

## 第2章 スタートが肝心

### 1. 庁内を固めてスタートを切る ～スタートラインに立つために～

まちづくり誘導手法の活用を検討する際には、庁内の関係部局間の連携が大切です。ここで関係部局とは、事業部局、建築指導部局、都市計画部局及び企画財政部局を指しています。

- 事業部局と建築指導部局の間で課題認識が共有化されていることが基本
- 住民発意に適切に応えるためにも、日頃の庁内的な情報共有が大事

#### ●事業部局と建築指導部局の間で課題認識が共有化されていることが基本

密集市街地の中に、ある特定の課題地区、又は類似する複数の課題地区があり、この解決を図る必要があると行政内の誰か(どこかの部署)が認識したとき、それがまちづくり誘導手法活用の可否を検討する端緒です。

この必要性の認識が行政内の誰(どの部署)のものであるか、誰と誰とが共有しているかによって、具体的な検討に入るスタートラインが異なってきます。

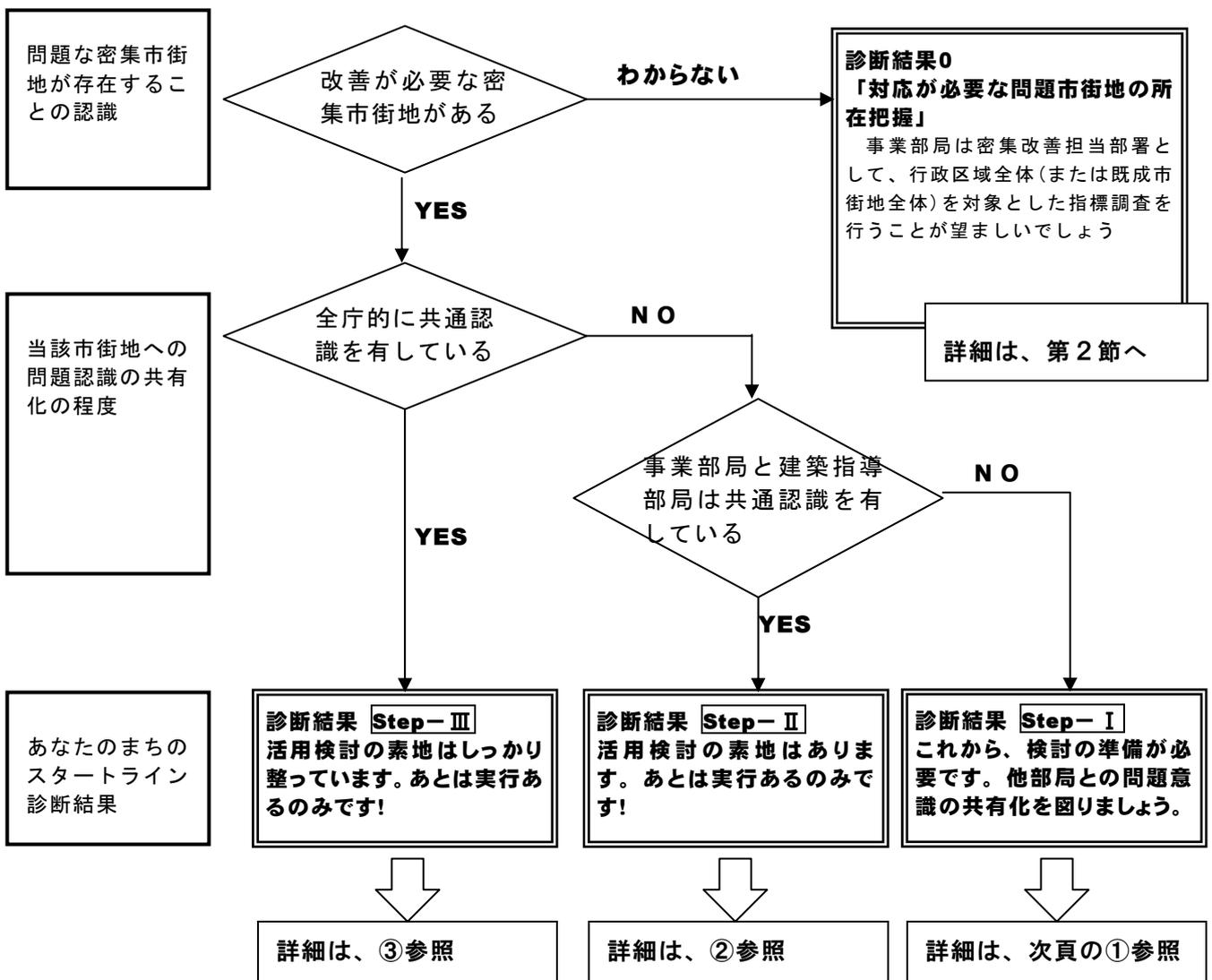


図 4-2 スタートラインの診断フロー

① **Step-I** 事業部局の問題意識にとどまっている場合

⇒ 事業部局・建築指導部局・(都市計画部局)を横断する意識の共有化

○建築指導部局が事業部局と課題認識を共有化するための正攻法は地道な下調べと論拠づくり

○ショートカットの可能性は、まちづくり経験のある人脈活用や日常的な交流

○建築指導部局が事業部局と課題認識を共有化するための正攻法は地道な下調べと論拠づくり

一般的に、密集市街地整備担当などの事業担当課では、木造密集市街地整備の隘路として、狭小敷地・接道不良が認識されています。このガイドブックを手にとっている方の多くは、こうした具体的な地区の問題解決を担っている方々であり、具体地区の問題を扱う立場から、何らかの建築基準法(集団規定)的解法が必要という認識のもとに、建築指導部局に相談した経験をお持ちかもしれません。「その地区だけ特別扱いすることはできない」として、理解が得られなかった経験もあるでしょう。建築指導部局の理解を得るためには、まず、特定市街地を対象とする事業部局と、行政区域全体を実務の対象に法律を運用している建築指導部局との間に立場の違いがあることを前提にする必要があります。

