

第 I 部

こんなに使える！まちづくり誘導手法

第 I 部 こんなに使える！まちづくり誘導手法

1. 4m道路がないときはあきらめるしかない？

「接道」が密集市街地の悩み

密集市街地は、道路が狭く、建物は狭小で密集し、建替えもなかなか進まず老朽化しているということで、防災性や住環境の面で「問題」があるとされています。

密集市街地の建替えが進まない理由としては、建替えの資金の不足や権利関係の複雑さ、家主の高齢化などが考えられますが、物理的な要因については、国土技術政策総合研究所が地方公共団体に対して実施したアンケート調査（巻末「参考資料」参照）によると、建替えの際に道路の中心線から2mまで後退しなければならないという建築基準法の二項道路の拡幅の問題や、そもそも道路に有効に接しておらず建替えたくても建替えられないという無接道の問題が大きいことが分かります。

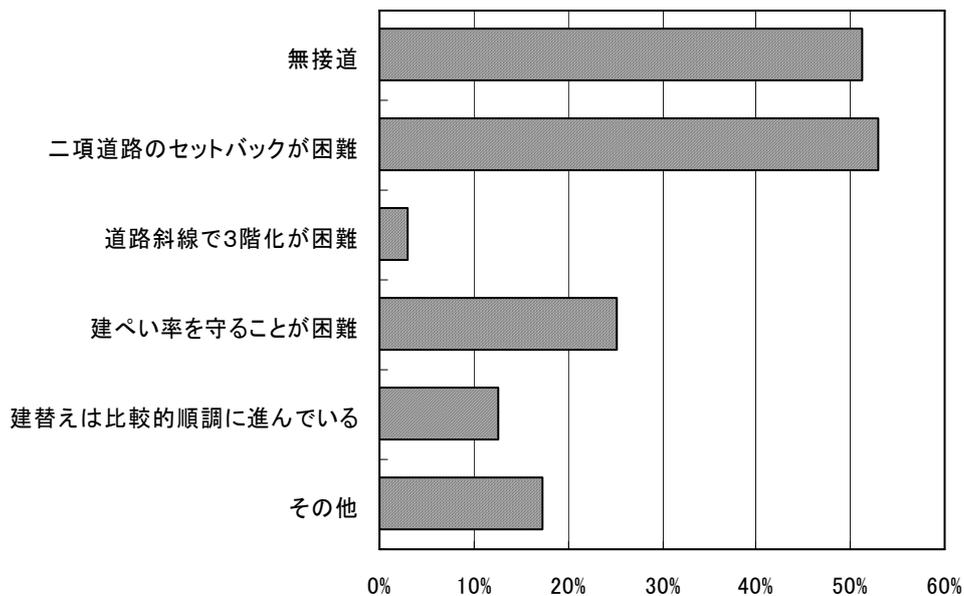


図 1-1 建替えが進まない物理的要因（複数回答 2 つまで：総回答数 573）

建替えが可能にならなければ、密集市街地の改善はできない

密集市街地の居住環境の改善は、防災上問題のある個々の建築物が建替わって、建物の基本的な安全性や居住性が高まることが必須です。地区の道路ネットワークの整備と一体となって、個々の建物の更新を進めていくことが重要です。

では、どんなに建替えたくても、敷地が「4m以上」の「道路」に接していなければ、諦めるしかないのでしょうか？ “建替えられるようにすること”それが密集市街地整備をもう一步進めるために不可欠です。

「道路」に接していなくても、建替えられる！

その一歩を進めた例をご紹介します。

一つは、道路の幅員そのものを緩和することによって、生活空間が建物の外にも滲み出している路地空間を再生する東京都中央区月島地区の事例です。共同化によらずに、この地区特有のスケール感を維持しながら、個々の建物の更新が可能になりました。

もう一つは、横丁を挟んだ両側の敷地をまとめて一つの敷地とみなし、その区域全体に防災に配慮した建築ルールを適用した大阪市の法善寺横丁の事例です。区域全体を一つの敷地として扱い、道路を敷地内の通路とすることで、幅員が4mに満たない通路沿いに飲食店が所狭しと建ち並ぶ横丁の雰囲気を残すことが可能になりました。

