

27 中建審・請第1号審査請求事件				
審査請求年月日		平成27年11月13日		
審査請求人住所		中野区〇〇〇		
審査請求の内容		建築確認処分の取消し		
処分庁（不作為庁）		指定確認検査機関 株式会社 都市建築確認センター		
審査請求に係る建築物	建築物の敷地	中野区〇〇〇		
	地域・地区	第一種低層住居専用地域（60/150） 準防火地域 第1種高度地区		
	建築主住所	新宿区〇〇〇		
	用途	保育園	構造	鉄筋コンクリート造
	敷地面積	354.21㎡	階数	地上/地下 2/0
	建築面積	211.18㎡	延べ面積	390.19㎡
建築審査会の処分（概要）				
口頭審査年月日	平成28年1月21日			
請求人の主張	<p>中野区自転車等放置条例（以下、「自転車条例」という。）は、建築基準法施行令9条14号に定める自転車の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律5条4項に基づき具体的規制を行うために制定されており、建築基準関係規定である。</p> <p>自転車条例11条は、区内で所定の施設を新築しようとする者は、所定の規模の自転車駐車を設置しなければならないとされているところ、本件建築物は保育所として利用される予定である。保育所は、同条の表（ア）の5にいう「学習、教養、趣味の教授を目的とする施設」に該当するから、教室面積15平方メートルごとに1台分の自転車駐車を設置する義務がある。ところが、本件建築物に用意された自転車駐車場は、わずか3.93㎡であり、所定台数には到底足りないことになる。</p> <p>これは、明らかに自転車条例11条に違反する。そして、自転車条例18条により自転車駐車場設置者は、建築確認申請までに区長に届ける義務がある。しかし、そのような届出はなされていない。自転車条例所定の自転車駐車場設置義務並びに届出義務に違反してなされた本件処分は、建築基準法6条1項に違反しており、取消されるべきである。</p> <p>本件建築物の避難経路には、建築基準法施行令121条違反の重大な疑いがある。すなわち、本件建築物の2階の保育室部分は、建築基準法121条1項4号に定める避難階又は地上に通じる2以上の直通階段が必要となる。ところが、1の直通階段はホールを通じて1階に通ずる階段だとしても、2つ目の階段であるバルコニーにある階段は、その降りた先にあるテラスと1階ホールを仕切る壁によって遮られている。仮に開放できる構造となつていうとしても、防犯上、テラス側からは解錠できない構造とせざるをえない。したがって、テラスに避難した児童たちは1階ホールへ避難できないと思われる。そうすると、この経路は直通階段として利用できない。他方、東側屋外階段を通過して道路側へ避難することが想定されているとすれば、建築基準法施行令23条により75cm以上の幅を必要とする。ところが、図面によれば、これは60cm程度である。この経路でも直通階段の要件を充足しない。</p> <p>屋上部分に設置される木製パーゴラは、建築物の一部であるが、屋上に設置することが不可欠なものではない。このようなものは、高度斜線制限を超えることは</p>			

