

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向けた検討会議
第1回会議 議事録

1 開催日時

令和2年9月2日（水）18：30～20：20

2 開催場所

京都市景観・まちづくりセンター ワークショップルーム

3 会議内容

1. 開会

2. 京都市あいさつ

3. 委員紹介

4. 委員長あいさつ

5. 議事

(1) 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の背景

(2) 検討スケジュールについて

(3) 密集市街地・細街路対策のこれまでの取組成果と課題

(4) 優先地区の改善状況について（中間報告）（非公表）

6. 閉会

4 議事録

議事（1）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の背景

議事（2）検討スケジュールについて

□委員

- ・ 基本的な方針としては、京都の歴史的な街並みを残しながら、命を守ることが重要である。
- ・ 評価方法の変更については、従来の不燃領域率よりも焼失率の方がわかりやすくてよい。
- ・ 全国基準という密集市街地は、70地区 2,086haだったが、京都はさすがに全部をやるのは難しく、資料3の赤枠部分に重点を絞って実施していた。大阪などは全部を対象としていた。この場合、元々対象だった全国基準の70地区をどう考えていくか。これは今後の課題である。
- ・ 避難と延焼に関する2つの指標がある。命を守ることが最重要であり、火災時の避難に関する指針は非常に重要なものである。
- ・ また、火災の延焼から京都のまちを守るには、延焼危険度に対応しなければならない。災害復興では、道に入っていなければ家の再建が困難になる。
- ・ 避難と延焼の2つの指標の意味をしっかりと押さえた上で、対応を考える必要がある。

□委員

- ・ 命を守る視点だけなら、仮に燃えたとしても、最終的に安全に避難できればよい。しかし京都

の場合は「燃やしてよいのか」という議論がある。「燃えてもいい」わけではない。周囲の市街地が燃えると、文化財も燃えてしまう。「延焼も抑えつつ、安全に避難する」という両方の視点が必要になる。

- ・ 大胆な視点では、「命さえ守れば、燃えたところは、伝統様式で作り直せばよい」という考え方もある。それも一つの答えかもしれない。
- ・ 文化財も新陳代謝していかなければならない。しかし文化財保護の観点も必要である。ここが課題である。

□委員

- ・ 従来の指針でいう密集市街地の解消は、建物の更新あるいは街区内で空地を作ることになると思う。今回の指針見直しにより、範囲と焼失とソフト対策が指針に加わる。京都にとってどの部分が有利になるのだろうか。街並み継承、命を守ること、地域のコミュニティ継承に対する影響を、事務局としてはどう考えているのか、現在お持ちの感覚をお聞きしたい。
- ・ 木造の町家や長屋は変わっていないが、事業用途にすることをはじめ流通を経ることで、建物の改修や補強など、建物の健全化が図られている実態がある。少なくとも、地震等で倒れにくくなっている。さらに、そこに人が暮らすことで、以前の空き家とは違い、何らかの形で初期消火が可能となった。これらは指標では測りにくい部分であるが、防災性の向上には寄与している。
- ・ 従来の指標では密集市街地のほとんどは解消していないと思うが、これらがきちんと評価されるのであれば、実質解消もしくは緩和と考えてよい部分も少なからずあったように思う。

□事務局

- ・ 国の指標が変わる部分に関する延焼率は、実態調査の途中である。調査に基づき2回目以降に検討させていただきたい。
- ・ 京都市は防災まちづくりのソフト面での活動に長けているが、それだけでは指標の改善にならないと国に言われている。京都市の取組を国に具申しながら、密集市街地解消と言えるような働きかけを継続していきたい。

□委員

- ・ 実は、国の指針が京都に歩み寄ってきているといえる。従来は「不燃領域率」と言えば、「不燃建築を増やさねばならない」「木造は敵」という発想だった。焼失率で言えば、燃えにくい木造への改修もできるし、耐火構造も進んできている。何よりもソフト面での消火対策などは、京都市が主張していた内容である。国の指針が、京都の実情にあう方向になりつつある。
- ・ 従来、京都は独特の課題があるので、国の方針と矛盾していた。単なる不燃化率や不燃領域率では判断できない部分を、初期消火や自主防災組織というソフトの部分でカバーしていた。それらが今回の指針では、評価可能なものとして取り込まれた。
- ・ 自主防災力はヒューマンの問題なので、実行可能性に懸念はある。しかし、京都の消防団は、日本で1、2位の素晴らしいものである。高齢化社会の中での人員確保などの課題もある。新しい評価指針の取組方針では、ソフト面をしっかりと見る方向性であり、京都の考え方に近づい

