

密集市街地の整備と都市防災

八 木 寿 明

- ① 関東大震災、阪神・淡路大震災などでは、家屋の倒壊、大規模火災などにより、多くの被害が発生した。中央防災会議では、遠くない将来にその発生が予想される東海地震、首都直下地震などのほか、大阪の上町断層帯などの内陸地震について、それぞれ被害想定と対策要綱の策定を行った。これによれば、密集市街地が連担している東京、大阪などにおける大きな被害の発生が具体的な数値で示されている。
- ② 密集市街地では、狭い敷地に建築された住宅が建て詰まり状態を呈しており、老朽化した木造住宅の倒壊と都市大火の危険に加えて、道路が狭いことに伴う消防活動や避難の困難さが指摘されている。密集市街地での住宅などの建築物の耐震・耐火性能の向上のための建替えや道路拡幅による延焼遮断帯の形成、避難路の確保などの必要性がある一方で、これらを満たしつつ、歴史や文化に支えられた路地を守る取り組みも求められている。
- ③ 密集市街地の整備を困難にしている大きな要因に、「建築物の敷地は、幅員4m以上の道路に2m以上接しなければならない」という建築基準の存在がある。幅員4m未満の道路にしか面していない狭い敷地で、セットバックして住宅を建替えることには大きな負担が伴うことは事実である。
- ④ 阪神・淡路大震災以降、「建築物の耐震改修の促進に関する法律」や「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律」が制定された。また、全国一律的で、画一的との批判のあった都市計画や建築基準に関しても、通風、採光、防火、避難、通行などの機能を確保することを前提として、地域の状況に応じて、従来の制度や基準に代わる柔軟な規制誘導手法が導入されている。
- ⑤ 近年の地方分権の進展を反映して、地域づくりに関係の深い都市計画の決定権限や建築基準の特例規定の適用に関する判断権限の多くが、地域づくりを担う地方自治体に委ねられ、また、計画原案の作成過程への住民参加の途も広がった。
- ⑥ 想定される大地震に備えて、「20世紀の負の遺産」ともいわれる密集市街地では、現在、住宅の建替えと道路の拡幅整備などによる地域防災力の向上に向けて、都市計画や建築基準に関する柔軟な規制誘導手法の活用が、地域住民と地元自治体との共同作業で進められつつある。

密集市街地の整備と都市防災

国土交通調査室 八木 寿明

目 次

はじめに

- I 大規模地震と密集市街地の防災対策
 - 1 大規模地震と都市災害
 - 2 建築物の耐震化と密集市街地の整備
- II 密集市街地の整備とその阻害要因
 - 1 密集市街地の特徴とその評価
 - 2 接道要件に関する建築法規の変遷
 - 3 現行の建築基準法による規制
 - 4 密集市街地の整備に内包された価値観の衝突
- III 密集法による密集市街地の整備
 - 1 密集市街地の整備手法
 - 2 密集法の概要
 - 3 中野区南台一・二丁目地区防災街区整備地区計画
 - 4 防災街区整備事業の創設
 - 5 防災街区整備事業の実施事例
- IV 柔軟なまちづくり誘導手法とその活用
 - 1 まちづくり誘導手法の充実
 - 2 まちづくり誘導手法の適用事例

おわりに

はじめに

わが国は木の文化の国であり、伝統的な日本家屋をはじめとする建築物は、木により形づくられてきた。しかし、木の建築物は、火災に弱く、不注意による失火、地震による倒壊に伴う出火を問わず、これらが都市大火となって、特に木造住宅が密集している市街地において、過去大きな災害をもたらしてきたことも事実である。

このため、密集市街地の整備は、都市防災の最重要課題の一つとして位置づけられてきた。密集市街地における防災性の向上には、建替えなどにより個々の建築物の耐震性能、耐火性能の向上を図ることがまず必要であるが、いざというときの避難路、避難地、延焼防止帯などとして有効に機能するよう、都市の骨格を形成する道路、公園等を整備しておくことも重要である。

しかしながら、密集市街地では、住宅は狭い敷地に軒を接するように建ち並び、地区内の道路は毛細血管のごとく狭い。密集市街地をはじめとする都市の防災性を確保する観点から、都市計画や建築基準として、道路や住宅に関するさまざまな計画や規制が定められているものの、これらを実現し、遵守して、都市防災の実効をあげるには多くの課題を克服しなければならないのが実情である。

本稿は、密集市街地が抱える改善・保全両面の課題とその背景にある法規制、密集市街地整備の阻害要因と整備の手法や時期・順序をめぐる異なる考え方、密集市街地整備における地域住民の主体的な参加の拡大と地方自治体の果たすべき役割の増大に関する制度的な背景、密集市街地の整備を進めるための多様な法制度や規制誘導手法の導入とこれらを活用した具体的な整備事例などを紹介するものである。

I 大規模地震と密集市街地の防災対策

1 大規模地震と都市災害

都市を襲った大きな地震による人的被害は、主として建物の倒壊とこれに起因する大火により生じている。

大正12年に発生した関東大震災では、建築物の全半壊が約25万棟、焼失が約21万棟、焼失面積約3,800haに達し、これらによる死者・行方不明者は約14万人となった。特に地震発生時の強風に煽られた火災旋風は、隅田川を飛び越えて陸軍本所被服廠跡地の惨事を惹き起こした。この震災からの復興にあたっては、土地区画整理事業などによる道路、公園の整備や幹線道路沿いの建築物の不燃化に力点が置かれた。避難地としての隅田公園、錦糸公園、浜町公園や避難路・延焼遮断帯としての昭和通り、靖国通りなどは、震災復興事業により整備されたものである。

他方、平成7年に発生した阪神・淡路大震災では、建築物の全半壊が約21万棟、焼失が約7千棟、焼失面積約66haであり、これらによる死者・行方不明者は6,300人余であった。この地震では、冬の早朝に発生したこともあり、直接死者の死因の大半を老朽家屋などの建物倒壊による圧死が占めた。なお、発生時の微風も幸いして火災被害は、関東大震災に比べれば少ないものであった⁽¹⁾。

阪神・淡路大震災以降も、新潟県中越地震をはじめ、大きな地震が各地で発生しており、日本列島は地震の活動期に入ったとも言われている。

中央防災会議においては、近い将来に発生が予想される主な地震について、対策要綱などの策定とあわせて、その前提となる被害想定を行い、公表している。

それによれば、東海地震⁽²⁾及び東南海地震⁽³⁾については、朝5時のケースで、揺れによる建物の全壊棟数はいずれも約17万棟、死者数は、

約6,600人及び6,700人である。また、火災による全焼棟数と死者数は、風速により幅があるが、東海地震では約1 - 5万棟、200 - 600人、東南海地震では約1 - 4万棟、100 - 500人である。

直下型地震については、いくつかのケースを設定して被害想定を行っている。

首都直下地震（東京湾北部地震）⁽⁴⁾では、揺れによる建物全壊棟数は約15万棟であるが、焼失棟数は、冬の夕方風速15m/secの場合には約65万棟に上り、この場合の死者数は、建物倒壊で3,100人、火災で6,200人など合計約11,000人としている。

中部圏及び近畿圏の内陸地震については、13の断層帯について、発生する季節、時刻、風速などの異なるケースによる被害想定⁽⁵⁾を行っている。

このうち、名古屋市東方の猿投・高浜断層帯の地震では、建物被害が最大になる場合は、揺れにより約15万棟、火災により12万棟など合計約30万棟であり、死者数が最大になる場合は、揺れにより9,300人、火災により約1,400人など合計約11,000人である。

また、大阪市東部の上町断層帯の地震では、建物被害が最大になる場合は、揺れにより約56万棟、火災により39万棟など合計約97万棟であ

り、死者数が最大になる場合は、揺れにより34,000人、火災により約7,500人など合計約42,000人である。

2 建築物の耐震化と密集市街地の整備

阪神・淡路大震災では、建築物が密集した市街地における建築物の倒壊と発生した火災の延焼による被害が甚大であった。現在、これらの地域では、土地区画整理事業や市街地再開発事業の都市計画が決定され、道路、公園の整備など災害に強いまちづくりに向けた事業が進められている。

国においても、現行の耐震基準が適用された昭和56年以前の建築物に多くの全半壊被害が集中したことから、まず不特定多数の者が利用する公共建築物などを対象とした耐震診断と耐震改修を促進するため、「建築物の耐震改修の促進に関する法律」（平成7年法律第123号）を制定するとともに、倒壊と延焼の危険の高い老朽木造住宅などが密集する市街地の整備を強力に進めるため、「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律」（平成9年法律第49号）を制定した。

現在、政府は、住宅及び密集市街地について、その基礎的な安全性の確保を図るため、次のような目標となる指標を掲げている⁽⁶⁾。

(1) 森田武『阪神・淡路大震災から10年 震災の教訓を生かそう』近代消防社, 2005, p.44.は、「大震災では、消防力の限界を超える事態が避けられない。火災の発生件数261件のうち、110件で延焼したが、1件あたり60棟の延焼は日常の火災では考えられず、震災による火災の恐ろしさが分かる。」としている。

