

【 寄 稿 】

住民協定とその紛争に関する一考察

明海大学 不動産学部
教授 大杉 麻美

1. はじめに

住民協定は、「当事者が共同して特定の行政目的の達成を目指すことを意識」して、締結される。このうち、制定法上の定めがある協定は、建築協定、緑化協定とされているところ、建築協定は、建築基準法第69条の規定に基づき、土地の所有者等の全員の合意により、建築基準法の基準に一定の制限を加え、個人の権利を制限することにより、まちの形成に寄与することを目的とする。建築協定は、紛争解決に当たり、法の存在を担保とし、責任を追及することが可能である一方、制定法の根拠をもち、国家賠償法第1条、第2条、民法第709条により、紛争を解決することが求められる、公害防止協定、環境保全協定等と比較し、「柔軟性、機動性」という点で有益であるとされている¹。

しかしながら、都市計画決定手続きにあっては、住民参加手続が実質的に機能せず、住民参加が形骸化していることが根本的な問題とされ、また、事後的な救済を求める場合であっても、例えば、環境権訴訟では、環境権そのものが明確な定義規定を持たず、裁判においては、環境権そのものが認められず、被害が実際に発生していたとしても、受忍限度により、差止請求・損害賠償請求が認められないこととなる場合がある。このため、紛争発生を予防するためには、協定内容につき、紛争発生を予想しつつ、詳細な規定を設ける必要があるが、実際には、住民間のみ話し合いで詳細な規定を設けることには、多くの困難を伴う。

このため、協定締結に当たり、本来は、いわゆる「当事者」である住民同士が協定を締結する必要があるにもかかわらず、行政指導で行われるケースが非常に多くなっている。行政指導で協定の締結が行われる要因としては、「制度が住民にそれほど知られていない」、「認定の条件に合致する協定書を

作成することは住民のみでは難しい場合が多い」ことがあげられている²。

本稿では、住民協定の中でも、建築協定を中心に協定の法的性質について検討するとともに、「持続可能なまちづくり」「良好な住環境の維持」のため、残された課題について検討を加えるものである。

2. 住民協定の法的性質

(1) 住民協定の法的性質～建築協定をてがかりに

行政が行政活動を行うに当たり締結する契約については、物品の購入のような私法契約のほか、行政活動に特有の公法契約が存在する。従来、公法契約は、私法上の契約とその性質が異なるものとして捉えられていたが、現在では、公法契約と私法契約は、明確に峻別するものではなく、「行政権の行使を基礎づけるような条項を定めているときは、単なる私法上の契約ではなく、公法上の契約の性質を有するものと解すべきである」とされ³、行政契約は、「行政手段として締結される契約を一括して」総称される⁴。

建築協定は、いわゆる「まちづくり」を目的とし、住民自治により建築ルールを定め、良好な住環境を維持促進する制度として位置づけられている。建築協定に違反する建築物については、協定違反による責任追及を行う。協定内容に違反する場合については、民事訴訟により差止が可能となる。

建築協定は、「まち」を作るという公法の規制に服すると同時に、紛争発生の際には、民事訴訟の手続きにも依存すると

¹ 中井検裕「まちづくり協定の法制度的考察」都市問題第90巻第6号(1999年)35頁。

² 箕浦一哉「住民による景観づくりと行政の関与」山梨県景観条例に基づく景観形成住民協定を事例に」山梨県女子短期大学紀要第36号(2003年)90頁。

³ 櫻井敬子=橋本博之『行政法』(弘文堂、2007年)114頁。

⁴ 宇賀『行政法』宇賀克也『行政法概説1 行政法総論第2版』(有斐閣、2006年)326頁。

ころ、判例・通説では、私法的契約であるとされるが⁵、「公法と私法の双方の規範に服しており、その性質を総合的に捉える事が制度の実態や、規範のあり方として適合する」と思われる⁶。

建築協定は、住民主導のもと、自治体の支援を受けるといふ概念のもとで、締結するものと考えられている。住民の発意などによる場合、新規に建築協定を検討する場合には、自治会、町内会等が中心となり、また、既にある建築協定を更新する場合には、建築協定運営委員会が中心となり、地権者とともに建築協定導入の経緯について、検討し、作成された建築協定書をもとに認可申請を受けることとなる。一人協定の場合には、住宅施設等を目的とした開発業者があらかじめ作成した建築協定書をもとに認可申請を受ける。どちらの場合においても、自治体が主体となるのではなく、あくまでも支援者という立場である。

