

【研究ノート】

まちづくりにおける協定制度の制度上の比較とその現代的意義

古倉 宗治

1. まちづくりにおける協定制度の位置付け

まちづくりに関する現行の協定が最近特に注目を集めている。

従来、都市計画などの土地利用計画にもとづく公法的な観点からの規制を媒介にしたまちづくりが主流で行われてきた。まちづくりの質の向上の要求の高度化に伴い、都市計画等のまちづくり法制は、徐々にそのきめ細かさが増して、地区計画の種類や内容の細かさなど住民参加による地区レベルのまちづくりの手法を提供するとともに、近年の景観法体系の創設、まちづくり三法の見直しによる都市計画法等の白地地域での用途規制、開発許可等の改正などにより、まちづくり水準の高度化と計画適合性が大きく前進した。

しかし、このようなまちづくりに対する要求水準の高度化やきめ細かさは、都市計画制限等の公法による規制では、後に述べるように、おのずと一定の限界があることが、わかってきた。一方では、住民のまちづくりの係わり合いがどんどん進化し、住民が行政の作成した案に意見を述べる住民参加から住民発意、さらに官民協働、その上に住民主導、住民による分担や実施まで、まちづくりのやり方は進展を遂げている。このような動きを担うものとして、協定制度が存在し、その住民主導、住民実施の一つの典型としての役割が期待されてきている。

協定制度の代表である建築協定については、昭和25年に旧市街地建築物法が廃止され、建築基準法が制定された際に、新たに採用された制度であり、すでに50年以上の運用の実績がある。景観協定については、景観法運用指針（平成16年12月17日国土交通・農林水産・環境各事務次官通知）の景観協定の趣旨には、「住民自らの手で、地域のより良い景観の維持・増進を図るために、自主的な規制を行う有意義な制度」とであるとされている

（同通知Vの9の（1））。

本稿では、このような協定制度について、制度的な比較を行い、その今日的な意義を考察するものである。

2. 各種協定制度の存在と種類

（1）現行のまちづくりに関する協定制度の創設の経緯

現行の協定制度は、建築基準法に基づく建築協定制度が古くから存在する。この規定は、昭和25年5月24日公布された建築基準法に設けられたものである。その後、昭和48年9月1日制定の都市緑地保全法により緑化協定制度が設けられ、さらに平成7年改正の際に緑化と緑地の保全の両面からの緑地協定制度に改められた。また、平成16年制定の景観法による景観協定制度、平成18年制定の「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」による移動等円滑化経路協定（バリアフリー協定）制度、平成19年の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の一部改正による避難路協定制度が続々と創設されている。これらの協定は、土地所有者等の全員の合意を必要とする制度である。

これに対して、土地所有者等と地方公共団体その他の公的な機関との間で締結される協定もあり、各種民間の土地や施設のうちの公益的な性格を持ったものに関する管理協定がこれに当たる。これは、土地所有者等の全員の合意と地方公共団体等との間で締結される協定である。その具体例としては、都市緑地法に基づく緑地の管理協定、景観法の景観重要建造物又は景観重要樹木の管理協定、道路法に基づく道路一体建物に関する協定などや最近の施行された利便施設協定の例がある。

これらの土地所有者等との協定及び土地所有者等と

地方公共団体等との間の協定の一覧を示せば、次のよう になる。

種類	名称（創設年）	根拠法令
土地所有者等の間での協定（民協定）	建築協定（昭和25年）	建築基準法第69条、第70条第1項に基づく市町村条例及び同条第2項
	緑地協定（昭和48年）	都市緑地法第45条第1項から第3項まで
	景観協定（平成16年）	景観法第81条第1項から第3項まで
	移動等円滑化協定（平成18年）	高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律第41条第1項
	避難経路協定（平成19年）	密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律第289条第1項
公共団体等と土地所有者等の間での協定（官民協定）	緑地の管理協定（近郊緑地の管理協定もある）（平成7年）	都市緑地法第24条第1項及び第2項（首都圏近郊緑地保全法第8条第1項及び第2項、近畿圏の保全区域に関する法律第9条）
	景観重要建造物又は景観重要樹木の管理協定（平成16年）	景観法第36条
	保全調整池の管理協定（平成15年）	特定都市河川浸水被害対策法第27条第1項（平成15年法律第77号）
	道路一体建物に関する協定（平成元年）	道路法第47条の6、第47条の8
	公園一体建物に関する協定（平成16年）	都市公園法第22条
	利便施設協定（平成19年）	道路法第48条の17第1項

注 他に、自然公園法第31条風景地保護協定及び森林法第10条の11の8の施業協定（文末の参考を参照）があるが、まちづくりに直接関係する協定として、上表のものを取り上げることとする。

（２） 土地所有者等間で締結される協定

持増進のため、地域住民自らが、全員の合意を取り付けて、ルールを作り、地域環境を管理する民協定である。

土地所有者等との間の協定は、地域の環境の適切な維

名称	概要	対象となる土地	協定の項目
建築協定	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の協定	住宅地としての環境又は商店街としての利便を高度に維持増進する等建築物の利用を増進し、かつ、土地の環境を改善する必要がある土地の区域	①協定の目的となっている土地の区域（建築協定区域） ②建築物に関する基準（建築物の敷地、位置、構造、用途、形態、意匠又は建築設備） ③協定の有効期間 ④協定違反があつた場合の措置を定める ほか、 ⑤建築協定区域隣接地を定めることができる。
緑地協定	緑地の保全又は緑化に関する協定	都市計画区域又は準都市計画区域内における相当規模の一団の土地又は道路、河川等に隣接する相当の区間にわたる土地	①緑地協定の目的となる土地の区域（「緑地協定区域」） ②緑地の保全又は緑化に必要な事項（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、保全又は設置する垣又はさくの構造、保全又は植栽する樹木等の管理に関する事項等）、 ③緑地協定の有効期間 ④緑地協定に違反した場合の措置を定めるほか、 ⑤緑地協定区域隣接地を定めることができる。
景観協定	良好な景観の形成に関する協定	景観計画区域内の一団の土地の区域	①景観協定の目的となる土地の区域（景観協定区域） ②良好な景観の形成のため必要な事項（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、農用地の保全又は利用に関する事項、その他良好な景観

