

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—

主査 加藤仁美*¹

委員 高見澤邦郎*² 井上隆*³ 中林一樹*⁴ 土岐悦康*⁵ 有田智一*⁶ 木下真一*⁷

本研究は、全国特定行政庁を中心とした各都市における市街地更新と狭隘道路問題への取り組みの実態を把握し、地域特性をふまえた市街地更新と狭隘道路整備のあり方と、改正基準法を視野にいたれた地域的展開の可能性について探ることを目的とした。その結果、42条3項道路指定や43条但書き通路の許可基準については、市街地特性や現場の実情を踏まえた多様な適用のなされていることが確認され、個別更新の計画的誘導や住環境整備の視点から積極的な運用を図っていく可能性が見いだされた。今後は、各行政庁において、市街地の骨格的道路水準の現況や整備方針との関係を踏まえ、狭隘道路の救済措置の計画的適用による市街地更新の可能性を検討していく必要がある。

キーワード: 建築基準法, 狭隘道路, 救済措置, 住宅市街地, 個別更新, 地域特性

RESEARCH ON THE POTENTIALITY OF DEVELOPING LOCAL UNIQUE METHODS OF RENEWING URBAN RESIDENTIAL DISTRICTS AND IMPROVING NARROW ROADS

—For The Regeneration of Urban Residential Districts Based on Local Characteristics—

Ch. Hitomi Kato

Mem. Kunio Takamizawa, Takashi Ito, Kazuki Nakabayashi, Etsuyasu Toki, Tomokazu Arita, Shinichi Kinoshita

The purpose of this research is to investigate the approaches to renewal of urban residential districts and improvement in narrow roads based on local characteristics in cities with special agencies for the Building Standard Law, and to study the potentiality of developing locally unique methods considering the revised Law. We confirmed that the third clause of Article 42 for road designation and the provisory clause of Article 43 for the exceptional permit of pathways are applied to various cases according to the local circumstances. We found the possibilities for strategic applications of the rules as remedies to improve narrow roads, and to promote planned renewals of residential districts.

1. はじめに

1.1 研究の背景および目的

一般的な市街地では、地域における住生活及び家族構成によるニーズを背景に住宅が更新され、その日常の住宅の個別更新・建替えの蓄積により、住宅市街地の住環境が作り出されている。しかし、建築基準法などの一般的法規制のもとで形成される「住宅」「敷地」「地先道路（建築敷地が接する前面道路）」の関係、そしてこれらで構成される街区環境や近隣レベルの住環境については、決して良質な空間の生成には結びついてはいない。「地先道路」とは、建築敷地条件としての道路、つまり敷地に接する道路のことをいう。この「地先道路」についても、最低基準を満たしていないがために、防災上危険であるばかりか、住宅更新が進まず、建物の老朽化や居住者の高齢化が進み、住環境として根深い問題を抱えた地域は広範に存在する。

「地先道路」の規定は、建築基準法第42条1項により、道路は「幅員4m以上のもの」と定義され、法43条1項で建築敷地の道路への2m以上の接道義務により、建築敷地

道路の関係が満たされることになる。

しかし、1998年住宅統計調査では、全国1,659万戸のうち前面道路の幅員が「4m未満」のものが37.8%みられる。ここでは、幅員4m未満の道路を「狭隘道路」と呼ぶ。

建築基準法の集団規定の総点検では、建築審議会市街地環境部会で検討が進められ、その中間報告では、市街地環境の課題として「狭小な敷地・狭隘な道路」が取り上げられた。そして、「各制限の適用の基礎となる敷地・道路」の項目で、2項道路の判定上のトラブル及び後退整備の遅れなどの問題点を指摘し、建築基準法の一敷地・一建築物ごとへの適用から「これまで形成されてきた多様な市街地について、地区の特性に応じてより効果的に基礎的環境水準を実現するため、街区、通り沿いなどの一定のまとまりのある単位での規制の在り方を検討すべきである」と「規制の適用範囲の拡大」を提案している。また、2項道路の重点的な整備の必要性をうたっている。

これらを背景に、1999年5月より、集団規定中の接道規定の特例許可化(法43条但書)及び連担建築物設計制度(法

*1 東海大学 助教授

*2 東京都立大学大学院 教授

*3 首都圏総合計画研究所 代表取締役 *4 東京都立大学大学院 教授

*5 日本E・R・I 副本部長

*6 筑波大学 講師

*7 首都圏総合計画研究所 主任研究員

86 条)の施行がスタートし、いずれも市街地改善のツールとして注目されつつある。

建築基準法施行から 50 年経過してもなお狭隘道路問題が根深く存在し、近隣レベルの住環境の質向上にむけて、「住宅単体」「敷地」「地先道路」これらが構成する「街区」の関係性が問われている。改正基準法を含めた法規制による「住宅」及び「敷地」と「地先道路」の関係づくりの積み重ねを住環境整備やまちづくりにつなげていく可能性について模索していく必要があると考えられる。

以上を背景に、本研究では、全国の特定行政庁を中心とした各都市における市街地更新と狭隘道路問題への取り組みの実態を把握し、市街地の特性をふまえた市街地更新と狭隘道路整備のあり方について検討し、改正基準法を視野にいたした市街地再生の地域的展開の可能性について探ることを目的とする。

1.2 研究の方法

具体的な研究内容と調査方法は以下の通りである。

- ① 全国特定行政庁(407)を対象としたアンケート調査により、狭隘道路の実態と取り組み体制、問題課題について把握し、各都市の市街地実態との関係性について検討する。また、同じく全国特定行政庁対象の1992年実施「狭隘道路問題への取り組み状況調査」との比較分析を行い、従来からの建築指導による取り扱い方針等は、市街地実態に即して運用されてきたものと捉え、これらを整理する。
- ② 地域の実情と市街地像に対応した住宅の個別更新を促す狭隘道路整備体制を検討する。これまで建築行政がとくに配慮してきた狭隘道路の拡幅整備体制における公平性、行政指導の連続性、2項道路及び3項道路指定基準、43条但書許可基準や連担建築物設計制度適用にあたっての運用基準の整理・透明化をふまえ、狭隘道路の再評価の可能性について検討し、今後の市街地特性に応じた狭隘道路整備体制の方向、建築指導体制の地域的展開の可能性を提案する。

2. 狭隘道路の概況と今日的課題

2.1 狭隘道路の概況

道路を規定する制度の中心としては「道路法」があるが、ここでは道路を「一般の用に供される道(第2条)」とし、交通上の機能に着目し、公道のみを対象としている。一方、建築基準法では、建築物とその敷地と接道する「地先道路」の関係が位置づけられ、道路の幅員、形状、位置を規定(第42条、43条)したり、建築物の高さや容積を規定(第52条、56条)し、防火や避難等の安全性や日照・通風等の環境面における最低水準を確保する機能が定められている。

具体的に「地先道路」は、現行建築基準法で、次のように定義されている。法第42条(道路の定義)の第1項では、道路の要件として、道路法に規定される道路(第1号)、都市計画法及び土地地区画整理法等によってつくられた道路(第2号)、基準時(昭和25年11月23日)に存在する道路(第3号)、計画道路中事業執行が確実なもの(第4号)、

以上によらない新設道路で政令基準を満たしそれを築造しようとするものが特定行政庁から位置の指定処分を受けたもの(位置指定道路)(第5号)^{注1)}のいずれかで、「幅員4m以上のもの」とされている。公道か私道かは問わない。そして、法第43条に規定された2m以上の接道義務により建築敷地と道路との関係が満たされることになる。

「狭隘道路」とは、これらの要件を満たしていない4m未満の道路をいう。法第42条第2～4項は、経過的な措置として、4m未満の道路に対する次のような救済措置が定められている。①法第42条第2項では「基準時に既に建築物が立ち並んでいる幅員4m未満の道路にあつて特定行政庁が指定したものは、中心線から2mの位置を敷地境界線とみなす」としている。そして、これに該当する道路に面する敷地上的建築物は「既存不適格建築物」(法第3条第2項)とされ、改築時にはこの規定がはずれるので、建築敷地の前面道路の中心線から2mの後退が義務づけられる(このような道路を「2項道路」と呼ぶ)。②法第42条第3項では、土地の状況によりやむを得ない場合には、道路中心線より2m未満1.35m以上の範囲で敷地境界線を定めるという緩和措置が設けられている(「3項道路」と呼ぶ)。同条第4項では、この指定を行う場合及び幅員1.8m未満の道を2項道路に指定する場合は建築審査会の同意を得ることが定められている。また、③法第43条第1項の接道義務の但書では、特例措置として「ただしその敷地の周囲に広い空地を有する建築物その他の国土交通省令で定める基準に適合する建築物で、特定行政庁が交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がないと認めて建築審査会の同意を得て許可したものについては、この限りではない。」としたもので、2項道路の要件を満たしてはいないが、沿道権利者の同意や許可基準を満たしていること等を条件に、2項道路に準じた取り扱いを行っている(「43条但書通路」と呼ぶ)。④さらに、法第42条第1項第5号の「位置指定道路」の一部においても、令第144条の4の施行前に築造されたもので、幅員や形状等が規定通りでないものがある。⑤その他、法に規定されていない「白地道路」や「通路」もみられる。

