

木造密集市街地の整備方策に関する研究*

A Study on the Planning Process of High Densely Built-up Area*

稲山賢吾**, 村橋正武***

By Kengo INAYAMA**, Masatake MURAHASHI***

1. はじめに

わが国では高度成長期を通して人口、産業が都市に集中し、新たな市街地の形成が図られ、都市域が拡大したが、今日ではこの動きも収束し、今や都市は成熟化の段階に入った。都市域の拡大により蓄積された膨大な都市ストックは必ずしも良質とは言えず、都市環境の良くない既成市街地が全国に大量に存在している。このような既成市街地は、それ自体が持つ質的問題に加え、その存在自体が都市構造改変の阻害要因となり、都市機能の低下等、様々な問題を惹起している。既成市街地の整備はこのような問題を解決するため、また都市の更なる発展を図るためにも今日最も重視すべき課題である。とりわけ早急な整備が必要とされるのは木造密集市街地であり、阪神淡路大震災でその必要性がクローズアップされた。

木造密集市街地については、計画理論と事業方式に関する北条¹⁾の体系的研究があるが、住宅と住環境を中心とした整備論であって地区全体の整備の視点が弱い。また区画整理手法に関する内田等²⁾の研究があるが、新手法の開発に限定されている。

そこで本研究では、木造密集市街地の現状から一般的な課題と整備方針を示した上で、大阪市でのケース・スタディを通して木造密集市街地の整備方策を検討することを目的とする。

2. 木造密集市街地の整備課題と整備方針

整備課題を明らかにするため、都市レベルと地区レベルの二つの視点から現況を分析する。都市レベルでは、都市構造、交通体系、広域防災性、上位計画の視

* キーワーズ：市街地整備、都市計画、土地利用、区画整理

** 正会員 システム環境計画開発コンサルタント

〒531-0075 大阪市北区大淀南1丁目10番20号梅田センタービル

TEL (06) 452-9661 FAX (06) 452-4921

*** 正会員 工博 立命館大学教授 土木工学科

〒525-8577 滋賀県草津市野路東1-1-1

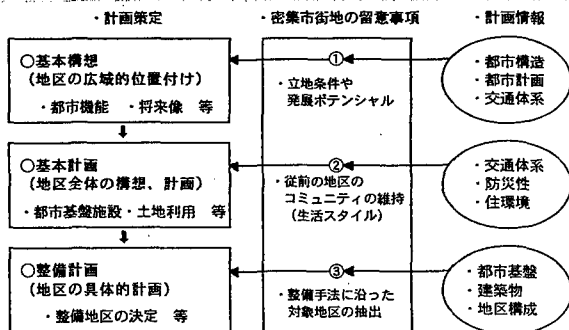
TEL (077) 566-1111 FAX (077) 561-2667

点から、対象地区の都市内における位置付けと広域的課題を抽出する。地区レベルでは、人口、土地利用、都市基盤整備状況、建物現況等に基づき、地区住民の生活・活動の視点からの身近な課題を抽出する。

木造密集市街地は、一般に都心周辺に広範囲に連担・分布しており、都市構造、基盤施設、建物の現況から、面的かつ抜本的整備を必要とする地区が多い。しかし多額の費用と膨大な時間、労力の投入、住民の合意形成から、あまり進んでいない。今後は整備の緊急性に鑑み、広域的目標のもとで地区住民のニーズに添いつつ、長期的抜本的整備が部分的修復的整備のいずれかを選択の上、早期に整備が進められるべきである。その際地区住民の主体的参画を促しつつ、公共と民間のパートナーシップによる整備を図ることが重要である。この他当該地区では一般に防災に力点を置いて整備しようとするが、とりわけ長期間の整備を必要とする場合、防災性の向上を通して人々の整備に対する意志や意欲を持続させることは極めて困難である。むしろ地区住民の日常生活や活動の視点に立ち、住環境の改善を中心とした取組みの中に防災対策を取込む方策が人々に支持されやすいと考える。