また、鹿島都市防災研究会『地震防災と安全都市』（都市・建築防災シリーズ5）鹿島出版会, 1996, pp.59, 65-68.は、「発生した火災に比べて消防力が勝っていれば都市大火には拡大しない。しかし、わが国の建築物は木造家屋が多いので、初期消火に失敗すれば、比較的短時間で隣の建物に燃え移り、すぐに消防力を上回り、都市大火を惹き起こす。」としたうえで、「阪神・淡路大震災による被害を実証分析して、建物倒壊件数と火災出火件数、木造率や平均隣棟間隔と焼損棟数との間には正の相関がある。焼けどまり線は、道路、鉄道、空き地、耐火建築物などであった。」と分析、指摘している。

(2) 「東海地震に係る被害想定結果（平成15年3月18日公表）」内閣府HP 〈http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku_toukai/pdf/higaisoutei/gaiyou.pdf〉

(3) 「東南海・南海地震に係る被害想定結果（平成15年9月17日一部修正）」内閣府HP 〈http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku_nankai/pdf/higaisoutei/gaiyou.pdf〉

(4) 「首都直下地震対策に係る被害想定結果について 平成17年2月25日（一部改訂）」内閣府HP 〈http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku_syuto/pdf/higaisoutei/gaiyou.pdf〉

(5) 「中部圏・近畿圏の内陸地震に係る被害想定結果について（基本被害）（平成19年11月1日）」内閣府HP 〈http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/nankai/31/siryoul_gaiyou.pdf〉

表1 「地震時等において大規模な火災の可能性があり重点的に改善すべき密集市街地」の地区数、面積一覧

都道府県別		市区町村別		
都道府県名	重点密集市街地(面積)	市区町村名	重点密集市街地(地区数、面積)	
北海道	1ha	函館市	1地区	1ha
青森県	51ha	青森市	7地区	23ha
		弘前市	2地区	6ha
		八戸市	5地区	22ha
岩手県	—	—	—	—
宮城県	39ha	仙台市	5地区	36ha
		石巻市	1地区	2ha
		気仙沼市	1地区	1ha
秋田県	—	—	—	—
山形県	—	—	—	—
福島県	—	—	—	—
茨城県	—	—	—	—
栃木県	—	—	—	—
群馬県	—	—	—	—
埼玉県	120ha	さいたま市	1地区	2ha
		川口市	2地区	54ha
		秩父市	1地区	6ha
		本庄市	3地区	19ha
		戸田市	1地区	5ha
		鳩ヶ谷市	3地区	34ha
		千葉市	6地区	51ha
千葉県	474ha	市川市	22地区	189ha
		船橋市	14地区	77ha
		松戸市	5地区	148ha
		浦安市	1地区	9ha
東京都	2,339ha	文京区	2地区	54ha
		台東区	1地区	19ha
		墨田区	1地区	179ha
		品川区	1地区	252ha
		目黒区	3地区	175ha
		大田区	2地区	164ha
		世田谷区	3地区	230ha
		渋谷区	1地区	57ha
		中野区	2地区	152ha
		杉並区	1地区	155ha
		豊島区	4地区	152ha
		北区	3地区	188ha
		荒川区	2地区	154ha
		板橋区	3地区	132ha
		練馬区	2地区	87ha
		葛立区	3地区	125ha
葛飾区	1地区	22ha		
江戸川区	2地区	42ha		
神奈川県	749ha	横浜市	23地区	660ha
		川崎市	5地区	39ha
		横須賀市	2地区	32ha
		秦野市	1地区	19ha
新潟県	—	—	—	—
富山県	4ha	新湊市	1地区	4ha
石川県	35ha	金沢市	3地区	35ha
福井県	—	—	—	—
山梨県	—	—	—	—
長野県	10ha	長野市	5地区	10ha
岐阜県	4ha	岐阜市	1地区	4ha
静岡県	2ha	東伊豆町	1地区	2ha
愛知県	142ha	名古屋市	4地区	123ha
		岡崎市	1地区	4ha
		安城市	1地区	16ha
三重県	19ha	桑名市	1地区	8ha
		尾鷲市	1地区	2ha
		熊野市	1地区	2ha
		南島町	1地区	3ha
		紀伊長島町	2地区	5ha
滋賀県	10ha	大津市	2地区	10ha
京都府	373ha	京都市	59地区	364ha
		城陽市	1地区	2ha
		向日市	3地区	7ha

都道府県別		市区町村別		
都道府県名	重点密集市街地(面積)	市区町村名	重点密集市街地(地区数、面積)	
大阪府	2,295ha	大阪市	22地区	1,360ha
		堺市	1地区	17ha
		豊中市	2地区	255ha
		守口市	2地区	206ha
		寝屋川市	3地区	248ha
		門真市	1地区	134ha
		摂津市	1地区	26ha
		東大阪市	1地区	49ha
		神戸市	6地区	204ha
		尼崎市	4地区	85ha
兵庫県	295ha	明石市	1地区	6ha
		奈良市	4地区	26ha
		大和高田市	1地区	1ha
奈良県	77ha	大和郡山市	2地区	10ha
		天理市	1地区	4ha
		橿原市	2地区	5ha
		五条市	1地区	1ha
		香芝市	1地区	13ha
		上牧町	1地区	1ha
		王寺町	2地区	15ha
		和歌山市	3地区	6ha
和歌山県	61ha	海南市	2地区	25ha
		橋本市	1地区	7ha
		田辺市	1地区	2ha
		新宮市	5地区	7ha
		かつらぎ町	1地区	8ha
		高野口町	3地区	3ha
		印南町	1地区	3ha
鳥取県	5ha	岩美町	2地区	5ha
島根県	—	—	—	—
岡山県	36ha	岡山市	4地区	30ha
		倉敷市	1地区	2ha
広島県	127ha	笠岡市	1地区	4ha
		広島市	8地区	73ha
		呉市	1地区	7ha
		尾道市	1地区	6ha
山口県	11ha	府中町	1地区	41ha
		下関市	1地区	11ha
		徳島市	1地区	3ha
徳島県	18ha	鳴門市	2地区	3ha
		由岐町	3地区	10ha
		牟岐町	2地区	2ha
		丸亀市	1地区	3ha
香川県	3ha	宇和島市	1地区	3ha
愛媛県	3ha	高知市	6地区	58ha
高知県	58ha	北九州市	3地区	52ha
		福岡市	8地区	84ha
		飯塚市	1地区	1ha
		田川市	2地区	17ha
		山田市	1地区	4ha
		鞍手町	2地区	5ha
		稲築町	3地区	19ha
		穂波町	2地区	2ha
		額田町	1地区	5ha
		香春町	2地区	5ha
		方城町	1地区	2ha
		唐津市	5地区	14ha
		巖木町	1地区	6ha
		呼子町	1地区	2ha
佐賀県	23ha	長崎市	5地区	297ha
長崎県	297ha	熊本市	4地区	46ha
熊本県	46ha	大分市	2地区	26ha
大分県	27ha	別府市	1地区	1ha
		日向市	1地区	8ha
宮崎県	8ha	鹿児島市	1地区	7ha
鹿児島県	17ha	名瀬市	4地区	11ha
		—	—	—
沖縄県	—	—	—	—
合計	7,971ha	—	—	—

(注) 既往の統計資料等を用いた推計値であり、概数である。(小数点1桁で四捨五入しているため合計値が一致しない場合がある。)
 (出典) 国土交通省HP (<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha03/07/070711.html>)

- ①現行耐震基準（昭和56年基準）が求める耐震性を有する住宅ストックの比率を、平成15年の75%から同27年には90%に引き上げること
- ②地震時等において大規模な火災の可能性があり重点的に改善すべき密集市街地⁽⁷⁾（表1参照）のうち、大規模火災に対する最低限の安全性の確保される市街地の割合を平成23年には100%にすること

II 密集市街地の整備とその阻害要因

1 密集市街地の特徴とその評価

密集市街地といわれている地域の形成過程は、都市計画や建築規制の導入前の農村的土地利用の地域で自然発生的に集落が狭い農道沿いに形成されたもの、関東大震災や戦災の直後に都市基盤未整備のまま急速に市街化した地域、戦後の高度成長期に大都市の郊外で無秩序な市街化が進んだスプロール地域など様々である。

これらの地域では、細分化された狭い敷地に建築された住宅などが、隣棟間隔も不十分なまま建て詰まりの状態を呈しており、加えて地域内の建築物には大規模地震により倒壊のおそれのある老朽木造住宅が多いため、倒壊に伴う出火とその延焼による大火の危険が大きい。しかも、一般的に地域内の道路は狭く、また、迷路状であることも多く、消防車等の緊急車両の通行は困難で、効果的な消防活動が行われ難い。また、地域内の居住者の安全な避難路や避難場所が確保されていない危険な地区でもある。

密集市街地の居住環境の整備改善、防災性の

向上の必要性が叫ばれて久しいが、その進捗は必ずしも十分とはいえない。その阻害要因としては、概ね次のような点が指摘されている。

- ・地域内の居住者には高齢者が多く、建替え等の資金の確保が難しい、あるいは、他の費用に比して優先度が低い。
- ・狭い敷地の所有者が多いうえに、借地、借家関係など権利関係が輻輳している場合もあり、その調整と合意形成が難しく、また、時間もかかる。
- ・低家賃の借家を必要とする高齢者などに対して、公営住宅の提供などの居住の安定を確保することが難しい。
- ・敷地が狭く、接道不良の住宅が多いため、現在の建築基準どおりの建替えでは十分な居住面積の確保ができない。

