「容積率特例制度の隔地貢献に関する提言」に付す注記

中央大学 法科大学院 教授 大貫 裕之
おおぬき ひろゆき

はじめに

今回取りまとめられた隔地貢献に関する提言は、提言に記されているように、自らも含まれているようなので、言いにくいですが、学識経験者と佐々木晶二氏をはじめとする土地総研のスタッフとの綿密な議論に基づいて取りまとめられている。事務局の責任でまとめられてはいるが、学識経験者はこの提言に基本的に賛同している。

筆者自身も今回の提言の作成に関与した者として、内容に全面的に賛成している。本稿は提言について自らの内容理解のための注記を試みたものである。

I 容積率と公共施設

容積率とは建築物の延べ面積の敷地面積に対する割合をいう。「建築物の規模とその地域の道路等の公共施設の整備状況とのバランスを確保すること等を目的としている。」とされている。この説明によれば、指定容積率をアップするには公共施設の整備状況をさらに進め必要がある。

公共施設との連動はイメージ的にはわかりやすい。公共施設とは何か。確立した定義はないであろうが、それが不適切というよりも、その語を使用する局面ごとに適切な意味付与がなされてきていることによるものであろう。都市計画の分野では、さしあたり、都市計画法第4条第14項の規定による道路、公園、都市計画法施行令第1条の2の規定による下水道、緑地、広場、河川、運河、

水路及び消防の用に供する貯水施設を想定すればよいであろう。以上は人の社会生活の下部構造(インフラ)の意味で使われているのであろう¹。容積率によるボリュームのコントロールは、一つには当該空間の混雑度のコントロールを意味する。しかし、例えば、どの程度道路や下水を整備すれば混雑度のコントロールとして適切か明確ではない。このファジイさが、まず余裕度を生み出す²。この

¹ 経済インフラを考えると、通信、輸送および配給ネットワーク、金融機関および市場、エネルギー供給システムなどが上がるが、これらも社会生活を支える下部構造ともいえる。公共施設概念の中核とみてよいインフラの定義すら多義的である。

² ファジイさというような温和な言葉でとらえられるのではなく、そもそも容積率は混雑度のコントロールとしてほぼ意味がないとする見解すらある。

経済審議会行動計画委員会・土地・住宅ワーキング・グループ報告書(平成8年10月9日)は次のように述べている。

「現行の容積率規制は、第一にインフラへの負荷をコントロールすることによって集中による外部不経済を抑制すると共に、第二に、都市環境の確保を図ることが目的であるとされている。しかし、第一の床面積とインフラ負荷が比例するという前提自体、証明がなされたことがないのみならず、直観的にもこれを信じることは困難である。例えばデパートのような商業施設と住宅とでは同じ床面積でも発生交通量が異なり、道路や駐車場に対する負荷には大きな差がある。容積率は年中同じであるが、道路や鉄道の混雑は季節や時間によって大幅に変動する。同じ床面積であれば、住宅は公園をより多く必要とするが、商業施設は駐車場をより多く必要とするであろう。

床面積によるインフラ負荷のコントロールという、両者の間にきわめて遠い因果関係しか存在せず、精密さを著しく欠く手法に頼った制度が、混雑をコントロールする制度として存在していることは問題である。」

二つ以外のインフラに目を転じると、たとえば、公園、緑地、広場がどの程度のボリュームに結び付くか判断するには、健康で文化的な生活として何を想定するかに関わる。その内容は街づくりの構想に依存する。

公共施設（インフラ）の概念の多様性と範囲の広さが、後にみるように、容積率は「公共施設の整備状況とは関係のない特定の市街地像に依拠しているに過ぎ」ないという評価を導く一因となっているのである。

前述のように、容積率は「建築物の規模とその地域の道路等の公共施設の整備状況とのバランスを確保すること等を目的としている。」とするならば、公共施設の整備なしに容積率をアップさせることは背理である。そうであるから、隔地貢献による容積率アップを正当化するために、提言はアロウアンスという考えを導入した。この説明は妥当なものと考えるが、本提言は次のような説明をしており、あくまで、容積率はインフラの観点からの最低限の都市環境の確保という視点から定められるものという位置づけにたっている（下線は筆者）。

