都市近郊農村地域における集落域の空間管理の粗放化と土地利用規制の課題

—千葉県 Z 町 T 集落を事例として—

A STUDY ON THE WASTING OF RURAL SPATIAL MANAGEMENT IN
SUBURBAN AREA AND THE ISSUES OF LANDUSE REGULATION

A case study of 'T' settlement, in the Z town, Chiba prefecture

齋藤雪彦*, 全銀景**

Yukihiko SAITO and EunGyoung CHEON

Recently, the area of wasting land, such as abandoned land, disposed refuse land, disposed material land, is increasing in suburban area. This background is the decline of farmland value by the serious situation of agriculture, and high demand for urban land use by facilities for travel. This paper clarify the diversity of wasting, categorizing wasting land, and analyzing the process of its wasting. Urbanized land can be categorizing in the view points of quality and quantity of refuse. The wasting are mainly caused by activities of construction industry in the cities around this area.

Keywords : rural planning, spatial management, wasting

農村計画, 空間管理, 粗放化

1.はじめに

美しい農村空間が持続させるためには、自然と人間の営みが相互に応答しながら成立、継承されてきた農的環境を評価し、保全することと同時に、農村空間の存在を脅かすモノを除去、管理することが必要である。特に、都市近郊農村地域における集落空間では、中山間地域と同様に、高齢化、担い手不足が進行し、管理が放棄された空間が増大している^{注1)}。また、①農業が衰退し、生産機能としての価値が相対的に低下したこと、②都市地域から「農業、居住以外のニーズ（例えば廃棄物の処理や投棄）」が溢れ出しており、同地域が交通の便が良い地域であることから廃棄物の放置、事業所、資材置き場といった農地の都市的な利用が進んでいる¹⁾。近年、高度経済成長期以降、問題となってきた住宅地開発による都市化は沈静化しているが、こうした住宅地開発を伴わない都市化が進行していると言える。また同時に中山間地域における違法な大規模処分場が産廃問題としてマスコミを中心に持ち上げられてきたが、都市近郊農村地域における小規模^{注2)}な産廃・残土の堆積が進行していることはあまり知られていないのが現状である。このことは、廃掃法だけでなく、現在の土地利用規制とその運用が広範な産廃の堆積という状況に対応して来なかったことに起因している。すなわち、従前の土地利用や地目といった捉え方では不十分であり、土地がど

のように利用されどのような管理状態にあるのかといった、いわば土地利用・管理というような考え方が必要となってくる。本編では一筆毎の管理状況を現地踏査により確認しながら分析を進めることとした。

既報では、まず中山間地域において、耕作放棄等の「管理放棄地」の発生メカニズムを農家毎の管理地の管理作業頻度から明らかにした^{2) 3)}。次に、首都圏から独立した地方都市近郊の集落における粗放化を分析した⁴⁾。その中で、筆者らは、都市近郊農村地域においては、管理放棄地だけでなく、廃棄物置き場、資材置き場、事業所といった地片の発生が、農業生産、住民生活の質の低下をもたらしていく可能性を持つと考え、これを併せて「空間管理の粗放化」（以下粗放化と表記）と定義した。本編では、さらにこの粗放化が進む東京圏の連坦市街地の最外延部近郊の集落において、産廃の処理を主たる生業とする事業者による処分場を含めた都市的利用の粗放化過程を分析することとした。

既往研究において、建築学分野では、都市近郊農村地域における住宅地開発による都市的利用を混住化の問題として捉えた、鎌田、坂本らの一連の研究があり^{5) 6)}、同地域の将来像（ラーバン像）に関する検討も提示している^{注3)}。また産廃・不法投棄が社会問題化した近年において、三国が主として 1000 m²を超える規模の大きい産

* 東京農工大学農学部 助教授・工博

** 東京農工大学大学院連合農学研究科 大学院生・農修

Assoc. Prof., Faculty of Agri., TUAT, Dr. Eng.

Graduate Student, United Graduate School of Agricultural Science, TUAT

図-1 調査対象地周辺の市街化状況

表-1 調査対象農家の属性

世帯番号	世帯主職業	専・兼業	第一世代	第二世代	第三世代	耕作規模(65)
1	工務店経営	-	-	●▲	調査	0
2	農業	専業	○△	□	-	2.4
3	勤め一農業	専業	○△	○△	調査	4.5
4	農業	専業	▲	○△	調査	8.5
5	農業	専業	▲	○△	調査	3.2
6	農業	専業	▲	○△	調査	2.1
7	農業	専業	○△	○△	調査	3.5
8	工務店・小売	-	●▲	●▲	調査	0
9	肥料販売店	兼業	●▲	○△	調査	2.7
10	勤め一農業	兼業	-	●▲	調査	0.3
11	農業	専業	●▲	○△	●▲	1.8
12	勤務	兼業	○△	●▲	調査	0.9
13	勤務	兼業	▲	○△	調査	1.4
14	工務店経営	兼業	○△	-	-	0.3
15	農業	専業	-	○△	調査	1.4
16	小売店経営	-	-	●▲	-	0
17	部品工場経営	-	-	▲	調査	0

