

土地区画整理事業施行地区における土地利用 転換過程の特徴

波多野憲男*

要 約

本調査研究の目的は、都市周辺地域における、市街地整備手法としての土地区画整理事業を再検討することであり、その一環として、土地区画整理事業施行地区における、土地利用転換過程について、都市的土地利用と農業的土地利用との相互関係から、検討、分析を行ったものである。

その主な、結論は次のようなものである。

1. 民有地の「宅地供給」は、早く進行しない。
2. 土地区画整理事業施行地区で農業的土地利用が長い期間継続される。

1 はじめに

都市周辺における市街地の無秩序・無計画な外延的拡大を防止するため、1968年都市計画法で区域区分の制度がつくられ、都市計画区域を、市街化を認める区域と、市街化を認めない区域に線引きし、市街化区域について、優先的に市街地として整備を進めることになった。この市街化区域での市街地形成を計画的な水準に保つために、新しく開発許可制度が導入されると共に、市街化区域の面的市街地整備の手段として、土地区画整理事業を積極的に推進することが重要な柱となっている¹⁾。しかし、新法による線引き以降、必ずしも十分な成果を得られていない。土地区画整理事業進捗の落ち込み、事業進捗にかかわる手法的、制度的隘路、等が指摘され、土地区画整理事業の改良、手直しが要求されている。

土地区画整理事業も、既成市街地、市街化進行地域（既スプロール地域）、未市街化地域等、その対象区域によって各々目的、役割が違っており²⁾、改良、手直しする課題も異なっている。

本研究の意図は未市街化地域での新市街地整備手法としての土地区画整理事業の改良を目的として行うものである。

未市街化地域を新市街地に整備するということは、農業地等の市街地への転換の基盤をつくるいうことである。土地区画整理事業が、1909年の耕地整理法の制定から、その後の都市近郊における宅地開発を目的とした耕

地整理の実績等を経て発展したという経緯からも、その基本的な性格は、農業地域の農業的土地利用から都市的土地利用への転換を計画的に準備し、誘導するということにあるといえよう。

本調査研究は、この土地区画整理事業の特色に着目した事業手法、制度の改良を検討するために、農業地域で行われた土地区画整理事業施行地区の土地利用転換過程の実態の把握と分析を通して、土地区画整理事業による、農業地域の農業的土地利用から都市的利用への転換過程の内容と性格を把握しようとするものである。

2 調査地区の選定と調査方法

2・1 松戸市の土地区画整理と調査地区

松戸市は東京に近接するベッドタウンとして1960年代に入って、急激な人口増加が始まり、その様子は、1960年から1965年の5年間に、人口集中地区³⁾の人口、面積

表一 松戸市人口集中地区の推移

	人 口		面 積	
	人	増加率	ha	増加率
60年	34,100	—	340	—
65年	103,149	202.2%	1,100	223.5%
70年	203,063	96.9%	2,470	120.9%

資料：松戸市長期構想

* 東京都立大学都市研究センター・工学部

表一2 土地利用の推移

	田		畑		山林		宅地	
	ha	増加率	ha	増加率	ha	増加率	ha	増加率
60年	1,480	—	2,032	—	856	—	421	—
65年	1,288	△13.0	1,776	△12.6	808	△5.6	825	96.0
70年	1,080	△16.1	1,627	△8.4	571	△29.3	1,337	62.1
75年	908	△15.9	1,266	△22.2	504	△11.7	1,762	31.8

資料：松戸市長期構想

表一3 区画整理事業実績総括表(昭和51年2月現在)

(面積単位：千㎡)

	市施行		公団施行		組合施行		計	
	地区数	面積	地区数	面積	地区数	面積	地区数	面積
施行中	7	2,747.5	0	0	20	6,523.0	27	9,270.5
完了	3	884.3	2	3,998.0	19	3,129.9	24	8,011.9
計	10	3,631.8	2	3,998.0	39	9,652.6	51	17,282.4
(構成比)%	(19.6)	(21.0)	(3.9)	(23.1)	(76.5)	(55.9)	(100)	(100)

ともに、200パーセント以上増加したという数字(表一1参照)が良く示している。このような急激な都市化の波を受ける以前の松戸市は、東京に近接する位置にありながら、農地の宅地化の様な直接的影響を受けていなかった。江戸川に沿った水田地帯、下総台地といわれる蔬菜作付を中心とした畑、台地に入り込む谷津田が分布していた。こうした農業地域が都市化していく様子を、田、畑の農業的土地利用が減少し、宅地としての土地利用が増大するという、松戸市の土地利用推移が示している(表一2参照)。

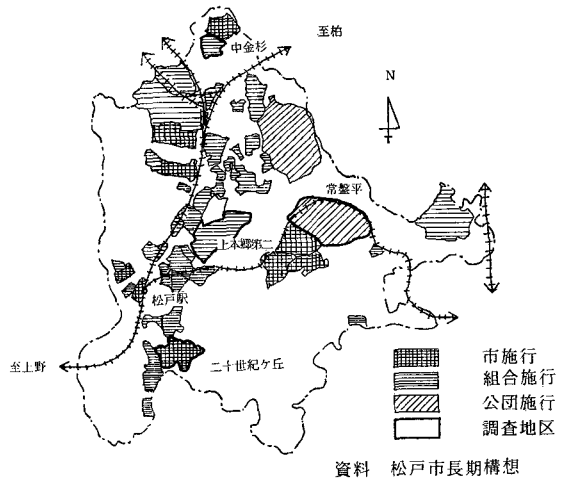
こうした変化のなかで、土地区画整理が大きな役割を占めている。表一3は、松戸市の土地区画整理事業の実績を示したので、地区数は51地区、施行地区面積の合計は約1,700haに達している。これは、全市域面積、6,120haの28.2%、市街化区域面積4,575haの38.3%を占めている。

51地区のうち、新市街地整備を目的とした、公団施行、組合施行の区画整理が約60%であり、市施行のうちでも、明らかな都市改造型の区画整理は、松戸駅西口の第1、第2地区(両地区で約15.3ha)だけである。

調査地区として、新市街地整備を目的とした事業施行地区から、二十世紀ヶ丘、中金杉、上本郷第二、常盤平の4地区を選定した。(図1参照)

4地区の選定には次のような考慮を行った。

第1は、事業前の地区の状況が、畑作を中心とした、宅地化の影響を受けていない純農業地域として類似して



図一1 土地区画整理事業地区分布図

いる。(表4参照)

公団施行の常盤平地区は、公団が、田、畑、山林などを先行買収しており、買収地が宅地に算入されるため、宅地率が39.0%と他地区に比べて高くなっているが、買収率が34.5%に達していることを勘案すれば、宅地率、水田率、畑地率とも他地区に類似した構成比となる⁵⁾。

第2は、事業後の施行地区の土地利用の推移を把握・分析する、今回の調査目的から、事業後の経過年数を考

慮した。

二十世紀ヶ丘地区、中金杉地区は、土地の使用収益が開始（仮換地指定後）されて、5、6年を経過した段階であり、施行地区の土地利用と農民・土地所有者に対する土地区画整理事業の初期の影響をみる事ができる。

常盤平地区は松戸市の土地区画整理事業の契機を作ったといわれている地区で、事業終了（換地処分完了）後14年を経過しており、施行地区内の土地利用の推移の過程をとらえることができる。公団施行以外の施行地区のうち、常盤平地区に匹敵する規模を持ち、土地利用の推移を比較検討できる期間を経た地区として上本郷第二地区（使用収益開始後10年）を選定した。

2・2 調査方法

1) 民有地の土地利用

土地区画整理事業による、農業的土地利用から都市

表-4-1 松戸市施行二十世紀ヶ丘地区土地区画整理事業概要

区 分	施 行 前		施 行 後		
	面 積 ha	%	面 積 ha	%	
公 共 用 地	道 路	2.2	3.4	14.8	23.1
	公園・緑地	0.0	0.0	2.0	3.2
	水路・河川	0.0	0.0	0.0	0.1
	小 計	2.2	3.4	16.8	26.4
宅 地	宅 地	3.9	6.2		
	田	0.0	0.0		
	畑	40.6	63.4		
	山林・原野	11.3	17.6		
	そ の 他	0.9	1.5		
小 計	56.7	88.6	39.3	61.3	
国 有 地 (準)	2.5	3.9	1.7	2.7	
保 留 地	—	—	6.2	9.7	
測 量 増	2.6	4.1	—	—	
合 計	64.0	100.0	64.0	100.0	

事業年表

事業認可	1970年3月
仮換地指定	1970年10月
保留地処分	1971年～1976年
換地処分完了	1977年3月(予定)
総事業者	2,439,312千円
公共減歩率	20.37%
公共・保留地減歩率	30.00%