以上の①から⑤が狭隘道路に該当し、量的には①の2項道路が最も多くなっている。

狭隘道路の実態を住宅統計調査によりみると、1973年から1993年にかけて、全国で59.9%から36.3%とその割合は減少しているものの、その後1998年には横ばい傾向を示しており、全体に狭隘道路に接する住宅戸数としては増加している(表2—1)。

2.2 狭隘道路問題の地域的課題と今日的課題

ここでは、既往研究による東京都内の特定行政庁における狭隘道路の取り扱い状況を整理することにより、その地域的課題と今日的課題を明らかにしておく。

表2—2は、1994年度(財)東京市町村自治調査会アンケート調査結果によるものである。東京都の特別区23区中20区において、狭隘道路整備の制度を独自に設けており、

全国でも約 100 行政庁が対応策をもっていることが明らかとなっている。全国レベルでの先進的な対応策としては、①全狭隘道路を対象に個々の建築更新時に助成誘導する個別対応型、②細街路計画による重点路線の拡幅整備型、③用地買収方式による狭隘道路の拡幅整備型、がみられる。また、狭隘道路の拡幅整備方策のポイントとしては、道路判定資料の整備、事前協議制度、充実した助成誘導施策、後退部分の道路状整備及び公共による維持管理、等があげられる。

建築確認総件数のうち狭隘道路沿道の申請件数は、豊島区で6割台、新宿・中野・荒川区で5割台、文京・品川・目黒・杉並区で4割台、墨田・大田・世田谷区で3割前後、低いところでも板橋・葛飾区の2割である。また、狭隘道路整備への取り組みは、都心の中央・千代田・港区を除く各区で施策が講じられており、そのほとんどが法 42 条 2 項道路について公道私道の区別なく対象道路としている。さらに、1994 年度予算による事業実績をみると、豊島区・杉並区、その後世田谷区で、10 億近い費用が計上されており、全国的にみても突出しているといえよう。その他台東・墨田・品川・大田・中野・荒川・板橋・足立各区でも億単位の予算となっている。その内訳は、道路整備費、後退助成費、測量・登記費、奨励金、その他である。

表 2—3 は、東京 23 区における法 43 条但書許可基準について、市街地実態とともに整理した^{注2)}ものである。

1998 年の建築基準法改正にもとづき、99 年 5 月 1 日より集団規定中の接道規定の特例(法第 43 条第 1 項但書)の適用及び連担建築物設計制度(法第 86 条)の施行がスタートした。両者とも、密集市街地における個別更新を地域特性をふまえた水準のもとで実現する手段として注目されている。接道義務の特例「法第 43 条第 1 項但書」(以下「法 43 条但書」)の適用は、従来の建築主事による建築確認行為の一環としての判断から、建築審査会の同意を経た特定行政庁の「許可」に変わった。省令で定める基準は、①その敷地の周

囲に公園、緑地、広場等広い空地を有すること、②その敷地が農道その他これに類する公共の用に供する道(幅員 4m 以上のものに限る)に 2 m 以上接すること、③その敷地が、その建築物の用途、規模、位置及び構造に応じ、避難及び通行の安全等の目的を達するために十分な幅員を有する通路であって、道路に通ずるものに有効に接すること、の 3 項目である。建設省の運用指針では、①について敷地は少なくとも 2m 以上の長さで当該空地に接すること、また、③については一般的にその性能を規定し基準とするもので個別に総合的な観点から審査判断するものとある。そして、通路の担保性、連担建築物設計制度の適用との整合性のほか、原則(通路の幅員 4m 以上、敷地は 2m 以上の長さで通路に接すること)が示されているものの、本規定による市街地の環境と同等の水準が確保される場合はこれによらない、とされ、細部については特定行政庁の裁量に委ねられている。各特定行政庁では、省令基準を受けて、法 43 条但書の許可にあたり、審査の公平性を確保し建築審査会に同意を求めるための「許可基準」を設けている。その中には、建築審査会で一括して同意を得て許可をおろすために定めた「一括(包括)同意基準」や個別案件ごとの審査の許可基準となる「個別許可基準」がみられる。

まだ事例実績の少ない段階での許可基準の文面上での分析にとどまるが、各区では狭隘道路や無接道敷地等の市街地実態を背景とした許可基準となっていることがうかがえる。とくに、都基準^{注3)}の許可条件と比較すると、道路に有効に接続する道の最低幅員を接道条件の悪い住宅を多く抱える区では 1.8 m まで下げていること、また道路への接道長を路地状敷地を含め 1.5~1.8 m 以上とやはり基準を下げていることが指摘できる。道の幅員基準 1.8 m は、都における 42 条 2 項道路の指定要件でもある。また、住環境改善の方向としてみると、区により姿勢は異なり、あくまでも 1 項 5 号道路への誘導を行う区や許可後も通路を 2 項道路的に整備していくという区、4 m の道路状空地を担

表2-2 狭隘道路整備の取り組み状況

	狭隘道路整備の取り組み状況				建築確認件数と狭隘道路沿道申請件数			事業実績 (1994年度予算 単位:千円)
	42条2 項道路	1項5号 道路	区長指 定路線	その他	建築確認 件数:A	狭隘道路 沿道申請 件数:B	B/A%	
千代田区								
中央区								
港区								
新宿区	○				878	450	51	26,422
文京区	○				626	290	46	11,936
台東区	○	○			534	117	22	136,224
墨田区	○	○			661	217	33	298,737
江東区	○	○			974	252	26	29,766
品川区	公道のみ		○	私道は条件付き、防災生 活圏促進事業地区等の路	1,145	474	41	314,791
目黒区	○				1,196	495	41	43,018
大田区	○		○	みち共同整備組織(区認 定)による路線	2,654	760	29	184,252
世田谷区	○				3,900	1,091	28	218,322
渋谷区	○							
中野区	○				1,435	755	53	436,948
杉並区	○		○	拡幅整備促進協定路線及 び拡幅整備促進地区の指	2,590	1,026	40	895,419
豊島区	○	○			958	615	64	994,815
北区	○				1,071	251	23	86,300
荒川区	○	○			605	337	19	495,442
板橋区	○	○			1,537	290		271,300
練馬区	○							
足立区			○	助成対象路線:条例によ り指定された路線				268,773
葛飾区	○	○			1,851	334	18	44,470
江戸川区	○			43条但書		322		
区部								

(注)平成6年度(財)東京市町村自治調査会アンケート調査結果より

表2-3 法43条但書許可基準及び同意案件数

43条但書許可基準			1998年住宅・土地統計調査				2000年度建築 審査会同意案件 数
一括	個別	その他	総住宅数	幅員2m未満 接道(%)	幅員2m以 上4m未満 接道(%)	幅員4m未 満接道割合 (%)	
	許可運用指針		12,230	0.7	8.9	9.6	0
			26,830	5.2	8.9	14.1	0
			63,300	3.5	19.1	22.6	1
許可基準		許可基準運用要領	135,260	4.6	30.6	35.1	3
	一括許可審査基準	許可審査基準	76,450	5.9	28.6	32.5	3
	一括許可同意基準	個別許可同意基準	62,670	4.2	12.0	16.3	0
許可の一括同意基準			85,180	5.1	19.6	24.7	3
			141,580	5.6	20.6	26.2	5
			152,440	12.3	29.1	41.4	7
	取り扱い方針		109,990	3.6	31.3	34.9	9
			269,620	3.1	25.7	28.8	12
一括許可基準			364,640	4.8	34.2	38.9	138
	許可取扱方針		96,150	5.7	34.4	40.0	4
ただし書きの運用について			155,280	6.1	37.6	43.7	22
	取り扱いについて		246,560	4.5	39.9	44.4	28
			124,940	12.5	39.8	52.3	4
一括許可同意基準			145,140	10.0	29.6	39.7	17
一括許可審査基準			70,430	5.6	29.5	35.2	1
一括許可同意基準			223,300	5.2	27.0	32.2	26
一括取扱基準		公衆用通路取扱い要領	259,070	5.4	27.5	33.0	119
			238,740	4.5	24.3	28.8	5
一括許可同意基準			168,170	3.8	23.6	27.4	37
一括許可同意基準		道の協定審査書の作成について	240,800	4.0	23.7	27.7	127
			3,468,780	5.5	28.6	34.1	571

(注)アンケート調査結果(2000年3月)及び平成12年度特別区建築審査会年報(18)より

保することを絶対視する区等、将来は4 m以上の道路として位置づけようとする体制のところと、市街地の実態に即して「道」や「通路」を容認しようという体制のところがみられる。

一方で、2000年度建築審査会の同意案件数をみると、幅員4 m未満接道住宅数との関係性よりも、世田谷・練馬・江戸川区等のかつてのスプロールエリアにおいて、4 m未満道路を2項道路に判定するか、43条但書きで救済するかの各行政庁の判断によるものと捉えられる。市街地実態よりも狭隘道路の取り扱いの地域性との関連の方が深いということが確認される。

