

## 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

中井 検裕

キーワード：1) 協定制度, 2) まちづくり協定, 3) 地方自治体, 4) まちづくり, 5) 住民参加, 6) 建築協定, 7) 緑地(緑化)協定, 8) 住宅地, 9) 商店街, 10) 土地利用規制

### 1. 研究の目的

近年, 新たな土地利用規制の手法として協定を通じた土地利用規制の例が各地でみられるようになってきた。例えば, まちづくり条例で協定制度を定め, 地区内で定めた土地利用のルールを協定で担保するといった方法である。このような協定制度の特徴として, 各地域の特性を尊重し有効にいかせる手段である, 合意によって締結される協定は住民の土地利用決定の参加という観点からも好ましい等の利点があるが, 一方で, 地権者の合意を得るのが難しく, 従って締結までいたりにくく実現性に欠ける, 違反したものに対する罰則が不十分であり拘束力がほとんどない, 等の欠点もある。

現行の土地利用規制は基本的には国が定めた画一的なメニューのなかから, 自治体を選択して利用する方法をとっている。都市計画権限の地方分権への声が高まり, 住環境に関心をもちつつある住民が増加している現在, 住民参加を必然とし, 地域の特性を柔軟に反映できる協定の利用は, 一つの確立した土地利用規制としての手法として, 今後, 種類・締結数ともに増加することが予想できる。しかし, 法的に位置づけが曖昧な協定は, はっきりとした統計が存在せず, また限られた既存研究<sup>文1)</sup><sup>文2)</sup><sup>文3)</sup>もケーススタディ的なものでしかない。

協定制度を有効でかつ理論的にも現実的にも確立した手法とするためには, 今後とも多くの研究が必要だが, そのためにはまずその正確な実態をふまえることが重要である。そこで本研究では, 土地利用に関する様々な協定制度の運用の現状(締結数, 規定項目等)をアンケート調査によってできるだけ網羅的に把握し, さらに, 協定のなかでも, あまり, 明らかになっておらず, 全国一律的ではない各自治体独自の協定(法律に担保される建築協定, 緑化協定以外のもの)に焦点をあて, その規定内容についての分析を行い, 特徴を明らかにすることを目的とする。

### 2. 協定制度の利用動向の調査

#### 2.1 アンケートの方法

本研究では, 首都圏1都3県の市・区と全国の人口40万人以上の全ての自治体を対象とし「土地利用に関する

協定」についてのアンケート調査を実施した。調査対象の自治体をこのように限定したのは, まず1都3県の首都圏を対象とすることで大都市圏の状況を把握し, その他の地域については住宅地を大規模に有すると思われる人口40万人以上の市を対象とすることで全国的な傾向をある程度把握することができるであろうと考えたからである。

本調査の困難な点は, 協定制度はその種類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。そこで, いくつかの自治体に対してあらかじめヒアリングを行い, その結果各自治体によって部署名は様々だが, 建築協定は建築指導課, 街づくり協定(商店街のもの)は商工課が担当していることが確認できた。その他の協定については, 担当部署がまちまちなため, 全て都市計画課を窓口としてアンケート調査を行うこととした。

調査票では協定を, 1. 建築協定, 2. 緑化協定(緑化に関する協定), 3. 街づくり協定(住宅地), 4. 街づくり協定(商店街), 5. 景観に関する協定, 6. 開発に関する協定, 7. その他の協定と7つに分類し, まとめて都市計画課に送付し, それぞれの担当課に回送してもらう方法をとっている。回答の対象としては協定という言葉がなくとも, 合意にもとづく署名があり, 区域が正確に特定できる場合は協定と見なした(申し合わせ, 宣言, 憲章などを含む)。また, 地区計画制度のみに関連して締結された協定は今回の調査の対象外としている。調査票を送付した自治体は167, 調査実施期間1995年12月~1996年2月で回収率は90%である。

#### 2.2 協定締結数の概観

アンケートの単純集計結果を示したものが表2-1, 表2-2である。7つに分類したなかで「その他の協定」で回答されたものについては, 内容が最も類似している分類に含めた。また, 都市緑地保全法に基づく緑化協定は平成7年8月づけで緑地協定と名称変更があったが, この論文では緑化協定として扱う。

建築協定, 緑化に関する協定の数を自治体当りにすると, 平均6件, 17件と, ある程度多くの件数が存在する。また, 街づくり協定(商店街)については, 売り上げを

表2-1 協定のそれぞれの自治体の使用率

	建築協定	緑化協定	街住協定	街商協定	景観協定
1都3県	71件/130件 (54.6%)	45件/129件 (34.9%)	9件/129件 (7.0%)	18件/127件 (14.2%)	8件/131件 (54.6%)
全国40万人	22件/23件 (95.7%)	15件/23件 (65.2%)	2件/21件 (9.5%)	6件/21件 (28.6%)	3件/21件 (14.3%)
合計	93件/153件 (60.8%)	60件/152件 (39.5%)	11件/150件 (7.3%)	24件/148件 (16.2%)	11件/152件 (7.2%)