的土地利用への転換は、土地区画整理事業の農民・土地所有者に対する影響と、農民・土地所有者の対応の結果が土地利用としてどのように現われたかということに他ならない。したがって、本調査は施行地区の「民有地」の土地利用の実態の把握と分析を中心的なねらいとした。

ここでいう「民有地」は次のように規定した。土地区画整理事業では土地区分を公共用地（道路、公園、河川等の公共施設の用地）と「宅地⁶⁾」（保留地と地権者⁷⁾の換地）とに大別する。「民有地」は「宅地」のうち、保留地以外の地権者の換地で、公団施行区画整理地区では公団買収地の換地や、他の施行地区でも、公共団体所有地の換地を除いた、事業前からの一般の地権者の換地とした。

「民有地」の土地利用区分は次のように定めた。建築地と非建築地に大別し非建築地を、農用地（農

表-4-2 組合施行中金杉地区土地区画整理事業概要

区 分	施 行 前		施 行 後		
	面 積 ha	%	面 積 ha	%	
公 共 用 地	道 路	1.1	4.1	4.9	18.6
	公園・緑地	0.0	0.0	1.0	3.8
	水路・河川	0.0	0.0	0.0	0.0
	小 計	1.1	4.1	5.9	22.4
宅 地	宅 地	3.1	11.8		
	田	1.3	5.1		
	畑	11.1	42.5		
	山林・原野	6.7	25.5		
	そ の 他	1.3	4.8		
小 計	23.5	89.7	16.9	64.6	
国 有 地 (準)	0.0	0.0	0.0	0.0	
保 留 地	—	—	3.4	13.0	
測 量 増	1.6	6.2	—	—	
合 計	26.2	100.0	26.2	100.0	

事業年表

事業認可	1971年3月
仮換地指定	1971年11月
保留地処分	1972年4月～
換地処分完了	1977年予定
総事業費	801,000千円
公共減歩率	13.83%
公共・保留地減歩率	29.39%

地, 植木園), 未利用地, 駐車場・資材置場, 林地, その他(墓地, 私道等)に区分した。

2) 調査時点

施行地区内の土地利用の推移の把握は, 数時点の土地利用現況を比較する方法によった。土地利用現況の把握は撮影時点の違う航空写真の読み取りと, 現地踏査によった。

土地利用現況時点は次のとおりである。

- ・二十世紀ヶ丘地区, 中金杉地区は, 1973年3月1976年2月の2時点。
- ・上本郷第二地区は, 1971年3月, 1973年3月, 1976年2月の3時点。
- ・常盤平地区は, 1963年, 1973年3月, 1976年2月の3時点。

2・3 4地区の事業計画概要

表-4-3 組合施行上本郷第二地区土地区画整理事業概要

区 分		施 行 前		施 行 後	
		面 積 ha	%	面 積 ha	%
公共 用地	道 路	7.1	6.4	19.1	17.1
	公園・緑地	5.5	4.9	10.5	9.4
	水路・河川	0.1	0.1	0.8	0.8
	小 計	12.7	11.4	30.4	27.2
	宅 地	9.9	8.9		
宅 地	田	5.1	4.6		
	畑	60.4	54.1		
	山林・原野	15.2	13.6		
	そ の 他	0.4	0.3		
	小 計	91.0	81.5	68.3	61.2
国 有 地 (準)		0.4	0.4	0.3	0.3
保 留 地		—	—	12.6	11.3
測 量 増		7.5	6.8	—	—
合 計		111.6	100.0	111.6	100.0

事業年表

事業認可	1965年3月
仮換地指定	1966年12月
保留地処分	1967年~1972年
換地処分完了	1973年11月
総事業費	1,160,250千円
公共減歩率	12.42%
公共・保留地減歩率	26.51%

- 1) 二十世紀ヶ丘地区 (表-4-1)
- 2) 中金杉地区 (表-4-2)
- 3) 上本郷第二地区 (表-4-3)
- 4) 常盤平地区 (表-4-4)

3 土地区画整理事業施行地区の土地利用変化

二十世紀ヶ丘, 中金杉, 上本郷第二, 常盤平, 各地の「民有地」の土地利用の状況をまとめると表-5のようになる。また, この「民有地」の土地利用実態調査をもとに, 各施行地区の土地利用の変化を示したものが図-2)である。

3・1 二十世紀ヶ丘地区

松戸市施行の土地区画整理事業として, 1970年に事業

表-4-4 日本住宅公団施行常盤平地区土地区画整理事業概要

区 分		施 行 前		施 行 後	
		面 積 ha	%	ha	%
公共 用地	道 路	3.1	1.8	29.5	17.4
	公園・緑地	0.0	0.0	9.1	5.4
	水路・河川	0.3	0.2	0.1	0.0
	小 計	3.4	2.0	38.6	22.8
宅 地	宅 地	66.0	39.0	集合住宅 35.3	20.8
	田	0.4	6.2	一般住宅 87.5	51.7
	畑	59.1	34.9	教育施設 6.2	3.7
	山林・原野	30.5	18.0	行政施設 1.1	0.6
	そ の 他	4.4	3.2	公共事業 0.6	0.4
	小 計	161.4	95.3	130.7	77.2
国 有 地 (準)		—	—	—	—
保 留 地		—	—	—	—
測 量 増		4.1	2.7	—	—
合 計		169.3	100.0	169.3	100.0

事業年表

公団土地買収開始	1956年4月
事業認可	1957年2月
仮換地指定	1958年9月
換地処分完了	1962年7月
総事業費	771,280千円
公共減歩率	22.80%
公共・保留地減歩率	30.90%

表一五 各施行地区別年度別民有土地利用状況

地区名		二十世紀ヶ丘		中金杉		上本郷第二			常盤平		
施行地区面積 ha		64.1		26.1		111.6			169.3		
民有地面積 ha () 民有地率		39.3 (61.3)		16.9 (64.8)		65.2 (58.4)			68.8 (40.6)		
民有地 土地 利用 状況	年度	73年	76年	73年	76年	71年	73年	76年	63年	73年	76年
	区分										
	建築地 ha () 構成比	5.8 (14.8)	9.1 (23.2)	4.9 (29.0)	5.5 (32.5)	19.4 (29.8)	23.0 (35.3)	28.3 (43.4)	16.2 (23.5)	36.4 (52.9)	40.2 (58.4)
	農用地 ha	10.8 (27.5)	17.2 (43.8)	0.1 (0.6)	1.3 (7.7)	12.4 (19.0)	12.8 (19.6)	13.2 (20.2)	23.3 (33.9)	15.3 (22.2)	14.0 (20.3)
	林地 ha	0.4 (1.0)	0.4 (1.0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	3.9 (5.7)	3.4 (4.9)	2.8 (4.1)
	駐車場等 資材置場 ha	0.1 (0.3)	0.5 (1.0)	0 (0)	0.2 (1.2)	0.1 (0.2)	0.2 (0.3)	0.5 (0.8)	1.3 (1.9)	4.1 (6.0)	4.9 (7.1)
	未利用地 ha	21.8 (55.5)	11.7 (29.8)	11.8 (69.8)	9.8 (58.0)	33.2 (50.9)	29.1 (44.6)	23.1 (35.4)	24.1 (35.0)	9.0 (13.1)	6.9 (10.0)
	その他 ha	0.4 (1.0)	0.4 (0.1)	0.1 (0.6)	0.1 (0.6)	0.1 (0.2)	0.1 (0.2)	0.1 (0.2)	0.0 (0)	0.6 (0.9)	0.0 (0)

認可され、仮換地指定（土地の使用収益開始）は同年10月に行われ、換地処分の完了は1977年の予定となっており、1976年の調査時点では事業は終了していった。

1) 施行前の状況

施行地区面積は64.1haで、そのうち、道路・水路など公共用地が3.4%、測量増が4.1%有り、地権者の土地の区分（地目別）をみると、公的な機関（国鉄の所有する土地（3.9%）以外の、「一般地権者の土地」は、宅地が3.9%、農地が63.4%、山林原野が17.6%、その他1.5%となっている。この数字から、当地区が松戸市でも、おそくまで、都市化の波を受けていなかった、純農業地域であったことを知ることができる。

2) 市街地としての基盤整備

区画整理によって、純農業地域であった施行地区は道路・水路が23.2%、公園緑地が3.2%と公共用地率が高くなり、施行地区面積の73.7%の土地が「宅地」として整備された。このうち、「民有地」として換地された「宅地」は61.3%（39.3ha）である。

