

# 地研通信

発行人 足田 敬志  
編集人 水谷 勇  
発行所 三重短期大学地域問題  
総合調査研究室  
津市一身田中野字蔵付157番地  
〒514-01 TEL(0592)32-2341

題字 岡本祐次学長

## 三重県における大都市地域の宅地開発を考える

### 「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」と「三重県住宅・住宅地供給計画」

1993年11月 足田 敬志

はじめに

(1) バブル経済が崩壊して地価の高騰も一応鎮静化した。<sup>注(1)</sup>しかしながら、戦後3回目である今回の地価高騰は異常であり、大都市地域で中堅勤労者が持ち家を取得することが困難な状態を生み出した。この点から言えば、三重県下の地方都市圏においては地価の高値安定状態が続いており、地価下落と言っても中堅勤労者の住宅取得を容易にするほどのものではない。<sup>注(2)</sup>

(2) 筆者は1992年4月に、「現代における街づくりを考える—三重県の宅地開発と土地利用規制法制」<sup>注(3)</sup>なる小論において、県下臨海都市における宅地開発を「たこ足」型宅地開発と名付け、その共通する特徴と問題点をいくつか指摘した。

即ち、そこでは、

①都市郊外に中小規模の団地開発がなされることによりもたらされる問題点

②これらの団地開発に、総合的な土地利用計画の観点からする行政の街づくり上の位置づけやイニシアティブが十分みられないことからくる問題点

③津市を例にとり、この15年余りの宅地開発の総戸数が地方都市の地域社会の基本構造を本質的に変える規模に上っていることの把握が、地方都市、特に三重県下の臨海諸都市の街づくり論において軽視されている問題点

④近年の団地開発の大半が、都市郊外に位置する都市計画法上の市街化調整区域内で行なわれていることの問題点、及びそれに伴った現象としての都市部の空洞化の進行等を指摘した。

地価の高原状態とでも言うべき状態が続く中でおこなわれていく宅地開発は、上に指摘した問題点を抱えたままである点でも、また、中堅勤労者にとっての住宅取得の困難性を解消する展望がないという点でも、住民の住宅問題や街づくりに対する基本的な要求を十分に解決するものではない。

(3) ここでは、政府の大都市地域における宅地開発誘導施策とその基本法制を「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」を中心に検討し、同法に基づく「三重県住宅・住宅地供給計画」を見ることにより、三重県下における大都市地域の宅地開発を考えていく。

注(1)国土庁が1993年2月9日に発表した短期地価動向によれば、この4半期に、全国の住宅地と商業地の計804地点のうち年率換算12%以上地価が下落したところは計494地点に上り、これまでの調査の中で地価下落地点の数が最も多く、大都市圏だけでなく地方圏の地価も下落傾向が強まっているという。東京都の区部中心部の住宅地で年率に換算して前回約20%の下落率が、今回25%に拡大。区部中心部の商業地では10%台後半の下落率から約30%の下落率となった。大阪圏でも阪神地域の住宅地の下落率は年率に換算すると約30%と大きい。名古屋圏では前回調査で横ばいだった四日市市の住宅地が約10%下落した。以上、1993年2月10日朝日新聞13版1面による

注(2)国土庁が、1993年3月26日付の官報で発表した地価公示価格によれば、全国平均は昨年比、住宅地で8.7%、商業地で11.4%それぞれ下落した。第1次石油危機後景気が落ち込んだ1975年から17年ぶりにマイナスとなった昨年に続き、2年連続の公示地価下落は70年の調査開始以来初めてという。大都市圏では、大阪圏で昨年比で下落率が小さくなった一方、東京、名古屋圏では昨年より下げ幅が広がった。地方圏の平均をみると、昨年は2.3%の上昇がなお続いたが、今年は1.7%下落した。愛知県は住宅地で8.8%、商業地で13.3%下がった。中でも名古屋市は、住宅地で13.7%、商業地で18.1%と、昨年に続く2桁台の大幅な下がりが方である。三重県は住宅地で1.5%（92年は4.1%の上昇）、商業地で3.7%（92年は2.8%の上昇）と、ともに18年ぶりに地価が下がった。以上、1993年3月26日朝日新聞13版より

策の経緯

今回のバブル経済下での地価高騰に伴い、大都市地域では中堅勤労者が通勤可能な立地で、適切な価格で住宅を取得または確保することが困難となり、これに対応すべく政府は一連の施策を取った。以下、表 I-1 でその経緯を示す。

I、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

(1) 地価高騰に伴う政府の住宅・住宅地供給政

表 I-1 地価高騰に伴う政府の住宅・住宅地供給政策の経緯 注(4)

項	目
S 62. 10	緊急土地対策要綱
S 63. 5	大都市地域における優良宅地開発の促進に関する特別措置法
S 63. 6	総合土地対策要綱
H 1. 6	大都市地域における宅地開発及び鉄道整備の一体的推進に関する特別措置法
H 1. 12	土地基本法
H 1. 12	土地対策の重点実施方針
H 2. 6	住宅宅地審議会答申
H 2. 6	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一部改正
H 2. 6	都市計画法改正 ・住宅地高度利用地区計画制度創設 ・用途別容積型地区計画制度創設 ・遊休土地転換利用促進地区制度創設
H 2. 10	土地政策審議会答申
H 2	大都市優良住宅供給促進事業の創設 大都市農地活用住宅供給整備促進事業の創設
H 3	緊急住宅宅地関連特定施設整備事業の創設
H 5. 11	国土庁、地価監視区域の規制緩和を通過

