

○ 主文

本件訴えをいずれも却下する。  
訴訟費用は原告らの負担とする。

○ 事実

第一 当事者の求める裁判

一 請求の趣旨

1 被告が昭和五四年十一月一日付でなした一般国道五号線上の小樽市<地名略>地先及び同所<地名略>地先所在の別紙図面（イ）記載の横断歩道（以下「本件横断歩道」という。）を廃止する旨の処分を取消す。

2 訴訟費用は被告の負担とする。

二 請求の趣旨に対する答弁

（本案前の答弁）

主文と同旨

（本案の答弁）

1 原告らの請求をいずれも棄却する。

2 訴訟費用は原告らの負担とする。

第二 当事者の主張

一 請求原因

1 （原告ら）

原告らは、財団法人北海道肢体不自由児者福祉連合協議会所属の「肢体不自由児小樽親鳥小鳥の会」の会員で、いずれも身体障害児の保護者である。

2 （本件横断歩道廃止）

被告は一般国道五号線小樽市<地名略>・<地名略>間の道路改良工事の一環として請求の趣旨記載の位置に横断歩道橋（以下「本件歩道橋」という。）が新設されるに伴い、昭和五四年十一月一日請求の趣旨記載の本件横断歩道を廃止する旨の処分（以下「本件廃止処分」という。）をした。

3 （取消事由）

しかしながら、被告の右処分は以下の違法事由があり、取消されるべきものである。

（一）（告知・聴聞の機会の欠如）

本件廃止処分に際しては、被告は原告らに、公聴会を開催する等の告知・聴聞の機会を与えるべきところ、右機会が与えられていない。

（二）（裁量権の逸脱・濫用）

原告らが本件横断歩道を通行することによつて得る利益は法により保護されるべき必要不可欠の利益であり、憲法第二五条にいう生存権及び同法第一三条にいう幸福追求権の一内容をなすものと解すべきところ、本件廃止処分は、右利益を理由なく奪うものであり、被告の裁量権行使には以下にみるように逸脱・濫用がある。

（1）近時車優先社会の弊害が認識され、わが国においても歩道の整備、横断歩道の増設、歩道橋の廃止の方向に向いつつあり、また、身体障害者が健康者に比して、一層歩道の充実を必要とするところ、原告らが保護者となつている障害児はいずれも車イス使用もしくはこれに準ずる重症者であるから、スロープ方式のとられていない本件歩道橋を利用することは不可能であり、右歩道橋にかえて付近の他の横断歩道を利用するとしても遠まわりで不便である。

（2）本件横断歩道の廃止は本件歩道橋の新設と一体として計画され、仮に右歩道橋の必要性が認められるとしても歩道橋の価値はその両側に位置するビルの有機的利用の面においてのみ是認されるべきであり、そのことが本件横断歩道の廃止を正当化するものではない。現に小樽駅前ビル三棟にはビル相互間を連絡する歩道橋が設置されたにもかかわらず、従来の横断歩道も存続されている。

また、本件歩道橋の設置自体が本件横断歩道の廃止を伴わなければ無意味とすれば、それは右歩道橋の設置自体が違法なことの証左である。

（3）本件横断歩道の廃止は、通称浅草通りからいわゆる浅草交差点（以下「本件交差点」という。）を左折し、小樽駅方向に進行する車両進行の円滑化を主たる目的としているところ、右浅草通りは拡幅により車線側を二車線とすることも可能であるから、本件横断歩道存続の必要性に比べてその廃止は必要性に乏しい。

