

研究ノート

なぜ、横浜市は飛躍した「宅地開発要綱」を制定できたのか

—飛鳥田市政における自治推進に関する研究—

吉田 泰 (法政大学大学院公共政策研究科博士後期課程)

1. はじめに

(1) 横浜市において「宅地開発要綱」制定を可能にしたのは

飛鳥田一雄¹⁾ 横浜市は当時、「アイデア行政」²⁾と評された。これは、市政において、新しい行政手法などを考え出して政策を実現したことを指した語と解釈できる。筆者は、その中で、横浜市が郊外の宅地開発をコントロールするため、それまでの自治体の「宅地開発要綱」(以下、「要綱」とする。)の事例に見られなかった新しい要素を取り入れた「要綱」を制定した事例に注目した。横浜市による制定以前にも「要綱」を定めた自治体が複数あったが、横浜市「要綱」には他の自治体には見られなかった、公共用地の提供価格が条文中に規定されているなどの新しい要素が含まれていた。他自治体でも始まりつつあった「要綱」制定を飛躍させたのが、横浜市の「要綱」であった。飛鳥田市政において、どのような経過を経ることで、この政策の飛躍が可能になったのだろうか。

本論は、飛鳥田市政において、その開始から「要綱」の制定までの5年間を分析することを通して、それを明らかにすることを目的とする。

飛鳥田市政がその開始から「要綱」を制定するまでの5年間に、自治行政を推進させた条件を見出せないか、また、飛躍した「要綱」は何によるものかとのリサーチ・クエスチョンを据えて研究する。

(2) 飛鳥田市政と各市「要綱」の先行研究

飛鳥田市政の研究は、複数あり、2000年代に入っても、橋本(2000)、野田(2008)などと研究が行われている。遠藤(2017)では「(横浜市民は)政策立案・遂行に資する人びとではなかった」³⁾と見なしたが、母親たちは「要綱」制定を後押ししたステークホルダーであり、重要な存在であった。飛鳥田市長とブレインの浅田孝や政治任用者の鳴海正泰、田村明の関係については、鈴木(2018)が専門家の果たした役割が大きかったことを示している。筆者は、今研究を進める上で、横浜市に飛鳥田一雄資料や鳴海正泰資料、田村明資料など、市に寄贈された飛鳥田市政の資料が多く所蔵されていることを確認した。これらの他の資料研究から更に市政で解明されることがあると考えている。

各市町の「要綱」については、国の財政措置が不十分ななか、規制制度の先導的な補完施策として、田中(1977)が言う「担保規程は適法なのであろうか」⁴⁾といった問いなど、横浜市を含めた要綱の条例化による実質廃止、新たな要綱の制定までいくつもの賛否が論じられてきた(上村(1975)、大窪(1980)、塩見(1980)、田村(1980)⁵⁾、五十嵐(1987)、内海・小林・大方(1995)、田口(2018)など)。

しかし、初期の各市町による「要綱」制定を調べ、比較した研究は見られない。

(3) 研究の対象及び方法、構成

本論では、飛鳥田横浜市政における自治行政の体制づくりを研究した。また、1968年9月に横浜市が「要綱」を制定するまでに、先行自治体が「要綱」を制定していたことから、その経緯を調べた。研究方法として行政文書公開請求や『市町史』・議会調査、ヒアリング、初期制定自治体のフィールドワークを実施した。

表1 横浜市より先行して「要綱」を制定したとされる各市町について

神奈川新聞(1968年8月15日)に記載された制定市町	川崎市、藤沢市、茅ヶ崎市、八王子市、町田市、豊中市、川西市
塩見(1980)における初期制定都市	川崎市、川西市、高槻市
田村(1980)における、横浜市より以前の制定市町	川崎市、川西市、羽曳野市、八幡町(京都府)、所沢市、島本町(大阪府)、大和郡山市、長岡町(京都府)、鎌倉市、泉佐野市、越谷市、枚方市、藤沢市、大和市

出所：筆者作成

本論の構成である。2. では、事例研究として多摩田園都市開発における横浜市・東急の「覚書」締結と市による「要綱」制定を記す。3. では、飛鳥田市政でなぜ飛躍した「要綱」を制定できたのか、自治推進を可能にした条件を考察して結論を述べる。4. で今後の課題を記す。

