

宅地開発と指導要綱

—成立過程と効果—

田 村 明

この論文は、1980年10月に東京大学（工学部都市工学科）へ提出した学位論文「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」です。

御一読の上御批判いただければ幸いです。

1981年3月

田村 明

目 次

0	考察の対象と目的	1
0-1	考察の対象	1
0-2	考察の目的	1
0-3	考察の範囲	2
第1部	宅地開発における指導要綱の成立過程に関する総合的考察	5
I-1	開発指導要綱制定の実態	5
I-1-1	要綱制定の市町村	5
I-1-2	要綱行政展開の4時期	5
I-1-3	要綱制定の目的	7
I-1-4	要綱制定手続	8
I-1-5	現状における評価と展望	9
I-2	都市化と土地政策	11
I-2-1	都市化の進展	11
I-2-2	戦後の土地政策	16
I-3	宅地開発に対する環境整備の立法化、制度化と要綱行政	21
I-3-1	宅地開発についての戦後の制度	21
I-3-2	宅地造成等規制法の成立	23
I-3-3	住宅地造成事業法の成立	25
I-3-4	日本住宅公団の誕生と四省協定	26
I-3-5	五省協定への展開	28
I-3-6	新都市計画法の成立	29
I-4	自治体からみた宅地開発の社会力学	35
I-4-1	住宅地開発による自治体へのインパクト	35
I-4-2	戦前型外発型宅地開発と自治体	36
I-4-3	戦後型住宅地開発の問題点	36
I-4-4	災害の発生による環境悪化	37
I-4-5	都市施設整備の立ち遅れ	38
I-4-6	諸々の地域環境の悪化	41
I-4-7	自治体財政の悪化	42
I-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	46
I-5-1	自治体の自主的対応策の概要	46

I-5-2	傾斜地、災害対策に関する条例	47
I-5-3	国への要望	48
I-5-4	自治体連合の組織化	48
I-5-5	開発おこわり	52
I-5-6	開発事業者との話し合い、協議	53
I-5-7	開発事業者との覚書・協定の締結	54
I-5-8	自主的制度の設定	55
I-6	宅地開発指導要綱の成立	61
I-6-1	初期の指導要綱の成立	61
I-6-2	川崎市「団地造成事業指導基準」	61
I-6-3	川西市宅地開発事業指導要綱	66
I-6-4	横浜市「宅地開発要綱」	70
I-6-5	要綱成立の要件	75
I-6-6	要綱と条例の関係	77
I-7	指導要綱成立後の反応とその後の展開	82
I-7-1	指導要綱成立による衝撃とその緩和策	82
I-7-2	指導要綱成立による具体的反応	82
I-7-3	指導要綱の定着化過程	85
I-7-4	指導要綱の展開	88
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 95		
II-1	宅地開発の構造	95
II-1-1	都市と宅地	95
II-1-2	宅地の条件	96
II-1-3	環境財としての土地	98
II-1-4	宅地と素地	99
II-1-5	宅地開発の条件	100
II-2	基礎的都市環境整備	102
II-2-1	基礎的都市環境整備の責任主体	102
II-2-2	市町村の責任と都市環境整備	103
II-2-3	開発事業者と都市環境整備	104
II-2-4	住民と都市環境整備	105
II-3	基礎的都市環境整備のために果した開発指導要綱の性格と効果	107
II-3-1	指導要綱の内容と性格	107
II-3-2	指導要綱の基礎的都市環境整備に果した効果の総括	111

II-3-3	基礎的都市環境整備に対する直接効果	112
II-3-4	基礎的都市環境整備に対する間接効果	114
II-3-5	宅地開発のルール化	115
II-3-6	開発利益の帰属と環境整備	117
II-3-7	自治体行政の自主的総合化	122
II-4	開発指導要綱についての批判と問題点	133
II-4-1	批判の概要	133
II-4-2	土地問題上の批判	134
II-4-3	社会的公平性の批判	136
II-4-4	運用上の批判	137
II-4-5	その他の問題点	138
II-5	開発指導要綱の今後の方向	141
II-6	都市環境整備に果した開発指導要綱の意義（結論）	143

参考資料	初期段階の開発指導要綱	145
	川崎市（40年8月）・川西市（42年5月）・横浜市（43年8月）	145

文献目録		
	既発表関連主要論文目録	151
	既発表関連シンポジウム、座談会目録	151
	主要参考文献目録	152

0 考察の対象と目的

0-1 考察の対象

ここで考察の対象とするのは、地方自治体において、昭和40年代になって数多く制定された宅地開発指導要綱である。

宅地開発指導要綱は、宅地開発要綱、開発指導要綱、開発施行基準等、名称はさまざまであるが、¹⁾いずれにせよ、必ずしも法律に委任されたものでなく、また条例規則の形もとらずに、宅地開発に対する行政指導のため設けられた自治体の基準で、外部に公表されたものである。これらは名称の如何を問わず、総称して「宅地開発指導要綱」という。あるいは略して「指導要綱」、または場合により「要綱」という場合もある。

このような開発指導要綱による行政指導は、その他の種々の要綱とあわせて、「要綱行政」ともいわれている。²⁾

本論で対象とするものは、「要綱行政」のうちの宅地開発に関するものである。したがって、特に断りのない限り、ここでいう「要綱行政」は、「開発指導要綱」に基づく行政のことを指している。このため、マンション規制、日照規制などを対象とした要綱行政は、ここでは特別の場合を除き、対象にしない。³⁾

宅地開発に関する指導要綱の内容は、自治体により千差万別であるが、共通して云えることは、宅地開発の際に、これを行う開発事業者（公的、民間の両者、或いはその一方に限定しているものもある）に対して、道路、公園、水路、さらに学校、保育所、消防施設、その他のいわゆる公共公益施設について、その設置基準を示し、用地の提供などを含む負担を求めたものである。その根拠をとくに法令によっていない自治体独自の行政指導の基準であることに、その成立の意味も、問題も含まれている。

0-2 考察の目的

開発指導要綱は、昭和40年の川崎市、あるいは昭和42年の川西市のものが最初であるといわれているが、それ以来僅か10年余りの昭和52年12月には、実に885の市町村⁴⁾が指導要綱を制定している。

制定当初さまざまな問題を投げかけながら、要綱行政はすでに社会的実態として定着しており、宅地開発を行うには、公共、民間を問わずに避けて通れない事実となっている。既にこの適用によって成立した団地や宅造地も数限りなく存在している。

このような要綱行政は、昭和30年代までの自治体の中では、考えられなかった手法であろう。それだけに、これを「自治体のチェ⁵⁾」と評価する向きもある。30年代の大都市圏への人口急増、急激な宅地化、地価高騰、乱開発による環境悪化、都市施設整備の立ち遅れ、自治体財政の悪化等々によって、止むなく生じた自治体のチェであろう。

しかし、これらは、或日突然に生じたものではない。当初は宅地開発に対しいろいろな

方策が模索されながら、やっと辿りついたというのが実情である。したがって、初めは現在のように社会的実態化はしていないし、極めて遠慮がちに制定されていたものもある。

ひとつのものが実態化され定着していったとき、これをそのまま踏襲するのは易しい。しかし、初めてのものを切り拓いてゆくのは容易なことではない。

(1) 本論の第Ⅰ部で考察したいことは、問題はあつたにせよ、このように現在定着し、社会的実態として働いている「開発指導要綱」が、いかなる背景の下に、いかなる手段の累積を重ねて生れたかを明かにすることである。

当然この成立には、客観的な背景と、主観的な自治体自体の動きと、またこれに必ずする国の施策等の絡み合いの中に成立してゆくのである。ここでは特に都市環境の整備という点に対して、自治体、国がどのような施策を打ち、その動向の中で、自治体が要綱行政を成立させていったかの必然的な流れと、そこに至るまでの道程を明かにしておきたい。

要綱行政が今後どうなつてゆくかは、予測出来ない問題もあるが、そのあり方を考える場合でも、成立の過程を十分解明しておく必要があると考えられる。

(2) 本論の第Ⅱ部で考察したいことは、すでに社会的実態として機能してきた「開発指導要綱」は、都市環境の向上にどのような効果があつたか、である。

とくに、ここでは、都市環境の整備のための基礎的条件である基本的な公共公益施設の整備に、どれだけの効果をあげてきたか、である。

もちろん、ひとつの施策の効果は、これに伴うマイナスの側面も有しているものであるし、種々の問題を伴うものであり、限界もある。ここでは主として、都市環境の基本的整備についての効果と、これらの問題点、限界点も総合的に考察したい。

開発指導要綱は、当初、自治体の緊急避難の一種として制定された。しかし、これだけ普遍化、一般化してきたのは、明かに自治体にとって大きな効果があり、しかも現行制度だけではカバーできない面に効果があつたからである。

なお、都市環境整備には、まず地域自治体における総合的な計画と行政が必要である。要綱行政は、この面についても如何なる効果をもつたかについても、併せて考察したい。

0-3 考察の範囲

要綱行政は、いわば時代の産物である。それは、時代と共に動いてゆく。その流動的な状態の全部を考察することは、問題も変化してくるので、極めて困難である。したがって、本論では、とくに要綱行政成立の段階である昭和45年ごろまでを、重点的に考察することにする。事実、宅地開発に関しての原点は、このころまでに基本的な形を示し、その後は新しい情勢に応じて内容を加え、詳細化していった応用編である。したがって、45年頃までのものに開発指導要綱の原点がある、と考えるからである。

またそれ以降は、日照、マンション、ミニ開発など、対象は広がるが別途な問題も加わるので、問題をできるだけ宅地開発にしばらくたいため、それ以降は必要に応じて考察を加えるに止めたい。

また、指導要綱は純粋の法律論として、すでにその効力について賛否さまざまな議論があり、また幾つかの判例も生れた。しかしここでは、すでに独立した議論の対象⁷⁾となっている純粋の法律論は避け、その実態の分析と都市環境整備という都市計画面についての効果に問題をしばっておくことにする。すでに社会的実態としての指導要綱は、現実の都市計画の中での作用をし、実態を形成しているのである。ここでは、その実態を中心とした総合的な観察を、都市環境面から行うことにしたい。

注

1) 名称については実にさまざまである。名称が多様であることが、指導要綱の特性のひとつであると云つてもよい。

しかし、その中で最も多く用いられているのは「指導要綱」という言葉を用いているものである。

「指導」という用語を柔げるため、「開発に関する協議基準」あるいはたんに「宅地造成事業協議基準」として「協議」を強調しているものもあり、所沢、越谷、浦和、草加など埼玉県に多くみられる。

また川崎市になつて「施行基準」の用語を用いて、たんに技術的な施行上の基準にすぎず違法性はないとしているものもあり、川崎市に近い神奈川県内の城山町、海老名市、座間市、相模原市などに見受けられる。

さらに「要綱」という用語に変えて「指導要領」としている三浦市の例もある。

各都市とも、名称についてはかなり気を使いながら、法令との矛盾を避けようとしている。関西都市では、川西市になつて全面的に「指導要綱」が多く用いられている。関西の方があまり名称での細工をすることなく、実質的な実効性を強調している傾向がみられる。

