

# 自治研究月報 かながわ

12/1 1979 特集 要綱行政  
No.18 (1978・12/79・1合併号)



神奈川県地方自治研究センター

# 自治研月報

12月 No.18

神奈川県地方自治研究センター



## もくじ ◈ CONTENTS

「地方の時代」と新しい社会の創造をめざして	
神奈川県知事 長洲 一二	..... P 3
「いきいきとした顔」と「あたたかい心」のふれあう都市で	
川崎市長 伊藤 三郎	..... P 5
要綱行政と自治を考える	
一宅地開発指導要綱を中心にて	
1. 要綱行政をめぐる2つの動き	..... P 6
2. 要綱行政の経過と現状	..... P 8
3. 要綱行政の法的性格と問題点	..... P 11
4. 要綱行政の今後の課題	..... P 18
横浜市における要綱行政の成果と課題	
横浜市会議員 星野 寧衛	..... P 21
横須賀市の宅地開発行政の実態と問題点	
横須賀市職労 行財政対策部	..... P 24
藤沢市における指導要綱	
藤沢市職 行財政対策部	..... P 26
合理化とは何か〈シリーズ1〉	
横浜市「市民の目委員会」答申の特徴と問題点	..... P 28
今月の統計から	..... P 29
編集後記	..... P 31

# 「地方の時代」と 新しい社会の 創造をめざして

神奈川県知事

長 洲 一 二

(当 地方自治研究センター顧問)



あけましておめでとうございます。

新年にあたり、神奈川県地方自治研究センター関係各位、並びに会員の皆様の御多幸と御健康を中心からお祈り申し上げます。

わが国の経済はまだ先行き楽観を許しませんが、前途には明るい曙光も見え始めております。こうした環境の中で、皆様には厳しさの中にも希望と期待に燃えて新年を迎えたことと存じます。

私にとりましては、今年は知事として四度目の新春にあたり、ひとくわ感慨深いものがあります。昭和50年4月、知事就任の際に抱いたあの緊張と決意を、いま改めて想い起こしています。そして、県政を県民との「共同作品」にしようと、皆様と苦楽を共にしてきた4年間の県政の足どりが鮮やかに脳裏によみがえるのを禁じえません。

第1は県財政の再建であります。県政始まって以来と言われる昭和50年度の厳しい財政危機に対して、私は、いわゆる「2年間トンネル論」を開きました。すなわち50、51年度の2年間、徹底した内部努力で経費の節減を図るとともに、国・県・市町村・県民の役割分担を抜本的に見直すなど、県の行政事務事業の総点検と大胆な改善を図ったのであります。その結果、財政再建団体への転落という最大の危機は一応回避し、財政再建へ

の展望をつかむことができました。しかしながら、今日なお依然として多額の県債にたよらざるを得ない借金財政を余儀なくされ、今後ますます県財政は硬直化する傾向を見せており、国、地方を通じる行財政制度の抜本的改革と安定成長経済に対応する新しい行財政システム確立への努力が一層要請されています。

第2は、生活関連施設の整備、ともしう運動に象徴される福祉の充実、高等学校の建設、私学助成の拡充や文化行政の推進にみる「教育文化の先進県」をめざす施策の展開など豊かな福祉社会づくりを進めてきたことです。高度経済成長時代のひずみがいまなお県民生活に大きな影を落していますが、県政4年の歩みはこうしたひずみ是正への努力であったともいえるでしょう。

また、長びく不況の克服と雇用の安定に全力をあげ、県内中小企業への重点的発注に配慮しながら、生活関連施設の整備を重点とする福祉型公共投資を積極的に展開してきました。私が特に福祉型公共投資を重視しましたのは、関連する産業や企業も幅広く、景気浮揚策として波及効果が大きいというだけでなく、何よりも福祉社会づくりの基盤整備につながると考えるからです。

第3は、21世紀を展望する新しい神奈川の創造に向かって第一歩を踏み出したことです。社会が

大きく変動し、未来が不確実になっている今日、県政の将来を的確に展望し、望ましい未来を切り開くための長期的、総合的計画の必要性が強まっています。こうした時期に、神奈川の過去、現在をふり返り、21世紀を展望する新神奈川計画を策定し、昭和53年度よりこれをスタートさせたことは大変意義深いことと存じます。この計画は、県民の広範な参加を基盤にすえて、福祉優先の社会づくりの中で、行政と県民相互の責任と役割を明確にしたという点で、これから行政のあり方、地域社会のあり方に一つの方向を示すことができたのではないかと考えています。また、資源有限時代、高齢化社会、多元化社会の到来に対処するため、科学技術懇話会、雇用推進会議、心身障害児問題調査会、神奈川の文化を考える懇話会、福祉に関する懇話会、また婦人問題懇話会などを発足させ、21世紀の大きな課題である産業、雇用、文化、福祉についての総合的な政策体系の策定への取組みを始めています。

このように神奈川では、いま未来に向かって新しい1ページが開かれようとしています。しかし、

私たちが今後、明るい未来を切り開いていくには、私たち自身これまでの意識や発想を転換し、明治以来百年続いてきた中央集権的なシステムを改革していく不断の努力と勇気が必要です。「地方の時代」を迎えて、自治体が自らの責任で自主的に福祉優先の地域社会づくりができるよう地方分権のシステムを強めること、自治体が常に未来を先取りして自己革新を続けること、地方行政を地域住民との共同作品としてつくり上げる努力をすることが大切です。

21世紀を展望した新しい社会を創造していく道のりは決して平坦ではありません。しかし、歴史の転換期に私たちの神奈川は常に先駆的役割を果たしてきました。これからも皆様のエネルギーを結集し、参加と創意による県政を進めれば、道はおのずから切り開かれるものと信じます。今までにまさる御支援、お力添えを心からお願ひいたします。

「地方の時代」の実現をめざして共に前進してまいりましょう。

### 長洲 知事の語録

『これまでの保守県政は「中央直結」の名で実は「中央従属」でした。中央集権の弊害がいまにわかに高まっています。

行財政制度について、自治体の権限と自主財源を強めるよう抜本的な改革が必要です。国への無用な依存はやめましょう。自治体への有害な介入は拒否しましょう。革新県政は、地方分権と自治体の強化のために、行財政制度の構造改革の先頭に立ちます』

——50年1月16日の新神奈川宣言より——

『県民参加の2つの柱は、県政への県民自身の参加と、市町村の参加です。第2の柱は、市町村の自治を尊重し助成するとともに、本来対等の関係にありながら、ややもすれば上下関係

にあるかのような県と市町村との関係を改善し、協力関係をより緊密にしようとするものです』

——50年11月22日の月例談話より——

『保守か革新かという質問をよくされるが、いまは保守側も住民参加を唱えるようになり、従来の保革の分け方が時代遅れになったのである。私は長洲流革新を進めてきたつもりで、基本的な政治姿勢は4年前と全く変わっていない。

無所属・統一・革新知事としての立場を貫んでいると考えている。こうした姿勢をしながら、4年間の実績をふまえ、県民の審判をあおぐつもりだ』

——53年1月5日の年頭記者会見より——

# 「いきいきした顔」と 「あたたかい心」の ふれあう都市に

川崎市長  
伊藤三郎

(当 地方自治研究センター顧問)



自治研センター会員の皆さまには、1979年の新春を希望のうちにお迎えのことと存じます。

昨年は、わが国の政治・経済・社会・文化のあらゆる面において新しい波が起り、激動からさらには混迷さえも生じ、市民の暮らしもまた、そのなかにさらされてまいりました。

とくに、高度成長経済から減速経済への移行期に物価高や雇用不安、さらには、円高不況がいっそうの拍車をかけ、市民生活はますますきびしさを増しています。

このような情勢を反映して、川崎市における財政状況も決して順調とはいえませんでした。しかしながら、市民生活最優先を基調にすえた私たちの川崎市政は、この一年間百万市民のご努力と連帯によって、大都市にふさわしい都市環境づくりや、心のこもった福祉と教育の推進などをはじめとする重点施策を着実に進展させることができました。

迎えました今年は昨年に引き継いでさらに多くの試練が待ち受ける年かと思いますが、私は市民の知恵と力を寄せ合い、地域民主主義の確立をめざしながら、このまちが「いきいきとした顔」と「あたたかい心」を持つことができるよう全力をあげて努力する所存でございます。そして、70年代のしめくくりと同時に、80年代への明るい展望

をきりひらくために、市民の皆さまと一緒に考え、行動してまいりたいと存じます。

私自身、8年前まで自治体の労働者として20余年にわたって地方自治の研究活動を推進させてまいられたものの一人であります。その意味から県地方自治研究センターが設立され2年間の活動に注目をしてまいりましたが、今年はその調査研究活動がさらに発展されることを心から祈念いたしております。

年頭にあたり日頃のご指導とご協力にあらためて感謝申しあげますとともに、民主的市政の前進と、自治の花ひらく豊かな地域社会の建設に向って、これからもいっそうのお力添えをたまわりますよう心からお願い申しあげ新年のごあいさつといたします。

## 伊藤市長の語録

『市民と行政との距離を縮めることを公約してきたが、いま、市民と市民との距離が縮まる風潮が出てきた。これは“地域の自立”ととらえており、ことしの政治のテーマに市民の地域社会における“自立と連帯”を据えて市政を展開したい』

——1月9日の新春記者会見より——

# 要綱行政と自治を考える

## －宅地開発指導要綱を中心に－

自治研かながわ月報編集委員会

### 1 要綱行政をめぐる2つの動き

#### (1) 武蔵野市長の起訴

昨年暮（'78年）12月6日、朝刊の各紙は「マンション給水拒否・後藤武蔵野市長を起訴」「乱開発防止行政に波紋」「環境守ってなぜ悪い・起訴に憤然、武蔵野市長」「開発要綱に法的根拠なし」と一斉にセンセーショナルな報道を行った。これは、東京都武蔵野市で、付近住民の同意を得ずに建設されたマンションに対し、同市が独自に制定した「宅地開発指導要綱」に基づき水道供給を拒んだため、そのマンション建設業者と入居者が後藤喜八郎同市長ら3人を水道法違反などの容疑で告訴。この事件を捜査中の東京地検八王子支部が12月5日、水道法違反の疑いで同市長を起訴したことの報道記事である。

武蔵野市の「宅地開発指導要綱」は、建築基準法などの法の不備を補い、無秩序な開発に歯止めをかけ、住民の日照権を守るために、昭和46年10月から実施された。この指導要綱は、「マンションなどを建てる場合、事業主は建築確認申請に先立って市長に申し出て、公共公益施設の設計、費用負担および日照障害・テレビ電波障害等について事前に協議すること。建物の規模が20戸以上

（後に15戸以上に改正）の場合は、事業主は教育施設費等の負担に応ずる。開発面積3千m<sup>2</sup>以上のときは公園も設置する。要綱に従わない事業主に対して、市は上下水道等必要な施設その他必要な協力を行わないことがある」というものである（同市の「市報むさしのNo.798より」）。またこの要綱は、制定に先立って市会の全員協議会の承認を得ているし、マンション紛争については市議会として指導要綱を守るための決議を50年に行っていている。

この要綱に基づき市は指導に従わなかったマンション建設業者から提出された給水契約の申込みを拒否した。このことをとらえて、地檢では「水道法第15条では水道事業者は事業計画に定める給水区域内の需要者から給水契約の申込みを受けた時は、正当な理由がなければ拒んではならないと定められている。この規定に照して給水拒否したこととは正当な理由とはいえない」と同市長の起訴にふみ切ったものである。ところが指導要綱そのものについては「市議会の承認を得ているわけで、指導要綱の当否については何ともいえない」と判断を示していない。

水道法違反というからめ手から起訴=刑事责任の追求をしようとする権力側の意図は、どこにあるのか。きわめて権力主義的な判断が加わってい

るようと思えてならない。法律万能、そして国の強権にガンジがらめになっている都市行政のなかで、指導要綱という、いわば下から作り出した“自治立法”的りようが問われているわけである。「要綱行政」に焦点をあてたねらいの第1がこの点について考えることであった。

## (2) 住宅宅地審議会の建議

武藏野市長が起訴される約半月前の11月17日、建設相の諮問機関である「住宅宅地審議会」（会長・大槻文平経団連副会長）は、桜内建設相に対し「今後の宅地政策のあり方について」という建議を提出した。これは今後大都市圏を中心に、大規模かつ計画的な宅地開発を促進するためにどのような施策をとるべきかという提言であり、次のことを指摘している。

