

条例にもとづく都市計画関係の協定制度の現状について

2019年11月29日

【ポイント】

- ・ 条例に基づく協定については、まちづくり分野で、景観、屋外広告物、建築・宅地開発規制、環境保全、防災、防犯など多様の例が見られる。
- ・ 法的効果については、建築・宅地開発規制目的のもので、工事着手制限など強い効果を持つ事例が多数存在する。
- ・ その一方で、条例に基づく協定で、承継効をもつものは存在しない。

1. はじめに

リサーチ・メモの前号においては、都市計画法関係の協定制度の全体像及び実態について分析を行った。

今回は、都市計画法関係協定と同様の性格の協定であって、条例に基づくものについて実態分析を行う。以下、条例に基づく協定を「条例協定」と呼ぶ。

なお、前回のリサーチ・メモにおいては、本年8月に都市局と共同で行った市区町村へのアンケート調査に基づいて、都市計画法関係協定の実態を紹介したが、その後、都市局で別途把握している情報¹を得ることができたので、最初に、都市計画法関係協定²での実態について最新情報を提供する。

(図表 1) 都市計画法関係協定の最新実績

都市利便増進協定 (17地区)	札幌市大通地区、仙台市荒井東地区、前橋市中心拠点地区、さいたま市大宮駅周辺地区、川越市中心市街地地区、柏市北柏周辺地区、富山市中心市街地地区(グランドプラザ)、福井市中央1丁目地区、静岡市草薙地区(草薙駅周辺)、名古屋市都市再生整備計画(栄・伏見・大須地区)の区域の一部(栄ミナミ地区)、豊田市豊田都心地区、東海市都市拠点周辺地区、草津市駅東地区、長浜市長浜駅周辺地区、大阪市大阪駅周辺地区、神戸市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、福崎町福崎駅前地区・辻川地区
都市再生歩行者経路協定 (1地区)	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
都市再生整備歩行者経路協定 (1地区)	長浜市長浜駅周辺地区
管理協定 (1地区)	千代田区都市再生緊急整備地域内

2. 市区町村における条例協定制度について

(1) 収集した条例に基づく協定の範囲について

都市計画法関係協定に類似する市区町村の条例協定については、「まちづくり」と「協定」又は「街づ

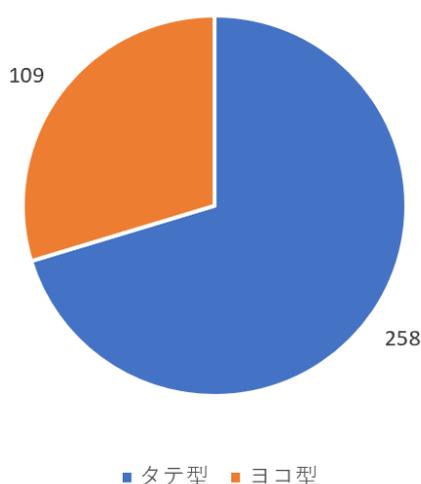
くり」と「協定」という用語を含む全市区町村条例³を対象として収集を行った。

調査方法としては、同志社大学が提供している条例 Web アーカイブス⁴を活用して、本年 11 月 1 日から 20 日までの間に該当条例を検索して分析した。

(2) 条例協定の概要について

条例協定制度として把握した協定数（＝条例数）は 367 である。このうち、市区町村と住民・地権者・事業者等が結ぶ「タテ型協定」と、住民同士、地権者同士が結ぶ「ヨコ型協定」の割合は図表 2 のとおりであり、約 7 割が「タテ型協定」である。

