

# 密集市街地・ 細街路対策 に係る取組について

平成26年11月7日

# はじめに

## ●密集市街地とは

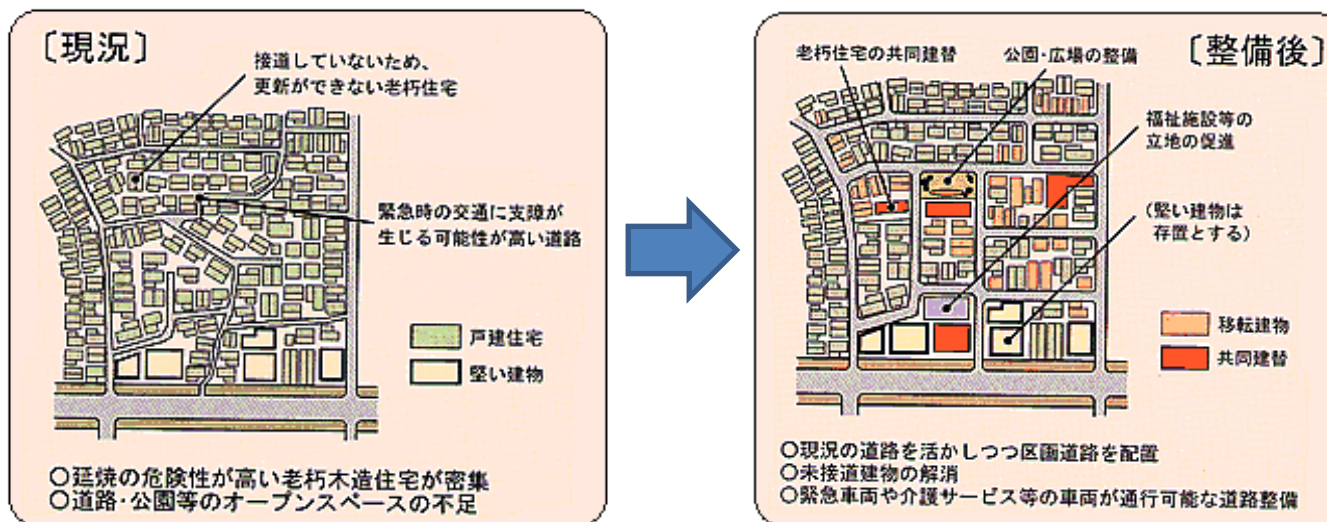
当該区域内に老朽化した木造の建築物が密集しており、かつ、十分な公共施設が整備されていないことその他当該区域内の土地利用の状況から、その特定防災機能が確保されていない市街地をいう。

密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律(1997) 第2条

公共施設:道路, 公園, 緑地, 広場, 河川等

特定防災機能: 火事又は地震が発生した場合において延焼防止上及び避難上確保されるべき機能をいう。

### 【密集市街地の一般的な改善イメージ】



出典: 国土交通省HP

# はじめに

## ●密集市街地の一般的な改善イメージ

### 密集地の現況

道路・オープンスペースが不備である地区では、大地震が発生すると老朽建物の倒壊や火災が発生しやすく、道路がふさがれ消火や避難などが困難になる。日常的にも敷地が狭小で、権利関係が錯綜し、居住者やアパート経営者が高齢になるなど建替えが進みにくい敷地も多い。

### 面整備

道路・公園など公共施設と宅地や建築物を一体的に計画すると、安全性はもとより総合的で優良な街並みが形成される。

広場等の整備

不燃化建替え

共同建替え

地区道路の整備

### 段階的整備

防災まちづくり拠点施設の整備

通り抜け確保、狭あい道路の整備

学校を活用した防災センター

図では、道路・公園広場の新增設、建築物の不燃化や共同化誘導、まちづくり拠点等を計画している。目的達成には時間を要するため、防災体制強化等も重要である。

出典：国土交通省HP

# はじめに

## ●細街路とは

幅員4m未満の道をいう。

道路は、原則として、幅員4m以上と規定(42条1項道路)

建築基準法では、敷地が建築基準法上の道路に接していなければ建築不可(43条)

細街路は、建築基準法上、以下のように扱われる。

### ●幅員1.8m以上のもの

#### 【2項道路】

建築基準法が適用された時点(一般的には昭和25年)で立ち並びがあるもの

→原則として、敷地を道路の中心線から2m後退させたうえで、建替え可  
京都市では、行き止まりの道(袋路)を2項道路としていない。

#### 【袋路】

建築基準法が適用された時点(一般的には昭和25年)で立ち並びがあるもの

→原則として、敷地を道路の中心線から2m後退させたうえで、特例許可により建替え可 建替えに当たっては、階数、用途などに条件が付される。

### ●幅員1.8m未満のもの

通り抜けや立ち並びの有無にかかわらず、現行施策では建替え等が不可



2項道路



# 京都市の密集市街地の分布状況

戦災による被害が少ない旧市街地や戦後復興から高度経済成長期に掛けて土地区画整理事業が未施行のまま市街化された地域を中心に、木造密集市街地が広く分布

## 【全国共通指標による京都市の状況】

学区単位で70地区 ※密集市街地を含む学区市街化区域に対し、

- ・面積 約14%(2,086ha)
- ・住宅戸数 約22%(約16万戸)

