

第Ⅱ部 開発指導要綱による基礎的都市環境整備への効果と批判に関する総合的考察

Ⅱ-1 宅地開発の構造

Ⅱ-1-1 都市と宅地

(1) 宅地の位置付け

我国の都市環境を混乱させ、無秩序なスプロールをゆるしてしまっ大きな原因のひとつは、「宅地」という概念が、都市計画の中で明確に位置付けられなかったことにあると思われる。

法律では、「宅地」あるいは「住宅地」のさまざまな定義を行っているが、法律ごとに異なっている。それらは、それぞれの異なる目的にしたがって定義をしているだけで、法律の目的としてはそれで十分かも知れない。しかし、問題なのはそのような個別目的の定義ではなく、都市計画の中で「宅地」をどう位置付けるかにある。

(2) 都市の実質的内容としての宅地

都市とは、一定の地域と一定の住民を有している。一定の地域とは土地の広がりであるが、この中にはさまざまな用途の土地がある。その中で都市の住民を住ませ、都市としての機能をもっている基本的な土地が「宅地」である。「宅地」とは、都市を構成する、いわば中味に当る土地である。

街路や鉄道をインフラストラクチャとし、他をエレメントストラクチャとする。もちろん道路とか鉄道は都市の骨格であり、たしかにそれなくして都市は機能できない。しかし、道路や鉄道だけ存在して宅地がない地域はあり得る。砂漠や原野の真中の道路はそのような姿であるが、それは都市とは云わない。都市は、宅地とそれを利用する実質的内容があって始めて都市になる。

(3) 宅地の利用

宅地は主として、建築を建てる用途に供せられる。建築物にはいろいろな種類があり、目的がある。最も基本的なものはCIAM流にいえば「住む」という目的であり、それに供せられる「宅地」は、「住宅地」と云われる。

次に「働く」という目的に応えるものとして、工場や事務所がある。また「レクリエーション」や「交通」に対応するものもある。レクリエーションに対応するものは公園、緑地など宅地ではない土地の場合も多いし、²⁾交通用の大部分の土地は宅地ではない。³⁾しかし都市を構成する最も重要な要素である住民は、少なくとも住む場所をもち、宅地を利用している。

こうしてみると、「宅地」の主体は「住む」目的に当る「住宅地」であるし、事実面積的にも最も大きい。もっとも現代都市はこのように単純ではなく、一つの宅地が複合的に用いられていることも多い。また多くの目的に用いられていることも事実である。いずれにせよ、「住宅地」をはじめ、さまざまな目的をもった「宅地」に、多くの建築物や構造

物が建設され、都市の実質的内容を形成する。さらに、「宅地」を機能させてゆくための道路、鉄道、その他多くの土地と施設が有機的に構成されて、都市を作っているのである。

II-1-2 宅地の条件

(1) 建築敷地と宅地

ここで重要なことは、「宅地」とは単に建物の建っている敷地、あるいは建物を建てようとする敷地、というだけではすまないことである。もちろん、それは目的に応じた建築物を建て得る一定の広さを有しなければならないし、周囲と高低差があるならば、崖崩れのないような法面の処理や擁壁が安全に造られていなければならない。また、雨水などが溜らないような排水も必要だし、更に建築をしやすいように或程度平坦にしておくことも必要だろう。

ここまで出来ていれば、建築物を物理的に建てることはできよう。この最低の条件さえ、昭和37年に宅地造成等規制法ができるまで、法的に殆んど放置されていたことは既述の通りである。⁴⁾ところが、ここまでの敷地は可視的に認識できる条件であるが、都市計画的にはこれだけでは簡単に「宅地」と認めるわけにはゆかない。

(2) 建築物利用と基礎的都市環境条件

そこに「建築物」が建つということは、一面においては物理的な行為として建築されるわけだが、他の一面は、目的にしたがって建築物が機能し、利用されることである。機能し、利用されない建築物は、建築物ではない。

建築物を物理的に建てるという面からだけ見れば、その敷地だけがあれば完了する。ところが、機能し、利用するためには、立派な敷地があり建築物が建っていることだけではすまない。それは、都市内の他の多くの「宅地」や、それ以外の土地につくられた都市施設や、また諸々の都市サービスがあって始めて機能し得るのである。

まずさしあたり、敷地の外へ出るためには道路が必要だし、目的地に達するための幹線道路や鉄道、バスも必要だろう。生活をするための電気、ガス、水道といった供給施設、ゴミ処理の焼却場や汚水を流すための下水道処理施設、その他、教育施設、保健医療施設、福祉施設、購買施設等々が必要である。もちろん、これらは施設だけではなく、それに伴うサービスが行なわれなければならない。警察や消防といった保安、防災の施設やサービスも必要である。また、より人間的生活を送るための緑地やレクリエーション施設、文化施設も重要である。これらの多くの都市施設に支えられて、敷地にある建物は始めて機能できるのである。

井戸を掘るとか、プールを作る、ゴミを埋めるなど、大きな敷地では、或程度自己ができるかも知れないが、しょせん敷地内で完結することはできない。そこで、それらの施設やサービスは、都市という共同体の中での共同施設、共同サービスとして提供されることが必要である。このような施設やサービスを総称して「基礎的都市環境条件」、あるいは、施設に着目していえば「基礎的都市環境施設」と云える。そして、基礎的都市環境条件は、都市の発達や生活の質の向上によって、その需要水準はますます高まってゆく傾向にある。⁵⁾

(3) 基礎的都市環境整備と宅地

都市環境整備には、第一には、基礎的都市環境条件を整備することと、第二には、ミクロな生活単位と生活近辺における環境条件の整備との二面がある。第二の面は、相隣的な関係、主に敷地規模、建物の壁面線、容積、建蔽率、隣地境や道路境にある垣根や塀、隣人間の生活ルール、生活方法などによって定まる面で、日照、通風、騒音、住み心持、ミクロ的な景観等に影響をもつ。この面も重要な点であり、新たに生れた「地区計画」制度などが、これに対応しようとする施策である。

しかし、ここでは問題を限定して、第一の基礎的な都市環境条件の整備を論ずることとする。これに対応するのが、基礎的都市環境整備であるが、とくに断りのない限り、ここでいう都市環境整備は、第一の、基礎的都市環境整備のことを指す。

基礎的都市環境整備の行われていない敷地に建った建築物は、建築物が物理的に建築されただけで、目的に合った機能を果たすことはできない。そうした敷地は、ここでいう「宅地」ではない。「宅地」は「都市」の一部であり、必要な環境で整備し、そこに組み込まれて始めて都市計画的な「宅地」になり得るのである。

＊ここでいう「宅地」はとり敢えず「都市宅地」に限定した。本論では「都市宅地」を対象にしている。一般に、「宅地」とは何らかの意味で、その地域の中での環境施設やサービスによって機能し支えられている。ただ農村の宅地は、都市より独立性が高いが、現代では完全な独立性のある宅地は農村といえどもあり得ない。

先にも述べた通り、「宅地」は都市の重要な実質内容であるが、同時に、「宅地」は基礎的都市環境条件に従属するという二重の性格を持っている。その条件を備えていない、都市環境の未整備地域に出来た敷地は、「宅地」にはなり得ない。木の根や幹や枝に支えられていない果実の果は、成立するはずがないのである。それは比喩的に云えば、市民権を持たずにいる住民のようなものである。

「宅地」とは、基本的都市環境条件に支えられ、「都市」の中での市民権を認められたものだけであって、建築物の単なる物理的敷地というだけでは、「宅地」とはいえないのである。

(4) 都市環境整備のルール

都市にはすでに一定の都市環境が整備されているのだから、新たに生れた宅地でも、ごく小規模で、場所が既存の都市の中か、それから離れていなければ、これを利用することはできる。

しかし、それにしても、小規模開発が積重なってゆけば、既存の都市環境条件では量的に間に合わせることはできなくなってしまう。そこで、新たな都市環境整備が必要になる。

始めから大規模な宅地や、場所的に遠く離れた地点では、都市環境の整備が先行的に行われなければならないことは当然である。

もし都市環境条件が整わないままに、見かけ上の宅地だけ増加したとすれば、そのサービスは全体として低下し、或いは水源などは涸渇してしまうかも知れない。そこで、マクロな都市環境を好ましい状態におくためには、都市環境条件とバランスのとれた範囲で宅地化が行われること、或いは、宅地化と同時に必要なマクロな都市環境条件を整えておくことである。

「基礎的都市環境条件」
とは何か？

そこで宅地開発については、「都市」の中の「宅地」として、どういう場合に正当に位置付けるかのルールが必要なのである。この宅地開発のルールがない所に行われる宅地化が、乱開発ということになる。

そのルールとは、第一には、都市環境整備や他の環境条件（水、緑、密度など）とのバランスを考えた、宅地化すべき地域の設定である。これが基本的土地利用計画である。

第二には、さらに、具体的な開発に対する時期、方法、内容による都市環境整備との適合性を考えるルールである。

また第三には、都市環境整備が遅れている場合、いかに対処するかのルールである。

第四には、都市環境整備に要する経費負担のルールが必要であろう。

第一のルールとしては、我国の制度では、都市計画法の線引きの制度であり、第二のルールとしては、開発許可の制度である。しかし、制度としては存在しても、第一の制度は厳密に都市計画を考えた土地利用計画にはなっていない。⁹⁾そこで矛盾が生ずるわけである。

そこで第三の意味のルールがどうしても必要になる。これは開発を行なおうとする事業主体と環境整備の責任者である地元自治体との間の交渉であり、協議であるが、それらの一般化した形のものが指導要綱と云われるのである。この中に環境整備の不足分を補うための経費を妥し、その負担のルールも必要になってくるであろう。

そして第四のルール化は、いずれにせよ、土地というものを持っている「環境財」としての特殊な性格と、特殊な価格形成からして、土地に関する種々の税制を含めた意味での社会的公正からみたルール化が必要である。しかし、税制は固定的で、十分都市計画上の実情に対応し得ないので、この点からもこれを補うルールが必要になってくる。

ルール化は、大規模開発はもちろん、小規模開発にも必要である。予め予定されたものや、都市環境整備に余裕のあるところを除いては、やはり集積の結果として都市環境整備を必要とするし、小規模開発はかえって、基礎的都市環境整備の機会を失わせることがあるからである。また、ミクロな意味の居住環境整備としてのルールが必要なのも当然である。

II-1-3 環境財としての土地

土地は、もともと「環境財」である。

「環境財」とは新たな概念であるが、「人間居住環境に重要な影響を及ぼす要素であるとともに、独立的存在が困難で、常に同じ環境財、或いは他の環境財と相互に影響を及ぼし合いながら存在する財である。」⁷⁾

この意味では、経済学で云う自然財である水とか空気は、環境財である。いくら自分の所の水や空気を清浄に保っても、周辺や上流が汚染されればその影響を受ける。相互に影響し合うものである。

しかし、水は瓶詰になり得るし、空気もボンベに詰められる。そうすればもはや環境財ではない。ところが、土地の場合だけは、どんなに高い塀を立てても、塀を掘ってみても、周囲との関係を断ち切り、これを他へ移動させることができない。そこで土地は、最も基本的な純粋な意味での環境財なのである。

環境財である土地は、これを利用することによって、他の周辺に一層大きな影響を与えることはすでに述べた通りである。環境財としての土地は、その利用度に応じて、何らかの他の環境の支えなくしては機能し得ない存在である。農地にしても、農道や灌漑用水などを要するし、もちろん、日光や気温といった自然環境に支えられている。都市の宅地の場合は、更に一層強く、他の環境施設がなければ存在し得ないのは、基本的環境財としてのひとつの特色である。

そこで、環境財としての宅地価格は、必然的に自分の宅地の状態だけでなく、環境の価値で決まる。かえって、周辺の環境的価値の方が圧倒的に高い比率をもっている。都市的利用度や機能性が高ければ高いほど、他の環境に依存することになる。

