

ことも予想されている。「基地全面撤去」の前に立ちふさが
るきびしい情勢である。

戦後から現在まで、もし時の流れにまかせるのみであったな
らば、接取地は二十数年前とほとんど変わらずに存在したかも
しれない。また、もし接取地がはじめから存在しなかったな
らば、横浜市は、もっと充実した豊かな都市機能を備える都
市に成長していたであろう。過去において失ったものを、強
い自治意識によって、将来にむかって築き上げるべきである
ことを、基地の存在は私たちにしめしている。

9 宅地開発の規制

人口急増で学校建設が大変

宅地開発にあたって、開発区域面積の五パーセントを公益施
設用地として一平方メートルあたり三、〇〇〇円で、横浜市
が開発事業者から買い上げる、という内容をもった「横浜市
宅地開発要綱」をつくって、開発事業者に協力を求めること
になったのは、昭和四十三年九月一日からであった。このよ
うに宅地開発にさいして、法令で整備を定められている以上
に負担を求めている自治体は、人口急増地帯で、ここ数年ふ
えてきた。大都市で実施にふみきつたのは、横浜市が初めて
であったため反響は大きかった。横浜市がこのような強硬手

段に訴えざるをえないところまで追いこまれたのは、他の人口急増地帯の自治体と同様に人口急増によってつくらねばならない公共・公益施設はふえる一方なのに、いまの行財政制度では、それに必要な財源は極度に不足することに悲鳴をあげた結果である。

近年の横浜市の人口増はすさまじく、この増加傾向が続くと、わずか二〇年間に二〇〇万人もの巨大都市があらたに出現することになる。それにともなつて、猛烈な勢いで無秩序な宅地開発が進み、つぎつぎに家が建ちならんでいる。最近の人口増加と宅地開発の傾向、用途別新築建築物の件数とをくらべてみると、建築物の大部分は増加人口を収容するための住宅であり、宅地開発の大部分はこの住宅敷地にあてられていることがはつきりしめされている。そしてこのような宅地開発と住宅の建設は、都市施設のひとつと整っていない郊外地域で進行するため、巨額の行政需要を引きおこす。開発区域内の道路や下水道・公園などの公共施設については不十分ながらも、一定の基準が法令で定められている。しかし、区域外については、たとえば道路にしても、せいぜい幅六メートル程度の道路に取り付ければよいことになっているので、た

ちまち狭い道路に車があふれることになるなど、開発されるたびに、周辺の生活環境が悪化していく。しかも区域についても、開発事業者に整備が義務づけられているものは最低限度のものにすぎない。区域内外あわせて、市がそのあとつけていかねばならない施設やその運営費は膨大な額にのぼる。

あらたな開発地がつぎつぎに完成していくから、必要最少限度の財政支出すらできず、市にできることはわずかなものだ。かぎられた財源の中から市民の生活に直結するものを優先させつつ、効率よくお金を使う努力をしているにもかかわらず、予算のほとんどは、いまある施設の維持・管理に投入されてしまうことになる。望ましい投資水準と実際につくられるものとの差が、生活環境の悪化となつて残るのである。環境が悪くなつても、なんとかがまんでくれるものはまだよい。ところが、なしですまされない施設は、どんなに財政が苦しくてもつくりたいわけにはいかない。その典型が学校だ。

横浜市は明治以来一〇〇年間に二五〇校の小・中学校をつくらねばならず、それには四五〇億円の金がかかる。これは市

表 2—9 宅地開発申請一覧表

| | 総数① | | 住宅用地② | | ②/①×100(%) | | |
|-----|-----|-------|-------|----------------------|------------|------|------|
| | 件数 | 面積 | 件数 | 面積 | 件数 | 面積 | |
| 全国 | 民間 | 2,650 | 3,774 | 1,279 | 2,380 | 48.3 | 63.1 |
| | 公共 | 1,338 | 4,232 | 852 | 2,800 | 63.7 | 66.3 |
| | 計 | 3,988 | 8,006 | 2,131 | 5,180 | 53.3 | 64.7 |
| 横浜市 | 民間 | 586 | 819 | 甲 348 事 145 } 493 | 20 } 321 | 84.0 | 39.2 |
| | 公共 | 21 | 712 | 14 | 646 | 66.7 | 90.8 |
| | 計 | 607 | 1,531 | 507 | 967 | 83.5 | 63.3 |

