

諮問番号：令和4年度諮問第2号

答申番号：令和4年度答申第2号

答 申 書

第1 審査会の結論

審査請求人A、B、C、D、EおよびFが令和3年6月29日付けで提起した、処分庁練馬区長が申立外X社に対して行った同年4月12日付け建築許可処分（以下「本件処分」という。）に係る審査請求（同年8月18日付け3練総法第471号。事件名「建築許可処分取消請求事件」）について、A、DおよびEを請求人とするものについては却下し、その余の部分を棄却すべきであるという審査庁の判断は妥当ではなく、本件審査請求は棄却されるべきである。

第2 審理関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

審査請求人の主張は、令和3年6月29日付け審査請求書（以下「審査請求書」という。）同年9月13日付け反論書（以下「反論書」という。）および同年11月22日付け第2反論書（以下「第2反論書」という。）記載のとおりである。すなわち、本件処分に係る申請が法第54条各号に該当しないこと、本件処分に処分庁の裁量の逸脱・濫用が認められることから違法であり、本件処分は取り消されるべきであるというものである。

2 処分庁の主張

処分庁の主張は、令和3年8月20日付け弁明書（以下「弁明書」という。）、同年10月15日付け再弁明書および同年12月28日付け再々弁明書記載のとおりである。すなわち、請求人の各主張を争うとともに、請求人にはいずれも不服申立ての利益が認められないというものである。

3 審査請求人の反論

処分庁の主張に対する審査請求人の反論は、令和2年10月23日受付「反論書」および同年11月17日付け「弁明書に係る補充説明に対する反論」記載の内容ならば

に行政不服審査法第75条の規定に基づき令和3年4月21日に実施した意見陳述の内容を踏まえると、概ねつぎのとおりである。

第3 審理員意見書の要旨

1 争点整理

本件の争点は、請求人に不服申立ての利益が認められるか（争点 ）、本件許可建築物が法第54条第3号イおよびロの各要件を充足することについて争いはないところ、同号柱書の要件、特に「容易に……除却することができるものであると認められる」との要件を充足するか（争点 ）、仮に法第54条各号の要件を充足していない場合に処分庁が法第53条第1項の許可を行ったことに処分庁の裁量の逸脱濫用が認められるか（争点 ）である。

2 争点 に対する判断

処分について如何なる者が不服申立てをすることができるか、いわゆる不服申立適格に関し、行政不服審査法第2条は「処分に不服がある者」と規定する。この「不服がある者」とは、行政上の不服申立制度が国民の権利利益の救済を図ることを主眼としたものであること（法第1条第1項）に鑑みれば、不服申立てをする法律上の利益がある者、すなわち、当該処分により自己の権利もしくは法律上保護された利益を侵害されまたは必然的に侵害されるおそれのある者をいうと解すべきである（最判昭和53年3月14日民集第32巻2号211頁参照）。

そして、本件処分の根拠規定である法第53条第1項は、都市の健全な発展と秩序ある整備を図るなどの公益的見地から都市計画事業の円滑な施行の確保を図るとともに、都内の公園である都市計画施設に係る防災、避難等に関する機能が確保された都市計画事業の円滑な施行が阻害されることによって、災害時に拡大する火災等によって生命または身体に著しい被害を受けるおそれのある個々の住民に対し、そのような被害を免れる利益を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むと解するのが相当である。したがって、都市計画施設の区域の周辺に居住する住民のうち、当該都市計画施設に係る法第53条第1項の規定による許可（以下「53条許可」という。）の結果生ずる都市計画事業の支障および遅滞により、災害時に拡大する火災等によって生命または身体に著しい被害を受けるおそれのある者、すなわち、当該都市計画施設につき都市計画事業が施行されて都市公園になったときは当該公園を避難場所として利用する蓋然性が客観的

に高いと認められる者は、その利用により上記被害を免れる利益をもって、当該都市計画施設に係る53条許可の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者として、その不服申立適格を有するものと解するのが相当である(甲25・東京地判平成20年12月24日参照)。

本件では、都市計画練馬城址公園が、「広域防災拠点」、具体的には「震災時の避難場所」等としての機能を求められており(乙8・13頁)、本件土地につき都市計画事業が施行されて都市公園になった場合には本件土地も震災時の避難場所として活用されることが見込まれると考えられる。そうであるとすれば、請求人のうち、本件土地を震災時の避難場所として活用されることが見込まれる者、すなわち、指定避難場所が本件土地であると定められている者については、本件土地が都市公園になった場合に当該公園を避難場所として利用する蓋然性が客観的に高いと認められ、処分取消しを求める法律上の利益を有するものといえる。

