

【ポイント】

- 地方公共団体の自由度の高い特別用途地区条例について、緩和型の特別用途地区条例において許可等でその対象を定める条例など、新たに、独自の取組みを抽出した。
- 地方公共団体における独自の取組みのうち、住民参加手続を省略している条例について法的評価を行い、むしろ地方公共団体にとって「許可等の法的安定性の確保のために住民参加手続を規定した方が望ましい」という指摘を行った。

1. はじめに

昨年11月29日づけの土地総研リサーチ・メモでの拙稿「「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」（以下「前回リサーチ・メモ」という）では、特別用途地区制度が法律での規律密度が特に低く、「目的」以外のすべての規制内容が条例に委任されていることを前提にして、特別用途地区条例の実態分析、特に、条例に基づく独自の許可制度などの実態を紹介した。以下、そのポイントとなる図表1を再掲する。

（図表1）特別用途地区条例に基づく許可の手続規定

	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%

本稿では、前回の土地総研リサーチ・メモの分析に加えて、さらに、市町村の独自の条例上の取組みを抽出する。さらに、特別用途地区条例に基づく許可制度において、住民参加手続を省略している条例の法的評価を行う。もって、条例立法政策の改善を期待する。

なお、条例の調査方法は前回のリサーチ・メモと同じである。

2. 専門家審査手続

1972年の住宅局通知¹においては、特別用途地区条例で独自の許可制度を設ける場合には、建築基準法第48条に基づく許可制度と同様の手続を設けることを求めていた。しかし、図表1のとおり、建築基準法第48条で求めている専門家審査手続を設けていない条例は、住民参加手続を省略する条例よりは少ないものの、110存在する。

その一方で、専門家審査手続を設ける場合には、図表2のとおり、建築基準法に基づく建築審査会が存在しない市町村では、都市計画審議会を活用する場合のほか、市町村独自の審議組織を設ける場合

が一定数存在する。この点は、市町村独自の取組と評価できる。

さらに、建築審査会が市に存在するにもかかわらず、許可の際に、建築審査会ではなく、都市計画審議会の審査を義務づけている特徴的な条例として、那須塩原市の特別業務地区、甲府市の大規模集客施設制限地区に係る条例がある。

(図表 2) 特別用途地区条例に基づく許可の際の専門家審査手続

	建築審査会	都市計画審議会	地方公共団体独自の専門家審査会
市町村条例	136	122	23
都県条例	1	0	0

3. 緩和型の特別用途地区条例に市町村の許可等の手続

既述の1970年住宅局長通達においては、特別用途地区条例に基づく独自の許可制度については、用途地域に基づく用途規制を強化する「規制強化型の特別用途地区条例」に限って、創設することを求めている。しかし、建築基準法第49条第2項に基づく「規制緩和型の特別用途地区条例」では、適用除外を行う許可制度に関する記述は存在しない。必ずしもその趣旨は通知からは明確ではないが、建築基準法第48条の許可制度によって対応すれば足りると判断し、緩和型の特別用途地区条例において、条例独自の許可制度を創設することは想定していなかった可能性がある。

しかし、前回のリサーチ・メモの図表 1 で示した規制緩和型条例98のうち、図表3 (次ページ) に示す6市町村では、緩和対象となる用途について、市町村長の許可又等によって対象範囲を確定する条例を制定している。これらの条例は、建築基準法所管である国土交通省担当官が想定しなかった(可能性のある)市町村における独自の条例制定の取組と評価することができる。

4. 地方公共団体独自の特別用途地区条例の取組についての法的評価

(1) 地方公共団体独自の取組みと建築基準法及び住宅局長通知等との関係

特別用途地区条例における地方公共団体独自の取組みのうち、1998年以前に都市計画法及び施行令で規定され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条例の制定については、1998年の都市計画法改正の趣旨に合致するものであり、法的な論点が存在しないことは自明である。

