

郊外住宅団地における居住環境の形成とマネジメント —K 団地自治会による自主運営の45年—

Formation and management of residential environment in a suburban housing estate
- A case study of K-estate neighborhood association -

○橋田竜兵^{*1}、森田芳朗^{*2}、柴田建^{*3}

HASHIDA Ryohei, MORITA Yoshiro, SHIBATA Ken

If a management of residential environment is what establishes a sustained relationship between community and use of buildings, it will include a self-management independent of an outside specialist. The study takes 45 years of a self-management of residential area.

K-estate under study is a housing estate that developed the suburbs of Tokyo at 1966, and composed of semidetached house of 1,000 dwellings. Neighborhood Associations, which operates K-estate after development, creates a residential environment without having legal basis and the right to own property of houses until obtaining corporate status in 1993. An inventive approach to management by residents builds community gently crossing the border of public/common/private.

キーワード：地域社会、自治会、団地マネジメント

Keywords: Community, Neighborhood Association, Management of Housing Estate

1. はじめに

1.1 研究の背景と目的

現在日本では、少子高齢化、人口減少、空き家の増加等、様々な問題を抱える郊外住宅地の実態が、数多くの研究から明らかにされている。そして、従来その成立を大きく支えてきた〈公〉、つまり公共の行政に代わり、郊外住宅地ストックの活用・運営を担う「新しい公共」の登場が期待されている。もっとも、地域社会が抱える問題は多様であるため、一律の方法では対応しきれない。そこで注目されてきたのが、住環境マネジメントを自主的に行う地域住民組織の存在である。

そうした組織の形態について、建築学の分野では、HOA、BID、団地管理組合、NPO 法人などの組織が担う住環境マネジメントの可能性が論じられてきた¹。それらの多くは、成立根拠の明確な、例えば法人格を有する新しい組織である。

一方で、古くからある自治会・町内会などの組織が担う地域社会形成のあり方については、主に社会学の分野で論じられてきた²。しかし、それらが果たす地域空間形成の可能性について論じた研究は、これまでのところあ

まり見られない。

そこで本研究では、具体的郊外住宅地において、法人格を持たない居住者組織である自治会が既存制度の枠内で実際に行ってきた住環境マネジメントと、それにより形成された住環境を分析することを特徴とする。

1.2 研究の対象と目的

本研究では、1966年に開発された一団地認定による住宅団地であり、埼玉県の農地約4万坪の上に均質に配置された約1,000戸の二戸一住宅から構成されるK団地を対象とする（表1、写真1）。K団地は特殊法人年金福祉事業団³の融資を利用し、労働者住宅を建設するという目標のもと開発された住宅団地のひとつであり、1963年に東京住宅生協の計画に基づき労働組合、生協団体が農地転用を申請し、起工式を行う。これと並行して、厚生省、年金福祉事業団の求めにより、融資の受入団体として1964年に労働3団体⁴、厚生省、東京労福協により財団法人東京労働者福祉厚生協会（以下厚生協会）が設立される。この厚生協会がK団地を開発する（表2）。

本研究ではK団地の自治会による住環境マネジメントに着目し、団地計画時から発行されてきたコミュニテ

*1 東京工芸大学，修士課程

*2 東京工芸大学，准教授，博士（工学）

*3 九州大学，助教，博士（工学）

Tokyo Polytechnic University, Graduate Student
Tokyo Polytechnic University, Associate Professor, Dr. Engineering
Kyushu University, Assistant Professor, Dr. Engineering

ィペーパー⁵の読み込みと、当初より団地運営を牽引してきた自治会長へのヒアリングを通して、団地における運営実態を経年的に分析する。そして、住環境マネジメントのひとつの事例を示し、今後の住環境マネジメントの担い手のあり方の示唆を得ることを目的とする。

表 1 K 団地概要

所在	埼玉県所沢市	住戸型	RC造2戸1
敷地面積	約 132000 m ²	建築面積	43~50 m ²
共有地	30カ所 4865.86 m ²	人/世帯	2.21 [2009]
私道	182筆 11066.15 m ²		