凡例:
 ○男性農作業参加
 △女性農作業参加
 □未婚農作業参加
 ●男性農作業不参加
 ▲女性農作業不参加
 ■未婚農作業不参加
 専業: 専業農家
 兼業: 兼業農家
 -: 非農家
 注: 第一世代を65歳以上、
 65歳未満を第二世代として、
 親子関係から他世代を設定

図-2 T集落粗放化現況図

図-3 T集落 農振農用地
水田

図-4 T集落平面模式図・南北断面模式図

廃・残土処分場の空間的特徴を明らかにした¹⁾。次に農業土木分野において、耕作放棄に関して、服部らがその発生要因を農家の意向から、九鬼らは農業経営条件との関係から明らかにしていた⁷⁾⁸⁾。さらに、衛生工学、農業工学分野において、産業廃棄物の資源化、環境負荷の定量化、排出量の動向に関する研究・調査には一定の蓄積が見られた⁹⁾¹⁰⁾。しかし、集落域において耕作放棄と産業廃棄物を包括的に粗放化と捉え、その空間的特徴、所有、利用の特徴を土地利用規制上の課題として捉えた研究はほとんど見られなかった。

すなわち、粗放化した地片の特徴を、空間的分布、所有、管理者の属性と粗放化の契機から明らかにし、これに対する法規制の解釈と運用状況を明らかにすることを研究の目的とした。この中で本編では特に、畑、林地、雑種地、原野が、事業所用地、資材置き場、駐車場、廃棄物置き場、廃棄物投棄場へと変化した事例を「都市的利用地」と定義し、分析の対象とした。残土・産廃の質と量からそ

の分類を行うこととした。これは粗放化の実態を把握し、その発生メカニズムを明らかにすることで、今後の土地利用規制、計画に資する知見を得ることを狙いとしている。

2. 研究の方法

(1) 調査対象地域の概要

調査対象地は、首都圏でも産廃の不法投棄が多く見られる千葉県に調査対象地を求めた⁴⁾。さらに現地踏査、行政に対するヒアリング調査により、Z町T集落を調査対象地として選定した(図-1)⁵⁾。

T集落では、千葉県下総地域に多く見られる谷戸地形が広がり、北西部の丘陵部に集落居住域が位置しており、南部及び東部の丘陵部には林地が広がっていた。林地と集落居住域の間の谷部において水田が広がり、丘陵部では林地を開墾した畑が広がっていた(図-2)。世帯数は261戸、農家戸数は55戸であり、集落面積は約350haであり、主な作物は水稲とねぎを中心とした野菜類であった。

また、T集落は、東京圏の連担市街地の最外延部に位置していた。さらに北部、南部、西部の市街地からそれぞれ車で30分以内の時間距離にあり、三方を市街地に囲まれている立地であった。さらに都市計画法上は市街化調整区域に位置し、集落内の農振農用地の位置を図-3に示した。図-4において、T集落の土地利用に関わる模式図を示した。

(2) 調査の方法

調査の方法としては、まず、現地観察調査により、集落域全体の土地利用状況、管理状況毎に、粗放化した地片⁶⁾を地図上でプロットし、その空間的特徴を概観した(3章)、次に、管理放棄地について、法務局における土地登記簿調査により、筆毎の所有者の属性、地目を明らかにし、さらに、農家に対するヒアリング調査(表-1)⁷⁾により、地片に関わる所有・管理者の事情を聞き取り、粗放化した地片の特徴を整理した(4章)。また、都市的利用地について粗放化した地片に存在する残土・産廃の質と量を視点として分類を行った上で、4章と同様の調査・分析を行った(5章)。最後に自治体の環境課、農業委員会に対するヒアリング調査から産廃、土地利用に関わる法規制の実態を分析した(6章)。

3. 粗放化の概要

粗放化地片は林地、特に集落外縁部に多く見られ、集落居住域周辺部にも見られた(図-2再掲)⁸⁾。すなわち、集落居住域周辺部は林地に比べて、粗放化地片の占める割合が少なく、1団地当たりの面積も小規模な傾向(概ね2反以下)にあった。

管理放棄地は谷津田の奥と林地内に小規模に開墾された畑地(概ね一区画が1反以下)に多く見られた。また都市的利用地は、集落居住域周辺部と集落外縁部に多く見られた。特に山林域を縦貫している県道沿線部、集落域の外側を走る農道沿線部に大規模な都市的利用が見られた。すなわち、交通の利便性と林地に囲まれることによる視線の遮断が都市的利用地の発生に作用していることが推察された。

