

# 「歴史都市京都における密集市街地対策等の取組方針」

の見直し素案について、市民の皆様からの御意見を募集します。

## 意見募集の趣旨

京都市では、平成24年7月に「歴史都市京都における密集市街地対策等の取組方針」（以下「取組方針」という。）を策定し、歴史都市京都の特性を活かしつつ、安心・安全に住み続けられる災害に強いまちの実現に向け、地域の皆様とともに、密集市街地及び細街路（幅員4m未満の狭い道）対策に取り組んでまいりました。

全国的にも、密集市街地における防災性の向上は課題とされています。「地震時等に著しく危険な密集市街地」（以下「危険密集市街地」という。）に関する改善目標を掲げる国の住生活基本計画は、令和2年度末に見直しが予定されており、引き続き、密集市街地の改善に向け、対策を着実に進めていくことが求められています。

本市におきましても、これまでの取組を検証し、現在の課題や国の動向、社会情勢を踏まえ、より一層、密集市街地・細街路の防災性向上のために必要な対策を推進していくため、取組方針の見直し素案を取りまとめましたので、市民の皆様から、広く御意見を募集します。

### 【密集市街地・危険密集市街地とは】

密集市街地とは、老朽化した木造建築物が密集し、細街路が集積するなど、大規模地震時に延焼の拡大や建物の倒壊により、避難が困難になる可能性がある地区をいいます。

危険密集市街地は、密集市街地の中でも、延焼危険性及び避難困難性が高く、地震時等に最低限の安全性の確保が困難な地区として、平成24年に国が公表しています。

皆様からのたくさんの御意見をお待ちしています



密集する家屋と細街路沿道の町並み

## 意見募集期間

令和3年1月15日（金）～令和3年2月15日（月）【必着】

## 提出方法

郵送、持参、FAX、電子メール及び市民意見募集ホームページ内の専用フォームのいずれかの方法により提出していただけます。

（様式は自由です。なお、本冊子に記入用紙を挟み込みしています。）

電子メール：[machisai@city.kyoto.lg.jp](mailto:machisai@city.kyoto.lg.jp)

ホームページ：京都市トップページ>市政情報>市民参加>市民意見の募集（パブリックコメント）

<https://www.city.kyoto.lg.jp/templates/pubcomment/tokei/0000278296.html>



## 御意見の取扱い

- いただきました御意見は、意見募集の終了後に、御意見の概要を取りまとめ、ホームページで公表します。
- 御意見に対する個別の回答はいたしませんので、御了承願います。
- 意見募集で収集した個人情報につきましては、「京都市個人情報保護条例」に基づき適切に取り扱い、他の目的に利用することは一切ありません。

## 提出先 （お問合せ）

京都市都市計画局まち再生・創造推進室 密集市街地・細街路対策担当（京都市役所分庁舎2階）  
〒604-8571 京都市中京区寺町通御池上る上本能寺前町488  
（TEL）075-222-3503 （FAX）075-222-3478

# 1 密集市街地・細街路対策の背景と主な取組について

京都市は、大きな震災に遭っていない歴史都市として、旧市街地やその周辺を中心に、細街路や古い木造住宅が集積する密集市街地が分布しています。

細街路とその沿道に古い木造住宅の京町家が建ち並ぶ落ち着いた佇まいの町並みは、歴史によって形成されてきた京都のまちの大切な資源であり、魅力のひとつとなっています。また、密接する家屋や細い路地が醸し出す距離感は、濃やかなコミュニティを培ってきました。

その一方で、こうした地域は、ひとたび大きな地震が起きると、建物の倒壊により道が塞がれ、避難や消火活動に支障をきたすおそれがあるとともに、延焼の拡大が懸念されるなど、都市防災上の課題を抱えています。

しかしながら、大掛かりな面整備事業による改善は、まち全体の安全性は向上しても、京都のまちが長い年月をかけて培ってきた歴史的・文化的な良さを損なうことにつながります。

このため、本市では、地域活動単位である元学区単位で密集市街地を選定し、**現在の町並みを基本に、歴史的に培われてきた景観やコミュニティを維持・継承しつつ、着実にまちの防災性を高める「修復型のまちづくり」**により、密集市街地対策を進めてまいりました。