注(4)表 I-1 は、平成 3 年 9 月「三重県住宅・住宅地供給計画」1 頁に基づき作成

(2) 大都市地域

本稿での「大都市地域」の用語は、大都市地域における住宅地等供給の促進に関する特別措置法におけるそれである。同法 2 条によれば、「大都市地域」とは、

- ①都の区域（特別区の存する区域に限る。）及び市町村でその区域の全部または一部が首都圏整備法第 2 条第 3 項に規定する既成市街地もしくは同条第 4 項に規定する近郊整備地帯
- ②近畿圏整備法第 2 条第 3 項に規定する既成都市区域もしくは同条第 4 項に規定する近郊整備区域
- ③中部圏開発整備法第 2 条第 3 項に規定する都市整備区域内にあるものの区域、をいう

さらに同法第 3 条の 2 第 1 項は、④大都市地域について、その周辺の自然的及び社会的に密接な関係がある地域、を含むと規定する。

三重県について大都市地域の対象となる区域は、①中部圏都市整備区域に含まれる、桑名市、四日市市、多度町、長島町、木曽岬町、員弁町、東員

町、朝日町、川越町、楠町と②中部圏都市整備区域の周辺の自然的及び社会的に密接な関係がある地域に含まれる、津市、鈴鹿市、菟野町、河芸町であり、計 4 市 10 町である。<sup>注(5)</sup>

注(5)同上 2 頁

(3) 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

この法律は、「大都市地域における住宅及び住宅地の供給を促進するため、住宅及び住宅地の供給に関する基本方針等について定めるとともに、土地区画整理促進区域及び住宅街区促進区域内における住宅地の整備またはこれと併せて行う中高層住宅の建設に必要な事項を定める等特別の措置を講ずることにより、大量の住宅及び住宅地の供給と良好な住宅街区の整備とを図り、もって大都市地域の秩序ある発展に寄与することを目的」（同法 1 条）としている。

同法は、この行政施策を推進する行政施策の枠組みとして次の 5 点を考えている。

住宅及び住宅地の供給に関する基本方針等（同法第 2 章）

土地区画整理促進区域（同法第 3 章）

特定土地区画整理事業（同法第4章）  
住宅街区整備促進区域（同法第5章）  
住宅街区整備事業（同法第6章）

## 1、住宅市街地開発・整備についての行政のイニシアティブ（法第3条の6）

本稿の冒頭<sup>注(6)</sup>において指摘したように、地価の高騰と、まとまった住宅及び住宅地の開発・整備における行政のイニシアティブの欠如が都市における都心部の空洞化を招く大きな原因となっているのに対し、三重県下の臨海都市の多くは特段の対策をたてることもなく都市の現代的矛盾の深まりゆくにまかしている。法第3条の6は、これに対し若干のイニシアティブを国および地方公共団体がとるべく奨励している。すなわち、建設大臣が指定するものにかかる市街化区域および市街化調整区域の整備、開発、保全方針においては、市街化区域については「一体的かつ総合的に良好な住宅市街地を整備し、または開発すべき相当規模の地区」を、市街化調整区域については「市街化区域の市街化の状況を勘案し、良好な住宅市街地として計画的に開発することが適当と認められる相当規模の地区」を定め、整備開発計画の概要を示すことを求めている。このイニシアティブを達成する行政手法として、本法における「土地区画整理促進区域」（法第5条第1項）と「住宅街区整備促進区域」制度がどの程度の法的効果と実効性を有するかは本稿の以下で一定の評価を加える。なお、「住宅街区整備促進区域」は、都市計画法に規定する「高度利用地区計画」（都市計画法第12条の4第1項第2号）制度と絡んで用いられる制度となっている。

注(6)はじめに(2)②参照

## 2、供給基本方針（法第3条の2）

これは行政法学で言うところの政策的行政計画であり、その内容は以下に掲げる3項目からなっており、行政計画達成手法として上に掲げる2つのシステム（「土地区画整理促進区域」制度と「住宅街区整備促進区域」制度）が予定されている。（特定土地区画整理事業と住宅街区整理事業はそれぞれがこの両制度の実効性を確保するための行政手段として位置づけられる。）

上位・下位計画の整合性は、「首都圏（近畿圏、中部圏）の大都市地域における住宅及び住宅地の供給に関する基本方針」（いずれも建設省告示）－「各県または政令指定都市における住宅・住宅地供給計画」の形で確保されている。<sup>注(7)</sup>

注(7)なお、東京都、大阪府その他の住宅の需要の特に著しい政令で定める都府県については、供給基本

方針に即して「供給計画」を定めるものとしている（法第3条の3）が、供給計画においては「住宅及び住宅地の供給を重点的に図るべき地域」を定めなければならない外は、両者は同一の物である。

供給基本方針が定めるべき事項は次の3点である。

- ①大都市地域における住宅及び住宅地の供給に関する基本的な事項
- ②大都市地域における住宅及び住宅地の供給の目標年次並びにその全域及び都府県に係る区域別の目標量
- ③前号の目標を達成するために必要な住宅及び住宅地の供給の促進に関する基本的施策

## 3、土地区画整理促進区域

一言でいえば、通常の土地区画整理事業における法システムに対して、特定区域を指定して、その区域内においてはより強度の建築制限をかけることにより事業の促進を図ろうとするものといえる。

