

【研究ノート】

「地域ルールに基づく権利のあり方に関する研究会」 報告書の概要と具体の議論

白川 慧一

1. はじめに

「地域ルールに基づく権利のあり方に関する研究会」は、平成19年8月から翌年3月にかけて、昨今の社会経済情勢の変化、コミュニティ意識の変容を踏まえ、これまでの地域管理手法とは異なる住民による地域管理・地域活動を実現するための新たな制度のあり方を検討してきた。

検討された制度は、管理放棄された空き地に立ち入る等、地域環境の改善のために行われ、かつ他の土地所有者等の所有権に関わる活動に対し、新たに一定範囲の管理権を付与するものである。

本研究会においては、具体の事例に基づき制度の方向性について検討された箇所が多数存在する。しかし、そうした事例の全てが報告書において言及された訳ではなく、解釈についてのいわば暗黙の了解として報告書に組み込まれる形となっている。

本稿の主たる目的は、本研究会の議事録をもとに、制度の検討時に念頭に置かれていた具体の事例を、報告書との対応関係から整理することで、将来、本研究会の検討結果を他の論考、あるいは制度設計に応用する際、報告書で用いられた表現・用語の解釈に齟齬が生じたとしても、具体の事例にまで立ち返っての議論を可能にすることにある。

なお、報告書に記載されなかった部分をなるべく多く載せるよう整理したため、本稿は報告書と併せて読まれることを推奨する。また、本稿の見解は、報告書及び発言の括弧書き引用部分を除き、全て私見に基づくものであり、その一切の責任は著者に存在する。

2. 「地域ルールに基づく権利のあり方に関する研究会」報告書の概要

本研究会の報告書の全文は国土交通省 HP¹に掲載されている。本節では、報告書の骨子を簡単に示す。

昨今、人口減少及び高齢化の進行、地方公共団体の財政状況の悪化、地方行政の広域化の進展、近所づきあいの希薄化によるコミュニティの活力の減退といった、社会経済情勢の変化、コミュニティ意識の変容により、管理放棄された空き地・空き家の増加などの不適正な土地管理等の進行といった、地域環境を管理する上での様々な問題が生じている。

一方で、現行の土地利用規制制度にあつては、整備段階での規制が前提となっており管理段階での規制が想定されていない、対象となる行為類型から外れる行為の規制が困難である等、また、協定制度にあつては、土地所有者等の合意を必要とする、環境や景観など地域にとってプラスの価値の維持・保全・形成が想定されている、更新時には全員の合意が必要であるため恒久的なものになりにくい等、様々な限界が存在する²。

そこで本研究会では、住民による地域環境の管理を実現する新たな制度について、次の着眼点に基づき検討を行った。

第一に、従来から権利として認められてきた個々の財産の個別的価値よりも、個々の財産が連続して形成

¹ <http://tochi.mlit.go.jp/tocsei/chiiki/index.html>

² 報告書 p.12 及び p.18 参照。なお、本研究会において参考とされた、現行の土地利用規制制度による対応の限界については、古倉宗治(2007)「現行のまちづくり法制における規制制度の整理と適正な居住環境の確保の限界」『土地総合研究 15(4)』、及び同(2008)「まちづくりにおける協定制度の制度上の比較とその現代的意義」、『土地総合研究 16(1)』参照。

される複合的な利益である「協益」に着目し、住民等による地域管理により協益を担う制度の検討を行った。

第二に、地域管理の対象となる地域財産（モノ）や地域管理を担う主体の法人格（団体）に着目するのではなく、地域管理を目的として行われる住民の「行為」に着目する制度の検討を行った。

第三に、地域管理を目的とする住民の行為の中でも、とりわけ他の土地所有者等の所有権に関わる活動で、「協益」が毀損されている事例について、一定の法律上の管理権を付与する制度を検討した。

第四に、新たな立法措置を講ずる前提として、相隣関係の法理を拡張し、(a)一般則たる信義則の拡張、(b)公共の福祉に基づく所有権制限の許容する範囲内で、一定の所有権の拡張・制限を行うとされた。

検討された制度の骨子は次の通りである。

- | |
|--|
| <p>(1) 法令上列挙される一定の「地域環境改善行為」を行うことにより、地域環境の改善を達成しようとする団体又は個人が「地域活動計画」(地域ルール)を策定し、</p> <p>(2) 地方公共団体が当該計画を一定の基準に照らして妥当と認め認証を行った場合、</p> <p>(3) 一定の法律上の効果を与え、地域における円滑な地域活動を促す。</p> |
|--|

なお、地域環境改善行為とは、「土地建物に対して行う地域の環境改善に資する行為であって、定着物の設置又は区域内の土地建物の形質変更以外の行為」と定義されている。

3. 主な論点に対する議論の内容

本節では、研究会での議論の内容を主要な論点ごとに、特に具体例との対応関係から整理する。報告書において、該当する制度内容の説明がある場合は、「報告書の内容」として併せて説明する。なお、報告書の引用部分以外の括弧書きは、本研究会における発言を口語体から若干修正した上で引用したものである。

3-1. 活力のない疲弊地域の支援のあり方

3-1-1. 活動が活発でない疲弊地域の支援

○ 報告書の内容

コミュニティの活性化と公益性の実現という目標に鑑みて、活動が活発「でない」地域における地域環境改善行為こそ積極的に支援されるべきであるとする背景には、「活動が活発な地域の支援だけでは、元気に地

域がいつそう活性化することとなり、疲弊した地域、活動が活発でない地域が余計に置き去りにされる」(報告書 p.21) との懸念がある。

この点については、報告書においても、岡部委員から報告のあった米国テネシー州チャタヌーガでの疲弊地区の再生事例³を参考にしつつ、コミュニティの財産価値など「私的利益・集合的利益を追求する活動」ではなく、市民主体の組織および地元企業の協力によるメインストリートの再生など「まち全体の活性化に寄与する活動」を支援すべきであると論じた。

