

# 裁 決 書

〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇

審査請求人 〇〇 〇〇〇 外6名

(別紙「審査請求人目録」のとおり)

横浜市中区港町1丁目1番地

処分庁 横浜市長 林 文子

審査請求人らが平成30年11月6日に提起した、平成〇年〇月〇日付け横浜市建調整指令第〇〇〇号で横浜市長（以下「処分庁」という。）が行った都市計画法（昭和43年法律第100号。以下「法」という。）第43条第1項の規定に基づく建築許可処分（以下「本件処分」という。）の取消しを求める審査請求（以下「本件審査請求」という。）について、次のとおり裁決する。

## 主 文

本件審査請求を却下する。

## 理 由

### 第1 事案の概要

本件は、〇〇〇〇〇〇〇〇〇及び〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇（以下「本件事業者」という。）が市街化調整区域において障害者グループホーム（以下「本件施設」という。）を新築することに係る処分庁の許可について、本件施設の敷地周辺に居住している審査請求人らが、本件処分は違法であるとして、その取消しを求める事案である。

### 第2 審査請求人らの主張

審査請求人らの主張は、審査請求書、反論書及び公開による口頭審理における発言のとおりであるが、その要旨は次のとおりである。



根拠のない数値とはいえない。

- (5) 災害弱者の過集中は市民にとって心理的な負担感のみならず災害時の不測のリスクを高くする要因となっている。

処分庁は災害発生時の混乱による安全への影響は、本件処分に係る審査事項ではないと主張するが、横浜市開発審査会の別の案件における審議では子どもの通行の安全性、障害者施設におけるスロープの有無等への言及がいくつも見られることと矛盾している。

さらに、本件は市民の安全にも関わる建築行為である以上、災害時の混乱による安全の影響を審査対象とすべきである。法第43条第1項や都市計画法施行令（昭和44年政令第158号。以下「施行令」という。）第36条第1項各号の規定は、避難所付近の開発行為というレアケースは想定していなかったに過ぎない。

- (6) 横浜市障害者グループホーム設置運営要綱（乙第1号証）第9条第1項第2号では、設置基準として「生活環境に十分配慮された場所にあること」とされている。

しかし、本件施設周辺は、大学のグラウンドから野次や怒号が窓を閉めても聞こえてくるばかりでなく、母子生活支援施設から子どもの泣き声が聞こえてくるような状況でもあること、本件事業者が入居後に騒音問題に対して何らかの対応が必要になるかもしれないことを認識していること（甲第6号証）、騒音が一時的に90デシベルを超えるような値であったこと等も踏まえると、「生活に十分配慮された場所にあること」から大きく逸脱、違反している。

- (7) 隣接する母子生活支援施設には、ドメスティック・バイオレンス（以下「DV」という。）加害者が来て騒ぎになるリスクがある。厚生労働省が作成する母子生活支援施設運営ハンドブック（甲第7号証）にも不審者対応のマニュアルがあり、不審者が本件施設と母子生活支援施設を関連施設と勘違いするおそれもあること等を踏まえると、「十分配慮された場所」であるとはいえない。

- (8) 処分庁は母子生活支援施設が知られる根拠がないと弁明するが、障害者グループホームは公共性の高い建物で、開設後も入居者のみならず、従業員、関連事業者、見学者、入居者の知人友人、見学者等の多くの人の目に留まることが予想されることから、存在を知られる根拠がないとはいえない。

- (9) 以上のように、本件施設に隣接する母子生活支援施設は特段の配慮が求められている施設であるにもかかわらず、すぐ隣に障害者グループホ

ームの建築を認めるのは配慮に欠けるというほかない。

### 3 口頭審理における主張について

- (1) 本件事業者は、本件施設の敷地を選定した理由として、既に母子生活支援施設があることもあり、福祉施設に対して周辺住民の理解があることを挙げている。しかし、周辺住民の95パーセントが本件施設の建築に反対であるというアンケート結果があること、予想されるバス停の混雑に対して周辺住民が負担に感じていること等を踏まえると、決して周辺住民が賛成しているというわけではない。
- (2) また、本件事業者は、本件施設周辺が閑静な住宅街であることもこの場所を選定した理由であるとするが、隣接する大学のグラウンドからの野次や怒号が聞こえてくること、隣接する母子生活支援施設から子どもの叫び声が聞こえてくることがある等から、決して閑静な住宅街であるとはいえず、障害者グループホームに相応しい立地ではない。

