

### 【ポイント】

- ・再開発などを実施する際の行政と民間事業者との間での調整プロセス及び約束事には、関係者相互に課題がある可能性がある。
- ・諸外国では都市計画契約など法制度化が進んでいることから、その制度内容及び実態を踏まえて、立法政策として議論を進めたい。
- ・本稿では、今後検討すべき法的論点を提示したうえで、広く、関係者のアドバイスを請うものである。

### 1. はじめに

都市計画決定及びそれに基づく許可等の手続きをへて、再開発事業など大規模な都市開発事業が実施される。一方で、都市計画における決定事項は、限定されたものであって具体的な都市開発事業計画の内容のすべてを規律するものではなく、さらに、事業竣工後の維持管理までを規律することは困難である。

このため、実際は、行政と都市開発事業を実施する民間事業者との間で、事前に様々な調整を行い、これを一定の約束事(本稿では仮に「覚書」と呼んでおく。)を締結している事例が多いと言われている。

先進国においては、この実態を踏まえて、都市計画制度において、後述のとおり、都市計画契約(ドイツ建設法典)、開発負担協定(アメリカの一部の州授權法)などの制度が創設されている(以下、本稿では仮に「都市計画契約」と呼んでおく。)。一方で、一般的な形で都市計画契約に該当する制度は日本には存在していない。

そこで、本稿では、現状の覚書を踏まえて、仮に都市計画契約制度を日本に創設する場合には、そのような法的論点があるかについての、仮の論点整理を試み、広く、関係者からのアドバイスを請うものである。

### 2. 現状での覚書に関する課題

現状の都市開発事業に関する調整プロセス、特に、都心部の再開発事業に関するものについては、既に多くの論考が発表されている<sup>1</sup>。

これらの論考に指摘されている事項を踏まえるとともに、筆者の経験などを踏まえて、本稿では表1のように、現状の覚書、及びその前提となる調整プロセスについての長所、短所を設定してみる。

現時点の仮説としては、行政主体、民間事業者、市民にとっても、覚書を通じて適切な公共貢献などを実現することには長所はあるものの、それぞれに課題を抱えている可能性が高い。

なお、現状の課題などについても、実務家へのヒアリングなどを通じてさらに制度を高めていく必要があると考えている。

<sup>1</sup> 安藤準也ほか「ドイツ、イギリスとの比較による日本のプロジェクト型都市計画提案の審査手続きに関する考察-効果的な都市再生特別地区の運用・活用に向けて-」都市計画学会第38回学術研究論文発表会、山口美貴ほか「大規模都市開発における行政・企画提案主体・市民による協議の実態と課題-再開発等促進区と都市計画契約を活用したBプランの協議プロセスの比較を通じて-」会都市計画論文集No. 41-3 2006年10月、川崎興太、大村謙二郎「東京都中央区銀座地区における超高層ビル規制と協議型デザイン誘導手法に関する研究-非成長時代における既成市街地のアーバンフォームとマネージメントを再考するための事例研究-」都市計画論文集No. 42-3 2007年10月、岡田忠夫ほか「都市開発プロジェクトにおける都市計画協議での公共貢献に関する議論について-丸の内地区における都市開発プロジェクトを事例に-」都市計画論文集No. 45-3 2010年10月、北崎朋季、有田智一「全国における都市再生特別地区の指定手続きの実態と課題-都市計画素案作成に関する協議プロセスに着目して-」都市計画論文集Vol.48 No. 3 2013年10月参照。