○ 議論の内容

研究会の場においては、現状認識として、既存の制度が比較的活動の活発な地域にばかり活用されてきたこと、また、制度そのものの不自由さ、使いづらさから、活動の活発でない地域における制度の活用が阻まれてきたとの指摘がなされた。

具体的には、「放置しておくコミュニティが消滅する地域に任意の団体が起こり、地域協定がつけられていくかと言うと、どうもそれが見えにくい」、「建築協定や地区計画といったツールが規制緩和、あるいは既に恵まれている地域の改善に使われがちである」、「逆にゲーテッド・コミュニティのような比較的恵まれた地域の環境改善に用いられ、ひいては不動産価値の上昇に本制度が使われるのではないか」との危惧が指摘された。

なお、具体名をここで挙げることはできないが、集合的私益を追求する活動の具体例として念頭に置かれていたのは、高級住宅地において環境保全のために結ばれる紳士協定や、地区計画による大区画の敷地規模規制等の導入であった。

3-1-2. 活力のない地域への行政支援のあり方

○ 議論の内容

また、財政上の限界があることを前提として、活力のない地域を行政がどの程度まで支援すべきかについても意見が交わされた。

具体的には、放置自転車の問題を認知させるだけで状況が変わったとの鍛冶委員からの報告内容を受けて、「最後まで責任を持つかどうかは別として、行政が少し手助けをする時に、行政が知識なり人的資源を提供するファシリテーターとしての役割が、最初はある程度必要ではないか」との意見があった。この発言の背景には、例えば紛争処理機能を担う場合であれば弁護

³ 米国テネシー州チャタヌーガでの疲弊地区の再生事例の詳細は、報告書資料編Ⅲ(p.58)参照。

士など、専門家を派遣して核になる人をつくらなければ地域団体ではとても担いきれないとの認識がある。

この他にも、「行政か他かという消極的な発想ではなく、出発点としてのコミュニティ、すなわち行政と個々の世帯を結びつつ、地域をつくる実感を与えるような、地域の団体をつくる受け皿になり得る、中間形態のような団体を活性化できるのではないか」との指摘もあった。ここで、地域団体活性化の素地となりうる団体として想定されているのは自治会、NPO 等であり、元氣な自治会を含めて支援することも否定されていない。

3-2. 地域活動計画の策定について

3-2-1. 地域環境改善行為として認められる範囲

○ 報告書の内容

論点1-1にて、地域環境改善行為が「定着物の設置又は区域内の土地建物の形質変更以外」（報告書 p.33）の、所有権の財産権としての基本的部分と抵触しない範囲での軽微な行為に限定されることは、定義にあるとおりである。

○ 議論の内容

地域環境改善行為の具体例は、「継続的な管理が放棄されている土地の管理（草刈り、違法放棄物の撤去等）、ごみ屋敷のごみ撤去、安全上問題のある空き家・廃屋の管理、中心市街地等に存在する空き地の清掃、これらの活動のために行う敷地への立ち入り等」（報告書 p.33）である。例えば、「放置された空き地に誰かがごみを捨てて不法投棄になる。すると、それを片づけないと地域の人にとって不快だから何とかしなければ」といときに、それを除去」といった想定である。

地域環境改善行為を行うことは「管理放棄地であるからそれを他の人に貸そうとか、賃貸借契約を結ぼうとか、そこまで行く話ではない」ものの、「代理権である必要はないが、何か権限付与が必要」な行為である。民法上の代理権等の規定が適用できないにもかかわらず、「法律上創設的に権限を付与する必要がある」（報告書 p.34）のは、「仮に専門家の応援も頼んだとすると、その代金は誰が払うのかという問題」があり、「自由な法律行為の代理権を想定しなくとも、そこで法律行為的な要素を考えないと、負債の発生しどころも特定できない」との考えがあったためである。

3-2-2. 認定できる活動の限界

○ 議論の内容

以上のような、地域環境改善行為の法律行為としての側面を積極的に認める姿勢に対し、認定できる活動

の限界についても具体例を通した形で議論された。

具体的には、区画整理が長引いて空き地になっているところを有効活用する場面が想定され、「最初のごみが散乱してよくないから掃除したい。でも、掃除だけではインセンティブがないので、花を植えたい。花はみんなが見るだけだからいいけれども、（今度は）野菜を植えたい」との提案がなされた。この場合について各委員からは、「（この制度では）家庭菜園をつくることを受忍せよとまでは難しい」、「積極的な形成行為になってしまう以上認められない」、「収穫物の処理をどうするかが難しい」、「土地所有者の同意をとることが前提」といった、慎重な意見が出された。

この点について、本研究会は、論点1-2にて「具体例を整理したうえで限定列举に近い形で法文上明確にし、限定的な解釈のみが許容される定性的なバスケットクローズ規定を置くことを検討する必要がある」（報告書 p.34）との立場を示すに至った。これは、「制度化すれば条文にある程度書く以上、活動する人にとっては、この法律だどこまでできそうかということ、活動に前向きに取り組んでもらえればそれが一番いい」ことに加え、「例示したほうが読み手としては理解する」との発想を背景とする。

なお、検討の過程で、行政訴訟判例である「浦安漁港事件」⁴も話題に上った。委員の考察に従えば、判決の構成は「非常に乱暴に言うと、この程度のことができないと変ですよねという理屈づけ」であったという。

3-2-3. 外部からの計画提案を受け入れる背景

○ 報告書の内容

論点1-3では、「活力のない地域にあっては、そもそも核となる『やる気に富む』者が存在しないことが多く、活性化のためには外部からの働きかけが必要」であり、この場合、「提案主体を地域住民に限定した制度とすると、提案自体が行われない可能性があるため、提案自体についてはその主体に制限を設けない制度を検討すべきである」（報告書 p.34）とされた。