2 事例研究

(1) 多摩田園都市開発における横浜市・東急の「覚書」締結

戦後、四大工業地帯や新産業都市建設での開発発展などによって高度経済成長期となり、大都市周辺の丘陵や崖地が宅地化され、スプロール現象が起こった。横浜市は、宅地開発で不足した施設整備やサービスの財政負担によって、その財政は破綻寸前となり、「要綱行政」と呼ばれる手段を開発せざるを得なかった。国においては、新市街地の開発形成として、1960年代に新住宅市街地開発法や住宅地造成事業法を制定したが、自治体の課題解決には至らなかった。

開発事業者のなかでも東急電鉄は、1953年に五島慶太会長が横浜市港北区(当時)を大部分とした城西南地区(後に、多摩田園都市に改称)開発構想を発表、その後、日本住宅公団などによる分譲アパート建設や、東急不動産の分譲地・住宅の販売により、1969年には多摩田園都市の人口は10万人を突破

した。一方、開発が進むことで、域内の公共・公益施設の不足による深刻な負荷が、住民や市当局にかかっていた。

この状況に、飛鳥田元市長は回想して「昭和40年前後はすごい建設ラッシュでね。市の人口が年に10万人も増えるんだよ。市役所全体、まさにてんやわんやさ。なかでも学校建設。こればかりはほっとけないからね。あらゆるものを犠牲にして、取り組んだよ。(中略)ところが、東急の『田園都市展』っていうのを見た鳴海君があわててね。完成予想模型には学校や消防署なんかの施設がちゃんと建ってて、見に来た人たちが『あら、あの辺を買えば学校にも近いわ』なんて話してるって言うんだよ。みんな東急が建ててくれるんならいいよ。でも、横浜市に用地を買わせて、建てさせるんだからね。ふてえ野郎だと思っただよ、本当。開発する以上、自分たちで用意するのが当たり前だというのが、ボクの考えだった⁶⁾と市の方針を語った。

また、市建築局に在籍した齊藤栄は「昭和42年11月に至り、田園都市線沿線に開発される宅地等による財政需要額を調べたところ、この地域だけに約243億円の巨額な投資を必要とすることがわかった。ところが一方、その財政需要をまかなう市税収入は、昭和41年度から10年間で116億円しかない状態である⁷⁾と問題点を提起した。

元市長が語るには「ところが思わぬところに敵がいてね。市役所の役人よ。学校なんかは地方自治体が負担するってのが法律の取り決めだからね。それに違反して向こうに押しつけるのはどうでしょうか、と言う。どうでしょうかって、それをやれば市財政はパンクさ。法律もへったくれもない。(中略)東急とは二年ぐらい揉んでね。両方が歩み寄る状況になった。それで42年のクリスマスの日に五島さんと会って、この問題を検討する協議会をつくることにした⁸⁾と、東急との交渉経過を語った。

交渉から1か月経った1968年1月から、市と東急の間で、5回にわたり協議を行った。

6月5日には、飛鳥田市長と五島昇社長が、東急側が学校4校分の用地を市に無償で提供し(第6条、同条の2 無償提供)、残る16校分についても時価の約6分の1に当たる開発前価格で市に譲ること(第2条 売買価格)などを内容とする覚書⁹⁾を交わした。

後に、交渉役であった酒井幸一元東急部長が語った。「東急が恐れたのは、交渉が難航して開発そのものが進まなくなることでした。(中略)機が熟していたのでしょう。数か月で協議会の発足にこぎつけ、合意に至ったわけです。五島社長自身は、飛鳥田さんを高く評価し、決着を喜んでいました¹⁰⁾。

市は、東急との学校用地に対する解決の第一歩を踏み出したが、多くの開発事業者による開発も進んでいた。市長として早急な解決策が求められていた。

(2)「要綱行政」の開始

「覚書」締結に続けて、元市長が語ったことには「東急は一件落着いたけど、開発は市内の至るところで進んでいるからね。全部に網をかける必要がある。その作業をしたのが、できたばかりの田村さんの企画調整室さ。(中略)東急だけに犠牲を強いるのは不公平だ、というのも反対派を抑えるのに役立つだよ。

こうして生まれたのが宅地開発要綱。横浜の要綱行政の始まりだね。全国に広まったよ¹¹⁾と述べた。

この宅地開発要綱が国内で初めて制定されたのは、1965年8月の川崎市団地造成事業施行基準であった。川崎市は「日本住宅公団等による大規模な宅地開発は、本市の場合、これによる利益面はややもすれば薄く、むしろ流入人口の増加による行政需要の増大というマイナス要因の方が大きい」と問題点をあげる一方、「準拠法が無いまま私権の制限につながる条例、規則を制定することも問題がある¹²⁾との判断から緊急避難的な措置として、事業者との合意を基本とした「要綱」を策定した¹³⁾。

