

1-3 密集市街地整備に関する大阪市の方針

本節では、密集市街地整備に関する大阪市の方針を、密集市街地を対象とした各種の上位計画、答申をもとにまとめる。

1-3-1 大阪市総合計画

大阪市は、1990年10月に、地方自治法にもとづく総合計画として、「大阪市総合計画21」を策定し、その後、総合計画を推進するための指針を、2001年と2004年に策定している*²⁵。

(1) 大阪市総合計画21

「大阪市総合計画21」では、「計画編」において、2005年を目標年次として進めるまちづくりの施策の方向を示しており、「都市空間計画」の「市街地の計画的な更新」に関する施策のなかで「総合的再整備ゾーン」を規定している。「総合的再整備ゾーン」は、「都市基盤施設の整備、オープンスペースの確保、建築物の建替えなど、市街地の更新を総合的に進めていく必要のあるゾーン」として、市域全体に広範に指定されている。なお、「市街地の計画的な更新」における「総合的再整備ゾーン」の明確な境界は提示されていないが、添付されている図面から、大阪市の「老朽木造住宅密集地域」が多く含まれるエリアであると推測できる。

また、「計画編」の「まちづくり計画」で提示されている「魅力ある大都市居住」における「地域特性に応じた住宅地の整備」のなかで、「工場跡地・新規埋立地等を活用した新規住宅地の開発、老朽木造住宅密集地域などの再整備を推進します」と述べ、ここで、「老朽木造住宅密集地域」について触れている。

その他、「密集市街地」に関する記述は少なく、「災害に強いまちづくり」における「震災対策」でも、「老朽木造住宅密集地域」に直接言及した内容はない。

(2) 総合計画21 推進のための新指針 施策方針（ガイドライン）編

大阪市は、2001年3月に、「大阪市総合計画21」の「着実かつ効果的な推進を図る」ため、「平成13年度から5か年で取り組むべき主な施策の方向など」を示した「総合計画21 推進のための新指針 施策方針（ガイドライン）編」（以下、「ガイドライン」）を策定している。

「ガイドライン」では、「施策方針」「分野別まちづくり」の「第6節 快適で住みよいまち」において、施策方針のひとつとして「居住魅力の向上」をあげ、「今後の施策展開にあたっては、魅力ある大都市居住の実現をめざして、公共・民間の適正な役割分担のもとに、市民の幅広い居住ニーズに対応した住宅供給にさらに取り組むとともに、良好な住環境の創出を図るため、効果的に地域の特色を生かした住宅地開発を進める必要があります。また、既存住宅の質の向上に向けた更新・再生を図る必要があります」と記述している。

そのなかで、密集市街地整備に関しては、「既存住宅ストックの更新・再生」として、「老朽木造住宅密集市街地における住環境整備」および「民間による自主更新の促進」をあげている。

*²⁵ 大阪市は、2005年度に、新しい総合計画を策定する予定である。

その具体的施策として、「老朽木造住宅密集市街地における住環境整備」では、「生野区南部地区、西成区などの老朽木造住宅密集市街地において、老朽住宅の建替えを進めるとともに、合わせて道路や公園などの関連公共施設の整備を行う総合的な事業を推進」することが記述されている。

また、「民間による自主更新の促進」では、「民間老朽住宅建替支援事業や優良賃貸住宅建設資金融資制度を充実し、老朽化した民間賃貸住宅や個人住宅の建替えを促進」し、「特にアクションエリアなどにおいては、建ぺい率緩和制度等も活用し、自主的な更新について重点的に取り組むことが記述されている*²⁶。

(3) 総合計画 21 推進のための新指針 いきいき大阪再生プラン

大阪市は、2001年11月に、「大阪市総合計画 21」の「着実かつ効果的な推進を図る」ため、「ガイドライン」とは別に、「特に優先的・重点的に平成13年度から15年度までの3か年で取り組む施策・事業」を提示した「総合計画 21 推進のための新指針 いきいき大阪再生プラン」（以下、「いきいき大阪再生プラン」）を策定している。

密集市街地整備に関連する施策としては、「いきいき大阪再生プラン」の「安心・快適な都市（まち）へ」のなかで、「防災性向上重点地区の改善」があげられ、具体策として、「民間老朽住宅のより一層の建替え促進」、「狭あい道路の整備」、「市民まちづくり活動の推進」が提示されている。

(4) 総合計画 21 推進のための新指針 新生おおさか重点プラン

大阪市は、2004年3月に、「ガイドライン」の後期2年間である平成16～17年度において、「ガイドライン」に加えて特に優先的・重点的に取り組むべき施策・事業」を取りまとめた「総合計画 21 推進のための新指針 新生おおさか重点プラン」（以下、「新生おおさか重点プラン」）を策定している。

密集市街地整備に関連する施策としては、「新生おおさか重点プラン」の「政策目標 4：快適で環境にやさしいまちにする～快適な都市環境の創造～」のなかの「都市居住魅力のさらなる向上」「地域の魅力を生かし、多様なニーズに対応した住環境づくり」における「老朽住宅密集市街地での建替えの促進」、「建ぺい率緩和による安全なまちづくりの推進」があげられる。

その具体的内容として、「老朽住宅密集市街地での建替えの促進」では、「快適な居住地づくりを進めるため、特に優先的な取組みが必要な地域において建設費補助の優遇を行うなど、民間老朽住宅建替支援事業の拡充を図る」ことが、「建ぺい率緩和による安全なまちづくりの推進」では、「安全で住みよいまちづくりを進めるため、建築物を準耐火建築物とするなどの新たな防火規制の導入とともに、建ぺい率を80%まで緩和することにより、老朽住宅等の建替えを促進する」ことが記述されている。

*²⁶ 「アクションエリア」とは、「防災まちづくり計画」（1-3-3 項）で位置づけられる「防災性向上重点地区」のことであり、大阪市の「老朽住宅の建替えを重点的に促進する地域（建替重点促進地区）」として指定し、建替えを促進するために、融資助成制度などの要件緩和などの優遇措置を実施している地域である。

1-3-2 大阪市地域防災計画

地域防災計画は、災害対策基本法にもとづき、大阪市防災会議が策定する計画であり、市域の震災にかかる災害予防、災害応急対策および災害復旧に関する事項を定めている。1995年の阪神・淡路大震災では、大阪市内でも建造物の損壊などの被害が生じたことから、1997年度と1998年度に、内容を大幅に改定し、その後も、適宜、修正している。

(1) 災害予防計画

2004年3月修正の「大阪市地域防災計画<震災対策編>」をみると、密集市街地整備に関連する施策としては、「災害予防計画」のなかの「第1章 災害に強い『都市空間づくり』」の「1. 都市の防災構造化」の「基本方針」において、密集市街地や老朽木造住宅地域を早急に整備する必要があることを明記されている。また、続く「概要」においても、「防災性の観点から、早急に総合的な再整備の必要な地域として、密集市街地や老朽木造住宅地域が考えられる。したがって、都市の防災構造化を推進するにあたっては、密集市街地や老朽木造住宅地域の防災性向上を最重要課題と認識し、その解消を図っていくこととする」と明記している。

また、「災害予防計画」の第1章「1-1 密集市街地や老朽木造住宅地域の防災性向上の推進」では、計画の目的として「密集市街地や老朽木造住宅地域は防災の面で多くの課題を抱えていることから、その解消を図り市域の防災性の向上を促進すること」をあげ、密集市街地や老朽木造住宅地域を解消するための方策として、「面的整備事業等の推進」、「個別建替、共同建替等の推進」、「狭あい道路の整備」、「耐震改修の促進」*²⁷の4つをあげている。

(2) 老朽木造住宅密集市街地

「災害予防計画」では、第1章「1-1 密集市街地や老朽木造住宅地域の防災性向上の推進」において、「密集市街地」、「老朽木造住宅地域」、「老朽木造住宅密集市街地」を以下のように定義している。

- ・密集市街地：狭あい道路が多く、住宅等の建物が建て詰まっている地域。
- ・老朽木造住宅地域：戦前長屋や木造共同住宅等の老朽木造住宅が多く分布する地域。
- ・老朽木造住宅密集市街地：密集市街地と老朽木造住宅地域の両地域が重なった地域。

その具体的な地域は、「大阪市地域防災計画<資料編>」において、「密集市街地や老朽木造住宅の分布」として図示されている（図1-3-1）*²⁸。

同図に記載された「定義」によると、「密集市街地」は、250m×250mメッシュベースで1メッシュにおける①建ぺい率が60%以上、②細街路（幅員4m未満の道路）率20%以上、③世帯密度：80世帯/ha以上の3つの基準すべてに該当する地域としている。また、「老朽木造住宅地域」は、戦前長屋および木造共同住宅の床面積が1メッシュに5,000㎡以上の地域としている。

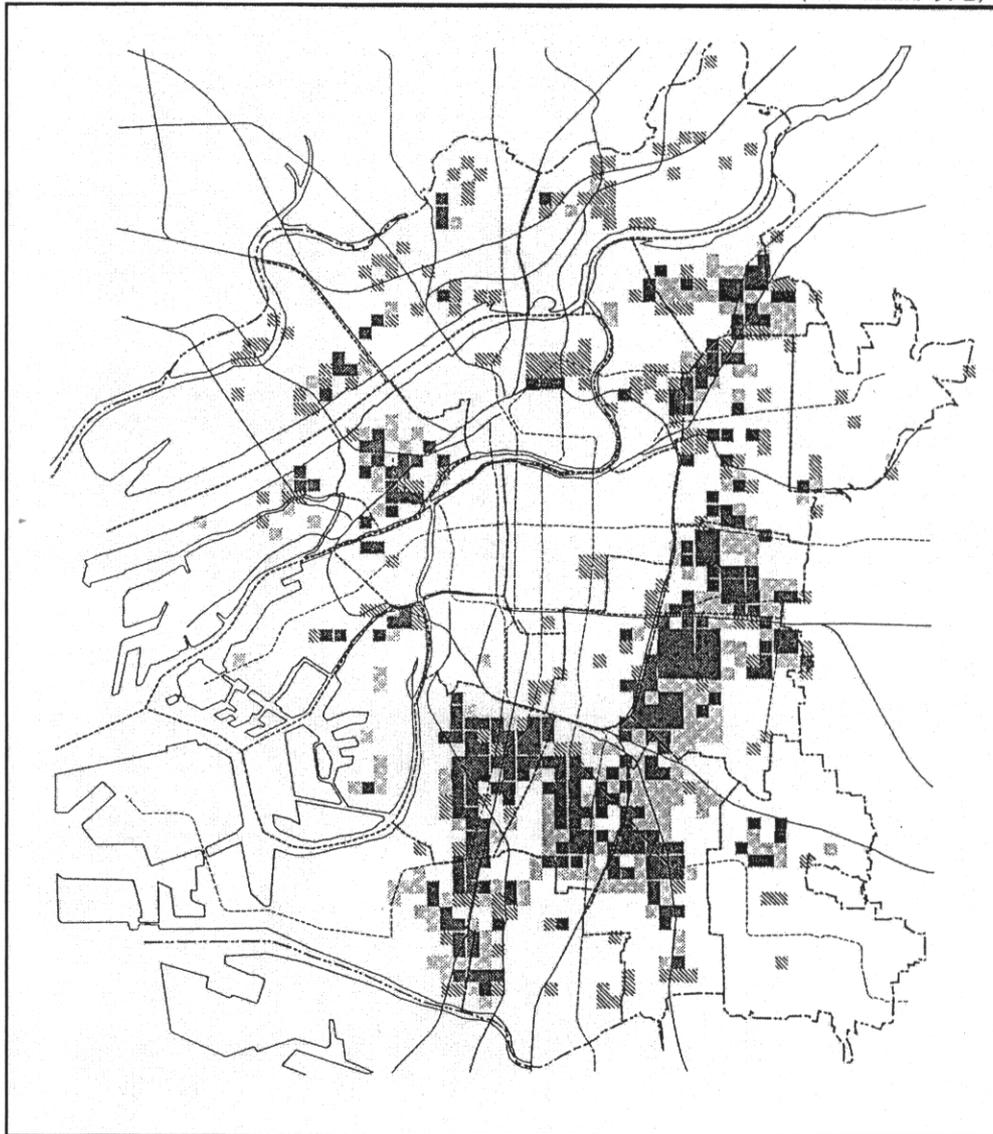
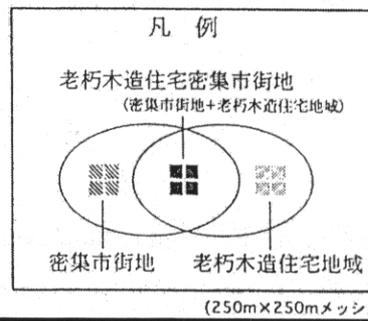
1-3-3 防災まちづくり計画

*²⁷ 「耐震改修の促進」は、2004年修正以前の「大阪市地域防災計画」には、みられなかった記述である。

*²⁸ この図は、1998年3月修正の「大阪市地域防災計画<資料編>（平成10年修正）」において、最初に掲載された。

- ・密集市街地とは、1メッシュにおける
 - ①建ぺい率が60%以上
 - ②細街路（幅員4m未満の道路）率20%以上
 - ③世帯密度 80世帯/ha
 以上の3つの基準の全てに該当する地域

- ・老朽木造住宅地域とは、戦前長屋及び木造共同住宅の床面積が1メッシュに5,000㎡以上の地域



出典：「大阪市地域防災計画＜資料編＞（平成10年修正）」（1998）

図 1-3-1 大阪市における密集市街地や老朽木造住宅地域の分布

大阪市は、1999年3月に、兵庫県南部地震による阪神・淡路大震災の教訓から、地震被害を最小限にとどめ、かつ迅速な復旧・復興が可能な、災害に強く安心して暮らせるまちづくりを推進するために「防災まちづくり計画」を策定した。この「防災まちづくり計画」は、大阪府の「災害に強い都市づくりガイドライン」*²⁹という「防災都市づくり計画」に該当するものである。

(1) 防災まちづくり計画の基本方針

「防災まちづくり計画」の基本方針として、まず、「防災まちづくり計画」の目標は、「地震被害を最小限にとどめ、かつ迅速な復旧・復興が可能なまち」とし、防災まちづくりの基本理念として、「日常の都市生活・活動をより豊かにする防災まちづくり」「地域特性を活かした防災まちづくり」「行政と住民による協働の防災まちづくり」の3つを掲げている。

防災まちづくりの進め方として、広域的な視点に基づいた「都市レベル」と身近な生活空間の視点に基づく「地区レベル」の両面から進めていく必要があるとされ、「都市レベル」では、地震災害から都市機能を保全していくこと、延焼火災等による被害の拡大を防ぐこと等が課題であり、そのための防災まちづくりの内容として、以下の項目を挙げている。

1. 都心部の防災性向上と主要都市機能の分散配置
2. 都市施設の防災機能の強化
3. 延焼遮断帯等の整備
4. 水と緑を活かした防災空間の形成

また、「地区レベル」では、身近な生活空間の防災安全性を高めていくことが中心課題であり、そのための防災まちづくりの内容として、以下の項目を挙げている。

1. 市街地の面的不燃化と耐震性の向上
2. 防災街区を単位とする防災機能の強化
3. 密集市街地の安全性の向上

ここで、「密集市街地」への対応は、「地区レベル」での防災まちづくりとして位置づけられていることがわかる。

さらに、「地区レベル」での防災まちづくりでは、以下の2つを両輪として進めていくことが明記されている。

- 1) 市街地の特性に応じて必要な施策を適宜組み合わせ、総合的に展開すること
- 2) 地域住民の自主防災の意識の高揚を図り、行政と住民が協働で取り組むこと

ここで、1) の施策としては、市域を「一般市街地」と「防災性向上重点地区」の2つに区分

*²⁹ 1-2-3 項, 1-2-10 項を参照.

