

## 既成市街地の狭隘道路問題

高見沢邦郎\* 小場瀬令二\*\*

池田 孝之\*\*\*

## 要 約

道路を規定する制度の中心には「道路法」がある。しかしその制定は大正8年(1919)であり、それ以前は布達によって国道、県道、里道にわけられていたに過ぎない。狭い幅員の道路は里道に該当するが、その幅員は大正8年法には定められていなかった。今日では道路構造令によって特例として4mのものも認められているが一般には5m以上とされている。一方、「建築基準法」には敷地との関係において道路幅員が決められており、その道路が公道であるか私道であるかは問わず、4m未満の幅員の道路に沿っては原則的に建築が許されない。しかし同法では例外規定として、以前から存在した4m未満の道路については、現存する建築物を違反とみない救済措置が定められており、建替え時等に道路中心線から2m後退すればよいとされている。これがいわゆる二項道路(同法第42条第2項の道路。みなし道路ともよばれる)である。この二項道路の4mへの拡幅が建築基準法施行後約30年が経つにもかかわらずあまり進んでいないこと、二項道路以外にも道路法はもちろんのこととして建築基準法にも規定され難い道路や、制度上は適法とされながらも実態上は基準を満たしていない道路が多数存在すること等々を「狭隘道路問題」と総称することが可能であろう。これは単に制度上の問題としてのみでなく、過密市街地の居住環境整備という都市計画課題においても重要な問題として捉えられる。本稿ではこれら狭隘道路問題に関して行ったいくつかの調査を素材としながら制度論、実態論、計画論において考察し、その今後の解決方向についての検討を行った。

## はじめに

「建築物の敷地は幅員4m以上の道路に2m以上接していなければならない」と建築基準法には定められている。しかし住宅統計調査(1973)によれば、東京区部に建つ住宅のうち57%は4m未満の道路の沿道に建っているという。もちろん前面道路の幅員が4m未満だからといって当該建築物のすべてが直ちに法律違反となるわけではない。昔からある道路の場合は建物の建替え時に道路中心線から2mの後退を行えばよいとされている。これがいわゆる二項道路の規定(建築基準法第42条第2項)であるが、その4mへの拡幅が建築基準法施行後約30年を経ながら一向に進んでいない事実は、あまり表面化していないものの既成市街地整備計画上の大きな問題である。しかし翻って計画論点観点において道路の幅はすべて4

m以上なければいけないとなると必ずしもそうともいいきれまい。昔ながらの路地もまちのアミニティの面から評価されるべきなのかもしれない。

本稿ではこういった狭い幅員の道路(狭隘道路とよぶ)の問題に着目していくつかの検討を行った。1. では広く道路一般の制度的規定を過去に遡って辿り、狭隘道路の取扱われ方を考察した。そのうち「道路計画論」においてこれらがどう位置づけられているかをみた。2. では建築法制に範囲を絞って狭隘道路に関する規定の経緯を追ったのち、現状における問題点を整理した。3. では狭隘道路の中心的存在である二項道路について、その市街地における実態を検討しながら今後の対応方向について論じた。論述の素材としては筆者らも参加した「大田区狭隘道路基本調査」(大田区・首都圏総合計画研究所, 1980)を用いている。本文中「大田区調査」とあるのはこれをさし「23区調査」とあるのは大田区調査の一

\* 東京都立大学都市研究センター・工学部

\*\* 東京都立大学非常勤講師

\*\*\* 東京都立大学工学部研究生

環として行われた23区建築指導行政担当者へのアンケート調査のことである。本論の執筆は共同討議を経て 1. を小場瀬が、2. を高見沢が、3. を池田が分担した。

## 1. 市街地の道路と道路を規定する制度

### 1-1 道路の種類と制度上の取扱い

道路とは、一般交通の用に供されている物的施設をさす<sup>1)</sup>が、このような道路の種類には、①道路法上の道路、②道路運送法に基づく道路（観光地の有料道路などはこれに当るものもある。運輸省の所管。）、③いわゆる農道（土地改良法による農業用道路。）、④いわゆる林道（森林法等にも特に定義されずに用いられている森林地帯に設けられる道。）、⑤漁港法による道路（漁港法第3条の漁港施設としての道路と農免漁道とがある。）、⑥港湾法による道路臨港地区内における臨港交通施設としての道路のうち、港湾管理者たる港務局または地方公共団体の管理に属する道路。）、⑦鉱業法による道路（鉱業権者または租鉱権者が鉱区や租鉱区もしくはその周辺で開設する私道。）、⑧自然公園法による道路（自然公園内において公園事業として整備される道路。）、⑨都市公園法による道路（都市公園内に設けられる園路。）、⑩いわゆる里道、⑪私道、等々が存在する（塩野、1973）とされている<sup>2)</sup>。②～⑨までの道路の大半は、完成後も独自の管理法によって各主体が管理を行う。一方都市計画事業、あるいは開発行為によって道路の築造・整備が行なわれた後、道路法上の道路として道路管理者に引き継がれるといった、整備と管理のもととなる法律が異なる場合もある。特に都市計画区域内においては、道路法によって道路を整備するか、あるいは都市計画法によるかは一様でなく、国道の場合は前者が多い（塩野 1973）。この様に道路に関しては各種の整備主体と管理主体が錯綜している。加えて歴史的に長い年限をへて形成されて来たことも、一般市民にとって道路制度の体系が判りにくくなっている原因と思われる。

例えば「里道」の様に狭隘道路として今日まで市街地にかかなり多く存在している道路があるが、これは明治9年（1875）6月に太政官達第60号をもって「国道」「県道」「里道」が定められ、道路の幅員が規定された結果による。里道は三区に分れ（今井他、1971）

一等：彼此ノ数区ヲ貫通シ、アルヒハ甲区ヨリ乙区ニ達スルモノ。

二等：用水、堤防、牧畜、坑山、製造所等ノタメニ、該区人民ノ協議ニヨツテ別段ニ設クルモノ。

三等：神社仏閣オヨビ田畑耕耘ノタメニ設クルモノ。となっており、国道が5間～7間、県道が4間ないし5間の幅員と規定されているのに対し里道については、「該区の利便を達するに在りて、その関係する所にした

がって小なれば、必ずこれを一定するを要せず」となっていて特に幅員についての規定がされていない。第3回道路調査結果（大正元年（1912）12月末日現在）によれば、道路総延長が467,840 kmの中で国道延長8,553 km、県道延長36,052 kmに対して里道は423,235 kmで、認定された道路の9割以上を占めていることになる。その後大正8年（1919）4月法律第58号として道路法（旧道路法）が公布され、第8条によって道路の種類、等級、路線の認定基準等が決められ、国道、府県道、郡道、市道、町村道の5種に区分されることとなった（土屋、1929）。大正8年（1919）12月内務省令24号による道路構造令によれば、国道4間以上、府県道3間以上、主要な市道3間以上、主要な町村道2間以上といった規定があり（旧道路法道路構造令第1条～4条）、また同時に出された内務省令25号による街路構造令によれば、広路は24間以上、一等大路12間以上、二等大路6間以上、一等小路4間以上、二等小路1間半以上と規定されていた（街路構造令は同令第1条により地方長官の指定する市内及び市に準ずる地域内の道路に適用された）。道路構造令の中には「山地その他特殊な箇所縮小限度として例えば主要な町村道では3尺といった規定を見ることが出来るし、市町村道については主要なもの以外は幅員の規定がないことから、里道についてもある部分は市町村道に編入され道路法上の道路と認定されたが、かなりの部分が認定されないまま今日に至っている。現在も市町村道として認定を行なっているが、なお100万km以上であると推定される（建設行政実務研究会編集、1978）という。この内敷地が国有地のものは公共用財産として国有財産法および建設省所管国有財産取扱規則により、都道府県知事に委任され管理されている。

以上里道の歴史的経過を述べたが、道路の制度体系をさらに複雑にしているのは、建築基準法上の道路という解釈がまた別に存在していることによる。つまり狭隘道路のうち公道と一般に称されている道路であっても道路法上認定されているものもあればないものもあり、さらに狭隘道路では建築基準法上の道路として認定されているものもないものが存在している。つまり建築基準法第42条第2項の規定による二項道路（詳しくは次章で検討する）の中で、その道路敷地の所有権を公共側で持っている道路を建築確認業務上「公道二項」と称しているが、この中には道路法上の認定を受けていない、いわゆる認定外道路も含まれている。逆に認定されている公道二項道路の中で狭隘道路が存在しているのは、この認定が歴史的経過の中で行なわれて来たことに関係する。第3章で主に論ずる二項道路の実態調査を実施した大田区の場合、道路法上の認定作業は昭和7年までは大森町など幾つかの町が、昭和20年までは東京市が、昭和28年まで東京都が、その後大田区が行なわれて来た。大正8年の道路

構造令でも主要な市町村道以外には幅員の規定がなく、昭和10年以後道路構造の指導基準となった「道路構造令並同細則改正案<sup>2)</sup>」では、市町村道の幅員については規定を加えていない。従って現在の道路法（昭和27年公布）が制度化されるまでは、幅員4m未満の狹隘道路であっても道路敷地が公共所有ならば、道路認定を受ける可能性はあったことになる。また昭和33年8月1日公布の道路構造令では、最小道路幅員は5m（車道4m＋路肩0.5m×2）と規定され、特例として都道府県道や市町村道において交通量が極めて少ないものについては4m（車道3m＋路肩0.5m×2）にしてよいという規定が盛り込まれている。同解説（高野，1960）によれば「車道幅員3mという道路は、区画整理街路等に見受けられるもので自動車の交通のためというよりもどちらかというと建築基準法にきめられている最小幅員を確保するという程度の道路が比較的多くあるので特例として明記する方がよいということで3.0mの数値を入れたものである。」とされており、道路法と建築基準法の関わりから決められた経緯が読みとれる。

この様に公道の狹隘道路の中には道路法上認定され公共によって管理されているものと、認定されていないが一応管理されているものがあるわけだが（維持管理のために道路法上の補助金を地方公共団体が国から受ける場合にこの差違が現われると思われるが）、さらに道路体系を複雑にしているのは、私道の中で道路法上の道路構造に満たない道路を地方公共団体にその敷地の所有権を無償贈与してしまう公有道路制度の存在である。その結果その道路は公道となるわけで、例えば大田区では条例をもって「区有通路」と称している。それによれば幅員が2.7m以上4m未満のものが該当し、一般の公道に準じて舗装や下水道の枝管整備を公共側の負担で行なっ

ているが、問題は私道から公道になったからといって建築基準法上適法な道路になるとは限らない点である。

さて、以上を整理するならば、市街地の中の幅員4m未満の狹隘道路は表1-1のごとくなる。

1-2 狹隘道路の計画制度

(1) 道路の機能

前節では道路法上の道路と建築基準法上の道路の錯綜について述べたが、道路法では道路を「一般の交通の用に供される道（道路法第2条）」と規定してもっぱら交通上の機能に着目しているのに対し、建築基準法では交通上の機能はあまり問題とされず、道路がもつそれ以外の機能が重視されているところに両法の相違が生じているものと思われる。つまり広義に道路の機能を考えるならば、それは空間的機能即ち「道路が空閑地になっていることによって発揮される機能」と、利用的機能即ち「道路という空閑地を人や物が占有（移動しながらも含めて）することによって発揮される機能」の2つに大別されよう。空間的機能としては、①日照・通風を確保するオープンスペース、②災害防止空間（焼け止り空間）などが考えられ、利用的機能としては、①交通の用に供される、②都市的施設等を地下の埋設したり地上に設置するスペース、③子供の遊び場や主婦の立話をするスペースといった前庭的スペース、などが考えられよう。こういった「機能」が建築基準法上はどの様に考えているのだろうか。

(2) 建築基準法上の接道義務の意義

建築基準法では、都市計画区域内において同法上の定義に該当する幅員4m以上の道路に敷地が2m以上接道していることを義務づけている。（建築基準法第42条、第43条）このような接道が義務づけられている意義としては、

①災害時の避難行動や防火活動といった、人的活動空間の最低水準を確保する。

②日照・通風・防火性能といった建物間の物的相互関係の最低水準を確保する。

という人的・物的両側面における安全性・健康性確保の役割を担っていると考えられる。このような空間が確保されていれば結果的に、ひとつには配達やゴミの収集、自家用車の敷地への接近、子供の遊びや主婦の立ち話といった利便性・快適性にかかわる環境が形成される効果があり、もうひとつには給排水・電気・ガス供給における管路、架線路としての利用が可能となる。さらにやや地区的な観点からみるならば、建物が建てられない空間である道路用地が確保されることによって市街地の密度（建物密度・人口密度）が極端に上らない、即ち過密化を防止する効果がある。特に既成市街地の中でスプロールの市街化が進行してきた地区においては、公園等の他のオープンスペースの面積率の低さに比べて道路

表-1-1 狹隘道路に関する道路法上の道路と建築基準法上の道路

|                | 道路法上の道路              | 道路法上の道路ではないが、公共で管理をしている道路                                     | 道路法上の道路でなく公共で管理をしていない道路 |
|----------------|----------------------|---|-------------------------|
| 建築基準法上の道路      | ・公道二項の内道路認定を受けているもの。 | ・公道二項の内道路認定を受けていないもの里道などで二項扱いになるもの。<br>・私道二項だったものが公有通路となったもの。 | ・私道二項                   |
| 建築基準法上の道路でない道路 |                      | ・里道などで二項扱いにならないもの。<br>・二項扱いにならない私道で公有通路となったもの。                | ・二項扱いにならない私道            |

は、公道・私道を含めれば少くとも地区面積の10%程度はあるのが通例であり、その居住環境的な意義は極めて高いといつてよい。

さて上記①は具体的には接続道路の幅員や形状を規定する方法で実現され、②については建物の高さを規定する道路斜線制限や容積率（地域制による容積率）の他に、「前面道路が12m未満である場合は、当該前面道路の幅員のメートルの数値に $\frac{1}{10}$ または $\frac{9}{10}$ を乗じたもの以下でなければならない（建築基準法第52条第1項）」の制限による方法で実現される。

### (3) 接道義務の限界

しかし建築基準法上の接道義務の規定は、あくまでも居住環境の最低水準を確保することを目的とするものであり、また個々の前面道路（狹隘道路の場合は地先道路ともいわれている）と敷地および建物の関係を一定秩序だてようとするものであって、各地先道路が集合した時、安全で快適な道路網になっているか否かについては、まったく検討の外にあるといえよう。つまりその地先道路が有効に交通機能を果たすためには、単に地先道路の幅員が4m以上あるということの他に、その位置や他の道路との接続の状態といったネットワークの問題を切りはなして論ずることはできない。

そこで区画整理事業等により計画的に都市基盤整備がされた地区においては、都市計画道路標準や道路法の道路構造令、区画整理設計標準等によって、市街地に適した道路網と道路幅員、敷地割の計画設計が標準化され、市街地の空間的秩序化がされてきた。

これに対してスプロールの市街化した地区においては、市街地建築物法時代に実施された建築線の制度を除けば、まったく各敷地と前面道路と道路網の間に空間的秩序だてを見いだすことはできないし、現行の接道義務に関わる建築規制では無力であったといわざるをえない状態である。

