

都市スプロールの再生・再開発に関する考察

—大阪都市圏を例として—

實 清 隆*

On renewal of suburban sprawl and urban redevelopment
in Osaka Metropolitan Area

Kiyotaka JITSU

要 旨

1960年代の日本の高度経済成長は東京・大阪等の巨大都市圏に産業と人口の過度な集積をもたらした。これは同時に、当該の都市圏の近郊に急激なスプロール（無秩序な市街地の形成）を出現させた。70年代に入り、このスプロール地域を住みよい住空間へと創り変える都市「再生」や再開発の動きが活発になった。又、「都市再開発法」成立後の70年代後半から、80年代にかけて、都心部及び主要鉄道駅周辺に、都市再開発事業が執り行われた。当論文はこれらの事業遂行のプロセスと惣起された課題について論じる。

I 大阪圏のスプロールの形成

大阪圏の急激なスプロール形成は、既に、明治中期から始まった。日本の産業革命期に繊維工業を軸とする工場が建設された事に伴い、数多くの労働者の住宅地が大阪市内の縁辺区の水田地帯に大量に形成され出した。その際、畦道がそのまま道路にされたり、日当たりの悪い密集した住宅の市街地が形成された。又、建てられた住宅の形式も「文化住宅」の原型とも言うべき長屋形式の貸家が卓越したスプロールが形成された。その一方、大正時代には、大阪市の西部臨海部の新田地帯に比較的整然とした住宅地も形成されている。また1930年代に入って、軍事優先の一環として、住宅を求める大衆の不満が爆発しないようにと区画整理事業による大量の住宅地造成を行っている。

第二次大戦時の空襲により大阪市内の殆どが焼失し、戦災復興の土地区画整理事業により、市街が整然と作り替えられ、あたかもスプロールが一掃されたかにみえた。しかし、1960年代の高度経済成長は、急激な大量の人口流入が見られた。即ち、1960年から1965年には、大阪府

内だけでも、年間、45万人、9万世帯もの増加がみられた。更に家族の核化の進行も加わって、急激な市街化が進んだ。

さて、この増加した所帯の大半は、若年の低所得者層である。この間の住宅供給についてみると、最も需要の高かった低家賃の公営住宅建設戸数は、入居所帯数の僅か7.7%に過ぎず、9割を超える住宅需要者は自力で民間の住宅を探さざるを得なかった。即ち、産業優先政策のと財政上の制約から十分な勤労者用の住宅が供給されなかったからである。

また、この民間の宅建業者にしても、その大半は、自己資金が少なく膨大な借入金に依存している中小零細業者であった。彼らはその経済的存立基盤が弱く、建蔽率違反を犯したり、材質の悪い粗悪な住宅を大量に作り出さざるを得なかったし、一方、大多数の住宅需要者にしても、低所得ゆえに、劣悪であろうが安価な住宅しか望めなかったという背景があった。

さらに、この零細な宅建業者は当然の事ながら、ミニ開発が多く、また、土地条件にしても、阪急、京阪、近鉄、南海等私鉄沿線の地価の安い低湿地が好んで選ばれた。ここに、60年代の宅地開発が無秩序極まる「スプロール」が卓越する事となった。(図1)

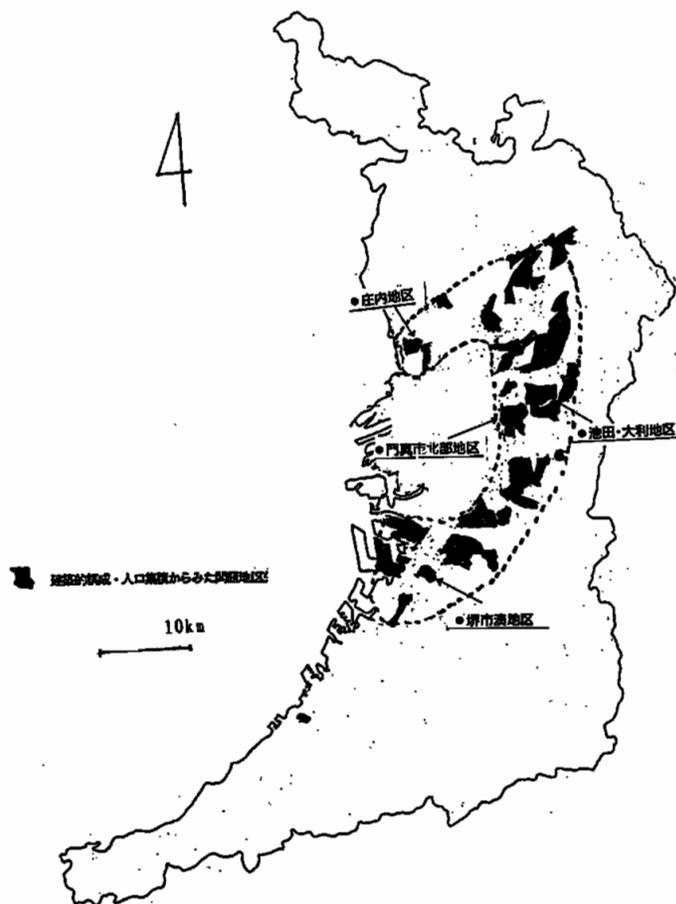


図1 建築的構成・人口集積から見た問題地区と住宅再生事業実施地区

大阪大都市圏の場合、このスプロールが地域的に卓越しているのは、豊中市南部、吹田市、守口市、門真市、寝屋川市、東大阪市、八尾市、堺市、松原市など大阪市の都心から5~10kmのリング状の地域（通称「インナーリング」）であった。1980年代からは、日本経済の低成長に伴い阪神都市圏への人口流入自体、大幅に減少した事に加えて、建築基準法の改正（「ゾーニングの強化」）や区画整理事業の大量実施でスプロールの形成は鎮静化の方向に向かった。

この様子はスプロール形成の中核部をしめる木賃住宅（「文化住宅」や「アパート」等の木造賃貸住宅）の減少や木賃住宅からの建て換えによると考えられる耐火建築物の増加からも読みとれる。即ち、この木賃住宅は大阪府の場合、一戸当たりの床面積が37.0㎡（昭和63年、同年の日本の平均81.6㎡）と狭小なうえ、日照時間3時間未満（対面する道路幅が消防自動車が入れないぐらい狭いか、建蔽率が極めて高い状況）の住宅の割合が50.2%も含め、スプロール地域のシンボリックな住宅になっている。

この木賃住宅数を住調で見ると、昭和53年70.1万戸、同58年58.2万戸、同63年49.2万戸となっており、徐々に、他のマンション等の建築物に建て換えられている事がわかる。唯、同時に、空き家（この大部分が住条件が劣悪で入居希望者が少ない木賃住宅と考えられる）が、昭和53年28.0万戸、同63年36.4万戸と増加している事はその増加分だけ建て換えられていないとみなされるので、建て換えという点では割り引いて考えねばならない。この数字を考慮にいと、昭和53年から昭和63年の10年間に、実質的に、20%近くが建て換えられた事、即ち、その分だけスプロール地域の住宅の質が「改善」された可能性が想定される。ともかく、現在でも、これら木賃住宅が全住宅の17.4%を占めているし、また、大阪府の全住宅の26.9%が日照3時間未満（住調）という事から考えると、依然として、スプロール地域が全市街地の3割近くも占めている事を意味する。

