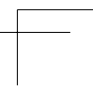
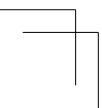


第1部 環境の契約的保護



1 都市環境と契約的手法

吉田克己

- I 日本都市法のパラダイム転換と環境・契約
 - 1 目的・理念の変容
 - 2 アクターの変化と公共性の変容
 - 3 都市法と環境・契約
- II 市民意思尊重型の都市計画
 - 1 市民意思反映型の都市計画：地区計画制度
 - 2 市民作成型の都市計画：都市計画提案制度等
- III 契約的手法による都市環境の保護
 - 1 市民間の協定制度に基づく環境重視のまちづくり
 - 2 公的主体と所有者との管理協定制度に基づく環境保護不動産の管理の確保
- IV おわりに

I 日本都市法のパラダイム転換と環境・契約

都市法における環境という価値の重視と契約的手法の活用は、近時、西欧を中心とする先進資本主義国にほぼ共通して見出される現象である⁽¹⁾。日本

(1) なお、契約の活用は、都市法に限定されず、現代法全体について指摘しうる特徴の1つである。この現象は、フランスにおいて「契約化 contractualisation」と呼ばれ、少なくない研究の蓄積がある。代表的著作として、Sandrine Chassagnard-Pinet と David Hiez が中心になって組織した共同研究の成果である3部作がある。Sandrine Chassagnard-Pinet et David Hiez (dir.), *Approche critique de la contractualisation*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2007; Id,

もその例外ではない。もちろん、その具体的現れや程度などに違いはあるが、西欧諸国と同様に、日本の都市法にもこの2つの特徴が見出されるようになってきている。

都市法は、技術的な法であると同時に、一定の政策目的の遂行を内容とするすぐれて政策的な法でもある。ところで、日本において、都市法が追求すべき政策目的が、近時大きく変容し、転換しようとしている。環境への配慮と契約的手法の活用という動向が目立つようになってきているのも、このような都市法における政策目的の大きな変容と関係している。そこで、まず、この変容を大きくまとめることから、本稿の作業を始めることにしよう⁽²⁾。環境と契約を念頭に置く場合には、都市法の前提条件を構成する2つの要因の変容がとりわけ重要な意味を持つ。

1 目的・理念の変容

(1) 右肩上がりの時代の終焉

伝統的な日本都市法の目的・理念は、端的に言えば、拡大する社会、成長する社会への対応であった。つまり、経済の成長と人口の増大、そして産業と人口の都市集中を前提として、それによって生まれる無政府的な土地需要をどのようにコントロールし、都市におけるインフラ整備をどのように実施していくかが、都市法の課題だったのである。日本都市法は、このようにして、人口と産業の右肩上がりを前提とした事業法であり土地利用規制法であ

Approche renouvelée de la contractualisation, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2008; Id, La contractualisation de la production normative, Dalloz, 2008. また、家族法は、早くから契約化の現象が注目された法領域で、この領域での研究成果としては、Dominique Fenouillet et Pascal de Vareilles-Sommières (dir.), La contractualisation de la famille, Economica, 2001がある。また、基本権と契約との関係も関心を集めている領域である。この領域では、Ruth Dijoux, La contractualisation des droits fondamentaux, L'Harmattan, 2012が代表的業績である。また、Lucien Maurin, Contrat et droits fondamentaux, LGDJ, 2013も参照。さらに、このような契約化や基本権との関係を踏まえつつ、契約概念の再構成を展望した著作として、Gregory Lewkowicz et Mikhail Xifaras (dir.), Repenser le contrat, Dalloz, 2009がある。

った。

ところが、近時、このような前提条件が大きく変化してきている。右肩上がりの時代は、終焉を迎えたのである。経済の高度成長はすでに終了し、今後再びかつてのような高度経済成長が復活する可能性はない。高度経済成長対応型の都市法は、もはや存在基盤を失った。また、少子高齢化が語られるようになって久しいが、近時は、少子高齢化の先にある人口減少が論壇においても深刻な形で問題視されるようになってきている⁽³⁾。実際、出生率は、再生産可能な率を大きく割り込み⁽⁴⁾、すでに人口減少が始まっている。これに対応するためには出生率の回復が急務であるが、仮に出生率がある程度回復したとしても——これ自体難しい課題であるが——すでに子を持ちうる世代の絶対数が大きく減少している現状の下では、短期間で人口減少の動向が止まるわけではない。人口減少もまた、今後は諸政策の所与の前提とせざるをえないのである。都市法にとって、この変化は決定的な意味を持つ。

(2) 都市法の理念の変容

このような《右肩上がりの時代》から《右肩下がりの時代》への転換に対応して、都市法の理念も変わらざるをえない。1990年代に入る頃から⁽⁵⁾、急

(2) 日本都市法のパラダイム転換については、吉田克己「日本都市法の新たな展開と都市法のパラダイム転換」新世代法政策学研究16号（2012年）173頁以下で扱った。詳細については、同論文を参照されたい。もっとも、本稿のまとめ方は、論考の課題の違いを反映して、同論文と同じではない。

(3) たとえば、藻谷浩介・取材チーム2040「30年後の日本『人口激減時代』の衝撃——2100万人の日本人が消滅する！大都市全体が老人ホーム化する！」文藝春秋2013年7月号94頁以下、特集「壊死する地方都市」中央公論2013年12月号18頁以下（藻谷浩介・人口減少問題研究会「2040年、地方消滅。『極点社会』が到来する」ほかの論考が収録されている）、特集「人口減少の真実」週刊東洋経済2014年2月22日号42頁以下など参照。最初のものでは、どちらかという超高齢化が強調されているが、後の2つでは、人口減少に焦点が当てられている。都市法の領域でも、人口減少を正面から見据えて都市法のあり方を論じる著作が現れている。大西隆編『人口減少時代の都市計画』（学芸出版社、2011年）。

(4) 人口の維持を可能とする出生率の水準は2.1であるが、日本の現在のそれは、1.41である。2005年の1.26と比較すれば多少の回復を見たが、低水準であることに変わりはない。

速に都市が拡大する「都市化社会」から、都市の安定・成熟を特徴とする「都市型社会」への移行が語られ、「成熟社会」や「成熟都市」というタームで都市のあり方が議論されるようになってきた。これらの新たな都市のあり方に基づく都市法は、当然に環境配慮型を目指すことになる。あるいは、環境保護を標榜せざるをえないということかもしれない。さらに近時は、新たな都市法の基本理念として、環境への配慮を織り込んだ《持続可能な発展》や《持続可能な都市》が好んで語られるようになってきている。そして、それらを都市構造に織り込んだ表現として、《エコ・コンパクトシティ》という標語が用いられることも少なくない。

これらの新しい理念が登場したのは、先に触れたように、1990年代に入る頃からである。その後、この理念に即した都市法改革も部分的にはあれ進展している⁽⁶⁾。2010年代に入る頃からは都市計画法全面改正の動きも見られるが⁽⁷⁾、そこでは、《エコ・コンパクトシティ》やその行政用語である《集約型都市構造化》などの政策理念が、改正を主導する中心的位置づけを与えられている。もっとも、さまざまな政治的動向が交錯する中で、都市計画法全面改正の実現は不透明となっており、結局、全面改正としては陽の目を見ないで終わる可能性もありそうである。しかし、全面改正の帰趨が不透明であるとはいえ、このような改正動向が現れたこと自体注目すべきであるし、また、新しい課題に対応するための都市法の何らかの改正は、不可避であろう⁽⁸⁾。

(5) 秋田典子「環境と共生する都市計画」高見沢実編『都市計画の理論』（学芸出版社、2006年）159頁参照。

(6) 1992年の都市計画法大改正がその先駆的なものと言えようか。この動向は、世紀の変わり目前後から、より明確なものになっていく。1998年、2000年の「まちづくり3法」の制定（大規模小売店舗立地法、中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律、改正都市計画法）、そして選択と集中、「コンパクトで賑わいあふれるまちづくり」を打ち出した2006年の「まちづくり3法」の改正（「新まちづくり3法」とも言われる）などである。

(7) 初期の検討状況を伝える貴重な文献として、石井喜三郎「これからの都市政策の課題と都市計画法の抜本的改正」新世代法政策学研究3号（2009年）221頁以下がある。

(8) 最近、国交省内部で、人口減少を明確に見据えつつ、都市再生特別措置法の一部改正に向けての検討が始まり、それに基づいて作成された法案が閣議決定される

2 アクターの変化と公共性の変容

以上のような都市法の目的・理念の変化を受けて、都市法のアクターもまた大きく変化してきている。国から市町村への権限委譲が進み、そしてさらに、私的アクターの役割が強調されるようになってきているのである。そのような動向は、他方で、都市法を支える公共性の変容を伴っている。

(1) アクターとしての行政：国家主導型から市町村主体へ

日本都市法は、伝統的に、都市基盤整備を中心とする事業法であり、そのアクターという観点から言えば、国家主導型の都市法であった⁽⁹⁾。日本都市法の出発点に位置づけられる東京市区改正条例（1888年）に、そのような性格が明確に表現されている。市区改正は、もっぱら道路・港湾等の都市のインフラ造りを課題とする上からの国家事業だったのである⁽¹⁰⁾。日本における最初の体系的都市法である旧都市計画法（1919年）の下でも、都市計画は、重要施設の計画とされるとともに、都市計画行政の責任は、国にあるものとされていた⁽¹¹⁾。

に至っている。そこでは、「多極ネットワーク型コンパクトシティ」がキーワードとされ、「都市機能誘導区域」と「居住誘導区域」を設定してこれらの区域への生活サービスと居住の誘導が図られている。これらの区域は、実際には市街化区域内で設定されることになろうから、従来の制度の考え方の基本を変更する性格の改革である。本来、都市計画法の改正で対応すべき重要な内容を含むように思われるが、種々の配慮から、都市計画法本体の改正を避けたものであろう。

(9) 事業法という点については、北原鉄也『現代日本の都市計画』（成文堂、1998年）11頁、安本典夫「都市計画事業法」原田純孝編著『日本の都市法Ⅰ構造と展開』（東京大学出版会、2001年）245頁など参照。国家主導という点に関しては、五十嵐敬喜『都市法』（ぎょうせい、1987年）20頁、原田純孝「『日本型』都市法の形成」同編『日本の都市法Ⅰ構造と展開』（東京大学出版会、2001年）14頁、27頁以下など参照。

(10) 東京市区改正については、石田頼房『日本近代都市計画の百年』（自治体研究社、1987年）51頁以下参照。

(11) 旧都市計画法によれば、都市計画とは、「交通、衛生、保安、防空、経済等ニ関シ永久ニ公共ノ安寧ヲ維持シ又ハ福利ヲ増進スル為ノ重要施設ノ計画」とされるとともに（1条）、その区域の設定は、主務大臣が行うものとされていた（2条）。

しかし、その後の都市法の展開の中で、都市計画権限は、次第に国から地方公共団体へと委譲されていく。新都市計画法（1968年）は、その最初の動きを画するものであり、同法によって、従来の国の権限が都道府県と市町村に再配分された。もっとも、都市計画における両者の決定権限を比較すると、都道府県知事の権限のほうが強く、市町村への権限委譲は不徹底であった⁽¹²⁾。しかし、この不徹底性は、1999年以降の地方分権化の流れの中で払拭されていく。そのようにして、現在では、都市計画決定の権限は、基本的には市町村に委譲されていると言ってよい。

(2) アクターとしての私的主体

以上は、上から下への権限委譲が図られているとはいえ、それは、あくまで公的セクターとしての行政内部における都市計画権限の委譲である。これに対して、都市計画において住民・市民等の私的アクターの役割を重視していこうという動向もまた見出される。そして、直接的にはこれが契約的手法活用という方向に結びついていくことになる。

まず確認すると、日本における当初の都市計画法（旧都市計画法）には、住民・市民の積極的位置づけは存在しない。旧都市計画法においては、都市計画は、国主導の施設整備計画であったことからすれば、それは当然のことであった。