## 第3 処分庁の弁明

処分庁の弁明は、弁明書及び公開による口頭審理における発言のとおりであるが、その要旨は次のとおりである。

### 1 本案前（審査請求人適格）の主張について

- (1) 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2条は、行政庁の処分に不服がある者は、審査請求をすることができる旨規定しているところ、同条が定める「行政庁の処分に不服がある者」とは、当該処分について不服申立てをする法律上の利益がある者をいうと解される。

そして、判例は、同条第1項の「法律上の利益を有する者」とは、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い、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合には、このような利益もここにいう法律上保護された利益に当たり、当該処分によりこれを侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有するとしている。

そして、処分の相手方以外の者について上記の法律上保護された利益の有無を判断するに当たっては、当該処分の根拠となる法令の規定の文

言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮し、この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌し、当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案すべきものとされている（行政事件訴訟法（以下「行訴法」という。）第9条第2項、最高裁判所平成17年12月7日判決、同平成21年10月15日判決）。

(2) この点、審査請求人らは、周辺地域の住民が平穏で安全な生活を送る利益に対する侵害を主張しているものと思料される。そこで、かかる利益が法律上保護された利益に該当するかが問題となる。

(3) ア 法第43条第1項が市街化調整区域における建築物の新築を行政庁の許可に係らしめている趣旨は、市街化調整区域のうち開発許可を受けた開発区域以外の区域で行われる建築物の新築等を規制して、市街化調整区域におけるスプロールを防止するものであると解される。

イ このような建築許可の基準は、法第33条及び法第34条に規定する開発許可の基準の例に準じて、施行令第36条第1項に定められている。本件処分では、同項第1号及び第3号ホが適用されるため、これらについて検討する。

(ア) まず、施行令第36条第1項第1号は、法第33条第1項第3号及び第7号に対応するものであり、排水施設の基準と軟弱地盤の対策等の基準を定めている。同号イは、無秩序な市街化を防止し、都市の健全な発展と秩序ある整備という公益の実現を図るため、当該敷地に一定水準の排水施設が整備されることを定めたものと解される。かかる基準の適用により、結果的に周辺住民の居住環境が保護され平穏で安全な生活を送ることができるとしても、それは、同条が都市の健全な発展と秩序ある整備という公益の実現を目的とする法の趣旨を担保し徹底しようとしていることに由来する反射的利益に過ぎないのであって、周辺住民が平穏で安全な生活を送る利益を個別的利益として保護することまで含む趣旨とは解されない（広島地方裁判所昭和55年9月2日と同旨）。

(イ) 次に、施行令第36条第1項第3号は、法第34条に規定されている市街化調整区域における開発行為の許可の基準（立地の規制）に対応するもので、同号ホが法第34条第14号に対応し、開発審査会

の議を経たものであることが規定されている。かかる基準は、スプロール防止の観点から許容しうる行為を限定し、都市の健全な発展と秩序ある整備という公益の実現を目的としているもの（いわゆる立地性を規制するもの）であり、周辺住民への影響を考慮すべきとする趣旨を含むものとは解されない（法第 34 条について判示した横浜地方裁判所平成 18 年 5 月 17 日参照）。

(ウ) したがって、建築許可の基準を定めている施行令第 36 条においては、周辺地域の住民が平穏で安全な生活を送る利益の侵害の有無については審査対象とするものではないといえる。

エ 以上から、法第 43 条第 1 項及びその関連規定が、周辺地域の住民が平穏で安全な生活を送る利益について、同項が規定する建築許可との関係において法的利益として保護していると解することはできない。