また建築基準法第42条第1項第5号の道路位置指定の条項は、私人の申請によって新設される道路の幅員や構造、線型に関しての規定として運用されているが、道路のネットワーク上の検討や敷地規模に関する規定が不十分のために、区画整理等が実施された地区では、空間秩序の微小的漸進的破壊、スプロールの市街化した地区では、一層の空間的秩序の混乱を招いている。

ではこの様な地先道路は、道路計画ではどのように扱われているのだろうか。

### (4) 道路法からみた狹隘道路

道路法は、その法の目的で「道路網の整備を図るため、道路に関して、路線の指定及び認定、管理、構造、保全、費用の負担区分等に関する事項を定める。」（道路法第1条）とうたわれている。また道路法上の道路とは、一般の交通の用に供される道路であり、①高速自動

車道、②一般国道、③都道府県道、④市町村道、の4つに分類される。（同法第3条）この分類の仕方は交通計画上の分類というよりも、指定及び認定や管理等の主体を分類したに過ぎない。また道路法上の道路として成立するためには、①路線の指定や認定を行ない、②その結果きまった道路管理者が道路の区域決定をして、③その敷地等の上に所有権その他の権限を取得し、④必要な工事を行なって道路としての形体を整え、⑤供用を開始することを必要とする（高橋、1966）とされている。狹隘道路と係りの深い市町村道についての認定基準は道路法上明文化されておらず、一般の交通の用に供する公共道路で道路構造令を満していれば、認定の対象となるものと考えられる。

「道路構造令の解説と運用」（1970）によれば、地先道路レベルでは一日の交通量が500台/日以上4,000台/日未満の道路では幅員7m以上、500台/日未満の道路では幅員5m以上、100台/日以下の道路では幅員4m以上にすると規定されている。

しかし上記の規定は計画策定の指針であって、既に道路法上の認定を受けて、現に供用されている地先道路が道路構造令に照して不適格であるからといって、道路法上の整備を地先道路について行うことはない。また道路法上認定を受けていない道路について、まったく法の対象外である。従ってこれらの指針は、ある地区の道路計画が新しく策定される際には極めて有効であるのに対して、既成市街地やスプロール地区の様に道路計画もないまま道路網が形成されている地区に対しては、まったく無力でしかない。

### (5) 交通計画からみた狹隘道路

一般に道路計画を立案することとは、道路に一定の段階構成（ヒエラルキー）を決め、交通需要に従ってどのヒエラルキーの道路がどれだけの交通処理を負担するかを合理的に決定して道路網や道路構造を計画することを意味しよう。例えば都市計画道路の計画標準（今野他、1974）によれば、道路の分類は、①自動車専用道路、②主要幹線道路、③幹線道路、④補助幹線道路、⑤区画道路、⑥特殊道路の6種類があげられており、①から⑤に向かつては一定のヒエラルキーがあると考えられる。この中で地先道路は、一応区画道路の一部として位置づけられているといつてよからう。

しかし道路計画策定手続を検討してみると①道路整備の目標および課題を設定し、②道路交通需要を推計し、③道路網の検討をして、④個々の道路計画を作成するというフローによってなされており、②～③については、パーソントリップ調査<sup>3)</sup>等に基づいた計画が体系化されている。その概要をフロー図にしたものが図1-1であるが、まず、交通手段の中で地先道路にとつてかかわりの深いと思われる徒歩や自転車といったものが無視

され、次のODパターンでは、ゾーン内での区画道路や補助幹線道路によって処理される短トリップは無視され、さらに道路ネットワークとして検討対象となりうるのは、幹線道路以上の道路でしかない。従ってこれらの計画策定作業の中で区画道路レベルの道路が検討の対象になり得ていないことは歴然としている。即ち一般に交通計画は、より長トリップの交通を、より多量に、より速く、より経済的に処理することを第一義的な課題にしており、短トリップの交通を、少量、それほど速い速度を必要とせず処理するための区画レベルの道路は、むしろ交通処理とは異ったアプローチの形で検討を加える必要があると生活圏の道路網計画論（大阪府，1972）は述べている。そこで近年地区交通計画とか生活道路計画といったマイクロなスケールでの交通計画が検討されるようになってきたのである。

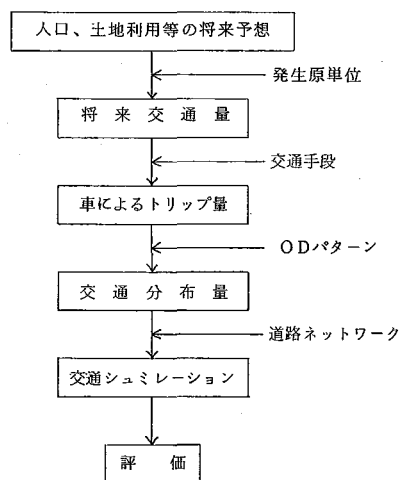


図-1-1 パートトリップをつかった交通計画フロー

#### (6) 生活道路計画と狹隘道路

生活道路の整備の必要性が強調されるようになったのは、モータリゼーションの反省や車公害に対する市民の反対が強まる中で、日常生活にかかわりの深い、身近な、歩行者のための道路整備の必要性が住民と行政両方から認識されて来たためと思われる。それらは、《安全街区計画》とか《居住環境整備街路事業》とか《生活道路整備計画》等々の名称で呼ばれているが、若干の相違を含みつつも共通して次のような計画原則にもとづいている。①地区スケールの生活圏を計画単位とする、②徒歩・自転車といった交通の安全性や快適性の向上をはかる、③都市生活のアメニティの向上を第一義的課題とする、④空間整備は、既存の町の構造をこわさない範囲とする、⑤既存ストックの有効利用をはかる、等々である。従ってこれらの計画の多くは、道路施設整備と交通

規制を組合せながら歩行者・自転車のための空間を確保するとともに、緑化・オープンスペースとして活用しながら、これらの道路を既存の地区施設を結ぶネットワークとしようとするといったものが多い。

しかしこれら生活道路計画は研究が始まって日が浅く、歩行者交通の安全を主眼としたアプローチにとどまるため、いわゆる一般の交通計画の補完的な計画でしかなく、先述した、建物と敷地と道路と道路網といった空間秩序をどの様に構築していくべきかについての研究は未だ十分ではない。せいぜい生活圏のレベルから道路のヒエラルキーを再構成するといった、道路網の問題のある部分について示唆を与えているに過ぎない。

以上、市街地に多く存在する狹隘道路についてその制度上の位置づけと、計画論的な取扱われ方を検討した。法的には、道路法と建築基準法でこれら道路の位置づけが異るとともにその定義が必ずしも明確でないこと、計画論的には狹隘な区画道路に関して十分な空間的秩序だてを可能にする理論が得られていないことが確認された。次章では、これら狹隘道路を主として規定している建築法制上の取扱いについて、その歴史的経緯を概観し現状での問題点を検討したい。

## 2. 狹隘道路の形成経緯と問題点

### 2-1 建築法制における道路の規定の経緯

市街地における道路の形成経緯を、東京を例にしてその概要を述べたごとくである。まずやや古く江戸期において東京の道路は、明暦大火後の改正によってほぼその形態が確定したといわれる。その種類は大通り、横町、新道等であってその幅員は田舎間10間（18.18m）、京間8間（15.76m）から同3間（5.91m）だった（内藤，1966）が、いずれもある程度の幅をもつ「街路」であって、これらにより街区が構成され、そこに面する宅地は表地としてまち並みを形成していた。これに対して街区の内部は裏地であって、いわゆる9尺2間の棟割長屋やせいぜい間口2間の小住宅が建並んでいた。裏地の道は「道路」とは呼べない幅員3尺の通路、いわゆる路次（路地）であった。これら路次は表通りとは別種のものとして扱われ、計画的に広げられることもなく、わずかに路次や下水上への建築禁止が命ぜられていた（菱田・本田，1933）程度にすぎない。このように江戸期には、通りによって街区をつくり、街区内は路次で各住戸に接続させるという、善し悪しは別として明解な計画原理があったわけである。

明治期に入ると表通りと裏路地の区分概念は継承されながらも少しずつ変質する。市区改正で道路は第1等から第5等にわけられ、15間（27.27m）ないし6間（10.91m）のものとして計画され、改定を経ながらもその一部

は実現する。一方路地に代表される細街路に関する規定は少いが、それでも明治期を通じて幅員の拡大が目指され、後述のようにやがて大正8年(1919)の市街地建築物法において幅員9尺が決められることになる。明治期の東京における、路地幅員に関する規定としては次の2つをあげることができる。まず明治14年(1881)の「防火線路並屋上制限(東京府布達)」の中に、日本橋区等4区<sup>4)</sup>では「裏地アル地内ノ路次幅ハ六尺以上ニ取設ケ、門戸柵等ヲ構造スルモ通路ヲ狭ムヘカラス。但、現在六尺ニ満サル路次ハ、其他ノ家屋新築又ハ改造ノトキ之ヲ改ムヘシ」とあり、路地幅6尺と建替え時にそれへの拡張を実現していく考え方が既に打出されている。

(この、建替え時に建築後退を図る方法は現在まで引継がれ、それをめぐっての問題が狭隘道路問題の主要な部分となっている。)次に明治40年(1906)の「長屋構造に関する制限(警視庁令)」には「幅9尺以上の通路に面せしむること」とある。この制限は東京市全域に適用されており、前者の布達は約30年を経て幅員と適用地域を広げたわけである。なお同制限においては、既存の不適合となる(9尺未満の通路に面する)長屋に関しての規定はないが、この構造令自体「長屋を建築せんとするときは其場所及工事の著手期日を所轄警察署に届出べし改築又は増築せんとするとき亦同じ(第2条)」とあることから、前記布達と同様に建替え等の時にはじめて適用されるとの解釈がなされる。

以上2つの東京における規定は、第1に専ら長屋を対象としていること、第2に通路幅員が6尺を経て9尺に拡大されたこと、第3に既存不適合建築は対象外で建替え時にこの通路幅を実現するという方法がとられたことの点として要約される。第1の点に関しては、東京の裏家の大半は長屋であった。逆にいえば長屋の前面道路を規定することは裏路地全体を規定するに等しいこととして理解される。第2の点に関しては、江戸期の3尺路地が6尺へ、そして9尺へと漸次広げられた結果、従来の表通りと路地の、町割りにおける画然たる区分が幅員においてはやや薄れてきたこと、換言すれば従来の町割りの計画原理が少しずつ失われてきたことを意味するとみられる(なおこれについては、神田橋本町の大火跡地の改良事業(明治15年, 1881)において、路地を廃して最小限幅員1.5間の区画道路が実現された(石田, 1980)ことも参考となろう)。しかしそれにもかかわらず公共事業としての、公道としての道路整備は一般に広幅員なものに限られ、細街路は依然として私道であり、私人の建築時における整備という方法論は変更されていない。

東京においては以上の他に市街地の細街路幅員を規定する建築法制は見出せないままに大正8年(1919)の市街地建築物法(物法と略称する)の時代へと移行する。付言するならば、物法の制定過程で参考に供されたとい

う東京市建築条例案において道路幅員の規定はなく、大阪府建築取締規則(明治42年, 1908大阪府令第74号)においては前記警視庁令に類似した裏家(長屋とは限定していない)通路幅員を9尺以上とする規定のみ存する(同令第2章第63条)。

さて、主要都市への適用を意図して都市計画法とともに制定された上記物法では道路に関する規定を大略次のように定めている。

まず道路に関しては「道路敷地ノ境界線ヲ以テ建築線トス但シ特別ノ事由アルトキハ行政官庁ハ別ニ建築線ヲ指定スルコトヲ得(第7条)」として「建築線」を規定した。次に「建築物ノ敷地ハ建築線ニ接セシムルコトヲ得(第8条)」の規定で敷地の接線義務が決められた。また「建築物ハ建築線ヨリ突出セシムルコトヲ得ス但シ……(第9条)」として建築線間(一般に道路上)の建築を禁止した。最後に「本法ニ於テ道路ト称スルハ幅員9尺以上ノモノヲ謂フ道路ノ新設又ハ変更ノ計画アルトキハ勅令ノ定ムル所ニ依リ其ノ計画ノ道路ハ之ヲ道路ト看過ス」とあって道路幅員は9尺以上とされている。以上において市街地(都市計画区域)内では長屋のみならずすべての建物が9尺以上の道路に接するよう義務づけられたわけである。

9尺という幅員の規定は明治期の長屋、裏家の取締規則をそのまま引継いだものとみられるが、9尺が目標として打出されたということは、それに満たない道が多数存在していたことでもある。従って9尺未満道路に面するところのいわゆる「既存不適合建築物」への措置が問題となるが、これについては従来の「建替え時等に建築後退」の原則が踏襲されている。即ち「建築線に関する規定は遡及力をもっていない(飯沼, 1934)と解釈する一方、施行細則によって「6尺以上9尺に満たない道路にあっては中心線より各4尺5寸のところに建築線が存在する<sup>5)</sup>」として建替え時等の建築後退を期待した。いわゆる一般的指定建築線である<sup>6)</sup>。これによって市街地内の通路は順次9尺以上の幅員になるものと考えられたわけである。救済措置が細則とはいえ法的に確立されたこととともに、6尺未満の通路はあくまで通路であって、建築法規上は道路とみなせないことも確定したのである。

その後の道路に関する物法改正は昭和9年(1934)4月7日(法律第46号)と昭和13年(1938)3月28日(法律第29号)の2次にわたって行われた。昭和9年の改正では従来の「接線義務」が2m以上「道路」に接することという「接道義務」へ変更された。これは建築線指定のみ存在して未築造の仮想道路沿いに建築を行ったり、裏宅地からのごく細い通路を敷地の延長と見立てて接道させるといった脱法的行為を規制するための改正であった。

昭和13年の改正では道路幅員（第26条）が9尺から4 mに広げられた。4 mの根拠については「……自動車の通行にも非常に不便である、況して消防自動車などが入るには一層困難であるといふようなこと、或は空地を成べく道路といふような公共の空地で以て維持し得れば尚ほ優るのでありますから、その意味に於ても道路は広い程宜い、或は防火の方面から考へますれば、9尺道路では、風がなくとも副射による延焼があり得るといふことから考へましても……」（菱田、1939）と説明されている。自動車とりわけ消防自動車の進入幅員の確保、延焼防止、採光や空地確保といった問題に加えるに、既に新市街地では幅員4 m以上の道路築造が行政指導されていたという実績（昭和8年の土地区画整理標準には「道路幅員ハ6メートル（3間）以上ト為スコト但シ主要道路ヨリ分岐スル道路ニシテ三街廓以上ニ亘ラサルモノハ幅員4メートル（2間）迄ト為スコトヲ妨ケス（第2、イニ、5）」とあり、昭和12年の建築線指定標準には「建築線ノ幅員ハ6メートル（3間）以上ト為スコト但シ交通上重要ナラサルモノハ幅員4メートル（2間）迄ト為スコトヲ妨ケス（第1、3）」とある）が付加され、さらには戦時体制下の防空上の見地（村松、1938、伊東、1939）が圧力となって4 mへの改正が比較的容易になされたと思ふことが出来る。

