

横浜市における宅地開発要綱制定と改訂の経緯分析

THE ADOPTION AND ABOLITION OF THE LOCAL DEVELOPMENT EXACTION SYSTEM
BY THE CITY OF YOKOHAMA田口 俊夫*¹

Toshio TAGUCHI

This thesis intends to explore the rationale behind the adoption and abolition of Yokohama's local development exaction system ("LDE system"). LDE systems were independently formulated by local governments in response to challenges they faced across Japan, and the city of Yokohama provides a leading example of a functional LDE system pursuant to which developers were required to donate land for public use as a condition of their receiving development approval from the city government. After Asukata's term in office, a succession of conservative mayors narrowed and reduced the obligations imposed under the LDE system and ended its use in 2004.

Keywords : Local development exaction system, initiatives by local governments, fairness of development obligations

宅地開発要綱, 自治体組織の主体性, 開発負担の公平性

1. 宅開要綱の前史

1-1 当論文の位置づけ

当論文は、財政的に困窮する自治体^{注1)}が住宅建設を目的とする宅地開発等の開発行為^{注2)}の許可に先駆け、最低限の公的負担（公共公益施設の用地提供と整備負担等を含む「開発負担」をさす）を開発事業者に求めた宅地開発要綱（宅地開発指導要綱ともいうが、以下「宅開要綱」とする）の制度的変遷とその原因を主に情報開示請求により取得した行政文書等の分析により明らかにする。地方自治体は重要施策の立案変更に際して、自治体の首長である市長の決裁を稟議書（行政文書）で得る。その「市長方針決裁書（稟議書）」には補足説明のために、補足資料が添付されていることがあり、研究上の有益な資料となる。

戦後復興期から高度成長期に入る 1960 年代中期以降、国は産業振興のために勤労者向け宅地供給を積極的に進めた。そのため、国は宅地開発の規制に消極的で立法制度を構築しなかった。宅開要綱は、横浜を含む大都市周辺部での宅地開発による人口急増と公共公益施設整備を迫られた自治体の首長により、「自主的な地域制度」として制定運用された苦肉の策である。1960 年代後半から全国でおおくの宅開要綱がつけられ盛んに運用されたが^{注3)}、国からの強い行政指導により 2000 年代初期に開発負担を含む宅開要綱のほとんどが廃止となった。東京に隣接する横浜市は人口急増による開発の影響を特に激しく受けた。横浜市の革新首長^{注4)}飛鳥田一雄^{注5)}（以下「飛鳥田」という）は、地域の課題を市民の為に、国からの指示を待たず、自治体が自立した組織として解決できることを示そうとした。これを「権限なき行政の展開」と飛鳥田は呼んだ^{注6)}。

また、横浜市は他の中小都市と異なり、政令指定都市として、1968

年に制定された都市計画法における宅地開発許可の権限をもっていた。それゆえ、法的権限をもつ許可権者が当該法の一部として指導を行うと映ることを避けるために、法的権限と一線を画し、法上の申請に至る事前段階で、協議の目安となる自治体側の「内部的規範」を公開する要綱を選択した。開発事業者が開発負担を法上の許可条件として求めるのではなく、要綱によりあくまでも任意による契約としての「合意による負担」を求めた。因みに横浜市は、法的権限をもたない自治体が公害発生原因の企業と公害防止協定を締結する「横浜方式」^{注7)}と、後述する東急電鉄による大規模開発での開発負担覚書の締結という「合意」の先例をもっていた。

この横浜市の宅開要綱に関する先行研究は、宅開要綱を 1968 年に制定し 10 年間運用した当事者である都市プランナー田村明^{注8)}（以下「田村」という）の学位論文^{注9)}（以下「田村論文」という）がある。制定当時の背景と運用面等の分析がなされている。その田村論文の記述を客観的資料で再検証した。また、田村論文で扱っていない新都市計画法による区域区分の設定作業や総合的な取り組み状況として当時の財政状況等を補完した。続いて、「開発負担」を地域で制度化した宅開要綱が、田村が横浜市を 1981 年 3 月に去った後に、どう変化し、なぜ変わったのかを検証する。そして 2004 年に運用停止つまり実質的廃止になった以降の状況を踏まえ、開発負担の主要構成要素である「公益負担」のあり方について議論する。

1-2 東急電鉄による多摩側西南都市開発と開発負担

横浜市における宅開要綱制定は、東京急行電鉄株式会社（以下「東急」という）による市郊外部の大規模住宅開発が引き金となっている。そのため、東急と飛鳥田横浜市政との交渉の前に、東急による開発が戦後のどの様な時代背景により行われたのかを整理する。

*1 NPO 法人田村明記念・まちづくり研究会
副理事長・工博(都市計画)

Vice-president, Akira Tamura Memorial-A Town Planning Research Initiative NPO,
Ph.D. in Town Planning

東急の総帥である五島慶太（以下「五島」という）は、1951年8月に戦後の公職追放が解除となり東急に復帰する。1949年に廃止される都市への転入制限期間を経て、東京は徐々に再び膨張しはじめる。1953年1月五島は「城西南地区開発」趣意書を発表した。当該開発は大山街道に沿って、東急大井町線を小田急中央林間駅まで延伸し鉄道沿いに住宅開発をする計画であった。用地買収を進めたが簡単には地元農民の理解を得ることはできなかった。一方、重大な事態が発生した、首都圏整備法が1956年に制定された。首都東京の過大かつ無秩序な膨張を防ぐために、当時の「既成市街地」を囲むように近郊地帯としてグリーンベルトを設け開発を規制する。その外側の周辺地域では逆に、衛星都市を設け開発を許容する。この都心から15～25キロメートルの範囲に設定されるグリーンベルト地帯に、すっぱり城西南地区が入ってしまうことが判明した^{注10)}。

反対のために五島たちが急遽つくりあげたのが、「多摩川西南新都市土地利用計画」(Fig.1)である。前述の鉄道と共に、都心から横浜を通り小田原に至る「東急ターンパイク」と称する有料自動車道路を打ち上げた。この道路沿いにも、住宅開発を計画した。投資規模が道路に比べ莫大な鉄道でなく、有料自動車道路を選択した。米国の車社会の影響で日本もそうなると五島は考えていた。そして、この道路沿い開発地と鉄道沿い開発地をループ状に結ぶ道路も設け、四つの開発地をぶらさげた。多摩川の西南、つまり横浜市西北地域は、この開発構想で固められるかにみえた。その後、国が直轄事業で東急ターンパイクに代わり、国道「第三京浜道路」を建設運営することになった。東急は一部開発予定地を失ったが、東急の反対運動は成功し、国は、グリーンベルト内でも計画的住宅開発であれば、鉄道駅から半径1キロメートル内のみを認め、それ以外は農地又は緑地として保全するとした。

1960年に溝の口から中央林間までの路線免許が下りた。東急は横浜市内の2,000ヘクタールに人口30万人の住宅都市づくりに取り掛かる。飛鳥田が初当選した1963年以前から、東急による当該地域の

開発計画は神奈川県や横浜市当局との折衝の場に持ち出されていた。横浜市は東急の開発に理解を示し支援した。ただし、東急による大規模開発が、地元行政当局にもたらす公共公益施設の整備需要と財政的圧迫についての発想はなかった。

東急の開発において、公益用途である学校用地の確保はおおきな課題であった。自治体は、義務教育で小学校と中学校を市民に提供する責務を負う。飛鳥田が新聞広告で、このままでは当該開発予定地は学校収容不可能であると宣言する、と交渉の場で発言した。それほど、学校用地提供問題はもめていく。

1967年末に市と東急で、検討の場としての協議会をつくり議論を進めることになった。1968年6月最終的に、飛鳥田市長と五島の息子である五島昇東急社長によるトップ会談を経て、覚書を締結した。覚書では必要となる9校の学校用地中2校について無償提供とし、残り7校は区画整理事業認可時の保留地価格に造成費用等を入れたものとされた。更に将来的に、中学校2校分については無償提供するよう努力するとされた^{注11)}。

覚書は公害防止協定と同様の、行政当局と企業の間における「契約」である。市と東急との協議は整ったが、この開発負担問題を市内に起こる全ての開発に、開発事業者による原因者負担方式として普遍化することを飛鳥田は意図した、と考えられる。また、不動産業界の雄である東急と開発負担の覚書を締結した意義はおおきく、同業他社も開発負担を受け入れる環境が整ったともいえる。実は、当時すでに横浜市郊外部では不動産大手各社が入り乱れて水面下で土地買収を進めていた。なお、当該東急開発で残された横浜市内の区域は浅田孝と田村明によって提案された、六大事業の中核をなす計画的な住宅地開発「25万人ニュータウン計画（現在の港北ニュータウン）」となっている。ニュータウン計画によるモデル的な住宅開発の形態を示すことで、小規模開発事業者によるスプロール開発や民間大規模開発を制御する意図があった。

