T2R2 東京科学大学 リサーチリポジトリ
Science Tokyo Research Repository

論文 / 著書情報
Article / Book Information

論題(和文)	大阪市における総合設計制度の導入と運用 －自治体における総合設計制度の運用に関する研究（その２）－
Title(English)	INTRODUCTION AND OPARATION OF PLANNED DEVELOPMENT DESIGN SYSTEM IN OSAKA-CITY - Study on Operation of Planned Development Design System in a Local Municipality Part 2-
著者(和文)	大澤昭彦, 加藤仁美, 杉田早苗, 桑田仁, 中西正彦
Authors(English)	Akihiko Osawa, Hitomi Kato, Sanae Sugita, Hitoshi Kuwata, Masahiko Nakanishi
出典(和文)	日本建築学会大会学術講演梗概集, Vol. 2016, , pp. 579-580
Citation(English)	, Vol. 2016, , pp. 579-580
発行日 / Pub. date	2016, 8
権利情報	一般社団法人 日本建築学会

Powered by T2R2 (Science Tokyo Research Repository)

日本建築学会大会学術講演梗概集
（九州） 2016 年 8 月

大阪市における総合設計制度の導入と運用
－自治体における総合設計制度の運用に関する研究（その２）－

正会員 ○大澤 昭彦*1
同 加藤 仁美*2
同 杉田 早苗*3
同 桑田 仁*4
同 中西 正彦*5

総合設計制度 大阪市 容積率
都心居住

１．はじめに

本報では、大阪市の総合設計制度の導入およびその後の運用の特徴をまとめる。

２．総合設計制度導入前（1973 年以前）

大阪市は、総合設計許可準則通達から 2 年後の 1973 年に最初の許可を行った[1)]。前報で見た東京都より 3 年早い。市は、新用途地域施行前から総合設計制度の趣旨に沿った指導を行う等、制度の活用に積極的であった[2)]。

1964 年、市は大阪駅前や中之島周辺を対象とする絶対高さ制限の例外許可（旧法 57 条但書）の運用基準を策定し、公開空地等の誘導を図った（68 年に市全域に拡大）[3)]。1969 年には、都心部約 2,032.3ha の区域を対象に容積地区を指定し、例外許可の運用基準である「容積地区内における建築物の制限の特例に関する条例による容積率割増許可取扱方針」を策定した。こうした旧法時代からの特例制度による指導実績が、総合設計制度に対応する体制や仕組みを早期から整える基盤となっていく。

３．総合設計制度の運用基準の策定（1974 年）

1974 年、市は総合設計制度の運用基準である「総合設計制度に係る許可取扱い方針」（以下、「取扱い方針」）を策定した。国の許可準則との相違点は、共同住宅の供給促進を意図し、共同住宅に対する容積割増率を独自に設けた点にあった。1983 年、建設省は許可準則を改正し、「市街地住宅総合設計制度」を創設するが、市の制度はそれに先行する取り組みであったといえよう。

４．都心活性化を目的とする緩和制度の創設（1979 年～）

人口流出が進む都心部[4)]の活性化を図る手段として、1970 年代末から様々な容積緩和制度が創設されていく。

４－１．都心居住促進のための緩和（79, 89, 94, 96, 03 年）

1979 年に、取扱い方針が「総合設計取扱い要綱」として再編され、現在に至る要綱の原型が完成する。前述のとおり、住宅供給に対する緩和措置は既にあったが、この要綱で都心部に特化した緩和措置が設けられた。具体的には、環状線の内側またはその周辺の商業地域（容積率 1,000％区域除く）を対象に容積割増率を緩和するものである（割増量は一般型に対して 3 倍）。空洞化した都心人口の回復を目指した制度であった。

その後、度々見直しが行われ、制度の拡充、緩和が図られていく。1989 年の見直しでは、環状線内の住居地域も対象区域に追加され、これに併せて商業地域の割増率が緩和された（割増量が一般型の 5 倍）。1994 年には、もともと業務・商業用途を意図していた容積率 1,000％の区域も都心居住を誘導する区域として追加された。1996 年には、許可準則でも都心居住促進の緩和措置が設けられたことを受けて基準の再編が行われ、容積割増率が優遇される住宅特化型（4 分の 3 以上を住宅）が新設された。2003 年の見直しは、国の法改正への対応である。2002 年の建築基準法改正で建築確認型総合設計制度（法 52 条 8 項）が創設された。市は、通常の総合設計制度のような