このスプロール地域の改善は、行政からも、住民参加を得て、昭和47年に、豊中市「庄内地区」を手始めとして力が入れられ出した。ここでの経験がその後の他のスプロール地域の再生に活かされている。即ち、昭和50年代にはいて、神戸の丸山地区、真野地区、新開地周辺地区、岡本地区、東川崎地区、門真市北部地区、寝屋川市東大利・池田・都・萱島地区・堺市湊西地区、名古屋市大曾根北地区、東京都京島地区、神谷一丁目地区等での再生に「庄内地区」の教訓・経験を踏まえ、次々とプランが練られ、一步一步と事業が進み出した。ここに、まず、一番影響力を与えた豊中市の経験から論じる。

II 豊中市庄内地区の再生

(1) 豊中市庄内地区のスプロールの形成

当該地区は大阪市の「北」の都心・梅田から5km（阪急電車で10分）と近く、昭和30年過ぎから急激な人口流入があった。即ち、同地区は昭和30年2.1万人、昭和35年5.1万人、昭和40年8.6万人、昭和45年9.0万人と昭和30年代に爆発的な人口増加がみられた。その際、当該地区は都心には近接しているものの、土地条件的には、低湿地で、しかも、工場の進出も顕著な地区であり、住環境としてはかなり劣悪で、高級な住宅街は望むべくもなかった地区であった。果たして、一旦、都市化が始まるや、低家賃の「文化住宅」・アパートといった木賃住宅が大量に、無秩序に、超過密の状態建てられて行った。即ち、木賃住宅が61.5%（昭和47年、庄内地域基本計画作成委員会調）もあり、この木賃住宅と質的に近い「長屋」も25.3%（同）を加えると、実に、9割近くが劣悪な宅地化であった事になる。更に、道路現況でも、6m以上の道路が公道の43.3%、私道の0%、全体の24.7%に過ぎず、消防自動車も入れない4m未満の

道路が33.3%、私道の77.0%、全体の52.2%にもなった。(同調)このように当該地域は狭小・未整備の道路、過密の住宅の他に、下水道、公園等の都市基盤の未整備、豪雨時の内水害といった生活環境上の問題を抱えていた。

こういう状況下の昭和47年に大阪府、豊中市、学識経験者からなる庄内地域再開発基本計画作成委員会と地域各界代表からなる庄内地域整備のための住民懇談会が発足し、両者の協力により、「基本計画」が練られ、「まちづくり」のベースが作られた。

次に、この計画を当該地域の実情にあったものにするために、庄内地域を4つの区域に分け、それぞれ、地区の住民の代表が入った「地区再開発協議会」が設置され、この協議会がイニシアチブを握り、都市計画のエキスパート・コンサルタントの協力を得つつ、「地区整備計画」が作成された。この計画(案)が市議会に上呈され、実施計画が議され、事業が遂行された。

(図2)

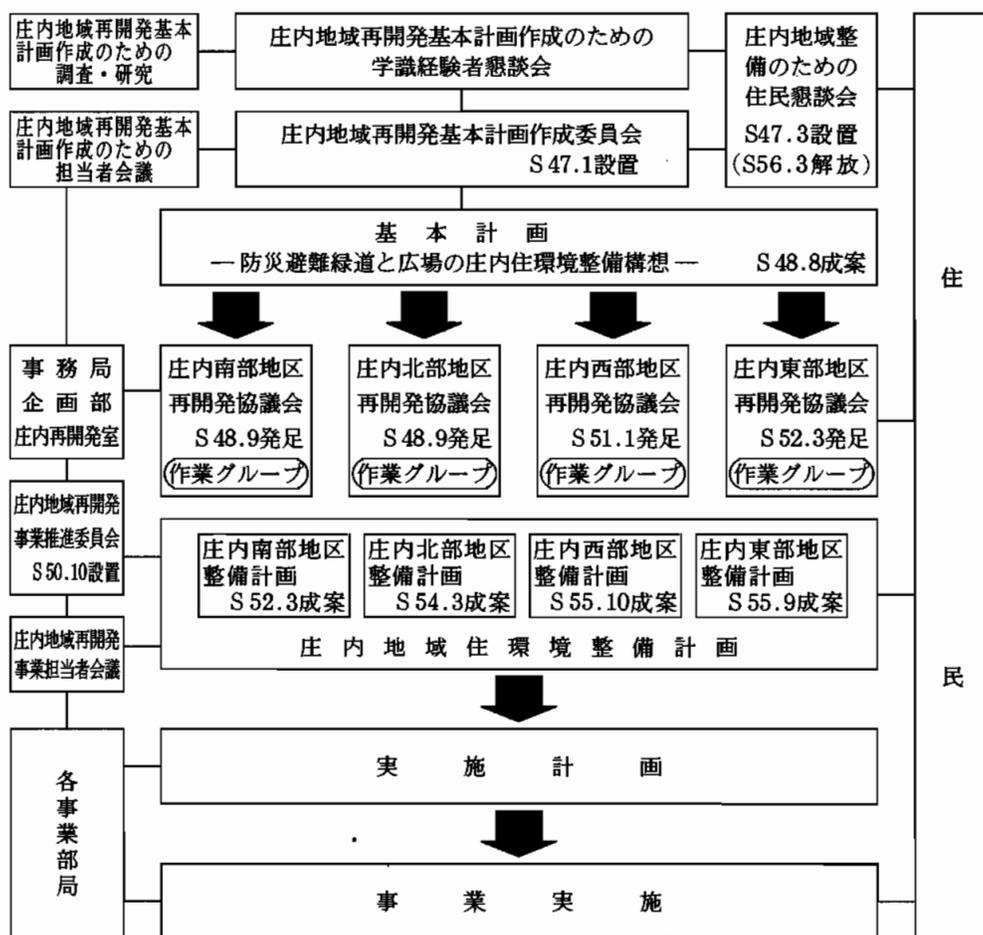


図2 豊中市庄内地区整備計画のプロセス

ここで重要な事はこの「まちづくり」が自治体、住民、研究者の三者が相協力してなされた事である。自治体は行政を施行するのが職務であり、従来、その姿勢はともすると「官僚的」で、住民の声が届きにくい面があるが、このケースでは整備計画を練る際に、住民の意向がかなり反映された。何故この様な住民参加の行政が展開できたか。その背景には、大阪府の自治体労働者とその運動母体である「大阪府衛生都市自治体労働組合連合」が60年代から、賃上げ闘争をする中で、住民との連帯の重要性を理解し、自分達の要求実現は住民のサポートが基礎になるべきで、「自分達は官僚であるが、同時に、住民との接点で、最も住民要求を実現し易い立場にある。」という方向を組合として確認した事が大きい。

