

ミニ開発の現状と対策

ミニ開発問題研究会

一 はじめに

ミニ開発が社会問題となつてから久しい。横浜市においては開発許可制度、建築協定制度の活用、その他行政指導によって最小敷地規模を定めているほか容積率制限を低く抑える等の地域地区の指定

を行つていることもあつて、他の大都市ほどその動きは顕著でないと思われる。果してミニ開発がどのような数で、どのように行われ、それに対してその防止策はどのような効果を持たしているのか。また、ミニ開発に対して今後行政側はどのように対応していく必要があるのか。

このような点について、建築確認申請台帳等を参考にしながら建築行政で行つている施策を中心にミニ開発問題を論じてみたい。なお、ミニ開発の定義については、①開発許可対象面積（本市においては千平方メートル以上）未満で行われる開発で一宅地当りの面積が百平方メートル未満のもの、②開発許可対象面積未

満で行われる開発、という二つが一般的であるが、本稿では居住環境上、より問題のある前者をミニ開発としてとらえ検討した。

二 現状と問題点

①ミニ開発の背景と問題点

土地が細分化される社会的要因として、①都市への人口集中、②地価の高騰、③個人の所得水準の伸び悩み、④国の持家政策と市民の一戸建持家志向があげられる。この背景のもとに出現するミニ開発は、安全で快適な「街づくり」を考へる時、さまざまな問題の発生をみる。

第一に都市環境の悪化がある。オープンスペース（道路、公園、緑地等）の減少による環境の質的な低下、そして、災害時における延焼の恐れ、避難等防災上の点でも著しく低下した過密都市を生み出すことになる。

第二に居住環境の悪化がある。建物は軒を接して建ち、有効な隣棟間隔がとれ

なくなる。従つて通風、日照の阻害、生活騒音やプライバシーの侵害等、快適であるべき生活環境が劣悪な状態になり、近隣間のトラブルも増大することになる。

第三に公共公益施設の未整備がある。

道路、公園、下水、学校、コミュニティ施設等の整備が追いつかず、居住者は、本来あるべきはずの都市的なサービスを

受けられない。一方、財政的にも大きな負担がかかることになる。

第四に地価の押し上げがおこる。一宅地を細分割すると、その合計は元の一宅地分より割高になってしまう。また、都市施設の整った造成地内やその周辺では、周囲の良好な環境が目玉となり優良な宅地と同様に扱われ、本来の価格より高くなつていくようである。

第五にコミュニティ意識の低下が起きる。陽の当たらない家、都市施設の整わない不便な街、近隣のトラブルも絶えず「我が街」「我が家」という意識が薄れ、環境を整備する意欲も失われてしまう。

以上のような劣悪化は、近年、工場跡

地の細分割、道路位置指定や開発・造成事業後の分割等既存宅地の細分割という形で現われその数も増加し、社会的にも、行政的にも新たな問題となつていく。

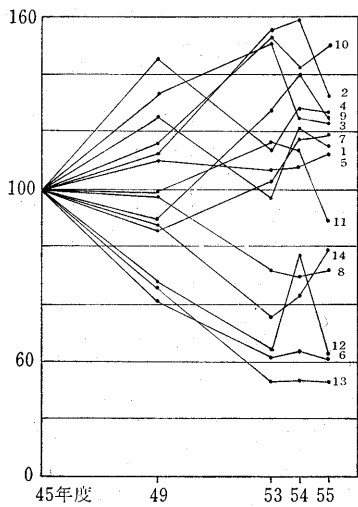
②確認申請によるミニ開発の実態

⑦ミニ開発の発生状況

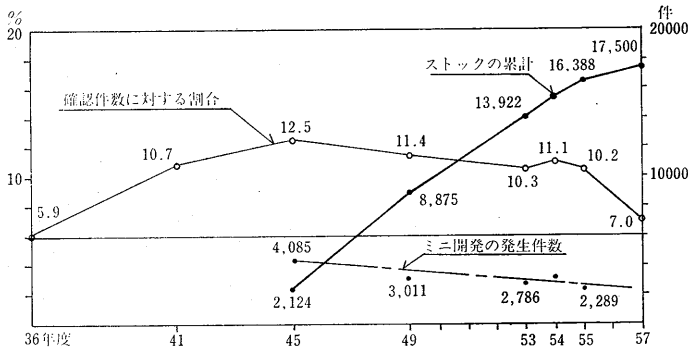
市全域での発生件数は、減少傾向にある。四十五年（四、〇八五件）から五十五年（二、二八九件）までの一〇年間に約四割減少している。これを確認件数に対する割合で見ると、三十六年（五・九％）から四十五年（二・五％）のピーク時まで、約二倍の増加となりその後減少する。ここ一二年では、七〇前後とほぼ三十六年の水準近くまで下がる（図一）この動向は、本市の人口増加傾向に一致し、多量な需要がミニ開発を発生させたことがうかがえる。

ストックの点から考えてみよう。三十二年当時は、土地の細分割が社会的必然性をおびていなかったと思われる。仮にその発生率五・九％全てが、既存狭小宅

図一 各区のミニ開発動向(昭和45年100)
(番号は各区)



図一 ミニ開発の発生件数と確認件数に対する割合・ストックの推計



図一 用途地域別のミニ開発発生割合

用途地域の面積比	0 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100%			
	種住専 45.4	住居 12.4	住居 19.1	非住居 23.1
全区の平均発生率 (S53・54・55年)	29.8	12.1	33.1	25.0
45年度	67.9	12.9	5.5	13.2
49	44.7	8.5	27.8	8.4, 4.2, 4.3, 1.3
53	28.8	12.0	33.7	11.1, 5.2, 5.2, 1.5
54	30.1	11.0	34.2	12.0, 4.6, 5.1, 1.4, 1.7
55	29.6	13.2	31.3	12.6, 6.1, 4.2, 1.5, 1.5