表1 現状の覚書及びその前提となる調整システムの長所と短所

|       | 長所   | 短所  |
|-------|--|---|
| 行政主体  | <p>○都市計画決定の内容では定められない事項についても民間事業者による事業内容をコントロールできる。</p> <p>○例えば、具体的な事業執行を都市計画では担保できない場合(神宮外苑問題など)</p> <p>○質の高い社会貢献を持続的に民間事業者から得ることができる。</p> <p>○宅地開発等指導要綱など行政指導前提の調整を明確に担保できる。</p> | <p>●民間事業者が事前に調整して約束した内容を確実に実施してくれるかについて不安がある。</p> <p>●事業実施、維持管理など対応する期間が長期化したときに、民間事業者が変更又は消滅した場合に、具体的に約束した内容を守る主体がいなくなる可能性がある。</p> <p>●市民など第三者からみて、公平性・中立性について疑問を持たれないか、心配である。</p> |
| 民間事業者 | <p>○特徴ある社会貢献内容を示すことによって、容積率等の緩和措置の拡充が得られる。</p>   | <p>●事業収支にかかわらず、過大な負担を求められる可能性がある。</p> <p>●行政主体側が事前の約束どおりに都市計画決定などの対応をしてくれるか、さらに、事後的に要求内容が変更されないか、心配である。</p>   |
| 市民    | <p>○結果として、質の高いサービスが持続的に市民に提供される。</p>   | <p>●市民の共通の財産である都市環境が特定の民間事業者に対して切り売りされているのではないか、など、行政の対応について公平性・中立性について疑問が生じる。</p>  |

### 3. 現行都市計画法制における関係制度<sup>2</sup>

現行の都市計画法制における関係する制度としては、協定制度があげられる。表2のとおり、近年は立て続けに強制制度が創設されている。なお、表2では、都市計画に関係する協定程度のうち緑地協定と建築協定は省略している。

都市計画契約に関係する制度としては、地権者相互が締結する「ヨコ型」ではなく、行政主体と民間が結ぶ「タテ型」(表2の列Bの赤のセル参照)になる。一方で、タテ型協定は、ヨコ型協定に比べて創設された数が少なく、また、活用実績もとぼしいという指摘もある<sup>3</sup>。

「タテ型協定」は、民間が保有している土地について、市町村等行政主体が代わりに管理をするという管理代行型のものであった。これに対して、2018年に創設された、表2行1の都市施設等整備協定は、管理代行ではなく、また、都市計画決定権者と事業者との間の協定であり、今後の法政策論を論じるにあたって、最も参考となる制度事例と考える。

ただし、対象が都市施設等となっていること、第三者効がないことなど、制度設計上、課題もあるようにみえる<sup>4</sup>。今後、都市施設等整備協定について、より詳細に特徴や課題を整理していく予定である。

<sup>2</sup> この章の分析は、藤田宙靖監修『縮退時代の「管理型」都市計画』(第一法規、2021)第2部第2章、拙稿「都市計画法関係協定制の現状把握と今後の課題」をベースにして時点更新したものである。

<sup>3</sup> 大橋洋一・鈴木毅「論説：「都市のスポンジ化」対策と新たな協定制」学芸院法務研究第13号(2019年)155頁参照。

<sup>4</sup> 現時点で考えている論点は以下のとおりである。なお、実際には、内閣法制局審査などでいろいろ指摘をうけて現行制度がわかりにくくなった可能性もあり、問題視すべきことではないのかもしれない。

ただし、都市計画契約を検討する契機となる制度設計であるので、今後、丁寧に論点を整理してみたいと考えている。

①都市施設等整備協定の対象施設は、都市施設、地区施設のほか、国土交通省令(施行規則第57条の2)で、高層住居誘導地区、都市再生特別地区、特定用途誘導地区の建築物を対象としている。法律で「施設」の内容を省令委任しているのに、省令で建築物を規定することは法律の委任の範囲を超えていないか?省令レベルで協定を結ぶ対象となる施設を規定することは、立法技術的にみても、また、地方自治法第245条の2の関与の法定主義からみても適切なのか?また、なぜ、3つの特例措置に限定しているのか?

②都市施設等整備協定の本来の協定対象としては、都市施設、地区施設を対象としているが、都市施設、地区施設は行政主体が整備するのが原則で民間事業者が整備することは、現実には、都市計画特許事業が行われるケース又は歩行者通路

