

## 1. はじめに

兵庫県の東部、大阪府に接した川西市は、日本で最初に宅地開発指導要綱（以下「宅開要綱」という）を制定した自治体として知られている。制定した1967（昭和42）年当時は猪名川沿いの人口数万の極めて小さなまちであった、現在でも十数万の住宅都市である<sup>1</sup>。

宅開要綱制定時の川西市における社会状況と制定に際しての市議会と市長部局の動きは、都市プランナー田村明の博士論文<sup>2</sup>に詳しい。ただし、川西市の地理的条件と住宅開発の具体的な動きが詳細にイメージできないため、筆者はいまひとつ明確な理解を得ることができなかった。そこで、NPO 法人田村明記念・まちづくり研究会（以下「NPO 田村研」という）の研究支援を得て、2017年11月13日と14日の二日間で現地調査を行った。なお、調査に際しては、川西市議会事務局議事調査課と都市政策部まちづくり指導室の方々に、関係資料の収集整理を事前にやっていただき、おおいに助かったことを記す。

## 2. 川西市の社会状況

川西市の宅開要綱制定に至るには歴史がある。川西市は1954（昭和29）年に川西町、多田村、東谷村が合併して誕生した。当時は人口3万人強であった。阪急電鉄宝塚線の川西能勢口駅から分岐する能勢電鉄妙見線は日蓮宗の霊場である能勢妙見山に通じていた。旧川西町から奥地は、両側を山に囲まれ谷戸が広がる農村と山林であった。ただし、阪急川西能勢口駅と旧国鉄福知山線の川西池田駅周辺で、猪名川沿いの平坦地は水捌けが悪いが通勤的には大阪梅田に30分ぐらいで到着する場所で、通勤通学に便利であった。そこに、1960年頃から集中して、建築基準法に違反した不法住宅<sup>3</sup>が密集し始めた。これ

に対して、市と県に地元自治会や警察を入れた川西市不法建築対策委員会が発足し業者を告発するなかで、悪質業者も撤退する状況となった。その後、3,000戸にのぼる不法住宅の改良事業が行われ、市と県による中層RC作りの集合住宅が建築された。

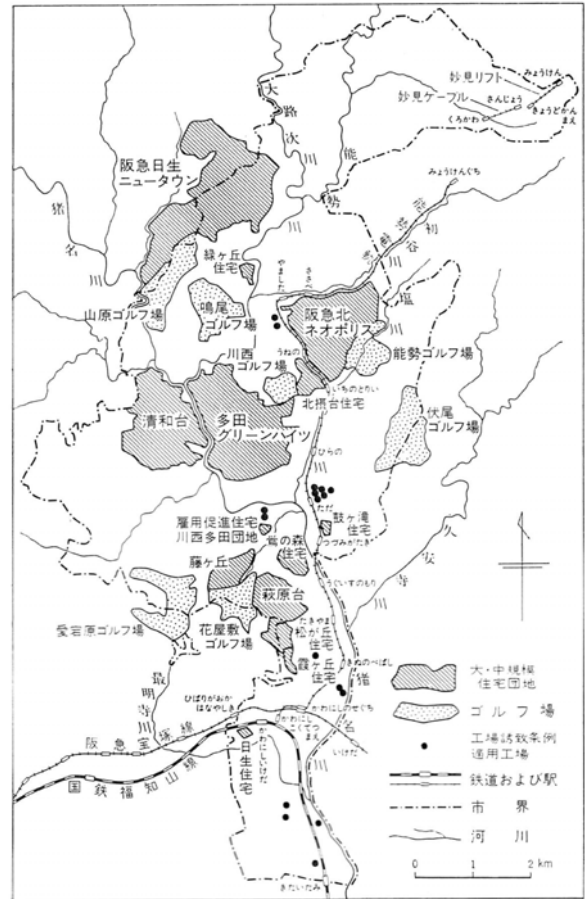


図1. 川西市における住宅開発区域の分布（1972年現在）  
出典：川西市『川西市30年のあゆみ』1984年8月1日19頁

このような状況の中で、「北部丘陵地帯に高級住宅地を誘致」<sup>4</sup>しようとの動きが地元を高まったという。大手業者2社<sup>5</sup>が市の全面的援助を期待して進出したが、主要輸送機関としての能勢電鉄は田舎を走るローカル線であり、業者側も住宅地としての市場性に不安をもっていた。市は、住宅地への進入路の築造、河川の改修、区域内道路の舗装まで請け負った。ところが、1966年4月に住宅地を売り出したところ、土地購入者が深夜から殺到する勢いであった。それを見て、他の大手業者も動き始めた。