3. 整備計画作成の内容と手順

木造密集市街地の整備は一般的な市街地整備の内容と手順を基本としつつ、当該地区の特性を勘案した計画方法論により進める。本研究では、図-1に示す3段階のプロセスにより計画を作成する。



(1) 基本構想の作成

対象地区に係る都市構造、交通体系、土地利用、防災性等の広域的視点と、総合計画、都市マスタープラン等の上位計画から、都市内での位置付けと地区特性を踏まえて、整備強化すべき都市機能、将来像を内容とする構想を作成する。後述のケーススタディ地区では、交通条件に着目しながら古くからの住商混在地区であることを考慮して構想を作成する。

(2) 基本計画の作成

基本構想に基づいて、整備水準の低い都市基盤施設の新たな計画や将来土地利用計画を作成する。特に、地区の主要施設である道路、公園については、配置と規模を示す。このうち道路は全市的な道路網計画をベースに、当該地区の整備状況や将来像から、地区内のネットワークを検討する。都市構造、都市計画、幹線道路等の根幹的道路を地区内に整備する場合は、地区のフリンジに計画する。通常は補助幹線道路から区画道路（生活道路）クラスの道路を対象に、地区の交通アクセス改善、防災性向上、住環境の改善をめざして、ネットワーク不良、細街路、不整形街区の解消を図る計画をたてる。この場合地区の特性と事業の実現性を考慮して、ネットワーク密度、施設規模を検討する。公園は、地区住民の日常生活に対応した公園、オープンスペースを中心に計画する。このため都市計画公園の誘致圏域と災害時の一時避難地の誘致圏域の考え方にに基づき、空白地区の有無を判別の上、土地条件を勘案して、新たな公園、オープンスペース計画をたてる。ここで一時避難地の誘致圏の概念を活用するのは、先般の阪神淡路大震災で、人々が日頃使い慣れた身近な小公園、学校、公民館、河川等に緊急避難した経験による。

次に地区のコミュニティの現状を重視した土地利用計画を作成する。稠密な人口密度を持つ当該地区は長年の居住を通して濃密なコミュニティが形成されていることが多い。これまでのコミュニティの維持を前提に、住民の生活行動パターンに配慮しながら、生活空間の単位を抽出し、土地利用、ゾーニングを行う。コミュニティを判断する尺度は、小学校区、居住形態、道路網、生活利便施設の立地状況等であり、これらの空間的分布状態と人々の行動パターンを重ね合わせてゾーニングを行う。このほか都市構造、都市計画上

の必要性や地区の老朽化の状況から抜本的な再整備を必要とする場合は、将来像に基づいてコミュニティに配慮した新たな土地利用構想とゾーニング案を住民に示し、合意を得る。

(3) 整備計画の作成

基本計画での都市基盤施設や土地利用計画を実現するため、既往の整備手法を前提に具体的な整備方針を示す。このため、第一に面的に整備するか否かを評価し、整備対象地区を設定する。すなわち区画整理手法等を用いて抜本的に整備する必要があるか否か、その場合の対象地区はどの範囲とするかを検討する。第二に各種の都市基盤施設について面的手法ではなく個別整備による度合いの実施可能性を検討する。第三に面的整備を要しない地区（ゾーン）について、部分的修復の整備の方針を立てる。

以上の手順にそって整備方針を立てる際、地区住民の同意を得ることが重要であり、このため常に代替案を準備して実行可能案を選択するプロセスを組む。

また、補助幹線道路等の施設整備や、抜本的な土地利用転換を図る地区（ゾーン）の整備は、主として公共主導型で計画をするが、それ以外の地区は地区住民の主体的参画による、公民パートナーシップ型で計画する。

さらに抜本的整備や修復の整備のいずれであっても、公共側は地区住民の今後の居住や生活再建のためのソフト施策を準備し、多岐に亘る住民の要望に的確に対応する。例えば住民自らの手による建物更新を促進するための助成措置（税財政金融措置）等を準備する。

