

# 住宅団地の住環境形成過程における合意形成システムに関する研究（梗概）

河辺 聡

—— 建築協定地区を中心として ——

## 1. 研究の目的

住民自らの手で住環境を管理していく「建築協定」が、住環境に対する認識の高まりもあって、広く定着するようになった。その建築協定には大別して、環境問題を契機として地区住民が締結した「全員合意による協定」（合意協定）と、事業主が分譲前に締結した「住民合意をふまえない協定」（一人協定）とがある。実際には、協定地区の約8割が一人協定的な手続きで締結されているのが実情である。分譲住宅地においては、当初は「住民合意をふまえない協定」が大半である。このため、分譲住宅地では建築協定が締結されていても、必ずしも有効に機能しているとはいえない。したがって、地区住民の真の合意形成を確保し、建築協定制度を有効に活用するための方策展開が重要なものとなっている。本研究は、建築協定等の制度を援用して、住民参加による住環境形成活動を有効に機能させるような合意形成手法のあり方を検討したものである。

本研究に関しては、これまでに一人協定地区を調査対象として、住民合意をふまえない協定制度的問題点を明らかにした<sup>が<sup>21</sup></sup>、本稿では住民主体による住環境保全に対する取り組み実態を把握するとともに、建築協定が有効期限に達した地区での更新実態を調査し、協定制度の定着状況を把握した。さらに、地区住民の合意をふまえて建築協定を締結・更新した地区を対象として、合意形成のための協定活動の実態調査を行った。そして、これらの実態から建築協定の締結形態の違いからみた合意形成プロセスの特徴と、住環境形成活動における合意形成の条件について分析し、制度運用面、管理運営面、及び設計計画面から合意形成手法のあり方を考察した。

## 2. 研究の方法

本研究は、次の4レベルから構成されている。

- ①分譲住宅地における住環境形成過程の把握
- ②有効期限に達した建築協定の運用実態の把握
- ③建築協定地区における合意形成活動の実態把握
- ④建築協定地区における合意形成手法の検討

まず、分譲住宅地における住環境の形成実態と住民主

体による住環境保全の取り組み実態を把握するために、「新住宅市街地開発法」（新住法）が期限切れとなったニュータウン（千里，泉北，洛西）を調査対象（表2-1）として、分譲後に発生した宅地の分割や用途変更などの実態を調査した。調査方法は、住宅地区からデータを収集した後に、現地で確認する手順を取った。また吹田地区においては、「事前相談受付台帳」により、1980～87年の建築行為の内容について確認した。さらに、住民主体による住環境保全に対する取り組み実態についても把握した。

次に、いったん締結された建築協定の定着実態を把握するために、建築協定が有効期限に達した地区（1989年4月現在で426地区）が、期限切れ後どのように対応しているかを、全国の協定地区を対象として調査を行った。調査地区の住宅地形態は表2-2に示すとおりである。協定地区が多く存在する所では、行政体で資料を閲覧して確認したが、その他の地区は行政体を対象にした郵送アンケート及び電話ヒアリングを実施することにより、更新実態を把握した。

さらに、住民合意をふまえた建築協定の締結活動の実態を把握するために、建築協定を更新することに成功した地区〈更新地区〉と、住民の自主的発意で協定を締結した地区〈合意協定地区〉を調査対象として、郵送アンケートを実施した。送付先は認可申請時の申請代表者あ

表2-1 住環境形成実態の調査対象地区

地区名	千里	泉北	洛西
所在地	吹田市, 豊中市	堺市	京都市
事業主体	大阪府	大阪府	京都市
事業期間	1961～1970	1965～1983	1969～1985
開発面積	1,160 ha	1,520 ha	260 ha
計画戸数	37,300 戸	53,500 戸	10,900 戸
計画人口	150 千人	188 千人	41 千人
調査時期	1988年1月	1988年8月	1988年2月

表2-2 協定更新実態の調査対象地区

住宅地形態	地区数	構成比
既成市街地	25	5.9%
分譲住宅地	371	87.1%
テラスハウス	7	1.6%
タウンハウス	6	1.4%
区画整理地区	8	1.9%
その他	9	2.1%
合計	426	100.0%

表2-3 合意形成実態の調査対象地区

締結形態	配布数	ケース数	回収率
更新地区	155	114	73.5%
合意地区	58	43	74.1%
変更地区	2	1	50.0%
合計	215	158	73.5%

てとしたが、更新（再締結）地区には全地区に調査用紙を郵送した。回収状況は表2-3のとおりである。調査内容は、主として次のような項目である。

①地区の概要、②建築協定の締結動機、③協定の運営実態、④協定の評価、⑤合意形成のための活動実態など  
これらの調査結果をもとに、社会心理学の諸理論をふまえながら、建築協定の締結形態の違いからみた合意形成プロセスの特徴と住環境形成活動における合意形成の手法について考察した。

### 3. ニュータウンにおける住環境形成過程

「洛西」を除く各ニュータウンでは、分譲協定で専用住宅以外への変更が認められていないが、建設後10年を経た住区では分譲協定による建築制限がなくなり、宅地の細分化やアパートの建設、小売店舗の発生などが生じている(図3-1)。そのため、ニュータウン地区における住環境の形成実態と住民主体による住環境保全に対する取り組み実態を把握した。

#### (1) 千里ニュータウン

店舗施設はみられないが、立地条件がよわりに宅地面積が広いと、宅地分割された区画が多く発生している。表3-1に示すように、宅地分割された区画の面積は300㎡以上の大規模宅地が大半であるが、宅地面積の最低規模が第1種住専の場合で、吹田市で150㎡<sup>(注1)</sup>、豊中市で120㎡<sup>(注2)</sup>と定められているために、各市ともこの面積以下に分割された区画は発生していない。図3-2は、吹田市側で建築された住宅の建蔽率と容積率の平均を経年的に示したものであるが、容積率は年々高まっている傾向がみられる。

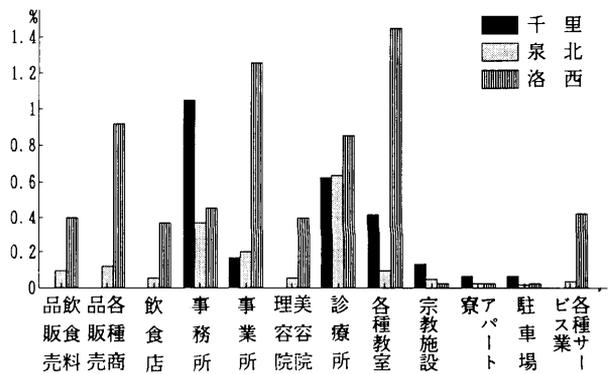
ニュータウン内で建築協定が締結されている地区はないが、豊中地区の自治会（8自治会）では「新千里建築協定推進協議会」が設立され、1982年2月には分譲時の協定内容を継承することを意図した「新千里地区建築協定(案)」が成立している。地区住民の全員合意が得られず、建築協定としては成立していないものの、豊中市では、建築協定(案)の制限内容に違反する建築行為については、施主側に自治会との協議を義務づけている。このことが影響してか、吹田地区よりも豊中地区の方が宅地分割の割合が低くなっており、地区住民の任意協定として住環境形成に有意に作用している。

#### (2) 泉北ニュータウン

分譲後に宅地分割された区画は少ないが、「千里」と比べて店舗などの発生が目立っている。建築協定は、1989年3月現在で14地区で締結されているが、入居後に住民主体で締結された地区は、「茶山台3丁東地区」と「晴美台2丁北地区」のみである。その他は、分譲主が協定代表者である一人協定地区となっている。特に、一団地認

定条件（建基法第86条）を担保にするために、建築協定を締結しているタウンハウス地区が多い。協定がない地区に対しては、堺市が「まちづくり調整会議」を結成し、「地区計画」の推進のために各地区で説明会を実施しているが、実現に至った地区は今のところない。

「茶山台」(172戸)は、新住法の期限切れに備えて協定運動が開始され、1981年8月に建築協定が認可された地区である。「晴美台」(185戸)は周辺地区に店舗などの発生が目立ち始めたことが危機感となり、1984年10月に締結されている。両地区とも、建築協定の締結を実現できたのは、地区住民のもつ建築や法律などの専門知識を活かしたことや、自治会組織を有効に利用して、準備を開始してから1年という短期間で協定認可にこぎつけたためである。用途制限は両地区とも、併用住宅については診療所、事務所または日用品販売の店舗を兼ねるもの