表2 都市計画に関する協定制度の概要

|    | 創設年           | 協定のタイプ | 対象区域 | 対象施設               | 要件             |                |       |             | 事後手続き                 | 承継効 | 実績箇所数 |
|----|---------------|--------|------|--------------------|----------------|----------------|-------|-------------|-----------------------|-----|-------|
|    |               |        |      |                    | 全員同意           | 認可             | 事前手続き | 事後手続き       |                       |     |       |
| 1  | 都市施設等整備協定     | 2018   | タテ型  | 限定なし               | 都市施設・地区施設等     | 必要             | 不要    | 都計審に付議      | 公衆への縦覧・協定に従った都市計画案の作成 | なし  | 2     |
| 2  | 跡地等管理等協定      | 2014   | タテ型  | 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  | 0     |
| 3  | 立地誘導促進施設協定    | 2018   | ヨコ型  | 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  | 2     |
| 4  | 都市再生歩行者経路協定   | 2009   | ヨコ型  | 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  | 2     |
| 5  | 退避経路協定        | 2012   | ヨコ型  |                    | 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  | 0     |
| 6  | 退避施設協定        | 2012   | ヨコ型  |                    | 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  | 0     |
| 7  | 管理協定          | 2012   | タテ型  |                    | 備蓄倉庫等          | 必要             | 必要    | 公告・縦覧・意見書処理 | 公告・縦覧                 | あり  | 1     |
| 8  | 非常用電気等供給施設協定  | 2012   | ヨコ型  |                    | 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  | 1     |
| 9  | 都市再生整備歩行者経路協定 | 2009   | ヨコ型  | 都市再生整備計画区域内        | 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  | 1     |
| 10 | 都市利便増進協定      | 2011   | ヨコ型  |                    | 広場その他の利便施設     | 不要<br>(相当数の同意) | 認定    | なし          | なし                    | なし  | 25    |
| 11 | 低未利用土地利用促進協定  | 2016   | タテ型  |                    | 低未利用土地         | 必要             | 必要    | なし          | なし                    | なし  | 0     |

(備考)行1, 3, 4, 5, 10, 11については、民間都市開発推進機構によるまちづくりファンド支援事業の支援対象として都市利便増進協定等に基づく民間まちづくり事業が該当している。  
 行2については、コンパクトシティ形成支援事業の支援対象として、跡地等管理等協定を締結した、又は締結する見込みの建築物跡地等の管理上必要な敷地整備等が該当している。  
 行3について、制度創設時に存在した固定資産税・都市計画税特例は2022年3月31日で廃止された。  
 行5, 6, 7, 8は、都市安全確保促進事業で退避施設協定の締結費用が補助対象になっている。

などの地区施設を整備する場合など、極めてまれにしか想定できない。このうち、後者の歩行者通路などの地区施設整備については、都市再生歩行者経路協定等の制度で既に第三者効のある制度が創設されている。なぜ、都市施設、地区施設を主要な対象として協定制度を制度設計したのか？

③タテ型協定の制度設計をする際には、民間側が交替することが想定されるので、通常は第三者効を措置しようとするはずである。都市施設等整備協定で第三者効を措置しなかったのはなぜか？（施設整備予定者が土地に対する権利を保有していることは前提なので第三者効も規定しようと思えばできたはずではないか？）

④協定制度の目的の1つとして、整備段階、維持管理段階までの長期にわたって行政主体と民間との間で約束事を遵守するという側面があるはず。都市計画法第75条の2第1項第4号ロで「存置のための行為の制限に関する事項」とあり、この点について立法担当者は、維持管理段階まで踏み込んだと説明している。しかし、計画法である都市計画法で規定するので、このようなわかりにくい規定になったのであって、都市再生特別措置法にこの規定をおけば、正面から管理の規定が置けたのではないか？

### 3. 自主条例に根拠をもつ協定制度<sup>5</sup>

市町村が法律に根拠を持たずに自主条例として定めている協定制度としては、図1に示すとおり、タテ型協定が多い。また、タテ型協定の目的としては、図2のとおり、建築、宅地開発規制と、公害・環境保全/美化という民間事業者を相手にするものが多数を占めている。

条例に根拠をもつ協定には、第三者効を定めたものは存在しない。

一方で、建築・宅地開発規制では、その担保手段としては、図3のとおり、策定の義務付けのほか、許可申請前、又は、工事着手制限前までに策定義務付けなど、一定の特徴ある事例が見られる。

