

首都圏における民間大規模戸建て住宅団地の開発実態分析と 今後の土地再利用方策の検討

-1都6県における旧宅制度・開発許可制度・土地区画整理事業の全貌把握を通して-

東京理科大学工学部建築学科

助教授 大月 敏雄

東京理科大学大学院工学研究科建築学専攻

博士課程 深見 かほり

1. はじめに

1.1. 本研究の背景と目的

戦後開発された民間戸建て住宅団地は、日本における住宅ストック数の大きな割合を占めると考えられるが、いわゆる「団地」と呼ばれる既成市街地の定義は曖昧であり、どのような開発経緯によってこの膨大な住宅ストックが形成されてきたかのかについての定量的・地理的把握については、ほとんど研究実績はない。しかしながら、低成長・成熟社会に移行しつつある日本社会において、こうした都市郊外部における既存戸建て住宅団地は、少子高齢社会・公的予算投入額の減少を背景として様々な問題を示しつつあり、このための課題整理とあるべき郊外既成市街地再整備のビジョンの構築が早急に必要とされている。

そこで本研究では、首都圏（1都6県）において戦後行われてきた「旧宅地造成事業」「開発許可制度による宅地開発」「土地区画整理事業による宅地開発」による、開発面積5ha以上の民間大規模戸建て住宅団地の全てを対象とし、各行政機関が保有する関連資料を網羅した上でその全体像を把握し、今後課題となる土地利用方策についての検討を加えることを目的としている。

1.2. 研究の構成

本研究は以下の4つの調査研究より成り立つ。このうちの特に、1) 2) 4) が今回の助成金を得て新たに行ったものである。3) は我々の既往研究の成果を本研究に即してまとめたものである。

- 1) 首都圏における住宅団地開発の動向と土地利用実態（本編第2章）
- 2) 茨城県の民間大規模戸建て住宅団地における土地利

用と居住者属性（本編第3章）

3) 茨城県美野里町における大規模団地の空き区画発生状況と居住者組織による住環境運営（本編第4章）

4) 戸建団地のストックとしての住環境運営のための知見の整理（本編第5章）

つまり、1) において、首都圏（1都6県）対象とした住宅団地開発の動向を、公共・民間の軸、又は時間軸で把握することを試みた。その上で、2) において、比較的筆者らが資料を多く有する茨城県に焦点を当て、当該県における大規模開発許可団地18団地について、時間経過に伴う人口構成や土地利用用途の変化を細かく把握した。ついで、3) においてわれわれの既往研究である、茨城県美野里町における大規模団地の空き地の発生と居住者による住環境運営についての具体的な考察を加えることにより、首都圏郊外の団地が抱えている課題を住まい手のレベルまで掘り下げることが出来た。さらに、以上の知見をもとに今後の郊外団地が引き受けなければならないであろう課題群を解くための方策の手がかりとして、NHKで放送されている番組「難問解決!ご近所の底力」の1年分の番組内容の検討を行い、地域社会が担うべき「ヒューリスティック群」の抽出を試みた。

また、本編では資料編としてわれわれが今回収集した開発許可登録簿等を基に作成した、団地一覧表と本編第2章で対象とした茨城県の大規模開発許可団地18団地の経年的な変化を図化した図面を掲載している。なお、本研究過程では、住宅地図による現時点での暖地の空区画の把握を試みたのであるが、部分的に「公図」をあわせて参照することも試みた。結果としては、住宅地図と公図はさしたる違いがないことが分

かったが、分析過程で用いた公図を載せることが出来るものについては、資料編の中にあわせて表示されている。

2. 首都圏における住宅団地開発の動向と土地利用実態

2.1. 調査概要と手法

本章では、首都圏1都6県（東京、千葉、埼玉、神奈川、茨城、栃木、群馬）における、5ha以上の大規模団地の開発状況の全体像を把握するために、特定行政庁が保管する開発登録簿やそれに準じて行政が作成した団地開発地図等、県や国による各種統計資料、公図等の登記関係資料、土地区画整理事業年報や公団の事業年報といった関連機関発行図書を利用した。次に、㈱ゼンリン発行の住宅地図や開発登録簿付図である土地利用計画図を用いて、土地利用の実態を把握した。その結果、本章では以下のような知見を得ることができた。

2.2. 開発動向

・公的開発と民間開発の動向

1970年以降、1都6県全体で1,621件61,446haの認可が行われた。そのうち開発主体では公的開発が約60%、開発手法では区画整理が85%を占める。地域別に見ると、公的開発主導の東京、埼玉、民間開発主導の神奈川、千葉、群馬という構図が伺えた。

