

答 申

審査請求人（以下「請求人」という。）が提起した消防法（以下「法」という。）17条の4第1項の規定（以下「本件命令規定」という。）に基づく消防用設備等の設置命令に係る審査請求について、審査庁から諮問があったので、次のとおり答申する。

第1 審査会の結論

本件審査請求は、棄却すべきである。

第2 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、東京消防庁〇〇消防署長（以下「処分庁」という。）が、請求人に対し、令和元年11月8日付けで行った、〇〇ビル（地上4階建ての建物。以下「本件建物」という。）に関する消防用設備等の設置命令（以下「本件処分」という。）について、その取消しを求めるものである。

第3 請求人の主張の要旨

請求人は、おおむね以下の理由により、本件処分は違法又は不当であると主張する。

- (1) 請求人は、本件建物の所有者であるが、平成8年6月1日に法定解散しており、多額の負債もあるため資力も乏しい上、本件建物の使用も管理もしていない。
- (2) また、本件命令書の命令事項は被命令者に具体的に明瞭に認識できなければならず、かつ自らが当該命令事項を行うことが法的及び物理的に可能でなければならぬものと言うべきであって（憲法31条、76条2項後段）、処分庁には、請求人が何をなすべきか具体的かつ明確に表示しなければならないという表示義

務があると言ふべきであるところ、命令事項は不明瞭かつ抽象的なもので請求人には認識不能であるから、処分庁はかかる表示義務に違反している。

(3) さらに、請求人が命令事項を行うことが法的に許容されているのか疑わしく、命令の緊急の必要性もない。

(4) 本件建物には管理者及び占有者が存在するにも関わらず、請求人に対し、いきなり命令を発するのは権限の濫用というべきである。

また、火災が生じた際に危険に晒される人命は、建物占有者やその利用客等であつて所有者ではなく、処分庁の強調するとおり、人命の守護こそが最優先であるとするならば、本件建物の使用を禁止すべきであり、また、占有者に対して消防用設備等（後記第6・1・(3)。以下同じ。）の設置等の指導や命令を行うべきであつた。

(5) 本件処分は請求人に対する不利益処分であつて、処分庁は本件処分を行う前に処分基準を具体的に定め、かつこれを公にすべきであつた（行政手続法2条8号ハ、12条）。そして、本件処分の名宛人となるべき者は権原を有する関係者（法2条4項）であるが、本件処分においては複数となるはずである。

そうすると、処分庁は少なくとも以下の4点の手続を行うべきであつた（行政手続法13条、30条、36条類推）。

ア 本件防火対象物の関係者の探知

イ 本件防火対象物の関係者の権原の探知

ウ 本件防火対象物の関係者のうち、権原を有する者の確知（法3条2項準用）

エ 処分庁が確知した「権原を有する関係者全員からの処分庁に対する意見陳述」のための手続

しかし、処分庁は、当該手続を一切無視した上、請求人のみを選択して狙い撃ちにし、本件処分を行っている。

- (6) 処分庁は、請求人の、本件処分の履行可能性を考慮したと主張するが、履行可能性の判断のためには知的能力、工事施工技能、資力の全てについて考慮することを要するが、それらの点について考慮した形跡は一切ない。

以上のことから本件処分の違法性は明らかである。

第4 審理員意見書の結論

本件審査請求は理由がないから、行政不服審査法45条2項の規定を適用して、棄却すべきである。

第5 調査審議の経過

審査会は、本件諮問について、以下のとおり審議した。

年 月 日	審 議 経 過
令和3年12月9日	諮問
令和4年2月15日	審議（第64回第4部会）
令和4年3月16日	審議（第65回第4部会）

第6 審査会の判断の理由

審査会は、請求人の主張、審理員意見書等を具体的に検討した結果、以下のように判断する。

1 法令の定め

(1) 用語について

法2条2項は、防火対象物とは、山林又は舟車、船きよ若しくはふ頭に繫留された船舶、建築物その他の工作物若しくはこれらに属する物をいうとし、同3項は、消防対象物とは、山林又は舟車、船きよ若しくはふ頭に繫留された船舶、建築物その他の工作物又は物件をいうとし、同4項は、関係者とは、防火対象物又は消防対象物の所有者、管理者又は占有者をいうとしている。

また、法8条1項は、複合用途防火対象物とは、防火対象物で

政令で定める二以上の用途に供されるものをいうとし、法施行令1条の2第2項において、政令で定める二以上の用途とは、異なる二以上の用途のうち別表第一(一)項から(十五)項までに掲げる防火対象物の用途のいずれかに該当する用途が含まれている場合における当該二以上の用途とするとしている。

