

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月策定

令和3年3月改定

目 次

第1章 取組方針改定の背景・趣旨	1
第2章 密集市街地の分布状況と特性・課題について	4
1. 密集市街地の選定方法・分布状況について	4
2. 京都の密集市街地の特性について	7
3. 密集市街地・細街路の課題について	7
第3章 これまでの主な取組	9
1. 本市における密集市街地対策等の取組の経緯	9
2. 「修復型のまちづくり」を通じた密集市街地・細街路対策の推進	10
(1) 地域主体の防災まちづくり	11
(2) 密集市街地等の防災性向上に寄与する身近なハード改善の促進	12
(3) 規制誘導策の活用による建物更新の促進	13
3. 防災まちづくりの取組等に関する情報発信・普及啓発について	14
4. これまでの取組成果	15
5. 密集市街地・細街路対策を進めていく上での今後の取組課題	17
第4章 今後の密集市街地・細街路対策の方向性	18
1. 基本的な考え方	18
2. 取組を進めるうえでの目標・目的	18
(1) 次代に継承するための災害に強いまちづくり	18
(2) 歴史都市京都の持続・発展に向けたまちづくり	18
(3) 誰もが暮らしやすいまちづくり	19
(4) 豊かなコミュニティが息づく持続可能なまちづくり	19
第5章 具体的な取組	20
1. 修復型のまちづくりの推進【継続】	20
(1) 地域主体の防災まちづくり	20
(2) 密集市街地等の防災性向上に寄与する身近なハード改善の促進	21
(3) 建築基準法の特例規定等を活用した規制誘導策による建物更新の促進	22
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【新規】	23
(1) 街区計画等の作成について	23
(2) 官民連携による路地再生の促進について	24
3. 既存木造建築物の性能向上による市街地の安全性向上【新規】	25
4. ソフト対策を含めた地域防災力の維持及び更なる向上【新規】	26
第6章 取組を進めるための関係者の役割分担	27

第1章 取組方針改定の背景・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、建築年代の古い木造建築物や細街路（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、町家が立ち並び、濃やかなコミュニティが息づくなど、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地域も多くあります。

その一方で、大規模地震等の災害時には、老朽化した木造建築物の倒壊により、道が閉塞し、避難や救助に支障をきたすとともに、延焼が拡大するおそれがあるなど、都市防災上の大きな問題を抱えています。

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。その後も、平成28年4月の熊本地震や平成30年6月の大阪府北部地震は大きな被害をもたらし、地震に対する備えの重要性が再認識されました。本市においても、南海トラフ巨大地震や花折断層地震など、大規模な地震の発生が懸念される中、地震時等に大きな被害が発生する可能性が高い密集市街地で、まずは命を守ることを最優先に、防災・減災対策をより一層着実に進めていくことが必要です。

こういった中、本市では、平成24年7月に、歴史都市京都の特性を活かしつつ、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」（以下「取組方針」という。）と、この取組方針のもと、細街路の状況・特性に応じた実効性の高い細街路対策を総合的に示す「京都市細街路対策指針」（以下「細街路対策指針」という。）を策定しました。

これらの取組方針等に基づき、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、京都の実情に即した制度の設計や充実を図るとともに、地域コミュニティの力を活かしつつ、地域のまちづくりとしての取組を推進する体制を構築するなど、密集市街地・細街路対策に取り組んできました。

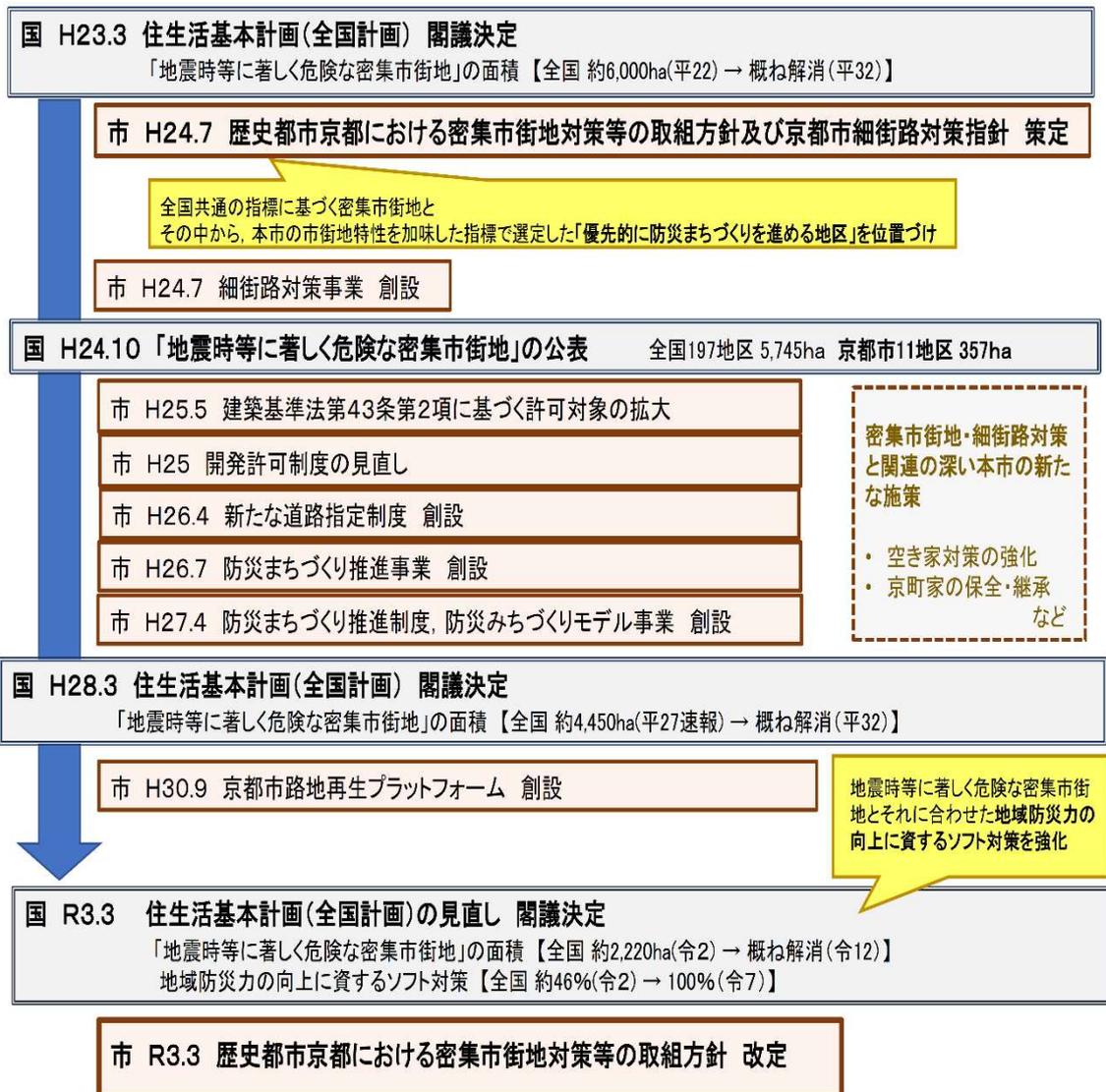
その結果、避難経路の確保など、個別の課題に対する対策は進んできましたが、特に防災上の改善が必要なエリアについては、地域の将来像を定め、地域全体の安全性の向上を図る中長期的な取組を展開していくことが今後の課題となっています。

また全国的にも、密集市街地における防災性の向上は課題とされており、国の住生活基本計画(令和3年3月改定)では、「地震時等に著しく危険な密集市街地」(※)について、最低限の安全性を確保することが求められています。

こうした状況を踏まえつつ、本市では、平成24年に抽出した密集市街地の改善状況を調査するとともに、これまでの取組について検証し、より一層、密集市街地・細街路の安全性確保のために必要な対策を推進していくため、この度、本取組方針を改定します。

