

# 都市開発における公共貢献に係る法的考察

——イギリスにおける計画協定・計画義務、  
コミュニティインフラ負担金を参照して——

洞澤 秀雄

- 1 はじめに
- 2 日本における公共貢献の仕組み
- 3 イギリスにおける制度的展開：  
計画協定・計画義務，コミュニティインフラ負担金
- 4 比較法を通じた法的考察：法的規律のあり方
- 5 おわりに

## 1 はじめに

### (1) 公共貢献とは？

近年、まちづくりや都市空間の形成・管理における民間事業者の役割が重視され、それを前提とした制度が増えてきている。「官民連携まちづくり」に係る都市再生特別措置法の改正はその代表例である。自治体においても同様の潮流があり、本稿の扱う「公共貢献」はそうした自治体の制度である。

公共貢献は、自治体が法律上認められている容積率緩和の運用において、開発事業者による施設の整備・管理を含む公共的な貢献を評価することで、事業者による都市空間への貢献を期待するものである。具体的には、都市計画法における再開発等促進区を定める地区計画、高度利用地区、建築基

準法における総合設計制度などの規制緩和型の法制度の運用において、容積率緩和の程度を判断する際に事業者による貢献内容を評価するのである。東京都、札幌市、名古屋市、福岡市などにおいて実践され、国の都市計画運用指針でも位置付けられている<sup>1)</sup>。

公共貢献に係る取組みは20年以上前から存在するようであるが、近年でも貢献の評価項目が広げられるなど、制度が展開されている。また、「隔地」での貢献の評価といった拡充や、負担金化といった議論がなされている。制度が実践、拡充される一方で、適切な法的規律といった法学の観点からの検討が十分になされているのかには疑問がある。それゆえ本稿では、公共貢献について法的に整理をしたうえで、類似制度に係る実践と議論の積重ねがあるイギリス法を参照しながら、公共貢献の法的統制のあり方について考察することとする。加えて、公共貢献を発展させる隔地貢献や負担金化といった議論にも資する素材も提供する。

## （2）既存の研究と本稿の位置付け

公共貢献については、都市計画学において一定の研究があるが、そこでは新たな手法としての実態調査や実証分析が中心である<sup>2)</sup>。法学におい

---

1) 国土交通省「第12版 都市計画運用指針」（2022年）104、106頁。また、国土交通省成長戦略会議「国土交通省成長戦略」（2010年）「5. 住宅・都市分野」5頁、社会資本整備審議会・第4回都市計画制度小委員会「参考資料2 都市内部の有効利用と周辺部の保全を一体的に実現する仕組」も参照。いずれの文書においても「環境貢献」と称されている。

2) 例えば、岡田忠夫・有田智一・大村謙二郎「都市開発プロジェクトにおける都市計画協議での公共貢献に関する議論について：丸の内地区における都市開発プロジェクトを事例に」都市計画論文集45巻3号（2010年）319頁以下、山内健史・大方潤一郎・小泉秀樹ほか「都市再生特別地区の公共貢献検討過程の実態に関する研究：御茶ノ水駅周辺、渋谷駅周辺、銀座地域の事例分析を通じて」都市計画論文集50巻3号（2015年）904頁以下、石橋大輝・村木美貴・須永大介「総合設計制度における公共貢献としての公開空地整備のあり方に関する研究」都市計画論文集56巻3号（2021年）1245頁以下、北崎朋希「日米にお

でも近年研究が進められており、法的規律の観点からの田尾亮介（敬称略）による論文（以下、「田尾論文」とする）<sup>3)</sup>があるとともに、土地総合研究所において公共貢献を拡充する形での「隔地貢献」に関する研究も精力的になされている<sup>4)</sup>。

公共貢献の背景には、インフラを含む都市空間の整備・管理における行政主体の限界と民間事業者の役割の重視がある<sup>5)</sup>。この点についてはかねてから、自治体による指導要綱に基づく行政指導を通じた負担金（教育施設負担金など）、さらには、開発利益の公共還元に係る議論がある。近年、条例による負担金についての検討もなされてきている<sup>6)</sup>。

---

ける都市開発の収益性を考慮した公共貢献の評価手法に関する研究：東京、ニューヨーク、ロサンゼルスを事例として」都市計画論文集56巻2号（2021年）304頁以下。

- 3) 田尾亮介「容積率の規制緩和と公共貢献：行政と私人が『取引』をするとき」季刊行政管理研究175号（2021年）51頁以下。
- 4) 例えば、大貫裕之「『容積率特例制度の隔地貢献に関する提言』に付す注記」土地総合研究29巻1号（2021年）14頁以下、亙理格「隔地貢献による容積率上乘せ制度の正当性について」土地総合研究29巻2号（2021年）83頁以下、大貫裕之・後藤暢子・中城康彦ほか「日本不動産学会シンポジウム 都市再生に余剰容積率移転はどう貢献できるか」日本不動産学会誌36巻4号（2023年）8頁以下。
- 5) 都市に必要なインフラの範囲、及びその整備・管理主体のあり方については、国により、時代により変化する。参照、生田長人『都市法入門講義』（信山社、2010年）8-9頁、生田長人「都市基盤施設に関する都市計画の改善」生田長人・周藤利一『縮減の時代における都市計画制度に関する研究』国土交通政策研究102号（2012年）55頁以下。See Janice Morphet, *Infrastructure Delivery Planning: An Effective Practice Approach* (Policy Press 2016) Chapters 1 and 2.
- 6) 例えば、佐々木晶二「地方公共団体が制定した負担金条例の実態と制度改善提案について」土地総合研究28巻4号（2020年）156頁以下、北見宏介「条例による負担金創設の可能性」立命館法學 2020年5・6号（2021年）234頁以下、土地総合研究所「都市計画・まちづくりのための負担金に関する提言」土地総合研究31巻2号（2023年）3頁以下。

公共貢献も民間事業者を含む私人に負担を求めるという点ではこれらと共通するが、重要な相違点として、公共貢献においては事業者による負担(貢献)の内容が計画や許可に係る行政判断において考慮される。そしてこの点に法的課題があると考えられ<sup>7)</sup>、上記の田尾論文は公共貢献とそれを考慮した容積率の規制緩和について「取引」と捉えて批判的検討をしている<sup>8)</sup>。本稿は、こうした批判的検討に依拠しつつ、「取引」とは異なるより積極的な制度評価をしたうえで、法的統制のあり方について考察をする。

こうした考察においてイギリス法を参照するが、その意義について少し触れておこう。イギリスでは、類似の制度として計画協定・計画義務制度があり、かつて開発に係る許可を得るために事業者間で貢献合戦とも見られる状況があり、貢献によって許可が買収されているとの批判が沸き起こった。その後、適正化のための制度改革や運用の改善等がなされ、現在では自治体と事業者が貢献について取り決めることが定着している。こうしたイギリス法の制度展開を検討することは、日本の公共貢献に係る法の