てきている。

- ・ これらを踏まえて、より京都らしい基準や方針を作ればと思う。

□委員

- ・ 建物の健全化について、リノベーションにより、部材・構造・屋根瓦など、住宅の安全性能は高まる。しかし地図上では木造のままである。これらの改善点を、評価することはできないか。

□委員

- ・ 重要なポイントである。元々は漆喰壁やうだつを立てるなど、木造でも準耐火性能のものがあるかもしれない。
- ・ 延焼の危険性を測る場面で、同じ木造でも、燃えにくい構造の評価、例えば準耐火造の概念等を入れて測定していこうとしている。そこに京町家独自の燃えにくさを含められないか。さらに今後、改修基準の策定につながればよい。

□委員

- ・ 国の評価方法が、京都に歩みよってきていることはメリットである。細かい数字的な部分は専門外なのでわからないが、評価が何%上がっても「これで大丈夫」とはならない面もある。
- ・ 「まちを守りながら、京都らしい対策をする」という方針は継続し、そこに新しい技術やより現実にあった方針を加えていく形で見直すことが望ましい。

□委員

- ・ 優先の11地区が本当に安全になったか？という検証は重要である。主観では安全になったと思っている。しかしこの街並みで安全なのか？という議論もある。安全になった点、欠けている点の検証作業は進めている。それが評価されるなら、その評価方針を他の地域にも拡大できる。
- ・ 最終的に今年は、次の優先地区を選ぶことになる。従前の11地区に変化がないと検証されれば、11地区のまま継続することもあり得る。市街地の危険性の評価方法を組み立てて、取組方針でパブコメ案を作る。
- ・ 今年は基本方針の見直しと優先地区を決定する。それを来年以降継続するという考え方である。

□委員

- ・ 今後、準耐火や耐火で延焼しない計算をする場合、京都の道路の幅員は、4 mで進められたら、美しくてよいまちになるように思う。街中で防火基準の6 mは難しく、違和感もある。
- ・ ブロック塀でお寺の回りを囲んであるなど、京都らしい防火や延焼防止のあり方を考えてはどうか。6 mの道がどんどんできれば、きれいに区分けできるが、西陣のまちの中に6 mの道という考え方には後ろ向きである。何とか4 mで、という議論が少しできれば思う。
- ・ 準耐火にするという選択肢も京都らしいと思える。

□事務局

- ・ 裸木造なら延焼限界距離（バッファ）は6 m。

- ・ 防火造なら延焼限界距離（バッファ）は3 m。
- ・ 準耐火造なら延焼限界距離（バッファ）は1.5m。

□委員

- ・ 個々の建物の防火性能のチェックも必要で、集団規制というべきか、まちとしてのチェックも必要になるだろう。
- ・ 昔から計算しているが、祇園新橋は4 mである。裸木造の格子だが、向かい側が燃えても、こちら側は絶対に燃えていない。
- ・ この前燃えた祇園は、裏庭に隙間なく増築をしていたよくない例である。やはり、背割りに蔵を並べ、中庭を置くなど、昔ながらの町家の敷地の使い方がいい。江戸は3年に一度燃えていたが、京都の人は考えがあったから、1200年の間、それほどの大火は起きていないのだと思う。

□委員

- ・ 1回目の計算は国の方法でやるしかないが、何をもって安全になったと言えるのか。今年度で考えるとよい。
- ・ 2回目以降は、どうすれば安全といえるか、国に要望していてもよいだろう。

議事（3）密集市街地・細街路対策のこれまでの取組成果と課題

□委員

- ・ 参考資料の「地域主体の防災まちづくり」について、防災まちづくり計画の地図に感心した。同じフォーマットではなく、各地域できめ細かく作られたことがわかる。今後活用できるものであり、国のソフト対策に合うか否かとは別に、意味のあることをされたと思う。防災まちづくりの地力が継続するように、常に身近にあるものとして維持して欲しい。
- ・ 地図は見ても楽しく、まちを知っていただくきっかけにもなる。
- ・ 実効的な仕組づくりにつながるとよいと思う。

