

民間住宅地開発による住宅地形成と居住地環境整備

波多野憲男* 古里 実**

要 約

本研究は、多摩ニュータウン計画区域周辺の丘陵地を対象として、民間住宅地開発の集積によって形成された住宅地における居住地環境整備の諸問題の実態を明らかにし、こうした非計画的住宅地における居住地環境整備のあり方を検討したものである。

本報告の概要は以下のごとくである。

- 1) 民間住宅地開発の集積に伴う住宅地形成の状況を把握した。(3章, 4章)
- 2) 居住地環境整備に関連する諸施設, 街路, 道路, 上下水道, ガス等の供給処理施設, 公園, 小学校, 中学校, 集会所等の公共施設等の整備状況の把握と, それら諸施設の整備過程を明らかにした。(5章)
- 3) 諸施設整備からみた居住地環境整備の検討から, 非計画的住宅地における居住地環境整備のあり方について若干の考察を行った。(6章)

1. はじめに……研究の目論み

本研究報告は「多摩地区総合調査」の一環として「居住地環境整備と維持, 管理のあり方について」をテーマにして行っている研究の一部である。本テーマによる研究は昭和53年度から57年度の5年間にわたるものであり, 本報告はその昭和53年度, 昭和54年度に実施した調査をまとめたものである。

ここでは, 5年間にわたる研究全体の目論みを略述しながら, 本報告の位置づけを示す。

研究全体の目論みの第1は, 多摩ニュータウン計画区域内の住宅地とその周辺丘陵地域内の住宅地を調査対象として比較検討することである。

多摩丘陵地域は大都市への急激な人口集中に伴う住宅地の外延的拡大の波を受け, 昭和30年代の後半から民間の手による大規模な宅地造成が無秩序に行われて来た。この人口集中とそれに伴う住宅地需要に対応した無秩序な宅地開発の拡大に歯止めをかけるため, 昭和38年の新住宅市街地開発法の制定施行を契機として, 南多摩地域での新都市建設の方針が東京都によって打ち出され, 昭和41年に東京都, 日本住宅公団, 東京都住宅供給公社が施行する新住宅市街地開発事業が都市計画決定され, それに一部を東京都施行の土地区画整理事業で行う都市計画が決定され多摩ニュータウン計画が具体化された。現

在計画の30%から40%が実現されている。この計画的住宅地と周辺丘陵地の民間の手による無秩序な住宅地開発の集積によって形成された住宅地との比較研究である。

第2は, 居住地環境整備からみた両住宅地の比較検討である。

居住環境は①住戸の質, ②街区環境, ③住区環境, ④広域居住地環境の4つのレベルに区分される¹⁾。そして居住地環境整備とは, この4つのレベルが総体として充足された状態で整備されることであると定め, 両住宅地について, この居住地環境整備の物的条件, 特に諸施設の整備状況を, 4つのレベル区分を意識しながら明らかにすることである。

第3は, 居住地環境の物的条件を構成する諸施設の整備過程を明らかにすることである。

計画的住宅地と非計画的住宅地の物的条件からみた居住地環境の比較を行うが, ここでは, 諸施設の整備, 維持, 管理の実態を明らかにし, 開発者, 自治体, 住民の間での諸施設整備, 維持, 管理における分担区分の成り立ち方の相異から両住宅地の比較を行う。

第4は, 居住地環境整備のための, 都市計画における計画的住宅地形成の手法, 制度の検討である。

多摩ニュータウン計画区域が, 新住宅市街地開発事業, 土地区画整理事業らの事業的手法によって住宅地開発が進められ, 周辺丘陵地の住宅地形成は, 建築基準法の道路位置指定, 都市計画法の開発許可等の開発行為計

* 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

認可制度の働きによって住宅地形成をコントロールするという規制的手法によっている。両住宅地の居住地環境整備の評価から、そこで働いている諸制度、手法の問題点と評価を検討し、都市計画における計画的住宅地形成手法のあり方について考察を行う。

本報告はこの研究全体の目論みに沿って、周辺丘陵地の住宅地を対象として、調査、検討を行ったものであり、研究全体のとりまとめは、昭和55・56年度に実施する多摩ニュータウン計画区域内の住宅地形成についての調査をまわって昭和57年度に行う予定である。

表一 多摩NT計画住宅地と周辺丘陵地住宅地の比較

| | 住宅地形成手法 | 中心住宅形式 | 開発主体 |
|----------|---|---------------------|----------------------------|
| 多摩NT内住宅地 | ・事業的手法 新住宅市街地 開発事業 土地区画整理 事業 | ・中高層共同住宅 (分譲、賃貸) | 東京都 東京都住宅供給公社 日本住宅公団 |
| 周辺丘陵地住宅地 | ・規制的手法 建築基準法の 道路位置指定 都市計画法の 開発許可等 | ・1戸建住宅 | 民間企業 個人 |

尚、本報告の執筆にあたっては、共同討議のうえ、1, 2, 3, 4, 7 を波多野、5, 6 を古里が分担した。

2. 本報告の研究方法及び構成

(1) 調査対象地域

大石氏は戦後の多摩丘陵開発時期を4段階に分け、第3期、昭和30年代の後半から大型の住宅地開発が進んだ時期といい、その頂点が「多摩ニュータウン」計画であると指摘している²⁾。多摩ニュータウンと浅川に挟まれ、八王子市、日野市、多摩市の3つの行政区にまたがる多摩丘陵北部は、安い素地価格で大量の土地購入が出来るという丘陵地の条件を利用した私鉄資本を始めとする民間デベロッパーによる大規模な住宅地開発がこの時期に集積した地域である。

調査対象地域には、この多摩丘陵北部地域の中心である多摩ニュータウン計画区域を南の境、浅川を北の境と

する約3,280haを設定した(図1参照)。

この地域の概要は、都心からの距離はほぼ30キロメートルから40キロメートルの間に納まり、中心交通機関は京王帝都電鉄株式会社の京王線が新宿と結んでいる。地形についてみると、浅川沿いの平坦部では海拔60メートル程度であるが、地区の大部分は海拔100メートルから150メートルの丘陵地となっている。又行政区は、八王子市、日野市、多摩市にまたがっている。

(2) 民間住宅地開発とは

民間住宅地開発の定義を次の様に定めた。

「宅地」とは「家屋の敷地、家屋の建築用に供される土地」となっている³⁾。この定義のうち、前段は建築物が現に建っている土地をいい、それを宅地とすることは誰れにも了解される場所であるが、後段については、どの様な土地を指して、建築物の用に供される土地とするかは必ずしも具体的に示されていない。ここでは、建築物の敷地としての条件が整った土地で、いつでも建築物が建てられる土地とし、この条件とは、建築基準法による建築物の敷地としての要件を備えている土地の意味と解した。

建築基準法が定めている建築物の敷地に関する要件は、法第19条の「敷地の衛生及び安全」に関するもの、と法第43条の「敷地等と道路との関係」となっている。(内容については、4.1節で述べているのでここでは重複をさけて省略する。)

したがって、宅地開発とは、農地、山林、原野等の建築物の敷地としての要件を備えていない土地に対して、区画形質の変更、道路整備を行い、建築基準法第19条、第43条の要件を満す宅地を造成する行為を指すものとした。

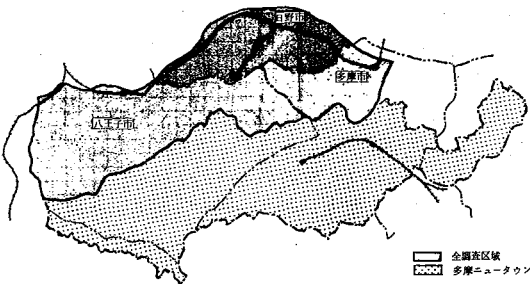
更にこの宅地開発行為のうち、1戸建住宅を中心とした住宅用宅地の開発を目的とするもので、開発行為者が国、自治体、日本住宅公団等の公共団体ではなく、民間の企業あるいは個人となっているものを、民間住宅地開発と定めた。

(3) 規制の制度

都市計画における住宅地形成手法としては、事業的手法と規制的手法に大別されるが、規制的手法とは、無秩序な民間住宅地開発を抑制すると同時に、一定の基準(開発行為地区内の施設整備基準等)に従った開発行為によって、計画的な住宅地形成をはかるといふものである。

この規制的手法は、建築基準法、都市計画法等による規制の制度の働きによっている。本調査地域で民間住宅地開発に働く規制の制度をあげると次のごとくである。

- ① 建築基準法の道路位置指定制度による規制
- ② 住宅地造成事業に関する法律による規制
- ③ 都市計画法の開発許可制度による規制



図一 調査対象地域位置図

表-2 規制的制度とその内容

| 法律名 | 適用開発行為 | 適用区域 | 設置が規定されている施設 | | 調査地域での適用期間 |
|-------------------------------------|--|--|--|---|---|
| | | | 義務づけられる施設 | 必ずしも義務づけられない施設 | |
| ① 建築基準法 昭和25年 | ・道路位置指定法42条5項 建物の敷地が接する道路がない場合一定基準の道路新設し、特定行政庁の位置指定を受ける。 | ・都市計画区域内の行為 | ・道路 | | ・調査区域のうち八王子市、日野市については昭和25年より適用されている。ただし八王子市の由木地区については昭和39年より適用 ・多摩市の都市計画区域決定 昭和38年10月～ |
| ② 住宅地造成事業に関する法律 昭和39年 昭和43年廃止 | ・1ha以上の住宅地造成事業の認可 法第4条 知事又は指定都市の長の認可を受ける。 | ・都市計画区域内の住宅地造成事業規制区域内の行為 | ・道路 ・広場 ・排水路その他の排水施設 ・貯水施設 | ・公園 ・緑地 | ・昭和39年12月～昭和45年12月、全域が住宅地造成事業規制区域 |
| ③ 都市計画法 昭和43年 | ・開発許可制度 法29条 市街化区域における0.1ha以上の開発行為は知事の許可を受ける。 | ・都市計画区域内の市街化区域の行為 （但し、市街化調整区域内であっても20ha以上の開発行為は許可申請することが出来る。） | ・道路 ・公園 ・排水施設 ・水道その他の給水施設 ・消防貯水施設 | 20ha以上の開発の場合 ・教育施設 ・医療施設 ・交通施設 ・購買施設 ・その他公益的施設 | ・市街化区域、市街化調整区域の指定 昭和45年12月～ |
| ④ 宅地造成等規制法 昭和36年 | ・がけを生ずる宅地造成行為の許可 法8条 切土は2m、盛土は1mのがけを生ずる造成行為、切土盛土面積が500㎡を超えるもの | ・宅地造成工事規制区域内の行為 | ・排水施設 ・擁壁 | | ・昭和37年10月と昭和38年11月の2回の指定により、平坦部を除くほぼ全域が指定されている。 |
| ⑤ 日野市住みよいまちづくり 指導要綱 昭和53年 | ・500㎡以上の開発行為、8戸以上、10m又は3階以上の建築行為 | ・行政区域内の行為 | ・道路 ・街路灯 ・公園緑地・保育所、幼稚園・上水道・集会所・排水施設・駐車場・貯水槽、消火栓 ・小、中学校・終末処理場・ダストボックス（50戸以上） | | 日野市「開発指導要綱」の変遷 ・日野市宅地造成事業指導基準 昭和45～47年 ・日野市開発行為指導基準 昭和47～51年 ・日野市開発指導基準 昭和51～53年 |

注) 「開発指導要綱」の実例としては日野市のものを示した。又この場合の施設の項には、負担金が義務づけられているものも入れた。

④ 宅地造成等規制法による規制

⑤ 自治体の「開発指導要綱」による規制

①から④の法制的制度の他、自治体が、無秩序な宅地開発に対する自衛策として、開発行為に対する指導基準を独自に設けるといことが一般的に行われている。

表2に規制的制度の内容をまとめた。

(4) 本報告の構成

本報告で論述する内容は次のごとくである。

第1は、調査地域内で民間住宅地開発が行われ始めた昭和30年代の初期から現在（調査時点の昭和53年）までの民間住宅地開発の推移、集積状況を把握し、又これら

と、規制的制度との関連を検討し、丘陵地での宅地化の特徴について論ずる。（第3章）

第2は、この民間住宅地開発によって住宅地形成がどの様に行われたかの検討である。

その1つの観点は、街区レベルでみた場合の住宅地形成の問題であり、宅地そのもの、宅地まわりの施設について、民間住宅地開発によって形成された1団の住宅地のうちから、規制的制度を考慮した典型地を取り上げ、それらの整備水準を調査し、街区レベルでの居住地環境整備の状況を明らかにすると共に、規制的制度の働きについて検討を行う。

2つ目の観点は、民間住宅地開発の集積による住区レ

ベルでの住宅地形成の検討である。近隣住区を計画単位として日常生活行為に必要な施設（道路、公園、教育施設等）整備をするという住宅地の計画理論が一般的に採用されているが、小学校区を標準として近隣住区単位とすることが行われている⁴⁾。ここでは、民間住宅地開発の集積に伴う住宅地形成過程を、開発の進行と人口の増加、更に小学校区の変遷から検討した。（第4章）

第3は、無秩序な開発行為によって形成された非計画的住宅地における居住地環境整備の問題として、特に居住地の基盤となる諸施設を取り上げ、その整備状況を把握し、又それらがどの様に整備されて来たかの過程を明らかにすることである。

住宅地開発の集積によって居住地としての熟度が高くなるのであるが、これに伴って居住地の基盤となる諸施設がどの様に整備されたかを追跡する調査を行い、この過程のなかで、規制の制度や施設そのものに係る制度の実際の運用のされ方や、開発者、自治体、住民間の施設整備における負担区分の実態を明らかにし、居住地環境の基盤となる諸施設の整備の実態から、非計画的住宅地における居住地環境の整備、維持、管理のシステムについて検討する。（第5章）

第4は、これまでの調査、検討から、民間住宅地開発の集積によって形成される住宅地の居住地環境整備を実現するための、都市計画の規制的手法のあり方について若干の考察を行う。（第6章）

尚、第2、第3の課題に対する調査は、調査対象地域のうち日野市分のみを取り上げた。

3. 民間住宅地開発の推移

3・1 民間住宅地開発の把握

(1) 把握の方法

建築基準法による道路位置指定、住宅地造成事業に関する法律による住宅地造成事業の認可、都市計画法による開発許可を経年的に把握することによって、ほぼ調査地域内の民間住宅地開発が把握されることになる。（これらの規制の制度的対象となる開発行為の他、土地区画整理事業によるもの、1団地の住宅施設⁵⁾の都市計画決定によるものがある。）尚、宅地造成等規制法による宅地造成の許可については、同法による規制が宅地開発行為そのものに対してではなく、宅地開発行為に伴う造成工事の内容に対するものであり、宅地造成規制区域内の宅地開発行為は必ず前記の許認可制度のいずれかの対象となっているという関係にあり、宅地造成規制法の許可申請については開発行為の把握対象としなかった。

把握は次の資料によった。

東京都東部及び西部建築指導事務所開発指導課に備えられている、

- ① 道路位置指定申請台帳、道路位置指定図面台帳
- ② 住宅地造成事業認可申請台帳、住宅地造成事業原議書
- ③ 開発許可申請台帳、開発登録簿

これらの資料から開発行為の時期、位置、規模の確定を次の様な基準によって行った。

・開発行為の限定

住宅用宅地開発行為以外、例えば、作業所、スーパー等のための開発行為は除いた。

・開発行為の時点

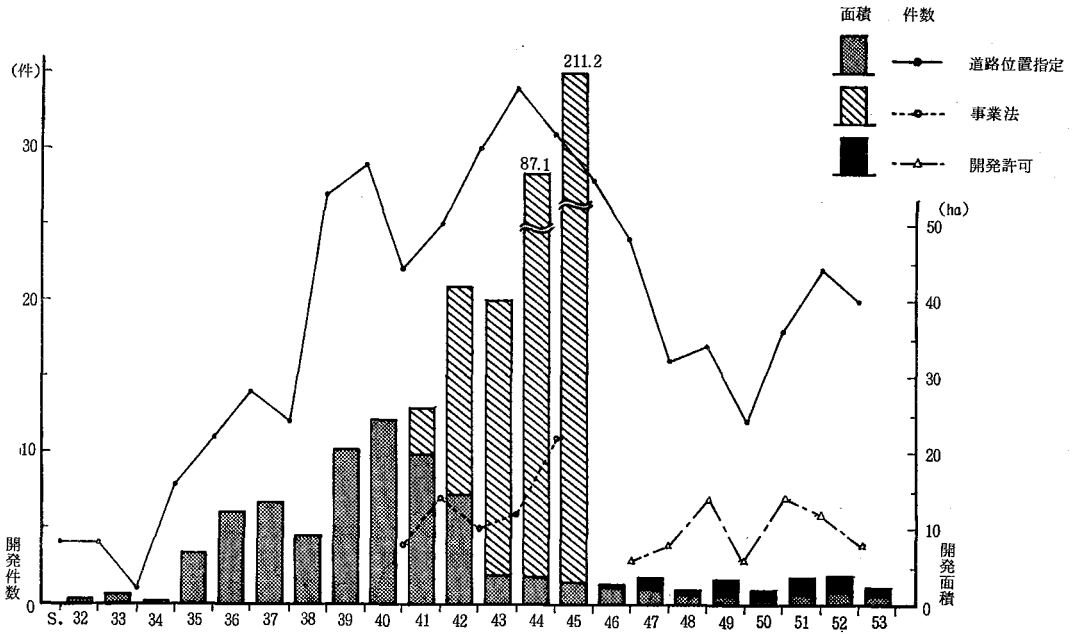
台帳資料の整理が昭和32年度から行われており、それ以前の開発行為の把握が出来なかったが、調査地域内の急激な宅地開発化はこれ以後に現われており、昭和32年度以前のデータがないことで調査全体の結果を左右されないと考えた。又、各々の開発時点は、住宅地造成事業、開発許可によるものについては開発行為が許認可された年月日とし、道路位置指定によるものについては指定年月日とした。

