

大都市近郊の市街化と居住環境

―千葉県佐倉市を中心にして―

齊 藤 一 彰

一、研究の目的

産業・人口の大都市への集中集積にともなう市街地の平面的拡大は依然として継続しており、市街化地域は急速に周辺農村地域に進出している。しかし、大都市周辺地域の市街地形態は、点的に農地をかかえこんだものや、農地山林のなかに市街地が点在するようなスプロール現象をみせているのが一般的形態である。

スプロール現象とは、既成市街地周辺部にみられる無計画な市街地の散乱的開発（虫喰い現象）であり、これに時間的要素すなわち緩慢な開発動向が加味され、虫喰い現象―農住混合―が長期間継続する状態であると定義されている。

スプロール地域は、農家・農業経営を含む当該地域の立地条件と、その上に成立する宅地・住宅市場（需給関係）のメカニズムを通して形成され、大規模住宅団地、小零細規模住宅団地、一戸建住宅、民営賃貸アパートによるスプロール等、地域によって形態、住宅水準、住宅をとりまく居住環境などそれぞれの性格の異なる市街地を形成していく。一般にこれら新たな市街地は、社会資本投下の蓄積の低い地域に進出しそこに急激な人口の増加をもたらすため、土地利用の混乱、投資効率や行政サービス、都市機能の低下などさまざまな問題を急速に顕在化させ、地域全体としての居住環境の劣悪化の方向をたどっている。この居住環境の破壊および保全に関する問題は、大都市周辺スプロール地域が共通

してもつ今日の課題であり、なかでも小規模分譲・賃貸住宅によるスプロールは、日本の市街地形成において大きな位置を占めていながら、現在まで比較的研究蓄積のない分野になっている。

本研究は、小規模分譲・賃貸住宅スプロール地区を対象として、その形成メカニズムを土地所有側である農家（農業）と需要主体である居住者、供給主体である建設不動産企業の側面から把握し、また、スプロール住宅地区における居住環境の形成について分析したものである。著者は、従来から上記のテーマに関して千葉県佐倉市、八千代市、埼玉県三郷町、大阪府枚方市などの調査を継続してきたが、今回は、佐倉市の市街化を中心に従来の調査研究をまとめ要約的に記述することにする。

二、佐倉市の市街化概況

(1)

首都圏の人口増加は、依然高い水準を保っている（昭和四〇～四五年 神奈川、埼玉、千葉三県平均人口増加率二五・二％）。その主要因は、都心部およびその周辺地域での雇用の増大にともなう通勤人口の流入であり、それと流入人口が若い年齢階層であるがゆえの出生人口の増大である。

通勤人口の増大は、通勤交通網の整備、地価上昇などの要因によって、通勤圏を無秩序に拡大し、各地域で社会資本整備のたち

おくれたベッドタウンを形成している。首都圏における総武・京成線セクターの人口増加率の変化はつぎのようなことを示している。このセクターは、首都圏のなかでは比較的社会資本投下水準が低かったために、流入人口が少なく、市街化が最もおくれた地域であった。しかし、逆にこの相対的地価水準の低値によって、昭和三五年頃より首都二〇～三〇K圏の船橋、習志野、八千代市などで急激に人口が増加しはじめた（昭和三十年代前半は、一〇K圏の江東デルタ地帯が都市化前線）。人口の増加→住宅建設→は、局地的に周辺の地価を上昇させ、そのためさらに外縁部の低地価地域が続いて人口増加を引き起すという形で、常に圏域を拡大している。昭和四十年以降になると、人口増加圏域はさらに拡大し、佐倉市の位置する首都五十K圏にまでおよぶようになり、現在、総武・京成線セクターにおいてはこの五十K圏近辺が都市化前線となっている。

