

まちづくり・都市法制の動向と誘導行政

田 部 井 彩

- 1 はじめに
- 2 近年のまちづくりの課題と立法的対応
- 3 容積率緩和による誘導の仕組み
- 4 むすびにかえて

1 はじめに

わが国の都市計画は、国が行う事務として誕生し、都市基盤の整備を主要な課題として展開してきた。今日の都市法制の中核をなす都市計画法も、都市計画事業を「最も中心的な軸」⁽¹⁾としつつ、高度経済成長とそれに伴う産業構造の変化、大都市への人口流入や都市膨張といった社会状況を背景に1968年に制定されたものである。一方で、都市計画行政が、国家主導・官僚主導のもとに行われてきたことへのいわば「対抗概念」⁽²⁾として、あるいは高度経済成長政策によってもたらされた密集市街地における住環境悪化や、公害問題の発生等をも契機として、今日では市町村自治体や地域住民をはじめとする多様な主体が幅広く関与する「まちづくり」の重要性が広く認識されるようになってきている。もっとも、このような都市法制とまちづくりは、本来相互に対立するものではなく、むしろ相互に影響を及ぼし、補完しながら展開すべきものであること、実際、まちづくりの

観点を取り入れた都市法制上の仕組みが近年徐々に設けられてきていること⁽³⁾等からすれば、都市法論においては、両者を含めて議論の対象とすべきことになる。

ところで、現在、人口減少と高齢化の急速な進展に伴い、まちづくりは様々な課題に直面しており、近時ではそれらに対応するための立法上の動きも見られる。本稿の第一の目的は、このような昨今のまちづくりの課題と、それに取り組むにあたって整備された立法上の仕組みがどのようなものか、とりわけそれらの仕組みの中で用いられる行政手法にはどのような特徴が見られるのかを整理・概観することにある(2)。その際特に注目したいのは、新たな課題に対応するための、新たな法的仕組みが整えられる中で、具体的に用いられる行政手法にも何らかの変化が見られるのかという点である。これは、高度経済成長期の後半にできた都市計画法の枠組みを今後も維持することについての困難さが各方面より強く認識されていること、とりわけ法改正を見据えた議論の中でも、都市法ないし都市計画法の「パラダイム転換」ないし「抜本改正」が説かれていたこと⁽⁴⁾に基づく関心によるものである。

その上で、次に、そのような行政手法について検討を加えていくことが、本稿の第二の目的である(3)。以上二つの目的にもとづく考察を通じて、今後のまちづくり・都市法制において重要性を占めるとされる行政手法がどのようなものであるかを多少なりとも明確化することとしたい。

2 近年のまちづくりの課題と立法的対応

(1) 都市のコンパクト化

わが国の総人口は2005年に減少に転じ、出生数・生産年齢人口の減少と、高齢化率の急激な上昇により、人口減少と「超」高齢化がともに進展している。高度経済成長期以降のわが国の都市政策ないし都市計画は、モ

ータリゼーションを前提とし、都市機能が郊外へと拡散する「拡散型都市構造」を志向するものであったが、これをそのまま維持すれば、例えば今後30年間で人口が2割から3割強減少するとも言われる地方都市においては、拡散した市街地に高齢者が主体となる住民が点在し、厳しい財政状況の下で、医療・福祉・商業といった生活サービスの提供が困難になることが予想されている。三大都市圏でも、大幅な人口減少は地方都市よりも遅れて訪れるものの、今後30年間で65歳以上の人口が約600万人増加することが見込まれており、医療・福祉サービスの充実・強化は、また同様に急務の課題である⁽⁵⁾。

そこで、高齢者や子育て世代が安心して健康的に暮らせる生活環境の整備、財政的・経済的にも持続可能な都市経営の確保、環境・エネルギー負荷の低減といった観点などから、都市構造を全体的に見直す必要性が生じてきた。すなわち、医療・福祉・商業などの各施設が住まいの身近なところに存在し、日常生活に必要な各種サービスに高齢者をはじめとする住民が自家用車に過度に頼ることなくアクセス可能な「集約型都市」あるいは「コンパクトな都市構造」への転換が、今後のまちづくりの目指すべき方向性として注目されてきたのである⁽⁶⁾。

このような流れを受けて、既に2006年には、いわゆるまちづくり三法の見直しが行われ、中心市街地への都市機能の集約と大規模集客施設等の立地規制を強化する法改正が行われた。そしてさらに、2014年5月には、都市再生特別措置法・都市計画法等の一部改正により、コンパクトシティ実現のためのより総合的かつ大幅な改正が行われ、同年8月より施行されている。

この改正の焦点は、創設された立地適正化計画制度にある（都市再生特別措置法〔以下「法」という〕81条以下）。立地適正化計画とは、市町村が都市計画区域を対象に都市再生基本方針に基づいて作成する計画であり、居住および医療・福祉・商業施設等、居住者の共同の福祉又は利便のため必要な施設（以下、「都市機能増進施設」という）の立地の適正化を図るた

め、その区域とともに、基本的な方針（市町村マスタープランの一部にみなされることになる〔法82条〕）、都市の居住者の居住を誘導すべき区域（以下、「居住誘導区域」という）や、都市機能増進施設の立地を誘導すべき区域（以下、「都市機能誘導区域」という）等を定めるものである（法81条1項および2項）⁽⁷⁾。

居住誘導区域内では、魅力的な住宅地を形成し居住を促進するため、一定規模の住宅整備にあたる民間事業者等からの都市計画・景観計画提案を可能とする一方（法86条および87条）、立地適正化計画の区域内の居住誘導区域外で一定規模以上の住宅開発を行う場合等には、市町村長への届出が義務付けられている（法88条1項）。そして、この届出に係る行為が、居住誘導区域内の住宅等の立地の誘導を図るうえで支障がある場合は、市町村長から届出者への勧告が可能とされるとともに（法同条3項）、区域内の土地取得についての斡旋等についても努力義務として規定された（法同条4項）。

