戸建て住宅地におけるしゃれ街条例による住環境・景観保全への効果
常盤台住宅地を事例としてA STUDY ON THE EFFECTIVENESS OF THE MANAGEMENT STRATEGIES IMPLEMENTED
TO PRESERVE THE NEIGHBORHOOD LIVING CONDITIONS AND SCENIC QUALITY
IN THE RESIDENTIAL AREA
A case study of Tokiwadai residential area劉 一 辰*, 小場瀬 令二**
Yichen LIU and Reiji OBASE

My research is on the effectiveness and potential problems that may arise when supervision of residential building procedures are by an organization of mainly volunteers. My study is based on a few actual drafts submitted to the organization for proving before building. The result of this research showed that many cases the management had some effectiveness. However, the potential problems are also very obvious. There should be some legal procedures govern residential buildings.

Keywords: planning ordinances, resident organization, prior consultation, regional planning, building certification

まちづくり条例, 住民組織, 事前協議, 地区計画, 建築確認

1. 序論

(1) 研究の背景

戦前、日本の郊外においては電鉄会社を中心に田園住宅と銘打って戸建住宅地開発が行われた例がいくつかある。当時の郊外住宅地は中流階級向けの住宅地であった。しかし、その後都市圏の拡大、土地価格の上昇、高度成長期、さらにはバブル経済を経て、そのような郊外住宅地は高級住宅地として変貌を遂げた。そのために相続のたびごとに敷地の分割、切り売りが起こり、さらにその後のバブル経済の崩壊も加わって、以前の居住環境を必ずしも保全できていない住宅地も多い。現在では東京の田園調布のように地区計画を導入し、または条例を運用して住環境・景観の保全を行おうとしている住宅地もあるが、他方有効な対策も打ち出せずにいる住宅地も多い。地区計画では最小限宅地規模や高さ規定などを具体的な数値で法的に規制することが可能であり、居住環境の保全には有効である。地区ごとに地区計画を導入したいが、居住住民の合意に至らない場合が多く、容易には導入できないのが実態である^{注1)}。東京の郊外住宅地である常盤台住宅地は街づくり条例である「東京のしゃれた街並みづくり推進条例」(以後しゃれ街条例)を導入した。しゃれ街条例による規制はあくまでも「お願い」であり、必ずしも地区計画のように法的強制力を持たず、居住者相互の意思により環境を保全するものであると考えられるが、実態はまだ知られていない。

(2) 研究の目的・研究の位置づけ

先行研究においては戦前の日本における郊外戸建住宅地開発の主

体、経緯、理念、特徴及びその後の変遷を明らかにしたものは多く確認できる。小幡ら¹⁾は成城住宅地の特徴、開発者の理想、その後の長期居住による土地と建物の変容状況を明らかにした。上菌ら²⁾は田園調布、成城住宅地、常盤台住宅地の開発やその後の空間の変化や土地利用の変化を明らかにした。それによれば1985年以降常盤台では27.7%の敷地で区画もしくは土地利用の変化が起こり、また14%前後の敷地で細分化が発生している。早坂ら³⁾は常盤台しゃれ街条例導入の経緯と内容を明らかにし、住環境保全ルール作りのあり方を検討した上で、1986年には板橋区の提案により地区計画の導入による住環境保全の試みが行われたが失敗に終わったことについて、導入失敗の要因として①敷地の最低規模を150m²と定めたこと、②板橋区のスタンスが変化したこと、③地元の有力者の反対要請、④行政と一般市民の住環境悪化に対する危機意識の違いを指摘している。景観コントロールに関する研究も多くの蓄積がある。李ら⁴⁾は既成市街地を対象に東京都豊島区と新宿区を例に挙げ、条例策定による景観コントロール施策の運用実態をまとめ・評価した。藤井は⁵⁾地区計画と自主ルールを中心とした住環境管理制度の連携実態を分析し、地区計画で制御できる環境要素は一部であり、保全すべき対象に応じた柔軟かつ適切なコントロールには自主ルールの活用が必要であると指摘した。小柳ら⁶⁾は村上市歴史的景観保全条例を運用した武家屋敷地区のデザイン誘導を対象に、その手法や成果を明らかにした上で、閑静で和風の雰囲気を保てるが、その場所の特徴を失う危険性があると指摘した。また、上野ら⁷⁾は戸建住宅地の

* 筑波大学大学院生命環境科学研究科持続環境学専攻
博士後期課程

** 練馬まちづくりセンター 所長・工博
(筑波大学 名誉教授)

Graduate Student, Dept. of Life and Environmental Sciences, University of Tsukuba,
Doctoral Course
Chief, City Planning Center of Nerima, Tokyo, Dr. Eng.
(Prof. Emeritus, Social Systems and Information, University of Tsukuba)