(図表 2) タテ型・ヨコ型の区分ごとの条例協定



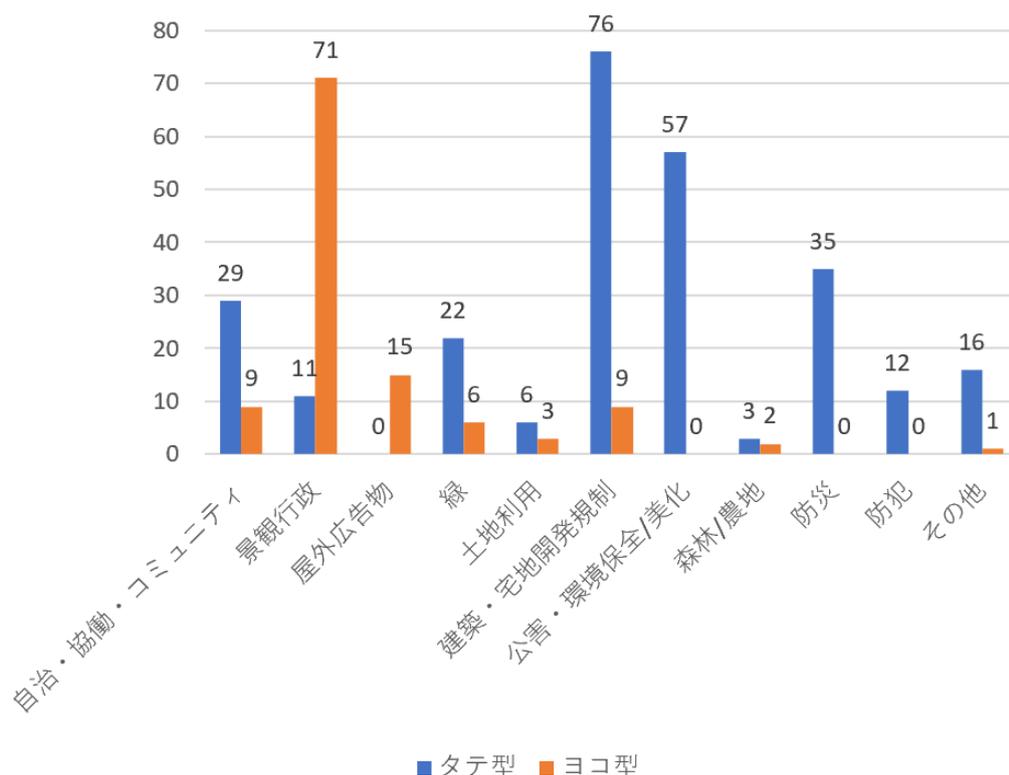
次に「タテ型協定」と「ヨコ型協定」の区分と協定制度の目的との区分をクロスして集計した。その結果が図表 3 である。

「タテ型協定」が優越しているのは、建築・宅地開発規制、公害・環境保全・美化、防災、防犯目的の協定制度である。

このうち、建築・宅地開発規制は、建築・宅地開発の前に市区町村と協議を義務付けたうえで、一定の制限を建築・宅地開発事業者に課すために、市区町村長と事業者が協定を結ぶ形となるため、「タテ型協定」が中心となる。公害・環境保全・美化や防災・防犯目的の協定は、市区町村と他の事業者、他の地方公共団体等と協定を結ぶ形がほとんどすべてである。

「ヨコ型協定」が優越しているのは、景観行政と屋外広告物行政であり、双方とも地権者等が相互に結ぶ協定を市区町村が認定するという仕組みを多くの場合とっており、結果として「ヨコ型協定」が中心となる。

