

まちづくりにおける市街地環境保全のための協定制度の活用について

都市研究センター主任研究員

吉田 英一

1. 空き地と市街地環境の保全

空き地については、近年、草木の繁茂やごみの堆積等により、防災・防犯機能の低下や風景・景観の悪化など市街地環境の保全上支障となる問題が発生し、国民の間でも、「空き家・空き地や閉鎖された店舗が目立つこと」が日頃身近に感じる土地問題として認識されている（国土交通省「平成 25 年度土地問題に関する国民の意識調査」

<http://tochi.mlit.go.jp/shoyuu-riyou/kokumin-ishiki> p.43)。

また、先般公表された「総務省 平成 25 年住宅・土地統計調査 速報集計結果」

(<http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2013/tyousake.htm#kekka>) の「現住居の敷地以外に所有する宅地などの利用現況」によれば、「利用していない(空き地・原野など)」に該当するものの件数(公道や河川などにより分割されていない地続きで連続した土地の区画数)は 1,304,000 件となり、平成 20 年度の 985,000 件から大幅に増加した。

このような問題に対し、地方公共団体や NPO 等においては、条例の制定や空き地・空き家の活用の促進等の取組が行われており、国においても各種の支援施策が講じられている。しかしながら、行政がどこまで関わるべきか明らかでないことや費用負担

の問題、所有者が不在・不明となっているものの取扱い等の課題が指摘されているところである。

2. 既存の市街地環境保全のための協定制度の概要

市街地環境の保全を図るためには、国や地方公共団体だけではなく、経済主体としての企業や様々な活動を行う住民、非営利団体なども大きな役割を果たすことができ、また、果たすことが期待される。すべての空き地の管理を行政が直接行うことは不可能であり、また、市街地環境の保全に影響を及ぼす事象すべてについて行政が直接関わっているわけではない。

住民等による自主的な取組を支える仕組みの一つとして、法律に基づく協定制度が設けられている。特に空き地の管理に関係するものとしては、①緑地協定(都市緑地法(昭和 48 法律第 72 号)第 45 条第 1 項)、②景観協定(景観法(平成 16 年法律第 110 号)第 81 条第 1 項)及び③建築協定(建築基準法(昭和 25 年法律第 201 号)第 69 条第 1 項)がある。

(1) 緑地協定

「緑地協定」は、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

地等において、地域の良好な環境を確保するため、緑地の保全又は緑化に関して、地権者間で協定を締結するものである。

「緑地協定」においては、その対象となる土地の区域のほか、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のうち、必要なものを定めなければならない（都市緑地法第45条第2項）。

また、「緑地協定」を締結するためには、地権者全員の合意が必要であり、いったん「緑地協定」が成立した場合には、協定成立後に土地の所有権、地上権等が譲渡された場合においても、その譲受人は、当該「緑地協定」の内容に拘束される（いわゆる「承継効」）（都市緑地法第50条）。

空き地をこの「緑地」として適正に管理しようとする場合において、「緑地協定」を締結することは法的には可能であろう。

しかしながら、空き地については、地権者としては、将来的にも「緑地」として維持し続けることを希望しない場合が多いであろうことから、「緑地協定」活用の場面は限定的とならざるをえないと思われる。

（2）景観協定

「景観協定」は、景観計画区域内の一団の土地において、良好な景観の形成に関して地権者間で協定を締結するものである。

「景観協定」においては、その対象となる土地の区域のほか、良好な景観の形成のための建築物の形態意匠に関する基準等のうち、必要なものを定めなければならない（景観法第81条第2項）。

「景観協定」を締結するためには地権者

全員の合意が必要であり、また、いったん「景観協定」が成立した場合には、協定成立後に土地の所有権、地上権等が譲渡されたときに「承継効」が認められることは「緑地協定」と同様である（景観法第86条）。

空き地について、その不十分な管理に起因する景観上の問題を防止するために「景観協定」を締結することは法的には可能であろう。

しかしながら、外観で捉えられない悪臭、騒音など景観に関わらない事項については「景観協定」の対象とならない。また、「景観協定」は、景観計画区域内の土地でなければ締結することができない。