また、細街路対策については、災害時に建物の倒壊などで大きな被害が予想される危険な細街路を対象に、避難安全性を向上させる施策の実施とともに、道の拡幅整備を前提とする建替に限らず、細街路の状況や特性に応じた取組を可能とする制度の充実に取り組んでまいりました。



本市の密集市街地の風景



阪神大震災の被害状況

## 修復型のまちづくりを支える3つの柱

### 1 地域主体の防災まちづくり

元学区単位のまちづくり活動を通じ、地域の防災上の課題に対し、地域の特性や状況に応じた最適かつ効果的な取組について、地域と行政がともに考え、検討・実行するまちづくり



防災まちあるきによる地域の防災上の課題の把握



防災上の課題に対する対策の話し合い、検討

防災上の課題の把握、  
対策検討・実行

細街路の沿道全体で望ましい  
みちの将来像を検討・実行

### 2 身近なハード改善の促進

老朽木造建築物の除却や袋路の解消など、まちの防災性や危険な細街路の避難安全性を向上させるため、助成事業等により、身近なハード改善を促進

【袋路解消】  
袋路から隣接する公園へ避難できる扉が設置され、2方向への避難経路が確保された事例



### 3 規制誘導策の活用による建物更新の促進

建築基準法の特例規定等を活用した建替促進

建替時の道路後退を前提とせず、建替後の居住面積の確保や町並みの維持保全を目的に、特例規定を活用し、沿道の安全性を高めながら円滑な建物更新を促進



建替後の居住面積確保を目的に道路後退緩和の特例規定を活用した事例（昭和小路）

## 2 これまでの取組成果・現在の課題について

### ■これまでの取組成果

- 優先的に防災まちづくりを進める地区（国の危険密集市街地に該当。以下「優先地区」という。）を中心に、地域ごとの防災上の課題や対策をまとめた防災まちづくり計画の策定が進み、防災意識の向上が図られています。
- 防災まちづくりの取組を通じ、袋路における2方向への避難経路の確保をはじめ、老朽木造建築物の除却やその跡地を活用した防災ひろばの整備、2項道路（※）の部分的な拡幅整備による交通上のボトルネックの解消など、まちの防災性向上に寄与する身近なハード改善が進んできました。

（※）昭和25年時点で建物が建ち並んでいた幅員1.8mから4.0m未満の通り抜けの道路



地域の  
防災まちづくり計画  
2項道路の部分的な  
拡幅整備



### ■現在の課題

- 法規制上、再建築が困難な袋路や建替時の道路後退により、十分な居住面積の確保が難しい狭小宅地が集積するエリアでは、個別課題の対策だけでは、防災性や住環境の抜本的な改善が見込めず、民間事業者による整備改善も進みにくい状況にあります。
- 歴史的な町並みの保全とまち全体の防災性向上の両立は、継続的な課題として残っています。
- 密集市街地は、高齢化が顕著な地域もあり、空き家も目立つなど、まちの活力が低下することにより、今後の地域の防災活動への支障が懸念されます。

## 3-1 密集市街地の選定方法について

### ■密集市街地の選定方法について

本市では、全国共通の延焼危険性及び避難困難性を示す指標に基づき、元学区単位を基本に、密集市街地を抽出しています。

さらに、全国共通の指標で抽出した密集市街地の中から、木造建物の建て詰まりや細街路の分布状況など、本市の市街地特性を踏まえた独自指標を加味し、優先地区を選定しています。

