

横浜市における宅地開発要綱制定と変化の経緯分析（草稿）
-革新首長飛鳥田一雄と都市プランナー田村明の働きを通じて-

2017年9月11日

2020年2月11日注釈62部分を加筆修正

田口俊夫（NPO法人田村明記念・まちづくり研究会副理事長）

目次

第1章 宅開要綱の前史	第3章 企画調整局の役割とその後
1-1 当論文の位置づけ	3-1 開発指導の総合調整機能
1-2 戦後復興期での革新首長の出現	3-2 大規模開発事業と総合調整機能
1-2-1 戦後初めての社会党市長	3-3 米国における開発負担制度
1-2-2 革新首長の誕生	3-3-1 米国における開発負担の始まり
1-2-3 権限なき行政と行政契約	3-3-2 州による開発協定授権法の制定
1-3 東急電鉄による多摩側西南都市開発	3-3-3 州による開発負担金授権法の制定
1-3-1 五島慶太の復帰	3-4 残された江東区の指導要綱
1-3-2 大規模住宅開発の始動	3-5 仮説の検証
1-3-3 遅れる行政対応	3-6 まとめ
1-3-4 学校用地提供交渉と覚書の締結	謝辞
第2章 自治体独自の宅開要綱の出現と変化	
2-1 開発動向の変化と宅開要綱の変化	
2-1-1 開発許可データの検証	
2-1-2 地目別土地面積の増減	
2-2 横浜市宅開要綱の制定と改訂の過程	
2-2-1 1968年の制定	
2-2-2 1972年の第1次改訂	
2-2-3 飛鳥田市政の財政状況	
2-2-4 1980年の第2次改訂	
2-2-5 1984年の第3次改訂	
2-2-6 1984年以降における宅地開発の推移	
2-2-7 行政手続法と地方分権一括法の制定	
2-2-8 1995年の第4次改訂	
2-2-9 宅開要綱の成果	
2-2-10 2004年の第5次改訂	
2-2-11 宅開要綱の終焉	

第1章 宅開要綱の前身

1-1 当論文の位置づけ

日本の新都市計画法は1919年の旧都市計画法以来50年の時を経て、都市の開発を規制誘導する斬新な発想により1968年6月に制定された。同法7条「都市計画区域について無秩序な市街化を防止し、計画的な市街化を図るため必要があるとき」に市街化区域と市街化調整区域が指定される。市街化区域は、法7条2項「すでに市街地を形成している区域及びおおむね十年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」で、市街化調整区域は、「市街化を抑制すべき区域」とされた。市街化されている既成市街地は現実の問題として自治体が都市施設の整備に当たることになるが、その他の「十年以内に」市街化を図るために、都市施設整備を計画的かつ全面的に行うのは簡単ではない。計画論的かつ地方財政論的そして住民対応的に相当なる困難がつきまとう。都市計画法では、当該二つの区域内で開発行為を行う場合には都道府県又は政令指定都市の行政当局からの許可を必要とする。区域を指定し、かつ許可を求めるという極めて妥当な計画手法といえる。しかし、この許可に際しての基準が、宅造基準等の「技術基準」と市街化調整区域を対象として立地施設用途を限定した「立地基準」しかない。つまり、対象区域における公共公益施設の整備に係わる用地の手当てと整備費用の財源が明示されていない。日本の都市計画法には、計画的な市街化を図るために必要な公共公益施設整備のための「負担基準」が存在しない。これが、宅地開発要綱が誕生する背景となる。

当論文は、財政的に困窮する¹自治体²が住宅開発等の開発行為³の許可⁴に際して、最低限の公的負担⁵（公共公益施設の用地提供と整備負担等を含む「開発負担」をさす）を開発事業者に求めた宅地開発要綱（宅地開発指導要綱ともいうが、以下「宅開要綱」とする）の制度的変遷について研究する。対象として横浜市を選定し、横浜市における宅開要綱の制定と改訂の経緯を読み解き、また、宅開要綱運用上機能と組織についても明らかにする。

宅開要綱は、戦後復興期から高度成長期に入る1960年代中期以降、中央政府としての国が都市計画法を補完し、積極的に宅地開発を規制誘導する立法制度を構築しないなかで⁶、横浜を含む大都市周辺部での人口急増と公共公益施設整備を迫られる社会状況⁷に対応するため、自治体

¹ 通常の租税収入では対応できない急激な人口増に伴う公共公益施設整備に、新たな財源を求める必要があった。確かに新規住民も租税を支払うことになるが、それだけでは新たに必要となる公共公益施設整備の財源にはまったく足りない。既存の住民からの長年に亘る租税負担で、公共公益施設は徐々に整備されてきた。それ故、予定されない新規の施設整備のために、既存住民の租税負担を使うことは公平性の観点から許されない。

² 国と地方の関係において中央政府と地方政府とする見方もある。公選首長と公選議会をもつため「地方政府」と称することもできるが、田村明がよく使用した「自治体」とした。なお、国の出先機関的響きがある「地方公共団体」という用語は田村も嫌い、筆者も使用しない。

³ 開発行為とは、①建築物の建築、②コンクリートプラント・ゴルフコース・墓苑等の特定工作物の建設を目的とした「土地の区画形質の変更」をいう。その許可権者は県知事もしくは政令指定都市の市長である。開発行為の許可に際しては、国が定めた都市計画法や宅地造成等規制法による技術基準の審査を自治体担当者から受ける。同時に、自治体首長が制定した宅開要綱の公共公益施設用地の負担基準の審査を受ける。技術基準に合格していても、負担基準で問題があれば、開発行為の申請は許可されない。

⁴ 当初は「住宅地造成事業に関する法律」での認可制度とリンクして運用し、1970年6月から新都市計画法による開発許可制度が動き出す。

⁵ 田村明は、宅地としてまだ使えない状態の「素地」から「宅地」に変化させるには周辺の公共公益施設の整備が不可欠だが、日本では郊外スプロール開発のように素地のままで住宅建築が行われてきた、と批判している。つまり「最低限の公的負担」をせずに住宅開発が行われてきた歴史がある、としている。田村明学位論文『宅地開発と指導要綱』東京大学1981年3月99頁。宅地造成等規制法が整備される時代までは、ほぼ無法状態で、どこに「道」があるのか分からない住宅地が急峻な崖沿いか崖上に散在し、そして今もそのまま残っているのを市内で多く見かける。

⁶ 宅地開発に係わる法制化は極めて遅れており、1960（昭和35）年に神戸市の「傾斜地における土木工事の規制に関する条例」が全国で初めて法律による委任条例でなく行政事務条例（自治事務）として制定された。この後に、1961（昭和36）年に国レベルで、宅地造成の最低基準を定めた宅地造成等規制法がやっと制定された。続いて、1964（昭和39）年に「住宅地造成事業に関する法律」が制定され、宅地造成以外の道路・下水道・広場等を含む宅地開発全体を規制するもので行政庁の認可を必要とした。ただし、これらの法制度は、最低限の技術基準であり、宅開要綱のように「開発負担」を求めるものではない。

⁷ 宅開要綱制定前の横浜市内での宅地開発の状況は、横浜市調査季報第7号『宅地問題の現状と対策』1965年5月 <http://www.city.yokohama.lg.jp/seisaku/seisaku/chousa/kihou/7/2017>年7月6日閲覧、に詳しい。1955（昭和30）年頃から民間企業が宅地開発に進出するようになった。地形上低地部に限られている横浜では、関東ローム層による土質的に崩れやすい比較的低い丘陵部に開発が集中した。崖崩れや土砂の流出などの災害が発生しやすく、1961年の集中豪

の首長⁸により制定運用された苦肉の策である。全国でおおくの宅開要綱がつくられた⁹。その中で、東京に隣接する横浜市は人口急増による開発の影響を特に激しく受けた。また、制定当時は革新市長¹⁰飛鳥田一雄¹¹（以下「飛鳥田」という）の時代であり、保守対革新という構図で政治面からの注目度も高かった。横浜市の立場からすると、自治体による「自主的政策」であるが、国にとっては中央政府の指揮監督に服さない「勝手な行為」と映った。

横浜市は政令指定都市として、都市計画法における開発許可の権限をもっていた。それゆえ、開発事業者が開発許可申請を横浜市に提出する際、宅開要綱による「負担基準」を、開発許可の条件とすることもできた。開発許可権限をもたない中小都市では、負担基準を前面に出しても、お願いでしかなく、それを裏打ちする権限がなかった。中小都市は限られた権限で対応するため、水道法による給水拒否など法的に容認されない行動に走ることがある。横浜市は権限をもつ故に、宅開要綱の位置づけと運用に慎重になった。

横浜市の宅開要綱に関する研究は、宅開要綱を1968年に制定運用した当事者である都市プランナー田村明¹²（以下「田村」という）の学位論文¹³に詳しい。ただし、宅開要綱が、田村が横浜市を1981年3月に去った後に、どう変化し、2004年に運用停止つまり実質的廃止になったかを研究した事例は存在しない。宅開要綱がいかなる時代的背景の中で、いかなる戦略性をもって制定されたのか。そして、その後横浜市の政権が変わっても、40年間近くなぜ運用が可能だったのか。宅開要綱は市政運営において、その有用性がどのように評価されたのか。また、市議会が議決する条例でなく、市長を補佐する行政執行機関内部の約束事（内部基準）である「要綱」という形式がなぜ選択され、そのままの形式で存続したのか。研究に際して、以上の観点を設定した。

なお、宅開要綱による開発負担制度とそれを求める社会状況は日本独自のものとみられやすいが、実はほぼ同時代的に米国や欧州にもあった。若干横浜の事例よりは遅れるが、1980年代から、全米各州の自治体で行われた行政当局と開発事業者の合意による開発負担制度については

雨で多くの崖崩れが発生した。これを契機に、横浜市と神戸市で傾斜地における土木工事に関する条例が制定された。東京に隣接した横浜市の人口増加は六大都市中最高で、宅地開発も規模・件数ともに全国で最大であった。

⁸ 「しゅちょう」が正式だが、自治体の現場では敢えて「くびちょう」と読む傾向がある。自治体（地方自治体）の執行機関の長を指し、市町村長又は知事である。

⁹ 田村によれば、宅開要綱制定の最初は川崎市（「団地造成事業施行基準」1965年8月制定）で、二番目が兵庫県川西市（「川西市宅地開発指導要綱」1967年5月制定）で、横浜市が三番目となる。川崎市の基準は「団地」となっているが、0.1ha以上の住宅開発に適用される極めて総合的な指導要綱であった。因みに、当時の川崎市はまだ政令指定都市でなく、政令指定都市になるのは1972年である。つまり、政令指定都市として都市計画権限をもつ自治体が指導要綱を制定したのは横浜市が最初である。1968年時点ではわずか26市町村だったが、1975（昭和50）年時点で全国の796市町村が宅開要綱を制定するまでになった。参照：田村明『宅地開発と指導要綱・成立過程と効果』東学位論文別刷り1981年3月61～75頁

¹⁰ 社会党系又は共産党系の市長をさす、自民党に代表される保守系でない改革を行なう革新的という意味合いがあった。

¹¹ 日本社会党の政治家、1915年生まれ1990年歿、1949年に横浜市会議員に当選、1951年に神奈川県会議員に転出、1953年日本社会党から衆議院議員に当選、左派社会党に属する。横浜市長を1963年から1977年まで務め4期半ばで日本社会党委員長に転出したが、1983年に参議院選敗北の責任をとって辞任し、同時に政界も引退した。

¹² 1926年東京生まれ2010年伊豆で歿、東京大学工学部建築学科と法学部を卒業後運輸省に入り、その後日本生命で不動産開発に従事し、浅田孝が主宰する環境開発センターで全国の地域開発計画に携わり横浜市の「六大事業（みなとみらい21を含む都心部強化事業、港北ニュータウン事業、金沢地先埋立事業、高速道路網建設事業、市営地下鉄建設事業、ベイブリッジ建設事業の六つの事業）」を1964年に提案し、飛鳥田市長に請われ1968年横浜市の企画調整室企画調整部長となる。その後、企画調整局長として横浜の都市づくりを進める。六大事業の推進は国や業界と対立する部分が少ないが、宅開要綱は国や業界と鋭く対立した。それ故、宅開要綱が都市プランナー田村の真骨頂といえる。飛鳥田辞任後に技監職に数年とどまり、1981年横浜市を辞し法政大学法学部教授となる。戦後日本を代表する都市プランナーである。

¹³ 田村明『宅地開発における開発指導要綱の成立過程とその基礎的都市環境整備への効果に関する総合的研究』東京大学学位論文1980年10月

日本との類似性がみられ¹⁴、現在も継続している。日本では、国が開発負担制度について積極的な打開策を打ち出さないまま¹⁵、社会状況が変化していく。

さて、以上の観点から、当論文の仮説として、以下の三つを設定した。

仮説その1：革新首長でなければ宅開要綱は制定できなかったのか。

仮説その2：飛鳥田以降の保守市政下で宅開要綱をなぜ長期に亘って存続させたのか。

仮説その3：田村が「要綱」という形式を選択した本当の意味はなにか。

この三つの仮説を検証することで、その元となる「自治体の自立性」探求につなげたいと考える。仮説を検証するには、行政内部での政策決定過程を明らかにする必要がある。そのため、横浜市に行政文書の情報開示請求を行い、政策決定に関係する資料の収集分析に努めた。入手した資料に沿って論述を展開するが、その前提として、横浜市における宅開要綱制定に至る前史で、革新市長飛鳥田が誕生する社会政治情勢と、公害防止に係わる「横浜方式」の誕生がある。国による公害対策立法がない中で、公害防止を行政当局と民間事業者との契約による「合意の負担」によって行なう方式であった。そして、それに引き続く宅開要綱の端緒となる横浜市郊外部における大規模住宅開発での行政と開発事業者との負担協定も、同様に契約による「合意の負担」であった。この「合意の負担」の考え方は、宅開要綱で重要な意味をもってくる。まずは、宅開要綱の前史を論述し、その上で、宅開要綱の誕生と変化の歴史を辿っていきたい。

1-2 戦後復興期での革新首長の出現

1-2-1 戦後初めての社会党市長

宅地開発をコントロールする手段として宅開要綱を考え制定運用した横浜市の責任者は、田村である。宅地開発を行なう開発事業者に「秩序と負担」を求めることを考えたのは、市長・飛鳥田である。飛鳥田が自分の考えを述べ、そのための手段づくりを田村に指示した。田村が自発的に宅開要綱を考え、飛鳥田にその必要性を説得したわけではない。また、飛鳥田が当時まだ環境開発センター¹⁶にいた田村を横浜市に呼ばなければ、宅開要綱はうまれなかった。飛鳥田は志があり周りからも信頼される偉ぶらない政治家である。飛鳥田は田村の知恵と行動力を評価し、田村に任せた。飛鳥田は「革新市長」と呼ばれ、1960年代から70年代にかけて革新自治体の流れをつくったカリスマ的政治家といわれる。

戦後の横浜市の政治史で興味深い人物に、太平洋戦争中に官選市長¹⁷を務め、戦後に公選市長となった旧内務省官僚の半井清（以下「半井」という）が^{なからい}いる。半井を囲む政治情勢については、横浜市会（注：市議会）の百年史に詳しい¹⁸。戦後、横浜市では、戦争中に大政翼賛会に

14 阿部泰隆・由喜門眞治『公共施設整備のための公正・合理的な開発負担 - ハワイ州開発負担金法を中心として』関西大学学術レポジトリ 1997年4月、<http://hdl.handle.net/10112/2137>、2017年6月5日閲覧、と田尾亮介『合意による行政の研究 - 都市法領域を中心として』東京大学博士論文 2014年 <http://repository.dl.itc.u-tokyo.ac.jp/dspace/handle/2261/59802>、2017年6月5日閲覧、に詳しい。

15 国も1969（昭和44）年に地方税法改正により「宅地開発税」を新設したが、極めて扱いにくい地方税制度で、全国の市町村で導入事例は存在しない。市街化区域で特に市町村条例で指定された区域が課税区域となるが、「宅地開発に伴い必要となる公共施設の整備に要する費用」の対象が幅員12メートル未満の道路、公共下水道以外の排水路、敷地面積が0.5ヘクタール未満の公園・緑地又は広場で限定的である。かつ、税率も「受益の状況等」を勘案した条例で定めるとされた。また、自治大臣への届出が必要とされる。宅開要綱に比べ、あまりに硬直的な制度といえる。

16 東京大学工学部建築学科で丹下健三教授の研究室番頭格を務めた浅田孝が1961年4月に設立した日本で最初の都市計画コンサルタント会社、株式会社で銀座に本社を置いた。

17 日本の地方制度は、極めて中央集権的であった。明治初期の自由民権運動に抗して中央集権を進めた政府は、地方統治を地元名望家によって治めようとした。日本国民には自立した民主主義は早すぎる、と政府は決め付けた。県レベルは官選知事で国家官僚が派遣された。市町村レベルでは、納税額に応じた制限選挙で選ばれた議員により議会がつけられ、議会が内部選考の上で首長候補者を指名して内務大臣が認可した。議会主体で、議会が指名した市長に仕事を任せる方式であった。横浜のような大都市の首長は、全国を転勤する内務官僚が議会の要請により就任した。議会が選任した首長は議会と協調した市政運営に徹した。首長部局が執行機関となる。知事は市町村長を罷免する権限をもった。1925（大正14）年の普通選挙法の制定で、地方と中央との関係も自由化が一部進み、首長候補の内務大臣認可も必要なくなるが、戦時体制が進むことで地方首長を中央の出先機関化する動きが加速した。

18 横浜市会百年史刊行委員会・横浜市会事務局『横浜市会の百年（記述編）』1989年4月1日152頁～215頁

関与していた半井市長を始めとした何人かの議員が公職追放された¹⁹。戦後の民主憲法下で地方制度²⁰の民主化も進められ、初めての市長直接選挙（公選制）が、1947年3月に公示された。立候補者は、半井市政の時の助役で、半井が追放となつてからは市長代理を務めていた山崎次隆と、市議と県議双方の経験がある社会党公認の石河京一の2名であった。開票結果、石河が山崎をわずかに抑えて4月当選を決めた。民主憲法下で最初の内閣である片山哲社会党政権が始まったように、最初の横浜の公選市長も社会党市長で始まった²¹。

1950年6月、朝鮮戦争が勃発した。連合国最高司令部GHQは、それまでの地方制度の民主化と過度の中央集権化の排除²²という日本占領政策の基本方針をおおきく転換せざるをえなくなる²³。横浜市会議長の経験者であり、市議の他にも国会、貴族院・衆議院双方の議員を経験していた平沼亮三元横浜商工会議所会頭もその時追放を解除された。1951年4月市長選で、平沼は石河に圧勝した²⁴。

19 公職追放の発令後もその猶予期間一杯在職し、退職手当の支給を受けなかった市長は全国でも半井市長だけであった。追放後も半井は、市長公舎のすぐ近くにある横浜興信銀行（現横浜銀行）の社宅を借り、弁護士の登録をして、しばしば市庁舎あるいは県庁へと足を運んだ。半井は簡単に横浜から身を引くつもりはなかったという。参照、横浜市会百年史刊行委員会・横浜市会事務局『横浜市会の百年（記述編）』1989年4月1日

20 米国占領軍の担当官たちは地方制度改革でも理想主義者のであったという。米国の地方制度は実は多様で、その中から理想主義的な制度が選ばれた。一方、英国は首長が存在しない議会主導型が主である。一般財団法人自治体国際化協会『ニューヨーク州政府ハンドブック第6版』2013年3月、61～70頁、<http://www.jlgec.org/cms/wp-content/uploads/newyork-state.pdf>、2016年10月29日閲覧、岩崎忠『英国における契約による権限移譲・規制緩和』地方自治総合研究所、自治総研通巻425号2014年3月号 一般財団法人自治体国際化協会『英国の地方自治（概要版）』2016年改訂版

21 石河市政下の市会は、与党社会党が第一党であったとはいえ、その議席は全議席の三分の一を占めるにすぎず、正副議長を与党から出すこともできなかった。また、市長の片腕ともいべき助役の選任についても石河市長は自由でなかった。社会党独自の政策はなかなか打ち出せなかった。参照、横浜市会百年史刊行委員会・横浜市会事務局『横浜市会の百年（記述編）』1989年4月1日

22 高柳賢三・大友一郎・田中英夫『日本国憲法制定の過程 I 原文と翻訳—連合国総司令部側の記録による—』有斐閣1972年11月10日によると、日本政府は敗戦に至るまでの地方制度は十分に民主的要素をもち、地方自治に根ざしたものであると信じていた。それゆえ、連合国最高司令部GHQが指摘する地方制度の非民主的性格を理解することができなかった。日本を真に民主化するためには、地方自治を根付かせることが不可欠と米国は考えた。そして、戦前のあまりにも中央集権的な地方行政組織を、GHQは民衆が直接選ぶ府県と市町村の首長制度により改革しようとした。それまでの内務省任命の官選知事や内務省認可市長の制度を変えようとした。戦後GHQによりつくられた昭和21年の民主化憲法に基づく民主化された地方自治制度では、独任制の大統領制としての首長と合議制の市議会が併存することとなった。あくまでも普通選挙制度により、民衆を主人公に国家と地方が運営される。行政実務は市民が直接選ぶ公選首長が行い、市議会はチェック機構として存在する。因みに、首長も議員も公務員であり、特に議員は特別地方公務員で兼務が可能である。なお、国レベルでは天皇制を残すため立憲君主制による議員内閣制が維持され、大統領制の地方制度と性格を異にした。地方自治制度は憲法条文に位置づけられ、法律により国が附与するものでなくなった。市議員は小選挙区で選出され地域の利益代表とも成りかねないが、市長は市域全体を選挙区として選出され「市域全体の利益代表」となる。ここに、世界でも米国でも類を見ない地方レベルで統一された「二元代表制」がつけられた。米国の法律家によって構成された当時のGHQ担当官たちは理想主義者であった。ただし、GHQ担当官の中にも地方自治について、自治体よりにみるのか中央政府よりにみるのかによって二つの異なる立場があったという。特に、大都市を有する府県のあり方については議論があり、府県を廃止して市に一本化する案と、公選知事により民主化された府県は国と地方の中間機関として残すべきとの案があった。また地方自治の観点から、国の地方機関は廃止することを前提として議論されていたが、国の省庁は譲らず結果的に多くの機関が存続した。米国が強く求めた地方制度の民主化は、昭和21年2月12日、GHQ最高司令官の承認を受けて確定された。翌2月13日、日本政府に提示された総司令部案（いわゆるマッカーサー草案）に明記された。その直前に、幣原内閣で憲法担当国務大臣であった松本丞治博士と吉田茂外務大臣そして白洲次郎参与たちが、GHQのホイットニー准将とラウエル中佐たちから日本側の憲法提案を破棄し、作成されるべき新憲法の基本的組立てについて指示を受けた。

23 それまでの公職追放令で現場での人材が手薄になり、かつ労働争議が頻発することに連合国最高司令部GHQは頭を悩ましていた。そこに、緊急に日本を後方支援基地化することが必要となった。日本の経済社会を動かすことのできる人材を現場に戻すしかなくなった。できれば本格的な再軍備もさせたいが、当面は理想主義的な新憲法のためできない。この状況を受けて1950年10月13日、1万90人もの大量公職追放解除が発表され、保守派にとって有利な状況が生み出された。

24 保守系市議候補は、自由党がほぼ倍増の大勝利を収め第一党になったのに続き、民主党、市政同志会を加えた保守系三派はいずれも議席を増やした。市長は助役選任で、湯沢三千男元内務大臣に斡旋を依頼し、衆議院選挙の出馬準備を進めていた田中省吾元香川県知事に狙いを定めた。平沼は、田中に次期市長の座を渡すと約束し、この密約によって田中は助役就任を承諾した。戦後復興期は復活した戦前・戦中の軍国主義下の政治家と財界人によって運営されていくことになる。参照、横浜市会百年史刊行委員会・横浜市会事務局『横浜市会の百年（記述編）』1989年4月1日

歴史学者の大西比呂志によると、横浜市政で再起を目指す半井は1951年8月公職追放を解除になり、横浜商工会議所会頭（1952年11月就任）、神奈川県中小企業団体連盟会長（1956年2月就任）となって横浜財界に足がかりを築いた。そもそも半井は、日露戦争後に進展した専門官僚制確立以降の生粋の内務官僚であった。ただし、官僚組織は一枚岩でなく、1924年護憲三派内閣成立以降の二大政党²⁵による政党政治が官僚たちの政党系列化を進展させる。半井は憲政会に属し、内務官僚念願の地方長官としての佐賀県知事となる。その後一時浪人となり、復帰して栃木県知事、宮城県知事そして内務省社会局長官にまで昇進した。しかし、二二六事件後の政変により、1936年に再び地方長官に異動させられ、神奈川県知事となっている。北海道知事を経て大阪府知事ともなり1940年に内務省を退官している。

半井は内務省官僚の中でもエリートの一入といえる。その行政姿勢は、「地方政治から既成政党勢力（筆者注：敵対する政党）を排除しつつ官僚主導の民衆組織化と精神動員による社会秩序の維持を地方行政の第一の課題に置き、伊沢系官僚グループの一員として²⁶中央とのパイプを保持して地方行政をリード」²⁷することにあつた。地方官による民衆統制を是とする中央集権的行政運営そのものであつた。

半井は、戦中の1941年2月から46年11月まで官選で横浜市長を務め、1959年4月から63年4月まで公選で二度に亘り市長に就任している²⁸。そして、半井が再び横浜市長へと返り咲く選挙で掲げた公約は「東京と横浜は一体である」とし、港湾施設の整備、埋立事業による工場誘致、中小企業の振興による貿易の拡大など、「政府の長期経済と呼応する地方計画の策定」を謳うものであつた。半井は飛鳥田との市長選に備え、1968年1月に、重化学工業用地として726haの金沢地先埋立計画案を発表した。一方、同年3月に内陸部への工場誘致条例を、もはや役目を終えたとして廃止している。

地方を中央と結合させて発展させようとする政策手法は戦前の内務官僚時代からの半井の基本的な政策スタイルであつた。半井は、戦後復興期から高度経済成長期に入りつつあつた横浜で、市民から一定の支持を獲得していた²⁹。因みに、半井与党の旧民政党系市会議員の飛鳥田喜一は、一貫して半井を支持し、戦争中に市政翼賛会の推薦で市会議長に就任している。戦後は、半井らと共に公職追放となつた。飛鳥田喜一は、飛鳥田一雄の父親である。

1-2-2 革新市長の誕生

1961（昭和36）年の暮、翌年7月に参議院議員選挙を控え、1959年の選挙で半井と田中省吾を支援する派に分裂したままの横浜の自民党市議団³⁰に再統一の気運がしだいに盛り上がって

25 政友会と憲政会・立憲民政党の二大政党

26 1927（昭和2）年の民政党創立に力した貴族院議員の伊沢多喜男で、民政党系官僚のボスの存在だった。戦争中は枢密院顧問官を務め、戦後も一定の政治力を保持した。

27 大西比呂志：横浜市政史の研究—近代都市における政党と官僚、有隣堂、2004.3.27、243頁

28 平沼市長は、田中省吾助役を後継市長候補に擁立することを嶋村力市会議員（自由党）に相談していた。嶋村は、田中が横浜に来てわずか4年しかたっていないことを理由に反対した。1期後なら選挙協力を惜しまないという嶋村の言葉に平沼は引き下がった。選挙母体として「横浜復興同盟」が結成され、会長には1952年11月より横浜商工会議所の会頭になっていた半井元市長が就任した。平沼は石河に約4万票の差をつけて再選した。1956年12月に平沼市長が入院したため、後継市長候補の擁立作業が進められた。社会党は石河京市元市長の擁立にまとも、早期改選を求める方針が打ち出された。一方、自民党は決まらなかつた。最も有力な候補者は、半井清横浜商工会議所会頭であつた。半井会頭は、自民党市議の実力者である津村峯男議長と嶋村力議員団長を訪ね、立候補の意思を表し、支援を要請した。しかし、第二期平沼市政の助役選任問題（注：平沼が一旦半井に助役就任を打診しようとしたが、半井が断った件）以来こだわりを持ち、半井の擁立に異議を唱える自民党市議も少なくなつた。次期選挙に田中を擁立することを密約していた嶋村議員はその代表格であつた。平沼市長は、「半井市政は一期のみでその次の市長候補には田中助役を擁立する」という自民党横浜市連役員の言葉を得て、やっと半井擁立の党決定を承認したが、任期を残して辞職する姿勢はついに示さなかつた。その後、平沼市長は任期2ヶ月を残して死亡した。1959年4月、新市長に半井候補が石河候補に7万票の差をつけて当選した。参照、横浜市会百年史刊行委員会・横浜市会事務局『横浜市会の百年（記述編）』1989年4月1日

29 大西比呂志：横浜市政史の研究—近代都市における政党と官僚、有隣堂、2004.3.27、278頁

30 保守合同と社会党の統一を経た今回の選挙結果によって、議長は自民党議員、副議長は社会党議員のそれぞれから選出されることは各党派の了解済み事項であつた。ところが、元自由党系の議員が嶋村議員を先頭に、一斉に反発した。嶋村派と津村派（元民主党）が徹底的に争う姿勢をみせた。津村派はそれまでの自由民主党横浜市会議員団を離れ、新たな会派として自由民主党横浜市会部会を結成した。津村派は、社会党と結んで本会後の投票に持ち込み、嶋村派を抑

きた。その動向を睨んで、半井は再選への意欲を示し、前回立候補を逃したのち半井の後を継いで横浜商工会議所会頭に納まっていた田中も市長選出馬の意向を明らかにした。1962（昭和37）年8月9日、自民党の藤山愛一郎横浜市連会長は、「会長一任」を取り付けた。その藤山裁定を発表する場で、半井支持派と田中支持派の対立が再現された。1963（昭和38）年2月、自民党は池田勇人総裁が田中の擁立を決めた。同日半井は横浜市連に離党届けを提出した。横浜市長選挙は、社会党の飛鳥田、自民党の田中、そして無所属で立った半井による三つ巴選挙になった。激戦の結果、飛鳥田候補は27万9964票を得て、それぞれ26万7188票と10万6094票の半井、田中両候補を辛くも振り切った。当選した飛鳥田の与党社会党は72議席中16議席と少数で、そのため当初は困難な議会運営を強いられていくことになる³¹。

飛鳥田は弁護士として、太平洋戦争における東京裁判BC級戦犯の弁護の仕事を経て、戦前の市会で議長まで務めた父親の地盤を継ぎ磯子区から市議員に当選した。その後、市議と県議を計3年間務めた。しかし、同僚議員のレベルの低さを嘆いた。次に国会議員となるが、「代議士は続けたいけど、安保問題で国会でさんざんやったのに、たいして何も変わりゃしない。間接民主主義ではねえ、どうにもならないんじゃないか。このまま代議士を一生やってみたところでたいしたことはない。市長になって、直接民主主義を実践してみよう」³²となった。直接民主主義とは、普仏戦争後の1871年にパリに発足した革命自治体「パリコミューン」³³を、飛鳥田はイメージしていたという。

1963（昭和38）年の第5回統一地方選挙において、大阪、横浜、北九州で新たに革新市長が誕生し、翌年に仙台市長と飛鳥田が語らって全国革新市長会が結成された。設立当初の革新市長会は、お互いの悩みを語り合う親睦会程度のものであった。なお、飛鳥田は市長候補該当者に断られるなか、自ら準備不足のまま立候補し、辛うじて当選したものである。一方、飛鳥田の政治ブレーンを務めた鳴海正泰は、社会党による仕掛けによって、戦後地方政治に「革新市長」の時代をもたらしたという見方³⁴を表明している。

1-2-3 権限なき行政と行政契約

えて津村が議長に当選した。

³¹ 飛鳥田は就任すると及川盛雄総務局長、菊谷勇夫交通局長および河村宏弥市従労組委員長を助役に推したが、社会党以外の会派から同意は得られず、ついに助役3人制を断念し、前2者のみの助役就任を市会に提案してその同意を得た。

³² 飛鳥田一雄『生々流転 飛鳥田一雄回想録』朝日新聞社1987年9月30日31、48頁

³³ 飛鳥田と親交が深かった歴史作家の大佛次郎（1897～1973）が『鞍馬天狗』等の歴史小説以外に、『パリ燃ゆ』（朝日選書）でパリコミューンを詳細に取材し記述している。飛鳥田は山手の港の見える丘公園に大佛記念館を建設した。

³⁴ 市長当選後に飛鳥田に政策ブレーンと呼ばれた鳴海正泰（以下「鳴海」とよぶ）は、東京都政調査会に勤務していた。1968年に同じく飛鳥田と呼ばれた都市プランナー田村明と共に、鳴海は飛鳥田を支えた腹心であった。その鳴海が政治学者の松下圭一と共に、社会党内で「地域民主主義」と「自治体改革」を1961年に運動方針と取り入れさせた、と主張している。その運動の成果が、1963年の社会党市長飛鳥田の当選とその他多くの革新自治体の誕生である、という。革新市長による革新自治体の誕生は、仕組まれていたものであり、革新自治体の流れはこの時に始まる、という主張である。歴史学者の岡田一郎によれば、当時の社会党がいう「自治体改革」とは地域における社会党の基盤づくりで重点が置かれ、具体的な政策があったわけではない。この自治体改革の方針が後の「革新自治体の時代」を作り出したとするのは言い過ぎである、としている。そもそも、飛鳥田は自治体改革の方針に賛同して横浜市長に立候補したわけではなく、飛鳥田横浜市長と美濃部東京都知事が誕生した後、彼らに松下が協力する形で、革新自治体の自治体政策が構築された、と述べている。革新自治体とは、自民党の支援を受けず、日本社会党と日本共産党という革新政党のいずれか一方、または両方の支援を受けて首長を擁する地方自治体のことである、と岡田一郎は定義している。西尾勝によると、そもそも、社会党が自治体首長を重視しはじめた背景には、すでに国会議員選挙につき、同党の都市地域での停滞ないし退潮のきざしが顕在化してきたという事情もあった。共産党が自治体首長選挙における社共共闘を重視しはじめたのは、1967年の東京都知事選挙以降といえる。政党の事情は別にしても、革新市長の輩出は、首長を直接公選制にしている首長主義の政治制度の下でのみ可能であったといえる。ただし、西尾勝は「議会での少数与党という事実に加えて、中央政府に統制された地方行政にのみ慣熟している保守的な職員機構の反逆、そして選挙においては強力な支持団体である職組と労使交渉面で対立せざるをえない苦労など」があり、それゆえ「革新首長の多くが直接民主主義を提唱し、市民との対話を掲げ、あるいは超党派的な市民党を名乗る政治的動機の一つはここにある」という。また、公選首長が議会と対立する原因として二元的代表制民主主義の原理に沿えば、「政治、討論、責任を議会の独占物であるかのごとく語り、公選首長を市民の代表、政治の機関、政治責任の担い手として認めていない点がある。首長（受託者）と市民（信託者）との交流は議会を媒介経由すべき何らの理由もないのに、両者の直結を迂回してとか飛び越えてと表現する点がある」と西尾勝は疑問を呈している。公選首長も議会も共に民意を代表する機関であり、首長が執行機関で議会が議決チェック機関として相互に牽制しながら市民のために行政運営を進めるものである、と理解したい。

