

## 横浜市宅地開発要綱

〈その問題点と今後の方向について〉



広瀬良一

### 1———横浜市宅地開発要綱とは

多くの人には、もはや説明の必要もないほどこの宅地開発要綱は、本市における宅地開発の憲法としてその存在が知られるに至っている。

しかしその具体的内容等については、これに直接たずさわる職員以外はあまり知る機会がなかったと思われるので、かんたんに紹介しておきたい。

この宅地開発要綱は、昭和43年8月に定められ、同年9月1日から実施された。いうまでもなくこの要綱は、良好な都市づくりをめざす本市の基本方針にしたがって、市内でおこなわれる新規の宅地開発事業に対し、これにともなう道路、下水道等必要な公共施設を設備するほか、とくに公園、学校等の公共、公益施設用地を実質的に確保するための基準を設け、これにもとづく必要な協議をあらかじめ本市と開発事業者との間で締結することによって、はじめて所定の法律上の手続きに移行するという、いわゆる横浜方式のひとつとして実施されてきたものである。

開発事業者に法律の基準以外に必要な負担を求めるといふこの要綱の考え方は、これより先にすでに川西市ほかいくつかの地方都市においてもそれぞれの基準を定め、実施していた経緯はあるが、大都市とくに指定都市においてこの種の指導を実施したのは本市がはじめてであった。

### 2———制定の経緯

横浜市の人口増加が目立ちはじめた昭和35年ごろから数年後になると、市内でおこなわれる宅地開発も資料第1のとおり急速に増加の一途をたどりはじめた。当時は開発に対する良好な都市づくりのための法律上の規制基準も定められてなく、加えて造成工事に対する技術的基準も未整備な状態であったため、不良宅地のスプロール化がはじまり、同時に数々の災害をもたらす原因ともなった。これらの問題は、とくに大都市では本市と神

戸市に共通していたこともあって、両市は、開発者に対し少なくとも防災上必要な措置を講じさせることのできる法律の制定を強く国に働きかけた。その結果、昭和37年に施行された宅地造成等規制法の実現をみたわけである。

しかしこの法律は、上記のとおり主として造成工事に対する防災の見地から定められた技術的基準に過ぎなかったことから、開発にともなう道路、公園等の環境施設基準についてはまったくふれていなかった。そこでさらに本市をはじめ宅造ラッシュの波に洗われている各都市からの働きかけもあって、昭和39年に住宅地造成事業に関する法律が制定されるに至り、本市においては翌昭和40年10月から施行されるどころまでこぎつけた。

このようにして国に対する自治体からの働きかけによって、宅地開発に対する法律上の整備はしだいに整ってきたが、開発そのものの累積や規模の大型化に加えて、開発される区域がもともと都市施設の整備が十分でない郊外へと拡大されるにつれ、しだいに法律の基準そのものだけではとても良好なコミュニティを形成させる開発指導は望めなくなってきた。それは関係法令によって、道路、下水道、公園等の公共的都市施設については一応の整備基準が定められたのに対し、学校、保育所、清掃工場、各庁舎の出張所等の公益的施設の整備については何の規定も定められていないことによ

っている。したがってこれら公益的施設については、個々におこなわれる開発に追従し、もっぱら自治体の責任において整備しなければならないことになり、しだいにその負担に耐えられなくなってきた。

そこで本市は、これらの開発に対し、法律の基準以外に必要な最小限度の施設整備基準を検討し、それを満たすことができることを開発の必要最低条件とする独自の指導要綱を作成するに至った。それがこの宅地開発要綱である。

### 3 内容

宅地開発要綱の内容をかたんに整理すると、開発にともなう都市施設について、その整備原則と負担原則とを定めたものである。

すなわち、法令の基準によって、開発区域内に当然に必要な道路、下水道、公園等の公共施設は、開発者の全額負担で整備するいわゆる開発者負担を原則としているが、学校その他の公益的施設については、その用地について一定率の土地を有償で市に提供することを定めている。

この公益用地については、具体的には開発区域内に開発区域面積の5%の土地を、平方メートルあたり3,000円で提供することとしているが、開発の規模によっては、その団地内に学校等を実質的に設ける必要があることから、5%をこえる用地の確保を要する場合のあり得ることも想定している。その場合の5%をこえた分については造成後の原価で提供することをうたっている。

もちろん5%の用地が公益用地として確保されていても、その団地内に実質的な公益施設を設置する必要がない場合もあるので、それらの用地は必要によって他の場所に設ける公益施設用地取得のための代替地等に供する場合もあり得ることになっている。

なお、この要綱の適用は、住宅地を目的とした開

<資料第1> 宅地開発事業許認可の推移

年度	件数<件>	面積<ha>
37	96	73
38	292	228
39	356	303
40	418	458
41	424	291
42	459	698
43	482	1,097
44	588	1,335
計	3,115	4,483