「特別用途地区条例で創設した許可の際に住民参加手続き及び専門家審査手続きを省略すること」、「緩和型の特別用途地区条例において、緩和対象を市町村長の許認可等に委ねること」については、特別用途地区条例に関する建築基準法第49条の規定と特段抵触するものではなく、建築基準法違反の点はない。

さらに、これらの独自の取組みは、1972年住宅局長通達に抵触するという議論も想定できる。しかし、1999年の地方分権一括法において、建築基準法の事務は機関委任事務から自治事務に変更され、国は通達を発出権限はなくなって、当該通達は技術的助言という地方公共団体に対して拘束力のない性格のものとなったこと²から、この通知に抵触するという問題点も生じない。

なお、「緩和型の特別用途地区条例において、緩和対象を市町村長の許認可等に委ねること」については、緩和型の特別用途地区条例制定にあたって、建築基準法第49条第2項に基づき国土交通大臣に承認を得ていることから、少なくとも建築基準法所管省庁である国土交通省は法的問題があるとは解していない。

(図表3) 緩和型特別用途地区条例で許可等によって緩和対象を定めている条例

市町村	条例	特別用途地区の目的	関係条文
昭島市	立川基地跡地広域行政機能地区建築条例	立川基地跡地広域行政機能地区	第4条 広域行政機能地区内においては、法第48条第6項の規定にかかわらず、刑事施設、少年院並びに婦人補導院に附属する次に掲げる建築物を建築することができる。 (1) から(6)省略 (7) その他市長が周辺の居住環境を害するおそれがないと認められるもの
大磯町	大磯町特別用途地区建築条例	邸園文化交流地区	第4条 邸園文化交流地区内の歴史的建造物と一体的に利用されている土地においては、法第48条第1項の規定にかかわらず、町長が別表第2に掲げる建築物について、次の各号のいずれにも該当するものと認めて許可した場合にあっては、当該建築物を建築し、又は用途を変更して新たにこれらの用途に供することができる。 (1) 歴史的建造物を活かした大磯町新たな観光の核づくり事業の推進に資するものであること。 (2) 周辺の環境を害するおそれがないこと。 (3) 周辺住民への十分な説明が行われ、理解が得られていること。
湯河原町	湯河原町観光地区建築条例	観光地区	第5条 第3種観光地区においては、法第48条第10項及び前条第2号の規定にかかわらず、見学施設を有する食品製造業を営む工場で、町長が周辺の環境を害するおそれがないと認め、かつ、観光立町湯河原の実現に資するものと認めて許可した場合においては、建築することができる。
燕市	燕市燕弥彦都市計画特別工業地区建築条例	特別工業地区	第2条 特別工業地区における別表に掲げる商品の製造を目的とする次に掲げる事業を営む工場で作業場の床面積の合計が100平方メートル以下のものは、法第48条第5項の規定にかかわらず、建築することができる。 別表 中分類：その他特に市長が認めたもの
明日香村	明日香村にぎわいの街建築条例	にぎわいの街地区	第4条 にぎわいの街及び阪合にぎわいの街内においては、法第48条第1項の規定にかかわらず、別表に掲げる建築物の建築又は当該用途への用途の変更をすることができる。ただし、別表第9項に掲げる建築物については、村長が次の各号のいずれにも該当するものと認めて許可したものに限り、 (1) 明日香村のむらづくりに資するものであること。 (2) 周辺の環境を害するおそれがないこと。 (3) 周辺住民の理解が得られていること。 別表9 事務所でその用途に供する部分の床面積の合計が150平方メートル以内のもの
菊池市	菊池市行政、文化、教育拠点特別用途地区建築条例	行政、文化、教育拠点特別用途地区	第2条 この条例における用語の意義は、法及び建築基準法施行令(昭和25年政令第338号。以下「令」という。)並びに当該各号の定めるところによる。 (1) 行政関連施設 本庁又は支庁、支所の用に供する施設に付属する自動車庫、観覧場(水泳場に限る)その他これらに類する施設であると市長が認めた建築物をいう。 (2) 文化施設 劇場その他これらに類する施設であると市長が認めた建築物をいう。 (3) 教育関連施設 学校給食共同調理場その他これらに類する施設であると市長が認めた建築物をいう。 第4条 特別用途地区の区域内においては、法第48条第3項の規定にかかわらず、次に掲げる建築物の建築、大規模の修繕及び大規模の模様替をすることができる。 (1) 行政関連施設 (2) 文化施設 (3) 教育関連施設

