

## 市街地周辺地域における小規模住宅地開発 の集積による市街地形成と問題点及び対応

石田 頼房\* 池田 孝之\*\*

### 要 約

市街化区域内の市街地周辺地域においては、公共公益施設の整備と併せて、いかに計画的に市街地整備を進めて行くかが重要な課題となっているが、無秩序に進行する小規模住宅地開発の集積は、居住環境や防災の面で問題となる市街地を形成し、地域の整備を困難なものとすることから、開発への早急な対応策が求められている。

本研究では、市街地周辺地域における小規模住宅地開発の実態と市街地形成上の問題点を明らかにし、今後の対応策の方向を見い出すことを目的とし、東京近郊市の町田市を例にして、

- 1) 小規模住宅地開発の立地傾向、開発形態、開発メカニズムを実態的に明らかにし、
- 2) 開発が及ぼす問題点を住宅地形成、土地利用と地価形成、現行規制制度の3つの観点から整理した。
- 3) 今後の対応の方向として、規制・誘導方策に関する検討課題を整理し、いくつかの規制方策については、その有効性と問題点を論じた。

### 1 はじめに

近年、東京や大阪などの大都市圏の既成市街地及びその周辺地域では小規模な住宅地の開発が増加しており、それは、零細な宅地、高い建築密度をもつことから、市街地形成や居住環境上多くの問題を投げかけている。特に、公共公益施設の整備が十分とはなっていない市街地周辺地域では、小規模な開発が短期間で個別に行われることもあって、急激な人口増加を伴った無秩序な住宅地が形成されることとなり、この地域での市街地整備を進める上で、大きな障害となる恐れが強い。

このような開発が現われた背景には、我国の都市構造や土地・住宅政策が大きく起因していると思われるが、現行の都市計画関連法制にも一因があると考えられる。昭和43年の都市計画法改正で創設された市街化区域区分制度及び開発許可制度は、無秩序な市街化を抑制し、計画的な市街地の整備を図るものであったが、過大な区域設定、計画的整備手法の欠除、規制対象の限定などの問題ももち、各自治体による自衛策としての開発指導要綱もその根拠や実現性において限界がある。小規模住宅地開発はこれらを含めた現行開発規制の網の目をくぐるも

のとして現われており、まさに、都市計画関連法制の見直しが求められているともいえる。しかしながら、これら小規模な住宅地開発は、比較的近時に現われたものでもあることから、調査事例も少なく、その実態は必ずしも明確とはなっていない。今後の市街地周辺地域の整備を考えるに当たっては、小規模住宅地開発の実態と動向を分析する必要がある。

本稿では、大都市の市街地周辺地域<sup>1)</sup>で急増している小規模住宅地開発<sup>2)</sup>を取り上げ、その立地傾向、開発形態、開発メカニズムなどの実態的な分析を通して、小規模住宅地開発が及ぼす市街地形成上の問題点を明らかにし、併せて、今後の計画的規制・誘導方策についての検討を行う。

### 2 小規模住宅地開発の立地と基本的性格

まず、近年の東京圏における小規模な住宅地開発（以下、単に小規模開発と呼ぶ）の立地傾向とその基本的な性格について、既存資料をもとに見てみる。

#### 2・1 小規模開発の立地傾向

表一1は、東京圏における一戸建住宅の立地動向を地

\* 東京都立大学都市研究センター・工学部

\*\* 東京都立大学大学院工学研究科

域別・開発手法別に示したものである。これによると、区部周辺部と北西郊外都市で高い比率と増加傾向を示し

表一 東京圏における開発手法別一戸建住宅の立地動向 (単位：%)

区分 市年	計画 開発	小規模 開発	バラ建 計	備 考		
A	48	6.3	28.8	64.9	100.0	都心の縁辺部の特別区
	51	5.8	37.6	56.6	100.0	
B	48	0	10.7	89.3	100.0	中央線沿線に所在し、都の住宅都市として発展した都市
	51	0.5	24.4	75.1	100.0	
C	48	2.6	30.7	66.7	100.0	東京の北方に位置し、京浜東北線の沿線に所在する都市
	51	0.6	9.5	89.9	100.0	
D	48	10.7	48.7	40.5	100.0	東京の北西に位置し、私鉄沿線の人口増加が進みつつある都市
	51	7.3	42.5	50.3	100.0	
E	48	4.6	28.4	67.0	100.0	東京の南西に位置し、海浜の住宅都市として発展した都市
	51	7.5	22.5	69.9	100.0	
F	48	28.3	19.5	52.2	100.0	東京の北東に位置し、大規模開発が行われるなど、人口の増加が著しい都市
	51	33.9	10.2	55.9	100.0	
G	48	0	52.0	48.0	100.0	常磐線沿線に所在し、大規模開発が行われるなど、人口の増加が著しい都市
	51	0.3	24.6	75.1	100.0	
H	48	39.2	11.8	49.0	100.0	とくに大規模な開発が進んでいる都市
	51	52.6	18.6	28.8	100.0	
I	48	57.9	14.5	27.6	100.0	東京の北西に位置し、大規模開発が行われるなど、人口の増加が著しい都市
	51	39.8	24.2	36.0	100.0	
計	48	15.2	29.6	55.2	100.0	
	51	14.7	26.9	58.5	100.0	

資料：国土庁「東京圏宅地供給等実態調査」による。(昭和52年版, 国土利用白書より)

なお、上表中A～Iは、都心からの時間距離の近い順はならべられている。

開発手法については、以下のように分類した。

- ① 新築住宅の敷地が都市計画法または旧住宅地造成事業に関する法律による開発許可または事業認可にかかる事業および土地区画整理事業の竣工地である場合には、計画開発として
- ② 上記以外で、住宅が一団のまとまった形で建築される敷地で、道路等を含む団地規模が1,000㎡未満である場合には、小規模開発として
- ③ ①, ②以外で住宅が個別に建築される場合(建替を含む)にはバラ建として

ており、連坦した大都市圏の状況から考えて、都市に近い区部での既成市街地及び近郊都市での市街地周辺部で小規模開発が増加していることが推察される。

2・2 小規模開発の基本的性格

小規模開発の基本的な性格はその開発規模と敷地の零細性に代表的に現われている。表一2は国土庁「ミニ開発実態調査」における東京既成市街地内の小規模開発の

表一2 小規模開発の平均像

事 項	東京地区	埼玉 県
開 発 面 積(㎡)	519.9	858.2
平 均 区 画 数	7.9	
平 均 区 画 面 積(私道面積等を含む)(㎡)	78.5	
平均有効宅地面積(私道面積等を除く)(㎡)	68.7	約 110
1棟平均建築面積(㎡)	34.0	
有効宅地面積当たり建 ぺ い 率(%)	53.2	
1棟平均延床面積(㎡)	64.3	
有効宅地面積当たり容 積 率(%)	101.3	

資料：国土庁土地局「ミニ開発実態調査について」昭和52年6月  
埼玉県「小規模宅造調査」昭和51年3月

表一3 住宅地開発における直接事業費の試算例 (単位：ha, 百万円, %)

開 発 面 積	25.1 (100.0)
有 効 住 宅 地	13.5 ( 53.8)
公 共 公 益 施 設 用 地	11.6 ( 46.2)
直 接 事 業 費	9,000 (100.0)
有 効 住 宅 地 費 用	4,050 ( 45.0)
公 共 公 益 施 設 費 用	4,950 ( 55.0)
道 路 等 公 共 公 益 施 設 費 用	1,890 ( 21.0)
そ の 他 公 共 施 設 費 用	2,505 ( 27.8)
そ の 他 公 益 施 設 費 用	555 ( 6.2)

資料：国土庁試算による。(昭和53年版, 国土利用白書より)

- 注：(1) 道路等公共公益施設とは、道路、都市公園、公共下水道、河川及び小学校校舎で52年度の各事業の国庫補助採択基準以上の施設をいう。  
(2) 直接事業費とは、用地費、造成費及び関連公共公益施設工事費等をいう。

平均像を示したもので、それを東京圏周辺都市である埼玉県の「小規模宅造実態調査<sup>3)</sup>」に見られる開発面積、平均区画面積と比較したものである。

開発面積は、東京の既成市街地で約520㎡、埼玉県で約860㎡と、いずれも1,000㎡未満と小規模であり、1区画当りの敷地面積は、前者で約69㎡、後で約110㎡と共にかなり小さい。この傾向は既成市街地内では特に著しく、大都市周辺地域になると幾分ゆるくなっていくことなどがわかる。

このように、開発が零細である理由としては、第1に、都市計画法第29条に基づく開発許可が1,000㎡以上の開発行為を対象としているため、これをまぬがれようとしていること。特に、開発が許可申請の対象となる場合における申請認可期間の長期化、公共公益施設の負担を避けるためと考えられる。この公共公益施設の負担は国土庁の試算によると(表-3)、面積では開発面積の46%を占め、事業費では直接事業費の55%となっており、この高負担が、開発を小規模化することによりほとんどなくなるのである。第2に、宅地を細分化することにより、高水準にある地価に対応した住宅地供給が出来ることである。開発業者は宅地規模を小さくすることで販売総額を低くおさえられる訳であるが、逆に、このことが地価水準を押し上げていることにもなるわけで、先の国土庁「ミニ開発実態調査」によれば、東京地区の小規模開発住宅は約14%も割高となっている(表-4)。

表-4 1戸当り平均販売価格及び平均推定標準価格 (単位:円,%)

事 項	東京地区	大阪地区	全体(平均)
平均販売価格	19,849,500	15,905,985	18,272,094
平均推定標準価格	17,459,834	13,677,061	15,864,724
販売価格 標準価格 × 100	113.7	116.3	115.2

