

標題 木造住宅密集市街地における建替え促進に有効な手法に関する課題と解決策

氏名（所属）川原伸朗（株式会社オリエンタルコンサルタンツ、海外事業部）

1. 本稿の背景及び目的

(1)背景（「危険密集市街地」の解消に向けた目標設定）

日本の大都市部において木造住宅密集市街地は、特に防災の観点から喫緊の課題となっている。国土交通省は、2021年3月19日に閣議決定した住生活基本計画（全国計画）において「地震時等に著しく危険な密集市街地（危険密集市街地）の解消とそれにあわせた地域防災力の向上に資するソフト対策を強化する」としており、その成果指標として、「危険密集市街地」の面積（約2,220ha（2022年度末時点））を2030年度までに概ね解消するなど目標を定めた。

東京都では1998年3月に「防災都市づくり推進計画」を策定し、2012年1月に「木密地域不燃化10年プロジェクト実施方針」を策定し、2022年度までに重点的・集中的な取組を行い一定の成果を上げた（①不燃化特区制度の活用、②特定整備路線（延焼遮断帯を形成する主要な都市計画道路）の整備の2つの施策については5年間延長され、引き続き木密住宅密集市街地の防災性向上対策が進められて

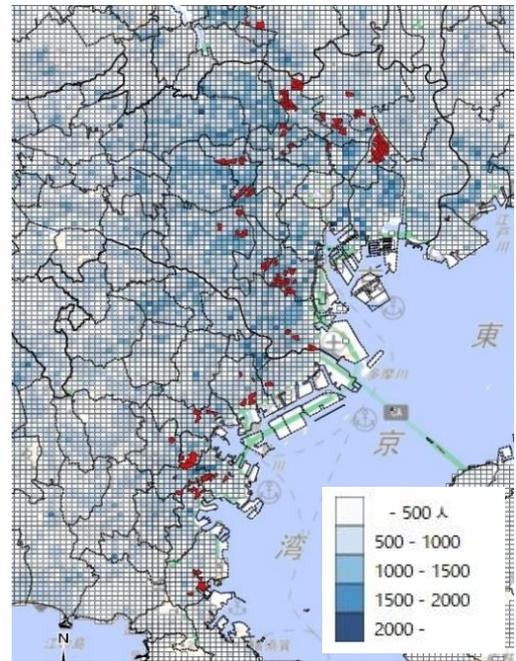


図1 千葉・埼玉・東京・神奈川の危険密集市街地（赤色）と将来人口推計（青系色）（2050年、500mメッシュ、国調ベース）

いる）。さらに、2020年3月には防災都市づくり推進計画（基本方針）が改定され、これを基に2021年3月に「防災都市づくり推進計画の整備プログラム」が改定された。2022年3月には同整備プログラムに基づき各地域で講じられる取組の最新の状況を反映した時点更新がなされている。

一連の取組みにおいてハード整備対策では、次の2つが主要な内容となっている。

- ① 公共による骨格的な公共施設の整備とそれを契機する市街地整備（都市計画道路の整備（新設、拡幅）と沿道街区の整備、主要生活道路や避難路の整備（道路の拡幅）、公園の整備、他）
- ② 建物所有者による既存建物の建替えの促進（地区計画、建替えに対する助成制度等）

これらの内、①については公共主導による市街地整備の推進が期待できるが、②については、民間が主体とならざるを得ない。①は主に街区の外延部（いわゆる「ガワ」）において建替え（建物の不燃化）を促進する効果を発揮している。しかし、公共施設の整備に伴う接道条件の向上や建替えの促進効果には限りがある。また、土地区画整理事業（沿道区画整理型街路事業を含む）は、主に①の課題解決のため、或いは、公共が所有する宅地を種地として活用できる場合などで、比較的限られた条件の下に適用されている。したがって、街区内部（いわゆる「アンコ」）においては、②の施策（誘導策）を有効に適用し、市街地の防災性能を向上させていく必要がある。

