

大阪市都心部における 住宅供給施策の調査と分析

An Investigation and Analysis of policies for Providing Housing in City Center of Osaka

瀬戸下伸介**, 中川大***, 吉川耕司****, 今野水己*****

By Shinsuke SETOSHITA, Dai NAKAGAWA, Koji YOSHIKAWA, Mizuki KONNO

The trend in decreasing a residential population in the center of big cities has become a considerable problem. For example, they are difficulties about preservation of communities and idleness of urban facilities. Therefore, it is important to encourage resident in the city center. City Center Residence Bonus System and Bonus system for residences in Senba district are enforced in Osaka. It is possible to gain a higher floor area ratio when constructing residences and other buildings in certain areas in the city center, than for offices or other general buildings. The purpose of this study is to make it clear that the problems of these systems by investigation.

1. はじめに

近年の地価高騰による、住宅価格の上昇や住居費負担の増加により、都市部での住宅事情は深刻さを増してきた。最近では地価は下落傾向にあるものの依然として、大都市における住宅をとりまく環境には厳しいものがある。このため自治体に対応すべき課題も多く残されているが、特に大都市に特有の問題として、都心部における人口の流出が指摘される。大都市の都心部では、住宅が地価負担力の高い商業、業務機能に駆逐され、その結果、居住地の外延化を招いた。この結果、都心部で人口が流出し、コミュニティ活動の維持が困難となったり、都市施設が遊休化するなどの問題が生じている。こうした状況の中、各自治体では、都心居住の促進はゆるがせにで

きない行政課題と位置付け、人口流出に歯止めをかけるため様々な施策を実施して、都心部への人口の呼び戻しを図っている。例えば東京特別区のうち都心のいくつかの区では、住宅付置義務制度と呼ばれるものを実施している。これは区の定める指導要綱によって、一定以上の新規開発に対し、一定の住宅の付置を義務づけるという制度である。また大阪市では二種類の容積割増型住宅供給施策を実施している。一つが都心住宅優遇ボーナス制度、もう一つが船場都心居住促進地区ボーナス制度と呼ばれるもので、これらは住宅を含む建築物に対し、一定の条件を満足する場合に、容積の割り増しを与えるという制度である。本研究では、大阪市の容積割増型住宅供給施策を取り上げ、これまでの実績を調査分析することにより、その効果を把握するとともに、制度の問題点についても考察する。

2. 都心居住促進の必要性

**ワード 人口空洞化、都心居住、住宅供給施策

**学生員 京都大学大学院工学研究科

***正員 工博 京都大学助教授 工学部交通土木工学科
(〒606-01 京都市左京区吉田本町)

****正員 工博 京都大学助手 工学部交通土木工学科

*****正員 工博 三菱総合研究所

まず都心部における住宅供給の必要性を考えるために、都心部の人口流出によって生じる問題を整理すると次のようになる。

①コミュニティの崩壊

人口が減少すると、町内会で行う行事や、小学校のPTA活動などのコミュニケーションの場が失われたり縮小したりし、地区のコミュニティが崩壊していく。

②地区の活力の減少

夜間人口が少ないため、街がゴーストタウン化し、活気がなく治安上問題のある地区になる恐れがある。

③通勤時間の増大

職住の分離が進み、通勤時間が増大する。経済的な豊かさがある程度享受してきた現代人にとって、時間・余暇の価値は益々高まりつつあるが、通勤距離の増大により、時間的、精神的な負担が増加する。

④交通機関への負荷の増大

職住が近接している場合には不必要であるはずの通勤交通が発生し、交通機関に過大な負荷がかかり、エネルギーの面、交通施設への投資の面などからも非効率的である。

⑤社会基盤施設の遊休化

都心部には、もともと多くの人口に対応できるだけの病院、学校などの社会施設や、電気、水道などの基盤施設が整備されている。人口が減少することによってこれらが遊休化することは、社会資本の投資効率上好ましくない。

都心居住の促進は、これらの問題の解決策の一つとして位置づけられる。さらに都心に住宅を供給する理由として、次のようなものがある。

①居住ニーズへの対応

社会の国際化、情報化、24時間化、また多様な職種の出現に伴う居住ニーズの多様化などにより、大都市で享受できる多様で大量な情報への近接性を求めるものが増加している。また、生活が24時間化する者（夜勤、マスコミ関係など）にとって、通勤、生活の両面からみて都心居住が志向される。