## 主な地域の特徴

### ①都心部・旧市街地

歴史的に形成された整形な街区の中に袋路が数多く存在

### ②西陣地域

町家等の古い木造建物が残る地域。袋路等の細街路に狭小敷地が連担。京都らしい町並み景観が広く見られる。

### ③東山区

細街路が連続し、古い木造建物が集積。観光地も多い。

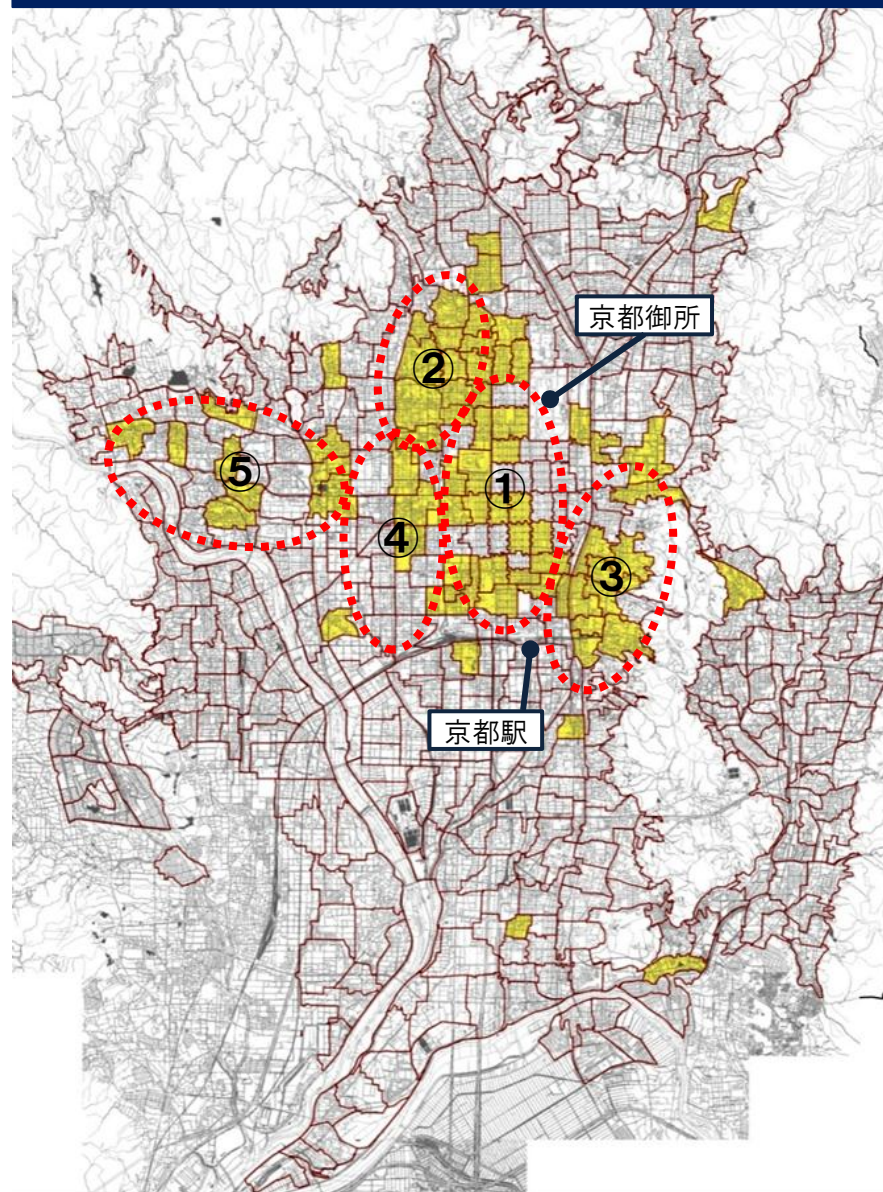
### ④西部工業地域

工場と住宅の立地が共に進んだ近代スプロール地域

### ⑤右京中部地域 (太秦等)

昭和30年代以降のミニ開発によるスプロール地域

## 全国共通の指標による密集市街地の分布





# 「優先的に防災まちづくりを進める地区」

## ●選定方法

国が示す全国共通の指標に、木造住宅の建て詰まり、細街路の密集度等の**京都市の特性を加味**

〈京都市の特性を踏まえた指標等〉

- ①木防建ぺい率(木造建物の建て詰まり)
- ②通過障害率(災害時における道路が閉塞する割合)
- ③木造密集エリアの広がり状況
- ④地区内の道に占める細街路の割合