(2)本稿の目的（木造住宅密集市街地の「アンコ」部分の不燃化に着目した手法の整理と提案）

背景で述べた状況を踏まえ、筆者が実務で取り組んだ東京23区内における具体的木造住宅密集市街地を対象として行ったケーススタディに基づく「街区内部の建替え促進手法」を紹介するとともに、この業務の経験から考えられる「建替え促進方策のための制度改善・基準創設の提案」を示す。なお、機密保持等のため、図版はケーススタディ対象地区が特定できないように意図的に改変している。

2. ケーススタディの内容

(1) ケーススタディ対象地区を含む不燃化特区全体の概要

1) 木造住宅密集市街地の改善に向けた取り組みの概要

対象地区を含む約20haは「危険密集市街地」であり、不燃化推進特定整備地区（不燃化特区）に指定されている。当該不燃化特区には特定整備路線は無い。当該不燃化特区の外周を形成している幹線道路沿道区域における不燃化は進んでいる

消防活動及び避難経路、延焼遮断の観点から有効とされる幅員6m以上の区画道路のネットワーク整備（避難道路整備）が進められている。

2) 地区周辺の状況

当該不燃化特区内の53%程度が地域危険度総合4の評価であり、震災時における消防活動困難区域が大きく広がっている。規模の大きい街区には、接道条件に問題を有する木造戸建て住宅や木造共同住宅が多く存在している。

地区外周を形成している幹線道路沿道区域における不燃化は進んでいるものの、地区内部では十分に不燃化が進んでいない。

消防活動及び避難経路、延焼遮断の観点から有効とされる幅員6m以上の区画道路のネットワークが未完成であり、区による道路用地の買収他により、当該ネットワークの完成に向けた事業が進められている。

しかし、基盤整備の遅れた部分も残っており、震災時をはじめ、日常における火災の延焼を防止する必要がある。

(2) ケーススタディ対象地区の概要

1) 土地及び建物の状況と問題点

地区内の合計宅地面積は約3,520㎡あり、40筆に分かれている（91㎡/筆）。建物は33棟あり、延べ面積の合計は約3,630㎡（110㎡/棟）、建築面積の合計は約1,760㎡（53㎡/棟）である。それらの概況は次のとおりである。

① 建物老朽度

耐用年数の2/3を超過している建物は、23棟（約70%）存在している。そのうち11棟（約33%）は耐用年数を経過し、開口部、軒裏、外壁等の延焼防止の観点から問題がある。これらの建物は、延焼防止の観点から建替えられることが望ましい。