			の形成に関する事項) ③景観協定の有効期間 ④景観協定に違反した場合の措置を定めるほか、 ⑤景観協定区域隣接地を定めることができる。
移動等円滑化経路協定	移動等円滑化のための経路の整備又は管理に関する協定	高齢者、障害者等が日常生活又は社会生活において利用する生活関連施設（旅客施設、官公庁施設、福祉施設等）の所在地を含み、かつ、生活関連施設相互間の移動が通常徒歩で行われる地区等（重点整備地区）	①「移動等円滑化経路協定区域」及び移動等円滑化経路の位置、 ②移動等円滑化のための経路の整備又は管理に関する事項（経路における移動等円滑化に関する基準、経路を構成する施設（エレベーター、エスカレーターその他の移動等円滑化のために必要な設備を含む。）の整備又は管理に関する事項等）、 ③移動等円滑化経路協定の有効期間 ④移動等円滑化経路協定に違反した場合の措置を定める。
避難経路協定	火事又は地震が発生した場合の避難上必要な経路（避難経路）の整備又は管理に関する協定	防災再開発促進地区の区域内の土地	①避難経路協定区域及び避難経路の位置 ②避難経路の整備又は管理に関する事項（避難経路を構成する道路の幅員又は路面構造、避難経路における看板、さく等の避難上支障となる工作物の設置基準、隣接敷地の工作物の位置、規模又は構造の基準等） ③協定の有効期間 ④協定に違反した場合の措置を定めるほか、 ⑤避難経路協定区域隣接地を定めることができる。

（3） 公共団体等と土地所有者等の間での締結される協定

公益性の高い施設、土地等について、その管理に関して、公共団体等と土地所有者等の間で締結される協定である。地方公共団体や公的団体などと土地所有者等との間で締結される協定制度であり、官民協定である。これは、地域の土地利用の規制ルールを設定するというよりは、公が公共施設又は公益的施設の管理や補完をする場合に、所有者等との間でその管理方法などを協定で定めることになるものである。土地所有者等の民間の所有する土地又は施設について、地方公共団体等がその機能の確保をする公益上の必要があるが、自ら用地や施設を全面的に取得するまでには至らない場合、又は、土地所有者等がその土地や施設を引き続き所有したいと思っている場合若しくは地方公共団体等からその土地等を有効に活用したい場合等について、協定に基づき、その管理を

する方法を定めたり、又は管理を地方公共団体等に行わせることが、施設の有効活用、管理の適正化などから考えて、より適切であるときに、これらの協定が、締結される。

ただし、土地所有者等の全員の合意が必要であることは、民民の間で締結されるものと同様である。いかに相手が地方公共団体等であっても、また、その施設や土地等を使用する公益性があっても、官と民が対等の立場で締結する協定である。もし、このような協定が土地所有者等の全員の合意がないという理由で締結できない場合で、その機能を確認する必要性が高いときは、自ら強制的な取用や使用等を行うとともに、必要な施設の整備などを行う必要があるが、この協定制度は、そこまで行かなくとも、土地所有者等の任意の協力が得られるような場合において、これらの機能の確保を想定していると考えられる。

名称	概要	協定の対象及び当事者	協定の項目
緑地の管理協定	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な管理に関する協定	緑地保全地域又は特別緑地保全地区の緑地の管理。地方公共団体又は緑地管理機構と土地の所有者等（管理協定区域内の土地所有者等の全員の合意が必要である。）	①管理協定の目的となる土地の区域（管理協定区域）、 ②管理協定区域内の緑地の管理の方法に関する事項、 ③管理協定区域内の緑地の保全に関連して必要とされる施設の整備に関する事項、 ④管理協定の有効期間

			⑤管理協定に違反した場合の措置
近郊緑地の管理協定	保全区域内の近郊緑地の保全のため必要な管理に関する協定	保全区域内の近郊緑地の管理。地方公共団体又は緑地管理機構と土地の所有者等（保全区域内の土地又は木竹の所有者などの全員の合意）。	①管理協定の目的となる土地の区域（管理協定区域）、 ②管理協定区域内の近郊緑地の管理の方法に関する事項、 ③管理協定区域内の近郊緑地の保全に関連して必要とされる施設の整備が必要な場合においては、当該施設の整備に関する事項、 ④管理協定の有効期間 ⑤管理協定に違反した場合の措置
景観重要建造物又は景観重要樹木の管理協定	景観重要建造物又は景観重要樹木の適切な管理のための協定	景観重要建造物又は景観重要樹木の管理。景観行政団体又は景観整備機構と当該の所有者（所有者が二人以上いるときは、その全員）	①管理協定の目的となる景観重要建造物（協定建造物）又は管理協定の目的となる景観重要樹木（協定樹木）、 ②協定建造物又は協定樹木の管理の方法に関する事項、 ③管理協定の有効期間 ④管理協定に違反した場合の措置
保全調整池の管理協定	保全調整池の管理に関する協定	保全調整池の管理。地方公共団体と保全調整池所有者等（全員の合意が必要）。	①管理協定の目的となる保全調整池、 ②管理協定調整池の管理の方法に関する事項、 ③管理協定の有効期間 ④管理協定に違反した場合の措置
道路一体建物に関する協定	道路一体建物の管理を行うための協定	道路の区域を立体的区域とした道路の新設、改築、維持、修繕、災害復旧その他の管理（道路の管理上必要があると認めるときは、協定に従った当該建物の管理）。道路管理者と当該道路の区域外に新築される建物とが一体的な構造となる建物を新築してその所有者になろうとする者。	①協定の目的となる建物（道路一体建物）、 ②道路一体建物の新築及びこれに要する費用の負担、 ③次に掲げる事項及びこれらに要する費用の負担（道路一体建物に関する道路の管理上必要な行為の制限、道路の管理上必要な道路一体建物への立入り、道路に関する工事又は道路一体建物に関する工事が行われる場合の調整及び道路又は道路一体建物に損害が生じた場合の措置）、 ④協定の有効期間、 ⑤協定に違反した場合の措置、 ⑥協定の揭示方法等
公園一体建物に関する協定	公園一体建物の管理を行うための協定	立体都市公園の管理（公園管理者は、当該上必要があると認めるときは、協定に従った当該建物の管理）。公園管理者と立体都市公園と当該立体都市公園の区域外の建物とが一体的な構造となる当該建物の所有者又は所有者となろうとする者。	①協定の目的となる建物（公園一体建物）、 ②公園一体建物の新築、改築、増築、修繕又は模様替及びこれらに要する費用の負担、 ③次に掲げる事項及びこれらに要する費用の負担（公園一体建物に関する立体都市公園の管理上必要な行為の制限、立体都市公園の管理上必要な公園一体建物への立入り、立体都市公園に関する工事又は公園一体建物に関する工事が行われる場合の調整及び立体都市公園又は公園一体建物に損害が生じた場合の措置）、 ④協定の有効期間、 ⑤協定に違反した場合の措置、 ⑥協定の揭示方法等
利便施設協定	道路区域外にある並木、街灯等の道路外利便施設の管理に関する協定	道路区域外にある並木、街灯等の道路外利便施設の管理。道路管理者とその利便施設や敷地の所有者等（全員の合意が必要）。	①利便施設協定の目的となる道路外利便施設、 ②協定利便施設の管理の方法、 ③利便施設協定の有効期間、 ④利便施設協定に違反した場合の措置、 ⑤利便施設協定の揭示方法等