(図表3) タテ型・ヨコ型の区分と目的別区分による条例協定



さらに、協定の目的別区分と条例に基づく協定の法的効果を整理してみる。その結果は図表4のとおり。

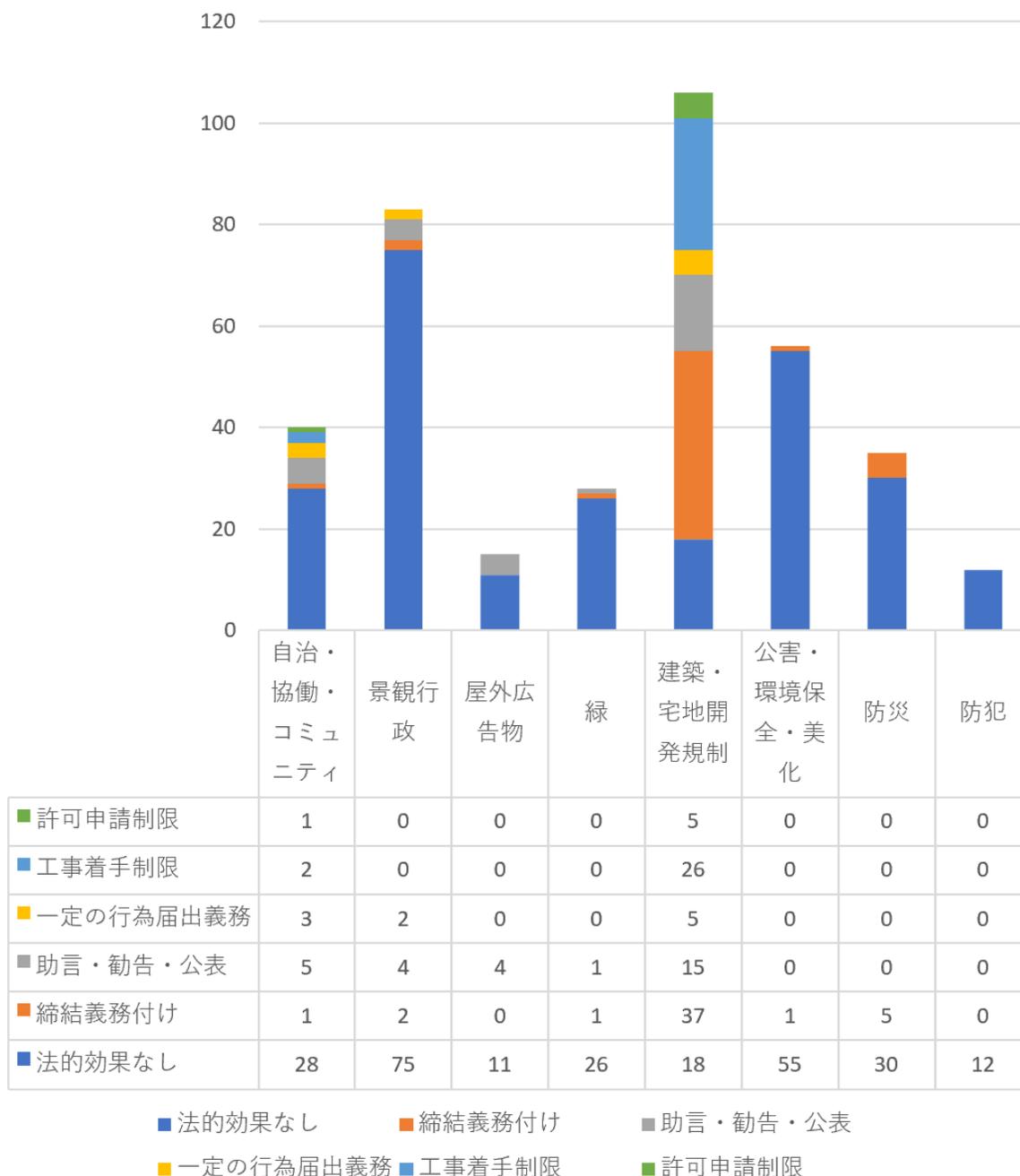
なお、図表4で「法的効果なし」と分類したものは、協定は契約の一種であり契約としての効果（契約当事者の遵守義務など）があることは前提として、それにとどまって、特段の法的効果のある規定を条例上設けていない場合を意味する。

「締結義務付け」とは、条例上関係者に対して「条例を締結しなければならない」または「締結するものとする」と規定しているものを意味する。「工事着手制限」は、協定締結まで「工事を着手してはならない」と、「許可申請制限」は「協定締結までは、開発許可や建築確認など法律に基づく許可申請を「してはならない」と規定しているものを意味する⁵。

図表4で特徴的なのは、建築・開発規制目的の場合には、様々な法的効果をもつ規定を条例上整備している点である。

これは、建築行為については、指定確認検査機関又は特定行政庁が確認を行うこと、開発行為については、都道府県が許可権者となる場合があることなどを前提として、市区町村が、協定締結によって、建築・開発行為の規制に実効性を持たせるための工夫の結果と解することができる。

(図表4) 目的別区分と法的効果別区分による条例協定



3. 市区町村による条例協定の企画立案にあたっての留意点

本稿では、市区町村による条例協定を一定条件のもとに網羅的に把握して、その実態を明らかにした。この実態を踏まえて、市区町村での条例協定を今後さらに充実させていくにあたっての論点を明らかにする。

