

機関番号：12613
 研究種目：若手研究（B）
 研究期間：2009～2010
 課題番号：21730406
 研究課題名（和文） コミュニティ・ガバナンスによる持続可能な都市形成に関する比較実証研究
 研究課題名（英文） A Comparative Case Study of Sustainable Control of Urban Collective Goods through Community Governance
 研究代表者
 堂免 隆浩（DOMEN TAKAHIRO）
 一橋大学・大学院社会学研究科・講師
 研究者番号：80397059

研究成果の概要（和文）：本研究では、コミュニティ・ガバナンスによる都市集合財の持続可能な供給管理の有効性およびその条件を明らかにしている。1990年代以降、行政は住民自治組織に対する支援を減少させてきている。そのため、住民自治組織は、建築計画者と事前に協議し、違反者に対する説得を実施している。そして、住民自治組織の活動条件が、1) 活動にかかるコストの抑制、2) 活動に関する住民のコンセンサス、および、3) 行政からの支援の拡充、であることが明らかとなった。

研究成果の概要（英文）：This study shows effectiveness on sustainable control of urban collective goods through community governance and its conditions. It is revealed that Administrations have decreased their supports to neighborhood associations from 1990's. Therefore neighborhood associations have negotiated with the builders before their construction and dissuade them from taking illegitimate action. And these activities are performed under the following conditions; 1) lower cost of their activities, 2) consensus about their activities among residents and 3) enhancement of supports from the administrations.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2010年度	700,000	210,000	910,000
総計	1,700,000	510,000	2,210,000

研究分野：地域政策

科研費の分科・細目：社会学・社会学

キーワード：コミュニティ・ガバナンス、まちづくり協定、集合財、住民自治組織

1. 研究開始当初の背景

都市を構成する要素のうち、集合財の供給管理には、これを構成する私的財の利用に対する制限が求められる。一般に、都市は、個人が所有する私的財、地域に固有な公共財（道路、公園など）、共同体が所有する共有資源（集会所、入会地など）、そして、私的財が集合することで価値を形成する集合財（街並み、住環境など）により構成される。原則、私的財の管理は、個人が自由に行うこ

とができる。公共財の管理は、公共主体で実施できる。また、共有資源の管理は、共同体で実施できる。これに対し、集合財の管理には複数の私的財に対する同時の管理が必要になることから、その管理をどのように実施するかが課題となる。

地域住民自らによる集合財の供給管理の有効性が、近年、見直されている。地域的な集合財の供給管理は、1980年以前までは、地域住民同士で紳士協定を結び、お互いに協定

を守り合うことで実現してきた。これに対し、1980年に都市計画法において地区計画制度が制定されて以降は、行政による規制への転換が進められている。この転換は、アマチュアであり個別的である住民による集合財の供給管理では正当性が小さく実効性もないとする考え方を基盤としていると考えられる(小林(1999)、明石(2002))。一方で、中井(2000)は、国家的公共性が地域的公共性に優先されるという考えの普及が現行法システムを正当化するための説明であり、本来、国家的公共性と地域的公共性に優劣を付けることが出来ないと主張している。さらに、広域的で硬直的な行政機構は地域的集合財の供給管理に必ずしも有効ではないと指摘している。オストローム(1990)も、権力による規制はモニタリングコストが大きすぎるため失敗する可能性が大きいと主張している。一方、地域住民自ら協定を締結し制限を実施するというコミュニティ・ガバナンスも、モニタリングコストが大きいと集合財の供給管理が困難となる。これに対し、オストロームは、地域住民による場合、効率的な社会的仕組みの工夫が容易であり、モニタリングコストを低く抑える仕組みが伴うことでコミュニティ・ガバナンスが有効に機能することを理論的実証的に示している。

地域住民による集合財の供給管理が成立する条件として、地域住民と行政との間における協力関係に着目する意義は大きい。日本のコミュニティ・ガバナンス事例に関する報告では、地域住民自らによる集合財の供給管理が、1999年時点の東京都区部において33事例も確認されている(坂野他(2000))。そして、これらの事例において、地域住民が違反行為をモニタリングしコントロールする活動が確認されている。さらに、オストロームが指摘した通り、モニタリングコストを低く抑える仕組みが工夫されている。工夫の一つに、モニタリングにおける地域と行政との協力が挙げられている。建築行為の情報を収集するためには、建築者からの情報提供が必要である。地域住民のみでモニタリングを行う場合は、その都度、建築者に依頼しなければ情報を収集できない。これに対し、行政による場合は、建築確認審査を経て全ての建築行為の情報を容易に収集できる。そのため、地域住民にとっては行政が収集した情報を利用できることでモニタリングコストを大幅に低減できる(坂野他(2000))。ただし、どのような条件のもとで、地域住民と行政との間に協力関係が形成されるかは明らかになっていない。