4. 管理放棄地の特徴

管理放棄地に関わる所有・管理者の属性、地目、粗放化の契機と

表-2 管理放棄地の特徴

整理No.	地目	昭和30年所有者	現所有者	粗放化経緯	転売回数	関係事業者
1	田	当	当	不明	0、1	-
2	田	当	当	不明	1	-
3	田	当	当	不明	0	-
4	田	当	当	不明	0	-
5	田	当	当	不明	0	-
6	田	当	当	集団減反	0	-
7	田	当	当	農業条件	0	-
8	田	当	当	差し押さえ	0	-
9	田	当	当	病気	0	-
10	田	当	当	不明	0	-
11	田	当	当	不明	0	-
12	田	当	当	不明	0	-
13	田	当	当	不明	0	-
14	田	当	当	不明	0	-
15	田	当	当	不明	0	-
16	田	当	当	不明	0	-
17	田	当	当	不明	0	-
18	田	当	当	単身勤め人	0	-
19	田	当	当	病気・連鎖	0	-
20	田	当	当	不明	0	-
21	田	当	当	勤め人	0	-
22	田	当	当	不明	0	-
23	田	当	当	不明	0	-
24	田	当	当	不明	0	-
25	田	当	当	不明	0	-
26	田	当	当	病気	0	-
27	田	当	当	不明	0	-
28	田	当	当	土砂取り場	0	-
29	田	当	当	土砂取り場	0	-
30	田	当	当	農業条件	0	-
31	田	当	当	不明	0	-
32	田	当	当	事業失敗	0	-
33	田	当	当	不明	0	-
34	田	当	当	不明	0	-
35	田	当	当	不明	0、1	-
36	田	当	当	耕作者高齢化	0	-
40	原野	当	当	奥さん病気	0	-
37	山林	当	当	不明	0	-
38	山林	当	当	不明	0	-
39	山林	当	当	不明	0	-
41	田	隣集落	隣集落	不明	0	-
42	田	隣集落	隣集落	不明	1	-
43	田	当	隣集落	不明	0	-
44	田	当	隣集落	不明	0、1	-
45	田	隣集落	隣集落	不明	0	-
46	田	町内	町内	不明	0	-
47	田	当	町内	不明	1、2	-
48	田	当	町内	不明	2	-
49	田	当	町内	不明	2	-
50	田	当	町内	相続外部	0	-
51	田	当	町内	不明	2	-
52	田	当	町内	不明	1	-
53	田	当	町内	一部ゴルフ場	1	-
54	山林	当	町内	不明	0	-
55	山林	当	町内	不明	1	-
56	田	当	隣接	不明	2	-
57	田	当	隣接	不明	0、1	-
58	田	隣接	隣接	不明	0	-
59	田	当	隣接	不明	2	-
60	田	当	隣接	不明	2	-
61	田	当	隣接	不明	1	-
62	田	隣集落	隣接	差し押さえ	0	外部農協
63	山林	当	隣接	不明	3	-
64	山林	当	隣接	不明	1	-
65	山林	当	隣接	不明	1	-
66	山林	当	隣接	不動産屋経由	4	-
67	山林	当	隣接	不動産屋経由	4	-
68	山林	当	隣接	不動産屋経由	4、5	-
69	山林	当	隣接	不明	2、3	-
70	田	当	近接	不明	0	-
71	田	町内	近接	不明	1	-
72	田	隣集落	近接	外部所有	1	-
73	田	当	近接	不明	1	-
76	田	当	東京・近接	不明	1	-
77	田	当	東京・近接	一部ゴルフ場	1、2	外部土建E
74	山林	当	近接	不明	1	-
75	山林	当	近接	不動産屋経由	5	-
78	田	当	東京	不明	1	外部土建E
79	田	隣接	東京	ゴルフ場	1	外部土建E
81	山林	当	東京	土砂取り場	1	-
82	山林	当	東京	不明	1、2	-
83	山林	当	東京	不動産屋経由	4	-
80	田・山林	当	東京	事業失敗	1	外部土建E
84	山林	当	埼玉・新潟	不動産屋経由	4、5	-

凡例

当	当該集落に居住
隣集落	隣接集落に居住
町内	町内に居住
隣接	隣接市町村に居住
近接	隣接市町村に隣接する市町村に居住

注：地目、所有者、転売回数の根拠は登記簿による。データは全て平成16年3月

表-3 都市的利用地の分類（撮影時期は平成15年10-12月）

正常管理型
資材置き場、事業所、非農業用倉庫、駐車場等で産廃・残土に関係しない事例	
仮置き型
資材置き場等に2T車で搬出できる程度の少量の産廃、残土が置いてある事例	
埋設型
資材置き場等の下に産廃・残土が埋設されている	
残土置き場型
主として残土を置くことが目的となっている事例	
廃棄物置き場型
主として廃棄物を置くことが目的となっている事例	
処分場型
主として廃棄物を堆積し、加工（燃焼・破砕）している事例	

