

○論説：「都市のスポンジ化」対策と新たな協定制度

大橋洋一*

鈴木 毅**

はじめに

都市は、多くの市民、企業などが活動し生活する空間であり、私的空間と公共空間に分けて考えることができる。都市における公共空間の整備・管理は必ずしも政府や地方公共団体など公的主体により行われるものとは限らず、市民や企業、あるいはその集合体など私的主体によってその役割が果たされることもありうる。このような主体の多様性に応え、都市に関する法制度は、まちづくりにかかわる私的主体を「法人」又は「団体」として法的に位置付ける仕組みを整備する一方、これらの主体による契約を「協定」として法的な保護を付与するための仕組みを発達させてきたのである。先般施行された2018（平成30）年の「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律¹」（以下、「本改正法」という。）では、わが国の都市の内部において空き地・空き家といった低未利用地が増加する「都市のスポンジ化」に対応するための様々な法制度上の措置を講ずる中で、私的主体が参画するまちづくりを促す協定制度として、「立地誘導促進施設協定」及び「都市施設等整備協定」が創設された。本稿1.から5.では、本改正法の意義について概説するとともに、特に今般創設された協定制度に着目し、都市法における位置付けや実務上の意義、今後の発展可能性について論じる（鈴木が執筆担当²）。これを踏まえて、本稿6.では、新たな協定制度が行政法学に対してもつ理論上の意義、それが提起する諸課

* 学習院大学大学院法務研究科教授

** 国土交通省都市局都市計画課都市機能誘導調整室長

1 平成30年法律第22号。同年2月9日閣議決定、4月18日国会において成立、4月25日公布、7月15日施行。

2 筆者である鈴木は本稿の主なテーマである本改正法の制定作業に携わった者であるが、本稿における見解は筆者個人のものであり、国土交通省の見解を示すものではない。

題について分析することとしたい（大橋が執筆担当）。このように、本稿は、新たな協定制度を素材として、制度実現に携わった実務家と審議会等を通じて制度改正に参画した研究者が協力して考察を進めるものであり、実務と理論の架橋を目指した取り組みである。

1. 本改正法の概要

本改正法は、「都市のスポンジ化」への対策を主な目的としている。「都市のスポンジ化」とは、「都市の内部で空き地、空き家等の低未利用の空間が、小さな敷地単位で、時間的・空間的にランダム性をもって相当程度の分量で発生する現象」とされている³。

この現象について、関連するデータをみると、2003（平成15）年から2013（平成25）年までの10年間に於いて、全国の空き地（法人所有や山林を除き、個人所有の宅地等に限ったもの。）は、約681km²から、大阪府の面積の約半分に相当する約981km²へと、約44%の増加となっている。また、空き家（別荘などの二次的住宅や売買・賃貸に供しようとしているものを除いたもの。）については、同期間に於いて、約212万戸から、ほぼ愛知県全域の世帯数に相当する約318万戸へと、約50%の増加となっている。

こうした「都市のスポンジ化」は、人口減少による土地利用ニーズの低下を背景としつつ、地権者の利用動機の乏しさや、土地の規模の小ささ、あるいは散在しているための使い勝手の悪さによって発生していると考えられ、こうした要因を解消しながらその解決を図ることが求められている。

本改正法は、このような観点から、まちづくりの現場で「都市のスポンジ化」に対応するための様々なツールを提供するものであるが、その背景には、人口減少社会における都市計画のあり方に関する理念がある。その概要は表1に示すとおりであるが、ここではその概要を述べることにしたい。

これまでの都市計画は、良好な都市空間の形成を目指す上で、人口拡大局面において土地・建物の利用ニーズが増大し民間の開発圧力が高いことを背

3 「中間とりまとめ『都市のスポンジ化』への対応」、都市計画基本問題小委員会、2017.8
http://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/toshi01_sg_000194.html

景に、これを規制を通じてコントロールするという「ネガティブ・プランニング」の手法を用いてきた。都市計画法による開発許可や、建築基準法に基づく建築確認などがそのための具体的な制度である。こうした手法は、一般的・抽象的な計画や基準に従って個別の開発・建築が行われ、望ましい空間が形成されることを目指している点で、マクロ的な視点に基づくものということができる。

しかしながら、人口減少局面においては、土地・建物の利用ニーズの低下により開発意欲が低減するため、開発・建築を規制するだけでは必要な公共空間の整備も望ましい土地利用もなされなくなる。こうした現象が「都市のスポンジ化」を生み出しており、このような状況に対処していくためには、行政が適切な土地の利用に向けて能動的な誘導を行う「ポジティブ・プランニング」の考え方を導入する必要がある。行政は、民間事業者の申請をみてこれを規制するような「待ち」の姿勢から転換し、積極的に地域に入り、その実情や住民の意向を把握するとともに、まちづくりに向けた意識の醸成や利害関係のコーディネートを行う、いわゆる「アウトリーチ」の活動を行うことが求められる。こうした活動は、それぞれに状況が異なる地域、住民、土地に対してひとつひとつ最適解を見出していかなければならないという点で、ミクロ的な視点に基づいて行われなければならないものといえるだろう。

また、人口拡大局面においては開発・建築が行われればその空間は必然的に利用されていたのに対し、人口減少局面においては開発・建築がなされてからの時間の経過により、その空間が利用されなくなり、維持・管理が困難となることも起こりうる。このため、都市計画は開発・建築の段階のみに着目するのではなく、その時間軸と視線をその後の維持・管理にまで延長することが重要となる。都市機能の維持や居住環境の維持・向上に向けて、地域コミュニティにも新たな役割を付与しながら、官民連携で継続的な公共空間や土地利用のマネジメントを行っていくことが求められる。

こうした理念の下、本改正法における主な項目は図1のとおりとなっている。本稿ではその詳細な説明は省略するが、行政から能動的に働きかけ、コーディネートと集約、所有と利用の分離を図りながら土地の利用を促進する

表1 人口減少社会に対応した新たな都市計画手法の枠組

	これまでの都市計画	今回の制度
背景・課題	<ul style="list-style-type: none"> ・人口増加、都市拡大 ・スプロール化（→非効率な公共投資）の発生を防止 	<ul style="list-style-type: none"> ・人口減少、空き地・空き家の発生、土地の過小利用 ・スポンジ化による低密度化の防止・解消（既往の投資が無駄に） ⇒開発・建築の規制は、「利用の放棄」に無力
手法	<ul style="list-style-type: none"> ・開発・建築を計画・基準に照らし規制（ネガティブ・プランニング） ・インフラ整備、相隣関係のルール化 →土地利用計画に従って開発・建築が起き、空間が埋まる（マクロ視点） ・永続的に目指される土地利用形態が中心、土地の所有が前提 	<ul style="list-style-type: none"> ・空き地活用等、個々の小規模（Small）、積極的（Positive）な利用を誘導（ポジティブ・プランニング） ・居住者利便のための身の回り施設の整備 →小さい更新・リノベーション（部分）が「面」に広がり、時間をかけてまち全体を再生（ミクロ視点） ・暫定的な土地利用形態を許容、所有と利用の分離
時間軸	<ul style="list-style-type: none"> ・マスタープランと開発規制で計画を長期的・広域的な視点で実現 ・開発・建築を行為時点で見えるアプローチ 	<ul style="list-style-type: none"> ・人口規模に適合した都市構造にコンパクト化されるまでの過渡的・局所的な課題に対処（とはいえ、構造的課題） ・局所的な改善を積み上げる、漸進的・ストック的対策 ・土地利用状況を継続的にマネジメント（時間軸の延長）
主体	<ul style="list-style-type: none"> 行政が主体で計画・基準を策定、民間は計画に従う 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域コミュニティ（Community）の役割大（協定等） ・行政はマッチング（信用力を活かしたコーディネート）、インセンティブ（税、助成）、ナッジ（情報、フレーミング等）で後押し
公共性	<ul style="list-style-type: none"> ・都市のあるべき姿の「計画」（＝大公共）に由来 	<ul style="list-style-type: none"> ・身の回りの都市環境の改善、コモンズ空間の創出（＝小公共）、地域の共同性による →ソーシャル・キャピタルの強化

とともに、地域コミュニティの役割を重視し、地域で考えて空き地・空き家を活用した身の回りの公共空間を創出していくための仕組みづくり、さらには官民連携で都市機能の整備・管理を行うことによる地域の魅力の維持向上を目指すものとなっている⁴。

中でも、本改正法で創設された2つの協定制度的ー立地誘導促進施設協定と都市施設等整備協定ーは、人口減少社会に対応した新たな都市計画のあり方に関する理念を反映し、コミュニティの活用や官民連携による公共空間の持続的な形成に大きな役割を果たすことが期待される。以下、都市法における協定制度の意義や経緯を振り返りながら、2つの協定制度の意義について論じることとしたい。

4 本改正法では、このような都市のスポンジ化対策のほか、都市の遊休空間の活用による安全性・利便性の向上を図るための制度改正も行っており（図1下部参照）、本改正法全体を通じて、都市空間についてその有効活用を通じた質的向上を目指すこととしている。

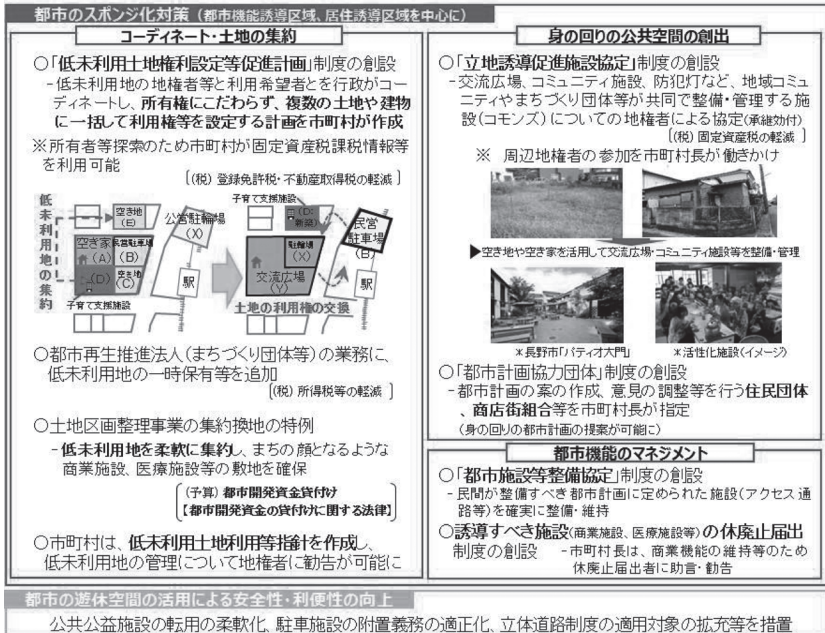


図1 本改正法（平成30年都市再生特別措置法等の一部を改正する法律）の概要

2. 都市法における協定制度

（1）まちづくりにおける協定の意義

都市は多くの市民、企業などが活動し、生活する空間である。都市はおおむね、道路、公園などの公共空間と、住宅、オフィス、商業施設、工場といった私的空間とに分けることができるが、公共空間は政府や地方公共団体など公的主体が、私的空間は市民や企業など私的主体が、整備・管理すると単純に割り切れるものではない。私的空間の中にも一般に開放された歩行空間として活用されているものや、公園的な機能を果たしているものがある。また、災害発生時には、行政が提供する空間のみならず、企業のビルなどが開放され、帰宅困難者の退避スペースとして活用される場合もある。公的主体が提供する公的空間は、税金など公的資金を使用する行政の立場ゆえの制約や、厳しい財政事情などから最低保障的な水準にとどまらざるを得ないことを考えると、より質の高いまちづくりのためには多様な私的主体による公的空間形成の取組が

