

研究種目：基盤（B）  
 研究期間：平成19年～20年度  
 課題番号：19360280  
 研究課題名（和文） 北米における建築用途の条件審査型許可制度の実態と運用に関する研究  
 研究課題名（英文） Study on Situation and Operation of Conditional Use Permit System under the Zoning Land Use Control in North America  
 研究代表者  
 木内 望（KIUCHI NOZOMU）  
 国土交通省国土技術政策総合研究所・都市研究部都市防災研究室・室長  
 研究者番号： 80251346

**研究成果の概要：**本研究は、北米のゾーニング規制における「条件審査型許可制度」の実態、特にその技術的判断に関わる基準と運用の詳細を、実態調査により解明することが目的である。米国20市とカナダの2市へのヒアリング調査及び審査案件に関する入手資料の分析を行った。制度の構成は都市により異なるが全体としてみれば、①周辺への影響度合により制度と手続を使い分けている、②審査基準は汎用的かつ個別的に明記されるが定性的である、③軽微な場合の判断や勧告の提示などで行政の専門家の役割が大きい、④非専門家を中心とする合議体が審査を行う過程で市民等の意見反映の機会が工夫されている、等の特徴がわかった。

## 交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
19年度	3,502,518	0	3,502,518
20年度	2,895,155	174,420	3,069,575
総計	6,397,673	174,420	6,572,093

研究分野：工学

科研費の分科・細目：建築学（都市計画・建築計画）

キーワード：土地利用規制、ゾーニング、特例的許可制度、用途規制

## 1. 研究開始当初の背景

我が国の用途地域制に基づく建築物の用途・形態制限については、規制の「緩やかさ」と「硬直性」が併存し、計画的な都市環境の形成が不十分であり個々の事象に対して柔軟できめ細かい対応が図れない、というジレンマが指摘されている。将来に向けた一つの改善の方向として、現在より細かく強い規制を可能にした上で、規制の枠を超えるもの・規制で想定していないものは、個別に一定の技術的判断に基づいて問題がない場合には認めるといふ、特例的な許可を活用して制度を柔軟に運用することが考えられる。

しかしながら、我が国の建築用途規制の運用は、もっぱら事前に決められた標準的な基準に従って行われており、個々のケースに対して技術的評価に基づき判断することはまれである。しかるに、北米の「条件審査型許可制度」においては、個々のケースを技術評価に基づき判断する仕組みが内在しているが、その詳細は明らかになっていない。

## 2. 研究の目的

本研究の主たる目的は、北米のゾーニング規制において、Conditional Use Permit、Special Use Permit、Special Exception等の名称で呼ばれるこうした「条件審査型許可制度」の実態、特にそのどのように行われているか、制度設計の実態、技術的な判断基準、具体の運用状況等の詳細をできる限り普遍的に明らかにし、我が国での望ましい建築規制のあり方を考える際の有益な知見を得ることである。

そのため、制度を運用している北米の多くの都市を訪問し、市役所の担当部局へのヒアリングを行い、制度にかかわる条例・規則・指針等の行政文書を収集・分析することにより、制度適用にかかわる審査事例の実態の把握等を行い、制度の構成と審査プロセス及び技術的基準の都市類型毎のプロトタイプや、制度の審査事例における技術的判断の実態及び根拠となる考え方、及び都市類型毎の傾向、等を明らかにする。

### 3. 研究の方法

#### (1) 調査対象都市の選定

主要都市の地理的分布等を考慮し、インターネット等の情報を元に以下の分析を行い、米国内の調査対象都市を選定した。

- ① 州のゾーニング授権法における特例的許可制度に関する記述内容を比較・分析し、主要都市の分布も踏まえて絞り込んだ。
- ② 上記州内の主要都市において、条件審査型許可制度の有無・対象・手続き・審査基準等の記述内容を比較・分析。
- ③ 地理的な偏りをなるべく排除することや、訪問上の利便性なども考慮して、最終的に以下の12州にまたがる20市を米国内の調査対象都市とした。※カリフォルニア州：サン・フランシスコ市、オークランド市、サン・ノゼ市。オレゴン州：ポートランド市。コロラド州：デンバー市、フォート・コリンズ市。ミネソタ州：ミネアポリス市、セント・ポール市。ウィスコンシン州：ミルウォーキー市。イリノイ州：シカゴ市。マサチューセッツ州：ボストン市。ニューヨーク州：ニューヨーク市。ペンシルベニア州：ピッツバーグ市。ノースカロライナ州：シャーロット市、グリーンズ・ボロ市。ジョージア州：アトランタ市。フロリダ州：タラハシー市、ジャクソンビル市、オーランド市、タンパ市。
- ④ さらにカナダの調査対象都市として、2市を選定した。※オンタリオ州トロント市、ブリティッシュ・コロンビア州バンクーバー市。