しかし、現行の都市計画法の下での地方分権化の動向に歩調を合わせるように、住民・市民参加についても一定の法的措置が講じられるようになってくる。最初の試みは1980年頃と言えようか。1980年の都市計画法改正による地区計画制度の創設がこの観点から重要な意味を持つ。この制度は、計画案作成段階からの市民の意見反映を追求した制度だからである。この動向は、その後次第に本格化してくる。具体的には、1992年に創設された「市町村マスタープラン」制度においては、「あらかじめ、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講じるものとする」という形で、市民参加の必要性が定められた（都市計画法18条の2第2項。なお、以下では都市計画法

(12) 石田・前掲注(10)306頁。

の規定は、その旨の記載をせずに条項のナンバーのみを記載する)。また、都市計画法の1999年改正において、市町村の都市計画審議会が都市計画法上の制度となったが、そこでは、住民を委員として任命することが認められている⁽¹³⁾。都市計画法2000年改正においては、地区計画等の案の申し出制度が創設された(16条3項)。この延長線上に、より一般的な制度として、同法2002年改正によって都市計画提案制度が創設されることになる。これらは、市民の側からの都市計画の提案を可能にする制度で、都市計画制度における市民参加という観点から注目に値する。さらに、先に言及した近時の都市計画法改正動向においても、「官民連携」に根ざした制度運営、官民中間領域の充実が謳われている。

さらに、市民間の協定等の契約的手法によって、都市環境の保護を確保しようとする制度が展開を遂げていることも注目される。その代表的制度である建築協定は、建築基準法の制定(1950年)以来存在している制度であるが、その後、同様の考え方に立つ緑地協定制(2004年の緑地保全法全面改正による都市緑地法制定によって創設)や景観協定(2004年の景観法制定によって創設)などが制度化されるに至っているのである。

(3) 公共性の構造転換

以上のような動向は、当然に、都市法を支える公共性の観念について大きな変容をもたらす⁽¹⁴⁾。これまでの都市法における公共性は、端的に言えば、都市施設整備を中心とする公共性であり、それは、私的利益に対抗するものとして、上から国家主導によって形成されるものであった。そのような上からの私益に対抗する公共性から、下からの利害調整の結果としての公共性へと、公共性の構造が転換してくるのである。「市民社会」を母体とする公共性の創出である⁽¹⁵⁾。また、公共性に支えられて展開する都市に関わる事業

(13) 都道府県都市計画審議会及び市町村都市計画審議会の組織及び運営の基準を定める政令3条2項。

(14) 近時の都市法における公共性再構成に関しては、吉田克己「都市法の近時の改正動向と公共性の再構成」法時84巻2号(2012号)63～68頁も参照。

(15) たとえば、林泰義『『新しい公共』概念が開く世界』林泰義編著『市民社会とまちづくり』(ぎょうせい, 2000年)2頁以下参照。そこでは、タテの公共からヨコの

も、狭義の都市施設整備に限定されず広く「まちづくり」を目指すものになってくる。

3 都市法と環境・契約

本稿の課題である環境と契約という観点から眺めると、以上の展開においてとりわけ次の2つの動向が注目される。

第1は、市民意思尊重型の都市計画が重視されるようになってきていることである。地区計画制度や都市計画提案制度がそのような理念を具体的に表現するものであった。つまり、都市計画の内容に市民の意思を反映させていく（地区計画制度）、さらには市民が主導して都市計画を策定する（都市計画提案制度）、ということである。このような市民意思尊重型の都市計画は、多くの場合には、都市環境保護を志向するものになるであろう。もともと、市民と言っても一枚岩ではなく、これらの制度が当然に環境保護のために活用されるというわけではない。それは、文脈によっては、反対に、都心部の高度利用等のために利用され、都市環境という観点からは、反対の評価に親しむ場合もありうるのである。この両面に注意する必要がある。

第2は、直接的な契約的手法の活用も見出すことができることである。市民相互間で土地利用に関する合意が調った場合に、それを単なる契約を超えて一種の制度として法的に保障する各種の手法（建築協定や景観協定など）の展開が見られた。また、環境保護にとって重要な不動産（本稿ではこれを「環境保護不動産」と呼んでおきたい）の管理に関する所有者の負担を軽減するために、公的主体との契約を活用するなどの制度も見出されるのである（景観保全や緑地保全の領域における管理協定制度など）。

「都市環境と契約」というテーマから見て直接の関連を持つのは、後者の法制度であろう。しかし、前者の法制度も、市民の意思を尊重し、それを反映さ

公共への転換と新しい公共を生む主体としてのコミュニティの役割が説かれている。また、早田宰「計画主体理論の再構築をめざして」高見沢実編『都市計画の理論』（学芸出版社、2006年）196頁以下、小泉秀樹「コラボラティブ・プランニング—多様な主体による討議にもとづく都市計画への転換」同上書266頁以下なども参照。

せつつ都市計画を定めていこうというものであり、都市環境の保全・形成に資する制度であるから、広義では「環境と契約」というテーマに入れてよいであろう。以下では、この2つについて、日本の現状と問題点を検討したい。

なお、前述のように、契約の活用は、西欧の先進資本主義諸国に共通に見出されるものであって、現代法一般に通底する特徴の1つである⁽¹⁶⁾。本稿が扱う都市法領域での契約的手法の活用もまた、このような現代法の全体的動向の一環をなしている。本稿では、そのような全体の動向について十分な言及をすることはできないが、本稿のテーマの背景にこのような大きな動向が存在することは、常に念頭に置くつもりである。

II 市民意思尊重型の都市計画

まず、都市計画の内容形成において市民の意思を尊重していこうとする法制度を取り上げる。これには、計画案も含めて策定主体はあくまで公的セクターであるが、そこに市民の意思を反映させていこうとするものと（市民意思反映型の都市計画→1）、市民が都市計画案を作成することを正面から認め、それを尊重しつつ都市計画を策定していこうとするものがある（市民作成型の都市計画→2）。

1 市民意思反映型の都市計画：地区計画制度

市民意思反映型の都市計画としてここで取り上げるのは、地区計画制度である。これは、この種の制度として最も初期に制度化されたものである。また、そのような制度として最も広く活用されており、かつ、今後も最も活用を期待されている制度である。

(1) 地区計画制度の概要

(i) 地区計画制度の創設とその制度概要

都市計画においては、都市施設の計画と用途地域等の土地利用に関する規

(16) 注(1)参照。

制計画を定める。ここで定められる都市施設は、都市全体にかかわる基幹的
道路等であり、用途地域もかなり広い地域を単位として定める。他方で、建
物の建築に関わる規制を定める立法として建築基準法があるが、ここでの規
制は、敷地単位で定められる。伝統的な都市計画には、これらの中間にある
地区レベルで土地利用の詳細なルールを定め、またその地区での小道路等の
都市施設の整備計画を定める制度が存在しなかった。

そこで、そのような需要に応えるために、西ドイツのBプラン制度に着想
を得て、1980年の都市計画法改正によって創設された制度が「地区計画」で
ある。地区計画は、このように、都市計画区域レベルの計画である都市計画
および用途地域と、単体レベルの規制である建築基準法上の規制との中間に
位置づけられる地区レベルの計画である。地区計画制度はまた、当初から、
市民意思の反映を重要な理念とするものとして創設された。

地区計画には、地区整備計画として、①地区施設の配置および規模（これ
は事業法としての性格を持つ）、②建築物等の用途の制限（用途地域等の制限に
加えて、さらに特別の制限が課されることになる）、③建築物の容積率の最高限
度または最低限度、④建築物の建ぺい率の最高限度、⑤建築物の敷地面積ま
たは建築面積の最低限度、⑥壁面の位置の制限、⑦壁面後退区域における工
作物設置の制限、⑧建築物等の高さの最高限度または最低限度、⑨建築物等
の形態または色彩その他の意匠の制限などが定められる（12条の5第7項）。
地区計画内の建築等は届出の対象になり、計画不適合がある場合には、市町
村長の勧告の対象となる（58条の2）。さらに、これらの規制について地区
計画条例が制定されると、それは建築確認の際の準拠法規となり、強制力を
持つてくる。

地区計画制度は、このように独自の利用規制を定めることによって、上
位計画に定める規制に対する適用除外を可能にする。「適用除外」という場
合には、上位計画に対する関係で規制強化をもたらす場合と、規制緩和を
もたらす場合との両方の方向がありうる。地区計画制度は、当初は、もっ
ぱら規制強化型の制度として構想され、実際にそのように運用された。し
かし、その後、規制緩和型の地区計画制度が新設され（たとえば再開発地区

計画)⁽¹⁷⁾、現在では、多種多様なものが存在する。

(ii) 地区計画の種類

地区計画には、都市計画法に基づく地区計画と、それ以外の特別法に基づく地区計画とが存在する。ここでは前者のみ取り上げるが⁽¹⁸⁾、前者も、地区整備計画をどのような考え方で立てるかに応じて、さらにいくつかの種類に分けることができる。その主たるものは、以下の通りである。

(a) 一般型：制度創設時のタイプで、そこでは、当該地区計画の目標、当該区域の整備開発および保全に関する方針、主として街区内の居住者等の利用に供される道路、講演等の地区施設の整備・建築物の整備および土地の利用に関する計画（地区整備計画）を定めるものとされる（12条の5第2項）。法文上明示されているわけではないが、基本的には規制強化型であり、実際、そのように運用されている。

(b) 再開発等促進区（2002年創設）：かつての規制緩和型の地区計画の代表的存在であった再開発地区計画（1988年創設）の後身である。「土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の増進を図る」ことを目的として、「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」（「再開発等促進区」と略称される）を地区計画として定めるものである（12条の5第3項）。その狙いは、まとまった低・未利用地など相当程度の土地の区域を対象に、地区内の公共施設の整備と併せて、建築物の用途、容積率等の制限を緩和して再開発を促進するところにある。

(17) 規制緩和型の地区計画においては、市民意思というよりは、民間の開発主体、開発事業者の意思が反映されることになる。再開発地区計画の事実上の主体と位置づけられているのは「業者」であることを指摘する見上崇洋『地域空間をめぐる住民の利益と法』（有斐閣、2006年）114頁参照。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・曾和俊文編『まちづくり・環境行政の法的課題』（日本評論社、2007年）127頁も参照。

(18) 後者については名称のみ示しておく、密集市街地整備法32条1項による防災街区整備地区計画、地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律31条1項による歴史的風致維持向上地区計画、幹線道路の沿線の整備に関する法律9条1項による沿道地区計画、集落地域整備法5条1項による集落地区計画などがある。都市計画法12条の4第1項2号以下参照。

(c) 誘導容積型：道路等の公共施設の状況に応じた暫定的に低い容積率「暫定容積率」と、その地区の特性に応じた目標とする高い容積率「目標容積率」の2段階の容積率を定め、公共施設の整備に協力すれば目標容積率まで使用可能とすることで、公共施設の整備と土地の有効利用を一体的に誘導していく制度である(12条の6)。具体的には、都市計画道路予定線まで建物をセットバックして計画する場合や、地区計画の内容に適合した一定の条件を満たす計画とした場合に、建築確認申請の前に、建築基準法第68条の4に基づく認定を受けることによって、地区計画で定められた目標容積率の範囲までの建築が可能になる。

(d) 用途別容積型：住宅・非住宅の別による容積率を定め、住宅を含む建築物については容積率の最高限度を緩和することによって、住宅立地を誘導し住宅系の用途配分を実現しようとする制度である(12条の9)。たとえば、住宅を含まない建築物の容積率を400%、住宅が6割以上ある建築物の容積率を500%、すべてが住宅である建築物の容積率を600%と定めるなどである。業務用途への転換などによって人口が減少・空洞化している都心部などを想定して、住宅用途の空間の増加を通じて人口回復を図ることを狙いとしている。

(e) 街並み誘導型：地区整備計画に、道路に関する壁面位置の制限、壁面後退区域の工作物設置の制限、高さの最高限度、容積率の最高限度、建築物敷地面積の最低限度などを定め、かつ、それらに関する地区計画建築条例を制定することによって、前面道路幅員による容積率制限と斜線制限の適用を除外することができるとする制度である(12条の10)。容積率制限と斜線制限の適用除外をボーナスとすることによって、壁面位置と建築物の高さを揃える方向に誘導しようとするのが狙いである⁽¹⁹⁾。