なった事柄を表-2に整理した。現在の所有者を見ると、当該集落所有が約5割（84件中40件）、町内所有が約2割（84件中15件）、隣接市町村所有が約2割（84件中14件）、隣接市町村以遠の所有が約2割（84件中15件）であった。また昭和30年当時の所有者^{※9）}を見ると、町内所有9件を除き、全て当該集落所有であった。地目が田畑の事例は76%（84件中64件）、山林・原野の事例は24%（84件中20件）であり、隣接市町村所有および隣接市町村以遠所有で主として見られた。粗放化した契機や関連する事柄を見ると、隣接市町村所有および隣接市町村以遠の所有で、頓挫したゴルフ場開発計画に関連する事例、不動産業者による売却を伴う事例、湖沼の埋め

立てや鉄道開発に伴う土砂採取場跡地である事例が見られ、転売回数が4回以上の事例がこれに該当した。また関連する事業者を見ると、集落外の土建業者が関係している事例は隣接市町村以遠の所有に見られた。すなわち、事例の半数は農業事情の変化等を契機とする当該集落所有での粗放化であったが、町外所有による、土砂採取場、開発計画に関連する事例や転売回数が4回以上にも上る土地投機的な事例も一部で見られた。

5. 都市的利用地の分類とその特徴

(1) 都市的利用地の分類

都市的利用地を、主たる土地の用途と、残土・産廃の堆積・管理状況と量から6種に分類した(表-3)。すなわち、①正常管理型は、事業所、資材置き場、駐車場、非農業用倉庫(以下資材置き場等と標記)を用途とした地片であり、残土や産廃の堆積が見られないタイプであり、都市的利用地 85 件のうち、41 件を占め約半数を占めた。②仮置き型は、資材置き場等に2t車で搬出できる程度の産廃・残土が堆積しているタイプ(主たる用途は資材置き場等である)であり、14 件見られた。③埋設型は、管理放棄地、資材置き場等の地中に産廃、残土が埋設されているタイプであり、8 件見られた。④残土置き場型は、主に残土の堆積を用途とした地片であり、6 件見られた。⑤廃棄物置き場型は、主に廃棄物の堆積を用途とした地片であり、6 件見られた。⑥処分場型は、廃棄物を堆積しながら、焼却、破砕といった加工を行っている地片であり、10 件見られた。

(2) 都市的利用地の特徴

都市的利用地に関わる所有、管理者の属性、地目、粗放化の契機となった事柄、産廃の種類を上記の分類毎に表-4、表-5に整理した。

①地目

正常管理型、仮置き型での地目は、宅地・田・畑が約5割(55件中30件)を占めるが、埋設型、残土置き場型、廃棄物置き場型、処分場型では、林地、雑種地が約7割(28 件中20件)を占めた。つまり、前者では、農地の違法な転用が多い傾向にあるが、後者では、視線の遮蔽性が高い林地を利用する傾向にあると言えた。

②産廃の種類

産廃の種類が判明している事例 28 件のうち、建設廃材が 19 件と、約 7 割を占めた。残土を含む事例は 15 件であった。残土を建設系廃棄物の一種と捉えれば、産廃種が判明している 38 件のうち、29 件(8割弱)が建設系廃棄物(建設廃材と残土)であると言える。産廃・残土が自社物か他社物かを自治体に確認したところ、廃棄物置き場型、処分場型では他社物が多く見られたが(11件)、仮置き型、残土置き場型では自社物が多く見られた(13件)。また、家屋解体業における自社物は他社の所有物を解体する過程で発生するものであり、実質的には他社物であると見なせば、処分場型は全て他社物を扱っていると捉えることができた。

③所有者・管理者の住所

昭和 30 年当時の隣接集落所有が 12 件、町内所有が3件で、不明を除いた全体 85 件のうち約2割であり、残り約8割は当該集落所有であった。現時点における当該集落所有が約4割(85 件中 31 件)、町内所有が約1割(85 件中 8 件)、隣接市町村所有が約3割(85 件中 27 件)、隣接市町村以遠の所有が約2割(85 件中 19 件)であった。すなわち、隣接市町村、隣接市町村以遠の所有は併せて約5割に上り、管理放棄地に比して(同約3割)、町内から町外への所有権の移転が顕著に見られた。また、正常管理型、仮置き型の当該集落所有はそれぞれ約 4 割(42 件中17件)、