西市30年のあゆみ』昭和59年8月1日15頁

<sup>4</sup> 大窪邦彦『川西市における宅地開発要綱の運用と実態』(株)地域科学研究会、1980年2月74頁

<sup>5</sup> (株)西洋環境開発・多田グリーンハイツ1965年着工、大和団地(株)・阪急北ネオポリス1966年着工

<sup>1</sup> 川西市の面積は53平方キロメートルで人口15万人、横浜市は面積435平方キロメートルで人口373万人、その内、中区が20平方キロメートルで人口が15万人である（2017年現在）。

<sup>2</sup> 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』1980年10月東京大学工学部都市工学科

<sup>3</sup> 昭和38年には駅西北一帯に、面積わずか0.5平方キロメートルに1,070戸の密集住宅が建っていた。川西市『川

大手不動産業者と大手建設業者が組んで行う住宅開発事業は、市当局にとっても指導しやすい関係であったようだ。宅開要綱が制定されて最初の適用対象となったのが、進和不動産(株)による清和台開発で172ヘクタール、5千戸、計画人口2万人の規模である。それまでの先行する二つの開発と同規模となっている。進和不動産(株)は竹中工務店と三菱地所が関与する不動産会社のように、市議会の地域開発特別委員会の記録にも、適用に際しての交渉記録が残されている。

団地名 事業施行者	住居表示	開発面積(ha) 計画戸数 計画人口	戸あたり 計画人口	H25.1.1 世帯数 人口	率	世帯あ たり人口	事業年度	開発の手法	備考
1 多田グリーンハイブ 城西洋環境開発	緑台 向陽台	230.0 5,759 23,036	4.00	6,222 14,472	108.0% 62.8%	2.33	S40~H4	(旧)住宅地 造成事業法 (一部都市計画法)	S42
2 第1期、第2期 阪急北ネオポリス 大和団地	大和南 大和東	160.0 4,166 16,664	4.00	4,754 11,154	107.0% 62.8%	2.35	S41~S51	土地区画整理事業	S43
3 第3期 阪急北ネオポリス 緑途沿組	大和東	12.8 275 1,100	4.00	2に含む			S49~S57	土地区画整理事業	S56
4 清和台 進和不動産	清和台西 清和台東	172.3 5,000 20,000	4.00	5,213 13,118	104.3% 65.6%	2.52	S43~S54	(旧)住宅地 造成事業法	S45
5 鶯の森住宅地 能勢電鉄	鶯台	20.2 613 2,452	4.00	753 1,833	122.8% 74.8%	2.43	S45~S52	(旧)住宅地 造成事業法	S47
6 萩原台 東急不動産	萩原台西 萩原台東	49.0 1,365 5,460	4.00	1,527 3,736	111.9% 68.4%	2.45	S45~S52	(旧)住宅地 造成事業法	S47
7 藤ヶ丘 フジ工業	満山台	42.0 1,133 4,532	4.00	1,361 3,144	120.1% 69.4%	2.31	S45~S52	(旧)住宅地 造成事業法	S48
8 鶯ヶ丘住宅地 能勢電鉄 三菱地所	鶯ヶ丘	12.8 340 1,360	4.00	392 937	115.3% 68.9%	2.39	S53~S56	都市計画法	S56
9 阪急日生ニュータウン 日本生命保険相互会社	美山台 丸山台	115.6 2,800 9,431	3.50	3,043 8,315	108.7% 88.2%	2.73	S45~H15	(旧)住宅地 造成事業法	S60
10 鹿尾山けやき坂 新大林組	けやき坂	131.1 2,795 9,630	3.50	2,404 6,668	86.0% 69.2%	2.77	S51~H8	都市計画法	S59
11 南野坂 都市再生機構	南野坂 (東豊 市開発7 戸除く)	22.8 525 1,838	3.50	613 2,012	116.8% 109.5%	3.28	S62~H16	法的一般宅地 造成事業	H2 H10-11-100P 33-37-100A 200-100-100
12 (仮称)NISAシティ川西 アパレル特定目的会社		76.2 1,580 5,353					H20~	都市計画法	未定
開発面積	合計	1,044.8							
戸数/世帯数	合計	26,351		26,282	99.7%				
計画人口/人口	合計	100,856		65,389	64.8%	2.49			