表：大阪市における総合設計制度の導入と運用

年	国及び市の施策
64 年	市：法第 57 条 1 項但書第 1 号による許可基準（商業地域に限る）策定[絶対高さ制限の緩和基準]
68 年	市：法第 57 条第 1 項第 1 号を適用する同項ただし書許可の取扱方針策定[適用区域を市全域に拡大]
69 年	市：容積地区指定、容積地区における建築物の制限の特例に関する条例による容積率割増許可取扱方針策定
70 年	国：建築基準法改正[新用途地域制、総合設計制度創設]
71 年	国：総合設計許可要綱・技術基準策定
73 年	市：新用途地域施行、最初の総合設計制度許可
74 年	市：総合設計制度取扱い方針策定[共同住宅に対する容積割制度創設]
79 年	市：総合設計制度許可取扱い要綱策定[都心住宅優遇ボーナス制度創設、環状線内の商業地域]
83 年	国：市街地住宅総合設計制度創設
89 年	市：都心住宅優遇ボーナス制度拡充[環状線内の住居地域追加。商業地域の割増率緩和]
90 年	市：文化施設容積ボーナス制度創設
91 年	市：駐車場容積ボーナス制度創設
94 年	市：都心住宅優遇ボーナス制度拡充[都心居住容積ボーナス制度に改称。容積率 1,000%地域追加]
95 年	国：都心居住型総合設計制度、共同住宅附属自動車車庫容積割増制度創設 市：総合設計制度による公開空地整備ガイドライン策定
96 年	市：都心居住容積ボーナス制度拡充[住宅特化型創設]、駐車場容積ボーナス制度拡充[共同住宅型創設]
98 年	市：医療・福祉施設容積ボーナス制度創設
02 年	市：屋上緑化を公開空地として追加[ヒートアイランド対策] 市：耐震性貯水槽の設置に対する容積割増制度創設 国：都市再生特別措置法制定 建築基準法改正[建築確認型総合設計制度創設] 市：都市再生緊急整備地域指定
03 年	市：都市居住容積ボーナス制度拡充[都市再生型追加]
05 年	市：にぎわい施設誘導型容積ボーナス制度創設
06 年	市：子育て支援施設誘導型容積ボーナス制度創設
14 年	市：環境配慮型容積ボーナス制度創設、壁面緑地を公開空地として追加 国：マンション建替え円滑化法改正
15 年	市：マンション建替え型総合設計制度創設

INTRODUCTION AND OPARATION OF PLANNED DEVELOPMENT DESIGN SYSTEM IN OSAKA-CITY
- Study on Operation of Planned Development Design System in a Local Municipality Part 2-

OSAWA Akihiko, KATO Hitomi, SUGITA Sanae, KUWATA Hitoshi, NAKANISHI Masahiko

関与や指導が難しくなることを危惧し、同制度の適用範囲を都市再生特別措置法に基づく都市再生緊急整備地域内に限定。容積割増率も 1.5 倍から 1.2 倍に引き下げた。一方、同地域内を対象とする都市再生型都心居住容積ボーナス制度を新設し、建築確認型に比べて容積割増率を高めることで、同制度の活用促進を図った。

４－２．文化施設設置に対する緩和（90 年）

都心活性化には、住宅だけでなく集客機能も必要だが、市の都心部ではコンサートホール等が不足し、企業メセナの受け皿となる仕組みもなかった。そこで 1990 年の要綱改定で、都心の商業地域内で文化施設（博物館、美術館、ホール、劇場等）を設置する建築物に対して容積を緩和する「文化施設容積ボーナス制度」が新設された。

この制度以降、特定の機能を有する施設の附加に対する容積緩和制度が、次々と設けられていくことになる。

４－３．駐車場設置に対する緩和（91 年）

1991 年には、都心部での駐車場不足や路上駐車問題を解消するために、駐車場整備地区内の商業地域等で公開駐車場を設けた場合に緩和を行う「駐車場容積ボーナス制度」が創設された。その後、1995 年に国の許可準則が改定され、同趣旨の緩和措置が新設されることになる。

４－４．にぎわい施設設置に対する緩和（05 年）

まちに賑わいを生むには、回遊性を促す空間づくりも求められる。2005 年の見直しでは、オープンカフェや広場等を屋外に設置した場合に、容積率の割増しを認める「にぎわい施設誘導型容積ボーナス制度」が創設された。市内の商業地域全域が対象だが、特定区域（都市再生緊急整備地域と船場地区）の割増率を大きく設定しているため、特に都心の賑わい形成を意図した制度といえよう。