使用している自治体数/回答が有効な自治体数 (割合)

表2-2 協定の内容別の締結数

建築協定	緑化協定	街住協定	街商協定	景観協定	計
943件	2,525件	19件	69件	25件	3,581件

注) 表1, 表2の街住協定, 街商協定は街づくり協定 (住宅地) 街づくり協定 (商店) のこと

伸ばす目的で合意が得やすいといわれているが、実際、住宅地のまちづくり協定とくらべるとかなりの数が存在することがわかる。緑化協定の数が突出しているのは緑化に関する協定のなかでも自治体が個別の事業所、個人とそれぞれ締結する場合があります、それを1件ずつカウントしているためである。開発に関する協定については、開発許可の際の協議について含めたり、含めなかったりと回答の統一性が薄く、定量的な分析には適さないと判断されるため特徴だけを後述する。

### 3. 協定の分類と特徴

#### 3.1 協定の分類

本研究の以下の分析では、アンケートで用いた6つの協定の分類を以下のように4つに再編して用いている。第1に、建築協定、緑化協定のように建築基準法、緑地保全法に明記されていて、法律によって担保されているもの、第2に、緑化を目的として一つの敷地、建物に関して事業者、個人などがそれぞれ個別に自治体と締結しているもの、第3に、第1の建築基準法、緑地保全法に基づく建築協定、緑化協定以外の協定で、締結者が事業者、個人でなく複数の住民 (地権者) の合意によって締結した協定、第4に、都市計画法32条、自治体が定める宅地開発指導要綱もしくはそれに準ずるガイドラインにもとづき締結された開発に関する協定である。以後本研究では、これらの分類の中で第3のものをまちづくり協定としている。

この4つの協定の関係を、図で表すと図3-1のようになる。第3のまちづくり協定については後述することとし、本章ではその他の協定について、調査から得られたその特徴を記述する。

#### 3.2 建築協定および緑化協定

建築協定は既に制度も確立されており、全体で957件のかなり多い締結数が存在する。建築協定には地権者全員の合意を得る合意協定と、開発する前の地区で開発者が締結する一人協定があるが、後者の一人協定による

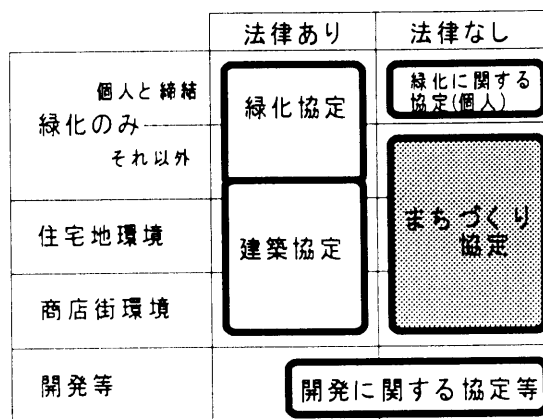


図3-1 協定の分類

締結数も少なからずあることは注目できる点である。

建築協定の目的を、開発整備 (開発途上の地区の整備、乱開発の防止を目的とするもの)、環境保全 (良好な住環境の維持、マンションの建設防止等の目的とするもの)、商業利便 (商店街の繁栄のため、セットバックの統一等を目的とするもの)、その他の4つに分類すると表3-1のようになる。

表3-1 建設協定全体の集計

件数	形式		目的			
	合意	一人	開発整備	環境保全	商業利便	その他
943件	673件	270件	330件	590件	11件	12件

既成市街地において締結される環境整備を目的とするものが約半数を占めており、なかでも実際にはマンション等の高層建築物の規制に関連して締結されたものが多かった。また、自治体によって主目的が異なり、例えば開発が頻繁に行われている多摩市等はほとんどが開発整備を目的としたものであった。また商店街のための商業利便を目的とした建築協定は、1%と全体に比べたらほとんど活用されていない事が明らかとなった。これは、後述するまちづくり協定に比べてソフト面での自由度がないことが理由として考えられる。

一方、全体としてみた場合の締結数は多いものの、自治体による締結数の差もかなりある。横浜市等では、全体の約2割にあたる192件も締結しているが、一方で、協定数が1件の自治体も、建築協定をもつ自治体の中では20%もあり (表3-2)、建築協定を活用する機会がな