いずれの事例も、ある種の発想の転換をしています。この一歩は、従来の建築指導行政との関係整理、安全性確保の担保方法、行政内の関係部局や地域の方々との合意形成の進め方などなど、さまざまな工夫によって可能となりました。



3.3m

写真 1-1 東京都中央区月島地区



2.7m

写真 1-2 大阪市法善寺横丁

2. 建替えても今より小さい建物しかできない？

接道条件が満たされただけでは建替えは進まない

密集市街地で建替えがなかなか進まない理由には、先の「接道規定」のほかにもう一つ、容積率・建ぺい率・斜線制限といった建築基準法の「形態制限」があります。良好な市街地の環境を形成する建築物の基本的なルールである形態制限ですが、密集市街地では多くの敷地が狭小であるために、これら形態制限が厳しく働くことで十分な居住面積が確保できなくなっています。先のアンケート調査でも、建築面積や延床面積の確保に関連する斜線制限や建ぺい率制限が問題だと考えている回答が3割みられました。

もちろん、敷地を共同化して土地を有効利用できるようにすることが望ましいのですが、建替えの時期を揃えたり、隣の人と同じ建物に入ることが難しい場合が多く、自分の敷地で建替えができることへの期待が大きいといえます。

希望がかなう建替えにより、まちを安全にする

今より広い住宅に建替えたいという希望や、高齢者がいるので特に1階部分の床面積を広くとりたいといった希望があっても、小さな敷地では通常は希望の実現が難しく、期待する住まいが建たないのであれば現在の建物の不都合箇所を直しながら住み続けた方がよい、となるのも無理からぬものがあります。

建替え時期が来ている建物であっても、改装や設備面の更新、生活面の様々な工夫によって住み続けることは可能でしょう。しかし、小さな敷地に軒先を接するように老朽化した木造建物が接していれば、ちょっとした失火でも隣接建物への延焼が心配です。まして震災時には初期消火はおろか、避難経路が断たれてしまう恐れもあるのが密集市街地です。

建替え能力のある権利者に、その発意を行使できないまま、我慢しながら住み続けていただくことが適切なのでしょうか。それよりも建替え意欲を実際の建替え行動に結びつける条件を整えることができれば、その積み重ねが市街地の安全性の向上につながります。



建ぺい率を緩和して建替えました

写真 1-3 大阪市



道路斜線や前面道路幅員による容積率の制限を緩和して、総3階の建物を建てました

写真 1-4 品川区戸越一丁目

3. 地域のまちづくりルールを決めて解決へ！

全国一律の基準を地域のまちづくりルールに置き換える

建築基準法が定める全国一律の基準は、個々の敷地について、周辺との協調や調整をしなくても最低限の環境が担保できるように建築を制限しているものです。しかし、地域において、お互いに協調しながら建築を行うルールを合意することができれば、たとえば街区全体で安全性等を確保することにより、個々の敷地にかかる容積率・建ぺい率・斜線制限等の形態制限の緩和を盛り込んだ、いわば「ローカル・ルール」を適用する方法も建築基準法の中で用意されているのです。全国一律の基準の存在を基本としながらも、地域の地勢や地形、建築・開発の動向、市民のニーズ等を踏まえて、地域の実情にあったルールをつくり、まちづくりを誘導する手法が、これからは大変重要になってくるわけです。実際にこのような方法を密集市街地の改善に活用する地方公共団体も出てきました。

住民の協調と責任による地域のまちづくりルール

地域のまちづくりルールは、基本的には、自分の土地に自分の建物を建てる方式を考えていますが、全体として安全性や快適性が確保されるようなルールをお互いに協調して遵守しあうことがポイントです。地域の特性に合ったルールの内容を、地域が自発的に合意して実現していくわけです。住民ひとりひとりが、少しずつまちづくりに貢献するという意味では、住民がまちづくりの主役だといえますが、一方では、住民がまちづくりに責任をもつという気持を忘れないことが重要です。