3. 全国特定行政庁における狭隘道路問題の取り組み状況

全国特定行政庁を対象として狭隘道路問題に関するアンケート調査を実施した。調査の概要は、表3-1の通りである。主な調査項目は、道路台帳の有無（狭隘道路の実態把握状況）、狭隘道路整備の体制（担当部署・建築確認時の体制・事前協議の有無等）、42条2項道路の実態（判定状況・中心線の確定方法・拡幅実現方策・拡幅実現率・後退用地の取り扱い等）、42条3項道路の実態（指定状況・指定基準）、43条但書道路の実態（許可基準・指定状況）、連担建築物設計制度の運用実態・細街路網計画の実態、等であった。

3.1 2項道路整備と取り組み状況

まず、2項道路を中心とした狭隘道路への取り組みについて、1992年実施の同アンケート調査による集計値との比較分析を行った結果、次の点が明らかとなった。

各特定行政庁における建築基準法上の道路総延長に対する狭隘道路の割合についての回答を平均すると、全体の約1/4程度であった。また、その種別では、2項道路が8割弱と圧倒的に多く、43条但書通路については9%、42条3項道路については1%弱程度であった（図3-1）。

直近年1年間の建築物の建築確認件数における狭隘道路関連の件数の割合では、全体の約15%が2項道路、約2%が43条但書通路となっている（図3-2）。

狭隘道路台帳の整備については、過去の建築確認時の個別判定を集積したものを記載した「住宅地図」を活用している行政庁が1992年、2002年ともほぼ同様の5割前後となっている。また、「もっていない」と答えた行政庁は2割から1割に減少しているものの、「現地測量による地図」をもつ特定行政庁は依然として非常に少ないことがわかる（図3-3）。

2項道路の指定については、「一括指定」の割合が8割程度と前回と同様に大きい。一方、「個別指定」が前は17行政庁（6%）であったのに対し、今回調査では52行政庁（17%）と非常に多くなっている。1992年調査では、札幌、旭川、名寄、宮古、各務原、徳山、長崎県等が個別指定を実施しているとの回答であったが、すべて個別指定ということではなく、一括指定との併用によるものであった。今回の調査でも、併用の行政庁が多く、新たに都道府県では高知県、佐賀県、政令市では秋田、郡山、いわき、

市川、名古屋、高知市などがみられる。また、1992年調査時以降に特定行政庁となったと限定市(12)で個別指定が多くなっている（図3-4）。

2項道路の判定状況については、1992年には「その他」としてほとんど未判定という行政庁が30%であったのに対し、今回調査ではこれが8%と減少している。一方「公道私道ともに判定」している行政庁が前回に比べ53%から77%と増加しており、狭隘道路整備への対応が改善されつつあることがうかがえる（図3-5）。「公道私道ともに判定」している行政庁のうち、判定状況として「ほとんど判定」が61（27%）、「2/3～3/4程度」が66行政庁（29%）でみられ、前回調査では「ほとんど判定」が31行政庁であったのと比較すると倍増している（図3-6）。

本来2項道路の要件に該当しない基準時以降のスプロールエリアにおける扱いについて、「公道私道の区別なく」あるいは「公道のみ」で「2項に準ずる」扱いをしている行政庁は5割から3割弱と少なくなっている。これに対し、2項道路とはみなせないために「別途指導している」、「その他の指導をしている」という行政庁がやや増加している。その内容としては43条但書通路指定により対応しているという回答が多くみられた（図3-7）。

2項道路の中心線の確定方法としては、「建築確認の際に申請者に確定させる」行政庁が5割強と、前回と同じ傾向になっている（図3-8）。また、中心線の確定状況としては、「ほとんど確定」という行政庁が75（25%）と前回から倍増している（図3-9）。なお、2項道路の現場での表示方法について、「表示なし」という回答の行政庁が約4割あった。しかし、「後退杭と中心杭の設置」を行っている行政庁が約4割あり、次いで「後退部分を公共に移管する」が約20%、「縁石や側溝を設置する」が約16%みられる（図3-10）。

狭隘道路整備に関わる要綱・条例をもつ行政庁は108（36%）であった。そして、2項道路の拡幅を確保するための特別な誘導・助成制度については、「分筆を行政が指導する」、「縁石・側溝を公共が施行する」、「舗装を公共が施行する」、「中心杭後退杭の設置」などの施策が2割以上の行政庁で講じられている（図3-12）。ただし、誘導・助成制度の対象道路は、公道2項がほとんどであり、私道2項も対象としている行政庁は、108行政庁のうち28（26%）にすぎない（図3-13）。

2項道路の拡幅整備体制をみると、確認申請時に狭隘道路に関する事前協議制度をもつ行政庁が61（46%）でみられた。また、2項道路関連の確認申請時に、建物規模・用途に対する制限を設けている行政庁が1割強でみられ、25行政庁で建築条例により、8行政庁で行政指導により制限を設けている（図3-14）。建築条例による制限は、群馬県、奈良県、盛岡・横浜・横須賀・金沢・高槻・岡山市等でみられた。なお、拡幅部分の買収制度は31（10%）で、固定資産税の減免制度は112（38%）の行政庁で実施していた（図3-15、3-16）。

狭隘道路の拡幅の実現のチェックについては完了検査時

表2-1 狭隘道路の実態

	地域	総数	幅員2m未満	幅員2～4m未満	4m未満合計
①	全国	28531900	3919900	13160700	17080600
		100	13.6	46.1	59.9
②	全国	34704500	2672800	11246600	13919400
		100	8.0	33.7	41.7
③	全国	40773300	2435100	12070400	14505500
		100	6.1	30.2	36.3
1992年	全国	43922100	2816700	13774200	16590900
		100	6.4	31.4	37.8
京浜都市圏	京浜都市圏	1264100	561100	3703000	4264100
		100	4.4	29.3	33.7
中京都市圏	中京都市圏	2944300	146800	827700	974500
		100	5.0	28.1	33.1
京阪神都市圏	京阪神都市圏	6850200	444200	2149200	2593400
		100	6.5	31.4	37.9
東京都	東京都	4871200	246700	1420300	1667000
		100	5.1	29.2	34.3

①1973年昭和48年 ②1983昭和58年 ③1993年平成5年
上段：件数 下段：%

表3-1 全国アンケート調査の概要

対象：全国407特定行政庁
方法：郵送アンケート 郵送回収（2001年7月～9月）
回答：有効回答 297（回収率73.0%）
都道府県30/47（63.8） 政令市67/81（82.7） 一般85（110/77.3）
特別区18/23（78.3） 限定95/146（65.07）
他：郵送回収したもの、アンケートに無回答27行政庁