② 既存不適格の状況

既存不適格の建物が13棟（約40%）存在する。これらについては、災害時の避難上の観点から建て替えや是正が必要である。

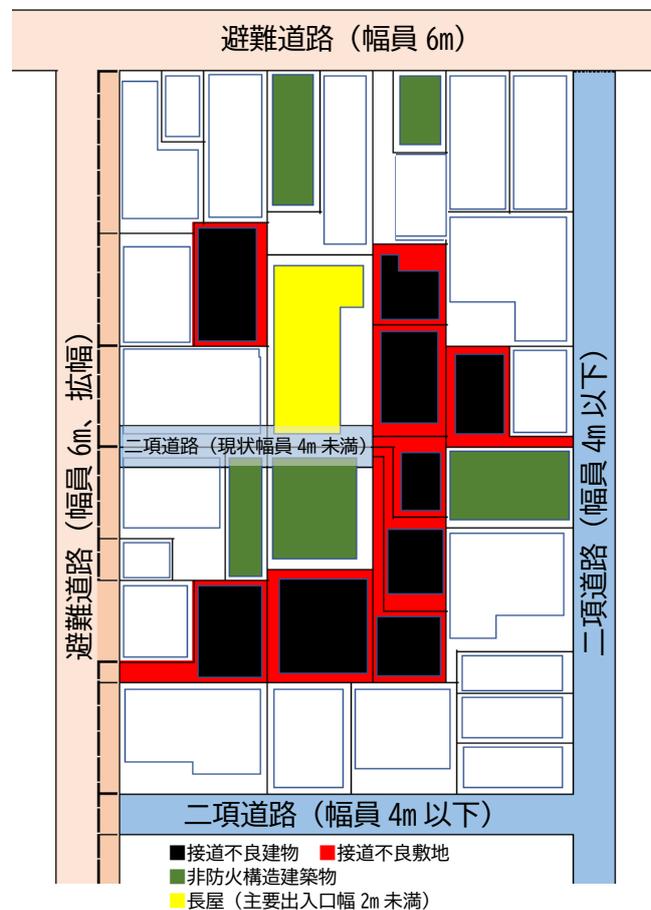


図2 ケーススタディ対象地区の現況
※具体的場所が特定されないよう改変

(3)ケーススタディ対象地区内の建替え促進に向けた考え方

1) ケース設定

土地及び建物の共同化を行う場合と行わない場合、加えて道路整備をする場合としない場合が考えられる。敷地を共同化する視点と道路整備の視点から、建替えを促進するための主な手法を表1、表2に整理するとおり、7種類挙げる事ができる。

これらの手法は、それぞれ組み合わせが可能である。例えば、「1 連担建築物設計制度」と「5 土地区画整理事業（敷地整序型）」の組み合わせ、「1 連担建築物設計制度」と「6 都心共同住宅供給事業」の組み合わせ等が考えられる。

2) 適用可能な建替え促進手法の比較検討

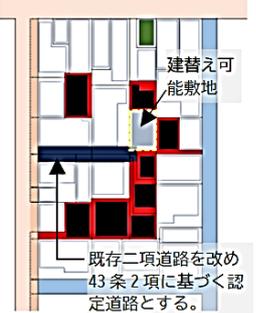
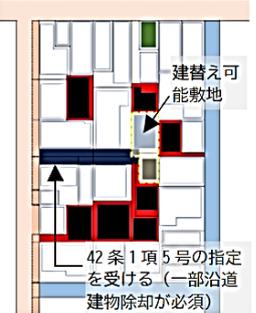
前記のとおり抽出した7種の建替え促進手法を比較検討した結果を表1、2に整理した。

評価軸として建替え可能性、行き止り道路の解消、地権者の事業費負担の過多、事業に要する期間（数か月で建替えが出来る～数年以上を要する）を用いた。

その結果、最も優位性が高い建替え促進手法として「連担建築物設計制度」が抽出できた。

3) 公共による道路整備や面整備導入の困難性

表1 ケーススタディ対象地に適用可能な建替え促進手法 (1/2)

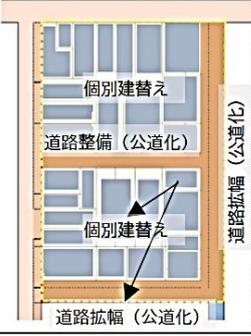
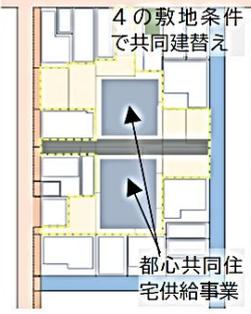
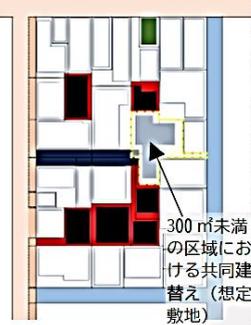
手法	適用の考え方		関係法令・条文	運用基準等	適用イメージ	課題	解決策	評価※			総合		
	接道不良地解消	行き止り道路の解消						建替え可能	行き止り解消	事業経費負担		事業に要する期間	
1 連担建築物設計制度	敷地共同化による解消（連担建築物の認定を受け、同一敷地とみなすことで建替えを可能とする）	廃道し、区域内の通路を建築協定で担保することにより、避難経路を確保する	建築基準法	東京都基準の準用		・通り抜け通路や周辺道路（通路）に面していない画地において避難経路を複数確保することが必要 ・新設通路管理者の決定が必要 ・密集市街地における面積	・認定基準策定による緩和	◎	◎	◎	◎	◎	
2 建築基準法43条による道路認定	二項道路を改めて、建築基準法43条2項に基づく認定を受け、道路伏空地（4m幅員）を確保することにより、一部敷地の建替えを可能とする	既存認定道路を廃止し、区域内の通路を建築協定で担保することにより、避難経路を確保する	建築基準法	地元区基準の準用		・区の運用基準の確認が必要 ・1つの画地（No.25）以外は接道不良が解消されない ・建物密集の防止策が必要	・隣接する接道不良地の画地を含め、かつ敷地の共同化が必要 ・空地の確保や通行権の許可を条件付ける等	△	×	◎	△	◎	
3 開発許可不要な500㎡未満	全上	建築基準法42条1項5号の適用要件を満たすために幅員4m以上に拡幅整備する	建築基準法	地元区基準の準用		・区域外の接道不良地が解消されない ・建物密集の防止策が必要 ・道路管理者の決定が必要	・区域外の接道不良地が解消されない ・隣接する接道不良地の画地を含め、かつ敷地の共同化が必要	△	×	×	△	◎	△

