

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) 「整備アクションプログラム」を策定

整備主体である市は、「危険密集」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」を府と協議のうえ策定し、着実な事業執行に取り組みました。

1) 整備アクションプログラムの内容

◆整備目標の設定

各地区の状況を考慮し、整備の目標として令和2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）を設定しました。

◆整備目標の達成を図る具体的な取組み内容、事業量を設定

民間による建替えのトレンドや規制誘導方策による不燃化の改善効果の想定を踏まえ、道路・公園など地区公共施設の整備や、老朽建築物の除却などについて、取組み内容及び年次計画など解消に必要な事業量を設定しました。

◆地区公共施設（道路・公園）を整備するエリア「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、市は整備に取り組む地区として「取組重点地区」を設定しました。

2) 整備アクション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なことから、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ています。

3) 進捗管理

市は、事業や不燃領域率等の指標の進捗管理を行い、府は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るなど確認を行い、モニタリング会議などの場を毎年度開催し、計画どおり進んでいない地区の要因分析や改善方策等を府市で共有・協議し、着実な事業執行をめざしてきました。

(2) 整備促進のための府の体制の強化

1) 大阪府全庁あげての推進体制の構築

密集市街地の総合的な安全性確保に向けて、平成26年度から府庁内の部局横断の推進体制として「密集市街地対策推進チーム」を設置し、府庁内の関係部局及び都整センターと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、地域防災力の向上、みどり（平成29年度から）、地籍調査※（令和2年度から）

2) 府による支援体制の強化

整備主体である市を支援するため、平成26年度から地域に近く深く関わりのある土木事務所（池田・枚方・八尾）に密集市街地整備担当を配置し、地域防災力向上のための地域への働きかけの強化や、広域延焼を防ぐための延焼遮断帯の核となる府都市計画道路（三国塚口線、寝屋川大東線）の整備を進めています。

(3) 事業のスピードアップに向けた都整センターによる取組みの強化

平成29年度に実施した本方針の中間検証では、令和2年度末までの危険密集の解消に向けて、事業のスピードアップを図るためには、以下の課題に対応する必要があることが明らかになりました。

- ・密集市街地対策の主体である市のマンパワー不足
- ・利用予定のない空家・空地の発生・増加
- ・地域の魅力向上のための住民・民間事業者のまちづくりの機運の醸成
- ・木造賃貸住宅（以下「木賃住宅」という）の建替え等に係る所有者負担の軽減
- ・地域防災力向上等に向けた地域住民の取組みに対するサポート体制の不足
- ・感震ブレーカー[※]等、建物所有者や居住者自らができる防災性向上につながる取組みへの助成や啓発の不足 など

事業のスピードアップに向けては、市では道路事業等に係る専門的知識やノウハウを有する技術系職員が不足しており、また、厳しい財政状況から新たな助成制度の創設等についても難しい状況であったため、府と都整センターでは、地域や市への支援（支援内容、財源、期間など）について協議を行いました。協議の結果、都整センターにおいて、平成30年度から解消の目標年次である令和2年度末まで、(財)大阪府まちづくり推進機構^{*1}から承継した財産を活用（基本財産の取崩し）し、地域住民のまちづくり活動に対する支援や木賃住宅等所有者に対する支援を拡充するとともに、市に対する支援制度（技術者等派遣など）を創設^{*2}することにより、解消に向けた事業のスピードアップを図ってきました。

【都整センターによる新たな取組み】

- ・老朽建築物の除却や公共施設の整備を促進するための市への技術者派遣等
- ・地区の整備構想の作成や空家・空地の実態調査・活用方策の検討等に係る支援
- ・文化住宅等を売却する土地所有者に対する売却時の諸費用の支援
- ・文化住宅等をリフォーム（耐震・防火改修）する建物所有者に対する防火改修費用の支援
- ・自治会等が行うまちづくり活動に対する支援（会議資料の作成や専門家等の派遣など）
- ・当面利用される予定のない除却跡地等を、広場・緑地として自治会等が整備する場合等の整備費・管理費の助成
- ・自治会等が加入世帯の概ね5割以上の世帯へ感震ブレーカーを購入・設置する活動に対する助成

*1 平成2年に密集市街地対策の推進を目的に府や市などの出捐により設立、平成12年4月1日に財団法人大阪府都市整備推進センター（H24年公益財団法人に認定）と統合。