---

7) 事業者による貢献について行政の意思決定で考慮することとしては、入札での事業者選定において、評価基準として地域貢献といったものを加味することがありうる。しかしながら入札においては、基本的には透明性が確保され、競争性が存在することから、本稿で扱う公共貢献における課題はそれほどないと考えられる。

8) 田尾・前掲注3) 61-62頁。また、野田崇「都市計画における協議方式—事業者・所有者・住民」芝池義一・見上崇洋・曾和俊文『まちづくり・環境行政の法的課題』(日本評論社、2007年)127頁は、本稿でも扱われる再開発等促進区制度について、かなり早い段階で、「取引材料としての規制緩和」と指摘しており、大変参考になる。

なお近年、自治体が地域貢献条例等を通じて事業者に地域貢献を求めるといった貢献に係る仕組みが散見されるが、これは当該事業者に規制緩和等を認めるものではないため、本稿における議論とは位相を異にする。参照、洞澤秀雄「まちづくりにおける事業者の地域貢献と法：大規模小売店舗・大規模集客施設による地域貢献計画を中心に」南山法学45巻2号(2021年)1頁以下。

あり方について考えるのに役立つものである<sup>9)</sup>。

## 2 日本における公共貢献の仕組み

### (1) 公共貢献の制度概要

公共貢献に係る仕組みは、容積率緩和に係る裁量権の行使について、自治体が活用方針を定め、緩和の程度の判断において事業者からの公共貢献の内容を評価するものである。自治体の取組みであり、東京都においておそらく2008年から用いられ、札幌市、名古屋市、福岡市などに広がっている<sup>10)</sup>。

東京都を例にとって説明しよう。まず東京都は、都市計画法・建築基準法における容積率緩和制度（再開発等促進区を定める地区計画、高度利用地区、特定街区、総合設計<sup>11)</sup>。「再開発諸制度」と呼ばれる）について戦略的活用を図

---

9) ドイツ法の開発費用負担契約は計画義務制度と類似しているが、そこでも（許可の付与や計画の策定といった）高権の売買が生じないことが問題とされている（大橋洋一「行政契約の比較法的考察—建設法領域を中心として」同『現代行政の行為形式論』（弘文堂、1993年）186-187頁、岸本太樹『行政契約の機能と限界』（有斐閣、2018年）119-122頁）。また、アメリカにおける開発負担協定について、田尾亮介「交渉・合意・協働—アメリカにおける開発負担協定を素材として」行政法研究2号（2012年）65頁以下を参照。

10) 東京都「新しい都市づくりのための都市開発諸制度活用方針」（2020年12月改定）、名古屋市「都心における容積率緩和制度の運用方針」（2022年2月改定）、札幌市「都心における開発誘導方針」（2022年5月改定）、福岡市「福岡市都心部機能更新誘導方策」（2023年2月改定）。

なお、各自治体の取組みには差異はあるが、法的には同様のものと整理できるため、本文では主として東京都の制度を素材として議論し、各自治体での制度的差異については脚注で触れることとする。

11) 東京都は本文中の4つの制度を活用しているが、制度の選択については自治体ごとに差がある。例えば、名古屋市では都市再生特別地区（都市再生特別措置法36条1項）、札幌市では高度利用型地区計画（都市計画法12条の8）、街並

るため、「新しい都市づくりのための都市開発諸制度活用方針」(以下、「活用方針」とする)でその基本的な考え方や運用方針を示している。当該「活用方針」は、拠点や地区などのエリアを設定し、育成用途をも加味して、各エリアにおいて再開発諸制度を活用する方針等を示している。再開発諸制度はいずれも容積率緩和をすることが法律上認められたものであり、それらに係る「活用方針」は、法令の範囲内での割増容積率の限度について定めたとうえで、その限度内で公共貢献ごとの貢献内容に応じた容積率の割増しについて方針を示している。このように、法律上認められた規制緩和制度に係る裁量権を戦略的に活用する文脈で、「活用方針」に基づき割増容積率の判断において事業者からの公共貢献が考慮されることとなる。

こうした「活用方針」における考え方は、4つの再開発諸制度に係る運用基準等に反映されている。つまり、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月改定版)、東京都高度利用地区指定方針及び指定基準(令和2年12月改定版)、東京都特定街区運用基準(令和2年12月改定版)、東京都総合設計許可要綱(令和3年1月改正版)において、公共貢献をも含む考え方等に基づき、基準が設定されている。いずれも別個の制度に係る基準等ではあるが、「活用方針」で示された考え方等が反映されることで、公共貢献などについて統一的な運用がなされる。

次に、公共貢献として考慮される事業者の活動を見てゆくと、かなり広い項目にわたっている。東京都の「活用方針」では、宿泊施設、サ高住・長期優良住宅などの整備に始まり、環境都市づくり(水辺のにぎわい創出、建築物の環境性能、緑化の推進、開発区域外における緑の保全・創出など)、防災都市づくり(防災備蓄倉庫・自家発電設備の整備、無電柱化の促進、一時滞在施設の確保など)、福祉の都市づくり(子育て支援施設、高齢者福祉施設等の整備など)、歩行者ネットワークの整備、公開空地の活用といった項目が掲げ

---

み誘導型地区計画(同法12条の10)といった、東京都が用いていない制度を方針等で活用するものとしている。各自治体が都市政策の観点から適切な制度を選択しているようである(札幌市におけるインタビュー調査に基づく)。

られている。そして、項目ごとの評価の計算式、評価容積率の限度が定められている。

これらの項目は政策的観点から広げられてきており、近年では、緑化、防災・水害対策、木造住宅密集地域の対策、開発区域外での貢献に係る項目が拡充されている。特に最後の開発区域外での貢献は、いわゆる「隔地貢献」に該当するものであると考えられるため、少し説明しよう。

東京都では、2020年と2022年の「活用方針」改定により、開発区域外における無電柱化、骨格的なみどり等の保全・創出、木造住宅密集地域の解消、水害に対応した高台まちづくりについて、計画に位置付けることで評価の対象とすることができるとされた。これらは、対象となる開発区域の周辺ではなく、そこから離れた区域における貢献を評価する（ゆえに「隔地貢献」と呼ばれる）もので、それにより開発区域の容積率を緩和することには様々な課題があろう。隔地貢献については適切な法的規律をめぐって議論がなされている<sup>12)</sup>が、東京都では、マスタープランや基礎自治体のまちづくり計画等の計画に位置付けることで、隔地貢献を規律できると考えているようである<sup>13)</sup>。しかしそれで規律として十分であるのかには疑問があり、この点については4(1)・(2)において考察する。

