

寄稿

隔地貢献による容積率上乘せ制度の正当性について

中央大学 法学部 教授 亘理 格
わたり ただす

1. 問題の所在

この度（2021年2月1日）土地総合研究所が公表した「容積率特例制度の隔地貢献に関する提言」⁽¹⁾（以下、「本提言」と呼ぶ）は、都市郊外地における自然保護や環境保全に資する事業活動や災害危険地域における防災貢献事業などを理由に、都心部等における開発事業の際の建築物の容積率に上乘せを認める特例措置を可能とする制度について、正当性及びその採用のための諸条件を検討するものである。

このように、都市郊外地や災害危険地域等の「隔地」における貢献を理由に都心部等の「開発地」における容積率上乘せを認めるという制度は、自然や居住環境の保護或いは防災事業への貢献等により直接的に利益や効用が生ずる土地ないし地域と当該貢献事業を理由に容積率上乘せが特別に認められる土地ないし地域とが、空間的・地理的に離れていることが所与の前提とされており、その相互間の直接的な関連性が元来は稀薄であるため、その許容性・妥当性を説明することには困難が伴うこととなる。それにも関わらずそのような特例的制度が許容されるには、従来の都市計画制度では通常想定されてこなかった正当化理由が必要であるように思われる。

そのような正当化理由として、本提言は、第1に、道路や上下水道等の公共施設が具備する受容能力との均衡が確保されるかという視点からの正

当化の可能性を検討する一方、第2に、隔地側の貢献事業と開発地側の開発事業を一体的に把握し、「都市全体のバランスの確保」ないし「公共インフラの広域的な視点による整備」という広域的視点からの正当化の可能性を検討する。その結果、前者すなわち開発地における既存公共施設の受容能力とのバランスに関しては、都市再生緊急整備地域内の都市再生特別地区（都市再生特措法36条1項）や特例容積率適用地区（都市計画法8条1項2号の3、9条16項）のごとく、既存公共施設の受容能力に「余裕幅」（allowance）が見込まれるエリアに限定される範囲では、隔地貢献を理由にした開発地における容積率上乘せは正当化が可能であると結論づける一方、後者すなわち広域的視点からの正当化可能性に関しては、同一の都市計画区域内における同一の都市計画決定権者の下で、住民参加と専門家審査を組み込んだ適正な都市計画決定手続を経て決定されるという条件の下で、正当化が可能であると結論づける。またそのような前提の下、隔地側における自然・居住環境の保護や防災貢献事業の適切性、及び貢献事業の成果の完成後における維持管理の適切性をいかにして確保するかという課題等、重要な提言を行っている。

筆者は、以上のような本提言の基になった研究会の一員であり、そのような立場から本稿では、隔地側における公共的貢献と開発地側における容積率上乘せという空間的・地理的に離れた2つの

⁽¹⁾ 土地総合研究29巻1号（2021年3月）3～13頁。

事象を、都市計画の視点から一体的に把握し関連づけて正当化する可能性について検討する。その際に留意すべきと思われることを、あらかじめ以下に何点か示しておくことにしたい。

2. 検討に当たっての留意点

留意すべき第1の点として、隔地貢献を理由とする容積率上乘せは、通常の都市計画決定によっては認められない容積率による建築物の建築を特例的に許容するものであり、通常の都市計画決定に基づく土地利用制限の適用を除外し、優遇的に緩和することを意味する。この点で、一般原則に対する特例的緩和を認める制度の一環をなすこととなるので、都市計画により決定された地域地区規制等により達成しようとする土地利用秩序や都市環境に不整合をもたらす可能性を潜在的に有するものであり、適切な歯止めや制御なくこれを導入すれば都市計画やまちづくりに混乱をもたらすおそれのある制度である⁽²⁾。以上の点を明確に意

識することが、隔地貢献を論ずる際にまず以て留意すべき点であると思われる。したがって、隔地貢献を理由に容積率上乘せを認める制度の正当化理由を考察する際には、以上のような不整合や混乱を生じさせることなくこれを導入する必要性を考慮する必要がある、そのような担保措置をも組み込んだ隔地貢献制度のための制度設計を構想する必要があるように思われる。

