英国における計画義務とコミュニティ・インフラストラクチャー負担金の活用実態
-シティ・オブ・ロンドンにおける都市開発の公共貢献を対象として-

The Performance of the Planning Obligation and the Community Infrastructure Levy in the U.K.
- A Case Study of Public Contributions for the Urban Development in the City of London -

北崎 朋希*
Tomoki Kitazaki*

The purpose of this paper is to clarify the creating method of public contributions of the urban development in the U.K. In order to reform Planning Gain which was criticized as “the sales of permission,” the government of the U.K. assigned roles between Planning Obligation aimed at mitigating the impact of development and Community Infrastructure Levy (CIL) aimed at absorbing the capital gain generated from development. With separating the purposes and subject matters of public contributions, the policy contributes to enhance the transparency of negotiation process in planning permission and prevent to create unnecessary public contributions in advance. In addition, most of the local governments have released the outlines of public contributions for Planning Obligation and CIL on their local plans and supplementary planning documents.

Keywords: Planning Permission, Planning Agreement, Section 106 Agreement, Planning Gain, Public Private Partnership
計画許可、計画協定、160 条協定、計画利益、官民連携

1. 背景と目的

英国では、建築物の新築・増改築・用途変更に計画許可が必要とされており、土地所有者や開発事業者が申請した計画が総合計画に適合するか否かを自治体との協議を経て審査する仕組みとなっている。この協議において自治体から都市開発による影響の軽減などを目的に要求された公共貢献は計画利益（Planning Gain）と呼ばれ、交通機能や公共空間の整備、公共公益施設やアフォーダブル住宅の整備、歴史的環境の保全などの幅広い取り組みが開発事業者によって提供されてきた[1)2)]。しかし、一部では過剰な計画利益の要求や金銭解決による計画許可の取得などが横行したため、事前明示性や透明性の確保を目指して数度にわたって改正が行われてきた。そして 1991 年には、計画利益という文言が計画許可の売買という負の印象が付いたことを払拭するために、英国政府は計画利益を計画義務（Planning Obligation）という表現に変更するに至った[3)]。一方、計画義務の運用が厳格化していくなかで、都市開発との関連性は低いが地域全体に裨益する公共貢献を推進するために、2008 年にコミュニティ・インフラストラクチャー負担金（Community Infrastructure levy、以下「CIL」とする）が創設され、各自治体において計画義務との役割分担が徐々に進展している[4)]。

こうした近年の計画義務や CIL について言及した既往文献には、計画利益を巡る訴訟事例などを通して自治体と開発事業者との協議実務のあり方を論じたもの[3)]、計画利益・計画義務の歴史的変遷や活用実績及び具体的事例を整理したもの[4)]、都市公園に関する計画義務の運用実態を分析したもの[5)]などがある。しかし、これらの文献では CIL 導入後の計画義務の活用実態、計画義務と CIL との役割分担、CIL の算定根拠や活用実態が明らかにされていない。そこで本調査では、英国政府や自治体の運用方針及び報告書などの行政文書、個別の都市開発における計画許可文書などを通して上記の観点を明らかにすることで、近年の英国都市開発における公共貢献の創出手法の実態を解明することを目的とする。

2. 英国都市開発における公共貢献手法の変遷

本章では、既往文献[1)2)3)4)]や英国政府の行政文書を参考に、英国の都市開発における公共貢献の創出手法の変遷を概観する。

2-1 計画利益から計画義務・CIL への転換

計画許可の歴史は古く、その始まりは都市化によって増加した郊外開発を適切に誘導することを目的として1909年に創設された住宅・都市計画等法までさかのぼる。当初は、新たに土地の開発や利用を行うにあたって自治体（計画許可権者）と土地所有者が個別に協議し、制限もしくは規制を計画協定として締結することで開発行為が許可された。協定は地方土地負担台帳に記載され、内容が順守されなかった場合には裁判所を通じて開発を差し止めることが可能となっていた。

1932 年には、計画許可の対象を既成市街地の一部にも拡大した都市農村計画法が創設され、協定は土地所有者の変更後も効力を有することとなった。当時は自治体の規制権限が限定的であったため、補足的な規制手法として協定は全国の自治体で多用された。そして 1947 年に改正された都市農村計画法では、全国の主要自治体に計画立案の権限が付与され、全ての開発行為を自治体が総合計画に基づいて審査し、計画許可を与えるという現行の枠組みが完成した。この法改正では、開発権は国家に帰属するものとされ、都市開発による利益は全て公共に還元すべきという徹底した考えに基づいて開発税が導入された。また、協定の締結には環境大臣の承認が必要となったため、協定の活用は次第に減少していった。その後、1968 年の大臣承認の廃止や開発税を削減したこともあって協定の活用が再び増加傾向に転じ、大都市では都市開発に求める計画利益を総合計画に明記する動きが出てきた。しかし、協定が増加するにつれて一部の自治体では都市開発との関連性が低い計画利益を要求し、計画許可との整合性や客観性に疑義があるとの批判を招いた[6)]。

1982 年、副首相府の助言組織が協定による計画利益の実態解明に乗り出し、計画利益が議会の承認なしの場当たり的な地方税となっていることを指摘し、計画利益が不許可である開発計画を有効とする手段になっていると痛烈に批判した。特に一部

*正会員　筑波大学システム情報系社会工学域（University of Tsukuba）

では、開発事業者の代理人である弁護士が多額の資金を自治体に渡して協定を締結することが横行していた。そこで環境省では 1983 年に通達を発し、計画利益の合理性を担保するための 3 つの基準「計画利益が開発計画の実行に際して必要か、要求内容は開発計画の規模や内容と照らし合わせて妥当か、開発事業者の負担は納税者や利用者の負担と比較して妥当か」を設定した。そしてこれらの基準を満たしたもののみが自治体から計画利益として開発事業者に要求できるものとした[7]。