つぎに市街地密度を現わす、人口集中地区（D I D）の昭和四〇年以降の動きをみると、京成線沿線都市で急激にD I D面積が増加しており、とくに八千代市、佐倉市の増加率が高くなっている。また千葉市から総武線沿いの伸びも認められる。しかし、D I D人口密度は五十～九十人/ha¹と他の既成市街地に比較してかなり低く、この圏域の人口増加はその面積を拡大するだけで、実質的な住宅地帯の形成（人口密度の上昇）にはつながっていないこ

とがわかる。これは、人口流入の形が、低密度な一戸建住宅によるものであるという事よりも、高密度な一戸建住宅の点的開発による、いわゆる穴あき部分を含んでいる結果である。一度人口を収容した地区及びその周辺は地価の上昇、農地の売り惜しみなどにより新たな人口を収容することがむずかしくなり、他の地区での開発が進行するため、一戸建住宅地区としては、今後の出生人口の増加を考えると、局地的にはかなり高密度になるにもかかわらず、地区全体としては低密度にとどまってしまう。その結果住宅団地は分散的に建設されるが地域としての一体性はなく、核となる中心地区が生まれにくく、投資効率の悪さから公共投資も充分に行なわれないため、都市としての機能を果しえない、居住環境の劣悪な地域として形成される傾向が強いのである。

市街化区域面積に対するD I D面積の比率では、東京区部の概略百%、市川、船橋、習志野市の六〇〜一〇〇%に対して、佐倉市は一九%と著しく小さく、今後かなりの人口収容力があると考えられ、人口増加の波が暫く佐倉市にとどまるものと予想される。

(2)

首都五〇K圏に位置する佐倉市の人口の動きは、昭和三五年までは基礎人口三五〇〇〇〜三七〇〇〇人を中心に増減しており、さしたる変化のない旧城下町佐倉を核とする農村地帯であった。

昭和三〇年代の後半に入ると、人口増加率は一一・〇%に上昇

し、人口流入が五〇K圏にまでおよんだことを示している。昭和四〇〜四五五年の増加率は、四七・五%に達し、昭和四〇年以降、本格的に都市化が進行する地帯にくみこまれるようになった(昭和四五年現在、人口六〇三八二人、一五二二一世帯である)。昭和四〇年以降転入人口が増加し、現在年約七〇〇〇人づつ増えており、出生人口は少し遅く昭和四二年から不断に増加している。今後も宅地開発による転入人口増が続くと考えられ、又後述するように転入者は二五〜三四才階層が著しく多いため出生人口が急増すると思われる。

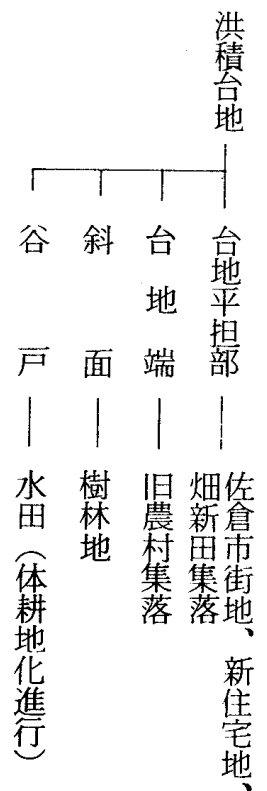
この都市化の方向は、昭和四二年の転出入先調査、昭和四五年国勢調査の就業地・通学地調査資料によって、東京との結びつきが最も強く現われており、ついで千葉市との結びつき、京成電鉄沿線都市(習志野、船橋、市川、八千代市など)との結びつきが明らかになっている。すなわち、佐倉市へは、京成電鉄を媒体として東京、京成沿線都市から、総武線を通して千葉市からの都市化インパクトがおよんできている。また、現在の段階では、京成電鉄をへる都市化インパクトが著しく強い。この傾向は佐倉市の地区別人口分布により明瞭に現われている。従来、佐倉市は、旧城下町であった佐倉町が周辺六町村を合併した都市であったため佐倉地区を核にした人口分布構造をとっていた。昭和三十年代後半、佐倉市に都市化が進行しはじめた期間には、東京に最も近接

