

第1章 用途規制の緩和に係る概要

ポイント

- 用途規制を緩和する手法としては、用途地域の変更以外に、特別用途地区や地区計画の活用及び法第48条ただし書許可等があります。

(1) 主な用途規制緩和手法の種類

- ・用途規制の緩和を行うためには、用途地域の変更を行うことが考えられます。
- ・しかし、用途地域を変更すると、場合によっては用途規制の緩和を行いたい建築物以外の建築物の立地も可能になるなど、用途地域の変更が適当でない場合は、地域特性に応じ、特別用途地区、地区計画の活用及び法第48条ただし書許可等を検討することが考えられます。本項では、それぞれの制度の概要と活用されるケース・要件について紹介します。なお、これらの制度以外にも、用途規制を緩和する制度がありますので、参考までに、(2)5)においてその概要を紹介します。

(2) 運用に係る各手法の特徴

1) 特別用途地区(都市計画法第9条)による用途規制の緩和

- ・地方公共団体が都市計画で定める特別用途地区内においては、一定の地区について用途地域の指定を補完し、**条例により用途規制を強化又は緩和**することができます。**用途規制を緩和する場合には、国土交通大臣の承認が必要**になります。(建築基準法第49条第2項)
- ・特別用途地区は、1950年建築基準法制定で創設され、1968年都市計画法に引き継がれたものです。1992年改正で用途地域が12種類に拡充された際に、特別用途地区の種別も増やされて特別工業地区、文教地区、中高層住居専用地区、商業専用地区のほか、小売店舗地区、事務所地区、厚生地区、娯楽・レクリエーション地区、観光地区、特別業務地区、研究開発地区の11種類を定めることができるとされました。その後、1998年改正によって限定列挙されていたこれら種別が廃止され市町村が柔軟に定めることができるようになりました。
- ・なお、用途規制の緩和とあわせて、建築基準法第50条の規定を活用し、条例で建築物の敷地、構造又は建築設備に関する制限を行うこともできます。

2) 地区計画(都市計画法第12条の4)による用途規制の緩和

- ・特別用途地区と同様に、地方公共団体が都市計画で定める地区計画の区域内においては、**条例により用途規制を強化又は緩和**することができます。用途規制を緩和する場合には、**国土交通大臣の承認が必要**になります。(建築基準法第68条の2第5項)
- ・地区計画は、1980年の都市計画法の改正で創設されました。都市の骨格的な土地利用である用途地域では手の届かなかった市街地の地区・街区レベルの環境を制御するツールとして導入されました。創設当初は、用途地域の制限緩和はできず上乘せの制限を定める制度でしたが、その後2003年施行の建築基準法改正により緩和できる手法が用意されました。

3) 法第48条ただし書許可に基づく許可

- ・用途規制により、原則、建築することができない建築物について、各用途地域における**市街地環境を害するおそれがない又は公益上やむを得ないと認めて特定行政庁が許可**した場合、特別に立

地を認めることができます。許可する場合には、原則として、その許可に**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**を行い、かつ**建築審査会の同意**を得なければなりません（建築基準法第48条各項ただし書、第15項）。ただし、一定の用途地域内に設ける日常生活に必要な一定の建築物で、住居の環境の悪化を防止する措置が講じられている場合には、建築審査会の同意の取得を要しません（建築基準法第48条第16項第二号）。

- ・なお、政策課題に対応した土地利用コントロール手法のひとつに法第48条ただし書許可の活用を位置づけるなど、制限内容や適用区域を能動的に定めている特定行政庁もあります。