#### (2) 第一次訪問調査の実施

上記調査対象都市に対する第一段階の訪問実態調査を3回に分けて実施した。

市役所の担当者より、①制度の詳細とその考え方、②審査基準の詳細とその運用の概要、③適用実績と典型事例等をヒアリング、また関係行政資料等を収集した。併せていくつかの事例を見学した。さらに、併せて米国都市計画協会(APA)本部の調査部長やハーバード大学教授等の専門家にヒアリングを行い、条件審査型許可制度の課題や近年の動向、特徴的な制度を持つ州や都市の情報を収集した。

#### (3) 第二次訪問調査

上記の調査結果を踏まえ、さらに個別の審査事例をもとに審査基準の具体的適用に関する運用の詳細を明らかにするための詳細訪問調査を2回に分けて実施した。

調査対象都市の内から、ホームページ等により2007年中における審査事例の内容をリスト化できる8都市を選び、作成した事例リストの内から、①当該都市における典型的用途、②用途関係が問題となる申請、③審査において反対意見があったり審査期間が長期にわたったりするなど興味深いもの、を抽出し対象事例とした。これらについて事前に依頼した上で、訪問して審査資料の提供を受け、申請・審査内容をヒアリングし、また現地視察を行った。また、カナダの2市についても、米国との違いを中心にヒアリングした。

### 4. 研究成果

#### (1) 条件審査型許可制度の構成

対象都市における制度の構成と審査件数等の情報、運用の実態を表1にまとめる。

① 対象制度の区分：制度名に着目すると、6都市で複数の区分があるが、影響範囲や深刻度合いが比較的軽微で比較的軽微な審査ですむ区分等に分けられる。ミルウォーキー市及びポートランド市では別途 Limited Use の区分があり、用途別に定めた条件を満たせば許可し、外れたものを条件審査型の対象として審査する。シカゴ市等は区分を設けずに同様の対応をしている。

② 審査基準：各都市の条例における条件審査型許可制度の審査基準の規定内容を整理した。ゾーニング地区や用途タイプに関わらず適用される汎用的な審査基準として定める都市が大半であるが、これに加えて個別の審査基準を別途規定する都市も多い。個別審査基準には、特定のゾーニング地区に適用する規定と、特定の用途に対する詳細な開発基準の規定がある。後者の典型例には、ケア施設、駐車関連施設、アルコール販売店、携帯無線アンテナ等がある。ポートランド市とデンバー市では汎用的審査基準を定めず、用途毎に詳細な開発審査基準を規定している。

汎用的審査基準が概略的・定性的な規定であるのに対し、個別審査基準は、用途の操業・運営に係る事項(例：営業時間等)、交通処理、建築の形態・サイズ等、様々な内容及ぶ。更に、詳細な仕様規定による開発基準(例：風俗関連店舗からの一定距離の確保等)と、定性的・性能規定的な基準の双方を組み合わせられた規定の場合もある。

③ 手続きの流れと審査組織及び審査の方法：一般的な手続きと審査の流れは、申請者による a) 事前協議と b) 申請、c) 周辺地権者・関係団体・関係組織への情報周知、d) スタッフの分析とレポートの提出、審査組織による e) 公聴会と f) 判断、g) 決定又は上訴、である。

審査組織は、議会・市長任命の委員で構成する委員会等の合議体の場合と、行政官等の個人が担当する場合のほぼ2通りで、重大なものは前者／軽微なものは後者、と分担する都市も多い。タンパ市では議会が審査する区分もあり、サン・ノゼ市、アトランタ市、オーランド市では合議体の判断を議会が承認する区分もある。計画説明・公聴会・判断を一回の会合で行う場合と、分ける場合がある。

合議体は、都市計画一般を審議する都市計画委員会が担当の場合と、Variance等を審査するゾーニング調整委員会の場合がある。ニューヨーク市とピッツバーグ市では原則、重大なものを前者、軽微なものを後者が分担する。都市計画専門家が委員長の場合は多いものの、一般委員となることは少なく、委員の



半数以上は住民団体代表等の非専門家である(専門家は法律家、建築家、土木技術者等)。

個人による審査のほとんどは、ゾーニング行政部門の長が **Zoning Administrator** として審査する場合であり、些細な案件では公聴会を開催しない例もある。ここでの判断に不服として上訴すれば、上記審査委員会による判断を仰ぐ。なおポートランド市では、重大なものも含めて **Hearing Officer** という独立の行政官(法律専門家)が審査する。

