

第二不可能学区 A地区 20戸未満

B地区 50戸未満

31) 教育委員会学校計画課の同意がないとマンションは建たない。

このため、横浜市では、日照等指導要綱はあるが、マンション規制の指導要綱は直接には制定していない。

I-6 宅地開発指導要綱の成立

I-6-1 初期の指導要綱の成立

宅地開発指導要綱は、すでにのべたようにさまざまな自治体独自のチエと努力とをこえてなお、宅地開発にともなう環境問題、自治体財政問題が解決せず、遂にやむなくつくられたものである。

初期の指導要綱は、各都市の独自の事情のもとに生れたものである。

ここでは、それぞれが要綱行政の原点を考えられる。川崎市、川西市、横浜市の三市のケースにつき、その成立事情を考察してみたい。

宅地開発指導要綱が初めて成立したのは、川崎市における「団地造成事業施行基準」(昭和40年8月)と云ってよいであろう。その後昭和42年5月には川西市が「川西市宅地開発指導要綱」をつくった。「要綱」と文字が表面に現れたのは川西市のものが最初であり、「川西方式」と称される。川崎市のものは、団地造成のための技術基準であって、開発者に対する応分の負担を求める宅地開発指導要綱としては、川西市のものが最初であるという見解もあるが、¹⁾用語はともかく、実質的に直接法律、条例等によらないで、宅地開発にともなう基本的都市環境の整備を、成文による市の基準を示して事業者に求めた点では、川崎市のものが最初であると考えてよいであろう。

ただし、川崎市のものは当時の情勢の中で外部に対しては比較的控え目にされていたが、川西市の場合は、かなり強く世論にうったえ、しかも「要綱」という用語で、従来のたんなる「基準」ではないという姿勢を示した点では、やはりこの指導要綱方式の原点のひとつと考えてよい。

また、昭和43年7月には、横浜市で「宅地開発要綱」が制定され9月から実施された。これは要綱の制定順からは11番目ないし15番目ほどになるが、²⁾³⁾すでにその前から大規模開発を行なった多摩田園都市開発について東急電鉄にかなり厳しい申し入れを行ない、遂に覚書きによる協定を締結しており、これを他の事業者にも一般化する形で、要綱という形式をとったものである。この時点において住宅地造成事業法の認可権者である政令指定都市である横浜市が「要綱」という形をとったことは、これまで同法の認可権をもっていない、他の中小都市のもつ「要綱」とはかなり異なる強い意味を有することになり、今後の開発行政の中で極めて注目された。この開発の認可は、昭和44年から施行されたいわゆる新「都市計画法」による開発許可へ移行されるものであり、都市計画及び開発許可という点からみれば、横浜市のもものが最初のもと考えられる。

そこで、川崎市、川西市、横浜市の要綱の成立の事情とその内容を検討してみたい。

I-6-2 川崎市「団地造成事業指導基準」

(1) 制定の背景

昭和40年、日本住宅公団の東生田土地区画整理事業に端を発し、川崎市との協議が直接のきっかけになった。東生田は施行面積56.2ヘクタールで計画人口8,000人であるから、

そう特に大きいというものではない。しかし川崎市の場合、すでに昭和30年に着手した公団区画整理事業の最も早い時期のものひとつである生田土地区画整理事業が、すでに昭和37年7月には換地処分まで完了しており、公団による土地区画整理事業による問題点について十分認識が高まり、経験があったことがあげられる。

生田土地区画整理事業は、施行面積60.8ヘクタール、計画人口7,000人であり、神奈川県下では当時最大規模のものであった。昭和30年度から着手し、33年3月には早くも施行計画が届けられ、36年には事業計画が認可され、仮換地計画が指定される。当時としては、公的開発で、また都市計画の父ともいわれる区画整理手法は、理想的な町づくりであり、しかも、住宅公団という公的機関により行なわれれば、問題はないはずであった。事実戦前にあっては、民間企業の手による耕地整理法を用いた区画整理で、田園調布、成城学園といった良好な住宅地を造成することができていたのである。ところがすでにのべた通り、都市環境全体の変化や、背景の相異により、公的区画整理方式といえども、地元および地元自治体にとっては、大きな問題を生ずることが明かになってきたのである。

とくに、問題提起が、都市計画や、住宅、土地区画整理事業の担当者や担当部局から提起されたのではなく、財政通であり、財政担当の助役であった島田助役が中心になったことは注目すべきであろう。我国には総合的見地からの都市計画が育たず、また、こうした担当者も単なる街路事業者であり、国の補助金や法律の下請執行機関であった。法のとおり行政を行なっていれば間違いはないはずであった。それらの人々からすれば、国からの施策として団地開発を行なう日本住宅公団に対して、問題提起ができない構造におかれていた。そこで、かえって直接建設関係にたずさわってこなかった島田助役が、はじめて地方財政という立場から、自治体としての主体性と、総合的見地からの環境整備を問題提起したのである。

さらに、これらの問題提起を支える背景になっていたことは、昭和38年11月に、千葉県知事が日本住宅公団の千葉市検見地先埋立による60haの造成に対するいわゆる「団地お断り」であり、宅地開発のもつ環境面、財政面への影響が甚大なことが各方面に大きくとりあげられてきた。

また、当時神奈川県においても、急激な宅地開発による都市問題の発生の防止と、社会増の抑制との考え方から、「公団のみでなく、民間団地であっても、県第三次総合計画に合致しないものはお断りである。」との態度も示されており、それらも一そう川崎市の「基準」設定についての支えになった。

また、隣接横浜市の公害企業との公害防止協定という自治体の自主的な環境保全への対応も、川崎市への刺激になっていた。⁴⁾ 当時川崎市は、いわゆる保守市長で、全国市長会長も長くつとめた金刺市長であり、横浜市は当選したばかりの革新の飛鳥田市長であった。しかし、いわゆる保守、革新にかかわりなく、都市環境の保全向上への、市町村自治体の役割がみなおされてきたのである。

(2) 問題の認識

問題は、公的であれ、民間であれ、大規模な団地が地元自治体にとって大きな負担になることがあげられている。川崎市ではとくに次の3つの点を一般的問題として取上げている。

a) 局所的な人口増加による交通手段をはじめとする社会資本の急激な不足により都市問題が発生し、これに対して地元自治体の力では解決できないこと。

b) 地元自治体の総合計画と合致しない無秩序、無計画な団地造成が各所で発生したため、広域的な総合計画事業の適正な執行ができないおそれがあること。

c) 団地に対する地元自治体の公共投資額の増大にひきかえ、固定資産税の軽減などにより、財政面での圧迫が強まり、また団地居住者と在来市民との融和に欠け、市民意識は希薄でありながら市政への要望の大きい団地がいわゆる「お荷物」的存在になりつつあること。

これらの問題認識は、一般のスプロールよりも大規模開発に焦点があったことと、特にc)の点、すなわち市の財政面への負担の増大がとくに強く意識されている。つまり、環境そのものの悪化や、良好な市街地環境の形成よりも、間接的に、これを達成するための財政負担という面から問題をとらえたのである。

先にのべた生田の土地区画整理に伴う公共施設等の整備状況の当時の算定によると、公共施設として下水処理場、配水管拡張、小学校分校の新設、及び増設、保育所新設、児童公園整備、行政センター敷地の合計に要した費用2億7,361万円のうち市の負担は2億3,135万円で実に84.5%に達しており、これに対して、国・県の負担は1.5%、公団負担14.0%にすぎなかった。

また、関連公共施設として、ごみ焼却場11億2,691万円を要するとされ、これに対する市費負担11億1,391万円であり、合計の公共的施設整備のため14億5,226万円のうち、市費負担は実に13億4,526万円、96.1%を市の負担となることが明かにされている。こうした現実の経験によって、新しい東生田土地区画整理事業が市に膨大な財政負担をもたらすことが明かであり、これに対する何等かの防禦的措置を必要としたのである。

(3) 規制対策の経過と論点

まず島田助役によって40年5月「大規模住宅団地規制問題関係局長会議」が招集された。ここでは先にのべた問題の認識を共通基盤として、同様な開発状況にある神奈川県、千葉県、埼玉県の規制に対する考え方が出され、これに対する何等かの規制措置の必要性が確認された。そこでとりあえず「住宅団地問題等協議会」を設置することが定められた。この協議会の会長は島田助役、9局長⁵⁾を委員とし、この9局の12課長が幹事となり、この幹事課長の主管係長が書記となった。また事務局は計画局企画部企画課⁶⁾におかれた。

しかし、この協議会ではまだ不十分と見て、さらに追いかけるように40年6月15日訓令第11号によって「川崎市団地問題等審議委員会規程」を制定し、内部組織として正式なものとして取上げることになった。この審議委員会の目的は「市域における過密化防止とその円滑な発展を図るための重要な事項を審議する」ことである。その所掌は、市内における0.1ヘクタール以上の団地造成事業の計画について市の総合計画との関連における適正度を判定することと、造成事業等について行政指導を円滑に推進するため地域の性格に応じた指導基準を設定することと定められた。前者は具体的開発事業についての指導であり、後者はそれを一般化した「指導基準」つまり今日云うところの「指導要綱」の制定を目的としたのである。

委員会の会長は総合計画担当助役、つまり島田助役が充てられ、副会長は他の助役とさ

れた。また委員は各局長クラス10人で構成され、委員を補佐する幹事は関係部課長20人とされた。⁷⁾(部長クラスは計画局企画部長だけ、あと19人は課長)また事務局は、計画局企画部におかれた。

議論の焦点は、問題は分るとしても、具体的にどのような手段で規制ができるかという点である。

そこで、第一には条例または規則によって行なおうという最もオーソドックスな手法である。しかし、土地所有権を重くみて、私権を制限し造成を規制するには法律に準拠規定がない限り難しいという一般的な説が強くだされた。議論の中では憲法第29条第3項の「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」の規定から、法律に競合せず公共の福祉に反しない限り私権の制限も可能だとの積極的な説もここで論じられた。これは、ようやく地方自治体が自らの問題に立ち向おうとする姿勢がうかがえる。しかし一般的には戦後の私権の強調と、中央の法律による行政の枠から出ない自治体にとっては採用はされなかった。

そこで条例をあきらめ、規則または要綱の設定が討議されている。内部の関係職員に対する訓示的な規定であれば、もちろん制定は可能だが一般私人の私権に直接拘束力を加われないのだから拘束力は弱い点が致命的だと考えられている。

これらの議論の結果、ひとつは内部職員のみに対する「川崎市団地問題等指導要領」が40年8月に生れた。また、これと併行して、外部の開発事業者に対しては、同じく40年8月に「団地造成等施行基準」が成立することになる。