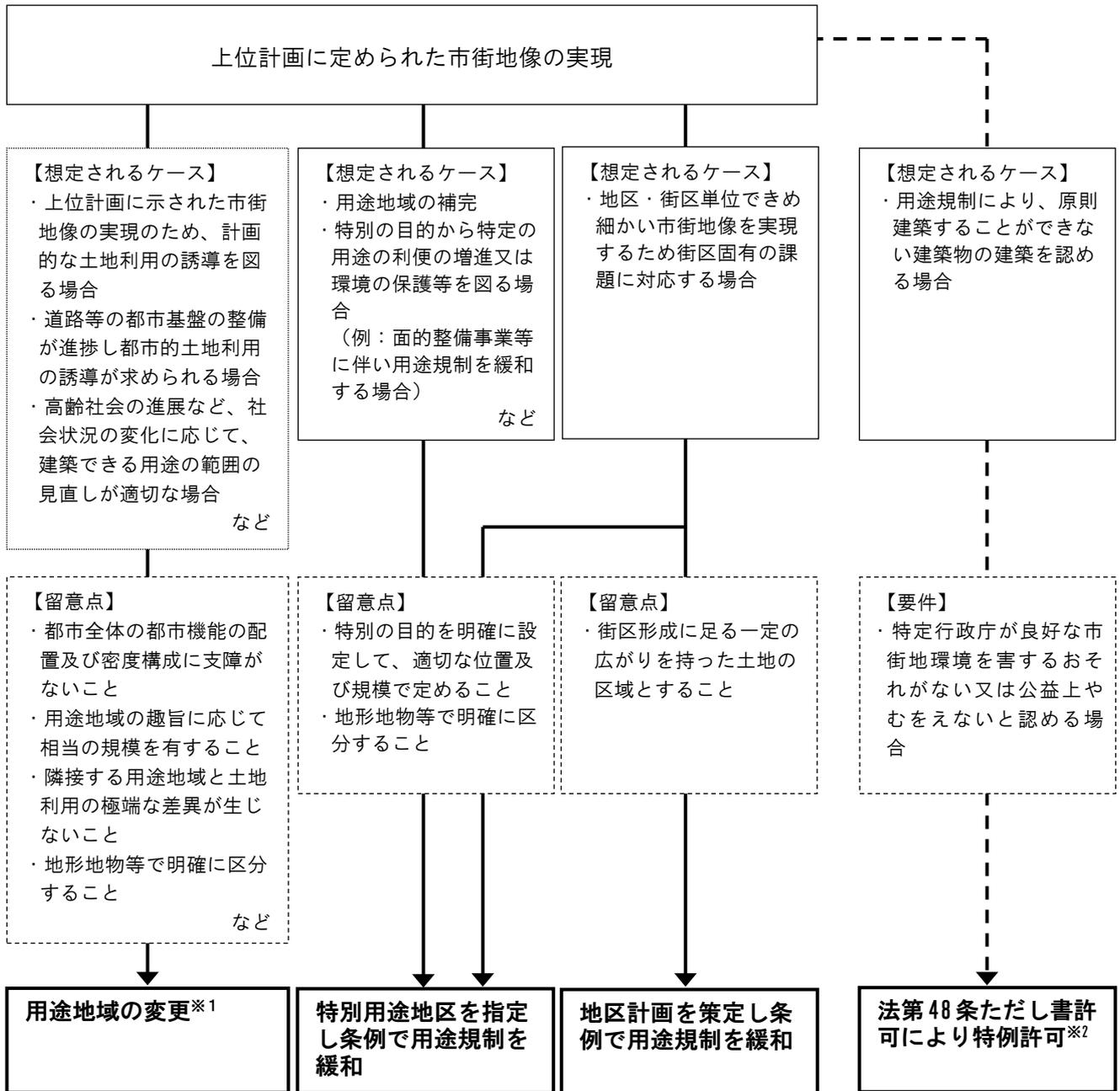
4) 各制度の活用が想定されるケースと留意点・要件

- ・各制度の活用が想定されるケースと留意点・要件に着目し、図1-1に活用フローを整理しました。
- ・上位計画に示された市街地像の実現のため、計画的な土地利用の誘導を図る場合は、用途地域の変更が考えられます。用途地域の補完を目的とし、特別の目的から特定の用途の利便の増進又は環境の保護等を図る場合は、特別用途地区を指定し条例で用途規制を緩和することが考えられます。地区・街区単位できめ細かい市街地像を実現するため街区固有の課題に対応する場合は、地区計画を策定し条例で用途規制を緩和することが考えられます。用途規制により、原則建築することができない建築物の建築を認める場合は、建築基準法第48条ただし書許可により特例許可を行うことが考えられます。
- ・各制度の活用の使い分けについては、次のような考え方の例もみられました。
 - （例1）上位計画で位置づけられた市域全体に必要な特定の目的のため、用途規制の緩和を行政主導で行う際に、特別用途地区を活用。
 - （例2）地区ごとに目標等を定めて地域特性を活かしたまちづくりを行うため、用途規制の緩和を行う際に、地区計画を活用。
 - （例3）特別用途地区は指定後、建築確認申請のみで立地可能となるが、地区計画は、都市計画法に基づく届出制度を活用して行政とのきめ細かな対応を求めたい場合に活用。
- ・また、用途規制の緩和の運用に際しては、各手法を単独で運用するだけでなく、例えば、用途地域を変更し用途規制を緩和するとともに地区計画で特定の用途を制限する、特別用途地区を指定し特定の用途を緩和するとともに形態規制は地区計画で制限するなど、各手法を組み合わせることも考えられます。例えば、特別用途地区を指定し用途規制を緩和した際の周辺市街地への影響に配慮して、建築基準法第50条に基づき条例で必要な制限を定めることや地区計画により景観形成誘導を目的として壁面の位置の制限を行うなど、各制度の目的や特徴を踏まえて、各手法を組み合わせる運用している事例などがみられます。

