

大阪府の緑住タウン支援事業による 計画的宅地化の推進

桜 井 良 治

I. はしがき

平成4年度の生産緑地法の改正にともなって、三大都市圏の特定市街化区域農地では、固定資産税の宅地並課税が実施されることになった。それと同時に、期限内にできるだけ早く計画的な宅地化を行った土地所有者に対しては、固定資産税の軽減や各種の補助金の支給・低利融資などの様々な宅地開発を促進するための優遇措置が実施されることになった。

これをふまえて、三大都市圏の主要な自治体では、計画的な市街化形成を図るための様々な手法が模索されることとなった。しかし、東京都などの多くの都市では、総じて未だに計画段階にある。多くの都市では、生産緑地法が改正された今日においても、農地の保全と開発についての明確な方針が確立されているとはいいがたい状況である。宅地化農地についても、従来の農地の保全政策の延長で、保全すべき農地としてとらえている自治体すら見受けられる。

その中でも、大阪府では、いち早く計画的な宅地化のための独自の施策である「緑住タウン支援事業」が打ち出された。大阪府下のいくつかの市では既にこの事業が実施にうつされている。この制度の運用は、現時点では実験的な段階にあるという面は否定できない。しかし先駆的な事例であるだけに、この事業の成否が今後その他の三大都市圏の自治体に与える影響は大きいものと思われる。

戦後の高度成長期に都市スプロール現象が進行し、無秩序な市街地が広がってしまった大阪府では、その反省も踏まえて、今回の生産緑地法の改正に伴って、いち早く

法経研究43巻1号(1994年)

計画的な市街地形成に向けての施策が打ち出されたものと思われる。

なお、大阪府には、緑住タウン事業とは逆に農業を保護する事業として、「都市緑農制度」がある。この制度の適用を受けるには、地域の3分の2が生産緑地であることが必要である。保全すべき農地と宅地化を図るべき農地を明確に区分して、各々にふさわしい施策が推進されているのが、特徴的である。

宅地化する農地については、計画的な市街地整備と良好な住宅の供給を推進するとともに、保全する農地と調和した緑豊かな街づくりが推進されることとなった。こうして、土地所有者が共同で行う良好な住宅開発事業を、計画づくりから道路・公園等の公共施設の整備、住宅建設・管理までを一環して総合的に支援する制度である「緑住タウン支援事業」が創設された。こうして、平成4年8月には、緑住タウン支援事業の円滑な推進を図るため、府、府下市町村、住宅金融公庫、住宅・都市整備公団、大阪府住宅供給公社、大阪府農業協同組合中央会等により、大阪府緑住タウン推進協議会が設立され、この事業の第一歩が踏み出されることになった⁽¹⁾。

大阪府の緑住タウン支援事業は、地権者による自主的な事業である点が、その最大の特徴である。行政が、まちづくりの計画を提出させうえで、計画段階から援助する点において、総合プランニングを重視した支援制度である。地元農協の支援を受けて、地元住民がまちづくり計画を自主的に作っていく点において、従来の制度にはなかった現実的な発想に立脚した制度である。

本論文では、大阪府の緑住タウン支援事業について、その制度と運用上の諸問題について、解明したい。泉南市や寝屋川市などの実施状況を通して、この制度の特徴と問題点について、明らかにしたい。

II. 大阪府の住宅政策

大阪府の住宅及び居住環境は、様々な問題をかかえている。大阪府では、住宅に対する「不満率」は45.5%となっており、昭和58年の調査よりも2ポイント増加する結果となっている。大阪府下でも、東大阪地域の52.3%が最も高い不満率を示している。大阪圏での不満率は41.9%となっており、東京圏39.3%、中京圏35.2%のいずれよりも高い値を示している。所有関係別不満率を見ると、借家でのそれが特に高くなっている。とりわけ民間借家の不満率54.3%が、「公団・公社」45.3%、「公営」44.6%を抜いて、最も高い値を示している。良質な賃貸住宅の供給が緊急の課題になっているということが分かる⁽²⁾。

大阪府の緑住タウン支援事業による計画的宅地化の推進

大阪府の一ヵ月当たりの平均ローン返済額は8.2万円にのぼっている。ローン返済が苦しい世帯の割合は、大阪府では13.8%（大阪圏14.2%）にものぼっており、三大都市圏中最も厳しい値を示している⁽³⁾。大阪府では、年収の枠を越えてかなり無理をして持家住宅を購入している世帯が多いことが分かる。

最低居住水準未満世帯の全国比較を見ると、大阪府の借家の値が28.5%（39.7万世帯）と全国でも著しく高い値を示している⁽⁴⁾。大阪府では、良質な賃貸住宅の建設をはじめとして、居住水準の高い住宅を供給していくことが、三大都市圏の他の都市に先駆けて、重要な課題となっている。

平成2年6月に大都市地域における住宅需要及び住宅地の供給に関する特別措置法（大都市法）が改正され、都府県は、建設大臣の供給方針に基づき、住宅供給方針等を内容とする住宅供給計画を定めることになった。大阪府でも、平成3年9月に今後10年間に100万戸、4,000㍉の住宅の供給を目標とする「大阪府住宅・住宅地供給計画」が策定されている。この中で、市街化区域内の宅地化する農地において計画的なまちづくりの誘導を図り、公共公益施設の整った良好な住宅市街地の形成を目指す施策が示されている。また、同年9月には、住宅建設法に基づき、今後5年間に50万戸の住宅建設を目標とした「大阪府住宅建設五か年計画」を定め、推進されている⁽⁵⁾。

『大阪府住宅五か年計画』（平成3年度～平成7年度）には、市街化区域内の宅地化が見込まれる農地については、良好な住宅市街地へと誘導するため、市町村、農業共同組合、土地所有者等との連携を図り、緑住タウン支援事業等により、基盤施設の整備と一体となった計画的な住宅供給を推進することがうたわれている⁽⁶⁾。

Ⅲ. 大阪府の生産緑地指定状況

近畿県では、全体として、三大都市圏の中での生産緑地指定率が最も高い。大阪府の市街化区域内農地5,646㍉のうち、2,515㍉（45%）が生産緑地に指定されている。残りの3,131㍉が宅地化農地である。

大阪府の生産緑地指定状況は高い方である。しかし、まだ東京都ほど市街化形成の終極に近づいていないため、「営農意欲」の点では東京都ほど高くはない。もっとも大阪市では53%とかなり高い指定率を示しており、営農の継続の選択についての見極めが終極に近づきつつあることを示している。

ただ、当面の固定資産税対策として指定を求めた農家が数多く見受けられる状況である。大阪府でも、生産緑地指定が、「申し出主義」（「申請主義」）に基づいて飛び石

状になされている。その結果として、交換分合によって農地を集約化することが、今後の容易ならざる課題となっている。

生産緑地の指定状況を地域ごとに見ていくと、大都市圏の市街地なのに生産緑地が多い地域が数多く見受けられる。これについては、すでに土地区画整理事業の事業用地になっていて、将来の市街化形成がなされることが決まっている地域もある。すぐにはずされることが分かっている、そのままにしてあるケースである。逆に、市街地から遠く離れているのに生産緑地が少ない地域や、バラバラに飛び石状に小さい生産緑地が広がっている地域もある。これは、関西新空港に伴う開発が間近にせまり、将来の開発による土地資産価値の向上を見込んで指定を求めない地域などで数多く見受けられる⁽⁷⁾。農地の規模の大小や地域毎の特性に合わせた対応については、今後の検討課題となっている。

生産緑地の買い取りについては、財源上買い取れる可能性はほとんどないというのが現状である。土地開発公社の予算は限られている。銀行から借った場合、利子負担が大きい。他の用地取得の代替地とする案もある。しかし、一度買い取った生産緑地の再売買の相手先と時期が決まっていない場合、いつ処分できるか分からないといった問題が大きい。とりわけ不況下で土地の資産価値が減少する傾向にある現在の状況では、買取は極めて困難である。

生産緑地の実際の買い取り状況は、厳しい状況にある。平成5年中に、74件の「買い取りの申し出」があった。そのうち3件は交渉中であり、一件は成立している。11件は斡旋中となっている。大阪府の土地開発公社の資金では、年平均300～400%の買い取りがやっという状況である。

生産緑地の公的取得による公共的利用が将来的にも容易には実現しないとすれば、現状の生産緑地の所有形態をそのままにして、いかにして都市環境の改善に向けて活用するかということを考えなければならない。現状の生産緑地の当面の営農を継続したままで、民間主導型の計画的市街化によって、良好な区画形質の農地として集約化してゆくことが、重要な課題である。あるいは将来の周辺の土地も含めた宅地化を考慮して、良好な都市基盤整備に向けていかにして誘導するかということが、今後ますます重要な課題となるであろう。

今後の課題として、限られた予算の中で短期間の買い取り手続き期間内に対応できるように、買い取り適地を定めておかなければならない。公園適地などについては、新しい「緑のマスタープラン」に位置づけたうえで、その将来像についての計画を立てる必要がある。そのうえで、永続的に残さなければならない土地については、府や

大阪府の緑住タウン支援事業による計画的宅地化の推進

市が買い取ったうえで、公有化を図る必要がある。

第1表 大阪府生産緑地地区指定状況一覧表

H 5.12現在

市 名	市街化区域内農地面積(A)		指定面積(B)	
	[※] (ha)	(ha)	(ha)	割合 B/A (%)
箕面市	181.48		98.30	54
池田市	58.56		13.91	24
豊中市	174.47		66.36	38
吹田市	145.54		63.67	44
茨木市	200.61		66.41	33
高槻市	176.59		100.38	57
摂津市	81.08		20.60	25
枚方市	314.96		147.83	47
交野市	146.21		92.27	63
寝屋川市	147.45		69.65	47
門真市	90.25		20.15	22
守口市	30.45		8.89	29
四条畷市	51.94		25.52	49
大東市	93.68		32.71	35
東大阪市	330.34		129.63	39
八尾市	320.78		183.63	57
柏原市	103.22		54.71	53
松原市	131.67		57.15	43
藤井寺市	74.19		31.79	43
羽曳野市	179.09		62.10	35
大阪狭山市	112.97		63.74	56
富田林市	161.52		80.01	50
河内長野市	157.37		79.37	50
堺市	397.96		123.86	31
和泉市	275.78		108.14	39
高石市	40.34		16.81	42
大津市	80.56		38.17	47
岸和田市	368.31		155.06	42
貝塚市	216.97		89.28	41
泉佐野市	330.25		185.89	56
泉南市	165.43		80.14	48
阪南市	116.82		49.26	42
大阪市	189.75		100.48	53