道路位置指定の場合は、指定時点が開発工事の完了を意味するが、住宅地造成事業、開発許可の場合は、開発行為の許認可時点と開発工事完了時点とがズレており、許認可時点が宅地を現出する時点とはいえないことから許認可時点をもって開発が行われたとするのには問題があると考え、開発工事が、許認可後いくつかの工区に分けて行われており、厳密には開発行為地区内でも宅地化の時点に差がある等、調査作業上困難が多く、止むを得ず許認可年月日を開発時点として統一した。

表-3 民間住宅地開発面積

| | | 八王子市 | 日野市 | 多摩市 | 合計 |
|----------------|-------------|---------------|---------------|-------------|----------------|
| 調区 査面 地積 | 市街化区域 | 1,166 | 523 | 440 | 2,129 |
| | 市街化調整区域 | 662 | 489 | 0 | 1,151 |
| | 計 | 1,828 | 1,012 | 440 | 3,280 |
| 民間住宅地 開発面積 | 道路位置指定 | 46.9 (116) | 89.2 (201) | 9.3 (92) | 145.4 (409) |
| | 住宅造成事業 | 284.8 (15) | 71.3 (10) | 5.3 (9) | 361.4 (34) |
| | 開発許可 | 2.8 (8) | 7.8 (23) | 0.5 (3) | 11.1 (34) |
| | 1団地の住宅施設 | | 1.8 (1) | | 1.8 (1) |
| | 土地区画整理事業 | | 51.4 (1) | | 51.4 (1) |
| | (都市計画区域以前) | | | 85.0 (2) | 85.0 (2) |
| | 計 | 334.5 | 221.5 | 100.1 | 656.1 |
| 民間住宅地 開発面積 | 市街化区域面積×100 | 28.7% | 42.4% | 22.8% | 30.8% |

()内は件数



図一 民間住宅地開発の推移 (全調査地域)

表一 4 時期別開発状況

| 時期 | | 建築基準法 道路位置指定 | 宅地造成工事 規制区域 S 37. 10. 1 | | 住宅地造成事業 S 40. 12. 1 | 開発許可 S 45. 12. 25 | 計 |
|---------|----------------|-----------------|-------------------------------|----------------|------------------------|----------------------|---|
| | | I | II | III | IV | | |
| 件数・面積 | A 件数 | 34 | 75 | 143 | 157 | 409 | |
| | B 面積 ha | 26.7 | 59.9 | 46.5 | 12.3 | 145.4 | |
| | B/A 1件 当り面積 | 0.8 | 0.8 | 0.3 | 0.1 | 0.4 | |
| 住宅地造成事業 | A | | | 34 | | 34 | |
| | B | | | 361.4 | | 361.4 | |
| | B/A | | | 10.6 | | 10.6 | |
| 開発許可 | A | | | | 34 | 34 | |
| | B | | | | 11.1 | 11.1 | |
| | B/A | | | | 0.3 | 0.3 | |
| 計 ha | | 26.7 5.2% | 59.9 11.6% | 407.9 78.7% | 23.4 4.3% | 517.9 100% | |

・開発位置、規模

住宅地造成事業、開発許可による開発行為については申請計画図をもとに位置、規模を確定した。

道路位置指定によるものについては、基本的に道路そのものの指定であり、指定に伴う宅地開発の範囲、規模は対象になっていないことから、資料上に開発規模が記入されていない場合には、指定された道路を利用している宅地を地図上で判定し、その範囲を開発面積として測定した。

(2) 調査結果

イ. 民間住宅地開発の件数と面積

昭和32年から昭和53年までの22年間の民間住宅地開発の件数と面積を集計したものが表3である。

民間住宅地開発の分類を、道路位置指定、住宅地造成事業、開発許可の規制の制度によるものと、一団地の住宅施設、土地区画整理事業によるものに区分した。その他として、多摩市域で都市計画区域決定（昭和38年11月）以前に開発され、これらの分類に該当しないものを集計した。表では、調査地域の市街化区域、市街化調整区域別面積を算出し、市街化区域面積に占める民間住宅地開発面積の割合を示した。

ロ. 民間住宅地開発の推移

図2は民間住宅地開発の昭和32年からの年次別件数と面積をグラフにしたものである。

表4はこの動きを次の様な時期区分をして、集計したものである。

・第Ⅰ期 昭和37年9月30日までの期間

宅地造成等規制法が制定され、宅地造成規制区域が指定されるまでの、道路位置指定の規制だけが働いていた時期（ただし、多摩市域については昭和38年11月日に都市計画区域が指定されるまでは道路位置指定は行われていない）。

・第Ⅱ期 昭和37年10月1日～昭和40年11月30日

住宅地造成事業に関する法律が実施されるまでの、道路位置指定に宅地造成規制区域の規制が加わった時期。

・第Ⅲ期 昭和40年12月1日～昭和45年12月25日

都市計画法の開発許可制度の規制が始まるまでの、第Ⅱ期の規制に、住宅地造成事業に関する法律の規制が加わった時期

・第Ⅳ期 昭和45年12月26日以降

開発許可制度が適用され、（住宅地造成事業に関する法律は都市計画法に吸収された。）道路位置指定、宅地造成規制区域に加わった時期。

ハ. 民間住宅地開発の規模

開発面積の規模を、開発許可の対象となる0.1ha、住宅地造成事業の対象となる1ha、それに、市街化調整区域内でも開発許可の対象となる20haを基準値として考慮

表-5 開発規模別民間住宅地開発件数

| | 道路位置指定 | | 住宅地造成事業 | | 開発許可 | | 計 | |
|----------------|--------|------|---------|------|------|------|-----|-----|
| | 件数 | % | 件数 | % | 件数 | % | 件数 | % |
| 0.1 ha未満 | 294 | 100 | | | | | 294 | 100 |
| 0.1ha以上～1 ha未満 | 85 | 71.4 | | | 34 | 28.6 | 119 | 100 |
| 1"～5" | 25 | 50.0 | 25 | 50.0 | | | 50 | 100 |
| 5"～20" | 5 | 55.6 | 4 | 44.4 | | | 9 | 100 |
| 20"～ | | | 5 | 100 | | | 5 | 100 |
| 計 | 409 | 85.8 | 34 | 7.1 | 34 | 7.1 | 477 | 100 |

表-6 道路位置指定による時期別開発規模別件数

| | I期 | II期 | III期 | IV期 | 計 |
|----------------|----|-----|------|-----|-----|
| 0.1ha 未満 | 10 | 21 | 106 | 157 | 294 |
| 0.1ha以上～1 ha未満 | 17 | 40 | 28 | | 85 |
| 1"～5" | 7 | 11 | 7 | | 25 |
| 5"～20" | | 3 | 2 | | 5 |
| 計 | 34 | 75 | 143 | 157 | 409 |

表-7 開発主体別開発件数

| | 道路位置指定 | 住宅地造成事業 | 開発許可 | 計 |
|----|----------------|---------------|---------------|----------------|
| 個人 | 262 (64.1) | 4 (11.7) | 14 (41.2) | 280 (58.7) |
| 法人 | 147 (35.9) | 30 (88.3) | 20 (58.8) | 197 (41.1) |
| 計 | 409 (100.0) | 34 (100.0) | 34 (100.0) | 477 (100.0) |

しながら、5段階に区分し、開発件数を集計した。(表5)
(表6は4期にわたっている道路位置指定について規模別に集計したものである。)

ニ. 開発主体

民間住宅地開発の行為者（開発行為申請者）を個人と法人とに区分し、規制制度別に件数を表わした。(表3)

3・2 民間住宅地開発の推移の特徴

イ. からニ. までの調査結果をもとに民間住宅地開発の状況の特徴をまとめると次のごとくなる。

- ① 道路位置指定、住宅地造成事業、開発許可による開発行為は477件、総開発面積は517.9haになり、それ以外の開発行為によるものも合すると、民間住宅地開発行為面積は656.1haに達している。
- ② この総面積は、市街化区域面積のうちの30.8%に当る。市街化区域も、浅川沿いの平坦部を除くと大部分が丘陵地になっており、30.8%はかなりの開発率といえる。(図5参照)特に調査地区の中心にある日野市域では42.4%に達しており、丘陵地での開発はほぼ行き渡っているといえよう。

- ③ 規制制度別にみると、住宅地造成事業法による開発面積が一番多く、361.4ha (69.8%)、次いで道路位置指定が145.4ha (28.1%)、開発許可11.1ha (2.1%)となっている。
- ④ この地区の開発は昭和35年頃から増加し始め、特に第Ⅲ期に78.7%が集中している。これの大部分は住宅地造成事業によっている。そして第Ⅳ期開発許可制度の適用期に開発量は激減している。
- ⑤ 道路位置指定の件数は第Ⅰ期、第Ⅱ期、第Ⅲ期と倍増し、第Ⅳ期も増加しているが、住宅地造成事業、開発許可が登場する第Ⅲ期、第Ⅳ期にはその役割を変じている。第Ⅱ期から第Ⅲ期の初期までみられた、1ha、あるいは5ha以上の規模の道路位置指定は住宅地造成事業に移行し、第Ⅲ期の143件の道路位置指定のうち1ha未満のものが93.7%を占めている。又第Ⅳ期は開発許可制度導入により必然的に道路位置指定は0.1ha未満のものに限られている。
- ⑥ 第Ⅳ期での開発量激減の要因としては、大規模住宅地開発の条件である、安い素地価格、大量の土地取得が可能な適地が既にほぼ開発されたこと、都市計画法の市街化抑制的性格（市街化区域、市街化調整区域²⁾の区域区分制度、開発許可制度の導入）や、自治体の開発抑制行政（開発指導要綱の制定）等の影響が指摘されよう。

4 民間住宅地開発による住宅地形成

4.1 規制の制度と宅地に関する技術的基準

民間の開発行為によって作られる住宅地の居住地環境水準を計る第1は、宅地そのもの、宅地まわりの施設の整備水準である。そしてこれらは、宅地開発行為にかかる規制の制度が持つ宅地に関する規定、技術的基準によっている。

建築物の敷地としての宅地要件は建築基準法第19条の「敷地の衛生及び安全」と第43条の「敷地と道路の関係」の規定である³⁾。

第19条は①建築物の敷地はこれに接する道の境より高くなければならない。②湿潤な土地、出水の恐れが多い土地等では盛土、地盤の改良、その他衛生上又は安全上必要な措置を講じなければならぬ。③雨水及び汚水を排出し、又は処理するための下水管、下水溝等の施設をしなければならぬ。④がけ崩れ等の恐れのある場合には擁壁等の設置、その他の安全上の措置を講じなければならぬ、と定めている。

第43条は、建築物の敷地は、原則として道路に2メートル以上接しなければならぬ、と定めている。

これを、建築物の敷地となる宅地の「衛生、安全上の要件」「接道要件」とすれば、宅地造成等規制法は宅地

造成工事規制区域を定め、その区域内での切土、盛土を伴う宅地造成行為について「衛生、安全上の要件」に関する技術的基準を定めており、住宅地造成事業に関する法律は住宅地造成事業規制区域の1ha以上の住宅地造成事業、都市計画法は市街化区域内の0.1ha以上の開発行為についてこれらの要件に関する技術的基準を定めている。

表8はこれらの法制度と自治体の「開発指導要綱」（日野市を例に）に定められている宅地に関する技術的基準を整理したものである。

イ 接道要件に関する基準

接道要件は道路との接し方を定めているが、ここではその道路についての技術的基準をみている。

建築基準法の道路位置指定の場合、建築基準法第42条の道路の定義にある幅員4メートル以上が基準となり「位置指定を受ける道路は4メートル以上としなければならない」ことになる。この幅員については、住宅地造成事業、都市計画法の開発許可、開発指導要綱の場合の基準は6メートル以上となっている。

幅員以外の道路構造に関する基準をみると、昭和45年に道路位置指定を行う際の「道に関する基準」（建築基準法施行令第144条4項）、が定められ、道路位置指定についても側溝の整備、道路を砂利敷、その他のぬかるみにならない仕上げにする、縦断勾配は12%以内にする等の基準が設けられた。他の規制制度もほぼ同様な基準となっている。（開発指導要綱では、道路の舗装を義務づけている）

ロ 衛生と安全要件に関する基準

この技術的基準の中心は排水施設についてのものである。

建築基準法では宅地の雨水、汚水排水を定めているが宅地から先の排水にはふれていない。その排水先については下水道法の定めによっている。即ち、下水道法では「公共下水道排水区域内の宅地の排水は公共下水道に接道するため必要な排水管、排水渠を設置して行わなければならない」（下水道法第10条）という規定があり、これによって宅地先の排水施設整備が義務づけられている。

住宅地造成事業、開発許可、開発指導要綱では、各々の規定のなかで、宅地の雨水、汚水の排水を開発地区外の下水道、排水路等の排水施設に接続すべきことを義務づけている。この場合、開発許可、開発指導要綱は、雨水と汚水と分けて排水する分流式、暗渠を原則としており、技術的基準としてはレベルアップされている。

切土、盛土による宅地法面の安全に関しては、宅地造成等規制法の擁壁施設についての基準が、他の規制制度に準用され、宅地造成工事規制区域以外にも適用されている。

ハ 考察

表8 規制の制度による宅地に関する技術的基準

| 技術的基準項目 制度名 | ・建築基準法43条の敷地の接道要件に関する技術的基準 | ・建築基準法第19条の敷地の衛生と安全要件に関する技術的基準 | | | そ の 他 |
|--------------------------------|--|---|--|---|---|
| | 道路施設に関する基準 | 擁壁施設に関する基準 | 排水施設に関する基準 | 地盤に関する基準 | |
| 建築基準法の道路位置指定に関する技術的基準 | <ul style="list-style-type: none"> 幅員4m以上 (S45「道に関する基準」) 側溝の整備 道路を砂利敷、その他のめかするにしない仕上げをする。 | <ul style="list-style-type: none"> (建築基準法に基づく東京都建築安全条例により) がけを生ずる建築敷地造成における擁壁設置基準(6条、6条の2) 擁壁についての排水措置(6条の4) | | | (東京都建築安全条例) <ul style="list-style-type: none"> 敷地の形態：建築敷地が路地状部分のみによって道路で接する場合は路地状部分の幅員・面積が200㎡未満の場合 路地状部分の長さ10mまでは幅員2m以上 20mまでは幅員3m以上 20mをこえるとき幅員5m以上その他。 |
| 宅地造成等規制法の宅地造成行為に関する技術的基準 | | <ul style="list-style-type: none"> 土質別にがけの勾配によって擁壁でおおう。例。砂利、関東ローム等の場合 35度までは擁壁を要しない。 45度以上は擁壁を要する。 | <ul style="list-style-type: none"> 切土・盛土をする場合、雨水その他の地表水を排除するのに必要な排水施設を設置する。 | <ul style="list-style-type: none"> 地盤面は、がけの反対方向に雨水、地表水が流れるよう勾配をとる。 | |
| 住宅地造成事業に関する法律の住宅地造成行為に関する技術的基準 | <ul style="list-style-type: none"> 街区は幅員6m以上の道路に接する 道路はぬかるみとしない構造とする。側溝、街渠を設ける。 道路、公園等の公共用地は地区面積22/100以上とする。 地区内主要道路は地区外の6m以上の道路に接続。 | <ul style="list-style-type: none"> 軟弱な土地、がけの多い土地等、擁壁設置等の安全上の措置を講ずる。 | <ul style="list-style-type: none"> 地区内の下水を排水能力のある放流水路、下水管渠に排出。 排水施設は堅固、耐久力を有する構造 暗渠の場合、内径は20cm以上増す。又はマンホールを設ける。その他。 | | |
| 都市計画法の開発許可に関する技術的基準 | <ul style="list-style-type: none"> 6m以上12m以下(場合によっては4mも可)の道路に敷地が接する。 開発地区外の9mと(主に住宅を目的とする開発の場合は6.5m)以上の道路に接続していること。 | <ul style="list-style-type: none"> 切土・盛土の場合のがけの擁壁は宅地造成規制法と同一基準 | <ul style="list-style-type: none"> 区域内の下水は、下水道、排水路、河川等に接続していること。 雨水以外の下水は暗渠による。 20ha以上の開発行為で終末処理を要する下水道に汚水を放流する場合を除き終末処理施設を設ける。 | | <ul style="list-style-type: none"> 公園に関する基準 水道その他の給水施設 |
| 日野市住みよいまちづくり指導要綱の指導基準 | <ul style="list-style-type: none"> 幅員6m以上 アスファルト、コンクリート舗装 L型街渠で流末排水施設に接続(場合によってはU字溝) | <ul style="list-style-type: none"> 擁壁基準は、宅地造成規制区域外にも、宅地造成等規制法を適用する。 | <ul style="list-style-type: none"> 分流式とする 集中処理施設 処理水の水質基準 | | <ul style="list-style-type: none"> 公園に関する基準 上水道に関する基準 学校、保育所等の公共施設整備分担の基準 消防、清掃に関する基準 一画地区規模130m以上その他。 |
| そ の 他 | | | <ul style="list-style-type: none"> 下水道法 排水設備は公共下水道の併、その他排水施設は排水設備に接続する。 | | |