※定性的評価判断基準：◎対応良、○対応可、△対応困難、×対応不可

前述のとおり、ケーススタディ対象地区内には、接道要件を満たさず建替えが困難な建築物が存している。これらに対し、街区の一部に適用される避難道路整備を除いて、公共による道路整備の導入や区画整理事業による面整備の適用は、次の理由から難しい。

- ① 建物所有者による老朽建築物の建替えを促進し、不燃領域率を高めることに注力したい意向
- ② 行き止まり道路等の解消のために公共が用地買収による道路築造を行うことはない
- ③ 面整備による補助金導入の対象となる公共施設整備の内容が見あたらない
- ④ 任意事業等で段階的に老朽建築物の建替え等を進めることが現実的判断

表2 ケーススタディ対象地に適用可能な建替え促進手法 (2/2)

手法	適用の考え方		関係法令・条文	運用基準等	適用イメージ	課題	解決策	評価※			総合
	接道不良地解消	行き止り道路の解消						建替え可能	行き止まり解消	事業経費負担	
4 開発許可を要する開発行為	開発行為によって、区画を設定し直すことで接道不良地を解消する	開発行為によって道路（建築基準法42条1項2号：開発用道路）を拡幅整備する	都市計画法、建築基準法	東京都・地元区基準の準用		・区域内に一部接道不良地が残る ・道路管理者の決定が必要	⇒連担設計制度を併せて導入し、敷地の共同化が必要	○◎×	△	△16か月程度	△
5 土地区画整理事業	敷地整序型土地区画整理事業によって、敷地の再配置を行い、接道不良地を解消する	区画道路（建築基準法42条1項2号）を整備し、区道としての認定・指定を受ける	土地区画整理法、建築基準法	-		・接道不良地解消のための換地の結果、短冊状の宅地が発生し、単独では建築敷地としての利用が困難であるため、その対策が必要 ・道路管理者の決定が必要	・併せて敷地の共同化が必要	◎◎△	△	△16か月程度	○
6 都心共同住宅供給事業	都心共同住宅供給事業の認定を受け、建物を共同化する	既存の認定道路を廃道して敷地を含む	大都市法、建築基準法	東京都・地元区基準の準用		・用途地域が異なる敷地の存在を考慮した共同化が必要	・建築行為に及ばず条件を精査し、事業実施区域を分割する等を検討	◎◎△	△	△16か月程度	○
7 任意の共同化 (300㎡未満)	区域を限定して、建物を共同化する	-	建築基準法	-		・対象区域外 (300㎡を超える部分) において接道不良地が残る	・区域を複数設定し、段階的に接道不良地を解消	○×△	△	◎6か月程度	△

