

密集市街地の防災性能向上と狭隘道路整備をめぐる政策的展開

Political development concerning improvement of disaster prevention performance
and narrow road development in densely built-up areas

池宮秀平¹・加藤仁美²・岡井有佳³・小池貴大⁴

Shuheiki Ikemiya, Hitomi Kato, Yuka Okai and Takahiro Koike

¹横浜市役所 (〒231-0017 神奈川県横浜市中区港町1-1)

Yokohama City

²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 Engineering

³立命館大学准教授 理工学部都市システム工学科 (〒525-8577 滋賀県草津市野路東1-1-1)

Associate Professor, Ritsumeikan University, Dept. of civil Engineering

⁴立命館大学大学院 理工学研究科 (〒525-8577 滋賀県草津市野路東1-1-1)

Ritsumeikan University, Graduate school of Science and Engineering

In this research, we grasped the actual condition of narrow road development efforts by questionnaire for specification administrative agencies nationwide and interview survey. Then, we extracted case examples of effective narrow road improvement policy from the viewpoint of improvement of disaster prevention performance in built-up area, and examined the possibility of policy development of narrow street network restructuring including narrow roads from the standpoint of disaster prevention.

Keywords: *densely built-up area, disaster prevention performance, narrow road development*

1. 研究の背景・目的・方法

我が国では、既成住宅市街地の住環境改善は常に重要な政策課題として位置づけられてきた。とくに密集市街地では、狭隘道路を中心とした細街路と住宅更新の停滞による老朽化の進行が問題視され、防災上の問題市街地として、狭隘道路の拡幅整備とともに住宅と道路との一体的な改善が求められている。狭隘道路とは、建築基準法 42 条 2 項道路^①を主とした幅員 4 m 未満の道路を指す。

近年、建築基準法による狭隘道路問題の改善手段（法 42 条 3 項道路指定、法 43 条但書特例許可、連坦建築物設計制度^②）が整備、適用されつつあり、密集市街地や旧市街地では、市街地更新の促進や計画的誘導を考慮し、旧来からの住環境やコミュニティの保全を意図した細街路の再編も可能となりつつある。

今後想定される大規模災害を視野に入れた防災的側面から、再開発的手法とは異なる方策として、多様な特性をもつ住宅市街地における狭隘道路を含む細街路網の再編について、狭隘道路も含む細街路構成（ヒエラルキーとネットワーク）、個別更新の計画的誘導、連坦建築物設計制度等ミニ地区計画的運用という観点から検討する必要があると考えられる。

本研究では、全国の特定行政庁アンケート及びヒアリング調査により、狭隘道路整備の取組みの実態を把握し、市街化進行情形における細街路形成や道路基盤整備等による市街地特性及び細街路網の実態をふまえながらも市街地の防災性能の向上という視点で有効な狭隘道路整備方策の計画的適用事例を抽出し、防災面からみた狭隘道路を含む細街路網再編の政策的展開の可能性について検討することを目的とする。

研究方法は、①全国特定行政庁対象のアンケート調査結果の整理、②各特定行政庁へのヒアリング調査及び行政資料の収集・整理、とした。

2. 全国特定行政庁における狭隘道路及び整備体制の実態—アンケート調査結果

全国特定行政庁（450）を対象にアンケート調査を実施し、市街地特性と細街路形成や狭隘道路問題の全体像と取り組み体制、狭隘道路の整備体制等を把握し、全国的な狭隘道路に対しての取り組み状況や課題について整理した。なお、平成 14 年実施の前回調査⁽³⁾から、建築確認・検査事務の民間開放に伴う 43 条但書特例規定の許可化、連担建築物設計制度（H11 年）、42 条 3 項道路に関する緩和規定（H15・16 年）⁽⁴⁾の活用、指定道路図及び指定道路調書の作成・保存等の規定（H19 年）等の制度的変化（表 1）を背景に比較分析した。

表 2 は、これら調査結果の中から、狭隘道路の実態と狭隘道路に関わる独自の指導方針や基準、計画的視点による整備を行っている特庁数を示したものである。2 項道路における建物規模・用途に関する制限を設けている行政庁は、36（11％）見られ、前回とほぼ同程度の傾向であった。43 条但書通路の通路幅員 4m への後退整備誘導方針をもつ行政庁は、41（13％）でみられた。狭隘道路と住環境整備の施策の展開について、細街路整備ガイドプラン（25）や連担建築物設計制度（14）、街並み誘導型地区計画策定（8）等の実践は、176 行政庁（54％）でみられた。