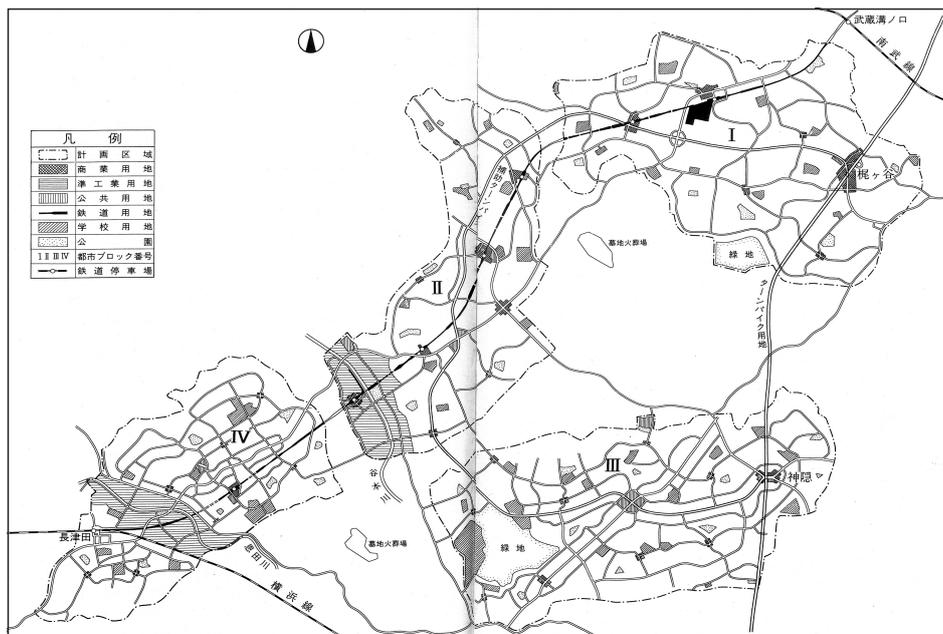


Fig.1 Proposal of new housing development in the region west-south of Tama river by Tokyu railway corporation
 多摩川西南新都市土地利用計画図 出典：東京急行電鉄株式会社『多摩田園都市-開発35年の記録』p. 50, 1988. 10. 31

2. 飛鳥田時代の宅開要綱

2-1 宅開要綱の制定 1968年

田村が飛鳥田に請われて横浜市に入ったのは1968年4月であった。当時の横浜市は人口200万人を突破していた。東京からのスプロール現象により港北や戸塚などの郊外の区は年間10パーセントを超える急激な人口増加となっていた。その結果、道路公園上下水道等の公共施設整備と学校保育園清掃工場等の公益施設整備のための膨大な財政需要を引き起こしていた。かつ、それらの施設整備のために用地取得が、開発に伴う地価上昇によって、市が買収するに耐えない価格帯になっていた。学校については、校舎建設費（国基準による算定）の小学校1/3、中学校1/2が国庫負担金として支出されるが、用地費の補助はない。開発に歩調を合わせて公共公益施設が整備されず、生活環境が悪化する恐れがあった。

1966年9月には市内部に宅地対策協議会を発足させ、関係局の部長クラスで宅地開発について独自負担基準を検討することになっていた。田村が市に入ったことで、宅開要綱の原案をつくり上げ、関係局と議論を始めた。

宅開要綱の対象となる「宅地開発」は、主として建築物の建築の用に供する目的で行う土地の区画形質の変更である。宅開要綱は三つの原則（宅地開発の原則、公共公益用地の原則、建設費負担の原則）と諸施設の管理で構成された。健全な市街地の造成をはかるため必要かつ十分な公共公益施設と宅地の整備は開発事業者の負担とする。宅地開発はその計画・設計・工事の全過程において市の指導に従う。この二つが主たる前提となる。最後にその他として、「この要綱に違反した開発事業者に対しては、水道の供給、ゴミの収集及びし尿の汲み取り等その他必要な協力を行わないことがある」としたが、発動されたことはない。

公共用地は開発事業者が道路・水路・遊水地等の外、公園用地を無償で提供する。公園用地として、公共的事業者は開発区域面積の4パーセント以上、民間事業者は3パーセント以上で、150平方メートルに満たないものは150平方メートルとする。因みに、公園等（公園、緑地又は広場）の提供義務は、新都市計画法施行令（1969年政令第158号）でも、0.3ヘクタール以上5ヘクタール未満の開発面積で3パーセント以上の用地を当該用途として整備提供することが明記されている。しかし、最低面積150平方メートルの規定はない。公益用地はすべての開発事業者が開発区域面積の5パーセントを提供し、提供価格は3,000円/平方メートルとする。5パーセントを超える部分は原価とする。又、宅地開発に伴う下水道施設、河川改修、道路、駅前広場等の公共施設の整備の必要性が区域外までに及ぶ場合、開発事業者が建設費を負担する。宅開要綱の中心をなす公共公益用地の提供義務は、公共用地に関しては新都市計画法の不備を補う意味があるが、公益用地に関して田村は全く独自の義務と基準を打ち出したといえる。この公益用地負担が、その後の国と地方自治体の間における論争の種となる。

以上のように制定当時の要綱は、規模を問わず全ての宅地開発を対象とされ、膨大な業務量を予想させる果敢な規制手法となった。ただし、田村論文では述べられていないが、実態的に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、適用していない^{注12)}。国は法定外の開発負担を自治体が開発事業者に求めることに否定的であったが、

国としての施策を打ち出さないまま当面の間静観することとなった。

2-2 新都市計画法による線引き作業

宅開要綱は当初、新都市計画法による開発コントロール実施までの暫定措置と田村はしていた。しかし、新都市計画法では学校用地等の公益用地負担を求めることができず、公園用地負担も限定的なため、宅開要綱が存続することとなる。

新都市計画法とは1919年制定された旧都市計画法を、半世紀を経て1968年に大改正したものである。建設省宅地審議会第六次答申（1967年3月24日付）を受け新都市計画法が制定された。開発コントロール面での役割を期待された法律で、都市計画区域に市街化を促進する「市街化区域」と当分の間市街化を抑制する「市街化調整区域（以下「調整区域」という）」を設定する横浜市における区域区分の設定過程の詳細は、これまで明らかにされてこなかった。そこで、1970年4月17日付の横浜市基本都市計画審議会の答申に、区域区分の設定基準や意見が記載されていることを発見した。市街化区域の設定は「行政主体が都市施設に関する計画を定めるため、これを実施する政治的かつ行政的責務を負うこととなる。それゆえ、10年以内にこの責務を確実に果たす見通しがないままに区域を拡大することは許されない。よって、将来市街化することが適当な地区であっても、当分は市街化調整区域として段階的整備を行なうことを考慮する」^{注13)}とした。

基本的に開発が当面認められず、かつ限定的に認める場合も厳しい条件をつけられる調整区域は「単にスプロール防止という消極的性格でなく、将来の大規模開発のための保留なども含む積極的に役立てるべき」とした。また、スプロールが進行中でも、そのまま放置し、将来良好な市街地になるのを不可能にするのではなく、土地区画整理等で計画的市街化をはかるまで調整区域に指定するとした。また、農業振興地域の整備に関する法律により、20ヘクタール以上の優良農地は調整区域に定められるが、それ以下でも生産性が高く営農意欲があれば、市街化区域に囲まれていても調整区域に指定すべきとした。区域区分の設定方針が極めて戦略的意志の上に構築されていたことが分かる。調整区域予定地にはこの段階で既に、民間企業が保有する大規模開発予定地が多数広がっていた。

審議会に提出された素案は調整区域面積が12,640ヘクタールで全市の30.3パーセントであったが、素案への修正が行なわれ最終的に10,673ヘクタールで全市の25.6パーセントとなった。当初の企画調整室案の18,600ヘクタールには及ばないが、神奈川県案の6,791ヘクタールを凌駕した規模となった。

2-3 1972年の第1次改訂

飛鳥田市政で、1回だけ宅開要綱は改訂されている。1972年度の開発許可面積は255.2ヘクタールに達した。すべての開発許可案件を含み住居系のみではないが、相当な規模であったことは想像できる。1972年の改訂により、それまでの「すべての宅地開発」から、適用対象を0.1ヘクタール以上とした。また、共同住宅の増加により、人口密度規制を設けることとし、計画人口の算定基準として、独立住宅4.0人/戸、共同住宅3.5人/戸とした。公園用地提供は、民間事業者の場合、開発面積の3パーセント以上で変わらないが、計画人口1人当たり3平方メートル以上とした。公益用地提供で、住居系開発は人口密度150人/ヘクタールまで開発面積の5パーセントで、人口密度30人/ヘクタールを超えるごとに0.5パーセントを

加える。この改訂により、飛鳥田市政下での宅開要綱は制度的に完成する。

2-4 総合的な取り組み体制

宅開要綱の第1回改訂で、企画調整室が事務局（1974年に企画調整局に宅開要綱の主管課となる総合土地調整課を設置）となる「開発関係幹事会（次長クラスの幹部で構成）」と、建築局宅地企画課が事務局となる「開発事業事前審査部会（課長クラスで構成）」が新設された。開発関係幹事会は、大規模開発で市としての総合的な方針を必要とするもの、そして事前審査部会は定型的に進められるものに区分された。政策的課題を処理する会議体と定型的会議体に区分された。これは、宅開要綱運営に係わる市内部の関係部局が多数に亘り、総合的な取り組みを必要とするための措置である。宅開要綱が機能する組織的側面が整備された。