(a) の一般型は規制強化型であるが、それ以外のものは、それぞれ性格は異なるが、基本的には規制緩和型である。

(19) これによって、ビルの形を斜めに切り取ってしまうことで悪名高い斜線制限を撤廃することができる。明石達生「土地利用計画とまちづくり」大西編・前掲注(3)56頁。

(iii) 地区計画の活用状況

全国の2009年時点でのデータ⁽²⁰⁾および東京都の2013年時点でのデータ⁽²¹⁾に基づいて、比較のために筆者が項目を多少まとめて作成した数値を以下に掲げる⁽²²⁾。

【全国の地区計画策定状況】

	地区数	地区面積
地区計画 計	5506	133,652 ha
一般型	4253 (77.3%)	115,768 ha (86.6%)
再開発等促進区	212 (3.9%)	3,109 ha (2.3%)
誘導容積型	81 (1.5%)	3,307 ha (2.5%)
街並み誘導型	56 (1.0%)	1,281 ha (0.9%)
用途別容積	34 (0.6%)	958 ha (0.7%)
市街化調整区域内	416 (7.6%)	4,780 ha (3.6%)
非線引白地内	19 (0.3%)	3,771 ha (2.8%)
その他	省略	

【東京都の地区計画策定状況】

	地区数	地区面積
地区計画 計	774	15,344.1 ha
一般型	588 (76.0%)	10,656.7 ha (69.5%)
再開発等促進区	68 (8.8%)	1,133.6 ha (7.4%)
誘導容積型	57 (7.4%)	2,098.2 ha (13.7%)
街並み誘導型	27 (3.5%)	553.3 ha (3.6%)
用途別容積＋街並み誘導型	24 (3.1%)	560.8 ha (3.7%)
その他	省略	

*なお、東京都における容積適正配分型、高度利用型は設定数ゼロであり、用途別容積のみの設定も3であって、無視しうる程度である。

(20) 国土交通省『第9回都市計画制度小委員会参照資料』<http://www.mlit.go.jp/commom/000131583.pdf>

(21) 東京都都市整備局『東京都における地区計画決定状況』http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/kenchiku/chiku/chiku_5.htm

(22) やや古い数値としては、長谷川貴陽史「建築協定と地区計画」原田純孝編『日本の都市法Ⅱ 諸相と動態』（東京大学出版会、2001年）437頁に、2000年3月時点での数値が紹介されている。それによれば、その時点での全国の地区計画決定件数は、3,032件である。本文の数値は2009年のものであるから、10年弱で約2,500件増加したわけである。地区計画のこの間の顕著な伸長が明らかである。また、長谷

以上のデータから、地区計画活用の実態について、次のような点を指摘することができる。

①地区計画の種類ごとの比較では、一般型がきわめて多いことが明らかである。これは、地区計画が多くの場合には規制強化の意味を持っていることを意味している。もっとも、実際に一般型の地区計画が設定される事情を見ると、(α)市街化調整区域を市街化区域に編入する際に同時に地区計画を決定するような利用が多く、(β)既成市街地で規制を強化するために決定することは少ないと報告されている⁽²³⁾。(α)は、開発業者が分譲のために宅地整備事業を行う際に、住環境保全のために地区計画策定のイニシアティブを取ることである。これに対して、(β)は、既得権益がある場合には、そこにおける規制を強化することすなわち既得権益の縮小が難しいことを示している。

②他方、東京都においては、規制緩和型の再開発等促進区もかなり高い数値になっている。再開発等促進区は、大規模な工場跡地などの低・未利用地を一体的に開発整備して高度利用するために用いられるケースが多い⁽²⁴⁾。また、誘導容積率や(街並み誘導型と組み合わされた)用途別容積率も、東京都においては、全国の数値と比較すると高い数値となっている。誘導容積率は、道路、公園等の都市基盤の整備が不十分のまま宅地の細分化が進み、狭隘な道路や行止り道路も多く存在する地区について、道路空間や広場の確保を目指すために設定される場合が多い。東京都にはこのような地区が少なくない。また、用途別容積率は、住宅を都心部に誘導するために用いられるも

川・同論文の同箇所には、その時点までの各年度の地区計画決定件数のグラフも掲載されており、地区計画決定件数が年度ごとに次第に伸長している傾向を読み取ることができる。

(23) 長谷川貴陽史『都市コミュニティと法』(東京大学出版会, 2005年) 246~247頁。

(24) 旧国鉄の汐留貨物駅跡地の再開発を中心とする汐留地区、臨海副都心再開発を目指す台場地区、有明南地区、有明北地区などがその典型である。もっとも、それだけではなく、再開発等促進区制度は、六本木一丁目西地区、六本木六丁目地区、永田町二丁目地区など、低密度の既成市街地の再開発のためにも利用されている。なお、再開発等促進区を定める東京都の地区計画の一覧は、http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/cproject/intro/list_saikaihatu.html で見ることができる。

のであり、この数値が高いということは、東京都における都心部居住重視政策を窺わせるものである。

これらの規制緩和型の地区計画については、東京都と全国との数値の違いが明らかである。なお、全国の数値には東京都の数値も入っているから、東京都とそれ以外の地方との比較を行えば、この差異はもっと拡大するはずである。規制緩和型の地区計画が、東京都（さらに大阪等の大都市）に相当程度に特化した制度になっていることが窺われる。これを反面から言えば、地方都市における地区計画は、基本的には規制強化型である、ということである。

（iv）地区計画制度の今後

近時の都市計画法改正作業の中では、市町村単位での都市計画の運営の強化が謳われ、地区計画を一般的な制度にするという提言がなされている。この提言は、法制度として実現しているわけではない。しかし、このような法改正が実現しない場合であっても、今後、都市法における地区計画の占める比重は、ますます大きくなることが予想される。

（2）地区計画制度と市民意思の反映

（i）市民意思反映の制度内容

地区計画も都市計画として定められるので、都市計画についての市民参加手続が行われる。具体的には、公聴会の開催（16条1項）と都市計画面案の縦覧とそれに基づく意見書の提出（17条1項、2項）である。しかし、これらについては、都市計画策定主体である自治体等の「応答義務」は定められていず、基本的には市民の意見を「聞き置く」だけの制度である⁽²⁵⁾。

地区計画の場合には、「土地の所有者その他政令で定める利害関係を有する者の意見を求めて作成するものとする」とされている（16条2項）。地区計画においては、都市計画一般についての市民参加よりも、市民意思反映の位置づけが高まっている。実際、地区計画については、策定過程における市民意思反映の必要性が、制度創設当初から強調されていた。

もっとも、法律上は、上記のように、「意見を求めて作成するものとする」

(25) 安本典夫『都市法概説』（法律文化社、2008年）37頁、小泉秀樹「まちづくりと市民参加」大西編・前掲注（3）146頁。

とされているだけであり、何%の同意が必要であるとかの同意要件、またその他の手続等が法律上明示されているわけではない。具体的な手続、要件等は、市町村の条例によって定められる（16条3項参照）⁽²⁶⁾。手続要件で全員一致が要求されているわけではない。したがって、反対者がある程度存在しても地区計画を設定することが可能となり、制度上は、意思決定コストを低く抑えることも可能である。とはいえ、多くの市町村では、8割以上または9割以上など、大多数の事実上の同意を要求していると報告されている⁽²⁷⁾。さらに、事実上100%の同意を取るという全員一致に近い考え方で運用がなされていると報告する文献もある⁽²⁸⁾。

(ii) 地区計画のステークホルダー

上記の「政令で定める利害関係を有する者」として政令で定められる主要な者は、土地に関する対抗要件を備えた地上権者、賃借人、抵当権等の担保権者である（都市計画法施行規則10条の4）。借家人は入っていない。つまり、市民の意見が反映されるといっても、求められているのは地権者の意見であって、それ以外の利害関係人の意向は制度上反映されない仕組みになっている。これは、住民参加の根拠づけとして、地区計画が都市計画一般よりも細かな規制をかけるために、権利を制限される土地所有者等の意見を聞くことが必要とされたことによる。地権者中心主義として批判されることが多い⁽²⁹⁾。

(26) このように、地区計画策定手続の多くを条例に委任している点は、都市計画法における地区計画制度の大きな特徴である。市町村の中には、この「委任規定を独自に解釈して」、市民参加手続を豊富化したものもあることについて、内海麻利『まちづくり条例の実態と理論』（第一法規、2010年）4頁参照。

(27) 8割以上と報告するのは、内海・前掲注（26）52頁、9割以上と報告するのは、長谷川・前掲注（23）233頁である。日本の地区計画は、むしろ建築権の付与を意味するドイツのBプランの策定とは異なり、地区内の土地所有権の行使に制約を加えることになるため、大多数の関係土地所有者の同意を取り付けるという発想になるのである。長谷川・前掲注（22）436頁。

(28) 岩崎浩文『都市環境行政法論——地区集合利益と法システム』（法律文化社、2010年）171頁。

(29) たとえば、小泉・前掲注（25）147頁参照。

これに対して、先に触れた都市計画についての一般的参加制度においては、「住民」（公聴会）とか「住民及び利害関係人」（意見書提出）とされており、参加を求められるステークホルダーの範囲は地区計画よりも広い。都市計画一般については、それが地権者の権利を直接に制限するということないと理解されていることと関係しているのであろう。地区計画における市民参加の前提となるステークホルダーの考え方については、なお検討を要する。

（iii）市民主導による地区計画策定

地区計画は、形の上では自治体が策定主体となるが、都市環境を守る市民運動・住民運動の手段として、文字通り市民主導で作成される場合もある。典型的には、周辺の都市環境とは不調和で景観等を害する高層マンション建設計画があり、そのような計画を阻止するために、市民主導で地区計画を策定するようなケースである。そのような例として著名なのは、大規模マンション建設による景観破壊に対して市民が反対運動を展開し、その手段の1つとして、地区計画策定と地区計画条例によるマンションの高度制限が追求された国立マンション事件である⁽³⁰⁾。また、札幌市の円山地区など、同様の運動が展開された地区は少なくない。

これらの地区計画策定には、問題が生じた後に後出して「ねらい打ち」的に規制を導入するという問題性はある。しかし、そのような問題性にもかかわらず、この制度は、ここでは、既存の都市計画による土地利用コントロールの不十分性を補完して都市環境を保全するために、規制強化型の都市計画として重要な機能を果たしている。

（3）地区計画制度の意義と問題点

以上のような地区計画制度の意義と問題点をここで整理しておきたい。

①後に見る建築計画等の協定制度と異なり、地区計画においては、地権者の全員一致が要求されるわけではない。したがって、多少の反対者が存在してもその設定が可能であるので、ボトムアップ型の都市計画策定が現実に期

(30) この事件についてはきわめて多くの文献がある。ここでは、当事者の手になる石原一子『景観にかける——国立マンション訴訟を闘って』（新評論、2007年）だけを挙げておく。

待しうる制度となっている。しかし、実際には、先にも触れたように、運用において圧倒的多数の同意が要求されることが多く、策定のためのハードルは高い。しかし、他方で、これを緩くすると、今度は市民の意思の反映という点での問題が生じてくる。この辺りのバランスの取り方は、難しいところである。現在多くの地区計画について採られているという8割から9割程度の同意が、バランスという観点からは妥当なレベルと言えようか。

②地区計画のモデルとなったドイツのBプランの場合には、計画がなければ建築可能性がないという考え方を前提としているので（建築不自由の原則）、Bプラン策定が建築可能性を認めることにつながる。このようにして、Bプラン策定への土地所有者等のインセンティブが存在する。これに対して、日本の一般型地区計画は、基本的には建築可能性を制限する規制強化型となるので、土地所有者にとってのインセンティブに乏しい。制度内容は似ていても、前提となる法制度の考え方が異なるのである。

この問題点は、しばしば指摘される。そして、この観点からは、日本においても建築不自由の原則を導入することが、地区計画制度が実効的に機能するための重要な前提となるであろう。しかし、他方で、そのような問題性が存在する割には、策定数も対象面積もそれほど少なくないように思われる。前述のように、実際には、開発事業者が分譲の際に地区計画を策定することが少なくない。これが、地区計画策定数があるレベルに達している理由である。開発事業者主導の地区計画策定が少なくないということは、日本においても、地区計画による良好な住環境の維持が、住宅商品という観点からもプラスの評価を得ることができるということを示している。