注：診療所は、診療所用地に開業しているものを含む

図3-1 住宅用途の変更実態

表3-1 宅地分割の実態（千里ニュータウン）

分譲時面積	豊中地区	吹田地区	合計
240~259 ㎡	1		1
260~299 ㎡	1		1
300~349 ㎡	1	1 0	1 1
350~399 ㎡	3	1	4
400~449 ㎡	1	1 0	1 1
450~499 ㎡		7	7
500~599 ㎡	2	5	7
600~699 ㎡		5	5
700~799 ㎡	1	3	4
3分割 700~799 ㎡		1	1
合計	1 0	4 2	5 2
(分割区画/全区画数)	(0.56%)	(1.06%)	(0.91%)

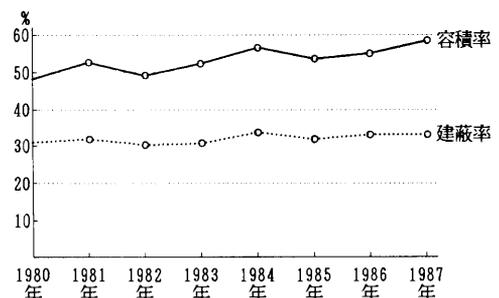


図3-2 建蔽率と容積率の経年変化（吹田地区）

に限っており、協定運営を円滑化するために建築協定細則も定められている。「茶山台」では、協定区域外（歯抜け地区）に開店した喫茶店に対して、運営委員会の指導によって営業方法や駐車場の設置方法が改善されており、建築協定の効力が協定区域外にも発揮されている。

### (3) 洛西ニュータウン

宅地分割された区画はないが、用途制限は当初から第1種住専なみとなっているため、店舗などの併用住宅が多く発生している。こうした中、「大枝北福西町2丁目」(325戸)において、新住法が期限切れになる危機感から建築協定の締結に向けての運動が開始され、その結果、ミニ開発の防止、マンション・アパートの建築防止などを目的として、1988年1月に「地区計画」が決定された。約4年がかりの運動の成果であるが、建築協定でなく地区計画にふみきった理由は、協定の締結に必要な全員合意の確保が困難な状況にあったためという。地区計画の内容は、土地利用の方針を「低層の住宅地を主体とした土地利用」と定め、建築物制限条例も定めている。建築物の制限内容は数度のアンケート調査の結果をふまえて決定されたが、壁面後退の制限は、敷地境界ぎりぎりまで建築されている区画がすでにあることや、違反のチェックがしにくいことなどから除外された。用途制限については、分譲協定の内容が継承されている。

## 4. 建築協定の更新状況にみる協定運用実態

一人協定制度が定着するに伴い、建築協定の認可件数は、1972年以降、急激に増加している。その一人協定地区では、住民合意を確保して協定を更新する時期を迎えた地区が多くなってきている。そこで、建築協定が有効期限に達した地区が、期限切れ後どのように対応しているかを、全国の協定地区を対象として把握した。

### (1) 建築協定の更新実態

1989年4月現在で、建築協定が有効期限に達して更新時期を迎えた地区が、全国で426地区あった。図4-1に、その協定の認可年を示している。これらの地区での期限切れ後の対応を調査した結果、図4-2に示すように、半数以上の地区が建築協定を更新していることがわかった。協定が失効して何の対応もない地区は36.6%と少ない。協議中の地区は、協定の再締結に向けて合意手続きが進行中のところである。特に、新たに合意手続きを取り更新(再締結)している地区が37.3%もあった。そのうちの2/3は、協定内容を変更して更新している。期限切れ前に、協定内容の変更のための再認可手続きをしている地区も2地区(川崎市宮崎・土橋・神木、横浜市すすき野)あった。更新率は、協定地区の多い神奈川県や埼玉県で高く、特に横浜市では83.6%と高くなっている。また、タウンハウス地区では、住環境の特殊性から建築

協定の必要性が認識され、すべての地区で更新されているか、または更新に向けて協議されている。地区計画への移行は、埼玉県の蓮田市、庄和町、静岡県三島市などで熱心であるが、協定内容は地区整備計画で継承されている。建築協定が失効しても、協定内容が申し合せとして存続している地区もあり(坂戸市舞鶴3丁目など)、建築協定は都市部では高い定着率を示している。

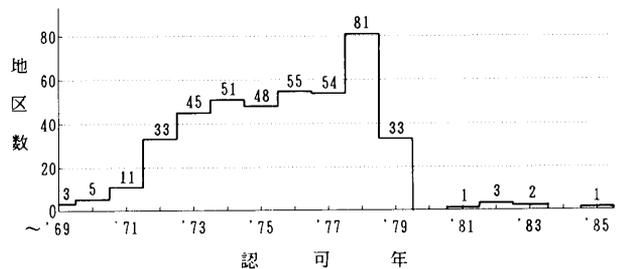
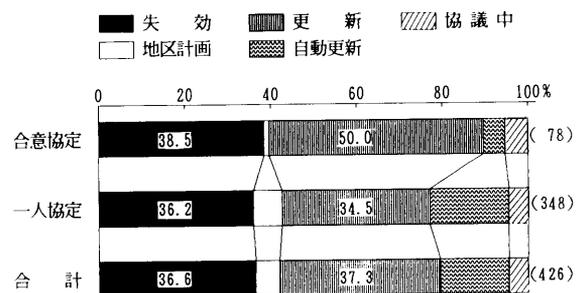
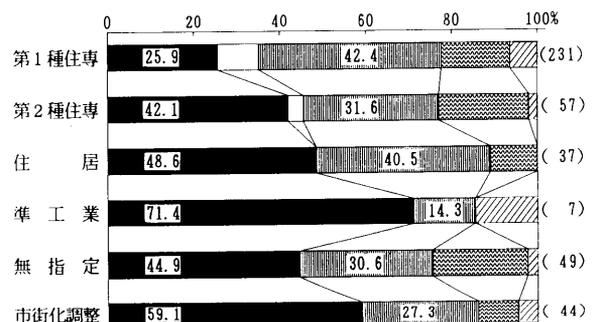


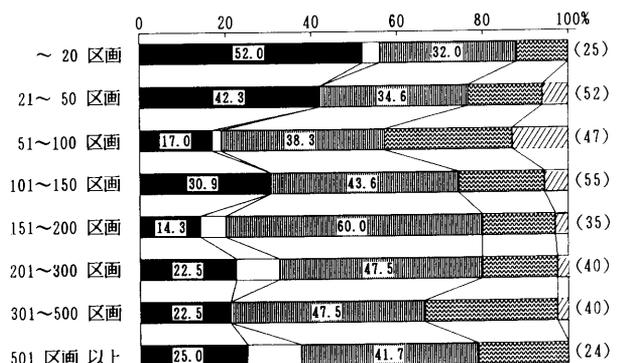
図4-1 調査対象地区の建築協定の認可年



(a) 建築協定の締結形態別



(b) 協定地区の用途地域別



(c) 協定地区の区画数別

注: 変更認可地区を更新地区に含めている, ( ) 内はケース数

図4-2 建築協定の更新実態

変更タイプ	同一区域	分割	統合	縮小	拡大	再区域
協定区域 更新前 更新後						
事例比率	57.1%	3.2%	17.5%	9.7%	9.7%	2.6%
協定事例	左京区下鴨第1住宅 上飯田モデル住宅 東急若草台分譲地 小頃ドリームタウンetc.	藤沢市片瀬山5丁目住宅 東急もえぎ野分譲地 東急美しが丘分譲地 本郷台住宅地etc.	サニータウン三井長野台 宮代町学園台2,3丁目 所沢・狭山フラワーヒル マボリシー Heights etc.	千葉県こてはし住宅 港南区日限山3,4丁目 神戸市松の宮団地 岡部町第1自治会etc.	横浜市金沢文庫第2次 メールド磯子団地住宅 所沢市第1つばき苑住宅 京都市阪急桂南住宅etc.	東千葉住宅地etc.