1990 年、英国政府は都市農村計画法を再び改正し、計画許可は 106 条に規定された[(1)]。この改正では計画利益の対象範囲の拡大が図られた。従来の協定では、土地の利用や開発の制限もしくは規制を目的としていたため、開発による負担をどのように緩和するのかということに主眼が置かれていた。そのため、景観整備などの積極的な公共貢献を計画利益として協定に盛り込めるかが不透明であった。そこで法改正では、協定の目的を「土地の開発や利用の制限、敷地内における特定の活動や運用の実施、特定の方法による土地利用の実施、行政に対する資金提供の実施」に拡大することで、負担軽減以外の公共貢献や行政に対する資金提供、さらには開発敷地外の公共貢献を正当化した。また法改正では、自治体は開発事業者に要求する計画利益をあらかじめ総合計画に明記することが推奨された。これによって、計画利益の正当性の確保や協議の長期化といった問題点の解消を目指した。加えて翌年の環境省の通達では、計画利益という文言が計画許可の売買というマイナスの印象が持たれたことを払拭するために、今後は計画義務という表現を用いることを決定した[8]。こうして透明性や公平性の確保を前面に打ち出した新たな計画許可制度が開始したのである。

2005 年、省庁再編によって都市計画を所管することになったコミュニティ・地方自治省[(2)]は、計画義務としての適切性を確認するための政策テストの導入に踏み切った[9]。同省の通達では、計画義務の目的を「開発の特質の規定、開発による外部不経済の軽減、開発による損失や損害に対する補償」と再定義し、自治体が要求する計画義務に政策テストを義務付けるものであった。政策テストでは、計画義務が 5 つの基準「開発との明確で必然的な関係、総合計画との妥当性、開発期間に対応可能、土地や開発との直接的な関係と要求の公正な関係、その他観点からの合理性」に合致するかを確認するものであった。さらに 2006 年には同省から「計画義務の変更に向けて」という報告書が公表され、計画協定の貢献種類の削減、評価システムの情報公開、計画許可に関する様式の統一化が図られている[10]。

2000 年代前半の英国では、景気回復や移民増加によって住宅価格が上昇を続けたことで、住宅価格に対する年収の倍率が 1990 年代後半は 3 倍程度だったが 2004 年には 5 倍を超える水準に達した。こうした住宅価格の高騰を解決するため、政府から委託調査を受けた経済学者ケイト・バーカー[(3)]が協定のオプションとして負担金を導入し、アフォーダブル住宅の供給促進や地域のインフラの整備を充実させることを提案した[11]。この提案を受けて財務省は具体的な検討を開始し、2007 年に法案を国会に提出した。しかし、新たな負担を回避したい開発事業者からの強い反対や、計画義務の自由度低下に恐れた自治体の協力を得られずに廃案となった。その後も住宅価格の上昇が深刻化する中で、コミュニティ・地方自治省は再び負担金の導入を検討し、2007 年にコミュニティ・インフラストラクチャー負担金（CIL）の導入を決定した。この制度は 2008 年の都市農村計画法改正によって成立し、2010 年 4 月に発効して各自治体で導入が進んでいる。

表 1　計画利益から計画義務・CIL への変遷過程

時期	種類	内容
1909年	法施行	住宅・都市計画等法の施行、計画許可制度の創設、協定によって提供される公共貢献が計画利益と呼ばれる
1932年	法施行	都市農村計画法の施行、計画許可制度の対象が既成市街地にも拡大
1947年	法改正	都市農村計画法の改正、全ての開発行為は総合計画に基づいてコントロールされ、開発利益は国家に帰属、開発税の導入（1953年に廃止）
1968年	通達	協定の大臣承認の廃止、開発利益に対する税率削減
1982年	報告書	副首相府は計画利益が不許可である都市開発を有効にしていると批判
1983年	通達	計画利益の合理性を担保するための基準が設定
1990年	法改正	都市農村計画法の改正、計画利益の対象範囲が拡大、景観整備などの積極的な公共貢献が認められる
1991年	通達	計画利益から計画義務へと改称される
2005年	通達	計画義務としての適切性を確認するための政策テストが導入される
2006年	報告書	コミュニティ・地方自治省から報告書「計画協定義務の変更に向けて」が公表、協定による貢献種類の削減、評価システムの情報公開、様式の統一化が図られる
2004年	報告書	経済学者ケイト・バーカーがアフォーダブル住宅の供給促進を目的とした負担金を提案
2008年	法改正	都市農村計画法改正によるコミュニティ・インフラストラクチャー負担金の創設（2010年発効）

2-2 計画義務と CIL の役割分担

コミュニティ・地方自治省は、CIL の導入にあたって計画義務の縮小と、CIL を活用するインフラ整備事業のリスト化を各自治体に指導している。また計画義務による公共貢献は、このリストに掲載されたインフラ整備と重複しないように助言している。そのため、計画義務と CIL の役割分担は、各自治体が作成する計画義務や CIL の運用方針で明記されており、都市開発の関連性と公共貢献の受益範囲で整理している場合が多く見られる。具体的には、貢献が都市開発による影響緩和を目的とするもので受益対象が特定されている場合には計画義務で対応し、都市開発との関連性は低いが受益対象が幅広く見込める貢献は CIL で対応している。

例えば、ロンドン市カムデン区では、計画義務による貢献を都市開発による影響を緩和するものに限定し、アフォーダブル住宅の供給、雇用や職業訓練、開発地周辺のインフラ整備などを例示している。一方、CIL による貢献は、区全体のインフラストラクチャー、オープンスペース、教育施設、コミュニティ施設の整備を例示している。またロンドン市ハウンズロー区では、総合計画であるローカルプランに記載されている都市施策に対応する形で計画義務と CIL の役割分担を明示しており、表 2 で示したように都心のパブリック・スペース整備、歴史的遺産の保全、コミュニティインフラの整備などは CIL で対応するが、アフォーダブル住宅や都市開発と関連する環境改善や交通改善は計画義務で対応する方針としている[12]。

表 2　ハウンズロー区における CIL と計画義務の分担表

都市政策	貢献項目	貢献手法	
		CIL	計画義務
タウンセンターの維持	パブリック・スペース	○	
経済成長	雇用・職業訓練		○
持続可能なコミュニティ	アフォーダブル住宅		○
地域特性の強化	歴史的遺産の保全	○	
	開発と一体化した歴史遺産の保全		○
	監視カメラなどの防犯設備		○
	教育施設	○	
コミュニティインフラ	ヘルスケア施設	○	
	コミュニティホール	○	
	緊急サービス施設の維持改善	○	
環境保護	持続可能なデザイン		○
	大気汚染や騒音の改善	○	
	開発対象地の大気汚染や騒音の改善		○
	開発対象地の生物多様性の改善		○
交通改善	公共交通の改善	○	
	開発対象地の生物多様性の改善		○
	自動車依存度の低下		○
	カーシェアリングスペースの提供		○