実際のところ、豊中市の職員が地区毎の再開発協議会を設営したが、その苦勞は並大抵のものでなかった。とにかく、住民を協議会のテーブルにつかせるのが至難極まることであった。住民にしても、役所には、ある種の不信感があったし、なかなか会議になじまなかったようである。住民には「町内会」という組織があるにせよ、その実は、上からの広報を配ったり、自治体からの諸要望を取り継いだり、どちらかと言えば、「上意下達」的な色合いの強く、とても、住民の要求を実現する運動母体からは程遠いのが実態であった。そこを地元の有力者を説得し、住民要求への展望を指し示し、やっと、当協議会を召集した。この点、行政への住民参加が定着しているヨーロッパの都市とは大違いである。例えば、イタリアでは日本の町内会レベルで「地区評議会」があり、ここに当該地区の住民が参加し、「まちづくり」を論じあい、市へ提言・要望を行っている。同評議会には、市から一定の予算さえ計上されている。次に、研究者の協力も大きい。従来、研究者が行政に提言する事は70年代の初め頃までは禁欲的で、とりわけ、住民と一緒に行政に提言する事はなじまない事であった。その空気を打ち破って、関西の幾つかの大学の都市計画関連のスタッフ（大阪市立大の家政学部住居学科住居教授がそのリーダー）が協力して住民サイドの要求を生かしたプランを練り上げた事は割期的な事であった。

(2) まちづくりの成果

この協議会のなかで、最も大きな成果は、「庄内地区」を整備事業を遂行するにつれ、郊外部のスプロール整備に関連する法律が次々と整備されたことである。以下、その幾つかを列挙すると、

- 昭和49年 過密住宅地区更新事業制度
- 昭和50年 居住環境整備事業制度
- 昭和53年 住環境整備モデル事業制度
- 昭和57年 木質住宅地区総合整備事業制度
- 昭和61年 地区住環境総合整備事業制度
- 昭和62年 都市活力再生拠点整備事業制度
- 同 年 都市居住更新事業制度
- 平成元年 コミュニティ住環境整備事業
- 同 年 市街地住宅密集地区再生事業制度
- 平成2年 大都市地域特定公共賃貸住宅供給促進事業制度

これらの制度を活用して、スプロール地域の改善・再生が公・私両面で進行した。

庄内地区の場合、昭和47年から同60年迄の成果を見ると、

- ① 道路関係

4 m未満の道路解消状況	11.3%
袋小路の解消状況	7.0%
- ② 公園・広場 一人当たり0.31㎡（昭和47年）から1.40㎡（昭和60年）

- 公園の設置数達成率 89.7%
- ③ 住宅関係 公的事業 島江住宅以下8カ所 1057戸
民間事業 共同建て替え1カ所 34戸
 - ④ 集会所 全体1カ所、地区 12カ所
 - ⑤ 保育所 3カ所

以上の事業に費やした費用は上記の期間で、総額130億円で、負担区分は市費94.1億円(72.4%)、国庫補助23.9億円(18.4%)、府補助・負担金11.9億円(9.2%)で、市費が最も多いが、この額は市財政の各年度の2~4%を占める。その大半が起債に頼っており、財政的には徐々に、市財政を悪化させていっている。

また、その支出を事業別にみると、公園・児童遊園が38.8%と一番多く、コミュニティ施設23.9%、緑道・生活道路17.6%、保育所9.1%と続き、スプロール形成のコアたる住宅は僅か6.5%に過ぎない。即ち、それだけ住宅の建て替えが困難かを物語っている。(表1・図3)

表1 「庄内地区」住宅形式の変化(実数)

「緑とにぎわいのまちづくり」豊中市による

現況調査

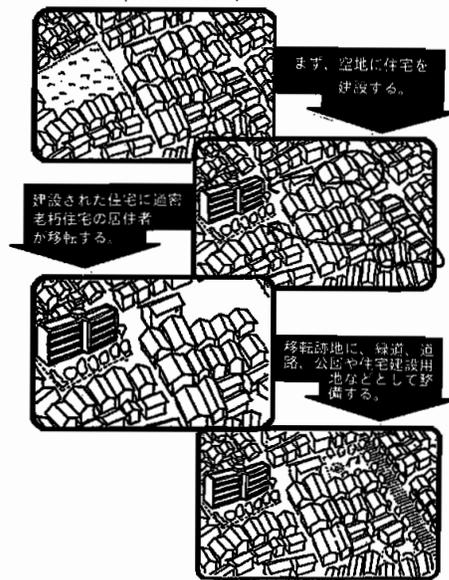
	計		戸建		長屋		文化住宅		木造アパート		マンション		木造共同住宅 (文化住宅・木造アパート)	
	棟数	戸数	棟・戸数	棟数	戸数	棟数	戸数	棟数	戸数	棟数	戸数	棟数	戸数	
昭和47年	9,079	32,855	4,383	3,034	8,276	1,139	9,188	446	9,452	77	1,556	1,585	18,640	
60年	9,378	30,060	5,234	2,703	7,303	977	7,727	319	6,458	145	3,338	1,296	14,185	
増減	299	△2,795	851	△331	△973	△162	△1,461	△127	△2,994	68	1,782	△289	△4,455	



「緑とにぎわいのまちづくり」豊中市による

図3 豊中市庄内地区市街地手法別整備計画

ところで、この事業の中で、幾つかユニークな手法が採られた。その一つが「ころがし方式」で、この方式は、まとまりのある工場跡地、や未利用地を確保し、高層の公的住宅の建設を行い、この高層住宅に、当該の密集地区の住人を移し、移転させた後、その住民達が住んでいた場所を緑道、道路、公園、公共施設、住宅建設用地として整備するという具合に、土地利用を回転（「ころがす」）させて、環境整備を計る方式である。この方式に乗っ取り、昭和50年～昭和55年に、公的主導で島江地区に公団と公営の住宅団地が作られた。また、昭和58年には、この「ころがし方式」が木造賃貸住宅地区総合整備事業に移行し、木造密集地域に、緑地、プレロット、集会所、駐車・駐輪場を備えた民間主導の「富久美荘」が作られた。（図4）



「緑とにぎわいのまちづくり」豊中市による

図4 ころがし方式の考え方

(3) 当該事業の到達点と課題

この街づくり事業は行政への住民参加の一形態である「庄内地域整備のための住民懇談会」が基盤となっている。この成果は一定程度、住民の要求を汲み入れ、且つ、地区全域を見通した環境改善の実績と方向を打ち出せた点は、プラス面として評価できる。

しかし、幾つかの課題も残っている。まず、住民アンケート（昭和61年、豊中市が住宅経営者に実施）にも如実にでていた事であるが、住民の8割が「事業化にあたって、市と協議会が充分協議し、合意に基づいて推進して欲しい。」と要望している。即ち、住民の要望が更に、もっと徹底するように、住民参加の方式の改善を強く求めている。

また、市としては木賃住宅の改修や賃貸マンションの建設を誘導勧めているが、こういった開発がパラパラに進むと、周辺環境のひずみを大きくする。即ち、インナーズプロールという新たな環境問題を創設する事になる危惧がでてきた。

これ迄の、実績からいって、多少は、「緑道・サービス道路」といった綿的なレベルの環境改善はなされたものの、まだまだ、4m未満や袋小路の道路をふくんだスプロール地域が多く、立体的、面的な規則・誘導がおおきな課題となっている。