*2 都整センターでは、(財)大阪府まちづくり推進機構から引継ぎを受けた財産の運用益等を主な財源として、地域住民のまちづくり活動に対する支援や木賃住宅等の老朽建築物所有者への除却・建替えの働きかけや事業化の支援を行っていたが、平成30年度に公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律第11条第1項に基づく変更認定を受け、新たな取組みを開始した。

(4) 事業実績

防災性と地域の魅力向上により、まちを活性化することをめざし、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」、4)「暮らしやすいまちづくり」を4本柱として、府、市、都整センター等が緊密に連携し、取組みを強化してきました。

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・推進

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

【これまでの取組実績】

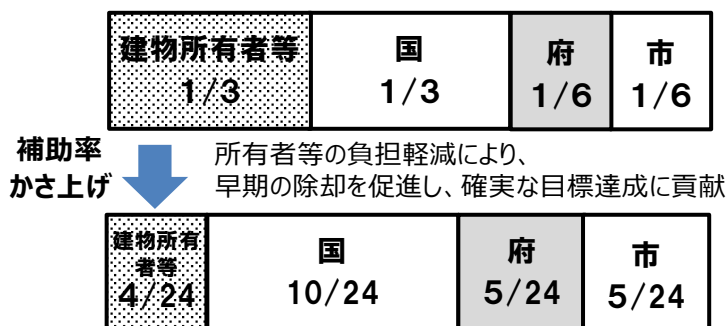
平成25年度までに補助制度を導入した市：大阪市、豊中市、寝屋川市

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、門真市

- 府では、平成26年度から、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「危険密集」全域に拡大*1するとともに、補助率のかさ上げ*2により、市の取組みに対する支援を強化してきました。

*1 従来は、地区公共施設の整備に重点的に取り組んでいる事業効果の高いエリアに限定していた。

*2 当初は期間を平成26年度から平成29年度までに限定していたが、除却促進のため平成30年度から令和2年度まで延長した。



(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。)

- 都整センターでは、府や市と連携し、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。さらに平成30年度からは、文化住宅等の売却支援や、市への技術者派遣により、事業のスピードアップを図ってきました。

<都整センターの取組み> (H26年4月からR2年12月末まで)

建替え等相談支援 244件
建替え検討支援 38件
文化住宅等売却支援* 44件
市への技術者派遣* のべ27名

*は、平成30年度から拡充した事業

【これまでの事業実績】（数字は概数）

事業項目	計画事業量	実績*	進捗率
老朽建築物除却補助	7,000 戸	5,750 戸	82%

*H26 年 4 月から R2 年 12 月末まで

b) 地区公共施設（道路・公園）の整備

- 市は、「危険密集」のうち、道路や公園などの地区公共施設の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、整備の強化を図り、府は、これらの取組みに対して補助を行い、着実な事業執行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、関係者に事業協力を働きかけ、整備の早期完了を図ってきました。
- 都整センターでは、平成 30 年度から市への技術者等派遣により、事業のスピードアップを図ってきました。

＜都整センターの取組み＞（H30 年 4 月から R2 年 12 月末まで）

市への技術者派遣* 延べ 27 名（再掲）

市への専門家支援* 59 件

*は、平成 30 年度から拡充した事業

【これまでの事業実績】（数字は概数）

事業項目	計画事業量	整備実績*	進捗率
道路整備	57,000 平方メートル	11,420 平方メートル	20%
公園整備	5,700 平方メートル	880 平方メートル	15%

*H26 年 4 月から R2 年 12 月末まで

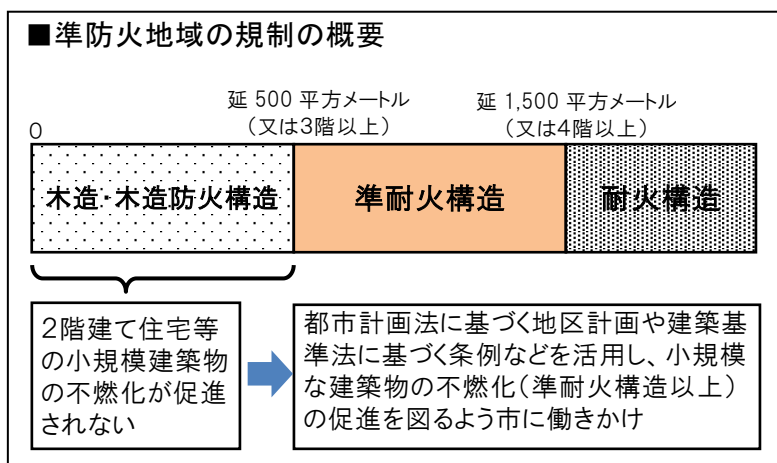
c) 2階建て住宅等の防火規制の強化

◆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の指定を拡大するため、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。