## (2) 公共貢献の法的位置付け

東京都を例に説明してきたが、他の自治体でも制度の骨格は同様である。こうした公共貢献に係る制度は、法的には次のように整理できよう。まず、いずれも法律が認める容積率緩和制度について自治体としてそれを活用するものであるが、元となる法律は、当該開発区域におけるインフラ等の諸要素を総合的に考慮して決定や許可がなされる仕組みであり、そこでは広範な行政裁量が認められている。

---

12) 大貫・前掲注4)、亘理・前掲注4)を含め、土地総研での研究会を中心に議論がなされている。

13) 東京都・前掲注10) 25, 45頁。

例えば、再開発等促進区を定める地区計画については、都市計画法12条の5第3項において、一定の条件を満たす土地について、「土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の増進とを図るため、一体的かつ総合的な市街地の再開発又は開発整備を実施すべき区域（以下「再開発等促進区」という。）を都市計画に定めることができる。」とされるのみで、（最高限度の上乗せを定める同法12条の6以外には）緩和される容積率の設定における考慮事項について法律は基本的に定めを置いていない<sup>14)</sup>。これは高度利用地区（同法9条19項）、特定街区（同条20項）等の他の制度についても同様である。建築基準法の総合設計においては、「特定行政庁が交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がなく、かつ、その建蔽率、容積率及び各部分の高さについて総合的な配慮がなされていることにより市街地の環境の整備改善に資すると認めて」（建築基準法59条の2第1項）と一定の考慮事項が明示されているが、それでも容積率設定に関して広範な裁量が認められている。

こうした法律の認める広範な裁量を前提に、東京都の「活用指針」やその下での各制度の運用基準等は、自治体（またはその長）に認められた裁量に関して、裁量基準として定められたものといえよう。そして裁量基準において、容積率の設定に関して事業者による公共貢献を考慮することが示されていると位置付けられよう。

このように位置付けた場合、法律上認められた広範な裁量について、自治体が政策的観点から活用をしており、そしてその活用方針や運用基準等を事前に明示していることからすると、それ自体は法的に問題があるとは言いがたい。むしろ計画裁量などの広範な裁量に係る判断について方針や基準を示して透明化させている点では、評価できるものともいえよう<sup>15)</sup>。さ

---

14) 但し、第一種低層住居専用地域等においては、低層住宅に係る良好な住居の環境の保護への配慮も求められる（都市計画法13条15号ロ）が、公共貢献に係る同制度の活用においてはこうした地域で用いることは想定されていない。

15) 但し、名古屋市はあえて詳細な運用基準を定めず、「一律的な基準によらない個別評価」として案件ごとに評価しているようで、透明性に資する形とは言



らに、活用方針についてマスタープラン等の上位計画に位置付けられたりもしており<sup>16)</sup>、計画体系の下で、自治体独自の政策実現として評価することもできる。なお、裁量基準による誘導手法とも捉えられ、行政法にとっても目新しいものであろう<sup>17)</sup>。

しかしながら、公共貢献に係る制度は事業者からの提案に基づき、自治体との協議により貢献内容と容積率の割増しが判断されるものであり、また、制度拡充により隔地貢献をも含めて貢献内容が広がってきていることからすると、裁量権の行使における適切さが法的に担保されているのか、検討すべき課題があると考えられる。この点については、許可の買収といった批判を経て定着をしているイギリス法が参考になるため、検討をしよう。

### 3 イギリスにおける制度的展開：

#### 計画協定・計画義務、コミュニティインフラ負担金<sup>18)</sup>

##### (1) インフラ費用負担に係る制度の歴史的展開

イギリスにおいて、民間事業者による費用負担としては、かねてから開発利益の公共還元に係る議論があり、第二次大戦後、国レベルの税や負担金の検討と試みが何度もなされてきたが、いずれもうまく行かずに終わった<sup>19)</sup>。国の制度におけるその隙間を埋める形で、1960年代末から自治体レ

---

い難い。名古屋市「名古屋市都市再生特別地区運用指針」（2020年）。

16) 東京都「都市づくりのグランドデザインー東京の未来を創ろう」（2022年）184頁。

17) 誘導手法としての容積率について、原田大樹「財産権としての容積率？」同『行政法学と主要参照領域』（東京大学出版会、2015年）327-332頁。

18) イギリスにおけるこれらの制度は、日本におけるインフラ整備・管理の費用負担のあり方といった点でも注目されている。社会資本整備審議会都市計画基本問題小委員会「『都市のスポンジ化』への対応」（2017年）23頁。坂井文『イギリスとアメリカの公共空間マネジメントー公民連携の手法と事例』（学芸出版社、2021年）43頁以下も参照。

ベルにおいて、自治体と大規模事業の開発事業者との間で計画協定 (planning agreement)<sup>20)</sup> が取り決められるようになってきた。これは開発利益を自治体に還元させるものではないが、事業者がインフラへの影響の緩和や貢献<sup>21)</sup> などについて約することで、事実上の利益還元ともなっている。開発による影響緩和としては計画許可に計画条件 (planning condition) を付することも可能であるが、計画協定は計画条件では付し得ない影響緩和や貢献を内容とするものとして発展してきた<sup>22)</sup>。

自治体と開発事業者との交渉により、計画協定で約された影響緩和や貢献は、プランニング・ゲイン (planning gain) と呼ばれ、開発に対する地域の懸念や開発によるインフラ需要に対応するために、自治体で活用された。他方で、プランニング・ゲインは計画許可の判断において考慮されるが、開発とは関係の薄い貢献が考慮されて計画許可が付与されるといった事態が生じ、「許可の買収」といった批判的議論が沸き起こった。それゆえ当初は、計画協定によるプランニング・ゲインに対して国は消極的な姿勢であった<sup>23)</sup>。

---

19) See Patsy Healey et al., *Negotiating Development: Rationales and Practice for Development Obligations and Planning Gain* (Taylor & Francis 1995) Chapter 2; Tony Crook et al., *Planning Gain: Providing Infrastructure and Affordable Housing* (Wiley 2016) Chapter 3. 日本語文献としては、安本典夫「開発利益と補償」原田純孝ほか編『現代の都市法—ドイツ・フランス・イギリス・アメリカ』(東京大学出版会, 1993年) 363頁以下を参照。

20) 計画協定の制度自体は、1932年都市農村計画法の時点から存在していたがほとんど利用されず、1968年都市農村計画法により協定に係る大臣の承認が不要とされて以降、利用が急増した。

