



良好な都市環境の形成を目指して ～開発事業調整条例について～

奥村 誠
都市計画局計画審査課
指導係長

中川 理夫
都市経営局政策課
課長補佐

黒田 浩
建築局建築・宅地相談調整課
課長補佐

1 これまでの開発指導

高度成長期：昭和37年に150万人を超えた横浜市の人口は、その6年後の昭和43年には200万人を突破するなど爆発的に増加し、東京のベッドタウンの様相を呈した。私鉄沿線を中心に宅地開発が次々に行われ、公共施設整備が間に合わないまま、市街地が無秩序に郊外部に拡大する「スプロール現象」が大きな問題となっていた。そこで、横浜市では、開発事業に関する独自の基準や制度を定め、開発事業者の協力を得ながら、スプロール化を抑制し、良好な市街地環境が維持・形成されるよう努めてきた。

(1) 宅地開発要綱

爆発的な人口増加と無秩序な開発に歯止めをかけ、都市施設の整備された均衡ある市街地の形成を図るため、一定規模以上の開発行為のすべてに対して土地利用の規制と誘導を行うことを目的として昭和43年8月に制定したのが「横浜市宅地開発要綱」である。「開発事業は、原則として既存の都市施設の能力の範囲内で行う」ことを基本方針に掲げ、開発に伴って必要となる道路・下水道・公園等の公共施設の整備や学校・保育所などの公益施設建設のための用地確保を、原因者である開発事業者の負担で行うことを求めた。

(2) 開発行為等の事前手続き要綱

宅地開発要綱を制定した昭和43年

に、都市づくりの総合的かつ効率的な推進を目指し、関係局による庁内調整組織を設置して土地利用の総合調整や開発事業の事前審査を進めてきたが、この手続きを定めたのが、「開発行為等の事前手続き要綱」（平成10年4月制定）である。

この要綱では、「市街化区域内における10ha以上の開発行為」「市街化調整区域内における3000㎡以上の開発行為」「計画人口2000人以上又は計画戸数500戸以上の開発行為」等について、基本計画の段階で、立地・計画内容等について市の関連局と調整を行うことや、1000㎡以上の開発行為については、開発許可申請前に市の関連局による技術審査を受けることを求めると共に、表示板の設置や周辺住民への説明により計画内容の事前公開を行うことを求めた。

(3) 開発許可基準

都市計画法に基づく開発許可制度は、無秩序な市街化を防止し、計画的で良好な市街地整備や良質な宅地水準の確保を目的とする制度である。許可に関する技術基準は、都市計画法第33条に定められているが、横浜市では、法令で定める基準に加え、その運用の範囲内で、道路・公園などに関する独自の許可基準及び指導基準を定めて、より良い開発計画となるよう開発事業者との調整を行ってきた。

2 開発事業を取り巻く環境の変化

都市計画法、土地区画整理法、宅地造成等規制法、建築基準法等の開発関係法令の運用と並んで、宅地開発要綱、事前手続き要綱など、様々な要綱や仕組みを駆使して行われてきた開発指導行政により、郊外部を中心とした良好な住宅市街地の形成及び社会資本の整備が、開発事業と連動する形で進み、いまや横浜市人口は350万人を超えるに至った。しかしながら、これら要綱による「任意の行政指導」は、法的な拘束力や強制力がなく、事業者の自発的な協力を前提としている点で、時にその限界が顕在化するようになり、次に述べるような環境の変化もあって、制度の見直しが必要となってきた。

開発事業を取り巻く環境の変化

宅地開発要綱制定後30年が経過し、本市をとりまく都市生活や都市活動をめぐる社会経済環境も様々に変わってきた。

(1) 法制度の改正

平成12年4月の地方分権一括法の施行によって、従来機関委任事務とされていた開発許可事務が自治事務となるとともに、5月には都市計画法が改正され、各自治体が「自然的条件の特殊性又は公共施設の整備、建築物の建築その他の土地利用を勘案し、条例で政令において定められた技術細目を強化し、緩和すること

ができる」こととなった。すなわち、これまで法令に基づき、その範囲内の運用で開発行為の適正誘導を進め、法令で誘導できない部分は要綱による行政指導を行ってきたが、条例を定めることにより、要綱行政から脱却し、地域の実情に応じた柔軟なまちづくりを、より積極的に展開することが可能となったわけである。

