

1. 密集市街地におけるきめ細かな整備を進める上での視点

- 本書において取り上げる「密集市街地におけるきめ細かな整備方策」とは、街区外縁部（いわゆる“ガワ”部分）での一定規模の道路・公園整備や共同建替え等、従来からの骨格的な公共投資型の整備方策に対し、主に密集市街地の街区内部（いわゆる“アンコ”部分）の改善促進を目的として、様々な整備阻害要因に対し適材適所に対応するためのきめ細かなハード、ソフトの整備方策として位置づけている。



図－1 密集市街地の“アンコ”部分におけるきめ細かな整備の必要性

- 改善が進まない密集市街地の“アンコ”部分の特徴として、まず接道不良敷地や狭小敷地の多さが挙げられる。単独の敷地では建築基準法の集団規定（接道規定、形態規制等）に適合した建替えを行うことが困難なため、建物の老朽化が進み市街地の安全性を低下させる大きな要因となっている。個別建替えが可能な敷地であっても、権利者が高齢化しているなど、更新が困難となっているところも多く見られる。また、多くの密集市街地では土地、建物の権利関係が複雑な場合があり、合意形成の難しさが建替えを阻害する要因となっている。これらの状況が継続することにより、空き家の増加や、居住者は防災に関する危機意識が薄れることによる建替え意向の低下、住宅市街地としての市場性低下といった負のスパイラルに陥ってしまうことになる。
- これら密集市街地の抱える問題点を解消していくためには、安全性の高い建物への建替えや防災上有効な空間の確保・整備、敷地規模の拡大といったハード的な整備、取組を進めていくとともに、地域力やコミュニティを活用したソフト主体の減災の取組を推進することで、総合的な防災力を高めていくことが必要である。また、地域のイメージや魅力を向上させる取組を進めることで住宅市街地としての居住ニーズを高め、建替えなどを促進する側面的な取組を継続的に行っていくことも有効となる。
- 上記のような密集市街地の“アンコ”部分における状況を踏まえると、きめ細かな整備を進めていくためには、
 - － 「どのような阻害要因に対し改善効果があるのか」
 - － 「どのようなタイプの改善手法なのか」
 といった点に留意して、それぞれの地区・街区特性に適した具体的な整備方策・取組を定めていくことが求められることとなる。
- 以下では、本書において紹介事例を収集・整理する際に着目した、これら「密集市街地改善の阻害要因」と「密集市街地の改善手法」について概説する。

1-1 密集市街地改善の阻害要因

①空間的要因

I 接道不良の敷地が多い

- ・建築基準法の接道規定は、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定めているが、密集市街地では、市街地の歴史的経緯等から、道路幅員が4mに満たないものや、建築基準法上の道路ではない通路にしか接していない未接道のもの等、接道不良の敷地が多く存在する。幅員4m未満の道路には、市街地建築物法時代の建築線制度で作られた9尺(2.7m)の道路や、集落形成後に都市計画区域に編入され建築基準法集団規定が適用となった漁村集落の路地のようなケースがある。
- ・幅員4m未満の道路、いわゆる「二項道路」に接する敷地で建替えを行うには、道路中心線から2mのセットバックが必要となることから、狭小敷地では十分な建築面積が確保できなくなるケースが多い。
- ・また、道路幅員が狭い程、道路斜線制限や前面道路幅員容積率制限の影響が大きく作用し、建築可能ボリュームが制限され、3階建てへの更新等が難しくなるケースもある。
- ・敷地が未接道の場合は原則として建替えができず、建て替える場合には建築基準法第43条第2項第2号による許可の手続き等が必要となるが、この場合であっても道路に沿った空地の確保など特定行政庁の定めた許可要件を満たす必要があり、建替えにかかるハードルは高いことから、再建築などが進まない要因となっている。
- ・さらに地区の道路ネットワークの観点からは、これら狭隘道路・通路には延長が長いものや行き止まりのもの(袋路)もあり、日常生活や緊急時避難等に支障を来すものも多い。