## ●選定地区

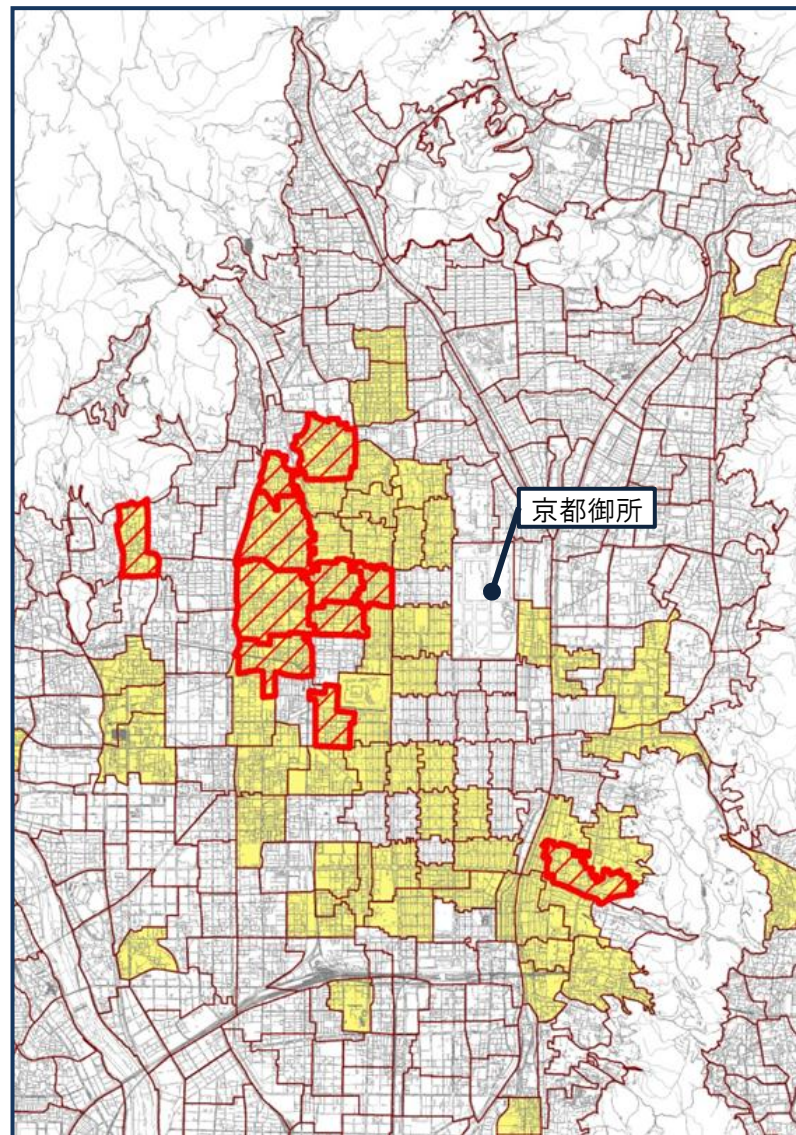
**11地区 約360ha**



北 区：紫野(西地区)，柏野  
上京区：翔鸞，仁和，正親，聚楽，出水(北地区)  
中京区：朱雀第一(北地区)，朱雀第二  
東山区：六原  
右京区：御室(北東地区)

これら11地区については、平成24年10月、国において「地震時等に著しく危険な密集市街地」として公表

## ●取組の進め方

- ・これまで市民が培ってきた自主防災の精神を最大限に活かし、地域と行政との継続的な連携のもと、地域にとって最適な取組を考え、実行
- ・これらの地区以外にも、地域からの要望等を踏まえ、防災まちづくりの支援を行う。