III 大阪府下の他地域の事例

1960年代に、都心から5～10kmの「インナーリング」に木質住宅を中核としたスプロール地域が形成されたが、このゆゆしい住環境を改善すべく、大阪府がイニシアチブをとり、自治体として、堺市、豊中市、寝屋川市、門真市の4市、企業として大和銀行、住友銀行等13行さらに、阪急、南海、京阪の鉄道会社が出資して、財団法人「大阪府まちづくり推進機構」が平成2年9月1日設立された。ここに、この機構で改善事業が指定されている地域の経過と課題をみる。

(1) 寝屋川市東大和地区

この地区は、京阪電鉄寝屋川市駅の西300mに位置している。当該地区周辺は、1960年代に急速に、スプロールした地域である。80年代に入り、この劣悪な木質住宅のいたみがひどくなった上、空き家率も60%を超える等、いよいよ住環境が進んだ。寝屋川市では、この地区を昭和60年2月に「東大和地区木質住宅密集地区整備事業」に指定した。この地区には文化住宅152戸、木造アパート239戸、長屋戸等、全399戸の98.7%の典型的なスプロール地域であった。寝屋川市は当該地区の木質住宅経営者と共に、家主協議会を結成し、国、大阪府、住宅・都市整備公団の指導・援助をえて、地区の再生にあたった。その結果、市は道路、公園の整備を行うと共に、住宅・都市整備公団は、売却意志の強い地主の土地を買収し、公団賃貸住宅と民間家主と共同建て替えを行った。ここに、平成元年、1月、公団「シティコート寝屋川」25戸、民間家主による「エレガンス大和」5戸建設された。続いて、大阪府の「超スーパー特貸制度」(年利1%)を活用した建て替えが平成6年に完成した。(図5)

この結果、事業の前後の比較では、道路・公園等公共用地率が倍増の12.7%から26.1%になり、逆に、住宅の戸数については399戸から140戸(公団:30戸、民間:110戸)に減少している。即ち、それだけ住条件が大幅に改善された事を意味する。

次に、従前後の住民層の変容をみると、年齢構成では、20～40歳が大きく伸び、逆に、40～50歳、65歳以上が半分以下と大幅に減少させている。家族構成は従前は、その3分の2が1人世帯(2人の世帯が2割、3人世帯が7%)であったが、事後では、1人世帯が17.7%とドラスティックに減少させたのに対して、2人世帯が約半分に、3人世帯も2割と、単身世帯から家族もち世帯へと、大きく増加させている。即ち、住環境の変化と共に、住民層も従前より、所得がより高く、やや安定した階層に変化したようである。勿論、市は建て替えによる家賃の上層に対して、高齢者や低所得者には木造住宅建替家賃補助制度が適用され、一挙に家賃負担がきつくなならないよう(10年をかけて徐々に上げ、正常な家賃にする。)所得に応じた傾斜家賃負担制度がある。例えば、年間所得が480万円の場合、家賃が9万円/月の住居に入居するとすれば、初年度の家賃は4.9万円になる。 $\text{補助基本額} \times \text{補助率} \times (1 - 0.1 \times \text{経過年数})$ それでも、入居しきれない階層の者は他所へ転出している。その意味で、この建て替え事業は当該地域を見る限り、「ジェントリフィケーション」という観点では、一定の評価ができようが、転出者の問題は、依然として、未解決と言わざるをえない。(図6・図7)

