

密集市街地における
ストック活用型環境改善アプローチの展望
— 大阪の長屋集積地区を事例として —

中 村 仁

論文の内容の要旨

論文題目 密集市街地におけるストック活用型環境改善アプローチの展望
—大阪の長屋集積地区を事例として—

氏 名 中 村 仁

1. 研究の背景

日本の大都市には、道路などの基盤が未整備で老朽木造住宅などが密集する、いわゆる密集市街地が広範に分布している。密集市街地は、住環境上のさまざまな問題を抱えており、その環境改善は、都市政策上の重要な課題である。とくに、1995 年の阪神・淡路大震災以降は、密集市街地の防災性の向上、とりわけ、市街地大火の防止が、政策上の主要な課題となっている。

一方、1990 年代半ば以降、少子高齢化の進行と人口減少、地球環境問題への意識の高まり、まちなみや地域文化の保全・再生への関心の高まりといった社会的背景のもとで、都市計画や住宅政策などの分野において、新規に都市施設や住宅を建設するだけでなく、既存のストックを有効に活用することが、重要な政策課題として認識されるようになってきた。

本来、木造建築物は、改修（模様替え、修繕、増改築など）が容易であり、密集市街地の木造住宅においても、改修が頻繁に行われている。密集市街地の環境改善においても、「住宅の改修」という潜在力を評価し、既存住宅をストックとして積極的に活用していく発想が必要である。

2. 研究の目的

本論文の目的は、「密集市街地整備における耐震改修促進策の位置づけと意義」および「大阪の長屋集積地区の実態と環境改善の課題」に関する文献研究および実証研究を通じて、「住宅の改修」を基本とする環境改善の意義とその展開方法を検討し、密集市街地における「ストック活用型環境改善アプローチ」の可能性と課題を明確にすることである。

なお、大阪の長屋集積地区を事例対象とするのは、長屋集積地区が、密集市街地の一典型であり、大阪市に広範に存在していること、また、長屋集積地区に多く存在する長屋建て住宅や戸建て住宅は、形態的にみて、改修が比較的容易であることから、「住宅の改修」による環境改善の可能性と課題を考察するうえで適しているからである。

3. 「ストック活用型環境改善アプローチ」の定義

本論文では、「環境改善」を、「当該区域における市街地の物的環境（「住宅の性能」、「住環境」）および物的環境に関連する非物的な環境（住宅にかかる費用の適切性、居住者属性のバランスなど）の水準を向上させること」と定義する。

長屋集積地区などの密集市街地における「環境改善の手法」は、主要な環境構成要素である「既存住宅」への対応に特に着目すると、1)「個別改修」：既存住宅の個別の「改修」の促進、2)「個別建替え」：既存住宅の個別の「建替え」の促進、（建替えに伴う）細街路拡幅、3)「面的整備」：既存住宅の「共同建替え」の促進、道路や公園などの基盤整備、の大きく3つの類型をあげることができる。

本論文では、「ストック活用型環境改善アプローチ」を、「「個別改修」による「環境改善」を基本とし、「個別建替え」や「面的整備」による「環境改善」よりも重視する「環境改善」の方法（アプローチ）」と定義する。

4. 論文の構成

本論文は、「序論」、「密集市街地整備における耐震改修促進策の位置づけと意義」に関する研究（第1章～第2章）、「大阪の長屋集積地区の実態と環境改善の課題」に関する研究（第3章～第5章）、および「結論」で構成される。

「序論」では、本論文の研究の「背景」、「目的」、論文で使用する「用語の定義」、本論文の「構成」および研究の「方法」を示すとともに、関連する「既往研究」を整理して、本論文の研究上の位置づけを明確にする。

「密集市街地整備における耐震改修促進策の位置づけと意義」に関する研究（第1章～第2章）では、密集市街地整備に関する国・自治体の方針、大阪市における市街地整備施策の現状を整理し、「ストック活用」としての耐震改修促進策の位置づけを明確にするとともに、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分析して、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。

「大阪の長屋集積地区の実態と環境改善の課題」に関する研究（第3章～第5章）では、近代長屋の特性、大阪の長屋集積地区の形成と変容、長屋集積地区の分布状況、近年の人口動態および市街地更新動向、長屋の再評価と長屋再生の動向を把握して、長屋集積地区の実態と環境改善の課題を明確にするとともに、長屋集積地区を特徴づける「戦前長屋」に着目し、典型地区における事例研究を通じて、戦前長屋の耐震改修を促進することの意義と課題を考察する。

「結論」では、第1章～第5章で得られた知見および密集市街地の環境改善に関する既往文献をふまえ、長屋集積地区における「住宅の改修」による環境改善の有効性を多面的に検討し、長屋集積地区において、「ストック活用型環境改善アプローチ」を展開することの意義を考察する。

さらに、「ストック活用型環境改善アプローチ」の展開方法を概念的に提案して、密集市街地における「ストック活用型環境改善アプローチ」の可能性と課題を考察する。

5. 結論の要旨

5-1 密集市街地整備における耐震改修促進策の位置づけと意義（第1章～第2章）

住宅の耐震改修は、密集市街地の主要な環境構成要素である「住宅」（木造住宅）を、直接「既存ストック」として「活用」する施策であるが、たんに住宅の倒壊を防止するだけでなく、密集市街地における地震時の道路閉塞を抑制し、それが避難や消火活動の円滑化に寄与する側面もある。また、モデル地区での地震時の被災シナリオ分析の結果から、地区レベルの地震被害軽減効果の即効性を高めるためには、耐震改修の促進を、他の市街地整備手法の補完的な手法として位置づけるのではなく、むしろ、耐震改修の促進を市街地整備の基本的な手法として位置づけ、他の整備手法を適宜連携させるほうが効果的であることが示唆された。

5-2 大阪の長屋集積地区の実態と環境改善の課題（第3章～第5章）

現在でも、大阪市には、長屋建て住宅が集積する「長屋集積地区」が広範に存在している。長屋集積地区における住宅の個別の改修や建替えは、住宅の性能や相隣環境の面で改善すべき課題はあるが、住宅形式および居住者属性の多様性を維持し、それが地域の衰退を一定程度は防止する役割をはたしている。

また、長屋集積地区を特徴づける「戦前長屋」は、まちなみや路地空間に魅力をもたらす「魅力資源」としての側面と、地震時の危険性を増幅させる「危険因子」としての側面の両方をもっており、戦前長屋の耐震改修は、「魅力資源」を保全しつつ、地震時の倒壊を防いで被災危険性の軽減を図るという点で、大きな意義を有する。

戦前長屋の耐震性能と補強案に関するモデル調査と住民との意見交換の結果、戦前長屋の耐震改修は、技術的には対応可能だが、実施するうえでの課題も多いことが明確になった。とくに、権利関係の調整、近隣関係の調整は、長屋において必要不可欠な課題であり、長屋1棟の全住戸がまとまって耐震改修を行うために、関係住民や地権者の合意形成が必要である。

5-3 「ストック活用型改善アプローチ」の意義

長屋集積地区において「ストック活用型改善アプローチ」を展開することは、以下の点において重要な意義を有する。

- 1) まち（地区）の魅力や活力の維持・向上に寄与する
- 2) 耐震改修を施すことで防災性の向上にも寄与できる
- 3) 空間的に適用可能な範囲が広い
- 4) 環境を「改修」のサイクルで持続的に改善していく
- 5) 「まち育て」、つまり「意味のある小さな出来事の連続と人々の意識のゆるやかな変容により、やがて「まちや社会の構造」を再編成していく」アプローチとして展開しやすい

5-4 「ストック活用型改善アプローチ」の展開方法

長屋集積地区における「ストック活用型環境改善アプローチ」の展開方法として、「耐震改修重視型の市街地整備」と「住宅の改修」を手がかりとする「まち育て」を重層的に展開する方法を概念的に提案する。

「耐震改修重視型の市街地整備」は、行政施策に位置づけられた「ストック活用型環境改善アプローチ」の展開方法のひとつであり、「重点的に環境改善を進める地区」を、広域的な見地から、行政が計画的に位置づけたうえで、当該地区において、住民、地権者、行政など関係主体が協働して、耐震改修などの「住宅の改修」による環境改善を重点的に促進しつつ、より適用範囲を絞って、補完的に、「個別建替え」や「面的整備」による環境改善を進める方法である。

「住宅の改修」を手がかりとする「まち育て」は、「長屋集積地区」あるいはそれに類する市街地の任意の地区やエリアにおいて、「まち育て」を担う「まち育て人」が自ら、あるいは、建築家や工務店などとともに、モデルとなる「住宅の改修」を、基本的に採算の取れるビジネスとして実施していき、それを波及させていく方法である。

5-5 「ストック活用型改善アプローチ」の可能性と課題

長屋集積地区の環境改善においては、戦前長屋の耐震改修を実現できるかどうか、環境改善の実効性を判断する大きな要素となる。また、「住宅の改修」に関わる諸課題に有効に対応するためには、「維持管理や改修を適正に行うことが有利に評価されるような法制度」を整備することも、必要不可欠である。

これらの諸課題に対応するうえでは、公的資金に依存しない「まち育て」の小さな成果の積み重ねが、大きな影響をもたらす可能性が高い。また、「まち育て」の波及は、優秀な人材の参入をもたらし、それが「住宅の改修」の技術面、コスト面の改善を促していく可能性もある。

つまり、密集市街地における「ストック活用型環境改善アプローチ」の可能性は、「まち育て」を担う「まち育て人」一人ひとりの理念と行動にかかっており、それは、同時に最大の課題であるといえる。

以上

密集市街地におけるストック活用型環境改善アプローチの展望
—大阪の長屋集積地区を事例として—

目 次

序論	1
i) 背景	2
ii) 目的	3
iii) 用語の定義	3
iv) 構成および方法	10
v) 既往研究・文献	12
 第1章 密集市街地整備に関する国・自治体の方針	 21
1-1 密集市街地整備に関する国の方針	23
1-1-1 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	
1-1-2 防災基本計画	
1-1-3 住宅宅地審議会・答申	
1-1-4 第八期住宅建設五箇年計画	
1-1-5 都市再生プロジェクト（第三次決定）	
1-1-6 社会資本整備審議会・都市計画分科会・中間とりまとめ	
1-1-7 今後の地震対策のあり方に関する専門調査会・報告	
1-1-8 社会資本整備審議会・住宅宅地分科会・建議	
1-1-9 住宅政策改革要綱	
1-1-10 密集市街地整備に関する国の方針	
1-2 密集市街地整備に関する大阪府の方針	34
1-2-1 新・大阪府地域防災計画	
1-2-2 災害に強いすまいとまちづくり推進要綱	
1-2-3 災害に強い都市づくりガイドライン	
1-2-4 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大阪府の基本方針	
1-2-5 大阪 21 世紀の総合計画	
1-2-6 大阪府住宅まちづくりマスタープラン	
1-2-7 大阪府インナーエリア再生指針	
1-2-8 都市計画区域マスタープラン	
1-2-9 大阪府地域防災計画（平成 16 年修正）	
1-2-10 災害に強い都市づくりガイドライン（平成 17 年改定）	
1-2-11 密集市街地整備に関する大阪府の方針	
1-3 密集市街地整備に関する大阪市の方針	45

1-3-1	大阪市総合計画	
1-3-2	大阪市地域防災計画	
1-3-3	防災まちづくり計画	
1-3-4	都市計画区域の整備，開発及び保全の方針	
1-3-5	大阪市住宅審議会・答申	
1-3-6	密集市街地整備に関する大阪市の方針	
1-4	大阪市における密集市街地整備施策の現状	56
1-4-1	道路整備および関連事業	
1-4-2	面的整備事業	
1-4-3	住宅の建替えに関する主な支援制度	
1-4-4	形態規制の緩和による建替えの促進	
1-4-5	住宅の耐震改修に関する主な支援制度	
1-4-6	大阪市における密集市街地整備施策の現状	
1-5	第1章一結	74
第2章	ストック活用としての耐震改修促進策の意義	77
2-1	ストック活用と密集市街地整備の関係	78
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	89
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	93
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	107
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	112
第3章 長屋集積地区の形成と変容	123
3-1 近代長屋の形成	124
3-1-1 日本のすまいとしての長屋	
3-1-2 近代大阪の長屋と借家	
3-1-3 大阪の近代長屋	
3-2 長屋集積地区の形成と戦後の変容	133
3-2-1 大阪市の居住地	
3-2-2 長屋建設と建築規制	
3-2-3 戦後の長屋の変容	
3-2-4 非戦災住宅地域	
3-2-5 戦前老朽住宅の戦後の更新	
3-2-6 長屋と住環境の変容	
3-3 長屋集積地区の近年の状況	144
3-3-1 居住者および住居の状況	
3-3-2 人口減少と空家化	
3-3-3 3階建て戸建て化	
3-4 大阪長屋の再評価と長屋再生の動向	153
3-4-1 都市住宅としての長屋	
3-4-2 コミュニティ・ランドスケープ	
3-4-3 長屋の資源循環システム	
3-4-4 大阪長屋の再生	
3-4-5 大阪における長屋再生の展開	
3-4-6 長屋再生によるまちづくり	
3-5 第3章一結	162
第4章 長屋集積地区の分布と近年の更新動向	163
4-1 大阪市における長屋集積地区の分布	164
4-1-1 大阪市における長屋建て住宅のストック推移	
4-1-2 戦前長屋特化地区	
4-1-3 長屋集積地区の抽出方法	
4-1-4 長屋集積地区の分布	
4-2 人口特性と土地利用の実態	175
4-2-1 典型地区の人口特性	
4-2-2 典型地区の住居系土地利用の状況	
4-2-3 住宅形式別にみた土地利用の状況	

4-2-4 階数・構造別にみた土地利用の状況	
4-3 近年の市街地更新動向	188
4-3-1 事例地区の概要	
4-3-2 近年の更新動向	
4-4 第4章一結	210
第5章 戦前長屋の耐震改修の意義と課題	211
5-1 事例地区の概要	213
5-1-1 野田地区の概要	
5-1-2 市街化の経緯	
5-1-3 都市計画上の規制	
5-1-4 土地利用の状況	
5-1-5 建物の状況	
5-1-6 幅員別にみた道路基盤の状況	
5-1-7 人口・世帯の状況	
5-2 まちづくり活動の展開	230
5-2-1 まちづくり活動の経緯	
5-2-2 野田まちづくりアンケート調査	
5-2-3 野田まちづくり憲章	
5-2-4 野田まちづくりハンドブック（まちづくり構想）	
5-2-5 野田地区の魅力資源	
5-3 地震時に被災危険性の高い居住者の特性	242
5-3-1 道路閉塞発生の危険性	
5-3-2 アンケート調査の概要	
5-3-3 住宅形式別にみた住宅および世帯の特性	
5-3-4 住宅形式別にみた道路閉塞による被災危険性	
5-4 戦前長屋の耐震性能と補強案の検討	252
5-4-1 調査の概要	
5-4-2 戦前長屋の基本的な構造形式	
5-4-3 耐震性能評価の検討方針	
5-4-4 対象建物の概要	
5-4-5 耐震性能評価	
5-4-6 耐震補強の方針と方法	
5-4-7 耐震補強の評価と課題	
5-5 耐震改修に対する住民の意向と課題	264
5-5-1 まちづくりワークショップの流れ	
5-5-2 住民と専門家の意見交換	
5-5-3 参加住民の意見・感想	

5-5-4 まちづくりワークショップの成果と課題	
5-5-5 耐震改修を実施するうえでの課題	
5-6 第5章ー結	276
結論 ストック活用型環境改善アプローチの展望	277
結-i 各章のまとめ	278
i-1 密集市街地整備における耐震改修促進策の位置づけと意義	
i-2 大阪の長屋集積地区の実態と環境改善の課題	
結-ii 「住宅の改修」による環境改善の有効性	283
ii-1 環境改善手法としての「住宅の改修」の意義	
ii-2 「住宅の改修」の問題点の再検討	
ii-3 環境改善の主体からみた「住宅の改修」の有効性	
結-iii ストック活用型環境改善アプローチの意義	304
iii-1 魅力・活力の視点	
iii-2 防災性の視点	
iii-3 空間的適用可能性の視点	
iii-4 持続可能性の視点	
iii-5 「まち育て」の視点	
iii-6 ストック活用型環境改善アプローチの意義	
結-iv ストック活用型環境改善アプローチの展開方法	314
iv-1 耐震改修重視型の市街地整備	
iv-2 「住宅の改修」を手がかりとする「まち育て」	
iv-3 ストック活用型環境改善アプローチの重層的な展開	
結-v ストック活用型環境改善アプローチの可能性と課題	322
参考・引用文献	325
謝辞	337

序論

序論では、本論文の研究の「背景」、 「目的」、論文で使用する「用語の定義」、本論文の「構成」および研究の「方法」を示す。また、関連する「既往研究」を整理して、本論文の研究上の位置づけを明確にする。

序論の構成は、以下のとおりである。

- i) 背景
- ii) 目的
- iii) 用語の定義
- iv) 構成および方法
- v) 既往研究・文献

i) 背景

日本の大都市には、道路などの基盤が未整備で老朽木造住宅などが密集する、いわゆる密集市街地が広範に分布している。密集市街地は、住環境上のさまざまな問題を抱えており、その環境改善は、都市政策上の重要な課題である。とくに、1995年の阪神・淡路大震災以降は、震災の教訓をふまえ、密集市街地の防災性の向上、とりわけ、市街地大火の防止が、政策上の主要な課題となっている。

