

歴史都市京都における
密集市街地対策等の取組方針

平成24年7月

京 都 市

1 策定の背景・趣旨

京都市は、大きな戦災に遭っていない歴史都市として、都心部及びその周縁を中心に古くからの町割が残り、細街路（幅員4m未満の道）が集中する木造密集市街地が広く分布しています。また、郊外部では道が十分に整備されないまま無秩序・無計画な開発が行われた地域もあることから、細街路が市内各地に遍在しています。

これらの木造密集市街地や細街路は、地震等の災害時には避難や救助に支障をきたすとともに、火災時の延焼拡大につながるなど、都市防災上の大きな問題を抱えています。

その一方で、それらには、町家が立ち並び、濃やかなコミュニティが息付くなど、京都らしい風情をたたえ、歴史都市京都の魅力となっているものも数多くあります。

本市では、これまでも、細街路対策として、道の拡幅整備を前提とした安全な市街地形成に取り組んできました。しかし、袋路等の細街路が多い京都の特性から、建替えに伴う拡幅整備が遅々として進まないなど、多くの課題を抱えている状況です。

このような状況を受け、平成23年2月に京都市建築審査会から京都市長に対し、より一層の細街路対策の推進を求める建議が提出されました。この建議では、細街路の多様な指標による分類と施策の体系化、地域等との連携、様々な行政分野の連携による横断的な取組等が求められています。

さらに、平成23年3月には、東日本大震災が発生し、多くの尊い命が奪われました。今後、本市においても、東南海・南海地震等の大規模地震や阪神淡路大震災のような都市直下型地震がいつ起きるともわからず、災害から市民を守るために木造密集市街地対策及び細街路対策の推進がより切実な課題となっています。

以上のことから、歴史都市京都の特性をいかしつつ、市民が安心・安全に住み続けられる災害に強いまちづくりを進めるための基本的な考え方を示した「歴史都市京都における密集市街地対策等の取組方針」を取りまとめました。

今後は、この取組方針に基づき、京都らしい災害に強いまちの実現に向けて、地域住民や事業者等の方々との連携を図りながら、密集市街地対策及び細街路対策に取り組んでまいります。