建築協定の上記のような性質を考慮すれば、建築協定は、行政活動のためにのみ締結される公法契約であると解することも可能であるし、また、地域住民が、良好な住環境を維持させるために作成する、住民間での規則と考えることも可能である。行政と住民の関係は、公法で捉えることが可能であるが、住民間での住民協定に端を発する紛争は、私法で捉えるべき問題ではないだろうか。とすれば、建築協定は、純粋に私法契約であるとする事はできず、あくまでも、「私法的な契約」であるとし、公法・私法いずれの分野からもアプローチが可能であるとされるべき契約であると捉えざるを得ないものと思われる。

(2) 住民協定の主体

住民協定は、住民協定の法的性質を上述のように解するとすれば、住民主導、自治会主導であり、自治体はあくまでも、住民間での協定を自治体の実効あるものにするという考え方が相当であると思われる。そのため、建築協定においても、その性質を、公法・私法の双方の性質を有するものということにせざるを得ないわけであるが、それでは、実際に、住民協定の主体についてはどのように考えるべきなのであろうか。

たとえば、建築協定の場合、建築協定に参加することが可能な範囲は、①土地の所有者、②建築物の所有を目的とする地上権者、または土地の賃借権者、③建築物の借主をあげることができる。土地が借地権の目的となっている場合には、借地人が合意すれば、所有権者の参加を要しない（都市計画法第70条第2項）。借家権者の場合には、協定の内容が、建物の使用に及ぶ場合には協定者となる事が可能である（同法第77条）。所有権者が複数ある場合には、過半数の合意で足りる。また、権利者がすでに死亡している場合には、親族関係を示す書類を添付することにより、親族の合意で協

定に参加をすることが可能となる。

ここで問題となるのは、現在、土地建物の所有権者が当該土地建物を賃貸しているような場合である。本来、住民協定は、土地の所有者を対象とするものであるから、借地・借家の場合については、協定に参加することが可能な範囲が限定されている。特に、同法第77条の場合においては、「建物の使用に及ぶ場合には」と範囲を明確に限定する。

たとえば、区分所有法第44条第1項は、区分所有者の承諾を得て専有部分を占有する者は、会議の目的たる事項につき利害関係を有する場合、集会に出席して意見を述べる事ができるとする。これは、賃借人等の占有者は、区分所有者の団体の構成員ではないが、区分所有建物における共同生活者の一員であるから、円滑な共同生活を維持するためには、占有者も一定の範疇で拘束を受けることから規定されている⁷。

現在、地方都市等においては住民の高齢化が進み、いずれは、所有権者が実際には居住していない場合が多くなることも想定される。この場合、占有者については、「建物の使用に及ぶ場合」のみ協定に参加するのではなく、広く「まち」に関心のある占有者の参加を促進しなければ、いずれは、まちづくりの機能そのものが実質的に形骸化するおそれがあるのではないだろうか。

建築協定への参加を希望しない者が存在する場合（「穴抜け区画」の場合）には、場合によっては、建築協定に参加している住民の同意により当該土地建物の買い取りが検討されることも考えられる⁸。所有権者が所有不動産を売却する場合には、買主が建築協定に同意しない場合への対応を考える必要があるだろう。かかる場合には、売買契約そのものを制限することが、可能か否かが検討されなければならない⁹。

3. 住民協定の法的効力

(1) 住民協定の権利義務関係

建築協定の場合、建築協定に違反して建築された建築物については、協定運営委員会が違反者に対して、違反にかかる工事の施工停止を求めると、あるいは差止め等の措置を講じることとなる。ところで、本稿では、建築協定の法的性質を、「私法的性質を有するもの」、すなわち、公法の要素も有し、私法の要素も有するものと位置づけている。この点、たとえば、横浜市地域まちづくり推進条例、世田谷区街づくり条例では、いずれも、住民には、地域のまちづくりに参画する権利と責任を負うと明確に宣言する。とすれば、建築協定書に