二 請求原因に対する認否

1 請求原因1のうち、財団法人北海道肢体不自由児者福祉連合協議会が存在することは認めるが、その余は不知。

2 同2は認める。

3 同3は争う。

### 三 本案前の主張

本件訴えは以下の理由により不適法である。

#### 1 (処分性の欠如)

本件廃止処分は、以下にみるとおり取消訴訟の対象となる行政庁の処分その他の公権力の行使に当たる行為に該当しない。すなわち、取消訴訟の対象となる行政庁の処分とは、公権力の主体たる国又は公団が行う行為のうち、その行為によつて、直接国民の権利義務に影響を与えるような法律効果を生ずるものをいうべきところ、被告が行った本件横断歩道の廃止は道路交通の安全を確保し、併せて都市交通機能の円滑を図るという公益上の必要からなされたもので、原告らを対象として行なつたものではなく、直接原告らの権利義務に影響を及ぼすものではない。原告らの内部的意志決定と横断歩道標識及び歩行者専用信号機の撤去、道路標示の抹消、横断歩道廃止の立看板の設置という公権力の行使に当たらない単なる事実行為に過ぎず、原告らの権利義務に影響を与えるような法律効果を生ずるものではない。さらに、一般人が国道等を通行するのは、公の営造物たる道路について自由使用による反射的利益を受けているのに過ぎず、道路通行について法律上の権利ないし利益を有するものではない。

#### 2 (訴の利益の欠缺)

本件横断歩道の廃止は被告の内部的意志決定とこれに基づく横断歩道標識、歩行者専用信号機の撤去、道路標示の抹消、立看板の設置及び撤去によつてその行為の全てが終了済みであり、今後告示等の法的手続をとる必要はないから、本件廃止処分の取消はありえず、本件訴えは訴えの利益を欠く。

#### 3 (原告適格の欠如)

一般に取消訴訟において原告適格が認められる者は、当該処分によつて権利あるいは法的に保護された利益の侵害を受ける者に限られる（行政事件訴訟法（以下「行訴法」という。）第九条）ところ、権利あるいは法的に保護された利益の侵害があるというためには、当該処分の名宛人であつて、しかも当該処分自体によつて直接に権利が侵害され、あるいは何らかの法的不利益を生ずる場合でなければならないが、原告らは以下にみるように本件訴えについて原告適格を有しない。すなわち、本件横断歩道の廃止は既にみたように被告の内部的意志決定とこれに基づく一連の事実行為であつて、原告らを名宛人とする処分ではない。原告らは、公物たる道路が一般交通の用に供されている結果として、本件横断歩道を通行しうる反射的利益を有するに過ぎず、かかる利益は法的に保護された利益ということとはできないから、右横断歩道が廃止された場合には、当然に消滅するというべきである。仮に本件横断歩道が廃止されたことによつて不利益を蒙る者には、右横断歩道の廃止を争う法律上の利益を有すると解する余地があるとしても、本件訴えは肢体不自由児者（以下「身体障害者」という。）によつて提起されたものではなく、原告らが自陳するところによれば、身体障害者の保護者によつて提起されたものであるところ、原告らは、身体障害者の保護者として、本件横断歩道の西方に存在する小樽社会保険事務所、小樽市総合福祉センター、小樽市保健所にしばしば出頭するたため、本件横断歩道の東側に所在する産業会館前バス停留所から右横断歩道を通つて往復することが多いと主張するが、原告らの保護する身体障害者が、日常右バス停留所から右歩道を横断していたことには疑問の余地があるばかりでなく、障害年金を支給している社会保険事務所においては、原告ら及び身体障害者が直接出頭する必要はないこと、身体障害者の訓練を行う総合福祉センターにおいても、訓練の往復には大型バスによる巡回搬送を行つていること、障害児担当医師との面接が毎月一回なされる保健所においても、一回の利用者は平均一〇名程度であることなどからみれば、原告ら及び身体障害者らが、日常本件横断歩道を頻繁に利用していたとは到底解されない。原告らは、前記社会保険事務所等の機関へ出頭するため、本件横断歩道を利用する必要性のある者は、右歩道の東側に隣接する小樽市稲穂二丁目及び同市く地名略に居住する者と推認されるが、原告らはいずれも右地域居住者でないから本件横断歩道が廃止されたことによつて不利益を蒙る者に該当しない。

