

- 33) 昭和43年11月28日、都市計画中央審議会による「市街化区域及び市街化調整区域の設定ならびに市街化区域の整備の方策について」の答申では、「市街区域の設定にあたっては、上記のように都市計画区域の人口、産業の見通しを定め、このうち市街地に配置すべきおおむね10年後の人口、産業規模を定める必要がある。……これを具体的な場所におろし、その区域を定める必要がある。……新市街地については、市街地開発事業その他の都市計画事業又は相当規模の開発行為による計画的な開発の実施見込みのある区域を主体として市街化区域に定めるとすべきである。」とされている。
- 34) 建設省都市局都市計画課編『新都市計画法逐条解説』都市計画協会、P98

I-4 自治体からみた宅地開発の社会力学

I-4-1 住宅地開発による自治体へのインパクト

宅地開発は大きく分けて、住宅地型開発と、非住宅地型の工業、流通、大学、業務等の開発の2つに区分することができる。これには、自治体自らの内部的理由により開発するものと、その自治体には特に内部的理由も希望も無く、周囲の事情による外部的な開発が突然飛びこんでくる場合とがあり、次の4つのパターンに分かれる。それぞれのパターンの主要な要因は、次の通りである。

表 4-1 宅地開発の要因類型

| | 内 発 型 | 外 発 型 |
|---------|-------------------------------|--------------------------|
| 住 宅 開 発 | 人口の自然増加 世帯分離 住宅の質・規模の向上 | 人口の社会増 住宅公団開発 民間開発 |
| 非住宅開発 | 業務規模の拡大 都市再整備 | 工業誘致 流通業務団地誘致 大学誘致 |

工業開発の場合の自治体との関係や諸問題は、環境、財政、地域社会などへの影響に於て極めて重要で、すでに各方面で研究されており、ここでは対象にしない。

ここでは、住宅開発を取り上げることにする。住宅地開発が自治体内発型の場合には、その進展もそれほど急激ではなく、しかもその成長や開発が自らにとって止むを得ないことであるから、大きな変動にはならない。またこの場合は、原因と結果が同一自治体内であり、その対象も把握しやすく、自治体内部に争いはあってもその負担を自治体自ら行うことは明白で、矛盾も解決しやすいし、またしなければならない。

ところが、外発型の場合はそういうわけにはいかない。この開発によって生ずる必要な財政支出は、明らかに外部から与えられたインパクトによるものであり、当該自治体の住民にとって、当然に負担すべきであるというには、法律上そうであるというだけでは飛躍がありすぎる。また現在の自治体の税財政制度では、これに対応すべき弾力性や自主性がなく、固定的であるため、必要な財政需要を充たすことができない。

従って最も問題になるのは、外発型住宅開発である。その典型的なものは住宅公団による開発である。これはもともと、広域的な都市圏の中での住宅需要に応えようとしたものである。実際に、住宅発生要因になる職場のある自治体と、実際に住宅を開発する自治体とは、全く事情が異っている。いくら広域大都市圏の中で住宅供給が公共的であり、社会需要があるといっても、開発される自治体自らの要因はほとんどなく、侵入部隊を受入れる型で、無用のインパクトや財政負担ばかりが多いなら好ましいことではない。また、住宅需要の要因になった職場の自治体と、住宅開発の行われた自治体間での、財政上の融通も行われぬ。とすると、外発型の住宅開発を行われた自治体は、自ら何らかの解決をせ

まられる。

これは、民間ディベロッパーによる開発の場合でも同様である。民間ディベロッパーが宅地供給、住宅供給という広い社会的需要に求めていることとは別に、それによって生じたインパクトを、自治体内の必然の問題として吸収させてしまうシステムになっていないのである。

I-4-2 戦前型外発型宅地開発と自治体

自治体にとって外発型宅地開発であっても、当初は、自治体の人口を増加させ、自治体のステイタスを押し上げ、また他の経済効果も期待されたので、これを推進する自治体もあった。

事実、戦前型の開発は、田園調布²⁾、成城、国立³⁾など、かなり良好な住宅地を、民間外発型開発で大都市周辺につくりだしていった。しかし、このころの住宅地開発は、現在のものと次の諸点が大きく異なっていた。

- 1) おおむね一戸建の住宅地で、一画地も広く、人口密度は低く、ゆったりした良い環境を作っていた。
- 2) 人口密度が低いため、都市施設もそう大きなものを要せず、社会的矛盾が少なかった。
- 3) 地価も相対的に安く、開発者側や地主側から、学校用地などは無償提供や、無償に近い借地提供も多く行われ、自治体の負担は少なかった。
- 4) 開発はおおむね鉄道敷設と共に行われ、鉄道までは徒歩による開発にとどまり、大きな街路、駅前広場などを要しなかった。
- 5) 道路舗装、下水道については、他都市との水準の比較上、強い要望が発生せず、まだゴミも自家内で焼却、埋立可能であり、し尿は農村還元で、行政需要を発生させなかった。
- 6) 大家族と地域社会とに支えられて、福祉についても自治体負担は少なかった。
- 7) 大土木機械も発達していないために、大規模造成は少なく、土の切盛も少なく、区域内に土の部分や緑も多いために水の流出係数も比較的小さく、崖くずれ、河川氾濫も少なかった。
- 8) 地価が相対的に安いため、崖地など、無理な開発は殆んどなかった。

この時代は、宅地開発にとっての良き時代であった。開発事業者にとっては、土地の売却難など困難な問題があったが、関東大震災後の郊外地への発展に支えられ、開発事業者自らも、沿線の環境整備に配慮し、また、住環境保全については、購入者にもその協力を求めた。⁴⁾単純な宅地の乱造成、売却ではなく、宅地開発業者自体に、宅地造成についての理解と責任を感じるところがあったのである。

むしろ、官制都市計画以上に、はるかに進んだ都市計画的内容を具えていた⁵⁾。また、その後、発展をとげた不動産会社は、内容的にもよい住宅環境をととのえるための特別な努力をして、環境整備自体を経営の中に乗せていくように計画しているのである⁶⁾。

I-4-3 戦後型住宅地開発の問題点

戦後は、全く状況が変わった。とくに昭和30年代の日本住宅公団をはじめ、各大型ディベ

ロッパーも成長しはじめ、これまで我々が経験したことのなかって大規模高密度型の宅地開発を経験することになる。

そこでは、戦前にあげたような事情はすべて逆転し、問題が発生した。それらの主なものは、

- 1) 開発規模が拡大し、また高層住宅の出現によって高密度化したこと。
- 2) 大土木機械の発達で、従来手をつけられなかった丘陵地の切盛を容易にしたことにより、丘陵部の大規模開発を盛んにしたこと。
- 3) 土地価格の急上昇により、従来採算のあわない崖地等も利用することになり、粗悪な住宅地が生じたこと。
- 4) 地価上昇と土地取得難から、遠距離地の、しかも駅からバス等で通勤せざるを得ない開発を盛んにしたこと。
- 5) モータリゼーションが始まり、車社会に対応する駐車場、街路、広場が必要になったこと。また当然、道路舗装を必要とするようになったこと。
- 6) 生活の変化、画地の狭小化により、ゴミ処理などの環境的サービスが必要になってきたこと。
- 7) 自然の緑地や原野が減り、公園が必須の施設になってきたこと。
- 8) 地域社会や大家族制がくずれ、社会的需要として福祉が自治体の責任になってきたこと。
- 9) 地域社会との関係が切れ、地価も高騰し、学校用地の地元提供などが全くみられなくなったこと。

これらに対応してゆくためには、戦前型の自治体サービスでは、全く間に合わなくなった。そのため、自治体には次のような方法や前提が必要になってくる。

- 1) 宅地開発を総合的施策の中に位置付け、総合行政を可能にすること。
- 2) 新しいサービスの必要に応ずる財政的、技術的手段が必要になってきたこと。
- 3) 法規や税財政制度が、新しい事態に対応できること。市民意識の高まりの中で、本来の自治が育つこと。

それにしても、大都市圏の人口増加は、すでに述べたように余りにも急激であり、昭和35～45年の僅か10年間で、東京50キロ圏は約620万人、大阪50キロ圏は330万人を受入れた。⁷⁾10年間で実に両都市圏で、1000万人近い人口を受入れたことになり、このため、この2大都市圏では、10年間で人口は数倍、20年間では10倍以上という都市さえ出現した。⁸⁾

I-4-4 災害の発生による環境悪化

すでに述べたように、急速な宅地化と宅地開発技術の発達、地価の上昇などの原因が重なり、従来宅地化されなかった丘陵や「崖地」が宅地化され、脆弱な擁壁や、中途半端な宅地化は、その宅地そのものを崩壊させた。