都市計画的に言えば、都市計画による環境の整備向上によって、宅地の利用度はきまってくる。それが他価に反映するわけだが、地価は、これらの環境整備を先取りして、整備される以前に上昇してしまう性格をもっている。しかし、その上昇の差益は、環境の実質的整備に当てられなければならないものである。現実にはその逆で、環境整備によって先取りした地価は、特定の人々にのみ差益をもたらすし、環境整備をかえって困難にしてしまう。⁸⁾そのため、後からの土地の購入者や居住者は、悪い環境条件を高く買わされることになる。新憲法草案には、土地を特別な環境財的に扱う項目があったことは、すでに述べた通りである。¹⁰⁾ 憲法の条文はともかく、土地のもつ基本的性格からしても、そう扱わねばならないはずである。

II-1-4 宅地と素地

このように見てくると、「宅地」は、都市の中で網の目のように組み込まれている。施設とサービスのネットワークの中において始めて「宅地」となり得る。

分り易いネットワークは、街路網や電話、電力、ガス、水道などであるが、そうした可視的なものだけでなく、既に述べた通りである。

西欧の都市では、可視的なネットワークも、多くは地下に埋設されている。そのように、目に見えないネットワークが、「宅地」の前提として存在していなければならない。更に、もともと非可視的なサービスや、宅地から遠く離れた水源地や発電所までの基礎的都市環境条件も、必要なのである。

いくら見かけ上、平坦な地盤や排水のよい土地であっても、こうした都市環境条件の備わっていない土地や、そのサービスを受けられない土地は、単なる「素地」でしかない。

我国では、「素地」と「宅地」の区別が無く、至る所「素地」に建築を行い、それを直ちに無条件に「宅地」として扱うことが一般化した。スプロールを生み、都市環境を混乱させた大きな要因である。地価評価にしても、¹¹⁾ 近隣地の「宅地」の評価を、直ちに「素地」価格に当てはめるといって、都市構成の基本から逸脱した方法が行われてきた。これも、明確に、「宅地」と「素地」とを区分していなかったためである。

したがって、「土地」を所有しているからといって、それが無条件で「宅地」になるものではない。¹²⁾ 何らの負担をせずに「宅地」に転換するとするならば、それは経済的には公共財へのただ乗りであり、法律的には所有権の乱用であり、その得られた利得は不当利得とな

ろう。そして、社会的公正を助長する。

II-1-5 宅地開発の条件

宅地開発とは、文字通り「宅地」を開発することである。埋立てなどを除き、「素地」を「宅地」に転換する行為である。それには、第一段階としては、素地の地形や現況に加工して、建物を安全に建築し得る敷地に変更するための物理的な改造が必要である。この段階で、素地は「加工された素地」になる。

次に第二段階として、基本的都市環境条件が充たされていなければ、これを整備し、また都市環境施設のサービスを受け、これを利用し得ることが必要である。建物の目的によってその条件は異なるが、この条件が承認されて、素地は「都市宅地」としての市民権を得る。それには、II-1-2⁴⁾で述べたようなルールが必要なのである。

更に宅地の環境としては、敷地規模、周辺空地、日照通風条件など、主として相隣的な関係によって、その環境的質を低下もさせ、向上もさせる。これらは今日「地区計画」制度等によって整備されるべきいわばマイクロ単位の世界環境条件であるが、これらの一連の段階の条件が充たされて、始めて十分な「宅地」としてととのうことになる。

宅地造成等規制法までは、この第一段階の条件さえ野放しで宅地化されていったし、新都市計画法施行までは、この第二段階の条件は、法的には殆んど配慮されていなかった。つまり、素地のままの形式的宅地化が行われてきたわけである。

しかし、これでは現実に建築を行い、ここで居住、生活する人々は充分な都市的サービスを受けられず、住民からの苦情は増し、一方、ますます基本的都市環境の整備を困難にしている。このような中で、宅地開発は、本来の「宅地」のあり方を問われてきたのである。

現在の日本の都市は、都市環境条件と関りなく、見かけ上の宅地化が絶えずなされてゆくという重圧を負っている。それは、都市への人口集中、世帯の分離、生活の向上要求、産業の発展などの要因が重なり合っているわけだが、それだけに、良好な都市環境を維持向上させてゆくことは重要である。先行的に行えば、割合容易に、費用も少なくすむが、遅れて行くことになれば、費用も莫大であり、社会的摩擦も大きくなって、都市環境を向上させることは容易ではない。このことは種々の再開発事業の難航をみれば、よく理解されるところである。しかし、それにも抱らず、我国では、常に安上りの宅地化を行い、安かろう式の都市環境を容認してしまったのである。こうしてみれば、開発許可制の導入は、我国にとっては画期的な制度であるが、それでも、市街化区域を広くとり過ぎたこと、開発許可制度の中の種々の特別な開発を認めていること¹³⁾一定の面積以下は許可の対象にならないこと、建築基準法第42条2項のいわゆる2項道路や、同法の道路位置指定によってミニ開発が可能なこと、道路の沿道規制がないことなど、多くの問題をかかえている。

また、一旦土地区画整理事業を行ったところでも、更に小規模に分割する二次開発が行われ、密度を増加させたり、開発許可のあった後でも宅地が細分化される等の現象がある。

このように、我国では到る所の土地が、素地のまま宅地化される状況にある。改めて、厳密な土地利用と、土地分割と都市環境整備についての十分な法制が必要なのである。仮

に法制化が困難としても、法に代るべきルールが必要である。それなくしては、都市環境の一層の悪化をもたらすだけである。

注

1) 「宅地」の定義

「宅地とは、公共施設の用に供されている国又は地方公共団体の所有する土地以外の土地をいう。」(土地区画整備法第2条第6項)

「宅地、建物の敷地に供せられる土地をいう。」(宅地建物取引業法第2条第1号)

「農地、採草放牧地及び森林並びに道路、公園、河川その他公共の用に供する施設の用に供せられている土地以外の土地をいう。」(宅地造成等規制法第2条第一号)

2) 公園、緑地、河川、森林等

3) 道路、歩道用地、駅前広場等

4) I-3-1、僅かに建築基準法によっていた。

5) 最近の生存できればよいという生存条件から、生活の利便や光害を計る生活条件、そしてさらにアメニライとか生活の質の条件を要求する。

6) 市街化区域は、おおむね十年以内に市街化すべき土地とされたが、そこに都市環境条件が十分にととのう保障があるわけではない。また、土地力は、常に市街化区域の拡大の方向に力が加わり、都市計画的に都市環境整備条件とバランスのとれたものになっていない。

7) 田村 明『都市を計画する』P.191-P.202

8) 田村 明「地価を食う錬金術師たち」(中央公論)1966/8

9) この問題は、理論としては、政府関係においても十分理解している。

たとえば、自民「党都市政策大綱」(昭43)の中の開発利益の理元。

「新市街地の開発に関する制度の確立に関する答申」(昭和40.2.10宅地審議会第一次答申)中の開発利益の運用による公益施設の整備、「地価問題について」(昭和41.12.13物価問題懇談会)の中の開発利益の吸収還元等

10) I-2-21)参照

11) 不動産鑑定評価基準によると、その方式は、復成式評価法、市場資料比較法及び収益還元法の三つであるが、現実には市場資料比較法が最もよく用いられ、土地については殆どこの方法による。この中で素地と宅地の明確な差が殆どないことも問題である。

12) 新たな「宅地」の増加は、従来の都市環境整備という外部経済を内部化することで、この容量が不足のときは外部経済の低下を伴う。

また新たな外部経済の創出には、その費用を誰が負担するかが問題である。

13) 都市計画法第29条ただし書によって、多くの許可を不要とする特例を設けている。

Ⅱ-2 基礎的都市環境整備

Ⅱ-2-1 基礎的都市環境整備の責任主体

問題は、基本的都市環境条件の整備を誰が負うのか、という点である。

現行では、国、県、市町村、公団公社、公益事業会社、民間企業、開発事業者などさまざまな主体が分担して、これを整備している。そのうち、緊急性の薄いものは、多少後廻ししても止むを得ないものもあろう。また、広域的に利用できるものは、遠距離に所在する施設に依存するということもある。

ところが、緊急性が高く、しかも広域的な遠距離にあるのでは間に合わず、その現場に無くてはならない日常性の高いもの、と云えば、殆んど全部、地元市町村が責任を負うことになる。これらには、状況にもよるが、駅に出るまでの道路、義務教育用の学校、電気、上水道の供給、ゴミの収集、し尿の汲み取り、排水路等々がある。次いで、電話、ガスの供給、子供の遊び場、公園、保育所、幼稚園、診療所、防火用水、消防、警察の出張所、日用品の商店などが、緊急に必要なってくる。

これらのうち、まず、電気、ガスなどの公益企業、電話などの公社事業、そして上水道のような公営企業は、いずれも料金を徴収し、新たな負担増加に対しては、料金のアップという方法でカバーできる。¹⁾ 実際には、新需要者の増加によって生じた負担増を、平均的に料金の中で在来需要者にも負担させてよいかどうかは問題のあるところで、このため新規加入負担金の制度などが考えられている。²⁾

次に診療所や幼稚園、日用品店等で民間経営によるものは、その収益の可能性を見極めて立地するのであるから、比較的問題は少ない。しかし、これらの施設が、収益性を見込みがないため立地されないのに抱らず、住民側の需要が高い時には、問題が生ずる。そうしたものの立地性のない所を開発し居住した住民が悪いのだ、と云ってしまえば簡単だが、現実の開発はそのような所にも行われ、放置するわけにもいかない。³⁾ とすると、すぐは出来ないまでも、これに対応して何とか努力し、他への働きかけをするのは、地元市町村ということになる。

そして最後に、料金に上乗せもできず、また民間経営でも出来ない道路、学校、ゴミ、し尿、排水路、子供の遊び場、公園、保育所などの責任は、凡て地元市町村にかかってくる。

その他、更に環境条件が上がり、住民のニーズが高まれば、下水、集会所、図書館、体育館、スポーツ施設への要求も高まる。これらも凡て、地元市町村である。

その上、ゴミ、し尿、下水、排水路などは、それらの量が多くなっていくにつれ、これを集中的に処理する巨大なゴミ焼却場、処分地、し尿消化設備、下水処理場、幹線河川の整備などを要し、これらも原則的には、地元市町村ということになっている。

もちろん、新たな住民も税金を負担する。現行制度による地方税がそれで環境整備ができる額なら、問題は解決する。しかし、現在の税体系は固定的で、そうした収入を期待することは、実際には不可能である。また仮に税制が変り税額のアップができて、関係のない旧住民を巻きこむことになり、強い反撥が予想される。

このように、宅地開発の地元市町村は、二重の意味で、基本的都市環境整備の責任を負っている。第一の意味は、現実の問題として、自らの責任で設置し、整備することを義務づけられていることである。⁴⁾ 市町村は、最も住民に近い所での都市環境施設やサービスは、後廻しにすることはできない。たとえ質が悪くても、何とかその場で直ちに整備し行なわなければならないのである。

第二の意味は、最も住民の身近な基礎的自治体として、公選の首長をもち、権限の有る無しにかかわらず、先ず第一次的に都市環境整備の責任を負わされている。自ら解決し得ないにしても、各方面への働きかけ、誘致など、この面での責任も決して軽くはない。

現に公害問題の解決などは、法によるのではなく、住民の信託を受けた自治体の長の活動によって、大きく現状を改善し、遂に国の制度をも動かしていったのである。

Ⅱ-2-2 市町村の責任と都市環境整備

市町村は都市環境整備について、直接的にも、間接的にも責任を負っている。しかしだからといって、素地を無条件で宅地化し、その責任と負担を市町村に負わせるというのであれば、市町村がこれを果し得ないのは当然である。

宅地開発によって新たに必要となる都市環境条件の整備には、相当な時間もかかり、費用もかかる。責任があるというのは、これらを整備すべき計画が必要であり、だから、無制限、無秩序に素地を宅地化させることは許されないのである。したがって都市環境整備の責任を負うとは、都市計画についての責任をもち、秩序ある宅地開発と、合理的な都市環境整備の責任をもつことを意味するのである。

