

宅地造成関係法の運用とその方向

伊藤功雄
長久保美昌

① 宅地開発行政の経過

戦後の横浜市における宅地造成は、公営住宅事業が近郊地等に計画的宅地造成を行なったことを端緒とする。その後住宅金融公庫法の融資により宅地造成、住宅公団法による宅地造成等の施策的宅地開発がこれに加わった。住宅需要の急増にともない民間企業が前記を範として宅地開発に進出してきたのは昭和30年頃からである。昭和35年には横浜市において年間60万坪の宅地造成が行なわれ、昭和39年にはこれが年間110万坪に達した。

昭和25年制定された建築基準法においては、建築物単体に関する規定のほかに、建築物またはその群を土地利用、環境整備の面から規制する規定を設けており、これが都市計画実現のための重要な最終段階的な手段となっている。横浜市においては昭和28年より建築行政を担当したが、建築基準法のうち道路関係の規定ならびに敷地の衛生と安全の規定等をもとに、宅地造成地における住宅地の環境維持に強い指導行政を行なってきた。しかしながら建築基準法の規制は建築物を建てる段階で規制するものであり、宅地造成に対しては間接的行政であることはまぬがれない。営利を求める民間企業による粗雑なる宅地造成工事のはんらんは、36年の2回にわたる集中豪雨に際し多くのがけくずれを生じ、36年横浜市、神戸市において傾斜地における土木工事に関する条例が制定された。これを期に36年秋、宅地造成等規制法が制定された。横浜市においては37年8月1日より全市域の66%について同法の規制区域を定めて施行をし、宅地造成行政は直接行政へと前進した。

しかしながら、この宅地造成等規制法は単なるがけ、排水関係の災害防止の法律であり、都市計画的な住宅地の環境維持は、いぜんとして建築基準法に頼るほかなかった。それにもかかわらず同法は建築基準法とは関係法ではないという立場にあり、また農地法も道路法もまったく関係ないものとして立法されていた。

② 住宅地造成事業に関する法律の成立経過

宅地供給に対する国の基本計画としては、昭和37年5月住宅地対策審議会の「宅地開発の積極的推進を図るための措置に関する答申」がなされ、これに基づいて、建設省では38年から45年までの8カ年間における住宅地供給計画が作られた。これによると8カ年間の総

供給量は2億2千万坪で、そのうち公共機関により65%の1億4千万坪を、民間により残りの35%を供給するものとしていた。しかしながらこの民間の住宅地造成事業等についてはなんらの法的措置もないまま過されてきたが、一昨年3月にいたって宅地制度審議会の「民間住宅地造成事業の規制及び助成に関する法制の整備に関する答申」がなされるにおよんで、前記の供給計画に則して、民間住宅地供給の進捗を図るための措置が必要とされるにいたった。この答申の内容は大きく二つに分けられ、一つは人口集中のいちじるしい地区の民間住宅地造成については、公共施設の不備による公害発生が著しいので各種の規制を行なう必要があり、そのために事業計画を認可制とし、その事業計画の技術的基準を明記する必要があるとする。今一つは、前にのべた住宅地供給計画を達成するため、とくに、現在の民間住宅地造成の隘路となっている設置された公共施設の管理の問題、資金援助の問題、農地転用の問題の三点について、国ではできるかぎりの助成を行なう必要があるとしている。とくに最近の民間住宅地造成の現状をみると、良心的な業者は、居住者の利便および周辺の影響を考慮して、道路、排水等の公共施設を整備する傾向には向っているが、多数の不良業者は遺憾ながらこのような公共施設の配慮を全く欠いた宅地造成を各所で行なっている。本市においても、建築基準法の道路位置の指定にて団地内の道路、宅造法によって排水施設の指導を行なっているが、その法的根拠が弱いため、これら民間の住宅地造成の指導に難渋をきわめている。他の大都市およびその周辺では、本市と同様な状態でありこの事業法の要望が非常に強かったが、大都市以外の府県等では切実な現況が薄いため、この事業法の制定に際して後退的な状況も考えられたので、昨年3月本市建築局が主唱して五大市長の連名のもとに、この新法制定に対する要望書を建設大臣その他各方面に提出した。以上のような要望を背景とし、法案は昨年4月国会に上程され、6日に可決となり、7月9日に公布されるにいたったのである。