・開発許可の開発動向

1970年以降、全体で5ha以上の住宅地開発は406件8,552.1haの認可があった。これらの開発を地域別に見ると、規模開発多数の千葉、小規模多数の神奈川、中規模の茨城という特徴が現れている。東京都心の郊外は通勤限界となる立地まで拡大していたと考えられるが、本研究で開発許可に着目したところ、その圏域はおおよそ東京駅を中心とする60km圏であることがわかった。その拡大過程を経年的に見ると、1970年代には神奈川全体、千葉北総部、埼玉東部、日上市周辺、宇都宮市周辺において開発が行われていた。1980年代に入ると、東京圏では50km圏を超える開発が増加している。この拡大は1990年代におおよそ60km圏で止まった。一方、地方中心都市周辺では、東京周辺において開発の減少している時期に、開発が活性化しており、相互補完関係が伺えた。

2.3. 開発許可による団地内の土地利用現況

次に、首都圏の郊外団地における土地利用現況がを、特に空区画を中心に仕上げ調査した。その結果、立地として50km圏内外という東京都心外周部で空区画

の残存量が高くなることがわかった。また、開発許可年別に見ると、1985年以降の開発による団地では、その立地に関わらず高い空区画率を示している。宇都宮市、前橋市といった地方中心都市周辺では、立地や開発許可年にかかわらず空区画の多い団地が分散している。以上から、東京都心での開発を補完してきたと考えられる地方中心都市周辺であるが、その実態としては大量の空区画を抱えたまま開発が続けられてきたことが明らかとなった。

2.4. 開発許可制度の問題点

このようにして、許可行政庁においては、空家や空区画を多数抱える団地が東京郊外におけるバブル期以降の開発だけではなく、地方中心都市周辺においても存在する事実を把握せずに、開発を許可し続けてきたことが明らかとなった。つまり、都市計画法による開発コントロールが開発の許可に終始され、その後の土地利用に対しては無配慮であったといえる。また、調査の過程で開発許可書類の紛失や無所管が見られたことから、行政における開発許可後の土地利用への無関心さが現れている。

3. 茨城県の開発許可団地における土地利用と居住者属性

3.1. 調査概要と手法

本章では、前章で見てきた団地における土地利用と居住者属性の経年的変化を調べるために、茨城県を事例として取り上げ分析を加えた。具体的には、茨城県内で開発された5ha以上の開発許可団地のうち、団地開発区域と町目が一致する前18団地について、以下のような調査・分析を行った。町目一致団地は、行政にとっても住民にとってもある一定の行政の対象としてのまとまりのある団地であると考えられ、また、国勢調査の調査区と一致するので、今回特に重点的に調べたのである。手法としては、開発許可申請書類に含まれる「開発登録簿」「土地利用計画図」から開発年代・立地・規模・区画用途・区画数等当初計画を把握し、土地利用の変遷として「住宅地図」から区画用途変化・区画形状変化・ビルトアップ率を経年的に把握した。居住者属性の変遷として「国勢調査」から人口構成・世帯構成・就業地・通学地・利用交通手段・5年前の常住地・職業等を経年的に把握し、団地における居住実態を明らかにした。

3.2. ビルトアップ率

団地のビルトアップ率を経年的に追うと、工事完了後約10年で頭打ちを示し、その後の充足はほとんど

ない。特に開発時期の新しい団地において多くの未利用な空区画が目立つ状況にある。またビルトアップ速さに着目した場合、団地規模や通勤時間にかかわらず開発時期と関連しており、近年開発したもののほど低下傾向にある。次に、立地条件からは、県北部のものは開発時期に関係なくビルトアップ速さが高い値を示すのに対し、特に東京通勤圏の南部のものほどビルトアップ速さにばらつきが見られた。つまり、県南部において近年開発された団地の中には、いまだビルトアップ率の頭打ち前の状態であると推測できるものもあるが、今後急速にビルトアップ率が伸びるとは考えにくく、多くの空区画を有したままの状態と推移していくと予想される。

3.3. 空区画の用途変化

また、空区画用途の変化を見ると、住宅用途区域において多くの用途変化が見られた。中でも商業施設の発生が全 18 団地で見られ、またビルトアップ率の頭打ち後売れ残った空区画を駐車場や畑（家庭菜園）として利用する傾向も見られた。このように都市郊外部において戦後から現在にかけて開発された民間戸建住宅団地は、必ずしも当初計画どおりに形成されているとは限らず、多様な変化を遂げ、現在に至っていることが分かった。

3.4. 居住者属性の変化

1970 年代の団地は年齢別人口構成の経年変化より、「子の世代」の流出、近い将来「親の世代」が 65 歳以上になることから、高齢者率の増加が考えられる。また、最近 5 年間の人口動態は減少、世帯数動態は平衡状態であることから、1 世帯あたりの人員数の減少が起きており、1990 年代において「子の世代」が急激に減少し、一方「親の世代」が減少傾向が小さいことから、将来高齢者のみの世帯が増加することが考えられる。このことよりも、高齢者に関わる問題に対する対策が必要であり、流出した「子の世代」の回帰、新規入居の促進等が考えられる。また、1980 年代の団地は、人口動向・年齢別人口構成が 1970 年代の団地と類似していることから、今後同様の傾向が考えられる。1990 年代の団地においては、今後の動向が注目される。