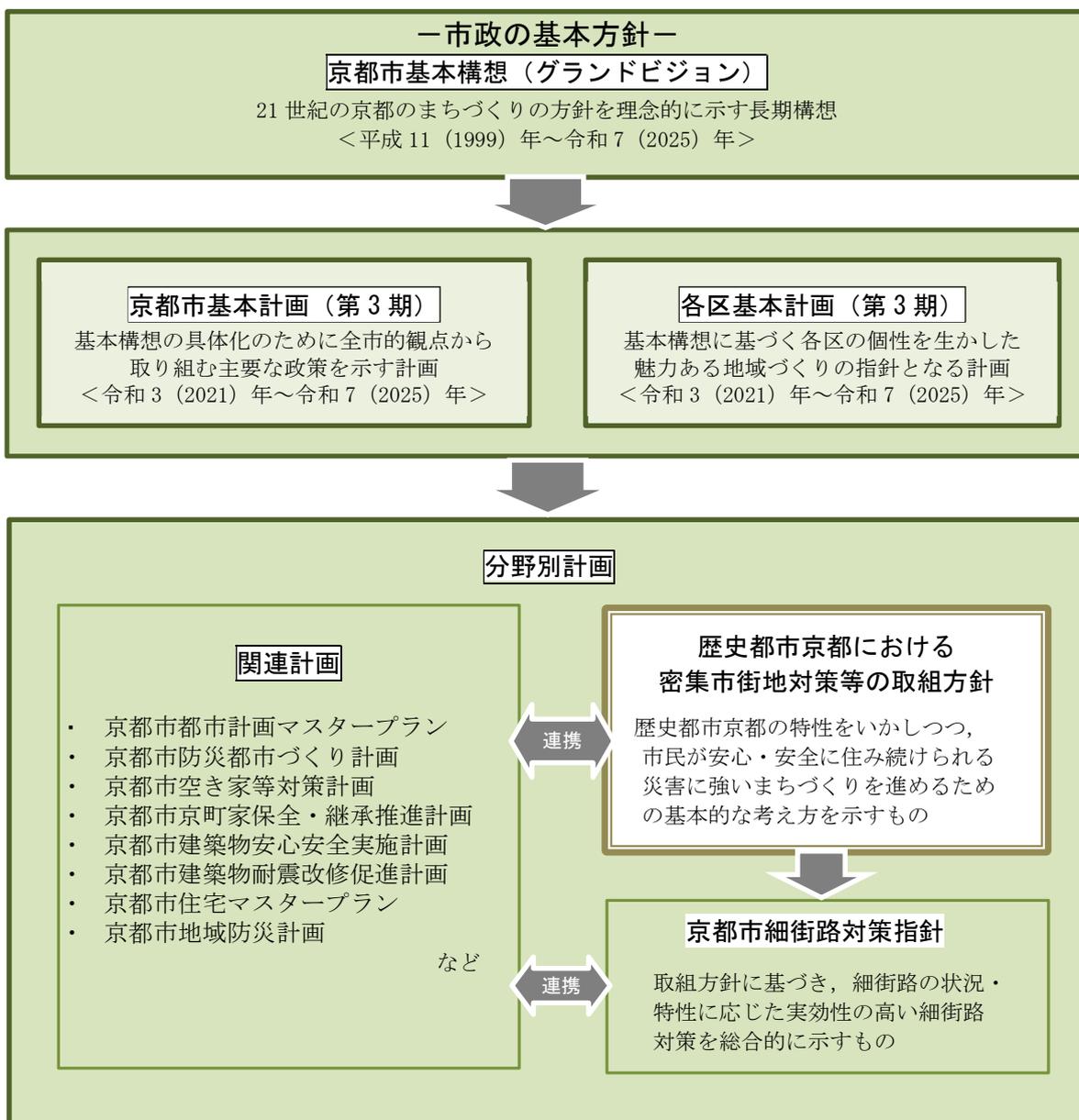
(※) 本市では、これを「優先的に防災まちづくりを進める地区」として位置付けています。

図表 「地震時等に著しく危険な密集市街地」に関する国及び本市の主な取組経過



◆本取組方針の位置づけ

「京都市基本構想」及び「京都市基本計画」を上位計画とする、密集市街地対策等に関する基本的な方向性や具体的取組を定めるものです。



第 2 章 密集市街地の分布状況と特性・課題について

1. 密集市街地の選定方法・分布状況について

本市では、全国共通の延焼危険性（地震時等における市街地大火の危険性）及び避難困難性（地震時等における避難の困難さ）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、全国共通指標で抽出した密集市街地の中から、木造住宅の建て詰まりの状況や地区内の道に占める細街路の割合など、本市の市街地特性を踏まえた独自指標を加味したうえで、「優先的に防災まちづくりを進める地区」（以下「優先地区」という。）を選定しています。

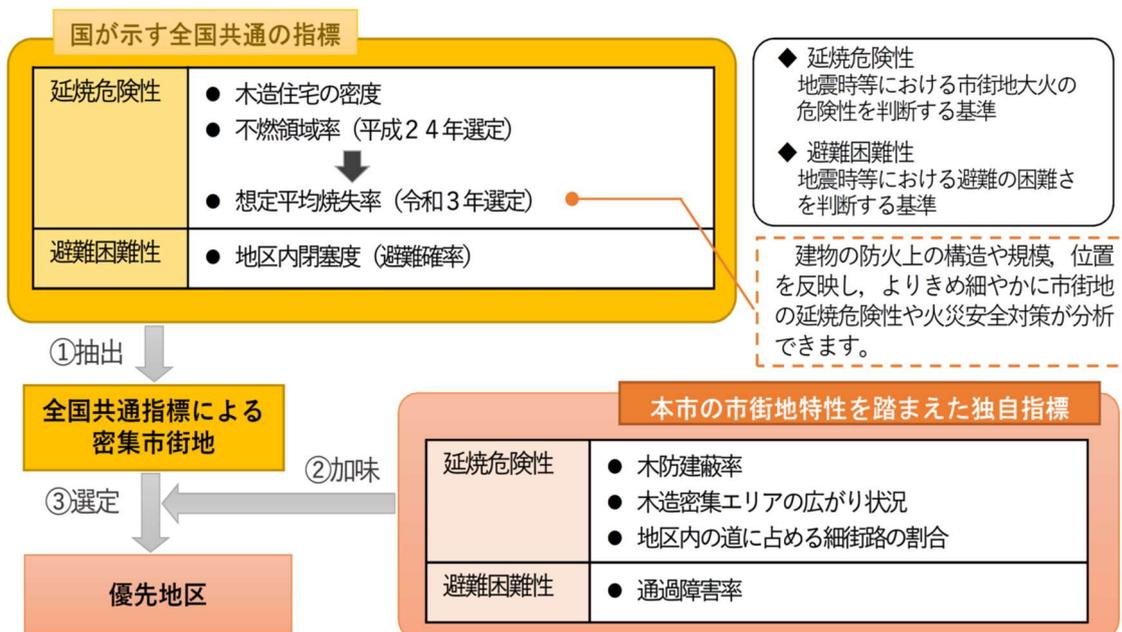
本取組方針を策定した平成 24 年には、戦災による被害が少ない旧市街地や、高度経済成長期にかけて土地区画整理事業が未着手のまま市街化された地域を中心に、70 地区（約 2,090ha）が密集市街地として抽出し、そのうち 11 地区（357ha）を優先地区として選定しました。

今回、改めて、平成 24 年に抽出した 70 地区の改善状況について、全国共通の指標をもとに調査をしたところ、倒壊の危険性のある建築年代の古い木造建築物の除却や袋路の解消、耐震改修の実施等を反映する避難困難性を示す指標の改善が進み、密集市街地として再抽出されたのは、西陣や東山エリアなど旧市街地を中心とした 21 地区（約 730ha）となりました。

また、優先地区として再選定した 6 地区（220ha）では、沿道建物の再建築が困難な袋路や老朽化した木造建築物が特に集積している状況が見られます。

なお、今回の調査の結果、49 地区では指標上は密集市街地の解消に至ったとされました。これらの地区においても、細街路や老朽化した木造建築物が局所的に集積するなど、依然として防災上の課題を有している地域があることから、引き続き、防災性向上のために必要な老朽木造建築物の除却や袋路の解消等、個別課題への対策を推進していきます。