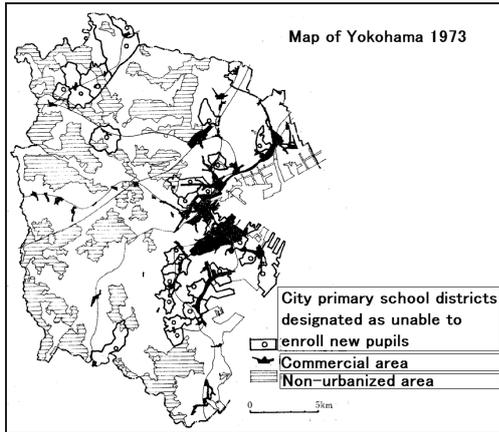


Fig.2 Restricted areas of new housing development by the shortage of municipal school capacities

横浜市立小学校児童収容対策不可能学区（1973年2月現在）、出典：7)

田村は宅開要綱以外の規制誘導に関わる制度を複合的に適用した。都市計画法による区域区分を戦略的に指定したことは、大きな効果があった。教育委員会学校計画課は1973年、「マンション等の集合住宅計画に対する取扱方針」^{注14)}を定め、マンション建設や大規模住宅開発に際して立地学区の小中学校の収容能力との調整を図った。特に「小学校児童収容対策不可能学区(Fig.2)」を設定し、効果的に運用した。かつては、学校計画課が同意しない場合には、開発許可や建築申請を出せなかった。また、商業業務地区におけるマンション立地を実質的に規制した「用途別容積制」^{注15)}の存在価値はおおきかった。用途地域別に住居として使える容積を大幅に制限した。高容積率の商業業務地区を単に高層マンションの投資用地としてみる動きに抗した。住宅都市整備公団による大規模開発地での二次開発を防ぐために、洋光台と港南台地区で田村は人口密度規制を1973年から実施した。

2-5 財産権の制限と受益者負担

都市計画法第75条に「受益者負担金」の規定がある。「国、都道府県又は市町村は、都市計画事業によって著しく利益を受ける者があるときは、その利益を受ける限度において、当該事業に要する費用の一部を当該利益を受ける者に負担させることができる」とある。公的な都市施設の建設により著しく利益を受ける周辺地権者が、都市施設の建設者に負担金を支払う制度である。

同じ規定が旧都市計画法第6条にあった。大阪市長関一は御堂筋地下鉄建設で、駅周辺の地権者等から負担金を徴収した。大正から昭和にかけて幾つかの事例がある。徴収のために、個別の事業毎に内務省令が定められた。ただし、「著しく利益」とは何かなど、地権者からの反発で負担金徴収はスムーズに進まなかった。負担金の割合も全体事業費の一部に過ぎず、大阪市の事例では徴収実績は予定額に対して35パーセントに過ぎず、徴収に1951年までかかったという^{注16)}。

国も1969年に地方税法改正により「宅地開発税」を新設したが、全国の市町村で導入事例は存在しない。市街化区域で特に市町村条例で指定された区域が課税区域となるが、「宅地開発に伴い必要となる公共施設の整備に要する費用」の対象が幅員12メートル未満の道路、公共下水道以外の排水路、敷地面積が0.5ヘクタール未満の公園・緑地又は広場で限定的である。かつ、税率も「受益の状況等」を勘案して条例で定めるとされた。また、自治大臣への届出が必要とされる。宅開要綱に比べ、硬直的な制度といえる。

2-6 飛鳥田市政の財政運営

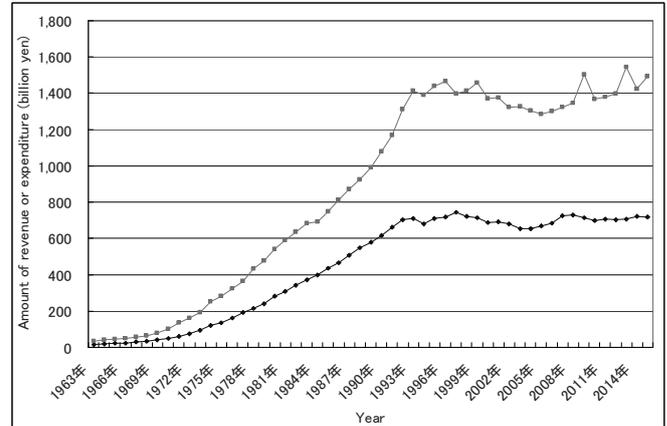


Fig.3 Increase of city tax revenue (bottom line) and its annual budget expenditure (above line)

横浜市の市税収入（下段線）と一般会計歳出（上段線）の推移、単位10億円

宅開要綱導入時の「財政的に困難な」と言われる市財政状況を検証してみる。横浜市財政局提供データ^{注17)}によると、飛鳥田が当選した1963年度の市税収入は160億円で一般会計（歳出決算額）は330億円であった。2015年度市税収入は7,190億円で一般会計規模は1兆4,922億円である(Fig.3)。1963年の国の一般会計決算額はわずか3兆円である。1960年代後期から1970年代中期にかけては、年間10万人の人口急増期であった。そのため、1974年度の市歳出決算額(普通会計)2,532億円の内、投資的経費としての普通建設事業費859億円から、学校建設のために319億円が支出された。教育費456億円の7割を占める。公益用地として取得する学校用地は3,000円/平方メートルという低廉な価格で取得できたが、施設整備は通常価格である。一方、1972年2月飛鳥田が宣言した都市開発と人口急増に起因する都市問題に対決する「五大戦争」に、公害対策・ゴミ処理問題・道路交通対策・水資源確保・公共公益用地確保が掲げられた。最低限の生活環境整備が足りなく、文化施設や地域の市民利用施設の整備が着手できなかった。市税収入は年20パーセントを超えたが、人口急増に伴う義務的で不可欠な事業が多すぎた。

飛鳥田市政での財政運営の特色として、「外部資金活用」がある。田村たちは市税収入を教育や福祉等を含む最低限の生活環境整備に振り向け、大規模な都市施設の建設事業は余裕のない市財政に頼らず、外部資金を活用する方式とした。宅開要綱も「外部資金(開発負担)の活用」である。宅開要綱による開発事業者からの公共公益負担による財政的補填なくしては、飛鳥田市政は成立しなかっただろう。

3. 飛鳥田時代以降の横浜市宅開要綱改訂の過程

3-1 開発動向の変化

宅開要綱が改訂される過程で、住居系新規開発許可の増減データが明らかになっていない。横浜市建築局が発行する『事業概要』にある開発許可データは1970年度から各年度末毎に存在するが、1984年度以前とそれ以降、そして、1989年度以降では更に集計方法が異なる。そのため、1970年度から2014年度までを通して比較することができない。そこで、固定資産税課税の地目別土地面積で、地目別に「宅地」を抜き出し、1968年度から2014年度までの変化で大勢をみた。増加した場合、地目別で宅地以外の、農地(田、畑)、山林、原野、池沼、雑種地、鉄軌道用地のどれかから宅地が変わった、と考える。1968/1972年度の年平均増加率が557ヘクタール/年、1973/1978年度が243ヘクタール/年、1979/1997年度が177ヘクタール/年、1998/2014年度が85ヘクタール/年となった(Table 1)。1968年宅開要綱が運用開始され1978年に飛鳥田が横浜市を去るまでの期間は、宅地が急激に増加した。細郷道一市長の時代は、宅地の増加も落ち着き始め、細郷死去にともない市長を継いだ高秀秀信市長の任期前半もその傾向を継続している。高秀の後半から中田宏市長が宅開要綱の実質廃止を決断する時代は安定期に入った。

建築局内のデータが整理された1984年度以降で、市街化区域と調整区域双方を含む住居系新規開発許可総面積をグラフ化した(Fig. 4)。開発許可面積は1985年度以降減少し、1991年度で最小値となり、1992年度から一転上昇し、1995年度を境に2004年度まで減少傾向となっている。

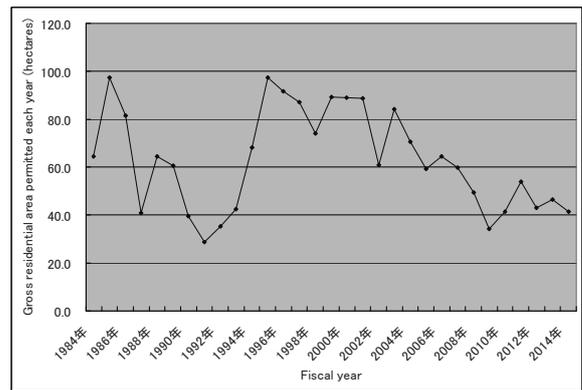


Fig.4 Gross residential development area permitted each year (hectares)

年度別住居系新規開発許可総面積 (単位ヘクタール)

