

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 16 日現在

機関番号：12613

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2011～2014

課題番号：23730474

研究課題名(和文)都市公共財の維持に対する正当性認識に基づくコミュニティ・ガバナンスの成立条件

研究課題名(英文)Conditions of community governance through the cognitive legitimacy to maintain and manage urban public goods

研究代表者

堂免 隆浩 (DOMEN, TAKAHIRO)

一橋大学・大学院社会学研究科・准教授

研究者番号：80397059

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,200,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、正当性認識に着目し、都市公共財におけるコミュニティガバナンスの成立条件を明らかにすることを目的とする。住民がコミュニティガバナンスに取り組むためには、取り組むことで得られる利益と負担するコストの差で単純に説明することが可能である。これに対し、コミュニティガバナンスに取り組む正当性は自らにあるという意識が、コミュニティガバナンスの取り組みを住民から引き出すことを確認した。そして、都市公共財を自ら所有している意識の高さ、管理のためのルールを自ら作ったという経験、そして、政府から管理運営組織として承認されているという事実が正当性認識を高めると考えられる。

研究成果の概要(英文)：This study aims to clarify conditions of community governance through the cognitive legitimacy to maintain and manage urban public goods. It is possible that the simplest explanation, whether residents take part in activities of community governance, is determined by the differences between benefit from urban public goods and cost to maintain and manage them. In contrast, in this study, the cognitive legitimacy, that residents feel they have a right to implement community governance, also withdraws the behaviors of the community governance. Moreover, it seems that the cognitive legitimacy is enhanced by the cognition about ownership of its urban public goods, the experience about establishment of rule to regulate illegitimate construction, and approval from a local government to maintain and manage them.

研究分野：社会科学

キーワード：都市公共財 コミュニティ・ガバナンス 正当性認識

1. 研究開始当初の背景

都市は公共財の典型である。都市には、公共主体が供給する公共財産（道路、公園、公共施設など）および、個人が所有する建築物等が集合することで価値を形成する集合財が含まれる。このような公共財産および集合財は、住民による負担で維持される。ただし、他者が都市公共財の維持にかかるコストを負担し、自らは都市公共財から得られる利益を享受できれば最も利益が大きい。つまり、このような住民による負担には、いわゆる「ただ乗り」の誘惑が潜在的に存在している。そのため、都市公共財の維持には、ただ乗り問題の克服が必要になる。

コミュニティ・ガバナンスに関する既存研究では、行政と比較して効率的である住民組織であれば都市公共財を効果的に維持できるとする「効率性理論」が主張されている。ただ乗りに対する制限は、個人の自由に対する制限である。Hobbesの時代から、権力が自由の制限に介入するものと考えられてきた。そのため現代ではただ乗りに対する制限を行政が担うものと一般に考えられている。ただし、Ostrom(1990)は、行政による制限に関して、ただ乗りを厳密に監視しようとするほど非常にコストがかかることを指摘している。そして、コストを低く抑える社会的仕組みを工夫できれば、住民による都市公共財の維持が可能であるとする「効率性理論」を主張している。効率性理論に基づく、都市公共財が行政のみにより維持されている場合、コストを低く抑える社会的仕組みが実現しなかったため住民が都市公共財の維持へ参入しなかったと見なされる。これに対し、都市公共財が住民により維持されている場合、社会的仕組みが実現したため住民が参入したと見なされる。

ただし、実際には、そのような効率性理論では説明しきれない、住民組織が行政と同時に都市公共財を維持する事例、および、行政が維持に失敗しても住民組織が維持に参入しない事例が存在する。斎藤(1994)は、住民組織が自主的に公共財の維持を実施していたものの、行政による維持が実施されると、住民が活動を停滞させた事例を報告している。この事例は、建築基準法に基づく地区計画が導入された地域である。地区計画は、都市公共財である住環境を維持するための法的手法である。地区計画に基づくただ乗りに対する規制は、行政による執行で実施されることが建築基準法において規定されている。そして、地区計画導入後、社会環境が変化したため見直しが必要となっても、住民組織による参入が起きないことが示されている。さらに、行政による維持が実施されると、逆に、住民による維持が活発になった事例も存在している。この事例も、地区計画が導入された地域である。住民組織が行政と活動を重複させながら地区計画の運用に参入している。これらの住民組織の活動の違いを、効率性理