住環境・景観保全手法に着目し、一般的な既成住宅市街地の計画協議の内容を明らかにした。

本研究では常盤台住宅地を対象とする。先行研究からも学ぶところは多いが、歴史的町並、目抜き通りや都市における景観上重要な地区における景観コントロールとは異なり、計画的に開発された郊外戸建住宅地という生活の場を対象とする。そこで行われているしゅれ街条例による住環境・景観の保全活動の効力を解明する。具体的には当該住宅地で導入されたしゅれ街条例の「街並み景観づくり制度」と「まちづくり団体登録制度」の仕組みを把握した上で、①本条例の目標及び特徴の解明、②住民主体による条例の運用状態と事前協議誘導の効果を確率数値で把握し、③実際誘導の際に使われた図面を用いて、誘導の前後の空間的変化を捉え、どのようなケースには有効、また効力が不十分かを解明する。この3点を中心に条例の効力と課題を検証する。

2. 常盤台住宅地の概要

(1) 研究対象地の概要

研究対象地の常盤台住宅地は、東京都板橋区に位置し、東京副都心の一つ池袋から東部東上線に乗って約10分の位置にある。面積は約39haである。人口は2010年において6450人、世帯数は3405世帯である。2000年から2010年までは緩やかに上昇傾向にあり、板橋区全体の世帯数及び人口動向とほぼ同様な傾向が見られる。当該地がブランド性を持っていることを確認するために、地価動向を把握

図1 A・B地点地図(注2)

図2 公示地価動向

する。図2はときわ台駅から概ね同じ距離にあるA地点(常盤台住宅地内)とB地点(隣の町)の公示地価の2010年までの変遷である。図1に示すA地点(常盤台住宅地内)の公示地価は50.3万円/㎡である。図2に示すように、1990年から2010年までの地価動向はバブル経済の崩壊に伴い、2005年まで下落し続けた。2005年から2008年までは一旦回復の兆しが見えたが世界規模な金融危機によりまた下落傾向に転じている。今回の調査対象地範囲以外の近隣住宅地、図1に示すB地点(研究対象地の常盤台住宅地の隣の町丁)と地価動向を比較した。常盤台住宅地の範囲内であるA地点の地価はB地点よりも常に高く、周囲よりも価値が高く、今でもブランド性のある住宅地であると言える。バブル時期においてA地点は著しく高い地価を示したが、バブル崩壊後はB地点の地価とほとんど平行の動きをしている。また2007年からA地区においては「しゅれ街条例」に基づくコントロールが実施されたが、現在のところB地区の地価の動きと同様な動きで、特段その影響は見られない。

(2) 常盤台住宅地開発の経緯

常盤台住宅地は東武鉄道株式会社によって開発が行われた。開発の初期段階には内務省の出先機関である都市計画東京地方委員会と

いう行政組織が深く関わるという独自の経緯を持った住宅地で、民間宅地開発と都市計画行政との一体協力で生まれた唯一の宅地である(注3)。1927年東武鉄道が上板橋村字向屋敷一帯の土地を買収し、東武東上線「武蔵常磐」駅の開業とともに、その駅前一帯を住宅地として開発したものである。その後、1936年に住宅の分譲売り出しを行った。

(3) 住宅地の設計

常盤台住宅地の設計は当時内務省に省入したばかりの小宮憲一が行った。設計は当初の基盤の目から脱却し、放射線状の道路、楕円の環状並木道が街を一周するように設計された。駅前広場の道路は13m、幹線道路は11mと8m、全戸が6m幅の道路に面するように設計された。住宅地内にはクルドサックが7か所計画され、ただし実現したのは5か所である。常盤台住宅地のクルドサックの特徴は円形または楕円の形に植栽がされたことと、その奥に通り抜け可能な歩行者専用の路地が導入されたことである。住宅地(540区画)と商店(55区画)は完全に分離した設計であった。街の中央に大公園が一つ、そのほかオープンスペースを確保するためにロードベイが設けられた(図3)。常盤台住宅地の設計は当時において最先端の都市計画的手法であり、アメリカの都市計画家、C.A. ベリーが提唱した近隣住区理論を明確に反映した住宅地である(注4)。

図3 常盤台街路構成図(注4)

(4) 常盤台住宅地当時の分譲状況

常盤台住宅地は1936年に分譲地の売り出しが始まり、65棟の当時では珍しい建売住宅の販売も行ったが、特に分譲地の完売は1946年まで8から10年間かかった。1946年当時の常盤台住宅地の特徴としては、更地が多く、多区画購入者が多いことである。413区画中100区画が更地であり、2区画購入が30件、3区画購入が6件、4区画購入が2件、5区画購入が1件であり、全部で91区画である(図4)。その後1955年ごろから当初区画の細分化が急速に進み、これは土地価格の上昇と連動しているが、多区画購入者の転出に伴う更地等に対する「ミニ開発」が起こったことも関係している(注5)。

