

首都圏郊外部における放棄住宅地の環境管理に関する基礎的研究

筑波大学大学院システム情報工学研究科
講師 吉田 友彦
東京農工大学大学院共生科学技術研究部
助教授 齋藤 雪彦

(1) 研究の背景と目的

現代においては、成長のみを基調とした開発のあり方を希求するだけでは今後の都市のあり方を見通すことができなくなっており、人口減少社会・需要縮小時代を見越した新たな宅地開発コントロールのあり方が模索されている。必ずしも都市計画の役割は宅地開発を制御することだけにあるのではなく、その役割はむしろ多様化していくのではないかと考えられる。こうした中、将来的には、住宅が建たないままで環境を総合的に管理していく方策がどうあるべきなのか、といったことを都市計画の役割の範ちゅうに入れることをも検討する必要があると思われる。

本研究ではこうした時代背景や問題意識を受け、住宅がほとんど（あるいは全く）建設されずに空地や林地のまま放置された首都圏郊外部の「放棄住宅地」を事例として、①当該住宅地の広域的な分布、それぞれの開発経緯、開発規模、開発事業手法、地権者の属性を明らかにし、②当該住宅地従前土地所有者の譲渡の経緯及び農業経営上の現状を明らかにする。それによって③放棄住宅地の環境管理上の政策課題を総合的に考察することを目的とする。

首都圏郊外地域に立地する「埋まらない住宅地」、「未利用宅地の多い住宅地」は無数に存在しており、草刈りの度合い等にも多様な形態があるため「放棄住宅地」の定義は難しい。こうした状況をかんがみ、放棄住宅地の定義や抽出作業それ自体をも研究の中身に組み込む必要がある。したがって本研究では「放棄住宅地」の定義について、適宜、流動的な部分を残しつつ検討していく形となった。

(2) 研究の項目

研究の実施項目全体については、以下の3項目を行った。

- 1) 研究全体の目的と放棄住宅地の抽出及びリスト作成等 (第1部)
- 2) 現土地所有状況の登記簿調査 (第1部)

3) 周辺農家へのヒアリング調査 (第2部)

(3) 研究の実施経過

研究実施経過のうちの主な内容は以下の通りとなった。

- | | |
|-----------|--|
| 10月7~28日 | 電子地図帳 Z マップによる一次抽出及び千葉県外の予備踏査 |
| 11月1日 | 一次現地踏査 (山武町、芝山町、八街市) |
| 11月18日 | 二次踏査その1 (下総町、栗源町、大栄町、酒々井町) |
| 11月22~25日 | 茨城県つくば市内・放棄住宅地の土地登記簿調査 |
| 11月29日 | 二次踏査その2 (大栄町、下総町、酒々井町等) |
| 12月20~22日 | 二次踏査その3 (東金市、佐倉市、市原市、木更津市、富津市、君津市、袖ヶ浦市、館山市、茂原市等) |
| 2005年1月~ | 文献調査等 |
| 2月21~24日 | 道路部分登記状況調査 (法務局各支局) |
| 3月15日~ | 大栄町農業委員会調査依頼及び集落域土地利用調査 |
| 3月11~16日 | 公図、地番図、登記簿謄本の収集 |
| 3月17日~ | 市町村都市計画関連部局へのアンケート調査
大栄町周辺農家へのヒアリング調査
研究のまとめ |