このため、市町村には総合的な計画をたて、これを現実の中で生かしながら、具体的斉合性を計ってゆくことが、どうしても必要なのである。

市町村としては、宅地開発の都市環境整備について、少くとも次の4つの点から、斉合性を要求できる。

- 1) 場所 都市環境整備をする場所が、過密状態では、学校ひとつにしても、用地確保できない。かといって、野の中の一軒家のための整備も非効率である。
- 2) 容量 都市環境施設やサービスには一定の容量がある。容量を越えた新たな施設には、大きなコストがかかるので、合理的な配置が必要である。
- 3) 時期 計画的に整備するにしても、現在すぐには出来ない場所もある。時期的な斉合性が必要である。
- 4) 財政 現在の地方税財政の中では、これらの新規の費用をすべて税金で賄える構造になっていない。限られた財政運営の中で、整備できるものは限られている。

このような状況に対して、都市施設整備の斉合性を求め、その上で開発許可を与えようという新都市計画法の制定は、画期的であった。この法律でいう「開発許可」は、いわば「素地」から「宅地」に変更し、宅地として都市の中で市民権を得させるという承認行為だとみることができる。その代り、許可と引替えに、敷地の安全性はもとより、宅地を支えてゆく基本的都市環境整備とこれらの都市サービスを、許可権者は負うことになる。

ところが開発許可は、国の機関委任事務として、県知事が行うとされた。県だけでは、

許可に対して基本的都市環境条件の整備を斉合せることはいできない。どうしても、地元市町村との協議が必要になる。学校にせよ、身近な道路、公園にせよ、住民に密着する都市環境整備は大半が市町村の責任だからである。そのため、施設整備基準、⁵⁾ 協議基準⁶⁾として、市町村は要綱などの基準が必要になったのである。

II-2-3 開発事業者と都市環境整備

開発事業者とは、公的、民間を問わず、宅地開発を行う主体である。

開発事業者は、都市環境整備について、二つの矛盾した動機を持っている。

第一は、都市環境整備を十分におこない、質の高いものにしたいという面である。不良事業者は別として、一般には社会的な意義としても、またこれを確実に有利に販売する点からも、そして居住者からのクレームを無くし開発事業者の信用を高める上からも、必要なことである。

第二は、費用をできるだけ低くおさえ、コストを下げ、また利益を増加させたいとする面である。民間企業なら、利益は当然大きい方がよいし、公的開発としても、分譲価格や賃借料をできるだけ低くおさえたいと考える。このため、都市環境整備については、自ら行うものは、必要止むを得ざる最低限とし、あとは他の主体に整備してもらったり、「只乗り」することを望むだろう。さしあたり、都市環境整備の責任者であり、法的にも施設の設置者になっている地元市町村に、最大の期待をし、要求をすることになる。

ところが、すでに見てきた通り、法律の建てまえとは別に、現行の制度では、無条件にこれらの施設整備を行い、サービスを行うことは、不可能なのが現実である。したがって、現行制度が大きく変えないで宅地開発を行う以上、開発事業者も、何らかの都市環境整備の責任を負わなければならないだろう。そうしなければ、開発事業者としては、第一の動機づけである都市環境整備を全く無視してしまうことになる。そこで開発事業者は、現実には、第一と第二の動機付けのバランスの上に立つ必要がある。基本的都市環境が、何らかの事由によって整備できない土地は、設置義務者が誰であるかという法律論、形式論、建て前論ではなく、実際に開発できないのである。そこで、どうしても開発を行ないたいならば、その分を、開発事業者自ら負担するということになる。指導要綱は、市町村側での、現状で環境整備のできる基準を示したものと見え、その裏腹に、できない分についての開発には、開発事業者の負担を求めたのである。

現にこれら都市環境整備の中で、最も重要で基本的な、道路、排水については、将来公共施設として地元市町村が管理することが期待されているが、少なくとも敷地内は開発事業者自らが負担することが、当然とされてきた。それ無くしては、宅地に到達することさえ不可能であるからである。しかし、指導要綱ができるまでは、道路舗装は放置され、市町村が後から行うことも多かった。また幹線からの取付道路がなくては、駅までも到達できない。これらは極く当然と思われる開発事業者の負担であるが、造成地内は結構広くても、一歩出ると車がやっと交叉できる程度という開発も少なくなかった。

既述の通り、戦前型民間開発と異なり、当初の戦後型の開発は、新しい生活様を受入れるには不十分な開発水準に止まってしまうものが多かった。したがってそのシワ

寄せが、まず居住者の上にかかってくることになる。

「素地」を「宅地」にするため膨大な都市環境整備の投資が必要であるなら、これはまず原因者である開発事業者の負担で行なうことが基本である。公害防止でも原因者負担原則が確立してきたが、環境に重大な影響を与える宅地開発においても同様の原則が可能である。これによって実質的環境整備が行なわれておれば、住民はその上で選択を行なうことになり、事前に問題を回避することができる。

II-2-4 住民と都市環境整備

住宅地開発の後、そこに住みつき生活するのは住民である。この人々は、それまで住居が狭く、土地は狭くても、居住環境としては一定の質を有する既成市街地から来ることが多い。そこで、都市環境整備の整わない地域に対しては、強い不満を示すことになる。

昭和47年当時の総理府の調査では、社会資本整備について、次のような点への要望が強い。

表II-1 社会資本整備の要請

質問	道 路	福 祉、 厚 生、 医 療	公 園、 緑 地、 レ ク リ エ ー シ ョ ン	交 通 機 関	文 化 ・ 教 育	下 水 道	ゴ ミ 処 理	住 宅	幹 線 交 通
あなたの住んでいる所で、まず整備してほしい社会資本は何ですか？	45	33	31	27	22	21	17	14	
国全体として、まず整備してほしい社会資本は何ですか？	36	46	19	19	20	11	15	28	8

：総理府

これを見ても、住民側から、身近な道路や交通機関、そして福祉、医療、公園、レクリエーション、文化、教育、下水、ゴミ処理といった、生活に身近な都市環境整備を要求していることが分る。そして、その殆んど全部が市町村に対して向けられる。

ところが、前述のように、市町村も開発事業者も、これらの要求に十分応えていない。住民側の要求も、住宅、宅地そのものの要求は無論開発事業者に向けるが、こうした都市環境整備の不満のやり場は、購入時点では多少開発事業者に向けられるとしても、結局地元市町村に持ってゆかざるを得ない。戦後の地方自治制度の改正は、実質は不十分だとしても、直接選挙による首長や議員は、こうした要求に応えないわけにはいかない構造になっている。

住民からの突き上げに、始めは形式的な法律の建て前で処理していた市町村も、何とか環境に対する責任をとらざるを得なくなってくる。そして、市町村の内部にも従来の行政の枠をふみこえざるをえないという自覚が生れてくるのである。⁷⁾

これらの住民の環境への不満に応えるには、自治体は事前に都市環境を整備しておくのが一番望ましいことは当然である。しかし財政的にも、他の法制的にもそれが困難であるため、さまざまな方法を試み、遂に関係指導要綱の策定となったのである。

指導要綱は結局のところ居住環境水準の保全や上昇を目的としたもので、自治体財政への充当はその中間的な手段にすぎない。目的は当然のことながら現地住民にとっての都市環境の整備充実である。したがって要綱行政は、最近高まってきた地域住民の環境防衛か、協定などによる地域創造を、さらに市民自治の立場に立つ自治体という場で推進したものと考えられるのである。

注

- 1) 公共料金値上の制約はあるものの、地域独占的なこれらの公益、公営企業の多くは、料金アップによってその不足分カバーをやり易い立場にある。
- 2) I 5.8参照
- 3) いったん住んでしまえば、選挙権のある住民であり、設置しておくことはできない。
- 4) 地方自治法第2条第3項、第4項
- 5) 都市計画法第33条（開発許可の基準）、公共公益施設との斉合性、適合性が遂げられているか、一般的であり、具体的な基準が必要である。
- 6) 都市計画法第32条（公共施設の管理者の同意等）公共施設管理者とあらかじめ協議をしなければならないが、その基準が必要である。
- 7) もちろん、すでに述べたとおり、首長を除く役所の中では、下 的な法執行に甘んじ、それが気楽だとする人々もおり、住民への対応をめぐって自治体の内部の摩擦が生ずることになる。しかし、それにしても、戦后新憲法化で30余年を経た今日、自治体及び自治体職員の一部は着実に変化しつつある。

II-3 基礎的都市環境整備のために果たした開発指導要綱の性格と効果

II-3-1 指導要綱の内容と性格

すでにのべてきたように、指導要綱は、環境整備水準の向上への要請と、これを果しえなかった現行制度とのギャップをうめるために生れたものであるが、ここで、その内容と性格についての整理を行ないたい。

もとより885の市町村のもつ指導基準の内容や性格には自ら相異があるが、そのうち最小公約数と思われる点についてのべる。

(1) 指導要綱の内容

指導要綱は、内容的には以下のようなものを含んでいる。

1) 環境整備基準

都市環境を一定の水準以上に整備し、保全しておくための基準で、宅地開発の物的なルールである。

都市環境は、大きく基本的都市環境としての道路、排水、学校、公園などと、居住者相互間にかかる敷地現換、日照、通風、電波障害などの相隣的な地区的都市環境の2つに分れる。

指導要綱は始めは、基本的都市環境整備に中心がおかれてきたが、順次地区的なミクロの居住環境、相隣的な環境の問題もとりあつかうようになってきた。日照、通風、電波障害、プライバシーなどの問題はその典型であり、また、塀や垣根の形態、建築物の高さ、屋根、壁等の問題をあつかうようにもなってきつつある。また敷地規模を定めているものも極めて多い。これは長期的に保障することはむずかしいのが難点だが、環境容量を定める基礎であり、また相隣的な関係にも重要な影響があり、最も基礎的な都市環境整備の基準である。

2) 負担基準

環境整備は、あるべき水準だけでなく、現実に誰が、どれだけ負担するかの基準が必要である。とくに学校用地、公園緑地、水路、河川整備などは、現行制度での不備が多く、そのための負担基準として働いた。

負担は、現物による場合と金銭による場合がある。

要綱行政は、当初 この負担基準の点に着目されてきたが、それはたんなる負担基準ではなく、一定の環境整備を必須として、これを整備するために、現実の話合いの中で生れた基準である。

3) 行為の禁止、制限の基準

敷地分割の禁止、建築物や塀、垣など附属物の制限や禁止などについての基準である。宅地開発そのものだけでなく、建築行為に関係するものが多く、別に「中高層住宅」、「集合住宅」「日照等指導」といった要綱を別途に作っているものも多い。また文化財に関するものもある。

4) 行為の緩和基準

3)と逆に、一定の行為の禁止を緩和するための条件の基準である。法による禁止や、特

別の場合における許可を認めている場合、あらかじめその基準を定めておこうというものである。

3)も4)もともに判断者、担当者の任意な行為を現制し、一定の基準にのせようという意味もある。

5) 運営基準

宅地開発や建築行為だけでなく、これに伴って生ずる営業活動や、その他の活動について、一定の基準を設けて、その開発の趣旨を越えないようにするものである。

営業時間の制限や、営業方法の制限、ごみ処理の方法の基準が設けられる。

6) 取引基準

宅地開発そのものでないが、土地の取引自体に介入して、一定の場合には、これの公的買取りなどを行なおうというもので、公有地拡大推進や、国土利用計画法の運用に伴う基準や、独自の基準である。

7) 助成に関する基準

区画整理における公共施設負担金のための基準であるとか、文化財保護に関する一定の助成、緑地や独立樹木の保全のための助成措置などを織りこんだものもある。

(2) 指導要綱の性格

指導要綱は内容的にも多くのものを含んでいるが、その性格も多様である。

すでにのべたようにこれは、もちろん法規ではなく、行政指導を行なうための行政の内部的基準であるが、その内容をあらかじめ公表したものである。あらかじめ公表したことによって、個別的な行政指導ではなく、かなり一般的な普辺性を持つことになる。

指導要綱は法令によらない部分もあるが、法令を前提として、そのための許認可や協議の基準を定めているものもあり、また、要綱制定後の法令や改正によって、法令上にも直接、間接の関係をもつようになった部分もある。

一般に指導要綱は、都市計画法上の開発許可に対して権限を有しない市町村が定めたものが多いが、すでにのべたように直接法に基がなくても間接的に法令を受け、あるいはこれに対応して設けられている部分も多いのである。