注 各制度とも主要なものをピックアップしており全ての内容を示してはいない。

このような宅地に関する技術的基準の特徴は、宅地まわり、宅地に関連する施設について基準が設けられており、宅地そのもの、宅地の形状に関しては「道路に2メートル以上接すること」「地盤面が接する道路より高いこと」以外には具体的な基準がないことである。(日野市の開発指導要綱には一戸建住宅の場合の画地規模を130平方メートル以上とすること、という基準が設けられている)

4.2 民間住宅地開発と宅地水準

ここでは、前節でみた各規制の制度的宅地に関する技術的基準を考慮しながら、民間住宅地開発行為によって形成された住宅地の実現された宅地水準について明らかにし、宅地そのもの、あるいは街区レベルでの居住地としての環境整備水準について検討する。

(1) 調査住宅地の選定

日野市域における民間住宅地開発によって1団(ここでは1ha以上のまとまりとした)の住宅地を形成しているものより、典型地を次の基準から選定した。

- ① 開発行為が対象となった規制の制度
道路位置指定、住宅地造成事業、開発許可によるものを選定
- ② 1団の住宅地形成形態
1回の開発行為によって1団の住宅地を形成しているものを「一括型」、数回の開発行為によって1団の住宅地を形成しているものを「つぎはぎ型」として、この住宅地形成形態を考慮して選定
- ③ 開発主体
個人、法人の区別を考慮して選定
- ④ 地形
丘陵地と平坦地の区別を考慮して選定
これらの基準を組合せた住宅地が必ずしもうまく存在しているわけではなく結局表9のごとく5地区を選定した。道路位置指定についてはほぼこの組合せを満足する地区を選定したが、住宅地造成事業については、1ha以上、一括型、法人、丘陵地に限られており、又開発許可については、1ha以上の規模で住宅地を形成している

表-9 調査住宅地区の概要

| 地区名 | 武蔵野台 | 南平向島 | 新南平台 | 南百草園 | 南平八丁目 |
|------|-----------|------------------|-------------------|-----------|-----------------|
| 開発年代 | S36. 2. 4 | S36.6.22~46.5.11 | S38.2.13~44.11.12 | S45.12.24 | S49.12.5~52.5.7 |
| 規制手法 | 道路位置指定 | 道路位置指定 | 道路位置指定 | 住宅地造成事業法 | 開発許可 |
| 開発型 | 一括 | つぎはぎ(6回) | つぎはぎ(6回) | 一括 | つぎはぎ(4回) |
| 開発面積 | 4.79ha | 4.58ha | 8.16ha | 18.47ha | 1.38ha |
| 開発主体 | 法人 | 個人 | 法人 | 法人 | 法人+個人 |
| 地形 | 丘陵地 | 平坦地 | 丘陵地 | 丘陵地 | 平坦地 |

表-10 土地利用現況

| 地区名 | | A 武蔵野台 | | B 南平向島 | | C 新南平台 | | D 南百草園 | | E 南平八丁目 | |
|------|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|--------|
| 土地利用 | | | | | | | | | | | |
| 宅地 | 建築地 | 30.7 | 64.1 | 31.3 | 68.4 | 55.2 | 67.7 | 68.5 | 37.1 | 6.1 | 44.2 |
| | 非建築地 | 4.6 | 9.6 | 5.6 | 12.2 | 6.4 | 7.8 | 55.5 | 30.0 | 3.5 | 25.4 |
| | 小計 | 35.3 | 73.7 | 36.9 | 80.6 | 61.6 | 75.5 | 124.0 | 67.1 | 9.6 | 69.6 |
| 道路 | | 12.6 | 26.3 | 8.7 | 19.0 | 20.0 | 24.5 | 45.2 | 24.5 | 2.9 | 21.0 |
| 公園緑地 | | 0 | | 0 | | 0 | | 15.3 | 8.3 | 0.8 | 5.8 |
| 水路 | | 0 | | 0.2 | 0.4 | 0 | | 0 | 0 | 0.5 | 3.6 |
| その他 | | 0 | | 0 | | 0 | | 0.2 | 0.1 | — | |
| 合計 | | 47.9 | 100.0% | 45.8 | 100.0% | 81.6 | 100.0% | 184.7 | 100.0% | 13.8 | 100.0% |

* 単位 千平方メートル

ものが限られており、止むを得ず各々1ヶ所とした。

(2) 住宅地区別概況

イ 土地利用状況(表10)

すでに建築物の敷地として利用されている宅地率をみると、道路位置指定地区が60%台を示し、その内一括型の武蔵野台地区は昭和36年に開発され、つぎはぎ型の地区も最初の開発はこれと同時期に行われ、すでに拾数年を経過していることから、ビルトアップがほぼ終わった状態となっているのも当然といえよう。これに比べて、南百草園地区、南平八丁目地区では40%前後にとどまっている。これは、南百草園地区では開発業者が宅地分譲を開発後徐々にやっていること、南平八丁目地区では開発後数年しかたっていないことによるものと思われる。

道路、公園の公共用地率から住宅地整備水準をみると、南平向島地区を除き、25%前後となっており、計画的な面的市街地基盤整備手法といわれる土地区画整理事業による公共用地率と同様な水準を示している。

宅地面積率の道路位置指定地区と他地区との差は、前者には設置されていない公園、緑地の有無によるものである。

ロ 1戸建住宅地の水準(表11)

建築地は1戸建住居専用住宅として利用されている比率が圧倒的に高く、全地区共90%台となっている。道路位置指定による3地区と他の2地区を比較すると後者の方が相対的に高い数値を示している。

1戸建住居専用住宅の平均宅地規模でみると、南百草園地区が205.5平方メートルで一番水準が高く、一番低いのが130.0平方メートルの新南平台地区となっている。

住宅用宅地としての画地規模水準の次の様な基準⁹⁾に従うと、

- 250平方メートル以上
1階建, 2階建も可能。おおむね自由な建築が可能
- 200平方メートル~250平方メートル
1階建, 2階建も可能。相隣関係, 日照, 採光, 通風に留意する必要がある。
- 150平方メートル~200平方メートル
2階建となる。相隣関係に問題
- 100平方メートル~150平方メートル
テラスハウス, タウンハウス形式の採用

南百草園地区が1戸建住宅地として一定の水準にあり、武蔵野台地区では1戸建住宅地の水準としてはやや相隣関係に問題があり、南平向島, 南平八丁目, 新南平台の各地区は1戸建住宅地としては水準が低いということになる。

ヘ 道路水準(表12)

宅地の接道要件となってる道路幅員4メートル以上という基準を満たさない道路比率をみると、南平向島地区が17.6%に達しており、新南平台地区でも3.1%となっている。

住宅地造成事業法以降、街区を構成する道路の幅員基準は6メートル以上(原則)とされたが、幅員6メートル以上の道路が過半となっているのは住宅地造成事業による南百草園地区で、次いで道路位置指定による武蔵野台地区の47.4%となっている。両地区とも法人による一括型の住宅地で、他地区が、つぎはぎ型であるのと比べて一定の計画性を持って道路網が整備され、水準が確保されたものと思われる。

表-11 住宅種類別現況

| 地区名 住宅区分 | | A | | B | | C | | D | | E | |
|-----------------|----|---------------------|--------|---------------------|--------|---------------------|--------|---------------------|--------|---------------------|--------|
| | | 面積 | 戸数 | 面積 | 戸数 | 面積 | 戸数 | 面積 | 戸数 | 面積 | 戸数 |
| 1戸建住居 専用住宅 | 面積 | 28.8 | 94.1 | 29.3 | 93.6 | 51.9 | 94.0 | 67.3 | 98.2 | 6.0 | 96.8 |
| | 戸数 | 174 | | 203 | | 400 | | 328 | | 45 | |
| 戸建併用 住宅 | 面積 | 0.1 | 0.3 | 1.2 | 3.8 | 1.7 | 3.1 | 1.2 | 1.8 | 0.1 | 1.6 |
| | 戸数 | 1 | | 7 | | 12 | | 5 | | 1 | |
| アパート | 面積 | 1.7 | 5.6 | 0.8 | 2.6 | 1.6 | 2.9 | 0 | 0 | 0.1 | 1.6 |
| | 戸数 | 47 | | 27 | | 39 | | | | 3 | |
| 合計 | 面積 | 30.6 | 100.0% | 31.3 | 100.0% | 55.2 | 100.0% | 68.5 | 100.0% | 6.2 | 100.0% |
| | 戸数 | 222 | | 237 | | 451 | | 333 | | 49 | |
| 1戸建住居専用住宅平均宅地規模 | | 165.5m ² | | 144.6m ² | | 130.0m ² | | 205.5m ² | | 132.8m ² | |

* 単位 千平方メートル

表-12 道路幅員別構成

| 幅員別 | 地区名 | | A | | B | | C | | D | | E | |
|-------------------|------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|-----|--------|---|--|
| | | | | | | | | | | | | |
| 4 m 未満 | 0 | — | 3.7 | 17.6 | 1.1 | 3.1 | 0 | — | 0 | — | | |
| 4 m 以上～6 m 未満 | 12.3 | 52.6 | 17.3 | 82.4 | 29.5 | 82.2 | 32.8 | 42.3 | 4.7 | 83.9 | | |
| 6 m 以上～12 m 未満 | 11.1 | 47.4 | 0 | — | 2.1 | 5.8 | 38.5 | 49.6 | 0.9 | 16.1 | | |
| 12 m 以上 | 0 | — | 0 | — | 3.2 | 8.9 | 6.3 | 8.1 | 0 | — | | |
| 道路総延長 単位 百メートル | 23.4 | 100.0% | 21.0 | 100.0% | 35.9 | 100.0% | 77.6 | 100.0% | 5.6 | 100.0% | | |

表-13 舗装, 側溝整備道路率

| 地区名 | A | | B | | C | | D | | E | | |
|-----|----|------|--------|------|-------|------|-------|------|--------|-----|--------|
| | | | | | | | | | | | |
| 舗装 | 済 | 23.4 | 100.0% | 12.3 | 58.6% | 18.5 | 51.5% | 77.6 | 100.0% | 5.6 | 100.0% |
| | 未 | 0 | — | 8.7 | 41.4 | 17.4 | 48.5 | 0 | — | 0 | — |
| 側溝 | 両側 | 23.0 | 98.3% | 5.7 | 27.1% | 27.1 | 75.5% | 77.6 | 100.0% | 4.5 | 80.4% |
| | 片側 | 0.4 | 1.7 | 6.2 | 29.5 | 6.2 | 17.3 | 0 | — | 1.1 | 19.6 |
| | なし | 0 | — | 9.1 | 43.3 | 2.6 | 7.2 | 0 | — | 0 | — |

ニ 排水施設整備水準 (表13)

地区内の道路の舗装, 側溝の整備状況をみる。舗装については, 未舗装道路が存在する地区は, 道路位置指定による南平向島地区と新南平台地区で40%台となっている。これは道路位置指定基準¹⁰⁾が定められる以前のもので, 道路仕上げについて基準がなかったことによるものと思われる。

側溝整備についても, 同様の理由により, 両地区の整備水準が低い, 南平向島地区, 新南平台地区での差は, 同じ道路位置指定のつぎはぎ型であるが, 前者は既建築宅地を含んだ地区で, 後者の方が少くとも道路位置指定だけの連担によって形成された住宅地で排水施設の接続が可能となっていることによるものと思われる。

ここでも, 道路水準のところで述べたと同様に, 法人による一括型の武蔵野台地区, 南百草園地区の水準が高い。

尚, 汚水の集中処理施設が整備されているのは, 南百草園地区だけである。

(3) 不適格宅地からみた住宅地水準

ここでは, 宅地そのものに着目し, 宅地要件としての一定の基準を満たしていない宅地, これを不適格宅地とし, それがどの程度存在しているかを明らかにし, 住宅地水準の評価を行ってみる。

不適格宅地の基準を次の様に定め, 不適格宅地の宅地数(1戸建住居専用住宅敷地として利用されている宅地)

に占める割合を不適格宅地率として示した。(表14)

① 接道要件

a 裏宅地率

「建築物の敷地は道路と2メートル以上接する」という要件を満たすため, 敷地を延長し幅員2メートル程度の通路を作る旗竿型宅地の発生率である。計画的住宅地では全ての宅地が道路に接する様な街区が形成されることが望ましく, 裏宅地発生は街区形成の不十分さを示す。

b 接道不適格宅地率

幅員4メートル未満で道路としての基準を満たさない道路に接している宅地の比率

② 排水要件

c 排水不適格宅地率

宅地の接する道路に側溝が整備されていないため宅地の排水が出来ない宅地率。

③ 宅地形状

d 道路と地盤面の高低差の不適格宅地率

ここでは, 地盤面が道路より低く, 建築基準法第19条項1の規定を満たしていないものうち特にそれが1メートル以上低くなっているもの, あるいは2メートル以上地盤面が高くなっている宅地を, 宅地利用上必ずしも好しくないものとした。

e 1戸建住宅宅地の画地規模不適格宅地率

前述(1)のロ)の基準に従って, 150平方メート

表-14 不適格宅地率

| 地区名 | A | | B | | C | | D | | E | | |
|------------------|--------|------|------|------|------|------|------|-----|-----|-----|------|
| 1戸建住居専用住宅地数 | 174 | % | 203 | % | 400 | % | 328 | % | 45 | % | |
| a 裏宅地 | 7 | 4.0 | 21 | 10.3 | 4 | 1.0 | 0 | 0 | 1 | 2.2 | |
| b 接道不適格宅地 | 0 | 0 | 16 | 7.9 | 2 | 0.5 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| c 排水不適格宅地 | 0 | 0 | 69 | 34.0 | 19 | 4.8 | 0 | 0 | 2 | 4.4 | |
| d 道路・地盤面高低差不適格宅地 | 81 | 46.6 | 0 | 0 | 98 | 24.5 | 23 | 7.0 | 0 | 0 | |
| e 画地規模不適格宅地 | 150㎡未満 | 47 | 27.0 | 49 | 24.1 | 193 | 48.3 | 23 | 7.0 | 21 | 46.7 |
| | 100㎡未満 | 14 | 8.0 | 65 | 32.0 | 100 | 25.0 | 0 | 0 | 13 | 28.9 |
| | 小計 | 61 | 35.0 | 114 | 56.1 | 293 | 73.3 | 23 | 7.0 | 34 | 75.6 |

ル未満を1戸建住宅地の不適格画地規模とした。更にこれを100平方メートル未満¹⁾の宅地とに分け、その比率をみた。

裏宅地、接道不適格宅地、排水不適格宅地の比率が高い地区は南平向島地区、新南平台地区でいずれも街区を形成する道路の整備状況の悪さがそのまま反映しているといえる。

宅地の形状から宅地水準をみる基準としては、地盤面の状況、画地規模をとったが、地盤面に関する不適格宅地の発生地区は、武蔵野台の46.6%を筆頭に新南平台地区の24.5%、南百草園地区の7.0%と、当然のこととはいえ丘陵地での開発地区でみられる。特に武蔵野台では宅地の半数近くがこれに該当し、かなり無理な造成工事がうかがえる。

