

京都市郊外の市営住宅と周辺の住宅地における 空間構成と変遷について -市営住宅入居者による自治的運用の実態調査を通して-

研究代表者 政木 哲也（京都工芸繊維大学大学院工芸科学専攻 博士後期課程）
市担当部署 都市計画局住宅室すまいまちづくり課

全体概要

本研究では、京都市山科区および伏見区東部に分布する小規模市営住宅の屋外空間を取り扱った。京都市の郊外住宅地では、民間開発の戸建て住宅が密集する中で、公的賃貸住宅の屋外空間が地域の貴重な空地・緑地となっており、今後も地域の資産として維持・活用が望まれている。とりわけ調査対象に選択した市営住宅は、小規模ゆえに周辺の住宅地との関わり方が分かりやすく、市営住宅相互の比較によってそれぞれの地域性が読み解けると目論んだ。よって、本稿の目的は、市営住宅の屋外空間と周囲との空間的な関係性を、入居者の屋外空間における自治的な運用実態を通して明らかにすること、そして得られた知見を京都市の政策への提言に結びつけることとした。

調査方法として、臨地調査による記録・ヒアリングを通して、①敷地境界上の看板、②地蔵祠、③集会所、の3つの要素の屋外空間における分布・配置特性をまとめた。これらのデータ分析により、市営住宅の屋外空間は入居者の自治的な運用が、市営住宅ごとに異なる状況を生み出していることを確認した。

今回調査したどの市営住宅においても、敷地内への立ち入りは極めて容易な状態でありながら、看板や防犯カメラの設置等によって、入居者は緩やかに部外者の侵入を抑制しているという共通点があった。しかし、敷地周囲に設置された看板の分布・数量や内容は、市営住宅ごとに異なる様相を示していた。その原因は、それぞれの地域の異なる課題が反映されていることと、自治会の活発さの度合いにあると分析した。また、集会所に関しては、古い市営住宅ほど敷地外からの視認性・アクセス性が悪い傾向にあり、地域の中で使いにくい立地となっていることを明らかにした。

以上の知見を活かし、郊外住宅地の景観を高めるために、市営住宅の周囲の看板等を整備することが有効なことや、地域に開く集会所を実現するためにサイン計画や動線計画を地域全体で再整備する必要性を提示した。また、これまでは既往の二元的な管理体系でも入居者の自治的なはたらきかけによって多様な場が市営住宅中に醸成されていた。しかし、高齢化が進む中では、この空間の管理体系を抜本的に見直し、新たな領域の区分に基づいた利用が必要であり、それを「共用」という概念を用いて説明した。

1. 研究概要（研究の背景、目的、対象、分析方法）

1. 1 背景と目的

大都市の郊外住宅地における持続可能なまちづくりを考える上で、その土地の記憶・歴史や、住民が共用できるオープンスペースの存在の重要性がこれからはますます問われるだろう。これまで継続的に京都市の郊外を観察してきた中で、私には多くの住宅地が、開発年代や規模等に多少の差こそあれ、面的な宅地開発手法の結果、どこも似たような風景となり、土地本来の地域性が薄められてしまったように感じられるのだ。

かつては地形的・地理的な特徴が住環境に色濃く反映した集落や町が形成されてきたが、高度成長期の都市部への大量人口流入に起因する、急激な市街化・宅地化が土地の個性を弱めてしまい、一様な郊外風景が作り上げられたのではないだろうか。

その中で、戸建て住宅が密集する住宅地における小規模な公的賃貸住宅団地は、その地域独特の住環境を形成し、新たな土地の個性の創成に少なからず役立っているように感じられた。とりわけある年代に建てられた市営住宅の、敷地の周りにいると感じられるのんびりとした雰囲気は、これからも継承すべき街の隠れた魅力ではないかと思う。こういう魅力こそが冒頭に挙げた持続可能なまちづくりに必要ではないだろうか。しかしながら、「のんびりした雰囲気」とは実に曖昧な表現であり、言葉を尽くしても印象の域を出ない。これからも維持・継承すべき価値を共有するためには、詳細な分析による空間の記述が必要である。このような問題意識を元に、本稿では京都市の市営住宅の屋外空間が周辺とどのような関係を構築してきたのかを明らかにしようと試みた。

実際の屋外空間における周辺との結びつきには、物理的な条件だけでは記述し得ない、地域の住民による自治的な営みの影響が大きいことも確かである。例えば京都では元来、地域の自治的な連帯が強く、地蔵盆をはじめとした年中行事が、都市空間の中に設置された地蔵祠を中心に営まれている。郊外の市営住宅において、地蔵盆のような自治的な活動がどのように行われているかを知ることが重要であろう。また京都市には、元来行政主導で整備されて建てられた公民館がないが、市営住宅等の公的賃貸住宅の中には入居者が利用できる集会所があり、これから地域活動の拠点としての利用が期待されている¹。

一方で京都市では、平成26年7月現在、99団地、678棟、23,526戸の市営住宅を管理しており、この住宅ストックは昭和40年代から50年代前半に建設したものを中心に、60%以上が築30年を経過し、その老朽化

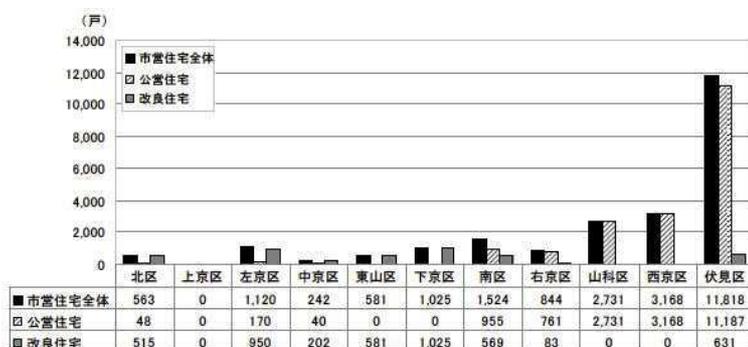


図1 行政区ごとの管理戸数（2011年時点『ストック活用計画』より抜粋）

¹ 京都市都市計画局住宅政策課：京都市住宅マスタープラン、p.42、2010

が大きな課題となっている。また、入居世帯の約50%が高齢者のいる世帯²（京都市平均は約33%³）であることから、今後よりいっそう高齢化が進むことが予想される。

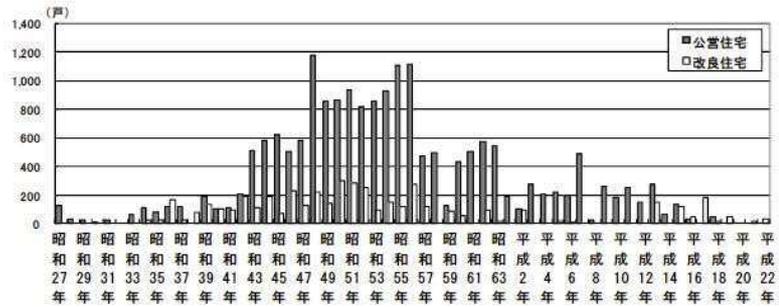


図2 竣工年度別の管理住戸数 (『ストック活用計画』より抜粋)

この状況を受けて、京都市では「市営住宅を住宅セーフティネットの中核として、長く有効に活用するために、計画的な更新・改善及びコミュニティの活性化に資する施設整備等を図ること」を目的とした『京都市住宅マスタープラン』を平成22年3月に策定した。さらに、その下位計画として平成23年2月に『京都市市営住宅ストック総合活用計画』(以降『ストック活用計画』)を策定し、市営住宅の土地・建物を地域のまちづくり資産として位置づけ、今後の運用を検討している。

上記の市営住宅は、住宅地区改良事業によって整備された改良住宅と、公営住宅法に基づく公営住宅とに分けられる。このうち、公営住宅が市営住宅全体の住戸数・団地数のそれぞれ8割程度を占めている。また、市全体が管理する市営住宅の住戸数の4分の3が山科、伏見、西京の郊外3区に集中しており、公営住宅の全住戸の約90%が郊外に集積している状況である。

以上の現状をふまえ『ストック活用計画』では、都心部等への公営住宅供給を、改良住宅の集約後の敷地を利用して行うとともに、郊外の公営住宅の他団地への移転等による集約化の先行が掲げられている⁴。このような市営住宅の集約化や、入居者の高齢化に伴う団地内コミュニティの弱体化に対しては、集約等で発生した敷地や空き住戸の転用や活用により、

