

2010年度
国際学研究科修士論文

既成市街地の居住環境政策に関する研究
—自治体と住民の協働の視点から—

Research on residential environment policies of city areas

～Cooperation between local governments and citizens～

宇都宮大学大学院国際学研究科
国際社会研究専攻
094107X
中山利之

要旨

我々が住む地域において、その環境が好ましいものであることは、快適な生活を送る上で極めて重要なことであるが、近年、居住環境に関するトラブルなどの様々な問題が発生している。

この解決を図る必要があるが、従来の居住環境に関する研究において、ハード面に関して建築基準法や都市計画法などに定める制度を用いた事例に関する研究や、ソフト面に関して地域におけるイベントや福祉活動などを通じた地域コミュニティの構築について取り上げた研究は多いものの、この両者の関係性に着目し、地域コミュニティとハード面でのまちづくり手法を関連付ける分析や研究は少ない。

本研究においては、既成市街地において快適な居住環境を実現するためには、そこに住む地域住民自らがその基準を考え、維持していくべきではないかという問題意識にもとづき、その実現に必要な手法や活用可能な制度について検討するとともに、現在協定が行われている地域の取組み事例や運用状況を調査し、そこから見出される課題と今後の展望について考察した。

第一章においては、地域における居住環境を巡るトラブルの現状について、景観や形態、用途、近隣関係などの事例を挙げ、現状の法制度の問題点や限界、地域住民や建築主、行政の問題点について考察し、都市計画による一律的な規制では地域ニーズに対応しきれないことや、法令のみを守ることで地域の建築トラブルを防止できないこと、法令以外の抑止力が地域から失われてきていることについて、現場の視点からの課題として提示した。

第二章においては、居住環境を守るための各種制度について整理し、その中より「地区計画」、「建築協定」、「景観地区」の3つを取り上げ、具体的な内容や実現のための方法、問題点について、住民が受けるメリット・デメリットを比較検討した。その結果、居住環境の課題に直面するのは地域住民であることから、地域住民が主体として規制内容を決定し、運営していく制度である建築協定を活用すべき制度として位置付けた。

第三章においては、建築協定のアクターである行政と地域住民について、先進的事例である「K市」、「F市」および「F市某ニュータウンA住宅地区」に対するヒアリングおよび現地調査を行なった。これに加え、現在建築協定地区が存在しない「U市」を調査した結果、アクターの意識によっては制度の特長を活かせないことや、本来とは違う姿で現れることが明らかになった。

第四章においては、建築協定制度のガバナンス研究における理論的位置付けについて、法律上の仕組みと主体となる住民の行動を評価の対象とし、その構造体系や性質について分析を行なうことにより明らかにした。

第五章においては、これまでの調査結果や考察を基に、地域住民を主体とした居住環境政策としての建築協定を活用するにあたり、各アクターが果たすべき役割について考察を行ない、居住環境に対する住民への意識啓発の必要性と、それを行なう行政の責任の大きさ、そして居住環境政策が市民協働に相応しいものであることを明らかにした。

近年の建築に関する紛争については、住民の権利意識の高まりなどから、様々な事例が存在し、それらのすべてを解決できるような処方箋は存在せず、行政主導型の一律的な強い規制を実施しても、住民の満足度も一律には高まらない。居住環境に関する問題は、規制を厳しくしても発生するものであり、そうした問題の発生を抑制するための手段や手法を提示することが行政の重要な役割であり、そのことが地域住民の意識向上にも繋がる。

ある地域における住民の満足度を高める要素に、住民が望む居住環境をつくるというものがあつた場合に、その要請に最も適した制度として導き出されたのが建築協定である。また、制度の機能と構造体系から、建築協定を単なる規制の制度としてではなく、地域コミュニティを考えるための制度としても活用できることを示した。

建築協定は、居住環境の問題を考えるにあたって、地域住民が主体となれる制度であるとともに、使い勝手の良い制度でもあり、地域における様々な問題を解決しようとする場面は、地域コミュニティを構築するためのチャンスでもある。この問題の受け皿のひとつとして建築協定の存在を認識し周知するとともに、居住環境を考える住民に対して適切な支援を行うことを行政の責務と捉え、自分自身の責務としても捉えて実践していきたい。

既成市街地の居住環境政策に関する研究
—自治体と住民の協働の視点から—

目次

目次	・・・	1
はじめに	・・・	3
第一章 地域における居住環境を巡るトラブルの現状	・・・	5
第一節 これまでの居住環境保護に関する施策	・・・	5
第二節 大規模建築におけるトラブル発生の要因	・・・	7
第三節 地域住民間におけるトラブル発生の要因	・・・	8
第四節 近隣トラブル当事者の問題点	・・・	10
第二章 居住環境保護に関する各種制度について	・・・	12
第一節 活用する制度の選定方針	・・・	12
第二節 地区計画によるまちづくり手法	・・・	13
第三節 建築協定によるまちづくり手法	・・・	15
第四節 景観地区によるまちづくり手法	・・・	16
第五節 各制度におけるメリット・デメリットの比較	・・・	18
第三章 建築協定への各アクターの取り組み事例	・・・	28
第一節 K市における行政の意識と取り組み	・・・	29
第二節 F市における行政の意識と取り組み	・・・	30
第三節 地域住民による建築協定の運営状況 — F市某ニュータウン住宅地区—	・・・	33
第四節 U市における行政と建築協定の関係	・・・	35
第五節 開発事業者の建築協定への意識 — U市某住宅団地某ニュータウン—	・・・	36

第四章	ガバナンス研究への居住環境政策の位置付け	・・・	38
第一節	制度選択局面における類型	・・・	38
第二節	管理運営方法の決定局面における類型	・・・	40
第三節	日常の運営状況における類型	・・・	43
第五章	建築協定における各アクターの役割	・・・	46
第一節	各アクターの役割分担の現状と課題	・・・	46
第二節	各アクターが果たすべき役割	・・・	50
第三節	建築協定の可能性	・・・	52
	－地域主体のまちづくりと市民協働に向けて－		
	おわりに	・・・	55
	あとがき	・・・	57
	参考文献・参考資料	・・・	58

はじめに

我々が住む地域において、その環境が好ましいものであることは、快適な生活を送る上で極めて重要なことである。近年、大規模施設等の建築による眺望の悪化や、大規模なものではなくとも周辺地域と不調和であるといった居住環境に関するトラブルの発生と、それに対する反対運動や訴訟が行われるなどの問題が発生している。こうした問題のうち新聞報道等により広く知られたものとしては、前者に類するものであれば東京都国立市におけるマンション建設に関して、その撤去を求めた訴訟¹などがあり、後者に類するものであれば、漫画家楳図かずお氏の自宅建築に関して、外壁の撤去などを求めた訴訟²などがある。いずれの場合であっても、法的には問題がないものとして建築確認が行なわれたものであるが、これを不服とする者が存在し、当事者間の話し合いでは折り合いが付かず訴訟に至っている。こうした事例は、大都市圏のみに発生する特殊なものではなく、筆者が住むU市においても発生している。

当事者間の利害が対立する事例であっても、ある行為に対して行政が行った処分が違法なものであるとの主張であれば、行政はその直接の当事者として話し合いに加わり、問題の解決に当たることになろう。また、その建築行為が違法なものであったならば、これを是正させるべく指導することは当然であろう。しかし、現在発生している建築に関する近隣トラブルの多くは、上述の例のような法的には問題がないとされるケースである。したがって、当事者同士が自らの権利を主張しあう民事的な問題となるため、建築行為を行おうとする者とこれに不服な者のいずれかの側に、積極的に行政が加担することは困難である。もしこうした問題に関与する場合であっても、その役割は仲介者としてのそれにとどまるものである。

しかし、既に計画が決定し、許認可や着工を待つような時期に至っては、建築計画の大幅な修正は事実上困難である。したがって、近隣住民が建築計画に影響を及ぼそうとする

¹ 裁判所 HP 最高裁判例 事件番号 平成 17(受)364 建築物撤去等請求事件 良好な景観の恵沢を享受する利益は法律上保護されるが、ある行為をその利益への違法な侵害であるとするためには、その行為が法令の規制に違反する場合や、公序良俗違反や権利の濫用に該当するなど、社会的に容認された行為としての相当性を欠くことが必要とされた事例。この条件を踏まえ、街路樹と周囲の建物とが高さの連続性を有するなど調和がとれた良好な景観の地域における地上 14 階建の建物の建築は、景観利益を違法に侵害するとはいえないとされた。(裁判要旨の要約)

http://www.courts.go.jp/search/jhsp0030?action_id=dspDetail&hanreiSrchKbn=02&hanreiNo=32819&hanreiKbn=01 (2010.5.2 現在)

² 47NEWS HP (共同通信社および 52 地方紙の情報を束ねたサイト)「周囲の目を引くが、景観の調和を乱すとまでは認められない」とされた例

<http://www.47news.jp/CN/200901/CN2009012801000536.html> (2010.5.2 現在)

ならば、計画の初期から関与する必要があるが、スケジュール管理や事業計画などを考えなければならぬ建築主の立場からすれば、こちらについても事実上は困難であろう。なぜなら建築主は、あらかじめ様々な法規制や周辺状況を勘案した結果、その場所を選定して建築計画を行っているのであり、建築計画を大きく修正してしまえば、そもそもその計画自体が成り立たない場合もでてくるだろう。また、建築主は適法な建築計画を実施しようとしているのであり、それを行う権利も十分に保護されるべきであろう。

では、どのような方法をもってすれば住民にとって快適な居住環境を守り、またつくっていくことができるだろうか。従来の居住環境に関する研究において、ハード面に関しては、建築基準法や都市計画法などに定める制度を用いたまちづくり手法について、それぞれの制度を用いた事例に関する研究は多数存在する。また、ソフト面に関しては、地域におけるイベントや福祉活動などを通じた地域コミュニティの構築について取り上げた研究も多い。しかし、これらハード・ソフトの関係性に着目し、地域コミュニティとハード面でのまちづくり手法を関連付ける分析や研究は、今のところ少ないように見受けられる。

そこで本研究では、既成市街地において快適な居住環境を実現するためには、そこに住まう地域住民自らがその基準を考え、維持していくべきではないかという問題意識にもとづき、その実現に必要な手法や活用可能な制度について検討するとともに、現在行われている地域における取組み事例やその運用状況を調査し、そこから見出される課題と今後の展望について考察していく。

具体的には、第一章において、地域における居住環境を巡るトラブルの現状についての事例を挙げながら、現状の法制度の問題点や限界についてまとめるとともに、地域住民側の問題点や建築主側の問題点についても明らかにする。次に第二章において、居住環境を守るための各種制度について整理し、その内容や実現のための方法、問題点などについての検討を行い、本研究で採用するに適した制度を選定する。第三章においては、前章で選定した制度を居住環境の保護に活用している先進事例について調査を行い、現状と課題について分析する。また、過去にその制度を用いていたが、現在では廃止された事例についても調査を行い、その成果と課題についても分析を行う。第四章においては、居住環境政策の制度的側面について、ガバナンス研究における類型化を用いて、その構造について分析を行なう。最後に第五章において、これまでの分析・考察結果に基づき、地域住民を主体とする居住環境づくりを実現するために必要な各アクターの責任や役割について考察すると共に、居住環境保護政策と市民協働の関係性から生まれる新たな可能性を提示する。

第一章 地域における居住環境を巡るトラブルの現状

「はじめに」で触れたように、既成の住宅地内に新たに建築行為が行われる際には、その計画の内容を巡って近隣住民とのトラブルが発生するケースがみられる。本章においては、現在一般的に行われている居住環境保護のための施策やトラブル防止のための施策について、事例を交えながら考察することにより、その課題を明らかにしていく。

第一節 これまでの居住環境保護に関する施策

ある行政区域内における土地利用について、居住環境の保護もその目的のひとつとしている法規制の一番目として挙げられるものは、都市計画法による用途地域の設定および、建築基準法による用途規制によるものであろう。都市計画法においては12種類の用途地域³が規定されており、それぞれの地域についてその目的が定められている。例えば第一種低層住居専用地域においては、「低層住宅に係る良好な住居の環境を保護するため定める地域とする。⁴」というものであるが、これだけでは具体的にどのような施設を建築して良く、または建築してはならないのかは明確ではない。その具体的な内容を定めているのが建築基準法であり、一例をあげると、上記の第一種低層住居専用地域にあっては、「住宅」や「住宅で事務所、店舗その他これらに類する用途を兼ねるもののうち政令で定めるもの」といったいくつかの用途が示されており⁵、これらの建築のみが認められている。その他の用途地域においても、それぞれの地域の目的に応じて建築が認められる用途や認められない用途が示されている。

しかし、こうした都市計画による用途規制は、行政がその管轄する地域の全体について、どのような都市づくりを目的とするのかを基準として考えられるものである。たとえ地域の設定時における周辺環境や、都市計画決定時の縦覧により提出された意見書の内容といったものにより、地域住民への影響やその意見についての考慮がされるとしても、ある一定の範囲についてそれぞれの地域を面的に指定するものであり、個別の土地についてその要望を反映させるようなかたちで設定していくものではない。また、その規制内容につい

³ 都市計画法第八条第一号において、「第一種低層住居専用地域、第二種低層住居専用地域、第一種中高層住居専用地域、第二種中高層住居専用地域、第一種住居地域、第二種住居地域、準住居地域、近隣商業地域、商業地域、準工業地域、工業地域又は工業専用地域」と規定されている。

⁴ 都市計画法第九条

⁵ 建築基準法第四十八条および別表第二

ても、過去の 8 種類の用途地域であった頃と比べれば、特に住居系の地域において細分化されてはいるものの⁶、それぞれの地域内では一律の制限となっており、その制限内容も一定の幅を持つものである。このため、例えば住居系の地域内においても業種や規模の制限はあるものの、工場などを建築することも可能である。また、当然のことながら用途地域には境界が存在するため、ある土地については規制が厳しいが隣の土地では緩やかであるといったケースも珍しくはない。その他にも、特に紛争の対象となりやすい中高層の共同住宅についてはそもそも住宅であることから、用途規制としては工業専用地域以外においては規制の対象とはなっていない⁷。もちろん用途規制のみで建築の制限が行われているわけではなく、その他にも様々な形態規制が定められているわけであり、無秩序に建築行為が行われるわけではない。しかし、制限の内容や有無と、その地域における現在の居住環境とが必ずしも一致するわけではないことは明らかである。したがって、地域住民が好ましいものであると考える居住環境をつくり、また保護していくためには、行政が主体となって定める都市計画のほかに、地域住民が主体となって策定する制限や誘導に関する基準づくりと、その実効性を担保するための制度づくりが必要である。

また、建築主が建築計画をつくるにあたっては、様々な法規制等についてあらかじめ検討がなされており、また当然のことながら、法規制に適合するものでなければ建築確認もされず、合法的に建築をすることもできない。従来は、これらの法規制が居住環境を保護するための施策であり、ほとんどの場合について行政がその内容を検討し、決定し、実施してきたものである。したがって一般の住民は、自らの望む居住環境が行政の手によってつくられることを大前提と捉え、それを守ろうと考えたときには行政に何らかの対応を求める行動を起こすことになる。そして、そういった行動が行なわれる場面は、「将来の目指すべき地域のあり方」のような形で現れるのではなく、通常は住民自身がトラブルに直面した場合に限られるのである。こうしたことを何らかの形で防ぐ、または緩和するためには、快適な居住環境を守るために必要な基準についてあらかじめ定めたいうで、広く公開しておくことが必要である。またその基準は、トラブルの当事者となり、かつ規制を受ける当事者ともなる地域の住民にとって納得のいくものとする必要があることから、その内容について地域住民の考えを取り入れるための方策も必要であろう。但しこの場合に、その基準は必要以上の規制を加えるものであってはならないことは当然である。

⁶ 平成 4 年 6 月 26 日の法改正により現行の地域区分となる以前にあつては、「第一種住居専用地域、第二種住居専用地域、住居地域、近隣商業地域、商業地域、準工業地域、工業地域又は工業専用地域」であった。

⁷ 建築基準法第四十八条および別表第二

第二節 大規模建築におけるトラブル発生の要因

多くの自治体においては、こうした建築時における近隣との紛争を回避するための一つの手法として、大規模建築行為を行う際の事前のお知らせ看板の設置や、近隣説明会の開催を求める条例や指導要綱（以下、「中高層条例等」という。）などを定め、建築主があらかじめ計画を明示するとともに地域住民らとの接触の機会を持つことを求めている。しかし、こうした制度の基本的なスタンスは、事前に事業計画を周知するとともに、あらかじめ当事者間の協議を行う場を設けることによって問題を未然に防ぎ、また解決を図ろうとするものである。このため、当事者間での協議の不成立を理由として行政が建築を認めないということはなく、行政から建築主に対して協議の継続や妥協案の検討といったものを求める場合であっても、あくまで行政指導の範疇にとどまる。したがって、当事者がもはや協議の必要なしとしてその打ち切りを求めてきた場合においては、行政としてこれを拒否することは不可能である。このため、利益の相反する当事者間では問題の解決に至らないケースも存在する。こうしたケースの場合に、上述のような反対運動や訴訟に繋がる可能性を持っているのである。

こうした反対運動や訴訟は、自らが不利益を被ると考える立場の者から提起され、一般的には地域住民がその当事者であるが。しかし、現状の中高層条例等の制度は彼らの要請には対応しきれていない。例えば「東京都中高層建築物の建築に係る紛争の予防と調整に関する条例」では、その第五条において建築計画に関する標識の設置を求めているが、同条例施行規則第五条によりその設置時期は、建築基準法に基づく確認申請の30日前と定められており、周辺住民に対し、事業の計画初期段階において具体的な説明や協議などが行われることは少ない。つまり地域住民がその事業の具体的な内容を知ることができるのは、相当程度計画が固まった後や、実際に事業が動き出してからなのである。したがって、仮にその事業の内容が周辺住民にとって好ましいものではなく、かつ、建築主側にある程度の聞く耳があった場合であっても、計画の取り止めや大幅な変更といったことが、事実上困難であることも多い。