また、都市機能誘導区域内では、同区域ごとに立地を誘導すべき都市機能増進施設（以下、「誘導施設」という）につき、国による金融上・税制上の支援措置が受けられるほか（法83条および95～104条）、当該誘導施設を有する建築物の建築を誘導する必要があると認められる区域として、都市計画に「特定用途誘導地区」を定めることができ、その場合は当該地区内の容積率や用途規制を緩和することが可能となる（法109条）。さらに、誘導施設の立地を図るために必要な土地区画整理事業についても、地権者全ての同意を得た場合は、照応の原則が不適用となる（法105条）。一方、立地適正化計画の区域内の都市機能誘導区域外で、誘導施設を有する建築物の建築等を目的とする開発行為を行おうとする場合等には、市町村長への届出が義務付けられ（法108条1項）、この届出に係る行為が、都市機能誘導区域内の誘導施設の立地の誘導を図るうえで支障がある場合は、市町村長から届出者への勧告が可能とされるとともに（法同条3項）、区域内の土地取得についての斡旋等についても努力義務として規定された（法同条4項）。

(2) 空き家の増加

全国的に空き家⁽⁸⁾が一貫して増え続けていることも、まちづくりに多様な課題を生じさせている。総務省の住宅・土地統計調査結果によれば、平成25年度の全国の空き家の総数は820万戸、総住宅数に占める空き家の割合（いわゆる「空き家率」）は13.5%と、いずれも過去最高となった⁽⁹⁾。右肩上がりに増加する空き家の発生原因は様々に考えられるが⁽¹⁰⁾、「人口減少、世帯数の減少傾向の中で住宅需要も減少し、質の悪い住宅、環境や立地条件で魅力の少ない住宅が次第に空き家になっていく例が今後は更に増えていく」ことも予想されている⁽¹¹⁾。

こうした空き家もたらす影響としては、防災・防犯機能の低下や、風景・景観などの悪化などが代表的であるが、空き家のレベルや⁽¹²⁾、空き家の置かれている場所的環境によっても様々に異なる⁽¹³⁾。また逆に、倒壊によって周辺住民や通行人に被害が及ぶといった危険が、家屋それ自体の状態が悪いことによっても、豪雪地帯で除雪が行われないことによっても生じ得るといったように、同一の影響が異なる要因によって生じることもある。

そこで、現存する空き家をどうするかという問題が生ずることとなるが⁽¹⁴⁾、この点については、主として、危険な状態にある空き家を除却するという方向性と、利用可能な空き家をまちづくりの資源として活用するという、2つの方向性が考えられる。実際、既に少なからぬ自治体において、様々な取り組みが見られ、空き家等の適正管理に関する条例の制定に至っているほか⁽¹⁵⁾、空家等対策の推進に関する特別措置法（以下、「法」という）が2014年11月に成立し、翌2015年2月より一部施行、同年5月より全面施行されている。

まず、前者の方向性について、多くの条例では、空き家等の適正管理を所有者等の義務として明文化した上で、空き家等が危険な状態にある場合は、所有者等への助言・指導、および必要な措置をとるよう勧告・命令することができるとし、それらへの不服従の際に、所有者等の氏名等とともに

に、不服従の事実を公表することができる旨の規定をおいている。そして中には、勧告に係る「必要な措置」を行う際に解体工事等の費用を助成することや、命令の不履行の際に行政代執行ができることまで定めるものもある⁽¹⁶⁾。一方、法は、空家等の適正管理を所有者等の努力義務とした上で（3条）、市町村長から特定空家等の所有者等に対し、「必要な措置」をとるよう助言又は指導をすることができるとし（14条1項）、状態が改善されない場合は勧告や命令をすることができ（同条2項・3項）、命令の不履行の際などには行政代執行を可能とし（同条9項・10項）⁽¹⁷⁾、さらに、命令の違反者には50万円以下の過料に処することを規定しているため（16条1項）、既存条例との関係が問題となりうる⁽¹⁸⁾。なお、法15条2項で、市町村の行う空家等に関する対策の適切かつ円滑な実施に資するため、国および地方公共団体が必要な税制上の措置を講ずるものとされたことを受けて、平成27年度税制改正により、勧告の対象となった特定空家等に係る土地につき、住宅用地に係る固定資産税等の課税標準の特例措置の対象から除外することとされたこと（地方税法349条の3の2第1項）も、マスコミ等で取り上げられ社会的な反響を呼んでいる。

一方、後者については、空き家の賃貸・売却の希望者から申込みを受けた情報を、空き家の利用希望者に紹介する、いわゆる空き家バンク制度を設ける例が自治体に多くみられる。実態は自治体によって様々のようであり、課題も少なくないようであるが、空き家バンクに登録された物件の購入・賃貸の際に、改修費等を補助する例は多く見られるところであるし、過疎化した地域に人口を回復する目的が同時に謳われたり、東日本大震災の被災者支援の一環として位置づける例など、創意工夫を凝らした活用策も広がりを見せている。法6条4項・5項において、市町村が策定する「空家等対策計画」に定める事項に、空家等の適切な管理の促進と並んで、空家やその除却後の跡地の活用への促進に関する事項が挙げられているのも、このような自治体の取り組み事例が先行していることを踏まえたものと考えられる⁽¹⁹⁾。

(3) 若干の考察

① 誘導手法の活用

以上にみた2つの問題は、近年の社会状況の変化に影響を受けたまちづくりの新たな課題であり、両者の相互関係⁽²⁰⁾も含め、様々な観点から議論の必要性が生じてきているといえよう。