残存している4 m未満道路への救済措置は二段構えとなった。即ち一般的には従来通り1.8 m以上のものについては細則によって建替え時の建築後退（道路中心線より2 mとなる）を規定する<sup>7)</sup>とともに、法律および施行令において、市街地の状況により行政官庁が指定したものにあっては4 m未満2.7 m以上のものも物法上の道路とみなす条項を加えた<sup>8)</sup>。これを受けて東京府では昭和14年（1939）2月1日、麹町区以下の旧15区に存する2.7 m以上4 m未満の道をそのまま物法上の道路と認める告示を出した<sup>9)</sup>。

このち時代は戦時体制に入り昭和18年（1943）以降物法は臨時特例により一部を除いて執行停止となる。戦後の昭和21年から22年にかけて適用が再開されるがやがて昭和25年（1950）の建築基準法制定（昭和25年5月24日法律第201号。「基準法」と略称する）となって物法は廃止されるに至る。

建築基準法においては法第42条第1項1号～5号に、即ち道路法による道路（1号）、都市計画法等による道路（2号）、現に存在する道路（3号）、事業計画のある道路（4号）、築造しようとする者が特定行政庁から位置の指定を受けた道路（5号）のいずれかで、幅員4 m以上のものが同法上の「道路」であると定められた。道路にかかわる土地の所有が公共（公道）であるが私人（私道）であるかはここでは問われていない。

同条第2項が救済措置で、「法施行時に既に建築物が

建並び、特定行政庁の指定した1.8 m以上4 m未満の道は中心線から2 mの位置に道路の境界がある」とみなされた。これが「二項道路」あるいは「みなし道路」と称されるものである。第43条では「敷地の2 m以上の接道義務」を規定した。また附則の5では「物法により指定された建築線間の距離が4 m以上のものは上記第1項5号道路（位置指定道路）とみなす」規定が定められた。

以上にみるように基準法は、道路の定義を厳密化したこととすべての道路の幅員を原則的に4 m以上とした（例外的に2.7 m以上4 m未満の道路を認める条項をつくらなかった）ことにおいて新しいが、接道条件と建替え時の建築後退による救済方法は物法を引継いでいる。

（この他に私道の変更・廃止条項—第45条—が加えられたことの意味は大きい、ここでは主題と外れるので論じない。）ただこの救済措置は、物法では施行細則に委ねられていたものを法の本文で扱うようになった。即ち、まず第3条第2項によって現に存する建築物への法の適用除外を一般的に明文化して、4 m未満の道路に接道する既存建築物の存続を合法化した。しかしそれだけでは建替え等に際して既存建築物が消滅すると同項の適用がなくなり、当該敷地の接する道路が第42条第1項のいずれかで4 m以上とならないと再建築が不可能となる。沿道地権者と語らって全部の建築を中心線より2 m後退し、しかるのち道路の位置指定申請を行えばよいのだが、他の建物がいっせいに建替える筈もなく、現実的には不可能といってよい。そこで第2項により「その敷地のみ中心線から2 m後退すれば4 m道路に接したとみなす」ことを明文化したわけである。「本項によるみなし道路の指定が行われると、……行く行くはみなし道路の位置に幅員4 mの現実の道路が出現することになるのであり、沿道の既存建築物所有者らの既得的地位と、道路拡張による公共の利益とを巧みに調和させたもの」（関、1978）という解釈が法文上は可能となってくる。しかし法文上の論理が運用上も適切に実現され得たかというそうではなく、むしろ逆の結果が引き起されている。

このあたりの事情を、法第42条第2項を中心に置きつつ他の狹隘道路にも観察を広げて、基準法施行後約30年の経緯のなかに追ってみよう。

## 2-2 建築基準法における狹隘道路

実態的にはともかくとして建築基準法上合法的に存在する既成市街地の狹隘道路は主要には、二項道路および位置指定道路（附則の5を含む）である。前者は一般に幅員4 m未満で後者は一般に4 mまたはそれ以上と考えてよい。23区調査において、これら道路の量的状況が把握されている数区についての数値を示せば表2-1のごとくになり、次の3点が明らかとなる。

第1にはどの地域においても量の多少はあれ、二項道

表-2-1 各種の道路の量的状況

(単位: km)

|     | 国 道  |      | 都 道  |      | 区 道   |      | 二 項 道 路 |       |       | 位 置 指 定 道 路 |        |       |
|-----|------|------|------|------|-------|------|---------|-------|-------|-------------|--------|-------|
|     | 延長   | 平均幅員 | 延長   | 平均幅員 | 延長    | 平均幅員 | 公道延長    | 私道延長  | 合計    | 附則5延長       | 位置指定延長 | 合計    |
| 中央区 | 9.5  | 35.2 | 29.1 | 29.1 | 127.0 | 9.7  | 16.9    | 0.7   | 17.6  | 0.4         | 10.8   | 11.2  |
| 台東区 | 6.5  | 不明   | 22.0 | 不明   | 186.0 | 6.8  | 40.0    | 41.0  | 81.0  | なし          | 3.2    | 3.2   |
| 大田区 | 11.5 | 25.0 | 48.1 | 19.0 | 660.0 | 不明   | 62.4    | 148.4 | 210.7 | 24.5        | 68.3   | 92.8  |
| 練馬区 | 49.6 | 8.0  | 97.0 | 8.0  | 394.8 | 4.0  | 21.5    | 77.0  | 98.5  | 69.0        | 145.9  | 314.9 |
| 足立区 | 8.0  | 22.0 | 95.0 | 12.0 | 376.5 | 8.0  | 74.0    | 260.0 | 334.0 | 44.5        | 135.6  | 180.1 |



図-2-1 各種の道路の分布

路、位置指定道路という幅員の狭い道路が存在している点が指摘される。第2に、都心区においては狭隘道路の比重は比較的小さいが、周辺区では二項道路の比率が大となり、縁辺区では位置指定道路の比率が大きくなる。市街地形成の特徴がこれら道路の種類に反映しているとみられる。第3に二項道路は、都心区では公道の比率が大きく、これも戦前の市街化の特性を示すものといえる。しかし二項道路と位置指定道路が狭隘道路のすべてではないし、位置指定道路といえども実態的に4m幅員が確保されているとは限らない。図2-1は第3章で詳述する大田区調査からその一部を抜き出したものであるが、4m未満の位置指定道路、水路敷等の存在する様子がわかる。

そこで基準法に規定された道路であるか、実態として法基準(幅員4m以上)を満たしているかの観点から既成市街地内の道路を分類すれば次の4種となる。

- ①法律に規定されており、実態上も原則的に基準を満たすもの
  - ・第42条第1項1号~4号の道路——これらは公共道路であることが多い民間開発において築造される時も完了検査等が行われるので4mないしはそれ以上の幅員の道路として存在するとみてよい。
  - ・第42条第1項5号の道路の多数——私人が築造し原則的には私道となるいわゆる位置指定道路であるが、最近では指導が強化されているので幅員4mの基準を満たしているものが多い。
- ②法律上は位置づけられているが、実態上は問題のある場合もあるもの。
  - ・第42条第1項5号の道路の一部——上記の通り多数は問題がないとみてよいが、少し以前までは指導が不十分で、申請図面上では基準を満たしていても現地では位置・幅員・形状が申請通りでない事例も少なかった。
  - ・附則の5の道路の一部——戦前建築線のうち線間の距離が4m以上のものは上記位置指定道路とみなされるが、必ずしも指定された建築線が実現されているわけではない。
  - ・第42条第2項の道路——法律上は救済されているが、実態上は4mの幅員が確保されていない。(後述する三項道路も類似の事情にある)
- ③法律に規定されておらず、実態上も問題であるもの
  - ・法に基づかず築造された道路、二項道路に該当しないが二項道路に準じた取扱いを受けている道路(いわゆる「みなし二項道路」)、幅員はある程度確保されている道路とはなっていない水路敷等(以上を「白地道路」と総称することもある)。
  - ・幅員1.8m未満の通路
  - ・協定道路
- ④その他(条例等で自治体独自に規定している道)



## • 公有通路

以下これらのうち主なものについての説明を行う。

## (1) 幅員の不足等実態として問題のある位置指定道路

位置指定道路はそれを築造しようとする私人（もちろん事業者としての公共体であってもよい）が政令等に定められた基準に従って申請をなし、特定行政庁がその申請内容を審査したのち基準に合うものを「指定処分」するのであるから、本来的には幅員が4 mに満たないといった「問題のある道路」が生ずる余地はない。しかし行政側の指導の不徹底と法令規定の不備が相俟って、比較的最近まで実態上問題のある道路として築造されたものがみられる。例えば23区調査でみると、「昭和40年以前の指定道路中幅員不足のもの比率」について解答のあった9区中8区では「1割〜8割程度が4 mに満たないで（何cm足りないかは別として）築造された」としている。40年以前の指定分で「幅員不足のものはない」としたのは1区にとどまる。これに対して昭和40年以降指定のものについては4区が「1割〜2.3割」4 m未満のものが依然として存在するとしたものの5区は「殆んど全部において適法の築造がなされた」としており顕著な改善がみとれる。以前のものと最近のもの「適法率」の差は、行政指導等が漸次強化されてきた経過の反映とみることが出来る。例えば東京都においては、

昭和28年 基準法東京都施行細則の強化（第16条申請書様式 第20条指定基準）

昭和35年 通達「添付書類について」（土地台帳謄本や印鑑証明の添付を指導）

昭和36年 施行細則の強化（第19条位置の標示等）

昭和40年 取扱い基準の確定（築造基準等）

同 位置指定事務の区への権限委任

といった指導強化の流れをみる事が出来る。このうち昭和45年には国においても位置指定の基準（政令第333号施行令第144条の3）を定めたこともあって、最近の位置指定道路は殆んどが政令基準を満たした（基準を是とするならば）良好なものであるとみてよい。ただ上述のように、以前につくられた、法律上は基準を満たすものとして認可されたにもかかわらず、実態上はそれに満たない位置指定道路をどう取扱うべきかは問題として今後に残る。違反建築物ならば建替え時に適法なものに是正させることが出来るが、道路（私道）は多数の権利にかかわり、将来における是正が難しいからである。（なお付言すれば、位置指定道路はいわゆるミニ開発の手段として使われていることからして市街地形成技法としての検討が行われてきたし、最近では特に法定地区計画の手段（昭和55年の基準法改正第68条の3および4——位置指定の特例および予定道路の指定）としての検討が行われつつある。計画論からみての必要性、妥当性はそれとして、「建築基準法」によって「道路をつくりだす」

という一種特例的な規定が、本稿でみるような問題点にもかわらざらに膨張する方向にあることには、制度論としては問題にされるべき点も少くないと考える。）

## (2) 附則の5、いわゆる（行政用語としての）告示建築線

物法において戦前に指定された建築線（建築線間の距離4 m以上のもの）は、その幅員形状が第42条第1項5号の位置指定処分を受けたものとみなされるわけであるが、そのすべてが当初指定通りの道路として実現しているわけではない。23区調査によれば、解答のあった17区中「殆んどが実現している」3区「かなり実現している」6区で、残りの8区は「少ししか実現していない」としている。実現していないといっても、例えば7.2 mといった広幅員の指定がなされていてその幅までは実現していないが、4 mの幅員は既にあるので市街地道路としての最低条件は確保されている、といった事例もあれば、4 mの指定にもかかわらず2.7 mしか確保されないままに建物が建並んでいるといったものもあり、実情は区々である。指定後長期間を経てしまっていることに加えて、戦前建築線の多くは公共側の意図によって指定され、私人の築造申請でなかったことも現在での実現を困難にしている一因である。附則の5該当道路のうち現実的でないものは廃止するのち方法であるが、私道の場合その廃止の要件は位置指定道路なみとなるので、職権による廃止は困難とみられるし、廃止と同時に改めて現実的幅員の道路位置指定を行わなければ現道に建並んだ建築物は違反建築となりかねないこともあって難しい問題である。いずれにしてもいわゆる「告示建築線」即ち附則の5の道路は位置指定道路と二項道路の両方の問題点を幾分かづつ抱えながら現に存在しているわけである。

## (3) いわゆる二項道路（みなし道路）

前節にみたように、「路次（路地）」から発生した狹隘道路がその規格を法的に定められ、順次広幅員化されるなかで従前から存在する水準以下道路を救済する方法に関しての、現状での法律上の規定がいわゆる二項道路あるいはみなし道路と呼ばれるものである。既存建築物は違反とならないものの中心線から2 m以内は「道路」とみなされるから、建替え等に際しては法第44条（道路内の建築制限）によって建物のみならずそれに付属する塀等も設置することが出来なくなる。建替えまでは現状を認めようとの救済措置であり（私人の既得権の保護）建替え後は4 m幅の道路が順次実現する（公共目的の実現）筈であるが、その実現が必ずしも順調に行われていない事実において問題があるし、もう少し遡れば4 m幅員の妥当性さえも問題にされるであろう。このあたりについては次節で詳述したい。

二項道路問題を解決困難にしている原因のひとつは、市街地内のどの道路が二項道路であるかを個別には示さ

ず、該当するものの要件のみ示して一般的に指定した（一括指定と称される）ことにある。東京都では昭和25年11月28日告示第957号において二項要件を示した。以後昭和30年7月30日（告示第699号）、50年4月1日（告示第355号）に改定されているが<sup>10</sup>、単純には①基準法適用時<sup>11</sup>（基準時と称する）に存在し、一般の交通の用に供されていて道路形態・敷地が明確な幅員2.7m以上4m未満の道、②物法で昭和5年1月1日以降に指定された建築線で線間の道の幅員が1.8m以上4m未満のもの、③基準時に存在し、その道の上に接する建築敷地のある、一般の交通の用に供されていて中心線の明確な幅員1.8m以上4m未満の道、のいずれかとなっている。細かい規定となっているが現実のところは、戦前から存在して住宅があったとみられる1.8m以上の道は原則的に二項道路とみなされるものと考えてよいだろう。中心線や道路敷地が明確であることも要件になってはいるが、行政事務上はそれを厳密に適用していないように見受けられる。

#### (4) いわゆる三項道路

制定時の基準法において道路幅員はすべて4m以上とされていた。上記二項道路も過渡的には4m未満の道の存在を認めているが、いずれは4mに拡張されるものとみなしている。しかし市街地内では現実として、将来とも4mへの拡張が難しくそれ未満の幅員での存続もやむを得ないものもある。昭和34年の基準法改正では第42条に第3項および第4項を付加して、2.7m以上4mの範囲内に特定行政庁が道路幅員を指定できるようにした（現道幅員1.8m未満のものをこれに指定するときには建築審査会の同意を得ることとしたのが第4項である）通達（住発第179号昭和35年5月30日）によれば、傾斜地に形成された市街地で物理的に拡張が困難なもの、および街区形状の整った地区内の補助的通路等のうちやむを得ないものについて特定行政庁が職権で、個々の道路について指定告示することとなっている。但し場合によっては職権でなく、申請に基づいて指定してもよいし、一定区域内の類似道路について一括して告示してもよいとの含みをもたせている。これを受けて東京都では通達（35築指防発第121号 昭和35年5月6日）で積極的指定（職権指定）は「震災復興土地区画整理区域内の補助的通路で2.7m以上の現道幅員があるもののうち拡張困難な道」について個別告示をすること、「両側崖地等で拡張困難なもの」については申請により個別指定・告示をすることの点を定めた。これら告示に基づいて東京では千代田区・中央区において三項指定がなされた（現在調査した限りでは他の区に三項指定はなく、四項指定はどの区でも行われていない）。