3-2 1980年の第2次改訂

飛鳥田市政を1978年に継承した細郷道一市長(以下「細郷」という)の1期目の2年目である1980年に、第2次改訂が行なわれた。旧内務官僚出身で自治省事務次官まで務めた細郷は横浜生まれである。その細郷市政は、飛鳥田市政の堅実な財政運営のお蔭で豊かな財政基盤をもつことができ、その果実を摘み取る時機であった。

世の中は1975年から1990年までの低成長時代に突入していたが、市財政は堅調であった。市財政の高度成長時代はまだ続いていく。六大事業は着実に動き、宅開要綱による公共公益施設整備の効果もおおきかった。自治省出身の細郷が市長になることで国の方針に沿わない宅開要綱は廃止になるのでないか、との見方も市内部にあった。しかし、細郷は、宅地開発に秩序を与える役割を評価する役所内の状況を理解するにつけ、法定外の開発負担を求める宅開要綱を敵視し是正もしくは廃止を自治体に求める自治省・建設省に配慮するつもりはなくなった。1980年度の開発許可面積は166ヘクタールである。すべてを含むため不確かな面があるが、翌年が390ヘクタール、1982年度が246ヘクタール、そして1983年度が301ヘクタールあった。

改訂では、0.3ヘクタール未満の開発で公園用地が150平方メートルに満たない場合には、公益用地を合算できるとした。それでも足りない場合には緑化で代替できるとした。公益用地を底上げして150平方メートルとする基準はなくなり、公園に合算した残りが150平方メートルに満たない場合には地区外に手当てする。地区外手当ては、実態的に横浜市土地開発公社^{注18)}の先行取得用地を開発事業者が部分的に買い上げ、公益用地を管理する財政局に提供する方式^{注19)}で行なわれた。そのために、開発事業者と横浜市土地開発公社そして財政局との三者契約が、それぞれの開発許可案件ごとに存在する。

小規模な公益用地を集約化するこの方式は問題がないとはいえない。そもそも、開発に伴い必要となる公園用地と公益用地であるため、因果関係が求められる。学校用地としての公益用地が当該開発地からある程度離れることはありえる、ただし、当該開発地の児童が通う因果関係が保てる位置関係が前提である。開発地区内で手当てした小規模な公益用地は、実態上使い方が難しい。そのため、公園用地との合体を認めたのだが、では「公益用地」とは一体如何なる

Table1 Table of increase of residential lands by classified land tax categories

市長在任期間別の地目別土地面積における宅地面積の増加 (単位ヘクタール)・横浜市統計書2014年度版より編集

Period	Fiscal years	Population (thousand)	Housing estate (hectares)	Increase of housing estate during each period (ha)	Average rate of increase of housing estate during each period (ha)
Mayor Asukata	1963	1,590		2,784	557
	1968	2,047	10,705		
	1972	2,433	13,489		
Mayor Asukata	1973	2,494	13,937	1,460	243
	1978	2,729	15,397		
Mayor Saigo, Mayor Takahide	1979	2,763	15,435	3,354	177
	1997	3,339	18,789		
Mayor Takahide, Mayor Nakata	1998	3,368	18,880	596	85
	2014	3,555	19,475		

る意味があるかが問われる。微細な変更のように見えるが、田村以降の宅開要綱における公益負担緩和の始まりとなった。

3-3 1984年の第3次改訂

細郷政権は2期目に入り安定していた、人口も290万人になった。1981年に田村も市を退職し法政大学教授となった。細郷は自信をもって、独自色を打ち出すことができた。

1984年度から開発許可統計が整備されたので、緩和と同時に住居系開発面積が急増し翌年以降減少傾向となったことが分かる(Fig. 4)。1984年の第3次改訂により、飛鳥田時代の公共公益用地負担の骨格が変更された。0.3ヘクタール未満の開発で計画人口100人未満は、公園提供でなく「よこはま緑の街づくり基金」^{注20)}への寄附金(34,000円/人)で代替された。開発負担の「因果関係」が希薄になっていく。それまで横浜市の開発負担は用地提供や施設整備であり、寄附金を徴収してこなかった。ただし、他の自治体では宅開要綱で寄附金を徴収することが一般的に行われて、寄附金が開発事業に係りのない対象に使われたり、一般会計に繰り入れられたりすることがあった。そのため、その徴収の仕方と用途について1982年の自治省と建設省通達で明確化や適正化が求められていた。自らの開発地でない場所の緑化事業に、提供した「寄附金」が使われることは、開発事業者負担の意味を変質しかねない。

また、商業地域または近隣商業地域で主階を含め1階以上を商業・業務施設とする場合には、開発面積の3パーセントを下回らない範囲で算定した公園面積の二分の一未満を免除される。つまり、商業地域などで1階からマンションにする事例が増え、街の賑が損なわれることへの措置といえる。この場合の負担そのものは緩和されているが、逆に「因果関係」がある事例といえる。

そして、産業の振興に寄与する非住居系開発は公共公益用地負担は免除となった。「産業の振興に寄与する」は住宅以外の業務集積を意図する。開発面積0.3ヘクタール未満の小規模開発も公益用地負担は免除となった。それまで扱いあぐねていた小規模開発指導との決別となった。

また、調整区域内の開発許可の最低面積規模が緩和となり、5ヘクタールから可能となった。横浜の方針決裁書^{注21)}によると、「住宅建設の不振や宅地不足に対応するため、調整区域であっても良好な街づくりが可能ならば開発を進めるものとし、従来の20ヘクタール以上というのは大きすぎて実態に合わないから」という正直な理由が記載されている。中曽根内閣の規制緩和策の一環に符合する。

ただし、横浜市としては、単純に規制緩和するのではなく、開発を限定して進めることとした。それが、①鉄道駅から半径1キロメートル以内の産業の振興に著しく寄与する先端技術産業施設・研究開発施設・産業研修施設と、インターチェンジから半径1キロメートル以内の流通施設、②鉄道駅から半径1キロメートル以内の教育・文化の振興に著しく寄与する大学等の教育施設と文化施設、③既存住宅地の居住環境の改善に著しく寄与する住宅開発で市街化区域に予定開発地の外周の7分の1以上が接したもの、の三種類である。

3-4 1995年の第4次改訂

1990年細郷の在任中の死去にともない市長に当選した高秀秀信(以下「高秀」という)は、北海道出身の元建設省事務次官の土木系官僚である。高秀の出身母体の建設省は、宅開要綱反対の急先鋒である。高秀が宅開要綱改訂を検討し始めた時期、宅地開発は上昇

傾向で、皮肉なことに住居系開発総面積が1995年度に97.5ヘクタールと、飛鳥田市政以降で最高値を更新していた。2001年まで横ばいで推移し、その後漸減する。

高秀も宅開要綱がもたらす市財政への貢献を無視することはできない。市税収入は現在に至るまでの最高値7,427億円(1997年度)を記録し、かつ普通会計の投資的経費である普通建設事業費も5,271億円(1992年度)で暦年一位となっている。ただし、高秀の在任中に普通会計歳出決算額で普通建設事業費は大幅に下落していく。時代は横浜の「市財政の高度成長時代」がやっと終焉を迎える変曲点であった。国家経済は1991年からマイナス成長時代に突入したが、市普通会計歳出決算がマイナスに転じるのは1996年度からである。公示地価変動率はバブル崩壊後マイナスとなり、2000年初期に一時期プラスに転じたが、再びマイナスとなり、その後わずかながら上昇に転じている。開発負担は地価上昇期においてのみ負担が可能で、地価下落期に開発事業者が負担することは無理がある、という意見もある。「負担なきところに開発なし」と筆者は考えるが、開発事業者もなんらかの利益なくして開発を行うことはない。当然、公共公益施設が整備されない開発はありえない。

さて、高秀は市内に要綱の今後を考える検討委員会^{注22)}を設置し、学識経験者や国の機関も入り検討を重ねた。当該委員会は、宅開要綱のこれまでの成果はおおいに認めるが、社会状況の変化によって、学校用地確保に係る公益用地の提供の役割はほぼ終了した、と結論づけた。かつ、緑の街づくり基金への寄附金は、その使用目的上問題があるとして廃止された。「社会状況の変化」とは、長期的に見た少子高齢化社会への移行による学校問題の消滅予測である。

結果として、宅開要綱の適用対象面積は都市計画法に沿って0.3ヘクタール以上となった。公園用地の提供は、その開発区域面積の3パーセント以上かつ計画人口1人当たり3平方メートル以上とし、開発区域面積の6パーセントを上限とする。都市計画法施行令第25条の公園設置基準とほぼ同様になった。公益用地の提供は、適用対象開発面積を1ヘクタール以上とし、住居系開発のみで開発区域面積の3パーセント以上とした。計画人口密度による加算は廃止した。非住居系開発の公益用地負担も廃止となった。因みに、1992年に都市計画法の開発許可の対象面積は、三大都市圏に限って500平方メートルに引き下げられていた。都市計画法では500平方メートルから開発に係る技術基準が適用されるが、公益用地の提供は求められない。もはや開発負担に頼らなくても必要な公益用地はあり、仮に必要なにしても、当時の市財政力からして十分に市単独費で対応可能と判断した、と考えられる。