2 密集市街地等の状況及び現状の取組

(1) 密集市街地等の状況・課題

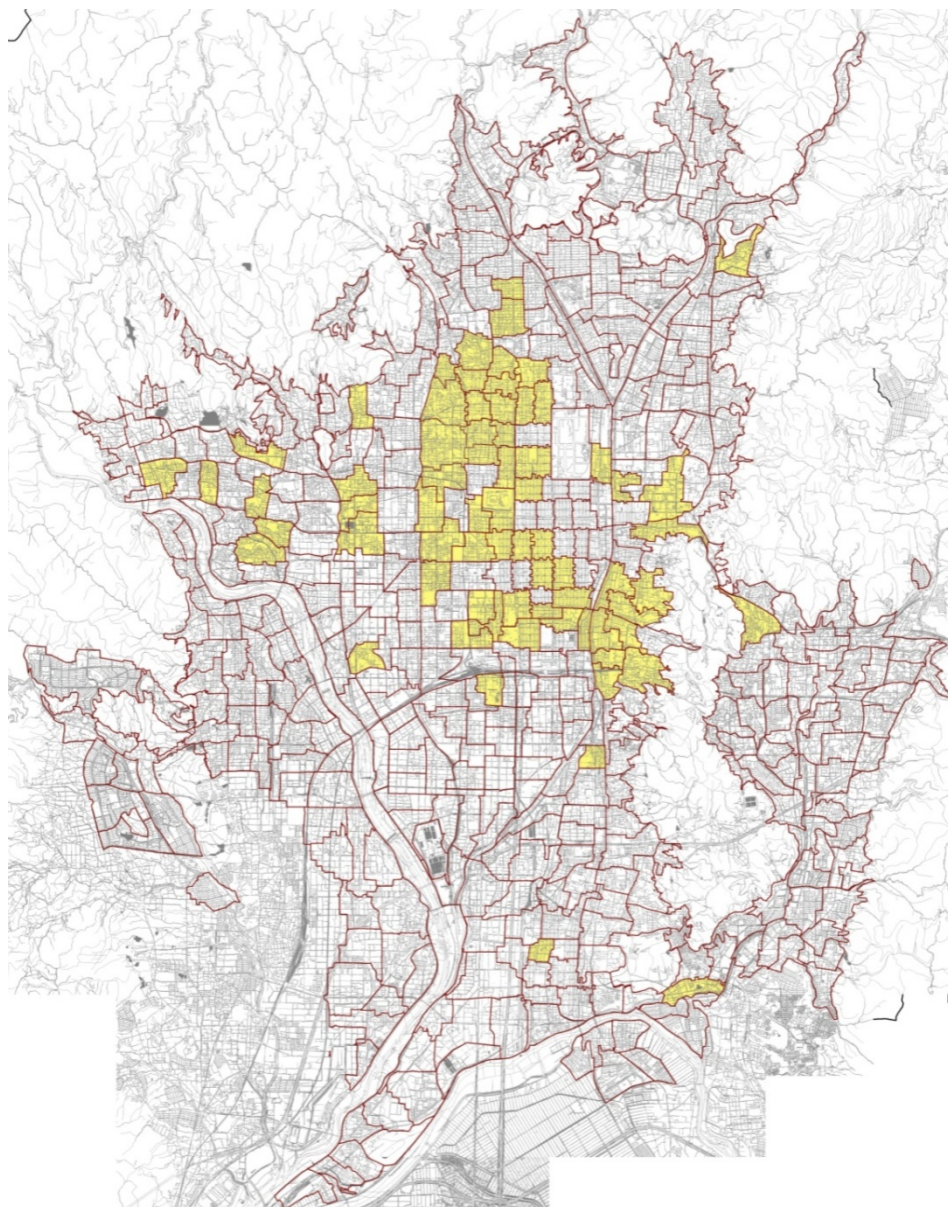
ア 密集市街地の状況

(7) 京都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かけて土地区画整理事業が未着手のまま市街化された地域を中心に、細街路が集中する木造密集市街地が広く分布しています。

図1は、国が示す全国共通の指標に基づき抽出した、本市の木造密集市街地の分布状況を示しています。市街化区域との比較でいうと、その面積は約14%（約2,086ha）を占め、そこに総棟数の22%（約16万戸）の住宅が存在しています。

図1 市内の密集市街地の分布状況



(イ) 京都の密集市街地の特性

京都市の密集市街地は、骨格となる道路に囲われた比較的整形な街区の中に、袋路をはじめとする細街路が集中し、そこに戦前からの低層木造住宅が高密度に連担していることを特徴としています。特に都心部の旧市街地においては、京町家が立ち並ぶなど、その佇まいが京都らしい風情を醸し出しているところも多く、町並み景観の重要な要素として、歴史都市京都の魅力ともなっています。また、細街路と京町家によって構成されるヒューマンスケールの空間は、濃やかなコミュニティを培ってきました。

(ウ) 防災上の課題

京都の木造密集市街地は歴史的な都市空間を継承するものである一方、法令等の理由から建替え困難な敷地が多く、老朽化した木造住宅が存在するなど、地震等の災害時には、避難や救助・消火活動に支障をきたす（避難・消火困難性）とともに、火災時の延焼拡大（延焼危険性）につながるなど、都市防災上の問題を抱えています。とりわけ、袋路が多く集中するところでは、避難・消火困難性が高く、喫緊の対策が必要です。