図4-3 建築協定区域の変更タイプ

ところで、協定地区の大半は分譲住宅地であるが、当初の協定者数が区画数より多い地区を「合意協定地区」、その他を「一人協定地区」として分類し、協定の締結形態の違いによる影響を把握した。その結果、協定の失効率は合意協定地区と一人協定地区ともほぼ同じ割合となっており、住宅形態による差もあまりみられなかった。むしろ、用途地域による影響が現れていた。第1種住専の協定地区では更新率が高く、地区計画に移行した地区も大半が第1種住専地区である。また、協定地区の区画数が少ない地区の方が失効率が高くなっており、区画数が多いために更新率が低くなっているとはいえない。この原因は、第1種住専地区やある一定の規模の地区では、住宅専用地としてのイメージが強いため、その地域イメージを継承しようとする意欲が、更新率の高さとなって現れていると判断できる。

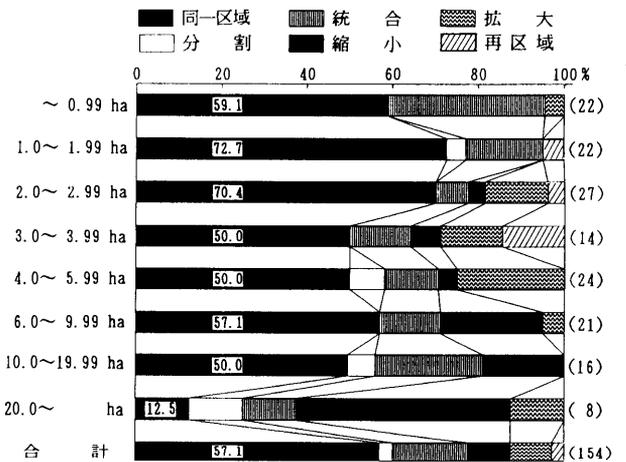
(2) 協定区域の変更実態

建築協定の更新を機会に、様々な事情から協定区域を変更している地区が多くみられた。その変更タイプを示したものが図4-3である。

①「同一区域」は、当初の協定区域と同じ区域で更新した地区である。若干の穴あき・歯抜け地区が生じている地区を含め、約半数がこうした形で更新している。集合住宅地ではすべての地区がこのタイプであり、既成市街地でも大半がこのタイプである。

②「分割」は、当初の協定区域を2～数区域に分割して、各々の地区で申請代表者を定めて更新している地区である。同一区域に2以上の自治会があり、更新を機会に自治会ごとに再締結した地区が多い。このタイプで代表されるのが「藤沢市片瀬山5丁目住宅」である。当初から、市の指導により第1～5次に分割して締結したが、更新時には合意作業を円滑にするために、さらに22区に分割されて認可されている。このため、最少で3戸という協定地区も生じている。

③「統合」は、逆に数地区の協定地区を統合して、同一の協定地区としたタイプであり、一人協定地区のみにみられる。もともと同一団地でありながら、分譲時期のズレから協定地区が別々になっていたのを、期限切れを機会に同一地区として協定を再締結した地区が主であ



注：( )内はケース数

図4-4 協定地区の面積別に見た協定区域の変更タイプ

る。

④「縮小」は、協定の更新に対して十分な合意が得られなかったために、更新に熱心な活動をした一部の地区のみが再締結を実現できたタイプである。「千葉県こてはし住宅」では、約51haのうち4.4haのみが再締結に成功している。

⑤「拡大」は、協定区域周辺を新たに協定区域に含めて再締結した地区である。「横浜市西武金沢文庫第2次」は、当初には217戸のみが協定区域であり、他地区は自治会の自主協定地区であったが、協定の期限切れを機会に、同じ自治会地区(1,300戸)すべてを協定区域として定め、再締結されている。

⑥「再区域」は、当初の協定区域とは関係なく、新たに協定区域を定めて再締結したタイプである。一人協定地区では、分譲時期に併せて協定区域が定められることが多いが、協定区域が入居後に形成される自治会区域と一致しない場合、更新時には改めて自治会区域に併せて協定区域が定められ、再締結される。

以上のように、協定区域の再設定のタイプは様々である。同一区域での更新は、3ha以下の協定地区で多く、大規模な地区では協定区域が縮小されたタイプの割合が高くなっている(図4-4)。

(3) 協定内容の変更実態

自動更新制<sup>(※3)</sup>で建築協定が更新された地区を除いて、更新を機会に協定内容がどのように変更されているかを調査したが、図4-5に示すように、当初の協定内容をそのまま引き継いだ地区は33.8%と少なかった。協定内容を強化した地区が34.4%もあり、内容の一部を緩和している地区も含めると、51.9%と半数以上を占めている。協定内容を継続している地区は、合意協定地区（特に既成市街地）で多くなっている。地区規模別にみると、4 ha未満の地区で継続率が高く、4 ha以上の地区では制限内容を強化している割合が高くなっている。また、協定区域の変更タイプ別では、協定区域を分割した地区や縮小した地区で協定内容を継続している割合が高く、逆に協定区域を統合したり、拡大した地区では強化している割合が高くなっている。協定内容を緩和している地区の大半は、協定区域の変更のない地区である。協定内容を強化した地区の約半数は、有効期間を自動更新制にしているが、更新活動での合意形成の苦労の経験から、次回の更新にはできるだけ負担をなくそうとした意向の現れであろう。

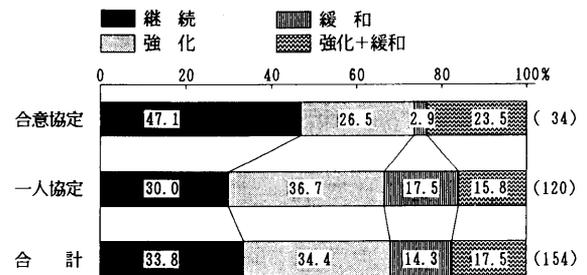
図4-6は、制限項目別に協定内容の継続率を示したものであるが、有効期間を変更した地区が最も多くなっている。自動更新制に変更した地区が大半であるが、有効期間が10年でない地区では、10年に変更している地区が多く、一般的に建築協定の有効期間は10年に集約しつつある。建築制限については、敷地に関する制限を追加している地区が多い。敷地の最低面積の規定や敷地分割の禁止を新たに盛り込んだ地区が大半であり、特に横浜市で事例が多くなっている。位置に関する制限では、外壁後退距離を緩和している地区が多い。

タウンハウス地区では、すべての地区が協定内容を変更しているが、一定の制限つきで増築行為を認める内容に変更している地区があった（グリーンタウン老司、小碩ドリームタウン）。建築協定の本来の目的が増築の禁止であったことを考えると、大きな転換であろう。一方、「ブロードタウン上江別」ではタウンハウス地区としての住環境を維持するために、意匠の変更禁止を新たに盛り込んで更新している。

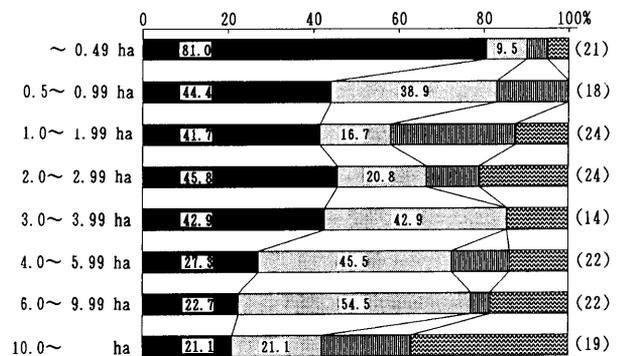
なお一人協定地区では、更新を機会に協定地区名を変更し、地区名から企業名や「分譲」という名称を除いている地区が目立っていた。

#### (4) 更新活動の難易性

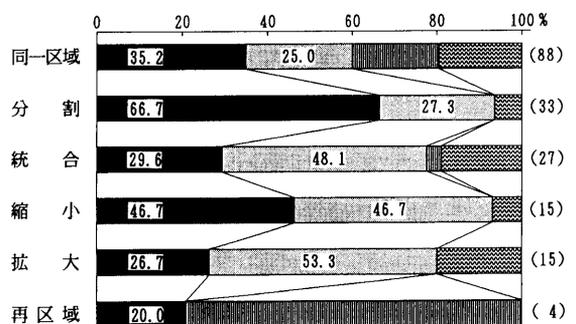
建築協定が更新（再認可）された年月日を調査した結果、当初の協定の期限切れ日から再認可日までの間には、かなりの空白期間があることがわかった。図4-7に示すように、空白期間なしで円滑に更新できた地区は、わずかに20%のみであり、平均して約9.6ヵ月、最長で56ヵ月（横須賀市マボリシーハイツ）の空白期間が生じていた。このような実態は、協定の更新作業には様々な障害