表 1. 道路幅員規定等に関する法制度の変遷

	内容	道路基準法幅員等の変遷
T8 (1919)	市街地建築法制定 都市計画法制定	道路幅員（建築線）9 尺以上（法 26 条 1 項） 接戦義務規定（法 8 条） みなし道路（救済措置）6 尺（4.5 尺後退）
S9 (1934)	同法改正	接道義務規定（法 8 条） ただし、接道長の規定はなし
S13 (1938)	同法改正	道路幅員 4m 以上 4m 未満 2.7m 以上の道路の経過規定（同条 2 項、政令 30 条）
S25 (1950)	建築基準法制定 新都市計画法制定	道路幅員 4m（法 42 条 1 項） 2 項みなし規定（同条 2 項） 幅員 4m 未満 1.8m 以上 位置指定道路規定（同条 1 項 5 号）
S34 (1959)	同法改正	中心線からの水平距離の緩和指定の規定を追加（法 42 条 3 項）
S45 (1970)	同法改正	位置指定道路基準の設定（令 144 条の 4）
H4 (1992)	同法改正	特定行政庁が指定する区域内の道路幅員 6m の規定追加（法 42 条第 1 項）
H10 (1998)	同法改正	建築確認・検査事務の民間開放 43 条但書通路規定の許可化 連担建築物設計制度（法 86 条第 2 項）
H15 (2003)	建築基準法改正	3 項緩和指定により道路中心線からの水平距離が指定された道路のみに接する建築物に対する条例による制限付加（法 43 条の 2）
H16 (2004)	国土交通省通知	歴史的な街並み保全や密集市街地での建替促進等を図るため、3 項緩和指定を活用
H19 (2007)	建築基準法改正	指定道路関係規定（指定道路図および指定道路調書の作成・保存、様式の統一、閲覧の規定）

表 2. 狭隘道路アンケート結果

	実施期間			配布・回収			
	2015.8～9 月			323/450 (71.8)			
狭 隘 道 路 割 合 （ ％ ）	42 条 2 項	(24.6)	→	建物の規模・用途等を 建築条例で制限	36 (11)		
	42 条 3 項	(83.2)	→	3 項指定あり	51 (16)		
	43 条但書通路	(0.36)	→	4m 拡幅整備誘導方針	41 (13)		
	その他	(8.83)					
	合計	(24.6)					
計 画 的 視 点	項目			合計	都	政令	一般 特別区 限定
	拡幅部分の買収制度有			34	0	10	11 1 12
	細街路整備のガイドプラン や計画有			25	0	8	9 6 2
	連担建築物設計制度適用 による救済事例有			14	2	6	4 2 0
	狭隘道路と関連した街並み 誘導型地区計画有			8	0	1	2 5 0
	狭隘道路整備と関連した街 づくり事業地区有			66	4	20	15 18 9

3. 狭隘道路をめぐる防災まちづくりの政策的展開

アンケート調査結果を踏まえ、防災上問題のある密集市街地や旧市街地を地区指定して、狭隘道路整備を優先的に行っている特定行政庁へのヒアリング調査を実施した。以下、これらの事例を紹介する。

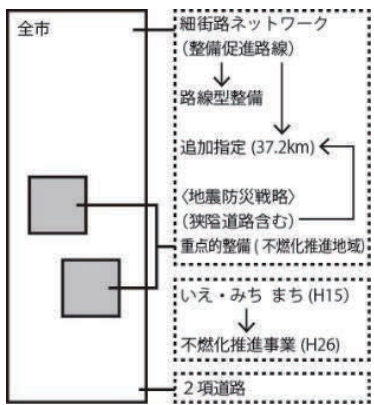
(1) 横浜市の場合⁽⁵⁾

高度経済成長期の人口急増でスプロール市街地を広く抱えた横浜市では、昭和 61 年「横浜市狭あい道路拡幅整備要綱」を制定し、狭隘道路拡幅整備の促進のため、擁壁や門柱など障害物の撤去費用の助成を行ってきた。平成 7 年「横浜市狭あい道路の整備の促進に関する条例」を制定し、市内の約 1,900km の 2 項道路を、概ね 100m メッシュで、生活道路網や防災消火活動等を考慮して重点的に整備する「整備促進路線」