図4 当時の常盤台宅地区割図(注6)

(5) 常盤台住宅地の位置づけ

常盤台住宅地の開発は民間宅地開発と都市計画行政の一体協力で生まれた唯一の宅地であるという独自の経緯を持っている。住宅地の設計はプロムナート、クルドサック、ロードベイ等、当時の日本の住宅地設計においては最先端のもので、非常に特色の強いものであった。また常盤台住宅地が分譲された1936年の翌年、日中戦争がはじまったこともあり、それ以降新しい理念や提案を含んだ郊外住宅地開発はなくなっている。その後常盤台住宅地もまた地価の上昇と相続、また前項で記述したように更地と多区画購入が多くあったことにより、敷地の細分化が行われてきた。

戦前の分譲当時には建築内規があったが、法的拘束力のないものであった。内容は①住宅地内に住宅以外の建物を建ててはいけない。②高さ規制があった。③生垣であること。④住宅を建てる際に東武鉄道から建築許可を受けること。しかし、戦後の混乱や様々な統制によりそのような内規が事実上無視されるようになった。このような内規に沿って電鉄会社が事前確認を行っていたが、法的拘束力が弱い点、また東武鉄道の建築掛員は常盤台駅横の建築事務所に常駐していたとされており、住民自治ではないが、建築行為を随時確認できた点では、今日のしゃれ街条例と性格が類似していたと言える。

近年、特にバブル経済の崩壊と相続の問題に伴い、土地の細分化がより顕著になった。また高層マンションの建設が起り、建設反対運動が盛り上がった。

3. 常盤台住宅地におけるしゃれ街条例導入までの経緯

(1) 敷地の細分化

既往研究にも述べられているように常盤台はこれまで敷地分割による不動産開発が行われてきた。分割により敷地面積が狭小になることで庭のない住宅や植栽が困難な住宅が増え、街の緑の減少が見られる。さらに採光面や通風面等、良好な住環境が確保できなくなることが懸念されている。

(2) プロムナートの植栽の分断

常盤台の景観形成の一つの特徴であるプロムナートは当時の状態を失いつつある。もとより常盤台の道路計画の最大の特徴であった環状道路は住宅地内を一周するように計画されていた。中央にはブラタナスが植樹され、現地住民のみならず、外来の人にとっても非常に親しみやすく、質の高い散歩路を形成してきた。しかし、8m幅で計画された道路は周辺の住民の自動車の出し入れが不便であった理由から中央の植樹帯が分断され、細かく区切れた状態になっている部分が出てきている。具体的な分断作業の時期は不明であるが、1970年の地図と比較すると3カ所確認できた(図5、6)。

(3) マンション騒動

常盤台住宅地においてはこれまで2度のマンション騒動があった。一度目は2004年に駅前ロータリーに建設した11階建のRマンションである。二度目のマンション騒動は2007年駅前に高さ35m地上11階建てのB高層マンションが開発された。この開発を阻止しようと、2007年常盤台景観ガイドラインが東京都知事によって承認され、同日告示されたが、その直前に当該マンションの開発計画は承認されたため、建設阻止には

図5 分断の位置^(注7)

図6 プロムナートの分断

至らなかった。このこともあり、「街づくり条例」を導入することが必要という住民側からの東京都への要求に従い、「しゃれ街条例」が当該地に導入されることになった。

4. しゅれ街条例の仕組み

東京都は、個性豊かで魅力のあるしゃれた街並みづくりを進め、東京の魅力の向上に資するため「東京のしゃれた街並みづくり推進条例」を制定し、2003年に東京都議会において可決され、同年10月から施行された。この条例には次の三つの制度が含まれる。①都市計画に基づく規制緩和などを活用しながら共同建替等を促進する「街区再編まちづくり制度」、②地域の協議会が中心となって取り組む一体性のある街並み景観づくり活動を支援する「街並み景観づくり制度」、③地域の特性を生かし魅力を高めるまちづくり活動を行う団体を登録し、活動の促進を図る「まちづくり団体の登録制度」である。常盤台では②、③の制度を利用しており、図7にその仕組みを示す。2004年に常盤台住宅地一・二丁目地区は「街並み景観重点地区」に指定された。そして住民有志と東京都が派遣した「街並みデザイナー」協力のもと同条例の規定に従い「ときわ台しゃれ街準備協議会」を設立し、「ときわ台景観ガイドライン」を立案した。そのガイドラインに対する賛否を問うアンケート調査が2007年に実施され、700名強の回答を得て、(Ⅰ)緑豊で(Ⅱ)街並みの調和がとれ(Ⅲ)安全な街の3点を主旨とすることが住民の意思と確認された。そして、事前協議制が多くのブロックで承認された。同年都知事は「ときわ台景観ガイドライン」を承認し、同日告示され、今現在はNPO法人「常盤台しゃれ街協議会(以後協議会)」によって建築行為等に対してときわ台景観ガイドラインを基に事前協議が行われている。ガイドラインと事前協議制を2章5節に示した分譲時の建築内規と比較すると、建築内規①は現在都市計画法の用途区域