図表 密集市街地の選定方法

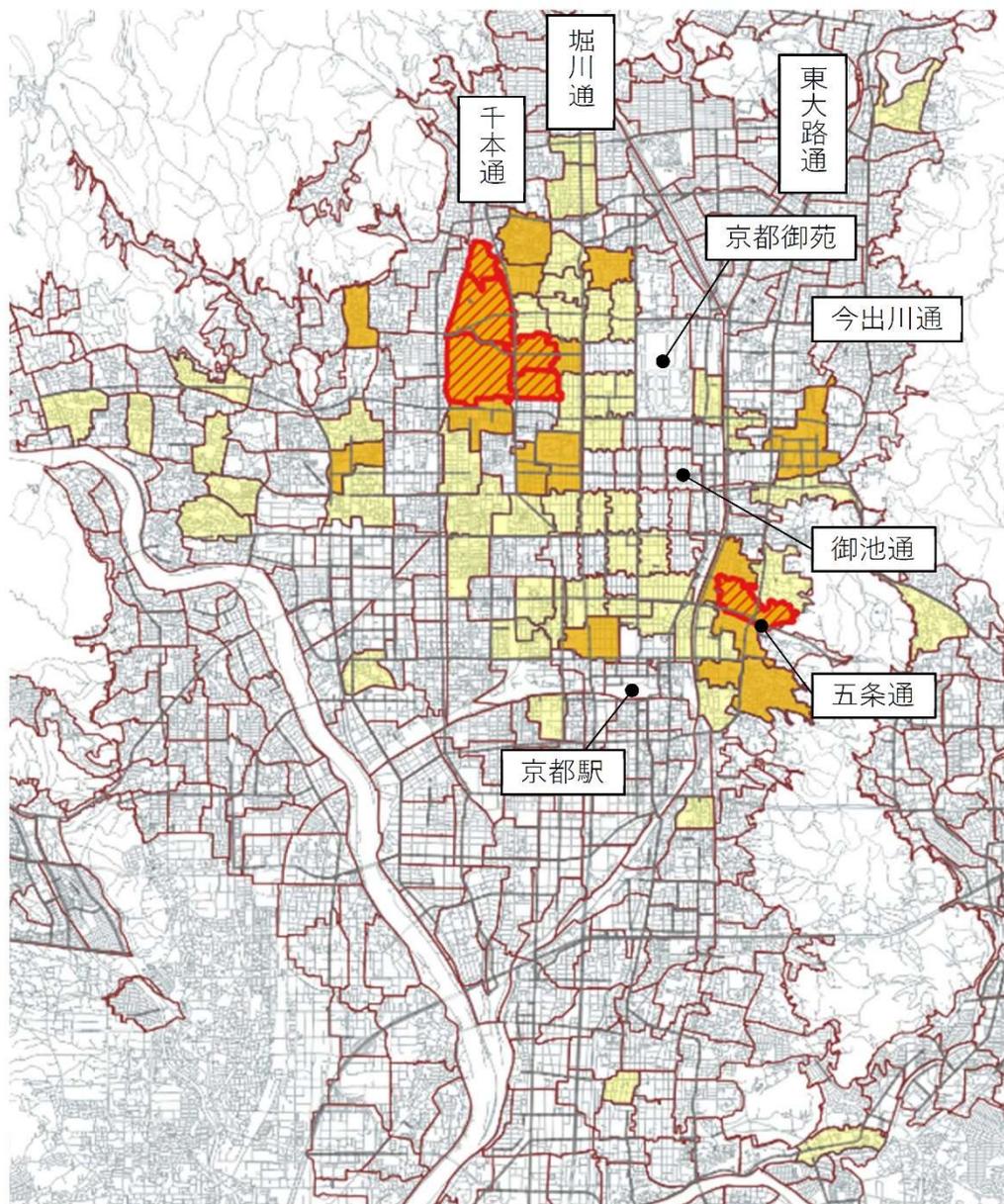


※ 延焼危険性又は避難困難性のいずれかの指標が目標値に達した場合は、密集市街地又は優先地区の解消となる。

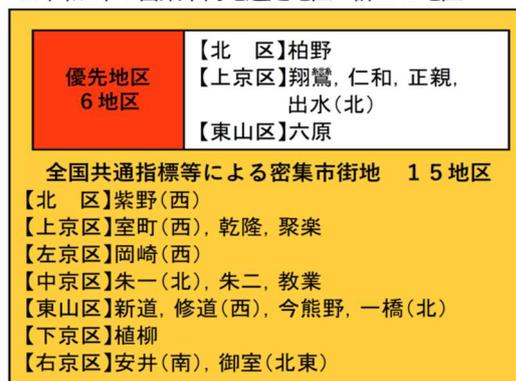
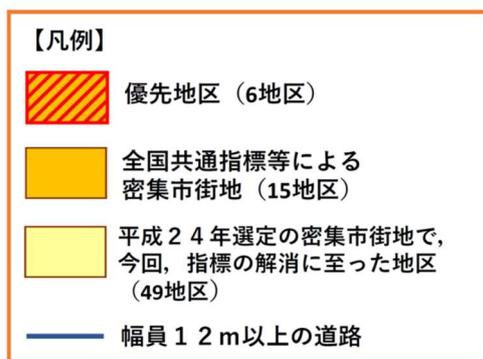
図表 （参考）密集市街地の選定に用いる各指標

指標	定義等
不燃領域率	地区内における一定規模以上の道路や公園等の空地面積，耐火建築物等の不燃化面積から市街地の燃えにくさを算定する指標。
想定平均焼失率	<ul style="list-style-type: none"> ● 市街地における延焼の危険性及び火災安全対策の効果について，市街地の状況に則して細やかに評価できる指標として，令和3年から新たに導入。 ● 建物の耐火性能（構造）と建物間の距離の関係をもとに，地区内の1か所から火災が発生したときに，連続して燃え広がってしまう建物の割合を示す。
地区内閉塞度	被災場所から，細街路，主要幹線道路を経て地区の周縁部に至るまでに建物倒壊や火災の影響を受けずに避難できる確率を算定する指標。
木防建蔽率	地区内における一定規模以上の道路や公園等の空地等を除いた地区面積に対する木造，防火木造建築面積の占める割合を示す。
通過障害率	地区内の道路のうち，地震災害時の建築物の倒壊により道路がふさがり，孤立する交差点の比率を示す指標。

図表 令和3年選定の密集市街地の市内の分布状況



■令和3年の密集市街地選定地区 計21地区



2. 京都の密集市街地の特性について

本市においては、骨格となる道路に囲われた比較的整形な街区内の土地利用を進めるために、多くの路地が形成されてきた経過があり、本市の密集市街地は、袋路をはじめとする細街路が集積し、そこに戦前からの低層木造住宅（京町家等）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、趣のある京町家が立ち並び、歴史や風情を感じさせる路地がみられるなど、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。

本市では、平成 29 年に「京都市京町家の保全及び継承に関する条例」を制定し、歴史、文化及び町並みの象徴として、京町家の保全・継承を推進するため、京町家が集積し、町並みや生活文化が色濃く残っている地区や個々の京町家の指定を進めており、優先地区においても一部の地区では、同条例に基づく地区の指定が行われています。

このため、より一層、京都らしい風情や良好なコミュニティを維持・継承しつつ、地域全体の安全性を確保する取組を推進することが求められています。

3. 密集市街地・細街路の課題について

本市の密集市街地は、歴史的な都市空間を継承するものである一方で、老朽化した木造建築物が集中して存在しており、地震等の災害時には、倒壊により道が塞がれ、避難や救助・消火活動に支障をきたすとともに、延焼の拡大につながりやすいなど、都市防災上の問題を抱えています。

特に袋路は、地震時等に入口部分の建物が倒壊し道が閉塞すると、避難や消火活動を行うことが困難となるなど、より危険性が高いため、袋路が多く集中する地域は早急な対策が必要と言えます。

また、密集市街地を中心とする旧市街地等では幅員 1.8m 未満の細街路も多く分布しています。これらの道に面する敷地は、建築基準法上、建替えや大規模修繕が困難なため、自律的な整備改善が進まず、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。

