

歴史的市街地における居住環境整備支援 - 金沢市寺町台地区における事例研究 - *

Planning Support for Residential Environment in Densely Built-up Historical Area - A Case Study in Teramachi District in Kanazawa City-*

山下泰士**・川上光彦***・黒井秀信****

By Yasushi Yamashita**・Mitsuhiko Kawakami ***・Hidenobu Kuroi ****

1. はじめに

金沢市は、城下町として発展し、また非戦災地であることから、多くの歴史的要素が残存している。その城下町の中で、大きな位置を占めているのが卯辰山山麓寺院群、小立野寺院群、そして寺町寺院群の3つの寺院群である。これらの寺院群は歴史的、あるいは地理的な意味でも大きな役割を持っており、各々の特性が異なることから、金沢市における重要な文化遺産として保存・継承を図る必要があると言える。

寺町寺院群は、約 60ha と非常に大きな規模を誇っており、その始まりは元和2年(1616)三代藩主前田利常の時代にも遡る。寺院の数は 70 を超え、その多くは「寺町通り」、「旧鶴来街道」の2つの通りに立ち並んでいる。「寺町通り」では直線道路の両脇に寺社が立ち並び、寺院が連続した町並みを形成しており、また「旧鶴来街道」では歴史的建築物¹⁾と寺院が混在した町並みが見られ、両者共に歴史的な町並みとして重要な地区を形成している。

このような歴史的な町並みが残存する地区においては、建築物の老朽化、それに伴った耐震性能の低下や災害時の延焼等、都市計画的な問題が数多く懸念される。このような地区においては、早急に建替えを進めるべきであるが、一人暮らし高齢者や低所得者等の建設資金の調達といった経済的要因や、更新後の住居者確保、現住居者の立ち退き要請問題、道路条件の悪さによる高密度利用の難しさ等が挙げられる。また、密集市街地における建築更新上、建築基準法上の接道条件を満足できない敷地

(以下、無接道敷地とする)において、現行規制では、建替えを行うこと自体が困難であるなどの問題がある。この解決策として、共同建替えといった手法が考えられるが、共同建替えは密集市街地の抱える問題の1つである複雑な権利関係の調整に関わる私法的な問題により、

*キーワード：市街地整備、地区計画

**学生員、金沢大学自然科学研究科社会基盤専攻

***正員、工博、金沢大学理工研究域環境デザイン学系

(920-1192 石川県角間町、

TEL:076-234-4914、FAX:076-243-0810)

****学生員、金沢大学工学部土木建設工学科

思ったように密集市街地の整備が進展せず、結果的に有効に機能しないという問題がある。そこで密集市街地においては、個々の敷地における個別の建替えを促進することで、街区さらには地区単位での住環境の改善と道路空間上の基盤整備を行い、防災性を向上させていくことが有効であると考えられるため、これを可能とする方法の提案・提示及び効果の実証が求められている。

そこで本研究では、金沢市寺町台地区を対象として、歴史的な地区が有する実態や都市計画的な課題を明らかにし、それらを軽減あるいは解消する方策を提言することを目的とする。

2. 既往研究と本研究の位置付け

密集市街地における規制誘導手法の活用に関する既往研究としては、

I)個別事例における各手法の運用実態について調べたものがあり、街並み誘導型地区計画を取り扱った野澤ら¹⁾、連担建築物設計制度を扱った金ら²⁾等がある。

II)川崎³⁾は路地保全を前提として3項道路の実績と効果を明らかにしている。

しかし、歴史的な要素が数多く残存する地区において、路地および建築物の保全を前提として、まちづくり誘導手法⁴⁾の適用を行った例はまだ見られないという点において、本研究の意義があると考えられる。

3. 対象地区の現状と問題敷地

(1) 対象地区の概要

対象地区は金沢市寺町台地区において「寺社風景保全区域」に指定される区域(図-1参照)とする。対象地区内においては寺社や町家等の歴史的建築物だけでなく、護岸や擁壁等の歴史的な石積み、石碑等の工作物も数多く残存している。これらの基本データは、現地調査および既存の寺町台地区の報告書^{注2)}の結果を活用した。