これを具体的にみると、請求人のうち、A、DおよびEについては、指定避難場所が本件土地ではないため、本件土地が都市公園になった場合であっても当該公園を避難場所として利用する蓋然性が客観的に高いと認められない。この点、請求人は、甲25号証記載の裁判例において現在の指定避難場所がどこにあたるかを考慮していないと指摘するが(反論書13頁)、同裁判例は、当該訴訟の原告らが問題となる土地の約10メートルの範囲内に居住しており、処分庁から指定避難場所に関する主張もなされていなかったことから指定避難場所について判示していないに過ぎず、本件において指定避難場所がどこにあるかを考慮しない理由にはならない。

他方、請求人のうち、B、CおよびFについては、指定避難場所が本件土地であり、本件土地が都市公園になった場合には当該公園を避難場所として利用する蓋然性が客観的に高いと認められる。この点、処分庁は、本件許可建築物の建築予定地が石神井川を挟んでこれら3名の自宅の反対側に位置することから、本件許可建築物の建築に当たってこれら3名の指定避難場所への移動に特段の支障が生じるとは考えられないと反論する(弁明書5頁以下)。しかしながら、たとえ指定避難場所への移動自体には支障が生じないとしても、災害の程度によっては石神井川を挟んだ場所にまで避難しなければならない事態も予想されるのであって、また、請求人が指摘するとおり一人当たりの避難有効面積を狭めるものであって(審

査請求書12頁参照) 避難場所として利用する蓋然性が客観的に高いと認められることには相違ない。

したがって、請求人のうち、A、DおよびEについては不服申立ての利益が認められず、B、CおよびFについては不服申立ての利益が認められる。

3 争点 に対する判断

法第54条は、将来の都市計画事業の妨げの度合いが軽度であると認められる場合に建築許可をしなければならないと定めるものであるところ、物理的には移転や除却が容易であったとしても、移転や除却に要する経済的損失が大きく結果として事業の妨げの度合いが重度であるということが有り得る。そこで、法第54条第3号柱書に定める「容易に……除却することができるものであると認められる」か否かは、物理的な観点のみならず経済的な観点からも検討がなされるべきである。

本件許可建築物が鉄骨造2階建、建築面積が30765.99㎡、延床面積が32910.81㎡(1階床面積30318.84㎡、2階床面積2591.97㎡)であること、柱と梁で構成されたラーメン構造であること、および利用されている建材が一般的なものであることからすれば、除却作業において建設機械を使用可能であると考えられ、その他、物理的な観点から除却が困難であるという事情も認められない。したがって、本件許可建築物は、物理的な観点から除却が容易であると認められる。

なお、請求人は、本件許可建築物が巨大な建築物である点をもって物理的な観点から移転または除却が容易でない旨主張するが(審査請求書5頁、反論書3頁以下) 仮に巨大な建築物であると評価されたとしてもその一事をもって除却が容易でないと判断することは、およそ巨大な建築物の建築に係る許可を取り消しうるものと評価することになり相当ではない。また、請求人は、本件許可建築物の幅や奥行をマンション等の高さに置き換えた上で除却に多大な労力を要するなどと主張するが(反論書2頁以下) 建物の高さが異なれば除却作業の方法も異なりうるのであって、幅や奥行を高さに置き換えることは比較検討の手法として相当ではない。さらに、請求人は、除却が容易であることの積極的な事実認定が求められる旨主張するが(反論書3頁以下) 法の規定からそのように読み取ることはできず、除却が困難であるという事情が認められるか否かという消極的な事実認定で足りると解すべきである。

また、経済的な観点からも除却が困難であるという事情は認められない。なお、

請求人は、西武鉄道株式会社と建築主との間で事業用定期借地権が設定されていることや仮に当該契約を解約する場合は巨額の違約金が発生することをもって、契約上または経済的に移転また除却が困難である旨主張するが（審査請求書5頁以下）、当該契約内容は証拠上認定することはできない。また、請求人は、東京都が巨額の補償費負担を余儀なくされること、本件許可建築物の除却費用を推定しその結果が膨大であることを主張するが（反論書6頁、第2反論書2頁以下）、請求人による推定結果の正確性を措くとしても、建築物の規模に応じた補償費や除却費用が生じることはやむを得ないものであって、本件許可建築物の移転または除却について建築物の規模に応じた費用を上回る費用が発生することは証拠上認められない。