(2) 開発様態の変化

宅地開発要綱は、新市街地開発など比較的大規模な開発事業を主な対象としてきたが、開発適地の減少や先行き不透明な経済状況の中で、小規模な開発行為が増加するようになった。これら小規模開発の場合、十分な指導を行うことが難しく、公共施設が不十分で統一性に欠けた市街地が形成されるなどの問題が見られるようになった。

また、社会経済環境の変化に伴い、既成市街地の工場・グラウンド・住宅等から集合住宅への土地利用転換が多く見られるようになったが、土地の区画形質の変更（公共施設の施設改廃、一定規模以上の切土・盛り土、宅地以外の土地の宅地への変更など）が伴わないものは、都市計画法の「開発行為」に該当せず、周辺の既存公共施設等に与える影響が大きいかかわらず開発指導を行えないという問題が生じてきた。

(3) 市民意識の向上、身近な環境への関心の高まり

地域の生活環境に対する市民意識

の高まりが、近隣の開発事業に対する関心という形であらわれるようになり、開発行為や建築行為が、周辺住民とのトラブルを引き起こすことも多くなってきた。しかしながら、従来の制度では、開発に係わる紛争の調停等の意見調整や地域の将来像の形成に向けた開発事業の誘導など、開発手続き段階における計画周知等の仕組みは必ずしも十分整備されていないため、これらのトラブルを未然に防ぐことが難しくなってきた。同時に、法的な拘束力や強制力がない「任意の行政指導」も時間の経過とともに運用にばらつきが発生し、市民や開発事業者にとって不透明な運用となる例も現れてきた。

(4) 地域のまちづくりを進める環境の整備

公共施設や公益施設が一定水準確保されるに従って、市民の関心も、緑地など身近な自然環境、より質の高い生活環境の形成へと向かう傾向が見られるようになった。また、まちづくりに関しても、行政に要望するだけではなく、自分たちでも様々な活動を行うなど、より主体的・積極的な取り組みがなされるようになってきた。

市町村の都市計画に関する基本的な方針（いわゆる都市計画マスタープラン）の制度化など地域レベルでまちづくりを進めるための環境は整いつつあり、自治体は、地域の実情に即したまちづくりを地域住民と協

働して行うことが求められている。都市計画マスタープラン策定にあたって議論した内容を、具体的な開発指導に反映することを望む市民の声も高まっており、従来の仕組みの見直しが必要となってきた。

急速な都市化の時代から安定・成熟した「成熟型社会」の時代を迎え、地域特性に応じた個性豊かなまちづくりを進めるためにも、宅地開発要綱等の制度を全般的に見直し、より良い制度に作り変えていくことが必要となってきた。

3 新たな調整制度の検討

平成13年8月、既存の諸制度を見直し、新たな土地利用の調整に関する制度の策定について検討することを目的として、学識経験者で構成する「土地利用の調整に関する制度についての研究会」が設置された。研究会の委員には、都市計画及び行政法の専門家4名に就任を依頼し（表1）、総合的な土地利用調整を担当する企画局企画課（のち都市経営局政策課）、開発事前調整及び宅地開発要綱の実務を担当する都市計画局土地利用審査課、開発許可制度の企画・調整を担当する建築局宅地企画課の3課が事務局を務めた。

研究会では、土地利用調整に係る現状と課題の分析から始まり、他都市の事例、住民と行政の新たな関係、

法解釈にいたるまで多岐にわたる活発な議論が行われ、平成15年8月の第8回研究会のち、その結果が報告書としてとりまとめられた。

報告書では、土地利用調整の対象を、都市計画法で規定する「開発行為」とどめず、一定規模以上の建築行為等も含めたものにすべきという提言がなされた。また、調整制度が備えるべき内容としての、「開発事業に伴って整備する公共施設等の基準」「地域まちづくり計画等への配慮」「地域住民との調整方法」などについて、考え方が示された。