2. 研究の目的

本研究は、以上の問題意識を踏まえ、地域住民と行政の関係に焦点をあて、集合財の供

給管理にかかわるコミュニティ・ガバナンスの成立条件を検討する。

3. 研究の方法

研究の方法は、(1)集合財の管理事例の確認、(2)集合財の供給管理に影響を及ぼすと考えられる集合財の管理に対する行政の姿勢の把握、および、(3)集合財の管理に対する地域住民の取り組みの把握、である。

方法(1)について、私的財が集合することで価値を生成する「集合財」は多様であることから、本研究では、個人の建築物が集合することで価値を形成する「街並み」および「住環境」を集合財とする。また、集合財の管理を実施している事例の条件を、集合財の供給管理のため住民自らがルールを締結していることとする。

作業手順は以下の通りである。まず、①2009年時点における集合財の管理事例の存在を確認するため市および区を対象とした電話調査を実施し、②インタビュー対象自治体を選定し、③集合財の供給管理にかかわっている当該自治体の担当部課への対面によるインタビュー調査を実施すると共に、④該自治体区域内の集合財の管理にかかわる指定確認検査機関(2団体)への電話によるインタビュー調査を実施し、さらに、⑤ルールを締結している住民自治組織に対するインタビュー調査を実施した。

作業①について、研究代表者は、集合財を供給管理するために住民が締結したルールの存在を確認するため、2008年8月に千葉県、埼玉県、東京都、神奈川県、東京都の1都3県の市および区における建築指導関連の部課、都市計画関連の部課、商業振興関連の部課、および、生活振興関連の部課を対象にアンケート調査を実施していた。そこで、これらの事例が2009年時点でも存在しているかを確認するため、2009年6月に事前にルールの存在を確認できていた市および区(59団体)に対し電話によるインタビュー調査を実施した(回答率81%)。結果、184件の事例を確認できた。また、既存研究より、住民が締結するルールには、①法律の裏付けを持つルール、および、②法律の裏付けを持たないルールに分類した。本研究では、必ずしも住民が締結したルールに法律の裏付けがないにもかかわらず、コミュニティ・ガバナンスが成立する条件を解明することが目的であることから、法律の裏付けを持たないルールに事例を限定することとした。

作業②について、2009年度までの作業で確認した法律の裏付けを持たないルール184件の内、25事例のルールが含まれている東京都町田市とした。町田市は、制定年が最も古い事例が1973年で最も新しい事例が2007年と幅があり、行政における集合財の管理に対す

る姿勢の変化を観察する上で適していると判断した。

作業③について、インタビュー対象の担当部課を町田市建築指導課とした。建築指導課は、住民が締結した法律の裏付けのないルールを取りまとめている。そして、建築指導課の窓口で建築計画者が訪問した際に、ルールの紹介を行っている。

作業④について、作業⑤において確認できた、町田市市内において建築を計画する業者（以下、建築計画者）が利用する傾向が多い指定確認検査機関を調査対象として選定した。

作業⑤について、町田市において全25事例のルールの内容を考察したところ、全てのルールが、個人のただ乗り行為をコントロールすることで集合財の供給管理を実現させようとしていることを確認できた。そしてルールの内容には、2つの傾向があることを確認した。第一の傾向は、建築基準法等の集団規定に対する上乗せおよび横出しを目的として、個人の行為に対する制限の基準が明記されていることである。第二の傾向は、建築計画者とその影響を受ける者が事前に協議をする手続きが明記されていることである。そこで、本研究では、全25事例のルールの内、個人の行為に対する制限が明記されており互いに隣接する地域において締結されている4事例、および、事前協議の手続きが明記されている1事例をインタビュー対象として選択した。

4. 研究成果

本研究の成果は、(1) 2009年時点の1都3県において住民自らルールを締結し集合財を供給管理している事例が多く存在している事実を確認したこと、(2) 行政が住民自治組織に対する支援を実施していることを確認したこと、(3) 一方で、行政による支援が1990年代中頃を境に減少傾向にあることを発見したこと、(4) 個人の行為の制限を明記したルールに基づく住民自治組織の取り組み、および、その成立条件を確認したこと、そして、(5) 事前協議の手続きを明記したルールに基づく住民自治組織による取り組み、および、その成立条件を明らかにしたこと、である。

成果(1)について、本研究における集合財が、①景観、②住環境、および、③商業地域における取り扱い品目の一貫性、であることを確認した。さらに、確認された全184事例のルールの内、ルールを運用するための住民自治組織の設立が147事例、確認できた。