③ 住宅地造成事業に関する法律の概要とその特色

住宅地造成事業に関する法律の概要についてのべると、この事業法は、人口の集中にとともなう住宅用地の需要の著しい都市、およびその周辺の地域において、災害の防止と環境の整備のための適正な規制を行なうことにより良好な住宅地を提供することを目的とし〈第1条〉、この規制をうける事業の規模は原則として1ヘクタール以上の事業であるが災害の防止のためにとくに必要な地域については、0.1ヘクタール以上の事業がこの規制の対象となりうる〈政令第1条〉。本市においても地形上かつ市街化の著しいうえから、ある特定の地域を除いて、本法の規制の対象規模を0.1ヘクタール以上にする予定である。また事業法の規制区域は都市計画区域の土地の区域を、都道府県知事〈5大都市の市長〉の申出にもとづいて、建設大臣が、都市計画審議会の意見をきいて定めるものとしている〈第3条〉。本法にもとづいて住宅地造成事業を行なおうとする者〈事業主〉は事業計画と工

事施行者を定めて、知事または指定都市の市長の認可をうけなければならないとしており<第4条>、事業計画の設定にあつては、環境の整備および災害の防止のために必要な事項は、都市計画が決定されている場合は、それに適合していなければならない、道路、公園、緑地、広場、下水道等の公共施設<消防に必要な水利が充分でない場合に設置する消防の用に供する貯水施設を含む>の設置のために必要な用地の各々の機能が、災害防止および通行の安全にさいして、充分発揮できるよう措置された設計でなければならないとし、かつ、この公共の用に供する面積の施行地区全体の面積の割合を明確に規定している<令8条6号>。施行地区内の道路および下水道施設から消防の貯水施設までこまかく規制している。またこれらの公共施設は単に施行地区内のみでなく、周辺の状況を充分考慮の上、通行の障害及び周辺の地域に溢水等による被害の生じないように定めることとされており、今までにない広範囲の規制がなされている<法5条2項>。なお、公共の用に供する空地および排水施設に関する技術的基準は、建設省令8条、9条に示され、かつ省令に示す基準では法の目的を達せられがたいと認める場合には、技術的基準の附加強化を公共団体の規則で定めうることになっている<令10条>。

従来行なわれている宅地造成はにおいて、しばしばみうけられた不良業者を排除するためにその事業の事業主の資力、信用力と工事施行者の能力について過去の工事や事業の実績を勘案して、必要あるときは役員の履歴書、資産状況等過去の実績を証する書類の添付を求めている<法8条、令3条>。また、適正な事業の遂行のため設計者の資格についても、学歴、経験を規定して有資格者でなければ設計のできない工事を定めている<法6条、令11条>。なお工事の一層の適正を確保すべく、資金計画を定めさせ、その収入、支出をチェックする道が開かれた<法5条>。とくに宅地分譲を目的としている事業に対しては処分収入を過当に見積るおそれがあるので、充分な指導をするよう建設省住宅局長の通達があった。不認可の対象としては、前述の事業主、工事施行者の資力信用と事業計画の内容が法令に違反するときはもちろんである。

新たにできた公共施設は、完了公告の日の翌日から、事業計画で定めた管理者<特定の場合を除き公共団体>にその管理権が移ることとなっている<法14条>。公共施設の用に供する土地については、従前公共団体の所有している公共の用に供する土地は、その土地の所有者に、新たにできた公共の用に供する土地は、公共団体に所有権が移るものとしている。なおこの所有権の交換移譲については、有償で行なうのか無償で行なうのかの規定がないので問題が残っている<法15条>。

以上のごとくかなりの広範囲に、しかもこまかく規制が行なわれるのに対して、この法により、認可をうけた事業主に対して、国および地方公共団体は技術上の助言または資金上の援助に努めることとし、農地転用の認可の必要な場合等は、その事業が促進されるように配慮する規定が設けられている<法20条>。

以上のべてきたものが住宅地造成事業に関する法律の概要であるが、この法律の盲点としてあげられる点は、第1に、住宅地として開発されたくない地域、たとえば緑地保全地域等の開発を規制することができず<法8条>、第2に、完了公告前の建築物の制限があるが、事業主が完了前に売り渡した土地等については憲法の基本的財産権の関係からこれらの建築については制限すること得ず<法13条>、第3に、事業を中途する場合は単なる届出のみで可としている。以上の3点については実際の運用上の問題が残されている。

つぎに、この事業法以前に行なわれている宅地造成関係法としては、建築基準法および宅地造成等規制法があるが、これらの法律では、規制しえなかった点をあげて、この事業法の特色をのべると、上記の二つの法律では、流末の排水施設の不備等により災害防止上の措置が、必要であっても、団地外については直接法的な措置や規制ができなかったが、この事業法はこの点について明確に法的根拠を与えた。また道路についての規制は団地内、団地外を問わず、宅造法においては法の規制の対象でなく、わずかに建築基準法による道路位置の指定として間接的に道路計画等を指導してきたが、法的根拠は非常に弱いものであった。しかしこの事業法においては、災害の防止および通行の安全という見地から、道路の幅員、構造、取付道路と、かなり明確にその設計の基準を示している。また従来の宅地造成工事については消防の水利点が、たとえそれが著しく不備な場合でもなんら指導の根拠がなかったが、この事業法においてはじめて、消防水利点の不備な場合には、貯水施設を設けることと規定し、建設省住宅局長通達で、消防法第20条1項に基づく「消防水利の基準」の趣旨を尊重して、指導にあたることとしている。