II 狭小敷地が多い

- ・密集市街地の形成過程は地域によっても異なるが、特に大都市圏では戦前の都市化が進む過程や戦後の高度経済成長期における急激な人口集中の受け皿として、短期間に高密度な住宅開発が進められたことなどから、現在も狭小な敷地が多く存在する。
- ・敷地が狭小である場合、建築できる建物の床面積は小さく、また「I 接道不良の敷地が多い」で述べたように、前面道路が狭小な場合には建替えにあたって敷地の後退が必要となり、条件によっては従前の床面積を確保することが困難になることから、建物の更新を阻害する大きな要因となる。
- ・また、狭小敷地での建蔽率オーバーの既存不適格建築物で、建蔽率制限に適合した建替えを行う場合、従前より建築面積が小さくなることから、建替えインセンティブが働かなくなる傾向にある。

②社会・経済的要因

III 権利関係が複雑

- ・密集市街地では、様々な経緯から土地、建物、居住に関わる所有権、借地権、賃借権などの権利が細分化し、権利関係が複雑な土地や建物も多い。
- ・密集市街地における権利形態としては、借地上の持家に居住者が居住するもの(ABBタイプ)、土地・建物の所有者が同一の借家に居住者が居住するもの(AACタイプ)、土地・建物

が別々の所有者の借家に居住者が居住するもの（ABCタイプ）等があり、さらにこれらの土地や建物の所有者が複数存在する場合や、借家では投資目的の所有者が遠方に居住する場合もある。

- また、土地や建物の登記が更新されていない、あるいは登記そのものがなされていないものもあり、権利者の一部あるいは全部が不明、あるいは連絡が取れない所有者不明の問題も深刻化している。
- 借地持家において建替えを行う場合、土地所有者に多額の承諾料の支払いを求められ断念するケースも多い。土地や建物の権利関係が複雑な場合、除却や建替えのための権利者間の合意形成が困難であり、建物の更新を阻害する大きな要因となる。

IV 個別更新困難な人が多い

- 密集市街地には、高度経済成長期における労働力の受け皿として形成された地域もあり、もともと経済的余裕がない居住者や建物所有者等が多いこと等により、建替えが進まない地区が多かった。さらに、居住者等が高齢化し、独居高齢者なども増加し、ますます建替えが困難になるなどの悪循環を生んでいる地区が多い。

V 空き家が多い

- 「Ⅲ 権利関係が複雑」や「IV 個別更新困難な人が多い」などの要因が様々に関連し老朽化した建物が、居住者の転出、死亡、相続後、そのまま放置されていくことによって「空き家」となる問題が多く生じてきている。
- 空き家の増加は、地域コミュニティの活力低下、防災・防犯上の問題、地域イメージの悪化等につながり、それがますます住宅地としての需要低下を招くなど悪循環に陥る恐れがある。

VI 居住者等の危機意識が低い

- 密集市街地内の居住者は、借家の場合には自分の建物でないゆえに、建物を防災性能の高いものにするなどのハード面での施しが自由にできない。また、そうした中で、長く住み続けることにより、防災的な危機意識がますます薄れていくケースが多い。
- 建物を所有する居住者についても特に高齢地権者の場合は、自分の存命中に大災害は来ないだろうとの希望的観測から、多額の費用を要する建替えや改修等の住宅改善を控える傾向にある。
- 賃貸住宅の建物所有者の場合も、自身は地区外に居住している例などが多く、まちの防災に対する危機意識が低いケースが多い。

VII 市場性が低い

- 空間的阻害要因や他の社会・経済的阻害要因を取り除いても、そもそもその地域内において居住や事業等の都市活動に対する意向・需要が生じない場合、それら活動の基盤となる建築物の建替えは発生し得ないものと考えられる。
- 建替え等に対する市場ニーズは、交通利便性等に起因する不動産市場的価値や市街地特有の歴史的背景等など様々な事由に基づき低調化するものであり、これら原因を取り除くこと、もしくは、これまでとは異なる価値の創出により新たな都市活動のニーズを喚起するといった対応が必要となる。

【参考】密集市街地の整備阻害要因に関する地方公共団体と民間事業者へのアンケート調査結果

国総研が「密集市街地整備の加速化に向けたきめ細かな整備方策に関する研究」の一環で、地方公共団体（近畿圏）と民間事業者（建設系）に対して実施した、密集市街地の整備阻害要因に関するアンケート調査結果を紹介する。