土地区画整理組合法に基づく街づくり事業においては、土地区画整理組合が設立され<sup>注(8)</sup>、その設立についての認可の公告または事業計画の変更についての認可の公告があった日より<sup>注(9)</sup>、「施行地区内において、土地区画整理事業の障害となるおそれがある土地の形質の変更若しくは建築物その他の工作物の新築、改築もしくは増築を行い、または政令で定める移動の容易でない物件の設置若しくはたい積を行おうとする者は、建設大臣が施行する土地区画整理事業にあっては建設大臣の、その他の者が施行する土地区画整理事業にあっては都道府県知事の許可を受け」（土地区画整理組合法第76条）る必要があるという形で、事業施行区域内の土地所有者及び借地権者は建築行為の制限を受ける。すなわち、土地区画整理法による街づくり事業においては、事業計画の決定、それへの土地所有者及び借地権者の合意、さらに行政庁の認可があってはじめて、建築行為等の制限がかかる仕組みとなっている。この法システムは、土地区画整理事業完成までいたずらに時間を要する原因となっている反面、住民の権利・利益の手続的保障に役立つ機能を併せ持っているといえる。

これに対して、「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」においては、事業目的の達成のためより強度な建築行為の制限規定が用意されている。すなわち、大都市地域内の市街化区域においては、当該区域の都市計画権者が都市計画に「土地区画整理促進地域」を定めることができ<sup>注(10)</sup>、同地域内では、「土地の形質の変更または建築物の新築、改築若しくは増築を

しようとするものは、建設省令で定めるところにより、都道府県知事の許可を受け」必要があるという形で、結局、この種の街づくり事業は住民の合意なしには円滑にその事業を達成できないという現実的な事情は別とすれば、促進地域指定さえ行えば建築制限がかかるという法システムとなっている。ただしこの建築制限下においても、自己の居住の用に供する住宅又は自己の業務の用に供する建築物で一定の要件の合致するものの新築、改築又は増築（法第7条第2項第2号）及び自己の業務の用に供する工作物（建築物を除く）の新築、改築又は増築の用に供する目的で行う土地の形質の変更（法第7条第2項第1号ロ）、「主として住宅の建設の用に供する目的で行う2ヘクタール以上の規模の…（もので）…、当該土地地区画整理促進区域の他の部分についての土地地区画整理事業の施行を困難にしない」（法第7条第2項第1号イ）土地の形質の変更などについては都道府県知事の許可を受けて行うことができる。都道府県知事は、この許可がされないため、その土地の利用に著しい支障をきたすこととなることを理由として、当該土地を買い取るべき旨の申し出があったときは、特別な事情がない限り、当該土地を時価で買い取らねばならない、（法第7条、8条）とされている。<sup>注8)</sup>

注8)土地地区画整理組合法第14条以下、このほか個人施行、住宅・都市整備公団施行、地域振興整備公団施行、地方住宅供給公社施行、都道府県及び市町村施行がある、それぞれ土地地区画整理組合法第3条から第3条の4、同第4条以下、同第52条以下参照

注9)個人施行者が施行する土地地区画整理事業においては、土地地区画整理事業の施行についての認可の公告または事業計画の変更についての認可の公告があった日より、市町村、都道府県、市町村長、都道府県知事または建設大臣が施行する土地地区画整理事業にあっては事業計画の決定の公告または事業計画の変更の公告があった日より（土地地区画整理組合法第76条）

注10)この場合、土地地区画整理促進地域指定を行うには、以下のように法第5条第1項1号～5号の要件に該当する必要がある。

- 1、良好な住宅市街地として一体的に開発される自然的条件を備えていること。
- 2、当該区域が既に住宅市街地を形成している区域又は住宅市街地を形成することが確実である区域に近接していること。
- 3、当該区域内の土地の大部分が建築物の敷地として利用されていないこと。
- 4、2ヘクタール以上の規模の区域であること。  
（三重県等の地方都市の住宅事情でいうと一戸

建住宅100戸以上程度の開発となる一筆者）

- 5、当該区域の大部分が都市計画法第8条第1項第1号の住居系用途地域内（第1種低層住居専用地域、第2種低層住居専用地域、第1種中高層住居専用地域、第2種中高層住居専用地域、第1種住居地域、第2種住居地域、単住居地域）にあること。

注11)この場合、都道府県知事は、買い取った土地を公営住宅又は義務教育施設の用に供すべき努力義務を負う。（法第9条）

#### 4、特定土地地区画整理事業

「土地地区画整理促進区域」制度という法システムを一層強力にしているのが、特定土地地区画整理事業の制度である。

同事業においては、市町村は、土地地区画整理促進区域内の土地で、都市計画法決定（都道府県知事の承認を要する、都市計画法19条）にかかる告示の日から起算して2年以内に、事業が進行していない場合は、<sup>注12)</sup>施行の障害となる事由がない限り、特定土地地区画整理事業（2ヘクタール以上）を施行するものとする、としている。

特定土地地区画整理事業の事業計画においては、土地の利用上共同住宅が集団的に建設されることが望ましい位置に相当と認められる規模で「共同住宅区」を定め、住宅の共同化による土地の効率的利用を促進できる。<sup>注13)</sup>また、同事業施行区域内において、施行地区の面積のおおむね30%を超えない範囲で、かつおおむね0.2ヘクタール以上の規模で「集合農地区」を定め、農地の集合化を図ることができる。<sup>注14)</sup>

注12)法が想定している事業の進行していない場合とは以下の通りである。個人施工者による土地地区画整理事業における事業施行についての認可がないとき－土地地区画整理法第4条第1項、組合施行において土地地区画整理組合の設立の認可が行われないうち、法第7条第2項第1号イにいう「主として住宅の建設の用に供する目的で行う2ヘクタール以上の規模の土地の形質の変更」で都道府県知事の許可がされていないとき。以上、法第11条

注13)共同住宅区においては、当然のことながら、共同住宅への換地、宅地の共有化が認められる。（法第14条～16条）

注14)集合農地区指定の要件は以下の通りである。（法第17条第1号～3号）

- 1 公害又は災害の防止等良好な生活環境の確保に相当の効用があり、かつ、公共施設等（生産緑地法第2条第2号に規定する公共施設等をいう）の敷地の用に供する土地として適している一団の農地等の区域であること。