5) その他

- ・住宅団地の再生促進を目的とした改正地域再生法が令和2年1月に施行され、市町村が、区域を定めて、多様な主体と連携して住宅団地再生のための総合的・一体的な事業計画を作成することで、多様な建物用途の導入や地域交通の利便性向上、介護サービス等の充実に係る各種行政手続をワンストップ化し、住宅団地再生の円滑な実現を図る地域住宅団地再生事業が創設されました（【参考1】参照）。
- ・また、立地適正化計画を策定している場合は、都市機能誘導区域内に特定用途誘導地区を定めることで、誘導施設を有する建築物の用途規制を緩和することが可能です（【参考2】参照）。

地域レベル ←-----対象範囲・規模-----> 敷地レベル



※1 一斉見直しを実施していない市町村では、個別に用途地域を変更。

※2 用途地域の指定方針と併せて土地利用制度活用方針を定め、そのなかで、政策的な位置づけのもと、建築基準法第48条ただし書許可の運用を積極的に活用することを位置づけている特定行政庁もあります。

図1-1 各用途規制緩和手法の活用フロー

【参考1】地域再生法に基づく「地域住宅団地再生事業」について

(1) 建築物の建築等の許可の特例（法第17条の37）

用途地域に関する都市計画で定められた市街地像を実現するため、建築基準法では、各用途地域の特性と目的に応じて、建築物の用途を制限しており、原則として建築できない建築物の用途については、特定行政庁が用途地域における「良好な住居の環境を害するおそれがない」又は「公益上やむを得ない」等と認めて許可した場合に限り、用途制限を適用除外とすることができる（同法第48条及び別表第二）。認定市町村が、協議会における協議を経るとともに、国土交通大臣の同意を得て、「建築物の整備に関する基本的な方針（以下この項目において「基本的な方針」という。）」を含む住宅団地再生建築物整備事業に関する事項を記載した地域住宅団地再生事業計画を作成・公表したときは、上記の場合に加えて、特定行政庁が「地域住宅団地再生事業計画に定められた基本的な方針に適合すると認める場合」にも建築基準法第48条第1項から第4項までの各ただし書きの規定に基づく許可（以下「特例許可」という。）を行うことができる。これにより、用途地域に関する都市計画を変更することなく、地域のニーズに応じて用途の制限を個々の敷地レベルでスポット的に緩和することができるようになる。特定行政庁が特例許可をする場合における建築基準法第48条第15項に規定する手続については、通常のとおり必要となるため、地域住宅団地再生事業計画の作成に当たっては特定行政庁と相互に情報共有・連携することが望ましい。なお、同条第16項の規定に該当する場合には建築審査会の同意の取得等を要さないため、念のため申し添える。

ただし、住宅団地の土地利用状況等に鑑み、対象となる用途地域は第一種低層住居専用地域、第二種低層住居専用地域、第一種中高層住居専用地域及び第二種中高層住居専用地域に限定される。

住宅団地再生建築物整備事業（建築基準法関係）

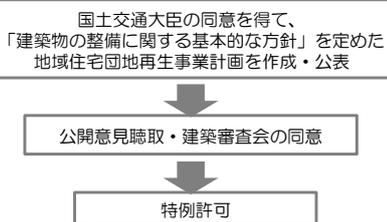
概要

- 各住居専用地域における用途規制は、特定行政庁が一定の手続を経た上で、「住居環境を害するおそれがない」又は「公益上やむを得ない」と認めた場合に限り、特例許可によって緩和することができるが、個別に慎重な審査が必要。
- 認定市町村が「建築物の整備に関する基本的な方針」を定めた地域住宅団地再生事業計画を作成・公表したときは、「当該方針に適合すると認める場合」にも特例許可を行うことができることとする。→都市計画を変更することなく、地域の合意に基づくスポット的な用途規制の緩和を必要に応じて円滑・柔軟に実施。

特例の内容

<特例の具体的な内容>

特例許可手続



- <特定行政庁が許可できる場合>
- ◇各用途地域の住居環境を害するおそれがないと認める場合
- ◇公益上やむを得ないと認める場合

【特例措置】(追加)