しかし事業者側とすれば、土地購入前や事業計画初期段階における周辺説明を行うことは、競合事業者の参入や、土地価格の上昇といった悪影響を招くことも考えられ、企業としての情報管理上も好ましいことではないだろう。また、事業内容が確定していない段階で説明を実施し、地域住民の了解を得たとしても、事業の中途において内容の変更などが

発生した場合には、再び説明などに労力や時間をかける必要が生じることを考えれば、計画が固まったのちに説明等を行いたい事業者側の都合も理解できよう。

このような場合に周辺住民は、そこに出来上がる施設のことがなかなかわからないことに対する不安や、自分達の場合とは異なるものができることに対する理不尽さを覚えると共に、自分達の要望どおりにこれを阻止することのできない行政に対する不満が生じる。一方の事業者側は、法など公の基準を遵守しているにもかかわらず事業の中止や変更を求められ、それに従った場合であっても損失や逸失利益への補償がなされるわけでもない状況に理不尽さを覚えると共に、法的根拠も持たない行政指導により地元との協議を求められるなど、余計な時間と労力を浪費させようとする行政に対する不満が生じる。ところが行政の立場としては、民事的な問題として当事者間での解決を求めていくしかなく、違法性がないにもかかわらずどちらか一方の当事者に肩入れし、行き過ぎた行政指導を行うことが許されるものではないことは、司法の場においても明らかにされている⁸。

こうしてなんらの解決もされないままに事業は実施され、それぞれの当事者間の断絶は解消されることなく、その結果、それぞれに対する不信感は増大していくのである。

第三節 地域住民間におけるトラブル発生の要因

現在発生しているトラブルには、必ずしも外部からの新たな侵入者によってもたらされるものばかりではなく、そのコミュニティの構成員間におけるものも少なくない。例えば、「敷地境界線ギリギリに建築している」とか、「自分の庭が日陰になってしまう」などの、隣同士の家で発生するようなトラブルが挙げられる。こうしたトラブルは、明らかに民事上の問題であり、その解決は当事者間での合意形成でしか図れない。ましてや相手はデベ

⁸ 国立市におけるマンション建設に関し、市長が適法建物に対する妨害行為を行ったことへの損害賠償を求める訴訟

裁判所 HP 行政事件裁判例 事件番号 平成 14(行コ)72 各条例無効確認、損害賠償請求控訴事件

分譲マンション建設会社が市長に対し、同社のマンション建築計画を漏洩したこと、市の地区計画及び国立市地区計画の区域内における建築物の制限に関する条例の一部を改正する条例が制定されたこと、前記マンションを違反建築物と公言したこと、都建築主事に対し、前記マンションのうち高さが20メートルを超える部分について、電気、ガス及び水道の供給の承諾を留保するよう働きかけたこと等により損害を被ったとして賠償請求を行なったもの。市長が行った各行為を全体としてみれば、前記マンションの建築、販売を阻止することを目的とする行為であり、その態様は地方公共団体及びその首長に要請される中立性、公平性を逸脱し、急激かつ強引な行政施策の変更であり、異例かつ執拗な目的達成行為であって、社会通念上許容される限度を逸脱した違法な行為であるとされた。その結果、販売が遅れたことによる固定資産税等の経費の損害や、市長の前記公言及び前記働きかけにより同社が違反建築物を建てる業者であるかのような印象を世間に与えてその信用を毀損したものの、同社の強引とも受け取れる営業方針に対する反発や周辺住民による反対運動が同社の信用下落に寄与している部分もあるとして、同信用毀損による損害について一部認容された。(裁判要旨の要約)

http://www.courts.go.jp/search/jhsp0030?action_id=dspDetail&hanreiSrchKbn=01&hanreiNo=33188&hanreiKbn=04 (2009.12.6 参照)

ロッパーや建設会社といったものではなく、一般の隣人である。にもかかわらず話し合いによる解決が図れず、又は話し合いすら行われず、行政に対しトラブルの相手方である建築主の建築行為を規制するよう要求するケースが数多く見られる。

こうしたトラブルが表面化してきた理由のひとつとして考えられるのが、地域コミュニティの崩壊である。2004年（平成16年）8月と2007年（平成19年）3月に内閣府経済社会総合研究所が行なった調査によれば、このわずか2年半程度の期間に、地域コミュニティの崩壊の懸念について、かなり深刻と答えている人の割合が3.6%から17.2%に、やや心配と答えている人が、57.2%から67%に増加するなど、その傾向に歯止めはかかっていない⁹。こうしたことにより、従来のコミュニティにおいて存在してきた、お互い様とでもいうような形で自分と相手を縛る、ある種の合理的な関係（以下、「関係その1」という。）が薄れ、崩壊してきたことが、近隣トラブル増加の要因のひとつとなっているのではないだろうか。この関係は、お互いに迷惑を掛けることもあれば掛けられることを前提とするものであるが、どの程度の迷惑が許容されるのかについては、長年の生活のなかで暗黙的に作り上げられたあいまいな基準として、構成員の間で相対的に合意されるものであろう。したがって、相手によっては許容できるものが別な相手では許容できないといったケースは個別に存在するものの、そうした条件の違いも含めてお互いに利害を共有する立場ではあるといえよう。

このため、建築を行おうとする側がそのコミュニティのうちに在ろうとする限りにおいては、その関係性を完全に崩壊させる決定的な対立には至ることを避けるためにも、あまりに無理なことを行なうことを抑制する心理が働くことが予想される。また、自らに迷惑が降りかかったと考える側についても同様に、その相手に対して関係性を維持できるレベルを計りながら善処を依頼することが可能であろう。こうしたお互い様の関係性のなかで折り合いをつけていくことが、居住環境の維持や妥協の成立に一定の役割を果たしてきたものと考えられる。

もうひとつの関係性として、この「関係その1」が完全に変質し、周囲からどのような影響を受けようとも構わない、また自分も好きにやるという合意が形成されるならば、お互い様といった価値観で相手を縛らない、別な意味での合理的な関係（以下、「関係その2」

⁹ 「生活者の視点による地域活力・活性化に関する調査（平成16年8月調査）」および「生活者の観点からの地域活性化調査・啓発事業－団塊の世代が再チャレンジに果たす役割について－（平成18年度）」として、全国の人口20万人未満の市町村を対象に行なわれたアンケート調査の結果比較
内閣府経済社会総合研究所 HP「全国市町村アンケート 図表5 地域コミュニティの崩壊の懸念」
<http://www.esri.go.jp/jp/archive/mytown/challenge/enq/2007.html>（2010.12.12参照）

という。)が成立しているといえるだろう。例えば、その居住者全体が深夜の出入りや物音について、自らもそうした迷惑の発生源となるためにこれを許容するような関係などはこれに当てはまる。

第四節 近隣トラブル当事者の問題点

現在発生している近隣トラブルの多くは、前節で示した「関係その1」から「関係その2」の間に位置し、相対的に合意を得るための関係がつくられておらず、また、つくろうとせず、その一方で自分が与えられる影響に対しては許容することができないことから発生しているものと考えられる。このことは、前節で述べたような規制の要求を申し立ててきた者の話を注意深く聴いていくと、建築主側からの事前の説明や挨拶がないことや、過去の人間関係のこじれといったことがトラブルの発端であるケースが多いことからみと取れる。つまり、建築主側も近隣住民との良好な、もしくはせめて非友好的ではない関係の構築を行おうとはせずに自らの欲する行為を行おうとし、近隣住民側も建築主との関係構築を行おうとはせずにこれを排そうとしているわけである。

こうした民事的なトラブルの場合、公法においては双方とも適法であるケースが大多数である。そうであるにもかかわらず、自分の利益こそ自分にとっては正しいものであり、これを侵す者は絶対悪であるとの価値観による主張のぶつかり合いは、どこまでいっても解決に繋がることのない、極めて非合理的なものとなる。自分が正しく相手が間違っているとの立場を持つ者同士の関係において、発生した近隣トラブル以外の関係性を持たない場合、自らの主張を曲げてまで相手に対して妥協することは困難であろうし、金銭を含む何らかの対価により代替するか、面倒になって放棄するなどの他には、争いを止めることの必要性も見出せないであろう。一方、双方が普段から利害関係を持つ関係であれば、双方の利益や損害を斟酌してその妥協点を見つけ出す、打算的で合理的な結論を出すことも可能だろう。例えば今後の付き合いを考えて主張をセーブすることや、双方または片方が一定の我慢をすることなど、合意に導くための様々な方法が検討されるだろう。

このような場合、ある一面からは既存住民側が被害を蒙ることになる弱者や被害者の立場であるように見える。しかしながら、建築を行う権利を持つ建築主に対し、この権利を強引に奪おうとする強者であり加害者の側面も持っているのである。これは建築主側も同様であり、合法である建築でさえその権利を制限されてしまう被害者としての側面と、既

存住民の居住環境に悪影響を及ぼす加害者としての側面を持ち合わせているのである。このことが問題を複雑にし、解決を困難としているのである。そして、このようなどちらも公法的には間違っていないケースに対し、行政がどちらかの肩を持つ形で介入すべきではないことは、国立市の例が示すとおりである。

第二章 居住環境保護に関する各種制度について

第一節 活用する制度の選定方針

地域における居住環境を保護していくための手法には、ハード面での規制・誘導施策だけを捉えても様々なものが存在する。例えば緑地が不足する地域において、建築物の敷地内に一定の緑化を求めることができる「緑化地域¹⁰」や、建築物の最高限度又は最低限度を定めることができる「高度地区¹¹」、都市の風致を維持するための規制を定めることができる「風致地区¹²」など、制限内容も様々な多くの制度が存在する。

居住環境保護を考える際に、具体的な保護対象や内容があらかじめ定まっており、その内容も限定されたものである場合にあつては、それぞれの目的に特化した制度を活用することで目的を果たすことも可能である。しかし、そうした限定的な制度を活用した場合においては、その地域に建築される建築物の一部の要素についてのみ規制することとなり、それ以外の要素により引き起こされる様々な課題に対応することは困難である。方法論としては、限定的な規制を複数組み合わせることにより、一定の項目をカバーすることも可能ではある。但しこの場合、規制を加える地域の決定や内容の変更にあたっては、その規制のすべてについて議会の議決が必要であるし¹³、実際の建築行為の際には、その規制の数だけ様々な手続きや事務処理を行う必要がある。また制度が複雑化することにより、その全体像が住民にわかりにくくなることも予想される。

そうしたことを考慮すれば、その地域に建築される建築物の用途や意匠などに対して網羅的に制限を設けることが可能な制度を利用し、規制内容については、地域が必要に応じて取捨選択する方法を取れるものが望ましい。したがって本章においては、これらの制度のうち、規制の幅が広く、かつそれらの規制のうちから必要なものを地域ごとに選択することが可能な「地区計画」、「景観地区」、「建築協定」の3つの制度について比較検討し、筆者が居住し、また行政担当者としても関わるU市において活用すべき制度を選定するものとする。

¹⁰ 都市緑地法第34条および第35条

¹¹ 都市計画法第8条第1項第3号および同条第3項第2号ト

¹² 都市計画法第9条第21項および第58条

¹³ 行政が住民に義務を課す場合や権利を制限する場合には、地方自治法第14条第2項の規定により原則として条例による必要があることから、対象となる条例のすべてについて、その都度議会の議決を必要とする。

第二節 地区計画によるまちづくり手法

現在のまちづくり手法のうち、法令に基づき、ある地域内における建築物のルールを定める手法のなかでも主流となっているのが、1980年（昭和55年）に都市計画法および建築基準法を改正して設けられた地区計画制度である。2008年（平成20年）3月末時点における地区計画の地区数は5,253地区¹⁴であり、2009年（平成21年）3月末時点におけるその数が5,506地区¹⁵と、その指定数も多く、また一年間で253地区もの増加がみられることから、この制度が全国的にも広く活用されている様子がうかがえる。

地区計画については、都市計画法において「建築物の建築形態、公共施設その他の施設の配置等からみて、一体としてそれぞれの区域の特性にふさわしい態様を備えた良好な環境の各街区を整備し、開発し、及び保全するための計画¹⁶」とされている。この地区計画は都市計画に定める必要があり¹⁷、その地区計画区域内における利害関係者に意見を求めたうえで案を作成し¹⁸、これを縦覧に供した後に¹⁹都市計画審議会の議を経る必要がある²⁰。この都市計画には地区計画の種類や名称などについて定める必要があるが²¹、これを定める主体は市町村である²²。また2000年（平成12年）には、住民が地区計画の内容となるべき事項を申し出ることができる制度を条例で定めることができるように法改正されるなど²³、地区計画に対する市町村の姿勢が住民参加の可否に大きな影響を及ぼすようになっている。

地区計画を定める場合にあっては、その位置及び区域、目標や整備方針、道路や広場、建築物等の整備計画、土地利用計画などを「地区整備計画」として定めるものとされている²⁴。具体的には建築物の用途や規模、形態や色彩、緑化に関することなど幅広く定めることが可能であるが²⁵、このすべてを規制しなければならないものではなく、これらの選

¹⁴ 「No.11 地区計画等」『平成20年度都市計画現況調査』国土交通省 HP
<http://www.mlit.go.jp/crd/tosiko/genkyou/2008/section11/S11-1.xls> （2010.7.2 参照）

¹⁵ 「No.11 地区計画等」『平成21年度都市計画現況調査』国土交通省 HP
http://www.mlit.go.jp/crd/tosiko/genkyou/2009/section11/S11-1_2009.xls （2010.7.2 参照）

¹⁶ 都市計画法第12条の5第1項

¹⁷ 都市計画法第12条の4第1項第1号

¹⁸ 都市計画法第16条第2項および都市計画法施行令第10条の3

¹⁹ 都市計画法第17条各項

²⁰ 都市計画法第19条

²¹ 都市計画法第12条の4第2項および都市計画法施行令第7条の3により、地区計画等の種類、名称、位置及び区域、区域の面積について定めるものとされている。

²² 都市計画法第15条第1項各号に掲げる都市計画は都道府県が定め、これ以外は市町村が定めるものとされている。

²³ 都市計画法第16条第3項

²⁴ 都市計画法第12条の5第2項

²⁵ 都市計画法第12条の5第7項および都市計画法施行令第7条の6による。具体的には、地区施設の配置及び規模、

択肢の中から、その地区計画の目的を達成するために必要な事項を選択することができる。

こうした基準が定められた地区計画の区域内で建築等を行おうとする者は、その計画の内容について市町村長に届出を行う必要がある。仮にその計画が地区整備計画に適合しない場合、市町村長は届出者に対して設計変更等を行うよう勧告することができる。但し、市町村長は、届出者がその土地を処分することについて必要な措置を講じることも求められている²⁶。このように、都市計画において地区計画を定めたのみでは、基準に適合しない建築等が行えないなどの強制力を持つまでの規制にはなっていない。したがって、勧告に従わずそのまま当初の計画通りの建築を行うことも可能であり、都市計画法に規定される手続きによって、この建築行為を差し止めることは不可能である。

そこで、地区計画で定める基準を実質的に担保しようとするものが、建築基準法第 68 条の 2 の規定により定めることができる市町村の条例である。これは、地区整備計画で定められた建築物に関する事項に対する制限として定めることができる。但し、「合理的に必要と認められる限度において」、「特に重要な事項につき」、「政令で定める基準に従い」といった前提条件や²⁷、制限の内容や具体的な数値に関する基準²⁸が設けられていることから、市町村が自由に制限を設けるといった内容ではないものの、その枠内において地域の実情や要望に応じた制限を行うことも可能である。なお、この制限内容は建築確認申請時における審査の対象となる。これにより、基準に適合しない建築物に対する建築確認は行われなから²⁹、地区計画で定めた基準は公権力により担保されるといえる。また、地区整備計画に定める内容について、遵守義務を課そうとするものと努力義務にとどめるものとに分類し、前者については条例化することでその実効性を確保し、後者については誘導的な目標と位置づけ、その普及啓発に努めるといった使い分けも可能である。

建築物等の用途の制限、建築物の容積率の最高限度又は最低限度、建築物の建ぺい率の最高限度、建築物の敷地面積又は建築面積の最低限度、壁面の位置の制限、壁面後退区域（壁面の位置の制限として定められた限度の線と敷地境界線との間の土地の区域をいう。以下同じ。）における工作物の設置の制限、建築物等の高さの最高限度又は最低限度、建築物等の形態又は色彩その他の意匠の制限、建築物の緑化率（都市緑地法第 34 条第 2 項に規定する緑化率をいう。）の最低限度、垣又はさくの構造の制限、現に存する樹林地、草地等で良好な居住環境を確保するため必要なものの保全に関する事項のうちから、必要に応じて定めることとなる。

²⁶ 都市計画法第 58 条の 2 各項

²⁷ 建築基準法第 68 条の 2 第 2 項

²⁸ 建築基準法施行令第 136 条の 2 の 5 各号による。例えば、第 2 号では「建築物の容積率の最高限度 十分の五以上の数値であること。」、第 6 号では「建築物の高さの最高限度 地階を除く階数が二である建築物の通常の高さを下回らない数値であること。」、第 8 号では「建築物の形態又は意匠の制限 地区計画等の区域（景観法（平成十六年法律第百十号）第七十六条第一項の規定に基づく条例の規定による制限が行われている区域を除く。）内に存する建築物に関して、その屋根又は外壁の形態又は意匠をその形状又は材料によつて定めた制限であること。」など具体的な基準が示されている。

²⁹ 建築基準法第 6 条第 1 項により、建築物を建築しようとする場合、建築工事に着手する前に、この法律並びにこれに基づく命令及び条例の規定等に適合するものであるという建築確認を受けなければならない。