留意すべき第2の点は、上述の2つの正当化理由、すなわち開発地内の容積率に対応した公共施設の受容能力による正当化論と、都市計画区域全体という広域的視点からする正当化論とが、相互にいかなる関係で捉えられるべきかという問題についてである。

この点について、筆者は、隔地貢献を理由に開発地における容積率の上乗せを認めるには、上述2つの理由を双方とも満たさなければならぬのであって、いずれか一方でも満たさなければ隔地貢献を理由とする容積率緩和は正当化し得ないと考える。何故なら、開発地内における公共施設の容積率になお余裕幅 (allowance) があるからという理由づけは、当該開発地自体において、既定の容積率を超えたとしても、当該開発地に元々具わった能力を超える過剰な負荷が生ずるおそれはない、ということの意味するに止まる⁽³⁾のであって、当該開発地における容積率の上乗せが、隔地における自然保護や災害防止事業等の貢献事

⁽²⁾ 国土中に古くから都市が存在し既存の都市を良好な居住の場として再生させつつ維持しようとしてきたフランスの都市計画法では、容積率の移転のような例外を許容する法制度は、適用条件を厳格に絞り限定的にしか適用し得ない制度として位置づけられているようである。フランス都市計画法典の中で容積率移転を定める唯一の規定と思われる規定は以下のとおりであり、この規定から明らかなように、容積率の移転は、景観保護が必要な地区の建築物の容積率を既定の上限容積率より低く抑えるために、同一区域 (zone) 内に所在する他の地区への容積率移転を可能とするに止まるものである。

【都市計画法典・法律篇第151の25条】

第1項 良好な景観故に保護すべき区域 (zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages) について、地域都市計画プラン (plan local d'urbanisme) 中の命令 (règlement) には、当該命令が当該区域全体について定める準則の結果生ずる建築可能性 (possibilités de construction) を、同一区域内の1つ又は幾つかの地区に所在する他の土地における建築物の再集結 (regroupement des constructions) を促進するために移転する際の諸要件を定めることができる。

第2項 建築可能性の移転を受ける地区における建築行為の許可は、当該移転が行われた後でなければなされないものとし、同許可がなされることにより、当該地区に所在する土地に固有の建築可能性に加えて、移転された建築可能性が上乘せされる。

第3項 第1項に定める命令において、建築可能性の

移転を受ける地区内における上限容積密度を定めるものとする。

第4項 建築可能性の移転がなされたとき、当該移転をする側の土地のすべてに対しては、当該移転により当然に行政的建築禁止地役権 (servitude administrative d'interdiction de construire) が発生する。当該行政的建築禁止地役権は、不動産登記簿上公開される登記により内容証明されるものであり、また、コンセイユ・データの議を経て発せられるデクレによらなければ廃止し得ない。

⁽³⁾ 開発地内における指定容積率には元々余裕幅があるという理由だけで、開発地における容積率の上乗せが正当化されるとするならば、開発地における容積率上乘せは隔地貢献の場合に限らず広く認められることとなり、余裕幅があると判断される場所での容積率上乘せの許容性には事実上歯止めが失われるのではないかの疑いが生ずる。

業活動の内容やその貢献度との対応関係において直ちに正当化され得るものではないからである。他方、逆に、開発地における容積率上乘せの程度と隔地における貢献の内容及び程度とが、都市計画区域全体における広域的視点から見て合理的に釣り合っていると言えたとしても、それだけで直ちに開発地における容積率の上乗せが正当なものとされるわけではない。開発地の容積率が上乘せされることによって当該開発地における公共施設の受容能力を超える過剰な負荷が生じるならば、当該隔地貢献を理由とする容積率上乘せが正当なものと評価される余地はないからである。

以上により、隔地貢献を理由とする開発地における容積率の上乗せが正当なものとされるためには、開発地における公共施設の受容能力に余裕幅があること、及び隔地における貢献の内容及び程度と開発地における容積率上乘せとが適切な対応関係にあることという、2つの条件をいずれも満たすことが必要不可欠だと考えなければならない。特に第2の条件に関しては、隔地貢献に固有の理由から開発地における容積率の割増しを正当化するため、隔地と開発地を関連づける仕組みや手続及び説明が必要なのである。