(2) 条例立法政策上の課題

上記のとおり、地方公共団体における特別用途地区条例の独自の取組みは建築基準法には明文上違反する内容は無い。ただし、条例立法政策上、適切かどうか、いわば「当不当の問題」については、さらに議論する必要がある。以下、論じる。

ア) 特別用途地区条例に基づく許可手続きと建築基準法第48条の許可との比較

特別用途地区条例に基づく許可については、用途地域に基づく用途規制を強化した上でその全部一部を緩和するタイプ(図表4の真ん中の列)と、上記3で説明した、用途地域に基づく用途規制を緩和した上でさらに許可等でその内容を緩和するタイプ(図表4の右の列)がある。

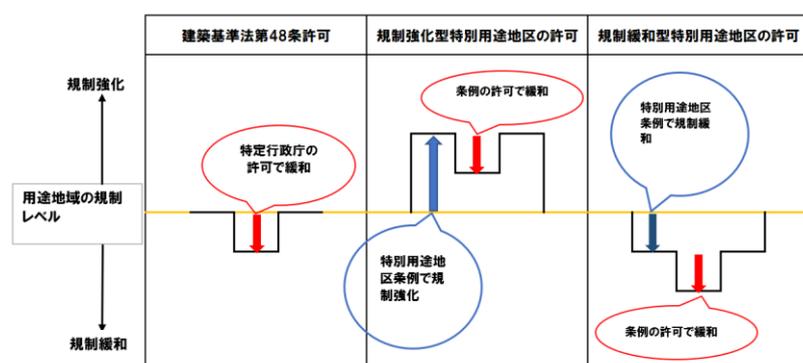
このうち、用途地域規制を強化した上で許可によって緩和するタイプは、用途規制を強化した内容を再度緩和するものであり、周辺環境への影響が少ないことから、用途地域に基づく用途規制を緩和する建築基準法第48条許可(図表4の左の列)と手続き面で同等に扱わなくてもよいという議論もありうる。

しかし、規制強化型の特別用途地区条例が制定された当初は、従来の用途規制より強化されており周辺住民等への悪影響はないものの、一定期間経過後は、この規制強化した内容の用途規制を前提にして周辺住民等は居住や事業活動が行われることから、それを許可で用途規制を緩和した場合には、周辺の地域住民等に対する予想外の悪影響を与える可能性がある。この意味で、規制強化型の特別用途地区条例に基づく許可についても、建築基準法第48条の許可と同じように、周辺住民等への悪影響の発生防止の必要性があると解する。

なお、緩和型の特別用途地区条例については、許可で緩和内容を一層深掘りにすることから、条例制定当初から周辺の地域住民等に影響があるので、建築基準法第48条の許可と性格は全く同じと解することができる。

以上のとおり、特別用途地区条例に基づく許可等による用途規制の緩和については、建築基準法第48条許可と同じ性格を有しており、建築基準法第48条許可と異なる手続き規定、特に住民参加手続きの省略が適切かどうかについて検証する必要がある。

(図表4) 建築基準法第48条許可と特別用途地区条例に基づく許可の関係



イ) 建築基準法第48条の許可にかかる手続きの考え方

まず、建築基準法第48条の許可手続きの法制度としての考え方を整理する。

建築基準法第48条で用途地域の用途規制を緩和するにあたっては、同条第15項の規定に基づき、①利害関係を有する者の出頭を求めて公開により意見を聴取と②建築審査会の同意の二つの手続きが必要とされている。

ただし、2018年建築基準法改正において、一定の場合には、②建築審査会の同意を省略できることになった。このため、ここでは、特に、①の住民参加手続きに着目して、その存在理由を明らかにする。