かくのごとく従来の法令に比べて広範囲な規制となっているが、この事業法でいう「環境の整備」というのが都市計画的な広い意味の環境の整備でなく、「災害の整備」の災害が一般の災害を意味するものでなく、限られた種類の災害を指すので、環境の整備についてもその範囲内での整備であるので、この法律をもって広い都市計画的の整備をするのには非常にむずかしいと考えられる。

〔注〕本文< >内に法とあるのは、この事業法を、令とあるのは建設省令を示す。

④ 宅地開発行政の問題点の背景

われわれが当面している宅地開発の行政は、住宅地の集団化、都市化に対する行政である。それは当然、個人の権利と公共の福祉との調和を求めるとの行政である。個人の権利<財産権とそれによる利潤追求>はもっとも根元的であり、また直接的である。これに比して公共の福祉は、二次的であり多面的であり、一律的に法制化することはきわめて難かしい。個人がよりよく生きるためには社会的に生きなければならないことは自から明かなことであるが、現実には個人は当面の自己の利益を主張し追求して公共におよぼす不利益はあえて顧みようとしない。このような社会の実態にありながら現在の行政立法においては、

個人の財産権について極めて神経質な慎重な配慮が払われているが、公共性の追求はその根本問題に立ちふさがられてまことに傍観的に放置されている。

つぎに、現行の膨大な法体系とその孤立性である。宅地開発に関連する法律は都市計画法、首都圏整備法、道路法、下水道法、都市公園法、水道法、農地法、建築基準法、宅地造成等規制法等列挙にいとまがない。これらの法律はそれぞれが独立した法体系を整えており、それぞれに別々の行政事務を完結しなければならない。これは現実には非常に多くの重複した事務量を要している。またそれぞれの法律は、国によって親切すぎるほどに細部にわたって規定づけられており、市または市長に委された権限または裁量の幅は極めて少い。これらのことが数多くの単独行政の統合的運用を妨げ、また都市の実状に応じた運用の大きな障害の因となっている。

第3には、地方における公共投資の財政負担の問題がある。横浜市民の意志に関係なく人口は都市に集中し、私企業は営利を求めて郊外地の宅地化をはかる。その過大な宅地需要の現実について、国はなんら財政的措置を行わず都市財政の窮乏を放置している。本市においても公共施設の設置、改良をむしろ開発者たる私企業に頼り、市としての公共投資をほとんど行っていない。開発団地内の公共施設は開発者にゆだねてけこうであるが、関連する周辺の公共施設については、なにぶんかの公共投資を行なうことにより私企業の開発を規制するを行なわない限り、近郊地帯の秩序ある開発は至難であろう。

以上の問題を考え、宅地開発の現状を裏面からながめてみよう。農地法も宅造法もまたその他にあっても、それぞれに多くは単なる手続きとして存し、それに対する市の意志によった行政をすることはむずかしい。それぞれに問題を残しながら、その錯雑さを縫って宅地が開かれ家が建ちならんでいく。そして意識的にその間隙を潜った不法な宅地建物も、一般とまったく同じように土地台帳、家屋台帳に登録され固定資産税が課せられていく。この実態のなかに、市のそれぞれの行政が、みなあえぎ続けている。

これをさらに市民の側からながめてみよう。宅地を造成し家を建てるまでには、農地、道路、河川、下水道、宅造、建築、水道と数々の手続きを要する。窓口ごとに担当者がことなり、市の行政に脈絡連関を欠くときは、市民は行政の終端にあって、それを身にしみて感じる。そしてその脈絡統一をはかるのは、行政担当者でなく、その必要に迫られている市民自身となる。これも担当者の努力にかかわらず結果はこのようになりやすい。

⑤ 住宅地造成事業に関する法律の問題点

この法律は第8条1項2号において、「政令で定める住宅地の造成を行なうのに適当でない区域内」の宅地開発については不認可としなければならないとの規定を設けた。しかるに、政令においてその定め規定を設けなかった。思うに、これは憲法第29条の財産権不可侵の原則を守護するものであり、開発を地域的に抑制することは、それに対する補償と

交換に行なわれるべきであり、またそれが公共の福祉のためであるならば、そのような他の法律<例えば都市計画法等……>によって定められるべきであるとの思惑であろう。したがって、本市のように全市的に濫開発される現状を地域的に抑制することは、この法律の正面から行なうことはできない。これは本市が土地利用計画等の策定をし、それにより規制することについても同様で、今後に残された基本的な問題である。要するにこの法律は、宅地開発の抑制のための法律ではなく、宅地開発の内容を規制しその質的基準の維持向上を趣旨とするものであるということである。

