

## まちづくり協定：その理論と実際

1. はじめに
2. まちづくり協定の定義
3. まちづくり協定の類型
4. まちづくり協定の規定内容
5. まちづくり協定制度の理論的考察
6. 研究のまとめと今後の課題

中 井 檢 裕\*

### 要 約

本研究は、近年締結例が増加しており、柔軟で機動的に地域の様々なルールと定めたものとして注目されつつあるまちづくり協定制度に対して、まず理論的な類型を提示し、次に筆者らが行った調査をもとに、商店街と住宅地という2つの地域における既存まちづくり協定の規定内容の分析結果を踏まえた上で、都市計画、特に土地利用規制制度との関わりでまちづくり協定の位置付けと役割を考察しようとするものである。

研究では、まずまちづくり協定の定義を行い、次いで、制度としてのまちづくり協定を分類する方法として、法的位置づけと締結形式に着目し、それぞれが法的正当性、公的関与の程度を示すものであることを議論した上で、計16種類の類型を提示した。

さらに調査から得られた商店街と住宅地のまちづくり協定計91件の分析結果から、まちづくり協定の規定内容は、①建築用途・形態関係、②意匠などの建築デザイン関係、③維持管理・コミュニティ活動関係の3つに大きくは分類され、これらの組み合わせによって、「街路整備型」「景観・コミュニティ活動重視型」「ソフト特化型」「総合環境整備型」の4つのパターンが存在することを明らかにした。また、①建築用途・形態関係は、現行用途地域制に対する上乘せ規制として、「暫定地区計画」「暫定建築協定」的な性格を有し、②意匠などの建築デザイン関係は、地区計画・建築協定に対する補完的な役割（横出し）と位置づけられるのに対して、③維持管理・コミュニティ活動関係は、「コミュニティの生活ルール」的な内容をもつものと解釈されることを議論している。

最後に、提示されたまちづくり協定制度の16の類型に対して、「公的規制」「公的指導」「私的契約」「私的調整」の4つの性格を傾向づけ、さらにこれらの性格づけを利用しながら、まちづくり協定の規定内容と協定制度類型との関係、協定の実効性担保方法と協定制度類型との関係を考察している。その結果、公的規制の傾向を有するまちづくり協定制度ではポリスパワーによる規制が、私的調整の傾向を有する協定制度では民間まちづくり組織による管理が、その中間的な傾向の協定制度では行政指導が実効性担保の主たる手段として考えられることを1つの仮説として提示している。

\*東京工業大学大学院社会理工学研究科

## 1. はじめに

近年、まちづくりのために住民同士や住民と自治体、あるいは時には民間事業者も含めて協定を締結する例が増えてきている(石川・中井、1996)。また制定数が増加の一途をたどっているまちづくり条例の中にも、まちづくり協定の条項を設けていることが少なくない。田中ほか(1994)では、分析の対象とした118条例中の36%で協定の締結を含んでいるとしている。このようにまちづくり協定は、地域の環境改善のための自主的ルールを明文化したものとして、徐々にではあるが確立した手法となりつつあると考えられる。

まちづくり協定に関する研究は徐々に増加してきているが、これまでの研究は、主にその実態を知り、実効性を分析することに主眼が置かれてきたといえよう。上記の石川・中井(1996)は、土地利用規制的な内容をもつ協定の締結動向を把握し、その一部をまちづくり協定として、規定内容の分析を行ったものであり、まちづくり協定の全体像を把握しようとしたものである。また、まちづくり協定の一つと考えられる建築協定については、鈴木(1986, 1987)、高橋(1987)、田中ほか(1992)があるが、これらはいずれも建築協定の住環境保全の側面からの効果という観点で分析したものである。建築協定のような法的な裏付けをもたない任意協定である商店街協定については、瀬口・今井(1990)、今井・瀬口(1991)、山崎・樋口(1997)があるが、これらも、限られたケーススタディをもとに、実態からその実効性を分析したものととなっている。

一方、制度としてのまちづくり協定を議論したものは、北村(1992)や中井(1997)が見られるのみである。前者はまちづくり協定の理論的な側面を検討した唯一の研究であり、まちづくり条例を遵守させるための行政的手法のうちの契約的手法としてまちづくり協定を位置づけ、協定の役割を法学的な観点から検討しているが、あくまでも条例とその実現手段の一つとしての協定に焦点をあてたのみであり、広く土地利用規制やまちづくりの

ための手法との関わりで分析されたものではない。後者では地区計画との関わりなどについても言及されているが、阪神・淡路大震災の復興まちづくりというコンテキスト(すなわち神戸市のケース)で議論されたもので、より一般的な枠組みを設定した上での議論とはなっていない。まちづくり協定に関しては、自治体や地域住民による実践が先行しており、その理論的側面の検討が遅れているといわねばならない。

そこで本研究では、まちづくり協定制度に対してもまず理論的な類型を提示し、次に筆者らが行った調査をもとに、商店街と住宅地という2つの地域における既存まちづくり協定の規定内容の分析結果を踏まえた上で、都市計画、特に土地利用規制制度との関わりでまちづくり協定の位置付けと役割を考察しようとするものである。

本研究の構成は以下の通りである。2章では、まず本研究におけるまちづくり協定の定義を示す。3章ではまちづくり協定を制度面から捉える際の分類方法を提示し、次いでこの分類からまちづくり協定の理論的類型を作成し、各類型に属する協定の実例を示す。4章では筆者らが行った調査をもとに、商店街と住宅地における既存のまちづくり協定の規定内容の特徴をまとめ、5章では3章で示されたまちづくり協定の理論的類型の上で、4章の分析結果を踏まえてまちづくり協定の土地利用規制としての制度上の位置付けおよび性格と、その実効性に対する考察を行う。6章は研究のまとめである。

## 2. まちづくり協定の定義

まちづくり協定を厳密に定義することは難しい。例えば日本建築学会の編集した『建築・都市計画のための空間学事典』では、「街づくりにおいて、住民の間で決める民間協定。(中略)大別して、地区計画協定、建築協定、緑化協定、任意の街づくり協定に分けられる。」(日本建築学会、1996: 250)としている。本研究では、基本的な考え方は上記の定義に則り、さらにそれをもう少し厳密に、「一定の地区内において、公共施設整備、土地利

用規制など広く良好な空間・生活環境を確保する目的で、住民間、あるいは住民と公共団体の間で、合意に基づき自主的に締結される協定」と定義することにする。

ここで注意しておく必要があるのは、定義において「一定の地区内」としているため、地区という概念をもたないまちづくり協定が排除されている点である。地区という概念をもたないまちづくり協定とは、自治体が個々の事業者や住民と個別に締結する協定である。

例えば、都市計画法の開発許可に伴って締結するいわゆる32条開発協定<sup>1)</sup>や、宅地開発指導要綱の内容を担保するため締結する一般的な開発協定は、自治体が個別の開発ごとに開発業者と締結するもので、各業者が開発する区域という1点を除いて地区という概念はない。また、一般的な緑化協定にもこのような形式をとるものが少なくない。千葉市の工場等緑化協定はその一例であり、1000㎡以上の工場、事業所、事務所等に新設で20%以上、既設で10%以上の緑化を定めるものである。

