

## 「管理型」都市計画の行為と手法 —ミクロ管理の担い手に着目して—

駒澤大学 法学部 教授 内海 麻利  
うちうみ まり

### まえがき

本稿は、土地総合研究所「縮退の時代における都市計画制度に関する研究会」（2016-2017年度）にて議論した内容の一部を紹介するものである。本稿の執筆にあたり、本研究会において、筆者に与えられた課題は、第1に、人口減少社会に要請される都市計画にかかわる管理行為を、都市計画の特質と社会経済情勢の変化に伴う現状の地域の実態を踏まえて確認すること、第2に、その実態から「管理型」都市計画に求められる「行為」と「手法」を示すこと、第3に、その「手法」を具体的に検討することである。

本稿では、まず、都市計画の特質と社会経済情勢に照らして第1と第2の課題について考察する（1.）。次に、地域の管理行為が地方公共団体以外の主体に期待がよせられるなかで、第3の課題に関し、管理の担い手を位置づけている制度（2.）と、その担い手となりうる関係当事者や団体等の関係（3.）を検討することで、ミクロ管理における担い手の特徴を明らかにする（4.）。

### 1. 人口減少社会に要請される都市計画における管理行為

（1）都市計画の特質と社会経済情勢に応じて期待される機能

#### 1) 都市計画の特質

本来、都市計画という計画技術は、政府の強力な介入により、都市の物的な環境を総体として計

画的にコントロールすることを前提としている。このため、都市計画は、土地利用にかかわり次のような性質を有している<sup>1</sup>。

まず、「公共性」である。これは、個別の土地利用が都市空間や他の土地利用に作用するだけでなく、都市空間が経済活動と生活の共同の場であり、土地の利用が広く住民の利益にかかわることによる性質である。それゆえ都市計画は、政府の強力な介入を要し、民主主義のもとではその決定には社会的な合意を得るための民主性が求められる。次に、「全体性」である。これは、土地利用が、連続した空間全体に影響を及ぼし、さらに各空間を調整・整合させることにより、都市全体の機能を高め、結果として個々の主体をとりまく環境の向上に寄与するという理論的構造を有していることによる性質である。そして、「時間性」である。これは、土地利用が、決定された都市の目標像を長期にわたり時間をかけて実現する事前確定的なものであり<sup>2</sup>、他方で、時間の経過に伴う変化（物理的変化、社会経済的変化など）に影響を受けるため、時間軸を考慮せざるを得ないことによる性質である。

<sup>1</sup> 内海麻利「まちづくりと法」高木光・宇賀克也編著『行政法の争点 [ジュリスト増刊]』（有斐閣、2014年）256～257頁、内海麻利「土地利用規制の基本構造と検討課題—公共性・全体性・時間性の視点から」論究ジュリスト15号（有斐閣、2015年）7頁～16頁。

<sup>2</sup> 見上崇洋「行政計画」磯部力・小早川光郎・芝池義一編著『行政法の新構想Ⅱ 行政作用・行政手続・行政情報法』（有斐閣、2008年）63頁。

以上のような都市計画という計画技術の性質から、土地の利用が広く住民の利益にかかわり、都市を総体として計画的にコントロールすることであると捉えると、都市計画における管理行為においても同様の性質への着目が求められると考えられる。

## 2) 都市計画における管理行為

都市計画にかかわる「管理」ないし「管理行為」という概念については行政法理論においても、多くの議論がなされてきている<sup>3</sup>。これらを踏まえた管理概念の考察は他に譲るとして<sup>4</sup>、本稿では、実務的・具体的な視点から、日本の土地利用の時代的・社会的転換に即して、一定の政策論的提言と結びつけて「管理行為」を議論する生田・周藤論文<sup>5</sup>に着目してみたい。ここで生田は、時代的・社会的転換を「成長の時代」から「縮退時代」への移行であると捉えている。そして、縮退時代には、新規の土地利用・都市事業のコントロールではなく、既存のものを利用を含んだ「管理（マネジメント）」概念に基づいたコントロールがとりわけ重要性を増してくると主張している。この論考における具体的な課題は「利用の放棄」への対応であり、これに対して、行為の強制を含めた政策的対応を講じる文脈で「管理行為」概念が提起されている。また、周藤は、都市空間を持続的に制御するという観点から、現行の都市計画法の不備を強調しつつ「時間性」への着目の重要性を述べてい

<sup>3</sup> 田中二郎『新版行政法（上）〔全訂第2版〕』（弘文堂、2014年）31頁、78頁以下、磯部力「公物管理から環境管理へ—現代行政法における『管理』の概念をめぐる一考察」松田保彦・山田卓生・久留島隆・碓井光明編著『国際化時代の行政と法：成田頼明先生横浜国立大学退官記念』（良書普及会、1993年）25～58頁、小早川光郎『行政法（上）』（弘文堂、1999年）169頁など。

<sup>4</sup> 長谷川貴陽史「都市計画法制における「管理」概念についての覚書」亙理格・生田長人・久保茂樹編集代表、転換期を迎えた土地法制度研究会編『転換期を迎えた土地法制度』（土地総合研究所、2015年）90～106頁、本報告書の大貫裕之「我々は区分所有法から「管理」の問題に関して何を学べるか」部分など。

<sup>5</sup> 生田長人・周藤利一「縮減の時代における都市計画法制度に関する研究」国土交通政策研究102号（2012年）63～75頁。

る<sup>6</sup>。

以上のような今日の管理行為の特徴を踏まえると、周藤が述べる「時間性」のみならず、管理行為の「全体性」や「公共性」に着目することの重要性は増していると考えられる。「全体性」については、土地利用が、連続した空間全体に影響を及ぼし、例えば、「利用の放棄」などの個別の問題が都市全体の機能を低下させることから、個々の施設又は土地利用の管理と都市全体あるいは国土全体の管理の關係に留意する必要がある。一方、「公共性」に関しては、土地利用の維持、公共施設等の更新が広く住民の利益にかかわることやこれらの管理が公共団体のみで行うことが困難であることを踏まえると、どのような主体がどのような権限に基づき土地利用の維持、公共施設等の更新に伴う管理を担うかを検討することが必要である。