非常に重要となっている⁵。

このような私的主体が参画する公共空間の整備・管理は、複数の主体によって行われる場合も多くある。例えば、一般の通行者も利用可能な私道の多くは、沿道の住民がそれぞれ供出した土地、又は共有の土地をもって整備され、管理も住民が共同で行っている。地域の居住者が建築物や緑化に関するルールを定め、良好な景観等を作り出そうとする試みも広い意味で公共空間の整備・管理に当たるといえることができる。また、都市開発事業に当たり開発企業が整備した通路などの公共空間を市町村が道路として引き取って管理するなど、公的主体と私的主体が一定の役割分担の下で公共空間の整備・管理に当たるケースも多くみられるところである。

民事法上の契約の一種である協定は、このような私的主体を含む複数の主体により都市の公共空間が整備される場合に、関係者の権利義務を事前明示的に保障する機能を有し、その公共空間の質と持続性を担保する上で、重要な役割を果たすものである。

私道の管理のように、管理の方法や関係者の権利義務などのルールが慣習的にある程度明らかになっている場合には、わざわざ明文化した協定を締結する必要は乏しいかもしれない。しかし、より質の高いまちづくりを目指し、地域のニーズに応じた新たな施設を整備するなど、これまでになかった取組をする場合には、整備される施設の規模や構造、利用対象者がどのようなものであるか、管理水準をどの程度に設定するか、そして協定締結者各人の土地提供、費用負担などの義務に係る事項などを事前に明示的に定めておくことが関係者にとっても大きな関心事となろう。これらが不明確であると、取組開始後に関係者間で意見の相違による紛争が発生する可能性が高くなる。まちづくりに意欲を有する者がいたとしたとしても、何が行われ、何をしなければならないかが明確にならないければまちづくりへの参加自体を躊躇することにもなりかねない。

このような意味で、協定は、締結に至るまで関係者による協議、明文化の

5 栗田卓也=堤洋介「都市の公共性と新たな協定制度」本誌5号（2012年）特に5～6頁。

作業、合意を得る手続きなどコストを要するものであるが、成約に至ればまちづくりのルールとしてその後の活動を円滑にする効果がある。公的主体・私的主体を問わず多様な主体によるまちづくりが必要とされる中、都市行政としては、こうした協定の制度化や雛型の提示などを通じて、協定を通じた取組を誘導・支援することが重要となっている。

（２）「ヨコ協定」と「タテ協定」

まちづくりに関する協定には、大きく2つの類型があると考えられる。1つ目は、先述の私道の管理や、建築物・緑化のルールづくりなどのケースにおいて、地域の地権者（本稿では、土地の所有者及び建物所有目的の地上権又は賃借権を有する者をいう。）などが協定を締結し、施設の整備・管理を共同で行ったり、地域のまちなみや景観を保全するために自らの土地の利用について一定のルールを定めたりするものである。このような協定は、協定締結者がみな私人の立場で協定を締結し、各自の土地の状況に応じてではあるが基本的に同様の権利義務を有するものであり、協定締結者はおおむね横並びの立場に立つことになることから、これを「ヨコ協定」と呼ぶこととする。

2つ目は、先述の都市開発事業などのケースであり、市町村や都市再生推進法人（都市再生特別措置法第118条～第123条）などの行政主体・公的主体と企業などの私的主体が協定を締結し、公共空間の整備・管理について役割分担を定めるものである。このような協定においては、行政、企業といった性質の異なる主体が、横並びの役割ではなく、それぞれの特質を活かしてまちづくりを進めることを目的としており、協定締結者ごとに果たす役割が大きく異なる⁶。これを「タテ協定」と呼ぶこととする⁷。

6 この際、行政は公的主体としての立場を維持しながらも、公権力の行使を通じてではなく、非権力的な契約関係を用いてその目的を達成しようとしていることになる。

7 「タテ協定」といっても、行政が上、企業が下という趣旨ではなく、あくまで「ヨコ協定」のような横並びの関係と対比したものであること、協定の性質上当然のことながら、「タテ協定」であっても、協定締結者同士の関係は上下関係ではなく対等であることについては、ここで特に付言しておきたい。

（３）都市法における協定制度の意義

まちづくりにおける協定の活用が有効であるとして、これを都市法上の制度として位置付ける場合、関係者の合意により締結される協定は、通常、民事法上の契約としてその法律関係を処理できるものであるにもかかわらず、あえて都市法上の特別な制度とする必要性は何か、ということが論点となる。この点、都市法上位置付けられている既存の協定制度は、民事法上の契約としての性質を維持しながらも、主に2つの理由のいずれかからその必要性についての説明がなされている。

1つ目は、その協定によって行政法上の特別な効果が付与される場合である。例えば、跡地等管理協定（都市再生特別措置法第110条～第116条）は、立地適正化計画における居住誘導区域外で建築物の跡地等が増加しつつある区域で、良好な生活環境の確保及び美観風致の維持のため、市町村又は都市再生推進法人、緑地保全・緑化推進法人（都市緑化法第69条～第74条）、景観整備機構（景観法第92条～第96条）といった行政の指定を受けた法人が、その土地の所有者等と締結し、跡地等の管理を行うことを目的とする協定であるが、緑地保全・緑化推進法人や景観整備機構は、これらの法人の根拠法である都市緑地法や景観法において跡地等の管理業務をその業務として位置付けられていないにもかかわらず、この協定を締結することにより、特例としてこの業務を行うことができるようになるという効果が付与されている（都市再生特別措置法第115条、第116条）。

2つ目は、その協定の内容が、協定締結者が権利を有する土地と密接に関連するケースにおいて、売買等により当該土地の権利者に変動があった際、協定締結者本人ではない、当該土地に係る権利を引き継いだ者に協定の協力を承継させる制度とする場合である。これは「承継効」といわれ、契約の効力は当事者間にのみ及ぶという民事法の原則の例外をなすものであるため（一種の契約の第三者効といえる）、特別の根拠法に基づく協定制度として位置付けられることが必要となる。その代表的なものが建築基準法に基づく建築協定である（同法第69条～第77条）。建築協定は、住宅地としての環境や商店街としての利便を維持増進等するため、建築物に関する基準について、地権者

の間で協定を締結するものであるが（同法第69条）、特定行政庁の認可を受け、公告があった協定については、公告日以降において協定区域内の土地の地権者となった者に対しても、その効力があることとされている（同法第75条）。

承継効が目的とするところは、売買等による地権者の変動によって協定がその効力を失い、それまでの取組が中断することを防止することにある。承継効は、地権者の変動にかかわらず協定に基づくまちづくりの持続性を担保する機能を持つが、一方で、上記のとおり民事法上の契約における原則の例外をなすとともに、土地利用規制に類する物権の制約効果を有している。協定の効力が新たな地権者に引き継がれるということは、例えば建築協定において、協定締結者やその地権者の地位を承継する者は、当該協定に定められた建築物に関する基準に則って建築行為を行う義務が生じるように、土地の利用等の処分について一定の制約を受けることとなるためである。

承継効を有する協定のこのような特殊な効果に鑑みると、こうした協定を協定締結時の地権者の意思のみで成立させることは不相当であり、第三者である土地の承継者の権利制限を肯定できるだけの公共性を持たせるための法的環境の整備が求められる。このため、承継効を有する協定制度においては、根拠法において、その目的や内容が地域の環境の維持増進、公共的な通路機能の確保といった公共目的に関するものとなるよう一定の制約が設けられている。また、個々の協定について、その妥当性を行政機関が審査し、その認可を受けて初めて効力を生じさせる仕組みとするとともに、協定区域内の土地がそのような特殊な効果を有することを対外的に明らかにするため、行政機関がその旨を公告することを効力発生の要件としている。

まちづくりは即地的な活動であり、市民等が担い手となって公共空間の形成や維持・管理に当たる場合にも地域単位で行われることの効果が高い中、民事法は、契約法制度が契約の当事者のみにその効力が及ぶ点において、物権法制度が地権者に強い処分権を与えている点において、まちづくりの制約となりかねない要素を有している。承継効を有する協定制度は、民事法と行政法を連動させることでこの制約を解消し、地域単位のまちづくりを支障なく実施できる環境を創り出すものである点で、極めて重要な意義を有すると

いえよう。

（４）都市法におけるこれまでの協定制度

都市法における協定制度の意義が明らかになったところで、これまでの都市法において制定されてきた協定制度について時系列的に概観し、協定制度の発展を振り返ることとする（表２）。

表2 都市法におけるこれまでの協定制度（主なもの）

	名称（創設年）	根拠法	効果	概要	実績
ヨコ協定	建築協定 (1950（昭和25）年）	建築基準法	承継効	住宅地としての環境や商店街としての利便を維持増進等するため、建築物に関する基準について地権者が締結	不明 (5,000件以上)
	緑地協定 (1973（昭和48）年）	都市緑地法	承継効	地域の良好な環境を保全するための緑地の保全又は緑化について地権者が締結	1,601件 (H29.3.31時点)
	移動等円滑化経路協定 (2006（平成18）年）	高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律（バリアフリー法）	承継効	地区内の経路のバリアフリー化の基準や、経路案内設備、エレベーター、エスカレーター等の整備又は管理について地権者が締結	1件 (H29.3.31時点)
	避難経路協定 (2007（平成19）年）	密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律（密集法）	承継効	災害時に必要となる避難経路の整備又は管理について地権者が締結	なし (H29.12.28時点)
	都市再生歩行者経路協定 都市再生整備歩行者経路協定 (2009（平成21）年）	都市再生特別措置法	承継効	歩行者の移動上の利便性・安全性の向上のための経路の整備又は管理について地権者が締結	1件 (H29.12.28時点)
	都市利便増進協定 (2011（平成23）年）	都市再生特別措置法	特別の支援等	広場、街灯、並木その他の都市の居住者その他の者の利便の増進に寄与する施設の整備又は管理について地権者又は都市再生推進法人が締結	9件 (H29.12.28時点)
	退避施設協定 (2012（平成24）年）	都市再生特別措置法	承継効	大規模な地震発生時に滞在者等が一定期間退避するための施設の整備又は管理について地権者が締結	なし (H29.12.28時点)