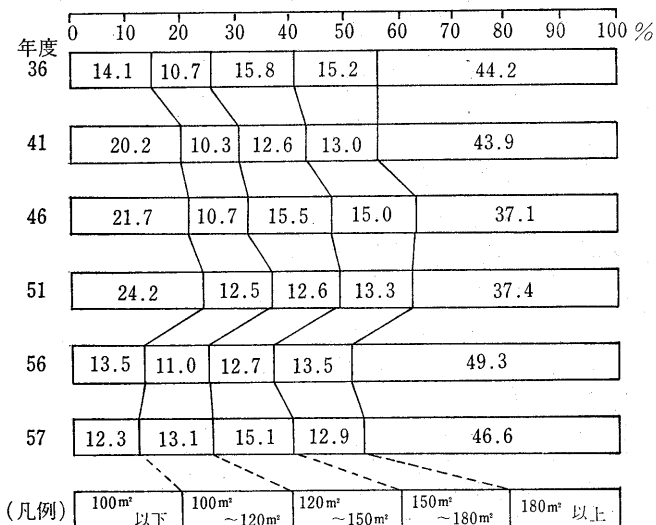
(凡例) 一種住専 二種住専 住居 近隣商業 商業 準工業 工業 無指定

表一 ミニ開発の発生割合

形態	年度 (%)				
	45	49	53	54	55
既成市街地	一般 10.5	11.7	12.2	13.4	13.2
建売	3.3	3.4	4.0	3.9	3.6
合計	13.8	15.1	16.2	17.3	16.8
郊外地	一般 5.8	4.6	4.1	4.2	4.2
建売	5.8	4.4	2.6	2.8	1.7
合計	11.6	9.0	6.7	7.0	5.9

注：既成市街地と郊外地別％
；確認件数に対する割合

図一 宅地規模の推移(専用住宅に占める割合)(鶴見、港北、緑)



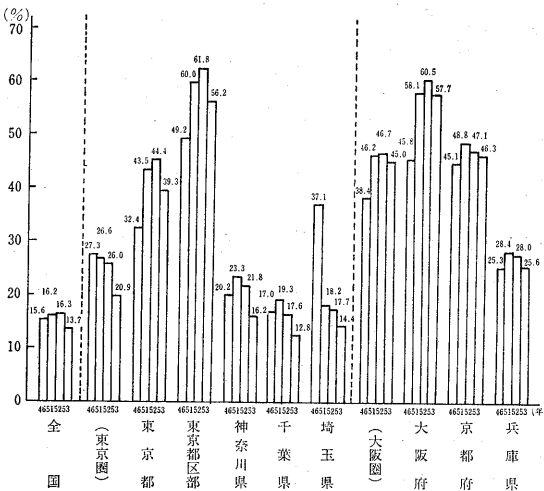
地であったと仮定してストックを推定してみる。図一の各年度の発生割合から五・九％を引いた残りの黒塗り部分がストックということになる。これからストックの累積を試みると、四十五年から十五年の二〇年間に約一六、〇〇〇件という膨大な数に達し、将来にわたり不良宅地として存続することになる。

各区の発生動向は、大きく二つに分けられる。ほぼ横ばいないし漸増傾向を示す区と減少傾向の区である。前者の大部分は、既成市街地(鶴見、神奈川、中、西、南、保土ヶ谷、磯子、金沢)であり、後者は、郊外地(港南、旭、港北、緑、戸塚、瀬谷)である。四十五年を二〇〇としてその増加割合をみると既成市