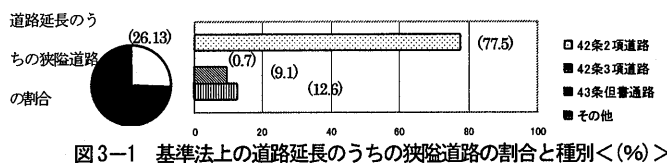


図3-1 基準法上の道路延長のうちの狭隘道路の割合と種別<(%)>

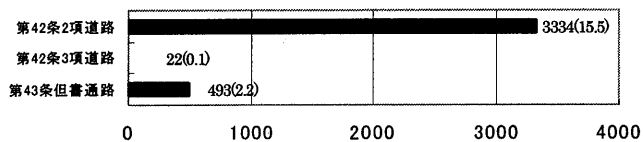


図3-2 年間確認件数にみる狭隘道路関連件数の割合<件数(%)>

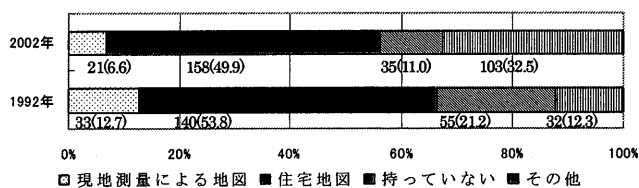


図3-3 道路台帳の有無その他<件数(%)>

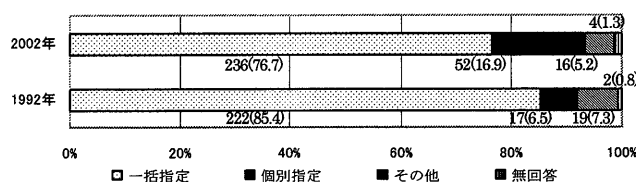


図3-4 2項道路の指定<件数(%)>

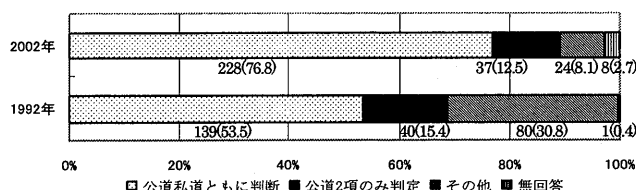


図3-5 2項道路の判定状況<件数(%)>

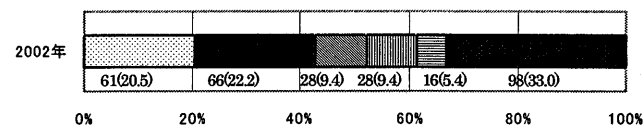


図3-6 公道私道の2項の判定状況<件数(%)>

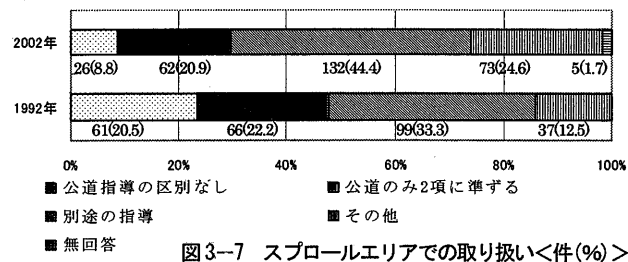


図3-7 スプロールエリアでの取り扱い<件数(%)>

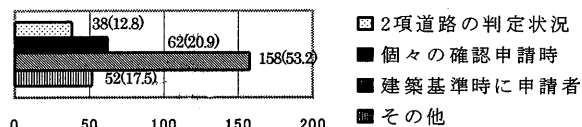


図3-8 2項道路の中心線の確定方法<件数(%)>

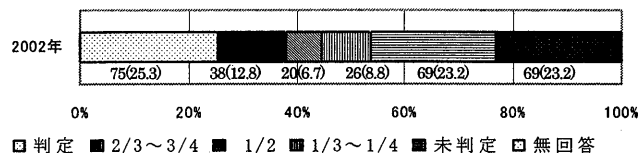


図3-9 中心線の確定方法<件数(%)>

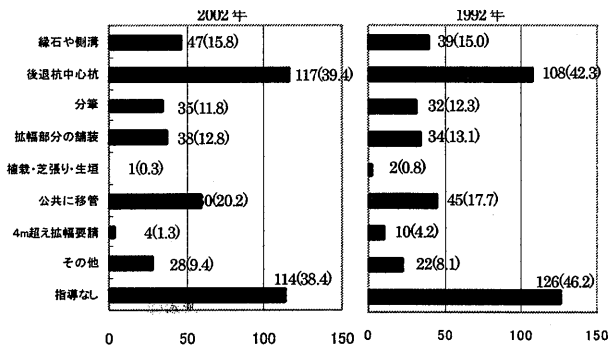


図3-10 2項道路の現場表示<件数(%)> (重複)

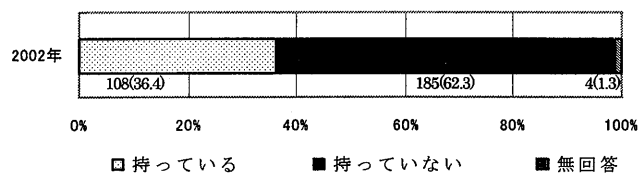


図3-11 狭隘道路整備要綱。条例の有無<件数(%)>

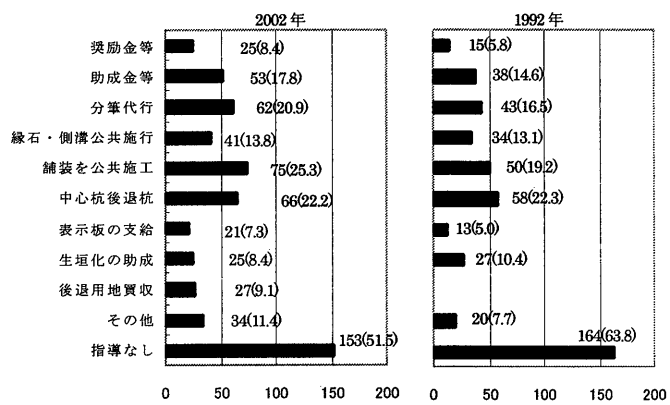


図3-12 2項道路拡幅のための誘導・助成制度<件数(%)> (重複)

が54%と最も多くなっているが、さらに「中間検査時に確認」している行政庁も2割でみられ、また「巡回調査」を実施している行政庁も7%みられた(図3—17)。

3.2 2項道路以外の狭隘道路問題への取り組み状況

次に、2項道路以外の狭隘道路の実態及び取り扱いについて明らかになったことを紹介する。

42条3項道路の指定は41(14%)の行政庁で行われていることがわかった。なお、3項道路の指定を行っている行政庁の中で、指定基準を持っているのは、山梨県と足利市の2行政庁であった(図3—18)。

43条但書通路の許可基準については、以下の通りである。包括許可基準(建築審査会の同意を待たずに許可する基準)を設けている行政庁は142(48%)存在し、そのうち、区市町村は117であり、この中で区市町村独自の許可基準をもつものが91(78%)である。また、一括許可基準(建築審査会の同意を一括して許可する基準)を設けている行政庁は67(22%)あり、そのうちの区市町村は61であり、この中で区市町村独自の許可基準をもつものは40(65%)である。さらに、行政庁で事前に作成し運用する個別許可基準をもつ行政庁は27(9%)でみられた(図3—19~21)。

また、43条但書通路の取り扱いについては、以下の傾向がみられた。43条但書通路について4m拡幅整備誘導の方針・支援策をもっている行政庁は29(10%)でみられ、また、但書通路適用の建築物に対する規模・用途・構造等の指導基準については、129(43%)の行政庁で設けられていた(図3—22~23)。接道幅員2m未満の適用事例も2割弱でみられる(図3—24)。

なお、2001年度の許可実績件数では、建築確認件数に対して約2.5%程度であることが確認され、その中でも「包括許可基準」によるものが3分の2を占めていることがわかった。また、但書通路の道路種別としては、「公道」が26%、「私道」が43%となっている(図3—25~26)。

最後に狭隘道路整備や住環境、細街路計画の住宅更新との関わりについてみると、細街路整備のガイドプラン計画については、「全域でもつ」「一部地域でもつ」行政庁がそれぞれ14(4.7%)で、1992年調査とほぼ同様の割合であった。また、住宅更新や無接道敷地の救済を目的とした制度の適用として、連坦建築物設計制度を適用した事例は、藤沢・尼崎・桐生・箕面・春日部・門真・甲府の7行政庁でみられ、街並誘導型地区計画を活用した事例は、神戸、東京都中央区・品川区・江戸川区の4行政庁での適用が確認された。

以上をまとめると、①2項道路の整備体制としては10年前の調査結果とほぼ同傾向の結果となっており、新たに特定行政庁になった自治体も含めると全体に対応がやや向上しているとみることができる。②2項道路の指定にあたっての「個別指定」やスプロールエリアにおける「別途指導」等が増加しており、地域の実情に即した対応のなされていることがうかがえる。③狭隘道路の整備体制については、2項道路の現場表示や拡幅誘導制度、拡幅部分の減免制度、

2項道路のチェック体制の充実が前回の調査よりもはかられていることが確認された。④42条3項道路は約15%の41行政庁で指定されており、43条但書通路について4mへの拡幅整備誘導しているものが約1割の29行政庁、建築物の指導基準をもつものが4割強の129行政庁でみられた。⑤43条但書通路の許可基準としては、個別基準を約1割の27行政庁でもち、一括及び包括基準を6割~8割の区市町村で独自に設けていることが明らかとなった。

4. 住宅市街地の更新と狭隘道路整備

ここでは、42条3項道路及び43条但書通路等、2項道路以外の狭隘道路の取り扱いにどのような地域特性がみられるのか、また、住環境整備という視点から、無接道敷地救済措置と狭隘道路設備との連携に関して検討していく。

4.1 3項道路指定

42条3項道路の指定は、アンケート調査によれば、41行政庁(12都道府県、17政令市、6一般市、2特別区、4限定市)で「指定あり」という回答であった。

指定地区としては、中心部の旧市街地(島根県・長崎県・新潟市・金沢市・長野市・札幌市・足利市・上越市)、漁村集落(高知県・佐賀県・長崎県・長崎市・今治市)、斜面地(香川県・長崎県・佐世保市・呉市)、門前町等(香川県・藤沢市)、区画整理地区内(神戸市・小山市)等がみられた。

3項道路の指定基準は、山梨県と足利市も2行政庁でもつことが確認された。山梨県建築関係条例では、その適用範囲として「建築基準法第42条第2項の道の指定(平成10年山梨県告示第183号)の定める区域内及び富士吉田市内の既成市街地内にある道で次の各号の1に該当し、将来主要街路とならない予定のものとする。一、傾斜地に発展した市街地内の道その他物理的に拡幅が困難であるもの。二、線路敷地、河川、公園その他これらに類するものに併行する道で、安全上及び避難上支障がないもの」とされている。

足利市の「建築基準法第42条第3項の規定に基づく水平距離の取り扱い基準(内規)」では、取り扱いをする区域として、「(1)戦災を受けず、家並が密集する旧市街地内のもの又は、都市計画により土地区画整理の施行区域が定められた、区画整理区域内に存する道路、(2)すでに土地区画整理が完了した街区の整った地区内に存する補助道路、(3)上記(1)(2)以外で傾斜地に発達した市街地内の道で、物理的に拡幅が困難と思われる道路」としており、指定する水平距離として、(2)の道路は2.7m以上、袋路状道路で延長35m未満では2.7m以上、延長35mを超え60m未満では3m以上、通り抜け道路で延長60m未満では2.7m以上、延長60mを超えるものは3m以上の幅員確保が、規定されている。

