

第2章 密集市街地の整備課題とまちづくり誘導手法の役割

1. 密集市街地の課題と解消方策

(1) 密集市街地はなにが問題か

密集市街地が抱える問題には、図 2-7 のように様々なものがあり、物理的な問題と社会的な問題が相互に関係し合っている側面があります。

これらの問題のうち最大のものは、阪神・淡路大震災が教えてくれたように、災害に見舞われた場合の被害の甚大さでしょう。まちは破壊され、都市機能は停止し、復旧へのコストは膨大なものになりますが、何よりも多くのかげがえのない人命が失われることとなります。そして、阪神・淡路大震災による犠牲の大多数が、建物の倒壊による圧死によるものであったことを忘れてはなりません。

阪神・淡路大震災(兵庫県南部地震)・三陸はるか沖地震・北海道東方沖地震などから10年余りが経ち、この間、行政はもとより市民レベルでも、様々な防災まちづくりが進められてきました。しかし、密集市街地には依然として老朽化した木造住宅が数多く残されています。第1章で見てきた各手法は、密集市街地の様々な課題の解消に向けて何らかの形で貢献しますが、共通しているのは、これらがすべて個々の建物の建替えを促す手法であり、そのことにより人の命や街が救われるのだということです。

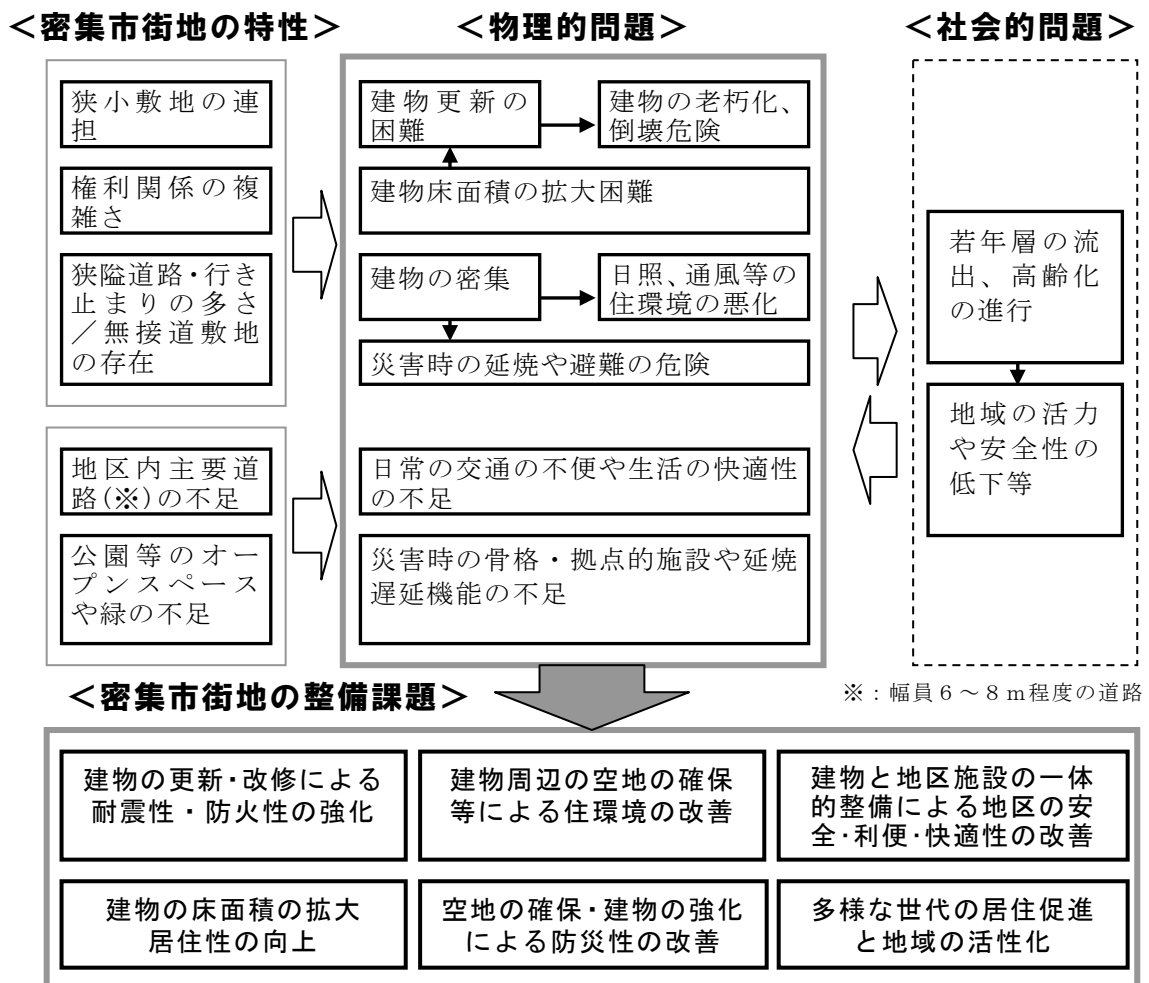


図 2-7 密集市街地の問題・課題

【参考】

密集市街地での建替えはなぜ必要か？（阪神・淡路大震災の経験から）

◆建物倒壊による被害

阪神・淡路大震災では、地震直後に命を落とした約 5,500 名の犠牲者のうち、83.3%が建物や家具の倒壊による圧死・窒息死であったと言われています。

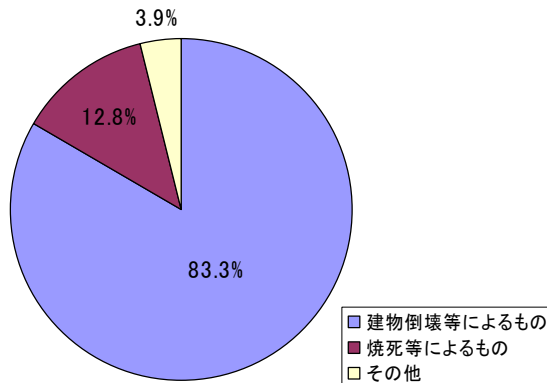


