

「管理型」都市計画に関する一考察

一般財団法人 民間都市開発推進機構 理事長 原田 保夫
はらだ やすお

目次

- 1 本稿の基本的立場
- 2 現行都市計画法制の特質と課題
- 3 都市再生特別措置法の意義と限界
- 4 「管理型」都市計画のあり方
- 5 協定制度に関する基本的論点
- 6 都市計画法制における位置づけ

1 本稿の基本的立場

本稿は、「管理型」都市計画として、都市計画の実現手段に着目して、今後の都市計画のあり方を論じようとするものである。「管理」の概念は、既存の法制度において、「欠けているもの」は何かを抉り出し、それを埋めるには具体的に何をすれば良いかについての試行錯誤の検討作業の過程で、徐々に明確にされて行く性質のもの（藤田宙靖顧問）であるとすれば、本稿は、そのような検討作業の過程における一つの試みである。

その根底にある問題意識は、我が国の都市計画が現在陥っている機能不全は、「作る」ことへの強いこだわり起因しているのではないかとということ、「作る」ことを払拭するためにはそれと不可分一体となっている都市計画の実現手段における法的強制力の必要性・有効性そのものを問い直すことが必要ではないかということ、この二つである。語義的に、「作る」ということに対照させて、「作ることに非ず」という意味合いで、「管理型」と称しているにすぎず、その意味で、本稿は、都市計画における管理のあり方の全体像を明らかにしよ

うとする意図をもって論考を進めるといったものではないが、「管理」がある種の行為概念であるとするれば、同じく行為概念である「作る」ことを批判的に考察し、それへの対処方策を「管理型」都市計画として示すことには、都市計画における管理のあり方を明らかにする上でも、一定の意義は見出せるものと考えられる。

ところで、目的—手段の図式で実現手段を捉えれば、目的の達成に合理的に必要な範囲で手段が選択されるというのが本来のあるべき姿である。本稿で、実現手段に着目するとは、逆に、手段の合理性が説明できる範囲で目的が選択されているのではないかという認識から出ている。つまり、法的強制力に拘るあまり、その合理性が説明できる範囲に都市計画の目的が閉じ込められて、機能不全を引き起こしているのではないかということである。2において詳述するように、実定法上、法的強制力を有する実現手段として位置づけられているのは、基本的には事業実施と行為規制であるが、法制度化における筆者の経験からすると、目的—手段の図式における本来あるべき思考を離れて、法的強制力＝事業実施・行為規制の実現を追求する思考が働いていると思われる。その意味で、「管理型」都市計画とは、実現手段としての事業実施・行為規制に依存しない仕組みを構築しようとする取組みにほかならない。これにより、実現手段に由来する制約から逃れることが可能となり、都市計画の幅が広がり機能不全の解消につな

がるのではないかというのが、本稿の基本的認識である。

2 現行都市計画法制の特質と課題

実定法上、法的強制力を有する実現手段として位置づけられているのは、基本的には事業実施と行為規制である。ここでは、実定法上の事業実施・行為規制とはどのようなものと理解すべきか、それを実現手段とする都市計画（伝統的都市計画）では対応できない課題とは具体的にどのようなものであるかを考察する。

①事業実施・行為規制の性格・内容について

i) 先ず、現行法制上の事業実施及び行為規制とはどのようなものであるかを述べておきたい。

目的—手段の図式で現行法制を捉えれば、都道府県が定める整備・開発・保全の方針及び市町村が定める基本方針（マスタープラン）が目的にあたることは明らかである。このマスタープランを受けて定められる個々の都市計画（実定法上その種類は数十にも及ぶ。）、例えば都市施設に関する都市計画や線引きに関する都市計画・用途地域に関する都市計画は、マスタープランとの関係では、その実現手段と捉えられるが、一方で、個々の都市計画も、厳密には、対象区域や制限内容などを定める計画とその実現（担保）手段とで成り立っているので、実現手段をより狭義に解すれば、個々の都市計画の実現（担保）手段がそれに該当するものと言える。本稿では、特に断らない限り、この立場を採ることとする。つまり、具体的には、都市施設に関する都市計画にあつては都市計画事業が、線引きに関する都市計画にあつては開発許可が、用途地域に関する都市計画にあつては建築確認が、それぞれ実現手段ということになる。以下で、都市計画事業と建築確認・開発許可を例に、現行法制における事業実施あるいは行為規制の具体的内容を考察する。

ii) 都市計画事業は、道路、公園等都市施設に関する都市計画や土地区画整理事業、市街地再開

発事業など市街地開発事業に関する都市計画のような事業系都市計画の実現のための事業実施の仕組みである。個々の事業について、都市計画事業としての位置づけがなされれば、収用適格事業となったり、その他の公用負担を求めることができるといった事業に関する強制力が付与される。また、事業実施の前提として、その障害となるような開発・建築行為に対し一定の制限が課することができることになっている。都市施設に関する都市計画に関して言えば、運用実態として、都市計画として位置づけられているのは道路、公園等の根幹的な公共施設に限られているので、都市にとって真に必要な施設が幅広く積極的に位置づけられていないこと、都市計画事業とされることによって収用適格事業となることから、その位置づけにあたって強い公共性が求められ、原則的には、国・地方公共団体に事業主体が限定されること、事業完成後は、都市計画を離れて個別事業法でその機能維持が規律されることなどを特徴としている。これを別の角度から言えば、国・地方公共団体以外の主体が担う比較的公共性の弱い施設の整備や、整備後の機能維持には関心が向けられていないということになる。

iii) 建築確認制度は、建築行為にあつて、用途・形態について、用途地域等の都市計画で定める基準や当該都市計画で定める地域に応じて建築基準法が定める基準に適合していなければ、その建築を認めないとするものである。その特質としては、建築物の建築（これに準じる行為も含む。）のような積極的な意思に基づく行為に限って規制の対象となるものであること、都市計画によって直接・間接に規制内容が定まるといっても、建築基準法の「最低の基準の確保」という目的からくる制約には服さざるを得ないことがある。開発許可制度については、規制手段としての講学上の性格や対象が建築物の建築等のための土地の区画形質の変更であることにおいて相違はあるが、積極的な意思に基づく行為に限って規制の対象とする点では、建築確認制

度と性格を一にする。また、地区計画制度における届出・勧告制度も、法的強制力の面で建築確認制度・開発許可制度に劣るものの、これらと同様の性格を有している。

- iv) 以上でわかるように、事業実施・行為規制双方とも、能動的手段（事業実施）によるか受動的手段（行為規制）によるかの違いはあれ、「作る」、それも行政主体の関与の下での「作る」ことへの強いこだわりが見られる。つまり、事業実施にあつては、「作る」ことだけに注力し、「使う」ことへの関心は見られず、行為規制にあつては、「作る」ことの過剰さを前提にそのエネルギーを削がない範囲でそれをどのようにコントロールするかに専ら関心が向けられているということである。さらに、この「作る」ということに、我が国都市計画固有の特色である設計主義的な考え方と「建築自由の原則」とが強く影響を与え、事業実施・行為規制双方とも、それが正当性を有するためには、主には、全国どこでも、誰がみても明白に公共性が認められるものを対象とすることにならざるを得ないことになる。こうした公共の利益は、それ故に、法的強制力（本稿では、法的強制力とは、「法律又は条例の根拠に基づく行政上のサンクションを通じて、そのルール遵守を強制する力」と定義しておく。）を伴う実現手段によって実現されなければならないという考え方をもたらすことになる。その裏返しで、法的強制力を有する実現手段であるためには、それが目指すべき公共の利益は、全国どこでも、誰がみても明白に公共性が認められるものでなければならないという、手段が目的を規定するという倒錯した考え方にもつながることになる。