	<p>許されないと解する。これは、建築基準法 58 条に抵触する。</p> <p>本件建築物については、軒高計算および最高高さの算定上、屋上設備を考慮していないようであるが、これは高さの算出方法として誤っている可能性がある。</p> <p>図面から、屋上にある幼児用トイレに屋根がないように見えるが、屋根がないとすると、幼児のプライバシーを著しく傷つけるものであり。保育所との用途には不適切な設計である。</p>
<p>処分庁の弁明</p>	<p>本案前の弁明として、「本件審査請求を却下する。」との裁決を求める。</p> <p>本件処分に係る建築計画敷地は、第 1 種低層住居専用地域に存し、計画建物の高さを 2 階に抑えるなど低層住宅地の環境を害することないよう十分配慮している。本件審査請求は、「保育所の建設延期」を求める住民活動の一環としての動きとしか受け取れない向きもあり、真に不利益を被る主張とは言えない。</p> <p>本案の弁明として、「本件審査請求を棄却する。」との裁決を求める。</p> <p>審査請求人は、保育所であることから自転車条例 11 条の規定により、一定の規模を有する自転車駐車場を設置する義務があり、条例に規定する規模の自転車駐車場が確保されていないので、自転車条例 11 条の規定に違反すると主張する。</p> <p>自転車条例 11 条の表の 5 項に掲げる「学習、教養、趣味等の教授を目的とする施設」とは、学校教育法 124 条に規定する専修学校、同法 134 条に規定する各種学校等が該当するものである。一方、保育所は児童福祉法に基づき設置される児童福祉施設のひとつである。これらのことからすると、本件処分に係る保育所は、自転車条例 11 条の表の 5 項の規定に該当しないことは明らかである。</p> <p>よって、自転車条例 18 条の届出違反も生じない。</p> <p>避難経路に安全上の疑義があることについての審査請求人の主張については、本件建築物が、建築基準法施行令 121 条 1 項 4 号の規定が適用されることは処分庁としても十分熟知しており、1 階テラスからホールに至る通路に設けられた扉は、その両面から解錠可能な全面開放型の折り戸形式のものとし、乳幼児の安全性に十分配慮した 2 以上の直通階段を確保している。さらに当該直通階段は、その幅を 900 mm 以上確保している。以上のとおり、本件処分は、法・令 121 条 1 項 4 号、125 条の 2 及び 23 条の規定を遵守し適法に処分されている。</p> <p>審査請求人らは、木製パーゴラは建築物の一部であり、高度斜線制限を超えることは許されず、本件建築物は法 58 条に違反すると主張する。パーゴラは、通常蔓を這わせた棚の類であり、法の規制の対象となる建築物・工作物及び建築設備には該当しない。したがって、パーゴラについては、法 58 条の高度斜線制限の適用が除外されることから、審査請求人らの主張は失当と言わざるを得ない。</p> <p>本件建築物の屋上に計画されているトイレに屋根がないので幼児のプライバシーを著しく傷つけるとの主張については、処分庁に許されている権限は、提出された建築計画が建築基準関係規定に照らして適合するか否かであり、当該計画がプライバシー侵害にあたるかどうかは、処分庁の審査対象にはならない。</p>
<p>裁決年月日 及び主文</p>	<p>平成 28 年 2 月 10 日 本件審査請求を棄却する。</p>

行政不服審査法（以下「行審法」という。）においては、審査請求人適格について「行政庁の処分・・・に不服がある者」としか定められておらず（行審法4条）、建基法においても、審査請求人についてはやはり「建築基準法令の規定による・・・指定確認検査機関・・・の処分・・・に不服がある者」としか定められていないものの、行政訴訟の場合と同様（行政事件訴訟法9条1項参照）、審査請求人は「当該処分について不服申立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若しくは法律上保護された利益を侵害され又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」（最高裁昭和53年3月14日判決・最高裁判所民事判例集32巻2号211頁）。

この点、本件の請求人らは、当該建築物によって生じる交通上、安全上、防火上または衛生上の支障が「直接的に及ぶことが想定される周辺の一定範囲の地域に存する他の建築物についてその居住者の生命、身体の安全等及び財産としてのその建築物を、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ものと解すべきである」（同判決参照）。そうすると、当該建築計画の実現により、交通上、安全上、防火上または衛生上の「直接的な被害を受けることが予想される範囲の地域に存する建築物に居住し又はこれを所有する者」は、当該建築確認の「取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者」として審査請求人適格を有すると解するのが相当である（同判決参照）。

自転車条例違反の有無の検討にあたっては、主要用途を保育園（「保育所」とする本件建築物が、そもそも自転車条例の対象施設に該当するの否かを検討しなければならない。本件においては、保育所を主要用途とする本件建築物が、同項5号の「学習、教養、趣味等の教授を目的とする施設」に該当するの否かが問題となる。この「学習、教養、趣味等の教授を目的とする施設」の解釈については、中野区自転車等放置防止条例施行規則（昭和63年9月14日中野区規則第62号。以下「自転車規則」という。）4条(4)号に定めがあり、「教室、講堂、実習室等を常設し、これを学習、教養、趣味等の教授のために一般の顧客に利用させて営業するもの」と定義されているところである。