ところで、以上に概観した二課題に対応するために立法上設けられた具体的な方策からは、いずれも「誘導」というキーワードを括りだすことが可能であるように思われる。

すなわち、前者の立地適正化計画において定められる居住誘導区域と都市機能誘導区域は、それぞれの区域内における居住と都市機能増進施設の立地の「誘導」それ自体を目的とした制度であり、都市計画・景観計画提案制度や誘導施設に係る金融・税制上の優遇措置、および土地利用規制の緩和といった具体的な誘導手法が一体となって結びついている⁽²¹⁾。また、両区域外で課されている届出の義務も、逆に居住と都市機能を区域内に取り込むための緩やかな誘導手法である。

一方、後者の空き家問題についても、様々な誘導手法が、場合によっては相互にリンクしながら対応が図られている点が特徴的である。危険な状態にある空き家を除却するためにまず行われる勧告などの行政指導は、行政の行為形式のひとつであるとともに、誘導のための法的仕組みとしても用いられることが多いものであるし⁽²²⁾、その上でさらに、一部の条例にみられたような、勧告に従う者への金銭的インセンティブの付与や、逆に、法にもとづく税制上の動きとして、勧告の対象となった場合に金銭的ディスインセンティブを与える仕組みなど、金銭的な誘導手法との組み合わせが図られる場合も存在している。行政代執行などの権力的な措置が担保されていることもまた、誘導の実効性を高める役割を持つだろう。一方、空き家バンク制度により、利用可能な空き家に関する情報を行政が収集し提供することも、空き家の活用を促す一種の誘導策と見ることができ⁽²³⁾、これに関しても、改修費の補助など金銭的インセンティブがリン

クしているのである。

このように、以上の2つの課題への取り組みには、誘導的な手法が重要性を占めている⁽²⁴⁾。そして、それらの大部分は、従来から様々な行政分野で活用されてきた、金銭・情報・規制緩和等を用いた誘導の仕組みである⁽²⁵⁾。まちづくりをめぐる極めて新しい課題に、むしろ典型的とも言える誘導手法が総合的・戦略的に駆使される傾向は、近年のまちづくりの課題への法的対応の特徴のひとつとして理解することができるであろう。以下では、さしあたり得られたこのような認識にもとづいて議論を進めていくこととしたい。

② 容積率緩和と誘導行政

ところで、都市法制においては、誘導が規制とならぶ主要な手法であることについて、既に十分な認識がなされてきたし、誘導のための具体的な仕組みも、都市計画法や建築基準法などにより多数設けられてきた。その中でも、一定の土地利用に促すために、一般的に課されている規制を緩和するという仕組みは多く見られる。例えば、一般的な容積率制限の特例を認めるものとして、都市計画法に基づく特例容積率適用地区（8条1項2号の3）、高層住居誘導地区（8条1項2号の4）、高度利用地区（8条1項3号）、特定街区（8条1項4号）、都市再生特別地区（8条1項4号の2）。以上、地域地区に関するもの、再開発等促進区を定める地区計画（12条の5第3項）、誘導容積型地区計画（12条の6）、高度利用型地区計画（12条の8）、用途別容積型地区計画（12条の9）、街並み誘導型地区計画（12条の10）。以上、地区計画に関するもの）等があるほか、建築基準法に基づく総合設計制度（59条の2）、一団地の総合的設計制度（86条1項）、連担建築物設計制度（86条2項）等があるように、容積率緩和⁽²⁶⁾による誘導の仕組み⁽²⁷⁾が多く存在することは、都市法制における顕著な傾向である⁽²⁸⁾。なお、このような仕組みが、近時の都市のコンパクト化を志向する都市再生法の改正でも取り入れられたことは、先に見たとおりであり、この点からも、まちづくりをめぐる新しい課題に、（都市法制上の）典型的な誘導の仕

組みが活用されている傾向を見てとることができよう。

一方、行政法学において、誘導の法的仕組みを論ずる際には、行政作用の「目的」に着目することの重要性が説かれている⁽²⁹⁾。これはそもそも、規制行政・給付行政に加えて、誘導行政というものを設定するために自ずと必要となる視点であるし⁽³⁰⁾、誘導行政における議論も、例えば誘導のために用いられる手段が元来有している「目的」と、誘導の「目的」が異なる場合の両者の関係とか、行政作用の「ミクロの目的すなわち直接目的（当該名宛人にどのような行為をなさしめるか）」と、「マクロの目的すなわち終局目的（それぞれの名宛人の行為の総体によってどのような結果を生ぜしめるか）」の区別の重要性⁽³¹⁾といったように、「目的」に絡んだものが極めて多いこととも関連している。

この点、先に列挙した多数の容積率緩和による誘導の仕組み⁽³²⁾も、それぞれの「目的」を実現するために、都市計画法および建築基準法の改正によって順次設けられてきたものである。その限りでは、容積率緩和という規制緩和手法が、都市法制上の様々な「目的」と結びつきやすい性質ないし傾向を有しているということもできるであろう。そして、このような性質・傾向がもたらされた要因のひとつには、容積率緩和の仕組みが生成してきた歴史的経緯が影響しているように思われる。そこで次に、容積率緩和の仕組みが、いつ、どのように生成したのかという点を概観するとともに、その中で取り上げる仕組みを中心に、誘導行政の観点からも若干の検討を加えていくこととしたい。

3 容積率緩和による誘導の仕組み

(1) 生成の経緯

容積率緩和の法的仕組みとして、おそらくもっとも古くから存在するのは、1961年に創設された特定街区制度（都市計画法8条1項4号、9条19号、建築基準法60条）であろう。容積率そのものについても含めて、簡単に概

要を見た後、沿革を追っていくこととしたい。

① 概要

まず、容積率とは、建築物の延べ面積の敷地面積に対する割合であり（建築基準法52条1項）、敷地面積上の空間をどの程度使えるかを規制する、いわば立体的な土地利用密度の規制である。同様の規制は、例えば建ぺい率と高さ制限を設けることによっても可能であり、わが国でも、容積率が導入される以前はそのような手法がとられていたが、後述のように、建築形態とりわけ高さの自由度を確保できるという点がひとつの動機となり⁽³³⁾、容積率による規制手法（以下、「容積率制」という）が導入された。

