

第3章

コンパクトシティの法的コントロール

第1節 はじめに——公共インフラの老朽化とコンパクトシティ構想

道路や上下水道管のように、高度成長期に全国で整備された公共インフラが老朽化により続々と更新の時期を迎えつつある。特に地方都市では、人口減少により税収が減り中心部が空洞化する一方で、郊外地域のインフラ維持・管理には多額の費用を要するという、自治体財政にとって抜き差しならない状況が現出している。

現状のまま放置すると、市街地から離れたところに住む者は、いきおい相應の対価（使用料ないし受益者負担金）を支払わなければ、従来と同様の公共サービスを享受し続けることは不可能となる。こうした負担の増大に押される形で、住民がじわりじわりと中心市街地に集住していくのが、ある意味、自然の摂理である。

しかし、自然の摂理に委ねるまま何も手段を講じないのも、政策決定者の態度としては無責任というものであろう。空洞化したインフラを維持・管理するコストも無視できない。そこで、中長期的な集住を促進して高齢者が徒歩で移動できる圏内にまで都市区域を集約・縮小し、住民の利便性を高めるとともに都市機能の維持に要する費用を削減・効率化しようという意図から推進されているのが、コンパクトシティ（コンパクト+ネットワーク）構想である¹⁾。

本章では、都市空間の再構成のために設けられた立地適正化計画の制度と、それを構成する誘導・媒介などの様々な手法について、法的な検討を行う。こうした手法は、近年、ナッジ（Nudge）として世界的な注目を集めているが、

1) 海道清信『コンパクトシティ』学芸出版社（2001）、大橋洋一『都市空間制御の法理論』有斐閣（2008）40頁、安本典夫『都市法概説〔第3版〕』法律文化社（2017）39頁以下。ただし、コンパクトシティという用語が市街地の縮小と残地の「切り捨て」という印象を与えたことから、無用な波紋を広げないために、少なくとも近年の政府の文書においては、「コンパクト+ネットワーク」とするなど、この用語を単独で使うことには慎重な傾向がある。

非・権力的な手法を駆使して行政にとり望ましい方向へと私的アクターを誘導するというのは、日本の行政機構が十八番としてきたところでもある²⁾。筆者のライフワークである保障行政の手法も、最初に策定した計画に沿う形で、もっぱら非・権力的な手法を用いて私的アクターを規整・制御するというものであり、本章を通じて、「管理型」とよばれる近年の計画行政の手法³⁾が、保障行政のそれと極めて親和的であることを確認した上で、その課題について認識し、考察を深めていくことにしたい。

第2節 立地適正化計画の概要

(1) 前史

コンパクトシティ構想は、何段階かに分けて推進されてきた。「中心市街地の活性化に関する法律」(平成10年法律第92号)は、平成18年の改正により、市町村が作成した基本計画の認定制度を新設し(同法9条以下)、「選択と集中」の理念の下、意欲的な市町村を重点的に支援することとした。認定された基本計画に基づく事業については、土地区画整理事業の換地計画において都市福利施設や公営住宅等のための保留地を定めることができるとか(同法16条)、路外駐車場を都市公園の地下に占用させる(同法17条)といった特例が適用される⁴⁾。認定中心市街地第1号となった富山市では、平成17年より「まちなか居住推進事業」を、平成19年からは「公共交通沿線居住推進事業」を実施して、JR富山港線をLRT(ライトレールトランジット)に再生させるなど、低床式の公共交通を中心とした低炭素社会のまちづくりが進められている⁵⁾。

2) たとえば、キャス・サンスティーン(吉良貴之(訳))『入門・行動科学と公共政策』勁草書房(2012)。ただし、訳者あとがきでも指摘されているように、ナッジの定義は、当初の「どんな選択肢も閉ざさず、また人々の経済的インセンティブも大きく変えることなく、その行動を予測可能な方向に改める選択アーキテクチャの全要素」というものから、補助金など多少の経済的インセンティブ付与も「その趣旨に反するものではない」とされるなど、「ナッジの定義はその後、サンスティーン自身によって、あるいはその他の論者によって融通無礙に広げられて」いることには留意されたい(同書160頁以下)。行政法学において最も早くこの概念を採り上げたのは、正木宏長「情報を用いた誘導への一視座—行動経済学、ナッジ、行政法—」立命館法学362巻(2015)1056頁である。

3) 亙理格「「枠組み法化」及び「管理型」の意味」藤田宙靖(監修)、亙理格=内海麻利(編著)『縮退の時代の「管理型」都市計画』第一法規(2021)3頁(8頁)。

4) 矢作弘=瀬田史彦(編)『中心市街地活性化三法改正とまちづくり』学芸出版社(2006)23頁以下、稲本洋之助=小柳春一郎=周藤利一『日本の土地法【第3版】』成文堂(2016)280頁以下、安本・前掲290頁以下。