⁷ 玉田弘毅『区分所有法入門』（東京法令出版社、平成8年）116頁。

⁸ 小賀野・前掲注33、48頁は、「更新が無理であれば、部分的修正を行ったうえで再締結できるように誘導すべきであろう。立法上の課題としては、更新あるいは再締結は、全員の同意までは不要とし、住民の例えば5分の4で足りると法改正することも考えられる」とする。また、長谷川貴陽史『都市コミュニティと法 建築協定・地区計画による公共空間の形成』（東大出版会、2005年）334頁は、「締結・更新時の全員合意制を多数決制に変え、団体的拘束を強化することが考えられる」と提案する反面、「少数者が自らの意思に反して土地利用を制限されるおそれもでてくる」と指摘する。

⁹ 厳密に言えば、売買契約を制限することは難しいようにも思われるが、一定限度の範囲で、持続可能な街づくりのために契約を制限することも選択肢の一つとして考えることが可能であろう。

⁵ 判例・通説は建築協定を私法的契約として捉えるが、その他にも、行政契約の特殊類型として捉える考え方、準立法説をあげることができる。櫻井=橋本・前掲注11、127頁、荒秀「建築協定の法的性質」ジュリスト490号（1971年）44頁以下。伊藤高義=中倉寛樹『自治体私法』（ぎょうせい、1998年）217頁以下。

⁶ 小賀野晶一「建築協定とまちづくり」判タ1247号（2007年）43頁。

においても、住民は、「住宅地として良好な環境を高度に維持増進する」権利を有し責務を負うものと解することが可能である。

ただし、建築協定書のいう、「住宅地として良好な環境を高度に維持増進する」権利及び責任とは、「個人としての権利・義務であるとともに、建築協定が対象とする一定の空間に居住・生活する住民の権利・義務であり、いわば当該共同体あるいは住民集団が相互に享有すべき権利義務でもある」と考えらるべきであろう¹⁰。

加えて、「持続可能なまちづくり」の観点からすれば、長期にわたる契約の効果を考える必要がある。たとえば、横浜市における建築協定、緑地協定は、10年間の契約期間を設けているが、2～3年に一度、協定内容の見直しをする機会を設けるなどの契約の実効性についての継続的支援、継続的な住民同士の配慮義務、契約終了後、更新がされなかった場合の契約の余効についても考慮する必要があるものと思われる¹¹。建築協定の場合は、期間が10年間と長期にわたるため、協定内容の維持が重要な問題となる。住民の高齢化に伴い、協定内容の維持そのものが困難になる場合も想定され、このような場合に備えて、協定内容を維持するために、専門家チームの継続的支援も含めて検討する必要があるだろう。

(2)紛争類型

協定をめぐる裁判例は、あまり多くは見られなかったが、以下の3件を紹介する。

第1は、団地住宅管理組合の建築協定が、団地住民を拘束する自治規則であるとされた事例をあげることができる¹²。本件は、X住宅管理組合が、バルコニーを改築したYに対し、組合員が建物を改築する場合には、隣接する両隣及び上下の組合員4名の承諾書を添付するなどして、所定の届出をし、事前に理事会の承認を受けなければならないと建築協定に定めるところ、Yは、所定の届出を怠り、バルコニーを改築したものであり、X住宅管理組合建築協定第11条の規定に違反し、団地の自治を破壊する違法な行為であると主張したものである。

判決では、まず、建築協定は、「Yを含む出席者全員の一致により可決承認され、そのころ総会欠席者を含むX組合員全員の書面による合意により設定されて発効したものであること当事者間に争いなく、その成立の経緯、内容及び趣旨にかんがみれば、右規約及び協定は国法の範囲内において日本住

宅公団S団地分譲住宅を買い受けて団地住民となった現在および将来の全員を拘束する自治規則というべき」と、次に、建築協定がバルコニーの改築を禁止したのは、「第一に組合員が自由にバルコニーを改造することになれば、建物全体ひいては団地全体の美観を害するからであること、第二に本件の住宅部分及びバルコニーはいずれも鉄筋コンクリート造りで、一定の限度以上の重量が加わると、バルコニーの存立に危険を及ぼす恐れがあるため、改築に伴う加重の変更を防止する必要があること、第三に各バルコニーは隣家のバルコニーと接続して、その間の仕切板はある程度の力を加えると容易に突き破れる構造になっているので、相互に非常の際の避難路の効用を有し、これを勝手に改造すると、その効用をそこなうおそれがあるため」であるとし、本件の場合、バルコニーが密閉されていたりすれば、隣家に対して精神的圧迫を与えるものであること、バルコニーの改築によってガラス戸に付着したごみが流れて手すりの障壁をよごしていること等からすれば、実質的にも違法であるということができるとした。