三項の規定は市街地建築物法の第26条但書、施行令第30条の1を復活させたともみることが出来るが、適用

地域は上記のように当時の指定要件（既述のように警視庁告示では旧15区全域で2.7m以上4m未満の道路を認めている）より厳しい。二項道路の拡張が困難な問題との関連で三項指定の是非、指定の際の要件が再度検討されて然るべき時機にあるといえよう。

#### (5) 法に規定されていない道路

以上が基準法に規定されていて、制度運用と即地的実態をめぐって問題の生じている狭隘道路であるが、この他に法律的な規定のない道路の問題がある。これらも大別すれば、

①二項道路要件を満たさない既存道 第42条の適用（基準時）に存在していたが2.7m未満であるもの、2.7mは超えていても基準時には建築が建並んでいなかったもの等が該当し、具体的には基準時以後市街化の進んだ農道、里道等の場合が多い。

②道路状ではあるが本来道路ではないもの 具体的には水路敷の埋立地が該当する。形状はたとえ4mを超えていても水路から道路への振替えが行われていないのが通例であるから、基準以上の道路とはみなせない。

③法の許認可を受けずに築造した道路 道路の位置指定や開発許可を受けたものも築造したものは行政庁に記録され基準法上の道路となるが、最近はともかくとしてある時期には開発者が勝手に道路を敷き、宅地を造成分譲したものもあった。これら道路は4mの幅員があり、道路敷地が確定していたとしてもそのままでは如何ともし難い。道路敷の所有者と沿道土地所有者が全員で道路位置指定を改めて申請するのが法律上の道路として認められる方法であるが、開発後時期が経って権利が錯綜している場合には困難が大きい。

④1.8m未満の通路 幅員が1.8mに満たない道（通路）は第42条第4項の救済か、上例と同様に近隣と合議して4mの位置指定道路を築造するかしか方法はなく、現実的には大変に難しい問題となる。

以上いずれについても二項、三項あるいは四項の救済が難しく、しかも改めての位置指定申請も不可能だとすると、これらの道に沿って申請される建築確認への対処方法はどうか。①あるいは②については、基準法第43条但書（周囲に空地等があるときは接道義務を緩和することが出来る）を適用して、該当する道の部分のみ中心線から2m後退させて確認を行うことが考えられる。しかしそれによってその道が基準法上の道路となるわけではないこと、後退部分に塀や建物が張り出してくる場合もあること等からして将来に問題を残す。自治体によっては、奥行きが短い（地権者の少い）これら道路については、将来位置指定の申請を行うとの念書を全員からとって、道路築造を担保している場合（「協定道路」と呼ばれている）もあるが、その効力は必ずしも十分とはいえない。また①については二項道路であっ

たとみなして確認を行う「みなし二項道路」の方法もあるがこれはいわば行政側の脱法的処分であり、将来に問題を残し正当とはいえない。

#### (6) 公有通路

これらの他に、前章でもふれたように、基準法とは無関係なまま地方自治体が行っている「公有通路」なる道路も存在している。公有通路は自治体によって内容がやや異なるが、既述の大田区の例（幅員2.7m～4m程度の私道を所有者からの寄附（上地）をうけて公道化し、見返りとして舗装、側溝整備等を公費で行う）が一般的規定であろう。これらは特に公共下水道敷設に際して、私道における私人の負担を軽減する目的で行われることが多い。この制度の主旨自体は極めて常識的なのであるが、建築基準法の規定とはまったく無関係に行われるため、公有化されたからといってそのまま建築確認が下せるわけではないし、4m未満の道路の存在を固定化（住民感情としては寄附をし、舗装や側溝整備が行われて道路と敷地の境界が確定すれば、それ以上の拡幅は不必要と考えるだろう）するといった問題点をもつ。

### 2-3 二項道路の問題点

既成市街地の狹隘道路を種類別に、それぞれの問題点を概観してきたが次いでこれら道路の中心的存在である二項道路に焦点を絞っての検討を行っておきたい。問題とすべきは、第1に4m（中心線からの2mの後退）という幅員基準の妥当性であり、第2にその拡幅部分を私人の負担において生み出させている方法の妥当性である。以上は基準法第42条第2項の是非にかかわるが、仮にそれを妥当と考えたととしても、現実には拡幅整備が法施行後約30年を経ながらさほど進んでいないという事実をふまえたうえで、法執行上の、あるいは市街地環境上の問題がある。

まず4mという幅員基準については、昭和13年の市街地建築物法改正（9尺から4mへの拡大）時の議論、特に緊急車両の通行に着目して、当然とする意見が一般的であるものの、緊急車両の通行には最低5.5mとか6mとかが必要なのであるから、4mという幅員は中途半端である、あるいは消防ホースは200m程度延長できるから無理に拡幅する必要はないとの反論がある。消防担当者に聞くと、人間がホースを持って走りこめば十分で、むしろ車の入らない方がいい場合もあるという（清水、1973）、ともされている。従って全部の道路を4mに広げる根拠を防災面のみ求めるのはやや弱い。一方、車両が侵入しなければ騒音等の問題は起きないし、子供も安全に遊べる（配達荷物のある程度の距離人が手で、あるいはカートで運ぶのもやむを得ない）、永年にわたって培われてきた景観はまちのアイデンティティとして存続させるべきである、といった狭い道とそれを取りまくコミュニティを積極的に擁護する意見も少くない。

また、道路幅員が何mであるべきかとは別に、零細宅地の多い既成市街地では中心線から2mの後退を行い、しかも圧縮された敷地で指定建ぺい率を厳格に守らせれば建物が建たなくなる場合も考えられる。例えば次章に示す大田区羽田は（図3-7）戦後の接収に伴う立退きに際して過密に形成された地区であるので二項道路はとりわけ狭く宅地も零細で、拡幅を強制すれば宅地奥行が極小化して住宅は一層劣悪なものになってしまう。あるいは中央区月島では私道に面した奥行3間半の宅地割りでは長屋街が形成されているので、道を広げるとこれまで維持してきた住宅の建て方のルールが失われてしまうという例も紹介されている（小坂、1976）。

以上のようなことからして4mという法律上の規定は必ずしも一般的に妥当とはいえない。但しこのことは狹隘道路のみの市街地が連担していても構わないということではまったくなく、ある範囲には緊急車両やサービス自動車の通行、駐停車が可能な道路を確保すべきを前提とした議論であることはいうまでもあるまい。換言すれば、法令に基いて市街地の道路一般を4m以上にするという「制度」のみが存在していて、市街地内の道路をその幅員や経路においてどのように考え、実現すればよいのかという前章で指摘した「計画」が欠落していることに幅員問題の根本があるというべきである。

次に拡幅が公共補償のないまま私人の負担においてなされる法規定の是非については、憲法問題にまで遡る議論が存在する。島田・関によるところの「判例（東京地裁民事第3部決定 昭和34年12月6日）、行政実例（昭和38年3月28日住指発第29号 群馬県土木部長あて建設省建築指導課長解答）は合憲説をとるが、学説には違憲説（田村浩一「私道に関する公法的規制——とくに所有権の制限をめぐる『民商』46巻4号3頁以下）がある。」としつつ「……ただ、本項の道路はまったく新たに築造されるわけではなく、もともと存在する道路を基準法の定める水準にまで改善するものであり、結局は利害関係人の利益に合致する。従ってやや疑問はあるが、本項は合憲と解すべきであろう。」との見解（島田・関、1978）が現在での代表的意見とみられる。建築関係者からのこの問題についての発言は少いが「計画道路における建築制限（事業計画に基き特定行政庁が指定したもの以外では計画道路上に2階数階以下の木造・鉄骨造建築等が許される）の取扱いと比較して甚だ不公平である。」（清水、1973）「……使用権が制限されるだけだというのが、制限だけではない。私有財産としての使用権は全くなく、かつ管理義務が生じている。」（白石、1975）といった点で建築制限に疑問を呈する見解がみられる。また、具体的には、2方向に二項道路に接する角地について、前面道路側の後退は当該敷地の安全性確保からしてやむを得ないとしても、側道までの拡幅を強制し得るか

という問題もある。仮に角地での側道側の後退が行われないと、例えば入口が2.7mで中へ入ると4mといった道路が生れてしまう。このあたりの合・違憲論を判断する立場に筆者らはないが、既成市街地の狭隘道路という大きな問題は建築基準法第42条第2項という一片の条文ではもはや支えきれないとの印象を強くもつ。

さて4mの是非と私人の負担の是非はさておくとして仮に現行法を尊重したときに二項道路はどのような問題を提起しているだろうか。

第1には二項道路の存否、位置に関する現状把握が十分でないという基本的問題がある。23区調査によれば、解答のあった19区中、公道二項、私道二項それぞれの本数、延長がわかっているものはわずか3区に過ぎなかった。本数、延長のいずれかが把握されているのも3区しかなく、残る13区では現状が数量的に把握されていなかった。もちろん各区とも二項道路を色鉛筆で記入した住宅地図帳をもち、毎日の建築確認事務には使用しているのであるが多くの区ではそれを総数としてつかむには至っていないわけである。このことを別の面からみれば、二項道路は建築確認に伴って日々が増えていくという一種奇妙な現象を生んでいることでもある。つまり確認に際して接道の幅員に疑問があり、しかもそれが従来二項道路として指定されていないときは、担当職員は現場に赴いて周辺の人々の証言を集めたり、あるいは戦後すぐの米軍による空中写真を判読して「その道路が二項該当である」ことを決めなければ確認が下せない。しかも二項とみなしても「中心線からの2m後退」となるとどこに中心線があるかを確定しなければならない。道路の反対側の地権者は（特に私道の場合）「こちらは既に後退している」と主張して譲らないことも多い。地権者間における敷地境界の確定にまで立入った実質審査義務が特定行政庁にあるかどうかにも疑問がもたれる。かくして建築確認事務は面倒な問題に巻き込まれるわけであるが、これも「二項要件に関する一般的告示をもって一括指定した」方法の問題点が今日まで尾を引いているためといえる。（なお北海道のいくつかの市では道路一本づつの個別指定がなされたという（小坂、1976）がその詳細について今回調査するに至らなかった。）もちろん基準法制定時に多くの都府県で一括指定しか方法がなかった事情は理解できるし、現在においても即座に個別指定が可能な状況にはない。しかしそれでもなお一括指定、即ち二項道路を個別に確定し得ていないところに問題の起点がある以上、いずれかの時点で個別指定・告示につながる措置がとられるべきであろう。

現状把握の不足に次いで第2の問題点は（現状把握不足の結果でもあるのだが）法にいう4mへの幅幅が遅々として進まないことである。これは二項道路沿いの建築確認申請即ち建替え行為が少く、旧来の建物と道路が

そのまま残存しているということではない。二項道路と判定された道に沿っての建築確認申請は、仮想される中心線から2m後退したもものとして出されてくる。しかし現実には建つものは必ずしも後退しないという違反行為がなかば公然化しているのである。これは建築指導行政の怠慢（完了検査を行い、中心から2m迄に建物や塀が建てられているならば是正させるといった措置をとっていない）といってしまえばそれにつきるが、現実の指導行政体制のなかでそこまでは不可能なもの事実として認めざるを得まい。指導行政は確認段階において計画が合法的なものであるかを審査するのが基本である。完了検査については違反があると近隣への迷惑も大きい非木造建築等大規模なもの、多くの人々が利用する特殊建築物等に優先順位があってそれに忙殺され、二項道路沿いの木造の小建築にまで及ばないのが残念ながら実情である。

23区調査においても解答のあった19区中、非木造建物の後退は「行われている」10区「後退しないものもある」9区であるのに対して、木造建物は「行われている」3区「後退しないものもある」12区「殆んど後退しない」3区、塀にいたっては適法の後退は1区のみで、「後退しないものもある」5区「殆んど後退しない」13区との結果が得られている。塀が後退しなければ道は広がらないし、一本の道路に沿って後退しないで済ませたものと正直に後退したものが交われば、不公平感からして、一度後退した地権者もやがては塀を出し、「道路部分」を自己の所有地として使うであろう。

「建替えによって順次4m道路が実現する」と考えられた二項道路の規定は事実上破綻してしまっているといえる。かくして基準時後30年も経てば大体が4m道路となって、解消に向うと考えられていた二項道路も一度建替えが不適法に行われれば15年や20年はその状態が続くから、今後さらに狭隘なままに推移し、このままに放置されれば市街地の高密度化に伴って問題解決は一層困難になるものと思われる。

さて第3には、仮に後退が実現したとしても提供された「道路部分」についての整備や維持管理をどのようにして行うのかの問題が解決されていないことである。私道二項の場合はもちろん全部が私有地であるし、公道二項の場合でも例えば2.7mの公道の脇に65cmづつの私道がつくことになる。二項道路に沿って建物が建替わるたびに生み出される後退部分の「私道」を舗装し、側溝をつけるのは当該土地所有者ということになっている。後退して土地を提供させられたうえに整備費まで負担させられては、ということで舗装等の行われなことが多い。折角提供された土地が道路状にならないため、やがてはもとの宅地に吸収されてしまうという事例も少くない。これを防ぐには、道部分の土地の分筆登記、公衆用道路への地目変更による免税措置（宅地のままでも免

税は可能ではあるが）請求，公費による道路部分（後退土地）の整備といった手段を講ずる必要がある。公共側はそれなりの投資を行って，提供された道路部分を即刻，道路とみなし得る状況にまで整備すべきとも考えられるが，私有地への公費投入には問題があるとして殆んど行われていない。

以上のような二項道路をめぐる問題点に対して自治体，特定行政庁はどのように対処しているであろうか。まず，幅員の妥当性については当然ながら4mを是としている。2.7m以上4m未満でもよしとする三項指定はごく少い。後退による道路部分に公共補償がないこともこれまた当然のこととしている。しかしこれらいずれについてもあくまで「法文上において当然」と判断しているだけで，現実の建築指導行政ではやや及び腰である。それは現実の困難さのなかで，4mの幅員や全面的な私人負担に若干疑義の念を感じているからであり，もうひとつには過去の建築指導行政において厳しく対処してこなかったゆえ，現時点で指導強化に切替えることが困難であるという悪循環に陥っているからである。

しかしなお二項道路問題を解決すべきとの気持は強く，特定行政庁の中には詳細な道路調査を実施する，二項判定業務や後退検査業務を強化する，後退した土地へはそれぞれの時点で公費による道路整備（分筆登記等にかかる費用負担も含めて）を行うといった積極的施策を打出しているところもみられる。ただ，二項道路問題は個々の自治体単独での技術的対処には限界のある，既成市街地の狹隘道路問題全般の縮図であることも事実であろう。次章では，これら二項道路への対応方向について，その道路実態をふまえて検討したい。

