

行政不服審査法（平成二十六年法律第六十八号）第七十九条の規定によつて、広島県行政不服審査会の答申第二号の内容について、別紙のとおり公表する。

平成二十九年二月二日

広島県知事 湯 崎 英 彦

諮問庁：A町長

諮問日：平成28年9月12日（諮問第1号）

答 申 書

第1 広島県行政不服審査会（以下「審査会」という。）の結論

平成28年6月14日に審査請求人より申立てのあった、地方税法（昭和25年法律第226号。以下「法」という。）第5条第2項第3号（諮問説明書の原文のまま。正しくは第5条第2項第2号。）の規定による固定資産税課税処分（私道〔別紙物件目録記載の6筆の土地。以下「本件各土地」という。〕に係る固定資産税課税処分〔以下「本件処分」という。〕）に係る審査請求（以下「本件審査請求」という。）は棄却されるべきであるとする審査庁（A町長）の判断は、妥当である。

第2 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張の要旨

(1) 平成28年6月14日付け審査請求書

平成28年8月31日付け審査庁に提出された審理員意見書（以下「審理員意見書」という。）第2の1のとおりである。

(2) 平成28年11月8日に審査会が審査請求人及び補佐人に対して実施した口頭意見陳述（以下「審査請求人等口頭意見陳述」という。）

審査請求人が審査請求人等口頭意見陳述で主張している内容は、次のとおりである。

ア 本件各土地が位置指定道路として認定されているにもかかわらず、固定資産税を課税しなければならない理由が理解できない。

イ 公衆用道路に面した近傍類地と私道と評価を受けた本件各土地の固定資産税評価割合が同一であることに納得できない。

ウ 処分庁が、公衆用道路として認定しない理由として、車が通り抜けできないこと、公衆の者が本件各土地を通行できないということを挙げているが、判断要素として不当である。住んでいる住民らが、避難道路として利用できるだけのスペースがあり、袋小路でない以上、公衆用道路に該当しないというのは判断に誤りがある。

エ A町町道編入基準（私有道路の町道編入基準（A町訓令。以下「町道編入基準」という。））の例外規定を満たしているので、本件各土地を町道として編入してほしい。

2 審査庁の主張の要旨

(1) 平成28年9月12日付け諮問説明書（以下「諮問説明書」という。）

ア 当審査庁の考え

本件審査請求を棄却すべきと考える（審理員意見書の主張と同趣旨）。

イ 考えの理由

(ア) 認定事実

本件各土地は、公衆用道路に当たらない（審理員意見書の主張と同趣旨）。

(イ) 判断

当事者間の法律上の主張における争点は、本件各土地を公衆用道路としてみなし非課税とすることであるが、不特定多数の通行を客観的に認め難い事実が認定されるため、公衆用道路と認められない。

(2) 平成 28 年 11 月 7 日付け諮問案件に係る補充説明書の提出について

ア 弁明書（処分庁提出）の記載事項について

(ア) 本件各土地が非課税となる要件について

a 処分庁が弁明書の中で、「不特定多数の利用に供されている」の解釈について、「当該道路の沿接地に全く関係のない通行人が利用者の大部分を占める状態をいい、付近住民の交通の要路となっているものと解する。」と主張しているが、この主張の前段と後段はそれぞれ別の要件なのか不明確だったため、審査会から審査庁に対し照会した。

審査庁からは、前段は不特定の人利用に供されている要件、後段は多数の利用に供されている要件であり、別の要件であるとの回答を得た。

b a の処分庁の解釈に対する事実のあてはめについて、記載内容が不明瞭だったため、審査会から、どのような事実がどの要件に当たるか審査庁に対し照会した。

審査庁からは、通行人調査等の事実の確認は行っていないが、現地を踏査し、当町における公衆用道路の取扱い等により、当該本件各土地の道路の形状、他の道路への連絡状況及び周囲の宅地の状況等から推測し、客観的に判断した旨の回答を得た。