表一 2 ミニ開発発生状況

年度	区	鶴見	神奈川	西	中	南	港南	保土谷	旭	磯子	金沢	港北	緑	戸塚	瀬谷	計	対確認申請比 %
45	建売	147 (5.7%)	82 (4.2)	0 (0)	18 (0.1)	111 (5.4)	7 (0.4)	58 (3.2)	162 (5.5)	16 (1.0)	24 (1.2)	160 (5.2)	181 (5.3)	479 (8.4)	99 (6.1)	1,544	4.7
	一般	296 (11.6%)	170 (8.7)	164 (21.2)	154 (13.3)	326 (15.7)	298 (15.4)	129 (7.2)	80 (2.7)	137 (8.3)	84 (4.3)	227 (7.4)	112 (3.3)	288 (5.0)	76 (4.7)	2,541	7.8
	確認申請件数	2,559	1,954	773	1,154	2,074	1,935	1,799	2,940	1,651	1,944	3,050	3,386	5,709	1,633	32,561	
49	建売	120 (6.9%)	43 (3.2)	6 (1.2)	4 (0.6)	104 (7.3)	29 (1.4)	34 (2.1)	89 (4.4)	3 (0.3)	34 (1.9)	117 (5.1)	141 (4.3)	269 (5.2)	65 (4.7)	1,058	3.9
	一般	257 (14.7%)	152 (11.2)	140 (27.1)	145 (21.1)	228 (15.4)	162 (8.1)	107 (6.8)	76 (3.7)	94 (8.0)	81 (4.6)	175 (7.6)	77 (2.3)	194 (3.8)	65 (4.7)	1,953	7.3
	確認申請件数	1,747	1,362	516	686	1,432	2,003	1,584	2,039	1,179	1,767	2,315	3,310	5,144	1,379	26,463	
53	建売	86 (5.1%)	80 (5.6)	26 (4.0)	7 (0.9)	111 (7.5)	8 (0.4)	58 (3.7)	23 (1.1)	5 (0.5)	43 (2.5)	147 (7.6)	122 (3.1)	103 (1.9)	21 (1.8)	840	3.1
	一般	195 (11.6%)	205 (14.4)	184 (28.2)	128 (16.0)	221 (15.0)	110 (5.8)	109 (6.9)	96 (4.7)	124 (11.3)	103 (6.0)	139 (7.2)	130 (3.3)	135 (2.4)	67 (5.8)	1,946	7.2
	確認申請件数	1,674	1,425	653	801	1,476	1,889	1,580	2,045	1,095	1,705	1,940	3,979	5,520	1,163	26,945	
54	建売	101 (6.1%)	81 (5.3)	2 (0.3)	4 (0.5)	125 (7.0)	19 (1.0)	76 (5.1)	51 (2.2)	4 (0.3)	24 (1.5)	114 (5.2)	154 (4.3)	88 (1.8)	25 (2.1)	868	3.2
	一般	246 (14.8%)	231 (15.2)	167 (26.2)	162 (18.5)	274 (15.4)	112 (5.8)	107 (7.2)	81 (3.5)	149 (12.7)	106 (6.4)	203 (9.3)	92 (2.6)	134 (2.7)	54 (4.6)	2,118	7.8
	確認申請件数	1,664	1,516	638	874	1,784	1,927	1,477	2,300	1,175	1,645	2,187	3,597	4,901	1,170	26,855	
55	建売	100 (7.3%)	59 (4.7)	17 (3.0)	4 (0.5)	80 (5.9)	18 (1.0)	29 (2.2)	29 (1.6)	4 (0.4)	22 (1.7)	64 (3.4)	43 (1.3)	47 (1.2)	27 (2.9)	543	2.4
	一般	172 (12.6%)	153 (12.3)	134 (23.3)	140 (18.3)	245 (18.0)	98 (5.5)	135 (10.2)	77 (4.2)	104 (11.2)	85 (6.7)	150 (8.0)	81 (2.4)	122 (3.1)	52 (5.5)	1,746	7.7
	確認申請件数	1,368	1,244	575	766	1,364	1,786	1,322	1,836	929	1,267	1,886	3,342	3,908	937	22,530	

図一 5 他都県ミニ開発発生状況（専用住宅に占める割合）



注 建設省調べによる、各年における着工新設戸数（一戸建）に占める敷地面積100㎡未満の住宅戸数の割合、昭和55年度建設白書

この動向は、他都市にはほぼ一致する。しかし、発生率では全国平均より七七八%高いものの、東京、大阪、京都等の大都市の二分の一以下とかなり低い値となっている。これは、本市がこれまで行ってきた種々のミニ開発防止策の反映と考えられ、四十六年と五十二年とを比較すると大阪圏は増加しているが、東京の周辺県は逆に減少している（図一5）。

注 建売 同時に2件以上の確認申請があったもの、一般 上記以外のもの；上段申請件数、下段パーセント

街地では、五十五年で二〇～一五〇と増加し、郊外地では五〇～二〇と減少する（図一2）、（表一2）。
 確認件数に対する割合も、既成市街地で平均一五%前後と高く、郊外地は六七%と対照的である（表一1）。
 ①用途地域別の発生状況
 第一種住居専用地域は、四十九年（四四・七%）が最も多く五十五年（二九・六%）まで減少する。一方、第二種住居専用地域、住居地域、近隣商業地域等では、漸増傾向を示し、建べい率、容積率の制限のゆるい地区に発生ウェイトが移りつつある。また、五十三年以降の平均で見ると、住居系地域で七五%、非住

居系地域で二五%と、用途地域の面積構成比にほぼ等しい。特に面積比に対し住居地域での発生が顕著である（図一3）。
 港北、緑の両区と鶴見区を比較すると、全く対照的な分布であるが、特に鶴見区では、容積率制限のゆるい住居地域、非住居系地域での発生が多い。また、準工業地域で一割前後の発生となっている（表一3）。
 ②宅地規模の推移
 ミニ開発の専用住宅に占める割合は、三十六年から漸増し、五十一年（二四・二%）をピークに減少し、五十六年（三三・五%）、五十七年（三三・三%）で

