

3項道路指定における地域住民等の役割に関する研究

A study on the role of local residents in utilization of the Building Standard Law Article 42 paragraph (3)

小池貴大¹・岡井有佳²・加藤仁美³

Takahiro Koike, Yuka Okai and Hitomi Kato

¹西日本高速道路株式会社 (〒530-0003 大阪府大阪市北区堂島1-6-20)

West Nippon Expressway Company Limited

²立命館大学教授 理工学部 環境都市工学科 (〒525-8577 滋賀県草津市野路東1-1-1)

Professor, Ritsumeikan University, Dept. of Civil and Environmental Engineering

³東海大学教授 工学部 建築学科 (〒259-1292 神奈川県平塚市北金目4-1-1)

Professor, Tokai University, Dept. of Architecture

Narrow roads that remain much in wooden densely built-up areas have problems on hygiene and disaster prevention. It's required to improve the disaster prevention performance in the district by widening the road along with updating of roadside buildings. But now improvement by roads widening isn't proceeded. In addition, improvement by road widening has the possibility of the risk to lost historical value and a unique atmosphere. Therefore, it's required to ensure disaster prevention performance while maintaining the atmosphere of an attractive narrow road space. This study focuses on the Building Standards Law Article 42 Paragraph (3), and clarifies the role of local resident's, activity in each district.

Keywords: narrow streets, 42-3 road, local residents, Building Standard Law

1. はじめに

(1) 研究の背景・目的

高度経済成長期に木造住宅が多く立地したことにより形成された密集市街地の整備が喫緊の課題となっている。密集市街地の特徴として狭隘道路⁽¹⁾を多く有しており、沿道の建物更新時に道路を拡幅することで地区内の防災性能を向上させることが求められる。密集市街地内の建築物の多くは、建築基準法（以下、「建基法」とする。）第42条第2項の規定に基づく道路（以下、「2項道路⁽²⁾」とする。）に接道していることが多く、建替え等を行う際、建基法を遵守するため、道路中心線から2mの敷地後退が求められる。その結果、敷地後退により敷地が狭くなることから所有者の建物更新に対する意欲は低下し、加えて所有者の権利関係が複雑化していることも多く、2項道路沿いの建物更新が進んでいない状況である。

2項道路に接し、建替え時の敷地後退が難しい敷地に対する救済措置として、建基法第42条第3項に基づく道路（以下、「3項道路⁽³⁾」とする。）が規定されている。制定当初は、斜面市街地やがけ地等に立地する敷地に対する限定的な活用にとまっていた。しかし、2003年の建基法改正により、建基法第43条の2を根拠とする条例制定により、3項道路に接する敷地への制限付加が可能となり、2004年に国土交通省による技術的助言として、密集市街地内の建物更新や町並み保全において、3項道路の指定活用が示唆された。本来、救済措置的意味合いが強い3項道路の活用に関しては、多用することにより住環境の更なる悪化も推測されるため、必ずしも望ましいものではないが、建物更新が十分に促進されておらず、現状の狭隘道路空間が放

置される状況を鑑みれば、住環境の著しい悪化、違反建築等の増加等が発生することが予想され、3項道路の指定活用が一定の役割を果たすことができると考えられる。

狭隘道路は、日常生活を送る上で日照や通風の確保が困難であり、災害時には緊急車両の進入が難しく、延焼被害の拡大や避難行動に大きな支障をきたす等といった課題を抱えている。一方で、狭隘道路は地域コミュニティ形成に密接に寄与しており、歴史的景観や独特の雰囲気を持つ等といった魅力を有している。これらのことから、魅力ある狭隘道路環境を維持保全し、同時に防災性能を向上させていくことが求められる。3項道路の指定活用により、価値を有する狭隘道路空間を維持した整備が可能となるが、現状として積極的な活用が行われていない。理由として、地権者等住民との合意形成が難しいことが考えられる。そのため、本研究では2004年の国土交通省による3項道路に関する技術的助言以降に3項道路指定の活用に至った事例を対象とし、住民主導による3項道路指定に関する整備実態を把握することにより、3項道路指定における地域住民等による役割を明らかにすることを目的とする。なお研究方法は、文献の整理、現地調査の他に、各地区の3項道路指定に関連する自治体担当者（京都市・神戸市・神戸市まちづくり公社）、まちづくり関係者（祇園町南側地区まちづくり協議会幹事・顧問、六原学区3項道路指定時の町内会長）・専門家を対象（六原学区：コンサルタント、神戸市駒ヶ林地区：コンサルタント）を対象としたヒアリング調査を行った。