(イ) 判断内容について

「不特定多数が交通の要路として利用している」かどうかの判断内容の記載に際して、現地調査を行っているのか、立地状況等の資料から推測で判断しているのか文面上分からなかったため、現地調査の実施の有無、判断過程等について審査会から審査庁に対し照会した。

審査庁からは、通行人等調査は行っていないが、本件各土地の道路形状、他の道路への連絡状況及び周囲の宅地の状況等から推測し、客観的に判断したとの回答を得た。

なお、審査庁から、処分庁は、本件各土地が分筆された翌年である平成 27 年度固定資産税の当初賦課に向けて、賦課期日（平成 27 年 1 月 1 日）前に現地調査を行い、付近住民の交通の要路とは認められ難い等の理由により、私道に該

当するという結論に至るとともに、平成28年度固定資産税の当初賦課においても、賦課期日（平成28年1月1日）前に現地調査を行い、同様の判断をした旨の回答を得た。

イ 審理員意見書の記載事項について

(ア) 「公共の用に供する道路」の解釈について

審理員意見書によると、審理員は「公共の用に供する道路」の解釈について、「①道路であって所有者において一般的利用について何等の制限を設けず解放されている状態にあり、かつ、②不特定多数人の利用に供されているもの」（第3の1の(1)）と主張しており、審査庁も賛同するところである。

この主張について、事実認定において、どの事実をどの要件にあてはめているのか審査会から審査庁に対し照会したところ、上記要件につき、審査庁から、本件各土地は道路であって所有者において一般的利用について何ら制限を設けず解放されている状態にあるものの、不特定多数の利用実態があるものとは客観的に認め難いため、要件を満たさないものとして判断したとの回答を得た。

(イ) 「不特定多数人の利用に供されているものかどうか」の判断について

審理員意見書の「不特定多数人の利用に供されているものかどうか」の判断内容の記載に際して、現地調査を行っているのか、立地状況等の資料から推測で判断しているのか文面上分からなかったため、判断過程について審査会から審査庁に対し照会した。

審査庁からは、平成28年7月15日午後、現地赶赴して30分程度現地調査を行い、その間本件各土地の交通往来が皆無であること、本件各土地の路面が多数の利用に供されている状態とは認め難く、非常に奇麗だったことから、「不特定多数人の利用に供されているとは判断し難い」と判断したとの回答を得た。

ウ 建ぺい率及び容積率について

裁判例では、建物に係る建築確認の際、係争地通路が建物の敷地として利用されていることに言及し、何らの制約なく一般公衆の利用に供されているとはいえないと判断したものがあり（福岡高裁平成26年12月1日・福岡地裁平成26年（行コ）18号）、審査会においても、本件各土地が建築確認の際に建物の敷地として算定基準に含まれていれば、「公共の用に供する道路」とは認定し難いのではないかと意見が出たため、審査会から、A町a番27の家屋について、建築確認をする場合の建ぺい率及び容積率の計算において、本件各土地が算定基準に含まれているか、審査庁に対し照会した。

審査庁からは、本件各土地は建物の敷地として建ぺい率の算定基準に含まれておらず、容積率の計算においても、宅地前面の位置指定道路として算定されているとの回答を得た。

エ 寄附について

道の税金を負担したくないという場合には、地方公共団体に私道の寄附をする

という方法があるため、本件各土地の寄附を受け付けることができるか審査会から、審査庁に対し、照会した。

審査庁からは、本件各土地は、行き止まりの道路であり、不特定多数が通行するとは考えにくいため、町道編入基準1に規定する、常時一般交通の用に供されているとは言い難く、寄附を受け付けられないとの回答を得た。