写真 1. 開発当時の K 団地 (提供: K 団地自治会)

表 2. K 団地年表

1965	全住民 5,000 円の出資により生活協同組合設立
1966	入居開始、共同保育所開始
1967	団地共有地の寄付により市立 M 保育園開園 団地委員会を母体に自治会結成 現在の生協店舗開設
1968	学童保育所開始
1975	月額 600 円自治会費 (共益費) を 1,000 円に改定
1978	厚生年金還元融資により自治会館建設
1979	個人名義で自宅の権利の登記が可能になる
1984	第二自治会館 (ふれあいサロン) 設置
1982	M 自治会 K 団地自治会へ加入
1992	学童保育が W 小学校に移設し公共化
1994	自治会を認可地縁法人として法人化
1995	共有地、共有施設が正式に自治会所有となる
1996	T 町都市交流センターオープン
2002	地方自治体である T 町と災害援助協定締結 バトカー立寄所を第一自治会館敷地内に設置

2. 団地運営の体制と空間づくり

2.1 団地運営の体制づくり

K 団地は厚生協会による開発後、居住者の組織する団地委員会団地により全体を 10 戸前後からなる班 (106 班) と、さらに 5 班前後からなるブロック (22 ブロック) に分けられ、各ブロック代表者より自治会結成のた

めの準備委員会が結成された。この準備委員会を中心として自治会規約ならびに選挙規定が定められ、入居翌年の 1967 年に K 団地自治会は結成された。この時定められた規約には、自治会によって行われる団地の維持管理は団地に住む総ての居住者の利益になるため、団地居住者は自治会加入と自治会費の納入を義務とすることが記載された。

このようにして開発後の K 団地の組織運営は、厚生協会の手を離れ、居住者の組織する団地委員会、さらに自治会へと引継がれることになる。

しかしながら、団地全体の土地建物は開発者である厚生協会が登記簿上の所有者であった。また、団地居住者は 35 年のローンを厚生協会を通して年金福祉事業団へ月々償還していた。そしてこの償還金の中に団地共有地に対する各種の課税分が上乘せされており、厚生協会がまとめて支払っていた。

このように厚生協会は実質的な団地の所有者であり、団地の財産価値を維持する必要もあったため、当初は厚生協会が団地の土地建物を一元的に所有管理する形態も想定されたが、団地居住者の建設運動を通して確立した主体性と持ち家への強い志向により、自治会が団地の共有地を含む団地全体の空間マネジメントを担うことを示す契約書を両者で取り交すことになる。これにより厚生協会は償還金の管理のみを行うことになる。ただし、この契約書には K 団地の財産価値が低下しないよう増築等への独自の制限が設けられ、それらを行う場合には厚生協会の承諾を必要とした。

以上のような経過を経て、自治会は団地の組織運営と空間マネジメントを担うことになる。そのため自治会は団地の維持管理の税源として各世帯より月額 600 円の自治会費を徴収しはじめる。その後 1978 年に金額を 1,000 円と変更する。この自治会費が自治会の主な収入源であり、これは主に自治会活動費や環境整備・維持費に充てられている。

開発当時から現在に至るまでの団地自治会財政の収入と支出を見ると、1970 年後半は自治会館建設のための支出による繰越金・積立金の減少と、自治会費の金額の改定による自治会費収入の増加がわかる (図 1)。また、1993 年頃のグラフの増加は自治会館や団地共有地の登記に要する費用捻出のために借入れたためである。このように自治会財政の収入、支出共にその変動は団地居住空間に関わりのあるものが多い。

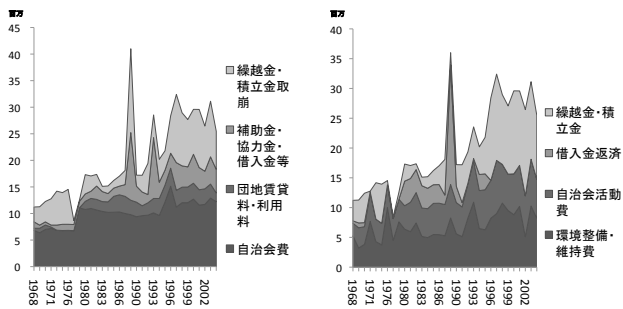


図 1. 自治会の収入（左）と支出（右）

1991年の地方自治法260条の2の改正により、従来法的保障を受けない自治会が法人格を得られるようになると、K団地自治会は1993年に認可地縁団体となり、団地内の不動産に関する法律上の権利義務を負える主体となる。そして、厚生協会より共有地の所有権が自治会へ移されることになる。