い、あるいは機会があってもうまく活用できてない自治体も多い。

表3-2 自治体の建築協定締結数

締結数	なし	1件	2~9件	10~19件	20~29件	30件以上
自治体数	60件	19件	47件	13件	10件	4件

都市緑地保全法による緑化協定については、緑化協定をもつ自治体のなかで、2桁以上の締結数を確保している自治体が45%もあり、利用している自治体は頻繁に利用する傾向がみられる。具体例として千葉市をあげると、148件もの締結数があり、このうち72件は遵守度が高いとされている合意協定であった。これは、千葉市が行っている緑化協定締結地区には、看板の設置、記念樹の援助、また、緑化推進協議会の充実が関係していると考えられる。しかし、緑地保全法による緑化協定よりも内容的に自由度が高く、緑化に関して経済的な援助を含めることができる各自治体独自の緑化に関する協定も、かなり利用されている。(表3-3、表3-4)

表3-3 緑化に関する協定の種類と自治体の数

種類	都市緑地保全法による緑化協定	自治体独自の緑化に関する協定	両方利用	なし
自治体数	33件	23件	4件	92件

表3-4 自治体の緑化協定締結数

締結数	1~9件	10~19件	20件以上
自治体数	23件	5件	9件

### 3.3 緑化に関する企業・個人との協定

緑化に関する協定の数が突出しているのは、自治体と企業、あるいは、個人と結ばれている協定が存在するからである。代表的な例としては、千葉市の工場等緑化協定は締結数が881件と膨大な締結数をあげている。内容は、1000m<sup>2</sup>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。この協定のように相手が単独の協定は合意が得やすく、従って締結にいたりやすく、しかも自治体の方で条例に定め、要綱までつくる形で進めるので、多くの締結が可能であると考えられる。特殊な例として、深谷市では、樹木一本一本について協議した上で所有者の合意が得られた場合の樹木の保存についての内規等が存在する。

### 3.4 開発に関する協定

開発についての協定(事前協議等も含む)とは、各自治体にある開発指導要綱もしくはそれに準ずるガイドラインにもとづく内容を、自治体と開発者が相互に担保するために協定という形をとったり、覚え書きのような形

で締結するものである。指導要綱が存在せず、都市計画法32条に基づき協定を締結する場合についても本研究ではこれに含めている。

予想される通り、開発があるたびに協定も存在するわけで、数的には98自治体で46,704と膨大なものになった。自治体によっては、数が膨大すぎてアンケートに答えるのが不可能と回答している場合もあり、統計的な分析には不適當な結果となった。協定の一例として、堺市で公共的広場の維持管理等に関する協定をあげると、その中で公共的広場の維持管理を明記し、開発者が第3者に譲渡するときは協定の主旨を周知徹底し契約書等で必ず特記するものとしている。

### 3.5 各自治体の利用度

開発に関する協定を除き、協定を建築協定、緑地保全法による緑化協定、すなわち国の法律に根拠をもつものと、そうでない各自治体特有の協定(法的根拠がないもの、各自治体の条例に根拠があるもの)に分類し、利用状況をまとめると表3-5のようになる。

表3-5 各自治体の協定の利用状況、割合

	建築・緑化のみ	両方の協定活用	独自協定のみ	協定なし
自治体数	53件	41件	14件	43件
割合	31.5%	27.1%	9.3%	28.5%

協定制度を利用している自治体は調査自治体の約7割にも達しており、協定制度を土地利用規制の新たな手法として利用することが、かなり浸透していることがわかる。さらに強制力はほとんどないが、規定内容が幅広いとされている独自の協定制度を利用している自治体が、すくなく存在することがわかる。協定の内容についても自治体間での相違があり、それぞれの地域の特徴をいかにためであろうと考えられるが、協定制度は独特の内容となっており、各自治体の方針、個性が顕著に表れている。以下では、まちづくり協定について、内容を詳細に分析する。

## 4. まちづくり協定の特徴、規定項目

### 4.1 まちづくり協定の分類

この章では、まちづくり協定の規定項目について分析する。まちづくり協定は建築基準法、緑地保全法に基づく建築協定、緑化協定以外の協定で、締結者が事業者、個人ではなく複数の住民(地権者)の合意によって締結した協定であるが、アンケートの分類でいうと「3. 街づくり(住宅地)、4. 街づくり(商店街)」のすべてと緑化の一部及び景観協定のうちの開発ガイドライン的なものを除くものが含まれている。

まちづくり協定は表4-1のような締結数が存在し、土

地利用に関する協定のなかで約1割を占めている。また、個人との協定の締結数を除いたすべての協定数のなかでは、約4割を占めている。次に、まちづくり協定を大きく目的内容の別に分類すると表4-2のようになる。