この景観計画区域とは、都市、農山漁村その他市街地又は集落を形成している地域及びこれと一体となって景観を形成している地域であって、現にある良好な景観を保全する必要があると認められる土地の区域や地域の自然、歴史、文化等からみて、地域の特性にふさわしい良好な景観を形成する必要があると認められる土地の区域等について、景観行政団体である地方公共団体が景観計画において定めた区域（景観法第8条第1項・第2項）であることから、「景観協定」活用の場面も限定的とならざるをえないであろう。

（3）建築協定

「建築協定」は、市町村が条例で定める区域について、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ために必要と認める場合において、その区域内における建築物の敷地、位置、構造、用途、形態、意匠又は建築設備

に関する基準に関して地権者間で協定を締結するものである。

「建築協定」を締結するためには地権者全員の合意が必要であり、また、いったん「建築協定」が成立した場合には、協定成立後に土地の所有権、地上権等が譲渡されたときに「承継効」が認められることは「緑地協定」及び「景観協定」と同様である（建築基準法第75条）。

その目的には、市街地環境の保全を図るための空き地の管理と重なる部分も多いと思われるが、「建築協定」においては「建築物の敷地」に該当しない空き地に関する基準を定めることはできない。

たとえば、横浜市「いちからつくる建築協定～新規締結へのガイドブック～」p.18「建築協定 Q&A」には、次のように記載されている。

Q 5. 建築協定で青空駐車場や資材置き場を禁止することや、空地の管理などについて規制することはできますか？

A 5. 建築協定は建築物及びその敷地に関する基準について定める制度であり、建築物が建たない青空駐車場や資材置き場などを禁止し、また空地の管理などを規制することはできません。

他の多くの地方公共団体のホームページにおいても、建築協定と空地の管理の関係について同様の Q&A が示されている。

3. まちづくりにおける市街地環境保全のための協定制度的活用期待

今後、長期的に市街地のコンパクト化が進行するか否かにかかわらず、人口が減少していく局面の下、身の回りで空き地が増加してくることは避けられないであろう。

このような状況の下、空き地の適正な管理の確保による市街地環境の保全に関する住民自らの取組を促進していく必要がある。

そのような取組を支える制度的な仕組みとして、市街地環境の保全に関する事項を定めることができ、かつ、「承継効」を有する協定制度的が必要となると思われる。

<市街地環境の保全に関する事項の例>

① 土地の開墾、土石の採取、鉱物の掘採

その他の土地の形質の変更に関する事項

② 屋外における土石、廃棄物、再生資源

その他の物件の堆積に関する事項

※廃棄物：ごみ、粗大ごみ、燃え殻、汚泥、ふん尿、廃油、廃酸、廃アルカリ、動物の死体その他の汚物又は不要物であって、固形状又は液状のもの（放射性物質及びこれによって汚染された物を除く。）（廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号）第2条第1項）

※再生資源：使用済物品等又は副産物のうち有用なものであって、原材料として利用することができるもの又はその可能性のあるもの（資源の有効な利用の促進に関する法律（平成3年法律第48号）第2条第4項）

③ 騒音等の原因となる施設の設置に関する事項

※騒音規制法（昭和43年法律第98号）第2条第1項に規定する特定施設：工場又は事業場に設置される施設の

うち、著しい騒音を発生する施設であって政令で定めるもの

※水質汚濁防止法(昭和 45 年法律第 138 号) 第 2 条第 2 項に規定する特定施設：有害物質を含む等の要件を備える汚水又は廃液を排出する施設であって政令で定めるもの

※悪臭防止法(昭和 46 年法律第 91 号) 第 3 条に規定する工場又は事業場：事業活動に伴って発生する悪臭原因物を排出(漏出を含む。)する工場又は事業場

※振動規制法(昭和 51 年法律第 64 号) 第 2 条第 1 項に規定する特定施設：工場又は事業場に設置される施設のうち、著しい振動を発生する施設であって政令で定めるもの