図 2-8 阪神・淡路大震災における犠牲者の死因（神戸市内）
（出典：兵庫県監察医（1995）「神戸市内における検死統計」）

そして、阪神・淡路大震災により被害を受けた建物の多くは、新耐震基準が導入された昭和 56 年以前に建てられたものでした。

これらから、大地震の際に人的な被害を防ぐためには、老朽化した建物を建替えるか耐震補強することが重要であることがわかります。

阪神・淡路大震災では約 10 万棟が全壊したと言われ、その復旧・復興のための費用は、国費だけでも全壊 1 棟当たり 1,300 万円、合計約 1 兆 3,000 億円に達しています。これに自治体が住宅再建に使った額を加えれば、さらに大幅に増えるとみられます。

密集市街地における建替えの促進は、生命や財産を守るとともに、地震後の行政の負担を軽減することにつながるのです。

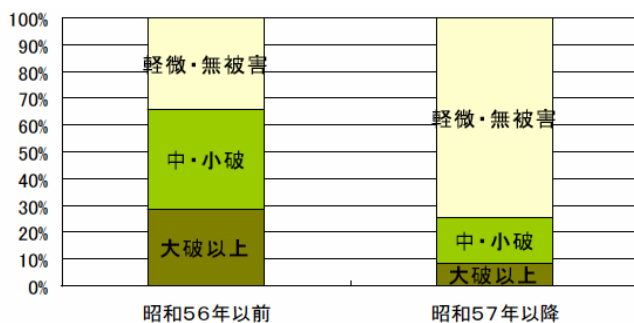


図 2-9 阪神・淡路大震災建築年別の被害状況（建築物）
（出典：建設省（1995）『阪神・淡路大震災建築震災調査委員会報告書』）

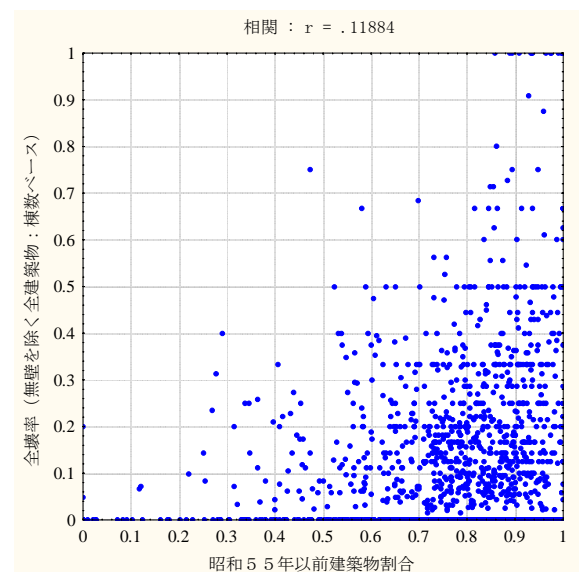


図 2-10 町丁目毎の全壊率（棟数）と昭和 55 年以前の建築物の比率との比較
（出典：建設省建築研究所『平成 7 年兵庫県南部地震被害調査報告書』）

◆建物と火災の関係

①延焼火災の実態

図 2-11 は、阪神・淡路大震災における木造率（延床面積ベース。防火造建築物を含む）×ネット容積率と火災規模の関係を示したものです。これにより、木造建築物が建て詰まっている場所で大規模火災が発生していることが分かります。