「用途地域で定めている指定容積率とは、道路、上下水道などの公共施設とのバランスで認められる床面積に関し、一定の幅のある許容床面積から、安全率を考えながら都市計画決定権者が指定していると解することができる。よって指定容積率の上限自体が一定の幅のあるものであり、また、その幅（余裕率の大きさ）自体も公共施設の整備に伴い、大きくなっていくと解することができる。逆に、劣悪な公共施設の状況では、少しでも公共施設の負荷が高まれば、公共施設が許容量オーバーしてしまう状況と解される。

指定容積率自体がそもそも幅のある概念であり、かつ、一定の公共施設整備に伴いその余裕が拡大することが想定されていることから、都市再生特別地区や政策目的による容積率緩和という既存の容積率特例制度の制度的枠組みや運用が可能とな

この立場に立つと、容積率は、ほぼ融通無碍で、そもそも大きな余裕度が存在するということになる。

っていると解される。」

提言の考えが、インフラの観点からの最低限の都市環境の確保という観点から容積率をみていることは、公共施設の例として、道路、上下水道を挙げていることからわかる。確かに、特例容積率制度における容積率割り増し事由をみると、緩やかであれ、建物のボリュームと連動する事由がみられる（例えば、空地の提供、公園の整備）。しかしながら他方、地域コミュニティ施設や子育て支援施設などの「地域の育成及び整備に貢献する施設計画」、重要文化財指定建築物の保存、修復など「歴史的、文化的環境の保全、整備に資する施設計画」も容積率割り増し事由とされている³。これらはボリュームと連動するというよりは街づくりと連動している。

こうしたことから、現実の容積率の指定は、原田保夫氏によって、公共施設（道路や上下水道を念頭に置いていると思われる）の整備状況を反映したものとはなっていないとされ、このことを前提として、原田氏は、現行の容積率に関する法制は、「公共施設の整備状況とは関係のない特定の市街地像に依拠しているに過ぎず、容積率規制が最低限規制に該当するとは言い難い。」とする⁴。この見解を強い意味でとれば、計画によって示される特定の市街地像に準拠して指定容積率が定まることになる。この結論は、文字通りには、容積率には最低限の都市環境の確保という視点から定められる部分が含まれることを想定しないようにみえる。しかしそのように考えることは、容積率規制は、インフラの観点からの都市環境の最低限を確保することを無視しているということになり、想定できない。この見解は、容積率規制はインフラの観点からの都市環境の最低限をおさえつつ、その許容範囲において、都市計画決定権者の適切な衡量に基づく裁量により、街づくりの観点から

³ 本文の例は、「東京都再開発等促進区を定める地区計画運用基準」からとった。

⁴ 原田保夫「現行都市計画法制の枠組み法化について」亙理格・生田長人編集代表・都市計画法制の枠組み法化—制度と理論 64 頁。

一定の上乗せができることを想定しているものとするものであろう。

つまり、原田氏が述べるように、「すべての建築行為に関して、……公共施設との関連での【容積率】規制を行うこと自体に無理がある。⁵⁾」とまで述べることはできず、「すべての建築行為に関して、……公共施設との関連での【容積率】規制を行いつくすこと自体に無理がある。」というべきである（下線は筆者）。

II 容積率の定義再考

これまでの検討は、容積率は公共施設の観点から（インフラの観点からの都市環境の最低限を確保する観点から）のみ定義するのは妥当ではないとこと示している。翻ってみると、容積率の定義は冒頭に挙げたもの以外に次のようなものもある。

「容積率規制とは、都市の密度規制の一手法であり、「建築物が道路、下水道等の公共施設に与える負荷と公共施設の供給・処理能力との均衡を図るとともに、採光、日照、通風、開放感等の市街地環境を総合的に確保すること⁶⁾」の2点を目的として、建築物のボリューム（敷地面積に対する延床面積の割合）を制限するものである。⁷⁾

この定義は、容積率はインフラの観点からの最低限の都市環境の確保という視点からのみならず、採光、日照、通風、開放感等の市街地環境を総合的に確保するために定められることを示している。後者は、都市計画決定権者による適切な考慮による街づくりの構想に基づいた計画にしたがって決定されることになる⁸⁾。