一方、1990年代半ば以降、特に顕著となってきた、少子高齢化の進行・人口減少、経済不況・低成長、地価の下落・安定、地球環境問題への意識の高まり、まちなみ・風景や地域の歴史・文化の保全・再生への関心の高まりといった社会的背景のもとで、都市計画や住宅政策などの分野において、新規に都市施設や住宅を建設するだけでなく、既存のストックを有効に活用することが、重要な政策課題として認識されるようになってきた。

ただし、密集市街地については、国や自治体の基本的な方針では、それを「20世紀の負の遺産」としてとらえ、不良なストックとして解消されるべきものとしている。密集市街地における木造建築物の密集性を解消しないかぎり、市街地大火を防止することができないという考え方、つまり、都市の不燃化という近代都市計画の基本命題が、その根底にあるからである。

しかし、「密集市街地の防災性向上」と「ストック活用」は、必ずしも両立不可能な政策課題ではない。それを端的に示すのが、既存建築物の耐震改修の促進策である。阪神・淡路大震災以降、横浜市など一部の自治体において、住宅の耐震改修に対する補助制度が創設され、2002年度には、国においても、密集市街地の木造住宅を対象とした耐震改修の補助制度が創設されている。こうした動きの背景には、阪神・淡路大震災における死者の約8割が、住宅の倒壊によるものであったこと、そして、住宅などの倒壊により道路閉塞が発生し、避難、救助、消火活動に支障をきたしたことがある。

本来、木造建築物は、改修（模様替え、修繕、増改築など）が容易であり、密集市街地の木造住宅においても、改修が頻繁に行われている。たとえば、大阪市では、戦前に建築された長屋建て住宅が集積するような地区において、居住者や住宅所有者が、ライフスタイルや世帯構成の変化などに応じて、住宅の改修を行うことは、ごく一般的な行為となっている。密集市街地の環境改善においても、「住宅の改修」という潜在力を評価し、既存住宅をストックとして積極的に活用していく発想が必要である。

ここで問題となるのが、木造建築物の耐震改修の促進と市街地大火の防止との関係である。木造建築物を耐火建築物に建替えることによって都市の不燃化を進めようとする立場からすれば、既存の木造建築物の耐震改修は、基本的には許容できず、あくまで応急措置的な補完策として位置づけるほかない。

また、密集市街地の環境改善の課題は、防災性の向上だけではない。住宅そのものの質の向上、日照・通風などの相隣環境の改善、交通安全上の問題の改善、高齢化の進行による地域社会の衰退への対応、地域経済の活性化、路地がもたらす独特の文化や風景の保全など、さまざまな課題が相互に関連しており、それらに総合的に対処していく必要がある。

さらに、密集市街地においては、国や自治体の財政難、地区の特性に応じた環境改善の要請な

どを背景に、地域住民や非営利組織（NPO）などが主体となった環境改善のアプローチが、今後ますます重要となってくる。

密集市街地の環境改善を展開していくうえでは、上述のさまざまな課題に対応していく必要がある。逆にいえば、「住宅の改修」を基本とするストック活用型の環境改善アプローチによって、こうした密集市街地のさまざまな課題に対応することが可能であれば、それは、密集市街地の環境改善を進めるうえで、きわめて有効なアプローチとなるに違いない。

ii) 目的

本論文の目的は、「密集市街地整備における耐震改修促進策の位置づけと意義」および「大阪の長屋集積地区の実態と環境改善の課題」に関する文献研究および実証研究を通じて、「住宅の改修」を基本とする環境改善の意義とその展開方法を検討し、密集市街地における「ストック活用型環境改善アプローチ」の可能性と課題を明確にすることである。

なお、本論文では、大阪の長屋集積地区を事例対象とするが、その理由は、長屋集積地区が、密集市街地の一典型であり、大阪市に広範に存在していること、また、長屋集積地区に多く存在する長屋建て住宅や戸建て住宅は、形態的にみて、改修が比較的容易であることから、「住宅の改修」による環境改善の可能性と課題を考察するうえで適しているからである。

iii) 用語の定義

本論文の題目（タイトル）は、「密集市街地におけるストック活用型環境改善アプローチの展望—大阪の長屋集積地区を事例として—」である。本論文のキーワードとなる用語の定義を、以下に示す。なお、必要に応じて、本論文の各章節において、定義の補足を行う。

(1) 密集市街地

「密集市街地」は、「密集市街地における防災街区の整備に関する法律」の定義にしたがい、「当該区域内に老朽化した木造の建築物が密集しており、かつ、十分な公共施設がないこと、その他当該区域内の土地利用の状況から、火事や地震が発生した場合において、延焼防止上および避難上確保されるべき機能が確保されていない市街地」と、“暫定的に”定義する。

ただし、本論文では、密集市街地の環境改善の課題を、火事や地震発生時の延焼防止や避難確保の問題のみに限定しない。

(2) 長屋

「長屋」は、「長屋建て住宅」の略称である。

「長屋建て住宅」は、住宅・土地統計調査の定義にしたがい、「2 つ以上の住宅を 1 棟に建て連ねたもので、各住宅が壁を共通にし、それぞれ別々に外部への出入口を有しているもの」と定

義する。それに対して、「戸建て住宅」は、「1つの建物が1住宅であるもの」と定義する。

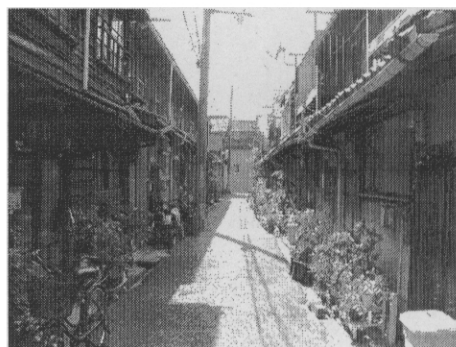
なお、本論文では、「店舗その他の併用住宅」も「住宅」に含める。

また、論旨展開においてとくに支障がない範囲で、実際には「住宅」用途以外に使用されている「長屋建て住宅」の建築物も、たんに「長屋」と略称する。

なお、「戦前長屋」は、「第二次世界大戦終戦（1945年8月）以前に建築された木造の「長屋建て住宅」の略称である。



① 戦前長屋のまちなみ
(大阪市福島区野田地区)



② 戦前長屋と路地
(大阪市福島区野田地区)

図序-iii)-1 「戦前長屋」の現況写真

(3) 長屋集積地区

「長屋集積地区」は、「密集市街地の一類型であり、「長屋」が集積し、また、「長屋」の一部が、敷地形状を基本的に維持したまま「戸建て住宅」などに更新されている地区」と定義する。

「長屋集積地区」は、とくに「戦前長屋」が集積している地区が多い。

なお、木造住宅の形式に着目すると、一般的に、「密集市街地」は、①「長屋」が集積するタイプ、②「木造賃貸共同住宅」（文化住宅や木賃アパート）が集積するタイプ、③ 狭小「戸建て住宅」が集積するタイプ、および、④ 以上の3つのタイプのうち、2つまたは3つのタイプが混合するタイプ、に分類できる。本論文で定義する「長屋集積地区」は、①のタイプだけでなく、④のなかで「長屋」が集積するタイプも含む。

(4) 建替え

建築物の「建替え」は、「密集市街地における防災街区の整備に関する法律」の定義にしたがい、「現に存在する1以上の建築物（建築物が2以上の場合、これらの敷地が隣接するものを含む）を除却するとともに、当該建築物の敷地であった一団の土地の全部または一部の区域に、1以上の建築物を新築すること」と定義する。

なお、「長屋」の場合、1棟のなかの特定の住宅のみを切り離して、除却・新築することも可能であり、この場合も、新築された当該の建築物については「建替え」と呼ぶ。

(5) 改修

建築物の「改修」は、「建築物の耐震改修の促進に関する法律」を参考に、建築物の「模様替え、修繕、改築、増築」と定義する。

また、「耐震改修」は、「地震に対する安全性の向上を目的とした模様替え、修繕、改築、増築」と定義する。

なお、「長屋」において、1棟のなかの特定の住宅のみを切り離して、除却・新築する場合は、「長屋」1棟全体からみれば、「建替え」が部分的になされていることになり、広い意味で「改修」とも解釈できるが、この場合は、「改修」とは呼ばないことにする。

(6) ストック活用

「ストック活用」は、「特定の目的のために既存ストックを活用すること」と定義する*¹。

「環境改善」を目的とした「ストック活用」の場合、「既存ストック」の対象としては、広義には、1) 社会基盤（人口や産業の集積、人材、コミュニティ、歴史・文化、環境など）、2) 自然環境、2) 都市施設（公共建築物を含む）、3) 建築物（民間建築物、住宅（耐火造の共同住宅など、木造住宅など））、4) アメニティ資源（物的環境として地域に魅力や快適性をもたらすもの）をあげることができる。

「活用」とは、一般的には、「効果のあるように利用すること」、「そのものの力や性質を活かして用いること」を意味する。対象となる「既存ストック」に応じて、「利用の方法」も多様であるが、とくに、「既存ストック」が、既存の「建築物」（住宅など）を意味する場合は、大きく、1) 「維持管理」、2) 「改修」（リフォーム）、3) 「建替え」、4) 市場での「流通」、の4つの「利用の方法」をあげることができる。

なお、「建築物」（住宅）の「活用」を意味する用語は、他にも、「保存」、「保全」、「修復」、「再生」、「更新」、「解体利用」、「イメージ利用」などがあげられるが、その実質的な内容は、上述の4つの「利用の方法」の枠組みに応じて判断する。

本論文では、「ストック活用」の意味として、「既存ストック」に、広義の「社会基盤」、「自然環境」を含めず、「活用」には「建替え」を含めないものとする。「再生」、「更新」などについても、それが、「建替え」を意味している場合には、「活用」に含めないものとする。

また、本論文では、「ストック活用」として、「環境改善」を目的とした「既存住宅」（木造住宅など）の「改修」（模様替え、修繕、改築、増築）に、とくに着目する。

(7) 環境改善

「市街地環境改善」あるいは、たんに「環境改善」とは、「当該区域における市街地の物的環境および物的環境に関連する非物的な環境の水準を向上させること」と定義する。

「環境改善」の意味を明確にするうえでは、「環境の水準」として考慮すべき「物的環境および物的環境に関連する非物的な環境」の内容を明確にしておく必要がある。本論文では、「物的環境」として、物的な意味での「住宅の性能」および「住環境」を基本的に対象とし、また、「非

*¹ 「ストック活用」の意味については、第2章2-2節で、あらためて検討する。

物的な環境」として、「住宅の性能」に関連する「住宅レベルでの非物的な環境」と「住環境」に関連する「地区レベルでの非物的な環境」を主な対象とする。

「住宅の性能」の具体的な内容としては、たとえば、「第八期住宅建設五箇年計画」の「別紙 3 住宅性能水準」を参考にすると、1) 耐震性等、2) 防火性、3) 耐久性^{*2}、4) 維持管理への配慮^{*3}、5) 省エネルギー性、6) 住戸内の空気や温熱環境への配慮、7) 開放性、8) 遮音性、9) 高齢者等への配慮^{*4}、10) その他（家具の転倒防止、落下物の防止、ガス漏れ・燃焼排ガスによる事故の防止、防犯、防水性、雑排水の処理、解体処理・リサイクルの容易性）をあげることができる。

「住環境」の具体的な内容としては、「第八期住宅建設五箇年計画」の「別紙 5 住宅市街地の改善等の指針」を参考にすると、1) 安全性（地震・大規模な火災に対する安全性、自然災害に対する安全性、日常生活の安全性、犯罪発生の防止、公害の防止）、2) 利便性（交通機関の利便性、生活関連施設等の利便性）、3) 快適性（自然環境に関する快適性、市街地の空間のゆとりに関する快適性^{*5}、美観的快適性^{*6}）、4) 持続性（市街地の持続性^{*7}、環境への負荷の低減の持続性^{*8}）をあげることができる。

「物的環境」に関連する「非物的な環境」は、大きく、「住宅の性能」に関連する「住宅レベルでの非物的な環境」^{*9}と「住環境」に関連する「地区レベルでの非物的な環境」に分けることができる。「住宅レベルでの非物的な環境」としては、たとえば、1) 住宅の広さ・間取りの適切性、2) 住宅にかかる費用（取得費用、維持管理費用、家賃など）の適切性、3) 住宅改善に関する権利関係、近隣関係の適切性^{*10}をあげることができる。また、「地区レベルでの非物的な環境」

^{*2} 「第八期住宅建設五箇年計画」の「別紙 3 住宅性能水準」では、「耐久性」について、「長期の安定した居住を可能とする耐久性を有するように、構造躯体の劣化防止について、適正な水準を確保する」と説明している。

^{*3} 「第八期住宅建設五箇年計画」では、「維持管理への配慮」について、「設備配管等の維持管理・修繕の容易性について、適正な水準を確保する。また、増改築・改装及び模様替えの容易性について、適正な水準を確保する」と説明している。

^{*4} 「第八期住宅建設五箇年計画」では、「高齢者等への配慮」について、「加齢による一定の身体機能の低下等が生じた場合にも基本的にはそのまま住み続けることができるように、段差の解消、廊下幅の確保、手すりの設置等に関し、日常生活の安全性及び介助行為の容易性について、適正な水準を確保する」と説明している。

^{*5} 「第八期住宅建設五箇年計画」の「別紙 5 住宅市街地の改善等の指針」では、「市街地の空間のゆとりに関する快適性について」という項目で、「住戸、住棟の隣棟間隔、空地等を有し、日照、採光、眺望、プライバシー等が立地条件等に応じて適切に確保されていること」と説明している。

^{*6} 「第八期住宅建設五箇年計画」では、「美観的快適性について」という項目で、「地域の気候、風土、文化等に即して、良好な美観を享受することができること」と説明している。

^{*7} 「第八期住宅建設五箇年計画」では、「良好なコミュニティ及び市街地の持続性について」という項目で、「地域の良好なコミュニティを維持し、住宅の適切な建替え等により良好な住環境が維持できること」と説明している。筆者は、「良好なコミュニティの持続性」は、後述する「地区レベルでの非物的な環境」として捉えたほうが適切であると考え、ここでは「市街地の持続性」としている。

^{*8} 「第八期住宅建設五箇年計画」では、「環境への負荷の低減の持続性について」という項目で、「省エネルギー、省資源の取り組みにより環境への負荷の低減が持続できること」と説明している。

^{*9} 住宅レベルでの「非物的な環境」に関連して、高見沢実（1989）は、「住宅単体」として「居住者が満足する広さ、間取り」と「居住者が満足する家賃」を、「住宅の立地」の「相隣環境」に対しては「隣人関係の安定」をあげている。

^{*10} ここでいう「適切性」とは、居住者や所有者が住宅改善を行う際に、権利関係や近隣関係の問題が少

*¹¹としては、たとえば、4) 地域社会（コミュニティ）の安定性と持続性、5) 人口・世帯数の

ない、あるいは、権利関係や近隣関係の面で、協調的・共同的な住宅改善が容易であるという意味である。

*¹¹ 「地区レベルでの非物的な環境」に関連して、高見沢実（1989）は、「低層高密度市街地のあるべき市街地像」を考える場合に、「住宅単体として確保すべき質とは別に、低層高密度市街地として確保すべき性能」、あるいは「改善型再開発を中心とする物的整備がめざすべき目標」として、以下の項目をあげている（同、pp.114-115）。

1) 住宅地としての安定性が保持されている。

第一に、非住宅（住宅が含まれない建物）への敷地転用が少ないこと、言い方を換えれば、建物更新に伴って、必ず住宅が併存・複合されていることである。（中略）多機能が住宅と併存・複合することによっても、この安定を守ることができる。

第二に、建物用途ごとにそれぞれにふさわしい区域に立地していることである。これは、住宅と他機能との関係のみならず、性格を異にする住宅間でも達成すべき条件である。（中略）現在、これを保障するのは用途地域であるが、住居・準工業地域の多い低層高密度市街地では、用途地域のみでは良好な立地を誘導できないので、フローの誘導をある程度おこなうべきである。

第三に、安定を保障する単位・要素が存在することも重要である。狭あい道路の拡幅整備は、ともすると通過交通や路上駐車を増大を招き、地区環境の悪化につながるもので、総合的配慮が必要である。また、「空地」が絶対的に増加していることに着目すると、これを「空地」として積極的に位置づける一方、たとえ開発が行われても、第一・第二の視点から、適切に制御・誘導をおこなうことが必要である。

2) 安定的な更新が起っていること。

更新敷地面積が一定幅で推移すること。現在の更新速度は、年間、2.5%（40年で100%）と低いが、一部を除けば、問題のある停滞的区域は存在しない。逆に、一度に集中して更新が起らないことも重要である。これは、更新時に環境が大きく変化しないと同時に、一度に老朽化することで多大なエネルギーを費やすのを避けるという意味でもある。逆に、更新の起らない停滞的部分が大きな塊とならないこと（問題を一箇所に集めないこと）や、同時期に特定形式の住宅を大量集積させないことも必要である。