### 密集市街地の選定方法

#### 国が示す全国共通の指標

#### 延焼危険性

- 木造住宅の密度
- 不燃領域率（平成24年選定）  
道路、公園等の空地や耐火建築物の面積

#### 想定平均焼失率（令和3年選定）

地区内の1か所で火災が発生したときに、連続して燃え広がる可能性のある建物の割合

#### 避難困難性

- 地区内閉塞度  
被災場所から幹線道路への避難のしにくさ

#### ◆ 延焼危険性

地震時等における市街地大火の危険性を判断する基準

#### ◆ 避難困難性

地震時等における避難の困難さを判断する基準

建物の防火上の構造や規模、位置を反映し、よりきめ細やかに市街地の延焼危険性や火災安全対策が分析できます。

①抽出

全国共通指標による  
密集市街地

②加味

③選定

優先地区

#### 本市の市街地特性を踏まえた独自指標

#### 延焼危険性

- 木防建べい率  
木造建物の建て詰まりの状況
- 木造密集エリアの広がり状況
- 地区内の道に占める細街路の割合

#### 避難困難性

- 通過障害率  
災害時における道路が閉塞する割合

## 3-2 令和3年の密集市街地の選定状況について

### ■密集市街地の選定状況について

平成24年の取組方針策定時には、70地区を密集市街地として抽出し、そのうち11地区を優先地区として選定しました。

今回、その70地区について、改めて、全国共通指標による評価を行った結果、地震時に倒壊するおそれのある建築年代の古い木造建物の除却をはじめ、袋路の解消、耐震改修の実施等を反映する避難困難性の改善が進み、**密集市街地として再抽出されたのは、21地区**となりました。

また、そのうち、6地区を本市の独自指標を加味した優先地区として選定しています。

### ■令和3年の密集市街地選定地区 計21地区

優先地区  
6地区

【北区】柏野  
【上京区】翔鸞, 仁和, 正親,  
出水(北)  
【東山区】六原

### 全国共通指標等による密集市街地 15地区

【北区】紫野(西)  
【上京区】室町(西), 乾隆, 聚楽  
【左京区】岡崎(西)  
【中京区】朱一(北), 朱二, 教業  
【東山区】新道, 修道(西), 今熊野, 一橋(北)  
【下京区】植柳  
【右京区】安井(南), 御室(北東)

### ■令和3年選定の密集市街地の市内の分布状況

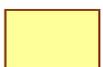
#### 【凡例】



優先地区 (6地区)



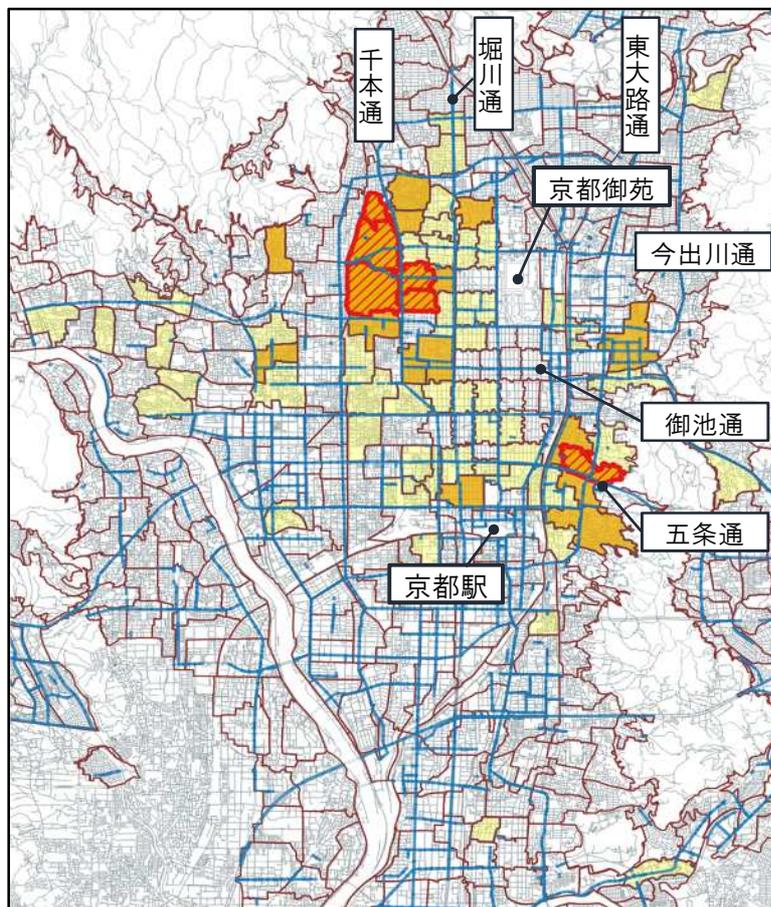
全国共通指標等による  
密集市街地 (15地区)



平成24年選定の密集市街地で、  
今回、指標の解消に至った地区  
(49地区)