◆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。



【準防火地域の指定、防災街区整備地区計画等の導入実績】

	準防火地域の指定	2階建て住宅等の小規模建築物の不燃化を図る新たな防火規制の導入
大阪市	昭和 48 年	建ぺい率制限の緩和とあわせた防火規制の強化 平成 16 年 4 月
堺市	平成 23 年 12 月	
豊中市		防災街区整備地区計画 平成 25 年 3 月
守口市	平成 16 年 2 月	防災街区整備地区計画 平成 29 年 7 月
門真市	平成 17 年 3 月	防災街区整備地区計画 平成 29 年 7 月
寝屋川市	平成 22 年 7 月	防災街区整備地区計画 平成 28 年 6 月
東大阪市	平成 28 年 12 月	

d) 空家・空地活用の推進

◆建て詰り部分や狭小敷地等での空家・空地のまちづくりへの活用を検討

- 空家・空地のまちづくりへの活用に向け、都整センターの支援制度を活用し、権利関係の調査や所有者へのアンケート調査を実施し、地域特性に応じた活用方策を検討しました。

【これまでの取組実績】

6市7地区で活用方策を検討

e) 市における事業執行体制の強化

◆市へ技術者等を派遣し、事業執行体制を強化

- 都整センターから、市に対して技術者等を派遣し、老朽建築物の除却や道路・公園の整備等の事業のスピードアップを図ってきました。

【これまでの事業実績】

技術者の派遣実績（再掲）

平成30年度：3市・3名

令和元年度：6市・11名

令和2年度：6市・13名

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を目的としていますが、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、通常の道路事業と別の予算枠を確保することや国の密集市街地整備に係る交付金事業等の活用により、整備の早期化を推進してきました。

【これまでの事業実績】

- ・三国塚口線は平成27年度から、寝屋川大東線は平成28年度から事業に着手し、早期の延焼遮断空間確保に向け、用地取得等を進めました。

(用地取得の進捗状況) (数字は概数)

路線	計画事業量	実績*	進捗率
三国塚口線	8,000 平方メートル	4,870 平方メートル	61%
寝屋川大東線	10,400 平方メートル	4,920 平方メートル	47%

*R2年12月末時点

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

- 府では、地域に近い土木事務所（池田・枚方・八尾）において、市や自治会、大学等と連携し、防災訓練やワークショップ※等の企画・開催を通じて、地域の防災意識の向上や、災害時の体制づくりなどの支援に取り組んできました。

【これまでの事業実績】

＜土木事務所における取組み＞

5市で平成26年4月から令和2年12月末まで

防災訓練 計37回

防災講座・ワークショップ等 計91回

ブース出展 計69回

（大阪市、堺市においては独自に取り組んでいます。）

- 自治会等による地域防災力の向上等に向けた講習会や勉強会など、地域の主体的なまちづくり活動を都整センター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】

＜都整センターの取組み＞（H30年4月からR2年12月末まで）

密集市街地まちづくり活動支援（まちづくり活動） 4団体

- 大規模地震発生時の電気火災の抑制に有効である感震ブレーカーを普及するため、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、「大阪府建築防災啓発員制度※」による啓発）や、都整センターにおいて設置費用の助成制度を創設し、設置を促進しました。

【これまでの取組実績】

＜大阪府建築防災啓発員制度の実績＞R2年12月末時点

啓発員認定数：620人

＜都整センターの取組み＞（H30年4月からR2年12月末まで）

感震ブレーカー設置助成* 1,354戸

*は、平成30年度から拡充した事業

4) 暮らしやすいまちづくり

◆まちの将来像を示すまちづくり構想を検討

住民理解と民間投資を促進し、事業のスピードアップを図るため、公共用地等の活用や広幅員道路の整備を契機とした面整備事業など、まちの将来像を示す「まちづくり構想」の検討を都整センターの支援制度を活用し進めました。