タテ協定	市民緑地契約 (1995 (平成7)年)	都市緑地法	規制の特例	良好な都市環境の形成を図るため、住民の利便のための緑地や緑化施設(植栽、花壇等)の設置・管理について地方公共団体等と土地等所有者が締結	180件 (H29.3.31時点)
	管理協定 (2001 (平成13)年)	都市緑地法	承継効	緑地保全地域又は特別緑地保全地区内で緑地を保全するため、緑地の管理や関連して必要となる施設の整備について地方公共団体等と地権者等が締結	2件 (H29.3.31時点)
	管理協定 (2012 (平成24)年)	都市再生特別措置法	承継効	大規模な地震発生時のための備蓄倉庫の管理について地方公共団体と備蓄倉庫の所有者等が締結	なし (H29.12.28時点)
	跡地等管理協定 (2014 (平成26)年)	都市再生特別措置法	業務特例	居住誘導区域外の建築物の跡地等の適正な管理のため、地方公共団体等と跡地等の所有者等が締結	なし (H29.12.28時点)
	低未利用土地利用促進協定 (2016 (平成28)年)	都市再生特別措置法	業務特例	低未利用土地への居住者等利用施設(緑地、広場、集会所等)の整備及び管理のため、地方公共団体等と土地の所有者等が締結	なし (H29.12.28時点)

初期に制定されてきた協定制度は、建築協定や緑地協定のような承継効のついたヨコ協定である。協定締結者は地権者であり、協定は自己の土地の利用について一定の制約や行為義務を定めるものとなっている。

1950(昭和25)年に創設された建築協定において定められるのは、建築物の敷地、位置、構造、用途、形態、意匠又は建築設備に関する基準であり、本来建築基準法等による規制以外は自由な建築を許されるところ、協定において付加的な基準を定めており、土地利用の制約となる性質を有している。

これに対し、1973(昭和48)年に創設された緑地協定は、地域の良好な環境を保全するため緑地の保全又は緑化について定める協定であり、保全又は植栽する樹木等の種類・場所や管理などがその内容となる。ここでは、単に建築の自由を制約する建築協定とは異なり、植栽や管理といった能動的な行為も定めることができるようになっていく点に進展が見られる。なお、2004(平成16年)の景観法で導入された景観協定も、建築物や屋外広告物に関する基準に加え、樹林地、草地等の保全や緑化に関する事項を定めることができる点で、この部類に属する。

2006(平成18)年のバリアフリー法(高齢者、障害者等の移動等の円滑化

の促進に関する法律）で創設された移動等円滑化経路協定は、バリアフリー化が要請される地区（重点整備地区）内で締結され、地区内の経路のバリアフリー化（移動円滑化）の基準や、経路案内設備、エレベーター、エスカレーター等の整備・管理などについて定めるものである。この協定制度の特徴は、地権者である協定締結者が、それぞれの土地の一部を協定に基づき経路として提供することにある。すなわち、建築協定、緑地協定等では、協定締結者の土地利用を制約したり、緑化等のための行為を義務付けたりしていても、あくまで自己の土地の利用に関する行為にとどまっていたのに対し、移動等円滑化経路協定では、協定締結者の土地を提供し、他人も立ち入れる公共空間とすることに承継効が付与される仕組みとなっている。2007（平成19）年の密集法（密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律）改正で導入された避難経路協定、2009（平成21）年の都市再生特別措置法改正で導入された都市再生歩行者経路協定・都市再生整備歩行者経路協定も同様に、協定締結者の土地を経路として提供する仕組みとなっている。

このような、施設の整備・管理を目的とする地権者間の協定において、土地の提供にこだわらず、協定締結者の役割を柔軟に規定することが想定されたのが、2012（平成24）年に都市再生特別措置法改正で導入された退避施設協定である。この改正は、2011（平成23）年の東日本大震災の発生時に、都市機能が集積する都市再生緊急整備地域を中心に、多くの滞在者等が帰宅困難者となり大きな混乱が生じたことを踏まえ、滞在者等のための退避経路、退避施設、備蓄倉庫の確保等を図るための計画（都市再生安全確保計画）と、これらの施設を整備するための諸制度を措置している。このうち、退避施設協定は、大規模な地震発生時に滞在者等が一定期間退避するための施設（退避施設）を地権者の協定により整備・管理するための制度である。このような退避施設を整備する場合、歩行者経路などとは異なり、その地域の地権者がそれぞれ土地を提供するという方式が必ずしも適切とは限らない。退避施設が必要となるのは様々な都市機能が集積した大都市中心部などであるが、企業の会議室、ホール、商業施設の屋根付きの広場などは退避場所として適している一方、宝飾店などはセキュリティの面から退避場所とすることは困

難であろう。しかしながら、その地域に退避施設があることで滞在者等の安全が図られるという便益を受けることについては、いずれの施設の所有者にとっても共通である。このため、退避施設協定では、地権者である協定締結者は、退避施設に適する施設を有する者はその施設を提供し、そうでないものは施設の整備・管理の費用等を負担するなど、役割が異なる形で協定を締結することも想定されている。これは、本来同じような権利義務を持つことを想定している「ヨコ協定」に一種のバリエーションを用意したものと評価できる。

「タテ協定」については、都市法における歴史は比較的新しい。1995（平成7）年に創設された都市緑地法の市民緑地契約制度は、地方公共団体又は緑地保全・緑化推進法人と土地等所有者との協定であり⁸、地方公共団体等がその土地等を利用して、住民の利便のための緑地や緑化施設（植栽、花壇等）を設置・管理するものである。この協定に承継効はなく、首都圏保全法、都市の美観風致を維持するための樹木の保存に関する法律等の特例が措置されている。

承継効が措置された「タテ協定」としては、同じ都市緑地法に2001（平成13）年に導入された管理協定があり、こちらは、緑地保全地域又は特別緑地保全地区内で緑地を保全するため、緑地の管理や関連して必要となる施設の整備について、地方公共団体又は緑地保全・緑化推進法人と地権者等が協定を締結するものである。

都市再生特別措置法における「タテ協定」にも承継効があるものとなないものがある。退避施設協定と同時に2012（平成24）年に導入された同法の管理協定は、大規模な地震が発生した場合のための備蓄倉庫について、その所有者等と地方公共団体が締結し、地方公共団体が当該備蓄倉庫の管理を行うものであるが、この協定の効力は、備蓄倉庫の所有者が変わっても、引き続き効力を有することとされている（同法第45条の20）。これに対し、(3)で論じた同法の跡地等管理協定（2014（平成26）年創設）には承継効が存在しない。

8 名称は「契約」であるが、実質的に本稿で取り扱う協定と大きな違いはない。

承継効の有無は、それぞれの協定の性質に応じて、将来の所有者の権利を制限してまで協定の対象となる施設を持続させる必要があるかという観点から判断される。例えば、備蓄倉庫は災害時の滞在者への物資供給において非常に重要であり、安定的に確保する必要性が高いため、都市再生特別措置法の管理協定には承継効が付与されているが、跡地等管理協定は、建築物の跡地等の適正な管理を目的としているが、跡地等の新たな所有者の意向が地方公共団体等に管理を委ねる意向ではない場合にも強いて協定の効力を継続させるべきとまではいえないことから、承継効は措置されていないと考えられる。

ところで、跡地等管理協定は、それまでの「タテ協定」が緑地や倉庫といった利便性のある特定の施設そのものの管理を目的としていたのに対し、所有者が建築物の利用を放棄した跡地を荒れることのないように管理することを目的としており、周辺地域も含めた良好な生活環境の確保や美観風致の維持を目指している点に進化がみられる。

さらに、2016（平成28）年に創設された低未利用土地利用促進協定は、空き地・空き家など土地の低未利用の状態を解消することに政策的な意義を見出しており、土地の利用を所有者に代わって市町村等が行うことを目的としている点、また、市町村等が整備・管理する施設について自由度の高い選択肢を付与している点で、「タテ協定」の活用可能性を広げたものといえることができる。

それでもなお、これまでに制度化された「タテ協定」は、公的主体が地権者等に代わって地域に必要な施設等の整備・管理を行うものに限られており、民間主体に能動的な役割を付与するものとはなっていない。

（5）これまでの協定制度の課題

都市法におけるこれまでの協定制度の分析の最後に、これらの協定制度において課題となっていた事項を掲げておく。

第1に、施設の整備・管理に関する協定の対象施設や適用場面に関する制約である。自らの土地利用に関する協定である建築協定や緑地協定ではなく、

公共的な施設の整備・管理を目的とする多くの協定制度は、「経路」「緑地」「退避施設」等の限られた用途の施設を対象としており、また、災害への備えや歩行者の利便性・安全性といった特定の目的に適用が限られている。これは、それぞれの施策目的と施設の必要性に応じて協定制度を整備してきた結果であるが、協定に求められているものが、行政による計画的な施設の整備ではなく、多様な住民等のニーズに応じた身の回りの都市環境の改善であることを考えると、あらかじめ法定された施設のみが協定の対象となっている状況は、協定の可能性を十分に活かしきれていないといえる。

この点、2011（平成23）年の都市再生特別措置法改正により導入された都市利便増進協定は、対象施設が都市の居住者その他の者の利便の増進に寄与する施設等とされており、広場、公園、道路、食事施設、アーケード、ベンチ、備蓄倉庫、街灯、並木など、多様な施設の整備・管理が可能となっている。ただし、都市利便増進協定の対象施設は国土交通省令で定められることになっており、幅広い施設が規定されているものの（都市再生特別措置法施行規則第12条の2）、事前の限定列举方式では多様性にやや限界がある。また、都市利便増進協定には承継効は付与されていない。これは、そもそも同協定制度が協定締結の円滑化を目的として全員合意を要求しておらず、区域の土地所有者等の相当部分の参加をもって協定の成立を認めていることからの必然的な結果であるが、そのトレード・オフとして、将来の地権者を拘束して施設の安定的な整備・管理を確保するには至らないこととなる。

第2に、協定によっては、十分な活用が図られていないことである。5000件以上の建築協定をはじめ、緑地協定（1,601地区⁹）など、多数の締結実績がある協定がある一方で、都市再生特別措置法に基づく協定をみると、都市利便増進協定の締結実績は9件ある一方、歩行者経路協定は1件のみ、退避施設協定、管理協定、跡地等管理協定、低未利用土地利用促進協定などはいまだ締結実績がない¹⁰。これは、先述の対象施設の制約も一因であると思われるが、住民による公共空間の整備・管理に対して税制上のインセンティブを付与す

9 2017（平成29）年3月31日現在。

10 いずれも2017（平成29）年12月28日現在。

るなど、様々な手段を通じて協定の活用を図ることも求められているといえよう。

第3に、協定と都市計画とが十分に結びついておらず、両者の特質を十分に活かし切れていないことである。協定はその締結過程を通じて関係者のきめ細かな合意形成が可能であり、また締結後は関係者による取組の継続を担保するという特質を有している。都市計画は公共施設や土地利用のあり方について行政が定める計画であり、公共空間の創出につながる都市法の協定制度和共通の目的を持っているが、都市計画は行政による住民説明や都市計画審議会（都市計画決定権者の諮問機関。都市計画の決定・変更に当たっては、この審議会の議を経なければならないこととされている。）への付議といった手続きを通じて定められるものの、その内容は法令で定められた一定の範囲にとどまり、きめ細やかな関係者の合意を反映させるという協定の特質は有していない。また、都市計画は施設整備や土地利用についての強制力を伴っているが、行政が一方的に規制をかける仕組みであるため、開発・建築行為を制約することはできても、協定のように住民等の取組を発生させたり、これを継続させたりする仕組みは不十分である。協定と都市計画のそれぞれの利点を相互に活用する仕組みの構築も検討課題といえよう。