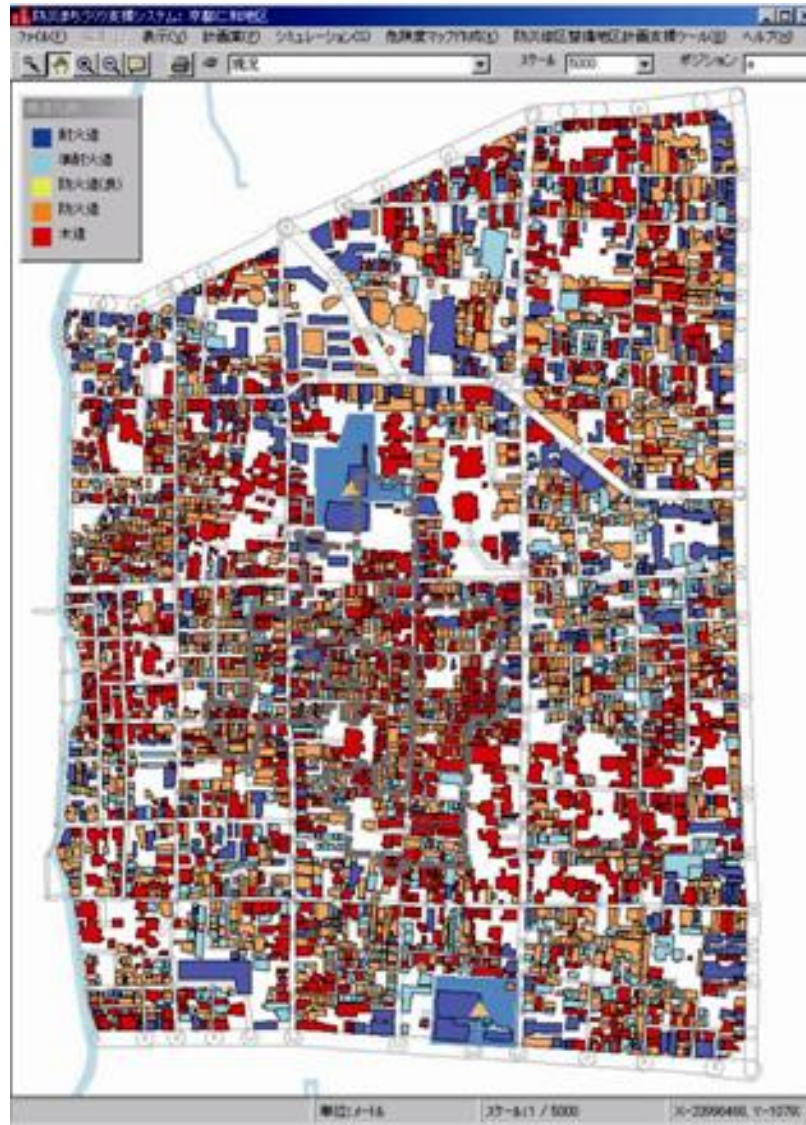


	【国が示す全国共通の指標】
	【京都市の特性を踏まえた指標等】

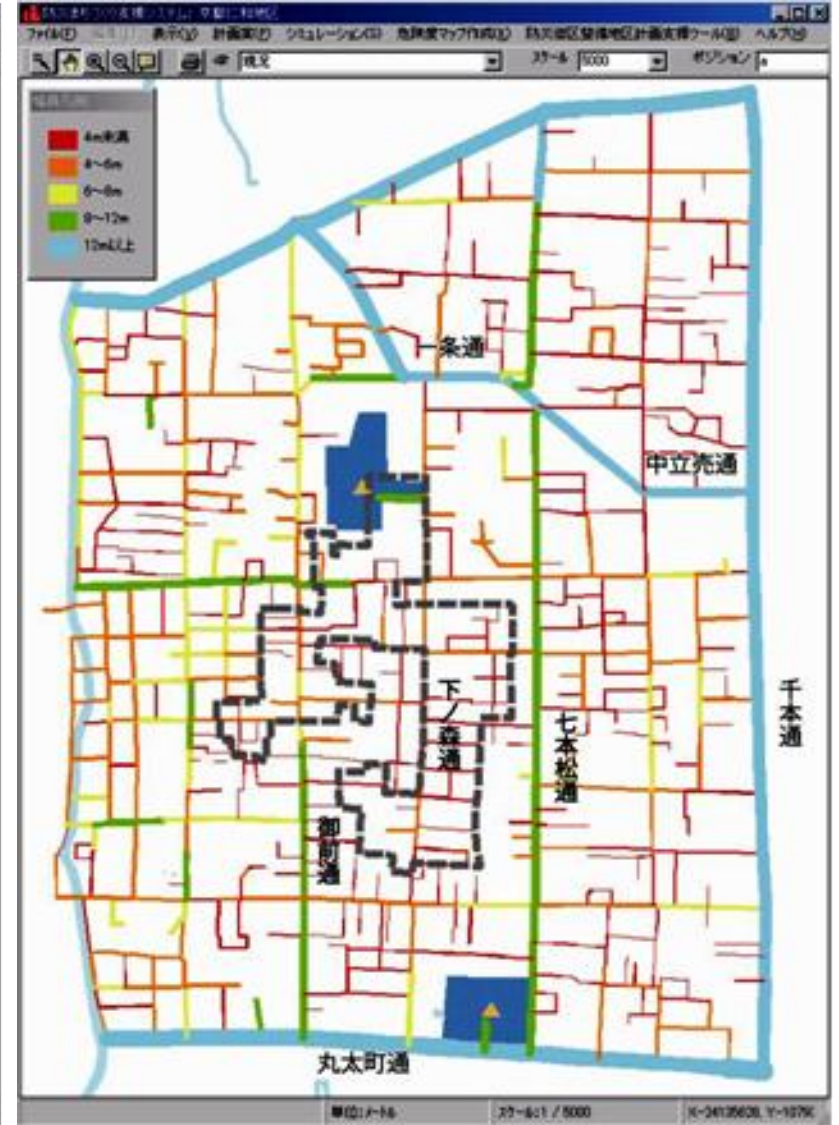


# 京都市の密集市街地

出典：歴史的木造密集市街地における景観に配慮した地震時大火対策の方策検討調査(H22)