21) イギリスでは、公共貢献といった固有名詞は存在しないが、影響緩和とは異なる積極的な貢献部分が「貢献 (contribution)」と称されている。

22) 内容面では、日本の要綱行政の下で行政指導を通じて求められてきた影響緩和や貢献と類似する面がある。

23) 経緯について詳しくは、See Crook (n 19) Chapter 4; Barry Cullingworth et al., *Town and County Planning in the UK* (15<sup>th</sup> ed, Routledge 2015) 160-

しかしながら1990年代に入ると、国の姿勢も変化し、適正に利用されるのであれば開発の質を高めると認識されるようになってきた。1991年に都市農村計画法が改正され、積極的貢献をも含む形での利用が明示されるとともに、自治体と事業者との協定だけでなく、事業者による義務の一方的約束も可能にする計画義務（planning obligation）制度へと衣替えされた<sup>24)</sup>。なお、法律上は、計画協定をも含めて「計画義務」と称されるが、実務上、従来通り交渉に基づき協定が締結されるのがほとんどであるため、現在でも「計画協定」の用語が用いられている<sup>25)</sup>。

その後、計画義務について、義務内容の不現実性、交渉にかかる時間が問題視され、定型的な負担金化が求められ、2004年にコミュニティインフラ負担金（Community Infrastructure Levy: CIL）<sup>26)</sup>が制度化された。但し、

---

167. また、計画協定・計画義務についての日本での研究として、岡本周一「イギリスにおける計画協定」法学論集130巻3号（1991年）1頁以下、中井検裕「イギリス：計画協定によるネゴシエーション型まちづくり」小林重敬『協議型まちづくり—公共・民間企業・市民のパートナーシップ&ネゴシエーション』（学芸出版社、1994年）36頁以下、洞澤秀雄「イギリス都市計画法における計画協定・計画義務—その現代的意義」早稲田政治公法研究68号（2001年）341頁以下がある。

24) 計画義務が用いられる典型例としては、計画許可申請に対して不許可とされ、不服申立てにおいて事業者が、許可を得るために一定の義務や貢献を約束することを可能にする形である。不服申立てを審査する審問官にも計画許可権があるため、審問官がこうした事業者の約束（それに自治体が同意していなくとも）を考慮して許可しうるのである。See Robert Duxbury, *Telling & Duxbury Planning Law and Procedure* (16th edn, OUP 2018) para 13.21.

25) 本稿では、現行の制度に基づく説明としては、（計画協定をも含めて）「計画義務」の用語を用いる。但し、改正前に係る説明においては「計画協定」の用語を用いる。

26) Levyについて「税」との用語例も見られるが、本稿では「負担金」の用語を用いる。イギリスにおいて税か負担金かといった議論は見受けられないが、CILについては、負担と給付の関係性が一定程度保たれた形であり（参照、旭川国民健康保険条例事件・最判平18・3・1民集60巻2号587頁）、他方で、日

CILの導入は自治体の任意とされ、計画義務制度は維持されているため、計画義務とCILが併存している状況にある。

以下では、こうした計画義務制度とコミュニティインフラ負担金制度について、その法的規律の観点から検討することとする。

## (2) 計画義務制度とその法的規律

### (a) 制度概要

1990年都市農村計画法106条は、土地所有者等が「合意又はその他の方法で、次の義務を負うことができる」として、合意による協定をも含む計画義務を規定している<sup>27)</sup>。義務内容としては、①当該土地の開発・用途の制限、②当該土地における作業や活動に係る義務、③当該土地の利用方法、④金銭の支払いが挙げられている。計画義務については、承継効が規定され、また、義務不履行の場合には自治体が訴訟で執行可能とされる<sup>28)</sup>。

計画義務は、計画許可に付される条件である「計画条件」と同様に、それらが無ければ受け入れられない開発を受容可能にするものとされている<sup>29)</sup>。しかし、計画条件が最小限で必要な場合に限られているのに対して、計画義務は、計画条件ではいまだ受け入れられない影響がある場合に、事業者による影響緩和や貢献等について交渉がなされ、通常、協定が結ばれるものである。義務内容の具体例としては、アフォーダブル住宅、教育施設、医療健康施設、交通施設、オープンスペースといった施設整備やその金銭負担といったものである<sup>30)</sup>。

---

本法において税に求められる法的要請が求められないことからすると、税とは言い難い。日本における講学上の「負担金」に類似することから、本稿では「負担金」の用語を採用した。

27) 「その他の方法」が事業者による一方的約束であるが、通常は土地所有者が自治体と合意をし、協定を締結して義務を負う。

28) Town and Country Planning Act 1990, ss 106 (3) and (5).

29) Ministry of Housing, Communities & Local Government, *National Planning Policy Framework* (2021) paras 55–56. (以下、「NPPF」とする。)

計画条件と計画義務はいずれも開発の影響緩和等のため用いられるが、計画条件は（日本法の附款と同様に）計画許可の一部であるのに対して、計画義務はそうではない。計画義務と計画許可との関係は次のようなものである。イギリスにおける計画許可は、個々の基準の充足ではなく、裁量制度の下で様々な要素を考慮して、全体としての開発の便益と負の影響を較量して判断される。それゆえ、事業者がインフラや地域に及ぼす影響への対応、さらには地域への貢献について計画義務で約した場合、自治体計画庁はそれを考慮して、負の影響が緩和され開発の便益があるとして許可の判断をなしうるのである<sup>31)</sup>。それゆえ、計画義務は計画許可の判断における一考慮事項と位置付けられる。

計画許可における考慮事項として考慮される計画義務については、実体的及び手続的な観点から法的規律がなされることになる。それぞれについて検討してゆこう。

#### (b) 考慮事項としての実体的適法性：開発との関連性

まず都市農村計画法との関係で、適切な考慮事項であることが求められる。この点については、かつての貢献合戦といった状況において、競業者や第三者たる住民による訴訟で問われてきた。判例においては、行政裁量との関係での論点も含まれるが、計画義務の適法性との関係では次のような点が示されている。つまり計画義務は、計画目的にかなうものであるか、計画義務が当該開発と公正かつ合理的に関連しているか、不合理ではない

---

30) 計画義務の内容のほとんどは、アフォーダブル住宅の提供についてである。House of Commons Library, *Planning Obligations* (CPB7200, 2019) 10. 計画義務とは別に、道路（公道）に関しては、費用負担に係る1980年道路法の278条協定、道路寄付に係る同法の38条協定も用いられている。

31) 但し現在では、地方計画において、求められる計画義務とその考慮について事前に明示されるようになっていたため、明示されている場合には、許可判断において地方計画の内容を考慮することで計画義務が考慮されることになる。

かという3つの基準を満たす必要がある。これを満たさない計画義務は、計画許可における考慮事項ではないとされる(そうした計画義務を考慮してなされた計画許可は、他事考慮として違法となりうる)<sup>32)</sup>。