イ 細街路の状況

(ア) 京都の細街路の状況

上記の密集市街地のほか、都心部や戦後のスプロール開発が進んだ都心周縁部などを中心に、細街路は市内各地に点在しています。

市内の都市計画区域内に、現状で建築物の立ち並びがある細街路は総延長約 940 km、約 13,000 路線に及んでいます。

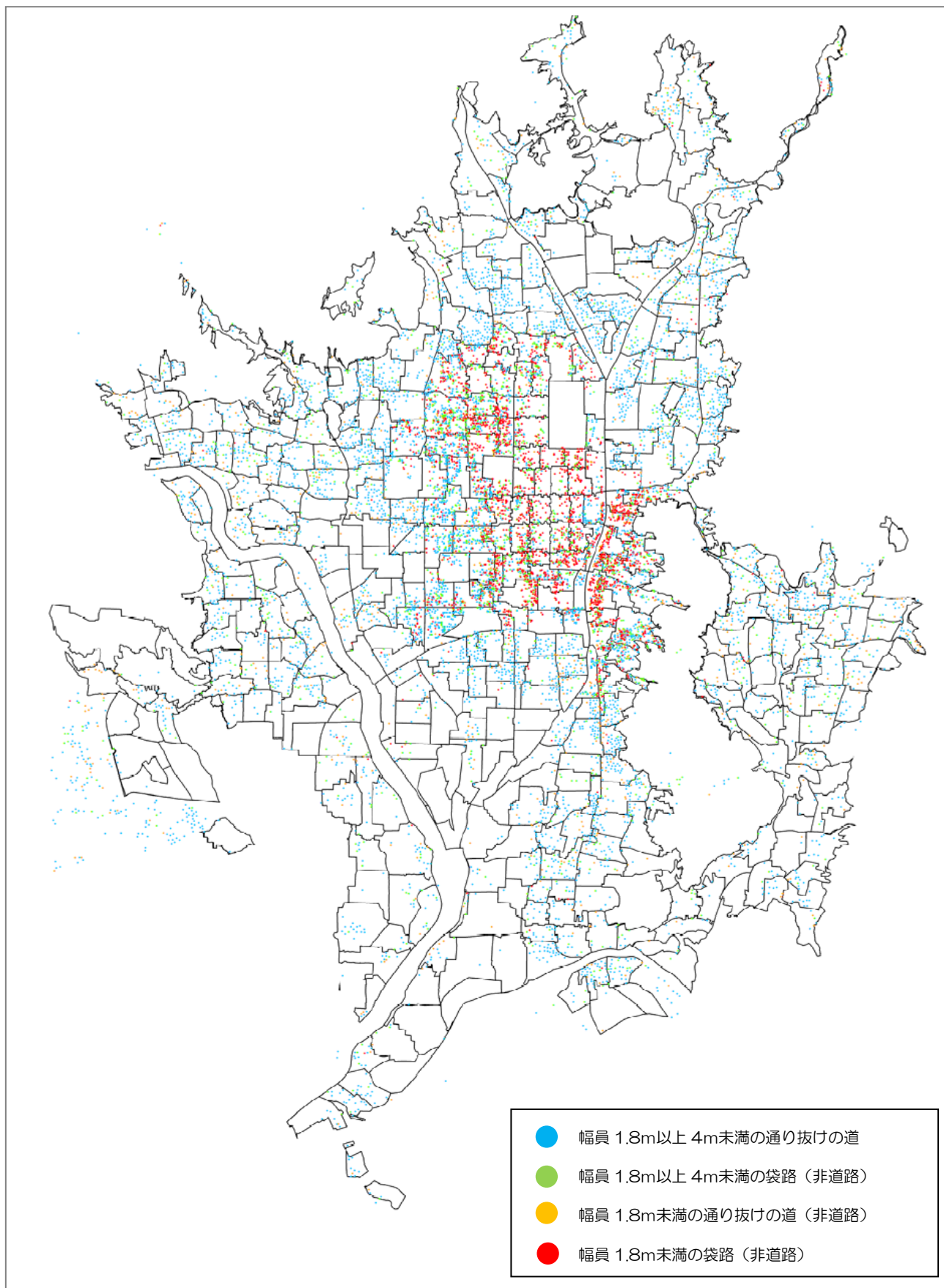
図 2 は、都市計画区域内における市内の細街路の分布状況を示しています。

このうち、幅員 1.8m 未満のものは、総延長に対し約 18%、総本数に対し約 26%を、また、通り抜けのない袋路は、総延長に対し約 17%、総本数に対しては約 33%を占めています。