大阪府下合計	5,646.59ha	2,515.87ha	45%
--------	------------	------------	-----

(注) 大阪府資料による。

[※] …H 5.1.1 現在

緑住タウン支援事業を推進するにあたって、モザイク状に散在する生産緑地地区での当面の営農を妨げない形でいかにして宅地化農地を中心として実施される計画的な宅地化をはかっていくかが、課題である。営農を続ける生産緑地が妨げにならないように、如何にして良好な市街地形成と都市基盤整備を推進していくかが、今後の最も重要な課題となっている。

IV. 大阪府の緑住タウン支援事業

1. 緑住タウン支援事業とは

緑住タウン支援事業は、市街化区域内の宅地化する農地について、袋地の出現等のスプロールを未然に防止し、緑豊かな計画的なまちづくりと良質な住宅供給を一体的に行う共同開発事業を、府、市町村、農協が協力して総合的に支援する制度である。農地所有者による共同開発を支援し、計画的な街づくりと良質な賃貸住宅の建設を推進するための制度である。この事業は、市の同意を得て知事が行うものである。対象地区は、「宅地化する農地」等を含む面積概ね1 $\frac{1}{2}$ 以上の区域で、1,000 m^2 以上の住宅開発予定地があり、30戸以上の住宅供給の見込みがあることが、必要である。指定地区は、半分以上が農地で、そのうち3分の1以上が宅地化農地であることも、必要である。

この事業の一環として、国のまちなみデザイン推進事業と連携した「緑住タウンまちなみデザイン推進事業」がある。農地所有者等による協議会が行う活動費や計画策定等の活動費に対して、国と大阪府が市町村を通じて地元にも補助を行うものである。補助率は、大阪府6分の1以内(国3分の1以内)となっている。

また、道路等の整備に対する支援として、「緑住インフラ整備促進事業」が実施されている。この事業は、地元協議会がつくったまちづくり計画に沿って道路整備を行う場合に、築造費及び幅員4mを超える2m部分までの用地費について、大阪府が市町村に対して補助をするという内容の大阪府独自の制度である。大阪府の補助率は3分の1以内となっている。会議費、視察費、コンサルタント費用等の幅広いものを対象としているのが特徴である⁽⁸⁾。

事業地区内で整備される道路が都市計画道路でなくかつ市町村に帰属されることが、事業に対する補助の条件となっている。市町村道路事業・開発許可等による道路整備との組み合わせにより、良好な道路整備への誘導が目指されている。また、大都市法の重点供給地域に指定された地区については、「緑住タウン大都市農地活用住宅供給

大阪府の緑住タウン支援事業による計画的宅地化の推進

整備促進事業」により、国の補助も合わせたより強力な助成が行われることになっている⁽⁹⁾。

また地区計画を定めた場合、地区施設道路整備費（義務負担を越える部分）について、一定の補助を受けることができる。補助対象は、道路築造費と用地費の法定義務負担を越える部分となっている。大阪府の補助率は3分の1以内と定められている⁽¹⁰⁾。

この事業の一環として、賃貸住宅の建設に対する援助も行われている。一般の住宅建設と比べてより低い金利による大阪府の特定賃貸住宅建設資金融資のあっせん制度が設けられている。また、土地所有者が補助金や低利融資を利用して建設した賃貸住宅を優先的に公社が一定期間借り上げる大阪府住宅供給公社による「特定優良賃貸住宅供給促進事業」等がある。これらの中から最も適した制度を選択できる。この他にも、住宅・都市整備公団が土地所有者の土地に賃貸住宅を建設し、低利、長期の支払い条件で譲渡を受ける「民営賃貸用特定分譲住宅」が利用できることになっている⁽¹¹⁾。

2. 緑住タウン支援事業の特徴

緑住タウン支援事業の第一の特徴は、地元の土地所有者等で構成するまちづくり協議会が計画の主体だということである。まちづくり協議会は、技術面や資金面で行政の支援を受けることができることになっている。第二に、まちづくり計画は柔軟な計画だということである。地域の実情を踏まえて、必ずしも地区計画などの法定の計画でなくとも、市町村と土地所有者等で構成するまちづくり協議会との協定によっても定められることになっている。また、すべての計画について直ちに事業化できない場合は、段階的に整備を行うことも可能になっている。第三に、地域の特徴や事業の特性に合わせて、多様な事業手法を選択することが可能だということである。農住組合制度、開発許可、土地区画整理事業などの中から適切なものを、あるいは組み合わせで選択できる仕組みになっている⁽¹²⁾。

この制度の特徴は、地元におけるまちづくりの認識の高まりを前提として、地元が計画づくりを行い、市町村と協議することを基本としている点にある。計画の策定から道路整備、賃貸住宅の建設・管理・運営までを一環して総合的に支援する計画となっている。営農希望の農家の意向にも配慮し、生産緑地を集約するなど、農地活用の視点も導入されている。開発地域の中における生産緑地の存在を容認している点で、今回の改正生産緑地法の運用の趣旨に合致した現実的な手法が用いられているのが、特徴的である。地元農協の協力によって進められる計画であることも、計画の実効性を高める結果となっている。まちづくりの事業段階では、主要な区画道路の途中が多

少変形してもかまわない等、地区の状況に応じた弾力的な運用が行われている点も特徴的である。

緑住タウン地区の第1次指定は、平成4年10月30日に実施されている。平成3年度に実施された「緑住タウン適地調査」で抽出した候補地区を各市に示し、生産緑地の申請状況等を参考にして行われた。11市18地区83・3%が指定されている。平成5年度においても随時地区の指定が行われており、現在12市21地区95・8%が指定されている。第1次指定18地区のうち、地元組織が設立された3市6地区で既に「緑住タウンまちなみデザイン推進事業」が実施されている。宅地化農地と生産緑地の整理や道路整備、住宅供給の検討等が行われている。そのうち4地区については、農住組合の設立に向けて運営されている¹³⁾。

以上に示されたように、緑住タウン支援事業の特徴は、住宅開発地区に対する府や市の補助などによって、良好な開発へと誘導する点にある。農住組合制度などによる開発主体の形成を軸として、土地区画整理事業や地区計画などの開発手法を組み合わせ、良好な市街化形成へと誘導していく点に、この制度の基本的な特徴がある。

3. 緑住タウン支援事業の問題点

第一に、この事業と市のマスタープランに基づいて行われる都市計画事業との整合性をいかにして確保するかが、重要な課題である。緑住タウン事業は市の任意事業であり、都市計画事業の一環として行われる事業ではない。基本的には、農協をとりまとめ役とした地元地権者の自主性に委ねられた事業である。農協の指導の下で農住組合を作ることによって、地区計画などを推進する事業である。計画段階で、地元の利益と街全体の利益とをいかに調和させることができるかが、重要な課題である。

例えば、緑住地区内で補助を与えて道路を整備する場合、この道路が、地区の外周を形成する幹線道路などと整合性のある形で整備されなければならない。公共減歩などによって計画地区内に整備される主要な道路は、仮に曲がりくねった道路でも良いから、地区を取り巻く都市計画道路などに接することが必要である。地区内を貫通させるように「抜く」ことが、極めて重要な課題となっている。ところが、道路用地として最適な土地の地権者が、必ずしも事業に参画して道路用地を提供してくれるとは限らない。緑住地区内を貫通する道路を作るとは、地権者にとって、土地の利便性を増進して土地資産価値を上昇させる点で、基本的には、有利に作用することになる。しかし、通過交通によって生活が脅かされる可能性が高い場合には、必ずしもプラスの面ばかりがもたらされるわけではない。通過交通によって地元が損をしないように、

大阪府の緑住タウン支援事業による計画的宅地化の推進

わざと細い道を作ったり曲がりくねった道路を作るという発想もありうる。今後、道路の幅員を大きく取れる場合には、片側でもよいから歩道の整備を行うための補助を大きくするなどの措置が求められるであろう。

この事業の第二の問題点は、府の財源を補うための補助裏としての地元市町村の負担が大きいということである。例えば、緑住インフラ整備事業の重点施策である道路の拡張に対しては、幅員の大きい道路へと誘導するために、大阪府と地元市の道路整備に対する補助がなされる。計画地区内に6m幅の道路を作る場合、道路築造費については、全幅員について補助対象になる。用地費については、真中の4m部分は地主（開発者）負担になる。しかし、4mを越える2m部分（両側各1mづつ）については、補助対象となる。補助率は、大阪府が3分の1、地元市が3分の2である。

地元市のこの事業に振り向けられる予算は限られているため、一度に数多くの事業を推進することは出来ない。開発適地を定めて重点的に行わなければならないのが、現状である。大阪府の方でも、都市基盤整備財源が十分にあるわけではない。東京都と違って、地価上昇を反映した都市基盤整備財源としての固定資産税が大阪府にはほとんど入らないこともあって、地元市の負担を大きくせざるをえないという制度上の背景がある。

第三に、開発地区の中に生産緑地がある場合の様々な問題が、最も大きな問題である。例えば、農住組合制度は、営農の継続を図りつつ農地を住宅地に転換するための最適な制度である。農協の支援によって、税の特別措置を受けながら、農住組合の地区内の土地を一団の住宅地及び営農地に集約整序するものである。事業計画策定経費については国や府の補助を受け、住宅建設資金については農住利子補給制度による低利融資を受けられる有利な制度である¹⁴。

