

## 第2章 これまでの取組みと成果の検証

### 1 これまでの取組み

#### (1) 密集市街地整備の目標

大規模な地震等に備えて、密集市街地を燃え広がりにくいまち、避難しやすいまちにするため、『平成32年度までに地震時等に著しく危険な密集市街地を解消する』ことを目標とし、取組みを進めてきました。

密集市街地解消のための整備水準\*は、延焼危険性（市街地の燃え広がりにくさ）については不燃領域率を40%以上（原則として、地区全体で確保を目指す）とすること、避難困難性については、地区内閉塞度を5段階評価中の1または2にすることとし、整備に取り組んできました。

\*整備水準に関する指標の詳細については、『[参考資料]1 密集市街地の整備目標に関する指標について』（P41・42）を参照

#### (2) 実効性の高い事業計画『整備アクションプログラム』を策定

整備主体である市は、「地震時等に著しく危険な密集市街地」各地区において、計画的に取組みを進めていくための事業計画として「整備アクションプログラム」を策定しました。（市に同等の計画がある場合にはそれを整備アクションプログラムとみなします）

##### ①整備アクションプログラムの内容

###### ◆地区の状況に応じた整備目標の設定

各地区の状況を考慮して、市が整備の目標（H32年度までに燃え広がりにくさを確保するか（不燃領域率40%以上の確保）、あるいは避難しやすさを確保するか（避難困難性を改善し、地区内閉塞度1または2の確保））を設定。

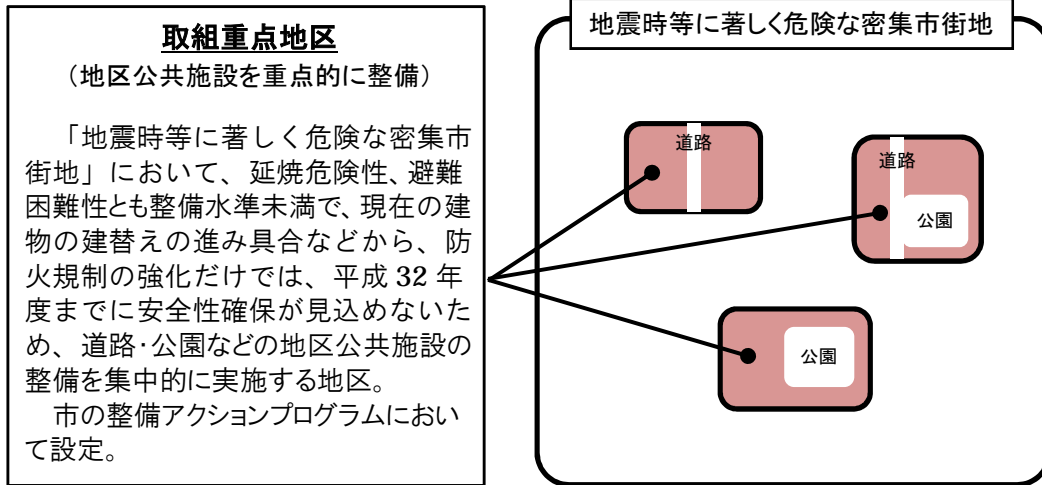
###### ◆整備目標の達成を図る具体的な取組みの内容、事業量を明示

道路・公園など地区公共施設の整備、老朽建築物の除却などについて、どのような取組みを進めていくかを示すとともに、年次計画など必要事業量を設定。

###### ◆地区公共施設（道路・公園）を重点的に整備するエリア「取組重点地区」の設定

特に地区公共施設の整備については、限られた時間の中でまちの安全性向上に資する整備効果を生み出すため、市は、重点的に整備に取り組む地区として「取組重点地区」を設定。

【取組重点地区のイメージ】



【「地震時等に著しく危険な密集市街地」における取組重点地区の設定状況】

平成30年3月現在

所在市	地震時等に著しく危険な密集市街地地区名	取組重点地区の面積 ( )内は著しく危険な密集市街地全体の面積(概数)
大阪市	優先地区	— (1,333ha)
堺市	新湊	6ha (54ha)
豊中市	庄内	37ha (189ha)
	豊南町	6ha (57ha)
守口市	東部	2ha (150ha)
	大日・八雲東町	6ha (63ha)
門真市	門真市北部	17ha (137ha)
寝屋川市	萱島東	18ha (49ha)
	池田・大利	34ha (66ha)
	香里	19ha (101ha)
東大阪市	若江・岩田・瓜生堂	4ha (49ha)
7市	11地区	149ha (2,248ha)

