

## 計画戸建住宅地の変容ともなう住環境保全活動の実態に関する研究 -常盤台住宅地を対象として-

Study on the effects and problems of preserving living environment activity caused by the transformation  
in residential area -Case study of Tokiwadai residential area-

56154 早坂 勝一

This thesis is about Tokiwadai residential area in Tokyo. The area was planned before the World War II and now keep the major part of preserving living environment. However it gradually starts to fall into disorder with maturing. This study aim to search for the effects and problem of preserving living environment activity caused by the transformation in residential area and by studying the case of Tokiwadai residential area, suggest the possibility of preserving living environment activity on matured residential area

### 序章. はじめに

#### 0.1 研究の背景と目的

我が国では、大正期から、鉄道敷設の進展を背景にして、その後背地としての計画的な住宅地開発がいくつも行われてきた。これらの多くの計画的戸建住宅地では、現在でも良好な住環境を保ちつつも、時間の経過とともに変容も起こってきている。

また、当初は計画的住宅地のイメージの共有がなされていたものの、時間経過に伴う空間変容に伴いさらにイメージの共有化は失われ、空間変容はさらに加速化しており、今後の住環境維持に課題が生じると考えられる。

一方、これらの課題を解決するための方法論として、地区ルールの策定が考えられるが、以下の通りの理由により、地区ルールの策定も現実的には進展していないのが現状である。

本研究では、戦前期に開発され、良好な住環境を維持している代表的な住宅地であり、また住環境保全活動が行われてきた東京都板橋区常盤台を事例として、住環境保全ルールの策定についての検討を行うことを目的とする。

具体的には、序章は本章であり、研究の概要を示す。

1章では、戦前期の計画戸建住宅地の形成過程とその背景、特徴から、その保全の価値と、その方向性を確認する。2章では、現況分析とそこに至るまでの変容から、課題の所在やその背景を把握する。3章では、1989年の地区計画策定運動を取り上げ、その実態と失敗要因を明らかにする。4章では、新たな保全の制度である東京都の「東京のしゃれた街並みづくり推進条例」を取り上げ、常盤台における景観ガイドライン作成の

実態から、その課題と可能性を探る。終章では、以上の分析を踏まえて、常盤台が目指すべき住環境保全の度合いと、その実現手段の在り方を示す。

#### 0.2 対象事例の概要

本研究では、東京都板橋区の常盤台住宅地を、現在も概ね良好な住環境を維持しながらも、住宅地の成熟に伴い住環境が悪化しはじめており、また、保全の方向性が不明確であり、住環境保全の実現方法の確立が必要とされている代表的な事例であると位置付けて、分析の対象とする。

常盤台住宅地（以下常盤台）は、1936年(昭和11年)に東武鉄道株式会社により開発されたものであり、戦前の計画的住宅地開発の中での私鉄資本による沿線開発の1つとして位置付けられる。

### 1章 常盤台住宅地の開発経緯

本章は、常盤台が現在も良好な住環境を維持している要因は「質の高い住宅地計画がなされたこと」である考え、それが、何故どのようにして実現したのかを明らかにするとともに、その計画の特徴を明らかにすることを目的とする。

### 1.1 開発段階の要点

開発段階の要点は、①官民協働による開発プロセス、②戦前期最先端の設計技術の投入、③インフラはほぼ計画通りに実現され、現在も残存していること、以上の3点である。

また、インフラが残る一方で、民地における敷地規模、用途などの点で変容が大きい。

### 1.2 都市デザインの特徴

図 1.1 に常盤台住宅地計画における主なインフラ部分の特徴を示す。

住宅地を1周するプロムナードや、クルドサクなど当時としては、最先端の技術が投入されている。クルドサクは7箇所計画されていると言われているが、実現したのは5箇所である。



