

第29回 地域活性化ワーキング・グループ 議事録

1. 日時：平成28年3月7日（月）14:00～15:05
2. 場所：中央合同庁舎第4号館2階共用第3特別会議室
3. 出席者：
 - （委員）安念潤司（座長）、滝久雄（座長代理）、佐久間総一郎、松村敏弘
 - （政府）松永内閣審議官
 - （有識者）筑波大学システム情報系社会工学域 有田教授
 - （事務局）刀禰規制改革推進室次長、渡邊参事官、永山企画官
4. 議題：
 - （開会）
 - 有識者からのヒアリング
 - 「用途地域における建築物制限の緩和について」
 - （閉会）
5. 議事概要：

渡邊参事官 それでは、定刻となりましたので、規制改革会議第29回地域活性化ワーキング・グループを開催いたします。

皆様方には、御多用の中、御出席を賜りまして、誠にありがとうございます。

本日、所用によりまして、翁委員と長谷川委員は御欠席でございます。

それでは、議事を進めさせていただきます。

なお、本ワーキング・グループにおきましては、議事録を公開することとなっておりますので、御了承願います。

それでは、以後の進行は安念座長にお願いしたいと思います。よろしく願いいたします。

安念座長 どうもありがとうございます。

座長を仰せつかっております安念と申します。どうぞよろしくお願いいたします。

それでは、早速、議題に入ります。

本日は、「用途地域における建築物制限の緩和」を議題とし、有識者として筑波大学システム情報系社会工学域の有田智一教授から、現行の用途規制の課題についてお話をいただきたいと思います。

まず、それに先立ちまして、本件の概要について、事務局から資料1に基づいて御説明をお願いします。

渡邊参事官 資料1「用途地域における建築物制限の緩和について」という資料でございます。

現行制度の概要でございますけれども、建築物の用途制限ということで、市町村、これは東京都の特別区におきましては東京都になるわけですが、都市計画で定める12種類の用途地域に応じて、建築基準法に基づき建築物の用途を制限し、市街地の環境を確保しているということで、その下、参考1で12種類の用途地域を記載してございます。例えば、第一種低層住居専用地域であれば、低層住宅のための地域ということで、小規模な店舗、事務所を兼ねた住宅、小中学校などが建てられるということで、以降、地域に応じて建てられる建築物、建てられない建築物の制限がございまして。

2ページ目は、この分類を表にしたものでございます。東京都のホームページに載っているものでございまして、同様のものが各自治体のホームページに掲載されてございます。

3ページ、用途地域における建築物制限の例外ということで、まず1つ目が特別用途地区・地区計画の活用ということでございます。市町村が都市計画で定める特別用途地区、地区計画の区域内では、条例により制限を強化あるいは緩和することができるとなっております。このうち緩和の場合には、国土交通大臣の承認が必要ということになっております。

2つ目、特定行政庁の許可ということで、これはいわゆる48条のただし書許可と呼ばれているものでありますけれども、特定行政庁は、用途規制に適合しない建築物について、市街地環境を害するおそれがない、あるいは公益上やむを得ないということを認めて許可した場合には、立地を認めることができる、ただし、その許可の場合には利害関係者の出頭を求めて公開による意見の聴取を行い、かつ、建築審査会の同意を得なければならないということでございます。

このような用途地域の制限に関して、幾つかホットラインに要望が来てございます。2ポツのところですが、(1)～(5)まで記載してございます。詳細は別紙に書いておりますけれども、(4)と(5)につきましては、注2のところでございますとおり、国交省からの回答はまだ来てございません。(1)～(3)の要望につきましては、国交省の回答におきましては、先ほど申し上げました建築物制限の例外の措置によりまして「現行制度下で対応可能」ということになってございます。

簡単に別紙1～5の内容を御説明申し上げます。

4ページが別紙1ということで、具体的内容の中ほどでありますけれども、商業地域、近隣商業地域、準住居地域では、倉庫業を営む倉庫の建設が面積の制限もなく可能でありますけれども、要望にある場合には工場扱いとなって、商業地域、近隣商業地域であれば150平方メートル以下、準住居地域であれば50平方メートル以下の制限があるということでございます。

これに対しての国交省の回答は、先ほど申し上げましたように、「現行制度下で対応可能」ということではございますけれども、この工場扱いとなる倉庫につきましては、措置の概要のところの1段落目に書いてございますが、国交省によれば、その場所で継続的に、製造、加工、仕分、包装、荷造等の作業を行う建築物については、通常、工場として扱うという

ことで、通達で書かれているということでございます。

5 ページが別紙 2 でありますけれども、第一種中高層住居専用地域におきまして、具体的内容の中ほどであります、「銀行の支店、損害保険代理店、宅地建物取引業を営む店舗その他これらに類するサービス業を営む店舗」につきましては明記をされておりまして建築できる。ただし、税理士事務所、会計事務所、建築事務所等はこれに含まれないということで、建築ができないということについての要望でございます。

税理士事務所などにつきましては、分類で言うところの事務所として扱われるということでありまして、回答といたしましては「現行制度下で対応可能」ということでもありますけれども、制度の現状の一番下、なお書きで書いてありますが、事務所部分の床面積が延べ面積の 2 分の 1 未満であり、50 平方メートルを超えない兼用住宅の場合は、立地することが政令で可能になってございます。

6 ページ目、別紙 3 でございます。要望といたしましては、第一種低層住居専用地域におきましては、現行、コンビニエンスストアは出店不可、第二種低層住居専用地域におきましては 150 平方メートル以下であれば可能ということでもあります。これに対しまして、十分なサービスを提供できない状態だということで、第一種低層住居専用地域におきましても出店を可能としていただきたいということと、第二種低層住居専用地域においては 150 平方メートルというところを 200 平方メートルに緩和してほしいという御要望でございます。国交省からの回答は、同様に「現行制度下で対応可能」ということになっております。