3. 計画義務・CIL の運用方針

3-1 計画義務の運用方針

計画義務の運用方法を明らかにするために、2006 年 8 月にコミュニティ・地方自治省が作成した計画義務実践手引書[13]を概観し[4]、具体的事例を各自治体の公表資料から整理する。手引書は 10 章から構成されており、「序章、公共貢献の種類、上位計画への貢献の記載、手続き期間・予測可能性・透明性・説明責任の改善、パブリック・インボルブメント、資金貢献の定式化と標準化、標準的な協定と約束、独立した第三者機関の活用、一方的な約束、計画義務の実行」が記載されている。このうち計画義務の基本的な運用方針を把握するため冒頭の4項目を整理する。

(1) 公共貢献の種類

手引書では、開発事業者による公共貢献の手法として現物貢献（in-kind contributions）と資金貢献（financial contributions）に分類し、さらに資金貢献の方法として「一括支払、段階支払、定期支払、基金拠出」を例示している。また、自治体に対しては、どのような貢献をどのような手法で提供することを望んでいるかを事前に明示するように指導している。手引書では、現物貢献に相応しいものとして、アフォーダブル住宅に加えて、デザインや建設の観点から都市開発と統合する必要がある貢献、開発事業者の専門性やスキルが必要な貢献などを提示している。一方、資金貢献に相応しいものとして、自治体や他者の方が経済的・サービス的に優れた貢献を提供できる場合、複数の開発事業者による資金を積立して特定の施設を整備する場合、定期支払による貢献や開発事業者が貢献の運営に関与しない場合などを提示している。

資金貢献の多くは着工時や完工時の一括支払が基本であるが、なかには段階支払や定期支払の事例がみられる。ロンドン市バーネット区では、2,977 戸（1,977 戸は分譲住宅、1,000 戸はアフォーダブル住宅）の住宅と 9,000 ㎡の店舗とオフィスを開発する事業において、人口増加に対応した教育環境の充実を目的とした資金貢献を開発事業者に求めた。計画協定では、開発事業者が 765 戸（分譲住戸の約 4 割）を売却した時点から 3 カ月以内に 180 万ポンドを支払うことが明記され、さらに 1,572 番目（分譲住戸の約 8 割に相当）の住戸が売却された時点、全戸が売却された時点にも同額を支払うことが明記された。これは分譲住宅の事業リスクを考慮して、柔軟に計画義務による貢献を設定した事例といえる。

(2) 上位計画への貢献の記載

手引書では、計画義務による公共貢献の方針を総合計画であるローカルプランに記載するように助言している。また、補足的計画文書として計画義務の運用方針の作成を推奨しており、計画義務による公共貢献の種類や範囲だけでなく、計画義務が必要となる都市開発の条件や資金貢献の活用方法などを記載することを求めている。これは、手続きの透明性を高めるだけでなく、計画義務の交渉や計画協定の締結を早期化することに寄与するものであるとの見解を示している。

シティの南側に位置するロンドン市サザーク区では、計画義務の運用方針[14]において、開発事業者に要求する計画義務がローカルプランの何れの政策に応じたものかを把握できる対応表を作成している。例えば、表 3 で示したようにアフォーダブル住宅は、区のローカルプランの一つであるコア戦略の戦略目標方針 2「地域の改善」、方針 6「異なる所得の人々への住宅」、方針 8「学生住宅」に対応し、さらにサザーク保全計画に加えて上位自治体であるロンドン市が作成したロンドンプランの方針 3.12「住宅と複合用途開発におけるアフォーダブル住宅の交渉」、方針 3.8「住宅の選択」、方針 3.9「コミュニティのバランスと混合」、方針 8.2「計画義務」に対応したものと説明している。

表 3　サザーク区における主な計画義務と上位計画の対応

計画義務	対象都市開発	対象となる上位計画
アフォーダブル住宅 （10戸以上の住宅開発は少なくとも35%はアフォーダブル住戸とすること）	・敷地面積0.5ha以上の開発 ・10戸以上の住宅開発 ・10戸以上の職場付住宅開発 ・30戸以上の学生住宅開発	コア戦略（2011年） 方針2 地域の改善 方針6 異なる所得の人々への住宅 方針8 学生住宅 サザーク保全計画（2007年） 方針4.2 住宅の質 方針4.3 住戸の混合 方針4.4 アフォーダブル住宅 ロンドンプラン（2015年） 方針3.12 住宅と複合用途開発におけるアフォーダブル住宅の交渉 方針3.8 住宅の選択 方針3.9 コミュニティのバランスと混合 方針8.2 計画義務
パブリック・スペース （道路舗装、歩道や街路灯の新設・改善、監視カメラなどの防犯設備の設置、既存の公共空間の改善など）	・10戸以上の住宅開発 ・延床面積1,000m²以上の商業不動産開発	コア戦略（2011年） 方針12 デザインと保全 方針14 実装と調達 サザーク保全計画（2007年） 方針3.11 土地の有効活用 方針3.12 質とデザイン 方針3.13 都市デザイン ロンドンプラン（2015年） 方針6.10 ウォーキング 方針7.3 防犯デザイン 方針7.5 公共領域 方針7.6 建築
雇用・職業訓練 （床面積500㎡あたり1名を区内から26週間以上雇用した上で短期間の職業訓練を受けさせること）	・延床面積5,000m²以上の住宅及び商業不動産開発	コア戦略（2011年） 方針10 雇用とビジネス サザーク保全計画（2007年） 方針1.1 雇用機会のアクセス 方針1.2 戦略的・地域的優先産業の立地 方針1.5 抽象ビジネス 方針1.7 タウンセンターの開発 ロンドンプラン（2015年） 方針4.1 ロンドン経済の開発 方針4.12 全ての人々への機会の改善 方針8.2 計画義務