一方、特定街区制度とは、総合設計制度（建築基準法59条の2）と同様に、一定の公開空地を確保すればその規模に応じて容積率の割増しが認められる制度である⁽³⁴⁾。すなわち、都市計画上で特定街区に指定されると、そのエリア内では、既に定められている容積率等は排除され、新たな容積率や高さ制限等が定められる一方で（建築基準法60条1項・3項）、建築物の壁面の位置の制限が定められるため（同法同条2項）、敷地内に空地が確保されることになる。このように、条文上、容積率緩和は明示的に記されていないが⁽³⁵⁾、実際は緩和を行う必要のある街区の整備のために活用されることが多く、またそのような実態を前提に、総合設計制度とならぶ容積率緩和の法的仕組みとして論じられることが多い⁽³⁶⁾。しかしながら、以下に見るように、特定街区制度には創設当初はこのような意図は必ずしも存在せず、また容積率制そのものと相互に影響を及ぼし合いながら展開してきた経緯がみられる。

② 沿革

（i）特定街区制度の創設

1961年、人口急増に伴う市街地建築物の密集等による都市環境の悪化に対処し、市街地の整備改善を図るために、特定街区制度が創設された。同時に、この特定街区制度は、当時未だ一般的な市街地で導入されていなかった容積率制を部分的に採用するものでもあった⁽³⁷⁾。すなわち、当時の

建築物の形態規制は、建ぺい率と絶対高さの制限により行われていたが、特定街区に指定された区域内に限っては、絶対高さの制限が撤廃され、100～600%の6種類の中からの選択により容積率が指定されることとされていたのである。もともと、容積率制については、当時の建築技術の進展を背景として、高さ制限にとらわれずに建築物の形態の自由を高めること、都心の交通混雑を緩和し、道路等都市インフラ施設の安定供給を図ること等を理由に、各方面より採用が要望されていた⁽³⁸⁾。そして、全域的な導入が、急激な環境変化と混乱の発生が懸念され見送られたことにより、上述のような特定街区制度による部分的な導入という形がとられたのである。

当初は旧西ドイツのBプラン（1960年創設）に類似する詳細計画とすることも検討されていたという特定街区制度は⁽³⁹⁾、導入時には「従来と同じか、むしろ低く抑えた容積率のもとで高さ制限を撤廃することにより敷地内空地をふやし、より環境の優れた都市づくりをしやすくする」ことが意図されていた⁽⁴⁰⁾。実際、1961年当時では、一般的な建築制限でも地上1000%の容積率は実現できたことと比べると⁽⁴¹⁾、特定街区内の容積率を極端に低くすることも可能であることから、その決定手続においては街区内の土地所有権者をはじめとする利害関係者の同意を要することともされた⁽⁴²⁾。

このように、特定街区制度は、良好な市街地形成を図るという目的と共に、各方面から要望されていた容積率制を先駆的に導入するという役割も課されて登場した。そして、前者の観点からは、容積率を「従来と同じか、むしろ低く抑え」ることが望ましいとされながらも、後者の観点からは、実質的なダウンゾーニングを伴うことにより、実際の活用がなかなか進まなかったことが問題視されるようになったのである。

（ii）容積地区制度の創設

その後、容積率制の導入を望む方面から、「特定街区の制度のみでは、所期の目的を達せられない」として、より全域的な容積率制の採用を可能

とする制度が要望されるようになり⁽⁴³⁾、1963年、建築基準法に「容積地区制度」が創設された。容積地区に指定された区域内では、絶対高さ制限が撤廃されるかわりに、100～1000%の第1種～第10種までの容積率メニューの中からの選択により容積率が指定されることとなった。街区を単位とする特定街区制度と比べ、より面的なエリアを対象にしよう点からも、一般的な容積率制限手法としての性格を有するものであった。

容積地区制度の創設に伴い、特定街区の6種類の容積率のメニューは廃止され、自由に容積率を定めることができることとされた。一般的な容積率制限は容積地区制度により設けることが可能になったので、特定街区制度では街区の特性に応じてきめ細やかに容積率を設定することが望ましいとされたのである⁽⁴⁴⁾。ただし、翌1964年に改正された特定街区計画標準によれば、第9種および第10種容積地区で、基準容積率（それぞれ900%、1000%）に対し最高で1.2倍の割増が認められることとなった⁽⁴⁵⁾。

特定街区制度における、前述の良好な市街地を形成するという目的と、容積率制の導入・活用という2つの要素のうち、後者は容積地区制度の創設により減退していったものの、創設当時の経験にもとづく実質的なダウンゾーニングでは制度の活用につながらないという認識は残っていたようである。これが、前者から要請される要素（有効空地の確保）と結びつき、現在しばしば語られるような、「一定の空地が確保されれば容積率の緩和が認められる」仕組みの形成へと繋がっていったものと思われる。

その後もさらに、割増の上限が次々と見直され、例えば1995年には特定街区のうち一定の場合のものにつき基準容積率の2倍かつ500%増の範囲内といった引き上げが行われているほか、容積率緩和が認められる場合として、一定割合の住宅や公共公益施設が確保されている場合、歴史的建造物の保全等を行う場合等も追加された。こうして、特定街区制度は、一定の条件を充足すれば一般的な容積率の緩和が認められる制度としての位置づけがより明確になっていった。

(iii) 小 括

このように、特定街区制度は、少なくとも容積率緩和による誘導の仕組みを意図して創設されたものではなかった。先に見たとおり、同制度が創設された当時、容積率制は一般的な市街地における規制手法として導入されていなかったのである。むしろ、容積率制の導入という役割をも期待されて創設されたのが、特定街区制度であった。