表4-1 まちづくり協定の割合

	協定数	まちづくり協定の割合
まちづくり協定	543件	—
すべての協定	3,595件	15.1%
個人との締結を除いたすべての協定	1,267件	42.8%

表4-2 まちづくり協定の件数と割合

緑化に関する事項のみ	住宅地での内容	商店街での内容	合計
452件	19件	72件	543件
83.2%	3.5%	13.3%	100%

緑化に関する事項のみが452件と大きいのは、大阪市の花と緑の協定が287件と、例外的に突出しているからである。しかし、大阪市の花と緑の協定を除いても、緑化に関する協定数は165件と多く、前章でも述べたが、緑化についての意識が全般的に高く住民の合意が得やすいためだと予想できる。この3タイプ以外でも、自治体の作成した景観ガイドライン、条例等により広告物規制の実行を促すために協定を利用する動きはいくつかの自治体において見られたが、現状ではまだ協定に至っている例はほとんどない。次に、項目内容を3タイプのそれぞれについてまとめてみる。

#### 4.2 緑化に関するまちづくり協定

緑化の推進を規定するものは、樹木の種類・場所、垣・柵（さく）等の指定、規制について、また、緑地の維持管理について助成金や緑（フラワーポット等）の提供等が存在する。都市緑地保全法にある緑化協定との差は、各自自治体により個性のある規定内容があることと、経済的な助成制度の有無である。大阪市の花と緑の協定の成功例は、この助成制度の充実からきていると考えられる。他の例としては、目黒区の「花いっぱい協定」（歩道に面している部分にプランターの設置、それに関する助成等）、金沢市の「住宅地緑化協定」（玄関付近には1.8m以上の高木の植栽等）があげられる。

#### 4.3 住宅地でのまちづくり協定

住宅地におけるまちづくり協定の規定内容とその項目の全体の割合は表4-3のようになる。住宅地のものでは、壁面後退（セットバック）とフェンス・生垣の規定のように従来の法的計画では実現しないものや、都市計画上規定されているものの内容をさらに厳しくした建築物の

表4-3 住宅地で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）の大きさ	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

高さ、用途等の規定が多い。また、看板の規制、外観の統一のように景観に対する配慮といった内容も存在する。特殊な例としてはペットの規制、暴力団の追放等がある。

まちづくり協定は建築協定より強制力に欠ける紳士協定でしかないが、住民同士の合意を得ることが必要なため、規定内容の遵守率は建築協定の合意協定とさほど差はないと考えてもよいだろう。建築協定に比べソフト面の規定が可能のため、規定内容は幅広く有効な手法といえよう。住宅地でのまちづくり協定では、既成市街地の住環境の向上のために締結するものと、区画整理などの事業で造られた環境を維持するための締結例があり、大きくは2タイプが存在した。後者の具体例としては、例えば伊勢原市の「大住台まちづくり協定」があり、ここでは建築物用途・敷地面積・建物の高さ・壁面の位置・土地の高さ・建物の色彩・垣・柵・自販機・ペットの制限・緑化の推進についての定めが設けられている。

#### 4.4 商店街でのまちづくり協定

商店街におけるまちづくり協定の規定内容とその項目の全体の割合は表4-4のようになる。商店街では、壁面後退（セットバック）、用途、外観がほとんどの協定で締結されており、商店街の売り上げを伸ばすために道幅の拡幅を行ない、人の通りを良くして集客能力を向上させたり、外観をきれいに統一し客に好印象を与え、引き寄せる魅力をつくりあげることが多い。特に、壁面後退し道幅の拡幅をねらって協定を締結する場合がかなり多い。

また、商店街ではソフトの面（駐車対策・ゴミ処理・営業時間・イベント等）が規定内容として含まれている場合がある。特殊な例では、電線の地中化、半地下建物の推進、2階歩廊建設に向けての準備等が存在した。

また、老朽化したアーケードを廃止して、新たにモール化を促進するために協定を利用している地区も存在した。

商店街では建築協定はほとんどなく、まちづくり協定を利用している場合が多い。これは、商店街の第一義的な目的は売り上げの増進であり、このためには、建築協

定では規定できない維持管理、営業時間、イベント等の規定が必要であるためと考えられる。

表4-4 商店街で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
道路等の維持管理	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

#### 4.5 住宅地と商店街のまちづくり協定の比較

住宅地と商店街におけるまちづくり協定を比較してまとめると表4-5のようになる。

表4-5 住宅地と商店街のまちづくり協定の比較

パターン	建築形態などハード	外観、意匠、色彩等	維持管理、商業活動等
住宅地	◎	▲	▲
商店街	○	○	○

注) ◎詳細な規定内容 ○標準的な規定内容 ▲標準よりやや劣る

建築物についての規制の種類は両者ではほぼ共通しており、一般的にすべての地区にかけられている規制内容をさらに厳しくしたものになっている。ただ住宅地の場合の方がより厳しい傾向にあり、建築物の高さの規定はほぼ全部の協定で、敷地面積の大きさ、敷地（土地）の高さについての規制も存在する。これは住宅地におけるまちづくり協定は、低層の住宅街における環境維持のためのものが多いため、建築物についてはより厳しい規制が必要なためと考えられる。外観意匠については、住宅地、商店街ともに、規定されていることが多いが、商店街の方がより詳しく規定されており、これは外観意匠が買い物の印象に影響を与える重要な要素だからだろう。ソフト面では、やはり商店街の方が、住宅地の協定に比べて詳しく規定されている。これは、商店街では土地利用の形態的な部分だけでなく、土地利用の活動にまで踏みこんだルールが必要なためと考えられよう。