- ・子育て世帯の優先入居等の多様な住宅供給の促進
- ・地域の様々な活動拠点を団地内に導入

が『ストック活用計画』における対策として検討されている。しかし以上のような利活用は、「発生時期が確定しない段階では検討が困難であること」や「幅広い関係者や周辺自治会等の意見の反映が必要であること」等の理由により相当の時間が見込まれている。

ここで重要なのは、『ストック活用計画』で言及されている「地域の様々な活動拠点を団地内に導入」するにあたって、現状の市営住宅が持っている周辺地域とのつながり方を明らかにすることであろう。これにより、市営住宅入居者のみならず近隣住民をも含め、それぞれの市営住宅の立地特性を共有することが可能となり、地域に根ざしたストック活用への手がかりとなるのではないだろうか。

² 65歳以上の方が1人以上入居している世帯

³ 平成22年度国勢調査結果による

⁴ 京都市市営住宅ストック総合活用計画, p.22, 2011

1. 2 調査対象

本研究で取り扱うのは、京都市郊外の市営住宅のうち山科区全域と伏見区東部に立地する公営住宅とした。調査対象から西京区および伏見区（東部以外）に立地する市営住宅を除外したのは、西京区の市営住宅は住戸数のおよそ 86%⁵が洛西ニュータウンに分布しているからである。伏見区南部の市営住宅も西京区と同様にニュータウンを形成しており、伏見区の他の地域の市営住宅は伏見桃山など歴史的な市街地に位置するため対象から除外した。

京都市の郊外住宅地において、市営住宅とその周辺の街区の構成には、以下のように他の住宅団地との集合による類型が可能である。

- ・市営住宅や住宅公団、公社等、公的な機関による集中的な住宅建設が行われた結果、広範囲に及ぶ巨大な開発によって登場した住宅団地「地帯」
 - ⇒ 洛西・向島ニュータウン、小栗栖地域、醍醐地域、山科団地等
- ・規模は小さめだが 2 団地が互いに隣接する市営住宅（及び他の公的賃貸住宅）
 - ⇒ 勧修寺第一市営住宅と勧修寺北市営住宅、石田西市営住宅と石田東市営住宅、大宅市営住宅と大宅府営住宅等
- ・戸建て住宅街に囲まれた単体の市営住宅
 - ⇒ 音羽千本市営住宅、勧修寺第二市営住宅、柳辻市営住宅等

これらの市営住宅のうち、戸建て住宅から構成される周辺の住宅地との空間の結びつきを調べるため、便宜的にニュータウン等の団地「地帯」を構成する市営住宅を除き、本稿では比較的小規模な 13 の市営住宅を調査対象に選択した（カッコ内は建設年度：複数の工期がある場合は 1 期工事の年度とした）。

- ・勧修寺北市営住宅（1966）
- ・石田東市営住宅（1969）
- ・柳辻西市営住宅（1983）
- ・音羽千本市営住宅（1988）
- ・東野市営住宅（1990）
- ・御陵市営住宅（1995）
- ・勧修寺第二市営住宅（1998）
- ・西野山市営住宅（1967）
- ・石田西市営住宅（1969）
- ・音羽市営住宅（1987）
- ・大宅市営住宅（1989）
- ・勧修寺第一市営住宅（1994）
- ・柳辻市営住宅（1995）

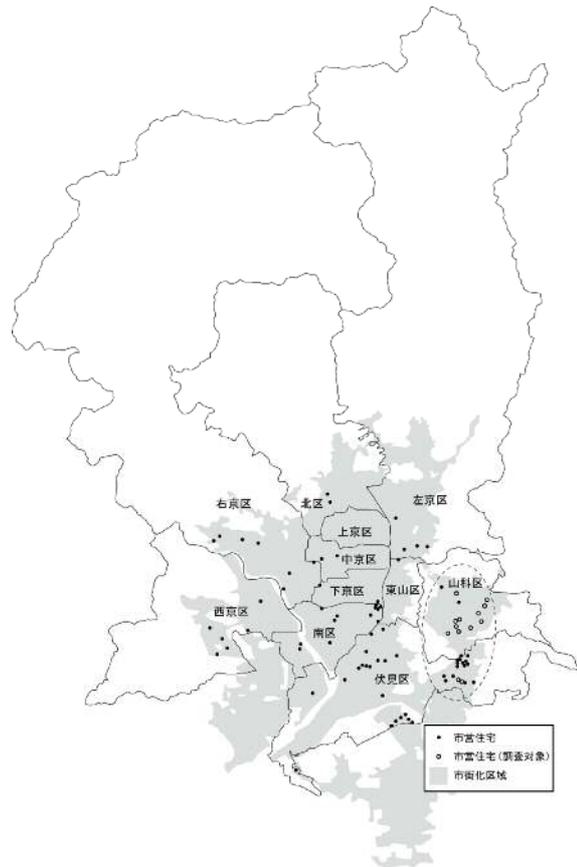


図3 京都市における市営住宅の分布

⁵ 「ストック活用計画」記載の住戸数による

これらの小規模市営住宅の形式には以下のような年代的な傾向が見られた。

- ・ 住戸数の多い市営住宅は 1960 年代後半から 1970 年代前半までの短期間に集中的に建設されたが、それ以降は規模が小さく住戸数も少ないものに移行した
- ・ 住棟の配置型は 1980 年頃までは平行に並ぶものがほとんどであったが、それ以降は少ない住棟による中庭を囲む配置型へと移行した⁶



図 4 調査対象団地の規模と建設年度の関係

1. 3 調査・分析方法

前項であげた市営住宅への臨地調査を 2014 年 7 月から 2015 年 3 月にかけて 14 回行った。臨地調査の主な内容は、①市営住宅の敷地全体を周回し、塀や植栽等の寸法や位置を実測、②市営住宅の敷地の周りを写真撮影⁷、③敷地内の集会所および地蔵祠の位置の確認、④入居者へのヒアリング、とした。それぞれの市営住宅のベースマップとして、京都市都市計画局住宅室すまいまちづくり課を経て入手した住宅の設計図書を用い⁸、臨地調査で得られたデータをプロットした。

⁶ 比較的新しい小規模市営住宅の敷地は、かつてテラスハウス型の低層木造の市営住宅が平行に並んでいた狭い敷地で RC 造を建て替えた結果できた配置だと思われる

⁷ 敷地境界が道路に接している場合は、道路から敷地内側と敷地外側（＝道路を挟んだ反対側）の連続立面写真とし、隣地と接している場合は境界上から内側と外側（＝隣地側）の連続立面写真とした。

⁸ 住棟の一般図（平面、立面、断面）および外構図、配置図を重点的に用いた

表 1 調査実施日程

調査日程			
1	2014年	7月2日	予備調査
2		8月17日	第1回臨地調査(石田西・石田東・辰巳・柳辻・大宅・東野・音羽千本・音羽)
3		8月24日	第2回臨地調査(音羽千本・音羽)
4		9月17日	第3回臨地調査(東野・大宅・柳辻)
5		9月21日	第4回臨地調査(柳辻西・勸修寺北・勸修寺第一)
6		10月8日	第5回臨地調査(西野山・御陵)
7		10月24日	第6回臨地調査(勸修寺第二・石田西・石田東)
8	2015年	2月4日	追加調査(日ノ岡・御陵・山科・音羽・音羽千本)
9		2月5日	追加調査(東野・大宅・柳辻・勸修寺北・勸修寺第一・勸修寺第二・西野山)
10		2月6日	追加調査(醍醐団地・大受・石田西・石田東・辰巳・小栗栖・いわたの森)
11		2月20日	追加調査(石田西・石田東)
12		3月5日	追加調査(石田西・石田東)
13		3月8日	追加調査(勸修寺北)
14		3月16日	追加調査(柳辻)

※ 上記の市営住宅には報告書にて調査対象外としたものも含まれる

今回調査のために訪れた市営住宅の多くでは、入居者が元来付属していなかった物品・設備を屋外空間に設置しながら利用している様子が確認できた。その事例としてまず挙げられるのが、各住棟前通路等での自転車・自動二輪の駐輪や、緑地での植木鉢や自主的な植栽等による場所の占有行為の数々である。