指導要綱はかなり複雑な性格を有する行政基準だが、これを分解して示せば、次のようになるだろう。

1) 開発許可に当たっての基準、あるいは、これに対応する市町村の基準

都市計画法第33条および関係の施行令や施行規則には、かなり細かな許可基準も記してあるが、さらに市町村の個別的な事由から、これに対しての

- a) 独自の特別な基準(法令にない基準)
- b) 上わのせ基準(法令の強化の基準)
- c) 補実基準(法令の細部を補う基準)

などの性格を追加している。

2) 公共施設管理者の同意のための基準

都市計画法第32条に定められている。これによると、たとえば第32条第1項第5号では「開発行為の目的に照らし、開発区域内における利便の増進と開発区域及びその周辺の地域における環境の保全が図られるように公共施設、学校、その他公益的施設及び開発区域

内において予定される建築物の用途配分が定められていること。」とされているが、その内容や、確保の具体的方法なども明かではない。そこでこれらの施設を設置する義務者として、あらかじめ同意できる条件、内容を基準として示しておく。

3) 行政内部判断基準、行政判断制約基準

行政内部には、簡単な用語の解釈や、適用の方法に始まり、運用上無数の判断を行なっている。それらが恣意的にならないように、あらかじめその基準を示し、外部に対しても拘束すると同時に、行政内の判断に一定の制約を与えるための基準、枠としての性格も有している。

4) その他一般的補完基準

法令等は、どんなに詳細化しても、常に実態の中では不十分な点、足りない点を生じてくるものである。これらは一々法令の改正という手段にまではならない問題も多い。要綱行政は、これらを臨機応変に基準化してゆく性格も有している。

このように、指導要綱は非常に複雑な内容と複雑な性格を有している。このため、一例としてみれば表Ⅱ-7のように、宅地開発要綱はもちろん、なおこれに関連する宅地関

についての指導基準、指針となるものは膨大な種類と内容が存在している。

表Ⅱ-2 開発関連の横浜市の要綱及び指導方針等の一覧

№	要綱及び指導方針等の名称	① 施行年月日 ② 最近改正年月日	所 管 部 局
1	横浜市宅地開発要綱	① 43年 8月 ② 47年 5月	建築局(但都市計画法関係のみ)
2	横浜市日照等指導要綱	① 47年12月 ② 51年 7月	市民局日照相談室
3	都市計画法に基づく開発許可申請に関する指導要綱	①	建築局指導部
4	開発許可制度と開発許可申請手続のしおり	① 48年 2月 ② 53年 3月	同 上
5	横浜市開発審査会提案基準	① 45年12月 ② 52年 6月	同 上
6	横浜市宅地造成工事技術資料	① 44年 8月 ② 50年10月	同 上
7	がけ等及びこれ等に近接した土地利用に関する指導指針	① 52年 4月	同 上
8	横浜市市街地環境設計制度	① 48年12月	同 上
9	横浜市大型店舗(大型購買施設)出店指導要綱	① 52年 2月 ② 54年10月	経 済 局
10	横浜市文化財保護措置要綱	① 44年 5月	教 育 委 員 会
11	マンション等集合住宅建設にかかる指導要領	① 48年 2月 ② 52年 4月	同 上
12	横浜市福祉の都市環境づくり推進指針取扱要領	① 52年 4月	民生局総務部 企 画 課
13	風致地区開発行為規制要綱	① 47年 5月	緑 政 局
14	近郊緑地保全区域内開発規制要綱	① 44年 3月 ② 48年 1月	同 上
15	横浜市緑化対策事業要綱集	① 46年 8月	同 上
16	横浜市排水設備要綱	② 52年 6月	下 水 道 局
17	地下排水槽の設置等に関する指導基準	① 51年 1月	同 上
18	し尿浄化槽取扱要綱	② 50年 4月	環 境 事 業 局 浄 化 設 備 課
19	横浜市臨港地区内の分区における構築物の規制に関する条例の施行に伴う事務処理要綱	① 40年10月 ② 48年12月	港 湾 局 業 務 課
20	山手地区景観風致保全要綱	① 47年11月 ② 52年 4月	緑 政 局
21	横浜駅周辺地盤沈下対策指導要綱	① 50年 9月	公 害 対 策 局
22	洋光台、港南台地区における今後の開発行為、建築行為等に関する指導方針	① 48年 4月 1日 ② 51年12月20日	建 築 局
23	大豆戸地区における開発行為等の指導方針	① 49年 8月	同 上
24	新横浜北部地区における建築行為等の指導方針	① 50年11月 4日	都 市 整 備 局
25	その他各市街地再開発予定地域内における建築行為等の事前指導関連 (1) 本牧接取跡地 (2) 金沢文庫駅周辺 (3) 綱島駅周辺 (4) 山下公園周辺 (5) 野毛周辺地区 (6) 防災街区内 (7) 鶴見地区	①	都 市 整 備 局
26	私道整備の助成に関する要綱	① 53年	道 路 局
27	横浜市街路樹要綱及び宅地開発事業に伴う街路樹事務取扱要領	① 53年 9月	道 路 局、緑 政 局
28	市街化調整区区内における屋外運動施設等の造成事業に関する指導基準	① 48年 8月	建 築 局、緑 政 局
29	廃棄物の処理用地等の設定に関する指導要綱	① 53年 3月	環 境 事 業 局

Ⅱ-3-2 指導要綱の基礎的都市環境整備に果たした効果の総括

第一期ないし第二期¹⁾に生れた開発指導要綱は、いずれも自治体の一種の緊急避難の手段として生れたものと見ることができる。

緊急避難とは、刑法上は「自己または他人の生命、身体、自由、財産に対する現在の危険を避けるために、止むを得ず、現に保護しようとする法益よりも大きくない法益を犠牲としてなされた避難行為」であり、「同等以下の法益を犠牲にするときは違法性を阻却し、同等の法益を犠牲にする場合には責任を阻却する。避難は危険をさける唯一の手段であるという補充性をもつ。」とされている。

自治体としては、現行の制度が抜本的に改正されない以上、現実に住む住民に対して、全く都市環境条件の未整備という危険を与えることになる。そこで止むなく開発事業者の負担という形で、この危険を回避しようとしたものである。実は、開発事業者自身も、都市環境整備ができなければ、直接間接にその危険を受ける当事者なのであるから、刑法でいう緊急避難からみると、比喩的な意味に過ぎないのだが、指導要綱に対する形式的違法性が指摘される場合に、より重要な危険を回避することによって違法性を阻却するという説得にも、よく用いられた。

ここでは法律論は本音ではないが、とにかく、緊急の現在の危険という点から発し、さまざまな他の手法を試みながら、²⁾現在の危険を避けるため遂に到達した手法なのである。

その状況の中で、いくつかの具体的な効果をあげてきた。現在、宅地開発指導要綱が広く普遍化されたのも、一定の効果をあげてきたからに他ならない。

基礎的都市環境整備に果たした指導要綱の効果は極めて幅広いものがあるが、その概要を整理すれば次のようになる。

- I 狭義の効果
- (1) 直接効果
 - a) 用地確保
 - b) 公共施設の整備
 - c) 公共施設水準の上昇
 - d) 開発地域外施設の整備
 - e) 自治体財政負担の緩和
(他の環境向上への財政余力)
 - (2) 間接効果
 - a) 世論の喚起
 - b) 国の制度改革
(補助制度新設、補助率UP)
 - c) 安易な開発の抑制
 - d) 小規模開発の抑制

- II 広義の効果
- (1) 宅地開発の新しいルール化
 - a) 現行法制の不備是正
 - b) 開発事業者側のルール
 - c) 行政内部のルール
 - (2) 開発利益の帰属の是正
 - a) 開発利益の環境整備への放出
 - b) 環境条件への只乗りの是正
 - c) 新旧住民の負担の公平化
 - d) 素地価格上昇の抑制
 - (3) 自治体行政の自主的総合化
 - a) 自主性の確立
 - b) タテ割り行政の是正(ヨコ割化)
 - c) 各種制度の総合的活用
 - d) 都市容量、広域性への認識

また、これらは各主体別にとって利害は異なるから、その効果は複雑である。主体としては、(1) 自治体、(2) 開発事業者、(3) 住民が最も基本的である。これまでのべたように、環境整備そのものは、この三者にとっていずれも望ましいことであるし共通して効果がある。

ところが、その負担となれば、各主体ともできるだけ他に負担してもらいたいということになり、とくに自治体と開発事業者とは対立した関係におかれる。そこで国に対しての補助金等の制度改革という点を求めることになる。しかし、これにも限界があるから、自治体と開発事業者との対立は続く。

住民側は、一方には開発事業者には、その負担は減らして販売価格を安くしてもらいたいし、地方自治体側には、きちんとした環境整備をすべく開発事業者側を指導してもらいたいという要求があり矛盾している。前の立場は新住民に強いし、後の立場は旧住民に強い。そうした中で、新しい実地開発のルール化は、直接的には自治体と開発事業者、総体的には住民を含む三者間の利害調整となり、妥当な線におさまれば、三者にとってとも有利であり、それぞれ視点は異なるが共通した効果をあげることになる。

また開発利益の帰属の適正化も、同様に、三者にとってのそれぞれの思わくはあるが、結果として合理的な線であれば共通の効果がある。とくに住民の中で対立する新旧住民にとっても、調整が必要である。

自治体行政の自主的総合化は、もちろん第一には自治体自らにとっての効果であるが、第二には、自治体がタテ割りバラバラ行政を脱することによって、開発事業者側に対しても対応しやすく、対応の方法が明確になる。また、地域住民にとっても自治体が改革されることにより、よりいっそう総合的に環境整備が可能になり効果がある。

以下、このうち主要な効果について検討したい。

II-3-3 基礎的都市環境整備に対する直接効果

直接的には、指導要綱の文字に書いてある通りの内容の実現である。ここで各項目について詳細には触れないが、主要な点は次の通りである。

(1) 用地の確保

道路は、それ無くしては敷地に到達できないのだから、質の問題はともかく、どんな宅造でも存在しないということはない。³⁾公園は、設置されないからといって明日からすぐ困るというものではない。要綱が成立したことで、これらのうち道路用地はその質を向上し、⁴⁾⁵⁾また取付道路の確保が図られた。⁶⁾⁷⁾また、公園、緑地が一般に確保されることになって、居住水準を上げた。⁸⁾更に、水路や河川など、従来比較的重視されていなかったものも、重要性が確認された。

道路、公園、水路などのいわゆる公共用地は、従来から最低水準だけは賄えてきた。何といっても確保できなかったのは、学校、保育所、消防等の公益用地である。中でも小、中学校用地は面積もまとまって大きく、開発後の地価上昇の影響を受けて、その用地難は極めて深刻であった。用地関係者は、学童生徒の収容という、どうしても果さねばならぬ期限付の責務のために、日夜奔走していた。⁹⁾要綱行政の第一の効果は、何といってもこの学校用地を確保したことである。学校用地は、宅地開発による児童生徒発生前に、適地に確保され、しかも、大きな財政負担になる用地を、無償または低廉で確保されたことが最も大きい。

(2) 公共施設水準の上昇

道路の巾員、勾配、舗装、歩車道分離など、十分でない基準もあったが、順次基準を上昇させていった。¹⁰⁾

公園は、開発面積に対する比率だけでなく、開発の計画人口密度や人口数にリンクして確保するところもあり、一人当りの都市公園水準を上昇するよう努力させている。

また、道路についても、電柱や側溝によって有効巾員が減るので、区画街路の巾員を広げたり、造成地のメイン道路の歩車道分離などが計られて、水準が上昇した。

(3) 施設の先行整備

自治体により異なり、大きな自治体には少ないが、学校、保育所などの公益施設を予め先行的に整備させるところもある。¹¹⁾これによって施設の確保を図って新しい入居に備えている。

(4) 開発地域外施設の整備

開発地域内だけはある程度水準があっても、一步地域外へ出ると全く未整備というものが存在した。要綱によって、取付道路を相当の巾員で確保することは一般化した。また、水路、河川、下水道などの他、ゴミ焼却場、下水処理場についても、負担金をとって整備してゆく例が多い。