図7 街並み景観づくり、まちづくり団体の登録制度の仕組み^(注8)

(図9)によって規制されているが、②③はガイドラインに含まれ、④は許可を下す主体に違いはあるが、一定の基準をクリアするという意味では類似している。つまり、しゃれ街条例は当初の建築内規をある程度反映し、本来の特徴・魅力を保全するものでもある。

図8 街並み景観重点地区の区域及び地域毎の基準適用区域(注9)

図9 常盤台用途地域

5. 事前協議

(1) 事前協議の対象範囲

図8のようときわ台景観ガイドラインでは街並み景観重点地区の区域(以後A区域)と地域毎の基準適用区域(以後B区域)に分かれて基準が定められている。B区域は住民の3分の2の合意が得られた場所であり、第一種低層住居専用地域に位置している。またプロムナードの周辺に分布している傾向が見られる。街並み景観重点地区の全域に関して全域共通の方針を適用し、B区域ではそれに付加してさらに詳細で厳しい基準が決められている。実際に行われている事前協議はA区域においてもB区域の基準を拡張して適用していることが今回の調査で分かった。事前協議の項目は表1に示す。

(2) 事前協議の実態の流れ

事前協議のきっかけのほとんどは事業者側から協議会への連絡をもらうことによるものである。これは建築確認を行う以前に板橋区役所の窓口により協議会と事前協議を行うよう案内を行っているからである。事前協議の時期は工事が着工する30日前までである。常盤台における事前協議は基本的に協議会と事業者の間で行われる。協議会自体が町会ではなく、有志の住民が主体であり、協議会と業者側で事前協議を行い、協議が成立すると同意書が発行される。

表1 事前協議の内容及び結果

概要				主な協議項目							
事前協議の受付時期	種別		駐車場整備、増築	緑化		建物			工作物		敷地規模 一つの建物の面積は23㎡以上とする。
	敷地を分割せずに新築、建替え	解体		道路側	敷地内	建築物	高さ	壁面位置	垣根		
				道路から見える場所に行う。塀はできるだけ生垣にする。	植栽基準に従う。	特徴のある高木をできる限り多く植える。地域ごとの基準。必要緑化面積補栽基準に従う。	外壁、屋根の形状と色彩は周辺の環境と調和を図る。	商業地域30㎡以下から路まで、近隣商業地域20㎡以下から階まで、第一種中高層住居専用地域と隣まで、第一種低層住居専用地域20階まで。	敷地境界から30㎡以上、道路境界から軒先の位置で㎡以上	石やコンクリートは、それ以上は生垣にする。高さ3mまで。	
080107	●			○	○	○	○	○	○	○	○
080107		●		○	○	○	○	○	○	○	○
080109				○		○	○	○			○
080109	●			—	—	—	—	—	—	—	×
080110		●		○	○	○	○	○	○	○	○
080204	●			○	○	○	○	○	○	○	×
080205		●		○	○	○	○	○	○	○	○
080223			●								—
080326		●		○	○	○	○	○	○	○	○
080327			●		—	—	—	—	—	—	—
080409		●		○	○	○	○	○	○	○	○
080430	●			—	—	—	○	○	—	—	×
080425		●		○	○	○	○	○	○	○	○
080603			●	○	○	○	○	○	○	○	○
080530				○	○	○	○	○	○	○	○
080624		●		○	○	○	○	○	○	○	○
080703	●										×
080715			●								—
080717			●								—
080725			●								—
080725		●		○	○	○	○	○	○	○	○
080826	●			○	○	○	○	○	○	○	○
080829				○	—	—	—	—	—	—	×
080908	●			○			○	○	○	○	○
080908		●		○			○	○	○	○	○
080910			●	—	—	—	—	—	—	—	○
080912	●			○	○	○	○	○	○	○	○
080918			●	○	○	—	—	—	—	—	○
081017		●		—	—	—	×	—	—	—	—
081107		●		○	○	○	○	○	○	○	○
081110		●		○	○	○	○	○	○	○	○
081120			●	○	○	○	○	○	○	○	○
081226		●		○	○	○	○	○	○	○	○
090113			●	○	○	○	○	○	○	○	○
090123	●			○	○	○	○	○	○	○	○
090128	●			○	○	○	○	○	○	○	○
090223	●			○	○	○	○	○	○	○	○
090312		●		○	○	○	○	○	○	○	○
090317			●	○	○	○	○	○	○	○	○
090318		●		○	○	○	○	○	○	○	○
090330	●			○	○	○	○	○	○	○	×
090421		●		○	○	○	※	○	○	○	○
090428			●	○	○	○	—	○	○	○	○
090609	●			○	○	○	○	○	○	○	▲
090616	●			○	○	○	○	○	○	○	○
090714		●		○	○	○	○	○	○	○	○
090804		●		○	○	○	○	○	○	○	○
090818		●		○	○	○	○	○	○	○	○
090915		●		○	○	○	○	○	○	○	○
090918		●		○	○	○	○	○	○	○	○
090929		●		○	○	○	○	○	○	○	○
091006		●		○	○	○	○	○	○	○	○
091020		●		○	▲	○	○	○	○	○	○
091208		●		○	○	○	○	○	○	○	○
091215		●		○	○	○	○	○	○	○	○
091006		●		○	○	○	×	○	○	○	○
100205		●		○	○	○	○	○	○	○	○
100216			●	○	○	○	○	○	○	○	○
100216		●		○	○	○	○	○	○	○	○
100226		●		○	○	○	○	○	○	○	○
100301		●		○	○	○	○	○	○	○	○
100330	●			○	○	○	○	○	○	○	▲
100423		●		○	○	○	○	○	○	○	○
100527		●		○	○	○	○	○	○	○	○
100615		●		○	○	○	○	○	○	○	○
100630			●	○	○	○	○	○	○	○	○
100715			●	※	※	○	○	○	○	○	○
100803		●		○	○	○	○	○	○	○	○
100908		●		△	○	○	○	○	○	○	○
100908			●	○	○	○	○	○	○	○	○
100921	●			○	○	○	○	○	○	○	▲
101102		●		○	○	○	○	○	○	○	○
101102		●		○	○	○	○	○	○	○	○