５．新たな政策課題への対応（1998 年～）

バブル経済崩壊後は、都心部の活性化だけではなく、少子高齢化、環境配慮、防災対策等の新たな課題への対応手段として制度活用が進んでいった。

５－１．医療・福祉施設等に対する緩和（98 年，06 年）

高齢化を背景に医療・福祉サービス機能の不足が指摘されていたことから、1998 年に要綱見直しで、医療法、児童福祉法、老人福祉法等に基づく施設に対して、容積率の割増しを認める制度が創設された。

また、少子化対策として、2006 年に市の「子育て安心マンション」の認定を受けた共同住宅を対象に、キッズルームや児童遊園を設置した建築物の容積緩和を認める「子育て支援施設誘導型容積ボーナス制度」が創設された。キッズルームについては床面積分を容積に加算できることとなり、児童遊園については、公開空地に準ずるものとして有効公開空地面積に算入可能となった。

５－２．環境配慮に対する緩和（02 年，04 年，14 年）

都心部で顕在化していたヒートアイランド現象を緩和する方法の一つが緑化である。2002 年の要綱改定で、屋上緑化が公開空地に準ずる有効な空地と位置付けられた。さらに 2014 年には壁面緑化も追加され、公開空地とみなす緑化の多様化が進んでいった。

一方で、建築物の環境性能の向上を促す緩和措置も設けられた。2004 年の見直しでは、一定規模以上の建築物に対して、市の建築物総合環境評価制度「CASBEE 大阪みらい」のランク B＋以上を義務付け、建築物全体としての環境配慮を要求することになった。さらに、2014 年の見直しでは、CASBEE 大阪みらいのランク A もしくは S である建築物を対象に容積緩和を認める「環境配慮型容積ボーナス制度」が創設された。ただし、住宅の場合は、高度な環境配慮を要求することはコスト面等から困難であるためとして除外されている。

５－３．防災機能強化に対する緩和（02 年，15 年）

都市型災害のリスクが高まる中、地域防災機能の充実も求められる。

1995 年の阪神・淡路大震災の時、消化栓が機能不全となった建物が少なくなかった。そこで、2002 年の要綱見直しで、40 ㎥以上の耐震性貯水槽を設置した建築物に対する容積緩和措置が設けられた。

また、2014 年にマンション建替え円滑化法が改正され、倒壊等の危険性の高い共同住宅の除却・更新を、公開空地設置と同様の地域貢献とみなして容積割増を認める制度が創設された。これに伴って 2015 年に要綱が見直され、「マンション建替え型総合設計制度」の活用時には公開空地や前面道路幅員等の要件が緩和されることとなった。

６．まとめ

大阪市では、旧法時代の例外許可の運用実績が豊富だったこともあり、総合設計制度の積極的かつ早期の導入が図られた。導入後の特徴は、各時代の政策課題に応じて、容積緩和の対象となる地域貢献機能を拡大した点にある。当初は都心活性化を意図した住宅供給や駐車場整備等に対する緩和措置が設けられ、これらは国の許可準則にも反映された。バブル崩壊以降は、都心活性化策だけでなく、多様な都市の課題や法改正に対処する手段としての活用が顕著になっていった。

【注】

1) 市は 1973 年 8 月 31 日の新用途地域の施行にあわせて総合設計制度の運用を開始。同年 10 月に最初の物件を許可。
2)「大阪市の総合設計制度」編集委員会：大阪市の総合設計制度－概要・実績・事例－, 大阪府建築士会, 1992, p31
3) 市は、許可基準を規定する 1964 年以前にも旧法 57 条但書による例外許可の運用を積極的に行っていた。
4) 例えば環状線内側の中央区を見ると、1965 年から 80 年までの 15 年間で、人口が 114,077 人から 64,091 人へと約 44%減少している。

*1 高崎経済大学地域政策学部　准教授・博士（工学）
*2 東海大学工学部　教授・博士（工学）
*3 東京工業大学環境・社会理工学院　助教・博士(工学)
*4 芝浦工業大学デザイン工学部　教授・博士（工学）
*5 横浜市立大学国際総合科学部　准教授・博士（工学）

*1 Assoc. Prof., Fac. of Regional Policy, Takasaki City Univ. of Economics Dr. Eng.
*2 Prof., Dept. of Architecture, Tokai University Dr. Eng.
*3 Assist. Prof., School of Environment and Society, Tokyo Inst. of Tech. Dr. Eng.
*4 Prof., College of Engineering and Design, Shibaura Inst. of Tech. Dr. Eng.
*5 Assoc. Prof., International College of Arts and Sciences, Yokohama City Univ. Dr. Eng.