このようにK団地自治会は一般的な自治会で敬遠されがちな空間マネジメントを進んで担う体制となり、図2に示すような空間をつくり上げてきた。

2.2 地域住民のための空間づくり

当初の団地開発は住宅に限られていたため、自治会は生活に必要な施設づくりに自主的に取り組む必要があった。しかし1993年に地縁法人の認可を得る以前は、自治会には法的根拠がないため団地施設の所有者になれず、融資も受けられなかった。そこで、入居を控える1965年に全入居予定者による出資により生活協同組合を設立し、団地中央に店舗兼本部を開設する。そしてこの生協を団地施設等の登記簿上の所有者とし、一方で自治会と生協間でそれらを自治会の財産であることを明記した公正証書を取り交すという方法により、各種の施設整備を手がけていく。

このように自治会が土地を取得し、その上に施設を設け管理しているものには自治会館やふれあいサロンがある。これらは自治会活動の中心となる事務所や集会場として、さらに高齢者の憩いの場、居住者の葬儀会場や住居設備の改修時の代替え施設として利用されている。また、その際の使用料を徴収し自治会財源へ充てている。

その他の団地に設けられた施設には、団地共有地の上に設けたバス停留所の屋根やベンチ、パトカー立寄所、団地内の空き家を利用した認可外保育所や学童保育所等がある。また自治会が場を提供し外部の施設を誘致したものには認可保育所やクリニック、T町ふれあいセンター⁶などがある。

また、団地共有地には団地自治会の法人化後の1998年に登記を終え自治会所有となる、団地内を通る長短併

せて182筆の私道がある。これらも団地自治会が自治会財源のもと独自に管理・整備しており、最近では、団地居住者の高齢化に伴い手すりやスロープを設置している。

以上の団地内の空間の多くは、団地居住者のためのだけの施設ではなく、むしろ地域に開かれた施設として利用されるものである

3. 団地施設の共同性と公共性

コミュニティは内部の共同性を重視するため、一般に内外を隔てる境界を持つ。住宅地を物理的な壁で囲い込むゲートド・コミュニティ⁷や、日本でも見られる高度なセキュリティ機能を持つ分譲マンションの閉鎖的空間⁸などはその代表例である。

しかしK団地では、自治会による自主的な活動により団地内外をゆるやかに超える関係が見て取れる。

3.1 自治会が担う公共性

〈バス停留所〉

例えば、団地入り口脇のバス停留所に面する団地共有地の上には大きな屋根がかかり、その中には団地自治会の掲示板、ベンチ、自動販売機が設置されている。団地建設当初この場所は、向いの公道の将来の拡幅に備え、何も建てずに広場としていた。しかし、公道は共有地とは反対側へ拡幅されることとなり、自治会は1970年代後半に風よけのために仕切りを取り付けるとともに自転車置場を自主的に設置する。その後、施設の老朽化にともない、行政やバス会社へ改修の申入れを行うも不調に終わったため、自治会が定期的に整備していくことになる。現在でも、自治会役員がその清掃や電球交換等の維持管理を行う共有施設の一つである。