3. 協定制度の制度的な比較

ここでは、地域の都市環境の維持・増進に住民自らが主体的に関与するものとして、土地所有者等の中で締結される民々の協定に焦点を当てて比較を行う。協定制度に共通する項目や項目が共通しているが、内容が異なるもの、項目が異なっているものなどについて、順次比較する。

(1) 共通的な事項

①協定の対象となる事項が都市計画等よりも幅広く、かつ、高度な質を可能にする内容である

この協定に関連する都市計画等による規制の対象となる事項はもとより、規制の対象とならない事項についても締結できる。また、その内容も一定の範囲では、都市計画制度等で認められた規制の程度を超えて定めることも可能である。さらに、都市計画制度等では、建築物の建築、工作物の建設、開発行為等の一定の行為を伴う際にチェックを行うシステムになっており、これに引っかけられない行為は規制の対象にならないか、又は、チェックそのものが効きにくい等の許可行為介在型のシステムである。これに対して、協定では、例えば、このような行為が介在しない場合や単純な管理行為、土地の利用行為などにについても対象として設定できるとともに、空き地として放置するなどの不作為についても、ルールを設定できる可能性がある。現在の都市計画等では対応できない行為類型として課題を抱えているものは、次のものであり、この中の相当部分がこれらの協定により対処できる可能性があると考えられる。

表 都市計画等の制限では対応できない行為類型

①建築物の除却行為、移転行為
②土地の低・未利用行為又は放棄行為
③不適切な管理行為
④既存建築物の不適切な利用行為（暴力団、カルト教団等の利用など）
⑤用途変更行為（改築等を伴わないもの）
⑥既存不適格建築物
⑦建築物の建築等を伴わない利用行為（建築資材等の堆積・保存行為、青空駐車場等。建築物を建築する場合は、倉庫として、又は車庫等として建築物の用途規制がかかる）
⑧廃棄物類似物の堆積や集積行為（廃棄物であれば廃棄物処理法により規制がかかる）

⑨大量の動物の飼育行為、放置行為

出典 古倉「現行のまちづくり法制における規制制度の整理と適正な居住環境の確保の限界」（土地総合研究2007年秋）

②対象となる土地の区域について一定の範囲がある

協定を締結できる土地の区域が、それぞれの協定によって異なっている。建築協定では、条例で定めるところにより、すべての区域が対象となりうるが、その他の協定では、都市計画区域又は準都市計画区域とするもの（緑地協定）、景観計画区域とするもの（景観協定）、バリアフリー法の重点整備地区（移動等円滑化協定）や防災再開発促進地区（避難路協定）に限定するものなど法律の趣旨にのっとったさまざまな区域の限定がある。

これらの対象地域の設定は、それぞれの法律が対象としようとしている地域の範囲にも関係がある。建築基準法は、都市計画区域の外においても建築物の規制を行っており、これと併行して建築協定についても特に限定はないが、緑地協定は都市計画区域等に限定され、都市の緑地の保全や緑化の推進の目的があり、また、景観協定は景観計画区域と景観行政団体が中軸となって動くシステムである景観計画区域を対象としている。また、バリアフリー協定及び避難経路協定は、特定の目的のある地域に限定したものであるなど協定を締結できる区域はさまざまである。

③協定に定める項目は、対象区域、有効期間及び違反の場合の措置が共通している

協定に定める項目で、すべてに共通しているのは、協定の対象区域、有効期間及び違反があったときの措置である。これらは必要的に定めることが求められており、対象区域及び違反があったときの措置については、その必要性について問題がないが、有効期間については、これが終了したときに後に述べるように、延長の問題が生ずるものであり、見直し期間又は見直し申し出期間などという選択肢があってもよいのではないかと思われる。

また、移動等円滑化経路協定及び避難経路協定ではその位置を協定に定めることとされている。これらは、経路という線的な施設の位置を核として協定が成り立っており、この位置は、協定の中核となるものとして定められるようになっているものと考えられる。