注：1. 昭和43年度。面積の単位は、ha
2. 建築局宅地調整課調べ

の財政にとって過重な負担だ。かといって、お金がないから学校はつくれません、ではすまされない。しかもいまの行財政制度では、それだけの財源がえられないし、宅地開発の勢いもおとろえそうもない。となると、なんとしても、どこから財源をみつけたすほかない。このようなせつばつまった事情から、都市防衛上、考えだされたのがこの宅地開発要綱なのである。

公益用地を安く買上げ

宅地開発要綱は開発行為にたいして、おもに公共・公益施設の整備についての負担の原則を定めたものである。住宅地造成事業や土地区画整理事業などの許可・認可にさいして、法令の定める諸基準のほかに、道路や公園・下水道・河川改修・し尿浄化そうなどについて、よい環境がつけられるように基準を定めて、開発事業者に協力を求めている。なかでも開発区域面積の五パーセントにあたる公益施設用地を一平方メートルあたり三、〇〇〇円で買上げると定めた点が、この要綱の中核をなしている。五パーセントのうち、ほぼ四パーセントが学校用地にあたる。学校建設に苦しむ横浜市がとったやむにやまれぬ手段である。

この考え方は鉄道などの特急料金制に似ている。横浜市の行財政能力にしがたがって、市がおこなう計画的・段階的な都市施設整備に歩調をあわせて、じょじょに宅地開発が進むのであれば通常の負担ですむ。しかし、いまのようなスピードで開発が進めば、予定よりもそうとう繰り上げて、市の財政能力を上まわる都市施設を整備しなければならないことが多い。したがって、それを繰り上げるに必要な整備費、つまり特急料金は原因者である開発者が負担すべきなのだ。それは、都市への人口集中圧力にたいする自治体としての必要最少限の防衛策であり、内容的には法律のワクをこえているかにもえ、法律の規定は全国一律の最低基準を定めたものであるのたいして、この要綱も人口急増都市における最低基準を定めたものである。法律もこの要綱も、ともに憲法という住民の健康で文化的な生活の保障という共通の理念に立っていることをみのがすわけにはいかない。

宅地開発要綱を実施してからこれまでの二年間に、要綱の適用をうけて、横浜市が公益用地を取得することとなった件数は八四件となっている。このなかには一平方メートルあたり三、〇〇〇円で買い上げるもののほか、その開発区域内に学

校が必要で、五パーセント部分だけでは不足するため、それ以上の用地を要綱にしたがって、原価で買い上げたものもふくまれている。その結果、まとまった規模のものとしては、小学校五校、中学校二校が建てられる用地がこの中に確保されている。そしてこれらの公益用地を買い上げるのに七億円ちかくかかっている。しかし、もしこれと同じ面積の用地を要綱によらずに、通常の価格で買取するとすれば四〇億円以上にものぼる。要綱を実施していなければ、その差額三十数億円もの過重な負担を市がかぶることになり、学校施設やほかの重要な施策を圧迫して、以前からの市民にも迷惑と犠牲をしいていたはずである。

要綱は問題解決の一部

しかしこの要綱によってかろうじて公益用地だけは確保される見通しがついたとはいえ、それは問題の一部が解決されたのにすぎない。開発区域やその周辺に人口が定着すると、学校施設や保育所・消防出張所などの設置・運営、し尿処理、ゴミの収集処理など、さまざまな行政需要が直接・間接に発生し、とうていその地域からの税收でまかなえるものではな

い。開発そのものを抑制する機能をもたないこの要綱だけでは、横浜市の健全な発展は望めない。

横浜市以外の都市でも、宅地開発についてこのような法律の規定以外に、なんらかの負担を求める要綱などを定めているところは多いが、その内容も総じて横浜市の宅地開発要綱に近いものが多い。また要綱の形に成文化していなくても、開

発にともなうて開発者と個々に協議して、負担を求めているところも少なくない。(たとえば多摩ニュータウン区域内の東京都下稲城町などでは、住宅公団にたいして学校用地のほか学校施設をも建設して無償貸与させるよう申し入れをし、これがいれられなければ開発にいつさい協力しないなど。) これらのことから、横浜市の要綱だけがとくに開発者に重い

