

# 要 約 編

## I. 新規に創設した事業制度等の円滑な実施に向けた方策の検討

本章では、まず、我が国の密集市街地の現状と課題、政策の方向性を簡潔に整理した後、平成19年度に改正された密集市街地整備法の改正内容を整理した。また、平成19年6月の建築基準法施行規則の改正により、狭あい道路の情報管理の充実が求められることとなったことを受け、改正の背景と概要を整理した。

次に、新たに創設された避難経路協定制度について、活用が想定される場面毎の活用方策の検討、活用にあたっての留意点の整理を行った。また、改正が行われた防災街区整備事業等の面的整備事業や建築基準法に基づく規制誘導手法との連携による密集市街地整備手法について詳細な検討を行った。具体的には、

- ・面整備事業の適用が相対的に困難な密集市街地の街区内部の安全性の向上のため、避難経路協定を、面整備事業の施行区域と、区域に隣接する街区内部の地権者との間で締結することで、街区内部においても避難等の安全性を向上させる方策
- ・連担建築物設計制度により特徴的なまちなみの維持を行っている地区において、避難経路協定との連携により、避難経路の継続的な確保を可能とする方策

等について検討し、その結果を取りまとめた。

このほか、避難経路協定制度以外の改正により創設、変更された各種の事業制度等についても活用方策の検討を行った。

## II. モデル地区におけるケーススタディを通じた整備効果の検証と課題の抽出

本章では、密集市街地としての課題が個々に異なる8つのモデル地区において、ケーススタディを通して、地区の現況把握、市街地状況や住民等の意向を踏まえた事業展開方策の検討、整備効果の予測・検証、当該地区における効果的な密集市街地整備方策の取りまとめを実施した。

なお、各モデル地区における調査の実施にあたっては、地方公共団体の主体的な参加を得つつ、各地における検討を担当するコンサルタント等と連携して行った。また、整備方策の検討にあたっては、学識経験者及び地方公共団体委員の参加を得た委員会を設置し、助言等を得た。

各モデル地区における課題の抽出及び整備手法の検討の概要は次の通り。

### § 1 大都市圏の地区

#### 1. A地区（兵庫県A市）

##### （1）課題の抽出

- 木造共同建て（長屋）が多い（全体の40.8%）。このため、部分的に空家が発生しても、建替えによる更新が進みにくい。
- 敷地が狭隘なため、2項後退すると必要な容積が確保できないことも、建物の更新が進まない一因となっている。
- 電柱が車の通行の支障になっている。
- 住民コミュニティは充実しており、また地元にはリーダーがいる。

## (2) 整備手法の検討

- 対象となる沿道地区の中からモデルスタディ街区を設定した。モデルスタディ街区内のモデル敷地において、建替え後に実現可能な建築ボリュームを各種規制内容に応じて比較検討した。この結果、実現する建築ボリュームの大きな規制内容（規制緩和）を有効な規制誘導手法として採用することについて検討した。
- 地区中心部の南北軸について6mの道路幅を、街並み誘導型地区計画と建ぺい率特例許可によって行うことについて検討した。さらに、場合によっては容積適正配分型地区計画の採用も検討した。
- 地区の生活道路の軸（銀座通り）について4mの道路形成を、街並み誘導型地区計画と建ぺい率特例許可により行うことについて検討した。
- 上記骨格道路に接する接道不良の老朽木造住宅街区については、連担建築物設計制度及び建ぺい率特例許可による整備について検討した。
- 道路幅に伴う電柱移設事業の実施の検討を行った。
- 建て詰まり解消を促進し、空地を確保するため、老朽建築物の除却のみに対する補助制度を検討した。

## 2. 庚台・三春台地区、篠原東周辺地区、希望ヶ丘周辺地区、泉町周辺地区（神奈川県横浜市）

老朽住宅等の建替えの際において基礎的情報となる、狭あい道路に関する情報を円滑に整備・管理するための最適な方策に関する検討を、都心部・郊外部等、市街地の状況が異なる複数のエリアにおいて行った。

### (1) 課題の抽出

- 道路を巡る問題点として、判断に困る以下のようなケースが見られた。
  - ・1項1～5号の道路であるが、幅員4m未満の部分があるケース
  - ・5号道路で、指定内容の通りに築造されていないケース（実態が無いものを含む）
  - ・2項道路で、幅員が4m以上あるケース
  - ・2項道路としての基準時の要件を満たさないケース
  - ・43条ただし書を適用したが、現在形状がないケース 等