6月の審議委員会設置から8月にはとにかく一種の要綱というべき「基準」が生れたのだから、おどろくべき早さといわなければならない。それだけ東生田問題が差し迫っていたこともあるが、財政という見地に立った島田助役の強力な指導力と担当した企画部長以下の努力がなければこうした結果は得られなかったろう。また財政という問題の立て方は、宅地開発の問題を一応総合的、包括的にとらえ、かつ他の法律からの諸問題を個別化しないで大局的に判断させることを可能にさせたのである。また財政通からみれば団地開発問題はそれだけ深刻でかつ現実的なものであったから、政党政派の問題ではなく、純粹の都市問題解決として取上げられたのである。しかし当時を振り返ると、この経過での反対は、外部よりも市の内部であり、とくに法律の文字どおりの執行にこだわっている部局の反対は大変なものであった。これを排除しえたのは、市の上層の指導力と、最終的にこの問題の窓口を引受けた企画部の力による。

市内部の内規としての「指導要領」と外部に対しての「施行基準」と二本建てになったのは、内部調整に手まどったことによるが、内容的には大きな差はない。ただ内部の要領の方には、市域を「抑制区域」と「指導区域」に分け、「抑制区域」は住宅団地として開発されたくない土地であって、宅地化を抑制するように指導し、また「指導区域」は理想的な住宅団地を造成するよう指導する地域である。新都市計画法による線引き以前にこのような区域を内部的にせよ決めておこうという指導要領はひとつの大きな前進である。また要領では「施設計画人口」を定めておくとか、行政上の運用方針、とくに「建築基準法」そのほか法令等の関係における内部的取扱いを定めた。とくにこれら法令との関係から、これが外部化することをほばかったものである。ただし、実質的な指導内容については

「要領」も「施行基準」も変りはない。

(4) 内容

基準は0.1ヘクタール以上の団地造成事業に適用するものとして以下の各項目について団地造成起業者の守るべき基準を示している。

a) 都市施設関係

i) 街路、道路(計画との関係、区域外道路、道路構造、巾員構成、全面舗装、行き止道路の禁示、道路排水、法面保護、電柱設置方法、占用物件の取扱)

ii) 河川、下水道(管理者の許可、改修計画、河川の費用負担、区域外排水、区域内の汚水処理施設の建設、運営、移管、排水施設基準、勾配基準)

iii) 上水道(新設費用の負担、受水そう設置)

iv) 建築指導(建物設計の事前審査、水洗便所化、し尿浄化そう基準)

b) 環境整備関係

i) 農地山林(かんがい用水源、防災)

ii) 公共空地(公共空地の提供、子供のあそび場、位置、植栽、遊戯施設)

iii) 清掃(容器集積場所、し尿処理の活性汚泥方式の処理施設設置)

iv) 消防(消防水利、消防出張所用地の提供)

v) 学校(計画人口8,000人~10,000人当小学校1校の用地の提供、中学校用地の提供、位置、校舎は起業者施工の原則、費用支払は別途協議)

c) その他一般的事項

i) 都市計画施設の整備(起業者負担)

ii) 駐車場の整備

iii) 利害関係人の同意

iv) 事業施行過程における責任の所在

v) 優先入居(市民の優先入居、優先分譲)

d) 窓口主管課

i) 土地区画整理法関係

計画局都市計画部区画整理課

ii) 住宅地造成事業法関係、宅地造成等規成法関係

建築局土木部土木課宅地造成係

これらの項目は、居住環境として必要な最低の項目を一応網羅していると見てよい。その後の要綱をみると、このほか、福祉施設、医療施設、文化施設、集会施設、大量輸送機関の整備にふれ、さらに緑の保存、文化財の保存や調査、公害の防止などにふれているものも多いし、川崎市でも順次改正して、これらの要素を取りこんでいるが、まず要綱の原型としては出来上っているといつてよい。

問題になるのは学校用地などの公益用地の提供である。提供といっても価格が最も問題であり、当初は一部無償、他は原価という形が多かったが、その後隣接の横浜市の要綱を見ならって m^2 当単価を定め⁸⁾て購入という方法に変更してゆく。

(5) 基準の性格

この基準はもちろんその経過で議論されたとおり、条例、規則という形はとっていない。

団地造成事業の施行基準という遠慮した表現をとり、当時の外圧をさけてはいるが、内容は明らかに今日言う「指導要綱」であり、用地の提供に至るまで定めている。また内部討議でも行政指導という言葉がはっきり用いられており、行政指導のための基準という形が明らかにされている。

ただし、基準の前文では、起業者に対する「お願い」という形をとっている。「このたび川崎市では、無秩序な団地造成を抑制し、都市計画に適合した理想的な団地造成を推進することによって、市域の過密化を防止し、住みよい町づくりを実現するために、起業者の全面的な協力をお願いすることになりました」とのべているが、罰則こそないが、この「お願い」はかなり強い調子のもので、団地による財政圧迫を強くうったえながら「本市が推進する住みよい町づくりの実現のために、本基準の完全励行と全面的協力を要請するものであります」と結んでいる。遠慮がちなが、まさに指導要綱行政としての性格をしっかりと打出しているのである。ただし形式的にはあくまで「基準」であるから、起業者は本基準に適合するよう配慮し、協議することとされた。

I-6-3 川西市宅地開発事業指導要綱

(1) 制定の背景

川西市は大阪の北西部にある静かな田園地帯であった。しかしその南端部は大阪中心への交通の便利がよく、僅か25分位で到達できるため、昭和30年代半ばからの大阪都市圏の拡大に伴って、急激な宅地開発の波を受けることになる。

とくにこの地帯は、当時の大阪圏住宅供給の限界住宅供給地域の役割を果し、かなり劣悪な住宅開発が行なわれた。阪急川西能勢口駅は、能勢電鉄の乗換駅で、能勢妙見への入口の静かな町だったが、この駅周辺が大阪へ便利なところから、遊水池の機能を果す水田を未造成に近い形で、質の悪い住宅を安価に売出すことになる。これらに対抗する手段としては建築基準法しかなく、これにより告発が繰返し行なわれたが、ようやく鎮静する昭和38年頃までは、3,000戸を超える劣悪な住居地ができてしまった。

この経験が、悪質不良住宅開発のおそろしさを認識させ、後に「指導要綱」へと展開してゆく第一段階になったと思われる。

昭和40年頃になると、能勢電鉄ぞいの北部丘陵地帯に大手民間企業が「市の全面的援助を期待して進出しようとの動きが出た。これに対して、市当局も、初めは無秩序で低劣な住宅開発にこりていたため、スプロール化をおさえるには、計画性を持った大規模住宅開発を支持する姿勢を示した。市として「住宅地の進入道路の築造も、河川の改修、区域内の道路舗装もしましょう。」⁹⁾というサービスを回答したのも、よほど不良開発に苦い経験をもつからであった。また、このころは能勢電鉄沿線は全くの田舎電鉄で、交通も不便なため、開発業者側も宅地の売れ行きには、危惧の念があり、開発規模も比較的小さかった。しかし、昭和41年4月、この住宅地が売り出されるや買手が殺到し、深夜から押しかけるという状態であった。¹⁰⁾

この情勢を見てとった大手不動産業界は、この地域の開発が有望であるとの見通しがつき、昭和41年の後半半年間での開発の申入れは、実に面積にして500ha、計画人口にして

5万人に達した。この当時の川西市の人口は6万4千人程度であるから、実に半年の間に総人口の8割という計画が申入れられたことになる。こうした開発ラッシュに当って、宅地開発はそう安直に行なってはならないことが分ってきた。宅地開発は多くの問題を発生させ、劣悪住宅はもとより、それが大規模になってきても、また開発自体がどんなに計画的で良好であっても、都市環境整備には膨大な費用を要し、周辺部や都市全体への影響などの問題があまりにも多いことが分ってきたのである。

(2) 問題の認識

問題を先取りして、事前に認識してこれに対する対策を打つということは、計画という見地に立てば、ごく当然のことであるが、実際の自治体の立場に立てば、大変困難なことである。

川西市の場合も、当初問題がはっきり顕在化するまでは比較的楽観的であり、開発業者への協力を約束したのである。また、開発の認可は当時住宅地造成事業法であり、これの開発認可権限は知事にあり、市としては、直接の関係はないという安易な考え方もあった。¹¹⁾ところが、41年後半には具体的な問題が生じ、市としてはこのままではすまないとの認識が急速に高まったのである。その顕在化した問題は次のとおりである。

a) 土木関係予算の急速な増大

開発に協力を約束した宅造地は、比較的小規模で、道路巾員は4m、丘陵地では勾配が10%を超える砂利道である。そこで住民側からは、路面舗装、側溝の清掃、車のスリップ防止策が矢継早やに出された。¹²⁾これは居住者の大半が大阪の既成市街地から転入してきた教育水準、所得水準も比較的高い人々で、大阪の既成市街地並みの住環境、公共公益施設整備を要求したことも指摘される。¹³⁾

そこで当時の土木予算の大半はこれらに消費される。これは人口増加の伸びをはるかに上廻るものであり、市の財政が追いつけないことが明らかになってゆく。表6-1でみる通りに歳出に占める普通建設費の比率が遂に65%に達してしまうが、これでは明らかに財政破綻であり、他の市の諸サービスはストップせざるをえなくなってしまうであろう。

表6-1 川西市における人口と普通建設費の伸び

年次	人口	普通建設費	歳出に占める比率
29 (市制施行)	33,741 人	— 千円	%
38	55,510 (100)	107,644 (100)	22
40	62,431 (112)	254,970	32
42	67,797 (122)	505,853	39
44	73,938 (145)	1,393,851	60
45	800,595 (166)	2,282,012	65

b) 公共公益施設の不足と水準上昇

これまでの宅地造成に対しては、比較的小規模であったために、教育施設なども既設の学校の増設などで間に合わせてきた。しかし新規の大規模開発ではそれでは到底間にあわず、新たに大きな投資を必要とした。しかも北部地区は従来過疎地で、既存の施

設もほとんどなかったうえ、大阪から転入してきた人々が高い地域環境水準を要求し、これがデモンストレーション効果となって旧住民の環境水準上昇要求へと波及してゆく。市財政の上ではこれを充たすことは不可能なことが判明し、とくに、約500haにのぼる開発要求には全く対応できないことが明白になったのである。¹⁴⁾

c) 都市計画の見直し

現人口には近い5万人の人口を急速に受け入れるとなれば、新規の開発地と既存の市街地との間に大きなアンバランスが生ずるのは明らかである。新しい都市形態を求めるためには、市全体の都市計画を全面的に見直すことが必要になり、これなくして開発を先行させることが危険なことが分ってきた。

(3) 要綱制定の経過

そこで昭和42年の市議会において、地域開発特別委員会が設置¹⁵⁾され、開発計画に対する市の基本姿勢が協議され、駅周辺におきた無謀な住宅建設の防止と宅地造成事業者に対する市への協力を求める基準を作るべきであるとされた。

この協議の中では、基準を条例化できないかという論議もあったが、住宅地造成事業法からみて無理であると判断され要綱という形をとることになった。¹⁶⁾これは、事業法に基づく手続に先立ち、市長と協議することによって合理的な宅地開発を行なおうという行政指導である。したがって、あくまでも施行者と市との話し合いによって、具体的な内容について互いに協力しあうことを基本としている。