7 ページ目、自動車修理工場の関係です。のところですが、技術的助言が発出されておりまして、48 条ただし書の特定行政庁の許可の運用に関する通達でありますけれども、その周知徹底ということと、第一種住居地域、第二種住居地域と準住居地域においての床面積が今、50 平方メートルあるいは 150 平方メートル以下ということになっておりますが、その緩和、また、床面積の算出方法が自治体間でばらばらであるということで、その統一化という要望でございます。

下から 2 番目の段落の中ほどにありますけれども、防音・騒音対策は大幅に向上しているほか、環境対策も進んでいるということで、床面積の緩和を検討すべきという要望で、回答はまだ来ていない状況でございます。

最後、8 ページ目、コンビニエンスストアの関係でございますけれども、工業専用地域では物品販売業を営む店舗、飲食店は建築ができないことになってございます。

要望といたしましては、特にコンビニエンスストアの出店規制を緩和してほしいということで、工業専用地域内の工場・事業で働く従業員、ドライバーからの要望は高いにもかかわらず、ニーズの高い地域で出店ができないということでもあります。

なお、国交省からの回答はまだ来ておりませんが、国交省から既に、状況に応じ、48 条のただし書許可を活用することによって、コンビニエンスストアの出店も可能であるという通達が出ておるとい状況でございます。

私からは以上でございます。

安念座長 どうもありがとうございました。

それでは、今日のメインイベントになるのですが、有田先生から御説明をいただきたいと存じます。資料2でございまして、事前に極めて詳細な資料をお送りいただいておりますので、これに基づいて御説明をいただけるものと存じますが、どうぞよろしく願いいたします。

有田教授 御紹介いただきまして、ありがとうございます。本日はよろしく願いいたします。

私、本日、内閣府の御担当者の方からこちらの表紙にございますように、日本建築学会の建築法制委員会というところでこういう用途規制について今、調査研究をしている委員会がございまして、そちらの検討内容について御紹介いただければというような趣旨の御依頼をいただきまして、それで今日参りました。

長期的には建築ストック型社会になる状況について学会では議論しています。今までの用途規制というのは新築件数が多い中で新築中心の実態に対応するには非常にふさわしい規制体系でした。今後、建築ストック型社会に変わってくれば、違う考え方も必要になるだろうということを見据えて、そのときに具体的な事例としてアメリカでこういう条件付用途許可制度というものを以前から運用しているということがあって、それを勉強しております。果たして類似の仕組みが日本で現実に着地するのか、検討可能なのかどうかというような勉強をしているということでございます。そういった意味で言うと、かなり長期的な視点で学会では検討を進めていまして、実際、この仕組みが日本のこれまでの過去の経緯、行政システムの現状に照らして、果たして本当に現実的に可能なのかどうかという検証はまだできていない段階で、そういった内容を今日は御発表させていただくような格好になっていまして、そういう意味で言うと、先ほどの資料1のような非常に短期的、現実的課題についての個別具体の回答を持ち合わせていないという意味で、今日お話しする話がこの場にふさわしいのかどうかと感じております。

安念座長 ふさわしいです。

有田教授 もう一つは、学会では大変実務に明るい方の御協力もいただきながら議論しているところではありますが、そうは言ってもかなり実務的に非常に詳細な部分について必ずしも正確さが十分かどうかという、そういういろいろな限界付きで、議論している内容について御紹介させていただくということについて、御了解いただければと思います。

1ページ目を飛ばしまして、2ページ目をまず御覧いただきますと、用途規制の基本的性格とございます。これはこういった用途規制がどういう性格で成り立ってきたかというおさらいのようなことをしているのですけれども、これはアメリカとかドイツとかいろいろところで100年近く前から用途規制が成立してきて、それが日本にも導入されてきているということなのですが、一つは、公法上の流れでの議論と、もう一つは民法的な仕組みでもっと長い歴史のものがああります。両方の歴史的な経緯を踏まえると、用途規制として一つは特に100年前でいえば工業系用途を住居系用途からどう排除するか、つまり、地域内

からの異質な用途の排除が目的でした。もう一つは、特に例えばアメリカの場合で恐らく高級な住宅地の環境を維持保全したいといった意味合いに基づくアプローチがあった。それでこの異質用途排除と地域内における等質性の確保という2つの大きな流れがあって、長い間をかけて制度が成立してきたということです。ただ、これは御承知のように、公共事業と違って補償なき権利制限である仕組みであるということ、それが一体どこまで妥当な範囲なのかということについて、様々な判例が蓄積されてきた中で、妥当な範囲というのが現在までに確立してきたというように理解しているということでございます。

そういった意味で、法に定める適正な手続が必要であり、正当な手続と、内容が正当かということと、補償なき規制としての適正な範囲は何かということ、それから、法の下での平等性ということから、地域内での規制内容の平等性も重要な原則になっている。そういう意味で言うと、特にアメリカではいろいろ問題になったと聞いているのですけれども、個別の敷地を1個だけ取り出して、そこだけ違う規制を適用するというのはおかしいということになってきたわけです。ただ、こうしたこれまでの歴史的経緯がある中で、例えば先ほどの建築基準法48条の特例許可というのは、ある意味でスポット的にそこだけ緩和しようという仕組みであって、その可能性が果たしてどれだけ今後拡大する余地があるかという議論に関連しているというように御理解いただければと思います。

3ページ目ですが、一方で、用途規制は、包括的な都市構造レベルのゾーンや機能配置の性格を持っていますし、その一方で、個々の敷地単位で規制を適用しているという性格もあります。例えば東京都の事例でいいますと、用途地域の指定基準を定めていて、その中で例えば第一種低層住居専用地域は、おおむね5ヘクタール以上のまとまった整形の区画で指定しなさいという基準があって、それらに基づく指定の結果として、これまでの現実の市街地の蓄積があります。これは用途ゾーンごとに違った指定基準があります。先ほどの議論の延長になるかと思うのですが、都市構造レベルである程度まとまった面的なところを指定する。しかも市街地というのはストック化していくので、頻繁に指定変更しない。ある程度規制の指定の内容の安定性が想定されているということです。それで一定区域内では同じ平等の質の規制がかかる。