第三節 建築協定によるまちづくり手法

建築基準法に基づく建築協定は、1950年（昭和25年）に建築基準法が制定された当初より設けられていたものであり、制限可能な項目についても、制定当時とほとんど変わっていない。したがって、前節で取り上げた地区計画や、次節で取り上げる景観地区と比較すると長い歴史を持つものである。2008年（平成20年）3月末時点における有効建築協定数は、全国で2,803件あり、都道府県別では神奈川県が最も多く、大阪府の321件がこれに続く。その一方で鳥取県と香川県はともに0件、山形県や鹿児島県はそれぞれ1件で、地域によってもその締結状況に大きな差がある。また市区町村別では、横浜市が166件と最も多く、神戸市の126件がこれに続いている³⁰。

建築協定を締結するためには、市町村がその区域の一部若しくは全部について建築協定を締結できることを条例に定める必要がある。この条例は建築協定の具体的な制限内容を定めるものではなく、市町村の区域のどの部分について建築協定を締結することができるのかについて定めるものである³¹。例えばU市においては、建築協定を締結することができる区域として、準工業地域、工業地域、工業専用地域といった工業系の地域を除く地域を定めている³²。協定を締結できる者は一般的には「土地の所有者及び借地権を有する者³³（以下、「土地所有者等」という。）」である。土地所有者等は、一定の区域を建築協定の区域として定め、その区域内の基準として「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³⁴」を定めることができるが、地区計画の場合と同様に、これらの全てについて基準を定めなければならないわけではない。

建築協定を締結しようとする場合には、基準を定めるとともに、協定の有効期間や協定違反に対する措置を定めて特定行政庁の認可を受ける必要がある³⁵。しかしその認可にあたっては、土地や建築物の利用について不当に制限するものでないなどといったような、法に定める条件に適合する場合にあっては建築協定を認可しなければならないとされるなど³⁶、行政の裁量の余地は極めて少ないものとなっている。建築協定の内容を変更しよう

³⁰ 「有効建築協定数」『建築協定の活用状況』国土交通省 HP
<http://www.mlit.go.jp/common/000047725.pdf> （2010.7.2 参照）

³¹ 建築基準法第69条

³² 宇都宮市建築協定条例および同条例施行規則第5条

³³ 建築基準法第69条 但し、土地区画整理等により仮換地の指定を受けた土地である場合には、従前地における所有者、借地権を有する者が対象となる。

³⁴ 建築基準法第69条

³⁵ 建築基準法第70条第1項

³⁶ 建築基準法第73条第1項各号および建築基準法施行規則第10条の6により、土地又は建築物の利用を不当に制

とする場合についても、協定締結の場合と同様の手続きで行われることとなる³⁷。また、建築協定を廃止する場合については、土地所有者等の過半数の合意を得た上で特定行政庁に廃止の申請を行い、その認可を受ける必要がある³⁸。つまり、建築協定の締結、変更、廃止のいずれの手続きの場面においても、土地所有者等の合意及びその申し出を経た場合にのみ行政が関与する制度となっている。

その一方で、行政が強制力を持ってその基準の実効性を確保するといった位置付けになってはいない。建築協定そのものは建築基準法に基づく手続きであり、行政がこれを認可するわけだが、そこで定められた基準は建築確認の際の審査項目とはなっていないことから、仮に基準に適合しない場合であっても、建築確認を行わないことは不可能である。また、既に完成している建築物について、新たに建築協定違反が発生した場合であっても、建築基準法に基づく指導や指示、命令を行うことはできない。したがって、建築協定違反に対する措置を定めるのは先に述べた通り土地所有者等であり、そこで定めた内容に基づき土地所有者等の責任において対応することとなる。このように建築協定については、手続きや運営などのいずれの場面にあっても、行政機関ではなく土地所有者等が主体となり、当該建築協定の成否については地域における取組み姿勢が大きな影響を及ぼす。

第四節 景観地区によるまちづくり手法

2004年（平成16年）に、「『景観』そのものの整備・保全を目的とするわが国で初めての総合的な法律³⁹」である景観法が制定された。そのなかで、市街地の良好な景観の形成を図るための制度のひとつとして設けられたのが景観地区である。

この景観地区については、地区計画と同様に都市計画に定める必要がある。この場合、景観地区の位置や区域、名称といったものを定めるほか、具体的な制限内容として「建築物の形態意匠の制限」、「建築物の高さの最高限度又は最低限度」、「壁面の位置の制限」、「建築物の敷地面積の最低限度」といったものを定めることができる⁴⁰。「景観」の文言から直接に居住環境の保護を想像することは難しいが、前二節の制度で定めることができる内容

限するものでないことや、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であること、建築協定区域隣接地を定める場合には、その区域の境界が明確に定められ、建築協定区域との一体性を有するものであることという条件が定められている。

³⁷ 建築基準法第74条

³⁸ 建築基準法第76条

³⁹ 「景観法運用指針」 国土交通省、農林水産省、環境省 2009.12 p.1

⁴⁰ 景観法第61条第2項各号

と比べても、居住環境の保護の観点では大きな違いがあるわけではなく、前出の制度に景観の概念を加えたものといえる。また、これらの規制内容のうち「建築物の形態意匠の制限」については必ず定める必要があるが、その他の制限については必要に応じて定めればよいことになっており⁴¹、地域の実状や目的に合わせた対応が可能である点でも似た制度であるといえる。ただし、地区計画や建築協定のような、地域住民からの申し出による地域設定や規制内容の設定について、これに対する支援や推進のための規定⁴²は特別設けられていないことから、地域住民が自らの住む地域を景観地区としたい場合にあっては、一般的な都市計画法に基づく提案制度⁴³を用いることとなる。

この景観地区内において建築行為を行なおうとする場合、建築主はその建築計画が景観地区における建築制限に適合しているかどうかについて、市町村長の認定を受けなければならず⁴⁴、その認定を受けた後でなければ建築行為を行なうことはできない⁴⁵。また、市町村長は違反者に対して工事停止命令や是正命令を発することができるほか⁴⁶、違反者に対する罰則規定も定められている⁴⁷ことなどからも、景観地区内における建築制限は強い拘束力を持つといえる。このほかにも、景観地区における都市計画に定めることができる制限内容のうち、「建築物の形態意匠の制限」を除く「建築物の高さの最高限度又は最低限度」、「壁面の位置の制限」、「建築物の敷地面積の最低限度」を定めた場合にあっては、その内容について建築基準法においても制限を受ける⁴⁸。このため、地区計画のように別に建築制限条例を定める必要はない。都市計画に定めた内容は建築確認申請時における審査の対象ともなるため、適合しない場合には建築確認がなされないなど、複数の制度によりその実効性を確保できる。

ただし、この景観地区を指定している都市は 2010 年（平成 22 年）7 月 1 日時点においてわずか 18 都市であり、地区数も 29 地区に過ぎない⁴⁹。2008 年（平成 20 年）3 月末時

⁴¹ 景観法第 61 条第 2 項各号

⁴² 地区計画であれば都市計画法第 16 条第 3 項において、地区計画の案を申し出る方法を条例に定めることができるとされており、建築協定であれば、そもそも建築基準法第 70 条において、協定を締結しようとするものが行政庁に協定書を提出するものとされている。

⁴³ 都市計画法第 21 条の 2 および都市計画法施行令第 15 条の 2 により、5 千㎡以上の区域で申し出をする必要がある。

⁴⁴ 景観法第 63 条第 1 項

⁴⁵ 景観法第 63 条第 4 項

⁴⁶ 景観法第 64 条

⁴⁷ 景観法第 100 条 工事停止命令や是正命令に違反した者については、1 年以下の懲役又は 50 万円以下の罰金

景観法第 101 条 認定申請を行わず、または虚偽の申請を行なった者（第 2 号）、認定を受けずに建築を行った者（第 3 号）については 50 万円以下の罰金

⁴⁸ 建築基準法第 68 条第 1 項から第 3 項

⁴⁹ 「景観地区一覧」『景観まちづくり』国土交通省 HP

http://www.mlit.go.jp/crd/townscape/database/Landscape_District.mht （2010. 7. 12 参照）

点では 12 都市 21 地区であり⁵⁰、2 年間での増加数も 6 都市 8 地区とわずかなものである。また、2010 年（平成 22 年）の 29 地区のうち、京都市におけるものが 8 地区を占めているなど、制度を活用する自治体にも偏りがあり⁵¹、全国的に活用されている制度とはいいい難いのが現状である。

第五節 各制度におけるメリット・デメリットの比較

前三節で概観したように、「地区計画」、「建築協定」、「景観地区」の 3 つの手法については、それぞれの手続き面については違いがあるものの、建築制限の面においてはほぼ同様の効果を得られる制度であることがわかる。では、いずれかの手法を採用した場合において、その地域に住まう地域住民にとって、それぞれどのようなメリットやデメリットがあるのだろうか。ここでは、これら 3 つの手法がもたらすであろうメリット・デメリットについて比較検討を行う。なお、3 つの手法のいずれも用いることが可能な都市計画区域内での事例とし、地区計画に関することを申し出る方法を定めた条例⁵²や建築協定を締結することが出来ることを定めた条例⁵³についてはすでに定められているものとし、地区計画区域における建築制限を行うための条例⁵⁴についても定めるものとして取り扱うこととする。

はじめに、まちづくりの手法として地区計画を選択した場合に地域住民が受けるメリット・デメリットであるが、地域住民は、行ないたいと考えるなんらかの建築制限を盛り込んだ地区計画の案を作成し、市町村に申し出を行う必要がある。今回の前提条件として、あらかじめ行政の側に申し出に関する規定が定められていることとしていることから、門戸は広く開いていると捉えて良く、その手順も明確となっている。ただし、地区計画案の提出にあたっては、土地所有者等の権利者のうち 3 分の 2 以上の同意を必要とする制限も課せられている⁵⁵。なお、地区計画が決定された場合には、たとえ地域住民からの発意により行われたものであったとしても、他の都市計画と同様に扱われることとなる。つまり、

⁵⁰ 「No.2 都市計画区域、市街化区域、地域地区の決定状況」『平成 20 年度都市計画現況調査』国土交通省 HP <http://www.mlit.go.jp/crd/tosiko/genkyou/section02/S2-12.xls> （2010.7.2 参照）

⁵¹ 「景観地区一覧」『景観まちづくり』国土交通省 HP http://www.mlit.go.jp/crd/townscape/database/Landscape_District.mht （2010.7.12 参照）

⁵² 都市計画法第 16 条第 3 項

⁵³ 建築基準法第 69 条

⁵⁴ 建築基準法第 68 条の 2

⁵⁵ 都市計画法第 21 条の 2 第 3 項第 2 号

ある地域住民が計画に賛成であるか否かにかかわらず区域内のすべての建築行為について制限を課せられるのである。この結果、仮に全員の同意が得られなくとも区域内の建築制限に漏れは生じないこととなるが、同意をした住民と、同意をしていないにも関わらず望まない制限を課せられることとなった住民との間での軋轢や対立を生む可能性がある。地域住民主導で地区計画を行う場合については、行政主導でそれを行なう場合と比べ、そうしたトラブルが発生する可能性がより高くなるものと考えられることから、地区計画案策定段階における地域における意見集約にあたっては、できるだけ多くの同意を得る努力をすることは極めて重要である。

このように、必ずしも地域住民全員の同意が必要ではない地区計画であるが、このことを裏返せば、反対者であっても建築制限の対象から逃れられず、また除外することもできないことになる。このため、制度の導入段階および導入後における地域住民間のトラブルといったものも懸念される。これを防止するためには、より多くの住民から同意を得ることが望ましいことは言うまでもない。だが、同意率を高めることに重点を置きすぎることによる計画の妥当性の低下や、計画策定の複雑化・長期化といった問題点も指摘されている⁵⁶。なお、地区計画案の作成にあたっては、全国的にも多くの事例があることから、それらの内容や実績を参考にすることも可能である。

地域住民から地区計画案が提出された後には、第二節で述べたように地区計画の区域指定や地区整備計画の決定、これに基づく建築条例の制定といった一定の手順を経ることになる。この場合に必要な公聴会や縦覧といった手続きについては、一定の周知期間や実施期間は必要であるものの、任意の時期に行なうことが可能である。しかし、都市計画決定をする際には都市計画審議会の議を経ることが必要である。審議会の開催は、自治体によっても異なるが年に数回程度であり⁵⁷、このために半年程度の期間を必要とする可能性がある⁵⁸。また、都市計画決定後に定める建築条例については、当然ながら地方議会により

⁵⁶ 福島徹、鳥實大樹「兵庫県下における地区計画制度運用の現状と課題」『兵庫県立大学環境人間学部研究報告 7』2005.2.28 p.31

⁵⁷ 例えば平成 21 年度については、栃木県では 2 回、宇都宮市では 5 回（うち 2 回は同日開催）の開催となっている。栃木県ホームページ 都市計画課お知らせ・行政情報
http://www.pref.tochigi.lg.jp/system/honchou/honchou/toshikeikakuka_menu.html
宇都宮市ホームページ 宇都宮市都市計画審議会の会議録
<http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/johokokai/kaigiroku/004069.html>（いずれも 2010.10.10 参照）

⁵⁸ 札幌市・宝塚市における所用期間を例示した。
「まち本」札幌市市民まちづくり局都市計画部都市計画課 2005.4(2008.4改訂) pp.54-55
宝塚市ホームページ 「地区計画」
http://www.city.takarazuka.hyogo.jp/sub_file/01070102000000-tikukeikaku.html

制定されるものであるが、これについても年 4 回程度の開催であることから⁵⁹、最終的な案の提出から実際に建築条例が施行されるまでには一年近くの期間を要することとなる。

地域住民による地区計画案の申し出が行われ、その内容に基づく地区計画が定められた場合には、その規制内容の実現について、行政が責任を持って取り組むこととなることは既に述べたとおりである。具体的には計画段階における規制内容への適合性の確認、建築完了時の検査、その後の維持管理といった各局面において、行政が法的な拘束力を持って建築行為を規制することから、その効果は法改正や基準の改正といった制度面での変更が無い限り失われず、いわば半永久的なものとなる。地域住民としては、当初の地区計画案作成と市町村への申し出時点においては主体として行動する必要があるものの、これを維持することや更新すること、またそのために地域の意見を集約するといった活動などは不要であり、特段の役割を持つことはない。日常において、行政の行為が適正に行なわれているかどうかのチェックや、違反者の存在を行政に通報すること、地域内における周知活動を行なうといったことは可能であるが、あくまで任意に行われるものであり、法としてこれを求めているものではない。つまり、地区計画により建築等に関する制限が行われた場合には、地域住民が求めたまちづくりのための規制が行政の手により実現し、地域住民自体は何らの努力や活動を伴うことなく、その成果のみを得ることが可能となるのである。また、自治体担当者の地区計画に対する評価としても、「規制の担保力が確保されている」、「住民の合意形成の容易さ」、「住民の負担が少ない」といったことについて優れているとされている⁶⁰。

その一方で、地区計画は、地域の居住環境に対する住民の直接的・主体的なかわりを薄くしてしまう要素も持っている。地域住民による地区計画案の提出の動機としては、「地区の環境を脅かす事態をきっかけ⁶¹」とするものが多い。地区計画案の提出にかかわった住民や、それに同意・不同意といった意思表示をした住民であれば、その地域においてどのようなことが問題視され、それをいかにして解決するべきかという議論について、一定の知識や情報を得る機会を持つことができるであろう。しかしながら、一度決定した都市

⁵⁹ 例えば平成 21 年については、開催月が一部異なるものの、栃木県・宇都宮市とも 4 回の定例会が開催されている。栃木県ホームページ 「定例会・臨時会」

<http://www.pref.tochigi.lg.jp/assembly/teireikai/teireikai/teireikai.html>

宇都宮市議会ホームページ 「市議会の概要」

<http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/gikai/010114.html> (いずれも 2010.10.10 参照)

⁶⁰ 高見沢邦郎「建築協定と地区計画の使われ方の比較」『日本建築学会計画系論文集 第 466 号』1994.12 p.118

⁶¹ 川原晋、佐藤滋「地区計画と住民の自主規範を併用した地区環境の保全・改善の実態に関する研究」『日本建築学会計画系論文集 第 598 号』2005.12 p.74

計画や条例は住民の手を離れて運用されることから、地域住民の手を煩わすこともなくなってしまう。地区計画の決定から年数を経ることにより、当初は地域で決めたはずの規制内容についても、一般的な都市計画と同様の単なる行政が決めた基準であるかのように、住民の意識も変質してしまうのではないだろうか。

また、将来的に地域のニーズが変化したとしても、経年により自動的に規制が廃止されることはなく、都市計画の変更や条例の改廃を行なう必要があり、この場合には、当初の都市計画決定から条例制定までのすべての手順について、当初と同様の手続きを行なう必要がある。また、反対する住民をその区域から除くことができないことも、決定当初と同様である。改めて地区計画案の提出を行おうとする場合であっても、地域ニーズの変化がどの程度の割合の住民に発生しているのかといったことが、3分の2以上の同意という条件への適合を左右することも予想され、手続きがスムーズには進まないケースも想定されよう。

こうした地区計画の特徴から、そのメリットとしては「制度導入までの道筋が明確である」ことや「参考事例が多い」こと、「制度導入後の維持管理は行政に任せておける」といったことが挙げられる。またデメリットとしては、「計画から実施までに時間がかかる」ことや「運用が行政主導になるため、住民の当事者意識が希薄になってしまう」こと、「制度の変更が困難である」といったことが挙げられよう。

では、建築協定を選択した場合に地域住民が受けるメリット・デメリットはどのようなものであろうか。そもそもこの制度は、土地所有者などの地域住民が協定書を作成し、その認可を行政庁に求めるものとなっている。したがって、そのための門戸は地区計画よりも更に広く開いているものと捉えて問題ないだろう。また、協定書の内容については、地区計画と同様に事例が数多く存在することから、それらを参考にすることも可能である。協定書提出後の処理としては、協定書の縦覧⁶²や公開による意見の聴取⁶³などが行われるものの、都市計画審議会のような外部機関の議を経る必要はなく、あくまで地域内での協定であることから、地区計画と比べて手続き面は簡素であるといえる。住民を主体としたまちづくり施策の手法を選択するにあたり、このような制度の導入の容易さは大きなメリットであるといえよう。