こうした要件は、現在では、国の指針である全国計画政策枠組みに組み込まれ、実務上はこちらが要件として機能している。そこでは、計画義務は、①計画の観点から当該開発を受容可能にするのに必要であり、②当該開発と直接関連しており、かつ、③その規模および種類において当該開発と公正かつ合理的に関連していることが求められる<sup>33)</sup>。

このように計画義務の実体面においては、法目的である計画目的にかなうこととともに、当該開発との関連性などが法的に求められているのである。

なお、隔地貢献との関係で少し付言しておく。イギリス法では、計画義務による貢献等の内容が開発区域外であっても、計画目的であり、当該開発を受容可能にするのに必要であれば問題はないが、それが当該開発と関連することは求められる。例えば、スーパーマーケット開発について、渋滞緩和のために開発区域外でのパーク・アンド・ライド施設用の資金提供を事業者が約することは関連していると考えられる。

(c) 手続的要請：事業者への予見性と地域住民への透明性

計画義務は自治体と事業者との交渉で決められるがゆえに、事業者にとってはそれにかかる時間とコストといった点で事業に不確実性を生じさせてしまう。他方で地域住民にとっては、不透明な形での交渉によって

---

32) *R v Plymouth City Council, ex p Plymouth and South Devon Co-operative Society Ltd* (1993) 67 P & CR 78 (CA); *Tesco Stores Ltd v Secretary of State for the Environment* [1995] 2 All ER 636 (HL). See Healey (n 19) 4.5; Duxbury (n 24) paras 13.44–13.53; Ashley Bowes, *A Practical Approach to Planning Law* (14th ed. OUP 2019) 17.40–17.59. 日本語文献としては、少し古い洞澤・前掲注23)を参照。

33) NPPF, para 57.

協定が取り結ばれ、それが計画許可の判断で考慮されるため、許可の売買といった懸念を生じさせうる。それゆえ、事業者にとって迅速かつ予見可能であるとともに、地域住民にとっては透明性がある形での仕組みが目指されている<sup>34)</sup>。

この点については、国の全国計画政策において、地方計画で計画義務についての政策を明記することで対応がなされている<sup>35)</sup>。つまり、アフォーダブル住宅や教育施設・交通施設の整備といった貢献が、どのような開発に、どの程度求められるのかなどについて、自治体が地方計画で定めている。事業者にとって一定程度、予見しうる形となっているとともに、住民は自治体の方針を把握できる。

また、取り決めた協定などの計画義務に係る文書は、計画許可申請に添付され、許可に係る手続の中で審査される。許可手続自体に透明性があり、許可の判断は議会の議決によるため、計画義務の内容等についても透明な手続の下で審査されている<sup>36)</sup>。このように計画許可手続の中で、地域住民にとっても透明な形で審査されうるものとなっている。

---

34) Office of the Deputy Prime Minister, *Planning Obligations* (ODPM Circular 05/2005) paras B31–B45.

35) NPPF, para 34. 例えば、ロンドンのバラであるSouthwark DCにおいては、'Section 106 Planning Obligations and Community Infrastructure Levy (CIL): Supplementary Planning Document (SPD)' (2015, 2020 update)といった形で、補足計画文書で政策が明示されている。

36) 事後的には、計画義務に係る文書は（計画許可申請とその許可決定と同様に）計画文書として登録され、誰でもオンラインでアクセス可能な状態とされている。Town and Country Planning (Development Management Procedure) (England) Order 2015, arts 40(3)(b) and (c). 加えて、土地取引との関係では、計画義務は、地方土地負担として地方土地負担登記簿（local land charges register）に登記される。Planning and Country Act 1990, s 106 (11).

(d) 計画義務の内容の修正

法的規律とは少し異なるが、義務内容を修正することについても触れておこう。計画義務について取り決めた後に、経済状況の変化などによって事業者が貢献等を実施できないこともありうる。イギリスの制度ではそれが想定され、計画義務について修正や解除が規定されている。修正・解除は、自治体と事業者との合意によって可能であるが、加えて事業者が申請する仕組みもある。申請に基づき自治体計画庁が決定し、当該決定について不服がある事業者は主務大臣への不服申立てが可能であり、その後の司法審査も可能となっている<sup>37)</sup>。

(3) コミュニティインフラ負担金 (CIL) とその法的規律

(a) 背景としての計画義務の課題と負担金化の検討

計画義務制度については、上記の時間・コストや透明性といった課題とともに、大規模開発のみが対象で、中小規模の開発もインフラに負担をかけるにもかかわらず対象外となっている点も課題とされてきた<sup>38)</sup>。そこで、計画義務制度を廃止して負担金制度に一元化させることを含め、定型的な負担金制度に向けた検討が政府によって度々なされてきた。

様々な改革提案や制度化が試みられた<sup>39)</sup>が、最終的には、計画義務制度は廃止されず、2010年からコミュニティインフラ負担金 (CIL) 制度として、自治体が任意に導入できる負担金制度が設けられた<sup>40)</sup>。計画義務制度は、

---

37) 修正に係る要件と判例について、Bowe (n 32) paras 17.34–17.35.

38) Department for Communities and Local Government, *The Community Infrastructure Levy* (2008) paras 1.26–1.28.

39) 2004年には、計画義務を廃止して負担金に一元化する形の制度 (Optional Planning Charge) も設けられたが、実施されなかった。他方で、計画義務制度もその課題に対応するよう修正されてきている。例えば、計画義務を負う開発事業者間の負担の不公平といった観点から、金銭提供された資金をプールして活用することが認められている。See *ibid.*, paras 1.30 and 1.38.

40) CILの導入について、事業者団体、計画専門団体、自治体の団体のいずれか



大規模開発やアフォーダブル住宅との関係で実務的に必要とされたため、維持された。それゆえ現在の制度状況としては、計画義務については地方計画でどのような項目についてのどのような義務・貢献が求められるかが明示され、ある程度定型化されて、大規模開発において用いられている。それと並行して、CILが、多くの自治体で導入されており、小規模開発や公共的な開発以外について一定額の負担金が求められている<sup>41)</sup>。なお、両方の対象となる大規模開発については、負担が過剰にならないように調整がなされている。

(b) CILの制度概要

CILは、地方自治体が区域内で新規開発をする事業者に対して、当該開発の結果として必要となる広範なインフラの経費を賄うために、負担金を課す仕組みである<sup>42)</sup>。CILは、2008年計画法（Planning Act 2008）とその下で主務大臣が定めた2010年CIL規則（Community Infrastructure Levy Regulations 2010）に基づき、自治体<sup>43)</sup>が任意で導入可能なものである。

---

らも肯定的な評価がなされている。ibid, paras 1.48-1.51.