(a) 建築協定の締結形態別



(b) 協定地区の面積別



(c) 協定区域の変更タイプ別

注：( )内はケース数

図4-5 協定内容の変更実態

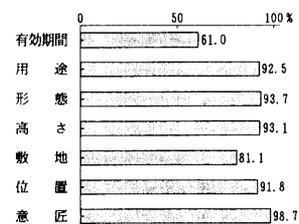


図4-6 協定内容の継続率

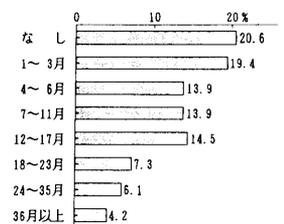


図4-7 再認可までの空白期間

があることを裏づけており、更新作業の難易性を表す尺度にもなっていると判断される。そこで、協定地区の条件別に空白期間の平均値を算出し、難易性を検討してみた（図4-8）。

これによると、一人協定地区では事実上、初めての協定の締結作業であるために、合意協定地区と比較して倍以上の空白期間が生じており、合意形成活動に障害が多

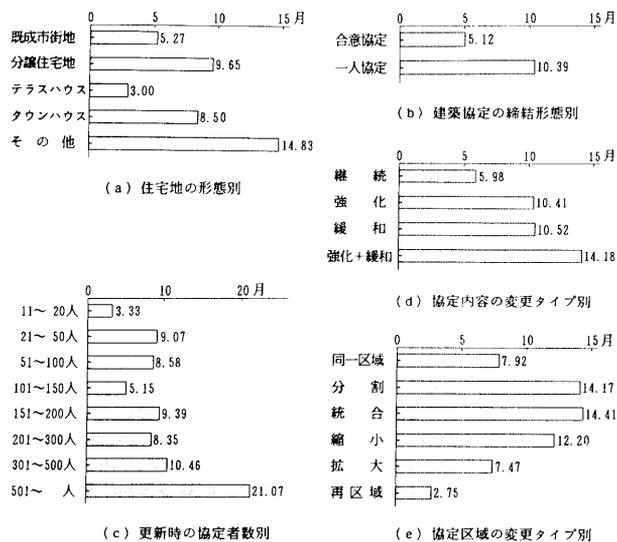


図4-8 地区条件別にみた空白期間

かったことを示している。更新時の協定者数の影響に関しては、全般的に協定者数が多いほど空白期間は長くなっている。特に、500人以上の地区では著しく、協定者数の多い地区では合意形成に長期間を要したことを裏づけている。また、協定内容や協定区域を変更した地区でも空白期間が長く、合意形成作業が長期間になっている。役所からの期限切れ日の通知は半年～1年前に行われることが多いが、空白期間が平均して1年近くあることを考慮すると、空白期間をなくすためには、一人協定地区では2年ぐらい前に通知することが妥当であろう。

## 5. 建築協定地区における合意形成活動の実態

建築協定の更新状況を調査した結果、一人協定地区でも多くの地区で更新に成功していることがわかった。そこで、建築協定を締結・更新するために、どのような合意形成活動が行われているのか、またどのような要因が合意形成の動向を左右しているのかなどについて、住民合意によって建築協定を締結・更新した地区を対象にアンケート調査を実施し、その実態を把握した。なお、建築協定の締結形態の特徴から、調査対象とした協定地区を次のように分類した。なお今回の調査では、一人協定（未更新）地区は含まれていない。

①合意協定（更新）地区：環境問題の発生や行政指導により住民が自主的に協定を締結し、更新した地区。

②一人協定（更新）地区：入居前から協定が締結されていたり、業者指導により協定が締結され、住民合意により更新された地区（変更認可地区の2地区を含む）。

③合意協定（未更新）地区：地区住民が申請代表者となって協定が締結され、更新時期には至っていない地区。

### (1) 調査地区の概要

#### a. 回答者の属性

表5-1 住宅地の形態別にみた住環境実態

住宅地形態	店舗兼用住宅	7ハートマンション	宅地の分割	3階建住宅	空き地	ケース数
既成市街地	50.0%	83.3%	75.0%	58.3%	75.0%	12
宅地分譲地	43.8%	23.0%	28.9%	5.4%	89.2%	75
建売分譲地	37.5%	7.5%	17.9%	12.5%	74.4%	40
宅地+建売分譲地	61.5%	38.5%	15.4%	0.0%	100.0%	14
区画整理地区	50.0%	87.5%	37.5%	25.0%	75.0%	8
集合住宅地	0.0%	—	—	—	75.0%	4
その他	50.0%	50.0%	25.0%	25.0%	75.0%	4
合計	43.5%	29.1%	28.9%	12.6%	74.7%	157

調査用紙は建築協定の申請代表者あてに配布したが、回答者の約9割が申請代表者であった。そのうちの約半数が、現在もなんらかの役割を担っている。回答者の年齢は、50～60歳代の者が約6割を占め、平均すると58.8歳と高齢である。職業は会社員が36%を占めているが、無職者も23%と多く、定年退職した高齢者が申請代表者となっている地区も多くなっている。

#### b. 調査地区の住環境

更新地区は大半が分譲住宅地であるために、地区の開発時期は昭和40～50年代に集中しており、用途地域も第1種住専が約7割を占めている。全般的に宅地分譲の地区が多くなっているが、一人協定（更新）地区では建売分譲も多く、宅地分譲とはほぼ同じ割合となっている。表5-1は、住宅地の形態別に住環境の実態を示したものであるが、分譲住宅地においても店舗併用住宅が立地している地区が多い。また、既成市街地や区画整理地区では、大半の地区でアパート・マンションが建築されている。宅地分割は、建売分譲地区よりも宅地分譲地区の方が多くなっている。

#### c. 調査地区の建築協定

未更新地区は京都府、大阪府、神戸市、名古屋市、静岡県、埼玉県、神奈川県などの合意協定地区を対象としたが、未更新地区、更新地区とも約半数が1986年以降に認可・更新された地区である。協定期間は8割以上が10年となっているが、そのうちの約3割が自動更新制となっている。建築協定を締結した当初のきっかけ（図5-1）は、合意協定（未更新）地区ではワンルーム・マンションやアパート建設の防止を目的とした地区が目立っているが、更新地区では環境問題を契機とした地区は少ない。一方、協定を更新するための活動は、役所からの期限切れの通知がきっかけとなった地区が多く、一人協定地区では約半数を占めている（図5-2）。

なお、建築協定運営委員会は更新地区で7割、未更新地区で9割の地区で組織されている。

#### (2) 合意形成活動の実態

地区住民の合意形成を促して建築協定を締結・更新するために、各地区では様々な活動がなされていた。図5-3は、更新地区においては協定を更新するための、未更新地区では協定を締結するための合意形成活動の実態

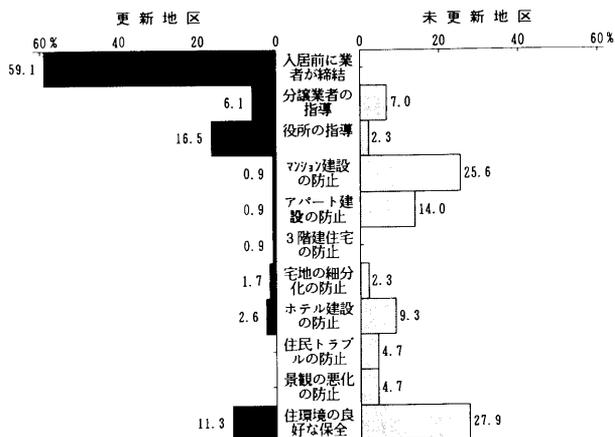


図5-1 建築協定を締結したきっかけ

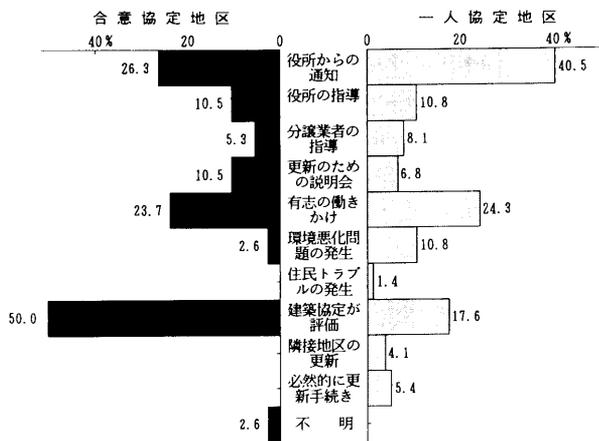


図5-2 建築協定を更新したきっかけ

を示したものである。建築協定の説明会を実施した地区が最も多く、初めて協定締結運動を経験した合意協定(未更新)地区では大半の地区で実施している。アンケート調査も、一人協定(更新)地区と合意協定(未更新)地区では約半数の地区が実施しているが、協定者数が100人以下の小規模な地区や、協定内容を変更しなかった更新地区では実施した地区は少ない。一人協定地区では半数以上が、更新を機会に協定内容を再検討しているが、特に協定区域を拡大したり統合した地区では、大半が協定内容を再検討している。