し、「一般市街地」では、「既存の規制・誘導策や整備手法を活用しながら、地域住民の自主的な防災まちづくり活動を啓発・支援し、市街地の安全性を高めていくこと」が、「防災性向上重点地区」では、「一般市街地での施策に加え、重点的に施策を展開して安全な市街地形成を図ること」があげられている。2)の施策としては、「住民参加のまちづくりの推進」があげられている。

(2) 防災性向上重点地区の設定と防災まちづくりの方針

「防災まちづくり計画」では、上町断層系の同時活動による地震を想定し、市街地の安全性を、「建物被害要因」（老朽木造建築物等の集積）、「火災被害要因」（市街地の燃えやすさ）、「避難要因」（道路閉塞の可能性）の3つの要因を反映する客観的指標を用いて評価したうえで、防災上の課題の多い市街地を抽出し、これを避難路や主要河川等の延焼遮断帯で囲まれた防災街区の単位で総合的に判定して、「防災性向上重点地区」を設定している。

「防災性向上重点地区」は、合計49地区、約3,855haが設定されているが、これは、市域面積（約22,127ha）の約17%に相当する（図1-3-3）。なお、「防災性向上重点地区」の抽出では、250mメッシュデータが用いられ、抽出で使用された指標および評価のフローは、図1-3-2のとおりである*³⁰。

「防災性向上重点地区」では、「防災まちづくりの方針」が定められ、「市街地の安全性と地区の居住環境の一体的な向上を図るため、行政と住民が協働で防災まちづくりに取り組み、地域の実情に併せて、面的整備事業の活用も含め、制度の拡充や規制・誘導、整備手法の優先的、重点的活用を図り」、「1. 防災骨格の強化」、「2. 老朽住宅の建替」、「3. 狭あい道路の解消」といった整備を進めることが明記されている（図1-3-4）。

なお、「大阪市地域防災計画」で位置づけられている「老朽木造住宅密集市街地」と「防災まちづくり計画」で位置づけられている「防災性向上重点地区」のエリアは、重なる場合が多いが、地区の抽出方法・基準が異なるため、一部異なっている。

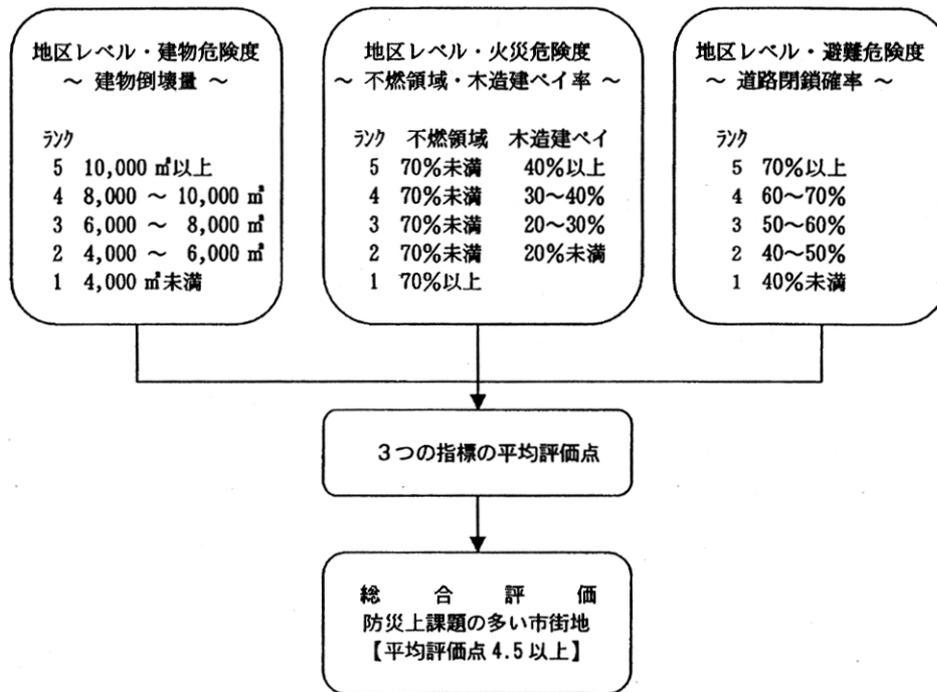
関連して、都市再生本部（国）の「都市再生プロジェクト（第三次決定）」（2001年）*³¹が対象としている「密集市街地」は、大阪市場については、提示されている図面（図1-1-1）から、大阪市の「防災性向上重点地区」に該当するものと判断される。

また、大阪시는、「都市再生プロジェクト（第3次決定）」を受け、2002年度に、「密集市街地のうち、特に危険な市街地」に該当するエリアとして、「防災性向上重点地区」約3,800haのうち、約1,300haを「特に優先的な取り組みが必要な密集住宅市街地」（図1-3-5）として指定している。

以上のように、大阪市の「密集市街地」の定義・抽出に関して、各種上位計画において微妙なズレが生じている。本論文では、「大阪市地域防災計画」で定める「密集市街地」の定義にはこ

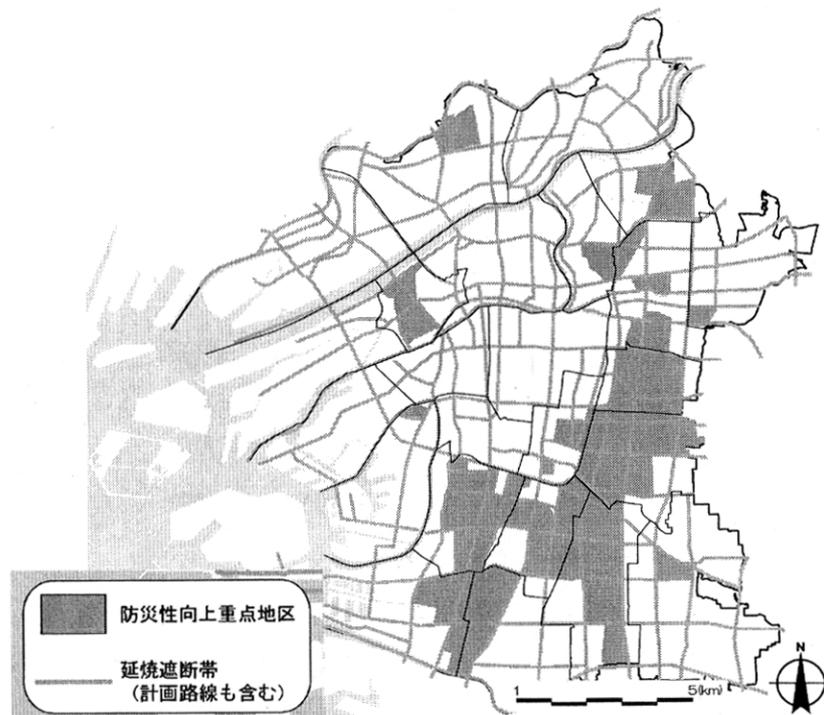
*³⁰ 図1-3-2で、「建物危険度」の「建物倒壊量」は、「構造年代別建物倒壊確率×構造別年代別1階床面積」から算出し、「構造年代別建物倒壊確率」には阪神・淡路大震災の実績値を用いている。「火災危険度」の「不燃領域率」は「空地率+（1-空地率）×耐火率」から、「木防建ペイ率」は「木造建築物の1階床面積/地区面積」から算出している。「避難危険度」の「道路閉塞確率」は「（8m未満の幅員別道路延長×幅員別道路閉塞確率）/道路総延長」から算出し、「道路閉塞確率」には阪神・淡路大震災の実績値を用いている。

*³¹ 1-1-5項を参照。



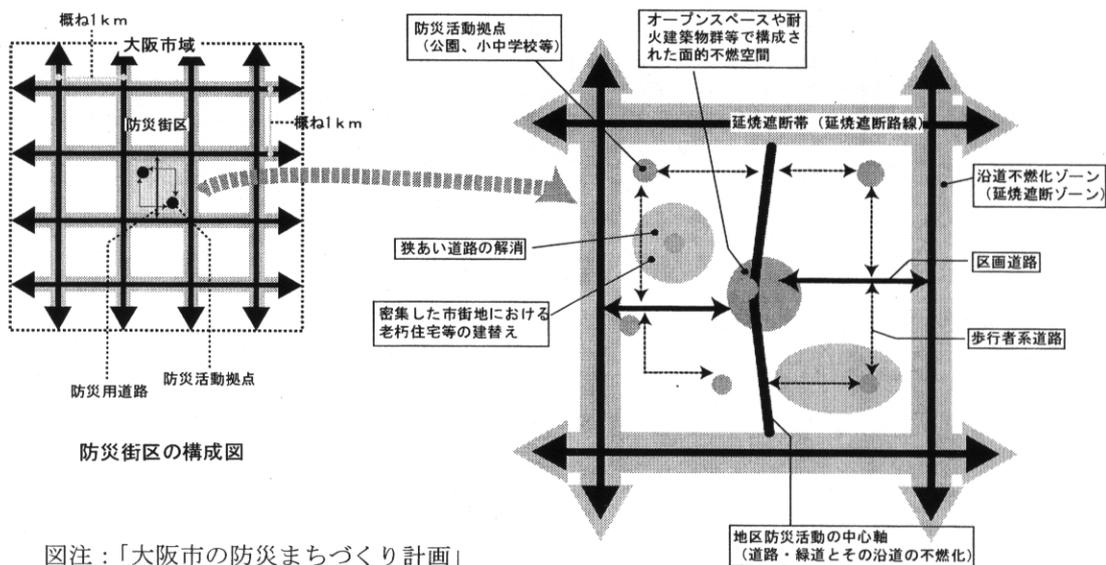
出典：大阪市「災害危険度判定等調査報告書」（1998）

図 1-3-2 防災性向上重点地区の抽出に用いられた指標および評価のフロー



出展：大阪市計画調整局作成のパンフレット「大阪市の防災まちづくり計画」（1999）

図 1-3-3 大阪市の防災性向上重点地区

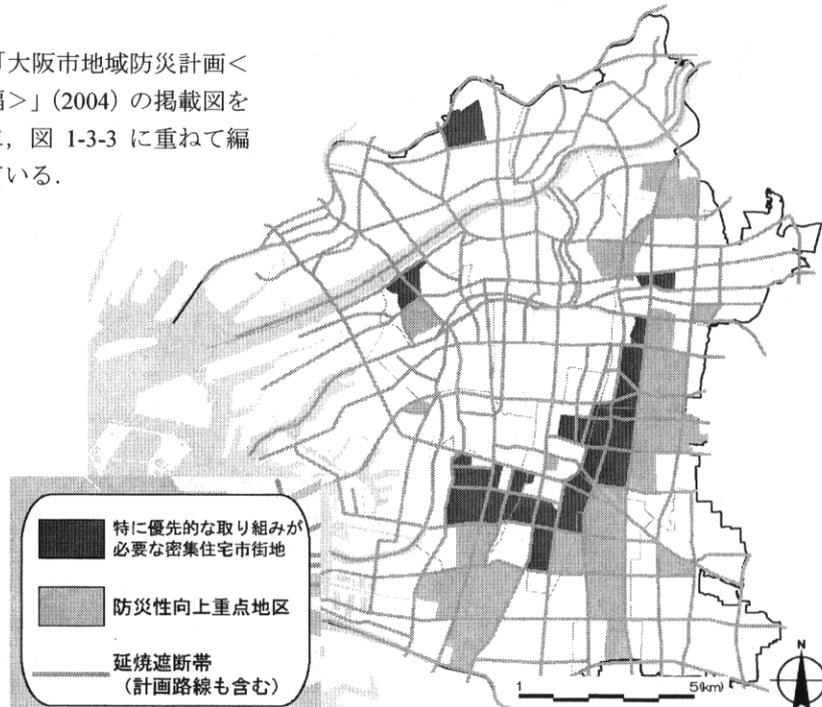


図注：「大阪市の防災まちづくり計画」パンフレット(1999)の掲載図をもとに、編集している。

出展：大阪市計画調整局作成のパンフレット「大阪市の防災まちづくり計画」(1999)

図 1-3-4 防災性向上重点地区における防災まちづくりの方針

図注：「大阪市地域防災計画<資料編>」(2004)の掲載図をもとに、図 1-3-3 に重ねて編集している。



資料：「大阪市地域防災計画<資料編> (平成16年修正)」(2004)

図 1-3-5 大阪市における特に優先的な取り組みが必要な密集市街地

だわらず、とくに断らない限り、「老朽木造住宅密集市街地」、「老朽木造住宅地域」、「防災性向上重点地区」も、たんに「密集市街地」と総称する。

(3) 住民参加のまちづくりの推進

「防災まちづくり計画」では、「住民参加のまちづくりの推進」に関して、「防災の意識を高め、まちづくりに参加する」、「行政と住民が協働で安全・安心なまちをつくる」、「各種支援制度を活用する」といった方針を掲げている。

ここでは、1) 延焼遮断路線となる都市計画道路などの整備は行政が行い、2) 地区内部の区画道路の整備は、行政と住民が協働で進め、3) 老朽住宅の建替えは、住民による自主的な建替えを行政が支援する、という役割分担が明示されている。

1-3-4 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針

大阪府が2004年4月に施行した「都市計画区域マスタープラン」は、大阪府全域を対象とした「基本方針」と、都市計画区域ごとの「都市計画区域の整備、開発又は保全の方針」の2部構成となっている^{*32}。大阪府の4つの都市計画区域のうち、「大阪都市計画区域」は、大阪市1市のみで構成されており、「大阪都市計画区域」の「整備、開発又は保全の方針」は、実質的に大阪市域の「整備、開発又は保全の方針」を意味している^{*33}。

以下、「大阪都市計画区域」の「整備、開発又は保全の方針」の「主要な都市計画の決定の方針」のうち、「密集市街地」の整備に関連する方針を抽出する。

1) 1. 土地利用に関する主要な都市計画の決定の方針

(1) 主要用途の配置の方針

(A) 住宅地

- ・職住近接、遊住近接などのニーズに応えるため、老朽木造建築物が密集している地域では、道路など都市基盤施設の整備や建築物の建替え促進など居住環境の向上に努め、(以下略)

2) 1. 土地利用に関する主要な都市計画の決定の方針

(3) 市街地における住宅建設の方針

地域環境に応じた居住魅力の創出

- ・老朽木造住宅密集市街地や、都心地域、歴史性・文化性を有する地域、住宅と工場が混在している地域など、既存住宅地の特性に応じた居住魅力の再生をはかる(以下略)

3) 1. 土地利用に関する主要な都市計画の決定の方針

(3) 市街地における住宅建設の方針

^{*32} 1-2-8項を参照。

^{*33} なお、大阪市は、2004年度時点では、都市計画の「市町村マスタープラン」を策定していないが、今後、策定する方向で検討している。

災害に強い安心できる住まいの確保

- ・安全なまちの実現を基本目標に据え、災害に強い住まい・まちづくりを強力的に推進していくことが重要であり、そのため、震災対策に配慮した住宅建設や民間老朽住宅の共同・協調建替の促進、既存住宅の耐震改修の促進など耐震・耐火性に優れた住まいづくりをすすめるとともに、道路整備と老朽住宅地整備の一体的な推進など都市全体の不燃防災化の推進をはかる。

4) 1. 土地利用に関する主要な都市計画の決定の方針

(7) 都市防災に関する方針

(B) 整備方針

b) 震災対策

- ・市街地の特性からみて防災街区全体で災害発生の可能性が高い密集市街地を防災まちづくり計画で防災性向上重点地区として位置づけ、行政と市民が協働で防災まちづくりに取り組み、地域の実情に応じて総合的な整備手法の検討を行うとともに、道路や公園等の整備、建築物の耐震化・不燃化の促進、狭あい道路の解消の促進等により安全な市街地の形成をはかる。

5) 3. 市街地開発事業に関する主要な都市計画の決定の方針

(1) 主要な市街地開発事業の決定の方針

(B) 快適な居住環境の創出

密集市街地の整備

- ・防災性向上重点地区においては、行政と市民が協働で防災まちづくりに取り組み、地域の実情に応じて総合的な整備手法の検討を行うとともに、道路や公園等の整備、建築物の建替を促進する助成・誘導策の導入、狭あい道路の解消の促進等により安全な市街地の形成をはかる。

6) 3. 市街地開発事業に関する主要な都市計画の決定の方針

(1) 主要な市街地開発事業の決定の方針

(C) 都市の不燃化促進

- ・老朽木造住宅密集地域や住工混在地域の市街地の再整備により、建築物の不燃化やオープンスペースの確保に努める。また、延焼遮断効果を持つ建築物・道路・公園・河川等の整備を行い、都市全体の不燃化を進める。(中略)
- ・さらに、市街地の線的・面的不燃化を促進することにより、災害時においても自立的な都市活動を営むことのできる防災街区の形成をはかる。