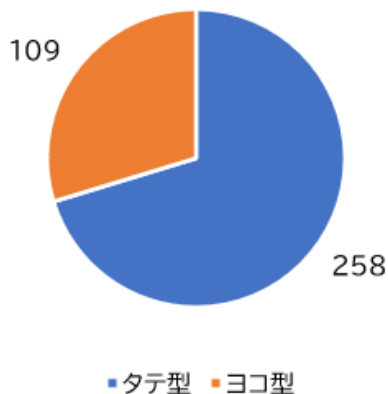


図1 市町村が制定している協定のタイプ

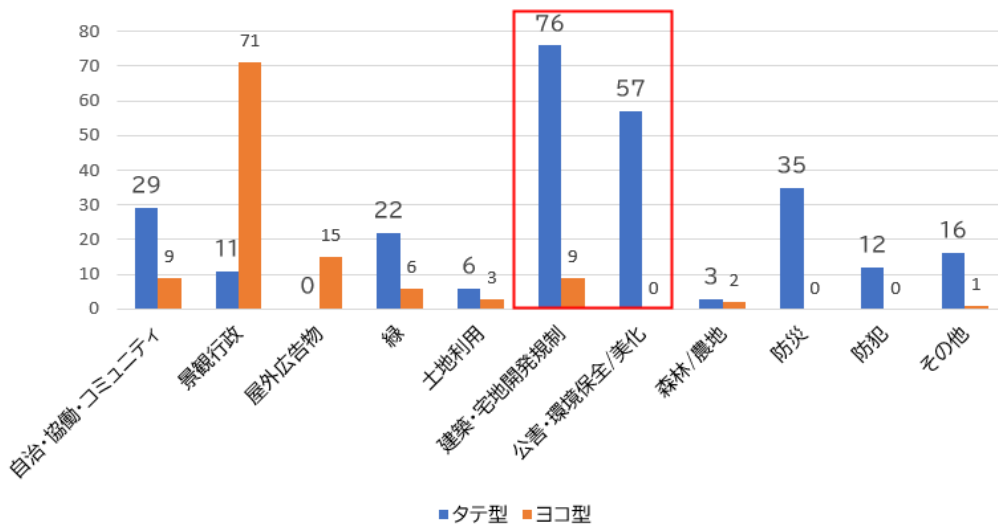


図2 市町村が制定している目的・タイプ別の協定

<sup>5</sup> 本章の内容は、拙稿「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」土地総研リサーチ・メモ 2019年11月29日をベースにしている。https://www.lij.jp/news/research\_memo/20191129\_3.pdf

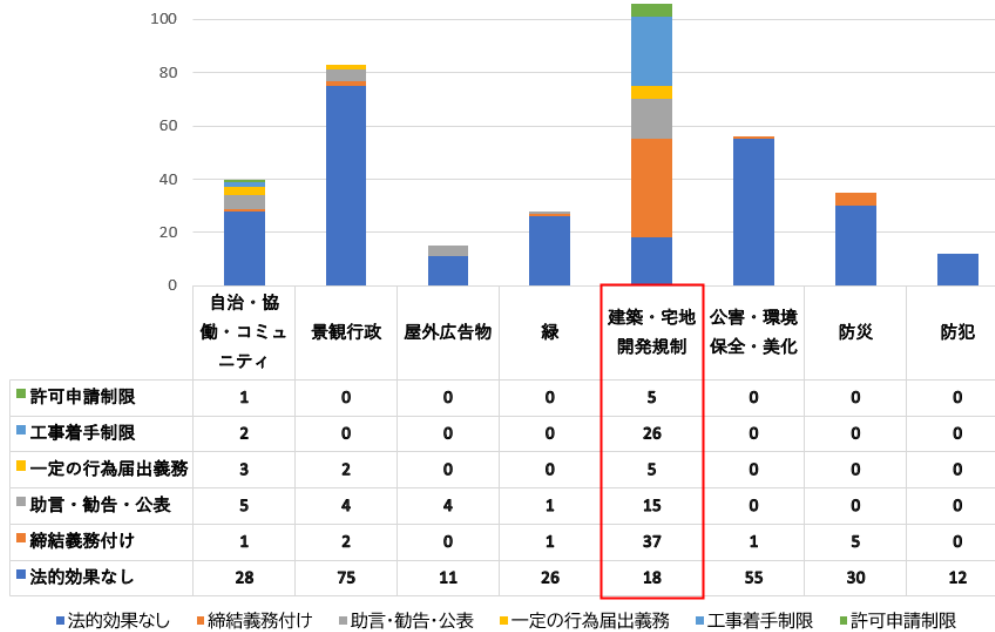


図3 市町村が制定している目的別の担保手段

#### 4. 諸外国の比較分析すべき対象事例

諸外国では既に都市計画契約に関する法制度が創設されていることから、その規定内容及び運用実態は、日本における立法化にあたって、少なくとも必要な論点を抽出するためには有効と考える。