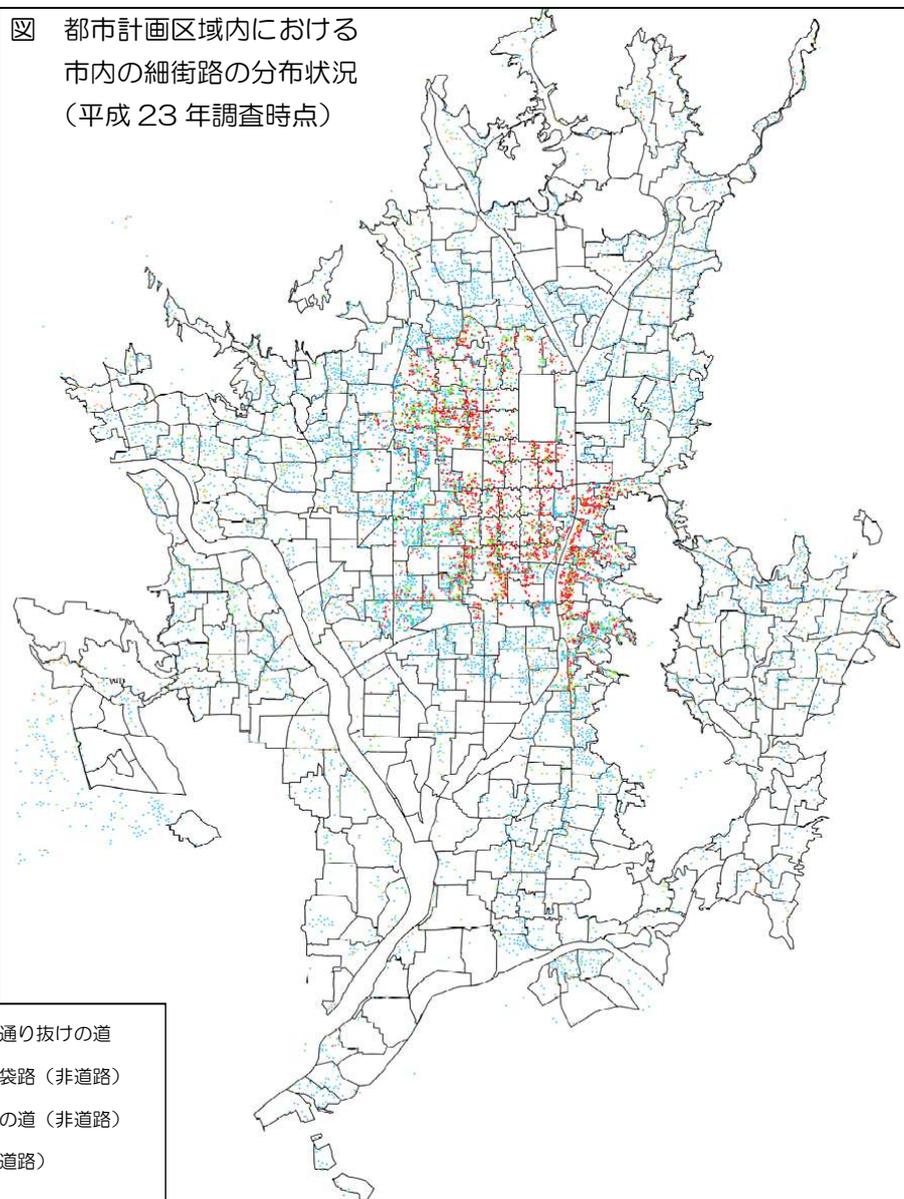
建物敷地が面する細街路が建築基準法上の道路であっても、建替えや大規模修繕を行う際には、敷地を後退する必要があるため、現在よりも敷地規模が減じられるため、建替えなどが進まないという状況も見られます。

◆本市の細街路分布状況

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（平成 23 年調査時点）に及んでいます。

中でも、法令上、建替え等が困難な幅員 1.8m 未満の袋路は、旧市街地を中心に分布が集中しています。

図 都市計画区域内における市内の細街路の分布状況（平成 23 年調査時点）



- 幅員 1.8m 以上 4m 未満の通り抜けの道
- 幅員 1.8m 以上 4m 未満の袋路（非道路）
- 幅員 1.8m 未満の通り抜けの道（非道路）
- 幅員 1.8m 未満の袋路（非道路）

表 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 4m 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%)	

第3章 これまでの主な取組

1. 本市における密集市街地対策等の取組の経緯

全国的には、木造密集市街地の解消のため、延焼遮断帯となる広幅員道路や公共空地の整備をはじめ、老朽木造建築物を除却・集約し、建物の不燃化を図るなどの面的整備事業により、改善が進められているのが一般的です。

しかしながら、京町家や風情ある細街路が多く残る本市の密集市街地においては、このようなクリアランスによる改善方法は、歴史的・文化的な良さを損なうおそれがあります。

このため、本市では、平成24年に本取組方針及び細街路対策指針を策定し、これまでに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、現在の歴史的な町並みや市街地の状況を継承しつつ、着実に防災性の向上を図る修復型のまちづくりにより、密集市街地対策を進めてきました。

また、道の拡幅整備を基本とした細街路対策を推進すると同時に、災害時に建物の倒壊などで被害が生じやすい袋路等を対象に、避難経路の確保など避難安全性を向上させる取組の促進をはじめ、京町家や風情ある細街路等の保全や狭小敷地での活用を見据え、細街路の状況や特性に応じ、建替えや道の拡幅整備を前提としない取組を可能とする制度の充実に取り組んできました。

2. 「修復型のまちづくり」を通じた密集市街地・細街路対策の推進

本市では、地域活動単位である元学区を基本として、密集市街地を選定しています。これまで、学区単位の地域主体の防災まちづくりの活動を軸に、密集市街地や細街路の防災性向上に寄与する身近なハード改善の促進や建築基準法の特例規定を活用した規制誘導策により、建物の安全性や地域の環境を高めつつ、中長期的に建物更新を誘導する取組を進めてきました。

図表 修復型のまちづくりの3つの柱



(1) 地域主体の防災まちづくり

地域主体のまちづくり活動を基本として、地域と行政が連携し、まちや細街路の防災性の向上に向けて、地域の防災上の課題を把握し、最適かつ効果的な取組の検討や具体的な整備改善など対策の実行に取り組んできました。

また、地域ごとに、特性に応じたまちの目標や将来像、それに向けた対策のあり方等を示す路地・まち防災まちづくり計画の策定が行われており、これらの活動を支援する専門家を派遣してきました。

平成 24 年度に上京区仁和学区、東山区六原学区で取組が開始され、その後、毎年 2 学区程度ずつ取組地区を拡大し、令和 2 年度には、21 学区で取組が展開されています。

【これまでの取組実績】

防災まちづくりの取組地区 21 学区（平成 24 年度～令和 2 年度）

北 区：紫野，柏野

上京区：翔鷲，仁和，正親，出水，聚楽，成逸

中京区：朱一，朱二，梅屋，教業，本能

東山区：六原，栗田，今熊野

下京区：醒泉，有隣，菊浜

右京区：御室，嵐山

※ゴシック体は、平成 24 年選定の優先地区を示す。

(2) 密集市街地等の防災性向上に寄与する身近なハード改善の促進

大規模地震により市街地大火等となった場合にも、「避難ができるまち」、「倒れないまち」を目指し、以下のとおり、助成事業を通じて、密集市街地や細街路の防災性の向上に寄与する身近なハード改善の取組を促進してきました。

○細街路対策事業（平成 24 年度開始）

袋路等の避難安全性向上のため、以下の取組に対して助成を実施。

- 袋路の 2 方向避難の確保
- 袋路始端部建物（トンネル路地のトンネル部分含む）耐震・防火改修
- 袋路始端部の工作物（表札門など）の除却、改善

○防災まちづくり推進事業（平成 26 年度開始）

密集市街地や細街路の防災性向上のため、以下の取組に対して助成を実施。

- 老朽木造建築物の除却
- 老朽木造建築物を除却し、その跡地や空地を活用した身近な防災ひろば（まちなかコモンズ）の整備
- 袋路等に面する危険なブロック塀の改善