2) 山内一夫『行政指導』によると、「要綱行政とは、法令上のことばではなく、また学問上定着したことばとは云えないが、世上用いられるところによれば、地方公共団体が要綱によって行う規制行政指導を指すものと解してきしつかえないと思われる。」とし、「指導要綱の性質は、俗に云えば、行政内部の心得であり、法律的に言えば、実質的意義の訓令である。すなわち、それは、規制の指導を行うに当って、行政機関が守るべき原則である。……指導要綱の法律的性質は、前述のように、実質的意義の訓令である。したがって、指導要綱の法律上の拘束力は、行政機関に及ぶにすぎず、直接に住民にまで及ぶことはないのである。しかし、その運用上の実際を見るに、地方公共団体は、非協力者に対する抑制指導等によって、その事実上の拘束力が直接住民に及ぶように、これを運用している。その意味において、指導要綱は、法規に近い役割を果している。といえよう。」とされている。P77~78

3) 「中高層建築物に関する指導要綱」「マンション等の建築物に対する指導要綱」「日照等に関する指導要綱」「小規模開発に関する指導要綱」など

目的別に多くの要綱が生れている。

また「宅地開発指導要綱」の中に、中高層建築、日照、電波障害、ミニ開発、緑地保全、ゴルフ場などの問題をすべて含んだものもある。

ここでは、名称如何に拘らず、宅地の造成、開発を目的とするものを主たる対象として取扱う。

- 4) 自治省、建設省両省による昭和52年12月1日現在の調査による。
- 5) 久世公堯「土地対策にかかる条例、要綱等の実態と問題点」(自治研究第49巻13号) 1973/12、P77

塩野宏、西尾勝、久世公堯「地方公共団体の土地対策にかかる条例、要綱をめぐる諸問題」(自治研究第49巻13号) 1973/12、P12

- 6) 末尾参考文献参照

第I部 宅地開発における指導要綱の成立過程に関する総合的考察

I-1 開発指導要綱制定の実態

I-1-1 要綱制定の市町村

昭和52年12月におこなった自治省及び建設省の調査¹⁾(以下「自治・建設調査」という)によれば、宅地開発指導要綱を制定している市町村は、実に885団体に上っている。これは過疎地域まで入れた全国3,256市町村に対して27.2%ということになる。

とくに東京、名古屋、大阪の三大都市圏では、373市町村が要綱を制定しており、その制定率は61.8%に達する。さらに東京圏では175で、70%の市町村がこの要綱を制定しているのである。大都市圏は宅地開発が急激におこなわれ、これに対する手段として要綱行政の制定が多くみられたし、また、最初に要綱行政を始めたのも、東京、大阪大都市圏である。

この数字は、要綱行政が、論議はあるにせよ、社会的実態として広く存在し、定着し、運営されていることを物語っている。

I-1-2 要綱行政展開の4時期

これまでの要綱行政をかえりみて、今日までおよそ次の4つの時期に区分することができる。

(1) 第1期 初期指導要綱の制定時代(～昭和43)

内容的に指導要綱の最初のもは、昭和40年8月の川崎市における「団地造成事業施行基準」²⁾である。しかし、要綱という名称を用いた最初のもは、昭和42年5月の川西市の「川西市宅地開発指導要綱」³⁾である。この時代の要綱は数も少ないし、その性格も、交渉のための基準といった比較的弱い性格のものであった。

この時期は、いきなり要綱が生れたわけではなく、各自治体の中で宅地開発について多くの問題が生じ、一方の極には「団地おことわり」という声明、また他方には、学校をはじめとする都市施設整備その他、土地利用などについての抜本的対策について、国への要望、陳情が行われている。また、現実の問題としては、日本住宅公団をはじめ、官民の開発事業者との間で、開発のあり方、公共施設整備の方法、費用負担等についての多くの交渉、話し合いがもたれており、これらの中で実質的に「要綱行政」が熟成されつつあったことに注目したい。

昭和43年8月に横浜市が「宅地開発要綱」⁴⁾を制定し9月から実施する。当時施行されていた「住宅地造成事業に関する法律」において、住宅地造成事業の認可権をもっていた横浜市⁵⁾が要綱を制定したことは、他の認可権のない自治体が制定するのと異なり、かなり社会的に強い意味をもつ。それだけに反発も強いが、要綱が社会的実態として強く機能しはじめた時期といえる。この時期までが、初期要綱というべきものであろう。

しかし、制定の市町村は僅か26市町村にすぎず、52年までに制定した市町村数885に対

して、僅か2.3%にすぎない。したがって、まだ圧倒的少数派の時代で、今日のように広く一般化する情勢になる、という予測はなかった。

(2) 第2期 指導要綱の浸透時代(昭和44~46)

制定された指導要綱は、危ぶまれつつも徐々に実効をあげはじめ、要綱による宅地開発への行政指導の有効性が、次第に関係の自治体に浸透していった時代である。

また、昭和43年に制定された新「都市計画法」は、昭和44年6月から施行された。これによって、一般的に宅地開発は、開発許可の対象として許可をうけなければならないこととされ、従来の野放し的な開発は、小規模開発をのぞいては行われなくなった。

さらに、市街化区域、市街化調整区域のいわゆる「線引き」が行われ、宅地開発問題は世間一般の中にしだいに関心を深めた。これに対する行政指導としての要綱行政も、一般に浸透してゆく。

この時期には、自治体の側からは町田市による「団地白書」⁶⁾など、宅地開発による自治体への主として財政的影響が研究され、その実態が明らかになっていった。⁷⁾

また公的開発事業者の立場からは日本都市センターから「住宅団地と財政」⁸⁾という詳細な研究が発表され、財政問題が大きく取上げられた。

(3) 第3期 指導要綱の展開時代(昭和47~50)

昭和46年3月31日には、新都市計画法による線引きを完了した都市計画区域数は253であるが、昭和47年3月31日には280⁹⁾区域に達し、主要都市の線引きはほぼ完了する。これにもとづいて開発許可制度が動きだすことになる。¹⁰⁾

昭和47年以降は、すでに行われている要綱の実態をみて、その有効性を見てとって新たに制定する自治体が多く、また新都市計画法の開発許可制が動きだしたが、その許可が都道府県におかれたため、市町村としても宅地開発に対応する必要にせまられ、自らの基準としての要綱を策定することになった。そこで昭和47年度以降は急激に要綱制定市町村数が増加し、遂に昭和48年には1年間で実に322市町村、52年までに要綱制定市町村の36%がこの1年間に制定したことになる。その結果、昭和50年までには796市町村が要綱を制定する。この時期は要綱の普遍化と展開時代ともいうべきで、各自治体がかなり自信をもって制定し実行していった時代でもある。

また先進自治体の多くも、この時期にさらに内容の改訂を加え、要綱の内容は詳細になり、また宅地開発のみならず、高層高密度化する建築行政に対する規制などの性格も加わえてくる。

昭和48年のオイルショック以来、地価上昇もしだいに沈静し、開発も落ち着きをとりもどしてくる。また「公有地拡大推進法」(昭和47)や「国土利用計画法」(昭和49)が制定され、土地政策もしだいに強化されてくる背景の中で、要綱行政はひとつの安定時代を迎える。

しかし、一層深刻化する環境問題、日照やマンション問題、ミニ開発問題などに対して市町村は要綱の制定を行い、これらの新しい事態への対応という新たな展開を図ることになる。

(4) 第4期 反発と再編成の時代(昭和51~)

要綱が詳細になり、強化されてきた反面、これに対しての反発も生じてくる。すでに昭

和49年7月には、武蔵野市宅地開発等指導要綱によるマンション工事中の中止をめぐって、市と市長に対する損害賠償請求訴訟がおこされ、50年2月には、さらに要綱違反による上水道の供給停止を不満として、上水供給等仮処分申請が行われ¹¹⁾、53年には、市長以下の職権乱用等で告訴するなどの反発が強まってくる。これはマンションを対象とするもので、ここでいう宅地開発指導要綱をこえるものではあるが、要綱行政全般に対する反発が外部に現れてきたものである。

関西方面でも昭和51年以来、豊中市で要綱による水道供給の保留を不服とした訴訟が行われ、こうした傾向が、少数であるがかなり社会的な問題として議論され始める。

また、業界サイドでも、都市開発協会による「民間宅地開発と社会資本投資」¹²⁾が52年8月に発表されて、開発要綱が厳しくなりすぎて宅地供給の阻害や地価上昇の要因になっていると指摘している。このような指摘をうけて、国でも、大規模団地に対する「住宅地公共施設整備促進事業制度」を51年度から実現し、これらの施設に対し国庫補助の別枠を設けた。

さらに、昭和54年3月には、自治、建設両大臣によって要綱の行きすぎ是正を申合わせ、同年6月には、自治省次官名で「負担金の使途の明確化を計れ」という通達を出している。

このように、この時期は、一面に於て要綱がますます整備充実し、とくに建築行為にからまない宅地関係の指導要綱は完全に定着化してきたが、他方、これに対する具体的反発も種々発生してきた。そこで要綱の安定性を計るため、これを条例化しようとの動きもみられるが、現実にはなかなか進行しない。

いずれにせよ、要綱はその社会的実態化と問題の指摘の間に立って、新たな要綱の在り方が将来に向って問われている。

I-1-3 要綱制定の目的

「自治・建設調査」によれば、制定目的としては下表のとおりである。

表1-1 指導要綱制定目的

目的	件数	全件数に対する比率
(a) 良好な生活環境の整備	756件	85.4%
(b) 乱開発の防止	718	80.7
(c) 財政負担の軽減	274	31.0
(d) 人口の抑制	95	10.7
(e) その他	38	4.3

* 1団体で2つ以上の目的を規定しているものがあるので、制定団体数とは合わない。

これで見るとおり、殆どどの自治体でも、良好な生活環境の整備と乱開発防止を目的として要綱を制定している。しかし、乱開発防止といっても、これも都市環境の悪化を防止するためであり、財政負担の軽減にしても、都市の生活環境整備や、生活サービスの向上を目的としているし、人口抑制も都市環境の悪化を防ごうという趣旨である。とすると、要綱の制定目的の表現こそ異なっても、その全部が、都市環境の悪化の防止と整備向上

を目的としたものであることがわかる。

昭和53年10月に行った横浜市の「宅地開発指導要綱アンケート」¹⁹⁾(以下「横浜市調査」という)によると、制定目的をさらに具体的に聞いており、その結果は下表のとおりである。

表1-2 指導要綱によって達成したい目的

制 定 目 的	全数に対する比率
1. 緑地公園等の取得	73.8 %
2. 周辺道路の整備	67.0
3. 宅地区画の面積規制	66.0
4. 開発内容、建築内容の規制	66.0
5. 学校用地の取得	65.0
6. 人口抑制、開発抑制	61.2
7. 河川、水路等の改修負担金徴収	31.6
8. 水道負担金、加入金の徴収	28.6
9. 汚水処理場の設定	27.2
10. その他	11.2

