

2) - 4 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

Study on System and Practices of Conditional Use Permits Under the Zoning Regulations in North America

(研究期間 平成 19～20 年度)

住宅・都市研究グループ
Dept. of Housing and Urban Planning

飯田直彦
Naohiko Iida

Conditional Use Permits under the Zoning Regulations in North America has “permissible” use depending on their actual situations or conditions in a zoning district, as well as permitted use as of right and prohibited use, specified in their municipal zoning ordinances. This permissible use/conditional system with a saving clause has both standards to take into considerations and public hearings so as to make a decision whether permit or not. In this paper, these system and practices are shown what use is designated as conditional use, how this decision-making works, what standards are adopted, what administrative organizations are involved and so on. And community-based review and decisions with specialists’ guidance, derived from this study might works well for similar but unpopular Japanese system; “Tadashigaki-Kyoka (rarely-exercised exceptional permissions).

【研究目的及び経過】

本研究の主たる目的は、北米のゾーニング規制にみられる「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、現地調査により明らかにすることにより、日本の建築確認及びただし書き許可制度の設計及び運用への有用な知見を得るものである。

本研究の方法は、「条件審査型許可制度」の仕組みやその論点を、条例・規則・指針等の文書から収集整理しつつ、制度適用にかかわる審査事例の審査手続きや論点などの実態の把握等を自治体関係者からのヒアリングや許可された案件の現地訪問を行った。

筆者は、その分担研究者として、条件審査型許可制度の実態や同制度に関わるBoard of Adjustmentあるいは司法機関との関わりについて文献・ヒアリング及び現地調査に参加した他、日本の相当する制度である、ただし書き許可制度やこれに関わる建築審査会の実態調査を行い、日本における導入可能性について考察を加えた。

【研究内容】

条件審査型許可制度とは、special use permits, special permit, conditional use permit と米国内の自治体条例で呼ばれるものである。すなわち、ゾーニング条例において状況によっては許可しうる土地利用種類を規定し、このような土地利用種類の許可を求める申請への審査は、行政委員会が主要な役割を担う。即ち、主催する公開の公聴会に申請者及び周辺住民が申請内容について意見を述べ、証拠を出した後、これら事実をstandards と称する審

査標準に照らして吟味し、許可又は不許可を判断し、許可にあたっては条件を付加することができる仕組みである。これに対して行政吏員が与える許可とは、たとえば住宅系地域における住宅のように当然に許可できうる(as of right 又はby right)土地利用種類であると条例に定めるもので、このような申請に対しては上述の行政委員会や公聴会などの手続きは経ずに事務的に処理されるもので、この場合の審査は、我が国の申請内容が事前明示の建築基準関係規定と適合していることを判定する建築確認制度に近い。

条件付き土地利用であると条例に規定されている土地利用の代表例には、住宅系ゾーニング地域における教会やグループホーム、商業系ゾーニング地域におけるドライブスルー型の店舗やガソリンスタンド、近隣系商業ゾーニング地域における酒類販売店、多くのゾーニング地域における携帯電話用無線塔があった。これら土地利用は地域社会にとって有用な面もあるが、近傍や周辺にとっては騒音などの問題を生じうるものであり、これらの長短所を後述する審査手続きを通じて見極めようとしている、と考えられる。

審査標準も許可しうる土地利用種類同様に条例に規定されるが、i)ゾーニング規制の意図や目的との調和、ii)マスタープラン(comprehensive plan)との適合、iii)周辺の不動産価値の減少を招かないこと、iv)公共上の必要や利便性が認められること、v)公共公益サービスの負担が過重にならないこと、vi)交通、駐車、人口密度、環境

に問題を引き起こさないこと、vii)地域の健康、安全、福祉に悪影響を与えないこと、等がみられ、これら審査標準への申請者の見解を申請図書中のチェックリストに記入することを求める自治体もみられる。そして申請内容がこれら審査標準に照らして審査される。