(2) 研究の位置づけ

狭隘道路整備に関連する研究としては、東郷ら（2011）¹⁾による路地空間の保全・維持に向けた2項・3項道路の活用可能性について明らかにしたものや、密集市街地における路地を活かしたまちづくり整備手法について総合的に評価し、路地を活用し防災性能を向上させるための整備手法の方向性を示した鶴谷ら

（2010）²⁾の研究が挙げられる。狭隘道路整備の実態に関連する研究として、加藤ら（2003）³⁾は、特定行政庁による取り組みを把握し、住環境整備の観点から、3項道路等の許可基準について積極的な運用可能性を指摘している。

特に3項道路に関する研究として、薄井ら（2009）⁴⁾は、消防活動困難区域に着目し3項道路指定の適切な運用に向けた街路評価を行い、消火活動困難区域が生じないための条件を定量的に示した。川崎ら

（2005）⁵⁾は、工区区分型一団地認定を行っていた東京都中央区月島地区において、3項道路活用の際の地区計画の制度設計について考察している。小池ら（2017）⁶⁾は、2004年以降に、3項道路指定の実績のある特定行政庁を対象に防災性能の担保手法について明らかにしている。

本研究では、住民主導による3項道路指定に至った事例を対象とし、住民等の取り組みに着目し、地区課題解決へ向けた3項道路指定活用における地域住民等の役割を明らかにするものである。

2. 狭隘道路の現状と課題

建築物に関連する最初の道路基準は、1919年に制定された市街地建築物法によって定められた。現行の建基法は、この市街地建築物法の道路幅員4mという規定を受け継いでいるとされる⁷⁾。狭隘道路が多く立地する密集市街地は、生活道路等の都市基盤整備が不十分であること、幅員が4m未満の狭隘道路が存在することにより防災面、衛生面に課題を抱える等が特徴として考えられる。現代においても、未だに狭隘道路は多く残存しており、理由として、接道条件、敷地所有者の高齢化や空き家化等が挙げられる。狭隘道路の整備手法として、建替え時の敷地後退、ただし書許可⁴⁾、連担建築物設計制度⁵⁾等が挙げられるが、喉元敷地⁶⁾の権利者との同意が困難であることが課題である。2項道路沿いの建築物は、建替え時の敷地後退により、現状の敷地面積の確保の困難性が、建替え意欲の減少に影響していると考えられる。

3項道路は、密集市街地内の建物更新や町並み保全に対する活用が示唆されたが、建基法は、建築物に対する最低基準を定める法律であるため、行政として2項道路の拡幅を基本とする考えが根底にあることが推測され、積極的に活用されていない状態である。池宮ら（2016）⁸⁾によると、2004年以降、3項道路の指定実績のある特定行政庁は6自治体（新潟市・長岡市・日光市・東京都中央区・京都市・神戸市）となっている。3項道路の運用が少ない理由の1つとして、合意形成の問題が考えられる。そのため、地域住民等による活動が積極的であり、地区全体の町並み景観の維持、防災性向上を目的に3項道路指定が活用された事例として、京都市（祇園町南側地区・六原学区）、神戸市（駒ヶ林町1丁目南部地区）の3地区を本研究の対象とする。地区内の複数路線で3項道路指定を行う際には、合意を取るべき権利者の増加が推測されるが、地域住民等