資料:国土庁「ミニ開発実態調査」による。(昭和53年版,国土利用白書より)

以上のように考えてくると、小規模開発は次のような基本的性格をもって現われていると云えよう。

- ① 大都市圏における住宅需要者の職住近接志向に答える立地条件を有している。
- ② 開発規模を1,000㎡未満とすることから、開発許可を中心とする現行の土地取引規制・開発規制や開発負担をまぬがれようとしている。
- ③ 高地価に対応して宅地を極度に細分化し、高利潤を得ようとしている。

### 3 市街地周辺地域における小規模住宅地開発の実態

ここでは、大都市の周辺にあって、近年、市街地周辺地域で小規模な住宅地開発が急増し、開発に伴う問題が先鋭化していると思われる、東京近郊都市の町田市を例に、小規模開発の実態、特に、その形態的な特徴と開発過程における関連主体の動きを中心に見てみる。尚、ここで使用している資料は、町田市開発許可申請台帳(昭和46~51年度)、町田市道路位置指定申請台帳(昭和48~51年度)、町田市建築確認申請台帳(昭和47年度、51年度)、町田市土地課税台帳、住宅明細地図、等である。

#### 3・1 小規模開発の増加

##### 3・1・1 市街化区域内の小規模開発の法的な種類と本調査の位置付

まず、実態調査に入る前に、市街化区域内では、どのようなものが小規模開発といわれ、どんな種類があるのか整理し、本調査で扱う小規模開発の位置付を行う。

表-5 小規模開発の定義

調 査	開発の呼称	定 義
国土庁「東京圏住宅地供給等実態調査」S.51	小規模開発	住宅が一団のまとまった形で建築される敷地で、道路等を含む団地規模が1,000㎡未満のもの
国土庁「ミニ開発実態調査」S.51	ミニ開発	第1種住専、第2種住専及び住居の地域内にある建売住宅で開発面積2,000㎡未満の1団地の区画数が4以上のものうち、私道敷地面積を含む1区画の面積が100㎡未満のもの
東京都「ミニ開発実態調査」S.51	ミニ開発	1,000㎡未満の一団の土地(建売住宅を含む)を造成・販売するに当って、大部分の区画を100㎡未満に分割するもの(実際の調査に当っては、対象を建売住宅の販売を目的とした不動産に限定)
埼玉県「小規模宅造実態調査」S.50	小規模宅造(ミニ宅造)	開発許可等による規制規模未満のもので、一団の住宅地の造成等を行うもの(実際の調査に当っては、道路位置指定によるものを対象)
本 調 査	小規模住宅地開発	1,000㎡未満の一団の住宅地開発であって、主として建売住宅地の建設・分譲を行うもの

先にも述べたごとく、小規模開発は都市計画法に基づく開発許可の対象規模をまぬがれるものとして現われている訳で、その開発規模が道路等を含めて1,000㎡未満で一団の宅地・建物を造成・建設・分譲するものを一般に小規模開発と呼んでいる(表-5)。

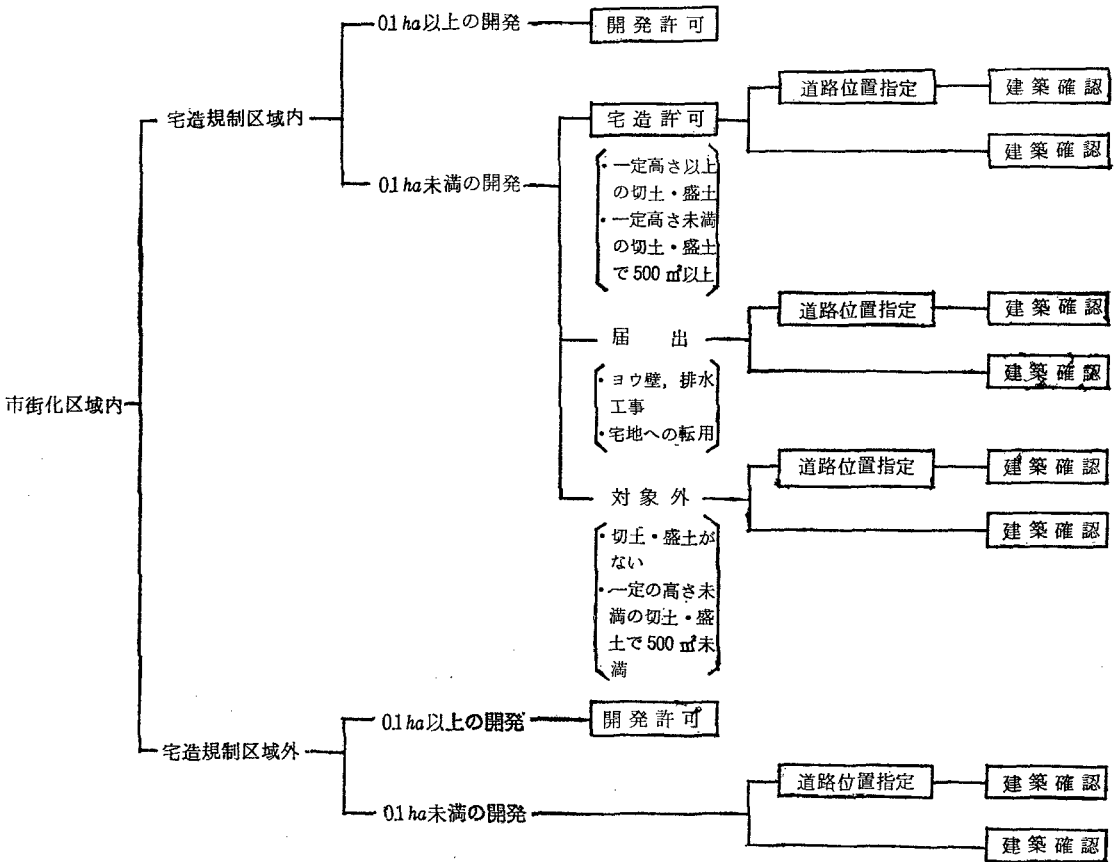
このうち、宅地のみを造成し、販売するものは、小規模開発が出現した背景及び目的から考えて、ほとんどないと思われることから、これらの開発は、数区画の宅地を造成(あるいは整地、分割)し、そこに住宅を建て、セットに販売するという、いわゆる建売住宅のものが多いと考えられる。従って、小規模開発とは、1,000㎡未満の一団の住宅地開発であって、主として建売住宅地の建設・分譲を行うものということが出来よう。

さて、このような小規模開発について、市街化区域内では、法的に見て、どんな種類があるのか整理してみる。図-1は、市街化区域内における小規模開発の法的

な種類を整理し、本調査の位置付を示したものである。

まず、市街化区域内では、宅地造成等規制法に基づく宅地造成工事規制区域(以下、宅造規制区域と呼ぶ)が指定されている地域と、そうでない地域に分けられる。この区域指定の割合は、都市のもつ地形状況により異なる(都市によっては無いところもある)が、町田市では市の中心市街地と西南の神奈川県と接する平地部分を除いては、ほとんどが宅造規制区域となっている。

この区域内では、一定高さ以上の切土・盛土<sup>9)</sup>を行うものや、一定高さ未満の切土・盛土でも500㎡以上の規模であるものは、宅地造成工事の許可(以下、宅造許可と呼ぶ)を必要とし、また、上記以外で、2m以上の擁壁、排水施設工事を行うもの、宅地への転用をするものは、知事への届出を要することとなっている。但し、上記のうち、宅造許可を要するものについては、昭和43年の新都市計画法で創設された開発許可制度により、1,000



注) □内は本調査で扱っているものをさす

図-1 市街化区域内における小規模開発の法的な種類

㎡以上の開発にあっては、宅地造成を含めて一括に開発許可で扱われることとなったため、1,000㎡未満の宅地造成のみが宅造許可の対象となっている。

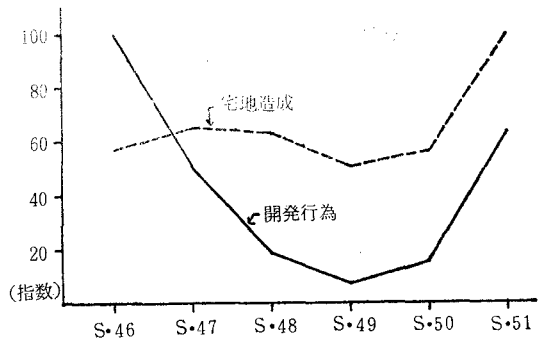
従って、ここで扱う1,000㎡未満の小規模開発は、市街化区域内では、全てが開発許可の対象外となる訳であるが、宅造規制区域内にあるものは、宅造許可、届出、対象外の3つがあり、宅造規制区域外のものを加えて、計4種類の開発が考えられる。さらに、これらの開発は、建築基準法42条1・5に基づく道路位置指定を要するものと、そうでないものに分かれることから、最終的には、市街化区域内での小規模開発は8種類となる。これらの開発は、建売住宅とするためには、さらに、建築基準法に基づく建築確認を要することになる。

本調査においては、町田市建築担当者へのヒアリングと現地観察により、宅地のみの方譲を行う小規模開発は少なく、また道路位置指定を伴うものが多いと思われることから、宅地造成、道路位置指定、建築確認にかかる開発を小規模開発とし、実態的な調査・分析は、道路位置指定、建築確認によるものを対象とした。従って、少いと思われるものの、1,000㎡未満で道路位置指定を伴わない、宅地分譲のみの開発は、考察の対象外となっている。