3) 「民有地」の土地利用変化

39.3haの民有地は、仮換地指定後、3年弱を経過した1973年、建築地が5.8ha（民有地の14.8%）、農地利用が10.8ha（27.5%）、未利用地が21.8ha（55.5%）であった。その3年後の1976年には、建築地が9.1ha（23.2%）に、農地利用が17.2ha（43.8%）に、未利用地が11.7ha（29.8%）に変化した。

ここでの特徴的な変化は、未利用地の大幅な減少と、

それに比較した農地利用の増加である。建築地も3年間で3.2ha増加しているが、農地利用はその倍に当る、6.4ha増加している。これは、農民・土地所有者が仮換地指定後、換地が決り、造成が済むにしたがって施行前の農地を「宅地」として造成された土地の農地利用という型で回復している様子を示しているものといえよう。

4) 施行地区の市街化状況

施行地区内がどの程度市街化しているかを、建築地として利用されている「宅地」の面積比からみることにする。

施行地区面積の61.3%を占める「民有地」の外、保留地が9.7%と、国鉄所有地の2.7%が「宅地」である。

1976年時点では「民有地」のうちの建築地が14.2%、保留地の建築地が3.6%（内小学校2.2%）、国鉄社宅地が2.7%でこの合計20.5%が、施行地区面積の建築地率である。これは、施行後の総「宅地」面積の27.8%に当り、これが「宅地」として造成された土地の市街化率である。これに、「宅地」のうち、駐車場・資材置場等の都市的オープンスペースとしての利用面積を加え、「宅地」の都市的開発率とした、都市的開発率は28.9%となる。

3・2 中金杉地区

中金杉地区は1971年に事業認可された組合施行土地区画整理事業である。施行地区面積は26.1haと小さく、

図-2-1 二十世紀ヶ丘地区, 土地区分, 土地利用の変化

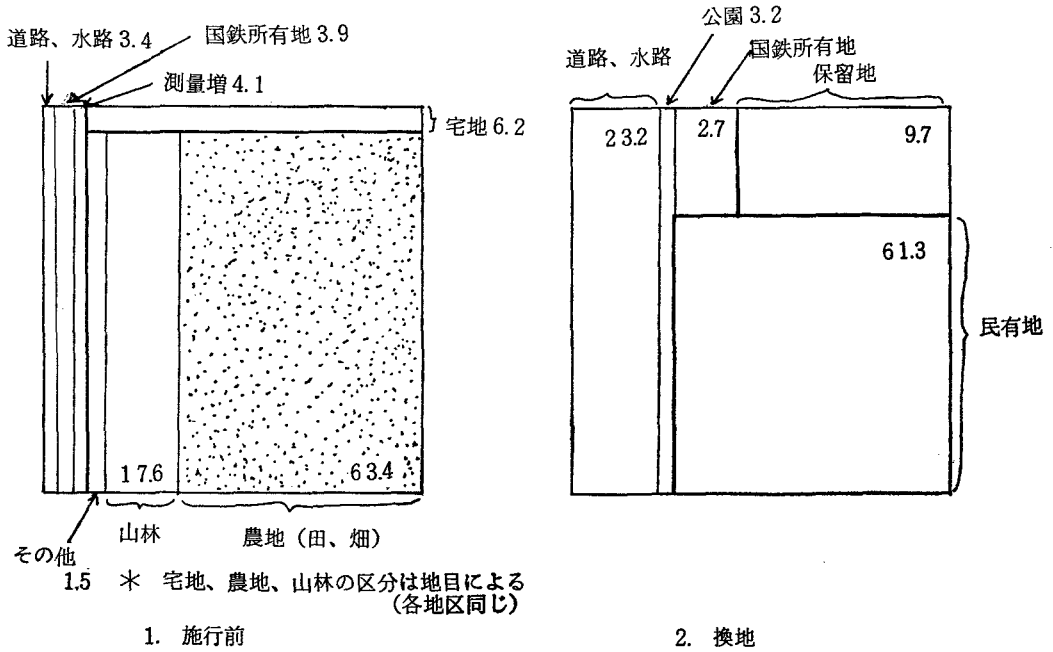
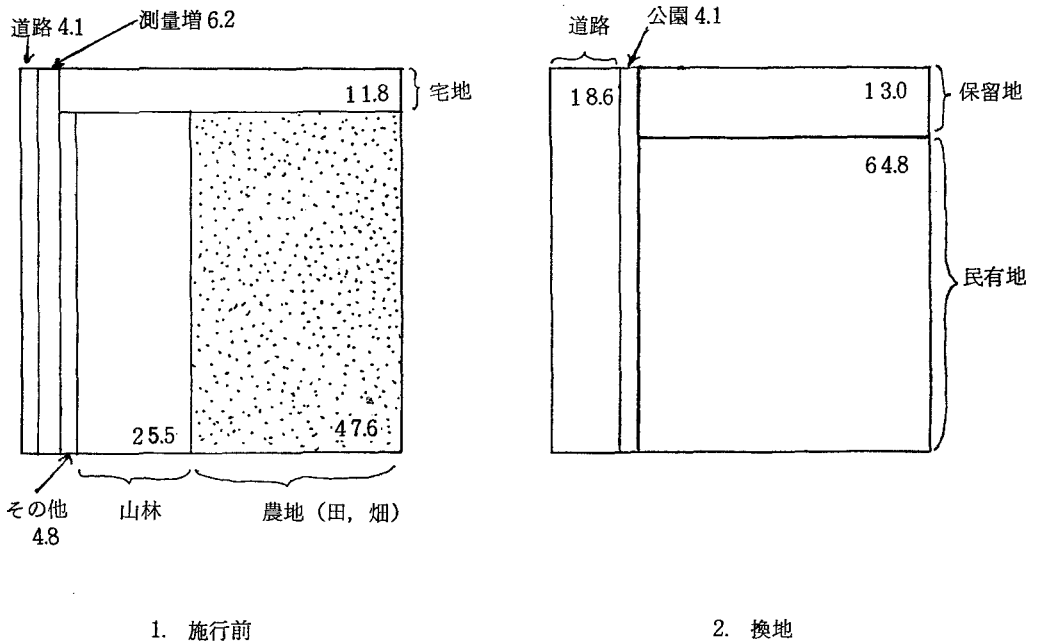
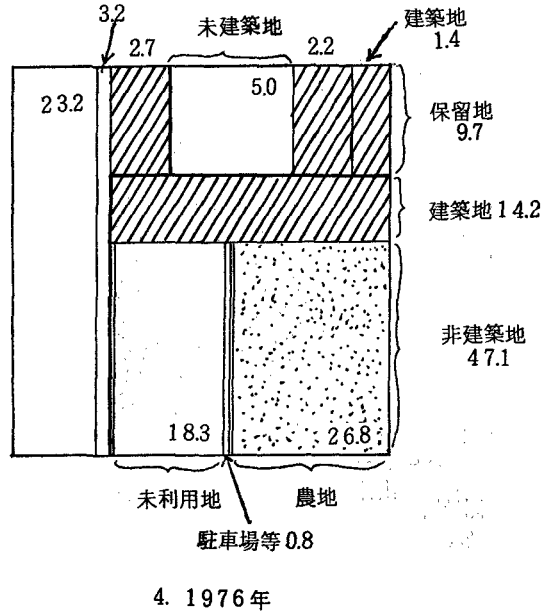
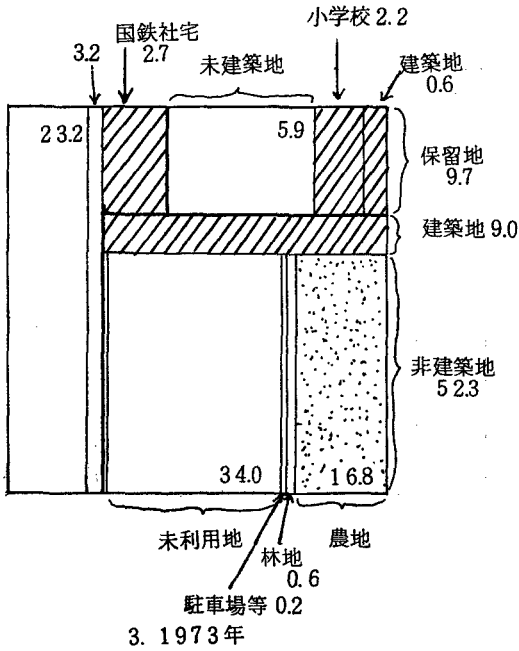