第2に、建築協定の違反による3階部分の撤去請求は、権利の濫用にあたらぬとした事例をあげることができる¹³。

本件は、Xから土地を購入したYが、3階建ての建物を建築しようとしたところ、本件地域内の建築協定第6条「協定区域内の建築物は、地下をのぞく階数は2以下とする」に反し違法であるとして、3階部分の撤去を求めた事例である。本件では、3階部分の撤去請求が権利の濫用に当たるかが問題とされた。

まず、Yが協定の存在を知らなかったという点については、「Yにおいても、本件協定書、売買契約書および重要事項説明書を受領しながら、その内容を確認しなかった落ち度に基づくものと認められるのであるから、右建築協定の性質及び効力も考え併せると、当初Yが本件協定の存在を知らなかったこと及び建築主事が本件建物の確認申請の際に本件協定の存在を指摘しなかったことをもって、本件建物三階部分の建築を正当化する事情とみることはできない」とした。つぎに、3階部分を撤去する旨の請求についてであるが、「Yが本件協定違反の事実を知り、また、関係者による協議がなされた2月時点でも、せいぜい1階部分の工事であったと推認されるから、いずれの時点においても、建築資材等に関し損失を被る結果となるものの、設計を変更することは可能であり」建築協定は、「住宅地の環境を維持改善する等の目的で法令以上の規制を負担しあう当事者間の自主的規制であり、その実現はまずもって当事者の任意の履行により図られるべきものであり、また、協定区域内において協定の内容を一律に実施することで、その実効性が確保される」ことを考慮すれば、Yの3階建ての建築を正当化することは困難であるとした。

第3に、自主的に定められた建築協定につき、債権的効力を認めた事例をあげることができる¹⁴。

本件は、Yが3階建ての建物の建築工事を完了したところ、

¹⁰ 小賀野・前掲注33、43頁。この点、従来から、NPOと行政との間で行われる「委託契約事業」には、NPOと行政が対等な権利を有することができないとして、「協働契約書」の提言がなされていることが注目される。本契約書は、NPOと行政と対等は事業主体となり、対等な権利義務を有するものである。ただし、本契約書で定められているのは、「第7条 この共同業務を通じて新たに発生する成果についての権利は、甲と乙の両者に帰属するものとする」とされ、協定の内容に関する権利義務ではないことに注意する必要がある。原稿の委託契約が、NPOと自治体の立場を対等としていないことからすれば、地位を対等なものとする試みは評価に値するであろう（今瀬政司「NPOと行政の『協働契約書』の開発普及に向けたアンケート調査報告（データ編）」2007年参照）。

¹¹ なお、前掲小賀野は、「建築協定を締結することによって、地域の自治規範として環境配慮義務を具体的かつ実効的に導入することができる」とする（小賀野・前掲注33、47頁）。

¹² 東京高判昭和47年5月30日判タ277号112頁。

¹³ 神戸地判平成6年1月31日判タ862号298頁。

¹⁴ 福岡地判平成8年5月28日判タ949号145頁。

X住宅管理組合が、Y建物は、組規約（第6章 建築協定）「第32条（2）建築制限 建物の構造・形態については、次の条項に定める基準によらなければならない。（イ）一戸建て住宅で、かつ地上2階までとする。（ロ）建築物の高さは、10メートル以下とする。（ハ）共同住宅は建築しないものとする。」に違反しているとして、3階部分の撤去工事を請求したものである。

本件では、まず、建築規制の法的効力が問題とされた。この点については、現行規約の建築協定は区分所有法上の規約としての効力を有しないとされ、また、本件団地における建築規制、本件改正は、建築基準法第69条以下の要件を充足していないことが明らかであるから、「本件改正に基づく現行規約の建築協定に対して、建築基準法上の建築協定の効力を付与することができない」とした。