(2) 立入検査について

法4条1項は、消防署長は、火災予防のために必要があるときは、関係者に対して資料の提出を命じ、若しくは報告を求め、又は当該消防職員にあらゆる仕事場、工場若しくは公衆の出入する場所その他の関係のある場所に立ち入って、防火対象物の位置、構造、設備及び管理の状況を検査させ、若しくは関係のある者に質問させることができると規定している。

(3) 防火対象物の消防用設備等の設置・維持について

ア 法17条1項は、「学校、病院、(中略)、複合用途防火対象物その他の防火対象物で政令で定めるものの関係者は、政令で定める消防の用に供する設備、消防用水及び消火活動上必要な施設(以下「消防用設備等」という。)について消火、避難その他の消防の活動のために必要とされる性能を有するように、政令で定める技術上の基準に従って、設置し、及び維持しなければならない」と規定し、法施行令6条において政令で定める防火対象物は、法施行令別表第一(以下「別表第一」という。別紙3参照)に掲げる防火対象物とする旨定めており、同表には、飲食店、共同住宅等が列挙され、また、複合用途防火対象物のうち、その一部が(一)項から(四)項まで、(五)項イ、(六)項又は(九)項イに掲げる防火対象物の用途に供されているもの等を挙げている。

イ 法施行令21条1項3号・イは、複合用途防火対象物のうち、その一部が(一)項から(四)項まで、(五)項イ、(六)項又は(九)項イに掲げる防火対象物の用途に供されているもの(別表

第一・(十六)・イ)で、延べ面積が300平方メートル以上のものについて、自動火災報知設備を設置するものとしている。

また、同条2項において自動火災報知設備の設置及び維持に関する技術上の基準を定めている。

ウ 法施行令26条1項は、複合用途防火対象物のうち、その一部が(一)項から(四)項まで、(五)項イ、(六)項又は(九)項イに掲げる防火対象物の用途に供されているもの(別表第一・(十六)・イ)について、同項1号により避難口誘導灯を、同項2号により通路誘導灯を設置するものとしている。

また、同条2項において誘導灯及び誘導標識の設置及び維持に関する技術上の基準を定めている。

(4) 技術基準に違反する建物の関係者への命令について

法17条の4は、「消防署長は、法17条1項の防火対象物における消防用設備等が設備等技術基準に従って設置され、又は維持されていないと認めるときは、当該防火対象物の関係者で権原を有するものに対し、当該設備等技術基準に従ってこれを設置すべきこと、又はその維持のため必要な措置をなすべきことを命ずることができる」と規定し、同条に基づく命令の相手方は、「当該防火対象物の関係者で権原を有するもの」、すなわち、技術上の基準に不適合な消防用設備等のある防火対象物の関係者で当該命令の内容を法律上履行できる地位にあるものである(消防基本法制研究会編・逐条解説消防法第四版596頁)。

そして、誰が同条にいう「権原を有するもの」となるかは、命令の内容が、自動火災報知設備等、これを設置することによって建物の一部となり建物の所有権に吸収されるもの(以下「固定的な消防用設備等」という。)の設置・維持を命じるものか否かによって具体的に決定され、固定的な消防用設備等の設置・維持を命ずる場合は、建物の処分権を有し、建物の構造面に変更を加え

ることができる建物所有者が原則として、「権原を有するもの」となり、建物の賃借人（占有者）は、建物所有者との契約により、固定的な消防用設備等の設置・維持について債務を負っている場合には「権原を有するもの」となると解される（関東一・消防措置命令の解説 214 頁から 216 頁まで参照）。

2 これを本件についてみると、本件処分を行うには、まず、本件建物が法 17 条 1 項の防火対象物に該当し、かつ、本件建物における消防用設備等が設備等技術基準に従って設置され、又は維持されていないことを要するため、以下検討する。

(1) 本件建物が法 17 条 1 項の防火対象物に該当するか否かについて

本件建物は地上 4 階建ての建物であり、法 2 条 2 項にいう防火対象物に該当する。また、1 階に飲食店（別表第一・（三）・ロに該当）があり、2 階及び 3 階にシェアハウス（別表第一・（五）・ロに該当）があり、4 階には住宅があることが認められる。