関係する法制度としては、イギリスの計画義務と計画協定、フランスの協議整備区域、ドイツの交換契約と都市開発契約があげられる。対象条文は表2から4のとおりである。

なお、米国においても、連邦法の規定は存在しないものの、いくつかの州において、開発負担協定授權法 (development agreement legislation development agreement enabling statute) に基づく開発負担協定 (development agreement)

という制度があるので、この制度も分析を進めていきたいと考えている。

表2 イギリスの計画義務及び計画協定

|   |  |
|---|--|
| <p>Town and Country Planning Act 1990 (都市農村計画法)</p> | <p>第106条( Planning obligations.計画義務)</p>   |
|   | <p>(1)地方計画当局の区域内の土地に利害関係を有する者は、合意またはその他の方法により、第(3)項に記載の範囲において強制力を有する義務(本項および第106A条において「計画義務」と称される)を締結することができる。</p> <p>(a)土地の開発または利用を特定の方法で制限すること。</p> <p>(b)土地の中、上、下、上で特定の操作や活動を行うことを要求すること。</p> <p>(c)土地を特定の方法で使用することを要求すること、または</p> <p>(d)当局に対して、指定された日付に、または定期的に、金額を支払うことを要求するもの。</p> <p>(2)計画義務</p> <p>(a)無条件に、または条件付きで</p> <p>(b)(1)(a)から(c)に記載された制限又は要件を無期限又は指定された期間だけ課すこと。</p> <p>(c)金額を支払うことを要求する場合には、特定の金額または債務を締結した証書に従って決定された金額の支払いを要求し、定期的な金額の支払いを要求する場合には、無期限または特定の期間にわたり支払いを要求する。</p> <p>(3)第(4)項に従い、計画義務は、第(9)項(d)に従って特定された当局によって執行可能である。</p> <p>(a)義務を負う者に対し、および</p> <p>(b)その者から権原を派生させた者に対しては</p> <p>(4)計画義務を締結する証書は、その者が土地に対する利害関係を有しなくなった期間については義務に拘束されないと規定することができる。</p> <p>(5)計画義務の下で課された制限や要件は、差止命令によって強制執行が可能でず。</p> <p>(6)第(5)項を害することなく、義務に関連する土地で、その上で、その下で、またはその上である操作を行うという計画義務の要件に違反した場合、義務が執行可能である当局は、以下を行うことができる。</p> <p>(a)土地に入り、業務を遂行すること、および</p> <p>(b)そのために合理的に負担した費用を、その義務を執行できる人または人から回収すること</p> <p>(7)当局は、第(6)(a)項に基づく権限を行使する前に、その意図について21日以上前に、計画義務を執行できる者に通知しなければならない。</p> <p>(8)第(6)項(a)に基づく権限の行使を故意に妨害した者は、違反の罪を犯し、略式判決により標準尺度のレベル3以下の罰金に処するものとする。</p> <p>(9)計画義務は、証書として執行されたものでなければ、締結することができない。</p> <p>(a)は、その義務が本節の目的上、計画上の義務であることを述べている。</p> <p>(b)は、義務を負う者が利害関係を有する土地を特定するものである。</p> <p>(c)義務を負う者を特定し、その土地に対する権益を明記すること。</p> <p>(d)その義務が執行可能である地方計画当局を特定する。(以下略)</p> |