(3) 手続き期間・予測可能性・透明性・説明責任の改善

手引書では、これまでの計画許可の手続きの遅れや不透明さという批判を回避するために、申請前に開発事業者と十分な事前相談を推奨している。そのために自治体は、計画義務の運用方針を事前に提示し、その内容に関して開発事業者からの質問を受け取ることで、協議に要する時間と費用を削減することを図っている。

ロンドン市イズリントン区では、計画義務の運用方針[15]において、計画義務が必要となる計画許可の手続きを図 1 で示したように表記している。区では、計画義務の内容を精査する上で事前相談が最も重要であると位置付けており、申請者（開発事業者など）は計画許可を取得するための計画書を提出する前に自治体の計画担当者と事前相談を行う必要がある。担当者は、計画義務が必要と判断した場合、都市開発による影響を考慮して計画義務の内容を検討し、計画協定の基本となる合意書案を作成して開発事業者と協議する。協議を経て申請者が合意書案に同意する場合、申請者は計画書と共に合意書案を計画部局に提出する。もし、申請者が合意書案に同意せずに計画書を提出した場合、書類は不受理となることから申請者は不服申し立てを行うこととなる。

申請が受理された後、計画書や合意書案に対して住民などから意見を受け付ける必要がある。その後、書類一式は計画委員会に送付され、計画書と合意書案に加えて住民からの意見を基に審議が行われる。なお、この期間中に議会の法律チームが計画協定案を作成する。計画委員会による申請書類の承認後、計画協定書に双方が署名することで計画許可が発行される。

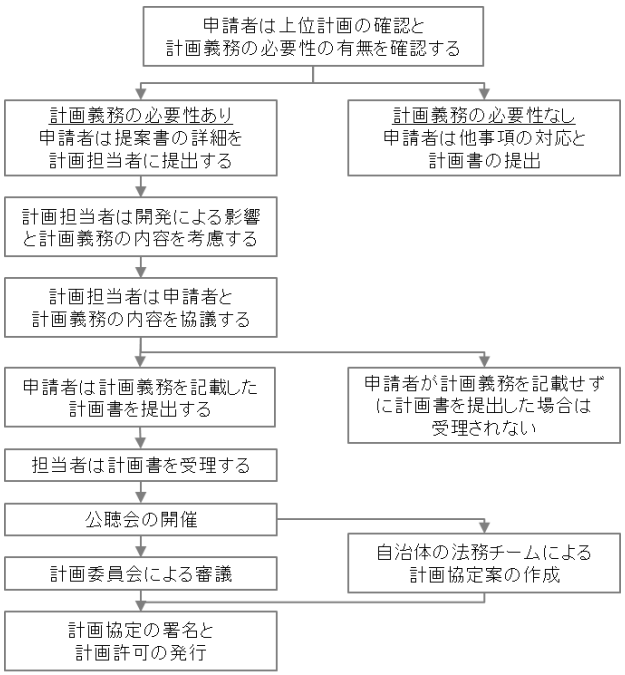

図 1　計画義務の協議プロセス

(4) パブリック・インボルブメント

手引書では、住民参加は持続可能な開発を実現するための重要な原則の一つであり、就業者、地域住民、非営利団体、その他の関係主体を可能な限り計画義務の検討に取り込むべきであるとしている。また、自治体は彼らを巻き込むために必要となる情報を最大限提供することに努めるべきであると指摘している。さらに計画義務の運用方針の策定にコミュニティを巻き込んでいくことは、地域の知識や将来見通しが反映されることで、より良い成果を得ることが期待できると言及している。

イングランド南東部にあるスウィンドン自治区では、2002 年 7 月に提出された 4,500 戸の住宅開発に関する計画許可において、店舗、オープンスペース、道路、下水道などの整備を計画義務として求めた[16]。計画許可の申請書の作成にあたっては、地元住民に向けた複数回の説明会や公聴会を開催した。また、第三者のファシリテーターによるワークショップや開発事業者との意見交換会も開催した。これらの取り組みでは、開発計画に対する理解促進や開発による影響を緩和するための計画義務などが幅広く議論された。さらに開発事業者はウェブサイトを設立し、関連する計画文書や公聴会や意見交換会で用いた資料や議事録などを全て公開した。開発事業者は、こうした住民参加の取り組みの成果を踏まえて、計画許可の申請書を提出し、同自治体では最大規模となる住宅開発の計画許可を取得した。

図 2　住宅開発の完成予想図（出所：Barratt Developments）

3-2 CIL の運用方針

CIL の運用方法を明らかにするために、2014 年 6 月にコミュニティ・地方自治省が作成した CIL 手引書[17]を概観する。手引書は質問回答形式で作成されており、「負担金の徴収対象、算定方法、支出範囲、導入の審査、モニタリング」などから構成されている。CIL の徴収対象となるのは、延床面積 100m^2 以上の建築物の新築行為であり、自治体は例外となる建築物を指定することが出来る。なお、公共施設や社会住宅などはあらかじめ対象外とされている。CIL の支払義務は土地所有者に課せられており、代わりに開発事業者や第三者が支払うことが可能となっている。CIL の算定方法は、建築物の面積や戸数といった単位で設定することとされており、自治体は負担金を活用するインフラ整備の対象を総合計画であるローカルプランや他の計画文書にリスト化する必要がある。

負担金を活用できる対象は、交通、教育、医療、社会福祉、スポーツ・レクリエーション、オープンスペース、洪水対策などと多岐にわたるが、アフォーダブル住宅の整備は対象外である。これは計画義務による公共貢献との重複を避けるためである。また自治体は、都市開発の収益性を考慮して、負担金が開発事業者にとって過度な負担とならないように定量的な根拠を持っ

て説明する必要があると明記している。そのため、各自治体ではCIL 導入可能性調査を実施し、都市開発の収益性を詳しく検証したうえで負担金の水準を設定している。なお、自治体はCILの導入にあたって、独立した第三者を審査官として任命して負担金の算定方法が妥当かを審査する必要がある。審査にあたっては公聴会を開催する必要があり、全てが公開された場で議論するように義務付けられている。手引書では、自治体が地元住民や開発事業者に対して、負担金がどのように活用されたのか、今後どのように活用される予定なのかについて、理解を深めるためのモニタリングレポートを毎年度作成して年末に公表することを求めている。掲載項目には、CIL の受取額、支出額、期間内に支出されたインフラ整備の事業内容と使われた金額、CILの管理費として使われた金額、来期への繰越金額などである。