こういった協定では、全て自治体-事業者（住民）という1対1の関係で協定が締結される。このような協定も、厳密に言えばまちづくり協定の一つと考えられるが、都市計画の空間規制としての土地利用規制は、用途地域にしろ地区計画にしろ一定以上の連続する空間を対象としていることがほとんどであるため、本研究ではそれとの考察上の互換性を考慮して、こういった1対1協定を省いて考えることにした。

### 3. まちづくり協定の類型

実態としてのまちづくり協定の利用が進んでいることは既に述べたが、主として自治体主導による独自の発展を遂げつつある結果、制度としてのまちづくり協定は実に多様な形をとっている。本章では、制度としてのまちづくり協定を考える上で重要と思われる法的位置付けと締結の形式という点から、まちづくり協定を議論する際の類型を提示し、それぞれの類型に属する若干の実

例を紹介する。

#### 3. 1 まちづくり協定の法的位置付け

まちづくり協定の法的な位置づけは、一般には以下の4つに分類することができると考えられる。

##### (A) 法的な裏付けが全くない場合

法律でも条例でもその協定制度が規定されていない、すなわち完全な任意の紳士協定の場合である。言うまでもなく、法的な位置づけは最も弱い。

##### (B) 要綱で規定されている場合

法律にも条例にも基づかないが、まちづくり協定が行政文書である要綱に規定されている場合があり、その典型的な例は、建設省のまちなみ環境整備事業に伴ったまちづくり協定である。この事業は、住民と自治体が協力して行うまちづくりに対して補助を行う事業であるが、住民の合意によりまちづくり協定を締結することがその要件とされている。法律や条例に規定されているものではないという点では明らかに法的位置づけは弱いと言わざるを得ないが、それでも国がまちづくり協定を認知し、支援するという点では上で述べた多くの任意協定よりは多少なりとも明確な位置づけが与えられていると言えよう。

##### (C) 自治体の条例で規定されている場合

法律には規定されていないが、その協定制度が自治体の条例中に規定されている場合がこれにあたる。なお、ここでいう条例には条例に付随する施行規則なども含まれるとする。

本稿の最初に既に述べたように、近年策定件数が増加しているまちづくり条例の中では、まちづくり協定について規定を設けている場合も少なくない。その最も初期の例としては、1981年に神戸市が定めた「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」がある。

これら条例に定められたまちづくり協定は、法律ほどの法的裏付けはないが、そもそも自治体の条例は法的にも法律に準ずる存在であることを考えると、相当程度の法的裏付けを有していると言えよう。

##### (D) 法律で規定されている場合

法律において明確に規定されているまちづくり協定である。言うまでもなく、法的位置づけは最も強い。

法律によるまちづくり協定の規定を検討するには、公法と私法の両面からの検討が必要である。まず公法から検討すると、我が国の場合、公法に明確に規定されたまちづくり協定は2種類しかない。1つは建築基準法に規定される建築協定である。建築協定には、複数の地権者の同意によって締結される本来の意味での建築協定と、一定の条件のもとに土地所有者が1人でも締結することができるいわゆる1人協定の2種類が存在するが、本稿におけるまちづくり協定の定義から言えば、前者のみがまちづくり協定と言うことができる。いま1つ、法律に位置づけられたまちづくり協定は、都市緑地保全法に規定される緑化協定である。

さて、我が国では公法に明確に規定されたまちづくり協定と言えるものはこの2つしかないが、その他に、法律には明確に規定されていないが、条文中でその存在が言及されている協定がある。例えば、都市計画法12条の5第10項では、地区計画の区域で地区整備計画を定めていない区域について、地権者が建築物や公共施設の整備についての協定を締結すれば、地区整備計画の決定を市町村に対して要請することができることと定められている。こういった協定に法律上の位置づけがあるかどうかは微妙であるが、これらは法律上の位置づけを得たと同時に地区整備計画に移行するものと仮定して、あくまでも協定にとどまっている間は法律上の位置づけがないものと考えた方がいだろう。

次に私法とまちづくり協定の関係を検討してみよう。言うまでもなく、わが国の私法にまちづくり協定に直接言及するようなものは存在しないが、複数の地権者間の協定を「契約」と見なせば、それは民法によって規定されると考えることができよう。このように解釈すれば、全ての協定は法律に基づいていると言うことができるが、現実的にはまちづくり協定の場合には、違反者が出たとしても契約違反として裁判所に訴えられることはまずない。従って、まちづくり協定は契約ではな

く、あくまでも単なる紳士協定であるというのが基本的な考え方として妥当であると考えられ、この意味では、わが国では法律に規定のあるまちづくり協定は、建築協定と緑化協定の2つと言えよう。

### 3. 2 まちづくり協定の締結形式

協定の締結形式については、基本的には誰が締結者になるか、すなわち締結主体によって分類される。ここでまちづくり協定の締結主体として考えられるのは、住民(地権者)と自治体の2種類である。まちづくり協定には、地区内の事業所や、時には開発業者が参加する場合もあると考えられるが、多くの場合これらの主体は地権者でもあることを考え、ここでは広い意味での住民とみなすことにする。

さて、このように締結主体を考えた場合、締結の形式は基本的には以下の3種類となる。

#### (a) 住民間で締結される協定

自治体が協定の締結に形式的には一切関わらず、純粹に住民、地権者などの民間の間で締結される形式である。

厳密にはこの形式には、さらに以下の2種類が存在する。

(a1) いわゆる全員同意型の協定であり、一般に同意した住民全員の署名捺印が存在する協定である。協定参加者が権利を有する敷地を集めた結果が、協定地区となる。

(a2) 自治会や商店会、まちづくり協議会など一定地区のまちづくりを推進する組織(以下、まちづくり組織と呼ぶ)が、その地区の住民の総意として地区のルールを定めた協定であり、個別住民の署名捺印は存在しない。一般には地区内の住民の大多数の同意で協定を締結するといった例が典型的である。

(b) 住民間で締結した協定に、自治体が認定・承認を与える場合

形式的締結者は(a)タイプの協定と同じだが、自治体(一般には首長とされていることが多い)がそれを認定あるいは承認するという形で関与する形式である。(a)タイプにさらに2種類があるの

に対応して、このタイプでも2種類が考えられる。(b1) (a1)タイプの協定を自治体が承認する場合である。建築協定がこれにあたる。

(b2)自治体と住民が、発意はいずれであれ共同で地区のまちづくり方針を策定し、一定の地区で一定割合以上の住民の合意を得て、その地区の方針を協定という形式をとって導入する場合である。