また、アンケート調査では、3項道路指定の運用の方向性について、6行政庁で今後も指定を行っていく方針という回答がみられた。その中には、「傾斜地の存する集落」(つくば市)、「中心部の密集市街地」(新潟市)、「伝統的な町並み保存の観点から」(金沢市)、「伝統的な街

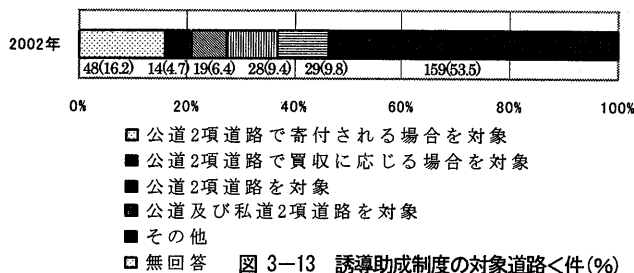


図 3-13 誘導助成制度の対象道路<件> (%)

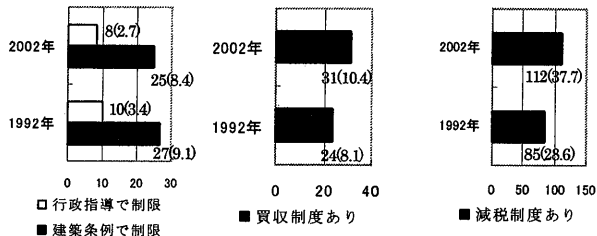


図 3-14 2 項道路確認 図 3-15 幅員部分の 図 3-16 固定資産税
時の建築規模・用途制限 買収制度<件> (%) の減免制度<件> (%)
<件> (%)

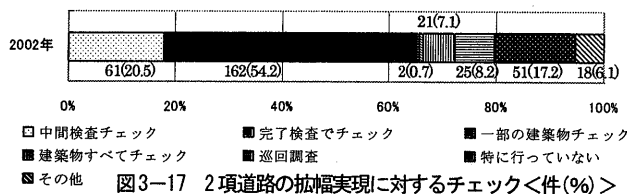


図 3-17 2 項道路の幅員実現に対するチェック<件> (%)

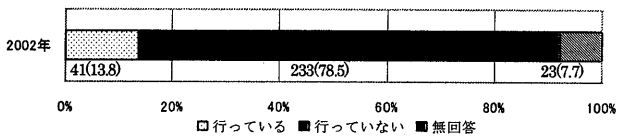


図 3-18 3 項道路の指定<件> (%)

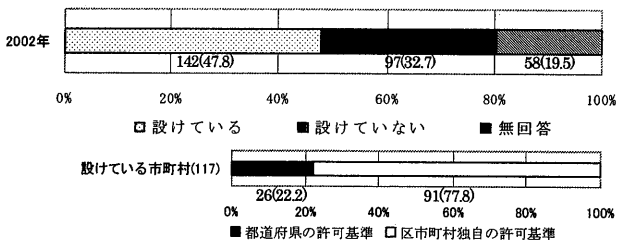


図 3-19 包括同意基準の有無<件> (%)

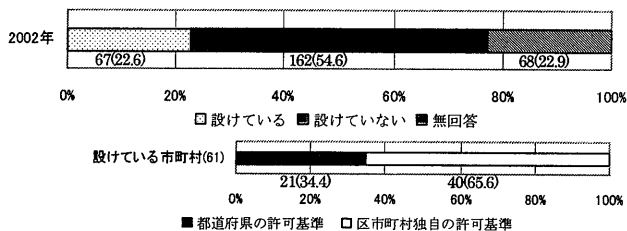


図 3-20 一括同意基準の有無<件> (%)

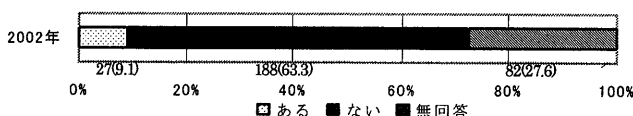


図 3-21 事前に作成し運用している基準の有無<件> (%)

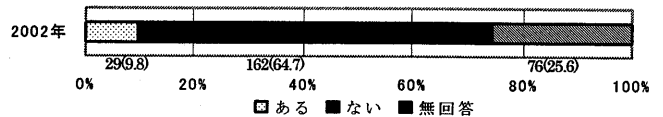


図 3-22 幅員 4m 幅員誘導の方針、幅員・整備支援策の有無<件> (%)

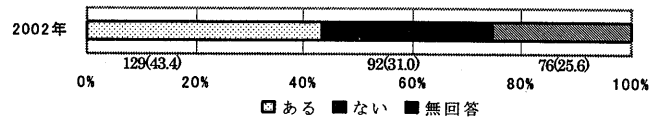


図 3-23 但書道路適用の建築等に対する指導基準の有無<件> (%)

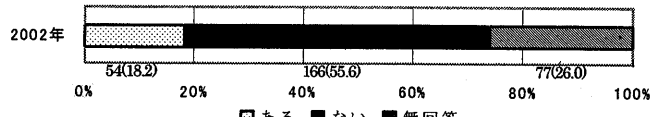


図 3-24 接道幅員 2m 未満の 43 条但書道路適用事例の有無<件> (%)

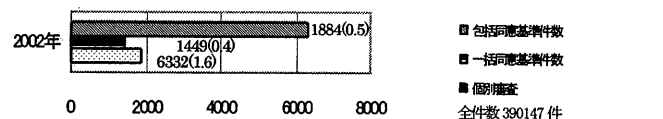


図 3-25 2001 年度の許可基準件数<件> (%)



図 3-26 43 条但書道路の種類<件> (%)

並が形成されているところ」（高知市）という特殊な市街地実態を対象として、という場合とともに、「安易に基盤整備等を行うのではなく、2、3 項指定地区、連担制度等の組み合わせにより運用をはかっていく必要がある」（高知市）、「指定基準について検討していく必要性を感じている」（金沢市）や「地域に応じた一定単位でのまちづくりの必要性からもまちの状況や権利者合意の可能性を見極めながら前向きな検討ができる地域もあると考えている」（神戸市）という積極的指定を検討している行政庁もみられた。

4.2 43 条但書道路許可基準の運用—密集市街地の計画誘導 1) 43 条但書道路の概要

1998 年度の建築基準法改正時に、接道規定の特例許可（法第 43 条但書き）が改正され、以下の通りとなった。「ただし、その敷地の周囲に広い空地を有する建築物その他の建設省令で定める基準に適合する建築物で、特定行政庁が交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がないと認めて建築審査会の同意を得て許可したものについては、この限りではない。」

また、建設省令（建築基準法施行規則第 10 条の 2：平成 11 年 4 月 26 日公布、同年 5 月 1 日施行）には、以下の 3 つの条件が示されている。

一「その敷地の周囲に公園、緑地、広場等広い空地を有すること」、二「その敷地が農道その他これに類する公共の用に供する道（幅員 4 メートル以上のものに限り）に 2 メートル以上接すること」、三「その敷地が、その建築物

の用途、規模、位置及び構造に応じ、避難及び通行の安全等の目的を達するために十分な幅員を有する通路であって、道路に準ずるものに有効に接すること」

このうち、上記三番目の条件については、建設省住宅局長通達（建設省住指発第 201 号、住街発第 48 号：平成 11 年 4 月 28 日）において下記の説明がある。

○「当該通路が、現況のみならず、将来にわたって安定的に利用できるものかどうかについて、土地の所有状況、占用許可等を勘案して、総合的に判断すること。」

○「通路の幅員は 4 メートル以上、また敷地は 2 メートル以上の長さで通路に接することを原則とするが、建築物の用途、規模、位置及び構造等建築計画の内容や周囲の状況を審査した上で、同項本文の規定に適合することにより確保されている市街地の環境と同等の水準が確保されると認められる場合には、これによらないことができること。」

今回の調査により、各特定行政庁においても、概ね上記の省令の 3 類型を踏まえた許可基準を作成しており、特に 1 番目及び 2 番目に相当する許可内容は、概ね内容は同じ内容になっていることが明らかとなった。しかし、3 番目の類型に該当する許可基準については、上述の建設省通達を踏まえた内容ではあるが、各自治体の実情を踏まえて、基準内容はかなり相違している。具体的には、4m 未満の通路幅員のみに接道する敷地を「救済」できる基準となっているケースが多く、また建築物に対して付加されている制限の種類や程度についても、行政庁毎に規定は大きく相違している。

このような 43 条但書き適用は、本来法律を厳格に解すれば不接道敷地（法 43 条第 1 項を満たさない敷地）での建築行為の救済措置である。こうした敷地の多くが、狭隘道路、狭小敷地などの住環境上の問題を抱える密集市街地等にあることが想定される。

ここでは、地域特性を踏まえた住宅市街地の再生更新と狭隘道路整備の展開の方向性を探るという研究主旨から、とくに上記類型の 3 番目の救済の主旨での適用事例に着目して分析することとする。具体的には、1) 法 42 条の道路ではない「通路」にのみ接道する敷地でのケース、2) 接道幅が 2 m に満たないケースの 2 通りに分けて、許可基準内容について整理する。