### 3. 狹隘道路の実態と対応の方向

我が国における狹隘道路をめぐる問題は古く，その制度的対応が一定していないこともあって，各種の形成の異なる狹隘道路が発生（残存）し，中でも中心的存在である二項道路はそれが有する問題の根深さ，複雑さから行政側もその対策に苦慮しているなどの状況を前章で見た。これら狹隘道路は，その問題の大きさに較べて実態把握がほとんどなされていないのが現状である。ここでは，大田区を例として，二項道路を中心とした狹隘道路の実態と問題点を明らかにし，その対応の方向について検討する。尚，ここでの実態調査は既述のように筆者らが共同で行った「大田区狹隘道路基本調査」によっている。

#### 3-1 大田区における狹隘道路の状況

##### (1) 狹隘道路の種類と量

大田区における狹隘道路は全体の道路の約1/4を占め，その大半は私道二項からなっている。表3-1は大田区

表3-1 大田区における狹隘道路の実態

|              | 総延長      | 本数     | 1本当りの平均延長 | 総延長の構成比率 |
|--------------|----------|--------|-----------|----------|
| 国道，都道        | 59,675m  | —      | —         | —        |
| 4m以上の区道      | 659,825m | —      | —         | —        |
| 4m未満の42条2項道路 | 210,685m | 3,710本 | 56.8m/本   | 93.0%    |
| 公道二項道路       | 62,317m  | 573本   | 108.8m/本  | 27.5%    |
| 私道二項道路       | 148,368m | 3,137本 | 47.3m/本   | 65.5%    |
| 建基法付則一5道路    | 14,850m  | 159本   | 93.4m/本   | 6.2%     |
| 協定道路         | 1,036m   | 48本    | 21.6m/本   | 0.4%     |
| 狹隘道路合計       | 226,571m | 3,917本 | 57.8m/本   | 100.0%   |

\* 1 1/2,000道路現況図より集計

\* 2 公道二項には区有通路を含む

表3-2 大田区の建築線，道路位置指定の実態

昭和54年9月現在

| 指定時期<br>指定幅員 | 昭和           |              |                |             | 合計             |
|--------------|--------------|--------------|----------------|-------------|----------------|
|              | 5~11年        | 12~24年       | 25~39年         | 40年~        |                |
| 指定幅員4m以上     | 21本<br>(5)   | 205本<br>(26) | 1,425本<br>(23) | 958本<br>(7) | 2,609本<br>(61) |
| 2~4m         | 288<br>(69)  | 239<br>(58)  | —              | —           | 527<br>(127)   |
| 2m未満         | 333<br>(156) | 37<br>(24)   | —              | —           | 370<br>(180)   |
| 合計           | 642<br>(230) | 481<br>(108) | 1,425<br>(23)  | 958<br>(7)  | 3,506<br>(368) |

\* 1 ( )内は，形態がない道路

\* 2 この他に，通路化したもの1本，公道化したもの22本，消滅廃止したもの409本がある。

道路現況図（1/2,000）をもとに幅員4m未満の狹隘道路を計測し，その種類別に整理したものである。これによると，幅員4m未満の狹隘な道路は226.5kmあり，それは区全体の道路延長971.3kmに対して23.3%となる。この狹隘道路のほとんど（93%）は二項道路からなっているが，中でも道路部分の土地が私有である私道二項が148.3kmと最も多く（全体の65.5%），狹隘道路の代表的存在といえる。しかしながら公道の二項が次いで多い（62.3km，27.5%）点にも注意をほらう必要がある。この他，付則一5道路が14.8km（6.2%），協定道路が1km（0.4%）ある。これらのうち，公道二項と付則一5道路は1本当りの平均延長が約100mと他のそれの倍以上と長く，ネットの大きいことが特徴である。

上記の狹隘道路に加えて多いと思われるのが東京都指

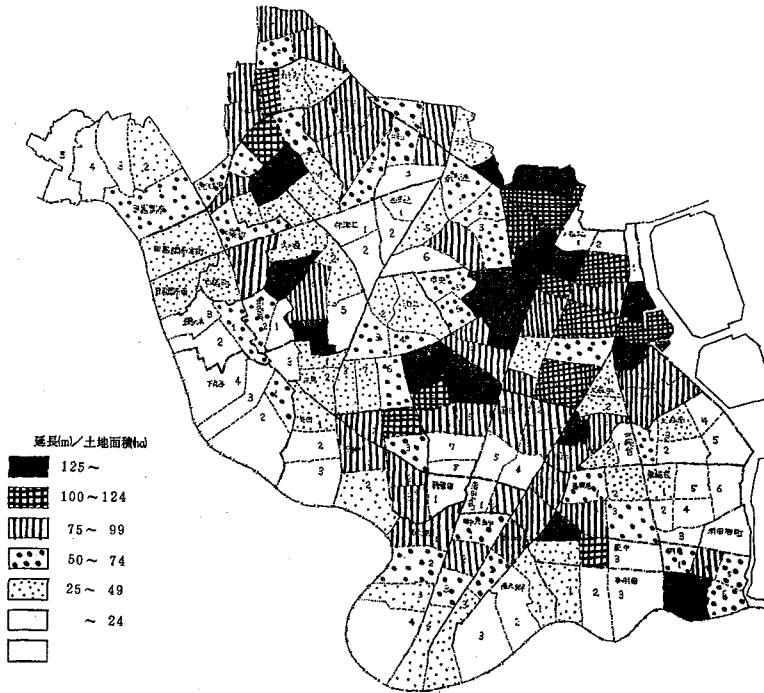


図-3-1 狭隘道路の分布状況

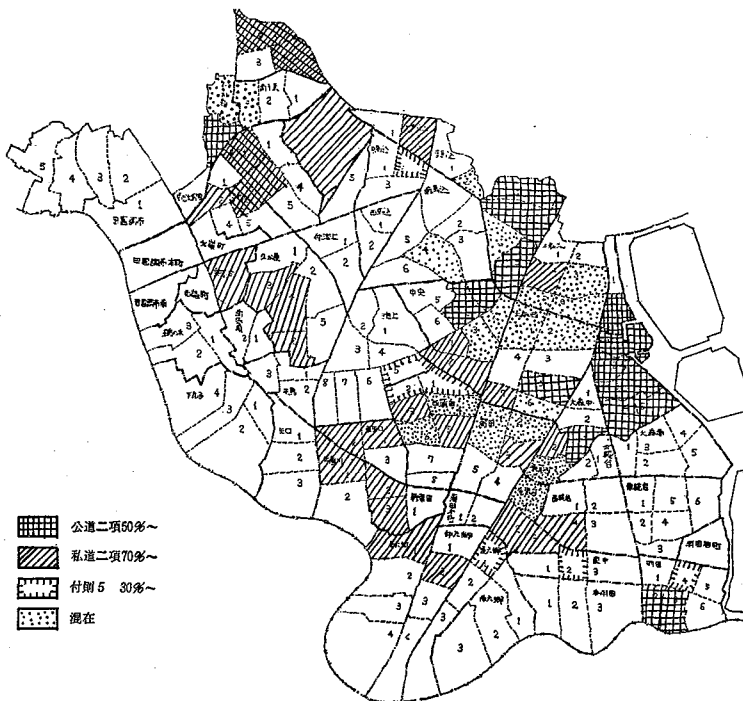


図-3-2 狭隘道路の多い地域における種類

定の道路位置指定道路である。表3-2は大田区建築線<sup>12)</sup>・道路位置指定台帳よりその指定推移を見たものである。このうち市街地建築物法時代の建築線は、幅員4m以上のものは建築基準法附則-5により道路位置指定があったと見なされ、幅員4m未満のものは二項道路と見なされる(但し幅1.8m以上の道があるもの)。従って後者(建築線二項と呼ぶ)は前述した私道二項に含まれている。他方、建築基準法による道路位置指定に関しては、法の立て前から原則として幅員4m以上が確保されていることになるが、昭和25~39年の東京都が指定していた時期は指導も十分でなかったことから、かなりの位置指定道路が幅員4m未満で築造されている。大田区の場合は、この期間の指定道路約1,400本のうち1,200本、延長36kmは幅員が4m未満であるとされている<sup>13)</sup>。

(2) 狹隘道路の分布状況と地区類型

狹隘道路の分布状況は地区的にかなりの相違が見られることから、町丁別の地区に分けてその分布状況を把握、地区のもつ性格(基盤整備、宅地規模)と関連付けてその特徴を見てみる。

図3-1は狹隘道路の量的な状況として、ヘクタール当りの道路延長を地区別に見たものである。その特徴は、幹線道路、鉄道沿いの地区(中央部)で集中していること、旧集落地(羽田)や市街化の比較早かった(雪谷、久ヶ原)地区でいく分見られることである。こ

れらの狹隘道路の多い地区(75m/ha以上)について、その性格(種類の多さ)を見ると(図3-2)、①公道二項は都心に近い地区で、②混在型は鉄道、幹線道路に接した地区で、③私道二項は郊外住宅地でそれぞれ多いといえる。

ここで、①狹隘道路の密度(75m/ha)、②基盤整備の程度(幅員6m以上の道路に囲まれた街区の規模:6ha)、③地区の平均宅地規模(課税宅地面積/課税建物棟数:150m<sup>2</sup>/棟)をそれぞれ、狹隘道路整備の地区に対する、「関係性」、「必要性」、「可能性」の中間値として、その大きさ(大、小)を組み合わせ、8つのタイプに分類し、地区類型化したのが図3-3である。この類型結果と形態的特性、性格的特性を踏えた上で、類型別の地区の現状と問題点をまとめると表3-3のごとくなる。これらのうち狹隘道路から見て問題となるのはA、B、C、Dの4タイプの地区である。このうちBタイプの地区は、狹隘道路が多く基盤未整備、しかも宅地規模が小さいため拡幅の可能性も低いなど、大田区では最も問題の多い地区である。道路の性格としては混在型が多い。この点A、Cタイプは宅地規模が比較的大きいことから拡幅整備の可能性が高い。しかしながら、Aタイプの地区については、区画道路レベルが未整備で、これを公道二項が代替している<sup>14)</sup>地区が多いことから、より広域的、基盤的観点での拡幅整備が求められる。Dタイプの

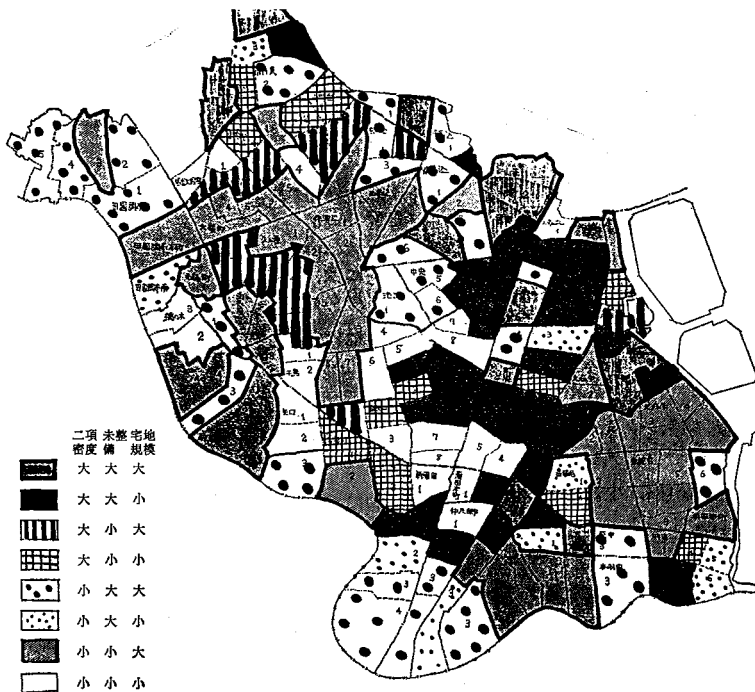


図3-3 狹隘道路の地区類型

表-3-3 地区類型別地区の現状と問題点

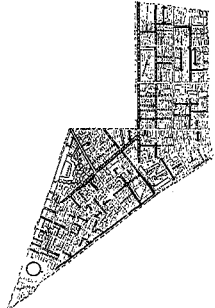
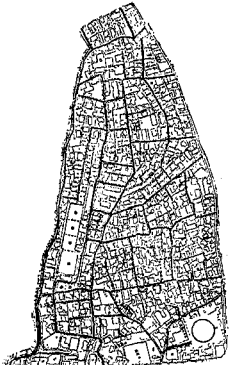


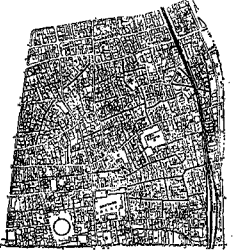
| 地区<br>類型 | 類型指標 |     |     | 指標による地区の現状  | 形態的・性格的地区特性   | 地区の現状と問題点  |
|----------|------|-----|-----|---|---|--|
|          | 関係性  | 必要性 | 可能性 |   |   |  |
| A        | ○    | ○   | ○   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・狭隘道路が多く、街区未形成。</li> <li>・しかし、宅地規模が大きいため整備の可能性は残されている。</li> </ul>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>・形態的には、「通り抜け型」が中心である。(特化)</li> <li>・性格的には、「公道二項」が多く、若干「混在」「付則5」が存在する。</li> </ul>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>・宅地規模の大きさに示されるように、必ずしも地区環境は、悪いと言えない。</li> <li>・しかし、道路の整備水準は低く、特に地区サービスレベルから、区画道路レベルに問題がある。</li> </ul>     |
| B        | ○    | ○   | ×   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・狭隘道路が多く、街区未形成。</li> <li>・しかも、宅地規模が小さいため、可能性も低い。大田区内では最も問題の多い地区である。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・形態的には、「通り抜け型」が多いが、「混在」「突っ込み型」も、若干存在している。</li> <li>・性格的には、多様であり、「公道二項」「私道二項」「混在」が同程度存在する。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・狭隘道路から見て最も問題のある地区である。</li> <li>・整備の必要性は高いが、可能性もとぼしいため、他の代替案の検討される必要がある。</li> </ul>                       |
| C        | ○    | ×   | ○   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・狭隘道路が多いが、街区形成がなされており、A・Bに次ぐランクである。</li> <li>・宅地規模も大きいため、可能性も高い。</li> </ul>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・形態的には、「通り抜け型」が中心である。(特化)</li> <li>・性格的には、「私道二項」が中心である。(特化)</li> </ul>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>・狭隘道路は多いが、耕地整理等により基盤整備がなされており、宅地規模も大きく、良好な住宅地が多い。</li> <li>・狭隘道路の整備の可能性が最も高い地区である。</li> </ul>             |
| D        | ○    | ×   | ×   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・狭隘道路が多いが、街区形成がなされている。</li> <li>・しかし、宅地規模が小さいため、可能性は低い。</li> </ul>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>・形態的には、「混在」「突っ込み型」がかなりある。</li> <li>・性格的には、「私道二項」が中心である。</li> </ul>                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・狭隘道路は多いが、それをとりまく骨格道路は整備されている。しかし個々の宅地が小さいため、良好な環境とは、言いがたい。</li> <li>・修復的整備により徐々に整備されることが望まれる。</li> </ul> |
| E        | ×    | ○   | ○   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・狭隘道路は少ないが、街区未形成。</li> <li>・宅地規模は大きいため、可能性は高い。</li> </ul>                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>・形態的には、「通り抜け型」中心である。</li> <li>・性格的には、「私道二項」中心である。</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・住環境としてみると良好な水準にあるものが多いが、街区形成上の問題がある。</li> </ul>  |
| F        | ×    | ○   | ×   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・狭隘道路は少ないが、街区未形成。</li> <li>・宅地規模は小さく、可能性は低い。</li> <li>・対象地区は少ない。</li> </ul>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・形態的には、「混在」「突っ込み型」がかなりある。</li> <li>・性格的には、「私道二項」が中心である。</li> </ul>                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・宅環境水準はあまり高くなく、特に街区形成上の問題がある。</li> <li>・他の整備手法によるアプローチが望まれると言えよう。</li> </ul>                              |
| G        | ×    | ×   | ○   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・狭隘道路は少なく、街区は形成されている。</li> <li>・宅地規模も大きい。</li> </ul>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>・形態的には、「通り抜け型」中心である。</li> <li>・性格的には、「私道二項」「公道二項」が同程度存在する。</li> </ul>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>・住環境水準はCと同様高く、最も問題の少ない地区と言える。</li> <li>・現在の良好な環境の保全が大切である。</li> </ul>                                     |
| H        | ×    | ×   | ×   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・狭隘路は少なく、街区は形成されている。</li> <li>・宅地規模は小さい。</li> <li>・対象地区は少ない。</li> </ul>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>・形態的には特化傾向を示さず、混在している。</li> <li>・性格的には、「私道二項」が中心である。</li> </ul>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>・住環境水準としては、ある程度良好であり、あまり問題はない。</li> <li>・宅地規模小にともなう問題が予想され、修復的整備が望まれる。</li> </ul>                         |