(c)自治体がまちづくり協定の締結者となる場合  
まちづくり協定の片方の締結者が自治体である場合であり、やはり以下の(c1)、(c2)の2種類が可能である。

(c1)住民間で締結する協定(すなわち(a1)タイプの協定)に自治体も加わって署名する形式である。(c2)一定地区を代表するまちづくり組織と自治体が協定を締結する形式である。(a2)タイプの協定にさらに自治体が署名捺印する場合と考えればよい。

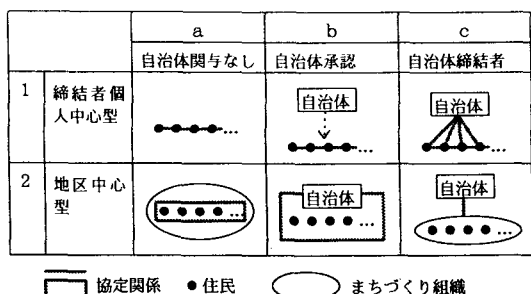


図1 まちづくり協定の締結形式

これら締結形式の6つのタイプを図で示したものが、図1である。(1)タイプと(2)タイプの違いは、(1)タイプがまず協定に合意する個々の締結者があり、協定地区はそれら個々の締結者の敷地の集合として存在するのに対し、(2)タイプはそれとは逆に、まず地区があり、その地区のルールとして協定が締結されるので、必ずしも個々の住民が協定の締結には明示的に登場してこない点にあるとまとめることができよう。一言で言うならば、(1)タイプは締結者個人中心型であるのに対し、(2)タイプは締結地区中心型と言うことができる。

### 3.3 分類の意味

類型化に先立ち、ここで、分類方法である「協

定の法的位置付け」と「締結の形式」が意味するところを明確にしておこう。

協定の法的位置付けが意味するものは、言うまでもなく、まちづくり協定の法的正当性である。法的な位置付けが全くないものから、要綱、条例、法律と位置付けが高まるにつれて、法的正当性も高くなる。そして、法的正当性が高ければ高いほど、制度という点からは熟度が高いと言えることができる。また、裁判所という限定された世界のみならず、一般市民に対する説得力も法的正当性が高まるにつれて強くなると考えてもいいたろう。

一方の「協定の形式」は、公的関与の程度を示しているものと考えられる。(a)タイプの自治体が全く関与しない純粋な住民間の協定から、自治体が承認という形で関与する(b)タイプ、そして自治体自身が締結者となる(c)タイプとなるに従って、公的関与の程度は高くなっていく。

(a)(b)(c)各タイプに存在する(1)タイプ、(2)タイプの違いに関して公的関与の程度という点から検討すれば、(a)タイプでは(a1)タイプ、(a2)タイプに公的関与の差はない。また(c1)タイプと(c2)タイプでも自治体関与の差はないと考えられる。しかし、前章の分類の定義から考えて(b1)タイプと(b2)タイプでは、自治体が住民との合意の上で地区方針として協定を導入する(b2)タイプの方が、単に住民間の協定に自治体が承認を与える(b1)タイプに比べれば自治体関与の程度は大きいと考えた方が妥当であろう。

以上を整理すると、公的関与の程度を示す「協定の形式」では、

- (a)自治体が全く関与しない住民間の協定
- (b1)自治体の承認を得た住民間の協定
- (b2)自治体が地区方針として導入する協定
- (c)自治体が片方の締結者となる協定

の4つのタイプにまとめられ、この順に公的関与の程度が高くなっていくと言えることができる。

### 3.4 協定の類型化と事例

これで法的位置付けについては4つの分類、締結の形式についても4つの分類とその意味合いが明確にされた。そこで次に、これらを組み合わせる

ことで、4×4で計16の類型を作成する。それぞれの類型は法的位置付け分類を示す記号(A)(B)(C)(D)、協定の形式の分類を示す記号(a)(b1)(b2)(c)を用いて(Aa)、(Cb2)、(Da)という具合に表すものとしよう。

これらまちづくり協定の16の類型について、それぞれ実際のまちづくり協定の例を示したものが表1である。

表1 類型別のまちづくり協定の事例

		協定締結の形式			
		a 住民間	b1 自治体の承認	b2 地区方針	c 自治体が締結者
協定の法的位置づけ	Aなし	(Aa) 三軒茶屋銀座座商店街まちづくり協定(世田谷区)	(Ab1) 自由が丘南口地区街づくり協定(目黒区)	(Ab2) 八雲8丁目地区街づくり憲章(目黒区)	(Ac) 本町通り地域の街づくりに関する覚書(船橋市)
	B要綱	(Ba)	(Bb1) 建設省街なみ環境整備事業によるまちづくり協定	(Bb2)	(Bc)
	C条例	(Ca)	(Cb1) 尼崎市都市美形成条例による協定	(Cb2) 藤沢市景観条例による協定	(Cc) 神戸市・掛川市のまちづくり協定制度
	D法律	(Da) カベナント(米)	(Db1) 建築協定緑化協定	(Db2)	(Dc) 計画協定(英国)カベナント(米)

表について若干の注釈を加えておこう<sup>2)</sup>。まずわが国のまちづくり協定の1つの代表的制度である建築協定は、(Db1)タイプに分類される。ここには特に個別事例は記載しなかったが、1人協定でない建築協定は全てここに分類されることになるので、事例の数は相当数になる。もう1つのまちづくり協定の代表例である既存の商店街でよく見られるいわゆる商店街協定には、(Aa)もしくは(Ab1)タイプのものが多い。このうち特に(Aa)タイプの協定は、現実にはかなりの数存在すると思われるが、自治体が関与しないため情報の把握が困難であり、その実態を明らかにすることは難しい。

最近急速に事例を増加させてきているのは、まちづくり条例によって規定されたまちづくり協定であり、このタイプのまちづくり協定はほとんどが(Cb1)もしくは(Cb2)に分類される。また、現実

的には(Cb1)と(Cb2)を区別することは難しい。その多くは景観条例による景観まちづくり協定という特徴を有しているが、最近ではいまだ締結の実績はないものの、三鷹市のまちづくり条例にもとづくまちづくり協定などもある。

自治体が自らまちづくり協定の締結者となる(c)タイプのまちづくり協定は、全国的に見ても極めて少ない<sup>3)</sup>。表では条例レベルでこのタイプをとるものとして神戸市の「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」と掛川市の「生涯学習まちづくり土地条例」によるまちづくり協定制度をあげているが、これは市長が、認定されたまちづくり協議会とまちづくり協定を締結する形式を条例で定めたものとして、筆者の知る数少ない例であり、この意味では極めて特徴的な制度と言うことができる。

法律で規定されているまちづくり協定は、わが国では建築協定および緑化協定しか存在しないが、参考までに諸外国でそれにあたるものとして、主としてアメリカで多く用いられているカベナントとイギリスの計画協定制度が表には加えられている。