- 41) 2018年度段階では、90%の地方計画庁（概ね自治体を指す）が計画義務を用いており、他方で、48%の地方計画庁がCILを導入していた。Alexander Lord et al., *The Incidence, Value and Delivery of Planning Obligations and Community Infrastructure Levy in England in 2018-19* (Ministry of Housing, Communities and Local Government 2020) 9.

なお、CILは自治体が任意で導入できる仕組みではあるが、現在、それを全ての自治体に導入する新たなInfrastructure Levyが提案され、その法案が審議されている（Levelling-up and Regeneration Bill）。

- 42) Department for Communities and Local Government, *Community Infrastructure Levy: An Overview* (2011) 4.

- 43) 法的には、賦課行政庁（charging authority）が導入をすることとされるが、それは基本的に地方計画庁（local planning authority）とされている（Planning Act 2008, s 206.）。日本法の観点から理解しやすいように「自治体」と簡略化している。

まず導入をしようとする自治体は、賦課額等を定めた賦課計画 (charging schedule) の案を策定する。計画策定における考慮事項として、①インフラ<sup>44)</sup>の現実・予想コスト、②開発の経済的実施可能性 (economic viability) に係る事項、③インフラに係る他の財源が規定されている。また、割合(レート)設定における法定の考慮事項として、当該区域の開発の基盤として必要なインフラについて、現在および将来の予測費用について(他の財源も考慮して)CILを財源とすることの適切さと、CILの賦課による当該地域の開発の経済的実施可能性への潜在的影響との間で、適切なバランスを考慮することとされている<sup>45)</sup>。このように、地域全体のインフラに係る予測費用の下で、既存の財源をも加味して、CILを財源とすることの適切さとともに、その事業者への負担をも考慮しながら、負担金とその割合が判断されることになる。

作成された賦課計画案は、自治体の任命する独立した審査官による審査に付される。審査手続においては、事業者・事業者団体等との協議や、意見公募手続等が用意されている。審査官は審査結果について勧告をし、それを受けた自治体は議会の審議に付し、過半数の投票で承認を受ける必要がある<sup>46)</sup>。承認された計画に基づき負担金が賦課され、納付されない場合には強制徴収も可能となっている。こうしたCILは、日本法の観点からすると、実体的にも手続的にも負担金条例に近いものと位置付けられよう。

---

44) インフラに含まれるものとしては、①道路その他の交通施設、②洪水対策施設、③学校その他の教育施設、④医療施設、⑤スポーツ・レクリエーション施設、⑥オープンスペースが、法律で明示されている。Planning Act 2008, s 216 (2).

45) Planning Act 2008, ss 211 (1), (2) and (4); Community Infrastructure Levy Regulations 2010, reg 14.

46) See Planning Act 2008, ss 212-214; Community Infrastructure Levy Regulations 2010, regs 15-25.

(c) 実際の負担金の対象と割合

負担金の対象となる開発等とそれに対する負担金の割合については、自治体ごとに設定が可能で、政策的観点を反映して設定がなされている。具体的には、中心市街地では割合を高くなど区域ごとに設定され、用途では住宅やホテルは比較的高く設定されるのに対して、小売やオフィスは低く、教育、医療はゼロといった形である。自治体が政策目的に基づき可変的なレートを設定している。

CILは開発によるインフラ需要に係るコストを賄うために導入されるため、負担金の割合等はインフラとの関係で設定される。まず、割合を設定する根拠資料として、全体のインフラ計画が作成され、その中でコストギャップが示され、その分についてCILを財源とすることとされている。そして事後的に、年次報告書において、今年度におけるCILと計画義務の財源を来年度どのように利用するかを予定計画が示されている（この点は法的義務である）<sup>47)</sup>。

(4) 計画義務とCILの正当化：共通点と相違点

このように計画義務とCILは関連したものとして制度設計され、実際にも連携的に運用されている。両制度ともに開発事業者インフラに係る負担を求めるものであり、それを根拠付ける正当化において共通点がある。負担を求める正当化根拠として、(かねてから議論のある)開発利益の公共還元は避けられており、根拠は、開発がインフラや地域に影響を与える点に求められている。

他方で相違点もあり、それは個別の開発による影響との関係性についてである。つまり、計画義務は当該開発との関連性が求められるように、個

---

47) Planning Act 2008, s 216 (7)(c); Community Infrastructure Levy Regulations 2010, reg 62. さらに詳しい現状としては、See Department for Communities and Local Government, *The Value, Impact and Delivery of the Community Infrastructure Levy* (2017).

別の開発による影響に対処することを目的とするものである<sup>48)</sup>。しかし、CILはインフラ計画に示されたインフラ全般に利用可能であるが、地域での開発全体に係るインフラの費用負担を個別の開発の事業者に求めることについて、民主的に策定される賦課計画で定めることで正当化している。それゆえCILは個別の開発からは切断されており、日本において議論される条例での負担金に近い。

#### 4 比較法を通じた法的考察：法的規律のあり方

以上のようにイギリス法においては、許可の買収といった状況とそれへの法的対応、そして負担金化といった展開の下で、計画義務をめぐる制度が発展してきた。それを参照しながら、日本の公共貢献の制度について、実体的および手続的観点からの法的考察をするとともに、実施局面での課題についても触れることとする。

そうした考察の前に、両国の制度的違いについて整理をしておく。というのは、貢献等の考慮が、イギリスでは開発に係る一般的な計画許可の判断でなされるのに対して、日本においては（総合設計許可の場合を除いて）都市計画決定の一部（容積率緩和の程度）に係る判断でなされる、という違いがあるためである。確かに考慮をする場面が異なるが、日本では当該都市計画決定によって対象区域における建築物の最大の規模が概ね決定され、それが認められることとなるため、イギリスにおける個別の開発を認める段階と実質的には大差はないと考えられる。

##### （1）実体的観点からの考察

公共貢献について、2（2）では、自治体が容積率緩和に係る法律上認

---

48) 計画義務制度においても負担金を求めることが可能であるが、CILとは異なり、（アフォーダブル住宅、脱炭素、生物多様性などの）項目ごとの負担金であり、その用途が限定され、当該開発との関連性が保たれている。

められた裁量権の行使において、裁量基準としての活用方針等を定め、それに基づき考慮をする仕組みと位置付けた。それゆえ、裁量権行使との関係で、実体的観点からの法的規律について考察する

第1に、イギリス法において計画目的や当該開発と関連しない計画義務が考慮事項とならないのと同様に、日本において、貢献内容が法の目的や要件に該当しない場合にそれを考慮することは他事考慮となりうる。但し、都市計画決定の場合には様々な考慮事項を考慮することが法令上想定されているため、都市に係る事業者による貢献を考慮することが他事考慮となることは想定しにくい。しかしながら、貢献内容の拡張、当該開発と関連性の無い隔地貢献の場合には、当該開発に係る都市計画決定等において考慮すべきではない考慮事項となる危険性は高まるであろう。また、法令上求められる他の考慮事項との関係で、貢献を過剰に考慮する形とならないかといった、重み付けの問題も考えられよう<sup>49)</sup>。

