

住民から見た密集市街地の再生 その5

狭あい道路

まちづくり研究所
黒崎 羊二

1. 狭あい道路の課題

密集市街地では、生活道路など地区公共施設の整備が老朽住宅の建替促進と併せて中心的整備課題とされている。なかでも狭あい道路の存在は、住宅更新を妨げる直接かつ基本的な要因であり、その状況は密集市街地の住環境水準を示す代表的指標となっている。

密集市街地の衰退現象は、大幅な人口減少のもとで後継世代や中堅世帯層が流出し、それに伴った住宅の老朽化と高齢化を主因として進行する。老朽化と高齢化の同時進行によって住宅や世帯の自律更新が停滞し、コミュニティバランスが失調するなかで地域活力が衰退してきた。

狭あい道路は、これらの衰退要因のすべてにかかわる問題発生の原点であり、問題解決を妨げる存在でもある。このような意味で狭あい道路問題は、密集市街地の整備課題のなかでも特殊な位置を占め、都市再生の重要課題ともなっているのである。

1950年の建築基準法制定時に、幅員4m以上の道路に接道することが敷地の要件とされ、以来狭あい道路に接する敷地では、道路中心線より2m以上後退して建築することが規定されている。基準法制定から50年を越えた現在、住宅更新の年率を平均2%と低く見積もっても、この間にほとんどの住宅が建替えられたことになる。それにあわせて狭あい道路が解消され、密集市街地の改善はおおよそ完了しているはずである。

しかし、狭あい道路の状況に基本的な変化は見られない。建替え時の後退によって地区レベルで狭あい道路が改善された事例は、事業化を伴った特殊例を除いてはない。地区計画の策定や条例などによる各地の様々な試みも、成果を収めているとはいえ、狭あい道路の整備が密集市街地での最も重要な課題であることに変わりはない。

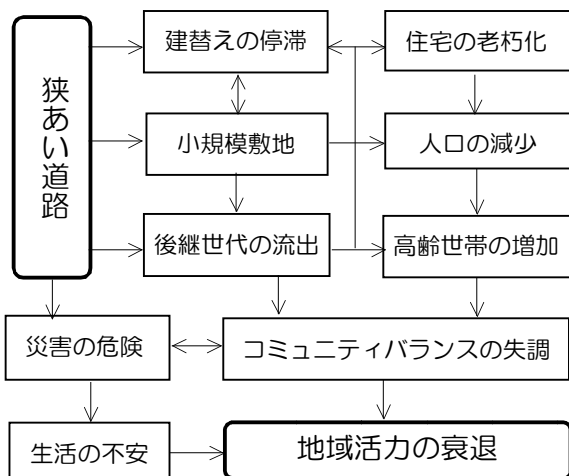
2. 改善されない原因

狭あい道路の整備が遅々としてすすまず、密集市街地整備の隘路となっている理由を考えてみよう。

第一に考えられることは、建築基準法の規定に含まれている矛盾である。建替え時の後退によって道路幅員を確保する規定自身が建替えを制約し、建替えが実現しないので道路拡幅も行われなという矛盾が発生する。

敷地規模が小さいとき、道路拡幅の用地を割くことによって従来の住宅規模を確保できず、居住条件を改善する動機を失って建替えは実現しない。住宅の規模拡大や改善を行うこともできず、車の進入も不可能となって後継世代、若年世帯の転出がさらに加速される。相対的な高齢世帯の増加によって建替えの動機はますます衰え、狭あい道路の改善は進展しないままに終わる。

小規模敷地が連担せず、散在する場合でも事情



[図-1] 狭あい道路の影響

は同様である。建替えが実現しない小規模敷地の存在が狭あい道路の全面解消を阻み、車両交通の不自由さには変わりはない。一部狭あい部分の存在が建替えを実施した敷地に影響し、特段の働きかけを行わない限り、道路境界は従前のまま動かない。