地区については、基盤整備がある程度なされているものの、狭隘道路を地先道路としての宅地の細分化が行われており、拡幅整備の困難性を含めて問題の大きさは上記Bタイプに次いでいる。このタイプの地区は袋路地型の私道二項が多い。これらの地区類型は、図3-3で見る

ごとく、同質地区が連担している傾向にある。大よそ区の中央部から北端にかけて問題地区が拡がっているのに対し、良好な地区は区の西部、東南部に面的に拡がっている。このような連担状況は、市街地形成、基盤整備の状況等と密接に関連していると思われるが、狭隘道路の



表3-4 調査対象地区の概要

|                                       | 池上5丁目・西蒲田1丁目  | 山王3丁目  | 久ヶ原6丁目   | 羽田2, 3丁目  | 大森北3, 6丁目  |
|---------------------------------------|---|--|--|---|--|
| 狭隘道路分布図                               |    |   |                                        |    |   |
| 狭隘道路類型                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>・Dタイプ</li> <li>・私道二項，付則—5中心</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・Aタイプ</li> <li>・公道二項中心，多様な形態</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・Cタイプ</li> <li>・建築線二項，通り抜け中心</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・Bタイプ</li> <li>・公道二項中心，多様な形態</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・Bタイプ</li> <li>・多様な性格，形態</li> </ul>   |
| 基礎指標<br>(①地区面積，②人口密度，③住宅率，④容積率，⑤確認件数) | ①30ha，②299人/ha，<br>③94%，④72%，⑤64件   | ①29ha，②163人/ha，<br>③94%，④78%，⑤47件  | ①16ha，②118人/ha，<br>③97%，④40%，⑤19件  | ①35ha，②187人/ha，<br>③92%，④72%，⑤27件   | ①44ha，②276人/ha，<br>③85%，④74%，⑤36件  |
| 概要                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・高密度住宅地であるが，道路整備は良好。</li> <li>・水路数が多く，付則—5道路も多い。</li> <li>・各種狭隘道路が見られ，問題事例の抽出を行う。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・宅地規模が大きい住宅地であるが道路未整備。地形の起伏が強い。公道二項が中心。</li> <li>・ミニ開発が多く，宅地の細分化が進行。</li> <li>・建物の更新と拡幅の実態を見る。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・低密で良好な住宅地。耕地整理による基盤整備がなされ，地先道路としての建築線二項が多い。</li> <li>・建築線二項の形成と分筆の実態。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ネット人口密度が非常に高い(387人/ha)地区・旧漁村で公道二項が中心。</li> <li>・道路は極めて狭小で，宅地規模も小さい。</li> <li>・道路拡幅の困難性を見る。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・幹線道路で囲まれているが，地区内の道路は未整備。</li> <li>・高密度な住宅地であり，狭隘道路の量，種類も多い。</li> <li>・道路の利用実態と住民意識調査。</li> </ul> |

高見沢他：既成市街地の狭隘道路問題



図-3-4 調査対象地区の位置

整備方策を考えるに際しては、この地区の同質性、異なりを十分に配慮する必要がある。

3-2 典型地区での実態

さて、前述の狭隘道路地区類型で問題の多い4タイプから5つの典型地区を選び、その実態の特徴と問題点について検討を進める。図3-4は対象地区の位置を、表3-4は地区の概要を示したものである。

(1) 狭隘道路の形態的特徴

まず、狭隘道路の種類が多い大森北地区を例として、その形態的な特徴を見てみる(道路分布状況は図2-1

表-3-5 狭隘道路種別の幅員状況 (大森北地区)

|       | 2m未満 | 2~2.5m | 2.5~3.0m | 3.0~3.5m | 3.5~4.0m | 4m以上 | 計   |
|-------|------|--------|----------|----------|----------|------|-----|
| 私道二項  | 6    | 15     | 14       | 8        | 5        | 7    | 55  |
| 公道二項  | 2    | 0      | 8        | 5        | 5        | 1    | 21  |
| 付則5   | 0    | 4      | 2        | 0        | 3        | 13   | 22  |
| 建築線二項 | 0    | 1      | 2        | 1        | 1        | 0    | 5   |
| 協定道路  | 0    | 1      | 1        | 0        | 1        | 0    | 3   |
| 計     | 8    | 21     | 27       | 14       | 15       | 21   | 106 |

\* 本数

を参照)。表3-5は道路種別の幅員状況を示したものである。私道二項が多いことは大田区全体と同じ傾向だが、付則5道路がやや多い点が異なる。これらの幅員は、付則5道路に4m以上の割合が多いのを除けば、ほとんどの道路が幅員2~3.5mの範囲にあることがわかる。但し、私道二項で幅員2.5m未満の狭幅員が多いこと、付則5でも幅員4m未満が多い(指定通り実現されてい

表-3-6 狭隘道路の形態的特徴 (大森北地区)

|      |      | 私道二項 | 公道二項 | 付則5 | 建築線二項 | 協定道路 | 計   |
|------|------|------|------|-----|-------|------|-----|
| 道路型  | 通り抜け | 22   | 20   | 3   | 2     | 1    | 48  |
|      | 突っ込み | 33   | 1    | 19  | 3     | 2    | 58  |
| 舗装   | 有    | 23   | 21   | 11  | 1     | 1    | 57  |
|      | 無    | 32   | 0    | 11  | 4     | 2    | 49  |
| 側溝   | 有    | 34   | 21   | 11  | 2     | 1    | 69  |
|      | 無    | 21   | 0    | 11  | 3     | 2    | 37  |
| 自動車  | 多    | 7    | 7    | 8   | 1     | 1    | 24  |
|      | 少    | 31   | 11   | 8   | 3     | 1    | 54  |
|      | 通行不可 | 17   | 3    | 6   | 1     | 1    | 28  |
| 塀    | 有    | 40   | 19   | 16  | 3     | 3    | 81  |
|      | 無    | 15   | 2    | 6   | 2     | 0    | 25  |
| 緑    | 多    | 22   | 13   | 8   | 3     | 0    | 46  |
|      | 少    | 33   | 8    | 14  | 2     | 3    | 60  |
| 後退程度 | 良    | 12   | 7    | 12  | 1     | 1    | 33  |
|      | 一部   | 10   | 9    | 4   | 2     | 0    | 25  |
|      | 無    | 33   | 5    | 6   | 2     | 2    | 48  |
| 計    |      | 55   | 21   | 22  | 5     | 3    | 106 |

\* 本数

ない) ことにも注意を要する必要がある。

表3-6は道路種別の形態的特徴として、道路型、舗装、側溝、自動車交通、塀、緑、建築後退、等の状況を示したものである。以下その特徴を述べる。①道路型については、公道二項で「通り抜け型」が多く、付則5で「突っ込み型」が多い点が対照をなしている。また、私道二項は両方の型が見られるが、やや「突っ込み型」が多い(約6割)。②舗装、側溝については、公道二項が全てされているのを除き、他の道路は過半が整備されていない。ただ私道二項の場合、舗装されてなくとも側溝だけはあるものが幾分(約1/2)ある。③自動車の交通量は、公道二項、付則5でやや多いが、他は全般的に少ない。むしろ私道二項では、通行不可もかなりを占めている(約1/2)。④塀については、「全部の道路で大多数(約1/4)が設けており、しかもブロック塀のごとく「堅い」ものが過半を占める。その為か、全般的に緑が少い。但し、公道二項、建築線二項については、それにも拘らず緑が多い。⑤建物等の後退(道路の拡張)状況については、付則5、公道二項でやや良いのを除き、他は、ほとんどが後退していない。特に私道二項は、その6割が全く後退されず、良好なのは約2割に過ぎない。図3-5は建物後退の状況を見たものである。

この二項道路における建物等の後退の実際を山王地区

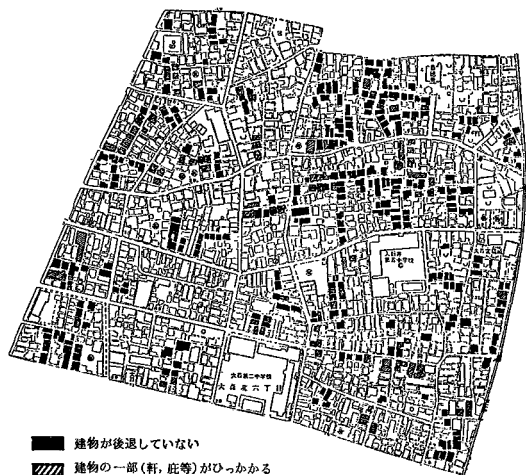


図-3-5 狭隘道路沿道建物の後退状況（大森北）

を例に見ると<sup>15)</sup>、表3-7に示すごとく、①私道二項、公道二項ともに6割以上が塀もしくは建物が突出しており、特に私道二項の場合は約7割となっている。②また、建築物の構造との関連で見れば（表3-8）、木造系の建物ほど二項道路の拡幅が行われにくいことがわかる。皮肉なことには、表3-7に見るように、ミ=開発の場合は全て、建物・塀ともに後退し、道路拡幅が実現して

表-3-7 建物等の後退の実態（山王地区）

|                 | Aランク          | Bランク          | Cランク          | 合計             |
|-----------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| 公道二項            | 19<br>(40.4%) | 24<br>(51.0%) | 4<br>(8.5%)   | 47<br>(100.0%) |
| 私道二項            | 8<br>(32.0%)  | 13<br>(52.0%) | 4<br>(16.0%)  | 25<br>(100.0%) |
| 道路位置指定          | 4<br>(50.0%)  | 1<br>(12.5%)  | 3<br>(37.5%)  | 8<br>(100.0%)  |
| 公道二項<br>+私道二項   | 0<br>(0%)     | 2<br>(100.0%) | 0<br>(0%)     | 2<br>(100%)    |
| 公道二項<br>+道路位置指定 | 2<br>(66.6%)  | 1<br>(33.3%)  | 0<br>(0%)     | 3<br>(100%)    |
| 私道二項<br>+公      | 1<br>(100%)   | 0<br>(0%)     | 0<br>(0%)     | 1<br>(100%)    |
| ミ=開発<br>(公道)    | 2<br>(100%)   | 0<br>(0%)     | 0<br>(0%)     | 2<br>(100%)    |
| ミ=開発<br>(公道二項)  | 15<br>(100%)  | 0<br>(0%)     | 0<br>(0%)     | 14<br>(100%)   |
| 計               | 51<br>(49.5%) | 41<br>(39.8%) | 11<br>(10.6%) | 103<br>(100%)  |

\* 件数

表-3-8 構造別後退状況（山王地区）

|      | ランクA          | ランクB          | ランクC          | 合計           |
|------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| 非木造系 | 10<br>(62.6%) | 5<br>(31.2%)  | 1<br>(6.2%)   | 16<br>(100%) |
| 木造系  | 41<br>(47.1%) | 36<br>(41.3%) | 10<br>(11.4%) | 87<br>(100%) |

A：全て後退 B：建物のみ後退 C：後退なし \*件数

いる。

(2) 狭隘道路問題の事例

ここで、狭隘道路の実態を、より具体的に理解するものとして、各地区での事例をもって、各種狭隘道路の問題点を見てみる。

①私道二項：量的に最も多く、地区の環境も悪い場合が多いのが私道二項であることは既に述べた。その問題の要因には、幅員の狭さ、拡幅における過重負担、他要素（水路等）の混在、等がある。図3-6は狭幅員の例で、接している宅地規模も小さく、かなり道路部分の土地に対する私有意識も強いことから、その拡幅が困難と思われる。図3-7は二項道路に挟まれている羽田地区



図-3-6 狭幅員の私道二項道路（西蒲田）

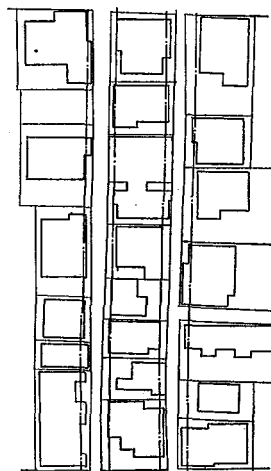


図-3-7 両側私道二項の例（羽田）

の例で、片側の二項道路拡幅は、その土地にとっても利益となるとしても、もう一方の二項道路の存在はそれを拡幅するとなると過重の負担をもたらすことになる。羽田地区ではこのような二項道路が多く、特に、私道二項で法定後退距離（道路中心線より2m）内にある建物は沿道建物全数に対して約6割もあり、私道二項道路の平均幅員が2.34mと狭く、接する平均宅地規模も105㎡<sup>10)</sup>と小さいことを併せて考えると、拡幅の実現性は非常に低い。

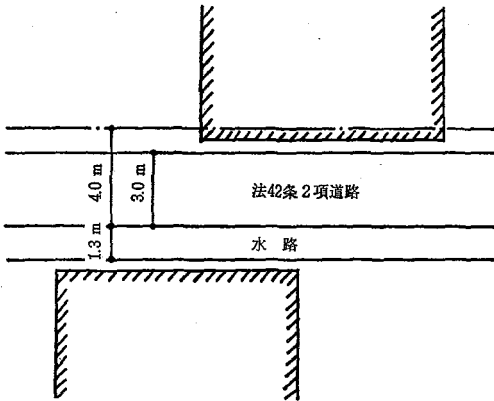


図-3-8 水路がらみの私道二項

図3-8は、道路化した水路がらみの例で、この場合、水路を二項道路の敷地として含めるか否かによって道路中心線が移動するすめ、接する宅地の利害が異ってくる。すなわち、全部を道路幅とした場合は㉑の土地に拡幅義務が生じ、かつ建物に対しても前面道路斜線の制限が働く。道路幅から水路を除外した場合は㉒の土地は道路と接続出来ず、㉓の土地は拡幅負担が大きくなる。という問題が生ずる。この水路が道路化している現状は、その判断をより困難なものとしている。