が主導となって検討することで、3項道路活用による地区課題の解決に寄与できると考えられる。

3. 3項道路指定における地域住民等による取り組み

(1) 京都市

a) 京都市の取り組み

京都市では、狹隘道路を歴史都市としての重要な資産と捉えている一方で、建替え等の困難性から、細街路整備に関する施策を講じている。2011年には「歴史都市京都における密集市街地等に関する対策の推進に係る検討会議」を設置し、2012年7月に「歴史都市京都における密集市街地対策等の取組方針」を策定し、2012年に、全国共通の木造密集市街地に関する指標に加え、京都市の土地特性を踏まえた指標⁽⁷⁾を踏まえ、「優先的に防災まちづくりを進める地区（以下、「防災地区」とする。）」を選定している（全11地区）。具体的な施策として、「防災まちづくり専門家派遣」が挙げられ、地域のまちづくり活動に関する支援を行い、防災まちづくり地図の作成や、防災まちづくり計画の作成及び整備改善策モデル案の検討等に取り組んでいる⁽⁸⁾。また3項道路に関しては、2014年3月に「京都市道路の指定等に関する基準⁽⁹⁾」を定め、2015年7月には「路地のある町並みを再生するための道路指定制度」を設け、2項道路・3項道路・ただし書許可等を組み合わせ、狹隘道路に対する課題解決を目指している。

b) 京都市東山区祇園町南側地区

祇園町周辺地区は、室町時代後期頃から既に町が形成されており、京都の中でも歴史ある花街として有名な地区である。膳所藩の藩邸であった祇園町北側地区は、廃藩置県により土地が個人に売却されたことから、町並み景観が損なわれるという問題を抱えていた。そこで祇園町南側地区では、地区住民の有志が集まり、勉強会という形で町並み保全に関する検討が始められた。その後、1996年に「祇園町南側地区協議会」（以下、「協議会」とする。）が設立され、顧問として、都市計画実務経験者が就任し、まず初めに地区内の防災性能を向上させるため、防災計画の策定に取り組み、またその実効性を担保するため、私設消火栓の設置等を行った。さらに、学区と行政区による防火訓練が毎年実施されているが、それらとは別に祇園町南側地区のみで防火訓練を行っており、比較的防火意識の高い地区であると言える。

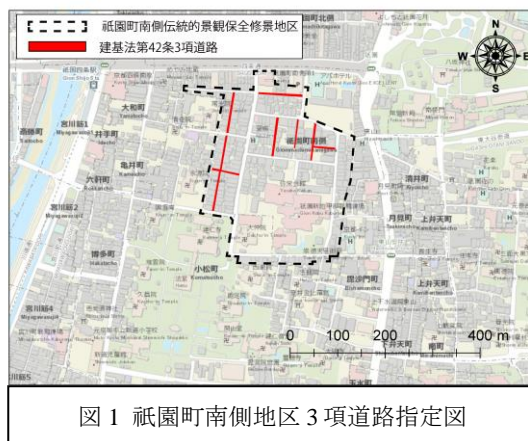


図1 祇園町南側地区3項道路指定図

祇園町南側地区は、地区内の道路幅員が2.7mであり、地区内の道路が2項道路として指定されていた。これにより建替え時の敷地後退を原因として、景観損失が危惧されるという課題を抱えており、町並み景観の維持という住民ニーズに応えるため、3項道路指定の検討が開始された。3項道路指定においては、地区の一部が防火・準防火地域⁽¹⁰⁾に指定されており、建替え等を行う場合に耐火建築物等とする必要があった。そのため、協議会の働きかけにより、「京都市伝統的景観保全に係る防火上の措置に関する条例」が制定され、防火・準防火地域の指定解除と同時に防火基準が定められ、2006年に地区内の9路線が3項道路に指定された。

合意形成に関しては、祇園町南側地区の土地の約4割程度が女紅場学園の所有地として残っていることから、理解を得やすい状態であった。加えて、女紅場学園が、低価格で土地を貸すことにより、祇園の町並み景観の重要性が継承され、町並みが保全される体制が整っていると言える。また、協議会の取り組み（私設消火栓の設置、防火訓練）等の防災に関する下地があったことが、3項道路指定に影響したと考えられる。

c) 京都市東山区六原学区

六原学区は京都市東山区に立地する元学区の1つであり、鴨川の東側に位置し、重要文化財である六波羅蜜寺等が立地しており、歴史的な町並みを有する地区である。地区の特徴として、敷地が狭小であり、高齢化、空き家化の進展等が挙げられる。六原学区では、30の町内会により構成されており、それらをまとめる組織として、2000年に六原自治連合会が発足した。六原自治会の下部組織として各種団体等⁽¹¹⁾が設置されているが、横断的にまちづくりに取り組む体制がなかったため、2010年に「六原まちづくり委員会」が組織された。六原まちづくり委員会は、地域住民に加え、学識経験者や行政担当者等により構成されている。六