また、劣悪な宅地化は、その宅地化した土地だけではなく、周辺にも大きな被害をもたらす。崖下に住んでいる人々は、上記の宅地化によって常にひやひやさせられているし、

集中豪雨によって、しばしば崖崩れをみている。

さらに宅地化による災害は、もっと広い範囲に影響をおよぼす。宅地開発地域だけが、どんなに良好な擁壁、整備された水路を設けても、これらにより増加した流出量は、大雨が降ると一度に既存の水路や河川にあふれ、下流地域に大被害をもたらす。

既に述べたように、昭和36年6月の梅雨前線豪雨は、大規模な災害を全国にもたらし、その後も屢々河川の氾濫を繰返し生じさせている。

災害は低地にも起きる。宅地化は、従来自然の調整池のような役割をしていた低湿地も開発し、もともと水に漬かりやすい土地であったため、これが大雨により浸水することになる。また、浸水を免れるために各敷地ごとに盛土を高める。しかし、これが反って盛土をしなかった低地に集中的に水を集め、水位を上げ、一層水害を増すという皮肉な結果につながっている。

宅地開発のためではないが、これに絡んで、井戸水の扱上げや工事用の水抜きなどによって地盤沈下をもたらす、被害を増している。

その他、宅地開発の敷地規模が小さすぎ、高密度すぎたため、火災の延焼の危険が増すとか、消火活動を困難にする細街路の宅地が生じたりしているのである。

1-4-5 都市施設整備の立ち遅れ

宅地開発により人々が居住し、安全で快適な生活を送るためには、多くの都市施設が必要になる。これらが整っていないければ、宅地開発は単なる土木工事であり、そこに人を居住させ、市民生活を送らせる都市の一部としては機能できない。

こうした施設は、開発規模によっても異なるが、基本的なものだけでも、表4-2にみる通り多岐にわたるもので、膨大な量になる。しかも、その大部分は、市町村によって設置されることとされている。

たとえば、主として新住法によった多摩ニュータウンでみると、表4-3の通り、宅造事業そのものよりも、公益施設や関連公共事業の方が多くの費用を要する。

表 4-2 市民生活に必要な都市施設概要

| | | 近隣 グループ | 近隣 区分 | 近隣 住区 | 中学校区 | 地 区 | 広 域 | 備 考 |
|------------------|------------|------------|---------------------|------------------------|-------------------------------|---|----------------|------|
| 道 路 交 通 | 道 路 | 細街路 | 区 画 街 路 | 住区内 幹線 バス停 | 一般幹線 | 主要幹線 駅前広場 バス車道 鉄 道 | 高速道路 | 飛行場 |
| | 公園緑地 | 幼 児 園 | 児 童 園 | 近 隣 公 園 | 運動公園 | 地区公園 体育館 | ピクニック場 自然公園 | |
| 学 校 教 育 | | | 幼稚園 | 小学校 | 中 学 校 | 高等学校 | 大 学 専門学校 | |
| 供 給 処 理 | 上水道 | 取付管 | 給 水 枝 管 | | 給水本管 | 配 水 池 水道事務所 | 水 源 地 浄 水 場 | |
| | 下水道 河 川 | 取付管 | 下 水 | 準幹線 | 下水幹線 しゃ集管 | ポンプ 場 支 河 川 | 下水処理場 本川河川 | |
| | 電 力 | 引込線 | 変圧器 枝 管 | 配電線 | | 変 電 所 営 業 所 | 発 電 所 送 電 線 | |
| | ガ ス | 取付管 | ガ ス 枝 管 | | ガス本管 | 営 業 所 | ガス製造 装置 | |
| | し 尿 | 浄化槽 | | | | 清掃事務所 | | 海洋投棄 |
| | 塵 芥 | ごみ収 集場所 | | | 中継基地 | 集収基地 平面基地 | ご み 焼 却 場 | |
| 保 健 医 療 | | | | 診療所 公衆浴場 | 休日診療 所 サウナ | 保 健 所 病 院 | 専門病院 | |
| 集 会 | | | 小集會 所 | | | 公 會 堂 結 婚 式 場 | | |
| 文 化 | | | 小集會 所 図書室 | 集會所 | 図 書 館 教 会 ・ 寺 院 | 公 會 堂 中 央 図 書 館 美 術 館 | 専門図書館 | |
| 行 政 | | | | | 出張所 | 市 役 所 区 役 所 | | |
| 保 安 ・ 消 防 | | | 防 火 庫 器 具 庫 | 防 火 槽 | 派 出 所 非 常 用 備 蓄 避 難 場 所 | 消 防 署 警 署 | | |
| 通 信 ・ 報 送 | | | 公衆電 話 ポ ー ス ト | 郵 便 局 電 話 ケー ブ ル | | 電 話 局 | 中央郵便局 | |
| 福 祉 | | 保育所 | | 養 護 施 設 | 老 人 福 祉 施 設 | 軽 費 老 人 ホー ム 養 護 老 人 ホー ム 身 障 施 設 | 重 度 身 障 施 設 | |
| 購 売 | | | タバコ屋 雑 貨 | 日 用 品 商 店 | スーパ ー 銀 行 | 商 店 街 | 百 貨 店 | |
| 娯 楽 | | | | 飲 食 店 | パチンコ ボウリング ゴルフ練 習場 | 劇 場 画 館 バ | オペラ劇場 ゴルフ場 | |

表4-3 多摩ニュータウン公共公益施設整備費

| 事業名 | 事業費(百万円) | 比率(%) | 備考 |
|--------|----------|-------|--------------------|
| 宅造事業 | 1,509.6 | 19.6 | 施行者負担金を含む |
| 関連公共事業 | 412.7 | 5.4 | 都市計画街路、河川改修、下水道 |
| 公益施設整備 | 1,717.2 | 22.3 | 教育、医療、保健、購売、官公庁、ゴミ |
| 住宅建設 | 3,680.3 | 47.8 | 約109,000戸 |
| 鉄道建設 | 229.2 | 2.9 | |
| 区画整理事業 | 152.6 | 2.0 | 区画整理部分は、全体の8% |
| 合計 | 7,701.6 | 100.0 | |

* 1970年現在

これらの都市施設整備がなければ、膨大な費用を要する住宅建設が行われても、それは市民生活を営む住環境とはならない。住宅建設は最終目標としても、そのためには公共公益施設の整備は、絶対に欠かすことはできないのである。

宅地開発の中で開発事業者の行なっている宅造事業も、主要な部分は、土の切盛、擁壁築造、排水路整備などで、都市施設整備としては、街路、公園といった一部を行うに過ぎない。しかも、街路、公園にしても、その維持、管理を自ら行うのではなく、結局地元市町村に維持管理を委ねることになる。

このように、施設を経営的に維持、運用、管理していくのは、多くの人員と費用を要し、なかなかばかにならない。

たとえば道路は、これを維持補修するための修繕費や、見廻りのための経費、道路清掃費、街路樹の維持管理費、管理のための台帳作成など、相当の経費を要する。ゴミ収集にしても、これを収集する車両、基地、修繕費、収集員、詰所、中継基地など、多くの附属の施設や人員、システムが必要なのである。それらも多くは都市自治体負担となるから、開発によって得られる税収の増加などは、これらの経常的な運営費をまかなうのにせいっぱいで、とても新しい建設費を支出するだけの税収の増加は期待できない。しかも、開発により地価が上昇し、その高い地価で新しい施設の土地を購入して施設を設けねばならないとなると、その費用は重大な負担になる。

この中では、病院や交通のように企業会計として運営されているものもあるが、実際のところその公共性から、十分な採算を得ることができず、一般会計からの繰入金により運営することが多く、また、施設に関係はないが、福祉施策、国民健康保険、生活保護等、自治体は財政負担になる問題を一層多くかかえ、これらがまた一般会計を圧迫して、

施設整備を遅らせることになるのである。

通常公共公益施設とよばれるこれら都市生活を支える施設は、規模が大きくなるにつれて必要施設が多くなる。つまり、公共公益施設の未整備の地域に、新たに自前の施設を作るのだから、開発地域内に施設を作らざるを得ず、純住宅敷地はその分だけ減少するのは当然である。

小規模団地は、開発事業者側からみれば、自己団地内に取りこむ公共公益施設は少なく、純宅地化率は上る。しかし、それは効率的であるわけではなく、既存のものに依存しているか、或いは地域外に新たに設けられた公共公益施設を、他人の負担において利用し、「ただ乗り」しているにすぎない。

I-4-6 諸々の地域環境の悪化

これまで述べた災害の発生、都市施設整備の立ち遅れ、宅地開発によって生ずる都市環境の悪化なども重要な現象だが、それ以外でも、現在の宅地開発は、放置すれば都市環境の悪化につながる問題が極めて多い。宅地開発による都市環境へのインパクトは非常に強いから、十分な施策が必要なのである。

