

「枠組み法化」の典型例としての特別用途地区条例の実態分析

2019年11月29日

【ポイント】

- ・ 特別用途地区制度は、法律で規定している非常に少なく、規制内容をほぼすべて条例に委ねている「枠組み法化」の典型的な事例
- ・ 現実にも、特別用途地区のメニューを法律から廃止して以降、地方公共団体独自の取組が進展
- ・ しかし、特別用途地区条例に、住民参加手続を措置しないなど、条例内容について検証が必要な点あり

1. はじめに

本研究所では、「縮退の時代における都市計画制度に関する研究会」を継続して実施している。この研究会の一つの成果として、2016年に『都市計画法制の枠組み法化』という報告書をまとめ、都市計画法制における法律の規律密度を下げ、内容をできるだけ条例に委ねる「枠組み法化」を提案している。

本稿では、現行の都市計画法制における土地利用規制のうち、法律上は位置、区域と目的のみを規定し、その制限内容をすべて条例に委任している、いわば現行法において、最も「枠組み法化」した事例として、特別用途地区を取り上げ、その条例制度の実態分析を行う。

2. 特別用途地区制度の概要

特別用途地区制度は、都市計画法第8条第1項第2号の2に地域地区の一つとして位置づけられている。計画事項として、同条第3項第1号に基づき「位置、区域及び指定の目的」を定めること、そして、同法第4条第19項で規定する定め方注9)に従い都市計画として定めることとなっている。

具体的な規制内容は、建築基準法に委ねられている。建築基準法第49条第1項では、第48条の用途規制に加えて、「地区の指定の目的のためにする建築物の建築の制限又は禁止に関して必要な規定は、地方公共団体の条例で定める。」とされ、同条第2項で、国土交通大臣の承認を得て、条例で、第48条の用途規制を緩和することができることとされている。さらに、特別用途地区条例では用途規制の強化又は緩和に併せて、同法第50条に基づき、建築物の敷地、構造又は建築設備に関する制限を条例で定めることができることとなっている。

以上のとおり、特別用途地区制度は、都市計画法及び建築基準法に基づき、条例によって用途地域に基づく用途規制の強化又は緩和が可能であり、さらに、建築物の構造、設備等の制限も条例で付加でき、これらの条例の具体的内容の定め方については法令上の制限は存在しない。

これは類似の効果を持つ地区計画制度¹⁾に比べても、法令上、都市計画の内容や条例制定の内容を制約する要素が、極めて少ない法制度と整理できる。

3. 特別用途地区制度の改正経緯

特別用途地区制度は、現行建築基準法が制定された1950年から存在する制度である。その改正経緯は図表1のとおり。

(図表 1) 特別用途地区制度の改正経緯

制定・改正年	改正法	改正内容
1950	現行建築基準法制定	<ul style="list-style-type: none"> ●第 52 条で、特別工業地区、文教地区その他政令で定めるものというメニューを示した上で、建築の用途地域規制の強化のための建築物の建築の制限又は禁止を条例で定めることを可能化。 ●この規定は、現在の建築基準法第 49 条第 1 項にそのまま引き継ぎ
1959	建築基準法改正	<ul style="list-style-type: none"> ●現行建築基準法第 49 条第 2 項にあたる用途規制の緩和を可能とする規定の創設 ●同法第 50 条の条例により構造や建築設備等の規制を追加できる規定を創設
1968	都市計画法・建築基準法改正	<ul style="list-style-type: none"> ●従来、建築基準法に規定していた特別用途地域のメニューに関する規定が都市計画法に移管
1970	建築基準法改正	<ul style="list-style-type: none"> ●用途地域制度が改正の直後に出された住宅局長通達²によって、特別用途地区条例について「条例によって新たに制限されることとなる用途の建築物については、当該条例において建築基準法第 48 条の規定に基づく許可制度と同様の制度により制限緩和の途を開いておくこと」を明記
1992	都市計画法・建築基準法改正	<ul style="list-style-type: none"> ●用途地域制度が 8 種類から 12 種類に拡大するのに併せて、特別用途地区のメニューに、中高層階住居専用地区、商業専用地区、娯楽・レクリエーション地区、研究開発地区が追加され、従来からの特別工業地区、文教地区、小売店舗地区、事務所地区、厚生地区、娯楽地区（娯楽・レクリエーション地区に吸収）、特別業務地区、観光地区と併せて 11 種類となった。
1998	都市計画法改正（大規模小売店舗立地法制定等と連動）	<ul style="list-style-type: none"> ●特別用途地区のメニューは廃止 ●それ以降、都市計画法において特別用途地区の規定は変更せず、現在まで維持
1999	地方分権一括法	<ul style="list-style-type: none"> ●都市計画法及び建築基準法に基づく事務は原則として自治事務化 ●地方自治法改正で新設された地方自治法第 245 条の 2 によって、地方公共団体の事務処理には、法律又は政令の規定によらなければ、国は地方公共団体に対して関与は不可能化 ●建設省住宅局は、従来の通達を地方自治法第 254 条の 4 に基づく技術的助言とみなす旨の通知³を发出

