



戦後横浜の宅地開発の経過と現状

高瀬定雄
柴田博

① はじめに

ここに数年来、都市地域を中心とする住宅用地、工業用地などの宅地需要の増大はいちじるしいものがあり、これら土地需要の動向を反映して、宅地価格も昭和30年頃から一般の物価水準に比較して、異常なまでの騰勢を続けてきたことは、周知の事実である。

旺盛な宅地需要と宅地価格の騰貴は、とくに、大都市周辺における住宅用地の取得難となつてあらわれ、これが、大都市近郊における宅地開発のブームをまき起す誘因となったことは明らかである。

これらの宅地開発は、農地、山林の蚕食などにみられるように土地利用の混乱を招くと同時に、道路、下水道などの適正な都市施設の整備を遅らせ、将来における健全な市街地としての形成発展を妨げる大きなガンとなっている。

最近における宅地開発の問題が、都市の濫開発およびスプロールなどの都市問題としてクローズアップされてきたゆえんもここにある。なかんずく、横浜市においては、東京に対する立地条件から、この問題は、とくにいちじるしく深刻であり、むしろ、わが国における宅地開発問題の先べんをきったものといえる。

さらに、横浜市においては、その地形、地質の特殊性から、がけくずれ、土砂の流出などいわゆる宅地災害が上記の都市問題に加わり、宅地開発における問題を一層複雑なものにしている。

ところで、宅地問題の端緒ともいべき宅地需要増大の要因について簡単に触れると、

<1> 経済の高度成長にともなう人口の都市集中および家族制度の崩壊にともなう世帯の
細分化

<1> 工業生産の増大と技術革新にともなう設備近代化のため、その工場用地の需要増

<3> 経済成長の過程で露呈されるにいたった立遅れのいちじるしい公共施設の整備拡充
にともなう公共用地の需要増大

があげられるが、横浜市において、これら諸要因が、全国の都市のなかでも、もっとも顕

著にあらわれていることは、市民生活白書などにより明らかである。

しかし、このなかでとくに注目すべきことは、横浜市におけるいちじるしい人口増加の要素として、東京からの転入による社会増が大きな比重を占めていることである。さらに6大都市中、昼間人口が夜間人口より少ない唯一の都市であり、しかも昼間市外へ流出する人口の過半数が東京への通勤者で占められているという事実である。

このことは、横浜市における宅地開発の問題が、実は東京を中心とした首都圏の問題として考えらるべきことを物語っているものである。

② 制度的変遷

戦後約10年間は、宅地開発に関する法制度または政策のいずれにおいてもなんらみるべきものはなく、また統計資料としても宅地開発自体をとらえたものは皆無である。

この期間における土地開発は、もっぱら戦後の食糧不足を解消するための農業生産を中心としたものであり、また住宅地対策としては、戦後復興と住宅不足の解消を目的とした住宅の供給に重点がおかれ、宅地開発と結びついた住宅対策はなかったものと考えられる。昭和27年講和条約の締結を機に、わが国経済もようやく復興期からぬげだし、新しい局面を展開するにいたったが、このような経済の新情勢を背景に、いわゆる「所得革命」とよばれる一連の民主化政策がとられ、この結果消費構造は、食糧中心から衣料へ、衣料から住宅、耐久消費財へと大きく変ってきた。このような国民の消費構造の質的变化に対応し、昭和29年、まず住宅金融公庫法が改正され、地方公共団体およびその出資にかかる公社の施行する宅地造成事業に対し、融資の途が開かれ、ついで土地区画整理法が制定され公共施設の整備改善の事業にあわせ、宅地の利用増進を目的とする土地区画整理事業の推進がはかれることになった。ようやく宅地開発は、新しい時代にふみだしたわけである。

翌30年、時の経済白書は、「もはや戦後は終わった」としたが、同年の数量景気、翌年の神武景気にはじまる経済の高成長の過程で宅地の取得難、地価の高騰などの宅地事情の悪化が大きな社会問題をよびおこすにいたったわけであるが、同年に集団住宅の供給と宅地の大規模な供給を目的とする日本住宅公団が設立されたのも、上記のような事態に対処するため、宅地開発を公的機関により主導性をもって推進していこうとする施策の現われにほかならない。