(5) 財政負担の軽減

要綱は、財政負担の軽減のためだけに設けられたものではないが、1)、3)、4)などにより、大きく市町村の財政負担の軽減につながったことは確かである。開発が行われたとして、それに要する環境整備費を必須とみれば、確かに財政負担を軽減しているのだが、¹²⁾仮に要綱により用地が無償でも、その上に建つ施設費や建設後の維持管理費を要することになり、要綱はあくまで必要経費の一部の軽減である。開発地の自治体としては、別の財政需要を喚起されているのである。

そこで、地元自治体が都市整備を行える最低条件を財政的に確保し、それによって、自

治体にとっては必ずしも必然性のない開発を促進させた、という逆の見方もある。

その他、負担金の形で徴収しているところもある。¹³⁾これは確かに直接財政収入となっているわけだが、環境整備は、用地買収難などの他の障害もあるから、財政負担軽減が直ちに環境整備につながるとは限らない。¹⁴⁾

II-3-4 基礎的都市環境整備に対する間接効果

直接的効果だけでなく、初期の指導要綱が果たした自治性にとっての間接効果も大きい。新しい角度からの問題提起によって、宅地開発についての自治体の役割が再認識され、都市環境を整備するのに効果があった。

(1) 宅地開発問題についての世論の喚起

現行法制だけで何とかやってゆけると思われた宅地開発について、大きく問題を提起した。これまでの立法はタテ割りで、各省の範囲にとどまっているが、宅地開発は極めて総合的であって、一、二の立法化だけでは問題の根本的解決にはならないのである。

指導要綱の成立は、こうした世論を喚び起こし、各方面でも、宅地開発による環境整備負担や実体を調査し、そのあるべき方向を模索するようになってきた。

(2) 国の制度改革

一度に解決はできないにせよ、国のもっている制度の役割は大きい。指導要綱を始め、これと併行した各種の世論喚起、調査、要望などが、次第に各省の認識を高めさせ、指導要綱の始った昭和40年ごろに比べると、数年間だけでも格段の進歩があった。その主なものを拾うと、

- ① 都市計画法の成立と施行（建設省）
- ② 学校用地費補助制度の新設（文部省）
- ③ 学校施設補助率のアップ（文部省）
- ④ 宅地開発税制度の新設（自治省）
- ⑤ 都市小河川整備制度の新設（建設省）
- ⑥ 五省協定の成立と改正（建設、文部、厚生、自治、大蔵省）

その他、公園、下水、保育所、等々の施設には、それぞれ予算枠の拡充などがみられている。

(3) 開発抑制

開発事業者にとって、昭和30年代半ばから40年代は、まとまった土地さえあれば、とにかく用地買収をし、地価上昇と強い要望に支えられて極めて安易な開発を行った時代であった。これにより、どこでも無秩序な乱開発が行われてきたが、要綱によって、開発事業者にもあまりにも無理な地域や安易な開発を思い止まらせ、宅地開発については、周辺都市施設の状況などを十分調査した上、或程度の覚悟をもった開発を行わせることになった。

このため、乱開発による環境の悪化を防止するのに役立つ。

(4) 小規模開発の抑制

あまり小規模な開発では、どうしても十分な環境施設も確保されにくいし、公共用比率も低い。したがってある規模の開発面積を確保したいところである。要綱によって、小規

模開発については学校、公園などを高い負担率として、間接的に小規模開発を抑制しているものもある。しかし、開発許可や要綱適用自体が、都市計画法による0.1ha以上のように定められているために、実際には、それ以下のミニ開発を可能にしているため十分な効果はおいていない。開発許可、要綱ともすべての開発行為に適用されることが必要であろう。

II-3-5 宅地開発のルール化

(1) 新しいルール化の必要性

緊急避難としての指導要綱が生れ、これは都市計画法施行までの暫定という考え方もあったが、むしろ都市計画法施行以降に、指導要綱は一般化する。これはすでに見た通り、次の要因とみられる。

- 1) 宅地開発の自治体への圧力の増加とその認識
- 2) 実施された指導要綱の成果
- 3) 都市計画法施行に対する市町村側の対応の必要性

都市計画法施行までの緊急避難というよりむしろ、宅地開発に対する市町村側の基準設定の必要性は一層高まってきた。¹⁶⁾それは新たに指導要綱を設定していった市町村もちろんであるが、既にそれ以前、第一期や第二期に指導要綱を制定していった自治体は、緊急避難的な現実への対応に追われ、その性質を自らも十分考えてみる余裕の無かったものもあった。しかし、ようやく実績を重ね経験を積んでゆく中から、指導要綱の持っている意味についても理解が深まってくる。¹⁷⁾

指導要綱は、始め余りにも財政上の要求といった面が強くなりすぎ、自治体の開発事業者への負担の要求であるという面が強調され過ぎてきた。勿論、都市環境整備のためには財政も重要であり、これがその役割を果たしたことは否定出来ないが、それよりも、「宅地」とは何か、「都市」の中の「宅地開発」とは何か、についての基本的なルールの設定、という面がより大きい。

つまり、それは「宅地開発」のその都市についての一種の憲章的なルールであって、憲章を容認し、受入れた者が市民となるように、このルールを承認した宅地が、都市の宅地となるのである。

宅地が宅地だけで単純に存在することができないのは、既に度々述べてきたところだが、それでは素地を宅地化するに当たっては、どういう内容の整備が必要か？のルールが、十分確立していなかった。

もとより、都市計画の教科書や、宅地開発の教科書では、このことは十分理解されており一般化している。¹⁸⁾しかし、誰がどの程度責任を持つかというルールが、現実の社会学の場で存在し得ず、あるのは、建て前上の設置者、管理者であった。

宅地開発がごく緩いスピードで行われているなら、それでも間に合ったかも知れない。しかし、急速な宅地化は、実態に合ったルールを必要としたのである。²⁰⁾

(2) 宅地化のルールとしての指導要綱

ルールとは簡単に言えば、素地を宅地化するための条件である。それには、II-1-2

(4)で述べた4つの側面がある。

一般に指導要綱は、開発に当たっての①一般的条件、②都市環境未整備のための特殊条件、③費用負担条件の3つを含んでおり、とくに②③が強調されている。

しかし、開発抑制を含むものは、川崎市の初期の基準のように、開発抑制地域の設定という土地利用面までも含んだものもある。新都市計画法の線引き以降は、この面を正面から規定した要綱は見受けられないが、実質的に開発不可能地区を、何らかの方法で行っているものは存在する。²¹⁾

要するに、指導要綱は、自治体の事情によるが、宅地化に関するルールを全面的に含んでいるものとみてよい。

都市計画法との関係で言えば、開発許可制度に基く許可基準や協議基準だと考えられる。直接許可権を持っていない市町村にとっても、最終的環境整備の責任を負い、また苦情を第一に受けとめる主体であるのだから、許可権者以上に、環境整備の責任は重い。そこで地元市町村としては、指導要綱により、始めから許可すべき条件を明かにしておくものを見ることができる。知事の許可に対して、間接的な許可基準になっているわけである。

この条件が宅地化のルールとして、地元市町村にとって必然のものなら、これを無視した開発は、環境整備を不可能にし、居住者の環境と、ひいては都市全体の環境を悪化させる恐れがある。²²⁾したがって、その法的位置付けはともかく、実質的都市計画の基準としての意味を持ちえているわけである。

もちろんこのルールは、地方税財政制度が変れば変ってゆくべき性質である。また、特に、その市町村の都市環境整備の実態、地形、宅地開発の実情、市街化調整区域の設定状況、財政事情等によって異なってくるのは当然である。土地がひとつひとつ特殊性をもっているものであるから、このルールが全国統一されることは困難である。そうすると、有利になりすぎる自治体や、不利な自治体が生れる。²³⁾

(3) 行政内部のルール化

これまで要綱行政とはかく、自治体からの開発事業者への要求という点が強調され、そのためのルールと考えられ、自治体の一方的押しつけである。との見解もある。

この点については後にも述べるが、自治体とは、市民を構成員とする共同体の事務局のようなものであり、²⁴⁾その面からすると、ルール化には2つの意味がある。

一方は、この共同体への加入規約のような意味である。もとより憲法により、居住の移動の自由を保障されているから、自治体加入そのものを拒むわけではないが、宅地化とは、自治体の他の宅地全体への加入であり、そのための加入条件の規約だと考えられよう。

また、第2の意味は特に重要であるが、自治体内部の判断基準としての意味である。行政は法治主義によっているとはいうものの、実際の運用に当たっての判断を要する事項は多い。宅地開発のように複雑で総合的な許認可事務は、行政の判断による部分が極めて多い。

要綱行政のひとつの意味は、このような行政の許可や協議の基準を明みに出して、行政自らがルールの中に自らを縛ることにある。開発事業者によって、厳しくしたり緩くし過ぎたりしないように、それは予め定められた基準として公表されていることが必要である。明文的公表によって、自治体職員はその判断を拘束され、公平性を保ちうるのである。

II-3-6 開発利益の帰属と環境整備

(1) 宅地価格の形成

宅地価格は、次のような要因により上昇する。

- a) 一般物価の動向
- b) 需要供給のバランス
- c) 中心地からの交通距離
- d) 環境条件の向上
- e) 土地に対する物的加工
- f) 特定性、代替不能性による社会的価値

このうち、e)の土地そのものに関する部分は、他の商品と異なって僅かである。

a)の問題は、一般的な経済問題であるから、ここでは除外する。

b)は、土地という供給の限られた、しかも場所的に特定している財では、常に需要不足の状況を呈しがちである。したがって度々投機的投資の対象になり一そう価格を高騰させることもある。このため土地政策として公共的な需要の確保や需給の調整も必要であるが、本論の主題ではないので、ここでは省略する。

f)も、一種の需要供給関係であるが、土地という特殊な性格により、特定の事業上どうしてもそこでなければならないという場合は、価格は高騰する。あるいはその場所が、父祖伝来の土地とか、特殊な感情的な価値を持ち、他に代替できない場合も、通常の価格での売売は困難である。しかし、この問題も本論の課題ではない。

このように、a) b) f) は経済的社会的問題が主で、本論での課題はc) d) e) にかかる問題である。その中で、土地価格を定める最も重要な要因になるのは、c)の、中心地からの交通距離である。中心地からの鉄道や道路の新設、改善など、中心地からの実質的な距離が短縮することによって、地価は一挙に上昇する。宅地開発の可能性が増大するからである。

一旦交通条件が改善されると、土地価格は全く素地のままで上昇する。素地が簡単に宅地化されるというこれまでの制度が、余計そうさせる。環境財としての特質から、自前の土地の加工改良によって上昇する分は極めて少なく、それよりも、周辺環境条件によって上昇する方がはるかに大きいのである。

したがって、こうした価格上昇分は、本来は地主や開発業者に無条件に独占させるべきものではなく、環境整備のための公共公益的な費用に還元されるべき性質のものである。²⁵⁾

諸外国では、さまざまな形で、地価上昇分に対する公共還元の方法がとられ、多くの変遷はあるが、開発者が一定の公共的責任を負うこと、素地を宅地に変更することは厳しい制限があること、は当然とされている。²⁷⁾地価上昇分を一人占めできて、土地成金がずらりと長者番付を独占することが、異常である。我国でも税制上、不動産の資産所得に対する重課が行われ、国土利用計画法(49年12月)は、価格の凍結を考えた規制区域や、取引の許可制度も成立した。²⁸⁾しかし相変らず土地成金長者は上位を占め、またそれらの課題も国の一般的収入に埋没してしまい、地価上昇に見合った環境整備にはまわらないことが問題である。