③計画の実効性確保の点では、なお理論的・実証的な検討を要するところがある。地区計画にはa)「方針」だけを定めたもの、b)「地区整備計画」まで定めたもの、c)建築条例（建築基準法68条の2）まで定めたものの3種類がある⁽³¹⁾。c段階まで行くと地区計画による規制は、法的拘束力を獲得し、建築確認の際に考慮されるようになる。このようにして、地区計画の実効性

(31) 長谷川・前掲注(23)227頁。

が確保される。しかし、法律上は、そこまで当然に行くわけではなく、a) b)の段階に留まる可能性も残されている。それを否定的に評価すべきか、あるいは、法的効力の点では弱い点があっても、a) b)の段階でもそれなりの意味があり、必ずしも否定的に評価すべきものではないのか。また、そもそも実際の地区計画における実態がどのようになっているのか。これらの点については、今後、さらに検討したい。

2 市民作成型の都市計画：都市計画提案制度等

(1) 都市計画提案制度の概要

(i) 都市計画提案制度の創設とその制度内容

都市計画提案制度は、2002年の都市再生特別措置法（37条～41条）および同年の都市計画法改正（21条の2～21条の5）によって創設された制度である。このように、都市計画提案制度には、2つのものがある。前者は「都市再生事業を行おうとする者」による提案を認め、後者は土地所有者等の地権者およびまちづくり活動を行うNPO等による提案を認める⁽³²⁾。一定の面積を備えた（原則0.5ha以上）一体的な地域について、前者の場合には「都市再生事業を行おうとする者」（事業者）が関係する土地所有者等の3分の2以上の同意を得た上で、後者の場合には土地所有者等が1人または数人共同して、同様に関係する土地所有者等の3分の2以上の同意を得た上で、都市計画決定権者（自治体）に対して、都市計画の決定や変更の提案ができるとする制度である。この提案については、「都市計画の素案」を付すべきものとされている。したがって、文字通り、市民の側からの都市計画の提案を意味する。

提案を受けた自治体は、「速やかに」（都市再生特別措置法38条）あるいは「遅滞なく」（都市計画法21条の3）、「都市計画の決定又は変更をする必要があるかどうかを判断し、当該都市計画の決定又は変更をする必要があると認めるときは、その案を作成しなければならない」ものとされる。都市計画法

(32) 地権者に限定されず、NPOの提案が可能とされていることは、都市計画法上の都市計画提案制度の特徴と言ってよいであろう。

上の都市計画提案制度においては、提案を受けた地方自治体の応答義務はあるものの、期限までは定められていない。これに対して、都市再生特別措置法に基づく都市計画提案については、「計画提案が行われた日から六月以内に、当該計画提案を踏まえた都市計画の決定若しくは変更又は前条第一項の規定による通知をするものとする」(41条)とされており、応答義務が強化されている。

なお、提案される都市計画としては、地区計画の設定・変更や用途地域の変更が考えられる。実際にも、都市計画提案においては、これらの提案が中心になっている。

提案される都市計画に基づく規制内容について規定があるわけではないので、都市計画提案制度には、地区計画と同様に、規制強化型も規制緩和型もありうることになる。一般的に言えば、都市再生特別措置法に基づく提案制度は、開発事業者主導の規制緩和型を想定しているということになる。

(ii) 都市計画提案制度の活用状況

都市計画提案制度の活用状況については、十分に明らかではない。ある文献によれば、2007年3月末の時点で、都市計画審議会への提案手続が行われた事例が80件、そのうち都市計画決定に至った事例(成功事例)が51件と報告されている⁽³³⁾。地区計画と比較すると、圧倒的に少ない数字である。

内容については、上の調査より若干後の時点の数値と推測されるが、成功事例73例のうち、地区計画の規制強化型が36例、地区計画の規制緩和型が15例、用途地域変更型が18例と報告されている⁽³⁴⁾。前述のように、都市計画提案制度には規制強化型も規制緩和型もありうるが、地区計画と同様に、実際の適用においては規制強化型が主流を占めていると評価することができる。

(33) 高畑聡一「都市計画提案制度の運用実態と支援に関する研究」(http://toshisv.sk.tsukuba.ac.jp/thesis/H20_2008/inter/200511006.pdf)。なお、この文献によると、地域別の活用状況については、「札幌市が13件と突出していて横浜市が6件、秋田市、東広島が4件、大分市が3件、他の地域はほとんど1事例であった」とされている。

(34) 田代雅明「都市計画提案制度活用の阻害要因に関する研究」(http://www.socitech.ac.jp/~nakai/paper/m_tashiro.pdf)。

（2）都市計画提案制度と市民意思の反映

（i）市民意思反映の制度内容

都市計画提案制度の下でも、都市計画の決定権者は、引き続き自治体である。事業者や市民は、あくまで提案をするにすぎない。しかし、現実には、「都市計画の素案」まで付した提案がなされるのであるから、提案に基づいて新たな都市計画の策定または既存の都市計画の変更が必要と判断される場合には、新たな都市計画の内容は、この「素案」に大きく規定されることになるはずである。その意味で、この制度は、事業者や市民の主導による都市計画の策定を可能にするものと言ってよい。このような点を踏まえるならば、とりわけ都市計画法上の都市計画提案制度については、「これまで専ら行政が行ってきた都市計画の案の作成を民間に開放するもの」であって、市民の意思を都市計画に反映させるという観点から、画期的な制度と評価することができる⁽³⁵⁾。

地区計画の場合には、運用の実態は別として、法律上の建前は、自治体が責任をもって作成する地区計画の作成プロセスへの市民参加であり、計画案を策定する主体は、あくまで行政である。これに対して、都市計画提案制度においては、たしかに最終的な決定は行政に留保されるが、計画案自体が市民によって作成される。都市計画提案制度における市民の位置は、地区計画とはレベルを異にするものになっている。

（ii）都市計画提案制度における公共性の確保

ところで、都市計画は、単なる私益の表明ではなくて、公共性を体現するものである。そのような都市計画を事業者や市民等の私的主体の主導で策定するわけであるから、都市計画提案制度の下では、『『公共性』の私的管理』⁽³⁶⁾とでも言うべき事態が出現していることになる。したがって、そこで示された計画内容の正当性と正統性をどのように確保するかが重要な課題となる。

(35) 岡田光博「都市計画提案制度の活用手法に関する調査」JICE REPORT7号（2005年）30頁。

(36) 見上・前掲注（17）171頁，

都市計画提案制度が市民主導の下での規制強化型として実現される場合には、その内容的正当性についてもプロセス上の正統性についても、大きな問題はないと言ってよいであろう。規制強化型の計画は、都市環境の保全という現在の政策的に優先されるべき価値に適合しているし、私的利益とは衝突する可能性のある規制強化に対して3分の2以上の関係者の同意があることは、プロセス的な正統性も確保されていると言ってよいからである。しかし、それでも、提案者以外の市民の理解を得ることが望ましい⁽³⁷⁾、最終的な決定権限が行政に留保されていることが、そのような正統性調達の制度的裏打ちになることが望まれる。

開発事業者主導の都市計画提案制度の場合には、問題は小さくない。規制緩和型の内容の正当性は、今後の都市政策の理念に照らすならば、当然には保障されない。また、ここでも同じく3分の2の関係者の同意が必要とされるが、規制緩和が内容であることからすると、その同意の意味は、規制強化型とは異質である。ここでの手続は、あくまで開発事業者が主導することを忘れてはならない。事業者がまずもって追求するのは、私的利益の実現以外の何物でもない⁽³⁸⁾。そこには、公共性の私的篡奪の危険が常につきまとうのである。このような事情を踏まえると、ここでは、公共性を確保するためのさらなる工夫が求められる。たとえば、市町村マスタープランを上位計画として位置づけてそれへの適合性を求めたり、当該区域の地権者ではない「第三者」の手続への参加を求めたりすることが考えられる⁽³⁹⁾。このような工夫は、都市環境の確保という観点からも、重要な課題である。

(37) 内海・前掲注(26)261頁には、都市計画提案制度に関わる文脈においてではないが、東京都町田市におけるまちづくりの合意形成に関する議論において、住民自身がそのような必要性を認識していたことが指摘されている。次のように述べる。「町田市における住民の意見からは、住民提案が制度上の公共的な意思に転換されるにあたっては、一定の要件や手続が必要であること、すなわち、提案を実現していくにあたり、提案者以外の住民の理解が必要であることを住民自らが認識していることが分かる」。

(38) これを強調する文献として、野田・前掲注(17)129頁参照。

(39) これらについて、野田・前掲注(17)133頁以下参照。

(3) 都市計画提案制度の意義と問題点

①都市計画提案制度の意義としては、「行政と民間が同じ目線で都市計画を議論し、地域のまちづくりの土壌を育てる」「民間の知恵と力を活かしたまちづくりの実現性を高める」「これまでの都市計画運用の変革につながる」などの点が指摘されている⁽⁴⁰⁾。これはたしかにそうであろうが、現実には、都市計画提案制度の活用事例は前述のように少なく、このような潜在的可能性を現実のものにするに至っていない。

②都市計画提案制度については、前述のように規制強化型も規制緩和型もありうるが、提案がなされながら都市計画決定に至らなかった事例（頓挫型）を見ると、開発事業者による開発目的の規制緩和型が多い⁽⁴¹⁾。これらは、周辺住民や環境への配慮が不足しているとして、自治体によって却下されることが多いのである。

これに対して、住民主導型の場合には、街並み保全を目的とする規制強化型の地区計画を設定するものや地区計画を変更する都市計画提案が多い。この点については、「都市計画提案制度は市民による規制強化・住環境保全改善型の自主的なまちづくりの取り組みにおいてこそ最も意義ある制度である」との指摘もあり⁽⁴²⁾、都市環境保全の観点から評価される場所である。

しかし、市民にとっては自ら都市計画（地区計画）を提案するのは相当に垣根が高いことも事実であり、NPOの支援や自治体の支援が要請される。とはいえ、自治体の支援については、もともとこの制度が自治体のこの領域における負担の軽減をも狙って作られたものであるだけに、さほど期待しえないという問題がある。この点が、都市計画提案制度のジレンマと言えるであろう。

(40) 財団法人国土技術研究センター『都市計画提案制度の活用手法について』（2004年3月）6頁（http://www.jice.or.jp/sonota/k1/pdf/toshi_01.pdf）、岡田・前掲注（33）30頁。

(41) 田代・前掲注（34）参照。

(42) 二村康成「市民・企業からの都市計画提案によるまちづくりに向けた研究」（<http://www.nui.or.jp/kenkyu/15/pdf/h15-4.pdf>）2頁。

(4) 景観計画提案制度

2004年の景観法は、景観計画に関して、都市計画提案制度と同様の提案制度を設けた（景観法11条以下）。提案の相手方は、景観行政団体である。NPOの提案が可能とされていること、提案の要件として土地所有者等の3分の2の同意が必要とされていることなどは、都市計画提案制度と同じである。計画提案に対する景観行政団体の判断等の手続の考え方も、都市計画提案制度と同じである。

この制度活用の実態等に関しては、十分な資料を得ることができていない。具体的な適用事例として報告されているものとしては、千葉県市原市の戸建分譲地「かずさの杜 ちはら台」のケースがある。事業者と住民が提案した素案をもとに市が景観法に基づく景観計画を策定したというもので、事業主体である2社が、入居済みの全世帯が合意した素案を添えて市原市に対し景観法に基づく景観計画の策定を提案し（2010年12月）、この素案に基づく景観計画案が市の景観審議会の承認等を経て2011年3月1日に市原市の景観計画として策定・告示され、同年4月1日から施行されたというものである。計画素案を添えた景観計画策定の提案が行われ、その素案内容に基づいた景観計画が策定・施行された事例としては全国初とされている⁽⁴³⁾。