4. 計画義務・CIL の活用実績

本章では、2018 年 3 月に住宅・コミュニティ・地方自治省が作成した 2016 年度のモニタリングレポート[18]を参考に計画義務と CIL の活用実績を把握する。

2010 年 4 月に発効された CIL は、2016 年度時点で全国 131 自治体において導入されており、これは全自治体の約 40%に相当する。ロンドン市内では 33 自治体中 30 自治体が CIL を導入しており、大都市が集中するイングランド南部を中心に導入が進んでいる。イングランドでは、2016 年度に計画義務又は CIL が課された大規模開発（住宅開発は 10 戸以上、複合開発は延床面積 1,000m² 以上）の計画許可が 3,979 件行われた。このうち、図 3 で示したように計画義務が適用されたのは 56%、CIL が適用されたものは22%であり、両方が課されたものは22%であった。またロンドン市内の 457 件の計画許可をみると、両方が課されたものが 70%を占めており、計画義務のみは 7%、CIL のみは 23%であった。このことから大都市における大規模開発の計画許可では、計画義務と CIL の両方が課されている場合が多いといえる。一方、小規模開発の計画許可は 10,792 件行われており、計画義務のみは 15%、CIL のみは 74%であり、両方が付与されたものは 11%であった。この傾向はロンドン市内でも同様であり、小規模開発は CIL が主な貢献手法となっているといえる。

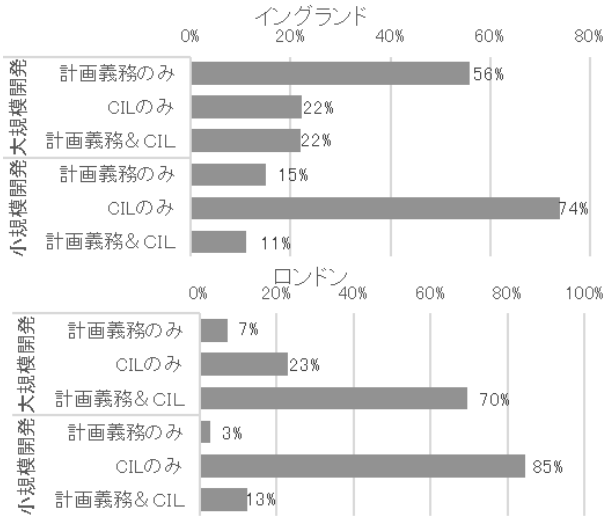

図 3　計画義務及び CIL の適用状況

計画義務における現物貢献の内訳をみると、図 4 で示したようにアフォーダブル住宅が最も多く、次いで交通、オープンスペース、コミュニティ施設となっている。また、資金貢献はオープンスペースが最も多く、次いで交通、コミュニティ施設、教育施設となっている。これらを比較すると、アフォーダブル住宅は現物貢献を要求する場合が多いのに対して、オープンスペースなどその他の貢献は資金貢献を要求する場合が多い。これは、アフォーダブル住宅以外、開発事業者が自ら貢献を実施する主体となることが困難であることが理由として考えられる。特にオープンスペースや公共施設の整備は、一定の規模が求められることから個別事業において現物貢献できる余地は限られているのが実情である。一方、CIL による 2016 年度の負担金総額は 9 億 4,500 万ポンドであった。これを計画義務の資金貢献額 50 億 620 万ポンドと比較すると約 5 分の 1 に相当することから、都市開発の収益性に与える影響は相対的に低いといえる。

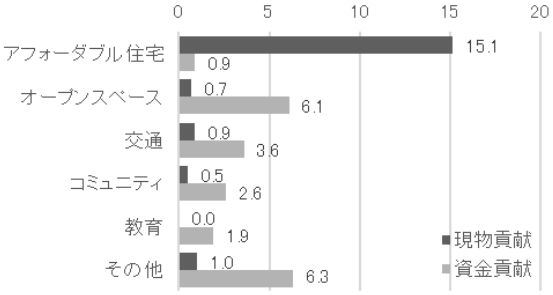

図 4　一自治体あたりの計画義務における貢献数

5. シティ・オブ・ロンドンにおける活用実態

本章では、ロンドン市中心部に位置するシティ・オブ・ロンドンにおける計画義務と CIL の運用方針と活用実績を把握する。

5-1 計画義務の運用方針と活用実績

(1) 計画義務の運用方針

シティでは、2014 年 7 月に作成した補足的計画文書[19]において、計画義務としてアフォーダブル住宅、職業訓練・雇用促進、地元調達、カーボン・オフセット、交通、オープンスペース、風害の緩和、電波障害の緩和、ユーティリティ設備への接続などを提示している。なお、これらの計画義務はシティの総合計画であるローカルプランにも記載されている。このうちアフォーダブル住宅の供給では、ミクストユース開発を推進するためにも、表 4 で示したように延床面積 500 ㎡以上のオフィスやホテルなどの商業不動産開発では床面積あたり £20/㎡の資金貢献を求めている。一方、10 戸以上の住宅開発では全住戸の 30%をアフォーダブル住宅とするか、敷地外にアフォーダブル住宅を整備するために全住戸の 60%に相当する住戸数に対して 1 戸あたり 16.5 万ポンドの資金貢献を求めている。また、職業訓練・雇用促進として床面積あたり £3/㎡の資金貢献や建設従事者のうち 20%をシティ内または周辺の区から雇用することを求めている。さらに、計画義務の協議やモニタリングに要する費用も資金貢献として開発事業者に求めている。

一方、計画義務による現物貢献としては、ローカルプランにおいて平日人口 1,000 人あたり最小 0.06ha のオープンスペースを確保することを目標としており、全ての都市開発において敷

地内のオープンスペース整備を求めている。しかし、敷地内に整備することが困難な場合には、隣接地でのオープンスペース整備を目的とした資金貢献によって代替することを求めている。また、全ての都市開発において交通環境影響評価を実施し、周辺の公共交通や道路に負担が発生する場合には、何らかの改善策を要求することとしている。

