

11 の都市計画法関係協定制度の早わかり

2019年11月1日

【ポイント】

- ・ 都市再生特別措置法、都市計画法に基づく協定制度は、この10年で11個創設されている。
- ・ 地域活動を支援する都市利便増進協定や官民で整備する歩行者デッキの管理のための都市再生歩行者経路協定が活用され始めている。
- ・ 現行制度では、都市再生整備計画に基づく協定制度が相対的に使いやすい。

1. はじめに

この10年ほどの間に、都市計画法に関連する協定（以下「都市計画法関係協定」という）が、11制度、創設されている。

従来は、協定制度といえば、建築協定や緑地協定（以前は緑化協定と呼んでいた）が代表的なものであったが、近年の制度創設の動きは、特記すべきものがある。

その一方で、都市計画制度を運用する地方公共団体職員や、運用を支援する専門家の間でも、これらの都市計画法関係協定理解が十分に追いついていない状況にある。

このため、本論考では、都市計画法関係協定制度の全体像を通観し、関係者の理解の一助とするものである。

2. 都市計画法関係協定制度の概要

(1) 都市計画法関係協定制度の全体像

都市計画制度に関係する協定制度を都市計画法及び都市再生特別措置法に規定されたものとする¹と、図表1のとおりである。

都市計画法関係協定は、大きく分けて、「都市施設の都市計画決定に関するもの」、「立地適正化計画に関するもの」、「都市再生緊急整備地域」又は「都市再生整備計画区域において定められるもの」に分類される。

なお、地域の地権者相互が協定を結ぶタイプを「タテ型」と整理し、市町村などの行政主体又は都市再生法人などの公的主体と、民間の主体が協定を結ぶ場合を、「ヨコ型」を整理している²。

承継効とは、売買などによって土地の権利者に変動があった場合に、協定締結者本人ではなく、土地の権利を引き継いだ者に協定の効力を引き継がせる効果を有することを言う。これは契約の効力は当事者間のみに及ぶという民事法原則の例外である。

(2) 都市計画法関係の協定制度の要件整理

都市計画法関係の協定制度の要件を整理すると図表2のとおりである。

要件の丁寧さについては、承継効がある場合（表の青字の部分）には、市町村の認可のまえに意見書処理など丁寧な手続を設ける一方で、承継効がない場合には、認可後のみの簡素な手続となっている。

また、都市利便増進協定では、地権者の全員同意ではなく相当数の同意に要件緩和をしている点（表のオレンジ色の部分）が特徴である。

なお、国の財政及び税制上の支援措置は、強制力（収用又は権利変換）のある事業に集中しており、土地利用計画で措置されていない。土地利用計画よりも実現自体が関係者の自主性の任されている協定制度的には、当然のごとく支援措置は存在しない。