このように宅地開発は、日本住宅公団、地方公共団体などの公的機関をはじめ民間の宅地造成業者により進められてきたのであるが、その手法は、

- <1>任意買収方式
- <2>一団地の住宅経営
- <3>土地区画整理

の方式がとられていた。しかし、これらの方式には次のような問題があった。

<1>の任意買収方式は、団地の強制取得は認められておらず、また多額の事業資金を必要とするため開発地区の立地条件などがよく規模が大きくなればなるほど、全面買収が困難になる。

<2>一団地の住宅経営においては、事業予定地の収用が認められるほか、用地提供者に課税上の恩典を与えるなど用地交渉に大きな利点があるが、施行地区内のすべての土地について施行者みずからが住宅を建設するなどしなければならず、施行主体の資力などにより開発規模が限定されてしまう。

<3>土地区画整理方式においては、大規模な市街地の開発は可能であるが、整理後の施行主以外の所有地については、自由な処分が認められ、土地の大規模な供給がはかられない。

したがって、上記の方式をもってしては、将来における健全な地域社会を形成する適正な規模の宅地開発は期待できず、廉価で良好な宅地の大量供給という宅地開発の課題は、ここにいたり用地問題という困難な事態にたちいたった。

そこで、用地取得の困難性の打開とそれにともなり不当な地価の値上りの抑制をはかるため、昭和38年、新住宅市街地開発法が制定され、地方公共団体および日本住宅公団に施行予定地の収用および先買の権限を認め、用地取得の円滑化と用地取得の際における投機的第三者の介入の防止をはかることとした。

このように、現下の宅地の取得難を解決するためには、公的機関によって積極的な開発の推進をはかるほか、現在では、まだ全宅地供給量に大きな比重を占める民間の宅地造成事業についてもその推進をはかることが必要である。また、量的な推進のほか、宅地の安全性、施設環境の良好性など質的な向上もはからなくてはならない。

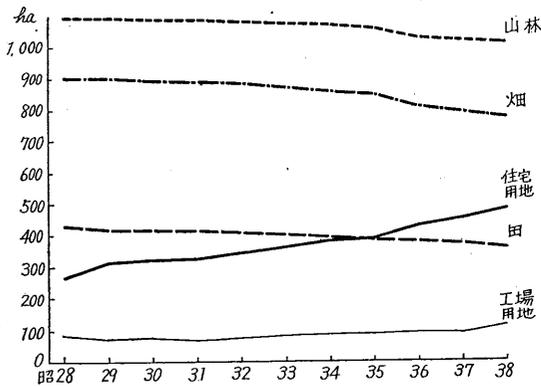
このため、昭和39年一定規模以上の宅地造成事業を認可制にし、規制と助成を行なったが住宅地造成事業に関する法律が制定された。この法律の実現により今後は公共施設の整備が義務づけられるとともに、宅地災害の防止の措置が強化され、都市計画にも適合した健全な宅地開発が期待されることとなった。

④ 横浜市における開発の推移

つぎに、横浜市における宅地開発が、これら制度上の変遷にともないどのように進展してきたかをながめてみよう。

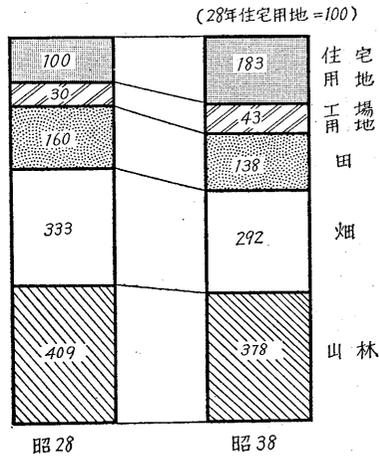
図1、2は、昭和28年以降の固定資産税の課税対象となった土地について、地目別の面積の増減割合を示したものであるが、昭和28年から38年までの約10年間に工場用地を含む宅地面積は、ほぼ2倍に増加している。これに対応する農地、山林の減少は、比率では、田14%、畑12%、山林8%の順であるが、その面積についてみると、畑の減少がいちじるし