図2. 川西市大規模住宅開発地リスト、出典：川西市提供資料

川西市も当初の高級住宅地誘致路線から、その公共公益施設の整備負担を考慮すると、とても市の単独財源では対応できないことが分かってきた。そこで、昭和42年に宅開要綱制定に向うのだが、その直前に日本生命保険相互会社による猪名川上流の川西市と猪名川町にまたがる丘陵地帯での大規模住宅開発の提案が昭和42年1月付でなされた。330ヘクタール、人口36,000人である。現在は、能勢電鉄の支線が当該ニュータウンまで敷設され、「日生エクスプレス」という梅田直通の特急電車が走っている。周辺に作られるダム湖との工事調整で開発が遅れたが、かつて田村明が勤務した日本生命の不動産部門が手がけた超大規模開発である。市の記録では、年収100

万円以上<sup>6</sup>の所得制限を設けた「高級住宅地」にすべき、との意見が出されている。現地を歩いて、確かに高級住宅地になっているが、これだけの山奥で人気がない大規模住宅団地は不思議な雰囲気である。

### 3. 川西市の宅開要綱

各社の動きが見えてくるに従い、川西市の「川西市住宅地造成事業に関する指導要綱」は1967(昭和42)年5月18日に制定されている。1967年2月に市議会に地域開発特別委員会が設置され、議員と市長部局職員が意見を交わし、わずか3カ月で要綱が制定されている。今回、市議会事務局議事調査課の情報開示により、当該地域開発特別委員会の議事録が公開された。当時のやり取りから、川西市としての窮状が伝わってくる。

川西市の宅開要綱は、明快な数値基準を定めない「交渉型」の要綱である。それぞれの大規模開発で開発事業者が受け入れるものが異なる、それでよしとしている。指導対象は0.5ヘクタール以上の住宅開発である。そして、公共公益施設負担は交渉による。

宅開要綱は1973年3月1日に改訂され、川西市住宅地開発事業指導要綱となった。当該要綱は市街化区域内での500平米以上の開発事業に適用されることになったが、宅開要綱の運用細則で0.3ヘクタール以下での開発事業での公共公益負担は免除している。0.3ヘクタールを超える規模でも、住戸敷地を100平米以上としている場合には、公共公益負担を二分の一に緩和するとしている。

その後、川西市の宅開要綱は横浜市<sup>7</sup>より早く1993年に公共公益負担を廃止して、住戸敷地面積基準を含む技術基準のみの「開発行為等指導要綱」となっている。

なお、別途「小規模住宅地等指導要綱」を1979年に制定し、戸建て住宅1戸から適用し、戸建て住宅地面積を100~150平米以上、集合住宅の宅地面積1戸当たり60平米以上としている。

川西市も少子高齢化となっており、ほぼ大規模住宅開発は終焉を迎えている。大規模住宅団地は高齢化が進み、一部団地で若者世帯の住み替えがあるようだが、今後のまちづくりの課題は質が変わっていく。

<sup>6</sup> 1965年(昭和40年)の賞与を含めた平均年収は44万7600円。その後、1971年(昭和46年)に年収100万円を突破した。厚生労働省の賃金構造基本統計調査による。

<sup>7</sup> 横浜市の宅開要綱は1968(昭和43)年に制定され、2004(平成16)年に運用停止となり実質廃止された。

#### 4. 宅開要綱制定時の議論

市議会特別委員会議事録に、宅開要綱を川西市が昭和42年に制定した時、兵庫県の幹部たちに「川西市はえらいことをやってくれた…」という反応があったという。市の公共公益施設整備に追われる窮状を理解するにつれ、同情的な意見が大勢をしめたようだが、国の住宅政策に竿をさすような動きには県レベルでは脅威に感じたようだ。

あくまでも「お願い」であり、法令による強制ではない、という姿勢を貫こうとした。画一的な数値目標は求めない、学校用地の提供も相手方に応じて臨機応変に変えていく。交渉を積み上げていく姿勢である。