#### 4.6 まちづくり協定と条例との関係

国の法律に根拠をもたないまちづくり協定の法的根拠としては、緑化の推進を中心とした自治体独自の条例（県条例によるものも含む）によるものがほとんどである。逆に緑化に関する協定の締結数の多さは、協定制度の条例等の確立による影響とも考えられよう。住宅地、商業地における協定については、ほとんど条例・要綱にも根拠をもたないというものが多い（表4-6）。

表4-6 まちづくり協定の法的根拠

緑化に関する事項のみ		住宅地での内容		商店街での内容	
条例・要綱等	法的根拠なし	条例・要綱等	法的根拠なし	条例・要綱等	法的根拠なし
452件	0件	5件	14件	2件	70件

このような場合には、例えば藤沢市で「フィージビリティスタディー事業」という商店連合会、コンサル等のまちづくり委員との1年間の勉強会をとおしてまちづくり協定が締結にいたったというように、自治体内で研究会、指導等の手段でまちづくり協定の締結を促す動きが見られる。

一般に、紳士協定にすぎないといえども、それが自治体の条例に位置づけられている方が、協定制度にとっては好ましいと考えられるが、現状ではその段階まで至っておらず、逆に言えば、今後まちづくり条例が各地の自治体で制定されるにつれ、住宅地、商店街でのまちづくり協定の締結数は、さらに増加することが予想される。

#### 5. 商店街でのまちづくり協定の分析

##### 5.1 商店街でのまちづくり協定の現状と規定内容

調査によれば、現在のところ、まちづくり協定は住宅地より商店街の方が、量的には多いことが明らかとなった。そこで本章では、量的に勝る商店街で締結されている協定について、さらに詳しい考察をする。

まず、商店街の協定締結数が住宅地等の協定に比べると多い理由としては、商店会等の組織がしっかりしており、売り上げの増進という目的が共通なため、合意が得やすいということがあげられよう。

規定内容を詳しくみると、具体的な数値基準を定めたものから、「促進しよう」などの理念規程しかないものまで様々である。商店街のまちづくり協定の規定内容について、数字が明記されているか、理念規程にとどまるかの状況を見たものが表5-1である。

壁面後退、1階開口部については数値基準を詳細に定めている割合が高い。ほかには、外観・意匠、看板等については詳しく規定されているものとそうでないものの差がはっきり表れている。外観意匠等は、厳しい規定を設けると、地権者同士の合意が得られなく、調整できないためだと予想できる。

表5-1 まちづくり協定（商店街）の規定内容

	詳細明記	理念規程	不明	具体的な内容
壁面後退	14件	2件	1件	平均1.2mの後退
外観	7件	1件	0件	外壁の色の指定、屋根の指定
看板等	5件	8件	0件	掛け、置き、張り出し看板等の詳細な規定
1階開口部	5件	5件	5件	リングシャッター、シャッターのオート化
商業振興	0件	9件	0件	営業時間、イベントの実施、サービスについて

5.2 商店街でのまちづくり協定のパターン化

商店街で締結されている協定について、個別に規定内容を詳しくみたところ、おおむね表5-2で示した4つのパターンに分類することができた。

表5-2 商店街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、商業活動等
1	○	△	△
2	○	○	○
3	△	△	◎
4	△	◎	○

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

それぞれのパターンは、

1. 基本的に道路の拡幅だけを目的としたもの。都市計画事業での歩道拡幅にあわせて自主的にさらに壁面後退するときに締結するもの。事業の補助金が存在する。
2. 壁面後退などのハードから、私有歩道の維持管理等のソフトまで内容がいたるもの。法的根拠はほとんどない。商店街の総合的な環境の向上を目指すもので、商店街のまちづくり協定の典型的なパターンである。
3. ハードは整備されていて（事業達成後スペースに余裕がある）主にソフト中心の内容のもの。商店街の建築環境はある程度整っているため、営業時間、イベント等の商業振興活動を充実させて商店街の繁栄を目指すもの。
4. 景観の維持、向上を第一目標とするもの。良好な景観を形成するこのパターンでは、パターン2と異なり、外観・色彩、看板等の内容についてより詳細な規定がある。

これらのパターンの件数、特徴と具体例は表5-3のようになる。パターン2の全般的な協定が半数以上を占めており、ハードの環境向上のために協定を利用し、さらに商業振興活動の向上を目指すものが主流であることがわかる。