(2) 対象地区の現状

図-1より、対象地区全域において歴史的要素が分布していることがわかる。その数を見ると、寺社は63件、石積み工作物およびその他工作物は286件である。対象

地区内にはおよそ2200の建築物が存在しており、約14% (298/2200) の建築物が町家系建築物であり、歴史的建築物が非常に多く残存している地区である事がわかる。また町家系建築物だけでなく、歴史のある寺社や重要な工作物等も数多く残存しており(写真-1, 2)、歴史的な町並み保全のためにはこれらへの方策も併せて必要となる。

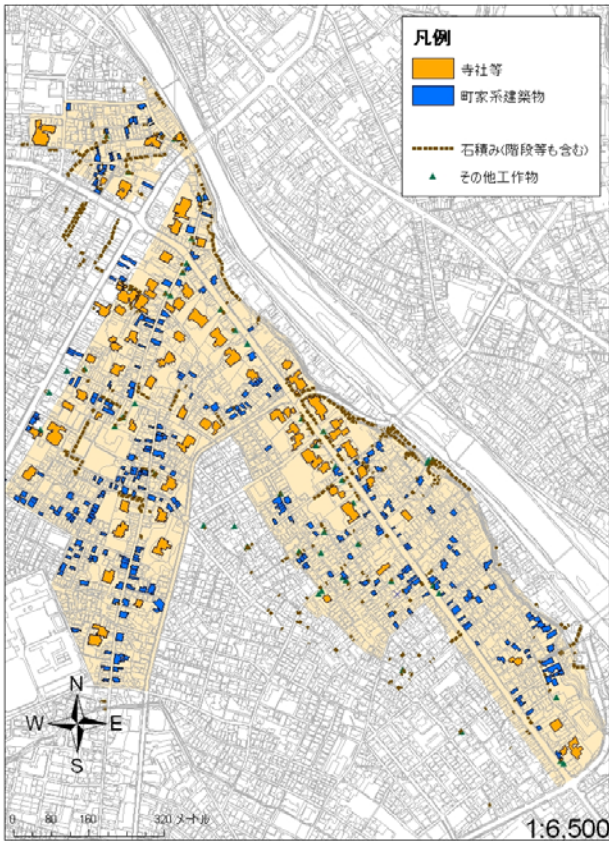


図-1 対象地区における歴史的要素



写真-1, 2 歴史的な崖(左)と寺社における石積み(右)

(3) 対象地区における問題敷地の分布

表-1に問題となる敷地を抽出する際の条件について、その項目と基準を示す。前面道路幅員としては「幅員4.0 m未満」のものについて無接道敷地^{注3)}として抽出し、道路形態が「袋路」であるものについて、緊急車両のアクセスや二方向非難等の問題が挙げられるため抽出を行った。(図-2)

図-2より、無接道敷地は広く分布しているが、一定の塊状的な分布状況を示していると言える。対象地区内

の袋路は25件が確認され、そのほとんどが無接道敷地と接していることがわかった。これらは防災上危険性が高く、早期の改善が必要である。また図中の緑敷地は2.7-4.0 mの道路に接している敷地であり、これらには後述する「三項道路」の指定が可能であるため、路地を保全したまま建築物の更新を行える可能性があると考えられる。しかし、図中の茶敷地においては、現状のまま建築更新を行うのは困難であり、セットバック等が必要であることから、路地保全といった都市計画的手法の適用は困難であると言える。さらに図中の青敷地においては、「1.8m未満」道路にしか接しておらず、現状のままでは建築更新そのものがきわめて困難である。