一方、図 2-12 は、宅地規模（一棟当たりの平均宅地面積）と、火災の規模を示したものです。宅地規模が 100 m²を下回るまちで、大きな火災に結びついてしまったことが分かります。

以上から、木造建築物を建替えて準耐火建築物または耐火建築物にしていくことは、市街地の防火性能を高める上で一定の意味がありそうです。

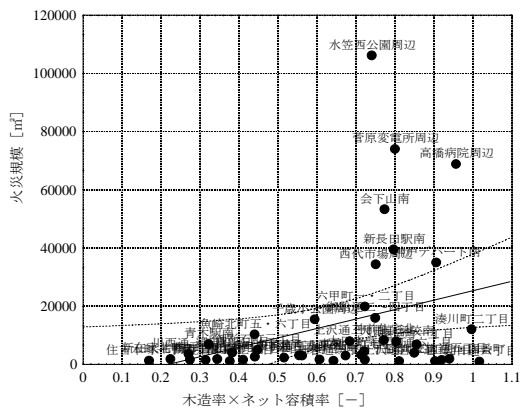


図 2-11 木造率×ネット容積率と火災規模の関係

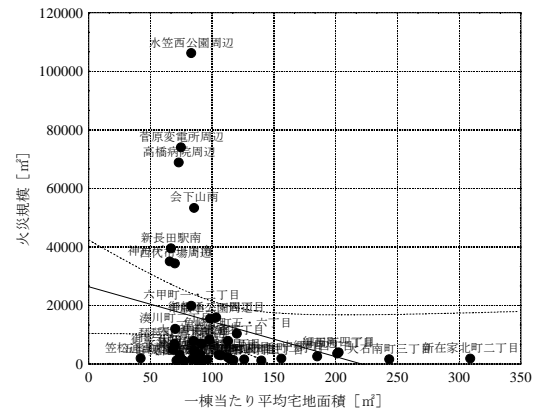


図 2-12 一棟当たり平均宅地面積と火災規模の関係

(出典：建設省建築研究所（1997）『平成 7 年兵庫県南部地震被害調査中間報告書』)

②出火

阪神・淡路大震災の出火件数と建物の全壊率の関係は、図 2-13 のように高い相関を示しています。ここから、建物の全壊率が高くなるような強い揺れを生じた地域では出火率が高くなることが分かります。

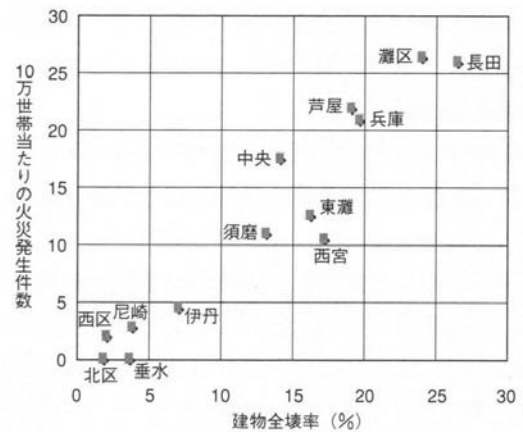


図 2-13 建物全壊率と直後出火率

(出典：関沢愛・座間信作（2003）「地震による火災被害は何によって左右されるか」『SAISMO』平成 15 年 2 月号、地震予知総合研究振興会)

③耐震性の向上による効果

平成 12 年度にまとめられた「耐震改修推進調査」（国土交通省）では、住宅の耐震性の向上による効果として、生命・財産の保護のほか以下の 3 点を挙げています。

1. 倒壊しない場合の住宅の出火率は、倒壊住宅の 1 / 3
2. 死傷者が減ることにより、居住者による初期消火が期待できる
3. 倒壊住宅により道路が塞がることなく、避難・消火・救助活動が円滑に行われる

(2) 密集市街地の課題を解消するために必要なこと

これまでは、密集市街地の物理的な問題・課題を解消するため、住宅市街地総合整備事業（密集住宅市街地整備型）に代表される補助事業を活用したまちづくりが進められてきました。