### 四 本案前の主張に対する原告らの反論

本件訴えは以下にみるとおり訴訟要件を具備しており適法である。

#### 1 (処分性について)

本件廃止処分は形式上原告らを含む地域住民を名宛人としてなされたものではないが、自動車交通円滑化という行政目的の手段たる行為であり、また身体障害者ないしその保護者にとつて不可欠な憲法上の権利ともいうべき道路通行の利益を侵害し

ており、右侵害は事後の金銭的賠償によつて救済されえないものであることに鑑み、行訴法第三条にいう「公権力の行使に当たる行為」であると解すべきである。

2 (訴えの利益ないし原告適格について)

本件廃止処分取消訴訟については近隣住民に原告適格を認めるべきであり、特に身体障害者ないしその保護者にとつてはわが国の危険な道路事情のため横断歩道は必要欠くべからざるものであるところ、原告らは身体障害児に対する診察・社会保険等の諸手続のため、小樽社会保険事務所、小樽市総合福祉センター・小樽市保健所・飯塚小児科医院等に出頭することがしばしばあり、その際国道の産業会館前バス停留所から本件横断歩道を調つて往復することが多いから、原告らには高度な訴えの利益がある。

五 被告の主張

1 本件横断歩道廃止に至る経緯

本件横断歩道は、別紙図面(イ)記載の歩道であり、南北に通じる一般国道五号線の東側に小樽市道浅草通り線、西側に道道小樽・仁木線とが交わる通称浅草交差点の北方に位置するところ、右交差点には、昭和三〇年一月一八日から本件横断歩道を含め四箇所の横断歩道が存在したが、最近の自転車交通量の著しい増加により、とりわけ右交差点の交通量が輻輳し、国道から道道へ右折する車両及び道道から国道へ左折する車両の渋滞が甚しくなつたうえ、右交差点においては、国道及び市道がほぼ水平であるのに対し、道道は西方に向つて九・四パーセントの上り勾配の極めて急な坂道であることから、道道を下り右交差点を左折して小樽駅方向へ向かう多くの車両が、本件横断歩道を渡る多くの歩行者と交差して、冬期間の交通事情は極度に悪化する状態にあり、交通事故が多発するようになったことから、歩行者の安全を確保し、併せて交通の円滑化を図るため、右国道の管理者である国(小樽開発建設部)に対し、昭和五三年頃から本件横断歩道上に横断歩道橋を設置することの要望が高まり、国は昭和五四年六月頃から横断歩道橋の設置工事に着手して、同年十一月一四日右歩道橋の供用が開始された。

被告は、右歩道橋の供用開始後も本件横断歩道を存置することによつて、歩行者の安全確保と国道から道道へ右折する車両及び道道から国道へ左折する車両の渋滞解消を図るという右歩道橋の設置目的を害なうこと及び「横断歩道橋が新に設置された場所においては、既存の横断歩道は廃止する」との趣旨の警察庁交通局長通達に鑑み右歩道橋の供用開始と同時に、本件横断歩道を廃止する内部的意思決定を行い、これに基づき歩道を示す標識及び歩行者専用信号機を撤去して、その翌日である同年十一月一五日に道路標示を抹消し、併せて一般歩行者らに本件横断歩道が廃止されたことを周知させるための立看板を設置し、道路管理者たる国が横断歩道入口部分を閉鎖する鉄柵等を据付けた時点において、右看板を撤去したものである。

2 本件廃止処分の適法性

(一) (裁量処分性)

横断歩道の設置、廃止等の交通規制は、道路における危険を防止し、その他交通の安全と円滑を図り、又は交通公害その他の道路の交通に起因する障害を防止するため、被告において必要があると認めるときに行うことができるものであり(道路交通法(以下「道交法」という。)第四条一項)、道路における交通規制は、流動する複雑多様な交通事情に速に対処するため、被告が自己の合目的的判断に従つて決定し、実施することができる裁量処分であるから、右処分については当、不当の問題はあり得ても、違法の問題は生じない。