川西市の場合は、議会が中心となり市長と一体となり超党派的にこの問題を推進したことが特徴的である。この委員会では安田議員が終始委員長をつとめ、安田委員長が要綱の制定者でもあり、また市に代って、大企業開発者と直接話合って学校用地の確保、その他開発条件についても折衝したのは他に例をみないことである。¹⁷⁾こうした強力な人物がいなければ今日「川西方式」とまで言われている方式は生れなかったであろう。

そこで昭和42年5月18日には「川西市住宅地造成事業に関する指導要綱」が超スピードで生れ、施行されることになる。

これは、名前のとおり、住宅地造成事業法を明白に意識しており、これの対象となる開発事業について、法の手続に先立って市長との協議を求めたものである。したがって全法の適用外のものには対象とされない。

(4) 要綱の内容と適用

要綱は0.5ヘクタール以上の宅地造成事業者に対して適用される。

その内容は、法定手続前に、市長に申出、その承認を得るとされ、また市長は必要な事項を指示し、関連事項について協議するとしている。具体的内容は川崎のものと同様でないが、若干項目は少ない。

しかし、非常に明快に言っているのは、地区内の必要な公共施設(下水道、広場、公園緑地、河川、水路及び消防の用に供する貯水施設)を自己の費用で入念に施行するものとし、¹⁸⁾また地区外の取付道路、地区外排水施設はすべて事業者の費用と負担で行なうものとしている。

また地区内の上水道施設、小学校及中学校、消防署、幼稚園、市支所、保育所、公民館、警察官派出所、じん芥焼却施設についても、すべて事業者の費用で施行し、市に寄附また

は譲渡するものとしている。¹⁹⁾さらに上水道の水利権も事業者の負担で取得するとされている。

これらは、その1、2年以前、むしろ積極的に市が協力し施行すると言った²⁰⁾のに比べるとまさに180度の転換であり、大きな衝撃を与えたものといえる。²¹⁾

ただし従わないものについての罰則的な規定はない。以前市が誘致したような企業については、無理にこれの適用をはからず開発面積を広げる段階でその分について適用した。

さらに、実際の運用はかなり柔軟で、話し合い協議により、両者納得のうで協定書を締結するという方法をとっている。²²⁾したがって、当初は、集会所、市支所、警察官派出所は現物提供として用地及び施設とも無償。また、小中学校用地は造成原価で市が買収し、建物は団地内の児童生徒数から算出した割合を立替施行を行ない銀行レート程度の利子をつけるというものである。要綱の文章そのものからすると実際の協定内容は緩いものになっているわけである。

(5) 要綱の性格

川西市では要綱に基き計画案が出されると、まず市議会の地域開発特別委員会で基本条件をとりまとめ、²³⁾それを受けて開発者と協議し、協定の覚書を結ぶという手順をとっている。議会が覚書きの内容に初めからタッチしているというのは一般の行政としても異例であり、川西市の市長部局、市会をあげて共通の理解の下にこの問題に当たったことが分る。また、それだけ緊急で他にどうしようもない状態においてまわっていた。一種の緊急避難として生れたものである。

その性格はすでにのべたように、話し合いをする時のひとつの基準であり、基礎条件であって、かなり弾力的に運用されている。「要綱はあくまでも要綱であって法令ではない。決して強固な態度でやってはいけない。これを考え方の基本として、協力してもらうという態度で、それだけ説得力、相手の立場に立った方法を十分に考えたうえで行なうべきで要綱の基準に一分一厘違ったらダメだという考え方は捨てるべきだと思います。従って、要綱の運用については、開発事業者の宅地造成計画に対して、その負担区分を一方的に押しつけるのではなく、両者が充分納得のいく話し合いがなされてから協定書を締結します。」²⁴⁾と説明されている。

急速な開発には、現行の行財政では到底対応できない。また、開発利益を直接吸収するしくみも、行政需要に対応できる権限もない以上、開発施行者に社会的費用を求めざるを得ないのである。要綱はそのための法律、条例以外の行政指導であり、施行者との話し合いを原則にし、互いに協力することとしている。また、開発区画一般に処理するのではなく、開発ごとの規模、施行者の経営状態を十分勘案しながら協議するとされている。

そして、要綱は初めは緊急避難としても、今日まで定着し得たのは、たんなる自治体の最善の策としてではなく、都市環境整備のために急増する行政需要に対応する手法として詳細を加わえたためである。

また、条例化問題については消極的で、一部の技術基準などの条例化はできても、複雑で多様な開発行政を全て網羅しうる条例は実際的にいって考えられないとしている。

川西市の要綱が成功したことは、川西市自体は宅地造成の許可権をもたず、従って要綱も弾力的なものとして話し合いを基調にし、硬直性を排除したことであろう。これによって

事業者側も柔軟に対応せざるをえなかった。また、事業川西市の財政状況や、新規開発の丘陵地も全く施設のないところであるから、開発事業者も、これに協力しなければ、事実として公共、公益施設が整備できず、土地売却も不可能であるとの経済合理主義の上に立っていたと考えられる。

I-6-4 横浜市「宅地開発要綱」

(1) 制定の背景と問題の認識

横浜市は、宅地開発に対しては、すでに昭和36年にいち早く「土木工事の規制に関する条例」をつくり、横浜に特徴的な崖地の開発を規制してきた実績がある。これはすでにのべたように「宅地造成等規制法」という国の法律を生む契機になったことは既述の通りである。²⁵⁾

また、昭和38年4月、飛鳥田市長が就任し、当時まだ法制化が不十分であった公害問題に対して積極的に取り組み、昭和39年10月には、横浜市と電源開発株式会社との間で、いわゆる「公害防止協定」をむすんだ。これは法律の不備を補ない、自治体が自主的主体的に都市環境の保全に乗りだしたものである。それまで、法律にだけ頼って、その下請執行機関に甘んじてきた自治体が、逆に市民の側に立っての環境行政をすすめるということで大きな転換を意味する。²⁶⁾その後、昭和45年には、いわゆる公害国会といわれる国会が開かれ、公害関係法案14件が成立することになったが、そのきっかけになったのは自治体主導の環境行政であった。

このように自治体が主体的な動きをして、社会や国へ働きかけてゆく方法が、昭和30年代後半、とくに革新市長の成立以来増加してきた。²⁷⁾そして環境問題は保守革新をとわず公選首長としての責任になってくる。その中で宅地開発の問題も当然に大きな問題であった。

昭和35年からオイルショックまでの48年の13年間をみると、図6-1の通り、人口の増加は、35年を100として指数にしては181.3にのぼり、十大都市では札幌につき、第2位である。実数では1,120千人に達し十大都市中全国一位、つまり全国で第一位の増加を示した。年平均にして、8万6千人に達し、年間10万人に近い純増を一都市で受けとめたのは驚異的である。中でも、昭和43、45、46年は純増10万人に達した。その主要な内訳は東京などからの人口流入による社会増であり、43、44、45、46の4年間には社会増だけで年間6万人以上の増加をみている。

このような人口増加は当然に急激な宅地開発をとまなう。人口増加の波より一足早く、宅地開発の波が押し寄せることになる。横浜市は小丘陵の多い地形であり、戦前は主として谷間にそって市街地が形成されてきたが、戦後は丘陵地を中心に開発がすすめられることになり、崖くずれ、河川の氾濫が生じたのは既述のとおりである。

そこで、宅地造成等規制法、住宅地造成事業に関する法律が生れるが、これらによる開発許可の実態をみると表6-2のとおりである。

人口増加より早く宅地開発がすすみ、最初の37年に対して、7年後の44年は件数にして6.1倍、面積にして18.3倍に達し、1件当り面積も大規模化してきている。

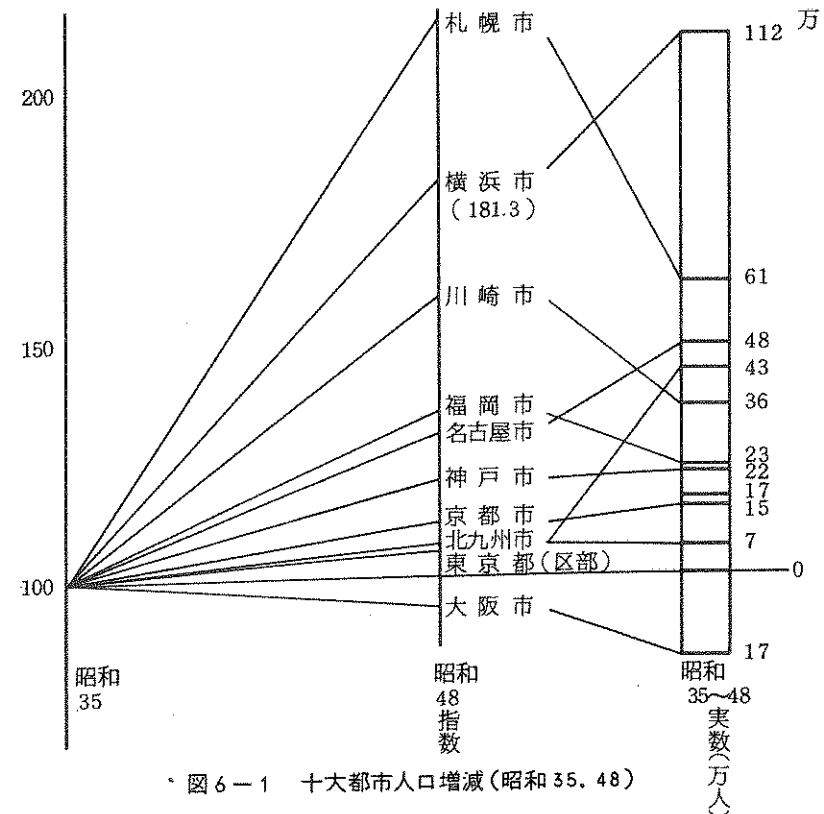


図6-1 十大都市人口増減(昭和35、48)

表6-2 横浜市新都市計画法以前の宅地開発事業許可の状況

年次	件数(件)	面積(ha)	1件当り面積(ha)
37	96	73	0.76
38	292	228	0.78
39	356	303	0.85
40	418	458	1.09
41	424	291	0.67
42	459	698	1.52
43	482	1,097	2.27
44	588	1,335	2.27

宅地造成等規制法及住宅地造成事業法による許認可件数

このような情勢に対して、問題点としては以下のような認識を深めつつあった。

- 無秩序な市街地の増大と都市計画の混乱
- 優良緑化地域の荒廃
- 公共施設の著しい不足
- 土地価格の高騰と公共投資の増大

先進的に公害問題の解決にいどんだ横浜市として、宅地開発も解かなければならない重

大課題であった。

(2) 要綱制定の経過

横浜市はすでに昭和40年1月に、乱開発に対しての挑戦として、従来のニュータウンとは違う港北ニュータウン計画を発表している。これは乱開発一歩手前の港北ニュータウン地区を住民参加方式によって、計画をうちだすことによって逆に乱開発を救い、農業も共存させながら計画的な開発を行なおうというものである。港北ニュータウンはこの方式が成功すれば、これをモデルにして横浜市の他の地区の開発にあてはめ、秩序ある均衡のとれた開発をしようという考え方であった。²⁸⁾