3. 立地誘導促進施設協定制度の創設

（1）概要

本改正法で創設された立地誘導促進施設協定（以下「コモンズ協定」という^{11）}。制度は、「都市のスポンジ化」対策の一つとして、地域コミュニティが都市の内部で発生した空き地・空き家の活用等を通じて、地域のニーズに応じた身の回りの公共空間を整備することにより、空き地・空き家の解消と地域の魅力向上とを同時に実現することを狙った仕組みである（図2）。

本協定制度の対象となるのは、都市再生特別措置法がコンパクトシティの

11 この名称は、本協定によって整備される施設が、伝統的に地域コミュニティの構成員によって利用・管理されてきた川、山林、漁業資源、牧草地などの共有資源（コモンズ）の現代版に当たるとの認識に基づく。この点について、前掲栗田卓也＝堤洋介15～18頁。

ための計画制度として用意している立地適正化計画(市町村が作成)において、居住を誘導すべきとされた区域(居住誘導区域)又は商業施設・医療施設等の都市機能に係る施設(誘導施設)を誘導すべきとされた区域(都市機能誘導区域)のうち、対象施設や整備・管理の考え方とともにコモンズ協定の対象となる旨が定められた区域である(都市再生特別措置法第81条第8項)。

この区域内の一団の土地の地権者は、その全員の合意により、立地誘導促進施設の整備又は管理に関する協定を締結することができ(同法第109条の2第1項)、市町村長の認可を受けることにより、承継効が付与される(同条第3項で準用される同法第45条の2第4項、第45条の4、第45条の7等)。

ここでいう立地誘導促進施設とは、「レクリエーションの用に供する広場、地域における催しに関する情報を提供するための広告塔、良好な景観の形成又は風致の維持に寄与する並木その他の〔居住誘導区域又は都市機能誘導区域〕における居住者、来訪者又は滞在者の利便の増進に寄与する施設等であって、居住誘導区域にあっては住宅の、都市機能誘導区域にあっては誘導施設の立地の誘導の促進に資するもの」とされている(同法第81条第8項)。

コモンズ協定においては、以下の事項を定めるものとされている(同法第109条の2第2項)。

- ・ 協定の目的となる土地の区域(協定区域)

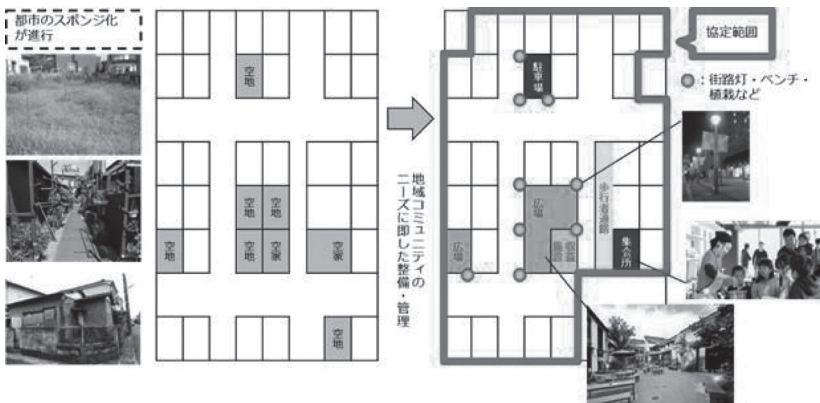


図2 立地誘導促進施設協定のイメージ

- ・ 立地誘導促進施設の一体的な整備又は管理に関する事項（施設の概要・規模、整備又は管理の方法等）
- ・ 協定の有効期間
- ・ 協定に違反した場合の措置

以上の内容から明らかとなおり、コモンズ協定は、「ヨコ協定」に該当するものである。

なお、先述のとおり、コモンズ協定は空き地・空き家の活用を目的の一つとしているが、施設整備のために空き地・空き家を活用することは要件とはされない。

以下、コモンズ協定制度の特徴と活用可能性について論じることとしたい。

（２）対象施設の幅広さ

コモンズ協定は、地域の地権者による立地誘導促進施設の整備・管理を目的としている。対象施設である立地誘導促進施設の法律上の定義は先述のとおり長文に及ぶものであるが、要約すれば、地域の魅力を高め、商業施設・医療施設等や居住の誘導につながるような施設ということである。具体的に想定されるのは、広場、公園、コミュニティ施設（集会所）、防犯灯、並木等であるが、地権者が地域にとって必要と判断して共同で整備・管理しようとする施設は、概ねこの要件に当てはまると考えられ、事実上対象施設の制約はないといってよい。これは、従来の対象施設特定型の協定制度はもとより、対象施設を省令で限定列挙している都市利便増進協定と比較しても協定対象施設の自由度を広げたものといえることができる。

なお、条文上も「立地誘導促進施設の一体的な整備又は管理」とあるとおり、コモンズ協定においては、1つの協定で複数の立地誘導促進施設を整備・管理することも可能である。

このような特徴から、コモンズ協定は、広場・集会所を整備・管理するといった典型的な利用にとどまらず、例えば、商店街の各店舗が自らの土地の一部を提供して雪よけ・雨よけとなる屋根付きの通路を整備する、コインパーキングが密集している街区において運営者が個々に設置している出入口や

通路を共同化し、それによってできた余剰地を新たな駐車ロットや別の収益施設に充てるなど、アイデア次第で幅広い活用が期待される。

（３）協定への参加と役割分担の自由

コモンズ協定は、協定締結者である地権者が自らの土地を提供することを必ずしも求めている。一団の土地の地権者が、その地域のために必要な立地誘導促進施設の整備・管理を共同で行うことを目的としていることから、一団の土地の中には、立地誘導促進施設に供される土地もあれば、そうでない土地（引き続き居住等の用に供される土地）もありうることになる。

協定締結に当たっては、立地誘導促進施設に供される土地の地権者は、その土地を提供することで施設に貢献することになり、その旨を協定で約することになろう。それ以外の土地の地権者は、土地の提供以外のこと、例えば、立地誘導促進施設の整備・管理にかかる費用の負担や、草取り、清掃等の維持管理の作業を行う等の形で施設に貢献する旨を協定で約することとなる。各協定締結者が実際にどのような形でどの程度の役割を果たすかについて制約はなく、すべては協定の締結に向けた協議を通じて決められることとなる。

この点、2（４）で論じた移動等円滑化経路協定等のように、協定締結者による土地の提供を前提とした協定制度では、協定への参加は施設に必要な土地の地権者に限られ、協定における役割も土地の提供という固定的なものにとどまる。また、退避施設協定は、土地の提供にとどまらない協定での役割分担に道を開いたといえるが、あくまでも大都市の中心部等において業務施設の所有者が退避施設の整備・管理を行うという特殊なケースに限定されており、また、協定締結者が既に有する土地や施設の位置・性質に応じて、施設を提供するか費用負担等をするかがある程度定まってくるものである。

コモンズ協定は、居住誘導区域内又は都市機能誘導区域内を対象としており、幅広い地域での活用が期待でき、また、住宅地や商店街といった地域で広場、集会所など日常的に利用される様々な施設の整備・管理を行うことができる。さらに、地権者の保有する土地や施設の位置・性質よりもむしろ協定参加者の時間や資金など持てる資源に応じて「土地を提供する人」「費用を

負担する人」「維持管理に汗をかく人」といった多様な協働が可能となっている。これらの点で、コモンズ協定は、承継効を通じて持続可能性を担保する協定制度を活用したまちづくりの可能性を大きく広げたものといえるのではないだろうか。

（４）空き地・空き家の活用促進

空き地・空き家の所有者にとって、自ら利用しない土地・建物を保有することは、草取り、掃除、換気のために建物の窓を開けに行くといった管理や、固定資産税等の納税などの負担を負うことである。それにもかかわらず所有者が空き地・空き家を手放さないのは、これらの負担がさほど重くはないと感じていることもあるかもしれないが、売却や賃貸を希望しながら適切な買い手・借り手が現れないなどの事情により、やむを得ずこうした負担を甘受しているということも考えられる。

こうした空き地・空き家は、不動産流通市場に乗ることは困難であるが、地域でのニーズが掘り起こされれば地域コミュニティの公共空間として有効活用されうるものである。また、有効活用されることにより、所有者にとっては、満足のいく収入までは得られないとしても、管理費用や固定資産税等相当分の賃料を得る、あるいは地域コミュニティにこれらの負担を求めることができるというメリットがある。

コモンズ協定はこのように、地域コミュニティにとっては空き地・空き家の活用による公共空間の獲得、所有者にとっては一定の負担軽減につながるウィン・ウィンの関係を実現するための仕組みとして機能し得るものである。

（５）協定制度活用のための税制上のインセンティブ等の仕組み

コモンズ協定においては、これによって整備・管理される施設のうち、都市再生推進法人が自らの土地を利用して、あるいは他の地権者から無償貸与を受けて道路・公園・広場・緑地・通路を管理する場合、その土地に係る固定資産税等の軽減措置を講じている。協定の有効期間が5年以上の場合には3年間、10年以上の場合には5年間、固定資産税・都市計画税における課税標準

が3分の2に軽減される。地権者合意に基づく法定の協定を通じた公共施設の提供にこのような税制上の優遇措置を設けた例はかつてなく、こうした仕組みは、コモンズ協定制の活用を促す上でのインセンティブとして機能することが期待される。

ところで、コモンズ協定に限らず、協定制の活用にあたっては、土地の提供とともに、協定締結者各人が費用を新たに負担することへの抵抗感が大きなハードルとなる。例えば、自治会などの地域コミュニティ組織がその会費に上乗せをすることを通じて費用を確保することも考えられるが、コモンズ協定においては、協定の対象施設の自由度を活かし、活用する土地等の一部、例えば空き家をリノベーションするなどして収益施設をつくり、その収益をもって費用に充てることとするなど、柔軟な取組が可能であり、こうした運用上の工夫の余地があることも、併せてコモンズ協定制の活用を後押しすることとなろう。

(6) 当面の合意者だけで始められる仕組み、市町村長が周辺地権者の参加を あっせんする行政の「アウトリーチ」の仕組み

協定はその性質上関係者全員の合意が必要であるが、これが協定によるまちづくりにとって大きなハードルとなっている。地域で協定を活用してニーズに応じた施設を作ろうとしても、その地域内の地権者の中には、一定の負担がかかることから協定への参加を拒絶する者、海外赴任のため連絡が取れない者、まずは様子見をしたいと当初からの参加を見送る者などもあるからである。

このような場合、当面意欲のある者だけで協定を締結して施設の整備・管理を始めつつ、将来的に周辺地権者の参加を促すための仕組みとして、協定区域隣接地制度がある（同法第109条の2第3項で準用される同法第45条の2第3項、第45条の8）。これは、地権者が協定を締結する対象の土地（協定区域）の隣接地のうち、当初の協定区域には含まれないが、将来的に協定区域に入ることによって立地誘導促進施設の整備・管理に資するような土地を協定において協定区域隣接地として定めておく仕組みである。協定成立（公告）後、協定

区域隣接地の地権者が協定に加わることを希望した場合には、既存の協定締結者と改めて協定を結ぶ必要はなく、市町村長にその旨を書面で意思表示するだけで協定に加わることができる仕組みとなっている。