○防災みちづくり事業（平成 27 年度開始）

優先地区を対象に、防災上重要な細街路の拡幅整備に対して助成を実施。

拡幅整備後は、整備箇所が本市に寄付され、認定道路区域として市で管理を行う。

また、道路の整備計画の作成や工事に関する手続きを支援するため、専門家の派遣を実施。

○路地・まち防災プロジェクト事業（平成 27 年度開始）

路地・まち防災まちづくり計画を策定した優先地区を対象に、同計画の実現に向け、地域自らが企画した公共的なプロジェクトの実施に対して助成を実施。

○まちなかの匠の知恵を活かした京都型耐震・防火リフォーム支援事業（平成 24 年度開始）

木造住宅及び京町家等の耐震改修・防火改修を促進するため、耐震改修工事（本格改修、簡易改修）、防火改修工事（密集市街地を中心とした市が定める区域）に対して、助成を実施。

(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の活用により、建物の安全性や地域の環境を高めつつ、中長期的に建物更新を誘導するため、以下のとおり、制度の整備や見直しを進めてきました。

○新たな道路指定制度の創設（平成 26 年度）

法令上、建替え等が困難とされる袋路や幅員 1.8m 未満の道に面する建物をはじめ、建替え時の敷地後退により、十分な居住面積の確保が困難な狭小敷地について、沿道関係者の合意もと、一定条件を満たす場合に、道路後退距離の緩和や建替え等を可能とする「新たな道路指定制度」を創設。

道路指定を受けるための土地・建物の測量、申請手続きに必要な図面作成の支援のため、専門家の派遣を実施。

○建築基準法第 43 条第 2 項に基づく許可（※1）に係る基準の見直し（平成 25 年度）

建築基準法施行以前から存在する老朽化した建築物を更新し、安全性を確保するため、接道長さ 2m 未満の路地状敷地やトンネル路地奥の敷地について、一定要件のもと、建替許可の対象に拡大。

また、平成 29 年には許可手続きの合理化（通路関係者の同意手続きの簡素化）も対応。

○連担建築物設計制度（※2）の認定要件の柔軟化（平成 29 年度）

路地の空間的な良さや町並みを活かしつつ、路地沿道の建築物の建替及び大規模修繕を促進し、防災性の向上を図るため、個々の路地の状況に応じた認定要件の柔軟化を実施。

○路地・まち防災まちづくり整備計画の認定制度実施（平成 28 年度）

接道規定に適合しない区域等を対象に、細街路の防災性や住環境の向上を目的に、当該区域を整備又は保全するための計画で、市長が認定を行う。整備計画の実現のため、建築基準法やまちづくりに関する法制度を活用する。

また、整備計画策定を支援するため、専門家の派遣を実施。

○開発許可制度の見直し（平成 25 年度）

密集市街地において、防災性の向上につながるような宅地開発を可能にするため、開発区域に接する道路幅員について、要件の緩和を実施。

【参考】

○建蔽率の緩和（平成 30 年度 建築基準法の改正により対応）

密集市街地において、延焼防止性能の高い建築物への建物更新を促進するため、建築基準法の改正により、防火地域、準防火地域において、より防耐火性能の高い準耐火建築物等とする場合、建蔽率の 1/10 緩和を実施。

(※1) 建築基準法上の道路に接道していない敷地であっても、防火・安全上支障がない場合などには、特例的に建築を許可することができるもの。

(※2) 既存の建築物を含む複数の敷地について区域内の関係者が協調して、総合的・一体的な計画を行い、安全上・防火上・衛生上支障がないと京都市長が認定した場合に、接道規定等の建築基準法の一部の規定について、一団地内の複数の敷地にまとめて適用できるようになることで、路地の空間的な良さや町並みをいかしつつ、路地奥の再建築不可の建物の建替えや大規模修繕を可能とする制度。

3. 防災まちづくりの取組等に関する情報発信・普及啓発について

防災まちづくりに関する情報発信や路地の保全・再生をより一層進めるための具体的な方法等の普及啓発について、以下のとおり、取り組んできました。

○「ろじマチ通信」の発行

各地区で進められている防災まちづくりの取組を広く発信し、他の地域においても参考としてもらうことを目的に、平成27年8月に創刊し、第12号まで発行。(令和3年3月現在)



ろじマチ通信

○「大切にしたい京都の路地選」の実施

歴史や文化を大切にしながら、安全性を高め、路地の保全・再生・継承していく取組機運の向上を図るため、安全な暮らしの備えやコミュニティ活動、町並みの維持などに取り組む路地を公募し、選定委員会での選定・評価を行い、リーフレット等で公表した。

(平成28年度実施)



大切にしたい京都の路地選

○路地保全・再生デザインガイドブックの作成・記念イベントの実施

歴史都市京都の大切な資産である路地を次の世代に引き継ぐため、路地の魅力や課題とともに、路地を保全・再生するための具体的な方法について分かりやすく紹介している。(平成30年2月発行)

また、当デザインガイドブックの発行を機に、更に路地の保全・再生を推進するため、まちづくり、建築及び不動産業等に携わられている専門家や一般市民向けに、平成30年3月及び7月に記念イベントを実施した。



路地保全・再生デザインガイドブック

○「路地 TV 2021 from 西陣」動画コンテンツの作成

西陣活性化ビジョン推進事業の取組の一環として、地域や民間事業者と連携し、路地の魅力や特性を多様な視点から広く発信するため、防災まちづくりの取組や路地の安全対策等に係る助成事業の事例を紹介する動画作成を実施した。(令和2年度実施)

URL : <https://www.tv.roji-cul.net/>



路地 TV from2021
で作成した動画

3. これまでの取組成果

防災まちづくりの取組地区を中心に、以下の取組成果が挙げられます。

- 袋路の2方向避難の確保をはじめ、袋路入口部分の建物の強化（耐震・防火改修）、老朽木造建築物の除却やその跡地等を活用した身近な防災ひろばの整備、地震時に倒壊するおそれのある危険なブロック塀の撤去、2項道路（※）の部分的な拡幅整備など、密集市街地や細街路の防災性向上に寄与する身近なハード改善の整備が進みました。
- 防災まちづくりの取組を通じて、町家の立ち並びなど昔の町並みの良さを残す路地を継承していく機運が地域で高まり、路地の風情を残しつつ、狭小敷地での建替えや大規模修繕等を可能とするため、建替え時等の道路後退距離を緩和する3項道路の指定が行われました（昭和小路）。
- まちの目標や将来像とともに、防災上の課題や対策をまとめた地域独自の路地・まち防災まちづくり計画が、14地区（令和2年度）で策定されました。
- まちあるきによる防災上の課題の把握をはじめ、対策を話し合う意見交換会の実施、防災訓練や密集市街地の課題に関する勉強会の開催など、防災まちづくりの取組を通じて、地域の防災意識の向上が図られてきました。