そして、特定街区制度の元来の目的は、「オープンスペースの確保された良好な市街地の整備」であったものの、容積率制の導入・活用というもうひとつの流れが付加され、その流れに歩調を合わせざるをえなかった面が大きかったように思われる。結果として、今日よく語られるような「空地が確保されれば容積率の緩和が認められる」制度となるに至ったのは、この制度の元来の目的と、容積率制導入サイドからの要請が結びついた結果でもある。

なお、特定街区制度の仕組みを、より幅広く弾力的に適用することが期待され、1970年に創設されたのが、前述の総合設計制度であり、これ以降も容積率緩和の仕組みが次々と設けられていくことになる。以上に述べてきたことと関連づけて言うならば、このことは、特定街区制度の、結果として創出された仕組みが様々な制度へと波及したということもでき⁽⁴⁶⁾、それは、制度元来の目的と容積率緩和が、当初はあくまで別々の流れと理念に基づいて登場したにもかかわらず、その結合が認められるというひとつの例を、特定街区制度が示したことによる影響が大きいと言ってよいように思われる。

(3) 誘導の法的仕組みの観点からの検討

① 特定街区制度

以上に見た沿革も踏まえ、特定街区制度を誘導の仕組みとしてみたときに、どのような指摘が可能であろうか。

第一に、以上に概観したとおり、わが国で先駆的に容積率制を導入した

特定街区制度は、容積率制がより一般的な規制手法として導入された翌年（1964年）には、通常よりも高い容積率を確保する仕組みとしての位置づけが明確になった。このことは、特定街区制度からすれば、創設からわずか3年ほどで、導入の意図とは逆の方向に進むこととなったこと、容積率制からすれば、一般的な市街地で広く適用されることとなった翌年には既に、特定のエリアでその緩和を認める仕組みが整えられたことを意味する。このような流れが、1960年代前半という時代背景や、建築技術の向上等の要因にもとづく社会的要求にかなうものであったとしても、創設後数年を経過した段階の特定街区制度にとっては、早くもその法的仕組みの「目的」の不明確化につながる動きがもたらされたと見ることができよう。

第二に、こうした流れの中で、特定街区制度は、当初意図されていた、オープンスペースの確保された良好な市街地を形成するための仕組みというよりも、むしろ、オープンスペースが確保されていれば一般的な容積率よりも高い容積率が認められる制度としての位置づけが強まり、誘導の法的仕組みとしての性格も確立していくことになった。今日では、都市計画法・建築基準法上の規制を緩和する仕組み⁽⁴⁷⁾とか、「都市計画の中に、特定の土地を高度利用する目的で指定されるもの」（傍点は引用者）⁽⁴⁸⁾といった説明がなされるように、容積率緩和が實際上果たす機能の方が増大し、むしろそちらに制度の「目的」がよりよく見いだされるようにすらなってきている。しかし、誘導の法的仕組みとして捉えるならば、容積率緩和は空地の確保という目的実現のための手段として位置づけられることになるはずであり、この点に実際の感覚との乖離があるとすれば、そこにこそ問題が存在するようにも思われる。容積率緩和と、制度全体の「目的」「条件」「手段」の関係についての整理が必要であろう。

さらに第三に、この仕組みの「目的」とされているものの適切性も再検討の余地がある。先に見たとおり、当初は公開空地の確保のみであったが、その後、一定割合の住宅・公共公益施設の確保、歴史的建造物の保全等といった、多様な目的が追加されてきた。当初の公開空地とは直接関連

性が見られない、これらの目的が、容積率緩和の根拠となり得るのかは一向に明らかでなく、これもやはり、特定街区という仕組み全体の「目的」を不明確化する動きと見ることができよう。

第四に、以上にみた特定街区制度の主要な変更のほとんどが、通達（特定街区計画標準等）によってなされてきた点である。例えば、容積率割増の上限の見直しや、第三で見た容積率緩和の「目的」の追加などは、都市計画法の条文改正ではなく通達により逐次変更が加えられてきたものであり、都市計画法・建築基準法の条文からのみでは制度の全体像はとて把握できない状況になっている。とりわけ誘導の法的仕組みという観点からは、終局目的をはっきり法定することが望ましく⁽⁴⁹⁾、例えば都市計画法9条19号の「市街地の整備改善を図るため」という文言のより具体化・詳細化が検討されてよいように思われる。

② その他の仕組み —総合設計・地区計画制度を中心に—

以上に検討した特定街区制度からは、(i) 導入当時の想定とは異なる方向へ進み、制度全体の「目的」が不明確化している、(ii) とりわけ、誘導の「目的」と「手段」の区別が不明確になりやすい、(iii) 終局目的の法定化が不十分である、といった点が析出されよう。もっとも、実務上、特定街区制度の適用例はさほど多くない。しかし、これらの各点は、特定街区創設以降、次々と追加され、今日多数の適用例のある容積率緩和の仕組みにも共通するところがある。

例えば、先に掲げた総合設計制度にも、(ii) の傾向はしばしば見られるところである。制度構造の類似性から、特定街区と共に論じられることの多い同制度も、特定街区と同様に、容積率緩和という点に焦点が大きくあたっており、むしろ制度の目的（公開空地の確保）よりも事実上は大きな機能を果たしているように思われる⁽⁵⁰⁾。また、1980年に創設された地区計画制度には、(i) と同様の傾向が見られるところである。同制度は、当時社会問題化していた市街地における「ミニ開発」に対処するため、旧西ドイツのBプランをモデルとして導入されたものであり、特定街区と

同様、当初はむしろ一般的な規制の強化を意図して創設されたものであった。しかしながら、その後いわゆる民活路線に基づく土地の有効高度利用の要請を受け、1988年には再開発地区計画制度が創設され、容積率緩和を認める仕組みが整えられて以降、容積率の緩和ないし移転を可能とする様々なタイプの地区計画が設けられるに至っている（都市計画法12条の6以下）。