また、協定者数の多い地区や協定区域を統合した地区では、多くの合意活動が実施されており、それに伴って空白期間も長くなっている。協定内容を緩和した地区でも、合意率を高めるために多くの活動がなされている。一方、最初の締結時に合意手続きを経験している地区では、更新時に実施された活動は他地区よりも少ない。

建築協定の締結に成功した背景としては、図5-4に示すように、全般的に住環境に対する住民の関心が高かったことや、中心的に活動したリーダーがいたことを挙げる地区が多くなっている。合意協定(未更新)地区では、住環境が悪化する危機感があったことや、リーダーの存在を挙げる地区が特に多い。更新地区では、住環境が良好に保たれていたことや、住民が建築協定の役割を知っていたこと、土地などの所有者がはっきりしていたことを挙げる地区が多いのが特徴である。

### (3) 合意形成活動の有効性

どのような協定活動が合意形成のために有効であるかは、単純に評価できないが、本研究では更新時の合意率と空白期間を評価尺度として有効性を評価してみた。合意率は、地区ごとに次のような式で算出した。

$$\text{合意率}(\%) = \frac{\text{更新時の区画数}}{\text{協定締結時の区画数}} \times 100$$

表5-2は、合意形成活動を実施した地区と実施していない地区の合意率と空白期間の平均値を比較したもの

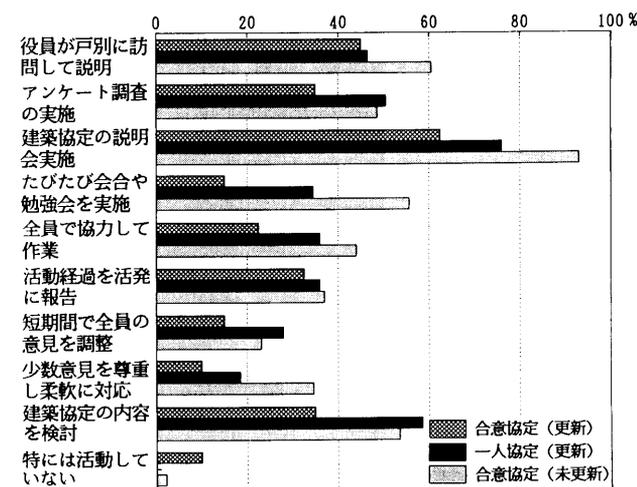


図5-3 建築協定地区における合意形成活動

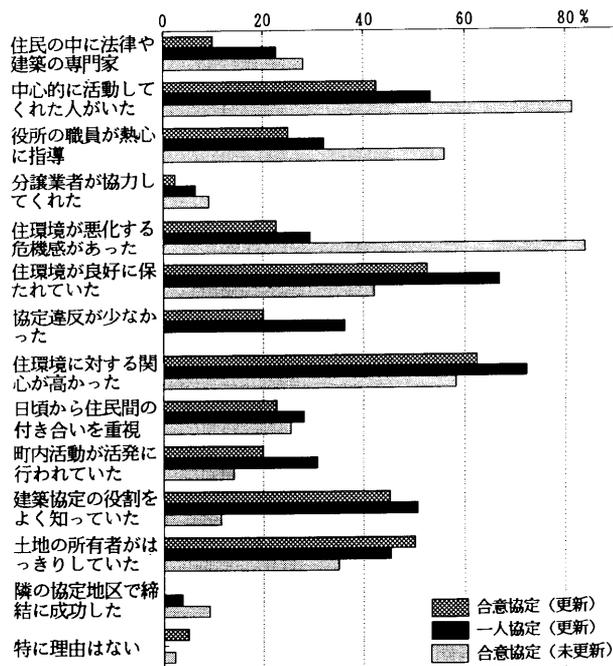


図5-4 建築協定の締結・更新に成功した背景

である。これによると、アンケート調査を実施した地区や全員の協同作業で進めた地区、短期間で意見をまとめた地区、協定内容を再検討した地区では、合意率が未実

表5-2 合意形成活動の有効性

合意率・空白期間	合意率	未実施地区との差	空白期間	未実施地区との差	ケース数
合意形成の方法	(%)		(月)		
役員が戸別に訪問して説明	96.92		9.58	++	53
アンケート調査の実施	98.92	++++	10.56	+++	50
建築協定の説明会を実施	96.30	-	10.19	++++	81
たびたび会合や勉強会を実施	96.06		11.06	+++	32
全員で協力して作業	98.12	++	8.91		35
活動経過を活発に報告	93.16	----	9.72	+	39
短期間で全員の意見を調整	98.73	++	5.00	----	26
少数意見を尊重し柔軟に対応	95.76	-	8.44		18
建築協定の内容を再検討	97.74	++	10.50	++++	56

注：未実施地区との差  
 ++: +1.0~%    ++: +1.0~月  
 +: +2.0~%    +: +2.0~月  
 +++: +3.0~%    +++: +3.0~月  
 ++++: +4.0%以上    ++++: +4.0%以上  
 -: -1.0~%    -: -1.0~月  
 --: -2.0~%    --: -2.0~月  
 ---: -3.0~%    ---: -3.0~月  
 ----: -4.0%以上    ----: -4.0%以上

施地区よりもかなり上回っている。短期間で意見をまとめた地区では空白期間も短くなっており、合意形成にかなり有効に作用していると推定される。住民の中に法律や建築の専門家がいた地区でも合意率が高まっており、専門知識を活用することの有効性が裏づけられている。ただし、協定内容を再検討した地区やアンケートを実施した地区などでは、空白期間は長くなっており、合意形成活動には時間を要している。土地所有者が明確であったことは、活動期間の短縮にはなっても、合意率の向上には貢献していないようである。

(4) 非合意者のタイプ

建築協定の締結に合意せず、協定者として加わらなかった者には、①協定に積極的に反対する者、②協定の趣旨には賛同するが、協定者にはならない者、③社会的立場上、参加できない身分など、様々なタイプがあるが、調査の結果、図5-5に示すように、空き地を所有している者が最も多かった。合意協定（未更新）地区ではこのタイプが半数以上いるが、プライバシーの侵害を気にした者や集団規制の趣旨に反対する者など、価値意識に関連するタイプも多く含まれている。また、一人協定（更新）地区では、合意協定（更新）地区と比較して更新時の非合意者が多くなっている。

非合意者に対しては、何も指導していない地区は14%程度と少なく、協定の趣旨を理解してもらっている地区が多い。ただし、合意協定（未更新）地区では協定の趣旨が無視されている地区が目立っており、協定に明確な反対姿勢を示す非合意者が多くなっている。

(5) 合意協定と一人協定

合意協定地区と一人協定地区とでは、当初の建築協定の締結動機は大きく異なっている。建築協定の内容を理解したきっかけも、合意協定地区では環境悪化の動きがあった時や協定を締結した時が大半であるが、一人協定地区では入居時に説明された時や地区の役員になった時、更新活動をした時など様々である。表5-3は、調査の結果から「合意協定」と「一人協定」との利害得失

