

現行の用途規制の課題

日本建築学会建築法制委員会
用途規制再構築検討小委員会
における議論の紹介

2016年3月7日

筑波大学システム情報系社会工学域

有田 智一

内容

- 用途規制再構築の検討の必要性について
- 用途規制の基本的性格、目的・機能
- 用途規制の現状・課題
- 現行制度の下で生じている問題、特徴的な事例
- 制度上の問題点
- 対応の考え方
- 条件付用途許可制度の可能性

用途規制の基本的性格

- 「地域内からの異質な用途の排除」+「地域内における等質性の確保」
- 法に定める適正な手続きに基づく権利制限
 - 正当な手続きを経て定められているべき+内容が正当である(土地利用規制としての合理性)
- 法の下での平等性: 地域内の規制内容の等質性
 - スポットゾーニング(一つだけ敷地を取り出してそこに違う規制を適用すること)の禁止
- 補償なき規制としての適正な範囲
 - 例えば開発の永久禁止のような規制は事実上の収用にあたる、補償なしには行えない
 - 一定程度までの開発は法的に正当な権利として認められるべき

用途規制の基本的性格

- 包括的に都市構造レベルのゾーンの配置・指定
 - (例: 東京都の用途地域指定基準: 一低専は概ね5ha以上のまとまった整形の区画)
- 一定区域内は等質の規制
- 規制の適用単位は敷地単位
 - 個別敷地レベルでの市街地環境水準目標を達成し、その集合体として、予め想定した地域・都市構造レベルの環境目標も達成するという前提
 - ⇒ 米国では宅地分割規制等が機能し、敷地の集合のあり方がコントロールされている(敷地の定義: 登記: 規模・分散: 併合・分割に関するルール的重要性)
 - ⇒ 敷地単位の集合体が形成する環境水準の予測可能性の担保
 - ⇒ この点が日本の課題
 - 日本では敷地 = 建築物との対応(建築基準法上の定義)でしかない

用途規制の目的・機能

- 「誘導的性格」

- マクロ的な都市機能配置(床配分)の役割
- インフラ負荷との関係
- 都市機能の増進

- 「予防的性格」

- ミクロ的な相隣環境調整の役割
- (負の)近隣外部性の制御
- 不適切な用途混在防止

用途規制の現状

- 用途規制は用途地域＋基準法別表第二によって実現されている
 - 地区計画の指定区域は用途地域指定区域の10%にも満たない
 - 都市計画区域 10,173千ha
 - 用途地域の総面積 1,857千ha
 - 地区計画の総面積 150千ha
- 建築確認制度に基づく用途規制の基本構造
 - 単体規定と集団規定を一体的に扱う建築基準法
 - 主に新築時点での「建築確認」(≠「許可」)に基づく仕組み
 - 建築基準法別表第二によって、用途地域毎に建築可能・不可能な用途が事前明示されている
 - 住居系専用地域(1低専～1中高)は、建築「できる」用途の限定列挙
 - その他の住居系・商業系・工業系用途地域は、建築「できない」用途を明示

用途規制の課題

- 建築用途に起因する負の外部性は、建物の器ではなく、器の中で営まれる行為(operation)によって判断されることが望ましい
- しかし、現行の建築用途規制は、器(建物及び使用する設備類)の状態を抑えれば、用途に起因する負の外部性をコントロールできるとの前提のもとにできている
- (用途規制対象の捉え方)
 - 用途規制の対象を次の3つの要素で捉える方法
 - **Building:**
器として設計・建設される建築物の種類・形態
 - **Occupancy:**
建物内部の空間を占有する機能(狭義の用途)
 - **Operation:**
機能を果たすためになされる活動とその運営

用途規制の課題：新たなニーズ

○新たなニーズ(世界共通)

- 異質用途排除＋地域の等質性確保だけでなく、地域のニーズに応じた複合用途化
- 既存建築ストックの転用と有効活用へ
- 事前確定的かつ固定的なsolutionではなく、長い時間軸の中で持続可能・柔軟な利用を許容する方向へ

○日本の現状と課題

- Occupancy の多様化
- 供用開始後のOperationが事前に予見しにくい
- 用途転用の増加：Buildingが同じでもOccupancy変化
- 規制システムの想定を超える内容・程度のOperationが発生している