【これまでの取組実績】

平成30年度から令和2年度までに、5市5地区で「まちづくり構想」を検討

◆みどりを活かした魅力あるまちづくりの推進

防災性の向上とともに、魅力あるまちへ再生するため、公共用地や除却跡地等を活用したみどりの整備を都整センターの広場・緑地整備支援を活用し進めました。

【これまでの取組実績】

平成30年度から令和2年度までに公共用地を活用した防災空地（寝屋川市萱島東地区）、除却跡地を活用したコミュニティ農園（同市香里地区）を整備

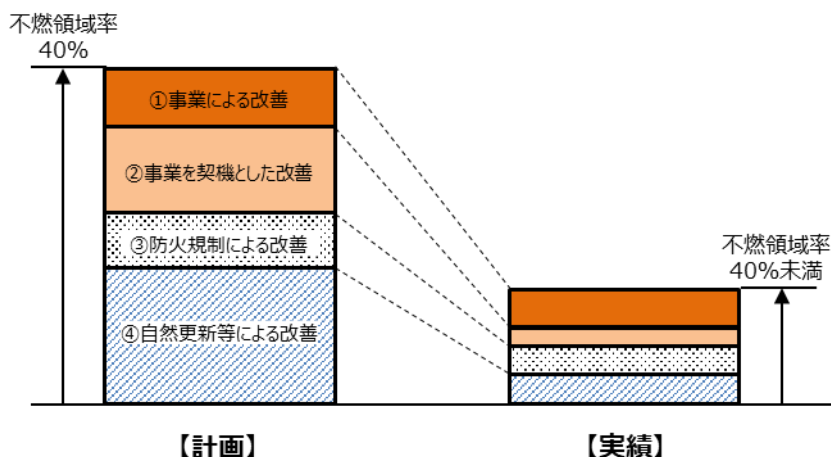
2 これまでの取組みの評価・課題

(1) 目標達成に至らなかった主な要因

以下の1)～4)が目標達成に至らなかった主な要因として挙げられます。

- 1) 老朽建築物等の除却費補助や地区公共施設の整備等の事業が計画通り進まなかった
 - ・除却費補助は危険密集全体では概ね順調に進捗しましたが、狭小敷地や狭あい道路に面するなど建替え等が困難な敷地や、居住者の高齢化、木賃住宅等の借家人の移転に要する負担、権利関係の複雑さなどにより、除却が進みにくい場合があります。
 - ・地区公共施設の整備については、拡幅予定道路の沿道建物の建替え時に所有者の協力を得て、用地を買収する「待ち」の手法で事業を進める路線が多くあったため、事業が計画どおり進んでいません。
- 2) 事業を契機とした建替えが想定を下回った
 - ・各地区とも、1)の事業を契機として、除却後の跡地への建物の建設や拡幅道路沿道の建替えが大きく促進されると見込んでいましたが、当初の想定を大幅に下回っています。
- 3) 新たな防火規制の導入の遅れ等により小規模建築物の不燃化が進まなかった
 - ・2階建て住宅等の小規模建築物の不燃化を図る防災街区整備地区計画等の新たな防火規制を導入した地区では、不燃領域率に一定の改善がみられたものの、導入が遅れた地区や未導入の地区では、小規模建築物の不燃化が進みませんでした。
- 4) 民間による自然更新等が想定を下回った
 - ・1)～3)のほか、これまでの建替えトレンドや、今後見込まれる民間開発による改善効果などを大きく見込んでいましたが、狭小敷地や狭あい道路が多いなどの密集市街地特有の課題や人口減少などの社会情勢の影響が予想以上に大きかったことから、当初の想定下回っています。

【不燃領域率の改善に係る計画と実績のイメージ】



(2) 各取組みの評価・課題

1) まちの不燃化

◆老朽建築物等の除却

- ・危険密集全体では順調に進んでいますが、狭小敷地や狭あい道路に面するなど建替え等が困難な敷地や、居住者の高齢化、木質住宅等の借家人の移転に要する負担、権利関係の複雑さなどにより、除却が進みにくい場合があります、地区によって進捗状況にばらつきがあります。
- ・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場合があります。
- ・除却跡地が駐車場として利用されるなど、建物が建設されていない状態が見られ、不燃領域率の改善が限定的となっています。