そして1968年9月、17番目に、住宅地造成事業法の認可権者である横浜市が宅地開発要綱を制定したことが、極めて注目された¹⁴⁾。

当時、国においては、新全国総合開発計画策定に向けて、各分野での法制度上の措置が進みつつあり、6月には都市計画法が全面改正され、新法として制定、翌年6月に施行されることとなっていた。横浜市の要綱による開発認可は、この法施行までの経過措置であるとした¹⁵⁾。

田村元部長は「宅地開発要綱への議会の反発も強かった。だが、乱開発によりさまざまな問題が起きていることは事実だし、特に学校用地の確保に困り果てていたことは皆分かっている。あえて正面からの反発はできず、何かと嫌がらせをするていどだ。(中略)後に建設省からの強烈なクレームがくることとなった¹⁶⁾と市会や国の反発について語った。実際、9月中旬における横浜市の会では「1日から実施しているものを、今ごろ説明するのは議会軽視ではないか。小規模な開発は野放しとなり、乱開発を助長するおそれがあるなど疑問が多い¹⁷⁾や「市民に大きな影響を与えるのだから、条例とすべきだ¹⁸⁾などと、各会派から要綱への見解を質す質問が行われた。続く9月下旬には、田村部長が建設省に呼び出され、播磨雅雄宅地部長が「何で勝手に要綱などをこしらえたか。これは独立国で作った法律である。(中略)とにかく要綱はよくない。しかし、やってしまったのだから、都市計画法の施行までやっているという外はない」と批判し、最終的には「黙認という形¹⁹⁾となった。

「要綱」について、元市長は「県並みの権限をもつ政令指定都市がやるんだからね、大反響よ。建設省は「横浜はいつから独立国になった」なんて言うし、不動産協会も反発するし、でもやらざるを得なかった」と述べた。田村元部長は「宅地開発要綱は、私が横浜市にいた10年間で、学校用地だけでも当時の金で約30億円の負担を免れたことになる。(中略)飛鳥田市長の後の、自治省事務次官を経験した細郷達一市長も『これは自治体の知恵だ』として評価した²⁰⁾と、自治推進の視点で記した。

横浜市の「要綱」策定から9年後、国が1977年12月に実施した「全国指導要綱実態についての調査」結果によると、要綱を制定した市町村は885団体であった。これは「要綱行政」が自治体にとって予想以上の効果を上げたため、広く制定されたものである²¹⁾。

3 考察と結論 自治推進を可能にした3条件

郊外のスプロール化に対し、なぜ横浜市が飛躍した「要綱」

を制定し、学校用地取得を進めることができたのか、条件を考察する。

飛鳥田市政前の半井清市政での宅地開発については、担当部局が積極的に後押しする状況であった²²⁾が、学校用地の必要見込みは、市教育委員会や東急、区画整理組合間で協議を行うも、用地提供の金額に折合いがつかぬまま開発が進んでいた。市では、1959年から60年頃からの人口急増の影響が、1967年から68年の児童数に現れ、1968年度に前年比1万人、1969年度に1万4千人の増加が見込まれたため²³⁾、学校新設が急がれていた。高校増設も課題であった。そこで飛鳥田市政では、就任当初の1964年度予算から学校建設費を増額し、郊外の教室不足解消に取り組み始めた。

まず、①第一の条件として、首長のリーダーシップで外部人材を採用、組織を改革したことにある。飛鳥田市長は弁護士と議員の経験から、具体的な方法提案と市民対話を重視し²⁴⁾、相談できる島野武仙台市長といった先輩市長もいた²⁵⁾。

取り得る政策を実現させる方法論の一つ、市の人事については、1963年以降、人事権を津村峯男前市会議長などの市会側の介入を排除して確立させていった。東急との交渉が進んだ理由は、市が外部から採用した政治任用者（鳴海正泰²⁶⁾）による提言、トップ会談開催と「覚書」締結の打開策による。その裏付けを持って、省庁や民間で働いていたもう一人の政治任用者（田村明²⁷⁾）が「宅地開発要綱」を作成した。

もう一つの方法論、市の組織改革については、1963年7月、市長や幹部、政治任用者が情報交換をして市長の意向を発信する「首脳部会議」を新設した。市の経営や市会対策など多様な課題を論じた。1968年4月、飛鳥田市政では横浜市の将来ビジョン、6大事業²⁸⁾を実現し、「要綱」を策定するために企画調整室を新設、「都市計画の頭脳、調整、技術総監督」²⁹⁾を所管するとした。