原学区は、2012年に京都市により防災地区に選定されており、2012年度から3年間、行政と地域住民の協働による防災に関する取り組みが行われ、2012年8月に、「六原学区防災まちづくり会議⁽¹²⁾」が発足された。具体的な取り組みとしては、防災まちづくりマップの作成、六原学区防災まちづくり計画の策定等が挙げられる（図2）。2014年度は、防災まちづくりマップの作成を目標に掲げ、作成検討にあたり、地域住民が中心となり、安心・安全に暮らせるまちづくりを目指し、六原学区が抱える防災的な課題の解決へ向け、密集市街地の改善に関する基本方針や具体的取り組みについてまとめており、その中で住民が中心となって地域内住民へ向けた広報等も行っている。

六原学区の3項道路指定は、防災まちづくり計画作成後に検討が開始された。地区内の昭和小路は、道路幅員が2.7mであり、京町家の佇まいが残る通りであり、沿道建築物の建替え時に敷地後退を行うことで、景観が喪失されることが危惧されていた。六原学区の特徴として、地区への入居に関する管理（建物や生活面等）に対して、地域住民が積極的に携わっており、加えて町並みを守りたいという意識が高かったことから、昭和小路を拡幅することなく、3項道路として指定することが検討された。3項道路指定に関しては、六原まちづくり委員会による発信から検討が開始され、住民の意見を反映させるため、行政から派遣された専門家が中心となって行政と今後の整備方針・対策を議論し、地区の課題を解決する1つのツールとして3項道路を活用することとなり、2015年に3項道路に指定された。

合意形成に関して、特に大きな困難な点は発生せず、地主や地域住民の理解を得ることが出来ている。これは昭和小路沿道の大半の土地を地主1人が所有しており、関係権利者が少なかったことが影響していると考えられる。また、祇園町南側地区において指定実績があったことから、権利者の理解を容易に得ることができたと推測される。



図2 六原学区防災まちづくり計画図

(2) 神戸市

a) 神戸市の取り組み

神戸市は1981年に、「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例（まちづくり条例）」を制定し、条例に基づき、地域住民、まちづくりの専門家、行政の協働・参画によるまちづくりを進めている。主な施策として、まちづくり活動助成、専門家派遣制度が挙げられ、専門家派遣制度は「すまいるネット⁽¹³⁾」が担当しており、コンサルタント等といった専門家を地域に積極的に派遣し、地域のまちづくりを推進している。また神戸市では、狹隘道路整備という位置づけではなく、「密集市街地解消」に重点を置き、施策を講じており、2011年に密集市街地再生方針が策定されている。これに基づき、「密集市街地再生優先地区（灘北整備、兵庫北部、長田南部、東垂水）」（以下、「再生優先地区」とする。）を定め、地域特性に応じて多様な施策を組み合わせ、密集市街地の再生を図っている。具体的制度としては、老朽木造建物の除却促進、空地の有効活用、建物の不燃化促進、沿道建物の防火規定とあわせた前面道路幅員条件の緩和（3項道路指定）等が行われている。

b) 駒ヶ林町1丁目南部地区

駒ヶ林地区は、歴史ある漁村集落であり、地蔵や古民家等が残存しており、再生優先地区に指定されている。まちづくり活動としては、阪神淡路大震災後に生じた空地を、「まちなか防災空地整備事業」により整備し、平常時は防災空地として、イベント時にはその会場として活用し、防災面のみならず地域のコミュニティ形成にも寄与している（図3：東町やすらぎ広場）。この事業に引き続き、2001年には細街路整備事業が開始された。



