

## 郊外宅地開発の基本方向



田村 明

### 1———宅地化はどこまで進めるべきだろうか

#### 1・都市化の波

二十数年のわが国の都市化はまことにすさまじいものがある。その動勢は「爆発する都市」という形容もされるほど激烈なものである。その結果人口10万人以上の都市の全国にしめる率をみると、わが国は約46%で米国の42%をしのぎ世界第1位である。

このような都市化は、昭和30年代の高度経済成長政策によるものとされた。しかし異常な経済成長が平静をとりもどした今日でも、なお都市化の傾向はやみそうにもない。都市化はいま世界各国の傾向である。これは基本的には農業生産物に頼っていた生産構造が本質的に変革したこと。技術革新により第2次産業の装置産業化が、反面情報管理産業化をもたらしたこと。都市化が都市化をよび、第3次産業の範囲を拡大したことなどがあげられる。

ここでは詳しく論ずるゆとりはないが、軽工業から重化学工業へ、しかも軽工業のなかにおいてさえ、綿、生糸、麻等にかわって、ナイロン、テトロン、ビニロン等化学工業原料への転換がみられ、まったく第1次産業の原料制約条件から解放されたこと。また丸の内あたりのオフィス街の従業員のうちには、第二次産業に分類されるホワイトカラー従業者がかなりの比重を占めていること。都市化にともない新しいサービス業、たとえばビル管理会社、清掃会社、各種代理業、デザイン事務所、各種専門コンサルタントの成立などの現象をあげれば対農村都市人口比の増大が理解できる。

現在は一つの社会変革の時期である。都市化の波は、ソ連のような社会主義国においても進んでいるから、これを体制の問題とだけみることはでき

ない。むしろ大きな文明史の流れのなかで、徹底的に都市化をすすめる条件がととのってきつつあり、高度成長はむしろその加速要因とみるべきである。日本の場合は、このような世界的な都市化の波と、とりわけここ十数年間の成長ぶりの二つの波が同時におしよせて、この異常なまでの都市化をみているのである。

表1——人口規模10万以上の都市人口の国際比較

国名	総人口 <A>	人口規模 10万以上 都市数	人口10万 以上都市 人口<B>	$\frac{B}{A}$
日本	千人 96,906	125	千人 44,496	45.9%
アメリカ	192,120	134	79,994	41.6
イギリス	54,213	67	16,612	30.6
フランス	46,998	30	8,392	17.9
西ドイツ	56,097	56	19,409	34.6
イタリー	51,090	34	13,523	25.5
アルゼンチン	20,669	20	8,565	41.4
ブラジル	69,730	32	13,440	19.3
インド	471,624	104	37,824	8.0
ソ連	230,585	188	63,091	27.4

## 2・都市化と宅地化の問題点

ところで都市化は都市に三つの変化をあたえる。第1は都市の外縁の拡大という量的増大であり、第2は都市の内部構造の変革といういわば質的問題であり、第3は都市間の関連強化による広域化という都市の存在そのものとの問題である。これら三つはかならずしも完全に分離することはできず、たがいに影響しあうものであり、かずつの都市問題をまねている。しかしまず都市化に対応して問題にされるのは、第1の問題であろう。すなわち都市化による人口増加→宅地需要→宅地開発→都市の外縁への拡大という姿をとる。これがスプロール現象とよばれるもので、大都市の周辺は著しい宅地化市街地化をみている。

この宅地化を図上におとしてみると、丁度虫がぼつぼつと勝手に穴をあけて食いあらすような状態がみられる。都市郊外の現地をみれば、この傾向

はますますはっきりする。一面の田んぼの真中に突如として土盛りが始まり、そこに宅地が生まれる。青々と木の茂った丘陵の斜面がにわかにはずりとられ、あつというまに自然のスカイラインを変えてしまう。といった光景は日常われわれが目にしているところである。

このような急激な宅地化によって生ずる問題点は極めて多様にわたるが、その主なものをひろいあげてみよう。

### (1) 都市計画の混乱

これまでは宅地開発が好ましくないとされる地域や規模であっても、法律の条件を整えばこれを認めざるを得なかった。したがって虫食いをおさえる手段が与えられておらず、受動的に開発を認めて行くしかない。そのうえ畑地造成を名目とする事実上の宅地造成等が行なわれ、宅地化の虫食い状態は都市計画の混乱をまねいている。

### (2) 優良緑地の荒廃、土砂くずれ、河川はんらん

優良な農地が荒廃に帰したり、あるいは崖地等を自然に保護している山林が伐採され、豪雨の際には流出量が増大し、土砂くずれ、河川のはんらん等の事故をまねいている。

### (3) 土地価格の高騰

宅地への需要は根強いいため騰勢はやまないが、またスプロールの結果、虫食い開発周辺は良好な宅地化がされないまま期待価格が上ってしまい、かえって急激には宅地化されず、さらに外側へと地価高騰の波を都市の外縁部へますます拡大させる。