こうした仕組みは従来の協定制度にも導入されているが、コモンズ協定の対象となる広場や集会所といった施設は、幅広い居住者等の利用が見込まれ、その便益が広範囲に及ぶため、意欲のある者だけで協定によるまちづくりを始め、その効果が発揮されるにしたがって参加者を周辺に広げていく取組は特に有効であり、協定区域隣接地制度の活用が期待される。

さらに、コモンズ協定では、これまでの都市法になかった新たな制度として、既に協定に参加している者が、市町村長に対し、協定区域隣接地の区域内の土地の地権者に協定への参加をあっせんするよう要請できる仕組みが新たに創設されている。

コモンズ協定では、空き地・空き家の活用促進を一つの目的としているが、空き地・空き家の所有者は地域の外に居住しており、当該地域のコミュニティに参加していないため、当該地域の他の地権者と人間関係が形成されておらず、これが協定に参加しない要因となることも多いと思われる。

こうした事情を踏まえ、協定締結者は、協定区域隣接地の地権者が協定への参加を承諾しないときは、その全員の合意をもって市町村長に参加のあっせんを要請することができることとした（同法第109条の3第1項）。要請を受けた市町村長は、あっせんを行うことが義務付けられるものではないが（同条第2項）、行政機関としての信用力を活かし、話し合いの場を設けるなど、関係者の信頼関係の構築に努めることが期待される。

協定は本来地権者の自主的な取組であり、参加することも参加しないことも自由であるから、行政が協定への参加側に立ってあっせんを行うことへの疑問もありうる。しかしながら、望ましい公共空間の整備は行政によってのみ行われるものではなく、私的主体が役割を果たすことが求められる中にあることは、行政が協定に基づく活動に一定の公益性を見出し、非参加者への強制を伴わない範囲でその促進を図ることは、肯定されうるものと考えられる。こうしたあっせんなどの活動は、行政が積極的に地域に入りまちづくりへの

関心を高める「アウトリーチ」の一環ととらえることもできよう。

(7) ソーシャル・キャピタルの形成等

コモンズ協定は、その対象施設が幅広く、また複数の施設を一体的に整備・管理することを可能としている。このことは、協定を活用したまちづくりを通じて、地域の住民等が、地域固有の課題は何か、地域にどのような公共空間が求められているか、どのようにその公共空間を形成していくかについて考え、協議し、かつ実際に創り上げていくという活動につながるものである。こうした活動は、地域の住民等の間での社会的な関係を密にし、公共空間の形成にとどまらない地域の活性化に向けた取組の基礎となるソーシャル・キャピタルの形成に資することとなる。

このことは、2011（平成23）年の都市利便増進協定制度においても志向されていることであるが、コモンズ協定においては、地域の地権者の全員合意と承継効を通じて、住民等の変遷にかかわらない地域単位の絆の強化が期待される。

もっとも、必要な施設の検討、役割分担の設定、協定の起案、合意形成、市町村の認可手続に至るまで、地域の住民等のみで進めていくことは現実には困難な場合も多いであろう。本改正法の主要な理念のひとつである行政の能動的な関与の考え方に基づき、地域の事情を熟知する市町村が、不動産や法務の専門家の力も借りながら、こうした地域の取組をサポートしていくことが求められる。これも、行政の「アウトリーチ」の一環といえることができる。さらに、こうしたサポートにより協定を通じたまちづくりの優良な事例が出てくることにより、そのノウハウが共有され、他の地域での取組に広がっていくことも期待される。

4. 都市施設等整備協定制度の創設

(1) 概要

本改正法では、もう1つの協定制度として、都市施設等整備協定（以下「整備協定」という。）制度が創設された。わが国が人口減少局面に入り開発圧力

が低下する中では、主に民間主体によって整備される予定であった都市施設等（道路、公園、学校、病院、市場等）の整備が、都市計画決定がなされているにもかかわらず実現せず、このため地域の魅力が低下し、結果空き地・空き家の発生、さらには地域の衰退につながるおそれがある。整備協定は、こうした状況を踏まえ、都市機能の確保を図るため、都市計画決定権者と施設の整備を行う民間事業者とが都市計画の決定に先立って協定を締結し、都市計画で位置付けられた施設を官民連携により確実に整備することを目的としている（図3）。

都市計画の案を作成しようとする都道府県又は市町村（都市計画決定権者）は、都市計画に定められる都市施設等の整備を行うことが見込まれる者との間において、当該都市施設等の位置、規模、構造や、整備の実施時期等を内容とする協定を締結することができる（都市計画法第75条の2第1項）。締結された整備協定は公告され（同条第2項）、都市計画決定権者は、整備協定に従って都市計画の案を作成し、整備協定で定められた整備の実施時期を勘案して適当な時期までにその案を都市計画審議会に付議しなければならない。

整備協定においては、以下の事項を定めるものとされている。

- ・ 協定の目的となる都市施設等とその位置、規模又は構造

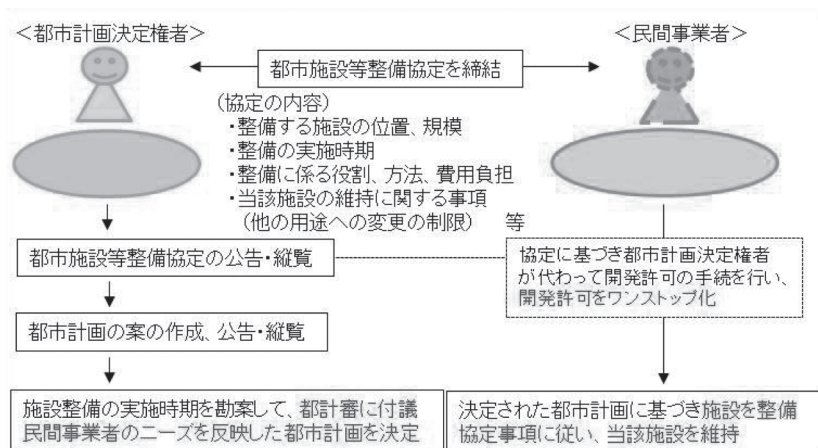


図3 都市施設等整備協定のイメージ

- ・都市施設等の整備の実施時期
- ・（必要に応じて）都市施設等の整備の方法、都市施設等の存置のための行為の制限（用途変更の制限など）等
- ・協定に違反した場合の措置

このような内容から、整備協定は「タテ協定」に該当するものである。

以下、整備協定制度の特徴と活用可能性について論じることとしたい。

（２）官民連携による都市施設等の整備の促進

整備協定の対象となっている都市施設等には、都市施設（都市計画法第11条）、地区施設（同法第12条の5第2項第1号）のほか、土地地区画整理事業や市街地再開発事業の施行により整備される公共施設や、都市再生特別地区又は特定用途誘導地区（後述）において誘導すべき用途に供する施設等が含まれる（都市計画法施行規則第57条の2）。これらの施設は、市町村をはじめとする行政主体によって整備されることもあるが、民間主体によって整備されることもあり（都市施設について都市計画法第59条等）、また、整備する主体が必ずしも定められているわけではない。整備協定は、都市計画決定権者と民間事業者との間で、これらの施設とその整備に必要な都市計画の内容とを定め、都市計画決定権者は必要な都市計画を準備し、民間事業者がそれに沿って整備を行うなどの役割分担の下、官民連携による都市施設等の整備を促進する効果を持つ。

これまで、例えば大規模な宅地開発や再開発を行う際などに、都市計画決定権者と民間デベロッパーとが、道路等の施設配置の計画とともにその整備、費用負担に係る役割分担を定める協定を締結する事例は多くあった。整備協定は、こうした実務レベルの協定を都市法上の法制度として導入したものである。

都市計画決定権者と整備協定を締結するのは、事業として都市施設等の整備を行う民間事業者であり、上記のような民間デベロッパーのほか、病院を整備する医療法人や、駅の通路を整備する鉄道会社なども想定される。

（３）双務契約を通じた都市施設等の確実な整備

都市施設等に関する都市計画は、機能的な都市活動を確保する上で必要な施設の位置、規模等を都市計画決定権者の意思として定めるものであり、事業認可を得ることによって収用権限が付与される効果を有するものの、確実な整備が保障されるものではない。このため、計画された施設の整備がいつまでたっても行われず、利便性の損なわれた状態が継続することも起こりうる。

整備協定は、当事者間の契約である協定の形をとることにより、民間事業者である整備主体に都市施設等の整備について契約上の義務を負わせ、確実な整備を担保する効果をもつ。一方で、都市計画決定権者は、その施設の整備に必要な都市計画の案を作成し、都市計画審議会への付議を義務付けられることにより、整備協定は双務契約としての性質を持つこととなる¹²。

民間事業者の側に立ってみれば、整備協定の締結は、都市施設等の整備について義務を負うこととなる一方、自ら整備しようとする施設に必要な都市計画が決定されることについて、スケジュールも含めて見通しが立ち、事業計画を管理しやすくなるというメリットがある。また、都市計画決定権者との協議・交渉を通じて、都市計画を施設の整備により適応した内容としたり、行政が担うべき役割などその他の条件を協定に盛り込んだりすることが可能となる。

特に、都市再生特別地区や特定用途誘導地区を活用した施設の整備を行うとする場合には、整備協定の活用が有効である。都市再生特別地区は都市再生緊急整備地域で求められる用途の建築物を誘導するため、特定用途誘導地区は都市機能誘導区域内に誘導したい用途（商業施設、医療施設、福祉施設等）の建築物を誘導するため、容積率や建築物の高さの最高限度を緩和するなどの特例を都市計画で定めることができる制度である（都市再生特別措置法第36条、第109条¹³）。民間事業者は、都市計画決定権者の協議・交渉を

12 既述のとおり、これまでも都市計画決定権者と民間事業者との間で協定を締結する実務は行われてきたが、往々にして民間事業者のみに整備の実施や状況の報告等をさせる片務的な内容となることがあった。

13 特定用途誘導区域は、誘導したい用途に供される建築物に限ってこれらの特例を適用

通じて、自ら整備しようとする施設にとって必要なこうした都市計画の決定・変更を実現することができる。例えば、病院を整備しようとする民間事業者のために、病院に特別な容積率を定める特定用途誘導地区が設定されることもできるようになる。

また、整備協定を締結した都市計画決定権者は、その旨を公告・縦覧することが義務付けられる（同法第75条の2第2項）。整備協定の内容が一般にも広く知られることから、協定の内容について透明化・見える化が図られ、民間事業者が負うべき責務の範囲が明らかになることも、民間事業者にとって将来の負担増などのリスク回避の観点からのメリットといえるだろう。

さらに、次に述べる開発許可のワンストップ化による手続の簡略化も民間事業者にとってのメリットと考えることができる。

（４）開発許可手続のワンストップ化

整備協定では、施設整備に係る許認可の時間的リスクや手続に係る負担を軽減する観点から、開発許可手続とのワンストップ化を措置している。すなわち、民間事業者による施設の整備は、開発許可が免除されている都市計画事業の施行の場合等を除き、本来、整備実施段階で個別に開発許可を受けることが必要であるが、整備協定を締結する場合には、都市計画決定権者があらかじめ開発許可権者に協議し、その同意を得ることにより、整備協定の公告と同時に開発許可があったこととみなされることとなる（同法第75条の4）。