④ 動物の飼養又は保管のための施設の設置に関する事項

⑤ ライトアップに関する事項

※ライトアップ：夜間において公衆の観覧に供するため、一定の期間継続して建築物その他の工作物又は物件(屋外にあるものに限る。)の外観について行う照明

⑥ 除雪に関する事項

⑦ 草木の管理に関する事項

このような仕組みを実現するため、建築協定に定めることができる事項の拡充又は建築協定と一対となって活用することが可能な新たな協定制度を別途創設することを検討する必要があるのではなかろうか。

建築協定の拡充による場合には、建築基準法に基づく制度である以上、「建築物の利用を増進し、かつ、土地の環境を改善する」

(建築基準法第 69 条第 1 項) という目的の範囲内でなければならず、たとえば、建築協定に建築物に関する基準が定められている場合に限って、付加的に建築物が建築又は再建築されるまでの間の宅地について、市街地環境保全のために必要なその管理に関する事項を対象とすることができる等との限定が必要となると思われる。

建築協定以外に新たな協定制度を設ける場合にも、農地や林地の管理のためではなく市街地環境の保全を図るという目的に沿った対象区域の設定を検討する必要がある。

空き地など低密度の土地利用の増加を今まで願望に過ぎなかった豊かな土地利用の実現につなげていくための環境整備が進められることを期待したい。

なお、所有者等が不在・不明となっている空き地の取扱いについては、拙稿「まちづくりにおける不在者等財産管理制度の活用について」(アーバンスタディ Vol.57 2013 年 12 月

http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/u57_05.pdf) を参照頂ければ幸いです。

<参考文献等>

・国土交通省「平成 25 年度土地問題に関する国民の意識調査」

(<http://tochi.mlit.go.jp/shoyuu-rivou/kokumin-shiki>)

・国土交通省「地域に著しい迷惑(外部不経済)をもたらす土地利用の実態把握アンケート結果」(平成 21 年 1 月実施)

・総務省「平成 25 年住宅・土地統計調査 速報集計」

(<http://www.stat.go.jp/data/jvutaku/2013/tyousake.htm#kekka>) 第 34 表

- ・総務省「平成 20 年住宅・土地統計調査」
(<http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2008/index.htm>) 第 145 表
- ・総務省「平成 15 年住宅・土地統計調査」
(<http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2003/index.htm>) 第 93 表
- ・総務省「平成 10 年住宅・土地統計調査」
(<http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/1998/index.htm>) 第 112 表
- ・「オープンスペースの実態把握と利活用に関する研究」(2012 年 8 月 国土交通政策研究第 106 号 国土交通省 国土交通政策研究所研究調整官 山田直也、研究員 坂井暖子
<http://www.mlit.go.jp/pri/houkoku/gaiyou/syousai/kkk106mokuji.html>)
- ・「地域の生活環境問題の解決に向けて ～「ごみ屋敷」を通じて考える～」
(彩の国さいたま人づくり広域連合 平成 22 年度 政策課題共同研究
<http://www.hitozukuri.or.jp/jinzai/seisaku/80kenkyu/01/H22/H22gomi.htm>)
- ・「都市の公共性と新たな協定制度」(学習院法務研究第 5 号 (2012 年) 東日本大震災復興対策本部事務局参事官 (前国土交通省都市局まちづくり推進課長) 栗田卓也、国土交通省都市局都市計画課企画調整官 堤洋介
<http://hdl.handle.net/10959/1641>)
- ・「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」(一般財団法人 土地総合研究所 土地総合研究 第 16 巻第 1 号 (2008 年冬) 古倉宗治
http://www lij.jp/html/jli/jli_2008/2008winter_p034.pdf)
- ・横浜市「いちからつくる建築協定～新規締結へのガイドブック～」
(<http://www.city.yokohama.lg.jp/toshi/ken-kyoutei/kaisetsu.html#ichikara>) p.18 「建築協定 Q&A」