地区計画について、前述のように、宅地開発に当たった事業者が主導してその内容を策定し、それが地区計画になるケースが少なくない。上の事例は、地区計画の場合と同様に、景観計画提案制度においても事業者が重要な役割を果たしていることを示している。事業者主導の景観計画提案の試みが普及するかどうかは、景観計画を備えた宅地が市場でどのように評価されるか、つまり、需要者にどのように受け入れられるかにかかっていると言えるであろう。

(43) 積水ハウス株式会社『積水ハウス ニュースレター』（2011年5月11日）（<http://www.sekisuihouse.co.jp/company/data/current/newsobj-1659-datafile.pdf>）参照。

Ⅲ 契約的手法による都市環境の保護

1 市民間の協定制度に基づく環境重視のまちづくり

(1) 前提となる問題状況

従来の都市計画は、市街地の拡張をコントロールするという観点から、市街地周縁部を主たる対象としていた。人口減少社会といっても、その課題がなくなるわけではない。地域によっては、地価の安価な市街地周縁部での濫開発が存続する可能性があるからである。しかし、今後のまちづくりが、主要には、既成市街地を対象にするようになることは、たしかである。従来の法制度は、そのための手法としては、限界があると言わなければならない。

第1に、従来の法制度は、内容的に木目が粗く、市街地のあり方に関する大まかな方向性しか提示することができない。都市基盤整備の方針や土地利用計画を上から設定する場合には、そのようにならざるをえないであろう。きめ細かな形で地域・地区の将来のあり方を構想しようとする、市民の発意によるほうが適格的である。第2に、従来の制度では、規制内容の厳しさに限界がある。土地利用計画等によって私人の権利制限を行うわけであるが、関係者の納得を得られない形で厳しい規制を設けることは、事実上困難だからである。利害関係者の発意による場合には、そのような限界を乗り越えることができる。

Ⅱで見た市民意思を重視した都市計画手法の形成は、そのような限界を乗り越えようとする努力の一例である。これをさらに徹底すると、市民間の合意すなわち協定によってまちづくりをコントロールしていこうという発想が出てくる。

現在存在する協定制度としては、建築協定、緑地協定、景観協定の3つが主要なものである。以下、順次その内容等を見ていく。

(2) 建築協定

(i) 概要

建築協定は、「住宅地としての環境又は商店街としての利便」の維持増進と「土地の環境」改善を目的として、土地所有者等が「区域内における建築物の敷地、位置、構造、用途、形態、意匠又は建築設備に関する基準」について定める協定である（建築基準法69条。以下、この項で「法」とするのは、「建築基準法」を指す）。建築基準法が制定された1950年当初から存在しており、日本の協定制度では最も古い。土地所有者等の合意によって、一定の区域について建築基準法に基づく一般的基準以上の基準を定める規制強化型の制度である⁽⁴⁴⁾。立法関係者は、戦前から存在した慣習的規制を法定したもので日本にオリジナルな制度であると説明しているようであるが、英米の制限的土地利用約款（restrictive covenant）と類似しており、これを範としている可能性もあると指摘されている⁽⁴⁵⁾。

(ii) 制度内容

建築協定を締結できるのは、市町村が建築協定条例を制定している地域である。締結権者は、「土地の所有者及び借地権を有する者」であり、基準は建物の借主の権限に係る場合には、借家人も協定当事者になりうる（法77条）。協定の締結は、土地所有者等の全員の合意が必要である（法70条3項）。土地所有者等の私法上の協定すなわち契約であることからすれば当然のこととも言えるが、この結果、決定コストが膨大になり、建築協定の締結は、現実にはきわめて困難であった。また、締結する場合にも、合意しない所有者の土地を区域から除外することを余儀なくされた（いわゆる「穴抜け区画」問題）⁽⁴⁶⁾。

(44) 建築基準法の基準は最低限の基準であり、これを建築協定によって緩和することは認められていない。

(45) 長谷川・前掲注(22)428頁。中井検裕「郊外住宅地の未来(7)」家とまちなみ58号(2008年)70~71頁も参照。建築協定との対比で、カベナント制度が紹介されている。

(46) 穴抜け区画の居住者は、自らは協定に拘束されることなく、良好な居住環境を享受できることになる。一種のフリーライドである。この結果、地区全体で協定を

この点に関して、1976年の改正によって一人協定も可能になり（法76条の3）、建築協定締結の困難性が相当程度に緩和された。そして、建築協定の認可数は、これを契機にして大きく伸びることになる⁽⁴⁷⁾。

建築協定で定めるのは、前記のように、「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」である（法69条、70条1項）。この他、協定の有効期間、協定違反があった場合の措置も定められる（法70条1項）。

以上を定めた建築協定書は、特定行政庁（市町村長など）の認可手続に服する（法70条以下）。これは、建築協定書の特定行政庁への提出、特定行政庁による申請の事実の公告、関係人への縦覧、関係人からの意見聴取、特定行政庁による基準適合性の判断などの過程を経る。特定行政庁は、申請が法令の基準に適合している場合には、これを認可しなければならない。認可がなされると、特定行政庁による公告が行われる（法73条2項）。

建築協定は、公告がなされると、その後に土地所有者になった者に対してはその効力を及ぼす（法75条）。第三者効が認められるわけである⁽⁴⁸⁾。これが、通常の契約を超えた効力である。

建築協定には、第三者効以外にも、契約として見た場合の特別の性格が認められる。少なくとも、双務契約に見られるような対価的構造は、ここには存在しない。建築協定は、むしろ、共同の利益実現を目的として相互的に義務を負う相互拘束型の組織形成契約と捉えるべきであろう⁽⁴⁹⁾。

建築協定は、第三者効という特別の効力が認められるとはいえ、一般には、私法上の契約と見られている。したがって、違反があった場合は是正

遵守するインセンティブが失われてしまうという問題点が指摘されている。長谷川・前掲注（22）430頁。

(47) 長谷川・前掲注（22）430頁に、1999年までの認可件数について、年次毎のグラフが掲載されている。それを参照すると、本文の傾向が明瞭である。

(48) ただし、そのような効力を持つにもかかわらず、建築協定の存在は、登記によって公示されない。取引安全の観点から問題視されるところである。

(49) 長谷川・前掲注（23）54頁も参照。そこでは、建築協定は、ウェーバーの「身分契約」、オーリウの「制度」、セルズニックの「団体・社団」に近いと評価され、「団体的・関係設定的な側面」を持つと把握されている。

は、最終的には民事訴訟によって確保されることになる。また、そもそも違反があるかどうかを、建築協定の運用に当たる組織（たとえば運用委員会）が継続的に監視することが必要となる。しかし、建築協定違反の建築計画を事前に把握することは、容易なことではない⁽⁵⁰⁾。

他方で、建築主事は、建築協定違反を理由として建築確認を拒否することができない。建築協定と行政上の違反是正措置とが連動していないわけである⁽⁵¹⁾。もっとも、建築協定遵守を促す行政指導は可能であり、実際にそのような行政指導を行っている例もある⁽⁵²⁾。また、協定違反の建徳確認申請があった場合に、それを建築協定の運営委員会に連絡するという行政実務も見られる⁽⁵³⁾。これによって、運営委員会のモニタリング・コストは、大きく減少するであろう。しかし、すべての建築協定について以上のような対応策が実施されているわけではなく、またそれを期待することも現実的ではない。さらに、行政手続法が制定された現段階では、このような方法には限界があるとも指摘されている⁽⁵⁴⁾。行政指導にあまり多くを期待することはできないであろう。

(50) 千葉県我孫子市の布佐平和台第一～第四住宅地区における建築協定は、この問題点への対処策として興味深い。この建築協定については、1989年8月に、行政への建築確認申請書の提出前に、自治会内部で事前審査を行うことを目的とした「自治会建築協定処理細則」が作成され、我孫子市の承認を得た。それ以降、すべての建築行為について、事前に運営委員会が承認し、我孫子市等に建築行為等承認通知書を提出する「事前審査」がなされることになったのである。すまいづくりまちづくりセンター連合会『住民主体のまちづくりガイド——建築協定事例集』（2009年）15頁。これによって運営委員会による建築計画の事前把握が確保されることになる。

(51) このような考え方に対する批判の紹介として、大橋洋一『都市空間制御の法理論』（有斐閣、2008年）122頁参照。なお、注（50）で紹介した千葉県我孫子市布佐平和台第一～第四住宅地区の事例は、法律上は確保されていない建築協定と建築確認との連携を事実上確保する試みでもある。

(52) 阿部泰隆『国土開発と環境保全』（日本評論社、1989年）41頁。また、長谷川・前掲注（22）432頁は、横浜市の行政指導の内容を詳しく伝えている。

(53) 長谷川・前掲注（22）432頁が伝える横浜市の事例である。

(54) 大橋・前掲注（51）122頁。

(iii) 活用の実態

2008年の時点での建築協定認可件数を見ると、都道府県が特定行政庁であるケースが2,131件、政令指定都市が特定行政庁であるケースが672件、合計で2,803件である。都道府県で多いところ（100件を超えるところ）を順に挙げると、大阪府259件、神奈川県221件、茨城県161件、埼玉県156件、千葉県143件、東京都130件、福島県106件、兵庫県103件となっている。政令指定都市については、横浜市166件、神戸市126件が100件超えで、後は、京都市70件、堺市52件が50件超えとなっている⁽⁵⁵⁾。

建築協定がどのような地域において使われているかについては、やや古い数値であるが、1999年時点での認可件数累計についてのデータがある。すなわち、累計3,824件（失効分も含む数値であり、上記の認可件数とは意味が異なる）の内訳は、住宅地が3,587件（93.8%）、商業地が84件（2.2%）、工業地が87件（2.3%）、その他が66件（1.7%）となっている⁽⁵⁶⁾。住宅地が圧倒的に多くの部分を占めていることが明らかである。住宅地の内訳を見ると、新市街地が2,859件（79.7%）、既成市街地が728件（20.3%）であり、新市街地が多く既成市街地ではあまり用いられていないことを指摘することができる。この傾向は、現在でも変わっていないであろう。

既成市街地であまり用いられていない理由は、これまで述べてきたことから明らかであろう。要するに、規制強化を意味する建築協定設定について全員の合意を得ることが難しいということである。これに対して、新市街地の場合には、開発主体が良好な住環境維持を「売り」にするために、一人協定制度を活用して建築協定を設定することで、全員の合意要件を容易にクリアすることができるのである⁽⁵⁷⁾。

(55) すまいづくりまちづくりセンター連合会『住民主体のまちづくりガイド——建築協定事例集』（2009年）5頁。

(56) 長谷川・前掲注（23）71頁による。

(57) 以上について、大橋・前掲注（51）120頁も参照。

(3) 緑地協定

(i) 概要

緑地協定は、1973年の都市緑地保全法（その後、2004年の改正によって「都市緑地法」になった。以下、この項で単に「法」とするのは、この「都市緑地法」を指す）によって創設された制度で、一定区域の土地所有者等の全員の合意で定める「緑地の保全又は緑化に関する協定」である（法45条1項）。建築協定と同様に一人協定も認められる（法54条）⁽⁵⁸⁾。

(ii) 制度内容

緑地協定には、「緑地協定の目的となる土地の区域」、「緑地の保全又は緑化に関する事項」（「保全又は植栽する樹木等の種類」、「樹木等を保全又は植栽する場所」など）、「緑地協定の有効期間」、「緑地協定に違反した場合の措置」を定める（法45条2項）。

緑地協定は、市町村長の認可を受ける必要がある（法45条4項）。その手続は、建築協定の場合とほぼ同様である（法46条～47条）。市町村長の認可、公告を経た緑地協定は、第三者効を認められる（法50条）。これも建築協定と同様である。緑地協定の法的性格に関しては、あまり議論がないようであるが、建築協定と同様に解されることになろう。

(iii) 活用の実態

詳細は把握することができていない。やや古い数値であるが、その実績について、2004年度末で、全国1,788地区、面積の合計で約6,140haと報告されている。協定が締結された具体例としては、千葉県佐倉市の染井野住宅、宮城県頁仙台市の仙台泉区泉パークタウン桂地区などがある⁽⁵⁹⁾。

