

市民相談からみた宅地造成の問題点

能登久禧
広瀬良一

1——はじめに

市政についての苦情や要望，市民生活上のさまざまな問題の相談に対処するため，昭和38年12月，従来の市民相談室を大型化して庁舎1階の市民広間に開設して以来，都市化・過密化の世相を反映して複雑多様となり，相談室をおとずれる人々はひきもきらない毎日である。持ちこまれてくることのがらのなかの，市の仕事やそれに関係したことについてのいわゆる市政相談には，都市化と急激な郊外地の開発に追われる道路や下水の問題がもっとも多く，あわせて宅地造成や住宅，ごみやし尿の問題などがついでいる。また，ほかの一般的な相談には，最近とくに交通事故のものが急増しているが，金銭や損害賠償などの問題とともに，土地・家屋の問題が件数の多くをしめて

いる。

横浜市は全国でも有数の宅地造成にかんする先進都市といわれているようだが，これは裏をかえせば，いろいろな問題が山積みしているということで，これが市民からの宅地や住宅についての数多い陳情，苦情，相談となってあらわれているのが事実である。

2——宅地造成についてどんな相談が多いか

ここで，市民相談室あるいは主として担当の宅地指導課で受ける陳情，苦情，相談などの最近の傾向を整理してみると大体つぎのように分けられる。

(1) 申請などにかんするもの

① 造成者の側からの，申請の手続き，方法や，技術的基準などの相談。また申請書類の審査経過や現場工事検査結果の問合わせ，その督促

② 住民の側からの，「近くで宅地造成が行なわれる話だが正規の手続きをとっているのかどうか，どんな計画でやられるのか。」という申請の有無内容の問合わせなど。

(2) 工事にかんするもの

① 「隣地の地主が宅造工事を始めたが，付近住民の意志を無視して工事をしている。工

事中止命令をだしてくれ。」

「近く開始される予定の宅造があり，付近住民が不安だ。正しい工事が行なわれるよう十分指導してほしい。」などという，行政処分や行政指導の要求。その他違反工事の連絡。② 「4千坪の住宅地の造成にたいして事前審査を受けたところ，取付道路を約500メートルにわたって6.5メートルに拡幅するよう指示があったが条件がきつすぎるので緩和の途はないか。」などという，造成者からの基準，指導要綱などの例外措置の要求など。

③ 「宅造地に土を運びこむ工事が突然開始され，毎日ダンプカーのすさまじい騒音とほこりに沿道住民は完全にノイローゼ気味，家屋は振動してテレビ・ラジオもダンプ通行時には用をなさない。なんとかならないか。」という，騒音振動，ほこりなどの被害にたいする救済の問題。

④ 「新しくできた団地の下水工事の不備のため，雨が降ると団地から流れてくる水で床下浸水となる。何か対策をたててほしい。」また，「宅造地からの多量の土砂の流出で水路と水田が埋められてしまった。補償と浚渫について関係方面へ折衝願いたい。」などという溢水，土砂流出，がけく

ずれなどの被害対策や損害賠償の問題。

(3) 宅地購入の事前相談、道路学校保育所などの要望

①「造成中の宅地を買うにつき注意すべき点」をなどという、宅地購入の事前相談。

②「私たちの団地は再三浸水の被害を受けている。根本的な対策を考えてほしい。」また「団地内の道路が私道なので自分たちで補修しているがやりきれない。市でやってくれないか。」などという、団地住民の生活環境改善の問題。さらには、規模の大きな団地になれば、バス乗入れや増発という交通機関の問題や保育所学校の設置などの要望も数多く出されている。

このうち、陳情、苦情のなかで多くをしめるのは、第二の工事にかんするものであり、手続き違反の工事や危険をとまなう実体違反の工事の行政処分・指導の要求、環境悪化による被害対策の要望などが圧倒的に多い。造成の規模によってその大小はあり、また生ずる問題の違いはあっても、これはそれだけ宅地造成工事が市民生活に影響するところが大きいということで、毎日の生活に直結する被害を受けているか受けるおそれがある場合が多いので、監督的地位にある行政庁への陳情、要望とな