2 用排水その他の状況を勘案して農林漁業の継続が可能な条件を備えていること。

3 おおむね0.2ヘクタール以上の規模の区域であること。

## 5、住宅街区整備促進区域

本制度は、大都市地域内の市街化区域において、土地の高度利用を押し進めることによって<sup>注090</sup>、住宅及び住宅地の供給を促進しようとするもので、いわば、垂直方向の土地区画整理促進制度と表現しても良いだろう。<sup>注07</sup>ただし、住宅街区整備促進区域を指定する要件中、「当該区域内の土地の大部分が建築物その他の工作物の敷地として利用されていないこと」（法24条第1項第2号）という点には問題がある。大都市地域の都心部や駅前であって、1ヘクタール以上のまとまった土地であって、その土地の大部分が建築物その他の工作物の敷地として利用されていない土地など、現在の日本ではよほど特別な事情がない限り存在し得ないといえる。これでは、どうしてこの制度を用いて行政が街づくりにイニシアティブを発揮できるのか、まことに不思議な制度といわねばならない。

都市計画権者が、住宅街区整備促進区域を指定する都市計画決定を行った場合、「土地区画整理促進地域」における法システムと同様に、土地区画整理法による事業計画の認可を待って建築制限をかけるという手続きを待つことなく、都市計画決定として「住宅街区整備促進区域」を指定すると、同「区域内において土地の形質の変更、又は建築物その他の工作物の新築、改築若しくは増築をしようとする者は、建設省令で定めるところにより、都道府県知事の許可を受けなければならない。」（法第26条第1項）という形で、建築制限を受ける。<sup>注09</sup>

注09高度地区制度について。都市計画法上の各種用途地域に応じて定められる高さ規制として、絶対高の制限（第1種住居専用地域内の10mまたは12m）や斜線制限（道路斜線、北側斜線、隣地斜線）があるが、これらの一定の高さ制限だけでは、市街地の環境を維持できないときや土地利用の増進を図るために建築物の高さの最高限度または最低限度を定める高度地区制度がある。（都市計画法第9条第14項、都市計画法第8条第1項第3号、同第2項第2号ニ）①最低限高度地区（都心や駅前など市街地の中心部で、土地の高度利用を図らねばならない場合に、建築物の高さの最低限度を定めて規制を図る。）②最高限高度地区（建築密度が大きくなりすぎるおそれのある市街地の区域で、住居地域内の適正な人口密度や良好な住居環境を保全しようとする土地など

に最高限度を定めて規制を図る。この場合規制方法としては①絶対高の制限と②隣地境界からの距離に応じた高さ制限の2つの方法がある。）③建築物の高さの最高限度及び最低限度を定める高度地区 以上につき、参照「誰にもわかる建築法規の手引き」1、P. 334～新日本法規。

注09高度利用地区制度について。高度地区制度が、土地利用の増進を図りながらも、主として市街地の環境維持のために、高さ規制を行うものであるのに対して、高度利用地区制度は、都心部や駅前などの土地であって高度利用を図るべき場所なのに低密度にしか利用されていない場合に、「市街地における土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新を図るため」（都市計画法第9条第15項）に以下のような規制を定めて、土地の高度利用の促進を図ろうというものである。

- ①容積率（建築物の延べ面積の敷地面積に対する割合）の最高限度及び最低限度
- ②建ぺい率（建築物の建築面積の敷地面積に対する割合）の最高限度
- ③建築物の建築面積の最低限度
- ④壁面の位置の制限

以上につき、参照「誰にもわかる建築法規の手引き」1 P. 338～

注07法第24条は、住宅街区整備促進区域指定の要件として以下の4点を定めている。

1、都市計画法第8条第1項第3号の高度利用地区内にあり、次のいずれかの地域に属すること

イ、第1種中高層住宅専用地域又は第2種中高層住宅専用地域

ロ、第1種住居地域、第2種住居地域又は単住居地域

2、当該区域内の土地の大部分が建築物その他の工作物の敷地として利用されていないこと。

3、1ヘクタール以上の規模の区域であること

4、当該区域を住宅街区として整備することが都市機能の増進と住宅不足の緩和に貢献すること。

注08土地区画整理促進区域制度におけるのと同様な形式での建築制限であるが、住宅街区整備促進区域制度における方が、建築行為等許可制度が若干緩やかであるともいえる。すなわち、都道府県知事が許可申請があった場合においてその許可をしなければならないものに、「住宅街区整備促進区域に関する都市計画に適合する建築物の新築の用に供する目的で行う土地の形質の変更」（法第26条第2項第1号イ）や、「住宅街区整備促進区域に関する都市計画に適合する建築物の新築」（法第26条第2項第2号イ）等が含まれる規定になっており、土地の高度利用を中心とした街づくりの方向に合致するものについては積極的に認めていこうという趣旨である。

## 6、住宅街区整備事業

この事業の中心的内容をなすものは「施設住宅」である。これは、「住宅街区整備事業によって建設される共同住宅で施行者が処分する権限を有するもの及びその附帯施設をいう。」（法第28条第4号）また、施設住宅は、「宅地の有効な利用及び中高層住宅に係る良好な住居の環境の確保を考慮して、…都市計画上当該区域にふさわしい容積を備え、かつ、その敷地内に相当の空地を有するもの」（法第31条第3項第3号）でなければならない。

住宅街区整備事業は、個人（一人または数人が共同して）、住宅街区整備組合<sup>注9</sup>、都道府県及び市町村並びに住宅・都市整備公団及び地方住宅供給公社<sup>注10</sup>によって施行される。