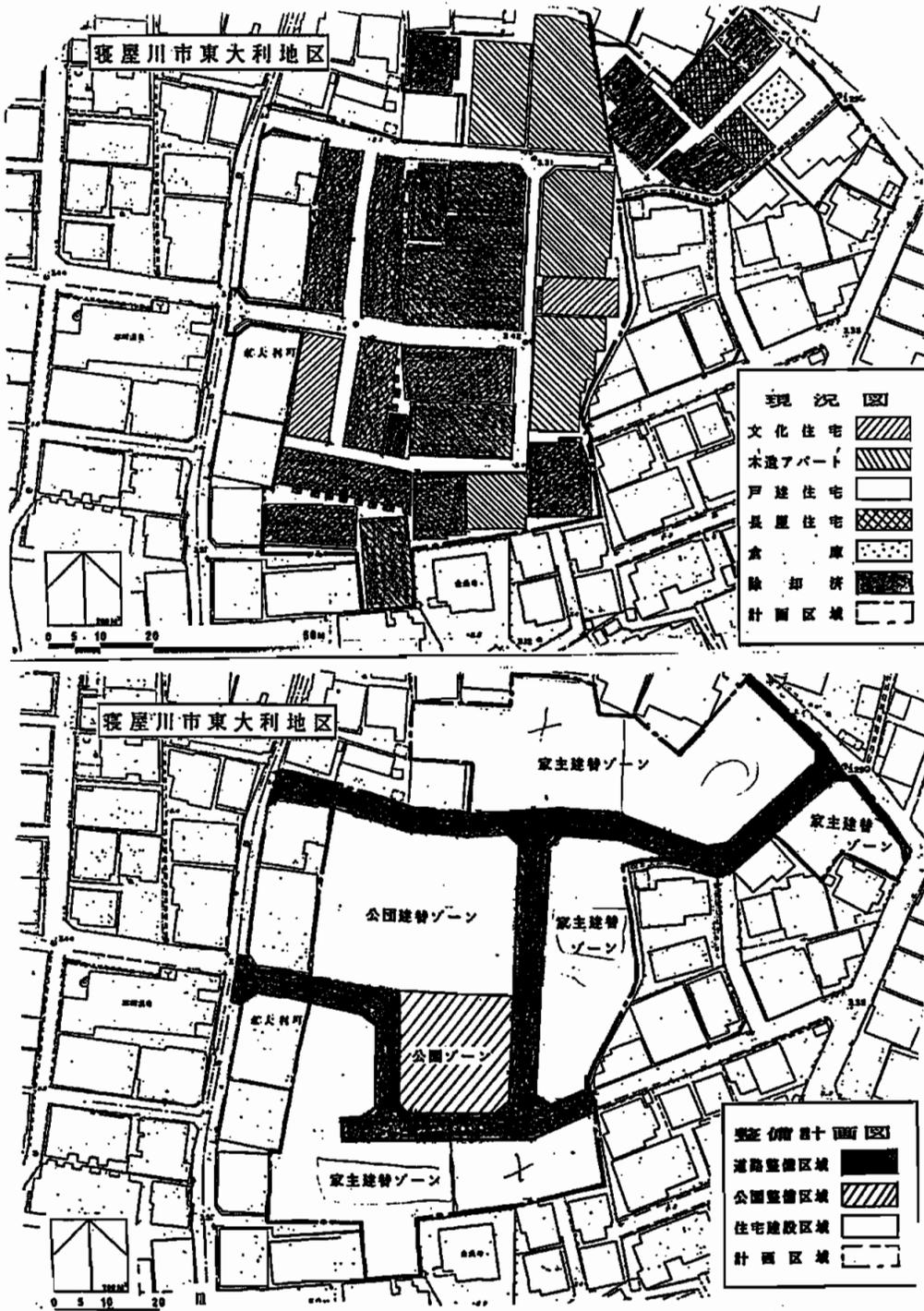


図5 寝屋川市大和東地区整備の従前従後

1. 世帯主の年齢構成

2. 家族構成

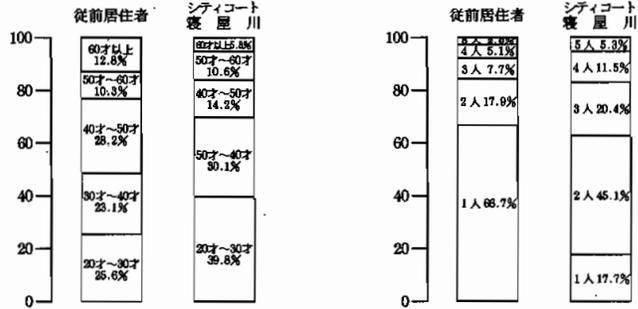


図6 シティコート寝屋川申込者と従前居住者属性調査

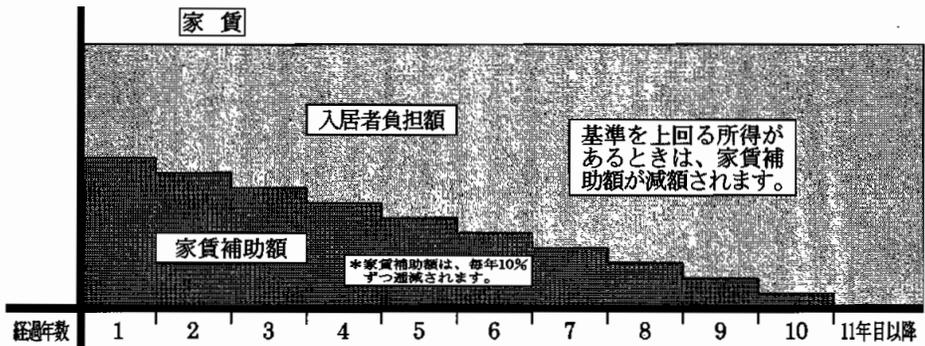


図7 木質住宅建替家賃補助制度による傾斜家賃

(2) 門真市北部「朝日町地区」の場合

当該の場所は京阪線萱島駅から500mにあり、区域面積7.4ha、地権者8名(土地のみ所有1名、土地・建物所有者2名、借地権者5名)木質住宅戸数99.4%(文化住宅13棟159戸、木造アパート2棟56戸、長屋9棟37戸、一戸建住宅1棟1戸)のスプロールの著しい地域であった。当該地域は昭和35年頃建てられ、痛み方もひどく、建て込み、暗く、風通しも悪く、その上、空き家が6割にもなっていた。このような状況で、当該地域の関係権利者の協議会を作り、平成2年、4棟136戸のファッションな標準2LDKの機能的な低層集合住宅「カルチェ・ダムール」が作られた。この事業が順調に遂行された背景には、市による専門家の派遣とか、転出者への住宅の斡旋などのサポートが大きい。(図8)

次に、当該地区の住民の動向を見ると、平成元年10月の工事着工直前に108世帯(当時の住宅戸数が108あったので、空き家率は57%あった事になる。)の内、再入居が8世帯、公営住宅への移転が5世帯、民間住宅への移転が77世帯であった。移転者の約3分の2が借家であり、また、移転先もその3分の2が門真市及びその周辺市(門真30%、寝屋川23%、守口12%)となっている。以上の事から、移転者のかなりの部分は、傾斜家賃も払えない高齢者が低所得者でないかと推察される。即ち当該地区だけとれば、ジェントリフィケーションという観点では、一定の評価は出来ようが、移転者の問題は、多少の移転補償金が考えられたにせよ、依然、大きな問題が残っている。

<ul style="list-style-type: none"> ●所在地 大阪市門真市朝日町1-1他 ●区域面積 7,416m² ●地権者 8名 土地のみ所有者……1名 土地・建物所有者……2名 備地権者……5名 ●従前従後の比較 (建物) 		
従前	従後	
<ul style="list-style-type: none"> ●木造2階建(一部1階建) ●文化住宅 13棟 159戸 ●木造アパート 2 58 ●長屋 9 37 ●一戸建住宅 1 1 ●他、事務所、ガレージ各1棟 ●1~2K(最多2K約25m²) 	<ul style="list-style-type: none"> ●RC造3階建(一部地下1階) ●賃貸マンション4棟 ●住宅136戸、店舗490m² ●駐車場65台 ●敷地面積 5,282m²(58%) ●延床面積 10,152m² ●容積対象 9,612m²(163%) ●対区域面積 116% ●1K~3LDK(最多2LDK約55m²) 	
(土地利用)		
	従前	従後
市道(幅4.7~6.0m)	0m ²	1,620m ²
私道、通路(幅4.0m未満)	855m ²	0m ²
公園、緑地	0m ²	514m ²
宅地	6,230m ²	5,282m ²
その他(河川堤防敷等)	331m ²	(市道敷に)0m ²
合計	7,416m ²	7,416m ²
<ul style="list-style-type: none"> ●事業主体：朝日地区建替事業組合 門真市 ●コーディネイト：(株)関野まちづくり研究所(関野 博) ●建築設計監理：(株)ヘキサ(小島 牧) 		

表2 カルチェ・ダムール概要

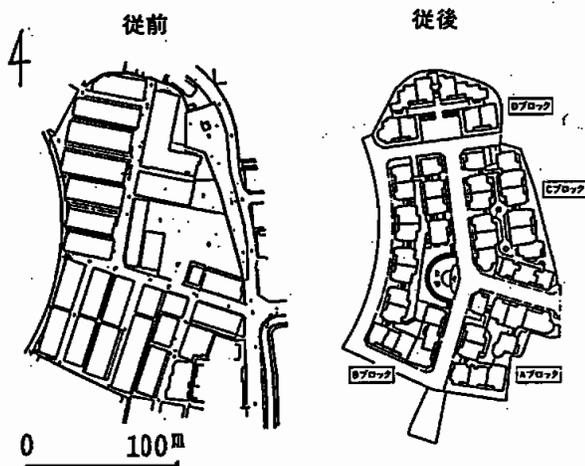


図8 朝日地区整備の従前従後

(3) 堺市・湊西地区

堺市は、戦前からの長屋や戦後の木賃住宅の多い都市である。全市の木賃住宅数も3.48万戸(13.8%)もある。特に、当地区は戦前からの長屋や60年代からの文化住宅・アパート等木賃住宅が多い。平成2年11月建設大臣の承認を得て、整備計画が策定された。市の家主へのアンケート調査では、その維持、改築に資金的な余裕がない者が多く、平成7年現在では、木賃住宅整備関連制度に基づく建て替えの件数はまだ一件しかないが、市の支援・指導次第で、一気に進むことも考えられる。