一方で、規制の適用単位は敷地単位になるので、その敷地単位で規制をクリアして、ある程度の住環境水準を達成したものが集まって行って、ちゃんと全体の集合体として想定したものになっているかどうかということが大事になります。ですから、用途規制とあわせて、敷地分割の規制とか敷地の登記とか分割・併合にかかわるルールがどう機能するかというのがアメリカでは非常に重要です。これに対して日本ではいろいろ従来から登記と建築確認制度の連動が不十分であるとか、いろいろな議論があるのですが、それは日本の制度の経緯で、日本なりにやってきているということでございます。ですから、敷地単位の集合体がどういう環境を形成するか、それがちゃんと予測可能な範囲に収まるのかということが基本的な性格として考えておくべきことだと思います。

今の議論の延長で、用途規制としてはマクロ的な都市機能配置の誘導という役割があっ

て、一方で、敷地単位で見ると敷地の近隣レベルのミクロな相隣環境調整の役割もあって、マイナスの近隣外部性の制御とか、異なる用途間の外部不経済をどう防止するかという両方の役割があるだろうと思われます。

5 ページ目では、用途規制は、都市計画法に基づく用途地域と建築基準法の別表第二によって実現しているわけですが、先ほどの資料1の2 ページ目に東京都の事例の表がありましたが、これが全国共通の別表第二の内容を示してします。この中に と×とありますが、どの用途地域で何が建てられる、何が建てられないというのは基本的に と×で事前に明示されているということです。

5 ページ目のところに都市計画区域と用途地域と地区計画の面積を示しているのですが、全国で都市計画区域が大体1,000万ヘクタール強で、用途地域がその十数パーセントです。地区計画は用途地域と比べてさらにその1割にも満たない状況ですから、現実には、この用途地域制度によって概ね土地利用規制制度全体が今でも担保されているという状況でございます。

日本の特徴は建築確認制度が基本となっていて、あともう一つ、日本のユニークな点として単体規定と集団規定を一体的に扱っているということがあります。イギリスのような許可が中心の国もありますが、日本は許可ではなく建築確認が中心の仕組みとなっている。そして先ほど申し上げたように別表第二に建築可能・不可能な用途が事前明示されている。

もう一つ、先ほどの資料1の1番目に全ての用途地域が列挙されていますが、上から、第一種低層住居専用地域、第二種住居専用地域、第一種中高層住居専用地域、この3つは住居系専用地域ということで、別表第二にはこれこれの用途が建築できるという、建築できる用途が限定列挙されている構造になっていまして、それ以外の用途地域については、建築できない用途が列挙されているという構造になっています。

6 ページ目、学会では中長期的な議論をしていますので、この用途というのは一体何かということを一から考えている中で、用途規制の対象が下を書いてありますが、器として建設される建物と、その建物の空間を占有する機能とか主体、そして実際にそこで行われるオペレーション、活動と本当は3つに分けて考えられるという議論をしているところです。今の用途規制は新築段階でこのビルディングのところだけを捉えて規制をしている。このビルディングを規制すればオキュパンシーとオペレーションも同時に予測可能なものとして附随して制御できるであろうという前提で規制をやっていると考えられます。

7 ページ目に行っていただくと、既存建築ストックの用途転用とかと有効活用は諸外国では件数が多いけれども、日本ではこれから少しずつ増えてくる段階にあるのではないかという状況です。まだ日本は新築件数は多い。しかし、これからの時代は、既存ストックを転用する、器は全く変わらないけれども、オキュパンシーとオペレーションが変化する場合や、オペレーションがだんだん質的に変わっていくとか、オペレーションと器の関係が技術イノベーションによって変わってくるとか、いろいろなことが考えられるだろうということです。この3つをどうやって組み合わせで考えられるのだろうかとい

うのが恐らく考え方の枠組みとして課題になるだろうという議論をさせていただいているということです。

もう一つ、今までの用途規制というのは、異質用途の排除と、地域内は同じ質を確保するのだという、その考え方が基本となっていますが、しかし、アメリカではそういった形の用途純化のゾーニングのシステムを当初は持っていましたが、都市機能の活性化という観点で、選択的にダイナミックにミクストユース、複合用途を誘導するという方向に転換する潮流が顕著になってきました。複合用途を積極的に誘導する方向性の中で、異なる用途間のコンフリクトも同時に調整する仕組みを発展させていく方向性が今後求められているのかなと個人的に思います。

次に参ります。駆け足で申し訳ないのですが、8ページ目でございますが、これは住居系専用地域で建築できるという用途が限定列挙されているパターンのものです。縦軸はこの特定の用途が社会的、地域的、都市構造的に必要性が大きいか小さいかということ、横軸は近隣にとって迷惑度が大きいか小さいかということを示していて、必要性が高く近隣にも余り影響が及ばないものは建築できる用途として規定されているのだろうということです。しかし、二低専であればコンビニは建築可能ですが、一低専の地域でもコンビニが欲しいという要望が恐らく現実にあるだろうし、あるいは業態が変わることによって、調剤薬局などへのニーズも出てきている。

一方で、周辺への影響を考えるとというときにいろいろ難しい面があるということです。建築できない用途を状況によっては条件を付けて許可したいというニーズがあるだろうとここでは示しています。先ほど申し上げたように日本の用途地域では「か×か」を予め決める仕組みですので、もしこの地域で一低専が指定されているとこの用途は全部「と」することに事前に予め規定を変更するということになる、コンビニの場所によっては発生交通量の量とか、あるいは24時間営業ですと、時間帯によって一低専に期待される住環境にそぐわない状況になってしまうような特定の敷地ロケーションがあり得るだろう。街区の中のこの位置なら一低専が指定されている地域でも支障なく立地が許容できるかもしれないけれども、この街区の中側の場所は立地を許容しがたいというような即地的な判断の余地があり得るのではということをお我々の委員会では議論しているというように御理解いただければと思います。