3・1・2 開発行為と宅地造成

表一6と図一2は昭和46年から51年の6年間における

市街化区域での住宅地開発（開発行為、宅地造成）の申請状況を示したものである。高度成長期の昭和47年、48年に件数のピークがあり、開発行為が年間10件、宅地造成が同15件行われている。昭和46年、49年は件数が少ないが、昭和46年については開発面積が大きく、比較的大規模な開発が行われている。昭和50年になると再び件数が増加しているが、面積が小さく、開発行為は1件当りの申請面積が約2,100㎡、宅地造成は740㎡といずれも小規模なものとなっている。昭和51年になると、件数が前年に較べて倍増し、開発行為27件、宅地造成24件が行われて



図一2 町田市の開発許可申請の推移

表一6 町田市の住宅地開発申請状況（開発行為・宅地造成）

	開 発 行 為				宅 地 造 成				計			
	件数 A	申請面積 B (㎡)	区画数 C		件数 A	申請面積 B (㎡)	区画数 C		件数 A	申請面積 B (㎡)	区画数 C	
			C/A	B/C (㎡)			C/A	B/C (㎡)			C/A	B/C (㎡)
S. 46	5	161,373	405 81	32,274 398	13	10,317	47 3.6	793 219	18	171,690	452 25	9,538 379
S. 47	9	78,979	251 27	8,775 314	16	11,937	65 4.0	746 183	25	90,916	316 12	3,636 289
S. 48	10	30,105	130 13	3,010 231	4	11,600	60 4.2	828 193	24	41,705	190 7	1,737 219
S. 49	4	11,521	37 9	2,880 331	12	9,288	45 3.7	774 206	16	20,809	82 5	1,300 253
S. 50	11	23,195	84 7	2,108 276	14	10,414	57 4.0	743 182	25	33,609	141 5	1,344 238
S. 51	27	100,734	353 13	3,730 285	24	18,500	99 4.1	770 186	51	119,234	452 8	2,337 263
計	66	405,907	1,260 19	6,150 322	93	72,056	373 4.0	774 193	159	477,963	1,633 10	3,006 292

\* 資料：町田市開発許可申請台帳  
 \* 共同住宅、貸家、個人住宅、社宅、寮は除外  
 \* 市街化区域内のみ

いる。1件当りの申請面積は前者が約3,700㎡とやや大きくなったが、後者は770㎡と依然として小規模な開発である。1件当りの区画数でも、開発行為の13区画に対し、宅地造成のそれは4区画と非常に少ない。これは、先に述べたごとく、宅地造成には開発行為と較べて、切土・盛土の高さに応じて、対象面積の下限がないか、あるいは500㎡以上となること、また宅地造成を伴っても1,000㎡以上であれば開発行為となるため必然的に1,000㎡未満の規模が宅地造成として残ってくることによる。この小規模な宅地造成は、この後に扱う道路位置指定と並んで小規模開発の代表例でもある。宅地造成は年間約1ha、60戸の住宅地開発を行い、昭和51年に倍増の約2ha、100戸の開発量となっている。また、1区画当りの申請面積は昭和46年の219㎡から昭和51年の186㎡と小さくなっている。申請者についてみれば(表一七)、開発行為に法人が6割と多いのに対し、宅地造成は逆に個人が6割強と多くなっている。また申請者の所在地については、開発行為に都内の比率が高く、宅地造成は約半数が市内在住者である。

3・1・3 道路位置指定にみる小規模住宅地開発

表一八は昭和48年から51年度における住宅地開発目

表一七 町田市の住宅地開発の申請者

	件数		申請者所在地			
	法人		市内	都内	都外	不明
開発行為 (%)	40 (60.6)	66 (100.0)	27 (40.9)	25 (37.8)	8 (12.1)	6 (9.1)
宅地造成 (%)	34 (36.5)	93 (100.0)	46 (49.5)	27 (29.0)	12 (12.9)	8 (8.6)
計 (%)	74 (46.5)	159 (100.0)	73 (45.9)	52 (32.7)	20 (12.6)	14 (8.8)

的<sup>6)</sup>の道路位置指定の申請状況である。この4年間に行われた道路位置指定を伴う住宅地開発は、156件、約13haで、750戸になる。年間ベースでみれば、毎年約40件、3.2ha、200戸の住宅地開発が行われている。1件当りの開発規模は約820㎡(申請面積)、5区画と先に見た宅地造成と同様に小規模な開発である。特徴となる点は、1件当りの道路延長が37mと長い(多くは袋路状の行き止まり道路である)。1件当りの開発面積はあまり変化しないが、区画数が昭和49年の4.5区画から昭和51年の5.2区画へと増しており、1区画当りの宅地面積をみても昭和50年の143㎡から昭和51年の129㎡へと小さくなっている。申請者についてみれば、156件中法人はわずか30件(19%)に過ぎず、ほとんどが市内在住の個人である。これは後に扱うが、道路位置指定の申請が開発前の地主によって行われていることを示している。

以上のように、町田市では、近年、宅地造成、道路位置指定による小規模な住宅地の開発が増加しており、両者の合計<sup>7)</sup>は年間約4ha、260戸以上となり、開当行為の昭和48年~50年平均の2ha、80戸をはるかに上回り、戸数比では3倍を越している。さらに昭和51年になると、約5ha、300戸以上がこれら小規模開発として行われ、同年の大規模開発が多く占める開発行為と比較して、面積では約1/2でも、戸数がほぼ同数となっており、大規模開発地での建築化が徐々に進行するのに対し、これらの小規模な開発は単年度で一挙に住宅のビルトアップを出現させている。

3・2 小規模開発の形態的特質

表一九は町田市における昭和47年度と51年度の建築確認申請台帳を資料として小規模な建売住宅地開発<sup>8)</sup>の状況をまとめたものである。開発件数は昭和47年の65件から昭和51年の89件へと約4割近く増加しており、総戸数も215戸から268戸へと増え、対総確認件数比も4.3%から6%へ上昇していることがわかる。また1件当りの戸

表一八 町田市の道路位置指定申請状況

	件数		申請面積	宅地面積	区画数	道路延長	B/A	D/A	E/A	C/D
	法人	A	B (㎡)	C (㎡)	D	E (m)	(㎡)		(m)	(㎡)
S. 48	5	41	32,778	25,525	198	1,623	799	4.8	39.5	128.9
S. 49	11	40	33,361	24,742	182	1,869	834	4.5	46.7	135.9
S. 50	7	36	29,426	24,191	168	1,146	817	4.6	31.8	143.9
S. 51	7	39	32,611	26,566	205	1,276	836	5.2	32.7	129.5
計	30	156	128,176	101,024	753	5,914	821	4.8	37.9	134.1

\* 住宅地開発目的のみ

\* 宅地面積は申請面積から道路面積を引いたもの

数は3.3戸から3.0戸へと小規模化しており、宅地造成、道路位置指定以外にも行われている建築確認のみの建売住宅<sup>9)</sup>の多くが2～3戸/件と零細の規模であることを示している。

1戸当りの平均敷地面積は昭和47年の116.7㎡から昭和51年の108.3㎡へと零細化している。昭和51年について、敷地規模別の戸数分布をみると(表-10)、140㎡未満が約90%とほとんどを占め、そのうち100㎡未満の過小敷地であるものは約36%もある。町田市における昭和50年の個人の1件当たり土地取引面積が表-11に示すように191㎡であるのと較べて、平均108㎡という敷地規模はかなりの低水準であるといえよう。上記個人の土地取得面積が昭和49年から50年にかけて大幅に減少しているのもこれら最近の小規模開発が誘引しているともいえよう。このように零細な敷地に建つ住宅は必然的に建ぺい率いっぱい、軒先を接した、高密度なものとならざるを得ず、日照、通風、騒音、プライバシー、等の相隣環境上の問題をもっている。

小規模開発のもうひとつの形態的な特徴は袋路状の道路がつくられることが多いことである。図-3は道路位置指定による小規模開発の代表的なものを例示したものである。そこでは、袋路状のものが多く見られ、平均37

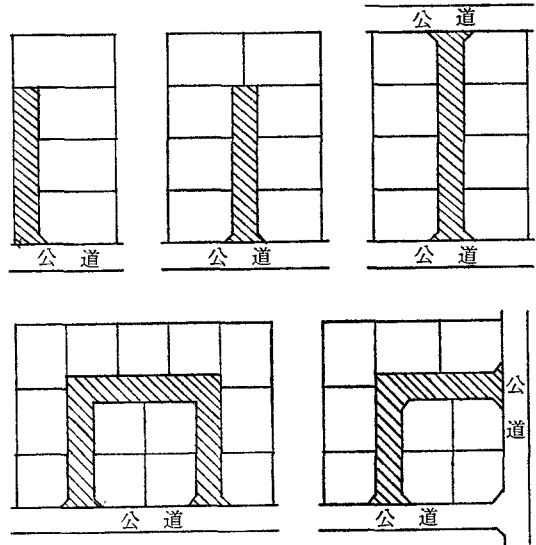


図-3 道路位置指定の代表例

m、幅4mの行き止り道路は車の転回も困難であり、災害時の緊急事態の発生に際しての消火・救助活動などの大きな問題を抱えている。さらに、この袋路状道路が接する接続道路(公道)は、車一台通るのがやっとの幅1.8mの旧農道である例もいくつか見られ、確保した4m道路もその機能を果せず矛盾を投げかけている。

3.3 市街地形成上の特徴

この零細な区画をもつ小規模開発は町田市のような大都市近郊市では、市街化区域内の連担既成市街地<sup>10)</sup>と未市街化地域との間でやや連担既成市街地に近い、市街地周辺地域で、そこに残存している比較的小規模な空閑地を充填するかたちで進行している。