高秀によって、横浜の宅開要綱の歴史は実質的に徐々に終焉を迎えることになる。バブル経済崩壊後^{注23)}の振興策として、1995年3月に「規制緩和推進計画」が閣議決定された。それを受け、旧建設省は1995年11月に「宅地開発指導要綱の見直しに関する指針」通達を発し、宅開要綱による行政指導の是正と公正さそして透明性を求めた。国の立場は明確で、20ヘクタール以下の小規模開発には公益施設整備の開発負担を設けるべきでない、自治体の責務である、と断言した。

3-5 2004年の第5次改訂

二人の国家官僚の事務次官経験者に続いて、中田宏(以下「中田」という)は松下政経塾出身で、衆議院議員を辞職して2002年に市長

に当選した。若手政治家としての中田には改革が期待された。高秀時代に終わった市財政の高度成長期から市税収入が最低の6,532億円(2004年度)となり、普通会計歳出決算額も高秀時代から下落を始めて最低の1兆3,121億円(2006年度)となっていた。マイナス成長の時代に、財政上苦難が強いられる中で、中田は宅開要綱の実質廃止を決断する。

2004年の段階で住居系開発総面積の減少傾向は、若干の上下はあるが明らかであった。ただし、住居系開発許可件数は毎年250件程度で高止まりする。1993年以降1件当たり面積は2,000平方メートルで一定し、小規模開発が主体となっていた。この中で、「横浜市開発事業の調整等に関する条例」が2004年3月に制定された。続いて、同年5月19日に「横浜市公益用地の譲渡等に関する要綱」が制定された。当該要綱の窓口は、財政局管財部取得処分課となった。それとともに、宅開要綱は「運用停止」となったが、運用停止に係る方針決裁書は存在しない。宅開要綱を廃止しようとしても、休眠中の許可案件が存在する限り、行政上廃止はできない。

条例制定の説明文に、「都市の成熟化や開発事業をめぐる社会状況の変化に対応するとともに、住民・開発事業者・横浜市との協働による良好な都市環境の形成を目指し、横浜市宅地開発要綱で規定していた適用対象や公共公益施設の整備基準の見直しを行い、条例を制定しました」とある。なお、開発事業の調整等に関する条例は「技術基準」が主で、負担に係わる基準は公益用地の譲渡に向けた協議が開発面積3ヘクタール以上又は住戸500戸以上の「特定大規模開発事業」でなされる。因みに、市条例制定に際して、都市計画法施行令第29条の2による条例による制限強化を行っている。公園等(公園、緑地又は広場)の提供を開発面積0.3ヘクタールから5ヘクタール未満では、通常3パーセントを開発面積の6パーセント以上とし、かつ最低面積を設け1箇所150平方メートル以上とした。

当該条例案が提案された横浜市会2004年第1回定例会での議事録から、議員たちは一様に宅開要綱を評価していることが分かる。条例制定の狙いは開発負担の実質全廃と、事業者調整に住民を巻き込む「協働方式」への移行である。財政局の譲渡要綱が求める3ヘクタール以上又は500戸以上の共同住宅建築に係わる開発又は建築行為は多くはない。個々の開発がそれ以下の規模で行われ、それらが集積してくる。地域によっては、それによって小学校の児童収用不可能問題が発生する。なお、当該要綱で求める公益用地提供は、開発区域面積の3パーセントで25,000円/平方メートルで譲渡するか、区分所有権での譲渡も可能としている。かつて宅開要綱が求めた義務的な譲渡ではなく、あくまでも協議に応じての譲渡である。ただし、開発許可の流れと別立ての協議では、それに応じない場合もありえる。中田は2009年8月に開国記念博覧会の失敗等もあり、急遽辞任している。

3-6 国からの緩和と廃止に向けた圧力

行政手続法が1993年11月に制定され、横浜市でも行政手続条例が1995年3月に条例第15号として条例化された。国が意図したものは法律に依らない行政指導の透明化である。「行政指導の内容があくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現されるものであることに留意し、相手方が行政指導に従わなかったことを理由として不利益な取扱いをしてはならない(法第32条)」とした。

開発事業者の中には、開発負担を逃れようとする傾向がある。裁

判事例としては、最高裁判所まで係争した東京の武蔵野市^{注24)}の教育施設負担金返還請求事件(1998年結審)と水道法違反事件^{注25)}(1989年結審)が有名である。かつて、田村は水道供給拒否が生存権に関するため、宅開要綱指導に使うことに極めて慎重であった。また、学校用地の負担を代替する金銭負担にも慎重であった。開発が進む地域においては、資金があっても具体的な用地が手当てできないためである。横浜より建て詰まった東京都心やその郊外地域では、新規の学校用地を見つけるのは難しかった。

1999年7月地方分権一括法が公布され翌年4月より施行された。それに伴い地方自治法の条例制定権に係わる部分が改正された。地方自治法第14条に新たに第2項が追加され「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない」とされた。宅開要綱による開発負担への締め付けが厳しくなり、自治体は条例でなければ開発負担が難しくなった。自治体の執行機関である市長部局の動きに係わる議決・監視機関である市議会が、権利を制限し義務をともなう条例化に取り組めるかが問われる。

さて、国から宅開要綱廃止を声高に求める動きが徐々に高まっていく。特に、宅開要綱による公益施設整備に係わる負担金(公益負担金)の透明化を求める通達は、自治省や建設省^{注26)}から多く出された。しかし、宅開要綱の廃止に至るまでは時間を置かざるを得なかったのは、宅開要綱による公益施設整備を補完する法的かつ財政的支援策を国が打ち出せなかったからである。それでも、2003年3月4日付で総務省と国土交通省から、宅開要綱見直しの最後通牒的な通達^{注27)}が出された。規制改革を推進するなかで、「一部において依然として行き過ぎた内容の宅開要綱がみられる」とし、地価下落傾向で開発事業者の費用負担能力が低下することに留意して早急に見直しをすることを求めた。特に、公益負担金が標的となった。開発事業者の負担能力と必要となる公共公益施設の整備水準は別物であるが、この観点は議論されていない。これにより、宅開要綱の時代はほぼ終わった。

4. 宅開要綱の評価

4-1 宅開要綱の財政的評価

宅開要綱の初期からの担当者であった廣瀬良一によるとは、1970年4月1日から1971年3月31日までの1年間で、宅開要綱に基づく公益用地取得が、民間事業者から17,886平方メートル、公共的事業者から2,102平方メートルとなっている^{注28)}。これが最初の宅開要綱の成果評価となる。なおこの資料で興味深いのは、小規模な案件で民間事業者と公共的事業者の双方に、「宅開要綱不適用」の膨大な件数が存在することである。

1980年市長方針決裁書添付資料に「宅開要綱の実績」^{注29)}として、市財政への軽減効果を試算したものがあつた。1968年に宅開要綱を実施して以来、1979年3月末までに開発事業者から提供を受けた公益用地は、学校用地90ヘクタール、その他49ヘクタール、計139ヘクタールとなっている。公益用地取得に要した費用が100億円、平均地価で取得した場合(地価70,000円/平方メートル)は973億円に上り、873億円の利益を得たとある。公園(用地及び施設整備を含み無償)は総面積169ヘクタール、法定最低限確保の公園面積は89ヘクタールのため、法定最低限を上回って確保した公園面積

が80ヘクタールとなる。市財政軽減効果の試算として、この80ヘクタールを整備するのに必要な費用が用地費560億円、施設整備費72億円で、計632億円の利益を得たことになる。これ以外に、負担金（開発事業者の自費施工工事分を市が代替して受託施行した分）として、河川改修費負担金105億円、下水工事負担金138億円がある。以上の様に、総計1,748億円にも上る開発事業者負担があった。因みに、田村によれば、田村が宅開要綱の責任者として在職した10年間（1968年から1978年）で、「学校用地だけでも当時の金で約3,000億円の負担を免れた」^{注30)}と記述している。ただし、その積算根拠は示されていない。

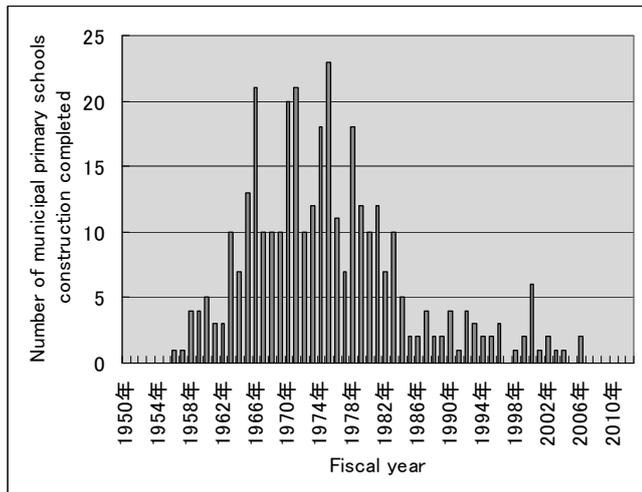


Fig.5 Chart of number of municipal primary schools construction completed annually (fiscal year basis)