横浜市では、研究会報告書をホームページ上で公表するとともに、条例化に向けた具体的検討・調整を進めた。平成15年10月の都市経営執行会議（重要な施策事業について議論し、判断するための副市長、関係局長による会議）において、並行して検討が進められていた「まちづくり」に関する3つの条例（本号で紹介されている「開発事業調整条例」「地下室マンション条例」「（仮称）地域まちづくり推進条例」）の制定についての議論をおこなった。この中で、開発事業調整条例及び地下室マンション条例については、「開発事業を適正に誘導する仕組みを確立するための制度」と位置づけ、開発事業者が開発計画を立案するにあたり遵守・配慮してもらふ必要のある基準を明確に示すとともに、事業者・地域住民・市による協議・調整の仕組みを定めることとした。一方、開発事業者が配慮すべきまちづくりのプランを住民が提案し、決定できる仕組みを「（仮称）地域まちづくり推進条例」に委ねることとし、この3つの条例を順次整備していくことを決定した。

4 開発事業調整条例の構成

「横浜市開発事業等の調整に関する条例」は、平成16年2月25日の市会で可決された。施行は、一定の周知期間を設け、9月1日（地下室マンション条例と連動する規定については、同条例施行日と同じ6月1日施行）とした。

条例は5章構成となっており、第

研究会委員（表1）

- 小林重敬：都市計画
（横浜国立大学大学院教授）
- 内海麻利：都市計画
（駒沢大学法学部専任講師、
横浜国立大学非常勤講師）
- 北村喜宣：行政法
（上智大学法学部教授）
- 久保茂樹：行政法
（青山学院大学法学部教授）

1章では、目的や適用対象、開発事業者・市民・行政の責務など、第2章では、開発事業計画の事前周知や地域住民の意見の聴取、市との協議や同意などの手続き、同意基準など、第3章では、都市計画法に基づく技術基準、第4章では、手続きを行わないものに対する勧告や命令、報告の徴収などの雑則、そして第5章では罰則を定めている。

このうち、都市計画法に基づく技術基準を定めた第3章は、法の委任条例となるが、その他の部分は、地方自治法に基づく自主条例として定めている。

5 開発事業調整条例の特徴

「横浜市開発事業等の調整に関する条例」は、開発事業者、住民及び横浜市が協働して、地域の特性に応じた良好な都市環境の形成を図っていくことを目的としており、その主な特徴は、次の通りである。

(1) 開発行為に該当しない大規模な土地利用転換についても整備すべき公共施設等の基準を定めた。

開発行為に該当しない建築行為（工場跡地のマンション開発など）や都市計画法で許可不要となっている開発行為（公共による開発や福祉系の開発など）であっても、その規模によっては、居住者の急激な増加による公共施設不足や環境の大きな変化を引き起こす等、開発行為と同

等以上の影響を地域社会に与えることがある。そこで、条例の適用を受ける「開発事業」の定義を、都市計画法で規定する「開発行為」、宅地造成等規制法で規定する「宅地造成」の他に、「大規模な共同住宅の建築行為」や「市街化調整区域内の建築行為」も含めることとした。（表2）

開発許可に伴う道路や公園等の整備については、横浜市の特性を考慮した整備基準を定めるとともに、一定規模以上の建築行為に対しても、敷地内の緑化や広場の設置、雨水流出抑制施設（調整池）の設置、歩道の整備などを義務付けることとした。

(2) 計画の早期の段階から、地域住民と事業者との調整方法を定めた。

地域住民と事業者が開発事業について話し合い、その開発事業を通じてさらに地域の市街地環境を向上する機会を持つことが重要であるという考えから、条例では、開発事業計画の地域住民への事前周知等に関する手続きを定めた。これは、従来「開発行為等の事前手続き要綱」によって行政指導していた開発計画の事前公開制度の考え方を一歩進めたものである。

従来は、事前手続き要綱に基づき、1000㎡以上の開発計画・宅造計画に關して、施設立地の適否や公共公益施設の整備などについてあらかじめ市と協議することとしており、事前協議が終了した後に、現地に標識を立て、計画の概要を地域住民に

対して周知する手続きとしていた。開発計画の事前公開によって、地域の住民は計画の存在やその概要を知ることができるようになったが、地域住民が当該開発計画に対して要望や意見を持ったとしても、計画の事前公開の時期が本市との事前協議の後であることから、開発事業者にとってはその意見や要望を容易に受け入れ難い段階になっており、計画に対する不満だけが残るといった問題があった。