表-4 正常管理型の特徴

整理 No.	主用途(副用途)	地目	農地転用 違反	関係事業者	粗放化経緯・関連 事項	現管理 者	S30 年所有 者	現所有 者	転売 回数
1	事業所	宅	-	外部木材加工	不明	隣接	当	隣接	5
2	事業所	宅・田	転用済 み、一部 資材置き 場は認知 せず	内部小売・ 食品加工B	自営業当該	当	当	当	1
3	大型倉庫	宅	-	内部食品加工	夜逃げ	不明	当	当	0
4	事業所	宅	-	外部自動車 部品販売	不明	不明	当	当	0
5	事業所	林	-	内部主道D	自営業当該	当	当	当	1
6	大型倉庫	林	-	内部主道D	自営業当該	当	当	当	2
7	事業所	雑・宅	-	外部食品事 業	外部の親戚へ売却	隣接	当	隣接	1
8	資材置き場	林	-	外部主道	不明	不明	当	埼玉	5
9	事業所	林	-	外部主道	新居新築時売却	隣接	隣接	隣接	5
10	事業所	畑	果指導中	隣・自動車 修理	不明	隣接	当	隣接	1
11	事業所	原	-	外部鉄加工	不明	隣接	当	隣接	3
12	事業所	雑	町指導済	外部鉄加工	不明	不明	当	東京	2
13	倉庫	林	-	外部事業者	不動産屋経由	不明	当	東京 近接	5
14	事業所+休止	林・宅	-	転入主道	転入自宅	当	当	当	2
15	駐車場	宅	-	不明	不明	不明	当	当	0
16	バス転回所	雑	-	外部バス会 社	バス転回所	町内	当	当	0, 3
17	資材置き場	田畑	許可済	外部主道A	墓地造成	隣接	当	隣接	3
18	資材置き場	林	-	農業資材	不明	当	当	当	0
19	資材置き場(大型倉庫)	宅	-	内部小売・ 土建C	自営業当該	当	当	当	0
20	資材置き場	畑	不指導	外部個人建 設	事業失敗・貸与	隣接	当	当	0
21	資材置き場	畑	不認	-	農業資材	当	当	当	0
22	資材置き場	宅	-	内部主道D	不動産投機	隣接	隣接	隣接	2
23	資材置き場	畑	不認	-	不明	不明	当	当	3
24	資材置き場	林	-	-	不明	不明	当	近接	5
25	資材置き場	畑	不認	内部主道J	自営業当該	当	町内	当	1
26	資材置き場	林	-	内部主道J	自営業当該	当	当	当	0
27	資材置き場	林	-	外部主道	病気貸与	隣接	当	当	0
28	資材置き場	林	-	外部主道	不明	隣接	当	隣接	2
29	資材置き場	畑	不認	不明	相談外前	隣接	当	隣接	0
30	資材置き場	畑	許可済	外部主道E	不明	東京	当	東京	3
31	資材置き場	畑	許可済	外部主道E	不明	東京	当	東京	2
32	資材置き場	畑	不認	外部主道	不明	隣接	隣接	隣接	1
33	資材置き場	林	-	外部主道	不明	不明	当	隣接	1
34	資材置き場	林	-	外部主道G	不明	不明	当	隣接	1
35	資材置き場	林	-	外部事業者	不動産屋経由	不明	当	隣接	4
36	資材置き場	林	-	外部事業者	不動産屋経由	不明	当	東京	5
37	資材置き場	林	-	外部主道	新居新築時売却	東京	隣接	東京	2
38	資材置き場	畑	不認	外部主道E	不明	東京	当	東京	3
39	資材置き場	畑	不認	-	不明	不明	隣接	隣接	0
41	資材置き場+休止	林	-	外部主道	不明	不明	隣接	隣接	2

凡例1

○ 2t車一杯目安・重機で現状復旧可能

○ 以外

▼ 埋設もしくは覆土

● 産廃・残土に他社物が含まれる

□ 産廃・残土は自社物である

△ 産廃・残土が自社の他社物不明である

凡例2

当 当該集落に居住

隣接 隣接集落に居住

町内 町内に居住

隣接 隣接市町村に居住

近接 近接市町村に隣接する市町村居住

不詳 住所不詳

注：地目、所有者、転売回数の根拠は登記簿による。データは全て平成16年3月

約 5 割(14件中7件)であるが、埋設型、残土置き場型、廃棄物置き場型、処分場型を併せた残土・廃棄物を中心とする分類で見ると 2 割程度(30件中7件)であり、残土・産廃との関係が深い事例では当該集落所有が少ないことが伺えた。

管理者について、判明した事例の約3割(58件中15件)が当該集落の管理であり、現時点での当該集落所有約4割よりやや低いことが分かった。一方、正常管理型、仮置き型では、隣接市町村およびその以遠の管理は、判明した事例の約6割(33件中19件)であったが、埋設型、残土置き場型、廃棄物置き場型、処分場型では、全体の約 8 割(20件中16件)にも上った。