* 目的は何件書いても差支えないので全体の比率は100を越す。

これで見るとおり、良好な生活環境の整備の内容は、公園、緑地、周辺道路、学校、河川、水道、下水処理場等の公共公益施設の整備であり、また宅地区画面積の最低限を設け、開発内容や建築内容を環境に合わせるなど、過密を防止し、良好な環境をつくりだそうとしている。

これらの施設整備や宅地面積の過少化防止など、いずれもこれまでの法制度や、行財政制度の中では不十分だったわけで、それらを具体的に良好な生活環境の内容と考えているのである。

1-1-4 要綱制定手続

要綱は、行政指導の基準ともいうべきもので、普通であれば行政内部だけにとどまる。一般の各種の要綱は、そういう性質である。

ところが、宅地開発指導要綱については、内容が重大であり、関係者に大きな影響を与えるために、行政側が制定を行っただけではすまず、何らかの意味で議会関係にも図っているものが多い。

自治・建設調査によると、議会の全員協議会又は委員会の了解を得ているものが681件であり、要綱制定自治体に対して77%に達している。また性質上、当然に他に周知される必要があり、公報などで周知したものが657件であり、74%に達する。要綱とはいえ、殆んどの自治体が行政内部だけにとどめず、議会にも了承を求め、また一般にも広く周知徹底させていることに、この指導要綱の大きな特色がある。

1-1-5 現状における評価と展望

要綱の効果があつたかどうかについて、横浜市調査によれば、「非常に大きな効果をあげた」「かなりの効果をあげた」を合わせると79.6%に達しており、ほぼ8割の自治体は、その効果が大きかったことを認めている。また、「ほとんど効果をあげなかった」とするものは、僅か1.5%の自治体で、他はすべて一定の効果を認めているのであるから、要綱の制定が全国に広がり、実態として定着した理由は顕著である。

従って、この効果を可能とする他の手段がとられないかぎり、実態としての要綱行政は動かし得ない面があるし、自治・建設省調査をみても、なお今後要綱制定を検討中という自治体が139もある。これらの中、38自治体は3大都市圏にあるが、101はその他の地域にあり、すでに3大都市圏では要綱の必要な自治体ではほぼ制定し尽したとみてよく、従来比較的少なかったその他の都市に都市化がおよび、この地域での要綱の制定が検討されているわけである。

また今後の問題としては、横浜市調査では、要綱による行政を今後とも行うとっている自治体は91.8%に達している。また、条例などの規制に切りかえたいとしている自治体が7.3%あるが、これは要綱のもつ法的な弱点を補うために条例化しようという動きであり、要綱の内容を定着させようというものである。しかし、実際のところ様々な障害があり、なかなか現実化はしていない。

効果がないからやめたいという市町村は僅か1自治体で、現在実施中の0.5%にすぎない。これをみても、要綱行政は、さまざまな問題を持ちながらも現在のところ事実として定着し、一定の社会的な役割を果しているのである。

注

1) 自治省・建設省両省によって、昭和52年12月1日現在の全国の指導要綱実態についての調査があつた。

この調査は、かなり詳細なものであつたが、一般には公表されず、その後昭和54年5月になって開かれた「昭和54年度全国開発許可・宅地防災主管者会議」の席上で、その概要が発表された。

2) 川崎市「団地造成事業施行基準」(昭和40年8月制定)

3) 川西市「川西市住宅地造成事業に関する指導要綱」(昭和42年5月18日施行)

4) 横浜市「横浜市宅地開発要綱」(昭和43年8月制定、同年9月1日施行)

5) 「住宅地造成事業に関する法律」第4条の規定により、一般には都道府県知事の認可を受けるところ、指定都市の区域内においては、知事に代って指定都市の長の認可を受けなければならないとされた。

なお、この法律施行当時の指定都市は、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市、北九州市の合計6市であった。

また、その以前の「宅地造成等規制法」(昭和36年)においても、指定都市の長には知事と同等の工事許可の権限が与えられた。

47年4月1日から、新たに札幌市、川崎市、福岡市が指定都市に加わり、昭和55年4月からは広島市が加わって現在10都市となっている。

- 6) 町田市「団地建設と市民生活 — 町田市の新しい出発のために」通称「団地白書」といわれ昭和45年11月に発表された。町田市在住の学者の協力も得て自治体自らが、宅地開発に伴う諸問題を積極的に世に問うた力作であり、本格的作業であった。
- 7) 日本都市センター住宅団地公共施設に関する研究会「住宅団地と財政」(昭和45年10月)
- 8) また、この時期の昭和46年1月には、指定都市であった神戸市が「神戸市開発指導要綱」を制定し、これで横浜市と併せて指定都市で要綱を制定しているものが2都市となった。
- 9) 昭和52年3月31日現在の市街化区域及び市街化調整区域設定の都市計画区域数は309であるが、これに対して、昭和47年3月31日の設定数280は、52年時点の90.6%に当る。

昭和47年度からは全国的に区域設定がほぼ完了したと見てよいであろう。

- 10) 都市計画法施行法第7条の住宅地造成事業に関する法律の廃止に伴う経過措置が定められており、新都市計画法による市街化区域及び市街化調整区域が定められる場合は、従来法によることとされていた。
- 11) 東京地方裁判所八王子支部は、昭和50年12月8日、「武蔵野市は債権者に対し、仮に水道事業による水の供給をせよ。」との仮処分決定を行った。この仮処分決定がその後多くの法律論議をよんだ。この仮処分は要綱自体の適否を論じたものではなく、あくまで水道法による水道事業者の給水義務の問題である。

しかし、この決定で要綱行政がその運用上の障害をおこしたという見方と、逆に、決定の結論から感じられるものとは異なり、要綱行政に有利な論議を含んでいるとの見方もある。(藤田宙晴「要綱行政と法律問題」)都市問題研究51.6

- 12) (社)都市開発協会「民間宅地開発と社会資本投資 — 住宅地の低廉化をめざして」本文127頁、資料40頁にのぼり、実証的かつ実務的な調査を積上げたものである。(昭和52年8月)
- 13) 横浜市企画調整局「宅地開発指導要綱等アンケート調査結果報告書」(昭和53年3月)245団体を対象にし、206の自治体からの回収を集計したもの。調査時点は昭和52年10月～12月。

I-2 都市化と土地政策

I-2-1 都市化の進展

戦後の日本、とりわけ高度成長経済を背景にした都市集中は、目をみはるものがあった。とくに大都市圏への集中については、かつての日本では経験したことのない大変化であり日本民族の大移動ともいえるべき時期であった。

都市化は、端的には都市の人口増加によって示され、当然に宅地化を伴うものであるが大都市圏、とくに東京圏の外延的拡大は異常ともいえるものであった。

このような都市化、及びそれに伴う諸現象は、既にあまりにも多くの文献に示されているので、ここでは、とくに象徴的な若干の現象をあげるにとどめる。

(1) 産業構造の高度化

戦後の日本の高度成長はまず、工業化をもって幕あけする。昭和45年ごろから第2次産業の人口は頭うちであるが、これに代って第3次産業の人口が急激に増加した。今後も我が国が経済の成長を維持するには、農林水産業以外の産業を主にして生活してゆかざるを得ない。それを吸収できる分野は、広い意味の第3次産業になってゆく。第2次産業はもとより、第3次産業の立地は都市を指向し、資源や土地面積に恵まれず産業構造の高度化により経済を支えてきた我が国にとって、都市化は避けられない傾向である。

表2-1 我国の産業構造の変化

	昭和25	30	35	40	45	50
第1次産業	48.3%	41.0	32.6	24.7	19.3	13.9
第2次産業	22.0	23.5	29.2	32.3	33.9	34.1
第3次産業	29.6	35.5	38.2	43.0	46.7	51.7

: 国勢調査

(2) 人口の都市集中

戦後の30年間は、民族の大移動期とも云うべき時期であった。農林漁業人口の減少は、当然それらの人々の職を求めての都市集中をひきおこす。特に昭和30、40年代は、大都市圏を目指して集中した。中でも東京50キロ圏は、35～50年の15年間に900万人、1年平均60万人の人口を呑みこんだことになる。

また都市化は、大都市圏ばかりではない。それぞれの地方、地域の中で、中核的都市に向けて、人口集中が行われた。

表2-2 市部、郡部人口数及び構成比

(千人)

	昭和20	25	30	35	40	45	50
市部	20,022 (29.8%)	31,203 (37.5)	50,288 (56.3)	59,333 (63.5)	66,619 (68.1)	74,853 (72.2)	84,964 (76.0)
郡部	51,976 (72.2%)	51,996 (62.5)	38,988 (43.7)	34,084 (36.5)	31,356 (31.9)	28,867 (27.8)	26,973 (24.0)
総数	72,200	83,200	89,276	93,419	98,275	103,720	111,937

: 国勢調査

表2-3 3大都市50キロ圏人口 (千人)

	昭和35	40	45	50
東京50キロ圏	15,788	18,898	21,954	24,758
大阪50キロ圏	10,320	12,061	13,640	14,871
名古屋50キロ圏	5,397	6,096	6,774	7,430
50キロ圏合計	31,506	37,055	42,368	47,059
対全国人口比	33.7	37.7	40.8	42.0

: 大都市圏要覧

表2-4 人口集中地区人口

	昭和35	40	45	50
人口集中地区人口(千人)	40,830	47,261	55,535	63,800
割合(%)	43.7	48.1	53.5	57.0
それ以外の地区人口(千人)	52,589	51,014	48,185	48,110
割合(%)	56.3	51.9	46.5	43.0

: 国勢調査

(3) 大都市圏外延部の人口増加の波

大都市圏における人口は、津波のように襲ってくる。それは都市中心部に収容しきれず(物理的にも経済的にも)、その外延部へと溢れてくる。

表2-5、2-6、2-7にみる通りに、人口増加の波は、外へ外へと押し出されてきている。東京圏を例にとれば、昭和30~40年は10~20キロ圏が人口増加の受入地帯で、川崎、船橋、松戸、草加あたりがこれに当る。昭和40年を過ぎると、30~40キロ圏がピークになる。横浜、相模原、所沢、千葉といった地帯である。

この傾向は増加率で見ると一層顕著で、東京圏の場合、潮のように増加率の波が、外へ外へと押し出された。(表2-6)