カベナント(covenant)とは、土地の利用に関する特殊な契約であり、慣習法によって規定されるものである。カベナントが一旦締結されれば、土地の所有者が変わってもその効力は新しい所有者を拘束するという意味で、人ではなく土地に付随する契約であり、わが国の建築協定のモデルとも言うべき仕組みである。カベナント違反は、カベナントが契約であることから、通常の契約行為と同様に、違反により損害を被った締結者が最終的には裁判所に訴えることによって取り締まられることになる。土地利用規制の原点と考えられており、アメリカでは一般に、住宅地の環境保全の目的で、住民が自主的に定め、自らそれを運用している。

またカベナントはあくまでも一種の契約であるから、契約の当事者が自治体となった場合には、表1では(Dc)に分類され、実質的には自治体による土地利用規制として機能することになる。実際、アメリカの大都市で、唯一ゾーニングを土地利用

規制の主たる手法として採用していない都市として知られるテキサス州ヒューストンでは、1万件ものカベナントによって土地利用規制が行われている（渡辺、1985:173-176）。

一方のイギリスの計画協定(planning agreement)は、自治体が土地利用規制の目的で事業者および土地所有者など権利関係者と締結する協定であり、1990年の都市農村計画法の106条に規定されていることから、106条協定とも呼ばれる仕組みである。内容は、特定用途のみを認めるといった狭義の土地利用の規制のみならず、公共施設提供の義務や管理の条件など、締結者間で合意できれば広範囲にわたって可能であり、自治体が広く公益を実現する手段として活用している仕組みである（詳しくは中井(1994)を参照のこと）。計画協定も法的には一種のカベナントであり、従って土地自体に付随する契約として、所有者が変わった場合も新所有者を拘束することになる。

以上、諸外国の協定制度はさておくとしても、わが国のまちづくり協定は、表1の類型によれば相当多様な形式をとっていることが理解できよう。そこで、このような制度としてのまちづくり協定類型の土地利用規制としての性格を考える前に、次章では、多様なまちづくり協定の実際について、規定内容を中心に整理し、その特徴を明らかにしてみよう。

#### 4. まちづくり協定の規定内容

本章では、まちづくり協定に関する調査の結果をもとに、実際に締結されたまちづくり協定において規定されている内容の分析を行う。

##### 4. 1 利用資料

筆者の研究室では、まちづくり協定の締結の動向と、締結されている場合の規定内容を明らかにすることを目的として、首都圏1都3県の全ての区・市および全国の人口40万人以上の全ての自治体を対象として、1996年12月～1997年2月にアンケート調査を行った。

まちづくり協定に関する調査の困難な点は、第

1に民間同士の任意協定も含めて、締結されたまちづくり協定を総括的に把握している組織が存在しないこと、第2にもし仮に自治体でまちづくり協定制度を創設していたとしても、その内容によって自治体での担当部署が異なることが予想されることである。第1の問題に対しては、とりあえずは自治体が把握しているもののみを調査の対象とすることにし、第2の問題に対しては、全て都市計画課を窓口として担当部局へ調査票を回送してもらう方式をとった。なお調査結果から、一般的には建築協定は建築指導課、商店街のまちづくり協定は商工課が担当している事が確認されている。

調査票を送付した自治体は167、回収率は90%であった<sup>4)</sup>。

調査の結果得られたまちづくり協定のうち、以下の分析では、建築協定・緑化協定および緑化に関する事項のみを取り決めたまちづくり協定を除く91件のまちづくり協定を対象としている。建築協定と緑化協定を除いたのは、これらは法律によって規定できる内容がかなり限定されているため、多様なまちづくり協定の規定内容の分析には、むしろ任意で締結される協定のみを対象とした方が適当であろうと考えたことによる。

これら91件のまちづくり協定は、商店街のまちづくり協定72件と住宅地のまちづくり協定19件から構成されており、それぞれ24自治体、11自治体において締結されたものである。このように住宅地のまちづくり協定の締結数が商店街の協定締結数と比べると少ない理由としては、住宅地における建築協定の充実があげられよう。住宅地では、建築協定の有効利用により住環境の保全維持・修復改良が可能であり、まちづくり協定のように法的に確立していない協定を利用する必要性が少ないからである。逆に商店街では建築協定はほとんど締結されておらず、まちづくり協定を利用している場合がほとんどである。

商店街と住宅地では、まちづくり協定の締結者も前者では事業者であるのに対して後者では一般の住民であり、また土地利用環境の違いを反映して協定の規定内容も異なっていることも十分に予

想される。このように、かなり性格が異なると思われるまちづくり協定を区別せずに分析することは好ましくないことから、以下では商店街のまちづくり協定、住宅地のまちづくり協定のそれぞれについて分析を行った。

#### 4. 2 まちづくり協定の規定内容とそのパターン

まちづくり協定に規定されている項目を、商店街の協定について集計した結果が表2、住宅地の協定について集計した結果が表3である。

表2 商店街のまちづくり協定の規定項目

規定項目	割合	件数
建築物用途	76.4%	55件
壁面後退・セットバック	61.1%	44件
建築物の高さ	36.1%	26件
建築物の外観・色彩	83.3%	60件
共同化の推進	18.1%	13件
1階開口部(シャッター、夜間照明)	43.1%	31件
看板・広告・日除け等	75.0%	54件
緑化関係	47.2%	34件
駐車場・車関係	47.2%	34件
増設私有地の維持管理	77.8%	56件
道路の維持管理	63.9%	46件
ゴミの処理	27.8%	20件
商業促進事業等	40.3%	29件
計		72件

表3 住宅地のまちづくり協定の規定項目

規定項目	割合	件数
建築物用途	42.1%	8件
壁面後退・セットバック	52.6%	10件
建築物高さ	89.5%	17件
敷地面積の大きさ	42.1%	8件
敷地(土地)の高さ	26.3%	5件
建築物の外観・色彩	47.4%	9件
フェンス・柵	68.4%	13件
駐車場・車関係	42.1%	8件
緑化関係	52.6%	10件
看板・広告物の規制	47.4%	9件
道路等の維持管理	63.2%	12件
計		19件

まず商店街では、「建築物の外観・色彩」「増設私有地の維持管理」「建築物用途」「看板・広告・日除け等」が3/4以上の協定で規定されており、これらはいずれも住宅地のまちづくり協定に比較するとかなり高い値を示している。逆に住宅地では、「建築物の高さ」が極めて高く、また商店街で規定されていない項目としては、「敷地の大きさ」「敷地の高さ」など敷地に関する規定項目が特徴的である。両方の協定に共通するものとしては、「緑化関係」「駐車場・車関係」「道路の維持管理」などがあると言えよう。

ここで表2および3に見られる項目を整理すると、大きくは、

- ①建築用途・形態関係
- ②意匠などの建築デザイン関係
- ③維持管理・コミュニティ活動関係

の3つに分類することができそうである。そこで次に、これら3つの分類に着目しながら全ての協定の規定内容を検討したところ、商店街および住宅地のまちづくり協定を規定されている内容から見ると、おおむね表4に示された4つのパターンが存在することが明らかになった。各パターンを簡単に説明すると、以下のようになる。