表-1 問題敷地の項目と基準および抽出数

項目	基準	抽出数
前面道路幅員	2.7-4.0 m	482 件
	1.8-2.7 m	332 件
	1.8 m未満	21 件
道路形状	袋路	25 本

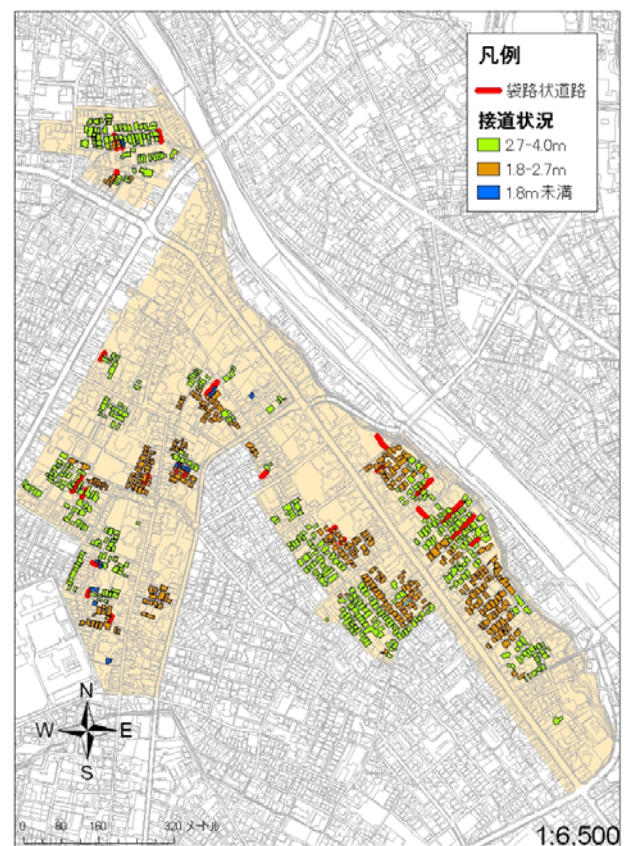


図-2 対象地区における問題敷地

4. 事例地区における整備施策の検討

(1) 密集市街地への適用が想定される規制誘導手法

本研究では、歴史的な木造密集市街地において活用が想定される規制誘導手法として、まちづくり誘導手法

の適用を考察する。まちづくり誘導手法とは、密集市街地の建替えを促進し防災性の向上を図るため、接道要件、道路斜線制限、建ぺい率制限等の建築基準法の集団規定や地区計画制度の特例制度等の規制誘導手法を指す。また、まちづくり誘導手法は、単なる緩和手法ではなく、ある規制を緩和した分、他の規制を強化するといった一般規制の置き換えを行うものであり、いずれの手法も、交通、安全、防火、衛生の面で支障がないことが条件とされている。代表的な手法として「街並み誘導型地区計画」、「建ぺい率特例許可」、「三項道路」、「連担建築物設計制度」、「43条ただし書き許可」の5つが挙げられる。各手法の概要については以下の通りである。

「街並み誘導型地区計画」：地区計画制度の1つであり、地区整備計画に、壁面の位置の制限や高さ・容積率の最高限度などを定め、特定行政庁が一定の条件で認定した建築物について、前面道路幅員による容積率制限と斜線制限の適用を除外することが可能な手法である。これは、地区スケールで適用することが可能であり、密集市街地に適用することで、区画道路や生活道路の拡幅整備と沿道建物の建替えを一体的に進められるとともに、高さや壁面の位置が揃った街並みの形成を目指すことが可能となる。

「建ぺい率特例許可」：特定行政庁が敷地の隣地側に壁面線を指定するか、または地区計画で壁面の位置の制限を定め、これを地区計画建築条例に定めた場合に、特定行政庁の許可で建ぺい率制限を緩和できる制度である。この制度は、隣地境界線側に、採光、通風等の確保に有効な一体的で連続的な空地を創出することを条件に、指定建ぺい率の緩和を認めるもので、建築面積が広がることにより、老朽化した建物の更新が期待できる。