まず、建築基準法第48条の許可に関する住民参加手続きの根拠について、国土交通省等の公定解釈は図表5のとおりである。

(図表5) 建築基準法第48条の許可の際の住民参加手続きの必要性に関する公定解釈

建築基準法令解説 (日本建築学会、昭和25年11月) 95頁	この章の規定による許可はいずれも特定行政庁に広い裁量の余地を与えたものであって、その運用如何によっては用途地域制本来の趣旨を破壊し、又附近の住民に迷惑を及ぼすおそれもあるので、聴聞及び審査会の同意を要件としたのである。なお条件の類似した許可が多数にのぼる場合には、審査の議決によって事前に包括的に同意を得るようにすることも考えられる。しかし聴聞は必ずその都度行わなければならない。
建築基準法質疑応答集③(建築基準法研究会編)(加除式)(建築132頁)	ただし書許可について建築審査会の同意を要することは、広く集団規定において当てはまることであるが、本条の許可については、建築審査会の同意のみならず、利害関係を有する者の出頭を求めて公開による意見の聴取を行うことを義務付けている。これは本条の許可が、 <u>集団規定の他の許可の場合と比較して、当該建築物の周辺住民に対して与える影響が大であり、例外的に建築物の建築物の建築を認める場合において</u> は、利害関係者の意見を聴く必要があると考えたからである。

以上のとおり、建築基準法第48条の住民参加手続きは、他の集団規定の許可に比べて周辺住民への悪影響を与える可能性が高いと評価している。

次に、建築基準法第48条許可による周辺住民等への悪影響について、建築基準法所管部局が技術的通知として発出している同条の許可基準（図表6）から分析する。

（図表6）国土交通省通知で示している建築基準法第48条許可基準の概要

通知	通知で示された許可基準の項目
平成17年3月15日通知	【工業専用地域におけるコンビニエンスストア等の立地】 ●工場従業員利用のための施設 ●工業の利便性を害さないこと
平成24年3月31日通知	【自動車修理工場の立地】 ●騒音（一定の機器使用、隣地側の壁の要件、道路側は道路と作業場の距離要件） ●洗車機を遮音壁及び遮音屋根で覆うこと ●排水処理要件 など
平成28年8月3日通知	【第一種低層住居専用地域等におけるコンビニエンスストアの立地】 ●立地環境（徒歩圏内に店舗等がないこと） ●騒音（室外機の対応、店舗外での利用客の滞留防止策、深夜営業の有無など） ●臭気（隣地に排気させない、ゴミ箱の位置や構造の配慮） ●夜間照明 ●景観等への配慮 ●道路交通（前面道路の幅員、勾配などの考慮、駐車場、駐輪場の配置等） ●交通安全対策（見通しなど） ●バリアフリー対策への緩和床面積への配慮 など

（備考）正式の通知名は、それぞれ、「規制改革の推進と都市計画・建築規制制度の運用について」（国土交通省都市・地域整備局都市計画課長・住宅局市街地建築課長、平成17年3月15日）、「自動車修理工場の立地に関する建築基準法第48条の規定に基づく許可の運用について（技術的助言）」（国土交通省住宅局市街地建築課長、平成24年3月31日）、「第一種低層住居専用地域及び第二種低層住居専用地域におけるコンビニエンスストアの立地に対する建築基準法第48条の規定に基づく許可の運用について（技術的助言）」（国土交通省住宅局市街地建築課長、平成28年8月3日）である。

以上の基準について、例えば、国土交通省住宅局市街地建築課発出の「総合設計許可準則に関する技術基準」と比べてみると、

- ①総合設計の基準が公開空地の設計内容など建築確認申請書レベルで容易にチェックできる内容なのに対して、建築基準法第48条許可の基準は、騒音、臭気や道路交通対策など建築確認申請書レベルではチェックできず、設置する設備や営業などの仕方まで踏み込んだ内容になっていること
- ②総合設計基準とは異なり、工業専用地域や第一種低層住居専用地域などでのコンビニエンスストアの許可基準では、立地する施設自体が地域住民や企業に対して貢献すること自体を判断していることに特徴がある。