## 3) 社会経済情勢に応じて期待される都市計画の機能

今日の都市計画法制が形づくられた1960年代以降に都市計画法制が直面した課題を時系列的に概観すると、次のような変化が見て取れる。すなわち、人口の増加を背景に、公共事業を行うための制度が用意される一方で、国主導の基準により郊外部のスプロールを抑制することが課題であった時代が終焉し、今後は、成熟段階に達した既存の都市環境の維持や更新が主たる課題になること、さらに今日、人口減少や高齢化社会を背景に、むしろ都市の退化あるいは収縮への対応が課題となってきたという変化である。このような社会経済情勢の変化に伴う課題に対する国の審議会等の議論<sup>7</sup>や法改正の動向を見てみると、そのいずれ

<sup>6</sup> 前掲注5・生田・周藤（2012年）73～74頁。

<sup>7</sup> 「今後の都市政策は、いかにあるべきか」都市計画中央審議会第一次答申（1998年1月13日）そして、「地域特性に応じた個性豊かな都市の整備、貴重な環境の保全」を目的として、2000年に地方分権に即した制度改革と呼応し、自然的土地利用を維持する制度の充実が図られる。2003年答申では、「都市と農山漁村の連携・交流を促進するとともに、両者を一体的に捉えた上で持続可能な地域管理システムを構築しつつ、新たな土地利用をコントロールする仕組みの検討が求められる」（13頁）

においても土地利用転換への対処が前提となっていることがわかる。そこで、それぞれの土地利用転換に対処するための計画技術という観点から都市計画を類型化し、各型に期待される機能を示すと、次のようになる<sup>8</sup>。

拡大型：都市の無秩序な拡大をコントロールするための都市計画(都市計画法の線引き制度等)

持続型：多様な主体により、土地利用の維持や施設の更新をすることにより都市環境を持続させる都市計画(景観法、都市緑地法の緑地保全・緑化推進法人等)

縮退型：計画的に都市を縮退させる都市計画(都市再生特別措置法の立地適正化計画等)

「拡大型」は、自然的土地利用から都市的土地利用への転換に対処するための都市計画、「持続型」は、土地利用転換させないための都市計画、「縮退型」は、都市的土地利用から自然的土地利用<sup>9</sup>に転換させる都市計画である。しかしながら、幾度かの改正により、都市計画法には「持続型」「縮退型」に対処するための手法が導入されつつあるが、未だその中心は、「拡大型」に期待される機能と手法で構成されている。また、「拡大型」に期待される機能も、十分にその期待に応えられていない実態がある。換言すれば、こうした社会経済情勢の変

化に伴う対処として、各種都市計画制度が整えられてきているが、「拡大型」「持続型」「縮退型」のいずれの類型においても課題が積み残されているといえる。

例えば、「拡大型」については、郊外地での拡散がいまなお存在する<sup>10</sup>。「持続型」においては、郊外地での拡散から明らかのように、自然的土地利用の維持や保全が図られていない。また、開発許可取消訴訟における訴えの利益の消滅や長期未着手都市計画道路と損失補償の要否<sup>11</sup>にみられる時間の経過による利益の変化への対応など、都市施設の管理が争点となっている。他方で、近年、「エリアマネジメント」という試みが注目されている。このような試みを法概念としてどのように捉えるかは検討を要するところではあるが、「エリアマネジメント」は、「地域全体の公益的な価値を創造している取り組み」<sup>12</sup>という点から見て、都市の物的な環境を総体としてとらえた上で、既存のものを含んだコントロールという「管理(マネジメント)」概念に基づき、地域全体の公共の利益に寄与するための取り組みであるといえる。

以上の「拡大型」「持続型」の都市計画における課題によって、これまでの「管理行為」概念を含みながら(むしろ、課題の全てが管理行為にかかわる)、さらに新たな、あるいは異なる範囲の管理行為の概念形成が求められていると考えられる。そして、「拡大型」「持続型」の課題を残しながら、「縮退型」の都市計画が期待されてきている。

点と、都市再生に向けた政策の基本方向として「都市の将来像に向けた官民協働による都市の総合マネジメント」(18頁)の必要性が示されている。今後の市街地整備制度のあり方に関する検討会「今後の市街地整備の目指すべき方向—市街地整備手法・制度の充実に向けて—」(2008年6月)。

<sup>8</sup> 内海麻利「拡大型・持続型・縮退型都市計画の機能と手法：都市計画の意義の視点から」(国家の役割と時間軸) 公法研究 74号(2012年) 175頁。

<sup>9</sup> 自然的土地利用とは、農地、採草放牧地、森林、原野、水面・河を指し、都市的土地利用とは、道路、住宅地、工業用地、その他の宅地を指す。第14回持続可能な国土管理専門委員会・国土交通省国土計画局「我が国の国土利用の推移」(2007年11月8日) 1頁。

<sup>10</sup> 橋本晋輔・中道久美子・谷口守・松中亮治「地方圏の都市における住宅地タイプに着目した都市拡散の実態に関する研究」都市計画論文集 Vol. 42, No. 3 (2007年) 721~726頁、橋本晋輔・谷口守・松中亮治「公共交通整備状況と地区人口密度からみた都市拡散の関連分析」都市計画論文集 Vol. 44, No. 1 (2009年) 117~123頁。

<sup>11</sup> 最高裁 1993年9月10日判決、民集 47巻7号 4955頁、最高裁 2005年11月1日判決、判時 1928号 25頁。

<sup>12</sup> 磯部力「エリアマネジメントの法的課題」(特集 エリアマネジメントとまちづくりの未来) ジュリスト 1429号(2011年) 83~86頁。