スタッフレポートは、都市計画専門家である担当スタッフが申請内容及び審査基準に係わる事実認定(findings)を調査し、審査組織に提出するものである。a)これを作成せず申請者代理人(鑑定士等)が審査基準を満たす文書等により証明する場合、b)事実認定にとどまる場合、c)許可・不許可の勧告も述べる場合、があり c)が一般的である。b)・c)の場合、担当スタッフは計画内容への助言も行っている。事実認定は、申請内容が基準の各規定内容を充たすか否かとその理由が記述される。特に「周辺環境特性との親和性」に係る内容には、建築物の規模、デザイン、用途の操業環境、周辺地域の土地柄との親和性など広範な内容が含まれる。許可する場合の条件は、上記の基準項目に従い、敷地レイアウト、建築の規模や建築計画、オペレーション(人数・時間)などに関してなされる。

通常、審査会では近隣住民等の関係者が参加し意見を述べられる。他にも、申請地近隣で公聴会が開催されて出た意見の概要がスタッフレポートに反映される、近隣の組織地区協議会(アトランタ市等)が意見を提出する、当該小選挙区選出の市議会議員が会合を開催して意見を取次ぐ(ミルウォーキー市等)など、関係者の意見は事実認定の一つとして様々な方法により聴取されている。

④審査件数と典型的案件：制度の対象用途の設定や都市規模等によりさまざまであるが、多い都市では年間500件以上の申請を処理している。合議体による審査と行政官による審査に区分される都市では、前者は少ないが重大な申請について審査し、その判断を参考に多くの軽微な案件を審査する分担である。しかしながら、ボストン市とミルウォーキー市は合議体のみで多くの審査件数を処理している。後者は、3~5年程度の時限的許可期限の満了後の更新の申請のため、論点が少ない案件は(許可・不許可とも)一括同意案件として処理し、異議のた案件を個別審査に回して時間を節約している。

## (2) 設定用途とゾーニング地区の関係

①対応関係の整理：各都市で制度の対象となる建築物の用途と、制度が指定されるゾーニング地区の関係をみるため、個別地区の用途制限を示した表がゾーニング条例に掲載され、指定状況が明確な12都市を対象に整理

を行った。異なる用途・ゾーニング地区を規定している複数都市を比較するため、住居系・商業系・工業系の基本的なゾーニングに該当する区分のみを扱い、これらの区分で制度の対象とされている個別用途を抽出、米国都市計画協会の **Land-Based Classification Standards** を参照して用途の分類を行い、表2に示すように整理した。

②用途分類別の指定状況：居住用途については、グループホームや介護付住宅施設等の「ケア居住施設」が、住居・商業系ゾーニングの多くで指定されている。住居系では密度が高い一部地区でのみ特例的に認められ、商業系では、多くの地区で個別審査が義務づけられる。「一般住宅」も多く、住居系では集合住宅や業務併用住宅等を一部地区で認め、商業系では集合住宅を個別判断する形である。「宿泊施設」の場合、住居系ではB&Bを個別に認可、商業・工業系ではホテル等が規模で区別され判断されている。

商業用途については、住居系ゾーニングでは少なく近隣向けの「小売店舗」等が特例的に扱われる。商業・工業系での指定は多く、アルコール販売店や成人店舗等も含み業種・規模別に指定される「小売店舗」、ファストフードや酒提供等の業態の違いで規定される「飲食店」が中でも多い。これら用途は、問題が少ない地区での特例的許可が中心といえ、工業系では軽工業の地区では認められるが重工業では個別判断される。「駐車施設」は基本ゾーニング全てで指定され、黒色記号が多く大半が審査されるとみられる。

工業用途については、住居系ゾーニングで例外的に指定があるが、大学を認める混合地域での製造行為と、仮設のコンクリート処理設備である。商業系では、配送施設も伴う「倉庫」や「卸売施設」が、高い活動レベルを許容する地区で限定的に指定される。工業系では、「製造工場」と車のスクラップや金属を再生する「処理工場」が、規模や扱うものの種類によって区別され指定される。

インフラ用途については、「運輸」では、乗降施設やドライブスルー等の通路が、どの基本ゾーニングでも指定される。「通信・情報」では通信用アンテナが大半を占め、「公益設備」では、送電装置や水処理設備等の名前がみられる。これらは設置が必要な場合に個別の判断がなされる。「廃棄物」では、全ての基本ゾーニングでリサイクル施設が、工業系では危険性等に応じて個別用途が細かく指定される。

レジャー・レクリエーション用途については、「娯楽施設」では商業・工業系ゾーニングを中心に、スタジアム等の大規模な施設が限定的な地区で、劇場やビリヤード場・ゲームセンター等は幅広い地区で、指定される。「文化施設」は主に住居系であり、図書館・