②公道二項：旧農道から受け継いでいる公道二項は、その延長が長いだけでなく、狭幅員で折れ曲りが著るしい傾向にある。また、「公道」であるが故に、利用が多いわりには拡幅への理解が少ないという性格をも持っている。このような状況のもとで、先にも述べた山王地区のごとく、道路位置指定を伴うミ=開発が行われることによって二項道路が部分的に拡幅整備されているのが図3-9の例である。ここには、部分的にでも拡幅が実現すると、その延長に対して、ひとつの「目やす」が示されることになり、拡幅が促進されるという期待もある。

③付則5道路：戦前に指定された告示建築線を基準法の道路位置指定済の道路と見なす付則5道路は、それが有する位置の不明確さと時の経過から、現状とのズレを生じさせている。図3-10は水路を挟んで指定された建築線（幅員4.55m）であるが、現在全く道路として実現されていない例である。このような場合でも法的には接

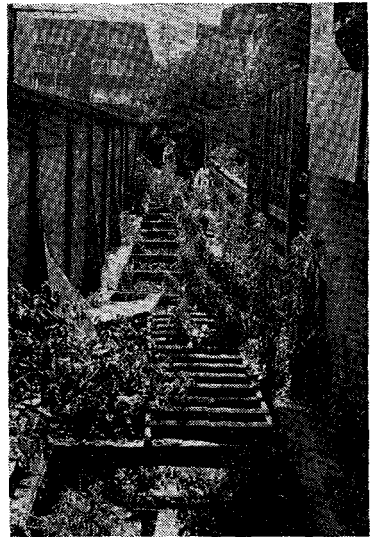


図-3-10 現道のない付則道路（池上）

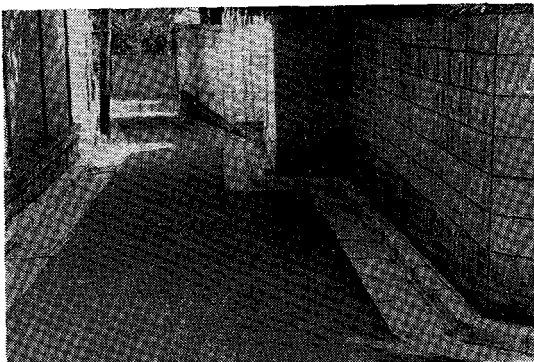


図-3-9 ミ=開発によって拡幅された公道二項（山王）

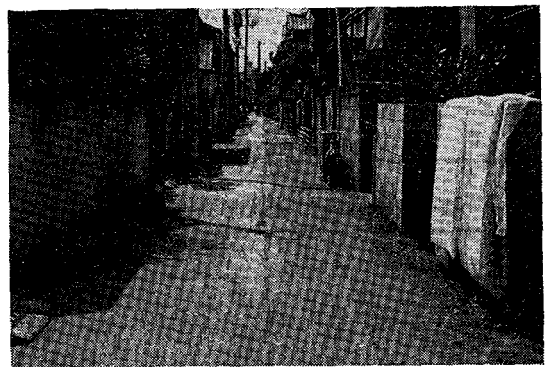


図-3-11 片側のみ形成された付則道路（西蒲田）

統土地での建築は可能とされる。図3-11は水路と共に片側のみが道路となったが幅員の狭い3例である。この場合、水路外の私道部分は舗装されず、建物側との境界も不明確である。この他、付則5にからむ問題としては、図3-12のごとく、建築線の指定位置と現道とが不一致

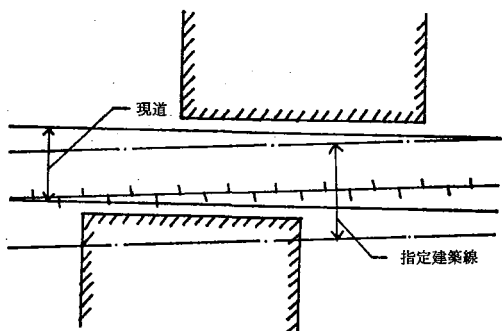


図3-12 建築線・現道・地番界の不一致

な場合がある。加えて、土地所有界の位置もズレていたり、現道が狭幅員であった場合は、道路整備、拡幅の基準が定められず、問題をより複雑なものとする。

⑤建築線二項：指定幅員が4m未満であったため、道路として実現しても二項道路扱いとされるのが建築線二項である。図3-13はその例であるが、道路の入口にク

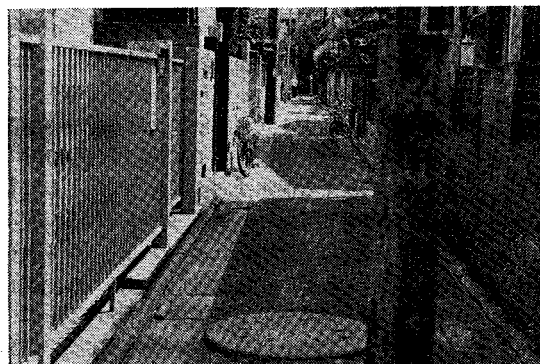


図3-13 建築線二項道路（西蒲田）

イを打ち、車の通行を排除している。一般的に建築線二項の場合は「一端は法に基づいて土地を負担して整備した」道路であることから、私的利用の意識が強く、二重の負担を強いる二項道路の拡幅に対する抵抗も強い。建築線二項道路が多い久ヶ原地区の例では、道路形態も確定し、宅地規模も大きいにも拘わらず、拡幅が全くなされていない。また、表3-9に見るごとく、道路部分の土地は、ほとんど(86%)が分筆されていない。これ

表3-9 建築線二項の分筆・課税状況（久ヶ原地区）

|          | 筆件数(%)   |        |
|----------|----------|--------|
| 分筆による非課税 | 16(14)   |        |
| 非分筆      | 申請により非課税 | 82(72) |
|          | 宅地として課税  | 16(14) |
| 計        | 114(100) |        |

\*1 久ヶ原6丁目の中心9街区のみ

\*2 土地課税台帳より集計

は、東京都、大田区の指導によって申請による私道の非課税化が行われたためであるが<sup>17)</sup>、私道の公・私二面的性格を如実に示している。

建築線二項の問題をより複雑化しているのは、図3-14に見るごとく、現道が狭く指定建築線の位置より偏っている場合である。すなわち、このことにより、二項道

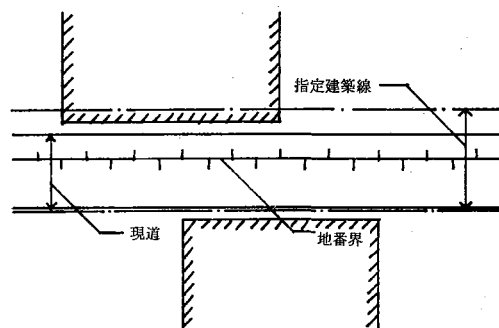


図3-14 建築線二項における指定とのズレ



図3-15 協定道路（中央）

路としての中心線の位置がズレることから、ズレた側の土地所有者に対して負担がより大きくなってしまふことである。現行法では基準時での道路形態が拡幅に際しての基準となるためこの様な問題を生ずるが、建築線二項の場合、その形成経緯から考へて負担の不公平感が残る。

⑤協定道路・区有通路：図3—15は協定道路の例であるが、通路そのものであって、その拡幅はかなり難しい。救済のための救済という「みなし二項」の限界（法的にも矛盾）が感じられる。区有通路は例を省くが、狭幅員の通路を公道化したものであり、基本的には公道二項と同じ問題を持っている。

### (3) 狭隘道路問題の特徴

以上の、典型地区を例とした狭隘道路の実態から、その問題の特徴について整理すると、次のようになる。

第1は、私道二項に問題が集中していることである。私道二項は、狭隘道路の中で最も多いことから、その問題も多く発生している面もあるが、基本的には、①量、②位置、③幅の3つにある。量とは、二項道路に囲まれたり、狭まれた場合の過重負担をさし、量的な密集度に比例して生じる。位置とは、私道であるが故に、その位置の判定が難しいことにある。幅については私道二項に限らないが、2～3m程度の小幅員ほど、接続宅地の規模も小さく、拡幅が実質的に困難な場合が多い。逆に、幅員の大きいものは、その拡幅例も多く見られるという、悪性二項ストックの沈殿化が感じられる。

第2は、歴史的なつみ重ねと現状とのズレによって問題がより複雑化していることである。特に、戦前の指定建築線や、水路がからんだ場合は、その判定と関係者の利害がからみ合ってしまう、問題の解決を一層困難なものとしている。中でも、私道二項と見なされる建築線二項道路が当初の指定と異って形成されている場合は、負担の不公平感が拭い切れない。

第3は、判定が不明確なまま二項道路としてみなしてしまっている例が多いことである。これには、①判定が困難（逆に言えば二項要件を証明出来ない）なため、表面的に問題の少ない二項道路としてしまう場合（みなし二項道路）と、②明らかに二項道路ではないが、現実的に建物が立たなくなるための救済措置として二項道路に準じた扱いをする場合（協定道路、区有通路）があるが、いずれも、既成事実の容認、救済として、例外の事実化を行っている。このような措置は、本来はその存在が限定されていて、無くなっていくはずである二項道路を増やし、むしろ悪性ストックが再生産されていくという結果を招くことになる。

第4は、建築物等、特に塀の後退がされず、道路の拡幅が実現しにくいことである。また、関連して、舗装、側溝等の道路整備もバラバラで、あまりなされていない。

い。これらは、前述した道路位置の判定に起因しているが、加えて、建築更新に際して、道路空間の担保措置がとられていないことにある。また、現実の困難性、問題の複雑性の前に取締りが徹底されてこなかった結果の現われでもあろう。

第5は、上記に関連するが、必ずしも拡幅の必要のない二項道路も存在することである。事例の中には、幅員が狭くとも、緑が多く、歩行者空間としてうまく機能しているもの（消防ホースも十分とどき防災上の問題も少ない）、緑道化された旧水路に接し、既に十分な空間が確保されているもの、など、むしろ、現状の方が良い二項道路の場合もある。これらの存在は、地先道路の意味を含めた二項道路制度の見直しを求めているともいえる。

第6は、公道二項のような公共性の高い狭隘道路が存在することである。通り抜け型でネットが大きい公道二項は、その形成経緯から考えても、また現在の利用状況から見ても、他の狭隘道路に較べて、より公共性が強いといえる。また地区住民にしてみても「公道であるが故に」という意識も強い。大田区の場合は、その分布状況から見て、区画道路レベルの公共施設整備として扱っていく必要がある。

### 3—3 狭隘道路の基本的問題点と対応の方向

ここで、以上の分析結果を踏まえて、狭隘道路がもつ基本的な問題点を整理するとともに、今後の対応の方向についての考察を行う。

#### (1) 問題点の整理

二項道路に代表される狭隘道路がもつ基本的な問題は、大きくは、制度的な問題と地域的な問題に分けられる。制度的な問題については、さらに、制度そのものの問題と制度の運用に関する問題に分けられる。

まず、制度そのものの問題として、二項道路制度には、道路状の空間を確保する機能はあっても、道路として整備する機能までは有していないことが上げられる。すなわち、二項道路において求められるのは、その幅4mを確保するための建築物等の突出制限だけであって、道路となるための整備、道路としての維持・管理に関しては全く放任されている。これは、二項道路が基本的には私有地としての私道であることから、整備内容までは立ち入らなかつたものと考えられるが、利用を制限している以上、その整備・管理等は、誰が、いつまで、どの程度行うのかを明確にすべきであろう。少なくとも、道路として空間を確保する以上は、建築物の更新に際して、その境界を具体的に確定する（例えば、緑石、側溝、等によって）必要があるわけで、それを観念的に図上レベルにとどめてしまったことは、今日迄二項道路の多くが拡幅及びその促進を出来なかつた大きな一要因である。同じ私道の規定である道路位置指定制度には、道路形態、構

造に関する基準と、その築造義務が課せられているのに較べて、救済規定である二項道路には、その見かえり条件すらもないのである。

次に、運用上の問題として、二項道路という観念的な道路の存在及び位置を「一括告示」という抽象的な指定で済ませてしまったことが指摘される。先の道路築造義務が課せられていたなら、当然、道路としての存在、位置の確定が行われていたことでもある。この二項道路の存否と位置の確定を制度上の問題とせず、運用上の問題としたのは、制度本来の仕組み及びその性格から言えば、道路個々に、要件を確認した上で具体的、個別的に二項道路の存在と位置が確定され得たはずが<sup>19)</sup>、作業量の制約から安易にも、全て一括に抽象的な条文で告示する方法を選択したという、制度の運用手続に問題の所在があることによる。このため、時の経過とともに、昭和25年の「基準時」にまで遡って、二項道路の存否を判定することが困難となり、その存在が確認されたとしても、今度は、その位置をめぐって利害が対立してしまうことになるのである。今日に至っては、基準時の時点をめぐっての二項道路の存否の確定をどう扱うか、みなし道路である二項道路境界線の位置を、どのようにして具体的に確定するかとの二点が大きな課題となっている。

これら制度上の問題とは別に、二項道路が適用されている地域の性格の問題がある。それは、二項道路が既成市街地にのみ適用されているにも拘らず、市街地のもつ特性や条件が全く考慮されていないことである。すなわち、高地価水準で、零細な宅地が多い既成市街地では、実態でも見たごとく、単独の敷地では二項道路の拡幅余地のない地区が相当数存在する。中には、狭幅員であっても問題が少なく、むしろ歩行者レベルの空間としては、そのままの方が良好なものもある。このような地区の特性や条件を無視し、何でも二項道路制度によって解決を図ろうとするのは、より困難であるだけでなく、それが果して、地区の将来にとって望ましい方策となるのかという疑問も生じる。いま、4mという道路の定義の是非は問わないとしても、過去の遺産の残務整理あるいはその再生産という存在から脱皮して、二項道路制度は、既成市街地内における地区整備へ向けて、地区の特性に対応して、弾力的に活用していくような位置付けがなされる必要がある。

## (2) 対応の方向

さて、今後、既成市街地における狹隘道路に対して、どのような対応をすべきか、その方向について検討してみる。先にも述べたごとく、狹隘道路対策としての二項道路制度は、従来の残務整理という役割から地区整備計画のための手段として、その方向を転換させていくことが必要である。もとより、このような転換は直ちに可能となるものではなく、二項道路制度の改善と併せて他の

方策を講じて行く必要があることはいうまでもない。ここでは、そのような枠組の中で、二項道路制度のあり方について述べる。

### ①所有・利用・整備（管理）の明確化

まず、狹隘道路の負担・整備の原則について確認しておく。それは、狹隘道路は誰が所有し、利用し、整備し、管理するかという、それぞれの主体の区分を明確にしておくことである。狹隘道路はその性格上、私道が多いが、その利用（拡幅部分も含めて）は二項道路として制限を受け、公共的な性格も持っている。特に、通り抜けが可能な道路は一般の利用も多く、より公共性が強い。問題は、このように公共的性格を持つ道路の整備・管理が私人に任されていることである。道路としての公共の利用を義務付けるならば、当然、その整備・管理にあっても公共側の責任で行われることが望ましいといえる。このように考えると、私道としての狹隘道路は、二項道路と指定された時点より、所有は個人のままとしても、原則として、利用は地区住民、整備・管理は公共団体とすることが望ましい。但し、この場合にあっては、袋路状道路等の公共性の乏しい形態の道路については、全て私人の負担とすべきである。また、公共団体が私道の整備・管理を行うに際しては、地主による申請もしくは借地契約の締結が必要となる。