5) 宮本克彦「富山市におけるコンパクトなまちづくりと居住推進施策」都市住宅学61号(2008)41頁。LRTを中心とするまちづくりは、その後、宇都宮市でも導入された。

(2) 立地適正化計画制度の導入

さらにコンパクトシティ構想実現を後押しするために、平成26年、都市再生特別措置法（平成14年法律第22号）の改正により導入されたのが、市町村の定める立地適正化計画である⁶⁾。立地適正化計画は、「都市再生基本方針に基づき、住宅及び都市機能増進施設（医療施設、福祉施設、商業施設その他の都市の居住者の共同の福祉又は利便のため必要な施設であって、都市機能の増進に著しく寄与するものをいう。……）の立地の適正化を図るための計画」と定義される（同法81条1項⁷⁾）。都市計画とは別の誘導的な行政計画としての位置付けが与えられ、居住誘導区域や都市機能誘導区域が定められるほか、立地を誘導するために市町村が講ずべき施策などが書き込まれる（同条2項）。

都市計画法が都市の秩序ある整備、合理的な土地利用を図るため土地の開発・建築について個人の財産権を制限するという規制手法を主とした法体系を形作っているのに対して、立地適正化計画の特色は、行政指導を中心とした誘導的手法を通じて、居住や都市機能の立地をコントロールする点にある。

都市計画運用指針によれば、立地適正化計画は都市全体を見渡す観点から、都市計画区域全体をその計画区域とする設計である。そして、立地適正化計画の計画区域（立地適正化計画区域）の中に居住誘導区域を設定し、さらにその中に都市機能誘導区域を設定するという三層構造を採ることが予定されている⁸⁾。

もう少し詳細に見ると、居住誘導区域の設定は、市街化調整区域や、災害危険区域のうち条例で居住用建築物の建築が禁止されている区域には行うことができない（都市再生特別措置法81条11項）。となると、区域区分が定められている都市計画区域の中では、居住誘導区域に指定できるのは市街化区域に限られることになるけれども、都市計画運用指針では、市街化区域の全体を居住誘導区域として設定することは望ましくないとされる。このようにして、都市の縮小を図っていくのである。

6) 安本・前掲283頁以下。都市再生特別措置法の改正の経緯については、稲本ほか・前掲285頁以下。

7) 亙理格「誘導的手法としての立地適正化計画」日本不動産学会誌121号（2017）44頁以下は、立地適正化計画の画期的な点について、①市街化区域内や区域区分の定められていない都市計画区域内における市街地拡散を抑制するためのわが国初の計画手法であること、②公共交通網や交通計画との連携を打ち出したこと、③都市機能増進施設などの新たな制度や概念を積極的に導入した点を挙げる。その他、野田崇「立地適正化計画制度の行政法学的検討」都市とガバナンス29号（2018）26頁。

8) 高山泰「都市再生特別措置法の改正——コンパクトシティ施策の推進」ジュリスト1481号（2015）47頁（49頁）、亙理・前掲46頁。

(3) 都市機能誘導区域と居住誘導区域における誘導的手法

立地適正化計画制度において主に想定されている手法は、規制緩和、財政支援、届出および勧告である（都市再生特別措置法88条以下）。まず、都市機能誘導区域については、区域内に誘導すべき施設（誘導施設）が整備されるように、あの手この手の誘導手法が用いられている⁹⁾。たとえば、誘導施設を整備する民間事業者に対しては、民間都市開発推進機構から出資等の支援がなされる（同法103条）。土地区画整理法の特例として、全ての地権者の同意が得られた場合には、照応の原則（同法89条）の適用が除外される（都市再生特別措置法105条）。都市計画で「特定用途誘導地区」を定めた場合には、容積率や用途制限が緩和される。その反対に、都市機能誘導区域の区域外で誘導施設を建築しようとする場合には、開発行為に着手する30日前までに市町村長へ事前届出を行わなければならない。当該開発行為が誘導施設の立地の誘導を図る上で支障があるときには、市町村長から勧告が行われるとともに、必要に応じて届出者に対し区域内の土地の斡旋その他の支援措置が講じられる（同法108条）。