3) 住宅需要等の変化に対し柔軟に対応できること。

第一に、戸建持家層の敷地面積が一定以上あり、かつそうした敷地が、地区内の多くの部分を占めることである。一定面積以上とは、それぞれの世帯が成長一縮小を繰り返す中で、最大限必要とする床面積（例えば3世代居住の「誘導居住水準」168㎡）を確保できる敷地条件である。その上限は、相続税を乗り越えて次世代に資産として残せる広さである。また、世帯の成長一縮小の中で不足する部分は、他の機能で補完できる条件（例えば近くに廉価なアパートがある）が必要になる。

第二に、民営借家等の多様性の確保である。まず、ある時代の住宅需要を一箇所に集中して受け止めていないことであり、これは、木賃アパートの建て替え問題から得られる教訓である。また、その時代状況でやむを得ず狭い住宅が形成されても、時間の経過で需要が変化したときに対応できる住戸構成・可変住宅・2戸1化措置などの確保が必要である。特に、近年の集合住宅は不燃化して耐用年数が長くなっているので、この点は地域の課題として捉えることが重要である。

4) 居住者属性（年齢・職業）に大きな偏りが生じないこと。

職業・所得階層・年齢・性別の面から特定の階層に極端に偏らないことである。例えば、高齢者ばかりの住宅地、若年単身者だけの住宅地、低所得者だけの住宅地は、安全上、地域の管理上の問題が発生しやすい。どうしても必要のあるときには、それらの居住を支える補完措置を施す（例えば管理人の常駐、医療の完備等）が必要である。こうした課題に取り組むには、従来の、物的整備に偏った都市計画では不十分であり、空間化された住宅政策により補完することが必要になる。

5) 「居住」に対する管理がゆき届いていること。

一定以上の戸建持家層が責任をもって地域を管理していることが基本的条件である。また、アパートにも家主の居住を前提としていることが望ましい。これができない場合には、管理人の常駐などの代替措置が必要になる。管理の具体的内容は、道路の清掃、不審者への注意、子供への配慮等、地域コミュニティを支える基礎的行為である。

6) 高密度地区に相応する良好な住環境が確保されていること。

これは、狭義の、測定可能な、「基準」としての住環境の確保である。高密度を特徴とする低層高密度市街地では、郊外戸建て住宅地に求められている様な住環境は確保し難く、当地域に見合った「基準」

安定性と持続性, 6) 居住者属性(年齢, 職業など)のバランスと持続性, 7) 地元産業(商店や工場など)の持続性と発展性をあげることができる。

「環境改善」の定義における「環境の水準を向上させる」とは, これらの「物的環境」や「非物的な環境」の現状の水準に応じて, ①現状よりも水準を高める, ②現状の水準を維持する, ③現状よりも水準が低下することを防ぐ, という意味で用いる。

なお, 「改善」とは, 狭義には①のことであり, ②や③は「維持管理」あるいは「保全」と呼ぶこともできるが, 本論文では, 論旨展開においてとくに支障がない範囲で, ①～③のすべてを総称して, 広い意味で「改善」と呼ぶ。

(8) ストック活用型環境改善アプローチ

「長屋集積地区」など「密集市街地」における「環境改善の手法」は, 主要な環境構成要素である「既存住宅」への対応に特に着目すると, 1) 「個別改修」: 既存住宅の個別の「改修」の促進, 2) 「個別建替え」: 既存住宅の個別の「建替え」の促進, (建替えに伴う) 細街路拡幅, 3) 「面的整備」*¹²: 既存住宅の「共同建替え」*¹³の促進, 道路や公園などの基盤整備, の大きく3つの類型をあげることができる。

都市あるいは地区という広がりで見えた場合, 通常, これら3つの「環境改善の手法」は, 併

の設定が必要になる。現在, 日影規制・高度地区・安全条例などで最低限の規制をおこなっているが, 画一観は否めない。地域に即した, その場の住環境を最大限保障するような基準を, 規制方式の再検討を含めて創造していく必要がある。さらに, 隣接敷地主体の合意により基準を突破する仕組みづくりも必要である。

以上の高見沢実(1989)の提示した「低層高密度市街地として確保すべき性能」は, 密集市街地の環境改善の課題を提示したものであるが, 1)～5)は, 本論文でいう「地区レベルでの非物的な環境」に関する課題であり, 6)は「住環境」に関する課題である。

また, 松本暢子(2002)は, 木造住宅密集市街地の環境改善の課題を, 都市計画上の課題と住宅政策上の課題に分けて, 以下のように簡潔にまとめている(同, p.583)。

木造住宅密集市街地における都市計画上の課題は, ①細街路や行止まり路が多く公園などのない都市基盤の未整備, ②接道条件の不備等により住宅の建替えが進まず, 老朽住宅が多く, 災害時の倒壊・延焼の危険性が高い等の防災上の問題, ③密集による日照・通風など相隣環境問題に加えて, 住工・住商混在地域では, 用途混在による騒音問題等が存在する。また, 居住政策上の課題も大きく, ①住宅の老朽化, 居住設備の不備や住戸規模の狭小さなど住宅水準の低さ, ②住宅供給の可能性の高い立地条件にも関わらず利用密度の低いこと, ③居住者の高齢化, 特に一人暮らしの高齢者への対応など福祉政策上の課題, ④外国人居住者の増加など, コミュニティや住宅管理上の問題も生じている。

松本暢子(2002)は, こうした様々な課題に対応するためには, ハード面での対策だけでなく, 「高齢者等への居住支援, 「居住の質」の向上やコミュニティの形成維持の方策」など, 福祉政策を含むソフト面での対策が必要であることを指摘しているが, ここで, 居住政策上の課題としてあげられている①の住戸規模の狭小さは「住宅レベルでの非物的な環境」, ②～④は「地区レベルでの非物的な環境」の例である。

*¹² ここでいう「面的整備」は, 「環境改善の手法」のひとつとして, 「個別改修」や「個別建替え」と対比して提示しているものであり, いわゆる「面的整備事業」(土地区画整理事業, 住宅市街地総合整備事業など)や「改善型まちづくり」などと同義ではない。

*¹³ 高見沢邦郎(1982)は, 「共同建替え」を, 「複数の地権者等が権利をもちより, 共同して一体的な, 主として住宅の用に供する建築物へ建替える行為」と定義している。

用することが可能である。

本論文では、これら3つの「環境改善の手法」の併用を前提として、「ストック活用型環境改善アプローチ」を、「個別改修」による「環境改善」を基本とし、「個別建替え」や「面的整備」による「環境改善」よりも重視する「環境改善」の方法（アプローチ）と定義する*¹⁴。

なお、「ストック活用型」に対置する「環境改善」の方法（アプローチ）として、「個別建替え」による「環境改善」を最も重視する「個別建替え促進型」，「面的整備」による「環境改善」を最も重視する「面的整備重点実施型」，「面的整備」による「環境改善」のみを基本とする「全面再開発型」などをあげることができる。

（9）市街地整備

本論文では、「市街地整備」を、「主として行政などの公共セクターが、特定の政策上の目的をもって、制度として利用可能な手段を用いて「環境改善」を行うこと」と再定義し、その意味を限定する。

その際、「環境改善」を行う主体に、非営利組織や地域住民が含まれていても、「環境改善」の目的と手段の“枠組み”が、上位計画や法制度などで事実上決定されている場合には、「市街地整備」と呼びうる。

（10）まちづくり

「まちづくり」の概念は多義的であるが、本論文では、佐藤滋（2004）にしたがい、「まちづくりとは、地域社会に存在する資源を基礎として、多様な主体が連携・協力して、身近な居住環境を漸進的に改善し、まちの活力と魅力を高め、「生活の質の向上」を実現するための一連の持続的な活動である」と定義する。

「市街地整備」は、その実質的な内容に応じて、「まちづくり」と呼びうる場合とそうでない場合に分かれる。

なお、「市街地整備」や「まちづくり」は、「環境改善の主体」が「環境改善」をどのように進めるかという側面に着目した「環境改善の方法（アプローチ）」の類型であり、（8）で提示した「環境改善の手法」に着目した「環境改善の方法（アプローチ）」の類型（「ストック活用型」など）とは、類型の基準が異なる。したがって、「市街地整備」や「まちづくり」の「手法」のひとつとして「ストック活用型環境改善アプローチ」を位置づけることもできるし、逆に、「ストック活用型環境改善アプローチ」の「進め方」のひとつとして「市街地整備」や「まちづくり」を位置づけることもできる。

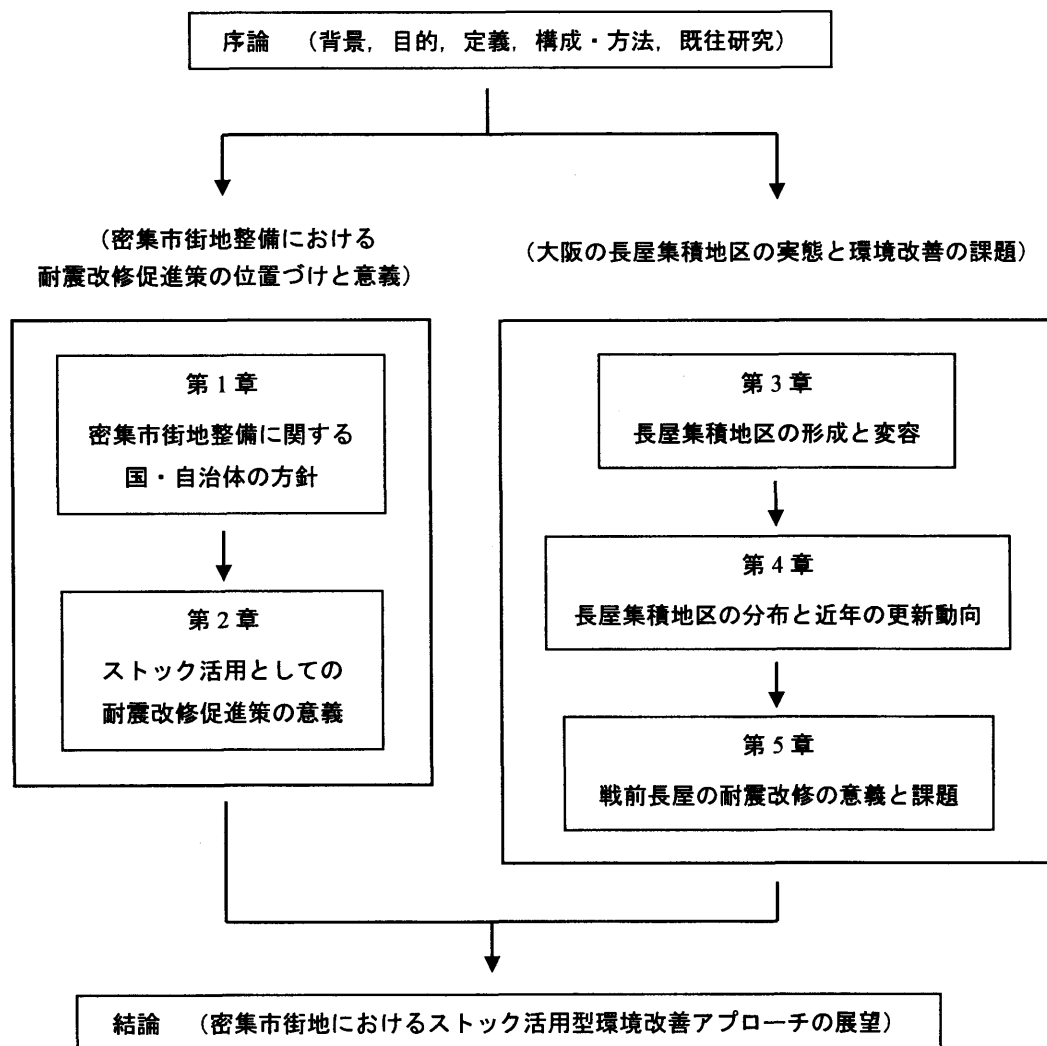
*¹⁴ 「ストック活用型環境改善アプローチ」は、「個別改修」による「環境改善」を最も重視するが、「個別建替え」や「面的整備」による「環境改善」の併用を否定しているわけではない。

iv) 構成および方法

本論文は、「序論」、「密集市街地整備における耐震改修促進策の位置づけと意義」に関する研究（第1章～第2章）、「大阪の長屋集積地区の実態と環境改善の課題」に関する研究（第3章～第5章）、および「結論」で構成される（図序-iv)-1）。

「序論」では、本論文の研究の「背景」、「目的」、論文で使用する「用語の定義」、本論文の「構成」および研究の「方法」を示す。また、関連する「既往研究」を整理して、本論文の研究上の位置づけを明確にする。

「密集市街地整備における耐震改修促進策の位置づけと意義」に関する研究（第1章～第2章）では、密集市街地整備に関する国・自治体の方針、大阪市における市街地整備施策の現状を整理し、「ストック活用」としての耐震改修促進策の位置づけを明確にするとともに、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分析して、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。



図序-iv)-1 論文の構成（フロー図）

研究の方法として、第1章（密集市街地整備に関する国・自治体の方針）では、密集市街地整備に関する国、大阪府、大阪市の方針を、1995年1月の阪神・淡路大震災発生から2005年1月までの10年間に制定された法律、各種の政策・方針、答申、ガイドラインなどをもとに整理する。また、本論文が事例対象とする大阪市について、その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をもとにまとめる。

第2章（ストック活用としての耐震改修促進策の意義）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。

「大阪の長屋集積地区の実態と環境改善の課題」に関する研究（第3章～第5章）では、近代長屋の特性、大阪の長屋集積地区の形成と変容、長屋集積地区の分布状況、近年の人口動態および市街地更新動向、長屋の再評価と長屋再生の動向を把握して、長屋集積地区の実態と環境改善の課題を明確にするとともに、長屋集積地区を特徴づける「戦前長屋」に着目し、典型地区における事例研究を通じて、戦前長屋の耐震改修を促進することの意義と課題を考察する。

研究の方法として、第3章（長屋集積地区の形成と変容）では、既往文献をもとに、主に大阪市を事例として、近代長屋の特性、長屋集積地区の形成過程とその変容の実態、近年の状況をまとめる。また、既往文献をもとに、近年の大阪における長屋の再評価と長屋再生の動向をまとめる。

第4章（長屋集積地区の分布と近年の更新動向）では、第3章での既往文献の整理をふまえ、既往文献で得られた知見を確認・補充する目的から、国勢調査や土地利用現況調査などの既存データをもとに、大阪市における長屋集積地区の分布状況、人口特性および住居系土地利用の実態を包括的に把握する。また、大阪市における長屋集積地区の典型地区を事例として、現地調査および既存データをもとに、近年の市街地更新動向を即地的に把握する。

第5章（戦前長屋の耐震改修の意義と課題）では、第3章でまとめた「長屋再生」の動向と課題をふまえ、長屋集積地区を特徴づける「戦前長屋」の耐震改修の可能性に着目し、長屋集積地区の典型地区（大阪市福島区野田地区）を事例として、現地調査、建物調査、アンケート調査、ヒアリング調査、まちづくりワークショップの開催などを通じて、戦前長屋の耐震改修を促進することの意義と課題を多面的に考察する。

「結論」では、第1章～第5章で得られた知見および密集市街地の環境改善に関する既往文献をふまえ、長屋集積地区における「住宅の改修」による環境改善の有効性を多面的に検討し、長屋集積地区において、「ストック活用型環境改善アプローチ」を展開することの意義を考察する。さらに、「ストック活用型環境改善アプローチ」の展開方法を概念的に提案して、密集市街地における「ストック活用型環境改善アプローチ」の可能性と課題を考察する。

v) 既往研究・文献

本論文に関連する既往研究・文献を整理し、本論文の位置づけを明確にする。

ただし、ここでは、本論文全体の問題意識や目的に直接関わる既往研究・文献の概要を示すにとどめ、各既往研究の内容や、その他関連する既往研究・文献については、必要に応じて、本論文の各章節のなかで提示する。

(1) 本論文の研究上の意義

序論-ii) で述べたように、本論文の目的は、「住宅の改修」を基本とする環境改善の意義とその展開方法を検討し、密集市街地における「ストック活用型環境改善アプローチ」の可能性と課題を明確にすること」である。

密集市街地の実態や環境改善に関する既往研究・文献は、すでに膨大な蓄積があるが、本論文の目的に直接関連した研究・文献は、非常に少ない。

本論文の目的に直接関連する文献として、まず、住宅政策という観点から、既存の木造賃貸住宅などの「ストック活用」の可能性を示唆した高見沢実（1992：「改善型」再開発の再検討）をあげることができる。高見沢実（1992）は、市街地の改善と住宅供給という2つの要請を同時に実現する手法のひとつに「住宅政策を加味した整備」をあげ、木造賃貸住宅などをストックとして活用し、「建替を促進しない」ことの積極的な意味づけとその条件について検討している。ただし、「ストック活用」の意義として、多様な所得階層が居住できる住宅を地区内に確保するという側面が強調され、防災性向上や相隣環境改善といった課題については、具体的に検討していない。高見沢実（1992）の内容については、結論 結-ii-2 項（3）の補注で引用・参照する。

また、木造住宅密集市街地（通称：モクミツ）の「風景デザイン」という視点から、既存の長屋、空き家、空地、路地などの「ストック活用」を、環境改善論のなかに積極的に位置づけた提案として、真野洋介（2004）があげられる。真野洋介（2004）は、長屋など老朽化した建物や未整備の道路を単純に問題とみなさず、むしろ風景という点で積極的に評価しており、密集市街地における「ストック活用」を志向した「環境改善アプローチ」の提案として注目される。ただし、真野洋介（2004）の提案も、密集市街地の重要課題である「防災性の向上」への対応が明示的でない。真野洋介（2004）の論考については、結論 結-ii-1 項（10）の補注で引用・参照する。