（図表 1）都市計画法関係の協定制制度

		創設年	根拠条文	協定のタイプ	協定制度の概要
都市計画の作成に関するもの	都市施設等整備協定	平成30年	都市計画法第75条の2以下	タテ型	都市施設等整備協定は、民間が整備すべき都市計画に定められた施設（アクセス通路等）を確実に整備・維持するために、都道府県又は市町村が施設整備予定者と結ぶ協定をいいます。
	立地適正化計画を作成した場合に活用できるもの				
	跡地等管理協定	平成26年	都市再生特別措置法第111条以下	タテ型	跡地等管理協定は、所有者自ら跡地等を適正に管理することが困難な場合、当該跡地の管理等を行うため、市町村又は都市再生推進法人等が跡地等管理区域内で所有者等と結ぶ管理協定をいいます。
	立地誘導促進施設協定	平成30年	都市再生特別措置法第109条の2以下	ヨコ型	立地誘導促進施設協定は、都市機能や居住を誘導すべき区域で、空き地・空き家を活用して、交流広場、コミュニティ施設、防犯灯など、地域コミュニティやまちづくり団体が共同で整備・管理する空間・施設（コモンズ）についての、地権者合意による協定です。
都市再生緊急整備地域が指定された場合に活用できるもの	都市再生歩行者経路協定	平成21年	都市再生特別措置法第45条の2以下	ヨコ型	都市再生歩行者経路協定とは、快適な公共空間を実現するための歩行者ネットワーク（歩行者デッキ、地下歩道、歩行者専用通路等）の整備又は管理に関する協定のうち、都市再生緊急整備地域内で結ぶ協定を「都市再生歩行者経路協定」といいます。
	退避経路協定	平成24年	都市再生特別措置法第45条の13	ヨコ型	退避経路協定とは、地震発生時に、鉄道駅やビルから円滑に誘導・誘導のための情報発信設備を整備した場合に、関係者による継続的な管理を担保するための協定です。
	退避施設協定	平成24年	都市再生特別措置法第45条の14	ヨコ型	自然災害発生時に、鉄道駅、オフィスビル等に数日間滞在する退避施設を確保した場合に、関係者による継続的な管理を担保するための協定です
	管理協定	平成24年	都市再生特別措置法第45条の15以下	タテ型	管理協定とは、自然災害発生時に、民間所有の備蓄倉庫を地方公共団体が自ら管理する必要があるときに備蓄倉庫所有者と結ぶ協定です。
	非常用電気等供給施設協定	平成24年	都市再生特別措置法第45条の21	ヨコ型	自然災害発生時に備えて非常用電源等の供給施設を整備する場合に、関係者による継続的な管理を担保するための協定です。
都市再生整備計画を作成した場合に活用できるもの	都市再生整備歩行者経路協定	平成21年	都市再生特別措置法第73条以下	ヨコ型	都市再生整備歩行者経路協定とは、快適な公共空間を実現するための歩行者ネットワーク（歩行者デッキ、地下歩道、歩行者専用通路等）の整備又は管理に関する協定のうち、都市再生整備計画の区域内で結ぶ協定を「都市再生整備歩行者経路協定」といいます。
	都市利便増進協定	平成23年	都市再生特別措置法第74条以下	ヨコ型	都市利便増進協定とは、まちなぎわいや交流の創出に寄与する施設を地域住民・まちづくり団体等の発意に基づき、施設等を利用したイベント等を実施しながら一体的に整備・管理していくための協定です。
	低未利用土地利用促進協定	平成28年	都市再生特別措置法第80条の2以下	タテ型	低未利用土地利用促進協定とは、人口減少等を背景として、まちなかで増加している低未利用の土地、建築物の利用促進を図るため、当該土地、建築物等の有効かつ適切な利用に資する施設の整備及び管理に関する協定です。

（3）都市計画法関係の協定制度の制定経緯等

都市計画法関係協定のうち、最初に制定された、都市再生歩行者経路協定及び都市再生整備歩行者経路協定の制定背景としては、歩行者デッキなど市町村と民間事業者が共同で設置する公共空間について、民間事業者が経営破綻などで入れ替わった場合に、通常の民事法に基づく契約では新しい地権者に対して協定の効力を及ぼすことができないことがあった³。これでは歩行者デッキなどの公共空間としての機能を確保できないことから、その次の地権者に対して効力を及ぼすための制度創設を図ったものである。

具体的には、からは、従来の建築協定等が建物を対象にしていたのに対して、都市再生歩行者経路協定は公民が所有する公共空間を対象とし、さらに、承継効を確保した点に特徴があった。