建築協定を締結する場合の基準のひとつとして、その有効期間を協定締結時に定めるこ

⁶² 建築基準法第71条

⁶³ 建築基準法第72条

とが必要であるが⁶⁴、期間の満了時には改めてその協定を継続するかどうかについて、地域住民が判断することとなる。この際に、協定の締結時とは変化しているであろう社会情勢や、ライフスタイルの転換といった要素を検討し、協定の制限内容を追加または削除することも可能である。こうした内容についての自由度の高さも建築協定の特長である。また、この機会にあわせ、地域における住民ニーズを集約する作業を行なうことにより、まちづくりに対する住民の主体性を醸成すると共に、住民間を繋ぐコミュニケーションツールとしての役割を果たすことにもなるのではないだろうか。

ただし、いくらその時点での住民ニーズに合わせるためとはいえ、この有効期間のサイクルをあまりに短くすることは、頻繁に訪れる期間の満了時期において、その都度案を作成し、住民の合意を取り付けるといった作業が必要となり、地域住民にとって大きな負担となってしまう。また、あまり長すぎる期間を設定してしまえば、住民ニーズに応じて内容を変更することが容易である建築協定の長所を削ぐことになってしまう。協定期間満了後に自動更新するといった規定を設けることにより、更新作業に関する労力を低減する方法もある。しかしながら、自動更新となっている建築協定の内容を変更したい場合には、期限付きの場合のような切り替え時期もないことから、協定締結と同様の手続きを経る必要がある。この場合には協定参加者全員の同意を得なければならず、また、協定を廃止したい場合にあっては、協定参加者の過半数の同意を得なければならないなど⁶⁵、建築協定の自由度を狭めるといった副作用や、改定や廃止が困難であるがゆえに「結果として惰性で協定が更新されていく可能性⁶⁶」があることから、安易に活用すべきではない。したがって、有効期間の設定にあたっては、協定による制限内容や地域の実情に応じて、相応の長さを設定する必要がある。

こうした高い自由度を持つ建築協定であるが、協定締結後の運営管理に関しては地域住民自身が担うこととなる。建築協定を運営するにあたっては、建築計画のチェックや違反者への対応、更新時期における意見の取りまとめや協定内容の変更などといった業務を行なう必要がある。こうした業務は、区域内において建築行為が行なわれる場合や協定の更新時期に発生するものであり、一定程度完成した地域であれば日常的に行なわれるもので

⁶⁴ 建築基準法第70条第1項

⁶⁵ 建築基準法第74条第1項により、協定内容の変更にあつては区域内の土地所有者等が協定締結時と同様の手続きを行なうことを求めている。つまり、協定参加者全員の同意ということである。ただし、現在の建築協定を廃止する場合には、建築基準法第76条の規定により、過半数の同意で可能である。

⁶⁶ 川口太郎「建築協定の存立基盤と持続的な住環境の維持に関する研究」『明治大学人文科学研究所紀要』2009.3 p.66

はないものの、その責任は大きなものとなる。専門家ではない地域住民にとって、その負担は大きい。このため、建築協定を適切に維持管理していくためには、地域内において相応の運営体制を整える必要があると共に、それを継続していく住民の意思が重要である。このため、協定の目的が限定的であり、それが解決されることにより継続の動機が失われた場合や、すでに街並みが出来上がっているのに不要だと考える住民の増加、煩雑な事務手続き、隣接する協定不参加者に対する不公平感の高まりといったものが、建築協定が継続されない場合の理由として指摘されている⁶⁷。また、日本で最初の住民発意による建築協定として知られる「青葉美しが丘中部地区」⁶⁸においても、「建築協定不参加地の増加」による団地内の協定違反建築物の増加や「敷地の細分化」による建て詰まりや歩車分離への影響、「建築基準法の改正」による確認申請の民間検査機関への開放に伴う情報把握の困難化、「住民構成の変化」による街並み保護への意識の薄れといったことを理由として建築協定を廃止し、その後地区計画に移行している⁶⁹。このほか、住民の流出入などによる認識の変化によって承認を得ることが困難になるなどの理由により、地区計画への切り替えが行われるといったケースも存在する⁷⁰など、地域住民を主体とした制度であるゆえの課題も見て取れる。

しかしながらその一方で、建築協定の更新に成功した場合の運営当事者への実態調査⁷¹の結果として、「住環境を悪化するのを防止することができた⁷²」との評価のみならず、「建築協定への関心が高まったことや自主的に住環境を守る意識が高まったことなど意識高揚の面で効果があった⁷³」との評価がなされていることは非常に興味深い。この調査結果からは、仮に開発業者などが分譲時点において締結した建築協定であり、住民自身がそれを所与のものと考えていたとしても、更新というきっかけを得ることによって、『与えられた協定』から地域の実情を反映した『自分たちの協定』に発展しつつある⁷⁴ことがわか

⁶⁷ 長嵐 陽子「建築協定の失効要因と継続可能性に関する研究」東京工業大学大学院社会理工学研究科・工学部 社会工学専攻・社会工学科 HP 『学位論文梗概集（博士、修士、学士）2005、No.36』
(<http://www.soc.titech.ac.jp/publication/Theses2005/index2005.html>)

⁶⁸ 青葉美しが丘中部地区地区計画 横浜市 HP (<http://www.city.yokohama.lg.jp/toshi/tikukeikaku/c-059.html>)
における「地区計画の目標」には、「我が国最初の住民発意による建築協定により、これまで30年間にわたって良好な居住環境が保たれている。」と記述されている。

⁶⁹ 大河原礼美 大月敏雄 深見かほり「青葉美しが丘中部地区における建築協定から地区計画への移行に関する考察」『日本建築学会大会学術講演梗概集（九州）』2007.8 pp.47-48

⁷⁰ 宮川暢 水口俊典「住宅団地におけるルールの時代変化と対応-川口市戸塚団地とグリーンタウン藤八団地を事例に-」『日本建築学会大会学術講演梗概集（北陸）』2002.8 p.772

⁷¹ 鈴木克彦 碓雅樹 齊藤広子「地域コミュニティを活用した持続的住環境管理システムに関する研究-その3・建築協定の更新のための合意形成活動の実態-」『日本建築学会大会学術講演梗概集（近畿）』2005.9 pp.263-264

⁷² 鈴木他 前掲論文（注71） p.264

⁷³ 鈴木他 前掲論文（注71） p.264

⁷⁴ 鈴木他 前掲論文（注71） p.264

る。つまり、建築協定運営の困難さや大きな負担、その限界といった問題点はあるにせよ、協定により居住環境が維持されていることはもちろんのこと、自分たちの住む地域は自分たちで守っていくものなの当事者意識の表れであり、建築協定がそうした意識の醸成に寄与していることの証明とも言えるだろう。

こうした建築協定の特徴から、そのメリットとしては地区計画の場合と同様の要素である「制度導入までの道筋が明確である」ことや「参考事例が多い」ことのほか、「地域の実情に応じて基準を変更することが比較的容易」であること、「計画から実施までの時間が短い」こと、「地域住民の合意形成を行なうことによる居住環境への意識の高まりと、新たなコミュニケーションの成立」といったことが挙げられる。またデメリットとしては、「住民の責任や負担が大きい」ことや、「公的機関による強制力が伴わないこと」こと、「合意が得られなければ廃止されるなど、永続的ではない」といったことが挙げられよう。

3 つ目として景観地区の場合に地域住民が受けるメリット・デメリットはどのようなものであろうか。景観地区は都市計画のひとつであり、地域住民がその指定を望むのであれば、第四節で述べたように一般的な都市計画法に基づく提案制度⁷⁵を用いることとなる。手続きの方法は明確であり、地区の指定に至るまでの流れなどについては地区計画の場合とさほど変わらない。しかし、地区計画のようにその制度に特化した手続きは定められていない。また、地区計画の検証の際に、「制度導入までの道筋が明確である」、「参考事例が多い」、「制度導入後の維持管理は行政に任せておける」といったメリットや、「計画から実施までに時間がかかる」、「運用が行政主導になるため、住民の当事者意識が希薄になってしまう」、「制度の変更が困難である」といったデメリットについて挙げているが、このうち「参考事例が多い」メリットを「参考事例が少ない」デメリットに読み替えれば、後はすべて景観地区にも当てはまるものである。

この「参考事例が少ない」点については、単に参考にするものが少ないだけでなく、制度における課題の洗い出しや、基準の明確化といった作業が十分に行なわれていないことも意味する。例えば芦屋市における事例では、建築基準法や都市計画法の基準に適合しているマンション建設計画について、景観法に基づく認定審査において「周辺の景観と調和していない」とされ、不認定の処分が行われている⁷⁶。その後、マンション建設は断念

⁷⁵ 都市計画法第 21 条の 2 および都市計画法施行令第 15 条の 2 により、5 千㎡以上の区域で申し出をする必要がある。

⁷⁶ 「景観法根拠にマンション建設認めず 全国初、芦屋市(2010/02/12 20:56)」
神戸新聞 HP <http://www.kobe-np.co.jp/news/shakai/0002708306.shtml> (2010. 10. 31 参照)

され、土地も売却されるなど⁷⁷、事業そのものが中止されてしまったのである。芦屋市においては、認定申請に先立ち景観協議を行うことを条例に定めているが⁷⁸、このマンション建設計画においてもこの手続きはとられており、市側から周辺の景観との調和についての指摘が行われていた⁷⁹。申請者側としては当然その指摘を踏まえて設計を見直しており⁸⁰、適合するつもりでの認定申請を行ったものが不認定となったのである。景観協議から認定申請に進むまでの間に、行政側とどの程度の事前打合せがなされたのかについては不明であるが、少なくとも明確な基準が示されていれば、その内容に適合しない形での認定申請が行なわれるとは考えにくい。また、不認定とされた審査会の議事録についても、個人情報や審査の性質を理由として非公開とされていることも、認定の基準をあいまいなままにしている要素のひとつである。

「周辺の景観との調和」に関する基準が明確になっているのであれば、それに適合しない計画は不認定となる。しかし、「あいまいな基準でも建築計画に対する規制をかけられる⁸¹」とされたうえ、「計画の可否の明確な根拠が、建て主側などには分かりにくい⁸²」ものであつては、地域住民であっても、外部からの転入者であっても非常に扱いにくいものになってしまう。この芦屋市のケースについては、不動産会社によるマンション建設計画であり、地域において反対運動が行なわれている事情もあり⁸³、一見すると地域住民の意思がその居住環境を守ったとの捉え方もできる。しかしながら、地域住民が建築を行う場合であっても、これと同様にあいまいな基準で、可否の明確な根拠がわかりにくいまま規制は行なわれる。また、仮に住民発意により始まった景観地区の指定であったとしても、実際にその運用を行なうのは行政であり、実施段階においては地域住民の手から離れてしまう。

こうした景観地区の特徴から、そのメリットとしては「制度導入までの道筋が明確である」ことや「制度導入後の維持管理は行政に任せておける」といったことのほか、「景観」という新しい基準による規制が可能であることが挙げられる。またデメリットとしては、

⁷⁷ 「建設断念し土地売却 景観法で不認定のマンション(2010/08/18 15:45)」
神戸新聞 HP <http://www.kobe-np.co.jp/news/shakai/0003332281.shtml> (2010.10.31 参照)

⁷⁸ 芦屋市都市景観条例第 23 条

⁷⁹ 「芦屋の集合住宅 協議後の変更案に景観法で『待った』」日経アーキテクチャ 2010 年 4 月 26 号 日経 BP 社 p. 39
「建物配置やボリュームの構成について、戸建て住宅を中心とする周辺環境への配慮を求めた。」

⁸⁰ 日経アーキテクチャ 前掲記事(注 78) pp. 39-40 「4 階のルーフバルコニーの縮小や、3~5 階の南側壁面の後退といった変更を加え、景観法の認定審査に提出した。」

⁸¹ 日経アーキテクチャ 前掲記事(注 78) pp. 40-41

⁸² 日経アーキテクチャ 前掲記事(注 78) pp. 41

⁸³ 日経アーキテクチャ 前掲記事(注 78) pp. 40 ただし、芦屋市によれば、こうした動きは不認定の判断には影響していない。

「計画から実施までに時間がかかる」ことや「運用が行政主導になるため、住民の当事者意識が希薄になってしまう」こと、「制度の変更が困難である」ことのほか、「基準策定の困難さ」といったことが挙げられよう。

ではこれらの制度のうち、いずれを採用すべきであろうか。ここまでに取り上げた3つの制度については、それぞれに異なる点はあるものの、制限できる内容に大きな違いは無い。大きく異なるのは、それぞれの制度と、地域住民や行政といったアクターとの「距離感」である。地区計画については、当初は地域住民に近い形をとることが可能であるが、徐々にその手を離れていき、運用段階においては行政のシステムの中で動いていく。建築協定については、地区計画と同様に当初は住民に近い形で始まり、手続き面での行政の関与が一部あるものの、最終的にも地域住民の手に委ねられていく。景観地区については、当初の部分においても前2つの制度より住民からの距離は離れているものと言えるであろうし、最終的には行政システムの中における取り組みとして行なわれる。すでに抽出したメリット・デメリットからわかるように、規制面での効果に重心を置いて評価するのであれば、運用段階においては行政システムの中に取り込めこととなる地区計画または景観地区を採用すべきであろう。しかしながら一方では、地域住民が直接参加する計画段階から、実際に制度が運用されるまでの期間が長くかかることにより、地域住民の当事者意識が薄れてしまう可能性もある。また、仮に運用開始まで当事者意識を持ち続けることができたとしても、それ以降も実際に何らかの役割を担うわけではないことから、地域の居住環境に対して現実的な影響を与えることは困難である。そうしたことは、地域住民の居住環境に対する当事者意識の低下に繋がってしまう。

またU市においては、市民協働を市民一人ひとりがまちづくりの主体として行動していくものであるとし、自立して自律的に行動するものと位置づけている⁸⁴。こうした市民協働の視点に立ち、住民主体での制度運用による居住環境保護に重心をおいて評価するのであれば、地域住民が直接の担い手となる建築協定を採用すべきであろう。しかしながら、専門家でも専従でもない地域住民の力のみで運営が可能であるのかという点や、制度の全てを熟知するとともに、後々に至るまでそれを承継していけるのかという点について問題になる。仮に年数を経るうちに制度が形骸化・空洞化してしまえば、行政による規制が行なわれない以上、制度があるのに機能しない状態に陥ってしまう。この場合に、いわば「や

⁸⁴ 「市民協働推進指針」宇都宮市 2004.11 p.6

「2 基本的な考え方の4つの基本原則」『①相互理解の原則』、『②自立性・自律性の原則』、『③評価の原則』、『④公開の原則』のうち『②自立性・自律性の原則』より。

ったもの勝ち」のような状況が生まれてしまえば、制度や地域に対する信頼感が失われるなど、制度が無い場合よりもむしろ悪影響が大きい。

これらの内容を踏まえて、それぞれの制度における課題を解決しようとする場合には、いずれの制度を採用する場合であっても、地域住民に対する意義や効果についての周知啓発が重要となる。しかし、地区計画や景観計画の場合にあっては、周知啓発の結果として当事者意識の高揚が図られたとしても、そのことが直接的に地域における居住環境の向上や維持といったものに関わるものではない。一方で、建築協定の場合にあっては、地域住民の間に制度内容の理解が進むことにより、住民自らの手による居住環境の向上や維持が見込まれる。したがって、本研究においては建築協定を採用し、より良い居住環境をつくり守るための制度として、その具体的な活用方法について検討していく。

図表1 各制度における住民のメリット・デメリット

地区計画	メリット	<ul style="list-style-type: none"> ・導入までの道筋が明確 ・参考事例が多い ・維持管理を行政が担当
	デメリット	<ul style="list-style-type: none"> ・導入までの期間が長い ・当事者意識が希薄になりやすい ・基準変更が困難
建築協定	メリット	<ul style="list-style-type: none"> ・導入までの道筋が明確 ・導入までの期間が短い ・参考事例が多い ・基準変更が容易 ・住民間コミュニケーションの成立
	デメリット	<ul style="list-style-type: none"> ・責任・負担が大きい（住民が維持管理を担当） ・公的強制力が無い ・合意されなければ廃止
景観地区	メリット	<ul style="list-style-type: none"> ・導入までの道筋が明確 ・維持管理は行政 ・「景観」という新たな価値に対応
	デメリット	<ul style="list-style-type: none"> ・導入までの期間が長い ・当事者意識が希薄になりやすい ・基準策定が困難 ・参考事例が少ない ・基準変更が困難

第三章 建築協定への各アクターの取り組み事例

前章においては、各制度を比較検討のうえ、活用するまちづくり手法として建築協定を選定した。そこで本章では、建築協定によるまちづくりに力を入れている自治体を取り上げ、制度の活用状況や、その利点、課題などについて、これを直接担当する自治体職員にヒアリング調査を行った結果を取りまとめ、建築協定の現状と課題についての考察を行なう。なお、建築協定の利点を活かすためには、地域住民が主体となってその運営を行なうことが重要であるが、専門家ではなく、またその業務に専従するわけでもない地域住民のすべてが、建築協定に関する十分な知識や情報をあらかじめ持つことは困難である。このため、今回の調査の対象とする自治体については、地域住民による建築協定の運営を支える仕組みづくりに取り組んでいる自治体から選定することとした。

地域住民の建築協定に関する活動を支援するため、情報交換や普及啓発活動の場として「建築協定連絡協議会」を設立している自治体がある。現在、横浜市、名古屋市、京都市、大阪府（大阪市を除く）、K市、F市の6自治体がこの協議会を設立しているが⁸⁵、2008年（平成20年）3月末時点における有効建築協定数2,803件のうち、約27%にあたる761件がこれらの6自治体におけるものであることなどから⁸⁶、その取り組みは十分な成果を挙げているものと思われる。これらの自治体のうち、古くから建築協定に関する取り組みを行っており、近年でも建築協定地区数の目標値を定めるなどして建築協定を推進してきたK市と、2003年（平成15年）に建築協定を支援する庁内組織を新たに設立し、2008年（平成20年）には建築協定連絡協議会を設立するなど、近年新たに建築協定に関する施策に力を入れ始めたF市の2市を取り上げる。