ただし、住民間で、建築協定中の「不均衡な建築をしない」という文言が、「一戸建て、地上二階までの専用住宅とし、共同住宅は建築しない」という解釈で定着していたこと、本件団地における建築規制は顕著な実効性を確保してきたことからすれば、「本件団地における建築規制が、本件団地の良好な住宅環境の確保・維持というX組合の目的、ひいては本件団地住民全体の利益に合致する合理的、かつ、妥当な内容であるものと組合員に受け止められ、指示されてきた結果」であることからすれば、「本件決議に賛成した組合員ら同士の間において、債権契約としての効力を有するにとどまるものと解すべきである」とした。本件においては、Yが本件決議に賛成していたと認められるので、Yは、現行規約の建築協定につき、債権契約としての拘束を受け、3階部分の取り壊しをすることが相当であるとした。

上記の判決は、いずれも、建築協定そのものをめぐる裁判例を取り上げたものであるが、他にも、国立の高層マンション訴訟控訴審判決において、建築協定について言及されている¹⁵。本件は、Y社が国立市の土地を購入しマンションを建築したところ、Xら住民が、マンションは近隣住民の日照など及び景観を侵害しているとし、建物の一部撤去及び慰謝料を請求した事案である。本件では、景観権、日照被害が争われたが、建築協定につき、「多くの都市で、数多くの建築協定が成立しているのは事実であり、このように住民のまちづくりに対する意思を明確に示すことができる制度がある以上、大学通りにおいても、仮に全地権者の自己規制によって景観利益がもたらされているというのであれば、当然に、建築協定が存在してしかるべきであるといえる。逆に、建築協定さえも存在しない区域に、このような景観利益を認め、これを基に本件建物の撤去を認めることは、土地の購入者が、このように外見上判断できない要素によって、その購入目的を到達することができなくなり、著しく土地取引の安全を害することともなる」とし、土地取引に及ぼす影響についても言及する。さらに、「Xらは、このような建築協定をしていないこ

とはもちろん、そのような協定を締結するように運動を進める、本件土地の全所有者である東京海上に対して働きかけていたという形跡」もなく、また、「大学通りから20メートルの範囲内の全地権者の自己規制がかりに実在するならば、建築協定を成立させることは、きわめて容易なはずである。」と厳しい態度を示している。建築協定の今後の在り方を示唆するものとして参考になると思われる。

4. 住民協定の維持と承継～残された問題

(1) 住民協定の維持

住民の高齢化を踏まえて、協定内容をどのように維持するかは、考慮すべき問題の一つであると思われる。つまり、協定の内容を遵守する他に、「まちづくり」「環境維持」の観点から、「まち」「環境」を維持するための仕組みが必要であるということである。

小賀野教授が指摘されるように、住民は、「まちづくり」に関して言えば、個人の権利の他に、地域住民という、集団の中の一員としての権利を有すると思われる。とすれば、「まち」という空間を所有（共有）するということと、自らの土地建物に対する所有権の双方が存在すると考えることが可能となるのではないだろうか。

つまり、従来の民法の考え方によれば、所有権は土地の上下に及ぶとされる。そして、公共性が高い場合には、私権を制限することは認められる。ただし、建築協定や、その他のまちづくり協定の場合には、私権を制限するほど、「公共性」が高いとまでは言えないため、協定の参加を拒否する住民に対して、協定への参加を強制することは困難である。

しかし、本来、住民が、「まち」という一つの空間を分け合って生活しているのであるとすれば、その「まち」を住民で管理することは、住民としての責務ではないかと思われる。とすれば、「まち」全体を一つの財産と捉えて、「まち」を管理する側面と、個人の財産を管理するという2つの側面を考慮することが可能となるのではないだろうか。

この場合、居住者がいる住居については、居住の利益に配慮した形で管理をする必要があり、居住者がいない住居については、所有権者に対して、減税などのインセンティブを与えることで、協定への参加協力を促すような措置を講じたり、あるいは、居住を希望する者が、協定への参加を承諾する場合には、家賃の減額、定期借地・定期借家の制度を活用する等により、街づくりへの協力を促すような措置を講じることとも可能であると思われる。また、高齢者の居住者に対しては、あんしん賃貸支援事業を利用することにより、利便性の高い居住地を確保するとともに、住民協定の参加を希望する者を新たな住民に迎えることでまちの発展を図ることも可能であると思われる。