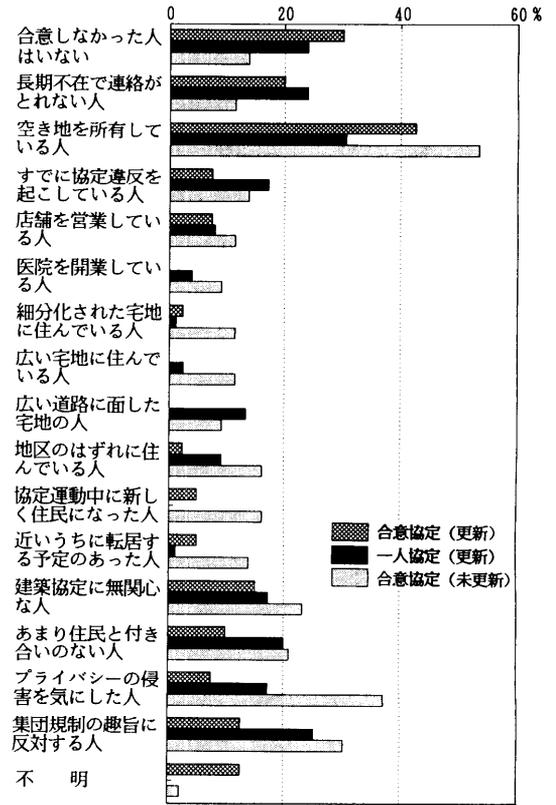


図5-5 建築協定の締結に合意しなかった者のタイプ

表5-3 合意協定と一人協定の比較

締結形態	合意協定	一人協定
協定目的	住環境の保全を目的とした異種建築用途の排除、過密化の防止、日照通風等の確保など。	住宅地のイメージアップ、住民トラブルの未然防止、建築誘導、開発許可条件のクリアなど。
合意形成の難易度	住民の利害関係が交錯するため、最初の締結には困難が多い。更新活動は円滑に進む。	事業主が決めるために、最初の締結は容易である。更新時には、合意手続きを必要とするために活動期間が長くなる。
住民の熱意	最初の締結時の方が高い。	更新時の方が高い。
協定内容	必要最小限の制限内容となる。	制限項目が多く、きめ細かな内容となる。
協定更新率	失効率は38.5%、半数が再締結している。	失効率は36.2%と、合意協定地区とほぼ同率である。再締結した地区が34.5%ある。
更新時の合意率	更新時に新たな辞退者が生じることは少ない。	更新時には辞退者が生じやすい。
更新後の協定内容	協定内容、協定区域とも継続率が高い。協定内容を緩和した地区は少ない。	地区の実情に応じて協定内容を再検討した地区が多く、内容の継続率は低い。
協定の評価	地区のイメージアップや住民間の一体感の高まりなど、肯定的評価が大半である。協定により住環境の悪化を防止できた評価。	入居当初は、増築する時の不自由さや心理的煩わしさを指摘する者が多い。更新後は、住環境に対する意識の高まり、地区のイメージアップにつながると評価。
協定運営	当初から住民主体で運営。協定が定着した地区では、住民の自主性にまかせる方針。	入居当初は運営組織がない場合が多い。住民の自主性にまかせる方針は少なく、第三者に判断を委ねる傾向。
協定違反	協定違反も住民トラブルも、締結後は少ない。	協定内容の理解不足から更新前、特に入居直後に多い。
合意形成プロセス	住環境悪化の危機感が強く、協定の締結に向けて目標達成の方向づけから対人関係の処理へと展開。リーダーの影響も大きい。	相互に未知な関係にあるため、協定運営をつうじて対人関係の処理から課題達成の方向へ展開。良好な住環境や規範意識の存在が合意形成を円滑にする。

を比較したものであるが、次のような特徴がみられた。

a. 合意形成活動

合意協定地区では、協定締結のための活動期間は、住民の利害関係が交錯するために、更新時よりも最初の締結時の方が長かった地区が大半である。一方、更新活動

は合意手続きを経験済みなので、協定区域を変更しない限り円滑に進んでいる。これに対して、一人協定地区では最初の締結が容易である反面、入居してから更新時までの合意形成の過程が重要となる。更新時に初めて住民が合意手続きを経験するために、更新活動の期間が長くなり、期限切れ後の空白期間も合意協定地区の倍以上となっている。ただし、一人協定地区ではすでに建築協定が締結されており、協定の役割がある程度認知され、地区環境にもある種の同質性が維持されているために、初めから全員合意手続きによる協定締結活動よりは、更新活動は円滑に行われている。

#### b. 建築協定の制限内容

参考文献1)でも明らかにしているように、合意協定地区では地区住民の全員合意が得られるような内容に絞られるために、制限項目は必要最小限の内容になっている。これに対して、一人協定地区では新しいまちづくりを推進するという意図を反映して制限項目が多く、しかもきめ細かな基準となっている。タウンハウス地区では、集合住宅地としての環境秩序を維持するために、最も厳しい制限内容となっている。

#### c. 建築協定の更新

建築協定の更新率は一人協定地区でも高く、合意協定地区と大きな差はない。ただし、更新活動のきっかけは、合意協定地区では協定が評価されていたために必然的に行われたのに対して、一人協定地区では役所からの通知・指導による地区が半数を占めている。合意者数に関しては、様々な更新タイプがあるために一概にいえませんが、一人協定地区では更新時の辞退率が高くなっている。また、合意協定地区では協定内容を継続して更新した地区が多いのに対して、一人協定地区では協定内容を変更して更新している地区が多い。

#### d. 建築協定の評価

合意協定地区では、地区のイメージアップや住民間の一体感の高まりを指摘する者が多くなっている。活動の成果も、住環境の悪化を防止できたと評価する地区が多い。これに対して一人協定地区では、入居当初は増改築の不自由感や心理的な煩わしさが強くなっている。ただし、更新後は建築協定への関心の高まりや自主的に住環境を守る意識の高まりなど、意識高揚の側面に効果が出たと評価する地区が多い。

#### e. 建築協定の運営

大半の地区では協定運営委員会が中心となって行われているが、一人協定地区では入居当初は運営組織がない場合が多い。建築行為に対しては、委員会への届出・承認を義務づけている地区が60%を占めており、近所の同意や工事内容の表示を義務づけている地区もある。

建築協定の運営方針に対しては、図5-6に示すように、一人協定(更新)地区や合意協定(未更新)地区で

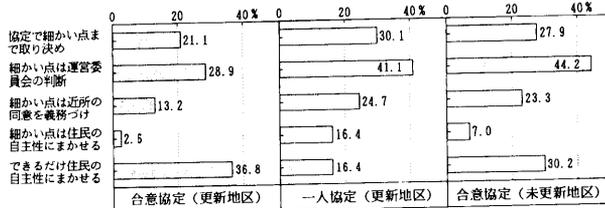


図5-6 建築協定の運営方針

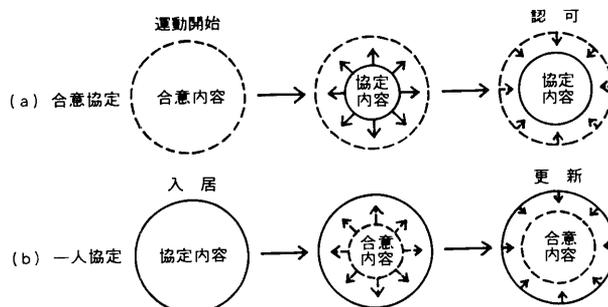


図5-7 合意形成プロセスの比較

は、建築協定で細かい点まで取り決めることや運営委員会の判断による方針を望む者が主体を占めている。一方、建築協定が定着している合意協定(更新)地区では、住民の自主性を重んじる意見が最も多くなっている。

#### f. 協定違反

協定違反は半数近くの地区で発生しているが、一人協定地区では協定内容の理解不足から、更新前に発生する割合が高い。協定違反にかかわる住民トラブルも、合意協定地区では協定認可後ほとんど発生していないのに対して、一人協定地区では3割近くの地区で経験している。

#### g. 合意形成のプロセス

合意協定と一人協定とは、図5-7に示すように、合意形成のプロセスは異なる。合意協定地区では、住環境悪化の危機感から協定を締結しようとする目標をもった居住者集団が、協定を締結するに至るまでに「方向づけ→評価→コントロール→統合」という合意形成プロセスを辿っており、目標達成への方向づけから対人関係の処理へと展開している。一方、一人協定地区では、相互に未知な関係にある居住者集団が、協定運営をつうじて「異質な個人の集合→状況のあいまいさ→個人の安定の追及→外的権威への依存→内的権威による統合→集団内安定性の確立→他者への共感と相互理解」というプロセスを経ている。いわば、対人関係の処理から目標達成への方向を辿っていることが想定される<sup>22)</sup>。