その上で、留意すべき第3の点として、隔地側で行われる貢献事業活動と開発地側で行われる開発事業は、それぞれ法律上要求される適法性要件を満たすものでなければならない。かかる第3の条件は、隔地貢献を理由とする容積率の上乗せの場合に限らず、すべての建築行為や開発事業に適用されるべき一般的規制であり、この種の規制が隔地における貢献事業活動と開発地における建築行為や事業の双方に適用されることは言うまでもない。

問題は、隔地貢献を理由とする容積率上乘せに対しては、広域的視点から、そのような一般的ルールとしての規制を超えた、何らかの公益上の正当化理由が必要と考えるべきかである。以下では、この問題について検討する。

3. 広域的視点からの正当性に必要な条件

(1) 即地性確保の重要性

都市計画は元来、都市計画法や建築基準法等の法令により一般的に定められた基準や制限等を、都市計画区域として指定された個々の区域や地域・地区における土地利用状況に応じて個別化された中身を以て適用されることを予定して定められる。その際、個々の区域や地域・地区における市街地化や農地・自然地等の状況、自然や歴史によって蓄積された土地や建築物の特徴等々、その土地が自然に具備し又は長い年月をかけて蓄積してきた価値や個性への配慮が要求される。都市計画における以上のような要請は、従来、「即地性」の要請として論じられてきた。

もっとも、都市計画における以上のような地域的個性への志向は、我が国の従来の都市計画や建築規制において十分重視されてきたとはいえない面がある。我が国の都市計画法制度には、むしろ、法令の規定の比較的単純な適用の下に形成される画一性や没個性が支配的であった。その原因は、土地の利用よりも所有そのものへの強い執着意識と、居住や地域生活の快適性への関心の稀薄化の下で、戦後復興と高度経済成長期における都市人口の急増に対応した市街地拡張が必要とされたこと等に求めることができる。実際、短期間のうちに急激な市街地化・都市化を推進するためには、法令でいくつかの選択肢を定めた上で、各地方公共団体においてその中から最も身の丈に合った地域・地区等の規制を選択して適用するという手法をとることが一定の有効性を発揮した。効率性を重視するそのような方法は、企業活動や廃棄物による種々の公害、都市の過密化や乱開発による劣悪な居住環境の生成等、様々な弊害を生み出すことになったが、同時に、都市化への対応を無駄なく迅速に進める上で有効であったこと自体は、否定し得ないように思われる。

したがって、今日までのわが国の都市計画法や建築基準法は、上述のように法令規定具体化型を基本としつつ、それによって弊害等が顕在化したときには、その都度必要に応じた法改正により修

正を繰り返していくという経緯を辿って今日に至っていると言えるであろう。そのような個々の修正の中には、1980 年法改正による地区計画制度の導入、1992 年法改正による用途地域の種類の多様化（住居系地域の増加）及び市町村都市計画マスタープランの導入（「市町村の都市計画に関する基本的な方針」に関する都市計画法 18 条の 2）、2000 年法改正による特定用途制限地域の導入（都市計画区域内白地地域における条例による用途制限等を可能とする制度）、2000 年法改正による準都市計画区域制度の導入、2004 年の景観法制定、2014 年都市再生特別措置法改正による立地適正化計画の導入等々、特筆すべき法改正等がある⁽⁴⁾ものの、法令規定具体化型という基本原則は今日まで維持されてきた。

そのような状況は、人口減少下において進行する都市の縮退状況の下で、大きく変容しようとしている。何故なら、饗庭伸氏が都市の「スポンジ化」と呼んで的確に指摘しているように⁽⁵⁾、高齢化と人口減少を背景に空き家・空き地の増大という形をとって現れる都市の縮退や空洞化は、大都市か地方都市かの区別なく、また都市の郊外か都心部かの区別もなく、いずれの市街地においても等しくアットランダムに生ずるという性質を有しており、その結果、都市計画には、各々の都市や地域に固有の状況に応じた多様な対処策を講ずることが要求されることになり、そこでは画一的な法令規定具体化型の方法によっては適切に対処し得ない状況が生ずる⁽⁶⁾からである。以上のような縮退状況下にある都市計画には、個別の区域や地域・地区の個別的状況に応じた対策を講ずるために、個々に最善の基準設定や規制措置及びまちづくり事業等を打ち出すことが必要不可欠であり、そのような今日の要請を端的に表現するならば、