以上の方針は、基本的に、大阪市の「防災まちづくり計画」(1-3-3項)をふまえたものとなっていることがわかる。

住宅の耐震改修促進に関しては、「密集市街地」に直接関連する施策とはいえないが、3)「市

街地における住宅建設の方針」の「災害に強い安心できる住まいの確保」で、「既存住宅の耐震改修の促進」が盛り込まれている。

1-3-5 大阪市住宅審議会・答申

大阪市住宅審議会は、大阪市の「今後の住宅政策の方向について」、一定期間ごとに答申を行っている。阪神・淡路大震災以降では、1997年9月と2004年8月に答申が行われている*³⁴。

2004年8月の答申（以下、「大阪市住宅審議会・答申」）では、住宅政策の基本目標として、「活気あふれる多様な居住の実現―「まちに住まう」新時代をめざして―」をかかげ、「施策展開にあたっての重要な視点」として、1) 総合性のある居住政策を展開する、2) 地域特性を重視する、3) 既存ストックを活用する、4) 公共と民間が適切に役割分担し、協働する、の4つの視点をあげている。

密集市街地に関しては、このうち、4) の「公共と民間が適切に役割分担し、協働する」のなかで、「老朽住宅密集市街地の整備など、民間だけによる事業では困難なものについては、公共による積極的な施策展開が必要である」と記述している。

また、「大阪市住宅審議会・答申」では、「今後取り組むべき方向と主要な住宅施策」として、「(1) 市民に愛される個性豊かな居住地の創造と再生」、「(2) 大都市居住ニーズに応える住まいづくり」、「(3) 安心して暮らせる住まい・まちづくり」、「(4) 住宅ストックの再生と有効活用」、「(5) 市民とともに進める都市居住」の5つの施策をあげている。

このうち、密集市街地整備に関する施策としては、「今後取り組むべき方向と主要な住宅施策」の「(3) 安心して暮らせる住まい・まちづくり」の「① 老朽住宅密集市街地整備の推進」において、「老朽住宅密集市街地整備のモデル事業の推進」および「重点的・戦略的な老朽住宅密集市街地整備の推進」をあげている。

その具体的施策として、「老朽住宅密集市街地整備のモデル事業の推進」では、「生野区南部地区等でのモデル事業の推進」、「福島区北西部地区での事業推進」が、また、「重点的・戦略的な老朽住宅密集市街地整備の推進」では、「民間老朽住宅の建替促進」、「建ぺい率制限の緩和と新たな防火規制の導入」、「既存住宅の耐震化の促進」、「主要な生活道路沿道の不燃化の促進」、「狭あい道路の拡幅整備の推進」があげられている*³⁵。

1-3-6 密集市街地整備に関する大阪市の方針

以上より、密集市街地整備に関する大阪市の方針は、基本的に国や大阪府の方針と同様であり、その環境改善の主要な課題は、防災性の向上、特に、市街地大火の防止を目標に、老朽木造建築物が密集する状況を解消し、道路や公園などの公共施設を整備することである、といえる。

ただし、大阪市は、密集市街地整備の手法のひとつとして、住宅の耐震改修促進を明確に位置づけており、その点が大阪府と異なる。

*³⁴ 大阪市は、「住宅マスタープラン」を策定していないが、大阪市住宅審議会の答申が、実質的に、大阪市の住宅マスタープラン的な役割を担っているともいえる。

*³⁵ これらの施策のうち、すでに実施されているものについては、1-4節でその概要を示す。

1-4 大阪市における密集市街地整備施策の現状

1-1～1-3 節では、密集市街地整備に関する国、大阪府、大阪市の方針をまとめたが、本節では、本論文が事例対象とする大阪市を事例として、その密集市街地整備施策の現状を、文献調査および大阪市担当部局へのヒアリング調査をもとにまとめる。

なお、ここでは、各施策を、「道路整備および関連事業」、「面的整備事業」、「住宅の建替えに関する主な支援制度」、「形態規制の緩和による建替えの促進」、「住宅の耐震改修に関する主な支援制度」の5つに大きく分類して、それぞれの施策の現状を体系的にまとめる。

1-4-1 道路整備および関連事業

密集市街地整備に関連する道路整備には、都市（広域）レベルでの「避難路、緊急交通路の整備」、地区レベルでの「主要生活道路の整備」、「狭あい道路の整備」などがあげられる。このうち、「主要生活道路」の整備は、通常、面的整備事業の一環として実施されるため、ここでは、「避難路、緊急交通路の整備」と「狭あい道路の整備」の概要をまとめる。また、「避難路の整備」に関連して、「都市防災不燃化促進事業」の概要もまとめる。

(1) 避難路および緊急交通路の整備

避難路および緊急交通路は、基本的に都市計画道路であり、約1kmの間隔で配置・計画されている（図1-4-1）。「大阪市地域防災計画＜震災対策編＞」「災害予防計画」（2004）では、「避難路」の整備、「緊急交通路・緊急輸送基地」の整備について、その「計画の目的」を、以下のよう記述している（同、p.37, p.39）。

・避難路の整備

避難路は、広域避難場所に通じる道路または緑地、緑道であって、避難圏域内の市民を広域避難場所に迅速かつ安全に避難させることを可能とすべく、避難に必要な道路等について、施設の耐震性の強化を図るとともに、拡幅や沿道の不燃化等の整備を図っていくこととする。

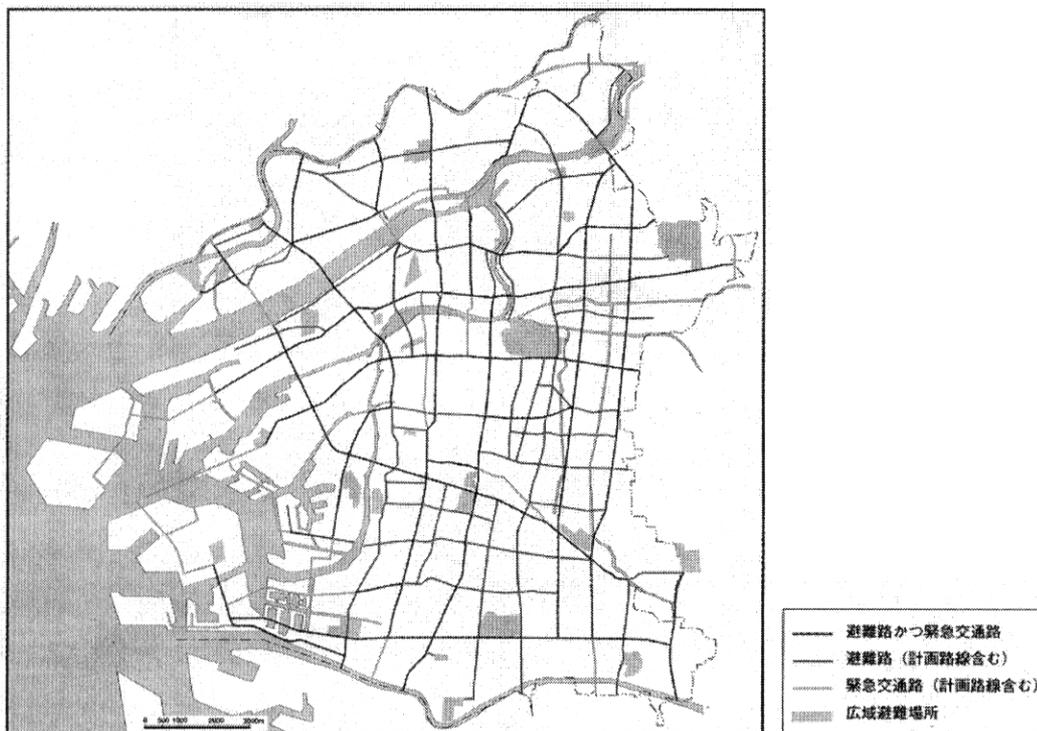
・緊急交通路・緊急輸送基地

地震時に災害応急対策活動を迅速・的確に実施するため、事前に緊急輸送ネットワーク及び輸送基地を指定しその整備を推進する。

避難路および緊急交通路の計画総延長は、大阪市全体で320kmであり*³⁶、2003年度時点で、整備済み路線が255km、整備中路線が18km、未整備路線が47kmとなっており、整備済みと整備中の路線をあわせた整備率は85%となっている。

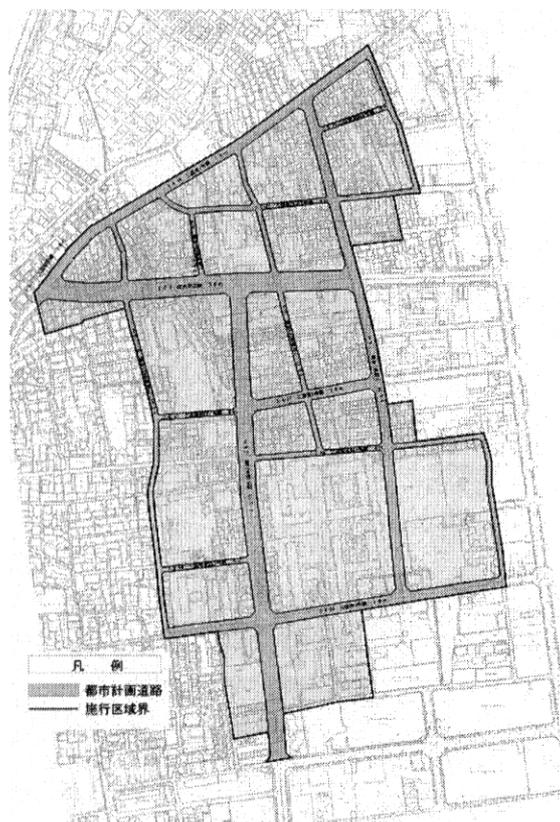
また、防災性向上重点地区に限定すると、避難路および緊急交通路は、計画総延長99kmに

*³⁶ 避難路・緊急交通路の計画総延長320kmのうち、避難路かつ緊急交通路が153km、避難路が120km、緊急交通路が47kmとなっている。



出典：大阪市計画調整局作成パンフレット「大阪市の防災まちづくり計画」

図 1-4-1 大阪市における避難路・緊急交通路の整備計画



出典：大阪市建設局資料

図 1-4-2 大阪市「三国東地区土地区画整理事業」の計画図

対して、2003年度時点で、整備済み路線が64km、整備中路線が7km、既成路線が18km、未整備路線が10kmとなっており、整備済み、整備中、既成の路線をあわせた整備率は90%となっている*³⁷。

(2) 都市防災不燃化促進事業

「都市防災不燃化促進事業」は、「大規模な地震等に伴い発生する火災から市民の生命・身体及び財産を保護するため、「地域防災計画」に定める避難路のうち、指定する避難路の沿道区域（道路境界から30メートル）において、一定の基準に適合する耐火建築物を建設」する者に対して、「予算の範囲内で助成・融資を行い、避難路沿道での耐火建築物の早期建設を促進し、都市の防災性向上を図ることを目的とする」事業である。

大阪市で最初に事業認可されたのが、1980年の豊里矢田線東成地区であり、以来、事業終了地区が2地区、現在実施地区が3地区となっている。事業終了地区は、豊里矢田線東成地区（面積10.4ha、延長1.7km）、天王寺吾彦地区（面積16.0ha、延長2.7km）である。事業実施中の地区は、城東鶴見地区（面積18ha、延長3.0km）、淀川右岸豊里地区（面積14.8ha、延長2.5km）、東成・旭・城東地区（面積32.1ha、延長5.8km）である。

事業内容としては、大きく、助成制度と融資制度がある。

助成や融資の対象者は、指定された避難路の道路境界から奥行き30mの範囲で、一定の要件（たとえば、敷地面積65㎡以上または建築面積50㎡以上、2階以上の耐火建築物で避難路に面する場合は高さ7m以上など）をすべて満たす建築物を建築する者である。

助成金額は、3階までの延べ床面積に応じて決められており、さらに、共同建築であるか、住宅供給型であるか、などによって金額が上乘せされる仕組みとなっている。

2002年度末までの補助実績は、事業終了地区では、豊里矢田線東成地区が47件、天王寺吾彦地区が43地区となっている。事業実施中の地区では、城東鶴見地区が9地区、淀川右岸豊里地区が5地区、東成・旭・城東地区が8地区となっている。

(3) 狭あい道路の整備

大阪市は、道路拡幅整備の実効性を高めるとともに、狭あい道路の拡幅について市民への普及・啓発を行う目的から、国の補助制度をもとに、2003年度に、「狭あい道路拡幅促進整備事業」を創設した。これは、「幅員4m未満の狭あい道路において、建築基準法で定められた4mの幅にするために建築主等によって後退された部分の道路舗装等を市が行う」ものである。ただし、対象地区は、「特に優先的な取り組みが必要な密集住宅市街地」（図1-3-5、約1,300ha）に限定される。

具体的な整備内容は、「後退用地及びすみ切り用地部分について、用地買収は行わず、建築主等の協力を得て、道路舗装し、道路境界石・後退表示板を設置する。狭あい道路に接する土地において、原則として、建築基準法で建築制限のある新築・増改築等（確認申請を必要とする行為）を行うものを対象としているが、土地所有者の承諾が得られれば、屋外駐車場の整備等の確認申

*³⁷ 大阪市に関していえば、避難路・緊急交通路の整備率は、高い水準にあるといえる。

請を必要としないものにおいても整備」するものである。

実績は、2003年度は実施件数22件、道路舗装240m、2004年度は8月末時点で実施件数25件、道路舗装200mである。

1-4-2 面的整備事業

密集市街地整備を目的とした面的整備事業としては、土地区画整理事業、市街地再開発事業、住宅地区改良事業、(旧)密集住宅市街地整備促進事業、住宅市街地総合支援事業*³⁸などが代表的である。

「大阪市地域防災計画<震災対策編>」「災害予防計画」(2004)では、防災性向上重点地区における面的整備事業に関して、「生野区南部地区等において、住宅市街地整備総合支援事業や住宅地区改良事業等を活用し、住環境整備とあわせて防災まちづくりを進めていく他、西成地区における住宅地区改良事業等や、三国東地区における土地区画整理事業、並びに放出地区における土地区画整理事業等を推進していく。なお、淡路駅周辺地区においては、土地区画整理事業により鉄道の連続立体交差事業とあわせて、周辺の密集市街地や老朽木造住宅地域の都市基盤整備を進めていく」と述べている(同, p.28)。

(1) 三国東地区土地区画整理事業

土地区画整理事業を推進する地区として「大阪市地域防災計画」で提示された地区をみると、三国東地区の地区面積は約39.0ha、事業費は約510億円、事業期間(予定)は2000年度から2020年度となっている。放出地区の地区面積は約9.7ha、事業費は約116億円、事業期間(予定)は1994年度から2006年度となっている。淡路駅周辺地区の地区面積は約8.9ha、事業費は約396億円、事業期間(予定)は1996年度から2009年度となっている。

とくに、三国東地区は、老朽木造住宅が密集する市街地の防災性向上を目的とする土地区画整理事業の典型といえるが(図1-4-2)、事業期間が20年と長く、また、その事業費(財政負担額)をみると、1年あたり25.5億円、1ha当りでは、20年間累計で13億円を要することがわかる。事業費の多くは、建物移転補償であり、とくに三国東地区では、1,734戸の建物が移転する計画となっており、多額の補償費が必要となっている*³⁹。

(2) 生野区南部地区整備事業

大阪市において、住宅市街地総合整備事業や住宅地区改良事業などを活用した面的整備を進めている地区は、2004年度現在、生野区南部地区、西成区北西部地区、福島区北西部地区*⁴⁰の3地区である。それぞれの地区面積は約100haであり、合わせて約300haが面的整備の対象となっ

*³⁸ 「密集住宅市街地整備促進事業」と「住宅市街地総合支援事業」は、2004年度より、「住宅市街地総合整備事業」に統合された。

*³⁹ しかも、この数字は計画段階のものであり、このとおり進捗するかどうかは確実とはいえない。三国東地区の事例から判断すると、密集市街地のように小規模な土地・建物が集積する地区を対象に、土地区画整理事業の一般的な手法を用いて市街地を整備する場合は、事業期間が長期に及ぶこと、事業費が多額になることは、避けて通れない問題であることがわかる。