これを受け、開発事業者、住民及び横浜市が協働して、地域の特性に応じた良好な都市環境の形成を図るために、本市との協議に入る前の「計画の構想段階」での地域住民への周知や、住民意見の聴取・計画への反映に関する手続を定めるとともに、従来の制度では明確にしていなかった説明対象住民の範囲や、説明方法、説明結果の本市への報告など

の手続きを定めた。

(3) 一定規模以上の開発事業に対して地域まちづくり計画等への配慮を

求めた。

開発事業面積が数ヘクタールから数十ヘクタールに及ぶ場合、道路や下水道、公園などの当該周辺の公共施設だけでなく、小中学校の児童生徒数や最寄の鉄道駅の乗降者数の増加など、その影響も広い範囲に及ぶことが想定される。そこで、一定規模以上の開発事業（特定大規模開発事業・表3）に対しては、通常の開発事業とは別に、本市との個別具体的な協議を義務付け、開発事業が地域の特性に応じた計画となるよう、都市計画マスタープランの地区プランや地区計画など、地域のまちづくり計画への整合や、公益的施設用地の確保、提供などについての協議を行うこととした（表4）。

都市計画マスタープラン地区プランについては、平成15年度末現在で市内で3ヶ所策定されているに過ぎないが、平成16年度に予定されている（仮称）地域まちづくり推進

条例」の策定後は、開発事業計画に対して具体的に整合を図るべき地域まちづくり計画が増加するものと思われる。

また、公益的施設用地の提供に関しては、従来の宅地開発要綱に基づいて1ヘクタール以上の開発について求めていたが、今後も高齢者の福祉施設等について一定の施設用地の需要が見込まれることから、用地の確保・提供の基準を見直した上で、継続させることとした（表5）。

(4) 基準を明確にし、積極的な情報提供を行うことで透明な手続を確保した。

条例が適用される開発事業については、地域特性に応じた必要となる施設の整備基準を規定し、開発事業者は、開発許可申請等までに、これらの整備基準に適合した計画であることについて、市長の同意を得なければならないこととし、制度の実効性を担保するため、同意を得る前の工

程

等

等

適用対象(表2)

- 開発行為及び宅地造成
 - 市街化区域：区域面積500㎡以上（斜面地開発行為を含む）
 - 市街化調整区域：全て(0㎡～)
- 大規模な共同住宅の建築
 - 商業系用途地域：住戸数200戸以上
 - その他用途地域：住戸数100戸以上
- 市街化調整区域の建築行為
 - 区域面積3,000㎡以上

特定大規模開発事業(表3)

- ◇市街化区域：区域面積5,000㎡以上の開発事業
- ◇市街化調整区域：区域面積3,000㎡以上の開発事業
- ◇大規模な共同住宅の建築
 - (商業系用途地域：200戸以上)
 - (商業系用途地域以外：100戸以上)

特定大規模開発事業の協議内容(表4)

- ◇開発事業区域内外の公共施設、公益的施設について
- ◇周辺環境との調和について
- ◇地域まちづくり計画との整合について
- ◇地区計画の指定、建築協定の締結等による良好な住環境の維持について
- ◇防犯、通行の安全の確保について
- ◇公益的施設の用地の提供について

事着手の制限を設けた。

これらの施設整備基準を条例の同意基準として明確化するとともに、開発構想の立案にあたり配慮すべき内容をあらかじめ提示するため、これまでの行政指導の内容を整理してガイドプランを作成した。さらに条例の手続きの各段階における計画について開発事業の台帳を作成し、一般の閲覧に供するなど、プロセスの情報提供を進め、手続きの透明化を図った(図1)。

6
これからの開発指導行政
30年以上にわたり行われてきた宅地開発要綱等による開発指導の歴史が、地方分権の波の後押しも受けた

公益的施設用地の確保(表5)

【対象】

3ヘクタール以上の開発行為

又は

500戸以上の大規模な共同住宅の建築

【参考】

・提供面積は、開発事業区域面積の3% (現行と同様)

・譲渡金額は、25,000円/㎡(現行と同様)