(4) したがって、本件処分により、審査請求人らの権利ないし法律上保護された利益が侵害され、又は必然的に侵害されるおそれが生じるとはいえない。

## 2 本案の弁明の理由

### (1) 横浜市開発審査会に対する提案理由の主張について

ア 横浜市障害者グループホーム設置運営要綱に規定する障害者グループホームには、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（平成 17 年法律第 123 号）第 5 条第 17 項に規定する共同生活援助を行う住居を含む（乙第 1 号証）。この法律を受けた省令である、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律に基づく指定障害福祉サービスの事業等の人員、設備及び運営に関する基準（平成 18 年厚生労働省令第 171 号。以下「厚生労働省令」という。）第 210 条第 1 項では、共同生活援助を行う住居の設備基準として、住宅地又は住宅地と同程度に利用者の家族や地域住民との交流の機会が確保される地域にあるようにしなければならないと規定している。かかる基準は、共同生活援助に係る共同生活住居の利用者が家庭的な雰囲気の下でサービスの提供を受けるとともに、地域との交流を図ることによる社会との連帯を確保する観点から規定されている。

本市では、提案基準第 29 号の中で、上述した厚生労働省令第 210 条第 1 項の趣旨に鑑み、既存の障害者グループホームの敷地から 250 メートル以上離れていることを立地基準の一つとしている。

イ 審査請求人は、既存の母子生活支援施設が隣接することをもって提案基準第 29 号第 1 項第 2 号に違反すると主張しているものと思料される。

しかしながら、母子生活支援施設は児童福祉法（昭和 22 年法律第 164 号）第 38 条に基づき、配偶者のない女子又はこれに準ずる事情にある女子及びその者の監護すべき児童を入所させて、これらの者を保護するとともに、これらの者の自立の促進のためにその生活を支援することを目的とする施設である。したがって、障害者の共同生活援助を行う住居である障害者グループホームとは趣旨及び目的を異にする施設であり、提案基準第 29 号第 1 項第 2 号の離隔制限の対象となる既存の障害者グループホームには該当しない。

ウ なお、審査請求人らは、甲第 1 号証において母子生活支援施設の利用者の 23.5 パーセントが知的・精神障害を持っているとする統計があるとして、母子生活支援施設と障害者グループホームとは極めて似た施設である旨述べている。しかし、統計の出典は不明であり、その他の根拠も示されていない。

そもそも提案基準第 29 号第 1 項第 2 号は、地域における障害者の居住や障害者の人数を制限しようとするものではない。障害者グループホームと趣旨及び目的を異にする周辺施設を障害者がどれだけ利用しているかは、障害者グループホームの離隔制限には関係ない。審査請求人らの主張する統計が存在したとしても、両施設は異なる趣旨及び目的の施設である。たとえ、審査請求人らの言う通り一定割合の入居者が障害を持っているとしても、そのことを理由として、母子生活支援施設を提案基準第 29 号の障害者グループホームと扱って離隔制限をすることは認められない。

エ したがって、本件建物が提案基準第 29 号第 1 項第 2 号の基準を満たさないとする審査請求人らの主張には理由がない。

(2) 本件施設が周辺の住環境等に影響を与えるおそれがあるとの主張について

ア 災害時に安全が脅かされるという主張について

審査請求人らは、広域避難場所の入り口付近に障害者グループホームと母子生活支援施設が集中して建設されることで、災害発生時に障害者を適切に誘導できず混乱が生じることによって、広域避難場所を利用する地域住民らの安全が脅かされると主張しているものと思料される。

この点、本件処分の基準となる同項第3号ホで審査されるのは、市街化を促進するおそれがないか、市街化区域で建築することが困難又は著しく不相当と認められる建築物等にあたるかどうかであり、災害発生時の混乱による安全への影響は、本件処分に係る審査事項ではない。

なお、障害者がいる場合に限らず災害時に混乱が発生することは当然想定されることであり、両施設が隣接して設置されるか否かに限定される話ではなく、別途、災害対応の観点から検討されるべき問題である。また、審査請求人らは、母子生活支援施設の入居者の一定割合が障害者であるとする前提で、混乱が生じると主張しているが、前述したとおり、かかる審査請求人らの主張には理由がない。