一方、第1章で見てきた手法は、いわゆる「規制誘導手法」です。規制誘導手法とは、個々の建築行為を一定のルールに従って積み重ねていくことにより、まちを望ましい方向へと変えていこうとする手法であると定義できます。

なお、規制誘導手法には、本ガイドブックで扱う「まちづくり誘導手法」のほかに、都市全体の観点から政策的に定める面的な規制誘導手法（防火・準防火地域、建ぺい率や最低敷地規模制限、特定防災街区整備地区等）もあります。

●きめ細かな単位で建替えを促進させる方策を考えること

本ガイドブックでは、密集市街地を改善するためには、従来の事業制度による道路・公園整備と併せて、個々の建築物が防災上安全な建築物に建替わることが必要だという認識のもとに、規制誘導手法のうち特に「まちづくり誘導手法」を取り上げています。その理由は、都市全体の観点から政策的に定める面的な規制誘導手法とは異なり、まちづくり誘導手法は、「きめ細かな単位の個別の実情を反映した使い方」が可能な手法だからです。

●まちづくりの方向性をめざして適切な手段を使いこなすこと

事業手法による施設整備や建替え促進と併せてまちづくり誘導手法を適切に活用することによって、事業による整備効果がより一層高まるとともに、これまで以上に市街地改善が進むことが期待できます。

事業手法とまちづくり誘導手法を適切に連携させて活用していくためには、その前に、地区の改善の方向性を示す何らかの「地区のまちづくり計画」があることが必要です。特に、必ず実現すべき事項がある場合には、地区計画に位置付けることが有効な場合もあります。

このような計画に従って、事業手法とまちづくり誘導手法を適切に組み合わせていくことが、今後の密集市街地におけるまちづくりの基本的な枠組みになると考えます。

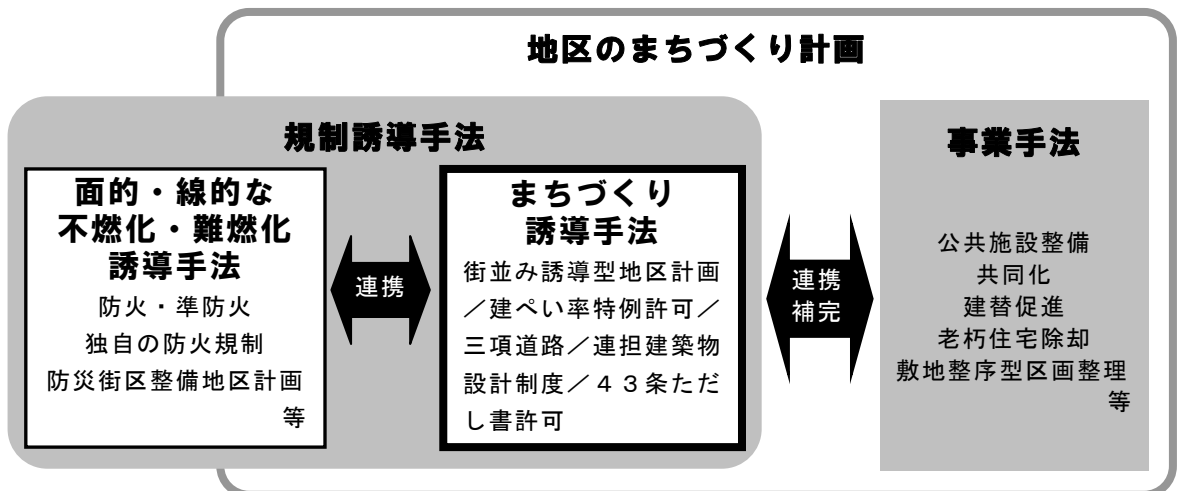


図 2-14 密集市街地の防災性向上に向けた整備方策の枠組み

2. それぞれの方策の得意分野

地区のまちづくり計画（地区計画等）に基づき、まちづくり誘導手法と事業手法を適切に連携させるためには、それぞれの手法がどのような領域を対象にどのような効果を発揮するかを知った上で、使いこなしていくことが必要です。

（1）まちづくり誘導手法の役割

●街区内部の建替え更新

基盤が未整備なことが多い密集市街地では、何よりも先ず骨格的な基盤を整備することが不可欠です。まちづくり誘導手法は、そのことを前提としながら、基盤整備の改善効果が及びにくい街区の内部（いわゆるアン）を改善する役割があります。