IV スプロール地域再生のまとめ

60年代に形成されたスプロール地域も、老朽化が目立ち始めた70年代後半からは、ぼちぼち、民間レベルで建て替えがはじまったが、同時に公的にも、力が入れられだした。その最初のケースとして、豊中市庄内地区が挙げられる。これは研究者からの助言を得て、自治体、住民が一体となって、待の再生がはかられた。実施区域は計画後、20年余をへた現在、公園の設置や公的建築物については、ほぼ目標近い実績を挙げ得たものの、スプロールの中核をなす木賃住宅の建て替えや4m道路の拡幅はいずれも、10%にも満たず、まだまだの感がある。また、これらの建て替えも、見方によっては、インナースプロールの危惧もはらみ、スプロール問題の難しさがある。

平成7年1月17日阪神大震災が起き、この庄内地区にも、甚大な被害があった。死者こそ出なかったものの、全壊295戸、半壊853戸、避難民657人も出している。特に、問題なのは、建物別の倒壊率であるが、一戸建てやRC造りの住宅の倒壊率は12%（全壊1%、半壊5%、部分壊6%）に対し、木賃住宅のそれは、実に、76%（全壊12%、半壊26%、部分壊38%）にもなっている。幸い、出火は0で、火災は免れたが、もし、火災が発生していると、「防災避難緑道と広場の庄内住環境整備構想」（豊中市、昭和48年）によると、庄内地区のやく50%が震災火災危険区域（放水開始が5分を越える地域が50%が越えている）にもなっている。（図9）

大阪都市圏でもっともスプロール対策が先進的な豊中市でもこの状況であるから、他の都市ではまだまだ取り組みが遅れている。ともかく、スプロール地域の整備・再生は快適な住環境の創設だけでなく、震災対策の意義も強く、緊急な推進が強く要請されている。

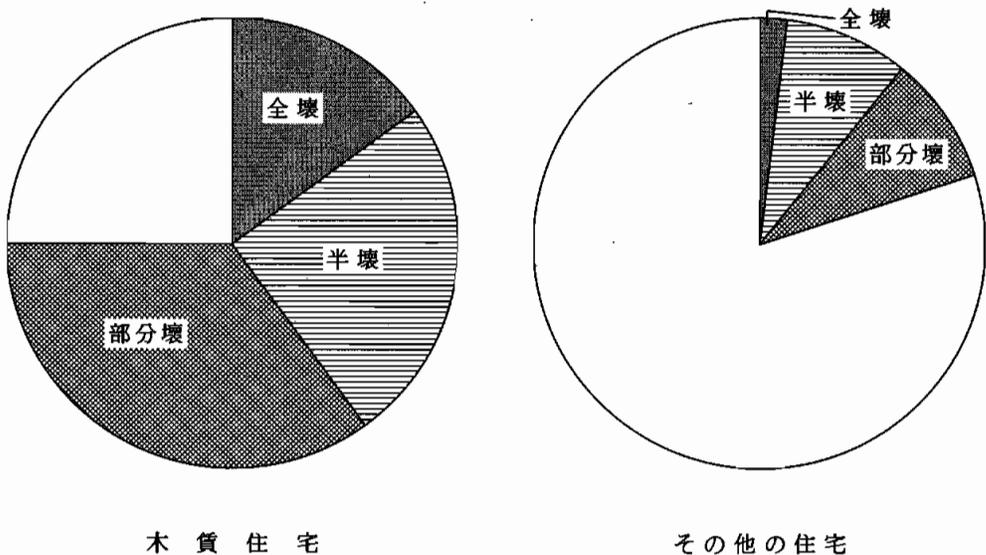


図9 阪神大震災に於ける豊中市庄内地区の建物別倒壊率（豊中市）

V 大阪都市圏の都市再開発の進行

1960年代に入ると、日本経済の復興と共に、急速に、物資の流動、人の往来が活発になってきた。とりわけ、都心部のオフィス街や卸売り街が繁雑化した。同時に、モーターレーゼーションが進行し、同地域の機能が麻痺し、都市再開発のニーズがいやおうなく高まった。1966年に、再開発を促進すべく「市街地改造事業法」と「防災街区造成事業法」が施行された。それまでの都市整備関連法には、再開発に不可欠な立体換地の規定が無く、同事業がすすまなかったが、これらの法の成立により、再開発事業への道が開けた。この結果、大阪市内を中心に再開発事業が展開された。

然しながら、これ等の法には、財政的に大きな欠陥があった。即ち、都市開発事業には多大な資金が要する割には当該事業に参加するには当該地区に、土地を所有ないし借地・借家等の係わりがないと参加出来ない規定になっていた。つまり、当該地区に有力企業が入っていないと事業は全く進行出来ない恨みがあった。そこで、再開発事業を推進すべく、1969年に上記の二法を一本化し、たとえ当該地域に係わりがなくとも、将来、当該地域の再開発事業に参画する予定の者であっても、当該事業に参加できる「参加組合員」の制度を導入した。その結果、有力企業（キーテナント）さえ確保できれば再開発事業が遂行できる事が保証された。ここに、1970年代に入って、急速にデパートやスーパー等の大量販点がそれぞれの経営戦略に従って、私鉄やJRの郊外の主要駅周辺に進出するのを契機に、再開発事業が急速になされた。(図10)

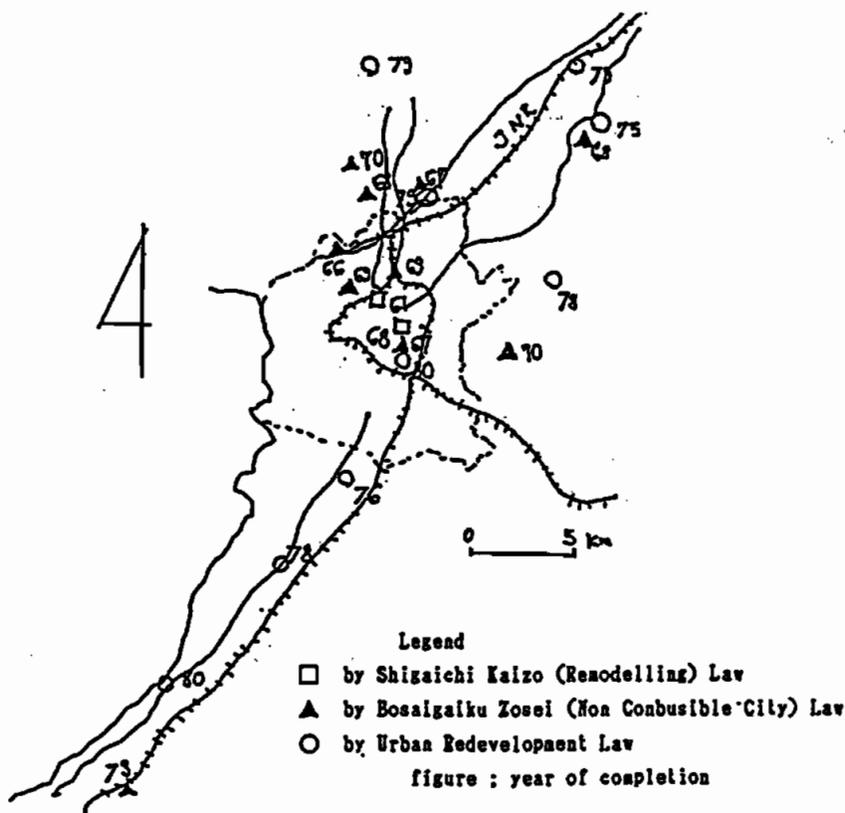


図10 Urban Redevelopment Projects in Osaka Metropolitan Area

VI 再開発事業をめぐる課題 —— 大阪駅前市街地再開発事業の例 ——

再開発事業は、高層化に伴う土地の高度利用、不燃化、道路の幅員の拡大、オープンスペースの取得等、総論的にはプラスの評価を博する場合が多いが、当該地域の住民、新入居者にとっては、必ずしも、全員が満足するものではない。その一つの例として、大阪駅前市街地改造事業を挙げたい。