4. ケーススタディ（大阪市東成区中本中道地区）

(1) 地区の概況

対象地区は、図一2に示すように都心部の東側でJR環状線に隣接し、大阪港と東大阪を結ぶ東西の都市軸上に位置する。大阪ビジネスパーク（OBP）等の業務商業拠点の至近距離にあり、今後の発展可能性が高い。図一3に示すように、地区面積は約60haで、大半が200%容積率の住居地域で北側の幹線道路（中央通り）に沿って近隣商業地域が指定されている。地区内

には無く、地区を取り囲んで4車線の幹線道路が整備済である。また地区に隣接してJR環状線・森の宮駅、

玉造駅、地下鉄中央線・森の宮駅、緑橋駅があり、公共交通機関の利便性は極めて高く、今後土地利用転換と高度利用が望まれる。

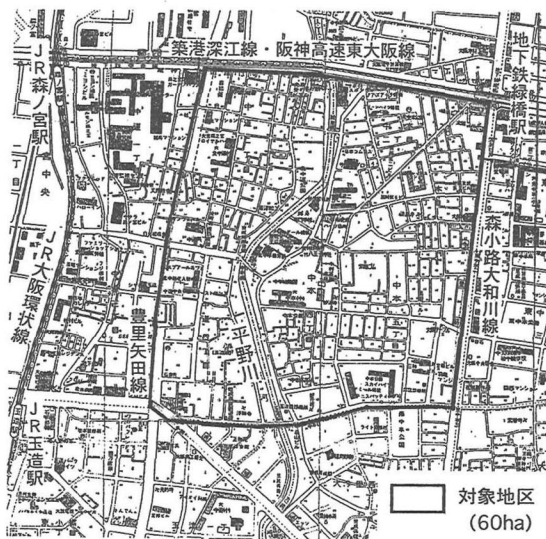
地区内は①人口密度、建物密度がともに高く、ゆとりのない住環境であり、②4m未満の細街路が錯綜し、建物の更新が進まず、③公園、オープンスペースが極めて少なく、④人口減少と高齢化が進み、地区の活力が低下し、自力による再整備意欲に乏しい状況にあり、早急に都市基盤整備と建物の更新による住環境の改善が求められている。

(2) 地区の基本構想

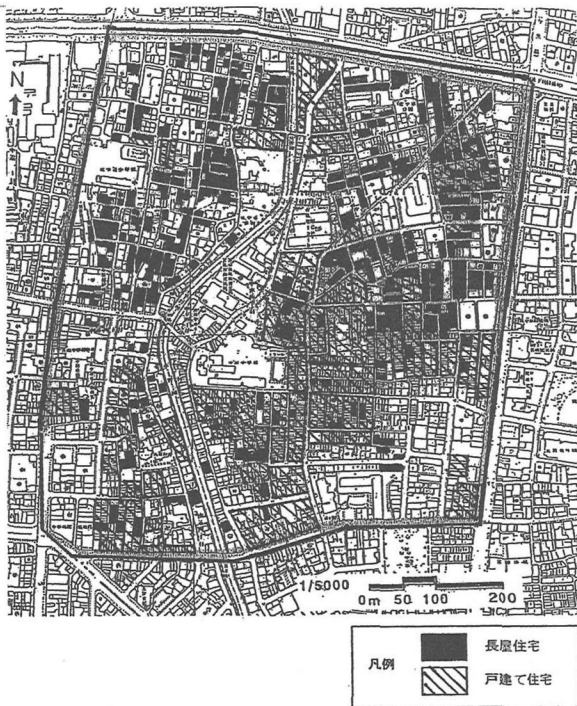
市内の木造密集市街地の中で最も都心に近接し、しかも交通条件に恵まれていることから、地理的ポテンシャルの高い地区である。しかし稠密な市街地であり、外周部に幹線道路が整備されていることから、抜本的整備を図る動機に乏しい。そこで立地条件の良さと交通アクセス条件の良さを生かして、人口減少に悩む大阪市にあって住環境を改善し都心居住を推進する地



図一 2 ケーススタディ地区の位置
(大阪市東成区中本中道通地区)



図一 3 木造密集市街地ケーススタディ
(大阪市東成区中本中道地区)