（図 1）に指定し、市が拡幅整備を図ることとした。平成 16 年、市の全額負担により交差点間の路線を一体的に拡幅する「路線型整備」を加えた。平成 25 年 3 月東日本大震災を契機に、過去の地震・津波の被害想定調査を実施し、減災目標及び目標達成のための取組みを体系化した「横浜市地震防災戦略」を策定し、これを受けて平成 26 年 3 月「地震火災対策方針」として取りまとめ「新たな防火規制の導入と不燃化推進補助との連動による建築物の不燃化」を主要施策として位置づけた。建築物の不燃化推進を進める中で、重点

対策地域（不燃化推進地域）を中心とした「対象地域」で、平成 27 年整備促進路線を約 37.2 kmを追加指定した（図 2）。さらに、地元の要望に基づき、整備が見込まれる路線については、一定の要件を満たした場合、整備促進路線として追加指定を行うこととしている。なお、平成 26 年 4 月いえ・みち まち改善事業⁽⁶⁾（H15 年制定）は、「まちの不燃化推進事業」に移行した。

表 3. 横浜市における狭隘道路整備の政策的展開

項目	計画的展開	狭隘道路整備の位置づけ	道路種別ごとの取組み
横浜市（政令）	<p>人口(人): 3,732,609 面積(km²): 435.21 特定行政庁(年): S26</p> 	<p>S61: 狭隘道路整備要綱 H7: 要綱の条例化。重点的に整備する路線「整備促進路線」(100m間隔)に指定 (400km→505km) H11: 元町中通り街並み誘導型地区計画 (建替え促進と狭隘道路整備) 同: 43条但書許可基準(H27一部改正) H16~: 整備促進路線のうち路線型整備 (4年間で400m.70~80km/年) H25: 「横浜市地震防災戦略」→いえ・みち まち改善事業(H15)→まちの不燃化推進事業(H26) H27: 地震防災戦略を受け、整備促進路線を追加指定(37.2km)</p>	2項道路
			3項道路
			43条ただし書通路

(2) 神戸市の場合⁽⁷⁾

神戸市では、密集市街地の一要因に狭隘道路があると位置づけ、狭隘道路拡幅整備に関する要綱や条例は定めていない。

市内では、戦災復興土地区画整理事業が、広域にかつ長期間にわたって、権利者の合意に配慮し原位置換地を原則として事業が実施されたため、事業区域内には2項道路や非道路が残った。また、2項道路の幅員4mへの拡幅が実態上できなかった路線を、市の施策として面的に3項道路指定してきた経緯がある。昭和50年代から、密集市街地の整備改善取組みの中で、平成5年に道路規定等の緩和を含み建替え促進を図る「インナー長屋制度」⁽⁸⁾を創設したが、制度適用条件のうち「地区計画又は建築協定」の策定が厳しく、平成7年の阪神淡路大震災以前の実績はなかった。その後、神戸市住環境審議会答申を受け、向こう三軒両隣など区域要件の拡充を行い、平成11年に「近隣住環境計画制度」を制定した。さらに、国の「法42条3項の規定の運用通知」を受け、近隣住環境計画制度に3項道路指定のメニューを追加した。平成23年には「密集市街地再生方針」を策定し、これに基づき、広範囲に燃え広がる恐れのある

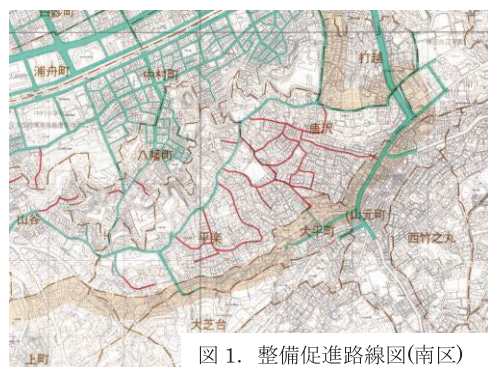


図 1. 整備促進路線図(南区)