表一 3 ミニ開発の発生状況（鶴見、港北+緑の用途地域別）

区	用途地域	用途地域別										合計	専用住宅の総数	確認件数の総数
		第1種 住居専用	第2種 住居専用	住居	商業	商業	準工業	工業	無指定	合計	専用住宅の総数			
鶴見	3 6	—	—	82 (58.6)	—	30 (21.4)	5 (3.6)	0 (0)	23 (16.4)	140 (100)	626	2,333		
	4 1	—	—	169 (76.1)	—	31 (14.0)	19 (8.6)	2 (0.9)	1 (0.4)	222 (100)	690	2,327		
	4 6	—	—	252 (70.6)	—	72 (20.2)	30 (8.4)	3 (0.8)	0 (0)	357 (100)	841	2,373		
	5 1	58 (14.8)	59 (15.1)	178 (45.4)	29 (7.4)	6 (4.1)	42 (10.7)	10 (2.5)	0 (0)	392 (100)	899	2,052		
	5 6	23 (10.4)	23 (10.4)	133 (60.2)	9 (4.1)	6 (2.7)	16 (7.2)	11 (5.0)	0 (0)	221 (100)	582	1,367		
	5 7	21 (11.4)	18 (9.7)	100 (54.1)	15 (8.1)	3 (1.6)	19 (10.3)	9 (4.8)	0 (0)	185 (100)	537	1,127		
	用途地域別面積比(%)	16.9	10.1	18.3	3.3	4.5	9.4	6.8	1.4	—	—	—		
港北+緑	3 6	—	—	145 (75.5)	—	6 (3.1)	1 (0.5)	1 (0.5)	39 (20.4)	192 (100)	1,729	3,283		
	4 1	—	—	327 (51.7)	—	7 (1.1)	81 (12.8)	4 (0.6)	213 (33.8)	632 (100)	3,536	5,638		
	4 6	—	—	362 (86.0)	—	9 (2.1)	29 (6.9)	3 (0.7)	18 (4.3)	421 (100)	2,738	5,395		
	5 1	331 (45.8)	89 (12.3)	200 (27.7)	17 (2.4)	2 (0.3)	60 (8.3)	23 (3.2)	0 (0)	722 (100)	3,750	6,720		
	5 6	100 (43.9)	27 (11.8)	65 (28.5)	4 (1.8)	0 (0)	19 (8.3)	1 (0.4)	12 (5.3)	228 (100)	2,751	4,970		
	5 7	93 (59.2)	12 (7.6)	29 (18.5)	3 (1.9)	0 (0)	11 (7.0)	1 (0.6)	8 (5.2)	157 (100)	2,240	3,748		
	用途地域別面積比(%)	54.8	12.7	17.5	3.0	2.1	6.6	3.5	32.3	—	—	—		

注：() 内は各年度の合計に対する割合、—は用途地域としての指定なく、港北と緑とは昭和44年の分区的に、合計で集計

五十三年の落ち込みについて建設白書（五十五年版）では、宅地開発指導要綱等による各都市のミニ開発防止の反映と受けとめている。

計画的開発に係わると思われる一五〇平方メートル以上の宅地は、ミニ開発と全く反対の動向を示し、五十一年（五〇・七％）を最低に五十六年（六二・八％）、五十七年（五九・五％）と六割前後に達している。面積一〇〇平方メートル〜一

二〇平方メートル、一二〇平方メートル〜一五〇平方メートルの宅地は、ほぼ横ばいなしの漸増傾向で、各々一〇〜一二％、一三〜一五％を占め両者で全体の四分の一となる（図一4）。

三——施策の概要と評価

以上のようにミニ開発件数は、年々減少傾向にあるものの、そのストックは確実に増加している。これまでに横浜市は行政側に付与され、許認可を行使して可能な限り敷地規模規制を行ってきた。これを他の十一大都市と比較すると表一4のとおりである。

道路位置指定、宅地造成等規制法による許可、開発許可の全てについてミニ開

表一 4 政令指定都市のミニ開発規制の状況

区 市 名	道路位置指定の場合				宅造法の造成地の場合				都計法の開発行為の場合				開発許可 対象面積
	規制の有無	最小敷地規模	根拠	担保手段等	規制の有無	最小敷地規模	根拠	担保手段等	規制の有無	最小敷地規模	根拠	担保手段等	
札幌	○	165㎡	窓口指導	なし	×	—	—	—	○	165㎡	指導基準	手続留保	1,000㎡
東京都	×	—	—	—	×	—	—	×	—	—	—	—	1,000㎡
川崎	○	用途地域に応じて50~100㎡	窓口指導	手続留保	○	用途地域に応じて100㎡~165㎡	窓口指導	手続留保	○	用途地域に応じて100~165㎡	窓口指導	手続留保	1,000㎡
名古屋	○	第1種 130㎡ その他 100㎡ (商業系を除く)	指導基準	手続留保	×	—	—	—	○	戸建住宅 130㎡ 連棟式住宅 100㎡	指導基準	手続留保	1,000㎡
京都	×	—	—	—	×	—	—	×	—	—	—	—	1,000㎡
大阪	×	—	—	—	×	—	—	×	—	—	—	—	1,000㎡
神戸	×	—	—	—	×	—	—	×	—	—	—	—	500㎡
広島	×	—	—	—	○	165㎡	指導基準	手続留保	○	165㎡	指導基準	手続留保	1,000㎡
北九州	×	—	—	—	○	原則最低 150㎡ 135㎡	窓口指導	手続留保	○	150㎡	指導基準	手続留保	1,000㎡
福岡	×	—	—	—	○	原則最低 用途地域に 100~140㎡ 100㎡	窓口指導	手続留保	○	原則最低 用途地域に 100~140㎡ 100㎡	窓口指導	手続留保	1,000㎡
横浜	○	100㎡	指導基準	手続留保	○	100㎡	指導基準	手続留保	○	第1種原則 180㎡ その他 150㎡	指導基準	手続留保	1,000㎡

凡例 ○……有り、×……無し

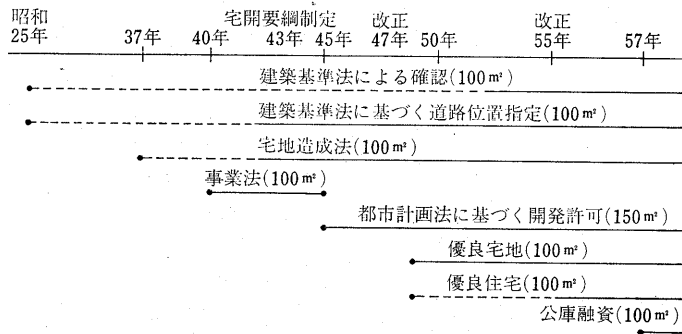
①都市計画法による開発許可制度

面積が一、〇〇〇平方メートル以上の開発については、都市計画法、宅地開発要綱の適用によって一定の公園、道路、公益用地の負担を義務づけるとともに、一戸建住宅の敷地面積を指導基準により一五〇平方メートル以上としている。このため、比較的良好な住宅地形成がなされ、新たな宅地供給事業としては優れた手法であるといえる。