しかし、宅地の開発規制について十分な規制がない段階では、港北ニュータウンの成果がでないうちに乱開発が進行してしまう。そこで、昭和41年9月1日には、激化する宅地開発に対応するべく、市の内部に「横浜市宅地開発対策協議会」を発足させた。これは関係局長によって構成されており次の任務をもった。

- 1) 近郊地帯の計画的開発の方向の策定
- 2) 開発の公共投資に対する技術統制の策定
- 3) その他健全な宅地造成に対する諸問題の検討

さらに会の運営のため部長、次長クラスの幹事会を設け、また、次の三つの部会を発足させて、ここで具体的に問題を検討することにした。

1) 宅注開発部会

現行行財政制度の欠陥を克服し、本市独自の宅地開発基準を策定すること。

2) 港北ニュータウン部会

計画的開発のモデルケースとしての港北ニュータウンの推進。

3) 宅地造成事業事前審査部会

住宅地造成事業法、宅地造成規制法に基く統一的な開発調整、具体的な行政指導。

この三つの部会のうち1)の宅地開発部会が開発指導要綱といわれる基準の策定に当るものである。

また、これと同時に併行的に、東急の多摩田園都市開発については、既述のように別に42年12月のトップ会談によって「多摩田園都市問題協議会」を持つことになり、ここでは極めて具体的に、開発にともなう公共公益負担の内容が検討されていた。

しかし、宅地開発部会における基準の作成は難行を極めていた。この部会は30回近く持たれるが、これより遅く特別委員会を設置した川西市は、いち早く要綱を制定しているのに、横浜市では一向にまとまらなかった。もちろん部会のメンバーは誰も乱開発による都市環境の悪化と、これの防止の必要性を認めないわけではないが、すでに法に基く行政を行っている計画局、建築局にあっては、法を超える行政指導には強い抵抗があった。

要綱の策定を意図したスタッフ部門とライン部門の間の意見のくい違いや対立は、すでにみた川崎市の場合でも同様である。ようやくまとめられた報告書は昭和43年3月6日で実に初回から1年半を経過しており、その悪戦苦闘がうかがえる。

しかし、この報告書は、たんに内部の報告書としてまとめられ、対外的要綱にまでは至らなかった。内容は、総説、各説及参考資料として構成し、その中では、宅地開発に対する具体的な指針として基本要綱、宅地開発指導基準をのべている。

時間もかけ、十分検討しただけあって、昭和43年当時としては、問題点も最も整理してのべられ、指導基準の内容も詳細で、農地造成や、文化財保護にまでおよんでおり、当時としてはレベルの高いものであった。

しかし、宅地開発部会としては、内部的検討としての報告書提出だけが任務だととして、これを外部に対する要綱とすることはせず、報告書は内部資料として、一たん報告したまま放置されており、また内容的にも、内部対立のまま両論併記になっている部分もあった。²⁹⁾³⁰⁾その主要な両論併記点は、公益用地の提供を開発事業者にさせるかどうかという根本に絡んでおり、また公園用地の率の問題であった。

(3) 要綱の成立

要綱の成立は宅地開発部会の手を離れた第二ラウンドになってようやく日の目をみる。43年4月5日に総合的企画調整部門として、新たに企画調整室をおき、その中に企画調整部を設けた。企画調整部は5月以降、この宅地開発部会の報告書に決着をつけるため精力的にこれを要綱案にまとめることにした。

とくにこれに力があつたのは、多摩田園都市問題協議会による覚書が締結されたことで、いろいろ問題があるにせよ、少くともこの東急と交した覚書の線と同様な線までは、各開発業者に守らせなくては不公平であるという論理である。³¹⁾企画調整部は、この論理をベースにして、最も抵抗の強い法律の窓口になっているライン部門の説得につとめた。その間、また多くの内部協議や、白熱する論戦、³²⁾そして説得と調整の繰返しのもと、8月になって成案をまとめ「横浜市宅地開発要綱」として昭和43年9月1日から施行することになった。横浜市宅地開発対策協議会の発足以来丁度満2年目の日であった。³³⁾

(4) 内容

要綱の内容は、すでに制定されている他の要綱や基準と大差はない。むしろ他の要綱とちがって完全実行をねらったため、学校用地は無償ではなく有償にするなど、³⁴⁾基準の内容そのものは他のものよりゆるいと言ってもよいであろう。

しかし、他の要綱と異なるこの要綱の特徴をあげておきたい。

1) 要綱実施の趣旨を設け、この要綱の制定の事情、意味などを強調している。特に宅地開発に伴う諸問題は、健全な地方自治の発展や、憲法でいう健康で文化的な生活に反するとして、良好な市街地の発展を計る宅地開発の指針としていること。

2) 新都市計画法の成立(43.6.15)をふまえ、これの開発許可事務を扱う指定都市として、これが施行される来年6月までの経過措置であることとしていること。

3) 基準の適用は、土地区画整理法、宅地造成等規制法及び住宅地造成事業法のほか、宅地開発とみなしうる工場敷地の造成、畑地造成、その他宅地開発に準ずるものまでも対象にしていること。

4) 他の要綱では学校用地などの公益用地提供は、大規模団地に限っていたが、開発が小規模化することを抑制するため、一率に提供することとした。

なお、東急多摩田園都市開発の覚書にならって、それと同等の3,000円という有償にしたこと。

5) 小規模開発を抑制のため、公園用地及び公益用地は計算上これに充たない小規模開発にあっても最低150 m^2 の提供を求めたこと。

6) 河川改修にともなう負担金を各流域別の開発予定面積にて割りつけ m^2 当り負担金を定めたこと。

7) 要綱の違反に対し「水道の供給、ゴミ収集及びし尿の汲み取りその他必要な協力を行わないことがある。」と明記したこと。³⁵⁾

(5) 要綱の性格

すでに法律上の宅地造成の許認可権をもっている横浜市の要綱は法律上の問題として注目された。

そこで、横浜市としても、とくに要綱は法律との直接の関係はなく、

1) 開発事業者に対する「お願い」であること。

2) 新都市計画法が施行運用されるまでの緊急的な措置であること。

が繰り返して強調された。³⁶⁾

しかし、東急との交渉結果という実態も兼ねそなえたものであり、内容的には比較的におだやかであるが、許認可権をもつ横浜市の要綱制定はかなり大きな反響を呼んだ。また経過規定のものを除いては、交渉の基準としてではなく、実施の基準として強の協力を求めることになり、実効性の極めて高いものとなった。³⁷⁾

表 6-3 初期開発指導要綱の3市比較

団地造成事業施行基準 (川崎市)		住宅地造成事業に関する 指導要綱(川西市)	横浜市宅地開発要綱 (横浜市)
施行日	昭和40.8	昭和42.8	昭和43.9
前文	団地造成起業者へのお願い		○はじめに ○要綱実施の趣旨 「誰でも住みたくする都市づくり」への指針
適用範囲	0.1 ha 以上の団地造成事業	0.5 ha 以上の宅地造成事業者	土地区画整理事業 規制法、事業法の新規宅 地造成事業 宅地開発とみなしうる事業
公共 公益 施設	道路	○区域外道路は起業者負担 ○幹線7 m以上、枝線4 m以上(巾員) ○全面舗装 ○勾配6.5%超はスベリ止め	○取付道路は自費負担 ○市の管理になるものは舗装
	公園 緑地	○1ha以上 3%	○事業主負担
	排水 下水	○河川管理者の許可 流速0.8m/sec~2.5 m/sec ○コミプラは業者が整備 組合で管理	○排水は市長の指示により 事業者負担
			○区域外道路、駅前広場は 開発事業者負担 ○巾員 20ha以上 13~16 m 10ha以上 13~15 m 5 ha以上 7.5~9 m
			○公共事業者 4% ○民間事業者 3% ただし150 m^2 未満は 150 m^2
			○域外建設者の負担 ○コミプラは開発事業者 負担 維持管理費用は10年分 一括前納の場合は市が 管理

			遊水池別途協議
消防	○消防水準の基準 ○消防出張所用地提供	○消防署建設、市に寄附又は譲渡	○公益用地 5% 3000円/ m^2 にて提供
清掃	○容器収集場所設置		
学校	○計画人口8,000~10,000人 小学校用地提供 ○必要と認めるとき中学校用地提供	○小中学校を自己費用で 施行して寄附又は譲渡	
農地山林	用水確保	溜池は公園・緑地とする。	
管 理			○原則として市が管理
優先入居	○市民優先入居(公的機関のとき)		
その他	○駐車場	○バス運行	○公共施設未整備の地域の 開発は認めない。
違 反			○必要な協力を行わない ことがある。

1-6-5 要綱成立の要件

(1) 成立の基礎条件

すでにみてきたとおり要綱は突然生れたものではない。それは日本列島とくに大都市圏周辺に生じた宅地開発の波と、これに対する総合的施策の欠除というギャップの中に生れたのである。その間に立った自治体が、困りぬき、さまざまな手段を講じ、それでもなお解決しえなかったところで初めて指導要綱が生れたものであり、まさに「自治体のチエ」というのにふさわしい経過の中に成立したものである。

しかし、なぜここで自治体がチエを発揮しえたか、また国が対応しきれなかったかが問題であろう。それまでの国と自治体の関係なら、国が法律をつくり、政令、省令、告示をつくりさらに細い通達まで与え、その上基準条例によって自治体に条例をつくらすといったことまでも行ない、まさに手とり足とりの中で自治体行政が行なわれてきたわけであり、それからすると指導要綱の成立は、驚くべき大転換といわざるをえない。

これは市町村自治体にとっては、公害行政などともに明治以来の大転換と言っても過言ではあるまい。

要綱を成立させたのは、整理していえば、次の3つの条件が重なったことによる。

1) 宅地開発の進行と現行制度

宅地開発の急激な進行に対して現行行税財政の下では自治体が環境整備の責任を負うことが実態的に不可能になったこと。

2) 国の行政の対応

宅地開発に対応するには総合的行政が必要であり、また先行的施策が必要だが、法律

制度は、個別的であり後追的であったこと。

3) 自治体行政の改革

新憲法や新自治法によって与えられた自治体が、その後20年近くを経て、ようやく自主的な活動をしうるものとなってきたこと。

とくに、

a) 公選による首長は、法律による権限のあるなしにかかわらず、地元住民に密接な関係をもつ環境問題には、第一次的に対応をせまられたこと。

b) 公害防止についての公害防止協定方式など、直接法律にはよらない環境保全への自主的対応策が自治体の手によって実行されてきたこと。

c) 自治体内部にも、形式的な法の枠だけによらず、実質的により良い環境を目指す意欲と能力ある職員が育ち、これを生かすシステムも除々にではあるが生れてきたこと。

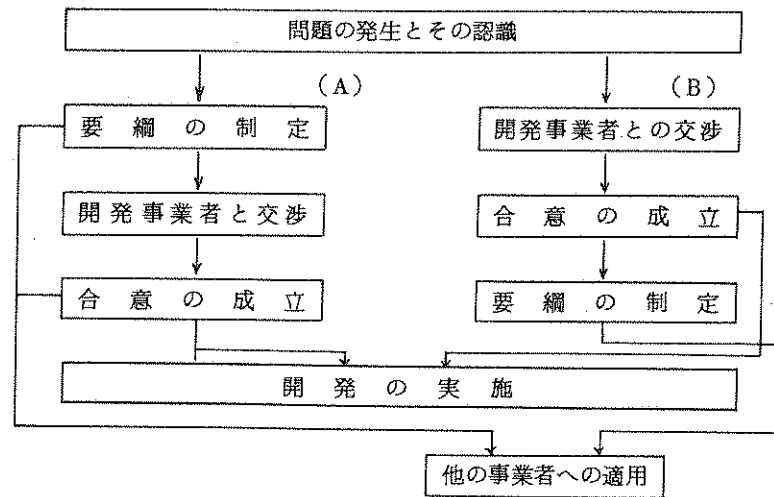
こうした状況を見て、開発事業者も、始めは国の施策を期待していたが、結局具体的な宅地開発事業においては、地元自治体との間の合意が必要なきことが認識されてきたこと。