##### 1. 街路整備型

商店街にも住宅地にも存在するパターンであり、内容的には①建築用途・形態関係の中でも特に街路の拡幅を目的とした壁面後退に特化した協定である。

##### 2. 景観・コミュニティ活動重視型

このパターンの協定では、景観の維持、向上が主たる目的であるが、他にも住宅地の場合にはコミュニティ維持活動、商店街の場合には商業活動に関する規定が一定程度存在する。商店街にも住宅地にもこのパターンの協定は存在するものの、既に述べたように商店街では住宅地のものに比べて外観・色彩、看板等の内容についてより詳細な数値規定が存在しているのが一般的であり、商店街のまちづくり協定の方がこの意味ではより景観重視型といえる。

##### 3. ソフト特化型

商店街のまちづくり協定にのみ見られる、特徴



表4 まちづくり協定のパターン

	パターン	建築形態 などハード	外観、意 匠、色彩 等	維持管 理、コミュニ ティ活動等	件数
商店街	1. 街路整備型	○	△	△	2件
	2. 景観・コミュニ ティ活動重視型	△	◎	○	20件
	3. ソフト特化型	△	△	◎	11件
	4. 総合環境整備型	○	○	○	39件
	計				72件
住宅地	1. 街路整備型	○	△	△	4件
	2. 景観・コミュニ ティ活動重視型	△	○	○	5件
	3. 総合環境整備型	◎	○	○	10件
	計				19件

注)◎詳細な規定内容 ○標準的な規定内容 △あまりふれていない

的な協定のパターンである。駐車対策、ゴミ処理、営業時間、イベント等の商店街の活動維持に関わる項目を中心に構成された協定であり、建築環境は既にある程度整っている商店街で多く見られる協定である。

#### 4. 総合環境整備型

壁面後退などのハードから、道路の維持管理、コミュニティ活動などのソフトまで内容が多岐にわたり、総合的な環境の向上を目的とする協定である。やはり商店街にも住宅地にも存在するが、住宅地の協定の場合には商店街の協定と比較すると、なかでも①建築用途・形態関係に重点が置かれ、内容はより詳細で数値規定も少なくない。表4中に示された各パターンに該当する協定数から見てもわかるように商店街、住宅地のいずれにおいても最も該当数が多い協定であり、言い換えれば、商店街および住宅地のまちづくり協定の典型的な規定パターンといえることができる。

#### 4. 3 規定内容からみたまちづくり協定の性格

前節において、規定内容からみた場合、まちづくり協定には大きくは4つのパターンが存在することが明らかとなった。この節では、それぞれのパターンのもつ性格について議論してみる。ところで各パターンの違いは、規定内容の3つの分類、すなわち①建築用途・形態関係、②意匠などの建築デザイン関係、③維持管理・コミュニティ活動関係のどの部分を強調しているかから導かれているので、パターンのもつ性格とは、これら3つの分類のもつ特徴に他ならない。そこでこれら3つ

の分類のもつ特徴を、特に現行の都市計画における土地利用規制との関係で議論してみよう。

まず①建築用途・形態関係は、規定されている項目だけに着目すれば、実は建築協定あるいは地区計画で定めることができる項目とかなりの部分で共通している。従って一言で言うならば、まちづくり協定の規定項目のうちの建築用途・形態関係とは、現行の一般的土地利用規制である用途地域制にもとづく規制に対する「上乘せ」にあたるものと言えよう。逆に言えば、もしまちづくり協定の規定内容が、純粹に建築用途と形態関係に限定されているのであれば、それはまちづくり協定という手段を用いなくとも、建築協定や地区計画によって実現可能であることになる。

これに対して、②意匠などの建築デザイン関係は、建築物に対する規制という意味では土地利用規制の範囲にとどまっているものの、用途地域制はもちろん、その上乘せである建築協定や地区計画においても現行法制下では規制することが極めて困難か、あるいは「美観」などのようにそのような規制行為になじまないものと言うことができよう。言い換えれば、中には規制になじまないものも含んだ、土地利用規制の「横出し」的性格を有するものと考えてもよい。

最後の③維持管理・コミュニティ活動関係は、基本的には土地利用に対する規制ではなく、住宅地にしろ商店街にしろ、そのコミュニティで健全に生活・活動していくためのルールを定めたものである。

さて、上述の議論を踏まえてまちづくり協定の4つの規定パターンを解釈すれば、次のようなことになる。

まず①建築用途・形態関係、特に壁面後退に規定項目が限定されている「街路整備型」は、明らかに現行用途地域制による土地利用規制の上乗せにとどまるものであり、従って本来は法的な位置づけが明確になっている地区計画や建築協定によって規定されるべきパターンである。しかしながら現実的には、地権者合意などの点で、より拘束性の強い地区計画の決定や建築協定の締結にまでは至っていないと考えられるパターンであり、将

来的には地区計画や建築協定に発展するという意味で、「暫定地区計画」「暫定建築協定」としての性格を有するパターンと言うことができよう。

次に「ソフト特化型」は、規定が③維持管理・コミュニティ活動関係に集中していることから、コミュニティの生活ルールを定めたものということができる。すぐ上で述べた街路整備型のまちづくり協定が、まちづくりのハード面を対象とした一方の極にあるとすれば、コミュニティの生活ルールとしてのソフト特化型のまちづくり協定は、その対極に位置づけることができる。

「景観・コミュニティ活動重視型」の規定内容は、街路整備型とソフト特化型という両極のちょうど中間的な性格を有するものといえよう。このパターンは、コミュニティの生活ルールに、建築協定・地区計画の横出的な規制を加えたものであり、商店街のまちづくり協定のように、景観関連の規定の方がコミュニティ維持活動に比較して重視されるようになればなるほど、協定に建築協定・地区計画「的」な性格が強まり、土地利用規制としては「建築協定補完」「地区計画補完」の性格が強まるものと解釈されよう。逆にコミュニティ維持活動の側が重視されれば、コミュニティの生活ルールとしての協定の性格が強まることになる。

そして最後の「総合環境整備型」は、このようなコミュニティの生活ルールの側面から、地区計画的側面まで幅広くカバーしたものであることは明らかであろう。

さらに商店街のまちづくり協定と住宅地のまちづくり協定の違いに着目すると、表4からは商店街のものでは、①建築用途・形態関係よりも、むしろ②意匠などの建築デザイン関係や③維持管理・コミュニティ活動関係を重視するものが多いという傾向がある。商店街のまちづくり協定の第一義的な目的は商店街の売り上げ増加であり、そのために買い物客の印象に影響を与える重要な要素である外観意匠や、イベント、営業時間などの商業活動の調整が重視されるのは当然の結果であるが、これらはいずれも地区計画といった既存の土地利用規制にはあてはまらない、あるいはなじ

まないものであり、この意味では商店街のまちづくり協定では生活ルールの、あるいは土地利用規制でも地区計画・建築協定の横出的な性格が強いものがほとんどということになる。商店街に建築協定が少ない理由は、まさにこの点にある。