1973（昭和48）年横浜市長在任3期目の飛鳥田は、岩波書店が都市問題に係わる学者と実務家を集めた「岩波講座・現代都市政策 XI・都市政策の展望」の編集に参画した³⁵。そして、都市問題に対応する革新自治体の姿勢を書いている。3期目に至り、政権的に安定し、打ち出した施策も形を現していた。

自治体権限がなくとも、国の法律の基準をこえた公害対策を企業に実施させていく公害防止協定、開発事業者に対する社会的費用の負担問題、自治体独自の住宅への日照基準の設定、老人医療の無料化、無認可保育所に対する援助など、当選直後の不完全な形で終わった「一万人市民集会」の試み以降、数々の具体的な成果を飛鳥田はあげていた。これらは、中央政府の施策が不十分なために自治体が市民生活防衛のために独自に展開したもので、それを「権限なき行政の展開」と飛鳥田は呼んだ³⁶。政治学者の西尾勝によれば³⁷、「権限なき行政」の語義は、国の法令の忠実な執行をもって地方行政のすべてとみる従来の姿勢を改め、市民福祉に積極的に対処する姿勢一般を指す。そして、狭義には、法令に明確な権限根拠をもたない行政を指して「権限なき行政」と呼ぶという。

西尾勝があげる「権限なき行政」の典型例が、根岸・本牧臨海工業地帯に進出した電源開発株式会社及び東京電力株式会社と横浜市の間で締結した公害防止協定である。周辺住民の要請をうけて自治体が動き、電源開発の発電所建設で排出が予定されるばい煙と亜硫酸ガス規制について科学的なデータを基に、具体的な規制値を定めた「契約」である協定書に1964年12月企業が同意締結した。この協定は、法令が不備ななかで市民のために厳しい達成基準を設定し、事後補償でなく予防的措置に重きを置いた公害防止行政である³⁸。その後、「横浜方式」³⁹として多くの自治体に普及した。

因みに当時、横浜市には公害対策に関する行政権限が一切ないため法令による行政処分を行うことができなかった。そのため、行政当局と企業の間における「契約」方式が選定されたわけである。住民運動を背景にした「行政当局の依頼に企業側が同意」し、新たな措置つまり負担に対応したものである。法令による行政処分としての「改善命令」に企業が従ったものではない。当該契約は、飛鳥田市長のイニシアチブと担当した幹部職員や公害担当職員たちの熱意によって達成されたが、当時から最近に至るまでその「法的位置づけ」が曖昧なまま推移していた。企業の道義的責任を宣言したものに過ぎず、法的には効力がないとする「紳士協定説」と、契約としての効力を認める「契約説」で、私法契約説と公法契約説（行政契約説）があった。驚くことは、この二つの学説が近年まで争われ、やっと2009年7月10日の最高裁第二小法廷判決で「契約説」に確定したのである。本判決の事案は、福岡県における産業廃棄物処理施設に関するものである

³⁵ この岩波講座の編集担当は田村明の次兄田村義也で、義也は特攻隊から復学し戦後初めての大卒社員として岩波書店に採用され、雑誌『文学』や『世界』の編集長を務めた人物で、後に装丁家としても名を成した。末弟の田村千尋いわく、田村明の思想面に影響を与えた人物である。

³⁶ 飛鳥田一雄『岩波講座・現代都市政策 XI・都市政策の展望』岩波書店1973年10月23日57頁

³⁷ 西尾勝『過疎と過密の政治行政』日本政治学会「年報政治学」通号1977年246頁

³⁸ 自治体が企業と公害防止協定を締結した前例は、1952年に島根県と山陽パルプ江津工場および大和紡績益田工場との間で交わされた覚書がある。工場新設の許可権限をもつ県が企業に排水処理施設を設け、排水による漁業損害が発生した時には補償を行うことが明記された。その補償額は県が設置する委員会の認定によるとした。事後補償的公害対策ともいえる。

³⁹ 公害防止横浜方式の具体事例は、1964（昭和39）年2月根岸湾埋立地の立地企業の一つである東京電力が、敷地の一部を電源開発株式会社の磯子火力発電所用地として譲渡したいという申入れを市にしたことに遡る。元々の埋立地の分譲契約で、第三者譲渡には市の同意が必要とされていた。市に公害対策の権限があるなしかかわらず、公選首長としては市民の健康と福祉を守るために行動する。約1年にわたる交渉の結果、市と電源開発はばい煙と亜硫酸ガスの排出を当時の法定値の二分の一から四分の一の厳しい範囲に収めた協定に調印した。続く1969（昭和44）年には日本鋼管京浜製鉄所の扇島移転申入れに際して、亜硫酸ガス複合着地濃度として0.01ppmを要求し、最終的に0.012ppmで了解された。川崎市と横浜市そして神奈川県まで巻き込む大きな公害防止協定であった。電源開発の公害対策の詳細な経緯は、市の当時の担当者であった助川信彦と猿田勝美の論文に詳しい。公害発生を危惧した地元住民が「中区磯子区環境衛生保全協議会」を1964（昭和39）年に結成し、許認可権をもつ厚生省や通産省そして経済企画庁などの国の機関に要望を出したことに始まる。当初、制度的に県のみが国に対して発言する立場にあり、市は埒外であった。市は市民代表や専門家として議会関係者を入れた公害対策協議会を立上げ、市長主導で積極的に関与していく。地元住民たちの協議会も、専門会社に依頼してばい煙の拡散実験を行うなど極めて科学的かつ実証的活動を展開した。また、電源開発問題だけでなく、その後の東電による発電所建設計画についても調整が図られた。優秀なる市の技術職員（助川は医師で、猿田は化学者出身）の功績であった。

40. 行政当局からの依頼に事業者側が同意し負担する当該方式は、横浜でその後もいくつかの事例をもつことになる。

公害面で、当時の国には公害対策に係わる制度が皆無で、唯一東京都と大阪府が公害防止条例を制定していた。神奈川県は1951（昭和26）年に「神奈川県事業場公害防止条例」を制定した。しかし、知事が事業場公害審査委員会に諮問して除害が必要かつ適切と認められたもののみを「公害」とし、公害が生じた時の行政措置を定めるものであった。市は書類の経由のみを担当した⁴¹。当該条例は、公害発生後の事後的措置に関するもので事前防止面での実効性がなかった⁴²。国レベルで大気汚染防止策がなされるのは、1962年5月に成立した「ばい煙規制法」であるが、あまりに緩い排出基準でしかなかった。国としての総合的な公害対策がなされるのは、1967年8月制定の公害対策基本法まで待つことになる。

仮に、半井市政が続いた場合、中央直結を標榜する半井では、国に反する行為は難しかっただろう。当時の神奈川県知事であった内山岩太郎や半井も旧内務官僚で、公害対策でも産業振興との調和を優先させた。飛鳥田も属する社会党の方針に沿って「権限なき行政」を展開したわけではなく、国の方針や施策がなくても、地域の課題に対応するのは公選首長としての自分しかないという理解し行動したといえる。

1-3 東急電鉄による多摩側西南都市開発

1-3-1 五島慶太の復帰

横浜市における宅開要綱制定は、東京急行電鉄株式会社（以下「東急」という）⁴³による横浜市郊外部の大規模住宅開発⁴⁴が引き金となっている。当該開発に伴う公共公益施設整備の負担が争点となった。

東急の総帥である五島慶太は太平洋戦中に、東條内閣でわずか五ヶ月間であるが運輸通信大臣を務めたため1947（昭和22）年8月に公職追放となる。ところが、1951（昭和26）年8月に公職追放が解除となり東急電鉄に復帰する。1952（昭和27）年5月に代表取締役会長に就任する。一方、追放期間中に、戦争中に合併させられた小田急、京急、京王電鉄が東急から再度分離している。

1949（昭和24）年に廃止される都市への転入制限期間を経て、東京は徐々に再び膨張しはじめる⁴⁵。1953（昭和28）年1月五島慶太は「城西南地区開発趣意書」を発表した。東急の元となる田園都市開発株式会社は1918（大正7）年渋澤栄一たちによって設立された。環境的に優れた住宅地を都市勤労者に提供することが目的であり、そのために都心部とつなぐ鉄道も建設した。

40 寺浦康子『公害防止協定の法的効力とその活用』http://www.jcsr.jp/pdf/cases_09.pdf、2017年6月20日閲覧

41 戒能通敏『公害対策・横浜方式の検討』横浜市公害研究所報第2号、1978年3月、145頁
<http://www.city.yokohama.lg.jp/kankyo/mamoru/kenkyu/shiryo/pub/pub0006/pdf/pub000616.pdf>、2017年6月20日閲覧

42 権限なき行政のもう一つの典型例は、開発事業者に対して自治体との事前協議、ならびに周辺住民との事前協議ないし事前同意の取得などを要請し、これによって無秩序な市街地形成の防止、相隣紛争の防止と解決、人口増加圧力の緩和、宅地開発に並行した公共公益施設の整備などを達成しようとする宅地開発指導要綱行政であると西尾勝は位置づけた。

43 1922年に目黒蒲田電鉄として創立され、1928年に田園都市株式会社を合併している。1936年に五島慶太が取締役社長に就任し、1942年に東京急行電鉄に商号変更している。

44 現在の東急電鉄田園都市線沿線の開発地をさす

45 石田頼房（Ishida Yorifusa）“Rebuilding Urban Japan After 1945”, palgrave macmillan, page 34/36)によると、1949（昭和24）年8月のシャープ調査団 Shoup Mission は勧告を出し国と地方の税制改革と同時に、自治体に都市計画権限を委譲すべきとした。その勧告を受けて日本政府は神戸正雄「地方行政財政委員会」を立上げ、1950（昭和25）年12月に「都市計画と都市計画事業は市町村の責務であり、そのための自立した法的権限を付与すべき」とした。かつ、1919（大正8）年の都市計画法が地方自治を阻害しているとまで述べた。これを受けて、建設省は1950年代はじめに都市計画法の改正を検討し始めた。そして、1952年に五度に亘る草案を作成した。それらは、計画権限の地方への委譲と市民参加も含んでいた。建築基準法の土地利用規制に係わる条項もあり、極めて興味深いものであった。これが仮に施行されたならば、日本の土地利用規制の根本的な改革となるものであった。しかし、それも1968年の改革まで待たねばならなかった。この草案は国会に提出されることなく終わった。建設省が地方への権限移譲に消極的だったからである。その理由として、自治体での都市計画分野の人材不足、単一の自治体に止まらず広域な問題もあること、地方政治家によって都市計画が阻害されること、などがあつた。このため、自治体は中央政府から指示されたことをこなすだけの存在となり、市民は都市計画の決定過程に参加することができず、かつその情報すら与えられないこととなった。

その歴史を引き継ぎ、五島慶太は戦後の東急の柱となる事業に住宅開発事業を据えようとした。鉄道沿線の住宅開発を進め乗客数を増やす戦略である。ただし一方、五島慶太の発想の根底には、無秩序な住宅開発を許容すべきでなく、環境的に優れた住宅地を自社で東京周辺に提供したい、という思い入れが強くあったという。

1-3-2 大規模住宅開発の始動

城西南地区開発は大山街道⁴⁶に沿って、東急大井町線を小田急中央林間駅まで延伸し路線沿いに住宅開発をするものであった。五島慶太は地元地権者たちに「大風呂敷」を広げた。用地買収を進めたが簡単には地元農民の理解を得ることはできなかった。一方、重大な事態が発生した、首都圏整備法が1956（昭和31）年に制定された。首都東京の過大かつ無秩序な膨張を防ぐために、当時の「既成市街地」を囲むように近郊地帯としてグリーンベルトを設け開発を規制する⁴⁷。その外側の周辺地域では逆に、衛星都市を設け開発を許容する。この都心から15～25キロメートルの範囲に設定されるグリーンベルト地帯に、すっぽり城西南地区が入ってしまうことが判明した。五島たちは俄然、近郊地帯の設定に大反対した。

反対のために五島たちが急遽つくりあげたのが、「多摩川西南新都市土地利用計画」である。前述の鉄道以外に、都心から横浜を通り小田原に至る「東急ターンパイク」と称する有料自動車道路を打ち上げた。この道路沿いに、また住宅開発を計画した。投資規模が道路に比べ莫大な鉄道でなく、有料自動車道路を選択したのは米国の車社会の影響で日本もそうなると五島は考えていた。当時はまさにニューヨークで活躍していた都市計画家ロバート・モーゼス⁴⁸の時代である。そして、この道路沿い開発地と鉄道沿い開発地をループ状に結ぶ道路も設け、四つの開発地をぶらさげた。多摩川の西南、つまり横浜市をの西北地域は、この開発構想で固められるかにみえた。これが1956（昭和31）年8月の社会状況であった。その後、国が直轄事業で東急ターンパイクと同じルートで「第三京浜道路」を建設運営することになり、東急は小田原から箱根山の箱根ターンパイクのみを建設運営することとなった。結果として東急の反対運動は成功し、首都圏整備法による近郊地帯の実効的な指定は有耶無耶となった。国は、グリーンベルト内でも計画的住宅開発であれば、鉄道駅から半径1キロメートル内のみを認め、それ以外は農地または緑地として保全するとした。これで東急は大井町線延伸路線沿いの住宅開発に邁進する裏付けを得た。

46 現在の国道246号線

47 首都圏整備法は1965年の改正で、近郊地帯を廃止して「近郊整備地帯」を設定し、計画的市街地化と緑地保全を行うとした。

48 ニューヨークの都市計画家ロバート・モーゼス Robert Moses は1888年米国に生まれ、1981年に亡くなっている。名前からも分かるように、ユダヤ系米国人である。1930年代から1960年代にかけて、ニューヨーク市とニューヨーク州の自動車道・橋梁・公園そして共同住宅などを歴代の知事・市長の下でつくりあげた著名な都市計画家である。モーゼスは1960年代に都市社会学者であるジェーン・ジェイコブス Jane Jacobs と対立したことにより、その正当なる評価がなされてこなかった。ジェイコブスは『アメリカ都市の生と死』を書き、一躍時代の寵児になった社会運動家でもある。巨大な都市インフラの建設で地域コミュニティが崩壊されるのを防ぐ運動をジェイコブスたちはした。その一方で、巨大な都市インフラを作り続けたのがモーゼス、という図式である。ジェイコブスたちの運動も当時の世相を反映したものであり、NIMBY SYNDROME (Not in my backyard) ニンビイ・シンドローム、必要な都市インフラであっても自分の家の近くには作って欲しくない、という論理である。都市にとってどうしても必要なインフラは、都市計画家が計画し政治家が決断し作らなければならない。モーゼスは1930年代のニューヨークの行政機構の近代化を志向し、その後40年間に亘り歴代の知事や市長に仕え、そして大統領とも接触した。州の憲法で行政の枠組みが決まる米国では、特に大規模かつ広域な都市インフラは州政府から授けられた「公社」が携わる。モーゼスはそれら複数の公社の責任者を務めた。2000年代に選ばれたニューヨーク州知事が就任に際して、「モーゼスがなしたことは我々が今日必要としていることであり、事を成し遂げる上で不可欠の姿勢である」と述べ再評価が始まっている。

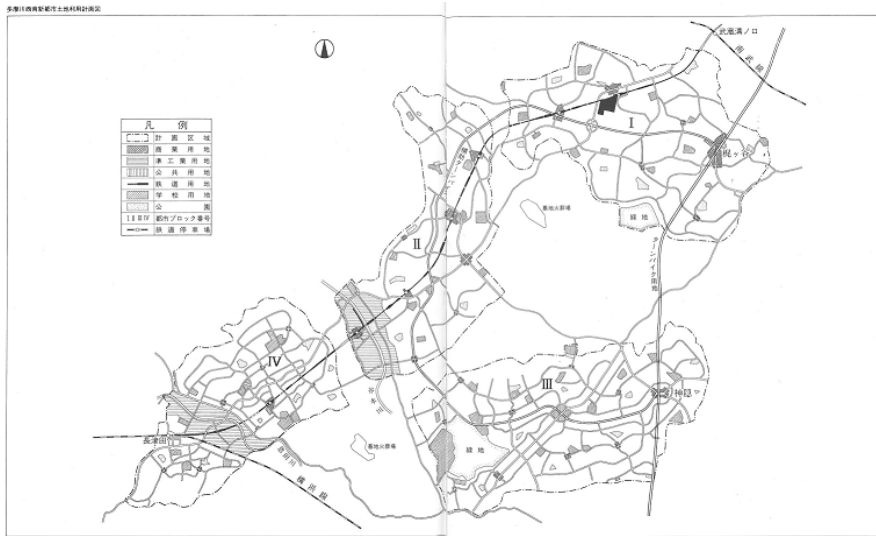


図1 多摩川西南新都市土地利用計画図 出典：東京急行電鉄株式会社『多摩田園都市-開発35年の記録』1988年10月31日50頁

途中から東急は、全面買収方式から組合方式による土地区画整理事業に開発方式を切り替える。川崎市内の野川地区を一番目のモデル地区として開発し、次に横浜市内の恩田地区と荏田地区に進出していく。1960（昭和35）年に溝の口から中央林間までの路線免許が下りた。昭和34年に川崎市内の野川第一土地区画整理組合、昭和36年に恩田第一と荏田第一土地区画整理組合が設立された。恩田は1964（昭和39）年、荏田は1961（昭和43）年に完了している。

東急の多摩川西南新都市土地利用計画に当初から除かれていた現在の港北ニュータウンの早濑川沿い低地部分と北側台地部分、そして当該土地利用計画の第Ⅲ地区（現在の港北ニュータウン南側台地部分）が、ターンパイク撤退を受けて東急の開発地域から除外された。これらの区域が後に、田村明が提案する港北ニュータウンの計画区域となる。1964（昭和39）年12月に飛鳥田市長の要請を受けて環境開発センターの田村明が提案した「七つのビジョン（後の六大事業）」の一部をなす25万ニュータウン計画が後の港北ニュータウンである。一方、東急は横浜市内の2千ヘクタールに人口30万人の住宅都市づくりに取り掛かる。

1-3-3 遅れる行政対応

飛鳥田が当選した1963年以前から、東急による当該地域の開発計画は神奈川県や横浜市当局との折衝の場に持ち出されていた。東急は公職追放から復帰した平沼亮三や半井清市政時代の横浜市当局と既に折衝していた。横浜市は東急の開発に理解を示し支援した。無秩序な開発が進むなら、東急にやってもらった方がよい、という考え方である。開発に反対する地元農民への市当局による説得工作も、同じ論理でなされた。ただし、東急による大規模開発が、地元行政当局にもたらす公共公益施設の整備需要と財政的圧迫についての発想はなかった。

東急がイメージしたのは、東急沿線の分譲住宅開発であり、それ以上のものではない。例えば、東急からは、営農意欲がある農家には代替地を用意するとの意向も示されたが、住宅地に点在する優良農地は周辺住宅との関係上継続が難しくなる。首都圏整備法の近郊地帯では、優良農地の保全も重要政策の一つであったというが、現実には難しい。その思想を飛鳥田と田村たちは、港北ニュータウンで農地を集約化した「農業専用地区」の発想に引き継いだ。都市的住まいと都市近郊農業が共存する道である。そのために、市の農政担当者たちの農業者との人間関係がおおいに生きたという。農業を継続したい、都市近郊の利点を活かしたい、かつ農業を支える副収入としての賃貸住宅経営もしたい。そのような要望は、港北ニュータウン開発⁴⁹のなかに生かされた。

⁴⁹ 1964（昭和39）年12月、環境開発センターの田村明は「横浜市将来計画に関する基礎調査報告書」を飛鳥田市長に提出した。その中で、第三京浜および西部に田園都市線の開発等、ようやく開発が活発化している地域であるが、今

1-3-4 学校用地提供交渉と覚書の締結

東急の開発において、公益用途である学校用地の確保はおおきな課題であった。当初、東急は学校法人による私立学校をつくり、将来的に自治体に経営を移管する、という発想をもっていた。義務教育で小学校と中学校を市民に提供する責務を負う自治体にとっては、とても容認できない発想であった。飛鳥田が新聞広告で、このままでは当該開発予定地は学校収容不可能であると宣言する、と交渉の場で発言した。それほど、学校用地提供問題はもめていく。

1967（昭和42）年末に市と東急の担当者で、検討の場としての協議会をつくり議論を進めることになった。そして、学校用地提供に際して、その規模と有償譲渡か無償譲渡かで協議が進んだ。1968（昭和43）年6月最終的に、飛鳥田市長と五島慶太の息子である五島昇東急社長によるトップ会談を経て、覚書を締結した⁵⁰。交渉を担当した市の斎藤栄⁵¹によると、覚書では9校の学校用地があり、9校中2校については無償提供とし、残り7校は区画整理事業認可時の保留地価格に造成費用等を入れた。更に将来的に、中学校2校分については無償提供するよう努力するとされた。

その後1971（昭和46）年になって、第二次学校問題が発生する。開発地の児童発生が当初見積もりより多くなり学校数が足らなくなる、という事態が発生した。当初、ヘクタール当たり100人の人口計画で9%の児童出現率で想定していた。これが集合住宅の建築や二次開発にともなう追加造成工事の進展により、予想を上回る児童生徒の増加に横浜市が憂慮した。ヘクタール当たり計画人口を地区に応じて120人から140人に、児童出現率を15%（中学校生徒は7.5%）に変更した。これに沿って、東急側が用地を提供することで解決していく。東急によれば、その時点で区画整理事業が確実に実施される地区内で小学校26校、中学校12校が予定されていた。当初の覚書対象校24校は無償もしくは造成原価で提供された。宅開要綱による提供9校は、要綱の規定により平米当たり3,000円で提供された。これ以外に開発留保地で時価による買上げが認められた学校用地が5校分ある。1973（昭和48）年11月、東急と横浜市教育委員会は以上の内容を盛り込んだ確認書を交換した⁵²。確認書となっているが、これは公害防止・横浜方式と同様の、行政当局と企業の間における「契約」である。行政当局からの依頼に企業が同意して負担する制度が確立していく。

そもそも横浜市の積算によれば、東急の開発によって必要となる学校や消防署そしてゴミ処理場・下水施設等の膨大な公共公益施設整備に係わる財政需要額を昭和50年度まで243億円とした。それに比べ市税収入は116億円しか見込めない。ここから、市と東急との開発負担問題の協議が始まっている。市と東急との協議は整ったが、この開発負担問題を市内に起こる全ての開発に普遍化することを飛鳥田は意図した。すべての開発事業者と同じような契約を締結することは不可能ではないが、その都度交渉により負担内容をつめるよりは、事前に負担ルールを明確化しておくことが考えられた。そのため、当該「契約」を定型化することが考えられた。行政当局からの「依頼」に開発事業者が「同意」して、開発負担を行なう方式としての「横浜市宅開要綱」が1968（昭和43）年に制定されることになる。宅開要綱は強権的な行政処分ではなく、あくまでも行政当局と開発事業者が対等の立場で、地域の開発にともない必要となる公共公益施設整備

後の虫食いの蚕食が予想されるので、むしろ積極的に計画的開発をのりだすことが適当であると記述している。当該地域は、東急電鉄による大規模開発の対象となっていたが、東急が意図した私設高速道路の建設事業が第三京浜道路として国家事業となったため、結果として東急が撤退した地域である。つまり、後追いの計画がこの「25万人ニュータウン計画」であるといえる。1965（昭和40）年2月、市会全員協議会で環境開発センターの提案が説明されている。財政的かつ人的に「夢物語」である、との反応が市会議員の感想であったという。1966（昭和41）年8月、市の都市計画事業として日本住宅公団に土地区画整理事業を施行させることを決断した。同年11月、開発予定地の地権者代表との話し合いに入った。1967（昭和42）年6月、開発予定地の地区毎に設置した港北ニュータウン開発対策協議会が正式発足する。同年9月から地元説明会を開催し、用地・生活・農業対策のための専門委員会の設置が決定された。市の機構としても、1968（昭和43）年4月に計画局港北ニュータウン建設部が設置され、関係機関との連絡調整と地元対策の業務を開始した。

50 斎藤栄『多摩田園都市問題協議会とその成果について』調査季報19号1968年10月73頁

51 田村の下で企画調整室に勤務した時代から小説を書き、田村に諭され後に市を退職し小説に専念し有名作家となる。

52 東京急行電鉄株式会社『多摩田園都市-開発35年の記録』東急電鉄1988年10月31日321頁

の負担に合意するものである。それゆえ、田村は開発事業者の「理解を得る」ことに徹底して拘った。

事業名	金額	説明
小学校建設	百万円 3,579	12校 1校当り 用地10,000㎡ 校舎 5,072㎡ (新增児童数 13,660人 346学級)
中学校建設	2,134	6校 1校当り 用地15,000㎡ 校舎 5,080㎡ (新增生徒数 5,652人 137学級)
区庁舎建設	483	用地 6,610㎡ 建物延 6,940㎡ (職員 210人)
保健所建設	95	用地 1,653㎡ 建物延 1,157㎡ (職員 53人)
港北第1(清掃)工場建設	1,702	用地37,050㎡ 建物延 6,758㎡ 処理能力300t/24h (職員75人) (鉄骨鉄筋コンクリート造・地下1・地上4階建)
港北コンポスト工場建設	644	用地23,135㎡ 建物延 1,997㎡ 処理能力90t/24h (鉄筋コンクリート造・地下1・地上4階建)
港北第2(清掃)事務所建設	126	用地 3,710㎡ 建物延 1,233㎡ (鉄筋コンクリート造) (職員65人)
じんかい車庫整備	32	収集庫20台 (大型庫1台・小型庫19台)
消防署建設	127	用地 2,314㎡ 建物延 1,551㎡ (鉄筋コンクリート造・4階建) (職員65人)
消防出張所建設	33	用地 922㎡ 建物延 158㎡ (鉄筋コンクリート造・2階建) (職員16人)
公共施設管理者負担会(区画整理組合施行)	327	対象9組合(41~47年度)対象面積 105,871㎡
下水処理場建設(管敷設を含む)	11,908	計画排水面積 1,800ha (組合施行区域内) 計画処理人口 186,000人 (組合施行区域内) 用地 16,000㎡
阿川改修工事	870	6阿川 工事面積 52,174㎡ 架橋数31橋(1橋当り 4,000千円)
街路舗装事業	2,743	舗装工事面積 1,122,000㎡
計	24,314	

<注> 41年度から50年度までの同地区からの市税収入は116億円
上記施設の運営費は年間22億円と推定される。

図2 東急田園都市沿線(横浜市北部)に開発される宅地等による財政需要額調(昭和42年11月1日積算) 出典:横浜市調査季報

第2章 自治体独自の宅開要綱の出現と変化

2-1 開発動向の変化と宅開要綱の変化

2-1-1 開発許可データの検証

横浜市における開発許可の変遷を検証するのは簡単でない。元となるデータが比較考量できる形で存在しないからである。横浜市建築局が発行する『事業概要』にある開発許可データは1970(昭和45)年度から各年度末(3月31日付)で存在するが、1984(昭和59)年度以前とそれ以降、そして、1989(平成元)年以降では更に集計方法が異なる。以下の図3「開発面積(ha)」は1970(昭和45)年度から2014(平成26)年度までのデータで、新規許可案件のみだが、市街化区域と市街化調整区域(以下「調整区域」という)双方で住宅系と非住宅系そして工作物までを含んでいる。ただし変更許可を含まない。

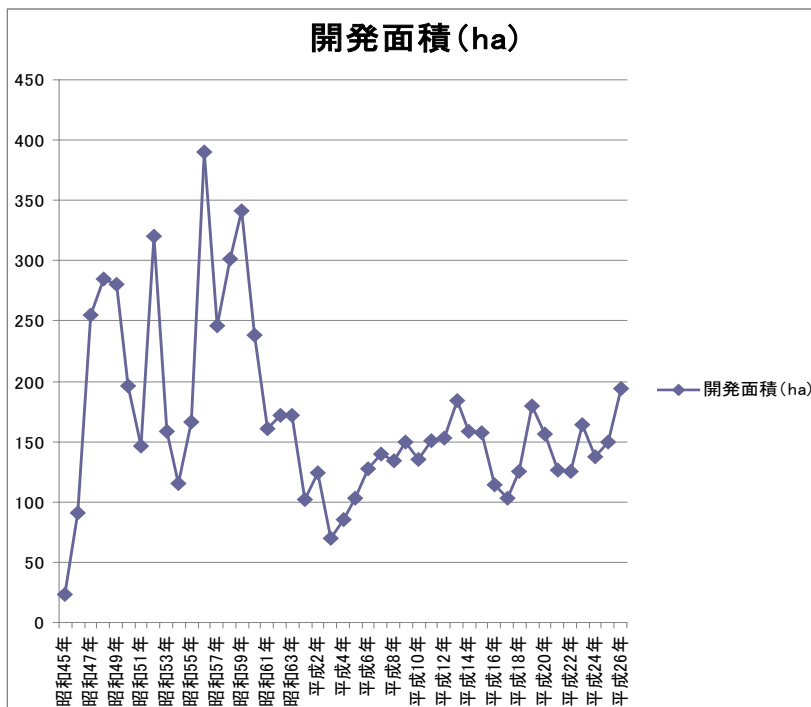


図3 横浜市開発許可面積の年度別変化、出典：横浜市建築局統計書『建築局・事業概要』

年度	件数	面積 (ha)	一件当たり面積 (ha)	備考
1968/9 昭和43年/1～ 9月1日～ 1970/3 45年3月/31 31日	137	824.4	6.0	廣瀬良一論文の数値で住居系・新規案件のみ
1970 昭和45年	22	39.3	1.8	
1971 昭和46年	104	91.4	0.9	
1972 昭和47年	160	255.2	1.6	
1973 昭和48年	163	284.7	1.7	昭和58年度までは住居系・非住居系・工作物・新規案件・変更案件すべてを含む
1974 昭和49年	144	280.1	1.9	
1975 昭和50年	135	196.7	1.5	
1976 昭和51年	126	145.9	1.2	
1977 昭和52年	121	320.6	2.6	
1978 昭和53年	154	158.9	1.0	
1979 昭和54年	108	115.3	1.1	
1980 昭和55年	113	166	1.5	
1981 昭和56年	137	390.7	2.9	
1982 昭和57年	145	246	1.7	
1983 昭和58年	177	301.6	1.7	
1984 昭和59年	112	64.4	0.6	
1985 昭和60年	136	97.4	0.7	
1986 昭和61年	165	81.4	0.5	
1987 昭和62年	148	40.9	0.3	
1988 昭和63年	130	64.4	0.5	
1989 平成元年	144	60.6	0.4	
1990 平成2年	143	39.6	0.3	
1991 平成3年	113	28.7	0.3	
1992 平成4年	124	35.4	0.3	
1993 平成5年	221	42.6	0.2	
1994 平成6年	423	68.1	0.2	
1995 平成7年	475	97.5	0.2	昭和59年以降は住居系開発案件・非住居系・工作物・変更案件を含まず
1996 平成8年	442	91.7	0.2	
1997 平成9年	442	87.1	0.2	
1998 平成10年	438	74.1	0.2	
1999 平成11年	442	89.1	0.2	
2000 平成12年	411	88.9	0.2	
2001 平成13年	420	88.7	0.2	
2002 平成14年	345	60.8	0.2	
2003 平成15年	481	84.1	0.2	
2004 平成16年	413	70.5	0.2	
2005 平成17年	258	59.3	0.2	
2006 平成18年	289	64.4	0.2	
2007 平成19年	259	59.8	0.2	
2008 平成20年	262	49.5	0.2	
2009 平成21年	158	34.3	0.2	
2010 平成22年	236	41.3	0.2	
2011 平成23年	233	53.8	0.2	
2012 平成24年	254	42.9	0.2	
2013 平成25年	268	46.5	0.2	
2014 平成26年	244	41.5	0.2	

図4 横浜市開発許可件数の推移、出典：横浜市建築局統計書『建築局・事業概要』

期間	事業者別	件数	施行面積	公益用地面積	平均面積率	計画人口	平均人口密度	摘要
43. 9. 1	民間	127件	7,679,740 m ²	397,957 m ² <小12, 中4校ほか>	5.18%	107,276人	140.0人/ha	旧法 <住宅地造成 事業>
	公共的	5	564,295	35,381 <小3校ほか>	6.27	14,535	258.0	
45. 3. 31	計	132件	8,244,035 m ²	433,338 m ² <小15, 中4校ほか>	5.26%	121,811人	148.0人/ha	
45. 4. 1	民間	20件	352,933 m ²	17,886 m ²	5.06%	6,475人	183.6人/ha	新法 <開発行為>
	公共的	2	40,763	2,102	5.15	1,810	445.0	
46. 3. 31	計	22件	393,696 m ²	19,988 m ²	5.08%	8,285人	210.5人/ha	
累計	民間	147件	8,032,673 m ²	415,843 m ² <小12, 中4校ほか>	5.18%	113,751人	142.0人/ha	
	公共的	7	605,058	37,483 <小3校ほか>	6.19	16,345	270.0	
	計	154件	8,637,731 m ²	453,326 m ² <小15, 中4校ほか>	5.25%	130,096人	151.0人/ha	

図5 昭和43年9月1日から昭和45年度末までの新規住宅系開発許可案件 出典：廣瀬良一『横浜市宅開要綱-その問題点と今後の方向について』横浜市調査季報第31号 1971年9月58頁