第2に、(イギリス法では見られない点であるが)裁量基準として設定される活用方針や基準が法律とその要件との関係で合理性を有するかも問われる<sup>50)</sup>。この場面でも、裁量基準で隔地貢献について定める場合、隔地貢献については法律が想定していないと解されるため、法律との関係性がより問われよう<sup>51)</sup>。また、容積率緩和制度はそれぞれ異なる根拠の下で、各々

---

49) 田尾・前掲注3) 60頁は、緩和と貢献との関連性についてアメリカ法・ドイツ法をも踏まえて、その必要性を指摘している。また、荒秀「総合設計制度批判」獨協法学39号(1994年)37頁も参照。

50) 総合設計許可の取消訴訟において、裁判所は、同許可に係る許可基準や要綱の合理性審査とともに、特定行政庁の許可判断に係る裁量権逸脱濫用審査をしている(さいたま地判平19・12・26判例地方自治308号84頁、東京地判平23・9・30判例時報2156号30頁)。参照、平裕介「東京地判平23・9・30判批」自治研究89巻11号(2013年)114頁。

51) 隔地貢献を認める立法がなされれば問題はなかろうが、その場合には立法事実において隔地貢献をどのように正当化できるのかが問題となる。特に、狭域でのきめ細やかな計画として制度設計されている地区計画制度において、当該

の制度的な配慮がなされて緩和が認められている<sup>52)</sup>が、裁量基準における貢献内容と容積率緩和との関係が各制度の趣旨に合致した形かといったように、容積率緩和制度との関係での裁量基準の合理性も問われよう。

第3に、裁量基準が合理性を有するとしうえで、貢献内容の拡充といった裁量基準とその適宜の改定による綿密な法目的の達成は、自治体の努力として評価できよう。但し、裁量基準は私人に予見可能性を与えるものであるため、改定においては、対象となる事業者に対する実体的・手続的な配慮、および、以前に制度を利用した事業者と間での公正性の確保は求められよう<sup>53)</sup>。

## （2）手続的観点からの考察

公共貢献に係る方針等は、都市計画決定などの広範な裁量権の行使について裁量基準を定めるものであり、事業者に対する予見性を与えるとともに、裁量権行使の透明性にも資するものと言えよう。しかしながらそれで十分であろうか。

イギリス法においては、自治体が地方計画や賦課計画にて基準等を事前に規定しているが、いずれの計画も周到な住民参加を含めた民主的手続で策定されている。また、その適用段階においても、計画義務は計画許可における考慮事項であるため、公開で審査されうる仕組みとなっていた（第三者が訴訟で争うことも可能である）<sup>54)</sup>。

---

地区とは離れた隔地での貢献を考慮することをどのように正当化できるのかは問われよう。隔地貢献の正当化については、大貫・前掲注4)、亘理・前掲注4)を参照。

52) 和泉洋人『容積率緩和型都市計画論』（2002年）第1-3章。参照、原田・前掲注17)。

53) 先例となっている裁量基準を変更する場合についてであるが、東京高判平8・3・29判時1571号48頁を参照。

54) イギリスにおいては、開発が地域のインフラに影響を与えるとの前提があるため、地域住民の関与や透明性を正当化しやすい面がある。

日本においては、裁量基準としての方針や基準の策定、改定については、パブリックコメントによって透明な手続の下で住民等の意見の反映を図ろうとしているようである。それではその適用の場面についてはどうであろうか。公共貢献に係る方針等はいずれも、事業者による計画等の提案の下で、自治体の各担当部局と事業者との間の協議・調整を前提としている<sup>55)</sup>。その協議等において、貢献内容とともに、周辺地域に影響を及ぼしうる容積率の緩和の程度についても議論がなされることとなる。それゆえ、適用段階における透明性などの手続が十分か検討しよう。

まず用いられる規制緩和の制度によっては、事業者による説明会が求められる（再開発等促進区を定める地区計画について、都市計画法16条2項を参照）。また、都市計画決定がなされる場合には、公衆へ縦覧と意見書の提出の機会がある（同法17条1・2項<sup>56)</sup>）。しかしこうした都市計画法に基づく手続だけで十分であろうか。公共貢献の制度から、公共貢献に固有の透明性等の手続要請がありうるべきではないかと考える。

第1に、公共貢献に係る方針等では、概ね事業者からの提案が前提とされるとともに、都市計画決定手続以前に、事業者と自治体が容積率緩和をも含めて交渉をすることとされている。そうすると、裁量基準の適用をも含む裁量権の行使において、自治体と事業者との制度的距離が非常に近い仕組みとなっている。時として、市民参加の機会としての都市計画決定手続以前に、容積率に係る実質的内容が自治体と事業者間で決定されてし

---

55) 計画提案を基本とする点について、東京都では明示はされていないが、札幌市、名古屋市では明示されている。札幌市・前掲注10) 35頁、名古屋市・前掲注10) 1頁。

56) そもそも活用されるこれらの緩和型の制度については、影響を受ける周辺地区との土地利用秩序の整合性がとられておらず、また周辺地区との調整の仕組みも十分でない点について、かねてから指摘がなされている（生田・前掲注5）『都市法入門講義』99, 179-180, 330, 334頁）。また、安本典夫「容積率規制緩和の法律問題」法律時報70巻2号45頁以下、野田・前掲注8) 133-134頁も参照。田尾・前掲注3) 60-61頁は、公共貢献の文脈でも指摘している。

まっているとの懸念を抱かせうる。都市計画決定は、行政主体による多様な利益の衡量と住民に開かれた手続が法律上予定されているが、それが骨抜きにされる危険性がある<sup>57) 58)</sup>。それゆえ、法の趣旨からすれば、都市計画決定手続以前からの交渉を含め、手続の透明性が要請されるとともに、都市計画決定手続において（容積率緩和の程度を含む）計画内容が変更しうる余地が確保されていることが求められよう<sup>59)</sup>。

第2に、裁量基準の下での裁量判断において、貢献内容をどのように評価して、どの程度の容積率緩和をするのかは行政判断であり、事業者によって説明しうるものではない。また、都市計画決定手続においても、緩和された容積率の数値は明示されるが、それが事業者の公共貢献をどのように評価したうえでのものであるのかについては明示されていないようであ

---

57) この点は、計画提案制度一般にも当てはまりうるが、公共貢献においては、提案後の交渉も制度化され、交渉結果が計画内容に反映されることも制度化されているがゆえに、問題がより深刻となる。