(図表 2) 都市計画法関係の協定制度の要件

	要件						承継効	税財政支援
	対象区域	対象施設	全員同意	認可	事前手続き	事後手続き		
都市施設等整備協定	限定なし	都市施設・地区施設等	必要	不要	不要	公衆への縦覧・協定に従った都市計画案の作成	なし	なし
跡地等管理協定	立地適正化計画のうち居住誘導区域以外	跡地等	必要	必要	なし	なし	なし	なし
立地誘導促進施設協定	居住誘導区域または都市機能誘導区域内	立地誘導促進施設	必要	必要	公告・縦覧・意見書処理	公告・縦覧	あり	なし
都市再生歩行者経路協定	都市再生緊急整備地域内	歩行者のための経路	必要	必要	公告・縦覧・意見書処理	公告・縦覧	あり	なし
退避経路協定	都市再生緊急整備地域内	退避のための移動経路	必要	必要	公告・縦覧・意見書処理	公告・縦覧	あり	なし
退避施設協定	都市再生緊急整備地域内	一定期間、退避するための施設	必要	必要	公告・縦覧・意見書処理	公告・縦覧	あり	なし
管理協定	都市再生緊急整備地域内	備蓄倉庫等	必要	必要	公告・縦覧・意見書処理	公告・縦覧	あり	なし
非常用電気等供給施設協定	都市再生緊急整備地域内	非常用電気等供給施設	必要	必要	公告・縦覧・意見書処理	公告・縦覧	あり	なし
都市再生整備歩行者経路協定	都市再生整備計画内	歩行者のための経路	必要	必要	公告・縦覧・意見書処理	公告・縦覧	あり	なし
都市利便増進協定	都市再生整備計画内	広場その他の利便施設	不要(相当数の同意)	認定	なし	なし	なし	なし
低未利用土地利用促進協定	都市再生整備計画内	低未利用土地	必要	必要	なし	なし	なし	なし

これに対して、平成 23 年に創設された都市利便増進協定は、対象施設として、公共空間のほか、駐車場、広場、噴水、食事施設、案内板、アーケード、耐震性水槽、街灯、太陽光設備、並木など広いものが可能とする一方で、承継効を断念することによって、地権者の全員同意も不要としている。

この承継効という具体的な法的効果を断念して、むしろ多様な半公共的な空間に法律上のお墨付きを与えて、地域住民主体の柔軟な活動を支援するという「理念の追求に重きをおいた制度化」⁴を図ったといえる。

そののち、東日本大震災直後に制定された、図表 1 の退避経路協定から非常用電気等供給施設協定は、承継効の必要なタイプに先祖返りしている。

平成 26 年の跡地等管理協定、平成 28 年の低未利用土地利用促進協定においては、市街地の郊外部などで空き家、空地などの問題が深刻化していることに対応し、跡地や低未利用地という問題の発生している土地に着目して、その管理や改善措置までを対象にした点に特徴がある。なお、承継効までは求めず手続の簡素化を図っている。

最直近の平成 30 年改正で創設された立地誘導促進施設協定は、都市利便増進協定とほぼ同じ対象施設のうち、立地適正化計画に規定されたものに限って、承継効を持つ制度創設をしている。

この点は、これまでの承継効などの要件を外しつつ、現実の問題に対処して制度設計を図ってきた流れと、どのようにして統合的に理解するかはやや難しい。

なお、都市施設等整備協定は、都市施設を都市計画決定する段階での施設整備を行う民間事業者との協定であり、制約は都市計画決定権者など行政側に課していることから、これまでの制度創設の目的とは異なる制度創設と理解すべきだろう。

3. 都市計画法関係の協定制度の運用実態

現在、国土交通省都市局との共同調査で、都市計画法関係の協定制度の運用実態を調査している⁵。

その調査の速報として、協定制度の実績を紹介する。

都市機能利便協定の実績は、図表 3 のとおり。都市再生歩行者経路協定の実績は、図表 4 のとおり。その他の都市計画法関係協定制度の実績はまだない。

なお、詳細な運用実態や地方公共団体の協定に関する意向調査については、来年度に発刊する『管理型都市計画法の仕組みと理論』（仮題、以下「仕組みと理論」という）で紹介する予定である。

（図表 3）都市利便増進協定の実績

仙台市	前橋市	さいたま市	柏市	富山市
荒井東知久	前橋市中心拠点地区	大宮駅周辺地区	北柏周辺地区	富山市中心市街地地区 (グランドプラザ)
福井市	静岡市	名古屋市	豊田市	東海市
福井市中央 1 丁目地区	草薙地区 (草薙駅周辺)	都市再生整備計画(栄・伏見・大須地区)の区域の一部(栄ミナミ地区)	豊田都心地区	都市拠点周辺地区
草津市	大阪市	神戸市		
駅東地区	大阪駅周辺地域	神戸ハーバーランド地区のうち、煉瓦倉庫・駐車場・広場及び通路		