成果(2)について、現在の行政による住民自治組織に対する支援が、原則、①建築計画者に地域独自のルールを紹介していること、および、②ルールの違反者に住民自治組織と

協議するよう要請していること、の2つであることを明らかにした。行政による建築計画者への地域独自のルールの紹介は、建築計画者がルール違反を無自覚に行ってしまうリスクを減少させることにつながることを期待できる。さらに、行政による違反者への住民自治組織との協議の要請は、住民自治組織による違反者の説得の機会を増やすことが期待できる。

成果(3)について、行政による住民自治組織への支援の減少が、1993年における行政手続法制定および1998年における建築確認の民間開放に起因することを明らかにした。町田市では、1990年代中頃まで、住民自治組織を全面的に支援し、協定に違反する行為に「建築許可」を与えなかった。しかし、1993年の行政手続法制定に伴い、行政による裁量が法的に制限されることとなり、町田市は、協定違反の行為でも、法律を遵守していれば建築許可を与えている。また、1998年の建築基準法改定で建築確認が民間開放されることとなり、指定確認検査機関も建築許可を出せることとなっている。そのため、現在、住民自治組織が協定適用区域における全ての行為を計画段階で発見し、違反者を説得する必要性が増していることが分かった。

成果(4)について、個人の行為の制限を明記したルールに基づく住民自治組織の取り組みを、①建築計画者から協力を引き出す取り組み、および、②建築計画者を把握する取り組みに分類できた。さらに、①建築計画者から協力を引き出す取り組みとして、ア) 行政による介入の実現、および、イ) 住民自治組織による説得の実効性の向上、を確認した。そして、②建築計画者を把握する取り組みとして、ウ) 建築確認申請前における把握、および、エ) 工事開始前における把握、を確認した。ア) 行政による介入の実現は、行政が条例を制定することで、規定項目の遵守が行政による協議で実現可能となる。ただし、策定に必要な条件は、区域内住民等の一定数以上の合意であり、地域社会の均質性の高さが必要となることが分かった。イ) 建築協約委員会による建築計画者への説得でも建築計画者から協力を引き出す実効性は十分に高い。直接的に要望を伝えるのではなく、建築計画者の性向に応じた説得が効果的であることが分かった。ウ) 建築確認申請前に建築計画者を把握する取り組みには、指定確認検査機関への依頼がある。さらに、建築確認申請前に建築計画の予兆を把握する取り組みには、建築協約委員による売地情報の収集があることが分かった。エ) 工事開始前に建築計画者を把握する取り組みには、町田市役所への定期的な問い合わせ、および、自治会役員による日常的な監視がある。自治会役員による日常的な監視は、町田市への定期的な問

い合わせと比較し、実効性が高い。ただし、住民自治組織の加入率が高いことが必要であることが分かった。

住民自治組織が取り組みを実施できる条件として、①建築協約違反および住環境破壊に対する危機意識があること、②建築計画者の利用頻度の高い指定確認検査機関の情報を入手すること、および、③合意にかかるコストが低いこと、を明らかにした。

成果(5)について、事前協議の手続きを明記したルールに基づく住民自治組織による取り組みが、行政による紛争予防の仕組みと比較し、①事前協議の対象となる行為の内容がより幅広い種類およびより小規模なものにまで適用され、②事前協議に参加できる近隣の範囲の定義も広く設定されていることを明らかにした。これは、住民自治組織による近隣住民と建築主等の仲介が公的な紛争予防に対する補完的役割として機能することを示している。ただし、住民自治組織による取り組みが双方の利害対立の決着にまで関与できていないことも確認できた。

住民自治組織が仲介に取り組める条件として、①仲介に対する需要、および、②多くの住民の住環境に対する関心の高さであることを明らかにした。そして、自主ルールの実効性を高める条件の一つとして、地域で推奨される基準あるいは制限される基準の明記であることを明らかにした。基準が明確であれば、採算のとれない建築計画者は、事前に基準を知ること、地域への不参入を決定できる。また、行政は、建築主等に対し町内会自治会へ届け出を行うよう正確に指導できる。ただし、基準の明記には住民の合意が必要であることも分かった。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計2件)

- ① 堂免隆浩、住環境保全を目的とした住民自治組織による紛争予防の取り組み—玉川学園地域における近隣住民と建築主等を仲介する事例を対象として—、一橋社会科学、査読無、通巻2号、2010、47-73。
(上記論文は一橋大学機関リポジトリで公開しています。

<http://hermes-ir.lib.hit-u.ac.jp/ir/index.html>)

- ② 堂免隆浩、住環境保全を目的とした自主ルールの実効性を高める住民自治組織の取り組み—行政指導を変化させた町田市における建築協約を事例として—、日本建築学会計画系論文集、査読有、第75巻第658号、2010、2907-2915.

[学会発表] (計1件)

- ① 酢谷泰大、堂免隆浩、日本計画行政学会関東支部、日暮里繊維街における活性化戦略についての考察、2010年3月7日 東京

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・講師

研究者番号：80397059