○ 議論の内容

検討された制度においては、当該地域に住所を有する地域住民ではない「外部」からの計画提案も受け入

⁴ 最判二小法廷 H3.3.8、民集 45 卷3号 164 頁。事件は、浦安町（現在の浦安市）の漁港兼河川区域内にヨット係留区が設置され、鉄杭が打たれたことに始まる。浦安町は、強制撤去するための法的な手段を有していたものの、県の建設事務所が実際に撤去するのを待っていたのでは間に合わなかったため、強制的に鉄杭を取り去った。そのため、住民から提訴されたものである。一審、二審は住民側の勝訴であった。ところが、最高裁は逆転で住民側を敗訴とした。

れることを念頭に置いている。これは、「ちょっと余力のある人が助ける」、「自分でできない人を周りがサポートする」、「外から働きかける人がいてもいい、それは必ずしも地域と関係なくてもいい」との考えである。

外部からの計画提案を受け入れる発想に至った背景には、岡部委員から紹介のあった、北九州市での景観アンケートの結果報告がある。北九州市では、人口の急激な減少を背景とした傾斜地の空き家問題が深刻であり、景観についてのアンケート調査を行ったところ、傾斜地に居住していない外部の人間を含め、市全体が空き家問題を景観の問題として切実であると認識しているとの結果が得られたという。このことから、外部の人間が特定地域の問題に介入する動機は、必ずしもないとはいえないとの認識が示された。

3-2-4. 提案主体が地域住民に限定されない理由

○ 報告書の内容

また、論点1-3においては、制度の提案主体について、「一般社団法人、NPO 法人、株式会社等の法人であって地域活動を行う団体はその対象とされ、また、個人であっても、地域活動を行おうとする個人を排除する合理的な理由はないことから、本制度の対象とするべきである」（報告書 p.34-35）とされた。

○ 議論の内容

研究会の場では、特にいわゆる「一人協定」⁵を認めるか否かの議論があった。

具体的には、岡部委員から報告のあった米国テネシー州チャタヌーガの事例、特にその後半の1990年代における疲弊地区再生の展開に関連して、「地域の不動産の付加価値を増すためにリーダーが何かしようとするが、実は一番熱心なのはその中で主要な施設を持っている不動産会社である」といった事態を恐れる意見が複数委員から出た。また、地域活動計画の提案には「少なくとも、自分以外の他者を説得できるものでないといけない」との意見もあった。

以上の危惧が示されつつも、最終的には一人協定を否定しない形でまとめられた背景には、「例えば、地域の小学生のためにつくった奨学金給付する財団が、あそこの土地が汚いから掃除しようよ、ということになっても構わない」、「地域の一般的な環境維持について、常識的に考えれば誰も反対しない、認められ得るライ

ンを踏み込めない限りは、企業がやろうと金持ちの個人がやろうと、そんなことは問わないでいい」、「例えば、あるディベロッパーが進出しようとしている地域で、今は環境があまり整備されていないのでイメージが悪いけれども、自発的に会社でごみを集めることから始めることを否定する理由はない」、「行政がそこに補助金を出すことも別に不当なことでもない」との意見が示されたことがある。このように、地域改善計画が認証される場合においては、提案者・実行者が誰かではなく、あくまで行為の内容が吟味されるとの姿勢が読み取れる。

なお、「地域活動計画認証の際の要件として、活動への参加者を妨げないことを設けていることから、事後的に活動に参加する者が拡大することが期待され、地域活動が活発になることも想定されることから、個人であっても、地域活動計画を策定し、地方公共団体の認証を受けることを認める制度とするべき」（報告書 p.35）と結論づけている背景には、地域が沈滞しており、「誰か気がついてそれをやろうとしているときに、合意を調達してから動かないと基本的に支持しない政策よりは、とにかく少しインセンティブを与えておいて、ほら、成功したじゃない、だから一緒にやろうよと言って合意をとる」仕組みがあってもいいとの意見があった。十分な賛同を得てから実行せよと規定すると、活動開始の段階でつまづいてしまうため、後々参加者を拡大しながら賛同を得てゆく余地を残すことで、活動の間口を広げるねらいがある。

3-2-5. 地域環境改善行為を行う主体に求める団体性の範囲

○ 報告書の内容

さらに、論点1-3においては、「法人格を要件としないことにより、権利能力なき社団であっても制度の対象となる」とされた。ただし、「当該権利能力なき社団については、一定の団体性が必要となる」（報告書 p.35）となり、また、その団体性は、権利能力なき社団の認定条件に関する判例（最判一小法廷 S39.10.15）が示した条件に基づき判断されるとされた。

○ 議論の内容

研究会の場では、活動の責任をどの主体（個人、団体）に担わせるか、ひいては、地域環境改善行為の法律効果の反対側に発生する責任に値する「団体性」をどのレベルまで求めるかに関する議論があった。

団体性の要件が問題となるのは、「例えば代表者の定めとか、意思決定機関とか、財産管理の仕方とか、定

⁵ ここでいう「一人協定」とは、例えば建築基準法76条3項に規定される、一人の土地所有者が設定する協定との意味よりも、より広い意味で用いられており、個人もしくは企業が不動産価値など私的利益を増進するために、地域の環境を維持改善する協定を、自らの意思のもとに締結することを指す。

めれば定めるほど非常に社团的なものに近くなっていき、緩めれば緩めるほど単なる組合的、ジョイント・ベンチャーでやっているようなものになる」ことがある。すなわち、団体性の要件を下げれば団体の設立が容易になり、活動が促進される一方で、行為に対する責任が限定的となる。それに対し、団体性を厳格に要求すれば、責任の所在が明確になり、また担える責任も大きくなる一方で、団体の設立が困難になるという、いわばトレードオフの関係が存在する。