②プログラムの周知等

密集市街地の整備は、地域住民や土地・建物の所有者など多くの関係者の理解を得ながら進めていくことが必要であり、整備アクションプログラムを府市のホームページで広く公表しました。

### ③適切な進捗管理

#### ◆事業の進捗状況

事業の進捗管理は、整備主体である市が行うとともに、府も、市の事業の進捗状況を整備アクションプログラムの年次計画などと照らし合わせて、毎年度、確認を行い、計画どおり進んでいない場合は、その要因を分析して改善方策等を府市で協議し、確実な目標の達成を目指してきました。

#### ◆不燃領域率等の進捗状況

密集市街地の安全性向上の状況を把握するため、府は、「地震時等に著しく危険な密集市街地」の不燃領域率等の進捗状況について、毎年度、市の協力を得て調査し、取組み効果の測定・検証を行い、必要に応じて取組みの見直し等を検討してきました。

## (3) 整備促進のための府の支援体制の強化

### ①全庁あげての取組推進体制の構築

密集市街地の総合的な安全性確保に向けて、平成26年度から府庁内において部局横断的な密集市街地対策推進チームを設置し、関係部局の連携を強化しています。

#### 【密集市街地対策に係る主な関係分野】

- ・ 防災全般
- ・ 都市計画
- ・ 都市基盤整備（幹線道路整備など）
- ・ まちづくり、市街地整備
- ・ 住宅・建築物の耐震化促進
- ・ みどり（平成29年度から）

### ②地域への働きかけのための支援体制の強化

整備主体である市を支援するため、府において体制の強化（地域に近い土木事務所（池田・枚方・八尾）に密集市街地整備担当を配置）や（公財）大阪府都市整備推進センターと連携した取組みの強化を図っています。

#### (4) 取組みの基本的な方向性と取組実績

平成32年度までに、「地震時等に著しく危険な密集市街地」を解消するため、①「まちの不燃化」②「延焼遮断帯※の整備」③「地域防災力の向上」を3本柱として、府市が緊密な連携を図りながら、取組みを強化してきました。

また、確実な目標達成に向けて、老朽建築物の除却や地区内の公共施設（道路・公園）の整備を進める市に対し、府は、必要な補助金の確保に努め、安全性向上を図る取組みを支援してきました。

##### ① まちの不燃化

###### ◆ 老朽建築物の除却促進の強化

- ・ 老朽建築物の除却に特化した活用しやすい補助制度の実施
- ・ 広く事業を進めることができるよう府補助の対象エリアを拡大するとともに補助率をかさ上げ

###### ◆ 地区公共施設（道路・公園）の重点的整備

- ・ 早期に概成を目指す道路・公園に絞り込み重点的に整備
- ・ 建物補償を行うなど関係者に事業協力の働きかけを強化

###### ◆ 2階建て住宅等の防火規制の強化

- ・ 準防火地域※では不燃化されない2階建て住宅等も建替えて不燃化される防災街区整備地区計画※等を導入

##### ② 延焼遮断帯の整備

延焼遮断帯の核となる広幅員の道路について密集市街地対策として取り組むことで整備を早期化し、延焼遮断空間を確保

##### ③ 地域防災力の向上

まちの危険度や防災対策の情報提供等により地域住民の防災意識の向上、防災活動を促進

①まちの不燃化

a) 老朽建築物の除却促進の強化

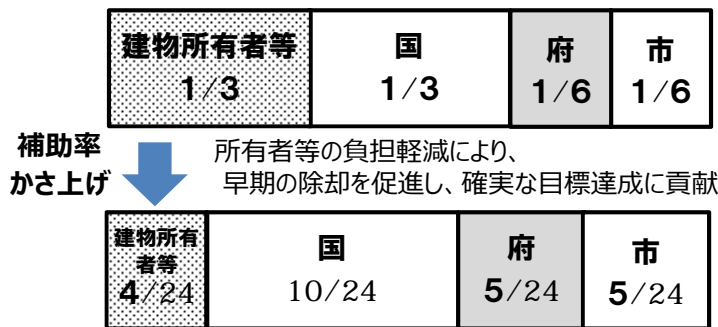
◆老朽建築物の除却促進の補助制度の導入

- 市では、老朽建築物の除却のスピードアップを図るため、所有者の費用負担を軽減する補助制度の導入を進めてきました。

【これまでの取組実績】

平成 25 年度までに補助制度を導入した市：大阪市、豊中市、寝屋川市  
 平成 26 年度以降に補助制度を導入した市：堺市、守口市、東大阪市

- 老朽建築物除却の事業量を拡大するため、府補助の対象エリアを地区公共施設の整備等と連動して絞り込んでいた地区から「地震時等に著しく危険な密集市街地」に拡大するとともに、補助率をかさ上げすることにより、市の取組みに対する支援を強化してきました。