9ページ目でございますが、こちらに示されている用途地域では建築できない用途を限定して指定しているので、建築できる用途はそれ以外の広範な内容になり得るということになってしまっている。ここに特殊な例を書かせていただいているのですが、セレモニーホールとか幼稚園・保育園というのは、よく新聞で近隣紛争が話題になって取り上げられているものの事例ということです。

これは一律にこれらの用途が建築可能であることによって紛争を起こしている。これを一律に「×」にすべきかということそうではないけれども、しかし、後から紛争になるくらいであれば、場合によって事前に何か条件付けをしたほうがいい可能性があるという議論があ

ろうということで例示をさせていただいています。

駆け足で恐縮です。次のページに行かせていただきますが、10ページ目は逆になっていますが、どちらかという今、現に建築ができる用途で問題になっているケースです。これは何で例示させていただいているかという、セレモニーホールについては、たまたま私どもで個別の事例調査をしたので挙げさせていただいているということです。今、家族葬を行う程度の小規模な葬儀場が増えて紛争も増えています。通常建築紛争ですと大規模なマンションなどの場合は建設段階から周辺との紛争が問題になるのですが、こちらの場合は例えば外見が少し大き目の住宅のように見える建物なので、建築が完成するまでは特段何も紛争は起きないのですが、オペレーションが始まったときに周辺住民の皆さんが驚いてしまう状態が発生するというように伺っています。建築基準法の別表第二では、特にこうした葬儀場は明示的な位置付けがあるわけではないので、一般の事務所等と同等の施設として扱われています。規模の小さいものであれば建築ができる。二種住居では普通に可能ということです。これはもちろん心理的な面の反対という場合もあるのでしょうけれども、私どもが以前調査した事例で言うと、例えば既存施設の用途の転用で商業地の角地にあり敷地内に十分な駐車場スペースが確保できないようなところでこういった営業をしようとして問題になった場合があります。具体的に建築規制で考慮すべき観点である交通負荷の発生で問題となるケースの可能性もあるだろうと思われま。

葬儀場のケースについては、現状では実際に問題が顕在化している一部の自治体で自主条例等で事業者と事前に協議調整する仕組みを作って対応されている事例が出ています。交通負荷が発生しないような工夫を事業者にお願いするとか、花輪は敷地境界の外に置かないでほしいとか、そういったまさにオペレーションに関する内容について協定のような方法によって対応しようとしている事例があって、それである意味では問題は収束しているということかもしれないのですが、オペレーションの質と周りとの環境との関係の問題が特定の場所で顕在化してしまう事例として御紹介したものです。

11ページ目は一低専の高齢者向け施設の事例です。高齢者向け施設については、いろいろところで新規立地へのニーズが高まっているということです。直近でも去年11月の技術的助言で、訪問介護ステーションについては既存の用途規制の範疇で読み得るということで対応されていると伺っているのですが、こちらの事例は48条特例許可を実際に運用した事例についての御紹介です。これは何かといいますと、一低専の指定が支配的な自治体で、実際に一低専らしい市街地が実態として広がっているので、個別にスポット的に一低専の用途変更をしにくいところです。記憶が定かではないのですが、入所の病床ベッド数が数十以上あると病院という用途の規定に該当するとか、面積規模も2,000~3,000とか5,000平方メートルぐらいの大規模なものになると、一低専では立地できません。一低専ですと600平方メートルに満たない施設ですとか、あるいは病院ではなくて診療所であれば立地の可能性があります、これは別表第二あるいは基準法の政令の規定でそのようになっている。こちらの自治体の場合はかなり規模の大きい施設の必要性が高いということで公

益性という理由で立地を許容せざるを得ない。ただし、一低専で周辺の道路基盤が余り十分ではない中で、交通負荷を与えないような条件付けをどうやってするかということで、この48条の特例許可を適用した事例が、そうたくさん出てくるわけではないのですがある。

そのときに許可の一つの効用というのは、建築計画で多少なりとも周辺の負荷を低減するような敷地計画についていろいろ協議して条件付けをできるというところがある。建築確認ですと違法でなければ申請内容のまま通ってしまうのですけれども、許可の場合は何かその中でほんの少しでも近隣への負荷を減らすような工夫というかソリューションを見つけて条件付けする余地があるということが48条許可のメリットと認識している次第です。

12ページ、ここは非常に強い書き方をしていますが、現状の仕組みがもう全くこれではだめだと言っているということではなく、状況に応じて難しい状況が出てくるという意味合いで書いているのですけれども、別表第二の仕組みというのは事前明示的で、国の法律に規定してありますので、なかなか機動的に法改正をするというのは難しいという中で、社会ニーズの変化に対応して、用途が多様化していたり、新しい用途が現れてくる中で、どうやって対応するかというのが難しいところがあるかと思えます。

ただ、別表第二を見ていただくと、その他これに類する用途という規定の表現が随所に使われていて、その他これに類する用途の解釈によってどれだけ用途規制の趣旨に近いものを現場の御判断で拾い上げるかということである程度対応可能な部分があるだろうとは理解しています。先日の訪問介護ステーション等に関しても、その他の類する用途で解釈できるだろうということ国の方から技術的助言を出されたのであろうと理解しています。しかし、機動的に何か対応するとなると、先ほどのコンビニとか高齢者向け施設などのように特例許可への要望があるケースもあるのかなと思えます。

先ほど工業専用地域でのコンビニの話がありましたが、それについても私が個人的に見聞した中では、実際に工業専用地域の指定地域で、コンビニというか店舗への要望がある場所があって、もともと工場の附帯施設として社員食堂的な施設が内部にあれば別に問題なく処理できていたものかもしれないのであって、その施設が外部化されると、それは新たに必要になるだろう。こういった場合はちゃんと自治体も機動的に特例許可を出されている事例があります。それも明示的に件数が出てくるわけではないのですけれども、それで十分対応されているように感じている次第です。