②都市計画の機能不全について

以上のような性格・内容の事業実施・行為規制の下で生じている、都市計画上の具体的な課題を指摘すれば、次のようなことである。

- i) 土地利用の面では、現行法制は、開発をするとか、建築をするとか、何らかの積極的な意思

に基づく行為を捉えて計画の実現を図ることを本質としている。その結果として、空き家・空き地や耕作放棄地に典型的に見られるように、何らの積極的な行為を伴わない、状態の変化には殆ど無力である。現在生じている不都合な現象の多くが、このような日常的な行為や不作為に伴う、状態の変化に起因しているものであることからすれば、都市計画上の土地利用コントロールの対象として、「作為」だけに着目して、「状態」を射程に捉えるものでないのは大きな欠陥である。

- ii) 事業実施は、これまでは、主として、道路、公園等の公共施設と呼ばれるものを専ら対象としてきた。他方で、人口減少や高齢化の進展に伴って、医療・買物難民という言葉に象徴されるように、「便利に買い物がしたい」、「近くに病院があればいい」といった、新たな施設ニーズに対応することが求められている。このような施設は、殆どは民間事業者によって営まれるものであること、「作る」こともさることながら、採算性の確保も含めてでき上がった施設の機能をどう維持していくかが大切であることなどから、公共施設の整備を念頭においた従来の事業手法が通用するものではない。市場原理と公的要請が調和した立地誘導ともいべきものが必要であろうと思われるが、そのための有効な手法は確立していない。
- iii) 公的空間に限ってみても、これまで、公的空間は、国・公共団体が整備・管理するというのが基本であった。（例外的に、開発事業の中で民間事業者がそれを担わされることもあったが。）しかしながら、国・地方公共団体の厳しい財政事情や民間事業者の開発意欲の停滞の中で、従来の手法だけで十分な公的空間を確保することが困難となっているのが現状である。このような中で、公的空間に係る新たな整備・管理手法が求められ、現に行政主体でもなく開発事業者でもない主体による整備・管理も一部で行われるようになってきているが、その位置づけは不十分のままである。特に、行政主体以外の者が

整備・管理を行う場合にあって、誰がどこまでの負担を行うかのルールが不明確であることがネックとなって、それら主体による整備が進まない実態があり、負担ルールの明確化が求められている。

- iv) 都市空間は、建築物と公共的施設で成り立っているが、そのような空間をトータルに捉えて、例えば「住みやすい街にしたい」、「安全な街にしたい」、「環境にやさしい街にしたい」とか思ってみても、その実現手段は、建築物・公的空間それぞれ毎に区々のものとして存在しているので、それにふさわしい適当な方法がない。現に、そのようなニーズは高まっていると思われ、それが全国各地でのまちづくり条例の出現・活用につながっている。もちろん、このような条例が課題の解決につながっているのであれば、それはそれで結構なことではあるが、条例であることからくる実効性の面での限界も指摘されているところである。
- v) 都市計画の課題が以上にとどまるものでないことはもちろんだが、他方で、これらの課題への対応が、今後の都市計画にとって重要な意義を持つことも否定できないことのように思える。つまり、上記課題は、都市計画による望ましい市街地像が行政主体による関与だけで実現するものなのか、望ましい市街地像が実現したとしてもそれをどのように維持していくのか、ソフト的側面をどう都市計画に取り込むのかといったことを突き付けている。また、昔ながらの都市計画では国あるいは都道府県が、最近においては市町村が、それぞれ代表するような公共の利益だけを汲み取るのでは、都市計画が都市計画として成立し難くなっていることをも示している。さらには、都市空間を扱う都市計画において、公的なものと私的なものとに単純に空間を二分する、二元的把握が果たして妥当であるのかも問われている。これらはいずれも、行政主体を中心とする「作る」ことだけに關心を向けているのでは、とても答えが出せるといったものではない。そうであれば、「作る」ことと一

体不可分となっている、実現手段における法的強制力への執着から脱却し、それとは異なった実現手段が用意されてしかるべきであろう。

補論

ここで、27年度研究会のテーマであった、枠組み法化における公共性の議論を振り返っておきたい。

即ち、そこでの議論の出発点は、これまでの都市計画法制は、主として、大公共とも言うべき公共の利益の達成を目的するものであるということであった。具体的には、国家的・広域的見地あるいは最低限基準の確保の見地から実現すべき公共の利益を対象とするものであった。このような法制は、都市化社会にあっては十分に機能を発揮してきたが、都市型社会あるいは都市が縮退していく中では、このような大公共だけを目的とすることでは期待される役割を果たすことができない。今後は、大公共以外の公共の利益（小公共）をも視野に入れることが必要である。この場合の小公共には、最低限基準を地域の特性に応じて修正するローカルルールのようなものから、単なる地域の合意にすぎないものまで様々であり、公共性の程度に応じた仕組みが必要であるといったことである。

(参考) 公共性に関しては、先の研究会では、具体的に次のように分類されている。(生田長人委員)

「大公共」の分類

- A 「国家的見地或いは広域的見地から実現すべき公共の利益」(「大公共A」)
 (「大公共A」に関して、さらに「国家的見地のもの」と「広域的見地のもの」に区分することもできる。)
- B 「最低限基準の確保の見地から確保されるべき公共の利益」(「大公共B」)

「小公共」の分類

- A 「地域的・近隣秩序調整的見地から実現されるべき公共の利益」(「小公共A」)
 (「小公共A」に関して、さらに「共的見地

のもの」と「公の見地のもの」に区分することもできる。)

- B 「大公共Bに相当部分のローカルルールによって実現されるべき公共の利益(「小公共B」)

3 都市再生特別措置法の意義と限界

ここで、都市再生特別措置法(都市再生法)を取り上げておきたい。そのゆえんは、都市再生法は、伝統的都市計画の機能不全の克服という点において、「管理型」都市計画と意義を共通にするとともに、内容的にも、「管理型」都市計画に求められる特性を一部に備えるものであることである。一方で、「管理型」都市計画の観点から見れば、都市再生法には不徹底さも存在していると考えるので、その意義と限界を明らかにしておくことが、「管理型」都市計画のあり方を探る上で、有益であると考えからである。

- i) 先ず、都市再生法全体の概略をみておくこととする。詳細な内容は、参考で示している。
- ア) 2002年に制定された都市再生法は、過去の急激な都市化に起因した20世紀の負の遺産の存在、さらには情報化、少子高齢化、国際化などの近年の社会経済情勢の変化への対応の遅れといった状況の中で、これまでのような都市の拡張への対応に追われるのではなく、都市の中へと目を向け直し、国民の大多数が生活し、様々の経済活動が営まれている都市について、21世紀にふさわしい魅力と活力に満ち溢れたものへと再生を図ることを目的とするものである。また、当時の経済情勢の下で、都市再生法は、経済構造改革の推進や土地の流動化を通じた不良債権問題の解決につながるものとの期待も担っていた。
- イ) このような狙いの中で、具体的には、重点エリアの設定をした上で、様々な規制緩和措置、金融支援などを集中的に実施するという内容となっている。都市再生法は、当初はどちらかと言えば大都市を念頭におくものであったが、2004年の改正で、市町村等のまちづくりに対