また、国の審議会委員に選ばれていた外部ブレーンを、市専門委員に任用、制度化し³⁰⁾、市の機構に組み入れた（図1）。

次に、②第二の条件として、民間事業者に財政負担を求めた「横浜方式」と言われる契約合意がある。1960年代、飛鳥田市政では直面していた公害問題に、対象事業者と「公害防止協定」を結んで対処した。この対策の発想、事前に協定を結ぶ方式が宅地開発にも生かされた³¹⁾。

東急電鉄による開発は既に15年続けられていた。五島社長は「当時、金融機関は地域開発事業になかなか融資しなかった。東急電鉄にも余裕資金はなかった。必死の思いでかき集めた30億円をつぎ込み、まず3万5千坪の造成を始めた。（中略）（企業の社長らに土地購入をお願いしたが）断られた会社のほうが多かった。それでも昭和35年の第一次売り出しで投資分30億円を回収し、それを運用して次の造成を進めた」と当時の経緯を記した³²⁾。東急グループとしては事業を進めたく、鳴海副

主幹（当時）など横浜市と交渉、東急側が譲歩して「覚書」が締結された（図1）。締結後、五島社長は「環境整備の一環として応じた。（中略）企業採算を考えると今後は公共用地確保については政府に働きかけていくことが必要だ」とコメントした。また、この交渉成功には、東急労働組合による陰ながらの支援があったことも確認した³³⁾。

ここで初期の「要綱」と横浜市「要綱」を比較する。全国には、横浜市より先んじて、自治の観点で制定された16市町の「要綱」（表2）があった。

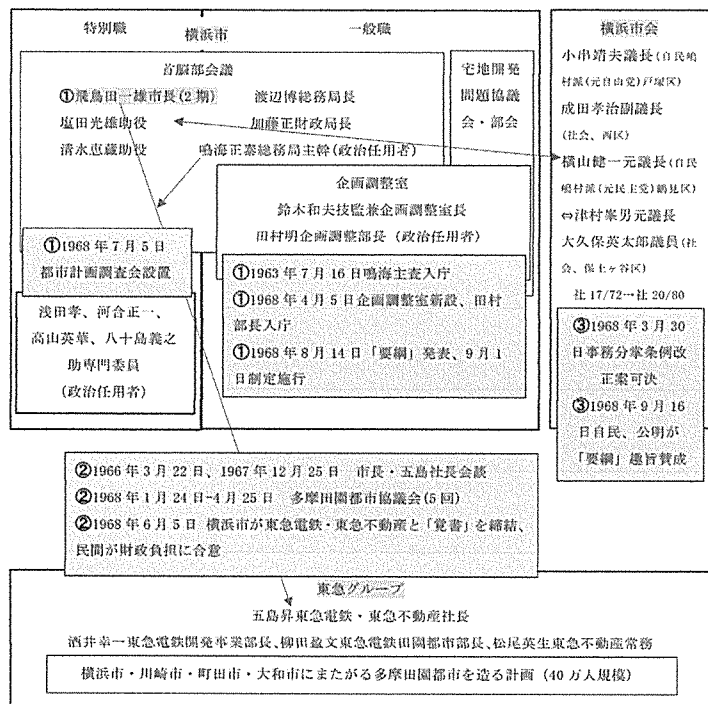
1965年8月、初めて「要綱」を制定した川崎市の金刺不二太郎市政では、横浜市と電源開発による「公害防止協定」など³⁴⁾に影響を受けて、「起業者の全面的な協力をお願いする」とした「要綱」を作った³⁵⁾。

1967年5月、町田市の青山藤吉郎市政は、1965年12月の町田市議会決議を受け、団地計画人口が8千人程度で事業者に小学校1校分の土地を提供させる「要綱」を市議会に説明し、制定した³⁶⁾。

同年5月、川西市の伊藤龍太郎市政では、大規模住宅団地の開発に対し、川西市議会から「基準をつくるべき」³⁷⁾と求められ、事業者に公共・公益施設を整備することを働きかける「要綱」を作った。