12ページの3点目に行くのですけれども、用途の定義が曖昧と書かせていただいているのは、今、基準法の別表第二での住宅用途というのは住宅という定義しかなくて、これは例えばアメリカでは例えば戸建て住宅とか共同住宅というのがそれぞれ違う用途のカテゴリーとして扱われているのですけれども、日本の場合は住宅で一本化されているわけです。これはそういうように決めることが日本のこれまでの文脈では一定の社会的合理性があったのだろうと思うのですが、今、現実には例えばワンルームマンションに関して、いろいろ近隣と紛争がある場合に自主条例を作られて対応されているケースもあります。あるい

は新築段階で住宅として許容された集合住宅が、ウィークリーマンションのようなオペレーションになると、それは旅館に近い性格がでてくるのではないか。旅館という用途は御承知のように、不特定多数の方がいらっしゃる施設だということなので、いわゆる低層住居専用地域系では許容されていない用途です。こうしたグレーゾーンが論点として出てきていて、それでここに書かせていただいたわけです。事務所についても先ほどの事例にありましたように、いろいろなものがあり得るということです。

建築竣工後のオペレーションをどうコントロールするのかということについては、これは私が実務を余り理解していないところもあるので、うかつなことを申し上げにくいのですけれども、モニタリングといいますか、実際の使用状態に対応していく規定をどうするのかというのは、思考実験として重要と考えているということです。

例えばエレベーターの管理に関しては、定期報告が行われていますが、用途に関してこういった必要性がどの程度あり得るのかということでございます。ここにカリスマパン屋と書かれているのは、特別なパン屋さんかどうかというのは、規制執行側は事前に分かりませんので、普通に立地させて問題ないと思ったらかなり広域集客力のあるパン屋さんであったということになると、遠方からの来客者の車の駐車の問題を起すといったことがあるというケースのことでございます。

許可であれば、先ほどの48条許可のように個別に条件を付けることによって建築計画をうまく誘導するということができるのですけれども、許可の仕組みがないとすると、近隣外部性を低くする方法とか事前に住環境についてのアセスメントをする手続が特にないので、まさにこの別表第二の設定で全てが決まるので、これをどう考えるかということかと思えます。

13ページ目は、こういった現状の問題点に対してどういった方法があり得るかということで、当然現行制度をまだ十分に活用し切れていないのではないかという御意見が常にあると思います。私もそのとおりだなと思うところがあります。地区計画とか特別用途地区というものもありますし、問題の発生状況に応じては、建築用途の規定内容を詳細化すれば対応できるところもあるだろう。それは の観点も同様です。

一方で、 については、騒音などがどれだけ問題になるのかということであると、規制は基本的には建築が完成した後で騒音を測定するのではなく、建つ前に完成後を予測してアセスメントをしなくてはいけないので、余りコストをかけずに簡便にアセスメントできる方法について技術開発が行われるかどうかという観点です。想定ではそういうことも当然あり得るのだろうなということを書いていきます。

それから、 は竣工後のモニタリングの方法があるかという点です。 については、オペレーションの議論については、建築空間、土地利用の規制によるのではなくて、それぞれの業固有の規制とかあるいは環境基準による規制による対応もありえますので、そちらとどう役割分担するかという議論もあろうかと思えます。

このような対応策が考えられる中で、もう一つ最後の で個別審査型の方法論として、

48条許可に近いものとして、アメリカの特例許可というものがあって、これはコンディションを付けて用途を許可するという仕組みでございます。今後既存市街地ストック活用中心となる時代では1件審査型のアプローチによる対応があり得るのではないかと。全てこれに対応すべきと言っているわけではなくて、当然これはシステム運用の社会コストを上げるような議論をしていますので、社会コストが上がったら、それを上回る社会的便益があるかというのが明らかにならなければこういったことはできない。アメリカでこれだけの実績がある方法について日本の文脈でこれがどれほど可能性があるのかというのを今学会では勉強させていただいているというように御理解いただければと思います。オキュパンスー、オペレーションを含めて判断できる方法がないかということです。

次をめぐっていただくと、アメリカのSpecial Use Permitの仕組みが非常に簡便に書いてあるのですけれども、アメリカの場合は自治体ごとに個別にゾーンの種類とそれに対応した日本という別表第二のようなものが自治体ごとに独自に作られている状況だと思っていただければと思います。様々なゾーンの種類があって、それに対して例えば独立ハウス、タウンハウス、テニスクラブ、美容院とかの用途のカテゴリがあります。こういったゾーンと各用途カテゴリの組み合わせごとに と と×となる用途が予め決められていて、特別な審査プロセスが必要になる の用途を事前に明示する仕組みだと理解しています。

実はこれに近い案は、1970年の建築基準法改正時の案の草稿の段階ではこういうことが議論されていたけれども、実現しなかったということについて、岡辺重雄さんが研究されて博士論文としてまとめられています。日本でもある程度これに近い議論がなされていた。当時のいろいろな状況により実際には今の形で法制度が実現することになったと伺っています。

15ページ、これは今後の検討課題ということでいろいろ書かせていただいているのですが、先ほど申し上げたように、詳細な審査手続は広い意味では今の48条許可と同じように公聴会を開いて議論して建築審査会のような行政委員会審議した上で許可をしていくことになる。そのときにどういう許可条件を付けられるか、あるいは不許可の場合どうするかという問題は当然出てくると思われま。いずれにしても日本の現状を考えると、まだ諸外国と比べれば、新築の件数がまだ多いと思われま。それをむしろ非常に限られた専門スタッフの人数でこなさなければいけないという現状がある中で、こういった行政運営コストというか、社会運営コストを上げるような制度変更の議論はなかなか難しいことだと思いつながら申し上げているのです。いずれそういった可能性があるのかどうかということについて現在議論させていただいているというようにお考えいただければと思います。当然、許可ということであれば、不許可、許可の基準というのはいかにか、違反是正をどうするかということについても、こういった現実性があるかというのはいまだ研究途上というように御理解いただければと思います。