この問題について本研究会では、先述の通り、権利能力なき社団であれば本制度の対象とする団体として認めると結論づけた。この背景には、例えば集めたごみの処理費用を負担する場合に、「代表者、責任を負う人は誰かという時にすぐにぽっと行ける仕組みが必要」、「場合によっては実施後に損失補償などを請求される場合がある。そもそも誰に請求すればいいかという話が出てくる。債権債務関係が発生しないような活動しかできないとなると、何もできない」、「例えば代金の取り立てということになったら、ちゃんと責任がとれることが必要だと思うので、法人格は無いにしても信用が必要。権利能力なき社団、財团的な要素は要件として求めておいて、いざ訴えられたら、被告適格くらいは必要」、「本当に団体をつくって活動しようという気持ちがある団体なら、(団体性を求めても)それほど厳格な要件ではない」といった意見があった。

なお、以上の議論を踏まえたとしても、地域環境改善行為を行う団体が、社団法人、財団法人の法人格を「自発的に取るのは構わない」と、その可能性までは否定されていない。

3-3. 地域活動計画の認証について

3-3-1. 認証を受けた地域活動計画に対する地方公共団体による監督処分

○ 報告書の内容

論点2-1では、地方公共団体による認証行為は「処分性を有する行政行為」とされ、また、認証を受けた地域活動計画の内容が適切に実施されるように、「地方公共団体に一定の監督処分規定を設けることや、認証が有効である期間を設けること(更新制)や、特定非営利活動促進法に類似の制度として毎事業年度一回事業報告書を地方公共団体に提出させる措置を講じることも検討すべきである」(報告書 p.36)とされた。

○ 議論の内容

認証を受けた地域活動計画に対する、地方公共団体による監督処分が必要とされた背景には、活動期間を

特に制限しない制度設計を行う上で、状況の変化等により活動を認証することが適切でなくなった場合に、認証を取り消すことができる方法を確保することが望まれたことがある。

具体的には、「例えば、最初はよかったけれども、だんだんぼろぼろになっていくこともあり得る。そういうときに、一応認証はされて法的には存在する状態というのはあまりよくない」、「(最終的には)行政側の監督処分等が存在しないといけない」との意見があった。

3-3-2. 地域活動計画を策定できるエリアの定め方

○ 報告書の内容

論点2-2、地域活動計画を策定できるエリアの定め方については、「当該活動計画が対象とする地理的な範囲は明確にされる必要がある」と同時に、「地方公共団体がその地域特性に鑑み、地域環境の改善を図る必要があると認める地区として条例又は条例に基づく告示で具体的エリアを指定することが最も適当である」(報告書 p.36)とされた。

○ 議論の内容

地域活動計画を策定できるエリアの定め方については、恣意的な範囲設定によって一部集団の利益が追求されるような地域活動計画が展開される、いわゆる「ゲリマンダリング(Gerrymandering)が可能」との問題指摘に加え、「活動開始以前に、条例で定められるかどうか」、「自治会のほうもそれなりの問題意識を持って動いているところに、こういう団体が活動を始めると(自治会との)軋轢ができて、せっかくいい住まいの環境をつくろうと言っているのに、中で別の軋轢をつくり出すようなことは、制度としては避けなくてはならない」といった指摘がなされた。

こうした議論の途上において、建築協定(建築基準法第69条及び同条に基づく市町村条例、同法第70条第1項及び第2項)の制度が参考にされた。建築協定は、「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必要がある土地の区域」において締結可能であり、その範囲は市町村条例(以下、建築協定条例)で定めることとされている。

ただし、建築協定はエリア設定の参考制度にすぎず、同様の手法をそのまま適用できないとされた。なぜなら、建築協定条例がいわば「よりよい環境」を保全する地域に指定するのに対し、本研究会の検討する、地域活動計画の策定可能エリアを定める条例は、その制度の趣旨から「ハンディを持ったエリア」を定めるこ

表 主な市町村の建築協定条例における対象地区の指定方法

区分	具体的に指定された対象地区		該当する市町村の一例	
全域	市町村の行政区域の全域		新宿区、大和市など	
部分指定	都市計画区域内		福島市、栄町など	
	(工業系用途地域を除く)		呉市	
	市街化区域内		(開発許可対象含む)	小山市
	(市区町村長が定める区域を含む)		深谷市	
	用途地域	用途地域内・外	(用途地域外は市区町村長の告示により指定する)	三条市、駒ヶ根市など
			(工業系用途地域を除く)	倉敷市、周南市など
		用途地域内		川口市
用途地域外		阿賀野市		
具体的な地区を指定			いの町	
指定無し	特に指定の記述なし		目黒区、川西市など	
	市区町村長の告示による指定		横浜市、静岡市など	

注) 平成20年1月時点での各市町村の建築協定条例を参照している。

とになってしまうためである。

本研究会では、現行の各種協定制度の締結対象区域及び主体を整理⁶し、また、各地の建築協定条例の定め方について調査を行い、いくつかの類型を明らかにした上で(表参照)、その中でも横浜市の建築協定条例における定め方を参考に、あらかじめ地域活動計画の策定可能範囲を定めることなく、条例に基づき認定できる体制を整えるための方法として、市長による告示を考えている。これにより「市長が告示しておけば区域の限定はできる」ため、「逆に、協定が認められる地域、エリアはあらかじめ限定する必要はない」ことになり、「だめな地域」を条例で定める必要がなくなる。

<参考>横浜市建築協定条例(昭和31年6月25日 条例第17号)

(建築協定をすることができる区域)
 第3条 法第69条の規定により建築協定をすることができる区域は、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と認める区域内で市長が告示して定める区域とする。