ところで、東京都の神楽坂や月島、京都市の祇園、大阪市の法善寺横丁など歴史的、文化的な価値を有する路地で形成された街も、防災の視点からみれば、密集市街地に該当する。しかし、これらの街には次のような魅力もあり、一概に消極的な評価をすべきではないとの指摘もある⁽⁸⁾。

- ・路地は、そこで暮らす人々が主人公となる生活空間である。2.7m程度の狭い路地に2、3階建ての建物が適度な間口で並ぶ空間は、立ち話をし、子供が遊ぶなど、人々が安心して暮らせるヒューマンスケールである⁽⁹⁾。
- ・路地には、長い時間をかけて、これを囲む建築物の意匠や形、格子、瓦屋根、鉢植えなど

(6) 「住生活基本計画（平成18年9月閣議決定）」国土交通省HP <<http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/torikumi/jyuseikatsu/kihonkeikaku.pdf>>

(7) 国土交通省は、「住宅棟数密度60棟/ha以上で、老朽住宅棟数率50%または木造住宅棟数密度50棟/ha以上の地区を基本とした防災上危険と判断される市街地」を密集市街地とし、そのうち、「延焼危険性が特に高く地震時等において大規模な火災の可能性があり、そのままでは今後10年以内に最低限の安全性を確保することが見込めないことから重点的に改善が必要な密集市街地」を「重点密集市街地」として把握のうえ、公表している。

重点密集市街地は、36都道府県に存在し、その合計面積は7.971haである。また、東京都及び大阪府については、その具体的な地区名なども公表している。（出典）表1に同じ。

(8) 小泉秀樹「路地を生かしたまちづくりに向けて—制度活用の最新動向」西村幸夫編著『路地からのまちづくり』学芸出版社、2006、pp.198-215; 室崎益輝「路地の本質的防災論—路地を生かして減災を」西村 前掲書、pp.216-228。

の個性ある魅力的なしつらえが作りあげられている。

- ・防災のための秩序回復と新陳代謝のためには、路地のメリットとしての狭隘性を残したままで、建替えや新陳代謝を図る必要がある。文化のない細街路は災害に弱い、文化のある路地は災害に強い。

2 接道要件に関する建築法規の変遷

わが国で近代的な都市計画と建築物の建築に対する規制が導入されたのは、大正8年である。この年4月5日、旧都市計画法（大正8年法律第36号）と市街地建築物法（大正8年法律第37号）が姉妹法として制定された。当初これらの法律は、東京市などの6大市に適用され、その後県庁所在市などにも適用範囲が拡大された。

市街地建築物法では、建築物の敷地は道路に接すること、建築物は道路に突出してはならないこと、道路の幅員は9尺（約2.7m）以上であること、市街の体裁上必要な道路については「建築線」を指定して建築物の壁面の位置を指定できること、などの規定が置かれた。なお、東京市では、6尺（約1.8m）以上9尺未満の一般公衆用の道について、道路の中心から4.5尺の位置に建築線を指定した。そして、この建築線の指定により道路を拡幅整備するという考え方は、昭和25年制定の建築基準法（昭和25年法

律第201号）第42条第2項の規定、いわゆる「2項道路」へと継承されることとなる⁽¹⁰⁾。

市街地建築物法において、建築物の敷地が接しなければならぬ道路の幅員を9尺とした理由は、自動車一台の通行、人力車・荷車の行き来を可能とする幅とされている。その後、昭和13年の同法改正により、「9尺」は「4メートル」へと引き上げられた。これは、自動車2台の行き来、消防ポンプ車の自由な出入り、延焼防止、採光・通風、防空を目的とするものであった⁽¹¹⁾。

ただ、当時の大都市の既成市街地には2.7m程度の道路は多くあり、これらが市街地建築物法上、建築物の敷地が接すべき道路とみなされなくなると、事後的に接道要件を欠く違反建築物となってしまう。このため、9尺から4mへの変更にあたっては、幅員が2.7m以上4.0m未満の道路については、行政官庁の指定などの措置により、同法上の接道要件を満たす道路とみなすこととし、道路の拡幅整備を伴わなくとも建替え等の建築行為を可能とした⁽¹²⁾。

しかし、戦後、同法に代えて新たに制定された建築基準法では、この救済措置を続けなければいづまでも既存の狭い道路は改善されず、市街地の整備が阻害されるとの判断⁽¹³⁾から、接道要件を満たすための道路幅員4mへの拡幅を求めることとした⁽¹⁴⁾。

(9) よそ者がそこに入り込むと、何気なく「どなたの家をお探しですか」と声をかけられる。これは親切心からのものであるが、防犯効果も高い。このような地区では、災害時の近所の助け合いも自然に行われるであろう。

(10) 矢吹茂郎・加藤健三『建築法規』（建築学の基礎4）共立出版株式会社、2001、pp.64-67.

(11) 大河原春雄『建築法規の変遷とその背景 明治から現代まで』鹿島出版会、1982、pp.92-94.

この点に関連して、小泉 前掲論文、pp.200-202. は、次のように指摘している。

- ・市街地建築物法の接道規定は、現実と理想（近代都市）との折衷案として、4mという数字を規定した。
- ・当初の2.7m（9尺道路）は、当時の市街地における道路と建築物とのスケール感としては、路地と平屋、2階建てという普通のものであった。
- ・昭和13年の法改正により、4mに引き上げた理由は、自動車の対面交通、防空・防火、保健衛生などである。防災防火の観点からは、5-6mとすべきところを、当時の実態を加味して4mとした。
- ・4mの根拠としての3点は、すべての道路が満たさなければならない条件とはいええない、また、これらを満たせば十分ともいえない。問題は、これが原則として全国一律に接道条件、幅員規制として実施されていることである。その結果、歴史的に存在する路地を生かしたまちづくりの障害となっている。

(12) 大河原 前掲書、pp.93-94.; 小宮賢一ほか『建築基準法』第一法規、1984、p.380.

(13) 小宮ほか 同上、pp.380-381.

3 現行の建築基準法による規制

(1) 接道要件による規制

都市計画区域における建築基準法の適用にあたって、建築物とその敷地は、道路と密接な関係にあり、道路は、接道要件、道路内建築制限、建ぺい率、容積率、高さ制限、斜線制限などの多岐にわたる規制の判断基準、適用基準となっている。

建築基準法では、「建築物の敷地は、道路に2メートル以上接しなければならない」としたうえで、「道路」を以下のように定義している⁽¹⁵⁾。

まず第42条第1項では、「道路とは、次の各号に該当する幅員4メートル以上のもの」と規定している。

第1号 道路法による道路

第2号 都市計画法（昭和43年法律第100号）、土地区画整理法（昭和29年法律第119号）などによる道路（開発行為の許可、仮換地の指定などにより築造された道路で、道路法上の道路として移管されるまでの間のもの）

第3号 建築基準法が適用された際に現に存在する道（公道、私道を問わない）

第4号 法令により道路新設等の事業計画があるもので、行政庁が指定したもの（道路としての築造、供用はされていない状態のもの）

第5号 敷地分割などによって一団の土地を建築物の敷地として利用するため、行政庁

から位置指定を受けた道路（行き止まりの私道やコの字型・L字型の私道で、公道に接続しているもの）

加えて、特例的な道路として次のものを規定している。

第1は、同条第2項に規定する「2項道路」である。これは、幅員1.8m以上4m未満⁽¹⁶⁾であるが、建築基準法適用の際⁽¹⁷⁾現に建築物が建ち並んでいる道で、特定行政庁が指定したものである。2項道路に面する敷地に建築物や門、塀を建築する場合には、その中心線から2mのセットバックが必要となり、狭い敷地で建替えなどを行おうとする所有者にとっては、建築物の広さや延べ床面積を確保するうえで、大きな負担となっている。なお、この条項に関する市街地建築物法から建築基準法に至る経緯は、前述の通りである。

第2は、同条第3項に規定する「3項道路」である。これは、道路の一方が傾斜地などの場合、建築物の敷地側のみの負担で4mの幅員を確保しようとするれば、敷地利用面積が極端に不足するような場合に、特定行政庁が、2.7m以上4m未満の範囲内で別に距離を指定したものである。

(2) 既存不適格建築物に対する規制

密集市街地における増改築、耐震改修などを阻害しているもう一つの要因に、建築基準法制定時に導入された「既存不適格建築物」に対する規制がある。

(14) 市街地建築物法による「建築線」は、行政庁の一方的な指定行為によって、事実上道路用地の無償提供を強要することとなり、憲法上若干の疑義があるとして、建築基準法では、「道路位置指定」とされた。このため、4mへの拡幅用地は、道路敷地として市町村に寄付するか、所有権を保有したまま事実上道路として提供するかは、敷地所有者の選択に委ねられている。同上, p.15.

(15) 道路法（昭和27年法律第170号）では、「一般交通の用に供する道」を「道路」と定義した上で、管理主体に応じて、国道、県道、市道などに区分している。これに対して、建築基準法では、公道、私道などの道路の敷地の所有権や管理権とは無関係に「現に道路の形態を備え、通行可能なもの」を「道路」としている。

(16) その後の市町村合併によって、市街地としての基盤が未整備な農漁村にまで都市計画区域が拡大されたため、昭和34年の改正により、1.8m未満の道も特定行政庁の指定により「2項道路」として扱うこととなった。大河原前掲書, p.207.