また、自治体に対するヒアリングの他、F市において建築協定を締結している地域の運営委員会役員に対し、地域における取り組み内容と、建築協定についての評価などについてもヒアリング調査を実施した。

この他、2009年（平成21年）に失効した建築協定を最後に、建築協定の締結が行なわれていないU市における建築協定について、過去に建築協定地区2地区における建築確認申請の審査を行っていた筆者の経験を基に、当時の行政の取り組み状況について述べる

⁸⁵ 国土交通省ホームページ 「建築協定」
http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk5_000004.html （2010.10.10 参照）

⁸⁶ 「有効建築協定数」『建築協定の活用状況』国土交通省 HP
<http://www.mlit.go.jp/common/000047725.pdf> （2010.7.2 参照）

とともに、協定失効地区における建築協定当時の考え方や取組み内容について、当該地区の開発・分譲を行い、建築協定に関する事務を取り扱っていた不動産会社役員に対してもヒアリング調査を実施した。

第一節 K市における行政の意識と取組み

K市においては、2005年（平成17年）6月に策定した「K2010ビジョン（2010年3月第7回更新）」の指標として建築協定地区数130地区を目指しており、これを推進してきたが、現時点でその目標は達成済みである（現在133地区）。建築協定地区の規模は最小の地区で2区画であるが、この協定は他地区に付属する協定であり、単体の協定であれば12区画である。また、最大の地区では1,279区画のものがある。地区計画（2010年8月現在82地区）の地区数と比べて建築協定を締結している地区の数が多いが、行政が建築協定を押し付けているわけではなく、地域にそれぞれの制度の内容を説明した結果として建築協定が選ばれている。このほか、市有地の譲渡に際して分譲コンペを行っており、その条件の一つとして建築協定の締結を設定していることも建築協定数増加の一つの要因と考えているが、一般の住宅地においても協定が締結されており、むしろそちらの方が数も多い。今後も建築協定を推進していく姿勢は変わらないが、質の向上を図る必要もある。しかし、評価の方法として、数を指標として評価することは容易であるが、質を明確に評価することは難しいため、どのように進めていくか現時点では確定していない。

建築協定の締結にあたっては、概ね3分の2程度の同意を得ることを基準としている。現状では最低の地区で約65%、最大の地区で100%の同意率となっている。同意がもらえない穴抜け部分については苦情として現れることも多く、地域住民の間に不公平感が生じている。ただし、不同意者の中には、協定の内容そのものについては賛成であるが、その他の要因により同意しない場合も多い。例えば、K市内において建築協定を締結する場合の必要書類として、従来は合意書に実印を押印すると共に印鑑証明の提出が必要であった。これに対し、協定の内容自体には理解を示すが、印鑑証明の添付に抵抗があるため同意はしない人が多かったことから、建築協定に関する条例規則を改正し、認印押印と自著による記名でも良いことにしたところ、合意率は向上しているといった事例もある。

建築協定の有効期間については、過去においては自動更新としているものが多かった。しかし、協定の継続にあたって過半数の賛成を得ればよいという規定であった場合に、更

新に必要な最低限の人数だけを固めてしまい、それ以外の構成員や反対者に対しては説明も行わない事例があった。このようなケースでは運営面では確かに楽ではあるが、地域の雰囲気が悪くなる問題や、住民が自地区の建築協定をよく知らないといった問題が発生している。そこで近年では手動更新を勧めるようにしている。そうすることにより、協定の内容を見直すなど反対者への対応も可能となり、また、建築協定の存在を改めて周知する機会となるメリットがある。

協定地区に対する支援については、周知・啓発に関することが主となっている。例えば、協定締結地区における問題としては、その構成員の高齢化や、役員交代の際の引き継ぎが不十分である点などが挙げられる。この問題を解消し、建築協定の運用を持続させるため、地域住民を対象とした勉強会を開催するほか、問い合わせがあれば、その都度市職員が十分な説明を行っている。また、意見集約などに大きな労力を要する協定更新時には、期限の二年前には運営委員長あてに更新が迫っている旨の通知を行うほか、建築協定地区内に配布している広報紙に協定更新の情報を掲載するなど住民への周知を行っている。このほか、市からコンサルタントをアドバイザーとして派遣する支援も行っている。K市にはまちづくり専門のコンサルタントが多く、こうした人々は地域のことをよく理解しており、合意形成などのノウハウも十分持っていることから、地域住民の感触も良い。このほか、建築協定地区連絡協議会による各地区に対する運営支援として、年二回の広報紙の配布や運営委員長を対象とした研修・交流会の開催、建築協定地区表示プレートの制作・配布なども行っている。

建築協定による規制の実効性を確保するための支援として、民間検査機関に対し建築確認申請の際に協定運営委員会の同意書が添付されていることの確認を依頼したところ、一部の機関より協力を得ている。また、建築確認申請を行おうとする建築主に対して、確認申請手続き前に市に建築計画の提出を行なうよう条例に定めており、その際にも建築協定の存在を説明している。

第二節 F市における行政の意識と取り組み

F市では、建築協定や建築紛争を担当する「まちなみのルールづくり支援センター」を2005年（平成17年）に設立している。その背景として、F市は「支店経済都市」であることや、住民の平均年齢や持ち家率が低いといった居住環境の特色がある。このため、集

合住宅の建築の際に周辺の戸建住宅との間で紛争が起こりやすく、中高層建築を行う予定であることを周知するための標識を設置すると、そのうち約3割程度の物件で苦情が発生している。このほか近年では、新たに建築する集合住宅と既存の集合住宅の間での紛争も増加している。また、そうした紛争が請願や陳情といった形をとることが多いこともひとつの特徴である。なお、センター発足以降、年間概ね10件程度の紛争があったが、現在は経済の低迷もありピーク時の半数程度となっている。こうした問題を防ぐひとつの方策として建築協定に取り組んでいるところであるが、建築協定が紛争の減少に役立っているかどうかを判断するには、まだ時間が必要である。

建築協定推進のために行なっている取組みとしては、出前講座による勉強会を年間20回程度行っており、その他の話し合いでも積極的に地域に入っている。この勉強会については、地域から依頼されて行うものはほとんど無く、市が押しかけて実施している現状である。出前講座には、建築協定への反対者も出席し、反対意見を述べている。議論の結果、重点地域内の全ての区域がまとまらなくては建築協定を締結しないという考えではなく、規模を縮小するなど地域の一部について建築協定を締結することでも問題はないと考えている。

こうした説明のために地域に入る場合には、地域に対して直接センターがアプローチするのではなく、地域の実情をよく知る区役所の地域支援課を經由してアプローチするようにしている。その理由としては、自治会・町内会のどこに、どのタイミングで接触するのが良いのかは難しい問題であり、順序やタイミングを間違えると混乱の原因となってしまうからである。また、自治会などの地域組織では、その長の考え方が大きく影響するため、長が反対であればそこから話は進まないが、そうかと言って長の頭越しに地域に入ってしまうのはトラブルになってしまうため、どのようにアプローチするのかについては非常に難しい。

建築協定を推進する対象地区としては、開発許可による住宅団地などに対しても建築協定についての情報提供を行っているが、これまでに紛争が多く、今後も開発が予想される地域として一年前に選定した17地区に対して、特に重点的に取り組んでいる。この際に、建築トラブルの発生に関する危機意識を住民が共有できるような説明を行うことにより、協定の必要性について興味を持ってもらうようにしている。勉強会の時間や頻度は、あまり多く開催することや、長時間にわたるものになってしまうと住民も疲れてしまうため、行政としても1回当たり1時間半、月1回程度が適当であろうと考えている。なお、2010

年度（平成 22 年度）は、更新を含めて 10 地区で建築協定を締結する予定である。

協定の有効期間については、以前は自動更新にしているケースが多かったが、最近では自動更新を勧めていない。自動更新の場合には、地域住民の建築協定に対する意識が薄れていってしまうほか、協定から抜きたい場合に人間関係を悪くすることや、合意率が低下する要因ともなる。協定締結後、一定の期間を経ることにより、環境の変化に対応する必要もでてくることから、自動更新ではないほうが協定内容を見直す機会にもなる。手続きとしては手間がかかるが、地域住民自身が地域のあり方を考えるきっかけともなり、地域のコミュニティにとっても有益である。また、更新の都度、合意率は低下する傾向にあるが、自動更新ではないほうが、とりあえず定められた期間だけ協定に入り、駄目なら更新の際に抜ければ大丈夫だといった「お試し期間」的な考え方にも繋がり、合意率も高い傾向もある。

更新の手続きについては、更新時期が近いことの通知を期限の一年前に運営委員会に対して行っており、期限が切れた場合についても更新するか否かについての確認を行っている。この際、法律上「更新」という言葉はないことから、厳密には新規の協定を締結する扱いになるものと考えている。また、建築協定の締結は一種の契約であると捉えており、構成員にも真剣に考えてもらう必要があることから、協定締結や更新の際には実印の押印および印鑑証明の提出を求めている。ただし、印鑑証明の有効期限を定めていないことから、協定締結時に提出された状況と変更の無い構成員にあっては、再度の印鑑証明の提出は不要としている。

建築協定違反については、地域内での対応となっていることから、市では原則として関与はしていないが、地域でのチェック体制を充実させるために、運営委員会の役員が図面のチェックをできるように説明会や勉強会を毎年実施している。これを繰り返し、協定に関する知識を持ってもらうことが、協定を維持していくためには必要なことである。また、役員自身が建築計画の内容をチェックしなければならないため、更新時の見直しにより、遵守することが困難な基準が減っていく傾向にある。こうしたことから、協定を長続きさせるためには、できるだけシンプルな内容のものが良いと考えている。

建築協定の実効性を確保するための行政の支援としては、各協定地区の運営委員会が確認申請前に建築計画承認を書面で行うことを徹底するよう取り組みを始めたところである。民間検査機関に対しても、そのチェックを依頼しており、建築士の団体に対しても説明会を行っているほか、地名地番から協定区域に含まれているかどうかを確認できる協定区域

検索システムをホームページで公開するなど、協定情報の周知を行っている。

今後は役員の引継ぎの問題が課題である。運営委員会の役員が頻繁に変わる場合には、任期中に特に何もやることが無い場合、「特に何もしなかった」というような形で、引き継ぎがうまく行われないケースがみられる。この場合には、新役員に対してその都度市から詳しく説明を行う必要がある。また、協定の維持には役員のモチベーションの高さが影響するが、当初には問題意識やモチベーションが高かった場合であっても、10年後などの更新時にはそれが失われてしまうケースもあり、役員のなり手不足の一因となっている。また、高齢化もその一因である。協定を維持していくためには、年1回の総会開催などを通じて後継者をつくることや、更新のことを考えて10年後も元気な人に役員をやってもらうといったことも考える必要がある。ただし、協定はあくまで地域が主体であり、継続しないことが地域の意思であれば、それはそれで止むを得ない。なお、地域住民の協定に対する理解度を高めるためにも、必ず年に一度総会を開くように依頼している。

地区計画との関係は特に考慮していないが、建築協定から地区計画への移行について相談を受けた場合にはやめた方がいいと助言をする。これまでに移行した事例は二つあるが、建築協定をステップにして地区計画に移行したわけではなく、いずれの場合も合意率の低下などにより協定を維持できなくなったために移行したものである。地区計画は一度決めたらそれで地域の手を離れてしまうが、建築協定には柔軟性があり、また、自分の地域のことを考えることによりコミュニティの活性化にも繋がるものと捉えている。

第三節 地域住民による建築協定の運営状況

－ F市某ニュータウン A住宅地区－

F市某ニュータウン地区は、1990年（平成2年）に「よかトピア」開催地として埋め立てされた地域であり、その跡地の一部が戸建ての住宅地区として開発され、A地区、B地区の造成された年代が異なる二地区の建築協定がある。地区内で建築行為を行う場合には、委員長に対して建築計画を提出することが必要であり、建築協定の基準に適合しているかどうかのチェックを受けることとなる。また、その届出書を町内会長にも提出することにしており、そうすることで地区内での「なあなあ」による基準違反を防止している。また、新たな入居者に対しては協定書を渡している。協定違反の建築に関しては、過去に一件の訴訟が行なわれたが、建築協定締結の当初からの地域の住民である弁護士が、ボラ

ンティア的に対応してくれている。

自分たちの地域内では、各自宅の緑地の整備のほかに街路樹下の花壇を整備しているが、隣接地域であるマンションに対しても同様の整備をお願いしたところ、現在では他地区の街路樹とも連続して花壇が整備されている。

協定運営委員会には、委員長のほか副委員長、監査、組長といった役員を置いており、組長は任期一年、その他の役員は任期二年となっている。地区内は77世帯が12区に分かれており、組長は12人となることから、建築協定の期間である10年の間には大体の世帯が何らかの役割を担うことになる。これにより、構成員の建築協定に対する認識が高まる効果がある。

良い環境をつくるためには地域がまとまる必要があり、そのための仕組みが重要であるが、建築協定はこれに該当する仕組みのひとつである。その一方で、あまり大規模な区域になってしまうと、住民同士の繋がりが少なくなってしまう恐れがある。そうなった場合には、建築行為に対する目が届きにくくなる問題もあることから、建築協定を機能させるためには、地域住民の間で、顔が見える関係である必要がある。これにはある程度の区域で区切ることも必要であり、現在の地区の大きさくらいが適正なのではないかと考えている。

また、当地区は1997年（平成9年）にF市より「第10回都市景観賞⁸⁷」を、2007年（平成19年）には「花と緑に関する市長表彰⁸⁸」を受賞している⁸⁹ほか、2009年（平成21年）には、国土交通省等が主催する「まちづくり月間」に関連して実施された「住まいのまちなみコンクール⁹⁰」において、「住民の継続的な活動による植栽維持とコミュニティライフが整っている」ことを理由として「住まいのまちなみ賞⁹¹」を受賞するなど、地域住民による居住環境づくりの取り組み成果が広く認められている。

⁸⁷ 福岡市 HP「福岡市都市景観賞」『都市景観の形成に寄与する建物や活動を表彰』

<http://www.city.fukuoka.lg.jp/jutaku-toshi/toshikeikan/machi/keikan/art10.html>

⁸⁸ 福岡市 HP「顕彰制度内容」『都市緑化及び都市公園の保全緑化の活動等において、特に著しい功績のあった団体又は個人を表彰』

<http://www.city.fukuoka.lg.jp/jutaku-toshi/ryokkasuishin/machi/002.html>

⁸⁹ 福岡市 HP「協議会からのお知らせ詳細」

http://machinamino-rule.city.fukuoka.lg.jp/plaza/news_details.php?id=20091228155713_2215

⁹⁰ 国土交通省 HP「報道発表資料」『6月はまちづくり月間～主要行事及び国土交通大臣表彰受賞者等の決定について～（平成22年5月13日）』http://www.mlit.go.jp/report/press/city05_hh_000026.html及び「（別紙5）平成22年度 関連四行事の受賞者等」<http://www.mlit.go.jp/common/000114425.pdf>により、2009年12月に受賞の発表、2010年6月1日に表彰とされている。なお、当該コンクールの主催者は「まちづくり月間実行委員会」、「一般社団法人住まい・まちづくり担い手支援機構」、「（財）住宅生産振興財団」である。

⁹¹ 住宅生産振興財団 HP「住まいのまちなみコンクール第5回審査結果」

http://www.machinami.or.jp/contents/summary/contest_result5.html

第四節 U市における行政と建築協定の関係

筆者は1991年（平成3年）4月からの7年間、建築確認申請業務の審査担当者として従事した。当初は市内に1地区のみの建築協定地区であったが、数年後にはもう1地区での協定締結が行なわれ、都合2地区の建築協定についてかかわりを持つこととなった。なお、前者の建築協定については、当初期間の10年間を経て、自動継続での10年間と合わせて20年間の継続の末、2009年（平成21年）に失効した。また後者については、当初期間の10年間の後、継続されずに失効した。

これら2つの建築協定に対する行政の関与としては、確認申請時における建築協定による規制内容の審査および、規制に抵触する場合の是正指導が主なものであった。本来、建築協定における規制内容については、建築基準法に基づく拘束力を有するものではなく、あくまで協定締結者同士の契約関係の中に位置付けられる。したがって、そのことを理由として建築確認を行なわないことは不可能であるし、そもそも審査を行なう義務も行政には存在しない。しかしながら、当時の確認申請の審査にあたっては、規制の位置付けが上述のとおりであることを踏まえつつも、その内容についても審査を行い、問題点については是正を求めているのが事実である。しかし、それはあくまで法に基づかない行政指導であり、建築協定地区内の規制内容などに関する問い合わせを受けた場合であっても、あくまで地域住民の「協定」であり行政による強制や罰則ではないことの説明を行っていた。このため、是正が最終的に拒否された場合、それを尊重するという立場は、筆者に限らず各担当者の間でも維持されていた。だが、そうだからといって一言で是正を諦めるといったことではなく、地域の決め事であるとの観点から、粘り強く基準の遵守を求めている。最終的に基準の遵守を拒否されたケースや、その遵守を求めることが大きなトラブルとなった記憶はなく、あくまで穏便に処理が行なわれていた印象を持っている。

このように、確認申請という事前審査の段階においては、建築協定の内容についても行政が関与していたわけだが、建築後に発生する協定違反に関しては、特段のかかわりを持つことは無かった。仮に地域住民などから建築協定違反に関する通報等があった場合においては、それは法令違反ではなく、地域内での協定違反であるから、具体的な対応については地域において行なうという説明をしてきた。なお、いずれの協定地区についても、当該ニュータウンの開発・分譲を行ない、建築協定の申請者でもある不動産会社が建築協定に関する窓口となっていたことから、協定違反などに対する問い合わせについては、その