また、移動等円滑化経路協定以外では、「協定隣接地」の制度が設けられており、必要があれば、協定にこの隣接地を定めることができる。これは、協定区域に隣接し

た土地であって、当該区域の一部とすることにより建築物の利用の増進及び土地の環境の改善等各協定の目的に資するものとして協定区域の土地となることを当該協定区域内の土地の所有者等が希望するものである。協定は対象区域についても全員の合意により締結される。しかし、本来はこの区域に取り込むべく作業をしていたが、協定に参加する意思を明確にしない又は協定に反対している者についてまで、無理にこれに参加させることはできない。そこで、これらの区域をあらかじめ定めておき、土地所有者等がこれに参加したくなるときに、改めて全員の合意による対象区域の協定の変更という面倒な手続きを取らなくともできるようにするものである。その土地所有者等が協定に参加する意思表示を特定行政庁（建築協定）や景観行政団体の長（景観協定）等に行えば、自動的に協定に加わることができるものである。

④協定制度の手続き

協定に関する手続きは、比較的共通点が多い。協定は、共通して、各協定ごとに定められた認可権者の認可を受けなければならないものとされる。この場合に、認可権者はあらかじめ関係者に対して2週間（建築協定では、20日間）の縦覧をし、その期間内に関係者は意見書を提出することができることとされる。建築協定については、この間に意見書の提出があった場合は、公開による聴聞を行わなければならないとされる（建築基準法第72条）など手続きの付加がある。また、認可権者は、この協定が次のような基準に該当するときは、認可しなければならないものとされる。

ア	申請手続が法令に違反しないこと。（建築協定では、目的合致性）
イ	土地又は建築物等の利用を不当に制限するものでないこと。
ウ	協定に定める事項に関する一定の基準に適合するものであること。

なお、上のウの「一定の基準に適合するもの」とは、各法の施行規則等で定められている基準である。一般的には、協定区域境界の明確性、目的適合性、違反した場合の不当に重い措置の禁止、隣接地の境界明確性、一体性などが共通的な基準として定められている。有効期間の基準については、緑地協定（5年以上～30年未満）及び景観協定（5年以上～30年以下）において定められているが、他の協定には見られない。また、緑地協定については、緑地の場所、樹種等についての定めや、さらに、管理方法についての定め、修景施設、照明施設などについての事項の基準まで存在する。

緑地協定について具体的にみると、協定に定める事項に関する認可の基準は、次のような比較的詳細な内容になっている（都市緑地法施行規則第13条及び第14条）。

表 緑地協定区域及び隣接地の認可基準

緑地協定区域	一	緑地協定区域は、その境界が明確に定められていなければならない。
	二	保全又は植栽する樹木等の種類は、緑地協定区域内の土地の風土に適しており、かつ、当該樹木等の保全又は植栽によつて地域の住民等に危害を及ぼすおそれのないものでなければならない。
	三	樹木等を保全又は植栽する場所は、中庭等専ら特定の者の鑑賞等の用に供する場所であつてはならない。
	四	保全又は設置する垣又はさくの構造は、当該緑地協定区域内の土地等の相互間の開放性を著しく妨げるものであつてはならない。ただし、生け垣にあつては、この限りでない。
	五	保全又は植栽する樹木等の管理に関する事項は、枝打ち、整枝、病害虫の防除その他これらに類する事項で、樹木等の保全に関連して必要とされるものでなければならない。
	六	その他緑地の保全又は緑化に関する事項は、修景施設に関する事項（工場立地法（昭和三十四年法律第二十四号）第四条第一項の製造業等に係る工場又は事業場にあつては、植栽及び芝生の規模及び配置に関する事項を除く。）、照明施設に関する事項その他これらに類する事項で、緑地協定区域内の環境の改善に寄与するものでなければならない。
	七	緑地協定の有効期間は、五年以上三十年未満でなければならない。
	八	緑地協定に違反した場合の措置は、違反した者に対して不当に重い負担を課するものであつてはならない。
隣接地	一	緑地協定区域隣接地の区域は、その境界が明確に定められていなければならない。
	二	緑地協定区域隣接地の区域は、緑地協定区域との一体性を有する土地の区域でなければならない。

⑤協定の認可の効果

協定の認可の効果として、共通して、認可した者による公告と内容の関係事務所等における長期縦覧が行われることである（建築基準法第73条第2項及び第3項など）。

この公告が行われた後に土地所有者等となった新規参入者に対する効果として、この協定に拘束される効果があることが一番の共通した特徴である（建築基準法

第75条など)。このような協定がなくとも、第三者に対して譲渡する場合の条件としてこの協定に参加することを付さなければならないとすることができるが、譲渡人がその条件を付さなかった場合、その譲渡人に対して他の協定締結者は責任は問えるにしても、善意の譲受人に対する効果はない。協定が存在する場合は、宅地建物取引業者が販売、仲介等を行う場合に、重要事項として協定による制限を説明しなければならないとされているので、その徹底は図られることとなるが、協定がなく、地域住民のみの契約やルール設定だけでは、このような法的な効果はもちろん存しない。

⑥変更や廃止の手続き

協定の変更については、協定区域、基準、有効期間、協定違反があった場合の措置又は協定区域隣接地を変更しようとする場合においては、全員の合意によりその旨を定め、これを特定行政庁に申請してその認可を受けなければならない(建築基準法第74条第1項など)とされ、さらにこの認可に当たっての縦覧手続き等も準用される。これに対して、協定の廃止の手続きについては、その過半数の合意をもってその旨を定め、これを特定行政庁に申請してその認可を受けなければならないとされ、

特定行政庁は、前項の認可をした場合においては、遅滞なく、その旨を公告しなければならないが、縦覧等の手続きなどは一切ないという極めて簡単な手続きである(建築基準法第76条第1項及び第2項など)。もともと苦労して土地所有者等の全員の合意を取り付けたにもかかわらず、かつ、変更についても、同様の手続きが必要であるにもかかわらず、廃止については、土地所有者等の過半数の賛成で、しかも、行政の手続きも極めて簡単なものにより、可能となるというのは、極めて均衡を失する。このようなルールについて、有効期間満了による廃止であれば、合意の下での廃止であるが、もともとルール設定について全員で決めたことであれば、廃止するのも同意を必要とするのが筋ではないかと思われる。契約は債務不履行等がない限り、当事者の合意によってのみこれを解除できるとする私法の法理に照らしていかかなものかと考えられる。