居住誘導区域においても、やはり規制緩和、財政支援、届出および勧告を用いた誘導手法が予定されている。居住誘導区域の区域内で一定規模以上の住宅整備事業を行おうとする民間事業者には、その創意工夫を活かして良好な都市環境を形成してもらうために、都市計画や景観計画の策定等に関する提案権が付与された（同法86条・87条）。これに対して、居住誘導区域の区域外で一定規模以上の住宅開発を行う場合には、開発行為に着手する30日前までに市町村長に届け出ることが義務付けられる。当該開発行為が居住の誘導を図る上で支障があるときは市町村長から勧告が行われるとともに、必要に応じて届出者に対し区域内の土地の斡旋その他の支援措置が講ぜられる（同法88条¹⁰⁾）。

(4) 規制的手法の採用——居住調整地域——

誘導の手法が全面的に採用されている立地適正化計画制度において、数少ない規制的手法といえるのが、居住調整地域である。すなわち、居住誘導区域の区域外で住宅地化を抑制すべき地域を都市計画において「居住調整地域」に定

9) 野澤千絵「住宅過剰社会と住宅・都市機能の立地誘導方策」都市住宅学113号（2021）16頁（21頁）は、都市機能の立地誘導施策のみを講じる市町村が少なくないという現状について、住宅の立地誘導施策を講じないままでは、長期的に維持・管理すべきエリアは増大し続けるとして、強い警鐘を鳴らす。

10) 野澤・前掲20頁は、居住誘導区域へ住宅を誘導する税制・補助制度について紹介する一方で、住宅を「たたく」ことへの支援策を導入することの重要性を説く。

めた場合には、市街化調整区域並みの厳しい開発許可基準に服することとなり、住宅等の新築や住宅建築のための開発行為が厳しく抑制されることになる（同法89条以下）。居住調整地域の指定は法的拘束力を伴う強力な手法であるために、いかほどの市町村が実際にこの手法を用いるかは様子見であるが（令和3年末時点で指定が行われたのは、青森県むつ市だけである。）、興味深い制度が設けられたといえる。

(5) 小括

立地適正化計画制度において、従来からの規制的手法が控えめとなり、誘導的手法が全面的に採用されているのは、何よりもまず、建築を制限するといった消極的な立地規制だけでなく、住宅や施設の積極的な呼び込みを同時に図らなければならないからである。続いては、立地適正化計画制度で規定された各種の誘導手法が法的にはいかなる意味を有するのか、丁寧に分析してみたい。

第3節 誘導手法ごとの分析

(1) 概観

立地適正化計画では、主に誘導の手法が想定されている。このように、誘導によって行政の意図する目的を達成しようとする行政作用を誘導行政（lenkende Verwaltung）とよぶ。行政活動には、①事業者の活動を規制することで社会秩序や私人（消費者・一般国民）の安心・安全を守る規制行政、②社会政策目的から、私人に対して金銭や現物の給付を行う給付行政、③物品の購入や公共工事の発注のように、行政資源を市場から調達する調達行政などがあるが、誘導の手法もそれに対応して、①規制行政的手法（規制強化や規制緩和）、②給付行政的手法（補助金の交付）、③調達行政的手法（公共調達における優遇）などに分類される¹¹⁾。これらは金銭ないし経済的利益（不利益）による誘導であるが、行政

11) 安本・前掲286頁。なお、住宅等の立地の適正化に関する施策を、開発許可関係事務まで含めて一貫して主体的に執行できるようになるために、都市計画で居住調整地域を定めた市町村の長は、都道府県知事との協議（町村の場合はそれに加えて同意）を経て、開発許可事務を自ら処理することができるようになった（都市再生特別措置法93条1項・2項）。それに加えて、開発審査会の設置も認められる（同条4項）。高山・前掲51頁。

12) 行政計画の外部効について、規制と給付にとどまらず、合意の手法である契約と行政指導についても包括的に考察したものとして、西谷剛『実定行政計画法』有斐閣（2003）176頁以下。

13) 小早川光郎『行政法（上）』弘文堂（1999）189頁は、ある法的しくみが、直接には一定の干渉ないし給付の作用を予定しつつ、そのことを通じて結局のところはそれとは別の、人々に対する一定の誘導の効果を期待している場合があるとして、「間接的な誘導」というしくみを設定する。この他、板垣勝彦『保障行政の法理論』弘文堂（2013）522頁以下、中原茂樹「誘導手法と行政法体系」塩野

指導のように、④情報による誘導として性格付けられるものもある。行政が情報を提供する場合には、必ずしも誘導の要素を含まず、⑤判断のための衡量素材の提示にとどまる、媒介行政 (vermittelnde Verwaltung) とよばれる手法も存在する¹⁴⁾。