②都心居住への要望の存在

住民には、都心の集合住宅に居住するか、あ

るいは郊外の一戸建て住宅に居住するか、といった選択の余地が保証されるべきだという考え方があ。都心部への居住に対する需要が実際にある以上、その要求に応えることが求められる。

一方、本来用途地域制の趣旨からして、店舗、事務所等の利便の増進を図る地域である商業地域に、住宅の供給を促進するのはおかしいのではないかと。いう指摘もある。また、都心に住宅を誘導することの是非については賛否両論あり、都心への住宅供給を促進するべきであるという、社会的な合意がなされているとはいえない。昭和62年度中に大阪市に転入または転出の届出をした人を対象に大阪市が行った、「第2回大阪市人口移動要因調査」（昭和63年）¹⁾によると、大阪市の都心地域での住宅整備についての意見を聞く設問では、「都心地域により多くの住宅が立地できるような政策を推進していくべきだと思う」としたものと、「都心地域は、商業やオフィスが中心となるべきで、より多くの住宅が立地できるような政策を推進する必要はないと思う」としたものの割合は、転入者ではそれぞれ33.0%と24.2%、転出者では29.4%と31.1%、区間移動者（市内の区から他の区へ移動したもの）では36.8%と21.7%というように意見は二分している。

しかしこのような都心居住の促進に対する否定的な意見は、都心に住宅を供給することによる商業・業務機能の衰退や、現在の都心部の住環境の悪さを懸念してのものと考えられる。従って、商業・業務機能の衰退を招くことなく、また都心部の住環境の整備を図りながら、住宅供給により人口流出に起因する問題も解決できれば理想的であると考えられ、このような意味において都心部における住宅供給の必要性及び可能性を議論することは重要であると考ええる。

3. 大阪市の都心住宅供給施策^{2) 3)}

大阪市では、都心居住の促進が住宅施策の重要課題となっており、都心住宅供給促進施策として、

①都心住宅優遇ボーナス制度

②船場都心居住促進地区ボーナス制度

③都心居住を促進するための融資助成制度

という、3つの制度が実施されている。

①都心住宅優遇ボーナス制度

この制度は、都心部の住宅を含む建築物に対し容積の割り増しを与えることにより、居住機能の誘導をはかるという制度である。これは総合設計制度を活用したもので、昭和54年に創設され平成元年に拡充され、現在に至っている。適用区域は図-1に示すとおり、JR大阪環状線の内側ほぼ全域にわたっている。容積の割り増しは、300%（住居地域で指定容積率が300%の地域は225%）を上限に、一般の総合設計制度に比べ住居地域では3倍、商業地域では5倍の容積割り増しを与えることとなっている。また、適用条件としては、敷地面積、公開空地面積の下限、住宅の用に供する部分の床面積の合計が割り増し容積部分以上でなければならないこと、住宅の規模（1住戸55㎡以上）、歩道を確保することなどを定めている。

平成元年の制度拡充の内容は、一つが適用区域の拡大で、それまで商業地域の指定容積率が400%と600%の区域に限られていたものが、商業地域の指定容積率500%と800%の区域と、住居地域の指定容積率が300%と400%の区域が追加されたことである。もう一つは、容積の割増率の引き上げであり、それまで一般の総合設計制度の3倍であったものを、商