凡例●：事業の種類 ○：適合 ○：提案に基づく変更後適合 △：十分ではないが他の配慮がある
▲：不十分であるが仕方なく同意 ×：変更せず、協議決裂、計画中止 ※：不同意だが実行

凡例 ●:事業の種類 ○:適合 ○:提案に基づく変更後適合 △:十分ではないが他の配慮がある ▲:不十分であるが仕方なく同意 ×:変更せず、協議決裂、計画中止 ※:不同意だが実行

(3) 事前協議の内容分析

表1に協議会が記録した2007年～2010年までの3年間の事前協議記録に基づき、実際の事前協議が行われた時の協議図面と照らし合わせながら、協議会と事業者側の対応を協議会と都が派遣している街並みデザイナーにヒアリング調査で確認した全73件について、事業の種別と協議の項目をまとめた。協議記録には事業者情報、事業場所、日時、施工業者、計画図面、事前協議の経緯、同意書発行の有無が記載されたものである。

協議項目のすべてが適合の◎と協議会が判断すれば、同意書を発行している。建物の解体のみの事業を除けば、当初計画案がすべての項目において適合と判断したものは14件しかない。○は協議会による誘導を事業者側が受け入れ、その変更後の図面を協議会側が確認し、同意書を発行したものである。この場合は35件確認でき(2件は解体)、最も多いケースである。また植栽を増やす誘導が最も多いことが分かった。中でも道路から見えるよう、道路側での植栽、もしくは高木の植栽依頼が多いことが分かった。既存住宅の解体に関しては既存植栽を残す誘導を行っている。△は1件確認できたが、敷地は十分の広さがあるが、接道間口が狭く道路側の植栽を行うことが困難であったため、また敷地内の植栽は十分であるため合意と達したものである。▲は4件確認でき、植栽に関しては1件確認できた。その経緯は3度の協議にわたり一定の歩み寄りは見られたが、協議会側としては不十分であるがそれ以上の進展は望めず、合意に達したものである。敷地の分割については3件確認でき、いずれも第一種低層住居専用地域以外の地域である。×は事前協議により不適合であると判断し、同意書の発行をしていないものである。これは8件確認でき、内敷地分割による開発が6件、高さに抵触するものが3件(2件は同一敷地)事前協議により合意に達せず協議が決裂し、計画が中止となっているものである。※は事前協議において協議会側は不同意と判断したにもかかわらず、実際に計画が実施されたものである。今回の調査では高さと植栽について1件ずつ確認できた。このケースのように不同意の場合であっても、A、B区域に関わらず、実質的には計画を実行することは可能である。