しかし、工事完了後

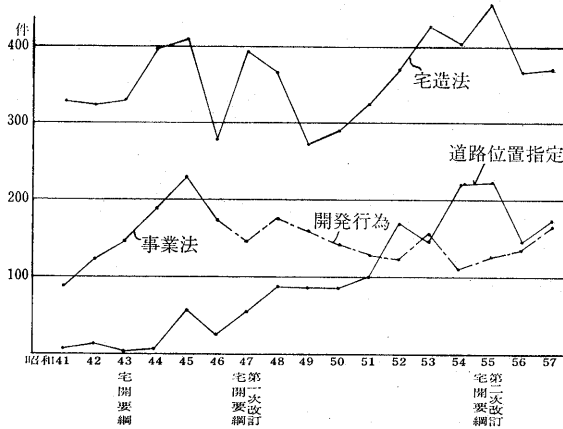
開発規制を行っている都市は、わずかに横浜、川崎のみであり、逆に全てについて行っていない都市は、東京、京都、大阪、神戸である。それでは、本市におけるミニ開発施策の概要を紹介しよう（図一6）。

図一六 ミニ開発に対する施策の変遷



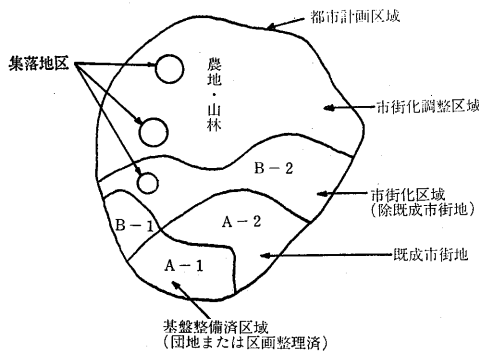
(注) 実線は敷地規模規制の指導時期。()内の数字は敷地面積

図一七 宅造法、開発行為等の年度別許可件数



注：昭和57年度の件数は推測数値

図一八 市街地の類型



- A 既成市街地
 - A-1 基盤整備済みの地区
 - A-1-1 優良市街地
 - A-1-2 混合・過密市街地
 - A-2 基盤未整備の地区
- B 新市街地
 - B-1 基盤整備済みの地区
 - B-1-1 優良市街地
 - B-1-2 未熟成市街地
 - B-2 基盤未整備の地区

注：日笠 端「地区計画」より

の上物規制は建築基準法に委ねられているため、後述のとおり敷地の細分割には無力であり、許可時の予定建築物の用途が一戸建住宅とされているが、一部においては木質アパートや敷地分割によるミニ開発が発生し、せつかくの閑静な一戸建住宅地の環境が破壊されているところもある。また、開発面積一、〇〇〇平方メートルを境に技術基準、負担基準等に大きな格差があるため一、〇〇〇〇〇

② 道路位置指定制度、宅地造成等
規制法による開発

建築物を建築するには、その敷地は原則として幅員四メートル以上の道路に接していなければならない。また、がけがあったり、がけを発生させる場合には一定の安全基準を満たす必要がある。この

ため、新たに道路を築造したり、宅地を造成する場合は行政側の指定や許可を得ることが義務づけられている。本市では面積一、〇〇〇平方メートル以上の開発には前述の開発許可制度が適用されるため、この制度は専ら面積一、〇〇〇平方メートル未満の開発に利用されており、敷地規模は百平方メートル以上となるよう指導している。しかし、これらの制度は単なる技術基準のみを定めたものであるため、基準に適合した道路と敷地を確保すればことたり、公園や公益用地の負担は必要としない。

③ 建売住宅の建築確認

がこれらの手法により開発を行い、その結果、行き止まり道路が築造され、計画性のない防災的にも問題のある街ができる大きな要因となっている。上物規制については、開発許可制度と同様に建築基準法に委ねられているため、敷地の細分割には無力である。しかし、敷地面積はほとんどが一〇〇〇平方メートルをわずかに超える程度に過ぎないので、細分割が生じることは極めて少ないが、昭和四十年以前に造られた敷地面積の大きな宅地についてはミニ開発が起きている(図一七)。

表一 5 建築協定認可件数

年度	区	鶴見	神奈川	西	中	南	保土谷	磯子	金沢	港南	旭	港北	緑	戸塚	瀬谷	計
32					1											1
42					1									1		2
43																0
44											1					1
45								1	1	1		1		2		6
46									1	2	1		1	2		7
47									6	1			2			9
48													2	2		4
49								1	2				1	2		6
50										1				2		3
51								2	2	2	1	1	3			9
52										1	2	2	3			8
53					4			2	1				3	3	1	14
54					1					1			4	1(1)		7(1)
55								1		1	1(1)	1(1)	1			5(2)
56					1			1	2(1)				4	1		9(1)
57					1			1	2(1)	2(1)		1	4	1		11(2)
計		0	0	1	3	5	1	4	18(2)	13(1)	3(1)	6(1)	25	23(1)	1	103(6)

(注) 昭和57年12月末現在の認可件数, ()協定更新件数で内数

全市域を対象に上物規制を行っている唯一の法律は建築基準法である(ここでは限定した地区に適用される建築協定、地区計画制度を除いた全国一律の基準をいう)。この法律は、容積率、日影規制のメニュー化等最近は改正を重ねるたにその性格を異にしつつあるもの、そのほとんどは全国一律の最低限度の基準