表 1 京都市内における細街路の状況（都市計画区域内の立ち並びのあるものに限る）

	細街路の分類				合計 (延長) (本数)
	1.8m以上 4 m未満		1.8m未満		
	通り抜けの道	袋路	通り抜けの道	袋路	
市内	約 674km (71.6%)	約 100km (10.6%)	約 105km (11.2%)	約 62km (6.6%)	約 941km
全体	約 6,900 本 (53.2%)	約 2,650 本 (20.4%)	約 1,730 本 (13.4%)	約 1,680 本 (13.0%)	約 12,960 本

図2 市内の細街路の分布状況



(イ) 京都の細街路の特性

密集市街地のなかでも述べたように、特に都心部の細街路は、町並み景観の重要な要素として、また濃やかなコミュニティの場として、歴史都市京都の魅力ともなっています。事実、都心4区を対象とした調査では、細街路のうち、京町家が立ち並ぶものが5割、歴史性を示す地蔵や祠、石碑などが残っているものは3割、手入れされた花や緑が置かれているものは8割程度あることが確認されています。

また、細街路の入口上部を建物がトンネル状に覆っている「トンネル路地」や街区の奥敷地を利用するための「専用通路型路地」の存在も京都の特性のひとつといえます。

(ウ) 細街路の課題

細街路は、その狭さが固有の景観や空間をつくり出している一方、狭いゆえにこそ様々な課題を有しています。

特に、本市では建築基準法上の道路となる細街路を限定的に扱っているため、それ以外の細街路では建替えや修繕が困難です。また、建築基準法上の道路であっても建て替える際には敷地を後退する必要があるため、敷地規模が減じられるため、建替えが進まないという状況があります。こうした細街路には、老朽化した木造住宅が数多く残り、地震時には倒壊や火災が懸念されるなど、防災上の脆弱性を抱えており、固有の景観や空間を維持・継承しつつ、安全性を高めていくことが課題となっています。

(2) これまでの取組と課題

ア 密集市街地対策

木造密集市街地における都市防災上の課題解決に当たっては、①「避難・消火困難性」の低減の観点から建物の耐震化や避難経路の確保（ネットワークの確保、道路拡幅等）を促進する、②「延焼危険性」の低減の観点から建物の不燃化や街区の不燃化（道路、公園等の空地の確保）を促進するという2つの視点があります。

これらの2つの視点を踏まえ、全国的には、建物の不燃化、道路や公共空地などの基盤整備による面的整備事業による対策により、木造密集市街地の解消に取り組まれています。本市では、これまで住宅地区改良事業や住宅市街地総合整備事業、基盤整備を中心とした土地地区画整理事業等の市街地開発事業を、都心周縁部を主な対象として実施してきました。これにより、経済成長期における市街地整備においては、一定の効果がみられます。

しかし、京町家や風情ある細街路が集積する都心部では、クリアランスによる改善方法は、京都の歴史的・文化的な良さを損なう可能性があり、適用できる区域が限定されます。また、本市の財政状況や都市開発への投資意欲の減退、ストック社会への対応等から、従来型の面的整備事業を推し進めることは、ますます困難になると考えられます。

京都で培われてきた町並み景観やコミュニティなどの歴史性・文化性の継承、ストック重視の社会の構築を図る観点から、今後は、現在の町並みや市街地の状況を基本としつつ、修復型のまちづくりによる防災性の向上が求められます。