している志津地区の人口増加が顕著（昭和三五～四十年人口増加率、志津地区五二・〇％、佐倉市一一・〇％）であり、全市人口増加数の七八・五％もが志津地区に集中した。都心通勤時間一時間圏に位置し、土地利用密度の低かった台地上平坦面での宅地化がまず進行したのである。昭和四十年以降も、依然として人口増加に占める志津地区の比重は高く、地区別人口構成比では従来の中心核である佐倉地区を上回り、佐倉市に新たな市街地が形成されようとしている。また、この時期になると、志津地区に隣接する臼井地区、中心佐倉地区にも都市化の進行が認められ、本格的な都市化の時期に入ったのである。旧城下町を核とした農村集落的人口分布から、各鉄道駅を核とした人口分布構造へ変化し、この過程で地方中心農業都市から近郊住宅都市へ転換し、居住環境の整備は、この新しい人口分布形態に、また、居住者の社会的属性の変化に対応させなければならないという課題を提起するにいたった。

(3)

佐倉市の住宅団地を受け入れる基盤としての土地利用構造の特徴はつぎのようになる。

沖積低地 ————— 水田



志津地区は、台地中央の鉄道駅を中心として新興の市街地が形成され、それを貫くように旧成田街道集落がある。その外側は細く入り組んだ谷戸によって、農村集落、畑地、谷地田、樹林地が小さな単位で分布している。

臼井地区は、台地端低地に駅があり、駅から台地沿いに旧集落、台地上に新興市街地の建設が進行している。

佐倉地区は、低地に二つの鉄道駅があり、その周辺低地に新市街地が形成され、両駅の間の中間の台地上に旧市街地が横たわっている。

根郷地区では、東関東自動車道から国鉄佐倉駅へかけての県道台地上に工業団地開発が進み、それにとまって新市街地の開発が進められようとしている。

このような土地利用構造は、従来の農村地域に展開された宅地開発によってもたらされたものである。昭和四五年国勢調査によると、住宅の種類、所有関係は、圧倒的に持家が多く、八二％にも達しており、入居時期も昭和四十年以降のものが約半数におよんでいる。また、このような一戸建持家のほとんどが民間の建設

不動産企業によって分譲住宅として供給されているのが特徴である。住宅団地開発は、その多くが志津地区、臼井地区に集中しており、前述の志津地区の人口増加をうらづけている。特に、昭和三十年代後半の志津地区の宅地化のほとんどが、このような住宅団地開発によってなされたといえる。団地の平均規模は、一団地当りの計画人口で一四六人と小さいが、内容的には計画人口五〇人内外の零細規模団地と、三〇〇人内外の小規模団地に分割されている。この時期には、隣接八千代市において、住宅公団等による大規模住宅団地建設が行なわれるとともに、駅三〇〇m圏内に一戸建小規模住宅スプロールが進行していた。小零細規模の団地建設が、それを飛びこして佐倉市に進出を開始しはじめたのである。

昭和四十年以降の本格的都市化の時期になると、小零細規模の団地開発が依然みられるものの、一定規模以上の団地開発が行なわれるようになった。志津地区では駅から1km前後の所に中小規模の民間宅地開発が活発に行なわれている。とくに、計画人口約五〇〇〇人の角栄団地にみられるようにこれら一定規模以上の団地開発による住宅供給が、地区の人口増加に大きく寄与するようになった。小零細規模の団地開発の主流は、佐倉市より一層都市化圧力の小さい八街、四街道町、成田市などに移動している。佐倉市の宅地開発の特徴は、上述の京成電鉄を中心に民間の住宅

団地、宅地開発がきわめて無秩序に行なわれたことと、旧佐倉地区を中心に区画整理による整備が行なわれた（区画整理による基盤整備が本格化するのこれからである）ことであり、それぞれ異った居住環境をつくりあげている。