表 4　計画義務における主な貢献内容

項目	対象都市開発	貢献内容
アフォーダブル住宅	延床面積500㎡以上の商業不動産開発	床面積あたり£20/㎡の資金貢献
	10戸以上の住宅開発	敷地内：全住戸の30%をアフォーダブル住戸とすること 敷地外：全住戸の60%に相当する住戸数に対して1戸あたり16.5万ポンドを資金貢献
職業訓練・雇用促進	延床面積500㎡以上の商業不動産開発、10戸以上の住宅開発	床面積あたり£3/㎡の資金貢献、建設従事者の20%を目標に地元住民を雇用
地元調達	同上	物品やサービスの調達額のうち10%を目標にシティか周辺区の中小事業者から調達
カーボン・オフセット	二酸化炭素排出量を35%削減することを目標としている建物	床面積あたり£60/tのカーボン・オフセットの購入
アドミニ・モニタリング	・アドミニストレーション費用は£500/期間 ・モニタリング費用は資金貢献額の1%、現物貢献は£250/貢献数	

(2) 計画義務の活用実績

シティが作成した 2018 年度のモニタリングレポート[20]をみると、2016 年 4 月から 2019 年 3 月まで 123 の協定を締結し、図 5 で示したように 1 億 6,630 万ポンドの資金貢献を得ている。このうちアフォーダブル住宅の整備を目的とした資金貢献が最も多く、8,410 万ポンドの資金を集めて 2,520 万ポンド利用している。一方、現物貢献は、2018 年度はアフォーダブル住宅 141 戸の供給目標に対して 369 戸を供給、職業訓練・雇用促進は 2018 年度に 140 万時間の地元雇用を創出し、20%の目標水準に対して 15%を達成した。また、地元調達も 2018 年度は 11.41%を達成し、合計 3,950 万ポンドを地元の中小事業者から調達した。さらオープンスペースの整備では、資金貢献 2,900 万ポンドを活用して道路の広場化に活用し、シティの中でも最大規模となる広場 Aldgate Square が 2018 年に竣工した。

次に 2016 年から 2019 年に締結された計画協定の中から主要な都市開発における計画義務を紹介する。2016 年に計画許可を取得した超高層建築物 1 Undershaft は、シティ中心部で最も高い建物となる地上 73 階建て、建物高さ 305m、延床面積 15 万 4,000 ㎡のオフィスを中心とした複合施設である。地下 1 階と地上 1 階には店舗が配置され、70 階にはロンドン市内を見渡すことの出来る展望レストラン、71～72 階には無料展望台が確保される予定である。隣接地には、歴史的建造物であるセントヘレナ・ビショップスゲート教会とパロキアル教会が立地しており、日照や通風による影響を最小限とするために建物低層部をピロティやサンクンガーデンとすることで教会の広場と一体化した広大なオープンスペースを整備することを計画している。

この都市開発による計画義務としては、資金貢献としてアフォーダブル住宅 200 万ポンド、職業訓練・雇用促進 3 万ポンド、モニタリング費用 6,000 ポンドを提供する予定である。さらに現物貢献として広場や無料展望台（400 名収容可能）の整備、一部の店舗又はオフィスをマーケット賃料から 25%割引して中小事業者に 5 年間賃貸、地元調達、カーボン・オフセットなどを予定している。このうち無料展望台の設置は、ロンドンプランの大規模高層建築物のデザインと位置に関する項目において、「高層階において公衆がアクセス可能なエリアを適切に確保すること」と明示されていることに対応した計画義務である。

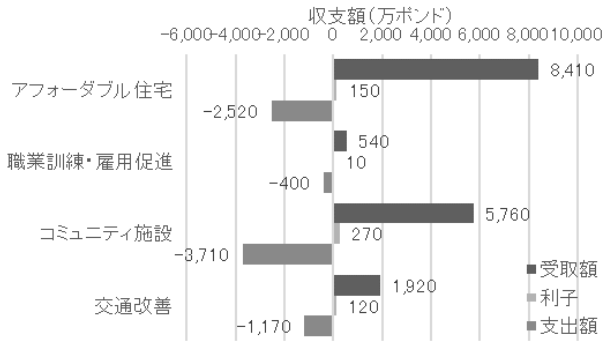

図 5　2016～2018 年度までの計画義務による資金貢献の状況

図 6　整備後の Aldgate Square (出所：Gillespies)

図 7　1 Undershaft 完成予想図 (出所：Eric Parry Architects)

5-2 CIL の運用方針と活用実績

(1) CIL の運用方針と算定根拠

シティでは、2014 年 7 月に CIL を導入し、インフラ整備リストにおいて、コミュニティ施設、分散エネルギー施設、教育施設、緊急サービス施設、洪水対策設備、広場、オープンスペース、スポーツ・レクリエーション施設、ヘルスケア施設、地域交通の改善を負担金の活用先として提示している。徴収した負担金のうち 40%は広場や地域交通の改善、15%は CIL 近隣ファンドとして各地区の優先順位に応じた支出を行う方針である。また、10%は社会コミュニティ施設の整備、5%はオープンスペースの整備、5%は CIL の管理費、25%は予備費として活用する方針と

なっている。シティにおける負担金の水準は、床面積あたりでオフィスは£75/㎡、住宅はリバーサイド地区で£150/㎡、その他の地区で£95/㎡、その他の用途は£75/㎡に設定されている。この水準は2014年7月のCIL導入時に決定したものであり、消費者物価指数に対応して毎年変動する仕組みとなっており2020年は表5のとおりである[21]。

表5　シティにおける負担金水準

用途	対象地域	負担金（カッコ内は2020年時点）
オフィス	全域	床面積あたり£75/㎡（£104.81/㎡）
住宅	リバーサイド地区	床面積あたり£150/㎡（£209.62/㎡）
	その他	床面積あたり£95/㎡（£132.76/㎡）
その他	全域	床面積あたり£75/㎡（£104.81/㎡）