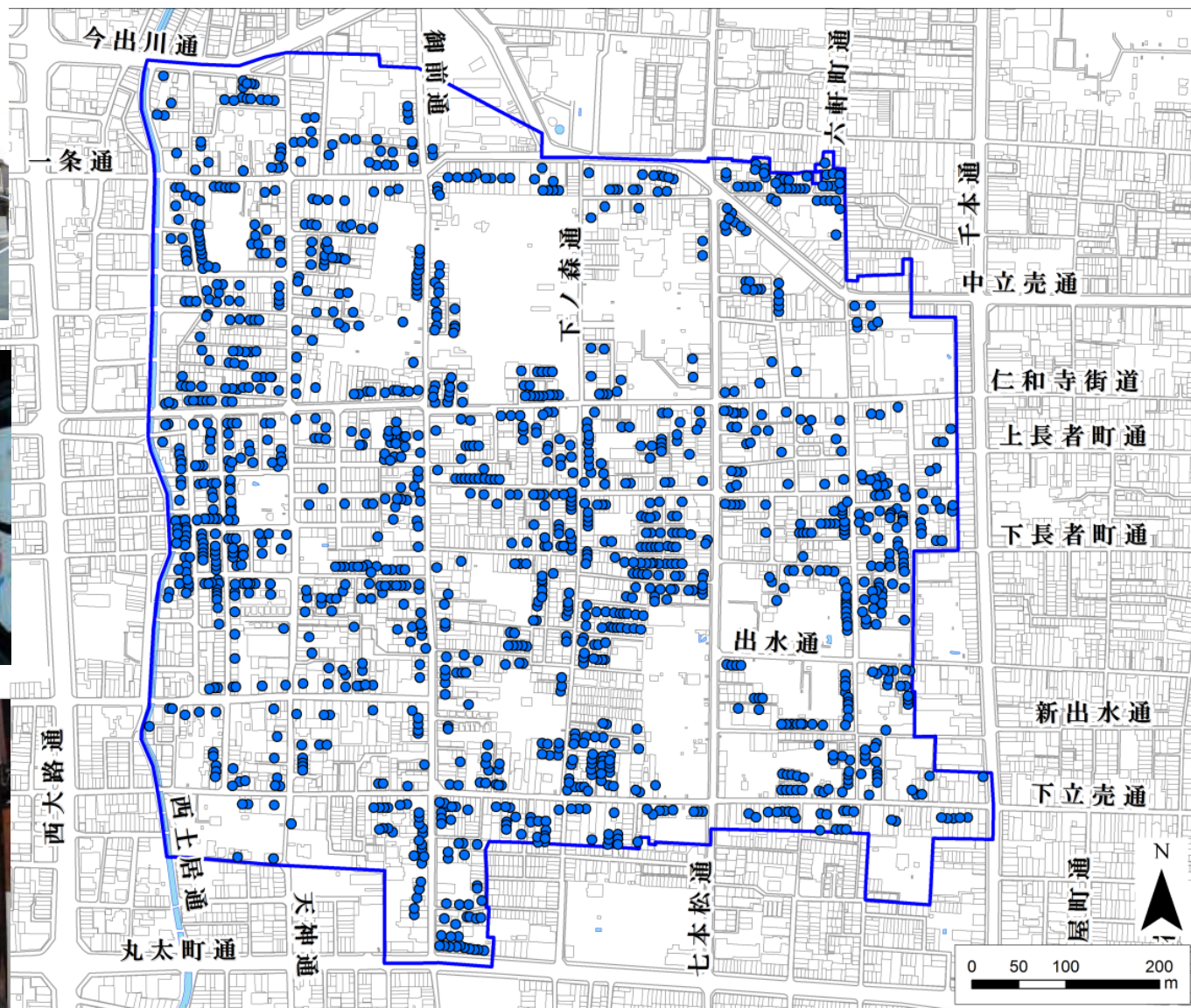
【木造建物の分布状況】



【細街路の分布状況】



# 京都市の密集市街地



京町家の分布状況

出典：第Ⅲ期京町家まちづくり調査 (H21)



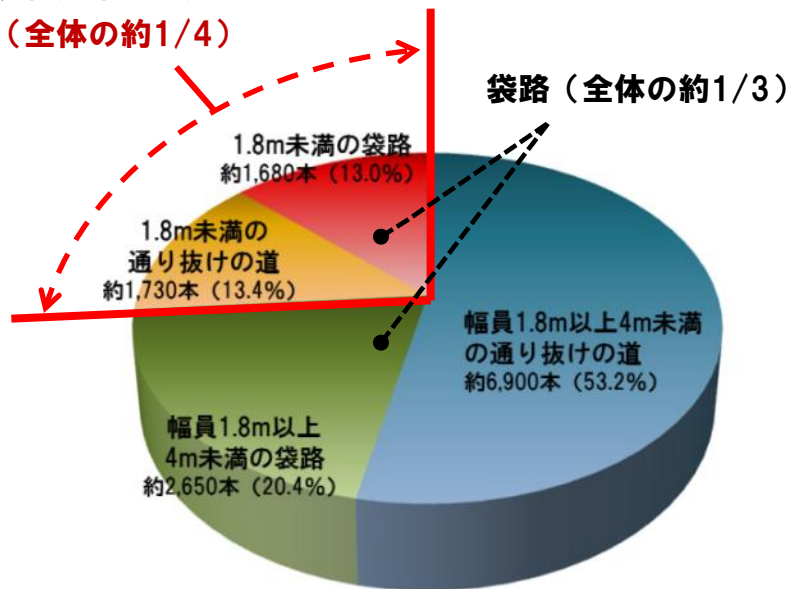
# 京都市の細街路の分布状況

立ち並びのある細街路の延長・本数

	1.8m以上4m未満		1.8m未満		合計 (延長) (本数)
	通り抜け	袋路	通り抜け	袋路	
市内全体※	約674km (71.6%) 約6,900本 (53.3%)	約100km (10.6%) 約2,650本 (20.4%)	約105km (11.2%) 約1,730本 (13.4%)	約62km (6.6%) 約1,680本 (12.9%)	約941km 約12,960本