する国からの交付金制度が追加され、大都市だけでなく、地方都市をも念頭におくものとなった。内容的にも、民間開発主体への誘導手法に加えて、数次にわたる改正により、まちづくり交付金制度、協定制、最近導入された立地適正化計画制度などが盛り込まれ、都市づくりに関する総合的な法律としての性格を帯びてきている。

- ウ) 都市再生法は、主として大都市を対象とする都市再生緊急整備地域に関わる部分と全国の都市を対象とする都市再生整備計画及び立地適正化計画に関わる部分に大別できる。前者は、国が主導するトップ・ダウン型の仕組みであり、後者は、地域が主導するボトム・アップ型の仕組みとなっている。「管理型」都市計画との関係で取り上げるのは、後者の方である。
- エ) このような結果として、都市再生法はもちろん都市計画法制の一つに位置づけられるものであるが、それにとどまらず都市計画法と並ぶ、言わば両輪の役割を担うものとも捉えることができる。むしろ誤解を恐れずにいえば、近時、都市を巡る状況変化の中で生じた課題に積極的に応えてきたのが都市再生法であり、今や都市再生法が都市計画法の代替的役割を果たしている、あるいは果たしつつあるとの見方も可能である。

(参考) 都市再生整備計画に関する部分及び立地適正化計画に関する部分の具体的内容は、以下の通りである。

A 都市再生整備計画に関する部分

- ・市町村は、交付金、各種の協定などの前提として、都市の再生に必要な公共公益施設の整備等を内容とする都市再生整備計画を定める。
- ・都市再生整備計画に基づいて実施される事業については、一定の要件の下に、国土交通大臣から交付金が交付される。
- ・都市再生整備計画が策定された一定の区域内において、土地所有者等間で、又は土地所有者等と市町村等との間で、都市再生整備歩行

者経路協定・都市利便増進協定・低未利用土地利用促進協定を締結できる。

- ・都市再生整備計画の区域内の民間開発事業について、事業者は、事業計画の認定がされれば、金融等の支援を受けることができる。

B 立地適正化計画に関する部分

- ・市町村は、住宅及び都市機能増進施設の適正な立地を図るため、居住誘導区域、都市機能誘導区域、跡地等管理区域などを内容とする立地適正化計画を定める。
- ・居住誘導区域内の住宅に係る開発・建築区域について、届出を要する（必要な場合、それを受けて勧告が行われる）ほか、都市計画に居住調整区域を定めることにより、市街化調整区域と同等の規制を行うことができる。
- ・都市機能増進施設に係る開発・建築行為について、届出を要する（必要な場合、それを受けて勧告が行われる）ほか、都市計画に特定用途誘導地区を定めることにより、誘導用途、容積率等の規制を行うことができる。
- ・都市機能誘導区域内の民間誘導施設等整備事業について、事業者は、事業計画の認定がされれば、金融等の支援を受けることができる。
- ・跡地等管理区域内において、土地所有者等と市町村等の間で跡地等管理協定を締結できるほか、必要な場合、市町村は、跡地等の管理に対し勧告を行うことができる。

ii) 以上でわかるように、実現手段として、資金支援、届出制、強制力を有する都市計画の特例、協定制度、勧告制度など様々な手段が用意されている。それらの意義と限界を個別に吟味する前に、先ず、これら実現手段の前提である計画について論じておきたい。

都市再生整備計画と立地適正化計画、双方とも実定法上の都市計画として位置づけられていないことでは共通している。その理由は定かではないが、推測すれば、都市計画とは違って、土地所有者等に直接的に強制力を及ぼす内容のものではないということであろう。(例外的に強

制力を及ぼす場合には、別途実定法上の都市計画を要するとしていることは、それを裏付けている。) このこと自身は、伝統的都市計画を批判的に捉えようとする本稿の立場から見て、さして問題となるようなことではない。

問題とすべきは、両計画の策定にあたっての適正プロセスが制度的に保障されているかである。この点、都市再生整備計画にあっては、特段の手続きは求められておらず、立地適正化計画にあっては、実定法上の都市計画に準じた手続きが入っているが、公告・縦覧手続は省略されている。都市再生整備計画に関しては、それが、資金支援や協定締結などを実質的に根拠づけるような役割を有していない、言葉を変えれば、後付け的な意味しかもっていないことによるものと考えられるが、そうはいつても、例えば、都市利便増進協定で、対象区域内の相当数の権利者の同意で締結ができるとされていることとわかるように、計画が策定されることによって、特別の効果が働く場合があり、そのような計画の策定に何らの手続きも要求されていないのは問題と言わざるを得ない。立地適正化計画に関しては、この計画としての機能を見れば、実定法上の都市計画、例えば線引きに関する都市計画と実質的に何ら変わりがないと言えるので、何故に、これと同等の手続きが要求されていないのか理解に苦しむところである。

iii) 次に、実現手段であるが、ここでは、届出制及びそれを補完する都市計画の特例(実現手段としては開発許可制度・建築確認制度)、協定制度、交付金制度の三つを取り上げて、その意義と限界を明らかにしておきたい。

ア)届出制及びそれを補完する都市計画の特例について

届出制及びそれを補完する都市計画の特例は、立地適正化計画の主たる実現手段である。この計画は、成熟あるいは縮退の段階にある都市の機能維持に必要な住宅・施設の立地誘導を行おうとするものであって、これまでの立地誘導の仕組みが基本的には線引きに関する都市

計画に限られていたことからすれば、新たな試みとして評価をすべきことではある。しかしながら、そこで採用されている手段は、規制の強化とその緩和の組み合わせにより立地誘導を行うおうとするものであって、このような手法は、都市が拡大の段階にある時には通用しても、成熟あるいは縮退の段階において、実効性を発揮できるかは大いに疑問である。そもそも、本計画が、拡大期に対応した線引きに関する都市計画の一種の矛盾を解決しようとする意図を持つものでありながら、その手法が拡大期にしか適応できないというのでは、チグハグな感は否めない。

イ) 協定制度的について

協定制度は、都市再生整備計画・立地適正化計画の双方に位置づけられている。いくつかの種類があるが、総じて言えば、一定の計画の下で、土地所有者等が、相互に利害調整を行いながら合意を達成するという、公共性の発見・形成・実現に土地所有者等が主体的に関わる仕組みであるということにおいて、評価されるべきものである。また、それまでの法制においては、「管理」は、「とるに足りないもの」あるいは「外部的なもの」としか扱われていなかったのに対し、公物管理法とは別に、管理を都市計画に本格的に位置づけたこと、さらには、都市利便増進協定において、個々の施設ではなく、その集合体を対象としたうえで、まちづくり推進活動をも協定内容としたこと、跡地等管理協定において、状態の変化に対応できるように日常的行為や不作為まで射程に入れていることなど、「管理型」都市計画の構築にとっても、十分参考とすべきものである。しかしながら、協定締結時に確認された公共性が将来にわたって維持ができるような仕組みが備えられているかと言えば、一部の協定で採用されている承継効以外は、極めて不十分と言わざるを得ない。管理に要する費用負担のあり方、協定締結時に想定されなかった問題が生じた場合の意思決定の問題など課題は多い。その他にも、協定の