論のみで解釈することはできない。

そこで本研究では、行政による執行が法で規定されているにもかかわらず、維持に参入して良いという住民の認識（以下、正当性認識）に焦点を当てる。近代的法意識を考察した川島(1982)は、「法規範によって命ぜられているゆえに個人が法を順守する」とする順法精神説を主張している。このように、順法精神説では個人が法に対し従属的と見なされる。ただし、順法精神説に基づく、上述の地区計画事例のように、法で執行が規定されている行政と住民組織が同時に都市公共財を維持している現象を説明できない。これに対し、本研究における正当性認識は、個人が法に対し独立的であるとの考え方を有する。つまり、行政が都市公共財を維持している場合でも、住民における正当性認識が高ければ住民組織も維持に参入する可能性があり、行政が都市公共財を維持していない場合でも、住民における正当性認識が低ければ住民組織も維持に参入しない可能性があるという考え方である。この考え方に基づく、上述の地区計画事例における住民組織による参入現象を矛盾なく説明することが可能となると考える。

ただし、正当性認識の内容および形成過程は明らかではない。Haikio 他(2007)および野波他(2009)は、行政計画における決定に対し自らの意見が反映されるべきという関係者における正当感を考察している。これらの既存研究は、関係者間の利害が対立していることを前提としている。そのため、住民組織と行政が同時に都市公共財を維持する現象の解釈に必ずしも適していない。

2. 研究の目的

以上の研究背景を踏まえ、本研究では「正当性認識」に着目し、住民組織が都市公共財を自ら維持管理する事例においてコミュニティ・ガバナンスの成立条件を明らかにすることを目的とする。特に、法制度と正当性認識にインタラクティブな関係があると想定していることから、法制度として都市計画法に基づく地区計画に焦点を当て、地区計画が策定されている事例を中心に扱うこととする。そして、具体的には、(1)都市計画法に基づく地区計画の仕組みを確認し、(2)地区計画が対象とする都市公共財を分類し、(3)各公共財に対して住民組織がどのような関与をしているかを確認するとともに、(4)その関与が「正当性認識」にどのような影響を受けているかを明らかにする。

3. 研究の方法

本研究の方法は、作業1)~8)の手順で進めた。作業1)では、既存研究で明らかにされている都市公共財の定義の確認と本研究における対象事例としての適切さを検討した。作業2)では、都市公共財の内、住環境（つまり、建物が集合して価値を生成する集

合財)のコントロールを目的とした都市計画法に基づく地区計画の全国における策定状況を確認した。作業3)では、地区計画が策定されている事例の内、住民組織の活動を促すと想定される住民組織自らが策定した自主ルールが併用されている事例を確認した。作業4)では、自主ルールが併用されており住民が地区計画の運用において補完的な役割を担っている事例として東京都大田区D地区があることを確認した。作業5)では、地区計画の事例における住民組織の活動内容および住民の意識を考察した。作業6)では、都市公共財の内、公共主体が供給する公共財産の維持管理(特に、都市公園)における住民組織による維持管理を類型した。作業7)では、条例により住民組織の活動を規定している事例である東京都練馬区M公園の確認、および、住民組織による活動および住民の正当性認識を考察した。作業8)では、コミュニティ・ガバナンスにおける正当性認識の条件に対する総括的な考察を行った。

具体的な作業の内容として、作業1)では、経済学および社会学における学術書および学術論文を収集し、都市公共財を定義した。作業2)では、国土交通省発行の資料および都市計画年報の統計データを集計した。作業3)では、平成23年12月に横浜市都市計画課のHPを閲覧し、平成24年2月に横浜市都市計画課のHPの閲覧および電話によるインタビュー調査を実施した。作業4)および作業5)では、一般に、地区計画は行政が審査および許可を行うのに対して、住民組織にもかわらず地区計画の審査を行っている東京都大田区D地区における参与観察およびインタビュー調査を行った。参与観察時期は平成24年4月~7月、インタビュー調査は平成24年7月である。作業6)では、都市計画関連および造園関連の学術論文をレビューし、さらに、平成25年12月に全国の市区町村のHPを閲覧し、公共施設の管理に関する住民提案を規定している条例を探索した。作業7)では、練馬区および練馬区立M公園を管理するNPOに対するインタビュー調査を実施した。調査日は、両者ともに平成25年12月である。作業8)では、平成24年度および平成25年度に実施したインタビュー調査結果を、グラウンデッド・セオリー・アプローチ理論に基づき、会話データのラベル化、カテゴリー化、そして、構造化を行い、住民による都市公共財の管理への関与と正当性認識に関連する要因を考察した。

4. 研究成果

まず、都市公共財の定義では、経済学で用いられる財の類型(私有財、クラブ財、共有地、純粹公共財)と、ただ乗り問題に着目する研究で用いられる類型(共有地問題、公共財問題)が存在することを確認した。前者の経済学上の定義は、財の消費可能性に対する状況を規定するものであるのに対し、後者の

ただ乗り問題研究の定義では、ただ乗りがTake someで生じるかGive someで生じるかを規定するものであることが分かった。そもそも、研究代表者が住民の正当性認識に着目するに至った背景は、住民が都市公共財の維持に關与する仕組みを明らかにすることにある。都市公共財の維持は、住民が維持にかかるコストを負担する、言い換えると、労力を提供するか否かが問題になる。つまり、都市公共財は、ただ乗り問題研究の定義に基づき、Give some的な構造を有することを確認できた。