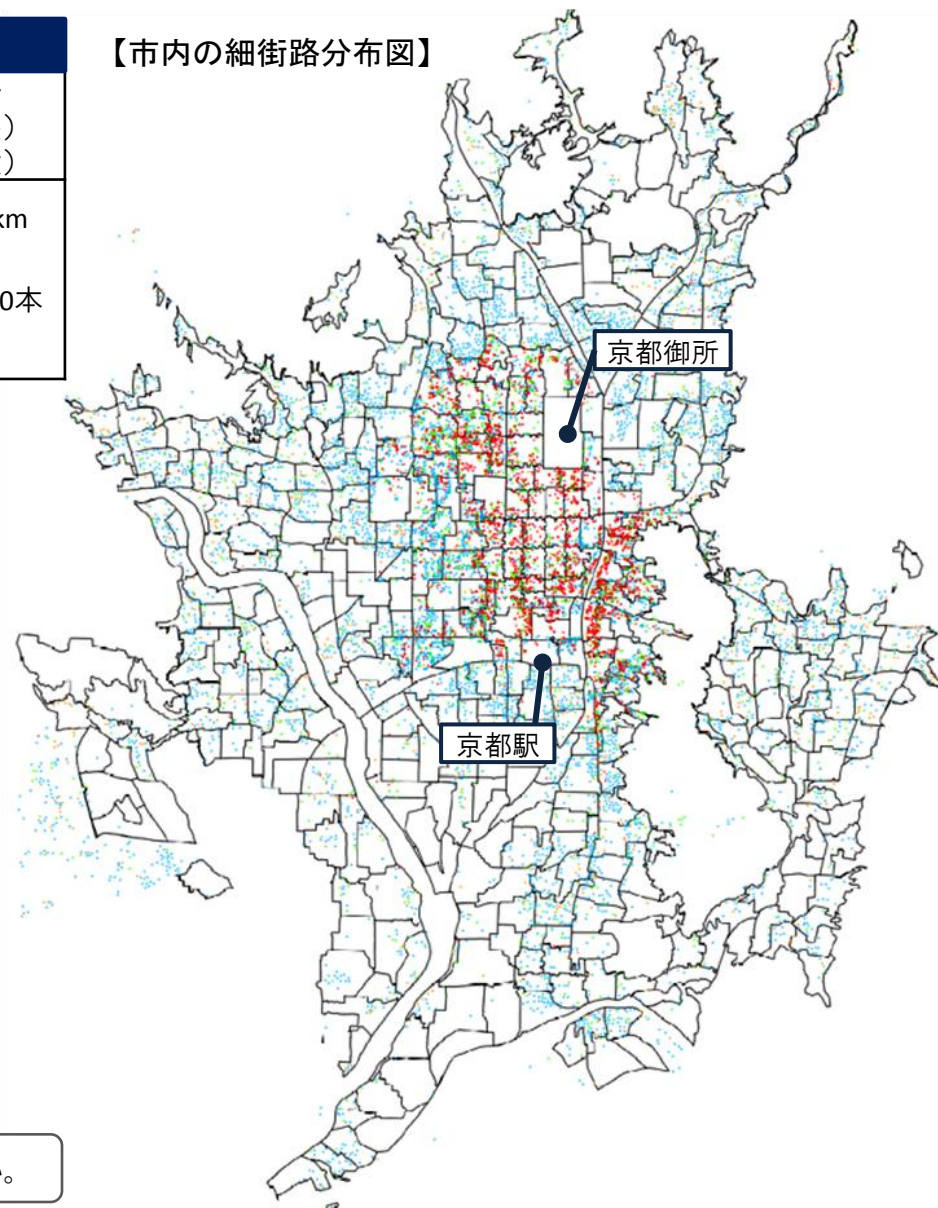
※都市計画区域内に限る。

現行施策では建替え不可の道  
(全体の約1/4)



京都市では、袋路(行き止まりの道)を2項道路として扱っていない。

【市内の細街路分布図】



# 取組の方向性

密集市街地や細街路は、建物の更新が進みにくく、地震時等の災害時には、避難や救助に支障が生じ、火災延焼が拡大するなど、**防災上の課題**を有している。



その一方で、それらの多くでは、町家が立ち並び、濃やかなコミュニティが根付くなど、京都らしい風情をたたえ、**歴史都市京都にとって大切な資産**となっている。



- 全国一律の対策では、京都の歴史性・文化性を損なうおそれ
- 歴史的に培われてきた景観やコミュニティを維持・継承するには、現在の町並みを踏まえつつ着実に安全性を向上させる **〈修復型のまちづくり〉** による取組が必要
- また、京都の細街路問題を解決するには、全国一律ではない、**個々の細街路の特性に応じた対策**を推進する必要



# 地域と行政の協働による防災まちづくりの取組



■ まちあるき(路地の計測や路地住民からのヒアリングなど)



■ 細街路マップの作成

**六原 まちづくり委員会NEWS** 号外

編集・発行 六原まちづくり委員会 (六原町自治会連合会) 平成24年10月14日発行 定価100円(税別) 1000部発行 配布先 六原町全戸 配布日 10月15日 (平日) 10月16日 (土) 10月17日 (日) 10月18日 (月) 10月19日 (火) 10月20日 (水) 10月21日 (木) 10月22日 (金) 10月23日 (土) 10月24日 (日) 10月25日 (月) 10月26日 (火) 10月27日 (水) 10月28日 (木) 10月29日 (金) 10月30日 (土) 10月31日 (日) 11月1日 (月) 11月2日 (火) 11月3日 (水) 11月4日 (木) 11月5日 (金) 11月6日 (土) 11月7日 (日) 11月8日 (月) 11月9日 (火) 11月10日 (水) 11月11日 (木) 11月12日 (金) 11月13日 (土) 11月14日 (日) 11月15日 (月) 11月16日 (火) 11月17日 (水) 11月18日 (木) 11月19日 (金) 11月20日 (土) 11月21日 (日) 11月22日 (月) 11月23日 (火) 11月24日 (水) 11月25日 (木) 11月26日 (金) 11月27日 (土) 11月28日 (日) 11月29日 (月) 11月30日 (火) 12月1日 (水) 12月2日 (木) 12月3日 (金) 12月4日 (土) 12月5日 (日) 12月6日 (月) 12月7日 (火) 12月8日 (水) 12月9日 (木) 12月10日 (金) 12月11日 (土) 12月12日 (日) 12月13日 (月) 12月14日 (火) 12月15日 (水) 12月16日 (木) 12月17日 (金) 12月18日 (土) 12月19日 (日) 12月20日 (月) 12月21日 (火) 12月22日 (水) 12月23日 (木) 12月24日 (金) 12月25日 (土) 12月26日 (日) 12月27日 (月) 12月28日 (火) 12月29日 (水) 12月30日 (木) 12月31日 (金)