このため、大都市外延部の、都市環境の全く未整備な地帯が、鉄道の便さえあれば、無秩序なスプロール地帯になっていったのである。

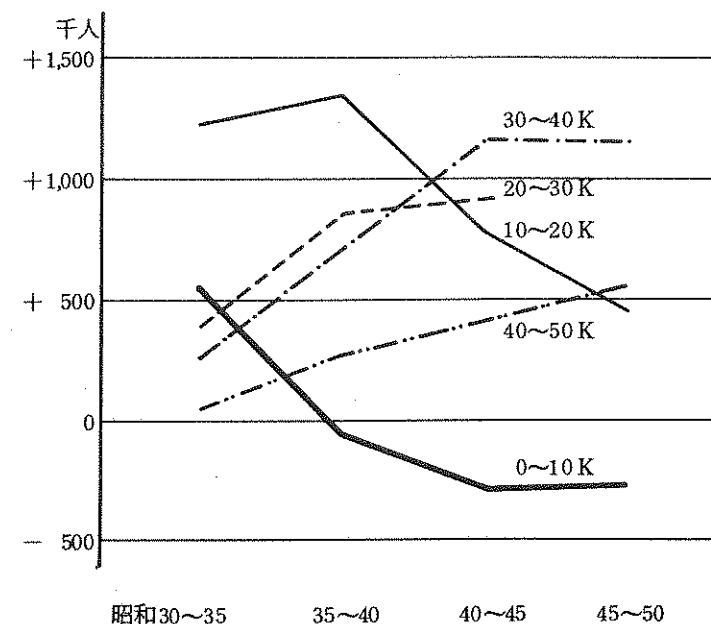
(4) 地価上昇

急激に都市集中した人口は、居住地を求めた宅地開発を推進させた。都市中心部に適地を得られないため、止むなく都市化の波は外延部に拡がり、大都市周辺部の土地需要が高まり、今までは放置されていた山林や田野の地価を釣上げる。それがまた相対的に、都心に近い地区の地価も釣上げた。

地価は、昭和20年代までは一般物価に比して相対的に低かったが、昭和30年代を境に逆転し、全国的に地価を異常高騰させた。(表2-8)

更に宅地開発がすすむにつれて、居住環境が整わない地区までも、周辺の地価に引きずられて地価上昇を引き起こす。昭和40年初めより、地価対策は叫ばれ続けながらオイルショックまで、一直線に高騰した。

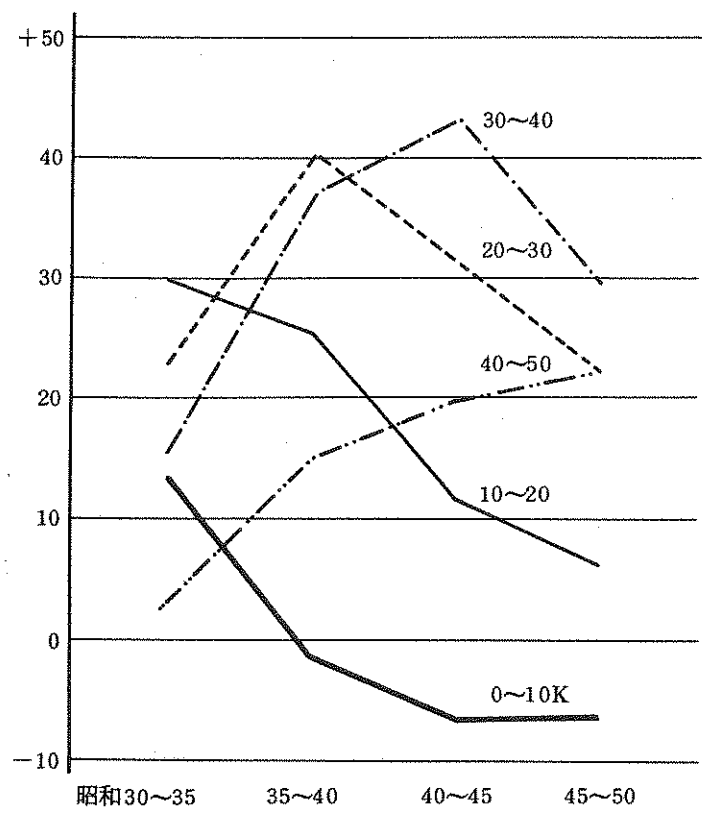
地価の上昇は、人々を更に外延部に押しやり、一層地価上昇地区の範囲を拡げ、これに悩む自治体も増加させていった。



	昭和30~35	35~40	40~45	45~50
東京50キロ圏 0~10	549千人	△63	△296	△279
10~20	1,213	1,337	791	447
20~30	387	846	925	905
30~40	259	717	1,177	1,154
40~50	55	274	414	561
計	2,463	3,110	3,011	2,787

: 国土庁「大都市圏要覧」より作成

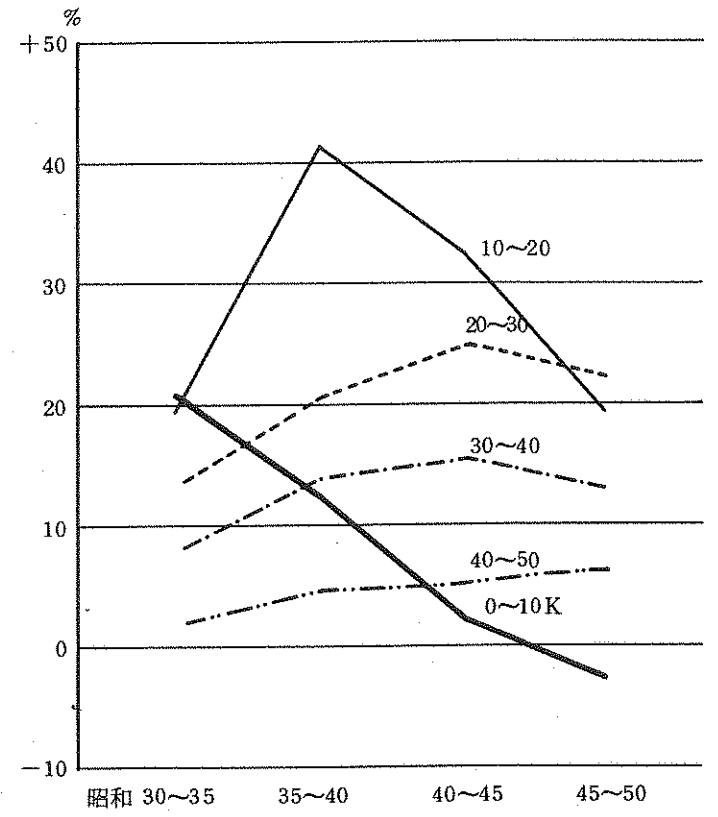
表2-5 東京50キロ圏人口増加数(5年ごと)



		昭和30~35	35~40	40~45	45~50
東京50キロ圏	0 ~ 10	13.4%	△1.4	△6.5	△6.5
	10 ~ 20	29.8	25.3	11.9	6.2
	20 ~ 30	22.7	40.4	31.6	22.5
	30 ~ 40	15.4	36.9	43.6	29.7
	40 ~ 50	3.1	15.0	19.6	22.1
	計	18.5	19.7	15.9	12.7

: 国土庁「大都市圏要覧」より作成

表2-6 東京50キロ圏人口増加率(5年ごと)



		昭和30~35	35~40	40~45	45~50
大阪50キロ圏	0 ~ 10	20.7%	12.3	2.2	△3.4
	10 ~ 20	19.5	41.3	32.5	19.5
	20 ~ 30	13.3	20.7	25.0	22.3
	30 ~ 40	7.8	14.0	15.5	13.2
	40 ~ 50	1.9	4.5	5.2	6.7
	計	13.8	16.9	13.0	9.0

: 国土庁「大都市圏要覧」より作成

表2-7 大阪50キロ圏人口増加率(5年ごと)

表2-8 地価上昇と卸売物価との対比

	全国市街地価格指数(A)	日銀卸売物価指数(B)	B/A
昭和 11/9	100	100	1.00
21/1	262	757	0.35
22/9	1,364	6,353	0.21
25/9	6,576	24,885	0.26
30/9	32,496	32,661	0.99
35/9	95,553	33,564	2.85
40/9	239,091	34,282	6.97
45/9	457,878	38,171	7.65
50/9	812,719	59,828	13.58

(A)日本不動産研究所
(B)日本銀行

表2-9 昭和30年以降の地価上昇と消費者物価との対比

	全国地価指数(A)	消費者物価指数(B)	A/B
昭和30	100	100	1.00
35	280	108	2.59
40	768	144	5.26
45	1,395	199	7.01
50	2,691	324	8.31
52	2,770	383	7.23

(A)日本不動産研究所
全国用途別平均指数
(B)総理府統計局消費統計課
全国消費者物価指数

I-2-2 戦後の土地政策

戦後は、抜本的な都市、土地政策をたてる絶好の好機であったかもしれない。空襲によって主要都市の殆んどが戦災都市となり、満足な建物はなかったし、また今日のような鉄筋鉄骨コンクリートによる固い建物も殆んど存在しなかった。その上、土地所有も今日ほど細分化していないし、相対的に地価は著しく低位におかれていた。¹⁾

しかし、現実には「食」問題を解決すること、雨露をしのぐ建物の数を間に合わせることに、とりあえずの産業基盤を整えること、という最低限の復興が精一ぱいであり、とても将来を見通した計画や政策は打出し得なかった。

僅かに戦災都市では、戦災復興の区画整理がすすめられ、名古屋や広島のように、思いきった広幅員街路の確保によって都市構造を改造したところもあるが、全体としては、復興という枠から大きく出ることではできなかった。

その上、大都市への人口の帰還、その後の急激な人口の都市集中に対して、常に住宅不足の量的な解消のみに焦点が向けられ、住環境を向上整備するといった質の点は、常に後廻しにされてきたきらいがある。

したがって戦後の立法措置も、住宅金融公庫法(昭和25)、公営住宅法(昭和26.6)、

日本住宅公団法(昭和30)、新住宅市街地開発法(昭和38)、地方住宅供給公社法(昭和40)など²⁾専ら住宅供給の側面に中心がおかれ、これの需要を充たすべく宅地開発の促進がうたわれた。ただ、地価が著しく上昇したため、昭和30年代半ばすぎからは、地価対策の必要性は強く訴えられていたが、これも適当な手段がないままに高騰をまねき、住環境の悪化に拍車を加えることになった。その中で、土地に関する戦後の重要な施策とその結末について検討しておきたい。

(1) 新憲法

マッカーサー草案といわれる憲法改正案は、土地問題をかなり重視していた。当初の第28条の案にはこう記されている。「土地及び一切の天然資源に対する終局的権原は、国民全体の代表者としての資格で国に存する。土地その他の天然資源は、国が正当な補償を支払い、その保存、開発、利用及び規制を確保し増進するために、これを収用する場合には、このような国の権利に服せしめられるものとする。」とある。さらに第29条の原案は、「財産の所有には義務を課する。財産権の行使は、公共の利益にならなければならない。国は正当な補償の下に、私有財産を公共のために用いることができる。」³⁾としてあった。

第28条の討議の中では、「土地及びその資源に対する所有権は、貸借権と解釈され、不当な使用または継続的不使用があれば、それらのものに対する権利は国に復帰する。」⁴⁾といった試案も検討された。当時の日本政府は、この条文は、土地国有を定める過激な条文として受けとり、何とかして落としたいと考えた。司令部側も、もともと土地国有までを考えていたわけではないので、現在のような憲法第29条⁵⁾が生れたのである。