(1) 大阪駅前市街地改造事業の経過

大阪駅は明治7年に、国鉄大阪駅が開設され、阪神電鉄が明治39年に、阪急電鉄の前身たる箕面有馬電気鉄道が梅田―宝塚、石橋―箕面間が開通した。大阪駅前は沿線の郊外部に住宅地が開発されるに従って乗降客数増加の一途をたどり、ターミナル地区として大きな賑わいを呈した。その一方で、大阪駅の南側の街区に、これらの乗降客を当て込んで物品販売、飲食、旅館等の木造建築がびっしりと立ちだした。大正年間の後半に入ると、建物の老朽化も進み出してきた。

そこで、大正15年11月大阪駅前整理計画協議会が開催され、地下鉄建設工事、国鉄大阪駅高架事業と併せて、「大阪駅付近都市計画事業及び大阪駅前土地区画整理事業」が提起された。然し、昭和16年の太平洋戦争の勃発により、当事業が中断に追い込まれたうえ、昭和19年からの度重なる空襲により、当地域付近は殆ど、灰塵に帰してしまった。戦後、この付近は、バラックや壕舎や自家菜園やおびただしい数の闇市が出現した。昭和21年に、一旦は、これらの不法建物、通路遮断、不正取引を取り締まったものの、効果なく、再び、闇市、バラックの不法占拠があつたという間に出現した。

こうしたなかで、昭和29年から、戦前からの高層ビルの建設を目的とした構想が、戦後の区画整理事業の一環として、実施されるなかで、実現し始める。新阪急ビルと梅田ビルの間には、なお、繊維街や木造の各種店舗が約1000戸、密集していた。

そこで、大阪市当局は、都市整備を徹底すべく、第二次土地区画整理事業がだされた。その内容は、①当該地域には、1・2階の低層住宅が密集しているが、ここに、高層ビル街を建設すると共に、広い道路も整備する。②そのため、当該地域の土地・建物の所有権・借地借家権の調査と権利関係の調整を行う。具体的には、①現存の建物は、全部撤去し、高層建築物を築造する。②その建築物の権利床には当該地域の土地所有者や借地借家権者に優先入居権を与える。保留床を売却し、当該事業の費用に充当する。というものであった。

これに対して、借地・借家権者や当該地域に卓越していた繊維関係の業者は猛烈に反対した。とりわけ後者は梅田繊維街対策協議会を結成し、昭和34年に、655名の署名による事業に絶対反対の申し入れ書を提出している。

ここに、市として①事業としては昭和36年から施行された「防災街区造成事業法」にのっとり実施する。これにより、不燃化に伴う工事費の一部が補助金とし助成され、経費の1割強が節約できる。②借地・借家人の権利を事業実施に際しての権利を上積みする。(土地所有者の6割)③新幹線大阪駅建設に伴う地域整備に合わせ、そこに、「新大阪センシティ」を建設し、そこへ当該地域の繊維業者を移転させる。という条件を協議のうえ決定し、事業がやっと進みだした。昭和44年に延べ床面積13万㎡、店舗数400の「新大阪繊維シティ」が完成した。

一方、昭和36年11月に、大阪駅前再開発第一ビルの都市計画事業決定がなされ、同37年4月事業認可、同38年11月に、入居権利者の為の仮設店舗完成。同40年5月起工式、着工。同43年12月西半分完成。同46年2月完成式。同年4月第二ビル起工式。同51年11月完成。同51年12月第三ビル起工式。同53年7月第四ビル起工式。同56年第三ビル完成。同58年第四ビル完成。

この結果、当該事業を通じ、道路面積が2.02倍、建物床延べ面積5.08倍に増加した。後者については、第一ビル12F、第二ビル16F、第三ビル34F、第四ビル25Fの高層化が大きな要因となっている。(図11)

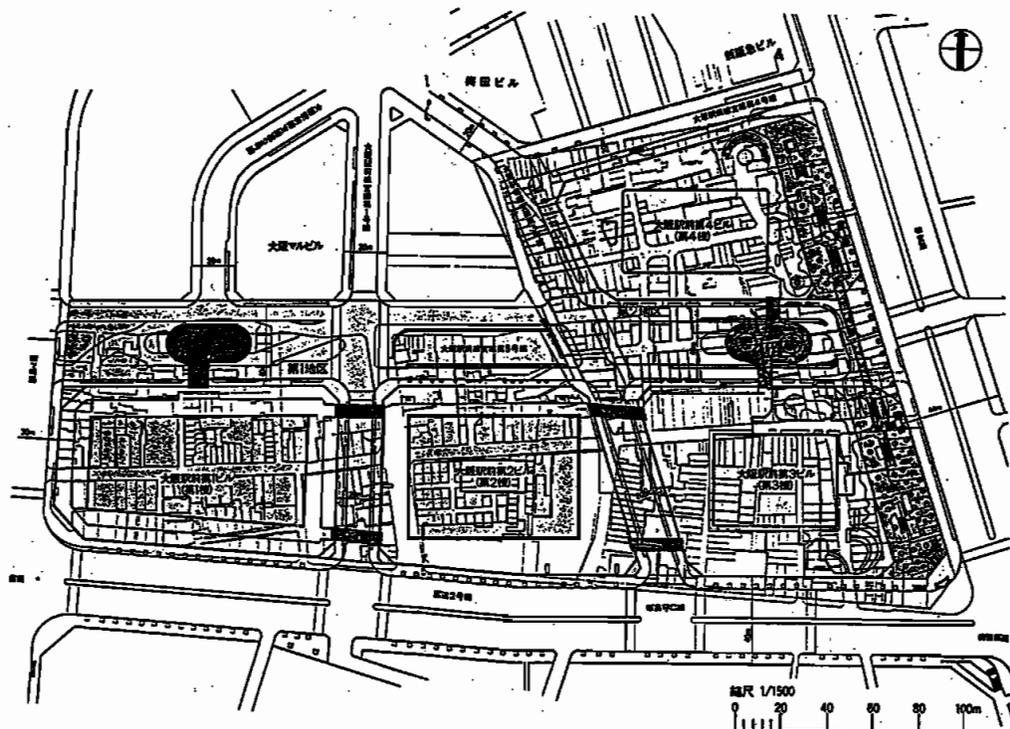


図11 大阪駅前地区（「ダイヤモンド地区」）再開発計画図

(2) 再開発ビルの現状と課題

この再開発計画が出されて、30年余、多大の費用と労力を払って完成した事業ではあったが、少なからず課題を残している。地上階のオフィスフロアについては入居率は、4つのビル共、ほぼ100%であるが、地階については、人気がなく閑散としている。殆どのフロアはテナントはついていないものの、過半数の「店」しシャッターは閉じられている。又、地上1・2階の物販店は顧客も少なく各店舗の売上げは少ない。位置としては、JR大阪駅から僅か400mしか離れていない超一等地で、隣接する阪急や阪神の地下街が大いに賑わっているのとは余りに対症的である。(図12)