(58) 都市緑地法の制度内容については、黒川哲志「都市における緑地の保全」芝池義一・見上崇洋・曾和俊文編『まちづくり・環境行政の法的課題』（日本評論社、2007年）319頁以下が有益である。

(59) 以上について、国土交通省『都市におけるみどりの保全・創出施策について』（社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会第2回公園緑地小委員会提出資料。2006年10月30日）参照（http://www.mlit.go.jp/singikai/infra/city_history/city_planning/park_green/h18_2/images/shiryoku4-2.pdf）なお、その後得た2010年3月1日時点の数値によれば、緑地協定締結数は、全国1,883地区で

(iv) 自治体と企業等との間の緑化協定等

市民相互間の合意による緑化の推進ということではないが、工場等の設置を予定する企業に対して、自治体が行政指導によって緑化を要請することがある。そして、その延長線上で、自治体と企業とが緑化協定を締結し、そのようにして工場敷地等における緑化を義務付ける取り組みもなされている。たとえば、「(千葉県)八千代市緑化推進指導要綱」(1995年3月31日)においては、「市長は、工場を有するもの又は工場を設置しようとする者、建築物等の設置者及び開発行為(……)をしようとする者(……)とそれぞれ協議の上別表に定める緑化の基準による緑化に関する協定を締結するものとする」(2条)と定められ、これに基づいて、同市と事業者との間で、「建築物等の敷地の緑化に関する協定書」や「工場緑化に関する協定書」が調印されることになる⁽⁶⁰⁾。同様の試みは、千葉県成田市でも見出される。

このような試みの全体像は、今のところ十分に把握していない。これらの協定は、公的主体である自治体と企業との協定である点で、市民間の協定である「緑地協定」とは基本的な位置づけが異なる。とはいえ、契約的手法を用いた緑化の推進と環境保全の例として、ここで報告しておく価値はあるであろう。自治体が企業に対してこれらの措置を講じようとする場合には、土地利用計画では困難であり、やはり契約的手法を活用する必要があるのである。

(4) 景観協定

(i) 概要

景観協定は、2004年の景観法制定に伴って創設された制度である。建築協定や緑地協定と同様に、一定区域の土地所有者等の全員の合意で定める「良

面積は6,011haとなっている。栗田卓也・堤洋介「都市の公共性と新たな協定制」学習院法務研究5号(2012年)34頁。

(60) これらの協定書においては、「乙(事業者——引用者)は、所有権等を譲渡する場合は、新たに所有者等になる者に対して当該協定が承継されるよう適切な措置を講ずるものとする」(いずれの協定書においても6条)と、承継人に対する効力の確保についての配慮がなされている。当然のことではあるが、その実効性について問題がないわけではない。

好な景観の形成に関する協定」である（景観法81条1項。以下、この項において単に「法」とするのは、「景観法」を指す）。建築協定や緑地協定と同様に、一人協定も認められる（法90条）。

(ii) 制度内容

景観法の景観協定に関する規定は、都市緑地法の緑地協定に関する規定をなぞっている。したがって、両者の制度内容は、もちろん緑地と景観の違いに応じた違いはあるが、その点を除けば基本的に同一である。ところで、緑地協定の制度は、建築協定をモデルにしているから、結局、これら3つの協定制度は、基本的には同一の仕組みを備えていることになる。

まず、規定すべき事項であるが、景観協定は、「景観協定の目的となる土地の区域」、「良好な景観の形成のための事項」（「建築物の形態意匠に関する基準」、「建築物の敷地、位置、規模、構造、用途又は建築設備に関する基準」、「工作物の位置、規模、構造、用途又は形態意匠に関する基準」、「樹林地、草地等の保全又は緑化に関する事項」、「屋外広告物の表示又は屋外広告物を掲出する物件の設置に関する基準」等のうち、必要なもの）、「景観協定の有効期間」、「景観協定に違反した場合の措置」を定めるものとされる（法81条2項）。

この点については、建築協定や緑地協定が定めることができる事項を取り込みつつ、それよりも規制事項が広がっていることに注意する必要がある。とりわけ、工作物に関する事項、屋外広告物に関する事項は、建築協定や緑地協定では規制できない種類の事項である。景観協定は、このようないわば隙間を埋めることによって、良好な景観の阻害に対処しようとしているわけである。

他方、景観協定は、景観行政団体（政令指定都市、中核市、都道府県。法7条）の長の認可を受ける必要がある（法81条4項）。また、認可、公告を経た景観協定は、第三者効を認められる（法86条）。これらの点は、建築協定や緑地協定と同様である。また、手続も、それらと基本的には同様である（法82条以下）。

(iii) 活用の実態

景観協定は、「景観計画区域内の一団の土地」（法81条1項）を対象として

締結されるから、景観協定を締結するためには、景観計画区域に入っていることが必要である。そのような景観協定の受け皿となりうる景観計画を策定した団体数は、2013年1月1日の時点で360団体である。

景観協定認可件数は、同時点で40件である。景観協定が締結されている市町村を列挙すると次のようである⁽⁶¹⁾。

北海道旭川市（1件）、埼玉県さいたま市（1件）、東京都町田市（1件）、静岡県富士市（1件）、兵庫県西宮市（1件）、岩手県平泉町（1件）、千葉県市川市（1件）、山梨県山中湖村（1件）、愛知県みよし市（1件）、福岡県福岡市（1件）、宮城県仙台市（4件）、千葉県浦安市（1件）、長野県千曲市（1件）、滋賀県大津市（1件）、福岡県久留米市（1件）、茨城県つくば市（1件）、東京都杉並区（1件）、長野県高山村（1件）、大阪府茨木市（1件）、佐賀県唐津市（1件）、埼玉県（1件）、東京都府中市（9件）、岐阜県各務原市（3件）、兵庫県姫路市（1件）、大分県由布市（3件）

(iv) 開発事業者による一人協定

個別の景観協定を通覧すると、開発事業者が景観協定を策定することによって（一人協定）、付加価値をつけて宅地分譲を行うケースが多いという印象を受ける。一例として、東京都町田市のケースを見ておくと⁽⁶²⁾、ここでは、小田急不動産が総面積4万4千 m^2 の「リーフィア町田小山ケ丘」を開発・分譲するに際して、景観協定を設定して（一人協定）、住宅の色調や構造を細かく指定している（認可年月日、2012年9月25日。有効期間10年間。なお、対象区域は3万1千 m^2 強）。具体的には、屋根の勾配（1/10以上）、外壁や屋根の色彩基準、階数制限（2階以下）、高さ規制（10メートル以下）、地盤面や区画の形状の変更の制限、塀の制限、アンテナ等の高度制限（7メートル以下）、植栽の維持管理や緑地帯の保全、広告物の設置の制限などである。

なお、この区域内で建築等を行うときは、運営委員会への届出を要求され

(61) 国土交通省の資料による。http://www.mlit.go.jp/toshi/townscape/toshi_townscape_tk_000030.html

(62) 町田市のHP参照。<http://www.city.machida.tokyo.jp/kurashi/sumai/toshikei/keikan/keikankyoutei.html>

る(協定14条)。また、土地所有権の譲渡をする場合には、「本協定の内容を新しい土地の所有者等に継承するものとする」とも定められている(協定12条)。景観協定は、建築協定と同様に、第三者効を認められるが、それをだめ押ししているわけである。もっとも、このようにすることによって、承継人に対する情報提供を確保するという意味もあるであろう⁽⁶³⁾。

さらに別の例を1件だけ挙げておくと、大阪府堺市の最初の景観協定事例となった「スマ・エコタウン晴美台景観協定」がある⁽⁶⁴⁾。ここでは、大和ハウスが開発・分譲主体となっているが、色彩規制も含めたきわめて詳細な景観協定が策定されている⁽⁶⁵⁾。その結果、この事業は、2013年都市住宅学会賞・業績賞を受賞することになった。

以上のような事業者による景観協定の策定には、もちろん宅地商品の品質確保という開発事業者の思惑に基づく部分もあるであろう。しかし、同時に、自治体の積極的政策を受けて策定に踏み切るという事情もあるようである。このような点で先進的なのは、東京都府中市である。同市は、大規模な宅地開発の際に開発事業者に分譲に際して景観協定を設定するように働きかけているという。先に示したように、府中市の景観協定数は9件と、全国でも最高水準になっているが⁽⁶⁶⁾、その背景には、このような積極的な政策が存在すると見て大過はないであろう。

(5) 協定制度の意義と問題点

以上のように、近年では、多様な協定制度が都市環境の維持・形成のため

(63) 景観計画が登記によって公示されないのは、建築協定と同様である。新所有者への承継を確保するということは、情報提供の意味では、登記の不十分性を補う意味を持ちうるわけである。

(64) なお、堺市は、前出の景観協定締結市町村の一覧には入っていない。おそらく、2013年1月より後に認可されたのであろう。

(65) <http://www.city.sakai.lg.jp/shisei/toshi/toshikeikan/keikankyotei.files/keikankyoteisho.pdf> 参照。

(66) なお、府中市のHPを見ると、その後の1年間で景観協定認可数は顕著に伸びており、現時点(2014年1月)では18件になっているようである。断トツでの日本最高水準である。<http://www.city.fuchu.tokyo.jp/kurashi/machi/machidukuri/keikankyotei/index.html>。

に活用されるようになってきている。それは、市民の自発性に依拠しつつ環境に配慮したまちづくりを目指す上で、積極的に評価すべきものである。しかし、現在の制度には、その積極的活用という観点からは、さまざまな問題点が内在していることを否定することができない。それらは、大きくは次の諸点にまとめることができる。主として建築協定について指摘される問題点であるが、他の協定制度についても同じように妥当するであろう。

（i）締結に際しての全員合意原則

協定制度は、基本的には私法上の契約と位置づけられているので、その締結のためには、全員の合意が必要である。したがって、当然に決定コストが大きなものになるし、区域が大きくなる場合には、締結を断念するか、あるいは反対者の土地を除外して虫食い状での設定を余儀なくされることになる。これに対する対応策として一人協定制度が導入され、建築協定を始めとして大きな成果を挙げているが、既成市街地については、その利用は不可能である。これが、既成市街地において協定制度の利用がふるわない大きな理由となっている。

そのような問題点を踏まえると、当然に、協定制度において全員合意原則を緩和するという発想が浮上する。たとえば、土地区画整理組合（土地区画整理法18条）や市街地再開発組合（都市再開発法14条）の設立における要件を参照して、土地所有者等の3分の2の同意で足りるようにしてはどうかという考え方が提示されている⁽⁶⁷⁾。また、前述のように、都市計画提案制度における同意要件が3分の2であることも、参照に値するであろう。ただし、これらの制度の法的効果は、建築協定等よりも弱いものであることには注意が必要である⁽⁶⁸⁾。他方で、区分所有建物の建替え決議においては5分の4の特

(67) 荒秀『建築基準法論（I）』（ぎょうせい、1976年）197頁、大橋・前掲注（51）126頁など参照。

(68) 協定についても、法的効果を弱くすることによって全員合意要件を緩和するという方向はありうる。そのような方向ですでに制度化されたものとして、都市再生特別措置法の2011年改正によって創設された「都市利便増進協定」制度がある。この制度では、「土地所有者等の相当部分が都市利便増進協定に参加していること」しか要求されない（法72条の4第1項1号）。反面、この協定が締結されることに

別多数決が要求されている（建物区分所有法62条1項）。これも参照に値するが、建替え決議は、きわめて強い所有権制限を意味する。それだけに、この反面として、少数権利者に売渡請求権という権利が付与されている（法63条）ことにも注意が必要である。

このように全員合意原則を緩和する場合に当然に問題になるのは、協定設定に反対する少数権利者の権利保護の必要性をどのように考えるかである。区分所有建物の建替えの場合には、建替計画に賛同しない少数権利者に、区分所有権等の売渡請求権が付与されている（同法63条）。都市計画事業予定地内の土地所有者には、一定の要件充足を前提として、当該土地の買取請求の制度が存在する（都市計画法56条）。協定設定の場合の土地所有権に対する負担の程度とこれらの制度の場合のそれとを比較検討しながら、少数権利者の権利保護制度をどのように考えるべきかを検討する必要がある。