そのような宅地開発による環境悪化は、次のような点がある。

- 1) 人口増加と密度増加、自動車増加による大気汚染、騒音、振動、汚水放出による水質汚濁、宅地化のための山林、田野の減少による緑の減少等、いわゆる狭義の環境の悪化。
- 2) 開発による交通渋滞、交通事故の増加、違法駐車、遠距離通勤の増加、鉄道の混雑率の増加等、交通上の都市環境の快適性、安全性、利便性の低下。
- 3) 開発による近隣周辺の地価上昇、土地取得難による住宅難、土地細分化によるミニ開発の増加、乱雑な乱開発による生活環境悪化と農業生産環境の悪化等、いわゆる土地問題といわれる地価上昇、土地利用、土地細分化等の悪化。
- 4) 異質な人々の侵入と、画一的な開発により、地域の個性や伝統の喪失、新しい文化、創造力の希薄化等、地域文化の崩壊。
- 5) 新開発地と旧市街地との対立、非融合、地域社会の変動によるコミュニティの崩壊等、地域社会環境の悪化。

上記のような環境悪化の中には、可視的でないものも多い。気がついた時には、大きく環境が変わってしまっていて、もはや回復は困難という問題もある。物的な施設整備や、制度改革により解決できる問題もあるが、それも既に述べたように仲々困難である。まして、地域社会や人間の心や文化の問題になると、よほど十分な対策を打たないと解決しない。

もちろん、何らの変更も伴わない開発はあり得ないし、とくに開発がなくても、日々、自然のうちに環境の変化は生じている。但し、それらを十分に考慮して環境の悪化を防止し、よき環境を作り出すことが必要である。

しかし、本論では、これらについては深くは言及しない。

1-4-7 自治体財政の悪化

すでに述べたように、戦後型の住宅地開発は、戦前型の住宅地開発とは事情は全く異なってきた。そこで、宅地開発に伴う環境悪化の責任は地元自治体にかぶさり、とくに、都市環境施設整備の大きな部分を地元自治体が引受けることになるし、またこれらの施設運営や増加するサービスも行わなければならない。しかし、これによる膨大な財政負担には、現行の地方税財政制度の中では対応できない。

宅地開発による自治体財政への影響については、各方面に於て多くの研究や実態分析が行われているが、いずれも、開発に対応して現行制度のままでは自治体財政が全く破綻することを示している。

そのうち、昭和45年10月に発表された日本都市センター住宅団地公共施設整備に関する研究会の「住宅団地と財政」は、モデル開発を設定して詳細な分析を行っている。これによると、モデルAは計画人口102,600人、地区面積700ha、モデルBは計画人口16,800人、地区面積100ha、モデルCは計画人口7,800人、地区面積23ha、人口密度は340人/haとしている。

モデルAは、ニュータウンといわれるような新住法による巨大開発、モデルBは、土地区画整理事業による大規模団地、モデルCは、全面買収方式による高密度の中規模団地である。いずれのケースをとっても、図4-1、図4-2、図4-3の通り、現行制度では到底自治体財政は宅地開発に対応できない。この研究は昭和44年7月より始められており、丁度要綱行政の第一期に当たる時期の条件で算定しているわけで、その問題点が鮮明に理解される。^{9) 10)}

このような地方自治体の財政破綻は、宅地開発が行われた場合、現行制度内では収入は限られているので、都市環境施設整備に対して、次のいずれかの手段をとらざるを得ない。

- 1) 施設整備の繰り延べ、後廻し
- 2) 施設水準の切り下げ、質の低下
- 3) 他地区施設整備や、必要施策の切捨て

いずれをとってみても、都市環境の悪化は免れない。

実際の自治体では、結局いずれかひとつの手段に頼ることができず、3つの方法を併用することになる。義務教育のように児童生徒を学期までに収容しないわけにはいかないものは、1)の方法はとれない。その代り、2)によりプレハブ校舎や、敷地の切り詰めなどを行う。そして必要ではあるが、今日只今の緊急性のないものには、1)によりできるだけ後廻しにするから、文化、福祉施設などは遅れることになる。¹¹⁾

また大都市では3)により、他の地区や施設に我慢してもらって、その分を新規の開発地区にまわさざるを得ない。しかし、小都市ではこのような手段はとれないから、現行制度は枠の中では忽ちパンクしてしまい、制度をこえた方法が必要になってくる。ここに、要綱行政を生み出す必要性がある。川西市はこの例である。

しかし、問題の性質は大都市であっても同じである。その開発地区だけを独立に取り出してみれば小都市と変らない。ただし、3)の方法によって他地区の整備を遅らせ、融通をつけているに過ぎない。大都市は財政が豊かだというのではなく、財政規模や地域面積が大きいため、他にシワ寄せすることができるというだけで、本質的には少しも変らないの