※定性的評価判断基準：◎対応良、○対応可、△対応困難、×対応不可

4) 連担建築物設計制度を用いた建替えの検討

以上の整理を踏まえ、建築基準法第 86 条の認定による連担建築物設計制度の適用を図る方針とし、次の3つのケース（①東京都基準の適用、②荒川区近隣まちづくり推進制度準拠（適用区域面積 500 m²未満）、③荒川区近隣まちづくり推進制度準用（区域面積要件緩和（500 m²以上）））を検討した。

① 東京都基準（区域面積要件 500 m²以上、図 3 参照）

東京都が定めている「建築基準法第 86 条第 1 項、同条第 2 項及び第 86 条の 2 第 1 項の規定に基づく認定基準」（以下、都認定基準）では、適用要件として区域面積 500 m²以上、かつ区域の接道長さは、（区域面積が 3,000 m²未満の場合）区域の外周の概ね 1/6 以上が幅員 4m 以上の道路に接することが求められる。また、通路幅員は 4m 以上（但し、通路延長 20m 以下のものは幅員 2m 以上、通路延長 20m を超え 35m 以下のものは 3m 以上）、さらに、建物については、延べ面積 200 m²以上で建物間の離隔は 4 m 以上が求められる。

都基準では区域面積が広く、区域内における通路・建物の配置が容易で建物間離隔の確保を行いやすくなることから、防災性が向上するメリットが得られる。他方、区域の接道の要件を満たすため、既に単体敷地で接道要件を満たしている敷地を区域に含める必要が出てくるなど、合意形成のハードルは比較的高い。

② 荒川区近隣まちづくり推進制度準拠（適用区域面積 500 m²未満）

東京都内では、荒川区が「近隣まちづくり推進制度」（以下、「荒川区制度」と言う。）を持っており、都の基準に示されていない区域面積を 500 m²未満の建替えについても促進を行っている。適用区域面積 500 m²未満である。そのため、前述の合意形成に関するハードルの緩和が期待できる。このことから「荒川区制度」に準拠した建替えを検討した。

連担建築物設計制度により建替える単位面積を 500 m²未満に区切ることによって、単位ごとの土地所有者が 2～5 名程度に絞られる。そのため、比較的合意形成が行いやすくなるというメリットが得られる。しかし、都認定基準と同様に建物離隔確保の要件があるため、建物の配置等には制約がある。