年度別の竣工した市立小学校数 出典：横浜市、横浜市公共建築物マネジメント白書・概要版、p.7、2013.3より編集

高秀市政の「まちづくり制度検討委員会中間報告書」^{注31)}によれば、要綱により取得した公益用地は、1993年度末までで307ヘクタールであり、そのうち210ヘクタールが小・中学校用地となった。これは学校150校分に該当し、1968年以降に開校した市立の小・中学校（258校）の約60パーセントを占めていて、公益用地が横浜市の義務教育施設整備に果たしてきた役割が、いかに大きかったかを物語っている（Fig.5）。また、保育所、消防出張所、市民利用施設など、その他の公益的施設用地としても65ヘクタール程度が利用されており、公益用地として取得した土地は、概ね本来の用途に活用されている。しかし、残りの30ヘクタールは、公共事業に伴う代替地として利用されている。この代替地が横浜市の公共事業の促進に寄与してきたことは評価できるが、因果関係からみて公益用地の利用用途としては、問題ありとの見方もある。1993年度末の公益用地307ヘクタールを1979年度末と比較して単純に2.2倍とすると3,846億円となる。1993年度から2004年度まで、まだ宅開要綱は運用されていく、最終的に5,000億円規模の受益を市は受けた、という見方もある。横浜市の財政規模からいって、少なくない受益といえる。

横浜市では、具体的な公益用地が「土地」で提供されている。開発負担金をとり、それにより新たに公益用地を買収するものではない。特に、学校用地などの大規模用地を市が公的に買収することは

簡単でない。それゆえ、宅開要綱の意義は大きい。

4-2 宅開要綱で守ろうとした理念

米国では、1980年代当初からは開発事業者と自治体が開発指導について裁判で争う事例が数多くあった。開発指導に際して、道路整備や学校整備のための負担金を徴収することや、開発敷地内の建物配置や歩道緑地の設置など、指導内容は広範囲である。徐々に、自治体の自主的の制度も州政府の支援を受け、法的整備が進む。州政府がもつ州民の福祉を守る権原であるポリス・パワーPolice powerの一部を自治体に移譲する「開発負担州授権法」が制定される。訴訟^{注32)}では州最高裁や連邦最高裁で、原因と負担に明白なる相関関係が問われる。非関税障壁として宅開要綱の廃止を求めた米国には、宅開要綱に似たものが今も存続している。

江東区は区内の臨海副都心の開発が本格化するにともない、超高層マンションが林立してきた。マンションからの児童を受け入れる区立学校が足りない。密集市街地の江東区には新たな学校用地がない。区は条例で開発事業者と区との協議に応じるように求め、マンション指導要綱で1戸当たり125万円の公共施設整備協力金の寄附を求めている。国と都は臨海副都心開発に不可欠の都心居住環境整備は地元自治体に任せ、指導要綱の動向を見守っている。

横浜市の人口は2019年まで総体として増加する。主に東京に隣接した区で増加し、それ以外の区では減少に転ずる。港北区の学校新設で、83億円の予算（日吉台小学校第二方面校）が計上された。市単独費で賄われ、開発負担はない。市街化が更に進む横浜市内で広大な学校用地を取得することは難しくなっている。高層マンション建設による児童収容のため、みなとみらい地区での小学校新設では、本来的に企業誘致用地である市有地が10年間限定として利用されている。郊外の戸塚区での工場跡地での大規模マンション開発でも、学校問題が発生している。宅開要綱による公益用地負担としての学校用地の譲渡を求めることはできない。一方、扶助費の増加で市財政は、都市基盤施設の再整備に向けた財源が乏しい。

宅開要綱で守ろうとした理念には、自治体が国の方針に反しつつも地域の自主的なルールを定め運用した「自治体組織の自立性」がある。自立性とは、国の方針に従い出先機関として法律を運用する姿勢とは異なり、責任をもち自ら判断しなければならない。特に、権利を制限する宅開要綱では、運用を担当する市職員たちにも宅開要綱の位置づけを深く理解し運用に責任をもつ自立性が求められた。宅開要綱が、市長が変わりながらも40年近く運用されたことに、職員の自立した意識が表れているといえる。宅開要綱にはもう一つ、開発事業者がその開発で必要となる公共公益施設の整備を、既存住民の限りある市民税での対応任せにせず、開発利益を受ける者が自らも負担する「開発負担の公平性」があった。かつて田村は、素地は公共公益施設が整備されて宅地となる、と説明した^{注33)}。素地が宅地並みの価格で取引されるのが日本の現状だが、それは本来的には許されない。素地を宅地にする責務の一端が開発事業者にある。現在、横浜市内では公益負担の交渉対象外となる小規模開発が主流となっている。かつての大規模開発地の残地や既成市街地の再開発地が、既存の公益施設に依存する小規模開発で埋められていく。公益負担が本当に必要ないのかが問われている。

最後に、当研究に際して、貴重な資料提供を戴いた横浜市役所の方々にお礼を述べたい。

参考文献

- 1) Asukata, I.: An overview of city management, Series of study of modern city policy XI, Iwanami bookshop, 1973,
飛鳥田一雄:岩波講座・現代都市政策 XI・都市政策の展望, 岩波書店, 1973
- 2) Saito, S.: Reconciled results of housing development issues by the council of Tama suburb development, Research periodical of the Yokohama city, No. 19, 1968,
斎藤栄:多摩田園都市問題協議会とその成果, 調査季報 19号, 1968
- 3) Seki, H.: An analysis of city institutions, Posthumous articles by Seki Hajime, Seki, Hajime, 1936,
関一:都市制度論, 都市政策の理論と実際 関一遺稿集, 関秀雄編, 1936
- 4) Shibamura, A.: Seki Hajime as a pioneer of urban rationale, Shouraiisha publisher, 1989,
芝村篤樹:関一・都市思想のパイオニア, 松籟社, 1989
- 5) Tamura, A.: Making Yokohama city planning work with Tamura, Gakugei publisher, 2006,
田村明:田村明の闘い, 学芸出版社, 2006
- 6) Tamura, A.: Urban development control by local development exaction system, Ph.D. thesis at Tokyo University, 1981,
田村明:宅地開発と指導要綱, 東京大学学位論文別刷り, 1981
- 7) Naito, A.: Volume of urban activities and related facilities, a challenge toward the residential volume restriction, Journal of Architecture and building science, AIJ Journal Vol.88 No.1066, AIJ, 1973. 5
内藤樟之:活動量と施設量・用途別容積制への試み, 建築雑誌 88 卷 1066 号, pp. 575-582, 日本建築学会, 1973. 5
- 8) Tokyu railways corporation: Tama country and town development, its 35 years history, 1988,
東京急行電鉄株式会社:多摩田園都市-開発 35 年の記録, 1988. 10
- 9) Brad K. Schwartz, Development Agreements: Contracting for Vested Rights, 28 B.C. Env'tl. Aff. L. Rev.719 (2001),
<http://lawdigitalcommons.bc.edu/ealr/vol28/iss4/13> (accessed 2018. 3. 10)
- 10) Tao, R.: Negotiation, agreement, and collaboration—a study of American development agreement, Administrative Law No. 2, pp.66-112, 2013. 4,
田尾亮介:交渉・合意・協働—アメリカにおける開発負担協定を素材として, 行政法研究第 2 号, pp.66-112, 2013. 4
- 11) Ohnishi, H.: Political parties and bureaucrats of modern cities as part of Yokohama city research, Yurindo publisher, 2004,
大西比呂志:横浜市政史の研究—近代都市における政党と官僚, 有隣堂, 2004
- 12) Nishio, K.: Politics and administration under depopulation and congestion situation, Year book of politics academy, Japan politics academy, 1977,
西尾勝:過疎と過密の政治行政, 日本政治学会, 年報政治学通号, 1977
- 13) The city of Yokohama, Municipal policy formulation paper of revision of the LDE system signed by the mayor Saigo, 1980,
横浜市:細郷市長による宅開要綱改訂方針決裁書, 1980, NPO 法人田村明記念・まちづくり研究会 HP (以下「NPO 田村明研 HP」という)
<https://www.machi-initiative.com/research-materials/ldesystem/> (accessed 2018. 3. 10)
- 14) The city of Yokohama, Municipal policy formulation paper of community obligation off-site allocation of the LDE system signed by the mayor Saigo, 1981,
横浜市:細郷市長による宅開要綱公益用地地区外提供に係わる方針決裁書, 1981, NPO 田村明研 HP, (accessed 2018. 3. 10)
<https://www.machi-initiative.com/research-materials/ldesystem/>
- 15) The city of Yokohama, Municipal policy formulation paper of revision of the LDE system signed by the mayor Saigo, 1984
横浜市:細郷市長による宅開要綱改訂方針決裁書, 1984, NPO 田村明研 HP, (accessed 2018. 3. 10)
<https://www.machi-initiative.com/research-materials/>
- 16) The city of Yokohama, Municipal policy formulation paper of revision of the LDE system signed by the mayor Takahide, 1995,
横浜市:高秀市長による宅開要綱改訂方針決裁書方針決裁書, 1991, NPO 田村明研 HP, (accessed 2018. 3. 10)
<https://www.machi-initiative.com/research-materials/ldesystem/>
- 17) The city of Yokohama, Municipal policy formulation paper of revision of the LDE system signed by the mayor Nakata, 2004,
横浜市:中田市長による宅開要綱改訂方針決裁書, 2004, NPO 田村明研 HP, (accessed 2018. 3. 10)
<https://www.machi-initiative.com/research-materials/ldesystem/>
- 18) The city of Yokohama, Overview and Statistics of municipal revenue transition by the Treasury Bureau, specially prepared on request by the author, 2017,
横浜市財政局:横浜市性質別歳出決算額の推移 (普通会計), 横浜市市税決算額の推移 (主要税目), 2017, NPO 田村明研 HP, (accessed 2018. 3. 10)
<https://www.machi-initiative.com/research-materials/ldesystem/>
- 19) The city of Yokohama, A handbook of development control procedures for city planning officers, 1979,
横浜市:宅開要綱の指導ハンドブック, 1979, NPO 田村明研 HP, (accessed 2018. 3. 10)
<https://www.machi-initiative.com/research-materials/ldesystem/>
- 20) The city of Yokohama, Municipal policy formulation paper of community obligation land transaction signed by the section chief of the treasury bureau, 1979,
横浜市財政局:公益用地の譲渡等に関する要綱制定方針決裁書, 1979, NPO 田村明研 HP, (accessed 2018. 3. 10)
<https://www.machi-initiative.com/research-materials/ldesystem/>