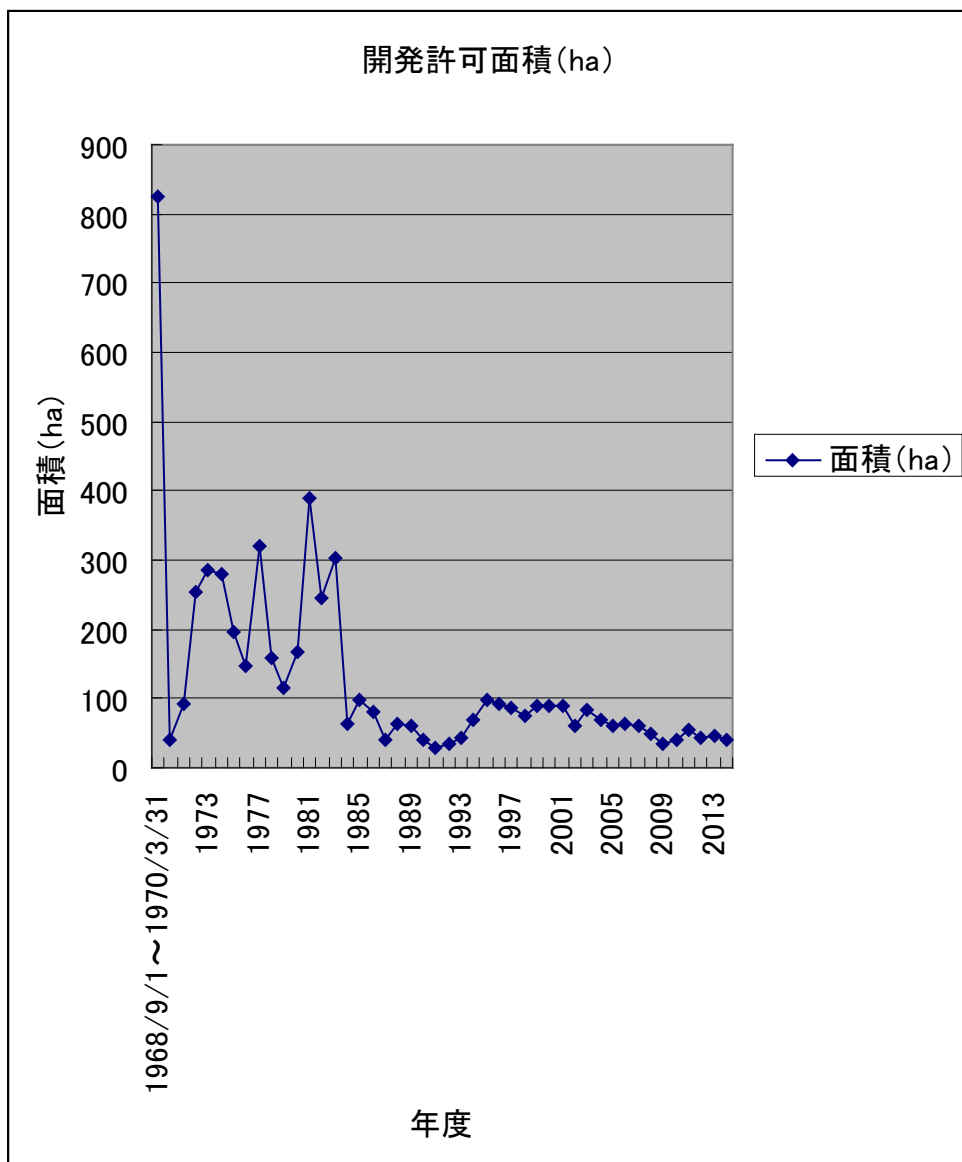


図6 開発許可案件の年度別総面積（1984年以降は住宅系新規許可のみ）、出典：横浜市建築局統計書『建築局・事業概要』

そこで、住宅系開発の新規許可のみを1984（昭和59）年以降データから市街化区域と調整区域双方で抽出してグラフ化（図6）した⁵³。図3と状況が異なることが読み取れる。1968（昭和43）年9月1日から宅開要綱が施行された。下記グラフにある1968（昭和43）年度と1969（昭和44）年度の数値（1968年9月1日から1970年3月31日までの1年と7カ月）と1970（昭和45）年度の数値が図6にある。これらは全て新規の住宅系大規模開発許可案件のみである⁵⁴。当該数値は宅開要綱運用に深く関わってきた横浜市企画調整室に在籍した廣瀬良一（後に、企画調整局総合土地調整課長）が横浜市の調査季報に載せた小論文から転載したものである。当時の担当者による数値で信頼度の高いものと判断した。これにより、1984年以降、毎年の住宅系新規開発の許可面積は100ヘクタール以下に収まっている。

⁵³ 出典：横浜市建築局『事業概要』昭和60年度版から平成27年度版を情報開示請求で開示

⁵⁴ 廣瀬良一『横浜市宅開要綱-その問題点と今後の方向について』横浜市調査季報第31号1971年9月58頁より転載

2-1-2 地目別土地面積の増減

開発許可データの裏づけをとるために、固定資産税課税の地目別土地面積を横浜市統計書で閲覧した。地目で「宅地」を抜き出し、1968（昭和43）年から2014（平成26）年までの宅地面積の増加をみた。地目別で宅地以外の、農地（田、畑）、山林、原野、池沼、雑種地、鉄軌道用地のどれかから宅地に変わった、と考える。開発許可面積の動向というよりは、宅地開発の全体的な傾向を知る上で有効なデータといえる。地目変更しただけでは開発にならないが、地目の変更登記をすることで宅地となる。統計上は各年の1月1日現在のデータとなる。全データをプロットしてから、大まかな増加傾向をみた。

（単位：㎡）

年次	総面積	宅地総面積	田	畑	山林	原野	池沼	雑種地(鉱泉地、牧場を含む)	鉄軌道用地
1968(昭和43)年1月1日	315,068,372	107,054,082	31,464,167	70,466,386	94,890,445	2,083,357	80,561	7,856,245	1,173,129
2015(平成27)年1月1日	274,281,991	201,779,661	2,186,711	28,097,955	19,673,158	72,644	16,391	17,880,750	4,139,750
2015/1968の増減	0.87	1.88	0.07	0.40	0.21	0.03	0.20	2.28	3.53

注) 国及び地方自治体の所有する公有地、公衆用道路、保安林、学校用地、宗教法人の境内等の固定資産税が非課税とされる土地を含まない

図7 地目別土地面積の昭和43年と平成27年での増減 出典：横浜市統計書

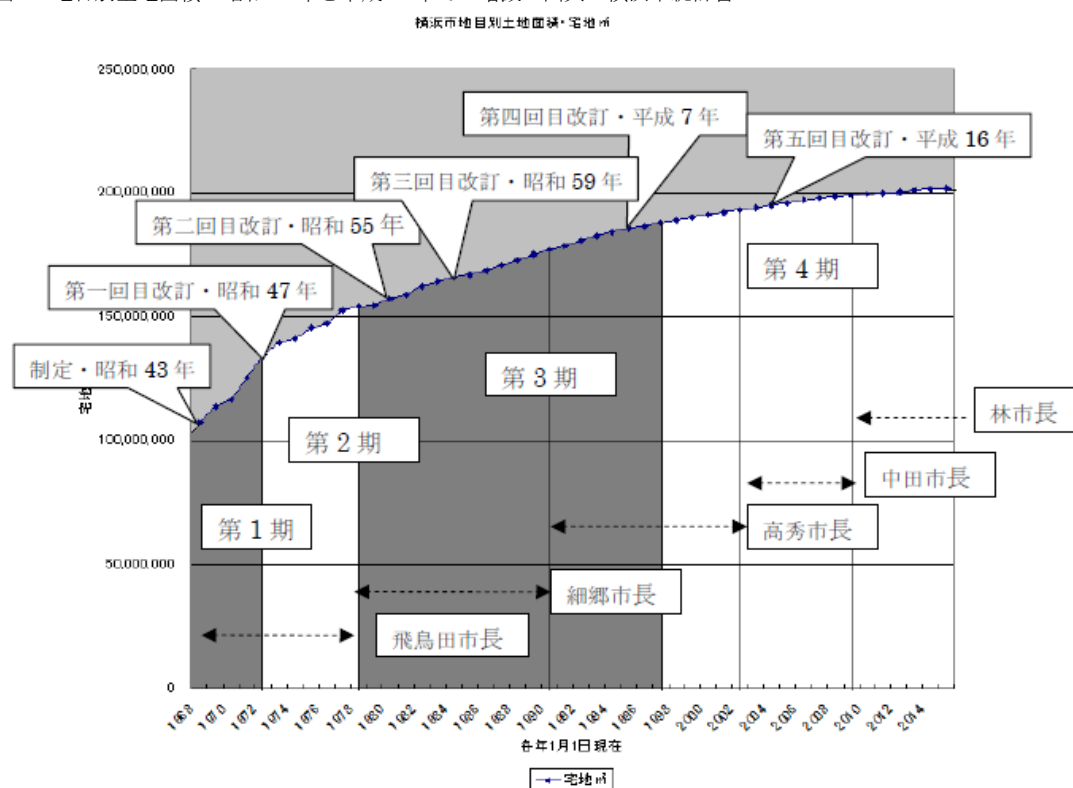


図8 地目別土地面積における宅地面積の増加 筆者作図、データ出典：横浜市統計書

1968（昭和43）年から1972（昭和47）年を「第1期」、1973（昭和48）年から1978（昭和53）年までを「第2期」、1979（昭和54）年から1997（平成9）年までを「第3期」、1998（平成10）年から2015（平成27）年までを「第4期」とした。第1期の増加率が6,959,091㎡/年、第2期が3,180,677㎡/年、第3期が1,785,071㎡/年、第4期が760,977㎡/年となった。第4期を1とすると、指数的には第1期が9、第2期が4、第3期が2となる。第1期と第2期の大幅な増加率が見て取れる。第3期が落ち着き始め、第4期でほぼ安定化した。

以上から、1968（昭和43）年の宅開要綱が制定され運用開始がなされ1978（昭和53）年に飛鳥田（任期：昭和38年から昭和53年）が横浜市を去るまでの期間は、宅地が急激に増加した。飛鳥田を継いだ細郷道一市長（任期：昭和53年から平成2年）の時代は、宅地の増加も落ち着き始め、細郷死去にともない市長を継いだ高秀秀信市長（任期：平成2年から平成14年）の任期前半も同様となる。そして、高秀の後半から中田宏市長（任期：平成14年から平成21年）を経て現在の林文子市長（任期：平成21年から）の時代は安定期に入ったといえる。

2-2 横浜市宅開要綱の制定と改訂の過程

2-2-1 1968（昭和43）年の制定

① 宅開要綱の制定

田村が飛鳥田に請われて横浜市に入ったのは1968（昭和43）年4月であった。当時の横浜市は人口200万人を突破していた。東京からのスプロール現象により港北や戸塚などの郊外の区は年間10%を超える急激な人口増加となっていた。その結果、道路公園上下水道等の公共施設整備と学校保育園清掃工場等の公益施設整備のための膨大な財政需要を引き起こしていた。かつ、それらの施設整備のために用地取得が、開発に伴う地価値上がりによって、市が買収するに耐えない価格帯になっていた。学校については、校舎建設費（国基準による算定）の小学校1/3、中学校1/2が国庫負担金として支出されるが、用地費の補助はない。開発に歩調を合わせて公共公益施設が整備されず、生活環境が悪化する恐れが強かった。また、宅地造成等規制法は崖崩れなどの災害防止に重点がおかれた最低限の基準で、住宅地造成事業に関する法律も公共公益施設の負担を求めるものではなかった。

当時、東急電鉄の多摩田園都市開発における開発負担問題が進展していた。1966（昭和41）年9月1日には市内部に宅地対策協議会（又は宅地開発研究会）を発足させ、関係局の部長クラスで宅地開発について市の独自負担基準を検討することになった。当時のまとめ役は市長ブレインの鳴海正泰だった。宅地開発指導要綱の制定は、兵庫県川西市が全国初で1967（昭和42）年5月18日施行されている。川西市役所内部で市議会と共に検討を始めたのが1967年当初で、横浜市はそれ以前から検討を開始していた。田村が市に入ったことで、企画調整室の斎藤栄と田村の二人で宅開要綱の原案を一举につくり上げ、関係局と議論を始めた⁵⁵。

宅開要綱の対象となる「宅地開発」は、主として建築物の建築の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更で、規模は問わない。公共用地は開発事業者が道路・水路・遊水地等の外、公園用地を無償で提供する。公共的事業者は開発区域面積の4%以上、民間事業者は開発区域面積の3%以上で、150㎡に満たないものは150㎡とする。公益用地はすべての開発事業者が開発区域面積の5%を提供し、提供価格は3,000円/㎡とする。ただし、5%を超える部分は原価とする。なお、宅地開発に伴う下水道施設、河川改修、道路駅前広場等の公共施設の整備の必要性が区域外までに及ぶ場合は、開発事業者がその建設費を負担する。

以上のように制定当時の要綱は、規模を問わず全ての宅地開発を対象とされ、膨大な業務量を予想させる果敢な規制手法となった。ただし、実態的には当初の「全ての宅地開発」も、廣瀬良一によれば、「一定規模未満の小規模開発には執行態勢および経済効果（事務量の割合には効果が小さい）等の理由によって、実質的には適用してない⁵⁶」とある。

宅開要綱は田村によれば、新都市計画法の成立（1968年6月15日法律第100号が公布）をふまえ、これの開発許可事務を扱う政令指定都市として、これが施行される来年（1969年）6月までの経過措置であるとされた。ただし、宅開要綱は1970（昭和45）年以降も存続し、新都市計画法における開発行為への「負担基準」として活用されていく。当面の暫定措置から恒久的の措置へと変質していく。新都市計画法では、一部公園等を除いて開発負担基準は存在せず、技術基準のみであったためである。田村は、「要綱行政は、新都市計画法までの暫定的行政指導のほずであった。それが、逆に、都市計画法によって示されている法第29条の許可（筆者注：開発行為の許可）及び同法第32条の公共施設管理者との協議（筆者注：公共施設管理者の同意等）に際しての許可基準、協議基準としての性格を持ち、いっそう強力になってくる。法律そのものは全国画一的に適用されているが、公共公益施設の整備状況は各都市によって異なるし、また、具体的な宅地開発の場所により状況は異なる。そこで自治体としては、それぞれの実情に合った基準が必要になる⁵⁷と説明している。

55 田村明『田村明の闘い』学芸出版社2006年12月10日145頁

56 廣瀬良一『横浜市宅開要綱-その問題点と今後の方向について』横浜市1971年9月調査季報31号59頁

57 田村明『宅地開発と指導要綱-成立過程と効果-』東学位論文別刷り1981年3月86頁

② 新都市計画法による線引き作業

新都市計画法とは1919（大正8）年制定された旧都市計画法を、半世紀を経て大改正したものである。開発コントロール面での役割を期待された法律で、都市計画区域を市街化を促進する「市街化区域」と当分の間市街化を抑制する「市街化調整区域（調整区域）」に分ける。開発行為は許可が必要となり、市街化区域内では0.1ヘクタール以上の規模はすべて対象となる。また、開発が原則抑制される調整区域内でも、20ヘクタール以上の計画的開発であれば、特別に許可される。

因みに、横浜市は全域が都市計画区域である。新都市計画法を所管する当時の建設省からすると、まだ市内に緑の丘や農地が広汎に残っていても、横浜市はほぼ全域が市街化区域相当で、法律で言う「10年以内に市街化すべき」開発適地とみられていた。一方、長谷川淳一の研究によると、国会で議論された中心的テーマは「農地」の扱いであったという。市街化区域内で住宅に囲まれて宅地並み課税される農地と、調整区域内に残される農地に対する「農業政策上」の不公平感があった。都市内で農業をどう守り振興するかの政策がなかった⁵⁸。

1968年の新都市計画法による市街化区域と調整区域の区域区分の設定過程が、横浜市に対する情報開示請求により明らかとなった。宅開要綱を効果的に運用する上で、前提となる区域区分の設定の都市計画上の戦略的意味は、田村明が度々語ってきた点である。当時の状況は、これまで田村の著書等で語られるのみで、詳細な状況が不明であった。当時の作業報告書と図面データを入手した。

■設定作業：

横浜市都市計画局『都市計画法に基づく市街化区域及び市街化調整区域の設定作業経緯について』昭和45年7月によると、市街化区域と市街化調整区域（以下「調整区域」という）の設定作業（現場では「線引き」と通称した）は、

- ① 1969（昭和44）年4月に、計画局が建物用途別現況調査を農政局が農地現況と営農意欲を調査した。
- ② 昭和44年6月に、企画調整室、建築局、農政局、計画局で作業チームを結成する。それぞれが試案を持ち寄り協議を開始した。
- ③ 昭和44年8月から10月に、農政局は農協を通じて農業者の意見聴取を行なった。
- ④ 昭和44年11月10日に、試案をもとに関係課長、部長、局長段階での検討を経て市首脳部で市の素案が確定した。
- ⑤ 昭和44年11月29日、横浜市基本都市計画審議会条例及び同規則が施行
- ⑥ 1970（昭和45）年1月27日、横浜市基本都市計画審議会第1回、委員及び幹事の任命、素案の説明と今後の日程
- ⑦ 昭和45年2月20日、横浜市基本都市計画審議会第2回、臨時委員の任命、市長より正式諮問
- ⑧ 昭和45年3月5日、横浜市基本都市計画審議会第3回、住民の意向尊重、素案の修正、市街化区域の整備
- ⑨ 昭和45年4月6日、横浜市基本都市計画審議会第4回、農業問題、税制と市街化区域の整備
- ⑩ 昭和45年4月9日、横浜市基本都市計画審議会第5回、県市で検討中の修正案の提示、答申方法
- ⑪ 昭和45年4月15日、横浜市基本都市計画審議会第6回、答申案起草小委員会で起草、開発者負担と税制について
- ⑫ 昭和45年4月17日、横浜市基本都市計画審議会第7回、答申
- ⑬ 昭和45年5月1日より14日まで、縦覧（縦覧者数全市で621名）
- ⑭ 昭和45年4月21日、神奈川県都市計画地方審議会第6回
- ⑮ 昭和45年5月8日、神奈川県都市計画地方審議会第7回

58 長谷川淳一『都市計画法の制定に関する一考察（7）』三田学会雑誌 Vol. 103, No. 3 (2010. 10) 439～469 頁、慶応義塾大学学術情報リポジトリ

⑯ 昭和 45 年 5 月 13 日、神奈川県都市計画地方審議会第 8 回

⑰ 昭和 45 年 5 月 21 日、神奈川県都市計画地方審議会第 9 回、附帯意見をつけて原案可決

⑱ 昭和 45 年 6 月 10 日、神奈川県告示第 490 号で線引き確定

横浜市の基本都市計画審議会と神奈川県都市計画地方審議会については、横浜市の審議会は神奈川県の審議会が意見を聞く位置づけとなっている。横浜市の審議会で答申したものが、そのまま成案となるのではなく、あくまでも神奈川県の審議会答申をもって成案となる。実態上は無視できないものとなる。

■区域区分の設定基準

市街化区域とするもの

① DID 人口集中地区 : 昭和 40 年国勢調査による区域

② 計画開発地区 : 港北ニュータウン公団開発区域、相鉄新線 (注 : 「東急新線」の間違いか) 沿線開発地等

③ にじみ出し調査区域 : 港北区新吉田町 (注 : 農地へのミニ開発)、新羽町一帯 (注 : 中小工場地帯)、港南区上永町一帯 (注 : 「上永谷町」の間違いか)

④ スプロール末期地区

市街化調整区域とするもの

① 緑地保全区域 : 円海山一帯

② 農業用地 : 優良農地、土地改良区、農業専用地区等

③ 第 2 次開発地区 : 港北ニュータウンその他の地区

④ スプロール初期地区

市街化区域とする計画開発地句の取扱い

① 公団施行土地区画整理 : 都市計画決定済み又は計画手決定が確実なもの

② 組合施行の土地区画整理 : 組合設立認可又は設立が確実なもの

③ 住宅地造成事業 : 基本計画審査願を本市で受理したもの

スプロール末期地区

① 昭和 44 年 4 月現在で DID に相当する区域

② 20 ヘクタール以上まとまった未開発地がない区域

1970 (昭和 45) 年 4 月 17 日付の横浜市基本都市計画審議会の答申に、区域設定の基準が記載されている。極めて都市整備についての戦略的意図を感じさせる文言が読み取れる。

「個別的基準」として、市街化区域の指定は「10 年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき」ため、行政主体は都市施設に関する計画を定め、これを実施する政治的かつ行政的責務を負うこととなる。それゆえ、10 年以内にこの責務を確実に果たす見通しがないうまに区域を拡大することは許されない。よって、将来市街化することが適当な地区であっても、当分は市街化調整区域として段階的整備を行なうことを考慮する、とした。

調整区域は、「市街化を抑制すべき区域」であるが、単にスプロール防止という消極的性格でなく、「将来の大規模開発のための保留」なども含む積極目的に役立てるべき、とした。また、スプロールが進行中でも、そのまま放置し、将来良好な市街地になるのを不可能にするのではなく、土地区画整理等計画的市街化をはかるまで調整区域に指定するとした。

また、農業振興地域の整備に関する法律により、20 ヘクタール以上の優良農地は調整区域に定められるが、それ以下でも生産性が高く営農意欲があれば、市街化区域に囲まれていても調整区域に指定すべきとした。

区域区分の設定方針が極めて戦略的意志の上に構築されていたことが分かる。自治体はその「政治的かつ行政的責務」を達成できるまでむやみに市街化区域は拡大しない、という意志は固いものがある。スプロール地区も追認しない、計画的な市街化の準備を図り、それまでの間は調整区域に留めて置く。安きに流れるのではなく、あくまでも計画的市街化という高みを目指す姿勢である。得てして弱気になりがちな農政担当者にも、営農意欲がある農業者を守り、「都市農業」を育てるとしている。

この審議会の答申文は、事務局 (審議会幹事) を務めた田村 (当時、企画調整室企画調整部長) が書いたと想像できる。田村は 2 年前の 1968 年 9 月から宅地開発要綱の運用を開始していた。スプロールが進行していても、又は大規模開発が予定されていても、調整区域をできるだけ広範

囲に指定していく。そして、調整区域での開発行為に対して、当該地が「良好な市街地」となるための都市施設を整備する開発負担を求める。その役割を宅開要綱が果たすことになる。

審議会に提出された素案は調整区域面積が 12,640 ヘクタールで全市の 30.3%であったが、素案への修正が行なわれ最終的に 10,673 ヘクタールで全市の 25.6%となった。当初の企画調整室案の 18,600 ヘクタールには及ばないが、神奈川県案の 6,791 ヘクタールをはるかに凌駕した規模となった。素案がまとまるまでの作業上の苦労は、調整区域設定の細かさから窺い知ることができるが、それ以上に「素案に対する修正箇所」図から区域設定に関する最後の攻防戦があったことが分かる。作業を担当した関係者のご努力に敬意を表したい。



図9 市街化調整区域の最大規模提案 (企画調整室案)



図 10 市街化区域・市街化調整区域の設定に関する素案



図 11 市街化区域・市街化調整区域の設定に関する素案に対する修正案

最後に、答申書に添付された審議会委員からの意見書について述べたい。学識委員の横浜国立大学教授の内藤亮一によると、建設省当局が都市計画法立案の基本となった昭和 42 年 3 月の宅地審議会で、「市街化区域内においては、宅造等開発行為は原則として土地区画整理事業の計画的な開発に指向させること。市街地形成の根幹となる幹線道路、下水道幹線等は、国及び地方公共団体がその負担において整備し、これらの幹線に接続する支線的な道路、排水施設は、開発者の負担において整備する原則を確立する」という二つの原則を提案していた。宅開要綱の原則となる開発者負担による都市施設整備が建設省でも認識されていたといえる。

また、学識委員の横浜国立大学教授の成田頼明は調整区域内における大規模開発に際して、「遠隔地にある等の理由によって行政主体の公共投資の効率が著しく低下し、そのために本来優先的

に市街化する必要度の高い地域への重点的施策が妨げられる危険性のある場合には、市街化調整区域における開発許可により一定の負担を伴ったかたちで開発を実施させるのが妥当である」と述べている。調整区域内の開発が市街化区域内の開発よりおおきな負担をすることを認めている。そして、「我が国の土地政策の大きな隘路の一つとして中央官庁の縦割りのセクショナリズムによる総合性の欠如が指摘されているが、新都市計画法においてもこの欠陥は除去されていないことにかんがみ、土地に係わる行政を現実実施している地方公共団体においてできる限り、その総合性を確保するように努力することが肝要である」と横浜市の総合性に期待している。

③ 財産権の制限

日本では、あたかも公共の福祉に優先して財産権が存在している。そのためか、国も自治体も財産権を制限することに極めて慎重となる。一方欧米では、個人の財産権は地域整備又は公共の福祉のために制限をうけるのが当然視されている。

日本国憲法第二十九条 財産権は、これを侵してはならない。

○2 財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。

○3 私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。

日本国憲法の制定に際して、米国は強く地方制度の民主化を求め、1946年2月12日、GHQ最高司令官の承認を受けて確定された。翌2月13日、日本政府に提示された総司令部案（いわゆるマッカーサー草案）に明記された。知事と市長等は住民の直接選挙で選ばれる。自治体は自らの基本法を定める権利を有する。地域の特別立法は住民の同意がなければ成立しない。その後この部分は、日本政府により「基本法（Charter）」でなく、国の法律の授權を前提に地方議会が制定する条例に変更されていく。また、土地所有権に関するGHQと日本政府の決定的な見方の違いが表明されていた。土地とすべての自然資源の終局的権原は、国民全体を代表する国に存する、とした。その上で、公共的に利用する場合には補償をするが、あくまでも根源は国所有とされた。私権至上主義の現在とおおきく異なる解釈といえる⁵⁹。

田村は、個人の財産権は公共の福祉に適合する公共的目的のために利用できるよう、法的に制限すべきと考えていた。欧米においても、個人の財産権の行使は無制限に許されるものでなく、公共の福祉に適合するよう制限されている。戦前の国家主義的な日本社会においても、資本家や地方豪農の財産権はつよく保護され、都市計画制限に反対していたという。財産権の制限論争は最終的に司法の判断となり、自治体としても行政責任を問われる。それゆえ、財産権を明白に制限するという印象を極力避けようとする。

田村が語るように、法的な行政権限をもたない自治体が行政内部基準で「合意による負担」としての宅開要綱を制定運用する限りにおいて問題は少ない。正に「権限なき行政」となるからである。しかし、政令指定都市としての横浜市は都市計画法で開発許可権限をもつ自治体である。宅開要綱で依頼しても、その依頼が受け入れられなければ開発も許可されないとなると、依頼と法的措置がリンクしてしまう。そこから法律論争に巻き込まれてしまう恐れがある。仮に、この依頼が条例化されても、条例と国法という二重の法律論争となる。それゆえ、条例化で市会がまとまる可能性は極めて少ないなかで、要綱を選択した意味性がある。法律論争を避け、中央政府と自治体の都市整備における責務論で終始しようとした。

④ 受益者負担金と開発者負担

宅地開発により必要となる公共公益施設の整備のために、開発事業者が負担する「開発者負担（開発負担と同じ）」の対極に、都市計画法第75条に「受益者負担金」の規定がある。「国、都道府県又は市町村は、都市計画事業によって著しく利益を受ける者がいるときは、その利益を受ける限度において、当該事業に要する費用の一部を当該利益を受ける者に負担させることができる」とある。公的な都市施設の建設により著しき利益を受ける周辺地権者が、都市施設の建設者に負担金を支払う制度である。行政による原因により負担が生じるのか、行政以外の原因による負担が生じるのか、の違いである。仮に、宅地開発でも公共公益施設の整備が計画されていて、

⁵⁹ 高柳賢三・大友一郎・田中英夫『日本国憲法制定の過程 I 原文と翻訳—連合国総司令部側の記録による—』有斐閣 1972年11月10日 276頁、300頁

その整備計画に沿って周辺の宅地開発が行われていくなれば、周辺の土地をもつ開発事業者は著しく利益を受けるので受益者負担金を支払うことも理解できる。理想的な都市計画のあるべき姿ともいえる。しかし、現実には後追的である。計画なき場所に開発が先行する。つまり、行政以外の原因により、公共施設整備が必要となる。よって、その原因者が負担すべきとなる。

実は同じ規定が旧都市計画法第6条にあった。戦前は、大正から昭和にかけて、大阪市長関一⁶⁰による御堂筋地下鉄建設で、駅周辺の地権者等から負担金を徴収するなど、大都市において幾つかの事例がある⁶¹。徴収のために、個別の事業に内務省令が定められた。ただし、「著しく利益」とは何かなど、地権者からの反発で負担金徴収はスムーズに進まなかった。負担金の割合も全体事業費の一部に過ぎず、大阪市の事例では徴収実績は予定額に対して35%に過ぎず、徴収に1951年までかかったという⁶²。

この原因の一つに、都市施設の整備が直接的に地価上昇に結びつかない日本の現実がある。つまり、都市施設がなくても建築が認められ、後追的に都市施設が整備される現実がある。このような状況下では、「著しく利益」を受けることを定量的に評価できない。現在の都市計画法でも、この規定を運用する場合には、自治体で条例を制定する必要がある。下水道受益者負担金⁶³が唯一運用されている事例であるが、地方税である都市計画税との関係も問題視されている。都市計画税は、区域（都市計画区域内）を限り都市整備を推進する目的税である。受益者が特定される下水道では下水道整備により「著しく利益」を受けるのが明白であるとされているが、都市計画税との二重負担という指摘もある。

60 1919（大正8）年、都市計画法と市街地建築物法（建築基準法の前身）が制定公布された。英国で初めて都市計画法が制定された1909年からわずか10年後であった。当時の日本は欧米先進国の動きに敏感で、その社会状況と政治制度等を深くリアルタイムで学習し、日本に導入しようとしていた。明治期にも市区改正条例（条例と名がついているが国法）が制定され、都市計画的動きがわずかならも存在したが、近代都市計画制度は1919年から始まったといえる。この近代都市計画制度を創り上げたのが、当時内務大臣を務めていた後藤新平である。後藤はその後、東京市長に1920（大正9）年就任し、1923（大正12）年の東京大震災後に帝都復興院総裁（内務大臣を兼務）を務め大規模な東京改造計画を打ち立てた。後藤は内務大臣在任中の1917（大正6）年に都市改造の必要性を語り合う「都市研究会」を設立している。その研究会に、1914（大正3）年から東京高等商業学校教授職を辞して大阪市高級助役に就任していた関一が参加している。関は近代都市計画を大阪という現場で実践した人物で、池上四郎市長から理論を現場で展開することを期待された。1923（大正12）年助役から市長に就任し、在職のまま1935（昭和10）年に亡くなっている。大阪港、御堂筋、地下鉄の建設、多面的な社会事業などを展開した。関は学者市長として、在職中からおおくの論文を発表している。中央政府とそれに従属する官選府県から自立する自治体の関係を論じた都市制度論や、市議会と市長の関係を米国の市長公選制度改革との関係から是非を論じた市長公選制度論など、現代の状況とあまり変わらない社会背景に驚愕するものがある。また、選挙による政争から独立した「都市専門官僚」による都市経営を推奨した。参照、後藤新平没八十周年記念事業実行委員会編『シリーズ後藤新平とは何か—自治・公共・共生・平和』藤原書店2010年5月30日13頁、関一『都市制度論』関秀雄編『都市政策の理論と実際 関一遺稿集』1936年1月1頁、関一『米国に於ける市長公選制度の消長』関秀雄編『都市政策の理論と実際 関一遺稿集』1936年1月51頁

61 芝村篤樹『関一—都市思想のパイオニア—』松籟社1989年4月53頁

62 市営地下鉄御堂筋線建設に関する受益者負担金制度は、昭和5年内務省令第13号『大阪都市計画事業高速度軌道建設受益者負担に関する件』で規定されている。かねてから大阪市は街路整備の財源として受益者負担制度の導入を検討していたが、内務省も同様の考えから大正9年に『受益者の指定に関する省令』を公布している。大阪市に対する大正11年の内務省規程の交付を受けて、大阪市は大正12年度から街路整備に係る受益者負担金を徴収し始めた。この流れから地下鉄建設に係る受益者負担制度が作られた。当該負担制度は、駅から一定の距離で円弧を描き、当該範囲内の地権者が負担するものである。昭和8年度から昭和26年度まで徴収が行われたようだが、26年度以降も継続された様子がみえる。因みに、当該御堂筋線（梅田/我孫子間）の総事業費は79,127,000円（当時）で、受益者負担金は内務省令上は四分の一と規定されているが、大阪市交通局文献では12,546,000円となっており、昭和26年度までの徴収実績4,451,000円では35.5%となる。今後、元資料を参照した詳細な研究が望まれる。大阪市交通局：大阪市地下鉄建設五十年史、p.15, 1983.5.20 大阪市公文書館：高速度軌道建設受益者負担規定制定に関する一件書類、昭和3年～昭和12年、分類番号3183 大阪市公文書館：第一次大阪都市計画事業誌、分類番号8744

63 下水道受益者負担金制度は、かつて横浜市でも運用されていたが下水道の整備が進み現在は運用されていない。隣接する横須賀市では現在も運用されていて、負担金を「国、県、市と市民が一体となって、下水道の建設を計画的に促進するための財源として、下水道が整備される区域の特定の方（受益者といいます）に建設費の一部を負担していただく制度です。（都市計画法第75条が根拠となっています。）公共下水道が整備された区域では、土地の利便性が高まります。また、誰もが利用できる道路などと違って、利益を受ける人や地域が限定されます。そこで、本市では、従来から利益を受ける方に建設費の一部を負担していただいています」

<http://www.water.yokosuka.kanagawa.jp/ryokin/jueki.html>2017年8月26日閲覧

なお、開発者負担では租税による公共公益施設整備がなぜできないのか、といわれる。住宅開発により流入する新住民も租税を払うわけで、開発負担制度は二重取りでないか、と批判する。この問いかけに対して、「地方自治体では、収入に見合って既存住民に一定のサービスをしている。ところが、宅地開発は、新施設の環境整備のため多額の費用を要し、またそのため、サービス水準も、これまでの既存住民より上げざるを得なくなる。すると、既存住民に対するサービスを低下させて、その分を新開発地区に廻さざるを得ない。既存住民は新開発のために不公平な扱いを受ける。既存住民に対して、新開発分が相対的に小さければ、その部分は問題にしなくてもよいかも知れない。しかし、今日のような急激な開発では、その部分は相対的に極めて大きい。そこで、要綱行政により新規開発分に負担を求めることによって、公平性が図られる。新開発地住民は、地方税を負っているのに開発者負担は二重取りだ、という考え方もある。しかし、新住民は、一般地価との比較の上、新開発地を購入しており、これはとくに新たな負担ということではできない。一般の課税だけでは、環境整備費用を負担できないで、それを既存住民との不公平の上にしか成立っていないのである」⁶⁴と、田村は明確に否定している。

表Ⅱ-3 宅地開発申請施設内容と審査担当部局一覧(横浜市)