一方、「ストック活用」の可能性を防災面から検討した文献として、「ストック活用」の手法が「住宅の耐震改修」に限定されてはいるが、国土交通省住宅局（2001：『密集住宅地における耐震改修の推進に向けて一丈夫な家は街を救う』）をあげることができる。国土交通省住宅局（2001）は、「住宅の耐震改修」を住宅単体の問題ではなく、地区レベルで対応すべき課題としてとらえ、密集市街地の重要課題である「防災性の向上」の実現にむけて、市街地の不燃化とは異なるアプローチを提示しており、その意味で画期的である。ただし、防災面以外の他の環境改善の課題への対応については、十分な考察がなされていない。国土交通省住宅局（2001）の内容については、第2章2-3節2-3-3項で述べる。

また、室崎益輝（2003）は、「木造密集市街地の防災整備」においては、フィジカルな側面の対策だけでなく、ソーシャルな側面の対策が必要であるとして、その方向性を、防災面だけでな

く、経済、文化、生活などの視点をふまえて多面的に提言した論考である。そのなかで、「住宅については、ストックマネジメントともいうべき、その維持管理や修復補強の文化を構築することが大切で、とりあえず耐震補強の推進をはかる」こと、とくに、「老朽住宅の補修とその耐震強化は、優先的に取り組む必要がある」こと、また、「若者が働きやすい環境をつくる」という視点から、「空き家」を、「保育や子育ての場」や「スモールビジネスや創作活動の場」として活用をはかることを主張している点が注目される。ただし、室崎益輝（2003）は、一方で、建築規制の緩和を通じた建替え促進の必要性も主張しており、必ずしも「住宅の改修」による環境改善の促進を最重視しているわけではない。室崎益輝（2003）の内容については、結論 結-ii 節で、適宜、引用・参照する。

その他、密集市街地の環境改善に限定された提案ではないが、延藤安弘（2001）は、「まち育て」というアプローチを提唱しており、「住宅の改修」を手がかりとする環境改善の進め方に関して重要な示唆を与えている。延藤安弘（2001）の「まち育て」については、結論 結-iii-2 項（d）で述べる。

本論文の研究上の意義は、以上の既往研究・文献をふまえ、密集市街地における「住宅の改修」を基本とする環境改善の意義とその展開方法を、より実証的、体系的、実践的に検討して、「ストック活用型環境改善アプローチ」の可能性と課題を、より総合的な視点から明確にすることにある。

（2）密集市街地の環境改善と建替え

密集市街地やそれに類する市街地の実態や環境改善に関する既往研究・文献では、基本的に建築物の「建替え」を前提として、密集市街地の環境改善論を提示している。

たとえば、かつて、土田旭（1979）は、既成市街地内の「より一般的な環境不良地区」の整備手法論として、「改善型再開発」を提案しているが、そのなかで、欧米の〈修復型〉や〈改善型〉手法を日本に導入する際の問題点を以下のように述べている（同、p.47）。

最大の問題点は、わが国の市街地がこれまで木造家屋中心であったことで、同じ〈修復〉または〈改善〉といっても、その意味するところは十分異なっている。わが国では市街地の基盤の改善と不燃化が不可避で、そうした点からの手法開発が必要である。

また、土田旭（1984）は、「わが国市街地の形態的特質」として、「a 道路が狭いこと」、「b 敷地建物の規模が小さいこと」、「c 木造家屋を主体とした市街地であること」、「d 低密度利用の市街地が広がっていること」をあげ、そのなかの、「c 木造家屋を主体とした市街地であること」について、以下のように述べている（同、p.9）。

大火や震災、戦火等、不燃市街地を形成する機会は度々あったが、依然として木造家屋を主体とする市街地が大部分である。木造家屋がわが国の気候に合って住みやすいこと、建設費が安くまた個人的改変の自由があることなど、木造家屋にはそれなりのメリットもあり、木造の防火構造をはじめ火災に抵抗力のある材料・工法が開発されてきてはいるが、

稠密な市街地での建築構造としては安全性に欠け、適切とは言い難い。加えて、このような稠密な市街地は、本来、中高層化等を図り、土地の合理的利用や環境の改善を意図すべきところであり、木造家屋では対応できない。

つまり、火災延焼に対する安全性と土地の合理的利用の観点から、「稠密な市街地」での「木造家屋」は、許容できないとしており、市街地整備においては、木造建築物を、耐火造の中高層建築物に建替える必要があるとしている。この土田旭（1984）の主張は、個人的見解というよりも、都市の不燃化促進と土地利用の合理化を基本命題としてきた日本の近代都市計画の理念を反映したものであろう。

同様に、日端康雄（1984）は、「地区改善の方法」の説明のなかで、日本における「住宅の改善」について、以下のように述べている（同，p.186）。

わが国の一般市街地の大半を占める木造1戸建てや木造低層共同住宅（長屋、木賃）などが、ストックとして使い続け得るかどうかはいちがいに判断できない。それらは多様であり、かつ良好なストックが同質的に一定の市街地を占めるというよりも、それと低質ストックが混在している状況が一般的であろう。むしろ、それらは建物ストックを使い続けるという面より、スポット再開発（ミニ再開発）のような小規模事業の積み重ねや敷地の利用規制により、木造建物の更新は土地建物所有者の自由にゆだね、集団秩序を規制や自主ルールで行うという方法が現実的である。

つまり、日端康雄（1984）は、木造住宅をストックとして使い続けるよりも、小規模な再開発を連鎖させるか、規制誘導による協調的な建替えを進めたほうが現実的であると述べていることがわかる。

また、佐藤圭二ら（1989）は、名古屋市の「狭小宅地住宅地区」における「住宅建て替えポテンシャルの低下傾向」に着目した論文であるが、その「研究の枠組と方法」において、以下のよう

に述べている（同，p.66）。

「建て替え」は増改築、修繕とともに住宅改善手段を表す用語であるが、ここでは住宅改善を表す主要な指標として「建て替え」を取りあげている。狭小宅地住宅地区の整備を目標とする場合、こうした地区においては増改築や修繕は住宅の構造・形質を根本的に変えるものではなく地区の建て詰まりを進めるなど地区全体の改善との矛盾がある。

これに対し、建て替えは住宅自身の質向上が図られること、公的にコントロールして地区の住環境整備に結びつける可能性が高いと考えられること等において従来住環境整備に積極的意味を持つと考えられてきた。この意味で「建て替え」を検討することは地区の主要な住宅改善ポテンシャルをとらえることになると思われる。

関連して、高見沢邦郎（1991）は、その冒頭で、「市街地内の特定地区を選定し、改造型（スクラップ・アンド・ビルド型）によらず、住宅と住環境の改善を行う整備手法を「改善型」と呼

ぼう」として、その補注において、以下のように述べている（同，p.99）。

改善型は修復型と同義語であるが、我が国の問題市街地では住宅が老朽化し建替えを必要としていること、道路等基盤の拡充が必要なことからして、「改善型」の呼称の方が適切だろう（修復＝元に戻す、は欧米ではあてはまるが我が国ではやや不適切）。

以上、土田旭（1979）は「環境不良地区」や「稠密な市街地」、日端康雄（1984）は「一般市街地」、佐藤圭二ら（1989）は「狭小宅地住宅地区」、高見沢邦郎（1991）は「問題市街地」という表現を用いているが、こうした市街地を「密集市街地」と同義とみなすならば、そもそも「密集市街地」とは、「建替え」をしないかぎり環境改善の問題が有効に改善しない市街地である、と最初から規定していることになる。

（3）ストック活用による環境改善の視点

既往の研究・文献において、密集市街地、あるいはそれに類する市街地の環境改善を図るうえで、「ストック活用」の視点がなかったわけではない。

かつて、森村道美（1998，初出 1984）は、地区環境整備の具体策を、「4つの内容」と「4つの方法」をもとに、「地区整備の具体的アイテム例」としてまとめている。ここで、「4つの内容」とは、「住宅」、「コミュニティ施設」、「道路（移動の安全性と快適性）」、「景観」であり、「4つの方法」とは、「既存のいいものの保全」、「いやなものの除却・防止」、「ストックの十分な活用」、「必要なものの新設」である。

「4つの方法」のひとつとして、「ストックの十分な活用」が明確に位置づけられており、また、「既存のいいものの保全」も、広い意味で「ストック活用」に含めることができるので、「4つの方法」のうち、半分の2つは、「ストック活用」といえる。

具体的な内容をみると、「住宅」については、「既存のいいものの保全」として「既存住宅の水準維持」が、「ストックの十分な活用」として「既存住宅の修繕」などが例にあげられている。

「コミュニティ施設」については、「既存のいいものの保全」として「歴史ある社寺の維持」が、「ストックの十分な活用」として「増築、用地拡張」などが例にあげられている。「道路（移動の安全性と快適性）」については、「既存のいいものの保全」として「沿道景観の保全」が、「ストックの十分な活用」として「街路の断面変更、隅切り」などが例にあげられている。「景観」については、「既存のいいものの保全」として「評価すべき町並・景観・樹木の保全」が、「ストックの十分な活用」として「公共施設の緑化」が例にあげられている。

森村道美（1984，1998）は、密集市街地のみを対象としたものではないが、地区の環境改善手法としての「ストック活用」の意義を体系的に提示している点において、先駆的である。

一方、密集市街地あるいはそれに類する市街地において、木造住宅の「ストック活用」の可能性を示唆したものとして、住田昌二（1982，初出 1973）、森本信明（1975）があげられる。

かつて、住田昌二（1982，初出 1973）は、「木造アパート地域論」のなかで、以下のように述べている（同，pp.110-111）

木造アパート地域は、不良住宅が密集している「スラム」であるという見方はあてはまらない。悪化が極限に達しているというより、環境を中心とした悪化が目下進行している「ブライト」である、と正確には規定されよう。悪化のすすみきった住宅はクリアランスするのが筋であるが、まだそこに至らぬ住宅は、悪化の程度に応じて改修していけばよい。この地域に合った事業方式は、「取りこわしと再建」の事業ではなく修復（rehabilitation）の事業であろう。ところがこのような内容の事業の実施はわが国では制度化されていない。

ここで、住田昌二（1982，初出 1973）は、「住宅の改修」を前提とした「修復の事業」を提唱していることがわかる。

また、森本信明（1975）は、「民間貸家更新論」のなかで、「戦前老朽住宅」が集積する地区の環境改善に関して、以下のように述べている（同，p.137）。

従来のような、再開発＝クリアランス、といった方策ではなく、住宅の増改築、修繕等、部分的な修復方策をも含めた居住地整備手法を考えてゆく上で、戦前老朽住宅は格好の対象である。なぜなら、戦前老朽住宅は、木賃アパートと比べて、かなり幅広い住戸規模の分布をしており、建て方別にみても長屋建形式のものが主流であるため、住宅の前後への増築、二階の建て増し等、「多様な」方策が考えうるからである。

ここで、森本信明（1975）は、住宅の「増改築」や「修繕」なども、環境改善の方策として明確に位置づけていることがわかる。

前述の「(2) 密集市街地整備と建替え」で引用した土田旭（1984，p.9）の文章において指摘されているように、木造建築物は、日本の気候・風土に適合していること、建設費が比較的安く、改変の自由度が高いというメリットがあり、こうした特性は、「ストック活用」という点からは、むしろ再評価されるべきである。

たとえば、日端康雄（1984）は、日本の場合、木造ストックが多いので、その自律的な更新（増改築や建替え）を許容してかかるべきであり、道路などの基盤条件が一定水準以上の場合には、環境の質の低下をもたらさないように、建築のルールを定めて、計画的に誘導するのであれば、「増改築」も積極的に許容すべきことを述べている^{*15}。

また、佐藤圭二ら（1989）も、論文の結論において、「基盤未整備狭小宅地住宅地区の改善の方向と方法」として、「建て替えポテンシャルが低下している地区においては、その改善手段を個別建て替えにゆだねる方法を取ることはできない」ことをあげ、協調建替え手法も実現が困難であることから、「建て替えられない老朽狭小宅地住宅の修繕・改修を計画的に集団的に行うこと」を、現実的な手法として提案している。

その他、高見沢邦郎ら（1987）は、東京区部を対象に、「地区内の地権者等が個別に建物の建

^{*15} ただし、日端康雄（1984）は、道路などの基盤条件が一定水準以下の「問題市街地」の場合には、本来スクラップアンドビルド型の措置が必要だが、現実的にそれは困難なので、次善の策として、改善型の再開発が必要となっているとも述べており、「密集市街地」における「ストック活用」型の市街地整備には否定的であると解釈できる。

替え、増築等を行った結果」として住宅地区改良事業の対象から外れる程度にまで「劣悪な状態が改善された」地区を「個別建替え地区」と名づけているが、実際の住宅改善行為には、「建替え」だけでなく「増築等」も含まれている点に注意が必要である。

関連して、洪正徳（1990）は、「狭小戸建て・長屋市街地の環境を改善するにあたって期待される、時間的推移に伴って住宅所有者らが行う自助的な建築行為（ここでは住宅の形態変化を伴う「建替え」、「増築」、「改築」とし「修繕」はふくまない）」を、「地区の環境を構成する要素のうち住宅を変化させる主要因であり、住宅地に本来内在するもの」として、それを「自力更新力」と名づけているが、ここで、「自助的な建築行為」には「建替え」だけでなく、住宅の形態変化を伴う「増築」、「改築」も含めていることがわかる。

さらに、(1) で述べたように、高見沢実（1992）は、住宅政策という観点から、既存の木造賃貸住宅などの「ストック活用」の可能性を検討している。

その他、「密集市街地」を直接対象とはしていないが、清水肇ら（1994）は、京都市の「都市中心部の歴史的市街地」の木造併用住宅形式を対象に、住宅の建替えよりも増改築や修繕に着目して、その改善履歴を調査し、「住み手の改善行為によりこの地区の併用住宅が維持されている。このような営みの維持、発展を市街地整備の中に位置付けることが一つの課題となる」と指摘している。

ただし、以上に述べた「ストック活用」による密集市街地の環境改善の視点は、1990年代後半には、大きな進展がみられなかった。その最大の理由として考えられるのが、1995年の阪神・淡路大震災である。阪神・淡路大震災において、密集市街地の防災性向上の重要性があらためて再認識され、防災性向上に対するなんらかのビジョンを積極的に提示しない限り、「ストック活用」、とくに「住宅の改修」を基本とした環境改善論を展開しえない状況が生じたともいえる。

(4) 近年の計画論・事業論・まちづくり論・手法論

密集市街地の環境改善をテーマとした計画論、事業論、まちづくり論、手法論に関する文献のうち、主として、阪神・淡路大震災（1995年）以降の文献で、震災復興ではなく、平時の対応を前提とした文献を、以下に列举する。

密集市街地の環境改善に関する計画論、事業論、まちづくり論を、体系的・総合的に提示した文献としては、高見沢実（1989：「都心周辺低層高密度市街地の居住環境整備計画論」）のほか、阪神・淡路大震災（1995年）以降では、北條蓮英（1997：「木造住宅密集市街地の計画的な再整備事業プログラムに関する研究」）、間野博（1997：「関西型民営賃貸住宅「文化住宅・木造アパート」地区における共同再開発の事業システムに関する研究」）、黒崎羊二・大熊喜昌・村山浩和・ら・らいふ研究会（2002：『密集市街地のまちづくり—まちの明日を編集する』）、千葉桂司（2003：「既成市街地における連鎖型面整備事業の展開に関する研究」）などがあげられる。

密集市街地の環境改善に関して、改善型の市街地整備やまちづくりの実態把握、評価、課題の指摘、提案などを行った文献としては、1995年以降では、計画策定における「エコカルテ」の活用を検討した荒井祥郎ら（1996）、交渉進行型の住宅市街地整備システムを提案した浅見泰司

(1998), 「地域固有の生活価値」*¹⁶の変化の視点から住環境整備事業を評価した白石昌之ら(1998), 低容積型の市街地整備の可能性を検討したピッティア・ピーター・マリノ・モディら(1999), 市街地整備事業の評価方法や空間改善プログラムを検討した久保勝裕ら(2000a, 2001), 改善型住環境整備事業の計画見直しの有効性を検証した小野寺一成(2002), 木造密集市街地の「再生産」*¹⁷をめぐる論点と課題を整理した高見沢実(2002), 行政・住民間および住民相互間の協働の仕組みを考察した大東真悟ら(2003), 都市再生の視点から密集市街地整備の課題を論じた高見沢実(2003), 北條蓮英(2003), 「地域運営のアリーナ組織」*¹⁸の形成と展開に着目した中伏香織ら(2004)などがあげられる。