4. 特別用途地区の実態

(1) 特別用途地区条例の全体像

地方公共団体の独自性に着目して、1998 年まで都市計画法に規定していた特別用途地区のメニュー以

外の目的の特別用途地区、地方公共団体が条例上で規定した独自の許可制度及びその手続きに着目して分析を行った⁴。

まず、市町村が制定した特別用途地区条例のブロック別データ及び都県制定の特別用途地区条例の全体像は図表1及び図表2のとおりである。

四国ブロックでやや低調なものの、全国的に特別用途地区条例の制定及び条例独自の取組み進展していることがわかる。

(図表1) 市町村が制定した特別用途地区条例

広域ブロック別	特別用途地区条例制定市町村	特別用途地区条例数	法メニューどおり	法のメニュー以外		市町村独自の許可規定あり	規制緩和型
					大規模集客施設制限目的外		
北海道	55	58	46	16	3	56	1
東北	46	47	19	29	1	39	6
関東	92	115	82	35	24	89	25
北陸	25	29	13	17	5	17	11
中部	68	91	64	34	13	65	20
近畿	58	84	36	51	26	62	10
中国	25	32	16	18	3	17	8
四国	13	14	9	9	0	10	3
九州沖縄	56	65	28	41	19	36	14
全国計	438	535	313	250	94	391	98

注)東北は、青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島、関東は、茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、東京、神奈川、北陸は、新潟、富山、石川、福井、中部は、山梨、長野、岐阜、静岡、愛知、三重を、近畿は、滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良を、中国は、鳥取、島根、岡山、広島、山口を、四国は、徳島、香川、愛媛、高知を、九州は、福岡、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島各都道府県を対象としている。

(図表2) 都道府県が制定した特別用途地区条例

特別用途地区条例数	法メニューどおり	法のメニュー以外		市町村独自の許可規定あり	規制緩和型
			大規模集客施設制限目的外		
4	4	0	0	3	1

(2) 法で定めていたメニュー外の目的を有する特別用途地区条例

1998年の都市計画法改正によって特別用途地区のメニューが廃止された背景には、大規模店舗の立地規制の見直しと中心市街地の活性化に関する法制度の整備があった。

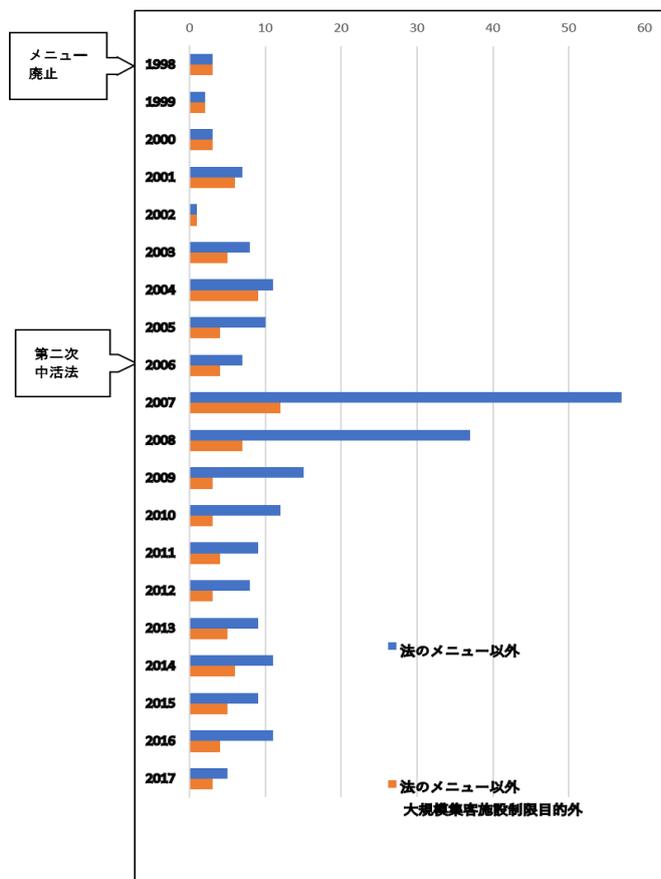
この法改正以降の、地方公共団体における条例制定状況は図表3に示すとおりである。

具体的には、メニューが廃止された1998年以降に、制定年度別にメニュー外の目的を有する特別用途地区条例の制定状況をみると、メニュー以外の特別用途地区条例が着実に制定されている。

さらに、詳細にみると、1998年の改正時に想定していた大規模店舗立地規制を行う「大規模集客施設制限地区」⁶以外の目的（図表3のオレンジの棒）についても新規条例が制定されている。

いわば、法律でメニューを廃止することによって、制定時の想定を越えて、地方公共団体が独自の土地利用規制に着実に取り組んでいる結果である。

（図表3）制定年別にみた法メニュー以外の特別用途地区条例数



(3) 地方公共団体独自の許可制度とその際の手続き

特別用途地区条例については、地区計画条例と異なり⁷、都市計画法及び建築基準法上、適用除外規定の制定を義務づける規定は存在しない。

ただし、既述のとおり、1970年住宅局長通達によって用途規制を強化する場合には、許可制度による適用除外規定を設け、その手続きは、建築基準法第48条の規定に基づく許可制度と同様の制度⁸、すなわち、「利害関係人の公聴会での聴聞」と「建築審査会の同意」を措置することが求められていた。