分析対象の資料は、全国の特定行政庁に対するアンケート調査結果（有効回答数：297）及び個別の許可基準資料（86 特定行政庁）である。（以下表 4-1 参照）

2) 許可基準の全国的傾向

43 条但書き許可基準内容の全国的傾向をみると、基本的には 42 条 2 項道路に準じた取り扱いとするケースが殆どである。これは、1) 2 項道路と同様に、建物の建替え時に中心線から 2m 後退させることにより、将来的には通路全体で 4m 拡幅を実現することを条件としているケースが多い。2) 43 条但書きを適用する 43 条但書き通路を 2 項道路に準じた形で前面道路とみなして、関連する規定（容積率、斜線制限等）を適用しているケースが多い、

ことによる。

しかし、43 条但書き通路は、2 項道路のように法的に担保された道路ではないため、上述の建設省令にもありとおり、将来的にわたって安定的に通行の確保等の通路機能が担保されるかどうか許可判断上必要となる。このため、通路が公的管理下にある場合と、私道である場合とで、基準が異なっている。

公共管理の道については、管理者との協議状況を条件とする場合が多い。私道の場合、一般には当該通路の関係権利者間において、将来にわたり通路を維持管理するとともに 4 m に拡幅整備することについての協定（通路協定）を締結することを条件としているケースが多い。

全体としては上述の共通点があるものの、詳細な規定内容をみると特定行政庁間によって下記の点で相違が見られ、市街地特性や現場の実情を踏まえた内容になっていることが窺われる。

- a) 狭隘幅員通路についての救済対象範囲（幅員何メートルの通路まで）
- b) 通路協定等によって、約束している具体的内容、形式、関係権利者の範囲
- c) 拡幅整備の程度

もう一つのポイントとして、43 条但書きでは、建築物に対する付加的な制限を加えるケースが多いことが上げられる。これは、劣悪な住環境にある敷地に対する救済的趣旨の 43 条但書き適用に際しては、建築物に対して一定の条件を通常より強化すべきとの考え方に基づくものと思われる。具体的には、建築物の規模・用途を小規模住宅等に限定する他、位置、構造についても防火等の観点から一定の制限を付加しているケースが多い。

また、後述のように、単に狭隘な「通路」を機械的に 2 項道路に準じた扱いとせず、通路幅員の狭隘度合いに応じて、建築物へ附加する制限の厳しさに段階をつけるケースも多いことが注目される。これは、「救済対象」の狭隘通路が、将来的に完全な 4m 幅員の道路として整備される可能性が現実的には小さいため、通常の 2 項道路と同等には扱えないといった考え方であろう。

こうした建築物への制限附加の考え方も、市街地特性や現場の実情を踏まえて、特定行政庁間によって大きく相違している。

3) 許可基準の分析

a) 救済対象の通路の形態について

43 条但書きによる救済対象範囲となる通路の幅員として、もっとも多いのが「1.8m」である。これは 2 項道路に準じた扱いから理解される。他に「2.7m」としているのが仙台市及び東京都下の特定行政庁にみられる。東京都の基準数値「2.7m」をそのまま受けた規定と思われる。

「0.9m」までを対象として明示しているのが、新潟、長岡、新発田、三条、呉、佐世保である。また神戸市は 1.5m までを対象として明示しているほか、1.5m 未満のものについても状況に応じて個別許可で対応している。また、

許可基準には明示されていないものの、倉敷、津山では1.8m未満の通路まで対象としている可能性が窺われる。

通路形状によって基準を変えているケースもみられる。奥行き延長によって規定を変えているケースとして、「35m以下」あるいは「60m以下(例:横浜、船橋、千葉)」という設定事例がある。神戸市の事例では、幅員が1.5m～1.8mのケースについては、通り抜け通路と行き止まり通路とで規定内容を変えており、行き止まり通路に面する敷地については、通路に面する外壁を不燃材料とする等の制限を附加している。尼崎では、奥行きの短い通り抜け通路においては、幅員が2m程度であっても4m拡幅を要求していない。また、新潟市、佐世保市については、状況に応じて、2m後退ではなく、1.35m後退を許容することが明示されている。

一方、一定の基準時を設定し、その時点で建築物の立ち並びがあった道を対象とする旨の規定がおかれるケースもある。

b) 通路協定の形式と内容等

通路協定の趣旨は、将来にわたる通行の確保と、4m拡幅の整備を目標とする旨を確認することの2点が主にあげられるが、特定行政庁間によって、その規定の文言には一定の差異が認められる。

最も厳格な規定表現として、42条1項5号の位置指定道路を将来実現することを協定内容として明記することを条件とするケース(仙台市、福島市)から、4m幅の「空地」確保を規定しているケース(福岡市)、あるいは生活通路(幅員0.9m以上)の通行に関する承諾書(佐世保市)などがあり、要件とされる内容には幅がある。協定等による4m確保の明示がなく、単に通路の「通行」の確保のみを要件とするケースには、上述の佐世保市の他、例えば大阪府、新潟市(私道の場合は、通行上、日常的に使用することについて権利者の同意があること)、千葉市、三河市などの

事例がある。

協定の形式については、協定書の様式が定められ、道路位置図、公図と拡幅予定図面等の作成(道路位置指定の際の図書に準じた内容と想定される)を要求しているケース、協定書として実印押印を明記した協定書を要件とするもの、実印を必ずしも要求していないと思われるケース、「協定等」、関係者の「承諾」という表現に留まるもの等様々であり、合意取り付けの厳密さについても差異がある。

協定等に関わる関係権利者の範囲としては、「所有権者等」、「所有者等と管理者」、「所有権、地上権、借地権の全員」とする場合まで様々である。また、一般に通路入り口角地であるいわゆる「のど元敷地」については、自らは43条但し書きが不要でありながら通路の4m幅員確保のために敷地後退を迫られるとして、4m拡幅の協定に同意しにくいことが指摘されているが、塩竈市と船橋市については、最初からのど元敷地の同意を不要と明記している点が注目される。

神戸市の事例は、通路現況幅員が1.8m以上の場合には、「通路に面する関係権利者の間で、建て替えに関するルール(現状の通路を将来にわたって維持管理すること、建て替え時に通路の中心から2m後退して建築し、後退部分は道路状に整備する等の取決め)が協定等によってなされているもの」とされているが、現況幅員が1.5m以上の場合には、「通路について、関係権利者との協議のもと、現状の通路を将来にわたって存続させ、維持管理してゆくことが協定等によってなされているもの」との表現に留まり、規定内容を変えている。これから、神戸市では、現況幅員が1.5m～1.8mの場合には、協定内容に4m拡幅の記述を要件とせず、通行機能の確保のみを協定で担保することを要求している。

横浜市の事例は、原則として「将来中心2m拡幅すること」と「拡幅した部分の維持管理」についての誓約書の提

表4-1 法43条但書き許可基準

A: 敷設対象の通路幅員・形状 通路幅員 1.8m: 2項道路に準じた扱い 多 2.7m: 仙台市・東京都下の特定行政庁(東京都許可基準) 1.8m未満: (倉敷市・津山市) 1.5m: 神戸市(1.5m未満: 個別許可) 0.9m: 新潟市・長岡市・新潟市・三条市・佐世保 通路形状(延長) 35m以下 60m以下: 横浜市・船橋市・千葉市 - その他 - 神戸市: 幅員1.5m-1.8m-通り抜け通路/行き止まり通路で規定内容別 - 行き止まり通路: 通路に面する外壁-不燃材料とする等の制限附加 - 尼崎: 短い通り抜け通路-幅員2m程度でも4m拡幅を要求せず - 新潟市・佐世保市: 状況に応じて、2m後退→1.35m後退を許容	C: 後退部分の整備 - 道路状整備を要求多い - 空地確保のみ: 和歌山県 - 砂利敷整備: 藤沢市 - 道の境界線: 後退杭や側溝、縁石等で明確化 - 後退部分を分筆-公衆用通路に地目変更
B: 通路協定 協定内容 42条1項5号の位置指定道路を将来実現: 仙台市、福島市 4m幅の「空地」確保を規定: 福岡市 - 生活通路(幅員0.9m以上)の通行のみに関する承諾書: 佐世保市・大阪府・新潟市・千葉市・三河市 形式 - 道路位置図 - 公図と拡幅予定図面等(道路位置指定の際の図書に準じた内容か) 「協定書」: 実印押印・実印を要求せず 「協定等」 - 関係者の「承諾」 「誓約書」 関係権利者 - 所有権者等 - 所有者等と管理者 - 所有権、地上権、借地権の全員 その他 - 神戸市: 1.8m以上-4m拡幅・道路状整備、1.5-1.8m-通行機能確保のみ - 横浜市: 誓約書4類型 4m拡幅・道路状整備・敷地面積不参入→建ぺい率・北側斜線・採光・窓先空地緩和 4m拡幅・道路状整備・敷地面積参入→建ぺい率緩和 4m拡幅・後退部分空地確保のみ・敷地面積参入→緩和規定なし - 原道幅員維持のみ→緩和規定なし - 塩竈市・船橋市: のど元敷地の同意不要 - 事実上通路の現況幅員確保のみを協定条件としているケースも多い	D: 建築物の制限 制限なし: 群馬県、岩手県、宮城県、静岡県等(2項道路に準じた扱い) 通路幅員に応じて建築物の用途・階数・構造の制限内容の組み合わせを変えるケースが多い。 用途制限 - 専用住宅のみ - 既存建築の建替え - 専用住宅・兼用住宅・2戸長屋 - 戸建、長屋、共同住宅、不特定多数の者があつまらないもの - 特殊建築物以外 - 共同住宅等の延床面積の上限(100㎡、200㎡等)設定 階数制限 3階以下 2階以下 - 絶対高さ10m以下 構造制限 - 外壁耐火構造・開口部防火戸(施行令136条の2の水準)多い - 準耐火以上: 荒川区他特別区、堺市、尼崎市等 - 特定行政庁により、要求水準は大きく幅がある 500㎡以下: 兵庫県下の特定行政庁 - 最低100㎡以上: 横浜市・千葉市・仙台市等 E: 接道幅2m未満の敷地措置 1.8m 1.5m: 荒川区・高槻市・枚方市 1.2m: 神戸市・尼崎市 1.0m: 新潟市・三河市 1.2m・1.0m場合-2方向避難確保の観点から2箇所以上の接道要求 - 建築物: 2階以下専用住宅・既存住宅の建替え等に限定 - 構造制限: 外壁耐火防火構造程度