■ 自主防災会を中心にまちあるきを実施しました。

さわやかな秋晴れのもと、10月14日(日)の午前中、六原学区の中でも路地が比較的多く残る東山町周辺のまちあるきを行いました。

当日は自主防災会を中心とした地域住民に加え、東山区役所、東山南防署、京都市景観・まちづくりセンター、京都市、コンサルタントの総勢25名がまちあるきに参加しました。まちあるきでは、路地の道幅を図ったり、路地奥の行き止まりの状況を調査するとともに、お住まいの方々の協力も得て、地域の安全性の向上に向けた路地対策の必要性を共有しました。

■ まちあるきを踏まえ、防災まちづくりへの取組を進めています。

防災まちづくりへの取組を進めるため、月1回のペースで、六原自主防災会議を開催しています。10月25日に開催された第4回会議では、まちあるきの結果を踏まえ、路地の安全性を高めるために、今すぐにできること(ブロック塀に緊急用のドアを設ける、路地を適正に管理する等)について、検討しました。

今後はその実現に向けて、住民のみならずのご理解とご協力のもと、具体的な対策を進める予定です。



■ 住民の方々を交えて対策を検討



■ 住民への周知(広報誌の発行, セミナーの開催)



■ すぐにできる対策の実行(緊急避難路の設置)



# 地域と行政の協働による防災まちづくりの取組

■まちあるきモデル地区の現状（現状で再建築が困難と思われる建物・敷地（赤点線）の情報を含む）





●防災上の課題や防災資源を記した「防災まちづくりマップ」を全戸配布





# 地域と行政の協働による防災まちづくりの取組

## ●住民参加のワークショップにより「防災まちづくり方針」を策定

### 六原学区 防災まちづくり 方針

#### 目標

六原らしさを大切にしつつ、住みやすく災害に強いまちをつくる

#### 方針 みんなで進める防災まちづくり

##### 自分 で 組 む こ と

- 日常的に防災意識を持ちましょう
  - ☞ 防災グッズを常備する
  - ☞ 火災、地震、避難など、いざという場合をイメージし、危機感を持つ
  - ☞ 防災訓練の際に確認する
- 地域の良好なコミュニケーションを維持・充実しましょう



##### み ん な で 組 む こ と

- 防災まちづくり活動への理解と協力を呼び掛けましょう
  - ☞ 防災行事には、地域住民がまんべんなく参加するような工夫をみんなで考える
  - ☞ 各防災部長など、地域の役の人が情報や活動を引き継ぐ
- 地域みんなで防災まちづくりに取り組みましょう

#### 方針 災害に強い防災まちづくり

##### 自分 で 組 む こ と

- 災害時の地域の集合場所を確認しましょう
- 自宅周辺の防災対策に取り組みましょう
  - ☞ 周辺に迷惑を掛けないよう、建物や敷地を適切に管理する



##### み ん な で 組 む こ と

- 避難所や地域の集合場所、避難経路、消火栓の位置等をみんなで確認しておきましょう
- お寺や平面駐車場など、災害時に一時的に避難できる空間を活用しましょう
- 空き地の活用を考えましょう（日常的な活用や維持管理も検討）
- 路地・まち単位での計画づくりに取り組みましょう

#### 方針 避難しやすい安全なみちづくり

##### 自分 で 組 む こ と

- 自宅からの避難経路を確認しましょう（できれば複数）
- 避難しやすい道路にしましょう
  - ☞ 自転車やバイク、植木・プランターなど、自宅から安全な場所への避難経路を適正管理する
  - ☞ ゴミは、決められた日・決められた場所に出す
  - ☞ 倒壊・崩壊の危険性のあるブロック塀を改善する



##### み ん な で 組 む こ と

- 道路の適正管理に取り組みましょう
- 袋路の2方向避難を確保しましょう
- 避難しやすい環境づくりに取り組みましょう
- 総合的な計画づくりと実現に向けた取組を進めましょう



#### 方針 倒れない・燃えにくいいえづくり

##### 自分 で 組 む こ と

- 日常的に防災意識を持ちましょう
  - ☞ 火災を出さないように、日々心掛ける
  - ☞ 外出時にはストーブ等の消火を確認・徹底する
- 家を適切に管理・修繕しましょう
- 地震に強い家にしましょう
  - ☞ 耐震診断によって自宅の耐震性を把握する
  - ☞ 耐震改修に取り組む



##### み ん な で 組 む こ と

- 耐震化を広く呼び掛けましょう（特に、袋路の入口部分）
  - ☞ 耐震改修等の助成制度を広く情報発信する
  - ☞ 地域で耐震関係の相談日を決めて、気軽に相談できるようにする
- 空き家の取組を進めましょう