（※）昭和25年時点で建物が立ち並んでいた幅員1.8m～4m未満の通り抜けの道

図表 これまでの取組の成果（一例）



【防災みちづくり事業（細街路の拡幅整備）】



拡幅前



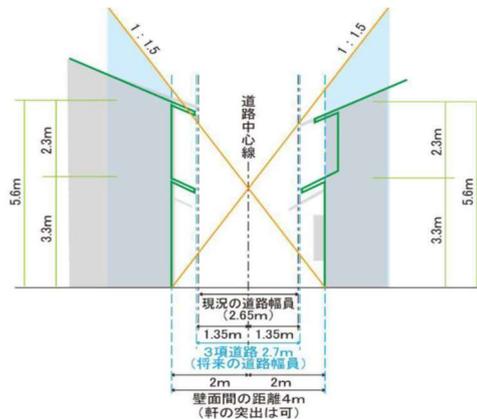
拡幅後

【規制誘導策の活用による建物更新等の促進・路地の継承】

建替後の居住面積確保や路地の風情の継承を
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



図表 防災まちづくりの取組（一例）

【防災まちあるき】



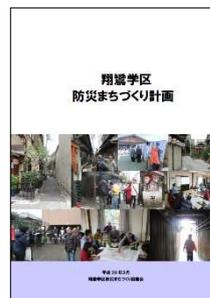
【対策を話し合うワークショップ】



【地域ローラー作戦】



【防災まちづくり計画の策定】



5. 密集市街地・細街路対策を進めていく上での今後の取組課題

これまで取り組んできた密集市街地・細街路対策の検証を踏まえ、以下のとおり、今後の取組課題が挙げられます。

- 防災まちづくりの取組は、路地・まち防災まちづくり計画が策定された後も、その実現に向け、地域の主体的な努力のもと、継続的に取り組んでいくことが重要です。しかしながら、密集市街地のなかには、高齢化率が市の平均を上回るなど高齢化が顕著な地域や、空き家が目立つ地域も見られます。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。
- 密集市街地では細街路が集積し、建替え時の敷地後退により、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、建物更新が進まず、市街地の安全性の確保が困難な状況にあります。このため、建物の安全性や地域の環境を高めつつ、建物更新が進められるよう、建築基準法の特例規定を活用した規制誘導策の創設や要件の見直し（道路指定制度、連担建築物設計制度等）を実施したところ、先進的事例も含めて、一定の成果は出ているものの、密集市街地の安全性確保のためには、更なる活用の推進を行う必要があります。

今後は、各建築物や路地の特性に応じた柔軟かつきめ細やかな制度運用、丁寧な普及啓発、官民連携での事業モデルの構築など、活用の促進・定着が求められます。
- また、優先地区を中心に、建替え時の敷地後退により十分な床面積が確保できない狭小敷地や、法上の道路でないため、沿道建物の建替え等ができない袋路が集積するなど、特に防災上の課題があるエリアが存在します。

こうしたエリアでは、限定的な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を図ることが困難とされるため、路地単位など面的な整備に拡大し、中長期的に地域全体の安全性を向上させる対策を講じることが必要です。
- 木造建築物の耐震化は一定進んでいるものの、密集市街地における木造建築物の耐震化や袋路の解消等の避難安全性を向上させる取組は十分に進んでおらず、更なる促進が求められます。
- また、防火改修に関して、意識啓発を進めているところですが、防火改修の重要性やその効果等について、認識が十分に浸透していない状況であり、継続的に啓発を図る必要があります。
- 京都らしい風情や良好なコミュニティの維持・継承と地域全体の安全性を確保する取組の両立は、引き続き課題となっています。

第4章 今後の密集市街地・細街路対策の方向性

1. 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、コミュニティなど、様々な要素が複合しています。本市の特性を活かした密集市街地・細街路対策を考えるうえでは、特定の分野の課題だけに着目し、解決を図るのではなく、様々な視点で施策を検討し、実施していくことが重要です。

そのため、ハードにかかる施策としては、いわゆる面的整備事業ではなく、引き続き、歴史的に培われてきた町並みやコミュニティの維持・継承との両立を図る修復型のまちづくりを中心に取り組んでいきます。

また、ソフトにかかる施策として、昔から、自主防災に取り組む生活文化が根付いてきた本市の特徴を踏まえ、地域コミュニティの力を尊重しながら、まちの防災性を着実に改善させる取組に力を入れていきます。

2. 取組を進めるうえでの目標・目的

(1) 次代に継承するための災害に強いまちづくり

歴史的な町並みを継承していくことを基本としつつ、災害時において、まずは命を守る視点に立ち、着実に防災性の向上を図るため、「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。

(2) 歴史都市京都の持続・発展に向けたまちづくり

土地区画整理事業などの従来型の面的整備事業による密集市街地の改善は、歴史的な町並みを残す本市の地域特性を活かしくく、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おそれがあります。

このため、現状の町並みを活かしつつ、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、密集市街地・細街路対策を推進することが求められます。

「細街路の個性・特徴」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」を進めていきます。

(3) 誰もが暮らしやすいまちづくり

誰も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は、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とともに、地域の魅力を高め、新たな居住の促進にもつながります。

このため、歴史的な町並みや地域固有の路地などコミュニティ空間を継承・形成しつつ、防災性の改善や良好な住環境を確保できる環境整備を進め、「誰もが暮らしやすいまちづくり」を進めていきます。

(4) 豊かなコミュニティが息づく持続可能なまちづくり

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づいています。

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・細街路対策を推進するためには、これまで培われてきた地域コミュニティの力を尊重することが求められます。このため、まち全体の防災性の向上を図るため、地域の安心・安全の基盤となる地域コミュニティの維持・発展を促進し、将来にわたり、「豊かなコミュニティが息づく持続可能なまちづくり」を進めていきます。

第5章 具体的な取組

第4章で示した「今後の密集市街地・細街路対策の方向性」に基づき、これまでの具体的な取組を継続・充実させることとします。歴史的に培われてきた京都らしい景観やコミュニティを活かしつつ、災害に強いまちの実現を図るため、引き続き、現在の町並みの継承を基本とする修復型のまちづくりを推進します。

また、袋路が集積するなど、特に防災上の課題があるエリアの集中的な改善を図るため、路地単位の整備を促進するとともに、密集市街地における広範囲の延焼被害を低減するため、既存木造建築物の性能向上の促進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検討します。

1. 修復型のまちづくりの推進 【継続】

地域の主体的なまちづくり活動を軸に、助成事業による細街路やまちの防災性の向上に寄与する身近なハード改善の促進、建築基準法の特例規定を活用した規制誘導策により、建物更新の誘導に取り組みます。

(1) 地域主体による防災まちづくりの推進

いえやみち、まち全体の安全性を向上させることを目的に、元学区単位での地域のまちづくり活動を基本に、地域と行政が連携して、防災上の課題を把握し、最適かつ効果的な対策の検討や具体的整備改善の実行に、引き続き取り組みます。

これらの取組とともに、地域の特性に応じたまちづくりの目標や将来像、それに向けた対策のあり方などをまとめる「路地・まち防災まちづくり計画」の策定を支援するため、地域に専門家を派遣します。

また、計画の策定が到達点ではなく、防災性向上の実現に向けて、危険箇所の改善などハード面の対策や避難経路の管理といったソフト面の取組を継続的に行うことが大切です。地域の主体的なまちづくり活動の継続をはじめ、路地や町単位での個別の課題に応じた対策等を促進するため、支援や助言を行います。

【具体的な取組例】

- 密集市街地の課題等に関する勉強会の開催
- まちあるき等による地域の防災上の課題の把握
- 課題の改善に向けた対策の検討
- 袋路等の危険箇所の改善に向けた関係者への働きかけ
- 路地・まち防災まちづくり計画の作成

など

(2) 細街路やまちの防災性向上に寄与する身近なハード対策の促進

細街路や密集市街地の防災性の向上を図るため、主に以下の助成事業を通じて、身近なハード改善の取組を促進します。

また、空き家対策や京町家施策とも連携し、今後、より一層、効果的な対策の検討を進めます。

(ア) 細街路の避難安全性向上のための整備改善の促進（細街路対策事業）

細街路の中でも袋路や特に幅員の狭い道などは、大規模地震時に建物の倒壊等により、避難や救助が円滑に行えず、大きな被害が出るおそれがあります。

このため、2方向への避難経路の確保をはじめ、入口部分の建物の強化（耐震・防火改修の実施）や避難上支障となる工作物の撤去など、袋路等の避難困難性の改善に寄与する整備改善を促進します。

(イ) 密集市街地の防災性向上のための整備改善の促進（防災まちづくり推進事業）

密集市街地等では、大規模地震時に、老朽化した木造建築物やコンクリートブロック塀が倒壊し、避難への支障や延焼拡大につながるおそれがあるなど、防災上の課題が見られます。

このため、危険なブロック塀の整備改善をはじめ、老朽木造建築物の除却やその跡地を利用した、災害時の一時避難や延焼の抑制、円滑な消防活動に寄与する身近な防災ひろばの整備を促進します。