そして全般的には、宅地開発による環境悪化を何とかしなくてはという暗黙の了解が深まってきたことによるであろう。

(2) 要綱行政の成立過程

初期要綱の成立には、大きくいって次の二つのプロセスがある。(図6-1)

図6-1 要綱制定プロセスの相異



(A)の流れのものは、要綱前置型ともいうべきもので、相手と交渉するためにまず自ら基準を作ってゆくというものである。

(B)の流れは、交渉前置型ともいうべきもので、具体的典型的な開発についての交渉が先にあり、それによる合意をもとに、これを他の事業者にも一般化してゆこうというものである。

いうまでもなく、(A)は川崎市、川西市の例であり、(B)は横浜市の例である。(A)の場合は、交渉するため自分の立場をはっきりさせるために作るものだが、交渉の結果はそのとおり

にはゆかないことがある。そこで具体的な適用は合意の成立した内容によるから、かなりの巾があることになるし、弾力的に運用されていることに意味があるとす。

しかし、(B)の場合は、すでに成立した合意を一般化するのだから、作られた要綱は原則的に適用されることになる。つまり安定性の高いものになる。

したがって(A)はかなり厳しい内容をもりこめるが、(B)は比較のおちついた内容になるわけである。

(A)の方は弾力的な運用は、初期の要綱に対するいろいろな抵抗からみて、これをかわしやすしい現実的でもあったろう。しかし、簡単に要綱の内容が交渉では変ることで、開発事業者側は対応しやすくもあったが、相手によって変るということでは逆に不信感をいだいたものもある。

(B)の方は、これの逆で、内容的にはおちついたものだが、その代り普遍的な基準として完行され、安定性もある。また、普遍的に行なうことは融通はないが始めはトラブルがあっても次第に信頼感を得ることになる。しかし法に近い実効性をもつので、中央官庁としては神経質になってくるし、要綱のもつ法律論としての問題が指摘される。それで対外的にはあくまで事業者に対する「お願い」と「話し合い」を基盤にしているのである。

どちらが良いかはそれぞれの成立事情によるのだから、一概には言えない。しかし、第三期頃の一般化してきた要綱は、それなりの実績をあげ、安定性を強めてきたので、(A)(B)とも実際にはそう差のない扱いになり、実効を上げてきたのが実態であろう。

I-6-6 要綱と条例の関係

ここでなぜ条例、規則という憲法や地方自治上認められた方法をとらず、指導要綱という形をとったかの点についても明らかにしておかなくてはならないだろう。

指導要綱は、あくまでも直接法律によらない行政指導の基準として成立した。もっとも現在では法律に基く自治体側の基準というべき点も多くなっているが、少なくとも当初のものは直接法に根拠を置いていない。

法律が不備なら条例でというのは、すでに急傾斜地で自治体側が実現してみせた方法であり、それなりの効果もおさめ、国からも評価され、立法化をうながすという役割までもおさめたのである。

ところが、それは宅地造成による崖くずれ防止という極めて限定した問題であった。今回のものは、あまりにも広汎にわたり、これを受けとめる立法化は現実にはむずかしい。やっと五省協定という制度がせいぜいである。したがって、個々の制度や法律には影響を与えたが、条例化がただちに総合的な立法化を促すということにならないのである。

また、そのような総合的な内容であるため、個々の法律には抵触するおそれもあり、法律論としては議論を呼ぶことになろうし、こうした立法を行なったことのない議会での混乱を招くだろう。その上、「財政権の内容は、公共の福祉に適合するように、法律でこれを定める」という憲法第29条第2項や、地方自治法の割当寄附の禁止に抵触するのではないかと法律論にまきこまれた中では、議論百出の中で結局明快な答がでないままに終るおそれがある。

そうした法律論や、議論はともかく、実態としての宅地開発が進行し、これの環境整備に対応できないという実態に対して、すでに行なうべき手をうち、尽くしたが十分でないという実態があったのである。ここに法律論としてではなく、公選首長の地域環境への責務という立場から、もっとも確実にしかも迅速に手のうちやすい方策がとられたのである。

しかも、一方では、現に開発事業者と地元市町村との話し合いはいろいろな形でおこなわれ、実際に同意がなりたってこれにより事業がすすめられているという現実もある。要綱の内容の大半はいわば社会的合意として実態化してきていた。それを「条例化」という形式にこだわって、これまで積上げた実態をくずしてしまうことをおそれたのである。

もちろん各自治体で条例化についてはかなり真剣に議論されてきたが、このような理由により条例は見送られ、「首長の責任による行政指導としてのお願である」という結論になっている。

法律が行政官庁別にタテ割であり、指導要綱はヨコ割であるという点が大きな障壁で、新憲法策定時の原案にあったように、自治体の条例は、憲章であるとされていたなら、自治体の宅地開発憲章という形で成立しえたかもしれない。しかし、いずれにせよ、法律論より、実態論を優先させたところに要綱行政の特徴を見るべきであろう。

注

- 1) 大阪府建築部開発指導課『民間宅地開発の現状と課題』1975/3、P71
- 2) 横浜市より以前の要綱制定都市
 40. 8 川崎市
 42. 5 川西市
 42. 7 羽曳野市
 - 42.12 八幡町(京都府)
 43. 3 所沢市、島本町(大阪府)、大和郡山市
 43. 4 長岡町(京都府)
 43. 5 鎌倉市
 43. 6 泉佐野市
 43. 7 越谷市、秩方市
 43. 8 藤沢市、大和市
- 3) 関西諸都市がかなり先行し、43年以降は神奈川県の大和市が最も多くなる。
- 4) 横浜市は、後述のように検討開始は41.9であり、川西市の検討開始以前であり、川崎市に次いで2番目である。
- 5) 川崎市 小松企画部長談。
- 6) 経済、清掃、計画、建設、建築、消防、水道、交通の各局長と教育長。
- 7) この時点では企画調整室がまだ設置されておらなかった。後に事務局は企画調整室企画部企画課に置かれる。
- 8) 委員会委員は、前回の9局長に総務局長を加わえた10局に増加し、幹事は、12課長から20課長に増加した。昭和52年時点では、委員は14局長、幹事は34人とさらに増加している。

- 8) 公益施設整備負担金単価一覧表(49年4月改訂)によると、

第一種住居専用地域	5万円/m ²
第二種住居専用地域、準工業地域、工業地域	6万円/m ²
住居地域	7万円/m ²
近隣商業地域	8万円/m ²
商業地域	10万円/m ²
- 9) 大窪邦彦「川西市における宅地開発要綱の運用と実態」(塩見讓監修『宅地開発指導要綱』)地域科学研究会、1980/2、P74
- 10) 大窪邦彦「前掲論文」P74
- 11) 大窪邦彦「川西市宅地開発の歩みと行政の対応」(「住宅」第28巻第11号)1979/11、P44
- 12) 大窪「前掲住宅論文」P44
- 13) 大窪「前掲「運用と実態」」P74
- 14) 大窪「前掲「運用と実態」」P74~P75
- 15) 大窪「前掲「運用と実態」」P75
- 16) 大窪「前掲「運用と実態」」P75
- 17) 島本川西市助役、丸井都市整備部長談
- 18) 川西市住宅地造成事業に関する指導要綱(昭和42年5月)第4条第1項
- 19) 川西市「同上要綱」第4条第2項
- 20) 市も始めは「住宅地への進入路の築造、河川の改修、区域内の道路の舗装をいたしましょう。」と云っていた。実態をまだ十分認識していなかったのである。
- 21) 市が誘致した業者は「当社は要綱ができる前に来ておりますから関係ございませぬ。」という態度であった。(大窪「前掲書」)
- 22) 要綱をもとに交渉し、協議がととのえば、最終的には市と開発事業者の間での契約の形をとる。
- 23) 安田委員長が直接開発事業者と交渉を行なった。(島本助役談)
- 24) 大窪「前掲「運用と実態」」P75
- 25) 本論文I-3-2
- 26) 鳴海正泰「企業との公害防止協定——横浜方式」(ジュリスト特集「公害」)1970/8、P279~P283
- 27) 革新市長の最初の動きは、国の従属の下請機関ではなく、市民の意を受けた自治体の自主性の確立であり、その中に公害行政が、地域の自主的問題として、国への従属型のカラを破った。
- 28) 田村明「港北ニュータウンにおける環境計画」(建築雑誌)1972/6、P647~P649
- 29) たとえば、スタッフ部門は、この部会の報告書は「法の枠をふみだしたもものとして、そうしなければならぬ必然性を強く外部へアピールすべきだ」とするのに対して、ライン部門では、「たんなる事務的報告書として

処理すべきだ」として、結局、報告書は、④の内部報告書としてとどめられてしまった。

- 30) 後にこの内容は「宅地開発に関する行政上の問題点」（通称「宅地開発白書」）として43年8月に発表された。
- 31) 覚書締結というひとつの事実行為を基にして、これを普遍化しようとした。
- 32) ここに至るまでの内部討議では、「要綱は憲法違反ではないか」という厳しいものに始って多くの反対が内部で行なわれた。
- とくに論議のあった若干の点について触れておきたい。
- a) 土地区画整理事業は、乱開発を防止し良好な市街地を形成しようというものであり、要綱は厳しすぎないか。——
- 住宅公団も東急の多摩田園都市開発でも区画整理手法を用いた宅地開発であり、一般の宅地開発と特に区別できない。
- 助成が必要なら、別途、公共施設管理者負担金等、他の方法をとるべきであろう。
- b) 学校用地提供は、1,000～1,500戸当り小学校用地1校、1,500～3,000戸当り、小学校2、中学校1校となっているが、大規模開発ほど損になり、学校用地を要しないように宅地開発が小規模化するおそれがある。——
- 要綱の対象にする開発がらは一率に一定率で提供してもらうことにする。逆に、小規模開発は、提供面積の最低限を定めて、不利になるようにして小規模開発をできるだけ押えたい。
- c) 要綱が法律違反だと訴訟を提起されると取捨するのはないか。——
- 訴訟が提起され、社会的問題になれば、この問題に対する認識を高め、何等かの施策が必要になる。訴訟されれば、受けて立つべきであろう。
- d) どうしても必要なら条例にすべきである。——
- すでに住宅地造成事業法も成立しているが、それでは不十分だから要綱をつくるのである。
- 条例にした場合には、あまりに多角的総合的であるために、法律との関係で議論が多く、結局制定されなかったり、不本意に修正され時間を費すうちに開発は進行し、取りかえしのつかないことになってしまう。
- e) 違反に対する罰則は、条例、規則でない以上無理ではないか ——
- 罰則ではなく、「……の協力を行なわないことがある。」というだけである。
- 33) 要綱の形式も、あまり法令化とみなされるのを避けて、第〇〇条という形をとらず、全体として文章調、箇条書き調程度とした。
- 34) 東急との覚書方式を基準として、3,000円/m²とした。
- 場所によって単価を変える。時価の何%という方式も検討されたが、学校用地としてはどこでも差がないということで、一定額と定められた。
- 35) この表現には最も意を用いたところである。
- 罰則ではないので、相手方に直接ペナルティを課せられない。そこで行政