No.	審査項目	申請施設と審査対象項目						担当部局の名称
		住宅的施設			非住宅的施設			
		低層住宅	中高層住宅	商業施設等	工場等	運動レジャー施設	専業	
1	①事業主、施工者の資力証明 ②のりや土留の防災措置 ③各都府県の審査結果の照会	開発許可申請書の写しは必ず2〜7までの該当箇所に送付して審査を依頼し、必要に応じて他の関係部局に照会して審査指導を受けた後に送付の通知を受ける。						建築住宅第一課又は住宅第二課
2	道路計画一般	(通常の審査部門)						道路局 第一課 (市街土木事務所)
3	公共下水道計画一般							下水道局 保全課
4	既末河川水防関係							(河川土木) 河川費課
5	公園計画							緑政局 計画課
6	公益用雑							財政局 用地課
7	消防水利施設	消防局 企画課						
8	義務教育施設の収容能力との関係	〇	〇	〇	〇	〇	〇	教育委員会 学校計画課
9	福祉文化財	〇	〇	〇	〇	〇	〇	事務局 文化財課
10	上水の供給	〇	〇	〇	〇	〇	〇	水道局 施設課
11	用途地域等の確認と土地利用の適合	〇	〇	〇	〇	〇	〇	都市整備局 調査指導課
12	都市計画道路に抵触	〇	〇	〇	〇	〇	〇	道路局 市街土木課
13	高速道路に抵触	〇	〇	〇	〇	〇	〇	第一課 高速道路課 都市整備局 調査指導課
14	遊水池等	〇	〇	〇	〇	〇	〇	下水道局 河川費課 保全課
15	新築地区内及び近郊緑地保全区域内の開発	〇	〇	〇	〇	〇	〇	緑政局 計画課
16	農地及び農地の残土処理	〇	〇	〇	〇	〇	〇	農政局 農政課
17	一帯地固まりが崩壊等	〇	〇	〇	〇	〇	〇	建築局 建築指導課
18	建築標準	〇	〇	〇	〇	〇	〇	建築指導課
19	ごみ並びに汚濁等の処理	〇	〇	〇	〇	〇	〇	環境事業局 業務第一課 浄化設備課
20	河川地帯関係	〇	〇	〇	〇	〇	〇	下水道局 河川費課
21	広域避難場所関係	〇	〇	〇	〇	〇	〇	総務局 災害対策室
22	日照・電磁障害等	〇	〇	〇	〇	〇	〇	日照相談室
23	市街、野原、町名、地帯関係	〇	〇	〇	〇	〇	〇	市民局 住居表示課
24	大型店舗の出店	〇	〇	〇	〇	〇	〇	経済局 商業課
25	大型講堂施設の出店	〇	〇	〇	〇	〇	〇	消費経済課
26	産地造成	〇	〇	〇	〇	〇	〇	衛生局 企業衛生課
27	交通輸送対策	〇	〇	〇	〇	〇	〇	都市整備局 都市計画課 建設、私設その他
28	開発面積が40ha 電気施設	〇	〇	〇	〇	〇	〇	東京電力等所轄の一般 電気事業者
29	以上のものオス施設	〇	〇	〇	〇	〇	〇	東京電力等所轄のオス 事業者
30	金融機関関係区域に抵触	〇	〇	〇	〇	〇	〇	金融機関関係課 物産川島林務課
31	森林開発許可制度に抵触	〇	〇	〇	〇	〇	〇	物産川島林務課
32	公有地の収	〇	〇	〇	〇	〇	〇	道路局 施設課
33	埋、借地、水防敷	〇	〇	〇	〇	〇	〇	下水道局 河川費課
34	私下関係 青地	〇	〇	〇	〇	〇	〇	大蔵省関東財務局

図12 宅開要綱に係わる市役所内の審査部門一覧 出典：田村明『宅地開発と指導要綱』東京大学学位論文1981年3月123頁

⑤ 法律と条例そして要綱

田村は、議会と公選首長との関係から、公選首長主導の要綱づくりの背景を述べている。

議会は、議決機関としての議会だけでなく、個々の議員としての影響力も強い。議員の中には、開発地住民の苦情も聞かなければならない人々もいるが、また地主やディベロッパー側の声を聞く人々も多い。初期の公害問題のように特定の大企業に対するとすると、一般に地方議員は強い関係を持つ者は比較的少ないので、公害防止を支持する人々が多いが、

64 田村明『宅地開発と指導要綱-成立過程と効果-』東大学位論文別刷り1981年3月120頁

開発問題は利害関係者も多く、かなり複雑な立場の人々が多い。そこで、これらのうち感情的反撥を持つ人は少数であっても、いろいろな形での、形を変えた反応となって現れることもあり、この問題の与えた反響は少なくないものがある。それにも拘わらず、公選首長が責任を持ち、住民の環境を整備向上するという名分には、組織立った反対はできなかった⁶⁵。

なぜ宅開要綱は要綱として制定されたのか、条例との関係はどうなっていたのか、そもそも国の法律はなぜ対応していなかったのか、という素朴な疑問がある。

法律が不備なら条例でというのは、すでに急傾斜地で自治体側が実現してみせた方法であり、それなりの効果もおさめ、国からも評価され、立法化をうながすという役割までもおさめたのである。ところが、それは宅地造成による崖くずれ防止という極めて限定した問題であった。今回のものは、あまりに広汎にわたり、これを受けとめる立法化は現実にはむずかしい。やっとな五省協定という制度がせいぜいである。したがって、個々の制度や法律には影響を与えたが、条例化がただちに総合的な立法化を促すということにならないのである。また、そのような総合的な内容であるため、個々の法律には抵触するおそれもあり、法律論としては議論を呼ぶことになろうし、こうした立法を行ったことのない議会での混乱を招くだろう⁶⁶。

ここで、公選首長の地域環境への責務という立場から、「もっとも確実にしかも迅速に手のうちやすい方策」⁶⁷がとられた。実際に宅地開発業者と対峙する都市計画局・建築局・道路局・下水道局・緑政局（公園緑地部門）・水道局そして教育委員会事務局などの窓口部門の職員たちは、日々緊張を強いられている。紳士的な会社ばかりでなく、色々な組織がうごめくのが宅地開発の世界である。市会議員からの陳情や圧力もある。また、建設省に代表される国も法的措置が取れない中では、開発業者や地主に財産権保護を主張された場合、市側を擁護する手段がない。そのため、市内部で窓口職員たちに、本当に宅開要綱の必要性和意義を理解してもらい、身を挺して開発指導業務に当たって欲しい、と田村は考えた。

表面的な法律論争でなく、社会的に守るべきものの根源に遡って考えてほしい。自治体とはその時に如何なる役割を、市民に期待されているか、を考える。田村は常に職員たちに、そのような姿勢をもって欲しいと願った。横浜の要綱には、指導の文字が含まれていない。指導ではなく、開発事業者の理解を得るまで会話を続けることが期待された。その根源には「合意による負担」に向けた契約としての行政当局と開発事業者の対等の関係性をみる。そして、その背景を公害対策で示された「横浜方式」である⁶⁸、と田村は語る。職員に自信をもたせ、次なる目標に進ませる。これが田村の戦略であった。

2-2-2 1972（昭和47）年の第1次改訂

1972（昭和47）年の改訂により、宅開要綱は都市計画法の実態上の「負担基準」として活用が明確化され、制度的に整理された。また、適用対象を0.1ヘクタール以上とした。一方、東急田園都市開発地では当初の想定に反して、児童発生率が高くなり、学校用地が足らなくなる恐れが出てきた。そのため、人口密度規制を設けることとなった。改訂作業は1970（昭和45）年1月頃から開始され、関係局との協議が行われた。

計画人口の算定基準として、独立住宅4.0人/戸、共同住宅3.5人/戸とした。公園用地提供は、民間事業者の場合、開発面積の3%以上で、かつ計画人口1人当たり3㎡以上とした。公共的事業者は4%以上である。公益用地提供で、住宅系開発は人口密度150人/haまで開発面積の5%とし、計画人口密度30人/haを超えるごとに0.5%を加える。

それまでは、内規で市街化区域内の公共公益用地負担は、0.3ヘクタール未満の開発には当分の間適用しないとされていた。廣瀬良一論文によれば、「現行の宅開要綱は、一定規模未満の小規模開発には、執行態勢および経済効果（事務量の割合には効果が小さい）等の理由によって、

65 田村明『宅地開発と指導要綱・成立過程と効果』東学位論文別刷り 1981年3月84頁

66 田村明『宅地開発と指導要綱・成立過程と効果』東学位論文別刷り 1981年3月77頁

67 田村明『宅地開発と指導要綱・成立過程と効果』東学位論文別刷り 1981年3月78頁

68 田村明『田村明の闘い』学芸出版社2006年12月10日147頁

実質的には適用していないが、これらの累積による都市的な負荷もしいに無視できないことにもなるので、できればこれら小規模開発に対しても、要綱の趣旨に沿った総合的な開発負担金等を課せられれば、いくらかでも必要な財源の確保に役立つと共に、公平負担の原則にも合致させることができると思う⁶⁹とある。

しかし、1972（昭和47）年の改訂以降も、宅開要綱は小規模開発には適用されなかった、と類推される。では、「適用対象0.1ヘクタール以上」とは意味がない言葉だったのだろうか、更なる調査が求められる。宅開要綱は飛鳥田市政下で、その後の改訂はなされなかった。

2-2-3 飛鳥田市政の財政運営とその後

宅開要綱を「財政的に困窮する自治体」の知恵とみるが、果たして横浜市はどの程度困窮していたのかをみてみたい。

① 財政の規模

横浜市財政局の提供データによると、飛鳥田が市長に当選した1963（昭和38）年度の市税収入は160億円で一般会計規模（歳出決算額）は330億円であった。2015（平成27）年度の市税収入は7,190億円で一般会計規模は1兆4,922億円である。現在から過去20年の物価指数はほぼ一定しているが、それ以前のデフレータを考慮にいれて、仮に1963年当時の貨幣価値が2015年の3倍あったとしても「豆粒」のようにみえる会計規模であった。

田村が市に入った1968年当時でも一般会計規模は642億円でしかない。その後、財政規模が急上昇していくのが1973（昭和48）年のオイルショック後である。飛鳥田が横浜を去った1977年当時の一般会計規模はそれでも3,653億円でしかない。

ただし、当時の国の財政も豆粒のようだった。1963（昭和38）年の一般会計決算額はわずか3兆円、横浜市の規模は国の1.1%程度である。1977（昭和52）年度で国が29兆1,000億円、横浜市が3,653億円で1.2%、1998（平成10）年で国が84兆4,000億円、横浜市が1兆4,119億円で1.6%となる。わずかに横浜市の財政規模が大きくなったようにみえるが、ほぼ1%台で一定している。国も横浜市も「豆粒」であった。地方も国も、その程度の仕事規模であったともいえる。

② 最低限の生活環境整備

このような財政規模の飛鳥田市政の3期目、企画調整室誕生から3年後（1971年）に入庁し総合計画と財政の専門家となる川股隆によると⁷⁰、昭和30年代後期から40年代中期にかけては、年間10万人の人口急増期で、義務教育の学校建設に追われ、まちづくりに当てる財源はなかったという。1968（昭和43）年から1973（昭和48）年にかけて、小学生は7万人、中学生は2万人増加し、それに対応する教育施設を新設小学校47校、新設中学校15校、小学校教室1,793室、中学校教室454室、用地造成を小学校38校、中学校14校を建設した。

1974（昭和49）年の一般会計2,534億円で教育費は456億円だが、教育費の7割がこの教育施設整備に使われた⁷¹。1972（昭和47）年2月宣言した都市開発と人口急増に起因する都市問題に対決する「五大戦争」の対象として、公害対策・ゴミ処理問題・道路交通対策・水資源確保・公共公益用地確保が掲げられた。つまり、最低限の生活環境整備が足りなかった。そのため、文化施設や地域の市民利用施設の整備がほとんど着手できず、都市文化を享受する機会は乏しかった。図書館は青少年図書館⁷²という、極めて小規模な図書室程度が区ごとに設置されるに止まった。

④ 外部資金の活用

69 廣瀬良一『横浜市宅開要綱・その問題点と今後の方向について』横浜市調査季報第31号1971年9月59頁

70 川股隆『飛鳥田市政の財政事情と事業運営』NPO法人田村明記念・まちづくり研究会公開研究会記録

71 義務教育施設の教員給与は県負担となり、横浜市は負担しない

72 飛鳥田市政下で区ごとに横浜市青少年施設条例に基づき設置された「図書館法によらぬ図書館」で教育委員会所管でなく民生局所管

飛鳥田市政での財政運営の特色として、「外部資金活用」がある。事例としては六大事業だけでなく、「方面別病院（地域中核病院）」の事例がユニークである。企画調整室が初めて担当し1973年に公表した市の総合計画書である『横浜市総合計画1985』に述べられている。土地は市が取得し、建設費の一部を補助し、運営は民間の医療法人に任せる「民活方式」である。公立病院の経営は自治体財政危機の元凶となりやすいため、地域中核病院（当初3病院構想だったが現在6病院に増加し、すべて完成済み）の経営を民活方式に任せた。その後も、田村時代の総合計画の方針が継続され、現在に至っている⁷³。ただし、この方式が可能なのは横浜が人口急増地域であったため、少子高齢化社会で病院経営上必要な患者数が今後も確保されるかが問われる。なお、これ以外に、川股隆は、第三セクターが運営している新交通システムの「金沢シーサイドライン」、市民株主方式の「横浜スタジアム」、用地を市が提供し株主に麒麟株式会社と市がなっている「新横浜アリーナ」を上げている。田村は市税収入を教育や福祉に振り向け、大規模な都市建設事業は余裕のない市財政に頼るのでなく、外部資金を活用する方式とした。だからこそ、六大事業がすべて完成できた、ともいえる。

同様に、開発に伴う公共施設整備に開発者負担を利用する宅開要綱も「外部資金の活用」となる。公益施設としての学校施設の整備では、特に公益負担による用地提供が効果的であった。

⑤ ストイックな財政運営

これまで公にされてこなかった事実、飛鳥田市政で「厳しい財政事情の演出」が求められたという。財政収支の黒字を一桁台（億円）に抑える操作⁷⁴が行われた。余裕がある財政ではなかったが、内部向けの統制目的があったかもしれない。このことから明らかなように、横浜市財政は超健全財政であった。飛鳥田の後継者として、元自治事務次官の細郷道一が市長に出馬するにあたって、自治省が神奈川県市町村課に横浜市の財政分析評価を指示した。そして、その健全性に驚いたという。その後、飛鳥田市政下で蓄えられた財政余力が細郷市政に託され、その果実を消費することになる。

では、厳しい財政事情かということ、そうではなかった。川股は市税収入が年20%超える伸びであったが、人口急増に伴う義務的で不可欠な事業が多すぎたことが厳しかったという。後の財政危機の時ように規制費目（食糧費、借上料等）や給与費の減額をやっていなかった。「入るを量って出るを制す」という、収入に見合って支出を抑える伝統的な財政運営で、地方債を活用して借金によって都市施設を先行整備する考えもなかった。この時代は市税収入が大幅に増える時代のため、起債をしても返せる当てる借金であったが、それをあえてしなかった。それが飛鳥田市政のストイックな財政運営であった。

⑤ その後の財政状況

横浜市の市税収入の特性として、個人市民税と固定資産税の割合が圧倒的に多く、法人市民税は比較的少ない。裕福な市民が多く、企業数が少ない、ともいえる。横浜市財政局提供の「市性質別歳出決算額の推移（普通会計⁷⁵）」によると、年ともに財政需要が変化している。投資的経費としての普通建設事業費は1992（平成4）年の5,271億円（全体の38.6%）を最高に翌年から下がり始め2014（平成26）年にはわずか1,770億円（全体の12.3%）となっている。義務的経費の内、人件費は1998（平成10）年の2,310億円を最高に減少し始めている。市の人口が減少する前からの職員人件費削減は、市内部の努力だろうか。

⁷³ 横浜市『横浜市市立病院のあり方について（最終答申）』

<http://www.city.yokohama.lg.jp/byoin/torikumi/koremade/arikata/pdf-arikata/saisyuuoutsin-1.pdf>2016年3月27日閲覧

⁷⁴ 許可された未発行地方債の発行を取りやめ、3月分の港湾使用料の新年度への先送りなどにより操作された。川股隆講演録より。

⁷⁵ 普通会計とは、一般会計と特別会計のうち公営事業会計以外の会計を統合して一つの会計としてまとめたもの。個々の地方自治体ごとに各会計の範囲が異なるため、実際の会計区分では財政比較や統一的な把握が困難なため、地方財政統計上統一的に用いられる会計区分で、一般的に地方財政をいう場合、この普通会計を基本としている。

ここで一転、義務的経費の扶助費⁷⁶が驚異的なペースで増加している。飛鳥田市政では、働く若い世帯が多く、生活環境を改善することに優先度が置かれ、福祉関係の扶助費は抑制的であった。飛鳥田時代の代表的な福祉施策は、70歳以上の老人医療の無料化と、市営交通への老人敬老パスであった。ただし、老人敬老パスの支給は形を変えた不採算市営交通への補助金であった⁷⁷。扶助費は1969（昭和44）年のわずか44億円が、2014（平成26）年には3,893億円となっている。貨幣価値の変動があるにしても、88倍である。扶助費のような社会保障費は、少子高齢化社会で減少することは望めず、増加するばかりといえる。因みに、その他経費の「維持補修費」はあまり大きな変動がなく、1969（昭和44）年で23億円が2014（平成26）年で133億円である。変動がない代わりに、人口急増期に拡大した都市インフラ施設を、人口減少社会の中で施設の維持管理と更新費の増大に対応できるかが問われる。

横浜市市税決算額の推移（主要税目）
 財政局税制課提供資料 2016年10月3日 単位：億円

年度	市税合計	個人市民税	法人市民税	固定資産税	主要税目の合計	その他の市税	一般会計歳出決算額	普通会計歳出決算額
昭和38	160	41	24	65	130	30	330	
昭和39	187	53	26	73	152	35	428	
昭和40	216	68	24	86	178	38	452	
昭和41	241	75	27	96	198	43	497	
昭和42	288	92	36	107	235	53	552	
昭和43	338	106	44	123	273	65	642	
昭和44	404	122	55	148	325	79	806	805
昭和45	501	161	75	173	409	92	1,031	1,023
昭和46	606	214	74	210	498	108	1,349	1,347
昭和47	736	275	86	253	614	122	1,602	1,599
昭和48	931	323	111	339	773	158	1,912	1,904
昭和49	1,205	440	155	405	1,000	205	2,534	2,532
昭和50	1,350	485	151	496	1,132	218	2,827	2,818
昭和51	1,631	574	191	580	1,345	286	3,217	3,225
昭和52	1,898	655	222	686	1,563	335	3,653	3,643
昭和53	2,148	779	227	745	1,751	397	4,340	4,308
昭和54	2,409	881	262	831	1,974	435	4,789	4,828
昭和55	2,805	1,037	334	929	2,300	505	5,429	5,484
昭和56	3,087	1,192	356	986	2,534	553	5,882	5,920
昭和57	3,405	1,335	388	1,081	2,804	601	6,353	6,370
昭和58	3,723	1,488	406	1,189	3,083	640	6,851	6,883
昭和59	3,975	1,545	483	1,269	3,297	678	6,927	7,012
昭和60	4,347	1,707	527	1,370	3,604	743	7,494	7,526
昭和61	4,658	1,882	498	1,480	3,860	798	8,130	8,129
昭和62	5,091	2,079	628	1,556	4,263	828	8,736	8,821
昭和63	5,497	2,256	732	1,643	4,631	866	9,240	9,266
平成元	5,782	2,422	792	1,756	4,970	812	9,936	10,070
平成2	6,173	2,699	771	1,860	5,330	843	10,797	11,049
平成3	6,615	2,881	763	2,061	5,705	910	11,680	11,933
平成4	7,013	3,062	641	2,323	6,026	987	13,108	13,660
平成5	7,113	3,055	555	2,470	6,080	1,033	14,114	14,555
平成6	6,813	2,614	546	2,621	5,781	1,032	13,909	14,337
平成7	7,103	2,756	527	2,745	6,028	1,075	14,400	15,228
平成8	7,180	2,666	600	2,834	6,100	1,080	14,674	15,280
平成9	7,427	2,942	577	2,836	6,355	1,072	13,971	14,512
平成10	7,219	2,737	498	2,911	6,146	1,073	14,119	14,508
平成11	7,126	2,603	472	2,975	6,050	1,076	14,598	15,012
平成12	6,888	2,484	501	2,864	5,849	1,039	13,708	13,992
平成13	6,925	2,509	508	2,871	5,888	1,037	13,770	14,024
平成14	6,784	2,503	430	2,846	5,779	1,005	13,243	13,835
平成15	6,544	2,391	467	2,721	5,579	965	13,279	14,120
平成16	6,532	2,347	531	2,703	5,581	951	13,038	13,746
平成17	6,877	2,464	570	2,694	5,728	949	12,840	13,429
平成18	6,855	2,702	658	2,568	5,928	927	12,998	13,121
平成19	7,235	3,000	701	2,599	6,300	935	13,209	13,329
平成20	7,295	3,070	647	2,640	6,357	938	13,452	13,629
平成21	7,140	3,065	485	2,656	6,206	934	15,041	15,167
平成22	7,007	2,845	515	2,695	6,055	952	13,690	13,779
平成23	7,055	2,793	562	2,717	6,072	983	13,797	13,956
平成24	7,012	2,872	582	2,600	6,054	958	13,988	14,035
平成25	7,074	2,882	582	2,620	6,084	990	15,443	15,572
平成26	7,200	2,911	646	2,648	6,205	995	14,246	14,433
平成27	7,190	2,945	605	2,645	6,195	995	14,922	

注)各年度の歳出決算額は、横浜市統計書第43回(昭和40年6月刊)～第74回(平成8年3月刊)より転記

図13 横浜市市税決算額の推移（主要税目）、出典：横浜市財政局税制課提供資料

⁷⁶ 扶助費とは、児童や高齢者・障害者などに対するさまざまなサービスに要する経費、生活に困窮している家庭等を支援するための生活保護費などをいう。横浜市財政局『横浜市の財政状況』平成27年11月

⁷⁷ 川股隆『飛鳥田市政の財政事情と事業運営』NPO法人田村明記念・まちづくり研究会、<https://www.machi-initiative.com/>、2017年3月16日公開研究会報告

横浜市性質別歳出決算額の推移(普通会計)

出典：横浜市ホームページ/財政局/財政課/横浜市の財政状況 2016年10月6日閲覧<http://www.city.yokohama.lg.jp/zaisei/org/zaisei/zaiseijoukyou/>
昭和44年から平成6年度までは横浜市財政局財政課が特別に作成したデータの提供を受けた(2016年10月25日・昭和43年以前のデータなし・億円)

年度	義務的経費				%	投資的経費		その他経費					合計	人口(万)	
	人件費	扶助費	公債費	計		普通建設事業費	%	物件費	維持補修費	補助費等	貸付金	繰出金			その他
昭和44	219	44	45	308	38.3%	253	31.4%	61	23	51	76	23	11	805	207
昭和45	252	56	54	362	35.4%	330	32.3%	73	37	75	96	34	16	1,023	217
昭和46	297	71	62	430	31.9%	521	38.7%	85	42	89	140	27	14	1,347	226
昭和47	354	104	78	536	33.5%	599	37.5%	104	47	119	140	40	15	1,599	239
昭和48	436	131	92	659	34.6%	669	35.1%	149	56	137	160	55	20	1,904	245
昭和49	609	185	126	920	36.3%	859	33.9%	191	64	191	210	70	27	2,532	251
昭和50	686	241	153	1,080	38.3%	906	32.2%	228	75	244	190	64	30	2,818	257
昭和51	774	295	191	1,260	39.1%	1,022	31.7%	264	92	279	192	81	35	3,225	263
昭和52	873	347	221	1,441	39.6%	1,135	31.2%	298	112	337	198	89	34	3,643	267
昭和53	939	396	280	1,615	37.5%	1,429	33.2%	338	137	385	240	134	30	4,308	271
昭和54	1,024	442	294	1,760	36.5%	1,607	33.3%	375	157	451	249	191	37	4,828	274
昭和55	1,111	475	324	1,910	34.8%	1,829	33.4%	429	192	560	285	246	31	5,484	277
昭和56	1,199	512	375	2,086	35.2%	1,888	31.9%	486	206	678	301	238	37	5,920	278
昭和57	1,342	574	432	2,348	36.9%	1,946	30.5%	518	226	774	306	197	55	6,370	281
昭和58	1,313	543	511	2,367	34.4%	2,178	31.6%	542	226	901	363	261	44	6,883	286
昭和59	1,366	581	596	2,543	36.3%	1,998	28.5%	560	224	1,001	387	256	42	7,012	290
昭和60	1,422	613	627	2,662	35.4%	2,253	29.9%	603	183	1,019	348	292	166	7,526	295
昭和61	1,502	648	650	2,800	34.4%	2,555	31.4%	655	162	1,125	476	259	97	8,129	300
昭和62	1,538	653	725	2,916	33.1%	2,768	31.4%	689	147	1,202	578	436	83	8,221	306
昭和63	1,600	669	763	3,032	32.7%	2,972	32.1%	753	188	1,277	598	376	70	9,266	311
平成元	1,690	696	798	3,184	31.6%	3,162	31.4%	832	188	1,403	563	492	246	10,070	316
平成2	1,793	722	895	3,410	30.9%	3,873	35.1%	873	207	1,437	592	496	161	11,049	320
平成3	1,866	792	1,007	3,665	30.7%	4,293	36.0%	934	223	1,490	678	514	137	11,933	323
平成4	1,911	909	1,082	3,902	28.6%	5,271	38.6%	1,019	227	1,585	958	484	214	13,660	326
平成5	1,968	982	1,385	4,335	29.8%	5,203	35.7%	1,094	237	1,602	1,074	498	513	14,555	328
平成6	2,030	1,058	1,464	4,552	31.8%	4,734	33.0%	1,172	205	1,690	1,124	493	367	14,337	329
平成7	2,154	1,145	1,595	4,894	32.1%	4,982	32.7%	1,223	209	1,754	1,050	554	562	15,228	330
平成8	2,175	1,219	1,704	5,098	33.4%	4,924	32.2%	1,262	166	1,716	911	589	614	15,280	330
平成9	2,189	1,323	1,861	5,373	37.0%	4,125	28.4%	1,282	182	1,659	797	529	565	14,512	332
平成10	2,310	1,431	1,982	5,723	39.4%	3,817	26.3%	1,345	149	1,678	814	524	458	14,508	334
平成11	2,291	1,556	2,140	5,987	39.9%	3,656	24.4%	1,398	159	1,701	931	559	621	15,012	337
平成12	2,276	1,389	1,902	5,567	39.8%	3,252	23.2%	1,361	157	1,580	904	752	419	13,992	340
平成13	2,202	1,502	2,071	5,775	41.2%	3,055	21.8%	1,428	141	1,587	871	698	469	14,024	343
平成14	2,212	1,620	2,401	6,233	45.1%	2,517	18.2%	1,442	148	1,617	794	732	352	13,835	347
平成15	2,149	1,835	2,347	6,331	44.8%	2,535	18.0%	1,407	136	1,547	704	794	666	14,120	350
平成16	2,127	1,983	2,207	6,317	46.0%	2,117	15.4%	1,387	151	1,436	755	855	728	13,746	353
平成17	2,077	2,070	2,358	6,505	48.4%	1,888	14.1%	1,345	154	1,540	614	762	621	13,429	360
平成18	2,035	2,153	1,984	6,172	47.0%	2,109	16.1%	1,289	130	1,530	768	813	310	13,121	358
平成19	2,079	2,297	1,903	6,279	47.1%	2,043	15.3%	1,363	123	1,515	922	882	202	13,329	361
平成20	2,068	2,405	1,883	6,356	46.6%	2,002	14.7%	1,341	127	1,575	1,168	904	156	13,629	363
平成21	2,008	2,594	1,857	6,459	42.6%	1,943	12.8%	1,419	136	2,167	1,945	919	179	15,167	365
平成22	1,913	3,244	1,833	6,990	50.7%	1,643	11.9%	1,377	146	1,483	936	958	246	13,779	367
平成23	1,981	3,443	1,842	7,266	52.1%	1,639	11.7%	1,455	135	1,423	825	1,015	198	13,956	369
平成24	1,966	3,531	1,827	7,324	52.2%	1,713	12.2%	1,436	159	1,370	809	1,055	169	14,035	369
平成25	1,914	3,650	1,785	7,349	47.2%	1,849	11.9%	1,459	155	2,755	712	1,056	237	15,572	370
平成26	1,971	3,893	1,922	7,786	53.9%	1,770	12.3%	1,541	133	1,391	506	1,128	178	14,433	370

横浜市の人口は、横浜市統計ポータルサイト<http://www.city.yokohama.lg.jp/ex/stat/jinko/dotai/15/index-j.html>2016年10月25日閲覧

図14 横浜市性質別歳出決算額の推移(普通会計)、出典：横浜市HPと昭和44年から平成6年度までは横浜市財政局財政課作成資料

横浜市性質別歳出決算額の推移(普通会計)

出典：横浜市ホームページ/財政局/財政課/横浜市の財政状況 2016年10月6日閲覧<http://www.city.yokohama.lg.jp/zaisei/org/zaisei/zaiseijoukyou/>
昭和44年から平成6年度までは横浜市財政局財政課が特別に作成したデータの提供を受けた(2016年10月25日付受領)

年度	義務的経費		投資的経費		その他経費	人口(万)	建設工事費デフレーター
	人件費	扶助費	普通建設事業費	維持補修費			
昭和44	219	44	253	23	34	207	
平成4	1,911	909	5,271	227	326	100	
平成26	1,971	3,893	1,770	133	370	100	

横浜市の人口は、横浜市統計ポータルサイト<http://www.city.yokohama.lg.jp/ex/stat/jinko/dotai/15/index-j.html>2016年10月25日閲覧

図15 横浜市性質別決算額の推移(主要年)

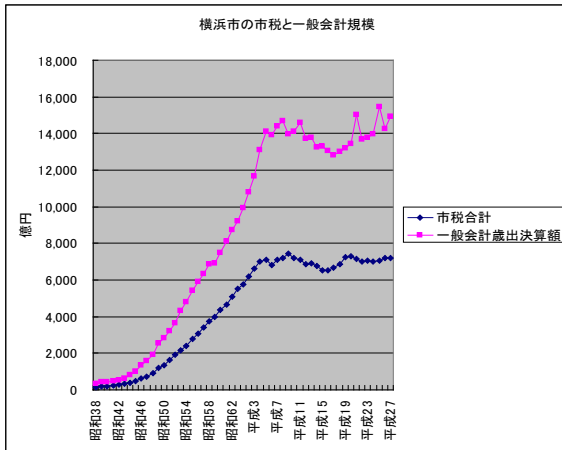


図 16 横浜市の市税と一般会計規模の推移

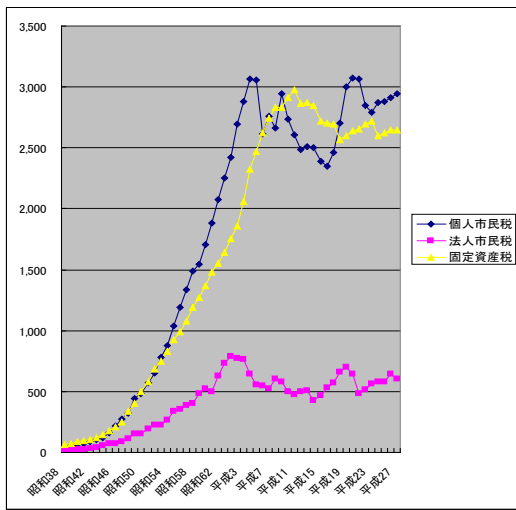


図 17 横浜市の主要三税（個人市民税・法人市民税・固定資産税）の推移

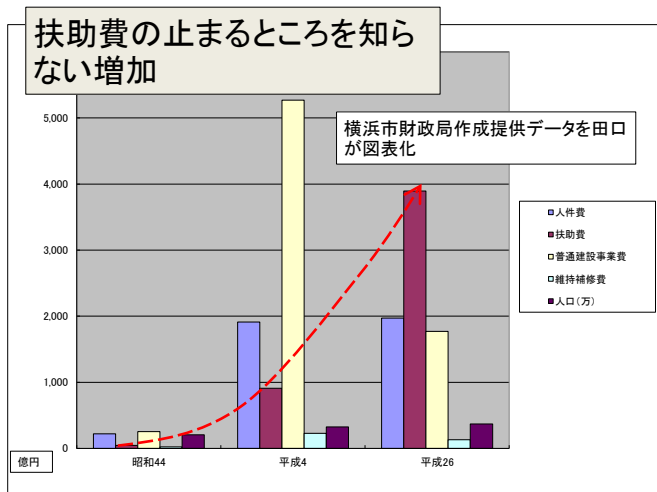


図 18 横浜市性質別決算額の主要項目の推移

2-2-4 1980（昭和 55）年の第 2 次改訂

細郷市長になって 2 年目に宅開要綱は改訂された。適用対象開発面積は 0.1 ヘクタールで変更はないが、小規模開発では公園用地に公益用地を合算して手当てすることを認めた。0.3 ヘクタ

ール未満の開発で公園用地が 150 m²に満たない場合には、公益用地を合算できることにした。それでも足りない場合には、底上げして 150 m²にするか、又は緑化で代替できるとした。ただし、公益用地を底上げして 150 m²とする基準はなくなり、公園に合算した残りが 150 m²に満たない場合には地区外に手当をすることができるとした。実態的には横浜市土地開発公社⁷⁸の先行取得用地を開発事業者が部分的に買い上げ、公益用地を管理する財政局に提供する方式⁷⁹で行なわれた。そのために、開発者と横浜市土地開発公社そして財政局との三者契約が、それぞれの開発許可案件ごとに存在する。

公園用地と公益用地の手当ては、開発地区内又はその隣接地が原則である。開発に伴い必要となる公園用地と公益用地であるため、因果関係が求められる。学校用地としての公益用地が当該開発地からある程度離れることはありえる、ただし因果関係が保てる位置関係が前提である。開発地への取り付け道路も同様である。この「因果関係」が崩れることは、開発者負担の大原則を損なうことになりかねない。

開発地区内で手当した小規模な公益用地は、実態上使い道が難しい。そのため、公園用地との合体を認めたのだが、では「公益用地」とは一体如何なる意味があるかが問われる。田村は負担の「原則性」を固く守る姿勢を貫いた。そもそも、負担の在り方はぶれ易い側面がある。微細な変更のように見えるが、田村以降の宅開要綱緩和路線の始まりとなった。