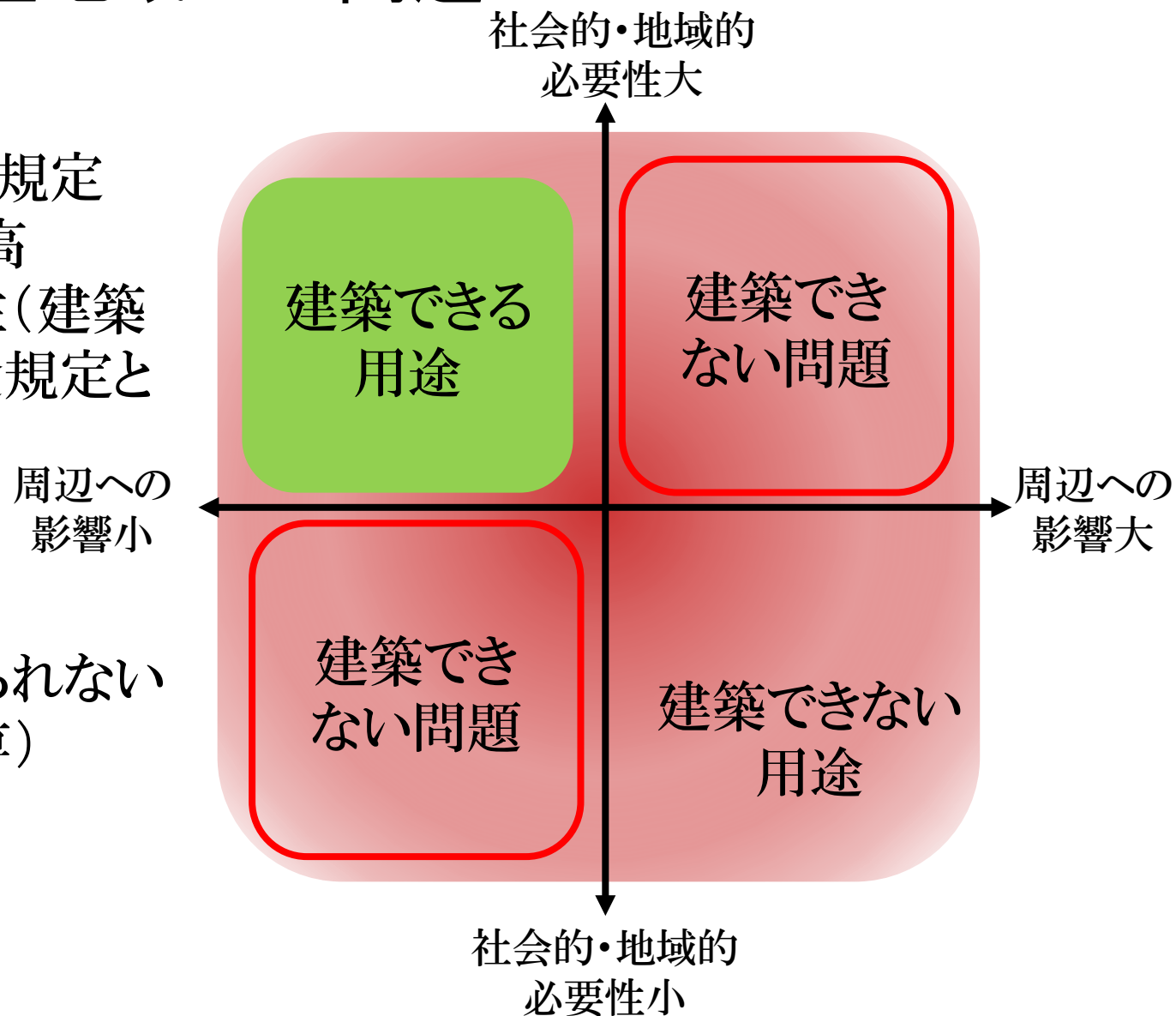
例：住専系用途地域での問題

建築できる用途規定

- 一低～一中高
- 二中高、一住（建築できない用途規定と併用）

建てたくとも建てられない問題の例（一低専）

- コンビニ
- 調剤薬局



建築できない用途を（条件は付して）許容したい（×→△）

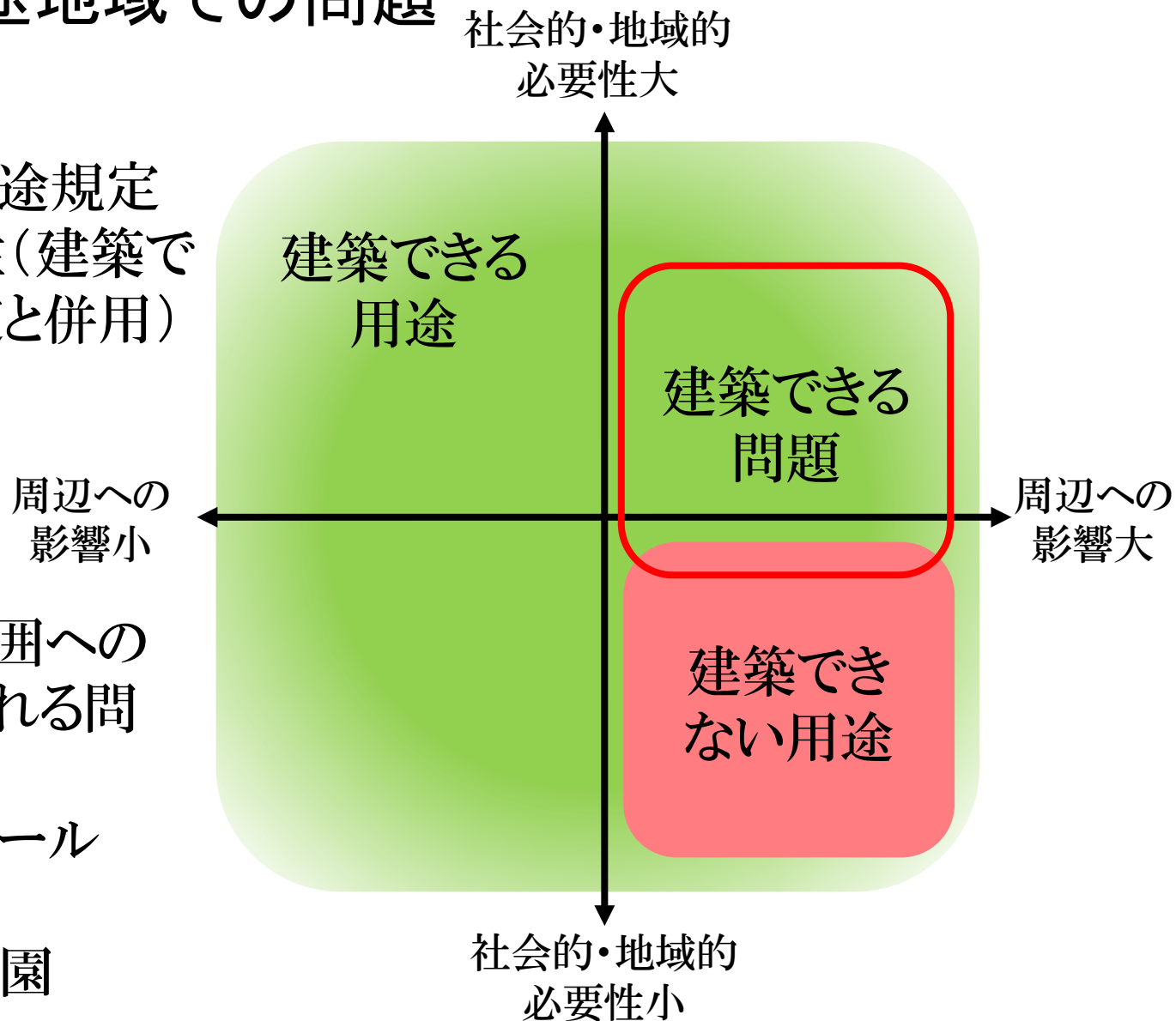
例：住居系用途地域での問題

建築できない用途規定

- 二中高、一住（建築できる用途規定と併用）
- 二住、準住

建築できるが周囲への配慮が必要とされる問題の例

- セレモニーホール
- 遺体安置場
- 幼稚園・保育園



建築できるが周辺への配慮を条件付けたい(○→△)

特徴的な事例：セレモニーホール

セレモニーホール：家族葬を行う小規模な葬儀場

- 近親者のみの少人数で行われる葬儀の増加
- 自宅では葬儀を行わない傾向の強まり などにより



類似用途は規定されないため住専系以外で立地可能

- 住居系地域：家庭的雰囲気づくりで戸建て住宅風
- 商業系地域：既存の空き店舗等の転用 など



周辺住民は反対

- 地域との不調和、交通負荷、騒音・臭い等
 - “死”による地域イメージ低下、精神的負担等
- しかし建築認められる

特徴的な事例：一低専の高齢者向け施設

- 高齢化進展に伴う介護老人保健施設の追加整備の必要性



- 一低専が現在指定されており、低層住宅市街地が支配的な地区
 - 一低専では立地の認められない規模・内容の介護老人保健施設の立地を誘導したい
 - 一低専の用途地域指定変更が困難



- 48条特例許可の運用に至る事例あり
 - (周辺への交通負荷等を低減する趣旨の配慮を敷地計画等において実施)