3-3-3. 地域活動計画の重複が許容される背景

○ 議論の内容

報告書においては明示的に言及されていないものの、本研究会は、複数の地域活動計画が重複してそれぞれ認証、実施される可能性について、おおむね認めるとの認識に立っている。

具体的には、「伝統的に今まで例えば法人とか、あるいは管理組合みたいなものの発想だと、支配する地域、領域は排他性のある程度持たせておかないと、責任の所在も不明確になってくる」一方で、「活動に注目して

支援する、活動を促進させるという発想からすれば、地域の中に幾つか同じものが出てきても、それは一向に構わない」との意見があった。

また、議論の過程では、自由民主党にて検討中のコミュニティ基本法草案が紹介された⁷。注目されたのは、本草案が「活動に支援するという発想」であり、「安心・安全活動だけで終わらずに、複数の関連する活動をし始めたときに、それを支援する法制に変わってくる可能性がある」点で、本研究会の検討する制度とねらいを共有するためである。

3-3-4. 地域活動計画に同意又は反対をする関係者の範囲

○ 報告書の内容

論点2-3では、地域活動計画を認証するにあたって、「縦覧した計画について当該計画の対象とされる地域の関係者の過半数の反対がないことが必要と設計した」(報告書 p.37)。その際、「反対の旨の意思表示を行いうる関係者の範囲について定める必要があるが、これについては、計画に基づいて行う地域活動に様々な内容が含まれることから、一律に土地所有者のみ、建物所有者のみと制度上定めることは適当でなく、地域活動が土地所有者のみの権限に関わる場合は土地所有者のみを対象とすることで足るとする一方、行う活動が土地所有者のみでなく建物所有者や建物の賃借人の権利に関わる場合はこれらの者についても地域活動

⁶ 現行の各種協定制度の締結対象区域及び主体については、報告書 p.16-18 参照。

⁷ 自由民主党のコミュニティ基本法草案については、平成20年1月23日ニュースリリース http://www.jimin.jp/jimin/daily/08_01/23/200123a.shtml 参照。制度の骨子は、町内会、自治会、消防団などの地域コミュニティ活動を促進するための施策を展開するために、国及び地方公共団体の責務、事業主の責務、住民の役割等を定めるものである。なお、本草案は自由民主党内での合意内容を取りまとめたものであり、与党内にて合意のとれた内容ではない。

計画の認証にあたっての関係者とする制度を検討するべきである」(報告書 p.37) と結論づけた。

○ 議論の内容

地域活動計画の締結の対象となる関係者の範囲については、地域的なつながりを持ってない人間でもいいとまで踏み切るのか、あるいはある程度の範囲に限定するののかという問題に関連して、二つの具体例が出た。

一つ目の例は、商店街で、下校途中の子供たちに店の人たちが「元気で」と声かけをすることで町の安全を確保する、また町内全体のお店、家庭にシールを張り出すといった保安活動が自治体から認証され、補助金が支給される場合である。ところが、「構成員が地域住民や商店街のオーナーだけでは、本来活動に関わっている商店街で雇われている人たちが、本当に地域の日常的なことを心配しているにもかかわらず排除され、権利を持つ者が心配するまで関わるができない」。以上の考えから、「活動をするときにコアになる地域住民なり土地所有者がいるというのは必要だが、その範囲、構成員を考えると、もう少し広げないと困る。例えば少なくとも在勤ぐらいは入れておく」必要があるとの意見があった。

また、二つ目の例として、大都市圏あるいは地方都市の団塊の世代が第一世代として住み始めた郊外部で、このまま放置しておくに近い将来コミュニティが消滅する地域では、「家財道具や物が詰まったまま住宅が放置されていて、経済力のある人はどこかに移り住んだり施設に移る。そして、比較的経済力のない人がぼつぼつと住んでいて、周りは物がいっぱい詰まった家があるという状況になる」。そのとき、「(土地を持っている)人たちも自分がかつて住んでいたエリアに対して当然関心はある。そういう人たちも入って初めて、自力で地域協定が出てくる気がする」、「むしろ入っていたほうが、公益性が高い場合が現実には多くなる」との指摘があった。

以上の具体例を背景に、各委員からは、「(外部の人間が)入れる余地は残しておいたほうがいい。場合によっては地域住民だけでやって構わない。逆に、全く地域的に関係ない人でも入っていい」、「むしろ、問題意識があって引っ張っていく人でもいい」といった意見が出された。

一方で、地域住民の参加割合については、「例えば何々町という実感がある範囲でとらえて、例えば半分は参加していないと考えると、随分窮屈な団体になるのではないか」、「あくまでもコミュニティのことを考えた仕組みだから、地域性を帯びた参加者は一定数は

必ず確保する」といった慎重な意見も出された。

3-3-5. 過半数の反対がないことを関係者の同意要件とすることについて

○ 報告書の内容

論点2-4では、「地域環境改善行為については、都市計画事業として行われるものではなく、また、不在地主の増加等の社会情勢に鑑みると、活動の対象となる地域すべての土地所有者の同意を得ることは困難な状況にあり、全員の同意を得る必要があるとした場合、かえって円滑な地域活動が阻害される要因となることが懸念される」ため、「『活動の対象となるエリア内の関係者の過半数以上の反対がないこと』とする制度設計を検討するべきである」(報告書 p.37) とされた。

○ 議論の内容

委員からは、地域活動計画を締結する範囲は「行政区画と必ずしも一致するものではない」ため、関係者を「いわゆる地域環境改善行為の影響が及ぶ範囲の人たち」といった形で指定せざるを得ないことに加え、地域環境改善行為により「ダイレクトにマイナスの効果を受ける人は、絶対イエスとは言わない」ことから、範囲設定によっては過半数の同意がとれないとの危惧が示された。