2-2-5 1984 (昭和 59) 年の第 3 次改訂

細郷市長時代における最大の緩和となった。飛鳥田時代の公共・公益用地負担の骨格が変更されたともいえる。適用対象開発面積は 0.1 ヘクタール以上で変更はないのだが、公園用地と公益用地の扱いが大幅に変更となった。0.3 ヘクタール未満の開発で計画人口 100 人未満は、公園提供でなく「よこはま緑の街づくり基金」⁸⁰への寄附金 (34,000 円/人) で代替された。開発者負担の「因果関係」が希薄になっていく。自らの開発地でない場所の緑化事業に、提供した「寄附金」が使われることは、開発者負担の意味を変質しかねない。

また、商業地域または近隣商業地域で主階を含め 1 階以上を商業・業務施設とする場合には、開発面積の 3%を下回らない範囲で算定した公園面積の二分の一未満を免除される。つまり、商業地域などで 1 階からマンションにする事例が増え、街の賑いが損なわれることへの措置といえる。この場合の負担そのものは緩和されているが、逆に「因果関係」がある事例といえる。

産業の振興に寄与する非住宅系開発は公園・公益用地負担は免除となった。「産業の振興に寄与する」が何を意味するかは内規によるのだろうが、バブル経済前の不況期の経済施策といえる。開発面積 0.3 ヘクタール未満の小規模開発も公益用地負担は免除となった。それまで扱いあぐねていた小規模開発指導との決別を宣言したかのようである。

また、調整区域内の開発許可の最低面積規模が緩和となった。20 ヘクタール以上ないと開発できなかったものが、5 ヘクタールから可能となった。1983 (昭和 58) 年 7 月都市計画法施行令第 31 条にただし書きが加えられ、都道府県知事 (又は政令指定都市の市長) は規則で「産業の振興、居住環境の改善その他都市機能の維持又は増進に著しく寄与する開発行為」は最低面積規模を 5 ヘクタールに緩和できるとした。その背景は横浜市方針決裁書⁸¹によると、「住宅建設の不振や宅地不足に対応するため、調整区域であっても良好な街づくりが可能ならば開発を進め

78 公有地の拡大の推進に関する法律 (1972 年 6 月 15 日法律第 66 号) により 1973 年に設立された市 100%出資の外郭団体、公共事業用地を市中銀行からの有利子借り入れで先行取得してきた、2013 年に廃止された。2011 年度末で負債総額 1,500 億円、その簿価 7 割が MM21 地区の旧国鉄清算事業団からの取得用地が占めていた。

79 1981 年 3 月に制定された「公益用地の地区外集約提供制度に関する協定」として、横浜市長と横浜市土地開発公社理事長の間で締結された。土地開発公社があらかじめ取得し保有している土地の中から、公益用地の地区外集約提供のための土地として適当な土地を指定し、これを地区外提供公益用地として充てることができることとした。契約は当該 2 者に加え開発事業者の三者契約となる。なお、当該協定は横浜市財政局管財課より提供され、NPO 田村明記念・まちづくり研究会 HP で公開。

80 事業主体は財団法人横浜市緑の協会で、1984 (昭和 59) 年 10 月 1 日に設立された。主要事業として、普及啓発・緑化奨励・緑の街づくり等の事業を推進している。2001 (平成 13) 年度時点で寄附金が 12 億 5 千万円となっている。公益用地提供に代わる寄附金の趣旨と当該主要事業の内容が合致しない、ということが問題となった。

81 横浜市市長方針決裁書『最低面積規模要件の引き下げとその運用について・市街化調整区域の 5ha 開発許可基準(伺)』昭和 59 年 8 月 15 日起案、情報開示請求により公開、NPO 法人田村明記念・まちづくり研究会 HP

るものとし、従来の20ヘクタール以上というのは大きすぎて実態に合わないから」という正直な理由が記載されている。中曽根内閣の規制緩和策の一環である。そもそも、調整区域の開発許可は、田村流の規制誘導方式で、厳しく規制しておき、地域に開発が貢献するよう誘導して開発を認める方式であった。その「取引」が難しくなってしまった。

そこで、当時の横浜市としては、単純に規制緩和するのではなく、開発を限定して進めることとした。それが、

- ① 産業の振興に著しく寄与するものとして、鉄道駅から半径1km以内の先端技術産業施設・研究開発施設・産業研修施設と、インターチェンジから半径1km以内の流通施設
- ② 同じ立地環境で、教育・文化の振興に著しく寄与するものとして、大学等の教育施設と文化施設
- ③ 既存住宅地の居住環境の改善に著しく寄与する住宅開発として、市街化区域に予定開発地の外周の7分の1以上が接しているもの

しかし、なぜ③の住宅開発が「居住環境の改善」に繋がるのかが不明である。当該改訂により、市内の調整区域に企業のサイエンスパーク的なものや研修施設が出現するようになった。国の緩和方針に従うだけでなく、横浜市の独自性を出そうとした事例といえるかもしれない。

2-2-6 1984（昭和59）年以降における宅地開発の推移

1984年以降の宅地開発がどのように推移してきたかを見てみたい。指標となるのは、開発許可の年度毎の許可件数、許可面積の総計、そして一件当たりの許可面積規模である。ただし、1984年度から1988年度までは、許可対象面積別の住宅系と非住宅系の詳細データが存在しない。かつ、最小の許可対象面積は0.3ヘクタールである。それが、1989年以降は、許可対象面積別の住宅系と非住宅系の詳細データが整理されるようになった。そして、1994年度以降は最小の許可対象面積も0.1ヘクタール未満と0.1ヘクタール以上0.3ヘクタール未満という分類も加えられた。残念ながら、データの充実と裏腹に、宅開要綱は緩和されていく。なお、1983年以前で1970年までのデータは、開発許可の新規許可と変更許可の分類はあるが、住宅系・非住宅系と工作物許可までも含む、「すべての許可」となっているため、その後のデータと比較できない。

1984年以降の新規許可で市街化区域と調整区域双方を含む住宅系開発の、件数・総面積・一件当たり面積をグラフ化した。許可件数は、1984年度から1993年度までは安定しているが、1994年度より大幅に増え始め、1996年度にピークを迎え、その後安定し、2004年度を境に下降し2006年度にまた安定化していく。

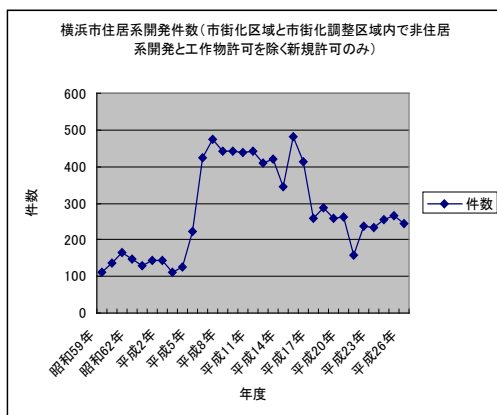


図19 1984（昭和59）年度以降の住宅系新規開発の年度別許可件数

開発許可面積は、1985（昭和60）年以降減少し、1991（平成3）年で最小値となり、1992（平成4）年から一転上昇し、1995（平成7）年を境に2004（平成16）年まで増減はあるが減少傾向となっている。宅開要綱については、1995（平成7）年に第4回改訂、そして2004（平成16）年に第5回改訂があったが、宅地開発の減少傾向と符合し象徴的である。

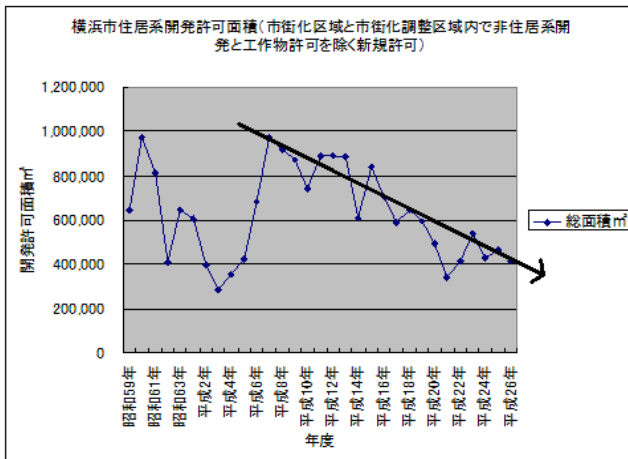


図20 1984(昭和59)年度以降の住宅系新規開発の年度別総面積

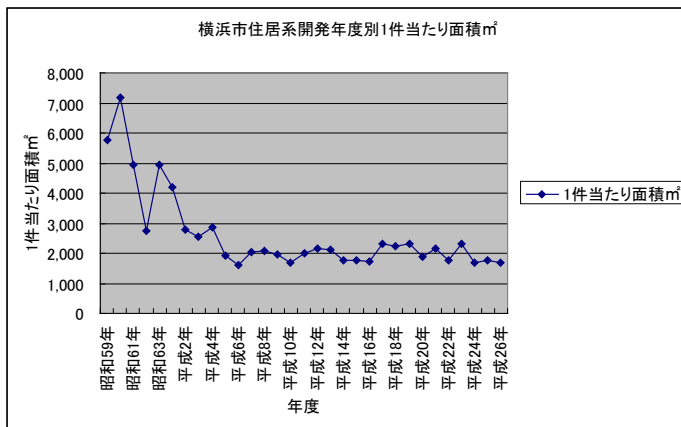


図21 1984(昭和59)年度以降の住宅系新規開発の年度別一軒当たり面積

次に、開発許可1件当たりの面積をみてる。これも、1993(平成5)年を境に平準化しており、1件当たり2,000㎡で、小規模化している。1985(昭和60)年の1件当たり7,000㎡を超える規模や、統計的な不確かさがあるが1件当たり2ヘクタールを超える1983年以前の時代とは隔絶の観がある。以上が住宅系開発のデータで裏づけされた推移である。最初に提示した工作物から変更許可まで含む「すべての開発許可」の面積グラフとは、異なる状況がみえる。

2-2-7 行政手続法と地方分権一括法の制定

行政手続法が1993(平成5)年11月に制定された。それを受けて、横浜市でも行政手続条例が1995(平成7)年3月に条例第15号として条例化された。それまではドイツ法の趣旨に沿って、行政処分が出された後の「事後救済」に重きを置く仕組みであったが、行政処分の「事前の手続」が明確化された。英米法が求める行政手続きの「見える化」に移行することで、行政指導によって国民・市民の権利が阻害されるのを防ぐことになった。法律に根拠をもたない行政指導は難しくなった。

引き続き2015(平成27)年の行政手続法の改正により、行政指導を受ける申請者がその指導内容が法律に違反していると考えられる場合には、当該行政指導の中止を行政当局に求めることができるようになった。また、行政当局が行政指導に従わない申請者の許可を取り消す場合には、その許可取り消しの根拠となる法令の条項を示さなければならない。つまり、法令に根拠をもたない行政指導に不服な場合は従う必要がなく、行政側も強制的に押し付けることはできなくなった。

ただし、自治体が行うべき地域の課題解決で、すべてのことに根拠法令があるわけでもない。通常、法令の整備は社会的事象が顕在化し、相当なる時間がかかり法制化されるのが常である。かつ、全国一律のため、基準が低く抑えられてしまう。法令化されるならばよいが、されないケ

ースも多い。それでも自治体の公選首長は地域の課題に対応しなければならない。このような場合の対処方を法律は提示していない。

1999（平成11）年7月地方分権一括法が公布され翌年4月より施行された。それに伴い地方自治法の条例制定権に係わる部分が改正された。地方自治法第14条で「普通地方公共団体は、行政事務の処理に関しては、法令に特別の定めがあるものを除く他、条例でこれを定めなければならない」とあったが、新たにその第2項が追加され「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない」とされた。行政手続法の制定後、時間が経過したが、ついに要綱による権利制限は不可能となった。また、議会の発言権が及ばなかった国から首長に対する機関委任事務も廃止された。一部残る法定受託事務でも議会が関与できることとなり、かつ当該事務に対する条例制定も可能となった。議会権限の強化で首長権限ではないが、地方自治の前進といえる。しかし、その権限を現実に行使するには相当なる決意が求められるだろう。

2-2-8 1995（平成7）年の第4次改訂

1990（平成2）年細郷の在任中の死去にともない市長となった高秀秀信（以下「高秀」という）は、元建設省事務次官の土木系官僚⁸²である。田村のまちづくり手法を評価する姿勢をもってしたが、行政手続法の制定により、宅開要綱を取巻く環境は厳しさを増していく。

行政当局の願いによる「合意による負担」と位置づけされた宅開要綱は、開発事業者からみると不明瞭な点があった。特に、公益用地の提供は、その土地がどこにどう手当てされるのかによって不明瞭さを増す。開発区域内に手当てされた公益用地が果たしてどのような「公益目的」に利用されるのか見えやすいが、区域外になるとその処分先と利用目的が負担者には見えない。元々、主に学校用地問題で発生した公益用地の扱いは、少子高齢化が始まる中で学校新設がまだ必要なのか、という不満が聞かれるようになった。

高秀は庁内に要綱の今後を考える検討委員会⁸³を設置し、学識経験者や国の機関も入り検討を重ねた。当該委員会で、宅開要綱のこれまでの成果はおおいに認めるが、社会状況の変化によって、学校用地確保に係る公益用地の提供の役割はほぼ終了した、と結論づけた。かつ、0.3ヘクタール未満の小規模開発での公園用地提供に代わる緑の街づくり基金への寄附金は、その使用目的上問題があるとして廃止された。開発負担としての寄附金と使途の因果関係上の問題指摘といえる。

結果として、宅開要綱の適用対象面積は0.3ヘクタール以上となった。公園用地の提供は、その開発区域面積の3%以上かつ計画人口1人当たり3㎡以上とし、開発区域面積の6%を上限とする。都市計画法の公園設置基準と同様になった。公益用地の提供は宅開要綱独自のものであるが、適用対象開発面積を1ヘクタール以上とし、住宅系開発のみで開発区域面積の3%以上とした。計画人口密度による加算は廃止した。非住宅系開発の公益用地負担も廃止となった。

因みに、1992（平成4）年に都市計画法の開発許可の対象面積は、三大都市圏に限って500㎡に引き下げられていた。都市計画法では500㎡から開発に係る技術基準が適用されるが、公益用地の提供は求められない。

1995（平成7）年の改訂は、行政手続法を受けた横浜市行政手続条例の施行をひかえている社会状況があった。国は要綱の条例化を期待した面があるようだが、開発負担を含む条例化は極めて困難であるため、自治体による要綱の改正・条例化は進まなかった。バブル経済崩壊後⁸⁴の振興策として、1995年3月に「規制緩和推進計画」が閣議決定された。それを受け、旧建設省は1995年11月に「宅地開発指導要綱の見直しに関する指針」を作成し、通達を発し、宅開要綱による行政指導の是正と公正さ、そして透明性を求めた。国の立場は明確で、20ha以下の小規模

⁸² 1929年生 2002年歿、北海道夕張市出身、北海道大学工学部土木学科卒、1952年建設省入省、その後建設省事務次官を経て1986年水資源開発公団総裁、1990年横浜市長に当選。

⁸³ 「横浜市まちづくり制度検討委員会」で宅開要綱見直しの基本的考え方を提供した。1994年12月発足で、委員長が横浜国立大学教授の小林重敏、委員には建設省や住都公団も参加し、委員会事務局は市企画局の金近忠彦企画調整部長。1995年5月に中間報告書を出している。

⁸⁴ バブル景気は1986（昭和61）年12月から1991（平成3）年2月までといわれる。その後崩壊期に入り、1993年に降はそれまでの年度平均4.2%の経済成長率が0.9%台となり「失われた20年」が始まる。

開発には公益施設整備の開発負担を設けるべきでない、自治体の責務である、と断言した。一方、住宅系開発面積が大幅に減少していることも背景にあり、それを踏まえた結論といえる。

2-2-9 宅開要綱の成果

宅開要綱の「成果」を、市内部がどう評価していたかをみたい。

- ① 廣瀬は、『横浜市宅開要綱-その問題点と今後の方向について』と題した小論文を投稿している⁸⁵。すでに当時、廣瀬は企画調整室で田村明の命を受けて、宅開要綱の1972（昭和47）年改訂に向けて作業を1970（昭和45）年1月頃に開始しており、当該小論文はその中間的まとめとみられる。上記データに続いて、当該小論文には1970（昭和45）年4月1日から1971（昭和46）年3月31日までに、宅開要綱に基づく公益用地取得等に関する資料が掲載されている。民間事業者が20件施行面積352,933㎡で公益用地面積が17,886㎡、公共的事業者が2件施行面積40,763㎡で公益用地面積が2,102㎡となっている。わずか開始2年半で公益用地453,326㎡を取得した。これが最初の宅開要綱の成果評価となる。これを裏付ける資料が廣瀬の個人保管資料集⁸⁶にある。表は、1968（昭和43）年9月1日から1969（昭和44）年度末までの数値だが、調査季報の数値と符合している。なお、この資料で興味深いのは、民間事業者と公共的事業者の双方に、「宅開要綱不適用」の膨大な案件が存在することである。特に、民間で宅開要綱不適用案件は、1件当たり1,000㎡～3,000㎡が118件、また1件当たり1,000㎡未満が559件ある。

(1)民間事業者による住宅地の造成に伴う公益用地の取得に関する集計資料(43.9.1～45.3.31 横浜市企画調整室)

区分	件数(件)	施行面積(㎡)	取得公益用地面積(㎡)	平均面積率(%)	計画人口(人)	平均人口密度(人/ha)	摘要
宅開要綱適用	人口密度150人/ha以下	51	6,112,693	314,280	5.14%	70,559	115.4
	人口密度150人/haを超えるもの	76	1,567,047	83,677	5.34%	36,717	234.3
	計	127	7,679,740	397,957	5.18%	107,276	139.7
宅開要綱不適用	1,000㎡～3,000㎡の住宅地造成事業	118	248,397			6,360	平均人口密度は1ha未満のもの の平均値
	1,000㎡未満の住宅地の造成工	559	325,502			8,330	
	計	677	573,899			14,690	256.0
合計	804	8,253,639	397,957	4.82%	121,966	147.8	

(2)公共的事業者による住宅地の造成に伴う公益用地の取得に関する集計資料(43.9.1～45.3.31)

区分	件数(件)	施行面積(㎡)	取得公益用地面積(㎡)	平均面積率(%)	計画人口(人)	平均人口密度(人/ha)	摘要
宅開要綱適用	人口密度150人/ha以下	1	16,342	817	5.00%	224	137.1
	人口密度150人/haを超えるもの	4	547,953	34,564	6.31%	14,311	261.2
	計	5	564,295	35,381	6.27%	14,535	257.6
宅開要綱不適用	人口密度150人/haを超えるもの	9	5,893,610	320,910	5.45%	101,414	172.1
	計	14	6,457,905	356,291	5.52%	115,949	179.5

注：当該資料の原本は、廣瀬良一氏の保有資料である。

図22 1968（昭和43）年9月1日から1969（昭和44）年度末までの開発許可関係データ

- ② 昭和55年市長方針決裁書添付資料（昭和55年3月起案）に、「宅開要綱の実績」として、以下の記載がある。

1968（昭和43）年9月に宅開要綱を実施して以来、1979（昭和54）年3月末までに開発者から提供を受けた学校用地等の公益用地、公園及び河川、下水道等の負担金の実績は、おおむね次のとおりである。

1. 公益用地（基準値分3,000円/㎡ その他は原価）
 - (1) 学校用地 約90ha

⁸⁵ 横浜市調査季報第31号1971年9月

⁸⁶ 廣瀬良一が市役所勤務中に書き溜めた個人メモがファイルされている。当該資料は昭和47年の宅開要綱の第一回目改訂に向けた作業ファイルに存在し、市長方針決裁に至ったという。

- (2) その他 49ha
計 約 139ha

市財政軽減効果の試算

要綱により取得に要した費用（取得平均価格 7,200 円/㎡）

139ha×7,200 円/㎡=100 億円 約 100 億円

平均地価で取得した場合（地価 70,000 円/㎡）

139ha×70,000 円/㎡=973 億円 約 973 億円

973 億円－100 億円=873 億円

2. 公園（用地及び施設整備を含み無償）

- (1) 開発により確保した公園総面積 約 169ha

ア. 法定最低限確保の公園面積 89ha

イ. 法定最低限を上回って確保した公園面積 80ha

市財政軽減効果の試算

法定最低限を上回って確保した公園 80ha を整備するに必要な費用

用地費 80ha×70,000 円/㎡=560 億円

施設整備費 80ha×9,000 円/㎡=72 億円

計 632 億円

3. 負担金（開発者の自費施工工事分を市が代替して受託施行した分）

- (1) 河川改修費負担金 約 105 億円

(2) 工事負担金（下水） 約 138 億円

合計 873+632+105=1,748 億円

開発面積当たりの負担額の平均 6,520 円/㎡

以上のように、1,748 億円にも上る開発者負担がある、と認識された。因みに、田村によれば、田村が宅開要綱の責任者として在職した 10 年間（1968 年から 1978 年）で、「学校用地だけでも当時の金で約 3,000 億円の負担を免れた」⁸⁷と記述している。ただし、その積算根拠は示されていない。

- ② 1995（平成 7）年市長方針決裁書に、宅開要綱を見直すための「まちづくり制度検討委員会」が設置され、その報告書が添付されている⁸⁸。以下がその抜粋である。

公益用地については、本要綱において「公共施設の用地を除く市民生活の福祉増進に必要な公益的施設（学校、上水道、保育所、消防出張所、ごみ焼却場等）の用地」と定義されている。この公益用地は、公益的施設の整備のために必要となる用地を、開発者から低廉な価格で提供を受けるものであり、本要綱の中でも根幹をなす制度といえる。

本要綱により取得した公益用地は、1993（平成 5）年度末までで約 307ha であり、そのうち約 210 ha（約 70%）が小・中学校用地となっている。これは学校 150 校分（既開校 121 校）に該当し、昭和 43 年以降に開校した市立の小・中学校（258 校）の約 60%（既開校分の約 50%）を占めており、公益用地が横浜市の義務教育施設整備に果たしてきた役割が、いかに大きかったかを物語っている。

また、保育所、消防出張所、市民利用施設など、その他の公益的施設用地としても 65 ha（約 20%）程度が利用されており、公益用地として取得した土地は、概ね本来の用途に活用されている。しかし、残りの約 30 ha（約 10%）は、公共事業に伴う代替地（予定を含む）として利用されており、この代替地が横浜市の公共事業の促進に寄与してきたことは評価できるが、公益用地の利用用途としては、問題点を含むとの見方もある。

⁸⁷ 田村明『田村明の闘い』学芸出版社 2006 年 12 月 10 日 157 頁

⁸⁸ 横浜市『横浜市まちづくり制度検討委員会中間報告書－横浜市宅開要綱見直しの基本的考え方－』平成 7 年 5 月 2～3 頁、委員長は小林重敬（横浜国立大学工学部教授）

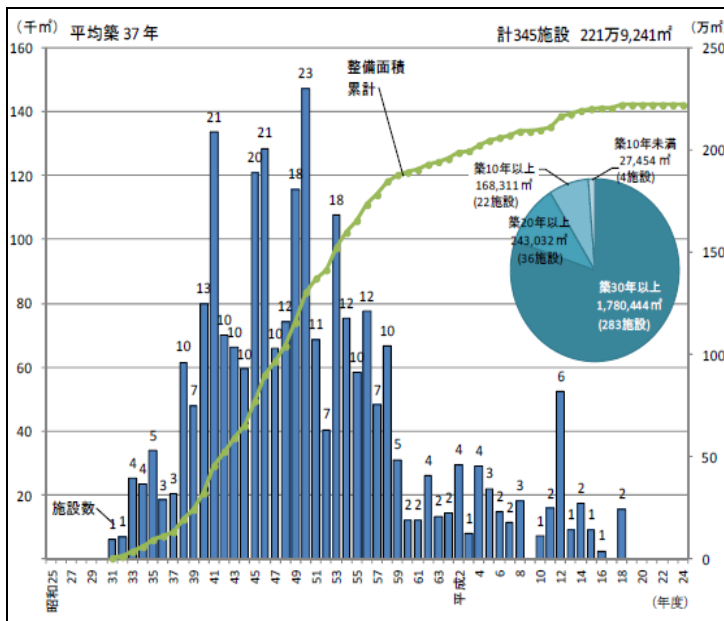


図23 現在ある小学校ごとの築年度別整備状況 出典：横浜市『横浜市公共建築物マネジメント白書・概要版』平成25年3月7頁

以上の様に、膨大な公益用地が取得され活用された実態が報告されている。1968年度の7ヶ月と1970年度までの約2.5年間で45haの公益用地を取得した。1971年度から1979年度までの10年間で約99haを取得した。そして、1980年度から1993年度までの14年間で約168haを取得した。前述の1979（昭和54）年度末で公益用地139ha等により1,748億円の受益を市が受けたとあるので、1993（平成5）年度末の公益用地307haで単純に2.2倍とすると3,846億円となる。横浜市の財政規模からいっても、少なくない受益といえる。

	1968	1972	1980	1984	1995	2004
	制定	第1回目改訂	第2回目改訂	第3回目改訂	第4回目改訂	第5回目改訂
	昭和43年8月制定 昭和43年9月施行	昭和47年5月改訂	昭和55年5月改訂	昭和59年10月改訂 昭和60年4月施行	平成7年6月改訂	平成16年3月「開発事業の調整等に関する条例」と平成16年6月「公益用地の譲渡等に関する要綱」を制定、宅開要綱運用停止
適用対象	適用面積基準なし	0.1ヘクタール以上 計画人口密度150人/haを入れた	0.1ヘクタール以上	0.1ヘクタール以上	0.3ヘクタール以上	開発事業の調整等に関する条例は「技術基準」のみで、「負担基準」はない。開発行為に該当しない大規模な工場・グラウンド跡地の共同住宅建築も条例の対象とした。開発適地の減少により開発規模の小規模化と分割開発が増加したため、適用対象を500㎡以上の開発行為とした。区別の都市計画マスタープランとの整合性を求める。
公園用地	公園用地として公共的事業者は開発区域面積の4%以上	住宅系開発で、公共的事業者の場合は、開発面積の4%以上かつ計画人口1人当たり3㎡以上とする。民間事業者の場合は、開発面積の3%以上かつ計画人口1人当たり3㎡以上とする。非住宅系開発の場合は、開発面積の3%（公共的事業者の場合4%）以上とする。ただし、150㎡に満たない場合は、150㎡を提供する。	0.3ha未満の開発事業で公園用地が150㎡に満たない場合、公益用地を合算できる。それでも足りない場合には底上げして150㎡にする。又は、緑化で替えることができる。0.3ha以上でも公益用地の合算はできる。	適用対象0.1ha以上、開発区域面積の3%以上かつ計画人口1人当たり3㎡以上。0.3ha未満開発では、計画人口100人以上は公園提供、100人未満は緑の街づくり基金への協力（34,000円/人）。開発面積0.3ha未満で公園面積が300㎡に満たない場合は、緑化基金への協力にかえるものとする。	0.3ha以上を負担対象とする。住宅系開発は開発区域面積の3%以上かつ計画人口1人当たり3㎡以上。ただし、開発区域面積の6%を上限とする。0.3ha未満での緑の街づくり基金への協力廃止。公園面積が150㎡に満たない場合は緑地又は広場とすることができる。非住宅系系来開発は開発面積の3%以上。	公園設置は都市計画法と条例によって、0.3haから5haまでの開発区域面積では最低限150㎡の設置することになっている。それ以外は緑地面積のみとなり、事業区域面積0.1ha以上で5%（商業用途）、10%（その他の用途）とし、また小規模開発事業（0.05～0.1ha）で5%とした。あくまでも自己所有の「緑地」であって、公共用地となる公園ではない。
公益用地	民間事業者は開発区域面積の3%以上、ただし150㎡に満たない場合は150㎡とする（底上げ）。	住宅系開発は人口密度150人/haまでが開発面積の5%、計画人口密度30人/haを越えるごとに0.5%を加えた数値とする。非住宅系開発の場合は開発面積の2%とする。なお、算定した公益用地が150㎡に満たない場合は、150㎡を提供する。	住宅系開発は人口密度150人/haまでが開発面積の5%、計画人口密度30人/haを越えるごとに0.5%を加えた数値とする。非住宅系開発の場合は開発面積の2%とする。なお、150㎡に満たない場合は、公益用地の一部又は全部を公園用地とする。	住宅系開発は計画人口密度150人/haまでは開発区域面積の5%以上、30人/haを越えることに0.5%加算、非住宅系開発は開発区域面積の2%以上。産業の振興に寄与する非住宅系開発としての工業・業務開発と商業・業務開発の公園・公益用地負担は適用除外となった。既成市街地の商業系用途地域で主階を含む1階層以上を商業・業務施設とする共同住宅の場合、公園・公益用地負担は算定面積の二分の一とする。開発面積0.3ha未満は300㎡限度に公益用地を免除、0.3以上0.4未満は250、0.4以上0.5未満は200、0.5以上は150。市街化調整区域での産業系又は教育・文化系の開発で住宅的用途を有しないものは、公園・公益用地負担は適用除外とした。	適用対象1ha以上、住宅系開発は開発区域面積の3%以上（計画人口密度による加算の廃止）、非住宅系開発の負担は廃止、利用目的の明確化と代替地利用の廃止。	3ha以上の開発事業、又は500戸以上の共同住宅建築は公益用地提供を別途財政局の要綱で求める（窓口：財政局管財部取得処分課）。開発区域面積の3%で25,000円/㎡で譲渡、区分所有権の譲渡も可能。

図 24 宅開要綱の制定と改訂に係る比較 作成：田口作成

2-2-10 2004（平成16）年の第5次改訂

「横浜市開発事業の調整等に関する条例」が2004（平成16）年3月に横浜市条例第3号として制定された。続いて、同年5月19日に「横浜市公益用地の譲渡等に関する要綱」が制定された。当該要綱の窓口は、財政局管財部取得処分課となっている。それとともに、宅開要綱は「運用停止」となった。市議会議事録にも条例制定の議論はあるが、宅開要綱の運用停止に関する明確なる反対意見はない。

条例制定に至る説明文に、「都市の成熟化や開発事業をめぐる社会状況の変化に対応するとともに、住民・開発事業者・横浜市との協働による良好な都市環境の形成を目指し、横浜市宅地開発要綱で規定していた適用対象や公共公益施設の整備基準の見直しを行い、条例を制定しました」とある。なお、開発事業の調整等に関する条例は「技術基準」のみで、公共公益用地の「負担基準」はない。

当該条例案が提案された横浜市会2004年第1回定例会での議事録を閲覧した。議員と中田宏市長のやり取りから、議員たちは一様に宅開要綱を評価していることが分かる。条例制定の狙いは開発負担の実質全廃と、事業者調整に住民を巻き込む「協働方式」への移行といえる。財政局の譲渡要綱が求める3ha以上又は500戸以上の共同住宅建築に係わる開発又は建築行為は多くはない。財政局の要綱で求める公益用地提供は、開発区域面積の3%で25,000円/㎡で譲渡するか、

区分所有権での譲渡も可能としている。強制的な寄附ではなく、あくまでも協議に基づく譲渡である。学校用地として公益用地負担を求める時代は、既に終わったという認識である。

一方、開発行為に該当しない大規模な工場・グランド跡地⁸⁹の共同住宅建築も条例の対象とした。この点が強調されている。また、開発適地の減少により開発規模の小規模化と分割開発が増加したため、適用対象を500㎡以上の開発行為とした。しかし、これは既に平成4年から都市計画法で三大都市圏の自治体に求めている基準である。そして、市民と協働するまちづくりで、新規開発行為を誘導するために区毎に制定される都市計画マスタープランとの整合性を開発行為に求めることとした。この場合の「市民」は、まちづくりに意識がある住民と考えられる。

公園は都市計画法と条例によって、0.3haから5haまでの開発対象面積で最低限150㎡の公園を設置することとされた。それ以外では緑地のみとなり、事業対象面積0.1ha以上でその事業対象面積の5%（商業用途）、10%（その他の用途）とし、また小規模開発事業（0.05～0.1ha）で5%とした。あくまでも開発地の自己所有の「緑地」であって、公共用地となる公園ではない。

これにより、完璧に宅開要綱の時代は終わったといえる。皮肉なことに、みなとみらい21地区と当該地区に隣接する北仲通北地区開発での高層マンション開発により、児童発生率が高くなり学区の本町小学校では賄えなくなった。そのため、みなとみらい地区内の市有地を活用して2018（平成30）年から10年間限定で、本町小学校の分校⁹⁰を設置することになった。因みに、これらの高層マンション開発は新要綱にいう「3ヘクタール以上又は500戸所以上」の共同住宅建築に該当せず、所謂「学校用地としての公益用地」を負担していない。

2-2-11 宅開要綱の終焉

中田市長のブレーンとして、元市役所職員である南学と北澤猛が参与に就任している。南はソフト面、北澤は都市デザイン担当であったことからハード面を主に担当した。二人ともに田村に近い弟子の一人である。その南によると、宅開要綱の実質廃止（運用停止）は彼ら参与が参加する首脳部会議の議題にかかった記憶がない、という⁹¹。当時、中田市長は斜面地における地下室建築物の建築規制で忙殺されていた。それは2004（平成16）年2月の第1回市会定例会に条例案⁹²として、開発事業の調整等に関する条例案と同時に上程されていた。また、2001（平成13）年に山手の丘の学校跡地でのマンション計画が地元住民を巻き込んでおおきな騒ぎになっていた。みなとみらい線の開通に伴いビジネス街であるはずの山下町に高層マンションが続出し、これを規制するために横浜都心機能誘導地区建築条例が2005（平成17）年に制定されている。確かにいくつもの課題を抱えていた当時、もはや宅開要綱の実質廃止は話題に上らなかった。

高秀市長の時代に宅開要綱の役割はほぼ終了していたともいえる。もはや、公益用地で学校用地提供を求める時代は終わっていた。そもそも、宅開要綱の使命は、開発にともない必要とされる公共公益施設を整備する用地の確保である。そのために負担基準を設定し、開発事業者に負担を求めた。時代の変化を示す象徴的事例が港北ニュータウンにおける学校用地の転用である。当初学校用地として計画され住都公団が確保していた用地が、戸建住宅用地や共同住宅用地または企業誘致用地に転用されていった。そもそも、学校用地を児童発生率が高い時代に設定していたため、十分なる余裕が生じ転用が可能となったといえる、時代が変わった。