したがって、本件許可建築物は、法第54条第3号柱書の要件を充足する。

4 争点 に対する判断

上記3記載のとおり、本件許可建築物が法第54条第3号の要件を充足する以上、処分庁は本件許可をしなければならないのであって、処分庁の裁量の逸脱・濫用は認められない。

5 よって、本件処分に何ら違法または不当な点は認められない。

6 以上のとおり、本件審査請求は、A、DおよびEを請求人とするものについては不適法であるから、行政不服審査法第45条第1項の規定により却下されるべきであり、B、CおよびFを請求人とするものについては理由がないから、同条第2項の規定により棄却されるべきである。

第4 審査庁の判断の要旨

1 本件審査請求は、A、DおよびEを請求人とするものについては不適法であるから、行政不服審査法第45条第1項の規定により却下されるべきであり、B、CおよびFを請求人とするものについては理由がないから、同条第2項の規定により棄却されるべきである。

2 審査庁の判断の理由

審理員意見書のとおり、本件処分に違法または不当な点は認められない。

第5 調査審議の経過

当審査会における処理経過は、以下のとおりである。

- 1 令和4年6月17日 審査庁からの諮問の受付
- 2 令和4年7月1日 審議
- 3 令和4年7月21日 審議
- 4 令和4年8月26日 答申

第6 審査会の判断の理由

1 審理手続について

審査庁による審理員の指名および審理員による審理手続は、行政不服審査法第9条第1項および同法第2章第3節の規定に基づき適正に行ったものと認められる。

2 本件処分の適法性について

争点整理

審理関係人の主張を踏まえ、本件の争点をつぎのように整理する。

ア 請求人に不服申立ての利益が認められるか。

イ 本件許可建築物が法第54条第3号イおよび口の各要件を充足することについて争いはないところ、同号柱書の要件、特に「容易に……除却することができるものであると認められる」との要件を充足するか。

ウ 仮に法第54条各号の要件を充足していない場合に処分庁が法第53条第1項の許可を行ったことに処分庁の裁量の逸脱濫用が認められるか。

争点アに対する判断

処分についていかなる者が不服申立てをすることができるか、いわゆる不服申立適格に関し、行政不服審査法第2条は「処分に不服がある者」と規定する。この「不服がある者」とは、行政上の不服申立制度が国民の権利利益の救済を図ることを主眼としたものであること（同法第1条第1項）に鑑みれば、不服申立てをする法律上の利益がある者、すなわち、当該処分により自己の権利もしくは法律上保護された利益を侵害されまたは必然的に侵害されるおそれのある者をいうと解すべきである（最判昭和53年3月14日民集第32巻2号211頁参照）。

そして、本件処分の根拠規定である法第53条第1項は、都市の健全な発展と秩序ある整備を図るなどの公益的見地から都市計画事業の円滑な施行の確保を

図るとともに、都内の公園である都市計画施設に係る防災、避難等に関する機能が確保された都市計画事業の円滑な施行が阻害されることによって、災害時に拡大する火災等によって生命または身体に著しい被害を受けるおそれのある個々の住民に対し、そのような被害を免れる利益を個々人の個別的利益としても保護すべきものとする趣旨を含むと解するのが相当である。

したがって、都市計画施設の区域の周辺に居住する住民のうち、当該都市計画施設に係る法第53条第1項の規定による許可(以下「53条許可」という。)の結果生ずる都市計画事業の支障および遅滞により、災害時に拡大する火災等によって生命または身体に著しい被害を受けるおそれのある者、すなわち、当該都市計画施設につき都市計画事業が施行されて都市公園になったときは当該公園を避難場所として利用する蓋然性が客観的に高いと認められる者は、その利用により上記被害を免れる利益をもって、当該都市計画施設に係る53条許可の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者として、その不服申立適格を有するものと解するのが相当である(甲25・東京地判平成20年12月24日参照)。

本件では、都市計画練馬城址公園が、「広域防災拠点」、具体的には「震災時の避難場所」等としての機能を求められており(乙8・13頁)、本件土地につき都市計画事業が施行されて都市公園になった場合には本件土地も震災時の避難場所として活用されることが見込まれると考えられる。そうであるとすれば、請求人のうち、本件土地を震災時の避難場所として活用されることが見込まれる者、すなわち、指定避難場所が本件土地であると定められている者については、本件土地が都市公園になった場合に当該公園を避難場所として利用する蓋然性が客観的に高いと認められ、処分取消しを求める法律上の利益を有するものといえる。