シティでは、負担金の算定にあたって2012年に不動産調査会社にCIL導入可能性調査[22]を委託した。この調査では、都市開発における収益性の観点からどのくらいの水準の負担金が適切であるかを用途別・事業規模別・地区別に検証したものである。シティは、1マイル四方に囲まれた狭いエリアに36万人が就業しており、そのうち約8割はオフィスで勤務している。また、居住者数は1万人に過ぎないため、シティの建物床面積の約7割がオフィスによって占められるという特異な都市である。そのため、負担金の算定にあたっては、新規のオフィス開発に対する負担金の水準が最大の焦点となった。調査を始めるにあたって、同社では90以上の開発事業者や不動産所有者などの関係者に対してヒアリングを実施し、CILの導入にあたっての要望を把握した。当時、シティでは延床面積1万㎡の新築又は2,000㎡の増築行為に対して、計画義務の資金貢献として一律£70/㎡を課していたことから、これまで同様に全用途・全地区で一律の負担金が望ましいとする意見が多かった。また、開発事業者はオフィス開発の収益性として内部収益率（Internal Rate of Return、以下「IRR」とする）を最低でも14%は確保したいと考えていることが明らかとなった。

調査では、竣工建物の不動産評価額から用地取得費用（諸経費及び借入金利含む）、設計及び建設費用、計画義務及びロンドン市CILの費用を差し引いた額を開発事業者の収益と設定し、事業収支シミュレーションによって内部収益率を算出して影響度を検証した。なお、分析にあたっての前提条件は、シティ内で2002～2012年度に延床面積1,000㎡以上の新築行為で計画許可を取得した201件（オフィス151件、住宅26件、ホテル24件）を用いた。一方、ベンチマークとなる内部収益率は不動産情報会社IPDが保有する1983～2011年までの3,500件以上の都市開発のデータを活用した。その結果、シティのオフィス開発のIRRは平均7.9%（全国3.6%）であり、中央値は9.2%（全国3.7%）であった。これはIRRがマイナスとなる案件も含むことから、それらを除いたIRRの平均は12.8%であることを確認した。こうした前提条件を用いて、CILを£55/㎡、計画義務によるアフォーダブル住宅の資金貢献を£21/㎡、雇用・職業訓練の資金貢献を£3.5/㎡、合計£75/㎡の負担で分析した結果が図8のとおりである。シミュレーションでは、£55/㎡の負担金を計上してもIRRは平均15.8%、中央値16.2%となることから都市開発の収益性は十分に確保できる水準であることを指摘した。

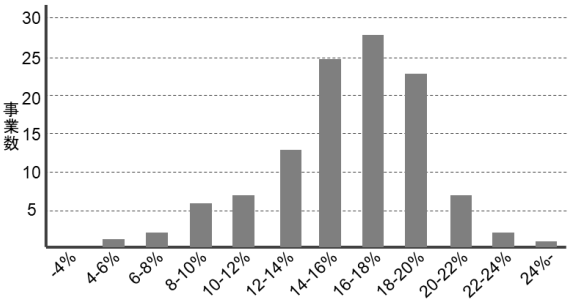

図8　CIL導入後における都市開発の内部収益率の分布

さらにオフィス賃料や建設工事単価の変化などによる感度分析を実施し、いずれのシナリオにおいてもベンチマークとなるIRR14～18%は確保できることを明らかにした[(5)]。またCILを£75/㎡まで増加させてもIRRはベンチマークの範囲内に収まることを確認し、オフィス開発におけるCILは全市一律で£55～75/㎡が適当であるという結論に至った。一方、同様の手法を用いて住宅開発に関するCILの水準も検証し、高価格帯の住宅が集積するリバーサイド地区は£140～150/㎡、その他の地区は£75～95/㎡が適切であると判断した。また、ホテルや店舗の分析では、事業収支シミュレーションを実施するためのサンプル数が少ないため、定量的な検証を実施することが困難であったことから、オフィス開発と同水準が望ましいとの結論に至った。この調査結果を参考にして、シティでは推奨された負担金の範囲の上限値に合わせてCILの導入を決定した。

(2) CILの活用実績

2018年度のモニタリングレポート[20]をみると、2014～2019年度までに3,317万ポンドを徴収しており、これまで151万ポンドを支出している[(6)]。支出先は、図9で示したように広場や地域交通の改善に65万ポンド、社会コミュニティ施設の整備に65万ポンド、CILの管理費に21万ポンド使われている。このうち広場や地域交通の改善では、英国初のゼロ・エミッション道路に再整備する事業に17万ポンド、自動車の乗入れを防止して歩道や広場の安全性を高める事業に10万ポンドが支出された。一方、社会コミュニティ施設の改善では、コミュニティ施設に22万5,000ポンド、ヘルスケア施設に11万ポンドが支出された。

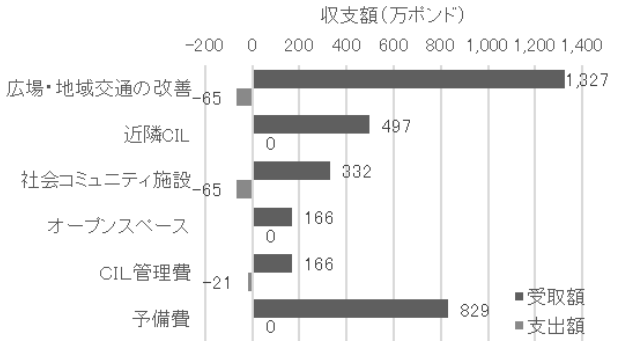

図9　負担金の配分額及び支出額の内訳

6. まとめ

本調査では、英国政府や自治体の行政文書や個別都市開発の

計画許可文書などを用いて、CIL 導入後の計画義務の活用実態、計画義務と CIL との役割分担、CIL の算定根拠や活用実態を明らかにした。これらを踏まえて、近年の英国都市開発における公共貢献の特徴を整理する。