1戸建住宅地としての水準を画地規模不適格宅地率からみると、その水準に達しているのは、150平方メートル未満の宅地の比率が7.0%にとどまっている南百草園地区だけといえる。100平方メートル未満の宅地が32.0%を占める南平向島地区、150平方メートル未満の宅地が70%台となっている南平八丁目地区、新南平台地区は1戸建住宅地として相隣関係に問題を生ずる程度の住宅地といえよう。

(4) 若干の考察

民間住宅地開発の宅地、街区レベルでの整備状況の検討から居住地としての水準評価を行ったが、これらの結果をもとに若干の考察を行う。

まず第1は、各地区の間に明らかに水準差がみられるが、これを生み出す要因として2点が考えられる。1つは、住宅地としての水準を規定するものとして、規制の制度の持っている宅地まわりの施設、すなわち道路、排水施設に関する技術的基準がある。この基準については、規制の制度の変遷に伴って水準が高くなっており、

時代的に新しい住宅地程、施設面での整備水準は明らかに高くなっている。いわば、居住地環境に対する社会的規範が高くなっているということもできよう。

2つは、数ヘクタール規模を持った一括開発の場合に一定の施設整備水準が確保されていることから、計画的道路網の配置が可能で、施設整備負担を宅地価格で回収できるために開発スケールが要因として働いているといえよう。

第2は規制の制度が個々の開発行為そのものに対しては施設の整備という面で一定の働きを持っているが、開発行為が連担して住宅地が形成されていく過程の計画性を保つ手段が準備されていないことである。開発許可制度導入以降道路位置指定による開発行為の小規模化が進み、南平向島地区型の住宅地形成は今後も進むものと思われる。

第3は、宅地規模に関する基準がないことである。1戸建住宅地として不適格な画地規模の宅地の存在が許されている現状では、良好な住宅地の実現が困難なことは明らかであり、最小限画地規定(日野市「開発指導要綱」では1戸建住宅地の画地規模を130平方メートルと定めているが、基準値として低いこと、指導要綱であり法的規制力が弱い等の問題点がある)を設けるとか、宅地規模によって建築形式を指定しておくとかの、宅地そのものに関する基準が必要である。

4.3 住宅地形成と住区変遷

住民の社会的な生活単位とされている住区の形成状況を、民間住宅地開発を中心とする住宅地開発の集積に伴って日野市域の小学校区がどの様に変遷、形成されているかをみることによって検討する。

(1) 住宅地開発と人口推移

日野市域の民間住宅地開発面積は、1団地の住宅施設として開発された住宅地、土地区画整理事業施行(民間

の一人施行)によって開発された住宅地をも合せて221.5haとなっている(表3)。この民間によるもの以外に公共団体によって開発された住宅地がある。日本住宅公団の団地開発が61.5haと一番多く、市営住宅、都営住宅、を合すると72.2haとなる。(表15)

表—15 公共団体による住宅地開発

| | 開発件数 | 面積 | 内 訳 |
|---------|------|--------|---|
| 市 営 住 宅 | 2ヶ所 | 4.6ha | ①36年4.0ha (南平) ②36年0.5ha (高幡) ④49年0.1ha |
| 都 営 住 宅 | 2ヶ所 | 6.1ha | ①39年2.8ha (平山) ②44年3.3ha (新井) |
| 日本住宅公団 | 2ヶ所 | 61.5ha | ①44年26.4ha (百草) ②46年35.1ha (高幡台) |
| 合 計 | 6ヶ所 | 72.2ha | |

当該地区の人口¹²⁾は昭和54年には約5万6千人に達しており、日野市政がしかれた昭和38年の7千8百人の約6倍となっている。

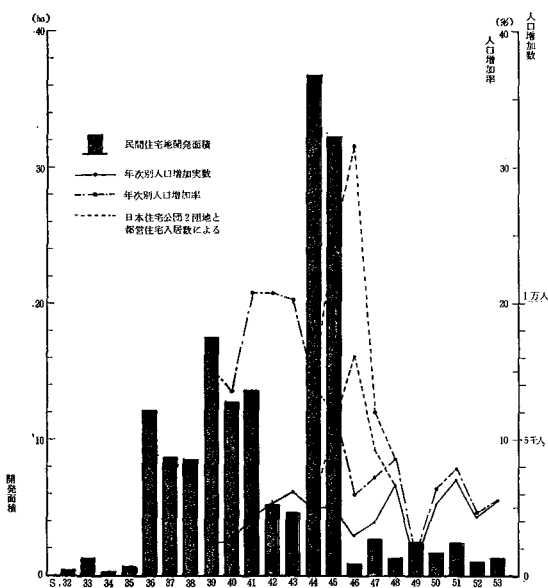
図3は住宅地開発の推移と人口増加率の推移とを対照し、両者の関係をみたものである¹³⁾。

人口増加率が急増している昭和45年、昭和46年は各々日本住宅公団の百草台団地、高幡台団地の入居が始まった時期に当たっている。特に昭和46年ではこの年の人口増

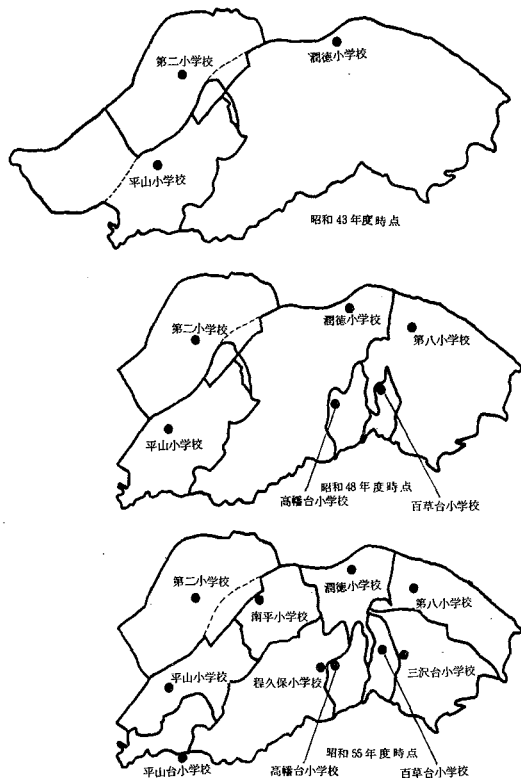
の70%が両団地への入居者によっている。昭和45年、昭和46年、昭和47年は、両日本住宅公団団地と新井都営住宅団地の入居が同時に行われているが、これらの公的機関による団地開発と、民間住宅地開発とは人口定着の仕方が異なっている。前者では開発と人口定着とがほぼ同時期に行われるのに対して、後者では開発後、宅地分譲され¹⁴⁾住宅が建てられ人口が定着するのに時間的な経過を必要とするという違いがある。したがって、民間住宅地開発の推移と人口定着の関係をみるため、昭和45年、昭和46年、昭和47年については、3団地の人口数を除き、民間住宅地部分での人口推移とみなして各年の増加人口と人口増加率を求め、図3に示した。

人口増加率をみると、41年、42年、43年と20%台の増加率を示し、その後増加率は小さくなり、46年の民間住宅地開発の急減時に8%台に落ち込んでいる。それ以後、49年の増加率1.2%という極端¹⁵⁾な数字を除くとほぼ5.6%台の増加率となっている。

年間の人口増からみると、平均約2,200人ずつ増加していることになる。49年の484人という特殊な状況を除いてみると、ほぼ2つの山がみられる。これを民間住宅地開発と関連させてみると、民間住宅地開発にもこの山



図—3 住宅地開発推移と人口推移



図—4 小学校区変遷図

があり（昭和39年を中心に道路位置指定による開発，昭和44年，昭和45年の住宅地造成事業による開発），それと，2年程ズレた形で人口増の山が表われている。

当該地区での民間住宅地開発と人口定着との関係は，昭和45年頃までに，丘陵地部分での住宅地開発がほぼ行き渡り，それが宅地分譲され，住宅建設が行われ人口定着が進むという過程が，徐々に，定常的に行われているといえよう。

(2) 民間住宅地開発と小学校区変遷

小学校新設整備の過程については次章で詳しくふれるので，ここでは民間住宅地開発の集積と小学校区の変遷との関係について検討する。

小学校区の変遷については図4の様に大きく3期に分けた。

第Ⅰ期は昭和44年に第八小学校が新設されるまでの時期で，ともに明治に設立された平山小学校と潤徳小学校の2校区にほぼ別れていた。昭和44年までの時期は図3が示す様に民間住宅地開発の1回目の山が終り，それに2年程遅れて始まった人口急増傾向が下降し始めた時点である。特にこの時期の民間住宅地開発は潤徳小学校区内で10ha規模の住宅地が集積しており（図5，表17のA，D，F，I等の住宅地）ここでの人口定着により，民間住宅地開発の集積に伴う小学校区に分設が最初に行われた。

第Ⅱ期は，昭和44年のこの第八小学校の新設から49年の南平小学校新設までの時期である。図3でみるとこの期間は昭和44年，45年の民間住宅地開発の2回目の山があり，昭和46年以降民間住宅地開発は激減するが，人口はその山を受けて2年後に2回目の人口増の山を迎える時期である。

日本住宅公団百草台，高幡台の両団地もこの時期に開発されているが，各々の団地を1小学校区として，昭和45年に百草台小学校が，昭和47年に高幡台小学校が団地内に新設されている。

第Ⅲ期は昭和49年の南平小学校新設から現在，昭和55年の三沢台小学校の新設まで時期である。

この時期は昭和45年までの民間住宅地開発の2つの山を経て，ほぼ丘陵地の住宅地開発が行き渡り，それに人口が定着してきているといえよう。

現在，両公団住宅の小学校区を入れると当該地区内は9小学校区になっている。

両公団住宅の2小学校区を除く7小学校区のうち，旧集落を中心とした平坦地の住宅地の小学校区と，丘陵地の民間住宅地開発が中心の小学校区に大別される。前者は，明治6年の平山小学校，同年の潤徳小学校，昭和44年の第八小学校の3校区であり，後者は，昭和49年の南平小学校，昭和52年の程久保小学校，昭和53年の平山台小学校，昭和55年の三沢台小学校の4校区である。

表16は後者の4小学校区について主要な民間住宅地開

発をひろい出し（表17より）その面積を出し，1ヘクタール当り160人の単位（住宅戸当り150平方メートルの敷地規模で，1世帯当り3.5人とした時の住宅地のネット人口密度）¹⁶⁾で計算した推計人口を示したものである。

表一16 小学校区別民間住宅地開発面積

| 小学校区名 | 民間住宅地開発 | | 推計人口 |
|---------|---------|--------|-------|
| | 数 | 面積 | |
| 南平小学校区 | 3住宅地 | 35.8ha | 5,728 |
| 程久保小学校区 | 5 " | 43.8 | 7,008 |
| 平山台小学校区 | 2 " | 58.5 | 9,360 |
| 三沢台小学校区 | 2 " | 40.3 | 6,443 |

注) 住宅地数は表図をもとにした。

推計人口は160/haとして計算

1小学校区は人口8,000人～10,000人を標準¹⁷⁾としており，民間住宅地開発だけで小学校区を形成している平山台小学校区の推計人口が9,360人でこの標準と一致しており，他の3校区は，民間住宅地開発内だけの推計人口ではこの標準より小さいが，これらの住宅地以外の範囲を含めて校区を形成しており，校区全体としては標準値になるものと思われる。

以上，小学校区の形成状況から，住宅地形成を判断すると，当該地区ではほぼ，住宅地開発が行き渡り，人口定着も着実に進み，住区形成もほぼ終り，住宅地形成の全体像が固まった段階とみる事ができる。

5 日野市丘陵地域の居住環境整備過程の実態

ここでは前章の日野丘陵地域の住宅地形成の実態をふまえて，同地域での居住環境整備，特に居住環境を構成する諸施設の整備プロセスを検討したい。

5.1 居住環境を構成する施設

対象施設を次の様な基準によって定める。まず住宅地開発に対し規制制度が規定する施設を拾う。道路位置指定による開発では，その名の通り道路の設置基準が規定されるのみである。住宅地造成事業に関する法律（以下事業法とする）は公共施設として道路，下水道，広場，公園，緑地，河川，水路及び消防用貯水施設をあげている。しかしそのうち設置基準あるいは設置規定の設けられているものは，道路，排水施設，消防用貯水槽の三施設となる。一方，新都市計画法における開発許可制度では，事業法が対象としていた施設に加え，0.3ヘクタール以上の開発に対し公園の設置を，20ヘクタール以上の開発に対して終末処理施設の設置を規定している。また細かな設置基準はないものの，学校その他の公益施設も

表-17 民間開発住宅地区の概要

| 地区号 | 適用規制手法 | 開発年代(S, 年, 月) | 地区面積 (ha) | 開発者資本金規模 | 開 発 型 | 計画平均画地 規模 (㎡) |
|-----|---------|----------------|--------------|----------|---------|------------------|
| A | 位 | 36. 2 | 4.9 | M | 一 括 型 | 194.1 |
| B | 位 | 36. 6—38. 8 | 7.1 | SS | 準 一 括 型 | 175.6 |
| C | 位 | 36. 7—47. 8 | 2.7 | SS | 「つぎはぎ型」 | 136.7 |
| D | 位 | 37. 6—39. 7 | 9.2 | LL | 準 一 括 型 | 242.1 |
| E | 位, 規 | 38. 2—44. 11 | 8.1 | ? | つぎはぎ型 | 138.5 |
| F | 位, 規 | 38. 6, 41. 11 | 16.1 | L, M | つぎはぎ型 | 199.3 |
| G | 位 | 40. 3—47. 8 | 4.1 | SS, S, M | つぎはぎ型 | 144.9 |
| H | 位, 規 | 42. 7 | 3.3 | M | 一 括 型 | 167.7 |
| I | 位, 規 | 40. 6—42. 6 | 13.0 | LL | 準 一 括 型 | 270.6 |
| J | 事, 規 | 41. 8 | 2.5 | M | 一 括 型 | 196.8 |
| K | 事, 規 | 43. 5, 43. 8 | 0.6 | M | 一 括 型 | ? |
| L | 事 | 43. 7 | 1.5 | ? | 一 括 型 | 206.8 |
| M | 区, 規 | 44. 8 | 51.4 | LL | 一 括 型 | ? |
| N | 事, 規, 指 | 44. 9, 46. 6 | 20.8 | LL | 一 括 型 | 234.6 |
| O | 事, 規, 指 | 44. 10, 47. 12 | 14.7 | S | 一 括 型 | 200.1 |
| P | 事, 規, 指 | 45. 5, 46. 12 | 10.5 | M | 一 括 型 | 215.0 |
| Q | 事, 規, 指 | 45. 10, 47. 6 | 5.2 | L | 一 括 型 | ? |
| R | 事, 規, 指 | 45. 12, 49. 3 | 19.5 | LL | 一 括 型 | 200.6 |
| S | 開, 規, 指 | 49. 12—52. 5 | 1.3 | SS, S | つぎはぎ型 | 148.7 |
| T | 開, 指 | 51. 8, 51. 12 | 0.9 | M | 準 一 括 型 | 137.7 |

凡 例 位：道路位置指定
 規：宅地造成規制法
 事：住宅地造成事業に関する法律
 開：開発許可制度
 指：宅地開発指導要綱等
 区：土地区画整理法

一 括 型：一企業一回開発
 準 一 括 型：一企業複数回開発
 つぎはぎ型：複数企業複数回開発
 「つぎはぎ型」：複数個人複数回開発

SS：～1,000万円（個人を含む）

S：1,000万～1億円

M：1億～10億円

L：10億～20億円

LL：20億円～

対象施設（20ha以上の開発）としている。更に、こうした法制度のほか、宅地開発指導要綱が施設整備を規定している。周知の通り、指導要綱行政は昭和40年代、川西市に始まり、人口急増都市の多くが、それを行うようになった。日野市もその例外ではなく、昭和45年7月1

日、宅地造成指導基準の設置に始まり、以来三回の改正をかさね現在に至っている。その内容をみると、適用を受ける開発行為の範囲は、事業法や開発許可制度に比べかなり広がっている。また設置基準を設けた施設、その他市が規定する施設等も多数にわたり、その規定内容