イ 細街路対策

本市では、道の拡幅整備に重点を置き、細街路対策を進めてきました。それにより安全性向上には一定の効果を得ていますが、その一方で、狭小敷地が連担する袋路や密集市街地等では、後退が進まず建物が老朽化するという状況が生じています。

また、拡幅整備を進める一方、細街路の歴史性・文化性を維持・継承するために、景観保全を目的とした道路後退緩和や袋路再生のための制度整備を行ってきましたが、対象は限定的なものに留まっています。

さらに、幅員1.8m未満の道や袋路は建築基準法上の道路として取り扱っていないため、建替えや大規模な修繕ができず、建物が老朽化し、空き家の増加につながるなどの問題が生じています。

3 密集市街地等における新たな取組の基本的な考え方

歴史都市である本市の木造密集市街地及び細街路は、防災、景観、環境、コミュニティ等、様々な要素が複合しており、その織り成し方がそれぞれの地域の独自性をつくり出しています。従来とおりの施策だけでは、それぞれの独自性に対応し課題を解決することは困難です。また、京都の居住文化には、もともと防災や減災の考え方が息付いていました。

そうした歴史性・文化性を踏まえつつ、今後は、歴史都市京都における安心安全な市民生活の確保のため、災害に強いまちの実現に向け、住民の方々等と連携を図りながら、木造密集市街地対策及び細街路対策を推進します。

(1) 新たな取組を進めるうえでの目標・目的

ア 次代に継承するための災害に強いまちづくり

これまでの密集市街地対策等は、面的整備事業や道路の拡幅を前提とした対策を進めてきましたが、結果として、道の拡幅や路地奥等の建替えが遅々として進まず、市街地の安全性の向上に繋がっていません。

このため、災害時において、まず、「命を守る」という視点に立ち、現在の市街地の状況を基本としつつ、「避難ができる（逃げられる）まち」、「倒れない（壊れない）まち」を目指します。これに加えて、延焼遅延や市民の財産保護という視点に立ち、「燃えにくい、燃え広がらないまち」を目指し、市民の生命・暮らしの安全を守り、次代に継承するための災害に強いまちづくりを進めます。

『避難ができる(逃げられる)まち』、『倒れない(壊れない)まち』

京町家等の木造建築物で構成された京都の特性を踏まえ、地震災害時に市街地大火となった場合でも、「避難することができる」ことを優先に対策を進めます。

そこで、市民の命を守り、避難経路を確保するため、袋路の2方向避難の確保、避難経路の管理に係るルールづくり、避難空地の整備などに加え、耐震改修や建物更新などの「建物等が倒れない・壊れない」対策を進めます。

『燃えにくい、燃え広がらないまち』

延焼遅延により、市民の財産を保護する観点から、火を出さない・燃えてもすぐ消せるよう防災機器の設置や地域防災体制の整備、燃えにくい建物への改修や更新、延焼しにくいまちのルール（建物配置、開口部の位置等）の作成などの対策を進め、延焼リスクの軽減を図ります。

イ 歴史都市京都の持続・発展に向けたまちづくり

歴史都市京都においては、建築物の不燃化や土地区画整理事業等の従来型の面的整備事業による対策では、京都の地域特性をいかしにくく、これまで培われてきた景観やコミュニティが損なわれる恐れがあるため、現状の町並みをいかしながら、「次代に継承するための災害

に強いまちづくり」を進めるという視点に立ち、木造密集市街地対策や細街路対策を推進することが求められます。

このため、「細街路の個性・特徴（歴史・文化を守る）」や「路地で培われてきたコミュニティ」を尊重するとともに、「良好な景観の維持・保全」を図るという立場で、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。