(17) 建築基準法上の道路に該当するか否かの判断の基準時点は、同法が適用されることとなった時期であり、多くの地方の市町村でのそれは、都市計画区域の指定が行われた時期である。

建築基準法は、「建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準」を定める法律であるが、同法適用以前から多くの建築物が既に建っており、これらの中には建築基準法の要求する最低基準を満たしていないものも少なからず存在する事実にかんがみ、同法第3条第2項により、これらの建築物（いわゆる既存不適格建築物）に対しては、同法の規定を適用しない（違反建築物としては、扱わない）こととしている。ただし、同条第3項では、①法施行時または適用時に既に違反建築物であったものは既存不適格建築物にはならないこと、②既存不適格建築物を増築、改築、大規模な修繕または模様替える場合には、適用除外規定は適用されないこと、と定めている。

後者の②は、増築や大規模な修繕をする際に建築物全体を建築基準法に適合させようとの趣旨であるが、若干の手を加えるだけで、建築物全体を違法化することは現実問題として厳格に過ぎ、経済的にも問題があるので、防火関係規定や用途関係規定に不適合な場合の小規模な増築、容積率に不適合な場合の自動車車庫の増築などについては、引き続き既存不適格建築物として位置づけることとしている（同法第86条の7）。

さらに、既存不適格建築物の増築等に対するこのような制限が、耐震改修を凍結する要因となっているとの指摘もあり、平成16年の改正により、木造建築物を改修する場合、現行基準の構造耐力を確保するためには既存の基礎部分を撤去して鉄筋コンクリートの基礎とすべきところを、既存の基礎を補強することで足りることとするなど、改修に関する規制の合理化が図られた（同法第87条の7、建築基準法施行令（昭和25年政令第338号）第137条の2）。

しかしながら、密集市街地においては、接道要件や建ぺい率を満たさない既存不適格の住宅

も多く、現行建築基準法の規定に適合させることが難しい場合には、事実上建替えや大規模な増改築が困難であり、その老朽化を進めることとなっている。

4 密集市街地の整備に内包された価値観の衝突

防災の観点から密集市街地の整備が必要であり、その具体的な手段が、個々の建築物の耐震・耐火性能の向上であり、また、道路等の都市基盤の整備であることについては大方の意見の一致するところである。しかしながら、いざその実施内容、実施の時期や順序となると、「個」を重視するか、「全体」を重視するかにより、異なる意見、価値観の衝突が避けられない。

加藤孝明氏は、市街地整備と耐震改修の両立の必要性和困難さについて、次のように指摘している⁽¹⁸⁾。

阪神・淡路大震災での火災被害は、都市防火の専門家からみれば想定範囲内か、むしろ小さい。神戸市長田区の被災地と東京の市街地を比較すれば、道路の線密度、建築物の密度が決定的に異なり、阪神・淡路大震災を超える火災被害が発生することが容易に推察される。

現在の政策目標である①不燃領域率40%を目標とする市街地整備、②住宅・建築物の耐震化率の75%から90%への引き上げは、木造密集市街地が連担する市街地のシビルミニマムであり、地震被害に対する必要最低限の安全水準である。

市街地整備担当者からの「耐震改修を進めることは、接道不良等の既存不適格住宅の延命化につながり、市街地整備の推進を阻害するのではないか」との声に対して、耐震改修を促進する側からは「それは都市計画家の悪魔のささやきである」との答えが返ってくる。

これは、火災対策と倒壊対策との両立の難し

(18) 加藤孝明「木造密集市街地の防災まちづくり再考—火災対策と倒壊対策—」『都市計画』56巻3号, 2007.6, pp.13-16.

さを端的に示すものであり、市街地整備（火災対策）と耐震改修（倒壊対策）の対策実施の速度感の違いに起因している。

また、周藤利一氏は、密集市街地の整備を図るうえで、小規模敷地の所有者とその周辺地域の土地所有者との権利保護の均衡を図ることが重要であるとして、次のように指摘している⁽¹⁹⁾。

「敷地の小規模性→所得・資産の零細性→弱者としての土地所有者→相対的に強い保護の必要性」という思考過程が一般に受け入れられている。しかし、現状維持的な対応では、周辺地域の安全性が確保できず、良好な都市環境を享受する機会を喪失したり、他の地域での居住を余儀なくされるなど、他の土地所有者などサイレントマジョリティの大きな利益を犠牲にしていることともなる。

当面は、若干のセットバック、不燃化などの緊急避難的な対応をとり、中長期的には、共同建替えや交換分合による敷地規模の拡大を図るなど、小規模敷地所有者とサイレントマジョリティの権利利益の均衡を図る方向を模索すべきである。

Ⅲ 密集法による密集市街地の整備

1 密集市街地の整備手法

市街地の面的な整備手法としては、主として都市の中心地区や駅前などの既成市街地では市街地再開発事業が、郊外の新市街地では土地区画整理事業が用いられてきた。しかし、これらの事業手法は、持続的な経済成長の下で、事業の実施により区域内の土地の利便性が向上し、外部からの新たな出店や人口の流入により、地価が上昇することを前提として構築された事業手法であり、木造住宅が密集する地域では必ず

しも普遍的に活用できる手法ではない。

このため、老朽化した木造住宅の密集するような市街地においては、住宅地区改良法（昭和35年法律第84号）に基づいて、構造、設備が著しく不良で、居住に適さない住宅の除却と改良住宅の建設とあわせて、道路、公園等の公共施設の整備を行う住宅地区改良事業が実施された。さらに、密集市街地の様々な実態とニーズに対応するため、過密住宅地区更新事業、木造賃貸住宅地区総合整備事業、住宅市街地総合整備事業などの事業手法⁽²⁰⁾を導入することにより、敷地の統合による共同住宅の建設と道路などの整備に対して、国がその費用の一部を予算補助する事業が実施されてきた。しかし、これらの事業は、法律に基づくものではないため、地域の土地所有者、借家権者などの関係者の合意が事業を実施するうえで不可欠であり、事業化できる地区は限定的であった。

このような状況の中で、阪神・淡路大震災では、神戸市長田区などを中心に老朽木造住宅が密集していた地域で建物の倒壊や火災の発生、延焼により大きな被害が生じた。この震災を教訓として、「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律」（以下「密集法」という。）が、制定された。同法では、地域の自発的な防災性の向上に向けた取り組みを助長するため、建築物の建築や道路などの公共施設の整備を規制・誘導する手法を規定するとともに、その後の改正により、地方公共団体などの事業主体が、主要な防災施設を早期に整備するための事業制度を導入した。

2 密集法の概要

① 防災再開発促進地区の指定

都市計画に、一体的かつ総合的に市街地の再開発を促進すべき地区を「防災再開発促進地区」として定め、延焼防止と安全な避難に必要な道

(19) 周藤利一「都市的土地利用をめぐる土地政策上の諸課題」『稲本洋之助先生古希記念論文集 都市と土地利用』日本評論社、2006、pp.379-380。

(20) 事業手法の変遷については、『住宅市街地整備ハンドブック2007』社団法人全国市街地再開発協会、2007、p.15。

表2 防災再開発促進地区の設定状況

都道府県	市区町村	地区名	面積(ha)	
北海道	札幌市	豊平中央地区	11.0	
		東仲島周辺地区	19.5	
茨城県	波崎町	上尾駅周辺地区	3.7	
埼玉県	上尾市	鶴瀬東2丁目地区	0.6	
		若葉・須賀町地区	15.6	
東京都	新宿区	西新宿地区	14.0	
		北新宿地区	13.3	
		上落合地区	18.0	
		赤城周辺地区	17.0	
		文京区	千駄木・向丘地区	91.0
	台東区	大塚五・六丁目地区	谷中二・三・五丁目地区	28.7
			根岸三・四・五丁目地区	33.2
	墨田区	東向島・京島・八広地区	264.0	
	品川区	鐘ヶ淵周辺地区	戸越一・二丁目地区	22.6
			荏原北地区	78.0
			旗の台・中延地区	19.0
	目黒区	目黒本町地区	上目黒・祐天寺地区	40.6
			駒場地区	23.0
			五本木地区	15.0
			目黒本町六丁目・原町地区	39.1
	大田区	大森・北糞谷地区	西蒲田・蒲田地区	84.0
			蒲田二・三丁目地区	26.3
			矢口・下丸子地区	103.7
			世田谷区	北沢五丁目・大原一丁目地区
	世田谷区	太子堂二・三丁目地区	北沢三・四丁目地区	33.6
世田谷区役所周辺地区			118.6	
上馬・野沢地区			37.7	
三宿一・二丁目地区			36.4	
渋谷区	太子堂四丁目地区	本町地区	94.3	
		南台地区	44.6	
中野区	平和の森公園周辺地区	天沼三丁目地区	26.4	
		豊島区	東池袋四・五丁目地区	19.2
豊島区	上池袋地区	南長崎二・三丁目地区	25.3	
		染井霊園周辺地区	53.1	
		北区	上十条三・四丁目地区	18.4
荒川区	荒川五・六丁目地区	町屋二・三・四丁目地区	43.5	
		南千住一・荒川一丁目地区	15.1	
		荒川二丁目周辺地区	48.5	
		板橋区	大谷口地区	76.6
板橋区	上板橋駅南口地区	仲宿地区	61.2	
		若木地区	18.1	
		前野町地区	53.5	
		練馬区	江古田北部地区	43.7
練馬区	練馬地区	北町地区	31.1	
		足立区	足立一・二・三丁目地区	50.2
		足立区	関原一丁目地区	西新井駅西口周辺地区
立石地区	90.0			
葛飾区	東四つ木地区			四つ木一・二丁目地区
		東立石四丁目地区	30.9	
		江戸川区	一之江駅周辺地区	7.0
		江戸川区	南小岩七・八丁目地区	篠崎駅西部地区
松島三丁目地区	25.6			