開発事業調整条例の制定によって新たな段階に引き継がれ、条例は、開発指導を担当している建築局で運用することとなった。

(1)開発指導と建築指導の相互連携の強化

大規模な工場跡地において、開発行為を伴わずに共同住宅が建築され、必要な公共施設整備が行われなといった問題や、地下室マンション建築の問題などに代表されるように、開発や建築に関して、従来見られなかった様々な問題が発生している。従来、開発行為や建築行為は、それぞれを定義する都市計画法と建築基準法の違いから、それぞれ独立した指導行政が行われてきたが、開発指導と建築指導は、相互に連携し、都市計画法と建築基準法を橋渡しする総合的な指導体制が必要になると思われる。その意味で、開発事業調整条例は、大規模な共同住宅の建築行為を適用対象にしたことや、別に策定した地下室マンション条例に定める斜面地開発行為に係る技術基準を本条例の手続きの中で審査することなどの点で、双方の法律の間に発生する穴を埋める役割の一部を担うものになると言える。

とは言え、時代の変化に伴い発生する様々な土地利用に関して、今回の条例がすべてを解決できる万能薬ではなく、今後も新たな問題が発生

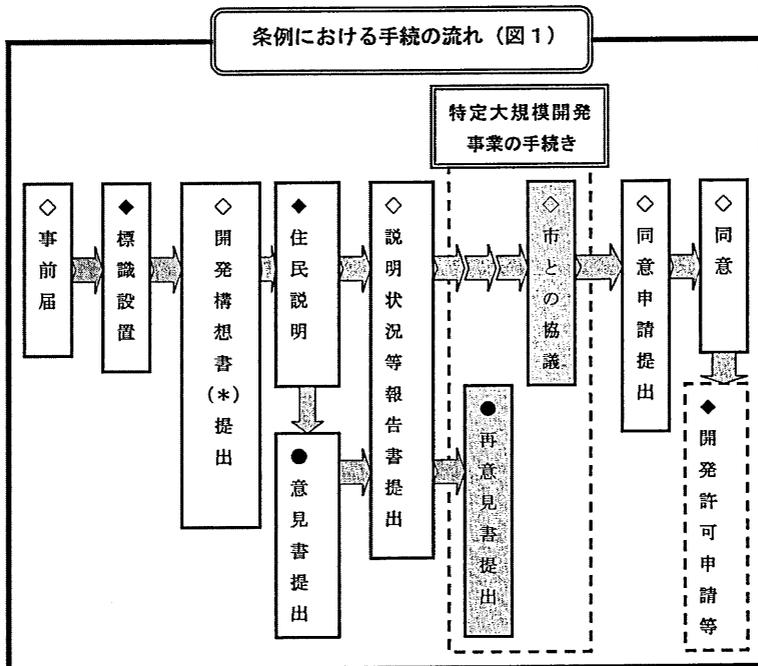
していくものと想定される。開発事業調整の制度は、時代の要請にあわせて柔軟に変化していく必要がある。機を失わずに条例の点検、見直しを行っていくことが重要である。

(2)今後の課題

開発事業調整条例は、宅地開発要綱等により、長年にわたり続けられてきた従来の開発許可制度の流れを大きく変化させる制度であり、住民にとっても行政にとっても、また開発事業者にとっても初めての制度となる。従って、行政職員の一人ひとりが条例の趣旨を十分に理解したうえで、住民や開発事業者への周知を徹底し、円滑に制度を運用していくことが極めて重要である。例えば特定大規模開発事業における開発協議の進め方や、ガイドプランに基づく指導の方法などといった条例の運用方法如何によって、十分な効果が発揮されるかが決定づけられると言っても過言ではない。

また、今回の開発事業調整条例の制定にあわせ、従来は中高層建築物等の建築行為を対象として紛争調整制度を定めていた「横浜市中高層建築物等の建築に係る住環境の保全等に関する条例」(住環境保全条例)を改正し、開発事業調整条例に定める開発事業に関しても、あつせん・調停等の紛争調整の対象とした。今後は、建築行為と開発事業で同じよ

条例における手続の流れ(図1)



*開発構想書…事業の内容や地域まちづくり計画などへの配慮について、開発事業者としての見解を示したものの。

うな手続きをもった2つの条例をどのように連携させていくかも一つの課題である。

さらに、地域のまちづくり計画と整合を図るといふ本条例の規定の効果を高めるためには、地域まちづくり計画の策定を一層推進することが必要となる。現在検討作業が進められている「(仮称)地域まちづくり推進条例」の制定を受けて、多くの地域でまちづくり計画がつけられることを期待したい。