この点に関し、請求人らは、幼稚園が「教室、講堂、実習室等を常設し、これを学習、教養、趣味等の教授のために一般の顧客に利用させて営業するもの」に含まれることを前提に、幼稚園と類似性を有する保育所についても同様に対象施設に含まれるべきである旨を主張している。

確かに、幼稚園と保育所がともに幼児等を対象とした施設として共通性を有することや、近年のいわゆる幼保一元化に向けた流れや認定こども園という新しい施設類型の設定といった動きがあることに鑑みれば、幼稚園と保育所を殊更に区別する合理性は減少しつつあると思われるところであって、この点で請求人らの主張内容も一定の説得力を持つように思われる。

この問題を検討するにあたっては、そもそも自転車条例が、自転車の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律（昭和55年11月25日法律第87号。以下「自転車法」という。）5条4項を受けて定められている点に、まず留意する必要がある。

すなわち、同法5条4項は「地方公共団体は、商業地域、近隣商業地域その他自転車等の駐車需要の著しい地域内で条例で定める区域内において百貨店、スーパーマーケット、銀行、遊技場等自転車等の大量の駐車需要を生じさせる施設で条例で定めるものを新築し、又は増築しようとする者に対し、条例で、当該施設若しくはその敷地内又はその周辺に自転車等駐車場を設置しなければならない旨を定めることができる」と定めているところ、その趣旨は「大量の駐車需要」への対応である。

この観点からすると、施設の利用者自身が自転車で来所して当該施設の利用中

裁 決 の 理 由

にわたって駐車すること自体が予定されず、単に送迎の自転車が一時的に來所するに過ぎない施設については、基本的に自転車法5条4項が規制対象として想定している対象施設の埒外であると解される。

現に、中野区の実務においては、幼稚園も原則として自転車条例11条1項の対象施設に該当しないものとして取り扱われており(幼稚園児自らが自転車で通園することが想定されないため)、幼稚園と同様に扱われるべきとする請求人の主張内容を前提としても、やはり保育所も自転車条例11条1項の対象施設からは外れることとなる。

幼稚園と保育所との関係については、

- ① 幼稚園は学校教育法1条に定められる「学校」であるのに対し、保育所は児童福祉法7条1項に定められる「児童福祉施設」であるという点で、性質上及び根拠法令上の明確な相違があること、
- ② 建基法においても、たとえば法別表第1の用途区分で幼稚園は「学校」として区分(3)に含まれているのに対し、保育所は区分(2)の「病院、診療所・・・に類するものとして政令で定めるもの」に含まれている(建基令115条の3第1号)等、両者は性質の異なる施設であることを前提に区別され、これを踏まえて、建基規則別紙「用途を示す記号」においても、幼稚園は08070、保育園は08180として区別されていること、
- ③ 都市計画法についても、たとえばその11条(「都市施設」)の規定において、幼稚園は5号の「教育文化施設」に分類されるのに対し、保育所は6号の「社会福祉施設」に分類されること、
- ④ 風俗営業法(風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律)についても、たとえばその28条(「店舗型性風俗特殊営業の禁止区域等」)の規定において、幼稚園は「学校」に含まれ、保育所は「児童福祉施設」に含まれるものとして区別されていること

といった点を指摘することができ、これらを踏まえれば、法令の取扱い上の幼稚園と保育所との相違と区別は、依然として厳然と存在とするといわざるを得ない。

よって、中野区の現在の実務の取扱いの点をひとまず措いて、学校である幼稚園が自転車条例11条の「教室、講堂、実習室等を常設し、これを学習、教養、趣味等の教授のために一般の顧客に利用させて営業するもの」に該当すると解釈したとしても、それをもって保育所が同条の対象施設に含まれるということにはならないというべきである。

以上により、本件建築物の主要用途である保育園(「保育所」)は、自転車条例11条の対象施設に含まれないものと解されることから、請求人らの同条例11条違反や18条違反の主張には理由がなく、またこれを前提とした建基法違反の主張部分もやはり理由がないといわなければならない。