また、原告らは、本件横断歩道廃止の違法事由として、憲法第一三条、第二五条違反をいうが、右各規定は立法その他国政の上における国の責務を宣言したにとどまる綱領的規定であり、個々の国民に対して、直接に具体的権利を賦与したものではない。

(二) (駅前歩道橋との対比)

原告らが主張するとおり、小樽駅前には第一ビルから第三ビルまでの三棟のビルが存在し、第一ビルと第二ビル間、第二ビルと第三ビル間を横断歩道橋で連結しているが、第二ビル・第三ビル間の横断歩道橋の直下に横断歩道が設置されているが、本件交差点に本件横断歩道以外に三箇所の横断歩道が存在するのと異なり、第一ビル・第二ビル間の横断歩道橋の付近に横断歩道はなく、最寄りの小樽駅前横断歩道までは約八〇メートルの距離があるのであるから、これをもつて横断歩道橋と横断歩道併存の例証とすることは不適切であるうえ、第二ビル・第三ビル間の横断歩道橋の設置は、小樽駅前都市再開発事業の一環として建設されたビルの利用者の利便を図るための連絡通路に供するためであつて、本件歩道橋が一般道路歩行者の安全

確保を主とし、併せて都市交通の機能の円滑を図ることを目的としているのとは、設置目的を異にする。

また、駅前交差点は本件交差点に比し、平坦かつ幅員も広く（本件交差点—国道一九メートル、道道九メートル。駅前交差点—国道二〇、五メートル、市道二三、五メートル）、極めて道路環境がよい。

### （三）（告知・聴聞の機会の可否）

被告が本件横断歩道を廃止するにあたり、公聴会ないし聴聞を行なわなかつたからといって、これを違法とする理由はない。

すなわち、被告が聴聞を行うべきことを義務づけられているのは、道交法第一〇四条に基づき、運転免許の取消、効力の停止等の処分を行う場合に限られ、本件横断歩道廃止にまで、聴聞を行うことは求められていない。仮に告知・聴聞の機会が必要としても、原告らは、原告大橋達らを通じ、本件歩道橋の設置経過及び歩道橋供用開始に伴う本件横断歩道の廃止等について、小樽開発建設部、小樽警察署等との折衝状況を熟知しているほか、新聞投書これに対する関係機関の回答さらには小樽市議会予算特別委員会における審議状況等を通じ、その経緯を充分知悉していたものであり、かつ、これらの機関、手段等を通じて原告らの意見を述べることも可能だつたのであるから、原告らは実質的には告知・聴聞の機会を与えられていたものという。

### 六 被告の主張に対する認否

争う。

### 第三 証拠（省略）

#### ○ 理由

一 請求原因２（本件廃止処分の存在）については当事者間に争いがない。

二 右争いのない事実成立にいずれも争いのない乙第四号証、第五号証の一ないし七、第六号証ないし第一〇号証、第一三、第一四号証及び弁論の全趣旨によれば以下の事実が認められる。

１ 本件横断歩道は別紙図画記載のとおり小樽市＜地名略＞地先と同所＜地名略＞地先を南北に結ぶ一般国道五号線上の歩道でその東側に小樽市道浅草通り線・西側に道道小樽・仁木線とが交差する通称浅草交差点（本件交差点）の北方に位置し、右交差点には、従来、本件横断歩道を含めて四か所の横断歩道が存在していたところ、道道仁木線の道路勾配が西方に向つて九・四パーセントもあり、自動車交通量の増加に伴い右交差点での車両渋滞や交通事故が漸増の傾向にあつたため、昭和五三年頃から右国道の管理者である国（小樽開発建設部）に対する横断歩道橋設置要望が高まり、昭和五三年一月二四日関係各機関の連絡協議会での意思統一がなされたことから、国は昭和五四年六月頃から歩行者の安全確保と国道から道道への右折車両及び道道から国道への左折車両の渋滞解消を図るため本件歩道橋の設置工事に着手して、同年一月一四日から右歩道橋の供用が開始された。