であり、行政側の権限は建築確認という技術基準との照合行為、つまり裁量の余地のないものとされている。さらに、この技術基準には建ぺい率、容積率によって間接的に一定の敷地面積を確保させる規定があるものの、敷地規模に関する直接規定はない(昭和四十五年までの建ぺい率は敷地面積から三〇平方メートルを

差し引いて残りの六割という制限があり、間接的な敷地規模規定として有効であった)。このため、法律的には敷地の細分割について建築基準法は無効であり、確認基準として一律化するこ

ないこととされている。

しかし、二戸以上の建売住宅については、周辺住民とのトラブルが多く、また周囲に与える影響も大きいところから、建売事業者に対して一戸当りの敷地面積を一〇〇平方メートル以上とするようお願い規定ではあるが、行政指導をしている。ところが、この指導も既に建物購入者が決定していたり、事業者の協力が得られなかったりする場合はやむを得ず確認をしているため、その効力は弱いものとなっている。

④ 建築協定制度

建築協定は土地所有者自らが全員の合意により建築物の敷地、用途、高さ等を協定し、それを運営していく制度である。最近、敷地廻りの施設(細街路、小公園等)の計画を含めた総合的な上物コントロール手法として地区計画制度が制定されたが、それまでは建築協定制度のみであったため、宅地開発要綱で開発許可を受ける場合にはその事業者に対し、原則として協定締結を義務づけ、ミニ開発防止をはじめ、良好な住環境の形成を推進してきた。その実績は昭和三十二年以来一〇八件九六七・五ヘクタールの認可(昭和五十八年三月末現在)をしており、これは全国件数の約七分の一にも達している。当初の協定は新規開発地が大

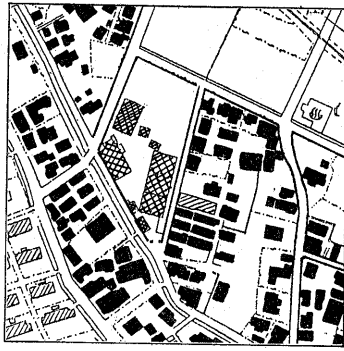
半であったものの近年では居住環境に対する市民の意識の高揚もあって建築協定の存在がクローズアップされ、郊外の既存住宅地、協定期限切れ地区においても協定締結がなされつつある(表一5)。

しかし、既成市街地、ミニ開発によるスプロール地域等で締結することは、用途の混在、狭小宅地が既に存在している現実のほか、全員合意という要件もあり事実上不可能と思われ、この制度にも限界があるといえる。

⑤ 融資、認定制度

住宅金融公庫は低利な融資で利用者の多い一戸建住宅について、昭和五十七年からその融資条件の一つに最小敷地規模百平方メートルを加えた。本市における公庫融資住宅は五十六年度六、二七三件であり、これは一戸建住宅(五十六年一、二、四五〇件)の五〇・四%にあたるので、その効果は十分期待できると考える。また、租税特別措置法に基づく譲渡税の減免措置である優良宅地、優良住宅の認定においても、敷地規模を一〇〇平方メートル以上となるよう指導している。しかし、この制度は利用者が少いため、余り効果は期待できない。このように許可権限の活用によってミニ開発防止を図っているが、実態としては、居住環境、防災面で問題のあ

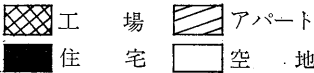
図-10 鶴見区矢向地区 昭和32年



昭和42年



昭和52年



開発許可等の法規制により良好な宅地が供給されたが、その後規制が働かず、敷地の細分化、用途混在、過密化を防がない。

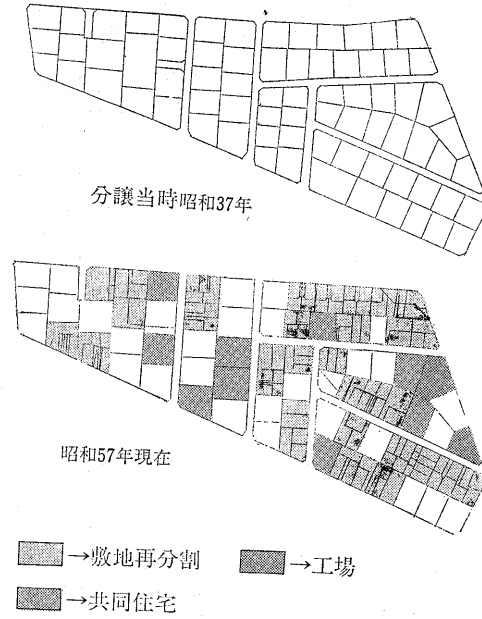
② 既成市街地で基盤未整備の地区 (A-2)

開発許可制度等の法規制の網をかざらず、敷地がさらに細分割さ

昭和三十年代初めに、東急の分譲地と

昭和四十年代以降、このような住工混在地に立地している工場では、拡張時に地価の安い他地区へ敷地を求めた方が有利となること等から、しばしば移転が行われることになる。こうした工場跡地や散在する空地は、規模的に開発許可等の網がかからないばかりか、道路位置指定を受けなくとも専用通路を確保することで、土地利用に関する法的制限を受けずに土地を有効に利用で

図-9 港北区綱島地区



→敷地再分割 →工場
→共同住宅

④ 新市街地で基盤未整備の地区 (B-2)