⁸⁹ 跡地をそのままの姿で買取建築するため、区画形質の変更を伴わない。よって、開発行為に該当しない。

⁹⁰ 平成26年9月18日付横浜市教育委員会事務局学校計画課資料によれば、みなとみらい21地区の57街区の一部約9,000㎡に「本町小学校第二方面校（仮称）」が平成30年4月開校される。

⁹¹ 南学に田口が電話ヒヤリング、2016年12月17日午後

⁹² 横浜市斜面地における地下室建築物の建築及び開発の制限等に関する条例

港北ニュータウン学校用地等の 転換		当初計画	転換				残り	備考
			公園	戸建住宅地	共同住宅地	企業用地		
第一地区（北側）	小学校	13	2	3	0	0	8	
	中学校	6	0	2	1	0	3	1校は私立中高に譲渡
	高等学校	2	0	0	0	2	0	
	運動広場	6	0	2	1	1	2	
第二地区（南側）	小学校	13	0	3	1	2	7	
	中学校	7	0	2	1	0	4	
	高等学校	3	0	0	0	1	2	
	運動広場	7	1.5	4	0	0	1.5	0.5が公園用地に転換

図 25 港北ニュータウン内の学校用地等の転換状況

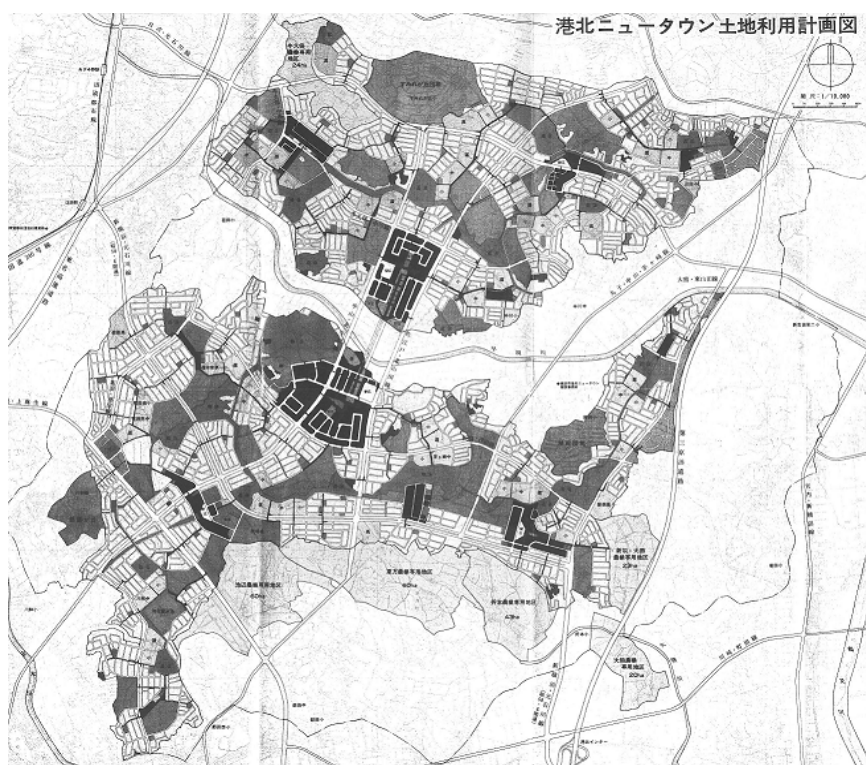


図 26 港北ニュータウン計画図 出典：横浜市パンフレット

至 急

(甲) (乙) (丙)

昭和55年4月22日提案	昭和55年5月	日決裁	昭和 年 月 日 発送時期
市長	助 役	秘書長	文書主任 簿 籍 係 公印係
市長 金西 眞 義 員 長	助 役 松林 助 役	副 助 役 坂本 助 役	
主管部長	次 長	課 長	課 長
金西 眞 義 員 長	調整 課 長	総合 土 地 課 長	主 計 課 長
合 議	財政 局 長	財政 課 長	主 計 課 長
財政 局 長	財政 課 長	主 計 課 長	主 計 課 長
財政 課 長	主 計 課 長	主 計 課 長	主 計 課 長
主 計 課 長	主 計 課 長	主 計 課 長	主 計 課 長

横浜 市 宅 地 開 発 要 綱 の 改 訂 に つ い て (伺)

横浜 市 宅 地 開 発 要 綱 は 昭 和 43 年 8 月 に 制 定 し 昭 和 47 年 5 月 に は 一 部 を 改 訂 し て 今 日 に 至 っ て お り ま す 。 一 部 要 綱 に よ っ て 本 市 は 今 迄 宅 地 開 発 に 伴 う 公 共 施 設 の 整 備 お よ び 公 益 用 地 の 取 得 等 に 相 当 大 き な 実 効 果 を 挙 げ て き ま し た 。 し れ ば 今 日 本 市 に お け る 最 近 の 開 発 の 予 算 を 見 り ま す と

図 27 横 浜 市 方 針 決 裁 書、横 浜 市 宅 地 開 発 要 綱 の 改 訂 に つ い て (伺)、1980 (昭 和 55) 年 4 月 22 日 起 案

方 針 決 定

(甲) (乙) (丙)

昭和59年9月19日提案	昭和59年10月22日決裁	昭和 年 月 日 発送時期
市長	助 役	秘書長
市長 宮原 邦 助	助 役 池澤 邦 助	秘書長
主管部長	次 長	課 長
宮原 邦 助	計 画 課 長	主 計 課 長
合 議	計 画 課 長	主 計 課 長
計 画 課 長	主 計 課 長	主 計 課 長

宅 地 開 発 要 綱 の 改 訂 に つ い て (伺)

本 市 の 宅 地 開 発 要 綱 は 昭 和 43 年 の 制 定 以 来、二 度 の 改 訂 を 経 て 今 日 に 至 っ て い ま す 。 こ の 間、本 要 綱 は 開 発 関 連 法 規 や 行 政 制 度 を 補 っ て、乱 開 発 を 防 止 し、良 好 な 都 市 環 境 の 形 成 に 大 き な 役 割 を 果 た し て き ま し た 。 今 回 の 改 訂 は、そ の 後 の 社 会 経 済 情 勢 や 市

図 28 横 浜 市 方 針 決 裁 書、宅 地 開 発 要 綱 の 改 訂 に つ い て (伺)、1984 (昭 和 59) 年 9 月 19 日 起 案

起 案 用 紙

フイ4編

決議(審議)者	<input checked="" type="checkbox"/> 市長	<input type="checkbox"/> 助役	<input type="checkbox"/> 地区長	<input type="checkbox"/> 課長	<input type="checkbox"/> 課長
平成16年5月14日 起案	<input type="checkbox"/> 併発	文書番号	第 37 号		
平成16年5月19日 決議又は審査済み		主務局区・部・課等名			
財政局財産運用部用地補償課					
作成年度	起 号	保存期間	追 番 号	廃棄年度	
平成 16 年度	財用	永年	5	平成 年度	
件名 横浜市公益用地の譲渡等に関する要綱の制定について					
処理案 要綱を制定します。					
特記事項					
施行(実施)予定日	平成 年 月 日	経費支出	<input type="checkbox"/> あり	<input type="checkbox"/> なし	
市長	清水 誠 小 長	課長	2270		
副市長		用地補償課長	担当係長	土地補償係長	調整係長
副市長		財産課長	管理係長	調整係長	運用係長
副市長		財産課長	調整係長	運用係長	処分係長
副市長		総務課長	庶務係長		
副市長		建設 局 地 地 空 画 課 (5月14日)			
副市長		建設 局 地 地 空 画 課 (5月14日)			

図 31 横浜市方針決裁書、横浜市公益用地の譲渡等に関する要綱の制定について、2004（平成 16）年 5 月 14 日起案

第 3 章 企画調整局の役割とその後

宅開要綱の目的は、開発負担を求めることであった。特に調整区域内で、開発は原則禁止だが、特例的に認められるものがある。農業の用に供する建築物又は農業を営む者の居住に供する建築である。宅開要綱制定時から現在まで基本的に変わらない基準である。かつて、20ヘクタール以上の計画的住宅開発は公共公益負担とその他の相当なる条件をつけて許可された。田村たちは線引きに際して、中小規模の住宅開発が無秩序に拡散するスプロール開発地区も、あえて調整区域に指定した。また、大規模住宅開発が予定されていても、用地買収が完了するなど実態をとまなわない場合には、これも調整区域に指定した。そして、仮に開発を許可するにしても、厳しい条件を設定した。それが周辺の住環境整備にも貢献すると考えた。市街化区域と調整区域共に、大規模開発の許可方針づくりは企画調整局総合土地調整課が担当した。

田村が率いる企画調整局の組織が、具体的な開発案件で、どうその「総合調整」の役割を果たしたかをみてみたい。企画調整局の部署を現場の最前線と離れた「参謀本部」的位置づけとみる見方があるが、企画調整局の部署は驚くほどに現場に入り最前線の職員たちと交流し、課題解決に当たっていたとみる。宅開要綱の運用で、どう総合調整機能を企画調整局が実現し、その後の組織改変で総合調整機能がどう変化していったかを検証する。

3-1 開発指導と総合調整機能

宅開要綱の検証は、制度面と組織面から行う必要がある。制度としての宅開要綱がつくられても、それを的確に運用する組織ができなければ意味がない。宅開要綱は田村がいうように、多くの部局が関係する極めて組織横断的かつ総合的な運用が求められる。横断的かつ総合的な運用といっても、その中核となる「総合調整機関」が存在しなければ実態がなくなる。その総合調整機関が企画調整局であり、実際の担当が総合土地調整課である。1974（昭和 49）年に設置された総合土地調整課の初代課長は、廣瀬良一である。

廣瀬は制定時から宅開要綱に関わり、企画調整室で 1970（昭和 45）年 5 月頃から最初の改訂作業にも関わっている⁹³。第 1 回改訂は 1972（昭和 47）年 5 月になされるが、その中核となる

⁹³ 廣瀬良一所蔵資料から

提案が、企画調整室が事務局となる「開発関係幹事会（次長クラス⁹⁴で構成）」と、建築局宅地企画課が事務局となる「開発事業事前審査部会（課長クラスで構成）」の新設である。開発関係幹事会は、大規模開発で市としての新たな総合的な方針を必要とするもの、そして事前審査部会は定型的に進められるものに区分された。なお、1974（昭和49）年に総合土地調整課ができるまでは、開発関係幹事会の事務局は企画調整室内の調整課担当副主幹⁹⁵が担当した。

この開発関係幹事会の上位機関が1968（昭和43）年8月に横浜市都市問題調整協議会規程⁹⁶により設置された「都市問題調整協議会」である。会長は市長で委員に関係局長が就き、当時の企画調整室長が事務局であった。市政運営上の重要事項が議論され決定された。当然、都市施設に係わる公有地の取得や、大規模開発に対する方針なども議論された。決断は局長レベルで行なわれることも多く、案件の事前の整理は開発関係幹事会でいった。

川股隆によると、都市問題調整協議会の設置は田村の意向で、公共公益用地取得対策として、庁内の関係局長が集まり即決するためであった。横浜市の用地先行取得資金は全国一の潤沢さであったという。1969（昭和44）年から宅開要綱で提供された公益用地の市による買い上げに使われた「土地開発基金」は、ピーク時には2,000億円を超えたことがある。別途、「用地会計」が300から500億円ぐらいあった。これ以外に、1969（昭和44）年から建設省からの無利子貸付資金である「都市開発資金」、1973（昭和48）年以降に大規模公共用地の先行取得に使われた「土地開発公社」があった。全体で総額5,000億円以上にもなったことがある。この潤沢な資金を活用して公益用地を含む買収すべき土地を、公有地として積極的に先行買収していった。ただし、公益用地の買収価格が低く抑えられたことの意義は高く、資金を有効に使うことができた。そして、時代が変わり資金もなくなり、かつ先行買収すべき用地もなくなっていく。

田村が意図した総合調整機能をもつ企画調整組織は、国の各省庁別にタテ割りであった行政組織をヨコ割りにして市の各局を串刺しにするものである。図の右側にあるのは公団・公社や企業をイメージしている。これも串刺しにする意図があった。決して、市長の下に企画調整組織を置き、その下に各局がある構図ではない。この様に、市の全体の組織が動くことを田村は強く期待した。それを田村は「自主的総合化」といった。自立した局が相互に連携することを促進するのが企画調整組織である、と田村は考えた。田村は仕事の方向性を決めるときに、決して独断で独善的に決めることはしなかった。職位に関係なく、多くの意見を聞いた。特に、自立した意見の持ち主を尊重し、逆に指示待ち族は評価しなかった。

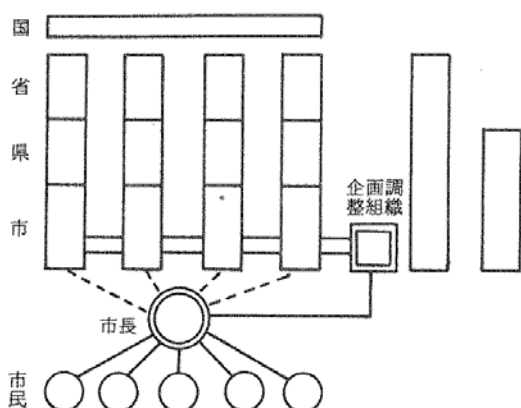


図32 官庁タテ割り組織から総合的組織への発展段階における企画調整組織 出典：田村明『宅地開発と指導要綱』東京大学学位論文1981年3月125頁

94 ライン部長と課長の中間の役職スタッフ

95 ライン課長クラスの役職スタッフ

96 横浜市都市問題調整協議会規程、制定昭和43年8月6日通達第26号、改正昭和59年6月1日達第11号、第1条（目的及び設置）市政の重要事項等について協議、決定するとともに、関係局間の総合調整を行ない、市政の適正かつ効率的な執行を図るため、横浜市都市問題調整協議会を設置する。

その後、土地の取得及び公有地の活用に限定した審議機関として、都市問題調整協議会の機能の一部を継承する「土地調整会議」⁹⁷が細郷市政の1982（昭和57）年に設置された。企画財政局長、総務局長そして都市計画局長で構成された会議体である。元の都市問題調整協議会がもつ市長と局長が集まり即決するという「総合調整機能」の色彩は薄れたといえる。因みに、飛鳥田市政では企画部門と財政部門を分けていたが、飛鳥田の跡を引き継いだ細郷市政では「企画財政局」として、企画部門と財政部門を一体化した⁹⁸。ただし、実質を伴わない「組織いじり」との反発も内部的にあった。

総合調整機能が、1990（平成2）年に就任した高秀市政で新たな形で復活した。市長助役と局区長が委員となる「横浜市調整会議」と、土地調整会議とかつての都市問題調整協議会の開発関係幹事会の機能を合体した「土地利用調整会議」が設置された。事務局が企画財政局の企画調整室である。所掌事務は、①土地利用の基本方針及び総合調整に関する事、②公共施設等の配置の基本方針および総合調整に関する事、③土地の取得、処分等に関する事、④公有地の利用計画に関する事、⑤その他、となっている。細郷市政下で曖昧になっていた総合調整機能が、高秀市政下で復活した。

復活した機能も時代の流れとともに変わっていく。2003（平成15）年3月の中田市政での市長方針決裁書で「近年の厳しい経済状況に伴う本市の財政事情により、2000（平成12）年9月1日付の平成13年度予算編成方針（助役依命通達）が出され、これを受けて、新たな土地の取得は行わず、保有土地の活用を図ることを原則として運用を行ってきました。（中略）開発調整案件においても、現在の経済情勢や、これまでの郊外部における開発の進捗から、大規模な開発が減少しています」と述べ、土地利用調整会議の廃止を決断した。廃止にともない、財産調整会議と開発調整会議が新たに設置された。

それまでの成果で、公有地は大幅に拡大したが、中には地元町内会等に暫定利用でスポーツ広場等に貸し出し、そのまま固定化した事例が増えている。また、住宅開発地内の小規模公益用地は、公共事業に伴う代替地として使えないため塩漬けとなるものが増えた。開発により取得した公益用地は時間の経過とともに、原因となる開発行為と負担した公益用地との相関関係が不明瞭になってくる。特に区域外提供となった公益用地は、原因となる開発行為が見えない。公益用地が余る現象がでてくる。かつて東急田園都市沿線に取得した学校用地（公益用地）が児童発生数の減少で不用になり、私立小学校用地として払い下げされた。沿線の活性化には寄与するが、開発行為と公益用地の相関関係が崩れたケースといえる。そして、2004（平成16）年に宅開要綱は「運用停止」となり、開発調整条例に技術基準のみが引き継がれていく。

⁹⁷ 横浜市土地利用調整会議規程、昭和57年10月5日達第29号、改正平成元年4月11日達第9号

⁹⁸ かつて、美濃部都政が企画調整機能と予算編成機能を一体化して、プランニングボードを強化しようとして、横浜市の鳴海正泰に相談した。鳴海は、事業推進部門と統制コントロール部門を一体化すると、財政的に破綻すると即座に反対したという。

表Ⅱ-4 事前審査組織の各構成員一覧（横浜市）

審査区分 担当区分	開 発 審 査		宅 地 審 査	摘 要 (所管部局の主な審査業務内容)
	開発関係幹事会	事前審査部会		
議 長 (部会長)	企画調整局次長	建築局指導部長	建築局 宅地第一課長	
副 議 長 (副部会長)		都市整備局 事業指導部長 環境事業局 施設部長		
庶 務	企画調整局 総合土地調整課	建築局 宅地第一課	建築局 宅地第一課	
構 成 員	企画調整局 次 長	総合土地調査課長	調 整 課 主 査	
	総 務 局 行 長 (災害対策室長)	(災害対策室副主任)	(災害対策室主査)	()内は広域避難場所等の関係のある場合
	財 政 局 財 務 部 長 管 財 部 長	用 地 調 整 課 長	用 地 調 整 課 主 査	公益用地について
	市 民 局 相 談 部 長 青 少 年 部 長	日 照 相 談 室 長 住 居 表 示 課 長 交 通 安 全 対 策 室 長	日 照 相 談 室 主 査 町 界 町 名 係 長	日照、電波障害等について 町界町名の変更等について 交通安全対策について
	局 生 局 児 童 福 祉 部 長	保 育 第 一 課 長		
	衛 生 局 医 療 対 策 部 長	地 域 医 療 対 策 課 長		医療施設等について
	公 害 対 策 局 次 長	指 導 課 長		
	環 境 事 業 局 施 設 部 長	浄 化 設 備 課 長	浄 化 設 備 課 審 査 係 長	ゴミの集積処理、汚水の処理等について
	経 済 局 都 市 産 業 部 長	商 業 課 長		大型店舗等の出店することについて商業施設の指導 (開発面積5ha以上のもの)
	緑 政 局 農 政 部 長 公 園 緑 地 部 長	緑 政 課 長 計 画 課 長	緑 政 係 長 審 査 係 長	公園・緑地等について
	都 市 整 備 局 計 画 部 長 事 業 指 導 部 長	都 市 計 画 課 長 調 査 指 導 課 長 開 発 課 長 事 業 指 導 課 長	地 域 計 画 係 長 都 市 計 画 指 導 係 長 第 二 係 長	用途地域、都計道路、区画整理(組合)等について
	道 路 局 管 理 部 長 道 路 部 長	路 政 課 長 街 路 維 持 課 長 各 土 木 事 務 所 長	認 定 係 長 指 導 係 長 工 事 係 長	道路の改廃、帰属境界、国道等の打合せ等について
	下 水 道 局 管 理 部 長 建 設 部 長 河 川 部 長	保 全 課 長 計 画 課 長 河 川 管 理 課 長	排 水 指 導 係 長 排 水 指 導 係 長 防 災 指 導 係 長	地区内及び地区外の排水施設の計画、構造、流末整備、遊水池等について
	建 築 局 総 務 部 長 指 導 部 長	宅 地 第 一 課 長 宅 地 第 二 課 長 審 査 課 長	調 整 第 一 係 長 調 整 第 二 係 長 宅 地 第 一 係 長 宅 地 第 二 係 長 審 査 第 二 係 長	がけ面の保護及び地盤改良等について
消 防 局 総 務 部 長	企 画 課 長	消 防 対 策 係 長	消火せん、防火水そう、水利等の維持管理等について	
水 道 局 施 設 部 長	施 設 課 長	主 査	給排水施設の計画等について	
交 通 局 自 動 車 部 長				
教 育 委 員 会 事 務 局 施 設 部 長	学 校 計 画 課 長	計 画 第 二 係 長		
区 役 所 区 政 部 長	総 務 課 長	調 整 係 長		

図 33 開発許可に係わる事前審査組織一覧 出典：田村明『宅地開発と指導要綱』東京大学学位論文 1981年3月 124 頁

最後に、宅開要綱が制度面で機能したもう一つの背景は、田村が宅開要綱以外の規制誘導に関わる制度を複合的かつ総合的に適用したことにある。都市計画法による調整区域を戦略的に指定したことは、前述したように大きな効果があった。教育委員会学校計画課は1973年、「マンション等の集合住宅計画に対する取扱方針」⁹⁹を定め、マンション建設や大規模住宅開発に際して立地学区の小中学校の収容能力との調整を図った。特に「小学校児童収容対策不可能学区」の設定があり、効果的に運用された。かつては、学校計画課が同意しない場合には、開発許可や建築

⁹⁹ 1973年1月に制定され、現在は「マンション等集合住宅建設にかかる事前協議要領」となって手続的には存続している。

申請を出せなかったが、現在は事前の情報把握に止まっている。また、商業業務地区におけるマンション立地を実質的に規制した「用途別容積制」¹⁰⁰の存在価値はおおきかった。用途地域別に住居として使える容積を大幅に制限した。当時の建築基準法を根拠法に、横浜市の建築基準条例をもちいて制定された。高容積率の商業業務地区を単に高層マンションの投資用地としてみる動きに抗したが、田村が横浜市を去った後に廃止され、横浜中心部で高層マンションの建設ラッシュを招くことになる。住都公団による大規模開発地での二次開発を防ぐために、洋光台と港南台地区で田村は人口密度規制を1973年から実施した。しかし、これも廃止となった。田村は宅開要綱のみで市内の開発コントロールが効果的にできるとは思わなかった。いろいろな手段を考え適用した。複合的であり、かつ総合的であった。

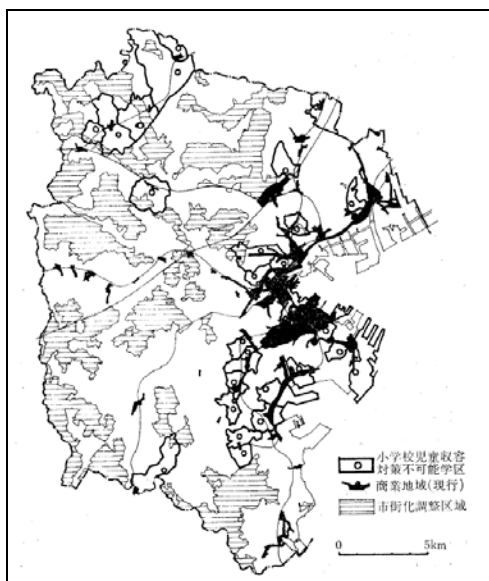


図34 横浜市教育委員会・小学校児童収容対策不可能学区（1973年2月現在）、出典：内藤惇之、活動量と施設量・用途別容積制への試み、建築年報1973展望、日本建築学会、1973.5

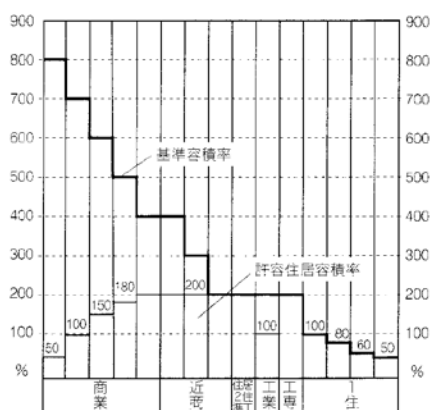


図35 用途別容積制 出典：田村明、田村明の闘い、学芸出版社、183頁、2006.12

¹⁰⁰ 1972年12月に横浜市建築基準条例の改正により、基準容積率別に住宅建設可能容積率を定めた「用途別容積制度（いわゆる「住居容積率」）は、当時制定に係わった市の担当者である内藤惇之の論文『活動量と施設量・用途別容積制への試み』建築年報1973展望、日本建築学会、1973.5に詳しい。その後、中曽根民活の時代の1983年1月に一部緩和されたが、当時の経緯は、浜野四郎たちの論文『横浜都心部の課題と都心型住宅（序論）』横浜市調査季報77号、1983.3に詳しい。最終的には1991年、バブル崩壊の時期、規制緩和が声高に叫ばれる時代に廃止された。1998年には国の動きがあり都市計画法が改正され、自治体権限が強化され、特別用途地区を使って土地利用規制ができるようになった。横浜市は、都心部に高層マンションができてきたためこの新たなツールを使い、2005年に特別用途地区「横浜都心機能誘導地区」の指定によりマンション規制を開始した。

3-2 大規模開発と総合調整機能

企画調整局総合土地調整課が関係した調整区域内における大規模開発案件の総合調整機能の事例として、京急電鉄（以下「京急」という）による金沢区釜利谷地区の開発調整案件（以下「釜利谷開発」という）をとりあげる。開発調整には、開発の許可を求める開発事業者（不動産会社等）と許可を行う行政当局が関わる。そして、当該開発によって環境的な影響を受ける周辺住民又は不特定多数の市民が介在する。住民や市民たちは反対の立場をとるケースが多いが、開発による恩恵が期待される住民のなかには、開発推進派となる者たちもいる。大規模開発の場合は、開発事業者も大手企業で、行政側と論理的に話を進めることができるが、中小規模の開発の場合には開発手続を代行する業者も介在し、時として調整が難しくなる。

釜利谷開発の周辺地区は京急やその他大手開発会社により先行して開発がされ、釜利谷地区は住宅地のなかに残された「緑の環境」となっていた。隣接する円海山周辺は近郊緑地保全区域¹⁰¹に指定され、建築や宅造を行う者は届出を必要とした。ただし、民有地のままのため、住民や市民から見ると「緑の環境」はそのまま保全されるものとの意識があるが、現実には極めて難しい。緑の環境と同じように、当時金沢区に残された自然海岸線も、そのまま保全されるものではない。埋立てを規制する公有水面埋立法が1973年に大規模改正されるまで、民間事業者による分譲目的のための埋立てが可能であった。当時は先に埋立て申請が出されると、その申請が優先される「先願主義」であった。金沢区の海岸でも大手不動産会社による埋立て申請が出されようとしていた¹⁰²。海岸線も、何もしないで保全されるものではなかった。

京浜急行百年史¹⁰³と市資料を参考に釜利谷開発の経緯を整理する。

- 1969（昭和44）年 釜利谷地区で300haを超える土地を京急が買収済み
- 1970（昭和45）年6月 釜利谷地区のほとんどが市により調整区域に指定
- 1973（昭和48）年3月 京急が市に調整区域内における開発事前審査願いを提出
- 同年5月 市開発審査会の同意を得て市が9項目の条件付きで開発を許可

9項目¹⁰⁴とは、以下のもので、調整区域内の開発として極めて厳しい条件を付与されている。

- ① 調整区域内の開発面積274.8haのうち近郊緑地保全区域を含む170.46ha（62%）は、将来にわたる恒久的緑地として確保し、住宅宅地は全体の26%以内とすること。
- ② 緑地として保存させる区域のうち、約66haは、正常価格の1/2以下で市に売却させるものとし残余については「市民の森¹⁰⁵」契約を市と結ばせ、広く市民の利用に供させること。
- ③ 宅造区域内においても宅地開発要綱に規定する以上のものとして、能見台（ママ、能見堂のことか）跡地付近¹⁰⁶の保存を行い、その他ハイキングコースの確保、公園緑地の設置などを行なうこと。
- ④ 市の大幹線道路である横浜小田原線（仮称）を、主として隧道及び掘割で設置し、周辺住民にほとんど被害を与えることなく南横浜バイパスと東京湾環状道路を連結させること。
- ⑤ 開発に伴う排出土砂は、排土トンネルにて金沢地先埋立地まで無償で排出すること。

¹⁰¹ 首都圏近郊緑地保全法（1966年6月30日法律第101号）

¹⁰² 横浜市港湾局臨海開発部『横浜の埋立』1992年3月31日118頁、昭和30年代には、金沢地先海面の埋立計画も、大手開発会社を中心に立案されるようになり、1963（昭和38）年頃、各社が、金沢地先に業権を有する富岡、柴、金沢の3漁業協同組合から埋立造成の同意を得るべく動き始めた。

¹⁰³ 京浜急行電鉄株式会社『京浜急行百年史』1999年3月31日430～450頁

¹⁰⁴ 京浜急行電鉄株式会社『京浜急行百年史』1999年3月31日431、432頁

¹⁰⁵ 横浜市民の森制度は、2ha以上の民有地を市が指定し10年契約で緑地として保存整備し市民に公開する。所有者は税の減免を受ける。<http://www.city.yokohama.lg.jp/kankyo/green/shiminnomori/shimin-mori-seido.html>

¹⁰⁶ 能見堂は、寛文年間（1661～1673）に、当時の領主久世大和守広之（くぜやまのかみひろゆき）が、芝増上寺の子院を移設し、地藏菩薩を本尊として再興した擲筆山（てきひつざん）地藏院のことです。明からの渡来層、心越禅師（しんえつぜんじ）が故郷の景色を偲んで、ここから見た金沢八ヶ所の勝景を漢詩に詠んだことで、『金沢八景』の場所と名称が定まりました。歌川（安藤）広重らが、これを題材に浮世絵を描いたことによって、能見堂は広く知られるようになりました。現在、能見堂跡には享和三年（1803）に、江戸の庶民百数十人によって建てられた「金沢八景根元地」の石碑が残っています。横浜金沢観光協会 HP、

<http://www.yokohama-kanazawakanko.com/spot/institution/reki/reki004.html>2017年5月25日閲覧

- ⑥ 周辺河川に影響を与えないように排土トンネルで排水するが、それまでに必要な周辺水路、河川の整備、防災措置を行なうこと。
- ⑦ 通勤通学交通路を確保し、特に金沢文庫駅西口広場の整備を行い、京急の既開発地区を含めた交通路整備を行なうこと。
- ⑧ その他、市の宅地開発要綱を遵守し、必要な公共公益施設整備を行なうこと。
- ⑨ 計画人口は約2万人とすること。

調整区域内の開発許可はこのように厳しいもので、原則開発を認めない区域に特例的に認める、という姿勢である。調整区域から市街化区域への変更を求める要望はあるが、定められた見直しの時期に、厳しい基準に沿って「まとまった区域」を変更するものでしかない。部分的な変更はないため、土地所有者は開発許可でなく建築許可で対応しようとする。その条件が1970年6月の区域設定（線引き）以前から「宅地」であった証明で、それがなければ建築は認められない。

- 釜利谷地区からの排出土砂の搬出期間を1975（昭和50）年5月から1978（昭和53）年7月までとして、京急より横浜市に提示
- 1971年11月に地元住民による「金沢の自然と環境を守る会（代表・高間惣七画伯）」の反対運動が起こる。
- 1973（昭和48）年11月 オイルショックにより釜利谷開発計画が足踏み
- 1974（昭和49）年11月 京急より土砂の搬出開始を5ヶ月間延期したいとの要望書を市長あてに提出したため、市は金沢地先埋立事業に支障をきたすのを避けるため千葉県富津市浅間山の土砂搬入を決定する。これにより、釜利谷開発と金沢地先埋立事業の関係が崩れることになる。
- 1975（昭和50）年1月14日 市長からその後の事業変更による開発計画の再提出協議に向けた回答文書を京急が受領
- 同年1月16日 京急内に開発本格化に向けて専従のプロジェクトチーム「釜利谷地区開発チーム」を発足
- 同年10月 京急が地元町内会への説明会を順次開始
- 1976（昭和51）年9月 周辺15地区町内会から、11町内会が了解と賛成文書を提出、4町内会が折衝継続
- 同年10月6日 横浜市会第一委員会が釜利谷地区開発の許可方針を六条件をつけて了承
- 同年10月13日 排土トンネル工事開始の環境づくりのために、工事被害に対する保証金2億円を京急が銀行に預金する。地元関係者・学識経験者・市職員が委員となる「トンネル工事補償委員会」が「トンネル工事に起因する被害が発生した場合、公共施設の管理および開発指導行政の一環として公平かつ適切に調査検討し、当事者間における補償問題の円かつ適正な解決を図る（当該委員会設置要綱第1条）」ことを目的に同年11月設置された。
- 同年10月21日 「トンネルから谷津坂を守る会（代表小林勢力）」から排土トンネル掘削反対陳情が市会に提出
- 同年12月10日 京急による谷津坂地元説明会に企画調整局をはじめ市関係者が同席し立会人となり、京急と陳情者との間に協議が成立した。これにより、工事着工に向けた進展となる。ただし、企画調整局田村局長は市関係者、特に企画調整局関係者が開発事業者による地元説明会に同席したことを問題視する¹⁰⁷。もめる要素のある開発事業に関することを懸念したのであるが、排土トンネル工事を受け入れてくれる推進派を擁護することが開発担当部署としては求められたとの現場判断があった。（注：下線部分は筆者加筆）
- 地元反対住民が神奈川県にトンネル準備工事の許可取り消しを求める行政不服審査を請求、トンネル上の県有地の掘削許可が持ち越され工事着工も延期
- 1977（昭和52）年5月 県が行政不服審査請求を棄却
- 同年 反対派住民が横浜地方裁判所に工事の差し止めを求める仮処分申請を提出
- 同年 住民団体から釜利谷地区開発に対する環境アセスメント実施の要望書が市に提出
- 同年 湾岸道路に結ぶ高速道路の建設計画への反対運動が起こる
- 1977（昭和52）年7月 京急が「京急釜利谷地区開発基本構想計画書」を発表

¹⁰⁷ 横浜市史資料室『京急釜利谷地区開発関係陳情書他』田村明寄贈資料1127号

- 1978 (昭和 53) 年 2 月 京急が都市計画法に基づく釜利谷地区開発許可申請を市に提出
- 同年 2 月 28 日 市が開発を許可する (横浜市建指令第 52 開 1003 号)
- 同年 3 月 県が森林 105ha の開発を許可
- 同年 4 月 県農業委員会が農地の転用も許可
- 同年 6 月 30 日 市開発審査会が反対派住民の行政不服審査請求を棄却
- 同年 6 月 排土トンネル工事が終了
- 同年 7 月 4 日 第 1 工区の造成工事が開始¹⁰⁸
- 1982 (昭和 57) 年 11 月 横浜地方裁判所の判決¹⁰⁹「原告 (釜利谷開発による環境破壊から住民を守る会の会員) らの被告横浜市長に対する請求にかかる訴えを却下、横浜市開発審査会に対する請求を棄却する」開発許可区域の周辺住民は原告適格を有しない