居住者の就業地・前住地に関しては南部の最寄駅から東京駅までの所要時間が 85 分未満の団地においては、工事完了直後「県外」への通勤が多く「県外」からの入居が多いことから、「県外」に住み「県外」へ通勤していた人々が「戸建」を求めて移り住んできたと考えられ「自県」よりは「県外」との結びつきが強い性格がある。しかし、年月を追うごとにその性格は薄

れ、就業地も「県外」の代わりに「県内他市区町村」等「自県」の割合が増加している。

4. 茨城県美野里町の大規模団地における空区画の発生と居住者組織による住環境運営

人口約 2 万 5 千人の非線引き都市計画区域である、茨城県美野里町における大規模 5 団地（比較のために町営団地 1 をその他に調べた）について、その開発経緯をたどり、現時点でのあき区画の発生状況とあき区画の利用状況の把握を行った。さらに、各団地において組織されている「行政区」と呼ばれる居住者組織が団地の住環境運営に関してどのようなルールを形成し、どのような活動を行っているのかについて分析した。

4.1. 空区画の発生と利用状況

美野里町の団地の空き区画の発生は分譲方法により異なり、建売分譲型では少なく、土地分譲型で多いことが確認できた。利用実態は居住者による空き区画の購入や借地により利用がなされていることが明らかになり、組織的に空き区画の管理を行っている団地があることもわかった。また、空き区画を利用することで比較的敷地に制約のある団地内での近接居住が可能となることが確認できた。結果、団地の空き区画は、団地内の防犯や景観等の住環境に影響を与えることがわかった。一方で、多様な区画の利用から、空き区画は地域資源・社会資源としての可能性を捉えることができた。

4.2. 居住者組織による住環境運営

美野里町の大規模団地における居住者組織は、団地計画当初は予想されなかった、時間経過とともに次々と派生してくる住環境課題を団地全体の課題と捉え、当該課題に関して行政をはじめとする他の組織との連携・協議を図る機能を有しているといえる。また、課題解決のプロセスを、明文化された「住環境運営ルール」の形で組織内に蓄積することによって、新旧居住者や外部の人間が当該団地の住環境運営のそれまでの経緯を容易に理解し、今後の住環境課題の解決にあって参照しうる可能性を指摘できよう。また、本研究で把握できた「草刈条例」「宅地開発指導要綱」のように、団地内の住環境課題解決のプロセスが町内の他地域で既に応用されていることや、団地内外の居住者の生命の危険に関わる「狩猟区域」設定の問題を県を巻き込んで協議している状況を考えれば、団地の居住者組織が団地外の住環境課題解決に寄与できる可能性は大きいといえよう。

5. 既成市街地における住環境運営に関する分析-NHK番組ご近所の底力からの読み取り-

番組のテーマを分類していくと、番組で取り上げられる回数の多い問題領域は、防犯・防災・交通といった「安全」にかかわるもので、全体の44%を占めている。次に多いのは、動物や文化の異なる若者や外国人と共生していくことをテーマとしたもので、21%を占めている。残りは、少数回しか放映されておらず、安全と居住者とは異なる文脈を持つ「自然」や文化を持つ「人」との共生が大きなテーマとなっていることが分かる。つまり、この番組から読み取れる、既成市街地における問題群のテーマは集約的に、「安全」と「共生」であるといえよう。

本章では、番組中で紹介される、ご近所が抱える問題を解く「ヒューリスティック群（番組内では「妙案」と称す）」を抽出し、地域的課題が人的資源と空間資源の両者によって解決されている様子を浮かび上がらせることが出来た。

6. まとめ

以上、首都圏における民間大規模戸建住宅団地の開発実態とその土地利用の現状について、首都圏全域レベル、茨城県のレベル、町レベルで把握してきた。こうした中、首都圏の特に60キロを越える圏域に、ビルトアップ率の低い、空き地の多い団地が数多く残されていることが分かった。さらに、これらの団地では急速な高齢化が進み、団地第二世代の転出が団地の活性化を阻む大きな要因である一方、居住者の職業が地元化するなどの減少が読み取れた。

これらの実態を踏まえ、将来の郊外団地の課題を解くためには、美野里町の団地で詳細に考察したように、まず第一義的には団地を中心とした居住者組織のたゆまない日常的住環境運営を以下にスムーズに継続していくかが課題となろう。そのためには、様々な存在する住環境運営手法を一種の「社会技術」と認識し、社会技術のツールとなるべき「ヒューリスティック群」を、既成住宅地の運営のためのソフトな資源としてオープンな形で活用していくことが望まれる。

そのための第一歩として、今回、「ご近所の底力」における「ヒューリスティック群」の抽出を試みたが、このような知恵が、住まい手側・開発側・行政側の全てにオープンな形で蓄積されていくことが何より重要であると考えられる。これまでわれわれは、「団地」がどのように成り立ってきたのか、「団地の生活」がどのように成り立ってきたのかについて、あまりにも無関心で

あった。今回の研究を踏まえ、日常の団地運営の知恵をより顕在化させるための努力が必要である。