さらに、現在の所有者と管理者の関係をみると、所有者と管理者が一致しない事例が約3割(58 件中20件)であったが、埋設型、残土置き場型、廃棄物置き場型、処分場型を併せて見ると、5割(22件中11件)にも上った。特に処分場型では管理者と所有者が異なる事例がほとんどであり、外部所有者が直接管理者になる事例が 1 事例を除き見られなかった。すなわち残土・産廃との関係が深い事例ほど、事業者は土地を所有せずに事業を行うという傾向が見られた。

④所有者・管理者の業種

管理者、所有者で粗放化地片に関係する事業者の業種を見たところ、型では、当該集落外の産廃専門業者・家屋解体業者であった。しかし、

説明された。一方、埋設型、残土置き場型、廃棄物置き場型、処分場型においては、当該集落所有者が、事業に失敗したこと、身を持崩し破産したことを契機に貸与・売却に至り、もしくはゴルフ場開発計画の先行取得地、土砂採取場用地として売却に至り、これを都市化が進行して事業用地の確保が困難となった周辺部の土建業者、周辺部もしくは住所不定の家屋解体業者・産廃業者が事業用地の確保を目的として所有・管理するパターンが特徴的な粗放化経緯として説明することができた。さらに、処分場型が休止して廃棄物置き場に変移したり、元来、正常管理型だった事例に残土が置かれるようになり仮置き型に変移したりと時間の経過に伴い、あるタイプが他のタイプに変移する事例も見られた。

6.法規制と行政対応

自治体担当者に対するヒアリング調査から、粗放化した地片に対する法規制の解釈と運用の実態を以下に整理した(表-4、表-5 再掲)。

(1)農地法

農地法違反に関わる地片の指導状況を見ると、指導中の事例が4件(県指導3件、町指導1件)、指導後、放置されたままになっている事例が1件、認知していないもしくは小規模^{注10)}なため指導しないという事例が19件見られた。すなわち、白地地域の場合、農業委員会による見回りは特に行っておらず、苦情が来て始めて調査を行うという体制であり、従って、小規模^{注10)}な違反については、住民の生活利便性も鑑みて、事実上黙認の状態になっていた。特に、産廃が埋設されたり、小規模^{注10)}に放置されたりする場合でも農地の形状の大幅な変更に該当しなければ指導の対象とはならないということも法制度上の課題として挙げられた。また、指導の結果、罰則(農地法92条)を適用することではなく、監視の体制、実質的権限とも不十分な状態であった。

(2)廃掃法

廃掃法違反に関わる地片の指導状況を見ると、指導中の事例が、いずれも処分場型で4件(県指導2件、町指導2件)見られた。また、過去に指導を受けたことのある事例が18件(県指導1件、町指導17件)見られた。このうち指導の結果、改善した事例も見られたが、産廃を放置したまま活動を休止した事例もあり、原状回復に至るまでの指導にはなっていない。また、農地法と同様に小規模^{注11)}な事例については、行政で把握していない、もしくは指導の対象としてはおらず、残土については産廃という扱いにはなっていないため指導の対象外であった。廃掃法における規制の問題点は、自社の事業で排出された産廃の処理が規制の対象外であり、従って自社処分と偽って他社物を大量に持ち込む事例が多く見られることである。従って、当該自治体では、2t車分の産廃を焼却している事例を焼却禁止の項目で指導するか、100㎡以上に渡る産廃の堆積を2週間以上行っている事例を任意で調査・指導するという町独自の基準を作って指導に当たっていた。特に県の対応は、銚子、市原等の大規模な産廃処分場問題を抱える地域への指導が中心で、小規模な^{注2)}産廃の堆積が散在する同地域に対しては不十分であるとの意見がヒアリングで得られた。

(3)その他の法規制

千葉県では、廃棄物の不法堆積が極めて多い現状を踏まえて、「千葉県廃棄物の処理の適正化等に関する条例」を平成14年3月に制定、平成15年9月に施行した。自社処分場に対してもマニフェストを義務付け、焼却施設を許可制にするなど、先進的な内容であるが、施行されて日が浅く、監視・指導体制を含めて今後の効果が注目される。また、残土

に関しては「千葉県土砂等の埋め立てによる土壌の汚染および災害の発生の防止に関する条例」の改正を平成15年10月に行ったが、本編が対象とした小規模^{注2)}な残土置き場はその対象となっておらず、また残土そのものを規制するものではなく、土壌汚染を引き起こす産廃の混入の阻止を狙ったものであった。

また調査対象集落の立地するZ町においては、産廃・残土に関する問題が深刻であることから、平成14年7月に「Z町環境条例」を制定し、産廃処分場の新規参入を原則として認めないこととした。しかし、これはあくまでも合法的に許可を受けた処分場が対象となっており、違法な処分場、これまで町内で稼働している産廃・残土の堆積場を直接取り締まるものではなかった。