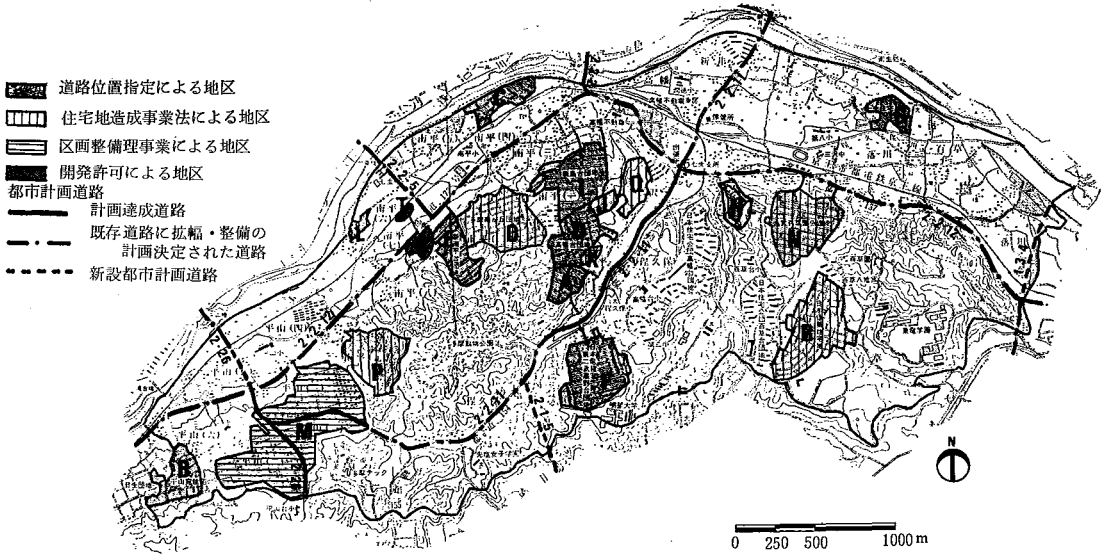


図-5 民間開発住宅地区の位置

も細かくなっている。これらの施設は事業法7条又は都市計画法32条の「公共施設の管理者の同意等」に基づき、公共施設管理者と開発者が協定を結び、その整備水準と負担区分が決められるのである¹⁹⁾。

次に、住宅地開発の集積に伴い施設需要が発生し、広域的に整備されてきた施設があろう。いわゆる公益的施設と称されるもので、教育文化施設・医療施設・行政施設・購売施設等がある。さらに公益事業による水道、電気、都市ガス等の供給のための施設、バス、鉄道等の交通施設もこれらの施設に入れる事ができよう。

本調査では、開発行為に際し何らかのかたちで整備要件が規定されている施設（指導要綱が規定している一部公益的施設を含む）及び、公益事業による施設の内、地域における整備過程にいくつかのタイプが想定される水道、都市ガス供給施設を対象とすることにした。

5.2 民間開発住宅地区の概要

居住環境施設は、前述の通り開発に伴い整備されるもの、および開発の集積に伴い整備されるもの二通りに分けられる。そしてその整備過程には様々な規定要因が考えられる。個々の施設の整備過程のトレースに入る前に、ここでは規制手法別に形成された住宅地区の性格を想定される規定要因にもとづいて把握することにした。民間開発住宅地区とは同一規制手法による民間住宅地開発の集積が0.5ヘクタールを越え、かつ一団地としてまとまりのある地区のことであり、図5・表17は調査地域内のそれらの位置とその概要を示したものである。以下その特徴を計画平均画地規模、開発主体の資本規模、開発型、開発規模の四点を中心にして検討してみよう。

道路位置指定による地区（A～I）は、その計画平均画地規模の水準から大きく二つに分けられる。画地規模が200㎡前後に達する比較的水準の高い地区では、その開発主体の資本規模が大きく、面積も広く一括型あるいは準一括型の開発となっている。一方、画地水準の低い地区は開発主体の資本規模が小さく、長期にわたる開発となっており、つぎはぎ型の小規模開発の集積した地区が多い。以上のことから、これらの地区の特徴は、規制手法によって決まるというよりむしろ開発主体の資本規模、あるいは開発規模によって決まると言えよう。事業法による地区では、いずれも画地規模が一定の水準に達しており、開発主体の資本規模や開発面積の大小に関係のないことがわかる。また、全一括に開発されており、こうした特徴は規制法制度である事業法、あるいは指導基準¹⁹⁾により規定されているものと思われる。一方開発許可制度による地区はいずれも平均画地規模が150㎡にも満たず、低い水準となっている。また開発主体の資本規模も零細で、開発面積も小さい。開発許可制度自体は、今までの規制法制度の中で最も整備要件のきびしいものであるが、画地規模に関する規定はない。日野市指導要綱の中に最低画地基準²⁰⁾が明記されているが、その基準は指導要綱の改正にともない緩められてきている。したがってこれらの住宅地区の性格は、道路位置指定による小規模開発地区ときわめて類似したものとなっている。

5.3 施設別整備過程の実態

分析の手順としては①公共側の広域的な施設整備計画および事業経緯、②民間住宅地開発による初期整備の状

況、③開発後の施設の維持管理改善実態、の三点について住宅地形成の時期区分と対応させてトレースを行い、合わせて開発者・住民・公共側の三者の負担区分実態について検討を行うものとする。

(1) 道路

イ 都市計画街路の整備過程

調査地域内の都市計画街路の位置と概要を図5と表18に示す。多摩地区の都市施設の変更が行われた昭和36年に、現在ある7本の都市計画街路のほとんどが計画決定された。その内4路線は既存道路の拡幅整備を計画内容としたもので、残り3路線が新設の計画となっている。現在までに改良済みの部分は、2・2・2号線の高幡橋部分と2・2・11号線の2ヶ所および2・2・6号線の

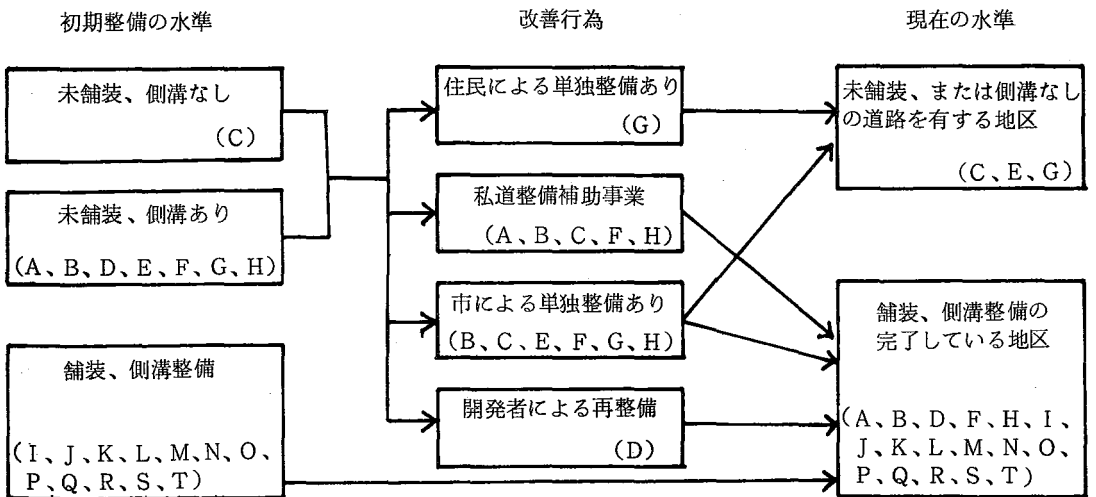
一部の計4ヶ所のみである。内2ヶ所についてはK不動産の個人施行区画整理により整備されたもので、他の2ヶ所が市施行の都市計画単独事業によっている。したがって地域内で最も主要な幹線道路となる2・2・12号線（川崎街道及び都道173号）をはじめ、大部分の既存道路が未改良の状況にあり、新設道路もほとんど手がつけられていない。未改良既存道路は、すべて往復二車線で、昭和42年当時すでに大部分が舗装されていたものの、現在平均幅員5.5mから6mときわめて狭隘な状態にある。都心従属型の道路網体系となっているこれら既存幹線道路に、民間住宅地開発はそれぞれが区画街路を形成し、房状に接続している。

ロ 民間開発住宅地区の道路の初期整備

表一18 調査地域内都市計画街路の概要

| 都市計画街路 | | | | S42年 現況 | S47. 改良状況 ※ 改良済延長/計画延長 | S53. 改良状況 ※ 改良済延長/計画延長 | 備 考 |
|--------|------|-------------|------|---------------------|---------------------------|---------------------------|-----------------|
| 街路名称 | 施行区分 | 計画決定 (S) | 計画幅員 | | | | |
| 2・2・12 | 都 | 36年 | 16m | 2車線, 舗装, 平均幅5.7m | 0/6,670 (0%) | 0/6,670 (0%) | 都道 137号 173号 |
| 2・2・11 | 市 | 36年 | 16m | 2車線, 舗装, 一部じゃり道 | 1,380/10,450(13%) | 2,825/10,390(27%) | 都道 154号 |
| 2・2・6 | 都 | 36年 | 16m | 2車線, 舗装 | 1,057/3,040 (35%) | 3,089/3,830 (81%) | 都道 155号 |
| 2・2・5 | 市 | 36年 | 16m | 2車線, 舗装 | 0/970 (0%) | 0/970 (0%) | 市道 |
| 2・1・5 | 市 | 36年 | 16m | 道路なし | 0/410 (0%) | 0/430 (0%) | |
| 1・3・4 | 都 | 44年 | 25m | 道路なし | | 0/1,100 (0%) | |
| 2・2・2 | 市 | 36年 | 16m | 道路なし | 0/1,950 (0%) | 0/2,010 (0%) | |

※ 改良状況の数値は日野市全域の合計である。
1967日野市の推移と現況, 1978基本計画資料より作成。



図一6 民間開発住宅地区の道路整備過程

開発者による道路の初期整備を舗装要件と排水要件に限ってみると、その水準は規制手法及び開発時期によって大きく違ってくる。開発時期がⅠ期Ⅱ期にあたる道路位置指定の地区はⅠ地区を除いて全て水準の低いものとなっている。とりわけ平坦地の小規模道路位置指定のつぎはぎの集積によるC地区は側溝もなく、きわめて問題のある道路水準と言えよう。一方Ⅰ地区及び事業法以降の地区では、初期整備が一応の水準に達している。こうした初期整備水準の違いを規定しているものは何であろうか。開発規制手法との関係を検討してみよう。側溝整備について事業法と開発許可は設置規定を設けているが、道路位置指定の場合、前述の通り昭和45年に建築基準法施行令144条の4「道に関する基準」が設けられるまで設置基準はなかった。舗装要件にいたっては、いずれの開発規制手法も明確な規定をしていない。ただし日野市宅地造成指導基準には、1)道路構造令²¹⁾により施行すること、2)市に帰属する道路はアスファルト舗装とすること、等が明記されており、この規定によりN以降の地区の舗装整備が行なわれたものと思われる。しかし、規制制度と初期整備水準の上昇時期は、一致しているわけではない。むしろ規制制度が整備される以前に初期整備水準が上昇するといった傾向がうかがえる。これは、この地域の住宅地開発のテンポに対し、規制法制度の改正が遅れてしまったという側面が強い。たとえば、側溝整備は丘陵地の開発では必須要件²²⁾であるから、具体的な設置規定ができる以前に、開発者は対応せざるを得ない。舗装整備については道路移管との関係が深い。開発者が住宅地内の道路を公共へ移管することを前提に整備する場合、昭和40年以降公共施設管理者である市が中級以上の舗装を行うように奨励するといった経緯があり、道路位置指定であるにもかかわらず舗装されたⅠ地区は、そういった事例にあたる。また、たとえ公道移管を前提としない場合であっても、一定規模の住宅地開発によって形成された道路を全て私道未舗装とする事には、もともと無理がある。昭和30年代後半から道路を含めた住宅地に対する社会的要求が高まるにつれて、区画街路の舗装が住宅地としての必須条件として認識され、そういった要求は開発者はもちろん、たとえ私道であっても行政側にも向けられていく。したがって行政側からの指導と共に開発者はそれに敏感に対応していったのである。

ハ 道路改善行為のパターン

初期整備の不十分な道路位置指定の地区では、その後なんらかの道路改善が行なわれている。図6に示すようにその整備過程には四つのパターンが見られる。

一つは住民負担による単独の私道整備である。G地区の一部で住民の共同による舗装事業の事例がそれに当たる。これは上水道の敷設を契機に公道移管する事とな

り、市道認定の条件²³⁾に対応するため住民が整備したものである。

二番目のタイプとしては、私道整備補助事業²⁴⁾による整備があげられる。昭和47年から始められ、住民と市の共同負担で私道を整備しようというものである。図7にその事業実施状況を示す。昭和52年までの6年間に件数比で全市の46%事業費比で78%に当たる事業が浅川以南の地域で行なわれており、道路位置指定による地区(A, B, C, F, H地区)の未整備道路がこれらの事業の対象となって来た。一方、事業量は51年をピークに52年では大幅に減少しているが、これは丘陵地域の未舗装道路の整備が一通り済んだことの反映であろう。なおこの事業はあくまで補助事業であることから、一番目のタイプも合わせて多くの地区で「私道整備は住民負担」という原則がつかぬかれてきたことが理解できる。

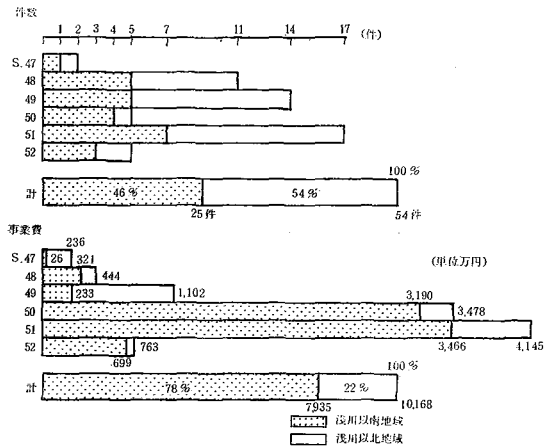


図7 日野市私道整備要綱による整備状況

三番目のタイプには、前述の二つのタイプとまったく性格を異にし、市による単独整備の事例である。E地区では団地全体を市が舗装整備しつつあり、それは公道移管の手続きをとりながら行なわれている。またB, C, F, Gの地区では、地区内の一部幹線道路を市が管理し舗装等の整備を行ったものである。したがって、その道路は一応公道移管されているが、一部に所有権の移転等の手続きがなされていないものもあり、不明瞭な部分を残している。本来、市による舗装等の道路整備は公道を対象としており、位置指定道路が市の事業を受けるためには、公道移管されている事が前提となる。一方、公道移管は前述の市道認定条件によってすでに整備済みの水準に達している事を前提としているから、本来市が位置指定道路を単独で整備することはあり得ないはずである。E地区の場合、上水道配水管及びガス管敷設にともない公道移管が求められ、住民の強い要望により市が移管後舗装整備をおこなったものである。B, C, F, G地区

の場合は、たとえ私道であっても、地区内幹線道路の整備要求が行政側へ向けられ、市としてもそういった要求に対応せざるを得ず、移管手続きがとられていったのではないと思われる。

四番目のタイプは、私道の未整備部分を開発者が再び整備し、公道移管した例である。D地区でみられたもので、住民及び行政側が未整備部分の整備責任を開発者に問い、それを実行させたきわめて稀なケースである。大手のM不動産であるこの開発主体は、こうした行政や住民の要求に応える能力を有していたことがその理由であろう。また、前に述べた開発者の初期整備責任が社会的に認められて来たことも背景となっていよう。そういった意味で、D地区の事例はI地区以降の事例と類似したものとと言える。

＝ 道路の所有管理

道路の初期整備、及びその後の改善行為は道路の所有管理形態と密接な関係をもち、それに規定される部分の大きい事に気づく。道路の所有管理形態の実態を整理すると次の四つに分類できる。①地先道路も含めた分譲が行なわれ、全ての道路が居住者の分割所有になっているもの。②幹線道路部分を開発者が管理し、後に公道移管し、他の地先道路は①と同様の私道となっているもの。③開発者が全ての道路を所有管理しているもの。④開発完了後すみやかに開発者が公道移管の手続きをとったもの。

表一19に示すように、①、②のタイプはAからHまでの道路位置指定地区で見られる。分割所有の私道であるため、上水道・都市ガス等の埋設物の敷設等にもなる公道移管に際して、全員同意の困難性、手続の煩雑さ等の多くの問題をかかえている。そのためにE地区では公道移管の手続きが長びいている。③のタイプは、事業法