議会記録の中に、昭和42年当時宅開要綱を制定した川西市の市長と、まだ宅開要綱制定に向けての勉強中である横浜市の市長がそろって建設省の宅地審査会に呼ばれた、という記述がある。恐らく、開発許可制度を盛り込んだ新都市計画法制定<sup>8</sup>の検討の場であろう。都市プランナー田村明が飛鳥田一雄の要請に応じて横浜市に入庁してから、横浜市は川西市の後を継いで宅開要綱を昭和43年8月に制定した。内容的には川西市とおおきく異なる。広大な横浜市では、川西市スタイルの個別交渉型では対応できないため、目標数値を設定した要綱方式となっている。かつまた、川西市のように0.5ヘクタール以上とせず、「すべての開発」に適用と宣言した。開発事業者が協力しない場合には、ゴミ収集や尿尿処理等の最低限の市民サービスにも対応しないと切り、その姿勢の厳格さを打ち出した。



▲写真1. 要綱担当の川西市都市政策部まちづくり指導室の室長と開発指導課長の方々（右端が筆者）



▲写真2. 川西市庁舎



▲写真3. 市庁舎から内陸方面を望む



▲写真4. 日生ニュータウン内の大型高級住宅団地



▲写真5. 能勢電鉄日生中央駅

<sup>8</sup> 1919年制定の旧都市計画法が1968年に改訂され、市街化区域と市街化調整区域の設定による開発許可制度を導入した。



▲写真 6. 阪急北ネオポリス



▲写真 7. 日生ニュータウン近辺の谷戸農村風景

## 5. 地域開発特別委員会の記録抜粋

### 5-1. 昭和 42 年 2 月 23 日委員会

日本生命の宅地造成予定地の現地視察で会社側から説明を受ける。日本生命保険相互会社による「川西・猪名川地区ニュータウン開発事業計画」昭和 42 年 1 月付の計画書あり。

市長より、会社が市に協力しないかぎり、市に来てもらいたくない。これが基本である。

教育の施設については、市が追われているので、最少限度土地を会社に負担させる。

造成計画は、土地と建物ひとつにした建売営業とさせ、100 万円以上の所得を標準にさせる。

企画課長より、校舎を建設させて起債で返していく。

助役より、一定した基準要綱がない。市がどのような行政措置をとるかという点を考慮していきたい。

棚田委員より、この委員会で基準が決まれば、(市が誘致した) 大和や西武にも適用できるのか。

助役より、市が誘致したという過去のいきさつがあったので難航したが、市としては行政指導的な立場から大和側に対し、こちらの意図している面に歩調を合わせることになった。

磯委員より、条例をつくっても拘束力がなければどうにもならない。法的にいったり条例化できるものであればつくるべきだ。

助役より、先行的に土地を買収している、それを規制できない。(県への) 申請のときにつける副申のときに話し合いはできる。

### 5-2. 昭和 42 年 4 月 28 日委員会

川西市住宅地造成事業に関する指導要綱(案)について。

建設部長より逐条的説明あり。

助役より、第 12 条教育施設等の関係の規定、基準額はその時の経済状況、変動等からみて別に定めたい。又、これは市長の交渉行為にまかせてほしい。その都度、皆さんにおはかりしたい。

磯委員より、直接の許可権は県である。この要綱にもとづいて協定書を取り交わして、これに基づいてやっていくことになると思うが、この要綱は法的には強制力はないと思うがどうか。

部長より、市の意見を事前に納得してもらうことである。

磯委員より、この要綱に基づいて、協定書を取り交わすのか、口約束だけに終わるのか。

委員長(安田)より、協定書を原則的に取り交わすということである。

棚田委員より、第 13 条の市長が別に定める基準額とは具体的にどういうことか。

市長より、宅地造成の面積割に応じて負担金として徴収しておく、プールしておいて、必要時点で市が建設するという事です。

棚田委員より、私も分担金、負担金ではいけないと思う。自らやってもらうべきだ。

市長より、効率性を考えた場合、一万人程度の入居の団地内で独自に焼却場をもつよりも、各業者から負担金を出させて、6 万人から 10 万人の対象のものをつくる方が効率がよいということです。そうでなければ、人件費管理費だけでも困るようになる。

### 5-3. 昭和 42 年 5 月 9 日委員会

指導要綱案について説明。

市長より、この要綱は禁止条例になっている(筆者注: 市長案でなく議会主導による「議会案」か)。市の宅地造成事業に対する基本的姿勢は、開発業者に来てやってもらいたいのか、来てもらいたくないのか。市の行政上の責任として学校・消防・支所等の施設は市が建設すべきでないか。そうでないと、税の二重負担にならないか。