ってあらわれるのである。

第三の相談、要望については、購入後または売買途中のややこしい問題が多い。もっとも買ったり、買おうとしている土地に何も問題がなければ、わざわざ相談する必要はないわけであるが、とくに多いのは、違反で造成された土地を買ってしまったから、建築をする段階で問題がある宅地であることがわかり、相談を受ける側でも困ってしまうケースである。

また道路、下水、ごみ処理の問題や、学校、保育所、バスの運行についての要望も多いが、これらは、業者や地主がこうした施設の整備におかまひなしに土地を分譲しているため、市としてもそこまで手をのばすことは財政的にもなかなかむずかしくなっている。

3——現行法制度の問題点と今後の対策

「隣地で宅地造成工事を始め、土地境界線すれすれに高い擁壁をつみ始めた。がけくずれの心配がないかと不安で夜も眠れない。至急現場をみてほしい。私の家はこの工事で日照や風通しが悪くなるが、そういうことが隣接土地所有者の同意なしに行なわれても、何にも抗議できな

いのか。」というような相談が時々ある。担当員がそのつど許可の有無を調べ、現場調査を行なって必要な措置をとっている。しかしこの種の相談は法律不備のため、相談者に納得してもらえず、また担当員自身もいつも割りきれない思いをさせられている。

この相談のなかには、三つの重要な問題点がふくまれている。一つは、隣接地に大きな切盛土擁壁や切盛土土羽を設置するさい、現実にかかなりの危険が予想される場合でも、隣接地主の同意をとることを法律が定めていない点。二つには、擁壁や土羽を設けることにより妨げられる日照や通風の保障の問題。三点目としては、このような宅地造成工事を施工者が無許可で行なっても、行政庁は発見時に工事中止命令、防災措置などの監督処分ができるだけで、無許可施工者にたいする罰則規定がないこと、つまり施工者にたいして許可を受けていない宅造工を行なってはならないという規定がないために、行政庁に見つからなければ何をやってもかまわないんだという風潮を、中小宅造業者にうえつけてしまっていることである。

現行法では、その擁壁なり土羽なりが、法律に定める構造にかかっていさえすれば、行政庁は

隣地の同意がなくとも、申請にたいして許認可しなければならぬことになっている。理由は工事が許認可のとおり行なわれるなら、擁壁や土羽が崩壊する危険がないはずであるというたてまえにもとづいている。

法的にはそれで問題はないとしても、実際には長い年月の風化や浸蝕によって、危険な状態になることも予想される。そして問題は何よりも、許可どおりに工事が行なわれるのが全体の2割にも満たないという現実によって、たてまえがたてまえとして通用していないことである。

工事が許可どおりに行なわれない最大の理由は、施工業者の利潤の点が当然考えられるにしても、その他に「宅地造成等規制法」や「住宅地造成事業に関する法律」が「建築基準法」のように工事監理者を定めることを義務づけていないこともあげられる。

だから、工事中の現場へ行ってみると、許可をとっていても許可図面がおいてなく、石工が経験とカンにたよって工事を行なっている例が多い。これではどんなに図面上の計画段階できびしく規制や行政指導を行なっても、まったく意味がない。

現在のところ、本市では造成地周辺の擁壁は高さ3メートル以下にさせ、やむをえず3メー

トルをこえる場合は、こえた分だけ隣地境界線から後退するよう行政指導している。面積がかなり大きい場合は、設計者もすなおに納得してくれるが、申請面積の宅地が150平方メートルとか200平方メートルくらいしかない時には、土地の有効面積が少なくなってしまうために、ほとんどの地主が納得してくれない。地価が5万円も6万円もする場所では境界線から後退しろという方が無理なのかもしれないが、だからといって、隣接地に住む者が危険にさらされてよいということにはならないのであり、せめて同意書をとることだけでも法律で義務づけてくれたらと、担当員すべてが考えている。