一方の住宅地のまちづくり協定では、商店街のものに比較すると、①建築用途・形態関係が重視されている。従って、生活ルールのなものも一部含んではいるものの、基本的には暫定建築協定、暫定地区計画の性格を有するものが多いと考えてもよからう。実際、今回の調査で得られたまちづくり協定のほとんどは、既成市街地において住環境の向上のために締結されたものと、区画整理などの事業がきっかけとなり、事業後の環境維持を目的として締結されたもののいずれかであり、建築協定の多くが住宅地で締結されているという事実も考慮すれば、住宅地のまちづくり協定と建築協定、地区計画は同じ線上に位置し、後者は前者を延長したものとして位置づけることができるものと思われる。

以上、本章ではまちづくり協定の規定内容の分析から、地区計画、建築協定との関連で、まちづくり協定が「暫定地区計画」「暫定建築協定」的な性格をもつものと「コミュニティの生活ルール」的な性格をもつものを両極として、その間に「地区計画補完」「建築協定補完」などの中間的な性格が位置づけられ、もっとも多いまちづくり協定のパターンとして、これら全ての性格をあわせもつ総合環境整備型があることなどが明らかにされた。次章では、この結果を踏まえた上で、3章で提示した制度としてのまちづくり協定の理論的分析枠組みを用いて、まちづくり協定制度の土地利用規制としての性格と位置づけ、さらに実効性について議論してみよう。

## 5. まちづくり協定制度の理論的考察

### 5.1 まちづくり協定制度の性格

制度としてのまちづくり協定の性格を議論するために、3章で提示した協定類型化の枠組みの上

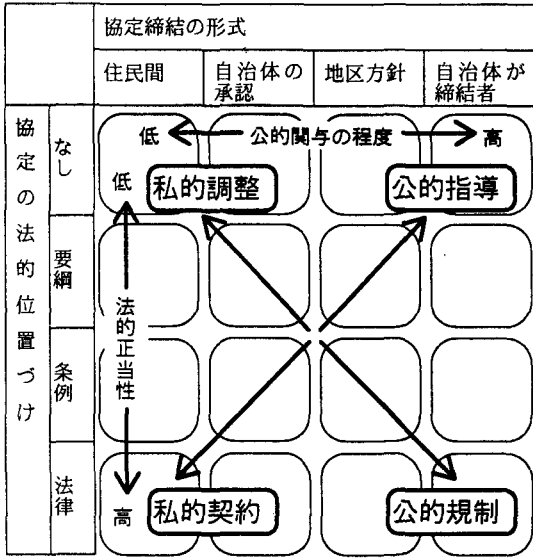


図2 まちづくり協定の類型と性格の傾向

に、各まちづくり協定類型が有すると考えられる基本的傾向を書き込んだものが図2である。

類型化の方法をもう一度繰り返すと、縦軸がまちづくり協定の法的位置づけであり、上から下に向かって法的正当性が高まる。横軸は協定締結に対する公的関与の程度を示す軸であり、左から右に移動するに従って、公的関与の程度が高まることを示している。

図2には、多種多様なまちづくり協定制度は、基本的には4つの傾向を有することが示されている。まず、右下方向に類型が移動するにつれて、公的関与が高まると同時に法律上の位置づけも高まることになるので、この場合は「公的規制」としての性格が強くなるものと理解される。公的規制の代表である都市計画法、建築基準法による土地利用規制は、この図の欄外ではあるが、右下方向への延長線上にあると考えられるからである。

図の左下方向へのタイプの移動は、公的関与が小さい、すなわち公民の関係というよりは民民の関係において法的位置づけが高いものを示しており、ここに分類されるまちづくり協定は、私法上の「契約」に基づくものと言うことができる。我が国には該当する制度はないが、英米のカベナントがそれにあたると考えられることは既に述べ

た。

逆に図の右上方向、すなわち公的関与の程度は高いにもかかわらず法的正当性が低いものについては、既存の土地利用規制では指導要綱による土地利用規制に類似する性格を有するものと考えられ、図では「公的指導」の性格が強くなるものと表現されている。

最後に図の左上方向は、民民間で法的位置づけも低い協定類型であり、これはいわば近隣の紳士協定ということになる。従って有形無形の拘束力をもつ強制的な規制というよりは、私人間の「調整」行為に近い性格を有すると考えられよう。

## 5. 2 まちづくり協定制度と規定内容

前節で議論した協定類型と制度の性格の基本的な対応関係を念頭において、次に4章で議論した規定内容から見たまちづくり協定の性格と協定類型の関係を考察してみよう。

まず図2に立ち戻って、「私的調整」「私的契約」「公的指導」「公的規制」という協定の4つの性格と規定内容の一般的な関係を考えると、私的調整すなわち図の左上から公的規制、すなわち右下に性格が移行するにつれて、規定内容は限定されていく傾向がありそうなのがわかる。私的調整では、およそありとあらゆるものがその対象となり得るのに対して、公的規制の対象に対しては、強い公的関与と高い法的正当性という強い制約条件が与えられているからである。これを別の言い方をすれば、公的規制の対象となりうるものは、好ましい好ましくないは別にして一般的に私的調整の対象にもなり得るのに対して、その逆の、私的調整の対象が一般的に公的規制の対象となることは一部を除いて不可能であるということになる。

さて4章では、まちづくり協定の規定内容は、暫定地区計画的なものやコミュニティの生活ルールのものを両極に、その中間的なものとして景観などの地区計画の補完（横出し）的なものがあることが議論された。このうち暫定地区計画的なものは、場合によってはすぐにでも地区計画あるいは建築協定そのものに昇格できる可能性があるということから、その内容は公的規制との互換可

能性が高いと考えることができる。従って、暫定地区計画的な内容に限定されたまちづくり協定は、制度としては図2の右下部分に位置することが可能であり、このことは、すぐ上で述べたことから、この図のどの位置にでも存在できることを意味している。

一方で、コミュニティの生活規則的な内容は、基本的には私的調整の性格を有するものと言わなければならない。従って、このような規定内容を有するまちづくり協定は、制度としては図2の左上部分に位置付けられるが、私的調整の対象が公的規制の対象となることは極めて困難であることから、この領域に限定されることになる。

これらの関係を図で示したものが図3である。コミュニティの生活規則的な内容を有するまちづくり協定は図の左上、Aの領域にしか存在することができない。生活規則的な内容に偏った協定とは、商店街に見られるソフト特化型まちづくり協定であり、実際この種の協定はほぼ全てが図の左上角(表1のAa)の形式を有している。これに対して、暫定地区計画的な内容を有するまちづくり協定は、図のA、B、Cいずれの領域でも締結が可能である。全体として見れば、図の右下方向、すなわち公的関与が高く、法的正当性も高くなるにつれて、現行地区計画や建築協定同等の規定内容、つまり「地区計画的」な内容に限定されていく傾向がある。