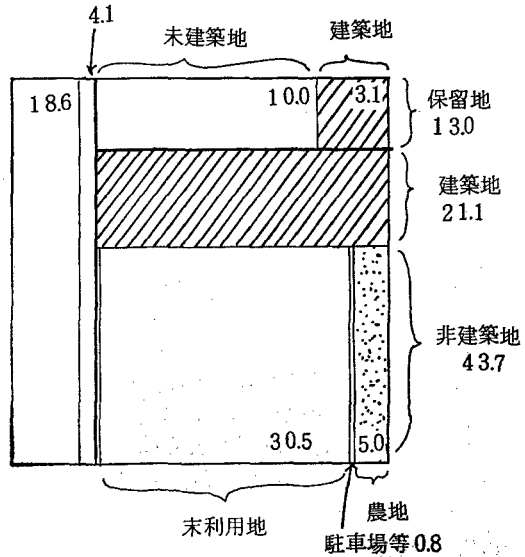
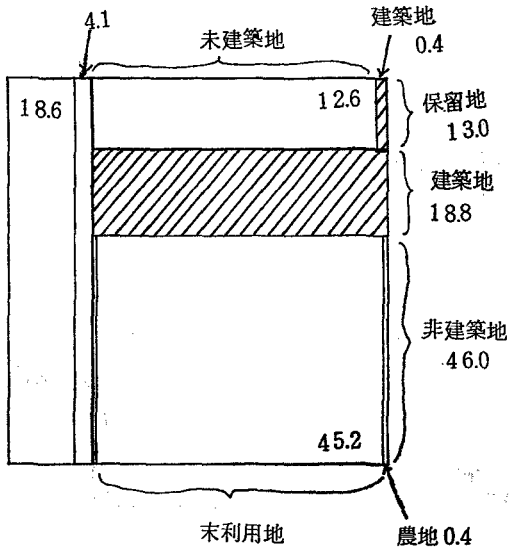
図-2-2 中金杉地区, 土地



* 数字は、施行地区面積に対する比率 (%) 各地区についても同じ



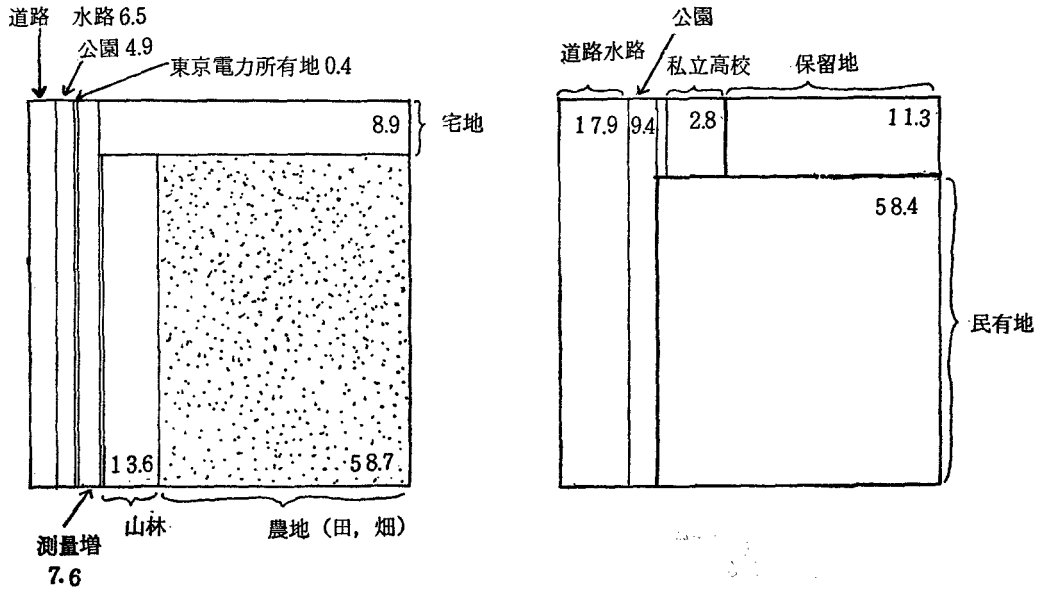
区分、土地利用の変化



3. 1973年

4. 1976年

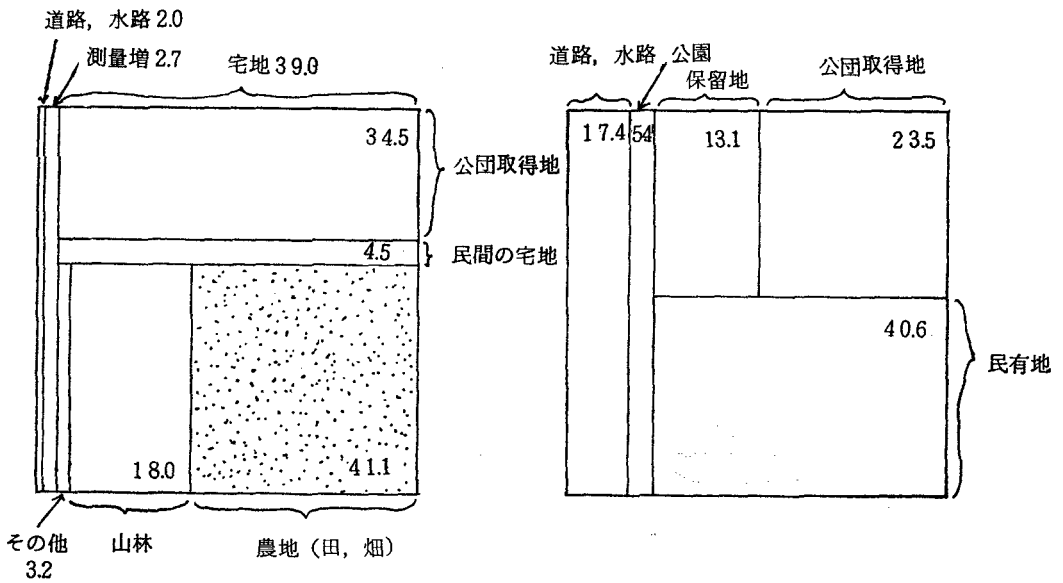
図-2-3 上本郷第二地区土地



1. 施行前

2. 換地

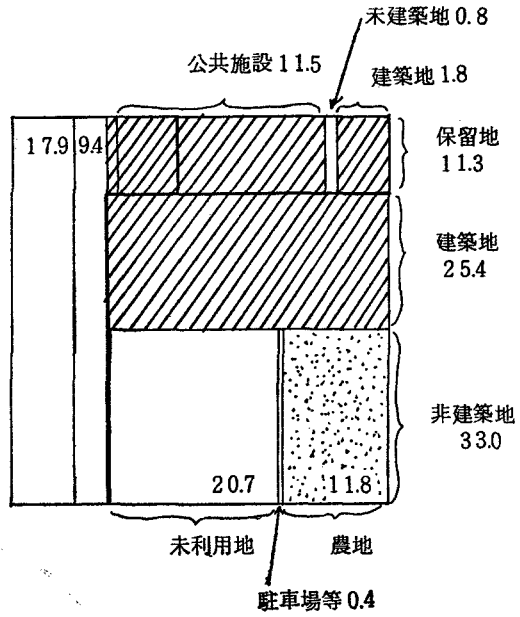
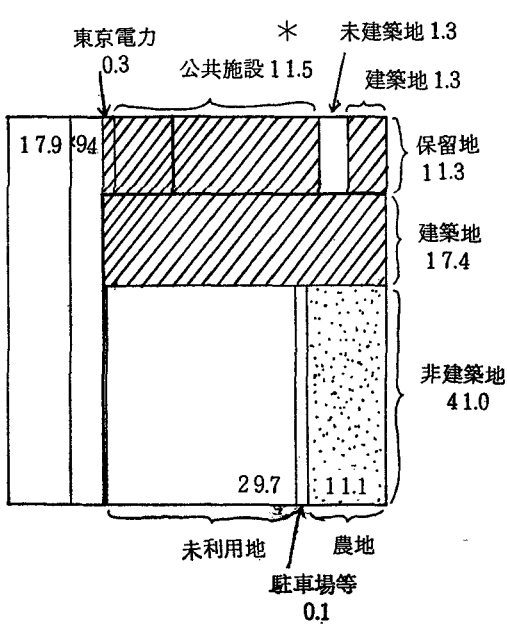
図-2-4 常盤平地区土地区分, 土地