地区計画の策定状況は、2008年時点で724の市区町村であることを確認した。特に、住環境保全等を目的とする地区計画の制定実績が多いのが、神奈川県横浜市であり、地区計画が102地区存在することを確認した。そして、自主ルールが制定されている地区が35地区存在することを確認した。また、自主ルールと重複がある地区計画は19地区存在することを確認した。地区計画には、まちづくりの将来目標である「区域の整備開発及び保全の方針(以下、「方針」)」と建築行為等に対する規制項目である「地区整備計画」(以下、「計画」)が明記されている。自主ルールと重複がある地区計画19地区の内、「方針」のみの重複が6地区、「方針」および「計画」の重複が7地区、「計画」のみの重複が2地区、重複なしが2地区であり、地区計画と自主ルールは相互に関連があることが明らかとなった。

自主ルールが併用されており住民が地区計画の運用において補完的な役割を担っている東京都大田区D地区では、住民の地区計画に対する認識を把握できた。住環境保全の活動を担う一部の環境委員から「本来、住民組織には審査する“権限”はないのだから、あくまで「行政による地区計画の審査ではこうなる」と相手に伝えるだけ」という意見と、他の委員から「地区計画は地域のルールなので、地区計画違反を判定しても良い」という意見をj確認した。都市計画法に基づく地区計画の仕組みでは、地区計画の審査を担う団体として住民組織を認定する仕組みがないにもかかわらずである。このように地区計画の文脈では、本来権限のない地区計画の審査に住民組織が關与するか否かという構図を確認できた。一方で、団体として確固たる姿勢を確立する難しさも確認できた。

一方、住民組織による都市公園の維持を分類したところ、町内会や自治会による公園の清掃等、指定管理者による管理、および、条例に基づき住民による公園管理の提案およびその実施、に整理できた。分類の「住民による公園管理の実施」の内、公共施設の管理に関する住民提案を規定している条例が全国で12自治体存在することを確認した。その内、公園の維持管理に関する事例は、練馬区において1事例であった。事例は東京都練馬区立M公園である。練馬区立M公園を管

理運営する NPO 法人メンバーが自らの活動が正当であると認識していると考えられる理由を確認した。それは、(1)平成 17 年に敷地が都市計画公園に決定される以前から住民組織が敷地を継続して管理してきたこと、(2)多くの住民が公園を自由に管理したいという要望を持っていること、(3)条例に基づき、住民組織が公園を管理する団体として認定されていること、である。

コミュニティ・ガバナンスにおける正当性認識の条件を総括的考察に基づき次の成果を得た。都市公共財として想定した「建築物の集合(住環境)」と「公園」では、住民により管理運営対象のとらえ方に差があった。前者は、建築物を制限する「ルール」の運営と捉えるのに対し、後者は、公園そのもの、つまり、「財産」の管理と捉えていた。住民が自ら管理運営を実施できると感じる「正当性認識」について、住環境および公園に共通する根拠は「所有意識要因」と考えられる。住環境を管理している D 地区では住民自らがルールを制定した経緯から、建築制限が行政事務であるにもかかわらず、住民自ら違反建築の監視を行っていた。公園を管理している練馬区立 M 公園では、整備前から住民が敷地を利用して来た経緯から、整備後も住民が公園を利用管理するに至った。一方、練馬区立 M 公園のみで確認できた根拠として「団体承認要因」が挙げられると考えられる。練馬区立 M 公園を管理しているグループは、管理団体として条例に基づく承認を得たことで、管理運営を実施しやすくなっていることを明らかにした。

5. 主な発表論文等

〔学会発表〕(計 5 件)

- (1)堂免隆浩, 施設管理型地区まちづくり計画に基づく練馬区みんなの広場公園でのサッカー利用の許可条件, 日本計画行政学会, 2014 年 9 月 12~13 日, 一橋大学(東京都・国立市)。
- (2)Takahiro Domen, Associations as Quasi-Public Bodies in Japan: Cases of Maintenance and Management of Public Lands, International Sociology Association, 2014 年 7 月 16 日, パシフィコ横浜(神奈川県・横浜市)。
- (3)Takahiro Domen, Resident - Driven Activities for Supporting Community Agreements to Protect Residential Living Environments: Cases in Machida City, Japan, The Research Seminar in Cities, Space & Development(招待講演), 2013 年 03 月 05 日, London School of Economics and Political Science(英国・ロンドン)。

6. 研究組織

(1)研究代表者

堂免 隆浩 (DOMEN, TAKAHIRO)

一橋大学・大学院社会学研究科・准教授

研究者番号: 80397059