

□寝屋川市における防災まちづくり—密集市街地整備促進事業—

寝屋川市萱島地域整備事務所 所長代理 岡本政生

1. はじめに

明治43年に大阪から京都を結んで京阪電鉄が開通し、現在の寝屋川市の中央を南北に走ることになったが、昭和30年頃までは農村集落と香里丘陵に開かれた良好な住宅地で、京阪電鉄3駅(香里園駅、寝屋川市駅、萱島駅)周辺のおだやかな市街化しか見られなかった。寝屋川市に高度経済成長に伴う人口急増のきざしが見え始めたのは、昭和33年頃からである。

(国勢調査)昭和35年の人口→45,633人
昭和40年の人口→113,576人
昭和45年の人口→206,961人
平成10年の人口→259,047人と10年間で4倍の人口急増の時代を経験している。

この時期の人口増加は、大阪都市圏へ職場を求めて農村等から転出してきた若年労働者によるものであり、その受血住宅として文化住宅や木造アパート等の狭小な木造賃貸住宅が、民間企業によって京阪電鉄各駅周辺に集中して立地することになった。その結果、狭小な住宅と道路、公園等の都市基盤施設が未整備のまま混在した非常に脆

弱な都市構造をかかえた低質住宅市街地が広範囲にわたって形成されることとなった。これらの過密住宅市街地の住環境整備と「防災に強いまちづくり」が寝屋川市における重要課題となっている。

2. 地域防災計画

平成7年1月17日未明に発生した阪神・淡路大震災は、多数の犠牲者と家屋の倒壊、焼失、交通施設の損壊、ライフラインの寸断など大阪府や兵庫県に多大な被害をもたらした。

この震災では、都市基盤の大地震時における脆弱性はもとより行政機関の危機管理体制、特に災害初期の応急対策の不備などがあらためて浮き彫りとなり、その体制の整備、見直しの必要性を問う結果となった。

密集市街地を多く抱える本市では、今回の地震は震度5程度であったので、殆ど被害が見られなかったが、兵庫県なみの地震を想定した震災の検証(被害想定)を行い、緊急的の関係機関相互の情報通信体制や災害初期の応急対策実施マニュアルなど災害対

策の根幹となる地域防災計画の見直し作業を行っているところである。この中で密集市街地の整備が重要なテーマとなっている。

3. 密集市街地整備事業への取組

京阪電鉄各駅周辺に広がる密集地区毎にまちづくり協議会を設置し、住民等の意見を聞きながらまちづくり計画を作成した。

その中で整備すべき地区を指定して、生活道路、避難空間等の基盤施設の整備と老朽木造賃貸住宅の良好な建替えや建物の不燃化を進めて延焼等防止機能を高めることによる防災に強いまちづくりを目指すことにしている。

今回紹介する東大利地区は、老朽木造賃貸住宅の密集している低質住宅市街地であり、特に空家化等による環境悪化が著しい地区であった。そこで本市では、賃貸住宅の経営者、住宅・都市整備公団、寝屋川市の協働事業として、全国に先駆けて面的建替整備事業に着手し、寝屋川市の住環境整備及び防災に強いまちづくり事業のモデルとして、快適で魅力ある居住環境の形成をめざした地区整備を進め、その概成を見たものである。

また、東大利地区での経験をいかし、平成8年度からは萱島東地区(48.7ha)において密集市街地整備事業を重点的に進めている。ここは、東大利地区の約10倍の広さの地区で、過密化した木造賃貸住宅地区を重点整備地区(6.9ha)として位置づけた。

その整備を進めるため拠点開発地区(5.2ha)を設け、ここでは避難空間や浸水対

策としての都市計画公園、緑道、親水公園や都市計画道路、周辺道路等の公共施設の整備を図るとともに重点整備地区とリンクさせる従前居住者の受血住宅や地域の活性化につながる施設づくりを行うなどあらたな建替支援策を講じた結果、既に東大利地区と同程度の面整備が進んでいる。この事業は、大阪府の重点施策である災害に強いすまいとまちづくりのリーディングプロジェクトとして位置づけられている。

4. 東大利地区(東大利スクエアタウン)の整備事例

(1) 地区の現況と事業のあらまし

東大利地区は、京阪電鉄寝屋川市駅の西側約300m、駅前商店街の直ぐ裏手という駅からの至近距離に位置しながら、昭和40年前後に建設された文化住宅、木造アパート等33棟399戸の老朽建築物が、公共下水も未整備で緊急車両等も入れない幅員2~4mの狭隆な私道を挟んで密集していて、その6割が空家になるほど環境悪化が進んでいる地域で、ブロック塀で囲まれた場所として有名であった。この地区の面的整備事業は家主面接調査がきっかけで、昭和56年に地区内の木造賃貸住宅経営者有志からまとまって建替えたいと市に相談があり、過密住宅対策を検討をしてきた寝屋川市は、これをモデル事業として取り組むこととした。