□委員

- ・ これはひとつのポイントである。ソフトがあっても継続しなければ意味がない。地域の主体性づくりが、事業継続の鍵になる。六原や今熊野など主体的に頑張っているところもある。
- ・ 京都では「防災まちづくり」が最も重要だと思う。さらに発展させることが課題である。

□委員

- ・ 4年ほど前に「路地21選」として、魅力的で特徴的な路地を取り上げて発信した。その中で上京区の北野天満宮近くの防災路地を取り上げた。後日、路地近隣の独居老人宅で火災があった。新聞によると、近隣の方が素早く見つけて延焼を防ぎ、老人も無事助け出されたということだった。
- ・ 支援終了後の継続が課題ということだが、事業を継続させるには、こうしたエピソードや「効果の見える化」が重要である。事例を丁寧に集め、シェアする取組をするとよいと思う。
- ・ 新しい価値観を共有するにあたり、個人の防災活動への参加、建て替え、建物の健全化のいずれ

れも、そうするメリット以上のインセンティブが必要だと感じた。防災性や安全性の向上だけでなく、その先につながる前向きなメッセージがあるとよい。

- ・ 建物を燃えにくくするために、設備による補完は、どの程度まで考えられるのか。文化財ならドレンチャーなどがある。メンテナンスの問題もあるが、一般家庭における安全性の担保について、何か方針はあるか。

□事務局

- ・ 国の指針では「地域防災力の強化」の「消火設備等の評価」の部分で、スタンドパイプ型消火栓等を地域に置いて、消火活動ができるというものがある。
- ・ 他には「地域連動型自動火災報知設備」が設置されていれば、火災発生時に周りの人に素早く知らせ、早期の避難ができる。
- ・ これらの設備の設置評価も考えている。また、取組への支援も検討中である。

□委員

- ・ 昭和30年代は、火事の際、連動ベルという町内の長屋全部に赤いランプをつけて知らせ、駆け付けるシステムがあった。各家の前には、赤いバケツが常備してあった。
- ・ 身近な設備や装備を活かすことはとても重要である。あるプロジェクトでは、バケツを最大9個か12個並べて、きれいなデザインで置いてもらう。街並みにも合い、天水桶のようにして雨水を貯められて、消火にも使える取組である。単にバケツを置くだけではなく、それを使う市民を含めて、まちづくり計画に活用できる。
- ・ 他には、避難できるように背割りに木戸を設けるなど、地域で新しい装備を考え出すとよい。行政はそこに多少の整備支援事業などができるとよい。面白い取組になる。

□委員

- ・ テーマを見つけることが重要である。
- ・ 物がなくては動けないので、まずは装備や手段をそろえたい。

□委員

- ・ 対策を継続するには、やはり地域との信頼関係が重要である。
- ・ 指標は耐火から延焼率に変わる。それがどういう意味になるのか、説明が必要である。
- ・ 今まで「危険だ」と言われていたのに、急に「安全だ」と言われると、はしごを外されたような気にならないか。不信感を抱かせないため、また、地域との信頼関係上も説明は重要である。
- ・ 各地区の防災まちづくり計画を見せていただいたが、4mの道を入れる案が書かれている。道路を通していく「防災みちづくり事業」は、地区で実施していけば、進むだろう。
- ・ 京都の街の中では、2階は準耐火造の適用外である。新築物件はどれくらい準耐火造で建築されているのだろう。
- ・ 基準を満たせばシールを貼るという取組が大阪などされているが、「そこまでは」という抵抗も大きいと聞く。建物内部の防火対策は進んでいるが、外側の基準はあまり考慮していないということもある。延焼危険度を下げするために、準耐火造はやはり効果的だろう。

- ・ 既存のデータはないだろうか。

□事務局

- ・ 建築基準法では、準防火地域なら3階建の新築物件から準耐火構造で建てられている。

□委員

- ・ 準耐火の建物が増えれば、国の基準でいう、道路幅4mで燃え移らないという基準に合致する。
- ・ 数値を基にした検討が必要である。

□事務局

- ・ 一方では、京都の施策として「京町家の保全・継承」を謳っている。
- ・ 準耐火構造で木造建築を試みると、真壁造りの木造住宅の再現が難しくなる。太い柱や太い壁など、意匠的に継承が難しい。そのため、京都としては防火構造で意匠が作れば、最も京都らしい姿の建物になると考えている。