したがって、本件建物は防火対象物で、異なる二以上の用途（飲食店、シェアハウス、住宅）のうちに別表第一・（三）項に掲げる防火対象物の用途（飲食店）が含まれているから、建物全体として、別表第一・（十六）・イに該当する複合用途防火対象物と認められ、法 17 条 1 項にいう、防火対象物にも該当することが認められる。

(2) 本件建物における消防用設備等の維持・管理について

本件建物は(1)のとおり、別表第一・（十六）・イに該当する複合用途防火対象物であることが認められ、また、延べ面積が 300 平方メートル以上あることも認められるから、法施行令 21 条 1 項 3 号イ及び同 26 条 1 項 1 号及び 2 号に該当する防火対象物であり、自動火災報知設備、避難口誘導灯及び通路誘導灯を設置する必要があることが認められる。

また、法 17 条 1 項により、本件建物の関係者は法施行令 21 条、26 条に定める技術上の基準に従って、自動火災報知設備、避難口誘導灯及び通路誘導灯を設置し、維持しなければならないとされているところ、令和元年 9 月 5 日の実況見分 3 において、立入検査 1 の際に認められた法違反は、1 階飲食店部分の避難口誘導灯が設置されたことを除き是正されておらず、それに加えて立入検査 4 の際と同様、3 階の避難口誘導灯及び通路誘導灯が点灯しなかったことが認められることから、本件建物における消防用設備等が設備等技術基準に従って設置され、又は維持されていないことが認められる。

次に、本件処分の相手方は「当該防火対象物の関係者で権原を有するもの」であることが求められ、命令の内容が固定的な消防用設備等の設置・維持を命じるものか否かによって具体的に決定されると解されるから（上記 1・(4)）、これについてみる。

本件処分の命令事項は自動火災報知設備、誘通路導灯及び避難口誘導灯に関するものであるところ、これらの設備はいずれも設置することで建物の一部となり、建物の所有権に吸収されるものといえるから固定的な消防用設備等に該当する（同）。

また、固定的な消防用設備等の設置・維持に関する命令においては建物の所有者が原則として法 17 条の 4 にいう「権原を有するもの」に当たる（同）から、本件処分の相手方を本件建物の所有者である請求人としてなされた本件処分は適正なものと認められる。

なお、清算人は、本件建物の賃借人との契約書において、賃借人が必要な設備の設置を行う旨の特約が存在することについて言及していることが認められ、そのような特約が存在する場合には本件建物の賃借人についても本件処分の相手方となり得る（上記 1・(4)）が、清算人は、処分庁への対応を〇〇氏に任せ、自ら当該特約の存在を明らかにしようとはしていない。

また、職員が、〇〇氏を通じて請求人に対して、本件建物の占有者について、本件建物に対する消防用設備等の設置・維持権限を与えていることが分かるような資料の確認や提出を求めた際も、それに応じておらず、本件建物の所有者たる請求人のほかに「当該防火対象物の関係者で権原を有するもの」（法17条の4）の存在について処分庁が把握しようとすることに對し、非協力的であり、真摯に対応しているとは認め難い。

さらに、職員は、本件建物の賃借人に対しても賃貸借契約書の内容の確認を求めたが、奏功せず、処分庁が、本件建物の所有者たる請求人以外に本件処分において設置・改修（維持）を命じている消防用設備等を設置・維持できる権原を有するものが存することを確認できなかったことから、本件建物の所有者であり、消防用設備等の設置・維持義務を免れ得ないことが明らかな請求人のみを相手方として行った本件処分が不合理なものであるとは認められない。

したがって、本件処分は、上記1の法令の定めに基づき適正になされたものと認められ、違法・不当な点は認められない。

3 請求人は、上記（第3）のとおり、本件処分は違法又は不当であると主張するため、以下検討する。

(1) 請求人は、自らが解散法人であり、資力もなく本件建物の使用も管理もしていないことから本件処分に応じる義務はないと主張していると解されるが、法人はその解散によって直ちに法人格を失って消滅するものではなく、その清算が終了するまでは清算中の法人としてなおその法人格が継続する（平成元年2月22日大阪高裁判決）。そして、清算法人の権利能力はその清算の目的の範囲内に限定される（会社法476条）が、「清算の目的は、迅速かつ安価に現務を結了し、債権者に債務を弁済し、なるべく多くの財産を残余財産として株主に分配することにある」（江頭憲治郎編・会社法大系第4巻225頁）ことからすれば、本件建物