建築協定における土地所有権制限は、上記のようなケースにおける所有権制限と比較して、異質だとの評価も可能である⁽⁶⁹⁾。実際、上記のケースと比較すると、建築協定の場合には、基本的には利用にかかわる制限であること、協定区域内にある他の土地に対する負の外部性を防止する性格の制限であること、生活環境という観点からは土地所有権行使の制限について積極的な評価が可能であること、当該土地の市場価値すなわち地価という観点からも制限が当然にマイナスをもたらすとは言えず逆の可能性もあること、などの特徴を指摘することができる。これらの点を強調するならば、全員合意原則を緩和しても、協定設定に反対する少数権利者に対して、特に権利保護の措置を講じる必要性はなくなる。しかし、それでも、特別多数決は必要であろうし、特別多数決における同意要件をどのように考えるかも重要な課題である。しかし、この点にかかわる具体的検討は、他日

よる法的効果は強くない。重要な効果は、専門機関からの支援等が得られるものとされること程度である（法72条の7）。所有権規制に結びつくような効果は存在せず、さらに第三者効も否定されている。なお、この制度については、栗田・堤・前掲注（59）9頁以下が参考になる。

(69) 大橋・前掲注（51）127～130頁に、異質性を強調した検討がある。

に譲らざるをえない。

（ii）更新における全員合意原則

建築協定を始めとする協定はすべて、有効期間を定めている（10年が多い）。期間満了後は、もちろん更新は可能であるが、その際にも全員の合意を求めるとというのが、現行制度の考え方である。当初一人協定の形で協定が成立していても、更新の際には、全員の合意が求められるのである。これが更新についての障害になる可能性があることは、容易に看取することができる。

したがって、ここでも全員合意原則の緩和が問題になる。（i）での検討を踏まえつつ、ここではさらに、当初の設定の場合に比して、更新の場合には要件緩和の可能性と必要性が大きいのではないかが問題となる⁽⁷⁰⁾。いまだ十分な検討がなされていない論点であるが、今後の検討の深化が期待される。

更新については、地区計画に移行することも1つの対処の可能性である。また、その際に、都市計画提案制度の活用も考えられるであろう。実際に、建築協定から地区計画に移行する例は、少なくないようである。これをどの程度スムーズに行えるかが、実際には重要な課題となろう。

（iii）行政との連携の可能性

どの種類の協定においても、住民が組織する「運営委員会」等の設置が定められている。そして、協定違反行為がある場合には、まずもってこの運営委員会等の住民組織が違反行為の是正に動くことになる。最終的には民事訴訟による解決ということになるが、訴訟まで行かなくても、この活動の中で是正が図られることが少なくない。協定制度においては、住民の継続的なまちづくりへの関与が制度に組み込まれている。これは、地区計画と比較した場合の協定制度のメリットと言ってよい⁽⁷¹⁾。

しかし、これは、反面では住民の負担がそれだけ重いということを意味している。それはまた、建築協定制度には、住民がこのような活動を十分に展

(70) 大橋・前掲注(51)124頁参照。

(71) 中井・前掲注(45)72頁。

開しえない場合には、協定の実効性が確保されないというリスクが内包されていることを意味している。

このような観点からすると、協定制度の実効性確保のためには、住民の活動を行政が支援することが望ましい。運営委員会活動にノウハウを提供するなどして、事実上の支援を行うことはもちろん可能である。また、そのように事実上の支援を超えて、連携を法律上定めることも考えられる。まず構想しうるのは、先にも触れたが、建築確認の際に協定違反の事実を考慮するなどして、協定による土地利用の規律を公法上の制度とリンクさせることである。これは、協定による私的規律を「公的」なものへと「格上げ」という大改正を意味するようにも見える。しかし、もともと、「公的」なものと言っても、建築基準法に基づく建築規制には、建築物の安全確保というパターンリズムに基づく私人の利益への配慮が見出されるし、また、土地所有者相互間の利害調整という側面があることを否定することはできない。そうであれば、協定に基づく規律の考慮は、建築確認の際の考慮事由をいわば横に拡大するものにすぎず、理論的には従来の考え方を根本的に変えるという性格の改革ではないと考えるべきである。

2 公的主体と所有者との管理協定制度に基づく 環境保護不動産の管理の確保

(1) 前提となる問題状況

都市環境の維持保全のために、都市環境にとって重要な意義を持つ土地や建物（本稿では、「環境保護不動産」と呼んでいる）の所有者にかなり重い管理義務が課されることがある。たとえば、景観法に基づく「景観重要建造物の指定」（法19条）があると、現状変更が厳しく規制される（法22条～23条）ほか、その所有者には「その良好な景観が損なわれないよう適切に管理」する義務が課される（法25条～26条）。景観重要樹木の指定についても同様である（法28条以下）。

ところで、所有者の事情によってはこの管理義務の履行が困難になる場合がありうる。所有者が高齢であること、管理の負担が大きいことなどであ

る⁽⁷²⁾。そのような場合に、公的主体が所有者に代わって管理を行うことを可能にする制度が、管理協定の制度である。これによって、土地所有者の環境保護不動産管理の負担が軽減されることになる。この制度は、景観保全のためだけでなく、緑地保全についても設けられている。以下、この2つの制度について若干の点を述べることにする。

(2) 景観管理協定

(i) 景観協定との制度内容の共通性

景観重要建造物と景観重要樹木について、その所有者の管理負担を軽減するために、景観管理協定制度が認められている。その制度内容は、基本的に景観協定と同一である。

まず、環境的協定の主体は、景観重要建造物等の所有者と景観行政団体または景観整備機構である（法36条1項柱書）。景観管理協定には、「管理協定の目的となる景観重要建造物又は景観重要樹木」、「協定建造物又は協定樹木の管理の方法に関する事項」、「管理協定の有効期間」、「管理協定に違反した場合の措置」が定められる（法36条1項1号～4号）。これらの内容を定めた景観管理協定を締結するに際しては、公告、縦覧等の手続を経て協定の認可が行われ、その旨の公告がなされる（法37条～39条）。これらの手続は、景観協定と同じである。そして、公告がなされると、景観管理協定には第三者効が認められる（法41条）。これも、景観協定と同じである。

このように、景観管理協定は、景観協定をなぞる形で制度化されているのである。

(ii) 景観協定との異質性

しかし、景観協定と景観管理協定とは、制度の趣旨はまったく異なる。そして、協定すなわち契約の性格もまったく異なる。景観協定が多数の土地所有者等の合意からなる組織形成契約であるのに対して、景観管理協定は、協定建造物等の所有者と管理主体となるべき者との間の二当事者間契約なのである。このような差異から、その制度内容の異質性が生じてくる。

(72) 国土交通省都市・地域整備局都市計画課監修『逐条解説景観法』（ぎょうせい、2004年）89頁に挙げられている事情である。

まず、対価をどのように考えるべきか。この問題は、景観協定では問題とならないが、景観管理協定では問題となりうる。景観権利協定は、利用権設定ではなくて、当該不動産の所有者から自治体に対する管理委託の性質を持つから、通常であれば、管理委託料の支払いが問題となるはずである。しかし、景観管理協定は、もともとは景観重要建造物等への指定とそれに伴う不動産所有者の負担過剰にどのように対処するかという問題から始まっている。そのような点を考慮すると、管理委託料の支払いということにはならず、この点では無償ということになる。それどころか、さらに、管理費用についても、管理受託者が負担することになる。もともと、景観管理協定は、管理費用を管理受託者に負担させることを狙いとする制度とも言えるのであって、この観点からすれば、管理費用を受託者が負担するのは、当然のことである⁽⁷³⁾。

次に、第三者効の法理論的根拠が問題となる。景観協定の場合には、組織型契約の第三者効ということになる。組織が形成されているのであれば、第三者効が認められることの理論的正当化は、それほど困難ではない。これに対して、景観管理協定の場合には、管理委託契約の第三者効ということになる。これは、端的に言えば、管理受託者の地位に第三者対抗力が認められるということである。もちろん、公告を前提とするが、特に第三者対抗要件が定められているわけではない。第三者対抗要件なしに契約の第三者効を認めるという考え方は、他に類例がないと言ってよい。環境保護不動産管理の必要性という政策的考慮が、そのような扱いの正当性を基礎づけることになる⁽⁷⁴⁾。

(iii) 活用の実態

まず、景観重要建造物および景観重要樹木の指定状況を以下に示しておく(2013年1月1日現在)⁽⁷⁵⁾。

(73) もっとも、後述のように、景観管理協定の実例はまだないようなので、この点の実態がどうなっているのかは、いまだ確認することができていない。

(74) 坂和章平『Q&Aわかりやすい景観法の解説』(新日本法規, 2004年) 164頁も、基本的に同旨を説く。

(75) 国土交通省「景観重要建造物・樹木の指定状況」(http://www.mlit.go.jp/toshi/townscape/toshi_townscape_tk_000028.html) 参照。

【景観重要建造物：288件】

・北海道札幌市	： 2件	・神奈川県相模原市	： 1件	・滋賀県近江八幡市	： 3件
・北海道黒松内町	： 6件	・神奈川県鎌倉市	： 1件	・京都府京都市	： 61件
・北海道東川町	： 2件	・神奈川県逗子市	： 1件	・大阪府箕面市	： 1件
・青森県弘前市	： 6件	・神奈川県大磯町	： 2件	・兵庫県伊丹市	： 2件
・青森県八戸市	： 6件	・長野県長野市	： 7件	・和歌山県高野町	： 1件
・岩手県盛岡市	： 1件	・長野県佐久市	： 1件	・岡山県岡山市	： 1件
・山形県	： 1件	・石川県金沢市	： 1件	・山口県宇部市	： 1件
・山形県米沢市	： 2件	・岐阜県岐阜市	： 11件	・山口県萩市	： 6件
・山形県大江町	： 2件	・岐阜県中津川市	： 2件	・高知県梼原町	： 16件
・福島県白河市	： 2件	・岐阜県各務原市	： 15件	・高知県津野町	： 7件
・茨城県土浦市	： 3件	・静岡県静岡市	： 6件	・高知県四万十町	： 9件
・群馬県高崎市	： 6件	・愛知県名古屋市	： 5件	・福岡県太宰府市	： 1件
・埼玉県	： 1件	・愛知県瀬戸市	： 10件	・佐賀県唐津市	： 3件
・埼玉県さいたま市	： 2件	・三重県松阪市	： 1件	・長崎県長崎市	： 8件
・千葉県船橋市	： 1件	・三重県鈴鹿市	： 1件	・熊本県熊本市	： 5件
・東京都江東区	： 4件	・滋賀県大津市	： 7件	・宮崎県宮崎市	： 5件
・東京都板橋区	： 2件	・滋賀県彦根市	： 18件	・鹿児島県鹿児島市	： 3件
・東京都江戸川区	： 3件	・滋賀県長浜市	： 13件		

【景観重要樹木：489件】

・山形県米沢市	： 1件	・神奈川県横須賀市	： 164件	・滋賀県彦根市	： 33件
・山形県大江町	： 3件	・神奈川県平塚市	： 50件	・京都府長岡京市	： 101件
・茨城県土浦市	： 1件	・神奈川県茅ヶ崎市	： 4件	・奈良県橿原市	： 1件
・埼玉県さいたま市	： 3件	・長野県佐久市	： 2件	・島根県松江市	： 1件
・埼玉県戸田市	： 4件	・長野県高山村	： 7件	・高知県梼原町	： 1件
・千葉県我孫子市	： 6件	・石川県金沢市	： 3件	・高知県津野町	： 5件
・東京都新宿区	： 3件	・岐阜県可児市	： 1件	・高知県四万十町	： 5件
・東京都板橋区	： 1件	・静岡県浜松市	： 1件	・熊本県天草市	： 4件
・東京都江戸川区	： 3件	・静岡県三島市	： 1件	・宮崎県宮崎市	： 3件
・神奈川県横浜市	： 65件	・静岡県富士市	： 3件	・鹿児島県鹿児島市	： 5件
・神奈川県相模原市	： 1件	・三重県鈴鹿市	： 1件	・鹿児島県薩摩川内市	： 2件