図 1.1 常盤台の都市デザインの特徴

## 2章 常盤台の現状分析と空間変容

本章では、変容が進み、また住宅地の目指す「保全の度合い」を検討する上で重要であると考えられる民地の現状と、その変容過程を明らかにする。

年	分譲後	敷地数	戸建住宅	共同住宅	駐車場	空地
1936	0年	573	16	0	不明	不明
1939	3年	488	不明	不明	不明	不明
1946	10年	413	258	0	0	100
1965	29年	529	376	11	0	18
1978	42年	650	478	36	12	10
1986	50年	696	460	63	25	7
1996	60年	719	445	81	21	13
2006	70年	778	500	89	23	9

表 2.1 敷地数の変化

### 2.1 敷地数の変遷

本節では、分譲当時の住宅案内図や住宅地図における敷地数及び、その用途ごとの内訳の変遷を常盤台住宅地の空間的変容の傾向を把握する。

表 2.1 に 1936 年から 2006 年までの常盤台住宅地の敷地数の変遷を示す。なお、本節では分譲後の最も古いデータとして、1946 年(分譲から 10 年後)を基準として分析を行った。

### 2.2 敷地分割の所在

図 2.2 に 2006 年現在で敷地の分割をしていない区画を示す。そのような区画は 181 区画あり、それ以外の区画は敷地に何らかの形で分割されているということになる。面積的にはほぼ半々と言えるため、「敷地規模の分割」という事実のみによる住環境としては比較的小さいと考えられる。

しかしながら、敷地の数が激増し、また敷地規模の差異が生じたため、合意形成が必要な住環境保全のためのルールづくりに関しては、困難になっていることが伺える。

### 2.3 敷地規模と建物用途

敷地を分割していても、元々、多区画を購入しており、相続等をきっかけとして、分譲時の 1 区画分ずつを分割するケースもいくつか見られる。分析の対象としている区画は全て戸建住宅として分譲されたものであるが、現在は、共同住宅やその他の用途に転用されている。その内訳は、戸建住宅は 193 区画、共同住宅は 15 区画、空地や駐車場は 9 区画、その他の用途(商店、病院など)は 10 区画である。

以上から、敷地規模を維持しているものの多くは、住宅として使い続けられていると言える。また、面積的には、住宅地の区画の半分以上を占め、敷地規模や、その後の用途の面では、基本的な構造はほとんど変わっていないと言える。

以上で見てきたように、敷地の細分化や、共同住宅の混入が、一貫して増加を続けてはいるもの、敷地規模を維持し、戸建住宅のままである敷地も比較的多く、面積的には約半分程度を占める。

つまり、住環境が変化しているにもかかわらず、インフラも含めて、概ね良好な住環境を維持しているように見えるため、地区内の居住者は危機意識が比較的低いのではないだろうか。

## 2.4 用途が転換された敷地の特徴

### (1) 多区画購入された敷地と変化の著しい敷地

図 2.3 を見ると、多区画購入された敷地においては、100 坪程度の戸建住宅という分譲ではなくなっている敷地が多いという傾向が見られる。

まず、分譲時において、自ら進んで多区画購入をした世帯と、売れ行き不振のため、東武鉄道に隣地の追加購入を何度も奨められて購入した世帯が考えられる。これらの内訳は分からないが、そこに若干の経済力の差が生じていると推測できる。多区画購入をした敷地では、1 区画を丸ごと売却したもの、1 区画を親族に分けるなど、100 坪程度の戸建住宅という水準を守っているものもあるが、やはり、大きな土地を所有し続けることは難しく、相続税などの問題から、細かく分割して使うことにするケースも少なくはないようである。

このことから、分譲当時の 100 坪程度の戸建住宅と異なる土地利用が進んだ背景に、分譲の時点で、東武鉄道が多区画購入に応じ、また推奨したことがあったのではないかと推測できる。

### (2) 1946 年の空地と変化の著しい敷地

図 2.4 を見ると、1946 年の時点で空地された敷地においては、100 坪程度の戸建住宅という分譲では無くなっている敷地が多いという傾向が見られる。1946 年には 100 区画程の空地がある。東武鉄道関係者によると、「分譲地も建て売り住宅も売れ行きはあまりよくなかった。特に分譲地については完売に 8 年から 10 年くらいかかりました」と言う。つまり、分譲から 10 年が経過した 1946 年には、ほとんどの敷地に買い手は、ついていたと推測できる。