幅員1.2m以上の道路



### ■令和3年選定の密集市街地の残存状況について

主に、西陣や東山エリアを中心に、密集市街地が残存しています。これらの地域は、法令等の理由で建替が困難な幅員1.8m未満の道や建築年代の古い木造住宅が特に集積しており、地震等の災害に対する防災性向上のための対策が、引き続き重要です。

なお、平成24年に密集市街地として抽出し、今回、指標上は密集市街地の解消に至った地区が49地区ありますが、現状として細街路が集積するなど、災害に対する危険性は引き続き懸念されるため、今後も必要な対策を進めてまいります。

## 4 新たな密集市街地・細街路対策の方向性について

### ■基本的な考え方

- ・ 南海トラフ地震や花折断層を震源とする直下型地震など大規模地震の発生に備え、地震時に延焼拡大などの大きな被害が発生する危険性のある密集市街地において、まずは命を守ることを最重点に考え、避難ができるまちを目指し、より一層対策を強化します。
- ・ 本市の魅力である歴史的に形成されてきた京町家や路地の町並みを活かしつつ、防災性や良好な住環境の確保により、地域への新たな居住を呼び込み、安心・安全なまちづくりの基盤となる豊かなコミュニティの維持・発展を促し、将来にわたり持続可能なまちの形成に向けて取り組んでいきます。

### ■取組を進めるうえでの目標・目的

#### 歴史都市京都の持続・発展に向けたまちづくり

歴史・文化に裏打ちされた密集市街地の個性・特徴を尊重するとともに、良好な景観の維持・保全を図ることで、歴史都市京都の持続・発展に向けたまちづくりを進めます。

#### 次代に継承するための災害に強いまちづくり

災害時に命を守る視点に立ち、「避難ができるまち」「倒れないまち」に加えて「燃えにくい、燃え広がらないまち」の実現を図ることで、災害に強いまちづくりを進めます。

#### 誰もが暮らしやすいまちづくり

住民がまちへの愛着を持ちながら住み続けられるまちの実現に向けて、良好な住環境の維持・形成を図ることで、誰もが暮らしやすいまちづくりを進めます。

#### 豊かなコミュニティが息づく持続可能なまちづくり

培われてきたコミュニティを尊重するとともに、住民の活動の支援を通じて、地域の安心・安全の基盤となるコミュニティの維持・発展を促し、将来にわたり持続可能なまちづくりを進めます。

### ■今後の取組の方向性

修復型のまちづくりを継続しつつ、袋路等が特に集積するなど避難・消火活動の困難性が高いエリアの集中的な改善をはじめ、密集市街地全体で延焼被害を抑えるためのハード面の対策や地域の防災性向上に寄与する幅広いソフト対策の取組への支援を充実します。

継続

#### 1 修復型のまちづくりの推進

現在の町並みを基本に、歴史的に培われてきた景観やコミュニティを維持・継承しつつ、着実にまちの防災性を高めるまちづくり

充実

#### 2 特に防災上の課題があるエリアにおける路地単位の整備の促進

#### 3 既存木造建物の性能向上による市街地の安全性向上

#### 4 ソフト対策も含めた地域防災力の維持及び更なる向上

## 継続的な取組

### 1 修復型のまちづくりの推進

密集市街地では、地震時に延焼拡大などの大きな被害が発生するおそれがあります。

本市の地域特性である歴史的に培われてきた景観の維持・保全を図りつつ、着実に防災性の向上を図るため、地域のまちづくり活動を軸に、身近なハード改善等に取り組む「修復型のまちづくり」を継続して推進します。

#### ■ 地域主体による防災まちづくりの推進

元学区単位によるまちづくり活動を通じ、地域の防災上の課題を把握し、地域と行政が連携して、地域の特性や状況に応じた対策の検討・実行に取り組みます。

#### ■ 身近なハード改善の促進

災害時に避難の課題が生じやすい袋路や密集市街地の防災性の向上を図るため、身近なハード改善の取組を支援します。

(例)

- ・ 避難扉設置等による袋路における2方向への避難経路の確保
- ・ 老朽木造建築物の除却や除却跡地を活用した防災ひろばの整備
- ・ 防災上重要な細街路の拡幅整備 など