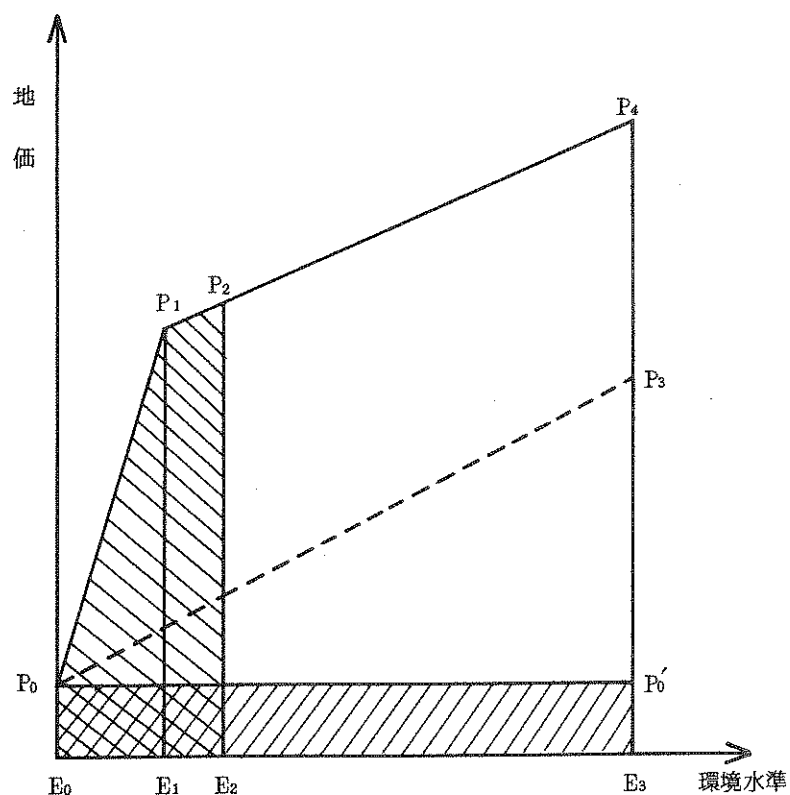
要綱行政は、これらの矛盾を多少でも解決しようというものである。そのいくつかの問題を検討してみよう。

(2) 地価上昇による環境整備難の解消

一般に地価上昇は、道路整備などの交通環境の向上によって、素地と宅地の明確な区別がない我国では、土地価格は素地のままで急激にはね上る。

図Ⅱ-1に見るとおり、 E_0 の環境水準で、地価が P_0 であったものが、交通条件の改善により、環境としては E_1 程度にすぎなくても、一挙に P_1 まで上昇する。

E_0 の環境水準を E_3 まで上げ、それによって環境が整備されて素地が宅地となり、地価がその時点で P_3 になるというのなら、環境整備と地価上昇は見合っていることになる。



図Ⅱ-1 地価上昇と環境整備のメカニズム

ここでは単純化のため、上物の公共公益施設の整備は除外して考えるが、 E_3 までの環境水準に上げるために、 P_0 の地価のままなら、 $P_0 E_0 E_3 P_0'$ の地価負担を行えばよい。ところが、地価がはね上ってしまったため、この負担では、 $P_0 E_0 E_2 P_2 P_1$ で囲った部分しか負担できない。したがって、地価上昇によって環境水準は E_2 に留まらざるを得ない。しかも、地価は P_3 をこえてなお P_4 にまで上昇してしまうから、 E_3 の水準まで環境を上げ

るには、 $P_2 E_2 E_3 P_4$ で囲った部分の地価を負担しなくてはならない。そして、 $P_0 \rightarrow P_1 \rightarrow P_2 \rightarrow P_4$ という地価上昇は、結果的に、地主や開発事業者の収入に帰してしまう。またそれを国税で吸い上げても、地元市町村への還元は僅かであり、結局、国の得た収入まで合めて、土地買収費を負担することになる。

これに、地上物件の公共施設、建築物、構築物、その他のサービスの分も加えると、一層問題は深刻で、環境水準はなお低水準に下ってしまう。

そこで指導要綱は、環境を地価に見合った宅地として相応しい環境にするため、環境整備については、地価を P_0 あるいは、それ以下の水準に押さえ、何とか必要な環境水準の確保を図ろうとしている。確かにその分だけ、開発事業者の負担は増すが、地価に或る程度見合った環境水準を可能にする。その環境水準に上らなければ、事業者としても、いわば欠陥商品としての土地を売ったことになる。

地元市町村に、地価上昇を直ちに財政収入に直結できる仕組みがあれば、必要な財政支出に見合う財政収入の増加によりカバーできる。ところが、固定資産税の評価額や税率も押さえられており、現実にはこの方法はとれない。そこで、開発利益の中から、少なくとも土地については、素地から宅地化するのに必要な負担を求めることによって、環境水準の最低を確保するのが、指導要綱の考え方である。もしこれを負担しないで開発事業者の利益が増加しても、国税で殆んど地域外に流出する。もとより地元市町村は必要な財政支出の埋めあわせに用いるだけで、これによって利益を受けるのではない。環境整備の責任主体としての自治体の義務を果そうというのにすぎない。開発利益を域外流出させた上、環境整備は放置されるという矛盾に対し、開発利益を域内整備に留保して、環境を整備しようとするものである。

ただし、指導要綱によって金銭にて負担を求める場合に、その用途が、環境整備のために用いるかどうかははっきりしないものもある。これは、要綱行政の本音からは逸脱したものといえよう。

(3) 環境条件への「只乗り」に対する公平化

宅地開発が行われることによって、その周辺は次第に環境整備が整う。そこで、これらの環境条件を利用して、その周辺に開発が行われるケースが多い。いわゆる公共公益施設への只乗りの現象である。

これは、素地と宅地を混同している現在の土地政策の結果である。そこで、土地利用計画により、これらの只乗りを押さえるとか、開発許可によって条件をつけるとかが公平である。

しかし、法では、このような場合をはっきり想定した対策にはなっていない。この件に関しては、指導要綱でもまだ不十分だが、次のように、法律そのものよりは公平化を図る努力がされている。

- 1) 現在の環境条件の整備規模だけによるのではなく、開発面積当たりとか、戸当たりによって一定率や、一定金額の負担を求めている。一応の公平性を確保している。
- 2) 負担を避けて、開発面積を小さくしてゆく傾向がある。法による開発許可は0.3 haまで下げることが可能だが、²⁰⁾手続きも煩雑であり、しかも、それ以下に逃げ込まれば手の打ちようがない。

指導要綱では、最も厳しいものは、1戸の開発から負担を求めているものもあり、法によるよりも公平性が求められている。

3) 最も問題なのは、地区外施設としての道路、水路等の先行開発者の負担による只乗りである。これも要綱ではまだ十分ではないが、先発開発者への負担の割戻し等も考えられる。

河川改修に対する負担は、時間も長くかかるので、水路別に開発費用を開発可能面積で割り、開発面積当り負担額を定めているものが多い。これは只乗りを防止し、負担公平を求めている。

(4) 新旧住民の負担公平

図Ⅱ-2(A)の如く、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。すると図Ⅱ-2(B)の通り、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わさざるを得ない。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。

そこで図Ⅱ-2(C)のように、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とはできない。一般の課税だけでは、環境整備費用を負担できず、それは既存住民との不公平の上にはしか成立していないのである。

(5) 素地価格上昇への抑制

これまでのように、開発による負担が極めて小さかったり、只乗りが可能だとすると、現在の法制では、素地が簡単に見せかけの宅地に化してしまう。

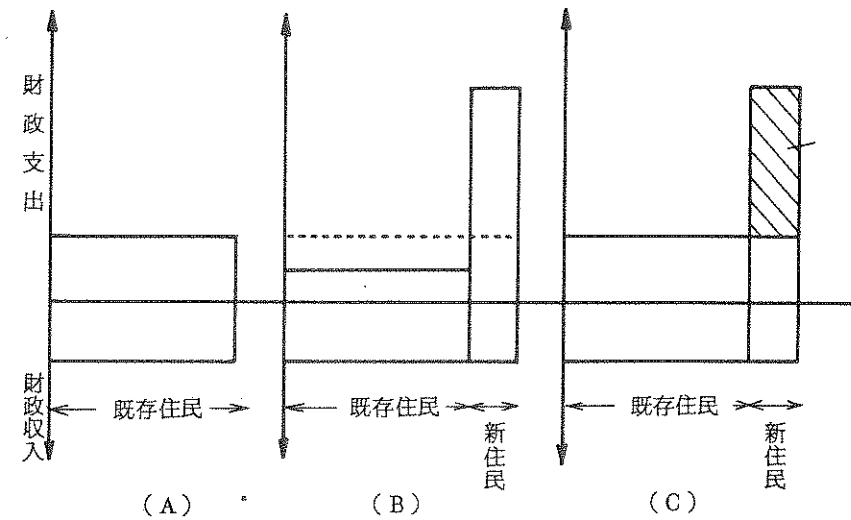
しかも、不動産価格は、素地と宅地は隣接地であっても確然たる差があってもよいはずであるが、実際には近隣地の開発によって、その仕上り価格に引きずられ、素地までが地価上昇する。しかも、公共公益施設の只乗りが可能なら、なおさらであろう。

図Ⅱ-3のAが一般の売却価格の原価構成とすると、これを見て、隣接地の素地が上り、売却価格も上る。そのシワ寄せが環境整備費へ来る。(図Ⅱ-3 B)もし、売却価格の頭が押さえられていれば、要綱行政により環境整備費を負担するためには、素地費が図Ⅱ-3 C以下にしないと開発できないことになり、素地費を押し下げる。あるいは、利益分を削ることになる。要するに、環境整備費と、開発利益あるいは素地価格は、或るトレードオフの関係にある。しかし、図Ⅱ-3 Cにおいても、素地費の上昇は、すでに環境整備の影響を受けて上昇したのであり、その上昇分が環境整備費へ廻ることによって、売却価格全体を押し下げることが好ましい。

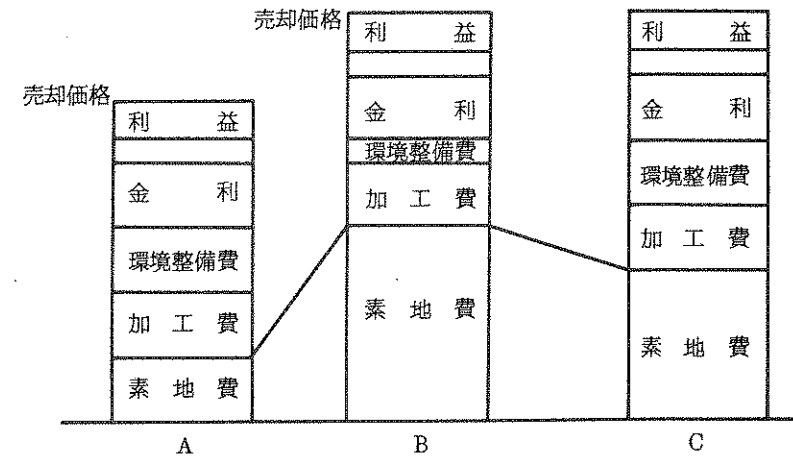
しかし、土地の需給関係では、土地の絶対的不足、土地の上昇神話、売り惜しみ等が働いて供給不足であり、これが要綱行政とは別に常に地価を押し上げてゆく作用をしているのである。

指導要綱自体は地価政策ではなく、環境整備政策であるから、せいぜい図Ⅱ-3 Bの状

況になるのを防止するに止まり、積極的に地価上昇を推やるものではない。地価上昇の中で、図Ⅱ-3 Bのように環境整備が無視されがちになるのを、せめてCのように、最低限の環境整備を確保しておく、というのにすぎないだろう。地価が高くなるから環境整備を悪くしておいていい筈がない。安ければよいという思想こそが、宅地の安全を浸したのであり、都市環境整備の必要費用が、架空の地価を押し上げる力学に用いられてしまうことが問題なのである。



図Ⅱ-2 既存住民、新住民と財政収支関係図



図Ⅱ-3 地価形成原価関連図

原理的には、(売却可能価格) - (必要費用)が素地買入価格にならなくてはならないはずである。地価を押し上げるのは、必要費用のためではなく、地主、開発事業者及び購入

者が 在潜在的に持っている土地神話の力が大きい。

II-3-7 自治体行政の自主的総合化

宅地開発は、単に法律の窓口部局だけでなく、自治体の殆んど全部の部局と関係がある総合行政である。その一例は表II-3のとおりである。そこで、従来のタテ割り行政では済まなくなる。³⁰⁾