3.改善を阻む認識

上述の改善されない状況は、すでに周知のことであり、そのための積極的な対策も用意されている。密集住宅市街地整備促進事業による地区施設整備と建替え促進を中心とする方策はその代表的な例である。

しかし、密集事業そのものが円滑に進展せず、「合意形成が困難」であるとして、ここでも狭あい道路の整備は放置される形となっている。前号までに述べたように「合意の困難」は、合意形成の方法・プロセス・内容及び目標に問題があり、住民の生活実態と意向に即した適切な対応によって解消できる問題である。

この視点に基づいて密集事業の適用をはかるならば、住民が狭あい道路の整備について合意し、地区レベルの改善を実現する可能性が生まれる。そこでこの可能性を阻む問題、あるいは「改善されない原因」の第二点として、狭あい道路に対する認識の問題が浮かび上がる。

密集事業などによって、狭あい道路の整備を建替え促進とあわせて買収方式で実施しようとするとき、「幅員4メートルまでの拡幅は、自己負担が原則。その用地を買収することは、他の地区に対して公平性に欠ける」という反対意見が必ず出され、これに対応するために人手を割き、説明資料を作るなど、その間、事業の進行が停滞する。

狭あい道路の拡幅整備は、いわゆる「2項後退」で行うべきであり、これを買収方式で行うことは、慣例に反する。この考えは表裏にわたって根強く、「2項後退」が絶対化されている。このような認識が狭あい道路の整備を事実上放置することになっている。

狭あい道路問題は、「2項後退」では解消できない地域の問題である。当然のことながら、敷地条件や費用負担能力の点で建替えが可能な「2項後退」の余裕がある地域では、狭あい道路問題は起こらない。

この「2項後退」にかかわる相違点に着目するならば、建替えの可能性あるいはその動機の有無、強弱に適應する異なった対策を必要としていることがわかる。それは、「2項後退」が可能な敷地と困難な敷地がそれぞれ連担して特性が純化している地区、あるいは両者が混在する地区を区分し、それぞれの地区特性に見合った対策を立てるということである。

実は、密集住宅市街地整備促進事業による整備計画や事業計画は、狭あい道路の解消についても、地区特性に対応して手厚い対策を講ずる地区、部分的な対策による地区、あるいは2項後退を促進する地区などのゾーニングを行い、費用の濃淡と効果を見極めた実現性のある計画として策定されていることになっている。したがって、密集事業に際して2項後退を絶対視するような認識は生まれにくいはずであるが、現実には「改善を阻む認識」が多数を占めているようである。

「建替え時の後退は、法律による規定であり、自己負担を原則とする。4メートル以内の道路用地を公共が負担することは、公平性の原則に反する。」この認識が狭あい道路の解決を遅らせるばかりでなく、密集事業のような積極的な対応の障壁ともなっているのである。

全国一律の法規制を絶対化し、“原則”を盾にとって現実を見ない考え方、その認識の方法を改め、現実の状況を正しく捉えて問題の原因を明らかにした上で、それぞれの地区特性に対応した適切な方策を立てるといふごく当然な方法によるならば、狭あい道路解消の道は大きく開かれることになる。

4.建替え促進の欠落

狭あい道路が改善されない第三の原因は、住宅の建替えと道路拡幅が土地利用の上でも時期的にも一体的な関係にあるにもかかわらず、拡幅の対策に偏り、建替えへの対応が欠落していることである。すでに述べたように、狭あい道路はその存在自身が建替えを阻害し、建替え時に拡幅を実現するという考え方を根底から覆している。

したがって、拡幅を具体化するためには、建替えの促進が前提条件となり、建替えの可能性と方策を明らかにしない限り道路拡幅は進展しない。言い換えるならば、狭あい道路の整備は、建替え