① ブロックごとに宅地開発計画をつくり、それに基づいて“促進地域”を指定する。② 指定区域内の宅地化には減税などの助成を行うが、宅地化を渋る地主に対しては他の開発への転用を抑止する対応措置をとる。③ 地方自治体がつくっている「宅地開発指導要綱」のなかに、根拠が明確でない寄付・負担を開発事業者に強要するなど明かな行き過ぎがあり、これを是正するため、開発者負担の基準を土地区画整理事業の整備水準をもとに確立し、それを超える負担を開発事業者に強要しないよう自治体を指導する。④ 劣悪な“ミニ開発”を防ぐため「宅地転用税（または負担金）制度」を創設する。⑤ 国は今後、大都市圏・地方圏の圏域別に「宅地需給の長期展望」を確立すべきだなどというものである（78年11月18日付朝日新聞）。

この中で特に、宅地開発促進上の“ガン”と指摘された地方自治体の「開発指導要綱」。自治体財政への財源補てん論議をタナ上げにしたまま「明らかな行き過ぎ」ときめつけていることが注目される。これをうけて建設省は「宅地開発指導要綱の適正化」や、宅地関連の公共公益施設の自



治体と開発事業者との分担基準を、省内で考え方をつめたうえで、ただちに自治省との協議に入りたい、としているという。

これに対して、当然自治体側からは強い反発がでてきている。乱開発防止の自衛策として、また宅地開発を受け入れる際の行政需要をまかなうための“チエ”としてあみ出された「要綱行政」であるわけで、怒濤の勢いの開発ラッシュに苦しんできた自治体側からは「業者寄りの土地政策手直しが、ここにも顔を出してきた」とみている。「末端自治体の財政事情をまったく無視した机上の空論にすぎないもの（相模原市）」「これから内容を更に厳しくしていくと検討中なのに、その出バナをくじくような建議をいまここで論議することじたい無意味（町田市）」といずれも手きびしい批判が渦巻いている（78年12月1日付自治日報より）のは当然といえよう。

武藏野市長の起訴問題、そしてこの宅地審の提言にみられる国の統制強化の方向、これに本年度（54年度）予定される「土地税制の緩和」などをあわせてみてみると、「自治」と「要綱行政」について一定の問題整理をしたいと考えた第2の理由である。

## 2 要綱行政の経過と現状

### (1) 都市化、人口集中のなかで誕生

昭和30年代以降、日本の高度経済成長政策に伴って、急激な都市化現象がおこり、人口と産業の都市地域への著しい集中となってあらわれた。急激な人口集中により、スプロールと呼ばれる大都市周辺の無秩序な開発が行われ、都市生活に必要な公共施設、公益施設の絶対的な不足をもたらしはじめた。いわゆる「爆発する都市」と形容されるほどの激烈なものとなり、深刻な「都市問題」の解決がせまられたわけである。

昭和35年ごろは、開発に対して法律的な規制基準も定められておらず、造成工事に対する技術的基準も未整備な状態であったため、不良宅地のスプロール化と崖崩れなどの災害をもたらす原因にもなっていた。こうした開発者に対して防災上必要な措置を講じさせるための法律として「宅地造成等規制法」が昭和36年に制定され37年から施行された。この規制法は造成工事に対する防災的な見地からみた技術的な基準にすぎなかったため、開発に伴う道路・公園等の環境施設の基準にはふれられていなかった。これを補うために昭和39年になり「住宅地造成事業に関する法律」が制定され、宅地開発に対する法律上の整備がととのいはじめた。

これらの法律により道路・下水道・公園等の公共的都市施設については一応の整備基準が定められたが、学校・保育所・清掃工場などの公益的施設の整備については何の規定も定められていなかった。これらの公益的施設は、個々の開発に追従しながら自治体の責任において整備しなければならないわけで、開発区域の郊外への拡大に伴って自治体の負担は過大になり、しだいにその負担に

耐えられなくなってきた。短期間に多額な投資的支出を強いられることと、歳入面では比較的若年層の流入が多いことから支出に見合う税収入が得られないケースが多く、自治体財政への重圧となってあらわれたのである。

さらに自治体が独自のまちづくりを実現するための総合的な判断を加え、無計画な住宅地開発に対して指導や規制を行う必要が生じてきた。折しも「新都市計画法」の制定が予定され（昭和43年制定、44年6月施行）「市街化区域」と「市街化調整区域」に土地利用が計画化されようとしていることともあいまって土地利用の規制を計ろうという自治体が多くなってきた。こうした、法整備の不十分さを補い、財政面を考慮し、さらに総合的な計画づくりの必要性を背景にして「宅地開発指導要綱」がつくられるようになったのである。

### (2) 宅地開発指導要綱が先導

最初の「宅地開発指導要綱」は、昭和42年5月に作成された兵庫県川西市の宅地造成に関する指導要綱であるといわれる。この要綱により宅地開発事業者に道路・公園などの費用負担を義務づけたため、建設省は同市の幹部を呼びつけ「宅地造成法の精神をゆがめた法律違反だ。取消せないか」と文句をつけたという（朝日新聞内政部編『地方政治新時代P33より』）。

この宅地開発に対する指導要綱は、またたく間に首都圏・近畿圏などの都市に拡がり、昭和43年5月には鎌倉市が神奈川県内では初めて「宅地開発指導要綱」を制定した。そして同8月には、横浜市が大都市では全国初の要綱を「宅地開発要綱」として制定した。この横浜市の要綱は開発に要する費用を開発事業者の負担とする原則や、宅造法

による公共用地（道路・公園等）は無償提供を基準とし、また学校・清掃工場など公益施設の用地として開発面積の5%を平米当たり3千円で提供することを定めてある（開発面積1ha以上のものに適用）。さらに要綱の実効性を高めるため

に、「この要綱に違反した開発事業者に対しては、水道の供給、ゴミの収集及びし尿の汲み取り等その他必要な協力を行わないことがある」と定めているのが特徴である。

横浜市が宅地開発要綱を定めたことと、要綱の実効性を高めるために制裁的措置を定めたことにより、この要綱行政は全国的な拡大をもたらすこととなった。そしてこの指導要綱は住宅公団など、団地建設にも適用されたため、政府は昭和47年以降の予算に学校用地の買収補助を組み込まざるを得なくなつたことにみられるほど、事実上の有効性を示してきている。さらに、昭和53年度から、おぞまきながら建設省が宅地開発に伴う公共公益施設の整備に補助金をつけるようになったのである。

こうして、宅地開発要綱は国土庁が昭和50年11月に行った「首都圏近郊市町の宅地化に関するアンケート調査」の結果によると、調査対象となつた首都圏の近郊整備地帯の110市町のうち、宅地開発要綱を制定しているものは104市町（94.5%）にも達するという（自治省編「地方自治の動向」P172より）。また、別掲の表のとおり、東京都の市・郡部、神奈川県が特に高いことが特徴であるといえよう。

### (3) 緑地保全、建築規制への発展

表1 東京圏に所在する市町村の宅地開発指導要綱等の制定の推移

都県名\年	42~44	45		46		47		48		49		(A) 合計	(B) 全市区 町村数	A/B %
		上	下	上	下	上	下	上	下	上	下			
東京都 (区部)	1(42.7 八王子市)			2	2	2	11	4	2	3		5	23 30 a (73.3)	21.7 80.0
千葉県		2	2	2	2	2	7	1	3	4		24 (22)	80	31.3
神奈川県	1	1	4	2	3	7	6	2	4	1		31 (28)	37	83.8 (75.7)
埼玉県	1(44.6 久喜市)	1	1	4	1	10	8	7				33	92	35.9
計		2	4	6	12	7	26	28	19	5	8	1 (113)	262 a	43.1

資料：国土庁調による。（昭和49年度「都市の利用に関する年次報告」より。）

注：(1) aは島部を除いた数である。(2) ( )内は廃止分を除いた数である。

宅地開発指導要綱は宅地開発に伴う公共・公益用地の提供や費用の負担を定めたものであるが、こうした要綱による行政指導は、更に他の行政分野へも拡大していった。

まず自然環境の保護・保全についてである。横浜市をはじめ人口急増都市では乱開発により自然環境が破壊されるのを防ぐため、緑の保護を目的とした要綱がつくられるようになった。昭和44年3月に横浜市が制定した「近郊緑地保全区域内開発行為規制要綱」がかわきりで、藤沢市の「農業緑地保全要綱」「農業緑地および空間地確保に関する要綱」（いずれも昭和47年7月制定）などがその例である。

自然環境の保護の要綱は、さらに市町村段階から都道府県段階へと拡大し、昭和48年以降になると土地利用規制関係の条例や要綱の制定が全国的に都道府県段階において本格化した。これらは形式的には条例と要綱等の違いはあるが多くは要綱であり、内容はおおむね開発行為の規制と自然保護保全、ゴルフ場等特定開発行為の規制とに分けることができる。

さらに都道府県での要綱のなかで特徴的なものとして昭和48年2月頃からほとんどの都道府県で「土地取引の規制に関する要綱」が制定されたことを加えなければならない。これは自治体の土地利用方針に違背したり、関連公共施設の整備予定からみて不適切であったり、自然環境の保全上不

適切な土地利用を目的とする土地取引を防止することなどに、大きな役割を果した。昭和49年に国土利用計画法が制定され、土地取引について規制区域内の土地取引の許可制などの措置がとられることになったため、土地取引の規制の要綱はその必要性がなくなり、廃止された（自治省編「地方自治の動向」P 169より）。このように法律の先導的役割を要綱行政が果したものといえよう。

次に、建築規制と日照権確保を目的とした要綱行政をみることができる。代表的な例として、冒頭にみた武蔵野市の「宅地開発等に関する指導要綱」や横浜市の「日照指導要綱」（昭和47年12月制定）などのマンション規制があげられる。この要綱による規制の目的は高層住宅建設に伴う、付近住民の日照権の確保とあわせて電波障害・風害

の防止などをめざしていることである。規制内容は、建築計画の事前公開制、関係住民の同意を必要とする同意条項、被害の補償などが定められ、非協力者に対する制裁的措置をとることもあることは宅地開発要綱と同様である。

この指導要綱は、建築基準法の規定に従って正式な建築確認を得た建物に対しても課せられるところに特徴がある。その限りでは基準法に適合する建築物の建設を阻んではならないとする法令の趣旨と抵触するわけだが、日照権についての法的規定がない以上、周辺住民の同意をもとめるのはむしろ当然の措置であるといえよう。

日照権に関する指導要綱は、その後建築基準法を改正させるに至るのである。昭和51年、日影規制を盛り込んだ建築基準法が改正され、都道府県

神奈川県内都市の宅地開発・建築指導要綱一覧表

都 市 名	要 綱 等 の 名 称	( ) 制定年月
横 浜 市	宅地開発要綱（43. 8 制定），近郊緑地保全区域内開発行為規制要綱（44. 3） 緑地保存特別対策事業指導要綱（46. 8），開発許可申請に関する指導要綱（45. 10） 日照等指導要綱（47. 12）	
川 崎 市	団地造成事業施行基準（40. 8），二次開発等に関する公共的空地整備基準	
横 須 賀 市	開発行為指導要綱（47. 6），中高層建築物建築指導要綱（48. 1）	
平 塚 市	宅地開発指導要綱（46. 8）	
鎌 倉 市	宅地開発等指導要綱（43. 5），中高層建築物建設指導要綱（47. 4）	
藤 沢 市	開発行為等に関する指導要綱（47. 10），建築物指導要綱，農業緑地保全要綱（47. 7） 農業緑地および空間地確保に関する要綱（47. 7）	
小 田 原 市	開発行為等指導要綱（48. 6）	
茅 ケ 崎 市	宅地開発指導要綱（45. 8）	
逗 子 市	開発行為指導要綱（47. 9）	
相 模 原 市	開発行為施行基準（46. 5）	
三 浦 市	土地開発事業に関する指導要綱（47. 8）	
秦 野 市	開発指導要綱（47. 11）	
厚 木 市	開発指導要綱（48. 3），建築指導要綱	
大 和 市	宅地開発指導要綱（46. 4）	
伊 势 原 市	開発指導要綱（47. 4）	
海 老 名 市	宅地開発指導要綱（48. 1）	
座 間 市	開発行為施行規準（45. 9），消防力増強のための協力基準	
南 足 柄 市	宅地造成事業指導要綱（45. 4），教育施設費負担の基準	
綾 潟 市	開発指導基準，宅地開発等に関する指導要綱	

