

IV-44

大阪市都心部における住宅供給施策の現状分析と改善方策の検討

京都大学大学院 学生員 ○瀬戸下伸介
 京都大学工学部 正 員 吉川 耕司
 京都大学工学部 正 員 中川 大
 三菱総合研究所 正 員 今野 水己

1. はじめに

都心部では、住宅に比べて地価負担力の高い業務系施設が居住地区に進出し、住宅の減少や住宅価格の高騰を引き起こしている。その結果、地区内においては、居住者の高齢化やコミュニティの崩壊からくる地区活力の低下といった住環境にかかわる問題がおこり、社会基盤施設の遊休化も起こっている。また、都市全体で見ても、居住地区の外延化に伴い、通勤時間や交通機関の負荷といった社会的コストの増大を招いている。

こうした中、大都市の自治体では、いくつかの住宅供給施策を実施し、人口の呼び戻しを図っているが、これらは實際上、有効に機能していないという指摘もある。そこで本研究では、大阪市都心部において実施されている容積率ボーナス型住宅供給制度（以下、容積率ボーナス制度）の実績を調査し、制度の問題点を把握する。さらに都心部全体における抜本的な住宅供給方策として、用途地域指定の見直しを提案し、その妥当性について検討する。

2. 大阪市の都心住宅供給施策の調査

現在大阪市が人口空洞化の対策として行なっている住宅施策には、(A)都心住宅優遇ボーナス制度と(B)船場都心居住促進地区ボーナス制度(以下、(A)、(B)と略す)という二つの容積率ボーナス制度があり、それに付随していくつかの融資助成制度を実施している。どちらも、住宅供給の進まない大都市都心部において、住宅を含む建築物に対し、容積等の点で優遇することにより、地価負担力の弱い居住機能の誘導を図り、人口の呼び戻しをねらった制度である。(A)の適用区域は、ほぼJR環状線の内側部分(図-1)

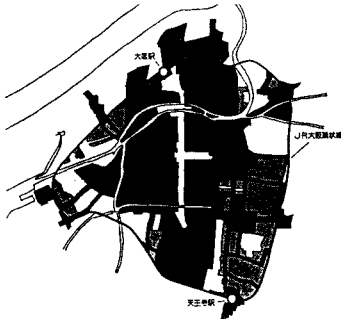


図-1 都心住宅優遇ボーナス制度の適用区域

表-1 併用住宅の表札調査結果

整理番号	住宅利用	転用	空室不明
56-3	218	31	0
58-2	2	104	24
59-2	1	43	58
60-2	7	7	87
61-2	1	4	6
1-1	0	13	0
2-3	4	10	57
2-5	0	1	5

注) 網掛は船場地区の事例

であり、(B)の適用区域は(A)の適用区域内の船場地区である。本研究では、これらの制度の実効性を把握するため、適用事例を実地調査し、居住環境整備への貢献度や、形成されている居住形態等を調べた。(A)の制度による、住商併用ビルの表札調査を行ったところ、表-1に示すように、特に商業業務系地区においては住宅の事務所への転用がほとんどで、居住機能の誘導という制度の目的はほとんど達せられていないことが明らかになった。

3. 住宅供給施策の問題点と考察

上記と並行して行った建物外観調査やその他の資料の分析をふまえて、本研究で対象とした住宅供給施策について考察すると、次のような問題点が指摘できる。

- ①特に都心中心部の商業業務地区においては、制度によって住宅が供給されても事務所等へ転用されやすく、地域コミュニティの形成には至っていないなど、これらの制度は人口流出に起因する様々な問題の抜本的対策としては不十分である。
- ②事務所への転用には、賃料が高額であることや、居住環境の悪さが大きな要因となっていることが容易に想像できる。すなわち、他の助成制度や環境整備とのリンクができていない。
- ③制度適用区域はほとんどが商業地域に指定されているが、土地利用を調査したところ、図-2のように延床利用割合は地区によってかなりの差があり、また容積率の充足度も、商業系に特化した地区は高いが、住居系利用が比較的多い地区ではかなり低くなっている。にもかかわらず、(A)はこうした地区の性格の違いを全く考慮せず運用されて