裏返せば、まず他部署の立場に立った「相談」を行う必要があります。つまり、建築部局の「心配事をなくす」、「心配事を緩和する」ため、予め、これまでの建築行政の思想を踏まえた論拠整理・資料作成・方策の枠組み・政策検討プロセスについて、地道な下調べを行い、「これなら大丈夫」と思っただけが必要があるのです。その詳細については、手法別に第Ⅲ部で述べました。

▷ これらが終了したら、**Step-II**へ

○ショートカットの可能性は、人脈と日常的な交流

心配事はその立場でないとう理解しにくいものもあります。また、前述した地道な下調べにも建築指導部局の協力が必要な場面も想定されます。ですから、運良く事業部局に在籍した経験がある建築指導部局の人材がある場合、建築行政を経験したことのある事業部局担当者がある場合は、積極的にその状況を活かしましょう。

事業部局と建築指導部局が同じフロアや隣接フロアにいと、それだけで一定の土俵は整っているとの先行自治体の声も聞かれます。この条件を活かせるかどうかは、もはやあなたの「意識」のレベルなのかもしれません。

いずれにしても、部署間の相互連携がない状態から次のステップに移行するためには、この「共有化」プロセスをどれだけ密に行えるかが重要です。

○住民発意に適切に応えるためにも、日頃の庁内的な情報共有が大事

行政内ではなく、住民側に発意がある場合もあります。発意は、住宅などの建築物を新築しようとする際に「相談」として行政に伝わってきます。相談は、まちづくり事業に取り組んでいる地区の場合は事業担当課に、特段の事業を行っていない場合には建築行政窓口を持ち込まれます。

大規模敷地における開発動向は、どの地方公共団体でも情報が共有されますが、個々の建築行為に関する相談が共有化されることは、まずないでしょう。共有すべき情報かどうか、行政が何らかの支援や方策を検討する必要があるか否かの選別は、それぞれの担当窓口の「担当個人」に委ねられてしまいます。建替えができない状況、周辺との話し合いによってもっと適切な建替えがあり得る状況をチェックリストとして作成しておき、このリストに係る場合は関係課に情報を流通させるしくみをつくることも一考です。