〈T町ふれあいセンター〉

1980年第後半、自治会の提案のもと成人を迎えた地元青年らを中心に新潟県T町に旅行に出かけ、その際にT町の町長や地元青年らに歓迎を受け、団地自治会と地方自治体との交流が始まる。その後も双方のまつり等のイベントを共同で行うなど交流を深めていくなか、1995年の阪神淡路大震災の発生を契機に災害時に相互支援を行う「災害時援助協定」について検討していることがT町より自治会に伝えられ、締結に至る。この「災害援助協定」の締結にともない、T町ふれあいセンターが自治会の借地提供した共有地の上に建てられる。これは1階にはT町の物産の展示販売を行うアンテナショップ、地下には災害時に備えた食糧備蓄庫を設けている。



a: T町ふれあいセンター
新潟県の自治体であるT町とK団地との災害援助協定の締結に併せて、団地自治会が共有地を借地提供しその上に設けられたもので、一階はT町のアンテナショップ、地下には災害非常時の米の備蓄庫がある。



b: バス停留所
バス停留所の脇にある団地共有地の上に、自治会が自主的にバス利用者のための屋根やベンチ、掲示板、自転車置場を設けている。



c: マンションK
団地を開発した厚生協会が建設分譲したマンションであり、1階は団地自治会により団地居住者のためにクリニックなどが優先的に誘致された。マンション居住者は団地自治会員である。



d: コーププラザ所沢
ここは従来生協より委託を受けた自治会により駐車場やゴミ置場として整備し管理をしている土地であったが、1987年に生協によってコーププラザ所沢が設けられカルチャーセンターとして利用されている。



e: 生協店舗
団地居住者全員の出資により設立された生活協同組合の店舗兼事務所。この生協は自治会が法人格を得るまで、自治会館などの代理所有者として名義を貸すなど、団地の空間マネジメントに重要な組織であった。



f: 自治会館
自治会が約3千万円で自主的に設けたもので、事務所や多目的ホール、集会所などを備え、自治会員の葬儀などにも利用される。また利用料を徴収し自治会財源としている。



g: バトカー立寄所
自治会館の敷地内に設けられている。バトカー警戒地点に指定され地元交番の協力でバトロールが行われ、巡視結果が自治会に報告される。



h: ふれあいサロン
自治会館設置に伴い、その向いの空き家を取得し、第二自治会館とした。その後ふれあいサロンと名称を変え、一階を高齢者に開放している。



i: 三角地
中央道路の脇に複数ある団地共有地。緑が生い茂りプランコが設置されるなど、小さな公園として利用されている。



j: 中央公園
以前は自治会がこの土地を市へ寄付し、市立保育園が建てられていた。その後保育園の移設に伴い団地へ返還され公園へ戻っている。



k: 児童公園
団地共有地。遊具やゲートボール場が設けられている。帰省時期には臨時の駐車場として利用されることもある。



団地内私道
団地住居の間を通る私道。182筆ある。団地自治会が自治会財源のもと独自に管理・整備しており、最近では、団地居住者の高齢化に伴い手すりやスロープを設置している。