アンの改善、つまり街区内部の無接道敷地や狭小敷地群などの問題を解消する方策として、まずは共同化を検討することが望まれます。まちづくり誘導手法は個別敷地での更新ですから、敷地を共同利用する共同化と比較すれば、自ずと実現される建物の規模や環境の質が共同化に劣るからです。

ところが共同建替えは、権利や建物の共有に対する抵抗感や、建替え時期を合わせなければならないことなどから、なかなか実現が難しいのが実態です。そうした制約に対して、「自分の土地の上に自由なタイミングで自分の建物を建てられる」まちづくり誘導手法は、より受け入れられやすい手法として期待できます。

●自力更新を促進することによる災害時の被害軽減

財政投資が難しい状況下では、道路用地を買収したり、助成により建替えを促進することには自ずと限界があります。

一方、まちづくり誘導手法は、建築基準法の一般基準の一部緩和などを認めながら、基本的には自力で建替えていただく手法であり、行政にとっては「金のかからない」手法です。そして前述のように、老朽建築物が建て替わるだけで耐震性や防火性の向上という大きな効果が出てきますし、規制誘導のルールには防火上の一定の性能の確保を求めるのが通常ですから、周辺の防災性の改善にも貢献していくことができます。

（2）事業手法の役割

●地域環境の基礎的水準を確保する基盤整備

密集市街地の多くは、道路が狭隘で公園などのオープンスペースも不足しており、特に道路基盤が脆弱であることは、木造建築物が密集したまちを防災上危険な状態にしています。

道路基盤や公園は、当然ながら公共が整備しない限り増えることはありません。必要な基盤を公共投資によって整備することには、密集市街地の防災性や環境を向上させ、少なくともその地域に最低限必要な基礎的水準にまで高めていく役割があります。

●早期の実現

地域の中の主要な生活道路などの重要な施設に対して事業手法による整備を行えば、集中的に公共投資できるため、比較的早期の実現が期待できます。

●質の高い建築物を増やす建替え促進

密集市街地の中には、まちづくり誘導手法の活用を考えなければならないような物理的な問題はないものの、資金面で建替えを躊躇している敷地もあります。建替促進事業は、建替え費用の一部が直接補助されるので、権利者の建替え意欲を引き出し、良質な建築物を確実に増加させます。

●敷地・建物の一体利用により高質で合理的な建築を可能にする共同建替え

建替促進事業の中でも共同建替えは、無接道敷地や狭小敷地で建替えができるようにするという意味ではまちづくり誘導手法と同様の効果を持ちますが、それ以上に住環境や居住水準を大きく改善することが期待されています。ですから、まちづくり誘導手法を検討する前に、まずは共同建替えの可能性を検討することが望まれます。

特に、物理的な面では、道路用地の買収後などの残地があまりにも狭小になったり、敷地形状が不整形となる場合は共同化を検討した方が適切かもしれません。また、権利者の個別事情の面では、高齢者などで資金調達や借入金の返済が難しい場合、共同化であれば、例えば従前権利を従後の建物の等価の床に置き換えるといった工夫を行うことが考えられます。共同して建替える個々の権利者の個別事情を考慮しながら建替えを実現できることが、共同化の特長です。

(3) 地区のまちづくり計画（地区計画等）の役割

●まちづくりの方向性を成文化する（地区計画の方針）

地区計画の方針は、地区のまちづくり計画が目指す方向性を成文化して法定計画とすることに大きな役割があります。方針に求められるのは実効性ではなく、まちづくりビジョンを地域で共有化し、具体の方策は方針に基づいて検討されることにあります。

また方針を定めるプロセスで、地域住民相互間や行政との関係がつくられることにも実体的な意味があるでしょう。

●まちづくり誘導手法を適用する条件を担保する（地区整備計画、地区施設）

地域の主要な道路ネットワークが十分とは言えない場合、地区整備計画の地区施設道路や壁面の位置の制限などを定めることによって、将来的な道路整備の実現を担保することが可能です。

まちづくり誘導手法の中には、道路ネットワークの形成が担保されることによって、活用の幅が広がるものがあると考えられます。

(4) 事業手法とまちづくり誘導手法を重ねて活用する相乗効果

●道路用地の提供で減少した敷地の中でも建物の規模を確保する

事業手法とまちづくり誘導手法は、単に役割分担するだけではなく、重ね合わせて活用することによって、より大きな効果を発揮します。例えば、狭隘道路などで沿道敷地から道路用地を買収したり提供していただく場合に、街並み誘導型地区計画を併せて使うと、斜線制限と前面道路幅員による容積率制限の除外によって、残された敷地でも必要な延床面積を確保した建築が可能になる場合があります。同様の効果は、建ぺい率特例許可を使って敷地の減少分を建ぺい率の緩和で補う場合にも認められます。このことは、地権者が道路整備に協力できる条件を提供することになります。