特例容積率制度の内の「再開発促進区等を定める地区計画」について定められた都の運用基準は

⁵⁾ 原田前掲論文 64 頁。

⁶⁾ 建設省都市局都市計画課等（1998）191 頁。

⁷⁾ 大澤昭彦「日本における容積率制度の制定経緯に関する考察（その1）—容積制導入以前における容量制限：1919年～1950年—」土地総合研究 2011年冬号 83 頁。

⁸⁾ 浅見後掲論文（注 14）110～111 頁は、容積率規制値が技術基準と合意過程の両面から決められているとしている。

浅見氏はこのことが容積率規制値を理解しづらくしているとする。

次のように記している⁹⁾。

「計画容積率【指定容積率を割り増した容積率】については、見直し容積率に評価容積率を加えた範囲内で、計画内容の優良性、当該地域及び周辺地域に対する貢献度、計画規模と都市基盤施設等とのバランス、住宅など、地域環境の育成及び整備に対する貢献度、景観に対する配慮、周辺市街地との調和等を総合的に判断して設定する。」

容積率の決定の際に考慮される公共施設は考慮要素の一部でしかない（「計画規模と都市基盤施設等とのバランス」）¹⁰⁾。容積率法制は「公共施設の整備状況とは関係のない特定の市街地像に依拠している」という原田氏の評価は一面の真理を衝いている。

一定の都市環境を確保するために容積率規制が無関係ではなく、一定の関連があることは認めることができる。しかし、容積率のみで都市環境が決まるわけではない。都市環境は容積率のみならず、建物の用途、建蔽率、建物の高さ・形・意匠等で形作られる。「採光、日照、通風、開放感等の市街地環境を総合的に確保すること」は、これらの複数の規制によってなされる。

こうした複数の規制によってどのような都市環境を実現するか決定するのは、都市計画である。都市計画により、街づくりのための他の規制項目と連関させて、容積率は決定される。

III 隔地貢献は容積率アップの実質的な根拠たりうるか——計画による正当化

本提言が行ったように、余裕度の概念を持ち込むことによって、都市計画決定権者が容積率を増やすことが理論的に根拠づけられる。可能であることは説明ができたとして、隔地貢献が容積率アップの根拠となる実質的な事由たりうるか、ここ

⁹⁾ 東京都都市整備局・東京都再開発等促進区を定める地区計画運用基準（令和2年12月）21 頁。

¹⁰⁾ さらに興味深いことは、容積率のアップに当たり、当該地域のみならず周辺地域に対する貢献度も考慮されていることである。容積率アップが一定の広がりをもった地域を考慮に入れてなされていることを示している。

で問題としうる。

提言が挙げている都市再生緊急整備地域における都市再生特別地区あるいは特例容積率制度の場合にも、容積率のアップを正当化する実質的事由が必要である。

社会資本整備審議会・都市計画制度小委員会は、第4回会議（2010年6月15日）において、隔地貢献について整理しているが、その資料をみると次のような貢献策を列挙している¹¹。

- ①有効空地の確保
- ②当該地区に誘導すべきと考える用途に供する場合
- ③歴史的建造物の保全、修復を行う場合
- ④地域整備のための広域的な公共・公益施設を整備する場合
- ⑤総合的な環境負荷の低減に資する取り組みが行われている場合（屋上緑化や地域冷暖房施設の設置等）
- ⑥先端的設備の導入（省エネの先端技術）
- ⑦ソフトの取組（エリアマネジメント、イベント等）

①と④は、公共施設の整備による容積率アップとして位置付けられるが、それ以外はそうした位置づけはできず、それらは計画的正当化によって容積率アップを根拠づけるものといつてよい。これらの事由は端的に容積率ボーナスを付与する正当化事由である。

本提言が隔地貢献について検討する際のポイントとして挙げる以下の二つの点は、上記の「公共施設の整備による容積率」と「計画的正当化による容積率」におおむね対応している。

「以上の二つの観点を踏まえ、隔地貢献が認められるかどうかは、

- ①指定容積率は、道路、上下水道などの公共施設とのバランスをとるものという制度趣旨を前提にし、その制度趣旨の範囲内で、隔地

貢献が認められる条件を整理すること（ミクロな視点）

- ②上記の指定容積率の視点に加えて、容積率を緩和する都市開発事業と隔地側の社会貢献を一体的にみて、容積率が「都市全体のバランスの確保」や「公共インフラの広域的な視点による整備」という観点から、許容できるかどうかを整理する（マクロな視点）