また, 密集市街地の環境改善に関する事業手法に着目した文献としては, 1995 年以降では, 土地区画整理事業と密集住宅市街地整備促進事業の合併施行の効果に着目した佐藤圭二ら(1999), 小規模区画整理事業に着目した今西一男(1998), 土地区画整理事業と誘導施策の併用による小規模宅地の共同化や敷地規模拡大に着目した今西一男ら(1996), 今西一男(2002), 複数の市街地整備事業の連携による権利者の居住と営業の継続や「地域内循環居住」に着目した久保勝裕ら(2000b, 2000c), 3 事業の合併施行地区における「地区内循環居住」*¹⁹に着目した佐藤慶彦ら(2003), 密集住宅市街地整備促進事業にみる「連鎖型面整備事業」*²⁰の連鎖構造に着目した千葉桂司ら(2001), 住環境整備事業計画における道路と街区の構成に着目した佐藤圭二ら(2002), 住宅地区改良事業の展開と経年変化に着目した有竹久留美ら(2002)のほか, 借地権の解消などに関する新しい事業手法を提案した遠藤薫(2002)などがあげられる。

密集市街地の環境改善の個別の手法に着目して, その実態, 可能性, 課題を論じた文献も数多

*¹⁶ 白石昌之ら(1998)は, 「地域固有の生活価値」を, 「路地へのモノや生活の表出や溢れだし, 日向ぼっこ・夕涼み等の滞留行為, 洗濯物の取り込みや植木の水やり等の相互扶助, 自然監視等の自律的な防犯・防災の仕組み等」の「地域コミュニティを潤滑かつ豊かに運営したり, 地域固有の住環境を創造する生活行為に見いだされる価値」である, と述べている。

*¹⁷ 高見沢実(2002)は, 木造密集市街地の「再生産」を, 主に, 狭小敷地での戸建て化の進行により, 密集性が解消されない状況を意味するものとして用いている。

*¹⁸ 中伏香織ら(2004)は, 「地域運営のアリーナ組織」について, 「まちづくりの成果や経験が一定程度蓄積され, 成熟した段階に入っている地域では, 既存の組織がまちづくりのプロセスの中で停滞を抱えた際に, 既存の活動をベースとしつつも新しいテーマを設定し, 既存とは異なる組織を立ち上げて活動している。この新しい組織は, 従来の協議会組織では参加できなかった世代や新たな人材を発掘することでまちづくり活動を展開している。その中で, 協議会組織やNPOなどの市民活動組織, 個人などをネットワークしていく新たな場や組織が設定されることが多い。この場において地域のビジョンや課題について議論を戦わせ共有することで, 新たなまちづくり活動の土台を築いている。本研究ではこのような開かれた場を「地域運営のアリーナ組織」として定義する」と述べている。

*¹⁹ 佐藤慶彦, 久保勝裕(2003)は, 「地域内循環居住」の一般的な定義を, 「人が家族構成や生活スタイルの変化に応じて住み替えたり, 親の代から子の代へと穏やかに世代交代しながら地域に住み続け, まちを維持していくような住まい方」としたうえで, 「地区内循環居住」を, 「対象を特定の市街地整備事業を契機に従前居住地から移転した権利者に限定し, それらが事業後も再び同一事業地区内で居住するか, あるいは連鎖的な事業展開によって周辺地区において実施された他の市街地整備事業地区内に移転することによって地区内で居住を継続する居住スタイル」と定義している。

*²⁰ 千葉桂司ら(2004)は, 「連鎖型面整備事業」の定義を, 「既存住宅市街地における街区から地区レベルにあって, 総合的な整備計画(ガイドライン)を手掛かりに, 着手できる部分から公民パートナーシップにより複数の小規模な, 自力による建物更新事業が連続して起き, それらが持続的に繋がり, 面的に整備が拡大していく事業」と述べている。

く存在する。1995 年以降の主な文献として、生活道路の拡張整備については大畑洋ら（1997）、岩間真二ら（1998）が、細街路整備については山崎朋子ら（1997）が、共同建替えなどの建替え支援策については関範植ら（1997）、野澤千絵ら（2000）、高木和歌子ら（2001）が、街区を単位とした日照確保型の形態規制手法については桑田仁（1997）が、建ぺい率緩和を併用した街並み誘導型地区計画については野澤千絵ら（2001）が、協調建替えについては小林由佳ら（2003）が、連坦建築物設計制度による協調建替えについては小浪晋ら（2001, 2002）^{*21}が、地区計画と一団地認定の併用による協調建替えについては川崎興太（2003）などがあげられる。

その他、密集市街地における防災まちづくり支援ツールの開発に関する研究として、加藤孝明ら（2001, 2002）、村上正浩ら（2001）が、居住環境指標としての「有効空地率」^{*22}の開発に関する研究として、原田敬美ら（2000, 2002）があげられる。

以上、いずれの文献も、密集市街地の環境改善に対して有益な知見を与えているが、「ストック活用」という視点を積極的に提示したものはない。

1995 年以降の文献で、「ストック活用」の視点を積極的に提示した文献としては、(1) で述べたように、住宅の耐震改修の促進を提案した国土交通省住宅局（2001）、ストックマネジメントの視点から、住宅の耐震補強の推進をはかる必要があることを指摘した室崎益輝（2003）、「モクミツの風景デザイン」という視点から、「ストック活用」を環境改善論のなかに積極的に位置づけた真野洋介（2004）がみられる程度である。

以上にあげた文献のうち、本論文との関係で特に重要なものについては、第 2 章、第 3 章、結論で、適宜、引用・参照する。

(5) 長屋および長屋集積地区

本論文が事例対象とする長屋集積地区の市街地実態と環境改善の課題に関する既往研究・文献も、数多く存在する。

長屋の特性および長屋集積地区の形成・変容に関する代表的な文献としては、西山卯三（1975）、森本信明（1975）、寺内信・和田康由（1989）、寺内信（1992, 1993）、北條蓮英（1997）などがあげられる^{*23}。これらの内容については、第 3 章 3-1 節および 3-2 節で述べる。

長屋集積地区あるいはそれに類する市街地の実態をふまえ、その市街地整備上の課題を考察した文献としては、古くは、中澤誠一郎（1946）による「敷地細分化」の実態とその予防策の研究がある。

大阪圏において、戦後、長屋集積地区の環境改善が重要な政策課題として再認識されはじめたのは、1970 年代以降のことであるが、この時期の代表的な文献としては、住田昌二（1982, 初出

^{*21} 小浪晋ら（2001）は、筆者も連名者のひとり。

^{*22} 原田敬美ら（2002）は、「有効空地率」を、「物的環境を適正に表わすと同時に快適性等住民の満足度にも即した居住環境評価を行える新たな総合的居住環境指標」と位置づけ、「全空地率を基に、①建て詰まりの状況を反映して空地の有効性を差別化し、②細街路整備などの事業効果を判別するため、敷地内空地と 4m 未満道路に棟数密度による補正を行う指標」と説明している。「有効空地率」の定義の詳細は割愛する。

^{*23} その他の文献として、明治期大阪の長屋街区形成過程を分析した増井正哉ら（1990）、近代大阪長屋群の変容過程をもとに、その存続条件を分析した中谷礼仁ら（2002）などがあげられる。

1975, 1976), 森本信明 (1975, 1976), アーバンプランニング研究所 (1982, 北條蓮英 (1997) を含む) があげられる*²⁴。これらの内容については, 第3章3-2節および3-3節で述べる。

また, 長屋集積地区あるいはそれに類する市街地を対象として, 主に1980年代以降の市街地変容, 居住実態をもとに, 市街地整備の方向性を考察した文献としては, 大阪圏を対象とした北條蓮英 (1997) のほか, 名古屋市を対象とした佐藤圭二ら (1989, 1990), 東京都区部を対象とした高見沢実 (1989), 洪正徳ら (1990), 松本暢子 (1985, 1986, 1994), 松本暢子ら (1995), 野島慎二ら (1997), 真野洋介ら (2003) などがある。これらの文献の内容の一部は, 第3章3-2節または結論 結-ii節で, 適宜, 引用・参照する。

とくに, 1990年代後半以降において, 大阪圏の長屋集積地区の居住実態を把握し, 環境改善の方向性を考察した文献としては, 隣居・近居の実態に着目した後藤裕司ら (1999) *²⁵, 地震時の道路閉塞による被災危険性に着目した拙稿 (中村仁: 2002), 戸外生活行動に着目した木多道宏ら (2001), 涌田知昭ら (2002), 密集市街地整備事業による高齢者の生活環境変化に着目した林正珉ら (2003), 高齢者の住宅改善需要に着目した北條蓮英 (2004), 3階建て戸建て化に着目した井上太裕ら (2004) *²⁶などがあげられる。このうち, 後藤裕司ら (1999), 北條蓮英 (2004) は, 第3章3-3節3-3-1項で, 井上太裕ら (2004) は, 第3章3-3節3-3-3項で, 拙稿 (2002) は, 第5章5-3節で, それぞれの内容を述べる。

また, 大阪では, 近年, 長屋を積極的な意図をもって改修する「長屋再生」, つまり, 長屋の「ストック活用」が注目されているが, そうした「長屋再生」の動向に関する文献としては, 橋爪紳也編 (2004), 柴田和子ら (2004) などがあげられる。さらに, コミュニティ・ランドスケープの視点から長屋集積地区の市街地環境を再評価した文献としては, 赤澤宏樹 (2004) などがあげられる。これらの内容については, 第3章3-4節で述べる。

以上, 本論文に関連する既往研究・文献の概要を整理し, 序論の結びとする。

*²⁴ その他, 対象は長屋集積地区のみに限定されないが, 居住地の日照環境の実態を把握し, 建築・都市計画規制の課題を検討した文献として, 斎藤和夫ら (1975, 1977) があげられる。

*²⁵ 筆者も連名者のひとり。

*²⁶ 筆者も連名者のひとり。

第1章 密集市街地整備に関する国・自治体の方針

第1章～第2章では、「密集市街地整備における耐震改修促進策の位置づけと意義」についてまとめる。

まず、第1章では、密集市街地整備に関する国、大阪府、大阪市の方針を、1995年1月の阪神・淡路大震災発生から2005年1月までの10年間に制定された法律、各種の政策・方針、答申、ガイドラインなどをもとに整理する。また、本論文が事例対象とする大阪市について、その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をもとにまとめる。

第1章の構成は、以下のとおりである。

1-1 密集市街地整備に関する国の方針

- 1-1-1 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
- 1-1-2 防災基本計画
- 1-1-3 住宅宅地審議会・答申
- 1-1-4 第八期住宅建設五箇年計画
- 1-1-5 都市再生プロジェクト（第三次決定）
- 1-1-6 社会資本整備審議会・都市計画分科会・中間とりまとめ
- 1-1-7 今後の地震対策のあり方に関する専門調査会・報告
- 1-1-8 社会資本整備審議会・住宅宅地分科会・建議
- 1-1-9 住宅政策改革要綱
- 1-1-10 密集市街地整備に関する国の方針

1-2 密集市街地整備に関する大阪府の方針

- 1-2-1 新・大阪府地域防災計画
- 1-2-2 災害に強いすまいとまちづくり推進要綱
- 1-2-3 災害に強い都市づくりガイドライン
- 1-2-4 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大阪府の基本方針
- 1-2-5 大阪21世紀の総合計画
- 1-2-6 大阪府住宅まちづくりマスタープラン
- 1-2-7 大阪府インナーエリア再生指針
- 1-2-8 都市計画区域マスタープラン
- 1-2-9 大阪府地域防災計画（平成16年修正）
- 1-2-10 災害に強い都市づくりガイドライン（平成17年改定）
- 1-2-11 密集市街地整備に関する大阪府の方針

1-3 密集市街地整備に関する大阪市の方針

- 1-3-1 大阪市総合計画
- 1-3-2 大阪市地域防災計画
- 1-3-3 防災まちづくり計画

- 1-3-4 都市計画区域の整備，開発及び保全の方針
- 1-3-5 大阪市住宅審議会・答申
- 1-3-6 密集市街地整備に関する大阪市の方針
- 1-4 大阪市における密集市街地整備施策の現状
 - 1-4-1 道路整備および関連事業
 - 1-4-2 面的整備事業
 - 1-4-3 住宅の建替えに関する主な支援制度
 - 1-4-4 形態規制の緩和による建替えの促進
 - 1-4-5 住宅の耐震改修に関する主な支援制度
 - 1-4-6 大阪市における密集市街地整備施策の現状
- 1-5 第1章一結

1-1 密集市街地整備に関する国の方針

本節では、密集市街地整備に関する国の方針を、1995年の阪神・淡路大震災以降に制定された法律、各種の政策・方針、答申などをもとにまとめる。

1-1-1 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

1995年の阪神・淡路大震災では、老朽木造建築物が密集した地域に被害が集中した。そうした教訓をふまえて、2年後の1997年に制定された法律が、「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」（以下、「密集市街地整備法」）である*¹。

「密集市街地整備法」は、その後、2003年に大きな改正がなされたが、その第1条で、法律の目的を、以下のように記している*²。

第1条（目的）

この法律は、密集市街地について計画的な再開発又は開発整備による防災街区の整備を促進するために必要な措置を講ずることにより、密集市街地の防災に関する機能の確保と土地の合理的かつ健全な利用を図り、もって公共の福祉に寄与することを目的とする。

また、同法の第2条において、以下のように、用語を定義している*³。

第2条（定義）

1. 密集市街地 当該区域内に老朽化した木造の建築物が密集しており、かつ、十分な公共施設がないことその他当該区域内の土地利用の状況から、その特定防災機能が確保されていない市街地をいう。
2. 防災街区 その特定防災機能が確保され、及び土地の合理的かつ健全な利用が図られた街区をいう。
3. 特定防災機能 火事又は地震が発生した場合において延焼防止上及び避難上確保されるべき機能をいう。
4. 防災公共施設 密集市街地において特定防災機能を確保するために整備されるべき主要な道路、公園その他政令で定める公共施設をいう。
5. 防災街区整備事業 密集市街地において特定防災機能の確保と土地の合理的かつ健全な利用を図るため、この法律で定めるところに従って行われる建築物及び建築物の敷地の整備並びに防災公共施設その他の公共施設の整備に関する事業並びにこれに附帯する事業をいう。

（以下略）

*¹ 「密集市街地整備法」の公布は1997年5月、施行は1997年11月である。

*² 2003年の改正において、第1条の条文中の「計画的な再開発又は開発整備による防災街区の整備を促進するため」の「又は開発整備」の部分が追加された。

*³ 2003年の改正において、第2条に、「防災公共施設」、「防災街区整備事業」が追加された。

以上のように、「密集市街地整備法」が定める「密集市街地」の定義とその環境改善の課題は明確である。つまり、「密集市街地」とは、「老朽化した木造の建築物が密集」し、かつ「主要な道路、公園」などの公共施設が不足している市街地のことであり、その環境改善の課題は、「防災街区の整備」*⁴を促進して、「火事又は地震が発生した場合において延焼防止上及び避難上確保されるべき機能」を確保することである。

「密集市街地整備法」では、密集市街地整備のための都市計画のマスタープランとして「防災再開発方針」を定めることができること、老朽木造建築物の建替え促進のため、延焼危険建築物に対する除却の勧告と除却対象建築物の居住者に対する居住安定措置などの創設、都市計画の地区計画制度として「防災街区整備地区計画」の創設、整備推進主体としての「防災街区整備組合」および「防災街区整備推進機構」の創設など、が規定された。

ただし、法制定後、各種制度の活用実績が十分でなかったこともあり*⁵、2003年に、制度の充実を図る目的で改正が行われた。

2003年の改正では、密集市街地整備のための都市計画のマスタープランとして、従来の「防災再開発方針」よりも内容を充実させた「防災街区整備方針」*⁶を定めることができること、都市計画の地域地区として「特定防災街区整備地区」*⁷の創設、市街地再開発事業に準じた権利変換手続きが可能となる「防災街区整備事業」*⁸の創設、などの規定が追加された。

以上のように、「密集市街地整備法」は、それまで法律に規定されていなかった「密集市街地の整備」の内容を、法律として具体的に規定し、既存の都市計画法や建築基準法などの法体系に位置づけたものである。それは、別の見方をすれば、法的な意味での「密集市街地の整備」の内容を、防災機能の確保と土地利用の合理化・健全化という側面に限定する結果にもなった。

1-1-2 防災基本計画

「防災基本計画」は、災害対策基本法にもとづき、中央防災会議が作成する防災に関する基本的な計画である。1963年に作成され、その後、適宜修正が行われている。震災関連では、阪神・淡路大震災の教訓をふまえた1995年7月の修正と「東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」の施行（2003年7月）をふまえた2004年3月の修正が、主な修正であ

*⁴ 「密集市街地整備法」が想定している「防災街区」の「街区」とは、延焼遮断効果が見込める道路などに囲まれたエリアを意味しており、いわゆる、幅員4mから6m程度の街路で囲まれた一般的な意味での「街区」というよりも、むしろ面積的には、一般的な意味での「地区」に相当するエリアに近い。

*⁵ 「密集市街地整備法」の主な実績は、高見沢実（2003）によると、1997年の法律制定から2003年の法改正前（2004年7月）までで、「建替計画の認定」が1件、「延焼等危険建築物に対する除却勧告」が0件、「防災街区整備地区計画」が5地区、「防災街区整備組合」が0件、「防災街区整備推進機構の指定」が4件（1機構を4市が指定）となっている。

*⁶ 防災公共施設およびその周辺の建築物の整備に関する計画の概要も明示することとなった。

*⁷ 建築物の耐火性能、敷地面積の最低限度、壁面の位置の制限、（防災公共施設周辺における）建築物の間口率や高さの最低限度、などの制限を定めることができる。

*⁸ 市街地再開発事業との最大の相違点は、防災街区整備事業は、土地の高度利用を目的としないことから、土地・建物の共同化を基本としつつも、例外的に、個別の土地（戸建て住宅など）への権利変換を認めることにある。