このようなルールを取り決める範囲は、向こう三軒両隣程度の比較的狭い範囲から、複数の街区からなる町丁目程度の広がりまであり、地域の特性や手法によって異なります。要は、それぞれのルールが目指している効果が発揮されるために最低限必要な範囲でルールを合意する必要があるといえます。このようなローカル・ルールをつくるためには、お互いが少しずつ協力することがまちを良くし、結果として自分の利益にもつながってくることを理解していただくことが必要です。

4. 地方公共団体の判断でここまでできる！

建替えられない状況を改善する責任

密集市街地では、いくつかの制限が影響して建替えが困難になっており、そのような状況を改善するため、まちづくり誘導手法が効果を発揮する可能性があることを見てきました。

これまでは個々の住民が建築基準法の一律の基準を守ることが絶対でした。しかし、このようなまちづくり誘導手法が使えることが明らかになると、今度はそれを利用することを検討し、建替えられない状況を改善することへの努力が、今日、まちづくりに取り組む行政には求められます。

まちづくり誘導手法の策定権限は地方公共団体にある

地方分権の推進により、地方公共団体の都市計画の決定権限が大幅に広がりました。建築基準法でも、条例を定めることにより、地方公共団体が、建築物の敷地、構造等に関する規定を追加することができるような仕組みが設けられています（建築基準法第40条、第50条等）。

本書で取り扱う街並み誘導型地区計画や建ぺい率特例許可などのまちづくり誘導手法も、まさに地方公共団体が自ら決定できる手法です。そして、まちづくり誘導手法では、規制の強化だけでなく、「許可」や「認定」といった独自の判断によって、規制の緩和もできることが大きな特徴となっています。

このように、まちづくり誘導手法の策定権限の多くは、実は地方公共団体にあるのです。

独自の判断に対する不安を克服する

まちづくり誘導手法は、密集市街地での建替えを促進し、地域の個性やアイデンティティを実現できる素晴らしい手法に見えますが、話はそう簡単ではありません。というのも、こうした手法を用いることにためらいを感じる地方公共団体が多く、制度はあってもなかなか活用されていないというのが実情だからです。

地方公共団体が手法の活用を躊躇する理由には、どのようなものがあるのでしょうか。前述のアンケート結果では、合意形成や運用基準の作成の難しさの指摘が多くなっていますが、特に三項道路では、他地区との不公平感や行政の不連続を指摘する回答が7割程度見られました（次頁および巻末「参考資料」を参照）。密集市街地に建っているほとんどの建物は、全国一律の建築基準法に従って建っていますが、そこに一部の例外を認めたら、一律の基準に従った人は大きな不公平感や不満を感じるでしょう。緩和できると分かると、自分のところでも認めよと、役所に要望が殺到するかもしれません。

また、密集市街地の再生産を心配する声も多くなっています。密集市街地では、建物の密集に伴う住環境面や防災面での問題を解決するため、狭あい道路の拡幅や公園・ポケットパークの整備、建物の共同化など、様々な取り組みがなされてきました。まちづくり誘導手法も、密集市街地のこれらの問題の解決を目指しているという点では共通ですが、制限の緩和と強化のバランスを取りながら個々の建替えを進めるため、密集・建て詰まりという状況を改善できないのではないかと、むしろ悪化させるだけではないかと、という心配が生じてきます。

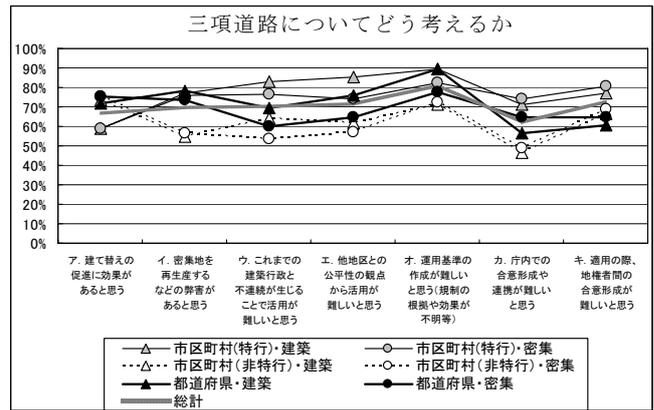
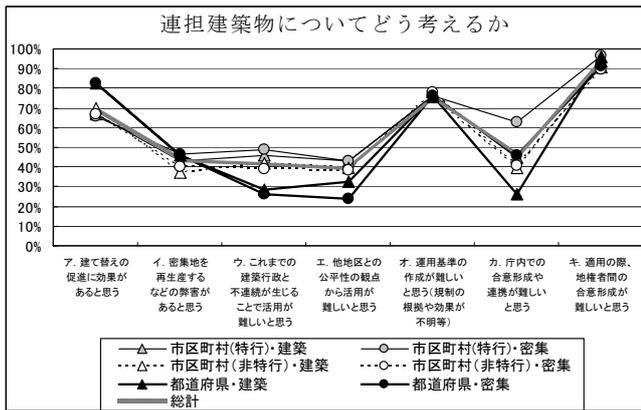