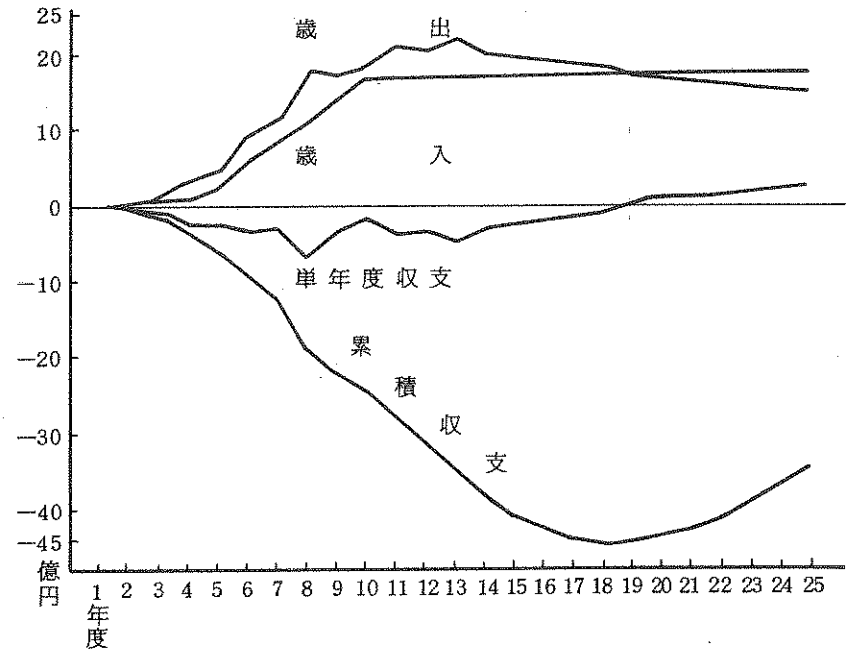


図4-1 モデルA地区 財政収支の推移

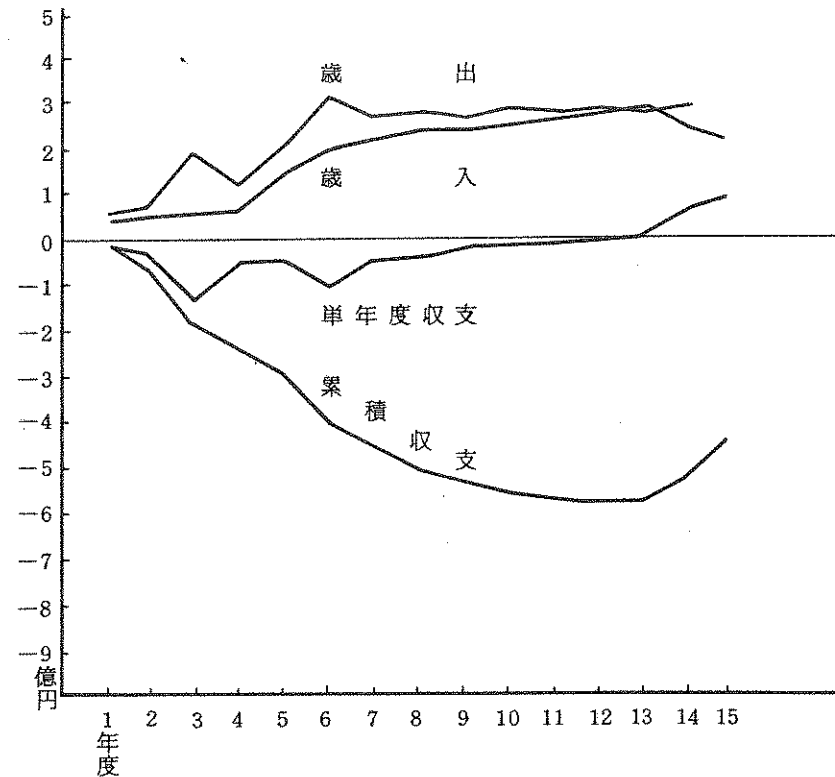


図4-2 モデルB地区 財政収支の推移

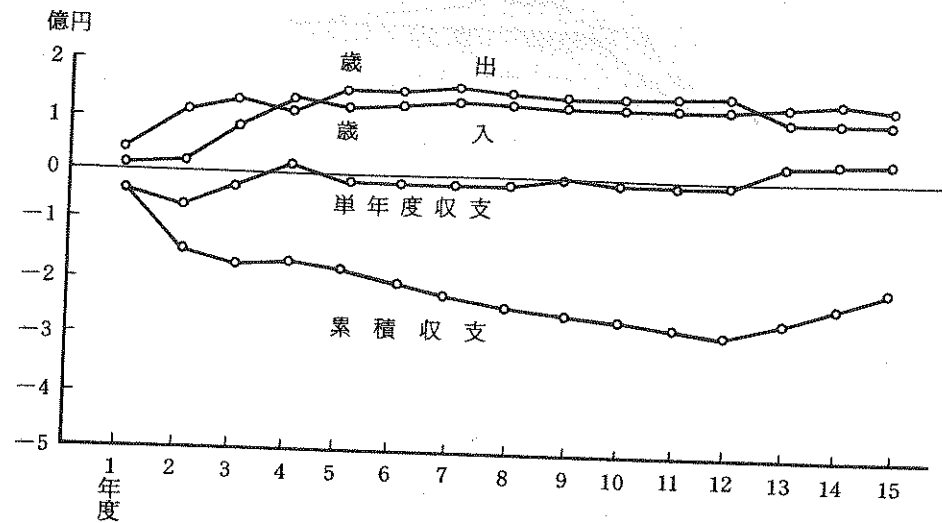


図4-3 モデル地区C 財政収支の推移

である。

注

- 1) さしあたり
福武 直『地域開発の構想と現実』I、II、III、東京大学出版会、1965/6
日本地域開発センター『日本の地域開発』東洋経済新報社、1965/9
大来佐武郎編『都市開発講座 全3巻』鹿島出版会、1967/6
- 2) 田園都市線（現東急電鉄）が大正11年に分譲した。始め「多摩川台」と称していた。
- 3) 箱根土地線（現西武鉄道）が大正14年に分譲したもの。
- 4) 田園調布の土地譲渡契約書の中には、住環境保全対策としての建築規則を定め、環境をみだす建築行為や公害を排除しようとしていた。
この協定の中には、住宅専用の用途規定、近隣への迷惑禁止、土地分割の禁止が含まれている。
また、建築坪当たり単価の最低限度を定め、道路からの壁面後退、空地率まで定めている。
- 5) 注4)のとおり。
都市計画法による用途地域制が東京に敷かれたのは大正14年1月に告示さ

れたものである。この時点では、住、商、工の三地域のみで専用地区制はまだ無い。

昭和13年に、市街地建築物法の改正によって「専用地区」が新設され、昭和15年1月に、始めて田園調布地区に住居専用地区が指定された。戦前はこの一箇所である。民間の方が、官庁側より如何に先んじていたかが分る。

- 6) しかし、戦前型でも、悪い形の宅地開発がなかったわけではない。むしろそのほうが一般的だったかもしれないが、規模は小さく、あまり大きな社会的インパクトにはならなかった。

大正15年5月28日朝日新聞の記事によると、「土地会社は、旧式の大地主主義と、新式に分譲地主主義の2種類がある。旧式のは、金融中心でゆく土地経営方式で、まず将来地価が騰貴する可能性の多い土地を、ひとまとめに見切って買い、自然に上る地価騰貴で、不労増収を計る経営方針である。安田系の不動産金融機関である東京建物株がこれである。

一方新式に分譲地主主義は、箱根土地（現国土計画）、田園都市会社（現東京急行）の土地会社で、土地の分譲中心で経営している会社である。武蔵野の山林原野を、ひとまとめに数十万坪を買入れ、これに道路、電車、給水、電灯、電話、郵便局、マーケット、運動場等を整備して、人為的に地価を釣上げて、分譲経営をする方法である。」

- 7) 1-2-1 (2) 参照
- 8) 昭和30~52年で人口増加の著しかった都市としては、多摩市10.14倍、東久留米市9.92倍、新座市9.29倍、八千代市7.85倍、上福岡市7.38倍、大井町6.97倍、富士見市6.71倍、鎌ヶ谷市6.70倍、綾瀬町6.70倍、門真市6.64倍、寝屋川市6.59倍がベスト10である。上位8位までは首都圏、9、10位が大阪圏である。
- 9) この種の地方自治体における宅地開発に伴う財政収支の算定は、多くの自治体で行なわれている。代表的なものとして他に、横浜市（昭和43）、町田市（昭和45）、多摩町（昭和45）等がある。結果は大同少異である。
- 10) なお、この都市センターの報告では、関連公共施設は、原則的には一般財源負担が望ましいとしながらも、①在来地区住民の施設よりも、当面水準の高いものを建設しなければならないこと。②在来住民のものをさしおいて優先的かつ、短期的に実施されるものであること。③区画整理事業で減歩による公共負担が行なわれていること。などから受益者負担論も現実的には必要だとしている。
そこで、受益者負担の基準の設定や、国の制度の改善（国庫補助金の対象拡大、補助率引上、超過負担解消、補助金の一括計上、地方債の改善、地方交付税の改善、立替措置の改善）などがうたわれている。
- 11) 1人当り施設量でみると、人口急増都市では、人口増加と環境施設整備は逆相関になる。

1-5 開発指導要綱成立に至るまでの自治体側からの宅地開発に対する環境整備施策

1-5-1 自治体の自主的対応策の概要

すでに見た通り、自治体の側では宅地開発に対して、都市環境の悪化、低下を防ぐには現行制度だけでは不十分であり、新たな方策が必要であった。

そこで自治体は、爆発寸前の危機状態に対して、止むをえざる自治体のチェとして生れた開発指導要綱が、全国に広がって、辛うじて危機をまぬがれて、都市環境の完全なアンキーな状態をくいとめた。

しかし、これらは自治体によっていきなり生みだされたものではない。自治体の中ではさまざまな試みがなされ、打つべき手をうち、それでも遂に有効な手段が得られなかったところから開発指導要綱に乗りだすことになったのである。

指導要綱方式に到達するまでに自治体のとった手段はいろいろあるし、自治体の事情によっても異なるが、一自治体内部だけの方法を除くと、外部に現れた手段、方法は次のようなものがある。

- 1) 開発についての個別条例の設定
- 2) 国への陳情、要望

| | |
|---|--------------|
| { | a) 補助金の設定、増額 |
| } | b) 制度改正 |
- 3) 自治体連合方式による活動

| | |
|---|--------------|
| { | a) 補助金の設定、増額 |
| } | b) 制度改正 |
- 4) 開発行為の拒否、世論喚起
- 5) 開発事業者への要望、交渉
- 6) 開発事業者との覚書の締結
- 7) 自主的制度の設定
- 8) 現行法制度の自主的活用
- 9) 開発に対応する自主的基準の設定
- 10) 開発に関する総合的条例の制定¹⁾

この9)が開発指導要綱に当るが、そこに至るまでには実に多くの試みが繰返されており、また指導要綱ができたからといって、それだけではなく、他の方法と併用的に用いられてきたのである。

したがって2)や3)のように通常どこでも行なわれている方式も十分にとられている。また3)の方式にしても、たんにこれまでの知事会、市長会等といった既存のものでなく、この問題のために新たな協議機関を設け、自治体の連合、協力関係にも新しい方式を生みだしたことも注目されよう。

最終的には10)の条例という形が考えられるが、これを採用しにくいところに今日の要綱行政の成立と問題とが存在する。

1-5-2 傾斜地、災害対策に関する条例

自治体の自主的な施策の中で意外に早く行なわれたのは、今日問題があるとされる条例による方式である。今日、指導要綱の一般化した中では奇異に考えられるかもしれないが、自治体側としても、憲法²⁾や地方自治法³⁾に基く、もっともオーソドックスな方法として条例をはじめに制定した。

宅地開発はすでにのべたように法制化の極めておくれた領域であって、この時点では「法律に違反しないかぎり」という地方自治法の規定にあまり拘束されないですんだこともあるが、問題が災害という人命にかかわる緊急なものだったことも大きな理由である。

この分野は、それまで放置されており、「砂防法」⁴⁾とか「地すべり等防止法」⁵⁾はあっても、都市化地域の中では効果がなかった。

そこで、地方公共団体ではいち早く、法律を待たずして、宅地造成による傾斜地や崖の危険を防止しようとしたのである。宅地造成等規制法の制定以前に、すでに次のように自治体によって条例が制定されている。