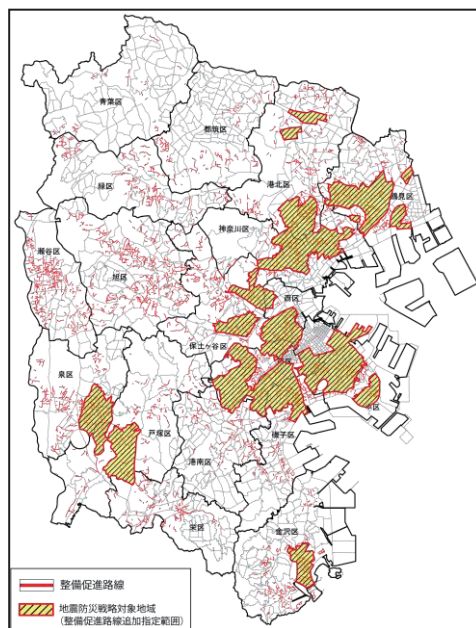


図 2. 整備促進路線追加指定

が厳しく、平成7年の阪神淡路大震災以前の実績はなかった。その後、神戸市住環境審議会答申を受け、向

こう三軒両隣など区域要件の拡充を行い、平成11年に「近隣住環境計画制度」を制定した。さらに、国の「法42条3項の規定の運用通知」を受け、近隣住環境計画制度に3項道路指定のメニューを追加した。平成23年には「密集市街地再生方針」を策定し、これに基づき、広範囲に燃え広がる恐れのある



図 3. 近隣住環境計画制度適用事例

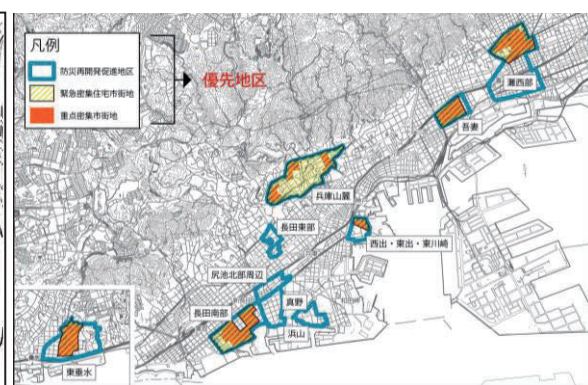


図 4. 神戸市の密集市街地

る「密集市街地再生優先地区」⁽⁹⁾4地区（灘北西部、兵庫北部、長田南部、東垂水）を定め、地域の課題に応じた密集市街地再生の事業を展開するとともに、近隣住環境計画制度や細街路整備事業により狭隘道路の整備を図っている。

表4. 神戸市における狭隘道路整備の政策的展開

項目	計画的展開	狭隘道路整備の位置づけ	道路種別ごとの取組み
神戸市 (政令)	人口(人):1,535,765 面積(km ²):557.02 特定行政庁(年):S30		2項道路
		S21-H11: 戦災復興区画整理事業(11地区)→面的3項道路指定あり S50年代: 密集市街地の整備改善の取組 H5: インナー長屋制度 H9: 狭隘道路環境整備事業(公道2項寄付舗装助成) H11: 43条但書許可基準(H12・H17改正) 同: 近隣住環境計画制度(インナー長屋制度の区域要件拡充・連担制度も含む) H16: 国の運用通知を受け、近隣住環境計画制度に3項道路指定のメニューを追加 H23: 密集市街地再生方針(優先4地区)	密集市街地の一要因として狭隘道路問題を捉えるが、狭隘道路拡幅整備に係る要綱や条例はない。公道2項道路で寄付を原則とし狭隘道路拡幅の舗装助成を実施
			3項道路 戦災復興区画整理事業内で3項道路指定を面的に実施。H16年国の運用通知を受け、以降近隣住環境計画制度のツールの一つとして駒ヶ林地区で指定
			43条ただし書通路 H11年但書の許可化に伴い、過去に取扱った案件の許可条件を整理し許可基準を作成

(3) 京都市の場合⁽¹⁰⁾

京都市は、歴史的な街並みを残す中心市街地と戦後昭和40年代のスプロールにより形成された郊外市街地が存在する。2項道路の指定も、これら異なる市街地特性を背景とした細街路形成に合わせ、建築基準法施行時に建築物の建ち並びのある幅員1.8m以上4m未満の「通り抜け」の道を2項道路として指定し、「袋地」は2項道路に指定せず、43条但書通路として取扱いを行ってきた。袋地の奥での建替えは、建築主事の判断により、角地を除き奥の方だけでも将来4mに拡幅していくこと、避難上の観点から建替えに限定し階高2階までとすること等の取扱い基準を設け、但書を適用してきた。