ウ 誰もが暮らしやすいまちづくり

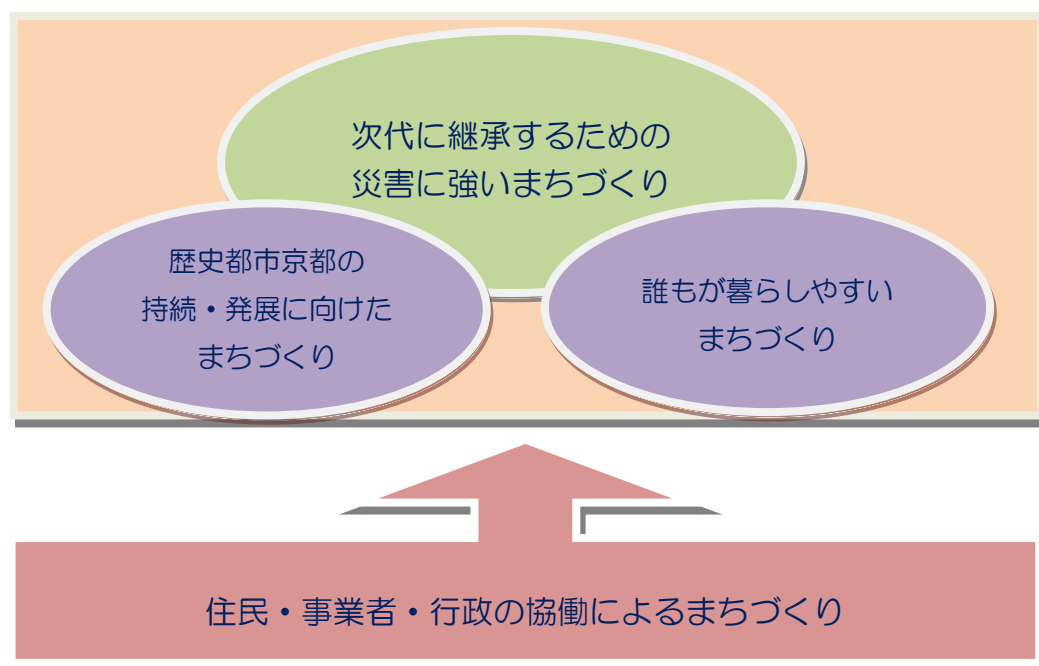
住民がまちへの愛着を持ち、コミュニティ豊かで住み続けられるまちを実現するためには、そこに住む住民が暮らしやすい良好な住環境を維持・形成できるようにすることが求められます。

このため、一定水準の居住空間の確保やコミュニティ空間の継承・形成などにより、「良好な住環境の確保」を目指し、誰もが暮らしやすいまちづくりを進めます。

エ 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息付いています。現在の町並みや暮らしやすさを基礎としつつ、密集市街地対策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、い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。

このため、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。



(2) 取組を進めるための視点・方向性

ア 京都の実情に応じた制度の設計・充実

京都らしい風情や良好なコミュニティを維持・継承しながら安全性を確保するため、以下の視点に基づき、京都の実情に応じた制度の設計・充実を図ります。

(ア) 建物更新による安全性向上

細街路において、敷地後退により建替え後の十分な床面積が確保できないことや法上の道路ではないため建替え等ができないことなどにより、沿道建築物の老朽化を招き、そのことが市街地の安全性向上を阻害する要因のひとつになっています。このため、老朽化による災害時の建物倒壊や延焼拡大を防ぎ、細街路においては市街地の安全性を確保するという観点から、建ぺい率の緩和や道路後退の緩和、幅員 1.8m未満の道の道路指定、開発許可制度の見直しなど、建物の安全性や地域の環境を高めつつ、建物の更新を進めるための制度の設計・充実を図ります。

(イ) 地域の状況・細街路の特性に応じた体系的な制度の整備

細街路は、成り立ちや形態、沿道の状況などによって、ひとつひとつが異なる特性を有しています。このため、実効性の高い細街路対策を推進するという観点から、細街路の特性に応じた多様な制度の設計・充実を図ります。