同年7月、八王子市の植竹園次市政では、東京都へ提出した要望書を踏まえ、学校用地の無償提供を求めた「要綱」を作成した³⁸⁾。

同年11月、高槻市の吉田得三市政では、人口急増対策に取り組むとして「要綱」を作成、事業者に協議を求めた³⁹⁾。



※数字①～③は市が「宅地開発要綱」を制定することを可能にした自治推進の3条件 出所：筆者作成
 図1 「横浜市宅地開発要綱」制定をめぐる相関図

表2 初期の各市町「要綱」一覧

制定年月	各市町の「要綱」
川崎市が横浜市・電源開発「公害防止協定」(1964年12月)などに影響を受ける	
1965年8月	川崎市団地造成事業施行基準
1967年5月	町田市宅地造成事業協議基準、川西市宅地造成事業に関する指導要綱
1967年7月	八王子市住宅地造成に伴う公共施設等整備基準
1967年11月	高槻市宅地造成事業等に関する指導要綱
1967年12月	八幡町宅地造成事業に関する指導要綱
1968年3月	島本町宅地造成事業に関する指導要綱、大和郡山市宅地等開発事業指導要綱所沢市宅地造成事業協議基準、長岡町宅地開発要綱、越谷市宅地造成事業協議基準
1968年4月	鎌倉市宅地造成事業施工指導基準、鎌倉市宅地造成事業に関する施行指導要綱
1968年5月	泉佐野市開発指導要綱
横浜市・東急電鉄「学校用地の売買について(覚書)」(1968年6月)を裏付けに策定	
1968年7月	枚方市住宅地造成事業に関する指導要綱
1968年8月	藤沢市公共施設整備指導基準
1968年9月	横浜市宅地開発要綱
1971年4月	大和市宅地開発指導要綱
1974年4月	羽曳野市開発指導要綱
1976年	豊中市宅地開発指導要綱

出所：筆者作成

同年12月、京都府八幡町(現八幡市)の山中末治町政では、公共的事業者の日本住宅公団と5省協定による財政負担を減額する「覚書」を結び、「要綱」を作成した⁴⁰⁾。

今回、20市町を調査した結果、自治体が推進したケース(川崎市、八王子市、越谷市など)と、議会が関わったケース(町田市、川西市、横浜市)がそれぞれあることが分かった。初期「要綱」による制定当初の要請では、必ずしも効果を上げるには至っていなかった。制定後、民間事業者との「覚書」締結に3年かかったことや、開発抑制に効果が薄かったこと、民間事業者に「要綱」の撤回を申し入れられたことなど⁴¹⁾課題があり、後に「要綱」の基準を改定、強化していくこととなった。

また、「要綱」を制定する前に民間事業者と「覚書」を交わしたものは横浜市の他に見受けられなかった。3市では横浜市の制定以後の「要綱」であることが分かった。

さらに、横浜市と東急が結んだ「覚書」は、民間事業者の協力を前もって得た協定で、市はそれを裏付けとした「要綱」を制定した。横浜市「要綱」は、他市町の「要綱」が、学校用地を「提供」「寄附または譲渡」「負担」⁴²⁾と事業者に要請していたものを、「開発事業者は、学校、清掃工場等公益施設の用地として開発区域面積の5%を提供すること。提供価格は平方メートル当り3,000円とする。ただし、5%を超える部分で学校設置に必要な用地提供価格は原価とする」など、提供価格を具体的に示して⁴³⁾、事業者との協議を進め、責任と負担を分担する飛躍した政策の「要綱」であった。また、違反事業者には「水道の供給、ゴミの収集及びし尿の汲み取り等その他必要な協力を行わないことがある」⁴⁴⁾との条文を記した。この「要綱」は、他の開発事業者にも効力を発揮し⁴⁵⁾、その制

定が広まった。「要綱」制定の始まりと、制定が広まった背景の一つに、いずれも横浜市による政策対象者との事前協定の影響が窺えた。

最後に、③第三の条件として、横浜市委対策を行い、市会も求めた学校用地対策を提示したことである。

1963年4月の横浜市長選挙に続き、1967年4月の選挙にて「だれでも住みたくなる都市づくり」を掲げた飛鳥田市長が大差で再選され、横浜市会議員選挙においては、自民党が過半数に及ばず、市会が多党化し、副議長に社会党の成田孝治議員が就任した。

市長は、野党(自民党や民社党)の攻撃をかわしながら与党(社会党)の説得を進め、市会が反対する場合に市民から賛同を得て対抗する方法を取った。また、市長は市会から現助役の再任を反対され、2か月間助役が不在となったため、自民党・保守系市議に近い塩田光雄助役を同年8月に登用、市会との対立を緩和する取組を行い⁴⁶⁾、議会対策を進めた。

1968年3月、市会側は、市から機構改革を提案され、企画調整室部長に鳴海正泰を就任させると受け止め、条例案に反対していた。しかし、市会に将来ビジョンを説明した民間企業の田村明が就任することを聞き、事務分掌条例改正案を了承、賛成多数で可決した⁴⁷⁾。