(実際の補助率等については、各市の制度の内容によって異なる場合があります。)

【これまでの取組実績】(数字は概数)

事業項目	総事業量	整備実績 (H26～H28 年度)	整備割合
老朽建築物等除却	5,500 戸	2,250 戸	41%

- 府及び市は、(公財)大阪府都市整備推進センターなどと連携し、建物所有者等に対して、老朽建築物等を放置することの危険性や除却のための支援制度について情報提供やPRを行ってきました。

【これまでの取組実績】

< (公財)大阪府都市整備推進センターにおける H26～H28 年度の取組み >  
 建替え等相談支援 65 件  
 建替え検討支援 21 件  
 文化住宅所有者向けダイレクトメール送付 延べ 10,390 件

## b) 地区公共施設（道路・公園）の重点的整備

## ◆重点的に取り組むエリアを設定して地区公共施設を集中的に整備

- 市は、「地震時等に著しく危険な密集市街地」のうち、道路や公園などの地区公共施設の集中的な整備等により安全性の確保を図る「取組重点地区」を設定して、整備の強化を図り、府は、市の公共施設整備におけるこうした事業効果の高いエリアでの取組みに補助を重点化して、目標の達成を支援してきました。
- また、市は土地・建物所有者や賃貸住宅入居者など、関係者に積極的に事業協力を働きかけ、必要に応じ移転補償も実施し、整備の早期完了を図ってきました。

## 【これまでの取組実績】（数字は概数）

事業項目	総事業量	整備実績 (H26～H28年度)	整備割合
道路整備	46,000 m <sup>2</sup>	5,400 m <sup>2</sup>	12%
公園整備	22,000 m <sup>2</sup>	880 m <sup>2</sup>	4%

c) 防火規制の強化

◆ 密集市街地における準防火地域の指定拡大

密集市街地での準防火地域指定は順次拡大してきましたが、指定されていない地域もあったため、引き続き府は、地域指定の主体である市に働きかけ、拡大を図りました。

【これまでの取組実績】

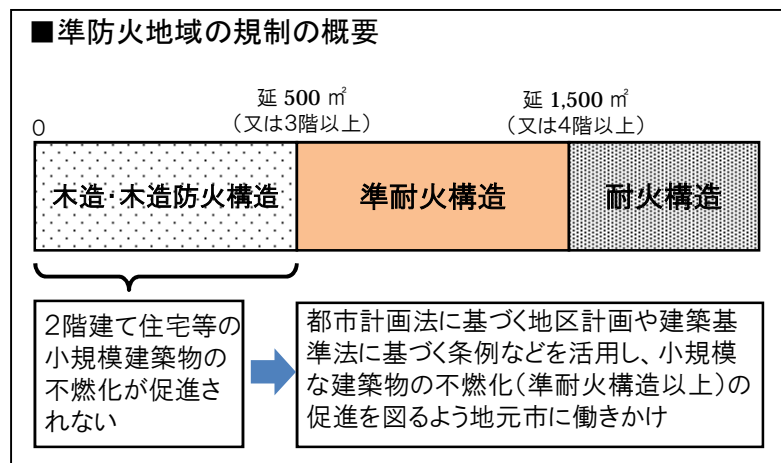
密集市街地における準防火地域拡大の状況

昭和 48 年：大阪市	平成 16 年 2 月：守口市
平成 17 年 3 月：門真市	平成 22 年 7 月：寝屋川市
平成 23 年 12 月：堺市	平成 28 年 12 月：東大阪市

(豊中市では、平成 25 年度より、密集市街地の不燃化に、より効果的な防災街区整備地区計画を導入しています。)

◆ 2 階建て住宅等の不燃化を図る新たな防火規制の導入

2 階建て住宅等を準耐火建築物等とする防災街区整備地区計画などによる新たな防火規制等の導入に取り組んできました。



【これまでの取組実績】

密集市街地における防災街区整備地区計画導入状況

平成 25 年 4 月：豊中市  
 平成 28 年 6 月：寝屋川市  
 平成 29 年 7 月：守口市、門真市

(大阪市では平成 16 年度より、条例による防火規制の強化を行っています。)

## ②延焼遮断帯の整備

### ◆密集市街地内の広幅員道路等の整備の早期化

- 密集市街地において災害に強い都市構造を形成するために、延焼遮断帯の整備に向けた取組みを進めてきました。
- 府の道路整備は広域ネットワークの形成等に重点化せざるをえない現状を踏まえ、密集市街地内の広幅員の都市計画道路については、延焼遮断空間の確保の観点から、密集市街地整備の国の交付金事業の活用や通常の道路事業と別の予算枠を確保することにより、整備の早期化を推進してきました。