◆地区公共施設の整備

- ・市への技術者等派遣により、平成30年度から事業のスピードアップが図られましたが、計画地の地権者や居住者の高齢化、借家人の移転負担、権利関係の複雑さなどの要因に加え、積極的に用地買収を行う路線がある一方で、建物の建替え時に事業協力してもらう「待ち」の手法で事業を進める路線があり、事業を計画的に進めるうえで課題となっています。
- ・地区公共施設の整備が計画通り進んでいないことに加え、整備を契機とした沿道の建替えが想定を下回ったことから、不燃領域率等の指標の改善が限定的となっています。

◆防火規制

- ・危険密集の全ての地区で準防火地域以上の防火規制が導入されましたが、2階建て住宅等の小規模建築物の不燃化を図る防災街区整備地区計画等の新たな防火規制については未導入の地区があります。
- ・新たな防火規制を導入した地区では、不燃領域率に一定の改善効果が見られましたが、未導入の地区では、除却や建替えを指標の改善に活かしていない状況がみられます。

◆民間による自然更新

- ・耐火建築物等が除却されたことにより、不燃領域率が低下した地区がありました。
- ・狭小・接道不良敷地や狭あい道路、境界が確定していない土地が多いなど、密集市街地特有の課題により民間による建替え等が進みにくい状況となっています。

2) 延焼遮断帯の整備

- ・三国塚口線、寝屋川大東線とも、延焼遮断空間の確保に時間を要しているものの、積極的に用地買収を進めてきており、引き続き着実に用地買収・整備を進める必要があります。

3) 地域防災力の向上

- ・防災講座やワークショップなどのきめ細やかな取組みが進められていますが、地域によって活動状況等に差があります。
- ・ハード面での安全性確保に留まらず、より一層の安全性を確保するため、ソフト対策に関する成果指標が国において設定されます。国目標の達成に向け取り組むとともに、地域防災力をさらに向上させるため、地域の実情を踏まえ、取組みを充実・強化していく必要があります。

4) 暮らしやすいまちづくり

- ・「まちづくり構想」の検討は概ね順調に進んでいます。さらに検討を進め、まちの将来像として示していく必要があります。
- ・狭小敷地や狭あい道路、境界が確定していない土地が多いなど密集市街地特有の課題により、民間の建替えや土地活用が進みにくいことから、民間主体によるまちづくりが自律的に進む環境整備に取り組む必要があります。
- ・公共用地や除却跡地等を活用したみどりの整備は実績が少ないため、今後さらなる展開が求められます。

5) その他

- ・危険密集が解消することにより、「著しく危険」な状態ではなくなりますが、防災面や住環境面での課題は残ることとなります。このため、危険密集解消後を見据えた取組みを検討する必要があります。

3 今後の密集市街地対策における課題

これまでの取組みの評価・課題等を踏まえ、今後の密集市街地対策においては、特に以下の課題に対応していく必要があります。

- 1) 危険密集の確実な解消に向けた実効性の高い事業計画の策定及び事業の推進
 - ・事業を契機とした建替えや自然更新等による指標の改善効果を大きく見込む方法では、計画通りの解消の見込みが立たない地区もあるため、そのような地区では、GISを用いて、延焼危険性を効果的に低減できる箇所を特定することで、解消に必要な事業量を盛り込んだ事業計画を策定する必要があります。
 - ・沿道建物の建替えに併せて道路整備を進める「待ち」の事業手法では、計画どおり事業を進めることが困難なため、積極的な事業手法に転換する必要があります。
 - ・事業の着実な推進にあたっては、市のマンパワー不足に対応するため、事業執行体制を強化する必要があります。
- 2) 地域防災力向上のための地域への支援強化
 - ・地域防災力に関する活動状況等の地域差や、国が設定した目標等を踏まえ、地域の防災まちづくり活動への支援を強化する必要があります。
- 3) 危険密集の解消後を見据えた取組みの推進
 - ・危険密集が解消した後も、防災面や住環境面での課題が持続的に解決されるよう、危険密集の解消前から、民間主体による建替えやまちの更新が自律的・持続的に進む環境の整備に取り組む必要があります。
 - ・また、解消後においても、円滑な避難や消防活動の確保のための道路整備等、まちの防災性の向上のための取組みを継続する必要があります。