(2)「拡大型」「持続型」「縮退型」都市計画と地域の実態

実際に、土地利用の状況を観察すると、「拡大型」で期待された都市的土地利用への転換の計画的な制御にもかかわらず、都市は拡大し続けている<sup>13</sup>。「持続型」においては、土地利用の維持、公共施設等の(計画や権利を含む)更新についても問題が顕在化している<sup>14</sup>。管理主体も法律で位置づけられつつあるものの、その対象や内容、期待される機能を発揮できるような枠組みが構築されているとは言い難い。さらに、「縮退型」においては、集約型都市構造の移行に伴う地域の実態が当時想定されていた同心円上に縮退するものとは異なった状況が現れてきている。すなわち、上記の都市の拡大に加え、都市のスポンジ化が進行しているのである<sup>15</sup>。

都市のスポンジ化とは、都市の内部において、小さな孔が空くように、空き地、空き家等が、小さな敷地単位で、時間的・空間的にランダムに、相当程度の分量で発生することを指している<sup>16</sup>。そしてこの状況は、都市の密度が低下することで、サービス産業の生産性の低下、行政サービスの非効率化、まちの魅力の低下、コミュニティの存続危機など、様々な悪影響を及ぼしているという。社会資本整備審議会に設置された都市計画基本問題小委員会(2017年3月)では、こうした問題を今日の土地利用における主要な都市問題として検

<sup>13</sup> 前掲注10・橋本・中道・谷口・松中(2007年)721~726頁、橋本・谷口・松中(2009年)117~123頁。国土交通省都市計画基本問題小委員会(2017年度)においても「周辺環境と不調和な開発・建築、災害危険性の高い住宅市街地、郊外のスプロール開発の進行、長期間未着手の都市計画施設など、これまで構築してきた制度体系をもってしてもなお、解消に至っていない」ことが課題とされている。

<sup>14</sup> 渡邊浩司「都市計画道路の長期未着手メカニズムと時間管理の導入(第4回)長期未着手による損失の定式化」新都市68巻7号(2014年)63~66頁。

<sup>15</sup> 氏原岳人・阿部宏史・村田直輝・鷲尾直紘「地方都市における都市スポンジ化の実証的研究-建物開発・滅失・空き家状況の視点から」土木学会論文集Vol.72, No.1(2016年)62~72頁。

<sup>16</sup> 社会資本整備審議会・都市計画基本問題小委員会(2017年3月)報告より。



都市をたたむイメージ

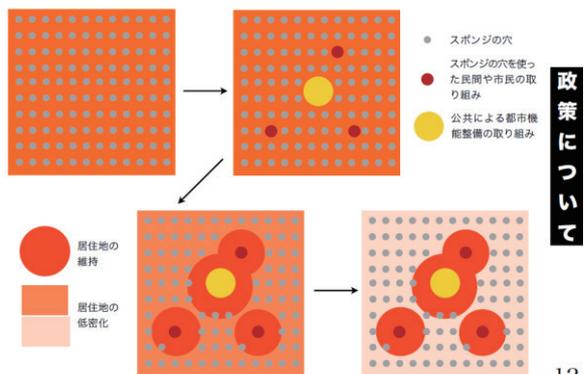


図1 スポンジ都市の主体イメージ

注) 饗庭伸作成(脚注16参照)。

討している。

都市のスポンジ化の問題状況はとくに空き家問題などに見ることができるが、その対処の方向の1つとして、地区や敷地単位でマイクロに都市の更新や活性化を行うことが進められている。饗庭<sup>17</sup>によれば、都市を更新していくためには、空き家などのスポンジの穴(拠点)を重点的に活性化していくことが重要であり、この拠点以外のところを自然的土地利用などに戻していくという方策が考案・実践されているという。こうした取り組みを饗庭は「都市をたたむ」と表現している(図1)(以下、本稿では「マイクロの対応」と呼ぶ)。

かつて、C.A.ペリーがC.H.クリーの第一次集団

<sup>17</sup> 饗庭伸『都市をたたむ：人口減少時代をデザインする都市計画』(花伝社、2015年)169頁以下、小林重敬編著『最新エリアマネジメント：街を運営する民間組織と活動財源』(学芸出版社、2015年)など。

理論をベースとして近隣という概念に着眼し、近隣単位 (Neighborhood Unit) を提唱したことで、都市計画のコミュニティ論が中核をなした。このような理論を踏まえ、地区計画の制定にあたっては、建築基準とプランニング (地域制) との中間領域をミクロの都市計画としてそのあり方が探求された<sup>18</sup>。今日、こうしたコミュニティ論を踏まえた近隣単位の利用や管理が縮退の時代に求められているといえよう。

他方で、「縮退型」都市計画においては、広域的な都市空間との連続性にも目を向けなければならず、ミクロ的対応のみでは、都市としての連続性が保たれない。広域的な空間を制御、維持させる都市計画としては、都市全体、あるいは国土全体の対応 (以下、「マクロ的対応」) が不可欠となる。言い換えれば、「都市をたたむ」ためには、スポンジ状の土地利用に対応していく「ミクロ的対応」と同時に、「全体性」という観点から、都市計画の性質に着目した対応を具現化する「マクロ的対応」が重要になると考えられる。

### (3) 考察

以上の実際の都市及び土地利用の状況と併せて考えると、今日の土地利用の課題を克服するためには、時代的・社会的転換、すなわち、「拡大型」「持続型」「縮退型」の課題を踏まえる必要がある。とくに、「縮退型」の機能を追求することのみでなく、「拡大型」「持続型」の問題点を併せて検討していかなければならない。そこで、上で述べた課題を類型別に整理するならば、「拡大型」では拡大の制御、「持続型」では土地利用の維持及び基盤施設等計画の更新、「縮退型」ではスポンジ都市に対する対策を実施しなければならないということになる。これらの内容を広義に「管理型」都市計画と捉えることで、これまで述べてきた「マクロ的対応」と「ミクロ的対応」を、概ね次のような管理行為に整理できるのではないか。