この法律の第2の問題点は、この法律が広い意味の住宅地の環境維持を求めているものではないことである。道路、下水等に関連する災害防止を目標としており、それ以上の積極的な住環境の維持については、この法律の対象をこえることとなる。したがって同法により過少宅地の規制はできない。また開発された住宅団地に、個人住宅と木造アパート、中高層住宅等が混在し、相互に住環境を乱し、あるいは日照等の障害を生ずることについてはなんら規制することができない。この点は現在の建築基準法においても盲点となっているが、実施面における行政指導にまつよりほかない。また同様の理由で、緑地広場公園等の確保についても充分ではない。ましてこの法律により緑地帯の保存、空地地区の存置を望むことはできない。

第3の問題点は、同法により認可を受けた事業であっても、その事業の廃止をすることは自由であり、事業完了前にその土地を売買することも自由であることである。すなわち事業そのものの規制ではない。事業の廃止によって、必要な災害防止と既存公共施設の機能回復について措置をとるよう命令することはできても、会社が倒産し、または解散した状況においてはその実現は至難である。

第4の問題点としては、この法律と建築基準法との関係である。宅地造成の最終の目的は、そこに人が居住することである。そのための最後の行為がそこに建物を建てることである。事業主以外の者<その土地を購入した者>等がこの法律による造成宅地に家を建てることについて、たとえその宅地がこの法律に不適合な場合であっても、直接この法律で建築物に制限規制することはできない。その土地を購入した市民が家を建てることは、建築基準法により処理することとなる。すなわちこの法律によっても、悪質業者などによって不良な開発地が生じた場合、その最後の結末として住宅地の環境維持等を規制するには、建築基準法との関連において処置運用されなければならない。

⑥ 宅地開発行政の方向

宅地開発の行くえにはいろいろな制約があり、また問題点が山積しているが、われわれは市民とともに横浜市の将来のために、まず現状から一步前進しなければならない。そしてその前進の方向は次のように考えられる。

<1>土地利用計画等の策定

私企業の気まま勝手な宅地開発だけでは「だれでも住みたくなる都市づくり」はできない。本市の過大都市化は避けられぬものであるとしても、当面、横浜市の利用計画を策定すべきである。それに基づき当面10年以内について、開発促進地域と非開発地域とを定めるべきである。非開発地域は、市、県、国のあらゆる行政を当分の間、都市化に対する公共的投資を一切行なわない地域とする。

<2>開発促進地域の公共施設細網計画

開発促進地域については、細網道路計画(6.5m以上の道路)を早急に樹立すべきである。山地、丘陵地等の道路網計画は、その主幹道路についての方針を示すものとし、平坦で宅地開発の容易な地域については、相当具体的に決定する必要がある。

<3>公共施設に対する投資

開発促進地域内について、次の2つの公共投資を行なうべきである。

- (1) 開発促進地域細網計画の公共施設のうち基幹となるもので、開発事業者の負担とすることの無理なもの、および現在整備しなければ将来の障害となるものについて、5年または10年以内の計画をもって市が行なう整備計画。
- (2) 開発地周辺における未開発地の受益者が、その負担を逃避した場合、一方的に開発者が不均衡に負担しなければならない公共施設の負担分を、市が一時、代替負担するための宅地開発受益者負担基金の設置。(その地が開発される時、その開発者より相当の受益者負担を徴する)

<4>宅地開発行政方針との総合調整機構の確立

複雑多岐なる現行単独法行政体系に処するために、強力なる総合調整機構——宅地開発会議——を必要とするであろう。これは宅地開発行政の計画、方針、運営に重点をおくものである。宅地開発行政は住宅地造成事業だけでなく、土地区画整理事業、公営住宅、公団住宅事業が同一歩調で行なわれ、また計画、土木、建築、農政、水道、その他の市、県、国の関係諸行政がたがいに協調していかなければならない。市民のための宅地開発行政の方針と目標を確立し宣明してゆくため、強力なる総合調整機構が必要である。

<5>住宅地造成事業実施部門の確立

宅地開発事業の実施部門を一部局に集中し、責任ある統一実施部門をつくることである。実施面ではできるだけ実施部門の決断に委せることとし、実施面についての調整会議は少くすべきである。また実施については具体的目標をもつべきである。法適用の末梢にとらわれることなく、方針・目的に適應するようその実施効果について意図的に目標をもつことである。実施面の重点は、勇敢に事前指導を行なうことと、工事中の監察を強化して不適合の事業に対して時期を失わず指導、処置することである。

<伊藤・建築局建築指導課宅地開発係長>
<長久保・建築局建築指導課主査>