# 京都市細街路対策指針

## 細街路対策の基本方針

道の拡幅整備を基本としつつも、今後は、以下の視点のもと、  
個々の細街路の特性に応じて、多様な対策を展開

避難安全性の向上

建物更新の円滑化

京都らしさの維持・再生

## 制度整備の考え方

### 細街路の類型

### 課題

### 制度整備の方向性

#### 歴史細街路

伝統的な木造建築物が立ち並ぶなど、歴史的景観を有している細街路



・道路後退によって、軒線や壁面の連なりが維持できない。  
・建替え不可の場合、建物を適切に維持・更新できない。

歴史的景観を守るため、現況幅員のまま、建物の維持・更新ができるようにする。

#### 一般細街路

現行施策で建替え可能な細街路



・道路後退によって、敷地が狭小化し、居住空間の確保が困難。また、地域で培われてきた町並みやコミュニティ空間が失われる。

拡幅整備、後退緩和による建替え促進・町並み保全など多様な施策を用意し、地域のまちづくりに応じて、整備手法を選択可能とする。

#### 特定防災細街路

現行施策では建替え不可の細街路 または建替え可能だが、延長が長いなど災害時の危険性が高い細街路



・建物の更新や維持管理ができず、老朽化が進み、危険性がさらに増す。  
・危険な状態が改善されないまま、建替えが進んでいく。

一定条件のもと、安全性確保ができるものについては、建て替えを可能とする。  
避難安全性向上のための支援策を充実する。

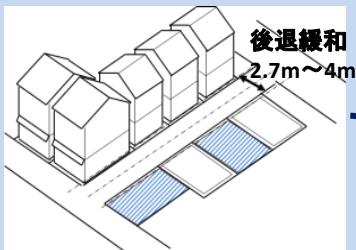
# 体系的な制度整備（路地を再生する新たな道路指定制度）

## 新たな制度

### 【一般細街路】（2項道路）

新たな道路指定による狭小敷地の更新促進

#### ● 3項道路指定

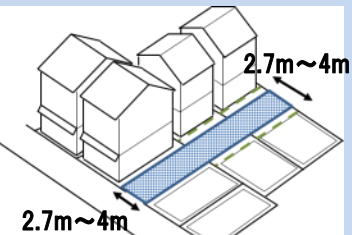
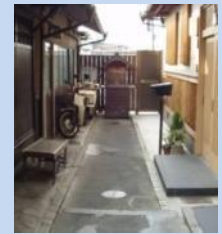


### 【一般細街路】（袋路）

新たな道路指定による更新の促進

新たな道路指定による道の拡幅・機能維持

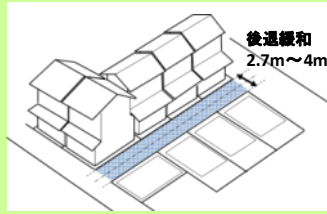
#### ● 袋路の2項道路指定/3項道路指定



### 【歴史細街路】

歴史的景観の維持保全

#### ● 3項道路指定

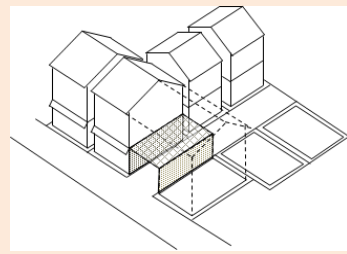


### 【特定防災細街路】（トンネル路地）

特例許可等による建替え促進

トンネル路地の防災性向上

#### ● 43ただし書許可

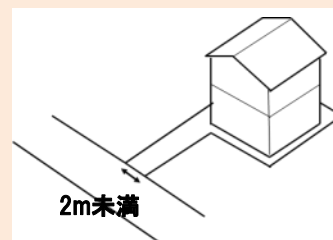


### 【特定防災細街路】

（幅員2m未満の路地状敷地）

特例許可等による更新誘導

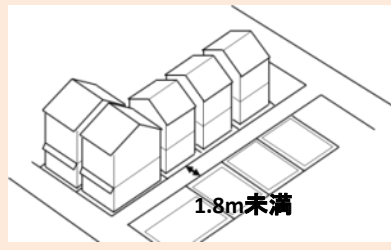
#### ● 43ただし書許可



### 【特定防災細街路】（幅員1.8m未満の道）

新たな道路指定による更新誘導

#### ● 6項指定





# 課題と今後の進め方

## ● 具体的改善の推進

防災まちづくりの活動を通して、地域において防災意識の浸透が一定進んでいるものの、権利関係、資金、高齢化等の問題もあって、個々の住宅や細街路の具体的改善を実現するためには、地域住民に個別に働きかけを行う必要があるなど、相当な時間と労力を要する。

## ● 取組の持続性の確保

防災まちづくりは短期間で終わるものではなく、長期的な取組が必要となる。そのため、地域・行政双方において、取組を継続するための体制や仕組みを整えることが求められる。

## ● 「優先地区」以外への展開

現在は「優先地区」を中心に対策を進めているところであるが、「優先地区」以外にも密集市街地や細街路が遍在しているため、それらに対し取組を展開していくことが必要である。



今後とも「優先地区」を中心にした取組を実施することに加え、市民に対する普及啓発、支援メニューの充実を進めるとともに、市民・事業者が自発的・継続的に取組を行うための仕組みづくりや環境整備に向けた検討を行う。