- ①都市全体あるいは国土全体の管理 (以下、「マクロ管理」): 都市の拡大の制御、土地利用の集約的維持、都市施設の管理
- ②個々の施設又は土地利用の管理 (以下、「ミクロ管理」): 個々の地区施設や土地利用の価値や権利の更新、地区レベルの都市機能の空洞化や活性化への対応

とりわけ、「縮退型」においては、利用の放棄などの新たな行為への対応が重要であるものの、これまでの都市計画手法では対応できないため、こうした問題に公共団体が対応していくことには限界がある。こうしたなか、近年にかけて、法律や条例により、都市の物的な環境に伴う管理を公共団体以外の担い手に委ねる制度が創設されており、その傾向は、とりわけ「ミクロ管理」において顕著である。

## 2. ミクロ管理の担い手

「管理型」都市計画の手法を考える上で、その担い手への着目は重要である。とりわけ、ミクロ管理については、「個性豊かな地域」や「身近な地域」を管理することが重要視されており、地域の多様な問題を解決する方法も様々であるため、住民・事業主・地権者などが主体的に進める必要性がいわれている<sup>19</sup>。民間主体が都市計画にかかわるならば、そのための手法を検討する必要がある。

土地の利用が広く住民の利益にかかわることによる性質、すなわち都市計画の「公共性」の観点から、民間が計画の策定に関与する場合には、法規によって位置づけがなされている。以下では、土地ないし空間の利用にかかわる法律で定められた管理主体とそれを定める制度の特徴について検討してみたい。

<sup>18</sup> 日笠端『地区計画 都市計画の新しい展開』(共立出版株式会社、1981年)、日端康雄『ミクロの都市計画と土地利用』(学芸出版社、1998年)。

<sup>19</sup> 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局、内閣府地方創生推進事務局「地方創生まちづくり-エリアマネジメント」(2017年3月)。

## (1) 土地利用に関する法律での管理の仕組みと管理主体

日本の都市計画にかかわる法制において、次のような管理に関する主体と仕組みを定めている。

### 1) 事業や規制の主体により計画の策定、実施、管理がなされることを想定している制度

これは、事業や規制に関する計画の策定及び実施、並びに管理について、対象地区の関係当事者を管理主体とすることが想定されている制度である。例えば、土地区画整理法では、事業の認可にあたって、個人施行では、関係権利者の全員同意（8条1項）が必要とされており、区画整理組合という主体を立ち上げ施行する場合においては、事業計画の縦覧により利害関係者が意見書を提出する機会が設けられていることに加え、宅地の所有者及び借地権者各々の3分の2以上の同意（18条）が求められる。同様に、都市再開発法における事業実施上の手続は地権者（利害関係者）の3分の2の同意により各種の手続を進めることが可能であり、事業実施主体となる市街地再開発組合<sup>20</sup>等が、その後の管理主体となりうることを想定されている。また、都市計画法の地区計画においても、当該地区の関係当事者（利害関係者及び借家人<sup>21</sup>。以下、総称して「利害関係者等」と「住民」を主体として、後述する条例による協議会等を設定し、地区計画の管理を行うこと（例えば生垣の管理など）が想定されている。

### 2) 協定や規約の当事者により管理が行われることが想定されている制度

次に、地区の管理のための協定を締結するにあ

たり、関係当事者より合意を求め、この当事者によって管理を行う制度である。代表的なものとしては、建築基準法の「建築協定」（69条）がそれにあたる。建築協定は、当該土地に対応する従前の土地の所有者及び借地権を有する者の全員合意で、協定の目的となっている土地の区域、建築物に関する管理を伴う基準、協定の有効期間及び協定違反があつた場合の措置を定めた建築協定書を作成し、特定行政庁の認可を受けることができる。また、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（1997年）においては、避難経路協定（289条）が定められており、防災再開発促進地区の区域内の土地所有者等は、その全員の合意により、火事又は地震が発生した場合に避難上必要な経路の整備又は管理に関する協定を締結することができる。

そのほか、近年では、都市再生特別措置法（2002年）において、地区あるいは対象物の管理が行われることが規定されている。その1つは、都市再生歩行者経路協定（45条の2）であり、都市再生緊急整備地域内の一団の土地の所有者及び建築物等の所有を目的とする地上権又は賃借権を有する者は、その全員の合意により、当該都市再生緊急整備地域内における都市開発事業の施行に関連して必要となる歩行者の移動上の利便性及び安全性の向上のための経路の整備又は管理に関する協定を締結することができる。2つに「都市利便増進協定」（74条）であり、都市再生整備計画に記載された土地所有者等は、都市利便増進施設の一体的な整備又は管理に関する協定を締結し、市町村長の認定を申請することができる。

他方、建物の区分所有等に関する法律（以下、「区分所有法」）では、管理組合の運営方法、専有部分・共有部分の範囲や使用方法、管理費や修繕のための積立金の額など、マンションの管理に必要な様々な内容を定める「管理規約」を、管理組合が開く集会で、区分所有者の4分の3で定めることができる。なお、大規模な修繕を行うときには区分所有者の過半数、共用部を著しく変更する大規模修繕は4分の3以上、建替えを行うときに

<sup>20</sup> 再開発組合は5人以上の地権者により設立された組合（都市再開発法11条）である。

<sup>21</sup> 借家を又借りに貸している人を主要借家人。地区計画の創設過程において、利害関係者のみならず、借家人を追加することが議論され、建設省通達で「地区計画の区域内において現に商業その他の業務を行っている者や居住者等についても、その意見が十分反映されるよう配慮すること」（設省計画局長・都市局長・住宅局長通達「都市計画法及び建築基準法の一部改正について」、1980年10月6日）とされた。

は5分の4以上の賛成が必要である。

なお、このほか、都市の管理という意味では、下水道や道路などに関して管理協定が定められているが、これらは、その管理者である公共団体が管理を実施するための協定である<sup>22</sup>。