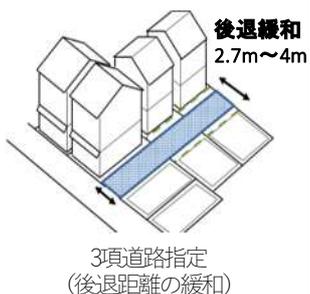
空き地を活用した防災ひろばの整備事例



かまどベンチや防災倉庫を設置  
(普段は子供の遊び場に)

#### ■ 規制誘導策の活用による建物更新の促進

法の接道規定や建替時の道路後退による敷地面積の減少等により、建替が困難な状況にある個々の建物について、法の特例規定の柔軟な運用により、円滑な建物更新を促進し、地域の防災性や住環境の改善を図ります。



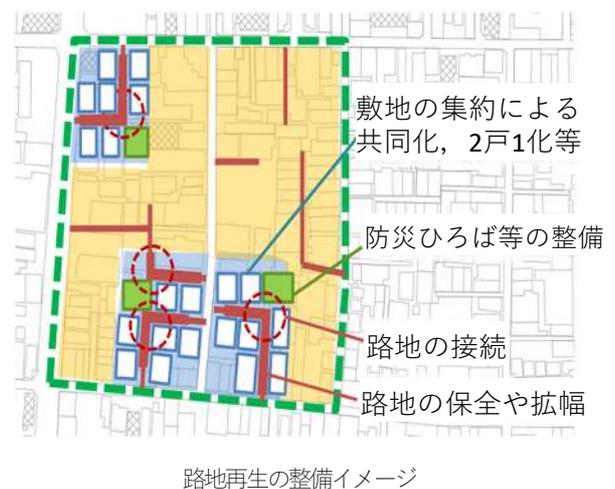
## 充実

### 2 特に防災上の課題があるエリアにおける路地単位の整備の促進

袋路や狭小な宅地が集積しているなど、個別課題の対策だけでは十分な改善が困難な特に防災上の課題があるエリアにおいて、行政と民間事業者、土地建物所有者が連携し、路地単位の整備(路地再生)による建物更新のスピードアップや公共的空間の整備により、防災性や住環境の改善を促進します。

#### ■ 取組の具体的な方向性

- ・ 防災性に課題のあるエリアの将来像や各路地の整備方針を示す計画策定を通じ、安全性向上に向けた地域の機運向上や民間事業者の参画を促す
- ・ 路地単位の整備に向けた合意形成の支援
- ・ 路地単位の整備を担える事業者の育成・確保
- ・ 路地単位の整備において地域の意向を反映できる事業者とのマッチング体制の構築
- ・ 土地建物所有者の事業参加への負担軽減策の検討
- ・ 路地単位の整備課題に対する対応の検討



### 3 既存木造建物の性能向上による市街地の安全性向上

国の告示では、伝統的な京町家の意匠を実現できる外壁や軒裏の仕様が、防火構造以上の性能として認められています。また、既存京町家の改修時に、意匠を損なわずに延焼防止機能が確保できる軒裏防火改修の提案や木製外部建具の防火仕様等の研究も進んでいます。

更に、市街地大火を想定した検証では、主要生活道路(幅員6m以上)沿道は、防火構造以上の建築物が建ち並ぶことで、延焼防止効果があることが見込まれています。

これらの動きを踏まえ、京町家など古い木造住宅について、耐震改修はもとより、適切な防火改修の実施をこれまで以上に促進していきます。

#### 取組の具体的な方向性

- ・ 延焼防止効果が見込まれる主要生活道路(幅員6m以上)沿道の既存建築物を中心に、耐震・防火改修の更なる促進
- ・ 改修により、一定の防火性能を確保できる仕様等の情報発信

(市街地における延焼シミュレーションの例)