そして、平成11年に、角地を除く袋地を連担建築物設計制度の対象とした「袋地再生制度」を創設、また平成22年度から狭あい道路等整備事業を実施し、狭隘道路の整備を図ってきた。その後、平成23年2月に京都市建築審査会から、より一層の細街路対策の推進を求める建議が提出され、同年3月東日本大震災の発生を契機に、平成24年7月、歴史都市の特性を活かしつつ災害に強いまちづくりを進めるための基本的な考え方を示した「歴史都市京都における密集市街地対策等の取組方針」を取りまとめ、「優先的に防災まちづくりを進める地区」11地区を指定した。この取組方針に基づき、「京都市細街路対策指針」が策定され、狭隘道路等の位置づけが行われた。これを踏まえ、平成26年に「京都市道路の指定等に関する基準」を制定し、新たな道路指定基準5種（袋路2項道路・特定防災細街路・3項道路・歴史的細街路・避難経路）を創設し、各基準を明確化した。平成27年4月密集市街地の改善に取り組む地域組織やその組織が定めた方針・計画を公的に位置付け、地域・事業者・行政が方向性を共有しながら持続的に路地やまちの安全向上を図ることを目的とした「京都市密集市街地・細街路における防災まちづくり推進制度」を制定し、防災まちづくり活動を通して種々の事業により狭隘道路等の保全や拡幅整備を図っている。

また同時に制定された、「防災まちづくりモデル事業」は、道路幅員を4m

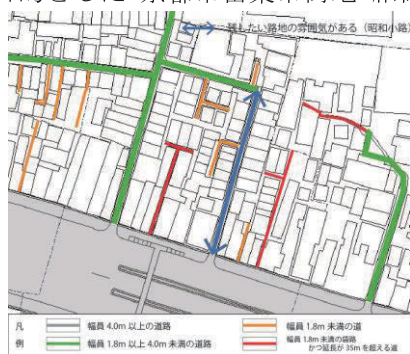


図5. 防災まちづくり計画

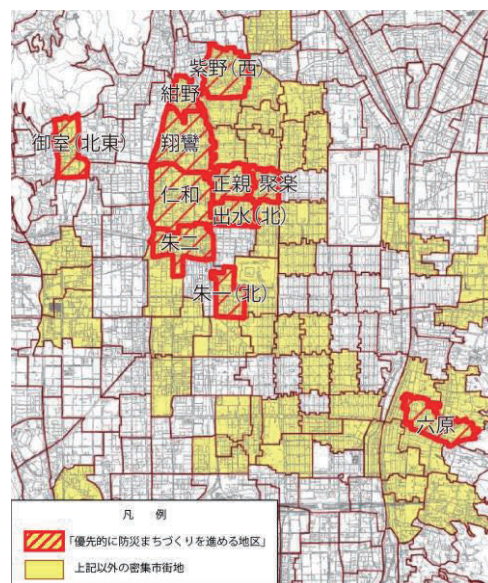


図6. 京都市の密集市街地

表5. 京都市における狹隘道路整備の政策的展開

(4) 東京都足立区の場合⁽¹¹⁾

表6. 東京都足立区における狭隘道路整備の政策的展開

図 7. 43 条但書許可基準による許可事例

– 279 –

100m×50m程度の間隔とし、細街路を追加指定した。平成25年には細街路助成条例を「細街路整備条例」とし、細街路の整備を自主整備から区直接施工とし、狹隘道路を含む細街路の整備を進めている。

その後、平成25年度東日本大震災を契機に、首都直下型地震発生時の被害想定から、区内の無接道家屋の実態分析を行った。その対応策として、平成26年度に従来の43条但書通路の許可基準に対し、無接道家屋の建替え促進のため2段階の緩和措置を設けた。区内全域を対象に許可対象の敷地が接する通路の現況幅員を2.7mから1.8m以上とし、特定地域（木造密集市街地等）では、一定の面的安全性を確保した街区プランが策定された区域について、敷地が接する通路の要件を現況幅員1.2m以上から救済措置対象としている。一方で、許可対象の建築物の階数、防火性能等の要件を強化することとした。従来の許可基準では、区内の約8000棟ある無接道家屋のうち、2割しか建替えができない状況であったが、新基準の適用により、全体の8割の建替えが可能となり、残りの2割については共同化を進めていく方針とした。