注9住宅街区整備組合は、土地区画整理事業における土地区画整理組合と同様な組織である。しかしながら、土地区画整理組合の設立は、その組合の定款及び事業計画について「施行地域となるべき区域内の宅地について所有権を有するすべての者及びその区域内の宅地について借地権を有するすべての者のそれぞれの三分の二以上の同意を得なければならない」（土地区画整理法第18条）のに対して、住宅街区整備組合の設立においては、「五人以上共同して、定款及び事業計画を定め、建設省令で定めるところにより、…都道府県知事の認可を受け」（法第37条第1項）ればよい。「組合が施行する住宅街区整備事業に係る施行地区内の宅地について所有権又は借地権を有する者は、すべて組合の組合員」となるが、設立につき、彼らの同意は要件とされない。なお、地方公共団体、住宅・都市整備公団並びに地方住宅供給公社のほか、「住宅の建設及び賃貸又は譲渡を行うことを主たる目的の一つとする法人で政令で定めるもの」（法第43条）も組合の組合員となりうる場合がある。

注10住宅街区整備事業が、都道府県及び市町村並びに住宅・都市整備公団及び地方住宅供給公社によって施行される場合は、土地区画整理事業において「土地区画整理審議会」が設置されるのと同様に、「住宅街区整備審議会」（法第55条～）が設置される。

## 7、宅開発協議会と中央官庁主導型の住宅行政

宅地開発協議会（法第4条第1項）は、首都圏、近畿圏及び中部圏の各区域ごとに、政令で定めるところにより、国の関係行政機関、関係都府県、関係のある指定都市及び都市整備公団により組織される。<sup>注11</sup>

また、関係市町村の長は宅地開発協議会の委員があれば協議を行うための会議に参加できる。この組織の庶務は建設省が握っており、関係市町村長が正式の構成員でない等、全体として街づくり

における住民主権、市町村優先の原則からはずれたものとなっている。こうした組織が上位計画と下位計画の整合性確保、行政目的の効率的達成のため有用であることは認めなければならないが余りにも中央官庁主導型といえよう。

宅地開発協議会とは別に、関係市町村を軸に、関係都道府県、関係住民団体等を構成員とした宅地開発・整備組織を法制度化することが住宅・宅地供給の促進と街づくりを調和させることから必要と思われる。同組織の会議には、民間の宅地開発ディベロッパーの参加を認めてよい。

注11たとえば、中部圏宅地開発協議会は以下のように組織される。「国土庁、大蔵省、文部省、厚生省、農林水産省、運輸省、建設省及び自治省、愛知県及び三重県並びに名古屋市並びに住宅・都市整備公団」（令別表）

## 8、まとめ

「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」は、住宅及び住宅地の供給についての大都市地域にかかる行政計画を、行政庁等に策定、施行する権限を授けずるとともに、その行政計画を行うについての行政責任を行政庁に負わせる。また、同法は「土地区画整理促進区域」制度および「住宅街区整備促進区域」制度を活用して、より強度の建築制限を課し事業施行の促進を図っている。これは土地の公共性の観点から街づくりについての行政のイニシアティブを発揮させる可能性を開く点で評価できるが、個々の土地所有者や借地権者の建築の自由を大きく制約するものであるから、この制度適用の前提として、事業対象となる地域住民の参加を行政手続的に保障することが、住民の権利・利益の保護からも又結局この種の事業では街づくりについての関係者の合意なしには円滑な事業の遂行は望むべくもないということからも、必要である。しかしながら、本法システムにおいては、この視点が基本的に欠落していると言わねばならない。

## II、「三重県住宅・住宅地供給計画」と三重県における大都市地域の宅地開発問題

ここでは、法第3条の2により建設大臣が定めることとなっている「中部圏の大都市地域における住宅及び住宅地の供給に関する基本方針」を、住宅・住宅地供給についての現状認識を中心に紹介・検討し、次に「三重県住宅・住宅地供給計画」の特徴と問題点を考える。

(1) 「中部圏の大都市地域における住宅及び住宅地の供給に関する基本方針」（平成3年3月28日建設省告示第798号）

告示第798号は、「住宅・土地問題の解決のた

めには、地価を土地の利用価値に相応した適正な水準に下げることが目標として、土地取引規制、土地税制、土地関連融資規制など各般の施策が総合的に講じられることと併せて、中長期的に住宅及び住宅地の供給を促進し、需要に的確に対応した供給を確保することにより、住宅価格・家賃の適正化をはかることが重要である」として、住宅・土地問題の要としての地価問題に正しい問題提起をしている

バブル崩壊後、地価の下落傾向が強まっている現在こそ、中長期の見通しにたって、地価の適正な水準を維持し、住宅・住宅地の安定供給をはかるべきである。しかしながら現実には、1993年11月に出された国土庁の通達に従って、こうした方向とは反対に、土地取引規制の緩和方針が都道府県や政令指定都市において打ち出されており、名古屋市などではこれに応ずる構えである。<sup>注20</sup>これには、土地取引の低迷が都道府県や政令指定都市の財政を不動産取得税の減収という形で直撃しているという事情も大きく左右している。<sup>注21</sup>

平成元年12月に制定された土地基本法は、その第6条第1項において、「国及び地方公共団体は、第2条から前条までに定める土地についての基本理念にのっとり、土地に関する施策を総合的に策定し、及びこれを実施する責務を有する」としている。

土地についての基本理念とは、①土地についての公共の福祉の優先（土地基本法第2条）<sup>注22</sup>適正な利用及び計画に従った利用（同第3条）③投機的取引の抑制（同第4条）④価値の増加に伴う利益に応じた適切な負担（同第5条）をいう。