- ◆地域住宅団地再生事業計画に定められた基本的な方針に適合すると認める場合

<事例>

- 戸建住宅団地で、徒歩圏内に店舗がなく、買い物に不便を強いられる高齢者住民が増加し、自治会等から立地の要望あり。騒音・防犯・交通等、周辺環境への配慮を行った上で、コンビニエンスストアの新築を許可。



- 事務所の立地が制限されている第一種低層住居専用地域で小学校跡地をシェアオフィス等への用途変更を許可。



図1-2 住宅団地再生建築物整備事業の概要

なお、基本的方針は、用途地域の指定の目的に反しないものに限られ、例えば、以下のような内容が想定される。

- ・空き家や廃校等の低未利用施設の活用等により、シェアオフィス、コワーキングスペース等団地住民が身近に働ける場を創出する。
- ・団地住民の日常生活の利便性確保のため、騒音や発生交通量に十分配慮しつつ、コンビニエンスストア等小規模な店舗の設置を認める。

(2) 特別用途地区等に係る承認の特例（法第 17 条の 38）

建築基準法第 49 条第 2 項又は第 68 条の 2 第 5 項により、特別用途地区内又は地区計画等の区域内において、条例で用途制限を緩和する場合は、国土交通大臣の承認を得る必要があるが、認定市町村が国土交通大臣の同意を得て特別用途地区住宅団地再生建築物整備事業又は地区計画等住宅団地再生建築物整備事業に関する事項を記載した地域住宅団地再生事業計画を作成・公表したときは、条例による用途制限の緩和に必要な国土交通大臣の承認があったものとみなす。

これにより用途地域による用途の制限を補完して条例で緩和する場合に、事業計画を作成するプロセスにおいて一体的にこれらの制限の緩和の進められるようにするものである。

ただし、住宅団地の土地利用状況等に鑑み、対象となる用途地域は第一種低層住居専用地域、第二種低層住居専用地域、第一種中高層住居専用地域及び第二種中高層住居専用地域に限定される。

(3) 都市計画の決定等の特例（法第 17 条の 39）

市町村が定める都市計画の決定又は変更をすることにより住宅団地再生を図るために必要な建築物その他の施設の整備を促進する都市計画住宅団地再生建築物等整備事業に関する事項を地域住宅団地再生事業計画に記載し、計画の作成段階において、都市計画の案の公告縦覧、都市計画審議会への付議等の手続を実施の上、計画が公表されたときは、当該公表の日において、都市計画の決定又は変更がなされたとみなす。

これにより、住宅団地再生に必要な建築物の整備の円滑化のため、用途地域の指定を見直し面的に用途の制限を緩和する場合や、容積率、敷地面積の最低限度等の形態規制を緩和する場合などに必要となる都市計画の変更の手続を、事業計画の作成プロセスにおいて一体的に進められるようになる。

（出典：「地域住宅団地再生事業計画の作成等に関するガイドラインについて」（令和 2 年 1 月 6 日付け府地事第 568 号））

【参考2】特定用途誘導地区について

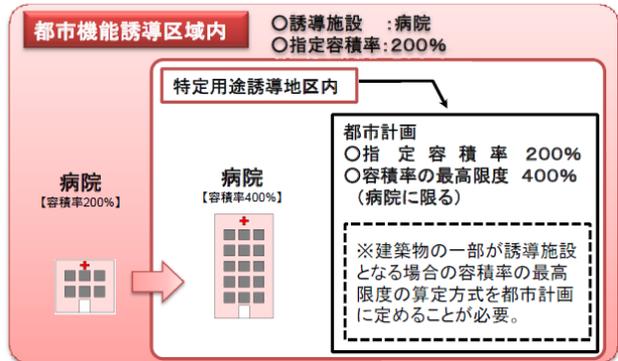
- ・都市再生を図るため、医療施設、福祉施設、商業施設など都市機能増進施設を誘導するべく都市計画で定められる地区。地域地区の一つで、「都市再生特別措置法」に基づく制度です。
- ・特定用途誘導地区は、立地適正化計画で定める都市機能誘導区域内に指定され、地区内の建築物の用途、容積率について、通常の用途地域とは異なる扱い（緩和措置）が定められています。
- ・なお、用途規制を緩和する際には、国土交通大臣の承認を得て、地方公共団体が条例を定める必要があります。

特定用途誘導地区

○都市機能誘導区域内で、都市計画に、特定用途誘導地区(§ 109)を定めることにより、誘導施設を有する建築物について容積率・用途制限を緩和。
 ○例えば、老朽化した医療施設等の建替え、増築や新築の際に本制度を活用することが想定される。