ところが、農住組合の地区内には生産緑地が入ってはならないという規定がある（農住組合法第60条、一部運用措置あり）。「必要に応じ当面の営農の継続を図りつつ住宅地等へ転換するための事業を行う」（農住組合法第1条）という農住組合法の趣旨は、宅地化が完了するまでの経過措置としての営農を認める趣旨と理解される。生産緑地は申出主義に基づいて指定され、モザイク上に散在しているため、生産緑地が全くない農住組合の開発適地を見いだすことは容易なことではない。

法の執行面で生じる技術的な問題点は別として、生産緑地での営農についても、計画的市街化形成が完了するまでの経過措置ととらえれば、法の趣旨に相違したものは考えられない。生産緑地についても、将来の計画的な宅地化への協力を前提として、都市基盤整備に参画できるような措置を講じることが、望ましいものと思われる。30

年経過後や相続の発生時における資産の処分に対する何らかの厳格な条件を付したうえで、当面の営農を認めつつも、農地の周辺の整備を中心として都市基盤整備を図っていく方策を模索すべきである。

生産緑地を含んだ土地については、開発手法の運用面でも、様々な問題がある。公的な目的に沿って生産緑地の上に道路を整備する場合、生産緑地指定をはずすことができる。民間主体の区画整理事業や地区計画などによって良好な市街地を形成する場合にも、地権者が道路用地を提供することによって道路を拡張することがある。ところが生産緑地は、宅地化を図る目的などで勝手に指定替えや売買ができない。この場合、生産緑地全体を売却しないで部分的に道路用地だけを提供できるかどうかという問題が残されている。

道路に面して生産緑地がある場合、農業水路などの旧来の農業基盤を侵すことなくいかにして新規の都市基盤整備を行うことができるかといった技術上の問題も大きい。最初からあった水路を地下に埋めてふたをして、その上に幅の広い道路をつくり、道路用地は地主が犠牲になって完全に負担した事例もあるが、特殊な例である。

行政が開発プランを作成して地元を説得するという従来型の開発から脱したところに、この事業の意義が認められる。「規制から誘導」への大きな転換が図られた点は、評価しうるところである。この事業は、都市の中に散在する小規模な残存農地の開発規模に対応した現実的な計画である。また、国の補助金や大阪府の低利融資による誘導措置を活用している点において、実効性の高い事業であると思われる。理想を追い求めるよりもできる所からできる範囲で実行するという姿勢は、今回の生産緑地法の改正に伴う宅地開発の方向性に沿ったものである。

大阪府でこのような事業についての合意形成が得られたのは、あまりにも無秩序に拡散した市街地の下で劣悪な木賃住宅群が林立するといった過去の市街地形成についての苦い反省に基づくものである。

残存農地については、計画的市街地形成を行うための絶好の機会を提供しているものと考えられる。残存農地は、再開発による良好な市街地形成が容易でない木賃住宅群などと比べると、良好な市街地形成のための予備地であることは、明白である。その利用については、特別な配慮をもって計画的に進められなければならない。

V. 泉南市の緑住タウン支援事業——ミニ区画整理と交換分合——

1. 泉南市の住宅開発の現状

泉南市は、大阪府の南部に位置する人口5万8千人の小都市である。大阪市からの距離はあるが、快速電車の便が良いため、従来から宅地としての発展を遂げてきた通勤圏内にある都市である。市域は大阪湾に面し、南は和泉山地を介して和歌山に接している。泉南市では、都市の核をもたないまま、既成市街地周辺での小規模宅地開発や丘陵地の宅地開発が進行し、土地利用の混乱が進んでいる。泉南市の市街化が急速に進行したのは昭和40年代後半から昭和50年代前半にかけてであり、東南部丘陵の大規模開発もほとんどこの時期に行われている。近年では、こうした丘陵地もほぼ開発しつくされ、樟井地区などの平坦地西部を中心として、既成市街地周辺部での開発が進みつつある¹⁰⁵。泉南市は、近年では、関西新空港の開港を控えて、「隣空都市」として著しい発展をとげつつある。大阪湾岸のりんくうタウンでは、関西新空港の整備と関連した埋立てによる新しいまちづくりが進められている。りんくうタウンの広さは約320haであり、泉佐野市、田尻町、泉南市の二市一町にまたがった計画となっている。空港建設に伴って、阪和自動車道を中心として道路整備も急速に進みつつある。空港の整備に伴って、下水道の整備なども計画されている。山手の玄関口であるJR泉砂川駅周辺の整備や海側の玄関口である南海本線樟井駅周辺の整備なども計画されている¹⁰⁶。

泉南市の以上のような急速な発展を考慮すると、今後宅地開発が急速に進められることが、予想される。泉南市には166%の市街化区域農地があり、そのうちの48.2%にあたる80%が生産緑地地区に指定されている。泉南市の周辺には「近郊緑地」に指定された地域が多く取り囲んでおり、緑豊かな環境に取り囲まれている。すでに宅地開発に伴うスプロール化が進んでおり、1%以上の集団農地は市内に12~13箇所しか残っていない状況である。

平成4年10月の緑住タウン地区指定を受けて、三地区が農住組合事業を行うこととなった。樟井八反地区・樟井東地区・中小路地区の三箇所である。農住組合事業は、一部営農の継続を図りながら、良好な宅地を供給すると共に、公共施設との一体的な整備を図り、農と住の調和したまちづくりを目指す制度である。大阪府の住宅供給公社にこの三地区のすべてを一括して開発してもらうことが、目標とされている。農家が土地を手放さずに公社に集合住宅を建ててもらおう形をとる「公社借上住宅」による

開発が目指されている。

ここでは、保留地の売却によって捻出された資金を宅地の造成費に当てることになっている。戸建て住宅については、民間の宅地開発業者に建設してもらって販売を委託することも考えられている。

地区毎に公社が一括して建設するが、お互いの旧来の土地所有関係は基本的にそのままにする「協調方式」による開発が計画されている。減歩や交換分合を経た後も、基本的には自己所有地に自分の賃貸住宅を各人が所有する形態をとることになる。この形態の最大のメリットは、相続時に他人に断らずに処分できることにある。売却時には、第一順位者として組合に加入している農家に買い取りの意向が打診されるが、それが成立しなければ公募で売却されることになる。この三地区の中には、最終的には生産緑地として保全される土地はわずかになる見通しである。

地元農協としては、生産緑地については当面営農を考えながらも、将来の宅地化へ向けての市街化形成のための基盤整備をしていくことが必要であるとの認識を持っている。農協が緑住タウン支援事業を指示する理由として、都市農業の後継者が著しく減少して営農自体が困難になっていることが、理由になっている。営農へのこだわりが乏しくなっていることが、事業を促進する結果をもたらしている。

樟井東地区・樟井八反地区の二箇所は、大阪湾の関西新空港の開港に伴って開発された隣空タウンに近接していることもあり、宅地開発に伴う収益の確保が確実であると見込まれているので、公社の合意が得られつつある。中小路地区のみについては、賃貸収入の確保が確実視されていないので、場合によっては別の方策も模索される可能性がある。樟井八反地区・樟井東地区では下水道の整備が進んでおり、中小路地区のみがいまだに未整備であるといった都市基盤整備状況の相違もみられる。

2. 中小路地区の緑住タウン支援事業 —— 土地の交換分合 ——

中小路地区の住宅開発事業は、平成4年10月に大阪府の緑住タウン支援事業として、箕面市に続いて府内で2番目の事業として指定された記念すべき事業である。平成5年11月15日に、泉州地区では初めての農住組合事業として認可された事業である。中小路農住組合は、地区指定面積2.39 ha 、地区面積1.07 ha 、地権者数9名となっている。整備されるのは、地権者である9人がそれぞれ所有する農地である。いずれも生産緑地の指定を受けなかったため、すでに宅地並課税の対象農地となっている。

ここでは、住宅開発を通じて家賃収入を得ながら農業を継続することが、計画されている。造成費には土地の売却代金の一部をあてる予定になっている。道路など公共

大阪府の緑住タウン支援事業による計画的宅地化の推進

用地は市が整備するので本人の負担は少なくなる見込みである。住宅建設にも低利の融資が受けられ、宅地化を図った後は土地の固定資産税が軽減されることになる。住宅は3階建てテラスハウス数十戸の建設が予定されている。住宅・都市整備公団にそっくり貸し、家賃収入が保証される「公社借り上げ賃貸住宅」の手法が検討されている。平成6年度に宅地造成事業に着手し、平成7年度に事業が完成する予定になっている¹⁷⁾。

この地区では、交換分合と開発許可の手法を用いての開発が目指されている。農住組合の事業が交換分合で行われるのは、全国でも初めてのケースとして注目されている。交換分合は、1～2畝の小規模な農地でも可能なので、極めて現実に則した計画である。

交換分合の手法は保留地の処分に対して譲渡所得税がかかるので、税金の面ではミニ区画整理事業の方が有利な面がある。しかし、地区内に建設する道路の一方の出口の地権者の合意が得られず、通り抜けができないため、ミニ区画整理事業の認可を得ることができない。そのために、交換分合の手法が用いられることとなった。まだミニ区画整理事業の手法が確立していなかったことも影響したものである。

ミニ区画整理事業は、今回の生産緑地法の改正に伴って、小規模農地の乱開発を防止するために建設省が導入した新しい制度である。この制度の下では、5,000㎡以上の地区であれば、従来は区画整理事業の対象とならなかった小規模の地区でも区画整理事業の対象となる点で、運用しやすい制度である。

この地区の交換分合では、40～45%という大きな減歩率となることが見込まれている。その内訳は、公共減歩率20%、保留地減歩率20%以上となっている。公共減歩率が大きい理由は、公共施設の整備の遅れを取り戻すためである。道路などの公共施設の整備を中心として、大規模な都市基盤整備が進められることになる。新たな縦横二本の6m道路の整備がその中心となっている。大阪府の緑住タウン支援事業によって、幅員4メートルを超える道路の両側1メートル部分については、用地費について府の補助金が支給されることになる。

この地域の外周道路の一部については、工事費を泉南市が支出して、用地は地権者が無償で提供するなどの手法が検討されている。地権者は都市基盤整備に対して極めて協力的であることが、特徴的である。