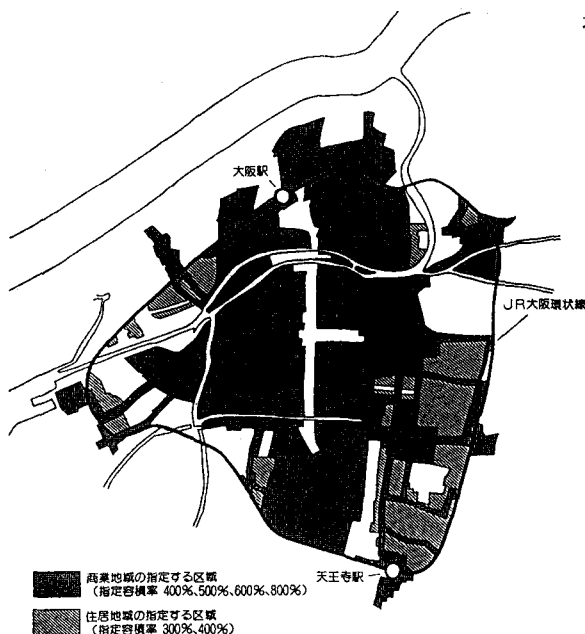


図-1 都心住宅優遇ボーナス制度適用区域

業地域では5倍、新たに適用区域とされた住居地域では3倍とするというものである。

都心住宅優遇ボーナス制度の一般の総合設計制度との違いは、次のようにまとめられる。

- ・容積の割増率が高い。

都心住宅優遇ボーナス制度では、一般の総合設計制度に比べ、住居地域では3倍、商業地域では5倍の容積割増が与えられる。

- ・住居地域での敷地面積の条件が厳しい。

一般の総合設計制度では、住居地域における敷地面積の条件が500㎡以上であるのに対し、都心住宅優遇ボーナス制度では1000㎡以上と規定されている。商業地域ではどちらも500㎡以上とされており、条件は同じである。

- ・割増容積分以上は住宅としなければならない。

これが最も大きな違いであり、一般の総合設計制度では用途の指定はされないのに対し、都心住宅優遇ボーナス制度では住宅の用に供する部分の床面積の合計が、割増容積部分以上となるように規定されている。

②都心居住促進地区ボーナス制度

この制度は、都市再開発法に基づく再開発地区計画制度を活用したもので、平成元年度に創設された。適用区域は図-2に示すような、大阪最大のビジネ

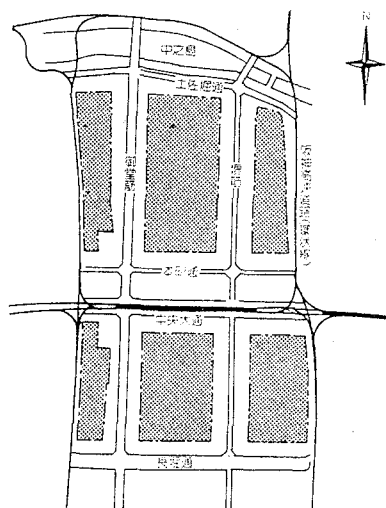


図-2 船場都心居住促進地区
ボーナス制度適用区域

ス街であるいわゆる船場地区に位置しており、用途地域は全て商業地域である。船場地区では御堂筋や堺筋などの幹線道路沿いは概ね800%以上の容積率が指定されているが、適用区域は指定容積率600%の地域とされており、こういった幹線道路沿いは適用区域から除外されている。適用条件としては敷地面積の下限、建ぺい率の上限、住宅の用に供する部分の床面積の合計が割り増し容積部分以上でなければならないこと、住宅の規模（1住戸40㎡以上）などを定めている。

③都心居住を促進するための融資助成制度

人口減少の著しい都心部における住宅供給を推進するため、都心住宅優遇ボーナス制度が適用される区域において、住宅を含む建築物を建設する場合に、民間住宅に対する各種融資・助成制度の適用要件の緩和を行うというもの。

本研究ではこれらのうち、都市計画的な手法ではない融資助成制度については取り上げず、二つの容積率ボーナス制度について調査と分析を行うことにした。

4. 都心住宅優遇ボーナス制度の調査と分析

(1) 都心住宅優遇ボーナス制度の許可実績⁴⁾

都心住宅優遇ボーナス制度は、都心の住宅を含む建築物に対し、容積の割り増しを与えることによって都心の住宅供給を促進しようという制度であるが、その効果は現れているのだろうか。まずこれまでの実績値から制度の効果を評価する。大阪市の都心住宅優遇ボーナス制度の適用状況を調べるために、既存のデータをもとに、昭和54年度以降の都心住宅優遇ボーナス制度適用区域内の総合設計制度適用建築物を、以下の5つに分類した。