*⁴⁰ ただし、福島区北西部地区は、2004年度時点では、まだ具体的な事業は進捗していない。

ている。

とくに生野区南部地区（面積約 98.5ha）では、大阪市の密集市街地整備のモデル事業として、住宅市街地総合整備事業（旧、密集住宅市街地整備促進事業、住宅市街地総合支援事業）、住宅地区改良事業、民間老朽住宅建替支援事業などを活用した事業が、1994 年度から実施されている。

生野区南部地区では、阪神・淡路大震災直後の 1995 年 2 月に、地区のまちづくり協議会により、「まちづくり基本構想」が策定された（図 1-4-3）。「まちづくり基本構想」の主な内容としては、老朽住宅の建替え促進、従前居住者用住宅の建設、道路・公園などの公共施設の整備、まちかど広場の整備、住宅地区改良事業の実施、狭あい道路の整備があげられる。

このうち、住宅地区改良事業は、地区の一部（6.15ha）で 1998 年度から実施されており、事業終了年度は、2009 年度の予定である。大阪市が事業区域内の土地・建物を買収し、新たに改良住宅を約 750 戸建設する予定となっている。

住宅市街地総合整備事業（旧、密集市街地整備促進事業）では、まちかど広場の整備などが進められている。まちかど広場は、地区内に 15 ヶ所程度を整備する予定となっており、2003 年度までに 6 ヶ所が完成している。

住宅市街地総合整備事業（旧、住宅市街地整備総合支援事業）では、都市再生住宅（従前居住者用賃貸住宅）の建設、主要な生活道路の整備、都市計画公園の整備などが進められている。都市再生住宅は、約 350 戸建設する予定であり、2003 年度までに 175 戸が完成している。主要な生活道路は、地区内の東西・南北方向に、幅員約 8m の道路を整備する予定となっている。

年間の総事業費（財政負担額）をみると、2003 年度の予算では、大阪市住宅局の管轄分のみで約 17.5 億円となっている。

1-4-3 住宅の建替えに関する主な支援制度

住宅の建替えを促進する施策には、1) 専門家派遣、補助金、融資あっせんなどによる支援策、2) 形態規制などの各種規制を緩和する施策、の大きく 2 つの施策がある。ここでは、前者 1) の施策のうち、密集市街地整備に関連する施策の概要をまとめる。

(1) 民間老朽住宅建替支援事業（タテカエ・サポーティング 21）

民間老朽住宅の建替えを促進するために、1992 年度に創設された大阪市独自の制度である。大阪市住宅供給公社に相談窓口を設置し、建替えに関する無料相談、専門家（ハウジングアドバイザー）の派遣などの相談・コンサルティング業務、建替え計画策定費の一部を補助する制度、建替えにあたっての建設費の一部を補助する制度、従前居住者に対する家賃補助制度などを実施している。また、老朽化した個人住宅の建替えを促進するために、建設資金の一部を融資あっせんする「個人住宅建替資金融資制度」もあわせて実施している。

民間老朽住宅建替支援事業の対象となる住宅は、「築 20 年以上の木造・鉄骨造・コンクリートブロック造等の住宅または、築 35 年以上の鉄骨鉄筋コンクリート造・鉄筋コンクリート造の住



出典：大阪市住宅局生野南部事務所作成パンフレット「いくのなんぶ」

図 1-4-3 大阪市「生野区南部地区整備事業」のまちづくり基本構想

宅」である*⁴¹。建替え後の敷地面積は、おおむね200㎡以上で、アクションエリア（建替重点促進地区）内は180㎡以上となっている。

なお、民間老朽住宅建替支援事業の事業費総額は、2003年度予算で約4億円となっている。各制度の概要と実績は、以下のとおりである（図1-4-4）。

ア. 建替相談サービス

建替えに関する建物の計画、助成制度、融資制度などの「日常相談」、弁護士、税理士、建築士などの専門家による「専門家相談」を無料で行う。

「日常相談」の実績は、1999年度2,644件、2000年度1,711件、2001年度1,683件、2002年度1,760件、2003年度1,548件で、制度創設（1992年度）から2003年度までの累計は約3万件（29,916件）である。一方、「専門家相談」の実績は、1999年度28件、2000年度54件、2001年度26件、2002年度29件、2003年度35件で、制度創設から2003年度までの累計は473件である。

イ. ハウジングアドバイザーの派遣

共同・協調建替えへの建替え支援や建ぺい率許可制度を活用しての合意形成支援を行うための専門家（ハウジングアドバイザー）を派遣する。

派遣の実績は、1999年度2ヶ所12回、2000年度4ヶ所24回、2001年度0ヶ所0回、2002年度2ヶ所9回、2003年度1ヶ所6回で、制度創設（1992年度）から2003年度までの累計は14ヶ所65回である。

ウ. 建替計画策定費補助制度

共同・協調建替えの計画策定を一級建築士事務所や建設コンサルタントへ委託する場合、その費用の一部を補助する。

1992年に創設されたが、実績はない（2003年度末時点）。

エ. 建替建設費補助制度

建替えにともなう設計費、除却整地費、空地等整備費、共用通行部分整備費などの一部を補助する。以下のように、建替えの形態によって補助の内容が異なる。

- ・単独建替：6戸以上の賃貸住宅を建設する場合、設計費、除却整備費、空地等整備費の一部を補助する。
- ・共同建替：2以上の土地所有者等が2以上の敷地において、1つの構えをなす建築物を建設する場合、設計費、除却整備費、空地整備費の一部を補助し、さらに共用通行部分整備費（廊下・階段など）の一部にも補助する。

*⁴¹ この対象住宅の要件を解釈すると、木造・鉄骨造などの場合は築20年で、鉄筋コンクリート造などの場合は築35年で「老朽住宅」とみなしうることを意味している。

- ・協調建替：2以上の土地所有者等が2以上の敷地で、一定のルールに基づき一定期間内に建設する場合、設計費、除却整備費、空地等整備費の一部を補助し、共用通行部分（廊下・階段など）がある場合には、その整備費の一部にも補助する。

補助交付決定の実績は、「単独建替」、「共同建替」、「協調建替」を合わせて、1999年度26件（従前戸数419戸：計画戸数551戸、以下同様）、2000年度22件（254戸：399戸）、2001年度13件（157戸：216戸）、2002年度12件（178戸：225戸）、2003年度9件（135戸：188戸）で、制度創設（1993年度）から2003年度までの累計は190件（2,621戸：3,537戸）である*⁴²。

なお、1999年度より、「アクションエリア（建替重点促進地区）」内において、補助要件の緩和と補助内容の優遇がなされているが*⁴³、「アクションエリア」内での補助交付決定の実績は、1999年度は0件、2000年度3件、2001年度5件、2002年度3件、2003年度3件で、1999年度から2003年度までの累計は14件にとどまる*⁴⁴。

オ. 従前居住者家賃補助制度

建替建設費補助の対象となった建替え前の住宅に2年以上住んでいた者で、一定の補助要件（収入基準、公的制度の家賃補助を受けていないなど）を満たせば、①仮移転（市内の民間賃貸住宅に仮移転する）、②再入居（建替え後の住宅に再入居する）、③転出（市内の他の民間賃貸住宅に転出する）の場合において、家賃の一部を補助する。なお、「高齢者世帯等」*⁴⁵の場合は、補助額や補助期間などについて補助内容の優遇がある。

交付件数の実績は、以下のとおりである。

①仮移転

「仮移転」の交付件数の実績は、1999年度12件（内、「高齢者世帯等」4件、以下同様）、2000年度3件（3件）、2001年度2件（2件）、2002年度4件（2件）、2003年度4件（2件）で、制度創設（1995年度）から2003年度までの累計は60件（23件）である。

*⁴² このうち、「共同建替」や「協調建替」の実績は、ほとんどないものと推定される。

*⁴³ 「アクションエリア」内での補助要件の緩和としては、建替え後の敷地面積が200㎡から180㎡に緩和されるほか、建替え後の住戸床面積について、25㎡以上50㎡未満の小規模住宅の割合が全体住戸数の30%以内から50%以内に緩和される。また、補助内容の優遇としては、一定の補助要件のもとで、「単独建替」の場合は、エレベータ設置費の一部補助の上乗せが、「共同建替」「協調建替」の場合は、エレベータなど共用通行部分整備費に加えて、共同施設整備費（給水・電気施設、機械式駐車場）の一部補助の上乗せがなされる。

*⁴⁴ 「アクションエリア」は、「防災性向上重点地区」と同一のエリアであり、「アクションエリア」内での実績が少ないことは、密集市街地での実績が少ないことを意味する。なお、1999年度から2003年度までの「アクションエリア」内での実績14件は、実績総数82件の約17%であり、「アクションエリア」の面積が大阪市域の約17%に相当することを勘案すると、「アクションエリア」以外での実績に対する相対的な割合をみても、「アクションエリア」内での実績が多いとはいえない。

*⁴⁵ 「高齢者世帯等」とは、従前居住者の世帯構成が、次のいずれかに該当する世帯をいう。①65歳以上の者が、単身もしくは「配偶者、18歳未満の児童、65歳以上の者」のいずれかの親族等とのみ同居する世帯、②入居者もしくは同居する親族が障害者等である世帯、③配偶者のない女子とその子供で構成され、20歳未満の児童が含まれる世帯。

②再入居

「再入居」の交付件数の実績は、1999年度30件（内、「高齢者世帯等」12件，以下同様），2000年度31件（14件），2001年度32件（16件），2002年度66件（37件），2003年度66件（39件）で，制度創設（1993年度）から2003年度までの累計は264件（133件）である。

③転出

「転出」の交付件数の実績は、1999年度64件（内、「高齢者世帯等」25件，以下同様），2000年度68件（29件），2001年度76件（34件），2002年度81件（37件），2003年度72件（39件）で，制度創設（1995年度）から2003年度までの累計は430件（187件）である。

「仮移転」，「再入居」，「転出」の交付件数の合計は，1999年度106件（内，「高齢者世帯等」41件，以下同様），2000年度102件（46件），2001年度110件（52件），2002年度151件（76件），2003年度142件（80件）で，制度創設から2003年度までの累計は754件（343件）である。全体の傾向として，「高齢者世帯等」への交付件数が，約半数を占めている。

カ．個人住宅建替資金融資制度

老朽化した個人住宅の建替を促進して，居住水準の向上を図り，良好なまちなみ形成と不燃化を図るために，自己居住の住宅を建替えるための建設資金の一部について，低利の融資あっせんを行う。

申込資格者は，土地に対する所有権や賃借権などの権利を有し，老朽住宅を建替え，自ら居住する個人である。対象となる「老朽住宅」は，民間老朽住宅建替支援事業の他の制度と同様で，「築20年以上の木造・鉄骨造・コンクリートブロック造等の住宅または，築35年以上の鉄骨鉄筋コンクリート造・鉄筋コンクリート造の住宅」である。また，住宅金融公庫の融資を受けることが要件となっており，建替え後の敷地面積の条件は，住宅金融公庫の融資条件にしたがう。

建替え後の建物の条件は，以下のとおりである。

- ・住宅金融公庫の定める建設基準に適合すること。
- ・鉄筋コンクリート造および鉄骨造などの耐火構造又は準耐火構造であること。
（木造であっても，一定の防火性能があれば，準耐火構造として認められることがある。）
- ・住宅部分の延べ床面積が70㎡以上でかつ2寝室以上であること。
- ・壁面が道路境界線より原則として1m以上後退していること。
- ・接道部を中心に敷地の3%以上の緑地を設置すること。
- ・店舗・事務所付住宅の場合は，住宅部分の床面積が全体の過半を占めていること。
- ・建築基準法および関連法規，大阪市民間老朽個人住宅建替建設基準に適合すること。（共同で建替えるときは建物の条件緩和がある。）

融資の実績は，1999年度0件，2000年度3件，2001年度2件，2002年度3件，2003年度0件で，制度創設（1995年度）から2003年度までの累計は27件である。

(2) 優良賃貸住宅建設資金融資制度

土地の所有者等が賃貸住宅を建設する場合に、その建設資金に対する低利の融資あっせんを行い、良好な市街地住宅の供給促進を図り、居住環境の向上を図ることを目的としたものである。

1999年度に創設された大阪市独自の制度である*46。補助の要件として、敷地面積がおおむね200㎡以上であること、耐火構造で地上3階建て以上であること、賃貸住宅が6戸以上であること、各住戸は50㎡以上125㎡以下（ただし、小規模住宅は25㎡以上50㎡未満）で、小規模住宅は全戸数の30%（ただし、「密集地区（アクションエリア）」は50%）以内であること、などがある。

融資区分に応じて利率が異なり、「密集地区（アクションエリア）」において建設する場合、「共同建替」の場合は、利率が最も低利となり優遇される。

融資の実績戸数は、1999年度481戸、2000年度115戸、2001年度122戸、2002年度0戸、2003年度101戸で、制度創設（1999年度）から2003年度までの累計は819戸である。

このうち、「密集地区（アクションエリア）」内の実績は、1999年度132戸、2000年度20戸、2001年度46戸、2002年度0戸、2003年度83戸で、制度創設（1999年度）から2003年度までの累計は281戸（全体の34%）である。「共同建替」の実績はない（2003年度末時点）。

1-4-4 形態規制の緩和による建替えの促進

大阪市は、形態規制の緩和による建替え促進策として、2000年の建築基準法の改正を受けて、2001年度に「建ぺい率許可制度」、2002年度に「協調建替型住宅設計制度」をそれぞれ創設している。さらに、2003年の建築基準法改正をふまえて、2004年度に、第一種住居地域、第二種住居地域、準住居地域の全域と準工業地域の一部（風致地区を除く）において、建ぺい率を60%から80%に緩和している。

(1) 建ぺい率許可制度

大阪市は、「震災を免れた地域を中心に現存する老朽木造住宅の適切な更新を誘導し、良好な住環境を備えた防災性能の高い住宅ストックを形成する」ことを目的に、住居系用途地域の建ぺい率を現行の60%から80%まで緩和することが可能となるよう国に対して要望していた。2000年5月に改正された建築基準法では、大阪市の要望を受けるかたちで、壁面線の指定など一定の要件のもとで建ぺい率を緩和できる制度が創設され、大阪市は、2001年度に「建ぺい率許可制度」を創設した。

本制度の概要は以下のとおりである。

・適用対象地域

都市計画で建ぺい率が6/10に指定された地域のうち、第一種中高層住居専用地域、工業専用地域以外（臨港地区、風致地区は除く）

*46 ただし、1998年度以前は、「優良賃貸住宅建設資金融資制度」と同様の制度として、「特定賃貸住宅建設資金融資制度」が存在していた。

- ・壁面線指定の要件（図 1-4-5）

なお、壁面線指定では、関係権利者全員の合意が必要である。

- ・建築物の要件（図 1-4-5）

- ・建ぺい率の割増しの限度（図 1-4-6）

法定建ぺい率に 1/10 を加えた値を限度とする。

ただし、適用対象地域のうち、防災性向上重点地区の既存建築物の建て替え等で、図 1-4-6 の（イ）～（ニ）のいずれかに該当する場合は、2/10 を加えた値を限度とする。

「建ぺい率許可制度」の実績は、2001 年度に 3 件、2002 年度に 1 件、2003 年度に 2 件で、制度創設から 2003 年度までで 6 件にとどまる。

（2）協調建替型住宅設計制度

建築基準法による接道規定などにより、個別の建替えが不可能な長屋などについて、一定のルールにもとづき協調的に建替えを進める場合には、個別の建替えが可能となる制度である。

本制度の概要は、図 1-4-7 のとおりである。

2002 年に創設されたが、実績はない（2003 年度末時点）。

（3）建ぺい率制限の緩和と新たな防火規制の導入

「建ぺい率許可制度」、「協調建替型住宅設計制度」は、壁面線の指定に関して、複数の地権者の同意を得ることが困難であることなどの問題により、制度の活用が進まない状況にあった。

こうした状況をふまえ、大阪市は、2003 年の建築基準法改正で住居系用途地域の指定建ぺい率に 80% のメニューが追加されたことを受け、「老朽住宅などの建て替えを促進し、災害に強い、安全で住みよいまちづくりを進める」ことを目的として、2004 年度に、第一種住居地域、第二種住居地域、準住居地域の全域と準工業地域の一部（風致地区を除く）において、建ぺい率を 60% から 80% に変更した。これにより建ぺい率が緩和された区域は約 7,457ha に及び、これは大阪市域総面積の約 1/3 に相当する規模である（図 1-4-8）。