昭和51年度の建築確認申請台帳における小規模開発を用途地域との関連でみれば(表-12)、第1種住居専用地域が76.4%と圧倒的に多く、第2種住居専用地域を含めれば93.2%とほとんどを占める。町田市では、周辺地域のほとんどが第1種住居専用地域であるが、その中において、比較的市街地中心部に近い所で小規模開発は分布している。

表-9 建築確認申請にみられる小規模開発の状況

	開発 件数	建物戸数	対総確認 件数比 (%)	1件当り 戸数	1戸当り 平均敷地面積(㎡)
S.47年度	65	215	4.3	3.3	116.7
S.51年度	89	268	6.0	3.0	108.3

表-10 小規模開発住宅の敷地規模別戸数分布

	80㎡ 未満	80㎡ 以上 100㎡ 未満	100㎡ 以上 120㎡ 未満	120㎡ 以上 140㎡ 未満	140㎡ 以上	計
件数	23	73	85	60	27	268
(%)	(8.6)	(27.2)	(31.7)	(22.4)	(10.1)	(100.0)

資料：S.51年度建築確認申請台帳

表-11 町田市1件当たり土地取得面積の推移(個人)

	S.44	S.46	S.48	S.49	S.50
面積(㎡)	325	264	261	249	191
(指数)	(100)	(81)	(80)	(77)	(59)

資料：東京の土地(1976)

表-12 小規模開発と用途地域

	第1種 住居専用 地域	第2種 住居専用 地域	住居 地域	準工業 地域	計
件数	68	15	1	5	89
(%)	(76.4)	(16.9)	(1.1)	(5.6)	(100.0)

資料：S.51年度建築確認申請台帳

表一13 開発前の土地利用

	荒地	空地	農耕地	造成宅地	計
件数	17	7	6	5	35
(%)	(48.6)	(20.0)	(17.1)	(14.3)	(100.0)

\* 空地には駐車場, 資材置場も含む  
 \* S. 50, 51年度の道路位置指定のみ

表一13は昭和50年度と51年度の道路位置指定申請のうち、特に件数の多い地区の開発<sup>1)</sup>35件をとり上げ、開発前の土地利用状況を見たものである。それによると、3つのタイプに大別出来る。第1のタイプは、従前地目が田畑の農地であるもので(畑が多い)、これはさらに2つに分けられる。ひとつは耕作地であったもの、他は地目が農地でも荒地化し空闲地となっていたものである。後者は前者に対しより市街地に近い所が多い。第2のタイプは、比較的区画割が大きい大規模宅地造成地(区画整理事業によるものが多い)で、ビルトアップされない

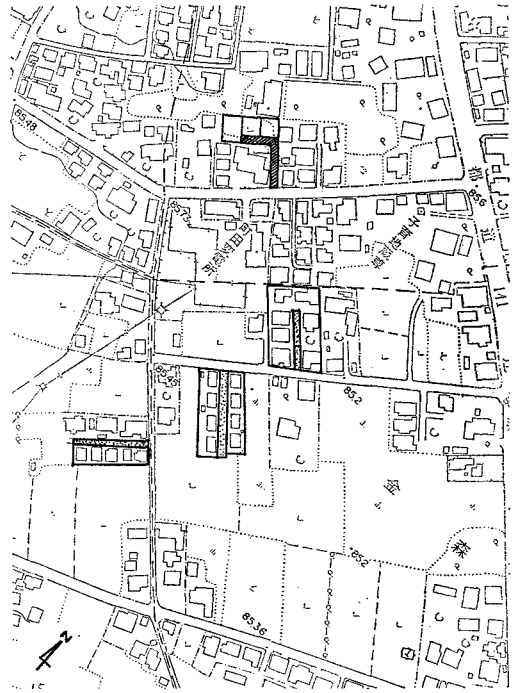


図-5

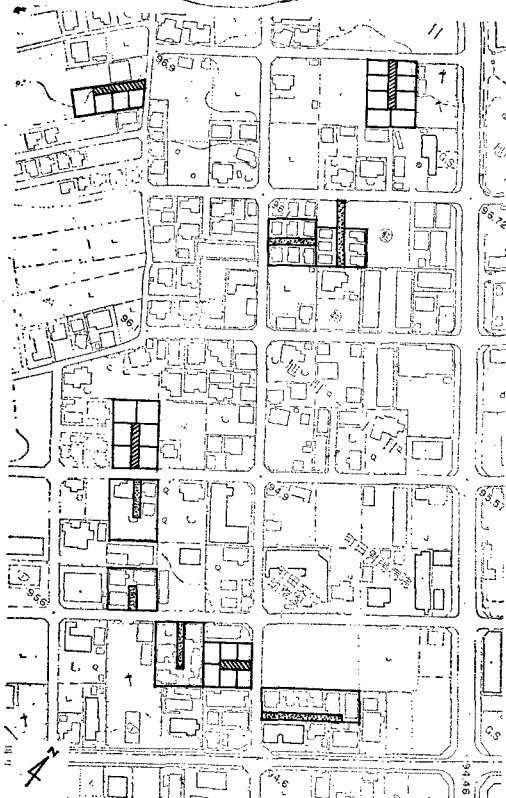


図-4

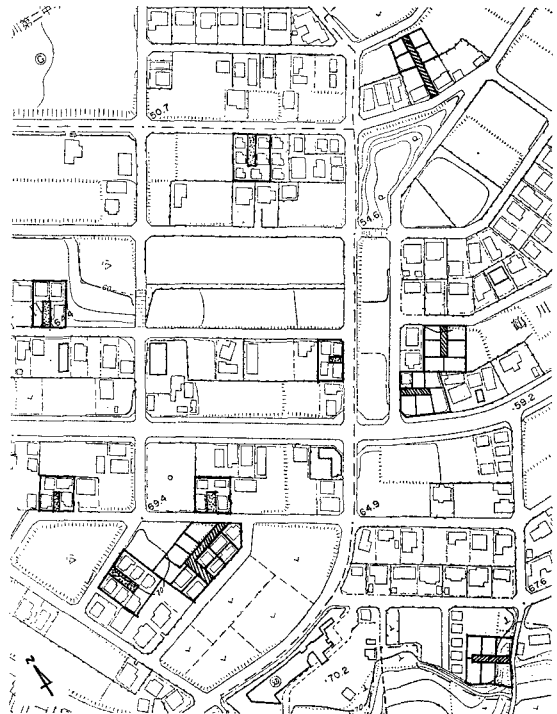


図-6

注) 図中、斜線表示のものは、昭和50, 51年度に行われた開発で、点表示は昭和49年以前に行われた開発である。

(図5, 6も同様)



で残っている数区画をまとめて（あるいは大区画を）再分割するものである。第3のタイプは、市街化がある程度進んだ中で点在する空地（駐車場や資材置場に使用されているものも含む）を埋めるかたちで開発がなされたものである。数量的には第1のタイプに属するものが大半（65.7%）を占めており、特に荒地が5割近くある。いずれにしても共通していることは、従前の土地に建築物がない場合が多いことである。既成市街地内における小規模開発の多くが従前建物を取り壊して再建築するという「更新<sup>13)</sup>」の開発であるのに対し、これら市街地周辺地域での小規模開発のほとんどは、残存している空地にビルトアップする「充填」現象としての開発からなっている。つげ加えていうならば、未市街化地域での「市街化」現象とは質的に異なる新しい現象が生じているといえよう。

図-4~6は、小規模開発が多く見られる地区について代表的な3地区を例示したものである。図-4は市街地の中心部に比較的近く位置している地区で、残存している空地を埋めながら開発が行われていることがわかる。図-5は市街地の周辺でやや農地が混在している地区であり、畑や荒地が小規模住宅地に転換されている様子を示している。図-6は土地区画整理事業が数年前に行われた地区で、残存画地を再分割して開発が行われている。また事業区域外で接続して開発が行われた例も見られる。いずれの地区でも開発された小規模住宅地は、先に述べたごとく袋路状の行き止り道路をもっており、それらが互に何の関連もなく、くし刺しのように作られていること、区画規模が周辺と較べて極度に小さく密集していること、などがわかり、これらの小規模開発の集積は市街地形成から見ても大きな問題をはらんでいるといえよう。

3.4 開発プロセスにおける宅地の分割・増設

形態的に見ても、市街地形成上からも種々の問題を有する小規模開発であるが、行政側にあってもこのような開発を規制しようとする努力が見られる。町田市では昭和48年頃から、道路位置指定申請の際に区画面積を100㎡以上とするよう窓口での指導をしており、ある程度の効果は見られるが、実際の開発の段階になるとその努力も限界を思わせるような開発者側の行動が見られる。

表-14は昭和51年度における道路位置指定申請と建築確認申請を法人・個人別に見たものである。道路位置指定申請はほとんどが個人によって行われているのに対し、建築確認申請は逆に法人が圧倒的である。これは道路位置指定を伴う小規模開発が個人によって行われているように見えるが、後に述べるごとく、実際は法人が行っている場合が多い。

表-15は昭和51年度の道路位置指定申請と建築確認申

表-14 法人・個人別道路位置指定・建築確認件数

	法人	個人	計
道路位置指定	7 (17.9)	32 (82.1)	39 (100.0)
建築確認	80 (89.9)	9 (10.1)	89 (100.0)