表1を基に事業の開発行為の種別(図10)、誘導項目(図11)、協議結果(図12)について分析を行う。協議結果図12左において全体の73件を基に協議の結果を分析し、また図12右は誘導の効果を見るため、誘導の必要なく同意された14件を除いた59件で分析を行った。

図10に示すように敷地を分割せずに新築、建て替えの件数が最も多いが、敷地分割による開発も22%の割合を占めている。図11に示すように全体において緑化に関する誘導が最も多い。

図12左のように協議会による事前協議では全体で48%、当初の計画案がそのまま適合である14件を除けば70%の確率で敷地分割、高さ、緑化等の項目において事業者に対して誘導に成功している(図12右)。特に表1により、123㎡以下まで敷地の細分化では6/9(件)、高さ制限では2/3(件)と、何れも約67%の高い確率で抑止できている。また、協議会に対するヒアリング調査によれば、ときわ台景観ガイドラインの地区毎の基準適用区域の規制値を全域に拡張して誘導を行っている。

以上より、事前協議は一定の抑止力を発揮しており、特に住環境、景観に重度の悪影響を与える項目に対して、法的保障がされてい

いにもかかわらず、力を発揮していることは高く評価できる。

図10 開発行為の種別割合

図11 誘導項目の割合

図12 協議結果の割合(左)、誘導結果の割合(右)

6. 事前協議の具体的事例

(1) 具体的事例

協議会と街並みデザイナーに対するヒアリング調査で把握できた協議の流れを踏まえ、協議図面を用いることで空間的変化を捉え、誘導の効力を解明する。第4章で記述したときわ台景観ガイドラインの3つの主旨との関係に着目し、主旨Ⅰ：事例1(植栽追加)、2(既存残す)、3(既存植栽移植)、主旨Ⅱ：事例4(色彩)、6(高さ)、主旨Ⅲ：事例5(形状、植栽追加)の6例を取り上げた。なお図面・写真はプライバシーの関係で加工されている。

事例1：住宅の新築

本件では基本的には適合だが、当初の計画において道路に面している部分にはまだ植栽を行うことが可能な空間があると協議会が判断した。図13の円で囲んだ場所にて植栽を行うよう依頼し、事業者側はそれを受け入れ合意に達した。

図13 事例1の緑化計画図面

事例2：既存建物を解体後、住宅の新築

本件の場合は既存建物の解体時に既存植栽を残すことで合意。また隣地境界線からの離れ、植栽本数基準を満たすよう協議会による依頼があった。図14、15に示す通り、事業者側はそれを受け入れ、2回の協議で合意に至っている。

図 14 事例 2 の新築立面図

図 15 事例 2 の新築配置図

事例 3：既存建物解体後、住宅新築

図 16 に解体前の既存建物の配置図を示す。既存建物の南側に植栽がなされており、また建物の周囲には高木が計 6 本植栽されていることが分かる。また当該敷地はクルドサックに面しており、緑の連続性にとって重要な場所である。新築建物は既存建物より広く計画されているため、建物の周囲の既存樹木を残すことは不可能であったが、事業者側は建物新築時に既存樹木を移植することを計画案に盛り込んでいる（図 17）。協議会はそれに同意し、一度の協議で合意に達している。

事例 4：商業用ビルの新築

本件では当初提出された図面に建物の外郭部に 35 センチ幅の赤色の帯が計画されていた。協議会は色彩の変更または赤色の帯の幅を縮小（図 18、19 の黒枠で囲んだ部分）及び道路に面した全面に一本以上の高木植栽を要請した。困難な場合は中木または蔓植物でもよいと依頼した。それを受けた事業者側は赤色を薄く変更したが、道路に面した全面における植栽は困難と返答した。協議会は目線レベルの緑化を再要請し、事業者側は同意し、合意に至っている。

事例 5：住宅の新築

本件の新築計画地はブルムナートに隣接した角地である。この地域は B 地区の中でも特にブルムナートを含む周辺環境に配慮を要する重要な場所である（図 20）。敷地面積は 505.78 m² と広さは十分であるが、敷地を囲むよう建物が配置されたため、敷地の奥に中庭を設

図 16 事例 3 既存建物配置図

図 17 事例 3 新築配置図

図 18 事例 4 新築計画パース

図 19 事例 4 変更後パース

け、植栽がされている。道路からの視線では建物の外壁しか見ることができないため、緑の連続性、通行人に対する威圧感には B 地区の方針に適しない形状であった。また、敷地内で起こる事件事故を発見できないので、安全性にも問題がある（図 21）。しかし、協議会は建物の形状や配置等、根本的な変更誘導は到底受け入れられる見込みはないと判断し、次の 3 つの提案を行った。①敷地の道路に面している部分について、現計画案では蔓植物の植え込みが計画され