また、第一種住居地域、第二種住居地域、準住居地域の全域（風致地区を除く）において、前道路幅員による容積率制限の低減係数を 0.4 から 0.6 に変更した（図 1-4-9）。

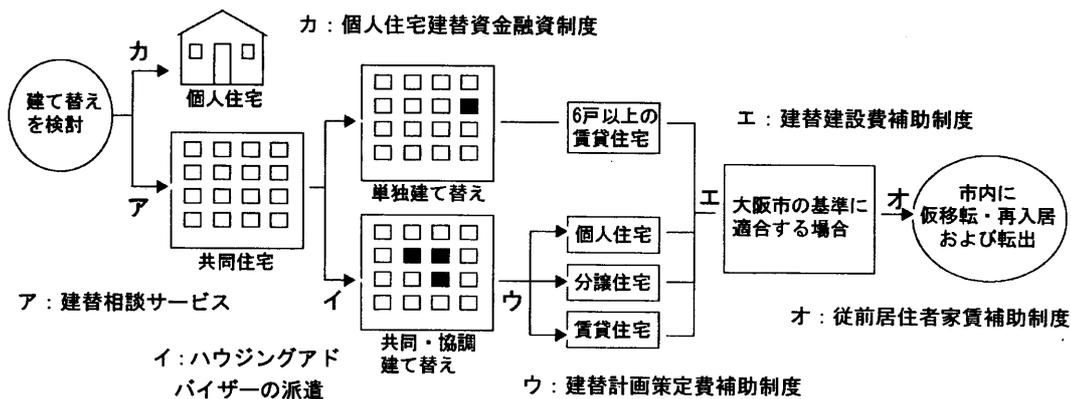
同時に、条例にもとづく「新たな防火規制」を導入し、建ぺい率や容積率が緩和される地域において、準防火地域内での建築物の防火規制を、以下のとおり現行より強化した。

ア 原則として、全ての建築物は耐火建築物又は準耐火建築物

イ 延べ面積が 500 m² を超えるもの又は 4 階以上のものは耐火建築物

ただし、建蔽率 60% 以下の建築物とする場合は、現行の防火規制のとおりとする。

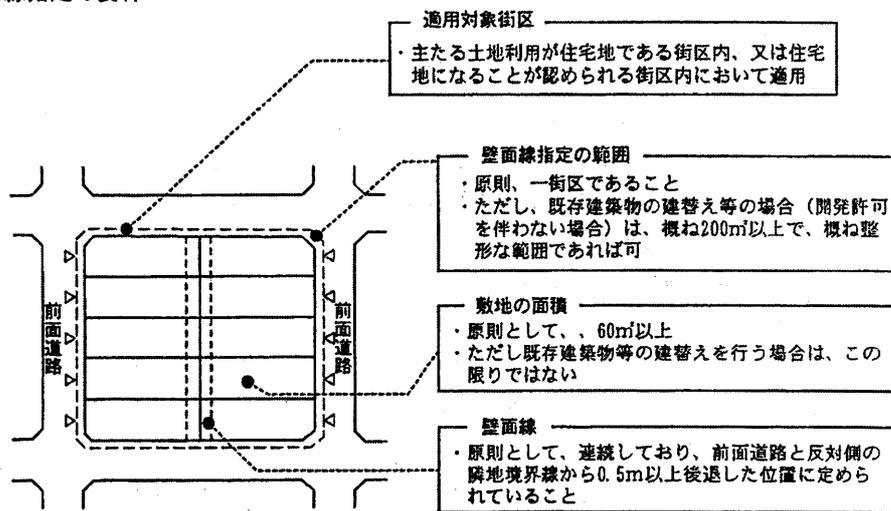
つまり、「新たな防火規制」では、現行の準防火地域内の防火規制では、延べ面積が 500 m² 以下であれば認められている木造建築物を認めず、すべて準耐火建築物か耐火建築物にすること、また、延べ面積が 500 m² 超 1,500 m² 以下であれば認められている準耐火建築物を認めず、延べ面



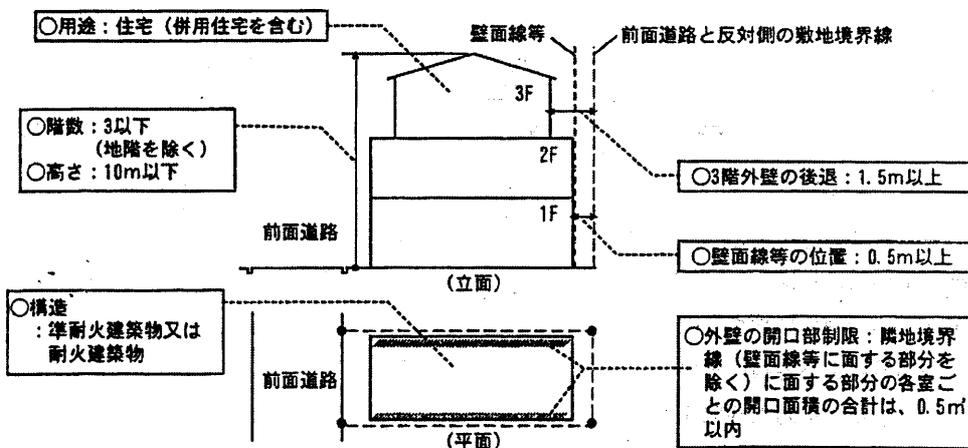
資料：大阪市住宅局・大阪市住宅供給公社作成パンフレット

図 1-4-4 大阪市「民間老朽住宅建替支援事業」のしくみ

○壁面線指定の要件

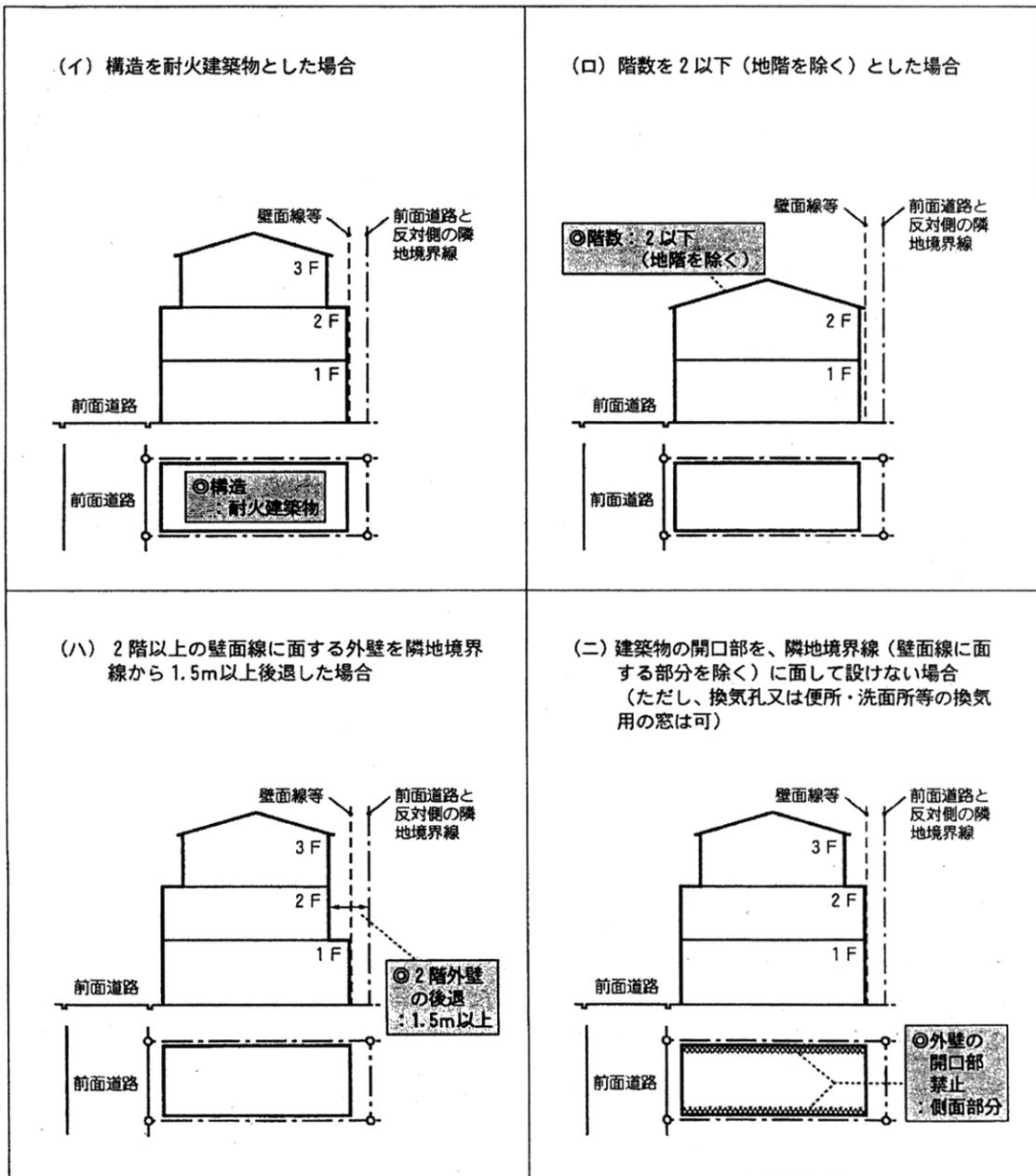


○建築物の要件



出典：大阪市住宅局建築指導部作成パンフレット

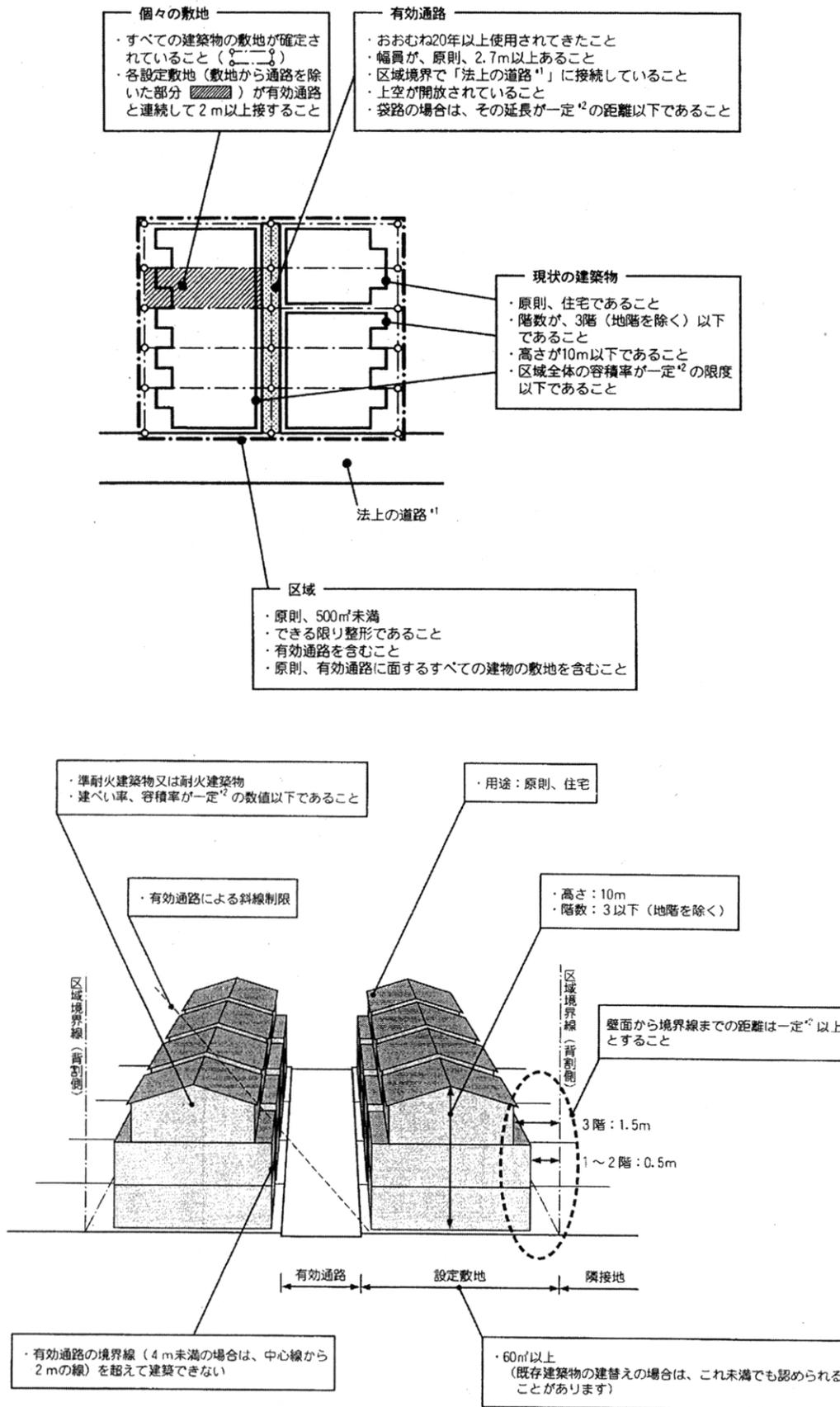
図 1-4-5 大阪市「建ぺい率許可制度」における建ぺい率緩和（1/10以内の加算）の要件



図注：すべて、「防災性向上重点地区内」における既存建築物の建替え等が対象となる。

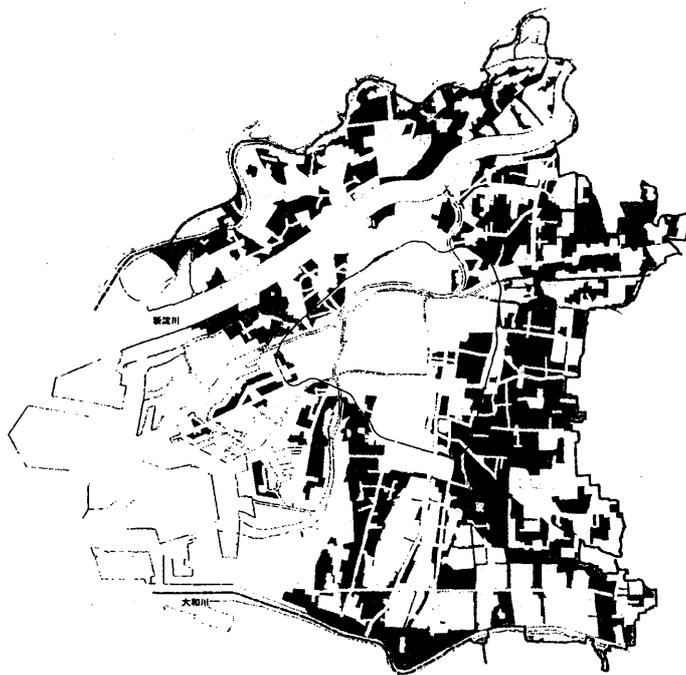
出典：大阪市住宅局建築指導部作成パンフレット

図 1-4-6 大阪市「建ぺい率許可制度」における建ぺい率緩和(2/10以内の加算)の要件



出典：大阪市住宅局建築指導部作成パンフレット

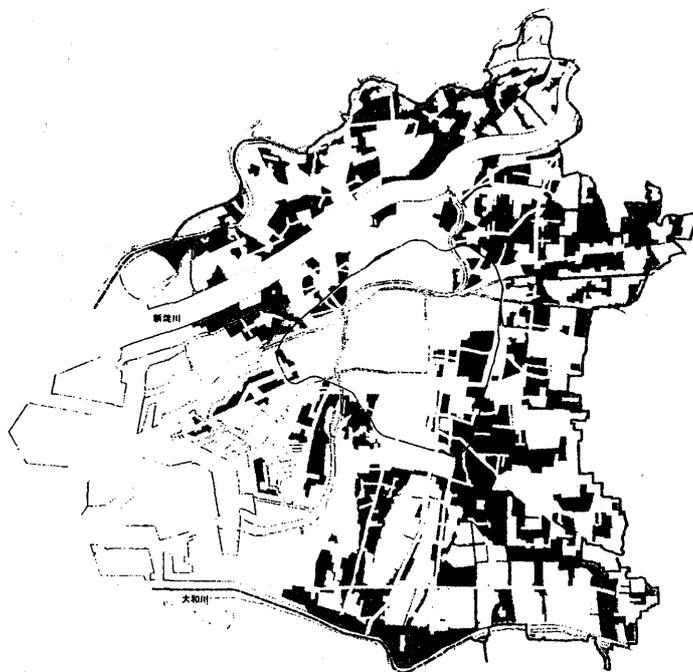
図 1-4-7 大阪市「協調建替型住宅設計制度」における適用要件



出典：大阪市計画調整局資料

第一種住居地域・第二種住居地域及び準住居地域居地域の全域
並びに準工業地域の一部
(ただし、風致地区を除く)