都道府県	市区町村	地区名	面積(ha)		
神奈川県	横浜市	潮田・本町通地区	54.0		
		大和市	渋谷南部地区	42.0	
長野県	須坂市	上部地区	6.9		
		愛知県	名古屋市	筒井地区	16.0
愛知県	名古屋市	葵地区	9.0		
		一番一丁目地区	5.0		
		大曾根地区	30.0		
		浜地区	6.0		
春日井市	勝川駅南地区	14.5			
京都府	京都市	東九条地区	9.0		
		大塚市	湊地区	18.0	
大阪府	堺市	東湊地区	1.7		
		湊西地区	36.0		
		門真市	門真市北部地区	460.0	
	寝屋川市	萱島東地区	池田・大和地区	66.0	
			香利地区	133.0	
			豊中市	庄内地区	430.0
	豊中市	豊南町地区	大日・八雲東地区	80.0	
			守口市	若江・岩田・瓜生堂地区	70.0
	東大阪市	JR東岸和田駅東地区	49.0		
	岸和田市	JR東岸和田駅東地区	2.9		
	兵庫県	神戸市	灘西部地区	159.0	
			吾妻地区	34.0	
西出・東出・東川崎地区			23.0		
兵庫山麓地区			117.0		
浜山地区			25.0		
真野地区			39.0		
尻池北部地区			25.0		
長田東部地区			19.0		
長田南部地区			81.0		
東垂水地区			97.0		
尼崎市			戸ノ内地区	37.1	
尼崎市			潮江北地区	杭瀬北地区	59.6
				杭瀬北地区	46.0
伊丹市			荒牧地区	9.1	
宝塚市	高松・未成地区	7.5			
川西市	小花1丁目地区	3.2			
明石市	大蔵地区	24.0			
姫路市	姫路城南地区	3.0			
福崎町	福崎駅前	20.0			
相生市	那波丘の台地区	5.2			
赤穂市	尾崎地区	26.2			
赤穂市	塩屋地区	播磨町	15.2		
		播磨町	播磨町駅北地区	1.9	
広島県	広島市	段原東部地区	26.5		
		高知市	高知駅周辺地区	19.7	
高知県	高知市	潮江西部地区	16.2		
		福岡県	北九州市	平松地区	4.9
福岡県	北九州市	折尾地区	35.1		
		丸山地区	13.4		
		長浜地区	7.2		
		福岡市	宮崎地区	28.0	
	福岡市	大浜地区	御供所地区	24.0	
			御供所地区	31.0	
	久留米市	西町北地区	24.2		
長崎県	長崎市	十善寺地区	23.0		
		江平地区	18.0		
		稲佐・朝日地区	32.0		
		南大浦地区	25.0		
長崎県	長崎市	北大浦地区	22.0		
		宮崎県	日向市	細島東部地区	7.2
宮崎県	日向市	細島東部地区	7.2		
合計	54市区町	128地区地区	5,744.6		

(出典) 『住宅市街地整備ハンドブック2007』 社団法人全国市街地再開発協会, 2007, p.28.

路、公園などの整備計画、建築物の更新の方針などを定めるものである。平成18年4月1日現在、表2の通り15都道府県の54市区町で、128地区、合計5,745haの指定が行われている。

② 建築物の建替え計画の認定と補助

これは、延焼防止上支障のある木造建築物を除却し、敷地の統合などにより一定の空地を確保した耐火建築物を建築する場合に、市町村長などが、その建替え計画を認定して、除却、整地、防災設備等の費用の一部を補助するものである。東京都板橋区上十条において、土地所有者と借地権者7人に、コーポラティブ事業参加者が加わり、共同住宅を建設した例がある⁽²¹⁾。

③ 防災街区整備地区計画の策定

防災街区整備地区計画は、延焼防止と避難路の確保を目的とした道路等の公共施設の整備と耐火建築物の誘導を内容とする地区計画⁽²²⁾であり、地域住民参加の都市計画手法として導入された。平成19年6月現在、12地区で地区計画が策定されており、後述する東京都中野区の南台地区では、「地区計画」に加えて、建築物の構造、高さの制限などを具体的に定めた「地区整備計画」も策定されている。

④ 危険建築物に対する除却勧告と居住安定計画

老朽化した木造住宅には高齢者や借家人が居住していることが多く、延焼、倒壊の危険が高くても、転居先の確保困難などの理由から除却勧告を出すことを躊躇する場合が多い。そこでこの法律では、移転料の支払い、公営住宅の提供、家賃の減額などを内容とする居住安定計画の認定手続きと借家契約の解約の特例を定める

ことにより、従来の法律に基づかない各種事業では困難であった真に危険な建築物の除却ができるよう、制度整備を行っている。

3 中野区南台一・二丁目地区防災街区整備地区計画

この地区は、「防災街区整備地区計画」に加えて、「地区整備計画」を定めており、地域住民の防災に関する取り組みの経緯と地区計画の概要、実施状況を紹介することとしたい。

この地域には、関東大震災前までは畑・雑木林が広がっていたが、大正11年の東大付属高校の建設、同12年の大震災の後、スプロール的に戸建住宅地が形成された。その後戦災により焼失したが、昭和20年代に幹線道路として、南北の中野通り、東西の方南通りが整備され、同36年には営団地下鉄丸の内線が中野富士見町まで開通し、同30年代後半から人口が急増し、今日の街並みが形成された。昭和45年の人口密度は、南台一丁目がha当たり251人、同二丁目が同423人に達した。なお、平成12年には、人口密度は低下し、それぞれ153人、326人である⁽²³⁾。

昭和50年代以降、広域避難場所の確保と避難路の整備、地域全体の不燃化などが課題とされ、地域の防災意識も高まっていた。平成4年には町会毎の意見交換会やまちづくり勉強会が開かれ、同6年には「南台まちづくりの会」が発足した。この会では、フィールドワークにより、地域住民自身による問題の発見、課題の集約などを行い、その意見、要望をまちづくりの計画に反映させてきた。平成10年には東大付属高校が広域避難場所に指定され、これへの避難路の整備が最大の課題となり、地区計画の策定につながることとなった⁽²⁴⁾。

(21) 三浦史郎・江国智洋・元木周二「住まい・まちづくりインタビュー上十条」コートハウス共同建替え事業への取り組み」『季報住宅金融』3号, 2007.秋, pp.58-67.

(22) 国土交通省の「防災街区整備地区計画技術指針」では、道路は6m以上、建築物の高さは5m以上、間口率は70%以上などが望ましいとの、技術的助言を行っている。国土交通省HP〈http://www.mlit.go.jp/crd/city/plan/unyou_shishin/pdf/bousaigaiku_gijutsu_shishin.pdf〉

(23) 防災都市づくり研究会『都市再生のための防災まちづくり—密集市街地再生戦略』ぎょうせい, 2003, pp.24-28.

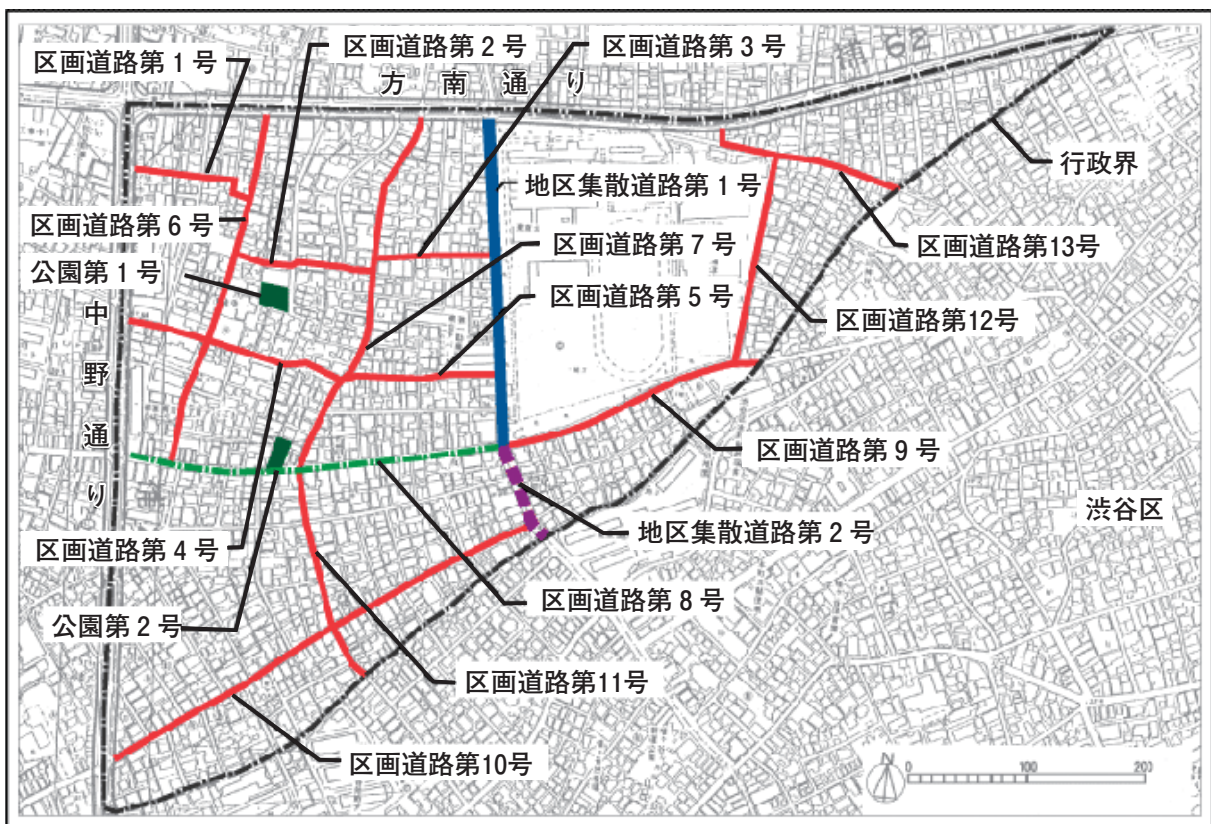
ところで、「中野区都市計画マスタープラン」⁽²⁵⁾は、この地域について、「木造住宅が密集し、狭あい道路が入り組み、防災面や環境面で多くの課題を抱えている」と現状と課題を整理したうえで、まちづくりの方向として「東大付属高校一帯の広域避難場所としての利用性や安全性を高めるため、多方向からのアプローチの確保を図る」、「防災街区整備地区計画に基づき、広域避難場所周辺建築物の不燃化、地区集