最後のページになりますが、現状でも48条許可が活用されているということで、これも先ほど申し上げたシステム運用コストと社会的便益の関係でいえば、この件数が大幅に増

やせるかという難しいかもしれませんが、ただ、今までよりももう少し柔軟に活用する可能性について議論ができないかと思っています。

そのときに、今日、私が申し上げてきたのは、現状で×の用途を にするということは、今でもこの仕組みはあるということで、先ほど私が申し上げたように、現状で の用途なのだけども、もう少し条件を付けたいというケースも、これからの建築ストック社会になると社会的ニーズが出てくるのかなと考えています。それには今の仕組みはすぐに対応していないので、長期的な課題として議論したいと考えているということです。

現状では、先ほどのいろいろな現実のニーズに対応して、状況によっては48条許可を運用するということはあり得ると思います。用途指定を規制強化側に一旦指定変更してから48条許可を活用して状況に応じて選択的に緩和するという適用方法を拡大的に活用するのは難しいのではないかと。×の用途を増やすような指定変更をすることは、過剰な制限になる懸念も生じると思われます。

一方で、この48条許可は、現状では例外的な許可だという意識が現場の御担当者に強いのかなと一般的に推察しますので、限られた範囲で私が現場の方のお話を伺った限りでは、48条許可はあまり使うものではないという意識があると思います。一定のタイプについて、これは48条許可で対応してもいいのだよという社会的合意が仮にあるのであれば、それについては国の方からガイドラインによって、こういった条件を満たせば、48条許可で対応する可能性はあるのではないかということについて、今までもそういった技術的助言を出されてきたと理解しているのですが、そういったものを充実することによって、行政の現場とか事業者の方にシグナルを送られるということには意義があるのかなと考えています。

すみません、長くなりましたが、以上です。

安念座長 どうもありがとうございました。

それでは、残りの時間はディスカッションしたいと思います。どうぞどなたからでも。

用途規制は用途規制と銘打っているからには、やはり基本的には建物の中で行われるオペレーションに着目して今までもなされてきたのではないかなという感じは何となくするのですが、そう簡単でもないのですか。

有田教授 結局、ただ、先ほども申し上げたように、建築規制側としては建築の図面を判断しているということで、そういう意味でいうと、外形的なところをチェックしてきたということかと思います。そういう意味では、なかなかこの場で申し上げるのは適切かどうか分からないのですが、よくラブホテルのようなものを周辺住民の方は嫌がるというときに、これはある種のオペレーションの特殊な質だと思うのですが、それを自主条例のような方法で規制しようとするケースがありますが、規制手続き上は外形的な何かフィジカルな基準で判断する方法でないという運用が難しいですが、明確に普通のホテルとそうではないものという峻別するという基準を作るとするのは、自治体の現場では大変難しいのではないかとこのように個人的には推察します。

安念座長 そうでしょうね。例えば今、先生が御指摘のように、住宅は住宅というもの

しかありませんね。しかし、住宅というのは恐らく千差万別で、しかも他の用途、例えば教会とか寺院とか大体どこでも建てられることになっているけれども、小さい宗教施設なら住宅と別に変わらないようなものを幾らだって考えられますけれども、これは結局建築確認を出すか出さないかというところで判断をするわけだから、図面だけ見ると、まさにこれは人が住むためである、これは礼拝用であるということがクリアに分からないことも実際には幾らでもあるということなのでしょうね。

有田教授 紛争事例の中には、これはゲストハウス専用なのか、個人の方がずっとそこに定住するための住宅なのかという違いをなかなか判断しがたいということが議論になった事例もあると伺っています。

安念座長 そうですね。

どうぞ。

佐久間委員 どうも御説明ありがとうございます。先ほど最初に事務局から紹介のあった、これはホットラインに寄せられた要望の一つですけれども、工業専用地域における物品販売業、つまりコンビニエンスストアの出店規制の緩和、この要望に関してでございます。先ほど先生のお話にも出ておられたように、ストックのときとそうでない場合で考え方が違う。全く新規に開発する場合には工業専用地域という指定があることの意味は分かるのですが、もう一旦工業専用地域に指定されていて時間がたち、もうやめてしまった工場があると。余り拡大する見込みがないというような状況であっても当然工業専用地域であればコンビニは出てはいけないということなのですが、その出てはいけないという合理性は何なのでしょう。もちろん、制度上できないというのはそのとおりなのですが、それを制度上、規制すべきだという考え方はどういうものがあるのか、教えていただければと思います。

有田教授 適切なお答えなのかどうか分からないのですが、工業専用地域がかかっている地域があって、ある程度工場が集積していて、自治体のいわば大きな方針として、そこではちゃんと工業用途の相乗効果というか、増進を図りたいという政策意思がはっきりあれば、その工業専用地域はそのまま維持されるわけですね。そうすると、その中ではデフォルトではそういったものは規制される。工業専用地域というのは、工業用途を守りたいという趣旨です。準工業地域が指定されているような地区は、住宅と工業が混在し得る地域で、よくあることなのですけれども、ある工場が住宅用途に変わってしまうと、後から立地してきた住宅用途側が、もともとその地区に立地していた工場に対して騒音がうるさい、何とかならないのかとかいう形での紛争が生じることがあり、既存の工業用途がむしろ守られないということで問題が起きるケースもあるわけです。ですから、工業専用地域があるということは、工業用途をちゃんと守りたいという自治体の意思がちゃんとあるのであれば、それがその地域として維持されるのだらう。

逆に、今、工業系用途の維持がなかなか難しくなっていて、工場が転出してしまっていて、空き地が増えている。そうすると、将来の土地利用についてはもう少し他の用途を柔

軟に誘導していきたいという自治体の意思があれば、それは工業専用地域ではなくて工業地域か準工業地域かというのに都市計画の意思によって変えていくということが一応本来のアプローチかなと。