（５）都市計画法への協定制度の導入

整備協定を法制的な視点から考えてみると、都市法における従来の「タテ協定」が、公的主体が地権者等に代わって地域に必要な施設等の整備・管理を行うものに限られていたところ、民間事業者が施設の整備等を行うという能動的な役割を担う、新たな類型の「タテ協定」が創設されたという点に加え、都市計画法にこれまでなかった協定制度が導入されたことに大きな意義があ

することができる点で、整備協定で定められた施設の整備を促進する上でより効果的であると考えられる。

るといえる。都市計画法は、都市の健全な発展と秩序ある整備を図ることを目的として、土地利用規制、都市施設の整備、都市開発事業に関する事項とともに都市計画の内容や決定手続について定めているが、都市計画は基本的に都道府県・市町村等の都市計画決定権者が「上から」「一方的に」定める仕組みであり、決定に当たって公告・公衆への縦覧や住民の意見書提出、諮問機関である都市計画審議会への付議等の手続が義務付けられてはいるものの、住民や事業者との協議・交渉を通じて都市計画を定めていく制度上の仕組みは存在しなかった。

この点、2002（平成14）年に都市計画法に導入された都市計画の提案制度（同法第21条の2等）は、土地所有者等が都市計画決定権者に対し一定の要件の下で都市計画の決定・変更を提案でき、都市計画決定権者はこれに対する応答義務を負うものであるが、ここでも民間主体と都市計画決定権者とは都市計画の提案者とその受け手という関係に立つのみであり、都市計画について両者で協議し創り上げていくという構成には至っていなかった。

整備協定は、都市施設等の整備という限られた範囲ではあるが、交渉・契約型で都市計画を作成していくという制度に道を開いたものであり、市民や民間事業者との共同作業としての都市計画の可能性を内包するものといえよう。

もっとも、整備協定が交渉・契約型の都市計画を導入したといっても、従来の都市計画決定手続の本質的な部分を否定することまではしていない。都市計画が広く公共にかかわるものである以上、特定の主体と協定を締結したからといって、住民の意見聴取や専門家の審査をせずに都市計画を決定してよいことにはならない。このため、整備協定は、都市計画決定権者に協定に従った都市計画の決定までは義務付けていない。都市計画決定権者に義務付けられているのは、整備協定に従った都市計画の案を作成し、公告・縦覧や住民の意見書提出を経て都市計画審議会に付議するところまでである。これらの結果次第では、整備協定に基づく都市計画の実現が困難となる可能性がある。このため、整備協定を締結する当事者は、予定されていた都市計画が実現しなかった場合にどのような措置をとるか、あらかじめ検討しておくこ

とが求められよう。

（６）都市計画法への施設「存置」概念の導入

整備協定のもう一つの重要な特徴として、都市計画法に施設の「存置」概念が導入されたことを記しておきたい。整備協定においては、必要に応じて、都市施設等の用途の変更の制限その他の都市施設等の存置のための行為の制限に関する事項を定めることができることとされている。これは、整備協定に基づいて民間事業者による施設の整備が行われたとしても、その後に用途の変更や施設の廃止がなされてしまえば整備協定の効果が失われてしまうため、これを防止する観点から導入されたものである。

従来の都市計画法は、都市施設等についてはその整備までを対象としており、これを維持・管理するための仕組みは用意していなかった。しかし、人口減少下のわが国においては、既に設置された都市施設等を今後そのまま維持することが困難となる場合も想定され、都市に必要な施設を整備するだけでなく、規模や配置の見直しも含め、どのように維持・管理をしていくかが重要な課題となってくる。都市計画法への「存置」概念の導入は、こうした課題への対応の第一歩にすぎないが、都市施設等の維持・管理を今後同法にどのように位置付けていくかの議論にもつながっていくものと考えられる。

５．都市法における今後の協定制度の発展可能性と課題

以下では、本改正法で創設された「コモンズ協定」「整備協定」が持つ新たな特徴を踏まえた今後の協定制度の発展可能性とその課題について論じることとしたい。

（１）「ヨコ協定」分野

「ヨコ協定」である立地誘導促進施設協定（コモンズ協定）は、対象施設の範囲、協定締結者の役割分担の自由度を拡大し、また地域のコミュニティによる様々な活動やソーシャル・キャピタルの強化にもつながるものであるが、協定制度としてみたときになお制約となるのは対象区域である。コモンズ協定は、商業施設・医療施設等や居住の誘導に資するような施設の整備・管理

を目的としているため、対象区域が居住誘導区域内・都市機能誘導区域内に限定されている。

こうした目的とは別の観点から考えることで、これらの区域の外であっても「ヨコ協定」の活用が期待される分野があると考えられる。例えば、良好な景観を形成するために地域で共同の取組をするといった場合、必ずしも居住誘導区域・都市機能誘導区域内である必要はないと思われる。また、これらの区域外、いわゆる非集約エリアでは、住宅や施設の撤退が進むことにより、残された建築物・工作物や跡地を地域で、場合によっては都市全体で、共同で管理していくニーズが出てくる可能性がある。今後、こうした新たなニーズを捉えながら、新たな協定制度を検討していくことが求められる。

（２）「タテ協定」分野

「タテ協定」である都市施設等整備協定（整備協定）は、都市計画法の中に、協定制度と協議・交渉を通じた都市計画の作成の考え方を導入したことに意義がある。整備協定で対象となるのは施設であるが、今後は、都市計画法上の他の分野に協定類似の考え方が導入できないかが課題となる。例えば、店舗の設置が厳しく規制されている第一種低層住居専用地域において、営業時間など周辺の住環境に影響を与える事項について協議・交渉した上でコンビニの設置を認めるといったニーズが考えられる。しかしながら、整備主体の裁量が大きく認められる都市施設等と異なり、用途地域は地域全体に等しく規制をかける仕組みであり、特定の者との協議・交渉の結果を優先的に地域全体のルールとすることは、たとえ公告・縦覧や都市計画審議会付議の手続を経たとしても無理があり、都市計画における住民意思の反映という根本論にまで立ち戻って議論することが必要であろう。

また、整備協定で導入された「存置」概念は、計画し、整備すればその後をケアする仕組みがない都市計画制度において、その持続性・継続性ゆえに都市機能の維持・管理を担保するツールとしての協定の重要性を明らかにしている。人口減少社会において施設の維持・管理が重要な課題となってくる中、その手段としての協定の活用可能性について、今後も継続的に検討が必要と

いえよう。

6. 行政法学から見た新協定の意義と課題

(1) 協定制度の重要性

都市法の分野においては、市民と行政が協働してまちづくりを進めていくことが、一層重要となっている。都市のスポンジ化で表現される空き地・空き家の発生や老朽化した密集市街地など権利義務が錯綜した中心市街地が今後課題となること、行政機構の側に資源が十分ではないこと、市民の知見や協力が期待できること、持続的な維持管理を規律できることなどが協定活用の背後に存在する。こうした中で、法律学の観点から関心事となるのは、協定や契約の手法を活用するといった施策の発展可能性である。これまでも、まちづくりの分野は協定に親和的な分野として知られ、特に建築基準法69条以下に法定された建築協定が活用されてきたところである¹⁴。これは、建築基準法に規定が置かれているものの、建物単体の安全性を高めると言うよりも、敷地や用途など、街並みの形成に貢献する部分を多くその内容に含み、機能に着目した場合には都市計画法に定められた地区計画に比肩する手法である。こうした建築協定をモデルとして、景観協定など複数の協定が発展してきたが¹⁵、都市計画の分野ではなお協定手法の活用は課題に止まっていたのが現状である。こうした中で、2002（平成14）年に制定された都市再生特別措置法が重要な契機となり、特に最近10年余りの間に、都市計画の分野における協定制度は暫時、発展を遂げてきた。その一つの集大成が、今回同法改正により創設された立地誘導促進施設協定及び都市施設等整備協定である。もっとも、このうち立地誘導促進施設協定は、都市計画法本体に規定されたものではなく、上記の特別措置法において規定されている点で一般に注目を集めにくいところがある。こうした法律上の位置付けの他に、これらの協定だけを見てもその特性を充分には把握することが困難であるという問題がある。換言すれば、近時10年余の

14 街づくりにおける協定手法の先駆的研究として、参照、河中自治振興財団『地域整備における契約手法に関する研究』（河中自治振興財団・1990年）。

15 景観法第81条から第91条。景観協定に関しては、生田長人『都市法入門講義』（信山社・2010年）289頁以下参照。

協定制度の歩みの中で検証することが正確な理解にとって不可欠なのである。本稿では、すでに、同法改正の現場において中心的役割を果たされた鈴木毅氏の解説がなされていることから、それを受けて、以下では、上記2協定が行政法学に対して提起している問題や課題について整理することとしたい。

（２）立地誘導促進施設協定

（ａ）基礎としての横型協定¹⁶

従前の代表的手法である建築協定を見た場合に、その特性は、協定締結後に協定締結地域に移住した者に対しても協定内容について法的規律を及ぼす点にある（建築基準法第75条）（これは、第三者効とか承継効と呼ばれる）。このように、契約に加わらなかった者の財産権まで制約することから、当初なされる合意に客観的合理性を担保する趣旨で、法律に明文規定を置くほか、契約内容について公告されることまで不可欠とされているのである（第73条第2項）¹⁷。このように民事の契約と比較して特殊な立法措置が執られている（これは、規制規範の一種である¹⁸）。加えて、協定内容にかかる具体的な審査を通じてその合理性を担保する趣旨で、協定に対しては行政庁の認可が予定されている点も特徴として挙げることができる（第70条第1項）。したがって、私人相互で協定が締結される形式に着目して「横型」協定と呼ばれることもあるが、認可を通じて公共主体が関与している点が重要である。つまり、市民相互の同意に公共主体による認可が加わって初めて効力を持つ複合的な仕組みとなっているのである¹⁹。

さらに、街並みを統一的に、安定して法的規制の下におく趣旨から、土地所有者等の全員合意が要件とされてきた（第70条第3項）（実際には、開発者

16 本稿6. では縦型協定、横型協定という語を用いるが、これは本稿2.（2）や5.（1）（2）などというタテ協定、ヨコ協定と同様のものである。

17 承継効が建築協定の実効性確保に大きな意義を有する点に関しては、参照、島田信次＝関哲夫『建築基準法体系 第5次全訂新版』（酒井書店・1991年）545頁。

18 行政法律の類型論に関しては、大橋洋一『行政法Ⅰ 現代行政過程論（第3版）』（有斐閣・2016年）28頁以下。

19 この点に着目して、民—民の取り決めであるにもかかわらず、行政上の協定として論じられたのである。

が1人で協定を締結して、その後に協定対象地を譲渡し、買い受けた者に承継効がもたらされる形式の協定（一人協定）も多く見られた）。このほか、建築協定には、違反措置に対する対応も規定されるのが通常である（もっとも、協定違反が建築確認の審査事項にはならず、協定違反の是正を私人が中心となって行わなければならない点に問題が残されている²⁰⁾）。

ここに紹介した建築協定で確立した基本的仕組み、つまり、①認可を前提とした承継効、②全員同意要件、③公告措置、④違反措置に対する対応といった諸要素を含む協定類型が、暫時、都市法の分野で発展してきたのである。