一方で、そのように派生した様々なタイプの地区計画は、いずれも法定されており、各々の終局目的も、一応は条文から読み取ることができる形式が整えられている点では、(iii)のような問題を有する特定街区との相違が見られよう。ただし、その結果制度体系が極めて複雑なものとなり、「立法技術としても、このようなわかりにくい法律規定にするやり方がいいとは思えない」といった別の問題が生じている⁽⁵¹⁾。また、総合設計制度は、特定街区と異なり、導入当初からオープンスペースの確保という目的とともに、容積率の緩和も意図されていたという限りで、(i)のような問題は生じていないこととなるが、容積率緩和が過大になされることがしばしば問題とされており、(iv)「目的」と「手段」の均衡という点から問題となり得るところである。また、「そもそも公開空地等の存在が、割増容積率という公共空間の使用と引き替えられるものかどうかという基本的なところで、この制度には説得力が欠けるところがあるという印象がぬぐえない」⁽⁵²⁾という指摘は、(iv)「目的」実現のためにとられる「手段」の適切性という観点からの問題提起としてとらえることができ、いずれも、次に指摘する点とも関わる問題であるように思われる。

(4) 若干のまとめ

以上、誘導の仕組みとの関連で、都市法制における容積率緩和の仕組みを、その生成の経緯を中心に検討してきた。とりわけ特定街区制度の成立経緯は、後に多数設けられることになる同様の仕組みに対して、容積率緩和が様々な目的と結びつきやすいという特徴ないし傾向を多分に提供した

ものと思われる。そうであるとすれば、その結びつきが適切なものであるかを精査ないし統制するシステムが必要であるように思われるので⁽⁵³⁾、最後にこの点を指摘しておきたい。

例えば、前述のように、都市構造のコンパクト化を志向する近時の都市再生法改正でも、特定用途誘導地区（109条）において、容積率緩和を可能とする仕組みが取り入れられた（同条2項）。同地区内では、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新たに容積率を設けることができるとするもので、例えば老朽化した医療施設の建替え・増築・新築などの際に活用されることが想定されているようである⁽⁵⁴⁾。しかし、このような仕組みも、コンパクトシティの実現という終局目的との関係では議論の余地がありうるところであろう。容積率緩和による建築物の高層化⁽⁵⁵⁾は、縦移動に伴うエネルギー消費を増大させるため、環境・エネルギーへの負荷低減という理念とはむしろ緊張関係に立つものと考えられるし、都市のコンパクト化は「何も平面だけの問題ではなく、高さを含めた立体的な概念でなければならない」ことも指摘されている⁽⁵⁶⁾。さらには、容積率緩和という仕組みそのものが、人口増加を見越した高度経済成長期の影響を多分に受けながら生成されたものであることを踏まえると、このような仕組みの導入それ自体と、今回の法改正の趣旨・目的の親和性も問われてよい。

このような観点からは、容積率緩和という誘導手段と制度目的の関係について、比例原則による審査と統制を及ぼすことが考えられよう。先に指摘した（iv）および（iv）'についても同様の可能性が考えられるところであり、この点については、誘導の終局目的が「法律によって明確化され」、
「それとの関連で、直接目的及びそのための手段の少なくとも基本的部分が体系的に示され」ていれば、誘導目的の憲法適合性をも含めた正当性
「を問うことができるとともに、終局目的と直接目的の関係、直接目的と手段との関係を、比例原則によって審査することが可能になる」との指摘もみられる⁽⁵⁷⁾。その具体的な審査・統制手法のあり方も含め、今後さら

に仔細な検討が必要であろう。

4 むすびにかえて

以上、本稿では、昨今のまちづくりの課題と、これに対応するための立法措置から、様々な誘導手法が重要な位置づけを与えられているという傾向が見られたことにもとづき、そのうちのひとつである容積率緩和の法的仕組みについて、生成の経緯を踏まえつつ、誘導の仕組みという観点から検討を加えてきた。最後に以下二点を確認し、本稿を閉じることとしたい。

第一に、本稿前半（2）で指摘したように、まちづくりの課題そのものは、昨今の社会状況を受けてもたらされた極めて新しいものであるが、その対応として用いられる誘導手法には、既に様々な行政分野で用いられてきたものが多く見られた。従って、個々の誘導手法そのものというよりも、むしろ多様な誘導手法が一体となって課題への対応が図られようとしている点に特徴を見いだすことができると考えられる。このような特徴と都市法論の関わりについて、今後より議論が深められることが期待されよう。

第二に、都市再生法改正で取り入れられた容積率緩和の仕組みは、以上に述べたような多様な誘導手法のうちあくまで一部にすぎない。従って、都市のコンパクト化の実現という終局目的に則した判断のもと、他の誘導手法も見渡した合理的な運用が望まれるということになろう。一方で、個々の誘導手法について議論を深めることもまた重要であり、本稿後半（3）ではこの点の検討を試みたが、今後も多様な観点からの議論が必要である。

注

- (1) 安本典夫「都市計画事業法制」原田純孝編『日本の都市法Ⅰ』（東京大学出版会、2001年）245頁。
- (2) 白石克孝・富野暉一郎・広原盛明『現代のまちづくりと地域社会の変革』（学芸出版社、2002年）25頁。

