

本検討メモは、執筆者個人の見解としてとりまとめたもので、学界、研究機関等、関連する方々から幅広くコメントを頂戴することを意図しております。国土交通政策研究所の見解を示すものではありません。
コメントがございましたら、
hqt-opinion-pri@ml.mlit.go.jpまでお送り頂きますようお願いいたします。

土地利用規制関係法令を柔軟解釈するにあたっての留意点について

国土交通政策研究所長 佐々木晶二

1 はじめに

筆者は、法令の解釈などを内容とする通達や、地方分権一括法以降の技術的助言通知を、これまで何度か行ってきた（注1）。

今後も、時代の変化に応じ、法律改正を待たずに迅速に新しい目的に応じるため、法令の柔軟解釈を行う必要がでてくると考える。

このため、筆者が、これまで法令解釈の通知を行うにあたって注意してきた論点について、整理してお示しすることによって、今後の法令の柔軟解釈についてのアドバイスになることを期待する。また、このような考え方について、あまり省内でも十分議論されていないと思われるので、これを契機に議論が整理されることを期待する。

また、後半では、最近、発出された都市計画法の技術的助言と今後出されると見込まれる建築基準法の技術的助言についての論点を整理しておく。

2 法令の解釈変更にあたっての原則

筆者が都市計画法や都市再生特別措置法等の解釈通知等を発出する際に常に留意していた点は以下のとおり。

（1）政策目的の合理性

新しい時代のニーズに伴って、法令解釈をより柔軟にすべきとの指摘や幹部からの指示などが生じた場合には、その新しいニーズに基づく政策目的について、合理的なものであり、国の政策としても重要性があるものと理解することが、検討に着手する前提となる。

（2）法令の柔軟解釈にあたっての留意点

ア 本来の法令の政策目的からの歯止め

概して、新しいニーズに基づく政策目的が、本来の法令の政策目的と異なる、次元が違う場合がある。その場合であっても、本来の法令の政策目的を毀損したり、本来の政策実現が困難になるようなことにならないように限定をかける必要がある。

イ 国民の権利利益の侵害が生じないようにするという歯止め

法理論上、法令を改正しない限り、新しく国民の権利や利益を侵害することはできない。法令の柔軟解釈は、その柔軟化の結果として国民の権利利益の範囲や内容を侵害しないことは大前提である。

ウ 横の公平性—対象地区の周囲に対する外部不経済の抑制—の観点からの歯止め
上記のとおり、柔軟解釈の結果、その対象地区に関する権利利益が侵害されないだけでなく、その周囲に対しても、外部不経済や、何らかの効用の減少をまねかないことが大事な歯止めとなる。

エ 縦の公平性—柔軟解釈の前後での大きな現状変更の抑制—の観点からの歯止め

国民の権利利益を侵害せずに、増加させるような内容の措置であっても、その増進が極端に大きい場合には、その措置を講じる以前の関係者に対して、不公平感を生じさせる可能性が高い。また、国民の権利利益を大幅に増進させるような措置は、様々なルートを経由して、予測しなかったマイナスの効果を特定の者に及ぼす可能性もある。

よって解釈を柔軟化させる内容については、従前の内容を漸進的に改良していく内容にとどめ、より抜本的な改善は法令改正において対応すべきである。

換言すれば、現行の法令に伴う法的安定性を確保するという歯止めが柔軟解釈には必要である。

3 最近都市局が発出した宿泊施設に係る通知について

(1) 通知の概要

観光立国の促進のため、宿泊施設の整備に着目した容積率緩和制度を創設したものである（注2）。

(2) 上記の柔軟解釈の留意点からの整理

なお、観光立国促進の政策目的は政権の重要課題であり、合理的なものと考えべきであり、この考え方を前提にする。

ア 本来の政策目的からの歯止め

この通知は、全体を通じて容積率緩和に前向きに書かれているようにも読める。しかし、容積率の本来の趣旨である、道路、下水道などの都市基盤と建築物の床面積の均衡をとること、市街地環境など、都市環境の保全改善に努めるという目的からは、詳細に限定を記述している。

本通知の1(3)の「本制度の活用にあたって留意すべき事項」では、1)に交通施設や水道等の供給施設とのバランスの確保、観光バスの道路交通への悪影響の抑制、2)に居住環境、自然環境等を確保すべき地域では地域特性に留意すること、3)局地的な交通負荷や市街地環境の影響が生じないように容積率の緩和の程度を定めることなど、明確に限定を付しており、本来の政策目的からの歯止めは、明確されている。