発に限定することなく、これ以外のものでも何らかの形で本市の許可や認可を必要とする開発には全て適用するたてまえをとっている。したがって敷地の用途が工場、倉庫、駐車場ビル、ショッピングセンター等の非居住建物の用に供するものであっても、原則的には全面適用されることになる。

#### 4———問題点

本年8月でまる3年を経過したこの宅地開発要綱は、その実施以来着々とその成果をあげてきた。その一例として公益用地の取得状況を整理してみると、昭和46年3月現在で、本市に提供することの協議が整ったものは、資料第2のとおり45万平方メートル以上にのぼっている。これはいわゆる一般の宅地開発と、日本住宅公団や県、市住宅供給公社その他の公的機関のおこなう開発によるものであり、このほか土地区画整理事業によるものが別途提供を受けることにもなっている。

またこの公益用地のほか、道路、下水道、公園等の開発区域内の諸施設の整備、ならびに区域外の河川改修、終末污水处理施設等の整備についてもかなりの実績をあげてきたが、詳細については省略する。

しかしこのようにして数々の実績をあげてきたこの要綱も、3年という期間を経てきた間に、宅地開発の内容の変化や、その後の土地利用の変更等によって、しだいに実情に沿わない面が現われてきた。それは主に次の3点に集約された現象が原因と考えられるので、以下これらについて若干の説明をしてみる。

##### <1> 計画人口密度の高い開発が多くなってきたこと

現行の宅地開発要綱は、公共用地としての公園、および学校用地その他の公益用地の提供基準を定めるにあたり、開発区域内の計画人口密度を1haあたり100人程度として整備基準を定めてあつ

た。ところが資料第3の例でもわかるとおり最近の開発は、土地の高度利用にともなう高層高密度の建築計画を見込むものが増えてきており、計画人口密度も飛躍的に高くなってきた。こうなると3%の公園や、5%の公益用地の提供を受けることによって、一応必要な用地等の確保がなされることとなっていた要綱の前提条件が根底からくずれてしまうことになる。とくに学校については人口に比例して学童の出現があり得るわけであるから、まったくこれに対応できない事態が発生することになってしまう。

たとえば、10haの開発をする場合は、5%の公益用地として5,000m<sup>2</sup>の用地の提供を受けることとなっているが、この団地に建つ建築物が平家か2階建程度のいわゆる独立した住宅の場合は、1haあたり100人~150人程度の人口密度となり、小学生も全体で200人程度であるから1小学校規模にも満たないのでまだ問題は少ない。しかし、公社、公団等がおこなう中高層以上の集合住宅団地を開発した場合は、人口密度が1haあたり500人かあるいはそれ以上になる場合があり、同じ開発面積でも小学生の数はその人口密度にほぼ比例して増大することから、まさに1,000人をこえることになってしまう。1,000人の小学生といえは小学校1校以上の規模となるが、この団地には公益用地として通常5,000m<sup>2</sup>しか確保されていないから、これを全部学校用地にあてても小学校用地1校分にも満たないばかりか、他の公益施設用地にあてる分はまったくないこととなる。もちろんこれらの建築計画が当初からわかっていたれば、必要なものは5%に限定することなく確保させることができるたてまえにはなっているが、5%をこえた分は平方米あたり3,000円という低廉価格の提供ではなくなり、まったくの造成原価で買収することとなるから、この公益用地の取得費だけでも莫大な額にのぼってしまう。これはまさに開発者側の

土地利用の高度化という一方的な原因によって、反射的に本市は莫大な財政支出を強いられる結果となる。このことは一公益用地の問題だけではなく、開発に起因する市政のすべての面でもいえることであるから、本市にとってはいかにも不合理な責任だけを負わされることになる。

### <2> 学童出現率が高くなってきたこと

1世帯あたりの小学生の数を、われわれは学童出現率と呼んでいるが、最近の傾向をみるとこれもしだいに高率になってきている。そしてこの傾向は共同住宅という住居の形式とほぼ相関関係を示しつつ増大していることがわかってきた。

すなわち、小学生の出現する率の高い世帯は、平均して年令が比較的若いわけであるが、これらの人々の多くは一般的に財政能力が低いから独立した土地付の住宅に住むことはむづかしい。したがって当然に賃貸の共同住宅か、せいぜい長期積立分譲の共同住宅に住むケースが多い。これに対し、土地付の独立住宅に住む人達は、収入も蓄え

も相当なればできないから当然に年令層も高くなる。そういう世帯の子供達は、もはや小学生は比較的少なく、多くがそれ以上の年令に達しているのが一般である。このことが一般的に低層独立住宅地は学童の出現率が低く、共同住宅団地はそれが高いという現象に結びついている。この出現率の増大対策についても今後真げんに検討されなければならない。