であり、本来許容しうる用途も含めて指定しているのであろう。指定の広さはポータランド市でもみられ、商業用途が住居・工業系のゾーニングで幅広く指定される。住居系での指定は全 12 地区中密度が高い 3 地区のみだが、工業系では許可のものも含めれば全地区で商業用途が立地可能である。このような形で条件付許可が多用されているのは、用途混合を推進する目的とのことである。

#### (4) まとめと考察

①制度の実態と運用：制度の構成は都市により様々だが、全体としてみれば、i)影響の度合によって制度と手続を使い分けている、ii)審査基準は汎用的かつ個別に明記されるが定性的である、iii)軽微な場合の判断や勧告の提示などで専門家である行政担当者の役割が大きい、iv)非専門家を中心とする合議体が審査を行い、その過程で市民等の意見反映の機会が工夫されている、ことが特徴として挙げられよう。個別案件の審査において、iii)の専門性と iv)の民主性の両方を担保するよう手続が組まれており、専門家と市民という異なる主体の間でも共有しうるよう ii)の通り判断基準は定性的な形をとっており、かつ専門的な観点での精査と民主的な議論とを適切に行うために i)の通り審査対象となる案件を限定している、と考えられないだろうか。ii)の定性的な基準に関しては、iv)の合議体において恣意的に用いられる危険も想定されるが、iii)により専門的な観点からの勧告がなされること、及び i)により限定された案件を対象に審査の経験と実績を積み重ねることにより、柔軟でありながら適切な判断がなされるのだと考えられる。

条件付許可が指定される用途とゾーニング地区との関係では、i)ケア居住施設、駐車施設、インフラ用途全般、医療介護施設が多く地区で指定される、ii)ゾーニング別では、住居系では下宿やコミュニティ施設、商業系では自動車業と倉庫、工業系では処理工場と廃棄物などが指定される場合が多い、といえる。i)については、いずれも社会的に必要であるが、近隣からは忌避される面も持つため、個別審査をとると考えられる。ii)に関しては、ゾーニングの趣旨に合致はするが、集積による問題や近隣との不調和等も起こりうるため、条件を満たす場合のみ認めるといえる。都市毎の特徴では、指定を行う用途や地区を絞り、審査のタイプも使い分けながら案件を限定する都市がある一方、幅広い用途・地区で指定を行って、条件付許可を多用する都市もみられた。総じて言えば、前者は用途の混在を抑える、後者は用途混在を許容・推進しているといえ、都市の政策目標に応じた使い方がされていると思われる。

②日本への参考事項：以上の調査検討結果から、条件付特定用途許可制度の日本への導入

する場合の参考事項を考察する。

本制度は、現行の「緩やかな」用途規制がもたらす建築紛争の発生軽減の他に、職住近接やまちの賑わいなど用途共存の推進に応えうる実現手法として有用であろう。ただし、導入にあたっては次の 2 点を検討すべきことを本研究結果は示唆している。第一に恣意濫用なく裁量を運用できる環境の整備である。汎用的審査基準だけでなく個別審査基準の整備、裁量性の少ない審査タイプへの移行、これら審査基準に照らした論理的な審査を補助する専門職員によるレポート作成、指定される用途・地区を必要と思われるものに限定、といった点は参考にならう。都市マスタープラン等を判断基準として依拠できるよう、より具体的かつ詳細に記述することも重要である。第二に地域社会の同制度への支持である。審査への市民参加とその公開、多くの開催回数、近隣組織からの意見提出などといった市民参加がこの制度を動かしている、といった点も参考にならう。

#### (5) 今後のとりまとめ

以上の検討結果や今後の詳細事例調査に関する分析については、都市計画学会をはじめとする論文集に数度に分けて投稿・掲載の予定である。

#### 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 1 件)

明石達生「用途地域をめぐる課題」地域開発 No. 526、pp. 31-36、2008. 7

#### 6. 研究組織

##### (1)研究代表者

木内 望 (KIUCHI NOZOMU)

国土技術政策総合研究所・都市研究部都市防災研究室・室長

研究者番号：80251346

##### (2)研究分担者

明石 達生 (AKASHI TATSUO)

国土技術政策総合研究所・都市研究部都市計画研究室・室長

研究者番号：00450346

有田 智一 (ARITA TOMOKAZU)

筑波大学大学院・システム情報工学研究科・助教授

研究者番号：90344861

飯田 直彦 (IIDA NAOHIKO)

建築研究所・住宅・都市研究グループ・上席研究員

研究者番号：40356019

米野 史健 (MENO FUMITAKE)

大阪市立大学・都市研究プラザ・博士研究員  
研究者番号：60302965

(平成 20 年度は連携研究者として参加)