このような入居者による私物のあふれ出し⁹の他に、多くの市営住宅の屋外空間において共通して見られる物のうち、入居者が個人単位でなく組織的に（ここでは自治会が該当する）設置しているものがあつた。それが敷地境界上に掲示されている看板¹⁰と、敷地内に設置された地蔵祠である。このように組織的な屋外空間への物品の設置には、管理主体との間でどのような位置づけがなされているか確認する必要があつたため、根拠条例と管理主体への聞き取りによって得られた見解を以下に示す。

市営住宅の屋外空間は管理上、付属施設に位置づけられる。京都市市営住宅条例では付属施設とは、「児童遊園¹¹・集会所・管理事務所・広場及び緑地・通路・駐車場・共同作業所・店舗」を指し¹²、付属施設を本来の用途以外の用途使用を禁じている¹³。管理主体である市担当部署へ行ったヒアリング¹⁴によれば、関係者以外の敷地内立入は原則禁止であり、住民以外の付属施設利用も用途外使用に該当するため禁止¹⁵している。

⁹ 青木義次,湯浅義晴:開放的路店空間での領域化としてのあふれ出し,日本建築学会論文報告集,第449号,pp.47-55,1993.7

¹⁰ 本稿において看板として扱うのは、樹脂・金属・木製の板材に文言を印刷したものが、塀に結束されたもの、自立するもの、または塀や電柱などに貼られたシールである。

¹¹ 市営住宅に含まれない公園は、児童公園と呼ばれ、公園を管理する京都市緑地管理課の管轄である。

¹² 京都市市営住宅条例第2条5項

¹³ 同条例第22条4項

¹⁴ 2014年12月10日、京都市都市計画局住宅管理課担当に対して行なった。

¹⁵ 例えば、敷地内広場に防犯カメラを住民が設置する場合は、広場の用途外使用となるため住民は都度用途外使用許可の申請を京都市に提出する手続きとなる。

一方で、敷地内への立入を制限する物理的な設備はなく、実際のところ広場等へのアクセスは容易である。すなわち外部から敷地内への立入は常時可能な状態である。そのため、敷地内への立入制限については、看板による周知や防犯カメラによる監視によって運用しているのが実情であるが、この対応は市営住宅ごとに異なっている。

敷地境界上の看板

多くの市営住宅では自治会が管理代行者¹⁶に敷地境界に看板の設置を要請し、掲示によって関係者以外の立入禁止等を周知している。また、防犯カメラによる立入の抑止と記録を行っている市営住宅もある。実は敷地内での防犯カメラの設置およびカメラによる屋外空間の監視行為は、条例上は付属施設の用途外使用に該当するため、自治会が設置する際には用途外使用の許可を管理主体から得る手続きがとられている。すなわち、看板および防犯カメラの設置に関しては、管理主体による許可や設置があるものの、基本的には入居者の自治的運用に基づいていると言える。

臨地調査では、敷地境界上に設置されている看板の位置と内容を記録し、配置図にプロットした。これによって、各市営住宅における看板設置状況とその数を明らかにし、入居者が周辺に対して敷地への立入等に対してどのように対処しているかを読み取った。

地蔵祠

一方地蔵祠に関して、管理主体では設置の有無・個数は把握している¹⁷が、地蔵菩薩の信仰活動や地蔵盆等の行事について事実上黙認している状況である。地蔵祠は、その設置から管理・運用にいたるまで、入居者による自治が徹底している対象だといえる。

臨地調査では、地蔵祠の位置とその向きを記録した。また、調査時に入居者と接する機会があった場合には簡単なヒアリングを行い、地蔵祠の普段の管理体制や地蔵盆の様子について尋ねた。

集会所

付属施設の中でも集会所は、先述のように地域コミュニティの活動拠点としてこれからの運用が期待されているが、実際の敷地内の立地条件は市営住宅によって大きく異なる。また、特に市内すべての市営住宅内の集会所のうち、16件の集会所が「地域集会所」として整備されている¹⁸。しかしこれは集会所整備にあたって補助金交付制度の対象となった物に対する呼称であり、運用実態との連関はなく¹⁹、市営住宅条例上は地域集会所と集会所との区別はなく、入居者以外の使用も原則認められていない。

つまり集会所は元来入居者の利用のみを想定して整備された施設のため、敷地外からのアクセスに対する配慮は特にない。しかしこれから地域での利用を図るために現在の立地

¹⁶ 京都市住宅供給公社住宅管理部調整課が該当

¹⁷ エレベーターの増築や耐震改修等の工事に際し、重機や足場との干渉が起り得るため地蔵祠の場所を認識。住宅管理課担当ヒアリングによる。

¹⁸ 本稿にて調査した市営住宅のうち、地域集会所があるのは、東野・勸修寺第一・御陵・栂辻の4カ所。

¹⁹ 京都市住宅供給公社住宅管理部担当ヒアリングによる

状況を評価する必要がある。そのために、敷地外からの視認性、アクセスのしやすさ、集会所と敷地内空地との連続性の3つの項目によって評価を与えた。

2. 研究のオリジナリティ

本研究は、市内の市営住宅の多くが郊外に立地していることが特徴的な京都市において、複数の市営住宅の屋外空間を調査対象としている。公営住宅と地域の活性化についての既往研究では、大阪市営住宅での先進的な事例を扱ったもの²⁰や札幌市の市営住宅の外部空間を地域のオープンスペースとしての分布について調べたものが報告されている²¹。公的賃貸住宅の利用実態の調査に際しては、多くの既往研究が入居者に対するアンケート調査を行い、その結果を分析する手法を採用してきた²²。しかし本研究では、市営住宅の敷地の内外における空間の関係性を調べるために、外部から確認できる看板や地蔵祠の分布状況を指標として扱い、その状況に基づいて、入居者による自治的運用実態を明らかにした。京都の地蔵祠の分布に関しては、都心部における町との関係を明らかにした研究²³が知られるが、公的賃貸住宅における地蔵祠を取り扱った研究はこれまでになかった。

3. 研究内容

ここでは調査の手法として挙げた、敷地境界上の看板の分布状況と、地蔵祠の分布状況及びその運用実態と、集会所の立地評価について記す。この際、市営住宅の住棟数、建設年代、住棟形式²⁴、管理戸数、住棟型²⁵を『ストック活用計画』および設計図書より参照し、分析に用いるベースとした。

敷地境界上の看板

敷地境界上に設置されている看板の内容を分析すると、大きく分類して6種類の警告と、注意喚起および市営住宅の案内等のメッセージ（便宜的に計8種類とする）があった。この8種類とは、①防犯カメラによる監視を伝えるもの、②関係者以外の立ち入り禁止／通り抜け禁止、③不法投棄禁止、④自動車の駐車禁止、⑤（ゴミ置場や案内図等）周知、⑥犬の糞（の放置）禁止、⑦（子ども飛び出し等の）注意喚起、⑧ボール遊び禁止、である。

①②は、部外者の敷地内への立ち入りを制限する内容である。調査対象とした市営住宅によって設置の有無が分かれた。観修寺北市営住宅、柳辻西市営住宅、音羽千本市営住宅、観修寺第二市営住宅では①②の看板の設置はない。市営住宅への入口が少ない石田東市営住宅や石田西市営住宅でも立ち入り禁止看板は当然少ない。

²⁰ 山田他：公営住宅における地域活性化拠点に関する研究，平成24年度日本建築学会近畿支部研究報告集，pp.685-688，2012

²¹ 鹿内他：公営住宅の外部空間を活用した地域づくりの可能性に関する研究，日本建築学会北海道支部研究報告集 No.80，pp.299-302，2007

²² 朝野他：公的住宅団地における屋外共用空間の構成に関する考察，日本建築学会学術講演梗概集（関東），pp.303-304，1997や、大崎他：公営住宅の公園・広場に対する評価と今後の利用意向に関する研究，日本建築学会東海支部研究報告集第38号，pp.737-740，2000が挙げられる

²³ 竹内他：京都における地蔵の配置に関する考察，日本建築学会計画系論文集 第520号，pp.263-270，1999

²⁴ 階段の踊場の両側に住戸玄関が接する2戸1の「階段室」型と、片廊下から各住戸にアクセスする「廊下」型とに分けた

²⁵ 敷地内において住棟どうしが平行して配置されているものを「平行」型、中庭を囲んで住棟が配置されている「中庭」型とする

③④⑥の項目の有無は、市営住宅の立地する郊外地域での課題が浮き上がらせている。とりわけ駐車禁止看板に関しては、すべての市営住宅で確認されたが、それぞれの看板の設置個数と市営住宅の規模との間に相関は見られない。③⑥は東野市営住宅にて、④は音羽市営住宅と観修寺第一市営住宅でとりわけ多く見られた。音羽市営住宅では局所的な設置でなく、ある範囲において連続的に設置されており、観修寺第一市営住宅は敷地境界が入り組んでいるため全体的に看板数が多い。音羽市営住宅のように多くの駐車禁止の看板が設置される背景には、道路を挟んだ隣家の車庫から滞りなく自家用車の出庫ができるように道路上の違法駐車を防ぐ意図がある。このような地域では、看板の他にパイロン（三角コーン）や車止めが設置されている状況が多く見られた。