ているが、中木か低木にする。

②敷地の角の勝手口と駐車場の入り口はいずれも道路に面している、それぞれ高木を植栽する。③建物の一部になっている塀を低くして生垣にする。三度の協議を経て、事業者側は出入りの妨げとプライバシーの確保を理由に、提案①と提案②の駐車場側の高木を植える以外は受け入れず、押し切る形で最終的に合意に達している。

図 20 事例 5 新築敷地の様子

図 21 事例 5 協議図面

容積率にはまだ余裕があるので、1階部分は21㎡、2～6階は全部で43㎡拡大させる代わりに、6階建てにする。7階部分の面積は85.50㎡であったので、6階建てにすると全体で約21㎡減るが、共用部の施工コストを減らすことができると思われる。

図 22 事例 6 の階協議図面

事例 6：マンションの新築

近隣商業地域にて7階建のワンルームマンションを建設するものである。当該地区では5階建が目安であるが、当初提出された図面は7階建である。協議会側は周囲との調和を考慮し階数を5階建まで減らすことと、植栽を追加するよう依頼、事業者側は植栽の追加のみを受け入れ、階数は経営上必要であるとのことで応じなかった。協議会側は5階建まで減らすことが望めないと判断し、6階建までにしよう図面による提案を行った(図22)。事業者側は7階建てを変更する意志はないと断言し、合意点に達する見込みはないことで不都合に終わった。その後本計画は実施され、7階建てのマンションは完成している。

(2) 誘導の効果

事例1～3から分かるように、植栽の追加、既存植物の保存、さらには移植による植物の伝承が誘導によって行われ、ガイドライン主旨Ⅰの目標については十分達成されている。また事例4のように、色彩の変更についても誘導の効果は認められる。しかし、事例5に見られるように、一見合意に達していても、建物の形状・構造を大きく変更する誘導は根本的に難しく、そのため、それに伴う緑化誘導及びガイドライン主旨のⅡ、Ⅲについても目標に到達できていない。同様の理由で、事例6の高さに対する誘導において、協議会側が代替案を提案する等努力は見られるが、効果には課題が残る。

7. 結論

(1) しゃれ街条例の性質と効力

①しゃれ街条例は住民発案後、行政が定めたものであるが、実際的には住宅地住民の意見を基とするガイドラインの作成、協議会のメンバー、事前協議の過程まで、そのすべては住民が中心となっている。まちづくり団体の登録制度を活用することで住民主体の協議会を制度化し、事前協議に臨むことで、住環境・景観を協議する主体と場ができたことの価値は大きい。

②ガイドラインの3つの主旨を目標とする事前協議制がしゃれ街条例の柱であると考えられるが、それには一般的な住環境・景観を保全する目的の他、分譲が開始された当初の建築内規の一部も反映され、当住宅地の本来の特徴を保全する性質がある。

③協議会が事前協議において適合判断及び誘導を行い、事業者の自主的な計画変更を促し、法的拘束力は弱い、条例の運用はできている。さらに、全体的に7割近い確率で誘導に成功しており、効力を発揮しているといえる。具体的な事例に見られるように、ガイドライン主旨Ⅰに対し、一定の効力が認められる。したがって、住環境・景観及び当住宅地の本来の特徴・魅力を保全することにも効力はある。

(2) 持続可能から見たしゃれ街条例の課題と限界性

①高さ、敷地の細分化の可能性

事前協議において、高さ制限、建物の形状や配置については抑止力が十分ではなく、計画が実行されたケースが存在する。敷地分割については今後相続によって敷地を123㎡以下なるよう切り売りされる場合、協議会は容認せざるを得ないことがヒアリング調査によって分かった。潜在的に細分化が進む可能性がある。

②東京都の指導・助言の効力の無効性

事前協議で不適合の場合、東京都による指導・助言が行われると

定めているが、実際には計画が不適合のまま実施されるケースが存在することから、東京都の指導・助言の効力はないと思われる。

③現場での確認方法

事前協議後、協議会の人員だけでは見回りしきれず、合意した通りの内容が現場に反映されないケースが存在する。

④民間審査機関が確認手続きを行うことによる事前審査の通り抜け

事前協議のきっかけのほとんどは、建築確認を行う時に区役所の窓口にて協議会と事前協議を行うよう案内され、事業者側から連絡されたものである。民間審査機関で確認手続きを行う場合、事前協議の俎上に乗らない可能性がある。実際、駐車場の造成が1件事前協議を通り抜けて開発行為が実行されている。

⑤しゃれ街協議会の持続可能性

協議会ができたきっかけはマンションの開発であるが、時間が経つことで危機感が希薄になることで資金面等のバックアップが手薄になり、協議会の存続ができなくなることもあり得る。