保留地については、一戸建分譲住宅建設用地として売却することが計画されている。しかし、売却時に譲渡所得税20%がかかることになる。この点が、目下の最大の問題点になっている。共同住宅用地については、大阪府の住宅供給公社によって、2～3

階建の低層の共同賃貸住宅を建設してもらう予定になっている。共同住宅の建設費を中心とした事業の経費については、保留地減歩によって生み出された資金によってまかなわれることになる。保留地における一戸建の敷地分譲を適切な時期に行うことによって事業資金を確保すると同時に、新たに建設される協同賃貸住宅と調和したまちなみを形成することが、重要な課題となっている。

第2表 宅地造成事業実施内容

	施行前	施行後
営農地	1.02 ^〇 / _〇	0.17 ^〇 / _〇
住宅地(賃貸)		0.68 ^〇 / _〇
公共用地	0.05 ^〇 / _〇	0.22 ^〇 / _〇
合計	1.07 ^〇 / _〇	1.07 ^〇 / _〇

(注) 大阪府建築部長「農住組合設立認可」(平成5年11月15日)による。

宅地造成事業の実施時期は、平成5年度から平成7年度までとされている。平成5年度(第1年度)には、宅地造成についての計画が行われている。平成6年度(第2年度)には、実際の宅地造成事業が行われる予定である。総事業費4億7,000万円のうち、宅地造成事業費に2億円、住宅建設に2億7,000万円が充当される予定となっている¹⁰⁸。

平成7年度(第3年度)になって、ようやく建物(賃貸住宅)の建設が行われる手はずとなっている。計画段階ですでに、国土庁から農住組合調査費が支給され、大阪府から緑住タウン支援事業の一環としてのまちなみデザイン補助(補助率、府6分の1以内、国3分の1以内、309万円を限度)が支給されている。緑住インフラ整備促進事業の一環としての道路整備については、大阪府と泉南市によってなされる予定である。市の徴収する開発協力金については、分譲住宅からは徴収されるが賃貸住宅からは免除されることになっている。

3. 樟井東地区の緑住タウン支援事業——ミニ区画整理事業——

(1) 緑住モデルプラン(緑住タウン指定時の当初の事業計画)

(A) 樟井東地区の状況と整備課題

樟井東地区では、平成4年10月に緑住タウンの指定を受けている。この地区の開発については、大阪府『緑住タウンまちづくりマニュアル』に、農住組合設立前の初期

大阪府の緑住タウン支援事業による計画的宅地化の推進

段階の計画が、仮名ではあるが、理想的なモデルプランとして示されている。その後の実際の計画では、計画面積や公共用地面積が減少している。交換分合後のまちなみや地区幹線道路等についても、かなりの変更が加えられている。しかし、開発のメリットが明確に描かれているので、緑住タウン支援事業の理想的な開発事例として、これを交えて説明したい。

樽井東地区は、古くから交通の要所にあり、泉南市の総合計画における中心都市軸上に位置し、泉南市の都市軸としての一端を担っている。南海鉄道樽井駅から500m圏域の至近距離にあって、良好な都市型住宅地としての整備を図るべき地区である。

樽井東地区における土地利用の現況は、営農地1.27%（約94%）、公共用地0.08%（約6%）で構成されている。道路などの公共用地率が極めて低いことが分かる（『樽井東地区農住組合設立認可について』）。

地区の周囲を取り囲む道路に沿ってミニ開発や個別のマンション開発による建て詰まりが進行しつつある典型的なスプロール進行地区である。また、現在残された農地・未利用地の多くは非接道であり、土地所有者が宅地化を意図しても困難な場合も少なくない。このまま個々に宅地化が進行した場合、次のような問題が生じることが予想される。(1)袋地が出現するなど残された農地・未利用地の土地所有者にとって、宅地としての土地利用が極めて困難になる。(2)道路が狭隘、脆弱のまま建て詰まりが進むことによって道路の拡幅、整備が困難になる。ミニ開発等による新設道路も大半が行き止まり道路であり、このままでは、交通安全、防災上も問題の多い市街地が形成されることになる。(3)このことは、居住環境の悪化をまねくばかりでなく、魅力の乏しい街となり、宅地としての資産価値も低下するおそれがある⁴⁹。

樽井東地区では、非接道の農地や未利用地が集積している区域を、まちづくり計画策定地区（計画地区）として設定している。計画地区では、土地所有者等が共同して道路、公園等の公共施設の整備と共同住宅の建設を行う必要のある区域として、まちづくり計画が策定されている。(1)地区整備の基本方針……道路網等の公共施設の整備方針を定めるとともに、地区内の農地の多面的活用を図り、土地所有者等による良質な住宅建設と公共施設の整備を一体的に推進する。(2)土地利用及び住宅供給の方針……駅からの利便性を生かし、都市型住宅地区として、土地所有者の協調のもと、一団の良好な共同住宅の立地に努める。(3)公共施設整備の基本方針……計画地区の主要な生活道路として、旧来の市道のほか、新たに計画地区の中心部を南北に結ぶ地区幹線道路を設定し、道路網の骨格を形成する。また、これらの地区幹線道路を中心に、地区外周の各幹線道路と連絡する主要区画道路のネットワーク化を図る。地区幹線道

路を本計画地区における緑のネットワークとして位置づけ、道路の緑化及び沿道の住宅地での緑地の形成に努める。宅地開発に当たっては、できる限り、この緑のネットワークに接するように緑地を計画する。また、当面営農意欲のある農地については、良好な都市環境維持のための緑地空間として活用する。樽井地区内のまとまった宅地開発適地においては、土地の合理的かつ有効な利用を図るため、土地所有者が共同して行う「共同開発」の事業化に努めるものとし、良好な住宅地開発と一体的に道路等の公共施設の整備を推進することになっている²⁾。

(B) 計画地区内及び周辺の土地利用状況

計画地区の隣接地の状況は、東側の府営A団地（中層住宅地）及び西側の民間マンション（現在計画中）の集合住宅地の他は、民間戸建住宅と未利用地、農地が混在した状態になっている。計画地区内はほとんどが非接道の農地、未利用地である。各個別開発では土地利用が困難であり、島状に農地、未利用地が残存していく恐れとともに無秩序な市街化が進行することが予想されている。周辺の建物は規模も大きく、計画地区周辺は急速に集合住宅街区の様相を呈してきている。他方、農地や未利用地に散在する戸建住宅地があり、全体として無秩序な市街化が進んでいる状況である。このような周辺の状況に対して、居住環境や景観面でも調和のとれたまちなみを作っていくことが、課題となっている。

第1図 樽井地区現況図



- (注) 1. 左上の破線で囲まれた地区が、樽井東地区である。
2. 大阪府『緑住タウンまちづくりマニュアル』による。

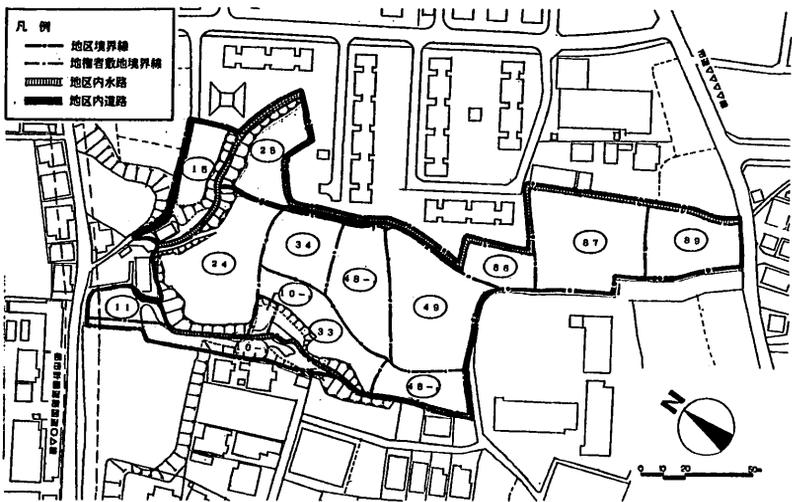
大阪府の緑住タウン支援事業による計画的宅地化の推進

計画区域の接道状況は、北側に都市計画道路国道中小路岡田樟井線（計画幅員14m）、南側に市道（幅員6m）がある。その他は、東側、西側に幅員4m以下の細街路が接続している。計画地区の西側に計画されている民間分譲マンションは、南道路よりアプローチする幅員9m道路によりアクセスすることになっている²⁾。

(C) 計画地区の開発前の敷地形状

計画地区は1.7%であり、このうち公共用地0.13%の他は未利用地となっている。地権者は、当初12名（敷地数14）である。計画地区の敷地形状は南北に長く、激しく変形しており、計画地区の中央部から北側は北下がりとなっている。このため、開発道路等の取り付けに対して、北側では大きな宅地造成が必要となっている。また、計画地区の縁部、隣接部は、水路（農業用水路）による谷部となっている部分がある。有効な土地利用を図るためには、水利権者との調整により谷部を埋め（水路の一部埋設化）、周辺地域との地盤差処理が必要となっている²⁾。

第2図 樟井東地区開発前の敷地形状



- (注) 1. 各敷地毎の番号は、地権者番号を示している。
2. 大阪府『緑住タウンまちづくりマニュアルによる。』

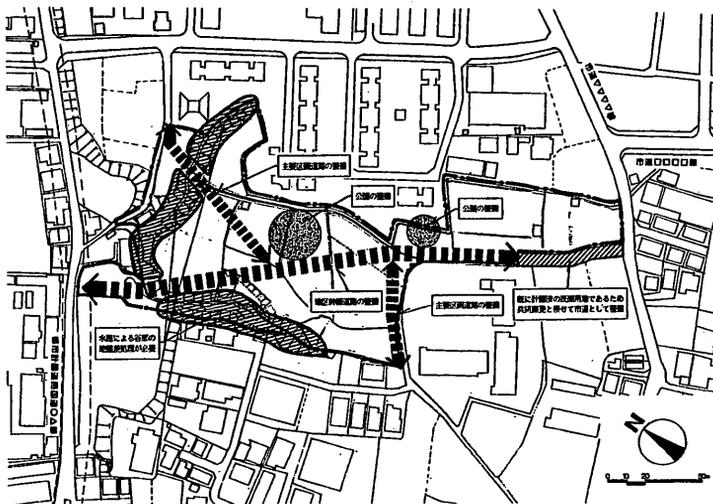
(D) 開発計画の基本方針

公共施設の配置方針を中心とする開発の基本計画をみておきたい。樟井地区まちづくり計画に基づき、計画地区の南北を貫く地区幹線道路(副員9.0m、長さ310m)の新設が計画され、主要生活道路として位置づけられている。この道路は、緑のマスタープランによる周辺地域を対象とした主要歩行者軸(緑道)でもある。「緑道」は避難路として、都市生活の安全性を確保するものとして、土地を公共が取得する「施設緑地Ⅰ」に位置づけられている²³⁾。