#### イ 日常生活への負担感や影響について

審査請求人らは、①障害者グループホームが建設されることで隣接する母子生活支援施設の存在が知られ、それによってDV加害者が来て騒ぎになるような事態が発生し、周辺の居住環境や母子生活支援施設の運営に悪影響を及ぼすこと、②施設関係者の路上駐車が発生し、小学生の通学の危険が増大すること、③本件土地に隣接し請求人が居住する地域は第一種低層住居専用地域であり、人口が少ないにも関わらず多くの障害者を抱えるのは負担があることを主張しているものと思料される。

しかし、①については、既存の母子生活支援施設に隣接して障害者グループホームが建設されることで母子生活支援施設の存在が知られるということの根拠はない。また、②については、提案基準第29号第3項において、予定建築物の敷地に駐車場を確保することを基準としており、本件建物の敷地にも駐車場が設置される。したがって、本件障害者グループホームの開設によって必然的に路上駐車が発生するとする審査請求人らの主張には理由がない。さらに、③は、母子生活支援施設の入居者の一定割合が障害者であることを前提とした主張であると思われるが、前述した通り、かかる審査請求人らの主張には根拠がない。

ウ 以上によれば、本件処分には審査請求人らの主張するような違法性及び不当性はなく、審査請求人らの請求には理由がないから、本件審査請求は棄却されるべきものである。

#### 第4 口頭審理

平成31年1月31日、公開による口頭審理を行い、審査請求人 ○○ ○  
○○、処分庁 横浜市長 指定代理人 横浜市 建築局 宅地審査部 調整区  
域課 技術職員 ○○ ○○、同 技術職員 ○○ ○○、同 技術職員  
○○ ○○が出席した。

#### 第5 当審査会の判断

##### 1 本案前の判断

###### (1) 審査請求人適格の考え方について

ア 審査請求をすることができる「行政庁の処分に不服がある者」（行  
審法第2条）とは、取消訴訟の原告適格を有する者と同様に、「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」と解されている（最高裁判所  
昭和53年3月14日判決）。

また、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を  
専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個  
々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと  
解される場合には、このような利益もここにいう法律上保護された利  
益に当たり、当該処分によりこれを侵害され又は必然的に侵害される  
おそれのある者は、当該処分の取消しを求める審査請求人適格を有す  
るものというべきである。

そして、処分の相手方以外の者について、法律上の利益の有無を判  
断するに当たっては、当該処分の根拠となる法令の規定の文言のみに  
よることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮  
されるべき利益の内容及び性質を考慮し、この場合において、当該法  
令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通に  
する関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌し、当該利益の  
内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分がその根拠となる法  
令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並  
びにこれが害される態様及び程度をも勘案することとされている（行  
訴法第9条第2項参照）。

イ 本件において、審査請求人らは、本件処分の相手方以外の者であつ  
て本件施設の敷地周辺に居住する者であるところ、本件施設に相応し  
くない立地であるとともに、本件施設が建築されると、本件施設に隣

接する母子生活支援施設の利用者も含めた周辺住民らが平穏で安全な生活を送る利益が侵害されると主張しているものと解される。

(2) 法第 43 条及び施行令第 36 条が保護する利益について

ア 開発許可制度は、「都市の健全な発展と秩序ある整備」（法第 1 条）を図るといふ法の目的のもとで、市街化区域と市街化調整区域の区域区分制度を担保するとともに、開発行為に一定の水準を保つことで秩序ある市街化を図るものである。

そして、本件処分の根拠である法第 43 条は、第 1 項において、市街化調整区域のうち開発許可を受けた開発区域以外の区域内で建築物等を新築等する場合に、原則として、都道府県知事（政令市においては市長。以下同じ。）の許可が必要なことを、第 2 項において、都道府県知事が許可をする際の基準を開発許可の基準（技術基準及び立地基準）に準じて政令で定めることをそれぞれ規定している。