表5-3 3つのパターンの件数、特徴と具体例

パターン	件数	特徴	典型例
1	2件	道路を拡幅することが第一目標で、壁面後退が中心である。都市計画上の決定での道路拡幅と同時に、協定によってさらに壁面後退を図り、良好な環境を築く。	中山道歩道拡幅（上尾）
2	39件	建築形態から維持管理、営業活動の規制まで全体的に規定がある。商店街のまちづくり協定の中では、典型的な協定。	千日通り及び郵便局通り等まちづくり協定（横須賀市）
3	11件	道路等の維持管理、商業振興活動についての規定が中心になっている。ハードよりもソフトの充実を目指す。	アクト南地区一番街街づくり協定（相模原市）
4	20件	景観形成を第一と考えるため外観等の規定が非常に細かく、屋根の形態まで、規定内容が存在する。	一番街商店街街づくり協定（川越市）
計	72件		

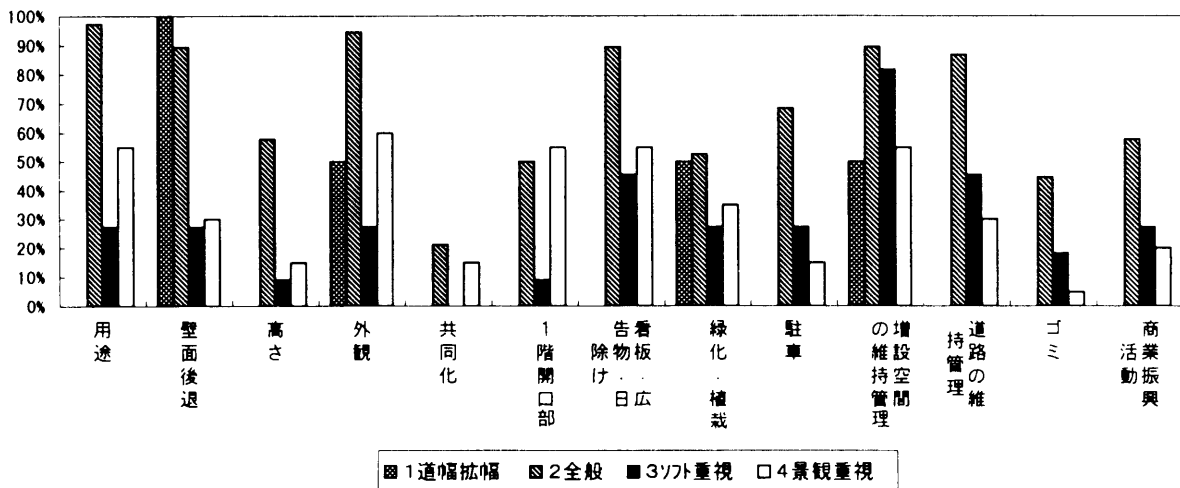


図5-1 規定項目のパターン別割合

パターン別の規定内容の含まれる割合は図5-1のようになる。

### 5.3 自治体と商店街のまちづくり協定のパターンとの関係

商店街まちづくり協定を4つのパターンに区分したが、次に自治体とパターンとの関係を見てみると表5-4のようになる。サンプル数が少ないが、複数の協定地区をもつ各自自治体での協定に注目してみると、各自自治体での協定は、大半が1つのパターンで統一されている。

表5-4 複数の協定地区を持つ自治体でのパターンの偏り

	1つのパターンを持つ	複数のパターンを持つ	計
件数	8件	4件	12件
具体例	世田谷区、横須賀区、藤沢市、川崎市等	大田区、江戸川区、相模原市、京都市等	

本調査による協定は、大部分が自治体の誘導によって締結された協定であると思われるが、1つのパターンで統一される自治体は、景観、歴史的環境保全等のまちづくりの柱となる指針が比較的確立している自治体であり、逆に複数のパターンを持つものは、自治体内の対象となる商店街が多様であり、その多様性を反映した結果、商店街まちづくり協定のパターンも一つに留まらなくなるものと考えることができよう。

## 6. 住宅地でのまちづくり協定の分析

### 6.1 住宅地でのまちづくり協定の現状と規定内容

今回の調査では、住宅地におけるまちづくり協定は19件しか把握することはできず、量的には不十分な数しかないが、この章では5章で試みた商店街のまちづくり協定同様に、住宅地のまちづくり協定について分析する。

まず、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、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る住環境の保全維持・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が少ない。また、住環境に対する統一的な意識がなく、規定内容の合意を得るのが非常に困難であることも理由

の一つであろう。

規定内容を詳しくみてみると、商店街のまちづくり協定と同様に、具体的な数値基準を明記していたり、理念規程しかないものまで幅広い。この状況を見たものが表6-1である。