る。

「防災基本計画」(2004年修正)では、第2編「震災対策編」の第1章「災害予防」の第1節「地震に強い国づくり、まちづくり」の第3項「地震に強いまちづくり」の(1)「地震に強い都市構造の形成」のなかで「密集市街地」に触れ、以下のように述べている。

国及び地方公共団体は、避難路、避難地、延焼遮断帯、防災活動拠点ともなる幹線道路、都市公園、河川、港湾など骨格的な都市基盤施設及び防災安全街区の整備、危険な密集市街地の解消等を図るための防災街区整備事業、土地区画整理事業、市街地再開発事業等による市街地の面的な整備、建築物や公共施設の耐震・不燃化、水面・緑地帯の計画的確保、防災に配慮した土地利用への誘導等により、地震に強い都市構造の形成を図るものとする。なお、事業の実施にあたっては、効率的・効果的に行われるよう配慮するものとする。

ここでは、「地震に強い都市構造の形成」を図る方策のひとつとして、「危険な密集市街地の解消等を図る」があげられている。

1-1-3 住宅地審議会・答申

住宅地審議会^{*9}は、「住宅建設五箇年計画」の策定にあわせて、5年ごとに住宅・宅地政策に関する答申を行っている。阪神・淡路大震災後は、震災直後の1995年6月に、また、その5年後の2000年6月に、それぞれ当時の建設大臣宛に答申を行っている。

2000年になされた答申「21世紀の豊かな生活を支える住宅・宅地政策について」(以下、「住宅地審議会・答申」)では、「密集市街地」に関する施策については、政策テーマごとに別々の箇所に、4つの記述がなされている。それらを抽出すると、以下のとおりである。

1) 1. 住宅政策体系再編の具体的方向

(1) 良質なストック・居住環境への再生

② スtock社会、循環型社会にふさわしい住宅ストックの新たな更新、維持管理のあり方

iii) 賃貸住宅のストックの更新

イ) 老朽木造密集市街地等における賃貸住宅ストック更新

・賃貸住宅ストックの更新に当たっては、賃貸住宅と市街地の一体的改善が必要である。このため、密集市街地等における計画的な老朽住宅等の共同建替え等を支援する都市居住再生融資の活用と、これと連携した各種面的整備事業の推進が図られるべきである。

2) 1. 住宅政策体系再編の具体的方向

(1) 良質なストック・居住環境への再生

③ 都市の居住地再生

i) 都市居住の推進と密集市街地の整備等による快適で安全な住宅市街地の形成

^{*9} 「住宅地審議会」は、2001年度より、「社会資本整備審議会」の「住宅地分科会」に移行。

イ) 都市居住の安全性の確保

- ・都市に多くの密集市街地が存在する現状を踏まえ、国民の安全な都市居住の確保を図るため、地方公共団体が策定する住環境整備方針に基づき、各種の面的整備事業の推進、機動的な住宅地区改良事業の導入の検討、建ぺい率制限を緩和する制度の活用による狭小な敷地における建替えの促進などの方策を講じる必要がある。(中略)
- ・さらに、住宅の耐震性の向上を図り、地震に強いまちづくりを進めるため、新耐震基準以前に建設された住宅について耐震診断、耐震改修を推進するとともに、住宅の耐震性能を地震保険の保険料率に一層反映させることについて検討を進めるべきである。

3) 1. 住宅政策体系再編の具体的方向

(4) スtock重視、市場重視の住宅政策体系を支える計画体系の再編

② 住宅・住環境の整備目標等

iii) 新たな住環境水準のあり方

ア) 基礎的な安全性の確保

- ・住宅市街地の基礎的な安全性・防災性等を確保するため、緊急・重点課題として、大規模地震や市街地大火時の延焼危険性、避難・消火の容易性等の観点から、統計上の制約を考慮した上で「緊急に改善すべき密集住宅市街地」の基準を設定する必要がある^{*10}、(中略)
- ・具体的な密集住宅市街地の改善に当たっては、総合的に市街地の状況を勘案し、即地的に非耐火住宅や老朽住宅等の建て詰まり状況のほか、道路・公園等防災上有効な公共施設の整備状況、地域の特性をも把握した上で整備すべき市街地の設定に務め、緊急に改善すべき密集住宅市街地の速やかな解消を目指すべきである。

4) 2. 新たな宅地政策の具体的方向

(3) 良質なStock形成と既存Stockの再生・循環

④ Stockとなる宅地の安全性の維持・向上

i) 密集市街地の防災性の向上

- ・大都市の中心部から周辺部にかけて広範に展開する、老朽木造住宅・老朽集合住宅の密集市街地については、火災・震災時の防災性が低く、迅速な建替えが進まない状況にある。密集市街地における防災性向上のため、所要の建替え促進施策を講ずる必要がある。

以上の4つの内容のうち、1)～3)は住宅政策に関わるものであり、4)は宅地政策に関わるものであるが、基本的には、老朽木造住宅などの不良Stockの除却と建替えによる良質なStockの新規供給に重点がおかれていることがわかる。ただし、例外として、2)の「イ) 都市居住の安全性の確保」において、住宅の「耐震改修」の推進が述べられている。

なお、3)の「iii) 新たな住環境水準のあり方」「ア) 基礎的な安全性の確保」は、次項(1-1-4)

^{*10} 「住宅宅地審議会・答申」で記述されている「緊急に改善すべき密集住宅市街地」の基準は、「第八期住宅建設五箇年計画」(1-1-4 参照)の「別紙4 緊急に改善すべき密集住宅市街地の基準」に反映されているので、記載は省略する。

の「第八期住宅建設五箇年計画」に直接反映されることになる。

1-1-4 第八期住宅建設五箇年計画

住宅建設計画法にもとづき、2001年3月に閣議決定された国の「第八期住宅建設五箇年計画」（計画期間：2001年度～2005年度）では、「第1住宅建設の目標」の「3. 住環境水準」のなかで、「住宅市街地の基礎的な安全性を確保するため、住宅市街地の密集状況や住宅の延焼危険性等の観点から設定する別紙4の緊急に改善すべき密集住宅市街地の基準に基づいて、地域の実情を勘案しつつ、密集住宅市街地の速やかな解消に努めるものとする」と記述している。

そして、「別紙4 緊急に改善すべき密集住宅市街地の基準」では、以下の基準が明示されている。

この基準は、住宅市街地の基礎的な安全性を確保するための指針となるものである。その内容は、以下のとおりとする。

緊急に改善すべき密集住宅市街地は、(1)の住宅市街地の密集度の基準に該当するもののうち、(2)の倒壊危険性又は(3)の延焼危険性等の基準に該当するもの（これらと同等の水準を規定すると認められる基準に該当するものを含む。）とする。

(1) 住宅市街地の密集度

1ヘクタール当たり80戸以上の住宅が密集する一団の市街地であること（市街地の街区の特性を勘案して一戸当たりの敷地面積が著しく狭小な住宅（3階建て以上の共同住宅を除く）が大半（2/3以上）を占める街区を含むものに限る。）

(2) 倒壊危険性

大規模地震による倒壊危険性の高い住宅が過半を占めていること

(3) 延焼危険性及び避難、消火等の困難性

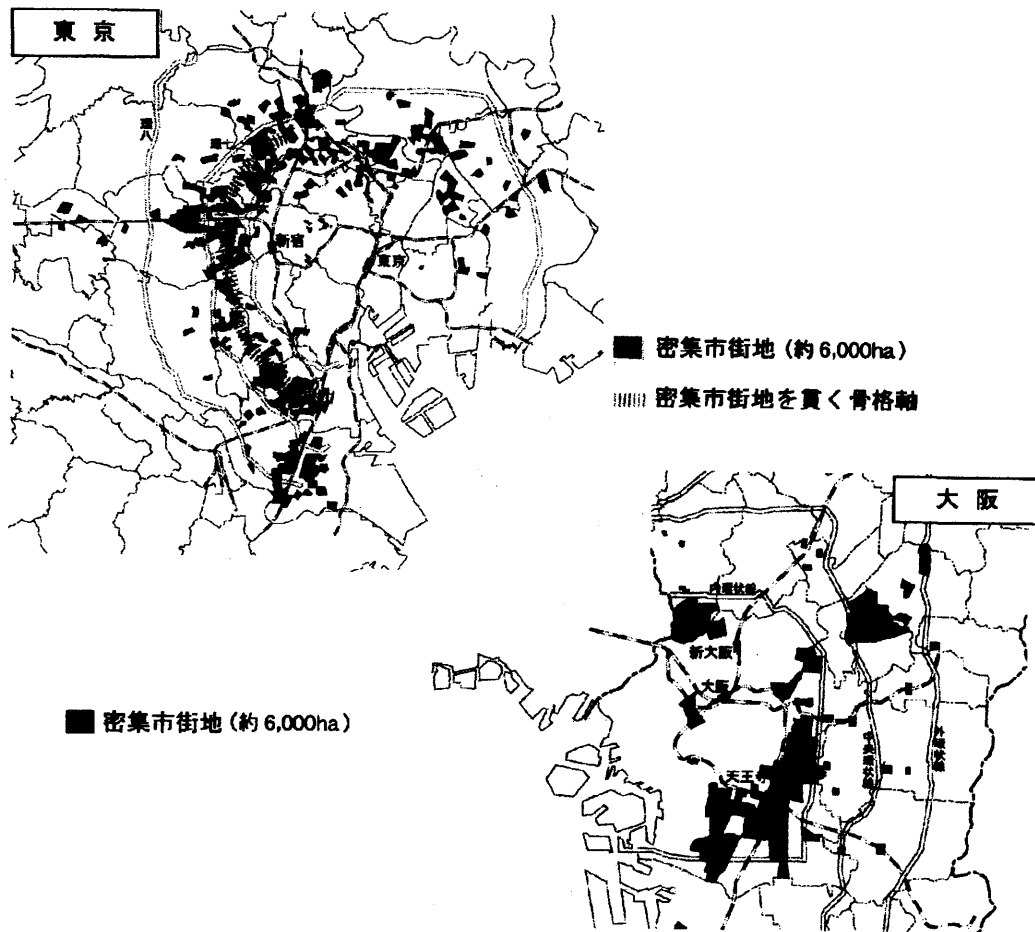
耐火に関する性能が低い住宅が大半（2/3以上）を占めており、かつ、幅員4m以上の道路に適切に接していない敷地に建つ住宅が過半を占めていること

つまり、「第八期住宅建設五箇年計画」で規定される「密集住宅市街地」は、「住宅市街地の基礎的な安全性」が確保されていない市街地であり、「地域の実情を勘案」しつつ、「速やかな解消に努める」べき市街地である。そして、「基礎的な安全性」の確保とは、大規模地震および大規模火災に対する最低限の安全性の確保であると解釈できる。

1-1-5 都市再生プロジェクト（第三次決定）

国の都市再生本部^{*11}は、2001年12月に、「都市再生プロジェクト（第三次決定）」として、「密

^{*11} 「都市再生本部」は、「環境、防災、国際化等の観点から都市の再生を目指す21世紀型都市再生プロジェクトの推進や土地の有効利用等都市の再生に関する施策を総合的かつ強力に推進すること」を目的として、2001年5月に、閣議決定により内閣に設置された。その後、2002年6月に、都市再生特別措置法が施行され、都市の再生に関する施策を迅速かつ重点的に推進するための機関として、法律に位置づけられた。



出典：都市再生本部「都市再生プロジェクト（第三次決定）」对外発表資料（2001）

図 1-1-1 都市再生プロジェクト（第三次決定）で提示された密集市街地の分布

集市街地の緊急整備」を位置づけ、「地震時に大きな被害が想定される危険な密集市街地（東京、大阪各々約 6,000ha、全国で約 25,000ha）について、特に大火の可能性が高い危険な市街地を対象に重点整備し、今後 10 年間で「最低限の安全性」を確保する」こととした。

「都市再生プロジェクト（第三次決定）」における「密集市街地の緊急整備」の方針は、以下のとおりである（図 1-1-1）。

- (1) 東京において、密集市街地全体を大きく貫く緑のオープンスペース機能を持つ連続した骨格軸を形成する。このため、環状六号線と環状七号線の間で未整備都市計画道路やこれに連なる公園や沿道の市街地等の整備を集中的に実施する。また、大阪においても同様の骨格軸の形成を図る。
- (2) 密集市街地のうち、特に大火の可能性の高い危険な市街地（東京、大阪各々約 2,000ha、全国で約 8,000ha）について、今後 10 年間で重点地区として整備することにより、市街地の大規模な延焼を防止し、最低限の安全性を確保する。
このため、空地の確保や建築物の耐震不燃化に向け、
 - ① 未整備の都市計画道路を重点整備するとともに、これと一体となった沿道建築物を整備する。
 - ② これと連携し、高齢者など従前居住者用の住宅対策や、工場跡地等低未利用地を活用した市街地整備、電線類の地中化等の施策を、総合的・集中的に実施する。
このような総合的かつ先導的な取り組みを、太子堂地区（世田谷区）、東池袋地区（豊島区）、西新井駅西口地区（足立区）、福島区北西部地区（大阪市）、寝屋川大東線沿道地区（大阪府寝屋川市・門真市）等において展開する。
- (3) 密集市街地全域について、敷地の集約化・整序や地区内の空地確保等居住環境向上に向けた住民の主体的取り組みに支援体制を強化する。このため、
 - ① 専門家やまちづくり組織を積極的に活用できるしくみを整備する。
 - ② 地権者による防災性向上に資する自主的な建物更新を促進するため、日影規制や斜線制限の合理化等に向けて制度を見直す。
- (4) また、民間活力を最大限発揮できる制度を導入する。
 - ① 一定の民間事業者には、従来公的主体に限定されていた強制力をもった再開発の施行権能を付与する。
 - ② 民間事業者の提案を積極的に受け止め、迅速に都市計画が変更される制度を創設する。

この記述内容を文面どおりに受け取ると、「都市再生プロジェクト（第三次決定）」における「密集市街地の緊急整備」の「緊急」とは「10 年間」程度の期間を指し、確保すべき「最低限の安全性」とは「市街地の大規模な延焼」の防止であると解釈できる。

また、整備の進め方として、「密集市街地のうち、特に大火の可能性の高い危険な市街地」（東京、大阪各々約 2,000ha、全国で約 8,000ha）については、公的主体が事業的手法を用いて重点的に整備する一方、その他の市街地では、住民・地権者や民間事業者が主体となって環境改善を促進するという、密集市街地整備における公共と民間の役割分担のあり方を提示していると解釈で

きる。

1-1-6 社会資本整備審議会・都市計画分科会・中間とりまとめ

社会資本整備審議会の都市計画分科会は、2002年2月に、「国際化、情報化、高齢化、人口減少等 21 世紀の新しい潮流に対応した都市再生のあり方はいかにあるべきか—中間とりまとめ—」（以下、「都市計画分科会・中間とりまとめ」）を策定し、そのなかで、「Ⅰ 民間の都市活動を促す都市計画の枠組みについて」とともに「Ⅱ 木造密集市街地解消のための方策について」をまとめている。

「都市計画分科会・中間とりまとめ」では、「木造密集市街地」の明確な定義を提示していないが、その記述内容から、「木造密集市街地」とは、「幅員4m未満の細街路や行き止まり路が多いなど公共施設が未整備であるとともに、接道要件を満たしていない小規模な敷地の上に老朽木造建築物が多い」市街地であると解釈でき、これは、第八期住宅建設五箇年計画の「密集住宅市街地」の定義とほぼ同義である。

そして、「都市計画分科会・中間とりまとめ」では、「木造密集市街地」の主要課題を「防災性の向上」におき、「木造密集市街地」の改善の基本的な方向として、以下のように、1) 防災まちづくり計画の策定、2) 都市構造上重要な施設の重点整備、3) 住民主体の防災まちづくりの推進、の3点をあげている。

木造密集市街地の防災性の向上を図るためには、地方公共団体が地域の実情に応じた目標を設定し、この目標を効果的に達成するための防災まちづくり計画を策定するとともに、計画に基づく事業に対し、重点的に投資・支援する必要がある。この場合、木造密集市街地全体を全面的に改造するのではなく、都市構造の観点から必要な延焼遮断機能や避難機能確保すべき区域について重点的に整備を行うとともに、「自らのまちは自ら守る」という意識の下、住民主体の防災まちづくりを促進する必要がある。

また、「都市計画分科会・中間とりまとめ」では、「具体的な施策の方向」として、以下の項目をあげ、それぞれの内容を記述している。

(1) 住民主体の防災まちづくりの推進

- ① 地区の災害危険性の公表等による住民意識の高揚
- ② 住民主体のまちづくり推進体制の整備
- ③ 住民等による都市計画の提案制度の導入
- ④ 土地所有者等の意向に対応し得る多様なまちづくりの手段の整備
- ⑤ 公的セクター、まちづくり NPO の活用

(2) 公共による重点的整備と民間活力活用による防災性向上の促進

- ① 木造密集市街地内の都市計画道路等の集中整備と沿道市街地の一体的形成促進による「防災環境軸」の整備
 - ア 地方公共団体による整備方針、整備プログラムの策定