の二つの方向性から整理する必要がある。」

前述の第4回都市計画制度小委員会の資料は、地区外を貢献の評価対象にできるか、という論点を取り上げて、「緩和の負荷を負う地区住民等が貢献メリットを享受できない場合、不満がでるおそれ。」を、貢献について地区外を対象とした場合のデメリットとしてあげている。問題は、個人的な不満があれど、地区外貢献により容積率をアップすることを正当化する根拠である。本提言の上記の言葉を借りれば、「容積率を緩和する都市開発事業と隔地側の社会貢献を一体的にみて、容積率が「都市全体のバランスの確保」や「公共インフラの広域的な視点による整備」という観点から、許容できるか」である。

この点の判断は計画によると答えるのが正しく、本提言は、上記のミクロの視点、マクロの視点に関して、以下のように、同一の都市計画決定権者による手続を踏んだ決定を提案している。

「①容積率の上乗せ部分及び隔地側の貢献内容の双方について ●一人の都市計画決定権者が判断し、●住民参加及び専門家審査という都市計画手続において吟味され、・・・」

本稿は、果たして、このように一人の都市計画決定権者が判断すれば、ミクロの視点、マクロの視点双方については、特に後者について適切な判断ができるかについては確証を持ってない。都市開発事業と隔地側の社会貢献を一体的に計画に位置付ける必要があるのではないかと考える。提言は別の個所で、マクロの視点については、「一人の都市計画決定権者が全体のマスタープランのもとで、事業地側の容積率の上乗せの内容と隔地側の都市計画に貢献する内容の双方を一体的に判断して都

¹¹ 社会資本整備審議会：第4回都市計画制度小委員会・配付資料 - 国土交通省 (https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/city07_sg_000010.html)

市計画決定をした場合に、容積率の隔地貢献が認められると説明するのが論理的である。」と述べている。「全体のマスタープランのもとで」都市開発事業と隔地側の社会貢献を一体的に位置付ける必要があるだろう。

前述の第4回都市計画制度小委員会の資料は、「都市全体からみて重要な緑地かどうかの判断基準としての計画的な位置づけ等は必要か？」という論点を提示し(緑地保全を例にした検討である)、個別に判断する場合には、「個別に調整することで柔軟かつ機動的な対応が可能」との実際の利点を挙げているが、ここで問われているのは、法的な正当化の仕方である。この観点からすると、第4回都市計画制度小委員会の資料によれば、計画的な位置づけを必要とする場合に生ずるとされる「計画的な位置づけのない緑地は一律対象外となり、柔軟かつ機動的な対応ができない。(開発等で消失のおそれのある緑地等の保全に機動的に対応できない)」との点は、甘受すべきことであろう。

また、手続については、提言が示しているように、「容積率の隔地貢献については、都市開発事業地区以外の緩和とたくさん持ち込んで極端な容積緩和が実現する可能性があることから、従来の都市計画手続に加えて、より丁寧な手続規定を用意することが適切・・・」である。

おわりに

都市計画上、都市郊外部など開発需要が乏しいところに様々な問題が山積しているところ、この問題の解決のため事業者の力を誘導するために、都市中心部において容積率の割増付与を認める必要性はあるだろう。

都市計画は、時として市場を規制し、また、時として市場の力を使って、街づくりをしてきた。求める都市開発事業を誘導する手法として、開発事業地区外の郊外部などの貢献を都市中心部における容積率割増で評価することに合理性は認められる。

以上の二点は大方の一致をみるであろう。

論点は、まず、隔地貢献制度の正当化である。

本提言は「4. 隔地貢献を勘案して容積率の割増を行うことを正当化する視点」においてこれを論じている。

提言によれば、容積率には、道路、上下水道などとの公共施設とのバランスをとるという条件があり、バランスがとれていることが第一の正当化となる(ミクロな視点)。

同時にこのバランスには一定の幅、余裕度があり、この幅の範囲でアロウアンスが生ずることになる。

この意味の正当化は、容積率割り増しの最低条件とみてよい。

もう一つの正当化は、容積率が「都市全体のバランスの確保」や「公共インフラの広域的な視点による整備」という観点から、許容できるかどうかという視点である(マクロな視点)。この正当化の視点は、インフラという観点というよりは、計画的な正当化とみるべきで、この計画的正当化は、第一の公共施設とのバランスという容積率割り増しの最低条件を満たしたうえで、計画によって決定される。