### (4) 公共施設の不足

無秩序かつ急速な宅地化は公共施設の不足をもたらす。とくに道路、下水道の未整備は住民生活に多大の障害をあたえることになる。

### (5) 公益的施設、便利施設の立遅れ

日常生活を行なうのに欠くことのできない学校、幼稚園、保育所、区役所、保健所、消防署、警察

などの市民サービス施設が立遅れ、また日常の買物や医療サービスにもきわめて不便な地域を生みだす。

#### (6) 通勤難

不便なところに宅地化が生ずると、バスのサービスも思うにまかせないし、遠距離通勤は交通容量に過重負担となってラッシュ時は混雑を極める。

#### (7) 宅地・住宅の質低下

地価の高騰のためやむなく宅地ロット割を減少させる。このため狭小宅地・過密住宅を生み、生活の質は低下し、また公共用地も極端に少なく、災害時の危険も増大する。

#### (8) 自治体財政への過重負担

上述の(2)~(7)の住民側からの問題点を解消するためには結局自治体財政への負担となるが、このような需要を充たしてやるためには財政自体が貧弱であり、国庫支出金についても自治体の超過負担をまねくほど不十分である。とくに土地価格の高騰は、道路や学校の整備に最終的にはねかえり、財政上の負担を著しく増大させる。

以上の諸点はとくに悪質な開発は論外として普通の開発によって生じてくる問題である。悪質業者による手ぬき工事、不当広告等による問題点を加えれば、宅地の需要者もまたこの結果住民として定着した人々に対する自治体も、ともに宅地スプーローの大きな被害者である。

### 3・宅地化の限界

上のような問題点を含む大都市近郊の宅地化は、いったいどこまですすむのであろうか。建設省で推定した「国土建設の長期構想」によると、昭和40年の市街地面積4,610km<sup>2</sup>に対して、昭和60年に12,500km<sup>2</sup>、実に20年間で2.7倍になるものと推定されている。わずか20年間で、数百年間いままで営々として築いてきた市街地をさらに大幅に上回る宅地化がされるということは、市街地の革

命あるいは宅地戦争といっても言いすぎではないだろう。現在でもさきあげたような多くの問題を生じている宅地開発問題は、このままでは決定的破局にたっし、ひいては市民生活の安全性、快適性、利便性はまったく保障されないし、混乱状態をもとにひきもどすためには莫大な労力と費用を要することになる。

このような宅地戦争の時代を迎えるにあたっては、これまでのようなコソクな手段ではまにあわず、かなり思いきった手段をとる必要がある。現在において一つの施策を怠ることは、将来において百の施策を必要とするのである。

このような急迫した事態にもかかわらず、国の宅地政策は遅々として進まず、いたずらに憲法29条の所有権の保障等にこだわって前進をみていない。ようやく「土地は商品ではない」とか「公共優先」とかの思想がしめされ、宅地審議会による答申をもとにして、懸案の新都市計画法が成立し、来年の施行をまつことになった。しかしこの法律のみでは宅地政策の万能薬となり得ないことは、すでに各所で指摘されているとおりである。この小論では、以下宅地開発のあり方とこれに対処するについての基本方向についての考察を行ない、現下の問題解決の方向をさぐってみる。

表2——用途別市街地面積推定表

	昭和40年 昭和60年		b - a	<単位km <sup>2</sup> >	
	<a>	<b>		b/a	構成比 昭和60年
	km <sup>2</sup>	km <sup>2</sup>	km <sup>2</sup>		%
住宅地	1,440	3,840	2,400	2.7	30.7
工業地	850	2,400	1,550	2.8	19.2
商業業務地	200	530	330	2.7	4.3
学校等用地	350	950	600	2.7	7.6
公共用地	700	2,730	2,030	3.9	21.8
都市公園	<100>	<480>	<380>	<4.8>	<3.8>
道路	<600>	<2,250>	<1,650>	<3.8>	<18.0>
その他用地	1,070	2,050	980	1.9	16.4
計	4,610	12,500	7,890	2.7	100.0

## 2 宅地開発は積極的意図と計画にもとづく場合にのみ行なわれるべきである

### 1・宅地増大の限界

西欧の都市は一つの枠をもつことによって成立した。古代都市、中世都市ともに、都市は明確な障壁をめぐらし、その枠の中で生活を行なった。もちろん必要に応じて障壁は外側に拡張されることはあったが、しかしまず限られた枠のなかでどのように生活を合理的に行なうかが問題にされた。無限ともみえる都市外の農地や空地をどんどん都市内にとりこむことをせず、土地利用上に明確な一線を画して限界を加えることは、一見はなほだしく不合理なことである。しかしその限られた不合理性のうえに都市をいかに有効に計画するかという合理的精神が生れる。また狭いところにひしめき住む人々の不調和をどう解決して行くかについて、民主的なルールが生れる。一つの制約をもつということはむしろそのような合理主義を生むことになる。

しかも現に土地が無限でないことはあきらかであり、都市に障壁がなくても、地球そのものが一つの城壁のなかにあるのだから、限られたなかでの土地利用の合理性を計らなければならないことは極めて当然のことである。

しかしわが国の場合では、都市に明確な障壁をもった例は少ない。平安京などは土塁によってかこまれていたともいわれるが、一見整然として中国式の基盤の目割りの都市も、建設当初のみで、十分の建設を終えないままに好む方向にスプロールしてしまった。まして明確な計画をもたない都市についてはスプロールはあたりまえのことであった。そのため市街化についての限定された条件におけるギリギリの合理性を追求するという姿勢をとることなく、かなり安易な都市づくりがされてしまった。