また、これまで市町村行政は、受動的に法律を執行していれば済んでいたが、要綱行政は、その受動的なカラを打破るものであり、能動性の結果生れたものである。

そこで、これを契機に、自治体の能動的な行政を刺激し、また総合行政として、庁内に何らかのヨコ割りの連絡調整会議³¹⁾がもたれるようになってきた。その一例として横浜市の事前審査組織は表II-4に示される。開発指導要綱は殆んどすべての部局に図っており具体的な総合性が必要になったのである。このように自治体が変革されることは、都市環境整備に責任のある自治体が、本格的にこの問題に取り組んできたことを意味する。それは、公害行政とならんで、自治体を活性化するものであり、環境整備への自覚を強めることになった。

もちろん、これまでも市の総合計画を策定するなどの総合的行政はあったが、これはかなり抽象的な総合性にとどまっている。ところが、宅地開発の問題は極めて具体的であり、観念的な抽象的総合性では処理できない。そこでどうしても、総合調整機関が必要になる。

自主的な自治運営としての要綱行政であるから、これをタテ割りに指導してくれる中央省庁はいないわけである。そこで、図II-4のように、各省庁別にタテ割りのであった第I段階の行政から、第II段階のヨコ割りを加えた行政になる必要があり、要綱による行政はその具体的実例の一つである。これは、更に図II-4(Ⅲ)の、自治体以外の官庁や公益法人、その他場合により民間の機関(購売施設、医療施設、電鉄、バス等)や一般市民まで巻き込んでゆく自治体の第3段階まで、展開してゆく可能性を持っており、また現に、その一部は実行されている。それは本来の意味の自治行政であり、また本来の都市計画行政であると云える。

これまでは、住宅や土地に関しては量的供給という直接政策だけに重点が置かれすぎてきた。それは、タテ割りの行政組織の中では止むを得ない姿であった。しかし、図II-5に見る通りに、これの直接政策を変えてゆくには、国で行う基本政策や、各地域ごとの地域的基礎政策がなければならないはずである。この基礎の上に立たない供給政策は、スラムを作ったり、都市を混乱させ、反って後に問題を惹き起こし、これの改善には再開発など、膨大な経費が必要になる。

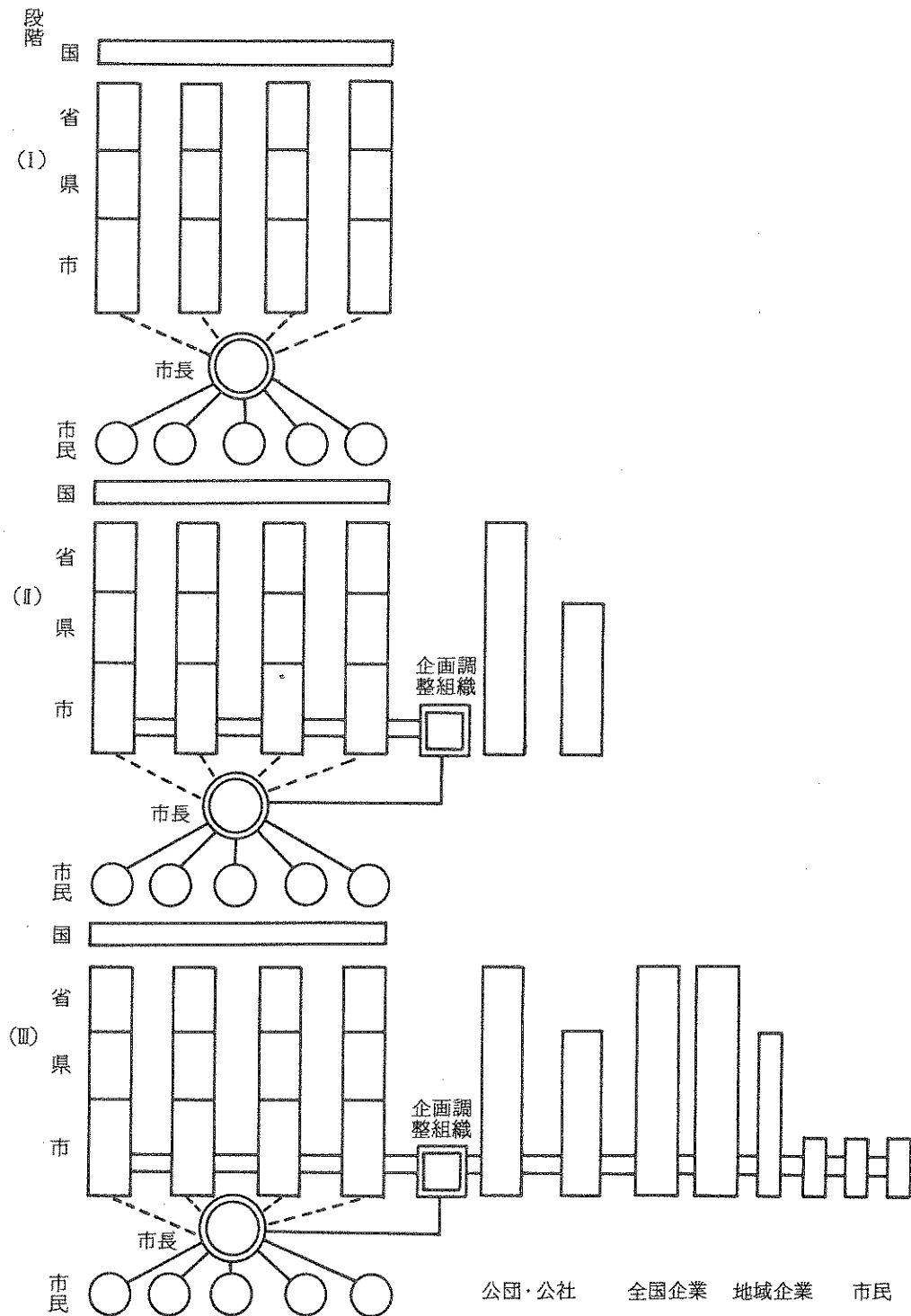
ところが、こうした地域的基礎政策は、都市規模にもよるが、主として自治体を中心になって行わなければならない構造になっている。これまでは、本来の意味の総合行政が無かったので、地域的基礎政策も成立しにくかった。要綱行政の実践の中で、ようやく、これを生かしてゆくためにはその前提としてII-5のような基礎政策が必要であるとの自覚が、自治体の中で生れてきた。そうした総合的で一貫した施策に裏付けられなければ、都市環境を整備されない。II-5のピラミッドは下部構造ほど基礎的である。指導要綱行政

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	工場等	運動レジャー施設	葬園	
1	①事業主、施工者の資力信用 ②切り盛りと法面の防災措置 ③各部局の審査結果の確認	開発許可申請書の写しは必ず2~7までの担当部局に送付して審査を依頼し、必要に応じて他の関連部局に照会して審査指導を受けた後に適否の通知を受ける。						建築局宅地第一課又は宅地第二課
2	道路計画一般	(通常の審査部門)						道路局維持課(所轄土木事務所)
3	公共下水道計画一般							下水道局保全課
4	流末河川水路関係							(所轄土木事務所) 河川管理課
5	公園計画							緑政局計画課
6	公益用地							財政局用地調整課
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調整							○
9	埋蔵文化財	○	○	○	○	○	事務局 文化財課	
10	上水の供給	○	○	○	○	○	水道局施設課	
11	用途地域等の確認と土地利用の適否	○	○	○	○	○	都市整備局 調査指導課	
12	都市計画道路に抵触	○	○	○	○	○	道路局 街路課 調査指導課	
13	高速道路に抵触	○	○	○	○	○	道路局 高速道路課 調査指導課	
14	遊水池等	○	○	○	○	○	都市整備局 調査指導課	
15	農政地区内及び近郊緑地保全区域内の開発	○	○	○	○	○	下水道局 河川保全課	
16	農転及び農地での残土処理	○	○	○	○	○	緑政局 計画課	
17	一団地認定及び高さ等	○	○	○	○	○	農政課	
18	建築協定	○	○	○	○	○	建築局 建築審査課	
19	ごみ並びに産廃等の処理	○	○	○	○	○	建築局 建築指導課	
20	汚水処理関係	○	○	○	○	○	環境事業局 業務第1課	
21	広域避難場所関係	○	○	○	○	○	環境事業局 浄化設備課	
22	日照・電波障害等	○	○	○	○	○	総務局 災害対策室	
23	市界、町界、町名、地番関係	○	○	○	○	○	市民局 日照相談室	
24	大型店舗の出店	○	○	○	○	○	市民局 住居表示課	
25	大型購買施設の出店	○	○	○	○	○	経済局 商業課	
26	墓地造成	○	○	○	○	○	経済局 消費経済課	
27	開発面積が40ha以上のもの	○	○	○	○	○	衛生局 公衆衛生課	
28	交通輸送対策	○	○	○	○	○	都市整備局 都市計画課(国鉄、私鉄その他)	
29	電気施設	○	○	○	○	○	東京電力等所轄の一般電気事業者	
30	ガス施設	○	○	○	○	○	東京ガス等所轄のガス事業者	
31	急傾斜地崩壊危険区域に抵触	○	○	○	○	○	道路局維持課 神奈川興砂防課	
32	森林開発許可制度に抵触	○	○	○	○	○	神奈川県林務課	
33	公有地の改廃、借地、私下関係	○	○	○	○	○	道路局路政課	
34	青地	○	○	○	○	○	下水道局河川管理課	
		○	○	○	○	○	大蔵省関東財務局	

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	簡 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	
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)	(災害対策室副主幹)	(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 理 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
成 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 指 導 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 街 道 建 設 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	道路の改修、帰属境界、国道等の打合せ等について
下 水 道 局	管 理 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 調 査 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 調 整 第 三 係 長 調 整 第 四 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	

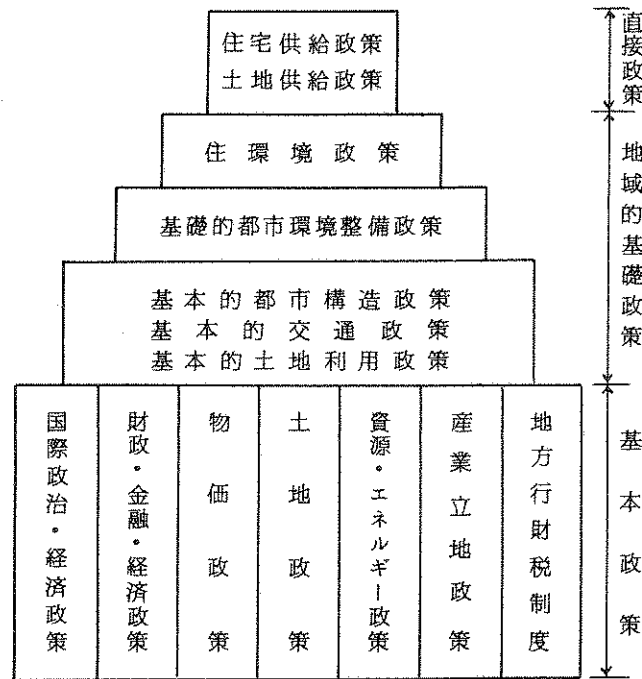


図Ⅱ-4 官庁タテ割り組織から総合的組織への発展段階

は、住環境政策や住宅供給政策の基礎になる都市環境整備を行なうとともに、より基礎的な基本政策の必要性についての問題提起を行なうことになる。

簡単に追ってみよう。

1) たしかに始めは、自治体財政の救済という直接の効果が強く意識され、指導要綱とは即ち財政負担だという声さえあった。これは緊急避難の段階である。



図II-5 宅地開発、住宅政策の構造

2) 第2には緊急避難から一步をすすめて、積極的に開発事業者にし、都市環境整備への責任をうったえ負担の公平を求める段階である要綱は財政という手段を充たすためだけでなく、目的に向って目が開けてくる。

3) 第3には最も重要な働きとしては、基本的都市環境整備に対する認識を高め、その充足についての役割を果たしたことである。要綱行政をもとにして自治体行政の中に総合行政が生れた。自治体の中での総合化を計るには、具体的目標と、具体的手段が必要なのである。