成立に全員同意を要するか否か、承継効を有するものとするかどうか、各種協定で取扱いが分かれており、そこに一貫したか考え方を見出すのは困難である。

ウ) 交付金制度について

交付金制度は、都市再生整備計画の実現手段の一つである。この制度が、補助金制度の整理・合理化の流れの中での窮余の一策であったことはおくとして、これまで、国のまちづくりへの資金支援は、個々の施設整備あるいは個別事業に対するものかに限られていたことからすれば、このような計画の実現のための一般的な資金支援の仕組みができたことの意義には大きなものがある。しかしながら、交付ルールに関して、それが、専ら地方公共団体向けのものにとどまっていた、民間事業者や地域住民向けのものになっていないのではないかと、形式はともかく実質的にも成果が検証される仕組みとなっているかなど、問題も少なくない。

補論

都市再生法と同様、地区計画制度も、それまでの都市計画法制の限界を克服しようとした取組みである。「管理型」都市計画として、地区計画制度を評価する立場もあると思われるので、ここで、地区計画制度にも触れておきたい。

- i) 地区計画制度は、建築物と公共施設を一体的に定めることができるとしたこと、通常の都市計画よりも丁寧な住民参加手続が求められていることなどを特徴としており、伝統的都市計画の綻びに対応しようとした点で画期的な制度である。一方で、その実現手段としては、一般的には届出・勧告制を採用し、必要に応じて建築確認制度・開発許可制度によることとしている。公共施設に係る実現手段は特に持ち合わせていない。
- ii) このような実現手段を前提として、制度全体を見ると、伝統的都市計画の枠内での規制内容の特例的修正ということにとどまっているとすべきであり、その意味で、地区計画制度は、行

為規制という伝統的な実現手段によって、「小公共」の実現を目指そうとする特異な取組みである。別の見方をすれば、「小公共」を目指すと言っても、法的強制力という伝統的な実現手段に拘るあまり、その制約から逃れられずに、その射程は、先の補論の参考で示した、「小公共B」ないしは「小公共A」の中の「公的見地のもの」にとどまり、「小公共A」の中の「共的見地のもの」にまで及んでいない。そこに地区計画制度の限界を見出すことができる。これは、1で述べたことではあるが、実現手段によって都市計画が達成しようとする目的が必要以上に狭められていることの証左にもなっている。

iii) 以上のような評価は、地区計画制度が、制度創設以来、それまでの都市計画の欠陥を補って、果たしてきたあるいはこれからも果たすであろう役割の重要性をいささかも否定するものではもちろんない。むしろ、「管理型」都市計画は、地区計画制度の更なる深化・発展した姿を提示しようとするものである。

4 「管理型」都市計画のあり方

① 「管理型」都市計画の特性

2で述べた、事業実施・行為規制に関する理解と現実に生じている都市計画の機能不全を踏まえると、「管理型」都市計画において、その実現手段は、法的強制力によらない手法を基本とすべきということになる。そのことによって、これも2で指摘したところではあるが、誰がみても明白に認められる公共の利益以外の公共の利益（小公共）、とりわけ、共的見地のものの達成を目指すことが可能となる。さらには、それによって、「作る」ことから脱却も見えてくるであろう。

ところで、小公共のような、誰もが自然に納得し得るような類でない公共の利益は、伝統的都市計画と違って、国はもちろん、地域における公共の利益を代表すると見なされる地方公共団体さえ独断的にそれを見出すといった性格のものではないであろう。そうであれば、その発見・形成・実現には、地域における合意づくり、これを「地

域の総意」と呼ぶとすれば、そこに公共性を見出す態度は不可欠である。そうした意味で、公共性の再定義につながるものである。

一方で、そのような公共性の正当性が問われることになる。「地域の総意」といっても、その合意が正当性を有するためには、内容の正当性もさることながら、合意に至るプロセスが問われなければならない。このことは、伝統的都市計画が実定法で一定の手続きを経なければならないとしていることとは、およそ意味が異なっている。つまり、伝統的都市計画における手続は、地域の公共の利益の代表である地方公共団体が提示する公共性を確認するものであるのに対し、ここにいう「地域の総意」に係るプロセスは、誰もが自然に納得し得るような類でないような公共性の発見・形成・実現のためのものだからである。単なる意見聴取や参加の手続きであってはならず、当事者間の徹底した討議と、それに基づく自律的なプロセスでなければならないということである。

まとめれば、「管理型」都市計画が備えるべき特性としては、

ア) 法的強制力によらない手法の確立

イ) 「地域の総意」への公共性の拡張

ウ) 「地域の総意」に係る熟議プロセスの重視ということになる。

補論

以上のような「管理型」都市計画の特性だけでは、必ずしもその実体的な内容が明らかになったとは言えないであろう。本稿は、それを本格的に取り上げることが意図するものではないが、ここでは、その輪郭だけでも示しておきたい。そうでなければ、「作る」ことからの脱却と云ってみたいところで、それは説得力を持たないと思うからである。

「管理型」都市計画の実体的内容は、「管理」をどのような概念のものとして把握するかにかかっている。ここでは、「管理」を行為概念あるいは手段概念と捉えた上で、「管理型」都市計画として、どのような対象の、どのような行為を取り上げる

べきかを論じてみたい。

- i) 都市計画の領域において、行為対象や行為態様として把握すべきものは、普通には、およそ次のように整理できるであろう。

行為対象

- ア 公物
- イ 宅地
- ウ 建築物
- エ 農地・森林

行為態様

- a ある状態を保全するもの（状態の確認・チェックなど）
- b ある状態をそのまま利用するもの（居住、サービス提供、イベント実施など）
- c ある状態の劣化を防止するもの（修繕など）
- d ある状態に改良を加えるもの（大規模修繕、土壌改良など）
- e ある状態に変更を加えるもの（新・増・改築、区画・形質の変更など）
- f ある状態を解消するもの（除却など）

*上記のうち、a～cは「現状維持志向型」行為であり、d～fは「現状変更志向型」行為と言える。

*ここでの「管理」行為は、民法上の管理行為とは同じではなく、民法上では処分行為となるものも含む、広いものである。

以上の整理を前提に都市計画法制がどのように規律しているか見ると、まず、行為対象においては、イ・ウは、行為規制という形で広く捉え、アは、事業実施の面でその一部を律するにとどまっている。エは殆ど規律していない。ちなみに、ア・エに関しては、道路法、農地法、森林法に見られるように、別法体系で詳細に規定されているので、広く捉えれば規律されているということもできる。ちなみに、これら別法体系と都市計画法制との関係をどのように捉えるかについては、今後の検討課題ではある。

次に、行為態様においては、d・eを規律することが基本となっており、それ以外は、例外

的なものを除けば規律をしていない。つまり、前述した「現状変更志向型」行為は規律しているが、「現状維持志向型」行為は規律していない。もっとも、行為を作為も不作為も両方含んだものとして捉えれば、ここで規律していると言っても作為のみである。