1. 施行前

2. 換地

分, 土地利用の変化

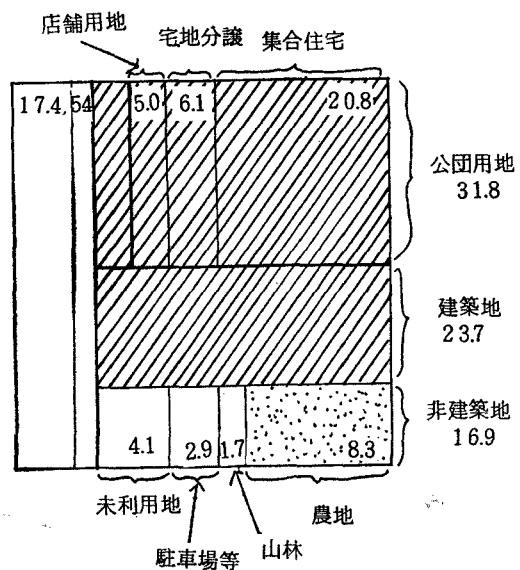
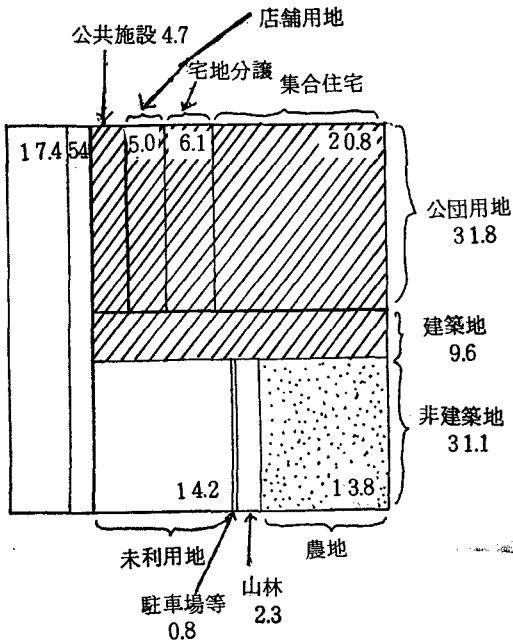


* 市立の保育園, 小学校
中学校, 県立高校, 私立
高校, 市立病院

3. 1971年

4. 1976年

利用の変化施行前換地



3. 1963年

4. 1976年

いわゆる脱農化過程にある農民・土地所有者⁹⁾による宅地開発を目的とした区画整理の典型地区といえよう。1976年時点ではまだ1部造成中のところが残っている。

1) 施行前の状況

26.1haの施行地区のうち、道路が4.1%を占め、測量増が6.2%あった。地権者の土地はについて地目別区分をみると、宅地が11.8%、農地が47.6%、山林・原野25.5%となっており、二十世紀ケ丘に比べて、若干、市街化が進んでいるといえる。

2) 市街地としての基盤整備

道路18.6%、公園緑地4.1%と公共用地が増加、「宅地」として造成された土地は、保留地が13.0%、「民有地」が64.8%となっている。

3) 「民有地」の土地利用変化

1973年時点での「民有地」、16.9haの土地利用は、建築地が4.9ha(民有地の29.0%)、農地利用が0.1ha(0.6%)未利用地が11.8ha(69.8%)となっており、未利用地の比率が極めて高い。これは、この時点が、仮換地指定(1971年11月)後、1年半程のところであり、造成直後、あるいは造成中のところもあるという状況によるものである。その3年後の1976年になると、建築地が5.5ha(32.5%)、農地利用が1.3ha(7.7%)、未利用地が9.8ha(58.0%)と変化している、未利用地が2.0ha減少し、建築地が0.6ha増加、農地利用が1.2ha増加しており、ここでも二十世紀ケ丘で指摘した、施行前の農地利用の回復という傾向がみられる。

4) 施行地区の市街化状況

1976年時点での施行地区面積に対する建築地率は、保留地の建築地が3.1%、「民有地」の建築地が21.1%で、合計24.2%である。施行地区内「宅地」の市街化率としては31.1%となる。都市的開発率は32.1%である。

3.3 上本郷第二地区

1965年に、組合施行土地区画整理事業として認可された、当地区は、組合施行であるが、松戸市の大規模公共施設が配置されている。約10ha規模の運動公園が、市の先行的買収地を中心に整備され、保留地の取得によって、市立病院、県立高校、小・中学校、保育園が作られた、換地処分は1973年に完了している。

1) 施行前の状況

施行面積111.6haのうち、道路・水路6.5%、運動公園用地(市の先行買収地に当る)4.9%の公共用地が有り、その他は0.4%の東京電力所有地と、一般の地権者の土地である。この地権者の土地の地目別区分をみると、宅地は8.9%、農地は58.7%、山林・原野は13.6%であり、農業地域であった状況を示している。

2) 市街地としての基盤整備

区画整理によって、道路は、6.5%から17.9%に、公園緑地は4.9%(先行買収地に相当)から9.4%に増加している。それ以外は、「宅地」として整備された土地であるがその内、「民有地」は58.4%、東京電力の換地が0.3%、私立高校の換地2.8%、それに保留地が11.3%である。

3) 「民有地」の土地利用変化

65.2haの「民有地」の変化をみると、仮換地指定後、ほぼ5年後の1971年では、建築地が19.4ha(民有地の29.8%)、農地利用が12.4ha(19.0%)、未利用地が33.2ha(50.9%)であった。5年後の1976年になると、建築地が28.3ha(43.4%)に増え、農地利用も13.2ha(20.2%)と微増している。未利用地は23.1ha(34.5%)と大幅に減少している。

ここでは、土地使用収益が開始されてほぼ10年、換地処分が終り、事業も完了してから3年を経過した時点でも、農地利用がわずかであるが増加していることが注目される。

4) 施行地区の市街化状況

上本郷第二地区は、保留地が公共公益施設用地として使われている。先に述べた、市立病院、小・中学校、保育園、県立高校、それに私立高校も保留地を買い増している。これらの公共公益施設用地は合計すると施行地区の11.5%に当る。

1976年時点での施行地区面積に対する建築地面積は、公共公益施設の11.5%、公共公益施設用地となった以外の保留地の建築地が1.8%、「民有地」の建築地が25.4%、東京電力の施設が0.3%と、合計で39.0%となる。これを「宅地」に対する市街化率に直してみると、53.6%となる。駐車場・資材置場を加えた、都市的開発率は54.1%である。

3.4 常盤平地区

松戸市の土地区画整理の契機となったといわれており1956年に事業認可され、1962年に換地処分を完了し、事業が終わっている。

日本住宅公団施行区画整理は、公団が施行地区の土地を先行買収し、土地所有者・地権者になると同時に施行者でもあるという性格を持ち、施行地区内公園用地に住宅建設をするという点が、他の区画整理と異なる特徴である。

1) 施行前の状況

施行地区面積、169.3haのうち、道路・水路が2.0%、測量増が2.7%である。公園の先行買収地は、施行地区面積の34.5%である。これら以外は一般地権者の土地であるが、その地目別区分をみるため、施行前の宅地面積から公団先行買収面積を除き、構成比を計算し

直すと、宅地7.5%、農地58.3%、山林・原野29.9%、その他4.3%となり、これまで述べた地区と類似した農業地域の様子を示している。

2) 市街地としての基盤整備

区画整理によって公共用地は、道路が17.4%に、公園緑地が5.4%になり、「宅地」として整備された土地は、「民有地」の40.6%と、公団の先行買収地の換地23.5%と、保留地の13.1%の合計77.2%となった。

3) 「民有地」の土地利用変化

仮換地指定より5年後の1963年には、「民有地」68.8haのうち、建築地が16.2ha(民有地の23.5%)、農地利用が23.3ha(33.9%)、林地が3.9ha(5.7%)、駐車場・資材置場が1.3ha(1.9%)、未利用地が24.1ha(35.0%)であった。その13年後の1976年には建築地が40.2ha(58.4%)と24ha増加し、駐車場・資材置場も4.9ha(7.1%)と3.6ha増加している。これに対して減少しているものでは、未利用地が6.9ha(10.0%)と大幅(17.2ha)なのが目立つ。農地が14.0ha(20.3%)林地が2.8ha(4.1%)になり、ゆるやかに減少している。

4) 施行地区の市街化状況

保留地は小学校等の公共公益施設用地と公団建設用地となる。公団取得地である。施行地区内の公団が所有することになる用地は、先行買収地の換地と、保留地の公団取得地である。これは施行地区の31.8%になり、この公団用地は、公団の集合住宅、宅地分譲による戸建住宅、店舗施設が建設される。

1976年時点での施行地区の建築地の施行地区面積に対する比率は、公共公益施設地(小学校等)の4.7%、公団用地の31.8%に「民有地」の建築地23.7%を加えた、60.2%となる。これを「宅地」面積に対する比率に直し、「宅地」の市街化率をみると、78.0%である。都市的開発率は81.7%である。