壁面後退、敷地面積についての土地利用の規定についてはほぼ具体的な数値基準を明記している。一方でフェンス・柵、看板等については、ほとんど一文が加えられているものばかりで理念規程にすぎない。このことから住宅地における協定の主要な利用目的は、壁面後退による道路の拡幅、敷地面積の規定による土地の細分化の防止であるといえる。景観に関する規定では、厳しい規定の場合、合意が得られないのだろう。

表6-1 まちづくり協定（商店街）の規定内容

	詳細明記	理念規程	不明	具体的な内容
壁面後退	14件	2件	1件	平均1.0mの後退
敷地面積	7件	1件	0件	平均131m <sup>2</sup> の後退
フェンス・柵	5件	8件	0件	透視可能なフェンス、高さ1.5m以下
看板等	0件	9件	0件	看板、広告物等の詳細な規定

### 6.2 住宅地でのまちづくり協定のパターン化

住宅地で締結されている協定について、個別に規定内容を詳しくみたところ、データ数は少ないが、おおむね表6-2で示した3つのパターンに分類することができた。それぞれのパターンは、

1. 基本的に道路の拡幅だけを目的としたもの。自治体の資金助成によって壁面後退を行い良好な道路空間を整備する。

表6-2 住宅地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、商業活動等
1	○	△	△
2	◎	○	○
3	△	○	○

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

表6-3 3つのパターンの件数、特徴と具体例

パターン	件数	特徴	典型例
1	4件	道路の拡幅を第一の目的とするものであり、壁面後退を中心に規定し、フェンス、維持管理についても明記している。	みち共同整備規約（大田区）
2	10件	総合的な住環境の改善を目指すものであり、建築形態等のハードから駐車場、看板等についても明記している。住宅地のまちづくり協定の代表例。	東高森地区街づくり（伊勢原市）
3	5件	外観・意匠、緑化、維持管理などのソフト面を中心に明記しているもの。コミュニティについても明記しているものが多い。	緑が丘団地地区づくり申し合わせ（座間市）
計	19件		

2. 壁面後退、敷地面積等のハードから、フェンス・柵、緑化、維持管理等のソフトまで内容がいたるもので住宅地の総合的な環境の向上を目指すもの。
3. 外観・意匠、フェンス・柵、緑化、維持管理等のソフト中心の内容のもの。住宅地の景観、コミュニティを重要視するものである。  
これらのパターンの件数、特徴、具体例は表6-3のようになる。

## 7. まちづくり協定の締結までの経過

### 7.1 住宅地の協定の締結までの経過

この章では、まちづくり協定が締結にいたるまでの流れ、自治体の行動について、複数の自治体にヒアリング調査を行い、その結果についてまとめてみる。

まず、住宅地におけるまちづくり協定について締結数が4件と量的に多い伊勢原市の場合についてまとめる。

伊勢原市では、まちづくり協定について区画整理事業が担当しており、まちづくり協定を区画整理事業により整備された住宅地を良好に保全し、景観を向上させるための手法として位置づけている。区画整理事業が決定した際に、自治体が住民（地権者）にアプローチし、区画整理の組合員、地区計画等の委員会のような代表の集まりに、自治体が協定についての認識を持たせ、協定による自主的な土地利用規制についての必要性を伝える。

次に、協定の発足準備のための委員会を設立し、勉強会を開き協定締結に進める。ここで重要なのは、住民（地権者）が中心になるべきであり、自治体を中心ではないということである。紳士協定的な自主的な規制では、自治体を中心になっては、住民の住環境に対する統一目的が薄れてしまうからである。勉強会は、自治体から担当の部課から1、2人と地権者からなるメンバーで締結まで3～5年の期間をかけて行う。内容は、協定の事例の研究、将来像についてのイメージ作成、法的問題についての勉強会等である。勉強会などの運営にかかる費用については、自治体から最初の1年に限定して助成が存在している。

最も苦勞した点としては、自治体がイメージしている協定の締結内容の水準が高いため、地権者のイメージがこの水準までとどかない場合が多く、締結のための合意が得にくい点があげられた。協定の効果としては、統一感ある街並みが維持・創出されることと、住民間において住環境に対する意識が高くなることがあげられる。

今後の動きとしては、伊勢原市の場合は、基本的に区画整理事業の実施の際に協定の締結も促すため、区画整理事業が行われるたびに協定の締結の動きもでてくることになる。既存の住宅地での締結も考えられるが、既存住宅地の環境整備は長い時間がかかり、現実的には多少の無理があるとして、まずは事業によって改修された地

域の保全・景観向上を目的のために協定は利用されている。

次に、密集住宅地を多く抱える足立区についてまとめる。綾瀬地区において1件の締結例がある。

足立区では、区画整理事業、再開発事業等では改善が不可能であった地区における住環境整備の手法として、建設省、東京都で行っているまちづくり促進整備事業と関連して、まちづくり協定を利用している。