さらに、計画地区に接する細街路についても、地区幹線道路と接続し、主要区画道路(幅員6.0m)のネットワークを形成するように計画されている。

公園については、ブロック毎に開発地区面積の7%の用地が確保され、これを南北の地区幹線道路(緑のネットワーク)に面するように配置される。また公園と宅地内の緑地を合わせて開発地区面積の約10%の緑地が確保される。計画地区面積約1.7%のうち、道路及び公園用地を除く宅地は、土地所有者による共同住宅用地となる。この中には、処理施設、集会所等の共用地が含まれる。道路と各敷地間については、擁壁を最小限に押さえる計画になっている²⁴⁾。

第3図 樟井東地区開発方針図



(注)大阪府『緑住タウンまちづくりマニュアル』による。

大阪府の緑住タウン支援事業による計画的宅地化の推進

(E) 土地の交換分合案

地区幹線道路の形態は、有効宅地率や街並形成に大きく影響する。造成計画（案）の検討段階では、計画地区内の道路形態として、二つの案が検討されている。当初計画では、計画地区の中央部の曲折した道路を介して宅地のブロックを形成する案が採用されることになった。この案では、道路に対して家並みが連続すると共に、一団となる宅地ブロックも形成され、変化のある街並み形成が期待できることになる。この案をベースに土地の交換分合を行うと、用途別の土地利用状況は、以下のように変化することになる。

第3表 交換分合後の土地利用形態

			(㎡)	(%)	
現 況	公共用地	通 路	260	1.53	
		水 路	1,052	6.21	
	民有地	農 地	15,637	92.26	
	合 計		16,949	100.00	
計 画	公共 用地	道 路	地区幹線道路	2,367	13.96
			主要区画道路	902	5.32
			歩行者用道路	120	0.71
		道 路 計		3,389	19.99
	公 園		1,301	7.68	
	水 路		510	3.01	
	公共用地合計		5,200	30.68	
	宅 地		11,749	69.32	
	分 譲 地		437	2.58	
	合 計		16,949	100.00	
・公共用地の増加				3,888㎡	
・開発前宅地面積に対する割合				24.86%	

(注)大阪府『緑住タウンまちづくりマニュアル』による。

(F) 緑住タウン事業の収入予算

この計画についての収入予算は、以下のようになっている。事業収入は、補助金と分譲地処分金から成り立っている。補助金としては、まず計画段階に、「事業計画作成費」に対する農住組合推進事業としての補助金が与えられる。事業段階では、緑住インフラ整備促進事業としての「道路整備費」が与えられる。これは、幅員6m部分までの道路の築造費のすべてと用地費の2m部分に対する補助から成り立っている。その総額に対して、大阪府が3分の1、泉南市が3分の2を補助するものである。この地区での緑住タウン地区面積4.09 $\frac{1}{2}$ の中に含まれている補助対象道路総延長は、409mとなっている。

もう一つの収入源として、分譲地処分金がある。これは、交換分合の結果として生み出された保留地を一戸建分譲住宅の敷地などとして売却することによって生み出されるものである。

第4表 緑住タウン事業の収入予算

(千円)

種 別		積 算 根 拠		金 額	備 考
補 助 金	事業計画 作成費	7,500 (府：1/2、国：1/2)		7,500	農住組合推進 事業
	道路整備費	築造費	25千円×6m×409m=61,350	224,950	緑住タウンイン フラ整備促進 事業
		用地費	200千円×2m×409m=163,600		
		合計	(府：1/3、市：2/3) 224,950		
小 計			232,450		
分譲地処分金		437.27×200千円/m ²		87,454	
収入合計				319,904	

(注)大阪府『緑住タウンまちづくりマニュアル』による。

(2)農住組合設立後の最新の事業計画

平成5年12月27日には、農住組合の設立認可を受けている。地区面積は1.35 $\frac{1}{2}$ となっている。農住組合の「事業計画」には、「農と住の調和あるみどりあふれるまちづくり、をすすめるため」の計画が、示されている。地区内有資格者数は12名(うち、農地所有者10名)と定められている。初年度事業計画として、(1)造成実施計画の策定、(2)土地利用計画の策定、(3)交換分合計画案の作成、(4)組合員への教育、情報活動について、定められている。

大阪府の緑住タウン支援事業による計画的宅地化の推進

第5表 農住組合の実施する宅地造成事業

	施行前	施行後
営 農 地	1.27ha	0.20ha
住 宅 地 (賃 貸)		0.88ha
公 共 用 地	0.08ha	0.27ha
合 計	1.35ha	1.35ha

(注)大阪府建築部長「農住組合設立認可」(平成5年11月15日)による。

農住組合の実施する事業の種類と実施内容は、以下の通りと定められている。(1)宅地造成事業(実施期間は平成5年度から平成8年度まで)、(2)住宅の建設、賃貸その他の管理又は譲渡(住宅用地面積0.88%)、(3)組合員のための教育及び組合員に対する情報の提供、(4)営農地区について、当面の営農の円滑な継続を図るための農地利用規約の設定、(5)組合員の営農上必要な共同利用施設の設置又は管理などとなっている。

この地区の総事業費は8億1,000万円であり、そのうち宅地造成事業に3億6,000万円、住宅建設に4億5,000万円が当てられることになっている。事業計画は、平成5年度から8年度の4か年に及んでいる(第3号議案 事業基本方針・案)。

この地区では、当初は生産緑地に申請した農家もわずかながらあったが、最終的には宅地化農地のみになる予定である。この地区でも、土地は農家所有のままで大阪府の住宅供給公社に住宅を建設してもらうことを検討中である。

この地区では、最近導入された「ミニ区画整理事業」の手法を用いる予定である。ミニ区画整理事業では、国費による補助が半分、市費による補助が半分となっている。道路などの補助については、市でプランをたて、国費と府費で補助を行うことになっている。事業を行うたびに必ず市費が出てゆくことになるので、市としては限られた箇所しか支援できないという問題点がある。

〔樽井八反地区〕

樽井東地区とほぼ同様のミニ区画整理事業に基づく開発計画があることのみを記しておきたい。重複する部分が多いので、詳述は避けたい。

VI. 寝屋川市の緑住タウン支援事業

1. 寝屋川市の住宅開発の状況

寝屋川市は、京阪名の中心に近い位置にあり、大阪市内から快速電車で20分余りという住宅地として絶好の位置にある。最近では、成熟した住宅地としての発展を遂げつつある。

寝屋川市では、昭和30年代後半からの高度経済成長期に急激に人口が増加したため、道路・下水道・公園などの都市基盤整備が立ち遅れたままで宅地の乱開発が大規模に進行していった苦い経験を持っている。昭和35年から昭和45年までの10年間で人口が4万5千人から20万6千人へと、5倍近くまで急激に増加している。とりわけ西部方面では、生活関連公共施設をはじめとする都市基盤が未整備のまま農村的基盤の上にアパート・文化住宅などの狭小家屋や工場が散在するという形でスプロール化の波が押し寄せ、わずかな間に過密住宅地区や住工混在地区の無秩序な開発を許してしまった苦い経験がある。都市計画法がまだ不十分で土地利用規制がほとんど行われなかったことも、これを助長した。寝屋川市は、今なお「後遺症」として、生活環境の整備が不十分な過密住宅を残すなど、大都市圏問題の典型を示している。またそのことが、現在の財政基盤の脆弱性をもたらしている²⁹。

高度経済成長期には、とりわけ「文化住宅」と呼ばれる二階建ての長屋状の木質住宅が、大量に建設された。長屋住宅の密集地区では、都市基盤整備が遅れたままであり、日照や通風も十分ではない状態で取り残されている。今では、「木質の寝屋川」というイメージが全国的に定着してしまった感がある。寝屋川という名称をつけると分譲マンションのグレードアップが図れず、売れにくいといった現象まで起きている。しかし、現在では人口も安定的に推移し、旧来からの定住者が多くなり、成熟したまちへと発展を遂げつつある。

寝屋川市では、今後のまちづくりにおいては、その前提となる土地利用や人口規模などに対する方針に基づき、計画的な都市基盤整備、住環境整備を行ったうえで推進する必要性が高くなっている。寝屋川市では、昭和50年頃から急激な人口増加は止まり、現在はほぼ人口26万人で安定し、人口の社会移動も減少する傾向にある。市民の平均年齢は徐々に上がりながら、定住化のきざしを示し、まち全体としての落ち着きを取り戻しつつある。現在西部方面で進められている文化住宅などの過密住宅地区の整備によって、住環境の整備された新しいまちが再生し、寝屋川市の都市機能を高める

大阪府の緑住タウン支援事業による計画的宅地化の推進

とともにイメージアップが図られつつある⁸⁷⁾。

寝屋川市の市民の意識調査によれば、同市のマイナスイメージとして、「建物が建て込んでいる」という項目を選んだ人が47.9%と最も多い。ついで、「緑が少ない」という項目が、27.2%に及んでいる。市街へ転出する主な理由として、「生活環境が悪い」、「建物が密集し住み心地が良くない」などとともに、「まちのイメージが良くない」ことがあげられている⁸⁸⁾。