地域活動計画の締結範囲に関する本研究会の結論は、3-3-4. にて説明したように、活動内容に応じて関係者の範囲を定めることに加え、仮に活動の実施により不利益を蒙る場合、異議申し立ての機会を設けるといふ、二段構えの対応を行うものである。

3-4. 地域活動計画の認証手続きについて

○ 報告書の内容

論点3-1では、地方公共団体による地域活動計画の認証に必要な手続きについて、土地収用法上の事業認定における規定(土地の管理者又は関係行政機関の意見聴取(第21条)、専門的学識又は経験を有する者の意見聴取(第22条)、公聴会の開催(第23条)、事業認定申請書の縦覧(第24条)、利害関係人の意見書の提出(第25条))、及び大深度地下の公共的使用に関する特別措置法に基づく使用の認可における手続きを参考に、「今般検討する地域活動計画の認証に際しても、一定の範囲で土地所有者の所有権の行使を制限する部分があることから、これらに準じた手続きが必要と考えられる」(報告書 p.38-39) とされた。

○ 議論の内容

研究会の場で議論されたのは、手続きの厳密さをど

こまで求めるかであった。

委員からは、提案された制度骨子の手続き規定について、非常に丁寧であると評価した上で、「説明会、公告・縦覧、専門家の意見聴取、こういう手続きが必要な活動もあるかもしれないが、飛ばしても構わない活動もある」、「(最低限)一定期間公示する手続きをかまかせておいて、後は具体的に専門家の意見が必要かどうかは、受理して認証する前の段階で、行政機関が判断する仕組みにしてあればそれで十分」、「(地域活動計画の)認証行為の段階で、要求があったら説明会をやるとか、専門家の意見を聞くチャンスを与えるというふうに、こちらを後ろに持ってくる手もある」といった、手続きの適正性を失わない範囲で要件を緩める提案がなされた。

また、活動実態に合わせて枠組みを提供することになる以上、「地域の条例なり何なり、ある種のルールに投げてもいい部分」との意見も出された。

3-5. 地域活動計画の認証の効果について

3-5-1. 地域環境改善行為に伴って生じた賠償責任

○ 報告書の内容

論点4-1では、認証に基づく「地域環境改善行為については、法令に基づく行為となるため、土地所有者等が有する所有権は法令によって制限される。そして、「法律に基づいて適法に行われた地域環境改善行為については、土地所有者等との関係において不法行為を形成することはなく、また、物権侵害にあたらなため、当該土地所有者等は物権的請求権に基づく妨害排除請求権等を行使することはできない」とされた。

また、「適法かつ無過失に行った地域環境改善行為に伴って行為の対象となった者に損害が生じた場合においては、そもそも活動の主体が公務員でないことから、国家賠償法や憲法上の損失補償の規定による賠償責任についてはその適用がなく、あくまで民事上の賠償責任を負う」(報告書 p.39) とされた。

○ 議論の内容

適法の範囲内にとどまらない賠償責任を負う行為の具体例として委員から出されたのは、「自転車の撤去のときにライトが割れてしまった」場合、「ごみを片づけた際に植えてあった由緒ある松を傷つけた」場合などである。

また、「地域活動を行う主体はいわゆるボランティア活動の一環として行われる場合が多く、必ずしも資金的に余裕がある活動主体のみによって営まれるものではないことが想定されるため、適法かつ無過失に行っ

た地域環境改善行為の補償手法として保険制度等のあり方について検討する必要がある」(報告書 p.39) とされたのは、「善意で活動している人に、賠償責任に惑わせるのが酷と言うなら、むしろこの(地域活動計画を策定できるエリアを定める) 条例をつくる時に、一種の損失補償の仕組みを1つかませておいて、やむを得ず生じた部分は肩がわりする仕組みがあればよい」、「事例が出ることで具体的にはそうなっていくのではないか」との意見を反映している。

3-5-2. 地域環境改善行為の対象となる土地所有者等への通知

○ 報告書の内容

論点4-2、地域環境改善行為が行われる土地の所有者等に対する通知については、「地域環境の改善及びコミュニティの活性化のためにはあくまで本来の権原を有する当該土地所有者等それぞれが自ら環境改善行為を行うことが望ましい」と考えられるため、「当該通知を行い、土地所有者等が自ら環境改善行為を行った場合においては、活動主体が地域環境改善行為を行う必要性は乏しいため、これを認めないこととするのが適当である。それゆえ、当該活動主体が地域環境改善行為を行うことができる場合は、当該土地所有者からの申し出がない場合又は申し出があった場合で、一定期間にその履行がなされない場合(履行が不完全である場合を含む)と設計することが適当である」(報告書 p.40) とされた。

また、「不在地主の増加や相続等による土地所有権の細分化を踏まえると、土地所有者等を探し出すこと自体が困難であることも想定される」ため、「土地所有者の確知が困難である場合においては、公示等の方法によることも検討すべきである」とされた。具体的な方法としては、「市町村の広報誌への掲載や、地域環境改善行為の対象となる土地への立札による掲示等」(報告書 p.40) が挙げられている。

○ 議論の内容

土地所有者等への通知に際し、公示等の連絡手段を検討すべきと、わざわざ言及する背景には、現実に土地所有者等の連絡先が分からないために困難が生じていることが念頭におかれている。

具体的には、「(空地の所有者に)自治体がずっと折衝をしているけれども、連絡がとれない」、「手紙等を出しても返事が来ない」、「誰が所有者なのか特定できるのかもわからない」、「所有者がどこにいるかもわからない。遠くにいたり、あるいはその人が高齢で、も

う誰も連絡とっていない」状態であることが多いとの指摘があった。また、これに対し、空地に看板を張り付け、「この地域では連絡がとれなかったのでこうしました、何月何日にこうしました。管理者の人は連絡ください」と書いた事例に触れ、空地のごみ・廃棄物を撤去してしまったことが厳密には問題があっても、「実際はやってしまっている」との指摘もあった。