ここから分かることは、まず、分譲時に東武鉄道が作った建築内規の着工期限が機能していないことである。この当たりで、建築内規は形骸化してしまったのではないだろうか。しかしながら、この背景には、戦時中の建築統制などの避けられない要因があり、仕方がないとも思える。常盤台住宅地の敷地を投機目的で購入し更地として所有していたのか、それとも何らかの理由で建物を建てることができなかったのかは、今となっては伺い知ることはできないが、その後の敷地の変容を見ると、100 坪程度の戸建住宅ではなくなっていることが多いことが分かる。

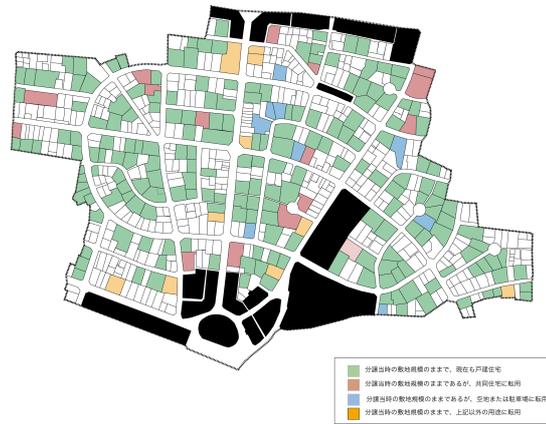


図 2.2 敷地の分割をしていない区画(2006 年現在)

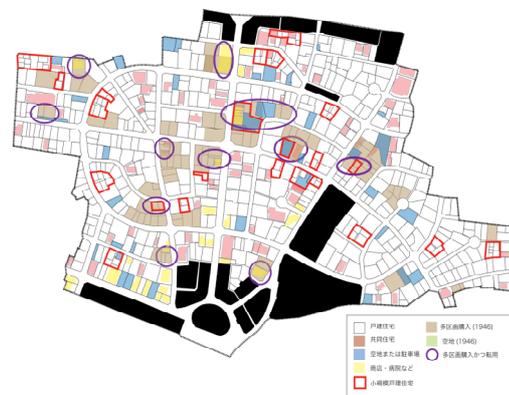


図 2.3 多区画購入された敷地と変化の著しい敷地



図 2.4 1946 年の空地と変化の著しい敷地

### 3章 地区計画案策定運動

#### 3.1 常盤台における地区計画失敗要因

##### (1) 敷地の最低規模：150㎡

計画策定に関わった専門家によると、この点に対する反対意見が多かったと言う。

1986年には、確かに細分化は進行していたが、全体としては300㎡程度の敷地規模を保持していた。そのため、2分割が可能な150㎡と定めた。その結果として、潜在的な敷地分割の需要を読み取ることが出来なかった。

##### (2) 板橋区のスタンスが変わっていったこと

地区計画の発意は行政であったが、課長が変わる度に対応が変化していった。板橋区へのヒアリングによると反対の請願が出た以上、区としてはもう何もできないと言う。

良好な住環境保全型の地区計画における代表的な成功例である田園調布は、反対意見は出たものの、行政と田園調布会で、範囲を縮小するなどの変更を加えつつ、粘り強く運動を続け合意形成に至っている。

##### (3) 地元有力者の反対の請願

約1300人の署名が集まった。地区内で建築業を営む居住者が反対運動を先導していたという。

##### (4) 地区計画を発意した行政と一般市民に住環境悪化に対する危機意識の違いの存在

住民ヒアリングによると、住環境の悪化が進んでいるにもかかわらず、地区計画の策定の存在すら知らない人が多かったという。

### 4章 景観ガイドライン策定運動

本章では、良好な住環境保全のための新たな制度として、東京のしゃれた街並みづくり推進条例（以下しゃれ街条例）を取り上げる。

常盤台は、しゃれ街条例に基づく街並み景観づくり制度により、景観ガイドラインを策定し、合意形成の段階にある。

本章では、このガイドライン策定にあたって、前章までで見てきた形成過程やその後の変容、また過去の住民活動等はどのように関係しているか、また、新たな試みである本制度が、実際にはどのように用いられているのかという実態を把握し、本研究のテーマであ