の日影規制の条例にゆだねられることとなった。この日影規制にしても、当初は全国画一的な規制が提案されたが、自治体側からの強い要請もあり条例による規制に変ったといいきさつがある。こうしてみると、日照権に関する自治体の要綱行政が、ここでも先導的役割を果したといえるのである。

このように宅地開発指導をはじめ、自然保護、日照権の確保などの指導要綱は、全国ですでに約880市町村に普及するようになっているのである（'78年11月18日朝日新聞1面）。

#### (4) 神奈川県下の現状

##### —全市域で制定

神奈川県内における宅地開発要綱は、すでに述べた通り（別表）であるが、宅地開発の他に建築規制の要綱をふくめて特に市だけについてみると、別掲の一覧表のとおり19市全体におよんでいることがわかる。（ぎょうせい刊「宅地開発・建築指導要綱総覧」を参考に作成）

これを見ると、昭和43年に鎌倉・横浜両市がスタートで、昭和45年には川崎・茅ヶ崎・座間・南足柄の各市に波及し、昭和47年度中には全市で宅地開発指導要綱が制定されたことがわかる。（前

掲の国土庁調べとは一致しない点もあるが、国土庁調べはアンケート形式によるものであるため、制定と改定をとりちがえて回答したものがあるものと思われる）。

さらに自然保護の要綱は、横浜・藤沢が独自の要綱を定めているが、川崎など他の都市では宅地開発指導要綱の中に含めて規定している。また、建築規制・日照権の確保を目的とした要綱は、横浜・横須賀・鎌倉・藤沢・厚木などが独自の要綱をもっている。

県内の要綱制定の推移をみると、昭和30年後半から人口急増が始った横浜や鎌倉などと、40年代になって人口急増の始まった県央地区との相違があらわれている。なかには周辺の自治体が要綱を制定したため、均衡上やむを得ず制定した市もあると聞いている。

地域づくり、街づくりを実践的にしかも総合的に規制・誘導していく役割と責任は自治体にある。人間性豊かな、生活しやすい街づくりのために、生活関連の施設整備をすすめていくために、要綱行政はつくられたわけであり、経済構造が変化しても、現在なおその必要性は存在し続けている。その中で、武蔵野市の例や国の宅地審の答申などのうごきがあるわけがあるので、要綱行政の法的侧面について次にみてみよう。

### 3 要綱行政の法的性格と問題点

#### (1) 要綱行政とは何か

要綱行政の法的性格をみるとまことに「要綱行政」とは何かについて、まずみてみよう。『要綱行政という言葉は法令上のものではなく、学問上定着した言葉ともいえない』（山内一夫氏）そうである。しかし、現実に880の自治体で実施されてい

る「生ける法」（松下圭一法政大学教授の発言）であり、「慣習法的存在」（前述12月9日付朝日新聞社説）となっているのである。

定義づけるとすれば、「地方自治体の行政指導の統一的基準として首長が設定する指導要綱、この要綱にもとづく行政指導」これを一般的には「要綱行政」とよんでいるものとみてさしつかえはないと思う。

指導要綱は、法律・条例・規則という法体型の

中で認知されているわけではない。関係業者等に對して指導方針を明示したにすぎないし、要綱による行政指導はもとより法的根拠がないといわれている。『指導要綱の性質は、俗にいえば行政内部の心得であり、法律的にいえば実質的意義の訓令であり、行政指導を行うにあたって行政機関が守るべき原則』であり『その多くは、告示の形式で公報に掲載されている』のが通例である。

もともと行政指導とは、『一定の行政上の目的を実現するために、行政機関が国民に対し一定の行為をするように、またはしないように指導すること』をいう。したがって『それに従うかどうかは相手方の任意であり』『服従の任意性は、行政指導の特徴である』とされている。

このように要綱は形式上は法的拘束力のないものであるが、要綱行政が都市環境の保全・都市基盤の整備・大規模建築の規制などに実際にはたしている役割はかなり大きい。要綱が実効性をもつのは山内一夫氏によれば行政指導の実効性として次の点が指摘されている。

①行政機関に対する敬意——行政機関がそれ相応の力をもち、国民がこれに対ししかるべき敬意をもっていること。明治以来の官尊民卑の思想的伝統も有力な支柱であった。

②世論——世論が行政指導を支持することにより、指導に不服従な場合は世論によって非難されるので実効性の担保となる。不服従の事実や、行政指導をした事実を公表する制度がこれにあたる。

③抑制的措置——相手方が指導に服従しなかった場合に、相手方に不利益を与える措置をいう。立入調査・報告徵収・営業停止または取消・許可の留保または不許可・公の施設の供用の拒否などがある。いずれも非公式な手段である。

④獎勵的措置その他利益の供与——行政指導の実効性を担保にするために、指導に従う者に対して与える一定の利益や情報の提供などをいう。

以上の指摘のうち、特に要綱行政について多くみられるのが③の抑制的措置である。これについての違法性の議論については後述するが、要綱行

政は国の法律の不備、立法措置の怠慢、不作為を補いながら、自治体が苦肉の策としてあみ出した工夫である。要綱行政によって、すでにみたように、立法化を促したり、先導的役割をはたした自治体の努力は高く評価されるべき面があるといえる。

## (2) 要綱が条例化できない背景

### ——政治・経済的理由として

次に、地方自治体が住民生活環境の保全をはかるために他の権利（財産権や所有権）を規制することには、法律または条例による権力的規制が必要であるという学界の通説であるといわれている。しかし、自治体が条例化の道をとらず「要綱」で規制しているのはなぜであろうか。無秩序な宅地開発・公共施設の不足、日照権の侵害、自然環境の破壊など、住民の日常生活に大きな影響をおよぼす「緊急事態」に対処するためのやむを得ない措置である、とすでに述べた。これはいわば要綱行政が必要とされる客観的な背景でしかない。

要綱行政によらず条例化することが法的には妥当性をもつことは多くの自治体で承知をしている。しかし、その条例制定をはばむものとして政治経済的理由と法律的理由とをあげることができる。

まず政治経済的理由として、要綱行政のスタートした昭和40年代初期は、いわば高度成長が全盛期をむかえる揺らん期であったため、産業発展か住民生活か、その優先性をめぐっての基本的利害の対立があったことである。これは保守対革新、中央対地方の対立とからまってはげしく争われた時期であった。この頃、条例による権利の規制はほとんど不可能に近い政治的状況にあったのである。したがって45年以前の要綱制定そのものも数が少いのは別掲の表Ⅳにみるとおりである。

ところが昭和45年頃には、生活環境の大規模な

破壊と住民の生活利益の深刻な侵害が、高度成長の必然の結果としてあらわれてきた。地域の実情に明るく環境汚染の実情を把握できる自治体としては、住民の切実な声を行政需要として反映せざるを得なくなった。住民生活の利益優先は、改革の別なく自治体の責務と自覚されるようになり、多くの自治体に「要綱行政」が根づいたのである。

しかし、自治体行政側の認識は住民生活優先であっても、議会に条例として提案しその議決を得るほどの、法的解釈論を含めて自治体当局者は自信はなかったのが実情であろう。政党の系列化が進めば進むほど、議会勢力の対立関係が深まることとあいまって、議会にはかるとこの対立関係に迫車をかけ、議会承認を得ることはむずかしいと判断したのである。前述の神奈川県内のある自治体で「他の自治体が要綱を制定したのでやむを得ず制定にふみきった」という例をみればこの間の事情は理解できないではない。

自治体行政当局者としては、議会承認を求めて規制が遅れることを憂慮したことと、行政執行者としての責任で迅速な行動をとる必要があったこと、議会勢力の不安定性などが「要綱」という形式をとらざるを得なかった理由といえよう。これについては、後述のように山内一夫氏が『権限の濫用であり違法である』とされる批判のほか、佐藤竺氏も「要綱の制定は首長の執行権強化の反映であり、それは同時に議会の形式化の現われでもあるが、そこに問題がある。要綱による最近の規制措置の例は、利害対立をともなうのがほとんどであり、その点でも議会の審議を通じての調整がより望ましいはずである」といわれることを紹介しておきたい。

#### ——条例制定をはばむ法律的事情

条例化をはばむ要素のうち、法律的事情を次にみてみよう。むしろ法律的事情の方が条例制定の困難性を示すものとして自治体当局者に影響を与えてるものと考え、ここでも山内一夫氏の見解を示すこととしたい。

#### ①憲法29条2項の解釈

その第1が、憲法29条2項の解釈論である。この条項は「財産権の内容は、公共の福祉に適合するように、法律でこれを定める」と規定しているが、ここでいう「法律」を文字どおり解釈し、財産権の制限は国会の制定する法律によることを要するとし、条例で制限をすることができない、という解釈論である。この解釈論によれば、要綱行政による財産権の制限は条例ではできないことになる。これは、あまりにも硬直的な解釈であり、法律の専管事項か条例でもよいのかは制限の内容によるのであって、一概に条例が排除されるというのは誤りである。しかし、こうした解釈論が自治体で条例制定にむかおうとする意思にとって、ブレーキになっていることは否定できない。

#### ②地方自治法2条3項18号の行政解釈

第2は、自治法2条3項18号に関する行政解釈である。この条項は「法律の定めるところにより、建築物の構造、設備、敷地及び周密度、空地地区、住居、商業、工業その他住民の業態に基づく地域に関し制限を設けること」が自治体の事務とされている。この規定についての法務総裁の行政解釈（昭和24年3月）によると「ここに本号が特に『法律の定めるところにより』と規定しているのは、本号が住民又は建築物及び土地等の所有者の権利を著しく侵害するもの故、直ちにこれらの事項を条例で定めることを許さないで『法律の定めるところに』従って行わせる趣旨と解せられる」とされている。さらにただちに条例で定めることができない事項として同条18号と20号の「動産及び不動産の使用又は収用に関する事務」「地方税・使用料等の賦課、徴収についての事務」が、必ず『法律の定めるところに』基づいて行わせる趣旨規定である、としている。

要綱行政はその達成しようとする目的からみて、公用制限に類する規制を設けているが、この規制を条例で設けるには、上記の行政解釈が邪魔になるわけである。

#### ③先占領域の理論

第3は、先占領域の理論である。これは、国の法令ですでに規定している事項は、いわば国の法令の先占領域に属し、これについては条例で手をそめることはできない、という理論である。先占領域なる概念も明確ではなくこの理論が独立の存在理由を有するかどうかは疑わしい。次の条例と国の法令との抵触という一般論に吸收されるべきものである。

#### ④国の法令との抵触

第4は、国の法令との抵触である。条例が国の法令に抵触してはならないというのは、憲法94条が「地方公共団体は、……法律の範囲内で条例を制定することができる」と規定し、自治法14条1項が「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる」と規定しているとおりである。ところが自治体が制定しようとする条例が国の法令に抵触するかどうかはかなりむづかしい問題である。ある法令が一定の行政目的を達成するために一定の義務を課している場合に、その義務を課することで“必要かつ十分”であると考えているかどうかの判断がそれであり、法の義務だけで“必要かつ十分”だとすれば条例でそれと異なる義務をさらに附加することは許されないことになる。この“必要かつ十分”の論証はなかなかむづかしいし、この点に慎重になりすぎると条例制定の余地がきわめて小さいものになるのである。

以上が山内一夫氏による、条例制定を困難にさせる法律的事情である。ここに紹介された論理は、条例をあくまで国の法令の補完物とみる従来の公法学者の「通説」であるといわれるものである。山内氏自身やや批判的であると同様に、従来の学説に反論する見解が最近特に有力になってきた。以下法令と条例との議論をさらにすすめることとする。

#### (3) 条例による私権の制限

要綱行政が、宅地開発などにあたって公共用地

の無償提供や公益用地の低価格による提供、教育施設費の負担などを定めていることについてはすでに述べた。これは実質的に土地所有者の財産権や建築の自由の侵害になることは否定できない。要綱による規制に入るまえに、条例による規制の問題についてみよう。