### 3) 市町村長が民間団体を指定（認定）し、管理主体を位置づけることにより当該地区の管理が想定されている制度

加えて、関係当事者の合意というものではなく、非営利団体等の組織を市町村長又は知事が指定や認定をすることにより、地区や地区施設等の管理を行う主体を設定する制度がある。法律に規定されている制度としては、都市緑地法69条の緑地保全・緑化推進法人があげられる。協定に基づく緑地の管理を行うため、都市緑地法に位置づけられており、地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律（2008年）、都市の低炭素化の促進に関する法律（2012年）にも規定されている。緑地保全・緑化推進法人となりうる法人は、都市における緑地の保全及び緑化の推進を目的として設立された一般財団法人又は特定非営利活動法人である。類似して、景観法（2004年）に定められている「景観整備機構」（92条）があげられる。これは、協定に基づき景観重要建造物又は景観重要樹木の管理などを行うために、景観行政団体の長が、一般社団法人もしくは一般財団法人又は特定非営利活動法人であって、法律に規定する業務を適正かつ確実に行うことができると認められるものを、当該法人からの申請により、景観整備機構として指定することができる制度である。

また、農地中間管理権を有し、農地中間管理事業を行う機構が農地法に基づき定められた。この具体的な内容は、2013年12月の農地中間管理事業の推進に関する法律に規定されている。この法

律では、各都道府県に1つ設置される「公的な」機関としての「農地中間管理機構」に農地の利用権を集中・集積し、1条の目的規定を踏まえて定められる基準に従って機構が選定する借り手に対し、知事の公告によって利用権を再配分していくための仕組みが定められている<sup>23</sup>。

他方、中心市街地活性化法に基づく中心市街地整備推進機構（以下、「中心市街地TMO」）は、まちづくりを運営・管理する機関として想定されている。法律においては、TMO構想を作成し、その構想が適当である旨の市町村の認定を受けた者（商工会、商工会議所、3セク特定会社、3セク財団法人）を「認定構想推進事業者」とし、当該事業者が単独又は組合等と共同で計画を作成し、実施することが定められている。

## （2）土地利用に関する条例での管理の仕組みと管理主体

### 1) 条例によるマクロ管理

都市計画にかかわる管理の仕組みと管理主体に関する内容を規定する条例には、次のようなタイプが存在する。まず、マクロ管理に該当するものが3つある。その1つは、法律に基づき委任される条例（委任条例）であり、例えば、砂防法に基づく和歌山県の「砂防指定地の管理に関する条例」（2001年）や、土地改良法に基づく「新潟県土地改良財産の管理及び処分に関する条例」（1958年）などがある。2つに、公物管理に関する条例（委任条例）であり、例えば、「城陽市水路等管理条例」（2002年）、「吉野川市法定外公共物管理条例」（2004年）などがある。3つに、公共施設を総合的に管理するための基本条例であり、例えば「伊丹市公共施設マネジメント基本条例」（2016年）<sup>24</sup>

<sup>22</sup> 下水道法（1958年）＝管理協定（管理主体は下水道管理者）、道路法（1952年）＝維持修繕協定・便利施設協定（管理主体は道路管理者（協議会あり））、森林法（1951年）＝施業実施協定・公益的機能維持増進協定（管理主体は公共団体（森林管理局长））。

<sup>23</sup> 本節の詳細については、原田純孝「農地中間管理機構創設の意義と問題点——制度的見地からの検討」『日本農業年報』61（2015年）61頁以下、原田純孝「地元ベースの農地利用調整と現行農地制度の問題点」全国農業協同組合中央会『JAによる地域農業振興と農地利用調整に関する調査検討会報告書』（2017年6月）65頁以下参照。

<sup>24</sup> 伊丹市では、公共施設の総量規制を謳った条例とし

がある。これらは、都市の拡大の制御、土地利用の集約的維持、都市施設の管理のような都市全体あるいは国土全体を管理する「マクロ管理」であるといえる。

## 2) 条例によるマイクロ管理

次に、マイクロ管理に該当するものを3つに整理できる。

1 つは、空き家・空き地管理に関する条例である。2010年7月に所沢市で制定された「所沢市空き家等の適正管理に関する条例」を端緒に、近年その制定数は増えており、国土交通省による都道府県等への調査結果によれば、2014年4月段階で355の条例が制定されている。また、2014年に空家等対策の推進に関する特別措置法が定められた。しかし、これらの制度において、公共団体以外の管理主体に関する定めはない。

2 つに、まちづくり条例や土地利用調整や管理に関する条例(以下総称して、「まちづくり条例」)である。近年のまちづくり条例には、管理に関する規定(公園、道路、緑、開発行為後などの管理)を盛り込むものがある<sup>25</sup>。なかでも、地区計画や建築協定などの制度に位置づけられた空間活用の管理主体の1つとして、地区住民等による協議会があげられる。例えば、「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」(1982年)や「篠山市緑豊かな里づくり条例」(1999年)などである。

このようなまちづくり条例が定める「まちづくり協議会」の背景には、地区計画策定手続の充実がある。地区計画創設以前の都市計画決定手続における住民等の意向の反映は、公聴会と意見書の提出のみであったが、地区計画において、財産権の擁護と住民参加の充実を図るため、「地区計画の案は土地所有者その他土地に関する利害関係者の

意見を求めて作成する」「意見の提出方法その他の政令で定める事項について条例で定める」(都市計画法16条2項)という規定が追加された。こうした委任を受けて市町村では、地区の住民及び利害関係者等が自己組織化し、自らを制限する仕組みが試みられた<sup>26</sup>。具体的には、①地区住民等による協議会を認定し、②その協議会に支援を行い、③当該協議会が策定する計画を、地区における大多数の同意が得られていることを要件として認定し、④任意のまちづくり協定や地区計画に展開するという「協議会方式」を創り出した。現在、まちづくり協議会は、地区計画の策定のみならず、地区における空間管理を含むまちづくりの担い手として活動している。