表3 フランスの協議整備区域

|                  |   |  |
|------------------|---|--|
| フ<br>ラ<br>ン<br>ス | Code de<br>l'urbanisme<br>(都市計画法典)  | <p>Zones d'aménagement concerté(協議整備区域)<br/>L311-1からL311-8</p>   |
|                  | <p><b>L311-1</b><br/>協議整備区域とは、公的機関または公的機関が、土地の開発および設備、特に公的機関または公的機関が取得した、または取得予定の土地を、公共または民間の利用者に譲渡または譲与する目的で実施する、または実施したことがある地域である。協議整備区域の境界と計画は、L.151-7-2条を適用して、市町村議会または共同体間協力の公的機関の審議機関、または国家評議会の法令で定められた条件の下で審議され、承認される。</p> <p>ただし、国、地方、省またはその公的機関およびコンセッション事業者の主導で作られる協議整備区域、および国益事業の周辺に全体または一部が位置する協議整備区域は、関係市町村の市議会または自治体間協力の管轄公的機関の意見を経て、県知事が作成する。</p> <p>区域の外周及びプログラムを承認する決定は、区域の開発及び設備を承認することもできる。</p> <p>1つの協議整備区域が、領土的に異なる複数の敷地に作られることもある。</p> |  |
|                  |   | <p><b>L311-4</b><br/>開発者は、その区域に建設される建築物の将来の居住者または利用者のニーズを満たすために提供される公共施設の費用のみを負担することができる。</p> <p>計画された施設の容量が運営の必要性を上回る場合、これらの必要性に比例した費用の一部のみが開発者に請求される可能性がある。</p> <p>協議整備区域または都市パートナーシップ事業協定の対象となる複数の連続した事業において、建設される建造物の将来の住民または利用者のニーズを満たす施設を建設しなければならない場合、この施設の費用の異なる事業間の配分は、事業を承認する公的機関のイニシアティブにより、最初の段階から規定することができる。</p> <p>開発区域の開発者が譲渡、賃貸、使用权の付与を行っていない土地に建築物を建設する場合、開発者が署名した、自治体または共同体間協力の公的機関と建設者との間で締結される協定に、建設者が開発区域の設備費用に参加する条件が明記される。この協定は、建築または分譲の許可証の一部として義務付けられている。</p> <p>区域の設備に要する費用の拠出は、開発業者または、建設業者と締結した契約書に規定がある場合には、区域の創設に率先した公的主体に直接支払うことができる。</p> |

表4 ドイツの交換契約及び都市開発契約

|             |  |  |
|-------------|--|--|
|             | Verwaltungsv<br>erfahrensges<br>etz<br>(連邦行政手続<br>法) | 第56条 交換契約  |
|             |  | <p>(1) 第54条第2文にいう公法上の契約で、公権力の契約当事者が対価の提供を約束するものは、対価が特定の目的のために契約で合意され、公権力がその公的義務を果たすのに役立つ場合、締結することができる。その対価は、あらゆる状況下で合理的であり、公権力の契約上の履行と事実上関連していなければならない。</p> <p>(2) 当局の履行に対する請求がある場合、行政行為が発せられた場合に第36条に基づき附款の内容となり得るような対価のみを合意することができる。</p>   |
| ド<br>イ<br>ツ | Baugesetzbu<br>ch<br>(建設法典)                          | 第11条 都市開発契約  |
|             |  | <p>(1) 市町村は、都市開発契約を締結することができる。都市開発契約の目的は、特に次のとおりである。</p> <p>1. 契約当事国が自らの費用で行う都市開発措置の準備または実施<br/>これには、土地の状況の再編成、土壌の浄化およびその他の準備措置、連邦法または土地法に基づく拠出対象施設と拠出対象外施設による開発、都市開発計画の作成および必要に応じての環境報告書の作成も含まれ、法律に定められた計画作成手続に対する自治体の責任も影響を受けないものとする。</p> <p>2. 都市土地利用計画によって追求される目的の促進及び保護、特に土地の利用、期限又は条件、第1a条(3)にいう補償の実施、建築文化に関する懸念の考慮、特別な住宅供給問題を有する人口集団の住宅ニーズの充足、及び地域住民の低所得者及び低所得者による適切な住宅の取得に関するもの。</p> <p>3. 都市開発施策のために自治体が負担し、または負担してきた費用やその他の経費で、計画された事業の前提条件または結果であるものを引き受けること。これには土地の提供も含まれる。</p> <p>4. 都市開発計画や施策で追求される目的・目標に従い、再生可能エネルギーや熱電供給による分散型・集中型の発電・配電・利用・貯蔵のためのプラントや施設を建設・利用すること。</p> <p>5. 都市開発計画や施策が追求する目的・目標に沿った建築物のエネルギー品質に関する要求事項。<br/>また、自治体は、その利害関係を有する法人と都市開発契約を締結することができる。</p> <p>(2) 合意されたサービスは、あらゆる状況下で合理的でなければならない。契約当事者が提供する役務の契約は、それがなくても対価を得ることができる場合には、許されない。契約当事者が費用やその他の経費を負担または引き受ける場合、第1文にかかわらず、自治体自身の負担は求められない。</p> <p>(3) 都市開発契約は、法令に別段の定めがある場合を除き、書面により行わなければならない。</p> <p>(4) その他の都市開発契約の可否は、影響を受けないものとする。</p> |