⑤は他の項目と違い、市営住宅の屋外空間の利用案内表示となっている。中でも多く見られたのがゴミ置場を示す看板である。また、ほとんどの市営住宅の入口付近に設置されている市営住宅の案内図もここに含まれる。

⑦は子どもの飛び出しや、自転車置場における不審者に対する注意を促す内容である。交通量の多い道路に面している石田東市営住宅と石田西市営住宅で飛び出しに関する看板が多く、柳辻西市営住宅では駐輪場ごとに不審者注意の看板が設置されているため、数が多くなっている。

⑧は、子どものボール遊びを禁止する警告看板である。柳辻西市営住宅では駐車場に、音羽市営住宅では児童遊園の手前に設置されている。東野市営住宅では、住棟の妻壁に看板設置があることからボールの壁当てを防止する意図だとわかる。音羽市営住宅以外では、児童遊園以外でのボール遊びが課題だと推測できる。

各市営住宅の看板の設置総数を比較してみると、建設時期の新しい市営住宅に数の多い傾向がある。



図5 臨地調査における採取データの一例（柳辻市営住宅）

集会所

集会所の立地を評価する上で、敷地外の公道等から敷地内部を見通したときの視認性を、A 集会所の入口が（敷地外から）見える、B（入口は見えないが）建物が見える、C 建物が見えない、に分けた。集会所が敷地外から視認できない市営住宅は、今回調査したものうち4件であったが、建設年代の古いものに集中していることがわかった。設計図書から建設当初の状況を読み取れば、敷地外からの視認性が悪い



図6 敷地境界上の看板の一例（東野市営住宅：右奥は集会所）

石田西市営住宅、石田東市営住宅、観修寺北市営住宅の集会所は、住棟が建設された後に敷地内の空地に建設されたことがわかる。

集会所と敷地内の広場・空地との連続性については、A 一体的使用が可能、B 近傍に立地している、C 集会所と敷地内の広場・空地とが遠隔／不連続、に分けた。A 一体的使用が可能な状況とは、集会所の利用者が出入口（掃出し窓を含む）から直接広場・空地にアクセスできることである。敷地の形状が細長い柳辻西市営住宅や、1つの市営住宅の敷地が複数に分かれている東野市営住宅や観修寺第一市営住宅では、集会所と広場・空地とが離れている。

敷地外からのアクセス性とは、利用者が集会所に来場する動線の長さ・わかりやすさを評価したものである。A 公道沿いとは、敷地内を通過せずに直接集会所の入口にアクセスできる立地を指す。B 構内道路沿いとは、敷地内に入り構内道路（公道ではない）を通過して入口にアクセスできる立地を指す。C 接道していないとは、集会所の入口にアクセスするためには道路を外れて歩かなければならない状況を指す。接道していない集会所の入口が確認できたのは、柳辻西市営住宅のみであり、他は道路経由でアクセスできる整備状況となっていた。

サインとの関係とは、敷地外から入口にアクセスする際に集会所の利用者が看板を見る／見ない、またはその内容が排他的かどうかを評価したものである。A 何もない／案内板とは、集会所の利用者が入口にたどり着くまでに看板を見ることがない状況、またはアクセスを助ける案内板がある場合を指す。B P禁や不法投棄とは、駐車禁止や不法投棄禁止などの警告が見える状況を指す。C 立入禁止ありとは、立ち入り・通り抜け禁止や防犯カメラ監視中の排他的な看板が設置されている状況を指す。敷地外の公道から直接入口にアクセスできる集会所では、排他的な看板が目には触れることはないが、アクセス性が低いと評価した市営住宅では動線上に看板が見える場合が多い。

表2 各市営住宅における看板設置状況と集会所の立地評価

市営住宅名	棟数	着工年度	住棟形式	管理戸数	住棟型	敷地周囲の看板										集会所の立地評価					
						カメラ ◎	立入禁止 X	不法投棄 G	駐車禁止 P	周知看板 i	犬糞★	注意喚起 o	ポール B	合計	敷地外からの視認性		広場・空地との連続性		敷地外からのアクセス性		サインとの関係
															A 入口が見える	B 建物が見える	C 建物が見えない	A 一体的使用が可	B 近傍に立地	C 遮隔/不連続	A 公道沿い
勤修寺北	4	1966	廊下	140	平行	-	-	5	3	5	3	-	-	16	C		B		B		
西野山	15	1967	廊下	569	平行	1	4	6	4	1	1	-	-	17	A		C		A		
石田東	9	1969	廊下	278	平行	-	1	-	1	-	1	7	-	10	C		A		B	C	
石田西	9	1969	廊下	320	平行	-	3	2	1	-	9	7	-	22	C		B		B	B	
柳辻西	5	1983	階段	160	中庭	-	-	3	6	3	4	11	3	30	C		C		C	B	
音羽	3	1987	階段	60	中庭	-	2	-	23	1	-	-	1	27	A		B		B	C	
音羽千本	2	1988	階段	42	平行	-	-	1	5	6	-	1	-	13	A		B		B	A	
大宅	3	1989	階段	62	中庭	-	2	1	3	2	2	-	-	10	A		B		A	B	
東野	7	1990	階段	132	中庭	3	6	13	8	2	25	6	3	66	A		C		B	C	
勤修寺第一	6	1994	廊下・階段	147	中庭	1	10	7	19	8	9	-	-	54	A		C		A	A	
御陵	4	1995	階段	60	中庭	1	-	5	4	3	6	-	-	19	A		B		A	A	
柳辻	5	1995	廊下	179	中庭	2	11	1	6	3	15	1	1	40	B		A		B	C	
勤修寺第二	4	1998	廊下・階段	96	中庭	-	-	2	8	-	3	1	-	14	B		A		B	B	

地蔵祠

調査対象とした13の市営住宅のうち、敷地内に地蔵祠があったのは柳辻西市営住宅と音羽市営住宅を除く11の市営住宅であった。その分布と祠の数は市営住宅によって異なる(表3)。複数の地蔵祠を設置している市営住宅は、建設年代の比較的古い平行型の住棟配置に見られた。このような市営住宅の地蔵祠は、住棟ごとに階段室入口の傍に設置されている。一方、中庭型住棟配置の市営住宅では、集会所の近くに1つだけ地蔵祠を設置している場合が多い。

入居者へのヒアリング²⁶では、地蔵に関する活動について「水くみや花挿しなど日々の管理を誰がしているか」、「8月の地蔵盆を行うかどうか」、「地蔵盆を行う場合は催しもの²⁷を行う位置」について尋ねた。地蔵祠の日々の管理は多くの場合、特定の入居者が行っており、複数の地蔵祠がある場合はその近傍の住棟の入居者が行っている。市営住宅によっては、委託管理人²⁸が地蔵祠の世話をしているところが見られた(観修寺第一住宅等)。しかし複数の地蔵祠のある市営住宅では、入居者の高齢化や子どものいる世帯が減少しているため、地蔵盆の維持が困難となっている背景がある。そのような市営住宅では、かつて営んでいた各住棟の地蔵盆をやめ、市営住宅全



図7 市営住宅敷地内の地蔵祠の一例(大宅市営住宅)

²⁶ 柳辻市営住宅と観修寺第二市営住宅に関しては、調査時(追加調査を含め)に入居者等へのヒアリングが行えなかったため(回答なし)とした

²⁷ お坊さんの読経やテント設営を伴う子どものための出し物等を行う位置について尋ねた

²⁸ 京都市住宅供給公社が管理事務所のない市営住宅の管理業務を入居者に委託している管理人

体の夏祭りに統合させた西野山市営住宅のような事例や、子どもがいなくなった住棟では地蔵盆をやめた石田西市営住宅のような事例がある。対照的に、1つしか地蔵祠がない住宅では、常に子どものいる世帯が市営住宅にいるため地蔵盆は維持されている事情がある。