基盤が未整備のまま、開発許可制度等の網をのがれてスプロールが進行していく。

四 具体的地区での事例

① 港北区綱島地区 (A-1地区)

先に分類した各地区の問題点を具体的な地区に当てはめて述べてみたい。

② 鶴見区矢向地区 (A-2地区)

昭和三十年代には開発がかなり進められ、基盤整備が行われないまま住宅が無計画に建て詰まり、工場や空地が住宅地の中に散在するという形で市街地が形成されていた (図-10)。

昭和三十年代には開発がかなり進められ、基盤整備が行われないまま住宅が無計画に建て詰まり、工場や空地が住宅地の中に散在するという形で市街地が形成されていた (図-10)。

る市街地が現に存在し、これらに転ずる恐れのある市街地が多数存在する。市域を図-8のように分類し、市街地における問題点を整理すると、次のとおりとなる。

る。① 既成市街地で基盤整備済みの地区 (A-1)

開発許可制度等の法規制により良好な宅地が供給されたが、その後規制が働かず、敷地の細分化、用途混在、過密化を防がない。

れ住環境が悪化する。

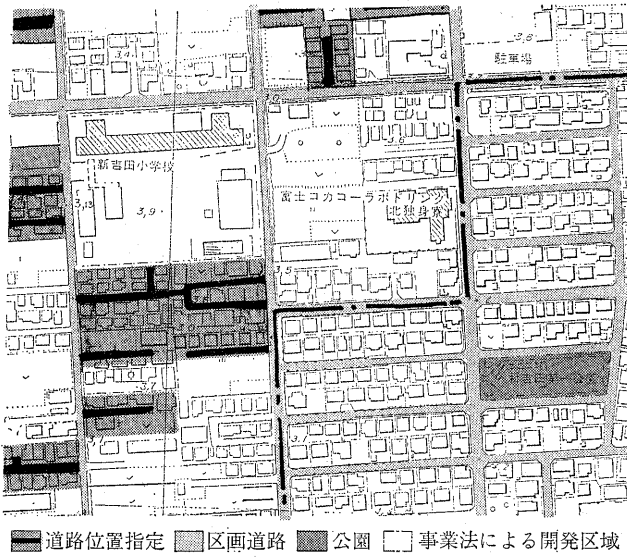
③ 新市街地で基盤整備済みの地区 (B-1)

開発許可制度等の法規制により良好な市街地を形成している。しかし、経年的にはA-1地区と同様の問題が発生する。

して開発されたが、綱島駅、綱島街道に近く、また準工業地域に隣接する立地条件が災いし、その後、敷地の細分化、住工混在、木賃アパートの出現が進行している地域である (図-9)。

本市では、新市街地の開発については、宅地開発要綱等厳しい開発条件をつけて市街地整備に取り組んでいる。しかし、既に述べてきたように、こうした規制は宅地化の段階にとどまり、建築行為の段階までは規制が及んでいない。

図-11 港北区新吉田



① 開発許可対象面

建築される上物についても、そのほとんどはコントロールがなされていない。このようなことから、ここでは数多くの宅地がその発生段階、あるいは上物立地段階の何れかで敷地規模規制手法の関門を通過することとなるような施策等を従来の施策の拡充を含めて述べてみた。

このようなことから、一定水準の都市施設が確保された開発地を形成するため、開発許可制度の対象面積を現行の一、〇〇〇平方メートルから五、〇〇〇平方メートルまで引き下げることにしたらどうか。

② 地区計画と建築協定の活用
敷地規模規定を含めた上物コントロール手法として法的に用意されているのは、地区計画、建築協定の両制度である。

港北区で典型的な耕地整理、土地改良により区画道路のみ形成された地域で、そこに道路位置指定、個別建築等が無計画に集積してきている(図-11)。

先に述べた開発行為による公共公益用地の負担をのがれるため、逆に、〇〇〇平方メートル未満のスプロールを助長し、かつ、道路位置指定制度の欠陥ゆえ無秩序な細街路網の形成、ミニ開発の連担、公共施設の未整備等居住環境の悪化、防災性の低下を生んでいる。

五 今後の方向

以上のように本市では、ミニ開発を防止し、良好な居住環境を確保するため、各種の施策を講じてきたものの、このような制限を受けない新たな宅地が数多く発生している。また、このような宅地で

積の引き下げ
面積一、〇〇〇平方メートル以上の開発は、開発許可制度が適用され、公共公益施設の整備等相当程度の開発負担が課せられるが、それ未満の開発はそのような負担がなく、両者の格差は非常に大きい。このため、面積が一、〇〇〇平方メートルから三、〇〇〇平方メートル程度の土地を持つ多くのデベロッパーは、経済の論理から一、〇〇〇平方メートル未満の開発を三年サイクルで順次行う、いわゆる「開発許可のがれ」により、公園等の都市基盤整備のなされていない無秩序な開発をしている。

これには水準の低い開発地が増大するというような反論もあるかもしれないが、ミニ開発が無秩序に数多く行われている現状からすると、開発許可対象面積の引き下げ、開発負担の段階的軽減を図ることによって、ミニ開発を計画開発へと誘導し、結果として一定水準以上の数多くの宅地を生み出した方が得策である。

〇平方メートル未満のスプロールを助長し、かつ、道路位置指定制度の欠陥ゆえ無秩序な細街路網の形成、ミニ開発の連担、公共施設の未整備等居住環境の悪化、防災性の低下を生んでいる。