- | | | |
|-------|----------------------|-----------|
| ○神戸市 | 傾斜地における土木工事の規制に関する条例 | 昭和35年4月制定 |
| ○横浜市 | 同上 | 昭和36年3月制定 |
| ○鹿児島市 | 同上 | 昭和35年7月制定 |
| ○姫路市 | 傾斜地土木工事規制条例 | 昭和36年8月制定 |

これらの条例は、傾斜地における土木工事を規制し、のり面の崩壊、水流の閉そく、土石の流れから市街地を防護し、あわせて土地利用開発に資するとしており、神戸市では市街部から標高500メートルの傾斜地、横浜市では標高150メートルまでの傾斜地を対象としている。

これらの工事は着工30日前に工事の計画図書、施工面積、実施期間、設計書、工事の現場の管理者を市長に届出なければならず、また、排水施設や措置、のり面等について工事の技術基準を設け、また、土木について市長は工事の変更を命じ、その他必要な措置をとることができることとされている。

これらの条例はいずれも、地方自治法第14条1項および2項による、いわゆる行政事務条例である。法律によって決められた委任条例ではなく、自治体が固有事務として自らこのような条例を設け、実行していったことは明らかに、それまでの法律執行とその下請的執行から脱して、自治体が自治体らしく新しい問題にとりくむ姿勢を見せたものとして極めて注目されるし、この傾向をのぼしてゆくことは、将来宅地開発指導要綱の制定にもつながる動向であった。この段階では国の側においても、すでにのべたようにこの条例を十分評価している。

しかし、これで見るとおり、災害という人命にかかわる環境整備にさえ、国は私権の制限をおそれ、容易に手が出せず、自治体の条例化を得てやっと立法化にふみ切ったのである。

このように、明治以来の中央先行型にひとつの限界が生じ、自治体は形だけではなく、ようやく自主性と自立性をそなえてきた実態を示すものだし、新たな問題に関しては、その方が時期にあった手が打てることを示した。

この条例は、先にのべた宅地造成等規制法の成立によって、これに吸収されてしまうが、自治体側も国の立法をうながしたということで満足している。⁶⁾

これにより

問題発生 → 国立法化(法律) → 自治体規則施行条例
というこれまでのオーソドックスな流れに対して

問題発生 → 自治体立法化(条例) → 国立法化(法律) → 施行細則(自治体規則)
という、自治体 → 国 → 自治体という新たな流れをつくりだしたことは注目されてよい。

しかし、この経験は自治体に条例の限界も示した。その内容、規制力ともに限定されており、自主的な条例は、結局、国の機関委任事務の下請に転じて辛うじて効果を示すのである。⁷⁾ その経験が要綱行政とチエを生むことになる。

1-5-3 国への要望

宅地開発にともなう問題はさまざまであるが、自治体として環境上の当面の大きな課題としては、次の2つに集約される。

a) 開発の規制、必要な環境条件の整備

b) 都市施設整備や、生活サービスに必要な財政措置

このうち a) は、野放しになっていた宅地開発に対する規制の問題であり、b) は自治体財源の問題である。

こうした新しい問題に対しては、当然国に対しての陳情要望の形で、従来の型どおり行なわれてきた。担当主管者会議という形で、省庁の代表者を呼ぶ場でも要望が行なわれ、すでに国の省庁の側でも問題は十分わかっているわけである。

しかし、a) については前節でみたように、権利制限をおそれて立法化はすすまず、遂に自治体が条例の形でこの問題の糸口をつけてから国で立法化を計る現象も表れた。それでも宅地審議会の第6次答申をうけ、懸案の都市計画法の全面改正がようやく昭和43年6月に至って実現した。

また財政措置の方は、次の節でのべるように自治体側のさまざまな形の連合した陳情、要望攻勢に、徐々にではあるが、制度の改善をみていく。

しかし、a)、b)の問題とも、国への陳情要望は時間もかかり、また抜本的な最終対策にはなっていない。

1-5-4 自治体連合の組織化

宅地開発による都市環境の悪化と、都市環境施設の未整備に対応するのは、一自治体だけではどうしようもない。また大都市周辺の人口急増、宅地開発地帯の自治体は共通の課題をかかえている。

これまでは自治体はとかく国から与えられた法律を施行し、補助金を受けて仕事をするにとどまっていたが、この問題は、自治体自らが自主的に問題をとりあげ、その結果、さまざまな形の連合体や組織化を行うことになった。

そこでの主要な課題は

a) 問題の共同認識

b) 解決の方策への共同研究

c) 解決への国をはじめ各方面への働きかけ

などを行なっていくことで、既成の自治体の連合組織ではなく、具体的な問題に対応して結成されていくことに自治の前進がうかがえる。

1) 首都圏社会増市町村教育長協議会

戦後の学校施設整備は4つの大きな波を受けていた。その第1は戦災復旧であり、第2は六三制移行による中学校整備、第3は昭和30年頃からの第2次ベビーブームによる学校需要増である。そして第4には首都圏の周辺部に昭和35年頃から急速に生じた人口の社会増に対応するための学校建設事業である。^{8) 9)}

学校開校は一日もゆるがせにできない。この第4の社会増に加えて用地難を生み、さらに地価高騰を生じ、現実的に用地取得の困難と用地費の増高、そして地方財政の悪化という悪循環の中にあって一都市だけではとうてい対応できない状態にあった。

そこで横浜市教育委員会が中心となって、41年3月頃より教育委員会の用地課全員が、分担する都市の教育委員会を歴訪して協議会の設立の必要性和趣旨を説明して歩いた。これに対する各都市の反応はさまざまであったが、千葉市、日野市、川崎市の教育長の積極的な協力がえられ、遂に41年6月18日、横浜市教育会館で、40都市の参加をみて第一回首都圏社会増市町村教育長協議会が設立された。都市規模、歴史、具体的な社会増の相異などで各都市の事情はさまざまであったが、とにかく、自治体が動くことによって、市長の政治的立場をとわず、共通の課題に対して、連合してことにあたるのが出来たのである。

ここでの運動は、用地費に対しての国庫補助の設定とその補助枠の拡大、用地取得債の特別枠の設定、小・中学校校舎新增築の国庫負担率のアップが主な内容で、もっぱら国へ対する働きかけであった。そして昭和45年には用地補助制度の新設、46年には小・中学校校舎補助率のアップの実現をみた。^{10) 11)}

この運動は、さらに全国に広がって、全国8ブロックに同様の協議会が発足し、これらの全国組織である「社会増対策全国教育長会議」が43年11月18日に発足した。全国会議の代表も横浜市教育長であり、その事務局は横浜市教育委員会の学校計画課におかれ、この運動の主体は常に横浜市であった。

つまり要綱行政の一方の旗頭とみられていた横浜市は、たんに要綱行政に頼るのではなく、いわゆる国への要望型の国庫補助増というこの運動に対してもリーダーシップをとっていたのである。

2) 人口急増都市協議会

上記の教育長協議会がかなり活発に国の各省、関係国会議員等に働きかけている間、市長の側からも教育長だけにまかせておけないというほど自治体財政の危機が身にしみてきた。

そこで昭和43年には、全国市長会の内部に「都市過密対策調査特別委員会」(会長守口市長木崎正隆)がおかれた。全国市長会の性格上は、この委員会は、過密とららはらである

過疎問題も検討すべきとされていた。

しかし、これでは間に合わないとみた人口急増都市の市長は、昭和44年12月の委員会に当って「人口急増都市協議会」を市長会と別に独自に発足させるための趣意書を配布し、12月24日遂に人口急増都市だけの協議会をつくった。

会長は発起人の守口市長、事務局長には大阪府市長会事務局次長の上野氏が推され、66市町村によりスタートした。その後昭和52年9月には186市町村に増加している。

この協議会は昭和47年2月1日には、先の教育長会と合同協議会を開き、合体して強力な活動を展開した。この会では、学校用地の国庫補助の道を開くこと、超過負担の解消の推進を重点としながら、義務教育施設にとどまらず、地方交付税問題、下水道その他都市施設の重点的整備の問題等を財政面から積極的に解決してゆこうというものである。

ここでは、また自治、文部、大蔵各省への働きかけのほか、国会議員による「人口急増市町村対策議員懇談会」をもち、この問題に広く国の関心を高めさせた。

さらに48年4月に至って、各都市の市会議長によって「人口急増過密都市議会協議会」が結成され、一層厚みをおびた運動が展開される。49年9月には、市長会、議長会、教育長会の合同会議がもたれ一層強力に展開することになった。これらが、国費補助をはじめ国費負担制度を改善していく大きな力になった。¹²⁾