一方、特段のしくみを待たなくても自然に情報が共有されることもあるかもしれません。しかし、「自然と伝わる」ことに依存しては、情報共有の取りこぼしが生じかねず、ひいては住民の行政に対する信頼を損ねることにもなりかねません。この点を見直すことも必要でしょう。

#### ◆コラム：建ぺい率緩和を適用するにあたって（東大阪市）

多数の狭小宅地が存在する密集市街地において、建ぺい率緩和は戸建住宅へ建替え更新を促進するために有効な規制誘導手法のひとつである。

一方、老朽化した木造賃貸住宅（木賃）が密集する地域においては、木賃から耐火性能を有する共同住宅への建替は、現在の低迷する社会経済情勢下では補助金を投入しても大幅な更新が期待できない状況にある。そこで「まちづくり事業部局」として、密集事業区域内にて準耐火構造以上の建築物（戸建を含む）を建築する場合には建ぺい率を緩和する（60%→80%）という規制誘導策を検討した経過がある。

しかし事業エリア限定の適用には他部局（例えば建築指導部局や都市計画部局等）からさまざまな意見があり、現在、適用を見送っている状況である。

その意見とは、主に下記のような内容である。

○事業エリアは木造賃貸住宅の建替えに対する補助メニューが用意されており、さらに規制を緩和するのは、他のエリアと均衡が取れないのではないかと。また、市全域で見ると密集市街地は事業エリア（例えば木賃密集地区）のみではなく他のエリア（戸建密集地区等）にも存在するので、そのエリアも適用すべきではないかと。

○今まで建築基準法の建ぺい率違反とされてきたものが、適法と見なされる懸念がある

○建ぺい率 80%の物件が住居地域に増えると、密集市街地を再生産するのではないかと。

他部局が考える規制誘導策は、住民の合意を得た地区計画等で建ぺい率緩和を適用することであるが、密集市街地の地権者は建替えに対する意欲が低く、権利関係が輻輳していることから、まとまった住民合意を得にくいのが現状である。

しかし、「まちづくり事業部局」としては、阪神淡路大震災以降にも発生している各地の地震、あるいは近い将来発生すると言われていた南海沖地震を考えると、短期間で密集市街地を改善するためには、事業エリアでの建ぺい率緩和は建替え更新に一定の効果が見込められると考えている。

このような状況の中で関係部局や住民から多くの理解を得るためには、規制誘導のさまざまな手法を住宅政策の一環として捉え、木賃密集市街地では「防災性の向上策」としての建ぺい率緩和を、また道路規制や敷地条件等のために更新できない既存ストックが多数ある地域では、建ぺい率緩和を含む他の規制誘導手法をあわせて検討し、それぞれの目的を明確にした上で広域的に取り組んでいきたい。

#### ② Step-Ⅱ 事業部局と建築指導部局の間で課題認識が共有化されている場合

⇒ 全庁的姿勢として上位計画に課題認識が示されることが望ましいが、現実的には、具体的・技術的な検討に入ることができます

具体的な地区まちづくりを担当する事業部局と建築指導部局の間で、共通した課題認識がある場合には、上位計画等の次期改訂時にできるだけ取り組み姿勢を具体的に示すことが望ましいと考えます。まちづくり誘導手法の活用には、事業部局・建築指

導部局の連携が中核となるのは確かですが、補助・助成措置や場合によっては市町村税の減免措置などの財政的支援が課題解決の促進材料となったり、あるいは都市計画規制との関係を紐解く必要があったりと、中核となる2部署にとどまらない横断的な取り組みが必要となる場合もあり得るからです。

ただし、たとえ上位計画に明示されていない場合でも、少なくとも事業部局・建築指導部局の間に課題地区の問題を解消する何らかの手だてを行政的に検討しなければならないという共通認識があれば、現実的には上記①と同様の段階にあるといえます。もちろん課題認識が一担当者同士のものにとどまっている場合は別です。密集市街地の課題解決に関係する組織相互の共通認識にする必要があります。