が困難な状況に対して建替えの条件を整え、それを実行することといえる。

一方、道路整備という公共の事業を契機として、潜在していた建替えの動機を掘り起こし、不可能と考えていた住宅の再建を果たすこともできる。

このように両者は、相互に規制しあるいは促進する関係があり、建替え促進と道路整備を一体化して対処するところに問題解決の鍵がある。

狭あい道路の整備と建替えを一体化して促進するという自明のことが実行できず、建替え促進の部分が欠落することは、狭あい道路の特性によるとも考えられる。建替え時にあわせて整備する狭あい道路は、私的行為である住宅の建替えによって進展する。つまり、公共の道路整備が私的行為である建替えによって規定される、これが狭あい道路の特性である。

私的行為の結果、地区公共施設が整備されるというプロセスは、有効な方策の一つと考えることができる。しかし、私的行為に行政が介入しないという一般則によって、後段の公共施設整備にかかる行政の責務が事実上棚上げされるようなことが起こる。建替えが行われず、狭あい道路が改善されないことは、私的行為の結果であって行政の関知するところではないという考えである。各地の行政による狭あい道路解消の数々の試みや蓄積があるにもかかわらず、上記のような考えが生き残り、狭あい道路は残存する。

住民の立場からこの問題を考えると、答は明確である。住民にとっては住宅が主で道路は従である。狭あい道路によって車の利用が制限され、生活の不便や後継世代が離れていくような弊害があっても、「車が入らないから静かで危険もない」と自ら慰める部分がある。不足や不安があっても自力では改善の展望が見えないことから、現状のまま住み続けることが基本的な要求となる。（自力建替えの条件がある敷地又は世帯は、接道部分の拡幅が可能となることから、積極的に道路改善、現状改善を希望する。）

つまり、住宅と道路という私・公の空間が一体的に捉えられ、対立関係ではなく、主従の補完関係となって釣り合いがとれているのである。ここでは狭あい道路の解消は問題にならず、むしろ強いて道路整備を課題とするときには、主従の関係を逆転し、釣り合いを破って対立物となり反発されることになる。

これに対して、自力建替えの条件が整えられ、その展望が示されるならば、現状維持の意向は一変し、狭あい道路の改善意向が顕在化する。狭あい道路の解消は、自力建替えの条件を整備することによって実現する。

5. 包括的な対策

先に述べたように、狭あい道路の未整備地区では、住宅更新の年率が平均して2%以下となっていると考えられる。狭あい道路が改善されない原因を検討した結果は、住宅更新が停滞している状況を変えて自力建替えの条件を整えることが、狭あい道路を解消する基本的な方策であることを示している。

一方、狭あい道路の解消によって住宅更新を促進するという考え方は、両者の相関関係から見て可能性として理解できるが、それは居住者・住民の生活実態から離れた観点で、むしろこの考え方が狭あい道路改善の方向を混乱させてきたといえる。

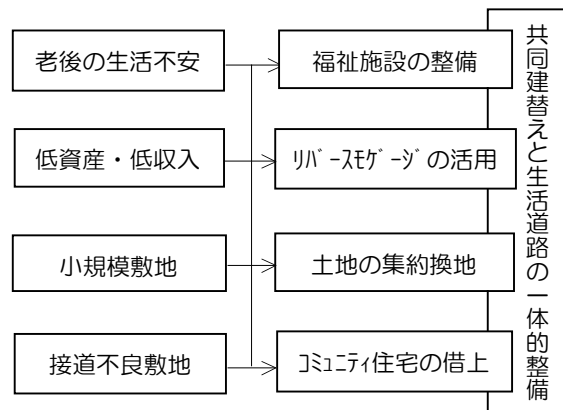
狭あい道路に関連して住宅更新が困難となる状況を検討すると、次のようなことが考えられる。

高齢世帯では介護問題など老後の生活に対する不安があり、低収入も加わって住宅更新の資金を用意することができない。

小規模敷地は、建替えの効果が上がらないだけでなく、道路用地に敷地を割かれるため、従前の住宅規模が確保できない。

狭あい道路による制約の外、接道条件を満たさない敷地、あるいは接道していない敷地などでは再建不能となる。

これらの条件が重複し、個々の努力では解決できないことが決定的な問題である。



【図-2】 住宅更新条件の整備

ここに挙げた住宅更新を阻害する要因は、建替え資金の調達が困難であることに加え、必要な敷地面積を確保できないことが焦点となっている。つまり、資金が調達でき、敷地の拡大が可能になれば、住宅の更新は基本的に進展するといえる。