図 1-4-8 建ぺい率制限が緩和された区域 (2004 年度)



出典：大阪市計画調整局資料

第一種住居地域・第二種住居地域及び準住居地域居地域の全域
(ただし、風致地区を除く)

図 1-4-9 前面道路幅員による容積率制限が緩和された区域 (2004 年度)

積が 500 m²超であればすべて耐火建築物とすることが、規制強化の内容となっている。

1-4-5 住宅の耐震改修に関する主な支援制度

住宅の耐震改修に関する支援制度としては、「既存民間建築物耐震診断費補助制度」、「耐震改修資金融資制度」、「既存民間建築物耐震改修費補助事業制度」、「木造戸建て住宅等耐震改修費補助制度」がある。ただし、「木造戸建て住宅等耐震改修費補助制度」以外は、密集市街地整備を直接目的としたものではない。

(1) 既存民間建築物耐震診断費補助制度

阪神・淡路大震災後、「建築物の耐震改修の促進に関する法律」にもとづき、1995年度に創設された制度である。1981年（昭和56年）5月以前に建築または着工された住宅や特定建築物が対象となり、その耐震診断費用の半額を補助する。ただし、本制度は2003年度に終了している。

補助の実績は、1999年度60件（内、木造18件：非木造42件、以下同様）、2000年度68件（23件：45件）、2001年度54件（24件：30件）、2002年度71件（28件：43件）、2003年度89件（56件：33件）で、制度創設（1995年度）から2003年度までの累計は495件（木造232件：非木造263件）となっている。

(2) 耐震改修資金融資制度

住宅金融公庫リフォームローンの耐震改修融資を受けて耐震改修を行う民間住宅を対象に、併せて行うリフォーム資金の一部を、公庫融資に加えてあっせんする。対象住宅が「建築物の耐震改修の促進に関する法律」にもとづく耐震改修計画の認定を受けていることが要件となっている。

1997年に創設されたが、実績はない（2003年度末時点）。

(3) 既存民間建築物耐震改修費補助事業制度

1981年（昭和56年）5月以前に着工された建築物が対象となり、住宅では、共同住宅のみが対象となり、木造住宅は対象外である。対象住宅が「建築物の耐震改修の促進に関する法律」にもとづく耐震改修計画の認定を受けていることが要件となっている^{*47}。

1999年度に創設されたが、共同住宅の実績はなく、事務所ビル2棟4件の実績にとどまる（2003年度末時点）。

(4) 木造戸建て住宅等耐震改修費補助制度

2002年度に、密集市街地の木造住宅の耐震改修を対象とする国の補助制度が創設されたことを受けて、2003年度に、大阪市において創設された制度である^{*48}。密集市街地における地震時の住宅の倒壊による道路閉塞を防ぎ、消火・避難・救助活動の円滑化を図るなど、地域の防災性の向上を図ることが目的とされている。

^{*47} 第2章2-3-1節（1）を参照。

^{*48} 第2章2-3-1節（3）を参照。

密集市街地のうち、「特に優先的な取り組みが必要な密集住宅市街地」（図 1-3-5、約 1,300ha）において、一定要件を満たす木造戸建て住宅等の耐震改修費用の一部を、国と大阪市が半分ずつ補助する。

対象建物は、地上階数 2 以下の民間の戸建て、長屋建て住宅など（店舗、事務所等の併存を含む）で、以下の要件のすべてに適合する建物である。

- ・原則として建築確認を得て、昭和 56 年（1981 年）5 月 31 日以前に木造在来工法で建築されたもの
- ・耐震診断の結果、倒壊の危険があると判断されたもの（総合評点 0.7 未満）
- ・建築基準法第 42 条に規定する道路に接しているもの
- ・外壁から前面道路との境界線までの距離が、平屋の場合 2m 以内、2 階建ての場合 4m 以内であるもの
- ・特定行政庁（大阪市）から、地震に対して安全な構造とするよう勧告を受けたもの

対象工事は、財団法人日本建築防災協会による「木造住宅の耐震精密診断と補強方法」に基づき耐震改修を行った場合に、診断結果の総合評点が 1.0 以上となる工事である。

補助内容は、耐震改修工事に要する費用の 15.8% 以内で、補助対象となる耐震改修工事費は標準的な仕様による工事費とし、床面積 1 m² 当たり 32,600 円が上限となる。

2003 年度（2003 年 11 月に創設されてから 2003 年度末まで）は、補助の実績はない。2004 年度は、3 件の補助実績がある。

1-4-6 大阪市における密集市街地整備施策の現状

以上、大阪市における密集市街地整備施策を、「道路整備および関連事業」、「面的整備事業」、「住宅の建替えに関する主な支援制度」、「形態規制の緩和による建替えの促進」、「住宅の耐震改修に関する主な支援制度」の 5 つに大きく分類して、その現状をまとめたが、各種施策のなかで最も整備が進んでいるのが、「道路整備および関連事業」の「避難路および緊急交通路の整備」であり、整備済み、整備中、既成の路線をあわせた整備率は 9 割程度に達している。

「面的整備事業」については、密集市街地整備を目的とした事業に限定した場合、その実施区域は、土地区画整理事業関連が合計で約 60ha、住宅市街地総合整備事業関連が合計で約 300ha、あわせて約 360ha 程度となっており、「防災性向上重点地区」（約 3,800ha）の約 1 割、「特に優先的に取り組みが必要な密集住宅市街地」（約 1,300ha）の 3 割程度となっている。また、「面的整備事業」が実施されている区域においても、区域の全域で整備が実施されているわけではない。しかも、「面的整備事業」は財政負担が大きいことから、今後、大幅に事業実施区域が拡大する見込みはない。

「住宅の建替えに関する主な支援制度」については、一定の成果はみられるものの、対象となる老朽住宅の数に比べて実績の数は少なく^{*49}、「防災性向上重点地区（アクションエリア）」全

^{*49} 平成 10 年（1998 年）住宅・土地統計調査によると、大阪市の住宅総数は約 110 万戸であり、そのうち、

体の防災性の向上に寄与するほどの実績があがっているわけではない。

「形態規制の緩和による建替えの促進」については、協調建替えを前提とした制度では、合意形成の問題などから、実績はほとんどあがっていない。2003年度に実施された「建ぺい率制限の緩和と新たな防火規制の導入」については、個別建替えを前提としているため、今後、一定の成果が予想されるが、逆に、建ぺい率緩和による相隣環境の悪化の進行などが懸念される。

「住宅の耐震改修に関する主な支援制度」についても、その実績は非常に少ない*⁵⁰。ただし、2003年度に創設された「木造戸建て住宅等耐震改修費補助制度」については、制度が創設されたばかりであり、その評価は時期尚早ともいえる。

木造住宅が約39万戸、木造住宅のうち、建築時期が1980年以前のものが約30万戸となっている。築20年以上の木造住宅がすべて老朽化しているわけではないが、「民間老朽住宅建替支援事業」が対象とする「民間老朽住宅」は、木造住宅だけに限定しても30万戸、さらに「防災性向上重点地区（アクションエリア）」に限定しても、10万戸という規模で存在すると推定される。

*⁵⁰ 平成10年（1998年）住宅・土地統計調査によると、大阪市には、建築時期が1980年以前の木造住宅が約30万戸存在する。そのすべてが耐震性能に問題があるとはいえないが、耐震改修が必要な木造住宅は、「民間老朽住宅建替支援事業」が対象とする木造の「民間老朽住宅」とほぼ重なり、「防災性向上重点地区（アクションエリア）」に限定しても、10万戸という規模で存在すると推定される。

1-5 第1章一結

本節では、第1章の結びとして、密集市街地整備に関する国や自治体の方針、大阪市における密集市街地整備施策の現状をまとめる。

表 1-5-1 および表 1-5-2 は、1-1 節～1-3 節で示した、1995 年の阪神・淡路大震災以降 10 年間の密集市街地整備に関する国、大阪府、大阪市の法律、各種の政策・方針、答申、ガイドラインを、制定・策定・発表年順に整理したものである。

密集市街地整備に関する国、大阪府、大阪市の基本的な方針をまとめると、「密集市街地」とは、大規模地震や火災延焼に対する基礎的な安全性が達成されていない市街地であり、その環境改善の主要な課題は、防災性の向上、とくに、市街地大火の防止を目標に、老朽木造建築物を耐火性の高い建築物へ建替えること、道路や公園などの公共施設を整備することであるといえる。

ただし、大阪市における密集市街地整備施策の現状をみると（1-4 節）、広域的な「避難路および緊急交通路の整備」は、計画がほぼ達成されつつあるが、密集市街地整備に関する「面的整備事業」、「住宅の建替えに関する支援制度」、「形態規制の緩和による建替えの促進」は、財政負担の問題や合意形成の問題などから、十分な成果があがっていない。

こうした状況をふまえ、大阪市では、近年、「建ぺい率制限の緩和と新たな防火規制の導入」により、老朽木造住宅などの個別建替えを容易にして、耐火性の高い建築物への建替えを促進する施策が進められている。

一方、表 1-5-1、1-5-2 で示したように、建築物（特に住宅）の倒壊防止を重視する観点から、密集市街地において耐震改修を促進するという方針も、近年、国や大阪市においてみられるようになってきており、大阪市では、密集市街地を対象とした「住宅の耐震改修に関する支援制度」も創設されている。

ただし、大阪市における「住宅の耐震改修に関する支援制度」の現状をみると、いまのところ、その実績は非常に少ない。

次章（第2章）では、第1章で整理した密集市街地整備に関する国や自治体の方針をふまえ、「ストック活用」の概念と密集市街地整備における「ストック活用」の位置づけを明確にする。また、「ストック活用」としての住宅の耐震改修促進策に着目して、密集市街地整備における耐震改修促進策の意義を考察する。

表 1-5-1 年表：密集市街地整備の方針に関する国、大阪府、大阪市の上位計画、答申、ガイドライン
 (その1) -1995年1月：阪神・淡路大震災発生～2001年12月：都市再生プロジェクト決定-

表注：年表には、第1章1-1節～1-3節本文で内容を記載したもののみを掲載している。

年	月	国	大阪府	大阪市	密集市街地整備関連 施策のなかに耐震改 修促進策を含めてい るもの(○)
1995	6	「住宅宅地審議会」答申			
	7	「防災基本計画」修正			
1996	12		「住宅マスタープラン」策定		
1997	3		「地域防災計画」改定		
	3		「災害に強い都市づくり計画」 策定		
	3		「災害に強いすまいとまちづく り推進要綱」策定		
	3		「木造密集市街地における防 災性向上ガイドライン」(案)策 定		
	3			「地域防災計画」改定	
	5	「密集市街地における防災街 区の整備の促進に関する法 律」公布			
	9			「住宅審議会」答申	
1998	3		「災害に強い都市づくりガイド ライン」策定		
1999	3		「災害に強いすまいとまちづく り促進区域の整備に関する基 本方針」(案)策定		
	3			「防災まちづくり計画」策定	
2000	3		「住宅まちづくり審議会」答申		
	6	「住宅宅地審議会」答申			○
	12		「大阪21世紀の総合計画」策 定		
2001	3	「第八期住宅建設五箇年計 画」決定			
	3			「総合計画21推進のための新 指針 施策方針(ガイドライン) 編」策定	
	11			「総合計画21推進のための新 指針 いきいき大阪再生プラ ン」策定	
	12	「都市再生プロジェクト(第三 次)」決定			

表 1-5-2 年表：密集市街地整備の方針に関する国、大阪府、大阪市の上位計画、答申、ガイドライン
 (その2) -2001年12月：都市再生プロジェクト決定～2005年1月：阪神・淡路大震災10年後-

表注：年表には、第1章1-1節～1-3節本文で内容を記載したもののみを掲載している。

年	月	国	大阪府	大阪市	密集市街地整備関連 施策のなかに耐震改 修促進策を含めてい るもの(○)
	12	「都市再生プロジェクト(第三 次)」決定			
2002	2	「社会資本整備審議会・都市 計画分科会・中間とりまとめ」 策定			○
	2		「住宅まちづくりマスタープラ ン」策定		
	7	「今後の地震対策のあり方に 関する専門調査会」報告			
2003	3		「インナーエリア再生指針」策 定		
	3		「災害に強いすまいとまちづく り促進区域の整備に関する基 本方針」策定		
	3		「木造密集市街地における防 災性向上ガイドライン」策定		
	9	「社会資本整備審議会・住宅 地分科会」建議			
2004	3	「防災基本計画」震災対策修 正			
	3			「総合計画21推進のための新 指針 新生おおさか重点プラ ン」策定	
	3		「地域防災計画」震災対策修 正		
	3			「地域防災計画」震災対策修 正	○
	4		「都市計画区域マスタープラ ン」施行		
	4			「都市計画区域の整備、開発 及び保全の方針」施行	
	8			「住宅審議会」答申	○
2005	1	住宅政策改革要綱			
	1		「災害に強い都市づくりガイド ライン」改定		

第2章 ストック活用としての耐震改修促進策の意義

第2章では、近年の、国、大阪府、大阪市の都市計画、住宅政策、地震防災対策に関する各種の政策・方針、答申、ガイドラインなどをもとに、「ストック活用」の概念と密集市街地整備との関係を整理し、密集市街地整備における「ストック活用」の位置づけを明確にする。また、「ストック活用」としての住宅の耐震改修促進策に着目し、近年の施策の展開をまとめるとともに、耐震改修促進による地区レベルでの地震被害軽減の効果を、現地調査および地理情報システム（GIS）を用いた被災シナリオ分析をもとに検証し、密集市街地整備における住宅の耐震改修促進策の意義を考察する。

第2章の構成は、以下のとおりである。

2-1 ストック活用と密集市街地整備の関係

- 2-1-1 国の「住宅宅地審議会・答申」
- 2-1-2 中央防災会議の「地震対策調査会・報告」
- 2-1-3 国の社会資本整備審議会「住宅宅地分科会・建議」
- 2-1-4 国の「住宅政策改革要綱」
- 2-1-5 大阪府の「住宅まちづくりマスタープラン」
- 2-1-6 大阪府の「都市計画区域マスタープラン」
- 2-1-7 大阪府の「災害に強い都市づくりガイドライン」
- 2-1-8 大阪市の「住宅審議会・答申」

2-2 密集市街地整備におけるストック活用の位置づけ

- 2-2-1 「ストック活用」の意味
- 2-2-2 「ストック活用」の位置づけ

2-3 住宅の耐震改修促進施策の展開

- 2-3-1 住宅の耐震化に関する国の施策の変遷
- 2-3-2 被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会・報告
- 2-3-3 住宅の耐震改修推進調査・報告

2-4 耐震改修による地区レベルの地震被害軽減の効果

- 2-4-1 地震時の被災シナリオと市街地モデルの想定
- 2-4-2 地震被害軽減効果の評価方法
- 2-4-3 事例地区の概況
- 2-4-4 市街地モデルの設定
- 2-4-5 現状および各市街地モデルにおける地震被害軽減効果
- 2-4-6 耐震改修による地震被害軽減の効果

2-5 第2章一結

2-1 ストック活用と密集市街地整備の関係

本節では、第1章で対象とした国、大阪府、大阪市の都市計画、住宅政策、地震防災対策に関する各種の政策・方針、答申、ガイドラインなどのうち、「ストック活用」の視点を鮮明に提示しているものを取りあげ、「ストック活用」の概念と密集市街地整備の関係を整理する。