## 6. 建築協定に対する合意形成条件

建築協定地区では、地区住民の合意形成が必要不可欠である。その合意形成のための協定活動の機能は、地区内の問題を解決するための「課題処理の機能」と、住民

どうしの友好的な関係の維持と強化のための「対人関係処理の機能」の2つに大別される。また、居住者が定着した地区で建築協定に対する合意を確保するための基本条件には、①地区の魅力度、②リーダーシップ・タイプ、③目標達成への動機づけ、④住環境の条件、⑤行政側の支援などがある。

### (1) 地区の魅力度

地区の魅力は、住民相互を結びつけ、集団としてのまとまりを強めるような作用を生ずる。地区の魅力を高めるためには、①目標や目標達成の方法が明確であること、②住民間に協同的な雰囲気があること、③十分なコミュニケーションが存在すること、④多すぎない人数であること、⑤住民間に類似性があること、⑥共通体験や、共通の運命という意識があることなどが挙げられる<sup>23)</sup>。自主管理意識を育成したり、各種イベントや学習会を実施して、地域に対する愛着心を高めることは、そのような意味で大切となる。定住率を高めて帰属意識を向上させることも重要となろう。また、経済的、社会的属性が近似するなど、同質のまとまりをもつ集団として協定地区を定めることも必要である。

コミュニケーションの形成は、短期間で意見調整を図るためには特に重要な条件である。協同体制を築いて住民相互の情報交換を活発にするためには、協定地区を自治会などの活動領域と一致させて、自治会や町内会組織を有効に活かすことが必要である。また、いつでも話し合いができる日頃の人間関係が大事であろう（特に穴あき地、周辺空地の地主との関係）。

### (2) リーダーシップ・タイプ

地区の問題に適した勢力や指示性をもち、住民どうしの相互作用を促進し活性化するようなタイプのリーダーシップが、住民の合意形成を容易にする。住民発意で建築協定を締結した地区の大半は、リーダーの存在が締結に成功した理由のひとつとして挙げている。

どのようなリーダーシップが有効かについては、三隅二不二(1984)が、リーダーシップを、①目標達成機能(performance)と、②集団維持機能(maintenance)の2つの軸から類型化し、集団の生産性との関係を明らかにしている。ただし、リーダーシップ・タイプと集団の生産性との関係は一義的に定まらないという。Fiedler(1978)は、リーダーシップ・タイプと集団生産性との相関が、①リーダーと成員の関係、②課題のタイプ、③リーダーの地位に付与された勢力の3要因によって変動することを提唱している<sup>24)</sup>(図6-1)。これによると、建築協定の締結時や更新時のように集団の課題が明確で、リーダーが集団を統制しやすい状況や、反対に入居直後で課題が不明確な統制しにくい状況では、課題達成志向のリーダー(低LPC)が高い生産性を上げ、それ以外の中間の状況では、逆に人間関係を重視するリーダー(高

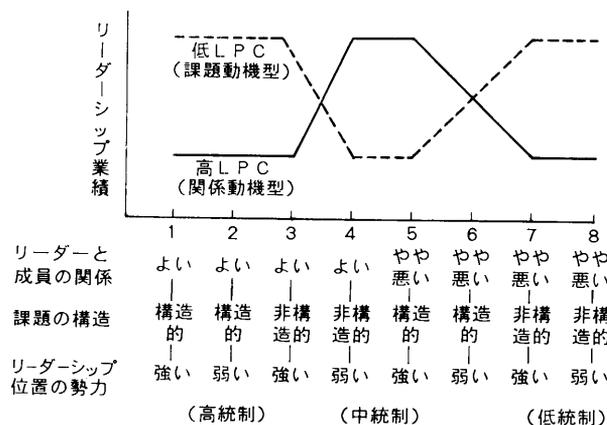


図6-1 リーダーシップ効果性の条件即応モデルの概念図 (Fiedler, 1978)

LPC) がよい成績を上げやすいことになる。このため、課題がある程度達成された時点では、協同作業である姿勢が必要であり、目立ちすぎるリーダー、スターをつくらないことが大事となろう。

### (3) 目標達成への動機づけ

目標達成への動機づけは、アスピレーション(要求)水準を高めるために大切である。一人協定地区では住環境悪化の切実感が弱いので、アスピレーション水準が低くなりがちであるが、その水準を高めるためにはまず、協定運営をつうじて地域の現状について共通の認識や意識をもつような姿勢が必要である。合意協定地区では、建主・被害者間の紛争から組織の運動へ発展させ、住民の専門知識を運動に役立てて、短期間で住民の意志統一をすることが秘訣である。また、集団のアスピレーション水準は、外部からの働きかけによって比較的容易に影響されるなどの傾向がある<sup>24)</sup>。そのため、広報、マスメディアによる住民への普及・啓蒙活動が大切となる。協定地区連絡協議会などを組織し、協定運動の成果を他地区に伝えることも、地区住民に有意な刺激となろう。

### (4) 住環境の条件

図6-2は、合意形成を得やすい住環境の条件についてのアンケート調査の結果である。これによると、一人協定地区も合意協定地区も、最初から住環境が良好であることや、協定地区が専用住宅のみで構成されていることを挙げる地区が圧倒的に多くなっている。一人協定地区では、住宅の建設時期がそろっていることや、宅地の面積にバラツキがないことなど、建築条件の同質性を挙げる者も多い。一方、合意協定(未更新)地区では未利用の空き地が存在しないことや、協定地区の周辺も良好な住環境であることを挙げる者の多さが目立っている。

このように、地区住民の合意形成を円滑にするためには、ある種の同質性をもった地区形成が大切である。宅地規模が異なる区画に居住している者、店舗や医院を開業している者、幹線道路に面している区画の者などに非合意者がいることは、こうしたことを裏づけていよう。

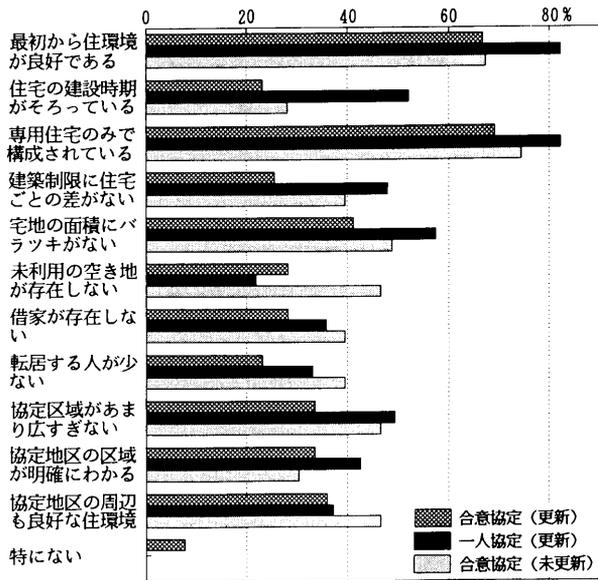


図6-2 合意形成を得やすい住環境の条件

ところで、協定者数の少ない地区では短期間に意見調整ができていますが、逆に協定者数が多い地区では協定の更新は実現しているものの、合意形成のために多くの活動内容や活動期間を要している。また、表6-1に示すように、協定運営の方針は地区規模との関係が深く、規模が大きい方が建築協定で詳細に規定することを望ましいと考えている割合が高くなっている。このようなことから、地区規模の大きい地区では、明確な運営方針をもった運営の組織や運用方法の整備が必要であろう。

さきに述べた地区の魅力は、環境計画によるところが大きい。また、地区のアイデンティティの創造とともに、住要求の多様性を受容する空間の確保や、街並誘導のための建築形態による弾力的なコントロールなども必要となる。住宅地の成熟化に伴い、高齢化社会が進行し、定年退職後の経済的自立の基盤も必要であろう。例えば、フリースペースを備えた併用住宅を計画するためには、①施設の配置場所の適切な選定、②客用の駐車場や駐輪場を十分に確保する、③居住エリアにサービス車両が安易に進入できないような街区構成とする、④建築協定などにより、店舗などができる区画や店舗面積と業種の限定、意匠や看板の制限などを定めて、住環境の誘導を補完することなどが必要であろう。