なお、審査庁において私有道路の町道編入については、町道編入基準1の原則的な場合しか受け付けていないとの回答を得た。

(3) 平成28年11月17日付け諮問案件に係る補充説明書の提出について

ア 町道編入基準2の例外的場合の寄附の可否

前記第2の2の(2)のエのなお書きのとおり、審査庁が町道編入基準1の原則的な場合しか受け付けていないと回答していることについて、町道編入基準2の例外的な場合には寄附を受け付けていない理由が、文面上不明であったため、審査会から町道編入基準2がいつからいつまで使われていて、なぜ今は使われていないか等について審査庁に対し、照会した。

審査庁からは、町道編入基準2は限定的な利用実態になることを踏まえ、原則運用しないこととし、平成19年2月28日施行以後一度も使われた事例がないとの回答を得た。

イ 町道編入基準の公表について

審査請求人等口頭意見陳述において、審査請求人と補佐人が、町道編入基準2について公表しているにもかかわらず寄附が受け付けられなかったことに不満がある旨主張していたため、町道編入基準2についてどのような公表がなされているか、補佐人がA町担当課に相談に行った際にどのような説明を行ったか、審査会から審査庁に対し、照会した。

審査庁からは、町道編入基準2の例外的場合についてはA町公式ホームページで公表しているが、この基準による寄附を受け付けていないことは公表していないこと、この基準に該当する寄附の申出があった場合、受け付けていないこと、補佐人に対しては、町道編入基準に「例外的な場合」が規定されているものの、運用していないことを説明したとの回答を得た。

第3 審理員意見書の要旨

1 本件に係る法令等の規定について

- (1) 法第348条第2項第5号は、公共の用に供する道路については、固定資産税を課すことができない旨規定している。そして、ここにいう「公共の用に供する道路」とは、「道路であつて所有者において一般的利用について、何等の制限を設けず開放されている状態にあり、かつ、不特定多数人の利用に供されているもの」（大阪地方裁判所昭和53年4月25日判決・昭和50年（行ウ）7号等）をいうとされている。
- (2) 処分庁においては固定資産税の減免についてA町税条例（以下「税条例」という。）第71条第1項第2号において「公益のために直接専用する固定資産」を対象とする

ものとし、また、A町税規則（以下「税規則」という。）第13条及び別表第2において「賦課期日現在、私道の用に供している土地で、法第348条第2項に規定する公共の用に供する道路に準ずるもの」を対象とすることを規定している。

2 本件各土地が「公共の用に供する道路」の要件に該当するか否かについて

- (1) 本件処分に係る賦課期日（平成28年1月1日。以下「本件賦課期日」という。）現在、本件各土地は東側を始点とすると、町道と間口約10メートルで接道し、幅員4.2メートルの位置指定道路として西へ、途中で北へ伸び、その終点部は幅員1.4メートルとなりその北側で里道と接道している。
- (2) 上記道路形態からは、本件各土地を通過利用しなければならない必要性が客観的に認め難く、本件各土地の隣接居住者以外の者が本件各土地を通過利用することは考え難いことから、不特定多数人の利用実態があるとは推定し難い。
- (3) 以上から、本件各土地は、本件賦課期日現在、法第348条第2項第5号が定める「公共の用に供する道路」として認定することはできない。

3 結論

以上のとおり、本件審査請求には理由がないから、棄却されるべきである。

第4 調査審議の経過

1 審査庁から審査会へ諮問（平成28年9月12日）

2 第1回審議（平成28年10月21日）

(1) 審議内容

審査会事務局から委員に対して事案説明を行い、本件処分に係る審議を行った。

(2) 審議結果

ア 口頭意見陳述手続の開催決議

審査請求人から行政不服審査法（平成26年法律第68号。以下「行審法」という。）第75条第1項の規定による口頭での意見陳述を求める旨の申立てがあったため、行政不服審査法施行条例（平成28年広島県条例第2号。以下「行審法施行条例」という。）第10条第6項の規定により、意見を陳述する機会を与える旨の決議を行った。