また、賃貸アパートでのごみ収集の事例も紹介され、「(賃貸アパート)の人たちの出し方が非常に雑、ルールを守らない。周りの人は家主にクレームをつけろというけれども、家主はどこにいるかわからない。賃貸の管理を請け負う会社があって、そこが全部間に立って、そこに問い合わせても住所は教えないことになっていますという話になって、結局らちが明かない」ために、地元住民が困るとの問題提起があった。

3-6. 裁判外紛争処理制度について

3-6-1. 裁判外紛争処理の位置づけ

○ 報告書の内容

論点5-1では、「騒音、悪臭、迷惑行為、景観、不法投棄、ゴミ処理、ペットマナー、プライバシー等をその原因として地域住民間で発生している」ような、悪影響の及ぶ範囲に広がりがなく、局所的に発生している地域紛争について、「これらの紛争は、①地域に根ざした問題であること、②紛争当事者が感情的に対立しており、強権的な解決手法は更なる軋轢を招くおそれがあること、③問題とされている現象・原因が必ずしも個別規制法で規制されていないことから、司法的な手続きによるのではなく、住民自らによる紛争解決が望ましいものと考えられ」(報告書 p.41)、地域における裁判外紛争処理制度は検討に値するとされた。

またその際、「コミュニティのつながりが減退しており、また、地方行政の財政難、広域化を踏まえると、地方公共団体に活動の拡大を期待することは現実的でなく、住民による新たな紛争解決手法の設計が求められている」(報告書 p.41-42)と指摘している。

○ 議論の内容

裁判外紛争処理(ADR)を検討するにあたっては、数件の地域紛争事例が紹介された⁸。特にその中でも、ごみの輪番制事件⁹について議論があった。

委員からは、こうした地域紛争は本来地域で解決できるものであり、また裁判の場で扱うには法律上の疑問が消えないことから、地域団体が紛争解決の役割を担えるよう支援する必要があるとの認識が示された。

具体的には、「訴訟まで起こした人は、自分のつらさをわかってほしいというのが第一」、「決まった日の決まった時間に出すというルールが守られていれば、そんなに気にならないと思うけれども、ごみ収集日でないときに(ごみを)置いていくとか、いろんなことがあって、外に迷惑をかけている意識が非常に希薄になっている状況の中で起こっている」との分析や、「うまく地域で解決できるような動きがなかったのか。何で裁判まで行ってしまうのか」、「裁判所はこういう事案を持ち込まれても、本来の裁判所が解決すべき機能とは違う要素が含まれており、判決が出たけれど、何回見てもこれで本当にいいのかという、法律学的な疑問は幾つか出てくる」、「ADRみたいなものが機能できれば、それに委ねるような問題だ」との指摘、「典型的なNIMBY(Not In My BackYard)問題であり、その地域に積極的な問題解決のグループがいれば、時間とお金をかけずにすんなりと問題が解決しただろう。解決しているところもあるだろう。それをインセンティブを与えて解決する枠組みをつくってあげるのは重要」といった意見が出された。

3-6-2. 対象とする紛争の限界

○ 報告書の内容

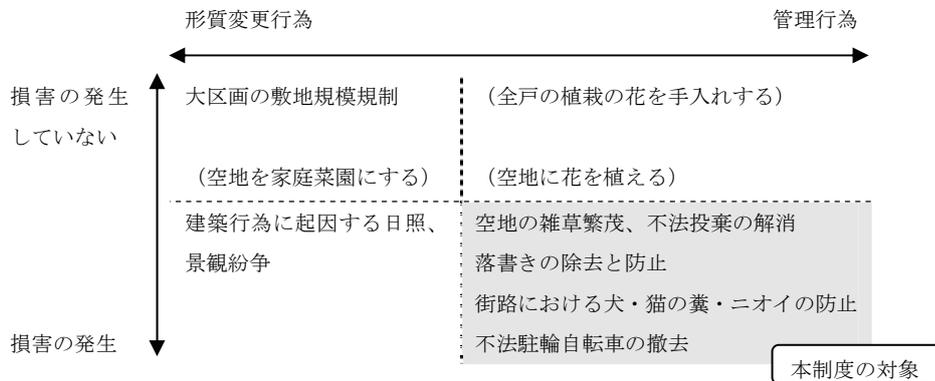
論点5-2では、既存の裁判外紛争処理制度の問題点等を検討した上で、「不法投棄等の典型七公害以外の公害に係る相隣紛争や、公害に該当しない利益の損失(景観やプライバシー)に係る相隣紛争については、新たな紛争処理スキームの余地が存在する」(報告書 p.43)とされた。

宅団地に住む原告が、ごみ集積場が設置されて以来、猫が生ごみを宅地内に持ち込んで散らかしたり、排泄したりするほか、悪臭やごみの散乱などによる不快感に悩まされている。ごみ集積場の立地について、自治会長の関与があったことその他には、どのような手順がとられたかは明らかでない。ごみ集積場の清掃作業は、利用世帯が当番を決めて順次行っている。原告は、自治会総会でごみ集積場の輪番制を提案し、その後も自治会役員に輪番制を働きかけるなどした。そこで、自治会役員連名でごみ集積場の変更の可否および輪番制採用の可否などを問うアンケートが実施され、集計の結果、ごみ集積場の変更賛成する世帯が過半数に達せず、集積場の変更や輪番制は採用されなかった。そこで原告は、アンケートの事項に賛成しなかった被告の、ごみ集積場への一般廃棄物の差し止めを求めて提訴。控訴審判決では、判決確定日から6ヶ月以降、被告によるごみ集積場へのごみ排出を差し止める旨判示した。