日照や通風の保障の問題については、純粹に法律問題であり、行政庁が介入できる限界を越えた枠外なのだということで、せめて当事者同志よく話し合っただけということひきとっていただいている。

三点目の、現行の「宅地造成等規制法」および「住宅地造成事業に関する法律」が、許可をとっていない造成地を施行業者が工事を行なっても、罰則規定はなく、行政庁が工事中止などの命令ができるだけという規定は、宅造業者にたいする監督指導を非常に困難なものにさせて

いるという意味で、重要な問題を包含している。

ちなみに昭和42年度中のこれら監督処分件数は約200件をこえ、正規に申請された許認可申請や完了検査申請にたいする審査検査業務の遅れの一因になっている。許可を受けずに工事を行なっている大半は中小業者で、これら工事の多くは法律の定める技術的基準に達していず、工事中にこれを発見して、工事中止命令をかけて許可申請を提出させて許可をしたとしても、実際に許可をとった図面どおりにやりなおすのはほとんどなく、中止していた工事を続行するという例が大部分である。「許認可を受けていない造成工事を行なってはならない」という規定を造成主<多くの場合は地主か土地分譲会社>だけに適用して、工事施行者に適用しないこのような法律はいわゆるザル法で違反工事は今後ともなくなるのであろう。

宅地造成の許認可条件が一応きびしく規制されている一方、法律に違反した危険な宅地の所有権移転にはまったく規制がないということも、危険を知らずに宅地を買ってしまった市民には不満の種である。「建築の確認申請を出したら擁壁に危険があるので、なおさなければ確認できないといわれた。土地を買う

だけでせいっぱいなのにそんな余分な金はない。もしそんな危険な宅地なら、造成した業者がなおすべきではないか。むしろその前に土地の売買が禁止されるべきではないか。」大体こういった意味の苦情が多い。しかし、現行の関係法では、土地が売却され登記上も土地所有者が変わってしまえば、前の造成主がどんなに粗悪な工事をやろうとも、土地の使用禁止命令とか是正命令などの監督処分は、元地主や造成業者にかけることはできず、あらたに土地所有者となった者が命令等を受けることになっている。かりにそのような事実を知らないで土地を購入したのであれば、民事上の問題として契約を解除するなり、損害賠償を要求するなりして、裁判所で争ってください。としか返事のしようがないのであるが、そのとばっちりをうけて苦情をいわれる破目になる。何ともやりきれない話である。

わが国の憲法のもとで、土地の売買に制限を加えるような法律の制定が非常に困難であることは、市民も十分承知しているはずだが、直接的に悪質造成地の売買行為を制限することはできなくても、なんらかの間接的な制限が現行法でも可能であると思われるしこのための具体策が早急に検討される必要があろう

市民相談というものが、市民生活のなかにひきおこされるさまざまな問題の原因の解明と納得のゆく処置を要求されるものとするれば、宅地造成をめぐる諸問題の解決に対処するには、どんな態度が要求されるであろうか。それは当然のことながら、市が行なうべきこと、行ないうること、また行なうことが困難なこと、絶対にできないことなどを明確にして、相談の都度市民に徹底して理解してもらわねばならない。そしてそれにとまなう対策を講じなければならぬ、ということである。なお、具体的には、つぎのような諸点が考えられる。

1・執行態勢について

宅地造成そのものの問題としては、まず手続き違反の工事や危険をとまなう工事の行政処分、行政指導に対処することであるがこれについては、現行法の不備がまず問題となるところでありそれに加えてなんといっても現在の本市での執行態勢では十分その必要な監督的取締効果は発揮できないところに、直接市民と接する担当者の最も悩みとするところがあろう。

たとえば、宅地造成にかんする工事の許可一つについてみて申請書を受理して許可になるまでの経過と時間などについては

市民にはまったく理解されにくく、また、許可をした工事の内容については、ひとつひとつの工事の途中を、市の係員がたえず監督しており、もしそれをやらないとしたら市の怠慢とさえ考えられている。もっとも実質的に検査するとすれば、できあがったものの外見上をチェックする現行の竣工検査のほかに、工事の途中で要所要所を立入検査等で確認すべきであるが、現在の態勢ではかならずしもそれができないだけの話であるから市民の要求や理解の仕方のほうが正しいともいえる。