また、地域の状況に応じて、複数の施策や制度を効果的に組み合わせ、細街路単位だけではなく地域全体の安全性向上を図るための仕組みを構築します。

(ウ) プロセスに応じた取組の推進

木造密集市街地・細街路対策には、すぐに取り組めるものもあれば、時間をかけて着実に取り組むことが必要なものもあります。避難経路の確保等の短期的に対応可能な取組、建物更新の誘導等の中期的な取組、さらには地域の将来像を定め、地域全体の安全性向上を図る長期的な取組など、それぞれの期間に応じて効果的に安全性向上が期待できる対策を併せて進めていきます。

イ 地域の「まちづくり」としての取組の推進

地域コミュニティの力をいかしつつ、住民、事業者、行政がそれぞれの立場で知恵を出し合い、共汗・協働しながら、地域の「まちづくり」として継続的に取り組むことができるよう、制度や支援策の充実を図ります。

(ア) 地域主体のまちづくりの促進

防災まちづくりを進めるには、地域の主体的な取組が不可欠です。とくに初動期においては、機運の醸成をはじめ、体制の構築、課題や方針の共有など様々な取組が必要になります。それらの取組が円滑に進むよう、地域のまちづくり活動に対し、多様な支援策の充実を図ります。

(イ) 共汗・協働による取組の推進

密集市街地や細街路のあり方は、地域によって様々であり、対策はそれぞれの状況や特性に応じて取り組む必要があります。このため、地域と行政、さらには事業者との共汗・協働により、その地域にとって最適かつ効果的な取組を共に考え、実行していきます。

(ウ) 継続的な取組の支援

まちづくりは、ルールやものをつくることが到達点ではありません。とりわけ、防災まちづくりにおいては、避難経路の管理など、ソフト面での継続的な取組が大切です。このため、まちづくり活動を継続的に支援する仕組みを構築します。

ウ 地域の防災まちづくりを推進するための総合的な仕組みづくり

地域全体の安全性向上を図るには、地域の方針や将来像を定め、それに基づき、地域全体の防災まちづくりに関する計画を定めることが望めます。また、そうした計画があることで、各種施策が効果的・効率的に実行できるとともに、個々の細街路や建物単位では適用困難な緩和制度も全体計画の中で活用可能となる場合があります。このため、地域全体で、ひとつひとつの細街路のあり方、避難経路や防災ひろばの配置、地域固有の建築ルール等を組み合わせた計画を、地域と行政が一体となって策定・共有・実行するための制度（（仮称）地域防災まちづくり計画制度）を構築するとともに、そのような計画づくりをはじめとする地域の取組を支えるための支援策を整備するなど、地域の防災まちづくりを推進するための総合的な仕組みづくりを検討します。

エ 優先的に防災まちづくりを進める地区

全国共通の指標による京都市の木造密集市街地の中から、木造建物の建て詰まり状況や細街路の分布状況等の京都市の特性を踏まえた指標等を加味して、「優先的に防災まちづくりを進める地区」を選定しました。これらの地区では、住民と行政が一体となり、事業者の協力を得ながら、上述の視点・方向性に基づき、木造密集市街地・細街路対策を進めます。