上の非協力ということになる。

水道局では、水道法による供給義務をあげて、この条項を入れることに猛反対であった。しかし、水道法にも、論議はあるにせよ、正当理由があれば、供給をこばむことができる。

しかし、そうした水道法上の論議を避けるために、「協力を行なわないことがある。」と「ことがある。」という不明確な表現を用いた。

- 36) 要綱はいったい何であるかという議論があった。

要綱は法律か _____ もちろん否。

要綱は条例か _____ 否である。

要綱は規則か _____ 否。

結局、要綱とは要綱であるという珍論までなされた。

- 37) この点が、横浜市以前の要綱とは異なるものできる。東急との均衡をとるために要綱を定めているのであるから、この基準でお願いをするのではなく、この基準にお願いをすることになる。

I-7 指導要綱成立後の反応とその後の展開

I-7-1 指導要綱成立による衝撃とその緩和策

(1) 各層への衝撃

初期指導要綱成立は、さまざまな反応があった。何といっても開発事業者にとっては、最も具体的で直接的影響を受けるのだから、公私いずれの事業者にも、その反撥は強かった。¹⁾

また、当時、住宅地造成事業法の所管であった建設省宅地部は、中央官庁の中では最も強い反撥を示した。²⁾しかし、他の省庁は、法による直接的関係は無いので、むしろ実態論としては理解あるものもあった。³⁾⁴⁾

何といっても、これまで独自性のない、下請的な機関に過ぎなかった自治体が、法的な疑義があるにも拘らず、敢えて要綱行政へ踏切ったということは、戦後の自治体史の中でも、かなりの衝撃的な事件であった。

(2) 衝撃の緩和

しかし、一方、自治体側も、これによる過度の衝撃とその反撥をおそれて、極力これを緩和する手段をとっていたので、内容が衝撃的であったにも拘らず、初期においては反って具体的な反撥は少なく、むしろ昭和50年近くになって、要綱の定着化の時期を過ぎてから反撥が現れてくる。

初期の衝撃の緩和の措置とは、

- 1) 各自治体はそれぞれの事情の中で、止むを得ない状態で始めて制定したこと。
- 2) 各種の手段をそれまで十分に打ってきたこと。
- 3) 「要綱」はあくまで緊急避難的なものであり、また法令ではなく、「お願い」という点を強調し、低姿勢であったこと。
- 4) 宅地開発に関する白書や実態調査をできるだけ明かにし、関係者の理解に訴えたこと。
- 5) 自治体によっては、要綱はあくまでひとつの基準として、かなり弾力的な運用を行ったこと。⁵⁾

そのほか既に述べたように、公害行政などの環境問題への自治体の自主的取組みの姿勢も大きい。

一般世論としても、ようやく地価高騰への対策、スプロールへの歯止め、都市環境の保全と向上についての関心も高まっており、要綱行政による環境整備については理解を示していた。

I-7-2 指導要綱成立による具体的反応

(1) 制定自治体行政内部の反応

川崎市や横浜市の例で述べたように、この問題に対する反撥が最も強かったのは、意外なことに、国や事業者よりも自治体行政の内部である。

とくに、宅地開発についての法的権限があるほどそれが強い反撥になっているのが、この問題の特質を示しているし、また困難さを物語っている。

もちろん、それらの反撥は、あくまで行政内部に止められているが、要綱の成立だけでなく、その適用後も反撥は続く。それは、この問題に直接のはね反りにならないでも、陰に陽に表れてくるという複雑な様相を呈するのである。⁷⁾

指導要綱の成立後、これの窓口業務を行うのは、住宅地造成事業法、宅地造成等規制法、或いは土地区画整理法の窓口当たる部局であり、法律通りやっていたら、その限りで責任を果たしたことになる。それを、法律外の余計な事務を押し付けられたことになる。

川西市のように小さな市で、市議会までが先頭に立っているところでは、行政全体として、かなり自信をもって進めてゆける。しかし、既に法の許認可の委任を受けていた川崎市では、ライン部門の強い抵抗に対し、助役や企画部がリーダーシップをとり、泥をかぶることで成立した。

横浜市の場合、法律そのものによって許認可権を持っており、組織も大きいため、一層各部局の中に閉じこもりがちである。公害問題の場合は、昭和39年の公害防止協定当時は、殆んど法律がないため、かえって自由に自治体の力で協定を締結でき、関係企業や中央省庁からの抵抗はあったが、内部的な反撥は全く無かった。⁸⁾また、公害は当初対象工場が特定していた。しかし、土地開発に絡む問題は対象も広汎であり、しかもすでに種々の立法化がされている。そこに自治体独自の行政指導を行うには、法律に抵触する恐れもあり、受動的に自分のセクトを守ってきたこれらの開発指導行政部門にとっては、全く有難くない仕事であった。例えば、宅地造成の認可を担当する部門にとって、学校用地は法律上の問題ではないのだから、法の通りに執行していればよく、学校は教育委員会の問題だという意識が強かった。⁹⁾そのため、公害行政の実績をもち、そのことが川崎市の指導要綱を促進させる一因にもなった横浜市自体が、内部協議会の発足以来実に満2年もたつて、やっと要綱制定に漕ぎつける有様であった。

指導要綱は、自治体の自主的な施策であり、自治体が自主性と総合的な見地に立たない以上、成立し得ない性質を持っている。川崎市の場合は企画部、横浜市では企画調整部は、そうした自治体独自の自主的で総合的な見地に立ち得る部門であり、この部門がリードしてゆかなければ、セクト的な行政の中で、都市環境は混乱のまま放置されてしまったであろう。

(2) 中央省庁の反応

要綱という名で始めて打出した川西市では、市長が自治省に呼ばれ、事情の説明を求められて、行き過ぎではないかという注意もあったし、県からも同様の声もあった。その後、実態が分ってきたことと開発業者との話し合いが進んだことによって、静観の態度に変ってくる。

このように、指導要綱は、性格としてはあくまでも開発事業者に対する「お願い」という形の行政指導をとっている限り、中央省庁としては、事情の説明を聞く程度であった。しかし、法的な認可権をもっている横浜市の場合は、宅造法、事業法を所管する建設省計画局宅地部としては簡単に放置もできず、これをかなり詰問する形をとる。国会関係におけるディベロッパー側の圧力を心配した節もある。そうはいうもののこれに代る案もない

ので、あくまでも指導要綱は法律とは無関係のものであり、都市計画法施行までの緊急避難としてであるとして黙認という形をとっている。この問題の深刻さを理解してはいるが、法律所管の部署としてはタテ前主義をとってゆくという姿勢であった。¹⁰⁾

また後に、中央としても放っておけないので、都市センターに委託し、「住宅団地関連公共施設整備に関する研究報告書」をまとめている。これは昭和44年に始まり、45年6月、46年2月の2回にわたり、意見書の形で報告をまとめている。これには、自治省、建設省、住宅公団の関係者も参加しており、充分中央の意図も反映しているが、いずれも、現行制度の中での住宅団地造成は、関連公共施設（公益施設を含む）の整備に膨大な費用を要し、現行の地方税財政の中では、地元市町村にその全部を求めるのは無理であり、制度の改正や、新たな受益負担の基準が必要と述べている。この研究では、指導要綱を扱ったものではないが、現行制度内において要綱行政の存在を認め、「現在でも、地元市町村との協議に基づいて、関連公共施設に関する公団の負担部分はかなり広範囲に及んでいる。この負担は、厳密な意味における受益者負担というよりは、いわば受益者負担的な一種の寄附と考えるべきであろう。今後とも、このような趣旨から、市町村の財政負担の緩和と、団地造成事業の円滑な推進とのために、この種の負担の必要性は是認せらるべきものと思われる。」と述べている。

また、昭和43年7月には、「宅地開発に関する行政監察結果に基づく勧告」が行政管理庁から出された。これによると、大都市周辺の宅地開発の関連公共公益施設整備について、施設整備基準の設定や、費用負担の原則、地方公共団体への財政金融上の措置などの勧告を行っている。

これらの中で、国も現行制度の欠陥を認め、除々にではあるが改正がみられ、また利用はされなかったが宅地開発税の新設などもみられる。これらも、国への各方面からの陳情、要望のほか、指導要綱という事実上の行政指導が、実態を鮮明にし、制度改正へつながる糸口になったことは事実であろう。

(3) 地方議会関係の反応

川西市のように、議会と一体となって実行したところもあるし、多くの自治体は、何らかの意味で議会の了解を求めている。前述の自治、建設調査によれば、議会の全員協議会又は委員会等の了承を得たものは、68.1%にのぼっている。

しかし、川西市のように議会が表面に出て要綱の策定や実施を行なったようなものは特異なケースであって、要綱自体はあくまでも条例ではなく、首長部局の行う行政指導であって、議会としては説明を聞くのに止めるものが多い。議員の中にはいろいろな立場の人人がおり、この問題への対応は一率にはとらえにくい。中には個人的に強い反撥や反感を持つ人々もいるが、大勢としては、行政上の止むを得ない措置であり、議決事項でもない以上、議会は深い責任を負いたくないというのが一般的であったように考えられる。¹²⁾

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

らのうち感情的反撥を持つ人は少数であっても、いろいろな形での、形を変えた反応となって現れることもあり、この問題の与えた反響は少なくないものがある。それにも拘らず、公選首長が責任を持ち、住民の環境を整備向上するという名分には、組織立った反対はできなかった。それだけに、首長の強いリーダーシップがなければ要綱は生れなかったろう。

(4) 開発事業者の反応

一番直接の利害関係をもつのは開発事業者であり、その波紋は大きい。しかし、都市環境の水準が低くていいということではないから、結局は誰が負担するかということである。それは、国、自治体、開発事業者の三者しかない。国も除々に制度改正を行っているが、著しい地価上昇等はそれも有効に作用しない。また事実上、都市施設整備ができなければ、開発は不可能である。