英国では、許可の売買という批判を集めた計画利益を抜本的に改善するため、都市開発による影響緩和を目的とした計画義務と開発利益の公共還元を目的とした CIL に役割分担した。これによって計画義務は、都市開発による外部不経済の軽減や損失又は損害に対する補償に資する貢献に限定された。しかし、なかには上位計画において記載された無料展望台の導入やミクストユース開発への配慮など、地域の魅力向上に資する取り組みが計画義務として行われていることから、各自治体において柔軟な運用がなされている。一方、CIL は都市開発による土地の価値増分の一部を公共還元するため、行政が開発事業者から負担金を徴収し、受益範囲が広範囲にわたるインフラ整備に充当されている。このように公共貢献の目的と対象を明確に分離することで、都市開発における協議の透明性を高めるとともに、不必要な公共貢献を未然に防いで都市開発の機会を最大限活用することが可能となっている。

また、計画義務で要求する公共貢献や CIL によるインフラ整備は、全ての自治体においてローカルプランや補足的計画文書などで事前明示されている。計画義務における公共貢献は、多くの項目において定式化が積極的に進められており、行政による恣意性を排除する取り組みが行われている。CIL の負担金水準の設定には、用途別、地域別、事業規模別に都市開発による収益性を考慮した分析が実施されており、公平性に配慮されていると言える。さらに毎年モニタリングレポートを作成して公表することで、計画義務や CIL を通した公共貢献がどのように展開されているのかを一般市民が把握することが可能となっており、運用の透明性が大きく向上しているといえる。

一方、英国政府のモニタリングレポート[18]では、現在の運用方法にもいくつか課題があることを指摘している。レポートでは、開発事業者などのヒアリングから「CIL の負担金水準は不動産市場の変動を早期かつ柔軟に反映する仕組みとなっていない、多くの自治体では計画義務と CIL の両方が課されるため協議期間が長期化している、計画義務と CIL の運用は複雑であるため一部の自治体では効果的に運用するための十分な能力を有していない、協議の難易度が向上したため小規模な開発事業者の負担感が増加している」などと指摘した。今後、こうした課題を踏まえて、英国政府や各自治体がどのように計画義務と CIL の運用方法を改善していくのかを注視していきたい。

【注釈】

(1) これにより計画協定（Planning Agreement）は、106 条協定（Section 106 Agreement）とも呼ばれるようになった。
(2) 1997 年の省庁再編によって環境省は交通省と合併して環境・交通・地域省（DETR）に改称され、2001 年には地方自治行政の移管によって運輸・地方自治・地域省（DTLR）に改称された。さらに 2005 年には地方自治部門が独立してコミュニティ・地方自治省（DCLG）が創設され、2018 年には住宅・コミュニティ・地方自治省（MHCLG）に改称されている。
(3) 経済学者ケイト・バーカーは、2001 年から 2010 年まで英国の中央銀行であるイングランド銀行金融政策委員会の委員を務めており、住宅やヘルスケアなどの政府委員を歴任した人物である。
(4) 計画義務実践手引書は、2012 年に策定された国家計画政策方針を受けて 2014 年に計画実践手引書（Planning Practice Guidance）として計画許可の全般に関する手引書の一部として簡素化されて統合した。しかし、2006 年の手引書は各自治体の運用事例を踏まえて、計画義務の運用のあり方を詳細に記述しているため、本調査では 2006 年版を用いることにする。
(5) 調査では、モンテカルロ・シミュレーションを用いて、オフィス賃料、イールド・ギャップ（オフィス利回りと国債利回りの差分）、建設工事単価が複合的に変化した場合の予測モデルを生成させて IRR の変動分析も実施し、分析結果が大きく変わらないことを確認した。
(6) 2019 年度に負担金の徴収額が大きかった都市開発として、地上 62 階建て延床面積 20 万㎡のオフィス開発 22 Bishopsgate から 1,650 万ポンド、地上 51 階建て延床面積 8.5 万㎡のオフィス開発 6-8 Bishopsgate から 310 万ポンド、地上 10 階建て延床面積 6.9 万㎡のオフィス開発 100 Liverpool Street から 160 万ポンドを徴収した。

【参考文献】

1) 中井検裕（1994）「計画協定によるネゴシエーション型まちづくり」小林重敬編『協議型まちづくり』学芸出版社 pp.36-66
2) 高見沢実（1998）「イギリスに学ぶ成熟社会のまちづくり」学芸出版社
3) Patsy Healey, Michael Purdue, Frank Ennis (1995) "Negotiating Development: Rationales and Practice for Development Obligations and Planning Gain" Routledge
4) Tony Crook, John Henneberry, Christine Whitehead (2016) "Planning Gain: Providing Infrastructure & Affordable Housing" Wiley Blackwell
5) 坂井文（2017）「イギリスにおける都市開発にともなう公的貢献制度の変遷と運用実態 - 106 条計画協定による都市公園の再整備に着目して -」日本建築学会計画系論文集 82 巻 739 号 pp.2343 – 2350
6) Department of the Environment (1981) "Planning Gain: Reported by the Property Advisory Group"
7) Department of the Environment (1983) "Circular 22/83: Planning Gain"
8) Department of the Environment (1991) "Circular 16/91: Planning and Compensation Act 1991, Planning Obligation"
9) Department for Communities and Local Government (2005) "Planning Obligations Circular 05/05"
10) Department for Communities and Local Government (2006) "Changes to Planning Obligations: A Planning Gain Supplement Consultation"
11) Kate Barker (2006) "Review of Housing Supply Final Report" HMSO
12) London Borough of Hounslow (2015) "Planning Obligations and CIL SPD"
13) Department of Communities and Local Government (2014) "Planning Obligations: Practice Guidance"
14) London Borough of Southwark (2015) "Section 106 Planning Obligations and Community Infrastructure Levy Supplementary Planning Document"
15) London Borough of Islington (2016) "Planning Obligations (Section 106) Supplementary Planning Document"
16) Swindon Borough Council (2003) "Swindon Southern Development Area Master Plan Concept Document"
17) Department for Communities and Local Government (2014) "Guidance: Community Infrastructure Levy"
18) Ministry of Housing, Communities and Local Government (2018) "The Incidence, Value and Delivery of Planning Obligations and Community Infrastructure Levy in England in 2016-17"
19) City of London (2014) "Planning Obligations SPD"
20) City of London (2019)" The Section 106 & Community Infrastructure Levy Monitoring Report"
21) City of London (2020)" City of London Annual CIL Rate Summary"
22) Gerald Eve LLP (2013) "Community Infrastructure Levy: Economic Viability Study"