都市計画法制は、今日、本来の意味での「即地的」都市計画への転換⁽⁷⁾を図るべき時代に直面していると言ふべきであろう。

では、本稿の課題である、隔地貢献を理由とする容積率上乗せを正当化し得る理由は何かという問題を、以上の意味での「即地性」確保の必要性を重視する視点⁽⁸⁾から検討するならば、いかなることとなるだろうか。

（２）隔地と開発地間の照応性の確保

隔地における貢献事業活動を理由に開発地における容積率の上乗せを認めるという措置は、上述のように、空間的・地理的に離れた地域内で行われ性質を異にした複数の事業ないし事象相互間を連動させるものであるので、「即地性」を１つの地域や地区等を単位に想定してきた従来の都市計画法の考え方では正当化し得ない性質を有する。これを正当とするには、かかる複数の区域や地域・地区における異なった事業が都市計画上広域的に連動していることを、都市計画又はその上位計画において理由を示して提示しなければならない。換言すれば、隔地と開発地間において行われる元来関連性の稀薄な事業を結びつけ得るのは、都市計画の中身と都市計画決定手続以外には考え得ないのであり、それ故、本提言でも明らかにされているように、一個の都市計画の下で２つの地域における２つの事業を関連づけて定めることが必要不可欠である。その上で、隔地側事業活動による貢献の内容・程度と開発地側における容積率上乗せの程度及びその結果実現する建築物や施設の良

⁽⁷⁾ 現在の都市計画法及び建築基準法において個々の地域や土地の個別的特性に応じた計画的対処を可能とする規定を、各種の地区計画制度に見出すことはできるが、その他の制度に関してそのような規定を見出すことは困難である。地区計画における特に地区整備計画に関する規定として、都市計画法 12 条の 5 第 7 項及び 12 条の 6～12 条の 13 の諸規定参照。

⁽⁸⁾ 都市計画の「即地性」に関する筆者の考え方の詳細については、亘理格「これからの都市計画法制－複数目的並存型法制への転換」亘理格・内海麻利編著、藤田宙靖監修『縮退の時代の「管理型」都市計画』（第一法規、2021 年）287～288 頁参照。

⁽⁴⁾ 本文に挙げた一連の法改正の重要性については、亘理「計画的土地利用原則確立の意味と展望」稲葉馨・亘理格編『藤田宙靖博士東北大学退職記念 行政法の思考様式』（青林書院、2008 年）637～641 頁参照。

⁽⁵⁾ 饗庭伸『都市をたたむー人口減少時代をデザインする都市計画』（花伝社、2015 年）98～108 頁。

⁽⁶⁾ 饗庭・前掲註(5)、特に 163～165 頁参照。

質性とが、相互に対応している必要がある。

なかでも隔地側の貢献事業活動は、開発地における容積率を上乗せするに相応しい内容・程度の公益性を有するものでなければならない。その上で、事業完成後における適正な維持管理のための措置や負担策が講じられなければならないことは、本提言に示されたとおりである。

これに対し、開発地側における容積率上乗せによって実現される建築物や施設には、どのような条件を満たすことが必要とされるのだろうか。上述の第3の留意点として述べたように、当該開発地に適用される一般的ルールへの遵守が求められることは言うまでもない。問題は、それを超える高度の公益上の質ないし条件を満たさなければならないか否かである。この問題を考える際には、隔地貢献を理由とする容積率上乗せが許容されるには、隔地側の貢献と開発地側の容積率上乗せが都市計画に基づき照応していなければならないというこの制度本来の趣旨を重視しなければならない。複数の離れた地域で行われる別々の事業を相互に連動させることにこの制度の本質があるのであるから、当該複数の地域で行われる事業は、相互に照応するものでなければならないのである。