今後、佐倉市の都市化が進むにいたが、さらに地価が上昇することによって、高密度集合住宅の建設、マンションの建設等の中高層アパート、および、駅周辺アパート建設、農家のアパート建設、経営等の低層木造アパートが増大しよう。そのため、従来の住宅地形成とはかなり異なり、持家形式から貸家、貸間形式へ低密度住宅地から高密度住宅地へ移行していくであろう。

三、スプロール住宅地区の形成

(1)

佐倉市に形成された住宅市場（需給関係）の一構成因子である需要の内容はどのようなものであったかを、新住民の社会的属性を通して分析した。

昭和四〇～四五五年の佐倉市民の年令構成の変化は、〇～四才、および二五～三四才階層が絶体数、構成比とも大きく増加していることから、比較的若い年令階層で構成される世帯が多く進出してきたことが推測される。その世帯規模は、平均で昭和三五五年の五人から昭和四五五年の四人に減少しており、志津地区、佐倉地区

では三・五・三・七人となっている。すなわち、三人、四人の小世帯核家族が新市民の主流をなしていることがわかる。世帯主の職業では、新中間層ともいべき管理職、専門技術者、一般事務の比重が順次増加しており、世帯の年間所得では一〇〇万円台が約半数を占めている。佐倉市への居住理由としては、安価な土地、家が取得できたとするものが最も多く、定住意向もきわめて強く現われている。さらに、これらの人々が、日常生活と関連のある都市、また、親近感のある都市と意識しているのは、佐倉市全体としては東京、千葉市がほぼ同じ比重をもっているのに対して、志津地区になると東京の比重が著しく高くなる。

個々の居住者の宅地、住宅に対する要求はさまざまであるが、階層的にはある傾向を有し、一定の居住地には一定の居住者階層が対応することによって居住地の地区分化が生ずるのである。この点からいえば、佐倉市に現われた住宅需要の特質はつぎのようになる。比較的若い年令階層の小世帯核家族が東京および京成沿線地域から、定住の地を求めて安価な住宅を取得したのである。いわゆる「建てかえ移動（住居形態をかえる）」によって佐倉市の宅地化が進行したといえよう。

この建てかえ移動の形態は、小規模分譲・賃貸住宅がスプロールしている低湿水田地帯にある埼玉県三郷市の調査でも認められたので参考までに要約しておく。三郷市では、居住者の前住地と

当時の居住形態は、東京都の葛飾、墨田区など東京下町地区の民営借家が著しく多く、そこに居住していた人々が現在の持家、借家に移行している。東京下町のアパート、借家、社宅に居住していた人たちが、庭つき一戸建住宅を欲求し、資産、地価、通勤条件等の点で、他都市よりも自らの条件に適合した三郷市を選定したものである。したがって、一戸建住宅にもかかわらず、その住宅規模は小さく、いわゆる狭小過密住宅地区にならざるを得なかった。就業地も前住地と同じように下町であるものが多く、三郷市が東京下町のスプロールが外延的に拡大したものであることが認められた。佐倉市にみられる建てかえ移動は、この三郷市で多くみられた移動階層より一段上位の階層によってなされているわけである。そして、この住宅需要の質に対応した住宅供給がなされたのである。

(2)

佐倉市の宅地化は、小零細規模の団地スプロール、および志津駅周辺の一戸建住宅スプロールという形で展開された。この団地開発をおし進めた主体である建設不動産業者の実態について触れよう。佐倉市の住宅団地調査によれば、個人経営を含む小零細規模の業者が開発する割合がきわめて多い。特に、昭和三十年代に建設された分譲住宅、宅地のほとんどがこれら建設不動産業者によるものである。隣接八千代市に住宅公団等の大規模住宅団地が、

低廉かつ大量の土地を求めて飛地的に建設された。その結果、周辺の地価は上昇し、その開発利益をねらう建設不動産業者の周辺乱開発が行なわれた。地価の上昇がさらに続くと、個人の住宅建設によるスプロールが現われだすとともに、建設不動産業者の乱開発はさらに遠郊の佐倉市に進出したのである。資本金の小さいこれら不動産業者は、短期高利の資金を借りて経営するので、できるだけ安価な土地を購入し、土地造成を少なくし、できるだけ早い機会に高く売却しなければならない。