この意味でわが国の都市は始めからいくらでも外側に広がるスプロール都市であったとさえいえるし、逆に農村が個人の庭に入りこみ、都市もまた田園的で融通無礙ともいえる状態を示している。都市と農村とは境界においてもぼけているし、都市のなかまで小農村が存在するのであるが、それらは自然のままに設置されたものであり、積極的計画化の結果ではない。

したがって西欧のように土地利用規制についての厳しい考え方をもつにいたらず、きわめて放任的土地利用の下に宅地化が進められたのである。たとえば用途地域のない未指定地域いわゆる白地地域は、本来ならば市街化を進めることを押える地域であるはずなのが、建築基準法では、用途制限もなく、建ぺい率において住居地域が6割なのに対して7割がみとめられるという、ゆるい地域で、宅地化をとりしめるべきどころか逆に促進する機能さえあったのである。

宅地開発業者にいわせれば、白地地域とは開発が自由な地域であると本気で信じている者もあり、建設省当局が、白地地域は開発が行なわれないはずの地域であると、形式的原則論をとなえているのと180度相異している状態であり、都市周辺部の宅地化についていかに放任野放しであったかがうかがえる。

しかし先にみたように宅地革命の時代に入った今日、自由放任はもはや許されるべきではない。したがっていまはスプロールこそが自然であった状態を大転換させる時期に達したのである。自由放任の時代は去り、計画の時代が到来している。人間の生活は本来きわめて限定された未分化の状態から出発して考えるべきであり、そこにこそ人間生活を守って行く知恵が生れるのである。

人口増加がなく都市化の行なわれない時代はまことに牧歌的な時代であった。いまは宅地増大にたいしなんらかの限界をきめ線をひくときである。

新都市計画法では市街化地域という名で、積極的に市街化する地域を明示することになった。実際にはこの区域のなかには宅地審議会の答申にあったように、既成市街地と市街化区域の両者が含まれているから、積極的に市街化をする地域としては、既成市街地を除いた方が思想としては明確であろう。この点、積極的市街化ということについてやや明快を欠いている。

しかしとにかく市街化する地域について一つの線をひこう。つまり一つの法的外壁を考えようという画期的な変更で、文字どおりに行けばスプロール型都市計画に対する終止符をうつことになる。外壁を画することはまた線のひき方にもよるが、これをかなりせまくひいた場合は、都市内部の土地利用の合理化、すなわち都市更新をひきおこすことになる。

ドキシャデスによれば、世界の各都市はすべて帯状に連担すると考えられている。市街地化を零にすることは不可能にしても、とにかく一つの明確な意思の下に宅地化の区域を定め、無制約な宅地化はうちきるべきであろう。そのような考えのもとに合理的帰結が帯状になるべきならば、それは望ましいが、単なるスプロールの結果であってはならない。

## 2・宅地開発の条件

宅地開発をすべき地域が明確にきめられれば、そこには当然、開発の姿についての考えも併行的に存在するはずである。もし公的機関がこれを行なうのならば、考えられたとおりに実行するであろうが、宅地開発は各種の主体が行なうのであるから、この開発の姿は開発条件として公表されるべきであろう。

この開発条件をきめるためには、宅地開発の区域をきめるばかりでなく、そこに今後のあるべき面積、居住人口、開発目的、用途、容積、公共施設

のあり方、都市施設、開発年次等々について明らかにすべきであろう。このうち若干のものは用途地域の指定、都市施設の計画決定によって法的手続きを行なうことができる。しかし現在の法律ではこれらはかなり大まかにしか定められない。単に現在の法的都市計画決定できるものだけで計画が終わるわけではない。

宅地開発を明確な意図とする以上は、法的都市計画の範囲にとどまらず、より具体的な開発条件として示されるべきであろう。新都市計画法の開発許可制度は、この点についてかなり詳細な開発基準にもとづき、また建築等の制限も可能になっている。大きな前進とみるべきであろう。

しかし法の整備にともない、その運用と実質においてこれが活かされなければならない。このような開発の条件を設定するためには、いままでのようないきあたりばったりの、しかもほとんどが現況のとおりに計画するという現状主義を変える必要がある。現況に合わせて計画をきめて行くのは簡単であるが、そこに明確な意図をうち出すには、その裏付けとなるような高度な計画の技術が必要であろう。

将来を見とおした洞察にもとづきながら、詳細な分析と、あるべき合理性を追求する計画技術の進歩がとくに必要になるのである。

## 3————宅地開発は都市の一部を構成し、都市全体との緊密な関係をもって始めて可能である <開発条件の外部因子>

### 1・宅地開発と母都市

市街地地域外にあったものでも、いったん宅地開発が行なわれれば、それはもう一部分の宅地開発だけ独立に存在するのではなく、都市の全体としての部分になるのである。したがって宅地開発に

は全体からみて開発にふさわしいかどうか十分検討されていなくてはならない。これらは開発の条件をきめる外部要因として働くことになる。

とくに都市施設のうち網として、あるいは線としてむすびつくものと宅地開発はきわめて密接な関係にある。しかしそれ以外のものでも全体的関連が常に配慮されなければならない。そのいくつかをあげてみると次のとおりである。