これを具体的にみると、請求人のうち、B、CおよびFについては、指定避難場所が本件土地であり、本件土地が都市公園になった場合には当該公園を避難場所として利用する蓋然性が客観的に高いと認められる。この点、処分庁は、本件許可建築物の建築予定地が石神井川を挟んでこれら3名の自宅の反対側に位置することから、本件許可建築物の建築に当たってこれら3名の指定避難場所への移動に特段の支障が生じるとは考えられないと反論する(弁明書5頁以下)。しかしながら、たとえ指定避難場所への移動自体には支障が生じないとしても、

災害の程度によっては石神井川を挟んだ場所にまで避難しなければならない事態も予想されるのであって、また、請求人が指摘するとおり一人当たりの避難有効面積を狭めるものであって（審査請求書12頁参照）、避難場所として利用する蓋然性が客観的に高いと認められることには相違ない。

また、請求人のうち、A、DおよびEについても、指定避難場所が本件土地ではないが、いずれも本来の指定避難場所よりも本件土地の方が近くにあることから、当該公園を避難場所として利用する蓋然性が客観的に高いと認められる。この点、処分庁は、当該請求人の指定避難場所が本件土地ではないため、都市公園になった場合であっても当該公園を避難場所として利用する蓋然性が客観的に高いと認められない、と反論する。

しかしながら、指定避難場所が指定されていたとしても、実際に災害が起こった際は、最も近い避難場所を利用することが想定され、本件土地が都市公園になった場合に当該公園を避難場所として利用する蓋然性が客観的に高いと認められるべきである。

したがって、請求人の不服申立ての利益は認められる。

争点イに対する判断

法第54条は、将来の都市計画事業の妨げの度合いが軽度であると認められる場合に建築許可をしなければならないと定めるものであるところ、物理的には移転や除却が容易であったとしても、移転や除却に要する経済的損失が大きく結果として事業の妨げの度合いが重度であるということが有り得る。そこで、法第54条第3号柱書に定める「容易に……除却することができるものであると認められる」か否かは、物理的な観点のみならず経済的な観点からも検討がなされるべきである。

本件許可建築物については、鉄骨造2階建、建築面積が30765.99㎡、延床面積が32910.81㎡（1階床面積30318.84㎡、2階床面積2591.97㎡）であること、柱と梁で構成されたラーメン構造であること、および利用されている建材が一般的なものであることからすれば、除却作業において建設機械を使用可能であると考えられ、その他、物理的な観点から除却が困難であるという事情も認められない。したがって、本件許可建築物は、物理的な観点から除却が容易であると認められる。

なお、請求人は、本件許可建築物が巨大な建築物である点をもって物理的な観点から移転または除却が容易でない旨主張するが（審査請求書5頁、反論書3頁以下）、仮に巨大な建築物であると評価されるとしてもその一事をもって除却が容易でないとは判断することは、およそ巨大な建築物の建築に係る許可を取り消しうるものと評価することになり相当ではない。また、請求人は、本件許可建築物の幅や奥行をマンション等の高さに置き換えた上で除却に多大な労力を要するなど主張するが（反論書2頁以下）、建物の高さが異なれば除却作業の方法も異なりうるのであって、幅や奥行を高さに置き換えることは比較検討の手法として相当ではない。さらに、請求人は、除却が容易であることの積極的な事実認定が求められる旨主張するが（反論書3頁以下）、法令からは除却が容易であることの立証を申請者に求めるなど積極的な事実認定が必要である旨は読み取ることができない。

また、経済的な観点からも除却が困難であるという事情は認められない。なお、請求人は、西武鉄道株式会社と建築主との間で事業用定期借地権が設定されていることや仮に当該契約を解約する場合は巨額の違約金が発生することをもって、契約上または経済的に移転または除却が困難である旨主張するが（審査請求書5頁以下）、当該契約内容は証拠上認定することはできない。また、請求人は、東京都が巨額の補償費負担を余儀なくされること、本件許可建築物の除却費用を推定しその結果が膨大であることを主張するが（反論書6頁、第2反論書2頁以下）、請求人による推定結果の正確性を措くとしても、建築物の規模に応じた除却費用が生じることはやむを得ないものであって、本件許可建築物の移転または除却について建築物の規模に応じた費用を上回る費用が発生することは証拠上認められない。

したがって、本件許可建築物は、法第54条第3号柱書の要件を充足する。

争点ウに対する判断

上記記載のとおり、本件許可建築物が法第54条第3号の要件を充足する以上、処分庁は本件許可をしなければならないのであって、処分庁の裁量の逸脱・濫用は認められない。

3 結論

以上のことから、本件審査請求は棄却されるべきである。

練馬区行政不服審査会

会長 葭原 敬

委員 宇野 康枝

委員 菅原 武志