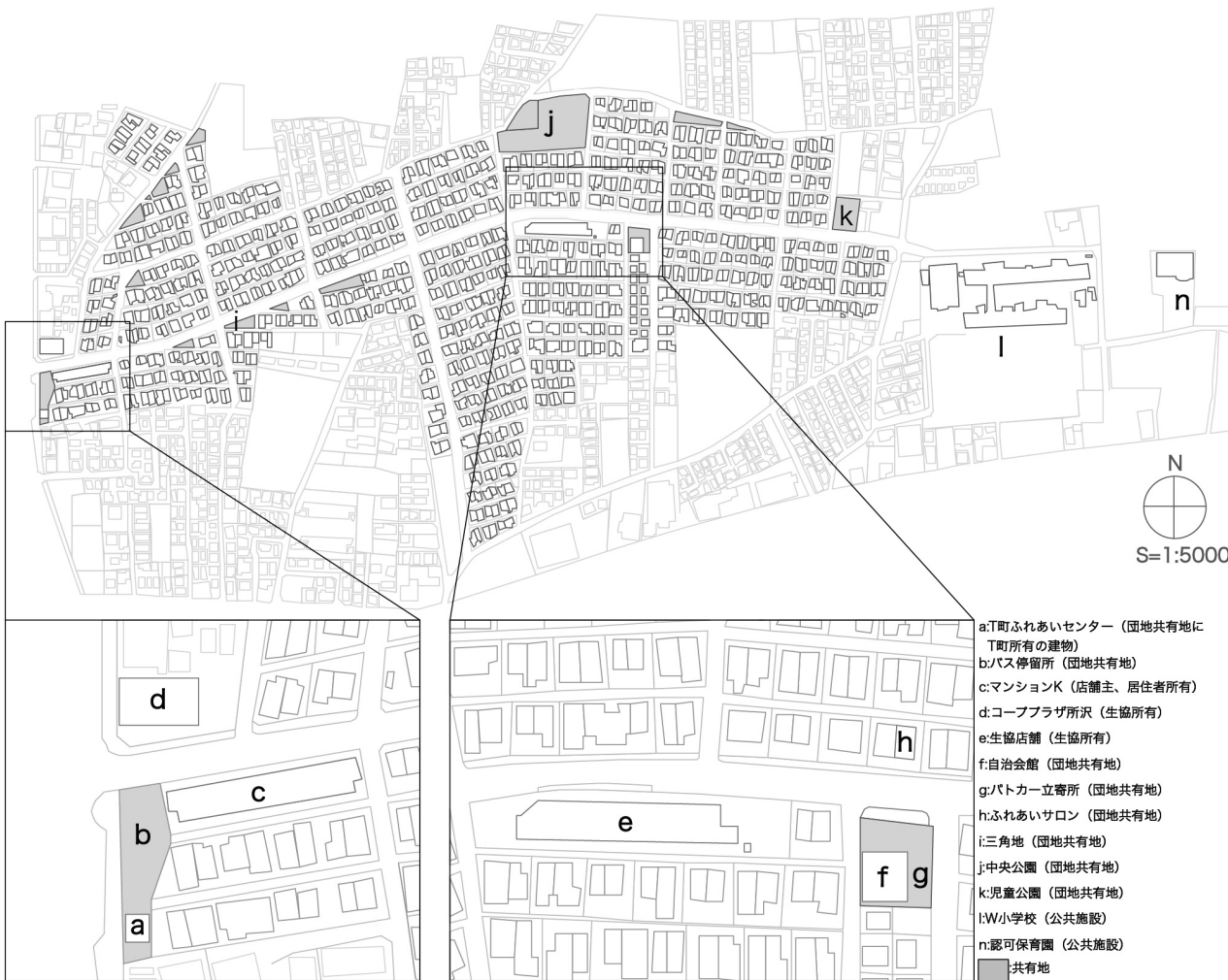


図2. K団地の共有地と各種の施設

〈パトカー立寄所〉

また自治会は2002年に団地内通過車両のスピード抑制や防犯を目的として、自治会館横の共有地にパトカー立寄所を設けている。これによりパトカー警戒拠点の指定を受け、警察のパトカーや地元交番の警察官の協力により早朝、深夜の巡視が行われ、自治会館の郵便ポストにはパトロールカードで巡視結果が連絡されるようになる。

これらは自治会所有の共有財にも関わらず、共有地の上に設けられた施設の性格より、利用者は団地住人だけに限定されず誰もが利用者となりえ、特に近隣住人にとっては地域の防犯や災害時に拠点となり得る公共財の役割をも担う。共有財と公共財の境目は一義的ではない。

またK団地に隣接する32戸の居住者からなるM自治会のK団地自治会への加入の申し入れを受け、加入を認めた⁹⁾。これによりM自治会はK団地の一部となり、K団地自治会の体制と空間が拡張した。このようにK団地では団地居住者の共同性を維持しながらも、その輪郭そのものも、やはり固定的ではない。

3.2 開いた共同性

団地に設けられた施設には、団地内に完結せずそのマネジメントを通して外部の主体に開き、次第に公共性を帯びた施設がある。

共同（零才児）保育所は、子供を持つ働く居住者の要望により団地へ入居する以前より設置が検討されていた。そして、入居後ただちに団地住居に設置され、居住者からなる父母会を中心にその運営ははじまる。しかし、この共同保育所だけではそのニーズを補え切れなかった。翌年、市へ寄付した団地共有地である中央公園の上に認可保育所が設置される。そこで共同保育所では1歳未満の乳児と待機児童を預かることになる。これにより団地には、共同保育所と市立保育所の二つが併存することになる。しかし、共同保育所のニーズは近隣地域へも広がりを見せるようになり、共同保育所の利用者や運営主体に地域住民を含むようになる（表3）。その後、次第に高まる団地居住者の高齢化にともない団地内のニーズは減少したが、一方で団地外の利用者が増加した。