イ 国民の権利利益の侵害が生じないようにする歯止め

都市計画法等に基づく、再開発地区等を定める地区計画や高度利用地区等の都市計画については、そもそも、法令に基づき、用途地域に定めた容積率等を緩和する制度ができています。容積率緩和措置は、それ自体、国民の権利利益の増進につながる可能性が高いものの、市町村都市計画審議会の審議という専門家の判断、住民参加手続きによる適切手続きの担保、さらに都市計画決定権者の主体の適格性という三つの法律上の枠組みに基づき、土地利用制限という国民の権利利益を左右するという、法規性を持った仕組みが構築されている。

一方で、この通知は、そのような国民の権利利益に係る、幅広い裁量権のある市町村の判断に対して技術的助言をしたものである。権利利益に係る法規制の正当性は、上記三つの法的枠組みに根拠を持っているものであり、市町村の裁量に関する技術的助言は、権利利益に係る侵害の正当性の議論とは性質が異なり、本来関係がない。

ウ 横の公平性—対象地区の周囲に対する外部不経済の抑制—の観点からの歯止め

都市計画規制は、そもそも事業を実施する地区だけでなく、周辺への外部不経済を抑制することを政策目的としている。このため、横の公平性の議論は、上記アの本来の政策目的からの歯止めによって同時に歯止めになっている。

エ 縦の公平性—柔軟解釈の前後での大きな現状変更の抑制—の観点からの歯止め

この通知は、本来都市計画決定権者の裁量により判断すべき容積率の割り増しの判断について、技術的助言を示したものであり、そもそもこれまでできなかったと解釈されたものをできるといったような内容を含んでいない。このため、縦の公平性も満たしていると考えます。

3 住宅局が検討している—団地認定の技術的助言について

(1) 検討されている技術的助言の内容

住宅局が開催していた「住宅団地の再生のあり方に関する検討会とりまとめ」(注3)の6(1)③の「一団地認定の職権取り消しが可能であることの明確化」に述べられている。

具体的には、建築基準法第86条等に基づき、一つの団地に二つ以上の建築物を建築する場合に、特定行政庁が安全、防火、衛生上支障がないと認定したとき(以下「一団地認定」という。)には、接道条件、容積率、建ぺい率や斜線制限などについて、一つの敷地にあることを前提にして緩和をすることができる。

この制度について、建築基準法第86条の5で一団地を構成する地権者の全員同意をもって認定取り消しが申請できる。さらに、それ以外の場合であっても、認定後の事情変更により一団地認定を存続させることが妥当出ない場合には、職権で全員同意がなくても一団地認定が取り消すことができることを明確化する。

(2) 上記の柔軟解釈の留意点からの整理

団地再生を行うことの政策の合理性については、疑う余地はないと考える。それを前提にして留意点からの整理を試みる。なお、一団地認定の取り消しについては、上記、宿泊施設に係る通知に比べ、難しい論点を含んでいる。その意味で、この整理自体も一つの仮説である。

ア 本来の政策目的からの歯止め

一団地認定は、個々の建築物をそれぞれ建築基準法を適用するよりも、一団地でその市街地環境を判断した方がより望ましい環境を確保できるという趣旨で制度設計がされている。

このため、仮に、一団地認定の職権取り消しを技術的助言するにあたっては一団地認定を職権取り消した結果、現状と同等またはそれ以上の市街地環境を維持することを条件にすべきと考える。

イ 国民の権利利益の侵害が生じないようにする歯止め

一団地認定およびその取り消しについて、一団地の敷地を形成する土地の権利者の同意を前提にしているのは、一つの敷地で建築物設計を考えた場合、例えば、個別の地権者の土地について一切建築が認められないなど、個々の建築敷地で判断する場合よりも大きな負担を地権者に課す可能性があるからである。これが地権者の権利利益の侵害に当たらないために、これらの地権者に対する権利保護の観点から認定やその取り消しにあたっては全員同意を求めている。

この観点から考えると、通知において、一団地認定の取り消しに全員同意の要件を求めない場合を例示して進めるケースとしては、「一団地認定した住宅団地の再生のため、空地部分の住宅団地のサービスとなる高齢者施設を立地させる場合」など、地権者全員の効用が増加する場合、いわばパレート最適が推定できる場合などが想定される。

なお、上記「住宅団地の再生のあり方に関する検討会とりまとめ」で例示されている「一団地内の建築物がすべて除却された場合」や「一団地認定後に幹線道路が整備され一団地の要件を満たさなくなった場合」などの例は、一団地認定の前提条件が大きく変更された事例としては、理解できるが、そもそも同意を求めている趣旨、すなわち地権者の権利利益の保護という観点からは、理屈が通った事例かどうか疑問が残る（注4）。