(4) 研究成果の概要

第1部において得られた知見を要約すると以下の通りとなった。

- ・潜在的なものも含めた放棄住宅地 (2次抽出地区として得られたもの) の立地は、線引き自治体と市街化区域の

外縁部に構造的・段階的に立地していると解釈でき、郊外にあるものほど放棄度合いのレベルが高い。

- ・放棄住宅地には、少数の東京の開発業者が所有し整理回収機構が関与した「不良債権型」と、多数の個人地権者からなり、ほとんど所有権移転のない「休眠資産型」の2つがある。「不良債権型」は大栄町地区、富里市芝山町地区、山武町第1地区が該当し、「休眠資産型」はその他の地区と考えてよい。
- ・休眠資産型のいくつかの地区においては、1人の地権者あたり300万円から1000万円程度の抵当権が残存している地区がある。これらの地区は「休眠資産+抵当権残存型」とすることができる。
- ・所有権の型や放棄の型にほぼ関係なく、顕著に地割が細分化された地区があり、分筆当初から宅地を意識していないと思われる地区がある。道路も分割所有されており、今後の住宅地運営上、困難が見込まれる地区がある。
- ・小規模な放棄住宅地は県内所有者が多く、大規模な放棄住宅地は県外所有者が多い。
- ・建築の不可能な地区と可能な地区が存在し、認可を受けずに開発され道路指定等を受けていない地区では将来的な建築の可能性はない。
- ・放棄住宅地のほとんどは最近都市計画区域に指定された未線引きの自治体に多い。こうした自治体では独自の指導要綱により開発を認可しており、建築することのできる地区が多い。なかにはアンケートへの回答がない自治体もあり、関心の度合いが低いのではないかと思われた。
- ・一方、古くから都市計画区域に指定された自治体では、行政関連部局でもその放棄住宅地の存在をよく把握している。こうした自治体では建築可能性のない地区が多く、都市計画部局がその違反状況を認識していた。

第2部において得られた知見を整理すると以下の通りとなる。

放棄住宅地周辺部における都市近郊農村集落の変容を明らかにした。すなわち、空間の変容としては、つくば市旧O町地区において、耕作放棄や産業廃棄物堆積、事業所の立地による粗放化が進行しており、放棄住宅地が立地していた集落に留まらず、広域的に粗放化が進んでいる状況を明らかにした。放棄住宅地の粗放化はこうした集落域の粗放化と相互に影響し合っていることが推察された。

次に地域社会の変容としては、成田市に近接する大栄町Z集落において、生業史の分析から、世帯の就業構造の変容と開発との関係を考察した。生業史を見ると、世帯の携わった業種は極めて多様であり、同時に業種の種類や転職履歴等から安定的な業種に就いている世帯が多いことが伺えた。また、大規模な住宅地開発が行われておらず、顕著

な空間変容や新住民の急増といったドラスティックな変化がない集落ではあったが、周辺部の都市化の影響を受け、世帯の生業の都市化が漸次進行していた。特に生業の都市化は、分家の生業成立と数の拡大という現象をも伴うものであった。さらに高速道路事業、小規模住宅地開発事業（放棄住宅地を生んだ）等の直接的な開発は農業の衰退にはつながっておらず、むしろこうした生業の都市化が、水田地帯とは異なり、必要労働力の大きい畑作地帯の持続には大きな障害となっていた。しかしながら、中山間地域と異なり、農業生産性の高い地域であるため、専業農家への土地集約や低労働力型の農業経営に転換することにより、生業の都市化と土地の持続の両立の可能性が考えられた。言い換えるならば、集落社会が開発（都市化）をいかに同化して、新しい社会に変移していくと同時に、いかに空間を持続していく仕組みを残す（あるいは作る）かという計画的課題のための整理ができたと考える。

また、放棄住宅地の整備方針をそれぞれについて述べると以下ようになる。

- ・佐倉市地区、酒々井町地区、袖ヶ浦市地区のように、都市計画区域内にありかつ開発の認可や確認を受けていない地区は、将来的な建築可能性がない。これらの地区においては、認可のないまま産業廃棄物処理場に使用されるなど周辺地区への影響も考えられることから、都市計画関連部局で買い上げて完全に林地に回帰させるなど、県レベルの行政との連携の下で積極的な公的措置を講じる必要があると思われる。
- ・富里市・芝山町地区、山武町第1地区、大栄町地区といった線引き自治体の外部で発生している不良債権型の放棄住宅地は、地権者が少数で調整費用も少ないと思われる。また、道路の公有や整理回収機構といった公的性格を持つ主体が既に何らかの措置を講じつつあり、建築可能性も担保されている。したがって、兼業農家の多い地域特性を活かして、将来的には例えば、分家住宅にターゲットを絞った住宅地の再構成を行うことも考えられる。
- ・ごく最近、都市計画区域に編入され、未線引きの自治体にある放棄住宅地（下総町、栗源町、茂原市、山武町第2）においては、土地の細分化が激しい一方で、建築可能性があり抵当権も残存するなど、放棄住宅地の中では最も将来の見えない地区である。これらの自治体に対しては土地の有効利用という観点から適正な指導が望まれ、林地を目指すのか、宅地を目指すのか、将来的な方針を策定するよう指導を行う必要があると思われる。
- ・芝山町地区については、既に新東京国際空港公団が26%の土地を購入しており、今後何らかの施策の対象になっ

ていくと思われる。

- ・館山市地区については、防風保安林ということや分筆がごく一部であることから、提言からは省くこととする。