この理由は以下の点が考えられる。(1)まず、地下道の整備が極めて貧弱である。JR大阪からも、阪急、阪神の梅田駅・デパートからの連絡路が屈曲したり、階段の昇降があったり、行き止まりの箇所があったり、全く、地下街の整備が遅れている。この理由として、昭和50年の静岡市の地下街で起きた地下爆発事故により、大規模な地下街増設が認可されなかったと言う背景も大きい。

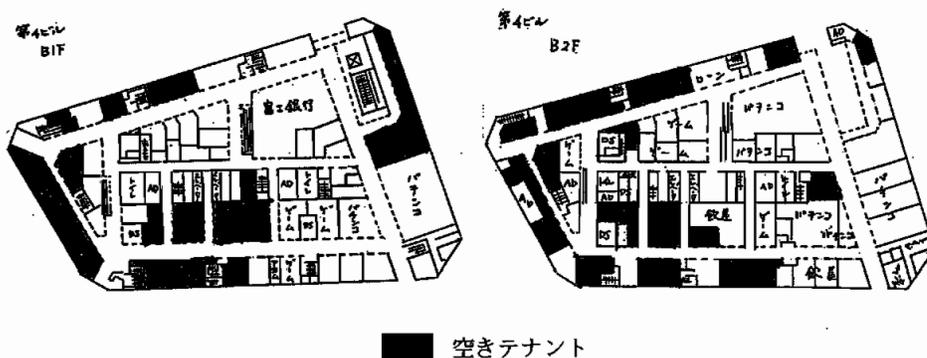


図12 ダイヤモンド地区再開発ビル空きテナント状況

(2) この再開発ビルは、基本的に、オフィス主導で、当該ビルの従業者は10時から17時の間、ランチタイムを除いて、食事・買い物をする機会が少ない。また、17時以降も、ビルのオフィスワーカーの大半は帰宅してしまい、閑散となる。

(3) 当該ビルの地階から地上2階までの飲食・物販店は従前からの権利者も多く、ともかく、権利床として、この部分を確保しようと入居したが、その際の全体としてのレイアウトや権利変換の調整がまずく、「商店街」としての魅力がかけていた。

以上のような理由で、活性化の店で問題を呈していたが、やっと、平成8年に、「ダイヤモンド地下街」がオープンする運びになり、また近年中に片福線開通の見通しが立ち、当所に地下駅の建設が近く見込まれている事など、活性化を促進させる条件が見えてきた。

参考文献

- 1) 大阪府企画部 (1966) 「中核都市周辺におけるスプロール防止のための対策調査報告書」
- 2) 寝屋川市市長公室企画室 (1971) 「寝屋川市の都市構成に関する計画学的研究報告書」
- 3) 實 清隆 (1974) 「都市スプロールの社会経済的構造—大阪市近郊寝屋川市の例—」経済地理学年報 20-1
- 4) 豊中市 (1976) 「まちづくりへの道標」庄内南部地区住環境整備計画
- 5) 同 (1978) 「まちづくりへの道標」庄内北部地区住環境整備計画
- 6) 大阪市都市整備局・再開発部 (1984) 「大阪駅前市街地改造事業」
- 7) 寝屋川市 (1985) 「池田・大和地区木造賃貸住宅地区総合整備事業報告書」
- 8) 豊中市 (1987) 「緑とにぎわいのまちづくり」新・庄内地域住環境整備計画
- 9) 實 清隆 (1987) “Urban Sprawl and Land Use Policy in Osaka Metropolitan Area”
Proceedings of Japan-poland Economic geography Seminar
- 10) 成田孝三 (1987) 『大都市衰退地区の再生』大明堂
- 11) 堺 市 (1990) 「湊地区市街地住宅密集地区再生事業整備計画策定業務報告書」
- 12) 豊中市 (1991) 「庄内まちづくりのあらまし」
- 13) 大阪府まちづくり推進機構 (1991) 「まちづくり」創刊号
- 14) 同 (1992) 同 2号
- 15) 同 (1992) 同 3号
- 16) 同 (1993) 同 4号
- 17) 同 (1993) 同 5号
- 18) 同 (1994) 同 6号
- 19) 同 (1994) 同 7号
- 20) 堺 市 (1994) 「堺市・湊西地区市街地住宅密集地区再生事業に係わる整備計画策定調査報告書」
- 21) 大阪府まちづくり推進機構 (1994) 「21世紀の夢をかたちに“まち”づくり 創・活・快」
- 22) 寝屋川市 (1994) 「寝屋川市東大和地区木造賃貸地区等密集地区の整備」

Summary

After the world war II, there was a bonbastic urbaization with high economic growth, which brought severe urban problems such as urban sprawl, congestion of houses and paralization of traffic flow. So, the author aims to make clear the process of formation of such problems to find out the solution for such problems.

First, talking of urban sprawl, there was a severe deterioration of built-up area, particulary in the inner ring area, radiating 5-10km from the civic center of Osaka City. This area was overcrowded with lack of open space, narrow and ben ded road. This urban sprawl was maily brought by concentration and lack of housing. The first movement for ameriolating this situation occurred in Shonai District, Toyonaka City with the cooperation among the public servants of the city, the residents and the experts specializing town planning. This movement spread out to other area suffering from such problems.

Next, the needs for urban redevelopment or urban rehabilitation were evoked by keen concentration of business functions and traffic jam, say congestion of buildings most of which were made of flammable materials like woods, and paralyzation by too much traffic flow due to fast progress of motorization. Enactment of laws regarding redevelopment such as Town Remodelling Law and Non Conbusible City Law urged these projects. Generally speaking, these project were effective and sucessful, there issued some problems accompanied with them. Here the author takes a case of Osaka Station Front Area 'Diamond Area' Redevelopment Project as an example for it. Soon after the World War II, this area was too congested with barrack-illegal shops forming 'a black market'. Osaka Municipal Government planned an urban renewal project there. The four high rise buildings were constructed there. Most residents there moved out from there; most of the residents dealing textile related industry moved to Textile Town near Shin Osaka Station, some of them enter the building, and the othes moved out somewhere. This area is located only 4-5 minutes walk from Osaka Station, however, there were not a small number of closed shops, most of which locate in underground level. The reason for this is primalily considered to come from ill link among JR Station, Hansin Department Store, and Hankyu Department Store, and to derive from a charactor of these office buidings where the free time of the office workers is limited, say only lunch time. Here a good condition for this problem is now brought; A big under ground mall project started with construction of subway station will soon open, which will help to vitalize this area.