3) 関東地方行政連絡協議会

関東地方行政連絡協議会(略称「関地連」という)は「地方行政連絡会議法」(昭和40年法律38号)によって全国9つのブロックごとに、「地方公共団体が国の出先機関と連絡調整を保ちつ、その相互間の連絡協同を図ることにより、地方における広域にわたる行政の総合的な実施および円滑な処理を促進し、もって地方自治の広域的運営の確保に資することを目的」(同法第1条)として、地方公共団体の長と、国の地方行政機関の長、関係のある地方公共団体の長、関係のある地方公共団体の連合組織の代表者で構成されている。

その中心メンバーは、何といても地方公共団体であり、運営の中心になる常任幹事会は、関係都県及び指定市12の企画担当部と関東管区行政監察局総務課長と、さらに事務局をおく東京都企画調整局長を会長として合計14人で始められた。ブロックごとの都道府県及び指定都市の企画部長会議と言ってもよいような構成である。

昭和41年11月2日に開かれた関地連の第三回の会合では、従来の協議事項に新たに大規模団地問題幹事会が昭和42年1月19日におかれ、大規模団地問題の現状と問題点、団地建設に伴う関連公共施設の整備について協議が行なわれることになった。

ここで大規模団地問題の問題点としてあげられたものは以下のように極めて網羅的であり、今日でも問題の本質はそう変わっていない。この中で団地開発の負担金制度も検討されている。

I 地価対策

- #### II 団地建設計画、又はその前提の問題点
1. 広域的土地利用計画の策定
 2. 首都圏整備基本計画の早期策定
 3. 住宅団地の建設と地域開発計画の適合性

III 団地建設上の問題点

1. 民間業者に対する指導・規制の強化

2. 関係行政機関の相互協力

3. 施行主体、施行区域が同一でない場合の進め方

IV 団地管理上の問題点

1. 雑子対策
2. 既住民との意識の一体化

V 関連公共施設等の整備

1. 関連公共施設の計画的先行建設
2. 運輸交通機関の整備充実

ここで協議検討された事項は、次の42年7月に開催された第四回連絡会議で、早くも関係各省庁に意見書の形で出すことがまとめられた。各都県市のいろいろな事情もあり、意見をまとめるにも時間を要するところであるが、それがこのように比較的短期でまとめられたことは、この問題についての認識が高まり、各都県市ともその深刻さを感じとっていたからである。

意見書は「大規模団地建設に関する意見書一特に関連公共施設等の整備について一」という形でまとめられ、関地連の名で関係各大臣に提出された。その内容は、

- 1) 広域的土地利用計画の策定と強力な地価対策の確立
- 2) 関係行政機関の協力体制の確立、住宅団地造成主体に対する指導、規制の強化
- 3) 住宅地造成に伴う関連公共施設等の整備

の3点の必要性を力説している。

また地方公共団体・関係各省庁等の連絡、協力体制を確立し、責任区分を明確にすることをうたっている。

この意見書は、7月に内閣総理大臣はじめ首都圏整備、中部開発整備、経済企画庁、大蔵、文部、厚生、農林、運輸、郵政、建設、自治という合計12の大臣、長官、委員長あてで提出されている。宅地造成問題が、ほとんど各省庁の全部にわたって関係あることを示している。

次いで、同年(42年)11月には「大規模団地開発に伴う交通機関の整備に関する意見書」がとりまとめられ、鉄道等大量輸送機関の拡充強化のため助成措置、輸送機関の先行整備のための必要措置を関係各省に訴えた。

また、協議会では次の点が熱心に検討された。

1. 関連公共施設の計画的先行的建設・整備
2. 運輸交通機関の整備充実
3. 地元負担の軽減、必要財源の確保
4. 責任区分、負担区分の明確化
5. 団地建設に伴う水資源の確保
6. 中小河川の改修
7. 子供の福祉施設の優先整備
8. 文化財の保護

ここにのぼっていないのは、後に問題になってくる相隣関係、地区計画的な、日照通風、敷地規模、密度、建物高さなどの次元であってここに見るとおり、団地建設にかかる基礎的問題点はほとんど網羅されている。

協議会では、このうちとくに関連公共施設等(道路、鉄道、駅前広場、公園、塵埃焼却

場、し尿処理施設、関連中小河川等)の整備を最重点にした。

その中では、開発利益を吸収する方法、開発負担金制度などが検討された。こうした研究は、研究要望にとどまり、具体的には展開していくが、団地開発にともなう過剰の開発利益と裏返しに自治体財政の貧困と都市環境施設の未整備におかれている状況がよく認識されている。協議会は県が主体であるが、それでも将来、指導要綱策定につながる問題点はすべて内蔵されていたと見ることができる。¹³⁾

I-5-5 開発おことわり

自治体にとって当初実態を認識しないうちは、団地開発は積極的に賛成であった。開発指導要綱第一号といわれる川西市でさえ、当初は団地歓迎であった。それは自治体のステイタスが人口規模でまざる傾向があり、また購買力の増加や経済力の強化には人口増加が必要と考えられたからである。

しかし、すでにみたとおり、実際の開発がすすむと、利益は少なく、むしろ問題が多いことが判明してきた。そこで遂に昭和38年11月、千葉県では、住宅公団が千葉市検見川地先を埋立て、住宅団地160haを造成したいという申出をことわった。県の総合計画とちがうという理由をのべているが、実際にはこのままでは団地開発は地域にとって利益がないということである。

友納千葉県知事は「団地をつくる以上は、周辺環境整備を十分やらしてもらわなくては困る。そうでなければ、これ以上団地をつくってもらいたくない。」という趣旨をのべている。またこのあと県選出自民党国会議員団と知事との懇談会で、同じ趣旨の申合せがなされているし、市内に公団の大団地をかかえている船橋、松戸、柏の3市も歩調をそろえて国会に請願することになった。

その内容は、

- 1) 団地の固定資産税軽減の廃止
- 2) 公団経営の託児所、保育所の設置
- 3) 団地造成と併行した輸送力増強
- 4) 市役所出張所、病院、交番などの用地の確保と買収資金の長期低利融資
- 5) 公団による小、中学校の建設
- 6) 公団による下水道の整備
- 7) 郵便局、電話施設についての公団の対処

このような事態にふみ切らせたのは、大団地開発からの住民の不満苦情があまりにも多く、とくに①ゴミ、し尿の処理、②下水道、③道路の補修、④街灯、⑤交番派出所の設置、⑥保育所、遊び場、⑦道路の新設、に向けられ、また、学校不足、交通混雑も多い。そこで知事は地元市町村や、公団、郵政省、電々公社、国鉄、私鉄、バス会社を集めて「千葉県住宅団地道路協議会」をつくって解決を協議したが、チエをしぼっても自治体や出先機関では解決せず、知事の申入れとなった。

この時点では、先に開発のすすんだ神奈川県や埼玉県は困りながらも「お断り」という訴えまでは踏み切らなかったが、千葉県のこの宣言は当時かなりショッキングなニュースで

あった。¹⁴⁾

地方自治体が、国の機関である公団をことわるということは当時国の下請機動的な自治体ではまず出来ないことであった。しかも、自民党議員団を集めてこの問題について国への協力を要請したことも注目すべきであろう。

そして断りの実態は、一段強く言うことによって、結局「国の側で公共公益施設の整備をして、自治体財政負担をかけることなく環境整備をし、住民の苦情を少なくしてもらおう」ということである。

しかし、それにしろ、従来やむを得ないとあきらめたり、どうにもならないでいた自治体にとって、このことは新たに自主的な施策を打出していくための大きな勇気づけになったことも事実である。

I-5-6 開発事業者との話し合い、協議

開発事業者側からすれば、宅地開発によって必要最低限に、そして最大収益を上げようとするのは当然である。そこで必要最低限どころか粗悪で危険な工事さえ行なわれた。このため、開発についての最低限の災害防止等を考えて特定の地域については宅地造成等規制法が生れたわけだし、さらに住宅地造成事業法が生れたのは既述のとおりである。最低必要限のものさえも守らないという中では、まして都市の基本的な環境施設としての道路、河川、下水、学校、公園、緑地等についても常に最低限の負担にとどめようとする。したがって道路、河川、下水も、自己団地内にとどめてその端末から先は放置したり、また、とくに学校は義務教育施設として当然自治体の負担であるとして、これの負担に応じようとはしなかった。¹⁵⁾

住宅公団という公的開発でさえ、コストを下げ、処分価格を下げたいということで、せいぜい四省協定、のちの五省協定によって、これらの施設を先行整備をすることは、利子付で自治体の負担とすることになり、実質的には自治体財政の大きな圧迫になっていた。