⑦隣接地制度

「建築協定区域隣接地」については、建築協定区域に隣接した土地であって、当該区域の一部とすることにより建築物の利用の増進及び土地の環境の改善に資するものとして建築協定区域の土地となることを当該建築協定区域内の土地の所有者等が希望するもの(建築基準法

第70条第2項)である。同じような制度が、緑地協定区域隣接地、景観協定区域隣接地及び避難経路協定区域隣接地にも設けられており、現在の区域内の土地所有者等がその協定に参加することを希望する隣接の土地をいう。移動等円滑化経路協定には、この制度がない。移動等を円滑化するための経路の整備と管理が中心の協定であり、隣接地にまでこの範囲を広げる必要性が薄いためと考えられる。

この隣接地制度によると、隣接地の土地所有者等が、当該協定を認可した者(建築協定は特定行政庁)に対して、参加の意思表示をすることにより参加できることとされている(建築基準法第75条の2)。協定区域の変更にも、全員の同意を必要とする協定制度の欠点を補完して、あらかじめ拡大したい区域を設定しておいて、その範囲内の土地所有者等が特定行政庁等に対して加入の意思表示をした場合、その意思表示のみで、自動的に加入を認め、協定区域の拡大ができるようになっているのである。

⑧一人協定

分譲業者等が宅地等を供給しようとする場合、あらかじめ一人で建築協定を設定しておき、譲受人にその効力を引き継ぐ方式をとることができる(建築基準法第76条の3)。このような協定は、一人協定といわれ、開発者が開発の際の良好な都市環境の維持継承を目的としている。

協定制度では、共通して、これらについてのシステムを有しており、この設定から3年以内に分譲された場合には、この協定が一般の協定として同じ効果があるものとして発効するものとされる(建築基準法第76条の3第5項など)。

分譲後にこのような協定を新たに締結することは困難な場合が多く、分譲前にこのような協定制度による対処は効果が大きい。ただし、この協定にも、一般の協定と同じく有効期間が設定されており、この効果を持続できないことにつながる。

⑨協定の認可権者と締結することができる者の範囲

最後に、これらの協定の認可権者と協定を締結できる者を一覧として整理した。認可権者は、市町村長が多く、例外的に当該地域の特定行政庁又は景観行政団体の長である。また、協定が締結できる土地所有者等については、土地について所有権、賃借権等を有する者が対象となっており、法律上の表現に差は有るにしても、内容的には、ほとんど差はない。

表 協定の認可権者と協定を締結できる者一覧

種類	認可権者	締結することができる者
建築協定	特定行政庁	所有者及び建築物その他の工作物の所有を目的とする地上権又は賃借権（臨時設備その他一時使用のため設定されたことが明らかなものを除く。）を有する者
緑地協定	市町村長	土地（これらの土地のうち、公共施設の用に供する土地その他の政令で定める土地を除く。）の所有者及び建築物その他の工作物の所有を目的とする地上権又は賃借権（臨時設備その他一時使用のため設定されたことが明らかなものを除く。）を有する者
景観協定	景観行政団体の長	土地（公共施設の用に供する土地その他の政令で定める土地を除く。）の所有者及び借地権を有する者
移動等円滑化経路協定	市町村長	土地の所有者及び建築物その他の工作物の所有を目的とする借地権その他の当該土地を使用する権利（臨時設備その他一時使用のため設定されたことが明らかなものを除く。）を有する者
避難経路協定	市町村長	土地の所有者及び借地権を有する者

(2) 協定ごとに異なる協定内容

以上のように、各協定間では、项目的な共通点があり、内容的にも、大同小異である。これらの協定間で、唯一、大きく異なるものは、これらの協定により設けられる規制内容である。各協定の目的が異なっている以上、当然のことであるが、それぞれの協定が、目的との関係で必要な項目を網羅しているのである。具体的に、設定されるルール項目を見てみると、極めて多様であり、この

点について次により一覧する。

これらルールの対象事項は、まさに、それぞれの協定の性格や目指している内容等により幅があり、協定のルールそのものも異なっている。

これらを横断的に比較すると、次のような点が指摘できる。

ア. 対象とする事物は、建築協定は建築物のみ、緑地協定は緑地のみ、景観協定は建築物のみならず、工作物、樹林地、草地、さらに屋外広告物のように物件、農用

a. 建築協定	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となっており、おおそ建築物に関する事項については、あらゆる事項が対象となる。
b. 緑地協定	緑地の保全又は緑化に必要な事項（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、保全又は設置する垣又はさくの構造、保全又は植栽する樹木等の管理に関する事項等）となっており、緑地の保全又は植栽する樹種や場所、垣又はさくの構造、樹木の管理に関する事項までを対象としており、都市計画ではカバーできにくいまたは不可能な行為類型を対象として取り上げている。
c. 景観協定	良好な景観の形成のため必要な事項（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、農用地の保全又は利用に関する事項、その他良好な景観の形成に関する事項）の多岐にわたる項目を対象としている。これらの項目には、建築協定と共通する建築物に関する事項があるとともに、基準法では対象になりにくい工作物の用途や形態等に関する基準、樹林地や草地等に関する基準、さらに屋外広告物、農用地の保全や利用に関する基準まで設定され、良好な景観形成のための総合的にして、きめ細かな内容を取り込むことができるようになっている。
d. 移動等円滑化経路協定	移動等円滑化のための経路の整備又は管理に関する事項（経路における移動等円滑化に関する基準、経路を構成する施設（エレベーター、エスカレーターその他の移動等円滑化のために必要な設備を含む。）の整備又は管理に関する事項等）を定め、経路の整備はもちろん、その後の管理までに関する事項までを含むことにより、その維持管理が適正に行われるような内容になっている。
e. 避難経路協定	避難経路の整備又は管理に関する事項（避難経路を構成する道路の幅員又は路面構造、避難経路における看板、さく等の避難上支障となる工作物の設置基準、隣接敷地の工作物の位置、規模又は構造の基準等）となっており、避難経路の整備や管理、避難経路として避難の支障になる可能性のあるものの排除や隣接敷地の工作物の位置等までも対象としている。