4) さらに、総合的な考えを発展させ、個々の開発条件だけでなく、マクロな都市容量という視点からの開発のチェックも行われてくる。

水源問題、廃棄物や残土処理問題、幹線交通問題、人口密度と緑地の関係など、都市はマクロな容量としておさえることも必要で、それには総合的でより基礎的政策への思考を生み出す契機になった。

5) 都市は一都市のみで独立に存在し得ない。大都市圏の中ではとくに広域的な総合体制の中で考えなくてはならない。そこで、開発問題をより基本的な都市圏構造の問題について自治体側からも問題提起をしてゆく必要が分ってくる。市民優先入居政策や交通体制の再編成なども、この都市構造に対するひとつのチェックである。

これは何れも、従来型のタテ割下請的な自治体行政の中からは生れない。要綱行政を契機に、新たな自治体行政の総合的展開の結果である。

こうした中で、自治体に総合的で具体的な企画調整を行ってゆく機構が生れ、ここに於て自治体は、自主的な政策立案機能をもつことになる。

要綱行政はほんのその端緒にすぎないが、要綱行政の形が変っても、自治体の総合行政の実践の面が残れば、自治体内にその果たした役割は大きいことになるのである。

注

1) I-1-2で述べた時期区分、第一期(～昭和43)、第2期(昭和44～46)

2) I-5参照

3) 建築基準法第42条2項のいわゆる「2項道路」や、道路位置指定による質の悪い道路は至るところで出現してきたが、道路の無い袋地は建築敷地としては利用出来ない。

4) すでに「住宅地造成事業法施行規則第8条」により、街区は巾員6m以上に接することと定められ、さらに認可権者は規則によって上わのせ規定もできたが、かなりの質の向上がみられていた。都市計画法ではさらに6～12mとなった。ただし全上施行規則、都市計画法施行令第25号では、小区間で通行の支障のない場合は4mでもよいことになっている。

しかし、側溝や電柱等の障害物から有効巾員が4mにならないことになり、車の交換も不可能になってくる。そのため要綱学により必要な道路巾の確保を計っている。

5) 都市計画法施行令第25号第5号では「開発区域内の巾員9m以上の道路は、歩車道が分離されていること。」とされ広い道路での歩車道分離を図っている。

ところが、この規定のため、逆に9m未満の場合には歩車道の分離を行なわなくてもよいことに運用してしまう。

そこで要綱では、場合により片側歩道などになっても、7m、8mといった道路でも歩車道の分離を行なわせることがある。

6) この点についても、「住宅地造成事業法施行規則第8条第2号」では、施行区域外の巾員6m以上の道路に接続させるとし、道路位置指定の連続によるものよりは巾員に改善した。さらに都市計画法施行令第25号第4号では開発区域外の巾員9m以上の道路に接続していることとされた。

ところが、都市計画法施行令では、主として住宅の建築の用に供する目的で行なう開発行為にあっては6.5mでよいことになり、また開発区域の周辺の道路状況によりやむをえないと認められるときは、車両の通行に支

障がない道路でもよいとして基準を下げている。

そこで市町村側では、基準の切り下げが行なわれないように、取付道路についての要綱を定めることになる。

- 7) 道路の縦断勾配についても、都市計画法で1.9%以下、場合により12%以下であり、これらの基準の上昇や切下げの防止を要綱で果している。
- 8) 都市計画法では、公園面積は面積の3%とされている。そこでこの率の切上げ、あるいは人口密度による割増し、計画居住人口当3~6㎡等の定めを要綱で行ない、その上昇を計っている。
- 9) 昭和44年当時、横浜市の不足教室数は630教室に達し、財政面からも、また学校というかなり広いまとまった土地の取得という点からも用地取得は難行を極めた。この年、プレハブ仮設校舎により処理したものの400教室に及び、全学級数の8%に達していた。
- 10) 注(4)、(5)、(6)、(7)参照
- 11) 五省協定方式をとるところもあれば、川崎市などでは、使用料として施設を借りているものもある。
- 12) それでも宅地開発指導要綱による実績は膨大である。

横浜市の場合、43年9月から53年3月までの9年6ヶ月間に次のような実績を上げたものと推定される。(昭和53年3月時点)

1) 公益用地	{	学校用地	{	既開校分(67校)	約 74 ha
				未開校分(7校)	7
		その他			52
2) 公園	{	総面積	149 ha (A)		
		法定の最低限	75 ha (B)		
		要綱による確保	(A)-(B)	74 ha	
3) 負担金	{	河川改修負担金		約 96 億円	
		工事負担金		125	

財政軽減効果

1) 公益用地分(平均地価と取得費の差)	835 億円
2) 法定を上廻って確保した公共公益用地	555
3) 負担金	212

合計 1,611 億円

この外、公共用地の基準の上昇など算定すればさらに上廻る。

この額だけでも年平均170億円の財政効果をあげている。

- 13) 一戸当たり何万円という形で徴収している都市。
- 14) 必要な学校施設を戸数で割るなど、算定上は合っているが、土地取得、地価高騰など、金だけでは解決しない問題をかかえることになる。しかし、小規模の開発の多い自治体では、金銭による解決も止むをえないものがある。
- 15) 昭和44年3月に成立し、6月1日から施行されたものである。

スプロール地域における公共施設整備という財政目的のために設けられたものである。

これは、要綱行政がようやく広がってきた事態に対応して、より根本的に事態を解決すべきだとしている。ここでは要綱行政は、臨床的で糊塗的な解決にすぎないとされている。(西沢得三「宅地開発税の創設について」1969/3 地方行政連絡会議)

この税は、権原に基いて宅地開発を行なう者に課する。課税標準は、財政需要を喚起することにおいて均等になるように、宅地の面積とし、面積1㎡当り500円程度までを標準としている。

この制度は、開発事業者負担制度として、一見極めて合理的である。ところが案に反して、10年余を経過した今日まで、この制度を利用した自治体は全く無い。この制度を免罪符として開発をされて要綱行政を否定されてはたまらないからである。

せつかく国の作る制度も、一旦机上では合理的に見えても、全く実情に合わないひとつの代表的な実例であろう。

- 16) 都市計画法第32条(公共施設管理者の同意)及び全法第33条(開発許可の基準)参照
- 17) 田村 明「現代住宅政策論」(「住宅」特集-自治体における住宅行政-横浜市)1974/61 P5~P9参照
- 18) 日笠 端『都市計画』(共立出版1977/10)第5章地区計画、P.164~P.202

古くは1953の建設省住宅局『住宅建設要望』日本建築学会、第2章配置計画P.25~P.139

また宅地開発使買編集委員会『宅地開発使買』鹿島湾版会1973/12、Ⅲ調査・企画P.70~P.101、Ⅳ計画P.176~P.219

- 19) 昭和43年7月行政管理庁から「宅地開発に関する行政監察結果に基く勧告があり、宅地開発に伴う関連公共公益施設整備について述べられているが、原則論を多く出していない。
- 20) たとえば、地価が上れば、それだけ高い固定資産税を取ればよいわけだが、現実には自治省の指導によって一定限度に押えられている。

また、現実に土地売却によって利益を得たものとはかく、同じ住宅として用いていて、地価だけ上昇している場合に、その地価上昇分をすべて賦することは難しい。

- 21) 横浜市では、すでにI-5-8でのべた「義務教育の学校施設の収用に係る規制」を行なっているが、その他にも、「常習溢水河川流域の規制」を行ない。このような河川では暫定河川改修が終了するまで開発を保留するように事業主に願っている。また、一般に、「急傾斜地崩壊危険区域」での開発行為は現制されている。
- 22) 開発行為の許可は知事が行なうが、知事としても、このため地元市町村の

表Ⅱ-5 開発関連の法律一覧

№	法律の名称	①施行年月日 ②最近改正年月日	所管部局
1	都市計画法	①43年6月15日 ②51年11月15日	都市整備局計画部 建築局指導部
2	宅地造成等規制法	①37年2月1日 ②44年6月14日	建築局指導部
3	建築基準法	①25年5月24日 ②52年11月1日	同上
4	急傾斜地の崩壊による災害防止に関する法律	①44年8月1日	神奈川県治水事務所 (道路局道路部)
5	土地区画整理法	①30年4月1日 ②50年	都市整備局 事業指導部
6	都市再開発法	①44年6月14日	同上
7	首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律	①39年4月1日 ②50年	都市整備局計画部
8	国土利用計画法	①49年12月24日 ②50年4月25日	同上
9	都市開発資金の貸付に関する法律	①41年法律第20号	同上
10	大都市地域に於ける住宅地等の供給の促進に関する特別措置法	①50年7月16日	同上
11	公共施設の整備に関する市街地の改造に関する法律	①36年6月1日	同上
12	自動車ターミナル法	①34年4月15日	同上
13	公有地の拡大の推進に関する法律	①47年6月15日	同上
14	駐車場法	①33年2月1日 ②46年12月1日	同上
15	道路法	①27年12月5日 ②46年12月1日	道路局
16	下水道法	①34年4月23日 ②51年5月25日	下水道局
17	河川法	①40年4月1日 ②47年7月1日	同上
18	消防法	①23年8月1日 ②51年8月28日	消防局
19	自然環境保全法	①48年4月 ②48年	緑政局
20	森林法	①26年8月1日 ②51年	同上
21	農地法	①27年10月21日 ②50年	同上
22	首都圏近郊緑地保全法	①41年12月15日 ②49年6月25日	同上
23	大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律	①49年3月1日	経済局
24	墓地埋葬等に関する法律	①23年6月1日 ②50年	衛生局
25	廃棄物の処理及び清掃に関する法律	①46年9月24日 ②49年6月1日	環境業務局
26	災害対策基本法	①37年7月10日 ②51年	総務局災害対策室
27	行政不服審査法		

表Ⅱ-6 開発関連の横浜市例規一覧

№	条例の名称	①施行年月日 ②最近改正年月日	所管部局
1	横浜市都市計画法施行細則	①45年6月10日 ②50年3月31日	建築局
2	横浜市開発登録簿閲覧規則	①45年6月10日 ②48年9月14日	同上
3	横浜市宅地造成等規制法施行細則	①37年7月31日 ②46年11月29日	同上
4	横浜市住宅地造成事業に関する法律施行細則	①40年10月1日	同上
5	横浜市建築基準条例	①35年10月10日 ②47年12月25日	同上
6	横浜市小売店舗地区建築条例	①42年3月15日 ②46年3月4日	同上
7	横浜市建築協定条例	①31年6月25日 ②52年12月24日	同上
8	横浜市駐車場条例	①38年10月5日 ②48年12月25日	都市整備局
9	横浜市風致地区条例	①45年6月12日 ②49年1月25日	緑政局
10	緑の環境をつくり育てる条例	①48年6月20日	同上
11	横浜市公園条例	①33年3月31日 ②52年3月31日	同上
12	横浜市道路占用料条例	①32年3月30日 ②52年6月15日	道路局
13	横浜市下水道条例	①48年6月5日 ②52年3月15日	下水道局
14	横浜市臨港地区内の分区における構築物の規制に関する条例	①40年7月31日	港湾局
15	租税特別措置法に基づく横浜市優良宅地造成認定規則	①49年7月5日 ②52年6月10日	建築局
16	横浜市地震対策条例	①50年3月31日	総務局
17	横浜市開発審査会条例	①44年12月22日	建築局

意向を尊重しておかないと過重の責任を背おいておそれがある。横浜市の調査でも、県が市町村の要綱をほとんど認めないで許可をしている自治体は、僅か6.9%にすぎない。残りは何等かの意味で市町村の要綱を尊重している。

- 23) 都市環境整備の未整備の自治体や地区での開発行為は、事業者はそれだけの負担が必要であるということである。
- 24) 自治の伝統のない我国ではそうは云えないかもしれないが、自治の本旨である住民自治とはそのような姿を原型としているはずである。
- 25) 開発に関連する法律、およびこれに関連する横浜市の条例、規則等もあげてみると、表Ⅱ-5、表Ⅱ-6のように膨大なものになる。この各法令、条例、規則の中にそれぞれの行政庁による判断による部分は極めて多い。

これらは、法律、政令、省令、告示、あるいは官庁の通達など、詳