イ 調査権限事項の決議

行審法第74条の規定による調査を行うことが必要と認められたため、行審法施行条例第10条第6項の規定により、当該調査を行うための決議を行った。

3 第2回審議（平成28年11月8日）

(1) 審議内容

審査庁から前記第4の2の(2)のイの調査に対して、第2の2の(2)のとおり回答があったため、当該回答の結果について、審査会事務局から委員に対して報告を行い、本件処分に係る審議を行った。

(2) 審査請求人に対する口頭意見陳述

行審法第75条の規定により、前記第4の2の(2)のアのとおり決議を行った審査請

求人及び補佐人の口頭意見陳述手続を実施した。審査請求人等口頭意見陳述の内容については第2の1の(2)に記載のとおりである。

(3) 審議結果

前記第4の2の(2)のイの調査結果及び同3の(2)の口頭意見陳述の聴取結果を踏まえ、行審法第74条及び同法第77条の規定による調査を行うことが必要と認めたため、行審法施行条例第10条第6項の規定により、当該調査を行うための決議を行った（当該調査結果は、第2の2の(3)の回答及び後記第4の4の(2)の調査結果のとおり。）。

4 現地調査実施（平成28年11月24日）

(1) 現地調査の概要

本件各土地が「公共の用に供する道路」か否か、特に不特定多数の利用に供しているか否かを判断するに当たっては、図面等だけでなく実際に現地を見て、直接判断することが必要であると考えたため、次の項目について現地で調査を行った。

ア 調査の時間帯における課税地及びその近隣の通行人数

イ 道路の形状の写真撮影及び幅員の計測

ウ 本件各土地近隣の洋菓子店の利用者数

エ 課税地等の現状について委員による通行人等への聴取

(2) 現地調査結果

ア 本件各土地の通行人は0名、本件各土地に接続している里道の通行人は1名

イ (ア) 課税地中地番a-36と里道との境界（接続地点）の幅員は約1.4メートル

(イ) 里道の幅員は、1メートルから1.5メートル程度

(ウ) 里道は舗装はされておらず、雑草が生育している。

ウ 調査を行った時間における利用者数は10名程度（洋菓子店の駐車場に4～5台の自動車が駐車されていた。）

エ (ア) 里道は、住民が使う程度で、それ以外の人にはほとんど使われない。

(イ) 里道は、住民でも利用しないのではないか。来店客も、里道ではなく、広い道路を通ってくるのではないか。

5 第3回審議（平成28年12月13日）

(1) 審議内容

ア 審査請求人等口頭意見陳述の聴取結果について、審査会事務局から委員に対して報告を行った。

イ 審査庁から行審法第74条の規定による調査に対して、第2の2の(3)のとおり回答があったため、当該回答の結果について、審査会事務局から委員に対して報告を行った。

ウ 行審法第77条の規定に基づき、指定された委員が、同法第74条の規定による調査に対して、第4の4の(2)のとおり調査結果を得たため、当該結果について審

査会事務局及び委員からそれぞれ報告を行った。

エ 本件処分に係る審議を行った。

(2) 審議結果

答申に向けての争点整理及び委員の意見調整を行い、出された意見を基に審査会事務局が答申案を作成し、次回審査会に諮ることが決定された。

6 第4回審議（平成29年1月20日）

審査会事務局が作成した答申案を検討し、一部修正後、答申を決議した。

第5 審査会の判断の理由

1 登記地目と現況地目について

(1) 審査請求人の主張

審査請求人は、本件各土地の登記地目が公衆用道路となっていること、本件各土地の周辺に居住する8世帯が住宅建築の際に位置指定道路として認定されていることから、法第348条第2項第5号の「公共の用に供する道路」に該当し、非課税である旨を主張する。

(2) 当審査会の調査審議

ア 登記は、不動産登記法（平成16年法律第123号）第16条第1項の規定により、原則として当事者の申請がなければすることができないとされていることから、登記申請は、申請人が申請した内容で登記される。また地目変更についても不動産登記法第37条第1項の規定により表題部の所有者に対して変更登記申請を義務付けていることから、原則として地目が現状に合っていない場合でも、土地所有者が地目変更申請しない限りは現状に沿わない登記地目のまま登記上表示されることになる。