これらの景観重要建造物および景観重要樹木について、景観管理協定の締結がありうるわけであるが、その実例については、いまだ見出すことができていない。おそらく、いまだ締結例がないのであろう。

(3) 緑地管理協定

(i) 制度趣旨

緑地保全のために緑地保全地域（都市緑地法5条以下。以下、この項で「法」とするのは、「都市緑地法」を指す）または特別緑地保全地区（法12条以下）が指定されると、その区域内の土地所有者は、土地所有権の行使に関して強い制限を受けることになる。緑地保全地域については、建築等の行為に関して都道府県知事等に対する届出義務が課され、届出を受けた都道府県知事等は、「当該緑地の保全のために必要があると認めるときは、その必要な限度において、緑地保全計画で定める基準に従い、当該行為を禁止し、若しくは制限し、又は必要な措置をとるべき旨を命ずることができる」とされる（法8条1項、2項）。違反の場合には、原状回復が命じられることがある（法9条）。さらに、特別緑地保全地区については、建築等の行為は、都道府県知事等の許可を受けることが求められる（法14条）。緑地の現状凍結的な保全を目指す制度であり、緑地保全地域よりも一段階強い規制が定められている。この制度についても、違反の場合には原状回復措置が命じられる可能性がある（法15条）。

このように重い負担が課されることへの救済措置として、損失補償（法10条、16条）や土地の買入れ制度（法17条。これは、特別緑地保全地区についてだけ適用される）が定められている。そして、これらとともに、緑地管理協定制度が設けられているわけである。すなわち、地方公共団体または緑地管理機構⁽⁷⁶⁾は、「緑地保全地域又は特別緑地保全地区内の緑地の保全のため必要があると認めるときは」、その土地所有者と管理協定を締結して、「当該土地の区域内の緑地の管理を行うことができる」（法24条1項柱書）。これによって、土地所有者の管理の負担が軽減されることになるわけである。

(76) 緑地管理機構（法68条）は、公益法人やNPO法人からの申請に基づいて、都道府県知事が指定する。これらの団体が積極的に都市緑地の保全に取り組むことをサポートすることを目指す制度である。2013年3月31日の時点で、（東京都）せたがやトラストまちづくり、東京都公園協会、名古屋市みどりの協会、（東京都）練馬みどりの機構、神奈川県公園協会の5団体が指定を受けていた。さらにその後、（大阪府）泉佐野市公園緑化協会が指定を受けたようである。

(ii) 制度内容

緑地管理協定に定める内容（法24条1項1号～5号）、手続（法25条以下）、認可・公告された協定の効力（法29条）などは、景観管理協定と同様である。対価の考え方等が問題になる点も同様であるが、緑地管理協定については、1件だが実例を見出すことができたので、この点の具体的あり方が分かる。

(iii) 活用の実態

この制度の最初の適用例として、千葉県松戸市栗山特別緑地保全地区における緑地管理協定締結が報告されている⁽⁷⁷⁾。

千葉県松戸市の栗山地区において、2008年に2.0haについて特別緑地保全地区の計画決定がなされた。そのうち0.8haについて、松戸市と土地所有者との間で、緑地管理協定が締結されたのである（2009年10月1日）。その後さらに、2010年6月1日に0.26ha、2011年4月1日に0.15ha、計1.21haについて管理協定が締結された。

関係する土地所有者は6名であるが、いずれも高齢化が進んでおり、管理の負担に耐えられないことがその背景にある。協定の期間は20年、松戸市が、その期間中、当該土地の管理責任を負うが、管理の内容は、具体的には、「松戸市が行う緑地の管理は、枯れた木材の伐採、倒木の除去、樹木の枝打ちその他緑地を良好な状態に回復させ、維持するために最小限必要なこと」とされた。その費用は、年間約250万円と推計される。これを松戸市が負担することによって、土地所有者の負担軽減が図られるわけである。土地所有者はさらに、相続税については、特別緑地保全地区の指定に伴って8割の評価減を受けることができるほか、20年以上の管理協定締結によって2割の残額についてさらに2割の評価減を受けることができ、トータルで84%の評価減となる。このような優遇措置を受ける反面で、土地所有者は、土地の形質の変更や木材の伐採など「緑地の保全に影響を及ぼす恐れのある行為」を止される。

(77) その経緯等に関しては、松戸市都市整備本部「松戸市栗山特別緑地保全地区緑地管理協定締結に到る経緯」（2009年）(<http://www.posa.or.jp/sub/pdf/20091007001.pdf>) 参照。

要するに、土地所有者による管理委託費用支払いはなく、さらに管理費用は自治体負担とされているわけである。このような松戸市栗山地区における緑地管理協定の内容に関する考え方は、合理的なものであり、他の緑地管理協定も、おそらく同様の考え方を採用することになるであろう。もっとも、その後の緑地管理協定の具体例は、報告されていないようである。

(4) 管理協定制度の意義と問題点

環境保全の要請に基づく強い土地所有権制限は、当然に土地所有者の負担を増加させる。それを軽減する可能性を認めることは、土地所有者の利益擁護という観点から好ましいだけでなく、それによって環境保全の方策をも講じやすくなるであろうという点でもメリットがある。さらに、管理を公的主体に移すことも、環境保全にとって積極的意味を持っている。

この制度は、環境保全に必要な不可欠の土地や建造物を公的主体が取得するところまでは行かないが、実質それに近い効果を発揮する。その意味で部分的公的取得と特徴づけることもできる。部分的であることは、公的主体の過剰な財産負担を避けるという点でも、私的セクターに土地所有権を残しておくことによって公的取得に伴う軋轢を避けるという点でも、メリットがあると言ってよいであろう。

このように、管理協定制度には大きなメリットがあると考えられるが、現実にはほとんど実例を見ない。その大きな要因は、自治体やこの領域で権限を持っている公的主体にとって、この制度を用いるインセンティブが大きいところにあると思われる。実際、公的主体にとっては、この制度を用いることは、環境保全の充実という意味ではプラスであるにせよ、財政負担を含めた少くない負担を引き受けることになる。自らこの制度の利用を土地所有者に提案するインセンティブは、大きくないと言わなければならない。

そうであれば、制度設計において、①土地所有者のイニシアティブで管理協定を締結する可能性を開くか、②国から財政支援等を付与するか、などの工夫が必要になるろう。

(5) その他の動向

以上に紹介してきた制度以外にも、近時、市町村と私的主体との間で都市

環境を維持するために契約的手法を活用するという動向が見出される。ここでは、それらの中から、市民緑地契約と空き地問題、空き家問題への対応の2つを取り上げて、簡単に問題状況を眺めておく。

（i）市民緑地契約

都市緑地法上の制度である。同法については、先に緑地協定と緑地管理協定に関して触れた。緑地管理協定は、緑地保全地域や特別緑地保全地区内で強い規制を受ける土地所有者の負担軽減を狙いとするものであった。ところで、そのような地域・区域に編入されていない緑地であっても、その所有者が管理に困難を感じており、他方で、良好な都市環境形成の観点からその保全等が望ましい緑地等がありうる。そのような場合に、自治体または緑地管理機構が、土地所有者の申し出に基づいて契約を締結し、その管理を行うとともに、それを市民に開放するという仕組みである。

土地所有者からすれば、管理負担の軽減というメリットがあり、さらに、固定資産税や相続税に関する減税措置を受けることができる。自治体側からしても、独自に公園を整備するよりは安上がりであるという点を、一応、メリットとして指摘しうる。しかし、それでも一定の財政負担はかかるので、自治体がどれだけこの契約にインセンティブを感じるかという問題は残っている。これは、緑地管理協定について指摘した問題点と同様である。

（ii）空き地問題、空き家問題への対応

近時、人口減少社会への移行に伴って、既成市街地であると市街地周縁部であることを問わず、空き地問題と空き家問題とが深刻化している。これを放置することは、都市環境の視点からも好ましくない。負の外部性が発生するからである。そこで、空き地と空き家を都市政策の観点から有効利用することが課題となる。ただし、他方で、人口減少に伴う都市縮退の観点からは、空き地・空き家をすべて有効活用するということには必ずしもならない。そこには、一定の選択の契機が入らざるをえないであろう。

この問題にどのように対処するかは、都市法領域における今後の最重要課題の1つであって、本格的検討のためには、十分な準備と紙幅が必要である。ここでは、契約的手法との関連を意識して、次の2点を簡単に指摘する

に止めたい。

第1に、空き家問題については、空き家バンクの活動が広範に展開している。空き家バンクとは、自治体が地元住民から住宅の空き室・空き家に関する情報提供等を受け、移住・交流者向けの物件を収集・蓄積し、ウェブサイト等で、それらの物件情報を公開するというものである。ここでは、自治体は、直接の契約当事者になるわけではなく、事実上の媒介の役割を果たすにすぎない。

しかし、第2に、都市計画法改正への議論の中では、さらに積極的に、自治体が契約当事者となる形の対応策が提示されている。つまり、「確定的固定的利用だけでなく、現実的で暫定的な利用も視野に入れる観点から、未利用地・遊休地の所有者と、市民農園やガーデニング等の場を求める市民との間を仲介し、暫定的な緑地として整備（具体例として、市が未利用地を借地し、市民に貸し付け、暫定的な緑地として活用）」するという方向が提示されているのである⁽⁷⁸⁾。このような方向が、実際に制度化されるかどうかははまだ不透明であるが、新しい契約的手法活用の場がここに見出されることに注目しておきたい。

IV おわりに

以上、環境と契約という観点から、都市法において関連する制度を鳥瞰してきた。本稿は、テーマに接近するための最初の素描にすぎない。本稿で行った作業の意味は、ともあれ問題の有り様を探索するところにあった。

本稿での作業の結果、都市法の領域においても、いまだ端緒的なものとはいえ、契約的手法活用の動向が存在することが明らかになったと言えるであろう。それは、現代において、他の多様な領域にも見出される「契約化」動向の一環と位置づけることができる。それが示すのは、大きく言えば、政府を始めとする公的主体と、私的アクターとの関係の変容であ

(78) 国土交通省都市計画課『都市計画制度小委員会関係資料』（2011年2月）資料4-4・10頁。

る。そこでは、公的主体が果たしていた役割について私的アクターが取って代わる動きが観察され、公的主体と私的アクターとの縦の関係から、私的アクター相互の水平的関係への移行が観察された。契約は、まさにそのような関係を媒介するのに適した手法として活用されるわけである。

しかし、そこで活用を期待される「契約」は、伝統的・古典的な契約とは異なる性格を提示するようになることにも注意が必要である。その典型的な現れは、建築協定を始めとする協定制度における全員合意原則緩和の要請であった。契約の古典的あり方からすれば、その内容についての合意がない当事者にその効力を及ぼすことなど、およそ考えられない。しかし、一定の面的拡がりを持った区域における土地利用調整という協定制度が果たすべき役割からすると、その実効性の確保のためには、契約内容に合意しない当事者の巻き込みが要請されるのである。協定の第三者効の承認とも合わせて、ここには、契約によって形成される関係を一種の「制度」として構成するという方向が見出される。

もう1点指摘すると、契約による規律と公的規制との連携を図ることへの要請が存在した。建築協定による利用の規律と建築確認との連携がその典型例である。これが実現したとしても、建築確認の論理からすると伝統的扱いを抜本的に変えるものではないと見るべきことは、すでに指摘した通りである。契約の論理からしても、この扱いは、契約の効力のあり方を根本的に変えるものではない。しかし、契約違反の場合の契約のエンフォースメントを担ってきたのは、伝統的には司法である。ところが、契約と公的規制との連携が実現すると、そこでは、契約のエンフォースメントが行政によって担われることになる。契約のエンフォースメントの多元化・多様化であり、ここには、やはり新しい法現象を見出すことができる。

都市法領域における契約化の実践の問題点とそれへの対応策を深めるとともに、以上のような契約化の理論的含意を深めること⁽⁷⁹⁾、これらが今後の課題である。

(79) その際には、内田貴『制度的契約論——民営化と契約』（羽鳥書店、2010年）が多くの示唆を与えてくれることになる。