#### ——「通説」とその弾力的解釈

上記の、憲法29条2項の財産権の解釈論、地方自治法2条3項18号の財産権上の制限についての条例制定権の行政解釈については条例による規制を否定するものであるが、山内氏自身疑義をのべておられる。同様に、「各種の社会的弊害から住民を守るために条例による規制は、できるだけ住民の意思を尊重して寛やかに解釈することが、地方自治を保障し条例制定権を明文で規定する現行憲法の趣旨に合する」という綿貫芳源氏の見解にもみられる。これらは、いわば「通説」の延長線上で弾力的解釈をするものといえよう。

#### ——自治立法は自治体の固有権

これに対し、従来の「通説」を180度転換させ自治立法権を尊重する立場からの見解が多く出されるようになった。原田尚彦氏、室井力氏、佐藤竺氏の見解がそれである。これによれば、地方行政の核心的部分は自治体の固有の自治事務領域であり、この領域における第一義的な責任と権限は自治体にあるとする。そして、国が法令をもって全国一律の基準を定めたとしても、それは最低基準としてのナショナル・ミニマムであって、地方自治体は自由にそれより厳しい基準や規制をシビル・ミニマムとして設定することができるというのである。

さらにこの説は、前述の憲法94条や地方自治法14条1項の「法律の範囲内で」「法令に違反しない限りにおいて」とは、合憲の法律・法令をさすのであって、もし法律が「地方自治の本旨」に反する内容であるとすれば憲法違反で当然無効となるべきものである、とする。国の法令が自治体住

民の生存にかかわる規制を条例によって実施することを禁止しているとすれば、それは地方自治と住民の生存権を侵害する違憲の法律である、と主張するのである。この立場は、従来の法律と条例の関係は逆転し、法律の方が条例を補完するものとなるわけである。

今日のように都市化の進行がすすみ、地域的多様化がもたらされているわけであるから、全国的に画一の法令で個別的な要請に対応しようすること自体が無理であり、法令でキメ細かく規定することには限界がある。流動化の激しいなかで小まわりのきかない国の法令で対処することは、とうてい不可能なことといえよう。

さらに、住民要求への対応は、憲法の規定する国民の基本的人権に発するものであるわけで、自治体がそれに対応する努力こそ評価されるべきであろう。規制の範囲が拡大したり、実質的な基準が強化されることによって、法令との抵触がおこったり法令の内容規定と相いれないものがでてきたりするが、その場合、むしろその地域への法令施行の違憲性こそが追及されるべきものとなってくるのである。

これらの新説に対して、伝統的立場から批判が絶えないという。しかし、住民生活に直結する自治体が、自治法や憲法の原点に立ちかえって条例の法的地位や性格を正しくとらえなおす必要があることは誰も否定することができないであろう。自治体の権限強化、地方自治の本旨にたちかえって、条例制定権をもう一度考え直す時期でもあるといえよう。自治の原点で、基本的人権の価値序列の再構築が必要であり、その意味から生存権を基本にすえ、価値の高い権利に価値の低い権利（財産権や所有権）が譲歩することは当然のことと考えたい。

#### (4) 要綱行政をめぐる法的問題点

条例による財産権や所有権の譲歩は可能である

ことをみてきた。では、条例によらず要綱による規制は法的にはどういう意味をもつのか、このことが次の問題である。

#### ——行政指導は法的根拠不要とする「通説」

まず、要綱行政は「行政指導」であるから『行政指導については、法律の明文の根拠を要せず、法律の明文の根拠がなくても行政指導ができる、というのが学界的通説である』と山内一夫氏はのべておられる。この通説の基礎には、行政法学上の伝統的学説である「侵害留保の理論」があるといわれている。侵害留保の理論とは、国民の権利自由を一方的に制約する侵害行為は法律に保留されているという説である。これによると、侵害行為をするには法律上の根拠を必要とするが、侵害行為に該当しない行為の場合はそれを必要としないという主張になる。

行政指導は、それに従うかどうかは相手当の任意であるから、一応侵害行為として法律上の効果をともなわないので侵害行為に該当しない。したがって侵害留保の理論を前提とすれば、行政指導については作用法上の根拠を必要としない、ということになる。しかし、行政指導に従うかどうかの任意性は建前上のものにしか過ぎず、実際には抑制的措置などにより強制されるわけである。法治主義の徹底からすれば問題が残るわけで、服従についての強制をやめ、服従の任意性を建前どおり維持すべきだ、といわっている。

これらから導きだされる結論は、服従の任意性を確保する限りにおいて行政指導は法的根拠を要しないが、抑制的措置を明示した要綱行政は違法なものであり、法的根拠を必要とするということになる。これが政府の見解であり、学界での通説もある、といわれている。

#### ——民主的統制と緊急事態への対応

次に最近の学説の中には、民主行政の徹底の見地から行政活動のすべてに法律（または条例）の根拠を有すべきであるという「全部留保理論」が

有力になっている、といわれる。「権力的であれ非権力的であれ、国民の権利自由にかかる公行政については、その恣意を認めないという意味での行政の法律による民主的統制の法理を考えるべきである（室井力「現代行政と行政法の理論」より）」とされるのである。この見解によれば要綱による規制は法律の根拠がなければならない、ということになる。もっとも室井力名大教授は「所有権の絶対性はうすらぎはじめてきており、法律または条例による規制は公共の福祉を前提にすれば可能である」とのべているのではあるが。

このように、要綱による私権の制限についてはかなりむずかしい問題がからんできている。ところが現実の自治体行政は、住民生活に大きな影響を及ぼすために放置しておくことが許されない事態にしばしば直面する。こうした緊急事態に機敏に対応することが自治体の任務でもある。法律上の規定がないか、あっても効果を与えないような場合、弾力的に対処することが必要にもなり、時々刻々移り變る行政需要に対応することが求められるのである。

いくら民主的憲法のもとでも、行政は法律ができるまで何もなすべきでないとするのはあまりにも非現実的であろう。従来の行政法学は、権力的な規制行政の法理を、警察規制をモデルにして構成されてきたため、不当な行政権力から被規制者の権利自由を守ることが主要なテーマとされてきた。その意味から法律以上に強力な規制内容をもつ行政指導が白眼視されてきたことは理解できないわけではない。

そうはいえ自治体としては、緊急事態に対して行政目的の範囲において、法律に反しない限りの非権力的な手法を駆使して事態に対処することは許されてしかるべきものといえよう。この意味で要綱による行政指導は、適切な法律規制が欠如している部分を補いながら行政目標を達成する応急策として認められるべきものと考える。

### 一一抑制的措置の違法性をめぐって

では、要綱行政が法律に違反している条項を含んでいるかどうかが次に問題になる。まず要綱の実効性を高めるため、要綱に従わなかったときの制裁的措置についてである。山内一夫氏は『行政指導の抑制的措置は、法律上不服従を要件として発動させるべく定められた行政手段ではなく、他の目的のために規定された行政上の権限を借用してなされる行政手段にすぎない』から『違法な権限の濫用である』としている。

そして、公の施設の供用の拒否は地方自治法244条2項が『普通地方公共団体は、正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない』と規定しているから、行政指導に服従しないというだけでは『正当な理由』があるとはいえないでの、それは違法な措置である、という。武蔵野市の例に出る水道法の規定も同様で、指導要綱に従わなかったというだけでは『正当な理由』に当らない、としている。

また、建築規制のための要綱について、自治体がその裁量的判断により建築基準法の規制を上まわる厳しい規制をすることは、基準法が土地所有権者の機能・建築の自由を最大限尊重している法律の趣旨に反するものである、という法令との抵触を強調する見解もある。これらの立場にたてば、現行の法治主義のたてまえからして、要綱行政そのものが違法なものとされるのである。法律論、法理からすれば、これが正しいとされることにはなるのであろう。

ところが、すでにのべたように、現実の自治体行政は、住民の健康と福祉を守る責務があり、住民生活環境の保全こそが自治体行政の正当な目的であるはずではなかろうか。この立場からすれば、形式的には法令に違法性がない場合でも、近隣住民の日常生活環境に支障を与えるようなケースは制限が加えられるのはむしろ当然だといえる。であればこそ、要綱行政が多くの住民の支持を得て今日まで存続し得ているのである。

### ——生存権を優先する価値序列の再構築を

さらに要綱行政を行う動機として、同じ事項を条例で定めるとすれば、前述のように正面から国の法令との抵触が生じる場合に「要綱」の形式をとることによって、これを回避しようとする意図があり、これが“苦肉の策”といわれるわけである。このように指導要綱の内容に国の法令との抵触するものがあるのは『むしろ自然の勢いであろう』し、指導要綱が果した役割は無視できないし、『その違法性には、それなりにやむを得ない事情があったことも認めざるを得ない』とされるのである。

さきにのべた、要綱行政は所有権・財産権を侵害するという指摘に対しては、自治体側の論理として住民の生存権の保障の優先性を強調すべきであると考える。地域住民の生活環境の保全とは、生存権の保障でもあり、その限度内において所有権・財産権の多少の侵害は、事業者に対して任意の手段でその譲歩をもとめるということについては、公の秩序に反するものとはいえないであろう。

むしろ、こうした措置をとることこそ福祉国家の理念に適合するものであるといえる。すでに、公害規制についての公告防止条例が法律を上まわる規制が可能であることが、学会での多数意見になっていると聞いている。また公告防止協定のように実質的な規制を任意でとり決め実効を上げているのである。このように、住民の生存権的な利益を守るために、自治体が事業者に対して経済的利益の譲歩を求めて法律を上まわる規制の必要性が多くなってきているのである。

形式的な法治行政は、福祉行政の推進にともない、条例のところでのべたように生存権を優先する基本的人権の価値序列をつくることによって、その限度内の変容をもとめられているのではなかろうか。さらに、要綱の形式をとらざるを得ない法律的事情、解釈論の変更がもとめられるわけであり、その意味での国の不作為、法律の不備、立法措置の怠慢こそせめられるべきものといえよう。

### (5) 武蔵野市長起訴をめぐる法律論

要綱行政の法的性格についてこれまでみてきたが、武蔵野市長の「水道法違反容疑による起訴」の問題を最後にみてみたい。

#### ——起訴処分は権力主義的判断か

冒頭にみたように、武蔵野市長は指導要綱に従わないマンション業者に対して給水契約を拒否したことにより、業者側から告発され、水道法違反の容疑で起訴されたわけである。要綱行政の当否には判断を加えず、からめ手から法廷に引づり出されたわけであり、地検からの略式起訴の打診を拒否して裁判で正面から対決するという市長の態度は当然支持できる。

この起訴をめぐって、要綱行政の法律論とは別に、刑事事件として起訴すべきかどうか。水道法53条では給水契約の拒否は「1年以上の懲役又は10万円以下の罰金に処する」としていることからみて、きわめて問題のある起訴処分であると考える。この種の違反事件については、不起訴かあるいは最悪でも起訴猶予が相当ではなかろうか。それを起訴にまで持ち込むとは、いかにも権力主義的な判断が加わっているように思えてならない。

#### ——日照権と権利濫用をめぐって

まず、水道法に違反しても給水契約の拒否をせざるを得なかった背景には、住民の日照権を守るためにあった。だとすれば、日照権の権利判断を行ったうえ処分を決めるのが当然であろう。日照権をめぐる法的問題として、建築基準法の規定よりきびしい規制を行う、いわゆる上のせ規制条例は法律に違反しない、というのが学会の多数意見となっていると聞いている。当時の建築基準法の不備を補うための要綱による規制であるから、なおのこと起訴は合理性をもたないのである。

さらに要綱行政はあくまで行政指導であり、法

律ではなくとも大多数の事業者は事実上これに従っているわけであるし、それを告発する業者側に問題はないだろうか。この業者の悪質性は、多くの市民からひんしゅくを買っているそうであるが、業者はみだりに私権を主張し保護を訴えているわけであり、業者側にこそ権利濫用はなかったのだろうか。仮りに権利濫用だとすれば、告発の資格要件をもたないし、市長側の違法性はなくなるわけであり、起訴そのものが公訴権の濫用となってくるともいえる。

起訴に対応するには、たんなる緊急避難でやむを得なかつたとするだけでは不十分であろう。ことは国の住宅・都市政策の不在、すなわち法律の空白、立法府・政治の無策の問題であり、それに対応した自治体の自治権の問題なのである。自治