関西学研都市の沿線都市であり良好な住宅地として発展しつつある寝屋川市にとって、この木賃住宅群は、そのイメージにそぐわなくなりつつある。現在では、老朽化した不良木造賃貸住宅の密集地区については、大阪府や関係市などが協力して設立した「財団法人大阪府まちづくり推進機構」による支援事業などを活用しながら、優良住宅への立替え事業が推進されている⁸⁹⁾。

文化住宅は、高度経済成長期には、住宅の向上的住み替えにおける出発点としての位置を占めていた。しかし、一般に住宅事情の向上した現在では犯罪の巣窟になる可能性も秘めており、急速な立替えが望まれている。現在では、大阪府住宅供給公社などの協力を得て、所有者に補助するかたちで、文化住宅のハイグレードな賃貸住宅への立替えも随所で進行している。新しい賃貸住宅の居住者は、新しい住民に変わっていく傾向にある。

一棟の長屋に投資している所有者が大阪府の住民だけでなく九州から北海道まで全国に散らばっている。しかも一棟の賃借人が膨大な数にのぼり、地主側の立ち退き交渉も煩雑になるため、この立替え作業を大規模に行うことは、容易なことではなくなっている。

寝屋川市では、都市基盤未整備地区の住環境を改善し、まちの再生をはかっていくため、国の市街地住宅密集地区再生事業などを活用しながら、昭和59年4月に「過密住宅地区整備要綱」を制定して、地区内の整備計画の作成とこれにもとづく生活道路の整備、木造賃貸住宅の立替えの促進などを進めている。複数の経営者が共同で立替を検討する場合には、公的融資のあっせんや事業費の一部を助成している。また、立替に伴い移転する居住者には、府営住宅など公的住宅へのあっせんも行われている⁹⁰⁾。

寝屋川市のスプロール状の開発がもたらした教訓は、ひとたび都市基盤が未整備なままで農地の乱開発を行ってしまうと、そのつけは数世代にも及び、都市のイメージを悪化させ、ひいては土地の資産価値の低下をももたらすということである。

今回の生産緑地法の改正を契機として、残された都市農地の開発について、都市基盤整備を優先させた開発を行うべく、緑住タウン支援事業に基づいた住宅開発計画が

推進されている背景には以上のような経緯があることも無視できない。

2. 「JOY地区」の緑住タウン支援事業——土地区画整理事業——

(1) 地区の状況

寝屋川市の「JOY地区」では、緑住タウン支援事業に基づいた宅地開発事業が展開している。JOY地区は、寝屋川市の東部（丘陵地）に位置する面積約9㌥、地権者数約50名の地区である。JOY地区の名称の由来は、対象地区が寝屋川市大字打上の中にあり、小字上連坊「J」、小字大柳「O」、小字八畝松田「Y」の三地区からなっていることによるものである。JOY地区は、すべてが市街化区域に属している。第2種住居専用地域が7.7㌥であり、住居地域が1.3㌥となっている。

緑住地区には、現在地権者が建てた看板が3か所設置されており、外からもそれと分かるようになってきている。「緑住タウン」というネーミングは、「緑に囲まれた住宅」という好イメージをもたらしめている。そればかりでなく、大阪府や寝屋川市が責任をもって開発を指導して安心して住めるまちづくりが行われていることを表明する結果となっている。緑住地区の指定は、この地区の土地の資産価値の保全と向上をもたらしめているものと思われる。

この地区は、元々が低湿地帯であり、宅地開発がほとんどなされないまま今日に至っている。宅地化のための下水や排水等の都市基盤整備が困難であった。そのことがかえて幸いして、乱開発からののがれて良好な市街地予備地としての大規模農地が残されることとなった。JR学研都市線の東寝屋川駅の周辺整備が遅れたことも、この地域の開発を遅らせる結果をもたらしている。

JOY地区には、生産緑地が3.39㌥ある。宅地化農地は2.83㌥である。農地は、生産緑地の申請時にはやはりモザイク状に散在した状態であったが、計画後は生産緑地は北東側にまとめられる予定である。

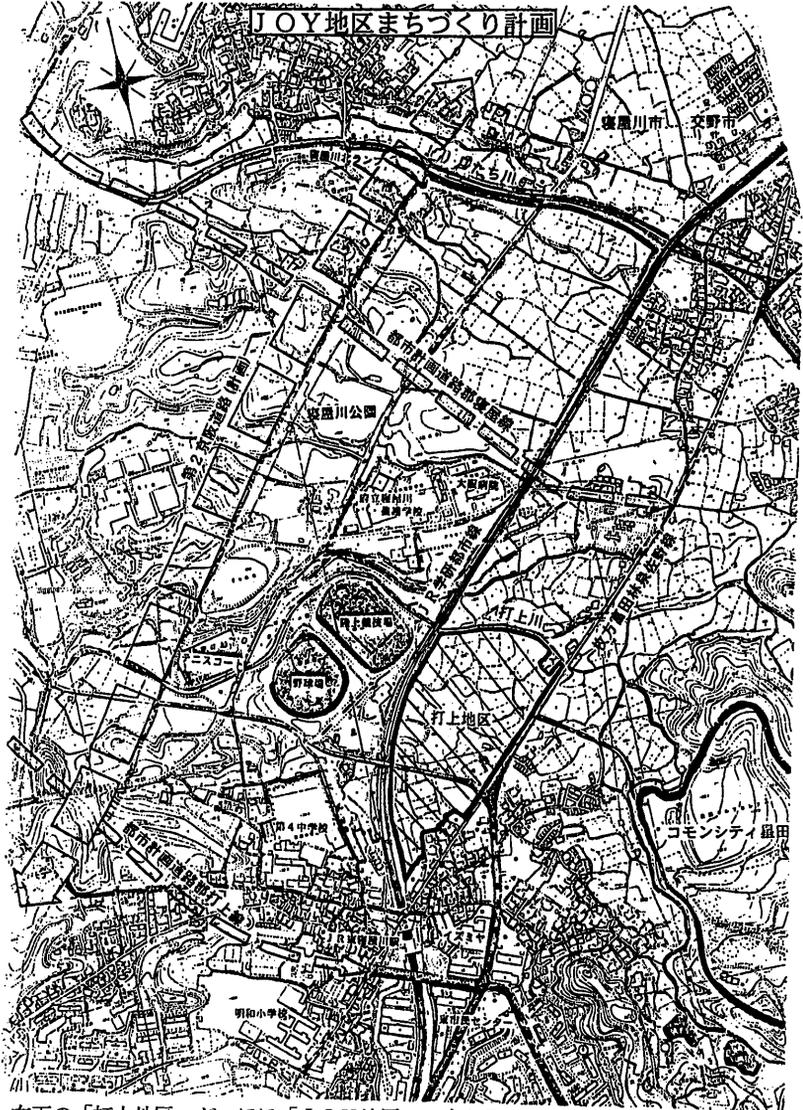
寝屋川市は全体として、住宅開発のための都市基盤整備が十分とはいえない状況にある。寝屋川市の公共下水道の平成4年度末の整備区域面積は84万㌥、人口あたりの普及率は56.1%に過ぎない状態である⁸¹⁾。

寝屋川市の東部地域は、関西文化学術研究都市の圏域に近接している。また、関西文化学術研究都市につながる片福連絡線、第二京阪道路の整備も進められている。JOY地区は、関西文化学術研究都市のインパクトを引きつけて、新しい寝屋川市の核となるべく、居住環境の整備が進められている地域の一面を占めている⁸²⁾。

JOY地区の立地状況は、鉄道でみると、JR学研都市線東寝屋川駅徒歩5分とい

大阪府の緑住タウン支援事業による計画的宅地化の推進

第4図 JOY地区の周辺状況（JOYまちづくり計画）



- (注) 1. 右下の「打上地区」が、ほぼ「JOY地区」に当たる。
2. 寝屋川市資料による。

う好立地にある。道路でみると、府道枚方富田林泉佐野線に隣接し、都市計画道路郡打上線・郡寝屋線(第二京阪アクセス道路)の二つの道路に挟まれた地域である。この地域の発展と関連して進行中のプロジェクトとしては、第二京阪国道、関西文化学術研究都市などがある。また、隣接する交野市に立地するコモンシティー星田では、大阪府住宅供給公社・セキスイハウスによる大規模住宅開発が行なわれている。これは、大都市圏のゴルフ場跡地を地区計画の手法を用いて住宅開発し、コンペで設計した住宅を建てた全国でも特有のケースである⁶³⁾。

寝屋川市の総合計画におけるこの地区の位置づけは、緑豊かで古い文化遺産も残り、関西文化学術研究都市に近いというものである。この地区は、良好な景観を保持し、緑や文化の香りが高く、商業・サービスの東の拠点として位置づけられている⁶⁴⁾。

J O Y地区の将来の展望(30~50年後)として、この地区の周辺は、その立地条件から今後人口が増える可能性が大きく、府道枚方富田林泉佐野線および市道東太秦打上線へ人が集まることが予想されている。

(2) J O Y地区の宅地開発

J O Y地区の開発は、J O Yまちづくり協議会によって推進されている。協議会は、平成5年4月4日に設立されている。地権者を中心とする構成員数は40名である。活動区域面積は9.0%である。平成5年5月21日に、市長に要望書が提出されている。寝屋川市の取り組みとしては、まちなみデザインを活用した資金面での援助や懇談会に参加するなど技術面での援助が中心となっている。協議会では、現在、懇談会、勉強会の他、先進事例の視察も行われている。民間のコンサルタントも交えて検討が進められているところである。

計画を進めるにあたっての地権者の合意はある程度得られているが、未だに全員合意には至っていない。目下、地域特性に合わせた開発手法について検討されているところである。16名の会員から幹事に対して、宅地開発についての「仮同意書」が提出された段階である。

今後の課題として、事業に参加しない地権者の意向をどうするかといった問題も残されている。今後の予定として、平成6年度には緊急の事業化推進調査を活用し、都市計画決定、事業認可についての準備をしながら、地権者のより強固な取りまとめ作業を行うことが必要になっている。平成7年度には、固定資産税軽減の関係で11月末までには事業認可の告示が必要となっている。宅地化農地にとって、早急に計画的な宅地化を推進することによる固定資産税や相続税の減免が宅地開発の動機になってい