地蔵盆を行う位置は、多くは地蔵祠の前だが、集会所を利用して行っている市営住宅もある。大宅市営住宅では、地蔵盆を行うときには地蔵を集会所に移したのち、お坊さんによる読経を上げ、子どもへの出し物を行っていることがわかった。また、音羽千本市営住宅では、地蔵祠と集会所を中心に地域を含めた地蔵盆を毎年行っている²⁹。

表3 各市営住宅における地蔵に関する活動

市営住宅名	集会所	地蔵祠の数	地蔵に関する活動		
			日々の管理 (水くみ・花挿し等)	地蔵盆の有無	地蔵盆の位置
勸修寺北	○	1	特定の住人(複数)	○(1日のみ)	祠の前
西野山	○	7	各棟の特定の住人	×	×
石田東	○	4	各棟の特定の住人	△(6棟のみ)	6棟の祠の前
石田西	○	5	各棟の特定の住人	△(子いる棟のみ)	祠の前
柳辻西	○	0			
音羽	○	0			
音羽千本	○	1	-	○(1日のみ)	祠+集会所
大宅	○	1	特定の住人	○	集会所
東野	◎	1	特定の住人	○	祠+集会所
勸修寺第一	◎	1	近隣の花屋+管理人	○(1日のみ)	祠の前
御陵	◎	1	特定の住人	○	祠の前
柳辻	◎	1	(回答なし)	(回答なし)	(回答なし)
勸修寺第二	○	1	(回答なし)	(回答なし)	(回答なし)

4. 結果と考察

今回調査したどの市営住宅でも、敷地内への立ち入りは極めて容易な状態であり（入口に侵入を防ぐ柵等のバリアがない）、その物理的なアクセス性を維持したまま看板や防犯カメラの設置等によって、緩やかに部外者の侵入を抑制していた。しかし、看板の設置の分布・数量や内容は市営住宅ごとに異なっていた。看板が多く目立つ市営住宅が今回いくつか確認されたが、このことから想定できるのは、①その地域の問題（不法投棄や部外者の侵入）が看板設置にいたるほど頻発している、②市営住宅自治会が活発で看板設置に意欲的、という状況である。

①に関しては、看板がその地域の課題を浮き彫りにする役割があり、②は、自治会自体の活発さを図る指標として看板が機能していると言えるだろう。

入居者の自治については、地蔵祠の管理・運営や地蔵盆の実態がひとつの指標となる。看板の設置がとりわけ多い東野市営住宅や、勸修寺第一市営住宅では、毎夏の地蔵盆も維持されている。これに対し、看板の数が少ない傾向にある古い市営住宅では、地蔵盆が途絶えているところがいくつかあった。複数の地蔵祠を持つ市営住宅では、②の観点から、市営住宅全体としての自治会活動があまり活発ではないと推察された。

一方で、音羽千本市営住宅や大宅市営住宅のように、看板の数が少ないが、地蔵盆は集会所を利用して活発に行っている市営住宅がある。これは①で提示した、地域の問題に関

²⁹ 近隣住民へのヒアリングより

してうまくコントロールされた住環境であると言えるだろう。どちらの市営住宅も小規模ながら、地蔵盆での地域との連携が図られていた³⁰。

集会所は、古い市営住宅ほど敷地外からの視認性・アクセス性が悪い傾向にあり、地域の中で使いにくい立地となっていることがわかった。また、敷地境界上に設置されている排他的な看板との位置関係も、特に敷地外からの利用者に対してあまり配慮されているとは言えない状況であった。集会所の利用実態に関して今回は十分な調査を行うことができなかったが、地蔵盆との関連で言えば、意欲的に地蔵盆を行っている市営住宅ほど利用されている様子が窺えた。

以上のように、市営住宅の屋外空間にある「看板」「地蔵祠」「集会所」の配置・分布・数等の特徴により、屋外空間という場の入居者による運用の実態が、それぞれの市営住宅によって違うということが明らかになった。これは、郊外住宅地における市営住宅を中心とした小さな地域単位の個性として認識できるのではないだろうか。また、実際に地域の住環境が、入居者の自治的な運用によって形成される仕組みが明らかになった。

5. 京都市への実践的な提言

京都市住宅供給公社が、京都市の公営住宅内の自治会代表者に対して行ったアンケート調査（平成24年8月）³¹によれば（有効回答は全体の3分の2）、「周辺地域の方と一緒に集会所を利用しているか」との問いに対して、52%が周辺地域と連携して利用している実態がある³²。このように、今回の調査では把握できなかったが、集会所は地域の活動拠点としての利用が既に行われており、これは「京都市住宅マスタープラン」のねらいに合致している。同アンケートでは「空き家住戸及び集会所の活用」に対する要望として、「高齢者・障害者等への見守り支援等の活動」が最も多く挙げられ、高齢化が進む入居者の実態が反映されている。集会所の有効活用を促進するには、地域との一体利用がしやすく、高齢者・障害者にとって利用しやすい整備が必要である。

今回の調査によって、現在市営住宅の周りに設置されている看板の多くが、周辺の人に対して警告を発する内容であったことが明らかになったわけだが、今後市営住宅の施設が地域にとってより使いやすいものにしていくためには、集会所や空地などにうまく周辺の通行人を誘導するような計画が提案されるべきではないだろうか。そのためには、集会所単体の運用ではなく、敷地境界を超えた地域全体の人の流れを考慮して、屋外空間を再構築していくのが望ましい。例えば、いくつかの市営住宅では敷地内の空地や構内道路が、近隣住民の徒歩や自転車の径路となっている様子が窺えた。部外者の通行や侵入は防止したいが、近隣住民と入居者にとって居心地の良い環境を維持したいときに、住戸のプライバシーに十分配慮した新しい敷地の開き方を提案する外構の再整備が可能だろう。

また、排他的な内容の看板が敷地の周りに張り巡らせている景観は、観光資源ではない

³⁰ 大宅市営住宅の地蔵に関して、2015年夏に近隣の維持できなくなった地蔵を自治会が敷地内に受け入れる予定であり、そのための工事準備中であることが京都市住宅供給公社住宅管理課担当からのヒアリングにより明らかになった。今後の動向や背景詳細については稿を改めて言及したい。

³¹ 京都市住宅供給公社：市営住宅における自治会活動等に関する調査結果について、2012

³² 同上，p4

郊外の住宅地であっても決して好ましいものとは言えない。落ち着いた雰囲気住宅地を形成するために、まとまった規模を持つ市営住宅の看板・サインを含めた外構を整備することは、非常に効果的だと思われる。現状の看板も、管理代行者である京都市住宅供給公社が調達・設置していることから、色彩等のデザインは調整可能なはずである。また、現在の外構計画は、管理主体へのヒアリングによれば、塀や植栽・擁壁等の仕様は、経済的・工期的な合理性のみで決定されている部分が多いため、総合的な計画による景観改善の余地は大いにあるのではないだろうか。

最後に、市営住宅の屋外空間のこれからの在り方について、現状の規制と入居者の自治的運用のズレを元に、新しい提案を以下に示す。

京都市市営住宅条例や、入居者に配布される「住まいのしおり」³³にて定められている施設の管理体系は、利用権限やメンテナンス等の負担区分によって、入居者と管理主体とを明確に線引きしている。市営住宅の屋外空間(条例上は付属施設)の設計や整備方針も、この線引きを反映したように、管理先行的になっている。しかしながら、入居者による自治的な運用がこの明確だった線引きを緩めており、その地域の特徴を反映させた展開を見せている。

実際に今の市営住宅において、入居者の自治に任されている部分が多いため、地蔵祠や看板など多様な状況が観察できた。だが、これから高齢化がさらに進み、入居者の自治的な営みが弱った後の場所の活用・ストック活用について考えたとき、元々の明確な線引きに戻るのではなく、もう少し管理体系側に多層的な構造を持たせることが有効ではないだろうか。具体的には、市営住宅の空間が「公＝パブリック」「私＝プライベート」な領域の分け方に重なるように、「共用」と「専用」という区分を与えることである。ここで言う「共用」とは、他人とのシェアという意味を含んでいる。この考え方は、市営住宅の空間を「パブリック専用」「プライベート専用」「パブリック共用」「プライベート共用」の4つの象限を生み出す。例えば「パブリック共用」とは、市営住宅の広場のうち地域のイベントに率先されて使われる部分であったり、隣家に面した緑地が地域の農園として利用されたりする場合が当てはまる。「プライベート共用」の領域は、敷地の中の植栽のうち、住戸前の部分を室内から鑑賞できるように手を加えることができる範囲のこと等である。このように、空間の使い方にそれぞれ幅を与えることで、これまでの自治的な営みの良さを損なうことなく、うまく将来に引き継いでいけるのではないだろうか。