地などを対象としている。これに対して、移動等円滑化経路協定及び避難経路協定は、線的な施設であるため、対象は主としてこの経路である。景観協定が最も包括的ではあるが、必ずしもこれが他を優越しているわけではなく、その協定の目的とするものによる。

イ. すべての協定事項に共通していることは、対象としている建築物、施設等の整備と管理のしかたについてのルールを両方を含んでいると考えられる。都市計画等による公法上規制が、主として建築物、施設等の整備に際してチェックするものであり、管理状態については、あまりチェックはしないので、公法上の規制と比較すると、規制の上乗せになっており、また、管理状態については、協定が都市環境を担保することになる。

ウ. 建築協定、緑地協定及び景観協定は、主として良好な建築物、緑等によるまち並みの形成のための規制が中心であるが、移動等円滑化経路協定及び避難経路協定は経路の整備・管理を中心とした施設の管理運営方法が中心である。

4. 協定制度の意義

(1) 協定制度が活用される場合

これらの協定は、①公法上の土地利用計画とそれに伴う土地利用規制が不可能又は困難な範囲をカバーするなどの公法を補完する場合、②公法でもカバーすることは可能であるが、住民が自らの環境を自ら維持増進するルールを作って規制するほうが住民参加や意識の向上の観点等からより規制の効果も高く、また、適切である場合、③より高度又はきめ細かな土地利用を維持増進する場合などに、これを公が公示し、その内容を担保する制度として設けられているものと理解される。

(2) 協定制度の現代的な意義

地区計画が誕生して地域のまちづくりの環境管理が容易になり、また、その都市計画決定の実績も多くなり、多くの地域で活用されている。また、それ以外にも、都市計画でさまざまな目的を有する地域地区が創設され、これに加えて、都市計画決定について土地所有者等の提案制度が創設されている。住民が発意して、都市計画としてまちづくりができるようなシステムが出来上がって

いるといっても過言ではない。このような状況で、協定制度はどのような意義あるのであろうか。

都市地域全体に係るような広域的なまちづくりのルールや、都市に共通した又は役割の分担した環境を守るようなルール、さらに、都市を越えた広域的なルール、さらに、国や地球環境を維持するようなルールは都市計画、地域計画、国土計画など公法的に担保できる仕組みにより担保することが必要であり、地域によるルール作りなどにより行う余地はほとんどない。広域的な計画について個々人の同意を求めて策定することは、住民の意見がすべて同じになることはありえないので不可能であり、また同じにするような手続きを取っては、とうていまちづくりはできない。

しかし、本来は、個々の地区レベルの環境については、上からの強制ではなく、私的なルールにより形成されるべきものである。地区に限定し、かつ、住民の意思に基づいた、協定制度などの地区ルールはありうる。このような地区ルールの意義については、次のようなものが考えられる。

第一に、これは私法的な契約の世界であり、その契約の範囲を公序良俗に反しない限り、広範囲に設定できることである。また、特定のルールに限定して定めることもできる。

これに対して、都市計画における地区計画では、定めることができる事項は確かに広範囲ではあるが、次の規制対象類11種類に限定され、かつ、ここには管理に直接関係する項目はない。

表 地区計画（地区整備計画）において定めることが出来る制限事項

建築物	1. 用途の制限
	2. 容積率（最高・最低）
	3. 建ぺい率（最高）
	4. 敷地面積（最低）
	5. 建築面積（最低）
	6. 壁面の位置の制限
	7. 緑化率（最低）
工作物	1. 壁面後退区域における位置の制限
建築物・工作物共通	1. 高さ（最高・最低）
	2. 形態・色彩その他の意匠の制限
	3. 垣又はさくの構造の制限

これに対して、たとえば、建築協定では、「建築物の敷地、位置、構造、用途、形態、意匠又は建築設備に関する基準」を定めるものとされ、また、景観協定では、「良

好な景観の形成に関する事項」として一定の限定列挙されている事項ではあるが、「その他良好な景観形成に必要な事項」となっており、広範囲に読み込めるものである。

第二に、その内容もより高度なものやきめ細かなものに行うことができる点である。たとえば、色彩は従来の規制では周辺の状況に著しく不調和でないという幅のある内容になっていたものが、色彩の統一や構造の統一など一定の内容に適合性を要求するなどである。

例えば、この部分の国の「景観法運用指針」(p75～76)では、次のように記述されている。

景観協定制度は、土地所有者等の全員の合意による協定であることから、良好な景観の形成を図るために必要な事項について、幅広く定めることが可能となっている。景観を構成する要素が多様多様であることにかんがみ、景観協定では、建築物、工作物、樹林地、草地、緑化、屋外広告物、農用地等の景観を構成する多様な要素について一体として定めることを可能としている他、その他良好な景観の形成に関する事項について定めることを可能としているものである。

このため、例えば、法に定める景観計画等の規制よりも厳しい規制内容とすることや、規制手法にはなじまないソフトな事項について定めること等が考えられる。

例えば、以下のような活用方策の例が考えられる。

- ・ 建築物や工作物について、色や形状、素材、高さ、敷地の緑化等を定め、良好な市街地や地域色豊かな集落の景観の保全・創出を図る。
- ・ 周辺の緑地と一体的に良好な景観を有している住宅地、集落等において、緑地や樹林地等の保全と併せて建築物や工作物の高さ、色等についての基準を定め、良好な景観の形成を図る。
- ・ 商店街において、ショーウィンドウ、外観等の照明や、店の前に設置する可動式のワゴンの形式を定めること等により、にぎわいのある良好な商業景観の形成を図る。
- ・ シンボルロード沿いの敷地にセットバックを行いオープンカフェを設置すること、建築物の前に花を設置すること、清掃活動の回数等を定めること等により、格調とにぎわいのあるシンボル空間の形成を図る。
- ・ 商店街、観光地近辺の沿道地域等において、屋外広告物の色や大きさ、共同設置の義務付け等を定めることにより、景観の優れたまちなみ、観光地と調和した沿道景観の形成を図る。
- ・ 農家等の建築物と農地が混在する地域において、建築物の形態意匠と農地の保全・利用を一体として定めること等により、良好な農村景観の保全を