(2) 住民協定をめぐる相続の問題

住民協定の、もう一つの課題は、相続の問題である。建築協定は承継効を有するため、相続により所有権者が変更して

¹⁵ 東京高判平成16年10月27日判タ1175号205頁。

も、影響するところではないはずである。ところが、実際には、相続により所有権者が変更した場合、相続人が協定への加入を拒否し、「穴抜け協定」となる事例が発生する。そのため、「持続可能なまちづくり」を継続させることが困難となる。もちろん、相続時の売却により、建築協定に加入を希望する新所有者が所有権を有することとなる場合には問題はない。しかしながら、そのような状況が発生しない場合には、他の手段を講ずる必要がある。

相続人が高齢者単身世帯の場合には、「終の棲家」としての居住が可能な代替住宅を提供する、あるいはあんしん住み替え支援制度などを利用し、家賃の安い住宅を提供する等の、住宅と介護を連携させ、居住を保障することで、土地建物を自治体が「まちづくり」のために利用することを可能にするなどの措置を講じることが考えられる。

また、相続人が配偶者と子どもの場合には、土地建物を相続人である子どもの共有名義とする場合も考えられる。その場合には、自治体が評価額で買い取りをすることを提案するか、建築協定等の住民協定に加入した場合には相続税を減免する等の措置を講じることが考慮される。ただし、子どもが相続を承認する場合には、単独相続をした相続人である子どもの一人が、自治体の買い取りを承認した後に、遺留分減殺請求権を行使する場合も考えられる。かかる事態を避けるためには、自治体の買い取りの際に、各相続人に遺留分についての請求をしない旨の承認を得ることも必要であろう。また、一定規模以上（以下）の土地を有する所有権者については、「まちづくり」のために、協定に加入するというのであれば、相続税を減免するなどの措置を講じることが検討されるべきである。

その他にも、相続人がいない場合には、土地建物を自治体がい取り、相続税を減免する、福祉制度と連携し、自治体が特別縁故者として、土地建物を相続する可能性等も検討が可能であろう。あるいは、福祉施設などの場合には、特別縁故者として、当該福祉施設に協定への加入を要望することも考えられる。また、買い取りに当たっては、財団法人を設立し、まとめて買い取りを行うようなシステム（ファンド）を設立することも考慮されるだろう。あるいは、町内会で資金を調達し買い取ることも考えられる。

5. おわりに

(1) 協定を長期的に持続させるための仕組み—町内会・自治会を通じた住民参加

住民主導の協定とは言っても、地域住民の高齢化が進めば、主導となる住民もなく、相続人の出現などにより、協定の維持そのものが困難となるケースも出現する。「高齢者」が住みやすい街づくり、所有者の交替によらず街づくりが可能となる「持続可能なまちづくり」は急務の課題である。

実際、横浜市が有する、建築協定、緑地協定においても、協定は10年間で限度として締結され、10年を経過し、協定を存続させない旨の申出がない限り、自動的に更新されると

するが、協定区域内の土地が相続された場合、相続人が協定参加を拒否すれば、実質的には、相続人が有することとなる土地については、協定の効力を適用することができない。「持続可能な街づくり」の観点からすれば、相続人についても、協定に法的に拘束するような仕組みを作成することが必要である。相続人についても、協定に法的に拘束するような仕組みを作成することが可能となれば、長期にわたり、「良好な住環境を保持する」ことが可能となる。

特に、地方都市においては、住民の高齢化、人口の減少に伴い、急速に街の活力が悪化し、街の魅力が失われている。そのため、「地域の資源を活かしたまちづくり」を行う必要があり、制度面・政策面での支援が必要となる¹⁶。制度面では、都市開発資金の貸し付けに関する法律により、空き地・空き店舗の活用、駐車場の整備等のハード事業に対する無利子貸付、まちづくりのソフトな活動に対する補助制度、市町村の指定を受けたNPO等による身近な都市計画の提案制度の創設などの支援が強化され、まちづくりのルールを第三者にも適用することで、「持続可能なまちづくり」を承継効で担保する。本法律は、いったん協定に参加すれば、その後所有権者が変更した場合であっても、協定への参加が義務付けられる点で、利点がある。政策面においては、官民連携のまちづくりを促進させるために、将来ビジョンの明確化、地域の合意形成、コーディネーターの明確な位置づけ、さらには、行政の促進策として、長期的なまちづくりの担い手育成、マニュアルの作成・普及、専門家派遣制度の充実、まちづくりの社会実践、空き填補・低未利用地活用促進のための対策などがあげられている¹⁷。