3 つに、エリアマネジメント条例(以下、「エリマネ条例」)があり、代表的なものとして、「大阪市エリアマネジメント活動促進条例」(2014年)があげられる。この条例には、法律に定められた認定組織(都市計画法の地区計画や都市再生特別措置法に基づく「都市再生推進法人」など)をエリマネ組織(以下、「エリマネ組織」)として認定し、都市利便増進協定を締結した上で、このエリマネ組織が地区運営計画の策定と実施を行い、財源を確保する仕組み(分担金の徴収、エリマネ組織への委託金)が規定されている。

このうち、「マイクロ管理の主体」について規定するのは、まちづくり条例とエリマネ条例である。まちづくり条例やエリマネ条例では、住民や土地所有者、事業者などの関係当事者あるいは関係当事者組織を一定の要件において管理主体として認定し、地区レベルの計画素案の策定権限を付与する、あるいは主体の役務等を協定として締結するといった規定が定められている。なお、筆者は、こうした条例による計画策定や管理等の主体の認定を「公定化」と呼び<sup>27</sup>「住民等の個別の意思が法律、条例などの法形式により制度上の公共的意

ては全国初となる公共施設マネジメント基本条例を制定した。

<sup>25</sup> 内海麻利「地域の実態からみた枠組み法化の考え方と仕組み-インフィル規定を中心に-」亙理格・生田長人編集代表、縮退の時代における都市計画制度に関する研究会編『都市計画法制の枠組み法化-制度と理論-』(土地総合研究所、2016年)100頁。

<sup>26</sup> 内海麻利『まちづくり条例の実態と理論：都市計画法制の補完から自治の手だてへ』(第一法規、2010年)。

<sup>27</sup> 前掲注26・内海麻利(2010年)18頁。

思や活動へと転換すること」と定義している<sup>28</sup>。

### 3. 管理の主体と関係当事者

前章で見てきたように、法律や条例において、地域の対象地区の関係当事者を管理の主体とすることが想定されていることがわかる。以下では、その担い手として位置づけられている団体あるいはそれを構成する個人について、主要なものを列挙して説明しておきたい。

#### (1) 住民

法律に記されている「住民」とは、地方自治法10条1項の「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする」という規定を根拠としている。また、これを前提に、都市計画法等において関係当事者として用いられる「住民」とは、都市計画等の対象区域に住所を有するものを指している。

#### (2) 土地所有者と借地権者

「土地所有者」とは当該土地の所有権者<sup>29</sup>を指し、借地権者は、建物の所有を目的とする地上権または土地賃借権（借地借家法2条1号）を有するものを指している。都市計画法21条の2（都市計画の決定等の提案）などにおいては、「当該土地の所

<sup>28</sup> なお、一般に「公定」とは、政府や公共団体などが公式に定めることとされており、行政法学においては、これに関連して「公定力」という概念が議論されている。「公定力」は、行政行為が持つ、たとえ違法であっても重大かつ明白な瑕疵がなければ、権限ある国家機関（行政庁又は裁判所）がこれを取り消さない限り、一応有効なものとして公定される効力であるとされている。本稿で言う「公定化」はこうした概念とは切り離して検討している。「特定の機関が特定の手段によって取り消す場合を除き、いっさいの者は、一度なされた行政行為に拘束されるという効力」（藤田宙靖『行政法入門〔第5版〕』（有斐閣、2006年）114頁）。磯部力「行政行為の公定力」『法学教室第2期〔別冊ジュリスト〕8』（有斐閣、1975年）162～163頁。他方、公益認定については、裁量統制や認定機関の問題など、検討すべき課題が残されていると考える。塩野宏「行政法における「公益」について—公益法人制度改革を機縁として」日本學士院紀要64巻1号（2009年）25～50頁。

<sup>29</sup> 土地の所有権の範囲は法令の制限内において、その土地の上下に及ぶ（民法207条）。

有権又は建物の所有を目的とする対抗要件を備えた地上権若しくは賃借権を有する者」を計画提案の関係当事者として規定している。

#### (3) 利害関係人・利害関係者及び利害関係者等

「利害関係人」とは、特定の事項について、法律上の利害を有する関係にある者を意味する。都市計画法には、都市計画案の縦覧に対する意見を提出する当事者として位置づけられている（都市計画法17条）<sup>30</sup>。また、類似して、「利害関係者」は、都市計画法16条2項に定める「政令で定める利害関係を有する者」を指している。この政令が定める者とは、「案に係る区域内の土地について対抗要件を備えた地上権若しくは賃借権又は登記した先取特権、質権若しくは抵当権を有する者及びその土地若しくはこれらの権利に関する仮登記、その土地若しくはこれらの権利に関する差押えの登記又はその土地に関する買戻しの特約の登記の登記名義人」（都市計画法施行令10条の4）である。

#### (4) 区分所有者及びマンション管理組合

区分所有者とは、区分所有法に基づき区分所有建物（分譲マンション・団地等）を区分所有する者である。マンション管理組合は、区分所有者全員によって構成される団体であり、共有財産である共用部分の維持管理を行う。区分所有法に基づき管理組合の集会（総会）が招集され、区分所有者及び議決権の各4分の3以上の多数により管理規約を承認及び変更できる。区分所有者は組合設立とともに必然的に組合員となることとされており、その運営に携わることになる。個別の建築物あるいは建築物群を対象とするものではあるが、空間の修繕や建て替えなども含め地域の管理主体であると考えられる。

<sup>30</sup> なお、民法上における例としては、30条1項における失踪宣告の請求や952条における相続財産の管理人の選任の請求、1010条で規定される遺言執行者の選任の請求等がある。

### (5) 事業者

「事業者」とは、個人事業者(事業を行う個人)と法人のことであり、「事業」とは、対価を得て行われる資産の譲渡等を繰り返し、継続かつ独立して行うことを言う。都市の利便増進や運営計画の策定の主体となる一方で、エリマネ組織の財源の賦課対象の関係当事者として考えられている<sup>31</sup>。