不動産会社と協議するように誘導する対応を行っていた。

当時のU市においては、こうした建築行為に対する事前の規制という立場で建築協定へのかかわりを持っていた。地域住民への周知活動や、地域における運営組織への支援といったものは行なわれておらず、そもそも地域に運営組織が存在するかどうか、そこでいかなる業務が行なわれるべきであるかといったことについても筆者が意識したことは無い。つまり、書類による規制内容の事前チェックはかなり詳細に行なわれており、それに基づく指導も十分に行なわれていたことから、その段階における建築協定違反はほぼ完全に防止されていたものであるが、それ以上のことは特に関与せず、地域と行政との連携体制を構築する取り組みは行なわれていなかった。また、こうした法の裏づけの無い行政指導による事前規制型の手法は、すべての建築確認申請を行政が行っていた時代であればいざ知らず、建築確認申請が民間開放になった現在、もはや成り立たなくなっていることも事実である。

第五節 開発事業者の建築協定への意識

－U市某住宅団地某ニュータウン－

U市某住宅団地は三つの工区に分かれた住宅団地であり、このうち某ニュータウンは最後に造成された第三工区に当たる部分である。この某ニュータウンにおいて建築協定を締結するに至った理由が二つある。一つ目は、開発行為を行なう際に、当時の許可権者である栃木県との協議の中で、「良い環境の住宅地にして欲しい」という希望が示されたことによる。二つ目は、当該地域の用途地域が無指定であったため、そのままでは何を建てるにも制限が無い状態であったことから、これを防止するための方法が必要だったことによる。特に二つ目に関することになるが、第一、第二工区において自社が直接販売した宅地については、第一種住居専用地域（現在の「第一種低層住居専用地域」）並みの規制に従うとともに、共同住宅の建築は遠慮してもらえよう買主に対して依頼をしており、その依頼も守られていた。しかし、転売されるものについてまでこれを周知することは困難であり、実際に共同住宅が建築されたことによりトラブルとなったケースもあった。このため、某ニュータウンにおいては建築協定を締結することによって、その居住環境を守ることとしたのである。

建築協定に定めた制限としては、第一種住居専用地域並みの規制と共同住宅の禁止とい

う、これまでの制限と同様のものであった。このうち共同住宅の禁止については、過去に造成したU市内の住宅団地において、共同住宅の住民によるゴミ出しなどのルール違反による周辺住民とのトラブルが発生していた事例もあり、これを禁止することとした。この建築協定の締結により、良好な居住環境が守られる地域であることを販売の際にPRできるメリットもあった。

建築協定の運営については、事務局は会社に置くこととしたが、実質的な作業は特に何も行なっていなかった。建築協定の基準のチェックについては行政に任せており、地域のほうに届出書や図面といったものの提出を求めるようなことは行っておらず、地域住民と会社、行政との間で何らかの連携を図ることや協議を行なうといったことも特に無かった。買主から「三階建てを建てたい」というような、建築協定の基準に抵触する建築計画についての相談を受けたケースはあるが、それは認められないことを説明し、納得してもらっている。もし某ニュータウンが、敷地面積や建ぺい率の関係により必要な建物の面積を確保するためには三階建てにしなければならない地域であれば、トラブルやキャンセルといったことに繋がることも考えられるが、ゆったりとした敷地設定でもあり、建物を上ではなく横に広げれば済むことであるため、特に問題にならなかったものと考えている。このほか、建築協定違反のようなトラブルも特に無く、協定の運営に困ったことも無い。

地域住民に対して建築協定に関する意見を聴いたのは、更新時期である10年目と20年目だけであった。住民側の窓口は自治会であり、一回目の更新時に継続の意思について打診したところ、このまま継続することになり、特に変更などは行わずに継続することとした。二回目の更新時についても自治会と協議を行なったところ、区域全体のうち五分の三程度の区画に建築済みのところまで整備も進んでおり、これまでの期間、居住環境が保たれていることも踏まえれば居住環境が悪化することは無いだろうという判断がなされ、更新の必要は無いとの結論となったことから、行政とも相談の上で継続のための手続きは行わなかった。

第四章 ガバナンス研究への居住環境政策の位置付け

前章までに考察したように、建築協定による居住環境政策を実施しようとする場合、地域住民や行政などのアクターの意思と関係性により行なわれるという態様をとる。つまり、ネットワーク・ガバナンスにより行われる。本章では、建築協定制度およびその運営の現状の、ネットワーク・ガバナンス研究における理論上の位置付けについて考察する。

なお、本研究においては、各種ガバナンス研究そのものへの検討には踏み込まず、これを類型化した先行研究⁹²に基づいて考察を行なう。この類型化は、ネットワーク・ガバナンスのレベルを大枠・中枠・小枠の3つに分類し、それぞれのレベルにおいて評価軸を示すものである。具体的な検討方法としては、ある地域において居住環境保護のための取り組みを行なう住民（住民組織を含む）が、なんらかの制度を選択する局面を大枠レベルに、具体的な規制内容や組織体制といった管理運営方法を決定する局面を中枠レベルに、日常における運営状況を小枠レベルに位置付け、それぞれのレベルにおいて建築協定の持つ特長や課題を明確にすることにより、建築協定の維持に繋がる要素や行動などについて明らかにするものである。

第一節 制度選択局面における類型

制度を選択する局面である大枠レベルにおける評価軸について上述の先行研究においては、縦軸についてはガバナンスが「自律性（他律性）を有するのか」ということ、横軸についてはネットワーク内諸アクターの関係において、管理のコア機能が「集中（分散）しているか」という基準を置いている⁹³。これを居住環境に関する各種制度の選択から決定の段階に置き換えて検討を行なう。

⁹² 中村祐司「ネットワーク・ガバナンス研究の基礎類型-行政理論からのアプローチ-」『宇都宮大学国際学部研究論集第30号』2010.9 pp.25-31

⁹³ 中村 前掲論文（注86）2010.9 図表2 p.29
図表2 ネットワーク・ガバナンスの基礎類型
（大枠）

	集中	分散
自律	自律・集中型	自律・分散型
他律	他律・集中型	他律・分散型

まず、縦軸である自律性（他律性）についてみてみると、第二章において述べたとおり建築協定の締結にあたっては、地域住民による協定案の発意と、それを受けた行政の認可という手続きが必要である。この場合の行政の役割は、いわばお墨付きを与えるといった程度にとどまるものであり、建築協定の締結を強制することや、反対に拒否することはできない。建築協定を選択し、それを締結することの主体はあくまで地域住民であり、したがって、建築協定は制度的には自律的なものであるといえよう。

しかしながら、デベロッパーなどが「一人協定」により締結した建築協定の区域内にすむこととなった住民の立場から見たらどうだろう。この場合に住民自身は、建築協定の締結に関してはなんらの関与をすることができない。こうしたことから、一人協定であっても合意協定であっても、締結時点においては自律的なものといえるが、協定締結後に新たに住民となった者にとっては、そうした地域を選んだ点については自律的ではあるものの、建築協定自体との関わりについては他律的であるという側面も持つことがわかる。また、地域の居住環境という視点で考える以上、一定程度以上⁹⁴の住民の合意が必要であるが、その基準が満たされない場合にあっては反対者にとっては自律的であるが、賛成者にとっては他律的であるという側面もある。これは、仮にルールが定められたとしても、ある地域内において少数の住民のみが守るという位置付けであっては、居住環境を守るための現実的な効果が期待できず、地域ルールとして法的に位置付けることが適当ではないために発生する状況である。

次に、横軸である集中性（分散性）についてみてみると、協定締結時において一人協定の形をとる場合については、デベロッパーなどの意思によるものであるから集中的であるといえるが、合意協定の形をとる場合には、各住民の意思であるから分散的ということになる。但しこの場合に、当初は一人協定によるものであっても、有効期間の満了後も協定を継続する場合にあっては分散型に変化したと捉えることができよう。これは、仮にその地域において建築協定を継続したくない場合にはその旨を申し出ることは可能であるし、協定から離脱することも可能であるためである。このため、建築協定が更新され、その中にとどまるという意思表示がなされた場合には（離脱するという意思表示がなされない場合も含む。）、協定に関わる住民自身が、その協定に加わるかどうかの意思決定を各自で行なったこととなり、その機能は分散的であるとみなすことができる。しかしながら、実際に建築協定を締結するためには、各個人の決定である意思が示されるだけでは足りず、そ

⁹⁴ K市やF市であれば、原則として地域住民のうち60%程度の合意を必要としている。

れを集約して集団の意思とする必要があり、その点においてはある個人の意思のみでなんらかの決定が行なえるわけではない。

つまり、個人レベルにおいては、協定の発意や参加・不参加の決定といった事柄に対して自律性が発揮されるとともに、個人の意思による決定が行なわれることとなるが、建築協定の実現段階においては、そうした個人の意思を集約して参加者全体の意思として決定されることとなる。しかし建築協定の締結後であっても、個人の自律性や、意思決定を行なう立場であるといったことについては協定締結前となんら変わらない。また、住民の集合体を組織として捉えた場合に、組織レベルにおける自律性や意思決定の機能については、外見上はそうした機能を持つようにもみえるが、あくまで住民各個人の持つそれらを集約したものであり、それ以上のものにはなり得ない。したがって、建築協定を大枠レベルにおいて類型化した場合には「自律・分散型」に位置付けられるものとする。

第二節 管理運営方法の決定局面における類型

建築協定の実際の管理運営方法を決定する局面である中枠レベルにおける評価軸についても、大枠レベルのときと同様、縦軸に自律と他律、横軸に集中と分散を置くが⁹⁵、ここでは政策（どのような内容の規制とするか）、制度（どのように制度を運営していくか）、管理（誰がどのような役割を担うのか）の3つの側面から検討を行なう。

まず、縦軸である自律性（他律性）に関して、政策形成においては、法に定められた分野についてのみの規制という限界はあるものの、その範囲内においては、地域における建築行為をどのように規制し、どのように誘導していくのかについて自律的に規制内容を定

⁹⁵ 中村 前掲論文（注86）2010.9 図表3、4、5 p.30

図表3 政策ネットワーク・ガバナンスの基礎類型
（中枠）

	政策の集約	政策の拡散
政策の自律	政策の相互依存	政策の多元化
政策の他律	政策の依存	政策の分散

図表5 管理ネットワーク・ガバナンスの基礎類型
（中枠）

	政策の集約	政策の拡散
政策の自律	管理の相互依存	管理の多元化
政策の他律	管理の依存	管理の分散

図表4 制度ネットワーク・ガバナンスの基礎類型
（中枠）

	政策の集約	政策の拡散
政策の自律	制度の相互依存	制度の多元化
政策の他律	制度の依存	制度の分散

めることが可能である。こうした規制内容の決定は建築協定締結時にのみ行なえるわけではなく、協定の更新時に行なえることはもちろん、有効期間内においても内容の変更や追加を行なうことについても、あらかじめそれを可能とするよう定めておけばよい。つまり、すべては自らが定めた基準によることとなり、第三者がこれを強制的に変更させることはできないことから、その自律性が失われることは無いといえる。

ところが、個人のレベルにおける自律性は必ずしも保たれるわけではない。大枠レベルの検討の際にも触れたように、この自律性は住民の集合体としての組織レベルにおいては保たれる。地域の居住環境を良好に保つための何らかの規制を行なおうとする以上、それが面的な広がりを持たずに個人だけのものにとどまるのであればあまり意味がない。その目的の実現のためには、一定規模以上の同意を得る必要があることは当然のことである。したがって、個人のレベルにおいてもすべて自律的に政策決定を行なえるわけではなく、政策内容の発意段階においては完全な自律性を持つことができるという程度にとどまるものである。大枠レベルの場合のように、参加か不参加かといった二者択一の選択肢であれば、個人が完全な自律性を保つことも可能であるが、中枠レベルにおいては複数の規制内容のそれぞれについて個人が自律的に選択や行動を行なえるわけではない。最終的には地域内における個人の意思を集約して調整し、これを取りまとめた内容が政策として位置付けられることとなるが、地域の意思を決定するにあたり、ある個人の意思とはイコールではなかった場合には、その個人は決定に従うか離脱するかを選択が必要となる。当然その選択は個人が自律的に行なうものであるが、そういった形でのみ自律的に行動できるというレベルにとどまることから、個人としての自律性のレベルは低下するともいえる。

このように、組織レベルにおいてはその自律性が完全に確保されているものの、個人レベルにおける自律性は発意段階においてのみ確保され、最終的な決定段階においては低下するという状態は、制度・管理の側面においても同様に現れることとなる。建築協定を制度の面から見た場合において、どのように制度を運営していくのかについて、第三者が決定することはできない。これと同様に、管理の面において、誰がどのような役割を担って管理していくのかについても、第三者が決定することはできない。あくまで自らが建築協定に定めた内容に基づいて運営・管理が行なわれることとなるため、そこには強い自律性が存在しているといえる。しかしこれは住民の集合体をひとつの組織として捉えた場合に、その自律性は確保されているという意味であり、各個人に対して同様の自律性が確保されているという意味ではないことは、政策形成における個人の自律性の場合と同様である。

これら政策・制度・管理といった中枠レベルにおける自律性について、個人・組織の両面から検討を行ってきたわけであるが、大枠レベルにおいては、個人レベルの自律性と組織レベルの自立性の間には相反する性格がみられなかったものが、中枠レベルにおいてはいずれの分野にあっても組織レベルにおける完全な自律性という側面と、個人レベルにおける発意段階および参加・不参加に関する自律性にとどまるという側面がみられる。しかしながら、この建築協定は単なる個人により行なわれるものではなく、個人の集合体により締結・運営されるものである。協定への参加にあたっては、そこに定める内容を総合的に判断した上でそれぞれの住民の意思により自律的に行われるものである。したがって、中枠レベルにおける建築協定の類型化にあたっては、縦軸について組織レベルにおける自律性に応じて行なうものとし、横軸における評価についても縦軸の評価と対応させるべく、組織レベルにおけるものについて評価することとする。

次に、横軸である集中性（分散性）についてしてみると、建築協定における政策形成の過程では、一見すると地域住民という分散した各個人が最終的な決定権を持つようにもみえる。確かにその合意を以って政策決定が行なわれるわけであるが、単に個人の意思レベルの段階では建築協定ではなく、あくまで個人の規範や私案でしかない。この点については、縦軸である自律性についての検討におけるものと同様のことであり、このことから建築協定の評価については組織レベルにおける評価を行なうことが妥当であると判断できる。

この建築協定を現実の政策として成立させるためには、地域住民それぞれが持つ規範や私案といった諸々の意思を集約し、調整したうえで、地域の意思として決定する必要がある。そうした手順を経る必要があり、また、そうした手順を経るからこそ、そこには強い集約性が存在する。したがって、建築協定を政策の側面から見た類型としては、相互依存的な「自律・集約型」に位置付けられるものとする。

制度面においては、あらかじめ定めた内容・方法によって建築協定を運営していくことになるわけであるから、すべての必要な事項をその協定の中に規定しておく必要がある。つまり、協定というものに完全に集約しなければそもそも制度としても存在できない仕組みとなっているわけである。したがって、建築協定を制度の側面から見た類型としては、政策におけるそれと同様に相互依存的な「自律・集約型」として位置付けられる。

管理面における集中性についても制度面におけるそれと同様である。つまり、あらかじめ定めた協定の内容によって管理を行うことになり、相互依存的な「自律・集約型」とし

て位置付けられることになる。

ここまで、法に規定された建築協定の性格に基づき、中枠レベルにおける類型への位置付けを行った。その結果として、基準についてはすべてを自律的に定めるものであり、その管理運営体制についてはその基準にすべて集約されることを示した。類型としては3つの側面ともに「自律・集約型」となる。なお、居住環境保護に関する制度の選択肢としてあげていた地区計画や景観地区をこの類型に位置付ける場合については、行政に依存した形での「他律・集約的」な制度として位置付けられることとなる。そしてその担い手となる行政は、法に基づく処理のみを行うこととなるわけであり、そこから逸脱した行動をとるわけにはいかない。その一方で建築協定の場合には、その特長として、公の法律に基づく制度という側面のほかに、私的な契約の一種という側面を有しており、いずれの面を重視するのかによって行政の取り扱いが異なる様子もみられるが、その点については章を改めて述べることとする。

第三節 日常の運営状況における類型

建築協定を日常において運営する状況である小枠レベルにおける類型については、実施段階において発現する「質」、「量」、「正当性」、「原動力」、「継続力」の五種類のパフォーマンス基準を縦軸に、強固か脆弱化といったネットワークの結合性を横軸に置くものである⁹⁶。この場合に、建築協定の日常における運営状況が、どのような要素によりそれぞれの類型に位置付けられるのかについて検討を行う。

まず、評価レベルについて一覧すると、大枠・中枠レベルにおける評価とは異なり、その項目のほとんどについては建築協定自体が持つ要素によって変化してしまうものである

⁹⁶ 中村 前掲論文（注86）2010.9 図表6 p.31

図表6 ネットワーク・ガバナンスの基礎類型
(小枠)

	強固	脆弱
質	濃密・高レベル	希薄・低レベル
量	多量・増大・膨張	少量・減少・縮小
正当性	正当な制度的・法的根拠	希薄な制度的・法的根拠
原動力	強い原動力	弱い原動力
継続力	強い継続力	弱い継続力

ことがみてとれる。その要素とは、地域が持つ問題意識の大小や構成員の質や規模といったものであり、特に問題意識の部分が大きなものを占めることになる。

例えば「質」の部分であれば、専門知識や政務・法務・調整能力といったものが特性として挙げられており、ネットワークが強固であれば高レベルに、脆弱であれば低レベルにという分類が行われている。地域における問題が大きなものであり、緊急性を持つような場合であれば、それに対抗するための手段としてネットワークは強固に結合し、知識や能力の面においても向上が図られることとなるだろう。しかし、地域には特に問題が無いといったような場合には、そもそも何事にも対抗する必要が無いことから、高いレベルでの知識や能力は不要であり、ネットワークの結合も脆弱化してしまいがちである。構成員の中に専門知識を持つ者があることにより質が保たれるという考えや、構成員の数が多ければそうした知識を持つ者が含まれる可能性が高まるといった考えもある。だが、仮にそうした者がいたにせよ、地域に問題意識がなく、ネットワークも脆弱であるような場合にあっては、単にそういう知識を持つ者がいるということにとどまり、そうした知識や能力が地域内において共有され、広がりを持つことは考えにくい。