また、これらの地区以外にも、地域からの要望等を踏まえ、防災まちづくりを進めます。

■地区の選定

【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）

【選定方法】

国が示す全国共通の指標に、京都市の特性を加味し選定しました。

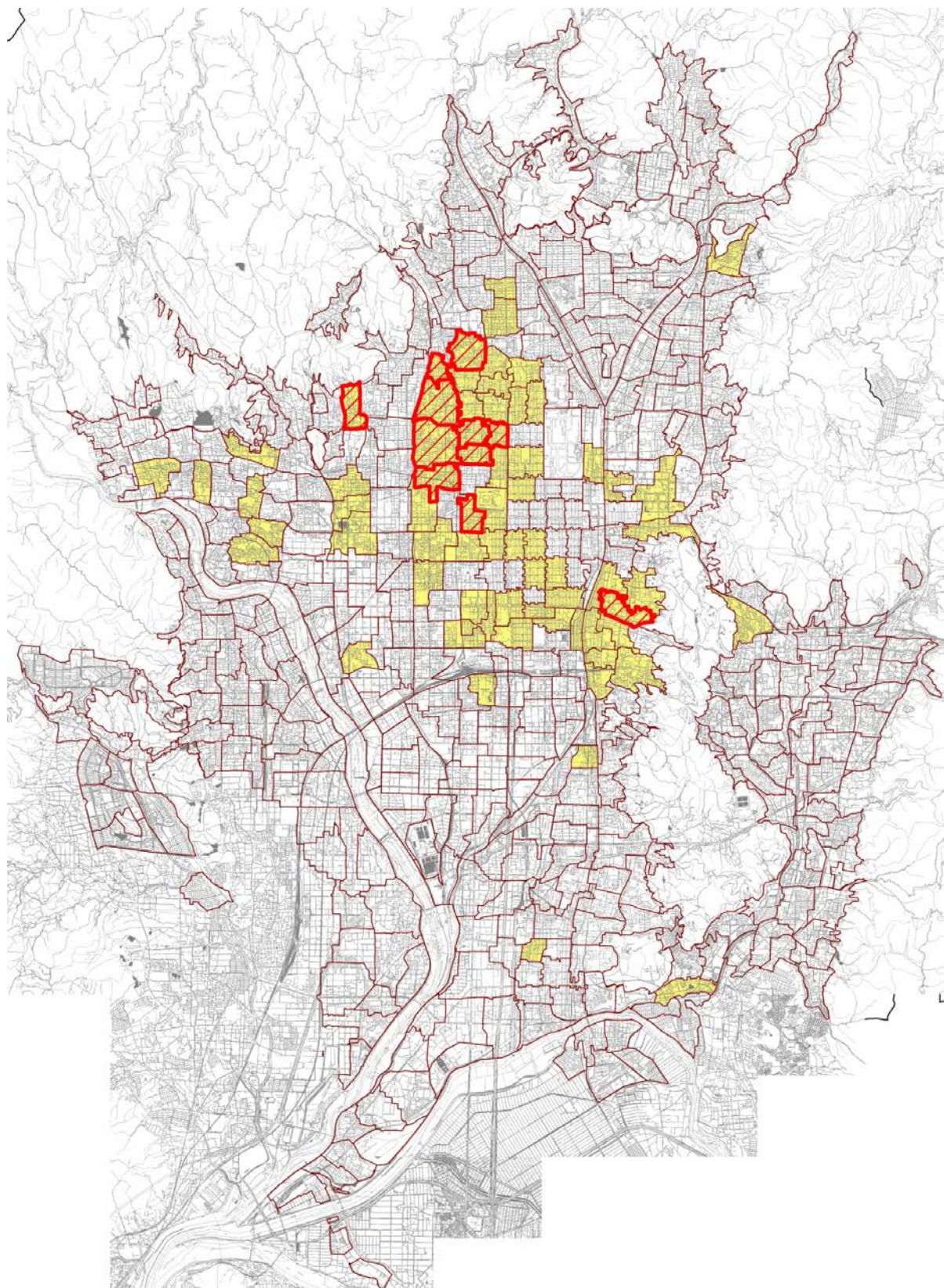
①国が示す全国共通の指標

- ・木造住宅の密度
- ・不燃領域率（道路、公園等の空地や耐火建築物等の面積）
- ・地区内閉塞度（被災場所から幹線道路への避難のしやすさ）

②京都市の特性を踏まえた指標等

- ・木防建ぺい率（木造建物の建て詰まり）
- ・通過障害率（災害時における道路が閉塞する割合）
- ・木造住宅の広がり状況や地区内の道に占める細街路の割合

図3 優先的に防災まちづくりを進める地区



 : 優先的に防災まちづくりを進める地区

選定方法

 ①【国が示す全国共通の指標】

 ②【京都市の特性を踏まえた指標等】