- イ 各種事業の総合的かつ集中的実施
- ウ 沿道の不燃市街地形成誘導
- エ 防災環境軸の整備に資する面整備事業制度等の改善
- ② 工場跡地、学校跡地等の活用
- ③ 防災公園街区整備事業、緑化重点地区整備事業の活用
- ④ 敷地の細分化防止策
- (3) 木造密集市街地整備推進体制の整備

「都市計画分科会・中間とりまとめ」は、「木造密集市街地」の主要課題を「防災性の向上」におき、公共と民間（住民）の役割分担を提唱している点において、都市再生プロジェクト（第三次決定）「密集市街地の緊急整備」の方針を踏襲している。ただし、「都市計画分科会・中間とりまとめ」の方が、「住民主体の防災まちづくりの推進」の必要性を強調する記述内容となっている。

なお、「④ 土地所有者等の意向に対応し得る多様なまちづくりの手段の整備」では、「土地所有者等が一人で、又は数人共同して行う防災性向上に資する建築活動等を積み重ね、連鎖させていくこと」が有効であることを述べるとともに、「建物の耐震改修促進のための支援の強化等を行う必要がある」ことを述べ、耐震改修促進の必要性についても触れている。

1-1-7 今後の地震対策のあり方に関する専門調査会・報告

2001年に、中央防災会議に設置された「今後の地震対策のあり方に関する専門調査会」は、その検討結果をまとめ、2002年7月に「今後の地震対策のあり方について」を報告（以下、「地震対策調査会・報告」）した。

「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。

また、「当面行うべき主な施策」のひとつに、「防災協働社会の実現」をあげ、その具体策のひとつである「震災に強い都市の整備」では、「密集市街地の解消や都市部におけるオープン・スペースの確保を図るため、民間事業者や土地所有者がプロジェクトのメリットを感じるような開発手法の活用など震災に強い都市基盤の整備を推進するとともに、消防防災基盤の整備を推進する」と述べている。

この記述から、「地震対策調査会・報告」では、「密集市街地の解消」を図る必要であり、そのためには、プロジェクト型の基盤整備が有効であると認識していることがわかる。

1-1-8 社会資本整備審議会・住宅宅地分科会・建議

社会資本整備審議会の住宅宅地分科会は、2003年9月に、「新たな住宅政策のあり方について」を建議（以下、「住宅宅地分科会・建議」）した。

「住宅宅地分科会・建議」は、「戦後50年間、住宅政策の前提としてきた住宅事情や経済・社

会情勢が大きな転換点を迎え」たことをふまえ、新たな住宅政策のあり方を検討したものである。そして、「住宅事情の変化」として、「住宅需要」、「ストックとニーズのミスマッチ」、「低水準なストックの質・住環境」、また、「経済・社会情勢の変化」として、「少子高齢化等」、「地球環境問題」、「安全・安心問題」、「経済環境・構造」、「地方分権と地域の自主性」をあげている。とくに、「住宅事情の変化」の「低水準なストックの質・住環境」において、「チグハグな街並み、20世紀の負の遺産と言われる密集市街地など、住環境は、引き続き低いレベルにある」と延べ、「密集市街地」についても触れている。

「住宅宅地分科会・建議」は、「新たな住宅政策の基本理念」として、「(1) 公的直接供給重視・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。

「密集市街地」に関する記述をみると、「新たな住宅政策を実施するための具体的指針」のなかの「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し」と述べている。

このことから、「密集市街地」に関する施策については、特に新しい提案はなく、それまでの国の方針を踏襲していることがわかる。

1-1-9 住宅政策改革要綱

国土交通省住宅局は、2005年1月に、「住宅政策全般にわたる主要課題と改革の道筋を明らかにするため」、「住宅政策改革要綱」を策定した。これは、2003年の「住宅宅地分科会・建議」をはじめとする各種の政策提言をふまえ、2005年から2年間をめどに住宅政策の集中的な改革に取り組むうえでの指針となるものである。

「住宅政策改革要綱」では、まず、「住宅政策の基本理念と目標」を掲げ、その「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つの視点をあげている。

このうち、「良好な居住環境の形成」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。

「住宅政策改革要綱」では、「主要政策手法三本柱の改革」として、「公庫改革」、「公営住宅改革」、「公団改革」を述べたのち、「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。

そのうち、「(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 つにあげている。ただし、「今後の対応」において、「密集市街地の解消」に直接対応する記述は、「住宅市街地整備の実施主体の確立」以外にはなく、他の政策課題、つまり、大規模団地の居住環境の改善、大都市の都心地域における居住機能の再生、地方都市の中心市街地における街なか居住の推進などの課題と同列に扱われている。

なお、「住宅市街地整備の実施主体の確立」では、「地域が主体となった密集市街地の整備等をさらに進めるため、多様な主体の出資により設立するまちづくり会社の活用方策・推進手法や、都市再生機構のコーディネート機能の活用方策について検討を行い、平成 18 年度までに結論」と記述されている。

1-1-10 密集市街地整備に関する国の方針

以上より、密集市街地整備に関する国の方針をまとめると、国が定義する「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、市街地大火の防止だけでなく、建築物（とくに住宅）の倒壊防止の観点から、耐震改修を促進するという方針も、近年の「住宅審議会・答申」（2000 年）や「都市計画分科会・中間とりまとめ」（2002 年）においてみられる*¹²。

*¹² 住宅の耐震改修促進に関する国の方針については、「ストック活用」の観点から、第 2 章 2-3 節であらためて検討する。

1-2 密集市街地整備に関する大阪府の方針

本節では、密集市街地整備に関する都道府県レベルの自治体の方針を、大阪府を例にまとめる。

大阪府では、阪神・淡路大震災以降、密集市街地を対象とした各種の整備方針・計画を策定している。そのうち、「密集市街地」の政策上の位置づけや整備目標という点で、特に重要なものを取りあげ、密集市街地整備に関する大阪府の方針をまとめる。

1-2-1 新・大阪府地域防災計画

大阪府は、1995年の阪神・大震災の教訓をふまえ、1995年度および1996年度に、災害対策基本法にもとづく「地域防災計画」を、震災対策を中心に全面的に見直し、1997年3月に「新・大阪府地域防災計画」として改定した。

「新・大阪府地域防災計画」では、南海トラフを震源とする海溝型地震に加え、上町断層系や生駒断層系などの直下型地震を想定して、大阪府下（大阪市を除く）全域について、建物被害と火災延焼の予測を行っている。

地震被害の推計では、「冬の平日、午後6時、晴れ、平均風速2.4m/s」という条件で、上町断層系では、建物全壊280千棟、半壊339千棟、死者19千人、負傷者132千人、生駒断層系では、建物全壊227千棟、半壊257千棟、死者13千人、負傷者80千人としている。

また、建物被害と残火災による最大延焼範囲の想定分布を示し、大阪市縁辺部の地域で、特に被害が集中して発生することを明らかにしている。

なお、火災延焼の危険性を判定する重要な指標として、「不燃領域率」*¹³が採用されている。

1-2-2 災害に強いすまいとまちづくり推進要綱

大阪府は、1997年3月に、「大阪府災害に強い都市づくり計画」を策定するとともに、「災害に強いすまいとまちづくり」を進めるため、「災害に強いすまいとまちづくり推進要綱」を策定した。その検討のなかで、大阪府（大阪市を除く）における「木造密集市街地」として、約4,700haを抽出している（図1-2-1）。抽出では、500mメッシュデータが使用され、「木造密集市街地」は、「以下の①～③の指標を全て満たす市街地」とされている。

① 不燃領域率が50%未満

*¹³ 「不燃領域率」の定義は、自治体によって多少異なるが、大阪府「災害危険度判定調査手引き」（2000年）では、以下のように定義している。

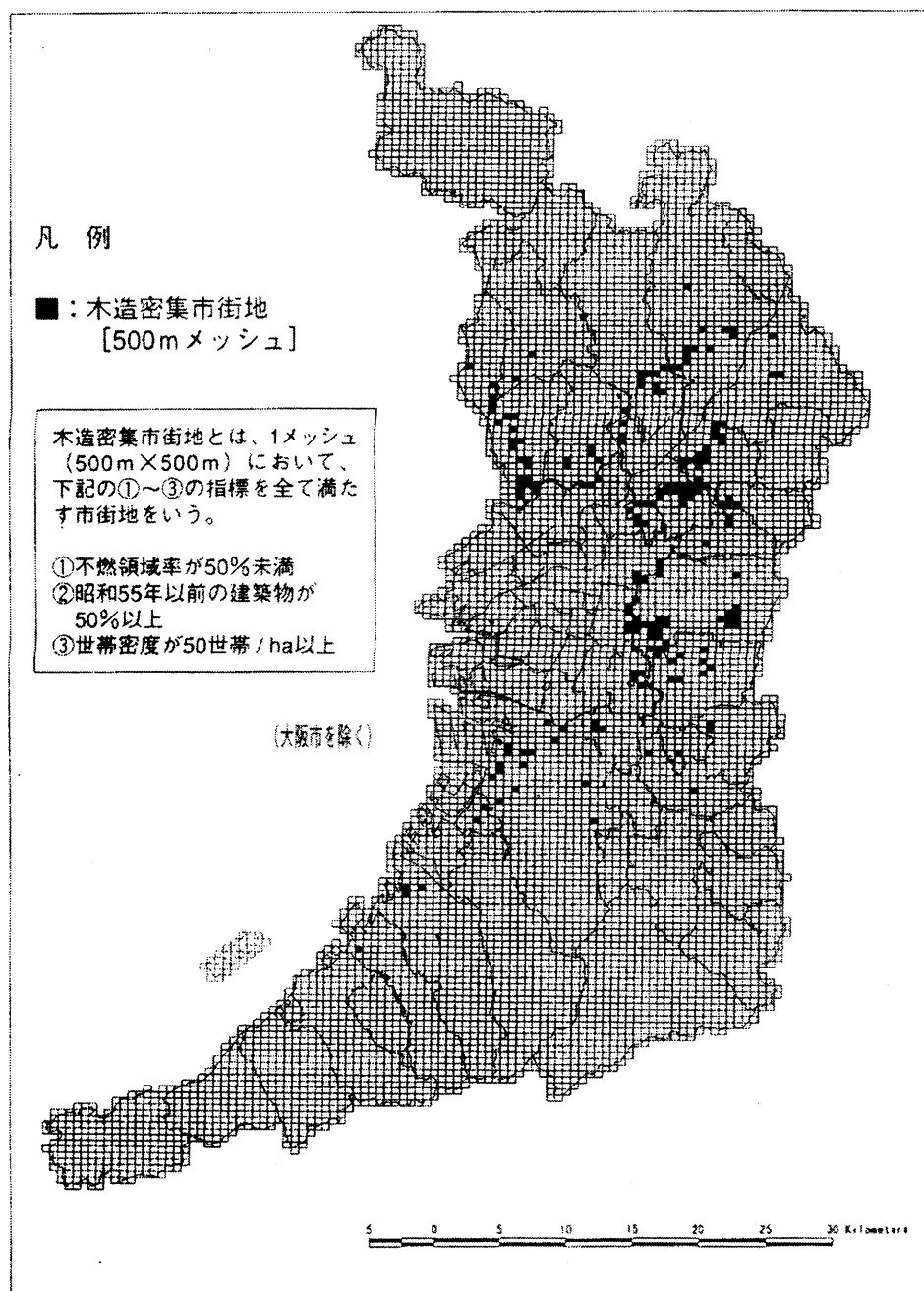
$$\text{不燃領域率} = (\text{不燃領域面積}) / (\text{地区面積}) \quad (\%)$$

$$\cdot \text{不燃領域面積} = (\text{空地面積}) + (\text{地区面積} - \text{空地面積}) \times (\text{耐火率})$$

・空地面積は、短辺又は直径40m以上かつ面積が1,500㎡以上の水面、公園、運動場、学校、一団地の施設等の面積と幅員6m以上の道路面積を含む。なお、大阪府の「木造密集市街地における防災性向上ガイドライン」（1-2-2項）では、空地面積の基準を「短辺又は直径15m以上かつ面積500㎡以上」としている。

$$\cdot \text{耐火率} = (\text{耐火造建築面積} + \text{準耐火造建築面積} \times 0.8) / \text{全建築面積}$$

・地区面積には、幅員15m以上の道路（延焼遮断帯・避難路を想定）、水面・河川及び大規模空地（概ね1ha以上）は含めない。



図注：大阪市区は対象外となっている。

出典：大阪府まちづくり推進機構（1997, p.5）

図 1-2-1 大阪府下の木造密集市街地の分布状況

- ② 昭和55年以前の建築物が50%以上
- ③ 世帯密度が50世帯/ha以上

また、上述の「木造密集市街地」などで、早急に対策を実施する必要がある区域を中心に、市町村長と協議のうえ、知事が「災害に強いすまいとまちづくり促進区域」を指定し、指定区域では、市町村が整備計画を策定して、府・市町の連携のもとに、それぞれの市街地の特性や事業手法タイプなどに応じた対策を推進していくこととしている。

「災害に強いすまいとまちづくり促進区域」は、1997年3月の第一次指定で19市町、36地区、2,356haが指定されている*¹⁴。

また、「災害に強いすまいとまちづくり促進区域」の指定と同時に、市町村が「促進区域」において整備計画を策定する際の指針をまとめた「木造密集市街地における防災性向上ガイドライン」を策定している*¹⁵。

その概要は、以下のとおりである。

I. 燃えにくいまちづくりの推進

地域特性に応じて不燃領域率の目標値を定め、老朽住宅等の建替促進等による不燃化、耐震化を図る。

不燃領域率は市街地の燃えにくさの指標であり、20%以下では市街地全体の焼失の可能性がある。

II. 消防活動困難区域の解消

6m以上の消防活動用道路（防災道路）から両側にホース延長を考慮して100m又は120mを越える区域を消防活動困難区域と称し、その区域を解消するため200～240m間隔で防災道路を計画。

また、消防水利のバックアップとなる耐震性貯水槽等を計画。

III. 避難地及び避難ルートの確保

各建物から自由避難方式で学校等の一次避難地に到達し、更に基本安全軸を通じて広域避難地に到達できるよう避難路等を計画。

IV. 防災上緊急度の高い地区等の重点的整備

I～IIIの観点から防災上課題が多く、整備の緊急度が高いことや更に市街地大火の分断効果も考慮して重点整備地区や重点整備都市基盤施設を計画。

「木造密集市街地における防災性向上ガイドライン」では、基本的に、市街地大火への対策が

*¹⁴ その後、1999年6月の第二次指定で4市町、4地区、26haが指定され、また、区域変更などがあり、2005年1月現在で、21市町、39地区、2,421haが指定されている。

*¹⁵ 「木造密集市街地における防災性向上ガイドライン」は、都市レベルでの防災対策の指針としての「災害に強い都市づくりガイドライン」（1-2-3項）に対して、地区レベル、つまり木造密集市街地の防災対策としての具体的な指針を示したものと位置づけることができる。なお、大阪府は、2003年3月に、「木造密集市街地における防災性向上ガイドライン」を改定しているが、基本的な内容に変更はない。

中心であり、「不燃領域率」の改善が、最重要目標とされていることがわかる。

1-2-3 災害に強い都市づくりガイドライン

大阪府は、1997年3月の「大阪府災害に強い都市づくり計画」を受け、1998年3月に、「災害に強い都市づくりガイドライン」を策定した。「災害に強い都市づくりガイドライン」は、「都市づくりにおける地震防災対策上の留意点」を指針として示して、「市町村をはじめとする都市づくり関係者に広く活用されること」を目的としている。

とくに、1) 地域防災計画と連携して、延焼遮断帯や避難施設、密集市街地整備等のためのマスタープランとなる「防災都市づくり計画」策定の指針、2) 土地利用の規制誘導、都市施設や市街地再開発等を計画する「都市計画」や各種都市基盤施設などの「事業計画」などの立案のための指針、③「行政と住民が協働で進めるまちづくり」のための指針として、活用されている。

基本的なスタンスとして、都市基盤の整備を通じて、地震被害の最小化を図る「減災」の視点を、各種計画に盛り込むことを重視している点に特徴がある。

なお、「災害に強い都市づくりガイドライン」は、その後、2005年1月に改定されており、内容については、改訂版をもとに後述する。

1-2-4 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大阪府の基本方針

大阪府は、1999年3月に「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大阪府の基本方針」案を策定し、その後、2003年3月に正式に策定した。

これは、「災害に強いすまいとまちづくり促進区域」の整備に関して、「木造密集市街地における防災性向上ガイドライン」とともに、今後の計画策定や事業化における市町との協議・指導の際に活用していく方針として位置づけられている。

「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大阪府の基本方針」では、その「基本目標」を以下のように提示している。

①おおむね10年後（2010年）までに以下の達成に努める。

- ・不燃領域率20%未満の区域（町丁目単位）の解消
- ・「消防活動困難区域解消のための防災道路等」の整備の推進
- ・「避難地及び避難ルート」の整備の推進
- ・「防災上緊急度の高い地区等」の重点的整備の推進

②おおむね25年後（2025年）までに以下の達成に努める。

- ・促進区域内総平均で不燃領域率50%以上、またはそれに相当する安全性の確保
- ・「消防活動困難区域解消のための防災道路等」の概成
- ・「避難地及び避難ルート」の概成
- ・「防災上緊急度の高い地区等」の重点的整備の概成