管理の実体的内容を明らかにするには、「欠けているもの」を抉り出した上で、それを「作る」ことと対照させることが必要であるので、改めて「欠けているもの」を整理すると、次のようになる。

- ア（公物） : a, b, c, d, fに該当するもの
- イ（宅地） : a, b, c, fに該当するもの
- ウ（建築物） : a, b, c, fに該当するもの
- オ（農地・森林） : a, b, c, d, e, fに該当するもの

- ii) 以上からは、まずは、各行為対象に共通して、a, b, cに該当する行為態様を規律することが、「欠けているもの」を抉り出すということにつながることを示している。先に述べたように、これらは、「現状維持志向型」行為である。この「現状維持志向型」行為は、その定義からもわかるように、「ある状態」を肯定的に評価し、その状態の維持を前提とするものである。それに対し、実定法が規律する「現状変更志向型」行為は、「ある状態」への否定的評価はあってもその維持への関心はなく、別の状態を作り出そうとするものである。その意味で、「作る」ことに対照させる、「管理型」都市計画における「管理」の実体的内容としては、「現状維持志向型」行為が適当ということになる。

以上のように「現状維持志向型」行為を捉えれば、その延長線上において、作為だけでなく、不作為をも射程に入れなければならない。というのは、「ある状態」は、何ら手を加えなければ常に状態の変化の可能性にさらされており、不作為の規律なしには、「ある状態」の維持を前

提とする「現状維持志向型」行為の概念そのものが成り立たないからである。その意味で、「欠けているもの」ということでは、実定法が行為を規律していると言っても基本的には作為のみであるので、不作為への規律も必要である。もちろん、「現状変更志向型」行為においても、不作為を問題とせざるを得ないことはあり得るであろうが、その不作為が持つ意味は、「現状維持志向型」行為におけるそれとは決定的に異なっているのではない。

iii) 次に、行為対象においては、農地・森林に関しては、現行の都市計画法制は、「現状維持志向型」行為はもちろんのこと、「現状変更志向型」行為も対象としていないので、「管理型」都市計画の実体的内容を明らかにする上では、前提として、農地・森林の都市計画上の位置づけの検討が必要である。仮に、農地・森林も含めて「管理型」都市計画の実体的内容を捉えるべきであるとした場合には、それが、「現状維持志向型」行為であるとする考え方がそのまま維持できるかどうか、併せて検討が必要となる。その意味では、ここでの「管理型」都市計画の実体的内容は、「農地及び森林は除いて」という、留保条件はつけざるを得ないものである。

公物、宅地及び建築物を対象を限定したとしても、「管理」の実体的な内容の本質が、「現状維持志向型」行為にあるとすれば、このような即物的な分類の妥当性も問われなければならない。つまり、宅地・建物と公物とは相互依存関係にあるので、その基礎を「ある状態」の把握におく「現状維持志向型」行為にあつては、宅地・建物と公物をそれぞれ単体として捉えるだけでは不十分で、宅地・建物・公物の一体的把握が必要であり、これによる対象を「街区」と呼ぶとすれば、この「街区」こそが、対象として、「欠けているもの」ということになる。

ただ、公物に関しては、その及ぼす影響範囲の広がりから、「街区」では把握しきれない要素もあると考えられるので、これをどのように捉えるかは、更なる検討が必要である。

iv) そうであれば、「作る」ことからの脱却を目指し「欠けているもの」を抉り出そうという「管理型」都市計画における「管理」は、実体的には、「主として「街区」を対象として、不作為への規律も含めた、「現状維持志向型」行為である。」ということになる。言葉を変えれば、一過性の行為・事業のみに関心を向けるのではなく、「状態」に真正面から向き合い、不作為も含め日常的で継続的な行為あるいは営み、仮にこれを「活動」と呼ぶとすれば、「活動」に関心が向けられなければならないということであり、そのためには、個々の宅地・建物ではなく、公物も含め、それらからなる活動の場としての「街区」に着目しなければならないということである。

このような「街区」あるいは「活動」への着目は、「管理」を行為概念として捉えることから逸脱しているとも言え、農地・森林の扱いも含めると、都市計画における「管理」概念の別途の把握方法の必要性を示唆しているとも考えられる。

②「管理型」都市計画としての協定制度の検討

ここでは、都市再生法や地区計画制度への評価を踏まえつつ、「管理型」都市計画の特性を備えたものとして、さらには前述した実体的内容を多少なりとも反映したものとして、どのような仕組みが望ましいか検討する。

i) 「管理型」都市計画が依って立つ基盤は、「地域の総意」であり、その本質は、「地域の総意」を介しての公共性の発見・形成・実現にある。それにふさわしい仕組みに関しては、それが担う公共の利益をどのように形式において明らかにするのかということ（「地域の総意」に係る公共性の発見・形成機能）、明らかにされた公共の利益の実現にどのような手法を用いるのかということ（「地域の総意」に係る公共性の実現機能）、この二つに分けるとすれば、それぞれの選択肢は、次のようなことであろう。

即ち、前者に関しては、

A 地域全体の意思を直接的に表す方法

B 地域全体の意思を行政の意思に仮託して表す方法

の二つの方法があり、また、後者に関しては、

a 地域自らが実現に責任を持つ方法

b 法令や行政の関与によって実現を図る方法

の二つの方法がある。

組み合わせとしては、4通りの方法が考えられるが、このうちB-aタイプについては、Bという選択をして「地域の総意」に行政を介入させておきながら、その実現手段において、ことさらに行政を排除して、強制力においてbより劣るaを選択することは、実態的にも論理的にも考えにくいことから、この組み合わせは排除される。残るのはA-a、A-b、B-bの三つのタイプである。

ii) A-bタイプは、建築基準法の建築協定に関し、その内容を建築確認の対象とすべきであるとの議論が根強くあり、未だ実現はしていないが実現すれば、このタイプになる。自由度の高い協定と基準適合性を画一的に判断する建築確認とを接合することには高いハードルがあると思料されるが、それでも無理に法的強制力のある実現手段の具備を優先して制度化を図れば、協定の要件・内容が過度に制約を受けることになるであろう。このタイプが、建築確認制度がそうであるように、何らの留保条件なしに一方的な行政の行為によって実現を図るものであるとすれば、行為規制・事業実施に依存する伝統的都市計画の域は出ていないとも言える。仮に、「管理型」都市計画の本来の趣旨に照らして、このタイプに妥当性があるとすれば、それは、「地域の総意」が、法令等に基づく強制力を許容している場合に限られると考えられる。

iii) B-bタイプは、地区計画制度が、これに該当すると考えることができる。地区計画制度に関しては、前述した通り、その内容において、伝統的都市計画の域を出るものではない。もっとも、土地所有者等の計画提案に基づく地区計画に関しては、現在の運用実態は必ずしもそうは