特定用途誘導地区に関する都市計画に定める事項

- その全部又は一部を誘導すべき用途に供する建築物の容積率の最高限度
 - 用途地域による指定容積率にかかわらず、誘導施設を有する建築物については、この容積率を適用
- 建築物等の誘導すべき用途
 - 市町村が、国土交通大臣の承認を得て、条例を定めることにより、用途地域による用途制限を緩和
- 建築物の高さの最高限度（市街地の環境を確保するために必要な場合のみ）
 - 地区内のすべての建築物について、高さ制限を適用



容積率規制や用途規制の緩和

[例: 誘導施設として病院を定めた場合]



エリアを指定して、病院用途に限定して容積率を緩和

[例: 容積率200%のところを病院に限定して400%に] 容積率緩和により、近接地において、床面積を増大して、総合病院を整備



図1-3 特定用途誘導地区の概要

(3) 用途地域の変更の考え方

1) 都市計画運用指針第10版（平成30年9月改正）による考え方

- ・都市計画運用指針において、「用途地域は、単なる局地的・相隣的な土地利用の調整の観点にとどまらず、**都市全体にわたる都市機能の配置及び密度構成の観点から検討し、積極的に望ましい市街地の形成を誘導するため、都市計画区域マスタープラン又は市町村マスタープランに示される地域ごとの市街地の将来像にあった内容とすべきである**」と示されており、用途地域の変更に当たっても、**都市計画マスタープラン等を踏まえて検討**します。

【用途地域の変更が想定されるケース】（都市計画運用指針第10版より抜粋）

- 2) 用途地域は、地域における住居の環境の保護又は業務の利便の増進を図るため、市街地の類型に応じた建築規制を行うものであることから、基本的に、あるべき市街地像に対応した安定的な枠組みとして定められるべきものであるが、土地利用の動向、公共施設の整備状況等の把握に努めるとともに、当該都市における都市計画上の課題に対応し、その健全な発展に資するよう、随時かつ的確な見直しを図られることが望ましい。例えば次に掲げる場合にあっては、用途地域の見直しを行うことを検討すべきである。
- 都市計画区域マスタープランあるいは市町村マスタープランなどの変更に応じて計画的な土地利用の誘導を図る場合
 - 従来想定されていた市街地像において主たる用途とされている建築物以外の建築物が、相当程度かつ広範囲に立地する動向にあり、新たな市街地像に対応した用途地域に変更することが相当であり、かつ、都市全体の都市機能の配置及び密度構成に支障がないと認められる場合
 - 道路等の基盤施設整備や土地区画整理事業等の面的整備事業等により、目指すべき市街地像に変更が生じ、新たな市街地像に対応した用途地域に変更することが相当な場合
 - 高齢社会の進展等に対応して、徒歩圏等の一定の地域内において、病院、老人福祉センター等都市生活を支える様々なサービス機能を担う施設の整備又は機能更新を誘導するため、当該サービス機能を提供すべき地区について、建築できる用途の範囲や建築物の密度等の見直しを図ることが適切な場合

- ・国総研 H29 年度調査によると、用途規制の緩和ニーズに対し、特別用途地区や地区計画の活用及び法第 48 条ただし書許可をする以前に、下記のようなケースで用途地域の変更（緩和）を検討すると回答した地方公共団体の例があります。

（例 1）概ね 5～10 年ごとの**定期的な全市見直しにおいて変更するが、都市基盤施設の整備、市街地再開発事業の進展など土地利用条件が整備された場合**や、地域まちづくりの進展等により**土地利用誘導の目標の明確化が図られた場合**などは、**機動的な変更**にも対応。

（例 2）マクロ的な用途規制の緩和要請があった場合は、上位計画である**都市計画区域の整備、開発及び保全の方針**や都市計画基本方針等の位置づけを踏まえ、**土地利用の動向や関係権利者の意見、庁内関係各課の意見等を踏まえ、用途地域変更の必要性があるか検討**を行う。

2) 全国の運用状況・運用実績

- ・国総研 H29 年度調査によると、地方公共団体の 23%が用途地域に関する指定方針や用途地域の変更の方針を定め、また、地方公共団体の 24%が用途地域の指定基準や用途地域の変更の基準を定めています。

表 1-1 用途地域の指定や変更する際の方針や基準の有無について（国総研 H29 年度調査より）

用途規制緩和手法		方針の有無		基準の有無	
		件数	割合	件数	割合
用途地域の指定・変更の方針 や基準	あり	319	23%	327	24%
	なし	1,042	77%	1,034	76%
計		1,361	100%	1,361	100%