散道路として東大付属高校の西側道路の拡幅整備や幅員6m以上の区画道路、公園の整備を進める」などと位置づけている。

このマスタープランを受けて、平成12年2月、中野区南台一・二丁目地区防災街区整備地区計画⁽²⁶⁾が、図1に示す25.8haの区域を対象として、以下の内容により決定された。

- ① 東京都の広域避難場所に指定された東大付属高校を中心とした防災拠点の形成を目指

図1 東京都市計画防災街区整備地区計画
南台1・2丁目地区防災街区地区計画 計画図



凡 例	
<div style="border: 1px dashed black; width: 20px; height: 10px; display: inline-block;"></div> 防災街区整備地区計画の区域	地区施設 (道路) <div style="border-bottom: 2px solid blue; width: 20px; display: inline-block;"></div> 地区集散道路 <div style="border-bottom: 2px solid red; width: 20px; display: inline-block;"></div> 区画道路
特定地区防災施設 (道路) <div style="border-bottom: 2px dashed purple; width: 20px; display: inline-block;"></div> 地区集散道路 <div style="border-bottom: 2px dashed green; width: 20px; display: inline-block;"></div> 区画道路	地区施設 (公園) <div style="background-color: green; width: 20px; height: 10px; display: inline-block;"></div> 公園

(出典) <<http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/015/d13300015.html>>

⁽²⁴⁾ 国土技術政策総合研究所編『密集市街地整備のための集団規定の運用ガイドブック～まちづくり誘導手法を用いた建替促進のために～』（国土技術政策総合研究所資料 No.368）2007.1, pp.5-18-5-19.

⁽²⁵⁾ <<http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/023/99/matidukuri/010-kihonkeikaku/4310-1601.html>>

⁽²⁶⁾ <<http://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/015/d13300013.html>>

し、道路、公園等の整備と建築物等の制限により、防災機能の確保と土地の合理的かつ健全な利用を図ることを目標とする。

- ② 骨格道路である中野通り、方南通りの沿道では、延焼遮断帯機能の強化を図るため、建築物の耐火化を進める。
- ③ 災害時の延焼防止、避難時の安全確保のため、沿道の建築物等と一体的に整備すべき道路(図1の地区集散道路第2号、区画道路第8号)を「特定地区防災施設」とする。
- ④ 災害時の延焼防止、避難時の安全確保のため、主要な道路、公園(図1の地区集散道路第1号、区画道路では、第8号を除く第1号から第13号まで、公園第1号、第2号)を「地区施設」とする。
- ⑤ 特定地区防災施設に接する敷地に建築する建築物は、耐火または準耐火建築物とすること、建築物の壁や柱から地区集散道路または区画道路の中心線までの距離は6m以上または3m以上であること、建築物の高さの最低限度は5mとし、高さ5m未満の範囲には空隙のない壁を設けるなど防火上有効な構造であること、間口率の最低限度は10分の7とすること、などの制限を加える。
- ⑥ 地区施設である区画道路沿いについては、建築物の敷地は60m²以上であること、建築物の壁や柱から区画道路の中心線までの距離は3m以上であり、かつ、隣地境界線までの距離は0.5m以上であること、などの制限を加える。
- ⑦ 道路幅員4mまでの土地は区への寄付または無償使用を求めるが、これを超える部分の土地は区が買い取る。

この地区計画に基づく道路等の整備の進捗状況(平成20年2月時点)は、概ね以下の通りである。

計画区域は、北側を方南通り、西側を中野通りにより区画され、それぞれの通りの両側には中高層の耐火建築物が建ち並んでいる。他方、

南東側は幅員4m程度の道路を境界に渋谷区に接し、同区側も類似の密集住宅地を形成している。

この地区の最大の防災上の課題は、密集市街地内から広域避難場所の東大付属高校や方南通り、中野通りへの安全な避難路の確保である。

防災街区整備地区計画では、延焼遮断機能を備えた避難路(特定地区防災施設)として、南北方向の地区集散道路第2号(幅員12m、延長80m)と東西方向の区画道路第8号(幅員6m、延長310m)を指定している。

前者は、既に整備済みの地区集散道路第1号(幅員9.5m、片側歩道、延長280m)とあいまって、方南通りから渋谷区に至る南北の避難路を形成するものであり、既に幅員12mは概ね確保されている。道路に面する数棟の木造建築物が耐火建築物に建替えられれば概成する状況である。

後者は、「みなみ台」商店街を形成する通りであり、幅員6mは概ね確保され、沿道には店舗、事務所、マンションなどの中高層の耐火建築物が建ち並んでいるが、老朽化した閉鎖店舗や空き地も散見される。これらの敷地で連続した耐火建築物が早期に建築されることにより、東西方向の延焼遮断帯と避難路の形成とあわせて商店街の活性化が望まれる。

ところで、この地区内には、幅員4m程度の道路のほか、極めて狭い路地が多数あり、特に東西方向には通り抜けのできない道路や路地が多く存在している。このため、地区計画では、特定地区防災施設の2路線の道路以外に「地区施設」としての道路を12路線(第8号を除く区画道路第1号から第13号まで)指定し、これを幅員6mに拡幅、整備することとしている。

南北方向の道路の多くは、既に幅員4mの道路として整備されていたり、あるいは2項道路で両側の敷地での建替えなどに伴うセットバックにより概ね幅員4mに拡幅されているが、さらに将来の建替え時などに再度両側に1mずつセットバックすることにより、幅員6mに拡幅する計画となっている。

しかし、東西方向への通り抜けができる道路を確保するために計画されている区画道路3路線については、第2号は新設道路であり、第4号及び第5号は一部区間の新設が必要な道路である。このため、これらの道路計画を作成するにあたっては、立ち退き者を最小限とすること、協力の得られる地権者を確保することを前提に実現性の高い線形の計画とした結果、事業開始7年で、新設3路線の用地取得率は、それぞれ概ね40%、70%、80%まで達成可能となっている⁽²⁷⁾。

地区内には、地区外転出者の住宅敷地で、区による買収済みの土地が点在し、「まちづくり事業用地」の看板が立てられている。これらの土地は、将来の事業の種地として活用されるものであるが、それまでの間、「東京都地域の底力再生事業」による「夢畑」として、児童の食育の場として活用されており、地域の防災意識の向上にも寄与している。

4 防災街区整備事業の創設

平成13年、内閣に都市再生本部が設置され、同年12月には都市再生プロジェクト⁽²⁸⁾として、特に大火の可能性の高い危険な市街地（東京、大阪各々約2,000ha、全国で約8,000ha）の緊急整備が取り上げられた。

これを受けて、平成15年に密集法の改正が行われ、防災街区整備事業が創設された。この事業は、道路、公園などの防災上重要な施設の整備とあわせて、権利変換手法による土地・建物の共同化を基本としつつも、戸建住宅を中心とした個別利用区への権利変換を認める柔軟性と、事業の施行予定者、実施時期⁽²⁹⁾を定める

強力な手法を備えた事業である。

この事業手法を活用できるのは、防災街区整備地区計画に定められた重要な防災施設（特定地区防災施設）の整備を早期に実施する場合のほか、都市計画の地域地区⁽³⁰⁾として新たに設けられた「特定防災街区整備地区」の指定を行い、地区内の建築物に対する防災上の必要な制限を課した場合である。

なお、平成19年の密集法改正により、①防災街区整備地区計画の区域内で、先行して整備される受け皿住宅に他の敷地から容積を移転できること、②防災再開発促進地区の区域内のすべての土地所有者と借地権者の合意により、避難経路の保全を内容とする「避難経路協定」を締結でき、さらに市町村長の認可を受けることにより、将来土地の権利を譲り受けた者にも協定の効力を及ぼすことができること、などの規定が追加された。

5 防災街区整備事業の実施事例

(1) 寝屋川市萱島東地区

この地区の全体面積は48.7haであり、昭和59年から住宅市街地総合整備事業を実施してきた。密集法の制定を受けて、平成10年に防災再開発促進地区の指定を行い、さらに同16年には都市再生緊急整備地域に指定された。

この指定を受けて、大阪府住宅供給公社を施行者とする防災街区整備事業を全国で初めて実施することとなり、平成18年10月27日、事業の施行認可が行われた。事業は、萱島桜園町地区において、延焼防止と避難路の確保、土地利用の再生を図るための共同利用区での防災施設建築物（共同住宅）の建築に加えて、個別利用区

⁽²⁷⁾ 国土技術政策総合研究所編 前掲書, p.4-15.