表 2-1 それぞれの方策が効果を発揮する領域

適用スケール	目的	場所	規制誘導手法(面的規制誘導手法・まちづくり誘導手法)			事業手法
			適する手法	役割・効果	(地区計画)	
地域・地区スケール	面的な不燃・難燃化	地区全体または拠点施設周辺等	<ul style="list-style-type: none"> ●防火地域、準防火地域 ●独自の防火規制 ●防災街区整備地区計画 	個々の建替えに対して、防災面からの規制強化を面的に行い、地区全体の防災性を向上させる		【地区まちづくり計画の公的補助による実現】 ●道路、公園・広場等の施設整備 ●建替促進助成 ●共同化等
	骨格的道路ネットワークの整備	沿道の不燃・難燃化 (不燃・難燃化なし)	地区内主要道路(※)沿道	<ul style="list-style-type: none"> ●特定防災街区整備地区(共同化も可) ●防災街区整備地区計画(共同化も可) 	共同建替えの促進による更新困難敷地の解消、土地の高度利用の促進	
街区スケール	4m道路ネットワークの整備	二項道路沿道等	<ul style="list-style-type: none"> ●街並み誘導型地区計画 ●建ぺい率特例許可 ●三項道路(水平距離の指定) ●連担建築物設計制度 	一般規制の部分的な置き換えや緩和による建物の個別建替えを促進併せて居住水準や地区の住環境・防災性を改善		
	密集・老朽化した場所の改善	無接道部分	<ul style="list-style-type: none"> ●連担建築物設計制度 ●43条ただし書許可 			

※：幅員6～8mクラスの道路

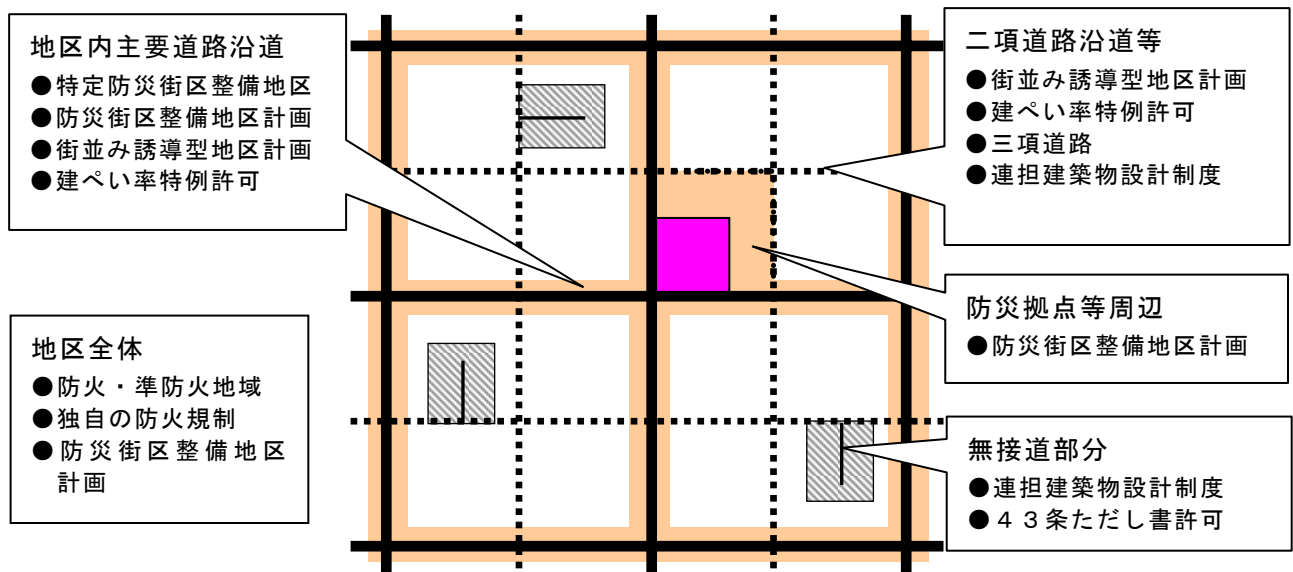


図 2-15 それぞれの方策が効果を発揮する領域