7. おわりに

(1)結論

当該集落における都市的利用に関する特徴としては、市街化が進む隣接市町村の土建業者の事業用地の確保という動機づけを持つ事例が多く見られ、特に解体業、産廃専門業者による廃棄物置き場、廃棄物処分場が見られたことであった。

地元自営業者による都市的利用が見られるとともに、地元自営業者の事業失敗が農地、林地の外部所有の契機になり、さらなる都市的利用を生じていた。さらに事業者が所有者・管理者として関係するもののうち、業種が判明している事例では、地元、外部事業者ともに土建業者が都市的利用に関係する場合がほとんどであった。従って、廃プラスチックや医療系廃棄物はほとんど見られず、当該集落において起きている都市的利用の粗放化は、残土・建設廃材に特化した産廃問題であると言えた。これは、隣接市町村において市街化が進み、土建業者の事業用地としてのニーズが高いことと、廃棄物の重量あたりの単価が低く、廃棄物処理に運搬費をかけられないこと(すなわち、市街地から遠方に運搬して処理を行えない)が原因として推察された。

また処分場型に関わる主体には、住所が不定である者、経済的に困窮している者、単身で障害者である者が見られ、やむを得ない事情で土地を産廃堆積等に利用していた。すなわち、処分場型の問題は、当該地域における最下層の人々の存在と自立の問題でもあると言えた。

さらに本質的な要因としては、都市内での建設事業活動が、こうした負の土地利用を押し付けているという構造になっており、同時に地元土建業者もその構造に組み込まれていると言える。さらに集落域内での開発、開発計画、土地投機活動といった現象がこれらを受け入れる土地を生み出していることが明らかになった。

(2)計画へ向けて

集落土地利用計画に関して、以下の提言を行った。

①規制と集落再整備計画

規制の対象、強度、運用の3点が課題となる。都市計画法、農振・農地法では、宅地化、土地の形状変更を規制の対象としており、非建ペイ型の開発に対する対応が十分ではない。すなわち、空間管理の粗放化に対応するためには、「土地が実質的にどのように管理されて、どのような目的で利用されているか」ということをコントロールする規制を実施することが考えられる。また同時に、廃掃法、農振・農地法、都市計画法に分かれ、自治体の担当も同様に分かれて

いる土地利用規制を一本化する必要がある。さらにその上で、農振白地といった緩規制地域への対応、罰則の大幅な強化による規制内容と運用の見直しが考えられる。特に、廃掃法における自処分、農地法の運用における一時的堆積に対する取り扱いを見ると、自営業等、地域住民の生業に対する配慮が制度の抜け道を形成している。実際に、自営業用途の資材置き場が外部所有の廃棄物置き場に移す事例も散見され、自営業等、生業に関わる粗放化に対しても一定の規制が必要である。具体的に規制の強化を行う際には、2つの方針が考えられる。一つ目は、集落域への産廃の持ち込みを完全に禁止し、工業専用地域等での処理、埋設を義務付ける考え方である。二つ目は、これまでに広範囲に産廃が持ち込まれていること、依然として持込側、受入側に強い経済的動機付けが存在することを鑑みて、集落保全調整域の一部に粗放化した地片を交換分合等により集約させ、安全に隔離し、粗放化を部分的に許可するという考え方である。最後に、現時点では、行政指導によって事業者が産廃の搬入を停止させた事例も含めて、産廃堆積の事例では原状回復がほとんど行われていない状況が一般的であり、原状回復を実質化させる仕組みも提案される（県、業界の基金等では対応しきれていない）。すなわち、新たな規制の実施と同時に、粗放化した空間の再生あるいは集約といった内容の集落再整備計画が必要となる。

②地域の自律的取り組みと支援

都市近郊農村地域における空間管理の粗放化は中山間農村地域と同様に、農林業の衰退に伴い、農地、林地の使用価値が減少していることに起因している部分が大きく、規制の強化のみの粗放化への対応には限界がある。すなわち、農林地の環境維持装置としての価値、自然・文化資源としての価値に着目し、その維持を行う補完的目的を付与する必要がある。一つ目としては、「中山間地域等直接支払い制度」の様な空間管理に対する直接的公的支援が考えられる。二つ目としては、交流、観光、ボランティア活動等を通じた都市住民による管理への参加を含めた、農林業の多角化を目指した総合的な地域経営を地域住民が推進し、農林地の新たな活用をはかり、これを自治体、専門家が支援していくことが考えられる。同時にこうした内発的取り組みによって、地域住民に土地の貸与・売却に対するためらい、抑止が期待できる。こうした地域の自律的な取り組みとこれに対する支援は、上記の新たな規制、集落再整備計画と連動し一つの文脈で取り組まれることが効果的であることは言うまでもない。