³³ 本稿で参考にしたのは、京都市住宅供給公社編：市営住宅 住まいのしおり，京都市住宅供給公社，2014

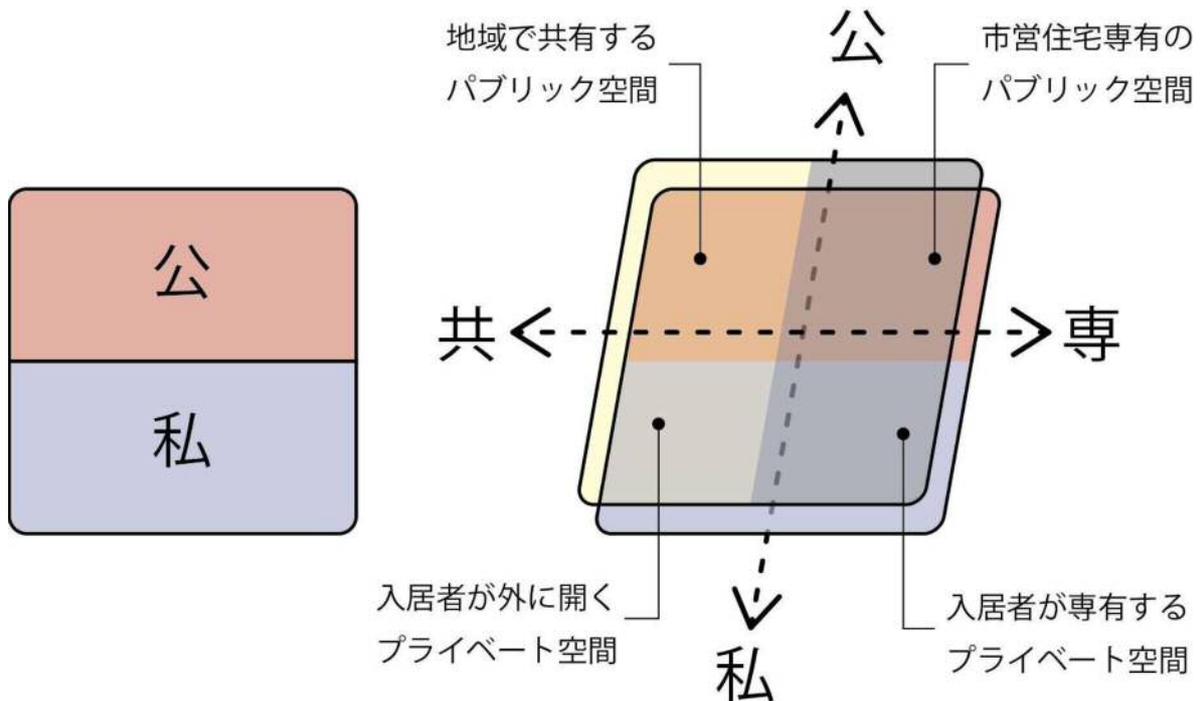


図8 領域の概念図（左：これまでの管理先行的領域 右：提案する多層的領域）

6. 今後の研究課題

今回の調査では、京都市の行政提言に結びつけるために市営住宅に対象を絞ったが、本稿で取り上げた課題は、公的賃貸住宅全般に共通して見られるはずである。公団住宅や府営住宅を含めて、団地という場所が郊外にどのような住環境をもたらしたのか、さらに研究を進めたい。また、今回の調査で用いた、住民組織の自治的なはたらきかけによって設置される看板等によって景観を分析する手法を、別の地域でも応用を試みたい。

本稿では、集会所については主にその立地特性について分析を行ったが、利用実態に関しては、過去のアンケート結果と地蔵盆に関連した利用について触れただけであった。市営住宅と地域との連携が、集会所においてどのように運用されているのか、利用台帳等を調べて明らかにする必要がある。また、高齢化に伴い地蔵盆が衰退してきている状況が市営住宅でも顕著だったが、郊外地域における地域のレジリエンス向上³⁴に資する可能性についても今後の課題としたい。

³⁴ 西野他：地蔵盆が地域のレジリエンス向上に果たす役割，日本建築学会学術講演梗概集（北海道），pp.789-790，2013

謝辞

本研究においてはたくさんの関係者に多大な協力を頂いた。まず、京都市都市計画局住宅室すまいまちづくり課の中井担当係長と川崎係員の両氏には、凶面提供や他部署との連携に際して何度も便宜をはかって頂いた。都市計画局住宅室住宅管理課の菱田課長と篠原課長補佐および京都市住宅供給公社の来海係長、金森係員、中尾係員には、ご多忙の中、ヒアリングに応じていただき貴重なご意見を提供して頂いた。