本条が設けられた趣旨は、法第 29 条で開発行為（建築物の建築等の用に供する土地の区画形質の変更）を規制しているところ、秩序ある市街化を図るためには、開発行為を規制するだけでは不十分であることから、特に徹底して市街化の抑制を行うことが望ましい市街化調整区域においては、開発許可を要することなく行われる建築行為等も規制の対象としたものと解される。

このように法第 43 条を含む開発許可制度は、第一義的には都市の健全な発展と秩序ある整備という一般的な公共の利益の実現を目的としているのであり、このような中で審査請求人らの審査請求人適格が認められるためには、本件処分の許可基準が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する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される必要がある。

イ この点、法第 43 条を受けた施行令第 36 条に許可基準が定められているところ、本件処分では同条第 1 項第 1 号及び第 3 号ホが適用されるため、これらの基準が設けられた趣旨についてさらに検討する。

まず、同項第 1 号は、排水施設や地盤、擁壁等に関する技術基準であり、これは開発行為の許可基準である法第 33 条第 1 項第 3 号及び第 7 号に対応するものである。施行令第 36 条第 1 項第 1 号イには「周辺の地域に出水等による被害が生じないような」との文言があることから、同号は周辺地域への一定の配慮を求めるものといえる。

しかし、同号で考慮されている周辺地域への配慮とは、出水、がけ崩れ等による被害が直接的に及ぶことが想定される地域の住民の生命、身体の安全等を、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にとどまり(法第33条第1項第7号について判示した平成9年1月28日最高裁第三小法廷判決参照)、審査請求人らが主張す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は解することはできない。

次に、同項第3号(同号ホも含む。)は、建築物等の立地基準であり、これは市街化調整区域内における開発行為の許可基準である法第34条に対応するものであるところ、本号の趣旨は、市街化調整区域内における市街化を抑制することによって、都市計画区域内における無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るという、公益目的に出たものにとどまり(法第34条について判示した平成18年5月17日横浜地方裁判所判決参照)、審査請求人らが主張す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は解することはできない。

ウ 以上のとおり、本件処分の根拠法令である法第43条及び施行令第36条が、審査請求人らが主張す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は解されない。

(4) したがって、審査請求人らは、本件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に該当するとは認められず、審査請求人らに審査請求適格は認められない。

(5) なお、付言すると、仮に審査請求人適格が認められたとしても、本件処分は、あくまで法に基づく開発許可制度における市街化調整区域内での建築許可であって、現行の提案基準等に従って審査されるべきものである以上、審査請求人らの様々な主張を十分に鑑みたとしても、提案基準第29号の要件を充足していることに変わりなく、本件処分が違法又は不当であるということとはできない。

## 2 結論

以上のとおり、審査請求人らに係る本件審査請求は不適法であるから、行審法第45条第1項を適用し、主文のとおり裁決する。

平成31年 2 月18日

横浜市開発審査会

会長 飯島 奈津子

## 教 示

- 1 この裁決については、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内に、横浜市を被告として（訴訟において横浜市を代表する者は横浜市長となります。）、裁決の取消しの訴えを提起することができます。  
ただし、この裁決の取消しの訴えにおいては、不服申立ての対象とした処分が違法であることを理由として、裁決の取消しを求めることはできません。処分の違法を理由とする場合は、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内に、横浜市を被告として、処分の取消しの訴えを提起することができます。
- 2 ただし、上記の期間が経過する前に、この裁決があった日の翌日から起算して1年を経過した場合は、裁決の取消しの訴え若しくは処分の取消しの訴えを提起することはできなくなります。なお、正当な理由があるときは、上記の期間やこの裁決があった日の翌日から起算して1年を経過した後であっても裁決の取消しの訴え若しくは処分の取消しの訴えを提起することが認められる場合があります。

別 紙

審査請求人目録

1	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇〇	〇〇〇
2	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇〇	〇〇〇
3	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇〇	〇〇〇
4	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇〇	〇
5	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇〇	〇〇
6	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇〇	〇〇
7	〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇	〇〇	〇