⁸ 具体的には、(a)集積所から持ってきた家庭廃棄物を自宅等複数の家屋に溜めこんでいたところ、市がボランティアを募り撤去した事例、(b)雑草繁茂の空き地を放置する地権者に対し、住民らが罰則を課す条例の制定を求める要望書を提出した事例、そして後述の(c)ごみの輪番制事例が紹介された。

⁹ 東京高判 H8.2.28、判時 1575 号 54 頁。この事件は、ある住

図 地域環境改善行為の対象範囲及び該当する行為の一例



○ 議論の内容

裁判外紛争処理制度の対象とする紛争については、日照紛争が具体例として取り上げられ、「日照権と言うと、何か建物を建てて、建築基準法は守っているけれども、陰が迷惑だという話になってしまう」、「地域紛争の範囲として、例えば地下室の空掘りなど、建築行為などに関わるものまで一緒に議論すると、前段の議論とそぐわない」との指摘があった。

4. 地域環境改善行為の対象となる範囲

以上、ここまでが本研究会における議論の内容である。本稿を終える前に、地域環境改善行為の対象範囲について、今一度考察を加えておきたい。

本研究会の議論を整理すれば、対象となる行為が地域環境改善行為か否かを決定する二つの軸が存在すると思われる。一つは、権限があるか否か、もう一つは、現に損害が発生しているか否かである。

「権限があるか否か」とは、財産権の基本的部分に抵触しない範囲の行為であるか否かの問題である。すなわち、論点1-1に言う「軽微な行為」である管理行為は対象になるが、その他形質変更行為などは該当しないとの基準である。3-6-2.の例で言えば、マンション紛争のような高い建物の建築行為に関する日照・景観紛争は対象に含まれず、物件の堆積や管理不行き届きによる経年劣化等がもたらす景観の悪化であれば、その管理行為は地域環境改善行為として認められることになる。

また、「現に損害が発生しているか否か」とは、活動の対象となる相手の行為を変化させない限り、団体の利益（協益）が減少する状況であれば、地域環境改善行為として認められる一方で、特段の損害が発生していないにも関わらず団体の利益を増進させるだけの

活動は認められないとの基準である。3-2-2.の例でいえば、空地の清掃、花を植える程度の活動までは、空地のごみの散乱という具体的な損害があるために認められるが、家庭菜園をつくるのはその一歩先にある。

ただし、本来「空地に花を植える」行為そのものは損害を回避する手段ではなく、空き地の清掃活動の参加率が低いなど、解消が必要とされる障害が明らかになってはじめて地域環境改善行為として認められると考えられる。逆に言えば、損害が明確ではない場合、例えば高級住宅地において街全体を飾るために全戸の植栽の花を枯らさないよう手入れする活動などは、状況によっては対象外となる可能性がある。

このように、財産権の基本的部分に抵触しない管理行為であっても、本制度の対象になるかどうかは、具体の損害が発生しているか否かで判断されると解釈できる。ここで注意しなければならないのは、「損害」とは地域活動計画を申請する地域団体の構成員が主観的に感じている不利益であり、その内容は必ずしも活動の対象となる土地所有者等に理解されるとは限らないことに加え、土地所有者等もまた当該活動により「損害」を受けたと主張する事態も想定され得る¹⁰。それゆえ、実際に地域環境改善行為を地域活動計画に書き込む際には、具体的に生じている損害の内容に加え、

¹⁰ 論点4-1にて説明したように、土地所有者等が、認証に基づき適法に行われた地域環境改善行為により損害を受けたとしても、当該行為による直接の損害については主張が認められることはない。ここで問題とされているのは、当該行為に「付随する」行為により損害が生じた場合である。この時、地域団体は民事上の賠償責任を負うことになる。

ただし、問題となる行為が地域環境改善行為なのか、あるいは「付随する」行為なのかは、慎重な判断される必要である。例えば柵を壊さなければ立ち入ることができない空地のごみ、雑草等を除去する活動を認定する場合、本当に柵を壊さなければその活動ができないのかが問われることになる。この問題を解決するためにも、活動の実施と損害解消との因果関係は、なるべく各行為の単位で直接の効果に基づき明らかにすることが望ましいと考えられる。

活動の実施と損害解消との因果関係を明らかにすることが望ましいと考えられる。

地域環境改善行為の対象を、活動の具体例とともに図に示す。まとめると、当該行為が形質変更行為ではなく管理行為であり、かつ土地所有者等以外に損害が発生していることが要件となると整理できる。

なお、以上の議論は、活動の実施に際して法的な権限付与を必要とすることが前提とされており、報告書 p.29 にもある通り、防犯活動やお祭り、イベントの実施など、そもそも法的な権限付与を必要としない活動は対象外である。

5. おわりに

本研究会において検討された制度が対象とする活動は、空地の雑草がもたらす虫害や、ごみの投棄による悪臭等、大規模な形質変更に関わらないがために既存制度が必ずしも前面に取り組まなかったものの、財産権にほんの少し抵触するために、厳密には実施に際し

法律上の権限付与が必要となる活動である。

本研究会は、検討の成果を直接活用しての具体の制度改正を想定していない。本制度の持つメリット、デメリット等は、現実に地域活動計画を策定、運用する過程で明らかとなる部分が多いと考えられる。本制度の評価は、その過程で定まることになるだろう。

さらに、本研究会の言う地域活動計画が策定されることをきっかけに、地域環境改善行為の対象となっていない他の行為類型についても、地域環境改善のための取り組みが連鎖的に行われることが期待される。ただし、そうした連鎖的取り組みの過程で、地域活動計画の策定に至らしめた地域団体の活力が既存制度により削がれてしまうことは避けなければならず、既存制度の見直しの必要性は決して失われたわけではないことを認識する必要がある。

[しらかわ けいいち]
[土地総合研究所 研究員]