注

- 注 1) 国と地方の関係において中央政府と地方政府とする見方もある。公選首長と公選議会をもつため「地方政府」と称することもできるが、田村明がよく使用した「自治体」とした。なお、国の出先機関的響きがある「地方公共団体」という用語を田村は嫌い、筆者も使用しない。
- 注 2) 開発行為とは、①建築物の建築、②コンクリートプラント・ゴルフコース・墓苑等の特定工作物の建設を目的とした「土地の区画形質の変更」をいう。その許可権者は県知事もしくは政令指定都市の市長である。開発行為の許可に際しては、国が定めた都市計画法や宅地造成等規制法による技術基準の審査を自治体担当者から受ける。同時に、自治体首長が制定した宅開要綱の公共公益施設用地の負担基準の審査を受ける。
- 注 3) 田村によれば、宅開要綱制定の最初は川崎市（「団地造成事業施行基準」1965 年 8 月制定）で、二番目が兵庫県川西市（「川西市宅地開発指導要綱」1967 年 5 月制定）で、横浜市が三番目となる。川崎市の基準は「団地」となっているが、0.1ヘクタール以上の住宅開発に適用される極めて総合的な指導要綱であった。因みに、当時の川崎市はまだ政令指定都市でなく、政令指定都市になるのは 1972 年である。川崎市と川西市は都市計画上の権限をもっていなかった。筆者の調査によれば、市域面積も狭い川西市は県への申請前に開発事業者と個別に交渉を重ねる方式で、宅開要綱にも一律の数値目標を設定していない。市域面積も広く開発規模も多様な横浜市では、市域に適用できる一律の基準と運用方式を必要としていた。つまり、政令指定都市として都市計画権限をもつ自治体が指導要綱を制定したのは横浜市が最初である。それだけ影響力が強かった。宅開要綱制定は 1968 年時点ではわずか 26 市町村だったが、1975 年時点で全国の 796 市町村が制定するまでになった。参照：田村明『宅地開発と指導要綱-成立過程と効果-』東京大学学位論文別刷り, pp. 61-75, 1981. 3
- 注 4) 日本社会党系又は日本共産党系の市長をさす、自由民主党に代表される保守系でない改革を行なう革新的という意味合いがあった。
- 注 5) 日本社会党の政治家、1915 年生まれ 1990 年歿、1949 年に横浜市議員に当選、1951 年に神奈川県議員に転出、1953 年日本社会党から衆議院議員に当選、左派社会党に属する。横浜市長を 1963 年から 1977 年まで務め 4 期半ばで日本社会党委員長に転出したが、1983 年に参議院選敗北の責任をとって辞任し、同時に政界も引退した。
- 注 6) 飛鳥田一雄『岩波講座・現代都市政策 XI・都市政策の展望』岩波書店, p. 57, 1973. 10. 23
- 注 7) 権限なき行政の典型例が、根岸・本牧臨海工業地帯に進出した電源開発株式会社及び東京電力株式会社と横浜市の間で締結した公害防止協定である。周辺住民の要請をうけて自治体が動き、電源開発の発電所建設で排出が予定されるばい煙と亜硫酸ガス規制について科学的なデータを基に、具体的な規制値を定めた「契約」である協定書に 1964 年 12 月企業が同意締結した。この協定は、法令が不備なかで市民のために厳しい達成基準を設定し、事後補償でなく予防的措置に重きを置いた公害防止行政である。その後、「横浜方式」として多くの自治体に普及した。
- 注 8) 1926 年東京生まれ 2010 年伊豆で歿、東京大学工学部建築学科と法学部を卒業後運輸省に入り、その後日本生命で不動産開発に従事し、浅田孝が

主宰する環境開発センターで全国の地域開発計画に携わり横浜市の「六大事業（みなとみらい21を含む都心部強化事業、港北ニュータウン事業、金沢地先埋立事業、高速道路網建設事業、市営地下鉄建設事業、ベイブリッジ建設事業の六つの事業）」を1964年に提案し、飛鳥田市長に請われ1968年横浜市の企画調整室企画調整部長となる。その後、企画調整局長として横浜の都市づくりを進める。六大事業の推進は国や業界と対立する部分が少ないが、宅開要綱は国や業界と鋭く対立した。飛鳥田辞任後に技監職に数年とどまり、1981年横浜市を辞し法政大学法学部教授となる。

- 注9) 参考文献6)
- 注10) 参考文献8), pp. 43-48
- 注11) 参考文献2), pp. 71-74
- 注12) 廣瀬良一, 横浜市宅開要綱-その問題点と今後の方向について, 横浜市調査季報第31号, p. 58, 1971. 9
- 注13) The city of Yokohama, An official report of the planning scrutiny committee of Yokohama, 1970, 横浜市基本都市計画審議会答申, 横浜市, pp. 12-15, 1970. 4, NPO 田村明研 HP, (accessed 2018. 3. 10) <https://www.machi-initiative.com/research-materials/ldesystem/>
- 注14) 1973年1月に制定され、現在は「マンション等集合住宅建設にかかる事前協議要領」となって手続的には存続している。
- 注15) 1972年12月に横浜市建築基準条例の改正により、基準容積率別に住宅建設可能容積率を定めた用途別容積制度(いわゆる「住居容積率」)は、当時制定に係わった市の担当者である内藤淳之の論文、参考文献7)に詳しい。その後、中曽根民活の時代の1983年1月に一部緩和されたが、当時の経緯は、浜野四郎たちの論文『横浜都心部の課題と都心型住宅(序論)』横浜市調査季報77号、1983. 3に詳しい。最終的には1991年、バブル崩壊の時期、規制緩和が声高に叫ばれる時代に廃止された。1998年には国の動きがあり都市計画法が改正され、自治体権限が強化され、特別用途地区を使って土地利用規制ができるようになった。横浜市は、都心部に高層マンションができてきたためこの新たなツールを使い、2005年に特別用途地区「横浜都心機能誘導地区」の指定によりマンション規制を開始した。
- 注16) 森田泰智, 都市開発と駅整備の整合性に関する研究, 運輸政策研究 Vol. 16No. 1, p. 96, 2013Spring
- 注17) 参考文献18)
- 注18) 公有地の拡大の推進に関する法律(1972年6月15日法律第66号)により1973年に設立された市100パーセント出資の外郭団体、公共事業用地を市中銀行からの有利子借り入れで先行取得してきた、2013年に廃止された。2011年度末で負債総額1,500億円、その簿価7割がMM21地区の旧国鉄清算事業団からの取得用地が占めていた。
- 注19) 1981年3月に制定された「公益用地の地区外集約提供制度に関する協定」として、横浜市長と横浜市土地開発公社理事長の間で締結された。土地開発公社があらかじめ取得し保有している土地の中から、公益用地の地区外集約提供のための土地として適当な土地を指定し、これを地区外提供公益用地として充てることができるとした。契約は当該2者に加え開発事業者の三者契約となる。なお、当該協定の唯一残る具体の契約書(写)は横浜市財政局管財課より提供された。参考文献14)
- 注20) 事業主体は財団法人横浜市緑の協会で、1984年10月1日に設立された。主要事業として、普及啓発・緑化奨励・緑の街づくり等の事業を推進している。2001年度時点で寄付金が12億5千万円となっている。公益用地提供に代わる寄付金の趣旨と当該主要事業の内容が合致しない、ということが問題となった。
- 注21) 横浜市長方針決裁書「最低面積規模要件の引き下げとその運用について・市街化調整区域の5ヘクタール開発許可基準(伺)」1984年8月15日起案, NPO 田村明研 HP, (accessed 2017. 10. 23) <https://www.machi-initiative.com/research-materials/ldesystem/>
- 注22) 「横浜市まちづくり制度検討委員会中間報告書」で宅開要綱見直しの基本的考え方を提供した。当該委員会委員長は横浜国立大学教授の小林重敏、委員には建設省や住都公団も参加した。参考文献16)
- 注23) バブル経済は1986年12月から1991年2月までといわれる。その後崩壊期に入り、1993年以降はそれまでの年度平均4.2パーセントの経済成長率が0.9パーセント台となり「失われた20年」が始まる。
- 注24) 武蔵野市はJR中央線と西武新宿線が横断する東京西部郊外の緑の比較的多い住宅地で、2017年時点での人口が14万人、面積10.98㎢である。武蔵野市の宅地開発指導要綱は高さ10メートル以上の中高層建築物にも適用され、学校負担金としての教育施設負担金規定が存在した。1978年の要綱改正により当該負担金規定が削除された。武蔵野市の小学生のピークは1980年の10,499人で、2014年が5,201人でピーク時の半分となってい