の適切な維持・管理により資産価値を維持することも清算の目的の範囲内と解することが相当であって、請求人に対して本件建物の適切な維持・管理を求める本件処分に応じることも清算の目的の範囲内であると解される。

また、請求人は本件建物の所有者であるから、本件建物の使用・管理を自ら行っていないとしても、そのことから直ちに本件処分に応じる義務が消滅するものとはいえない。

さらに、受命者の資力の有無については本件処分を行う上での要件とされている訳ではない。確かに、請求人の主張するように履行可能性を考慮するならば、本件命令書の内容を履行する上では消防用設備等を設置することができる業者へ委託することが通常予定されるため、資力を有する者に対して本件処分を行うことが望ましい。

しかし、請求人のみを相手方として本件処分を行った処分庁の判断が違法又は不当なものとは認められないことは上記2のとおりであって、かかる請求人の主張には理由がない。

- (2) 請求人は、本件命令書の命令事項が不明瞭かつ抽象的なもので、自らに認識不能である旨主張するが、本件命令書には命令の理由となる事実が記載されており、本件処分の命令事項に関する消防用設備等の設置及び維持の技術上の基準が明示されていることから本件処分の命令事項は本件命令書の記載から認識し得たと解される。

また、職員は、清算人に対して違反内容について個々に説明した立入検査2結果通知書を交付するとともに、職員から法違反の事実を理解できるよう十分な説明を行い、違反内容を明記した文書を清算人に交付していることが認められる。そのことから、本件命令書の命令事項が認識不能であったとする請求人の主張は、採用できない。

- (3) 請求人は、消防設備業者でないため、本件処分の命令事項を行

うことが法的に許容されているか疑わしく、命令の緊急の必要性もない旨主張するが、本件処分の命令事項について請求人自らが作業を行う必要がないことは明らかである。また、本件処分に当たって「緊急の必要性」は要件とされていないことから、請求人の主張は失当である。

- (4) 請求人は、本件建物の占有者に対する消防用設備等の設置等の指導や命令を行うべきであり、本件処分を本件建物の所有者である請求人に対して行ったことは処分庁の権限の濫用であった旨主張する。

しかし、本件処分の相手方を請求人のみとした処分庁の判断が不合理なものとは認められないことは上記2のとおりであって、本件処分が権限の濫用に当たるものとは認められないから、請求人の主張には理由がない。

- (5) 請求人は、不利益処分である本件処分を行う前に処分基準を具体的に定めた上で公表し、当該基準に基づき、関係者の探知、意見陳述等の手続を行う必要があった旨主張する。しかし、本件処分に関しては東京消防庁査察規程42条に基づき定められた東京消防庁査察事務規程事務処理要綱第39の別表第4により違反処理基準が定められており、本件処分に係る処理基準は、その項目18に規定されている。そして当該基準によれば「警告事項不履行のもの」については、「設置命令、回収命令又は維持命令」を行うものとされているところ、処分庁は清算人に対し、警告を行った上で、警告事項については是正されなかったことから、本件処分を行っており、本件処分は当該処理基準に従ってなされたものであると認められる。

また、本件処分は、法17条1項及び法施行令21条及び26条に規定する技術的な基準に本件建物が違反していることを理由として行われており、「施設若しくは設備の設置、維持若しくは管理又は物の製造、販売その他の取扱いについて遵守すべき事項

が法令において技術的な基準をもって明確にされている場合において、専ら当該基準が充足されていないことを理由として当該基準に従うべきことを命ずる不利益処分であってその不充足の事実が計測、実験その他客観的な認定方法によって確認されたものをしてしようとするとき」(行政手続法13条2項3号)に当たり、意見陳述のために聴聞や弁明の機会の付与を要するものではないため、請求人の主張は失当である。

- (6) 請求人は、処分庁が、請求人の履行可能性について考慮した形跡が一切ない旨主張するが、履行可能性については本件処分を行うための要件とはされておらず、処分庁が、請求人以外の本件建物の関係者も含めて本件処分の対象を検討した結果、請求人のみを本件処分の相手方としたことが認められるのは上記2のとおりであって、かかる主張には理由がない。

4 請求人の主張以外の違法性又は不当性についての検討

その他、本件処分に違法又は不当な点は認められない。

以上のとおり、審査会として、審理員が行った審理手続の適正性や法令解釈の妥当性を審議した結果、審理手続、法令解釈のいずれも適正に行われているものと判断する。

よって、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

(答申を行った委員の氏名)

松井多美雄、宗宮英俊、大橋真由美

別紙1から別紙3まで(略)