市会が賛同した結果、飛鳥田市政における総合調整システムの構築や6大事業による都市づくりへの後押しが促された。

市会の「要綱」制定に対する姿勢については、1963年選挙において、8割を超す横浜市会議員が、学校整備推進を公約に掲げ当選しており(表3)、市会においても対策が求められていた。市会の議論では「(要綱の)趣旨には賛成だが、実施の仕方、内容には疑問がある」⁴⁸⁾としたが、最終的に了承した。「要綱」制定には議会に了解を求めた特色がある。(自治推進の3条件①～③について図1で関係を示した)

飛鳥田市長は初当選から5年をかけ、自治経営を推進する体制を築いた。市長は市民主体の市政を目指し、経営会議的な「首脳部会議」で議論を行うとともに、鳴海主幹(政策調整)や田村部長(都市づくり担当)の政治任用者に各部門を任せ⁴⁹⁾、コントロールすることで、民間的な経営改革や政治家によるガバナンス推進を、一部導入する形となったと考える。

一方で、市長は市民サービスに努める職員の公共性を重視していた。民間に責任と負担を分担させる「要綱」制定は、横浜市ならではの自治を推進した成果であった。

飛鳥田市政においては、①市長が新たな発想をする外部人材を採用、組織を改革、②民間に負担を求め、③市委対策を進めたことで、「宅地開発要綱」を制定し、学校用地を取得していった。また、この取組は住み良いまちづくりを求める各市町村に「要綱行政」を始めさせる影響を与えた。

表3 1963年横浜市会選挙において学校整備推進の公約を掲げた市議

候補者	当選市議
自民、社会、無所属、同志会、民社、公明、共産 =86 / 129候補 =66.7%	同志会=森井太吉、塚田雅悦、堀米胤一、深沢森秋、野村幸三郎、岩田七郎、金子鼎一郎、清水治作、佐藤陳一、宇野忠夫、相川藤兵衛、岩間魯一、石川ハナ、市川信、内野慶太郎、川口正英、津村峯男。 自民=松村民蔵、横山健一、黒滝泰一、町田善太郎、鈴木喜一、関音三、加瀬次、中村涉、山崎昇、大島英武、森下一男、三谷重忠、小串靖夫。 社会=山口富美子、大島稔一、成田孝治、小俣健次郎、高地敏孝、鎌形五郎、内田欽三、石崎武、仙田実、大久保英太郎、米窪明一、田村耕三、前村仲蔵、有山睦男。 民社=井上清一、大村行一、小西憲作、岩本正夫、藤井三郎、佐藤武一、島田貞吉、出口一三九、星野孟次。 公明=横松宗一郎、飯田助一、城台仙市、小浜新次、荒巻衛、森善治、柳下福三郎、由良長照。=61/72議席=84.7%

※1963年4月17日選挙「選挙公報」から作成。当選市議は多数会派・選挙区順。1967年分は不存在。出所：筆者作成

4 おわりに

本論では、飛鳥田市政が飛躍した「要綱」を制定させた自治推進の体制づくりを考察し、3つの条件を示すとともに、20市町の「要綱」制定調査から、横浜市「要綱」の飛躍した特徴を提示した。

筆者は、自治体政策の事例研究を行うなか、現自治体において困難な課題に直面する上で、何か実効的な手段が得られないかと考えてきた。今回論じた、横浜市の自治を推進させた体制づくりの研究では、それぞれの条件と捉えた、①自治体と②外部ステークホルダー、③議会への取組を考察することで、新たな発想から政策を検討する方法の一つになるのではないかと考えた。今後も研究を進めたい。

最後に、安西八重子氏と泉佐野市、鎌倉市、川崎市、川西市、川西市議会、越谷市、大阪府島本町、高槻市、田口俊夫氏、茅ヶ崎市、東急株式会社、東急労働組合、所沢市、豊中市、長岡京市、八王子市、羽曳野市、枚方市、平塚氏、藤沢市、町田市、町田市議会、大和市、大和郡山市、八幡市、横浜市、横浜市の各協力に感謝を申し上げる。

[注]