図 1-2 アンケート結果（アンケートの詳細については、巻末「参考資料」を参照）

まちづくり誘導手法は単なる緩和ではない

このような不安に対して、まずは、まちづくり誘導手法が単に制限を緩和する手法ではないことを述べておきたいと思います。

まちづくり誘導手法で緩和できる内容には、接道義務、斜線制限、容積率制限などがあります。ところがその一方で、建物の階数や高さの制限、壁面の位置の制限、構造の制限など、これまでには無かったルールが新たにかかってきます。つまり、緩和した分を、ほかの部分できちんと補っていることとなります。

大阪市法善寺横丁の連担建築物設計制度では、路地（横丁）の空間を大切にするため通路幅員を2.7mにするかわりに、通路に面する建物を耐火構造化することなど、様々な義務が課せられています。

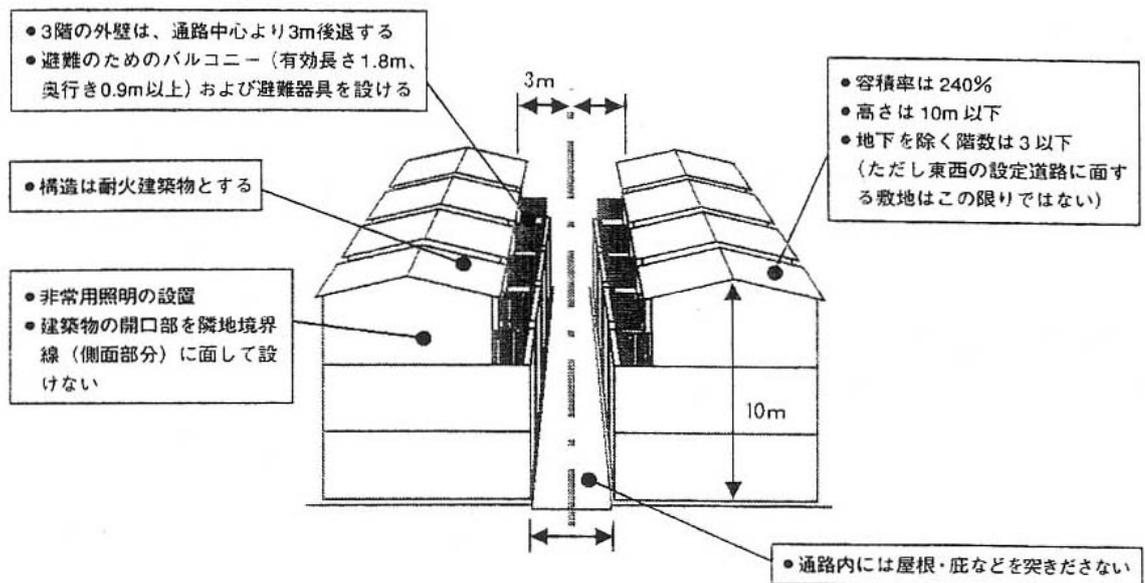


図 1-3 大阪市法善寺横丁のルール
（出典：大阪市資料）

「合わせ技」で一定の水準を確保する

もともと、まちづくり誘導手法の中には、建築の制限という意味では、緩和の側面の方が強く感じられる場合もあります。ただし、そのような手法を使う場合には、例えば骨格的な道路基盤が整っていて消防活動が円滑に行える地区に限って認めたり、ハード面だけでなく住民の自主防災組織があることを条件としたりしています。