る。今後の東京都の推計値では2019年で6,191人となっている。市立小学校数は12校で唯一、千川小学校のみが1995年に新設され、かつ要綱の負担金規定が廃止されてからの設置となっている。後にも、市立中学校は6校すべて負担金規定廃止前の設置だが、3校はそのの後に建て替えている。

- 注25) 「水道法違反事件」とは、地元の建設会社がマンション建設で市と事前協議を行い、市長の承認のないまま東京都の建築主事に建築確認申請を行い、確認を受けて市に工事用水の供給契約の申し込みをした。市は宅地開発指導要綱に従わなければ申し込みを受理しない旨を回答した。建物完成後に、建設会社は入居者と共に給水契約と下水道の使用申し込みをしたが、市は関係住民の同意を得ることを求め受理しなかった(市の主張は拒否でなく「保留」)。そのため、建設会社は市長と職員2名を水道法違反で1978年に告訴した。1989年の最高裁判決まで11年間かかった。最高裁は「要綱に従わないことは給水拒否の正当の理由にならない」として、被告元市長の罰金刑が確定した。「教育施設負担金返還請求事件」は、1978年、賃貸住宅の建築主から既に納入済み(1977年)の教育施設負担金(1,523万2千円)の返還請求が提訴された。市が1978年に指導要綱の改正で、教育施設負担金の項目を削除したため、改正直前に負担金を支払った原告が不公平感を持った。1993年最高裁判決は「寄付金を求めること自体は、強制でなく、任意性を損なうことがない限り違法ということではできない。しかし、負担金は選択の余地のないほど具体的に定められ義務の一部として寄付金を割り当てていて任意の寄付と認めるのは困難である。任意に寄付金をもとのべき行政指導の限度を超えるもので、違法な公権力の行使である」とし、東京高裁に差し戻され、当事者の和解が成立し、和解金2,286万2,548円が支払われた。参照：武蔵野市：武蔵野市百年史・続編・記述編、第6章, pp. 1029-1038
- 注26) 宅開要綱に関する国の通達は、当時の建設省と自治省から数度にわたり出されてきた。1982年10月27日付通達で建設省計画局長と自治大臣官房長が「寄付金の収支内容の明確化」、1983年5月31日付通達で自治事務次官が「税外収入の適正化」、1983年8月2日付通達で建設事務次官が「技術基準の適正化」、1983年11月10日付通達で自治大臣官房長が「基金設置等、寄付金取り扱いの適正化」、1983年12月3日付通達で建設省計画局長と住宅局長が「負担金の見直し」、1985年12月27日付通達で建設省建設経済局長と住宅局長が「要綱及び行政指導の見直し」を求めた、当時の臨時行政改革推進審議会が1985年7月22日付で「是正状況は不十分」と表明した。1993年6月25日付通達で建設省建設経済局長と住宅局長が「要綱の適切な見直しと寄付金の適正化」、1995年11月7日付通達で建設省建設経済局長と住宅局長が「従来の開発抑制型指導要綱からまちづくり誘導型指導要綱への発想の転換に基づいた見直し」と「行政手続法の施行に伴い、行政指導の公正さ・透明性を確保すること」を求めた。また同時に、「公共施設は地方公共団体の設置(又は費用負担)が基本で、維持管理費用の開発事業者負担を排除、設置費用の開発事業者負担は合理性の認められる範囲内」とした。出典、一般財団法人不動産適正取引推進機構 HP, http://www2.retio.or.jp/30th/02_chikababuru/pdf/009.pdf, (accessed 2017. 5. 5) なお、1995年3月閣議決定の「規制緩和推進計画」を受け、規制緩和の対象は多岐に亘るが、その中で宅開要綱が取り上げられた。1995年11月7日付通達・建設省経民発第45号/建設省住街発第94号は『宅地開発等指導要綱の見直しに関する指針』とされ、「公共公益施設は公共側において設置・管理することが本来であり」とし、公益施設についても「20ヘクタール以下の小規模な開発についても一律に公益施設用地の確保を求めることは適当ではない」とし、「制裁的措置は行わないこと」とした。出典、地方六団体・地方分権改革推進本部 HP, (accessed 2017. 9. 8) http://www.bunken.nga.gr.jp/kenkyuuisitu/kenkyu_03kai/3data_2-4.htm
- 注27) 2003年3月4日付通達で、総務省政策統括官名で総行地第22号、国土交通省総合政策局長名で国総民第42号、国土交通省住宅局長名で国住街第137号、都道府県知事と指定都市市長宛に出された。
- 注28) 注12)と同様
- 注29) 横浜市長方針決裁書「横浜市宅地開発要綱の改訂について(伺)」1980年4月22日起案, NPO 田村明研 HP, (accessed 2018. 6. 28) <https://www.machi-initiative.com/research-materials/ldesystem/>
- 注30) 参考文献5), p. 157
- 注31) 注22)と同様
- 注32) 米国開発負担金制度の裁判事例を扱ったサイト, impactfees.com, <http://www.impactfees.com/resources/case-law/>, (accessed 2017. 8. 15)
- 注33) 参考文献6), p. 120

THE ADOPTION AND ABOLITION OF THE LOCAL DEVELOPMENT EXACTION SYSTEM
BY THE CITY OF YOKOHAMA*Toshio TAGUCHI**1

*1 Vice-president, Akira Tamura Memorial-A Town Planning Research Initiative NPO, Ph.D. in Town Planning

This thesis intends to explore the rationale behind the adoption and abolition of Yokohama's local development exaction system ("LDE system"). LDE systems were independently and locally formulated by local governments in response to challenges they faced across Japan, and the city of Yokohama provides a leading example of a functional LDE system pursuant to which land developers were required to donate land for public use as a condition of their receiving development approval from the city government.

In the mid-1960s, as Japan accelerated towards a period of high economic growth, the central government promoted the implementation of new housing developments by the private sector. These housing developments required unprecedented expenditure by local governments in order to build public infrastructure both inside and outside those development areas. At that time, Japan lacked strong national laws on the control of land use, and the city of Yokohama was uniquely vulnerable to the adverse consequences of unplanned housing developments caused by the huge influx of population from neighbouring Tokyo. In 1968 Ichio Asukata, the then socialist mayor, invited Akira Tamura, a young city planner, to the city administration to solve the town planning issues Yokohama was faced with.

Japan's new Town Planning Act of 1968 did not contain provisions authorising the exaction of land. Therefore, Yokohama became the first big city to adopt an LDE system in 1968. Before its formal adoption, the city government had successfully reached an agreement with the Tokyu railway company about its duty to donate land to the public as a condition of its housing developments. Following this example, Tamura extended this concept of reaching agreements to exact public land donations across Yokohama. The terms of land-use exactions were recorded in bilateral agreements prior to development permission being granted.

From its inception, the LDE system was used as an administrative guideline which ran the risk of legal challenge by affected developers. Although several lawsuits were filed, most verdicts were favourable towards local governments. However, as the economic situation deteriorated in the early 1990s, the Supreme Court issued verdicts finding in favour of housing developers. After Asukata's term in office, a succession of conservative mayors narrowed and reduced the obligations imposed under the LDE system and finally ended its use in 2004. Nevertheless, using the LDE system, the city government had acquired 307 hectares of public land by the end of the 1993 fiscal year, which was used to accommodate 150 public schools, accounting for 60% of all municipal schools opened between 1968 - 1993.

The idea of development exactions persisted for nearly forty years, despite the central government issuing administrative orders to local governments instructing that they not make excessive demands of developers. Tamura wrote his doctoral thesis on this subject in 1981. Since then, no study assessing its aftermath and final abolition has occurred. This study is intended to present some idea of how local initiatives can be implemented independently by local governments in a highly constrained fiscal environment without any support from the central government.

(2018年3月21日原稿受理, 2018年8月7日採用決定)