この土地の公共性を中心とした土地の基本理念に照らしてみれば、住宅・住宅地供給をはじめとするあらゆる街づくり事業において、バブル経済により大都市都心部から郊外部にまで地価の高騰が広がった現在、問題の核心をしめるのは適正な土地の価格水準の実現とその維持にあることは誰の目にも明らかである。この問題を曖昧にしたままでは、通勤可能な適切な地域に、中堅勤労者が適切な価格で入手できる住宅及び住宅地を供給する事業など絵に描いた餅と言わねばならない。

また、この問題の抜本的解決なしには、大都市圏の各都市は、都心部の空洞化と郊外部への無限の拡散化という都市の現代的危機の中で、都市機能の麻痺へと向うほかない。このことからいえば、土地取引の停滞による都道府県等の税収等の税収減に対しては別途の財政補填等が考えられてよい。<sup>注23</sup>国土庁が1993年11月9日に都道府県と政令指定都市に地価監視区域の規制緩和を検討するよう通達を出した。これを受け、11月22日、西尾武喜名古屋市長は定例記者会見において規制緩和の方針を明ら

かにし、愛知県と連動して実施時期を考えていかなければならないとしている。名古屋市の監視区域は、1988年1月5日に、地価の上昇の激しかった中、中村、千種、東、名東の5区に最初に設定。300㎡以上の土地取引を届け出制にし、その4カ月後の1988年5月に残る11区も監視区域に編入した。1990年6月には届け出面積を100㎡に引き上げ規制を強化。1993年には、設定期間を96年1月までの3年間延長していた。現在名古屋市内の監視区域は市内の92%にあたる3万134ha。（以上、1993年11月22日朝日新聞夕刊より筆者が加筆修正）

<sup>注24</sup>名古屋市の93年11月補正予算案では、土地の売買益にかかる市税収入が当初見込みの7割、約153億円落ち込んでいる。（同上、朝日新聞夕刊）

<sup>注25</sup>第2条は以下の通りである。「土地は、現在及び将来における国民のための限られた貴重な資源であること、国民の諸活動にとって不可欠の基盤であること、その利用が他の土地と密接な関係を有するものであること、その価値が主として人口及び産業の動向、土地利用の動向、社会資本の整備状況その他社会的経済的条件により変動するものであること等公共の利害に関係する特性を有している（以下略）」と、土地の公共性を明確に規定している。

同告示は、現状認識を以下のように示している。

1、住宅事情については、昭和63年住宅統計調査に基づき、中央大都市圏の最低居住水準未済世帯率は7.5%と全国平均よりも良好な水準を示しており、誘導居住水準についても既に38%が達成していると指摘している。一方、名古屋市内を中心として、老朽化した木造住宅が多く残存している地域もみられ、このような地域においては、住民の流出による活力あるコミュニティの維持が困難になることも懸念される、としている。

2、地価、住宅価格及び家賃の動向については、「商業地で昭和62年以降、住宅地では昭和63年以降その上昇が目立ってきており、平成2年地価公示では、対前年比で商業地において22.4%、住宅地において20.2%と高い上昇率を示し、昭和59年の1.5倍を越えている」と述べ、その結果、名古屋市及びその近接地域においては、勤労者世帯の年収の6倍を越える地域も現れ、勤労者とりわけ第1次取得層にとっては通勤に便利な地域での住宅取得が困難になりつつあると指摘する。

3、住宅・住宅地の供給動向については、地価高騰の影響が次のような事態を引き起こしていると指摘する。すなわち、新設住宅の規模につき、持ち家の平均床面積120㎡前後ではほぼ横ばいであるのに対して、借家については、狭小な民間借家が

大幅に増加したことにより平均床面積が50㎡を下回る水準となり、また、分譲マンションの供給動向を見ても、昭和62年には名古屋市内の供給が（中部圏大都市地域において一筆者）50%を越えていたが、以後毎年減少し、平成2年前半では25%程度に落ち込んでおり、その外延化がうかがえると指摘している。

4、住宅・住宅地供給の可能性については、愛知県の尾張地域北東部及びその隣接地域、三重県北部ニュータウン開発が進められていることをしてきし、さらに今後、あいち学術開発ゾーン（名古屋東部丘陵地域）、三重ハイテクプラネット21構想、中部新国際構想等の大規模プロジェクトが予定されており、それらに伴う新たな住宅地開発が進むことを見込んでいる。また、名古屋市については都市機能の集積により、既成市街地の土地の有効・高度利用による住宅及び住宅地の供給の拡大も見込めるとし、既成市街地内において低・未利用地が約8,000ha、市街化区域内農地が約15,000ha存在しているほか、立地条件等から見て住宅適地としての可能性の高い老朽木造住宅地区も見られるとしている。

以上の住宅・住宅地等に関する現状認識はおおむね妥当であると言わねばならない。<sup>11)</sup>

注④「中部圏の大都市地域における住宅及び住宅地の供給に関する基本方針」における「施策の展開にあたっての基本的考え方」や「目標を達成するために必要な住宅及び住宅地の供給の促進に関する基本的施策」の特徴と問題点は、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との関連だけでは評価しきれない課題を含んでいるので、同様により総合的な視覚からの検討が必要な「三重県の都市計画」の検討とあわせて他日を期したい。