図 1 地目別土地面積の推移



(注) 横浜市統計書より

図 2 地目別土地構成推移



く、1,084haの減少で、ついで山林の822ha、田585haの順にたっている。しかし、時期的には、32年頃までは田の減少面積が畑のそれを上回り、33年を境にこれが逆転している。このことはきわめて常識的ではあるが、横浜における宅開発が、宅地化の容易な田からはじまり、しだいに畑、山林と山に移行していったことを如実に物語るものといえよう。農地転用の実情からみた場合、図1のとおりである。

これだけの事実から推論するのは早計であるが、横浜において、農地山林の蚕食などの土地用の混乱が、この頃からはっきりした形態を整えて現われてきたといえることができる。

住宅金融公庫の宅地造成融資実績および日本住宅公団の宅地造成実績は表1、表2に示すとおりである。

表 1 日本住宅公団の宅地造成面積

年 度	面積ha
30年	0.63
31	3.87
32	8.31
33	10.77
34	12.29
35	6.31
36	4.31
37	8.04
38	12.30
39	1.18
計	67.91

表 2 金融公庫の横浜市宅地造成面積

年 度	面積ha
30	5.27
31	2.37
32	3.93
33	3.85
34年以降	0
計	15.42ha

④ 横浜市における宅地開発の特殊性

横浜市は、鶴見、大岡、帷子川など大河川の流域のわずかな平地を除いてはほとんどが丘陵地で占められている。丘陵地とはいってもその最高地点は、わずか163mというきわめて低いものであるが、これが起伏に富み、雑地形を形成している。複雑な地形のうえ、それを構成する土質が関東ロームで軟弱なものであるため、土木工事にともなう災害が非常

に発生しやすい特性をもっている。

さきにものべたとおり、横浜における宅地開発は、これら丘陵地にある山林、畑を造成することにより行なわれてきた。すなわち、宅地開発は、丘陵地の開発であり、丘陵地における開発は、必然的に宅地災害の問題に結びつく。

横浜市における宅地開発の問題が少くとも制度的には、都市の濫開発、スプロールの問題よりもさきに、まず宅地災害という社会問題としてとらえられてきたところにその大きな特色がある。

⑤ 宅地開発の現状

<1>宅地災害の問題

横浜における宅地開発は、まず、宅地災害としてとらえられてきたことは、さきにものべたとおりである。法制的にも38年の新住宅市街地開発法および39年の住宅地造成事業に関する法律にさきだち、36年11月に宅地造成にともなう災害の防止を目的とする宅地造成等規制法が制定されたことでもわかる。

<2>宅地造成等規制法制定の経過

宅地造成等規制法に関しては、本紙の別稿でのべられることになっているので簡単に触れておく。

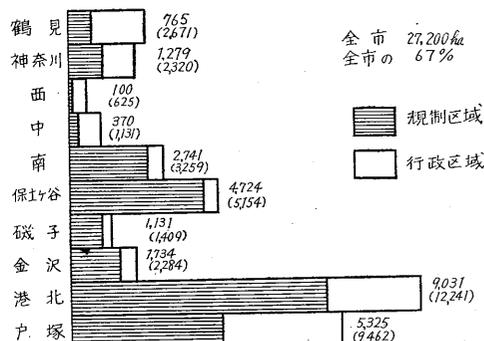
昭和36年6月梅雨前線にともなう集中豪雨により、全国的にがけくずれなどによる被害が続発したがなか、でも丘陵地の多い横浜、神戸の両市における人命、財産の被害はいちじるしく、しかもこれら被害の28%までが、最近宅地造成が行なわれたところ、または現に宅地造成が行なわれている宅地で発生したもので、これらのずさんで危険な宅地造成は、大きな社会問題となった。

その頃宅地開発の動きが活発になりはじいた横浜、神戸ほか2、3の都市においては、早くからこれら事態の発生を予想し、法の制定を待たず市の単独条例「傾斜地における土木工事の規制に関する条例」を制定し、災害防止の体制を整えていた。しかし、私権の制約を内容とする条例にはおのずから限界があり、強力な規制は法の制定をまつほかなかった。おりもおり、宅地造成にともなう前記の大災害の発生をみたわけである。