#### (1) 交通網

宅地開発の地区が市の他の地区とむすびつく第一の手段は交通である。開発地区がたとえ事務所、工場等かなり就業者を收容することが可能だとしても、それらの事務所、工場もまた他の部分との関連をもつ。このため大量輸送機関としての鉄道あるいはバス網が宅地開発区域と就業地とを緊密に連絡する必要があり、大規模開発は鉄道事業との併行的進展が望ましい。また道路は外部の幹線街路とむすびついておらねばならず、外部街路がない場合は、いくら内部のみを整備しても、その機能は半減する。駅前広場や駐車場も同様に、外部条件として重要である。

#### (2) 上水、下水

上水、下水等管渠によって連絡されているものは、全体の幹線網、配水池、あるいは処理場容量等が全体のなかでおさえられているからそのなかでの開発を考えねばならない。上水は現在の水資源不足の状況から、宅地開発をマクロに規制する最も大きな条件である。

#### (3) 河川

河川は管理上、国、県、市にまたがり、本来水の流れは全部におよぶものであるから、かなり問題が多い。とりわけ市管理の支線河川は、いわゆる原始河川であるから、宅地開発による排水増加をこの原始河川に放流することには問題が多い。水系全体の整備のなかで宅地開発をおさえて行くことが必要である。

#### (4) ゴミ処理、し尿処理

ゴミ焼却場の整備、し尿処理場の整備に関して、これと無関係な開発は、処理能率をいちじるしく低下させるから、外部の整備状況を十分条件におりこまなければならない。コミニュティプラントなど地域内でのし尿処理も行なっているが、維持管理上も問題があるから、結局は全体的な下水道整備の下に宅地開発を行なうのが最も望ましい。このような外部諸条件は総合的な計画機関の下でたえず分析され、計画され、コントロールされた上で、宅地開発がなされなければならない。

### 4———宅地開発は単なる物的土地開発ではなくコミニュティ開発であらねばならない

#### 1・宅地開発の物理的意義

単なる土地は宅地ではない。宅地とは人間の居住に適した施設をそなえた土地のことである。そこになんらの計画もなく存在しているのは、ただの土地であって宅地ではなく計画的に意図をもち、現実に整備をした土地のみが宅地になる。これは先にものべた都市が障壁をもって始まった欧米流の考えで、城壁がとり払われた今日でも、ただの土域と宅地は明確に分れ、土地利用規制の基本的な考え方になっている。

たとえば、イギリスの都市及び地方計画法第13条では「土地の『開発』は、地方計画庁の計画許可<planning permission>を受けなければならない」と規定されており、開発には地上、地下における建築活動、工事活動、鉱山活動その他の活動を含ましめている。したがって何でもない土地がそのまま宅地になることはない。

フランスにおいてはマスタープランが適用されている区域内における採石、宅地開発その他の建設工事は知事の許可を要するとされているが、さら

に1958年12月大統領令によってZUP <Zone a urbanisen en priorité — 優先市街化区域> が制度化され、さらにZUPを補強するため1962年7月ZAD <Zone d am enagement ditere — 長期整備区域>が法律で定められた。

ZUPとは、関係公共団体の賛成または提案にもとづき、建設大臣の命令で創設されるもので、これが指定されると、100戸以上の住宅計画は、その区域でなければ行なえないことになるほか、事業団体に4年間の先買権と収用権が付与され、単一の事業団体が都市計画事業にふくまれる共同施設、道路、緑地、下水道なども計画的に整備して宅地を造成しようというものである。ZADはより長期の事業に認められる制度である。

アメリカの場合には、宅地分割規制<Subdivision Control>の制度があり、住宅地、工業地、業務地として宅地分割を行なうためには、宅地分割計画について地方公共団体の認可を要するとされ、認可基準として、建築敷地単位の形、規模、街路、街区、宅地、上下水道の設計基準を含み、宅地分割された団地内の街路、歩道、排水路、下水渠などはすべて開発者自らが負担し築造する。これによって無秩序な市街化がおさえられている。このような諸制度は、いずれも土地がそのまま宅地化することをおさえ、一定のマスタープランの下に定められた地域を、十分な都市施設を完備させながら宅地化しようという制度である。

ところがわが国の場合は、市街地とそれ以外の区分が伝統的にあいまいであり、土地が単なる「素地」のままで、そのまま宅地とみなされる場合が多いのである。たとえば畑地はいったん耕作をやめれば、そのまま明日からでも家が新築されたり、田んぼも土を入れて家の建築が可能になれば、ただちに宅地として売買され、ここに新築がなされる。要するに平坦地であれば、常時湛水するような所を除き、そこに到達する道路が未整備

の農道であったり、またガス、上水、下水のような公共施設を建設することが困難であったり、一朝ことあるときには洪水のおそれがあったりしても、とにかく宅地として取り扱われてしまう。先にもあげた用途地域の未指定地域の方がかえって建物が建てやすいと観念されるのであるから、宅地と土地との混同もはなはだしく、まったくその区別がされていないといつてよい。