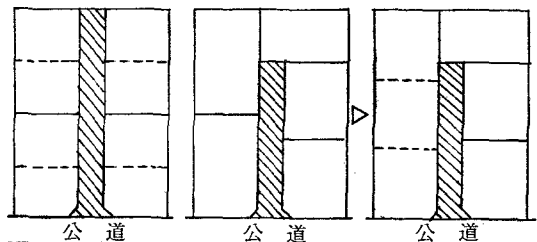
\* ( )内は%  
\* S.51年度のみ

表-15 道路位置指定と建築確認の平均区画面積

	件数	宅地面積の合計(㎡)	1件当り平均区画面積(㎡)
道路位置指定	5	1,558	119
建築確認	12	1,414	108

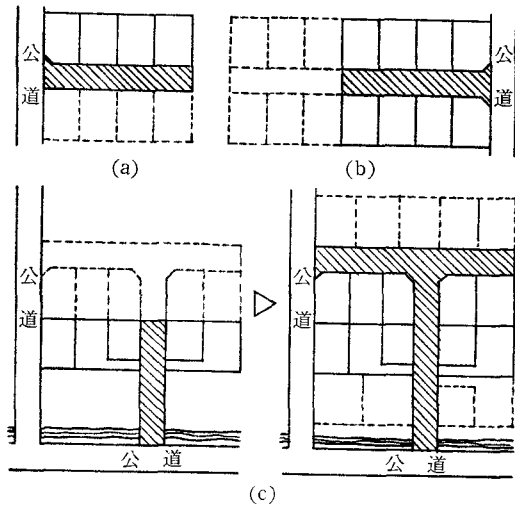
請に表われた同一開発<sup>13)</sup>13件について、1件当りにおける平均区画面積<sup>14)</sup>を比較したものである。道路位置指定では平均区画面積が119㎡であるのに対し、建築確認ではそれが108㎡と小さくなっている。このことは区画数が増えたことをさしており、宅造→建築の間で開発宅地が再分割されたことを示している。具体例を上げれば、1区画当りの平均面積108㎡から96㎡になったもの、最も極端な例としては209㎡から101㎡へと半分以下（区画数が倍以上）になったものもある。図-7は再分割の代表的な例である。

また、道路位置指定による開発が適正に行われた場合にあっても、申請にかかる工事が完了した後、申請によらず宅地を増設する例も見られる。図-8は申請台帳だけではわからないが、現地の状況と比較した際に見られた増設の例である。図中(b)のように新たに道路位置指定を受けて増設する場合は良いが（これとても市街地形成から見れば、袋路状道路の延長となり、他の公道へ抜ければ良いが、そうでないものは問題がある）、(a)のように申請地に接続して宅地が増設される例は多く、これは、明らかに、開発許可の対象とならないよう開発地を分割しているもので、さらには、道路位置指定における区画規模等の指導をまぬがれるなど、結果的に、増設さ



\* 点線は分割された位置を示す

図-7 道路位置指定における再分割の例



\* 点線は増設部分を示す  
 (a)は道路位置指定によらないで増設した例  
 (b)は道路位置指定により増設した例  
 (c)は道路位置指定により増設した後、さらに隣接地へ増設した例

図-8 道路位置指定における増設の例

れた部分は何ら規制もされずに開発が可能となる訳で、画地規模がより零細となるなど問題がある。さらに巧妙な例としては、(c)のように、2段階に道路位置指定を受け、申請にかかる工事が完了した後、隣接地にかなりの数の宅地が増設される例もあり、宅造→建築間での大きなギャップを見ることが出来る。

3.5 申請・権利移動から見た開発メカニズム

次に、土地課税台帳を資料として、昭和51年度に行われた開発のうち代表的<sup>15)</sup>な18件(先の13件を含む)の地目、土地所有者、権利移動について見てみる。

3.5.1 土地所有者と権利移動のパターン

表-16に示すごとく、開発が行われる直前の地目は畑が18件中12件も占め圧倒的に多い。

土地の所有者を分譲時<sup>16)</sup>とそれ以前の旧所有者、さらに法人・個人別にみると(表-17)、旧所有者は全数が個人であるのに対し、分譲時は法人が過半を占めている。しかし依然として分譲時に個人が多いことも注意する必要がある。また、これら個人所有者のほとんどは市内に在住している。

図-9は土地所有者と権利移動の代表的パターンを示したもので、これは次のようなタイプに分けられる。

まず、土地が個人から法人へ売買されたものについては、第1に、個人から「直接」に法人へ売買されたものがあり、通常見られるタイプでもある[a]。第2は、その

表-16 旧地目の構成

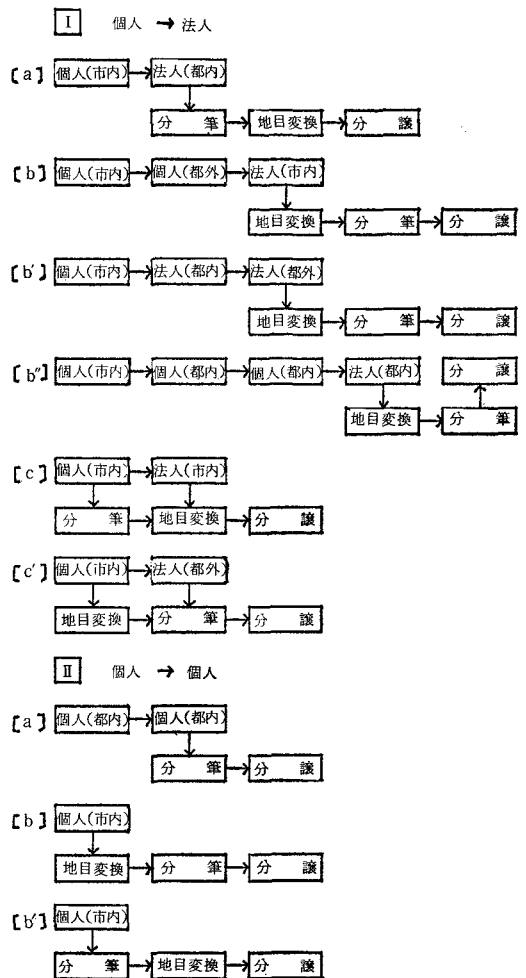
	宅地	田	畑	山林	計
件数	2	2	12	2	18
(%)	(11.1)	(11.1)	(66.7)	(11.1)	(100.0)

資料：土地課税台帳

表-17 土地所有者の変化

	法人	個人	計
旧土地所有者	0 (0.0)	18 (100.0)	18 (100.0)
分譲時土地所有者	10 (55.6)	8 (44.4)	18 (100.0)

資料：土地課税台帳



\* ( )内は土地所有者の所在地

図-9 土地所有者と権利移動のパターン

中間に第3者が入って転売しているもの、つまり、いわゆる「土地コログン」が行われているものである。これには、個人が関与している場合〔b〕と法人の場合〔b'〕があり、個人の例では2回も短期間のうちに転売されたものもある〔b''〕。第3のタイプは、第1のタイプと同じく個人から法人へ直接売買される例であるが、異なるのは第1のタイプが単純に売買されているのに対し、これは個人が分筆もしくは地目変換を行ってから法人へ売買していることである〔c、c'〕。つまり、旧地主側にかんがりの開発意欲（もしくは協力）があったと思われるタイプである。

次に、分譲時の土地所有者が個人であるものについては、第1に、個人から個人へ売買されたタイプがあるが〔a〕、これは事例が少ない。第2は、旧土地所有者が分譲時点まで所有しているタイプで、分筆、地目変換ともに個人が行っている〔b、b'〕。このタイプは事例が比較的多い。

表一18は先に見た申請主体の変化と以上のことを組み合わせてみたものである。ここには3つの開発主体の組み合わせタイプが現われてくる。旧土地所有者→道路位置指定→分譲時土地所有者→建築確認の流れを主体に置き換えれば、個人→個人→個人→法人が13件中6件と最も多く、個人→個人→法人→法人が次いでいる。いずれにも共通しているのは、道路位置指定を旧土地所有者にさせても、最終の開発主体は法人であるということである。

表一18 開発主体の組み合わせタイプ

	旧土地所有者	道路位置指定	分譲時土地所有者	建築確認
タイプⅠ (5)	個人	個人(同左)	法人	法人(同左)
タイプⅡ (2)	個人	法人	法人(同左)	法人(同左)
タイプⅢ (6)	個人	個人(同左)	個人(同左)	法人

\* ( ) 内の数字は該当件数

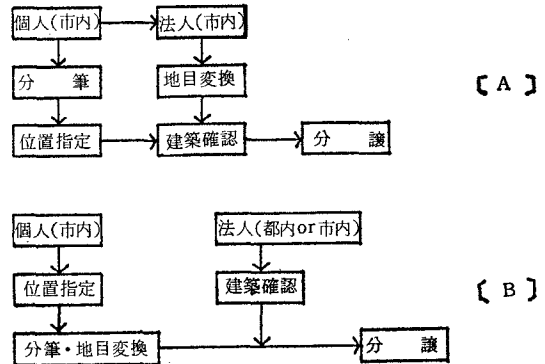
しかしながら、この中で旧土地所有者である個人が分譲時点まで土地を保有（登記上）している例が多く見られることは、そこに開発上のひとつのメリットが個人⇔法人主体の間にあると思われる。

### 3・5・2 開発メカニズムのタイプ

以上、述べてきたことを整理すると次のように、土地所有者、権利移動、申請主体の組み合わせからなる開発メカニズムのタイプ分けが出来る。

第1は、土地をコログンながら開発する例である。それは法人が関与する場合と個人が関与する場合の2通りあるが、いずれも許可申請は全て最終土地取得者(法人)が行っている。

第2は、土地が個人から法人に直接売買された場合



図一10 開発タイプの例

で、個人(旧地主)が道路位置指定の申請をし、法人が建築確認申請をするタイプである(図一10〔A〕)。これは事例も多い。この理由としては、道路位置指定を旧地主が行った方が申請がスムーズに行くこと(行政指導に対抗出来る)、開発の危険負担を地主に負わせることが出来ること(許可がおきるまで土地売買が成立しない)などが考えられよう。