以上のような隔地側と開発地側の照応性確保の要請は、都市計画決定において明確且つ可能な限り詳細に定める必要がある。そして、隔地貢献を理由に容積率上乗せを得るために満たさなければならない要件についても、マスタープランに相当する都市計画決定において定める必要がある。その場合、都市計画決定の管轄区分に応じて、都道府県の場合は都市計画区域の「整備、開発及び保全の方針」(都市計画法6条の2第1項)において定めることになり、市町村の場合は、当該市町村の都市計画に関する基本方針(「市町村マスタープラン」)。同法18条の2第1項)において定めることとなる。いずれの場合も、隔地貢献を理由とする容積率上乗せを正当と言うためには、都市計画マスタープランについて従来考えられてきたよりも明確且つ詳細な記述が要求されることとなる。

以上のように明確且つ詳細な記述が要求される

ことは、隔地側と開発地側双方の地権者や住民の納得を得るためにも、必要不可欠である。隔地側の住民や利害関係人にとって、その場で実現する自然保護や環境保全或いは防災対策事業は、当該地域の居住・自然環境等に良好な影響を及ぼすが、それだけではなく都心部等の開発地における容積率緩和による土地の高度利用に直結することを明確に認識し、それに相応しい事業であるか否かを自ら検証し得る条件を満たすものである必要がある。他方、開発地側の住民や利害関係人にとっても、その場で行われようとする容積率上乗せにより制限を緩和された開発事業や建築物の建築が、隔地貢献の内容・程度に照応したものであるか否かを、自ら検証し得る条件が満たされる必要がある。双方の住民や利害関係人の理解を得ることができる程度に説得力を具えた記述による正当化理由の提示をなし得ない限り、隔地貢献を理由とする容積率上乗せに客観的正当性を見出すことはできないように思われるのである。

以上述べたように、隔地貢献を理由とする開発地における容積率の上乗せを可能とするには、その根拠となる都市計画やその上位計画等において、隔地における自然・居住環境の保全や防災事業実施等の貢献と開発地における容積率の上乗せとが、内容的に対応し照応関係にあることを明確に示さなければならない。この点で、東京都において、2020年12月「新しい都市づくりのための都市開発諸制度活用方針」改定により新たに導入された「域外貢献」制度は、域外貢献の対象地域を事前に明示した上で、個々の取組みが「域外貢献」に当たるか否かの評価に際して、当該取組みが種々の上位計画(「河川整備計画」、「防災都市づくり推進計画」、「緑の基本計画」等)に位置づけられ又はこれに整合することを要求する一方、容積率上乗せの対象となる開発地に関しても、「都市計画のマスタープランや区市町が作成するまちづくり計画、地区計画」において適切に位置づけられることを要求しているようである。以上のように、隔地と開発地双方の事業ないし取組みをともに都市計画や上位計画等に適切に位置づけることを通し

て、2つの事業を連結することを意図していることが窺える⁽⁹⁾。

では、以上のような内容面での照応関係は、手続上、いかなる仕組みや手続によって担保されるのだろうか。最後にこの問題について若干の検討を行いたい。

4. 熟議型参加制度の必要性

以上のように、隔地貢献を理由とする容積率上乗せ制度を特定の隔地や開発地に適用するには、両地域において行われる事業が内容的に照応することを都市計画決定等において示す必要があるが、他方、容積率割増しを認めるための根拠となる都市計画決定やその上位計画の決定に際しては、容積率上乗せを享受することとなる事業者と隔地及び開発地双方の行政主体（双方の市区町村等）間における協議手続が適正に行われる必要があり、またかかる協議手続と並行して、隔地と開発地双方における住民及び利害関係人には、関係情報へのアクセス及び公聴会等の意見表明の場の確保を含む参加ないし協議のための手続が保障される必要がある。

このうち前者、即ち事業者と隔地・開発地双方の市区町村間の協議に関しては、隔地貢献による容積率割増制度の運用を既に開始している東京都において、このような3者間の協議手続の必要性を重視していることが窺える⁽¹⁰⁾。この点で、適切な対応措置を講じていると言えるであろう。