ようやく昭和39年宅地造成等規制法及び住宅地造成事業に関する法律が制定されて始めて土地と宅地との区分を計って行くことになった。

しかしこれらの法律は主として災害防止に重点をおき、造成事業法の方が、あわせて環境の整備をうたったにすぎない。したがって二つの法律によって宅地化される土地は、主として宅地造成の技術的規準に適合していればよく、崖くずれ防止のためのよう壁の構造、排水施設の設置、災害防止および通行の安全のための道路、空地の配置、軟弱地盤の土地における措置などに重点がおかれている。造成事業法の方はこのほか、都市計画との関連、道路、下水などの敷地外の連絡、事業主、工事施行者の資力、信用、工事能力などをうたってはいるが、要するにここでの宅地とは物理的に宅地としていかに仕上がっているかという見地からみられている。

宅地が日常生活上災害から守られて安全なことはまず第一に必要なではあるが、あまりにも当然のことであり、上記の法律はこの当然のことを規制しただけである。したがってこのほかに先にものべた宅地を都市市街地のなかの一部分として機能させるような全体的な道路、下水、交通施設との関係が十分にととのえられなければならないし、また完全な宅地としてこれらの機能を十分にととのえさせるのには相当程度の面積も必要であろう。しかし現在の法律では最低水準の、しか

も物理的技術的条件の整備された宅地で、これらはせいぜい準宅地にしかすぎないだろう。また準宅地程度にしあげるための費用負担についても、宅地開発者は常に最低のものしか負おうとしないから、これらの条件も常に低下するおそれがある。

実際に宅地とは都市部への道路または鉄道が完備しているのは当然であり、治水上も安全で、また水道、ガス、電気、電話等の都市サービスがすべて完備され、そこに末端をとりつけさえすればよいという状態のものが物理的に完成された宅地である。このような条件が計画的かつ事前に整備されない地区の宅地開発は実は宅地開発ではなく、単なる土地の変形加工にすぎない。

## 2・宅地開発の本質

上のような物理的条件においての整備が完全に行なわれれば、宅地開発と言えるのだろうか。いやそれだけではまだ十分ではない。

宅地とは当然にそこに住宅が建ち人が住み生活を行なうところである。したがって宅地としての物理的安全性や利便性がそなえられただけではまだ足りないのである。

宅地とは人間の生活を災害から守り、その活動の基盤となるべき施設をそなえ、日常生活においての快適な条件をそなえた土地のことを言う。人間の生活のなかではまず子供が生まれれば、保育所、幼稚園、小中学校等がその宅地の周辺の適当な場所に配置されなければならない。日用品を買うための商店も最低限必要である。子供たちのための遊び場や、大人もふくめて運動施設や、のびのびと散策のできる公園もいる。また病気になった場合の医療施設も必須の条件である。

そのほか、郵便局、電信電話局、銀行なども欠くことのできない施設だし、住民は孤立しているわけではないから公民館や集会所のようなものも欲

しい。ちょっとした修理をやる店、ガソリンスタンド、散髪屋、美容院その他のサービス店も要る。欲をいえば、図書館やホールもほしい。消防署、警察、区役所または出張所もいるだろう。まだまだ多くの施設が必要だろうが、このように日常生活を円滑に動かすのに必要なものを全部そなえたものが、始めて人間の住むに足る宅地となるのである。このような施設は宅地を宅地たらしめる内部要因ともいうべきものである。これらの諸施設を広くコミュニティ施設とよんでみよう。われわれは単に「ねぐら」としての宅地に住むわけではない。本当の「すまい」とするためには、これらのコミュニティ施設は必須の条件なのである。さらに発展するならば、コミュニティ施設は完全にその目的にそって運営がされなければならない。

これらのコミュニティ施設と、その運用もふくめて、宅地開発の本質はコミュニティ開発でなければならないと考えられる。そのあり方や内容は時代によって相異はあるが、基本的な方向は今後も変わることはないのである。

## 5———完全な宅地開発を行なうのは開発者の責務であり、利益はその後の問題である

### 1・開発利益の帰属

現在の地価上昇はあまりにも異常である。地価対策は良好な宅地開発を行なうためのきわめて重要な条件である。ここでは地価問題を論ずる余裕はないが、国の施策としてはまず第一に強力な地価対策が必要であろう。

ロブソン教授も、日本の地主たちが、政府の法外な寛大さで保護されているし、政府が土地騰貴をあおっていることを指摘している。それには土地の投機的利益を排除し、期待開発価値を公的に還



元すべきである。土地は投機の対象とすべきではない。土地の上昇は基本的な需給関係や物価水準による上昇のほかは、道路、鉄道等の公共施設が整備されることによって上昇するのである。これは土地の利便性の上昇をみたのであるから当然ではあるが、このような公共投資をコントロールすることによって事前に地価の安い土地を買い、これによって利益をうけることが容易であり、政治的にも利用されやすい。この問題に付随して、投機的不動産会社や地主が利益をうるのであるが、そのような投機部分は、本来公共的施設整備に還元されるべきである。また公共施設が整備される期待価格がそのまま地主に帰属するのも不当であるろう。