- (3) 例えば、地区計画案の申出制度（都市計画法16条3項）、都市計画提案制度（同法21条の2以下）など。
- (4) 石井喜三郎「これからの都市政策の課題と都市計画法の抜本改正」新世代法政策学研究3号（2009年）221頁以下、吉田克己「日本都市法の新たな展開と都市法のパラダイム転換」新世代法政策学研究16号（2012年）173頁以下など。
- (5) 以上につき、参照、都市計画法制研究会編『コンパクトシティ実現のための都市計画制度』（ぎょうせい、2014年）3頁以下。
- (6) 以上につき、参照、社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会都市計画制度小委員会中間とりまとめ「都市計画に関する諸制度の今後の展開について」（2012年9月3日）。
- (7) 都市機能誘導区域と居住誘導区域の位置関係については、原則として前者が後者の区域内に定められることが念頭におかれているようである。その場合は、都市機能誘導区域においても居住の誘導が課題となる（都市計画法制研究会編、前掲注5、38-39頁）。なお、これらの区域以外にも任意で、居住調整地域（法89条）、跡地等管理区域（法81条8項）、駐車場配置適性化区域（法81条5項1号）等を定めることができる。
- (8) 空き家をどのように定義するかはひとつの論点となり得るが、以下ではさしあたり、戸建て住宅を念頭に置く。なお、「空き地」や共同住宅の「空き部屋」にも多様な論点が存在する。
- (9) 総務省統計局ホームページ <http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/> 参照。空き家の総数は30年間で約2.5倍に増加したことになり、空き家率が1割を超える状況は、15年間続いていることになる。
- (10) 北村喜宣「空き家（空き地）の管理の手法とその課題」北村喜宣監修『空き家等の適正管理条例』（地域科学研究会、2012年）8-9頁は、空き家の社会問題化の背景として、認識的理由、経済的理由、税制的理由、行政的理由、法律的理由の5つの要因を提示する。
- (11) 海道清信「人口減少時代に適応した都市や地域のかたちと施策」都市とガバナンス22号（2014年）35頁。
- (12) 例えば、常時無人性、適正管理性、流動化可能性という3つの基準により空き家のレベルを6段階に分類するものとして、北村喜宣「空き家対策の自治体政策法務（1）」自治研究88巻7号（2012年）22頁以下。
- (13) 国土交通省が2009年に実施した「地域に著しい迷惑（外部不経済）をもたらす土地利用の実態把握アンケート」www.mlit.go.jp/report/press/land05_hh_000007.html でも、「管理水準の低下（雑草繁茂等）した空き

- 地・空き家・空き店舗」が「迷惑土地利用」の1類型として掲げられ、その発生状況・要因・周辺への影響等についての聞き取りが行われている。
- (14) この他に、空き家の発生を予防するという観点からの対応策も重要である。
 - (15) その嚆矢となったのが、2010年7月に制定された所沢市空き家等の適正管理に関する条例である。
 - (16) 北村喜宣「自治体条例による空き家対策をめぐるいくつかの論点」都市問題2013年4月号56-57頁の一覧表を参照。
 - (17) ただし、同条9項は、行政代執行法2条のいわゆる公益要件を不要とする緩和代執行であり、同条10項は、過失なく命令すべき相手方を確知できなかった場合に、市町村長自らが当該措置を実施することができる略式代執行であって、いずれも行政代執行法の特別法的対応を定めたものである（参照、北村喜宣「空家対策特措法案を読む（一）」自治研究90巻10号〔2014年〕7頁以下）。
 - (18) 参照、北村喜宣「空家対策特措法案を読む（二・完）」自治研究90巻11号（2014年）46頁以下。
 - (19) 北村、前掲注18、34頁。
 - (20) 例えば、角松生史「縮小都市と法」新世代法政策学研究16号（2012年）262頁以下は、空き家対策を「縮小都市化に伴う『後始末』の問題」の一例と位置付け、「法によるその『後始末』がどのように新たなスタートにつながりうるかと、問題を設定することができる」と述べる。
 - (21) 提案制度が誘導手法に含まれるかは議論の余地もありうるが、立法趣旨としては、民間事業者の土地取得以前の提案を可能とすることによって、魅力的な住宅地の形成と居住を促進することが念頭に置かれており、「誘導措置の一つ」と位置づけられている（都市計画法法制研究会編、前掲注5、37頁）。
 - (22) 宇賀克也『行政法概説Ⅰ行政法総論〔第5版〕』（有斐閣、2013年）140頁。
 - (23) 宇賀、前掲注22、136頁は、環境親和的な製品にエコマークを付けるなどの例を挙げ、「行政機関による情報提供は、国民の行動に大きな影響を及ぼしうる」として、情報によるインセンティブを「誘導行政における主要な法的仕組み」の一類型に掲げる。
 - (24) 「誘導」をどのように定義し、誘導手法にどのようなものを含めるかという点はひとつの論点であるが、本稿では立ち入らない。
 - (25) 参照、宇賀、前掲注22、132頁以下。
 - (26) これらの中には、認められる容積率を増やすことが可能になるものと、

別の敷地からの容積率の移転が可能になるもの等が含まれている。より直接的な意味での「緩和」は前者のタイプが該当するが、いずれも広い意味で容積率規制の「緩和」の仕組みとして位置づけることが可能であろう（両者をあわせて「規制緩和の手法」とするものとして、参照、安本典夫『都市法概説〔第2版〕』（法律文化社、2013年）117頁以下、また、後者のタイプをめぐる問題を中心的に論ずるものとして、原田大樹『行政法学と主要参照領域』（東京大学出版会、2015年）313頁以下も参照）。なお、これらの他に、特別な場合に建築物の一部を容積率の計算に入れないという仕組みも存在する。