(1) 危険密集市街地を抱える地方公共団体（近畿圏）への整備阻害要因に関するアンケート調査

【調査対象】危険密集市街地を抱える近畿圏の地方公共団体 11 団体の密集市街地整備担当部局

- <大阪府> 大阪府、大阪市、堺市、豊中市、守口市、門真市、寝屋川市、東大阪市
- <京都府> 京都市、向日市
- <兵庫県> 神戸市

【調査方法】郵送アンケート方式

2018年1月実施

【回収率等】回収数 11 団体、回収率 100%

○ 当該危険密集市街地の整備阻害要因に関する仮説とその影響度

「狭小敷地が多いため」「居住者に占める高齢者の比率が高いため」「権利関係が複雑な土地・建物が多いため」の影響度スコアが高かった。

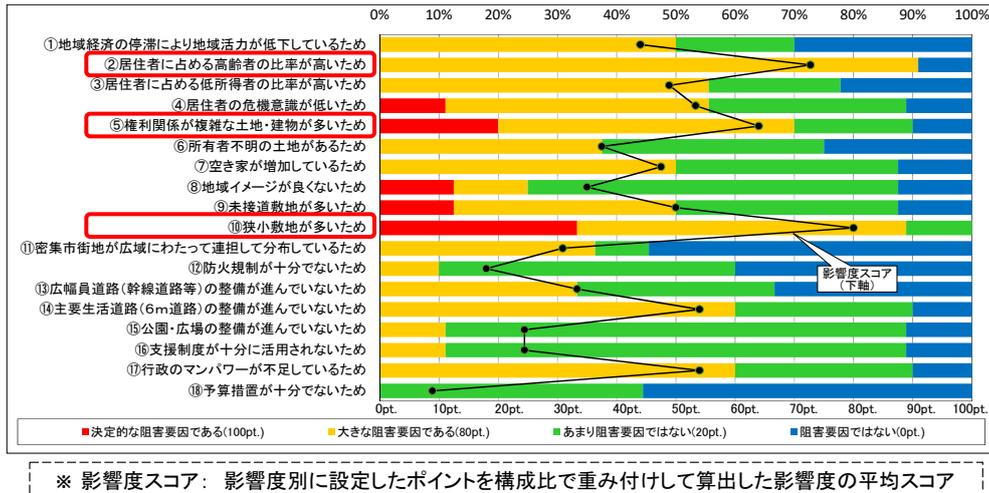


図-2 当該危険密集市街地の整備阻害要因に関する仮説とその影響度（集計は地方公共団体ベース）

(2) 民間事業者（建設系）への密集市街地における事業展開に関するアンケート調査

【調査対象】ハウスメーカー、地域ビルダー、ディベロッパー、不動産事業者、設計事務所、ゼネコン等、建設系事業者合計 80 社

【調査方法】郵送アンケート方式（一部の事業者にはヒアリング方式）

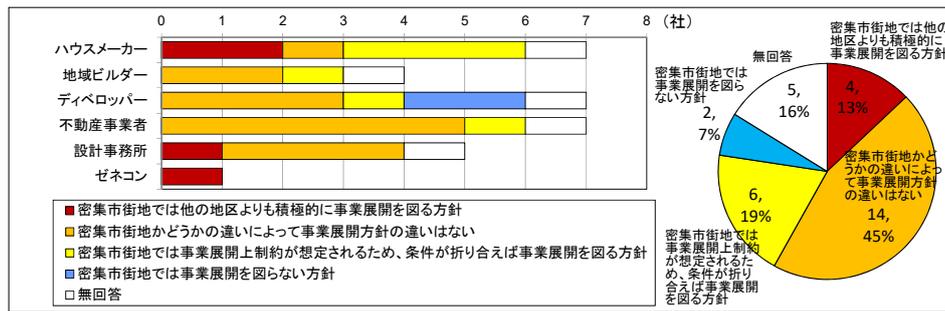
2017年1月実施

【回収率等】回収数 32 社、回収率 40.0%（回収数の内訳：ハウスメーカー7社、地域ビルダー5社、ディベロッパー6社、不動産事業者7社、設計事務所6社、ゼネコン1社）

① 民間事業者の密集市街地における事業展開方針

「密集市街地では他の地区よりも積極的に事業展開を図る方針」（12.9%）、「密集市街地かどうかの違いによって事業展開方針の違いはない」（45.2%）を合わせると 58.1%に達し