地価上昇は公共施設の整備を困難にする。そのうえ公共事業費のなかに占める用地補償費は年々増加し、ことに東京での都市計画街路のうち60%は用地補償費であり、都市改造事業では81%が用地補償となっている。

街路の整備の場合、これが整備されれば周辺の地価は上がる。今度は街路を延長する場合、前より高い価格で買わねばならない。こんなことを毎年くりかえして行くのであるから何のことはない自分で自分の首をしめて地価を釣り上げながら街路を整備して行くという不合理が行なわれ、以前に安く土地を提供した者のみが損をして、それらの負担の下に特定の者だけが利益を受けているのである。

同様のことはいたるところで行なわれる。大規模の宅地開発を行なう場合には、宅地開発によって公共施設の整備が進み開発地周辺の地価が上がる。結局始めに用地を売却して計画的宅地化に協力した人々が安い価格で土地を手放したことになり、非協力の人々が高い地価で、しかも乱雑な開発を行なうことになる。このような不合理の是正を計らない限り良質な宅地開発は困難である。

表3—事業費中に占める用地補償費の割合

<単位 %>

年度別		36年度	37年度	38年度	39年度
		主要事業別			
全国	合計	14.9	15.4	15.6	19.2
	治水 道路 街路 公園、 住宅 下水	13.6	14.7	12.6	14.8
		9.9	11.3	10.3	12.4
		57.2	54.9	53.2	50.0
		15.3	11.2	7.9	9.8
20.1	13.5	17.8	18.9		
関東 臨海	合計	30.6	29.3	26.9	28.8
	治水 道路 街路 公園、 住宅 下水	28.0	18.6	13.9	14.4
		8.3	16.4	11.3	16.6
		63.4	59.8	61.3	55.3
		23.5	14.5	9.6	14.4
34.9	18.5	27.3	35.2		
近畿 臨海	合計	17.3	15.7	11.0	25.0
	治水 道路 街路 公園、 住宅 下水	9.6	9.3	17.3	11.3
		9.6	10.8	12.5	16.4
		57.9	53.4	49.2	54.2
		8.1	5.5	5.2	6.9
22.6	13.8	21.0	17.1		
その他 地方	合計	10.1	11.2	10.9	14.5
	治水 道路 街路 公園、 住宅 下水	11.5	14.8	11.7	15.4
		10.4	10.3	9.9	11.1
		46.8	47.9	44.1	41.7
		7.6	8.1	6.1	5.4
10.7	10.0	10.4	11.1		

<注> 1 直轄、国庫補助に地方単独を含む。  
2 地方単独の維持補修を含むので、割合は若干小さくなる。

## 2・開発者の責務

宅地開発者は、素地である土地を宅地にしあげるために、物理的技術的条件を満足させるための負担は当然であろう。さらに計画的公共施設が整備されていないところは、都市の一部として完成するように、水道の引込み、下水、排水路の延長、外部道路への取付けなどを負担しなければならない。

さらに宅地開発はコミュニティ開発であることから、これらの施設を整備するためのマスタープランを開発ごとにもつべきであり、これが都市全体の計画に適合する必要がある。そのうち利益をあげることの可能な商業施設については、適切な用地を用意しておくことですが、利益を生まない

公園、運動用地、保育所、学校、図書館などは宅地開発の事業主体の中で負担し用意すべきであろう。

そのうちとくに公園および学校用地は、グロス人口密度 150 人程度の場合は平均して公園用地 9 %、学校用地 4.5 %程度必要になる。そのほか各種公的公益施設<保育所、清掃工場、配水用地その他>に 1 %程度の土地が必要になる。これらの用地を宅地開発によって相当に地価上昇をみたところで、現在の公共機関に買収させることは困難であり、結局それらの施設整備の期待権も価格を構成しているのであるから宅地開発の利益をうけとる者の負担で整備すべきであろう。

コミュニティ開発という考えからは、用地のほか施設までを一体の宅地開発として整備し、その運用を公共団体にまかせるというのが最も妥当である。

一方これらの施設および用地費用に対して国の補助金の新設または引上げを要求する声もある。もちろんそれも必要であるが、そのようにして整備された公共、公益施設は再び地価上昇につながり、結局また費用の増嵩が必要になり、また不当に開発者または地主へ国費が流れることになる。したがってこれら公益的施設は用地についてはすべて開発者の負担、上わ物の施設については、国の補助金等による地方公共団体の設定ということが現在としては妥当であろう。

もちろんこれによって地価上昇の不当な利得が解消するわけではなく、それは地価対策に国の抜本的施策が行なわれなければ不可能である。ここでは少なくとも、宅地開発のあと、この宅地に居住する人々が、当初に不便を感じないで、完成された宅地として居住することが必要なものであり、そのために宅地開発者としての当然宅地に仕上げるべき責務のうちの一部を分担させるのが妥当であるからである。

### 1・自治体と宅地開発

宅地開発は物理的に土地を宅地にするということではなく、結局は住民の生活の場の開発であり、コミュニティ開発であるから、そこに居住した市民は、宅地開発が不備な場合さまざまな苦情を自治体である市にもちこんでくる。