図る。
なお、景観協定においては、法に基づき直接規制することができない建築物や工作物の用途についても良好な景観の形成のために定めることが可能である。

出典 景観法運用指針

第三に、これを公が公認するとともに、都市計画の公告縦覧制度と同じように、後からの参入者に対して公示して、その効力を公法的に維持することができる点である。この公が認定する効果については、単なる私的な契約やルールのレベルではなく、その有効性が公法的に認定されていることであり、裁判上の合法性の推定や裁判規範としての意義も大きく、また、強い。また、周辺又は穴抜きの第三者に対して、この地域又は区域が環境維持のためのルールを有しており、そのために努力していることを明示し、個々の住民だけではなく、地域環境を維持管理している集団としてもこの景観利益、環境利益などを享受していることを明示する機能を有していると理解される。

第四に、自らの意思で決定したという住民自治のまとまりと団結の意識が醸成され、地域に対する愛着や地域活動に参加する動機を与え、また、これをきっかけに地域活動の動きが活発になることである。

しかし、第五に、これらの協定の前提が大前提が全員一致でなければならないという入り口のところで大きな障害がある。すべての協定制度において、土地所有者等の全員の合意に基づくことが必要であることが法定されている。新たに造成された団地等における一人協定では、分譲者自らが協定を締結し、分譲を受ける参入者に対してこれを引き継ぐことが可能である。しかし、すべての協定には期限を定めることとされており、このような一人協定でも、この期限が到来して延長しようとする場合には、すべての同意を取り付けるという困難さがあり、まして、既存の地域でこれを新たに設けることはより大きな相当の困難性が伴う¹。このことが致命的な欠陥の一つとされるのである。

(3) 協定制度に関連する論点や課題

最後に、以上のような意義がある協定制度であるが、次のような論点や課題があり、これに対して、どのよう

¹ 小澤英明「建築協定の再生」(「土地総合研究」第8巻第3号2000年夏p64-70)

に対処すべきかについて考察する。

①建築協定等の延長について同意が得られない場合の措置

これらの協定には、有効期限がその必須の内容事項になっており、この満了時に、継続することがなかなか難しいケースも多いとされている。この場合は、同じような内容の建築協定を継続するのか、地区計画の決定に持っていくのかを選択することになると思われる。建築協定の継続は、必ず1人や2人の反対する人が出てくる(前出 小澤「建築協定の再生」に詳しい)。

この制度の設けられた時点では、地区計画のような制度が無く、建築協定の内容を受ける公的な仕組みが存在しなかった。協定の本来の戦略又は意義付けとしては、この建築協定の締結に向けて地域の合意を取り付けて協定の締結を行い、通常は期間が10年であることが多いが、その地域の盛り上がりや背景にして、ほぼ同様の内容を定めることが出来る地区計画策定等により、引き継ぐようにすることが一つの戦略である。地区計画の側の意義も、一から始めるよりは、このような土台がある地区での計画策定の促進が図られるものである。

この地区計画を定める場合は、都市計画の決定等の提案制度(都市計画法第21条の3)を活用することも考えられる。この提案については、全員の合意は必要が無く、一定の面積以上の一団の土地の区域であること(都市計画法施行令第15条の2で0.5ヘクタール以上。ただし、条例で定めれば0.1ヘクタールまで引き下げ可能)、土地所有者等の3分の2以上の同意を得ていること等の条件を満たせば(都市計画法第21条の3第3項)、地区計画を決定する権限を有する市町村に対して地区計画の案を添えて、その決定を提案することができる(同法第21条の3第1項)。これを受けて、市町村は、遅滞無く地区計画を決定するかどうかを判断することになる(同法第21条の3)。市町村が地区計画の案を作成するときは、区域の土地所有者等の利害関係者の意見を求めて作成することとされている(同法第16条第2項)。このような場合に延長に反対する人からは、反対の意見が出されることが考えられるが、当該地区は、従前から建築協定を締結してきた区域であり、住宅地としての環境を維持増進する必要があることを少なくとも住民が認識してきた地区であること、一定の事項について建築物の敷地、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の協定が存在し、その運用がなされてきたこと、地区計画の決定の必要性及び決定の既成案(協定)の存在があり、3分の2以上の多数の人が支持して

いること等から考えると、都市計画制度としての手続きは十分であり、法的な手続きにおいて、多数の住民の意思を反映しており、法的な手続き及び実態としての内容について問題は無く、後は都市計画当局の決断にかかっていることになる。

仮に、このようなことがしこりを残す等の理由で躊躇されるが、あらかじめ協定の内容に、有効期間満了時に地区計画に移行する可能性を定めておき、協定の延長は全員の合意が必要であるが、地区計画の策定の提案を3分の2の多数決で行うものとする等の規定をおけば、少しは解消するものと思われる。

また、協定の締結や期間延長等の合意を取り付ける際に、地区計画制度を活用すれば全員一致が必要でなくても、同じ内容になるというように、最後の少数の反対者を説得する材料(又は切り札)として活用できるためにも、このような多数決による地区計画への移行の事例を作るなど積極的に取り組む事例を設けるべきである。