4. まとめ

密集市街地における防災的観点による狹隘道路整備の実態として、①横浜市では、重点対策地域の指定により、沿道建築物の不燃化促進のため整備促進路線を追加指定し、狹隘道路の拡幅整備及び住宅更新策を講じており、②神戸市・京都市では、優先地区において密集市街地再生の事業による狹隘道路の整備とともに、まちづくり制度による建築基準法の緩和規定を適用した狹隘道路の計画的整備を実施し、③東京都足立区では、特定地域において建物及び街区単位での防災安全性を条件とした街区プラン制度を適用し、幅員条件の緩和による建替え促進策を講じていた。

以上より、密集市街地における防災的観点による重点エリア等の指定とともに、従来の敷地単位の狹隘道路の後退整備から、街区や地区レベルの細街路網を構成する視点や計画的誘導を意図した狹隘道路を含む細街路の再編の政策的展開の可能性が見いだされる。また、特定行政庁が、従来の硬直的な運用からに留まっていた行政庁が建築基準法緩和規定（法42条3項道路指定、法43条但書許可基準、連担建築物設計制度等）を独自の条例や要綱・まちづくり制度と合わせて活用することで、地域特性に即した狹隘道路を含む細街路網の段階的整備と密集市街地の解消に向けた取組みが行われていることが確認された。今後は、これら基準法緩和規定の適用による防災上の効果や課題について検証することが必要と考えられる。

参考文献

- 1) 高見沢邦郎他：住宅市街地の更新と狹隘道路整備の地域的展開の可能性，住総研研究年報，2003
- 2) 池宮秀平：全国特定行政庁における狹隘道路及び整備体制，建築学会大会梗概集，2016
- 3) 井上隆監修：狭あい道路とまちづくりⅠⅡⅢ、地域科学研究会(1996・2001・2008)

補注

- (1) 建築基準法適用時（昭和25年11月23日）に建築物の建並びがあり特定行政庁が指定した幅員1.8m以上4m未満の道。
- (2) 複数敷地により構成される一団の土地の区域内において、既存建築物の存在を前提とした合理的な設計により建築物を建築する場合において、各建築物の位置及び構造が安全上、防火上、衛生上支障ないと特定行政庁が認めるものについては、複数建築物が同一敷地内にあるものとみなして、建築規制を適用（建築基準法第86条第2項）。
- (3) 狹隘道路研究会実施（全国特定行政庁407を対象、有効回答297、回収率73%）。
- (4) 3項道路のみに接する建築物に対する制限の条例による付加を可能とした規定の創設（建築基準法43条の2）及び歴史的街並み保全や密集市街地での建替え促進を図る場合の3項道路指定についての運用通知（2004年国住街第382号）
- (5) 平成28年9月28日横浜市建築局建築指導部建築道路課及び企画部建築防災課を対象にヒアリング調査実施。
- (6) 防災上課題のある地区で、防災性の向上と住環境の改善を図る事業である。
- (7) 平成28年11月4日神戸市住宅都市局建築指導部建築安全課及び計画部まち再生推進課を対象にヒアリング調査実施。
- (8) 各敷地ごとに個別に住宅を建てるのが困難な密集街区で、権利者の合意による建替のルールが建築協定や地区計画で定められた場合に、敷地単位ではなく、街区全体で、道路後退、建ぺい率、高さなどの建築規制を適用することにより、ルールに基づいた良好な住宅の建替を応援する制度。
- (9) 国の基準に基づき指定がされた密集市街地から、神戸市の地域特性（地形や基盤整備状況等）に応じて、延焼危険性を重視して、抽出された密集市街地を指す。
- (10) 平成28年11月4日京都市都市計画局建築指導部建築指導課及びまち再生・創造推進室を対象にヒアリング調査実施。
- (11) 平成29年1月10日東京都足立区都市建設部建築室開発指導課及び建築調整課を対象にヒアリング調査実施。