また、整備の実施については、①各種補助事業の重点的実施、②規制誘導手法等の活用、③事

業の重層的・総合的な実施，④取組体制の強化，⑤住民への啓発，⑥進捗状況把握等，をあげている。

1-2-5 大阪 21 世紀の総合計画

2000 年 12 月に策定された大阪府の総合計画^{*16}，「大阪の再生・元気倍增プラン～大阪 21 世紀の総合計画」では，2010 年度を目標年次として，その「めざしている視点」として，「共生の視点」，「蓄積活用の視点」，「公正さの視点」，「関西，そして世界の大阪の視点」の 4 つの視点をあげている。

その具体的な施策をみると，密集市街地整備に関する記述は少なく，「大阪 21 の元気（重点的取り組み方向）」のひとつである「災害に強く安全なまちづくりへの取り組む」のなかで，「多くの人口が集中する大都市の災害に対する脆弱性を乗り越えるため，災害に対して柔軟に対応し，被害を最小化するまちづくりをすすめます」と述べるにとどまる。

ただし，「2010 年に実現が期待される目標」として「具体的数値を設定すべきリスト」のなかに，「密集市街地の中で，災害時に消防活動が困難な区域の割合」および「老朽化した木造賃貸住宅の数」をあげている。

1-2-6 大阪府住宅まちづくりマスタープラン

大阪府は，1996 年 12 月に「大阪府住宅マスタープラン」^{*17}を策定しているが，その後，2000 年 3 月の「大阪府住宅まちづくり審議会」の答申を受け，2002 年 2 月に，「大阪府住宅まちづくりマスタープラン」を策定した。

「大阪府住宅まちづくりマスタープラン」は，「住宅まちづくり政策の課題，目標，施策の展開方向を明らかにし，府民，民間事業者，NPO，市町村，府など住宅・まちづくりに関わる様々な主体が，住まいとまちづくりに関する施策を一体的かつ総合的に展開するための指針となる計画」であり，計画期間は，2001 年度から 2010 年度までの 10 年間である。

「大阪府住宅まちづくりマスタープラン」では，「住宅・まちづくりの目標」として，『定住魅力と活力ある大阪の実現』を掲げ，「住宅・まちづくりの理念」として，「「住宅」は，府民の生活，コミュニティの基盤であり，都市の活力・文化を支える主要な構成要素です。「まち」は，府民が共有する生活の場であり，人々が都市活動を行い，交流する場です。これからの住宅・まちづくりは，「住宅」，「まち」の両面から一体的に取り組む必要があります」と述べている。

「テーマ別目標」では，「(1) 安全で安心して暮らせる住宅とまちづくり」，「(2) 生活の豊かさを実感できる住宅とまちづくり」，「(3) 良好なコミュニティを形成し，人々が交流する活力の

^{*16} 大阪府の総合計画としては，これ以前には，1991 年に策定された「大阪府新総合計画」がある。

^{*17} 1996 年策定の「大阪府住宅マスタープラン」では，地域の類型化において，「宅地率」，「6m以上の道路延長率」，「木造率」，「建てつまり率」の 4 つの指標を用いて，「基盤未整備の木造住宅密集地」と「一般の木造住宅密集地域」を，町丁目単位で抽出している。抽出の結果，大阪府下（大阪市を除く）の「基盤未整備の木造住宅密集地」は，約 4,800ha（594 町丁目），「一般の木造住宅密集地域」は，約 1,400ha（275 町丁目）としている。特に，「基盤未整備の木造住宅密集地」は，「火災発生時等の避難や消火活動が困難であるため，防災上危険な地域であると考えられ」とし，「木造賃貸住宅密集地域」，「ミニ開発住宅地域」，「旧集落」を代表的な地域としてあげている。

あるまちづくり」,「(4) 循環型社会に対応し,自然と調和した住宅とまちづくり」の4つの目標をあげ,また,2010年の「数値目標」として,その筆頭に,「不燃領域率20%未満の区域(769ha)の解消」をあげるなど,防災面での施策の優先度が高いことがわかる。

さらに,「施策の展開方向」として,「インナーエリアの再生」,「日常生活圏・中心市街地の活性化と都市拠点の形成」,「府内での定住を促す住宅・宅地の供給」,「住宅ストックの有効活用」,「すべての人の人権が尊重され活き活きと活動できる環境の整備」,「豊かな環境の保全と創造へ向けての取り組みの充実」の6項目があげられている。

「施策の展開方向」の筆頭にあげられている「インナーエリアの再生」では,「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」いるため,「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」とともに,「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むことが述べられている。

「インナーエリアの再生」に関する具体的な施策としては,大きく「(1) 災害に強い住まいとまちづくりの推進」,「(2) 都市居住の推進」,「(3) 住工混在地域の住環境の整備促進」,「(4) 地方財源の確保に向けた取り組みの実施」の4つの項目があげられている。

このうち,「木造密集市街地」の整備に関連した施策をみると,「災害に強い都市づくりガイドライン」(1-2-3 項)や「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大阪府の基本方針」(1-2-4 項)などと同じ内容となっており,不燃領域率の向上や,老朽木造建築物の除却,共同化・協調化による建替えの促進などが記述されている。

なお,「(1) 災害に強い住まいとまちづくりの推進」のなかで,そ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。

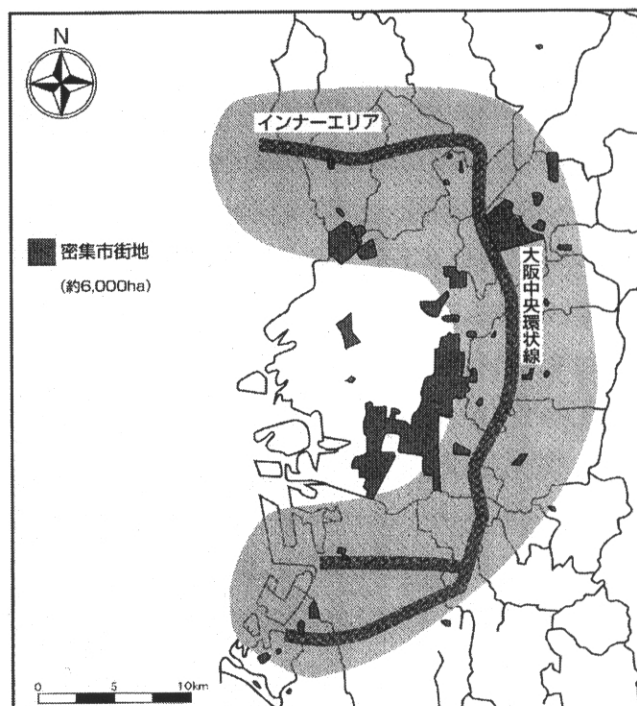
1-2-7 大阪府インナーエリア再生指針

大阪府は,国の都市再生プロジェクト(第三次決定)「密集市街地の緊急整備」(2001年12月)を受けて^{*18},2003年3月に,「大阪府インナーエリア再生指針～密集市街地の緊急整備に向けて～」を策定し,今後10年をめぐりに,「インナーエリアの再生」に重点的に取り組むための指針を提示した。

なお,ここでいう「インナーエリア」とは,大阪市縁辺部およびその周辺地域のことであり,大阪府の「木造密集市街地」が集中しているエリアである(図1-2-2)^{*19}。したがって,都市再

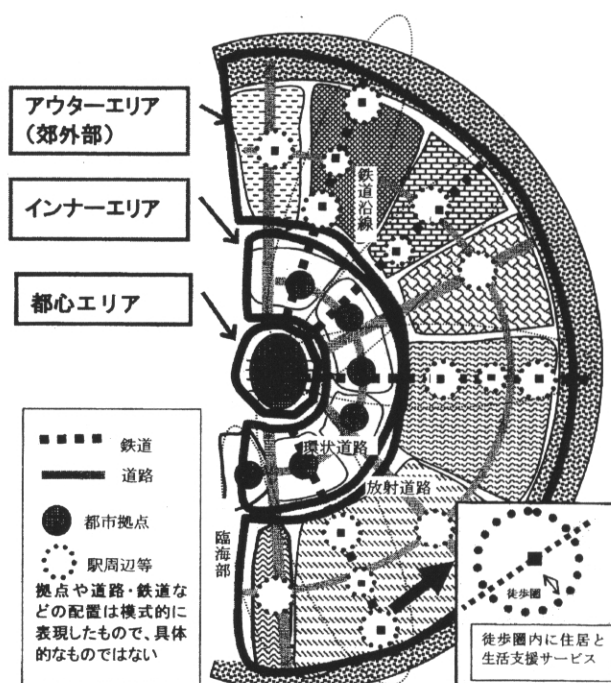
^{*18} 2001年12月の国の「都市再生プロジェクト(第三次決定)」(1-1-5 項)に先立ち,大阪府は,2001年7月に,国の都市再生本部に対して,「インナーエリア再生プロジェクト」を提案していた。

^{*19} 「インナーエリア」は,その後,2004年4月に施行された「都市計画区域マスタープラン」(1-2-8 項)においても,明確に位置づけられている。



出典：大阪府建築都市部編集のパンフレット「大阪の都市再生」（2002）

図 1-2-2 大阪府のインナーエリアと密集市街地



出典：大阪府「都市計画区域マスタープラン」（2004）

図 1-2-3 大阪府の将来都市構造のモデル図

生施策としての「インナーエリアの再生」は、実質的に「密集市街地の緊急整備」を意味することになる。

「大阪府インナーエリア再生指針」では、「今後10年間で重点的に整備すべき密集市街地」を「アクションエリア」として選定し、その整備目標として、「区域平均の不燃領域率を40%以上とすることを目指す」をかかげている。

「アクションエリア」は、「災害に強いすまいとまちづくり促進区域」のうち、国の「第八期住宅建設五箇年計画」のなかで提示されている「緊急に改善すべき密集住宅市街地の基準」にもとづいて候補地を絞ったのち、市街地大火の危険性や市の取り組む方針を勘案して決定しており、7市、11地区、約935haが選定されている。

「アクションエリア」では、市街地の基本的な構成を「核・軸・面」ととらえ、「核」では、「地域拠点等を先導的に整備し、土地利用・都市イメージを飛躍的に改善」、「軸」では、「防災上の骨格となる防災環境軸の整備により、地域の安全性と交流機能を確保」、「面」では、「建替えの促進や防災道路の整備等による良好な市街地の形成」を目標としている。

1-2-8 都市計画区域マスタープラン

大阪府は、「都市計画区域マスタープラン」を策定し、2004年4月に施行した。「都市計画区域マスタープラン」は、2000年の都市計画法の改正により、従来、「市街化区域と市街化調整区域」においてのみ策定されていた「整備、開発又は保全の方針」が、都市計画区域全域において策定されることになったことを受けて策定されたものである。

「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^{*20}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。

「都市計画区域マスタープラン」の「基本方針」では、大阪府の都市像の実現に向けた「基本姿勢」として、以下の2つをあげている。

・基本姿勢1

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。

・基本姿勢2

地域の住民と行政が協力し、地域と人、人と人の繋がりを大切にして、地区、沿道、街区レベルできめ細かなまちづくりが実施され、地域の個性を引き出す地域マネジメント型のまちづくりに転換する。

^{*20} 大阪府は、「都市計画区域マスタープラン」の策定と同時に、従来、原則として市町村単位であった都市計画区域を、4つの都市計画区域（大阪都市計画区域、北部大阪都市計画区域、東部大阪都市計画区域、南部大阪都市計画区域）に集約するかたちで再編した。なお、「大阪都市計画区域」は、大阪市1市のみで構成される。

なお、「基本姿勢 1」で述べられている「都心エリア」とは、「概ね JR 大阪環状線の内側を中心として、高度な都市機能や充実した社会基盤を有するエリア」、「インナーエリア」とは、「交通利便性の高い大阪市縁辺部及びその周辺地域」、「アウターエリア」とは、「インナーエリアの外側に広がる周辺山系や農地を含むエリア」とされている。

「基本方針」では、この「2 つの基本姿勢」をふまえて、「新しい大阪府の都市像」を示すとともに、大阪府の「将来都市構造」をモデル図として示している（図 1-2-3）。

また、エリア別に将来像を示しており、そのうち、「インナーエリア」の将来像は、以下のよう

に記述されている。

高度経済成長期に急増した人々の居住地として形成された木造密集市街地は、十分とは言えない都市基盤施設とその高密度性から防災面などの様々な課題を抱えている。しかし、このような市街地を抱えるインナーエリアは、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と考えられる。このポテンシャル（潜在力）の高いエリアを、まとまりのある地域の積極的なまちづくりへの取り組みと行政との連携により、防災性の高い豊かな居住環境を形成する。また特に産業が集積した地域などでは商業・居住機能を強化し、職住近接を図るなど良好な企業環境を形成していくことで、人口減少・少子高齢化時代においても都市活力を有する魅力ある地域へと再生していく。

また、「木造密集市街地は、地震、火災など災害時に脆弱な地域であるため、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^{*21}、地域の防災力の向上を図る」と明記している。

1-2-9 大阪府地域防災計画（平成 16 年修正）

大阪府は、2004 年 3 月に「地域防災計画」を一部修正し、「大阪府地域防災計画（平成 16 年修正）」を策定した。「大阪府地域防災計画」の震災対策は、1997 年 3 月に大幅に改定されたが^{*22}、その後、2003 年 7 月に施行された「東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」により、「地域防災計画」において「東南海・南海地震防災対策推進計画」を定めることになったことを受けて修正されたものである。

「大阪府地域防災計画（平成 16 年修正）」の「災害予防対策」では、第 1 章の「災害に強いまちづくり」の第 1 節に「都市の防災機能の強化」をあげ、その内容として「防災空間の整備」、「都市基盤施設の防災機能の強化」、「木造密集市街地の整備促進」、「土木構造物の耐震対策の推進」、「ライフライン・放送施設災害予防対策」の 5 項目を提示している。

そのうち、「木造密集市街地の整備促進」では、その内容を以下のように簡潔に記述している。

^{*21} 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。

^{*22} 1-2-1 項を参照。

府及び市町村は、防災性向上を図るべき木造密集市街地において、「災害に強いすまいとまちづくり計画」（「災害に強いすまいとまちづくり促進区域」の指定、「木造密集市街地における防災性向上ガイドライン」等を踏まえた整備計画等）を策定するなど、下記の諸施策^{*23}を重層的に実施し、建物の不燃化・耐震化促進と住宅・住環境や都市基盤施設の総合的整備を図る。

さらに、密集市街地の緊急整備に重点的に取り組むための指針となる「大阪府インナーエリア再生指針」を策定し、特に大火の可能性が高い密集市街地で重点的に整備すべき地区を「アクションエリア」として位置付け、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」の形成を目指すなど、公民主導のもと、安全な市街地へと整備・改善していく。

以上の記述は、それまでの密集市街地整備に関する大阪府の方針をふまえ、それを「地域防災計画」に位置づけ直したものであることがわかる。

なお、「下記の諸施策」として、具体的に提示されている内容をみると、「各種規制・誘導」施策のひとつに、「耐震改修促進計画による耐震診断等の推進」があげられている。

1-2-10 災害に強い都市づくりガイドライン（平成17年改定）

1998年に策定された「災害に強い都市づくりガイドライン」（1-2-3項）は、2005年1月に改定された。大阪府は、「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。

「災害に強い都市づくりガイドライン」（2005年改定）では、ガイドラインの大きな見出しとして18項目を提示しており、その1番目に「1. 市町村が主体的に『防災都市づくり計画』を策定する」をあげている。「防災都市づくり計画」は、「根幹的な都市防災施設である避難地、避難路、延焼遮断帯などの整備」などの「都市レベルの対策」に加え、「木造密集市街地など防災上危険な市街地の整備」などの「地区レベルの対策」に関するマスタープランであり、「地域防災計画」に位置づけられるものである^{*24}。

また、「災害に強い都市づくりガイドライン」（2005年改定）では、ガイドラインの大きな見出しの2番目に「2. 密集市街地を防災街区として整備を図るため『防災街区整備方針』を策定する」を、14番目に「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」をあげている。

このうち、「2. 密集市街地を防災街区として整備を図るため『防災街区整備方針』を策定する」は、2003年の「密集市街地整備法」の改正を受けたものである。

^{*23} 「下記の諸施策」として、大きく「1. 各種規制・誘導」と「2. 各種事業の推進」があげられている。

^{*24} ここで提示されている「防災都市づくり計画」の枠組みは、1997年10月17日付けの建設省都市局長通達の「総合的な都市防災構造化対策を推進するために、地方公共団体が実情に応じ、主体的に都市防災構造化のためのマスタープラン（防災都市づくり計画）の策定に努めること」の内容を受けたものである。

また、「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、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 つの項目をあげている。

1-2-11 密集市街地整備に関する大阪府の方針

以上より、密集市街地整備に関する大阪府の方針は、基本的に国の方針と同じであり、「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。

また、大阪府の特徴として、密集市街地の整備目標の指標として、「不燃領域率」を最も重視していることがあげられる。

なお、住宅の耐震改修促進については、各種施策で触れられてはいるが、密集市街地整備の方策として、明確に位置づけられていない。その理由として、密集市街地整備の目標として、「不燃領域率」の向上を最重要視していることがあげられる。「不燃領域率」を高めるためには、「不燃領域率」の定義上、一定面積以上の空地、幅員 6m以上の道路、耐火建築物などを地区内に整備する必要があり、住宅の耐震改修を促進しても、「不燃領域率」の向上に寄与しないからであると解釈できる。