① 土地所有者等との協働事業

寝屋川市の音頭とりで、民間家主、住宅・都市整備公団、市の3者で「東大利地区家主協議会」を結成し、建替計画等の検討を進め

てきた。

まず地権者の意向調査を行ったが「売却意向」「現状維持」「建替え」に別れ、地権者の意向もなかなかまとまらないため、全体を一体的に建替えるのではなく、できるだけ家主の意向に沿い、売却と建替えを組み合わせることで事業を進めることとした。積み重ね事業化を前提として、地区中央に防災拠点となる公園とその周りの建替ゾーンを防災面を考慮に入れ積み重ね型の事業により整備する計画とした。土地所有者等との協働事業を進めていくうえで、公、民の役割分担を次のように決めた。

民間家主：借家人対策と共同建替等を行い、耐火建築物の建築を進める。

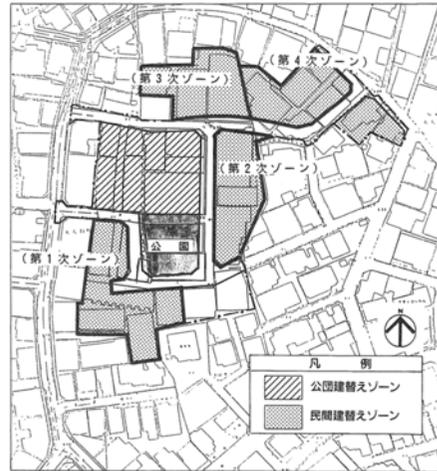
公 団：まとめて売却意向のある土地を取得し、公団賃貸住宅の建設を行う。

寝屋川市：道路、公園等の基盤整備を行う。既存の老朽建築物の除却を行う。良好な建替えに際し助成を行う。従前居住者を公的住宅へ入居あっせんを行う。

(2) 事業計画

- ・ 事業名称 東大利地区木造賃貸住宅等密集地区整備事業
- ・ 適用事業手法 旧木造賃貸住宅密集地区整備事業一建設大臣承認(昭和61年3月1日)
- ・ 計画区域面積 約7,100㎡・地権者数36名(地主21名借地15名)

(3) 整備計画



(整備計画図)

・ 公共施設：道路W=4.7m 公園500㎡

(4) 事業の特徴

木造賃貸住宅等密集市街地における面的整備事業では、「同時・いっせいに建替事業を行うのが一般的であるが、この事業では整備計画で道路・公園といった確保すべき避難空間と、建物の不燃化をめざし数名の家主からなる小ゾーン単位の建替区域を位置づけ、各ゾーン内の家主それぞれの年齢、経営の背景、空家の状況、建替時期等の違いを踏まえた「建替えの意思決定とその同時化」への調整を行い、その合意形成の整ったゾーンから事業着手を行っている。整備計画に基づく小ゾーン建替えの「積み重ね」がこの事業の大きな特徴である。整備計画は、家主協議会で協議を行ったことと昭和61年3月に「東大利地区木造賃貸住宅等密集地区整備事業」として建設大臣の承認を得たことにより担保されている。共同建替等の意向のまとまったゾーンから、順次建替えと公共施設整備をリンクさせて、そ

の連担による市街地整備ができることになる。積み重ね整備の時期つれに対する「景観形成」等の担保方策(設計コンサルの統一等)が必要であった。また、共同建替については2重壁方式を採用している(自分の敷地に自分の建物を建設→所有権の明確化)。

(5) 建替え支援制度の3点セット

この事業は任意事業であり、建替えそのものは民間事業である。家主の建替意思の決定(事業協定の締結)までに家主の年齢、所帯構成、賃貸住宅経営等の背景、他の資産状況等、それぞれの家主の状況を踏まえた総合的なアドバイスと意向調整が必要であった。事業を進める上で効果的であったのは、①建替え補助金健設工事費の約1割②超スーパー特貸(1%融資)③コンサル派遣建替計画の検討)等の支援策であった。



写真1 整備前の状況



写真2 整備完了後

5. おわりに

はじめから事業のことを知っている方からよく聞くのは、「事業がここまで出来ると思わなかった」ということである。これは、環境悪化の状況や輻輳した権利状況等から大変な事業になると予想されたからである。ここまで事業が進んだのは、事業にたずさわった方々の根強い頑張りではないかと思っている。まだまだこういった防災面や住環境等の課題地区を多く抱えている本市としては、手間隙のかかりすぎる位かかる事業ではあるが、この経験をいかし事業地区を如何に広げていくかが重要となっている。