図 36 金沢地先埋立地の地区区分 (1 号地、2 号地、3 号地、海の公園) 京急釜利谷開発地は加筆 出典：横浜市会全員協議会資料『金沢地先埋立事業計画の変更 (案) について』横浜市都市開発局 1971 年 11 月 24 日

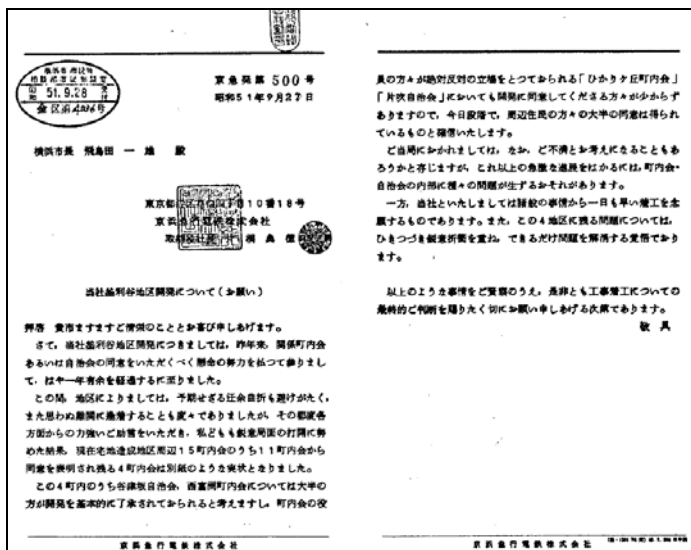


図 37 釜利谷開発に伴う地元調整に関する京急より市長宛文書 出典：横浜市史資料室『京急釜利谷地区開発関係係情書他』田村明奇贈資料 1127 号

108 京浜急行電鉄株式会社『京急急行百年史』1999 年 3 月 31 日 430~450 頁

109 インターネット判例横浜地方裁判所「開発許可処分取消等請求事件」

<http://xn--eckucmux0ukc1497a84e.com/chihou/1982/11/29/41805>、2017 年 6 月 10 日閲覧

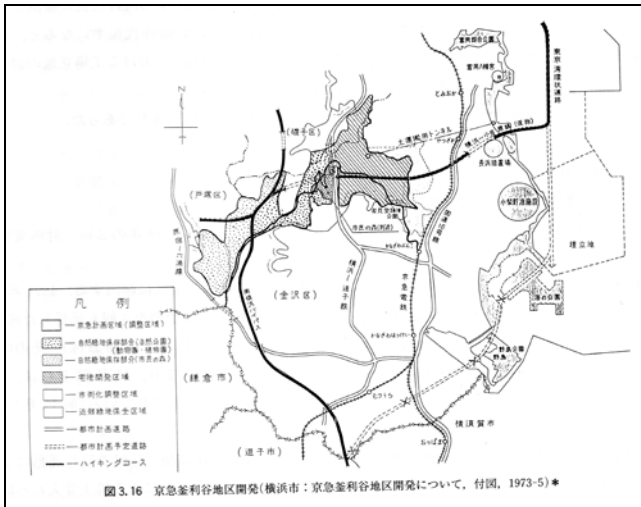


図 38 釜利谷開発と金沢地先埋立事業 出典：横浜市港湾局臨海開発部『横浜の埋立』1992年3月31日、124頁

京急による金沢区釜利谷地区の300haを超える開発は、金沢地先埋立事業にとっても不可欠の事業であった。釜利谷地区からの開発事業に伴う排出土砂を、同じ金沢区内の海側の埋立事業に使うことが想定された。土砂がなければ埋立てができないため、山側の開発ができるのか、できないのかが大きな関心事だった。この二つの事業は企画調整局の企画課が金沢地先埋立事業、同じ局の総合土地調整課が開発指導で釜利谷開発に関わった。

それまでの横浜港内の埋立事業でも、背後の丘陵部を崩して、その排出土砂で埋立てを行う方式がとられてきた¹¹⁰。この山側と海側の相互依存又は相互連携の関係は、半井市政による金沢地先での重化学工業用地としての埋立構想と、それに付随した京急による住宅開発という図式で既にあった。それを飛鳥田と田村が横浜都心部に立地する公害工場を市内の金沢地先の埋立地に集団移転させ無公害工場地帯として再整備する構想とした。その予定された工場地帯の一角に三菱重工業の横浜造船所も移転することになっていた。

京急は、既に1952年に不動産事業部を新設し、1955年には富岡住宅地の第1期を販売している。富岡地区に隣接する釜利谷地区で土地買収を進め、1963(昭和38)年頃には300haを超える土地を確保していた¹¹¹。釜利谷地区は調整区域に指定されるのだが、隣接する富岡地区住民には、釜利谷は将来的に開発される場所として認識されていた。釜利谷地区が調整区域に残った理由は、実態として対象地区の買収が完全に進まず、まだ京急用地が一部にとどまっていたためという。

海側では、金沢地先埋立事業の具体化が始まった。市埋立事業局による『金沢地先埋立事業概要』パンフレット1969年9月によると、延長7kmの地先海面660haの埋立てを1968年から1972年までの5ヵ年継続事業で行い、都心再開発対象地域内に散在する約2,000の工場の内6割を当該地に移転させ、公害対策を施した「理想的な工場地帯」と工場労働者用の住宅地帯を建設するとした。埋立て区域は1号地、2号地、3号地と海の公園の三地区に分割され事業化される。1号地は1970年11月に埋立て免許が下り、1974年6月には1号地全体が竣工していく。漁業補償の交渉も遅れてはいたが1971年中には妥結している。この時機に田村より出された指示が1969年原案の見直しであった。

原案では都市再開発用地の利用詳細が決まっていなかった。海の公園も島が出現し具体化していく。1971年12月市会で事業計画が変更されるのだが、事業費が当初の412億円から921億円と倍以上になっていく。事業期間も当初の5ヵ年から1968(昭和43)年から1977(昭和52)年までの10ヵ年計画となった。

¹¹⁰ 横浜市港湾局埋立事業部『横浜の埋立』1992年3月31日

¹¹¹ 京浜急行電鉄株式会社『京浜急行百年史』1999年3月31日

1971（昭和46）年11月に開発に反対する住民運動の団体が結成される、「金沢の自然と環境を守る会（代表・高間惣七画伯、以下「守る会」という）」である。これ以降、激しい反対運動を市と県、そして国に対して展開していく。区内の自然海岸線の保全を主張し、その埋立用の土砂を供給する京急釜利谷開発に反対する。同年12月に「金沢埋立問題を考える区民大会」が反対派によって開催される。開発推進を擁護する区内連合町内会長による埋立推進派も結成され、市長陳情が出される。

2号地の埋立免許は1972（昭和47）年5月に下される。3号地と海の公園区域は3号地の2号地側の一部を除いて横浜港湾区域外のため、埋立許可権者は県知事である。そこで、反対派と推進派が県会に反対と賛成の請願・陳情¹¹²を同年9月に出す。同年10月の県議会建設常任委員会で、金沢地先埋立事業と釜利谷開発に関する請願・陳情37件が審査され、反対派の請願は不採択で陳情は不承となり、賛成派のみが採択・了承された。京急の開発申請は1973（昭和48）年5月に許可される。ただし、反対派は粘り強く活動を続け、国を巻き込むこととなる。環境庁¹¹³を中心とした六省庁による検討会が開かれ、東京湾に残された貴重な自然環境の保全か開発かが議論された。1974（昭和49）年1月に、これ以上の埋立は好ましくはないとされたが、条件付けで認められた。これにより県知事は金沢地先埋立事業3号地と海の公園の埋立免許を1974年3月認める¹¹⁴。

京急の開発は許可後、1973年のオイルショックの影響で足踏み状態となり、釜利谷開発の見通しはつかなかった。埋立て用の土砂がない、市は千葉県富津市の浅間山に目をつけた。浅間山の土砂は日本鋼管の扇島の埋立てに使われ、まだ山自体には余力があった。千葉県は公式には環境問題からこれ以上の掘削は認められないとしたが、実態上業界は歓迎し、2,000万 m^3 が確保された。

これで当面釜利谷開発の土砂に頼ることはなくなったかにみえた。京急として開発意欲はあり、もめる地元調整に横浜市の仲裁を求めた。当面の土砂問題が解決したからといって、釜利谷開発を止めるわけにはいかない。推進派と反対派が一触即発の危険な状態が続いていた。ただし、企画調整局長としての田村は地元調整に企画調整局が介入することに慎重だった。

飛鳥田は地元が分裂したままの状態を心配した。最終的に1976（昭和51）年12月に地元調整が進んだ。釜利谷からの土砂300万 m^3 を受け入れる、地元が納得するまで話し合いを継続し、各段階で確約をとって進めることを廣瀬らの市関係者が立会人となって合意書を結んだ。地元にはトンネル工事に伴う補修工事等の保証金として2億円が積まれた。そして、やっと釜利谷の開発許可は再度1978（昭和53）年2月に下された。計画規模は、宅地開発部分180ha、市民の森等として保全される緑地面積131ha、合計311ha、内調整区域が261ha、計画住宅戸数5,000戸、計画人口18,500人である。当該開発を促進するために、あえて域内に組み込まれた高速道路連絡用の幹線道路用地、そして公共公益施設用地や緑地等は地域の都市インフラや市民利用施設として計画された。因みに、横浜市は当該緑地と新たに買い増しをして、60haの自然を生かした金沢自然公園（動物園エリアと植物区エリアに分かれている）を1982年に開園している。因みに、金沢地先埋立事業でも、市民が利用できる「海の公園」が開園し、人工海浜で無料で潮干狩りが楽しめる。また、人工島の八景島はテーマパークになっているが、島内に入るのは無料である。

この開発許可に対して反対派の守る会は、市開発審査会に行政不服審査法に基づく審査請求をなしたが、1978年6月に審査請求が棄却された。同年6月、排土トンネル工事が終了する。そして同年7月4日、第1工区の造成工事が開始される。実質、これで反対派の阻止活動は終わ

112 請願は国または地方自治体の機関に対して、その職務に関する事柄について文書で希望を申し述べるもので、議員の紹介が必要となる。一方、陳情は、だれでも提出することができる。請願は、本会議で議題とし、所管の常任委員会等に審査を付託し、内容を審査した後、本会議において、採り上げるものは「採択」、そうでないものは「不採択」の結論を出す。採択した請願は、執行機関への送付、関係機関へ意見書を提出することで請願者の趣旨の実現を図る。受理した陳情書は、議会運営委員会及び所管の常任委員会に送付される。各委員は会派に持ち帰り、趣旨や事項の検討を行い、対応について協議するが、本会議や委員会での審査は行わない。

113 1970（昭和45）年11月の臨時国会で公害対策関係の法律が制定され、翌年1971年に環境庁が発足している。

114 神奈川県平成21年度第4回ミニ展示「開発と自然保護をめぐって」
<http://www.pref.kanagawa.jp/ent/f6356/p18131.html>2017年4月4日閲覧

った。それでも、行政訴訟で争われ、1982（昭和 57）年 11 月横浜地方裁判所判決で「原告（釜利谷開発による環境破壊から住民を守る会の会員）らの被告横浜市長に対する請求にかかる訴えを却下、横浜市開発審査会に対する請求を棄却する」と判決が下され、開発許可区域の周辺住民は原告適格を有しないとされた。

釜利谷開発は六大事業の一つである金沢地先埋立事業にとって不即不離の事業であった。調整区域も戦略的にとられ、それに宅開要綱が組み合わされた。廣瀬たちは地域住民や県や国を巻き込んだ困難な総合調整をやり遂げたといえる。

3-3 米国における開発負担制度

3-3-1 米国における開発負担の始まり

米国における開発負担制度の情報は、これまで我が国にほとんど届かなかつた。経済至上主義のみと思われやすい米国に、自治体による開発負担制度が存在し、現在も機能していることは驚きであった。法学の世界で、日本の宅開要綱と米国の制度に触れたものがわずかに存在する¹¹⁵。

米国では第二次世界大戦後の帰還兵向け住宅建設に端を発し、都市周辺の郊外部に単身家族向けの自己所有の戸建て住宅建設が盛んに行なわれた。徐々に、既存都市の居住者もハイウエーが完備して郊外にスプロールした開発地に移住する傾向がでてきた。1961 年に著名な社会学者となる若きジェーン・ジェイコブスが『アメリカ大都市の死と生』を出版し、崩れゆく都市の再生を訴えた。それだけ、郊外部に商業施設も増え生活環境が充実しつつあった時代といえる。

さて、新たな開発は住宅や事務所などに関係なく、既存の公的インフラ（日本でいう「公共公益施設」が該当する）に少なからず影響を与える。上下水道や歩道・広場そして消防署や学校まで、新たな開発にともなう開発区域の内外で整備しなければならない公的インフラは数多い。その整備費又は用地を新たな開発事業者（又は地権者、双方）に求める開発負担制度が、1970 年代後半又は 1980 年代から米国の各州の自治体で自主的に行なわれていた。いくつかの裁判事例を経て、州から自治体に規制権限を授権する州法の制定が 1980 年代に行なわれていく¹¹⁶。

開発負担制度には二つの種類がある。プランド・ユニット・ディベロップメント Planned Unit Development (PUD) のような概ね開発面積が 10 ヘクタールを超える大規模で長期的な開発事業¹¹⁷に対応して、自治体と開発事業者が「開発協定 Development Agreement」を締結して開発権を確定するなかで、開発内容・期間と公的インフラに対する負担を決定する制度がある。もう一つは、自治体が開発事業者が開発内容に応じて、公的インフラ整備や主に低所得者向け住宅支援のために一律の負担を求める「開発負担金制度 Impact Fees」がある。両者に共通するのが、負担そのものがボランタリー（任意の寄附）になされる点である。開発事業者は開発許可や建築許可に絡んだ「強制的寄附」と裁判所に申し立てることがあるが、自治体は許可と連動しない「任意の寄附」であるという姿勢を崩さない¹¹⁸。

米国の自治体は、州内に存在するシティー City（市）やカウンティ County（郡）である。州政府は日本の中央政府である国に該当し、自治体が市や郡となる。連邦政府に任されるのは軍事と外交であると言われるほど、米国の国内行政では州政府が中心となる¹¹⁹。州政府は「ポリス・

115 田尾亮介、交渉・合意・協働—アメリカにおける開発負担協定を素材として、行政法研究第 2 号、2013 年 4 月、65 頁～112 頁。田尾の論文が法律研究の世界で、米国の開発負担制度と日本の宅開要綱を扱った初めての論文といえる。

116 開発負担に係わる訴訟として明確に争われたのは、Banberry Development Corporation v. South Jordan City (ユタ州) である。バンベリー・ディベロップメント・コーポレーションが住宅開発で一戸当たり 800 ドルの水道接続費用と 235 ドルの公園改善費をサウス・ジョーダン市から求められた。それを不服として開発事業者側が提訴したが、1981 年ユタ州最高裁は、開発の受益に応じた施設費を負担することを妥当とした。当該判例が初めて開発に基づく「開発負担金」を議論したものとされる。その後、1990 年代から 2000 年代、そして現在まで多くの判例が存在する。参照 Impactfees.com HP, http://www.impactfees.com/publications%20pdf/state_enabling_acts.pdf, 2017 年 6 月 20 日閲覧

117 David W. Owens, “Development Agreements, Legislative summary” April 2014, The University of North Carolina, <https://www.sog.unc.edu/resources/legal-summaries/development-agreements> 2017 年 8 月 15 日閲覧

118 開発負担金制度 Impact Fees に関する情報を扱ったインターネットサイト、impactfees.com, <http://www.impactfees.com/resources/case-law/> 2017 年 8 月 15 日閲覧は、米国の法律事務所が運営するサイトで、その中で開発負担全般に関する 1910 年代から 2010 年代に至る裁判事例をほぼ網羅している。

119 かつて、連邦政府からの補助金が州政府を通じて自治体流れ、都市開発と公共インフラ整備が盛んに行なわれた

パワーPolice Power」と呼ばれる規制権限をもつ。警察権限と直訳するのではなく、州政府が州民の福祉を守るために行使できる権原をさす。そのポリス・パワーが州政府の傘下の自治体に権限移譲される。実は、いくつかの裁判事例を経るまでは、明確に州法により規定されず、実態として自治体が権原を「見做しポリス・パワー」を行使していた。ポリス・パワーでなく、自治体に根源から存在する称せられる地域自立権原「ホーム・ルール Home Rule¹²⁰」で説明することも可能である、という意見もある。ただし、米国は13の州が集まって国家としての連邦が誕生したため、州の存在を第一義的に考える伝統があり、ポリス・パワーの授権で通常説明される。

3-3-2 州による development agreement 開発協定授権法の制定

ブラッド・シュワルツ Brad K. Schwartz の論文¹²¹を参照して、具体的な裁判事例を参考に、米国における開発協定制度がどう整備されてきたかをみる。1973年アブコ・コミュニティ・ディベロッパー対南岸地域委員会 Avco Community Developers, Inc. v. South Coast Regional Commission のカリフォルニア州最高裁判決¹²²で、オレンジ・カウンティ(自治体) Orange County が土地利用規制 land use regulations を仮に変更したとしても、「土地所有者が building permit 建築許可を自治体から得て必要なる工事を開始し責務を許可に沿って信義誠実に果たしている場合以外には、確定した権利 vested right (筆者注：開発し建築する権利を確定すること)を主張することはできない」ことを再確認した。また、判決は、「特定のゾーニング規制が存在し、建築準備工事として自治体の承諾による工事の進捗があったとしても、その後に建築許可が出された時点で適用される条例に適合しない構造物を建築する確定した権利を所有しない」とした。つまり、如何なる事前協議やそれに係わる準備工事があったとしても、建築許可時点での規制が優先する。開発事業者には、いつ建築を含む開発の権利が確定できるのが不確かとなる。

1979年カリフォルニア州、1985年ハワイ州で、開発の正式承認が遅い方式 strict late vesting rules を是とする州最高裁の決定を緩和するため、州議会が Development Agreement Enabling Act 開発協定授権法を制定した。複雑で多段階の申請を要し、かつ長期に亘る開発事業での見通し不安を覚える開発事業者に応えるためである。開発協定授権法は土地所有者又は開発事業者と自治体の間における契約で、自治体の要請によって、土地利用の制限、公的土地の提供、公共施設の整備、そして寄附金などを約束する代わりに当該地に対する総合計画とゾーニング規制を変更しないことを自治体が約束するものである。協定の締結によって、進行中の開発事

時代があった。特に、ケネディーが1963年に倒れた後、1981年にレーガン政権が発足するまで徐々に連邦補助金は削減されていくのだが、レーガン政権が新自由主義と称する民間活力と規制緩和策を打ち出すことで、自治体の公共インフラ整備は枯渇していく。また、1978年にカリフォルニア州で起こった「納税者の反乱(Proposition 13)」により、住民投票により自治体の財源である財産税の減額法案が成立し、その後の租税率上昇は阻止されていく。自治体は補助金も租税収入も失い、新たな公共インフラ整備の財源を開発負担を総称する「開発負担(Development Exactions)」に求めていく。

¹²⁰ アイオワ州最高裁判事ジョン・ディロン John Dillon が1870年代に主張した「地方政府は州からの授権の範囲内で存在する」という州と自治体を貫く原則性をディロン・ルール the Dillon Rule という。合衆国形成に参加した当時の州代表たちも地方自治についてはコメントしていない。1880年代米国の地方政府が腐敗していたこともディロン・ルールが受け入れられる背景としてある。ただ一方、地方政府が州の従属物ではなく自立した存在である、という主張もある。ホーム・ルール Home Rule の憲章 Charter により地方政府は州法や州憲法に反しない限り独自の条例を制定できる、という見解に基づき各州はホーム・ルール憲章制度を創設した。1875年のミズリー州を初めに全米44州に広がっている。結果として、米国は州第一主義といえる。米国市郡協会 The American City and County Exchange (ACCE)、Federalism, Dillon Rule and Home Rule, 白書 White Paper, 2016年1月、<http://www.acce.us/publication/federalism-dillon-rule-and-home-rule/>、2017年8月27日閲覧

¹²¹ Brad K. Schwartz, Development Agreements: Contracting for Vested Rights, 28 B.C. Envtl. Aff. L. Rev. 719 (2001), <http://lawdigitalcommons.bc.edu/ealr/vol28/iss4/13> を参照した。2017年8月15日閲覧、ブラッド・シュワルツは現在ニューヨークの法律事務所に勤務する法律家で、当該論文は2001年 Boston College Law School ボストンカレッジのロースクールでの論文である。

¹²² 原告アブコ Plaintiff Avco はカリフォルニア州オレンジ・カウンティに7,936エーカー(3,214ヘクタール)の土地を所有し、一部は海岸区域にあった。1972年カリフォルニア州海岸区域保全法 the California Coastal Zone Conservation Act of 1972 が1973年2月1日付で海岸ゾーニング許可基準の効力を発する前に、Avco は当該地のゾーニング規制変更と暫定と最終の開発計画図 subdivision の承認を得ていた。そして、承認を得て、Avco は準備工事を開始していた。ただし、まだ建築許可を得ていなかった。Avco は多くの投資を行い、債務も発生していた。よって、Avco は「確定した権利」を主張したが敗訴した。

業に対して新たな条例 ordinances (用途地域を変更するような) を適用しないことが保障され、開発事業者の利益となる¹²³。

開発協定授権法は、2014年現在16州で制定されている¹²⁴。州法の目的は、開発事業の審査と事業プロセスに「安定感 certainty」と「保障 assurance」を与えることにある。各州法には、協定の対象となる土地で、許可された土地利用形態（密度、開発規模 intensity、予定建築物の高さ制限と大きさ）、そして公的用地又は保留地、そして協定の期間を記すことが明記された。フロリダ州では協定の対象期間を最長10年間とし、公聴会を経て双方の合意により延長可能としている。ノースカロライナ州では最長20年間となっている。

カリフォルニア州法は「立法行為 legislative act」として住民投票の対象となり、投票結果によっては開発協定が破棄される。ハワイ州法では「行政行為 administrative act」として住民投票の対象としない。開発協定が限定された土地を対象に土地利用、開発負担と有効期間等を決め、公聴会と公告手続きを行うため、「行政行為」と考える見方が有力である。住民全体に影響を与えるような幅広い公的政策課題を含まないためである。

開発負担に関しては、米国ではその必要性は認められるが、常に二つの観点が議論される。その一つが、ノラン対カリフォルニア海岸委員会 Nollan v. California Coastal Commission の1987年連邦最高裁判決で示された観点である。Nollanが所有する海岸の小さなビーチハウスを大きく建替えると内陸から海岸への眺望を阻害するため、カリフォルニア州海岸委員会が建築許可に際して、内陸からの眺望を確保するために通行地役権 public access easement を許可条件として設定しようとした。判決は、合衆国憲法修正第5条・第14条違反、つまり行政当局による「正当なる補償 just compensation なき土地収用 taking」に該当し、通行地役権の設定は、新たな開発が引き起こす負荷に対する「不可欠の連関性 essential nexus」を有していないとし、行政側が敗訴した。論点は、そのような負担をするならば、行政当局が正当なる補償を行なって土地収用を行なうべき、とされた。

二つ目が、ドラン対タイガード市 Dolan v. City of Tigard (オレゴン州ワシントン郡) の1994年連邦最高裁判決である。配管電機資材店を営む Florence Dolan が店を拡張する計画で、市の計画委員会が当該敷地の部分が百年に一度の洪水域にあるため排水対策のために、洪水域に沿って約4.5メートル (15-foot) の歩行者/自転車道を提供するよう条件づけた。Dolan は反発し裁判となった。判決は市の指導に開発との「不可欠の連関性」は存在するが、開発による影響の割合に対する「妥当なる影響割合 (大まかな比例性) rough proportionality」が存在しないとして違憲とした。つまり、洪水対策として当該の歩行者/自転車道を提供する大まかな数量的連関性が見出せない、ということである。

当事者間の合意に基づく開発協定の締結では、Nollan and Dolan で提示された二つの観点 essential nexus と rough proportionality の束縛から離れて開発負担内容を自由に決めることができる。そこで、交渉過程 bargaining process が、任意 (自主的) voluntary かどうかが課題となる。ただし、資金運用や事業期間の制約などの面で弱い立場の開発事業者にとって、この二つの観点は自治体の権力乱用による強制的負担を排除するのに役立つとされている。開発事業者が仮に法を超える開発負担を受け入れたとしても、開発事業者は専門的な法律事務所等の支援を受けることができるわけで、その状況下で受け入れたと認め自治体による強制と裁判所は考えない。一方、経験のない開発事業者の場合には、二つの観点は開発事業者保護のために適用となる。

また、開発協定締結後に、自治体が協定内容を変更できるのは、開発事業者側の違反以外の事由で、自治体側の公衆衛生、安全、福祉 public health, safety, or welfare による要請が挙げられている。例として、新たなゾーニング条例で、住戸密度10エーカー当たり1戸が20エー

¹²³ 自治体にとっても、新たな成長にとって必要となる公共施設や設備が遅延なく建設されることが保障される。開発事業における不安定感がなくなることによって、自治体職員が権利確定 vested rights に係る法的措置や公聴会等の煩雑な事務を回避できるメリットがある。開発協定方式の活用によって、自治体は長期的な総合計画の実現の見通しがつく。また、開発事業者も開発期間の短縮や事業費の削減によって、消費者にコスト転嫁する割合が低くできる、という説明がある。

¹²⁴ Arizona, California, Colorado, Florida, Hawaii, Idaho, Louisiana, Maryland, Nevada, New Jersey, Oregon, South Carolina, Texas, Virginia, Washington そして最近2005年に North Carolina の合計16州である。

カー当たり1戸に変更されたとしても、当該内容は正当なる協定内容変更理由に該当しない。ただし、新たに開発された地震対策として、建物の高さを制限する条例は有効となることがある。

開発協定の締結は、開発の正式承認が遅い州 late vesting states で有効で、開発事業者は通常の開発協議手続を回避して、建築許可の前に開発権利を確定することができる。開発の正式承認が早い州 early vesting states、開発素案 preliminary subdivision plan を計画当局に提出した段階で権利が確定するマサチューセッツ州でも、有効である。開発権利が確定していることで、その他の行政手続が迅速に進む。また、開発期間についても優遇され、マサチューセッツ州では通常、開発工事が許可後6カ月以内に開始されないと新たなゾーニング規制に合致することが求められるが、協定締結によって8年間の猶予が設定され、延長も可能となる。自治体にも、公園・道路や公共用地が確保され、開発が順調に進行するという利益がある。開発協定制度は、大規模開発に際して、開発権を確定させることで、開発負担交渉を確実に進められるメリットがあるといえる。

3-3-3 州による Impact Fees 開発負担金授権法の制定

米国では、この交渉型の開発協定制度以外に、自治体が開発事業者に、用途別の積算表により一律に課す「開発負担金制度 Impact Fees (インパクト・フィー、以下「IF制度」という)」がある。住戸面積や人口規模等により算出される開発負担金制度である。主に開発区域外での各種公共インフラ整備に使われる。これも開発協定授権法と同様に、当初は州法による自治体への明白なる授権がなく、見做しポリス・パワーで行なわれていた。1984年テキサス州のコレッジ・ステーション市対タートルロック・コーポレーション City of College Station v. Turtle Rock Corporation の事案で、自治体側が公園用地の提供か負担金を求めたが、開発事業者は抗議の上支払い訴訟した。テキサス州最高裁は負担を求めた市条例は合法なる公的目的に沿っており、州憲法に合致している、と判断した。この判決を受けて、テキサス州は「開発負担金授権法(State Impact Fee Enabling Act)」を1987年に制定した。これが全米で初めての開発負担金授権法である。2015年現在、全米29州¹²⁵で開発負担金授権法が制定されている¹²⁶。因みに、カリフォルニア州は1989年、ハワイ州が1992年で、オクラホマ州が2011年で一番遅い。

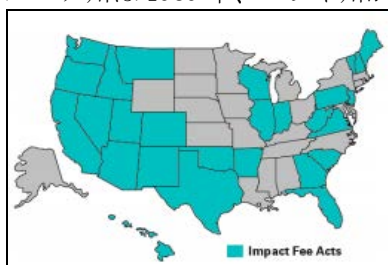


図39 開発負担金授権法が制定されている州 出典：Impactfees.com

HP, http://www.impactfees.com/publications%20pdf/state_enabling_acts.pdf, 2017年6月20日閲覧

IF制度は大都市でも田舎でも行われている。一例としてフロリダ州のシトラス・カウンティ Citrus County を取り上げる。シトラス・カウンティは、フロリダ半島メキシコ湾岸に位置する郡 County で、2000年と2010年で人口が約20%増加し、2015年の人口が14万人で面積1,507 km²である。IF制度は1986年に導入され、新たな開発に、当該開発によって必要となる公共インフラ整備に、応分の負担を求める手法として採用された。新たな開発に対する一度だけの負担で、建築許可の発行時に通常徴収される。八つの負担対象に開発負担金制度が導入されている、道路、学校、公園リクリエーション施設、図書館、消防署、救急施設、警察署、そしてその他の公共建築

¹²⁵ Impactfees.com HP, http://www.impactfees.com/publications%20pdf/state_enabling_acts.pdf, 2017年6月20日閲覧

¹²⁶ 田尾亮介『交渉・合意・協働—アメリカにおける開発負担協定を素材として』行政法研究第2号、2013年4月、66頁～112頁

物である。主要な公共施設のほとんどが、開発負担金制度の基金からの資金的援助で建設されてきた。

負担金の徴収と用途に係わる指針は、これまでの裁判所による判例とフロリダ州法で確立されている。負担金は新たな開発により発生する追加的公共インフラ整備（筆者注：ただし同水準のインフラで、高度なインフラを負担対象とすることはできない）の必要性に沿った応分のもので、当該公共インフラが新たな開発に利益を与える方法で使われることを規定している。自治体は基金を建設費に使用できるが、運転費用や賃金に使うことはできない。指針 Guidelines と負担表 Fee Schedule はカウンティ委員会理事会により公聴会を経て条例で規定される。

Table 1. Current Impact Fee Schedule

Land Use	Unit	Roads (50%)	Schools (50%)	Parks	Library	Fire	EMS	Law	Public Bldgs	Total
Single-Family Detached										
Low Income/SHIP	Dwelling	\$968	\$1,799	\$521	\$219	\$336	\$27	\$267	\$243	\$4,380
Less than 1,500 sf	Dwelling	\$1,403	\$1,799	\$521	\$219	\$336	\$27	\$267	\$243	\$4,815
1,500-2,499 sf	Dwelling	\$1,985	\$1,936	\$566	\$238	\$364	\$29	\$290	\$264	\$5,672
2,500 or greater	Dwelling	\$2,229	\$2,325	\$628	\$264	\$406	\$33	\$323	\$294	\$6,502
Retirement/Age Rest.	Dwelling	\$690	\$0	\$413	\$174	\$268	\$22	\$213	\$194	\$1,974
Townhouse/Duplex	Dwelling	\$1,115	\$1,715	\$419	\$176	\$271	\$22	\$215	\$196	\$4,129
Multi-Family	Dwelling	\$1,137	\$1,715	\$425	\$179	\$274	\$22	\$218	\$198	\$4,168
Mobile Home Park	Pad/space	\$896	\$2,125	\$543	\$228	\$353	\$28	\$281	\$255	\$4,709
RV Park	Pad/space	\$896	\$0	\$0	\$0	\$353	\$28	\$281	\$255	\$1,813
Assisted Care Facility	Dwelling	\$164	\$0	\$0	\$0	\$252	\$20	\$200	\$182	\$818
Hotel/Motel	Room	\$865	\$0	\$0	\$0	\$186	\$15	\$148	\$135	\$1,349
Retail/Commercial	1,000 sq. ft.	\$1,487	\$0	\$0	\$0	\$421	\$34	\$335	\$305	\$2,582
Office	1,000 sq. ft.	\$1,803	\$0	\$0	\$0	\$209	\$17	\$166	\$151	\$2,346
Industrial/Manufacturing	1,000 sq. ft.	\$628	\$0	\$0	\$0	\$83	\$7	\$66	\$60	\$844
Warehousing	1,000 sq. ft.	\$584	\$0	\$0	\$0	\$40	\$3	\$32	\$29	\$688
Mini Warehouse	1,000 sq. ft.	\$290	\$0	\$0	\$0	\$40	\$3	\$32	\$29	\$394
Public/Institutional	1,000 sq. ft.	\$560	\$0	\$0	\$0	\$130	\$10	\$104	\$94	\$898

Source: Citrus County Ordinance 2011-A03, adopted February 22, 2011, effective June 2, 2011.