このことは、「量」における供給サービスの量や波及・普及量においても同様である。ある地域における居住環境の問題が大きなものであれば、建築協定の適切な運用によってもたらされる影響も大きなものとなり得る。しかし、そうした問題が無い場合においては、建築協定による規制が地域の居住環境に対して、なんらかの影響を及ぼすことは考えにくい。「原動力」についても、問題の解決を図るという共通目標を持つことにより、必要な物的・人的資源を投入することへのインセンティブも働くであろう。しかし、その地域に解決すべき問題が無い場合には、そうした資源の投入を行うインセンティブは生まれないだろう。「継続力」についても、問題の解決を図ろうとする限りにおいては、その活動を継続しようとするインセンティブが働くであろうが、問題が無い場面においては何を原動力として活動の継続に結びつけるのか、非常に難しい。唯一「正当性」についてのみは、仮に問題が無い場合であっても建築協定の形をとることにより、法的な正当性そのものは付与されることとなるが、その地域において建築協定を行うことに対する正当性は強いものとはならないだろう。

このように、建築協定による居住環境に関する問題の解決を、地域における目的とすることができれば、地域住民間のネットワークの結合は強固となり、そこに投入される資源も増加し、知識の増大にも繋がっていく好循環が期待できる。その一方で、解決すべき問

題や目的が地域に無い場合においては、ネットワークが脆弱となるとともに、建築協定自体の存在感も薄れていってしまう。こうした、問題がわが身に降りかかってきた場合に、または降りかかることが予想できた場合に、そこではじめて本気になるという様相そのものは珍しいものではないが⁹⁷、さらに一歩進むことができるのであれば、現状ではそれほど問題のない地域であっても、住民自身が地域のあるべき姿を見出したときに、そこに向かうための取り組みとして行なわれることもあり得るだろう。こうした行動は、個人レベルの場合であっても、またその集合体である組織レベルの場合のどちらであっても、同様の姿をみせる。

⁹⁷ 例えば国家レベルにおけるものとして、スウェーデンが提起した酸性雨問題に対するドイツの取り組み姿勢が、当初はそれに取り合わずというものであったものが、その後、自国内においても酸性雨による影響が及んでいることを認知した後は、むしろ世界を牽引していこうという積極的な変化とも類似している。
ミランダ・A・シュラーズ「地球環境問題の比較政治学 日本・ドイツ・アメリカ」岩波書店 2007.11 pp. 85-92

第五章 建築協定における各アクターの役割

第一節 各アクターの役割分担の現状と課題

建築協定の運営に関わるアクターとしては、ここまでにみてきた建築協定の制度面での
特長や、いくつかの事例における実際の運営状況に基づけば、その地域の住民と、住民意
思の集約と事務を担う住民組織、そして行政機関といったものがあげられる。そして、そ
れぞれのアクターの制度への理解の方向性とその関わり方に応じて、制度の使われ方が異
なるといった様子もみられた。多くの事例に当たったわけではなく、必ずしも一般化でき
るものではないが、U市における建築協定のあり方とK市やF市におけるそれとは、明ら
かに別なものとなっている。

U市における建築協定については、導入時におけるプロセスはK市やF市となんら変わ
るものではない。しかしながら、運営に関する状況を見る限りにおいては、地域における
規制の実質的な主体は行政が担っていたことがわかる。そうなった理由のひとつは、建築
基準法の全体を通して貫く性質と、その中にありながらも異なる性質を持つ建築協定とい
う制度とのギャップにあるのではないかと推測する。建築協定という制度は、居住環境を
保護する目的を持ち、また、地域住民自らが運営していく制度であるという特長を持ちな
がらも、実効性の確保にあたっての公権力の関与が無いこともあり、建築規制の面からは
やや中途半端な制度という側面を持つものである。また、建築基準法は、法の目的自体が
建築物の安全性などについて最低限度の基準を定めるものであり⁹⁸、その内容についても
具体的な技術基準が定められているものであるとともに、建築確認についても法令の基準
に適合していれば、それを行わなければならない羈束行為であるなど、抑制的かつ硬直
的な法律である。このため、運用の場面においても技術的な視点については事細かな審査
や指導が行なわれているが、立地や形態の規制について誘導的な指導は困難である⁹⁹。こ
のために、例えばU市においては、その基準を守らなくても建築基準法違反とはならず、
また確認申請の適否にも影響しない建築協定は、居住環境を守るための制度としては重要

⁹⁸ 建築基準法第一条（目的）において、「この法律は、建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を
定めて、国民の生命、健康及び財産の保護を図り、もつて公共の福祉の増進に資することを目的とする。」と定め
られている。

⁹⁹ 自治体独自の基準や考え方により実施される、建築基準法に基づかない行政指導というものは考えられるが、そ
れに従わないことを理由として確認申請を留保することや拒否をすることはできない。これが羈束行為というこ
との意味である。

視されておらず、地区計画のように行政が直接的に関与し、公権力を以って指導監督を行なう制度の方を活用してきたわけである。しかしながらその一方で、建築協定は公の法律により定めたものだという意識のもと、その基準が守られるよう行政指導を行ってきたのである。建築確認申請をすべて行政が行なっていた時代にあつては、建築協定の基準に関しては強制力を持たない行政指導であつてそれが明言されており、建築確認自体も裁量行為ではなかったとしても、無形の強制力が存在したことは否定できない。こうした行政の取り組みを通じて、漏れることなく建築協定による規制が実施されることにより、地域をして「これまで居住環境が守られている」との評価に繋がっていた。

しかしその一方で、地域における実質的な取り組みは行なわれていないに等しい状況であつた。某ニュータウンにおいては、事務局的な立場としての開発業者と、協定の構成員を集約した組織でもある「某ニュータウン自治会」があり、地域住民自身も建築協定の基準に基づいた建築を行っていた。しかし、そこでは更新時以外に建築協定の運営に関する活動は行われておらず、地域は単なるサービスの受け手としての存在となっている。これは、行政が定めた都市計画による規制となんら変わることが無い状況である。

こうした状況は、果たしてどこに問題があるのだろうか。実質的な担い手であつた行政の側から地域に対してその役割を移管する、つまり法の規定どおりの役割を地域が担当できるように移行していくような働きかけは行われていない。もちろんそこでは地域もそれを求めてはいないわけであるが、建築協定がそうした制度であることについて、何らかの啓発活動も行われていない状況であつては、地域住民側にそうした当事者意識を求めることは難しいだろう。また開発業者にとっても、行政による規制が行なわれることは、良好な居住環境を担保するためにも望ましいことであろう。その一方で、当初の開発業者の発意によるものとはいえ、地域により決定された規制内容を行政が担保し、その規制の改廃自体は地域の手委ねられている状況そのものは、地域にとってはある意味では都合が良かったと考えられる。

つまり、U市における建築協定では、形式的であつたかもしれないが建築協定の持つ地域主体の意思決定という機能と、地区計画のように行政が主体となり規制の実効性を担保する機能を併せ持った運用が行われていた。そして建築確認を行政が独占していた時代にあつては、規制の面についてはほぼ完全な形で実現されていたが、そうした方法では、居住環境に対する意識の地域における主体性を育てることにはなんら役立たず、むしろそれを阻害してしまった実態もみえてくる。もちろん、行政が直接的に地域住民の取り組みを

妨害するわけではなく、今後も地域住民による居住環境を守るための活動などがあった場合には、その活動が民事的な紛争に繋がるようなものでない限りにおいて、一定の支援なども行なわれるであろうことは、これまでの経緯によっても明らかである。

しかし、建築確認の大部分が民間検査機関で行われるようになった現在、行政が過去のような実効性を持つ関与を行うことは現実的には不可能であり、今後同じような形での運用方法が行われることは考えにくい。また仮に、こうした運用方法のもとであっても、地域の主体的な意思決定が実質を持って行なわれていたならば、将来において運用方法が変化した場合であっても、建築協定の本来の姿ともいえる地域住民を主体とした居住環境保護の取組みに繋がる可能性があるなど、一定の意義はあったものとする。しかしながら、発意の部分以外の機能をすべて行政が独占するといった、ある意味で過保護的な状態によって建築協定を運用し、本来主要なアクターとなるべき地域住民に対し、実質的な機能を持たせるための支援を行なわなかったことや、建築協定を終わるに任せてしまったことにより、将来の発展という可能性すら失わせてしまったことに、U市の問題点がみられるわけである。

もし、地域住民の力量が不足していることにより、主体としての役割を担うことができないのであれば、その不足分のすべてを行政が穴埋めし続けるのではなく、地域住民の力を向上させるための取組みをこそ行なうべきであろう。例えば事業などの当初は行政が主にその役割を担い、事業が軌道に乗るまでの間は直接的な支援を行ないながら、徐々に地域住民への引継ぎを行ない、その後は間接的な支援に移行する方法も考えられるだろう。このような方法は、既に国においても、また地方自治体においても様々な分野で行なわれており、居住環境保護の分野についてそれが行なえない理由はないのである。

では、K市やF市における各アクターの役割はどのようなものであったか。行政の役割として両市の担当者の言葉に共通しているのは、地域の取組みに対する支援を行う立場であるというものだ。また、その支援の方法として最も強調されていたのが、建築協定の役割や意義などについて地域住民の理解を深めるための周知啓発活動の重要性である。現実問題として単なる規制の実現であれば、公の強制力を持つ地区計画などの手法を用いるほうが容易である。しかし両市がここで求めているのは、地域住民が建築協定という制度をきっかけとして、自ら地域のことを考え、その居住環境を守っていこうとする姿なのである。その一方で、例えばU市において行なわれていたような、建築協定による規制内容に対する行政の関与などについては、そうしたことを可能とする法的根拠が無いことを理

由として、両市では行っておらず、そうした問題はすべて地域住民の手に委ねているのである。

もちろん、建築協定の内容そのものは建築確認における対象法令ではないことから、先述したように建築協定への不適合を理由として建築確認を行わないことは許容されない。ただし、建築協定という明示された基準について適合を求めたとしても、そのことを建築確認の条件とすることや、明確な拒否の後も適合を求め続けるといった行為を行うのでない限り、建築基準法や行政手続法を逸脱したものとはならないわけであり¹⁰⁰、そうした行政指導による関与が不可能なわけではない。しかし、ここでの両市の対応からは、建築協定に定められた基準はあくまで私的な契約によるものであり、その実現の主体として行政が関与するものではないという姿勢が見て取れる。そうした基準の実現は地域住民の手により行うもので、ある意味で突き放したスタンスともいえよう。だが裏を返せば、地域住民を地域の居住環境をつくるための主要なアクターとして認める意思が存在することであり、地域住民を自律的・自立的な存在として尊重する姿勢を示したものである。そして行政の役割は、地域住民が真のアクターとして自ら居住環境について考え、それを実現するための活動を行なうことができるように、知識の習得や組織の構築などに対する支援を行なうことである。

第四章において分析した建築協定の類型のうち、協定の運営そのものについての評価である中枠レベルにおいては、制度面から見た場合において政策・制度・管理いずれの側面も「自律・集約型」であるとした。この評価は、K市・F市における現実の運用状況についても当てはまる。U市における運用状況については、政策の側面については自律的であるといえるものの、制度・管理の側面には自律性がなく、「他律・集約型」の類型に当てはまる。このことは、U市における建築協定の運用方法が、制度そのものが持つ特長を活かしきれていないことを示す。しかし、自らが規制をする役割ではなく、地域が規制をすることへの支援と位置付けるなど、一定の節度を持ち、主客を明確にした上で行われるのであれば、行政と地域との協力体制としてはむしろ好ましいものであるものとする。

¹⁰⁰ 建築基準法においては第6条第4項に「申請に係る建築物の計画が建築基準関係規定に適合するかどうかを審査し、審査の結果に基づいて建築基準関係規定に適合することを確認したときは、当該申請者に確認済証を交付しなければならない。」とあるように、建築基準関係規定以外の基準への不適合を以って建築確認を行わないことを認めていない。また行政手続法においては第4章（第32条から第36条）において、行政指導を行う場合の原則として、あくまで相手方の任意の協力を求めるものであることや、拒否されたことによる不利益な取り扱いの禁止といった基準が示されている。

第二節 各アクターが果たすべき役割

建築協定の制度と現実を踏まえた場合に、地域住民・住民組織・行政機関の各アクターが果たすべき役割はどのようなものとなるのか。

地域住民が地域の居住環境に対して何らかの役割を果たすためには、居住環境に対して関心と問題意識を持つことが全ての始まりとなる。地域の居住環境に課題がないのであれば、その解決も必要ないことになるが、その一方で、住民が地域の居住環境を自らの問題として捉えていない場合には、課題の存在に気が付かないことや、他者が解決するものとして依存するケースが考えられる。しかし、これまで居住環境に関する施策を行政が行なってきた状況の中、たとえ一般の住民が居住環境に関心を持ったとしても、それが直ちに主体的な行動に繋がるとは限らない。地域の居住環境は地域がつくるものであることを行政が理念的に唱えたとしても、地域住民がそのことを理解し、納得しない限り、住民を実質的な主体とした協定として機能させることは困難である。地域住民の居住環境に対する関心の高まりこそが重要なのであり、そうしたことが、必要な知識の習得といった次のステップにも繋がる。

そこで必要となるのが住民の意識改革である。地域住民による居住環境づくりを推進するためには、住民が主体であることの重要性や権利が認識される必要がある。その権利の行使のために必要な諸条件を、行政から押し付けられた義務と捉えられてしまえば、住民主体の居住環境づくりの実現は困難である。

この意識改革を実現するためには、専門家である行政の取り組みが重要である。地域の住民に対して、住民が主体的に居住環境に関わることによるメリットや、そうしない場合のデメリット、組織体制や運営に関するノウハウ、地域の居住環境づくりが住民の権利であることなど、様々な事柄についての啓発活動に力を入れる必要がある。これには、個別又は団体での説明会や学習会の実施、居住環境に関する素人である住民にもわかり易いマニュアルの作成・配布といった活動が考えられる。制度に関する広報を充実することにより、建築協定の効果を広く知らしめると共に、建築協定自体の認知度を高める必要もある。

こうした意識改革に繋がる施策と広報活動を車の両輪として実施することは、建築協定を「ブランド化」する必要性と、それを実現するための施策にも繋がっていく。建築協定による良好な居住環境を全体としての認知度が低い制度であれば、仮にその制度が素晴らしいものであったとしても、ある地域の中ではそのことについて誰も知らないという状況

に陥ってしまう恐れがある。これではその地域において、その制度は存在しないことと同じである。また、啓発活動によって少数の住民が素晴らしい制度だと考えることとなったとしても、大多数の住民がそう考えていないとすれば、これは素晴らしい制度との評価を得ることはできない。こうした状況であっては、建築協定を締結しようとするインセンティブは働かないことから、「地域住民が自らの手によって、より良い居住環境をつくることが可能となるまちづくり手法であり、その制度を用いている地域に住まうこと自体が特別なことである」という意識を持てるような顕彰や広告・宣伝をしていくことも必要であろう。行政は、様々な場面における情報発信の手段を持っていることから、こうした価値や権威付けを行う役割にこそ、大きな影響力を及ぼすことができる。このような内容の宣伝は、取り様によっては誤解を招く表現となるかもしれない¹⁰¹。しかしこれは、誇大広告でもなければ虚偽広告でもなく、単に事実を述べているに過ぎないものであり、特に問題はないものとする。なぜならば、建築協定が住民自身の手によるまちづくりに適した制度であることは、これまでに述べてきたことから明らかであるし、ほとんどの地域が居住環境に関する取り組みの全てを行政に任せている現状において、第三章で述べた「F市某ニュータウンA住宅地区」のように、住民自らが居住環境に関する取り組みを行なっている地域が特別な存在であることもまた明らかである。

建築協定の実施段階における主体的なアクターは地域の住民である。地域の住民がその地域のことを主体的に考え、自身らが求める居住環境をつくるための基準を作成する。その基準について、協定に参加する住民全体による合意が行なわれることにより、地域住民が相互に監視することを可能とし、そのことが基準から逸脱しようとする者への抑止力ともなる¹⁰²。しかしその地域住民は、当然のことながら通常の生活や仕事などの本来業務ともいべきものがあり、また、まちづくりに主体的に関わる義務を持つわけではなく、専門的な知識を持つわけでもない、いわばアマチュアである。その集合体である住民組織についても、その構成員のなかに専門的にまちづくりに取り組む余裕と専門知識を持つ者がいる場合もあるが、それもあくまで偶然に過ぎず、通常は地域住民と同じ立場である。その一方で、建築協定の実施段階においては特段の役割を担わず、専ら周知・啓発といった支援活動を行なう行政は、まちづくりを支援し誘導する義務を持ち、かつ、それを本来

¹⁰¹ 行政が、ある地域を「他とは違う素晴らしい地域だ。」と評価することに対し、他の地域が悪い地域なのかというような批判をすることは可能であろう。

¹⁰² 「相互監視」というと物騒な表現にも見えるが、建築協定に参加するすべての住民が知っている基準であれば、その全員が見ているということになり、それ自体が抑止力となるという意味である。

業務として専門的な知識を持つプロである。こうしたそれぞれの立場をみる限り、行政の側にまちづくりに関する最も大きな責任があることは明らかである。そうであればこそ行政は、居住環境を守るための取り組みを行なう地域が「特別で素晴らしいまち」であることを、より多くの人々に知ってもらうための活動を行い、その成果を出すことによって、はじめて、地域住民が地域の居住環境に対する関心と問題意識を持つことが重要であるというメッセージを市民に向けて発することができるのではないだろうか。