### (2) 狭あい道路に関する情報の円滑な整備・管理の方法の検討

- 道路の種類別、問題のケース別に、想定される対応方針を列挙し、それぞれの方針に対する可能性や問題点について検討した。

### (3) 今後の整備方針の検討

- 狭あい道路の情報整備に向けての今後の作業方針とスケジュールを検討し、取りまとめた。

## § 2 大都市圏の斜面地区

## 3. 東久保町地区（神奈川県横浜市）

### (1) 課題の抽出

- 防災上の安全性を確保するために、緊急自動車の進入や避難路となる道路、交差点の隅切り整備を行う必要がある。
- 行き止まり道路の避難路確保を行う必要がある。
- 地形的制約（急斜面・崖地）や敷地の狭さから、2項後退ができず、建て替えが進まない状況を踏まえ、建て替えられる条件を整備する必要がある。

○特に西側地区に不足している公園・広場整備を促進する必要がある。

## (2) 整備手法の検討

### ①条例に基づく「狹隘道路整備促進路線」の路線型整備【重点整備路線】

○4 mに拡幅する狹隘道路整備促進路線は建築基準法で担保されているが、8 mに広げる地区幹線道路、6 mに広げる主要防災道路は法的に担保されていないため、都市計画に位置付け、実効性を担保する必要がある。

○このため、地区全域に防災街区整備地区計画を策定し、狹隘道路整備促進路線、主要防災道路を特定地区防災施設等に位置付けることを検討した。

○また、沿道の建替えに応じた狹隘道路拡幅整備事業に加え、住市総事業により路線型整備を重点的に実施する方策を検討した。

### ②「3項道路」指定や「街並み誘導型地区計画」等の規制誘導手法を連携させた建替促進【重点整備街区】

○3項道路指定（拡幅幅員低減）＋沿道建築物の構造規制（法43条の2の条例または建築協定）による規制誘導方策の検討を行った。

○街並み誘導型地区計画（前面道路幅員による容積率低減、斜線制限の適用除外）による建替条件緩和の検討を行った。

## 4. C地区（福岡県北九州市）

### (1) 課題の抽出

○階段を歩きやすく改善し、車が使えぬ道路への短絡ルートの新設するとともに、上下移動を緩和する迂回ルートの設置が必要。

（現状：最近20年で65歳以上は20%から35%、75歳以上は6%から20%へ増加。75歳以上人口は北九州市平均の2倍の速度で増えている。）

○適切な建物の更新を図ることが必要。

（現状：斜面では築30年程度以上の老朽建物が約5割、平場でも築30年程度以上が約4割と建物の更新が進んでいない。斜面では建築基準法上の無接道建物が約16%である。）