### ②個別指定への切り替え

次に重要なことは、二項道路としての存否の判定と位置の確定を推進することである。ただ、この場合、存否の判定に際しては「基準時」の問題があり、イ) 判定困難（但し、否と立証出来ないもの）なものは二項道路と見なす、ロ) 基準時を判定資料が整備されている昭和40年頃へ変更する（法改正を要す）、の2つの選択が検討される必要がある。理想的には後者が望ましいと考えられるが、いずれにしても要件を満さないいわゆる白地道路に対しての方策を考えておく必要がある<sup>19)</sup>。また、位置の確定については、イ) 道路境界線の位置と、ロ) 道路中心線の位置との2つが考えられるが、付則5の指定建築線の場合を除いては後者の方法が法定要件、確定のし易さから考えて有効である。

これらの確定は、当然個別に行われることから、実質的に一括告示から個別指定への切り替えともなる。但し、指定に際しては、イ) 道路部分の土地を分筆し、公図と現地との整合性（実現性への担保でもある）を図ること、ロ) 公報、現地カンパン表示等によって、公開、衆知させることが必要である。

### ③弾力的な運用方策

既成市街地内の地区整備計画手段として二項道路制度の活用を図るためには、地区の特性に応じた弾力的な制度の運用方策をとる必要がある。それは、イ) 促進、助成策、ロ) 緩和方策、ハ) 面的整備への促進方策の3方

策に分けられる。

促進・助成方策としては、申請もしくは借地方式による道路舗装を行い、道路としての整備を促進させることが考えられる。無論、そのための条件として、公共性（例えば、通り抜けられる）、連続性（敷地まとまっている）などが必要となろう。特に、公道二項道路の場合は、目標幅員を5.5～6mとし、拡幅土地の買上げを含めて積極的、優先的に整備していくことが望ましい。

緩和方策については、防災上等の問題がないもののみについて適用するものとし、2つの方策が考えられる。ひとつは、幅員の格下げを認め、法42条3項の指定を行うもので、これは、イ）消防ホースが届く、ロ）消火栓を設置する、ハ）避難が可能、等の防災上の条件に加えて、ニ）緑が多い等、現状のままでも良好なものを対象とする。もうひとつは、拡幅による零細宅地の救済として、建ぺい率、容積率の緩和（拡幅部分の土地を敷地面積へ算入）を行うものである。これについても、上記と同様な防災上の条件がつくことは当然のことであるが、次に述べるような共同化へ向けることが望ましい。

面的整備への促進方策とは、二項道路を厳格に適用して、単独では建て替え困難な地区での共同開発、集団的整備、再開発等へと展開を図るための促進手段として活用する方法である。この場合、問題となるのは、このような狭隘道路、零細宅地が密集している地区に対する有効な再開発・再整備方策が、現段階では出来ていないことであり、その方策を含めての検討が課題となる。ただ小規模な範囲での共同建て替え例が見られ始めており<sup>20)</sup>その展望はあろう。

### (3) 今後の課題

以上の対応を行うに際して最も重要なことは、道路整備の主体は、あくまでも地区住民であり、それには、住民が自己の町づくりの枠組みの中で道路のあり方を考えていくという姿勢が生じなければならないことである。そのためには、住民の理解は不可欠であり、自治体による「狭隘道路整備」の重要性、計画案の公開、説明会、等のPRや働きかけが必要となる。そういった環境が部分的にでも整えば、住民による計画案を自治体が指定・助成するという方式も考えられよう。

今後、制度の実施、運用の円滑化のためには、「基準時の見直し」、「詳細測量の実施」、「築造の義務付けと整備助成」等が避けて通れない課題となる。また、地域全体での細街路網整備計画を検討する必要もある。これらに関連して、「法定地区計画制度」とからめた二項道路制度のあり方の検討も必要とされよう。

## おわりに

既成市街地の狭隘道路という、居住環境整備上重要な

要素でありながらあまり研究の対象とされてこなかった問題を主題とした検討を制度論、制度運用実態、物的な存在実態、計画論の観点から行ってきた。得られた知見を個々に繰返すことはしないが要約すれば、これら狭隘道路が制度論的、計画論的位置づけにおいて極めて不十分な取扱いしか受けておらず、既成市街地建築物の高密度化が進むなかで問題解決が一層困難になっている点として指摘されよう。行政実務上に改善すべき点も多いがその裏打ちとなる制度論、計画論の獲得が不可欠であり、本稿がその一端ともなれば幸いである。なお検討の素材となった「大田区狭隘道路基本調査」は首都圏総合計画研究所の井上赫郎・井上隆・佐藤一芳氏および都立大学大学院に在籍した東濃誠氏とも行ったものであり、本稿をまとめるに際しても各氏から種々の有益な御意見を戴いた。また、上記調査の機会を与えて下さった大田区建築部ならびにその一環として行ったアンケート調査に御協力下さった各区建築指導担当者にお礼上げたい。

## 注

- 1) これら文献では種類として整理されているが、この他に各種事業法によって整備・改良される道路が多数存在する。その大部分は道路法上の道路と連関している。
- 2) 大正8年に出された道路構造令が時代の流れに合わなくなり、昭和10年に内務省で作成され、昭和28年に道路構造令第4次案が公けにされるまで、実質的な道路構造令の役目を果たしてきた。
- 3) パーソントリップ調査の他に交通計画上で重要な調査としては、断面交通量調査、交差点交通量調査、コードライン調査、自動車起終点調査、物流調査等々があるが、これらの大部分は幹線道路中心の調査でしかない。
- 4) 正確には日本橋区、京橋区（佃島石川島を除く）、神田区（神田川以北を除く）、麴町区。
- 5) 「幅員六尺以上九尺未満ノ道路ニ在リテハ道路ノ中心線ヨリ各四尺五寸ノ線ヲ以テ建築線トス但シ必要ト認ムルトキハ別ニ建築線ヲ指定ス」市街地建築物法施行細則（大正9年12月1日 警視庁令第33号第4条）
- 6) 建築線に関しては、申請または積極的指定による細街路築造機能の問題等が主要な研究テーマとなっている。それらについては、日笠端・日端康雄他『住地市街地の計画的制御に関する研究Ⅰ・Ⅱ』第一住宅建設協会1978・1979および石田頼房・池田孝之「建築線制度に関する研究その1・その2」『総合都市研究』第6号・第10号に詳しい。
- 7) 「1.幅員4メートル未満、1.8m以上の道路（令第30条第1項第1号及び第2号を除く）においては、その中心線より）夫々2メートルを後退した線を建築線



- とする。但し（以下略）」（市街地建築物法施行細則（昭和3年11月警視庁令47号）第5条）
- 8) 「第26条本法ニ於テ道路ト称スルハ幅員4メートル以上ノモノヲ謂フ幅員4メートル未満2.7メートル以上ノ道路及道路ノ新設又ハ変更ノ計画アル場合ニ於ケル其ノ計画ノ道路ハ勅令ノ定ムル所ニ依リ之ヲ道路ト看過ス」「施行令第30条幅員4メートル未満2.7メートル以上ノ道路ニシテ左ノ各号ノ一ニ該当スルモノハ之ヲ市街地建築物法ノ道路ト看過ス 一 行政官庁市街地ノ状況ニ依リ特ニ指定シタルモノ 二（以下略）」（市街地建築物法施行令 昭和14年1月9日勅令第11号）
- 9) 「昭和13年法律第29号施行ノ際現ニ存在スル幅員2.7メートル以上4メートル未満ノ道路ニシテ左記各号ノ一ニ該当シ側溝其ノ他適当ナル標識ニ依リ道路敷地ノ境界明確ナルモノハ市街地建築物法施行令第30条第1項第1号ノ道路トス  
一 麴町区、神田区……（旧15区・以下略）」（警視庁告示第33号 昭和14年2月1日）
- 10) 建築基準法第42条第2項の規定に基く道路の指定（東京都の例）  
「1. 建築基準法第3章の規定が適用されるに至った際（以下基準時という。）現に存在する幅員4メートル未満2.7メートル以上の道で一般の交通の用に供されており道路の形態が整い、道路敷地が明確であるもの。2. 旧市街地建築物法の規定により昭和5年1月1日以降指定された建築線（非常用建築線を除く。）間の道の幅員が4メートル未満1.8メートル以上のもの。3. 基準時において現に存在する幅員4メートル未満1.8メートル以上の道で、一般の交通に使用されており、その中心線が明確であり、基準時に、その道に接する建築敷地があるもの。ただし（以下略）」（東京都告示第355号 昭和50年4月1日）
- 11) 基準法第3章が適用された時期即ち都市計画区域に指定された時期となる。東京23区は従来から都市計画区域であったから基準時と基準法施行時が一致する。
- 12) 旧市街地建築物法における申請による指定建築線をさす。
- 13) 道路位置指定申請図と現地とを厳密につき合わせたものではないが、大田区建築担当課による把握である。
- 14) 公道二項が多い地区は、幅員6m以上の道路がほとんど無く、その代替を果していると考えられる。
- 15) 昭和46～54年における建築確認申請のうち、狹隘道路に関係するもの103件について、現地との照合を行った（昭和54年11月現在）。
- 16) 羽田地区全体の課税土地面積を課税建物棟数で割ったものである。
- 17) 昭和37年頃より東京都は、その土地が分筆されていなくとも道路としての形態があれば、申請により非課税扱い出来ることとしたため、大田区の積極的推進もあって、私道の多くが、その土地を分筆することもなく非課税となった。従ってこの状況は、久ヶ原地区の建築線二項に限らず、大田区全体の私道の傾向といえる。尚、昭和51年頃より、区は財政事情から、この指導を積極的に行うのをやめている。このためか、久ヶ原地区の場合、現在「道路」であっても「宅地」として課税されている私道がいく分（14%）ある。詳しくは、石田・池田「建築線制度に関する研究・その2」総都市研究第10号参照。
- 18) 旧市街地建築物法による建築線制度の「一般的指定建築線」は現行の二項道路と同様な規定であったが、その適用に当っては、道路境界が不明確な私道には原則として適用せず、但書によって個々に、あるいは申請によって建築線を指定していたとされている。（池口凌「東京に於ける建築線指定傾向」全国都市問題会議編『本邦都市発達の動向と其の諸問題(下)』1940・9）
- 19) 違法に築造された道路については、ある程度の条件（期限付の確約書、道路敷地の分筆、等）を課して、道路位置指定を申請させることも考えられる。
- 20) 墨田区京島2丁目では、昭54年に不動産業者がまとめ役となって、二項道路の拡幅整備と併せて10数件の共同的建築更新が行われた例がある。

## 文献一覽（著者名アイウエオ順）

- 飯沼一省  
1934 『都市計画』常盤書房 P.191
- 石田頼房  
1980 「1881年の神田橋本町改良事業に関する研究 その3」『日本建築学会論文報告集』第291号 P.84
- 市川一郎・他（建設実務研究会編）  
1978 『建設行政実務講座6道路』第一法規出版 PP.411～416
- 伊東五郎  
1939 「市街地建築物法令改正の要旨」『建築と社会』22巻3号 P.8
- 今井勇他  
1971 「道路の長期計画」技術書院 PP.12～13
- 大阪府土木局  
1972 『生活圏道路網計画調査報告書』大阪府土木局・計量計画研究所 P.16
- 大田区・首都圏総合計画研究所  
1980 『大田区狹隘道路基本調査』大田区建築部
- 小坂敏夫  
1976 「私道」『建築文化』31巻5号 PP.136

- ~138
- 今野博他  
1974 『都市計画道路の計画標準』日本都市計画協会 PP.153~155
- 塩野 宏・他  
1973 「道路をめぐる諸問題」『ジュリスト』第543号有斐閣
- 島田信次・関哲夫  
1978 『建築基準法体系(三訂)』酒井書店 PP.166~167
- 清水和弥  
1973 「建築基準法における疑問点」『建築関係法令の研究2』日本建築学会 PP.20~21
- 白石博三  
1975 「討論・みなし道路の問題点」『建築関係法令の研究4』日本建築学会 P.84
- 新野喜一郎  
1973 「日本の道路法制」『ジュリスト』第543号有斐閣
- 関 哲夫  
1978 「建築基準法上の道路に関する諸問題2」『土地住宅問題』49号
- 高橋昭治  
1966 『道路工学関係法令の概説』技術書院 PP.31~33
- 高野 務・他  
1960 『道路構造令解説』日本道路協会
- 土屋貞次郎  
1929 『道路之改良と関係法』東京常盤書房
- 内藤 昌  
1966 『江戸と江戸城』PP.10~72, 188
- 菱田厚介  
1939 「建築法令改正に就て」『建築雑誌』53輯5号 P.650
- 菱田厚介・本田次郎  
1933 「建築法規」『高等建築学第25巻』常盤書房 P.8
- 星埜和他  
1970 『道路構造令の解説と運用』日本道路協会
- 村松光磨  
1938 「市街地建築物法の改正要旨に就いて」『都市公論』21巻4号 P.100
- 資料一覽
- 大田区『区有通路条例』1972  
総理府統計局『住宅統計調査報告1973年版』(区部特別集計)  
東京都『東京市史稿市街篇第64巻』1973  
"『"第67巻』1975  
日本土木協会『道路構造令並同細則改正案』1936

## PROBLEMS RELATED TO NARROW ROADS IN URBAN AREAS

Kunio Takamizawa\*, Reiji Obase\*\* and Takayuki Ikeda\*\*\*

*Comprehensive Urban Studies*, No.10, 1980, pp.91—117

The former Road Act of 1919 did not contain a regulation on the width of roads. After that, the Road Act of 1952 and the Regulation of Road Structure of 1958 fixed the minimum width of roads at 5 meters.

On the other hand, the Building and Zoning Act of 1950 has to be considered in the case of roads not less than 4 meters in width. But there were many sites which were not connected with the road more than 4 meters in width, so the regulation mentioned above all is an article for exception. The roads in exception are covered by the "42-2 road clause" which indicates that the building border on such a road must lie 2 meters back from the center line of the road at the time of rebuilding.

In this paper the authors intend to consider the problems related to city planning. The materials of this study were obtained from their own study entitled "Survey on Narrow Roads in Ohta Ward", that had been carried out in 1979.

The main conclusions of this paper are as follows;

- 1) The situation on the regulations or the planning of these roads are not at all.

- 2) The problems presented by the 42-2 road clause lie in the fact that the location of these roads are not distinct and most of them have not been widened for the past 30 years.
- 3) A solution will be obtained in confirming the location of these roads, and then deciding which roads must be widened from the viewpoint of distinct planning at any cost.

\* Center for Urban Studies, Tokyo Metropolitan University

\*\* Lecturer, Tokyo Metropolitan University

\*\*\* Reseachman, Tokyo Metropolitan University