(2) 「三重県住宅・住宅地供給計画」の特徴と問題点

平成3年度9月に策定された『三重県住宅・住宅地供給計画』は以下のような内容で構成されている。

序 三重県住宅・住宅地供給計画策定の背景と目的

- 1 住宅・住宅地供給に関する方針
- 2 住宅・住宅地の供給の促進に関する施策
- 3 住宅・住宅地の供給を重点的にはかるべき地域に関する事項

以下この構成に即して、その特徴を明らかにし、三重県における大都市地域の宅地開発の問題点を考えてみる。

1、「三重県住宅・住宅地供給計画策定の背景と目的」について

「中部圏の大都市地域における住宅及び住宅地の供給に関する基本方針」に基づき、「三重県住宅・住宅地供給計画」は、その目的を「…中長期的に住宅・住宅地の供給を促進し、需要に的確に対応した供給を確保し、住宅価格・家賃の適正化を図ることを目的として、平成12年（西暦2000年）を目標に今後10年間の住宅・住宅地の供給に関する基本的な事項、供給目標及びその目標量を達成するための基本的な施策を定めるもの」としている。

2、「住宅・住宅地供給に関する方針」について

- ① 「住宅事情の現況と課題」の把握について
  - (イ) 住宅ストックの状況

これについては『三重県住宅・住宅地供給計画』（以下、三重県計画と略す）4頁の表「居住水準等」を再掲しておく。

表 II - 1 三重県の住宅の居住水準

地域	項目	一世帯当たり住宅数	持家の割合	最低居住水準未達	都市型誘導居住	一般型誘導居住
		(戸)	(全住宅戸数比)(%)	(%)	水準未達 (%)	水準未達 (%)
圏域 (市部)	桑名市	1.11	79.4	3.8	33.5	57.7
	四日市市	1.14	71.1	5.4	40.7	62.2
	鈴鹿市	1.11	76.4	4.3	40.0	62.2
	津市	1.15	67.5	4.9	42.3	62.9
	計	1.13	72.6	4.8	39.9	61.7
	三重県	1.12	79.5	4.6	37.5	59.5
	中京大都市圏	1.12	62.5	7.5	46.1	66.7
	全 国	1.12	61.3	9.5	59.3	72.5

出典、日本の住宅と建築（平成2年度）、住宅統計調査（昭和63年）



三重県計画は、圏域内を都市別にみて、桑名市の居住水準を比較的良好として指摘しているが、むしろ検討すべきは津市である。津市では、一世帯当たり住宅数は1.15と圏域内の他の市部より高いが、持ち家の割合は低く（67.5%）、また居住水準も全体として低い。これは、公営住宅を含め借家が相当数存在するが、それらの老朽化・狭小化が進んでいることを示していると考えてよいが、その地域分布等を含め今後検討する必要がある。

#### （ロ）地価、住宅価格及び家賃の状況

「本圏域の住宅地の平均地価は、平成3年度の地価公示価格によると、最も高い桑名市で10.5万円/㎡であり、他の市町は10万円/㎡以下となっている。これは名古屋市が20万円/㎡を越え、本圏域と同距離圏にある愛知県の市町がおしなべて10万円/㎡を越えているのに対し、比較的低廉であるといえる」（4頁）と三重県計画はいう。庶民にとって低廉かは大いに疑問であるが、この地価傾向が続けば愛知県から三重県北部への住宅を求めての人口流入は避け難く、北勢各市町の街づくりに大きな影響を与えることに留意しておかねばならない。

三重県計画は、同時に、①平成2年から3年までの住宅地地価の変動率をみると、名古屋市が18.1%であるのに、鈴鹿市以北の市町では20~30%の急騰を示し、地価の高騰化が外延化しており、②本圏域でも、戸建て住宅の取得価格が5千万円を越える物件がみられるなど、中堅勤労者の取得能力を超える価格が形成されようとしており、③近年建築の鉄筋コンクリート造民間借家で適切な広さと設備を確保しようとする場合、その家賃負担は大きい（家族人数4人の標準都市型誘導居住水準=36畳=の場合で8.3~10.4万円）と指摘し、地価問題の解決なくしては、適切な住宅・住宅地供給も適切な居住水準の確保もかなわないことを正しく認識しているといつてよい。

しかしながら、この正しい認識にもかかわらず、地価対策としては、現行地価監視法制的確な運用を述べるのみである。（26頁）

既に述べたように、地方公共団体は、土地の公共性を中心とする土地についての基本理念にのっとり、土地に関する施策を総合的に策定し、及びこれを実施する責務を有するのであるから、地価の適正水準の実現と維持に資する地価規制を中心とする土地法制の立法的改革の必要性を住民とともに国に対して提言し、具体化する努力なしには、住宅・住宅地供給を中心とする街づくりは達成し得ないことを明確にすべきである。

#### （ハ）住宅・住宅地の供給動向

本圏域の新設住宅着工戸数の動向をみると、昭

和50年代後半までは減少傾向にあったが、昭和60年度以降は増加傾向にあり、新設住宅の種類をみると、昭和60年度から平成元年度までの近年5年間は、それ以前の5年間と比べると持ち家系が減少する傾向にあり、持ち家40%、分譲住宅18%、貸家39%であると、指摘する。

また、過去5年間において、本圏域の5ha以上の大規模な開発許可の半分以上が市街化調整区域における住宅地開発となっている、という。注⑧さらに、本圏域の市街化区域内には約3,200haにのぼる農地が残存していることも特徴的である。注⑨この点につき、参照、拙稿、前掲「現代における街づくりを考える—三重県の宅地開発と土地利用規制法制」

#### （ニ）住環境の状況

ここでは、建て替え時期（昭和45年以前の木造建築）が住宅の30%を占め、未接道宅地及び幅員4m未満道路接道宅地が約40%に達しているのが特徴的であり、土地区画整理等の市街地整備が必要な地域の多さをうかがわせる。

#### ② 「供給フレームと地域整備の基本方向」について

ここでは、三重県の人口、世帯数見直しと国の基本方針に即して、平成12年の目標年次までの住宅・住宅地供給の目標量を圏域全体で、住宅9万戸、住宅地（MG）注⑩1,300haとしているが、これが適切な設定であり、供給可能であるのかを評価するのは、きわめて難問であり、現在の筆者の力量を越えていると言わざるを得ない。