制度上の問題点

- 別表第二に列記されている(事前明示型)建築可・不可用途が限定的であり、多様化する用途の判断が困難
- 事前明示型の別表第二の内容を随時機動的に変更することは非現実的(別表第二は全国共通の国法に規定)
 - 社会ニーズの変化に対応して、本来許容したい用途に機動的に対応できない
 - 第一種低層住居専用地域におけるコンビニ、高齢者向け施設等への立地ニーズへの対応不可能性 → 特例許可へのニーズ
- 用途の定義が曖昧:合法的に建築可だが近隣外部性が発生する恐れ
 - 「住宅」用途は戸建て・共同の区分等の規定がない、工業専用地域以外どこでも建築可能
 - 「事務所」用途についても該当するものが広い
 - 地区・街区等の状況によって、組み合わせ・位置関係により近隣外部性が発生する恐れもあり
- 建築竣工後の建物用途の運営・管理をコントロールできない
 - 建築確認時点では予見不可能なOPERATIONのケース(カリスマパン屋など:通常想定される以上の近隣外部性を発生)
 - 近隣外部性の質・強度をアセスメントする技術基準が不明確(騒音・振動等)
 - 用途転用に伴う「運営・管理のみの変化」に伴う近隣外部性の変化に対応できない(戸建て住宅のグループホーム、シェアハウスへの転用の事例)
- 建築「許可」ではない
 - 住環境担保(近隣外部性の低減方策)のための条件付けが不可能
 - 近隣外部性の質・強度をアセスメントする手続きが不明確

対応の考え方：条件付用途許可制度の可能性

● 下記の6つの方法が想定しうる

- ① 建築用途の規定の詳細化による対応
- ② 国による一律の基準に加えて、地域特性を反映しうる仕組みによる対応
- ③ 住環境上の外部不経済等のアセスメント手法の高度化
- ④ 建物竣工後の事後モニタリングの手法
- ⑤ OPERATIONに関連する内容に対する規制として、個別業種毎の業法や環境基準等による一律の対応
- ⑥ (スポットゾーニングではない)1件毎の個別審査型の方法論
(特定用途に対する条件付許可)

● 条件付用途許可制度(⑥)の可能性(米国のSpecial Use Permitに準拠したアプローチ)

- ・新規建設中心の時代から既存市街地ストック活用中心となる時代の中で、前述の問題点を考慮した際に、1件審査型の柔軟な手法の有用性
- ・個別敷地の周辺状況を勘案して、外部不経済を軽減する解決策を柔軟に調整(許可条件として設定)、Occupancy+Operationも含めた判断へ

参考: Special Use Permit (米国)

ゾーニング条例で対象となる地区・用途を明示
 該当の計画を審査し基準満たせば条件付して許可

用途地区 Zoning Districts	農業、単数家族住居、複数家族住居、事務所、商業、工業、公園などの地区									
利用種別 Use Types	農業、住宅、レクリエーション、教育、ビジネス、小売、卸売、交通・倉庫、工場などの土地利用									

詳細

例	単数家族住居地区 RS12	複数家族住居地区 RM12	近隣ビジネス地区 NB
独立住宅	○	○	○
タウンハウス	×	○	×
テニスクラブ	▲	▲	×
理美容院	×	×	○

○ Permit as of Right: 権利として許可
 ▲ **Special Use Permit** : 個別審査経て許可
 × 不許可

1970年建築基準法改正時の案の段階(1967-68)では、三段階用途制限(①当然に許容 / ②**例外的に許可** / ③絶対的に禁止)の仕組みが検討された ⇒ 実現せず

条件付用途許可制度の可能性

今後の検討課題(例)

- 条件付用途許可
 - △用途(ニュートラル)を事前明示
 - 条件次第で許可、不許可のいずれの解決策も可能
- 対象とする領域
 - 例・建築法規と業法でコントロールすべき範囲との
分担
- 基準の規範となるべき土地利用計画
- △用途の具体像
- 許可基準・条件付けの具体像
- 申請手続きとフロー
- 審査体制の具体的な姿
- 異議申立システム
- 定期報告制度と用途変更・占有主体変更の扱い
- 違反是正

48条用途特例許可の可能性と課題

- 現実に48条用途許可活用へのニーズの増加
 - (例:1低専での高齢化対応施設立地の誘導等)
- 現状で建築不可のものを可とする方向の審査は可能
- しかし、現状で建築可のものに対して条件付け、あるいは条件次第で不可とする方向性での審査として活用できない
- 現行制度に基づき48条許可の適用を拡大してこれまでの課題に対応するためには、現行用途規制を規制強化側へ一旦指定変更し、建築不可領域を拡大して、選択的に48条許可を行うということがありうるか
 - ⇒ 一旦原則不可とすることは過剰な私権制限という批判がありうる＋原則不可のものを許可とする正当性を示すハードルが高い
 - ⇒ 「原則不可＋例外的に許可」を拡大することの一定の限界
- 自治体建築行政の現場での48条許可の運用拡大への抵抗感の払拭が課題:国の役割