る「良好な住環境の保全」対して、実効性のある制度となるための課題や可能性を明らかにすることを目的とする。

具体的には、まず、しゃれ街条例の制度を明らかにし、次に常盤台における制度運用の実態を明らかにする。そして、そこから得られた制度の課題や、可能性を示す。

#### 4.1 住民主導による住環境保全活動の初動期に必要な要件

しゃれ街条例は、指定条件を満たす（保全型においては、保全するだけの価値がある）地区であり、さらに、基本的に全てが住民主導で行われることから、それに耐えうる住民がいることを前提としたものである。

「住民主導による住環境保全」という新しい試みに対して、自分たちの街の住環境の価値と悪化に対する危機意識を持ち、その保全の為には、他の誰かがやってくれるのではなく自分たちでやらなければならない事を知っている住民がいて、初めて立候補ができるのではないか。

「保全型」の事例が極めて少ない理由は上記の条件を満たした地区が少ないからであると推測できる。このことから、住環境保全を住民主導で行う際には、条例には明記されていないながらも、①街の住環境の価値の理解、②住環境悪化に対する危機意識の共有、③住民主導の必要性の理解の3つの条件が必要であることを指摘できる。

#### 4.2 ガイドライン作成の流れの要点

①運営費の確保が困難（常盤台の場合150万円獲得）、②アンケート調査の実施③見学会（成城学園）の実施、④議論内容の報告

ガイドラインの作成や、衆知に必要な費用に対する助成が無いため、自力で確保する必要がある。特にアンケート調査、見学会、刊行物の発行などの経費の燃出に苦しんでいるようである。常盤台の場合は、H&C財団の助成（100万円）と、ガイドライン作りに理解ある住民が亡くなった際に、遺産の一部の寄付（50万円）により計150万円を資金として獲得している。

### 4.3 合意形成段階の要点

- ①ガイドライン案を各戸に配布し、葉書で返信、
- ②地権者の特定が困難、③地権者の数が多いため、2/3の合意は困難

常盤台では、地権者に辿り着くことすらできないという事態が発生している。住宅地の成熟に伴い、相続等が発生し、土地の所有に関して、転売や、貸与、共有など複雑な所有形態となっており、ガイドライン案を地権者全員に周知させることが困難になっている。

当初は、地権者の特定も住民で行うことになっていたが、地権者が2000人を超えることから、登記簿を取得するにも莫大な費用がかかり、現在の個人情報保護の流れに反すると言えるので、区が替わりにやることになった。

「保全型」では、既成市街地を対象とし、地権者数が多いため、合意形成が困難である。現段階で、約50%の賛成が確認されている。また、面積で言えば、大半の賛成は得ている。また、第一種低層住居専用地域内においては、ほぼ賛成が得られている。

常盤台の準備協議会が、度々、都に働きかけを行ったところ、街区ごとの段階的な指定が可能になった。区域全体を同時にかけるのではなく、合意を得られた街区から、順に段階的に指定していくことが許された。

### 4.4 支援体制の中で、改善すべき点

- ①景観アドバイザー派遣期限(保全型2年では短い)②必要経費の支援

常盤台では2004年6月に第1回の会合が行われているが、ガイドラインの最終案ができたのは2006年の9月であり、景観アドバイザーの派遣期限である2年を超えてしまっている。都による派遣費用に関しては、2年で打ち切られており、それ以降、景観アドバイザーはボランティアでガイドライン作りを支援してきた。

このことから考えると、派遣期限2年は、少なくとも「保全型」においては短すぎると言える。ちなみに、柴又もガイドライン完成が同時期であり、他のプロジェクト型においても、景観ガイドライン案ができていないため、派遣期限については、より長い期間とするか、期限切れの際の延長を認めるなどの救済措置が必要である。