景観などの地区計画の補完的な内容をもつ協定は、図のAとB、すなわち図の左上を中心に、生活規則と暫定地区計画の中間的な領域までの制度的な位置づけが可能である。景観まちづくり協定の多くが、条例に位置づけられ、自治体の承認や合意された地区方針として導入されている(言い換えれば表1のCb1とCb2)ことは、3.4節で述べたとおりである。しかしながら、景観・コミュニティ活動重視型のまちづくり協定のように、景観のみならず生活規則の部分も協定内容に含まれている場合は、図において成立可能な領域の狭い方、すなわち生活規則に対応した領域Aで協定締結がなされることになる。同様にまちづくり協定の典型例である総合環境整備型の協定では、

地区計画的な内容が相当含まれていたとしても、生活規則の部分の協定の類型に大きな影響を及ぼすことになる。条例に基づくまちづくり協定の内容が、多分に地区計画的な内容を中心にしたものであり、コミュニティの生活規則的な内容をも含んだ総合環境整備型のまちづくり協定を認める自治体条例が少ないのは、以上のような議論によって説明されよう。

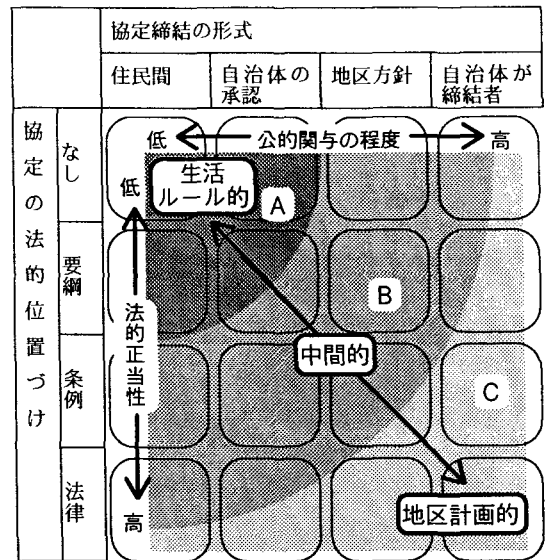


図3 まちづくり協定の類型と規定内容の関係

### 5.3 実効性担保の方法

まちづくり協定は地区計画ほど決定の手続きが厳密でなく、従って変更も容易で、また地区計画や建築協定では決めることができないコミュニティの生活規則的なものも規定に含めることができるという点で、柔軟で機動性の高い手法として評価することができる。その反面、地区計画や建築協定のように法的な位置づけに乏しいため、実効性をどのようにして確保・担保するかという問題を抱えている。そこで、この章の分析の最後に、本稿で用いてきたまちづくり協定制度の類型枠組みを利用して、実効性担保の方法についての考察を行いたい。

まちづくり協定類型と実効性担保の方法の関係

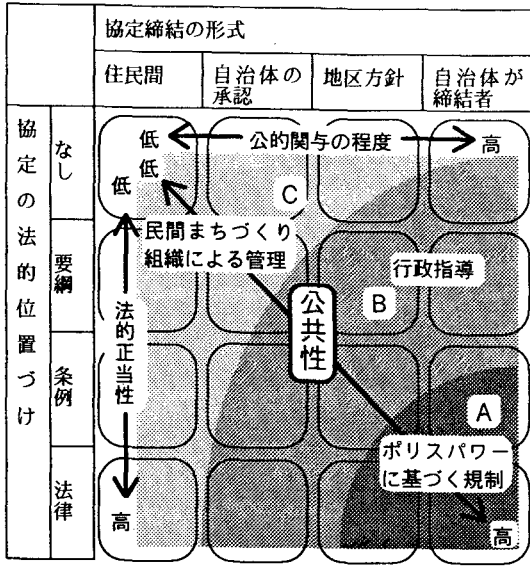


図4 まちづくり協定の類型と担保手法の関係

について、1つの仮説を示したものが図4である。一般に公的関与が高ければ高いほど、そして法的正当性が高ければ高いほど、制度としての公共性は高まると考えられるので、図の左上から右下に向けて、公共性の軸を設定することができよう。ただしここでいう公共性は、法律的な意味での公共性であり、制度として確立すべきほどの普遍性をもった公共性のことである。従って、図の右下にないからといって、必ずしも一般的な意味での公共性が低いことを意味しないことに注意しておく必要がある。例えば、ゴミを出すルールなどは基本的には図2でいう私的調整にあたるものと考えられ、法律的な意味での公共性は高くないかもしれないが、だからといっていかなる意味でも公共性がないとも言えないだろう。

さて、ここで言う公共性が極めて高いもの、すなわち図の右下にあるような類型のまちづくり協定制度は、図2では「公的規制」の性格が高いものであり、このような領域（図4中のA）では、都市計画、建築規制などと同様、いわゆるポリスパワーに基づく規制が協定の実効性を担保する主たる手段として期待することができよう。一方でポリスパワーに基づく規制は、かなり強力な担保手段であり、公共性がさほど高くない領域ではこ

のような手法を用いることは適当でない。そこで中程度の公共性領域（図のB領域）にあるまちづくり協定制度にとっての主たる担保手法は、行政指導ということになる。公共性の程度がさらに低い領域に類型されるまちづくり協定では、それは基本的に民民の問題であるか法的位置づけが全くないことを意味しているの（図のC領域）、こういった場合には公共による実効性の担保よりは、むしろ民間自身によるまちづくり組織を通じた実効性の担保が中心となろう。

もう一つ、図で注意しておくべきことは、一般的に公共性の低い類型における担保手段は、公共性の高い類型においても利用可能だということである。行政指導はB領域のみならずA領域でも可能であり、民間まちづくり組織による管理は、C領域のみならず、BおよびA領域でも十分利用できる。

最後に、この図から得られる現実への示唆を1点指摘しておこう。まず第1に、法的位置づけはないが自治体が地区方針として協定を導入している場合、つまり表1でいう（Ab2）の場合は、現実的にはその担保はかなりの部分、行政指導によって行われている。しかし図によれば、この類型では行政指導を正当化するほどの公共性に乏しく、むしろ民間まちづくり組織を醸成し、その管理能力を高める努力をした方が好ましい。逆に行政指導に効果を認めているのであれば、締結形式において公的関与を強めるか、条例などに位置づけることが必要だろう。

## 6. 研究のまとめと今後の課題

以上、本研究において議論されたことをまとめると次のようになる。

- (1) 制度としてのまちづくり協定を分類する方法として、法的位置づけと締結形式に着目し、それぞれが法的正当性、公的関与の程度を示すものであることを議論した上で、16種類の類型を提示した。
- (2) 商店街と住宅地のまちづくり協定計91件の分析結果から、まちづくり協定の規定内容は、①建築用途・形態関係、②意匠などの建築デザイン関係、

③維持管理・コミュニティ活動関係の3つに大きくは分類され、これらの組み合わせによって、「街路整備型」「景観・コミュニティ活動重視型」「ソフト特化型」「総合環境整備型」の4つのパターンが存在することが明らかとなった。また、①建築用途・形態関係は、現行用途地域制に対する上乘せ規制として、「暫定地区計画」「暫定建築協定」的な性格を有し、②意匠などの建築デザイン関係は、地区計画・建築協定に対する補完的な役割(横出し)と位置づけられるのに対して、③維持管理・コミュニティ活動関係は、「コミュニティの生活ルール」的な内容をもつものと解釈されることを議論した。