なっていないが、計画提案が、真に「地域の総意」にふさわしいものとしての実態を伴い有効に機能するのであれば、地区計画制度の欠陥を補い、一方で後述のA-aタイプの弱点も克服しうるものとして、「管理型」都市計画にふさわしい仕組みとなる可能性は秘めていると考えられる。

iv) A-aタイプは、都市再生法の都市利便増進協定などの協定制度がこれにあたる。AとBを比較すれば、「管理型」都市計画が目指す公共の利益を明らかにする方法としてよりふさわしいのは、Aである。aとbを比較すれば、bは、行政の関与でもって実現を図るという点において、行為規制・事業実施に依存する伝統的都市計画の域は出ていない。これからすれば、「管理型」都市計画の本来の趣旨によりふさわしいのは、三つの選択肢の中では、A-aのタイプということになる。以下では、事業実施・行為規制に代わる実現手段としては協定制度が適当であることを基本として、考察をすすめる。この場合でも、前述したように、A-bタイプ、B-bタイプにも評価すべきところもあるので、補完的にこれらタイプの考え方を反映させることも必要である。

5 協定制度に関する基本的論点

「管理型」都市計画にふさわしい仕組みとして、協定制度を採用するにあたっての、いくつかの基本的な論点を取り上げる。

①正当性について

公共の利益を表す形式として、A、つまり「地域全体の意思を直接的に表す方法」、即ち協定制度を採ることが適当だとしても、そのことと協定が目指す「公共の利益」が正当性を有するかどうかとは、区別して捉えなければならない。

この場合の一つの極端な立場は、この両者を区別するとしても、協定が当事者間の合意という実態さえ備えていれば、その内容が公序良俗に反しないかぎり、正当性を認めるというものである。

しかしながら、協定が目指す公共の利益と協定の対象区域を含む周辺区域全体が目指そうとする公共の利益とが明らかに衝突する場合に、無条件に前者を優先させるということにもならないであろう。これを異なる公共の利益間の調整ルールの問題だと捉えることができないわけではないが、そうであっても、調整ルールの適用の前提として、それぞれの公共性の正当性は問われなければならないのではないか。また、それ以外でも、一定の時間軸の中で、協定の対象区域の内外にわたって実質的に早い者勝ち的なルールが協定で定められたとして、そのようなルールが、あらゆる場合に正当性を有するかどうか疑問である。

してみると、協定制度で表される「地域の総意」には、正当性を根拠づける何がしかの位置づけは不可欠と考えられる。言葉を変えると、本来的な「地域の総意」とは正当性が根拠づけられたものであるとする立場を採るべきである。

そうだとすれば、個別利益から出発するとしても、そこから形成される合意という形の集団の利益（仮の「地域の総意」）と真の「地域の総意」とは区別されなければならないことになる。実定法上の計画提案に基づく地区計画は、言わば、計画提案によって仮の「地域の総意」が表され、それを市町村が計画決定によって真の「地域の総意」に転化させる仕組みである。この方式は、市町村が直接的に介入しており、過剰な関与のとの批判は免れないが、二つの「地域の総意」を区別したという点では、評価すべきものである。協定制度にあっては、市町村の関与は、極力間接的・抑制的なものとどめた上で、集団の利益が、「地域の総意」という真の公共の利益に転換していく仕組みが必要である。

この仕組みにおいて、後述する手続的保障が重要な要素であることに異論はないと思われるが、加えて、内容的側面において、この二つの「地域の総意」を分かつ視点を示せば、次のようなことではないか。

- ・協定内部での公平性が保たれているかどうか
- ・周辺区域との調和が図られたものであるかどうか

うか

- ・短期的利害のみに囚われていないかどうか

このような内容的正当性をどのように担保するかに関しては、公的関与や計画のあり方とも関連するので、そこで考察する。

②強制力について

協定制度については、「地域の総意」を具現化した仕組みとして評価できるものである反面、協定自体は当事者が順守すべきルールを定めているものであり、ルール違反に対しては民事法上の拘束力しか働かないので、実現手段として不十分ではないかという批判がつきまとう。しかしながら、実現手段としての適否を法令・行政の関与の有無を基準にした強制力の強弱だけで判断すること自体が、伝統的都市計画への執着と言わざるを得ない。強制力を「あるルールの妥当する力（妥当力）として捉える」（大貫裕之委員）立場からすれば、むしろ、「地域の総意」が内在させているそのような力を評価すべきではないか。

つまりは、「管理」型都市計画にあっては、誰もが自然に納得できるような公共の利益は容易には見いだせないで、「地域の総意」の成立に最大限の努力が注がれることになる。このような努力自体は並大抵のものとは言えないであろうが、このような努力を通じて、「地域の総意」によるルールが妥当だと合意されれば、その当事者への妥当力には無視できないものがあるというべきである。

それでも強制力に不安があるということであれば、先に述べたが、協定制度にA-bタイプの要素を取り入れて、「地域の総意」の中でそれが許容されている場合に限って、行政による強制力が働くといった方法を考えるべきであろう。

強制力ということに関連して、地区計画制度でも採用されている届出・勧告制に触れておきたい。届出・勧告制は、ソフトな規制手段と言われることもあるように、建築確認制度や開発許可制度に比べれば、強制力においては劣るところがある。しかしながら、ルールの順守状況の把握のために届出の義務を課し、それと一体で、ルール違反に

対し勧告という世間的な意味での制裁を科すという仕組みは、全体としてみれば、強制性において、建築確認制度・開発許可制度と同視すべきものであり、このような仕組みへの合意があれば格別、「管理型」都市計画の実現手段としては、適切とは言いがたい。

③公的関与のあり方について

具体的内容は、後述することとして、ここでは、基本的な考え方を述べておきたい。協定への公的関与のあり方は、先に述べたように、協定の正当性の問題と関わっている。これには、二つの側面、即ち、一つには、協定に関する法的枠組みはどのようなものであるべきかということ、二つには、個別の協定に関し行政のチェックをどこまで行うべきか（これには法的根拠を要するので、前者の議論と一部重複するが）がある。いずれの場合でも、協定の民事契約的性質に照らせば、その必要性は十分吟味されなければならないし、具体的内容においても、抑制的なものでなければならないであろう。

i) 協定に関する法的枠組みに関しては、協定を単なる民事法上の契約と考えれば、承継効を規定する場合を除けば、法的枠組みは必要ということにはならない。しかしながら、小公共と言えども、何らかの公共の利益に関わるということであれば、法的枠組み（法律だけでなく、条例も含めてもいいが）を整えること自体が否定されるべきとは思われない。むしろ、法的枠組みを通じて、協定の骨格が予め対外的に明らかにされることによって、その安定的な成立や運用を図られるという意義は認められるべきであろう。

他方で、協定の本来的性格からすれば、それを法制度に取り込むこと自体にある種の矛盾があるとも言えるので、その本来的性格を害しないよう、内容的に必要最小限の範囲のものにとどめることが必要である。具体的には、次のような項目は、法的枠組みの内容として認められてよいであろう。

- A どのような公共の利益の実現が対象になりうるのか（目的）
- B どのような場合に協定が成立するのか（成立要件）
- C 公共の利益の実現を目指す協定として、最低限どのような内容・手続が求められるのか（適用要件）
- D 行政の個別的な関与はどこまでのものか

Aに関しては、そもそも「小公共」のような領域が対象とするような公共の利益を事前に網羅的に明らかにするといったことは、相当な困難を伴う。仮にそれが可能だとしても、それを法律の中で個別具体的に明らかにするとすれば、都市再生法がそうであるように、位置づける協定の種類が際限なく増えることになって、あまり適当とは思われない。したがって、協定が射程とすべき公共の利益はどのような範囲のものかは、法律（場合によっては条例）の委任を受けた市町村による計画（計画のあり方は④で述べる）のような形式で明らかにすることが適切である。