足立区としては、良好な住環境を創出するためのまちづくり協定の締結を促し、まちづくり促進整備事業を実施できるように、パンフレットを用いて住民に対して宣伝を実施し、まちづくり協定の存在をアピールした。そこで理解が得られた地区については、地区の地権者等を集め、地元説明会を開くなどして、住民の理解を一層深めた。助成は足立区が出すのではなく、まちづくり促進整備事業の主体である国・東京都が出している。

まちづくり協定の効果としては、第一に住民の意識改革があげられる。住民との話し合いの中で、住環境の関心が高まり、その結果、別の事業等で、道路・ポケットパークの整備が容易に行われるようになった。

今後の協定の利用としては、まちづくり促進整備事業を有効に利用し、協定の締結を実現し、区画整理事業・再開発事業が実現できない地区での住環境改善を進めていくとのことである。具体的には、現在協定が締結されている綾瀬地区に隣接した元木地区等で協定の締結にむけての動きがある。

### 7.2 商店街の協定の締結までの経過

商店街でのまちづくり協定は、10件と締結数が多く、内容も充実している相模原市を取り上げる。

相模原市では、買い物の際、市民が他都市へ流出するのを防止するために、市内の商業地域活性化のため商業力強化・核の創出を目指し、商業振興ビジョンを策定した。その商業振興ビジョンの実現に向けての手法の一つとしてまちづくり協定を利用している。道路改修の事業等が行われる際に自治体によるアプローチが行われ、協定の必要性を住民に理解してもらい、職員・自治会・地権者・商工会等からなる委員会を策定し、勉強会、住民への広報誌（まちづくりニュース）の配布等とおして締結にこぎつけている。勉強会の内容としては協定の事例の研究・まちづくりの将来像の統一などであり、1年間程度の期間で、月1回程度行われる。ここでも勉強会等の際は、自治体が主体となるのではなく地元主体とするための努力が重要であるとのヒアリング結果が得られた。

協定締結のための合意を得るのも自治体ではなく委員会によって得られている。締結後は建替の際の許可も委員会で行われ、自治体はオブザーバーでしかない。



この方法のほうが苦労はあるが、自治体が合意を得るよりは合意を得やすい場合が多々あるようだ。委員会に対しての助成は自治体からではなく、委員会の運営の際の資金は、まちづくり委員会等のまちづくりに関する種々の組織の横のつながりを支える委員会による援助の例は存在する。

協定締結の効果としては、建築主に商業環境、住環境に対する共通の意識が生まれることがあげられる。また、委員会などの運営によるコミュニティの確立、個性を持った街並みの創出があげられる。

## 8. 結語

### 8.1 結論

分析の結果をまとめると以下ようになる。

1. 自治体独自の協定制度は、調査対象の約4割の自治体が活用しており、これは建築協定の利用度と同じくらいの割合である。
2. まちづくり協定の規定内容は幅広く、壁面後退、外観意匠、維持管理などの法的に対処しにくいものを扱っている。
3. 商店街においてのまちづくり協定は、道路拡幅、全般的なもの、ソフト重視のもの、景観重視のもの、の4つのパターンに分類することができる。
4. 住宅地においてのまちづくり協定は、道路拡幅、全般的なもの、ソフト重視のもの、の3つのパターンに分類することができる。
5. 自治体へのヒアリングによって、まちづくり協定の大きな効果として、住民のまちづくりへの意識が高められることが明らかになった。

### 8.2 今後の課題

本研究は自治体に対してのアンケートによるものであるが、法的根拠のほとんどないまちづくり協定では、自治体でも完全に把握できない部分があり、また、件数の把握が不可能な場合もあつたりするため、100%正確な把握はできていない。また遵守の程度から見たまちづくり協定についての実効性の評価を含む協定の運用面の分析、自治体条例と協定の関係など、自治体のまちづくり協定への関わり方の分析が今後の課題といえよう。

## <参考文献>

- 1) 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】に関する研究、日本都市計画学会学術論文集 No.25, pp.199~204, 日本都市計画学会, 1990
- 2) 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、日本都市計画学会学術論文集 No.26b, pp.595~600, 日本都市計画学会, 1991
- 3) 今田寛典：商店街の活性化を期待した地元住民主導のまちづ

くり、日本都市計画学会学術論文集No.27, pp.475~480, 日本都市計画学会, 1992

## <研究組織>

主査	中井 検裕	東京工業大学大学院社会理工学研究科助教授
委員	小泉 允罔	明海大学不動産学部教授
〃	阪本 一郎	明海大学不動産学部教授
〃	柳 憲一郎	明海大学不動産学部助教授
〃	額田 順二	横浜国立大学総合情報処理センター助教授
〃	坂口 利裕	横浜市立大学情報処理教育センター助教授
〃	高辻 秀興	麗澤大学国際経済学部教授
〃	斉藤 千尋	明海大学不動産学部講師