### 【これまでの取組実績】

三国塚口線は平成27年度から、寝屋川大東線は平成28年度から整備に着手し、測量・設計・調査等に取り組みました。



## ③地域防災力の向上

## ◆地域住民等への防災啓発の強化・地域の防災まちづくり活動への支援

- 市では、防災講演会や啓発資料の配布など地域住民等へきめの細かい防災啓発を実施するとともに、避難訓練や防災マップ作成など地域の防災まちづくり活動の支援や相談体制の充実を図っています。府も地域に近い土木事務所（池田・枚方・八尾）に密集市街地整備担当を配置し、地域住民への普及啓発に関する体制の強化等を図り、市の取組みを支援してきました。

## 【これまでの取組実績】

## ＜土木事務所における取組み＞

土木事務所（池田・枚方・八尾）において、市と連携して避難訓練やワークショップ※など、地域の防災意識を向上するための働きかけを行いました。

5市9地区において平成26年度から平成28年度で

防災訓練	計 11 回	延べ約 2,800 人参加
防災講座・ワークショップ等	計 31 回	延べ約 1,800 人参加
ブース出展	計 14 回	延べ約 3,100 人参加

（大阪市、堺市においては独自に取組みを進めています。）

- 地域の主体的なまちづくり活動について、関係機関の支援制度の活用などにより支援してきました。

## 【これまでの取組実績】

## ＜（公財）大阪府都市整備推進センターにおける H26～H28 年度の取組み＞

まちづくり初動期活動サポート助成 1 件

- 大規模地震発生時には、電気を起因とする火災が多くみられ、その抑制に有効である感震ブレーカー※の設置について普及啓発を行ってきました。

## 【これまでの取組実績】

感震ブレーカーの普及について国家要望を行い、国庫補助の対象化が実現しました。また、民間連携による普及啓発（コミュニティ誌への掲載、銀行での実物展示、損害保険会社と連携したリーフレットの作成・配布）を行いました。

### ■府内の不燃領域率・地区内閉塞度の状況

これまでの取組みの効果もあり、不燃領域率は平成26年3月の36.5%から、平成28年3月の37.4%と、0.9ポイント上昇しました。また、地区内閉塞度は、守口市において1段階改善しました。

地区名		地区面積	不燃領域率		地区内閉塞度	
			H26.3	H28.3	H26.3	H28.3
大阪市	優先	1,333ha	39.9%	41.0%	3	3
堺市	新湊	54ha	30.5%	31.1%	3	3
豊中市	庄内	189ha	27.6%	28.6%	4	4
	豊南町	57ha	26.7%	27.7%	3	3
守口市	東部	150ha	28.9%	29.3%	5	5
	大日・ 八雲東町	大日	46ha	31.4%	4	3
		八雲東町	17ha			3
門真市	門真市北部	西部	39ha	34.4%	3	3
		古川橋駅北	54ha			3
		大和田駅南	17ha			3
		北東部	27ha			3
寝屋川市	萱島東	49ha	38.8%	39.7%	3	3
	池田・大利	66ha	28.7%	29.8%	3	3
	香里	101ha	35.2%	38.3%	3	3
東大阪市	若江・岩田・瓜生堂	49ha	34.0%	34.8%	3	3
7市	11地区	2,248ha	36.5%	37.4%	—	—

## 2 取組成果の検証

### (1) 検証結果

#### ① まちの不燃化

##### ◆ 老朽建築物等の除却

府の密集市街地全体では概ね順調に進んでいますが、狭小敷地や狭あい道路沿いの建物が多く、権利関係が複雑であることなどにより、除却が進みにくい地区があり、進捗状況にばらつきがあります。

##### ◆ 地区公共施設の整備

地権者の高齢化や権利関係の複雑さなどにより、拡幅予定道路や防災公園などの地区公共施設の計画地にある建物の除却・建替えが進みにくく、また、整備主体である市のマンパワーが不足しているなどの課題に充分対応できていないことから、予定通り進んでいません。