なお、管理についての事項については、この地区計画と併せて別途協定制度において定めることが可能かと思われる²。

②全員の同意が取り付けにくい点について

協定制度の最大の難関は、入り口のところで、土地所有者等の合意を取り付けにくい点である。

この問題は、一朝一夕には解決はしないが、いくつかヒントになる点を考察したい。まず、協定によるメリットを強調することである。すなわち、不動産の付加価値の増加である。協定による質の高い環境の形成は、地域要因としての不動産の評価を上げることにつながる。米国等の住宅地の価格は、この地域要因として環境価値により大きく左右されるという。わが国でも、質の高い居住環境を持つ高級住宅地が「高級ブランド」として、他の条件が同じであれば、より高い価格がつくことは経験上明らかである。不動産の鑑定評価は、この環境価値よりも、ミニ開発として分割により分譲できる価値からの査定を重視する傾向にある。これでは、欧米のような住宅地の価値を正しく評価しているとはいえない。「高級ブランド」の住宅地のみならず、住宅地としての緑や景観のすぐれた価値、避難経路や移動等の円滑な環境の価値によるメリットをより正確に判断して、その価値からの協定の重要性を見直す必要がある。また、逆にせっかくのよい環境が破壊されることによる不動産価格の下落にも留意すべきである。このような不良な環境の形

² この点については、都市計画法運用指針p.146 ③を参照のこと。

成を放置することによる不動産価格の下落は自らの不動産の価値の首を絞めるようなものであることをよく認識してもらう必要がある。

第二に、このようなルールの設定方法には、やはり全員の合意という私法的な壁を何らかの正当な理由により乗り越えることが必要である。その方法としては、今の協定制度は、行政庁の認可制度があるにしても、変更や延長にも全員の合意が必要であるなど、私法的な色彩が強い。土地所有者等の自らのルール設定という側面が強調されすぎている。土地所有者等による自らのルール設定に対してももう少し公益性を見出し、私法的な部分に公益性からのアプローチを加えて、そのルールの公的な必要性を高めるようにするべきである。これにより、単なる私的なルールから質の高い住環境のすぐれた又は安全性、快適性のすぐれた環境形成の公共性に対するコンセンサスを得て、地域住民の多数が賛同するようなルールを採用できるシステムを検討する必要がある。

第三に、現代社会での現行法では対処できないような迷惑行為等が前述のように存在しており、実際に直接又は間接に被害が生じている状況を正視する必要がある。このような場合に、地域の一定の割合の同意を得た公法と私法の間接的なルールを行うことが出来るシステムを設けて、せめて、公法的な解決（許可や命令等）ができなくとも、私法的な裁判規範としての援用可能なルール設定システムが求められる。

③協定の創設・管理に対する負担等について

現行法では、協定に参加し、管理することについては、土地所有者等がそれを自ら行うことが大前提になっている。自らこれを理解して、自らの責任と負担で、自らの内容で（すなわち、自らのルールで）、これを行うという完全な自治体制が建前である。この体制下では、おそらく、相当な熱意と専門性を持った人がいないと、特に既存市街地では協定の設定は不可能である。協定は、やはりこれを支える組織体制と財産基盤が必要である。市町村がこれを行うことは、現実の財政事情等から不可能に近い。既存の財産を持った団体が、これを媒介にして、実施することが一つの方策であると思われる。このような財産と組織を持った団体の創設は、なかなか難しいかもしれないが、例えば、街並みを考えた場合に、その大きな面積割合を占めるのは道路であり、道路管理者は、その地域における大きな地主である。このような者と一緒にその地域のあり方を協議して、環境整備を共同で行うことは双方ともにメリットがあるはずである。この中には公園管理者や電柱の管理者などもいてもいいのではないかと思う。それぞれが、少しずつ、人と知恵と予算を出して、協定に参加することができるようになれば、一つの方法ではないかと思われる。道路管理者等は公的な主体であるが、協定に参加する場合の立場は、地域内の一人の土地所有者である。この立場での参加は彼らにとっても道路の美化や街路樹の剪定などを住民と協働することなどにもメリットがあるのである。

(参考) 表 本稿で取り上げなかった他の協定制度

協定名	概要	対象	協定事項
施業実施協定 (森林法第10条の11の8)	森林施業の実施に関する協定(間伐又は保育その他の森林施業の共同化及びそのために必要な施設の整備に関する措置を定めたもの)	森林所有者等又は当該対象森林の土地の所有者は、市町村の区域内に存する地域森林計画の対象となっており、一体として整備することが相当と認められる一団の民有林を対象に、施行実施協定を締結できる。	① 施業実施協定の目的となる森林の区域及びその面積 ② 森林施業の実施に関する次に掲げる事項 イ 第一項の申請に係る施業実施協定にあつては、森林所有者等が共同して行う森林施業の種類並びにその実施の方法及び時期その他農林水産省令で定める事項 ロ 前項の申請に係る施業実施協定にあつては、特定非営利活動法人等が行う森林施業の種類並びにその実施の方法及び時期その他農林水産省令で定める事項 ③ ②に必要な作業路網その他の施設の設置及び維持運営に関する事項 ④ 施業実施協定の有効期間 ⑤施業実施協定に違反した場合の措置
風景地保護協定(自然公園)	当該土地の区域内の自然の風景	環境大臣若しくは地方公共団体又は一定の公園管理団体は、国	①協定の目的となる土地の区域(風景地保護協定区域)、

法第31条)	地の管理を行う協定	立公園又は国定公園内の自然の風景地の保護のため必要があると認めるときは、当該公園の区域（海面を除く。）内の土地又は木竹の所有者又は使用及び収益を目的とする権利（臨時設備その他一時使用のため設定されたことが明らかなものを除く。）を有する者（土地の所有者等の全員）と風景地保護協定を締結して、管理を行うことができる。	②風景地保護協定区域内の自然の風景地の管理の方法に関する事項、 ③必要な施設の整備に関する事項、 ④風景地保護協定の有効期間及び ⑤風景地保護協定に違反した場合の措置
--------	-----------	--	--

[こくら むねはる]
 [(財) 土地総合研究所 理事兼調査部長]