2-1-1 国の「住宅宅地審議会・答申」

国の「住宅宅地審議会・答申」（2000年）*¹では、「今後の住宅宅地政策の課題」として、「現在の住宅宅地ストックを、長期耐用性、環境との共生、長寿社会への対応等に配慮されたものへと再生し、「居住」に関する多様な選択肢を用意すること」、「既存ストックを活用しつつ、自立した個人がその自己実現を支えるニーズに最もふさわしい「居住」が選択できるようにするため、ストックの流動性を実現すること」をあげている。

そして、従来の住宅宅地政策を、こうした「個人の選択の可能性を高める」という課題に対応するように転換する必要がある、その転換に当たっては、①市場重視、②ストック重視の2つ視点が重要であると述べている*²。ここで、「市場重視」とは、「国民の多様な居住ニーズを効率的に満たすシステムを構築するため、市場における選択を原則とし、外部性等を配慮して市場の環境整備、誘導、補完を行い、市場との関わりにおいて政策を構成するスタンス」であり、「ストック重視」とは、「住宅宅地ストックが量的には充足してきている現状、成熟社会がもたらすさまざまな制約を背景に、耐久性の高い良質な住宅宅地ストックを形成し、それを維持管理、循環させていく等、住宅宅地ストックの質、流動性との関わりにおいて政策を構成するスタンス」である。

以上より、「住宅宅地審議会・答申」のいう「ストック重視」とは、たんにストックの「質」を向上あるいは維持管理するという側面だけでなく、良質なストックを、「市場」を通じて循環させていくという、ストックの「流動性」の確保という側面も重視していることがわかる。

また、「住宅宅地審議会・答申」で「ストック重視」という場合の「ストック」の対象は、「既存のストック」だけでなく、「新規に供給されるストック」も含まれている。一方、「既存のストック」のみを対象とする場合には、「ストック活用」という言葉を使用している。

序論-iii) (6) で示したように、本論文では、「ストック活用」を、「特定の目的のために既存ストックを活用すること」という意味で用いることにする。

なお、第1章 1-1-3 項で示したように、国の「住宅宅地審議会・答申」（2000年）では、密集市街地整備に関しては、良質なストックの新規供給に重点がおかれ、「ストック活用」に関する記述は、「住宅の耐震改修の推進」にとどまる。

2-1-2 中央防災会議の「地震対策調査会・報告」

*¹ 第1章 1-1-3 項を参照。

*² 「市場重視」、「ストック重視」という視点は、1995年の国の「住宅宅地審議会・答申」においても、提示されている。

中央防災会議の「地震対策調査会・報告」(2002年)^{*3}では、「当面行うべき主な施策」のひとつに「効率的・効果的な防災対策の推進」をあげ、そのなかで、「経済成長の鈍化により投資余力が減退し、地震防災施設を防災のためだけに整備することが困難な場合もあり、既存の資源を生かしつつ、防災施設相互の関連性等も考慮し、他の施策との融合・連携を図りながら、効率的・効果的な整備を進めることが必要である」と述べ、防災対策において、「既存の資源」を活用する必要があることに触れている。

また、「個人財産の資産保全に係る対策は、原則として、個人が行うべきものであるが、住宅の耐震補強等地域や街の保全のための地震対策であって、周辺への被害の軽減効果等の公共性が認められる場合には、行政としてもその支援を検討すべきである」と述べ、「住宅の耐震補強」など、個人資産の保全に関わる対策も検討すべきとしている。

「地震対策調査会・報告」では、「今後の地震対策の方向」のなかで、「効率的・効果的な防災対策の推進」の具体策として、「① 限られた予算の中でのメリハリのある対策の推進」、「② 住宅や防災上重要な公共建築物等の耐震化の推進」、「③ 防災への経済原理の導入」、「④ 被災者のニーズに合った多様な生活支援」、「⑤ 社会的ニーズに合致した研究開発の推進」をあげている。

そのうち、「② 住宅や防災上重要な公共建築物等の耐震化の推進」では、「耐震診断・耐震改修等を強力に推進する」と述べ、「既存ストック」としての既存の「住宅」や「公共建築物」など「都市施設」の「耐震化」の推進は、即効性の高い施策であると認識していることがわかる。

ただし、密集市街地整備については、「当面行うべき主な施策」の「防災協働社会の実現」のひとつである「震災に強い都市の整備」で、「密集市街地の解消」を図るために、プロジェクト型の基盤整備を推進することを述べ、「ストック活用」については触れていない。

2-1-3 国の社会資本整備審議会「住宅宅地分科会・建議」

国の社会資本整備審議会「住宅宅地分科会・建議」(2003年)^{*4}では、「新たな住宅政策の基本理念」として、「(1) 公的 direct 供給重視・フロー重視から市場重視・ストック重視へ」、「(2) 市場重視の政策に不可欠な消費者政策の確立と住宅セーフティネットの再構築」、「(3) 少子高齢化、環境問題等に応える居住環境の形成」、「(4) 街なか居住、マルチハビテーションなど都市・地域政策と一体となった政策へ」の4点をあげている。

そのうち、「(1) 公的 direct 供給重視・フロー重視から市場重視・ストック重視へ」の記述内容をみると、「新規に供給されるストック」ではなく、中古住宅の流通やリフォームの促進など、「既存ストック」の活用を重視する内容となっている。つまり、国の「住宅宅地審議会・答申」(2000年)での用語の使い分けにしたがえば、「ストック活用」を重視していると解釈できる。そして、ここでは「既存ストック」を、既存の「住宅」の意味で用いている。

また、「(3) 少子高齢化、環境問題等に応える居住環境の形成」においては、以下のように述べている。

^{*3} 第1章 1-1-7 項を参照。

^{*4} 第1章 1-1-8 項を参照。

(前略)、社会的な課題の解決や個人・世代を超えた社会的・循環的な利用を図る観点から、ストックの更新やリフォーム（ストックの再生）により、バリアフリー化、省エネルギー化、欧米に比べて短い耐用年数の長期化など、良質な住宅の形成と宅地の質の向上を図ることが重要である。

また、これまで住宅の供給等を重視し、良好な住環境の形成が後手に回っていたこともあり、ミニ開発等による悪循環も生じていることから、地域の共通資産としての美しい街並みや地域の安全性の確保等のため、ストックの更新やリフォーム（再生）による住環境の改善に本格的に取り組む必要がある。（以下略）

ここで、「ストックの更新やリフォーム（ストックの再生）」という表現が用いられ、「更新」と「リフォーム」が併用されていることがわかる。「更新」の意味が明示的でないが、「リフォーム」を「ストックの再生」と括弧づけしていることから、「更新」は、主に「建替え」を意味するものと解釈できる。いずれにせよ、「住宅」はもとより、「住環境」についても、建替えだけでなく、リフォーム（ストックの再生）による改善に取り組む必要があることを述べており、「既存ストック」の意味が、既存の「アメニティ資源」にまで拡張されていると解釈できる。

ただし、「新たな住宅政策を実施するための具体的指針」をみると、「4 少子高齢化、環境問題等に応える居住環境の形成」の「(2) 住環境政策」において、「特に、20世紀の負の遺産とも言われる密集市街地については、安心安全で快適な住環境の確保とともに、その立地から都市の再生の原動力ともなることから、密集市街地の特性に対応した柔軟かつ強力な事業手法の追加、防火上有効な規制制度創設など、整備手法の充実を図ること」と述べており、密集市街地整備において、「ストック活用」を重視するとは述べていない。

2-1-4 国の「住宅政策改革要綱」

国の「住宅政策改革要綱」（2005年）^{*5}における「ストック活用」の視点を、以下に整理する。

(1) 住宅政策の基本理念と目標

国の「住宅政策改革要綱」（2005年）では、まず、「住宅政策の基本理念と目標」を以下のよう述べている。

住宅とは、個人にとっての健康や生活の基盤であるとともに、家族を育むかけがえのない生活空間である。一方で、地域のコミュニティ活動を支え、地域の環境・安全・文化等の重要な要素でもある。

したがって、

- ① 国民がそれぞれの価値観に基づき、自らの努力に応じ、良質な住宅を取得あるいは利用できるような環境を整えること
- ② 地域の資産としての安全性の確保や美しい街並みなど良好な居住環境を形成する

^{*5} 第1章 1-1-9項を参照。

こと

を通じ、国民の豊かな住生活を実現することが、住宅政策を進めるに当たっての基本理念として位置づけ得る。

こうした理念の下、より具体的には、

- 1 国民が多様な選択肢の中から、安心して、無理のない負担で、ニーズに合った住宅の選択を行うことができる住宅市場の条件整備
- 2 耐久性等に優れた良質な住宅が供給され、適切に管理され、円滑に流通する循環型住宅市場の環境整備
- 3 自力では住宅を確保することが困難な者への的確な支援
- 4 社会的課題に対応した住宅ストックの質及び居住環境の向上

を目標として住宅政策を推進する。

そして、「住宅政策改革要綱」では、「目標実現のために重視すべき視点」として、「市場機能の活用」、「ストックの有効活用」、「消費者利益の保護」、「住宅セーフティネット機能の向上」、「住宅ストックの質の向上」、「良好な居住環境の形成」、「住宅関連産業の健全な発展」の7つの視点をあげ、「ストックの有効活用」という表現が、「重視すべき視点」の1つに明記されていることがわかる。

「ストックの有効活用」の内容をみると、「住宅を世代や家族を超えて社会全体の資産として活用していけるよう、既存住宅ストックを有効に活用するとともに、良質な住宅が適切に維持管理され、適正に評価され、円滑に流通する循環型の市場の環境整備を進める」とされ、ここでいう「ストック」とは、既存の「住宅」の意味であることがわかる。

一方、「良好な居住環境の形成」も「重視すべき視点」にあげられており、そこでは、「住宅の立地、周辺環境は豊かな住生活の実現に大きく左右する重要な要素であることから、密集市街地の整備改善、街なか居住の推進など住宅市街地の整備による居住環境の向上を図る」とされ、「密集市街地の整備改善」にも触れている。

(2) 主要課題への取組

国の「住宅政策改革要綱」(2005年)では、「主要課題への取組」として、「(1) 中古住宅流通・住宅リフォームの推進」、「(2) 民間住宅市場の環境整備」、「(3) 消費者政策の確立」、「(4) 少子高齢化、環境問題等に応える住宅の質の確保」、「(5) 住宅市街地の整備による居住環境の向上」の5つの主要課題をあげ、それぞれについて、「これまでの取組」、「課題と方向性」、「今後の対応」を具体的に記述している。

5つの主要課題のうち、「(1) 中古住宅流通・住宅リフォームの推進」が最初に記述されていることから明らかなように、全体として、「ストック活用」に関する提言が強調される内容となっている。とくに、既存住宅の「耐震改修の促進」に関する施策は、「(1) 中古住宅流通・住宅リフォームの推進」および「(4) 少子高齢化、環境問題等に応える住宅の質の確保」の2つの主要課題において、「耐震化に係る総合的な助成制度の創設」、「住宅ローン減税等の築年数要件の撤廃」、「耐震改修促進税制の創設」の3点が記述され、重視されていることがわかる。

また、ここでは、「既存ストック」は、既存の「住宅」の意味で用いられており、「住宅」には、既存の木造住宅などを含む戸建て住宅も対象とされている。

しかし、第1章1-1-9項でも触れたように、「(5) 住宅市街地の整備による居住環境の向上」では、「課題と方向性」のなかで、「20世紀の負の遺産といわれる密集市街地の解消」を課題の1つにあげており、「密集市街地」は「住宅ストックと居住環境の更新」により「解消」している。したがって、密集市街地整備において、既存「住宅」の「ストック活用」を積極的に進める視点は認められない。

2-1-5 大阪府の「住宅まちづくりマスタープラン」

大阪府の「住宅まちづくりマスタープラン」(2002年)^{*6}では、「施策の展開方向」の筆頭に「インナーエリアの再生」をあげ、以下のように述べている。

人口減少や投資余力の低下が予想され、また、地球環境問題への対応が重大な課題となっている状況の中で、大阪が更なる発展を遂げるためには、総合計画の「蓄積活用の視点」を踏まえ、蓄積された経済・社会・文化等の都市機能や都市基盤等のストックを有効に活用しながら、既成市街地を魅力ある市街地へと再生し、豊かな生活を実現することが重要です。特に、インナーエリアは、阪神・淡路大震災で被害の大きかった木造密集市街地が広がっているなど防災・住環境上の多くの課題を抱えている一方、交通至便でかつ人口・産業が集積しているなど優れた立地性を有しています。

このため、インナーエリアにおいて、既存のコミュニティを大切にしつつ、都市基盤の整備と住宅・住環境の整備改善、建築物の不燃化・耐震化を推進し、災害に対する安全性の高い住宅・まちづくりを進めます。また、大阪の活力を創出するため、職・住・遊が近接した魅力ある都市拠点の形成を図り、地域のイメージアップを図ることにより、民間の投資を呼び込み、職住近接型の魅力ある都市居住の場への再生に取り組みます。

以上の記述を文面どおりに解釈すると、木造密集市街地が広がっているインナーエリアの再生では、「経済・社会・文化などの都市機能や都市基盤」、「交通至便でかつ人口・産業が集積しているなど優れた立地性」、「既存のコミュニティ」などの「蓄積」、つまり「既存ストック」を有効に活用することが重要であると述べていることになる^{*7}。つまり、ここで用いられている「既存ストック」は、既存の「社会基盤」および「都市施設」である。

しかし、「既存ストック」の意味する内容が非常に幅広いために、インナーエリアのような既成市街地を対象とした施策であれば、どのような施策であれ、大なり小なり「ストック活用」であるとも解釈でき、このような意味で「既存ストック」を活用することは、自明ともいえる。

むしろ、「ストック活用」の具体的な施策が対象とする「既存ストック」の意味が重要となるが、「インナーエリアの再生」で、具体的な施策としてあげられているのは、「災害に強い住まい

^{*6} 第1章1-2-6項を参照。

^{*7} この「ストック活用」の概念は、「大阪21世紀の総合計画」(第1章1-2-5項)の「蓄積活用の視点」を反映したものである。

とまちづくりの推進」と「災害に強い住まいとまちづくり促進区域の整備促進」であり、その記述内容は、「災害に強い都市づくりガイドライン」（1998年）とほぼ同じであり、既存の「社会基盤」や「都市基盤・施設」を活用した独自の施策が提示されているわけではない。

また、第1章1-2-6項で触れたように、「(1) 災害に強い住まいとまちづくりの推進」の施策のひとつとして、「耐震診断・改修に対する普及・啓発を行い、既存建築物の耐震性の向上を促進」することが述べられているが、これは、インナーエリア全般を対象としているものと解釈でき、「木造密集市街地」の整備に直接関連した施策としては位置づけられていない。

なお、「大阪府住宅まちづくりマスタープラン」では、「施策の展開方向」として、「住宅ストックの有効活用」もあげており、その内容をみると、「住宅ストック」は、「公共賃貸住宅ストックの有効活用」と分譲マンションなどの「民間住宅ストックの有効活用」に限定されている。つまり、ここでは「既存ストック」は、「耐火造の共同住宅など」の意味で用いられている。さらに、その具体策には、「リフォーム」や「維持管理」に加えて、「建替え」も含まれている。

2-1-6 大阪府の「都市計画区域マスタープラン」

大阪府の「都市計画区域マスタープラン」（2004年）*⁸では、大阪府の都市像の実現に向けた2つの「基本姿勢」のひとつとして、「人口、産業の集積及び社会基盤のストック（蓄積）がそれぞれ異なる都心、インナー、アウターの3つのエリアでストックをいかし、地域の個性、産業などのポテンシャル（潜在力）を引き出す」をあげ、ここに、既存の「社会基盤」を「ストック活用」する視点が鮮明に打ち出されている。

また、「インナーエリア」（木造密集市街地を含む）の将来像では、「インナーエリア」は「都市的利便性の高い都心エリアと、豊かな自然を有するアウターエリアとの中間に位置し、双方の利点を享受できるエリア」であることが記述されているほか、「活用すべき主なストック」として、「大阪中央環状線、放射状道路、鉄道」、「人口集積」、「国際競争力の高い特色ある産業の集積」をあげており、ここでは、既存の「社会基盤」や「都市施設」を「ストック活用」して、「インナーエリア（木造密集市街地）」を再生する方向が述べられている。