毎年行なっている横浜市長への手紙のなかでは、昭和40年に例をとると、18,782件のうち、道路、下水など土木関係は6,347件で約3分の1、ゴミ、し尿処理関係1,998件、交通1,062件で、この3つで約半分を占めている。次いで教育関係967件、都市計画関係が933件である。別に市政一般が1,899件あるから、この分を除くと、上の5つでは約70%を占める。この土木、清掃、交通、教育、計画の5件のほとんどが宅地開発に関しても、これによって生じたものである。その他をひろっていくと、建築関係、水道関係なども宅地開発に関するものであり、結局市民生活の一番の問題点は、宅地開発に根ざしていることがわかる。その他の問題にしても多かれ少なかれ宅地開発に関係している。

宅地開発は結局新しい市民を生む開発なのである。したがって現在の行政上、それが自治体に権限があろうとなかろうと、市民生活に最終的にサービスを行ない、この日常生活を守り、便利にし、快適にするのは直接の自治体である市町村をおいてない。このためには宅地開発は最終的に市町村の責任で行なわざるをえないし、市町村の責任でない民間宅地の私道舗装までもちこまれる状態から考えると、現行で法的責任のないものまでも何等かの処置をせまられることが多い。

自治体の責任において行なわれなければ豊かな市民生活を作りだし守ってゆくことは困難である。

現在は異常な都市化の波の下に、一市をこえて人口の流動が行なわれる。横浜市の場合、東京に勤務地をもつ人々のための宅地開発が大きなウエイトを占めている。これを是正するためには業務地の再配分を考えねばならない。一自治体の枠をこえた人口移動が急激に行なわれるのは、国の施策の結果である。しかし市民の居住する自治体があるあとしまつをしななければならないのに、自治体には宅地開発を適正化して行く権限はほとんど与えられず、これにサービスして行く責任のみ負わされている状態である。

もしこのような宅地化がやむをえないとするならば、自治体への強い権限と裏付けとなる資金が与えられるべきであり、一方、開発者負担による公共的施設のサービスが行なわれるべきである。

## 2・宅地開発要綱

いまのところ、宅地開発のあり方と現状とはかなりのギャップがある。物理的開発も十分でなく、コミュニティ開発にいたってはほとんど考えられない。そのシワヨセは全部自治体に負担させられる。これに対して国の施策は、基本的な地価対策において不十分であるし、人口の都市流入にたいしてもほとんど手をうっていない。またこれによる財政需要にたいしても手がうたれていない。

一方一部の開発者、地主の利益のために、多くの市民生活はきわめて不備な状況におかれる。いったん行なわれた開発が不十分な場合、これはスラム造成にもつながり、開発と同時に病根をつくっているようなものである。

このような状態にあって、自治体として与えられている権限はきわめてぜい弱である。しかし市民生活を向上させるためには、何とかいまのうちに手をうっておかねばならない。

このために横浜市では本年8月に「宅地開発要綱」を作成し、9月1日より実施している。これ

は法律ではないし、条例でもない。しかし市民生活に最終責任をもたなければならない自治体としては、一つの防衛手段であるし、また現状の中で少しでも宅地開発の質的条件をあげようとする願いでもある。本来は住民に責任をもつ自治体の当然の権限として行なわれるべきものであろう。

横浜市の宅地開発状況は都市としては第一である。このような急増をうける都市として、宅地開発のあり方に一つの訴えをせざるをえないのである。この問題は単に大都市の問題ではない。大都市でも宅地開発がそれほどでもない所が多い。これは東京という巨大圧力を背景にした地域の問題である。そのうちでは横浜はむしろ大都市でもあるので、既成市街地の住民の負担において何らかの措置を郊外宅地開発地に行なってきたが、それも手いっぱいであり、今のうちに手をうっておかなければ、都市財政は破たんし、せつかくの宅地開発はせいぜい技術的に宅地化したにとどまり、市民生活を窮迫化してしまうのである。

宅地開発要綱の主要なポイントは、従来の宅地規制法及び住宅地造成事業法等の災害防止的規制に加えて、コミュニティ開発を計ろうとするものである。このため学校その他公益用地のために開発用地の5%を平方メートル当り3,000円で提供することをうたっている。学校用地は無償をうたっている自治体もあるが、一応有償ということにしたのは、急激な条件の変化を少しでも緩和しようとしたものである。現在国庫負担は、小中学校の施設について、それぞれ $\frac{1}{3}$ 、 $\frac{1}{2}$ であるが、用地にはまったく支出はない。横浜のように都市化された地価の高いところにおいては、学校用地だけで毎年30億～40億円を市単独で負担せねばならない。それを低廉な価格で確実に取得することにより、施設の整備を計り、市民生活の利便を計ろうとするものである。

第2のねらいは、現行以上に少しでも宅地開発の

質的水準をあげようとするものである。いったん開発されたものは、質のおとつたものであると災害をまねくばかりでなく、将来のスラム化をひきおこし、かえって最初以上に多大の資金を要し、不能率である。したがって当初においてできるだけのことをしておきたいという趣旨である。

第3は、公共事業等によってとくに利益をうけるもの、たとえば駅設置等については、通常以上の負担を開発者にしてもらふことである。一定の区域だけに貧しい財政のなかから多大の投資をして、利益は一部にだけ入るのは不合理であるから、利益の一部は公共施設に返してもらおうとするものである。