他方、隔地・開発地双方の住民参加手続に関しては、未だに必要且つ十分な言及がなされておら

ず、具体的な制度設計も示されてはいないように思われる。では、以上のような住民参加制度のあり方として、いかなる仕組みを具えた手続が整備されるべきだろうか。

かかる参加手続の構想において最重視すべきと思われるのは、計画案の重要部分が変更不可能な程度に固まった時点で始動する手続では、不適切だという点である。通常の都市計画やまちづくり計画においても、今日、計画策定の初期段階において住民や利害関係人に意見表明の場を保障する必要性が唱えられる傾向にあるが、隔地貢献を理由とする容積率の上乗せを内容とする開発事業や建築行為の場合には、隔地と開発地が空間的・地理的に離れていることが想定されるため、当該複数地域各々の住民や利害関係者相互間で、利害関係が錯綜する可能性が増大し、また一方の地域から他方の地域で実施される貢献策や開発事業の意義や価値を適正に評価し得ない状況が生ずる可能性が高い。この点を考慮すると、隔地貢献を理由とする容積率上乗せを内容とする都市計画決定の場合には、通常の都市計画やまちづくり計画の案の策定の場合以上に、計画案策定の初期段階からの住民や利害関係者参加の機会を整備する必要度が高いのであって、また、そのような適切な事前手続を経ることは、事後の紛争発生を予防することに寄与するものと考えられる。

さて、隔地貢献を理由とする容積率上乗せに関して、以上のような計画案策定過程上の初期段階における参加制度として構築すべきと思われる仕組みとは、公衆参加を内容とする事前協議手続である。具体的には、事業者と隔地側及び開発地側の住民や利害関係人という三者が集まり、各立場の者が意見や提案の表明をなし得る性質のものである必要があり、議事は、都市計画審議会を代表する委員や同審議会によって指名された中立的市民や学識経験者等によって進行されるべきであろう。また手続の中身に関しても、公告・縦覧・意見書提出に代表されるような現行法上の参加手続に止まることなく、一定の期間にわたって充実した関係情報開示と双方向的な意見交換を可能とす

⁽⁹⁾ 東京都都市整備局都市づくり政策部広域調整課「都市開発諸制度活用方針等の改定について（令和2年12月改定）」土地総合研究29巻1号（2021年）37～38頁参照。

⁽¹⁰⁾ 東京都の「域外貢献」制度においては、事業者には地元区市町との協議が義務づけられ、「区市町の意向を踏まえた取組を評価すること」が重視されるようである（東京都都市整備局都市づくり政策部広域調整課・前掲註(9)38頁）。また市町村による都市計画決定につき、都市計画法19条3項以下の規定に基づく都道府県との協議の活用を説くものとして、本提言・前掲註(1)10頁参照。

る討議手続の創設が、必要不可欠であるように思われる⁽¹¹⁾。

⁽¹¹⁾ 以上のような熟議のための参加手続は、近時様々な国で設けられており、英語圏諸国では Public Involvement の名の下に論じられているように思われる。フランス法における「事前協議」(concertation)も、同様に、計画案策定の初期段階で実施されることを想定した参加制度であり、経済規制や環境保護及び都市計画の分野での国及び地方公共団体の政策案や計画案の策定、基準案の設定等の場面で多用されている仕組みである。

その一つである都市計画法典が定める事前協議手続によれば、①広域的都市計画である「広域統合スキーム」(SCOT)の策定又は改定、②狭域的都市計画である「地域都市計画プラン」(PLU)の策定又は改定、③生活環境に重大な変更を生じさせる開発事業や建築計画、④市街地再開発のための区域指定(zone d'aménagement concerté: ZAC)や都市刷新事業計画(projets de renouvellement urbain)等が、「住民、地域非営利団体(associations locales)その他の関係人を参加させる事前協議手続(concertation)」の適用対象とされており(都市計画法典・法律篇第103の2条)、また、当該手続を実施する場合の到達目標や実施方法の詳細は、地方公共団体の議会が定めることが原則とされている(同103の3条)。

他方、特に国土全体に広域的影響を及ぼす事業計画や国民生活に重大な影響を及ぼす性質の政策や制度の創設等について法制化された「公共討論」(débat public)も、以上のような事前協議手続の典型的な仕組みの一つである。

以上のようなフランス法における「事前協議」及び「公共討論」の詳細については、亙理格「フランスのまちづくり法における市民参加制度」原田純孝・大村謙二郎編『現代都市法の新展開－持続可能な都市発展と住民参加－ドイツ・フランス』(東京大学社会科学研究所研究シリーズ No. 16、2004年)161頁以下、特に162～165頁及び175～180頁参照。