- (27) 以上の仕組みがすべて誘導の法的仕組みと位置づけられるかは、「誘導」そのものをどのように定義するかとも関わるひとつの論点になりうるが、本稿においてはさしあたり、いずれも容積率緩和等の特例を認めることにより、一定の土地利用の実現などをはじめとするそれぞれの「目的」の達成を促す誘導の法的仕組みと理解して議論を進めることにしたい。
- (28) なお、これらの中には互いに類似するものも含まれており、「ある程度の専門家であっても微妙な使い分けの規定を明確に把握できない状況に至っている」こと等から再編の必要性が指摘されている。参照、柳沢厚「容積インセンティブ手法の系譜と今後」都市住宅学17号（1997年）40頁以下。
- (29) 中原茂樹「行政上の誘導」磯部力・小早川光郎・芝池義一編『行政法の新構想Ⅱ』（有斐閣、2008年）214-215頁。
- (30) 誘導行政も規制ないし給付の法的仕組みを活用して行われることが少なくないため、行政作用の「態様」のみに着目すると、そのいずれかに解消され、敢えて「誘導行政」を設定する必要性が失われる。宇賀、前掲注22、132頁は、誘導行政は、「規制や給付の法的仕組みと排他的な関係にあるわけではなく、規制や給付の目的の視点を取り入れた分類」とし、小早川光郎『行政法（上）』（弘文堂、1999年）232頁および189頁は、「干渉作用はつねに干渉それ自体が目的であるとは限らないし、給付作用がつねに給付それ自体を目的としているとも限らない」として、「基本類型としての干渉および給付の仕組みのほかに、間接的な誘導という仕組みを、第三のいわば派生的な類型として設定しておくことが妥当」とする。
- (31) 中原茂樹「誘導手法と行政法体系」小早川光郎・宇賀克也編『行政法の発展と変革（上）』（有斐閣、2001年）563-569頁以下。
- (32) なお、誘導の仕組みの一例として容積率緩和を掲げる行政法の体系書として、宇賀、前掲注22、139頁および大橋洋一『行政法Ⅰ現代行政過程論』（有斐閣、2009年）269頁等がある。また、このように容積率緩和が誘導の

具体例として位置づけられる背景には、容積率の理論的な算出根拠が示せないこと、一度指定された容積率を用途地域単位で事後的に変更することが困難なことという事情が存在すると分析するものとして、原田、前掲26、332頁。

- (33) 大方潤一郎「容積率規制の理念と展開の方向性」都市住宅学17号（1997年）17頁は、「導入の経緯から見ても明らかなように、容積率規制とは、建築形態の自由度、特に建物高さの自由度を確保しながら、土地利用密度が無制限となることを回避するため、最も単純・簡便な規制手段として導入された規制手法である」と述べる。
- (34) その他、隣接する複数の街区を一体的に計画する場合には、街区間の容積率移転も可能となるが、本稿では本文で述べたような容積率割増しに焦点を当てることとし、以下にいう「容積率緩和」も基本的にはこのような容積率割増しを念頭に置くこととする。
- (35) その限りでは、「一般的な密度・形態規制とは別の規制を定め、置き換えることを目的とするものであり、当然、規制緩和ばかりではなく、規制強化も行いうる」（和泉洋人『容積率緩和型都市計画論』（信山社、2002年）36頁）。
- (36) 安本、前掲注26、117頁、生田長人『都市法入門講義』（信山社、2010年）330頁以下など。
- (37) 1938年に創設された空地地区制度も、容積率制を採用していたが、建物容量と都市インフラとのバランス確保を意図したものではなかったため、今日により近い意味での容積率制は特定街区制度によって導入されたものとみなすのが適切である（参照、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）」土地総合研究2011年冬号83頁以下）。
- (38) 大澤昭彦『高さ制限とまちづくり』（学芸出版社、2014年）40頁以下によれば、主として1950年代頃から関連学会で容積率制に関わる研究や議論が活発化していたようである。また、東京都も容積率制の全面導入を望んでおり、1961年には都議会議長と都知事から国に宛てて容積率制採用を求める意見書が提出されている。
- (39) 結局のところ土地所有権とのバランスを考慮して見送られることになったが、1980年に創設される後述の地区計画制度（都市計画法12条の5）においてモデルとされることになった（和泉、前掲注35、15頁以下および32頁以下）。
- (40) 石田頼房『日本近代都市計画の百年』（自治体研究社、1987年）256頁。もっとも、最大容積率の600%は特段厳しい数値ではないとの指摘もある

- (大澤、前掲注38、50頁)。
- (41) 建ぺい率と31メートルの絶対高さ制限によって間接的に定まる容積率である。参照、大澤、前掲注38、50頁。
 - (42) 和泉、前掲注35、15頁、1961年改正建築基準法59条の2第2項および現行都市計画法17条3項をも参照。
 - (43) 1962年には再び東京都から国への要望書が提出されている。参照、大澤、前掲注38、51頁以下。
 - (44) 参照、大澤、前掲注38、62頁。
 - (45) 日本初の超高層ビルと言われる霞ヶ関ビルは、この特定街区制度を適用して建設されたものである(1964年8月都市計画決定〔容積率910%〕)。
 - (46) その限りで、特定街区制度が他の仕組みに与えたインパクトは大きなものであったとすることができるだろう。石田頼房「土地高度利用論の歴史的展開」総合都市研究46号(1992年)146頁は、特定街区制度のいわゆるボーナス容積率制度への変質を「緩和型地区的計画という、もっぱら土地利用高度化を意図した制度の導入に先鞭を付けたもので、日本都市計画史の土地高度利用に関する流れにおける重要な画期となった出来事」とする。
 - (47) 安本、前掲注26、117頁。
 - (48) 生田、前掲注36、329-330頁。
 - (49) 中原、前掲注31、569頁。
 - (50) この点の分析については、参照、見上崇洋「規制緩和とまちづくりの課題—総合設計を素材として—」芝池義一・見上崇洋・曾和俊文編著『まちづくり・環境行政の法的課題』(日本評論社、2007年)70頁以下。
 - (51) 安本、前掲26、66頁。
 - (52) 生田、前掲注36、332-333頁。
 - (53) 柳沢、前掲注28、40頁は、「いったいどのような事項まで緩和の根拠になり得るのか」という点につき「これまで明確な考えは示されていない」と述べる。
 - (54) 参照、都市計画法制研究会編、前掲注5、40頁および43頁。
 - (55) もっとも、当該地区における市街地の環境を確保するため必要な場合に限っては、建築物の高さの最高限度を定めるものとされている(都市再生法109条2項)。本文で述べたような観点からすれば、できるだけ定められることが望ましいであろう。
 - (56) 山田良治「都市再生とコンパクトシティ論」経済理論350号(2009年)153頁。
 - (57) 中原、前掲注31、569頁。