安念座長 建前はそうでしょうね。

有田教授 はい。それをさせていただくしかないと思います。ですから、そういう工業専用地域みたいな用途純化のためのツールと用途混在できるツールと両方を持っておくということは大事で、それを自治体の方で適切に使い分けていただくしかない。そのときに用途変更の機動性がどの程度あるかというのはそれぞれの現場でいろいろ課題を抱えられているのかなと想像します。

安念座長 どうぞ。

佐久間委員 ありがとうございます。

既存の工業専用地域で今、先生がおっしゃられたような状況になっていて、ある地域内の全員の権利者がどうしてもコンビニがあればよりみんな働きやすいのでコンビニを入れたいと言っても、これは関係がないということになるのですか。それはあくまでも行政に対してのお願いでしかない。

有田教授 私が限られた自治体の限られたケースですけれども、工業専用地域でコンビニをこの48条特例許可によってお願いして、行政もその事情を重々理解していて、定常的にそのゾーンの工業専用地域ではそんなに頻繁に毎年出てくるものではないのですけれども、コンビニを特例許可で出されているという事例があるというように伺ったことはあります。ですから、工業専用地域自体は維持したい。それ自体、用途地域自体を緩和したくはないという意思があって、その上で選択的にコンビニについては、そういうところはちゃんとそういった地域だということなのでコンビニについても大きなトラックがとまりやすいような駐車場をちゃんと作っていただいた上で作っているというようなケースを伺ったことはあります。

安念座長 今の佐久間委員がおっしゃったことの延長で言えば、そのゾーンに住んでいる人が一人残らず賛成するということは普通ないだろうけれども、仮にあるとすれば、それは異なる用途の人が入ってきて、そのゾーンにいる人にとっては外部不経済が一応ない、少なくとも主観的にはないという状態だということですね。

もう少し拡大して考えれば、全員でなくてもいい。例えば3分の2の人がオーケーだと言えば、特例許可を当然に与える、あるいは特例許可を与える上でも非常に重いウエート付けをするといったような制度というのは考えられなくもないとは思いますが、それはやはりいろいろ問題が起きるのでしょうか。

有田教授 これは全く私の私見なので何が正しいかというのは分からないのですけれども、今、現状で言うと特例許可というのは、まさに特例で1件ごとの個別審査という建前になっていると思います。ある特定の定型化できるものを進めていくのであれば、国として何か技術的なガイドラインを出されるということがあるかなと思います。ただ、合意形

成に関して言えば、これは必ず特例許可というのは公聴会を開くことになっていますから、そこが適切に運営されて、そこでちゃんとしかるべき議論が尽くされて社会的合意形成がなされたかどうかということによるのかなと思いますので、何分の1かという数字が一律に杓子定規に運用されてそれを超えないといけないかどうかということは、なかなか御判断は難しいと思います。

安念座長 アメリカのSpecial Use Permitですけれども、これと日本の特例許可との違いは先ほど教えていただきましたが、アメリカの場合は法令上というのか、のものが初めから明示されている。つまり、脈がありそうなものがちゃんとリスト化されている。他方、絶対だめというのも多分あるだろう。日本の場合は全部何でもかんでも可能性としてはあるのだけれども、その中でもどちらかといえば脈のありそうなものはこうですというものの列記はないわけですね。その点のほかにも何かアメリカの制度と日本の特例許可との間には顕著な相違点はございますか。

有田教授 私の理解では、アメリカでは先ほど申し上げたように別表第二に相当する表に と と x が規定されているのですけれども、 の用途としてPermitted use、Pという記号と、Conditional useとされるC、Cが に相当するのですけれども、それからxの用途があるということです。それ以外にある意味では日本の特例許可に近いといえますか、もともと本当にxの用途だけれども、個別の敷地の特殊条件で一律の基準の適用が難しいものについて、極めて例外的に許可をするというバリエーションという仕組みがあります。ですから最初からコンディショナルユースの仕組みとの二本立てでやられています。バリエーションの方は余り積極的に運用すべき趣旨の制度ではないと理解しています。私の敷地はたまたま不利な状況に置かれているから杓子定規に規制を適用されると過剰な権利の制限ではないかという場合にアピールをするという形でバリエーションが認められる手続きになっている。コンディショナルユースの場合は、許可されうるかどうかについては、最初の段階ではある意味ではニュートラルです。これはただどういったものを指定されるかというのは、自治体のお考え次第で、どちらかというとな隣のいろいろもめごとが起きやすいものをあえて最初から指定してあることもあるようです。例えば携帯電話のアンテナのようなものは、別にそれは最初から にしておけばよさそうなものですが、一定程度の方がこれは健康被害があるのではないかと必ずクレームをおっしゃってきて、実際には健康被害はないと分かっているとしても、必ずそういう議論が起きると分かっているから最初からそういう場を設定するために としているという場合もありますし、あるいは用途が極めて細かく予め書けないケースで、例えば宗教施設は多くのところで の指定になりやすいですけれども、それは宗教施設によっても極めて大規模な集客施設に近いケースがあってショッピングセンターのような大きなホールを持ってたくさんの人がいらっしやるので駐車場のレイアウトが必ず問題になるという場合がある。あるいはすごく少人数の利用者しか来ないことを想定した施設である場合もあります。この両者の違いは事前には分からないので、その計画案が出てきてから、そういう交通負荷に関して議論するために、コン

ディショナルコースが指定してあるという場合もありますし、いろいろです。

安念座長 どうですか。日本でも早晚先生がおっしゃったコンディショナルな許可制度のようなものが問題になってくるだろうと思うのです。特にこれからストック中心で運用していくとなると、30年前、50年前に竣功時に想定していた用途のままというのはなかなか難しく、少しずつ変えていくというようなことになるだろうと思うのだけれども、その場合は用途規制との関係ではコンディショナルなものにならざるを得ないということは十分生じると思うのですが、その場合、コンディションの付け方というのは大変難しいだろうと思うのです。例えば先ほど先生がおっしゃったように、ある程度人が集まるので駐車場を確保してくれということであれば、これは外見的に駐車場で何台止められるということは分かりますが、例えば営業時間はここからここまでにしてくれというようなオペレーションそのもの、人間そのものの働きですと、これはなかなか事後的にポリシーングするというのが難しくなってくると思うのですけれども、どうでしょうか。しかし、そうは言っても、どのように使うかという人間の営みそのものに条件を付けなければなかなか条件付けをする意味がないのではないかというように思うのですが、先生はどうお考えになりますか。