積の引き下げ
面積一、〇〇〇平方メートル以上の開発は、開発許可制度が適用され、公共公益施設の整備等相当程度の開発負担が課せられるが、それ未満の開発はそのような負担がなく、両者の格差は非常に大きい。このため、面積が一、〇〇〇平方メートルから三、〇〇〇平方メートル程度の土地を持つ多くのデベロッパーは、経済の論理から一、〇〇〇平方メートル未満の開発を三年サイクルで順次行う、いわゆる「開発許可のがれ」により、公園等の都市基盤整備のなされていない無秩序な開発をしている。

これには水準の低い開発地が増大するというような反論もあるかもしれないが、ミニ開発が無秩序に数多く行われている現状からすると、開発許可対象面積の引き下げ、開発負担の段階的軽減を図ることによって、ミニ開発を計画開発へと誘導し、結果として一定水準以上の数多くの宅地を生み出した方が得策である。

敷地規模規定を含めた上物コントロール手法として法的に用意されているのは、地区計画、建築協定の両制度である。

これらはいずれも地区レベルで建築物や敷地に関する基準を定め、それに沿って建築物の建築や開発等をコントロールするものであり、近年、住環境意識の高まりとともにその活用が期待されているものである。また建築物等に関する基準を地元の住民自らが策定するか、行政側が住民参画のもとに策定するかの何れかであるため、上物コントロールによる良好な環境形成のほか「我が街意識」の醸成の一助にもなるなどその効果は大きい。

このようなことから、従来以上に両制度の十分なPRを市民・業界等に行うことによつて、ミニ開発防止を含めた良好な住環境形成を促進していく必要がある。併せて開発行為、区画整理事業の地区については、開発水準を上物とともに担保する意味で、原則として両制度の適用なしには検査済証の交付や区画整理事業の建築許可を与えないようにするなど担当部局との連携を従来以上に密にし、地区計画の適用と建築協定の締結を指導していかななくてはならない。また地区計画は、上物コントロール手法としては建築協定と類似しているが、大きく違うのは細街路や小公園等の建物の敷地廻りの施設まで計画できること、必ずしも土地所有者の全員の合意を要しないことだ。

開発許可のがれによつてできる数多くのミニ開発は、相互に道路の連絡がない

ため、都市計画的な総合性に欠けるきらいがあることは既に述べた。このような計画性のない開発を防止する手段として、地区計画では一定の条件はあるものの行政側で予定道路の指定ができることとされている。この手法を活用して開発許可のがれの残地に予定道路の指定を行ったかどうか。この場合、ディベロップメントとしてはムチとなるため、導入を容易にする意味からアメが必要となるが、それは凍結期間の短縮でこと足りよう。

③ タウンハウスへの建築誘導

ミニ開発による一戸建住宅の連担は、居住環境の悪化、防災性の低下等を招いている。しかし、市民の土地の取得能力、一戸建持家志向からいって敷地のミニ化はやむを得ない面もある。そこでよりよい環境を形成するためには土地の共同化へ誘導する必要があるのではないか。その手法の一つとして準接地形住宅、いわゆるタウンハウスがある。この手法は一戸建住宅の棟方向の隣棟間の空地、いわば無駄なスペースをコモンスペースに転じる等土地の有効利用を図って一戸当りの敷地面積が小さくとも一定の居住環境を確保している。このことから、一戸建住宅をタウンハウスへ誘導する施策について融資制度等の活用を図りながら検討する必要があるのではない

か。なお、接道幅の狭い敷地においてこのような建築型式は、本市建築基準条例で建築できないこととなっていたが、タウンハウスへの誘導のねらいもあって建築できるよう昨年改正がなされている。

④ その他

土地は有限であり、地価の抑制が困難な状況でミニ開発を防止するには、ミニ開発への住宅需要を少ないものにする以外にない。このような需要階層は、標準的なマンションの購入者とはほぼ同一階層であるといわれている。一般的には同一価格であればマンションより猫の額ほどの空地を持った一戸建住宅を求める人が多い。しかし、この両者を比較すると一般に住環境上、都市景観上、マンションの方が優れていることは明らかである。このようなことからマンションへの定着性を高めることも一つの施策ではないだろうか。また、市民、建設業界に対してパンフレット等の活用を図りながら、ミニ開発がもたらしている弊害や各種のミニ開発防止の誘導策を訴えることも有効であろう。さらには住宅金融公庫の融資制度に見られるようにミニ開発住宅には融資しないというような施策を展開して行く必要がある。

その他将来へ向けては、法律改正を伴うが西ドイツの地区詳細計画制度のよう

にガイドプランのない地区では、開発や建築ができないような抜本的な土地利用施策等への転換を望みたい。最後に不良住宅地の再開発事業といわれる住環境整備事業についても、今後行政側が積極的な力を注いでいく必要がある。

六 おわりに

以上ミニ開発について論じてきたが、ミニ開発での一戸建住宅需要の多い今日においてこれをゼロにすることは、多種多様な市民意識からすると不可能であろう。しかし、ミニ開発が街にもたらしている悪影響は、車のスピード違反と違い、将来ともストックされ、その後行わなければならないその地区での再開発は困難を極めるはずである。ミニ開発防止はまちづくりと同様に息の長い課題である。そのためには地道ではあるが、よりよい住環境の形成を目標に市民の協力を得て一歩一歩前進していかななくてはならない。なお、本研究の基礎資料については各区建築課の方々の協力を得た。

へ尾辻静昭〓建築局建築指導部企画指導課企画係長・吉田一弘〓同主査・成田松夫〓同・大竹重樹〓同・庄司敏雄〓鶴見区役所区政部長・水田寛義〓港北区役所区政部長・酒井浩次〓戸塚区役所区政部長