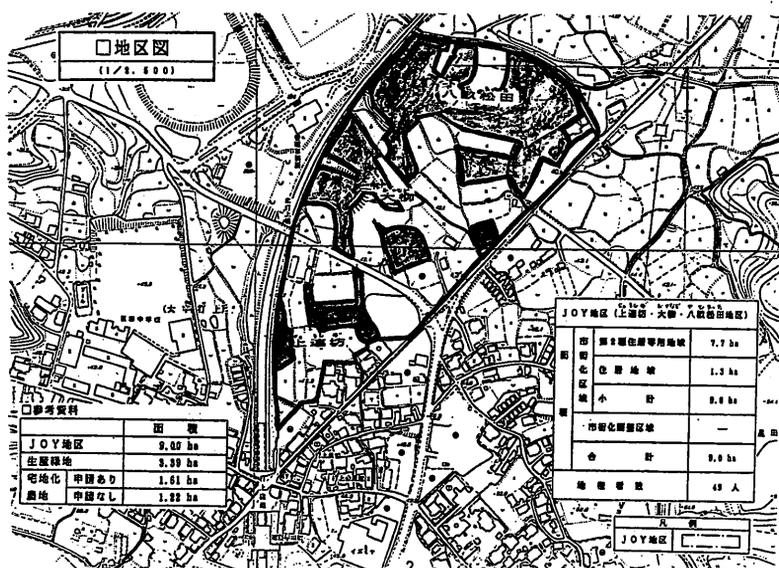
大阪府の緑住タウン支援事業による計画的宅地化の推進

ることは、否定できない。

この地区では、宅地開発を農住組合の結成を基盤として行うか純粋な区画整理事業で行うかという点について、目下最大の検討課題になっている。農住組合で行うことが理想的であるが、農住組合の場合、計画地区の中に生産緑地としての農地が残存してはいけないという点が、最大のネックとなっている。

この地区では、宅地開発のための有力な手法がいくつか検討されている。その中でも、特定土地区画整理事業に基づく「集約換地」が有力な案となっている。この場合、目的換地が大変な仕事になると予想されている。農住組合を結成してその中で3分の2の合意を得て区画整理事業を行うという案は、賃貸住宅の建設資金に対する農住利子補給制度など行政側からの様々な補助を受けられるなどの点で有利である。しかし、農住組合の結成には地権者全員の合意が必要であることや、対象地域の農地の中に生産緑地が入ってはいけないという問題が残っている。

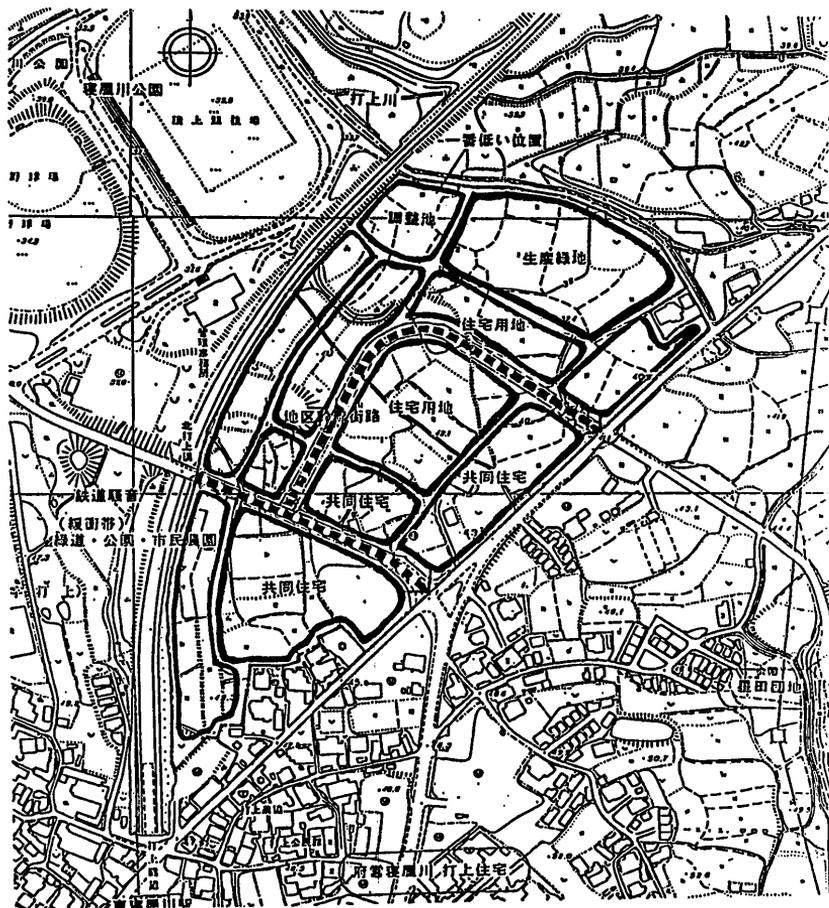
第5図 JOY地区の開発前の状況



(注) 1. 中央の幹線道路に囲まれた三角形の地区が、ほぼ「JOY地区」に当たる。黒ぬりの部分が、生産緑地を示している。

2. 寝屋川市資料による。

第6図 JOY地区の開発後のゾーニング計画



(注) 1. 矢印点線の二本の幹線道路が、地区の中心道路となる。

2. 寝屋川市資料による。

生産緑地は、計画後は生産緑地は北東側の一か所にまとめられる予定である。地区の西側を覆う形で、緑道・公園・市民農園が、帯び状に設けられる。これは、地区の外周道路との緩衝帯としての役割を果たしている。地区の中央の保留地には、戸建住宅が分譲される。それ以外の住宅用地は、すべて共同賃貸住宅用地である。

大阪府の緑住タウン支援事業による計画的宅地化の推進

地元農協の協力を得て、目下、農住組合を結成しないで区画整理事業を行う案が、検討の中心にすえられている。区画整理事業の計画図をみると、減歩率36%という高い値になっている。この地域には道路などの都市施設がほとんどないため、公共施設を生み出すための公共減歩が減歩率を押し上げる結果をもたらしている。地域毎に公共施設の整備状況が異なり公共用地率が異なるため、地域毎に減歩率がまちまちであることは、当然の結果である。しかし、「先祖代々の土地が不当に減らされる」という地権者側の意識も拭いがたいものがある。自分の資産の減少を心配する地権者側の意識に配慮するためには、区画整理事業後の総資産額が事業前の総資産額を上回っていることを示す客観的な指標が必要になっている。この事業に対する大阪府の緑住タウン支援事業による補助としては、緑住まちなみデザイン推進事業としての計画段階でのまちづくり計画の策定に対する補助や緑住インフラ整備促進事業としての道路建設に対する補助などがある。とりわけ道路については、都市計画道路でなく、当該道路が市町村に帰属されることを条件として、道路築造費（全幅員）や用地費（幅員4mを超える2m部分）を補助対象として、大阪府が3分の1以内で補助することになっている。この地区の周囲は、6～12mの都市計画道路で囲まれている。交換分合後の地区内の道路は、できるだけ周辺から延びている幹線道路につなげていく方針がとられている。また、周辺環境の整備としては、この地域を取り巻く幅員12mの都市計画道路については、片側2.5mの歩道をできれば道路の両側につけることなどが将来の計画となっている。

現時点では宅地造成のための基盤整備について検討されている段階である。上物については、今後の検討課題となっている。駅に近接した好立地条件や減歩率が高いことなどを考慮すると、開発の中心が共同賃貸住宅になることは、確実な見通しである。保留地などに一戸建住宅を建設して分譲する場合には、40坪ぐらいの均等な大きさの住宅を分譲することが考えられている。

この地区では、当面の課題（5～20年間）として、宅地開発の進展に伴う固定資産税軽減措置の問題（平成7年末までに手続きがいる）や相続税対策の問題などが、残されている。

この計画では、宅地分譲は、あくまでも宅地開発の費用をまかなうためになされる程度である。農家の側では、土地への執着が強く、将来の安定収入を確保したいという意向が非常に強くはたらいっている。低層の分譲住宅の供給では減歩率が大きすぎて採算に合わないという点も、無視出来ない。これらのことを考慮すると、大阪府の一等地に立地する都市農地では、一戸建分譲住宅の供給は宅地開発の中心にはなりえな

い。仮に分譲したとしても、立地条件の良さなどを考えると、膨大な価格帯となってしまう、サラリーマンの年収の適正倍率をはるかに超える分譲価格となってしまうことが懸念される。

立地条件の良い都市農地に対する宅地化政策では、賃貸住宅の供給が主流になっている。サラリーマンに年収の適切な倍率で購入できる安価な住宅を大量に供給するという持家政策とは直接結びついてこないのが現状である。

Ⅶ. まとめ

今回の生産緑地法の改正では、生産緑地の指定が届出主義でなされた。このことは、大阪府でも例外ではない。ジグゾーパズルのようにモザイク状に散在する生産緑地を交換分合などによっていかにして集合化して農地としての適切な保全を図るかという点が、重要な課題となっている。生産緑地を含む農地について土地区画整理事業や交換分合を行う場合、散在する都市農地の集合化をいかにして達成するかという点が、大きな課題となっている。

生産緑地をすべて宅地の予備地ととらえることには議論の余地がある。しかし、遠い将来その多くが、宅地を中心とした市街地の一部になってしまうであろうという現実を無視することもできなさい。宅地の予備地の整備という視点に立って生産緑地を集合化していくことは、生産緑地の指定から30年経過後や相続の発生などの遠い将来の宅地化を考えた場合には、望ましいことである。生産緑地を取りまとめるためには、協力的な農家には税制上有利に、非協力的な農家には不利に作用するように運用する等、税制上の課題も多く残されている。