▷ これらが終了したら、**Step-III** へ

- ③ **Step-III** 上位計画に位置づけられているなど、全庁的に課題認識が共有化されている場合

⇒ 具体的・技術的な検討に入ることができます

○即地的な課題地区の広がりを把握していない場合は、できるだけ把握する

まちづくり誘導手法の活用には、庁内の横断的な意思統一と運用が必要ですから、地方自治法に基づく基本計画や都市計画マスタープランなどの上位計画で課題認識が明示されている場合には、すぐにも具体的な検討を進める体制づくりなどの検討準備に行動を移すことができます。ごく稀には、首長によるトップダウンで具体的・技術的検討への途が開かれるケースもあるでしょう。

上位計画などで課題地区が即地的に特定されている場合は、さらにステップが進んでいると言えます。第III部に記述した技術的検討を明日からでも開始できます。

一方、上位計画に位置づけがあるといっても、多くは一定の特性をもつ市街地のまとまりに対して、定性的に課題と方向性を記述している場合が多いでしょう。本ガイドブックでご紹介した手法は、従来の建築基準法の運用を一步踏み出す側面があるので、検討対象となる地域が具体的に把握されていない場合には、課題地区の広がりがどの程度あるのかを把握することが望ましいと考えられます。これについては、次節で説明します。

## 2. 問題市街地の所在を把握する

### (1) 問題市街地を把握する理由

みなさんの多くは、具体的な問題市街地を抱えており、その改善方法として建替え促進方策を検討しようとしているわけですが、実際に担当している市街地だけでなく、できるだけ同種の問題・課題を有する市街地が他にあるか否かを把握し、併せて対応を検討することが望ましいでしょう。

これには、二つの意味があります。ひとつは、行政区域の中にある市街地のタイプに対応した運用基準等とするため、検討段階でなるべく漏れなく市街地の条件を把握しておく必要があることです。

二つ目に、問題市街地における行政の継続性・統一性を全行政区域の中で再検討す

る必要があることです。まちづくり誘導手法を適用しても問題ない、あるいは適用しないと改善が難しい状況の広がりを把握することは、まちづくり誘導手法の他地区への適用可否を検討することにもなります。特に、従来の建築指導行政よりも積極的な姿勢で密集市街地に適用することになる三項道路の場合には、第Ⅲ部の三項道路の部分に示した指定の積極的な効果も見いだしながら、総合的な判断を要すると考えられます。逆に、街並み誘導型地区計画や連担建築物設計制度では、区域の大きさと計画内容によって粗密はあるものの関係住民の合意が前提の手法であることから、手法適用の条件を厳しく制約する必要性は相対的に低いといえます。

ただし、特定地区においてまちづくり誘導手法の適用を検討するのに際し、類似の課題地区を把握することが不可欠だというわけではありません。

## (2) 問題市街地を把握する方法

道路基盤の脆弱さと建替え更新が不活発であることを視点に、問題市街地の所在・広がりを把握します。

この段階では、防災上危険な市街地の抽出などを行った既往の調査結果を活用したり、都市計画基礎調査などの既往調査を町丁目単位で集計する、あるいは建築基準法上の道路台帳を精査するなどの方法があります。これらによって、おおよその問題市街地の所在を把握することが可能です。

新たに地区を抽出する場合は、次表のような指標を用いて抽出しましょう。なお、これらの地区抽出に際しては、調査費用の補助や支援が受けられます。

▶ 調査費用の補助については、p. 4-10 参照

表 4-1 類型（課題）地区抽出の指標（例示）

	指標	資料の出典
市街地の実態	DID 区域	国勢調査
	人口密度、戸数密度	同上
道路	道路率	都市計画基礎調査、道路台帳
	4 m未満道路密度（延長比）	同上
敷地	100 m <sup>2</sup> 未満敷地数	固定資産税課税台帳（土地台帳）、都市計画基礎調査
	平均敷地面積	同上
建物	老朽住宅戸数	固定資産税課税台帳（家屋台帳）、都市計画基礎調査
	木造建ぺい率	同上
	不燃領域率	固定資産税課税台帳（家屋台帳）等
その他	消防活動困難区域	消防署資料
	公園率	都市計画基礎調査、公園管理台帳等