体の果した役割は大きくこそあれ、決して過少評価されるべきではなかろう。国の政策の不備こそが裁かれるべきではあるまいか。

ともあれ、現状の司法の反動化のうごきや、前述の住宅宅地審議会の答申にみられる反動化のうごきもあり、楽観視は許されない。これに対抗する法曹界の支援もさることながら、武蔵野市民をはじめ、幅広い市民運動による支援組織の確立がのぞまれる。業者側に対して日照権の権利侵害として当該住民からの被害救済を求める訴えを起こすことも可能であろうし、こうした住民側からの圧迫も必要になるだろう。住民側からの力強い支援があってこそこの問題の解決への展望が開けるわけでもあり、多くの自治体関係者の支援ものぞまれている。

## 4 要綱行政の今後の課題

### (1) 規制内容の強化と法制化

要綱行政の経緯と法的性格についてみてきた。小論をむすぶにあたって、今後の課題について考えてみたい。そのひとつは「要綱」の形態がどう変化するかということであり、もうひとつは条例化への課題についてである。

まず、要綱の形態がどう変化するかという問題についてである。要綱行政が、多分に首長の権限強化の側面をもつことはすでにみたとおりであるが、もう一面では行政の公開と住民参加をみちびく効果をはたしていることも事実である。開発行為の事前協議制や住民との同意条項により、要綱の内容の公開とともに住民参加への道を拓げているわけである。このことは自治体行政の民主化からみて望ましいことである。

いま、多くの自治体で要綱の内容を検討している時期であると聞いている。それは、建築基準法

の改正にともなう日影条例の制定にもとづく改正であると同時に、規制内容の強化をはかるというものである。特に開発途上にあり山間、丘陵部をもつ自治体に強化をはかるとするものが多くみられることと、都市再開発をすすめるにあたっての基準づくりをすすめる既開発地域などにも強化の方向がみられる。

さらに、要綱を国の法律として統一化することについては賛否相半ばしているようである。賛成側としては「法律による法的効果を発揮させること」への期待であり、反対側としては「要綱の内容や適用は、地域の実情にあわせたものにするべきだ」という意見に集約されるという。（日本建築学会近畿支部の大坂府下のアンケート調査より）

ともあれ、要綱行政は、財政危機が国・自治体を通じておそっていることからみても、また議会との関係からみても、要綱という形態のままですむであろうと思われる。

## (2) 条例化への課題にむけて

最後に、要綱の条例化への課題についてである。住民の生存権を基本にすえ財産権や所有権に制限を加えるためには、要綱よりも条例の方が法的には正しいことと、さらに首長の独善化や専横を防ぐためにも条例化がのぞましいことはすでに述べた。

### ——武藏野市の条例化のうごき

冒頭にかかげた武藏野市では、昭和50年8月に西尾勝東大教授を委員長とする「宅地開発等調査委員会」を設置し、要綱の法的な問題、日照基準、住民の同意方式について調査、研究を重ねてきた。その結果が51年6月に、指導要綱を条例化し、集合住宅等の規制を強化する答申として市長に提出された。この答申につけられた条例案の基本は、市長に計画許可権限を与え、建設計画や開発計画は建築確認申請等に先立って市長の許可を必要とするものとしているものであり、規制の各項目は現行法令になんら反するものではないと考えるものとしている。

この答申をうけて武藏野市では、関係各部課長クラスのプロジェクトチームを作り、要綱の強化か条例化かについて検討を重ねたという。その結果、前述の建築基準法の改正などもあったため、53年10月に要綱のまま、その内容改正にとどめるという結論に達したという。これについては議会も了承している。

さらに、武藏野市長が起訴された事件につき、折から開かれていた市議会では、「地方自治の本旨と市民の日照権、生活環境を守る立場から本起訴に抗議し、指導要綱に基づく武藏野市長後藤喜八郎の措置を支持し、これを擁護する」決議を、昨年12月13日、賛成19反対10の圧倒的多数で可決している。

これらのことから考えられることは、要綱の条例化には、議会の支持があっても、かなりむづか

しい点がありそうである。先に述べた行政解釈や法令との抵触などが、想像以上に根強いネックとなっているようと思われる。

### ——国と自治体のかかえた課題

要綱の条例化への課題としては、まず国は、自治体の条例制定権を拡大するための立法措置をはかることが緊要である。これは、憲法94条の規定の内実化であるから、当然のこととしてなされなければならない。さらに、従来の国を中心とした行政解釈のあり方を改めるべきであり、住民生活環境の拡充保全のために関係法令を整備させることが求められている。同時に、そのための必要な財源が自治体に確保されるよう、行財政制度の改革を行うことが必要とされるのである。

国の従来の姿勢を「地方の時代」にふさわしく改め直すこと、これは低成長・安定成長下の今日、「自治」と「分権」が必要とされる以上当然のことといえる。また、このことぬきに要綱行政の違法性のみを強調しても条例化へは進まないし、要綱行政の妥当性を否定することはできない。

一方、自治体側についていえば、要綱に安易に頼ろうとする姿勢はまず改めるべきである。要綱のもつ基準が住民生活環境の保全のために妥当であるかどうか、絶えず検証されなければならない。同時に、要綱を執行側（首長）の独善に陥らぬものにするために、議会側と綿密な協議が重ねられる必要がある。さらに、自治権確立のためには、国の法令解釈だけに頼らず、自らの解釈権を確立すべきである。このことぬきに、国の姿勢の変化をあてにしていては、条例制定への勇気と確信は持ち得ないであろう。

もうひとつ付言すれば、住民の自治体計画策定への参加と、そのために必要な情報の公開がもとめられているといえる。要綱行政が住民参加によりさせられ、それをテコに条例化への展望がきり開くことができるを考える。

おわりに、この小論は当自治研センターの月報編集委員会が討論をし、文献・資料等を収集して

編集者がまとめたものである。特に、法律上の問題点や解釈については、山内一夫氏の著書「行政指導」（弘文堂法学選書）、原田尚彦氏の「要綱行政の法的性格と問題点」（ジュリスト特集『日照権』），および室井力氏の昨年末の衆院議員会館における講演（社会党政策審議会）を参考にさせていただき、かつ引用させていただいた。その他参考文献は以下のとおりである。

短期日でまとめたため、多くの不十分さを含んでいる。要綱行政に対する議論がさらに深まるよう念願するための問題提起としてうけとめていただき、ご批判、ご教鞭をいただければ幸甚である。

#### ＜補追＞

小論が印刷にまわっている間に、県市町村課が調査した「神奈川県下の市町村における宅地開発指導要綱等の概要について」という報告があることを教えられた。その内容をみると、県下における宅地開発要綱等を策定している自治体は、19市全部と17町村中12町村の合計31市町村にのぼり、未策定は足柄上郡の5町と箱根町の6町にしかす

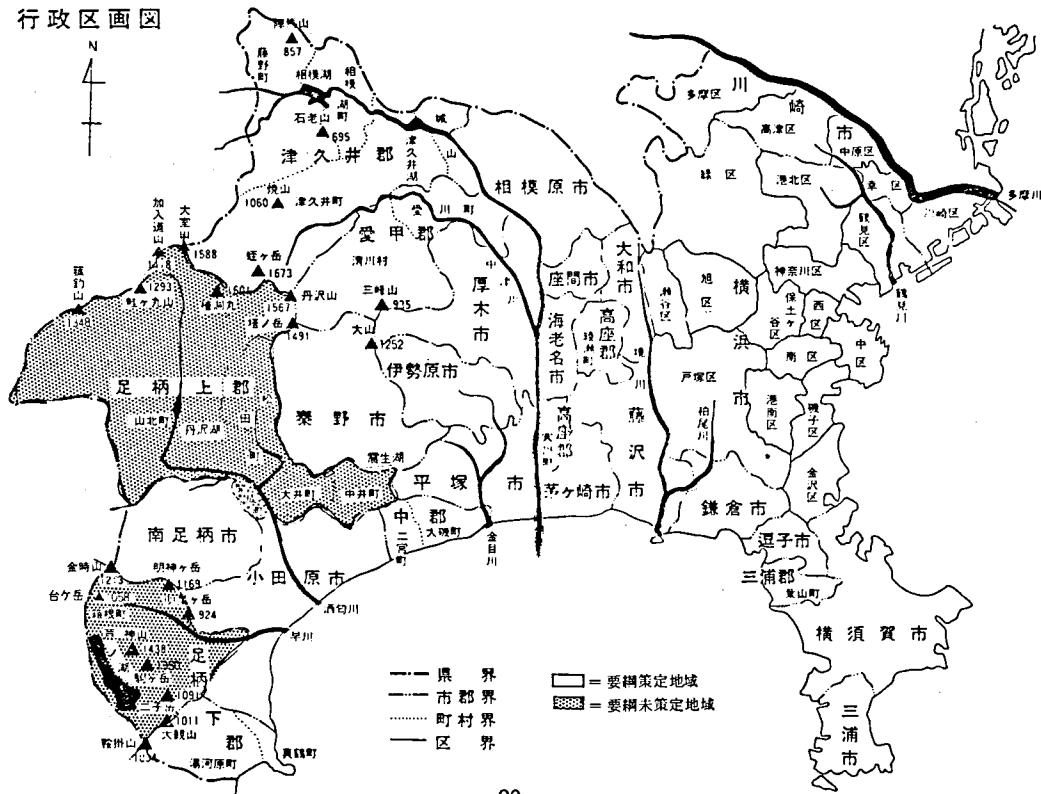
ぎないことがわかった。下図は、策定年次別の地域を表わしたものである。

これによると、川崎市は昭和40年策定となっているが、川崎市では10頁の表のとおり「団地造成事業等施行基準」であり、当初は団地造成事業を行うための市独自の技術的な基準であって現行の要綱行政の趣旨とはかなりニュアンスがちがっていたという。自治体関係者の中では、要綱行政について「西の川西、東の川崎」が最初といわれているが、実質的な現在の要綱行政の形態をとったのは小論のように西の川西市が最初だったことが確認できそうである。（文責 上林）

#### 【参考文献】

- ・手島孝「今里滋「自治体の条例・指導要綱」（都市問題77年5月号）
- ・行政資料「武蔵野市マンション紛争の経過」（地方自治通信78. 5 № 102）
- ・武蔵野市宅地開発等調査委員会  
「宅地開発等指導要綱の条例（日陰・日照基準）制定などを答申〈要旨〉」（地方政治 76. 8. 9 № 200）
- ・佐藤空「転換期の地方自治」（学陽書房）
- ・自治省「地方自治の動向——住みよい地域社会をもとめて——」  
(第一法規)
- ・朝日新聞内政部編「地方政治・新時代」（勁草書房）
- ・荒秀・成田頼明編「宅地開発・建築指導要綱総覧」  
(帝国地方行政学会)
- ・飛鳥田一雄編著「自治体改革の実践的展望」（日本評論社）

行政区画図



横浜市における

# 要綱行政の成果と課題

横浜市会議員 星野寧衛 やすえ

## 1. 細郷市長就任直後のハプニング

飛鳥田市長の社会党委員長就任に伴う市長辞任のあとをうけて、4月の選挙では細郷新市長が誕生した。そして5月に開かれた初の議会でそのハプニングは生じたのである。細郷市長は、同僚石崎議員に対する市会代表質問の答弁として、横浜市の要綱行政について「要綱行政は高度成長期の一つの生活の知恵だったが、要綱である以上、法律に違反してはならない。運用には十分注意することが必要だ。情勢の変化に対応して見直しも考えたい」との見解を示した。

この見解に対して私たち社会党議員団は、従来の飛鳥田市政の中で要綱行政を積極的に支持してきたものとしては当然強く反対した。予算市会であったため、特に下水道関係で河川改修費負担金の12億円を計上していることをとりあげ、要綱行政を否定して予算計上をしているとの矛盾を追求したのをはじめ、公園・学校用地などについての矛盾も鋭く追求した。その結果、議会が中断をするというハプニングがおきたわけである。

この結果は、予算特別委員会の最終日に、異例の同委員会への市長出席となり、市長自ら「私の真意が正確に理解されなかったようだが、一般論としての見解にすぎない。現在実施中の要綱は、乱開発等の情勢に見合ったキメ細かい“生活の知恵”として生れたものと認めているが、経緯をよく勉強したい」と答弁し、ひとまず一件落着となつたのであった。

この議論を通じて感じたことは、自治体自ら

が苦肉の策として考え出した知恵と、現場から遠い中央でながめていた官僚的な法解釈論とのちがいを明らかにしたものであるということである。要綱がなくとも、都市の生活基盤の整備ができる、そのための財源確保が行われていれば良いわけだが、現実には自治体財政の基盤は弱く、要綱に頼らざるを得ないわけである。こうした実状を考慮しなかった細郷市長の発言は、いささか軽率のそしりはまぬがれないといえよう。