図一 4 地区及び建物の現況図

区として位置付ける。住商混在地区であることから、中央通り沿いの地下鉄駅周辺に部分的に高集積の商業地を形成するものの、大半は現在の都市環境条件を改善する。

(3) 地区の基本計画

対象地区は短辺700m、長辺800mの地区で、外周部を幹線道路で囲まれていることから、道路についての幹線道路網密度水準は達成している。このため新たな幹線道路は計画せず、むしろ交通アクセス、防災性、住環境改善をめざして補助幹線道路以下の道路網を計画する。地区の背骨に当る補助幹線道路を東西、南北にそれぞれ一路線計画するとともに、4m以上の区画道路ネットワークを形成する。公園について誘致圏域による評価の結果、理論上不足する地区（ゾーン）は無く、地区中心を南北に平野川が流下していることから、河川沿いに一ヶ所地区公園を計画する。

次に図-3に示すように、北部ゾーンは長屋住宅が密集し、南部ゾーンは戦災復興区画整理地区を含んで戸建て住宅が密集していることから、住宅立地状況、小学校区等のコミュニティ条件より、地区を南北2つのゾーンに区分する。北部ゾーンの長屋住宅地区は古くからの住宅地で、下町特有のコミュニティが残っていることから、北側の中央通り沿いに商業機能の集積を図る地区を新設し、他は住商混在型の土地利用を維持しながら住環境を改善する。南部ゾーンは比較的良好な土地利用を実現していることから、一部不足する道路等の都市基盤施設計画と漸進的な土地利用転換を促すこととする。

(4) 地区の整備計画

図-5に示すように、抜本的な都市基盤整備と土地利用転換を図るため、面的整備手法の対象として北部ゾーンの一部を設定し、公共、民間による整備を図る。一方南部ゾーンは道路、公園等の都市基盤施設について個別整備で対応する。次に修復的整備を進める地区については、北部ゾーンでは基盤整備とともに長屋住宅を更新するため、主として民間による共同建替えを図る各種の建築物整備事業を進める。南部ゾーンでは基盤整備とともに、建物更新のための助成措置を活用し、住民等の自助努力による住環境整備を図る。

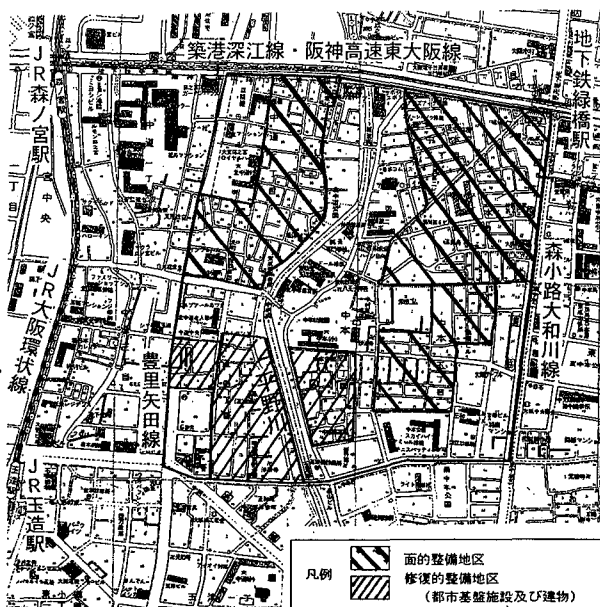


図-5 地区の整備方針

5. おわりに

以上木造密集市街地の計画的整備方策を示したが、実際の整備には多くの課題が存在する。都市基盤施設と建物を一体的に整備する手法とが確立していないことと、地区住民に対するきめ細いソフト施策の充実等である。また、計画作成や事業実施には、各段階での住民の合意形成が最大の課題である。

今後は木造密集市街地特有の地区条件を抽出し、住民の主体的参画を促し、合意形成を前提とした計画・事業プロセスを確立することである。

《参考文献》

- 1) 北条蓮英 (1997), 「木造住宅密集市街地の計画的な再整備事業プロセスに関する研究 (京都大学学位申請論文)」
- 2) 内田雅夫 他 (1993), 「密集市街地における新たな土地区画整理事業の展開」, 都市計画No. 181