報告会では、京都大学大学院の高田教授と京都橘大学の小暮教授に、研究を大きく発展させた重要な指摘と助言を頂いた。

臨地調査とデータ収集では、京都工芸繊維大学大学院の今枝君、西尾君、谷口君、玉田君、奥雲君、三輪君と稲垣氏には酷暑の中、尽力頂いた。

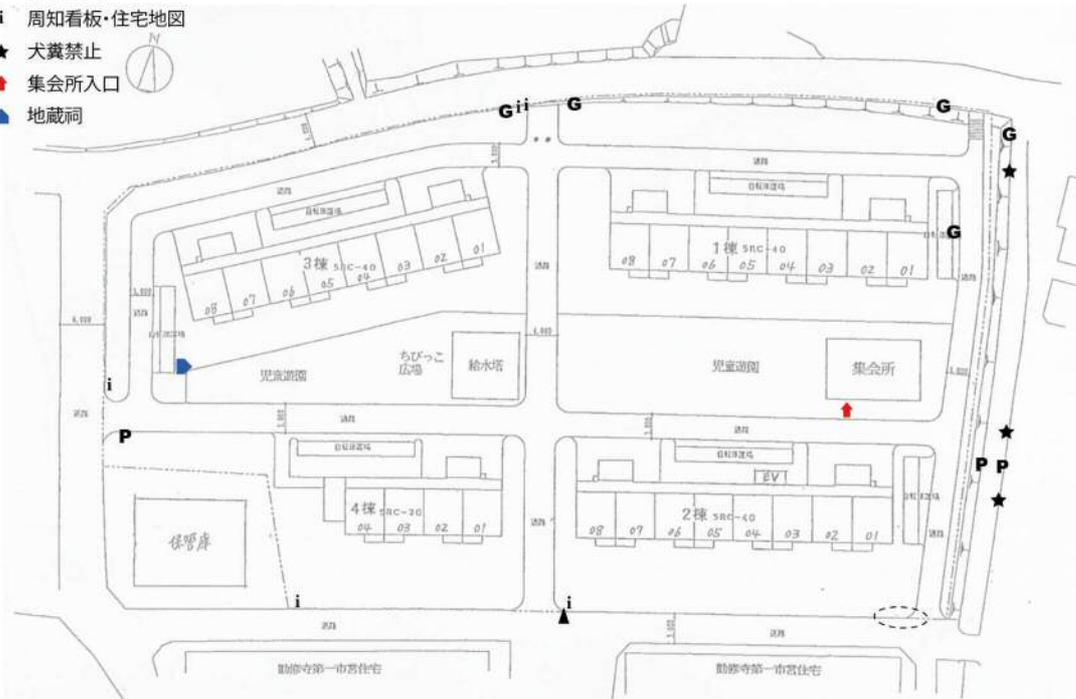
お世話になった皆様へ心から感謝申し上げます。

参考資料

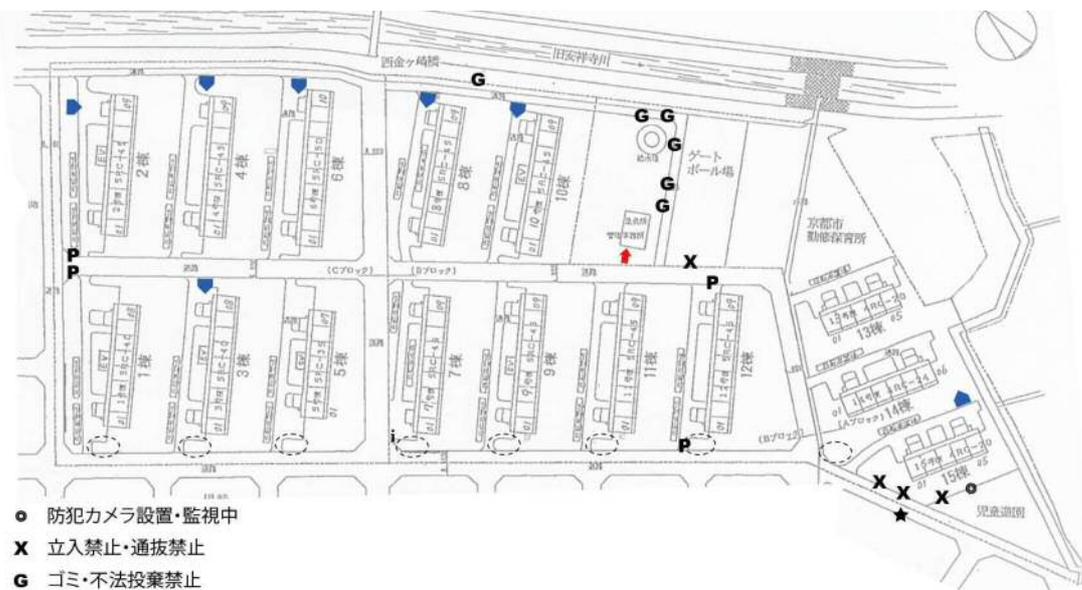
臨地調査のデータ（市営住宅における看板・地蔵祠・集会所の配置図）

■ 勸修寺北市営住宅（▲はパイロン）

- 防犯カメラ設置・監視中
- X 立入禁止・通抜禁止
- G ゴミ・不法投棄禁止
- P 駐車禁止
- i 周知看板・住宅地図
- ★ 犬糞禁止
- ↑ 集会所入口
- ▲ 地蔵祠



■ 西野山市営住宅



- 防犯カメラ設置・監視中
- X 立入禁止・通抜禁止
- G ゴミ・不法投棄禁止
- P 駐車禁止
- i 周知看板・住宅地図
- ★ 犬糞禁止
- ↑ 集会所入口
- ▲ 地蔵祠