## 5. 都市計画契約制度に関して検討すべき論点

邦語の論考などを踏まえて、以下のとおり、都市計画契約に論点を仮に整理してみた。今後、論点の漏れなどがないかについて、比較制度研究などを通じて整理していきたい。



- 1) 現行制度の分析（内閣法制局審査で説明を求められそうな事項）
  - a) タテ型で第三者効があるタイプが行政主体代行型に限定されている理由
  - b) タテ型で第三者効を認めるための要件とは？
  - c) 維持管理段階を含む協定は、都市計画法に位置付けるべきか？都市再生特別措置法でいいのか？
  
- 2) 都市計画契約が認められるための基本的な条件
  - a) 行政主体の裁量の存在
  - b) 契約と法治主義の緊張関係
    - i) 民間事業者との協定で都市計画の内容が左右されるという批判に対する回答
    - ii) 規範代替（制定）契約の議論と同じか？（ドイツでは議論した結果、認められないという方向か？）
    - iii) 何を契約の対象にするかとの論点とも関係するか？行政側の都市計画決定や許認可自体を契約に入れることが可能か？
  - c) 平等原則、比例原則などの一般原則 など
  
- 3) 都市計画契約が認められるための手続き
  - a) 書面
  - b) 公開すべき範囲の特定
  - c) 第三者審査機関
  - d) 第三者の同意、住民手続き
  - e) 議会との関係 など
  
- 4) 都市計画契約と附款（許可に伴う条件）との機能的類似性の整理
  - a) 許可に伴う条件と都市計画契約は平行に議論できるが、都市計画決定の場合（建築確認で対応する場合など）には、現行法では、事業者との約束を担保する手法が法律上はないのではないか？（図4参照）

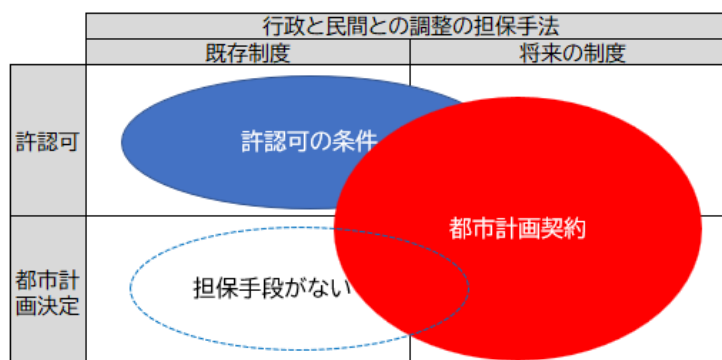


図4 許認可の条件、都市計画と都市計画契約との関係

- 5) 紛争が発生した場合の争い方や最終的な実現方法

## 6. まとめ

本稿においては、行政主体と都市開発を行う民間事業者との間でインフォーマルに行われている調整プロセス及び覚書について、関係者それぞれにとって課題があるのではないか、という仮説に基づき、諸外国で法制化されている都市計画契約という制度について、比較法的な視点も踏まえて、立法政策上の法的論点の整理を試みている。

学術的な論考は長期にわたって積み重ねられているものの日本では立法化ができていないテーマでもあり、関係者の意見を伺いながら、法的論点の漏れがないように研究を進めていきたい。

(佐々木晶二)