これを踏まえると、建築基準法所管部局が指摘する「集団規定の他の許可の場合と比較して、当該建築物の周辺住民に対して与える影響が大であるため住民参加手続きが不可欠である」という指摘は、総合設計の許可（住民参加手続きは不要）とは異なり、以下の2点の要素から、建築基準法第48条の住民参加手続きを必要とする理由と解される。

- ①の設備や営業の仕方などまで踏み込んだ内容自体は、客観的に図面等で評価できず、周辺住民等側から具体的に意見を聞いて、対象地域で許容範囲かどうかを判断するのが適切であること
- ②周辺住民や企業にとって貢献する内容かどうかは、まさに直接、周辺住民等の意見を聴いて判断することが最も簡便な方法であること

ウ) 建築基準法第48条の許可手続きからみた特別用途地区条例に基づく許可手続きの評価

上記イ)の解釈を前提にすると、特別用途地区条例に基づく許可等によって用途規制を緩和する場合

でも、建築基準法第48条の許可と同じく、新たな用途の建築物が建築又は用途変更で立地することに対して、設備や営業の仕方まで踏み込む必要性や、周辺住民等に貢献する施設であるかを判断する必要性はあると解釈するのが自然である。

しかし、「建築基準法第48条の規定のように、条文上で住民参加手続きを規定せず、実態として、市町村等の判断で、住民参加手続きを実施すれば問題ないはずで、必ずしも特別用途地区条例の規定上に住民参加手続きを設けるまでの必要はないのでは？」という反論も想定できる。

この反論については、むしろ、条例上、住民参加手続きを規定した方が、特別用途地区条例の運用を行う市町村にとってもメリットがある、という仮説を提示したい。以下、述べる。

第一に、建築基準法に基づく許可について、2002年3月28日最高裁判決で周辺住民に対して取消訴訟の当事者適格が認められ、さらに、2004年行政事件訴訟法改正によって、第9条第2項で、原告適格を判断する上で、「法令と目的を共通にする関係法令を参酌すること」「害される利益の内容、程度等の勘案すること」が追加されたこと。この判例を踏まえれば、特別用途地区条例に基づく許可についても周辺住民等から取消訴訟が提起されれば、当事者適格が認められると想定される。

第二に、その場合の当事者適格の範囲については、条例上、住民参加手続の規定がない場合には、裁判所の判断で行われることになるが、具体的に住民参加手続が条例で定められている場合には一定程度のその考え方が裁判所の判断において尊重される可能性が高い。

第三に、取消訴訟において、当事者適格が認められ実体審査が行われる場合に、条例で住民参加手続を設け、そこからでた意見を建築審査会等専門家からなる審査会に提出して議論をすれば、適正な判断を市町村等が行ったと判断される可能性が高い。

以上のとおり、許可に対する取消訴訟の当事者適格が周辺住民等に認められた近年の判例を踏まえれば、許可等を行う市町村にとっても、許可の法的安定性を確保するためにメリットがあると解することができる。

この観点からも、特別用途地区条例に基づく許可手続において住民参加手続を規定していない条例については、その充実の方向で検討するのが適切と考える。

5. まとめ

本稿においては、前回リサーチ・メモに加えて、地方公共団体独自の条例上の取組をさらに明らかにするとともに、特に住民参加手続の省略についての法的評価について、分析を行った。

ただし、住民参加手続の省略自体がそもそも違憲ではないかという論点については、十分に触れていない。また、実際に市町村が住民参加手続の規定を条例上に定めることに躊躇する理由として、住民参加手続に伴う事務手続きの増大への危惧があることが想定されるが、それに対する対応策も述べることができなかつた。以上の点については今後の課題とする³。

(佐々木晶二)

¹ 正式な名称は「用途地域等の決定と建築行政について」（建設省住宅局長、1972.10.25）である。

² 「地方分権に伴う住宅・建築行政について」（2001.2. 19、建設省住宅局長）参照。

³ 特別用途地区に関する参考論文は前回リサーチ・メモの文末参照。