## 2. 要綱行政のはじまりの頃

横浜市における要綱行政は、10年前から実施され多くの成果をうみ出している。そのスタートは昭和43年8月に「宅地開発要綱」を制定し同年9月から実施したことにはじまる。当時の状況をあきらかにするため、要綱実施の趣旨からまず紹介しよう。

「横浜市の人口は昭和43年4月22日遂に200万人を突破し、名古屋市を抜き東京・大阪に次ぐ人口では我国第3位の都市になった。この数字は本市の近來の発展を意味するとともに、郊外地帯における主として東京方面より押し出された異常なスプロール現象をも示している。なかでも港北・戸塚の2区は年間10%を超える急速な人口増加をみており、膨大な財政需要をひきおこしているが、これを現在の地方行財政制度の中で自治体のみの負担とすることは困難である。（中略）

このような異常な人口流入は激しい宅地開発をもたらしているが、現在のようにほとんど全市域にわたる急速な宅地化が進むと、公共施設の整備

が立ちおくれ、生活環境が全市にわたって悪化するおそれがある。とくに宅地開発及び人口増加の結果、道路・公園・上下水道等の公共施設はもちろん、学校・保育所・清掃工場等、各種の公益的施設が必要（中略）」となる、としてある。そのためには、「本市としては、無秩序な宅地開発を防止して均衡ある都市づくりを推進するために、良好な市街地の発展をはかる措置として、宅地開発基準を制定し「誰でも住みたくなる都市づくり」の指針とする」となっている。

そして、この対象となる基準は開発面積1ha以上のものに適用することとなっており、次の3つが主要な柱となっている。

1. 宅地開発の原則 必要な公共公益施設と宅地の整備に要する費用は原則として開発事業者の負担とする。宅地開発の全課程で市の指導に従う。

2. 公共公益用地の原則 ①道路・水路・公園などの公共用地は、開発面積に対して公共的事業者は4%以上、民間事業者は3%以上をそれぞれ無償で提供する。②学校・清掃工場などの公益施設

用地は、開発面積に対して5%を平米当たり3,000円で提供する。

3. 建設費負担の原則 宅地開発に必要な公共施設が整備されていない地域の開発は認めないが、必要な公共施設（護岸・遊水池等）を整備することにより、総合的判断に基づき開発が可能な場合、開発事業者が建設費を負担することを前提に開発を認める。

さらに「この要綱に違反した開発事業者に対しては、水道の供給、ゴミの収集及びし尿の汲み取り等その他必要な協力を行わないことがある」とされており、要綱の実効性をもたらそうという配慮がされている。この規制条項は、その後全国に波及し、多くの自治体で採用しているという。

### 3. 要綱行政の発展とその成果

この「宅地開発要綱」を皮切りに、市の要綱行政は自然と緑地の保全、文化財の保護、さらに日照権の確保、公害防止へと適用範囲が拡大してい

表1. 横浜市の開発環境関係条例要綱一覧表

53.8.21 現在

条例・要綱等	制定	最近改正	条例・要綱等	制定	最近改正
建築協定条例	31. 6	46. 3	緑の環境をつくり育てる条例、同施行規則	48. 6	
屋外広告物条例、同施行規則	31. 10	50. 3 (規則532)	市街地環境設計制度	48. 12	53. 4
建築基準条例、同施行規則	35. 10	35. 10	農業緑地の保全に関する要綱	49. 4	52. 4
宅地開発要綱	43. 8	47. 5	大豆戸地区における開発行為等の指導方針	49. 8	
港北ニュータウン地域内農業対策要綱	43. 8		炭化水素系物質の蒸発防止設備設置等指導要綱	50. 3	
近郊緑地保全区域内開発行為規制要綱	44. 3	48. 1	横浜駅周辺地盤沈下対策指導要綱	50. 9	
文化財保護措置要綱	44. 5		新横浜駅北部地区における開発行為等の指導方針	50. 11	
風致地区条例、同施行規則	45. 6	48. 12	工場騒音測定指導要綱	51. 3	
開発許可申請に関する指導要綱	45. 10		公衆浴場の大気汚染対策指導要綱	52. 1	
緑地保存特別対策事業実施要綱	46. 8	52. 10	大型店舗出店指導要綱、同運用方針	52. 2	
農業専用地区設定要綱	46. 11		福祉の都市環境づくり推進指針取扱要領	52. 4	
風致地区内開発行為規制要綱	47. 5		窒素酸化物対策指導要綱	52. 7	
山手地区景観風致保全要綱	47. 11		廃棄物処理用地等の設定に関する指導要綱	53. 3	
日照等指導要綱	47. 12	51. 7			

った。その結果開発と環境保全の関係の要綱は、昭和53年8月現在で実に22種にもわたり、関連する自主的条例を含めて27種にもおよんでいる。別表(1)がその一覧表である。

これらの要綱行政がもたらした効果はどんなものがあつただろうか。日照権や公害防止などは直接的な効果を数字で示すことは困難なものがあるが、特に宅地開発要綱による公共公益用地の取得状況などについてみてみよう(別表(2)参照)

まず道路・公園などの公共用地であるが、これは52年度末で524件、取得面積約95.5ha、である。住宅地造成事業に関する法律と土地区画整理法とに規定する道路・下水道・広場公園緑地、河川水路遊水池などの施設の用地(横浜市独自の法よりきびしい基準による)がこれに該当する。これらの用地が無償で提供されたのである。特に、公園についてみると、昭和49年から51年度の3年間では、児童公園が328ヶ所設置されたが、このうち実に307ヶ所が要綱による取得となっているのが目をひく。

つぎは公益用地である。公益用地とは、前述の公共用地を除いた市民生活の福祉増進に必要な施

設の用地であり、具体的には学校・保育所・清掃工場などの用地をさす。これは昭和43年から52年度末までの10年間で、908件133.3haにものぼっている。特に、この10年間学校建設は小中学校あわせて133校であるが、要綱で取得したものは過半数を超える67校にも達しており、市の教育委員会が独自に取得したものを上まわっているのである。

このように、要綱行政により取得した公共・公益用地はあわせて1,432ヶ所228.8haにも達成する。市内の中心部にある西区は627.0haであるから、要綱による用地取得は西区の $\frac{1}{3}$ をこえていいるという計算になるわけである。

もし横浜市に、宅地開発要綱などがなかったとしたら、人口はすでに300万人を超える都市生活環境の整備がされないまま、都市機能はマヒ状態に陥っていたことであろう。要綱行政による用地提供などの開発事業者の協力があっても学校の校舎等建設・保育所などの福祉施設や清掃工場の建設に追いまわされてきたわけであり、投資はそれども追いつかない状態が続いてきたのである。それらを考えるとき、要綱行政の果してきた役割の大

表2. 横浜市宅地開発要綱による用地取得状況

年 度	公 共 用 地 (道路・公園・下水道など)		公 益 用 地 (学校・清掃工場など)		合 計	
	件 数	面 積(m <sup>2</sup> )	件 数	面 積(m <sup>2</sup> )	件 数	面 積(m <sup>2</sup> )
43			24	20,842	24	20,842
44	5	4,636	119	287,353	124	291,989
45	7	9,715	41	28,101	48	37,816
46	15	19,374	126	63,531	141	82,905
47	37	72,457	186	176,766	221	249,223
48	43	68,810	126	163,231	169	232,041
49	78	167,236	110	160,478	188	327,714
50	110	223,776	67	194,666	177	418,442
51	127	199,929	57	124,324	184	324,253
52	102	188,918	56	114,069	158	302,987
計	524	954,851	908	1,333,361	1,432	2,288,212

きさを改めて見直しているところである。

#### 4. 要綱行政の今後の課題

都市計画関係の法規の不備や、公害・日照権など関係法規の不備を補って、市民生活の良好な環境づくりに果してきた「要綱行政」の役割についてみてきた。特に学校用地の確保と財源的負担の軽減に、要綱行政の真価が發揮されてきた。しかし要綱行政をめぐる課題はまだ多く残されている。

横浜市では前掲のとおり日照権に関する要綱はあるが、中高層建築物に対する指導要綱はない。そのため既成市街を再開発するための必要な公共公益用地の確保の手段をもたない。同時に既成市街地では、工場跡地やボーリング場跡、駐車場などに集合住宅を建て、規準の100戸に達しない区画におさめ、宅地開発要綱などの規準による負担をのがれるケースがみられるようになっている。

このため、これ以上中規模な再開発が進むと、当然児童生徒数も増えるわけであり、それらの児童生徒を現在の学校で収容することができなくなる学区もみられるようになってきた。これらは既成市街地であるため、学校を新設するための用地確保は不可能であり、増改築するための用地すらないところもある。これに対する対応がせまら

れている。

さらに、全市的にみての住宅地としての環境整備計画の作成がのぞまれるところである。生活関連の施設（道路・公園・上下水道・学校・保育所など）を、地域ごとに、例えば小学校区か中学校区単位にどう整備するかが課題となるだろう。シビルミニアムを地域ごとにつくりあげ、それを計画化し、予算化するための住民参加を前提とした手法の開発がのぞまれるところである。行政区間の格差の解消と、地域間格差の解消、これらの基準づくりが開始されなければならないと考える。その手法として要綱をどう生かすか、どう作りかえていくかが課題であろう。

最後に、要綱はあくまで要綱であり、いわば自治体当局側の姿勢を示す基準である。要綱制定にあたって議会側との十分な協議を必要とするとは言を待たないところである。横浜市でも制定当時、与党である社会党議員団とは当然十分な協議を行ったし、他の野党とも十分協議をしている。条例化が必要となれば条例化にふみきったいくつかの例も横浜市にはある。そのことから考えて、執行側の恣意に任せることなく、住民の意向を正しく反映させるシステムづくりを行い、住民に支持され、有効に活用される要綱であることを望んでやまない。

## 横須賀市の

# 宅地開発行政の実態と問題点

横須賀市職労 行財政対策部

## 1. 横須賀市の開発行政の3期間

横須賀市も県下他都市の例にもれず開発によって市街地は大きな変貌をとげている。開発の歴史は、所得倍増計画とともに始まり、高度経済成

長政策に便乗して頂点に達し、石油ショックによって終息するに至った。横須賀市の総面積9,909ヘクタール(ha)のうち市街化区域6,234 ha、調整区域3,675 haであるが、昭和31年から48年までの間に本市総面積の一割にあたる912 haが開発されている。昭和33年の市街地面積が

2,458 haであることと比較すれば開発がいかに急ピッチで行われたかがわかる。これだけ農地がつぶされ、山野が切崩されたことを意味する。平坦地の少い横須賀で市街地が50%を占めるということは、それだけ大規模な自然破壊が強行されたことを物語っている。現に昭和49年7月に集中豪雨で7,000戸が水害の被害を受け、その後国・県・市の開発行政に対する行政責任を追及した水害訴訟となって裁判が進行中である。

それでは、横須賀市における宅地開発はどうに行われてきたかというと、3つの時期に区分することができる。第1期(31年～37年)は市内の住宅事情緩和を目的として住宅公社主導型の宅地開発である。第2期(38年～45年)は民間大手業者主導型の大規模開発が進行し、第3期を含む開発面積の7割が集中し、市の周辺地区に開発が及んだ。

第2期の44年、横須賀市は「宅地開発指導基準」を施行した。第3期(45年～)は新都市計画法の公布により市街化区域と調整区域に線引されたために開発が大きくダウンした時期である。なお、開発計画中のもので調整区域に含まれる面積は1,000 haあり、これらはすべて西部・京浜・三井の3社によって占められているといつていい。今後は大手業者があらゆる手を使って線引解除の働きかけを自治体に対して行うことが予測される。

なぜなら、これらの地域を湾岸道路、三浦半島縦貫道路が通ること(計画)になっているからである。

横須賀市は44年5月に「宅地開発指導基準」を施行し、1年後に第1回の改訂をして「開発行為指導要綱」に改称、第2回目の改訂を47年に行って今日に至っている。

## 2. 開発行為指導要綱の問題点

### (1) 高度成長期の要綱、 低成長下での課題

都市基本構想、基本計画は低成長時代に入った現在、その見直しが行われようとしているが、高度成長時代そのままの目標である昭和60年の将来人口50万人予測が「要綱」の「目標」のなかにとり入れられており、計画の見直しとともに要綱の見直しが行われるべきである。