「三項道路」：幅員4m未満の道路について、土地の状況によりどうしても拡幅することが困難な場合に、特定行政庁が、建築審査会の同意を得て、幅員2.7m以上4.0m未満の道路を指定することが可能となる手法である。また、この手法は、これまで道路拡幅が明らかに困難な斜面地などに限定して使用されていたが、2003年の建築基準法改正で、三項道路に接する建物に対して、条例により敷地、構造、建築設備、用途に関する必要な制限を付加できるようになったことに加え、2004年に国土交通省から出された三項道路の運用に関する通知では、密集市街地内の老朽化した木造建築物の建替えの促進を図る場合などに三項道路の指定を考慮して差し支えない旨の判断が示されたことから、密集市街地における三項道路の活用の可能性が広がってきている。

「連担建築物設計制度」：既存の建物を含む複数の敷地・建物を一体として合理的な設計を行う場合に、特定行政庁の認定により、当該敷地群を1つの敷地とみなして、接道義務、建ぺい率・容積率制限、斜線制限等を適

用できる制度である。密集市街地においては、無接道敷地や狭小敷地でも、周囲の建築物とともに環境を改善しながら、ある程度の規模を確保した建替えが可能になることから、建替えの促進や環境の改善、防災性の向上が期待できる。

「43条ただし書き許可」：無接道敷地に対してある一定の条件を満たしたものについて、特定行政庁が建築審査会の同意を得て許可することで、例外的に建替えを認める制度である。許可基準は特定行政庁によって細かな違いがあるものの、全国にはほぼ共通している基準として、建築基準法上の道路とすることが現時点で難しいことを前提とした上で、建替え時に道路上空間が4m以上となるまで建物を後退させること、2階以下の専用住宅にすること、通路に接する全ての権利者の同意を得るなどがある。この手法は、建物の用途や規模が制限されるものの、基準を満たせば建替えが可能となるため、全国的によく使用されている。

(2) 整備施策の検討

密集市街地における問題を解消する最もふさわしいまちづくり誘導手法を選択するためには、2つの物理的な観点から、検討対象の密集市街地への適用可能性を判断し、それを基に適用するまちづくり誘導手法を選択する。2つの物理的な観点とは、「敷地が接する道路・道の状況」と「沿道敷地にかかる形態規制と敷地条件による沿道建築物の面積・形態」といった観点であり、図-3は2つの観点からふさわしい手法の選択方法を標準的に示したものである。

ただし、密集市街地の状況によってはこれらの手法を重ね合わせて適用することが望ましい場合もあり、このほかにも適用手続きに違いがあることも考慮しなければならない。

		適用できるまちづくり誘導手法				
		街並み誘導型地区計画	建ぺい率特例許可	三項道路	連担建築物設計制度	43条ただし書き許可
観点1	建築基準法上の位置付 ○: 建築基準法の道路である ×: 建築基準法の道路ではない	○	○	○	×	×
観点2	4mへの拡幅 ○: 可能 ×: 不可能あるいは困難	○	○	×	×	○

図-3 まちづくり誘導手法の標準的な選択方法

図-3より、最適な手法の選択においては「建築基準法の道路であるかどうか」が最も重要であることがわかる。対象地区においては三項道路への適用可能な敷地が多く見られ、これらについては三項道路の適用を行うことにより、路地を保全した建築物更新あるいは居住環境の改善が可能となる。しかし、「1.8-2.7m未満」の道路にのみ接している敷地については、建築更新の際に4mセットバック等が必要であり、路地の保全が困難であることや、4m拡幅の際に敷地面積が減少し、居住水準

の確保が困難になる恐れもある。このような敷地においては「連担建築物設計制度」あるいは「43条ただし書き許可」の適用が有効であると考えられる。特に「連担建築物設計制度」においては、既存の建物が存在することを前提に、それとの関係を調整して全体で合理的な設計を行った上で、新しく建てる建物を順次連担させていく。そのため、区域内の建物を同時に建替える必要はなく、個々の建物は任意の時期に建替えることや増改築することが可能となることから、路地の保全や歴史的な建築物の保全に有効であると言える。