4 土地利用転換過程の特徴

土地区画整理事業は、農業地域であった施行地区の様子を大きく変えることになる。①農地としての区画、形質を「宅地」としての区画、形質に転換する。②公共用地、保留地のための減歩により、農民・土地所有者の所有地積が減少する。③保留地が、小学校等の公共公益施設用地、宅地分譲地として処分され、建築地化し、施行地区内に都市的土地利用が出現する。公団施行の場合、保留地以外に公団先行買収地が、公団住宅建設用地としてビルトアップされ、かなりの規模で、都市的土地利用が、土地区画整理事業に伴って実現されることになる。

この様に、農業地域の農業的土地利用から都市的土地利用への転換の契機、あるいは条件が土地区画整理事業によって準備された後の施行地区について、その「民有地」の土地利用転換過程の特徴を指摘する。

4.1 「民有地」の市街化は早くない

表6は、各施行地区の「民有地」の市街化率(建築地率)と1年当りの平均市街化率、1年当りの平均建築地面積による市街化のテンポを示したものである。

1) 市街化率

1976年の市街化率をみると、土地の使用収益が開始されてから(仮換地指定後)5年の中金杉地区で、32.5%、6年の二十世紀ヶ丘地区が、23.2%である。この両地区の市街化率の違いは、施行前の宅地率の違いによるものである。施行前の民有地の宅地率(地目上の区分の宅地であるが、ほぼ建築地として利用されていたと思われる)が、中金杉で11.8%、二十世紀ヶ丘で3.9%となっており、この差は両地区の市街化率の差にほぼ等しい。したがって、両地区の区画整理後に達成された市街化率は土地使用収益開始後の年数に見合っほぼ同様な状況を示しているといえよう。

表一6 各施行地区・民有地の市街比率・市街化のテンポ

地区名	二十世紀ヶ丘		中金杉		上本郷第二			常盤平		
	73年	76年	73年	76年	71年	73年	76年	63年	73年	76年
民有地建築地面積ha	5.8	9.1	4.9	5.5	19.4	23.0	28.3	16.2	36.4	40.2
民有地建築地率 = 市街化率	14.8	23.2	29.0	32.5	29.8	35.3	43.4	23.5	52.9	58.4
73年~76年3年間の 平均市街化率	2.8%		1.2%		71年から73年の 5年間では 2.7%			63年から76年の 13年間では 2.7%		
73年~76年3年間の 平均市街化面積	1.1ha/年		0.2ha/年		1.8ha/年		1.8ha/年	1.3ha/年		1.8ha/年

仮換地指定後ほぼ10年の上本郷第二地区の、市街化の状況は市街化率が43.4%と、「民有地」の半分に満たない。

換地処分後、14年（仮換地指定からでは18年）を経過し、土地区画整理事業と同時に、公団住宅建設が行われ、他の施行地区より、市街化のインパクトが強い（公団先行買収地の換地が施行地区の23.5%、「民有地」は40.6%と他地区より「民有地」の比率は低い）と考えられる公団施行の常盤平地区でも、「民有地」の市街化率は、58.4%にとどまっている。

2) 市街化のテンポ

1973年から1976年の3年間における、「民有地」の建築地面積の変化から、市街化のテンポを検討した。

この3年間の市街化率の変化を1年当りの平均市街化率に換算してみると、二十世紀ヶ丘が2.8%、中金杉が1.2%、上本郷第二が2.7%（1971年から1976年の5年間の平均でも2.7%）、常盤平が1.9%（1963年から1976年の13年間の平均で2.7%）となっている。

4地区のうち一番新しい中金杉と、一番古い常盤平が、低い値を示している。中金杉の場合、仮換地指定後、まだ1部に造成中のところがあるという状況が市街化の進み方に反映したものであると思われる。常盤平では、13年間の平均でみれば2.7%と二十世紀ヶ丘、上本郷第二と同様な値を示し、63年から73年の10年間の平均では、2.9%となっており、区画整理後、年数を経過するにつれて、市街化のテンポが、鈍るという傾向をみせているといえよう。

各地区の建築地化面積を1年当りの平均でみると、順次1.1ha、0.2ha、1.8ha、1.3haが建築地化している。

上本郷第二地区の1971年と常盤平地区の1963年の調査時点は、共に両地区の仮換地指定後5年の経過時点であり、この両地区のその後の市街化のテンポを表わした値は、比較的安定した土地利用転換過程を基礎にしたものといえよう。又、①畑作を中心とした農業地

域という施行前の状況が類似している。②組合施行と公団施行との違いはあるが、上本郷第二地区が、運動公園をはじめとする高水準の公共公益施設が整備され、常盤平地区が公団住宅建設が行われているなど、共に市街化インパクトの要素を持った土地区画整理施行地区という意味での共通性を持っている、③事業後の「民有地」面積の規模がほぼ等しい、などの土地区画整理事業の共通性を考慮してみると、両地区で示された、1年当りの市街化率の伸び2.7%は、土地区画整理事業施行地区の「民有地」のほぼ半分が建築地化するまでの市街化のテンポを示していると考えられる。

3) 市街化の遅れは「宅地供給」の遅れ

常盤平地区の「民有地」の市街化がこれまでのテンポで進むとして、「民有地」が市街化するのに今後16年を用することになる。したがって区画整理後、市街化が終了するのに計算上少なくとも30年を経過する必要があるということである。いいかえれば、区画整理によって、宅地としての条件が整備された後、「宅地として供給」されるつくすのには、少なくとも30年の時間を用することになる。

土地区画整理事業は宅地開発事業ともいわれるが、土地区画整理事業によって施行前の農地・山林等の土地が「宅地」として整備されただけでは「宅地として供給」されたとはいえない。特に、施行前の一般地権者の換地である「民有地」は、区画整理後、土地所有者自から建築地として利用するか、その土地が手放され、個人あるいは不動産業者等の企業や法人の手に渡り、建築地と利用されて、始めて「宅地として供給」されたといえよう。

したがって、施行地区の「民有地」の市街化の遅れは、「宅地供給」の遅れであり、土地区画整理事業が必ずしも、すみやかな「宅地供給」に結びつかないという特徴を示している。

4.2 施行地区に農地利用が存続する

表一 常盤平地区の民有地の土地利用の増減率

土地利用	建築地	農用地	林地	駐車場 資材置場	未利用地	その他
1963年	16.2ha	23.3ha	3.9ha	1.3ha	24.1ha	0.0ha
1976年	40.2ha	14.0ha	2.8ha	4.9ha	6.9ha	0.0ha
13年間の 増加率 減少率△	148.1%	△40.1%	△28.2%	276.9%	△71.4%	0.0%
1年{増加面積 当りの 減少面積△	1.8ha/年	△0.7ha/年	△0.1ha/年	0.3ha/年	△1.3ha/年	0.0ha/年

土地区画整理事業後の土地利用転換過程でみられる、大きな特徴点は、区画整理によって「宅地」として整備された後も、農地利用が存続することである。

1) 区画整理後、初期の段階で「農業的利用の回復」が行われる。

表5、図2の土地利用変化の実態をみると、中金杉二十世紀ヶ丘の両地区、特に二十世紀ヶ丘では、1973年から1976年で、建築地の増加、即ち市街化の進行という動きと同時に、その動きよりも大きな変化として、農地利用の増加がみられる。

1973年で10.8haであった農地利用が、1976年には17.2haに増加し、「民有地」の4割強を占めている。建築地の増加率37.5%をこえる、59.3%の急激な増加率を示している。

これは、施行前の農地が、土地区画整理事業によって、耕作を中止されていたものが、仮換地指定で換地が決り、造成工事が行われ、「宅地」としての造成、整備が済むにつれて、農民・土地所有者が、その「宅地」を農地としての利用を再開していくという現象である。

2) 「民有地」の農地利用の減少はゆるやかに進む。

土地区画整理事業後、14年を経過した常盤平地区の「民有地」の土地利用別増減率を表一7に示した。この14年間で増加している土地利用は、建築地、駐車場・資材置場等の都市的土地利用であり、これに対して、減少している土地利用は、未利用地、農用地、林地である。この都市的土地利用の増加は未利用地、農用地、林地の、都市的土地利用への転換によるものであるが、その場合、未利用地の減少による転換に比べて、農用地の減少より転換はゆるやかである。

土地利用が始められて、ほぼ10年の上本郷第二地区でも農用地は13.2haで、「民有地」の20.2%を占め、常盤平地区とほぼ等しい値となっている。上本郷第二地区の場合、71年、73年、76年と、農用地が減少するのではなく、むしろ微増ではあるが、増加の傾向さえみせている。