必要経費については、行政からの支援は一切無い。アンケート調査や議論内容の報告の必要性については、上で確認したが、その費用の工面に苦労している。

常盤台の場合は、資金の確保に成功しているが、幹旋や紹介などの行政支援も一切無かった。

常盤台は建築関係の専門家が多く、事なきを得たが、これは常盤台の特性であると言える。他の地域では、行政による幹旋や紹介、あるいは助成が必要であると言える。

### 4.5 景観ガイドライン案の要点

- ①駅前と住宅地を含めた計画(内容は4つの用途地域ごとに定める)
- ②敷地面積の最低規模123㎡(地区計画案150㎡)
- ③地区の個性を強調する内容を盛り込んだこと

1989年の地区計画案では、この規定で意見が分かれた。景観ガイドラインに数値を設けるかどうかについても、準備協議会内でも意見が分かれていたが、結局123㎡に定めることとした。

2000年に新たに常盤台に入居した住民が、居住地探しの際に、収集した常盤台住宅地内の大量の広告を分析したところ第一種低層住宅専用地区内では、100㎡以下の住宅は販売されておらず、そのほとんどが120㎡以上であったことが明らかになった。このことからおよそ、120㎡程度であれば、地区計画策定時(150㎡)のように反対が多くなることはないのではないかと考えた。また、住民主導で組織が運営されているため、準備協議会内で、実際に各会員が相続等で、細分化を経験するつもりで考えた。この点が、行政と専門家で計画案を策定する地区計画とは異なる。これらの段階を経たことにより、常盤台における敷地規模の需要と実態を考慮した数値として、決定されている仕組みができていたと言える。

以上に加えて、国土交通省が住宅建設五箇年計画で定めている目標値も参考にし、根拠の一つとしている。このことから、合意形成を見据えての計画づくりが実現していることが伺える。

## 終章 結論

本研究は、良好な住環境を維持している住宅地における住環境保全ルール作りのあり方を検討した。良好な住環境を維持している常盤台を対象にして、計画、変容、現状に至る過程や背景、それに伴う住環境保全活動などを総合的に分析した。

住環境の変容に関しては、良好な住環境の維持という面では、インフラ計画の良さが現在の住環境に大きく貢献している一方で、住環境の悪化という面では、計画時における、100坪程度の戸建住宅中心の街並みから、共同住宅やミニ開発、駐車場が混在したものに変化しており、そういった変容が起きた敷地は、分譲当時に売れ残っていた、あるいは多区画購入され、後に手放された土地である場合が多いということが明らかになった。

良好な住環境を維持している住宅地におけるルール作りに関しては、①最低敷地規模が争点となる、②住民主導で案作りを行う必要、③住環境悪化に対する危機意識の共有が必要、④何らかの住民組織が必要、の4点が要点であることが明らかになった。

また、本研究では、しゃれ街条例に基づく景観ガイドラインづくりの実態を明らかにしたが、そこから得られた、住民主導で住環境保全ルールの策定を行う際の支援制度の課題を以下に示す。

支援体制の中で、改善すべき点は、①景観アドバイザー派遣期限(保全型は2年では短い)、②必要経費の支援の必要性の2点であった。

今後の研究課題としては、ルールが出来たあとの実効性の検討が挙げられる。地区計画などについては、実効性に関する研究が進んでいるが、本研究で取り上げた、しゃれ街条例のような地区の個性を活かそうとした試みについては、まだなされていない。

運用面や、実効性を踏まえた上で、ガイドライン案や制度の検討が改めてなされる必要があるだろう。

## 参考文献

- 1) 山口廣編(1987) 郊外住宅地の系譜 東京の田園ユートピア
- 2) 板橋区教育委員会(1999) 常盤台住宅物語
- 3) 片木篤、藤谷陽悦、角野幸博編(2000) 近代日本の郊外住宅地
- 4) 福島富士子(1997) 生活関連施設整備からみた戦前期東京郊外

の私鉄による沿線住宅地開発の研究-東京横浜電鉄を例として-東京大学博士論文

- 5) 越沢明 (1991) 東京都市計画物語
- 6) 東武鉄道年史編纂事務局編 (1964) 東武鉄道 65 年史
- 7) 小川雷二・大村謙二郎・有田智一(2005) 東京都区部の既成住宅市街地における保全型地区計画制度導入実態と課題 都市住宅学 51 号