そこで、前節のように「団地おことわり」といったショッキングな声明を出す自治体も生れた。そのまま押切ることができないにしても、こうでもしなければ、制度の大きな改善はないとみたのである。

事実、学校などは、やむなく校庭の中にプレハブ校舎を立ちならべ、夏は暑くて屋根に水をかけるといった話まであり、また運動場はプレハブ校舎に占領されて、遊び場はプレハブ校舎のすき間しかないといった校舎まで現れている。

このような事態の中では、開発事業者側にとっても、たんにコストの低減、利益の増大といった単純な利益追求や効率追求だけではよい住環境がえられず、宅地開発の環境的質を悪化し、ひいては宅地開発そのものが、不可能になってくる事態さえ発生してきた。

したがって開発事業者側でも、とりあえず、地方自治法や地方財政法の立て前を主張して、都市施設整備を自治体に押しつけようとするが、実態としてはそれではすまないことが分ってきた。

そこで、自治体側からの要求に応じて、これと協議して、建設時期、施設整備の方法、負担等について話し合うことは、開発者側にとっても必要なことになってきたのである。開

発おことわりなども結局交渉の場をつくる糸口になっている。¹⁶⁾

すでに、公的開発としての住宅公団の場合は、地元との話し合いが、かなり古くから実行されてきた。公団は公的大規模開発であるところから問題も多く、しかも公的であるだけに問題を安易低質のままに解決するわけにもゆかず、地形や状況によって全く相異している雨水、排水や下水については、個別交渉の中でかなりの妥協をみせたものもある。¹⁷⁾

しかし、学校のように一般性のあるものについては、なかなか妥協しないで、五省協定をよりどころに、この線での交渉を考えていた。

そこで、各自治体は、公団や他の開発事業者と交渉するにしても何等の目やすがなく話し合いをすることもできないために、内部的な基準をもつ一番最初の要綱といわれる川崎市や川西市の¹⁸⁾ものも、こうした交渉のための内部基準であったわけである。八王子市などでも、かなり古くから交渉の基準をもっていったといわれている。¹⁹⁾

I-5-7 開発事業者との覚書、協定の締結

開発事業者との話し合い、交渉の結果がまとめれば、これは覚書や協定といった形式をとることになる。しかし、それらの覚書や協定は下水についてとか、雨水排水についてとか、行政の各セクションごとに個別的であった。

もとより、宅地開発は、極めて総合的な問題である。そうした総合的な問題に、はっきりした「覚書」の形でまとめた典型的なものは、横浜市と東急電鉄の間の「東急多摩田園都市問題協議会」で協議の結果、昭和43年6月5日にまとめた覚書であろう。²⁰⁾

1) 東急多摩田園都市の概要

東急電鉄による鉄道を建設した上、区画整理による市街地整備を行ないつつ宅地開発を行なおうとするこの大事業は、「東急多摩田園都市開発」といわれている。

この計画は、川崎市高津区、横浜市緑区、町田市にまたがる広大な地域に、面積4,300haを組合区画整理方式で開発し、約40万人の人口を住ませようというものである。このため東急は新たに田園都市線を敷設した。

この地域は広大な多摩丘陵で、約60%は雑木林であり、市とはいうものの全く文化から離れ、交通も不便な地区であった。そこにこの広大な計画が、昭和28年に早くも構想が発表され、31年7月にはマスタープランの発表、そして次々に区画整理組合を設立していった。²¹⁾

2) 東急と横浜市との折衝

東急と横浜市との話し合いも突然に始まったものではない。

昭和36～41にかけて、各個別の区画整理組合が設立されるにともなって、学校用地の必要見込みについて、区画整理組合、東急と市教育委員会で協議が行なわれ、学校用地の確保について市側から依頼している。

41年1月には市教育委員会で、沿線地域の教育人口の推計を行ない、この結果、42～43年度中に青葉台周辺に小学校2、中学校1、並びに多摩プラザ周辺に小学校1の必要性を認め、用地買収により確保をはかったが、市内部で保留された。²²⁾

41年9月には、教育委員会としては、義務教育につき入居者の児童を学校に収容せざるを得ないので、東急造成地内の土地を使用貸借により借用し、仮設校舎を建て、さらに、41

年12月には、使用貸借のまま、鉄筋校舎の建設を東急と合意した。

42年8月頃から、東急側でも学校建設の必要性を痛感し、起債の引受け等による解決の打診があった。しかし、国の起債許可という障害があること、実質的には市の財政負担を軽減できないことなどから、必要学校のうち2つか3つ位は無償提供をという非公式提案もされた。東急は五省協定に近い方式を考えたのではないかと思うが、この提案では、上限を五省協定どまりとしてそれ以下におさえて行く方向であり、市との話し合いに容易につかなかった。²³⁾

3) 多摩田園都市問題協議会

これより先、すでに昭和41年9月1日に、横浜市宅地対策協議会を発足させ、宅地開発についての市の独自の基準の作成も考えていた。

各都市で、宅地造成についての自治体と開発事業者の間のトラブルがあいつぎ、また、開発事業者側も、極力、たて前論から都市施設についての自治体負担の原則論をかざしながらも、何等かの妥協案が必要になってきたが、民間事業者として、簡単に自治体の云うことを聞く気はなく、互に行きづまり状態であった。

こうした時に、42年12月五島東急社長と、飛鳥田横浜市長との間のトップ会談がもたれ、これで大きく問題は妥協の方向に歩みだし、両者により協議会を設置することを同意し、²⁴⁾昭和43年1月24日に名称を正式に「多摩田園都市問題協議会」とした第1回の会合が開かれたのである。

この会合は、月1回毎月定例日に開き、出席メンバーは東急側3人、市側3人、計6人²⁵⁾を定例メンバーとして行なうこととした。

ここでは当面最も緊急な学校問題を議題にし、第6回を経て昭和43年6月5日には、学校用地の売買について、東急と横浜市との間で覚書が締結された。

この覚書で対象にしたのは、とりあえず9校で、このうち2校の小学校用地を無償提供、中学校用地も2校についての無償提供の方向が約束された。何といても学校用地の無償提供は当時としては画期的であった。残りの学校用地についても、面積、売買価格(保留地価格+土木工事費+附帯工事費+金利<年7分3厘>)、売買時期、支払い方法(5年償還の交付公債)、法地のあつかいなどについて定めている。

この協議会ではその後、他の開発地の取扱、東名高速道路インターチェンジ、清掃工場用地、消防署用地、高層マンションによる二次開発、東急車両基地等について協議を重ねてきた。^{26) 27)}

このような組合区画整理を推進する民間開発事業者と総合的な覚書方式が成立したのは当時の宅地開発状況としては画期的であった。それを、普遍化させる形で横浜市の要綱行政は始るのである。

I-5-8 自主的制度の設定

問題は財源の問題である。そこで国の要望、要綱による協力要請のほかにも、自治体が自主的にあみだした方法もある。

1) 学校公社方式

学校を建てるのは時期に間に合わなければ、何もならない。また、文部省の認承は現在の必要教室に対して認められるだけで、当然その後すぐに必要になる教室をまた建て増しするというをくり返す。これでは非効率であり、将来すぐ必要なものはある程度まとめて建築しておいた方がよい。

そこで市中銀行からの借入を元資としてこれらの学校の用地先行取得、先行建設を行ない、文部省の認承をとれ次第、一般会計に買いとらしてゆくという方式を考え、このため特別の公社を設立した。

これによって、起債の枠の制約をこえて、実質的に学校の先行建設が可能になり、激増する学校需要に応じたのである。

最初の学校建設公社は昭和45年7月横浜市に財団法人として設立された。当時固定的な財政運営を行っていた自治体にとって、学校建設を主業務とする公社設立とは画期的であった。これは当時の横浜市が置かれた立場から生み出した独特の都市経営手法であった。

その後、46年に大宮市、47年に春日井市、48年になると一挙に10の学校建設公社が生まれ、²⁸⁾55年8月現在26の公社がある。その他、学校建設を行うため、教育施設整備公社(川崎市)、教育施設振興公社(大阪市)などを加えると他に25の自治体が、公社方式による学校建設を計っている。²⁹⁾

2) 義務教育学校施設の収容に係る規制

これは案外知られていないが、或る面ではいわゆる要綱行政以上に強力な行政指導である。

住宅建設に当っては計画戸数を明確にして当該地区から発生する児童、生徒の義務教育施設への収容数を一定の方式で算定し、これを教育委員会学校計画課とあらかじめ協議させるという横浜市の方式である。