佐倉市に宅地、住宅を求めた需要者の社会的属性は、前述したとおりである。これらの人々にとって、土地を取得し、住宅を建設する（あるいは分譲住宅を購入する）ことの費用負担は大きく、住要求は敷地規模は小さく、狭小住宅へ向うことはされられない。住宅の需要と供給の構造が、需要側、供給側、住宅水準との階層的対応関係から成りたっていることにより、需要側の経済能力が低い場合には、利益を少なく多くを早く分譲しなければならぬ。このことから、水準の低い住宅の建設が行なわれるとともに、不良住宅地区が形成されていく。

小零細規模建設不動産業者の乱開発は、現在さらに遠郊の八街、酒々井、成田方向や、従来都市化のポケット地区になっていた四街道方面に拡大されている。

(3)

市街化圧力が高まり、住宅地としての需要が高まるにつれて土地所有者（農家）による宅地の供給が行なわれるが、農地、山林の非農業的土地利用への転換については、つぎのような指摘ができる。都市的生活様式の浸透につれて、農家経済を維持するに必要な経費は年々上昇しており、農家にとってはこの費用を長期的かつ安定して確保しなければならない。北総台地上にある志津地区の農家は、従来から水稻＋落花生、野菜、畜産という多様化の傾向が市内でも強く現われている地区である。しかし、これといった特産物もなく、土地、労働集約的な近郊農業に転換していただけるだけの条件を持った農家は著しく少ない。一方における農外就業（兼業化）の方向も、京葉工業地帯、内陸工業団地造成等による雇用機会の増大によって急激に増加しているものの、それが必ずしも、農家経済の安定には結びついていない。このような条件から農家の多くは、山林、農地の切り売りによる生活の保障を確保せざるを得ず、残余は、農地山林としてきわめて粗放的な土地利用として保有する傾向が生ずることになる。農地、山林は分散的に所有されており、農家と転用地との位置関係は、自宅に隣接する傾向と、相当距離はなれる傾向ともに認められたが、最近では後者の例が多くなりつつある。各農家の個別的事情が契機となつて、また分散的山林、農地所有のもとで、このような形の転用

が進むことによって、自然、無意識的にスプロール住宅地区が形成される一要因になってしまつたのである。

四、スプロール住宅地区の居住環境

居住環境とは、日常生活をとりまく自然的、物的、社会的環境の総体である。ここでは、佐倉市の人口急増、宅地開発と関連させながら、住宅そのものの水準とそれをとりまく地区の物的環境を中心に、その問題を把握していく。

住宅規模についての資料はないので、国勢調査から一世帯当りの畳数を用いた。全市平均は二四畳である。地区別にみると、農村部にいくほど三〇〜四〇と多くなっており、逆に市街地は二〇〜二五と少ない。市街地でも、従来からの市街地はおおむね二三〜二五であるのに対して、団地開発が多くみられた地区はさらに少なくなっている。佐倉市では最もよいといわれる角栄団地でも二二であり、その他は一六〜一九の地区もある。このように新住宅地の住宅規模は相対的にせまく、また、密集していることに問題がある。

佐倉市での日常生活上、市民がとくに強く不満を感じている点をあげれば、生活環境が悪い、交通事情が悪い、消費生活上の不便等が集約されよう。生活環境の内容は、生活街路整備、下水、ごみ、し尿処理などが含まれていよう。また、交通事情が悪いは、

幹線街路、地区内幹線街路網整備（自動車交通に関連）、バス路線と運行回数、通勤・通学の便等が内容となっている。これらに關しては、佐倉市のどの地区でもきわめて不満度の高いものとされている。いずれも、現代的都市基盤のなかでも基本的なものの整備に關するものであり、佐倉市のなかでも農村的色彩の強い地区でも同じような傾向がみられるのは、市民の生活様式がすでに都市的なものになっているためであり、自然発生的な農村的地域基盤が現在の市民生活に対応しえていないことを示している。消費生活上の不便は、商業環境の整備―最寄品の確保に対してすら商業機能の集積、地区商店街の形成が遅れている―水準が低いことが、市民の消費生活の高度化、多様化に対応できずにいることである。