しかし、図表4のとおり、条例に基づいて許可制度を設けた場合における手続規定は、1970年の住宅局長通達に沿ったものは、2割程度であり、その他の地方公共団体の条例では、当該通達にかかわらず、独自に手続きの簡素化を図っている。

(図表 4) 特別用途地区条例に基づく許可の手續規定

	地方公共団体の独自の許可規定あり	住民手続きと専門家審査手続きあり	専門家審査手続きのみあり	住民手続きのみあり	地方公共団体の許可に伴う手続き規定なし
市町村条例	391	85	196	1	109
	100.0%	21.7%	50.1%	0.3%	27.9%
都県条例	3	0	1	0	2
	100.0%	0.0%	33.3%	0.0%	66.7%

5. 特別用途地区条例の制定状況に関する若干のコメント

(1) 特別用途地区について、1998年の大規模店舗立地規制の観点から、法律の規定からメニューが廃止され、地方公共団体が自由に目的を定めて用途規制を行うことができることになったのは、まさに「枠組み法化」の先進事例と考えることができる。

そして、地方公共団体、特に市区町村レベルでは、その特別用途地区を大規模店舗立地規制以外に様々な目的で、積極的に条例を制定している。

この特別用途地区条例の実態は、「枠組み法化」を進める上での地方公共団体の自主的取組の可能性を強く期待させるものである。

(2) その一方で、特別用途地区条例に基づいて規制を適用除外する許可制度について、相当数の条例で専門審査手続きと住民手続きの双方を省略している点については注意が必要である。

これ自体を即座に違法・不適切とは言い切れないものの、特に、住民参加手続きの省略に関しては、2018年の建築基準法改正の際には、法第48条の特定行政庁の許可手続から建築審査会同意の手続を省略したものの、公聴会の意見聴取規定が存続されたことなど、法律レベルでは住民参加手続きを重視しており、これとのバランスについて十分に検証する必要があると考える。

(参考文献)

- 1) 小林重敬編著: 条例による総合的なまちづくり, 学芸出版社, 2002
- 2) 建設省都市局都市計画課、財団法人国土開発技術研究センター: 特別用途地区制度の活用方策に関する調査, 1980
- 3) 小松ゆり枝・藤井祥子・高鍋剛・松縄隆・川越晃: 土地利用整序手法の進化過程における特別用途地区の制度的特性に関する研究, 第34回都市計画学会学術論文集 pp. 793-798, 1999
- 4) 藤井祥子・小松ゆり枝・高鍋剛・松尾隆・川越晃: 建築条例の側面からみた特別用途地区の活用可能性に関する考察, 第34回都市計画学会学術論文集, pp. 787-792, 1999
- 5) 矢代孝明・佐藤雄哉・松川寿也・中出文平・樋口秀: 平成10年以降に指定された特別用途地区の活用実態に関する研究, 第49回都市計画論文集, pp. 478-482, 2014

(佐々木 晶二)

¹ 地区計画制度では、都市計画法第12条の5第2項から第8項で都市計画の計画事項を限定列挙していること、さらに、この都市計画を前提として定める地区計画条例についても、建築基準法第68条の2及び建築基準法施行令第136条の2の5において、条例における各計画事項の定め方や条例による規制に対する条例における適用除外規定の定め方など

詳細に規定している。

² 建設省住宅局長「用途地域等の決定と建築行政について」（1972.10.25）参照。

³ 建設省住宅局「地方分権に伴う住宅・建築行政に関する通達の取扱いについて」（2001.2.19）参照。

⁴ 本稿では、同志社大学が提供している条例 Web アーカイブス及び各市町村等の提供している Web 上の例規集によって特別用途地区条例を収集した上で、都市計画年報（2016 年度）の特別用途地区都市別内訳によってチェックを行った（データ収集確認期間が 2018 年 10 月中）。

⁵ 法のメニュー外の目的の特別用途地区条例を定めたもののうち、札幌市条例は建築基準法施行条例で特別用途地区部分の制定年が不明であること、稚内市、中標津町、仙台市、山形市、長井市、岐阜市、多治見市、神戸市、宮崎市、浦添市の 10 条例で法メニューが存在する条例にメニュー外の特別用途地区条例部分を追加していることから、特別用途地区部分の制定年が不明である。これを除いたものを図表 3 で制定年別に表示している。

⁶ 図表 3 において、2007 年から 2009 年にかけて大規模集客施設制限を目的とする条例が多く制定されているのは、2006 年に中心市街地活性化関係の法改正が行われたことを背景としている。ただし、この時点で特別用途地区制度の変更は行われていない。

⁷ 地区計画は、建築基準法施行令第 136 条の 2 の 5 第 12 項に基づき、「公益上必要な建築物で用途上又は構造上やむを得ない」と認めて許可したものに対して適用除外規定を条例に規定することが義務づけられている。