教育委員会では、あらかじめ「マンション等集合住宅建設にかかる指導要領」が定めてあり、その中で学校収用不可能学区を定めており、この場合には一定の基準以下の戸数にするよう協力を要請している。³⁰⁾指導要綱のように負担で解決するものではないから、より協力的な行政指導である。³¹⁾

3) 水道負担金

水道は公営企業として運営されているか、これも宅地開発による水源の涸渇は新たに割高な水源を求めることになり、結局水道料金に大きくはねかえることになる。それでは新住民のため、そのままでは安い水を飲めた旧住民とのバランスがとれないので、この公平を計りあわせていくらかでも水道料金を下げるため、給水申込の際に負担金をとる方式が生れた。

43年6月、千葉県は条例によって給水申込納付金制度を設定した。また横浜市はこれより早く、42年6月には「多量給水申込に係る経費の負担についての事務取扱内規」を定め、50戸以上の開発者から増強費という名目で、負担金をとっていたが、48年3月には、条例により、より広く水道利用加入金を徴収することになった。

しかし、これらはたんに負担金というだけでなく、順次、水源そのものの確保からの人口抑制、地元優先入居などの傾向も強まっている。

注

- 1) 最初的手段である1)が条例で、最後の10)が条例であるが、この両者には大きな差がある。1)は単発的な条例で、法律に吸収されていく。10)は総合的で、法律には吸収しにくい。したがって、10)は現法制度化では仲々困難な条例である。
この点は、憲法第94条及び地方自治法第14条をめぐって多くの議論がある。
- 2) 憲法第94条
- 3) 地方自治法第14条
- 4) 「砂防法」(明治30年法律第29号)砂防法の規制目的は下流地の水害防止。
- 5) 「地すべり等防止法」(昭和33年法律第30号)、宅造という人為的行為が加わるまでもなく、「自然のままに既に災害の危険のある区域の防止」を目的としている。
- 6) 「宅地造成等規制法」の国会における審議の中の参考人として、先導的に条例を制定していた神戸市の山崎建設局長は、以下のように述べている。「この法案が一日も早く施行されることを望む。現在の市条例では、届出制の範囲を脱することができず、その効果が徹底を欠いている。本案は事前許可制となっており、これが条例と異なる最大の点で、指導力を強め、宅地地主や施工業者の自覚を促す効果があると思う。」
- 7) 確かに法律化して強くなったわけだが、自主的な条例が法律委任の規則に代ってしまった。
- 8) 人口急増都市では、義務教育対象年齢者の増加が、全人口の増加を上回るということさえある。

(人)

| | 新 座 市 | | | 高 槻 市 | | |
|----------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| | 昭和40 | 45 | 50 | 昭和40 | 45 | 50 |
| 6~11才総数 | 2,808 | 6,808 | 12,904 | 10,798 | 20,692 | 40,065 |
| 人口増加率 | | 4,000 | 6,096 | | 9,894 | 19,373 |
| 全人口比(%) | 7.6 | 8.8 | 11.8 | 8.3 | 10.9 | 12.1 |
| 12~14才総数 | 1,353 | 1,948 | 4,708 | 5,326 | 7,624 | 19,636 |
| 人口増加率 | | 595 | 2,760 | | 2,298 | 12,012 |
| 全人口比(%) | 3.7 | 2.5 | 4.3 | 4.1 | 4.0 | 5.0 |

: 国勢調査

新座市では10年間に児童数は実に4.6倍になった。

また、高槻市でも、10年間に3.7倍、3万人近い児童が増加した。これを1小学校当り800人として単純に割算すると、10年間で実に36の小学校が必要になる。

- 事実、高槻市では、45～52年の7年間に、23の小学校の新設をみている。
- 9) 横浜市戸塚区のある小学校では、来年度入学予定者を運動会に招待していた。そこで幼児数を調べたところ、実に800人の多きに達した。新1年生だけで、学校を1つ建てねばならないという数字である。(寺門敏雄「人口の急増と義務教育施設」調査季報№19、横浜市企画調整室)
- 10) 昭和45年8月、自治省、文部省によって「人口急増市町村における義務教育施設特別措置要綱」がまとめられ、翌年度から予算化された。
- 11) ただし、他方においては、超過負担という現象があり、この点が十分に解消されないと、実効はあがらない。
超過負担には、①単価差、②数量差、③対象差の3種がある。
他方自治確立対策協議会の「地方超過負担の実態」(昭和49年度)によると、超過負担率は、次のとおりになっている。
- | | |
|-------------|-------|
| 1. 保育所措置費 | 86.2% |
| 2. 公立学校建設費 | 47.4 |
| 3. 廃棄物処理施設費 | 156.7 |
| 4. 保育所職員費 | 125.4 |
| 5. 福祉施設整備費 | 93.9 |
- 12) 48年度には「人口急増市町村等における公共施設・公益的施設の整備のための特別措置要綱」により、国庫負担の多くの改善があった。
さらに49年度にも、要綱の一部手なおしが行なわれ、改善が図られている。
- 13) 理論的にはよく整理され、問題点も出尽しているが、横浜市を除いては、県で構成されているので、実務的な迫力にはやや乏しい点があった。
- 14) 自治体が、国の政策の施行機関である住宅公団に反対するとは当時までは考えられなかった。しかも、千葉県は、いわゆる保守県政であった。問題が深刻であることを示す、ひとつの端緒になった。
- 15) 戦前と異なり、地価の異常高騰が、開発事業者のビヘイビアを狂わせた。
- 16) 当時の状況では、相当に強い態度でのぞまなければ、交渉の場を適正に持つことも難しかった。市町村は、下請機関的に目されており、まだ十分自治の観念が内外ともに定着していなかったからである。
- 17) 横浜市洋光台、港南台団地、計画人口68,000人、面積500ha、日本住宅公団が、昭和40年度から着工。流末の2級河川大岡川の下流はしばしば氾濫していたので、開発による流量増加分を根岸湾までバイパスさせることとし、その金額を原因者負担とした。
- 18) 川西市は、それまでの方針の大変換であり、とくに要綱としてはっきりさせる必要もあった。
- 19) 明文化は、昭和42年8月「住宅地造成に伴う公共施設等整備基準」
- 20) 要綱を制定後は、要綱に基く覚書や協定書が締結される。本件は、要綱制定前の「覚書方式」としてひとつの方式になると思われる。
- 21) 東急不動産「街づくり五十年」1973/12、P 382～P 400

- 22) 教育委員会としては、学校を建てるために、とにかく用地確保できればよいので、通常の買収計画をたて、予算を要求したが、もっと大局的見地から交渉すべきだとして留保された。
- 23) このあたりの事情については、横浜市企画調整室都市科学研究室「民間企業による都市開発と自治体 — 東急多摩田園都市の場合、その1、その2」(調査季報31号、32号)横浜市都市科学研究室1971/9.12に詳しくのべられている。
- 24) 通常の手段では仲々東急側は協議に応じないだろうとみて、飛鳥田横浜市長は一計を案じ、次のような交渉があった。
市長「学校建設用地については、東急側で用意願いたい。」
五島社長「学校は地方自治法でも、市町村が建設する義務を負っている。」
市長「市の財政上は、それではどうしても出来ない。
東急側が協力してくれないのなら、市としては、全国紙の一面を買取り、広告として」東急多摩田園都市は、これこれの理由によって小、中学校の建設は出来ない。入居者は、あらかじめそれを承知で私立学校に入るなどの配慮をねがいたい」と購買者に訴えかけるつもりであるが、それでもよいか。」
社長「それは困る。よくお互いに協議して、対策を講じよう。」
- 25) メンバーは

| | | |
|--------|--------|--------|
| (東急側) | 開発事業部長 | 酒井 幸一 |
| | 田園都市部長 | 柳田 盈文 |
| | 東急不動産 | |
| | 常務取締役 | 松尾 英生 |
| (横浜市側) | 区画整理部長 | 野村 良政 |
| | 総務局副主幹 | 鳴海 正泰 |
| | 財務部長 | 松宮 理一郎 |
- 26) 斉藤 栄「多摩田園都市問題協議会とその成果について」(調査季報第19号)1968/10、P 71～P 74
- 27) 多摩田園都市問題協議会議事録
- 28) 48年といっても、48年3月31日の47年度中に、大和市、和光市、入間市、桶川市の学校建設公社が生まれ、47年中5社、48年度は8社となっている。宅地開発指導要綱が多く制定された年度と一致している。
- 29) 開発公社、都市整備公社による学校建設を加えている。
その他、開発協会(大阪府下)なども加え、通常の開発公社等を利用している例は、極めて多い。明確なものだけでも55年8月1日現在で、25が計上され、学校建設公社と合わせると、合計61の公社がこうした業務を行なっている。
- 30) 第一不可能学区 A地区 人口密度150人/ha
B地区 20戸未満