イ 一方で現況地目は、法第408条が「市町村長は、固定資産評価員又は固定資産評価補助員に当該市町村所在の固定資産の状況を毎年少くとも1回実地に調査させなければならない。」と規定していることから、市町村が随時現地調査を行った際に土地の現況に変更があれば変更する。そのため、登記地目と現況地目が異なる状態に置かれることもあり得る。課税処分は土地の現在の状態を基に課税されるため、現況地目に合わせて課税されることになる。

ウ 実際に処分庁では、税務課固定資産税係が原則年に1回、現地調査に赴いており、道路に関しては道路を通ったときに、道路の接続状況や、周辺の住宅密集度、道路の形状等を総合的に体感した上で、土地の現況地目を判断している。そして、前回調査を行ったときから変更点があれば、随時現況地目を変更しており、本件各土地についても、固定資産税係が現地調査を行った上で、道路の形状等を総合的に体感し、私道と判断した。

エ また、審査請求人のいう位置指定道路とは、建築基準法（昭和25年法律第201号）第42条第1項第5号にいう「土地を建築物の敷地として利用するため、道路法、都市計画法、土地区画整理法、都市再開発法、新都市基盤整備法、大都市地

域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法又は密集市街地整備法によらないで築造する政令で定める基準に適合する道で、これを築造しようとする者が特定行政庁からその位置の指定を受けたもの」である。つまり、道路法上に規定されている道路ではないため、位置指定道路に認定されることは、本件各土地が公道であることを示すのではなく、あくまで私道の一種として評価しているに過ぎない。

(3) 判断

処分庁が登記地目ではなく、現況地目である私道として本件各土地を認定したことは妥当である。また、本件各土地が近隣住宅建築の際位置指定道路に認定されていたとしても、処分庁が私道として認定したことに問題はない。

2 本件各土地が「公共の用に供する道路」の要件に該当するか否かについて

私道であっても税条例第71条第1項第2号、税規則第13条及び別表第2により、法第348条第2項第5号に規定する「公共の用に供する道路」に準ずるものは非課税の対象となる。したがって、本件各土地が「公共の用に供する道路」といえるかどうかについて検討する。

(1) 法第348条第2項第5号に規定する「公共の用に供する道路」の解釈

法第348条第2項は、公用、公共用等に供されている固定資産について、その性格、用途に鑑み、例外的に固定資産税を非課税とすべき旨定めている。この制度の趣旨は、所有者の犠牲により公用、公共用等に供されている固定資産について政策的目的から非課税とするものである。

そして、審理員意見書では、「公共の用に供する道路」に該当するか否かは、道路であって、固定資産の現況が、現に所有者の犠牲において、公用、公共用等に供されているか否か、すなわち、①所有者において一般的利用について何等の制約を設けず、②不特定多数人の利用に供されているか否か、という2要件をいずれも充足しているか否かで判断すべきであるとある。

この点については、大阪地方裁判所昭和53年4月25日判決（昭和50年（行ウ）7号）及び福岡地方裁判所平成26年3月7日判決（平成24年（行ウ）27号）も『『公共の用に供する道路』とは、道路であって所有者において一般的利用について何等の制限を設けず開放されている状態にあり、かつ、不特定多数人の利用に供されているものを指すと解するのが相当である。』と判示しているところであり、審査会ではこの考えを尊重し、2要件について検討を行った。

(2) 所有者が何ら制約を設けていないことについて

審査請求人等口頭意見陳述により、審査請求人から、本件各土地に私物を置いている旨の回答を得た。

また、審査会で行った現地調査の結果、本件各土地には、障害物や通行禁止の看板など、一般の通行を制限するようなものは存在せず、土地周辺の住宅建築の際、当該土地が建ぺい率、容積率の算定において宅地の一部として評価された事実もな