### (6) 一般財団法人又は特定非営利活動法人

上述の「緑地保全・緑化推進法人」や「景観整備機構」などの組織として想定されている関係当事者として、一般財団法人又は特定非営利活動法人があげられる。一般財団法人は、一般社団法人及び一般財団法人に関する法律に基づいて設立された社団法人のことをいい、設立の登記をすることによって成立する法人である。一定の要件を満たしていれば、事業目的に公益性がなくても設立できる法人である。一方、特定非営利活動法人とは、「特定の非営利活動を行うこと」(特定非営利活動促進法2条)を目的とする法人である。「非営利」とは、団体の構成員に収益を分配せず、主たる事業活動に充てることを意味し、商業活動を行うこと等の収益を得る行為を制限するものではない<sup>32</sup>。例えば、緑地保全・緑化推進法人においては、「一般財団法人世田谷トラストまちづくり」(1997年)、「公益財団法人神奈川県公園協会」(2006年)などが知事の指定されており、景観整備機構では、「公益財団法人京都市景観・まちづくりセンター」(2005年)、「特定非営利活動法人渋谷・青山景観整備機構」(2005年)などが景観行政団体の長によって指定されている。

他方、非営利活動法人については、認定されているものも含めて、まちづくり活動における空間管理において担い手になりうる団体であるといえる。

### (7) 企業組合、共協組合、事業協同組合協同組合連合会その他の特別の法律により設立された組合及びその連合会

ここに示す組合等は、中小企業の経営の合理化と取引条件の改善等を図るため最も利用され普及している「事業協同組合」、個人事業者や勤労者など個人が経営規模の適正化を図るためや自らの働く場を確保するための「企業組合」、参加する中小企業の事業を統合する「協業組合」、業界全体の改善発達を図る「商工組合」、商店街の事業者等により構成される「商店街振興組合」、飲食業、旅館業、クリーニング業、理・美容業などの生活衛生業関連業者により構成される「生活衛生同業組合」などを指している。地域の活性化という観点から主体となりうる団体であると考えられるため、ここにあげた。例えば、中心市街地の活性化に関する法律では、認定特定民間中心市街地活性化事業計画<sup>33</sup>を作成、実施する主体として位置づけられている。なおこの法律において、「中小小売業者」とは、主として小売業に属する事業を営む者である(7条)。

### (8) 町内会・自治会(任意のコミュニティ団体)

地域の空間管理を自主的に担っているのがコミュニティ団体であり、その基本となるのが町内会である。名称は、町内会、自治会、部落会、町会などであり、次のような特徴がある<sup>34</sup>。すなわち、全国でもっとも一般的に見られる住民活動であり、ほとんどすべての自治体の地域に存在する(全国的偏在性)、必ずしも明確な強制加入資格があるわけではないが、通常は世帯単位で加入をする(世

<sup>31</sup> 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局、内閣府地方創生推進事務局『日本版 BID を含むエリアマネジメントの推進方策検討会(中間とりまとめ)2016年6月30日。』

<sup>32</sup> 森泉章『新・法人法入門』(有斐閣、2004年)。

<sup>33</sup> 中心市街地の活性化に関する法律(48条)には、「特定民間中心市街地活性化事業を実施しようとする者は、単独で又は共同して、協議会における協議を経て、特定民間中心市街地活性化事業に関する計画(以下「特定民間中心市街地活性化事業計画」という。)を作成し、主務大臣の認定を申請することができる」と規定されている。

<sup>34</sup> 倉沢進、小林良二『改定版 自治体・住民・地域社会』(放送大学教育振興会、2004年)、磯崎初仁、金井利之、伊藤正次『ホーンブック地方自治(第3版)』(北樹出版、2014年)247~255頁。

帯加入)。強制加入ではなく、町内会費を払わないことも可能である。しかし、自治体は、町内会関係者が、地域住民が加入することが自然であると理解している(自動加入)。町内会は特定の目的をもった団体ではなく、地域に関する事柄について包括的に活動することがあり得るとされている。そのため、町内会はPTA、防犯協会などの分野別団体や、老人会、子供会、婦人会などの世代別・性別の団体を包括する位置づけがされていることが多く(包括的機能)、市町村などの行政の機能を補完する活動も行う(行政補完機能)。そして、ある1つの地域には1つの町内会が想定され、空間的には重複もなければ、空白もないという町内会の地域区割がされている。こうした町内会は任意の組織であるものの、準自治体あるいは、近隣政府としての性格を帯びている。

また、戦後日本のコミュニティは、町内会を基礎として展開されてきたが、高度成長や人口の移動によって弱体化していった。このようななかで

展開されたのがコミュニティ施設であり、この施設を核としてコミュニティ活動の組織化等が検討され、このような町内会を基礎とした団体が、地区計画や建築協定、さらには、住環境の維持、管理を対象としたエリマネ組織の計画の策定や協定締結の主体として組織の母体となるケースが少なくない。

#### 4. ミクロ管理における担い手

これまで見てきたように、都市計画に関わる法律や条例、あるいはこれらから派生する地域のルールにおいて、ミクロ管理の担い手となりうる団体が規定されていた。例えば、個別の地区において都市機能の一部を担う施設や土地利用の管理、地域空間(街区、敷地単位)を一定の状態に維持する場合に、地域共同体あるいは一定の団体が行う管理(例えば、空き家の管理、エリアマネジメント、マンション管理、入会などへの対応なども考えられる)などである。これまでの説明により、