### <3> 低密度の開発地に高層高密度の建築計画が多くなってきたこと

低層住宅用地として開発した所に高層高密度の建築計画が多くなってきたということは、上記の<1>、<2>が複合された形で本市に多くの財政負担をもたらしている。このことは上記のとおり当時の宅地開発要綱では予想されていなかったことでもあり、また現在問題となっているものの多くは、宅地開発要綱の実施以前の開発であることも問題をいっそう深刻にさせているわけである。

### <資料第2> 宅地開発要綱に基づく公益用地取得等に関する資料

期間	事業者別	件数	施行面積	公益用地面積	平均面積率	計画人口	平均人口密度	摘要
43. 9. 1	民間	127件	7,679,740 m <sup>2</sup>	397,957 m <sup>2</sup> <小12, 中4校ほか>	5.18%	107,276人	140.0人/ha	旧法 <住宅地造成 事業>
	公共的	5	564,295	35,381 <小3校ほか>	6.27	14,535	258.0	
45. 3. 31	計	132件	8,244,035 m <sup>2</sup>	433,338 m <sup>2</sup> <小15, 中4校ほか>	5.26%	121,811人	148.0人/ha	
45. 4. 1	民間	20件	352,933 m <sup>2</sup>	17,886 m <sup>2</sup>	5.06%	6,475人	183.6人/ha	新法 <開発行為>
	公共的	2	40,763	2,102	5.15	1,810	445.0	
46. 3. 31	計	22件	393,696 m <sup>2</sup>	19,988 m <sup>2</sup>	5.08%	8,285人	210.5人/ha	
累計	民間	147件	8,032,673 m <sup>2</sup>	415,843 m <sup>2</sup> <小12, 中4校ほか>	5.18%	113,751人	142.0人/ha	
	公共的	7	605,058	37,483 <小3校ほか>	6.19	16,345	270.0	
	計	154件	8,637,731 m <sup>2</sup>	453,326 m <sup>2</sup> <小15, 中4校ほか>	5.25%	130,096人	151.0人/ha	

<資料第3> 開発主体別高密度開発の例

公益用地の協議	事業主体	場所	開発面積 (㎡)	計画人口 (人)	人口密度 (人/ha)
S 44.6	県住宅供給公社	緑区	60,355	1,708	283
44.10	S不動産KK	港北区	8,617	820	950
45.2	日本住宅公団	保土ヶ谷区	113,002	3,600	319
45.3	T不動産KK	西区	18,985	1,600	844

こうなったことは、開発当時の人口想定に甘さがあったというよりは、むしろ人口想定にもとづく将来の土地利用を誘導する有効な担保手段がなかったことによるのである。土地利用の高度化という点では上記<1>および<2>の結果と同類であるが、予定されていない形で土地利用の変更がなされるという点では、開発が終っている場所以外にもはや何の対応策も講ずることができない場合が多いので、本市にとってはまったく頭の痛い問題となってきている。

5 ----- 今後の方向

宅地開発要綱は、上記のとおり良好な生活環境の創出と、開発に基づく本市の財政的負担の軽減という意味でかなりの実績をあげてきたが、激動する本市の中で、開発に起因する数々の都市問題を解決する手段としては、しだいにその効力を失ないつつあるといえる。その端的な例が上記問題点で指摘したとおり、開発そのものの質的变化や、その後の土地利用の変更等に起因する情勢の変化に十分対応できる指導基準ではなかったことである。

したがって今後の方向としては、すみやかにこれらの問題点を整理し、これにもとづく諸基準の改正をすること等によって十分な対応ができるものとしなければならない。

具体的には、宅地開発要綱の諸基準の算定基礎を現行のように開発区域面積だけにおくのではなく、そこに生活することとなる居住者の数、すな

わち計画人口にも十分対応できる基準に改めることである。

都市施設の中には、人口に直接影響されないもの、たとえば雨水のための下水施設や河川等もあ

るが、道路交通、汚水施設、公園、学校、保育所、清掃工場等の公共、公益的施設は、まさに人口に比例するかまたはそれ以上に必要となるものが多いので、開発区域面積による基準と共に計画人口にも対応する基準をも作成し、これらを同時に満足するような開発計画となるよう指導しなければ、絶対に良好な生活環境は保てないことになる。

なお、現行の宅地開発要綱は、一定規模未満の小規模開発には、執行態勢および経済効果<事務量の割合には効果が小さい>等の理由によって、実質的には適用してないが、これらの累積による都市的な負荷もしだいに無視できないことにもなるので、できればこれら小規模開発に対しても、要綱の趣旨に沿った総合的な開発負担金等を課せられれば、いくらかでも必要な財源の確保に役立つと共に、公平負担の原則にも合致させることができると思う。

また、現在のところこの要綱の守備範囲外の問題となっている開発行為をともなわないでおこなう建築行為についても、人口の定着によって与える都市施設への影響という点では、新規の開発とほぼ同類の問題をふくむので、これらの行為に対しても必要によりこの要綱の思想をとり入れた新たな基準の作成が必要ではないかと考えられる。

<企画調整室主査>