つまり、ハード・ソフト含めた幾つかの手法を組み合わせることで、全体として一定の水準を確保するという姿勢は共通しており、広い意味での集団規定の「性能規定化」を目指しているといっているかもしれません。

地方公共団体には、このような総合的な視点から判断することによって、まちづくり誘導手法を積極的に活用することが求められています。

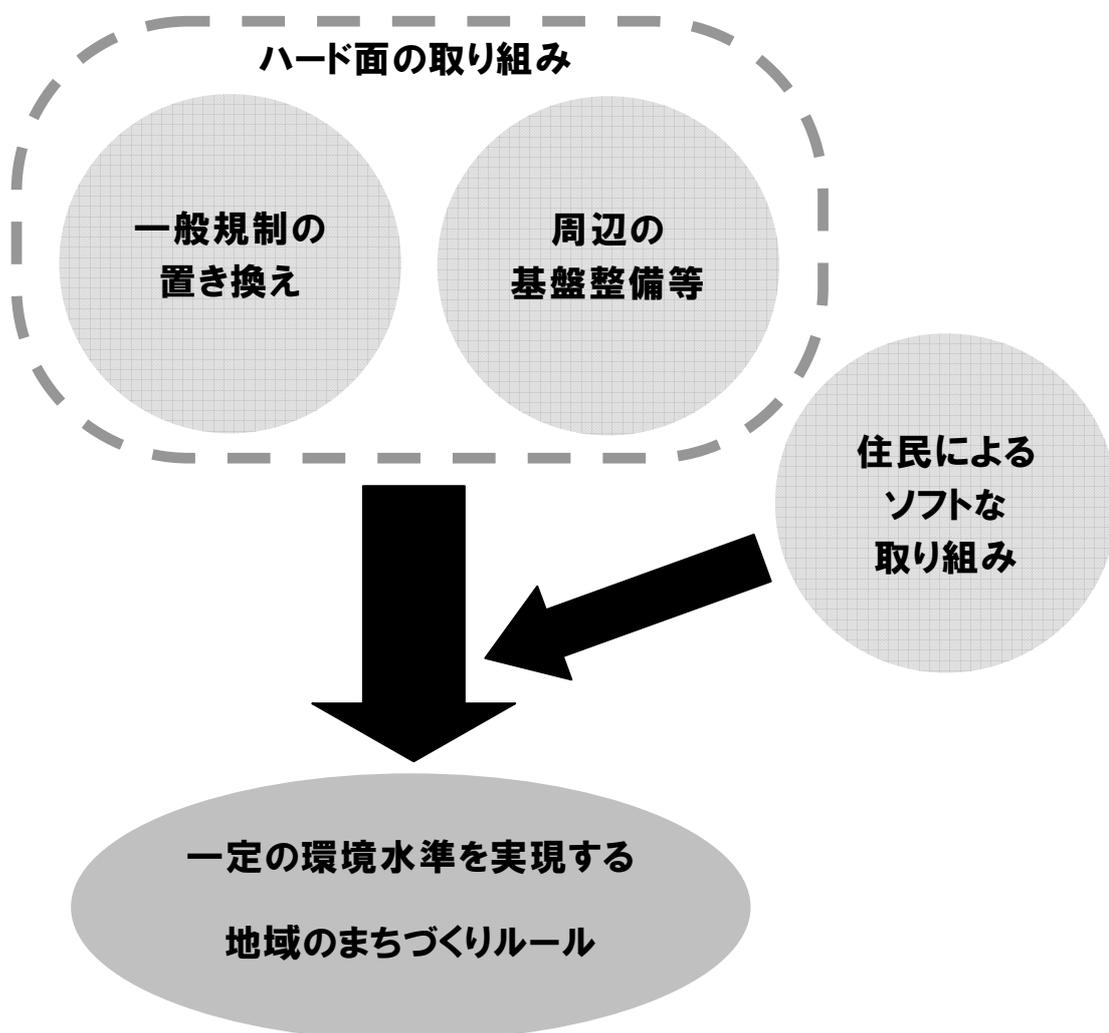


図 1-4 まちづくり誘導手法の基本的な考え方

5. 事業は重要なパートナー！

事業との役割分担で地域全体の改善へ

このようにまちづくり誘導手法では、適用する区域内で、防災性や住環境を一定の水準以上に改善することを目指します。ただ、まちづくり誘導手法が対象とするのは、街区や向こう三軒両隣といったどちらかという狭い範囲であるため、残念ながら、まちづくり誘導手法の積み重ねだけでは、密集市街地の広い範囲を改善しきれない面があります。密集市街地全体の安全性や日常生活の利便性・快適性を高めるためには、地域の骨格となる道路や身近な公園・広場を整備したり、消防用の設備やコミュニティ活動のための施設をつくるといったことが、どうしても必要なのです。

また、まちづくり誘導手法は、1人1人の住民が自力で建替えることを前提としていますが、お年寄りであったり借地や借家の場合には、そのような建替えが難しいことがよくあります。あまりにも敷地が狭い場合には、まちづくり誘導手法を使ったとしても、十分な居住面積の家が建たない可能性もあります。このような場合には、土地を共同で利用して建物の規模を拡大しながら建て主の負担を軽くしたり、場合によっては行政が敷地を買い取るような取り組みが必要になってきます。

道路や公園などの基礎的な基盤は、公的な資金を使った事業で重点的に整備し、事業では手が届かない街区の内側などでは、まちづくり誘導手法を使った自力の建替えを進めていく。このような事業とまちづくり誘導手法の適切な役割分担によって、密集市街地のほとんどの場所への対応ができるようになり、より総合的で効率的な密集市街地の改善が可能になるでしょう。

相互の連携で改善が促進！

そして、事業とまちづくり誘導手法は、単純に実施する箇所が異なるという関係だけではありません。例えば、道路を整備する場合に、地区計画の地区施設や壁面の位置の制限などを定めることができれば、建築に制限をかけることによって道路の整備を確実に進めることができます。さらに、形態制限を緩和できるまちづくり誘導手法を組み合わせれば、道路用地を提供していただく地権者の方々にメリットが生まれ、事業に協力していただける可能性が高まります。