○空き家の除却、空き地の適切な管理が必要。

（現状：斜面地では約14%が空き家、約4%の宅地（面積ベース）が空き地である。防災上・防犯上周辺に悪影響を与えている。）

○消防車が入れる6 m道路の整備、4 m未満道路の拡幅、すみ切り整備が必要。

（現状：斜面では約4割の住宅が車の横付けができない。斜面では4 m未満道路が約7割と、防災上・日常生活上必要な車が使えない住宅が多い。）

### (2) 整備手法の検討

行政主導の取り組みと、官民協働の取り組みとに分けてそれぞれ検討を行った。

#### ①行政主導の取り組み

○消防活動困難区域を解消するための幅員6 m程度の道路整備【事業】

・消防活動困難区域の解消は市の責務であるとして、道路事業として実施することを検討した（規制誘導手法のみによるよりも早期の整備が可能）。

#### ②官民協働の取り組み（計画に基づき市民が行う事業に市が支援）

○細街路整備事業・すみきり整備【事業】

○空き家、老朽住宅等の除却と跡地の活用【事業】

- ・行き止まりの解消、横道・階段道の整備、共同駐車場・転回広場等の整備
- 無接道宅地の再建可能なしくみの構築【規制誘導】
  - ・43条ただし書き許可、連担建築物設計制度、42条3項道路（水平距離の指定）
- 避難経路協定（予定避難路）
  - ・将来の建替え時等に後退等要請する協定の検討
  - ・2項道路沿道の不燃化促進の検討
- 土地の共同利用の促進【事業＋規制誘導】
  - ・無接道敷地を共同建替え、長屋建替えへ誘導・支援
  - ・空き地・空き家除却後宅地と周辺宅地の交換分合（通り抜け路の新設、無接道宅地の解消、広場の集約のため小規模な修復型土地区画整理事業、防災街区整備事業の検討）
- ③その他
  - 上記の各事業の実現の可能性を高めるため、以下の施策の導入を併せて導入することの必要性が抽出された。
    - ・計画の公示性を持たせるための地区計画等の都市計画的位置づけ
    - ・上記の住民の各事業を実現するための専門家派遣
    - ・空き家除却等促進のための税の優遇措置、空き地所有者へ活用希望者を斡旋等、ソフト施策の検討

### § 3 歴史的都市の地区

#### 5. G地区、H地区（京都府京都市）

##### （1）課題の抽出

- 地区の整備に関する住民への意向調査（アンケート）より以下のような課題が導き出された。
  - ・避難経路協定の導入に関しては、特に袋路の奥に住む住民が必要を感じている、また、通路担保のための承継効以上に、日常の維持管理ルールに対する期待が大きいことが示された。一方で、協定締結後に維持管理上のルールが遵守されるかどうか不安に思う住民も多く、合意形成と協定遵守を図る取り組みが非常に重要である。
  - ・そのため、制度のメリットを的確に伝えながら、合意形成を図る取り組みが非常に重要である。
  - ・また、協定の締結に併せて、袋路状態の解消（通り抜けの確保）や防火上の危険性を改善できる支援措置等が求められる。

##### （2）整備手法の検討

- 避難経路協定の締結に向けた取り組み手順を整理した。
  - ・地元自治会等への働きかけ（今回実施）
  - ・アンケートによるニーズ把握（今回実施）
  - ・地域自治会等における検討組織の立ち上げ（コンサルタント派遣等）
  - ・避難経路協定における規定内容の検討
  - ・協定の締結
- 上記取り組みに加えて、以下の防災性向上に向けた取組み（支援措置）について検討した。
  - ・袋路状態の解消に向けた、通路空間の確保
  - ・対象敷地所有者に対する優遇措置（建ぺい率・道路斜線等の緩和、固定資産税上の優遇等）
  - ・老朽建築物の除却に対する補助制度

- ・既存建築物の耐震・耐火改修への支援（補助等）
- ・43 条ただし書きの的確な運用による、着実なセットバックの推進

#### § 4 大都市圏の漁村地区

##### 6. 浦島地区（神奈川県横浜市）

###### （1）課題の抽出

- 街区内部は主に建築基準法上の道路ではない通路で構成されており、建替えができない敷地が多い。
- 道路に面した敷地においても狭小なため、建替えに伴い2項後退を行うと十分な建物規模が確保できなくなる。
- 共同化や個別建替えなどの街区の整備方法に対する地元住民のニーズが様々である。

###### （2）整備手法の検討

- 道路整備と併せた沿道不燃化による街区の「ガワ」を整備することで、街区単位での防災環境の向上を図る。また、地元住民の街区整備に対する多様なニーズ（共同建替えに前向きな方、個別建替えを希望する方）に対応するため、複数の建替えの誘導方策を導入する。
- 防災街区整備地区計画による生活道路整備ならびに沿道建物の不燃化
  - ・特定地区防災施設を位置づけ、幅員4m道路＋壁面後退50cmによる道路状空間の確保ならびに沿道建物の構造・間口率の制限による不燃化。
- 防災街区整備事業＋容積適正配分型地区計画による共同建替えの促進
  - ・共同建替えの対象敷地において、容積適正配分型地区計画の活用により高度利用が可能な敷地条件を整えるとともに、防災街区整備事業の導入により権利者の合意形成の面からの事業成立性を高める。
- 連担建築物設計制度（密集市街地型）による未接道敷地群の合理的建替条件整備による重点整備街区における建替促進
  - ・連担建築物設計制度〈密集市街地型〉（認定基準）による規制誘導と建替促進事業による現実的な通路拡幅による建替えの促進。
- 避難経路協定による行き止まり道路・通路の通り抜け化
  - ・共同建替え区域内に通路を新設し、避難経路協定による行き止まり道路・通路の通り抜け化。