この様に、区画整理施行地区といえども、農用地としての利用が、長く、根強く、継続するという特徴が指摘される。

3) 農地利用の継続は、市街化を遅らせる要因。

区画整理施行地区の土地利用転換過程の特徴として、「農業的利用の回復」と回復された農地の都市的土地利用への転換はゆるやかに行われる、という実態を指摘した。これは区画整理の従前の水田、畑、山林・原野を「宅地」としての区画、形質に造成し、その「宅地」に従前の農民・土地所有者の土地を換地するという事業過程のなかで、農民・土地所有の従前の土地利用(農業的利用)を1時中止することがあっても、

施行後、その土地利用を止め、都市的土地利用への転換を必ずしも急激に進めることにはならないということであろう。

この様に、区画整理事業が必ずしも、農民・土地所有者に急激な土地利用の転換をせまらぬという特徴は、施行後の農民・土地所有者の対応に影響している。

施行後の施行地区内の市街化過程、即ち、造成された「宅地」の建築地化は、農業的利用の回復された「宅地」、未利用「宅地」(従前の、山林、原野等の従前、土地利用が行われていなかった土地の多くは、施行後も利用が定まらないままの状態となることが多い)が、建築地等に土地利用転換される過程である。

そして、この転換過程は、施行後の初期の段階でみられる、農民・土地所有者による木賃アパート、貸家の建築のように、農民・土地所有者自から建築地として利用転換するか、農民・土地所有者が土地を手放し、それを取得した新たな所有者(個人あるいは法人・企業)によって建築地として利用転換されるという経過を取ることになり、建築地化される面積でみると、後者の場合が多数を占めている。この農民・土地所有者が、土地を手放し、それが建築化されるためには、農民・土地所有者に、①農地利用を止めなければならないか、止めてもよい条件が存在すること、②土地を換金しなければならない資金需要が存在する等の条件が存在しなければならない。

土地区画整理は、従前の農業地域に対して市街地としての条件を整備するが、農民・土地所有者の土地区画整理に対する対応は必ずしも、土地区画整理を契機に農業をやめ、転業するというドラスティックなものではなくたまたま、事業の時期と、農民・土地所有者の転業の時期が一致したとか、換地の位置が転業に有利なものであったとかの条件のもとで、土地区画整理が契機となって農業をやめ、転業する農民・土地所有者もいるが、多くは、施行後も、農業を続けながら、世代交代を通じて徐々に転業してゆくという対応が取られる。

施行地区内の市街化に結びつく先にあげた①、②の農民・土地所有者の土地手放しの条件をこうした農民・土地所有者の対応からみると、施行直後の自宅家屋の新築、改築や、木賃アパート、貸家建設などの1時的需要による土地の転用、土地手放しが増大することはあっても、一旦農用地としての利用が継続された「宅地」は農業的利用をやめる条件が急激に生まれず、又、大量の土地手放しに結びつく資金需要としては、相続税支払いのためとか、転業資金のためとかの農民・土地所有者にとって、一生に一度か二度発生するかもしれないかの要因によることが多く、急激な資金需

表一8 常盤平地区町丁各別・民有地市街化率・農用地率（1976年現在）

町丁名	一丁目	二丁目	三丁目	四丁目	五丁目	六丁目	七丁目
市街化率 %	43.8	63.3	55.1	69.5	66.8	51.4	65.0
都市的開発率 %	47.5	75.3	65.4	71.9	81.0	56.7	70.8
農用地率 %	29.1	6.2	17.1	14.0	8.7	35.4	19.0
未利用率 %	10.5	18.4	8.3	13.9	10.3	5.3	10.2

要も生まれぬ。

施行地区の農業的利用の継続はこの様な農民・土地所有者の土地区画整理への対応の反映であり、農民・土地所有者の土地手放しは急激には発生せず、したがって、農地として利用されている土地が建築地化され、「宅地供給」されるテンポは遅れることになる。

4) 単に経過的に残る農地ではなく、むしろ残さなければならぬ農地が存在する。

表一8は常盤平地区を町丁名別に分け、それぞれの民有地の市街化率、都市的開発率、農用地率、未利用率を示したものである。

区画整理後、14年を経過するなかで、市街化の状況、農用地の状況から、いくつかの地区が、一定特化している傾向が指摘できる。

各地区とも、市街化の進行（市街化率、都市的開発率）と、農用地の混在という様子がみられるなかで、一丁目、六丁目は市街化率については他の地区に比べて、テンポが遅れているが、反対に、農用地率では、高い値を示している。農用地率は、一丁目が29.1%、六丁目が35.4%となっており、農用地の分布状況をみると、数街区にわたって、まとまった集団を形成している。（付図1～3参照）特に六丁目では、未利用率が5.3%と低くなっており、農用地が安定した土地利用として継続され、建築地化あるいは、資材置場・駐車場等の都市的オープンスペースへの転換は農用地からより未利用地からの方が大きい。

こうした、安定した土地利用としての農用地の存在は、土地区画整理事業における、農業的土地利用の扱い方について、一つの課題を提起しているといえよう。

5 おわりに

本調査報告では、土地区画整理事業施行地区を、事業前、事業過程、事業後を一連の過程としてとらえ、「宅地」のうち「民有地」の内容、性格づけと、建築地、農用地としての利用の推移に着目して、事業前から事業後について施行地区内の土地利用の推移の実態把握と分析を行い、①民有地の市街化、「宅地供給」の遅れ、②

「宅地」の農業的利用の存続。という特徴を指摘した。これは、土地区画整理事業の手法、制度上の改善点として、土地区画整理施行地区内でも、農業的土地利用と都市的土地利用の調整が重要な課題であり、さらに、事業後の土地利用転換過程を視野に入れながら、この課題を検討しなければならないことを提起している。

尚、本研究は、石田頼房助教授が、1957年以来行ってきた調査研究（特に常盤平地区に関して）を継承したものであり、同助教授から多くの示唆を受けている。又、本報告に用いたデータは、建築工学科都市計画研究室が中心となって行った一連の共同調査³⁾によるもので、それをもとに、新に分析、考察を行ってまとめたものである。

注

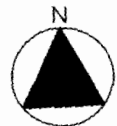
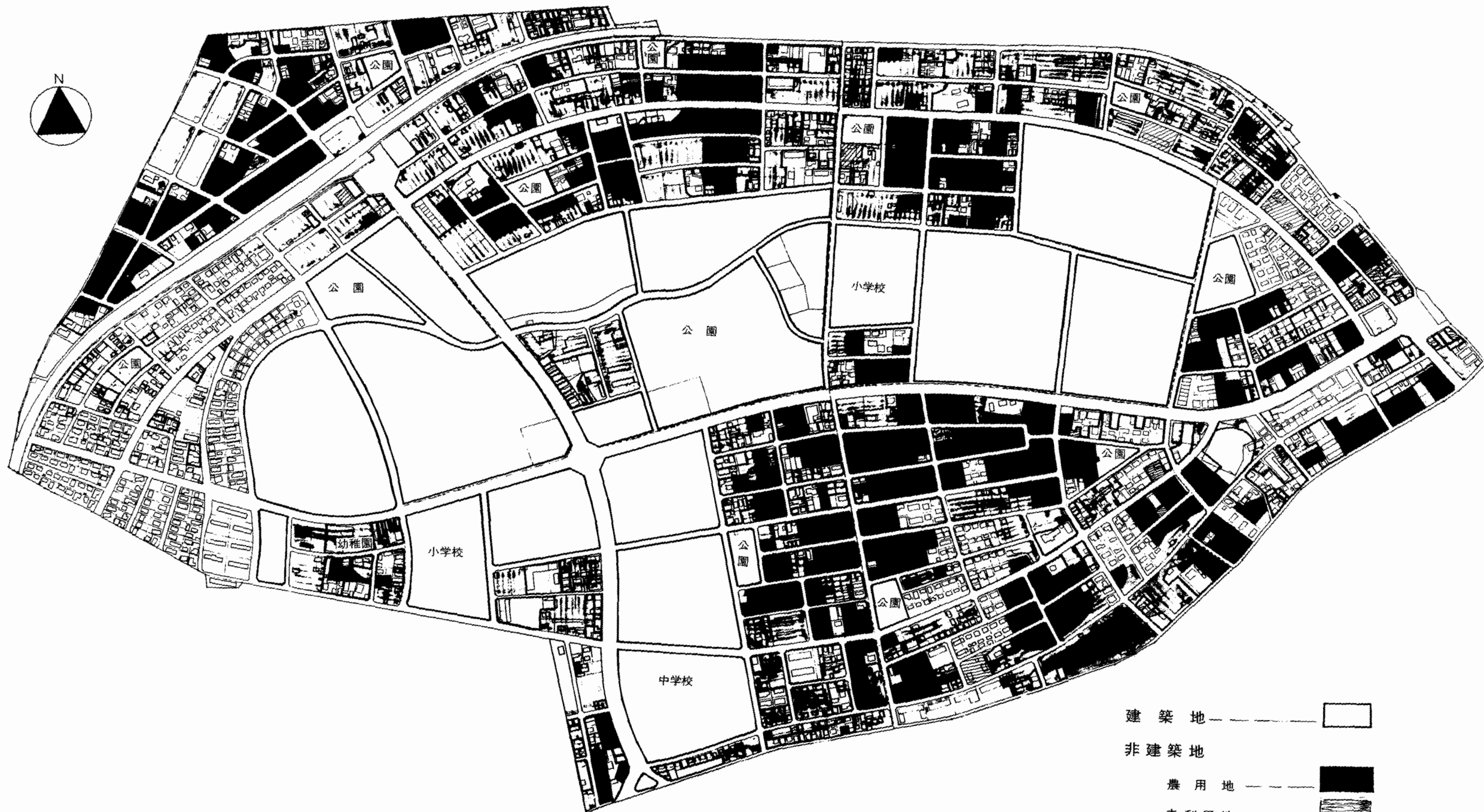
- 1) 1968年の新法に当たって出され、中央都市計画審議会答申2号によると、10年後の既成市街地周辺部、新市街地の市街地整備面積を68,000 km^2 と予想しそのうちの38.2%に当る、2,600 km^2 を土地区画整理事業で整備するという方策が出されている。
- 2) 一般に区画整理は、既成市街地で、道路、公園等の水準をあげ、市街地の再整備を目的として行われる都市改造型区画整理と、新しく市街地を整備する目的で、都市周辺部で行われる宅地開発型区画整理に分けられる。
- 3) 国勢調査では「人口集中地区」を次のように定義している。約50世帯を1調査区とし、原則として、人口密度の高い調査区（約4,000人/ m^2 以上）が市区町村内で隣接して人口5,000人以上の地域を構成する場合、この地域を「人口集中地区」とする。
- 4) 1977年、松戸市長期構想 P.21
- 5) 川手、石田、浅谷1975年「区画整理手法による宅地開発の問題〈その1〉」日本建築学会論文報告集57号、によれば、常盤平地区の施行前の状況を次のように述べている。「区画整理施行区域内をみれば（水田率は）わずか3.3%にすぎない。この様に畑作中心の農業経営であるから、蔬菜作の重要度は高く蔬菜作付率は40%以上である。」（ ）内は筆者。