##### ◆ 防火規制の強化

準防火地域指定に加えて、小規模建物の不燃化を誘導することができる防災街区整備地区計画など、市における積極的な導入により、概ね順調に進んでいます。

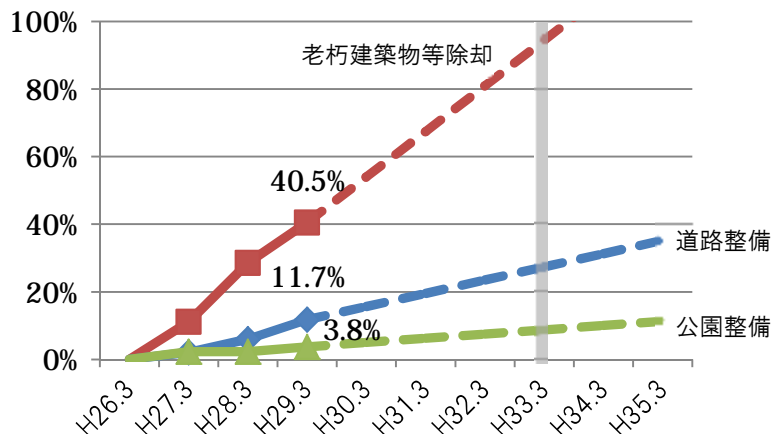
#### ② 延焼遮断帯の整備

○ 密集市街地対策として2路線（三国塚口線、寝屋川大東線）において通常の道路事業と別の予算を確保し事業に着手するなど、関係部局との連携により、概ね順調に進んでいます。

#### ③ 地域防災力の向上

○ 土木事務所において市と連携した避難訓練やワークショップなどのきめ細かな取組みにより、概ね順調に進んでいます。

<老朽建築物等除却および地区公共施設整備の進捗率>



〔各市整備アクションプログラムの計画事業量に対する進捗率。  
点線部分は当初3年間のトレンドから推計。〕

現在のペースで行くと平成32年度までに不燃領域率40%を達成する見込み\*の面積は約1,500haにのびます。残りの約750haについても、引き続き達成に向け取組みを進める必要があります。

\*不燃領域率の見込み方

各地区の過去5年間程度の住宅建設数から平成32年度末までの住宅建設のトレンドを算出するとともに、地区公共施設のこれまでの整備実績を踏まえて平成32年度末時点の事業進捗を推計し、各地区の不燃領域率の見込みを算出。

平成32年度までの「地震時等に著しく危険な密集市街地」の解消に向け、事業のスピードアップを図るため、課題に対応した新たな推進方策が必要となります。

## (2) 検証による問題・課題

### ①まちの不燃化

- ・ 密集事業※の困難さ等に比べて、事業主体のマンパワーが不足している
- ・ 建物の更新（建替え）が進まないため、まちの活力が失われ、新しい住民が入ってこない
- ・ 建物を除却して更地にすると、固定資産税の住宅用地の特例措置※がなくなり、地権者の税負担が増えるため、跡地活用が決まるまで除却されない
- ・ 地権者の高齢化などにより、建替えなどの事業意欲が低下し、除却が進まない
- ・ 地権者の高齢化や土地建物にかかる権利関係の複雑さにより、利用予定のない空家・空地が発生するおそれがある
- ・ 木造賃貸住宅（以下「木賃住宅」という。）などの居住者の高齢化が進み、除却の際の入居者移転の負担（環境の変化による不安や引越し費用、家賃の増額による経済的負担など）により、事業協力が得にくい
- ・ 密集市街地の安全性向上と地域の魅力向上を見据えたまちづくりの機運を醸成する必要がある
- ・ 狭小敷地、狭あい道路沿いの敷地では建替えや除却後の跡地活用が困難であり、除却が進まない
- ・ 地権者の高齢化や土地建物にかかる権利関係の複雑さなどにより、地権者との合意形成に時間を要するため、計画的に道路整備が進まない
- ・ 密集事業（道路・公園整備など）の必要性や事業実施に伴う防災性向上の進捗状況がわかりにくく、地区に住む住民の密集事業に対する理解や協力が得にくい

など

②延焼遮断帯の整備

- ・地権者、居住者の高齢化等により、移転にともなう居住環境の変化に対する負担感が増大し、用地買収などの交渉に時間がかかる
- ・平成32年度までの短期間で用地買収や整備を進めるため、事業主体のマンパワーの確保が必要
- ・密集事業に対する住民の理解と協力を得やすくするため、事業の目的をわかりやすく伝え、スピードアップを図る必要がある
- ・密集市街地の安全性向上と地域の魅力向上を見据えたまちづくりの機運を醸成する必要がある

など

③地域防災力の向上

- ・地域コミュニティの衰退やリーダーシップをとれる人材の不足などにより、住民の自発的な取組みや、自主防災の意識が低下してきている
- ・自主防災の取組みが必要な地区の住民への意識啓発など、行政によるサポート体制が不十分
- ・感震ブレーカー等、建物所有者や居住者自らが出来る防災性向上につながる取組みへの助成や啓発が不足

など