⁽²⁸⁾ 内閣官房HP 〈<http://www.toshisaisei.go.jp/03project/dai3/kettei.html#1>〉

⁽²⁹⁾ 防災街区整備事業の都市計画決定に伴う建築制限の期間は5年間であり、その間に事業実施のための認可申請を行わなければならない（密集法第281条）。

⁽³⁰⁾ 地区計画と地域地区には、都市計画の決定過程に次のような差異がある（都市計画法第16条）。すなわち、「地区計画」は、市町村が、条例に定める手続きにより、区域内の土地所有者等の利害関係者の意見を求めて案を作成し、決定する。これに対して、「地域地区」は、都道府県が、必要に応じて公聴会の開催など住民意見を反映させるための措置を講じたうえで、案を作成し、決定する。

の敷地整備を行うものであり、施行面積は0.1ha、施行予定期間は2年間である⁽³¹⁾。

(2) 岸和田市東岸和田駅前地区防災街区整備事業
この地区⁽³²⁾は、駅前には木造住宅等が密集し、接道要件を欠く土地や不整形な土地もあることから、道路整備やJR阪和線の高架化事業と一体となって、防災街区整備事業を実施するため、平成18年8月に防災街区整備事業の都市計画決定が行われた。事業主体は、東岸和田駅前地区防災街区整備事業組合であり、同19年2月に組合設立認可を受けた。施行区域面積2.9haにおいて、駅前交通広場、道路、歩行者専用道、公園などの公共施設の整備のほか、個別利用区の宅地整備、共同利用区での住宅や商業・業務・医療施設、駐車場からなる高層建築物2棟の整備を行うこととしている⁽³³⁾。

IV 柔軟なまちづくり誘導手法とその活用

1 まちづくり誘導手法の充実

密集市街地は、「20世紀の負の遺産」とも言われ、その防災性の向上は緊急の課題である。密集市街地において老朽住宅の建替えが進まない要因として、接道要件のほか、道路斜線制限、建ぺい率制限などの制約条件の影響が指摘されている。また、接道要件などを満たすうえで、敷地や建物の共同化は有効な手段ではあるが、建替え時期の調整や権利の共有化に対する抵抗感があり、自分の敷地で自由な時期に建替えられる手法が求められている。

近年このような建替えの制約要因を軽減する

ことにより、都市計画法や建築基準法の要求する水準を実質的に満たしつつ、実現可能な方法で地域の安全性を確保するため、地域の実情に応じて柔軟に選択、適用できる手法の制度化が図られ、一部の地方公共団体では、その活用が進められている。それは、限られた地域を対象とする都市計画手法としての「地区計画」であり、通常の建築規制を代替手段に置き換えることを許容する「建築基準法の特例規定」の活用である。その主要なもの、以下の通りである。

なお、これらは、いずれも地域の関係権利者の合意形成が大前提であり、かつ、都市計画の決定、建築審査会の同意、建築条例の制定、特定行政庁の許可や指定などの手続きを経て、活用できるものである。したがって、地域住民の居住環境の改善、防災性の向上などに対する熱意に加えて、これを支える地方公共団体の強い意思と制度に関する情報提供が不可欠である。さらには、地域の意見のまとめ役や客観的な立場からアドバイスのできるまちづくりの専門家の存在も欠かせない。

(1) 街並み誘導型地区計画

街並み誘導型地区計画は、将来にわたって建築物の高さと壁面の位置のそろった街並みを形成することを目的として、平成7年に創設されたものである。その地区整備計画に、道路に面する壁面の位置の制限、壁面後退区域内の工作物の設置制限、高さの最高限度、容積率の最高限度、敷地面積の最低限度を具体的に定め、さらに地区計画建築条例⁽³⁴⁾に、これらの各制限措置を定めることにより、前面道路幅員によっ

(31) 岡本政生「萱島東地区における密集市街地対策」『新都市』61巻5号, 2007.5, pp.43-48.;

内閣官房HP <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tosisaisei/dai12/12siryou3.pdf>>;

寝屋川市HP <<http://www.city.neyagawa.osaka.jp/jyuukankyoku/kamitu/1gaiyou/pdf/news.pdf>>

(32) この地区では、昭和62年に再開発準備委員会が発足し、平成5年には市街地再開発事業の都市計画決定が行われた。しかし、当初の事業協力者が撤退したため、新たな事業構築案として、個別利用区の設定など柔軟性のあつた防災街区整備事業を提案し、改めて事業協力者を決定して、都市計画決定、組合設立に至つた。

(33) 岸和田市HP <<http://www.city.kishiwada.osaka.jp/hp/m/m50a/bousaigaikuseibi-2.html>>

(34) 地区計画の具体的な内容は、それぞれの計画ごとに決定されるため、これに基づく建築行為の規制は、建築基準法とこれに基づく条例で定めなければならない(建築基準法第68条の2)。

て課される斜線制限と容積率制限についての特例を定めることができる。平成14年の改正により、密集市街地でもこの地区計画を活用できることとなった。

例えば道路幅員4mを確保したうえで、道路境界から0.5m後退した位置に建築物の壁面の位置の制限を実施すれば、幅員4mの道路の実質的な道路状の空間幅員は5mとなる。これにより、前面道路の幅員による斜線制限と容積率制限⁽³⁵⁾が適用除外され、総3階建ての建築が可能となり、また、通常の建替えよりも大きな延べ床面積が確保できる。

(2) 建ぺい率の特例許可

隣地境界側に二方向避難が可能な通路を確保することを代替条件として、指定建ぺい率を緩和するもので、大阪市など地方公共団体の要望を踏まえて、平成12年の改正により創設された(建築基準法第53条第2項)。

建築物の敷地の隣地側(道路に面しない側)に、建築物の壁面線の指定、または、壁面の位置の指定を行うことにより⁽³⁶⁾、隣地境界側に1m以上の空間を確保することにより、安全に避難でき、また、防火上、採光・通風など衛生上支障がない場合には、特定行政庁の許可により、例えば指定建ぺい率60%のところを、70%または80%に特例的に緩和できる。これにより、1階に高齢者の居室を確保するなど、建築面積を確保できる。

(3) 3項道路の指定

従来は、道路の片側が線路やがけであるなど、土地の状況によりその道路を4mに拡幅することが困難な場合に、3項道路の指定を行っ

ていたが、平成15年の改正により、密集市街地などでの活用ができるようになった(建築基準法第43条の2)。

これにより、伝統的な町並みや石垣、良好な景観などを維持するためには道路拡幅の弊害が大きい場合、密集市街地の老朽住宅の建替えを促進することにより防災性の向上を図る必要がある場合などに、特定行政庁は、建築審査会の同意を得て、道路の幅員を2.7m以上4m未満に緩和することができることとなった。ただし、交通上、安全上、防火上、衛生上必要な場合には、条例で、敷地面積の最低限度、集客を目的とする建築物の制限、建物の防火性能の確保、消防設備の設置、二方向避難が可能であること等の条件を付加することが必要である。

なお、3項道路の指定を受けた場合においては、前面道路幅員による道路斜線制限や容積率制限は受けることとなるので、床面積を確保するためには、街並み誘導型地区計画や建ぺい率の特例措置など他の緩和手法を併用する必要がある。

(4) 連担建築物設計制度

この制度は、平成10年の改正により創設された(建築基準法第86条第2項)。

複数の建築物の敷地から構成されている一団の土地の区域内の土地所有者、借地権者の全員の合意により、安全、防火、衛生上必要な基準に従って、総合的見地から行った設計によって建築物を建築する場合には、一団の土地の区域を「一の敷地」とみなして、接道要件、容積率、建ぺい率、斜線制限などの規定を適用することができる。

この制度は、既存の建物の存在を前提とし

⁽³⁵⁾ 前面道路幅員による容積率の制限とは、住居系の用途地域の場合、指定容積率が200%であっても、道路幅員が4mの場合には、道路幅員×40%の値(160%)に制限するものである。地区計画により、幅員4mの道路の両側の壁面の位置を0.5m後退させることにより、実質的な道路空間は5mとなるので、指定容積率の200%が適用される。

⁽³⁶⁾ 「壁面線の指定」は、壁面線を直線として指定することにより、隣地との間に合わせて1m以上の空地を確保することを、「壁面の位置の指定」は、隣地同士の建築物が0.5m以上の同一幅の後退を行うことにより、直線ではないが、接続する空地を確保することを、それぞれ目的としている。

て、全体として合理的な設計を行い、新しい建築物を順次連担させるもので、個々の建築物は任意の時期に建替え、増改築できるとともに、従来の2項道路を廃止して建築敷地として活用できる⁽³⁷⁾。さらに、特定行政庁が行う連担建築物の認定の効果は、敷地の購入者にも及ぶため、区域内の通路に「認定の表示」を掲げるとともに、不動産取引にあたっての重要事項説明の対象とされている。