そこで、当初は多くの交渉の難航やトラブルもあったが、次第に要綱方式に慣れてくる。開発事業者側も、始めから予測された費用計算が可能なら、地価の上昇や利益の中から、十分負担できるものであった。対応の反応が早かったのは、むしろ民間開発者側で、公的開発者側は、公的制約を理由に除々に対応してゆく。

しかし、いわゆるオイルショック以降、地価上昇も鈍化し、要綱による公共公益施設の負担に応じにくくなったこと、或いはこれが地価上昇を促がしているとして、始めて民間開発業者側のまとまった考えとして、昭和52年8月(社)都市開発協会から「民間宅地開発と社会資本投資」が出された。内容は豊富な実例を入れ、国の施策の必要性や、要綱行政の行きすぎ等を指摘している。¹³⁾

それまでは、部分的に要綱に従わない訴訟が豊中市や武蔵野市にもあったが、宅地開発の進行為事実として困難になってきたため、かなり体系的に、宅地開発への認識を喚起することになる。

それは丁度、指導要綱制定のころ、自治体の行った世論喚起に似ている。開発事業者側では、要綱全部を否定するのではなく、その適正化と水準の切下げを要求し、国へも関連公共施設への補助の増額を要請している。今後とも問題のある点の提起である。

1-7-3 指導要綱の定着化過程

(1) 初期の自治体内部情勢

要綱行政の第一期は、自治体にとって、そう自信のある時期ではなかった。正直のところ、これまでの定型化された自治体行政や、常に国に指示されながら行ってきた行政とは、全く質の違う方法に乗出したわけである。

本当のところは、「おそろおそろ」とか、「こわごわ」といった形容が当たっていたかもしれない。それと同時に、第一期に始めた自治体にとっては、「最早この方法しかない」という一種の開き直りの姿勢もあった。その混合した状態の中で要綱行政はスタートした。

したがって、他の多くの自治体は、類似の状態にあってもこれを見守るといった姿勢で、数字が示すように、始めから追随するものは極めて少ないのである。

策定した自治体も、すでに述べたように、内部でも多くの批判をかかえ、外部でも実施に当たっては、さまざまな有形無形の抵抗があった。もちろん開発事業者から強い反撥のあ

ったこともあり、担当窓口では、十分要綱の意味を説明できず苦慮したことも多い。

こうした中で常に生れてくるのは、条例化出来ないかという点であったが、要綱が極めて広汎で総合的な性格を持っているために、これの内容をそのまま条例化すれば法律に抵触する恐れがあり、そうした議論の中では、議会での議論に明け暮れ、成立も難かしいと考えられ、条例化になじまないという見方の自治体が多かった。¹⁴⁾

また、もし開発事業者等からの訴訟の提起でもあれば、受けて立ち、法律論としてよりも、そこで、宅地開発の社会的、都市計画的問題点を世間一般に明らかにして、必要な制度の改正を求めてゆこうという考え方もあった。

(2) 開発急増問題連絡協議会

そうは云うものの、自治体にとって訴訟を受けて立つというのは、従来の行政のあり方からすれば、能動的でもあり、かなり悲壮なものでもあった。首長の政治力を賭けた決断で行われているのである。

第一期、第二期という時期は、要綱行政のひとつのヤマ場でもあり、自治体にとっても苦しい時期であった。そこで、横浜市の呼び掛けによって、昭和45年11月、すでに指導要綱を策定している自治体の、指導要綱の策定、実施の中心である部局の実務者が集り、「開発急増問題連絡協議会」を横浜市で開いた。

この時集った自治体は、首都圏域の12市¹⁵⁾に過ぎないが、東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、各都県にわたっており、首長の保守革新を問わず、この指導要綱行政に熱心な都市であったので、意見交換や議論が活発に行われた。この議論の中で、「指導要綱は、それぞれの自治体の実情の中で生れたものであり、統一化はされ難いものであるが、お互に意見を交換することに意味がある。」¹⁶⁾という認識に立っていた。

この時期は、新都市計画法による線引きを審議中であつたり、開発許可制度の実質的発足の前後であった。そのため、指導要綱はまだ必要なかどうか、今後どうするかの時期でもある。このあたりを乗り越えて、第三期の展開期へと移っていった。

後に、昭和48年7月、建設省が大都市周辺の自治体を集め、相変らず量的開発のみに片寄った宅地開発の推進を計ろうとしたときに、これら市長の連名で、建設大臣あてに、これに反対する要望書を提出している。¹⁷⁾

こうした状況は、その協議だけではなく、社会的認識を深めてゆくのに役立っている。

(3) 新都市計画法の施行と指導要綱

こうした中で、新都市計画法による線引きと、開発許可制の実質適用は、要綱にとって大きな支えとなる。

すでに述べた通り、要綱行政は、新都市計画法までの暫定的行政指導のはずであった。それが、逆に、都市計画法によって示されている法第29条の許可及同法第32条の公共施設管理者との協議に際しての許可基準、協議基準としての性格を持ち、一そう強力になってくる。法律そのものは全国画一的に適用されているが、公共施設整備状況は各都市によって異なるし、また、具体的な宅地開発の場所により状況は異なる。そこで自治体としては、それぞれの実情に合った基準が必要になる。たまたま、第一期、第二期の要綱が成果を上げつつあったので、都市計画法の実質施行である昭和46～47年ごろから、急速に指導要綱が生れたのは既述の通りである。その上、許可権者が知事であるため、市町村と

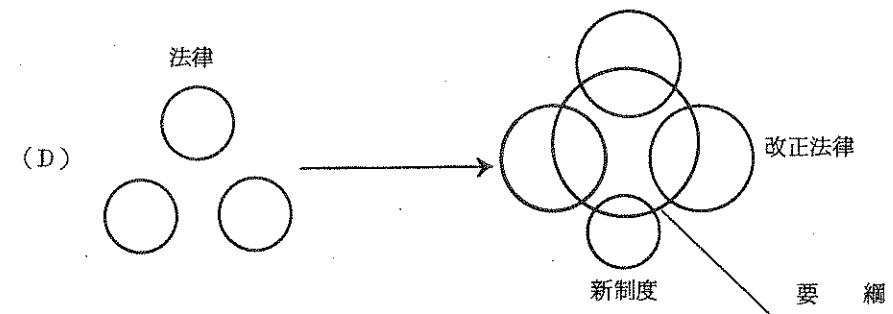
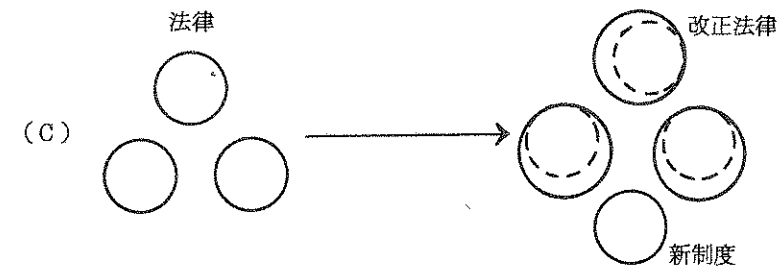
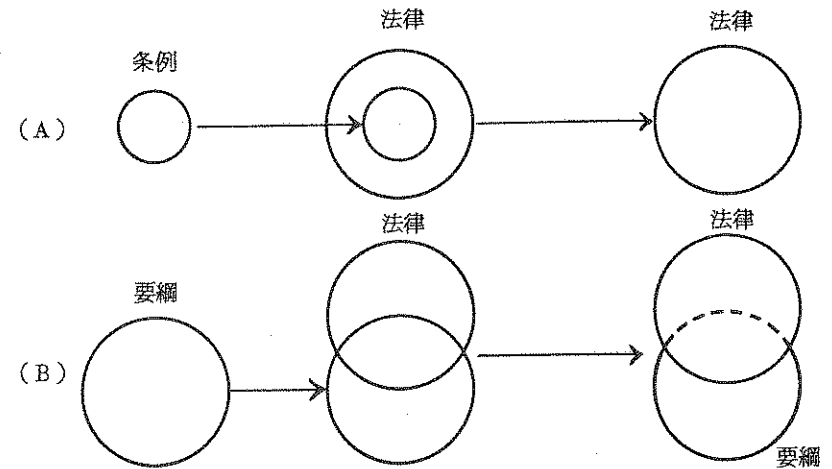


図7-1 法律、要綱関係図

しても何らかの基準が一層必要になった。

自治体が最初に行った急傾斜地における土木工事規制の条例は、その後法律が生れて、全くそれに呑みこまれてしまう次の図7-1のAのスタイルであった。ところが、要綱も始め新都市計画法に吸収されるとも考えられたが、逆に図7-1のBのスタイルで、法の中でも或程度の裏付けをされ、なお、これの不十分なところも補うという形になる。以前の条例とは異なり、要綱はもっと巾の広い意味を持ちはじめたのである。

法律や制度は、各省単位で相互独立性をもっている。そこで、改正や新設等によって問題を埋めてゆく図7-1Cのスタイルだけではこれは埋めつくされない。宅地開発のような総合行政は、図7-1Dのような意味で全体にまたがる基準となっているのである。そこで都市計画法の施行は、それを更に補強したという関係をもっている。

(4) 指導要綱の定着化

開発事業者側からしても、新都市計画法が施行される時期であり、要綱に抵抗はあるものの、なお強い規制をかけられてゆく方向にあったので、ここは現実的に対処してゆくという考え方もあった。

またこの頃から、住民側からの抵抗や運動、問題提起が特に強まってくる。開発事業者側も、自治体とトラブルを起しては、ただでさえ住民側の強い抵抗に対応できない。要綱自体が、そうした住民側から出てくる問題の先取りの部分もある。そこで事業を円滑に行うのは、出来るだけ早く対応した方が、結局得策である、ということになってきた。

指導要綱は、始めから開発条件を明文化していたので、開発事業者はこれを読みこんで事前に対応できるため、個々に交渉や協議をするよりも反って開発をスムーズに行かせた面もある。

自治体側も、内部抵抗はあったが、いったん事務が進められ、或程度の軌道に乗ると、それなりに動き出す。新しい制度は、一年目の反撥期、二年目の慣れの時期、そして三年目あたりになるとそれなりに安定してゆくものである。

こうした傾向の中で、前述の新都市計画法による線引きと開発許可制が、指導要綱の一層の定着化へとつながってゆくのである。

しかし、既に述べたように、要綱行政への問題提起が的を絞って現れてくるのは、むしろ定着後であり、これの問題点については、第Ⅱ部で論じたい。

I-7-4 指導要綱の展開

(1) 展開の方向

本論では初期指導要綱の成立に重点を置き、その後の展開を述べることは中心課題ではない。以下、簡単にその後の展開の方向を示すのとどめておく。

1) 制定自治体の飛躍的増加

I-1に述べた通り、昭和52年12月現在で885自治体にまで達し、まだ増加の傾向にある。

2) 対象規模の拡大

住宅地造成事業法あるいは、都市計画法の開発許可に当る規模以上を対象にしたものが多かったが、順次、それを逃れる小規模開発が行われたため、対象を拡大してゆく。20戸、10戸といった小さな戸数も対象にしてゆくことになり、遂には堺市のように、1戸から適用対象にするというものまで現れた。