- 1) 飛鳥田一雄 (1915～1990) は横浜市出身。弁護士、横浜市議①、神奈川県議①、衆議院議員②、横浜市長④を歴任した。
- 2) 鳴海正泰「証言・飛鳥田横濱市政 12 アイデア行政」神奈川新聞、1980年4月28日、27面。
- 3) 遠藤智世「革新自治体は、その政権をいかにして維持・安定させていたか」「グロバル都市研究」10号、2017年、36頁。
- 4) 田中啓一「宅地開発指導要綱に関する若干の考察①一宅地開発指導要綱の問題点④一」「土地住宅問題」39号、1977年、34-35頁。
- 5) 田村明「宅地開発における開発指導要綱の成立過程とその基礎的都市環境整備への効果に関する総合的研究」東京大学工学部都市工学科学学位論文、1980年。田口俊夫NPO法人田村明記念・まちづくり研究会副理事長から田村氏の話ヒアリングした (2023年3月30日)。
- 6) 飛鳥田一雄『生々流転 飛鳥田一雄回想録』朝日新聞社、1987年、89頁。
- 7) 齊藤栄「多摩田園都市問題協議会とその成果について」『調査季報』第19号、1968年、71頁。
- 8) 飛鳥田、1987年、90頁。
- 9) 横浜市・東急不動産「覚書」1968年6月5日。覚書では「第6条 9校分の学校用地のうち、つつしが丘小学校及び元石川第1小学校用地を、乙(東京急行電鉄)は甲(横浜市)に無償で提供する。 2 今後の学校用地のうち、中学校2校分の用地を、乙は甲に無償で提供できるように努力するものとする」など、学校用地の売買について取り決めた。
- 10) 飛鳥田、1987年、92頁。
- 11) 飛鳥田、1987年、91-92頁。
- 12) 川崎市「川崎市団地白書」1982年、17-23頁。
- 13) 川崎市「川崎市団地造成事業施行基準」1965年。
- 14) 田村、1980年、61・70・78頁。
- 15) 横浜市「横浜市宅地開発要綱」1968年8月、p.2。「要綱実施の趣旨」ところがこのたび6月15日いわゆる新都市計画法が国会で成立し、来年6月から施行されることとなったが、これは市域内を「市街化区域」と「市街化調整区域」の二つに分けて、強力に土地利用の規制を計るうとするものである。本市においてもこの法律の実施に対処した統合計画をたてねばならないが、さしあたり新都市計画法までの経過的措置を講じなければ自治体財政を破綻にいたらしめる(中略)宅地開発基準を制定し「誰でも住みたくなる都市づくり」への指針とする」と記した。
- 16) 田村明『都市プランナー田村明の闘い-横浜く市民の政府>めざして-』学芸出版

- 社、2006年、143-148頁。
- 17) 自民党の横浜市会第4・第5委員会連合研究会での質問。市の答弁は「42年度の宅地のうち0.3ヘクタール以上の開発面積を持つものが全体の97%を占めている。それ以下に適用しなくても、ほとんど影響がない。神奈川新聞「小規模開発が野放し条例で敷しげよ 市の宅地開発要綱 自民、公明から疑義」1968年9月17日、12面。横浜市会では、平成11年以前の委員会議事録は非公開となっている (2024年10月現在)。
- 18) 公明党の質問。市の答弁は「優良の方法は市会の議決による条例の制定だが、現行法ではそれができないと解釈し、単なる指導基準とした。本来なら条例で規制したいところだ」。神奈川新聞、1968年9月17日、12面。
- 19) 田村、1980年、83-84頁、90-92頁
- 20) 田村、2006年、157頁、159頁。
- 21) 各自治体の「要綱行政」は1000団体を越えたが、1990年代、景気後退などの影響により負担金拒否などの問題も多く発生、国から行政指導の透明性が求められた。結果、条例を制定した自治体が増えた。
- 22) 中村一成「首都圏形成と東急多摩田園都市開発」