したがって、個々の居住環境の評価でも、得点が低く与えられているものは、ハエ・カの発生、川の水質、ゴミ・し尿の収集、ほこりの発生等環境衛生全般にわたっている。さらに、買物の便、交通の危険である。逆に自然的環境に關する静かさ、ばい煙、悪臭、水質に關しては、比較的よい評価がなされており、都市化、工業化（根郷地区に工業団地が進出している）による環境の破壊が、現在のところ市民に意識化されていないといえよう。

日常生活上不便を感じている都市施設については、病院、こどもの遊び場、保育所、図書館である。その他、運動公園、防犯灯、

警察等もあげられる。全体としてみれば、まず医療に関する施設の不足が指摘でき、これは旧市街地佐倉地区でも最高である。ついで、こどもに関する遊び場、保育所の必要性である。こどもの遊び場は、従来田畑、山林、その他のオープンスペースを利用して自然発生的に確保できたものであるが、都市化の進展にともなうて、もはやそのようなことが不可能になっていることが指摘できる。

佐倉市の住宅団地開発は、小規模で、また分散的であること、農村的基盤の上に無秩序に行なわれたこと、また、当初居住環境を保全する法的規制がなかったこと等によって、現在居住環境上のさまざまな問題を残している。すなわち、とりつけ道路、団地内道路整備、排水処理施設、公園など、すべて最低水準か、もしくはまったく省略されており、また小規模単位の団地であるため、必要コミュニティ施設はすべて既存施設を利用するようになっていく。開発総量が少ない間は、団地居住者の個人的問題として処理されてきたが、開発総量の増大にともなうて地区全体の居住環境低下の問題に転化しているのである。

五、市街化と居住環境

首都圏のなかでは、比較的開発のおくれた総武・京成線セクターの五〇K圏に位置する佐倉市の市街化は、昭和三十年代後半よ

り開始され四十年に入って急速に進行した。京成電鉄沿線上最も東京に近接し都心通勤一時間圏にある志津地区が中心であり、人口量では、中心佐倉地区をうまわり新たな市街地を形成するに至った。この過程で佐倉市の都市構造は、旧城下町佐倉を核とした農村集落的構造から、各鉄道駅を核とした人口分布構造をとる近郊住宅都市へと変質していったのである。志津地区に形成された新たな市街地は、小零細規模住宅団地の乱開発によるスプロール形態となつてをり、それがほとんど社会資本整備の蓄積のなかった従来の農村（山林・畑）のうえで急激に展開されたため、土地利用をはじめ居住環境全般にわたつてさまざまな地区問題を提起する結果となった。

小規模分譲住宅スプロール地区の形成は、それを受け入れる立地条件（農家・農業経営を含む）と、その上に成立する宅地、住宅市場の量質によって規定される。志津地区のもつ住宅地としての立地条件は貧弱であり、その地に展開する農業経営も都市化の波に対応し都市近郊農業へ転換していく条件をもつものではなかった。そこに小零細規模建設不動産業者が進出し、水準の低い宅地、住宅分譲をスプロール的に拡大していったのである。それらの供給対象は、いったん首都圏に流入していた若年階層であり、ようやくにして持家階層になれた人々であった。したがって、住宅団地形成といつても、大規模住宅団地とはことなり、居住環境

の点からいえば、現代的都市基盤の最低水準の確保すら困難になっている。開発密度が低かった時点においては、団地居住者の生活上の困難の問題として個々に処理されてきたが、開発総量が増加し、スプロール住宅地区として形成された現在、もはや個々の問題として処理することは不可能であり、地区全体の居住環境の問題として解決を迫られているのである。