さらに、良好な住環境を維持するために「持続可能なまちづくり」をするに当たり、町内会は重要な役割を果たすと考えられる。町内会は、「①一定の地域区画を持ち、その区画が相互に重なり合わない、②世帯を単位として構成される、③原則として全世帯（戸）加入の考え方に立つ、④地域の諸課題に包括的に関与する（公共私全体にわたる事業を担当）、⑤それらの結果として、行政や外部の第三者に対して地域を代表する組織となる」という特徴を有する¹⁸。すなわち、町内会は、「地域で議論しながら共通の目標を掲げて努力し、地域でできないことについては行政への要求をまとめ、その解決をはかる」ために機能するものであり¹⁹、「超高齢社会での住民の生活を守っていくために、地域共同管理の主体としての町内会が、住民自治の組織としてその自立性を強めて活動することが」不可欠なのである²⁰。

¹⁶ 民間主体のまちづくりによる地方都市活性化研究会「地方都市における官民連携によるまちづくりの推進方策の検討」中間とりまとめ（平成19年11月）4頁によれば、「純粋民間主体の側から見ると、採算性の見込みがあれば投資するが、地方都市（特に既成市街地）においては、需要、地価、合意形成等様々な問題から採算性に問題があり、限定的にしか行われていないのが実態である」とされる。

¹⁷ 同上。

¹⁸ 中田実『地域分権時代の町内会・自治会』（自治体研究社、2008年）12頁。

¹⁹ 同上、39頁。

²⁰ 同上、137頁。なお、同書138頁によれば、「行政の『下請け』の裏の面には、町内会の運営にたいする行政からのさまざまな助成・支援があつてこれに支えられて町内会の活動が維持できているところがある。しかも、住民の地域共同生活の支援における町内会と行政との業務上の連続性は、これらの支援をなく

(2)住民協定全体を担保する法律の制定

「まちづくり」は、「まち」という財産の性質をどのように捉え（公共財とするのか、あくまでも市民の所有物である財産の利用を、まちの維持のために制限するものと捉えるのか）、「まちの維持」のためにどのように利用するのかという問題に帰着する。

この点、環境の維持は、住民共通の財産となる環境を公共財ととらえ、公共財の維持に向けての財産活用を促進させる側面を有する。すでに、景観については、地域における共有資源であるとの認識があるが、その他については、やはり、公共のために所有権を制限することについては多くの問題を伴うこととなるであろう²¹。

そのため、住民協定全体を担保する法律を制定する必要があることとなる。つまり、さまざまな住民協定の上位概念に当たる法律（条例）の制定が必要となるということである。ただし、このような経緯により住民協定を締結することには、第1に、究極的には、個人の所有権を制限することにつながる。この点は、合有的な発想により所有権を制限することが考えられる²²。第2に、協定に加入している人の中での温度差にどのように対応するかの問題があげられる。協定内容をめぐって、住民の合意を形成することの問題点である。第3に、反対住民にどのように対応するかの問題である。しかしながら、住民協定を締結することはまちの付加価値をあげることとなる。

また協定書の内容の変更・廃止については、一律に過半数となっているが、区分所有法の規定のように、具体的な場合分けをして細かく設定する必要があるのではないと思われる。制度の運営に当たっては、やはり行政主導で行われるのであれば、私的契約としての建築協定とは言い難い側面もある。このため、国家資格を有するコーディネーターが働きかけることにより、自主的に協定を締結するシステムを構築する必要があると思われる²³。

(3)まちづくりコーディネーター

建築協定は、現在、多くの自治体で取り入れられ、住民も積極的に取り組むことにより、「まちづくり」に寄与しているものと思われる。また、その一方で、建築協定をめぐる紛争も発生し、その原因の多くは、住民の合意形成の困難さに起因しているものと思われる。建築協定などに代表される住民協定の困難さは、その協定を策定すること、そして、それを