審査する機関は、市役所建築行政部局の吏員ではなく、市役所に設置されたboard of adjustmentなどと称する行政委員会であることが多い。その構成員は市長或いは市議会が任命する市民で、市役所建築行政部局のzoning administratorが委員に加わる事例もある。また、この委員会を吏員からなる事務局が補佐し、申請内容に対して事前に示唆指導をしたり、申請内容や審査標準をめぐる事実などを記載したスタッフレポートを作成し、行政委員会に提出する場合がある。そして審査は、まず、公聴会の開催を知らせる通知が現場などで掲示され、公開での公聴会が開催される。公聴会では申請人の他、周辺住民が出席して意見を述べる。その後、採決し、決する。

なお、この決定に不服あれば、より上位とされる別の行政委員会に対して審査請求がなされ、上記同様に公聴会などを経た審査がなされるほか、さらに紛糾すれば裁判所に対して訴えの提起がなされる。

以上の仕組みからは、次の2点の特徴的な姿勢がうかがいあがる。第一は専門性の追求である。即ち、審査標準に照らして事実を集め、審査標準を支持する証拠あるいは反証が提示され、双方の意見を争点として整理しつつ、事実認定していく手順が整えられる。このような司法的な専門性の他に、審査標準に定める評価の観点をどう解釈し、実際に評点するかなど、市スタッフレポートの作成やその読解には工学的な知見が要るであろう。第二は民主性の追求である。行政委員会の構成や公聴会の手続きなど、さらに審査請求などで、上述の専門性高いデータや論理を理解して意見を述べる。そして、出された結論は場合によっては審査請求での裁決や訴訟での判決を通じて定見として高められていく。

〔研究結果〕

日本での可能性を探るため、3つの試みを入手した。神戸市近隣住環境計画制度では第一種低層住居専用地域内で近隣居住者の生活を支えるような小規模スーパーの立地を、近隣住環境計画が策定されていれば建築基準法第48条第1項ただし書きに基づく許可が得やすくなるとそのリーフレットに紹介している。これは、同計画を近隣社会が策定することから地元の支持があれば許可する、というものであるが、その実績はない。次に川西市内では良好な低層住宅地には敷地分割や長屋建て住宅を認めないとする建築協定の期限を迎えるなか、これら厳しい

ルールを継承する地区計画に賛同する住宅地居住者と若年世帯の入居や近隣性高い店舗の立地を許容したいとする者との間で意見がわかれた。そこで、長屋建て住宅や店舗などは同住宅地内で立地する場所や当該建築物の規模や配置等によっては許可しうる、とする制度が提案されたが、地元は、これら審査することの難しさをその理由に、継承の途を選んだ。また、三田市では、工業専用地域内において飲食店やコンビニの立地を求める動きに対してただし書き許可を検討したが、これまで市内の他の地域において48条ただし書き許可が連発したことへの市建築審査会からの都市計画決定への不信が表明された。そこで、ただし書き許可ではなく建築確認で処分できるよう、地区計画と建築基準法第68条の5第4項に基づく用途緩和条例を定めた。

これら事例からは、特例的な許可の難しさは、専門性と市民性が弱い故、といえるかもしれない。すなわち、設計しようとする制度、特に審査標準は、専門的に知見に裏付けられ、かつ、市民の支持を得たものとする、が必須ではあるまいか。例えば、専門家と市民とが参加するマスタープランにおいてその必要性を述べ、審査標準の決定にあたってはパブリックコメントを経る、が考えられる。

また、もともとの用途規制が米国に比べ緩いことも条件審査型制度の導入を難しくしている、といえる。とはいえ、規制が緩く、土地利用の混乱が著しいような準工業地域において特別用途地区でダウンゾーニングをしたうえで、土地利用転換の動向を見極めつつ、条件つき許可制度を導入することは考えられる。

本研究は、国土技術政総合研究所の木内望が研究代表者となり、同研究所の明石達生、筑波大学准教授の有田智一、大阪市立大学都市研究プラザ博士研究員の米野史健及び建築研究所の飯田直彦が参加した。以上の成果は報告書としてとりまとめる他、都市計画学会等において論文発表を予定している。

〔参考文献〕

- 1) Anderson's American Law of Zoning 第四版、WEST社、chapter19, chapter22ほか。
- 2) 米国自治体のゾーニング条例及びヒアリング、許可された案件の現地調査による。