（図表 4）都市再生歩行者経路協定の実績

福岡市
福岡市博多区博多駅中央街、博多駅前二丁目及び博多駅前三丁目の各一部

4. 都市計画法関係の協定制度の運用に関する留意点

都市計画関係の協定制度の法理論上の分析及び法制度の改善方向については、既述の「仕組みと理論」

において、多数の執筆者から論述される予定である。

本稿では、現状の制度を前提にして、運用上の留意点を列記する。

(1) 都市再生整備計画に基づく協定制度の活用

都市計画法に関連する協定制度は、やや趣旨が異なる都市施設等整備協定を除くと、対象地域又は計画が、立地適正化計画、都市再生緊急整備地域、都市再生整備計画の三つに分けられる。

このうち、都市再生整備計画が、策定にあたってもっとも手続が簡素であること、また、旧まちづくり交付金のために多くの市町村で既に計画が策定済みであることを踏まえると、歩行者ネットワークの確保、半公共的な空間の管理や低未利用地の管理といった、具体的な都市課題に対応するためには、都市再生整備計画制度を活用することが、最も現実的である。

(2) 承継効のある制度の活用

近年、容積率等特例制度を活用の際には、社会貢献の内容が高度化し、民間事業者にその社会貢献を継続的に行うことを条件にする場合が多い。一方で、民間事業者側は、経営破綻などで実質的に消滅し、または、民間事業者側の経営判断から建物等所有者が移転するなど、民事法だけにに基づく協定の効力だけでは、民間事業者を追い切れない場合が想定される。

このような場合には、例えば、都市再生整備歩行者経路協定などを活用して、承継効のある協定を締結し、転々して移転した先の地権者に対しても、公共空間の確保などを、法律の根拠を置いて協定遵守を求めることが必要と考える。

(3) エリアマネジメントのための活用

地区全体の管理活動を盛り上げ、また、私有地の公共的な管理（半公共的な空間管理）を誘導するという観点からは、承継効＝全員同意が必要となる制度ではなく、それほど強力な法的効果はないものの、都市機能利便増進協定といった、エリアマネジメントの機運を柔軟に高めることが可能な仕組みを積極的に活用することが、現場ニーズにあっており、適切と考える。

(佐々木晶二)

¹ 都市計画法に関係する協定制度としては、近年創設されたものとしては、平成 16 年に制定された景観法第 81 条以下に基づく景観協定制度を含むと解することも可能である。今回はより都市計画法と一体的な制度設計となっている協定制度を分析する観点から、平成 21 年以降に制定された、都市計画法及び都市再生特別措置法に基づく協定制度を対象としている。

² タテ型、ヨコ型の区別も、都市再生法人等の扱いについては分類が難しい。この意味では暫定的な整理である。

³ 平成 21 年都市再生特別措置法改正の説明資料には、民間事業者が経営破綻したため、一旦整備した歩行者デッキが途中で中断している写真が掲載されている。以下の URL 参照。<https://www.mlit.go.jp/common/000031781.pdf>
なお、この地区は、新しい地権者がこのデッキに整合するように敷地内建築物を整備したことによって問題は消滅したが、これは単に新しい地権者の善意によったものであって、仮に歩行者デッキに接続しない建築物の建築を新しい地権者が行った場合には、法律上抑止する手法はこの時点では存在しなかった。

⁴ 原田保夫「第 3 章 都市再生特別措置法に見る「管理」について」（一般財団法人土地総合研究所『平成 28 年度縮退の時代における都市計画制度に関する研究会報告書』91 頁参照

⁵ 本年 8 月中に地方整備局等を通じて都市計画区域が存在する市区町村に配布及び回収している。該当する全市区町村から回答を得ている。