資金問題では、従前資産の有効活用が問題解決の糸口となり、敷地問題では、土地の共同化と集約換地による土地の有効利用が鍵となる。

住宅更新の条件は、上記の重複する問題を一举に解消することによって整えられるが、その根幹となる方策は、住民の共同を前提とする住宅と生活道路の一体的整備の事業を成立させることである。本誌7月号に述べたように、一定部分の共同建替え事業が成立することによって、福祉施設の整備など諸々の対策が可能となり、又それらの対策が根幹となる共同建替えを支援する。

地区全体の条件整備を考えると、街区の特性に対応した対策を用意する。自力建替えの可能な敷地が集積する街区では、良好な条件を保全する方針を立て、そのルール化をはかる。自力建替えの可能な敷地と困難な敷地が混在する街区では、地区計画を定め、問題のある敷地に対する支援策を用意する。自力建替えが困難な敷地が集積する街区では共同建替えを中心とする事業を先行的に計画する。

住宅の更新が特に困難な区域での共同建替え事業が進捗するとき、周辺の地域ではそれに関連して単独建替えや道路整備が進展する。この一連のまちづくり活動が波及して地区全体に自力更新の条件が整えられることになる。

6.無接道敷地

狭あい道路問題の延長上に、極度に条件が悪化したものとして無接道敷地の問題がある。これに対する観点と方策は、狭あい道路の問題と共通する。あえて相違点をあげるならば、問題の深刻さと自力解決の困難度がより大きいことであり、そこに対応策の特徴がある。

この問題は、いわゆるアンコの問題として考えることができる。街区の中央部に無接道敷地があり、街区周辺の道路に接するガワの部分と切り離されて、利用できない敷地として放置される。このような街区が共同化成立の可能性が高く、共同化適地となる。

しかし、一般に接道するガワの敷地は、単独建替えが可能であることから、共同建替えの同意が得られないとされている。これは共同化が目的化されているときの現象である。個々の権利者の内在的要求を正確に把握し、その個別対策と共同化による可能性を対比することで自力更新の困難性が自覚されたとき、共同化への期待が高まる。

この場合、街区全体の共同化を前提にするのではなく、接道条件が満足され、自力更新の条件と希望があれば、単独建替え又は現状のまま存置の選択肢も用意する。

いずれにしても、内在的動機に基づき、客観的条件に適應する選択肢を用意することによって無接道問題は解消される。

7.現道の機能

無接道対策から狭あい道路の改善策を考えると、一般に行われている現道拡幅の考え方について再考する必要が生まれる。

上記のガワの部分は狭あい道路では、その入り口にあたる敷地に相当する。この敷地の場合、道路拡幅は外発的動機による敷地の削減を意味し、マイナスの効果が大きい。共同化の場合と同様にこの権利者の内在的動機を把握し、慎重に対処策を検討しなければ、同意は得られない。

この問題と関連して、狭あい道路を当初から拡幅の対象と見るのではなく、その機能と位置づけなどから現状の問題点について協議し、共通の認識を持つことが重要となる。幅員が4メートル未満であっても、地域のなかでその道路の果たす役割は大きく、一通りの利便性を備えているはずである。その狭あい道路の状況や機能によっては、拡幅を必要としない判断も考えられる。

特定の狭あい道路に現状のままでも相当な有効性が考えられるとき、それを拡幅する効果より、現道のない無接道敷地を解消する新設道路の効果が大きく、整備の合意も得られやすい場合がある。

現道拡幅を安易に計画せず、新設を含めて機能、効果、さらには関係住民の合意などについて、十分な協議検討を行うならば、意外な結論に達することがある。