学童保育所は、1968年に団地内の小学校低学年を利用者、団地居住者からなる父母会を主な運営主体としてはじまる。その後施設の市営化を求める中で、次第にその利用者や運営主体は小学校区へ広がっていく。一方、施設の設置場所は団地内の空き住居の利用から始まる。そして次第に増える児童に合わせ、団地隣接地の農地を所

有する団地居住者より土地を借り、その上に市の手でプレハブが建てられた。その後土地の契約期間を終えると、団地外の地主が所有する農地へ移設する。この土地は自治会長が個人的に地主から借り、地主の了解のもと学童保育所として利用していた。そして1992年に、学童保育への理解を示した市によりW小学校校庭へ移設されることになる（表4）。

表3. 共同保育所の利用、所有、設置、運営の主体と財源

	利用	所有	設置	運営	財源
1966/03-	団地内	団地内住居借用	団地父母会 団地自治会	団地父母会 保母 パート	保育料 廃品回収の 収益 月刊誌・バザーの 収益 寄付 市補助
1967/04-		市立松井保育 園室代無償	団地父母会		
1967/10-	団地内外	団地住居借用			
1968/10-		生協所有住居借用			
1969/10-		生協所有住居借用 庭に自治会所有の プレハブ	団地父母会 団地外父母会		

表4. 学童保育所の利用、所有、設置、運営の主体と財源

	利用	所有	設置	運営	財源
1968/03-	団地内	団地住居借用 庭に自治会所有 のプレハブ	準備会 団地父母会 団地自治会	団地父母会 指導員	保育料 廃品回収の 収益 月刊誌・ バザーの 収益 寄付 市補助
1972/05-			団地父母会 団地自治会 市		
1975/12-	近隣農地借用 私がプレハブを 建設	団地父母会 指導員 団地外父母会			
1992/03-			小学校に併設	市	

このように団地内にあった共有施設が次第に公共性を帯び、前者は半公共的な施設となり、後者は最終的に外部へと引継がれ完全な公共施設となった。

先に見た施設は、自治会主導のマネジメントにより共有地に設けられた施設が公共財としての役割を担うのに対し、ここで見た施設は、運営を利用者に任せ、自治会はそのサポートにまわることで公共的施設へと発展したものであった。これは「自治会としては場所だけ提供し、その後は関係者の自主性に任せることが民主的な運営」とする自治会長の考えが反映している。

4. 住宅の変遷

最後に団地住居の変遷について見ていく。先にも述べたが、当初の団地の土地建物は融資元である年金福祉事業団の抵当権が付けられており、融資を受けた厚生協会がそれらの所有権を有していた。そのため、団地居住者は厚生協会を通して、年金福祉事業団へ貸付金を35年かけて償還することになっていた。そしてそれを終えると、償還厚生協会より自宅の所有権が個々の居住者へ移管されることになっていた。

以上のような関係の中、1970年代後半に入ると、入居より時の経過に伴う居住者の家族構成や生活状況の変化に従い、自宅の増築や転居の必要性が増えはじめる。

しかし、登記上の所有者である厚生協会と居住者間の契約書には増築について独自のルールが定められていた。それに加えて住宅は抵当権が設定されているため自宅を担保に増築資金の融資を得ることも難しく、増築や住居の売買が成立しにくい状態であった。

そのため当初認められていなかった融資金の一括償還と、居住者個人へ所有権を移すことが居住者より求められるようになる。そして1984年に自治会の各団体との交渉が実り、希望者は融資金の一括償還が認められる。更に、居住者が融資金の返済を終えることで、償還金の管理にあたってきた厚生協会の役目は終わり、厚生協会が持つ団地住居の土地建物の所有権を団地居住者へ移すことが可能となった。