有田教授 私の理解が正確でないところもありますが、例えばサンフランシスコでは営業時間帯の違いとゾーンを組み合わせ、その営業時間に関して条件付けをしています。ただ、それが実際に適法に運用されているかどうかという違反是正も含めた執行体制はどうなっているかということについては、ちゃんとした調査が必要と思います。ただ、それは実施されているということです。それがでは日本では可能なのかというと、今、日本でもできるでしょうかとはとても自信を持って言える状況ではございません。営業時間については業法で対応し得る領域があるといった意見が必ずあると思います。明らかにサンフランシスコは地区ごとの特性を考慮した営業時間規制をしているのですけれども、それが日本でも今後そういう文脈があり得るのかどうかということについては、まだ調査すべきというか、勉強すべき余地が、まさに行政法の先生方に御教示いただきながら学会でも議論したいと考えている領域でございます。

安念座長 今のような事例だと、ゾーニングで実際に営業規制をやってしまうことになりますね。そういうものは本当に許されるのかなというのはまた多分大問題なのだけれども、そこに踏み込まないとコンディショナルということの意味が多分なくなってしまうのではないと私は直感的には思うのです。

有田教授 私どもが議論しているのは、同じビルディングの器で、同じ中身を売っている商業施設で、5時で営業が閉まるのと24時間営業しているのでは、当然周辺に与える環境負荷は違うだろうという議論のもとに、アメリカでは議論されていると思います。限られた事例かもしれませんが、日本でもそういった紛争事例で、営業時間に関して周辺住民からいろいろ御要望が出て、事業者との間でいろいろ御議論されているというケースを私は伺ったことがあるのですけれども、なかなかそれは調整が難しいところがあると思いま

す。

安念座長 どうぞ。

佐久間委員 今、48条で、例えば先ほどの例で工業専用地域にコンビニエンスストアの出店を認める。このときに何台分の駐車場を確保することというような条件を行政が付すことはできるのですか。

有田教授 実質的にはできると思います。

安念座長 許可ですからね。確認ではないからね。

ただ、これも行政法の一般理論だけれども、条件を付けられる限界がどこまでか。およそできないような条件付けるのは許可しないのと同じですものね。その限界もまたこれで難しいのだろうと思います。

先生も今、我々が具体的に扱っている案件についての国交省からの回答を御覧いただいたと思うのですが、48条で行けまずという返事は、実は一番困るのです。それはそのとおりなのだけれども、全然予測可能性がないですね。やってみないと分からないということになってしまって、法制度の説明としては全くそのとおりなのだが、それでは少なくともビジネスとしてはなかなか使い道がないなというのが率直なところなのですけれども、何かいい点はないですか。

有田教授 その点については、大変申し訳ないですが、私も何か個別具体の案件について、こちらの方が望ましいのではないかと申し上げるような十分な学術的エビデンスを持ち合わせていませんし、一般論としては凡庸な回答しかないのですけれども、先ほど申し上げたように、やはり規制を運用する社会システムの運用コストと実際の社会的便益とのバランスで規制制度は成立するので、ですから、まさに訪問介護ステーションのようになりかたの件数が今後出ることが予測されるものであれば、既存の制度の運用改善で対応しうる範囲を検討するとか、どれだけの件数が出るだろうかということの予測で適切な対応策が決められるのだろうなと思います。その意味で現行制度でもいろいろなアプローチがあって、特別用途地区を指定するとか、48条許可をやるとか、いろいろなアプローチを組み合わせることによって、相当程度現行制度でも十分対応可能な範囲があるはずだと私は考えています。そこで一般的なルールを変えることのいろいろなインパクトを考えたときに、一方で自治体の現場がどのようにフレキシブルに対応して頂けるかというのはいろいろそれぞれの自治体においてお考えがあると思いますし、その点に関して、場合によって国の方がいろいろな助言をされることの有効性がある場合もあるのかなとは考えています。

安念座長 そうですね。いっぱい実例として出得るということは、それだけ社会的ニーズが高いということだから、その特例許可を与えることによる社会的な便益がそれなりにあるということ推定させるわけですね。

有田教授 仮に最初は、これは推測ですけれども、特定の用途に関して48条許可のがあちこちで件数の実績が増えて、許可のときにどういう議論がなされてきたかということが

社会的に共有されると、一定の経験則が蓄積される効果がある。アメリカでそういうコンディショナルユースをいろいろ運用して、これは大体ある程度の一定のパターンに収束するとか、一定程度の件数が出るということが分かってくれば、もう少し一般的なルールに置きかえていくことが可能だねという場合もあるようですので、こうしたやり方も場合によっては可能かなと思うのです。

安念座長 これはそのとおりですね。分かりました。

ほかにいかがですか。よろしゅうございますか。

実を申せば、長期的な視野で御研究なのだから、こんなことを伺ってはいけないのでしようけれども、実は、この一つ一つの要望の案件について、筋のよさそうなものはどれだと思いにになりますかと伺おうかと思ったのだけれども、それは自制することにしまして、今後とも御指導を頂戴したいと思います。今日は本当にどうもありがとうございました。

有田教授 どうもありがとうございました。

安念座長 本件について、ただ今有田先生から御説明していただいて御議論していただきました。本ワーキングとして、今後所管の国土交通省からのヒアリングを行った上で、検討を進めたいと思います。

いろいろ議論はあると思うけれども、それなりに切実な需要であるということも無視はできないと思いますので、できる限り突破口を開いていくように検討してまいりたいと思います。有田先生、今日は本当にどうもありがとうございました。