- ①（都心・住宅専用）都心住宅優遇ボーナス制度が適用されたもので、申請時の建物用途が住宅専用のもの。
- ②（都心・併用）都心住宅優遇ボーナス制度が適用されたもので、申請時の建物用途が住宅と事務所などの併用であるもの。
- ③（一般・住宅専用）一般の総合設計制度が適用されたもので、申請時の建物用途が住宅専用のもの。
- ④（一般・併用）一般の総合設計制度が適用され

たもので、申請時の建物用途が住宅と事務所などの併用であるもの。

- ⑤（一般・住宅以外）一般の総合設計制度が適用されたもので、申請時の建物用途が住宅以外のもの。

これらの件数を表－1に示す。

表－1 総合設計制度許可実績（昭和54年度以降）

都心 住宅専用	都心 併用	一般 住宅専用	一般 併用	一般 住宅以外
20	21	4	3	72

都心…都心住宅優遇ボーナス制度

一般…一般の総合設計制度

区域が同じ条件では、都心住宅優遇ボーナス制度の適用件数は、一般の総合設計制度の許可件数のほぼ半分であることが分かる。また一般の総合設計制度の許可事例のほとんどは住宅以外の用途であり、都心の住宅供給にはつながらないといえる。

(2) 都心住宅優遇ボーナス制度適用建築物の現況

都心住宅優遇ボーナス制度の適用建築物は制度創設以来41件あり、どのような利用がされているか調べるため、これら全てについて住宅用途部分の入居状況の調査を行った。この調査では郵便受けや表札をみて、それが個人名である場合には住宅利用、会社などの企業名、団体名である場合にはオフィス利用であると判断した。また入居者名が未記入の場合には、空室・不明としてまとめた。この調査の結果を、申請時の建物用途が住宅専用のものと、住宅と住宅以外の用途との併用のものに分けて示したものが、表－2である。

この表から用途併用型のビルでは、住宅としてつくられたにもかかわらずオフィス利用されている割合が高いことが分かる。これらの建物は都心の船場地区に多く、こういった状況となっている原因に、船場地区の業務需要の高さ、住環境整備の遅れといった特徴を挙げることができる。また、こういった併用ビルでは、住宅とオフィスとの動線の分離への配慮に欠けるものもあり、このことも、オフィス利用の割合を高くしている原因になっていると思われる。

表－２ 入居状況調査結果

(その１) 住宅専用として申請された建築物

整理番号	住宅利用	オフィス 利用	空室 不明
54-1	217	4	13
54-2	26	3	0
54-3	23	10	2
55-1	135	1	0
56-1	72	6	47
58-3	81	0	0
59-1	151	6	78
59-2	51	1	2
59-4	68	1	0
60-1	47	1	8
2-6	8	1	34

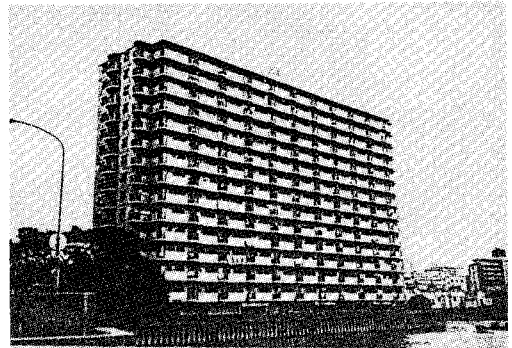
(その２) 併用として申請された建築物

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

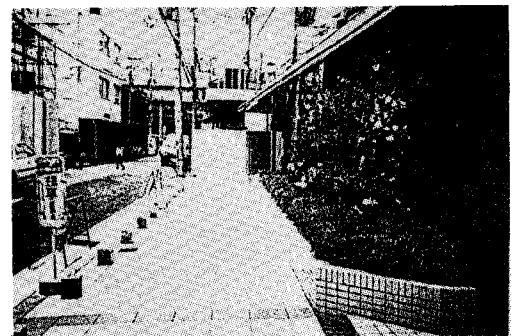
また、こうした用途以外の問題点について周囲への影響、住環境などの面から調査した。写真１～４は制度が適用された建築物やその公開空地の例であるがこれからも分かるように、ほとんどが10階以上の高層建築物で、周囲より一回り高い建物が多いため、周囲の日当たりへの影響などには十分注意を払う必要があると思われる。また写真－３のように、制度に従って歩道が設けられたものの、他の部分に歩道がないため機能していないものも見受けられた。