表一19 民間開発住宅地区の道路管理の現況 (S54)

| 道路の所有管理形態 | 道路位置指定地区 | 事業法 区画整理 地区 | 開発許可 地区 |
|-----------------------------|------------|-------------------|------------|
| ① 全て居住者分割所有の私道 | C, H | | |
| ② 一部地区幹線道路のみ市道、他は居住者分割所有の私道 | A, B, F, G | | |
| ③ 開発者所有管理の私道 | | J, K, L, O, P※, Q | S, T |
| ④ 全て公道移管されて市道となっている | D, (E), I | M, N, R | |

(E)は手続中、※ P地区の半分は公道移管された。

以降の地区で現在も私道となっているものの例である。前述の通り事業法以降の開発は、公共施設管理者である地元自治体との協議が義務づけられている。とりわけ指導要綱適用の開発は、さらに細かな規定をもつ協定を市・開発者間で結んでおり、地区内の主要な公共施設である道路の管理方針は明確になっているはずである。しかし実際は、入居率が7～8割に達するまでは、たとえ協定済みの道路であっても市が受けとらないといった行政対応により、あるいは開発者が今だに移管手続きを行わないといった理由により私道のままとされているといった事例が③タイプに当たる。

④のタイプは、I・M・N・Rの4地区でみられる。規制制度や行政の対応といった外的条件が同様であったにもかかわらず、③タイプの事例と違って公道移管が比較的早期に実現したケースである。数年前に移管されたD地区も含めて、これらの地区に共通している特徴としては、開発主体が資本金20億円以上の大手であること、開発面積がきわめて大きい事の2点があげられる。

公道移管は市財政の負担増につながるため、市の対応はきわめて受身的なものとなっている。したがって結局それは開発者の性格に規定され、業者が移管を前提に計画している場合のみ実現するといった状況にある。

(2) 上水道

イ 公共水道の整備経緯

日野市の水道事業は昭和33年地下水を水源として計画され、給水人口一万人、一日最大配水量1,700m³で昭和35年に通水を開始した。その後人口の増加、および給水区域の拡大を目的に三期の拡張事業認可を受けている(表一20)。浅川以南の調査地域が事業区域に組みこまれたのは、昭和38年の第二期拡張工事からである。このころすでに道路位置指定による住宅地開発が丘陵地域で始まっていたが、給水区域は浅川右岸の平坦地の一部のみであった(図一8)。昭和41年南部丘陵地域の日本住宅公団の造成、並びに大小幾多の造成が急速に進む現状と浅川以南地域の濁水及び飲料水の汚染により急ぎょ第二期拡張変更が行なわれ、多摩動物公園や一部丘陵地区を除く大部分の地域が給水区域とされた。その後も一般家庭の使用水量の増加や地下水汲み上げによる地盤沈下等の問題も発生し、昭和46年第三期拡張事業計画において市内全域を給水区域とするに至る。そして昭和47年、地下水源の不足により、市水道は部分水を受けることとなる。また首都圏における水資源不足や、三多摩地区の水需要の増大等から広域水道の必要性が課題となり、東京都と三多摩との水道事業の一元化が促進され、日野市水道事業も昭和49年6月東京都水道事業に統合された。昭和51年度に第三期拡張事業が完了し、現在一部専用水道区域を除いたほとんどの地域で給水が行なわれている。

ロ 民間開発住宅地区の水道整備過程

表一20 日野市水道事業の経緯（昭和53年3月末日調）

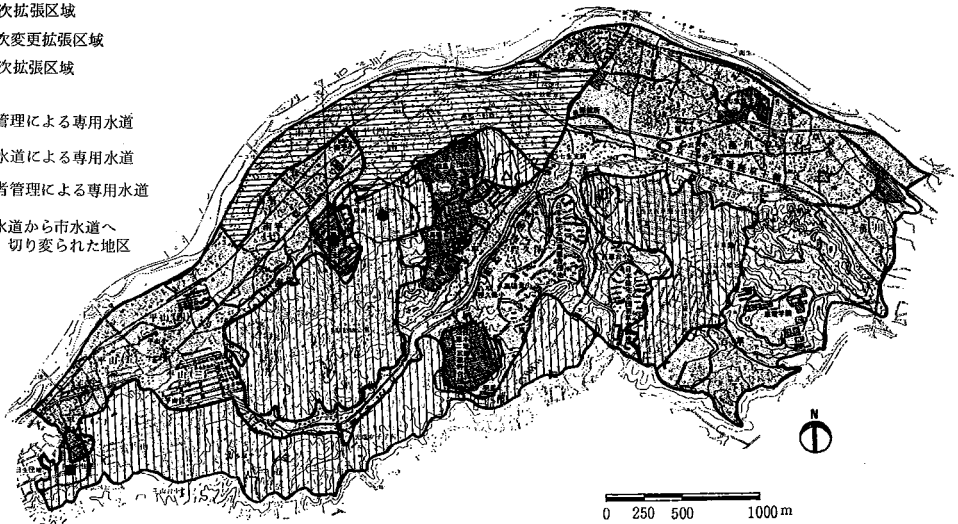
| 区 分 | 創 設 | 1 拡 | 2 拡 | 2 拡 変 更 | 3 拡 |
|---------------|-----------------------|--------------------------------|---|-------------------------------|---------------------|
| 認 可 年 月 日 | 昭和33年3月31日 | 昭和35年3月14日 | 昭和38年12月27日 | 昭和43年3月28日 | 昭和46年2月20日 |
| 計 画 目 標 年 次 | 昭和50年度 | 昭和50年度 | 昭和50年度 | 昭和50年度 | 昭和53年度 |
| 計 画 給 水 区 域 | 国道20号線沿い低 地区を設定する。 | 国鉄中央線西側地 区の大部分を拡張 区域とする。 | 浅川左岸の大部分 と浅川中部地区右 岸の一部を区域と する。 | 浅川右岸の大部分 の区域と左岸の一 部とする。 | 日野市全域を設定 する。 |
| 計 画 給 水 人 口 | 10,000人 | 19,500人 | 64,000人 | 101,800人 | 133,500人 |
| 1 日 最 大 配 水 量 | 1,700 m^3 | 3,315 m^3 | 23,460 m^3 | 38,684 m^3 | 53,400 m^3 |
| 工 事 施 行 期 間 | 昭和33年4月～昭和37年3月 | | 昭和38年4月～昭和47年3月 | | 昭和46年4月～ 昭和52年3月 |

1978 日野市基本計画資料集より

給水区域

- ▨ 第二次拡張区域
- ▤ 第二次変更拡張区域
- ▧ 第三次拡張区域

- 住民管理による専用水道
- △ 企業水道による専用水道
- 開発者管理による専用水道
- 専用水道から市水道へ
切り変られた地区



図一8 公共水道給水区域の変遷

上水道は住宅地施設として必須要件のため、ほとんどの地区で開発者により初期整備が行なわれているが、その内容は公共水道の配水管²⁵⁾敷設状況に規定されている。地域の大部分が給水区域となった第二期拡張事業の変更が行なわれるまでは、全ての開発地区が専用水道²⁶⁾あるいは各戸井戸²⁷⁾といった整備状況にあった。

専用水道はその管理経営主体別にみると、民間水道会社の経営による企業水道と住民管理の水道の二つに分けられる。前者は、道路位置指定による比較的大規模な開発が集積し、その後事業法による開発が付随して連担した地区(A, D, F, I, J, K, Q)の例である。これらの

地区では開発者があらかじめ、民間の水道会社と協定を結び、整備されたものと思われる。後者の例は、道路位置指定による房状に独立した形の開発地区(B, E, H)にみられる。開発者が初期整備の段階に井戸、および給配水施設を整備し、分譲後居住者へ管理を移していったものである。専用水道は水量・水圧の不足、消火栓等消防水利の不備といった整備水準に問題のあるものが多い。とりわけ住民管理のそれは、水準が低く、施設の老朽化にともない大改善をせまられてくる。最近2地区(B, E)で都水道への切替えが行なわれたのもそのためである。この住民自治会は、都水道切替えの資金を調

達するために、数年前より積立等の準備をすすめてきた経緯がある。負担区分のうちわけは、共同給水施設及び各戸給水施設を住民が負担し、配水管等の配水施設を都が負担するといったものである²⁸⁾。B地区の場合、一戸当りの負担額が13万円（共同給水施設分）プラス各戸地先管分に達している。

一方、公共水道事業区域が、ほぼ地域全体に拡大された昭和43年以降の開発では、開発者負担による公共水道整備が行なわれるようになる。開発者が市と協定を結び、それに基づく水準で配水管を含めた全ての地区内水道施設を整備し、工事完了後公共移管するといったものである。このように、初期整備に関する開発者への指導は、公共側の広域的な給水計画が明確になってはじめて実行されている。ただし、これはあくまでも大規模開発の場合であり、開発許可等にみられる小規模開発では給水管のみで水道接続をすましてしまい、配水管等の負担をのがれているのが実状である。

なお、近年既存の専用水道地区においても、都の配水本管の新設により、応援給水が可能となり、浅川以南地域の給水体制は一応整ったことになる。

(3) 下水道

イ 下水道の現況と整備計画の経緯

日野市の公共下水道は、昭和33年日本住宅公団が施行し市が引き継いだ多摩平地区（129ha）のみといった現況にある。都市下水路についても、市施行の土地区画整理事業によって整備された平山台都市下水路（137ha、S38～48年施行）、および現在施行中の神明上都市下水路（200ha、S50～）の二地区にとどまっている。したがって浅川以南の丘陵地域はまったく手つかずの状況にあり、浅川、程久保川、その他数本の農業用水路が市街地の排水をかかえているに過ぎない。

高度成長期に作成された「日野市基本的総合計画1968」に、市の下水道整備計画が初めて示された。それは目標年次1977年における想定人口20万に対し、汚水処理人口を8万人とし、多摩平、及び自己処理団地の人口を4万人とみこみ、残り4万人に対する公共下水道計画であった。そのほとんどが浅川以北の区画整理事業がらみの計画であり、当時、すでに民間住宅地開発の急増していた南部丘陵地域に対する具体的な実施計画はなく²⁹⁾、前述の通り10年を経た現在も未整備地域となっている。

したがって全市を包括する下水道計画の立案が急務の課題として要請され、1976年9月、市より委嘱された日野市下水道調査会は「日野市下水道事業のあり方と方向について」の答申を行った。20年後を目標年次とし、10年後までに既成市街地の汚水管と現在浸水している地域の雨水管の完備を、そして20年後には市街化区域全域について普及を行うものとしている。また排除方式とし分流式を採用し、流域下水道により建設すること、三次処理

を含めた施設計画等を提言している。この答申を受けて現在日野市は下水道計画の策定作業中と思われる。財政運営の問題、隣接市町村等との協力等多くの課題をかかえ、広域的整備計画はまだその緒についたばかりといえる。

ロ 民間開発地区の下水道整備過程

住宅地開発に対し、下水道整備が規定されるようになったのは事業法以降である。事業法のその規定は「都市計画決定されている場合は、その都市計画に適合していること。³⁰⁾」といった、いわば都市計画決定を担保としたものであり、その他には排水路等に関する規定があるだけとなる。したがって日野市のように下水道計画の未確立な地域で、汚水処理を含めた下水道整備が事業法のみの規定で行なわれる事はあり得なくなる。一方、都市計画法の開発許可制度は排水路等の排水施設に関する規定として、下水道法第2条第1項に規定する下水³¹⁾を有効に排水すること、周辺地域に被害が生じないような構造とすること等をあげている³²⁾。しかし終末処理施設の設置規定は20ha以上の開発行為のみを対象としている。よって、それ以下の開発行為は、周辺に終末処理場を持つ下水道が整備され、かつそれが放流先としての十分な容量を有していない限り、そこでの下水道整備は規定されないこととなる。

以上のように、法制度自体の規定から集中汚水処理施設を含めた下水道整備が住宅地開発にリンクされる事は期待し得ない。したがって、開発許可制度運用以前の事業法による大規模開発に対し、指導要綱³³⁾等をもって行政対応し、集中処理施設を整備させてきた経緯がある。その例が表-21に示す6地区である。いずれも開発規模が大きく、その合計排水地域面積は121.1haに至り、昭和32年以降の民間開発面積の56%におよぶ。大規模開発

表-21 汚水処理施設の管理形態

| 管理所有形態 | 汚水処理施設の整備 されている地区 | | 事業法、指導要綱 | | | | | |
|-------------------------|----------------------|---|----------|---|---|---|--|--|
| | M | N | O | P | Q | R | | |
| ① 管理組合*による管理、 組合員の共有 | ○ | | | ○ | | | | |
| ② 管理組合による管理、 開発者所有 | | | ○ | | | ○ | | |
| ③ 開発者の管理、 開発所有者 | | ○ | | | | | | |
| 不 明 | | | | | ○ | | | |

*：自治会が管理組合と同様の性格を有する場合を含む。

の下水道整備に対する指導要綱の果たした役割は大きいと言えよう。

一方、初期整備後の管理問題に目を向けると、ここでも地元自治体はこれらの施設を受けとらないとしており、昭和53年改正の指導要綱では「集中汚水処理施設は公共下水道が完備するまで、業者の責任において維持管理しなければならない。」と明記するに至る。したがって初期整備後の管理所有形態は、開発者の意図に左右され、次の三タイプが見られる。①管理組合により管理を行い、所有も組員の共有とするもの。②管理組合により管理を行うが、所有は開発者となっているもの。③開発者の管理・所有となっているもの。

開発者の管理責任を完全に管理組合に移したものが①タイプである。②タイプの場合、開発者が管理組合に参加しており³⁴⁾、そういう意味で開発者の管理責任が明確になっているものと言えよう。③タイプは、さらにそれ

が徹底されたものでN地区の事例がある。集中汚水処理施設は、広域下水道整備が行なわれれば、いずれ公共移管されることとなる。そういった手続きがすみやかに行なわれる為にも、開発者の管理責任、及び行政側の維持管理に対する指導をさらに明確なものとする必要がある。

なお、汚水処理施設のない他の地区では、各戸処理の浄化槽か汲取方式によっており、とりわけ前者は近年急増し、処理水を直接道路側溝等に放流する構造上、その管理が問題となっている。昭和45年から、都は汲取方式の無料化に伴う格差是正として、申告された個人浄化槽や集中処理施設に対する管理補助金を交付している。生活雑排水についても、昭和50年日野市公共水域の流水の浄化に関する条例（清流条例）に基づき、当面の流水対策として各家庭に浄化装置（清流フィルター）の設置を義務づけ、対応しはじめたところである。

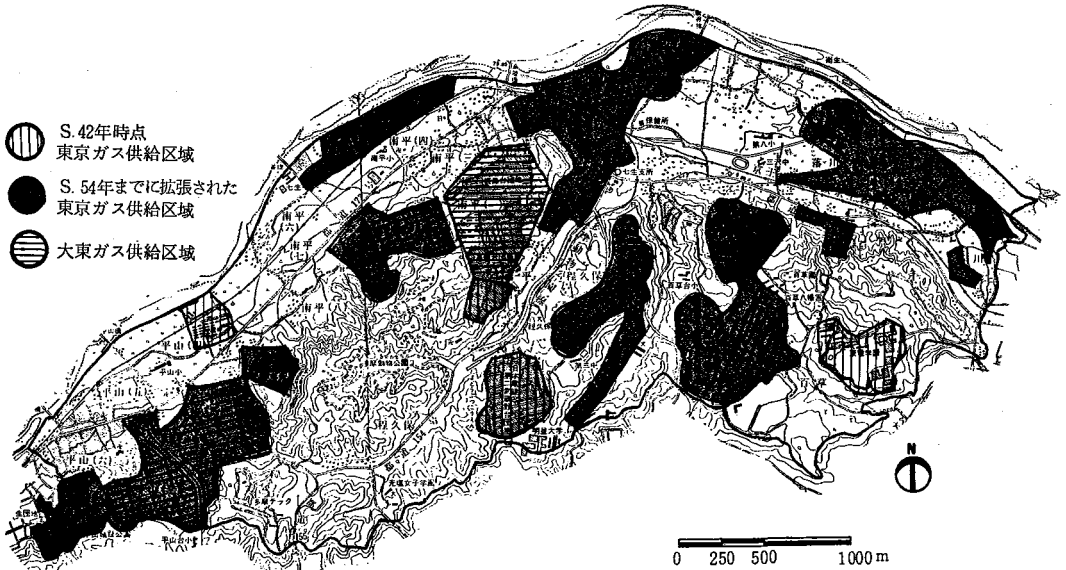


図-9 都市ガス供給区域の変遷

表-22 民間開発住宅地区の開発者の資本金規模、開発規模別都市ガス整備パターン

| 整備パターン | 開発者の資本金規模* (円) | | | | | 開発規模 (ha) | | | |
|------------------------|----------------|--------|--------|---------|----------|-----------|---------|------|--------------------|
| | ~1千万 | 1千万~1億 | 1億~10億 | 10億~20億 | 20億~ | ~1.0 | 1.0~5 | 5~10 | 10~ |
| ① 開発者による都市ガス (東京ガス) 整備 | O, | | A, P | F, Q | M, R, N | | A, | Q, | F, M, N C, P, R |
| ② 開発者による都市ガス (大東ガス) 整備 | | | J, K | | D, I, K, | | J, | D, | I, |
| ③ 居住者による都市ガス (東京ガス) 整備 | B, C, E | | G, | | | | C, G | B, E | |
| ④ 未整備 | L, | S, | H, T | | | T, | H, L, S | | |