Bに関しては、全員の同意を必須の要件とすべきかということがある。「地域の総意」という以上、それだけで十分かどうかは別として、全員の同意が必須の要件であるとするのは一つの立場ではある。一方で、熟議を尽くした上でも、なお少数の反対があつて、「地域の総意」による公共の利益が表明できないとすれば、それはそれで問題とすべきである。そうであれば、「地域の総意」に関して、地域の公共の利益の代表者である市町村のスクリーニングがかかったものと、そうでないものを区別して、少なくとも前者は、一定数の同意をもって、「地域の総意」を擬制してもいいのではないかと考えられる。また、当初の契約締結と一旦締結した協定の変更とは性格も異なり、少なくとも変更については、その必要性・合理性が挙証されるのであれば、全員同意は必要ではないのではないかと考えられる。また、協定締結後に新たに土地所有者等と

なった者に対する協定の効力、即ち承継効に関しては、「管理」型都市計画の実現手段として協定を位置づける以上、当然に備わっていないものではないものである。

Cに関しては、手続的側面は後述するとして、協定の当事者の範囲を明らかにすること、協定の必須事項として、対象区域、費用負担に関する事項、違反があった場合に執るべき措置等を盛り込むべきことなどが考えられる。

Dに関しては、法令上の根拠に基づいて直接的に行政が関与する場合と、法令上の根拠を有する行政の関与を協定が許容する時に限って行政が関与する場合とは区別する必要がある。協定の存立に関わるような場合には、前者のような関与が妥当であろうが、そうでないような場合には、後者のような関与にとどめるべきである。例えば、市町村は、一定の要件の下で、協定の当事者から、協定の円滑な運営に支障が生じていることにつき協議の申出があった場合には、それに応じるとともに、協議の結果必要と認めるときは、勧告をすることができることとし、この協議の申出は、協定にその旨が定められている場合に限るといったことである。

- ii) 行政による協定の個別的なチェックに関しては、上記のような法的枠組みの下で協定が締結される以上、個別の協定に関して、それが有効に成立していることを第三者が確認するといったことは不可欠であろう。他方で、例えば、市町村が協定の細部まで立ち入ってチェックをするといったことは、協定の性格上避けるべきと考えるので、確認のための判断基準は、協定成立のための形式要件への適合性、他の計画との整合性等に限定して厳格に定められるべきである。制度的側面とは別に、実態的な面で、他の公共性との調整や協定に私益が混じり込むことの可能性の排除の問題への対応も含め、地域の公共の利益を代表する市町村の一定の関与も認めざるを得ないのではないかと考えられる。

④計画のあり方について

実現手段としては協定を基本とすることとして、他方で、目的—手段の図式でいう目的の部分に関して、どのように考えるべきであろうか。都市計画制度にあっては、目的は計画で表象されるのが一般的であるので、ここでは計画のあり方として取り上げる。

i) 計画の位置づけ

計画は、手段によって達成しようとする目標像を示し、その正当性を根拠づけるものである。一方、協定内容としては、大きくは、協定当事者が遵守すべきルールとそのルールによって達成しようとする目標とに分けることができるが、そのうちの後者が、ここにいる計画に相当するものである。

これに関する一つの立場は、このようなものが必要だとしても、それは協定内容で完結させるべきであり、それ以外に協定の外部に特別な計画は考えないというものである。協定内容としては、標準的には、協定対象区域の目指すべき市街地像、不作為も含めて土地利用のあるべき姿、公的サービス施設や公的空間の整備方策などであろうと思われるが、目指すべき市街地像一つとってみても、周辺区域、あるいはその都市全体でどのような市街地像を目指すかということと深く関わっており、それとの整合性が確保されて初めて、その協定が目指す公共の利益の妥当性が認知されると考えるべきである。そうであれば、計画が担う役割を協定だけで完結させることは適当ではないであろう。

してみると、計画については、協定それ自身が内容として担うべきものと、それに指針を与えるものとの二層的構成をとることが適当である。二層的構成ということでは、実定法上の都市計画における、マスタープランと個別都市計画との関係が想起されるが、ここでの二層プランは、両プランの関係性ということからすれば、地区計画制度における、方針と地区整備計画との関係といった捉え方の方が適切であろう。都市再生法における都市再生整備計画とそれに基

づく各協定は、形式的には二層的構成ということができないわけではないが、実質的な一体性が確保されているわけではないので、本来あるべき姿からは程遠いものと言わざるをえない。

二層性の計画のうちの指針に相当する計画について、市町村が定めることが適当であろうが、その機能は、先に述べたような協定により実現すべき公共の利益の位置づけ、協定と他の都市計画との整合性の確保などが考えられる。協定が具現化する「地域の総意」は、熟議を通じて形成されることが重要であるが、この計画は、当事者に対し、熟議の土俵と方向づけを与えるものである。ただ、この計画が、協定との関係で、上位性を持つというような位置づけは、適切ではない。

ii) 計画に係る手続について

二層プランのうち、協定に係る手続に関しては、それが、誰もが自然に納得し得るような類でない公共性を対象とする点において、何にもまして、内容的正当性を支えるために、手続的正当性が求められる。協定の締結に至るまでには、素案の作成、関係当事者間の討議、案の確定、同意の取り付けなど様々な段階があると思われるが、一連のプロセスについて、何らかのルールづけが不可欠である。一方で、当事者の自律的決定を重視すれば、手続の具体的内容にまで法令で介入することは適当でないと考えられるので、個別に協定の正当性をチェックする際、執るべき手続が実質的に行われているか判断するといったことが適切であろう。

協定に指針を与える計画に係る手続に関しては、計画が協定当事者の利害と直接に結びついたものでないにしても、全員同意を要しない協定の根拠を計画に求めるとしたら、そうした計画への間接的合意を擬制するために、その策定にあたって、少なくとも実定法上の都市計画と同等の手続きを求めるべきである。

⑤協定制度の有効性について

行為規制・事業実施に代わる実現手段としては

協定制度が適当であることを述べてきたが、改めて、協定制度が、都市計画の機能不全の克服に有効であるのかどうか、その点確認をしておきたい。

i) 行為規制に代わる実現手段については、「管理型」都市計画が、日常的領域における「状態の変化」に継続的な関心をもつものでなければならないということは前述したとおりである。このような意味での「状態の変化」は、作為によってだけでなく、不作為によってももたらされるものであるので、不作為に対して有効な手法であることが求められる。このような不作為に対応するため、都市再生法は、跡地等管理協定を手段として採用している。これに関しては、協定のような合意により対処する方法のほか、利用強制（命令、利用権設定など）といったことが考えられなくもないが、このような仕組みを採ろうとすれば、前提としての利用の責務をどのように捉えるかといった困難な問題が伴い、また、仮にこれをクリアできたとしても、誰もが自然に納得できないような公共の利益の実現に、無理に強制力を有した手段を用いようとするれば、適用要件・範囲が極度に狭くなり柔軟性・機動性の効かない仕組みとなる可能性が高い。合意を基礎とした協定において、利用・管理ルールとそれが守られない場合に執るべき措置を定めることにより、不作為の是正を図る方法が効果的である。

ii) 都市再生法においては、協定制度は、行為規制に代わる実現手段としてだけでなく、事業実施に代わる実現手段としても採用されている。都市再生歩行者経路協定・都市利便増進協定である。根幹的な公共施設のようなものは別として、地域住民の共同利用に供される性格の施設に限って言えば、このような施設は、都市計画事業のような強制力を持った仕組みはなじみにくいし、また、「作る」こと以上に、「作られた」後、施設の機能を維持しながら利用の促進を図るといった視点は不可欠である。そうであれば、地域における施設の共同管理の仕組みとして、協定制度は有効であろう。ただ、従来の事業実