出が必要としているが、様々な条件によって要件を変えている。通路の所有形態が全宅地共有型の場合や飛地所有型の場合には、通路の道としての担保性が高いとみなし、誓約書の提出を、関係権利者への説明経過報告で代えうるとしている。また、誓約書の内容を以下の4類型想定し、類型に応じて、規定の緩和を行っている。

①中心2mの拡幅(又は片寄せ4m後退)、後退部分道路状整備、敷地面積不算入→建ぺい率、北側斜線、採光、窓先空地の4つの規定緩和、②中心2mの拡幅(又は片寄せ4m後退)、後退部分道路状整備、敷地面積算入→建ぺい率緩和、③中心2mの拡幅(又は片寄せ4m後退)、後退部分空地確保のみ、敷地面積算入→緩和規定なし、④原道幅員維持のみ→緩和規定なし

このように、43条但し書きについては、2項道路に準ずる考え方が根底にありながら、通路そのものを法42条に適合する道路として将来的に整備することが現実的には困難であるという本音の認識が規定内容から伺われる。位置指定道路を目指すのが困難なため、4mの道(あるいは空地)の確保を目指す理由は、のど元敷地に対して角切りを要求することが困難という認識からであろう。更に、のど元敷地にはそもそも2m拡幅のための敷地後退も要求しにくいことから、事実上通路の現況幅員確保のみを協定条件としているケースも多いことが明らかになった。結果として、43条但し書き適用の通路については、現況幅員のまま追認されたり、通路入り口部分の幅員が狭隘なまま残る可能性が高いことが予想される。

c) 敷地後退部分の整備について

協定等において通路全体の4m拡幅を明記することが困難であっても、43条但し書きを申請している当該敷地については2m後退が基本的に要件とされている。この後退部分の整備の要件については、道路状整備を要求するケースが最も多いものの、空地確保のみを明記したもの(和歌山県)、砂利敷き整備(藤沢市)のみの場合もある。また道の境界線について、後退杭や側溝、縁石等で明確化することを要求している規定もある。また、後退部分を分筆し公衆用通路に地目変更することを明記しているものもある。

d) 建築物に対する附加制限について

建築物に対する制限附加を全く規定していない行政庁としては、群馬県、岩手県、宮城県、静岡県等がある。これらの行政庁の規定内容は、全く2項道路に準じて4m拡幅のみを想定した規定となっているといえる。

建築物に対する制限附加をしている許可基準の多くは、通路幅員に応じて、建築物の用途・階数・構造の制限内容の組み合わせを変えるケースが多い。

例えば、建築物の用途制限については、「専用住宅のみ」、「既存建築の建替え」、「専用住宅・兼用住宅・2戸長屋」、「戸建、長屋、共同住宅、不特定多数の者があつまらないもの」、「特殊建築物以外」等の規定事例があるが、茨木市のように全く用途制限がないケースもある。また、共同住宅等については延べ床面積の上限(100㎡、200㎡等)を設定している場合がある。

階数制限については、3階以下もしくは2階以下のいずれかの規定がある場合が多いが、戸建住宅については3階まで認め、共同住宅等については2階以下と区分するケースもある。また関西の行政庁には絶対高さ10m以下の規定と3階以下の規定を同時に要求するケースも多い。

荒川区の事例では、対象建築物は専用住宅もしくは2戸長屋で、3階以下とされているが、道の幅員が2m未満の場合には2階以下と規定が変わる。このように、通常は3階以下としているが、対象通路の幅員が一定以下の場合には2階以下と規定を変えている事例として、西宮市、枚方市等がある。

構造規定については、最も多いのが「外壁軒裏防火構造、開口部防火戸」を要求するケース(あるいは建築基準法施行令136条の2で定める水準との表現)である。準耐火以上を要求する行政庁としては、荒川区他特別区、堺市、尼崎市等がある。また戸建は外壁軒裏防火構造だが、共同住宅に対しては準耐火とするケース(例:和歌山市、茨木市)や、戸建には構造制限がなく、戸建以外の建築物に対してのみ施行令136条の2の水準を要求する場合もある(例:高槻市)。また通路幅員が一定以下の場合にのみ、構造制限附加をする場合もある。例えば茨木市の場合には、戸建住宅には対象通路幅員が1.8m~2.7mの場合のみ外壁軒裏防火構造を要求している。倉敷市の場合には、戸建住宅で対象通路幅員が1.8m未満の場合にのみ外壁軒裏防火構造を要求している。また、階数制限と構造制限が対応するケースもある。上述の堺市の場合には、準耐火以上を要求されるのは3階建ての場合のみであり、2階以下の建築物には構造制限は全くない。また、佐世保市のケースでは、対象通路幅員が0.9m~1.8mの場合にのみ、構造制限として外壁軒裏防火構造が課されている。このように、特定行政庁により、要求水準は大きく幅があることがわかる。

敷地面積については兵庫県下の特定行政庁が500㎡以下を規定しているケースがみられる。また、横浜市、千葉市、仙台市等のように最低100㎡以上を要求しているケースもある。

e) 接道幅2m未満の場合の救済規定

接道幅2m未満の場合の救済規定をおいているケースはそれほど多くはなく、東京圏か関西圏の行政庁で多く見られる。接道幅の許容下限値は、1.8m、1.5m(荒川区、高槻市、枚方市)、1.2m(神戸市、尼崎市)、1.0m(新潟市、三条市)と様々である。1.2mや1.0mの規定の場合には、2方向避難確保の観点から、2箇所以上の接道を要求している。建築物については、2階以下の専用住宅あるいは既存住宅の建替え等に限定されており、構造制限として外壁軒裏防火構造程度が規定されている。

4) その他

同じ県下では基準内容に類似の傾向がみられる。特に東京、大阪、兵庫については同一県下で調整したことが窺われるが、同時に行政庁毎に独自規定を追加している場合も多い。

また、密集市街地等の問題を抱えている地域では、最初から市街地の実情を踏まえた形で、事前確定的に許可基準を詳細化・明確化しているとともに、相当な緩和・救済的運用をしている。

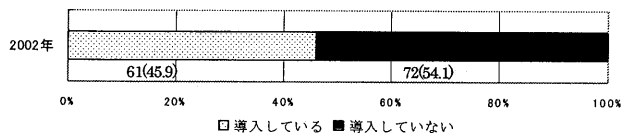


図4-1 事前協議制度の有無<件>(<%)>

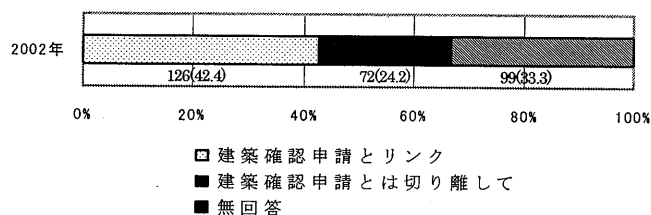


図4-2 建築確認申請と狭隘道路整備の連携<件>(<%)>

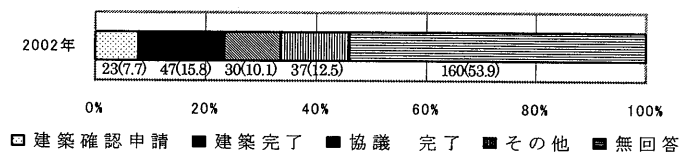


図4-3 建築確認申請との連携段階<件>(<%)>

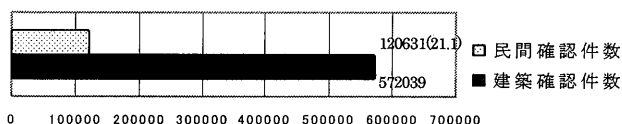


図4-4 建築確認件数中の民間確認期間取り扱い<件>(<%)>

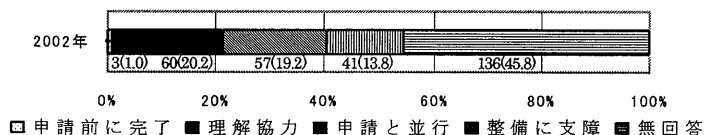


図4-5 民間確認機関と狭隘道路整備<件>(<%)>

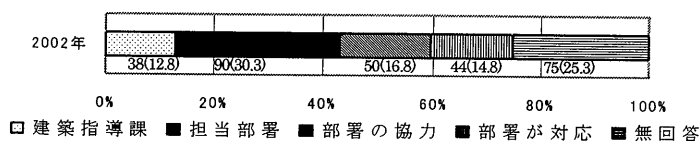


図4-6 狭隘道路整備体制<件>(<%)>

4.3 狭隘道路整備と建築確認手続きの連携

最後に、狭隘道路の整備と確認申請の連携の状況について、アンケート調査より整理しておく(図4-1~6)。

狭隘道路整備に関する指導を確認申請と連携させている行政庁は126(42%)みられた。狭隘道路整備要綱等を保有している行政庁では、83行政庁が確認申請とリンクさせており、このうち51(61%)行政庁が、要綱等の運用について事前協議を行っている。