*: 開発者が複数の場合、一番大きい資本金額を採用した。また不明のものは、1千万未満に入れた。

(4) 都市ガス

日野市の都市ガスは、昭和23年に東京ガス株式会社により、立川日野橋を経て供給が開始されている。浅川以南地域に供給が行なわれるのは、昭和39年の平山都営住宅団地、および40年前後の程久保地区が最初である。供給区の変遷を図-9に示し、その整備パターンを民間開発住宅地区別に以下のように分類する。(表-22) ①初期整備の段階に開発者が東京ガスの都市ガス施設を整備した地区。②開発者が東京ガス以外の都市ガス施設(大東ガス)を整備した地区。③開発時、未整備であったが、その後居住者により都市ガス施設(東京ガス)が整備された地区。④今だに未整備となっている地区。

都市ガスとは公益事業の一つであり、ガス事業法の規定を受けた一般ガス事業者が、定められた供給区域内について一般の需要に基づき、導管によりガスを供給する事業をさす。そしてその整備費は、本管も含め全て需要者の負担とされ、所有および管理についてはガス事業者へ移されるシステムとなっている。したがって①②のタイプは、開発者が入居者の需要を想定し、住宅地施設整備の一環として整備負担したものである。②タイプの例は、丘陵地の初期大規模道路位置指定団地を中心に連担した地区に見られる。ここは上水道整備においても企業経営の専用水道とした地区と重なり、それぞれの開発主体が水道・ガス等の供給施設整備について協同歩調をとったものと思われる。日野市の中でこの地区のみが大東ガスの供給区域となっているのは、そうした開発主体の意図によるものであろう。一方①タイプの例はM地区およびそれ以降の事業法による大規模地区、そしてA・Fの道路位置指定地区にみられる。前者は初期整備の段階に上水道、汚水処理施設を整備した地区であり、後者も上水道について②タイプ同様の措置がとられたものである。このように、ここでも供給施設の整備のされ方が地区ごと的一致しており、やはり開発主体の性格に規定されているものと言えよう。都市ガス施設は指導要綱も含めて、いずれの規制制度も規定がなく、とりわけそういう傾向が強い。

初期整備の段階で未整備であった地区は、20地区中8地区ある。いずれも小規模開発の集積地区で開発主体の資本規模が小さいといった特徴を有している。そのうち道路位置指定による4地区が③タイプにあたり、住民の負担によって都市ガス整備が行なわれたのである。残り4地区が④タイプとなり、各戸プロパンあるいは集中プロパンによってガス供給が行なわれている。

(5) 公園

開発に際し、法制度により公園の設置規定が盛り込まれたのは、都市計画法の開発許可制度からである³⁵⁾。日野市の場合、開発許可制度運用以前に指導要綱により公園整備を開発にリンクさせており、三回の改正にともな

い構造・形態・配置等について細則を付加し、設置基準も上積みしてきている。したがって開発者による公園整備は、区画整理によるM地区、および指導要綱の適用を受けたN地区以降の事業法・開発許可の全ての地区で行なわれている。その公共移管もほとんど完了しており、移管の遅れている道路等の線的施設と比べ対照的である。また、浅川以南地域において、その後公園整備が市により行なわれた例はなく、こうした初期整備における開発者負担の事例が唯一のタイプとなっている。このように、公園は開発当初に用地が確保され、整備されなければ、後に付加整備されることのきわめて困難な施設と言える。

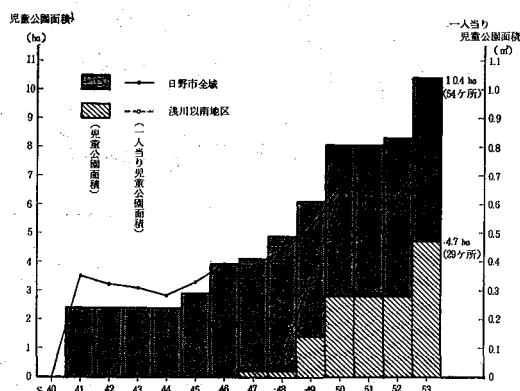


図-10 日野市立児童公園年次別整備状況

図-10に市立児童公園の年次別整備状況を示した。市に公園が整備されるのは、昭和40年代に入って住宅公園多摩平団地の事例が最初である。浅川以南の丘陵地域は昭和46年まで都市公園は一カ所もなく、昭和47年以降はじめて開発者負担によって整備されるようになった。調査地域内の公園整備テンポが市全体のテンポを上まわっていることから、指導要綱の効果の大きいことがわかる。しかし、整備されたものはその規模から全て児童公園となっており、したがってこの地域は、今だに近隣公園等のまったく無い状況にある³⁶⁾。そして当然の結果とはいえ、図-11に示すように児童公園の分布は地区ごとに片寄ったものとなっている。また、開発規模の小さい開発許可による地区では、整備負担される公園も200㎡前後といった狭小なものが多く、プレイロットとしての性格が強い。現在、地域全体の公園面積は4.7haに達したものの、人口1人当り1㎡にも満たない状況にあり、なかなか人口増に整備が追いつけないでいる。

一方、児童公園と類似した施設に児童遊園がある。これは児童福祉法の対象とする児童福祉施設の一つで、都市公園法に基づく児童公園とはまったく別体系で整備されてきている。民有地を借り受け、遊技施設を置くとい

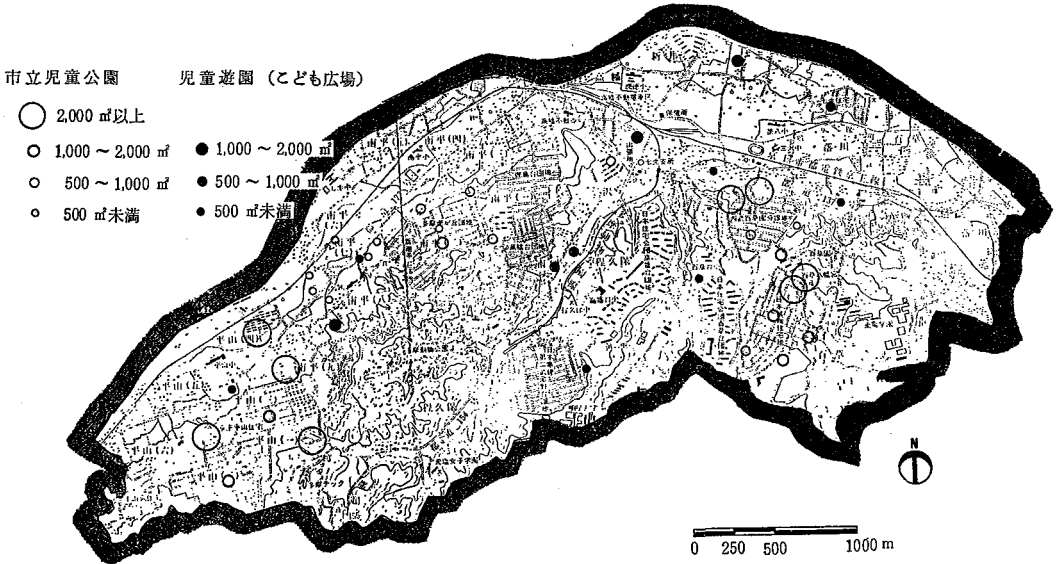


図-11 児童公園，児童遊園の位置 (S 53. 4. 1. 現在)

表-23 日野市開発指導要綱，公益施設負担基準の変遷

| 指導要綱の変遷 | | ①日野市宅地造成指導基準 S 45. 7. 1~ | ②日野市開発行為指導基準 S 47. 6. 1~ | ③日野市開発指導基準 S 51. 4. 1~ | ④日野市住みよいまちづくり指導要綱 S 53. 11. 1~ |
|---------|------------|---|--|--|--|
| 公益施設 | 義務教育施設 | <ul style="list-style-type: none"> 30戸以上の住宅団地，用地費負担 世帯数×0.45×20m²×近傍地価 1,000戸以上の住宅団地，新設校の用地提供 1,000戸~2,000戸 1校分16,500m²以上 2,000戸~4,000戸 2校分3,300m²以上 | <ul style="list-style-type: none"> 用地の負担 (建設予定戸数-19) ×0.5×20m² | <ul style="list-style-type: none"> 用地の負担 (建設予定戸数-19)×0.5×20m² 建設費の負担 (建設予定戸数-19)×0.5×A | <ul style="list-style-type: none"> 計画区画数(戸数) 1,000に対し1校新設 校地 16,500m² 校舎 3,000m² 屋内運動場 532m² プール 325m² |
| | 中学校 | <ul style="list-style-type: none"> 30戸以上の住宅団地，用地負担 世帯数×0.22×25m²×近傍地価 1,000戸以上の住宅団地，新設校の用地提供 1,000戸~4,000戸 1校分1,9550m²以上 | <ul style="list-style-type: none"> 用地の負担 (建設予定戸数-19)×0.26×25m² 行政協力費 学校面積の和×近傍地価×0.73(調整係数) | <ul style="list-style-type: none"> 用地の負担 (建設予定戸数-19)×0.26×25m² 建設費の負担 (建設予定戸数-19)×0.26×B [A, Bは児童1人当基準額] 行政協力費 用地×公示価格+各施面積×の平均+設費 | <ul style="list-style-type: none"> 計画区画数(戸数) 2,000に対し1校新設 校地 20,000m² 校舎 3,800m² 屋内運動場 532m² プール 275m² 区画数16, 戸数8を控除 費用の寄付又は施設の無償譲渡 |
| | 幼稚園 保育所 | <ul style="list-style-type: none"> 市が必要と認める場合，用地の確保 | <ul style="list-style-type: none"> 市が必要と認める場合，用地の確保 | <ul style="list-style-type: none"> 用地の負担 (建設予定戸数-19)×0.1×18m² 建設費の負担 (建設予定戸数-19)×0.1×C [Cは園児1人当基準額] | <ul style="list-style-type: none"> 計画区画戸数 250 に対し1施設 用地 1,800m² 建物 447m² |
| | 集会所 | <ul style="list-style-type: none"> 用地建物とも市へ無償譲渡 最低基準 用地 250m² 建物 100m² | <ul style="list-style-type: none"> 市が必要と認めた場合，細則により設置 | <ul style="list-style-type: none"> 用地の負担 (建設予定戸数-19)×1.4m² 建設費の負担 (建設予定戸数-19)×D [Dは1戸当基準額] | <ul style="list-style-type: none"> 計画区画戸数 250 に対し1施設 用地 250m² 建物 100m² |

った仮設的な性格のものが多く、その分布も児童公園の不足地域を十分補うまでに至っていない。

以上、公園についても初期整備における開発者負担の有無がそのまま地区ごとの現況整備水準の違いにつながっており、開発時に整備をリンクさせることがきわめて有効なことをよく示している。

(6) 公益施設

公益施設は、現在まで規制法制度に設置基準がなく、地元自治体が指導要綱行政等により、開発者に整備負担させてきた経緯がある。表-23は、日野市指導要綱等の公益施設経費負担基準の変遷を示したものである。(以下、日野市開発指導要綱を改正順に指導要綱①、②、③、④とする。)小中学校施設の場合、指導要綱①②までは用地費についてのみの負担となっているが、③④に至って、校舎・屋内運動場・プールといった施設建設費も含められるようになってくる。負担基準算出の論理は、基本的に世帯当り児童発生率に対し必要用地・施設量を出し、それが一校分を満たす場合現物の無償譲渡により、未満あるいは端数を生じる場合は、その用地・施設を自治体が確保・整備するに必要な資金相当額について、行政協力費(寄付)として負担させようというものである。他の公益施設負担基準も同様の論理となっている。

幼稚園・保育所の場合、指導要綱①②においては、「市が必要と認める場合等」の規定にとどまっていたが、③④で用地の確保、及び建設費の負担が明記されるようになった。一方、集会所については指導要綱①の時期にすでに用地・建物の負担基準が明記されている。負担適用規模が20戸以上ときびしくなった指導要綱②では、集会所の設置は「市が必要と認めた場合」と緩い規定になったが、③④に至って再び負担基準が明記されている。以上、全体として市は次第に負担基準をきびしくしており、そこに「開発によって生ずる公益施設整備は、全て開発者負担による。」といった開発者負担原則が貫かれているものと思われる。

イ 教育施設の整備過程

開発に伴い学校用地が確保された例は区画整理によるM地区のみである。市へ有償譲渡されており、保留地処分に伴ってとられた措置と思われる。一方指導要綱①又は②の適用を受けたNからRまでの事業法による地区では、小中学校用地費を行政協力費として開発者が負担している。また指導要綱③の適用を受けたT地区では、幼稚園・保育所も含めた用地・建設費の負担が開発者に求められたのである。しかし、同じ開発許可のS地区の場合、つぎはぎ開発のため、それぞれの開発が20戸に満たず、負担をまぬがれてしまっている。このように基礎控除戸数以下の開発とそれを越える開発との間に大きな負担格差があるため、それがこうした小規模・つぎはぎ開

発を生じさせる原因の一つとなっている。

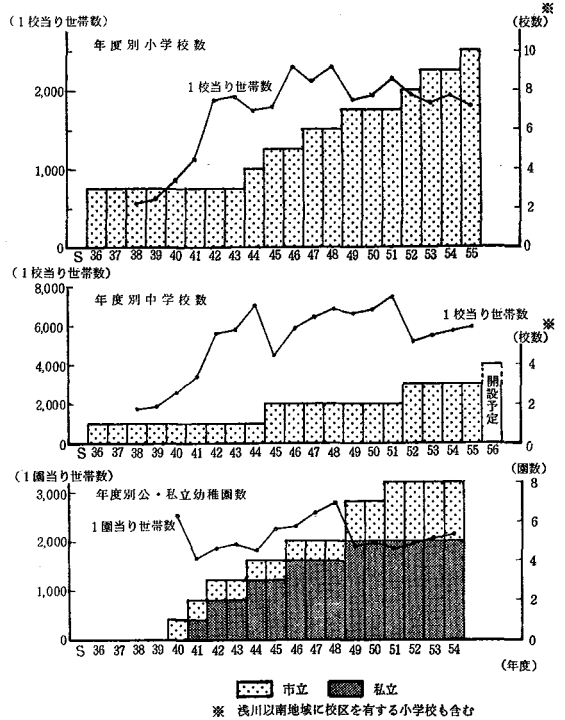


図-12 教育施設年次別整備状況(浅川以南地域)

浅川以南地域の学校整備をみると、昭和44年から現在までの11年間に日野市は小学校7校、中学校2校の新設を行っている(図-12)。住宅地開発に伴う人口急増に対応するため、1年に1校新設といったきわめてハイペースの整備を市はしいられてきたのである。小学校は、昭和55年4月三沢台小学校の開設で一応人口増に伴う施設需要に追いついたが、中学校の場合、現在も既存校のマンモス化が解消されておらず、今後も新設の計画をかかえている。幼稚園については、昭和40年から現在までに8園が新設された。そのうちわけは、私立5園、公立3園と私立の占める割合が大きい。一方、保育所も現在公立6園、私立1園の計7園に達し、一応需要に対応し得る施設量となってきている。

図-13に、現在の公益施設の位置を示した。まず目につくのは、日本住宅公園の開発地域内、及びその周辺に教育施設が集中している事である。ひとつは、開発当初小中学校施設が公団の立替施行によって整備されたためであり、またその後の整備においても、こうした公的開発区域が用地確保の比較的容易な地域であったためであろう。一方、民間開発地区は、前述の通り開発初期に教育施設用地を確保することがほとんどなかったため、それらの連担した丘陵地域の一部では、施設ゼロ区域がみられる。また、虫食い状に小規模開発が進行している平