□委員

- ・ 思うに、準耐火の木造3階建てのツーバイフォーより、京町家の2階建ての方がはるかに燃えないと思える。防火性や耐火性について、京都独自の評価指針的なものが必要なのではないか。
- ・ 2階建てでも燃えにくい構造、壁面が土やモルタルでしっかりしているなら、限りなく準耐火に近い扱いにする、などの基準があれば、計算がしやすくなる。
- ・ 単なる木造というくくりでは、みんな燃える扱いになる。そうではない視点が重要なポイントになる。
- ・ 全調査は難しいので、制度的に準耐火がどの程度あるのかを調べていただければ、新築物件がどれくらい準耐火構造で建築されているかという疑問に答えられるだろう。

□委員

- ・ 袋路の敷地を集約して、子育て向けに長屋の建物を新たに供給する取組をしているが、準耐火を求められている。現在火災後で空き地化していることから、歴史的な意匠を備えた長屋ではなく、再現を要するものでもない。新築でも地域の景観になじむものを目指したいので、ぜひ指標を急いでいただきたい。

□委員

- ・ 京都の景観維持は、地域主体・地域密着型で、居住者の自発性を引き出して防災力を高める、という側面がある。
- ・ それだけではなく、京都は袋路の解消など、ハード面もそれなりにきちんとやっていると思う。
- ・ 建物更新の制度を多く作ったが、実績は少ない。制度を緩やかにすべきなのか、補助金の面なのか、制度のネックを把握すれば、取組がもっと進むはずである。
- ・ 京都らしいハード面の取組は、路地裏再生で、六原などが積極的にされていると思う。

□委員

- ・ 成果に関して、小さな成果が多数出ており、市民の方にも取り組みやすい内容が多い。これは進めていただきたい。特に避難経路の確保について、避難扉の設置がある。「昔は通れたところが、今は通れなくなった」という話をよく聞く。元に戻せるような雰囲気作りにより、避難扉の数を増やせるとよい。
- ・ 誘導策も、制度が多数用意されているが、実施件数は少ない。どういうところが難しいのか、見直して、動かしていく必要がある。件数は少ないが、その取組に価値がある。

□委員

- ・ 京都らしいハード面での整備は、全部を潰して大きなビルを建設するようなものではない。小さな整備の積み重ねにより安全にしていくことが、重要である。
- ・ 検証には数値化が必要だが、路地裏が解消して避難の安全性が向上しても、それは延焼率だけでは評価できない部分になる。国も避難路確保を掲げているが、延焼率と避難確率の両方で見るとの指標もよいだろう。

□委員

- ・ 京都に限らず全国的に、密集市街地は空き家率も高い。防災の担い手もメンテナンスをする人もおらず、また連絡が付きにくい不在地主の問題は大きい。空き家を含む地域の安全性確保は、全国的な課題でもある。
- ・ 地域福利増進事業は、建物のない空き地に限られるが、公益に資するものであれば地域が一定期間土地を利用できるという制度である。それを利用すれば、二方向避難が可能になったり、防災空地にすることで密集を緩和できたりする。つまり、空き家施策と密集市街地の防災対策との連携が求められる。他の地域での展開例はあるだろうか。

□委員

- ・ 空き家対策独自で、税金をかけて実施しているところは多い。
- ・ 街並みと防災性の関係を意識しているところはあると思うが、きっちり位置付けて実施しているところはないと思う。
- ・ 空家の放置は、災害危険リスクが増すばかりである。災害防止の意味でも、空き家は減らさなければならない。防災の側面からは、空き家の場所が防災資源になる。公益的な広場やコミュニティセンターのようなものにするなど、メニューに含めていくことが重要になる。
- ・ 人口が減っていく時代であり、空き家や空地は増える。取組指針に、空き家対策を含めることも考えられる。

□委員

- ・ 所有者が明確な土地は、すでに「まちなかコモンズ整備事業」で固定資産税をなしにして、防災事業に利用している例がある。
- ・ 所有者が明確でない土地を、防災という名の下にいかにか集約していくのか。方法はいろいろあるが、大きな課題だと思う。組織内の連携も大いに必要だろう。