第3は、個人が分譲時まで土地を所有している場合で、道路位置指定申請を個人が行い、建築確認申請を法人が行っているタイプである(図一10〔B〕)。これは第2のタイプの理由も持ちながら、最終開発主体である法人が土地売買に伴う不動産取得税などの中間にかかる税負担をまぬがれようとしているか、土地所有者である地主が積極的に開発の主導権をもって、建築業者をダキ込んで利益率を高めよう(土地を高く売る)としたかが考えられる。もしも後者のような行動がなされているとすれば、今後の住宅地形成にとって、空閑地所有者の動向がより大きなカギをもつことになるとと思われる。

## 4 小規模住宅地開発と現行規制制度の問題点

ここで、以上みてきた小規模開発にまつわる問題点を整理してみる。それは大方3つの観点から整理出来る。第1は、開発された住宅地自身及びその周辺を含む住宅地形成上の問題で、第2は、小規模開発が行われることによる土地利用と地価形成上の問題、第3は、開発規制に対する形骸化の問題である。

### 4・1 住宅地形成上の問題

開発された住宅地自身及びその周辺を含む住宅地形成上の問題に関するものとしては、まず、住宅地自身、建築・敷地環境上の問題として、第1に、宅地の零細性と住宅の過密性がある。1戸当りの敷地面積は100㎡未満の割合も多く、そこに建てられた住宅は建ぺい率限度いっぱいのもが多い。必然的に出来上がった住宅地は極度

に密集したものとなり、日照、通風、騒音、プライバシー等の相隣環境上の問題を引き起すだけでなく、火災の発生等防災上の危険性をも併せ持っている。

第2は、袋路状の道路及び接続道路の問題である。道路位置指定によって生み出された私道の多くは袋路状のもので、車の転回も不可能な行き止り道路が相互に何の関連もなく、迷路のように組み込まれている。しかも、この私道が接続する前面道路の中には幅1.8mの旧農道もあり、これでは道路機能が果せないばかりでなく、災害時の避難、救助活動を困難とし、ここでも防災上の大きな問題も抱えている。

第3は、第1の過密性と裏腹の関係にあるが、公園等のオープンスペースの欠除である。小規模開発はもともと公共負担をまぬがれることを動機の大きな一要素としている訳であるから必然的な結果なのであるが、これらの住宅地が今後もオープンスペースを確保することなく連続して開発されるならば、住宅地形成上スラム化することは間違いないであろう。先の私道部分が子供の遊び場など広場化している例もみられるが、これも逆に駐車場化しているところもあり、必ずしも安全とはいえない。

次に、小規模開発が及ぼす周辺環境上の問題としては、排水処理の問題がある。開発の行われている地域の多くは下水処理区域とはなっていない。また道路位置指定では路面の雨水排水についてのみ規定があるだけで、多くが近くの川へ放流するか、吸込み処理を行っている。これによる河川や地下水の汚濁は相当悪化していると思われる。土地区画整理事業などの基盤整備が行われた所にあつては、高密度な建築化が行われることによる排水処理能力の問題がある。

#### 4・2 土地利用と地価形成に関する問題

小規模な住宅地が開発されることによる土地利用と地価形成に関する問題点としては、第1に、残存空地の食いつぶしの問題があげられる。市街地周辺地域における小規模開発は、この地域に多く残存する比較的小規模な空地を充填する形で進行している。この地域での今後の居住環境整備を行うに当って、残存している空地は貴重なテコでもあり、その空地が過密な住宅地にとって変わることは居住環境にとって二重のマイナスをもたらすこととなり、スラム化への速度を早めることにもなる。これら空地の整備・保全方策を早急にとり、実施することがこの地域での重要課題ともなる。

第2は、短期間に高密度な住宅地の出現による急激な人口増加がもたらす公共・公益施設整備需要の問題である。具体的には、道路、下水、公園、学校（特に幼稚園、小学校）、病院等があげられるが、もともとこれらの施設が十分整備されていない地域でもあることから、

これらの整備需要は自治体財政に多大な負担をもたらすし、都市全体の施設サービス水準をも低下させることになる。

第3は、地価の押し上げの問題である。周辺地域においても宅地（宅地見込地も含めて）の地価水準はかなりの高価格となっているが、宅地を細分化し建築費を節約した上物とセット販売するという、いわゆる「建売」によって、宅地原価を大幅に越えた見えない土地価格の設定が行われる訳で、地価を押し上げることになる<sup>17)</sup>。先の開発メカニズムでも見たごとく、開発に当って土地所有者、開発者共に土地からの高利益を追求している面が強く感じられ、中には土地コログンによって地価がつけ上げられているものもあったことから、これら小規模開発における価格設定が地価の高騰をもたらす一因として機能し始めたことは明らかであろう。

#### 4・3 小規模開発と現行規制制度

市街地周辺地域におけるこれら小規模開発が関わる規制制度としては、都市計画法にもとづく開発許可制度、建築基準法にもとづく建築確認制度（用途地域等の地域地区制度も含めて）と道路位置指定制度があり、また自治体の行政指導としての開発指導要綱がある。以下これらの規制制度と関連付けながら問題点を検討する。

まず、開発許可制度については、規制対象とする開発規模が1,000㎡以上（法では300㎡まで下げることが可能）であることから、1件当たり約820㎡と小規模な開発には規制が及ばない。逆にいえば、小規模開発は開発許可制度をのがれるために、あえてその規模を小さくしているのである。

建築基準法にもとづく建築確認制度については、その規定が個々の単体建築物及び敷地を対象としており、個々の建築物が適合していれば、集団的な開発に対しては何ら制約条件とはならない。また用途地域による平均的な指定や「確認」という手続規定も地域の特質や開発を特定することが出来ず、開発を制限するような裁量の入る余地がない。

道路位置指定制度は、小規模開発の多くが私道の設置を伴うことから、台帳上に表われる唯一のものである。しかしながら、ここで扱われているのは道路の構造に関するものだけで、住宅地に関しては何ら規制することが出来ない。そこで、自治体では窓口の行政指導として、1区画当りの最低規模を定めているところがいくつか見られる。町田市でも100㎡以上として指導を行っており、一応の効果は上っていると思えるが、先にも見たごとく、実際の建築に当っては、区画の再分割や隣接地への増設がいくつか行われており、道路位置指定と建築確認が統一されておらず、また宅地規模の制限を実施し得ていない現行制度では、窓口の指導だけでは限界があるこ

とを示している。

現在、大都市圏で開発指導要綱を持たない自治体はほとんど無いほど、多くの都市で指導要綱による開発規制が行われている。しかしながら、その対象とする開発規模は開発許可制度で定められた1,000㎡以上としているものが多く(町田市も同様)、小規模な開発はここにおいても規制の対象外となっている。くりかえして言えば、1,000㎡未満の開発規模におさえれば、開発許可制度だけでなく、最も厳しい自治体の開発指導要綱にもかからないという開発者側の最大メリットがここにある<sup>18)</sup>。

以上、種々の開発規制における小規模開発との問題点を整理すると、第1に、小規模開発は現行開発規制制度の網の目をくぐるものとして現われていること、第2に、現行の開発規制制度には、住宅地の質的側面(例えば区画の規模等)を規制する規定に欠けること、第3に、地域の特質に対応した地区レベルで土地建物を一体的に扱うような規制・誘導手法がないことの3点が基本的な問題点として指摘出来よう。

## 5 小規模住宅地開発への対応

市街地形成上、種々の問題点をもつ小規模開発に対し、今後どのような対応をしたらよいのか、ここでは、大都市圏の市街地周辺地域に限定して、小規模住宅地開発の規制・誘導方策について検討してみる。(表一19)

### 5.1 現行規制制度の改善

基本的には、今回の調査に見られるような、非計画的な小規模開発は、公共公益施設の整備が不十分な市街地周辺地域にあっては、きめ細かな、厳しい制限を加え、一定水準の面的な整備が行い得る計画的開発へ誘導することが望ましいと考えられる。

そこで、まず、小規模開発の規制方策に関して考えると、規制対象とすべきなのは、小規模開発そのものではなく、そのような開発が有し、市街地形成上の問題となる開発の成立条件であって、その条件に対応して、現行規制制度の改善を検討する必要があるだろう。

小規模開発の成立条件とは、

- ① 開発規模が小さいこと
- ② 画地規模が零細であること。
- ③ 袋路状の私道をもつこと。
- ④ 空閑地を充填すること。
- ⑤ 公共公益施設整備の負担をまぬがれること。

の5点が考えられる。以下、この5条件に対応した規制方策について述べる。

①の開発規模が小さいことに関しては、(イ)都市計画法にもとづく開発許可の対象となる開発行為の定義を現行

の「土地の区画形質の変更」だけでなく、建築行為を含めたものとする。(ロ)開発許可対象の規模を現行の1,000㎡以上から300㎡以上へ引き下げる。の2点が考えられる。前者は、法改正が必要であるが、後者は、都道府県の規則で定めることができるとされている(都計法29条1、令19条)。

②の画地規模が零細であることに関しては、(イ)最小画地規模(例えば、100㎡以上とする)の制限を定める。(ロ)外壁後退距離の指定をする。(ハ)壁面線の指定をする。が考えられる。このうち、外壁後退距離については、第1種住居専用地域で1mもしくは1.5mが、都市計画決定として行うことができ(建基法54条)、壁面線は、特定行政庁が建築審査会の同意を得て指定することができる(建基法46条)。

③の袋路状の私道に関しては、(イ)道路位置指定基準を強化し、袋路状道路を原則として禁止する。(ロ)私道認定をしない地域を指定する。などにより、実質上、袋路状の私道が作れないようにするか、地域を定めて、私道の設置を伴う開発をしめ出すことが必要であろう。