副委員長より、不法住宅の現状をみても分かるように市に開発計画がなかったから、あのような姿になったのだ。従って、都市計画に従って開発はなさ



れるべきだ。

建設部長より、この要綱は規制がきつすぎると思う。従って、5戸、10戸という住宅があちこちに建てられて不法住宅のようになる恐れもある。大和団地を誘致したのは小さな業者が勝手に来て建てては困るということからだ。

副委員長より、要綱案は委員の意見が入れられて作成されている。理事者（筆者注：市長部局）の意見があれば、出してほしい。

副委員長より、税の二重負担について反論したい。私共が住んでいる久代地区では、ガス・水道（筆者注：判読困難で「水道」と読む）は布設されていなかった。それらを布設されたときには各戸が負担して布設してもらった。そういうことからいっても、決して税の二重負担とはならない。

#### 5-4. 昭和42年5月19日のみ議員協議会

要綱案について。

市長より、この指導要綱については、地域開発特別委員会の了解を得たが、今日、協議会のこの席で皆様方のご了解を得たい。

上野委員より、上級官庁に対して、どういう影響を与えたか。

助役より、県の建築部長と課長に約3時間説明し話し合った。部長としては住宅の増設という立場にあり、従って苦しい立場にある。部長は川西市の実情をよく知っているが、課長は日が浅いし、この報道によって、それだけでもって判断したらしい。「川西市はえらいことをやってくれた」と言っていた。しかし、その後、川西市を視察した後、川西市がとった措置にはいろいろ問題はあろうが、そのような措置をとったことについては同情的になってきた。今後は、県の課長と私が建設省へ行き説明をし、市長は政治的折衝をしてもらう。

#### 5-5. 昭和42年9月6日委員会

指導要綱適用第一号となる進和不動産㈱からの回答について。

市長より、全国団地関係自治体協議会に入会した。7月19日に宅地審議会に説明のため、横浜・川西両市長が出席した。6月5日に進和不動産㈱の関係者と会い、当市の要綱を説明したあと、7月14日に回答があった。進和不動産㈱は事業、営利にこだわらず、モデル住宅的なものをつくりたいことを強調し、団地内の税収を含ませると、長い目で見た場合、市に迷惑をかけることはない点を述べていた。

私が（建設省の）審議会に出席した際にも、金融

面においても償還等について政府が認めるように考えていると述べていたが、（建設省の）住宅局の考え方が変わってきたことは事実である。

磯委員より、工事がすんでから問題が起こることはありえる。

市長より、入居するのは会社の関係者が入るので、業者は逃げることはできないと述べている。

塩川委員より、当初は諸施設を全部やりますと言っていたが、この回答では話が違うが、おかしいと違うか。

市長より、やらせる上において、妥協が必要であると思う。他の業者が出てきても、同じ条件で市としてはやっていくつもりである。

#### 5-6. 昭和42年9月11日委員会

進和不動産㈱からの回答について市の要望書。

進和不動産㈱より、学校の用地建物は我々の方で立て替える。能力に応じて（市に）分割支払いをお願いする。小学校2校、中学校1校。

磯委員より、小学校の敷地6,000坪、中学校7,000坪の土地でよいのか。

進和不動産㈱より、文部省基準の約70%が公団の場合で、その例にならっている。

磯委員より、大体の所得層は。

進和不動産㈱より、平均年収150万から200万円。

#### 5-7. 総括

川西市における宅開要綱制定時の緊迫した状況が市議会と市長部局のやり取りから窺われる。中心市街地に隣接した農地での狭小密集な不法住宅問題から高級住宅団地の誘致へと、川西市はおおきく舵をきった。そして、住宅団地造成に係る公共公益施設の整備が市財政上おおきな課題となることを、市議会の議員たちも共有していた。その対応策の在り方を深刻に受け止めていた。そのため、川西市の宅開要綱の制定は、市議会主導との印象となった。

川西市の住宅開発はほぼ終了したといえる。市域のほとんどを大規模住宅地がほぼ埋め尽くした。川西市も人口減少社会に入る。公的負担を求める宅開要綱の時代はすでに終わっていた。能勢電鉄に揺られて行く山奥の住宅団地に大型住宅を建て、大阪の中心部に1時間以上かけて通勤する生活様式は変化したのだろうか……猪名川の清流と「青い山」を守れと叫んだ市議会議員の気持ちが生かされることを願っている。