最後に、これらの施策、取り組みの実施にあたっては、各農家が互いの家庭事情、農業経営事情等を客観的に判断し、各農家それぞれに対応した実施、参加が望まれ、その際、一連の空間管理に関する研究は、土地の利用および管理と農家事情との関係を客観化する基礎資料作成に資する方法論として提示された。

注釈

- 1) 関東農政局管内における市町村毎の耕作放棄地の平成7年から平成12年の増加率を、農業センサスで見ると、中山間地域においては概ね60%未満の地域が多く見られたが、都市近郊地域においては、90%の地域も多く見られた。
- 2) ここで小規模とは、3000㎡未満（産廃については、石渡正佳：産廃コネクション、WAVE 出版、2003、P59の大規模現場を除くもの、残土置き場においても千葉県残土条例の取締り対象は3000㎡以上である）とした。

- 3) 2003年度日本建築学会大会農村計画部門オーガナイズドセッション「ラーパンの概念」において、ラーパン像の方向性を整理する議論が行われた。
- 4) 環境省の平成12年度不法投棄実態調査事業報告書によれば、平成11年度の千葉県内の不法投棄量は約18万tに上るが、首都圏における他府県では2万t以下である。
- 5) 千葉県庁産業廃棄物課に対するヒアリング調査、成田市、印西市、沼南町に対するヒアリング調査および当該市町村域全域における現地踏査により調査対象集落を選定した。
- 6) 「地片」とは地理学分野の用語であり、本編では観察調査により識別できた土地利用・管理上の最小単位の一片という意味で使用している。一方、「筆」は土地登記簿上の所有の最小単位の一片という意味である。
- 7) ヒアリング調査は2004年3月3日～10日に地域住民17名に対して行った。対象者の選定においては、区長、農業委員から地域の事情に詳しい者の推薦を受けて行った。家庭事情、農業事情について聞いたのち、地図上に示した粗放化地片に関する情報を聞き取った。所要時間は概ね1～3時間の間であった。同一地片について複数の方から聞き取りをすることでデータの信頼性を高め、また対象者によって矛盾した内容が聞かれた場合には、データの信頼性から当該データは使用しないこととした。
- 8) 当該集落境界から視認できた隣接集落の粗放化地片もプロットした。
- 9) 本編においては、農業・生活の近代化が進んでおらず、更に開発やこれに伴う土地取引が行われておらず、近隣の農家間での土地の売買のみが一部で見られた昭和30年を過去の基準点と定めた。
- 10) ここで、小規模とは、農地に、産廃、資材、盛り土、切土等が見られるが、半日程度の作業で原状回復が可能だと判断されるものを指す（農業委員会ヒアリング記録）。
- 11) ここで、町環境課では、「一般廃棄物で100㎡以上、産廃で2トン車1台分以上が堆積しており2週間以上継続する」場合、行政指導の対象としており、これ以外を仮置きで速やかな原状回復可能な事例としており、小規模と表記した。

参考文献

- 1) 三国政勝：千葉県における残土・産業廃棄物処分場の立地状況，日本建築学会大会学術講演梗概集，E-2，pp573-574，2002.8
- 2) 齋藤雪彦・中村攻・木下勇・筒井義富・椎野亜紀夫，中山間農村における生産、居住空間の空間管理作業に関する研究，日本建築学会計画系論文集，527，155-162，2000
- 3) 齋藤雪彦・中村攻・木下勇・筒井義富，中山間水田作集落における生産、居住空間の空間管理作業に関する研究，日本建築学会計画系論文集，539，163-170，2001
- 4) 齋藤雪彦・吉田友彦・高梨正彦・椎野亜紀夫：都市近郊農村地域における集落域の空間管理の粗放化に関する基礎的研究，日本建築学会計画系論文集，566，39-46，2003
- 5) 鎌田元弘：大都市周辺地域の混住化類型とその計画的課題に関する考察，日本建築学会計画系論文報告集，375号，1987
- 6) 坂本淳二，鎌田元弘：首都圏における混住化動向に関する考察，日本建築学会計画系論文報告集420，1996
- 7) 服部俊宏，山路永司：農家条件からみた都市近郊の耕作放棄要因，農村計画学会誌，16(4)，pp325-333，1998.3
- 8) 九鬼康彰，高橋強：数量化理論Ⅰ類を用いた耕作放棄の発生要因分析，農業土木学会論文集 NO.191，pp23-33，1997.10
- 9) 秋岡伸彦ほか：廃棄物の現状と問題点，月刊公衆衛生37（6）6-13，1990
- 10) 東城清秀ほか：家畜排泄物の収集・処理過程における環境負荷ガスの放散，農業施設，35(3)，173，2004

(2004年10月10日原稿受理，2005年4月15日採用決定)