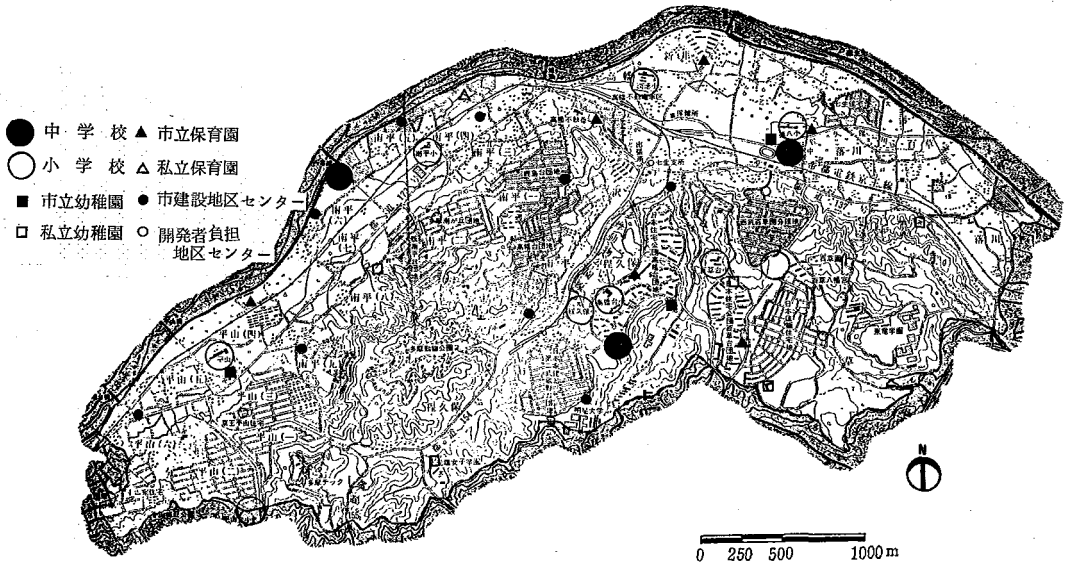


図-13 公益施設の位置

坦地でも、用地を確保することが難かしくなってきたり、西部の落川地区などでは教育施設がなかなか確保されないでいる。

ロ 集会所の整備過程

昭和30年代末、市内の自治会 100 地区のうち三分の一が会館、集会所を持っていた。そのほとんどが地区住民の創意によって建設されたものであった。当時、市は集会所の新築や改築に補助金を交付し、維持管理に協力するといった行政対応を行っていたが、昭和40年から市費により床面積90㎡程度の地区センターを年次計画で建設するとの方針をたてた。この計画を反映して、浅川以南地域でも昭和43年から市による整備が始まり、その後10年間に市負担によるもの10ヶ所、開発者負担によるもの4ヶ所の計14ヶ所が整備されている(図-14)。開発に際しての

整備負担は、全て指導要綱①の規定を受けたものである。指導要綱の初期の段階から、集会所のような公益施設が建物も含めて開発者負担としてリンクされたのは、やはり市が整備方針を明確にしていたためであろう。開発時に整備されなかった地区についても、後に市によって整備されており、開発者負担以外に整備されることのなかった公園に比べ、きわめて対照的である。整備方針の確立、および地域交流や居住地管理のための必須施設であったことが、その要因と思われる。現在、地区ごとの集会所の整備水準に大きな差はないが、開発における施設整備負担の違い(不平等)は歴然たるものとなっている。なお、昭和54年4月、日野市立地区センター条例規則の改正から、「地区センターの敷地は、開発行為等によって提供されるものとする」と明記され、今後の整備は、全て開発行為とのリンクを原則とすることとなった。

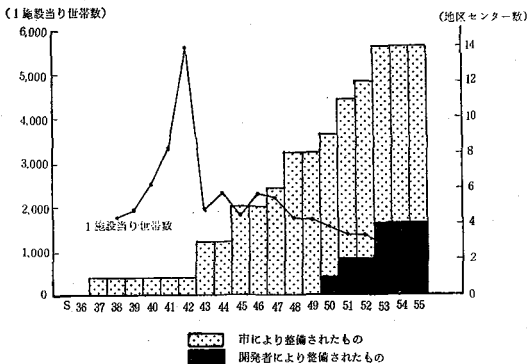


図-14 地区センター集会所の年次別整備状況 (浅川以南地域)

6 居住環境整備のあり方について

以上、日野市南部地域を例とした居住環境整備過程の実態から、新市街地形成において住宅地水準がその初期整備の水準に大きく左右されることをみてきた。昭和30年代から現在に至るまでの住宅地開発において、初期整備が不備であった原因は、主に次の三点があげられる。①規制法制度の不備。②広域的施設整備計画が、市街化に遅れをとったこと。③そのため、初期整備が開発主体の性格、行動様式に規定されてしまったこと。

①で特に問題となるのは、宅地要件の不備であろう。建築基準法は宅地の基準として、「衛生、安全上の要件」

と「接道要件」をうたっている事を前に述べた。前者は全国適用、後者は都市計画区域内適用となっているが、そこでの宅地としての最低基準がまったくの一律規定となっているところに問題がある。たとえば都市計画区域においても、住宅地として既に成熟した市街地と、広域的基盤整備のまったくほどこされていない新市街地とでは宅地をとりまく条件に大きな差があり、それゆえ同一ミニマムによる宅地要件であっていいはずがないのである。新都市計画法の成立により導入された開発許可制度は、新市街地の開発水準を向上させるものと期待されたが、0.1ha以上の開発を対象とするにとどまり、それ以下の小規模バラ建ち開発を許してしまった。よって、こうしたバラ建ち開発の水準をあげるためにも、一面地、々々からみた宅地要件の底上げがきわめて重要となってきた。住宅戸数が世帯数を上まわる現在、新市街地における住宅地開発が良質ストックへつながるよう、その底上げ基準は住宅地に求められる社会的要求に応え得るものでなければならない。したがって上水道や都市ガス施設等の供給施設はもちろんのこと、汚水処理施設を有する下水道をも接続すべき施設として、その基準に盛り込まれる必要がある。そうすることによって、新市街地の開発がこうした施設整備とリンクし得る開発規模へと誘導されていくことになる。

さて、そこで問題となってくるのが②の広域的施設整備計画である。日野市の実態からみてもわかるように、それは民間住宅地開発に対し後手にまわざるを得なかった。一つは、新都市計画法による線引き（市街化区域と市街化調整区域の区分）が指定される以前に、ほとんどの開発が行なわれてしまったことによる。そのため、市街化区域自体もきわめて広範囲になり、広域的施設整備について行政側が対応し得る広さではなくなっていた。また、広域的施設はその施設需要にもとづいて整備されるといった性格をもつことから、需要が担保されないうえ、先行的整備は無理と言える。したがって、それは計画的開発により、定着する人口が明確になっている場合のみ可能となる。多摩ニュータウンのような公的大規模開発の場合、それは現実のものとなろうが、民間開発を主流とする多くの新市街地では、たとえ整備プログラム³⁷⁾を作成しても、絵にかいた餅におわりかねない。それをリアリティのあるものとするためには、以下の施策が必要と考える。①まず、広域的施設整備計画の立案責任、及び公共施設管理責任が基本的に公共側にあることを明確にする。②その責任に基づき、行政側は市街化区域を施設整備計画に裏打ちされた区域のみに指定する。③そして、その中で民間開発は、前述の新市街地としての宅地要件を満たすとともに、広域的施設整備計画にリンクされたものとする。④その整備負担は、開発利益に反映する施設全てを、開発者の負担とする。

①、②の前提として、現在都市計画に関する権限を都道府県や特定行政庁から地元市町村に移していくことが必要であろう。

③については、開発主体の性格、行動様式及び宅地要件との関係が深い。開発主体の性格の違いは、開発利益を実現する過程での行動様式の違いにあらわれる。日野市の実態からみると、大まかにいって大資本は、丘陵地の大規模開発が多く、住宅地施設も含めた宅地整備を行い、住宅地としての付加価値を高めることで開発利益を大きくしようとする傾向がある。一方、小資本は、平坦地のつぎはぎ小規模開発が多く、宅地まわり施設の整備を節約することで開発利益を大きくしようとしている。それは、宅地と素地との差が宅地要件の不備により不明確であることに大きな原因がある。宅地要件を底上げし、開発行為を住宅地施設が開発利益に反映する方向へ誘導することが、きわめて重要なのである。そうすることによって、開発者負担における根拠も明確なものとなると考える。

7 おわりに

民間住宅地開発の集積によって形成された住宅地の居住地環境整備の実態を全体として明らかにすることを追求するあまり、あるいは重要な事実の追跡や、論点の展開に不十分な点があったと反省されるが、とにかく、調査の目的に沿って、居住地環境整備の実態を総体として把握するという作業が出来たのではないかと考えている。

本研究のための、調査、資料収集にあたっては多くの方々の協力を得た。特に、第3章の調査を担当してくれた饗庭義明（昭和53年度建築工学科4年生）、第4章の調査を担当してくれた須藤浩次（昭和54年度建築工学科4年生）両君の努力によるところが大きかった。又資料収集にあたっては、東京都多摩東部建築指導事務所開発指導課、東京都西部建築指導事務所開発指導課、八王子市環境部建築指導課、多摩市都市計画課、更に、第5章の調査にあたっては日野市の都市計画課を始めとする各課の方々のお世話になった。

（注）

- 1) 石田, 1975, p. 5
- 2) 大石, 1980, p. 97
- 3) 「広辞苑」より
- 4) 日笠, 1977, p. 179
- 5) 1団地の住宅施設とは「1ha以上の1団地における50戸以上の集団住宅及びこれに附帯する通路その他の施設」のことであり、これらを都市施設として都市計画決定して開発される（都市計画法第11条1項8号）

- 6) 「市街化調整区域は市街化を抑制する区域とする」都市計画法第7条3項
- 7) 内藤, p. 16, p. 25
- 8) 南百草園地区, 南平八丁目地区は日野市の「開発指導要綱」の適用を受け, その基準によって公園を設置している。
- 9) 建設省, 1977a, p. 150
- 10) 本稿, 3.1節
- 11) 土地区画整理では100平方メートル未満の宅地を「過小宅地」として, 換地しないこともできるとなっているが, 一種の不適合宅地基準である。
- 12) 町丁目別人口は市政となった38年以降のものしかなく, 又町丁目界の変化もあり, それについては, 面積積分によって計算した。
- 13) 人口増は本調査で把握した民間住宅地開発だけでなく, 個別建築行為による部分もあり, 又, 社会増だけではなく, 自然増も含まれるが, ここではこれらの厳密な検証を省略し, 全体的な傾向として, 住宅地開発と人口増との推移の関係をみた。
- 14) 当該地域内の民間住宅地開発では昭和47年以降の開発許可による開発から, いわゆる, 建売住宅が多くなるがそれまでの開発は宅地分譲が中心である。
- 15) いわゆる, オイルショックの影響による住宅建設の落ち込みによると思われる。
- 16) 建設省, 1977b, p. 45
- 17) 日笠, 1977, p. 181
- 18) ただし, 道路位置指定による開発に対して, 地元自治体は, 開発者との協議に関する法的根拠をもっていない。
- 19) 日野市宅地造成事業指導基準は一画地宅地規模を $200m^2$ 以上としていた。
- 20) S47年指導基準で $150m^2$ であったものが, S51年には $120m^2$ に, 昭和53年指導要綱では一種住専で $130m^2$ その他 $120m^2$ と改定されている。
- 21) 道路構造令によると5種道路(市町村道)は, 幅員 $5.5m$ 以上, 舗装を原則としている。
- 22) 建築基準法の「敷地の衛生, 安全上の要件」から, 丘陵地では, 道路の排水施設をも整備せざるを得ないと言えよう。
- 23) 「日野市道路線の認定, 廃止等に関する取扱規定(昭和53.9.11)」の路線認定条件には①公道と系統的になり, 一般交通に重要と認められること, ②幅員 $4m$ 以上, ③すみ切があること, ④私道の場合市に寄付, ⑤路面はアスファルト舗装(やむを得ない場合砂利敷)とする, ⑥U型溝の設置, ⑦街路灯の整備, 等があげられている。なおこの取扱規定ができる以前についても, 同様の事項を認定条件として来たという。
- 24) 日野市私道整備事業補助金交付要綱(昭和47年～)によるもので, 舗装, 排水, 補修, 路面整備工事等を対象とし, 市の補助率は昭和47年30%以内, 48年～52年50%以内, 53年～70%以内と改正により引き上げられている。
- 25) 水道管はその口径が $75mm$ 以上のものを配水管($75\sim 350mm$ 配水小管, $400mm$ 以上配水本管)といい, $75mm$ 未満のものを給水管という。前者は公共の管理施設で後者は使用者又は所有者の管理となる。
- 26) 専用水道とは水道事業の用に共する水道以外の水道であって, 100 人を越える者に, その居住に必要な水を供給するもの。(水道法第3条・6)
- 27) 水道業の水道, 専用水道, 簡易専用水道以外の水道を含む。
- 28) 日野市給水条例(昭和34.9.10～49.5.31)及び東京都給水条例(昭和33.4.1～)による。
- 29) ただし, 日野市百草, 落川の一部, 約 $200ha$ については, 多摩ニュータウンの流域下水道計画の排水区域に組みこまれている。
- 30) 宅地造成事業に関する法律(昭和39.7.9～43.6.15)第5条2号1項
- 31) 下水, 生活若しくは事業(耕作の事業を除く)に起因し, 若しくは附随する廃水(汚水)又は雨水をいう。
- 32) 都市計画法第33条3号
- 33) 昭和47年の改正以降, 50 戸以上の開発に対し終末処理施設の設置を規定している。
- 34) ただし, このタイプの地区の事例をみると, 現在も分譲を続けており, 開発者が施設管理に参加せざるを得ない側面がある。したがって分譲完了後①タイプへ移行することも考えられる。
- 35) 宅地造成事業に関する法律は施行令に公共施設の一つとして公園を明記しているが, 具体的な設置規定は示されていない。
- 36) 昭和36年都市計画決定された公園が3ヶ所あるが, いずれも事業計画は未定のままとされている。
- 37) 1967年宅地審議会六次答申では, 土地利用計画の策定とともに, 都市施設整備のプログラムと責任分担の原則の確立がうたわれていたが, 新都市計画法の中では曖昧にされた。(石田, 1978: 68)

文献一覽

- 石田頼房
1975 「居住地環境とその整備について」『住宅』1月号
1978 「新市街地形成の計画化に関する手法について」『総合都市研究』4号

- | | | |
|--------|-------------------------|--|
| 岩見良太郎 | 1668 | 『日野市基本的総合計画』 |
| 1978 | 「土地区画整理の研究」自治体研究社 | 1971~78 『主要な施策の成果，財政状況の資料，資金の運用』 |
| 大石堪山・他 | | |
| 1980 | 「大規模ニュータウン開発と近郊農業」 | 1971 『日野市基本構想』 |
| | 『総合都市研究』9号 | 1976 『日野市の現状と問題点』 |
| 建設省 | | 1977 『日野市行政調査研究会報告書』 |
| 1977 a | 『区画整理計画標準(案)』 | 1978 『基本計画資料集』 |
| 1977 b | 『区画整理地区の計画的建築誘導』 | 1979 『市勢要覧』 |
| 東京都 | | 日野市下水道調査会 |
| 1976 a | 『都市計画概要』 | 1976 『日野市下水道事業のあり方と方向について』 |
| 1976 b | 『都市計画概要，資料編』 | |
| 内藤亮一 | | 南多摩新都市開発本部 |
| | 『建築規制による宅地制度の合理化に関する研究』 | 1979 『多摩ニュータウン事業の概要』 |
| 日笠端 | | 矢田俊文 |
| 1977 | 『都市計画』共立出版 | 1978 「大都市における地帯構成と地価形成」山崎不二夫他編『現代日本の都市スプロール問題』上 大月書店 |
| 日野市 | | |
| 1967 | 『日野市の推移と現況』 | |

THE FORMATION OF HOUSING TRACTS DEVELOPED BY THE PRIVATE ENTERPRISE AND IMPROVEMENT OF RESIDENTIAL ENVIRONMENT

Norio Hatano* and Minoru Furusato**

Comprehensive Urban Studies, No. 10, 1980, pp. 29—57

This study deals with the problems of the residential environment in areas on Tama hills in which the housing tracts were indiscriminately developed by several private enterprises, with the exception of Tama New Town. The results of this study are as follows:

- (1) Environmental conditions of housing lots are clarified in each area. (Chap. III, IV)
- (2) Arrangement processes and effects on various facilities such as streets, roads, water supply, sewage, gas supply, parks, educational facilities, meeting rooms and so on are clarified. These facilities are also related with the classification of residential environment in each area. (Chap. V)
- (3) A few discussions on improvements of the residential environment in indiscriminately developed areas were conducted. (Chap. VI)

*Center for Urban Studies, Tokyo Metropolitan University.

**Graduate School of Engineering, Tokyo Metropolitan University.