(3) 住環境・景観保全の在り方に対する提案

前節を踏まえ、今後の常盤台住宅地において、良好な住環境・景観を維持していくには、第一、しゃれ街条例の改善を行うべきである。第二、将来には地区計画の導入を推進する必要もあると考えられる。

第一、しゃれ街条例の改善について

①町会の協力は不可欠である。資金面と人員面において確保でき、現場での確認、協議会の存続について支援を受けられる。②民間審査機関への周知と説明協力。協議せずに建築、開発行為の発生を抑制できる。③行政のサポートが必要不可欠である。協議会と行政の連携協力が必要であり、それによって行政による不適合計画に対する指導・助言を確認でき、徹底するよう求めることが出来る。

第二、地区計画の導入推進について

敷地の細分化、高さ制限の突破等についてはしゃれ街条例によるコントロールには限界があり、地区計画による抑制が必要であると考えられる。ガイドラインの作成、協議会の組織、また事前協議の実行はその土台ができたとも考えられる。しかし、地権者の確認、さらには同意を得るため、資金と時間を要すると思われ、中長期的な作業が必要である。町会の協力を得ることで、必要資金を積み立てることができる。また、敷地の細分化、高さ制限等について具体的な数値目標を決める等、地区計画の内容をしゃれ街条例との相互補完関係を熟慮した上で作成していくことが望ましい。

謝辞

これまでの研究にあたり、野崎淑子様、清水正俊様、大島雅子様、島田晴子様、澤地善彦様を始め、しゃれ街協議会、景観を守る会及び町会の方々に協力をしていただきました。ここに改めて謝意を表する。

注

注1)参考文献13)、p.54による。

注2)グーグルマップにより作成。

注3)参考文献11)、p.95による。

注4)参考文献10)により作成。

注5)参考文献10)pp.36～38の記述に基づく。戦前の常盤台住宅地には更地が多く、全区画の70%しか住宅が建っていなかったが、全区画に住宅が建ったのは細分化が現れる昭和30年代に入ってからである。その時期から土

地価額（実勢相場価額）が上昇し始め、当初区画の細分化は同時期それに連動して急速に進む。土地の売買や開発が盛んになることで、多区画購入者の転出に伴う「ミニ開発」等によって起こったと考えられる。

注6)参考文献10)により作成。

注7)グーグルマップにより作成。

注8)東京都都市整備局ホームページと常盤台景観ガイドラインより作成。

注9)常盤台景観ガイドラインより作成。

参考文献

- 1)小幡一隆,大月敏雄,安武敦子:戸建住宅地における長期居住にともなう土地と建物の変容に関する研究—成城住宅地における初期の分譲形態とその後の変容を通して,日本建築学会計画系論文集,NO.593,pp.9-16,2005.7
- 2)上園栄衣美:東京における高級住宅地の形成と変容—田園調布,成城,常盤台を事例に,お茶の水地理,vol.48,pp.98-109,2008
- 3)早坂 勝一:計画戸建住宅地の変容に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,東京大学工学研究科修士論文,2006
- 4)李 政炯,西村幸夫:既成市街地を対象とした自治体の条例策定による景観コントロール施策の展開—東京都豊島区と新宿区を事例として,日本建築学会計画系論文集,NO.504,pp.147-153,1998.2
- 5)藤井さやか:住民主体の住環境管理における地区計画と自主ルールを活用方策に関する研究—横浜市内の住宅地を事例として,日本建築学会計画系論文集,NO.646,pp.2627-2635,2009.12
- 6)小柳健,岡崎篤行:武家屋敷地区のデザイン誘導における景観形成基準の運用実態—村上市歴史的景観保全条例を対象として,日本建築学会計画系論文集,NO.577,pp.127-133,2004.3
- 7)上野美佳子,川島和彦:一般的な既成住宅市街地の景観形成における計画協議の実態に関する研究—神奈川県藤沢市鶴沼松が岡地区を事例として,2009年度日本建築学会関東支部研究報告集,7015,2009
- 8)片木篤,藤谷陽悦,角野幸博:近代日本の郊外住宅地,鹿島出版会,2000.3
- 9)山口廣:郊外住宅地の系譜—東京の田園ユートピア,鹿島出版会,1987.11
- 10)板橋区教育委員会:常盤台住宅物語,1999
- 11)越沢明:東京都市計画物語,日本経済評論社,1991
- 12)原田純孝:日本の都市法Ⅰ 構造と展開,東京大学出版会,2001
- 13)野口和雄:市民のためのまちづくり条例のデザイン,UNIBOOK,2012

(2013年2月20日原稿受理,2013年9月30日採用決定)