施に代わると言っても、公的負担は一切しないということあれば、協定制度が有効に機能しないということはあるので、対象施設の性格に応じた公的負担は考慮されるべきである。

- iii) 買物・医療難民の発生を防止するための、日常生活圏におけるサービス施設に関しては、先に述べたように、このような施設の公益性と市場原理とが調和した立地誘導が必要である。立地的適正化計画におけるように、規制の緩和と強化の組み合わせのみによって、あるいは逆に事業のみによって実現できるとすることは、およそ非現実的である。協定に、地域住民間のそれだけでなく、地域住民と施設事業者との合意も包摂すれば、事業者による施設の設置・運営と地域住民による当該施設の利用を相互に約束し合うことによって、通常の市場原理だけによらない施設の立地が可能となると考えられる。当然ながら、このような合意が実際に機能するためには、そのような施設の公益性に照らして、市町村による資金上・技術上の支援が併せて必要となる。

⑥協定の運営のための組織について

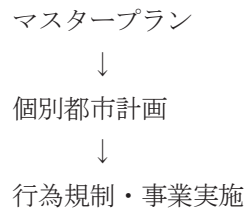
協定を基本とするとして、その協定の運営はどのようになされるべきか、それに責任を持つ主体が必要ではないか、そのことに触れておきたい。

- i) もちろん、協定の締結は、土地所有者などの関係当事者間でなされるものであり、締結後の協定の運営も、当事者が共同して行うのが原則ではあろう。しかしながら、この原則だけで、協定の持続的で効果的な運営が果たして可能であろうか。予め定めた協定ルールでは律しきれない事態への対応、協定を巡る周辺地域との調整などに関しては、単なる土地所有者等の集まりでは、的確な状況判断や迅速な意思決定において支障が生じる可能性も高い。これを避けるためには、運営に関し、それを担う団体を組織し、その団体が運営の責任を担うというような仕組みが必要であろう。区分所有建物における管理のための団体のようなものである。
- ii) 協定当事者を構成員としつつ、その意思の下に、個々の構成員とは独立して、協定の運営を行う団体が設立されるべきである。都市再生法が、都市利便増進協定の締結主体として、土地所有者等のほか、都市再生推進法人(NPO法人、財団法人など)を認知しているのは、このような考え方によるものと考えられはするが、その法人が土地所有者等の意思を基礎としていない点は、協定制度の本来の趣旨から逸脱しており、合理性を欠いている。協定の本来の当事者であるべき土地所有者等がルールを定めて、団体を設立し、このようなルールによって運営を行うような仕組みとすべきである。この下では、協定における「地域の総意」は、正確には、団体設立行為とルールの設定の両方を含んだものとなる。
- iii) 団体設立を行う場合、協定の位置づけはどのように考えるべきであろうか。先に、管理ということでの共通性に注目して、区分所有者団体を引き合いに出したが、この団体は、法律によって当然に設立されるものなので、そのまま参考になるものではない。むしろ参考となるのは、土地区画整理組合であろう。この組合に関しては、設立にあたって、発起人が、土地所有者等の2/3以上の同意を得て、定款及び事業計画を定めて認可を受けることになっている。それとの対比で単純化して言えば、団体運営の根幹となる事項(例えば、構成員資格、意思決定方法、費用負担方法など)は、協定とは別に、定款あるいは規約の形で定め、それ以外の事項は、事業計画に相当するものとして、協定として定めることが適当であろう。この場合において、定款(あるいは規約)と協定の双方とも、「地域の総意」というにふさわしい要件が備わっていないければならないのはもちろんである。

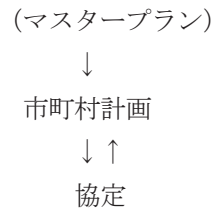
⑦その他

以上のほかにも、論点として、協定の当事者として、土地所有者及び借地権者・賃借権者のほか、生活の本拠を有する者や施設の設置・経営を

《伝統的都市計画》



《「管理型」都市計画》



行う民間事業者も含めるかどうか、中途段階での協定に係る加入・脱退をどのように取り扱うかなどがある。

6 都市計画法制における位置づけ

「管理型」都市計画は、都市計画法制において、どのような位置づけになるのか、最後にそれに触れておきたい。

i) 本稿では、「管理型」都市計画の具体的な制度設計にまでは触れることをしていないが、伝統的都市計画との仕組み上の違いを図で示せば、本頁の上記図のようなことである。

上記図は、伝統的都市計画における個別都市計画が有する、狙い・目的を示す機能は、「管理型」都市計画においては、市町村計画と協定が分担をして担うことを示している。その結果、協定は、狙い・目的を示す機能と、それを実現する機能の二つを担うことになる。

具体の制度設計にあたっては、法律と条例との役割分担のあり方、協定の成立・運営における反対少数者への拘束力の有無・範囲、市町村計画及び協定の正当性の確保のための手続きのあり方などが課題となる。

ii) 27年度のテーマであった枠組み法化の議論との関係では、「管理型」都市計画は、枠組み法化における内容の一部を補強しようとするものである。他方で、枠組み法化の射程は、都市計画法体系全体に及び、伝統的都市計画が強く束縛を受けている「建築自由の原則」・「設計主義的な考え方」に正面から挑戦をするという側面を有するものであることから、その実現には相当の時間を要すると考えられ、現実的な方法論

としては、枠組み法化への道筋を整えるという意味も込めて、先ず「管理型」都市計画の制度化の実現を目指すことが得策ではないかということも、意図としては持っている。

このような結果、しばらくの間は、伝統的都市計画と「管理型」都市計画、この二つの都市計画が並立をし、それぞれが足りない所を補完し合うということになる。具体的には、先に述べた公共性の分類に従えば、次のような分担関係である。

- A 伝統的都市計画（地区計画制度以外の部分）：「大公共A・B」と「小公共B」に係るもの
- B 地区計画制度：「小公共A」のうちの公的見地に係るもの
- C 「管理型」都市計画：「小公共A」のうちの共的見地に係るもの

このような意味では、「管理型」都市計画は、部分的な取組みにとどまるものではあるが、今後の都市計画のあり方を探る上で、共的見地に関わるものの充実が求められることからすれば、そこに、それなりの意義を見出すことは可能であろう。

とは言え、都市計画の領域において、「管理」として扱わなければならない内容が、本稿で提案した「管理型」都市計画にとどまるものでないことは当然である。今後、「小公共A」のうちの共的見地に係るもの以外の領域においても、本来の意味における管理型都市計画のあり方が明らかにされなければならない。