- 6) 本報告では、従前の建築地等に利用されている土地、あるいは地目名を表現する場合は、宅地を用い、施行後、施行地区の公共用地以外の宅地としての区画、形質が整備された土地について「宅地」という表現を用いることにした。
- 7) 土地区画整理では、施行地区の宅地に所有権、又は、借地権を有する者を地権者と称している。都市周辺部で行われる土地区画整理の地権者の多くは農民であり、本報告では、農民・土地所有者という表現で、地権者に代えて使用している個所もある。
- 8) 1964年に当地区の組合員は、当地区に隣接する大金平地区で土地改良事業を行っているが、その後の地価の高騰、農業用水の汚染など農業環境の悪化、線引き、生産調整などの農業をめぐる条件の悪化のなかで、脱農化過程を歩み、当地区は、組合員にとって最後の農地の「宅地」化である。
- 9) ①1972年、常盤平地区の市街化実態について、石田頼房（都立大学助教授）、波多野憲男（都立大学助手）、村松紀明（都立大学大学院、現川崎市役所）の共同調査。
②1976年、二十世紀ヶ丘地区、中金杉地区、上本郷第二地区、常盤平地区の市街化実態について、石田頼房、波多野憲男、岩見良太郎（東大大学院）阿部重憲（地域総合計画研究所）の共同調査。

文 献 一 覧

- 川手昭二、石田頼房、浅谷
1957 「区画整理手法による宅地開発の問題」建築学会論文報告集 No. 57号
- 近郊農政問題研究会
1970 「宅地開発における土地提供者の動向調査」建設省都市局区画整理課
- 1977 「土地区画整理事業施行地区における計画的な市街化促進の方策に関する調査」日本住宅公団調査研究課
- 1965 「宅地開発過程の実態調査Ⅰ」日本住宅公団建築部調査研究課
- 1975 「住宅公団の宅地開発事業と宅地の市街化に関する研究」波多野憲男
- 1978 「二段階的に行う土地区画整理」雑誌区画整理 2月号
- 松戸市
1977 「松戸市長期構想」

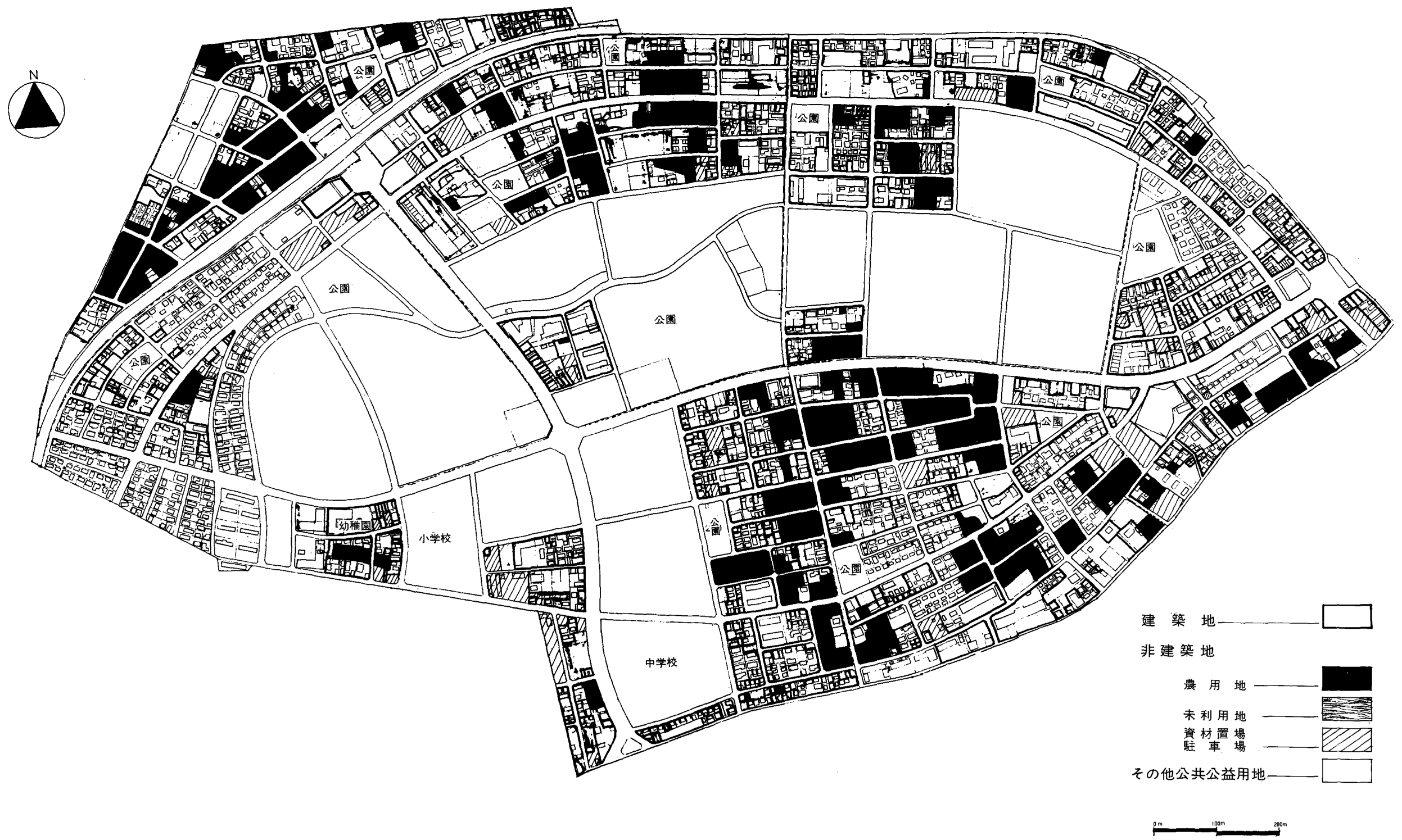
付図1 常盤平地区土地利用図 1963年



- 建築地 ———— □
- 非建築地
- 農用地 ———— ■
- 未利用地 ———— ▨
- 資材置場 ———— ▩
- 駐車場 ———— ▧
- その他公共公益用地 ———— □



付図2 常盤平地区土地利用図 1973年



付図3 常盤平地区土地利用図 1976年