(3)まちづくり協定制度の16の類型に対して、「公的規制」「公的指導」「私的契約」「私的調整」の4つの性格を傾向づけ、さらにこれらの性格づけを利用しながら、まちづくり協定の規定内容と協定制度類型との関係、協定の実効性担保方法と協定制度類型との関係を議論した。その結果、公的規制の傾向を有するまちづくり協定制度ではポリスパワーによる規制が、私的調整の傾向を有する協定制度では民間まちづくり組織による管理が、その中間的な傾向の協定制度では行政指導が実効性担保の主たる手段として考えられることを1つの仮説として提示した。

今後の課題の最大のものは、まちづくり協定の運営面の把握であろう。特に5.3で議論した協定の実効性担保の仮説を検証するためには、協定がどのような主体によって、どのような手続きを経て運用されているかを把握することが不可欠である。その際には、自治体の開発許可と建築確認の手続きとの関係も重要な視点となるものと考えられる。筆者の研究室では、本稿で用いた協定の規定内容に関する調査に引続き、過日まちづくり協定の運営面を把握するための調査を行った。その結果の報告も含めて、別の機会に議論したいと考えている。

#### 注

- 1) 都市計画法の32条には「開発許可を申請しようとする者は、…公共施設の管理者の同意を得、…協議し

なければならない」とされ、昭和57年の通達(建設省計民発第30号)中でこの協議内容について「…協定書を締結する等法律関係の明確化を図ること」とされている。これにしたがって自治体と開発業者の間で締結される協定を、一般に32条協定と呼んでいる。

- 2) 表1に表れる各協定や3.4節の記述については、4章で述べる調査から得られた情報に基づいたものである。
- 3) ただし、本研究で対象とするまちづくり協定の範囲外とした、自治体が個人や事業者と個別に締結するタイプのまちづくり協定は多く存在する。従って、自治体が締結者となる(c)タイプのまちづくり協定は、本研究で対象としているような地区を想定したまちづくり協定よりは、むしろ地区という概念をもたない個別締結型が中心となっている。
- 4) 調査は(財)住宅総合研究財団の助成を得て行われた。結果は石川・中井(1996)および中井(1996)に詳しく報告されている。

#### 参 考 文 献

- 石川久雄・中井檢裕「土地利用の規制に係わる協定の利用動向と規定内容に関する研究」、『都市計画論文集』31, p.547-552, 1996.
- 今井章義・瀬口哲夫「小売商業近代化事業に伴い締結された街づくり協定の効果に関する研究」、『都市計画論文集』26b, p.595-600, 1991.
- 北村喜宣「条例の遵守確保のための手法」, 成田頼明編著『都市づくり条例の諸問題』第一法規, 第5章, 1992.
- 鈴木克彦「協定運営による住環境保全意識の形成要因と協定緩用方策: 建築協定地区における住環境管理システムに関する研究」, 『日本建築学会計画系論文集』368, p.79-90, 1986.
- 鈴木克彦「協定運営活動における建築形態の同調行動に及ぼす影響(タウンハウス団地の場合): 建築協定地区における住環境管理システムに関する研究その2」, 『日本建築学会計画系論文集』379, p.27-38, 1987.
- 瀬口哲夫・今井章義「小売商業近代化事業に伴い締結された「街づくり協定」に関する研究」, 『都市計画論文集』25, p.199-204, 1990.
- 高橋明子「建築協定地区の実態と居住者・事業主体の評価」, 『日本建築学会計画系論文集』377, p.45-57, 1987.
- 田中晃代・鳴海邦碩・久隆浩「まちづくり関連条例の展開とその意義」, 『都市計画論文集』29, p.685-690, 1994.
- 田中正美・坂本磐雄・山口紘・前田修「建築協定制

- による戸建住宅地接道部緑化の可能性に関する研究」、『都市計画論文集』27, p.121-126, 1992.
- 中井検裕「イギリス：計画協定によるネゴシエーション型まちづくり」, 小林重敬編『協議型まちづくり』学芸出版社, 1994.
- 中井検裕「土地利用規制手法としての協定の実態と有効性に関する研究」, 『住宅総合研究財団研究年報』23, p.117-126, 1996.
- 中井検裕「緩やかな不動産規制としてのまちづくり協定制度に関する考察」, 『日本不動産学会誌』12(2), p.24-26, 1997.
- 日本建築学会編『建築・都市計画のための空間学事典』井上書院, 1996.
- 山崎健太・樋口忠彦「商店街整備における「街づくり協定」の役割に関する研究」, 『都市計画論文集』, 32, p.229-234, 1997.
- 渡辺俊一『比較都市計画序説』三省堂, 1985.

### Key Words (キー・ワード)

Urban Planning (都市計画), Community Planning (まちづくり), Land Use Control (土地利用規制), Community Agreements (まちづくり協定), Legal Status (法的正当性), Public Involvement (公的関与)

## Community Agreements: Its Theory and Practices

Norihiko Nakai\*

\*Department of Social Engineering, Tokyo Institute of Technology  
*Comprehensive Urban Studies*, No.65, 1998, pp.69-84

“*Machizukuri*” agreements, or community agreements, which define agreed rules between interested residents, have become increasingly a popular tool for the improvements of community environment. The purpose of this paper is to show a framework for a theoretical analysis of community agreements, and by using this framework to consider the roles and status of these agreements in relation to normal planning controls.

The discussion begins with the definition of community agreements, followed by an examination of two concepts by which the community agreement systems can be classified: the legal status and the public involvement. The legal status of community agreements varies, from absolute non-statutory to defined by municipality ordinances, or national laws. The degree of public involvement also shows a diversity, from those interpreted as purely private-private relation to those into which the municipality actually enters. Our analysis consequently proposes 16 categories for the classification of various community agreement systems.

An empirical examination of 91 agreements reveals that various rules defined in the community agreements can be divided into three groups. The first group relates to the improvements of physical environments and can therefore be considered as interim district planning controls. The second group emphasizes design and landscape controls, such as advertisement controls and aesthetic controls, so that it can be regarded as the complementary to normal planning control. The third and last group mainly defines rules for the non-physical aspects of the community, such as opening hours and events in the case of shopping districts, or street maintenance in the case of residential areas.

The final chapter attempts to consider the characteristics of various community agreement systems, by combining the theoretical framework with the results of the empirical analysis. It is discussed that basically the community agreements could be characterized by one of the following four features: formal public regulation, informal public guidance, formal private contract, and informal private arrangement. The paper ends with a discussion as to how these agreements can be effectively implemented. It is suggested that while controls by local governments based on police power could be effective for those agreements with formal public regulation character, to strengthen the management ability of private community organization would be desirable for those with informal private arrangement character.