ただし、この制度は、既に接道要件を満たしている角地の所有者⁽³⁸⁾の合意を得ることを含め、区域内の全権利者から将来の建替え計画に関する合意を得ることが必要条件となっている。このため、比較的短期間に建築行為が集中する場合には活用しやすいが、関係権利者の合意形成の困難さや手続きの煩雑さから敬遠される場合も多い。

(5) 43条ただし書許可

袋地などの接道要件を満たすことが困難な敷地での建築を例外的に認めるため、市街地建築物法の時代から設けられている特例規定である(建築基準法第43条第1項)。

道路には接しないが、①敷地の周囲に広い空き地がある場合、②4m以上の農道などに接する場合、③敷地が、建築物の用途、規模、位置及び構造に応じて、避難、通行上十分な幅員の「道路に通ずる通路」に接する場合に、特定行政庁が、建築審査会の同意を得て、建築物の建築を許可するものである。

なお、③の場合については、建築物を通路の中心線から2m後退させること、建築物は耐火構造とすること、2階建て以下の専用住宅とすること、通路に接するすべての権利者の同意を

得ることなどの条件を付して、建築物の建築、建替えが認められることが多い。

2 まちづくり誘導手法の適用事例

(1) 品川区戸越1丁目地区

これは、地域の道路整備の実現可能性を判断して、防災街区整備地区計画ではなく、街並み誘導型地区計画を選択した事例である⁽³⁹⁾。

戸越1丁目地区は、西の国道1号、北の百反通り、南の戸越銀座通りに囲まれている。平成5年度から住宅市街地総合整備事業を開始したが、地区内には、南北を貫く四ツ塚通り(幅員概ね6m)はあるものの、東西方向に貫通している幅員4m以上の道路がない。縦横に走る幅員2m程度の細街路沿いの狭小敷地には住宅が建ち並んでいる。地区内の2項道路は、所々に住宅の建替え時のセットバックによる拡幅箇所はあるものの、狭い敷地の所有者にとってはセットバックによる負担はかなり大きく、全線を4mに拡幅することさえ難しそうな状況である。このため、2項道路の拡幅、道路幅員からの斜線制限、容積率制限などの制約要因から、従前の床面積の確保が難しく、建替えが停滞していた。

地区では、地元住民によるまちづくり懇談会を中心に、防災街区整備地区計画と街並み誘導型地区計画との比較検討を行った。前者では、延焼遮断と避難路の確保を目的とする地区防災施設としての道路を6mに拡幅し、建築物の構造制限、間口率の制限を導入する必要があるが、地区の実情からは極めて困難であることから、後者を選択した。街並み誘導型地区計画では、用途の制限、敷地面積の最低限度、壁面の位置の制限、高さの最高限度などを定めること

(37) 2項道路の廃止により、その道路敷地を、容積率等の算定の基礎となる敷地面積に含めることにより、延べ床面積の拡大が可能となる。ただし、一般的には廃止された2項道路は、通路として引き続き使用される。

(38) 角地の所有者は、もう一方の道路により接道要件を満たしているため、2項道路からの制約を受けることなく建築行為が可能である。この制度に加わることは、奥の敷地からの容積移転を受けることが可能となる反面、多くの制約を受けることとなる。

(39) 国土技術政策総合研究所編 前掲書, pp.5-2-5-3.

により、道路斜線制限と容積率制限を適用除外することとした。この結果、地区内での建て替えが促進された⁽⁴⁰⁾。

(2) 中央区月島地区

これは、街並み誘導型地区計画を基本として、連担建築物設計制度との組み合わせから、3項道路の認定と建ぺい率の特例との組み合わせに変更した事例である⁽⁴¹⁾。

月島地区は、東京市が明治中期以降に埋め立てた地域を計画的に開発整備した地区で、中央に清澄通り、これと並行して幅員約11mの東仲通、西仲通が整備されるなど、52m×110mの街区として整然と整備されている。各街区では、道路沿いには表長屋が、また、街区内に配した幅員2.7mの細街路沿いには、50m²程度の敷地に裏長屋が壁を接して立ち並んでいる。地区は、市街地建築物法に基づき、当時の接道要件を満たして整備されたにもかかわらず、建築基準法の制定により、接道要件が幅員4mとされたことに伴い、「既存不適格建築物」と位置づけられることとなった。このため、セットバックによる道路拡幅のために敷地が減少させられることに対する抵抗感が強い。

地区では、街並み誘導型地区計画の策定と合わせて、2項道路に指定されている細街路を廃止して敷地として活用できる連担建築物設計制度（工区分型一団地認定）を導入したが、角地

の所有者や当面建て替えを必要としていない所有者を含む細街路に面する土地所有者全員の合意による協定の締結が敬遠され、あまり活用されなかった⁽⁴²⁾。その後、平成15年の3項道路の適用範囲の拡大措置を受けて、手続きが簡略であることもあって、3項道路の指定と建ぺい率の特例措置を活用した建築物の更新が増えつつある。

(3) 大阪市法善寺横丁

これは、連担建築物設計制度を活用することにより、火災で焼失したなじみ客の多い飲食街を早期に復元した事例である⁽⁴³⁾。

法善寺横丁は、大阪ミナミの難波や道頓堀に近い繁華街の一角にあり、織田作之助の小説「夫婦善哉」の舞台としても知られている。隣接して法善寺の「水掛不動さん」があり、線香の煙の絶えないところである。

平成14年、15年に連続して起きた火災により類焼したが、横丁を東西に抜ける幅2.6mの2項道路の再現を図ることにより、「なにわ情緒」が色濃く残る街並みの復興を求める声が寄せられた。

地区では、全員による復興委員会で検討し、連担建築物設計制度を活用して接道要件を満たし、2項道路の廃止により敷地面積の確保を図ることとした。これと合わせて建築協定に建築物の耐火構造化、3階バルコニーへの避難路の

(40) この地区内でセットバックにより道路の拡幅を行った箇所には、「この道路は建築主等のご協力により拡幅整備したものです 品川区」の銘盤が埋設されている。現道が非常に狭く、セットバックの負担が大きいこの地区で、まちづくり懇談会や地区計画作りを通じて、2項道路の4mへの拡幅が合意され、地域防災力の向上に向けて逐次建て替えが行われつつあることは、十分に意義があるといえよう。

(41) 国土技術政策総合研究所編 前掲書, pp.5-6-5-7.

(42) 月島地区は、東京駅などにも近い交通利便な都心に位置するため、角地での中層マンションの建設に加えて、幹線道路沿いには、高層、超高層のマンションが建設されつつあり、昔ながらの密集した長屋とのコントラストを形成している。

さらに、月島1丁目では市街地再開発事業の都市計画決定に向けた手続きが進められており（平成12年12月17日日刊建設工業新聞「月島1丁目3, 4, 5番地再開発 08年5月にも都計決定」）、また、月島3丁目には「月島3丁目A, B, C地区 市街地再開発準備組合」の仮設事務所が設置されている。

このような都心地区ならではの開発の動きも、連担建築物制度に対する合意形成を困難にした要因と考えられる。

(43) 国土技術政策総合研究所編 前掲書, pp.5-12-5-13.

設置、開口部の制限などを定め、火災に対する安全性の向上を担保することにより、往時の横丁を再現した⁽⁴⁴⁾。

同じ飲食店が軒を連ねる地域であったこと、火災が原因とはいえ建築行為が一時期に集中して生じたことが、手続きの煩雑さから敬遠されがちな連担建築物設計制度の活用の大きな要因となった例である。

なお、横丁には、復興支援に対する感謝文に加えて、連担建築物設計制度の説明とその適用区域図などが掲げられている。また、路傍には織田作之助の「行き暮れてここが思案の善哉かな」の石碑が鎮座している。

おわりに

「20世紀の負の遺産」とも言われる密集市街地ではあるが、想定される大地震に備えて、また、よりよい居住環境、都市環境を目指して、

それぞれの地域でゆっくりと、しかし着実に、住宅などの建築物の更新、道路などの公共施設の整備が進んでいる。安全で住みよい市街地、そして都市を創るのは、そこに住み、働く人々であり、これを支える地方自治体である。

近年の地方分権の進展を反映して、地域づくりに関係の深い都市計画の決定権限や建築基準の特例規定の適用に関する判断権限の多くが、地域づくりを担う地方自治体に委ねられ、また、計画原案の作成過程への住民参加の途も拡がった。都市計画や建築基準に関する制度、仕組みには、複雑、難解なものも多い。これらを咀嚼して、住民にわかりやすく説明して、そのまちづくりや防災に関する意識の向上と参加を促すのも地方自治体の役割である。密集市街地の速やかな整備は、その双肩にかかっていると、いっても過言ではない。

(やぎ としあき)

(44) 五十嵐敬喜・美しい都市をつくる研究会『事実の都市』法政大学出版局, 2004, pp.98-99. は、「狭い道路を広くすることが一貫した命題であったが、もう一つの本質的な論点があることに気がつかなかった。」として、法善寺横丁の事例を挙げて、「狹隘道路の狭さがまちの価値となる場合もある。コミュニティや子供や老人にとっての『路地』の価値も見直されつつあり、道路幅員の数字のみにこだわった一律の規制ではなく、今後の住民の生活や文化まで視野に入れた、まちづくりの一環としての狹隘道路整備への取り組みが必要とされる。」と、指摘している。