### (2) 要綱制定の現状認識が不正確

要綱の目標のなかにおける現状認識の記述では「やゝもするとその開発は無秩序に行われ、公共施設整備もこれに即応しない現状」とあるが無秩序にしろ秩序正しい開発にしろ、開発の急進展によって、公共施設充実が追いつかなくなり、地方財政圧迫を招いているからこそ公共用地の無償提供、業者の責任負担を定めたのが要綱なのである。

### (3) 要綱細部の問題点

その他、要綱の細目にわたって問題点をみてみると次の9項目にわたる問題が指摘できる。

- (ア) 公共公益施設整備の費用の開発業者負担(原因者負担)の原則が確立していないこと。費用を自治体が負担するのか業者なのかあいまいである。
- (イ) 学校用地の業者負担基準で必要な面積が確保できる保証がないこと。小学校建設に必要な戸数、人口、面積の基準が市にないため、学校建設用地が確保できる保証がない。
- (ウ) 学校用地等の業者負担基準は他都市に比べて業者に有利となっていること。計画人口1人当たり4m<sup>2</sup>と定めているため人口増にしたがって文部省基準で逆算しなければならず、他都市のように戸数基準となっていないため業者に有利となっている。
- (エ) 学校用地の金銭換算規定があいまいで市の自由裁量の幅が大きいこと。
- (オ) 金銭換算1m<sup>2</sup>当りの価格が安すぎること。1m<sup>2</sup>当りの価格は、市価の4分の1から5分の1の基準とはっているため業者は金銭換算を望む

のは当然であり、ここから当局と業者とのゆきを生む結果となる。西部埋立地の学校用地の金銭解決は不当として住民訴訟が起され、現在裁判中である。住民の子供の通学先が遠くなつたために学童が一人交通事故で死んでいる。

(カ) 学校用地の位置選定について基準がないためどこの団地の学校もガケの上か団地の奥とかいずれも日当りの良くない不便な所に建てられている。

(キ) 道路舗装や清掃についての規定がないため業

者の負担が軽減されている。

(ク) 附則の経過措置で開発業者の負担軽減をはかっているほか他都市に比し事業施行をきびしく調査監督する姿勢がない。業者は施行について協議だけをすればいいことになっている。

(ケ) 中高層建築物指導要綱は48年に至って別個に設けられたが、遅きに失したうえ業者負担軽減がはかられ、附近住民の合意が必要条件として明文化されていない。

## 藤沢市における指導要綱

### 藤沢市職

### 行財政対策部

従来からあった、藤沢市公共施設整備指導基準にかわり、昭和47年、藤沢市開発行為等に関する指導要綱が制定され、一部改正を経て現在に至っている。

その目的は、都市の過密化を防止し、良好な市街地を形成するため必要な事項を定めたとし、具体的には中高層住宅の日照等の解決、電波障害の解決、市民優先の募集、協力金もしくは、用地の負担等をうたつものである。

しかしあくまでも「指導要綱」であるため、事前協議を義務づけてはいるものの、その他の項目は行政指導の範囲で行われている。

現在は、特段問題も起きておらず、協力金も約2億3千万円(52年度決算)の歳入となっており、目的にそって一定の役割をはたしている。

指導要綱の本質的な目的は、財政的な意味よりも、乱開発を防止し良好な都市を形成する事にあると思われる。

財政的な面だけを取りあげれば、業者はその分を単価に上乗せし、結果的には買い手=住民へ転化させている形となっており、ある意味では、公共施設の整備を住民へ肩がわりさせているといっ

た側面も見られる。

しかし、従来の開発行為等を見た場合、造るだけづくり、あとは自治体へ責任を押しつけるといった形となっており、現状の地方財政制度上、やむを得ないと考えられる。また、結果的には公園、学校等の設備投資の一担となっており、良好な市街地を形成する目的は、この指導要綱により一步進んだ形となっている事も事実である。

さて今後の問題点となると、まずあげられる事は法改正の必要性と思われる。日照権については、建築基準法の改正により一定の前進を見、指導要綱との共存は問題がなくなったと思われる。しかし、その他の規制は法律的裏付けがなく、あくまでも指導する立場に当局はある。

もちろん、住民側の要請(多くの場合は、陳情のような形で表われる)が一定の当局を後押しする形となっているものの、内容については義務づけられたものではないため、業者が拒否した場合、どう取り扱うかが問題となってくる。藤沢市の要綱は特段進んだ規制となっておらず、現在まで特段問題は起っていないが、建築業界の組織だった動きがあった場合、どう対抗するかはむずかしく

なってくる。

現在、保守・革新を問わず、多くの自治体で指導要綱は実施されており、これらを関係各法の改正へと進めていかなければならないのではないか。法改正がないかぎり、今後とも武蔵野市のような事が起りうる可能性を含んでいる。指導要綱の内容を認知させなければならぬのである。

さらに、法改正を進める努力と、一方では地方自治の本旨にもとづき、自治権とは何かを考えていかなければならない。現在の法律の範囲内から更に一步進み、住民の総意にもとづき、条例等を制定

していくことが本質的な地方自治への道と思われるが、現在の自民党政府のもとでは認められないであろう。

しかし、かっても老人医療をはじめ、革新自治体の政策が政府も認めざるを得なかったようなケースもあり、実質的な法改正を勝ち取っていく事は可能であろうし、またそうしなければならないと思われる。

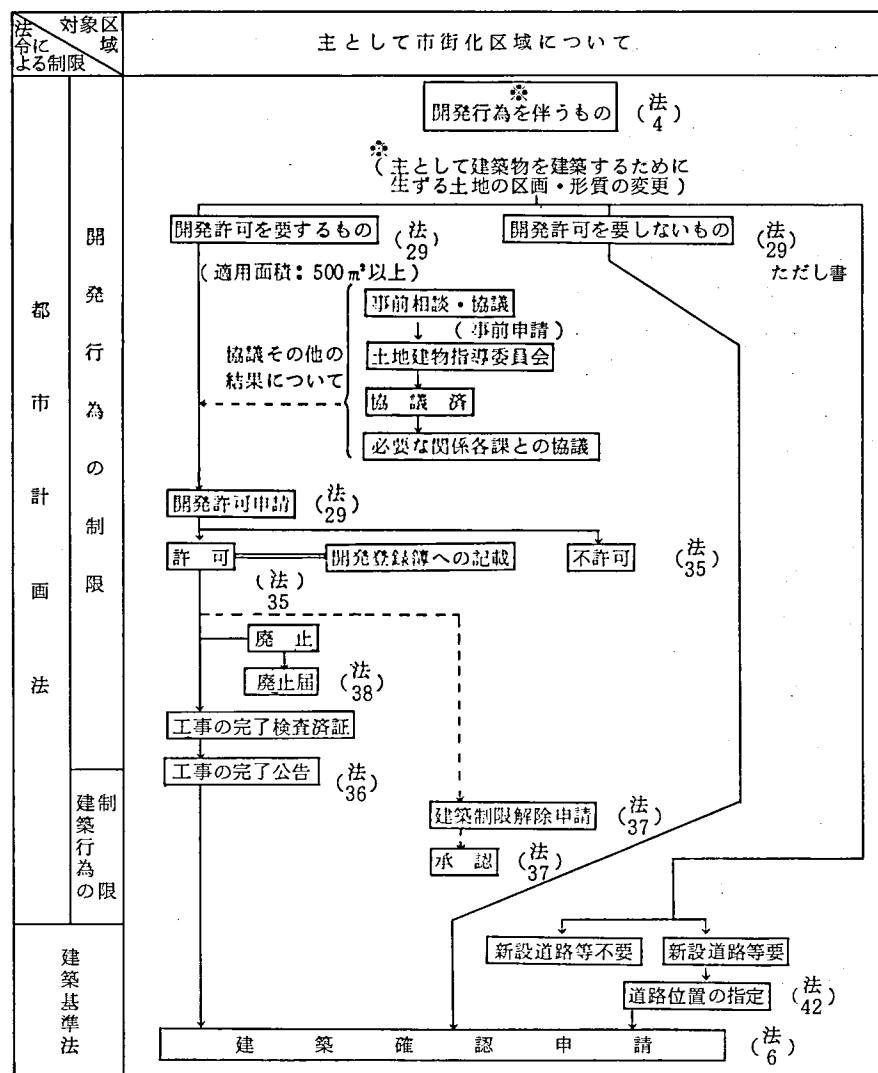
また今日的な地方財政危機のもと、施設整備協力金の歳入は地方自治体にとって大きなものとなっている。しかし協力金にたよらなければなら

ない現在の地方財政制度自体を再度見直す必要はないだろうか。

協力金についても、将来的には財政自主権の立場から整備していく必要があるだろう。

藤沢市職では、指導要綱に関して組織だった議論はしていないため、今述べた中にも、まだ足りない点、またピントはずれた点があるかもしれないが、これを契機に、更に討論を進めていきたい。

#### 藤沢市の開発許可申請から建築確認申請までの流れ



合理化とは何か<シリーズ1>

## 横浜市「市民の目委員会」答申の特徴と問題点(その3)

自治研センター反合理化研究会

### 4 「市民の目」答申に 対する考え方(その2) (3) 「市民の目」答申のねらいと 位置づけ(つづき)

前回は、今日の合理化が“体制的合理化”であり、労務管理技術の駆使もその主要な特徴のひとつになっていることを指摘しました。そのことは、自治体合理化といえども例外ではありません。横浜市において、「市民の目委員会」を「総点検運動」や「提案制度」とともに労務管理の主要な方法として位置付けていることを、当局自身の言葉によって明らかにしました。

この「市民の目」答申の個々の項目については後で検討するとして、ここで答申の内容を整理すると次のようになります。

①「既に当局が組合に提示・検討しているものは、当局の提案事項を市民の目答申として更に推進していく役割を果しています。また、市民からも出されている当然の内容という思想攻撃にも使われています。(労組ステッカー掲示のルール化、職員再配置、定期配転制度の検討、提案制度の抜本改正)

②「区窓口の機械化・合理化の促進」等は、人減らし合理化・住民管理強化を究極的にねらったものです。(総合窓口センター方式の導入、ベルコン・電算機・ファクシミリ等の導入)

③「公務員意識の注入と労務管理強化」は、労働者意識ではなく、公務員としての自覚を高揚させ、そのことによって労使の関係を正常化、つまり労使の対立をなくさせ協調的関係を推進する中で、職場に労働組合を確立させない、必要とさせ

ない体制づくりを目的としています。まさしくそれは“労使正常化攻撃”と呼ぶべきものです。

総務当局は、「市民の目」答申の取扱いを、団体交渉で労働組合(横浜市役)と協議するのではなく、「研究会」という一種の労使協議会で労働組合の合意をとりつける方向を当初は意図していました。この当局の計画は思惑どおりには進みませんでしたが、この計画は労働組合の交渉範囲をせばめることを目的にした攻撃といえます。人件費攻撃等労使間の対立をかくし、意識させない攻撃として、又当局による職員の一層の掌握を狙ったものとして把握する必要があります。

### (4) 自治体労働者と自治研活動

「市民の目」答申のねらいと位置づけが明らかになりましたが、これまでみてきた答申の内容はすべて否定すべきものでしょうか。

レイアウトの工夫・窓口混雑の防止などは、答申の指摘を待つまでもなく、区役所などへ来る市民の要求です。又私たち自治体労働者の「自治研活動」の中でも追求されてきました。

自治労の「自治研活動」は、“地方自治を住民の手に”をスローガンに、これまで20年間とりくまれてきました。この「自治研活動」は、昭和30年前後の戦後第一回目の深刻な地方財政危機を契機としてとりあげられました。その活動にはまだ不充分さや弱点はありますが、「自治研活動は、住民の地方自治を守り、民主主義を発展させるための自治労の運動である」というように、自治労運動の中に定着し、一定の成果をおさめてきました。

自治体労働者の力にはまだ克服すべき点や弱さがありますが、自治研活動は、地方自治を守り、独占奉仕の自治体行政に反対し、住民本位の行政を推進するために取り組まれてきました。

問題は、①住民サービスを推進できない人員不足や職場のスペース・業務の流れ、現在の予算や財政制度の問題点を明らかにし、その改善を国や自治体に迫ることです。また、②公僕精神と合理化で対処しようとする当局による官制の組織化方式に対して、自治研活動の立場に立って合理化に反対し、市民要求に応えられない原因を明らかに