- 松本洋幸等編『首都圏形成の戦後史一計画・開発と自治体一』日本経済評論社、2023年、216頁。
- 23) 寺門敏雄「人口の急増と義務教育施設」『調査季報』第19号、1968年、43頁。
 - 24) 飛鳥田一雄・鳴海正泰「元横浜市長飛鳥田一雄への鳴海正泰のインタビュー」『横浜市史料室紀要』第2号、2012年、23-24頁。飛鳥田「国会議員をやっていたときから社会主義論に観念論が多くてアキアキしていた」。
 - 25) 飛鳥田市政には、1958年当選の島野武仙台市長 (1905～1984) の市政運営「一般市民から広く支持を得る」方法の影響が見える。1963年9月、島野市長は飛鳥田市長と懇談した(『仙台市史』通史編8、2011年、80-81頁。横浜市「市長日録①」1963年)。
 - 26) 鳴海正泰 (1931～2021) は横浜市在住。東京都政調査会研究員。安西 (旧姓大平) 八重子元横浜市職員へのヒアリングで市長と鳴海氏の関係を聞いた (2023年3月30日)。
 - 27) 田村明 (1926～2010) は横浜市在住。運輸省など4省、日本生命不動産部、環境開発センター計画部長。
 - 28) 6大事業は港北ニュータウン建設、都心部強化、金沢地先埋立、地下鉄建設、高速道路網建設、ベイブリッジ建設の各事業。
 - 29) 横浜市会「昭和43年第1回定例会議録」1968年3月23日の市長答弁。1967年10月頃から組織改革を検討。
 - 30) 「横浜市専門委員設置規則(規則第61号)」1968年7月5日。
 - 31) 鳴海正泰「企業との公害防止協定-横浜方式-」『ジュリスト 特集 公害』1970年8月号、279-283頁。
 - 32) 五島昇「多摩田園都市 一冊短片手に買収交渉「奇跡の成長」追い風、軌道に」東急電鉄、日商・東商「逸想 五島昇(別冊) 五島昇遺稿集」1992年、10頁。
 - 33) 平塚前東急労働組合執行委員長へのヒアリング (2023年4月28日)。平塚氏は「石川信夫委員長は2年前に亡くなった。飛鳥田市長は社会党から出た。その関係で支援したと推測される」と語った。
 - 34) 川崎市、1982年、24-25頁。田村、1980年、62頁。
 - 35) 川崎市、1965年。
 - 36) 町田市議会「昭和42年第2回定例会議録、昭和42年6月13日。町田市は全国2番目に「要綱」を制定。
 - 37) 大塚邦彦「川西市における宅地開発要綱の運用と実態」堀見銀監修「宅地開発指導要綱 その運用と展望」地域科学研究会、1980年、75頁。
 - 38) 八王子市「住宅地造成に伴う公共施設等整備基準について」1967年8月8日。
 - 39) 高槻市「高槻市宅地造成事業等に関する指導要綱」1967年11月、『資料革新自治体』日本評論社、291-294頁。革新自治体で初制定。
 - 40) 八幡町「宅地造成事業に関する指導要綱」1967年12月。「八幡市誌第3巻」1984年、429頁。
 - 41) 川西市では「要綱」制定から4か月後の1967年9月に「覚書」を取り交わす効果があった。そうではない事例は、川崎市、1982年、51頁。町田市「町田市まちづくり50年史」2008年、19頁。「高槻市史第2巻」1984年、1162頁。「越谷市史」1977年、1003-1004頁。
 - 42) 「提供」は、川崎市基準など8市。「寄附または譲渡」は、川西市要綱など1市1町。「負担」は、藤沢市要綱。学校の記載なしが大和郡山市要綱など2市。
 - 43) 横浜市「横浜市宅地開発要綱」1968年8月、p.5。
 - 44) 横浜市「横浜市宅地開発要綱」1968年8月、p.7。
 - 45) 横浜市教育委員会「横浜市教育史 下巻」1978年、749頁。
 - 46) 横山元議員「(市長は) 政党出身のひとだけに話し合いができた。(中略) 議員室で、市長室の奥にある小室で、ふたりだけでよく懇談した」(横浜市会事務局「横浜市会の百年」1990年、226頁)。
 - 47) 横浜市会、1968年3月30日。公明、共産が反対。
 - 48) 神奈川新聞、1968年9月17日、12面。注の14) や15) を参照。
 - 49) 飛鳥田・鳴海、2012年、14-15頁。田村など、2021年、31-32頁。田村「(飛鳥田さん) 一人でやるんじゃなくて、僕と鳴海君みたいな全然違う三角形が、割合こう、広がっていた」と当時の関係を表現した。

[参考文献]

- ・五十嵐敬喜「都市法」ぎょうせい、1987年
- ・上村憲史「横浜市宅地開発要綱による行政指導一地方自治体における土地の法的規制一」『自由と正義』第26巻第11号、1975年
- ・内海麻利・小林重敬・大方潤一郎「宅地開発・建物指導要綱の規制対象、内容の変化に関する基礎的研究一第3県を対象として一」『都市住宅学』11号、1995年
- ・鈴木伸治「横浜市における都市デザインの前史-飛鳥田市政の誕生から六大事業発表まで-」『横浜市立大学論叢人文科学系』Vol.70No.2-3、2018年
- ・田口俊夫「横浜市における宅地開発要綱制定と改訂の経緯分析」『日本建築学会計画系論文集』第87巻第753号、2018年
- ・野田邦弘「創造都市横浜の戦略-クリエイティブシティへの挑戦-」学芸出版社、2008年
- ・橋本和彦「飛鳥田一雄と自治体改革論-まちづくりと市民自治を中心に-」吉原直樹編『都市経営の思想-モダンティ・分権・自治-』青木書房、2000年