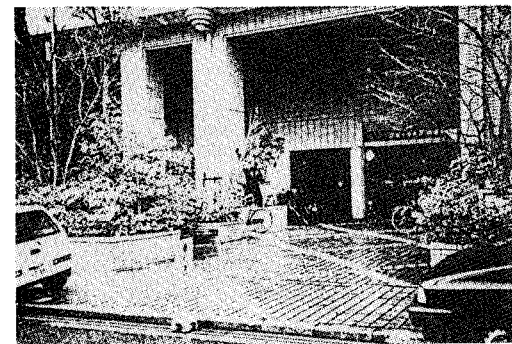
写真－１



写真－２



写真－３



写真－４

表－３ 船場都心居住促進地区ボーナス制度実績

	A	B	C	D	E	F
主要用途	事務所 共同住宅	事務所 住宅	事務所 住宅	事務所 共同住宅	事務所 共同住宅	事務所 住宅
容積率	797.04%	659.50%	631.09%	761.60%	652.90%	643.64%
階 数	13F(B2)	10F(B0)	11F(B1)	11F(B2)	11F(B1)	9F(B2)
住宅戸数	5 戸	1 戸	1 戸	4 戸	2 戸	1 戸

5. 船場都心居住促進地区ボーナス制度の調査と分析

船場都心居住促進地区ボーナス制度の実績は、表－３のようになっている。

平成元年の制度創設から平成３年までの許可件数は、適用区域が狭いせいもあり、６件にとどまっている。またこれらは平成５年１月現在全て完成していない。ただいえることは、これら６件の特徴が全て事務所との併用になっていること、そして付置された住宅が非常に少ないということである。特に半数の３件では付置された住宅は１戸である。このような住宅が一般の人に賃貸されたり分譲されたりするとは考えにくく、建築主などによって個人利用されるものと思われる。大阪市では、船場都心居住促進地区ボーナス制度の１戸当たりの専有面積の条件を、都心住宅優遇ボーナス制度の55㎡より少ない40㎡以上としたが、実際の適用事例をみると100㎡以上のものが多く、このような予想を裏付けるものになっているといえるだろう。都心の定住人口確保のためとするには、戸数が極めて少なく、また結果的に個人のために容積の割増を与えることになりかねないなどの問題がある。

6. おわりに

本研究では、大阪市が定住人口確保のために行っている容積割増型の住宅供給制度を対象として、これらの制度の許可実績、現地調査の結果により制度の評価、分析を実施して、制度の効果、問題点を明らかにした。また、以上のような考察から、大阪市の容積割増型住宅供給施策の今後の課題をまとめると、以下のような点が指摘できる。

①都心の住宅供給をさらにすすめるため、さらに施策の充実をはかる。

一般の総合設計制度の適用件数は、都心住宅優遇ボーナス制度の適用件数の２倍あるが、これらは住宅の供給源となりうるものであり、こういったものに対し制度の利用促進をはかる必要がある。

②市街地環境・住環境の整備をはかる。

実際の居住に際しては、公園や緑地、買い物の便利さ、教育、文化施設の充実などが求められており、街自体が居住に適した状況になっていなければ、良好な都心居住は実現されない。従ってその他の市街地環境の整備について、同時に方策を考えてゆかねばならない。

③住宅供給を都心居住の促進に結び付ける。

住宅が供給されてもオフィスとして利用され、都心居住の促進に至っていない例がみられる。こういった現状を改めるため、今後住宅とそれ以外の用途との併用ビルのあり方は検討されなければならない。入居者が大阪市内に住民登録を行うことを条件として加えることも、一つの方法であろう。

(参考文献)

- 1) 大阪市計画局：第２回大阪市人口移動要因調査結果報告書，1989
- 2) 大阪市都市整備局：大阪市の住宅施策，pp.16～17，1991
- 3) 大阪市都市整備協会：実務者のための100のまちづくり手法，pp.130，1990
- 4) 大阪市計画局監修：大阪市の総合設計制度，社団法人大阪府建築士会，1992