一方、まちづくり誘導手法の側から言えば、前頁で述べたように、事業で周辺の基盤が整備されることによって、手法の活用に対する不安が解消されて使いやすくなるということがあります。

このように、事業とまちづくり誘導手法をうまく組み合わせることで、それぞれを促進させる相乗効果が期待できるのです。

6. 力を合わせて密集市街地を改善！

ルールづくりには専門家のサポートが有効

最後に、まちづくり誘導手法を実現するための最大ポイントを述べておきます。それは、地域でいかにルールを合意するかということ、具体的には、ルールの内容を決めたり、隣近所の間を取り持つのを誰が行うのか、という問題です。

例えば、最初に建替えの必要から手法の活用を思いついた住民自らが、隣近所に積極的に働きかけることが考えられます。実際に成功した事例を見ると、そのような住民の存在が浮かび上がってくることもあります。

しかし、合意形成に向けて、まちづくり誘導手法のルールの詳細な内容を検討したり、区域内の個々の敷地への影響を具体的に示したりすることは、一般の住民にはなかなか難しいことです。そのため、専門家のサポートが有効な場合が多いのです。専門家のサポートを行政側で積極的に支援することが成否の鍵を握っているといっても過言ではありません。

多様な主体がまちを動かす

これまでも、主として密集事業（現在の住宅市街地総合整備事業）などの事業を導入している地区などでは、行政による専門家派遣制度や建替え相談会等が行われてきました。また、行政職員が自ら積極的に地区に入り込んで説明に回ることも行われています。

今後、住民主体でまちづくり誘導手法を検討しようとする地域への計画立案支援を行う担い手としては、都市再生機構やまちづくりNPOといった団体も有力な候補です。また、密集市街地の改善が必要な箇所の多さや、地域とのつながりの深さからみると、最も期待したいのは地元の設計事務所や工務店などです。

いずれにせよ、まちづくり誘導手法を動かしていく体制をいかに築き上げていくかということは、これらの手法を活用する上で最大といってもいいポイントであり、それぞれの地方公共団体の創意工夫が求められています。

さあ、あなたの街でもまちづくり誘導手法を使ってみませんか！！