④の空閑地の充填に関しては、(イ)農地の保全として、生産緑地法にもとづく、生産緑地地区の指定を積極的に行う。(ロ)空閑地を買収または賃借し、児童公園、ポケット広場等のオープンスペースとして、継続的に機能させる。(ハ)空閑地の多い地域を対象に、私道認定をしない地域として指定する。などが考えられる。

⑤の公共公益施設整備の負担に関しては、以上述べてきた、他の規制方策と連動して行うことが望ましいが、開発に際して、高額な負担金を課し、次に述べる計画的開発についてはこれを免除するような方策が必要である。

### 5.2 計画的開発への誘導

このような、規制の強化を行う一方、計画的な開発へ向けての誘導方策が必要となる。

この計画的開発とは、

- ① 単一的開発主体であること(組合、団体等)。
- ② 一定水準以上の居住環境が保障されること(基盤整備、建築物、敷地、街区の環境などが規定できる)。
- ③ オープンスペースをもつこと。
- ④ 公共公益施設を含めた、地区の整備計画に適合したものであること。

の4つの条件をそなえることが必要であると考えられる。

そこで、4条件に対応した、誘導方策としては、まず、①②③に共通して、(イ)空閑土地の所有者の間で、建物の形態・構造・位置、画地規模、オープンスペース、開発方式、等を規定した開発協定の作成を義務付ける。

表-19 市街地周辺地域における小規模開発の規制・誘導方策

	条 件	方 策	備 考
規	・開発規模が小さい	・開発行為の定義を建築行為に拡大 ・開発許可対象規模を300㎡へ引き下げる	(都計法4条の改正) (都計法29条1, 令19条)
	・画地規模が零細である	・最小画地規模制限を定める(100㎡) ・外壁後退距離の指定をする(第1種住専1, 1.5m) ・壁面線の指定をする	(建基法50条) (建基法・令144条4・2) (建基法54条) (建基法46条)
	・袋路状の私道をもつ	・袋路状私道の認定基準を強化する ・私道認定をしない地域を指定する	(建基法・令144条4・2) (建基法42条1・5)
	・空閑地を充填する	・農地の保全として、生産緑地地区の積極的な指定をする ・児童公園、ポケット広場として自治体が整備する ・私道認定をしない地域として指定する	(生産緑地法) (建基法42条1・5)
制	・公共公益施設整備の負担がらのがれる	・高額な開発負担金をとる	・他の規制方策と連動して行う ・公共公益施設整備プログラムに合わせた負担原則の確立が必要
	計 画的 開 発 へ の 誘 導	・空閑地所有者間で、建築物、敷地、オープンスペース、開発方式等を規定した、開発協定の作成を義務付ける ・計画的開発制度の積極的な活用をはかる ・地域を定め、計画的開発へ誘導する ・計画的な共同開発に対し、税制・融資制度上の優遇措置を図る	・建築協定の拡大、図面化(建基法4章の改正) ・総合的設計における一団地の建築物(建基法86条) ・総合設計制度(建基法59条2) ・一団地の住宅経営(都計法11条1・8) ・特定土地区画整理事業(大都市地域における住宅地等の供給の促進に関する特別措置法) ・特定街区(都計法8条1・4, 9条12, 17条3, 建基法60条)
・地区の整備計画に適合したものであること		・細街路計画、公的施設整備計画等を含んだ地区整備計画及びその実現のためのプログラムを策定する	・最終的には、建築物、敷地、街区施設等の細部まで規定した地区詳細計画へ発展させ、規制・誘導・事業を連動させることが望ましい

(v)現行の計画的な開発制度を積極的に活用する。(vi)地域を定め、計画的開発のみを許容するような地域指定を行う。この他に、(vii)計画的な共同開発に対しては、税制・融資制度上の優遇措置を講ずる必要がある。

④の地区整備計画への適合に関しては、細街路の計画、公共公益施設の整備計画、等を含んだ地区整備計画及びその実現のためのプログラムを定めることが必要である。この計画に沿って、上記の計画的開発へ誘導していくことが考えられるが、最終的には、建築物、建築敷

地、街区施設、等の細部まで規定した地区詳細計画へ発展させ、規制・誘導・事業の3者を連動させることが望ましいと思われる。

### 5.3 規制方策の有効性と問題点

以上、市街地周辺地域での小規模開発への対応として、規制・誘導の方策について述べてきたが、これらの多くは、早急に実現出来ると思われるものは少なく、いずれも、今後の個々の検討課題として上げられたもので

もある。その中において、住宅市街地の建築敷地、街区環境に関して、現実的かつ有効と思われる規制方策について、その有効性と問題点を検討してみる。

#### ① 開発許可対象規模の引き下げ

小規模開発そのものを規制するには、開発許可対象規模を現行の1,000㎡から、法で許容される300㎡以上とし、開発許可制度のルールに乗せることが考えられる。これにより、平均、約820㎡（町田市の場合）である小規模開発のほとんどは制限され、一定の水準を確保し得るとされる訳であるが、反面、新たに規制対象外となる300㎡未満の開発を誘引する恐れが強い。特に、現在の小規模開発が、現行規制制度をまぬがれようとした行動の結果であることから、その基本的性格は、対象規模の引き下げによっても変わらないと考えられる。

また、小規模開発が開発許可制度の適用を受けたとしても、その規模が零細である限り、有効となる公園等のオープンスペースを生み出すことは無理で、良好な住宅地とはならない（現行法では、3,000㎡以上5ha未満の開発行為に対し3%以上の公園等の設置を規定しており、これ以下の開発では、3%確保しても意味ある公園等とはならないとして、適用除外になっている）。ここで盛り込めるのは、画地規模に関してであるが、これについても、300㎡未満の開発は除外される訳で、より悪い状況へ追い込んでしまう危険性が強い。

このように考えると、開発規模の引き下げは、中途半端な状態で行うべきものではなく、行うなら「全て」とし、さもなければ、小規模開発の実質的規制は他の方策にゆだねる必要があろう。

#### ② 最小画地規模の制限

小規模開発を実質的に制限するには、それがもつ零細な画地規模に対して規制を加える必要がある。建築基準法50条によれば、用途地域内における建築物の敷地に関する制限を地方公共団体の条例で定められるとしており、条例によって最小限画地規模が定められると考えられる。これは、指定が広域的になされることから、一般の零細宅地にまで及び、全体としては、良好な建築敷地を生み出すことになるが、他方、大都市の土地所有状況から考えて、建築不可能地を多く出現させることにもなり、その対策が必要不可欠となる。

また、道路位置指定基準（建築基準法・令144条4）に、道路構造（例えば幅員）とからめて最小限画地規模の規定を設けることも考えられる。これは、小規模開発を特定できる点において有効な規制手法でもあるが、当該基準が道路構造に関してのみ限定されていることから、画地制限の根拠規定としては、やや弱い感じがある。

いずれにしても、最小画地制限を規定した場合において、その規模の設定の仕方によっては、建築不可能地が多く出現する恐れがあり、その対策が必要とされるこ

と、また、実施に際して、現場での判定が困難であること（面積の計測が難しい）、建築方法によっては、必ずしも良好な街区環境とはならない（相隣環境上必要な建物間の隙間が確保され得ない）、などの問題を抱えている。

#### ③ 外壁後退距離の指定

建築敷地、街区環境の形成に関しては、敷地境界線からの外壁後退距離の指定が最も有効な方法であると考えられる。

第1種住居専用地域では、1m又は1.5mの外壁後退距離の指定が都市計画として定めることができる（建築基準法54条）。これは、今回の調査で明らかにされたごとく、第1種住居専用地域内で小規模開発が多い（76.4%）こと、同地域内の土地所有規模は、まだ比較的大きいため、建築不可能地の出現が少なくと思われること、良好な住宅地（開発地を含めて）で、外壁後退距離を盛り込んだ建築協定が結ばれており、合意事項として受け入れやすくなりつつあること、最小画地制限では保障され得ない建築間の隙間が直接に確保できること、実施に際して、現場での判定が容易であること、などから、実現性も高く、早急に実施へ向けての検討を行うべきものとする。

ただ、難点をいえば、敷地の形状によっては、建築計画が難しくなり、場合によっては建築が困難な敷地が生ずることもあること、都市計画決定を要するため、指定に至るまでが長期化すること、地域が限定されているため、小地域を特定したり、他の地域（第2種住居専用地域）に適用できないこと、などが上げられる。

#### ④ 道路位置指定基準の強化

小規模開発の多くは、袋路状の私道を伴い、零細な画地規模をもつことから、これらに関して制限を加え、実質的に開発の成立条件を排除することが必要である。建築基準法・令144条4・2では、特定行政庁はその地方の気候若しくは風土の特殊性又は土地の状況により必要と認める場合においては、規則で、区域を限り、異なる基準を定めることができるとされている。そこで、道路構造に関連させて、袋路状の道路、画地の数・規模等に制限を加え、実質的に道路位置指定を受けにくくすることが考えられる。例えば、行き止まりの道路は原則として不可とし、必ず他の公道へ接続させる、袋路状道路の延長距離を10m以下とする（道路の側面に接するのは2区画となる）、画地の数、規模により道路の幅、長さを規定する、などが上げられる。

これらは、問題をもつ小規模開発を制限し、開発そのものを断念させるか、他の計画的開発へ誘導させる効果をもつことになるが、実質的に袋路状道路の位置指定が禁止されることから、袋路状道路を伴う他の開発手法へ追い込む危険性も併せ持っている。それは、建築基準法

の接道義務を利用したもので、幅2mの路地状の敷地を延長し、その先端を公道に接するものであり、これをうまく組み合わせると、道路位置指定を要せずに、袋路状の私道をもつ住宅地開発が可能となる。