(5) 行政側の支援

建築協定の運営を円滑に行うためには、地区住民と密接な関係を保った行政側の支援が不可欠である。調査の結果、図6-3に示すように、協定地区の住民が行政側に望むことは、事前に協定違反をチェックすることや、建築工事の情報を迅速に伝えることを挙げた地区が半数あった。協定違反の発生を未然に防ぐことを重要視していることの現れであろう。合意協定(未更新)地区では、協定除外区域(穴あき地区、歯抜け地区)への行政指導、

表6-1 地区規模別にみた建築協定の運営方針

建築協定の運営方針	地区規模 (ha)						
	~0.99	1.0~	2.0~	3.0~	6.0~	10.0~	20.0~
協定で細かい点まで取り決め	31.3%	14.3%	23.1%	24.2%	43.8%	50.0%	42.9%
細かい点は運営委員会の判断	25.0%	57.1%	38.5%	33.3%	25.0%	58.3%	57.1%
細かい点は近所の同意を義務づけ	18.8%	17.9%	26.9%	18.2%	31.2%	33.3%	
細かい点は住民の自主性にまかせる	9.4%	7.1%	23.1%	6.1%	12.5%	8.3%	14.3%
できるだけ住民の自主性にまかせる	34.4%	35.7%	15.4%	24.2%	18.8%		28.6%
細かい点は役所の指導による	3.1%			3.0%			
不明	6.3%			6.1%			
ケース数	32	28	26	33	16	12	7

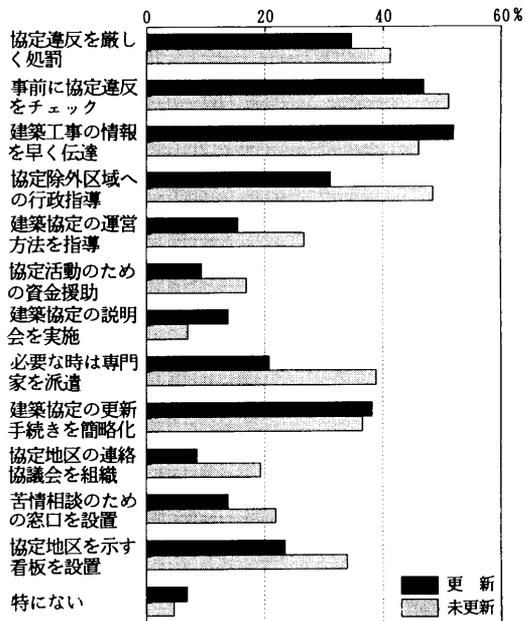


図6-3 協定運営に関する行政側への要望

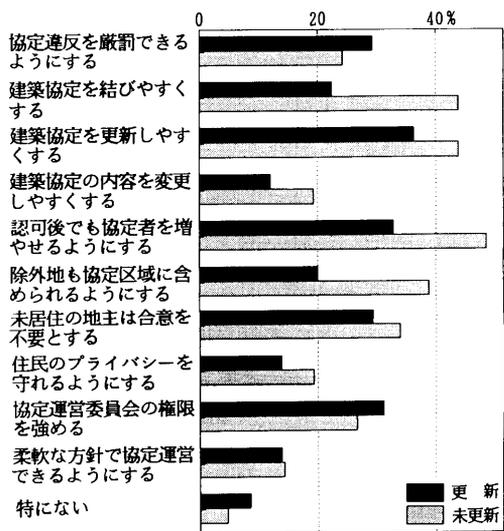


図6-4 建築協定制度の改善要望

専門家の派遣や運営方法の指導を望む割合も高くなっている。一部の自治体で実施されている協定活動に対する資金援助(看板の設置費、アンケート費用など)や、協定の更新手続きを簡略化することも必要であろう。

また、建築協定制度の改善に対しては(図6-4)、協定を更新しやすくすることや、協定認可後でも協定者を追加できることなど、全般的に締結時の合意手続きに関する内容に要望が多くなっている。合意協定(未更新)

地区では、認可後の協定者の追加に関して、特に要望が強くなっており、協定を締結しやすくすることや、除外地も協定区域に含めることに対する要望も強い。

ところで、「建築協定」では「地区計画」よりも高度の基準を定めやすく、住民自治に委ねられているという点で柔軟な対応が可能である。最近の2世帯同居住宅や3階建住宅の需要にみられるように、住環境の諸問題や住民の価値意識は経年とともに変化している。規制一辺倒の政策姿勢には限界があることを考えると、建築協定のもつ柔軟性を有効に活かすことが大切となる。法の運用効果を考える時、法規範が暗黙のうちに受け入れられて、形式よりは規範の表現しようとする内容に重点がおかれる場合もあるのである<sup>※5)</sup>。こうしたことから、住民自治を基本とした柔軟な協定運営ができるためには、緩和措置、強化措置の弾力的条項を設けたり、専門家が顧問のような形で運営委員会に参画することなど、運営委員会を充実させるような基盤づくりが大切となる。

## 7. ま と め

住宅団地における協定運営の実態と、建築協定を締結・更新するための合意形成活動の実態を把握し、地区住民の合意形成を促進するための基本条件を検討した。その結果、建築協定に対する合意形成活動には、建築協定の締結背景や用途地域、地区規模などの地区条件によって特徴をもっていることがわかった。以下、本研究の成果を要約すると、次のとおりである。

1) ニュータウンを事例として住民全体による住環境保全活動を把握した結果、建築協定などを援用して有効に機能していた地区があったが、全員合意の確保が困難なため、協定の締結に至っていない地区が多かった。

2) 一方、建築協定の更新状況を把握した結果、一人協定地区においても協定の有用性が評価され、多くの地区で更新に成功していた。また、更新を機会に地区の実情に応じて、協定内容や協定区域を変更するなど、様々な対応がなされており、「与えられた協定」から地域の実情を反映した「自らの協定」に発展しつつある地区が多くあった。

3) 居住者が定着した地区で建築協定に対する合意形成を確保するための基本条件には、①地区の魅力度、②リーダーシップ・タイプ、③目標達成への動機づけ、④住環境の条件、⑤行政側の支援などがあった。特に一人協定地区では、住環境が良好に維持されていることや、規範意識の育成などが前提条件となっていた。

4) 住民合意を確保する手法として、短期間での意見調整やアンケート調査の実施は有効な手段であった。また、住民のもつ専門知識や自治会組織の活用も合意形成を円滑にしていた。

5) 一人協定は規範形成の上で重要な役割を果たしていたが、更新活動時には合意手続き作業に多くの時間を要していた。ただし、建築協定の役割が住民に認知され、地区環境にも同質性が維持されていることは、更新活動を促進する要因となっていた。

6) 将来の条件変化に対応できるように、建築形態に非計画性を付与した弾力的なコントロールも必要であり、建築的な〈しかけ〉も重要な方策として位置づけていかなければならないことがわかった。

このように、一人協定も住環境形成に一定の役割を果たしていたが、一人協定制度を有効に活用するためには、合意協定地区と同様に、入居当初から活動主体を住民側に定着させることが重要となる。今後は、住民主体による協定運営体制を形成するための対策とその基盤づくりの検討が必要となろう。(文責：鈴木克彦)

## 〈注〉

- 1) 「住宅建設等に関する公共施設等整備要綱」で、1宅地の規模基準や計画人口密度等が定められている。
- 2) 「行政指導」という形で、宅地面積の最低規模を制限している。
- 3) 期間満了前に協定の廃止について、過半数の土地所有者等による書面による意志表示がない場合には、自動的に更新される制度。

## 〈参考文献〉

- 1) 河辺 聡、鈴木克彦ほか「建築協定団地におけるデザイン・コントロール手法に関する研究(研究No.8614)」新住宅普及会(現:(財)住宅総合研究財団)・住宅建築研究所報,第14号,1987年
- 2) 末永俊郎編「社会心理学2—集団行動」東京大学出版会,1978年3月
- 3) 狩野素朗「個と集団の社会心理学」ナカニシヤ出版,1985年6月
- 4) 佐々木薫、永田良昭編「集団行動の心理学」有斐閣,1987年1月
- 5) 六本佳平「法社会学」有斐閣,1986年2月

## 〈研究組織〉

主査	河辺 聡	京都工芸繊維大学教授
委員	西村征一郎	京都工芸繊維大学助教授
	森田 孝夫	京都工芸繊維大学助教授
	鈴木 克彦	京都工芸繊維大学助教授