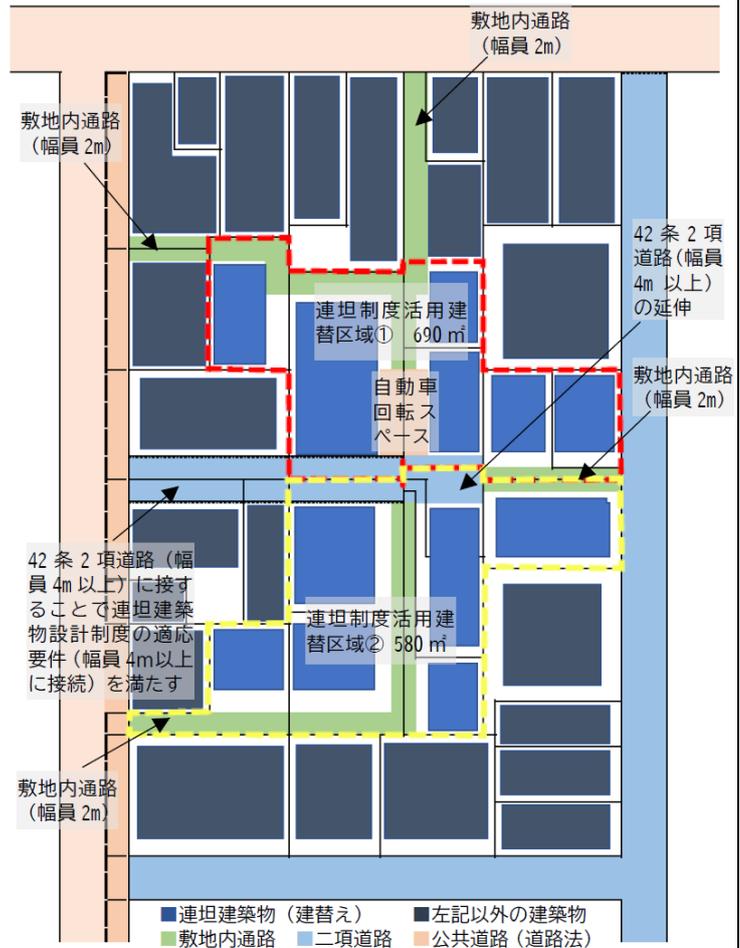


図 3 連担建築物設計制度（東京都基準）による建替え検討（例示：共同化が無い場合）

③ 荒川区制度を準用し区域面積要件を緩和した場合

①、②の条件を踏まえ、荒川区制度を準用しつつ、当該制度における区域の接道長さ要件を撤廃して建替えを行う検討を行った。

荒川区近隣まちづくり推進制度」に示された基準に準拠する協調建替えを500㎡以上の区域で行う場合は、柔軟な区域設定が可能となる（このモデル検討では、42条2項道路を廃止し、敷地に組み込むことで区域の面積を広げられた）。区域面積が広いことから、区域内における通路や建物の配置が行いやすく建物間離隔を確保しやすくなる。その一方、関係する建物所有者及び土地所有者は10名程度となる。したがって、合意形成のハードルはどうしても高くなる。

5) 検討結果の総括

以上の検討の結果、面整備を用いずに、連坦建築物設計制度を適用することにより、いわゆる「アンコ」部分における接道不良地を含む建替えを促進できる可能性を確認した。

この制度を用いた協調建替えの範囲が500㎡未満と狭い場合は、建替え後に「密集市街地」の再生産となる恐れがある。しかし、荒川区制度に示されるとおり、一定幅員の通路や建物離隔距離を保つ中で、防火建築物へと建替えが可能であり、市街地の不燃化を推進する効果を期待できる。

さらには、連坦建築物設計制度を用いた建替えをまちづくりの取組みとし、荒川区制度に示される建替え要件を、建替え後の市街地の状況に応じて500㎡以上の区域にも柔軟に適用（都の基準の緩和適用）し、併せて、建物所有者らの協調建替えへの合意形成を出来るだけ広い区域で実施できるよう誘導を図ることが出来れば、街区のアンコ部分の更なる建替え促進が期待できる。

4. 今後の課題と提案

前述の検討成果を踏まえ、いわゆる「アンコ」部分の建替えの促進に向けた今後の課題と既存制度の改善に向けた提案を次のとおり示す。

表3 密集市街地における「アンコ」部分の建替え促進に向けた課題と提案

課題		制度改善・基準創設の提案	参考事例
合意形成	・建替えを含む将来像ビジョンの共有◆	・継続的なまちづくりとしての取組み支援 ・まちづくりリーダーや活動の支援	◆東京都 （地区計画策定事業） ★荒川区
	・連坦建築物設計制度の情報周知・普及★	・専門家の継続的な派遣（状況に応じた制度活用）の相談・情報提供	
	・喉元敷地の地権者同意	・袋地の容積の喉元敷地への移転等（例示）	
二項道路	・既存の二項道路の廃止	・既存二項道路廃止・敷地内通路化の基準	—
区域設定・面積要件	・喉元敷地の除外☆ ・面積要件の緩和★	・合意形成範囲に応じた柔軟な区域設定 ・連坦建築物設計制度の密集市街地内適用基準（密集市街地型連坦建築物設計制度創設）	☆京都市 ★荒川区

※喉元敷地：接道不良建物を後背地に抱えている建替え可能な敷地

<参考文献>

- ・国土交通省、国土数値情報「密集市街地データ（2015年）」「2015年国勢調査を基準とした500mメッシュ別人口推計（2018年）」
- ・国土交通省（2020年）「市街地整備2.0 新しいまちづくりの取り組み方」
- ・織山和久（2015年）「木造密集地域の更新について」
- ・国土技術政策総合研究所（2019年）「密集市街地におけるきめ細かな整備事例集」
- ・荒川区（2002年）「近隣まちづくり推進制度の手引き」