本件建築物の高さに係る違反を主張する請求人らの主張内容は、具体性に乏しく全体として抽象的な指摘に止まるといわざるを得ないが、いずれにせよ本件の証拠上、本件建築物が建基法に違反している点は見出されない。

請求人らはパーゴラについて指摘しているので、この点について補足する。本件パーゴラは、本件建築物の屋上に垂直方向に柱を立てて、柱と柱の間にフェンスを設置するとともに、屋根に当たる部分に一定の間隔を置いて棒を並べ、この屋根部分を柱で支える構造の工作物であり、本件建築物の屋上に基礎を設け、本件建築物と構造上一体とされることなく、独立して設置されるものであると認められる。そうすると、本件パーゴラは、その構造上、建基法2条1号に定める「建築物」とは認められない(3号の「建築設備」にも該当しない)から、これが高度斜線制限(法58条)に抵触するという請

求人らの主張は前提を欠くといわざるを得ない。

なお、さらに、請求人は、屋外トイレについても、屋根がないために保育園児のプライバシーを侵害する等の主張を行っているようであるが、この点は、本件処分の適法性に影響を及ぼさない主張である。

本件建築物の2階部分が、「避難階以外の階」であって、「児童福祉施設等の用途に供する階でその階における児童福祉施設等の主たる用途に供する居室の床面積の合計が、・・・五十平方メートルを超えるもの」に該当することについては、当事者間に争いはなく証拠上も認められるところである。

問題は、本件計画上、本件建築物の2階部分から避難階である1階部分または地上に通じる「二以上の直通階段」が存するか否かである。「2Fホール」から「1Fホール」へと直接に通じる階段（以下、便宜上「第一階段」という。）が本件計画上1箇所存在することは争いがなく、これが建基令121条の「直通階段」に該当することも明らかである。

問題はもう一つの階段（以下、便宜上「第二階段」という。）であるが、処分庁によれば、これは2階から一旦バルコニーに出て、1階に向けた下り斜面上に設けられた幅90cmで6段の鉄筋コンクリート製階段3個とその間をつなぐ「地被植栽＋軽量土壌」の踊り場的通路によって構成される経路であり、これにより避難階である1階部分に至っている。

請求人らは、本件建築物2階からこの第二階段を利用して避難階である1階に降りた場合には、第二階段を降りきった地点である1階の屋外「テラス」から一旦屋内である1階ホールに入らなければ本件敷地外に避難することができないところ、屋外「テラス」と「1Fホール」との間に鍵つきの折り戸が設置されていることから、有効な避難経路とは言いがたいという点、及び第一階段を利用して避難階である1階に降りた地点も「1Fホール」であることから、結局第二階段を使用した場合とそれ以降の避難経路が重複することとなる点を指摘して、建基令121条の「二以上の直通階段」が設置されているとは認められない旨主張する。

しかし、建基令121条が求めているのがあくまでも避難階までの直通階段であることからすれば、第二階段が避難階である1階のテラスに直接に通じているところで、一応その要件は満たされているといわざるを得ない。また、確かに、屋外テラスと1階ホールとの間の折り戸には鍵が設置されているものの、この鍵が両側ともサムターン錠とされていることから、屋外側からも一応容易に開扉できることが想定されるので、避難階に至った後に想定される敷地外への避難経路も確保されていると言える

また、建基令121条の「二以上の直通階段」については、避難にかかる「居室の各部分から各直通階段に至る通常の歩行経路のすべてに共通の重複区間があるときにおける」規制は存するものの、避難階に至った後の敷地外に向けた避難経路に関する規制は存しないことから、本件の「1Fホール」へと至った後の敷地外に向けた想定避難経路の重複については、特段の法令違反を構成しないと認めなければならない。

よって、結局は、本件計画は、建基令121条の要件を一応満たしているものと解される。

本件については、請求人らに当事者適格（審査請求人適格）は認められるものの、請求人らの主張には理由がなく、他に本件処分を取り消すべき事由も存在しないことから、行審法40条2項の規定に基づき、主文のとおり裁決する。

審査請求
行政訴訟

年 月 日
年 月 日