126行政庁におけるその連携の時期についての回答を整理すると、事前協議により申請時又は工事の完了までに狭隘道路整備を完了させるというものが、70(55%)みられた。行政庁の種別でみると、事前協議による狭隘道路整備を行っているものは、一般市及び特別区で6割を超え、政令市においても5割を超えていることがわかった。

また、狭隘道路の整備施策を担当する部署は、全体では建築指導部署が38(13%)であった。

なお、民間確認機関の取り扱いについては、全体で2割程度となっており、狭隘道路整備への対応については、「事前協議制度を徹底」するという行政庁が3、「確認と併行して指導」が57、関連をもたずに進めているものが60、「事前協議制度について民間確認機関の理解協力」によるとするものが60となっている。その一方で、民間確認機関による建築確認の実態には「狭隘道路整備に支障」があるというものが41行政庁でみられた。

今後は、事前協議制度の定着浸透、現場検査の制度化等、狭隘道路の整備に関する行政施策を充実させながら、着実な執行体制を積み重ねていくことが必要とされよう。

5. まとめ

以上、住宅市街地の更新を主眼とした狭隘道路整備のあり方についてまとめると以下の通りとなる。

1) 狭隘道路の整備体制は、全体にやや向上しており、2項道路の指定にあたっての「個別指定」やスプロールエリアにおける「別途指導」等により、地域の実情に即した対応のなされていることがうかがえた。

2) 3項道路指定や43条但書き通路の許可基準については、市街地特性や現場の実情を踏まえた多様な適用のなされていることが確認され、個別更新の計画的誘導やこれらによる住環境整備の視点から積極的な運用を図っていく可能性が見いだされた。とくに、43条但書き通路の許可基準については、救済対象とする通路幅員・形状、通路協定の内容、後退部分の整備、建築物への付加的制限において、地域特性の応じて大きな違いがみられ、2項道路扱いとして整備する方針のものから通行機能や空地確保のみとして位置づけているものまで、密集市街地内における空間的位置づけが多様であることが確認された。

3) 一方で、連担建築物設計制度や協調建替え、街並誘導型地区計画等、合意形成型の小単位での市街地更新については、未だ実績が少なく、今後は、敷地単位の建築規制の緩和等との組み合わせや行政支援のもとで推進していく必要がある^{注4)}。

今後の課題としては、各行政庁において、市街地の骨格的道路水準の現況や整備方針との関係を踏まえ、3項道路や43条但書通路等、狭隘道路の救済措置の計画的な適用による計画型密集市街地の更新の可能性を検討していく必要がある。そのためには、以下の視点が重要と考えられる。

①43条但書許可基準等の地域特性に応じた柔軟な基準づくり：単なる救済措置としてではなく、これまでの狭隘道路の取り扱いとの関係（2項道路指定・判定・43条但書許可・3項指定）を踏まえ、法改正後の許可案件のデータ分析による独自の基準づくり、区市町村では建設省通達・都道府県の基準とは別途の基準づくりが必要である。その際は、とくに防災性能（空地・通路の幅・延長・避難路・壁面間隔の取り方・建築物の規模・構造等）の向上や最低基準の確保に十分な配慮が必要である。②独自性・段階性（管理も含む）をもった通路協定づくり：建築敷地に接する通路として将来的に密集市街地の中でどのように位置づけるのか（拡幅か・通行か・空地か）について、近隣及び市街地環境との関係性から、関係権利者等及び近隣住民の合意を背景とした明確な根拠にもとづく協定の検討が必要である。また、③敷地単位の建築規制・緩和（のど元敷地の扱い・建ぺい率緩和・最低敷地規模規制等）との組み合わせ。④居住者の生活再建との連携（既存宅地・住宅の現況把握と更新の方針・民間業者による開発の可否）についての検討もあわせ、市街地全体の住宅更新と住環境のボトムアップを図っていくべきと考えられる。

さらに、これらの前提として、各行政庁における4m未満の狭隘道路も含めた細街路網ガイドプランをもつことが必要である。また、これまでの狭隘道路整備方針（2項道路の整備体制や細街路整備の実績等）の蓄積をふまえた上で、これら救済措置を適用すべきであり、その行政指導の連続性のもとで、さらなる行政支援（近隣調整への専門家派遣・地元工務店の活用・緑化の推進・協調建替への誘導等）が展開されるべきものとする。今後は、民間確認機関の登場もあり、狭隘道路整備と建築確認手続きの連携、民間と行政担当部署の協力体制がより強化されるべきであり、これまで以上の狭隘道路整備体制づくりが必要となる。

<注>

- 1) 付則5号により市街地建築物法第7条但書の規定により指定された建築線で、その建築線間が4m以上のものは位置指定申請が行われなくとも第1項5号の道路とみなすとされている。
- 2) 既往研究12)による
- 3) 東京都の一括許可同意基準の基準3は「道路に有効に接続する幅員2.7m以上の道が確保され、その道に2m以上接する敷地に計画する建築物で次の各号に該当するもの。1. 道の中心線から水平距離2mの線（現況幅員が4m以上の道にあつては現況幅員）を道の境界線とし、道の部分に関して所有権、地上権又は借地権を有する者全員の承諾が得られたもの。2. 現況の道の部分及び申請する敷地の道となる部分について、不動産登録簿上分筆し、地目を公衆用道路として登記されたもの。3. 計画する建築物は地上2階、地下1階までとし、専用住宅又は二戸長屋であること。」となっている。
- 4) 関西における事例として、京都市・神戸市・大阪市の事例についてのヒアリング調査及び現地視察を行ったが、その報告については紙面の都合から割愛する。

<参考文献>

- 1) 狭あい道路とまちづくり研究会（代表：高見沢邦郎・小林重敏）「狭隘道路とまちづくり」まちづくり資料シリーズ24，地域科学研究会，1996
- 2) 監修：井上隆「狭あい道路と生活道路の整備方策」まちづくり資料シリーズ32，地域科学研究会，2001
- 3) 高見沢邦郎，小場瀬令二，池田孝之：既成市街地の狭隘道路問題，総合都市研究，第10号，pp.91～117，東京都立大学都市研究センター
- 4) 井上赫郎・井上隆・高見沢邦郎「狭隘道路をめぐる諸問題と再整備の方向」日本都市計画学会学術研究発表会論文集No.16，1981
- 5) 長井幹・水上秀巳・小林重敏「2項道路の実態分析と行政対応の変遷に関する研究」同上No.17，1982
- 6) 土岐悦康・高見沢邦郎・井上赫郎・井上隆「2項道路」における4メートル幅員の意義とその実現について」同上No.18，1983
- 7) 三船康道・山田学・小出治「道路狭あい地区整備に関する研究」同上No.23，1988
- 8) 三船康道「袋状道路の避難通路整備に関する研究」同上No.27，1992
- 9) 小場瀬令二「生活道路網計画の比較研究—東京都内の場合」同上No.27，1992
- 10) 山崎明子・中林一樹「東京区部における細街路整備に関わる諸施策の現状と課題」同上No.32，1997
- 11) 土岐悦康「路線単位整備を中心とした狭隘道路整備方策に関する実態的考察」同上No.33，1998
- 12) 加藤仁美・田丸重彦「建築基準法第43条第1項但書許可基準の実態に関する研究—東京区部の場合」都市計画232号，2001
- 13) 加藤仁美「地先道路と住環境づくり」「かわる住宅・まちづくり」住総研住宅トーク委員会，丸善，1996
- 14) 加藤仁美「市街地建築物法における道路幅員規定の成立経緯に関する研究」学位論文，1992
- 15) 土岐悦康「既成市街地における狭隘道路の再評価に関する研究」学位論文，2001
- 16) 小林田佳・高見沢邦郎・佐野雄二「密集市街地での建替え問題の再考」「住環境整備の政策と戦略」日本建築学会パネルディスカッション資料，2000