また「街並み誘導型地区計画」および「建ぺい率特例許可」については、現状として4m以上の道路に接している敷地に対して有効であり、また接道条件を満たしていない敷地に対しても「三項道路」や「連担建築物設計制度」との併用を行えば適用は可能であると考えられる。

5. おわりに

本研究では歴史的な木造密集市街地である金沢市寺町台地区を対象に、木造密集市街地が抱える課題の解決を図る方策としてまちづくり誘導手法の適用の可能性について考察を行った。歴史的な木造密集市街地に残存する路地や工作物等を保全・保存したまま建築物の更新が可能であるかどうかは、道路条件に大きく関係していることが明らかとなった。2.7-4.0mの道路に接している場合であれば、「三項道路」の指定を行うことにより、道路の拡幅を行うことなく建築物の更新が可能であり、2.7m未満の場合でも「連担建築物設計制度」の適用により、建築物や路地の保全といった事が可能となる。

すなわち、歴史的な木造密集市街地においても「まちづくり誘導手法」は課題を解決するための有効な手段の一つであり、かつ路地や建築物の保全といった観点からも有効な手段であると言える。しかし手法の適用には認定・許可基準を満たさなければならず、また住民間の合意形成も必要である等今後検討していかなければならない項目も多い。

最後に今後の課題および今後の展望を以下に示す。

- 1) 本稿は対象地区におけるまちづくり誘導手法の適用の可能性を考察したものであり、実際の敷地面積や建ぺい率等はこの段階では考慮されていない。そのため今後は問題が集中する地区をケーススタディとして取り上げ、手法の適用および最も効果が得られる手法の考察を行う必要がある。
- 2) 今回は木造密集市街地が抱える物理的な要因(道路条件等)を主に取り上げ、その解決を図るものであ

るが、密集市街地整備においては物理的な阻害要因だけでなく、一人暮らし高齢者や低所得者等の建設資金の調達といった経済的要因や、更新後の住居者確保、現住居者の立ち退き要請問題等の社会的・経済的問題も考慮しなければならない。密集市街地の改善には、規制誘導手法のみでなく、事業、改修、住宅施策等の手法を効果的に組み合わせること、また、土地区画整理事業等の街路整備型の公共事業との併用等を考慮する必要がある。

- 3) 本研究の対象地区である金沢市寺町台地区は、寺社や町家等が数多く残存し、歴史的な街並みを形成しており、一般的な市街地とは異なる様相を呈している。そのため、このような歴史的な木造密集市街地の特殊性を十分に考慮し、木造密集市街地整備の一般化に向けた議論の更なる展開が必要である。

補注

- 1) ここでは昭和25年以前に建築された家屋を歴史的建築物と定義している。
- 2) 金沢市寺町寺院群区域伝統的建造物群保存対策調査中間報告書。寺町寺院群区域を対象として実施した伝統的建造物群保存対策調査の報告書であり、その中間報告として2010年3月に取りまとめられたもの。
- 3) ここでは、一つの敷地において複数の道路が接している場合、幅員の大きな方を採用している。また、幅員が2.7-4.0mのものを接道不良(3項道路)、1.8-2.7mを接道不良(2項道路)、1.8m未満のものを無接道と定義して抽出を行った。

参考文献

- 1) 野澤千絵ほか：建ぺい率緩和を併用した街並み誘導型地区計画の適用効果と課題-神戸市野田北部地区を対象に-、都市計画論文集、No. 36、pp511-516、2001
- 2) 金ほか：密集市街地のための連担建築物設計制度の運用に関する研究-京都市、神戸市、荒川区の地域別特性を中心にして-、都市計画論文集、No. 40-1、pp91-96、2005
- 3) 川崎興太：路地保全を前提とした木造密集市街地における居住環境整備方策に関する研究-東京都月島地区における3項道路型地区計画の初動的な実績と効果-、都市計画論文集、No. 41-3、pp1013-1018、2006
- 4) 国土交通省：密集市街地整備のための集団規定の運用ガイドブック-まちづくり誘導手法を用いた建替え促進のために-、国土技術政策総合研究所資料No. 368