しかし、土地の基本的な性格を憲法上で明かしておき、「国民の共有資産」であることを確認し、その義務を自覚することは、極めて重要なことであった。現行憲法第29条を、安易な財産権保障の条項として、土地についても個別的な権利だけを認めていたのでは、この狭い国土の更に狭い都市で、よりよき環境を創り出すことは不可能である。

明治憲法下で押さえられていた人権が、自覚ある自由を獲得したことはよい。しかし、その基本的人権をもった者が、量的にも制限があり、個人だけでは利用しえない土地という特殊な財産を、市民共同の財産としてあらためて承認すべきだったのである。全国長者番付の上位の9割以上を土地成金が独占するというのは⁷⁾、財産権の正当な保障というよりは、土地についての財産権に、過当な権利を認めてしまったことを意味するであろう。

大体、土地は「環境財」⁸⁾ともいうべきもので、独立的に存在し得ないものである。その価格も、周辺の整備や生活施設等の環境によって定められている。それなのに、土地を、公共のための収用をみとめてはいるが、一般の財産と同じ個別の財産権として扱ってしまった。第Ⅱ部で述べるように、土地を国民や地域住民の共有財産とする理念を、はっきり打出しておくべきであった。

(2) 農地改革

戦後の最も大きな土地改革は、周知のように農地改革である。不徹底な第1次農地改革(昭和20年12月28日)に引きつづき、いわゆる第2次農地改革が行われることになり、「自作農創設特別措置法」と、「農地調整法改正」の2つの法律が、昭和21年10月21日に公布された。これにより、いわゆる大地主の土地が大量に放出され、多数の創設自作農が生れることになった。この農地は、違憲問題も出るほど極めて安い価格で地主から政府が

買上げ、これを自作農に売渡したものである。それだけに、これは農地のまま、自作農が耕作することを目的としており、このような「創設農地」は、勝手に売ったり買ったり、用途変更（宅地化）することができないようになっていた。ところが、昭和27年に従来の法律を廃止して「農地法」一本にまとめる際に、この制度を廃止してしまった。

このため、昭和30年度以降の急激な大都市周辺の宅地化の折、周辺の農地は、このような創設農地を含めて、全くバラバラに宅地化されてしまうことになったのである。¹⁰⁾ 将来の都市化を考えるのならば、当然このような創設農地が耕作を止める場合は、一旦公共に返還してゆくべきであったろう。それなら、かなり計画的な宅地開発も公共施設用地確保も可能だった。小地主だけが多く、農地の自由な宅地転換を許したことは、農林行政と建設行政の隙間で行われ、せっかくの農地改革も、宅地開発にとっては大きな禍根を残すことになったのである。

(3) 戦災復興院の宅地政策

政府ももちろん戦後土地政策を無視していたわけではない。しかし、農地改革のように、GHQの強い指示があったわけではなく、宅地問題は非常に複雑で、十分にはすすまなかった。

昭和20年11月5日に、戦災復興院が内閣に設置され、戦災焼失面積54,000ヘクタールの復興にとりかかったが、当時の初代総裁小林一三は、土地問題に着目し、我国の地価は外国に比して非常に高く、その他種々の権利関係が伏在していて、土地の取引も難かしく、将来区画整理をするにしても土地問題が生じて復興の障害になるから、十分調査研究する必要があるとした。民間人としての小林一三の、将来を見越した炯眼である。

そこで復興院に土地局を設け、さらに調査研究の専管課として地政課が設けられた。ここで様々な調査が行われた。¹¹⁾ 結果的にこれらの資料は建設省に引継がれていった。当時、土地は日銀卸売物価指数に対して2割から2割5分という低位におかれており、しかも戦災による地上物件の消失という好機にありながら、結局抜本的対策は行われないうで推移してしまった。昭和30年代以降の高度成長の行われる前に、基本的な土地政策、土地利用の在り方が定められていれば、その後の日本の都市環境はかなり変わったことになったろう。また、昭和30年以前なら、施策は十分可能だったはずであり、識者の提案もあったが、遂に放置されたまま、手がつけられなくなってしまった。

(4) 首都圏グリーンベルト構想

昭和33年首都圏整備委員会は、首都圏整備基本計画を策定した。これは、首都圏の既成市街地の人口を、一定規模（12,250千人）¹²⁾に抑制することを目標として、大ロンドン計画にならって、東京23区、川崎、横浜、武蔵野、三鷹、川口の各市の既成市街地の周辺に、幅約10kmのグリーンベルトをめぐらして、無秩序な都市膨張をくい止めようとするものであった。

しかし実際には、強い開発圧力に押されて、昭和40年には、首都圏整備法の抜本的改正を図った。そこではグリーンベルトの考え方は撤廃され、既成市街地の周辺に計画的に市街地を整備し、合わせて緑地を保全するための地域として、都心を中心に凡そ50kmという幅の広い圏域が、中途半端な近郊整備地帯として決定された。¹³⁾

近郊整備地帯とは、云ってみれば、要するにスプロール地帯であり、緑地保全などは申訳けにすぎず、結局何らの手段のないまま、最もひどいスプロールと、それによる環境悪

化を許してしまうことになる。せっかくのグリーンベルト構想を生かし得ず、ただ市街地の外延的拡大をゆるしたことは、土地圧力に負けた、基本的な土地政策の欠除であった。

注

1) 表2-8のとおり、昭和11年9月をスタートとすると、地価指数は日銀卸売物価指数に対して、昭和21年0.26、昭和22年0.21(最低)、昭和23年0.22、昭和24年0.25、昭和25年0.26、昭和26年0.26、昭和27年0.39と著しく割安であった。

2) 高柳賢三・大友一郎・田中英夫『日本国憲法制定の過程Ⅱ』有斐閣、P179

3) 高柳ほか『前掲書』P179

4) 高柳ほか『前掲書』P179

5) 高柳ほか『前掲書』P179～P180に詳しい事情がのべられている。

6) 現行憲法第29条

第1項 財産権は、これを侵してはならない。

第2項 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。

第3項 私有財産は、正当な補償の下にこれを公共のために、用いることができる。

7) 毎年5月に発表される長者番付では、全国のトップ100人の中、いわゆる土地成金は、

47年度	96人
48年度	97
49年度	87
50年度	94
52年度	52
53年度	53
54年度	59

となっており、税制がきいたのは51年度だけであった。

8) 田村明『都市を計画する』岩波書店、P191～P202

9) ○井上周八「農地改革の意義とその後の農地問題」(ジュリスト『土地問題』1971/4)P233～P242

○建設大臣官房広報課編『日本の土地』P70～P81

○福島正夫「農地改革と土地制度の変革」(北島正元編『土地制度史Ⅱ』)P371～P392

10) 農地の急激な転用許可実績(農林省農地局)

年度	面積
昭和28	5,768 ha
29	6,329
30	5,584
31	7,032
32	9,469
33	9,186
34	11,359
35	15,350
36	21,619
37	20,555
38	26,015
39	29,441
40	26,974
41	28,529
42	30,120
43	30,549

- 11) 建設省広報課『前掲書』P81
 12) 首都圏整備法が昭和30年に生れ、首都圏全体としての基本構想をねった。これが昭和33年に首都整備基本計画として確定される。中心部を一定以内の人口に抑えこもうという正統的大都市圏計画であった。これによると人口は以下のとおりに抑えられる。

	昭和30	50
首都圏人口	20,190千人	28,200
既成市街地人口	8,700	12,250
その他地区人口	11,490	15,950

- 13) 山東良文「大都市開発論」(『都市開発講座』3)鹿島出版会、P25~P30

1-3 宅地開発に対する環境整備の立法化、制度化と要綱行政

宅地開発については、開発事業に関する法律はあっても、都市環境として整備してゆく法律や施策は殆んど無かった。それでも昭和30年代後半になって、環境整備の制度化が、乏しいながらも後追的に行われてきた。

このように制度が追いついてゆけない状態が、要綱行政を生み出す一つの条件になったと思われるが、ここでは、昭和40年代前半、都市計画法成立までの施策と立法の概要と、将来の要綱行政とのかかわりにつき、概観してみたい。

1-3-1 宅地開発についての戦後の制度

すでにみてきたように、戦後の時期に、基本的な土地政策を打ち出し、これを実行してゆく機会を失った。

そこでは、宅地開発や総合的な都市環境整備に関する立法や施策は、殆んど行われなままにすごしてきた。都市計画の基本法であるべき都市計画法も、これの全面改正をみたのは、終戦後23年を経た昭和43年になってからである。これに対して、道路法、水道法といった個別施設ごとの法律は、昭和20年代後半から30年代前半

これらは、独自の論理で補助金や法律を運営して行われるので、中央のタテ割りやセクションナリズムが地域にもちこまれることになる。そこで、宅地開発のように総合的施策を必要とするものに十分対応する制度がなかった。

せいぜい建築基準法(昭和25)による地域地区制ほか、若干の制度が都市環境の整備に当たっていたにすぎない。

また、宅地開発に直接意味をもっていたのは、建築基準法(昭和25)と土地区画整理法(昭和29)の2つであり、別なみで、農地法(昭和27)が働いていた。¹⁾

(1) 建築基準法と宅地開発

法第19条では、敷地の安全、衛生について規定している。そこで雨水、排水、崖崩れの防止などを定めており、建築主事は、その敷地が基準に適合するかどうかを審査することになっている。

また第88条では、擁壁を工作物のひとつとして建築物と同様に規制の対象にしており、高さが2メートルをこえる擁壁については確認を要するとしている。

しかし、建築基準法は、宅地に建築物を建築しようとする時になって初めて働くわけだから、その前の宅地造成だけの段階では、危険だと分かっていても手がつけられず、家を建てることになってやっと規制が加えられる。宅地造成をする者と家を建てる者は別人であることが多く、宅地造成だけの場合は放任に近かった。

さらに建築基準法では、法第42条第2項によって、いわゆる「2項道路」という制度を設け、建築基準法が適用されるに至った際(昭和25、11、23)に現に建築物が立ちならんでいる幅員4m未満の道路でも、特定行政庁の指定したものは道路とみなされ、中心線から2mの線を道路の境界線とみなすことにした。

そこで、4m未満の細い道路に面していても建築が建つことになったが、実際には中心

から2mははっきり後退していないものも多く、また昭和25、11、23以降の道路でも2項道路扱いになっているものもある。こうして、消防車も入らないような細い道路ぎわに家屋が立ち並ぶことになった。²⁾

さらに、法第42条第1項第5号による「道路位置指定」によって、いわゆる私道を作った宅地を開発する方式がさかんに行われ、幅員4m程度の細い路地や袋地が至る処にでき、十分な環境を備えないミニ開発を促進させてしまった。しかも、私道は管理上もはっきりしないため、実際には4mもないような袋地も多くみられ、住環境としても良好とはいえない。また、この種の宅地開発は、かろうじて敷地に達する道路があるというだけであるから、この土地の外部の排水はどうか規定も不備で、まして幹線道路、学校、公園、下水などの基礎的都市環境整備は全くされないまま、スプロールを促進するようになってしまった。³⁾