表1 土地利用にかかわる管理主体と関係当事者

管理主体例	住民	利害関係者		区分所有者	事業者	一般財団法人	NPO法人	組合及び 連合会	町内会 自治会
		土地所有者	借地権者						
土地区画整理組合		● 全員合意							
市街地再開発組合		● 3分の2 同意							
地区計画※1		● 意見聴取手続は条例(同意調達)							
建築協定※1		▲ 全員合意							
避難経路協定※1		▲ 全員合意							
都市再生歩行者経路協定※1		▲ 全員合意							
マンション管理組合		自制管理グループ		▲ 4分の3					指定管理グループ
緑地保全・緑化推進法人							◎ 公共団体が指定		
景観管理機構							◎ 公共団体が指定		
農地中間管理機構法							○ 指定※2		
中心市街地TMO							◎ 構想の作成とその認定		
まちづくり協議会		地区計画と連動(同意調達)							
エリマネ組織		マネジメント対象により異なる							

凡例。■：法律に基づく規定、□：法律に基づかない規定、●：関係当事者により合意が図られた公共団体の計画が決定される、▲：協定、規約等を締結、◎：計画や要件に基づき公共団体の長により認定、○：申請に基づき公共団体の長が指定、※1：当該地区の関係当事者団体、※2：一般社団法人にあっては地方公共団体が総社員の議決権の過半数を有しているもの、一般財団法人にあっては地方公共団体が基本財産の額の過半を拠出しているものに限る。出典) 筆者作成。

これらの団体は、種々の関係当事者により構成されており、一定の要件や仕組みが定められることで、空間活用における管理を行うことが想定されていることも明らかになった。これまで検討・整理をしてきた団体等と関係当事者の関係を整理すると表1のようになる。表1の縦軸(列)が法律に基づく団体等で、横軸(行)が法律に位置づけられている関係当事者であり、これら団体等と関係当事者の関係を整理すると、2つのグループに分けられ、公共性の違いによる管理の特徴から次のように説明することができる。

### (1) 自制管理グループ

土地所有者等の個人が当該地区の関係当事者として管理主体となることが想定されている管理である。これには、2つのタイプがある。1つが、主に計画決定の関係当事者を管理主体として想定しているものであり、土地区画整理組合と市街地再開発組合、地区計画の利害関係者や地区住民等である。いま1つが、マイクロ空間の管理を前提に関係当事者と公共団体が協定や契約を締結して管理を行うものであり、建築協定、避難経路協定、都市再生歩行者経路協定、マンション管理などがある。

以上の2つのタイプは、土地利用の管理をすることによって自らの利益を守ることが想定されているため、管理のための負担を自らが負う、あるいは自らの権利を制限する、いわゆる自制的な管理を行うことで地域の公益に寄与することが想定されている。したがって、管理・負担・権利制限を決定する際に全員合意や3分の2同意を調達するといった方法が用いられる。

### (2) 指定管理グループ

一定の要件によって公共団体に認められた組織によって行われる管理である。例えば、緑地保全・緑化推進法人の場合は、都市における緑地の保全及び緑化の推進を目的として、公共団体が指定し、それによって管理権限が与えられている。また、景観整備機構は、一定の景観の保全整備能力を有

する団体を公共団体が指定あるいは認定などを行い、それによって公共的担い手として管理権限が与えられる。

こうした管理は、組織の利益が地域の管理に合致していることが前提であり、自らの財産(土地等)であるかどうかにかかわらず管理する(その管理によって生じる緑地保全などの実現が組織の目的(利益)となる)。自制管理グループとは異なり、自らの財産でないものを管理するという点からすれば、マイクロ管理が対象とする領域を超えて、組織の連携等により広域的な見地から都市全体の管理(マクロ管理)への展開も考えられる。

### (3) その他の団体

この他の団体として、条例等に位置づけられる、まちづくり協議会やエリマネ組織がある。まちづくり協議会が担う管理は、(1)の管理を補完するものであり、合意主体や対象地域や管理の内容などを法律よりも広範に設定することによって、より柔軟な管理を行うものである。一方、エリマネ組織が担う管理は、(1)と(2)を包含するものである。そのため、管理のための負担を自らが負うことが前提となる。また、自らの権利を制限する場合もあれば、自らの財産(土地等)でないものを管理する場合もある。より総合的な管理を行うものである。

また、自治会・町内会は、まちづくり協議会やエリマネ組織(住宅地の場合など)の母体となっていることが多い。これは、コミュニティを基礎とした近隣単位の利用や管理が求められていることを表している。

## あとがき

本稿では、土地利用に関する計画技術の性質を踏まえたうえで、まず、縮退の時代に要請される「管理型」都市計画における行為を、現状の地域の実態を踏まえて確認し、「公共性分類」に即してマクロ管理とマイクロ管理という手法の枠組みを示した。とりわけ、都市のスポンジ化という利用の放棄を顕在化させる現象に対して、マイクロ管理と

して地域空間を一定の状態に維持する場合に、地域共同体あるいは一定の団体が担う管理の必要性和、これらのマイクロ管理を都市計画として具現化するマクロ管理の重要性を示した。次に、このような実態への対応として法律や条例に規定されてきている制度のうち、マイクロ管理における担い手に関する規定を網羅的に整理した。そして、以上で検討・整理をした組織と関係当事者の関係を公共性という観点から整理することによって、「管理型」都市計画に関するマイクロ管理には、自制管理グループと指定管理グループという特徴があり、自治体や地区の状況に応じて、まちづくり協議会や自治会、エリアマネジメント組織という柔軟かつ総合的で実働的な団体が要請されていることを明らかにした。

なお、本稿で検討したマイクロ管理に深くかわり、2つの新たな法制度が検討されている。具体的には、地域再生エリアマネジメント負担金制度などを定める「地域再生法の一部を改正する法律案」（2018年2月6日閣議決定）と都市の内部で空き地・空き家等の低未利用地が時間的・空間的にランダムに発生する「都市のスポンジ化」が進行に対応するための制度を定める「都市再生特別措置法の一部を改正する法律」（2018年4月25日公布）である。これらの制度導入により、縮退時代の都市計画における管理行為がどのように可能になるのかについては、今後の検討課題としたい。