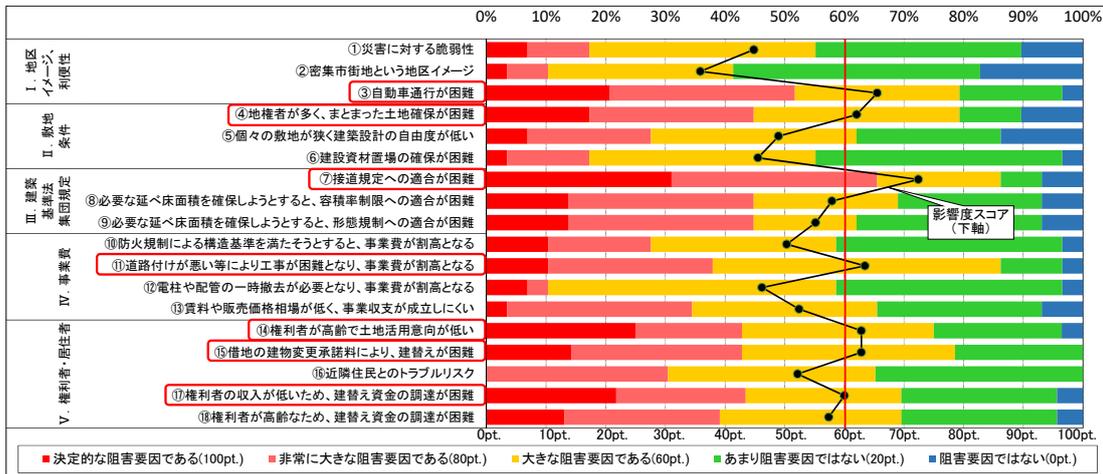
ており、ディベロッパー以外、密集市街地であること自体は必ずしも事業者の事業展開の妨げとなっていないことが窺われる。



図－3 民間事業者の密集市街地における事業展開方針

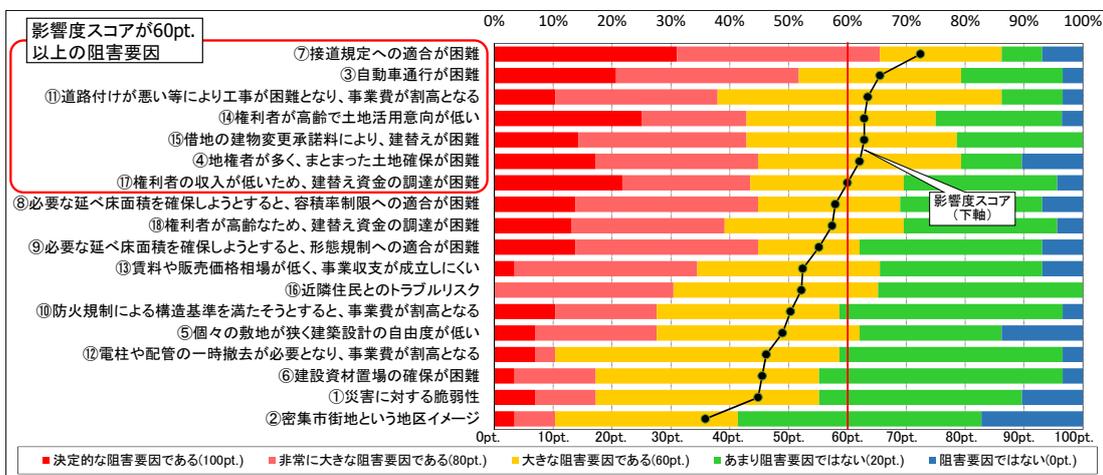
② 民間事業者の密集市街地での事業展開にあたり想定される阻害要因とその影響度

接道規定への適合の困難さ、道路基盤の未整備による車両通行の困難さや工事費の割高化、地権者の高齢化や低所得化による建替え意欲の低下、借地等の権利関係の複雑さ、細分化した土地の集約の困難さ、等、密集市街地における民間事業者が手を出しにくい状況が確認された。