図3 ひがしやま路地のまちづくり計画図

細街路整備事業は路地の中心線等を沿道権利者と決定し、舗装や溝の整備、地下埋設管の更新等の整備を市が行うものである。

駒ヶ林町 1 丁目南部地区では細街路整備事業の検討開始時の 2001 年から、「まちづくり専門家派遣制度」を活用し、まちづくりコンサルタントが地区に派遣され、自治会・婦人会等といった地元組織が中心となったワークショップを運営するなど、まちづくり活動が行われてきた。2004 年 9 月に開催されたワークショップでは、地元住民の意向として、この地区に必要な道路幅員は「傘を差してすれ違える」、すなわち、車が入ることのできない路地でも良いという意見が把握されたことから、3 項道路指定の検討が進められた。このプロセスを踏まえて、「駒ヶ林町 1 丁目南部地区まちづくり構想」が策定され、同時に「近隣住環境計画」の検討が開始された。「近隣住環境計画」とは、「神戸市民の住環境等をまもりそだてる条例」により位置づけられる制度であり、一定区域において、地域特性に応じたまちづくりのルール⁽¹⁴⁾を定めるもので、2004 年の技術的助言を受け、3 項道路指定が 1 つのツールとして項目に加えられていた。この制度を用い、駒ヶ林町 1 丁目南部地区近隣住環境計画（ひがっしょ路地のまちづくり計画）が策定され、2013 年に地区内の 4 路線が 3 項道路に指定されている（図 4）。この計画はコミュニティの基盤となる路地を保全しつつ、建物、まちの防災性を向上させ、建替えしやすい環境をつくる計画として、壁面線指定や避難路の確保が、同時に行われている。合意形成に関しては、敷地境界の把握は困難ではあるが、沿道権利者の個別の意見を取りまとめ、コンサルタントが第三者的立場から総合的に判断し境界線案を住民に提示し、住民全員の合意をとるというスキームで進めることで、対象道路の中心線判定を行い、3 項道路指定を行った。

3 項道路指定による利点として、接道する建築物の建替えが容易となることが挙げられ、加えて神戸市の場合、細街路整備事業において沿道権利者の全員合意が原則であり、3 項道路指定により既に境界線の合意が得られていることから、事業の合意形成が図りやすく、細街路整備を進展させやすい状態（事業の施工承諾のみ）となっていることも利点である。また駒ヶ林町 1 丁目南部地区を先進事例として、現在は近隣の駒ヶ林町 6 丁目での 3 項道路指定が検討されている。同じ専門家が当該地区のまちづくり活動を支援していることもあり、事例が身近にあることが狭隘道路整備へ影響を与えた可能性が考えられる。



図 4 駒ヶ林町 1 丁目南部地区 3 項道路指定図

4. おわりに

対象地区すべてにおいて、地区でのまちづくりの目標像が明確化されている。その中で、3 項道路指定は、地区の防災性の向上に加え、狭隘道路空間の維持という住民らのニーズを満たすための選択肢の 1 つとして位置づけられ、指定路線単独の整備を検討するのではなく、地区が抱える課題を解決するために様々な事業等を併用し、地区で掲げられる目標像の実現に向けたまちづくりが推進されている。加えて地域住民等による自主的なまちづくり活動、特に防災面での活動が積極的であることが、3 項道路指定に影響を及ぼすことが把握された。私設消火栓の設置や防火訓練等といったソフト面での活動を、ハード面での防災性能の担保の補完手法として認めていくことも有効であると考えられる。そのためには、地域特性や住民等のニーズに沿った活動を継続することが重要である。

また、地域住民等を支援する自治体の役割として、整備方針の明確化に加えて、住民組織等に対する金銭的、技術的な支援が望まれる。京都市、神戸市では、それぞれ密集市街地整備に対する方針が明確化されており、今後 3 項道路指定を活用した狭隘道路空間の維持保全を図るためには、地区の整備方針を明確化した上で、その方針に沿った事業を展開することが整備促進に有効であると考えられる。また、地域住民等が単独で 3 項道路指定を検討、要望することは難しく、行政のみならず、まちづくりに関する専門家との協働によるまちづくりが求められる。加えて、3 項道路活用において、他地区への影響が把握された。まちづくりの将来像、地区のまとまりが必要なことから、まちづくり活動に積極的な地域住民等への支援を充実させ、慎重に議論を重ねた上で、3 項道路指定の実績を積むことで、他地区への波及効果が期待できると考えられる。