このように考えると、小規模開発がもつ袋路状道路と画地規模は、道路位置指定基準だけではなく、建築基準法における2mの接道規定をも含めて、路地状部分の形状と画地規模との関係<sup>19)</sup>を見直す必要が要請されているともいえる。

## 6 結

以上、大都市近郊の町田市を例に、最近、市街地周辺地域で増加傾向にある小規模住宅地開発について、その実態及び開発メカニズムをとらえ、開発の集積がもたらす市街地形成上の問題を明らかにし、現行規制制度との関連で、今後の対応の方向及び課題について検討してきた。1市のみ分析が中心となっていることから、今回の調査結果をもって、市街地周辺地域の小規模住宅地開発一般を論ずることはできないが、一応の問題点は明らかにされたと考え、以下まとめを述べる。

① 近年、大都市近郊市の市街地周辺地域では、宅地造成、道路位置指定による1,000㎡未満の小規模な分譲戸建住宅地の開発が顕著に行われており、無秩序な住宅地を急激に出現させ、人口増加の一因ともなっている。

② これらの小規模住宅地開発は、零細な画地規模と袋路状の私道をもつものが多く、この地域に残存する貴重な空閑地を充填するかたちで開発が進行しており、それ自身、居住環境上及び防災上の問題を抱えているだけでなく、周辺土地利用のバランスをくずし、急激な公共公益施設の需要をまねいている。この地域での居住環境整備にとってマイナスの存在であり、将来に渡って再整備需要を残す恐れが強い。

③ 開発メカニズムは巧妙であり、関連主体間には、土地からの高利潤追求の思惑が強く感じられ、今や地価上昇の一因として機能し始めている。

④ 現行の土地取引規制、開発規制の網の目をくぐるものとして開発が現われており、開発プロセスにおける関連主体間の行動には、行政指導の限界を思わせるものもあって、規制制度の形骸化をまねき、行きづまりを生じさせている。

⑤ 今後、この地域での、これら小規模住宅地開発への対応を考える場合、

イ) 現行規制制度の積極的な運用・改善を行い、小規模住宅地開発の成立条件に対し、きめ細かな制限を行う。

ロ) 地主間の開発協定、総合的設計、面的整備事業、等を活用・推進し、税制・融資制度の優遇措置を

含めて、一定の居住環境整備水準が保障し得る計画的開発への誘導をはかる。

ハ) 残存空閑地の整備・保全、公共公益施設の整備を含めた地区の整備計画及びその実現のためのプログラムを策定し、計画に沿った規制・誘導・事業を行う。

の3点が、緊急かつ重要な検討課題であると思われる。

⑥ 規制方策のうち、小規模開発を抑制し、建築敷地、街区環境の形成にとって、現実的かつ効果的と思われるのは、第1種住居専用地域での外壁後退距離の指定と、道路位置指定基準の強化である。特に、前者にあっては、最小画地制限以上にその効果が期待でき、また実現への条件も整いつつあると考えられることから、実施へ向けての早急な検討が必要とされる。後者にあっては、小規模開発への抑制効果は高いものの、敷地延長型の開発へ追い込む恐れもあり、実施に当たっては、画地規模との関連で路地状の敷地延長を制限することを併せて検討する必要がある。また、開発許可対象規模の引き下げ、最小画地制限に関しては、前者は、より零細の開発を誘引する恐れが強いこと、後者は、建築不可能地への対策、建築隙間の確保、判定の困難性、などの点で問題があり、より慎重な検討が望まれる。

## 注

1) ここでいう「市街地周辺地域」とは、既成市街地の周辺地域であって、市街化区域内周辺のスプロール地域とは異なる。

2) 本稿でいう「小規模住宅地開発」とは、その開発面積が1,000㎡未満の住宅地開発で、主として建売住宅地であるものをさす。

3) 埼玉県「大都市周辺における小規模宅造の実態調査」住宅1977・1

4) 高地価に対応して現われた小規模開発は、土地からの利潤を大きくするため、土地のみの分譲を避け、建物とセットに販売し、土地の原価を見えないようにするという方法がとられる。

5) 宅地造成等規制法・令3条では宅地造成となる土地の形質の変更を次のように規定している(要旨)

① 2m以上の高さの切土

② 1m以上の高さの盛土

③ 切土・盛土の合計高さが2m以上

④ 上記以外の切土、盛土で面積が500㎡以上

6) 昭和48~51年度における道路位置指定の申請総数177件に対し、住宅地開発目的(個人の自己用住宅は除く)のものは156件(88.1%)であり、これらのほとんどは分譲戸建住宅地でもある。

7) 宅地造成であっても道路位置指定を受けているも



のが数件あり、両者の合計数は実際よりやや多めに出ていると思われる。(例えば、昭和50年度では3件、昭和51年度では2件が重複している)

- 8) ここでいう「建売住宅」とは、台帳において、地番かつ連番で申請された2階建木造住宅で、法人にあっては2戸以上、個人では3戸以上のものをさす。但し、開発許可による宅地造成地の大規模な建売住宅は除外した。
- 9) 宅地造成、道路位置指定の開発でも、建築に際しては、2～3回に分け、2～3戸づつ建築する場合も見られ、建築確認のみの建売住宅全てをさしてはいない。
- 10) 連担既成市街地とは、ほとんどが住宅等の建物が建っている地域をさす。国勢調査におけるD I D地区や都市計画法における既成市街地とは異なり、より小さい。
- 11) 地区とは、市街地周辺地域の中で、特に道路位置指定が集中していると思われる町丁をさし、そこにおける開発をとり上げ、住宅明細地図により従前の使用状況を調べたものである。土地の判定に当っては必要に応じて現地調査をし補正した。
- 12) 筆者(池田)が共同で行った世田谷、目黒両区の既成市街地内建売住宅調査では、従前の土地に建物(多くが住宅)が建っていたのは約4割あり、「更新」現象としての開発が多い。〔『住宅』S・52・5〕
- 13) この場合の「同一」とは両方の申請台帳において所在地名、地番が全く一致しているものをさす。
- 14) 道路位置指定では申請面積から道路面積を差引いた有効宅地面積を区画数で割ったもの、建築確認申請では敷地面積の平均値である。
- 15) 18件にしぼったのは、後に道路位置指定、建築確認と照合出来る同一開発であること、地域別(町丁別)にみて件数が多い地域の開発であることの2点より選択したためである。
- 16) 分譲時の土地所有者とは、土地建物の工事が完了し、いわゆる建売住宅として販売する時点における土地課税台帳上の土地所有者をさす。
- 17) 国土庁が実施した「ミニ開発調査」(2,000㎡未満の開発を対象)によれば、開発地の地価は公示地価の平均5割高を上回って取引されており、練馬区で3倍、品川区で2.5倍、世田谷区で2倍の例もあり、「ミニ開発」が地価を押し上げていることが指摘されている。(朝日S・52・3・20)
- 18) この他にも、土地取引に関しては、国土利用計画法における2,000㎡以上の土地の届出義務と地方税法の特別土地保有税(2,000㎡以上の土地保有に課税があるが、いずれも小規模開発には及ばない。
- 19) 東京都では、建築基準法40条による建築物の敷

地、構造及び建築設備に関する制限の附加として、敷地の形態に関し、路地状部分の幅員について、建築安全条例3条で、次のように規定している。

- ① 路地部分の長さが10m以内——幅員2m
- ② 路地部分の長さが20m以内——幅員3m
- ③ 路地部分の長さが20mをこ

える場合 ——幅員5m

- ④ 建築物の延べ面積が200㎡以上の場合には上記

①の2mを3m、②の3mを4mとする。

いずれも、長さとの関係で幅員が規定されており、敷地の規模に関しては何ら考慮されていない。

## 文 献 一 覧

- |                              |      |                                      |
|------------------------------|------|--------------------------------------|
| 国土庁                          | 1977 | 「国土利用白書」昭和52年版                       |
|                              | 1978 | 「国土利用白書」昭和53年版                       |
| 東京都                          | 1977 | 「東京の土地—1976」                         |
| 澤田三郎                         | 1977 | 「大都市周辺における小規模宅造問題の実態と基本的性格」『住宅』1月号   |
| 立成良三・中川達哉                    | 1977 | 「民間宅地開発の現状と問題点」『住宅』1月号               |
| 神正剛                          | 1977 | 「首都圏近郊における宅地開発規制の実態」『住宅』1月号          |
| 酒井賢治                         | 1977 | 「宅地開発に対する地方自治体の開発条件」『住宅』1月号          |
| 延藤安弘・立成良三・鯉島和夫・松村茂樹・中川達哉・杉本昇 | 1977 | 「ミニ乱開発から計画的ミニ開発へ」『建築と社会』10月号         |
| 池田孝之・高見沢邦郎・中林一樹              | 1977 | 「既成市街地における建売住宅の実態について」『住宅』5月号        |
| 三宅醇・大本圭野・海老塚良吉               | 1975 | 「東京圏における低水準建売住宅の実態について(I)」『住宅』7月号    |
|                              | 1975 | 「東京圏における低水準建売住宅の実態について(II)」『住宅』8月号   |
| 横山浩・原田嘉明                     | 1977 | 「市街化区域制度の現状と課題」『都市計画』92号             |
| 建設省都市局都市計画課                  | 1977 | 「地区詳細計画に関するパネルディスカッション」(その1)『新都市』7月号 |

- |      |                                      |                                   |
|------|--------------------------------------|-----------------------------------|
| 1977 | 「地区詳細計画に関するパネルディスカッション」(その2)『新都市』8月号 | 月号                                |
| 石田頼房 |                                      | 日本住宅公団                            |
| 1977 | 「居住地環境とその整備について」『住宅』1                | 1976 「大都市地域における住宅・宅地供給促進方策に関する研究」 |