- ①木造を全て**裸木造**としたケース
- ②木造を全て**防火構造**としたケース



- 延焼クラスターの大きさ  
大 → 小
- 道路幅員  
— 幅員6-12m  
— 幅員12m以上

延焼クラスターとは、一度出火した場合に延焼が拡大する可能性のある範囲を示します。

②は①と比べて、延焼する可能性のある範囲が全体的に小さくなっています。

①は、幅員6mの道路をまたいで延焼する可能性のある範囲が広がっていますが、②は道路で分断されています。

### 4 ソフト対策も含めた地域防災力の維持及び更なる向上

建物更新やまちの安全性向上のためのハード改善は、一定の時間を要します。

いつ起こるか予測できない大規模地震に備え、日頃から、地域で火を出さない、すぐに火を消す、助け合いながら避難するなど、防災に対する意識喚起を図り、地域防災力の維持・向上の取組を促進します。

#### 取組の具体的な方向性

- ・ 出火抑制や初期消火、避難に寄与する地域防災力の取組効果の見える化
- ・ 地域防災に関する専門家派遣の充実
- ・ 学区単位での感震ブレーカーや屋外型警報装置の設置促進、地域防災を担う人材育成の促進



地域の皆様による防災活動の取組の様子

日頃から、防災意識を高め、いざというときに地域で助け合う体制を整えておくことが特に大切です。

## 6 取組を進めるための役割分担について

### ■住民・事業者・行政の協働によるまちづくり

- ・ 京都には昔から「自らの町から火を出さない」「自らの町は自らが守る」という精神のもと、自主防災に取り組む生活文化が根付いています。現在の町並みや暮らしやすさを基本としつつ、密集市街地及び細街路対策を推進するためには、そのような地域コミュニティの力を尊重し、活かすことが求められます。また、建物の更新や細街路の整備を適切に進めるには、事業者の理解・協力が必要です。
- ・ 住民、事業者そして行政がそれぞれの立場から主体的かつ継続的に参画する「住民・事業者・行政の協働によるまちづくり」を目指して、対策に取り組めます。

### 住民・地域

地域の特性に応じた、まちの将来像を描きます  
住民一人ひとりが主体性をもってまちづくり活動に取り組みます

- ・ 地域の防災上の課題の把握や対策の検討
- ・ 地域の防災まちづくり計画の策定
- ・ 地域の特性に応じた規制誘導策を活用したまちづくり
- ・ まちの防災性向上のためのハード改善の推進
- ・ 出火抑制や初期消火などのソフト対策の取組の推進
- ・ 耐震・防火改修等を通じた個々の住宅の性能向上

住民・事業者・行政の  
協働を通じて  
目標・目的を実現

### 事業者

防災性や住環境の改善につながる  
具体的な整備改善を進めます

(整備事業者)

- ・ 事業者が主体となった建物更新や道の拡幅・機能整備の実施
- ・ 規制誘導策を活用した路地単位の整備改善
- ・ (規制誘導策を活用する上での) 沿道全体や区域内での合意形成等

(地域事業者)

- ・ 地域における防災活動への参画

### 行政

住民・事業者の取組を支援し、  
相互の連携を図ります

- ・ 専門家派遣や助成等を通じた住民主体の取組に対する支援
- ・ 特に防災性向上や住環境の改善を図る必要があるエリアにおける集中的な改善の促進
- ・ 民間事業者・土地所有者による路地単位の整備改善の取組に対する支援
- ・ これまでの取組成果と今後想定される事業効果の見える化
- ・ 路地の保全・再生に向けた情報発信



京都市は持続可能な開発目標（SDGs）を支援しています

発行：京都市都市計画局まち再生・創造推進室  
令和3年1月発行 京都市印刷物第024658号

「歴史都市京都における密集市街地対策等の取組方針」の見直しに関する御意見

※ F A X 等で御提出いただく場合は、この用紙をお使いください。FAX:075-222-3478  
《意見募集欄》 意見募集期間：令和3年1月15日（金）～2月15日（月）【必着】

1 令和3年の密集市街地の選定状況について（P3）
2 新たな密集市街地・細街路対策の方向性について（P4）
3 具体的な取組施策の方向性について（P5, 6）
4 取組を進めるための役割分担について（P7）
5 その他、御意見・御提案がございましたら御記入ください。
※いただいた御意見をまとめる際に参考にします。 差し支えない範囲で御記入（○印）ください。 【年 齢】 1 20歳未満 2 20代 3 30代 4 40代 5 50代 6 60代 7 70歳以上 【お住まい等】 1 京都市在住 2 京都市内に通勤・通学（市外在住） 3 その他