(ウ) 防災上重要な細街路の拡幅整備の促進（防災みちづくり事業）

密集市街地の中でも、優先地区は、特に細街路が集中しており、災害時の避難安全性の向上を図るため、地域の防災上重要な細街路について、拡幅整備を促進し、整備後は市への整備箇所を寄付を受け、認定道路として管理します。

(I) 木造住宅・京町家等の耐震・防火改修の促進

（まちの匠の知恵を活かした京都型耐震・防火リフォーム支援事業）

住民の安全の確保をはじめ、道の閉塞や類焼による被害を低減し、地域全体の防災性の向上を図るため、木造住宅や京町家等の耐震・防火改修の実施を促進します。

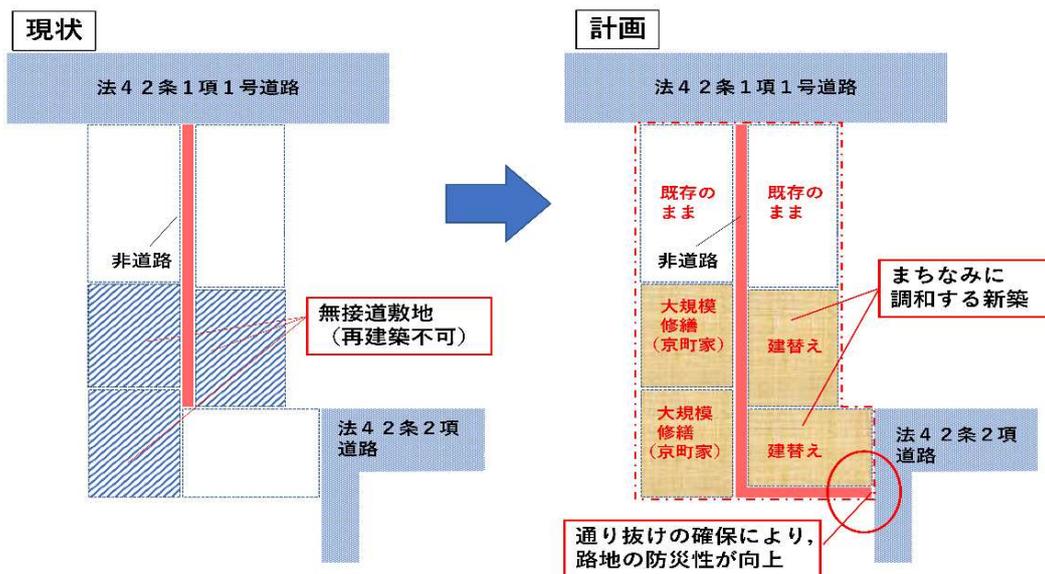
(3) 建築基準法の特例規定等を活用した規制誘導策による建物更新の誘導

密集市街地では、建築基準法上の理由により、沿道の建物の建替えが困難な袋路や建替え時の敷地後退により、十分な居住面積の確保が困難な狭小敷地が集積するなど、建物更新が進みにくく、防災性や住環境の改善が図りにくいことが課題のひとつとなってきました。

このような課題に対応するため、建物の安全性や地域の環境を高めつつ、建物の更新が図れるよう、道路指定制度や連担建築物設計制度など、様々な制度の整備・充実を図っています。今後も、建築基準法上の許認可制度や地区計画などの規制誘導策について、地域の特性等に応じ、更なる充実に取り組みます。

また、これらの制度の普及を図るため、わかりやすい情報発信やきめ細やかな周知啓発を推進するとともに、専門家派遣等を通じ、地域にふさわしいまちづくりの誘導策やルールを検討を支援し、規制誘導策の更なる活用により、中長期的に建物更新を促進します。

図表 規制誘導策（連担建築物設計制度）を活用した整備計画イメージ



◆連担建築物設計制度を活用した路地単位の整備（路地再生）の事例

路地全体を一つの敷地とみなして、建築基準法の接道規定などの各規程を適用することで、建築物や地域の環境を高めつつ、無接道敷地での建替えや大規模修繕を可能としています。

通り抜け（2方向避難）の確保や建替え等の実施により、路地の防災性が改善されるとともに、路地の空間的な良さや町並みに配慮した路地再生を実現させます。

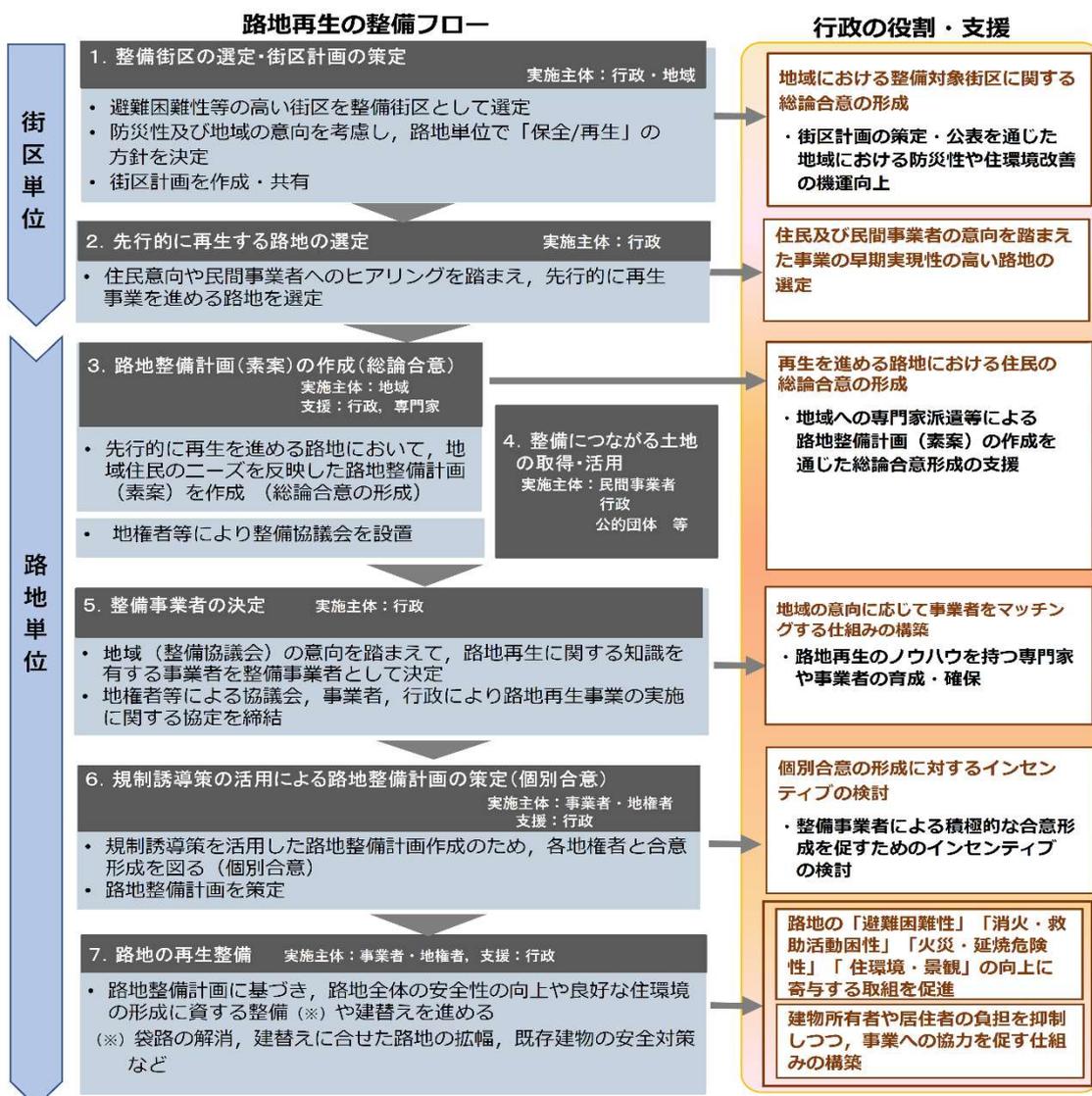
(2) 官民連携による路地再生の促進について

路地再生の実現にあたっては、個々の権利者の意向調整や沿道全体の合意形成、建築基準法の許認可制度活用のための路地全体の整備計画の作成のほか、状況によっては種地を確保するなど、様々な課題に対するノウハウを持つ専門家や事業者の力が特に必要です。