(1) 法律の基づく協定と条例協定との整合性について

法律と条例の関係については、条例の制定範囲を広く解釈する学説が有力ではある⁶ものの、地方公共団体の立法実務においては依然として慎重な姿勢もあると聞く。

しかし、協定制度は、その法的効果の柔軟性が許認可制度よりも高いことなどを踏まえて、例えば、図表3で多くの実例がある景観行政における協定（条例上の用語は「景観づくり協定」「景観形成住民協定」などバリエーションあり）について、景観法に基づく景観協定と趣旨、目的などが類似するものについても、法的効果を柔軟に規定することによって、多くの条例での創設事例が見られる。

今後とも、少なくとも、協定制度については、様々な政策目的に対応して条例において制定することが可能と考える。

(2) 条例協定の法的効果について

条例で一定の制度を創設する場合に、上記(1)で記述したとおり、法律との関係を配慮して、具体的な法的効果を条例で規定しない事例も多い。

ただし、本稿での条例協定の分析の結果、図表4で示したとおり、建築・開発行為規制の目的では、事業者に対して、協定締結までは工事着手を制限し、または、法律に基づく許認可申請を制限する規定を置いた事例が多数存在する。

これらは、記述の通り、市区町村が持つ法律に基づく許認可権限の乏しさを補完するものとして市町村が積極的に条例制定に取り組んだものと解することができる。

今後、条例協定の制度立案を行うにあたって、これらの取組みを参考にして、より具体的な法的効果を持つ協定制度を検討することが可能と考える。

(3) 承継効をもつ条例協定の可能性について

承継効、すなわち、一方当事者が土地等を売却した場合に自動的に協定の効果が次の所有者等に引き継がれるという効果を持つ条例協定は、本稿による条例全数を分析した結果でも存在しなかった。

承継効をもつ規定は私法秩序の形成に関するものであり、そもそも私法秩序の形成に関する事項は条例ではできないという学説⁷を前提にしていると考えられる。

この学説については、再検証が必要との説もでてくるものの、とりあえず、十分に学説上も議論が深まっていないことから、地方公共団体の都市計画実務上は、当面は、承継効のある法律上の制度（都市計画法関係協定であれば、前号のリサーチ・メモで整理したとおり、立地誘導促進施設協定、都市再生整備歩行者経路協定など。さらに景観法に基づく景観協定、都市緑地法に基づく緑地協定、建築基準法に基づく建築協定など）を活用することが、適当と考える。

(佐々木 晶二)

¹ 国土交通省都市局と共同で行ったアンケート調査では把握できずに、都市局が独自に把握していた地区としては、都市利便増進協定に関して、札幌市大通地区、川越市中心市街地地区、長浜市長浜駅周辺地区、福崎町福崎駅前地区・辻川地区の4地区、都市再生整備歩行者経路協定に関して、長浜市長浜駅周辺地区、管理協定に関して千代田区都市再生緊急整備地域内のそれぞれ1地区である。

² 都市計画法関係協定とは、都市計画法及び都市再生特別措置法に基づく協定をいう。

³ 「まちづくり」*「協定」又は「街づくり」*「協定」で検索して該当した条例であっても、景観協定等法律に基づく協定が該当した場合には、当該条例は除外した。また、都市計画区域内にある市区町村の条例も対象外とした。

⁴ 条例 Web アーカイブスの URL は以下のとおり。

<http://jorei.slis.doshisha.ac.jp/>

⁵ 「工事を着手しないように努める」、法律に基づく許認可申請を「行わないように努める」という努力義務が規定されているものについては、「工事着手制限」「許可申請制限」からは除外している。

⁶ 法律と条例の関係についての近年の学説及び行政事務の考え方については、宇賀克也『地方自治法概説（第3版）』（有

斐閣、2009.4.5)150頁-162頁及び松本英昭『要説地方自治法（第九次改訂版）』（ぎょうせい、2015.4.5）260頁-294頁参照。判例では、最高裁徳島市公安条例事件（最判昭和50.9.10）における「条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうか

かによつてこれを決しなければならない。」という考え方が重視されている。

⁷ 学説の状況については、大橋洋一『行政法Ⅰ』（有斐閣、2016）67頁参照。