（b）承継効を通じた存続保障

上記の基本モデルを基礎として、新しい要素を付加してきたのが、過去約10年間ににおける協定制度の発展経緯であることから、以下、新しく付加された特色について詳説する。

本稿で紹介する行政関与型の協定の他に、実務ではおびただしい数の民事の協定や契約が締結され利用されている。こうした発展は、民事法の持つ機能、つまり、新規課題に対する補足性、対応の柔軟性に負うところが大きい。しかし、こうした民事の契約にゆだねることが適当ではないと思われる事象が存在する。換言すれば、経済情勢の変化に呼応して、契約当事者の自由意思により契約が変更されたり、解除されることが公共性に反する場面が、一定程度存在するのである。一つの典型例が、複数の市民が利用する道路や通路に関する協定において見られる（ここでは、道路法等の公物管理法が適用されない民間の通路等を念頭に置いている）。このような場合には、協定を通じて（例えば、商業施設と結ぶ）通路として利用され、それを前提に街並みが形成された場合には、将来にわたり当該通路を維持することが公共空間の管理としても重要な関心事となる。こうした事例では、先に述べた横型協定の基本形に認められていた承継効を活用することによって通路の維持を可能にすることが関心事となる。都市計画の分野で協定制度活用の契機となった移

20 建築協定の運用を踏まえた分析として、大橋洋一「建築協定の課題と制度設計」同『都市空間制御の法理論』（有斐閣・2008年）117頁以下（初出2001年）。

動等円滑化経路協定（2006（平成18）年バリアフリー法〔高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律〕第41条から第51条）、避難経路協定（2007（平成19）年密集法〔密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律〕第289条から第299条）は、いずれも承継効を通じて経路を維持しようとする狙いをもった仕組みである（存続保障）。

（c）他者利用に対する受忍

加えて、鈴木毅氏の解説でも指摘されていたように、建築協定がもつばら自己の土地利用にかかる関心から出発していた点と比較すると、近時創設された協定制度では（契約当事者以外の）他者利用の保護に重点が置かれていることも新規性の一つである。土地所有権に対する思い入れが強く、その制約に対して過敏なわが国において、他者利用を内容とする規制型協定を実現する上では、衆目の一致する高い公共性の存在が必要となる。バリアフリー法ではハンディキャップを持った方への配慮の必要性を前面に出していたところであり、密集法では防災という安心安全にかかる利益を正面に出していた。こうした工夫を通じて、他者利用であっても財産権の制約をもたらす点に関して、その正当化に新たな協定は成功したのである。もっとも、上記協定は、広義の都市計画の分野であるとはいっても、福祉や防災といった分野に起因する特殊性を強調して登場した仕組みである。そうした特殊性を越えて、都市計画の世界に広く展開していくことの可能な普遍性が次に求められたのである。

（d）管理・維持を射程に収めた法的規律

都市再生特別措置法が2009（平成21）年改正で法定した都市再生歩行者経路協定（第45条の2から第45条の12）や都市再生整備歩行者経路協定（第73条）は、歩行者の経路を継続的に確保する上で承継効に期待している点は、上述の協定と共通の狙いを持つ。その上で、新規性は、健常者も含めた日常生活における歩行空間の重要性に着目した点に認められる（換言すれば、従前のような自動車優先の空間整備ではなく、歩行空間に着目した点は、歩いて暮

らせる緊密な生活空間を標榜するコンパクト・シティーの構想とも適合するものである)。ここで協定に期待された機能は、歩行者経路の整備のみならず、その管理についてまで法的規律を及ぼすことである。つまり、施設を作って終わりとする(従前の)都市計画の世界から移行して、持続的に施設維持を図るという構想(時間軸の拡大)が底流には存在する。このことが、協定手法の法定へとつながったのである。ここでは、福祉や防災という縛りからは解放されて、都市計画分野における一般的手法として制度設計がなされている。もっとも、その利用範囲はなお限定的である点は注意を要する。例えば、都市再生歩行者協定は①都市再生緊急整備地域(都市再生特別措置法第45条の2第1項、第2条第3項、都市再生緊急整備地域及び特定都市再生緊急整備地域を定める政令第1条)において、都市再生整備歩行者経路協定は②(市町村の作成する)都市再生整備計画に記載された区域(同法第73条第1項、第46条第1項)において活用されるという前提が存在する。このように、これらの協定は大都市を中心とした55の地域(上記①の地域)や地方都市の中心部(上記②の区域)を対象としたものに止まることから、大都市や地方都市の中心部への対応、こうした地域における実験施策といった色彩を否定することができないのである。

(e) 協定における給付の多様性

都市計画の分野における協定制度の進展において興味深い点は、協定を通じて私人が約する貢献が土地の提供から多彩な内容へと変換してきた点である。建築協定など従前の協定は、協定締結者による自身の土地に主眼を置いてきた。これに対し、2012(平成24)年の都市再生特別措置法改正で法定された退避経路協定(第45条の13)や退避施設協定(第45条の14)は、東日本大震災を受けて、(土地の提供では無く)施設提供などのほか、施設整備や管理にかかる費用負担までを内容とした点にその特色を持つ(これは、横型協定の基本形態をとり、承継効を通じて退避空間等を確保する趣旨である)。大震災を教訓にして、従前であれば行政機関が働きかけなければ作られなかった避難空間を民間施設により整備しようとする趣旨が認められる。安心や安

全に対する社会的関心の高揚を背景にした仕組みであり、ここにも強い生活色を見いだすことができる。もっとも、この協定も緊急地域における仕組みであって、適用範囲としては大都市や業務施設所有に限定されていることから、対象範囲の拡大が次の課題とされたのである。

（f）対象施設及び対象区域の漸次的拡大

上記の発展をいかなる点において受けて形成されたのかといった観点から、2018（平成30）年の都市再生特別措置法改正により創設された立地誘導促進施設協定の特色を見ることとしよう。これが、横型協定の基本形を踏襲している点、市町村の認可により承継効が生ずる点（第109条の2第3項、第45条の2第4項、第45条の4、第45条の7等）、地権者の全員同意を要する点（第109条の2第1項）などは、従前の法定された横型協定と同様の内容である。他方で、最近10年間の展開を受けた改善点を挙げることができる。まず、対象区域や対象施設が格段と広がったことである。換言すれば、一般的な仕組みとして成熟したと評価することが可能である。つまり、従前は都市再生緊急整備地域など限定したエリアでもっぱら用いられた手法が、都市機能誘導区域、居住誘導区域を対象とするなど一般的手法へと拡大したのである（法81条第8項）。このように、誘導型の法定計画を実現するための一般的手法として、立地誘導促進施設協定は位置付けることが可能である²¹。また、その対象施設も、コミュニティの意向を尊重できるよう、交流広場、公園、集会所等のコミュニティ施設のほか、防犯灯や街路樹など、地域で整備し管理するのにふさわしい施設へと拡大している（第81条第8項）。鈴木毅氏の解説にも見られたよ

21 都市計画の分野は、今日では、規制を中核とした都市計画法に基づく体系と、誘導を軸とした都市再生特別措置法の体系によって構成される二元型法構造に特色を持つ（この点に関し、栗田＝堤・前掲注4）10頁は、車の両輪と表現する）。後者は、従前は事実措置に止まったものであり、これが立地適正化計画以下の仕組みとして法定化された点に法的特色が認められる（亘理格「立地適正化計画の仕組みと特徴」吉田克己他編『都市空間のガバナンスと法』（信山社・2016年）117頁）。都市計画を実現する手段が法定されていることに対し、後者の誘導型計画を実現するための手法はなお開拓過程にあり、特に行政が積極的に働きかけて、比較的短期間のうちに成果をもたらすことが期待されており、今回の協定は誘導型計画の実現手段として意義を有するものである。

うに、実務上の取扱いとしては対象にかかる制約はほとんど存在しない点が重要である。

（g）協定締結に向けたインセンティブの多様性

立地誘導促進施設協定は、土地を出す市民と労力を提供する市民との協働を可能とした点で、それまでの協定制制度の発展傾向と軌を一にする。もっとも、従前の協定では、安心や安全に対する社会の関心を背景に、退避施設などを念頭に置いて社会的理解を獲得する狙いを持った仕組みとなっていた。これと比較すると、立地誘導促進施設協定の対象施設であるコミュニティ施設は平時の利用を念頭に置いたものであり、こうした点に配慮して、当事者が誘導に応じる誘因について一層の工夫が講じられている。つまり、協定締結に向けて誘導手段として、固定資産税や都市計画税の軽減が予定されているのである。このように見ると、立地誘導促進施設協定を用いることに伴うメリットは、承継効により施設維持を図ることが可能な点のほか、税制上の優遇措置を挙げることができる。こうした誘導措置まで視野に入れるならば、当該協定は、立地適正化計画といった誘導計画を実現する手段でもあることから、横型協定の形式をとるものの、公共の働きかけが予定された横型協定として位置付けることが可能なものである。

（3）都市施設等整備協定

（a）都市計画分野における縦型協定の未発達

国や地方公共団体などの行政主体と私人が締結する「縦型」協定は、他の分野では公害防止協定など活用事例は存在するが、まちづくりや都市計画の分野では十分に利用されてこなかった²²。この点は、上述（2）の横型協定と比較すると対照的な展開である。都市緑地法に基づき締結される市民緑地契約

²² 縦型という名称は、行政主体が市民と対等の立場に立って契約を結ぶことはあり得ないとする伝統的な行政法理論（行政契約否定論）の時代を経て、行政主体であっても契約当事者になりうることを明示する趣旨で縦型といった形容詞が用いられたのである。もっとも、行政主体が縦型契約を締結できることが一般に承認される現代にあっては、契約当事者として関与する必要性を行政主体は契約当事者以外の市民に対して説明することが不可欠である。

（1995（平成7）年）（第55条から第59条）、管理協定（2002（平成14）年）（第24条から第30条）が見られた程度である。

都市計画は土地利用規制にかかる分野と都市施設にかかる分野から構成されるが、前者は私人の自由な土地利用を前提とした分野であり、後者は都市計画施設とはいっても道路や公園等、公共主体によって事業遂行されるものが主であった²³。このように概観すると、都市計画の分野で縦型協定が存在する余地など存在しないかのように見えたのである。しかし、時代は変化し、区域を限定した上で必要な施設の整備を促進し、そこに居住を誘導する施策が重視されるに至った。ここで議論の対象として浮上してきた施設は、病院、市場、学校、交通施設などである。これらは、都市計画決定されたとしても、民間主体が中心となって整備するものが多く、作られないという状況が現に存在したのである。都市政策として見た場合、公共側にはマネジメントする契機に欠けたのが現状である。こうした状況の中で、施設が作られることに加えて、作られた後の維持・管理を民間主体が責任を持って行っていくことまで射程に入れて、公共主体が私人と双務的に取り決めるを行う仕組みが必要とされたのである²⁴。

（b）縦型協定における給付内容

ここでいう縦型協定で問題となるのは、何をそれぞれの協定当事者が協定において約束することができるのかである。民間事業者が公共主体に望む機能としては、①都市計画の確実な策定、②施設整備事業の促進及び援助である。もっとも、前者を公共主体が法的に拘束される形で約束することは、法定の都市計画権限の行使を一私人との関係で確定する点や計画策定手続を形骸化しかねない点で疑義が残る。換言すれば、行政主体の持つ法定権限を特定市民との間でとり決めることへの疑義が残る点で、税金を免除する契約と同様