#### § 5 地方圏の漁村地区

##### 7. 有喜地区（長崎県諫早市）

###### （1）課題の抽出

- 以下のような密集市街地整備上の隘路があることが抽出された。
  - ・狭小敷地もあり、道路の拡幅等を行おうとすると床面積の確保が困難。
  - ・地区内に高低差があるため、道路の配置に制約が大きい。
  - ・居住者の高齢化が進んでおり、建替え等の際の資金不足が課題。
- また、地区が持つプラスの特徴（ポテンシャル）として、以下のような項目が評価できるとした。
  - ・長崎・諫早への通勤圏内であること。
  - ・高い定住意向や、地域への強い帰属性が見られること。
  - ・事業上の種地となりうる空地等が地区に近接して存在すること。

・公民館・高齢者施設などの施設が集積していること。

## (2) 整備手法の検討

- 主要道路（6m・5m）の整備を、街路事業・地区施設整備事業（買収整備）で行うことを検討した。
  - 地区に近接した空地や農地を事業上の代替地として確保することを検討した。
  - 従前居住者住宅の整備について、市営住宅の活用、都市再生住宅の建設・借上げにより行うことを検討した。
  - 道路網の整備を前提とした住宅再建方策の検討を行った。
  - 整備が遅れていた公共下水道の整備については、漁業集落排水事業により行うことを検討した。
  - 消防用設備等の設置と維持管理については、市の単独事業に行うことを検討した。
- ※なお、避難経路協定については準都市計画区域では締結ができないため、検討していない。

## 8. 細島東部地区（宮崎県日向市）

### (1) 課題の抽出

- 漁業関係就労者（27%）、高齢化（60代以上50%以上）が進んでいることや戸建て志向が根強いことから集合住宅や他地区への移住には抵抗感がある地権者が多い。
- 建築基準法に基づく道路に接していないため、家屋の建替えができず老朽化が著しい（昭和40年代以前建築物50%以上）
- 宅地の高低差が非常に大きい（0～50m、勾配15～30%）
- 建物の密集度が高い（60戸/ha）
- 宅地面積が平均20坪と狭小であるため居住空間に乏しい

### (2) 整備手法の検討

- 本地区では住宅市街地総合整備事業（密集住宅市街地整備型）に平成5年度より着手し、道路、公園、コミュニティ住宅等の公共施設の整備と平行して、地区の老朽住宅の除去・建替えを促進しているところ。
- しかしながら、本地区には大きな高低差があることから、道路の整備には物理的な限界があり、また、住民の地域コミュニティの確保、戸建て志向の根強さから、更なる建物移転や集合住宅、地区外への移住を伴う事業が困難な状況。
- このため、施行中である前述の整備に加え、①建築基準法第42条第3項の水平距離指定（建築基準法第43条の2による条例化とのセット）、②建築基準法第43条第1項ただし書き許可により今まで出来なかった老朽住居の建替えを促進し、③避難経路協定により防災性の向上について検討した。
- また、民間活力による空き地、空き家の有効利用を促進することにより、継続的な住環境の改善及び防災性の向上について検討した。

## Ⅲ. 新たな事業手法を活用した効果的な密集市街地整備方策のとりまとめ

本章では、I章における、密集法の改正により新たに創設された制度等による密集市街地の整備方策に関する検討や、II章での具体的な地区でのケーススタディを踏まえたうえで、これまで必ずしも密集市街地の整備が進んでいない、あるいはこれから始めようとしている地方公共団体を対象に、

地域特性、地域のニーズの抽出から目標設定、整備手法検討までの一連の手順を解説した「地域特性を活かした密集市街地整備の手引き（案）」のとりまとめを行った。併せて、Ⅱ章で取り上げた地区における整備方策の検討事例をもとに、個々の条件や課題に対する取り組み、具体の整備手法として紹介した。

手引きは、全体として以下のような流れとなっている。

- ① 地区を抽出し、地区の現状や地区内居住者のニーズを把握し、地域特性を把握するとともに、隘路となっている問題要因を把握する。
- ② 地区の目標・整備方針を立てる。その際、地区の持つ開発ポテンシャルや行政サイドのマンパワー、財政力等を前提として、段階的な目標設定も視野に入れながら検討する。
- ③ 整備手法を検討し、実践に移す。想定される整備手法に対して、複数の代替案を用意し、地域特性に照らして最も適切な手法を選択する。
- ④ 実践の後、評価、モニタリングを行う。場合によっては、目標、方針の見直しを行う。