ウ 横の公平性—対象地区の周囲に対する外部不経済の抑制—の観点からの歯止め

一団地認定は、建築基準法のみ根拠を置くため、都市計画とは異なり、一団地の外側に対する外部不経済をそれ自体としては明確に評価する規定になっていない。

しかし、実際に一団地認定が行われ、住宅団地が形成され、優れた市街地環境が団地内に形成されれば、反射的效果として、団地の周囲の優れた市街地環境の形成にも寄与している場合が多いと思われる。

このため、一団地認定を取り消す場合には、周辺の地区に対する外部不経済を抑制するための配慮の視点が重要である。

エ 縦の公平性—柔軟解釈の前後での大きな現状変更の抑制—の観点からの歯止め
一団地認定の職権取り消しを団地の地権者の同意なしに認めるということは、従
来の解釈ではすくなくとも積極的に認めていなかったケースを認めていくことにな
る。

この場合の縦の公正性の確保という観点からは、大胆に住宅団地を建て替えて
まったく異なる形態や配置の住宅団地を建設する事例は、この技術的助言に基づく
措置が講じられる前の地権者と、措置が講じられた後の地権者との権利利益の水
準が大幅に異なることから推奨ににくいと考える。

むしろ、従前の住宅団地の配置や建築物を前提にしつつ、一部のリノベーション
や共用空間の再編、共用施設の建設など、現状建築物の維持を前提にしつつ、機能
改善を図る、改修型の事業から、具体的事例を積み上げていくことが重要と考
える。

4 まとめ

都市計画法や建築基準法に基づく規制などについては、様々な政策目的からその
緩和や改善が求められる。しかし、その時々、随時、法令改正を行って対応する
ことは困難である。このような観点から、上記2、3の都市局、住宅局の試みは、
柔軟に政策目的に対応しつつ、本来の制度目的にも合致する試みとして評価でき
る。

このような試みについて、従前、様々な通知を起案した筆者の経験から、これだ
けはきちんと押さえて解釈の柔軟化をすべきではないかと、経験を通じて注意して
きた点を明らかにして、今後の後輩の方々の議論の参考に供したい。

なお、一団地認定自体は、建築基準法のみ位置づけられた制度であり、一度、
建築された建築物が老朽化した場合の対応が制度上難しい点がある。このため、本
来は、地権者の同意にかかわらず持続的に規制内容や緩和内容が継続し、また、都
市計画決定権者の判断で規制内容の変更が可能な都市計画の枠組みへの連携強化が
必須だと考える。ちょうど、建築協定の更新時期に地区計画に移行するケースが多
いものと同じ性格のものである。

なお、都市計画において、一団地認定で緩和している接道条件や外壁構造の制限
なども、制度の縦割りを排除して、後輩の皆さんには、頭を柔軟にして、都市計画
に総合的に取り込むことを是非検討してもらうことを期待したい。

(脚注)

1) 地方分権一括法以前の機関委任事務という位置づけの際の解釈通知について
は、地方公共団体に対する一定の拘束力があつた。しかし、地方分権一括法以降
は、自治事務についての技術的助言については、地方公共団体の参考になるだけで
拘束力は一切存在しない。しかし、実態としては、法令解釈についての所管省庁の
通知については、現実の実務に大きな影響がある。そのため、このような技術的助
言であっても、柔軟解釈をするに当たっては所管省庁の法令担当者は、様々な観
点から合理的な助言となるよう努力する必要がある。

2) 国土交通省都市局長「宿泊施設の整備に着目した容積率緩和制度の創設について」(平成28年6月13日) <http://www.mlit.go.jp/common/001134569.pdf>

3) 国土交通省住宅局「住宅団地の再生のあり方に関する検討会とりまとめ」
<http://www.mlit.go.jp/common/001125895.pdf>

4) 一団地の中の住宅が全部滅失した場合には、一団地認定を受けて建物を建築する前の段階に戻った考えるのが筋と考える。建物が全部滅失した場合に、それが職権取り消しの理由になるという理路はわかりにくい。また、幹線道路が団地の中に整備された場合も、一団地の中の一団性が物理的に壊されると、一団地認定は職権取り消しができるということになる。双方とも、何か、建物を壊したり、団地を分断すれば職権取り消しができるということで、自力救済的な行為を推奨することにもなりかねない。ただし、これらの事例は、契約行為で大幅に前提条件が変わった場合に、事情変更の原則から契約解除ができる事例 などのアナロジーとも推測され、極端な事例として理解することもできる。そのため、これまで認められてこなかった一団地認定の職権見直しの突破口としての事例として理解することが適当だろう。

(参考文献)

1) 『土地利用規制立法にみられる公共性』(土地総合研究所)

2) 「逐条解説建築基準法」(ぎょうせい)

3) 藤田宙靖「覚え書き 集团的自衛権の行使容認を巡る違憲論議について」(自治研究第92巻第2号)