23 都市計画が都市施設の実施を内容とする計画とゾーニング等の土地利用を内容とする計画から構成される点は、大橋・前掲注13）150頁以下参照。

24 イギリスの都市計画制度における106条計画義務をモデルに、地方公共団体を契約当事者とする都市計画契約を要望する見解として、中井検裕「現行都市計画制度の課題と改正試論」吉田・前掲注16）65頁以下が的確である。

の難点を見いだすことができる²⁵。そこで、都市施設等整備協定の仕組みでは、行政機関が都市計画審議会にかけることまで約束するに止め、都計審による審議の自由や審議手続を尊重するという制度設計が採用されたのである。担当行政機関が都計審に付議すること（計画策定準備に協力すること）を約束することの事実上の意義は決して小さくは無いとしても、計画裁量権の行使の余地を残すことは制度上不可欠な規範的要請である。こうした重要性は、比較法的にも、ドイツの地区詳細計画締結契約の許容性をめぐる議論が示すところである²⁶。

他方、協定当事者である市民が期待する支援策としては、都市施設等整備協定により事業実現の事実上の目処が立つことに加え、各種申請手続に関してワンストップサービスなどの申請支援措置を享受できること（具体的には、開発許可手続に関する利便）²⁷、容積率緩和による誘導策などを挙げることができる。

（c）行政機関にとってのメリット

公共主体にとっての協定利用のメリットとしては、第1に、協定を通じて、民間事業者が施設整備義務を負うことを明確にする点を挙げることができる。加えて、管理のあり方に関しても影響力を行使することが可能となる。施設

25 税金の賦課を恒久的に議会が放棄する旨の契約を市が特定の業者との間で約束する契約は、課税権の放棄により地方公共団体の財政を侵害することや、議員の議案提出権を制約する点で無効であるとした裁判例がある。参照、京都地判1984（昭和59）年3月30日行集35巻3号353頁。

26 ドイツでは、地区詳細計画の策定を市町村が契約で事業者等と約束することは禁止されている。建設法典1条3項2文は、以下のような規定を置いている。「地区詳細計画及び都市建設にかかる条例の策定に関して、市民は請求権を持たず、当該請求権は契約によっても基礎づけることはできない」。この問題に関しては、Vgl. Muckel/Ogorek, Öffentliches Baurecht, 3. Aufl. 2018, S. 75ff.; Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. 2010, S. 97. 参照、大橋洋一「行政契約の比較法的考察」同『現代行政の行為形式論』（弘文堂・1993年）173頁以下（初出1992年）。したがって、行政契約の守備範囲は、主に、地区詳細契約の準備過程に向けられてきた。

27 インセンティブの内容として、従前に見られたような補助金であるとか、税金の免除、容積率の上乗せといった経済的な性格のものに加え、法定手続を進める上での援助を行うこと、特に複雑で時間のかかる案件についてワンストップのサービスを実施するとか、複数手続を垂直に進めるのでは無く、並行して進めて時間短縮を図ることなどは、資金をかけずに実施できる重要なインセンティブの1つである。

を作るまでに射程を置いた事業の時間軸が維持・管理にまで拡大されることとなり、都市マネジメントを重視する最近の都市政策と一致した手法が用意されたのである²⁸。ここで残された課題は、民間主体が整備する施設について、どうしてそこまでの公共関与が可能になるか、その理論的根拠である。こうした文脈で、かかる根拠の明示を制度上可能にすることが、当該協定の役割であると考ええる。つまり、私人が都市施設等整備協定の当事者として誘導計画上の役割を担うことを宣言し、それに見合う援助や支援を受けることから、私人が協定を通じて負う義務は正当化されるのである。

第2に、都市施設等整備協定を通じて、病院や地下通路などの一定期間にわたる維持が見込める点も公共側が期待する点である。このほかにも、市町村が精力的に中心市街地を整備し、その中核に民間商業施設を配置したところ、採算が悪くなるとメインの商業施設等が急遽撤退し、都市計画自体が頓挫する例が各地に見られた。そこで、例えば、商業施設整備に関連して整備された道路等の維持管理等について規律する都市施設等整備協定が締結された場合には、当該協定を通じて、事業者について一定期間の事業継続責任を明確にし、加えて撤退の場合の事前通知を義務付けることで、公共との協議の場を確保することが可能であるように考える²⁹。

以上から明らかであるように、都計審への付議義務を盛り込むなど都市計画手続の進め方に関わる点、開発許可手続の特則を認める点、容積率緩和につながる点で、都市施設等整備協定は都市計画制度との密接な関連を有し、

28 都市のマネジメントという課題は、まちづくりで重要となる民間施設についても、整備に加えて、整備後の維持管理について法的規律を及ぼすための手法を模索しており、今回法定された協定はそうした意向に合致するものである。同様の機能は、協議会によっても確保することが可能であり、協定と協議会の活用が法的手法としては中心的な課題である（協議会の機能を分析したものとして、大橋洋一「道路建設と史跡保護——協議会の機能に関する一考察」行政法研究16号（2017年）1頁以下）。このほか、エリアマネジメントに関しては、奥野信宏＝栗田卓也『都市に生きる新しい公共』（岩波書店・2012年）91頁以下参照。都市計画事業を連続的に実施可能とする種地方式などにも、協定手法活用余地がある。

29 民間商業施設の撤退を禁止するのは困難であるが、一定期間の操業を事前に覚書等で約束してもらう措置は一般に可能であり、また、手続面で、そうした意向を事前に把握して撤退後のまちづくりに備えることは重要な施策である。本文で述べたような事例では、今回の法改正で、従前から支障とされていた点が一步解決に進むことの意義は大きいと思われる。

また、その公共的性格から、民事契約との差別化が可能である。

（４）新規協定の課題

（ａ）協定締結件数の増加

2つの協定制度の進展過程を観察して興味深いことは、新しい革新が周辺部分から発生しているという事実である。特別措置や自然災害への対応例から始まり、次第に新しい一般的仕組みへと進化していく制度的発展が認められる。同様の過程は、現代社会においては、協定のみならず新しい行政手法の進化過程においても指摘することが可能である³⁰。今後、2つの新協定を一般的な手法へと高める上で最も重要な課題は、実務の現場で締結件数を増加させていくことであろう。そのためにも、行政実務において、柔軟で使い勝手のよい民事の協定から一歩進めて、新規協定の利用へと移行を促すことが重要である。

（ｂ）規制と誘導について

規制を中心とした都市計画法の世界に、誘導を主眼とした都市再生特別措置法の世界が加わり、誘導行政の手法として、誘導計画や協定が位置付けられる点を指摘した。こうした発展過程に着目して、今後は規制に代えて誘導であるといった移行を強調する見解がしばしば見られる。しかし、規制と誘導の理解にあたっては、慎重な対応が必要である。誘導措置はそれだけでは実効性が低く、規制が確立している前提の下で初めて誘導が活性化することは、よく知られているところである。したがって、本稿でも、誘導に偏って紹介することなく、上記2法や2つの手法についてデュアルシステムであるとか、車の両輪といった表現を用いたのである。今後の視点としては、両者の提携や連結、相互調整に一層の注意を払う必要があると考える。

30 例外的事例ないしは暫定的事例に関する特則ないしは大規模自然災害等を契機として新しい仕組みを暫定的かつ緊急に創設し、その成果を踏まえて、本則として制度整備するといった手法は、比較法的にも見られるところである。これも、現代行政法に重要な社会実験を重視した制度形成の1つであると思われる。こうした制度形成問題に関し、大橋洋一「社会実験と制度設計」法学研究 81巻12号（2008年）29頁以下参照。

（c）媒介行政の重要性

誘導と並んで注目すべき行政活動に、媒介行政が存在する。都市法の分野では、空き家等の取引が成立しない場面において、行政主体が自ら仲介役になったり、行政主体が指定した私人等が仲介にあたるなど、行政機関がその信用力を活用して仲介機能を発揮して取引促進を図るランドバンクの例などが報告されている。また、本稿で紹介した立地誘導促進施設協定などに関しても、協定への参加を行政主体が斡旋する仕組みが新たに法定されており、この点では媒介行政の一種として興味深い仕組みが登場している。このようにみると、都市法の分野では、媒介行政の展開に今後、一層の注目を向けるべきであろう。

（d）土地利用にかかる都市計画と協定

整備協定は、施設にかかる都市計画を対象としたものであり、土地利用にかかる都市計画について協定をどのように利用するかは、今後の課題とされている。実務で問題となる事例を外部に対して積極的に提起してもらえると、理論的分析も深まるものと考ええる。例えば、第1種低層住居専用地域におけるコンビニ設置などは、興味深い検討素材である。従前の都市計画は、土地利用目的に即した分離を主眼としてきたが、その反面で、例えば、住居地でスーパー等の施設が近くにはなく、歩行手段だけの高齢者にとっては買い物の困難という新たな社会問題を生じさせている。近時では、住居地の近くに小規模な商業施設が欲しいといった声はしばしば聞かれるところである。上記事例では、都市計画上の用途地域は第1種低層住居専用地域であることから、このままではコンビニ設置は困難である。そこで、建築基準法第48条第1項に定める許可を特定行政庁から取得する必要がある。同条は公益上やむを得ないなど公益性に注目した要件を挙げていることから、論点は設置を求める者がここでいう公益性を立証することができるのか、特定行政庁が公益性を認定できるのかにある。不確定概念を用いた条文構造からすれば、特定行政庁が許可にあたり裁量権を有する事例である。ここでいう裁量は都市計画の観点からする関連諸利益が投入され、適切な衡量がなされていること、具体的

には、当該エリアの用途と申請の施設が共存できることを具体的に当該立地の特性に合わせて確認することを求める趣旨であると解される。この場合に、新しい仕組みとして（地方公共団体と施設設置者との）法定協定が用意され、この協定締結が公告され、協定締結過程に都計審が組み込まれているとすれば、特定行政庁が許可にあたり都市計画上の用途と支障が生じないための具体的措置を許可の条件等で示す等の運用を行うことによって、協定を参照して上記の公益性を基礎付ける解釈を通じて、許可を付与することも考えられる。今後、議論が一層深まることを期待したい。

おわりに

これまで、学習院大学においては2011（平成23）年11月に国土交通省の栗田卓也氏と堤洋介氏を講師として迎えて講演会を開催し、そうした学術的交流の成果を本誌第5号に公表してきたところである。そこでは、2011年の都市再生特別措置法で打ち出されたまちづくりの構想と共に、民間主体による共同管理を重視した都市空間の形成、民間における協定を尊重した新たな仕組みへの移行が明確に示されている。成果は、上記論文公表を通じて、学界においても共有されることとなった。これは、官と学が協働して協定制度構築に向けて歩み出した第一歩であると評価することが可能なものである。本稿はそうした交流を受けて執筆されたものである。本論文を契機に、実務の世界や学界で新たな協定制度のあり方や発展可能性をめぐり、一層議論が深まり、制度的進化が次のステージに進むことを期待して本稿を閉じることとしたい。