表 2—10 公益用地取得に関する協議状況 (昭43. 9. 1~45. 2. 28)

| 要綱適用外金額 | 開発規模 | | | | | | | | | |
|---------|------------|--------------------|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|------------|------------------------|--|--|
| | 1 ha 未満 | 1 ha 以上 5 ha 未満 | 5 ha 以上 10 ha 未満 | 10 ha 以上 20 ha 未満 | 20 ha 以上 30 ha 未満 | 30 ha 以上 50 ha 未満 | 50 ha 以上 | 合計 | | |
| 件数 | 42 | 23 | 9 | 5 | 1 | 3 | 1 | 84件 | | |
| 面積 | 13,672 | 27,526 | 32,023 | 38,706 | 12,267 | 58,061 | 30,390 | 212,645 m ² | | |
| 金額 | 41,016,000 | 82,578,000 | 129,169,000 | 116,118,000 | 36,801,000 | 174,183,000 | 91,170,000 | 671,035,000円 | | |
| 要件適用外金額 | | | | | | | | | | |
| 件数 | | | | | | | 2 | 2 | | |
| 面積 | | | | | | | 24,266 | 37,462 | | |
| 金額 | | | | | | | | 61,728 m ² | | |

注：財政局用地第一課調べ

負担を課しているのではなく、人口急増に悩まされている各自治体の当然の対策であるといえよう。

四十五年六月に神奈川県知事が告示した都市計画法にもとづく市街化区域と市街化調整区域の区分は、この要綱とともに横浜市における都市づくりの一つの方向をしめしたものである。市街化区域が広くなりすぎたきらいがあるにしても、市街化調整区域は当分の間は開発をできるかぎり抑制して開発を遅らせることにより、行財政能力にみあった公共投資を効率的におこなおうとするもので、宅地開発要綱が計画的段階的な都市施設の整備を上まわる行政需要には、開発者にある程度負担してもらおうという考え方にたつているのと符合する。

地方財政の強化と開発の抑制を

このように宅地開発要綱は、急激に変容する都市におけるやむにやまれぬ防衛策の一つであるが、その運用にはいろいろな問題が指摘されている。たとえば、民間の開発事業者は用地を買収するときに、要綱による負担増加を理由に買いたたき、造成後の分譲価格にこれをうわのせして、二重の利益を

かせぎ、それが結果的には地価の上昇をまねいているという指摘である。

また営利を目的とした民間企業でない住宅供給公社や住宅公団などの公的機関は、法令の基準にしばられて、そのような負担をする自由がないとか、あるいは個人がおこなう零細な開発にも、本来国や自治体がおこなうべき都市施設整備にかえて一定率の負担をさせるのは税金の二重取りではないか、などの批判である。

大都市の地価は毎年十数パーセントの値上がりを続けており、横浜の郊外では二、三割から場所によっては、五割もの高騰をしているのたいして、要綱による負担が、かりに地価に転嫁されても三、四パーセントの上昇にすぎない。宅地の不足や政府の地価政策の不在という別の原因で、地価が上つているのである。開発された宅地が一定の市場価格をもちうるなかには、関連公共投資により、環境がよくなった分もふくまれているのであり、要綱による負担をそのまま地価に転嫁させることが不当であるといわねばならない。そのような開発利益を吸い上げようとするかぎりにおいては、適正な負担を求めるのは当然のことであり、また学校などのコミュニテ

イー施設も宅地を宅地たらしめる内部要因であつて、開発事業者側で用意すべきものであるという見方をすることもできる。むしろ、いまの法律の基準だけにしたがつて開発された住宅地では、そのまま受け入れられない自治体の実態にこそ問題の目をむけるべきである。自治体の受入れ能力をこえた人口急増は、国の施策または無策の結果であり、人口急増地帯の都市施設の整備には、税源の再配分や国庫補助金の増額など地方財政の強化がはからねばならないし、必要な都市施設が整備できる態勢が整わなにかぎり、開発そのものを抑制することが、真に市民をまもり、よりよい生活環境をつくるために、行政のあるべき方向として確立されねばならないと考えられる。

10 学校の建設

「学校建設公社」がスタート

都市化の進行する横浜市において、もっとも緊急度の高いものの一つは、教育問題であり、小・中学校の新増設対策である。学童の急増による学校づくりが、当面の最大の課題となっている。出生数の漸増による自然増と転入人口の増加による社会増の両面から、学童数は急カーブで上昇している。小学生は昭和四十二年から四十五年まで、総数で三万八、六三八名がふえ、中学生は四十二年、四十三年と一、七三九名減ったが、四十四年から上昇し、四十四、四十五年の二年間に四、一二二名ふえた。四十四年の調査によると、五十年まで