■ 石田東市営住宅



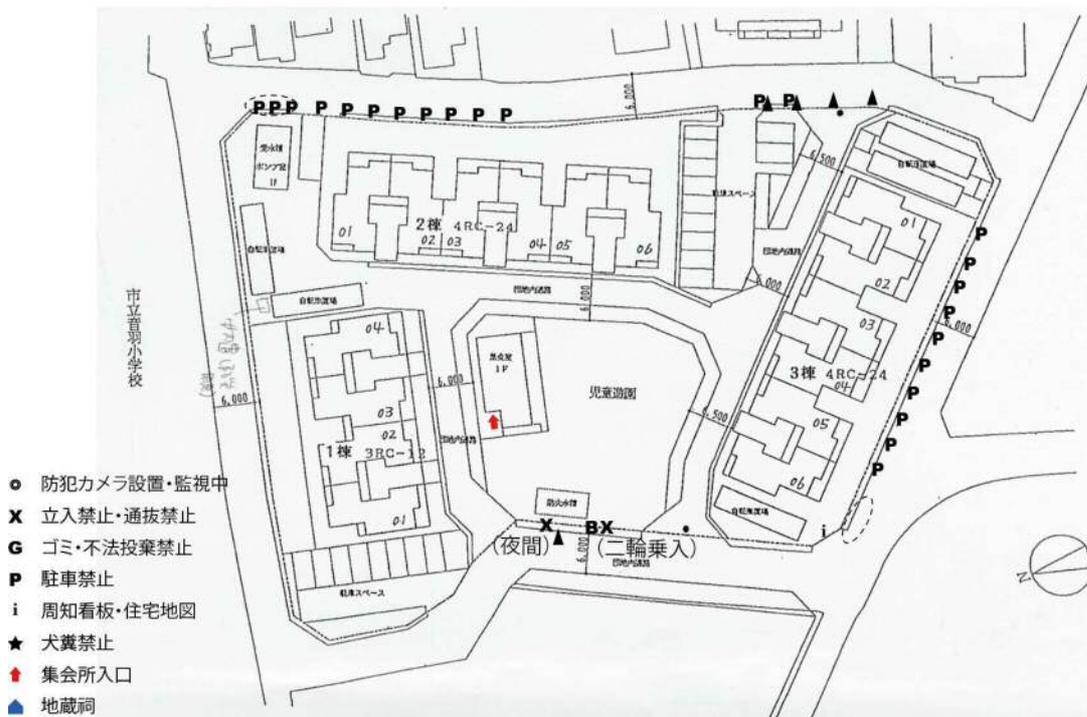
■ 石田西市営住宅



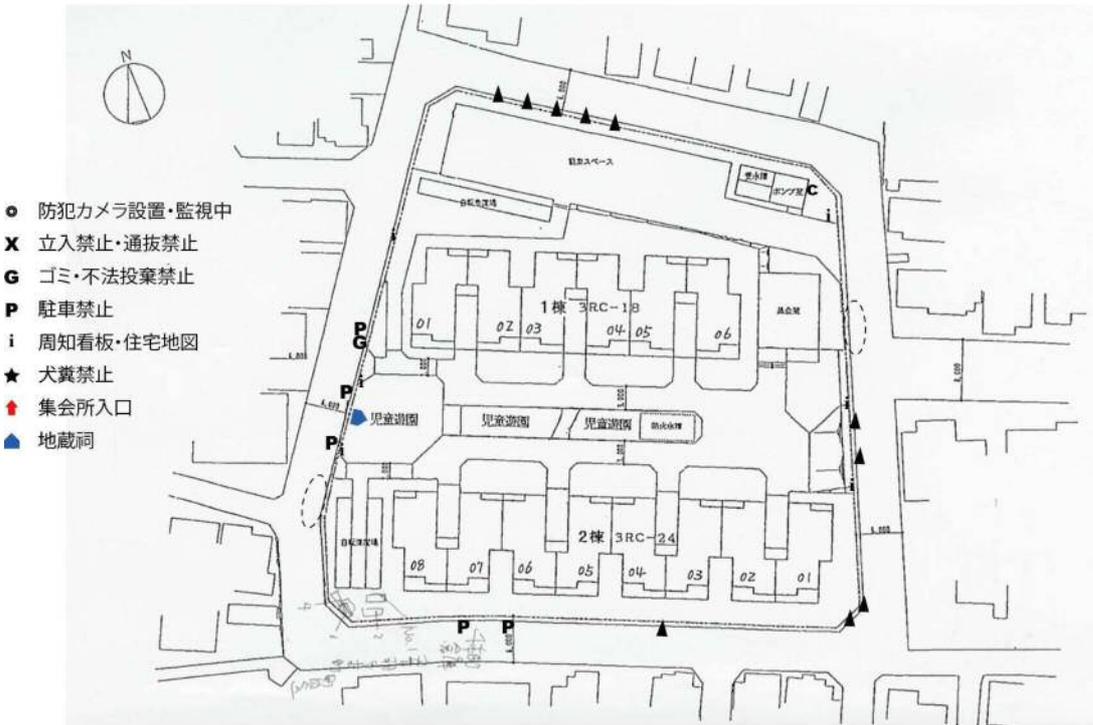
■ 榑辻西市営住宅



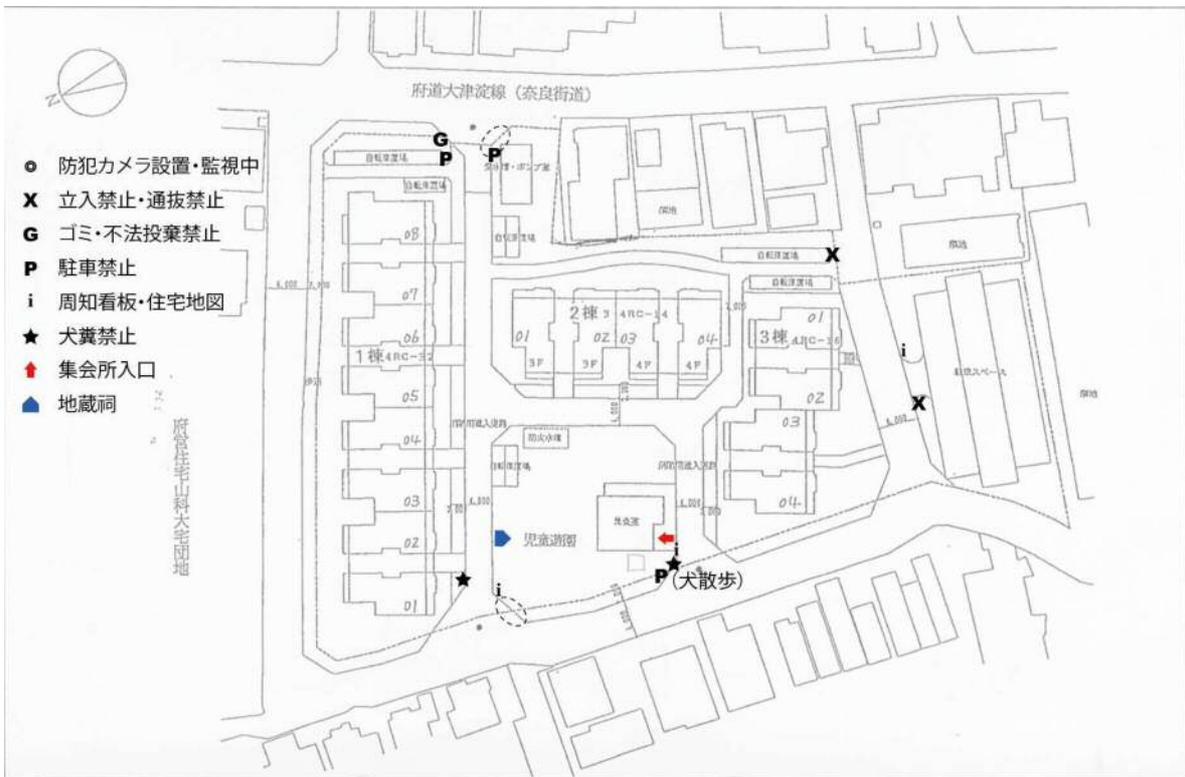
■ 音羽市営住宅



■ 音羽千本市営住宅



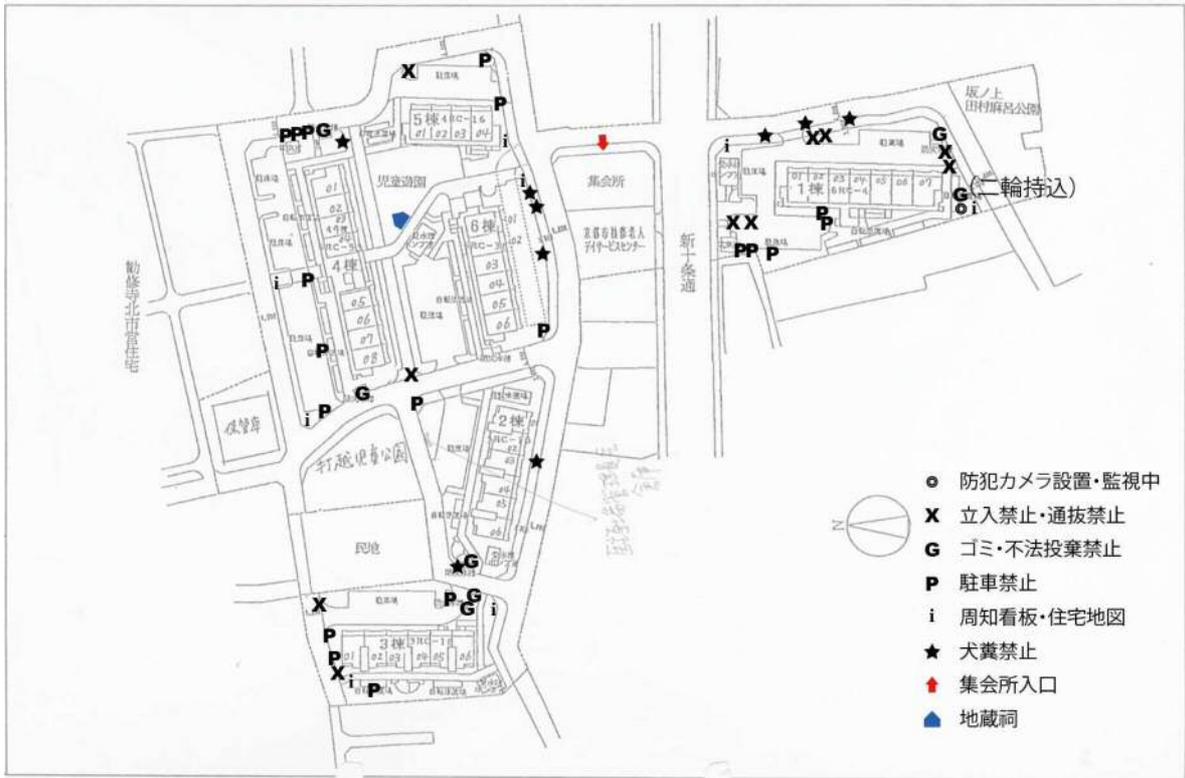
■ 大宅市営住宅



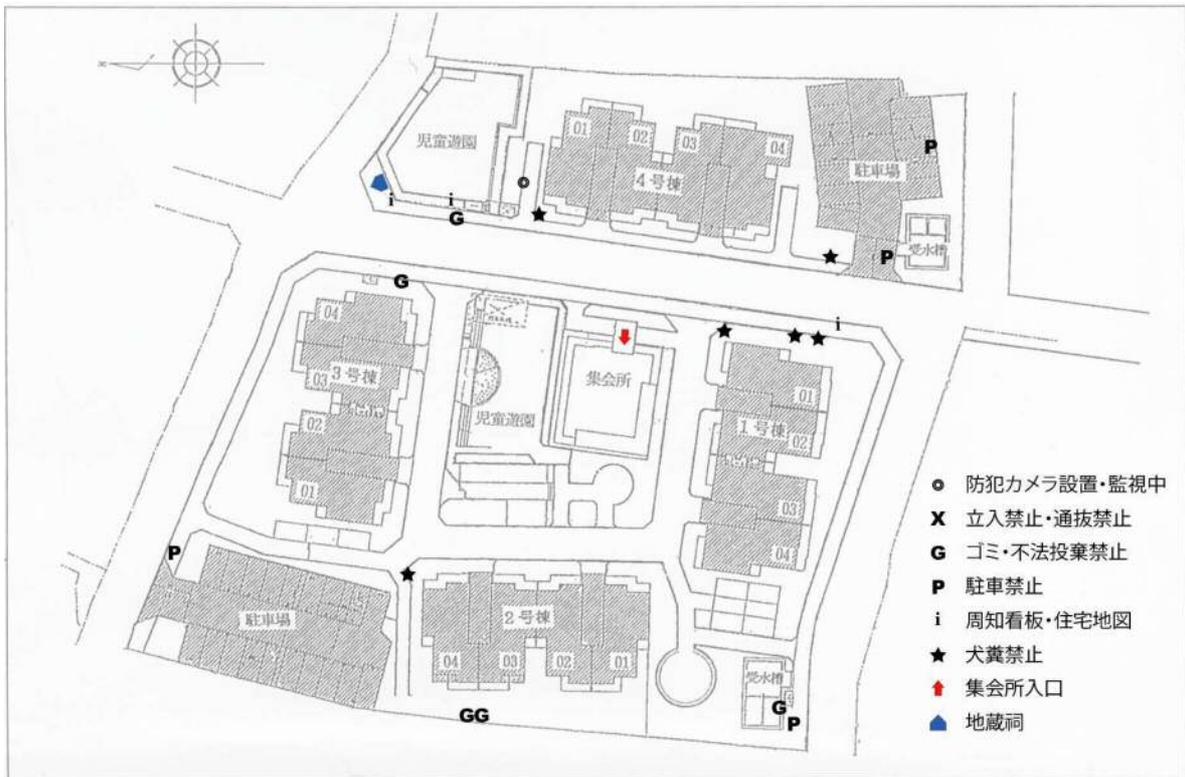
■ 東野市営住宅



■ 勸修寺第一市営住宅



■ 御陵市営住宅



■ 柳辻市営住宅



- 防犯カメラ設置・監視中
- X 立入禁止・通抜禁止
- G ゴミ・不法投棄禁止
- P 駐車禁止
- i 周知看板・住宅地図
- ★ 犬糞禁止
- ↑ 集会所入口
- ▲ 地蔵祠

■ 勸修寺第二市営住宅