ただし、「木造密集市街地」に関する具体的な施策としては、「避難路、避難地、延焼遮断帯などの防災空間の確保や建物の不燃化、耐震化を進め*⁹、地域の防災力の向上を図る」、「都市計画道路などの公共施設の整備にあわせて、（中略）防災空間の確保、建築物の建替に合わせた不燃化の促進、また個性的で魅力ある沿道・街区景観の形成などの総合的なまちづくりを行う」と述べるにとどまり、既存「住宅」の「ストック活用」の視点は弱い。

2-1-7 大阪府の「災害に強い都市づくりガイドライン」

2005年に改定された大阪府の「災害に強い都市づくりガイドライン」*¹⁰における「ストック活用」の視点を整理する。

*⁸ 第1章1-2-8項を参照。

*⁹ ここで「耐震化」に触れているが、対象となる建物や耐震化の方法は、明示されていない。

*¹⁰ 第1章1-2-10項を参照。

(1) 既存ストックの活用による広域避難困難区域の解消

大阪府の「災害に強い都市づくりガイドライン」(2005年改定)では、その「改定のねらい」として、「① 災害に強い都市づくりの一層の推進」、「② 既存ストックの活用による広域避難困難区域の解消」、「③ ハード事業を補完するソフト事業の推進」をあげている。

そのうち、「② 既存ストックの活用による広域避難困難区域の解消」では、「密集市街地など既成市街地において、広域避難地が不足し、新設することが困難な場合は、既存ストックの活用により広域避難地を確保するなど避難困難区域の解消に努める」としており、対象地域として「密集市街地」が念頭に置かれていることがわかる。また、ここで対象とされている「既存ストック」は、既存の「都市施設」である。

なお、この方針は、2002年3月に、「大阪府防災都市づくり広域計画(骨子)」を策定し、そのなかで、「面積が10haに満たない公園、農地などのオープンスペースや学校、公共住宅など既存ストックを組み合わせる一体的に避難地として活用する候補地32ヶ所を提案」していたことを反映したものである。

関連して、国も、2004年度に、「地震防災対策特別措置法」*¹¹の規定にもとづく「避難地・避難路等に係る大臣基準」を改正し、従来の「広域避難地」の要件である「面積10ha以上」および「避難路」の要件である「道路幅員15m以上(緑道は10m以上)」を、土地利用の状況など一定の条件のもとで緩和しており、「既存ストックの活用」による「広域避難地」および「避難路」の整備を実施しやすい環境が整っている*¹²。

(2) 既存建築物・宅地の耐震性の向上

大阪府の「災害に強い都市づくりガイドライン」(2005年改定)では、「ストック活用」という表現は用いていないが、ガイドラインの見出し項目の最後に、「既存建築物・宅地の耐震性を向上する」をあげ、「既存建築物等の耐震性向上は、減災の都市づくりにおいて重要な課題である」と述べている。

そして、その具体的な内容として、「既存公共建築物の耐震性確保を計画的に進める」、「民間建築物の耐震性向上を促進する」、「府民等の耐震診断・改修を促進するため、既存建築物の危険性、耐震性向上の必要性をわかりやすく説明する」、「既存宅地等の安全性の向上」、「被災建築物等の応急危険度判定体制の充実」をあげている。

つまり、ここでは用いられている「既存ストック」は、既存の「都市施設」、「民間建築物」である。なお、「民間建築物」には、「住宅」も含まれ、「住宅」のなかには、「耐火造の共同住宅」や「木造住宅」なども含まれるが、「災害に強い都市づくりガイドライン」(2005年)では、「住宅」という表現は直接用いられていない。

*¹¹ 阪神・淡路大震災をふまえ、1995年に制定された特別措置法。

*¹² 密集市街地に限定した施策ではないが、津波の際の避難施設を確保するために、既存の「鉄筋コンクリート造の建築物」を「津波避難ビル」として指定する施策の検討が、国で進められており、大阪府の「災害に強い都市づくりガイドライン」(2005年)でも施策の1つにあげている。こうした「津波避難ビル」の指定は、既存の「民間建築物」の「ストック活用」の一例である。

密集市街地整備との関連からみると、「既存建築物等の耐震性向上」は、密集市街地整備とは直接関連しない施策として提示されている。

(3) 密集市街地整備におけるストック活用

「災害に強い都市づくりガイドライン」(2005年)における「14. 密集市街地では、街路や広場等の基盤整備と建築物の改善を重層的に実施する」では、その具体的な施策の方針として、「① 骨格となる都市基盤施設の整備を推進する」、「② 災害に強いすまいとまちづくりを推進する」、「③ 閉塞しにくい『中規模街路』(原則、幅員 8m以上)の整備を計画的に推進する」、「④ 緊急避難に役立つ小広場を確保する」、「⑤ 当面の火災防止対策を講じる」の、大きく5つの項目をあげ、それぞれの施策を記述している。

以上の施策のうち、「既存ストック」として、既存の「都市施設」、「民間建築物」を活用する施策であると解釈できるものは、「③ 中規模街路の防災機能向上のため」の対策であげられている「学校や公園等の周辺で、『コミュニティ道路化』により植樹や避難空間を確保」、「⑤ 当面の火災防止対策」であげられている「隣接建物への火災の噴き出しを極力防ぎ、延焼防止を図る必要から、各建物の開口部の対策、電気の復旧に伴う電気機具からの出火防止のための「感震ブレーカー」の設置」である。その他、ここでは明示されていないが、1) であげた「既存ストックの活用による広域避難困難区域の解消」もあげられる。

また、「ストック活用」だけに限定されないが、場合によっては「ストック活用」も含まれる施策は、「③ 中規模街路の防災機能向上のため」の対策であげられている「避難路としての安全性向上のため、沿道建築物の耐震化・不燃化を促進」および「建物やブロック塀の倒壊及び延焼防止のため、『高木植樹』、『生垣化』を推進」である。

(4) 災害に強いすまいとまちづくりを推進

「災害に強い都市づくりガイドライン」(2005年)の「密集市街地では、街路や広場等の基盤整備と建築物の改善を重層的に実施する」の具体的な施策の方針のなかの「② 災害に強いすまいとまちづくりを推進する」では、以下のように記述されている。

- i) 大地震時に建物倒壊や大火災の可能性が高く、早急に対策を講ずる必要のある密集市街地を「災害に強いすまいとまちづくり促進区域」に指定し、「木造密集市街地における防災性向上ガイドライン」等を踏まえ、市町村が整備計画を策定し、老朽住宅等の建替えによる建築物の不燃化・耐震化を促進するとともに、住宅・住環境の整備や道路整備、公園、緑地などのオープンスペースを確保するなど、総合的な整備を進める。
- ii) 「大阪府インナーエリア再生指針」に位置づけたアクションエリアにおいて建物の不燃化、土地の有効高度利用など沿道市街地の整備と一体的に都市計画道路の整備を促進し、避難路・延焼遮断帯として機能する緑豊かな空間となる「防災環境軸」の形成を目指すなど安全な市街地へと整備・改善を図る。
- iii) 「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律」の活用、防火・準防火地域、防災街区整備地区計画などによる規制誘導手法の活用とともに、住宅市街地総合整備事業

(密集住宅市街地整備型)、土地区画整理事業、市街地再開発事業などの重点的・重層的实施による再整備を進める。

- iv) 密集市街地を効果的に整備・改善し、良好な環境として維持していくため、行政と地域住民が、地域の整備目標を共有し、それぞれの役割に応じて、NPO等まちづくりコーディネーターの協力を得ながら、まちづくりに向けた合意形成、組織化を進めるなど整備の具体化を図る。
- v) 地域住民の自主防災の取り組みを通じて、コミュニティにおける発災直後の避難行動や初期消火等の防災体制、被災後の住民生活を支援する仕組みづくりを行う。

既存の「地域住民」や「コミュニティ」を、広い意味で「社会基盤」としての「既存ストック」ととらえるならば、iv)とv)は、それに該当する記述と解釈できる。

一方、建築物の改善は、「老朽住宅等の建替えによる建築物の不燃化・耐震化を促進する」、「建築物の不燃化、土地の有効高度利用など沿道市街地の整備と一体的に都市計画道路の整備を促進し、避難路・延焼遮断帯として機能する緑豊かな空間となる「防災環境軸」の形成を目指す」が原則であり、「老朽住宅等」の「耐震改修」については明示されていない。

2-1-8 大阪市の「住宅審議会・答申」

大阪市の「住宅審議会・答申」(2004年)^{*13}における「ストック活用」の視点を整理する。

(1) 施策展開にあたっての重要な視点

大阪市の「住宅審議会・答申」(2004年)では、「施策展開にあたっての重要な視点」として、1) 総合性のある居住政策を展開する、2) 地域特性を重視する、3) 既存ストックを活用する、4) 公共と民間が適切に役割分担し、協働する、の4つの視点をあげている。

このうち、3)の「既存ストックを活用する」では、「持続可能な社会の形成や地球環境の保存の観点から、循環型・再生型の社会システムへの転換がより一層重要となってきた」、「良質な住宅ストックの形成や良好な住環境の整備を進めていくにあたって、既存ストックの更新・再生の手法を可能な限り導入するなど、ストックの活用を軸とした施策の展開が必要となってきた」、「ストック全体が効果的に機能するよう住宅市場の活性化を誘導することが必要である」と述べている。

ここで、「既存ストックの更新・再生の手法を可能な限り導入する」の意味が明確でないが、ストックの「活用」は、ストックの「保存」や「保全」だけでなく、「建替え」を含む幅広い概念であると解釈できる。

また、4)の「公共と民間が適切に役割分担し、協働する」のなかで、「今日の経済状況や行財政改革などの社会情勢の変化を踏まえ、住宅政策の推進にあたっては、民間にできることは民間に任せるということを基本に、公共と民間の役割分担を再構築することが重要である」、「民間住宅については、規制誘導や助成策等により、良好なストックへと誘導をはかることが公共の大き

^{*13} 第1章1-3-5項を参照。

な役割である」、「老朽住宅密集市街地の整備など、民間だけによる事業では困難なものについては、公共による積極的な施策展開が必要である」、「地域の特性を活かした居住地整備を進めるにあたっては、地域住民やNPO等との協働による取り組みが重要である」などと記述している。

(2) 住宅ストックの再生と有効活用

大阪市の「住宅審議会・答申」（2004年）では、「今後取り組むべき方向と主要な住宅施策」として、「(1) 市民に愛される個性豊かな居住地の創造と再生」、「(2) 大都市居住ニーズに応える住まいづくり」、「(3) 安心して暮らせる住まい・まちづくり」、「(4) 住宅ストックの再生と有効活用」、「(5) 市民とともに進める都市居住」の5つの施策をあげている。

そのなかの「(4) 住宅ストックの再生と有効活用」では、以下のように述べている。

良好な住宅ストックの形成と地球環境にも配慮した持続可能な循環型社会の実現に向け、既存住宅ストックの再生・活用に向けた積極的な取り組みが求められている。

このため、空き家の活用も視野に入れ、リフォームの普及や市場の活性化による円滑な流通の促進をはかるなど、既存住宅ストックを適切に誘導していくことが重要である。とりわけ、分譲マンションについては、適正な維持管理の促進や円滑な建替えに対する支援策の充実をはかる必要がある。また、市営住宅ストックについても、地域のまちづくりにも貢献する良好な社会的資産として有効に活用するとともに、より一層的確・公平な管理に向けた取り組みを進める必要がある。

以上より、ここで意味する「既存ストック」は「住宅」であり、ストックの「再生」には、「建替え」も含まれることがわかる。

また、その具体的な施策は、「①分譲マンションの適正な維持管理と円滑な建替えに向けた支援」、「②民間住宅ストックの有効活用」、「③市営住宅ストックの有効活用と地域のまちづくりへの貢献」の大きく3つの項目ごとに、それぞれ記述されている。

具体的な記述内容を見ると、「①分譲マンションの適正な維持管理と円滑な建替えに向けた支援」と「③市営住宅ストックの有効活用と地域のまちづくりへの貢献」は、既存の「耐火造の共同住宅」の「建替え」を前提とした施策が多い。

ただし、「②民間住宅ストックの有効活用」では、「既存住宅ストックを活用した住宅供給」、「優良なりフォームの誘導」（既存住宅ストックを活用した賃貸住宅の供給、既存住宅ストックの継続的な実態把握）、「既存住宅の流通支援」（既存住宅市場の活性化支援、既存住宅の流通支援）があげられており、「既存ストック」として、「耐火造の共同住宅」だけでなく、戸建てや長屋建て住宅などの「木造住宅」も含まれると解釈できる。

(3) 老朽住宅密集市街地整備におけるストック活用

大阪市の「住宅審議会・答申」（2004年）では、密集市街地整備に関する施策として、「今後取り組むべき方向と主要な住宅施策」 「(3) 安心して暮らせる住まい・まちづくり」の「①老朽住宅密集市街地整備の推進」において、「老朽住宅密集市街地整備のモデル事業の推進」および

「重点的・戦略的な老朽住宅密集市街地整備の推進」をあげている。

密集市街地整備におけるストック活用という視点からみると、以上の施策のうち、「福島区北西部地区での事業推進」と「既存住宅の耐震化の促進」が特に注目される。

「福島区北西部地区」は、国の都市再生プロジェクト（第3次決定）に明記され、都市再生プロジェクトとして位置づけられた地区であるが、その「整備に際しては、古くからの長屋や石畳等のアメニティ資源や地域住民等のコミュニティを積極的に活用し、特色ある魅力あふれる居住地として再生する」と明記している。つまり、ここでは、「既存ストック」として、「長屋」などの「木造住宅」、「長屋や石畳」などの「アメニティ資源」、「地域住民等のコミュニティ」といった「社会基盤」を活用することが述べられている。密集市街地整備において、既存の「長屋や石畳」を活用するという視点は、国や大阪府、あるいはそれまでの大阪市の上位計画にみられない新しい視点である。

また、「既存住宅の耐震化の促進」では、「耐震改修費補助制度等を活用」することが述べられており、密集市街地整備において、既存の「木造住宅」などの耐震改修を促進することが明記されている。

(4) その他のストック活用に関連する施策

大阪市の「住宅審議会・答申」（2004年）で、上述した施策以外で、「ストック活用」に関連する施策としては、以下のものがあげられる。

「今後取り組むべき方向と主要な住宅施策」の「(1) 市民に愛される個性豊かな居住地の創造と再生」では、「①魅力ある居住地の創造」で「地域特性を活かした魅力ある居住地の形成」（平野郷地区及び住吉大社周辺地区におけるHOPEゾーン事業の展開、空堀地区等における新たなHOPEゾーン事業の推進）があげられている*¹⁴。

これは、主として、既存の「歴史的建造物」など「アメニティ資源」を活用する施策である。

「今後取り組むべき方向と主要な住宅施策」の「(2) 大都市居住ニーズに応える住まいづくり」では、「①多様なライフスタイルを踏まえた居住ニーズへの対応」で「空きオフィス等の住宅転用支援」、また、「②高齢者・障害者等に対する住宅施策の充実」で「バリアフリー化の促進」（民間住宅のバリアフリー化の促進、市営住宅等のバリアフリー化の推進）があげられている。

これらは、主として、既存の「民間建築物」や「住宅」を活用する施策である。

「(3) 安心して暮らせる住まい・まちづくり」では、「②安全・安心な住まいづくり」で、「住宅のバリアフリー化の促進」があげられている。

これらは、主として、既存の「住宅」を活用する施策である。

*¹⁴ 「HOPEゾーン事業」とは、1983年に建設省が創設した「HOPE計画」にもとづき、大阪市が独自の施策を進めている事業で、「特色ある居住地の形成をはかるため、歴史的・文化的な雰囲気恵まれた地域を、大阪の居住地イメージを高めるモデルゾーン（HOPEゾーン）として位置付け、地域住民と協力しながら、伝統的な町家の修景、まちなみの景観整備等を誘導する事業」である。「HOPEゾーン事業」の補助事業として、「HOPEゾーン事業」地区に指定された区域内を対象に、「まちなみガイドライン」に沿った建物等の修景工事に対して費用の一部を補助する「まちなみ修景補助事業」を実施している。「まちなみ修景補助事業」は、2000年度から「平野郷地区」で、2001年度から「住吉大社周辺地区」でそれぞれ実施されている。今後、「空堀地区」（第3章3-4-5項、3-4-6項を参照）においても実施される予定となっている。