建築協定における各アクターはどのような役割を果たすべき存在であるのか。制度の主旨や現実の運用、あるべき姿など、これまでの検討内容を総合的に判断すれば、地域住民や住民組織は、日常的な建築協定の運営を行なうとともに、協定そのものや規制内容の改廃に関する意思決定を行なうなど、実施主体としての役割を果たすべき存在である。また、行政機関は、実施主体が実施主体として存立するために必要なすべての事柄に対し、それらを成立させるための支援を行なう役割を持つものであり、また、実際にそれを成立させる結果責任を問われる存在なのである。

第三節 建築協定の可能性 —地域主体のまちづくりと市民協働に向けて—

ここまで地域の居住環境に関する課題や事例、それらに基づく考察や分析を行ってきたが、これらの結果を踏まえると、建築協定の制度そのものが本来備えている要素のうち、その目的である住みよい環境づくりと、その実施主体である住民という関係性が、制度を運営していくことにより新たな価値を生み出す可能性を持っていることが見えてくる。

では、建築協定の先に見える可能性とはどのようなものであろうか。地域における住民の意識や関係がどのような状態にあるのかということが、居住環境保護のための取組みに対しても大きな影響を与えることは、第四章における分析結果から明らかであり、この分析を踏まえた前節における考察の結果、建築協定の有効活用を図るためには住民の意識を高める必要がある。また、同じく第四章において、地域における居住環境に関する問題の有無と住民間のネットワークの結合の強弱に関連があり、問題が大きければ結合が強まりやすく、また、問題が小さければ結合が弱まりやすい関係にあることを推論した。そこで、ある地域において居住環境に問題や不安を抱え、その解決を図ろうとした場合に、または望ましい居住環境の実現を図ろうとした場合に、地域内における住民間のネットワークを強固に結びつけることへのインセンティブが働く関係を持つのであれば、建築協定を締

結・運営していくことは、居住環境の保護や問題の解決といった、制度が本来持つ役割を果たすだけでなく、地域コミュニティの構築という役割を持つ可能性を指摘できる。

別な視点から検討すると、第一章において、近年の居住環境に関するトラブルの一因として地域コミュニティの崩壊を取り上げているが、そこで発生していたトラブルは生活環境を脅かすとは言い難いものも多く、本質的な建築紛争というよりもコミュニケーションの不足から生じた軋轢とでもいうべきものである。こうした些細でありながらもある意味では深刻なトラブルについては、建築協定の持つ規制の側面で抑止することは難しく、住民間のネットワークを強固にするインセンティブは働きにくいだろう。しかし、建築協定が成立している地域内については、その運営の中で地域住民がネットワーク化されることによりコミュニケーションが成立することから、そちらの側面からの抑止効果を期待することができる。つまり、建築協定は制度面からも、またそこから生じる効果の面からも、ハードの部分での居住環境保護だけではなく、日々の生活の場面における近隣との関係というソフトの部分での居住環境にも影響を及ぼすことができる制度なのである。このことは、崩壊や衰退といった状況にあるとして多くの人々が懸念している地域コミュニティを¹⁰³、守り育てていくための一つの手法としての活用可能性を、建築協定が持っていることを示しているのではないだろうか。

また、近年の複雑化多様化している建築紛争や地域ニーズに対し、行政による規制のみで対応することが困難であることは、最早明らかである。こうした状況は、なにも建築規制に関する分野のみに起きているわけではなく、行政が行なう多くの業務において起きていて、その解決のために市民協働ということが言われている。市民協働を巡っては、単なる業務委託レベルのものや、これまで行政が行なってきたサービスの代替機能として地域住民がボランティア的に実施するようなものがあることも事実であり、コストダウンのための手法を言葉で飾っているだけではないかという批判もある。本論にて提示した建築協定による居住環境の保護を市民協働という概念に照らしたときに、そうした批判は妥当するであろうか。答えは否である。例えばコストに着目すると、本論に沿った形で建築協定を推進していこうとする場合には、それなりのコストが必要となる。K市やF市においては、建築協定に関する事務に対し、それぞれ延べで二名の人員を充てている。一方でU市における状況としては、ほぼゼロと言って良い。U市においてこの業務に必要とされてい

¹⁰³ 前掲 内閣府経済社会総合研究所 HP「全国市町村アンケート 図表 5 地域コミュニティの崩壊の懸念」によれば、84%の回答者が不安を持っている。

<http://www.esri.go.jp/jp/archive/mytown/challenge/eng/2007.html> (2010.12.12 参照)

る人数は、建築協定締結にあたっての所定の事務手続きに必要な人数のみであり、U市が現在の考え方のままでいる限りは、仮に建築協定の数が増加したとしてもその状況は変わらないことから、建築協定を推進しようとする場合には行政コストが増加するのである。次に、建築協定を行なうことにより、最も利益を得るのは誰であろうか。通常の建築規制については、都市計画に基づいた地域地区と、それに応じた用途・形態に対する規制ということになるが、建築協定を締結した地域にあっても建築協定の締結によって法令による規制を緩和することはできないことから少なくとも従来の規制と同等、もしくはより厳しい規制を設定することになる。某ニュータウンを例にすると、法令上この地区においては共同住宅の建築が可能であるところを、建築協定の規定によって禁止しているのであり、緩和こそできないものの、合理性のあるものであれば、厳しい制限を設けることは可能なのである。行政が行なおうとしている都市づくり、まちづくりと異なる内容を地域が決定し、それを行政が認めなければならないものであることから、地域住民は自らの望む居住環境を得るために、一定の権威を持つ仕組みを使用することが可能となるが、行政はそのこと自体から何らかの利益を得るわけではない¹⁰⁴。

建築基準法においては、地方公共団体の条例により、建築物に対する制限を付加することを認めており、地区計画その他の都市計画法と連動した地域地区の指定と、そこに実体的な制限を加えるための条例の制定などによって、ある地域内において厳しい用途制限を行なうことは可能である。そしてここまでみてきたように、建築協定については、公権力による強制力はないものの、そこで決定される内容は地方議会の議決によって定められる条例と同様の機能を持つ。そして、地域住民各々がその具体的な内容や協定を締結するかどうかといったことについての直接的な権限と責任を持つがゆえに、一種の直接民主主義的な側面も有している。つまりこのことは、建築協定における市民協働は、行政の補完でも下請けでもなく、住民自身が主役となった真の意味での市民協働であることを意味しているのである。行政はこうした類の市民協働を推進していく責務を負い、その実現のための施策を実施する必要がある。

¹⁰⁴ 住民が居住環境に満足することによる反射的な利益は期待できるものの、本来的ではない。

おわりに

本研究においては、地域住民が望む居住環境の実現のためには、誰がその主体となるべきなのか、その手法はどのようなものを用いるべきか、そこに必要なものはどのようなことなのかという点について、自治体と住民の協働の視点から考察を行ってきた。第一章では、都市計画による一律的な規制では細やかな地域のニーズには対応しきれないことや、そもそもそうしたミクロの視点での居住環境が考慮されているわけではないこと、法令のみを守ることで地域における建築トラブルを必ずしも防ぐことができないが、法令以外の抑止力が地域から失われてきているといった課題について、現場の視点から提示した。第二章では、そうした課題を解決するための手法として、そこに発生している課題を解決するために活用可能な制度を、事例を通じて比較検討した。この際、その地域に居住する住民こそがその課題に直面するものであることから、地域住民が主体となって具体的な規制内容を決定し、またそれを運営していくことが可能である点を重視して、活用すべき制度の選定を行ない、その結果として建築協定を活用すべき制度として位置付けることを強調した。第三章では、実際にそうした制度を活用している地域において、どのような問題意識に基づくものであるのかということや、具体的な取組み内容、今後の課題といったことについて、制度を活用するにあたってのアクターである行政と地域のそれぞれに対してヒアリング調査を行なった結果、アクターの意識によって制度の特性を活かせずに違う姿で現れることが明らかになった。第四章では、建築協定という制度のガバナンス研究における理論的位置付けについて、法律上の仕組みと主体となる住民の行動を評価の対象として、その構造体系や性質について分析を行なうことにより明らかにした。そして第五章では、これまでの調査結果や考察を基に、建築協定という制度を、地域住民が主体となって居住環境を守るためのまちづくりの手法として活用するにあたり、各アクターが果たすべき役割について考察を行ない、居住環境に対する住民への意識啓発の必要性と、それを行なう行政の責任の大きさ、そして居住環境政策が市民協働に相応しいものであることを明らかにした。

近年の建築に関する紛争については、権利や利益などについて新たな概念が生まれていることや、住民の権利意識の高まりなどから、従来の考えでは想像できないような事例も存在する。また、地域における問題のすべてを解決できるような処方箋は存在しないだろう。従来どおりの行政主導型の一律的な規制を、より強い規制内容に変更した場合であっ

ても、立場の違いによってそれに満足する人々もいるが、満足しない人々もいる。こうした居住環境に関する問題は、他者とかかわりながら生きていく必要がある世界においては、建築に関する規制をどれほど厳しくしたとしても発生する。行政の役割は、そうした問題や紛争の発生を抑制するために何ができるのかを提示することである。こうしたプロセスを経て、住民の中から、「何をすれば良いのだろう」と考える者が現れることもあるだろう。

本研究において、すべての地域における住民が、自らの責任においてその居住環境を決定していくべきだとの主張を行なうつもりはない。ある地域における住民の満足度を高める要素として、住民が望む居住環境をつくるというものがあるならば、その要請に最も適した対象は何かということを検証・考察したものであり、その結果として導き出されたのが建築協定だった。また、建築協定を単なる規制のための制度としてだけではなく、地域コミュニティを考えるための制度としても活用できることについて、制度の機能と構造体系を示したものでもある。

なお、本研究にあたり他都市における実態調査を行ったが、自治体担当者への調査が主となり、地域の住民から直接話を聞くことが少なかった点について、調査不足との批判は免れない。また、市民協働の多様な側面からの居住環境保護へのアプローチについて検討を行っておらず、都市計画や建築という限られた視点からのアプローチであった点について課題を残した。このほか、建築協定に積極的に取り組むために必要な行政の組織体制などに関しても触れられず、この点についても課題を残した。これらの課題については、行政職員である立場により、実践の場で解決にあたることにより、今後の成果とするべく努めていきたい。

建築協定は、居住環境の問題を考えるにあたって、地域住民が主体となれる制度であるとともに、使い勝手の良い制度でもある。そして、地域における様々な問題を解決しようとする場面は、地域コミュニティを構築するためのチャンスでもある。こうした問題の受け皿のひとつとしてその存在を認識し周知するとともに、「何をすれば良いのだろう」と考える住民に対して適切な支援を行うことを行政の責務と捉え、先述の課題ともあわせ、自分自身の責務としても捉えて実践していきたい。

あとがき

本研究にあたり、宇都宮大学大学院国際学研究科教授中村祐司先生には、指導教員として終始ご指導を頂いた。中村先生の何事に対しても前向きな姿勢というものに触れることにより、今後の人生における自らのありようを考えるきっかけともなったところである。仕事と研究という二兎を追い、これを得ることができたのは、中村先生の常に前向きな叱咤激励があったからに他ならない。ここに深謝の意を表す。

同研究科教授佐々木史郎先生には、研究への姿勢や方法について多くの有益な助言を頂いた。なかでも「研究と勉強は違う」との助言は、論文作成にあたっての心構えと指標として、常に意識し続けるものとなった。ここに深謝の意を表す。

同大学院教育学研究科教授陣内雄次先生には、他研究科生の筆者に「住居学特論」受講の許可を頂き、研究に関する多くの重要な示唆を頂いた。ここに深謝の意を表す。

同じ院生として多くの授業で席を同じくさせて頂いた舘野さんには、経験に基づく意見とその姿勢を参考にさせて頂いた。ここに感謝の意を表す。

K市建築安全課のW氏、T氏、地域支援室のO氏、N氏には、多忙なところを長時間にわたるヒアリング調査に協力を頂いた。F市まちなみのルールづくりセンターのU氏、N氏には、多忙なところを長時間にわたるヒアリング調査に協力を頂いたほか、地域組織に対する調査にも同行頂いた。F市某ニュータウンA住宅地区建築協定運営委員会のH氏には、現地調査およびヒアリング調査に協力を頂いた。U市某ニュータウン開発事業者役員のM氏には、多忙なところをヒアリング調査に協力を頂いた。調査に協力頂いた方々に対し、ここに謝意を表す。

本学に入学して2年間、仕事と研究の両立、そして家庭においても0才から2才にかけての時期の子育てという状況にあったわけだが、周囲から言われる程には大変だと思っておらず、むしろ楽しむことができたと考えている。もちろん、その場面ごとには思い悩むところもあったが、なるべく楽観的に捉えることにより乗り越えることが出来たものと振り返るところである。とはいえ、そうした立場にあることを許してくれた周囲の人々の公私にわたる支援なくして成り立つものではなく、快く送り出してくれた職場の上司や同僚、そして妻と息子の理解があってこそ今日があることは言うまでもない。こうした多くのお世話になった方々に対し、心から感謝の意を表す。

参考文献・参考資料

論文

- ・ミランダ・A・シュラーズ「地球環境問題の比較政治学 日本・ドイツ・アメリカ」岩波書店 2007.11
- ・大河原礼美 大月敏雄 深見かほり「青葉美しが丘中部地区における建築協定から地区計画への移行に関する考察」『日本建築学会大会学術講演梗概集（九州）』 2007.8
- ・川原晋、佐藤滋「地区計画と住民の自主規範を併用した地区環境の保全・改善の実態に関する研究」『日本建築学会計画系論文集 第 598 号』 2005.12
- ・川口太郎「建築協定の存立基盤と持続的な住環境の維持に関する研究」『明治大学人文科学研究所紀要』 2009.3
- ・鈴木克彦 碓雅樹 齊藤広子「地域コミュニティを活用した持続的住環境管理システムに関する研究-その 3・建築協定の更新のための合意形成活動の実態-」『日本建築学会大会学術講演梗概集（近畿）』 2005.9
- ・高見沢邦郎「建築協定と地区計画の使われ方の比較」『日本建築学会計画系論文集 第 466 号』1994.12
- ・中村祐司「ネットワーク・ガバナンス研究の基礎類型-行政理論からのアプローチ-」『宇都宮大学国際学部研究論集第 30 号』 2010.9
- ・長嵐陽子「建築協定の失効要因と継続可能性に関する研究」『東京工業大学大学院社会理工学研究科・工学部 社会工学専攻・社会工学科 学位論文梗概集（博士、修士、学士）2005、No.36』 2005
- ・福島徹 鳥實大樹「兵庫県下における地区計画制度運用の現状と課題」『兵庫県立大学環境人間学部研究報告 7』2005.2.28
- ・宮川暢 水口俊典「住宅団地におけるルールの時代変化と対応-川口市戸塚団地とグリーンタウン藤八団地を事例に-」『日本建築学会大会学術講演梗概集（北陸）』2002.8

資料集

- ・「市民協働推進指針」 宇都宮市 2004.11
- ・「景観法運用指針」 国土交通省、農林水産省、環境省 2009.12
- ・「まち本」 札幌市市民まちづくり局都市計画部都市計画課 2005.4(2008.4改訂)

雑誌

- ・「芦屋の集合住宅 協議後の変更案に景観法で『待った』」 日経アーキテクチュア 2010年4月26号
日経 BP 社

ホームページ (すべて 2010.12 現在)

- ・宇都宮市ホームページ

「宇都宮市都市計画審議会」

<http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/johokokai/kaigiroku/004069.html>

「市議会の概要」

<http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/gikai/010114.html>

- ・神戸新聞ホームページ

「景観法根拠にマンション建設認めず 全国初、芦屋市」

<http://www.kobe-np.co.jp/news/shakai/0002708306.shtml>

「建設断念し土地売却 景観法で不認定のマンション」

<http://www.kobe-np.co.jp/news/shakai/0003332281.shtml>

- ・国土交通省ホームページ

「平成 20 年度都市計画現況調査」

<http://www.mlit.go.jp/crd/tosiko/genkyou/index.html>

「平成 21 年度都市計画現況調査」

<http://www.mlit.go.jp/crd/tosiko/genkyou/2009/index.htm>

「景観地区・準景観地区の策定状況」

http://www.mlit.go.jp/crd/townscape/database/Landscape_District.mht

「建築協定」

http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk5_000004.html

「建築協定の活用状況」

<http://www.mlit.go.jp/common/000047725.pdf>

- ・裁判所ホームページ

「最高裁判例 事件番号 平成 17(受)364 建築物撤去等請求事件」

http://www.courts.go.jp/search/jhsp0030?action_id=dspDetail&hanreiSrchKbn=02&hanreiNo=32819&hanreiKbn=01

「行政事件裁判例 事件番号 平成 14(行コ)72 各条例無効確認、損害賠償請求控訴事件」

http://www.courts.go.jp/search/jhsp0030?action_id=dspDetail&hanreiSrchKbn=01&hanreiNo=33188&hanreiKbn=04

- ・宝塚市ホームページ

「地区計画」

http://www.city.takarazuka.hyogo.jp/sub_file/01070102000000-tikukeikaku.html

- ・栃木県ホームページ

「都市計画課お知らせ・行政情報」

http://www.pref.tochigi.lg.jp/system/honchou/honchou/toshikeikakuka_menu.html

「定例会・臨時会」（県議会）

<http://www.pref.tochigi.lg.jp/assembly/teireikai/teireikai/teireikai.html>

- ・内閣府経済社会総合研究所ホームページ

「全国市町村アンケート」

<http://www.esri.go.jp/jp/archive/mytown/challenge/enq/2007.html>

- ・横浜市ホームページ

「青葉美しが丘中部地区地区計画」

<http://www.city.yokohama.lg.jp/toshi/tikukeikaku/c-059.html>

- ・47NEWS ホームページ（共同通信社および 52 地方紙の情報を束ねたサイト）

「楳岡さん宅景観乱さずと東京地裁 赤白ボーダー壁撤去不要」

<http://www.47news.jp/CN/200901/CN2009012801000536.html>