かった。

したがって、本件各土地は広く一般に開放されており、所有者が通行に何ら制約を設けていないといえる。

(3) 不特定多数の利用に供されていることについて

ア 道路状況

(ア) 審査請求人及び補佐人は本件各土地から里道に抜ける道を利用すれば、近くの有名な洋菓子店への近道となり、洋菓子店を利用する客による利用があると主張する。また、審査請求人及び補佐人は、通常時に多数の利用がなかったとしても、災害時の緊急避難用道路としての利用は可能である旨主張する。

(イ) 審査会において現地調査を行ったところ、本件各土地は審査庁の現地調査どおり、東側を始点とすると、町道と間口約10メートルで接道し、幅員4.2メートルの位置指定道路として西へ、途中で北へ伸び、その終点部は幅員1.4メートルとなりその北側で里道と接道しているため、人の通り抜けは可能である。近隣住民8世帯から住宅建築の際、位置指定道路として登録されていることから、かかる8世帯の近隣住民が家屋へ出入りする際には道路として本件各土地を利用していることがうかがえた。

また、地形上から観察すると、本件各土地が接続している公道のうち里道については、舗装がなされておらず、石が積み上げられたままの状態であり、幅員も一定ではなく、狭い部分は一人一人がかろうじて通ることができる程度しかなかった。また、里道の両端に雑草が生育しており、人が通りやすいよう除草されていないことを踏まえれば、当該里道を利用する通行人は少ない。本件各土地を通り里道へ通り抜ける通行人も数少ないことが推定できる。

審査会は、本件各土地を実際にどれくらいの人が通り抜けるのか約30分間現地調査を行ったところ、本件各土地を通り抜けた者はいなかった。また、審査会が本件各土地を通行した際にも、土地の現状がU字型を描いていることから、本件各土地の入口において通り抜けが可能か否かが一見して分かりにくく、土地勘のある近隣住民以外の人が広く利用しやすい状況であるとは評価し難い。

イ 判断

これらの本件各土地の現状を踏まえれば、本件各土地を位置指定道路にしている8世帯については、外出の際に当該土地を利用するとはいっても、それを超えて不特定多数の人が当該土地を通行しているとはいえない。

よって、法第348条第2項第5号のいう「公共の用に供する道路」として認定することはできない。

なお、審査請求人は本件各土地を私道と判断する場合、自身の所有する宅地や他の公衆用道路に面する立地条件の良い近傍地と同様の固定資産税評価をなされていることは不当であると主張している。

しかし、法第432条第1項の規定により、課税価格については固定資産評価審

査委員会が審査を行うものであり、当審査会に審査権限がないため、当審査会では審査を行わない。

第6 付言

審査会において、本件処分に係る審査庁の判断が違法又は不当か判断していく中で、審査請求人及び補佐人から町道編入基準における原則と例外の取扱いについて、同基準はホームページに記載されているにもかかわらず例外事項が適用されない旨の審査庁の回答に不満が寄せられた。

審査会の直接の審議事項ではないが、審査庁のこのような姿勢は、新たに紛争が生じる可能性があり得ることから、今後、このようなことが生じないよう、町道編入基準の運用の実態に即した公表の在り方について検討をお願いする。

広島県行政不服審査会第1部会

委員（部会長） 酒 井 朋 子

委員 横 藤 田 誠

委員 椛 大 樹

別紙物件目録

	所在	地番	地目	地積 (㎡)	登記名義人
1	A町	a -23	公衆用道路	91	審査請求人 (持分 18 分の 1)
2	同上	a -24	同上	23	同上
3	同上	a -30	同上	215	審査請求人 (持分 9 分の 1)
4	同上	a -33	同上	5.94	審査請求人 (持分 18 分の 1)
5	同上	a -34	同上	26	同上
6	同上	a -36	同上	8.60	審査請求人 (持分 9 分の 1)