※ 影響度スコア：影響度別に設定したポイントを構成比で重み付けして算出した影響度の平均スコア

図－4 民間事業者の密集市街地での事業展開にあたり想定される阻害要因とその影響度（分類順）



※ 影響度スコア：影響度別に設定したポイントを構成比で重み付けして算出した影響度の平均スコア

図－5 民間事業者の密集市街地での事業展開にあたり想定される阻害要因とその影響度（スコア順）

1-2 密集市街地の改善手法

①安全な市街地空間形成

A-1 補助・助成等を活用した建替え

- ・密集市街地には、1981年の新耐震基準以前に建築され耐震性に問題のある建築物や、耐火性の低い防火木造・裸木造による老朽建築物も多く存在し、これら建築物の耐震性、耐火性能の向上は地域の防災面で大きな課題である。
- ・面的な整備が行えない場合であっても、老朽建築物の個別建替えや共同・協調建替えなどを進め、耐震性、耐火性の高い建物へと更新していくことで徐々に地域の防災性能を向上させていくことが必要である。
- ・建替えや除却などの費用に対する補助・助成等の支援制度を活用することにより、個別更新が促進され、それらの積み重ねにより防災上安全な市街地が形成されていくことが期待される。

A-2 規制誘導手法の活用による建替え

- ・密集市街地内で建物が更新されても、耐震性、耐火性の高い建物に変わらない場合は安全性の向上につながらない。
- ・そこで、地区計画や防火規制など、建替えの際に敷地の面積制限や建築物の構造制限を課す規制誘導手法の適用により、地区の火災安全性の向上や密集市街地の再生産を抑止する効果が期待される。
- ・また、接道不良敷地や狭小敷地等の条件から、地域で定められている一般の建築規制（接道規定、道路斜線制限、建蔽率制限等）に適合した建替えが困難な場合でも、規制の一部置き換えや緩和が可能な規制誘導手法（街並み誘導型地区計画、建蔽率特例許可、三項道路（水平距離の指定）、連担建築物設計制度、43条許可等）を活用することにより、密集市街地の防災性能向上に資する個別更新の誘発効果が期待される。

B 防災空間の確保

- ・密集市街地の老朽家屋は、相続などにより空き家化するケースも多く、特に管理不全の老朽空き家が残ると安全性だけでなく地域イメージなどにも大きく影響する。そのため、これら放置された空き家や老朽家屋などの除却を進め、延焼防止に資する広場や空地等の防災空間として整備することにより、市街地の防災性向上に寄与することが期待される。
- ・また、敷地の壁面後退に対する支援等により細街路を防災空間として整備することで、細街路に面する建築物間の延焼遅延や避難路の確保に寄与することが期待される。

C 敷地の再編

- ・接道不良敷地や狭小敷地など単独では更新が困難な場合、市街地の改善が進まず、防災上の問題が継続してしまうことになる。このような敷地条件下においては、隣接敷地の取得による敷地拡大や小規模な区画整理により敷地の再編を行うことで、接道条件の改善や一定規模の敷地面積の確保が図られ、複数の敷地での建替えなどが進展していくことが期待される。

D 権利関係の整序

- ・借地・持家（ABB）において、土地所有者（底地権者）と建物所有者（借地権者）が異なるといった権利関係を整序することは、合意形成のハードルを取り除き、個別の老朽家屋の除却や建替えを促進するという点で有効である。
- ・また、農地等のスプロールを起源とする密集市街地等においては、大規模な土地を所有する地権者も見られ、これらの借地権を整理することは、広範囲に及ぶ市街地更新への展開のきっかけとしても期待される。
- ・借地の権利関係の整序の方法としては、共同建替えによる底地、借地の権利割合に応じた権利変換や、借地権者が底地権を購入し土地を所有権化することを支援する底地権者と借地権者の仲介コンサルティング等が考えられる。

②地域防災力の向上

E 地域の減災の取組

- ・密集市街地の防災性の向上のためには、ハードな安全な市街地空間の形成の取組を進めるとともに、災害時の被害を最小限に抑えるため、ソフト面の「減災」の取組を図ることも必要である。
- ・減災のためのソフト対策としては、防火消防設備の整備や、地域コミュニティを活用した防災活動、住民の防災意識の向上等の取組が考えられる。

③地域ポテンシャルの向上

F 地域の魅力を高める取組

- ・市街地の交通至便の改善や地域が持つ固有のイメージの改変は、一朝一夕にできるものではないが、新たな価値の創出や地域固有の資源を活かすことで、地域の魅力を高めることは可能である。この取組は、新たな都市活動の意向・需要を喚起するとともに、建え替えニーズの向上といった効果が期待される。