(2) 規制行政の手法

－ 1) 規制の強化による誘導

理解しやすいのは、一定の行為を禁止することで、その行為を行わないように誘導することである。ただし、これは端的な「禁止」であり、自由意思が介在しないので、誘導という範疇で理解することは一般的ではない。他人の財物を盗んだら10年以下の懲役に処すると法律 (刑法235条) で定めたとき、たしかに他人の財物を盗まないように「誘導」していると言えないこともないのだが (裁判規範の行為規範化)、多くの場合、これは端的に窃盗を禁止する規律として評価される。

規制の強化による誘導として語られるのは、むしろ、一定の行為の結果として課せられる不利益の程度を高めることで、間接的に個人の自由意思に働きかけて、一定の行為を行わないように仕向けることである。たばこ税を値上げして、一日何十本も喫煙してきたヘビースモーカーに対して、吸うたばこの本数を減らすように決意させることなどが該当する¹⁵⁾。

立地適正化計画の事例で言えば、居住調整地域の指定が、規制の強化による誘導に当たる。居住調整地域では、無許可で住宅等の新築や住宅建築のための開発行為を行えば処罰されることになるから、許可を得て手続を進めるだけの費用対効果が見込まれなければ、開発は抑制されることになる。

－ 2) 規制緩和による誘導① 規制水準の引下げ

(a) 容積率・建蔽率および用途制限の緩和

ある水準の規制が行われてはいるのだが、一定の要件が満たされた場合に従来の規制の水準を下げることで、行為者に対してその一定の要件を満たすように仕向ける手法がある¹⁶⁾。これが、規制行政による誘導の典型である¹⁷⁾。

宏先生古稀『行政法の発展と変革 (上)』有斐閣 (2001) 553頁。

14) 板垣・前掲注 (13) 531頁以下。

15) 小早川・前掲233頁は、輸入関税、市街化区域農地の宅地並み課税、ある種の課徴金 (国民生活安定緊急措置法11条) などを例示する。

16) 宇賀克也『行政法概説 I [第7版]』有斐閣 (2020) 153頁以下は、建築基準法の総合設計許可 (同法59条の2)、誘導容積率 (都市計画法12条の6、建築基準法68条の4) を例示する。

17) 西谷・前掲185頁も、容積率特例について、「規制が緩和されるので受益的であるが、規制手法の

特定用途誘導地区については、都市計画の中で、建築物等の誘導すべき用途と当該用途に供する建築物の容積率の最高限度等を定めることとされた（都市計画法8条1項4号の2・4項、都市再生特別措置法109条1項・2項）。都市機能の配置・密度構成を勘案し、市街地の将来像を踏まえて、公共施設への負荷とのバランスを図った上で、容積率を緩和するという発想である。したがって、当該区域で一律に緩和するのではなく、地域の都市環境やインフラ整備状況を勘案し、特定の誘導すべき用途に限って、かつ、公共施設との関係で許容される範囲内において、容積率が緩和される（建築基準法52条1項6号¹⁸⁾）。

(b) 照応の原則の特例

土地区画整理事業の換地計画においては、換地と従前の宅地の位置、地積、土質、水利、利用状況、環境等が照応するように規定しなければならない（照応の原則、土地区画整合法89条1項¹⁹⁾）。ところが、立地適正化計画の制度では、全ての地権者が換地計画に同意した場合には、照応の原則によらないことが認められることとなった（都市再生特別措置法105条）。都市中心部における土地区画整理事業の施行地区は比較的狭いことが少なくないが、誘導施設の立地にはまとまった用地の確保が求められることから、換地設計上の技術的制約が大きいことに配慮したものとされる²⁰⁾。これも、一定の要件が満たされた場合に規制の水準を下げることを認める類型であり、土地区画整理事業を促進するという誘導機能を伴う規制緩和措置である。

(c) 減税措置

減税措置も、規制水準の引下げによる誘導として、幅広く行われている手法である。土地区画整理事業における換地処分や市街地再開発事業における権利変換が非課税であることは、当該事業の進行を大きく後押ししてきた。都市機能誘導区域においては、区域の外から内に事業用資産を買い換えた場合、その譲渡益の80%について譲渡所得の課税が繰り延べられる。また、誘導施設の整備の用に供する土地等を譲渡した場合にも、所得税や法人税の買換特例や軽減税率が適用される。さらに、公共施設や都市利便施設の保有コストを削減する

枠内の手法と理解すべきである」とする。

18) 高山・前掲51頁以下。

19) 特別法による例外や裁判例の分析について、安本・前掲243頁以下。

20) 高山・前掲51頁。

21) 西谷・前掲230頁以下。宇賀・行政法概説I 147頁は、低公害車の自動車税減免、公共事業用地の任意買収に一定期間内に応じた者に対する租税優遇措置などを例示する。