２ 被告は、右のような本件歩道橋の設置目的及び警察庁交通局長の「横断歩道橋の設置場所には原則として横断歩道を設置せず、既存の横断歩道は廃止する」との「交通規制実施基準」（昭和四一年四月二日警察庁内交指発第一八号）の趣旨を参酌して本件交差点の四箇所の横断歩道のうち本件歩道橋直下の本件横断歩道を右歩道橋の供用開始日である昭和五四年一月一四日から廃止する旨の内部意思決定を同月九日に行ない、これに基づき右供用開始日に歩道を示す標識及び歩行者専用信号機を撤去し、翌一月一五日に道路標示を抹消し、あわせて一般歩行者に本件横断歩道の廃止を周知させるための立看板を設置し、国が横断歩道入口部分に防護柵を設置した後、右立看板を撤去した。

以上のとおり認められ、右認定を覆すに足る証拠はない。

ところで、行訴法第三条第二項所定の処分取消訴訟の対象となる「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」とは行政庁の法令に基づく行為のすべてを含むものではなく、公権力の主体である国又は公共団体が行なう行為のうち、当該行為によつて直接に国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定することが法律上認められているものをいうと解するのを相当とし（最判昭三九・一〇・二九民集一八・八・一八〇九参照）、右行為には行政庁の処分たる法律的行为以外に事実行為も含まれるというべきであるが、事実行為が単なる私法上の行為と区別されて取消訴訟の対象となるには、当該行為が行政庁の一方的意思表示により特定の行政目的のために国民の身体・財産に直接強制力を加えて行政上必要な状態を実現させようとする権力行為であることを要するというべきである。そして、右の場合に権力行為に該当するか否かは、当該行為の性質及びその根拠となる行政法規の趣旨・目的等に

照らして判断すべきものである。

これを本件廃止処分についてみるに、右処分の性質は横断歩道設置行為の撤回と認められるところ、前記認定事実によれば、原告らはその名宛人とするものではなく、その中核をなす横断歩道廃止決定も被告の内部的意思を確定する手続行為であつて直接に原告らの権利義務を変動させるものとはいえない。右廃止決定を含めた本件横断歩道の廃止に関する一連の行為を全体として評価しても前記のような取消訴訟の対象たりうる公権力の行使に該当するとはいえないものである。原告らは、本件廃止処分が自動車交通円滑化という行政目的遂行手段であり、身体障害者の保護者として道路通行の利益は欠くべからざることから行訴法第三条にいう「公権力の行使に当たる行為」とみるべき旨主張するところ、身体障害児ないしその保護者にとつて横断歩道を通行する利益は、特に、代替施設としての横断歩道橋にスロープ方式が採用されていない場合には迂廻する等の受忍を余儀なくされることに鑑みれば法律上においても保護されるべき利益と断言することはできない。が、そのことと取消訴訟の対象となるべき「公権力の行使に当たる行為」に該当するかは別個の問題であり、被告に横断歩道の設置廃止の権限を認める根拠となるべき道交法の立法目的が「道路における危険を防止し、その他交通の安全と円滑を図り、及び道路の交通に起因する障害の防止に資すること」（同法第一条）にあり、本件廃止処分の性質がいわゆる事実行為に含まれること等からみても原告らの右主張は採用しえないところである。

### 三 結論

以上によれば、その余の点につき判断するまでもなく本件訴えはいずれも不適法であるからこれを却下することとし、訴訟費用の負担につき行訴法第七条、民訴法第八九条、第九三条第一項を各適用して主文のとおり判決する。

（裁判官 村重慶一 西野喜一 岡原 剛）