第二の論点は、都市計画の分野で必要性と合理性があり、かつ正当化可能な隔地貢献の制度が現実的に機能する条件は何かという点である。

本提言は、「(2) 都市計画実務の実態から追加すべき条件」において実務的な条件を提示している。

更に提言は、隔地貢献を持続させるための現実的条件として、民間事業者に対して負担金を求めるなどの金銭的な対応をとりつつ、任意の協定制度などを駆使することを提案している。

現実的に業者が金銭負担できない、あるいは、協定を守るだけの体力がないのでは、以上の提案は機能しない。この現実的条件が満たされるかは、いかなる業者に隔地貢献に参加させるかに関わる。体力や力量がある業者が隔地貢献制度を積極的に利用するためには、提言が指摘しているように、事業者の事業意欲がわく形で制度を運用しなければならない。隔地側の貢献の内容は、都市開発事業者からみて、事業の観点から魅力的で、収支からみて実現性のあるものを提示しなくてはならな

い。この条件とともに、「同時に、都市計画決定権者からみて、都市計画の適切な実現のために必要なものが、広域的な観点から選定されるようにすること」(提言)が必要である。この点に隔地貢献制度の成功の重要な鍵がありそうである。

最後に、容積率による規制の意味について述べたい。

上述のように、容積率には、インフラの観点からの最低限の都市環境の確保という視点から定められる部分に加えて、街づくりの観点から設定される部分があるとすべきである。前者は、公共施設の負荷のコントロールの見地からの容積率規制とみてよいが、この規制の目的は個別インフラ毎の混雑料金制などの他の手段で達成可能だと指摘される¹²。他方、街づくりの観点からの容積率規制については、例えば、容積率によって建物のボリュームがコントロールされると、極端に大きな近隣を圧迫する建物は立たなくなり、住宅は隣の建物との距離を適正に保ち、極端に日照の障害になる建物は建設できないというような効果があるとされる。しかし、こうした目的達成のために、容積率規制は間接的であり、また、他の規制で代替可能でもある。例えば、この意味での容積率規制の目的は、日影規制、斜線制限などによっても図れるし、建物高さや空地によっても代替できるのである¹³。

¹² 原田前掲論文 64 頁。

経済審議会行動計画委員会・土地・住宅ワーキング・グループ報告書(平成8年10月9日)は、「インフラ負荷のコントロールの側面で容積率規制に期待される機能は、個別インフラ毎の混雑料金制を完全に実施するならば、これによって代替することができ、その方が社会的損失ははるかに少なくすむ。」と述べている。

八田達夫氏は、容積率規制は交通混雑抑制を目的とするものにとらえた上で、容積率規制の弱点を指摘し、価格メカニズムによる交通量対策(ピークロードプライシングなど)を提案する(同「どのような都心居住促進政策ならば正当化できるのか」都市住宅学8号18-20頁)。

¹³ 容積率によって市街地環境を総合的に確保することについて、経済審議会行動計画委員会・土地・住宅ワーキング・グループ報告書(平成8年10月9日)は、「都市環境の確保についても、床面積との関係を推論することは困難である。都市環境、住環境の問題は端的に建築

容積率規制が規制として一定の意味があることは確かだが、経済学者からは容積率による規制自体の不合理性が強く指摘される。容積率による規制自体を否定するのではなく、その機能を、都市計画分野におけるほかの規制との関係で明確に位置付ける必要があるそうである。その際には、容積率規制に交通量対策、混雑対策以外の目的があるのであれば¹⁴、「それには他の目的を割り当てるべきである。単一的手段である容積率だけで複数の目的を同時に達成することはできない。¹⁵」という言明を重く受け止めるべきであろう。

物の形態そのもののコントロールに全面的に委ねられるべきであって、容積率との関連を想定するのは有害無益である。なお、都市環境・景観の確保については、建築協定まで含んだ広い意味での都市計画・規制により、建物の高さ・形・意匠等をコントロールしていくことが必要である。」と述べている。

¹⁴ 容積率規制の種々の根拠については、浅見泰司「土地利用規制」八田達夫編・東京一極集中の経済分析 95-130 頁。

¹⁵ 八田前掲論文 18 頁。