し、改善を迫ることです。それらのためには、労働組合のイニシアチブによる職場の組織化が必要となっています。

自治研については紙数の関係で余りふれることはできませんが、「自治体革新についての一考察」(山内敏雄氏・自治研月報～連載)が自治体労働者のあり方・自治研活動・参加・自治革新等について深く考察しています。今後の私たちの運動の方向を考えるにあたって、充分参考となるものです。一読をおすすめします。

次回は答申の問題点について検討してみます。

## 今月の統計から

### 産業別労働時間指数

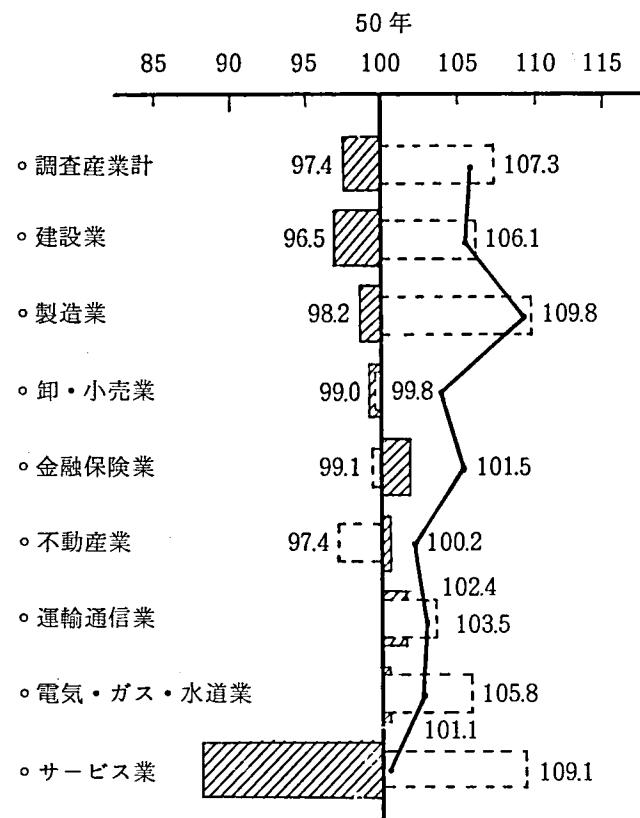
〈毎月労働統計地方調査結果速報より作成〉

--- 点線 昭和47年  
~~~~ 折線 昭和53年7月  
|||| 直線 昭和53年8月

本県の8月の調査産業における1人1ヶ月の総実労働時間(「所定内労働時間数」+「所定外労働時間数」)は165.8時間で、7月に比べ7.9% (14.3時間) 減少している。また、所定内労働時間(事業所の就業規則で定められた正規の始業時刻から終業時刻までの間の実労働時間数)は149.7時間で、7月に比べ8.0% (13.1時間) 減少している。所定外労働時間(早出・残業・臨時の呼出・休日出勤などにおける実労働時間数)は16.1時間で、7月に比べ6.9% (1.2時間) 減少している。

産業別に労働時間数の変化を指標別(50年を100として)にみると図①、②、③のようになる。①「総実労働時間」や②「所定内労働時間」では余り変化はみられない。③「所定外労働時間」は図のように大きく変動している。調査産業では47年が146.2であったのが、50年には100に落ち込んで53年8月には123.8と回復している。調査産業中、建設業と電気・ガス水道業が50年より減少してい

図 ①総実労働時間



る以外、他産業は50年を底として時間外労働は増加している。その中でも、卸・小売業や不動産業などは47年より時間外労働が増加している。

労働省発表の労働経済動向調査によると、企業は残業の増加やパートタイマー、臨時工などの採用で対処しようとしたし、常用雇用者の採用には慎重な構えをとり、又採用の停止、一時帰休などの雇用調整を進める一つまり人減らしの意欲が根強いことが明らかになっている。多くの企業の9月期決算は「減収増益」である。人減らし合理化による、徹底した労働者犠牲の上に成り立つ利益である。図3には時間外労働の増加を通して「減収増益」の一端があらわれているのだろう。その「増益」とは“労働者の血と涙”的累積なのか。

図 ③所定外労働時間

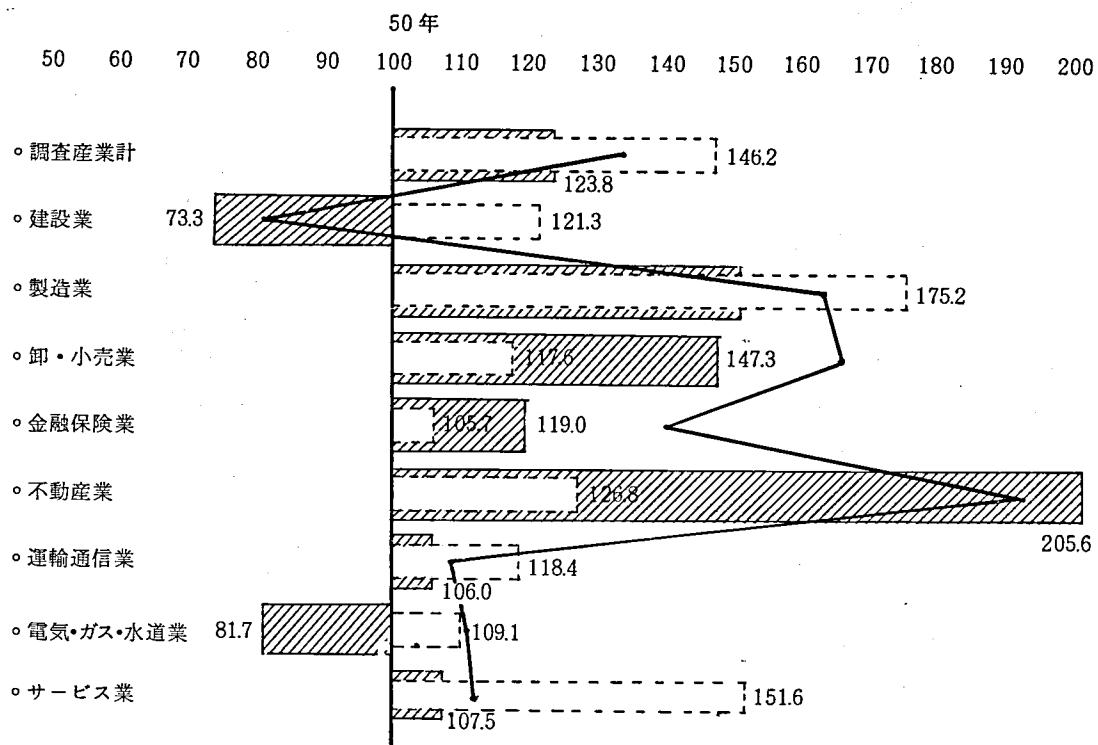
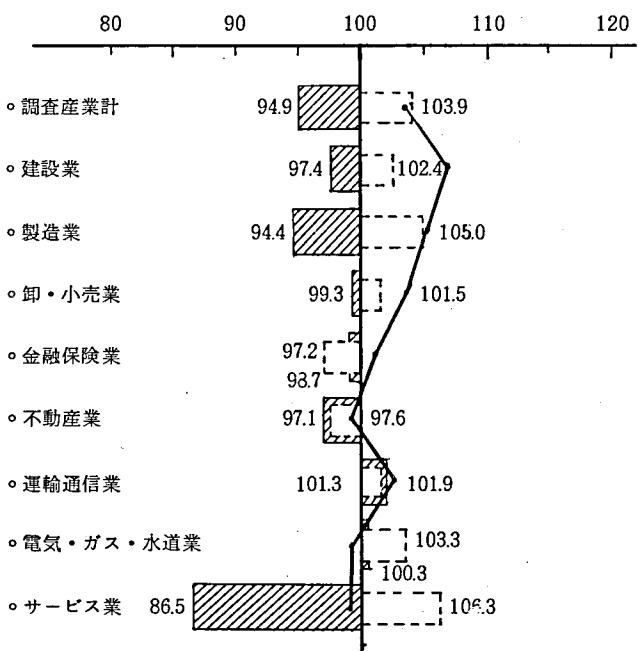


図 ②所定内労働時間



# 編集後記



□ 迎春。年賀状を年内に書いて出せという郵政省の宣伝を拒否、全過の反マル生闘争支援の意味をこめて年賀状を新年に入って書いて気を良くしているしです。まずは本年もどうぞよろしく。

昨年は「財政白書」で明け暮れた年でしたが、今年も「財政戦争」の年になりそうです。それというのも「都市センター報告」と、わが市の昭和54年度予算編成方針と中味がそっくり同じだからです。借金をして黒字を生み出すわが市はどこでしょう。あてて下さい。

(高野ヨ)

□ 自治研センターが発足してから2回目の正月をむかえた。人間であればヨチヨチあるき。

センターの一層の充実が期待されている。編集委員として数ヵ月過ぎたが、できるだけ多くの会員に満足できる月報をめざして、今年も頑張りたい。この種の会報は、ともすれば自己満足で終り勝ちだが読まれているのは、目次と編集後記だけということのないようにしていきたい。会員の方の批評を是非お願いしたい。

(佐藤キ)

□ 横浜に細郷市政が誕生してすでに9ヵ月がたっています。細郷市政は、中道プラス保守6党という複雑な支持基盤を持っていますが、その基本的性格は「保守」であり、そのすすむ方向は都市センター報告「都市経営の現状と課題」に基づいて政策として打ち出されています。脱イデオロギーをとねる細郷市長ですが、その複雑な支持基盤によって、理念と現実の政策実行法の間には大きな矛盾が生じています。

今回「月報」でとりあげた要綱行政見直し発言(後で社会党の追及で撤回)などはその端的な例です。私

たちは、細郷市政に対して単にイデオロギー的な対応をするのではなく、日常の細郷市長の発言や行政の積み重ねの中から、その脱イデオロギーの実態を明らかにし、市民の前にその全体像をはっきりさせていく必要があります。そのことは79年の自治研センターの課題のひとつでもあります。

自治・分権・参加という飛鳥田市政のかげたスローガンを本当に生かしていくためにも(佐藤コ)

□ 今年の正月は酒とモチで3ヶ日を過ごしました。なんと体重は3kg程度多目になり、その為か、車のスピードも出にくくなる?といった感じでした。この肥った体を一日も早く減量し、月報の中味を肥やすように努力したいと思います。

今年こそは、読者の皆さんに期待していただける内容のある編集をしたいと思います。

昨年6月に出た都市センターの報告内容をよく理解し、体重を減らすための減量対策を行い、スマートな身体と、スマートな文章にしたいと思います。(平林)

□ 昨年暮れ、自治研センター交流研究会に参加し、全国の生きた意見を拝聴。

羊のように臆病な私だけど、灰色の脳細胞の持ち主、神奈川のボアロこと上林事務局次長のもとで難問を解決するつもり?!

尚、要綱行政に関し、自治総研の辻山氏のご協力に感謝します。(桜井)

□ 12月と1月の合併号となった言訳をひとこと。住民参加の特集号を12月に予定したところ、研究報告がまとまるのが遅れ2月頃に延びてしまい、急拠「要綱行政」をテーマに切換えたのが12月中旬。それから資料収集—資料がほとんどない中で四苦八苦。正月休み返上で原稿作りに励み、6日に入稿。その後に県から資料をもらい日を白黒。校正で編集後記を追加という次第です。今年も、乞御批判、御協力を(上林)

1979年1月25日発行

## 自治研かながわ月報 第18号(1978・12/79・1合併号)

発行所 神奈川県地方自治研究センター

発行人 広田武治

編集人 上林得郎 定価 1部 200円

〒231 横浜市中区住吉町2-26 洋服会館3F ☎ 045(662)0743~4

振替口座 労働金庫本店 1365-100982 横浜銀行市庁舎支店 317-844970

### 自治研センター会員募集中

#### 会員になるには

1. 誰でも会員になります。
2. 申込書は自治労傘下の各組合、自治労県本部または自治研センター事務局にあります。会費月300円の半年分または1年分をそえてお申しこみください。
3. 申込書がないときは自治労県本部☎045(681)7821、または自治研センター事務局☎045(662)0743へご連絡ください。

#### 会員の特典

1. 自治研センターのこの月報が毎月送られます。
2. 「月刊自治研」（自治労本部自治研推進委員会発行・A5判・120~150ページ定価300円）が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用できます。