<3>宅地造成等規制法の制定

宅地造成等規制法は、上記のような宅地開発のすうせいを背景に、地方公共

図3 宅地造成工事規制区域・区別面積



注 ()内の数字は行政区画面積

団体の自主条例と36年の災害の2つを契機として制定されるにいたったものである。

宅地造成等規制法は、上記のような事情から市街地および市街地になろうとする地域で宅地造成にともない災害の発生のおそれのあるところが規制区域として法の適用対象となるが横浜では図3のとおり、全市の67%が適用区域とされ、したがって宅地開発もほとんどがこの区域内において行なわれている。

以下、宅地開発の現状を同法を中心にながめてみよう。

<4>宅地開発の実績

宅地造成等規制法は、37年2月に施行されたものであるが、横浜での実施は、宅地造成工事規制区域指定の関係から同年8月からである。図4は、同月以降39、40年3月までの宅地造成工事許可申請の実績である。なお、条例は、法律の実施にともない37年7月末をもって廃止された。

<5>年次別にみた宅地造成の状況

昭和36年条例実施以降の条例にもとづく届出工事面積と、法律による許可申請面積の推移は表3のとおりである。過去4年における実績から推論できることは、法律実施年の37年と翌38年の申請面積が、条例時代の36年をとりに下回るのは、規則の強化<技術上、手続上の>にともなう申請の不慣れなどが原因とみるべきで、宅地開発意欲が減退したものとみるべきではないと考える。それは、いちおう新法もなじんだとみられる39年度の許可申請面積が、2倍以上に増大していることから推察できる。

<6>地域的傾向

地域的には宅地開発がどのような傾向をもっているか。36年4月から翌年7月まで、すなわち法律実施直前までは、南区 145ha<29%>、戸塚区 142ha<28%>、保土ヶ谷区 83ha

図4 年次別・区別宅地造成工事許可申請面積

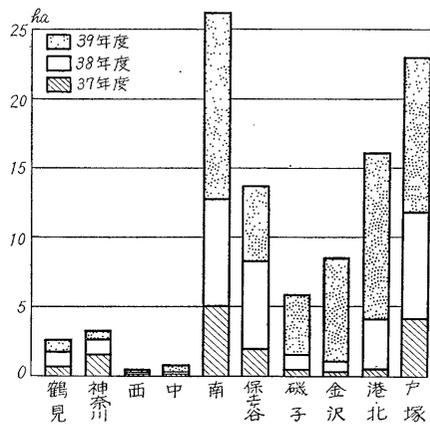
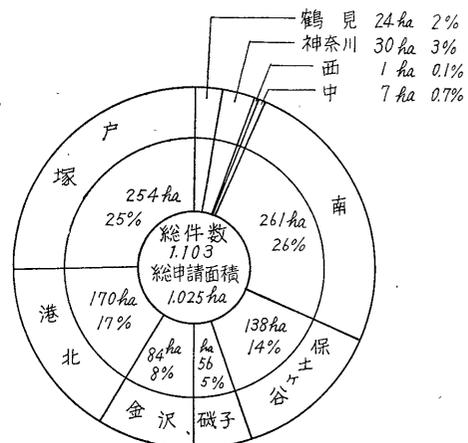


表3 年次別許可申請(金融)面積

年度	件数	面積
昭和36年度	166	366
37年度	296	286
38年度	405	282
39年度	481	586

注 36年度は、傾斜地における土木工事の規制に関する条例による届出
37年度は、37年4月～7月までが届出
37年8月以降は、法律による許可申請

図5 宅地造成工事区別割合



(注) 昭和37～40年5月許可申請協議申出

<17%>とこの3区だけで全市の75%を占めるといふ地域的な偏向を示している。法律実施後においては、図5のとおり、港北区がいちじるしい伸びを示して保土ケ谷区と入れかわり、南区、戸塚区、港北区、保土ケ谷区の4区で、全市の8割を占めている。

宅地開発の選定条件としては、土地の立地条件、交通機関の良悪が重要な要素を占めるところから、開発余地の残された上記4地区への集中は、今後も変わらないであろう。

ただ、今後の動向としては、南区がその開発余地減少の問題から漸減し、横浜線の複線化による交通機関の整備の関係から、港北区の伸びが予想できる。

<7>施行主体

つぎにはこれらの宅地開発が、日本住宅公団をはじめ県、公社などの公的機関、ならびに民間の宅地造成業者などの手でおこなわれてきたことはまえにのべたが、37年以降の許可申請<県、公団に協議>の施行主体別割合は図6に示すとおりである。