(2) 区画整理

古くから最も大量に郊外地開発の役割を果たしてきた土地区画整理事業にも、問題を生じてきた。もともと土地区画整理事業は、互に土地を出し合っ、公共施設である道路の築造、水路の整備、公園の造成等を総合的に行い、また錯綜した区画を整理して、適正な建築敷地としての形質をととのえるものである。中でもこの事業の特質は、原則として用地買収によらずに、「換地」という、互に土地の交換、分合、減歩という手法によるもので共同して、共通の利益となる都市環境を整備しようというすぐれた特色をもっている。

とくに、戦前の田園都市開発事業のように優れたものは、開発者は法だけによらず、極めて総合的な都市づくりを計画的に進め、鉄道、学校、大学、水道等をあわせた町づくりを行ってきた。

ところが、戦後型のもは、地価が著しく上昇し、モータリゼーションの時代を迎え、これに応じた開発方式としては難点を生じてきた。

中でも、地区内については、かなり総合的な開発方式ではあるが、法律だけではしよせん区画の整理と街路築造にすぎず、教育、文化、医療、商業などの諸機能を十分に整備するには、法律以外の施策によらなくてはならない。また地区外については全く不十分であり、地区内であっても道路舗装の必要が生じ、これを自治体が引受けると、それだけでも歴大な自治体の財政負担になることも問題になってきた。

(3) 農地法

農地法は、農地の無制限な減少転換を防ぐため、その宅地への転換は農地法の許可を要することとされていた。これが、あるていど宅地化を防いでいたともいえるが、しよせん都市環境や宅地開発に対する制度ではないので、ぼつぼつ穴あきの開発がすすみ、残った農地の継続もしにくくなっていく。また、畑地造成と称して、いつのまにか土盛され、畑地に家が不法に建ち宅地化されるケースもある。農地法は、宅地開発についての良好な環境の保全や歯止めになり得ていなかったし、これを有効に都市環境保全の歯止め利用しようという考えもなかった。

そのうえ、農地改革をまねがれた山林が大幅に開発され、土砂や水の流出をもたらすことになる。

I-3-2 宅地造成等規制法の成立

(1) 法律の成立

このように、宅地開発については、ほとんど野放しといってよいような状況の中に、昭和36年11月7日、「宅地造成等規制法」が成立したことは、宅地環境の最低限を維持するいみで画期的といってもよい制度である。同法は、翌37年2月1日から施行されることになる。

もとよりこの法律は、「がけくずれ」等による災害の防止に力点が置かれており、極めて限定された範囲で宅地造成を規制しようというものである。しかしそれにしても、真正面から「宅地造成」をとりあげ、これの最も基本的な条件である災害という面から最低限の都市環境の整備向上をおこない、あるいは都市環境の破壊を防止しようというものである。この点、始めて「宅地」を造成するという行為を造成の時点をとらえ、これを適正な市街地という環境にしてゆこうという構えをとっており、建築基準法より大きく前進し、本格的に宅地造成そのものを環境面からとらえた制度といえる。

(2) 成立の事情

この法律は、実は昭和36年6月、梅雨前線豪雨によって各地に非常な災害が生じ、とくに神奈川県、兵庫県の丘陵地においては、がけくずれ、土砂の流出が生じ、人命財産に大きな損害を与えたこと⁴⁾を契機として立案され成立したのである。

それまでは、宅地造成を規制するについては、私権の制限になるという見地から極めて消極的で、当時生じてきた人口の都市集中、急激な宅地化、という流れに対して殆んど野放しであったが、宅地開発そのものを適正なものにしなければ、都市は混乱と災害の中に巻き込まれてしまうという認識が高まってきたことによる。この当時、急激な地価上昇もみられ、土地投機がさかんになり、また戦後の土木機械の発達は、従来の平地における開発だけでなく、丘陵地開発を極めて容易なものとしたため災害の危険も多く、宅地問題全般についての認識の高まりのために生れたものである。

事実、この法律制定についての国会の審議経過をみても、「本法の実施は、国民がひとしく希望していたところで、政府の提案はむしろ遅きに過ぎたらうみえある。」(民主党田上委員)との発言⁵⁾もある。

当時は、一方において、宅地開発と供給を大量におこなわなければならない状況にあり、その中で公的開発に頼るだけではまず、広く民間宅地の造成にも頼る必要があった。⁶⁾そこでこれらも危険のない信用のおけるものでなければならない。この法律は民間宅地造成に保証を与え、これを促進させるという役割も持っていたのである。

(3) 法の意義と条例との関係

法の立案者たちは、宅地開発には、①宅地の安全、②宅地利用上の施設の整備が必要であるとして、今回の法律は、先ず宅地の安全という法制度としては未開拓の分野にふみこんだ第一歩であるという気概をのべている。今からみれば、まことに当然中の当然である宅地の安全のための規制さえ、私権制限という壁に遠慮をしていた。そして、宅地造成による被害の続出と、自治体の条例化という2つの力に押されて、やっと立法化をみたのである。

そこで、条例による自治体独自の規制については、「市当局独自の研究に基づき、苦心

の末、制定実施されたもので、本法により広く国の事務としてとり上げられるまでの間、相当の成果をおさめたものである。その先達としての役割りがひいては本法の今日あるをもたらしたものであり、率先してこの困難な問題と取組んだ意気と決意は並々ならぬものがあったことと、ひとえに敬服するものである。」⁷⁾と、その役割りについて、高い評価を行っている。このことは、また、国の側からの立法化が困難であり、後追的にならざるを得なかったことを物語っているともいえる。

しかし、さらに条例による限界にふれて、「本法のように、一定の地区は災害に対する必要な措置を講じなければ宅地造成を禁止する、という強い態度でのぞむことは、憲法第29条第2項に『財産権の内容は、公共の福祉に適合するように法律でこれを定める』としていることにかんがみ、問題がある。……条例では、届出制とそれに伴う監督規定をおくことの程度が限界と思われる。」⁸⁾としている。このような消極的見解が、＜宅地の安全＞だけではなく、＜宅地利用上の施設環境の整備＞についての積極的な条例化も行わせなかったひとつの要因であると考えられる。

(4) 環境整備の必要性

しかし、当時の建設省当局は意気盛んで、今日の宅地開発の規制へ第一歩を踏み出すことによって、基本的環境の整備を実現する原動力になるとしている。⁹⁾

この国会審議の中で、規制と宅地造成のコスト、ひいては地価との関係について質問されている。これに対して、「本法の技術基準にまで持ってゆくために、経費もかかり、造成地価が値上りしたり、造成し難い場所が出てきたりするかもしれないが、本来このような場所に安い経費で造成された宅地は、見せかけだけの宅地にすぎず、安心のできない宅地であって、いわんや周囲の多くの人を災害の巻き添えにすることを考えたとき、当然すぎる制約である。」¹⁰⁾と答弁している。

さらに、「造成費がかさむことによる地価騰貴により、一般地価の騰貴まで助長する恐れはないか。」との質問に対して、「宅地開発を大量におこない、また、宅地制度の在り方を検討し、強力な措置を行ってゆくことを考えているが、規制区域内については、公共の福祉の上から従来より高くつくのは止むを得ない。」という答弁がなされたのである。¹¹⁾もとより、当然といえば当然の答弁であるが、ここで、単なる「素地」としての土地に対して、宅地は当然に必要なコストはかかるという点をはっきりさせたこと、また、宅地は単にその敷地内におさまらず、周囲にも影響を与えるのであるから、自らのコストで、その影響を与えないようにすることは当然だ、という理論は、後の宅地開発を考えてゆく場合に重要な理論であり、この点からも、この法律が宅地開発規制について、始めて画期的な役割りを果たしたと言えるのである。

しかし、もちろん規制の対象にしているのは、宅地造成上の安全という極めて限定された問題だけであり、崖、擁壁、排水といったものの技術的な基準だけで、宅地造成に伴う基本的環境整備のごく最初の入口であるに過ぎない。

それにしても、安全という面では、不十分ながらも一定の成果をあげ、¹²⁾ 社会的な必要性から私権を制限する必要性を認めた。また、工事の技術基準に加わえて、知事、指定都市の長が規則でこれを強化することを認め、¹³⁾ これは、自治体が自主的に自らの防衛しようという要綱行政への方向性を僅かながらでも示したことになる。

I-3-3 宅地造成事業法の成立

(1) 成立の経緯

「宅地造成等規制法」に引続き、「宅地造成事業に関する法律」が成立した。これは、宅地開発について、単に災害防止だけでなく、その環境整備のために必要な規制を行い、良好な住宅地の造成を確保しようというもので、「宅地開発」に伴う環境整備を真正面から取り上げようとした第2弾である、と位置付けられる。

すなわち、前の規制法では、傾斜地または悪い土質の地域に限られ、平地については殆んど適用の余地がなかったし、またその規制内容は、宅地造成に関する工事に伴い発生する土砂の流出やがけくずれによる災害という極めて限定された措置であって、宅地開発に伴う道路、広場などの重要な施設できえ規制ができなかった。そこで宅地開発に伴うより総合的な見地から、この法律の制定が必要になってきたのである。

この法律は、昭和39年3月、宅地制度審議会により行われた「民間住宅地造成事業の規制及び助成に関する制度上の措置に関する答申」¹⁴⁾を受けて成立したもので、一方においては、この答申より以前昭和38年7月に「新住宅市街地開発法」が成立しており、¹⁵⁾ 日本住宅公団や地方公共団体などの公的機関で大規模計画に拘る住宅地の整備供給を行う、としており、他方この法律は、民間側に於ても、適正な開発を促進させると意図したものである。

(2) 宅地開発の位置づけ

この法律では、宅地開発が都市計画と建築行政の間隙に生じたもので、ほっておけば悪化の現象の根源にもなり、善導すれば健全な生活環境の温床となりうる、としている。¹⁶⁾

そこで宅地開発や宅地造成も都市計画でなければならず、建築利用のための土地の区画形質の変更は、民間企業でも、個人でも、公的機関でも、すべて定められた都市計画に従って事業を行うものであるべきで、建築の許認可だけでなく、西欧流の計画許可が必要であるとされた。そこでは従来の一団地の住宅地経営や土地区画整理事業の認可は、一種の計画許可ではあるが、いずれも申請主義に基く特別な法的裏付けをしてもらうための手段で、西欧流の一般的な計画の許認可とは異質である、と断定している。¹⁷⁾

また、「土地を分割したり、土地の区画形質を変更する行為というものは、近代都市計画の立場からいうと甚だ重要なことであり、わが国の都市計画行政がこれを放置していたこと自体が不思議なくらいである。」¹⁸⁾と解説している。

ようやく、「宅地」と「素地」を明確に仕分けし、「宅地」を「都市」の中の計画的な一部として位置付けることになった。これを発展させたのが、新「都市計画法」による「線引き」及び「開発許可制」へとつながってゆくことになる。