これにより住宅を明確な私有財とすることが可能となり、また増築などを行う際に厚生協会へ了承を得る必要もなくなり、自宅を増築する居住者が増加し、住宅の賃貸借や売買も増加することになる（写真2、図3）。

一方で、それまで団地共有地にかかる各種の課税は居住者の支払う償還金に上乗せされていたが、居住者が償却することでそれらの平等な徴収が難しくなる。そのため団地自治会が、団地居住者が負担する自治会費よりそれらを負担することとしたため、自治会財政は圧迫されることとなった。また、住宅の増築や居住者の出入りが増えることで、団地の空間管理や団地居住者の把握が困難となる側面もある。



写真2. 増築によって拡大した住居 (2011年撮影)

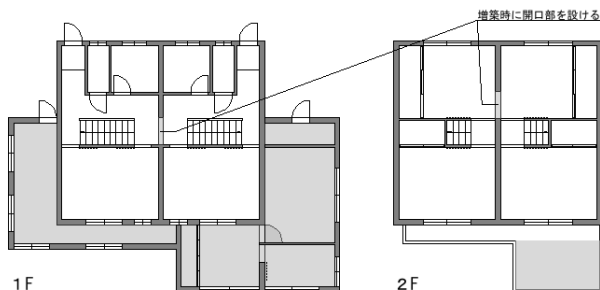


図3. ある住宅の住みこなし (グレー部分が増築)

5. 結

以上、K団地自治会による45年間のマネジメントと、それにより形成された住環境を明らかにした。特に初期

の住環境整備は、自治会の権利主体としての法的根拠や住宅の資産としての私有性が未確立ななか遂げられたものであった。そのことによる困難は様々な局面で生じたが、そこでの創意は、公／共／私の領域をゆるやかにまたぐコミュニティの形成にも結び付いたといえる。

本研究で明らかになった点を以下に示す。

(1) 居住者による住環境マネジメント

開発資金の融資者である年金福祉事業団、開発者であり登記簿上の所有者であった厚生協会、居住者からなる自治会、これらは団地の管理・運営の主体となり得たが、居住者の意思により自治会が団地の組織運営と空間マネジメントを担うことになった。

法人化以前の自治会は、権利主体として未確立であったため、全居住者の出資により設立された生活協同組合を登記簿上の所有者とする創意工夫により各種の団地施設を整備した。

(2) 自治会の法人化と私有財となった住宅

自治会は改正地方自治法により法人化することで団地共有地や共有施設の所有権を得た。そして、自治会は団地空間のマネジメントを担う「共」の組織として明確となった。

住居の土地建物の所有権は融資金の返済を終えることで居住者へ移され、住宅が明確な私有財となった。これにより住宅の増築や居住者の出入りが増え、団地の空間管理や居住者の情報把握が困難となる側面もあった。

(3) 団地の共同性と公共性

団地施設には自治会所有の共有財が近隣地域の公共財としての役割を担うものがあつた。また、団地の共有施設には、団地住戸の利用からはじまり、施設運営を団地居住者や近隣地域住民に開き、自治会はそのサポートにまわることで公共施設に発展したものもあつた。共有財と公共財の境目は一義的ではなかつた。

¹ 財団法人 日本住宅総合センター『居住者組織による住環境の管理手法に関する基礎的研究』

² 吉原直樹『アジアの地域住民組織-町内会・街坊会・RT/RW』

³ 厚生年金保険及び国民年金の積立基金の一部を管理・運用する。

⁴ 労働3団体=東京地評、東京同盟、東京中立労連。

⁵ 自治会発行による約2千枚の団地新聞、総会議案書など。

⁶ 地方自治体であるT町が国土庁の補助始業制度「地域個性形成事業」の適用により設けたT町都市交流センターのこと。

⁷ E. プレークリー M. スナイダー『ゲートッド・コミュニティ-米国の要塞都市』

⁸ 竹井隆人『集合住宅デモクラシー 新たなコミュニティ・ガバナンスのかたち』

⁹ K団地自治会とM自治会との間では、K団地自治会が所有する既存の財産は従来からのK団地自治会会員に権利があると明記した確認書をお互いに交わしている。