その他の点については紙数の関係と特記すべきほどの事項はないので割愛する。

注⑩MGとはミディウムグロス（住宅敷地面積に細街路、プレイロット等を含むもの）「三重県住宅・住宅地供給計画」7頁脚注

#### ③ 「住宅・住宅地供給に係る基本的目標」について

ここでは、本圏域における近年の転入状況を見ると、転入は年間35千人~38千人（昭和50年以降平均）、約11千世帯~12千世帯であり、桑名四日市ブロックへの転入増が予想されることと、鈴鹿・津ブロックでのブロック内移動の比率の高さが指摘されている点に留意しなければならない。

#### 3. 「住宅・住宅地の供給の促進に関する施策」における問題点

ここでは、住宅市街地の整備につき、①低・未利用地、市街化区域内農地の活用②新市街地の開発促進③既成市街地の整備に分け、現行法制上とりうる施策を過不足なく列挙している。常識的であるが、総花的で特色がないと指摘されてもやむをえない。また、全体としてみると、どうしても

見過ごすことのできない若干の問題点がある。

第1に、三重ハイテクプラネット21構想等大型プロジェクトについては、「国及びプロジェクト参加企業等に積極的な働きかけを通じ、支援を行うため、中部圏内の担当部極や地元と一体となったプロジェクト支援組織（協議会等）の設立について検討を進める」（21頁）としている点である。このこと自体は大型プロジェクトそのものが住民の基本的利益の発展につながる地域開発か別によれば、事業の推進上一定の積極性を持つことは否定し得ない。問題は、大型プロジェクトにのみこのような組織が構想されることにある。すべての住宅・住宅地供給を中心とした街づくりプロジェクトに、地域住民と地元市町の手続き的関与を保障する、合意形成のための組織またはプロセスが必要であるとの認識が基本的に欠如していることが、この施策の大きな特徴である。

第2に、「名古屋市等の影響を受けやすい桑名市周辺において、積極的な住宅供給を図る」としている点である。もちろん、桑名市周辺を名古屋市と一体として発展していくことが適切な地域とみて、上のような施策を選択することもあり得る。しかしながら、桑名市に住宅・住宅地を求めての名古屋市からの人口の大量流入が桑名市の街づくり全体にどのような意味をもたらすのか、また、名古屋市から桑名市周辺への人口の大量流出が名古屋市の街づくりにどんな意味をもたらすのかの吟味なしに、無批判に現状追認的に押し進められようとしている点である。そこには、地域開発や都市計画について都市の成長を住民利益の観点から管理しようとする視角や注②、地域開発に伴う人口の大量移動等が都市環境にどのような影響をもたらすのかを検討する社会的な生活環境にかかわる新しい環境アセスメント注③の必要性への自覚が基本的に欠如していると言わねばならない。

注②地域開発や都市計画を都市の成長管理という観点からコントロールする必要性について、参照、大野輝之、レイコ・ハベ・エバンス『都市開発を考えるーアメリカと日本』岩波新書P. 13～P. 69

注③社会的な生活環境からの環境アセスメントを都市開発について考える点につき、さしあたり、参照「川崎市環境アセスメント条例」。

4、「住宅・住宅地の供給を重点的にはかかるべき地域に関する事項」について

「重点供給地域は、地域の立地、土地の利用状況等からみて住宅若しくは住宅地の供給を図るべき地域または、地域の居住水準から見て住宅供給の必要性が高い地域で、今後10年間に相当量の良

質な住宅または住宅地の供給が見込まれる一定のまとまりのある地域」とされ（31頁）、県内では43地域が指定され、事業手法としては主として土地区画整理事業が考えられている。

津市については①津駅前北部区画整理地区の約81ha（上浜町の1～6丁目の大半、栄町4丁目）、②橋内東部区画整理地区の約50ha（港町、海岸町、末広町・寿町・乙部・中河原の一部）③上津部田地域の約14ha（一身田上津部田の一部）が対象地域にあげられている。このうち、津駅前北部区画整理地区については、1993年度三重短期大学法経科I部行政法ゼミ生とともに、アンケート調査等を実施して調査研究中であり、いずれ詳細な報告を行う予定である。

5、まとめにかえてー桑名市蓮花寺土地区画整理促進区域（『三重県の都市計画』P. 28）について

先に述べたように、この制度は街づくりに地方公共団体が土地の公共性の観点からイニシアティブを発揮するという点で一定の評価をあたえてよい。しかしながら三重県では桑名市蓮花寺地域だけが、土地区画整理促進区域に指定されているのが実状である。わずか一地域においてしか運用がなく、使いづらいものとなっているといつてよい。その原因は、通常より強い建築行為等の制限をかけるにもかかわらず、住民の計画過程への手続的参加が保障されていない点にある。いくら強い規制手段が用意されようとも、街づくりプランについての住民の多数の合意形成なしには事業の円滑な進行などあり得ない。

従って、土地区画整理促進区域制度について、区域指定及び事業計画策定過程への住民の参加を行政手続的に保障する立法改革が考えられるべきであり、それまでは都道府県や市町村レベルで要綱等により、住民参加の手続的保障がインフォーマルに考えられてよい。

### 編集後記

前号に続き、第1回地域問題研究交流会の報告である。ただし、今回は、正田先生が研究交流会の場で発表された内容が大部になり本紙に掲載することができないため、『三重法経』に掲載された。したがって、今号掲載の正田論文は、研究会での報告内容とは少しずれるが、この2、3年の正田研究員の研究成果報告の一端として執筆いただいたものである。『三重法経』と併せて、味読・ご検討いただきたい。（M）