(3) 法律の限界

この法律の認可権は、県及び指定都市におかれていたが、ようやく本格的な宅地開発に対する行政が始まり、また市町村においてもこれに応ずる組織や体制が必要になってきた。それらの組織や体制は、建築基準法業務の延長としての建築部局か、あるいは都市計画行政の延長としての計画部局におかれている。

しかし、業務を行うにしたがって、なおこの法律の枠だけではすまない問題が続出してくる。認可権をもっている都道府県は比較的關係はうすいが、市町村としては、直ちに住

民からの種々の苦情がのべられてくるし、道路の舗装、取付道路の不備、駅前広場の不備、バス等輸送施設の不備、下水の不備、河川の溢水、公園、遊び場の不足、学校の未整備、保育所の不足、上水道の水源の不安、ゴミ焼却場や処分地の設置難等々、この法律の中で解決できるのはその一部にすぎず、また、これに伴う財政上の問題も何ら解決されていない。この法律もあくまで建設省所管にとどまっておき、¹⁹⁾他省庁や地方税財政制度は何ら改められていないから、法制度が整備することによって、むしろ宅地開発や都市計画のもつ総合的な意味が明かになり、その矛盾が露呈されてくる。

この法律では、規制と同時に、住宅地造成の助成や促進といった意義もふくまれ、農地法の転用許可の円滑化という点も答申に盛り込まれている。²⁰⁾また、「蚕食的な農地の遺棄は、小規模な宅地化によるところが大きいので、小規模な自家用宅地造成のようなものは許可すべきではない」との意見に対し、「住宅行政の必要から散落的な住宅を許可せず、集団的な住宅のみを認めるとするのは、農地法の乱用になる。」という政府答弁²¹⁾があり、結局、総合的に環境の整備については、ひとつひとつの法律の建前だけが先行してしまっている。その後、農地法による転用許可については、宅地の供給面へ傾斜した合意がなされてゆくのである。²²⁾

(4) 運用上の問題

宅地開発に関しては、認可制を取入れ大きく前進したこの法律も、認可は国の機関委任事務として位置づけ、自治体独自の手法を極力制限している。

したがって、この法律だけでは、環境上不十分で不備な開発計画に対しても認可せざるを得ないこととなってしまふ。ただ注文をつけ、極端に不備なものだけを排除しえても、現代の宅地開発は、建設省も指摘する通り、それだけではすまないのである。²³⁾認可という手続きを経ただけ、責任はむしろ自治体にある。²⁴⁾この点、法的に認可権をもち、しかも市という立場で直接住民に応え、必要な環境諸施設を整備しなければならない指定都市は、最も辛い立場に立たされる。

昭和39年11月2日、建設省事務次官から、都道府県知事及び指定都市の長に依命通達が行われ、「認可、検査及び監督を慎重かつ厳正に行うと共に、事業主に不当の義務を課することにならないよう、充分注意すること。」²⁵⁾とされて法の枠の中におしこめられ、総合的環境へと指向しはじめた自治体との動きと、限定された機関委任事務としての開発認可行政との間に、矛盾が生じてきた。

機関委任事務という性格から、担当窓口部局は、従来からの慣習で強く法律に拘束されながら、自治体とくに市町村全体としては矛盾を増し、要綱行政を生む契機を醸成することになってきたのである。事実、最初の要綱のひとつは、この法律の運用の中で生れてくる。

1-3-4 日本住宅公団の誕生と四省協定

(1) 住宅公団の設立

昭和30年7月25日、「日本住宅公団法」(昭和30年7月8日法律第53号)に基いて、日本住宅公団が設立された。これは戦後復興の中で、経済伸長に比して住宅問題が著しく遅

れているとの認識から、住宅建設促進政策がとりあげられ、政府としても昭和30年、我国における最初の総合的な長期住宅建設計画といわれる「住宅建設十ヶ年計画」を策定し、公団はその中の公的住宅建設という施策実施の重要な役割を担当することになった。

この中で、日本住宅公団の使命は、

- ① 住宅不足の著しい地域における勤労者のための住宅建設
- ② 耐火性能を有する集合住宅の建設
- ③ 大都市周辺における広域計画に基く住宅の建設
- ④ 大規模な宅地開発と決定された。

(2) 住宅公団と地元自治体

住宅公団は、新しいライフスタイルに対応する中高層不燃住宅を開拓し、当時の住宅とその環境の質を上げていった功績はある。その反面、さまざまな問題を引きおこした。特に問題なのは、大都市地域を中心に、行政区域にあまりとらわれずに耐火構造集合住宅の大量建設事業や、大規模な宅地開発を行っていったことである。

当時の住宅難からみて、大都市地域について行政区域にとらわれない広域的建設は、一見極めて合理的であったが、実際は住宅建設の量的消化という点に重点がゆきすぎ、後には以下のような問題を引きおこし、住宅建設という目的の達成さえも困難にしてしまうのである。

- ① 行政区域にとらわれないため、住宅開発は、その都市にとって必然的な理由のない、いわば他からの侵入者という形になり、地元自治体にとっては迷惑な存在になったこと。
- ② 住宅公団の宅地開発、住宅開発は、これに伴って生ずる多くの公共的施設や開発区域外の施設についての総合的整備を行うことができる。団地内は良好に整備されても、その周辺部との間に施設整備のアンバランスを生じたこと。
- ③ 住宅公団は量的消化を求めて、その開発は大都市圏の縁辺部にひろがり、そのため遠距離通勤や輸送施設の不足を生じ、都市輸送を歪めてきたこと。
- ④ またこのような遠距離地は、そもそも都市化の基盤整備を全く欠いた所であり、急激な刺激を加えることにより、環境が未整備のまま、その周辺に悪質なスプロールを惹起したこと。

このため、公団設立当初には自治体側から公団誘致の声さえあったのが、逆に昭和30年代末ごろからは、行財政上、環境上の理由から「住宅公団お断り」という声さえ、自治体から上ってきた。これらの問題は予知し得た問題であり、住宅公団設立と共に十分な対応策を考えておくべきだったのである。

(3) 四省協定

住宅公団が都市地域をこえて開発を行うため、当初から地元自治体との関係で、基本的な環境施設である公共的施設整備についての問題を含んでいた。

現行の地方税財政制度をもってしては、大量な人口急増に対応して必要となる施設を整備することは事実上困難で、現行の地方税制からする収入では、経常的経費をまかなうのがやっとで、義務教育の学校建設ひとつ十分に行うことができないようになっていたので

ある。

そこで、公団発足の翌年、昭和31年8月18日には、大蔵省、文部省、自治省、建設省の四省の間で、いわゆる四省協定²⁷⁾が定められ、公団住宅を建設する地元市町村の財政が窺乏している場合には、公団が立替え施行（償還期間3年以内、貸付利息6.5%の割賦返済）する制度が設けられた。これは原則として1,000戸以上の集団住宅を建設する場合とされていた。

このように、住宅公団のような公的性格の開発事業者であっても、学校などの基本的環境整備については現行の法制では不十分で、²⁸⁾これと異なる方式の必要性が一応認識されていたのである。ただその時点で十分な研究、検討をせず、成行きのまま地元自治体に環境整備の負担を負わせており、問題の本質的解決にならないばかりか、反って問題を大きくした。

I-3-5 五省協定への展開

(1) 住宅公団事業の障害

ところが、住宅公団の開発がすすむにつれて、問題は一層深刻化し、四省協定のような狭い範囲では到底問題が片付かず、住宅公団の開発事業にも支障をきたすようになり、新たな方策が求められるようになった。

その背景となる事情としては、次のような点がある。

- ① 団地規模の拡大によって、団地内で新たに学校などの施設を設置することが必要となり、在来の施設の増設に頼ることは不可能になってきたこと。
- ② 大規模団地は、従来の自治体の財政状況を全く混乱させ、多大の財政需要によって自治体財政の運営を破綻させた。また公団による開発が民間宅地造成への引き金ともなり、一層公共公益施設整備のための財政需要が増加したこと。
- ③ 地価の上昇が急激にすすみ、各自治体は、開発により、一層の地価上昇を惹起したその後の環境整備を、高い地価を負担して行わなければならない、施設整備を一そう困難にさせたこと。
- ④ 都市施設は開発に伴って必要になるものであるが、これが立ち遅れた後では、用地費高騰、取得困難など、環境を整備するのは全く困難になるので、開発に伴って、事前に総合的、一体的、計画的に他の施設整備が行われる必要性が強く認められてきたこと。

(2) 五省協定の成立

こうした事情の下に、地元自治体は、住宅公団に公共公益施設整備の負担を強く求めることになり、国も、昭和42年6月1日には、建設、大蔵、文部、厚生、自治の五省によって協議を重ね、いわゆる五省協定を定めることになった。²⁹⁾

これによって、公団などの大規模な宅地開発や住宅建設に伴って必要になる公共公益施設整備については、宅地開発等の施行者が、当該地方自治体に代って立替施行する措置を講ずることになった。

この五省協定では、四省協定よりずっと適用施設の範囲を広げた。整備できる施設とし

ては、

- ① 学校教育法に規定する小、中学校及び幼稚園（文部省）
- ② 児童福祉法に規定する保育園（厚生省）
- ③ 道路法に規定する道路（建設省）
- ④ 都市公園法に規定する都市公園（建設省）
- ⑤ 下水道法に規定する下水道（建設省）
- ⑥ 河川法に規定する河川（建設省）
- ⑦ 水道法に規定する水道（厚生省）
- ⑧ 清掃法に規定するごみ処理施設等（厚生省）

であり、基本的な生活環境の整備が、公団の立替施行によって行われ得るようになった。

これは原則として、33ha以上の開発、また1,000戸以上の集団住宅の建設の場合に適用され、その後、昭和44、47、48年³⁰⁾に関係各省間で、対象事業の範囲を広げたり、条件の改善が加えられている。

利率6.5%、償還10年は、据置3年、償還20年と延長され、学校については25年となっている。また、国の補助金交付、起債の許可、超過負担分に対する立替、更には昭和47年度からは、団地の周辺住民に対しても、児童館、図書館、市民体育館、市民プール、公民館等の地域環境整備施設に要する費用の立替も行われた。

(3) 五省協定の意義と問題点

このような五省協定は、従来各省庁がバラバラ、タテ割りであったものから比べて格段の進歩であり、しかも出来るだけ事前に、総合的に環境整備を行うという施策は、計画的な都市環境整備として望ましいものであって、画期的な制度とも思えた。

しかし、この制度は、主として住宅公団の事業の行き詰りの救済といった面を強調するのみであった。本来なら、地方税財政制度を改正して、自治体が総合的計画的に都市環境を整備できるようにすることが望ましい。また、自治体が引受けるべき公共公益施設の維持管理にも問題がある。

その上、何とんでも基本的には、五省協定は借金であり、関係のない市民にも長い間、大きな負担をかけることにも問題がある。また、超過負担問題など、宅地開発の現実からすると、まだまだ問題はあり、地元市町村としては、この制度に十分乗り切れない。