図 40 シトラス・カウンティ開発負担対象別の負担表、出典：

<https://www.citrusbocc.com/plandev/landdev/impact-fees/studies/duncan-june-2014.pdf> 2017年8月15日閲覧

上の表（図 39）は、シトラス・カウンティの負担対象別の IF 負担金である。道路と学校だけが必要額の 50% に減額されているが、他の負担項目では 100% 負担となっている。核家族向け戸建住宅で、低所得者層向け住宅の負担金合計が約 43 万円（1 \$ 100 円で計算）、延床面積 135 m² 以下が 48 万円、135 m² ~ 225 m² が 57 万円、225 m² 以上が 65 万円、退職者向け住宅が 20 万円となっている。商業業務用では 90 m² 単位で 26 万円、事務所も同様に 90 m² 単位で 23 万円となっている。なお、IF については、カウンティから委託を受けたコンサルタントが詳細な実績報告書を作成しており、それぞれの負担項目が実際にどのように負担され、対象施設の建設コストも知ることができる。因みに、学校に関して、2008 年に小学校が新設されており、総額 22 億円かかり、生徒一人当たり 272 万円のコストとなっている。ほとんどが建設費で、当該用地は将来の高校用地を含み 47 ヘクタールもあり、その取得費がわずか 7,900 万円であった。建設費は日本と大差ないが、用地費が格段に異なる。

2015 年条例によって、カウンティ委員会理事会は近年の不況に鑑み、住宅産業の振興の為に 2017 年 1 月 13 日まで全ての土地利用において開発負担金制度の適用を一時停止することを決定した。また、2016 年の条例で、当該措置を 2017 年 5 月 12 日まで延長した。その後復活している。IF 問題を扱う専門サイトである impactfees.com によれば、全米にわたって一般化するのは難しいが、開発業界と州議会が、自治体に追加的な IF 権限を授権するか、既存の IF 権限を存続させることに対して、かたくなな態度になりつつあるのは事実である。これは徴集される IF の額が上昇していることと、開発業界が現在不況下にあることによる。この IF に対する抵抗事例が増えている。ウイスコンシン州（2006 年）とアリゾナ州（2011 年）における IF 権限の縮小がある。ニューメキシコ州アルバカーキーの「成長圏 growth tier」IF 制度をさかのぼって禁止しようとした法律案は 2005 年にかりうじて阻止された。現在の比較的寛容なフロリダ州法は、非常に制限的な法案をかりうじて阻止して成立した。そのため、フロリダ州の自治体は毎年のように州からの制限を受けない IF 権限の保全のために州議会と闘っている。ミシシッピ州とノースカロライナ州での 2006 年の開発業界寄りの判決は、自治体の IF に関するホームルール権限さえ認めなかった。フロリダ州において IF を 3 年間凍結しようとする州議会の動きはかりうじて回避されたが、アリゾナ州では 2009 年に IF を 2 年間凍結する同様の試みが成功している（2010

年に更に1年間延長された)。つまり、立法に関わる闘いは、近い将来ではIF権限を拡張するのではなく、どう保全するかが焦点となるだろう、としている¹²⁷。

米国の開発負担制度は、財源的に困窮した自治体が開発事業者に公的インフラ（公共公益施設）整備で応分の負担を求める点で、我が国の宅開要綱と類似している。一点おおきく異なるのは、日本の国に相当する州政府が積極的に自治体に権限を州法により授権することで、開発負担制度の法的裏づけをしたことである。開発負担という言葉が裁判事例で現れるのが1981年のユタ州最高裁判決で、テキサス州の1984年の判例が全米で最初のIF授権法定化につながることから、米国の開発負担制度は1980年代初期に始まるとする。確かに、不明確で行き過ぎた自治体の開発負担を州政府が抑制する観点もあっただろうが、米国の開発負担制度は現在もその役割を果たしつつある¹²⁸。米国で、自治体権限は常に闘いとるものであって、自然に与えられるものではないといえる。

3-4 残された江東区マンション指導要綱

東京都内の特別区である江東区は、1997年まで人口減少が続いていた。1975年からほぼ35万人台で人口が一定していた。開発に伴う人口増による学校などの公的施設整備は課題になっていなかった。しかし、1990年代後半からのマンション開発により、公立小中学校に新区民の児童生徒を受け入れられない「学校収容不可能問題」が江東区にも発生した。江東区内の東京臨海副都心の開発が本格化することにより、当該問題がより深刻化した。2002年から2012年にかけて10年間で人口が39万人から48万人と20%増加した。特に臨海副都心や周辺地区での高層マンション建設が大きく影響した。

江東区は、室橋昭前区長時代の2002年に「江東区マンション等建設指導要綱」を定め、一戸当たり125万円の「公共施設整備協力金」を徴収する（寄附を受ける）制度を運用開始した。ほとんどの開発事業者は区に協力して建設時期を区の学校整備時期に応じて遅らせ、協力金を支払ったが、一部事業者が頑なに拒否し着工を強行する事態も生じた。そのため、2004年に4年間の時限立法で「マンション建設計画の調整に関する条例」を制定し、学校が不足する地区をマンションの「受け入れ困難地区」に指定した。受け入れ困難地区は、かつて横浜市で飛鳥田・田村時代に教育委員会が実施した手法である。ただし、協力金を徴収しても、学校用地が確保できなければ意味がない。建て詰まった江東区では用地確保が極めて難しかった¹²⁹。

室橋区長の後2007年に初当選した山崎孝明現区長は、当初要綱の運用に慎重だったが、要綱を継承した。室橋も山崎も江東区生まれで、区議と都議を経て区長に就任している。それゆえ、江東区の課題と限られた選択肢を熟知していた。現在、2007年12月制定の「江東区マンション等の建設に関する条例」と2008年2月に制定された「江東区マンション等の建設に関する指導要綱」の二本立てで運用されている。条例には、開発事業者と区が共同して良好な住宅及び住環境の整備に努めることが記載され、開発事業者の区への事前協議と協定の締結が求められている。ただし、一切、学校建設に係わる公共施設整備協力金の記述はない。その記述が現れるのは、指導要綱で、世帯用住宅30戸以上のマンションでは一戸当たり125万円の協力金を寄附するとされた。条例に協力金を記載すると「負担義務」となり、負担拒否の場合には罰則を設けるなど運用が難しくなることを避けた。あくまでも、「合意による負担」の姿勢を貫いている。

江東区の事例は、国内に残る唯一の開発負担制度といえるだろう。東京都の主要政策で国策でもある東京臨海副都心開発¹³⁰から派生するマンション開発を阻止する手立てはない。業務・

127 Clancy Mullen, Duncan Associates, State Impact Fee Enabling Acts, 16p. www.impactfees.com, 1/3/2015 http://www.impactfees.com/publications%20pdf/state_enabling_acts.pdf 2017年8月15日閲覧

128 American Planning Association HP, “APA Policy Guide on Impact Fees”, <https://www.planning.org/policy/guides/adopted/impactfees.htm> 2017年6月20日閲覧

129 江東区は、2007年4月に豊洲北小学校を区内の新設校としては26年ぶりに開校した。児童数1000人を超える大規模校だが、高層マンション建設が続く更に児童が増加している。また、臨海副都心内の有明二丁目小中学校一体型の有明小学校と有明中学校を2010年に開校しているが、続いて有明一丁目に約2ヘクタールの土地を確保し、小中学校一体型の「江東区立有明西学園」を2018年4月予定で開校する。当該用地は残された貴重な企業団地誘致用地で、もはや臨海副都心には学校用地は手当てできないだろう。

130 「ウォーターフロントの魅力を最大限に活かした水辺や緑の空間、うるおいとやすらぎのある都市景観を創造し、

商業そして学術・住居が一体となった国際都市づくりが目標である。公立小中学校は区立である、かつて区との協議の過程で、我が社のマンション住民は私立学校に行ってもらおう、と述べた開発事業者がいたという。東急田園都市開発の初期に、東急電鉄が使ったレトリックと同じものである。区は教育基本法と学校教育法により、義務教育を受けるべき児童生徒には公立学校の席を用意しなければならない義務がある。仮に当該児童生徒が私立学校に行ったとしても、その席は留保されることになる。国も東京都も、自ら公立学校問題を解決する手立てがない。それゆえ、関係者は地元江東区が必死になって対応する状況を「黙認」するしかないのである。

3-5 仮説の検証

研究仮説を検証すると、仮説その1「革新首長でなければ宅開要綱は制定できなかったのか」については、飛鳥田でなければ、自信をもって中央政府に抗って、田村を使い「宅開要綱」を制定することはなかった、といえる。戦後の地方制度の民主化により、官選首長から市民が直接選ぶ公選首長になったことも背景にある。ただし、国民や市民で政治に関与する人達は保守的で、地方制度の民主化も簡単には根付かなかった。その中で、政令指定都市としての横浜市は都市計画法での開発許可権限をもつため、他の中小都市での事例とは異なり、中央政府の監視も厳しい。その象徴的な出来事が、田村と建設省宅地部長との宅開要綱についての論争である¹³¹。それまでの地方が中央に従属することのみを是とする官選首長の流れをくむ保守首長と異なり、自立して地域から発想する「革新的マインド」をもった飛鳥田だから、地域の課題に逃げずに前向きに対処しようとした。そして、飛鳥田の偉ぶらない性格で、田村の斬新な施策に理解を示しバックアップすることで実践できた。それゆえ、政党が革新か保守かはあまり関係がなく、「革新的マインド」をもった首長だったからできたといえる。また、田村が市に入る前に、すでに公害対策・横浜方式や東急電鉄との負担協定のような事例が飛鳥田によって先行していたこともおおい。その流れをつくった飛鳥田だからこそ、田村がそれを引き継ぎ宅開要綱に至ったともいえる。

仮説その2「なぜ革新でない歴代市長は宅開要綱を存続させたのだろうか」は、宅開要綱による公益用地取得等における負担軽減の積算にあるように、それだけ大きなメリットがあったからである。飛鳥田以降、財政規模は急激に増えていくが、支出も増えるわけで、その中で宅開要綱による負担軽減の効果は無視できない。また、制度的に開発事業者側も、宅開要綱の負担によって「商品価値」が高まれば、それを販売価格に転嫁することも可能でメリットはあった。商品が売れにくい経済状況では不満もでるが、制度的には定着したといえる。

ただし、小規模開発や二次開発を狙う中小の開発事業者は、負担を逃れようとする傾向がある。裁判事例としては、最高裁判所まで係争した東京の武蔵野市¹³²の教育施設負担金返還請求事件と水道法違反事件¹³³が有名だが、関西方面での開発協力金負担に係わる訴訟も存在する¹³⁴。

職・住・学・遊の機能が複合したアメニティの高いまちづくりが進められています。将来 90,000 人が働き、47,000 人が住むまちとして、人・モノ・情報の広域的交流を支える質の高いビジネス都市を目指します」東京都港湾局 HP、<http://www.kouwan.metro.tokyo.jp/rinkai/syokai/yusu.html> 2017年8月21日閲覧

131 要綱制定から一月半ほどして、建設省宅地部長から市に呼び出しがあり、田村が出向いた。宅地部長から「横浜市はいつから独立国になったのか」と詰問された事例。田村明『田村明の闘い』学芸出版社 2006年12月10日 152頁

132 武蔵野市は JR 中央線と西武新宿線が横断する東京西部郊外の緑の比較的多い住宅地で、2017年時点での人口が14万人、面積 10.98 km²である。武蔵野市の宅地開発指導要綱は高さ 10メートル以上の中高層建築物にも適用され、学校負担金としての教育施設負担金規定が存在した。1978年の要綱改正により当該負担金規定が削除された。武蔵野市の小学生のピークは 1980年の 10,499人で、2014年が 5,201人でピーク時の半分となっている。今後の東京都の推計値では 2019年で 6,191人となっている。市立小学校数は 12校で唯一、千川小学校のみが 1995年に新設され、かつ要綱の負担金規定が廃止されてからの設置となっている。因みに、市立中学校は 6校で、すべて負担金規定廃止前の設置だが、3校はその後に建て替えている。

133 「水道法違反事件」とは、地元の建設会社である山基建設株式会社（本社・吉祥寺南町1丁目）がマンション建設で市と事前協議を行い一部設計変更や周辺住民の同意を得る努力をしたが、市長の承認のないまま東京都の建築主事に建築確認申請を行い、確認を受けて市に工事用水の供給契約の申し込みをした。市は宅地開発指導要綱に従わなければ申し込みを受理しない旨を回答した。建物完成後に、山基建設は入居者と共に給水契約と下水道の使用申し込みをしたが、市は関係住民の同意を得ることを求め受理しなかった（市の主張は拒否でなく「保留」）。そのため、山基建設は市長と職員 2名を水道法違反で 1978年3月に告訴した。1989年11月の最高裁判決まで11年間かかった。水道法による給水申し込みは「正当なる理由」がなければ拒んではならないと規定されている。最高裁は「要綱に従わないことは給水拒否の正当の理由にならない」として、被告元市長の罰金刑が確定した。「教育施設負担金返還請求事件」は、1978年9月、賃貸住宅の建築主から既に納入済み（1977年11月）の教育施設負担金（1,523万2千円）の返還請求が提訴さ

かつて、田村は水道供給拒否を宅開要綱指導に使うことに極めて慎重な意見をもっていた。水道供給が生存権に係わるものであり、開発負担への同意への取引材料にすべきでない、との意見であった。また、学校用地の負担に代替する金銭負担にも慎重だった。開発が進む地域においては、資金があっても具体的な用地が手当てできないためである。横浜より建て詰まった武蔵野市のような東京郊外の地域では、新規の学校用地を見つけるのは至難の業であっただろう。米国の事例がそうであるように、開発負担金は「原因と用途」の関係が明確化され、将来的に使われない場合には負担主に変換することも考慮されるものである。それゆえ、全市で緑化事業を行なう「みどりの基金」に公園代替の負担金が充当された細郷市政のケースは問題がないとはいえない。

さて、中央政府から宅開要綱廃止を声高に求める動きが徐々に高まっていく。特に、宅開要綱による負担金の透明化を求める通達は、建設省や自治省¹³⁵から多く出された。しかし、宅開要綱の廃止に至るまでは時間を置かざるを得なかったのは、宅開要綱を補完する法的かつ財政的支援策を国が打ち出せなかったからである。それでも、2003（平成15）年3月4日付で総務省と国土交通省から、宅開要綱見直しの最後通牒的な通達¹³⁶が出された。規制改革を推進するなかで、国は宅開要綱見直しを求めてきたが、「一部において依然として行き過ぎた内容の宅開要綱がみられる」とし、地価下落傾向で開発事業者の費用負担能力が低下することに留意して早急に見直しをすることを求めた。開発事業者の負担能力と必要となる公共公益施設の整備水準は別物であるが、この観点は議論されていない。これにより、宅開要綱の時代は終わったといえる。結果として、中央政府の施策がないまま少子高齢化の時代となり、公共公益施設を新設する需要がなくなってきた。横浜市でも、開発負担により学校等の公益施設を新設する時代は終わったと

れた。市が1978年に指導要綱の改正で、教育施設負担金の項目を削除したため、改正直前に負担金を支払った原告が不公平感を持ったためである。1993年2月最高裁判決は「寄付金を求めること自体は、強制でなく、任意性を損なうことがない限り違法ということとはできない。しかし、負担金は選択の余地のないほど具体的に定められ義務の一部として寄付金を割り当てていて任意の寄付と認めるのは困難である。任意に寄付金をもとめるべき行政指導の限度を超えるもので、違法な公権力の行使である」とし、東京高裁に差し戻され、結果として当事者の和解が成立し、和解金2,286万2,548年が支払われた。両事件共に、地元業者と地元の地主が訴訟人となっているように、自治体が地域のために行っていることを「地元」に理解してもらうことの難しさを、象徴的に表している。参照：武蔵野市、武蔵野市百年史・続編・記述編、第6章1029～1038頁、http://www.city.musashino.lg.jp/shisei_joho/musashino_profile/1003325/1003326.html 2017年8月25日閲覧

134 教育施設負担金返還請求事件、1993年2月18日最高裁判決、被告武蔵野市、寄付要求行為は違法な公権力行使。水道法違反被告事件、1989年11月7日最高裁判決、被告武蔵野市長、水道法正当理由否認。損害賠償請求事件、1987年2月25日大阪地裁判決、被告堺市、協力金納付指導は公権力行使、地財法違反、損害賠償責任認容。不当利得金返還請求事件、1988年11月18日神戸地裁判決、被告伊丹市、協力金納付指導の違法性棄却。債務不存在確認等請求控訴事件、1989年5月23日大阪高裁判決、被告高槻市、協力金支払合意は私法上贈与契約、協力金規定非違反、請求棄却。

135 宅開要綱に関する国の通達は、当時の建設省と自治省から数度にわたり出されてきた。1982（昭和57）年10月27日付通達で建設省計画局長と自治大臣官房長が「寄付金の収支内容の明確化」を求めた。昭和58年5月31日付通達で自治事務次官が「税外収入の適正化」を求めた。昭和58年8月2日付通達で建設事務次官が「技術基準の適正化」を求めた。昭和58年11月10日付通達で自治大臣官房長が「基金設置等、寄付金取り扱いの適正化」を求めた。昭和58年12月3日付通達で建設省計画局長と住宅局長が「負担金の見直し」を求めた。昭和60年12月27日付通達で建設省建設経済局長と住宅局長が「要綱及び行政指導の見直し」を求めた、当時の臨時行政改革推進審議会が昭和60年7月22日付で「是正状況は不十分」との意見を表明していた。平成5年6月25日付通達で建設省建設経済局長と住宅局長が「要綱の適切な見直しと寄付金の適正化」を求めた。1995（平成7）年11月7日付通達で建設省建設経済局長と住宅局長が「従来の開発抑制型指導要綱からまちづくり誘導型指導要綱への発想の転換も基づいた見直し」と「行政手続法の施行に伴い、行政指導の公正さ・透明性を確保すること」を求めた。また同時に、「公共施設は地方公共団体の設置（又は費用負担）が基本で、維持管理費用の開発事業者負担を排除、設置費用の開発事業者負担は合理性の認められる範囲内」とした。一般財団法人不動産適正取引推進機構 HP、http://www2.retio.or.jp/30th/02_chikababuru/pdf/009.pdf 2017年5月5日閲覧。なお、1995年3月閣議決定の「規制緩和推進計画」を受け、規制緩和の対象は多岐に亘るが、その中で宅開要綱が取り上げられた。1995（平成7）年11月7日付通達・建設省経民発第45号/建設省住街発第94号は『宅地開発等指導要綱の見直しに関する指針』とされ、「公共公益施設は公共側において設置・管理することが本来であり」とし、公益施設についても「20ha以下の小規模な開発についても一律に公益施設用地の確保を求めることは適当ではない」とし、「裁制的措置は行わないこと」としている。自治体の立場をまったく勘案しない業界寄りの内容といえる。地方六団体・地方分権改革推進本部 HP http://www.bunken.nga.gr.jp/kenkyuusitu/kenkyu_03kai/3data_2-4.htm 2017年9月8日閲覧

136 2003（平成15）年3月4日付通達で、総務省政策統括官名で総行地第22号、国土交通省総合政策局長名で国総民第42号、国土交通省住宅局長名で国住街第137号、都道府県知事と指定都市市長宛に出された。

いえる。ただし、拡大したこれら施設の維持更新又は再開発は必要となるはずだが、その財源はもはや存在しない。

仮説その3「田村が要綱を選択した本当の戦略的意味はなにか」は、市民に直接選ばれた公選首長の責任において、首長が市民からの信頼を背景にして、開発事業者に「依頼」し、合意による負担を得た。公害対策・横浜方式や東急電鉄による開発負担協定に代表される「契約」方式を、発展的に宅地開発に際しての負担制度に応用したものと見える。田村は「行政指導を行なうための行政の内部基準で、その内容をあらかじめ公表したもの」と説明した。宅地開発は、行政当局から示された内部基準に沿って、開発事業者が関係する公共公益施設と用地に係わる担当部署と事前協議を行ない、整備・負担条件に合意して、開発許可申請を提出する。相対の契約と同様といえるが、田村自身は宅開要綱を行政上の契約という視点からは見ていない。

一方、建築から都市計画と法律までを学び、国の省庁に勤め、民間企業で不動産運用にたずさわって、全国の地域開発にも関与した田村が気づいたものが、法律でも条例でもない法律の枠組を超えた存在を活用することであった、という見方もありえる。それが要綱である。仮に、負担行為を伴う条例化を当時目指したとしても、根拠法が国レベルで存在しないことと、当時の市会の少数与党と議員の理解度からして極めて困難であったろう。そもそも、条例は日本国憲法94条で「法律の範囲内で条例を制定することができる」とされ、地方自治法第14条でも「法律に違反しない限りにおいて条例を定めることができる」とされている。条例は、国の法令が規制していない領域では制定できる。なお、既に国が法令を制定している領域で、地方ごとに別段の規制を付加することが容認されている場合には、所謂「上乘せ・横だし条例」¹³⁷が、その後の判例から位置づけられた。当時、宅地造成に関する技術基準等しか定めることのできない国に対して、開発負担を容認させる法令制定を求めることは難しかった。市会の議員たちも、開発負担の必要性は理解しても、自らが責任をもち開発事業者に要求することは避けたかった。それゆえ、議員たちを説得するのではなく、公選首長が200万市民の信頼を背景に、開発事業者の同意を得る形とした。ただし、飛鳥田市政が3期目に入り政治的に安定し、市会自民党を含め主だった反対勢力が存在しない時代に入っても、宅開要綱は「要綱」のままであった。

3-6 まとめ

米国の開発指導は、州政府傘下の自治体が独自に開発事業者に新たな開発負担を受ける公共公益施設整備（道路、学校、公園、図書館、消防署等の公的施設で、以下「施設整備」という）の費用負担を求めたことに始まる。1980年代以降、全米各地でのいくつもの裁判事例を経て、州政府から自治体に権限を移譲する州法が制定された。自治体の開発負担制度が州の支援と連邦最高裁の判例を得て、因果関係や負担割合の明確化など制度設計が完成していく。開発負担が強制寄附なのか、任意なのか、又は強制収用なのか、新たな税金なのかが争われてきた。現在も米国では開発負担制度が厳然と存在し、活用されている。

米国型の民主憲法と自治体重視の地方制度を戦後導入された日本では、高度経済成長期の1960年代後半から自治体による開発負担制度が始まった。開発負担に関して国はまったく関心を示さず、逆に開発業界寄りでの反対の姿勢を堅持した。1968年に制定された新都市計画法（旧都市計画法1919年）は、米国型の開発許可制度という我が国初の行政主導による都市計画を意図した。残念ながら技術基準のみで、開発の伴い必要となる施設整備に係わる負担基準がなかった。国にも新たな施設整備のために、自治体に補助金を大幅に増額する意図も財源もなかった。開発事業者は施設整備を自治体の責務として、企業として最大限の利益を上げるよう開発を進めようとした。

1950年朝鮮戦争勃発にともない、民主的・地方重視の米国による占領政策も大幅に転換され、公職追放の早期解除によりほぼ無反省なまま戦前戦中の政治家・官僚そして財界人が復帰した。脆弱な中央政府としての国の機構には、開発を規制誘導する力量がなく、地域における開発問題は自治体の公選首長に委ねられた。横浜では、官選市長を経験した者が再び公選市長となる異常

¹³⁷ 横浜の公害防止協定のように、実践的に市民を公害から守ることを行い、1967年の国の公害対策基本法の制定を促した事例がある。

な状況下で、1963年に市長と市民が直結する「直接民主主義」を標榜する社会党市長飛鳥田一雄が当選した。

飛鳥田は権限も財源もない自治体で、地域の開発問題に知恵を使うことにより対処しようとした。それが、自前の限られた財源のみでなく、多様な主体の多様な財源を使う自治体初の総合的都市づくり計画の立案を、都市プランナー田村明に託したことに始まる。国が無策ななかで、公害対策を発生源の企業と自治体が公害防止協定を締結することにより解決し、郊外の大規模住宅開発に伴う施設整備を開発事業者の負担を得て進める開発負担協定も締結した。その経験を普遍化したものが、飛鳥田に請われ横浜市に入った田村明が中心となり1968年に策定した「横浜市宅地開発要綱」である。

宅開要綱は開発事業者から施設整備に関して「応分の負担」を求めるものである。特に学校用地や公園用地等の土地負担を求めることに対して、政府は行政指導による強制寄附として批判的意見を表明する。中小自治体では県が許可権限をもち、傘下の自治体はお願いするだけだった。一方、開発許可権限をもつ政令指定都市としての横浜市では、法律でも条例でもない行政の内部基準でしかない要綱に、当時の200万市民の声を受けた公選首長が開発事業者に合意による負担を要請した。米国でも開発許可権限や建築許可権限を自治体もつが、開発負担はあくまでも「任意の寄附」という姿勢を貫いている。横浜市の宅開要綱における動向は国内で注目された。

横浜の宅開要綱は田村の戦略で、他の手法も組み合わせることで総合的に運用された。新都市計画法による市街化を抑制する市街化調整区域を、反対意見を抑え開発が予定される区域を含め、市域の四分の一に指定した。市街化調整区域内での開発は原則禁止のため、厳しい条件をつけて許可することが可能であった。また、公立小中学校の教室が足りないため、収用不可能学区を教育委員会に指定させた。学校整備がなされないと住宅開発が進められないことを、開発業者に知らしめた。開発とは、土地の区画形質の変更を伴うものである。それゆえ、大規模な工場跡地などで敷地の形状が変更されない場合には開発許可の対象とならない。大規模マンションが建つことを防ぐために、田村は容積率指定に住居割合を制限する手法を開発した。これにより、商業業務地区や工場跡地での住宅開発を防ぐことができた。制度があっても、それを運用する市内部組織が効果的に機能することが重要である。そのため、バラバラな市内部組織を横断的につなぐ仕組みを田村は立ち上げた。残念ながら、これらの手法は宅開要綱廃止前に廃止されている。

飛鳥田と田村が宅開要綱を運用したのはわずか10年であったが、その後の保守系市長の下でも30年近く継続した。戦前の内務省官僚から戦後の自治省事務次官までなった細郷道一市長、戦後の建設官僚出身の高秀秀信市長も宅開要綱を継承した。その間も、国は多くの通達を自治体に対して出し、宅開要綱の緩和もしくは廃止を声高に叫んだ。実は、自治体による開発負担制度がなければ、誰が地域の開発に伴って必要となる施設整備を行うのかが問われたはずである。憲法で公共の福祉のためには財産権も規制されることが明記されたが、国には開発負担に係わる立法措置をする意志がなかった。開発業界としては、施設整備がされた住宅開発地は商品価値があるので、開発負担を価格に転嫁できる範囲内であれば従うのが得策であった。課題に対して積極的に関り制度化に勤む文化的伝統がない日本では、社会状況が変わるまで「見てみぬ振りをする」日本型社会構造が蔓延した。

横浜の宅開要綱は2004年に政治家養成塾出身の中田宏市長により実質廃止される。住宅系開発が市内で減少してきたことと、少子化で新たな学校建設が必要となくなったことによる。開発負担への業界からの反発が背景に、国は行政手続法制定によって自治体の行政指導の抑制を意図した。その後、全市的には少子化となっているが、地域的に偏在して新規の学校建設の需要が近年発生し、市は莫大な新規投資をしている¹³⁸。

138 横浜市立小学校の総数は、2005年354校から2016年340校と一貫して減少している。ただし、地域によって人口増減に差異があり、複数の既存学校を統廃合して新たに1校新設するケースがある。郊外住宅地である泉区緑園都市にある緑園東小と緑園西小を統廃合するケースで、緑園東小とそれに隣接する学校予定地（1986年に3,000円/㎡の公益用地として15,345㎡を4,600万円で購入済み）を使い将来的な増築予定地も含み建設する、2022年に開校予定。事業費が41億円（うち補助8億円）である。鶴見区にある市場小学校学区内では工場跡地でのマンション開発が進み、児童急増対策として市場小の分校を設置する。学区内に取得済みの大規模公益用地はなく、そのため鶴見川沿いの市下水道局の元宮ポンプ所敷地の一部を占用し、10年間の暫定小学校として整備する、2020年に開校予定。事業費が40億円（うち補助6.3億円）である。神奈川県の臨海部にある子安小学校学区内でのマンション開発の急増に伴い、教室不足によ

東京都の江東区では1990年代後半からのマンション開発により、学校収用不可能問題が発生している。東京臨海副都心の開発が本格化することにより、当該問題が深刻化した。室橋昭前区長時代の2002年に「江東区マンション等建設指導要綱」を定め、一戸当たり125万円の協力金を徴収する（寄附を受ける）制度を運用開始した。続いて、2004年に4年間の時限立法で「マンション建設計画の調整に関する条例」を制定し、学校が不足する地区をマンションの「受け入れ困難地区」に指定した。室橋区長の後2007年に当選した山崎孝明現区長は、当初要綱の運用に慎重だったが、現在も要綱はそのまま運用されている。国内に残る唯一の開発負担制度といえるだろう。東京都の主要政策で国策でもある東京臨海副都心開発から発生するマンション開発を阻止する手立てはない、関係者は地元江東区が必死になって対応する状況を「黙認」している。

米国型の憲法と地方制度を導入したはずの日本では、自治体が孤軍奮闘しながら最後まで中央政府の支援を受けることなく、一部の例外を除き開発負担制度が消滅した。米国では、多くの議論と多様な主体が係わり、自治体による開発負担制度が今も存続する。都市プランナー田村明は「合意による負担」の原則を崩さない限り、契約自由の原則から、中央政府や開発業界も簡単には宅開要綱を攻めることができない、と判断した。中央政府や民間不動産事業そして開発コンサルタントの豊富な経験をもつ田村は、宅地開発に関係する多くの「主体の論理」を知り尽くしていた。横浜における宅開要綱の制定と運用は、思いつきの拙速な行動ではなかった。多くの課題に向き合い、課題の本質を洞察した都市づくりの戦略家による、極めて緻密で「総合的な行動」であったといえる。自立したマインドをもった自治体が、都市づくりで果たした役割はおおきかった。

謝辞：

最後に、田村による組織改革と人材育成について述べて終わりとしたい。そもそも、宅開要綱は企画調整室（後に局）がつくり、建築局や他の現場をもつ局が「やらされた感」があった。宅開要綱を運用するのは現場の局なので、窓口の職員たちが自信をもって退くことなく対応してほしい、と田村は考えた。ただし、それには企画調整室も「サポートする」ことが期待された。そのサポートがなく、現場に任せているだけでは、責任ある宅開要綱の運用はできない。組織が動くか、どうかはこの「サポートする」精神構造による。田村は役所の外部の人間である、そのため役所内に基盤をもたない。飛鳥田がいても、市長と現場の職員との距離はあまりにも遠い。かつ、飛鳥田は市内部の人事にあまり関心をもたなかった。時間とともに徐々に外部からも人材が田村の下に集まってくるが、それも極めて少数である。元々いた市の職員たちを、いかに活用するかが横浜の都市づくり改革のカギとなった。

通常は、職員たちが外部からの輸入人材に反発して、組織的な行動が成立しないものである。確かに田村の個人的学識や経験は優れており、当時の都市計画の世界を圧倒するものがあった。田村に対して職員たちは面と向って反発はできない。面従腹背となりやすい。そこで、田村は既存の職員たちに自信をもたせ、前向きに仕事をしてもらい、時には失敗をしても、田村たちの市役所幹部たちが逃げずサポートする、という安心感をもたせようとした。その組織の雰囲気づくりを田村は実現した。論文資料の収集時に、新都市計画法による線引き作業を「田村がやった」と考えていたところ、ある市役所職員OBから「いや、違う、あれは我々職員たちがやったのだ……」と指摘された。確かに、田村の指示と総括はあったのだが、企画調整室以外の局の現場の

る児童受け入れ困難な状況が生じている。そのため、近隣にある企業用地（日産自動車総合グラウンド）15,739㎡と現在の小学校用地を交換し移転拡充する（普通教室39、個別支援教室4）。2018年開校予定で、事業費が40億円（うち補助10億円）である。港北区にある日吉台小学校学区内の事業所跡地開発（東急東横線と相鉄新線沿い）に伴う児童急増対策として、日吉台小の分校を新設する。開発予定地5.6ヘクタールから小学校用地9,700㎡を買収する。2020年開校予定で、事業費が用地費を含んで83億円（うち補助7.6億円）である。西区のみなとみらい21地区では業務予定地区で小学校の建設が進んでいる。みなとみらい21地区と関内地区を学区とする本町小で、高層マンションが急増し児童が急増している。その対策としてみなとみらい21地区内の市有地（57街区の一部、旧国鉄清算事業団からの取得用地）を使い本町小の分校を2018年に開校する、10年間の暫定利用と想定されている。事業費は25億円である。これ以外にも、学校統廃合の事例はある。横浜市教育委員会学校計画課HP参照

<http://www.city.yokohama.lg.jp/kyoiku/bunya/bunya4000.html>、2017年8月17日閲覧

職員たちが自分たちの作業と認識し率先してやった、という自負である。この雰囲気は田村はつくった。

横浜市の宅開要綱は制度面のユニークさと、その運用面で田村がつくりあげた組織面の自立性がある。田村の功績は、役所を「能動的な組織」に仕立て直した点にある。この職員たちの「姿勢」は長年に亘り継承され、宅開要綱の精神も簡単に萎えることがなかった。一方、1999年の地方分権一括法により、あたかも自治体に権限も財源も降りてきたように見る向きもあるが、現実とは異なる。宅開要綱の運用に連動して重要な意味をもっていた建築基準法による建築確認申請の処理業務は、市直轄でなくなり民間の指定確認検査機関がほとんどの業務を行うようになっている。地域内での情報が役所に入ってこなくなった。また、役所が行う建設事業が減少し、役所内で専門技術職が育たなくなっている。自治体には、情報も専門技術もなくなりつつある。

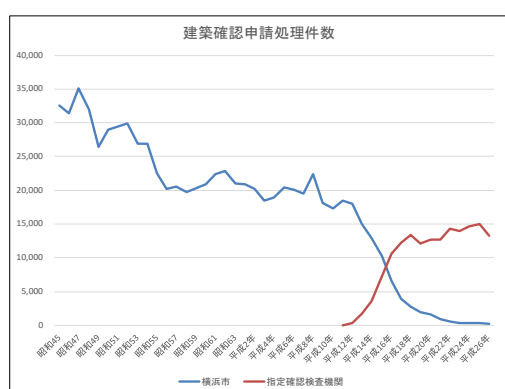


図 41 横浜市における建築確認申請件数の変化、作図：田口俊夫

田村は2010年に亡くなっているが、「権限も財源もない行政」の時代を果敢に取り組んだ立場から、宅開要綱の実質廃止をどうコメントするかが興味深い。田村はよく「非定型流動」という言葉を好んで使った。固定的な考え方や行動を強く嫌った。都市づくりとは非定型流動で進めるべきもの、と考えた。少子高齢化に代表される社会状況のおおきな変化が、経済成長至上主義の社会的風潮を変えていくだろうか……。年金制度がそうであるように、作り過ぎた都市インフラをどう維持更新していくかは、避けることのできない問題である。国内総生産 GDP 対比で政府総債務残高が200%をはるかに超える借金で生活している国家財政で、その維持更新費をどう生めるかも、おおきな課題である。次世代の方々の頑張りに期待したい。

なお、本論文執筆に際しては、行政文書の開示請求が不可欠で多くの横浜市役所現役の方々のお世話になった。財政部門、建築部門そして都市計画部門等の方々に昔の資料を探していただき、かつ特に財政部門の方々にはデータ作成をしていただいた。また、資料を発掘する上で、貴重な示唆を頂戴した市役所OBの方々にも感謝したい、その道案内がなければ資料に到達できなかった可能性が高かった。最後に、宅開要綱に関して田村に続く中心人物である廣瀬良一氏には資料提供やヒヤリングなどで大変にお世話になった。また、本NPO法人田村明記念・まちづくり研究会の田村千尋理事長をはじめ会員や、法学分野の外部の研究者の方々にも多くの貴重な助言を頂戴したことを記して感謝に代えたい。