現行税制では、「交換分合」の際の保留地の売却であっても、優良住宅地の造成等のための特例税率である譲渡所得税15%、住民税5%、計20%が課税されることになる。計画的市街地形成を促進するためには、まだまだ改善すべき点が多い。この点については、生産緑地法の改正自体がまだ計画的な宅地化の端著にすぎず、今後の宅地化の推進に向けての一石を投じたにすぎないという面が強い。今後、計画的な宅地化に向けての問題点が明確になるにつれて、これをとりまく税制などの諸制度が改正される方向に進むものと思われる。

今回の生産緑地法の改正では、生産緑地の営農期間が長く設定されたために、生産緑地から宅地化農地への転換が容易にはできなくなってしまった。安易な宅地化を制限することは、生産緑地を選んだ農家に対するペナルティーの意味合いがあるので、

大阪府の緑住タウン支援事業による計画的宅地化の推進

そう簡単に指定替えを認めるわけにはいかない。

都市基盤整備事業は宅地化農地についてのみ行われるべきであり、生産緑地に対してもそれを行うことは生産緑地の指定の趣旨に反するという基本的な視点を無視することはできない。将来の宅地化を考慮した農地であれば、宅地化農地として当面の短期間の営農を続けることが可能であり、長期間の営農を目指す生産緑地の指定を受けることは矛盾していると考えすることは、正論である。

しかしながら、一団の良好な宅地形成にとって重要な位置を占めている農地が生産緑地に指定されている場合が多いことも事実である。計画的市街化形成が進行する過程では、一度生産緑地として指定された農地が良好な市街地形成の妨げとなる場合が多く発生してくることになる。時を隔てて都市基盤整備が進むにつれて、この傾向はますます顕著になるであろう。これについて、将来何らかの対応が求められることは、確実である。

農家の側からみても、今回生産緑地に指定された農地について、半永久的に営農が可能であるとは考えられない。大阪府のケースを見ても、農家の後継者不足の深刻化と相まって、今後、営農をあきらめるケースが増大していくものと思われる。農家の側からも指定替えを要望する声が高まっていくことが予想される。

この場合、営農を奨励して市街化形成を抑制することは、都市にとっても農地にとっても望ましい方策ではない。むしろ、都市計画上営農がふさわしくない農地については、税制面などで一定のペナルティーを課した上で、指定替えを認めて、市街地として取り込んでいくことが望ましいと言えるかもしれない。当面の固定資産税のがれのために無計画に生産緑地の指定を求めた農地については、少なくとも指定替えの際にあるいは資産の売却時に、その時点までの固定資産税の軽減分について追徴されることは、当然の措置であろう。

しかしながら、従来の生産緑地法の運用と今回の改正生産緑地法の趣旨に照らして、指定替えについてのこのような柔軟な姿勢に立つことは、またしても政策の一貫性を損なう結果をもたらしてしまうという点についても、配慮されなければならない。

これと関連したもうひとつの視点として、都市農地を存続したうえで、道路や下水道などの都市基盤をいかにして整備していくかという問題が残されている。生産緑地についても、遠い将来の宅地の予備地ととらえることが適切であろう。仮に生産緑地であったにしても、散在して小規模にしか存在しない農地に対して農業基盤整備が行われることは、土地の有効利用の観点から適切ではない。将来の市街地としての発展が望まれる農地については、土壌の改良などの農地としての基盤整備には補助金など

の資金を投ずるべきではない。

むしろ、旧来からの農業用水路や排水路などの農業基盤を著しく損なうことなく、農業を続けたままでいかにして道路や下水道整備などの都市基盤整備を図ることができるかが、今後の検討課題になるものと思われる。例えば、将来そのまま宅地化してもかまわないような区画形質の良好な農地については、農地の畦道を少しでも広くしておくような措置を取っておけば、将来の宅地化の際の歩道の整備のための予備地として利用することができる。このことは、農地と宅地の接近による様々な弊害を緩和するためにも望ましい措置である。この点については、都市基盤整備についての技術的な面での改善に期待される面も大きい。将来の宅地としての良好な区画となっていない生産緑地については、周辺の宅地化が進行してとりかえしがつかなくなる前に、区画整理事業などによって、良好な区画に整備しておかなければならない。仮にその後で一定期間の営農が継続されたとしても、弊害は少ないと考えられる。

農地を含む地域で計画的な宅地化を図る場合、行政からの支援が得られる最も適切な形態の一つは、農住組合の結成である。ところが農住組合の開発用地の中には、農地として営農を続ける生産緑地が入ってはならないと規定されている。当面は営農する農地であっても、将来の市街化形成が確実な宅地化農地に限っては、農住組合の開発用地に含まれていてもさしつかえないという趣旨である。

今後の農地の開発に際しては、定められた限度以下の生産緑地が含まれている地域であれば、その地域での農住組合の結成を認めて都市基盤整備を促進する姿勢が必要になるものと考えられる。生産緑地での当面の営農を認める代償として、生産緑地農家が農地の周辺環境の整備などの点について、何らかの協力をするを条件とすることも考えられる。

譲渡所得税を中心とした税制上の問題も残されている。道路用地の確保などのために、自己所有地から別の場所へ移ってもらう必要が生じる場合がある。開発地区内の自己所有の同じ土地の上に建物を建てるような等価交換の場合であれば、課税上は優遇されている。しかし、違った場所に移ってもらうと建物を建てる場合、最初の土地を売った時に譲渡所得税がかかってしまうことになる。今後、農地の整序事業の進展につれて、土地を移動して建物を建てるケースも増えてくるものと予想される。このような点について、今後の改善が望まれるところである。

公社・公団などに対して事業目的のために特定市街化区域農地を手放した場合でも、長期譲渡所得で国の所得税15%、住民税5%、合計20%の税がかかってしまう。2億円の譲渡所得であれば、4,000万円の税金がかかることになる。

大阪府の緑住タウン支援事業による計画的宅地化の推進

地方公共団体等にあるいは公有地拡大法に基づく協議により土地を譲渡した場合などには、1,500万円の特別控除が受けられる。しかし、地価の高さに比べて控除額が小さすぎるため、巨額な譲渡所得税がかかってしまうことになる。このため、道路用地を提供してもらいにくいといった問題が生じている。

また、法律に基づかない土地の交換分合の場合には、保留地の処分に対して大きく課税されるという問題がある。交換分合による土地の譲渡についてはなかったものとされる。しかし、交換分合の費用を捻出するために行われる保留地の処分については、売却を目的としているため、譲渡所得税が課税される。このため、地権者が宅地開発に消極的にならざるをえない等の問題がある。

今回の改正生産緑地法の下では、小規模な区画においても整序事業ができるような方向で、開発に関する諸制度が整備されつつある。税制面でも、市街地整序事業の進展に向けての最大限の配慮が望まれるところである。改正生産緑地法の下での宅地開発は、未だ著についたばかりである。自主的な事業の遂行の妨げになる様々な制度の欠陥については、今後しだいに改善が図られていくことが期待される場所である。

本論文の執筆にあたっては、大阪府庁建築部・土木部・エコセンター（行政資料室）、泉南市役所・農協、寝屋川市役所・農協などによって、説明会・資料収集等を通じての調査研究活動において、多大なる協力を得ることができた。とりわけ寝屋川市役所では、文化住宅の立替え事業の建設現場も含めて、同市の住宅政策に関する様々な施策の実施状況について、現地見学の案内をしていただくことができた。

追記：本論文は、平成4年度の日本住宅総合センター調査研究助成金「都市農地の土地保有税強化と自治体の住宅供給対策——年収の5倍で取得できる住宅の実現を目指して——」によって執筆されたものである。

〈注〉

1. 大阪府『緑住タウンまちづくりマニュアル』はじめに
2. 大阪府建築部『昭和63年住宅需要実態調査（大阪府集計結果の概要）』（平成元年11月）1～2ページ。
3. 大阪府建築部同上実態調査 19～22ページ。
4. 大阪府『'92大阪府住宅統計年報』21～22ページ。
5. 大阪府『緑住タウンまちづくりマニュアル』はじめに
6. 『大阪府住宅五か年計画』（平成3年度～平成7年度、第六期）4ページ。
7. 大阪府土木部『大阪府下における生産緑地地区一覧』平成4年11月

法経研究43巻1号(1994年)

8. 大阪府『緑住タウンまちづくりマニュアル』38～39ページ。
9. 大阪府同上資料 5ページ。
10. 大阪府同上資料 40～41ページ。
11. 大阪府同上資料 5ページ。
12. 大阪府同上資料 6ページ。
13. 日本都市計画学会『市街化区域内農地の都市計画的課題と展望』56～58ページ。
14. 大阪府『緑住タウンまちづくりマニュアル』29ページ。
15. 泉南市『土地分類調査(細部調査)』昭和62年3月、2～13ページ。
16. 隣空都市泉南市『21世紀への飛翔』平成5年10月
17. 『読売新聞(朝刊)』平成5年9月28日
18. 大阪府建築部より泉南市長宛『(中小路地区)農住組合の設立認可について(通知)』
平成5年11月15日
19. 大阪府『緑住タウンまちづくりマニュアル』59ページ。
20. 大阪府同上資料 61ページ。
21. 大阪府同上資料 63ページ。
22. 大阪府同上資料 64ページ。
23. 大阪府『緑のマスタープラン』(昭和59年3月)3～4ページ。
24. 大阪府『緑住タウンまちづくりマニュアル』65ページ。
25. 大阪府建築部より泉南市長宛『(樽井東地区)農住組合の設立認可について(通知)』
平成5年12月27日
26. 寝屋川市『第三次総合計画』(平成3年4月発行)3ページ。
27. 寝屋川市同上総合計画 4～7ページ。
28. 寝屋川市同上総合計画 8～9ページ。
29. 寝屋川市同上総合計画 62ページ。
30. 『ねやがわ市政概要 平成5年版』(平成5年11月)177～178ページ。
31. ねやがわ市同上市勢概要 187ページ。
32. 寝屋川市『第三次総合計画』(平成3年4月発行)14ページ。
33. 大阪府『地区計画事例集』31～34ページ。
34. 寝屋川市『第三次総合計画』63ページ。