おり、このことが、居住環境として好ましくない地域への住宅供給や、事務所への転用の原因となっていると考えられる。

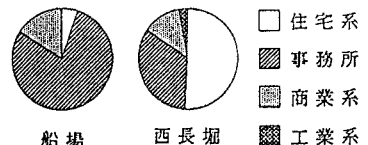


図-2 延床利用割合の違い

以上のように、特に商業業務系地区における制度の適用に大きな問題が含まれているように思われる。

従来の都心住宅供給の必要性の論拠は、都心部の居住地区を保全・整備することの妥当性を説明しているが、商業業務系に特化した地区にまで住宅を供給することに対しては、明確に正当性を示し得ていない。例えば、「都心部における業務系施設の増加と住宅の減少は、経済メカニズムに基づく当然の結果であり、これを抑制することは都市の発展を妨げることになる」、「もともと用途地域制における商業地域とは店舗や事務所の利便の増進を図るべき地域であり、こうした地区に対して住宅供給を進めることはもともと計画の趣旨に反する」、といった意見には十分に妥当性がある。都心居住を論じる場合には、先に図-2で示したような地区形態の違いを考慮して、分離して考えるべきであり、「十把一絡げ」の議論は混乱を招く。そういった意味では、本制度は(A)(B)両者がほとんど同様のスタンスで創設・運用されており、議論の混乱をひきずっているといえよう。上の③で述べた(A)の運用上の問題に加えて、(B)においても、都心の商業業務系地区が対象であるにもかかわらず、床面積の下限を設けて、家族向けを主体とした住宅供給を進めようとしており、賃料の高額化の大きな原因となり、また適用事例が非常に少ないなど、自ら実効性を減少させている。

そこで、一般的な意味での住宅供給は、都心部における従来からの居住地区を保全していくことで達成し、商業業務系に特化した都心の中心部には、近年の社会の国際化・情報化・24時間化に伴う、単身者等の都心居住ニーズの増大に対応した、賃貸住宅供給といった、フレキシブルな対応も十分に検討に値するのではないかと考えられる。

4. 用途地域指定変更の提案と妥当性の検討

都心部の居住地区において業務床が増加し、住宅床が減少することは、市場に任せる限り抑止できない。そこで上述の通り、自治体は住宅建設にインセンティブを与えることにより、住宅供給の誘導を試みているが、その実効性には問題があることが明らかになった。そこで本研究では、比較的居住環境の整った地区の保全や抜本的な住宅供給を進めることを目的とした、もう1つのアプローチとして、用途地域制の変更について検討を加えた。そして以下の通り、(i)現行制度の限界の指摘、(ii)新しいメニューの提案、(iii)簡単な試算、を行った。

①住商混在地域 大阪市の用途地域指定と延床利用割合の関係を調査したところ、商業地域における住宅系利用割合は10～50%と、地区によってかなりばらつきがあることが分かったが、現行で

は住居系と商業業務系の利用が大体半分ずつ混在する地区という性格付けをするような用途地域が存在していない。3. で述べた問題が生じるのも、このようかなり性格の異なる土地利用がなされている地域が同一の商業地域として用途指定されていることも大きな原因の1つであると考え得る。しかも現行では用途規制上も、商業地域において居住地区への業務系施設の侵入を防ぐことはできないため、適度な混在の保持や誘導ができず、こうした、現在はある程度都心居住の形態をつくりあげている地域が、将来業務系利用に特化してしまう危険性は大きい。さて、今回の法改正^{*1}で創設された中高層階住居専用地区はこうした住商混在を具現化できる方策と考えることができるため、この指定を行った場合の住宅床供給量を計算してみたところ、大阪市域の0.5%弱の面積に過ぎない対象地域（西区）において、資料1における大阪市の住宅供給目標量である3000haの3%の住宅供給を達成することが可能であるとの結果を得た。

②高層住居専用地域 住居系の用途地域では、容積率が400%を超えるような指定をすることができず、良好な居住環境を備えた高層の住居系地区を目的とした用途地域指定は行えない。適正な土地利用を進め、高度利用すべきところは利用するということは、種々の問題点はあるものの、社会厚生上・土地利用効率上望ましいことであり、大都市都心部においては、高度利用を支えるだけの基盤施設を整備した上で、基本的には高度利用を進めていくべきだと考えられる。ここでも①と同様の地区において、指定容積率が現行の400%から800%に変更されたとし、実際の容積率が現行の容積率の2倍になるという単純な仮定を置いて住宅床の増加を概算したところ、戸数にして約12,600戸の住宅が新規供給可能であると算定された。これは、西区の住宅戸数28,800戸（資料2）と比較して相当に大きな値であることがわかる。

ここで行った住宅供給量算定は、多くの仮定を置いたラフな概算であることは否めないが、用途地域の変更や特別用途地区の積極的な適用によって、かなりの量の供給が可能であることが確認された。都心地域において、より積極的な住宅供給をすすめるには、単発的な事業や民間誘導型の制度だけに頼るだけでなく、こうした方法も含めた広域的かつ抜本的な方策が、様々な問題点を補って余りあるほどの効果を挙げることが明らかになったと考える。

*1 1992年の都市計画法および建築基準法の改正を指す

資料1：「近畿圏の大都市地域における住宅及び住宅地の供給に関する基本方針」、建設省、1991年

資料2：昭和63年度住宅統計調査