□事務局

- ・ 所在者不明土地の対策は、全国的にはまだ例が少ないが、防災空地に転用する例もみられる。
- ・ 財産管理人制度を積極的に活用するための予算も付けているため、密集市街地対策と連携して取り組んで参りたい。

□委員

- ・ 重要な課題のひとつなので、取組指針でも位置付けた方がいいと思う。

□委員

- ・ 建物所有者、土地所有者、居住者が、A・B・Cと別々に存在する場合のケーススタディはあるか。密集市街地対策の中で、三者の関係性を調査したような事例はあるか。

□事務局

- ・ 冒頭に説明した街区計画で、出学区の取組例がある。路地整備に関して、空き家も含めた地権者調査等を実施する予定である。

□委員

- ・ 総合的にまちの安全性を高める取組が必要である、ということかと思う。
- ・ 本日は、空き家問題、路地整備と避難経路確保などの課題について、指摘をいただいた。これらを、新しい取組方針に加えていくことになるだろう。

(4) 優先地区の改善状況について（中間報告）（非公表）

(5) 議事（1）から（4）を通して

□委員

- ・ 防災のまちづくりでも、地域内での縦割りみたいなものがある。自主防任せにせず、防災や福祉や景観を横につないで、まち全体で取り組むことは、地域主体のまちづくりそのものである。
- ・ 今熊野は地域ぐるみで一体的にやっていて、自主防を超えた形になっている。ひとつの理想形だと思う。

□委員

- ・ 京都市独自の評価指標を作ることは、そもそも可能なのか。必要だとは思いますが、どう担保するのか。
- ・ 国とも相談してほしい。1つの評価基準に3つぐらいが紐づいたことをしなければ、評価しづらいことになる。まちの力が落ちてマンションが増えると、防災上の評価が改善されることになる。これでは頑張ってきたことが評価されないということになる。
- ・ 国の独自指標とは別に、戦略的に京都独自の指標を持つことが重要に思える。

□委員

- ・ 「見える化」と言われたように、わかりやすい評価指標を作って、努力が報われる形にしないと進まない。
- ・ 個人的には感震ブレーカーが付けば、それだけで消火確率は上がると思う。それほど高額ではなく、景観にも影響しない。また、路地に井戸を作って消防設備として認め、評価できるメニューに含めてもよい。実現することでより安全になる、という度合いをメニューで示せないか。
- ・ 今回は1回目だが、重要な意見が多数出た。各委員でお気づきのことがあれば、個別に事務局にアドバイスをしていただきたい。
- ・ 11地区の安全性はかなり上がっていると思う。避難確率だけを見ればこの程度だが、六原の例では、通りの標識や看板がはっきりした。それだけでも安全性が向上している。地域の関心が高まり、一体感が強まるだけでも強くなる。
- ・ 国がソフト面で導入の推奨をしている5つの指標について、京都市的にモデル化・指標化できるとよい。

□委員

- ・ 参考資料2の2ページ目「防災みちづくり事業」について。これは、開発にあたって民間事業者が、土地を道路に提供したものだと思う。個別の建て替えと地域の防災活動だけではなく、民間事業者との関わりを視野に入れ、メニューに含める必要性も感じる。

□委員

- ・ 行政、コミュニティ、民間事業者、専門家。この4者の連携体制が重要である。
- ・ 3年で専門家派遣を終えていいのか。必要であれば5年に延長する制度があってもいいかもしれない。しかし、面倒を見過ぎてもよくない。地域の自立を図ることも重要な指標である。
- ・ 専門家の果たす役割はやはり大きいと感じる。今後のプログラムに含める必要があると感じる。

□事務局

- ・ 今回の検討は、国における全国的な新指標の目標設定に合わせて、本市の取組方針を見直すものである。
- ・ 国の指標が京都市の考えに近寄りつつあるということは、非常に感じている。国交省からも、京都市の取組内容についてよく聞かれている。
- ・ 今回は見直しだけでなく、国に対しても、取り入れるべき内容を積極的に具申したい。
- ・ 国との調整も、我々の指標の精査も始まったばかりでデータが少なく申し訳なかった。
- ・ 第4回までの議論となるが、今後ともよろしく願います。

以上