維持することにある。紛争を解決するためのシステムを考案する前に、紛争予防の機能を充実させることが緊急の課題であろう。現在、まちづくりコーディネーターや、NPO等の専門家が協定作りを支援しているが、まちづくりコーディネーターの地位の向上、能力の向上をはかり、一定の知識や経験を有する者をコーディネーターとして位置づけることが重要であると思われる。たとえば、マンション管理士などは、資格試験を実施し、一定の知識を有する者をマンション運営のコーディネーターとして派遣することで、マンション紛争予防機能を果たしている。マンションも、まちづくりも、住民自治により、運営され、住民の財産である「すまい」を管理運営するという点では共通する。もちろん、空間を共有するマンションと、空間の上下を所有権として有する「まち」では、その性質が異なることはいままでもない。ただ、一定の範囲に限定された地域や地区を管理運営するという目的は同じであることからすれば、参考になる点も大いにあるのではないと思われる。

また、まちづくりが、住民自治であるというのであれば、そもそも、専門家と住民が協働して建築協定の策定を行う必要があるだろう。その際、所有権者が少なく、賃借権者が多いという地域について、少数の所有権者が地域の将来を決定し、多くの賃借権者の意見は反映されるよう、配慮が求められることとなる。

もちろん、説明会等を通して、意見を聴く機会を設ければ、このような問題は解消されると考えられないわけではない。たとえば、地方都市の特性を理解したうえで居住を始めた場合などには、積極的に建築協定の策定に参加することを促進することで、よい良い街づくりが可能になる場合も可能であろう²⁴。また、都心の商店街で、従来の商店主が自らの商店を、外部の経営者に賃貸しているような場合等であれば、商店街の活性化のため、名義上の所有権者のみならず、現実に商店街に居住している占有者の意見を取り入れることも必要となるであろう。実際にまちづくりのために活動に参加する機会を保障することは、街の発展に大いに寄与するものと思われる²⁵。

ただし、ここで問題となるのは、コーディネーターの問題である。建築協定の作成など、住民協定の作成には、専門的知識を要するため、コーディネーター等の専門家の関与は必須であるといえる。しかし、専門的知識が多岐にわたるため、実際には、複数の専門家が、長期にわたり協定作成に関与しなければならぬ。また、最終的には行政の認可を受けな

すことが町内会の自立だとは短絡的にいえないものであることはいままでもない」とする。

²¹ この点につき、野呂充「地方分権とまちづくり」『まちづくり・環境行政の法的課題』（日本評論社、2007年）53頁は、「まちづくり権」を提唱し、「住民が有する権利の集団的行使ないし自治体による代表的行使とも位置づける」とする。

²² 空間の上下には所有権があるが、目的のためにゆるやかに所有権を制限することが必要であるのではないだろうか、そのためには法律でなく条例で行い、地域の事情を反映させることが可能であろう。

²³ 明石達生「私的協定と公的規制をつなぐ仕組み—改正都市計画法第16条の3の話—」都市計画第50巻第5号（2001年）16頁は、私的契約と公的規制をつなぐ仕組みの必要性について言及する。

²⁴ この点、NPO日本都市計画家協会横浜支部『平成18年度まちづくりコーディネーター等研修会&意見交換会報告書』（平成19年3月）において、弁護士も含めた専門家の介入の必要性が指摘されている。また、前掲78によれば、「地域の合意形成を図る中心人物、キーパーソンが不足している。また、街づくりの中心となって継続的に取り組み体制が欠如している。開発手法や事業運営、行政手続きなど幅広い知識を持って、事業全体をコーディネートできる人材が不足している」との指摘がなされた。

²⁵ たとえば、山形県鶴岡市山王商店街では、イベントを活用し商店街活性化を試みてい。川原晋・佐藤滋「商店街組織のまちづくりマネジメント力を育むまちづくり協定策定プロセスの開発—協定策定と並行した実験的企画の実施によって生まれる「気づき」の効果—」日本建築学会計画系論文集第616号（2007年）116頁。

ればならないため、コーディネーターの職務内容を明確にする必要があるだろう。場合によっては、現在、自治体ごとに設置されているコーディネーター派遣制度を全国レベルのものとし、全国の統一の資格制度を創設することも考慮される必要があるだろう。その場合は、行政の知識に加え、都市計画法、建築基準法等の法律の知識に精通する（「専門性」）こと、地域に対する理解があること（「地元密着」）、長期にわたり支援を行うこと（「持続性」）が可能な専門家を養成することが求められることとなる。