37年9月に策定した建設省の住宅地供給計画によるところの首都圏における38年から45年の8カ年計画では、公的機関64.5%に対し民間33.5%とされているが、36、37年度の実績では、公的機関45%、民間55%と逆になっている。

横浜市におけるこの割合は、極端に民間依存度が強く、公的機関の割合はわずか7%という驚くべき低さで、政府の宅地供給計画とは大きなズレを示している。これで横浜における宅地開発の推進者が、民間の宅地造成事業者であることがわかった。しかも図7の件数が示すとおり、その規模はきわめて零細なもので、これら零細な宅地造成がなんら相互に有機的な関連をもたず、濫開発、スプロール、宅地災害の問題が、民間の宅地造成の零細性につながっていることは明らかである。

図6 施行主体別申請割合

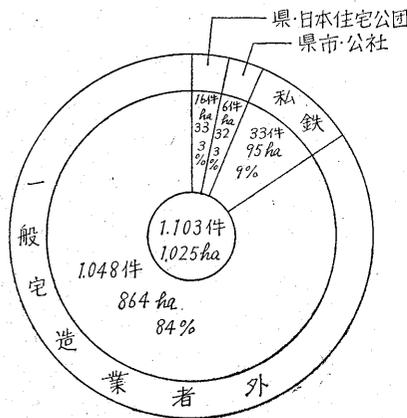
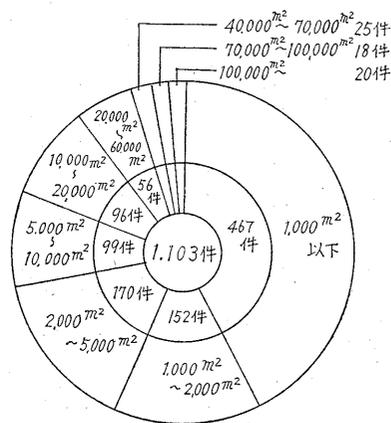


図7 面積別申請件数割合



(注) 昭和37年~40年3月までの申請(協議申出)

< 8 > 全国比

横浜市の人口増加が6大都市中最高であることはさきのべたが、宅地開発も表4のとおり規模、件数とも全国で最大である。同表は、全国で宅地造成等規制法を実施している14都県における宅地造成の実績であるが、許可申請書について比較すると、横浜市は全国の2～3割をしめ、2番目の神戸市との比較でも約1.5倍という活況を呈している。

表4 宅地造成等規制法に基づく工事の対全国比較表

昭39.5 現在

区 分	法第14条による 届 出 工 事		昭 和 37 年 度 許 可 申 請		昭 和 38 年 度 許 可 申 請		昭 和 39 年 度 許 可 申 請	
	件	ha	件	ha	件	ha	件	ha
全 国(A)	605	144	606	676	7,404	1,676	400	331
横 浜 市(B)	175	43	214	137	397	280	59	66
比率 $\frac{B}{A}$ (%)	29	30	35	20	28	17	15	20

(注) 調査対象都市は、宅地造成等規制法実施14都道府県(含神戸、京都、名古屋)
 (備考) 1宅地造成工事規制区域の割合、全国145,605ha横浜市27,200ha(全国の19%)
 2神戸市 規制区域11,333ha, 昭37～39までの許可申請 321件321ha

⑥ 最後に

横浜市の宅地開発が丘陵地の開発であることは、前にものべたとおりであるが、丘陵地の開発は、一般的に

- (1) 地域社会としてのまとまりおよび関連性において難点があり
- (2) 工事施行に高度の技術性を必要とするなどむずかしい問題をはらんでいる

宅地開発においては、宅地価格、宅地の安全性、居住環境の良さが問題であるが、横浜における宅地開発が、民間の宅地造成業者等による零細な造成の積み重ねであることと、丘陵地の開発という悪条件が重なり、非常に危険であるうえ、都市計画上の配慮がなされておらず、都市施設さえ不十分な低質な宅地の造成としておこなわれ、一方東京のベッドタウン化としての開発に終始してきたのが横浜の開発の姿である。

<高瀬・土木局総務課土地保全係長>

<柴田・建築局建築指導課宅地保全係長>