58) ドイツ法におけるBプラン策定契約は、行政主体と事業者との契約で特定内容の地区詳細計画（Bプラン）の制定が合意されるもので、ここでの問題状況と類似している。同契約については、行政主体がなすべき諸利益の適正な衡量を毀損する危険性、計画策定手続を回避し形骸化させる危険性から、批判的な議論が展開されているようである（大橋・前掲注9）174-176頁、岸本・前掲注9）399-402頁）。

なお、2018年の都市計画法改正で導入された都市施設等整備協定（同法75条の2）は、このBプラン策定契約と類似しており、同様の問題状況があると考えられる。同協定では、自治体と事業者との協定に基づき、自治体には協定に従った都市計画の案の作成が求められるため、協定締結における協議において都市計画の実質的内容が決定される懸念があるためである。

59) 参照、安本典夫『都市法概説〔第3版〕』（法律文化社、2017年）337頁、田尾・前掲注3）57-58頁、野澤千絵「都市計画分野における隔地貢献の可能性と課題」土地総合研究29巻1号（2021年）21頁。なお、都市再生特別地区に関わる協議については保存されていないと指摘されている（北崎朋希・有田有一「全国における都市再生特別地区の指定手続の実態と課題」都市計画論文集48巻3号（2013年）641頁）。



る<sup>60)</sup>。貢献内容の評価には技術的な点もあるため、詳細な内容を示すことは現実的ではないが、貢献の評価に係る行政判断について、一定の説明責任を果たせるような手続的配慮は求められよう。特に隔地貢献の場合には、対象となる開発事業地と地理的に離れた土地での貢献内容を評価して容積率の緩和がなされるため、自治体としての説明がより一層求められる<sup>61)</sup>。

### （3）実施局面における法的課題

最後に、イギリスでの法実務で見られた実施局面での法的対応に関して、日本での対応について考察をしておこう<sup>62)</sup>。

第1に、事業者が約した貢献内容に係る実効性の担保についてである。イギリスでは通常、貢献内容を記した協定を締結し、不履行の場合には契約として裁判を通じて実施が図られる仕組みとなっている。日本においては、個別の貢献内容ごとに、それを所管する部局との間で協定を締結したり、事後的に報告書を提出したり届出をすることが求められている<sup>63)</sup>。ま

---

60) 都市計画決定に係る都市計画審議会や総合設計に係る建築審査会において、そうした判断を示すことは求められていない。また、そうした審議会等では委員による個別の質問等がない限りは個別の判断についての説明はなされていないと思われる。参照、野澤・同上21頁。

都市計画の縦覧・意見提出手続においては、貢献の評価等について個別に説明はなされず、評価等を経て決められた最終的な容積率が明記されるだけである。

61) 亙理・前掲注4) 88-89頁は、隔地貢献について討議型参加制度の必要性を唱えている。

62) 大貫ほか・前掲注4) 13頁〔大貫裕之発言〕では、こうした点について意識されている。

63) 東京都・前掲注10) では、継続的活動として一時滞在施設の整備（同38頁）に関して、また、隔地貢献として、開発区域外におけるみどりの保全・創出（同33頁）、開発区域外における木造住宅密集地域の解消（同39頁）、開発区域外における高台まちづくり（同40頁）に関して協定を締結することを想定している。参照、札幌市・前掲注10) 24頁。

また、国の都市計画運用指針においても、協定等の必要性について触れられ

た、都市計画決定において、貢献が行われない場合には容積率緩和の数値を引き下げることが規定されているようで、都市計画決定で担保されてもいる<sup>64)</sup>。

第2に、貢献内容の変更可能性について、イギリスではリーマンショック後にアフォーダブル住宅が提供困難となり問題化した。イギリスにおいては、当該開発による負の影響が解消されていると自治体が判断すれば、貢献内容を変更することは可能である<sup>65)</sup>。また、事業者の変更申請とその後の争訟も制度化されていた。日本においては、変更可能性を想定している制度もあるが、概ね自治体の裁量判断としているようである<sup>66)</sup>。上のように都市施設や地区施設として都市計画決定がなされている場合には、都市計画変更決定が求められるため、その手続において変更の適正さが問われることはあろう。

---

ている（国土交通省・前掲注1）106頁）。さらに、野澤・前掲注59）22-23頁も参照。

- 64) さらに貢献内容が都市施設や地区施設の整備に係る場合には、施設が都市計画決定されており、その変更には都市計画の変更決定が必要である点も、実効性の担保となっている。東京都・前掲注10）33, 39, 40頁。
- 65) イギリスにおける変更に係る再交渉としては、支払金額の減額、アフォーダブル住宅提供数の削減などがあり、2018年度においては48%の地方計画庁が当該年度に再交渉を受けたとされている。see Lord (n 41) 70.
- 66) 名古屋市・前掲注10）5頁は、「本方針に基づいて容積率の緩和を受けた建築物を、社会経済情勢等の変化に適切に対応させていくために、やむを得ず用途や施設などの変更を行う場合、本方針に基づき本市の認める範囲で変更することを可能とする。」とされる。東京都では、貢献内容ごとに変更の余地が異なるようである。例えば、子育て支援施設の他用途への変更について、東京都・前掲注10）41頁、また、総合設計における公開空地等の変更について、「東京都総合設計許可要綱実施細目」（令和4年2月16日最終改正）第22。

## 5 おわりに

日本における公共貢献についてイギリス法の展開を参考に検討してきた。財政的制約の下で多くの課題に対応する必要のある自治体が、法律上認められた裁量権の行使において創意工夫をして政策目的の達成を図ろうとするものであった。それ自体は評価に値しうるものであるが、法目的や法における手続との関係で適切な裁量権の行使であることは必要である。その点からすると、自治体による公共貢献においては、裁量権行使に係る実体面、透明性などに係る手続面において法的課題が見いだされた。特に手続に関して、自治体と事業者との制度的な距離が近くなる課題は、（他の官民連携でもありうるが）両者の交渉とそれを踏まえた行政決定が活用方針等の裁量基準によって制度化されているがために、より深刻であると考えられる。

イギリスにおいても（制度が異なりはするが）類似した実体的・手続的課題があり、それに対応する形で制度が展開してきている。日本においても、市民の信頼を得られる形で制度が発展してゆくことが望まれる。

〔付記〕本稿は、令和5年度科学研究費補助金（基盤研究（A））（課題番号：20H00055）（亙理格代表）を受けた研究成果の一部である。

本稿は、亙理先生が関わられた土地総合研究所での隔地貢献の研究に触発されたものであり、また、上記科研での研究とそこでの議論を大いに参考としたものである。こうして執筆された本稿が、亙理先生からの学恩に少しでも応えられ、先生の学術的な問いに少しでも貢献できるものとなっていれば幸いである。

（本学法学部教授）