

審査請求書

平成19年11月12日

熊本市開発審査会 御中

審査請求人

住所 熊本市秋津町秋田 [REDACTED]
氏名 [REDACTED] [REDACTED] 印 (年齢) [REDACTED] 歳
住所 熊本市秋津町秋田 [REDACTED]
氏名 [REDACTED] [REDACTED] 印 (年齢) [REDACTED] 歳
住所 熊本市秋津町秋田 [REDACTED]
氏名 [REDACTED] [REDACTED] 印 (年齢) [REDACTED] 歳
住所 熊本市秋津町秋田 [REDACTED]
氏名 [REDACTED] [REDACTED] 印 (年齢) [REDACTED] 歳
住所 熊本市秋津町秋田 [REDACTED]
氏名 [REDACTED] [REDACTED] 印 (年齢) [REDACTED] 歳

行政不服審査法第5条（処分についての審査請求）及び
都市計画法第50条（不服申立て）

の規定により、審査請求を申立てる。

1. 審査請求に係る処分の表示

平成18年5月頃、熊本市開発景観課が、熊本市秋津町秋田 [REDACTED] に新築工事を計画された建築物（ [REDACTED] ）の熊本市建築指導課による建築確認申請事前調査に対して、「当該『飲食店』については、都市計画法第42条第1項に規定する用途の変更には該当せず、同条に基づく許可は必要ない」と判断した、行政の公権力の行使たる事実行為。

【添付1…平成19年9月7日付、公文書開景発000531号】

2. 審査請求に係る処分があったことを知った日

平成19年9月14日

【添付2…平成19年9月13日付、熊本市建築審査会裁決（審査会意見）】

熊本市建築審査会の裁決中や新聞報道で、熊本市は「庁内合議により係る許可を得る必要がないと判断した」かのように主張するが、実際には都市計画法第42条の規定の適格性の判断のための庁内合議は行っておらず、何時、どのような手続きをもって当該処分をなしたのか、判断の根拠を証する一切の書面も存しない。【添付3】また、審査請求人の調査【添付4】によっても、次の2)に示すように、開発許可を所管する熊本市開発景観課において十分な検討はなされておらず、ただ担当者が「居酒屋くらいあってもいいと思って即刻判断した」のでは、恣意的に行政行為をなしたと言わざるを得ない。

行政手続法では、行政庁は審査基準や処分基準を具体的に定め、かつ、これを公にしておくよう努めること、が義務づけられている。この点では、当該処分での明確な基準は存しなかったのであるから、行政手続法にも違反している。

【添付3…審査請求人からの「許可の必要なし」と判断したことを証する書面の開示請求に対する、該当文書の「不存在」を示す文書等開示請求拒否決定通知書】（詳細は次のとおり。付番は便宜上、開示請求時の順序を示す）

- 3 「飲食店」に「焼鳥屋」が含まれることとした根拠を示す文書
- 4 都市計画法第42条第1項ただし書き許可の申請書
- 5 当該許可申請が熊本市開発審査会に付議された際の付議、答申
- 6 都市計画法第42条第1項ただし書き許可書
- 7 都市計画法第42条第1項ただし書き許可が必要でないとした判断に係る担当課における決裁文書
- 8 7と同じく、関係各課部局の合意議事録、起案、決裁の一切の文書
(以上、一切が「不存在」なのである)

【添付4…開発景観課と再審査請求人らの話合いの要旨】

2) 開発景観課は、審査請求人らとの話合い【添付4】の中で、「建築指導課からの当該建築物の事前の照会に際し、都市計画法第42条第1項の当該開発許可に係る予定建築物の用途の変更に該当しないから、即刻、ただし書き許可を要しないと判断した」としている。その判断根拠を列举すると、

- ア) 昭和63年9月、熊本県知事が開発行為に関する工事の検査済証交付を交付した際に付した書面に「店舗」の用途との条件があり、飲食店は店舗である。
- イ) 都市計画法第34条1号の規定（当該開発区域の周辺の地域において居住している者の日常生活のため必要な物品の販売、加工、修理等の業務を営む店舗）に該当していると考え、「秋津レークタウンの中に飲食店、焼鳥屋、居酒屋くら

いはあってもいいだろう。あまり大規模な営業は駄目だが今頃は家族団らんで焼鳥屋に行くから、遊興飲食店でも問題ないだろう」と担当者が判断した。

ウ) 他の市街化調整区域で飲食店を許可した前例がある。

エ) 熊本市都市整備局発行の「開発許可申請の手引き」【添付5】(以下、手引きという)は一般的な手続きが規定されているだけで、個々のケースには手引きによらずに個別に判断している。

しかし、これでは正当、公正な根拠基準とは成り得ず、担当する職員の嗜好とか恣意によって重要な行政決定がなされてしまう危険性が高い。全国的にも都市計画法第34条1号で遊興飲食店を適用している例はない。熊本市での前例として挙げているのは、同法第43条第1項の開発許可を受けている区域以外の区域での兼用住宅、という別次元の例であり、しかもこれでさえも建築主に申請させ、許可証を交付している。当該建築物の許可申請を不要とするいささかの参考事例、判断根拠になるものではない。