切角の制度も、いつも問題の後追的な施策であり、今まで国に頼っていた自治体も、自治体側からみた新たな施策の必要性を、ますます強く感じてくることになる。

I-3-6 新都市計画法の成立

(1) 法の成立

このように指導要綱成立までの宅地開発に関する国の諸施策は、主として宅地供給という量的側面に向けられ、環境の保全向上という質的側面については、問題が起きてから後追的にしか整備されなかった。

そこで最初の問題は、宅地造成に伴う崖くずれなどの災害に対するものであり、次いで適正な公共施設の整備であり、また住宅公団が宅地開発によって必要になった公共公益

施設整備であった。これらはいずれも、問題が起き、障害が生じてから手を打たれた。

やがてこれらについての抜本的な対策が必要になり、昭和42年3月の宅地審議会第6次答申による「都市地域における土地利用の合理化を図るための対策に関する答申」³¹⁾を受けて、市街化区域、市街化調整区域の設定と、開発許可制度をもちこんだ新都市計画法が成立し、はじめて基本的な都市の土地利用計画と宅地開発による環境整備についての基本的制度が生れることになる。

大体、都市づくりの基本法であるべき都市計画法が、戦後33年間も、戦前の片仮名式の法律のままに放置されていたこと自体、我國の都市計画の脆弱性を示している。しかし、新都市計画法は、これまでの住宅地造成事業に関する法律を吸収し、本格的に開発許可制度を取り入れたことは、大きな前進であった。

(2) 新都市計画法の問題点

この法律のもつ問題点については、別の論文で詳述した³²⁾ので省略するが、本論に関する主要な問題点をあげておきたい。

1) 新都市計画法における市街化区域は、概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³³⁾とされているが、実際にはその保障もないままに、一般的には徒らに広い地域が指定されてしまった。このように、公共公益施設整備の行われる保障のない地域が大部分であり、開発許可制度ではこれを整備できないため、何等かの公共公益施設整備の手段を必要とした。

2) 法律による開発許可権は県知事におかれているが、最も関係のある地元市町村としては、市民のための環境整備全般の責任を持つと共に、公共施設の管理者であり、また学校、保育所など重要な公益施設設備の責任者として、開発に対する基準を必要とした。

3) 法律は開発許可の基準を示しているが、実際の具体的開発は、必ずしも十分にこれらの基準を充たしているわけではない。例えば、法第33条第1項第5号では、「開発行為の目的に照らし、開発区域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とが図られるように、公共施設、学校、その他の公益施設及び予定建築物の用途の配分が定められていること。」としている。しかし、財政的にも用地確保の上からも、現にその基準に適合している所は殆んど無い。そこにも、開発行為が行われるのである。法律の解説では、「開発者がこれらの施設を自ら整備することを定めたものではない。」³⁴⁾としているが、それでは、いったい誰が公共公益施設を整備するのであろうか、地元自治体か、開発業者しかいないわけだから、その間で十分な協議が必要であり、そのための何等かの基準が必要になるのである。

このように、新都市計画法の施行以前にできていた要綱は、新法との関係では、協議のための基準になり、新たな法的な意味をもったり、これを補う意味を持ち、また、それまで要綱を持っていなかった自治体も、むしろ新都市計画法の実質的施行後の昭和46、47年以降に、新たに指導要綱を持つとする動きが増すことになるのである。

注

- 1) 農地法による農地の転用許可制度は、本来の目的ではないにせよ、当初はかなり農地の宅地化を防止し、都市の乱開発の歯止めになっていた。

- 2) 2項道路は、法制定当時の既得権を生かすための暫定的性格のものであったが、結局、道路未整備で農道に近い道路ぞいのスプロールを許すことになってしまった。
- 3) 道路位置指定が戦後の宅地開発に果たした役割は大きい。他の何等の都市整備もないままに、道路位置指定だけで多くの宅地開発が行われ、現在でも道路幅員狭少、急勾配角切りの欠除等の多くの欠陥や、おまけに道路部分の所有権は入乱れて管理上の欠陥も出ている。
- 4) 神奈川、兵庫両県下の被害のうち、宅地造成が原因とみられるもの28%、約90件で、家屋の全半壊45戸、死傷27人となっている。
- 5) 建設省住宅局宅地開発課監修『宅地造成等規制法とその解説』1962/3、P31
- 6) 住宅審議会昭和37年5月17日の答申「宅地開発の積極的推進を図るための措置について」では、住宅地供給の推進をうたっている。
- 7) 建設省『前掲書』P31
- 8) 建設省『前掲書』P31
- 9) 建設省『前掲書』P37
- 10) 建設省『前掲書』P49～P50
- 11) 建設省『前掲書』P50
- 12) 横浜市建築局指導部報告(1969年11月1日号 ジュリスト)昭和41年6月の台風4号による人命、家屋に被害があった383箇所の詳細な調査によると下表のとおり。

崩壊したがけの種類	箇所数	比率%	被害	
			死者	家屋
自然がけ	183	47.8	14	129
宅造法施行以前の造成地	121	31.8	5	80
宅造法施行以後の造成地	63	16.4	5	40
宅造法の規制区域外	16	4.2	0	10
計	383	100.0	24	259

被害は自然がけが圧倒的に多い。規制法は一定の効果を受けていることが認められるが、それでも、宅造法の規制区域指定後4年もたっていない宅造法施行の造成地で、5人の死者と40の家屋被害を出していることは、この面でも、まだ十分とは云いきれないことを示している。

- 13) 宅地造成等規制法施行令第16条第2項では「都道府県知事(指定都市の長を含む)は、その地方の気候、風土又は地勢の特殊性により、この率の規定のみによっては宅地造成に伴うがけくずれ又は土砂の流出の防止の目的を達し難いと認める場合においては、都道府県の規則で、この章に規定する技術的規準を強化し、又は必要な技術基準の基準を付加することができる。」と定めている。これは、前述の自治体による条例先行によって、その自主性を認めたものであり、また、宅地造成の地域的特殊性、個別性を当

然のことながら承認している。

それならば、県、指定都市の区域だけでなく、市町村の区域によっての特殊性、個別性は、より承認されてよいはずである。

- 14) 宅地制度審議会(会長 飯沼一省)第3次答申(昭和39年3月4日)。

37年6月8日付の諮問に応えたもので、2年近くを費している。

この答申において「良好な宅地であることの主要な条件は、第一に個々の宅地が安全及び衛生上の見地から良好に造成されていること、第二に土地の利用上適当な位置において、道路、排水施設、広場等共同で利用される公共施設が適当に整備されていること等の共同生活の場としての条件が備わっていることである。

殊にこの第二の条件については、一たん市街地が形成された以上、後になって個々の宅地の利用者がその変更を行うことは極めて困難である。」としている。

基本的な都市環境条件の整備が、宅地造成以前あるいはその時点において必要なことを述べた答申であり、はじめて宅地を都市環境の中で位置づけるべきことが、法制上も強くのぞまれたものである。

- 15) 昭和38年1月、宅地制度審議会により「住宅地開発事業に必要な用地の確保を図るための制度上の措置に関する答申」に基き、38年7月に、「新住宅市街地開発法」が成立した。これは収用権、先買権を含む強力な措置による公的住宅地開発である。これと並んで、無規制であった民間の宅地造成にも必要な規制と助成措置が必要だとして、注14)の第3次答申が生れた。

- 16) 建設省計画局宅地部宅地開発課編『解説—住宅地造成事業に関する法律』大成出版社、P16～P18

- 17) 建設省『前掲書』P20～P21

- 18) 建設省『前掲書』P21

宅地開発が都市計画と関係なく、個々バラバラの意志にのみまかされてきたことに対する痛烈な反省である。

- 19) 建設省の中だけでも、この法律を所管するのは計画局であり、都市計画の都市局、建築基準法の住宅局、河川を扱う河川局、道路を扱う道路局との関係は必ずしもスムーズではない。

- 20) 前掲宅地制度審議会第3次答申、第2の3では農地転用許可の特例として述べられている。

- 21) 参議院建設・農林水産合同委員会における質疑応答(昭和39年4月)

農地法が、その直接の目的ではないが、間接的に都市スプロール防止に役立ってきたが、住宅地供給の圧力に敗れて、政府答弁としてその意義を否定されてしまった。

- 22) 昭和45年5月26日、農林省農地局長と建設省住宅局長との間で「住宅地造成事業と農地等転用規制の調整についての了解事項(覚書)」が締結され、その後、これに基いて、農林省事務次官及び建設省住宅局長から都道府県

知事あての通達が出されている。

- 23) 建設省『前掲書』P16～P21

- 24) 「宅地造成等規制法」の制定のときから、すでに国会審議の中で問題になっている。これに対して、「許可を与える知事は原則として責任はないが、当該都道府県の職員が故意又は過失によって基準に適合しないものを認可したりした場合、その行為と災害の間に相当因果関係があるときには、国家賠償法の規定により、国又は都道府県が賠償責任を負う」とされている。

- 25) この依命通達ではあわせて「認可手続の迅速化」をうたっており、宅地造成の環境造成の向上をうたいながらも、かなり開発事業者寄りにかたむき、事業の推進と宅地の供給サイドに傾いた通達になっている。

- 26) 「住宅地造成事業に関する法施行規則」では、第10条で、宅地造成等規制法と同じく、その地方の気候、風土又は地勢の特殊性によって、技術基準の強化、附加を認めている。これによって、都道府県や指定都市では、必要な規則を設け、いわゆる「上わのせ」規定を定めている。

また法第8条第2項で、認可に際しての条件を附することも認められている。

このように、一方において法的には都道府県、指定都市の運用上の幅が拡大してきているのだが、他方、通達等によって、その自主性が奪われてゆくという現象がみられる。

- 27) 昭和31年8月、建設、大蔵、文部、自治の各省(次官クラス)による「日本住宅公団の行う住宅建設に伴う学校建設の建設に関する諒解事項」を指す。当初は「学校」だけしか対象にならなかった。

- 28) もちろん、学校の必要性を認識していないわけではない。すでに、昭和25年7月14日に「都市計画学校設計標準」が定められ、都市計画施設として行う場合の標準とされた。しかし、これは計画決定という手続上のものであり、実際に学校がこの標準によって確保されるものではなく、校地などはかなり狭くなっている。

- 29) 昭和42年6月、建設、大蔵、文部、厚生、自治の各省間(次官クラス)で行われた「宅地開発又は住宅建設に関連する利便施設の建設及び公共施設の整備に関する了解事項」を指す。

- 30) 47年には、大きな改正があり、適用対象を第2期住宅建設計画期間中の特例として、16ha以上の宅地開発、500戸以上の集団住宅開発に適用することとした。また地域環境整備施設として、児童館、図書館、市民体育館、市民プールなどや、学校プールについても範囲を広げた。

- 31) その後の都市計画、土地利用計画、開発許可制度を定めるための重要な答申であった。

- 32) 田村 明「都市計画法の理念と現実」(都市問題第70巻第8号)1979/8、P3～P18

都市計画法施行10年を期して行った特集の論文集である。