謝辞：本研究は、ヒアリング調査や情報提供にご対応いただいた各自治体担当者、専門家の方々のご協力により可能となったものです。ここに厚く御礼申し上げます。

注釈

- (1) 本研究では、幅員が4m未満の道を指す。
- (2) 建基法第42条第2項に規定され、建築基準法適用時（昭和25年11月23日）に建築物の立ち並びがあり、幅員1.8m以上4m未満であり、特定行政庁が指定した道路を指す。
- (3) 建基法第42条第3項に規定され、2項道路において敷地後退が困難等といった敷地に対して、特定行政庁が建築審査会の同意を得て、道路中心線からの後退距離を最大1.35mまで緩和し、建基法上の道路としてみなすものを指す。
- (4) 建基法第43条に定められ、道路との接道義務を満たしていない建築物に対して、一定の条件を満たしたものについて、特例として建替えを認めるものである。
- (5) 建基法第86条第2項に定められ、現に在する建築物を前提とした合理的設計により建築物を建築する場合、建築物の位置及び構造に安全上支障がないと特定行政庁が認める場合、それら複数の建築物を同一敷地にあるとみなすことができるものである。
- (6) 狭隘道路の入り口角地部分に立地する敷地を指す。
- (7) 木造建物の建て詰め状況、細街路の分布状況、道路閉塞率（災害時における道路が閉塞する割合）等
- (8) 2016年4月に、防災地区内に限定していた専門家派遣の対象区域を、密集市街地（防災地区外可）に拡充している。
- (9) 全区間にわたり2.7m以上の幅員が確保されていることや、関係者全員の合意等が定められている。
- (10) 都市計画法第9条20項において、「市街地における火災の危険を防除するため定める地域」として規定され、建基法第61条により、防火地域内において、階数が3以上又は延べ面積100㎡以上の建築物を耐火建築物とし、準防火地域内においては、建基法第62条により、地上4階建て以上または延べ面積1500㎡以上の建築物は、準耐火建築物としなければならない、と定められている。
- (11) ほとんどの団体は警察や消防等、行政組織との関連の中で設置され（例：交通安全対策協議会、消防分団等）、各団体がまちづくりに取り組んでいる。
- (12) 六原自治連合会の下部組織である六原自主防災会が中心となり、建築の専門家等を交え、約月1回の会議を開催し、安心、安全で災害に強いまちづくりに向けた取り組みを進めている。
- (13) 神戸市住生活基本計画により創設された神戸市すまいとまちの安心支援センター（通称：すまいるネット）が住まいに関する相談、情報提供を行い、まちづくり専門家派遣に関しては、このすまいるネットが担当している。
- (14) 建築基準法第42条第3項「水平距離の指定」、同法第46条「壁面線指定」、同法第48条「用途許可」、同法第53条第4項「建ぺい率の緩和許可」等が挙げられる。

参考文献

- 1) 東郷哲史・高田光雄・安枝英俊：京都市の中心部における歴史的細街路の変化の実態と課題,日本建築学会大会学術講演梗概集,pp.341-342,2011
- 2) 鶴谷一貴・赤崎弘平：密集市街地における路地を活かしたまちづくりの導入に関する研究,都市計画論文集45(3),pp.1-6,2010
- 3) 加藤仁美・高見沢邦郎・井上隆・中林一樹・土岐悦康・有田智一・木下真一：住宅市街地の更新と狭隘道路整備の地域的展開の可能性-地域特性をふまえた住宅市街地の再生にむけて-,住宅総合研究財団研究年報（30）,p.82,2003
- 4) 薄井宏行・浅見泰司：消防活動困難区域の有無に着目した道路網評価,地理情報システム学会講演論文集,pp.509-512,2009
- 5) 川崎興太：建築基準法第42条3項に基づく3項道路を活用したまちづくりに関する研究（その1）-東京都中央区月島地区における3項道路型地区計画の制度設計-,日本建築学会大会学術講演梗概集,pp.617-618,2005
- 6) 小池貴大・岡井有佳・加藤仁美・池宮秀平：3項道路指定における防災性能の担保に関する研究,歴史都市防災論文集 Vol.11,pp.135-142,2017
- 7) 加藤仁美・石田頼房：明治期の建築規制等における道路・通路規定についての考察,日本建築学会計画系論文報告集第367号,p.44-54,1986
- 8) 池宮秀平・加藤仁美・桑田仁：全国特定行政庁における狭隘道路及び整備体制の実態,日本建築学会大会学術講演梗概集,pp.567-568,2016