そうすれば、不正工事も行なわれにくくなるし、違反工事による危険も減少し、したがってこれにかんする陳情、苦情、相談なども少なくなり、またそれだけ審査、検査などの本来の業務に時間をつぎ込むことが可能となることが考えられる。あまりにも複雑な事務処理のため、これが累積、保留、遅延を生じた結果として、前記のような陳情、苦情にも結びつくとなれば、まったくの悪循環といわざるをえないだろう。

違反工事については、たえずパトロールなどによって目を光らす態勢を強化すべきだが、そのまえに違反工事を発見したら、それを能率よく的確に必要な処分を無理なく処理でき、そのな

りゆきを監視できる態勢が充実される必要があると思う。

いたずらに違反工事などを放任しておくことは、結果的には大多数の市民の不利益を生ずるということを考え、これらに対処する執行態勢の改善と充実がはからなければならないと思う。

2・執行にかんする態度について

処分とか指導とかの執行にあたっては、往々にして市の態度なり説明の不十分さから、市民とのあいだにいき違いや誤解を生じ、問題を複雑にしてしまう例も多いので、執行にあたってはまず行政処分は厳格に、公平に、迅速に行なわれるべきであり、行政処分の限界と刑事処分との関係をはっきりしておくこと。また行政指導については、適格にそしてその限界を明確にしておくことが必要であろう。最近行政の枠をはみ出して、民事問題に介入をしいられる事例も多いが、市のとりうべき適切な処置にその努力はすべきものの民事問題などとの関係は明確にしておくことはとくに必要と思う。

なお、さきの相談事例にもあるが、「外灯もなく、道路も非常に悪い。急傾斜の団地ですので少し雨降ると土砂が流れ、下の

住民から溝がつまり困ると苦情が再三きます。業者に話してもなかなかやってくれません。市のほうから勧告して、なんとか一日も早く住みよい団地にしてくれるようご配慮下さい。」という団地住民の訴え。また、「私の居住する地区の北側山地が数年前切り崩され台地に造成されましたが、豪雨対策が零にひとつしいことを市当局に指摘され修正方を指令されたとききますがまだ着手の様子がありません。ちょっと強い雨のたびに私どもの居住地に雨水と泥水が激流のごとく流れこみます。早急にその対策を実施してほしい。」という下の住民の声。それらにたいしては、もちろん施工者などの責任で解決するよう強力な指導が必要とされるものの、道路・下水など生活に直結した環境の未整備地域に開発が多く行なわれる現状では、根本的な解決には、市としても、早急に行なうには非常に困難がともなうとしてもなんらかの施策を講じなければならないことになる。

このように、無秩序、無計画に行なわれる宅地造成は、それ自体またその周囲に道路や下水をはじめ、さまざまな問題と影響を与えているが、その被害者は市民であり、そして市でもあるとすれば、それらに対処する総合的な施策が、宅地造成に直接

関係する部局のみでなく、広い範囲の部局にわたって十分な連絡と意志統一のもとに進められなければならないと思う。

とくに社会増にともなう学校などの新設要望、防犯対策、郵便・電話のこと、また緑地の保全さらには遺跡の保存などもさげばれている昨今であり、宅地造成にたいする外部機関をもふくめたより広範な対策がのぞまれるのである。

4——おわりに

以上、市民相談からみた宅地造成の問題点に多少ふれたつもりであるが、いずれにもせよ人口集中、過密化の荒波にもまれる市民の生活環境の整備のため、宅地造成をとりまく諸問題の解決に十分な検討と配慮と実践がのぞまれるのであり、その意味で、今回制定された「宅地開発要綱」に多大の関心と期待がよせられるのである。

<市民局主査>

<建築局宅地指導課宅地造成第2係長>