第4は、この要綱は広く宅地を新たに開発する事業に適用する。しかし最終的に入居した個々の居住者に不便をかけることなく、最初の開発の段階で開発者または地主の負担で整備をしておこうというもので、生活する市民を対象にするものではない。間接的に地価に多少のはねかえりがあっても、良好な状態を保持することは、将来においてはかえって有利だし、また開発業者は売りにげをして後から居住者負担をこうむるということもなく済む。地価上昇全体の抑制には国の地価政策にまつべきで、一自治体の力のおよぶところではないが、まず市民生活を守るため宅地の質を保持しておく必要があるのである。宅地の質とは、高級住宅といういみではない。市街地においてはある程度の高密化は止むをえないだろう。しかしその中でも公共的部分をできるだけ十分にとり、すべての人が共通利用できる場所を如何に確保して行くかが質の保持の問題である。都市施設の整備とともに、今のうちに都市の質を確保しておかないと、都市は一部の利益のためにその機能と快適さを失なうのである。

### 3・要綱の問題点

このような宅地開発要綱にはいくつかの問題がある。第一はなぜ法律になりえないかである。もちろん法的根拠を有せしめることは最も望ましい。しかしとくに人口の急増をうけ、宅地化の進む状況は大都市だからといって共通ではない。これまでの法律はあまりにも全国的画一化の枠で考えようとすることが多いが、一定の線だけ法律で示しかなり自由な規制を条例で定め、それぞれの土地の特性をもちこめるようにしておくべきだろう。また第2に開発者または地主への過重負担だという指摘もあるが、むしろ公共施設整備による期待開発価値を地主または開発者に先取りさせる現在の制度に問題がある。

憲法29条の財産権の保障は、むしろ過度に考えられている。道路や鉄道、上下水道その他公共施設によってまったく他動的に付与された価値の増加分まで保障するというのは不当である。財産権保障は、自分の努力による土地改良、よう壁その他築造費を保障すれば足りる。それ以上の周辺開発

表4——宅地造成工事件数 <昭和40年度>

	許可申請	許可	許可面積
			m <sup>2</sup>
北海道	21	19	335,871
宮城県	56	56	3,379,904
栃木県	—	—	—
東京都	131	111	1,883,196
神奈川県	422	360	1,459,094
静岡県	23	22	35,860
愛知県	7	6	70,936
京都府	37	26	1,455,402
大阪府	421	425	5,273,333
兵庫県	79	77	997,652
奈良県	135	129	477,597
広島県	70	49	734,866
山口県	7	7	6,290
高知県	—	—	—
長崎県	—	—	—
鹿児島県	25	21	22,886
横浜市	505	412	4,469,320
名古屋市	203	191	934,320
京都市	49	49	345,045
神戸市	185	159	2,005,318
北九州市	—	—	—
合計	2,376	2,119	23,906,890

<注> 宅地造成等規制法に基づく申請

利益を保障するのは正当な補償というよりは、多数の不利益を一部にのみ与える不当な補償で、ゴネ得を当然化し開発協力者を犠牲にしている。

第3には区画整理に対して過重ではないかとの意見がある。しかし横浜の場合、一般都市にくらべて減歩率が低く、質の低い開発が多かった。この質を上げることは、自治体全体の利益になるのである。新都市計画法も制定された今日、横浜でもこの程度の要素をおりこんで良好な宅地開発を行なうことが必要であろう。

いずれにせよ宅地開発要綱は、自治体としてのせいっぱいのものであるが、まだまだ不十分なもので、最低限の条件を盛ったにすぎない。これで完全な宅地開発が行なわれるものではなく、より有効な手段が加えられて行く必要がある。

自治体が宅地開発による最終責任を負うことから考えると、ヨーロッパ諸都市が100年も前から実行している土地基金を自治体が持ち、主要な部分は自治体の手により開発するだけの十分な資力が必要である。

## 7———要約

すでにみたことを要約しておこう。

(1) 宅地開発は一定の計画に従うべきである。無秩序、無計画な宅地化は許されない。受動的な開発はやめ、能動的な姿勢のもとに宅地開発を考えて行くべきである。

(2) 宅地開発には外部条件として、都市の全体計画のなかに完全にリンクされる必要がある。そのととのわなない地区の開発は行なうべきではない。新都市計画法の市街化調整区域の運用が重要である。

(3) 宅地開発の内部要因として、宅地開発は土地

開発ではなく、物理的技術的条件のほか、コミュニティ開発でなければならない。開発者や地主は、コミュニティ開発のために必要な負担をするべきである。

(4) 上の諸条件を考えると宅地開発に責任をもちうるものは自治体であろう。そこに十分な計画能力とはっきりした計画、さらに開発資金、土地基金などの財政的裏付けを与えることが必要である。

(5) 国の宅地対策は、基本的な地価対策、所有権の制限により積極的であるべきである。

われわれはスプロールに対して鈍感すぎた。いま宅地革命の時期にあたっては、スプロールをはっきり悪と認めて、われわれの都市生活を守らねばならない時期であり、そのために国も、自治体も、開発者も地主も、いままでのイージーな考えをこえた新しいルールを確立しなくてはならないのである。

<企画調整室企画調整部長>