3) 基準の強化

道路巾員基準の拡張、公園面積の拡大、消防、福祉施設、集会施設等多様なものについても、整備の負担を求めてゆく方向にある。

4) 基準の適正化

整備や負担基準を一定率の面積で算定しているものは、密度の増加によって適正を欠いてくるので、密度要素や、居住人員をもとにして基準を出し直しているものもある。

また当初、学校などの公益用地を一定規模以上の開発に求めたところ、その規模以下の開発が多くなり、結局、対象規模面積を下げるとか、一率に負担を求めるとかして、適正化を図っている。

5) ミニ開発防止

もともと、開発の場合の一宅地規模を定めているものもあったが、とくに地価の高騰からミニ宅地が現れ、密度を増加し、環境を悪化するので、最低敷地規模を定める¹⁸⁾ものが増えてきた。

6) 相隣的環境問題

日照、通風、プライバシー、工事騒音、営業行為など、基礎的環境整備にとどまらず、かなり細部にわたって、ミクロな住環境を扱うようになった。これらは独立の要綱として定められているものもある。

7) マンション規制

宅地開発だけでなく、高密度であるために、基礎的環境整備や周辺環境に多くの問題をひき起すマンションの建築行為を対象にするものも増えた。これは、独立の要綱の場合もあるが、宅地開発指導要綱に含まれるものもある。建築行為が建築確認の範囲にとどまる場合は、許可ではない確認行為との関係で、最も問題は多い。

8) その他

景観、外装などの問題にまで触れるもの、緑地確保、文化財保護、ゴルフ場を対象にするものもあり、また土地取引について定めたものまで、かなり広がってきている。

(2) 今後の展開とその意義

このように指導要綱は、この数年で、実施自治体数、内容、対象等について、大きな展開をみせている。今後も、新しい形のものも生れてくる可能性もある。

しかし、行政指導という枠の中で行われており、この限界があることはもちろんである。要綱行政は、首長の責任において、適時適切にその自治体の事情に合わせて手を打ってゆくことに、その役割と限界が同居しているわけである。

それらは一面では、国の立法化を促すものもあり、また条例等の形をとって自ら立法化する場合もあろう。それは、要綱行政の形式的な展開の姿である。指導要綱は、いつまでもそのままに留っていないかも知れない。安定性はもちろん必要だが、一方に於いて、固

定的な一般事項の中で安住し生気を失ってしまうのではなく、これを生じさせた実態の変容を、自治体行政の主体性の中で生き生きと受けとめ、マンネリ化を防ぐことが必要である。

註

- 1) 松尾英生「宅地業者からみた事業法・規制法についての問題」(宅地開発第5号)1967、P25～P31
- 2) 注10)を参照
- 3) 自治省「人口急増・急減地域の現状と対策の方向 — 実態調査結果中間報告」昭和42年9月では、人口急増地域の現状として、スプロールによる公共施設の未整備アンバランス、市町村財政のアンバランスを認め、それに対する対策として、
費用負担の原則 都市開発に要する費用は、開発によって利益を受ける者が負担する。
団地建設に関連する財政措置
宅地造成住宅建設に対する規制
企画調整機能の強化
などの要綱行政に関連ある提言を行なっている。
- 4) 自民党都市政策調査会「都市政策大綱」昭和43年では、「開発利益の還元として、社会が生みだした価値は社会に返すべきである。地価上昇による利益は、土地所有者のみが独り占めすることなく、その一部を社会に還元して、社会的不公平を解消する」としている。
- 5) この点は、43/9 横浜市の要綱制定までとそれ以降では、既述のように差がある。
- 6) 昭和41年9月18日付神奈川新聞の社説では、宅地開発対策協議会の設置の時点で、すでにこれを支援する論説をかかげている。その中で、「周辺地域への無原則な市街化、宅地災害の危険、道路、上下水道、学校、交通機関など、際限のない公共投資の要求を生み続ける。」として、「人口集中都市への国の税財政制度改革が不可欠である。」また「宅地開発事業者に対する公共投資分についても、より積極的な働きかけが必要だ。」とし、さらに「住みよい都市づくりを掲げる以上、その責任と権威からも、市当局は開発計画者側または土地所有市民の間に、一歩も二歩も踏み込んでいって協調を求める不断の姿勢が必要だ。」としている。
- 7) 川崎市では、まず開発事業者は企画部の裏判をとり、これがないと、法の許認可の部局にまわらないという手段をとった。
- 8) 公害はこの当時、法律の未開拓の分野であった。
- 9) 学校は教育委員会の所管だから、そこが何とかすべきで、宅地造成の許認可部局は、タテ割り行政では、法による以外の責任を何等負わない。
- 10) 建設省計画局宅地部では、横浜市の宅地開発要綱制定に対し、始めは、課

長クラスの説明を求めていたが、やがて責任者の説明を求めたいと云ってきた。

以下はその際、建設省宅地部長と、横浜市企画調整部長とのやり取りの要約である。(43年9月末)

建「横浜市は何時から独立国になったのか。」

横「独立国ではない。地方自治体である。」

建「それなら何で勝手に要綱などをこしらえたか。これは独立国で作った法律である。」

横「そんなことはない。要綱は法律ではなく、開発事業者に対するお願いにすぎない。」

建「要綱に従わないときに、法律の認可をしないなどということは絶対に許さない。もし、そんなことをしたならば、監督官庁としての指揮権を発動する。」

横「要綱の中では、法律の許認可をどうするということが一際のとていない。これは直接の関係ではなく、お願いをしているものである。」

建「大体、要綱などを作っても、ちっとも現在の土地対策として効果はない。」

横「あたりまえである。要綱が基本的な土地対策だなどは毛頭考えていない。ただ緊急の事態に際して、止むをえずお願いをしているというだけである。

大体、建設省はじめ土地対策をきちんとやらないから、今日のような乱開発、地価高騰になったのである。建設省側では、きちんと土地対策をやるのか。」

建「土地対策は非常にむずかしくて出来ない。」

横「それなら仕方がないではないか。土地対策がしっかりしていないために生じた後しまつを、やっとな綱という形で切りぬけているにすぎない。国はもっとしっかり対策をすべきだ。」

建「現在、都市計画法が成立した。」

横「都市計画法は結構だが、こうした問題の解決にはなっていないではないか。しかし、とにかく、都市計画法の線引きができるまでも要綱でやるしかない。」

建「各方面からいろいろ云われて困っている。」

横「何も建設省が横浜市の責任をとってくれなくてもよい。しかし、何とか云われるなら、都市計画法の施行までの間、緊急的な手段としてやっているのを静観していると説明すればよいではないか。」

建「宅地開発を困難にさすことは困る。どう考えても要綱はよいとは云えない。どうしてもやるならば、横浜市に対する補助金を落してしまおう。」

横「このために、補助金を落すというのならやってみればよい。しかし、

それは宅地開発に対する国の無策を一層明かにするだけになるだろう。」
建「とにかく要綱はよくない。しかし、やってしまったのだから、都市計画法の施行までやっているという外はない。」

横「お互にもっとよい土地対策を考えるべきである。国の抜本的な土地対策をのぞみたい。」

11) 既述のように、人口急増市町村に対する義務教育用地費補助の新設、施設補助率のアップ等の実現をみている。

12) 昭和43年9月16日、横浜市議会、第四(計画、下水、道路)委員会、第五(建築、大学、教育)委員会の連合研究会における主な議論。

質「要綱は9月1日から実施しているのに、私が聞いたのは9月10日である。一方的な態度は遺憾である。地元から法的根拠についての説明を求められている。」

答「当局では7月20日頃企画を中心に決定し、印刷にまわしたが、説明会を開く余裕がなかった。新聞発表まえに、速達で皆さんに送付した。いままでやってきた宅造法では基準のあいまいな点がありはつきりさせた。

条例にすることは学者により見解が異なる。おくれると実情に間に合わないので条例は見合わせ、現状に即応するため要綱として業者に協力をお願いしたいと思う。」

質「条例で出せない法的根拠の薄いものを出すことは好しくない。」

答「要綱は法律に認められたものでなく、枠をこえたものが含まれている。業者に協力を求め、私たちが努力してゆく努力基準である。議会に意見を求めても議決するものではなく、かえって責任を転嫁することになり、ご迷惑をおかけすることになる。

まずい点があれば改めるにやぶさかではない。ただ内容があまりぐらについては、業者に不信感を与えるので、全体を見てから意見を頂きたい。

学校用地を無償提供するようになっている市も多く、本市の場合は必ずしも業者に犠牲を強いるとは思っていない。」

質「区画整理を一般の宅造と一諸にするのは納得がゆかない。」

答「公団、市、民間、誰がつくってもよい宅地でなければならない。区画整理は援助しなければならないが、基準に差異があってはならず、きびしくすべきことは厳しく、助成は助成でやる。」

質「土地の70%も大きな公社、公団がもつ区画整理と小さなものは分けるべきだ。勤労者の住宅協会なども別にすべきだ。」

答「勤労者の宅地造成が営利でないのは分る。しかし土地を買って横浜市の住民になる持参金とあっていただきたい。開発地域の整備を従来の市民にではなく、開発された人々に負担してもらい不公平を是正したい。」

質「新都市計画法が来年6月頃施行されると聞かすが、その場合、要綱を条例に変える考えはあるか。」

答「新都市計画法が施行されて、それに要綱が矛盾する場合は改めてゆく。

近県の知事と自民党の政調会への陳情したとき、条例を持たないで市独自の行政を進めてゆくのは困難であろう。議員立法で条例ができるようにしてあげたいと言われた。近い将来そういうものが出来れば、皆さんの言われるとおり、天下晴れて出来る。条例でやるかどうかは、政府の方針が出ないと何とも言えない。」

質「要綱は賛成であり、もっと早くやるべきだ。狭い所に50~60軒も建ち、消防車も入らず、下水もない。崖の上に宅地が出来安心して住めない。新しい学校もプレハブで分校を建てなくてはならない。要綱はおそきに失した。」

質「心配なのは、小規模もぐり宅造による乱開発だ。」

答「もぐり業者を取締るため、ジープを購入した。」

質「要綱に疑義もあり、もう少し研究したい。」

質「これは議決事項ではない。よく知っておきたいので質問した。」

委員長「今回の研究会は、今後もよく研究してゆくということで終りた

い。」

13) 第Ⅱ部 Ⅱ-4で述べる。

14) 注12)の質疑応答参照。

15) 横浜市、横須賀市、鎌倉市、藤沢市、茅ヶ崎市、川崎市、大和市、町田市、八王子市、所沢市、船橋市、逗子市。

16) 第1回開発急増問題連絡協議会会議録、横浜市企画調整部長あいさつ。

17) 宅地開発の促進により公共用地の取得は困難という趣旨。「宅地開発促進臨時措置法案についての申入れ」

18) 最少宅地規模を定めた要綱は極めて多い。問題はその後の保障が十分でないことである。