また、当該建築物は都市計画法の第42条第1項の予定建築物等以外の建築物の(熊本市景観課の言う既設建築物の用途の変更ではなく)新築であり、したがって手引きによる市街化調整区域における建築許可の手続きフロー【添付5】で示されているように、建築主は予定建築物以外の建築の許可手続き(同法第42条第1項ただし書き許可の申請を開発景観課に提出し、許可申請審査を受け、熊本市開発審査会に付議され、答申を受けた後に建築許可証の交付を受ける)を行わなければならない。これを経ずに決定した当該処分そのものが違法である。なお、この許可を得ず建築した者には同法第92条4号で50万円以下の罰金が科されることと規定されている。

【添付5…開発許可申請の手引き＝第一章－14】

3) そもそも、市街化調整区域における当該建築物の計画された土地の用途については、昭和60年11月、熊本県指令建第438号の県知事の開発行為の許可に際して付された条件【添付7】に「建築協定を速やかに締結すること」があり、この建築協定【添付8】には「スーパーマーケット専用」と、明確な用途の規定がある。

一方、昭和63年9月の建第開第14号の開発完了検査済証に付された文書【添付9】に「建築協定が廃止となった場合においても…」との条件の記述があるが、これは、「建築協定を締結して、規定された用途制限等を尊重、厳守すること」であり、しかし、「建築協定は住民の合意により廃止される可能性があり、この土地は市街化調整区域で用途地域の定めがないから、万一協定が廃止となった場合でも、無

秩序にならぬよう以下の条件を遵守すること」と、定めているのである。

ところが特定行政庁は、この部分の「建築協定が廃止となった場合においても…」という、いわば仮定の文章を優先適用し、ここで「店舗」との建物の用途条件を付してあり、店舗が認められているのだから飲食店についても問題ない、と即断したのである。つまり、先の条件の「建築協定」【添付7】はあくまでも私人間の契約であり、後の工事完了時の条件【添付9】を「建築協定の有無に関係なく、これが最低基準」とであると解釈し、これにより店舗は都市計画法第42条の開発行為に係る予定建築物に該当する、と判断したもののようである。

建築行政にあたって、一般的に建築協定が建築基準法第6条第4項の建築基準関係規定の適合性確認の際の対象法令でない、ということ意識するあまりに、建築協定という書面に規定された重要な建築物の用途制限を軽視して、県知事の付加した開発許可の条件を曲解し、スーパーマーケット用地に本来建築が許されない飲食店の建築を許すこととなった。これは適用すべき基準の誤謬である。

【添付6…開発登録簿調書】

【添付7…昭和60年熊本県指令建第438号「開発行為の許可」】

【添付8…秋津レークタウン建築協定（抄）】

【添付9…昭和63年建第14号「開発行為に関する工事の検査済証」】

4) 秋津レークタウンは、市街化調整区域を住居専用区域として開発されたものであるが、開発の初期から著名な学識経験者が加わったプロジェクトチームによって、住民が終のすみかとして安心して暮らせるよう住環境の構想が練られてできあがったものである。この地域の住民が毎日利用するスーパーマーケットの駐車場をさらに敷地分割して、開発目的に合致しない遊興飲食店（住居地区の客よりも、むしろ他の市街化区域の客に飲酒させることを目的にしたもの）を開発区域内に建築することは法的に抑制されている。また、開発許可に付加されたどの条件によっても、この建物は床面積1,500平米以下と定められており、この趣旨を曲げて、単に投資目的による利潤追求のために細切れに敷地分割して店舗を新設し、テナントに利用していくということはこの開発許可条件に違反し、つまり都市計画法及び建築基準法に違反していると同時に不当である。

住宅専用地域の公益施設であるスーパーマーケットの駐車場スペースが狭くなれば利便性が損なわれ、客足が遠のき、ついには営業が成り立たなくなり、唯一のスーパーマーケットが撤退するおそれがある。本年11月30日から改正都市計画法が施行されるが、本事案のような都市計画法第34条10号イによる大規模開発は

特別の規定がなくなり、市街化調整区域での予定建築物以外の建築物の建築はより厳しく運用されるべきが改正の趣旨である。これらの観点からも、行政のなした処分の違法性はもとより、行政不服審査法に認められた不当性（たとえ合法であっても、なした処分の結果が市民に著しい住環境の悪化をもたらし、またはこのままでは今後も改善される方策が見込めない）についても、市民の住環境を守る立場から厳正な審査を願いたい。

5. 処分庁の教示の有無及びその内容
なし

（審査請求人の付言）

審査請求人は、当該建築物の中にさらにテナントとして建築中であった中華料理店への建築主事のなした建築確認について、これを違法、不当として、熊本市建築審査会に審査請求した。この裁決の中で建築審査会は「飲食店として当初確認処分された建築物のテナント決定に伴う平面計画の変更について行ったものであり、当初確認処分との用途の変更はない。したがって、本件処分では、建築物の用途の適法性等については処分庁（建築主事）の審査の範囲外であり、当建築審査会の判断の対象外である。」としている。

では、そもそもの、もとよりの当該建築物の用途の適法性等について、これを所管する熊本市開発景観課に「適法と判断した根拠と経緯」について説明を求めたところ、以上のような事実を初めて知ることとなったので、行政不服審査法に基づき、都市計画法に定められた開発審査会での審査を請求することとした次第である。

以 上