このため、路地再生のノウハウを持つ専門家や整備を適切に担える事業者を育成・確保し、地域と結びつけていく仕組みを構築するとともに、合意形成の支援や事業参加を促すための負担軽減策等の検討を進めます。

また、路地再生を促進していくうえで所有者不明の空き家や土地といった事業者での対応が困難な課題については、本市が所有者調査を行うなど、地域・事業者・専門家・行政の適切な役割分担のもと、路地再生を推進する仕組みを構築します。

図表 官民連携の路地再生の整備フローの例



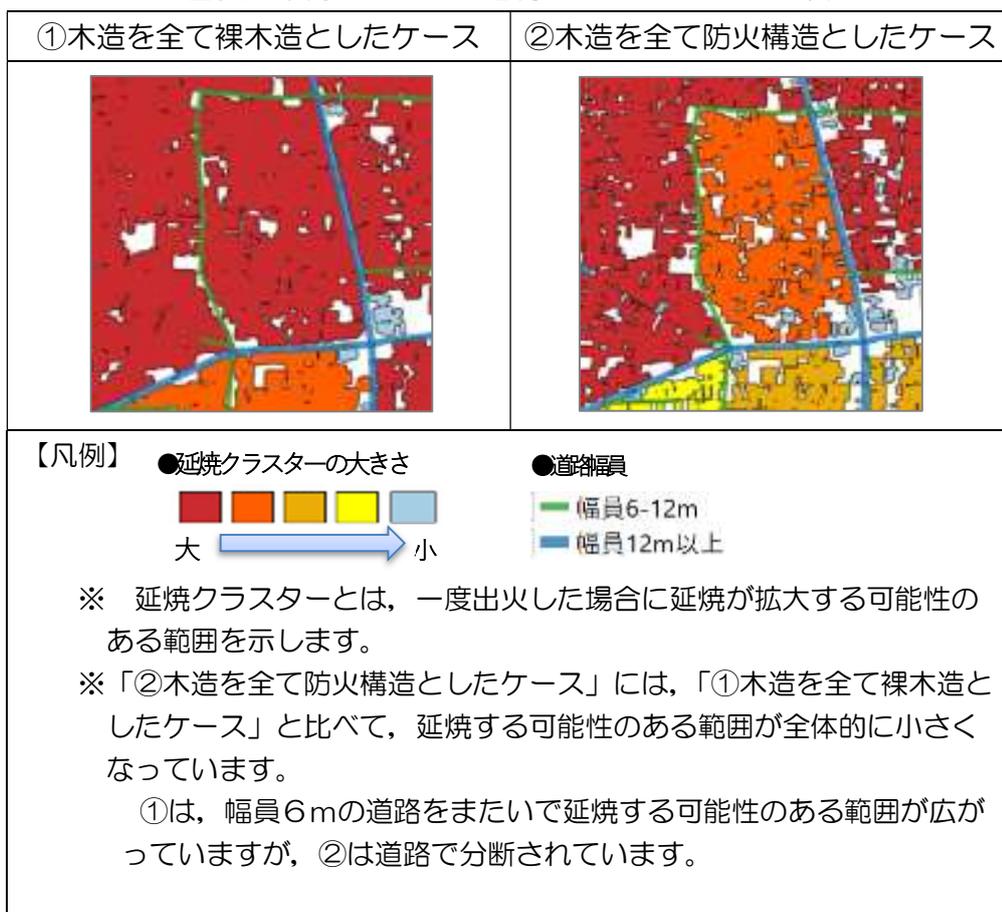
3. 既存木造建築物の性能向上による市街地の安全性向上【新規】

これまでから、京町家等の木造建築物の防火規定に係る法改正や木製防火雨戸などの技術開発が進められ、京町家の良さを活かした改修の選択肢が広がっており、これらの防火改修の仕様等について、より丁寧に情報発信を行い、市民や民間事業者への普及啓発を図ります。

また、建物の位置や防火上の構造、規模などを反映し、市街地の延焼シミュレーションを実施するためのデータベースが整ったことから、より効果的な市街地の延焼対策を検討することが可能となっています。

このため、主要生活道路（幅員6m以上）沿道は、防火構造以上の建築物の立ち並びにより、延焼防止効果があることが見込まれることを踏まえ、密集市街地における広範囲の延焼被害を低減するため、特に主要生活道路沿道をはじめとする既存木造建築物について、市民がより一層、耐震・防火改修に踏み出せる環境整備に取り組みます。

図表 市街地における延焼シミュレーションの例



4. ソフト対策を含めた地域防災力の維持及び更なる向上【新規】

密集市街地におけるハード改善の取組は、中長期的に時間を要するものであり、発災を予測できない大規模地震に対し、日頃から地域において、出火抑制や火災の早期発見、初期消火、共助による避難などソフト面の対策を意識し、取組体制を整えておくことが必要です。

このため、助成事業による感震ブレーカーの設置など出火抑制の取組への支援をはじめ、学区単位での火災の早期発見や初期消火、共助による避難等を充実させるための取組、防災に関する勉強会や人材育成など、幅広いソフト対策を含めた地域防災力向上の活動について、区役所や消防局などの関係部局とも連携し、より効果的な支援を検討していきます。

また、こうした地域防災力向上の取組の見える化や効果の検証を検討していきます。

【参考】地域防災力の向上に係る国の成果指標の設定について

令和3年3月に閣議決定した国の住生活基本計画では、地震時等に著しく危険な密集市街地の解消とそれに合わせた地域防災力の向上に資するソフト対策の強化が掲げられています。

具体的には、①家庭単位で設備等を備える取組、②地域単位で防災機能の充実を図る取組、③地域防災力の実効性を高めるための取組の3つの区分に分類し、各地区において①～③の全ての取組の実施が求められています。

図表 地域防災力の向上に資するソフト対策の内容

ソフト対策の区分	ソフト対策の内容	
①家庭単位で設備等を備える取組	感震ブレーカーの設置促進 家具転倒防止器具の設置促進 住宅用消火器の設置促進 等	
②地域単位で防災機能の充実を図る取組	消防機能の充実	・消防水利の整備 ・街角消火器、可動式ポンプ、防火バケツの設置等
	防災関連施設の充実	・防災備蓄倉庫、耐震性貯水槽の整備 等
	避難場所等の機能向上	・民地を活用した避難経路の確保 ・避難場、避難路のバリアフリー化
③地域防災力の実効性を高めるための取組	地域の防災情報の充実	・防災マップ、ハザードマップの作成 ・災害時要援護者の名簿作成 等
	防災訓練の実施	・消火訓練、避難訓練 等
	防災パトロールの実施	
	防災に関する人材育成	・地域防災リーダーの育成 ・シンポジウム、戸別訪問等による防災意識の啓発
	防災機能の維持管理	・地域住民による避難場所等の維持管理 ・防災備蓄倉庫の防災備品の管理 等

出典：国土交通省資料

第6章 取組を進めるための関係者の役割分担

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、地域の防災性の向上に向け、整備改善を推進していくためには、地域・住民及び民間事業者の理解や協力、取組への支援や相互の連携を図ることが重要です。

◆行政

密集市街地の防災性や住環境の改善に向け、地域住民、民間事業者のそれぞれの取組を支援し、相互の連携を図る役割を担います。

専門家派遣や助成事業、建物更新の誘導を図る建築基準法の特例規定制度の充実・活用の促進等を通じて、地域住民の主体的なまちづくりの取組を支援するとともに、ノウハウを有する専門家や適切な整備を担える事業者に、路地再生など密集市街地対策への積極的な参画を促すため、環境整備を進めます。

これらの対策を効果的に推進していくため、引き続き、区役所や消防局など関係部局と庁内横断的に連携し、取組を進めていきます。

◆地域・住民

地域や住民には、密集市街地の課題を理解したうえで、個々の住宅の安全性の確保をはじめ、元学区単位での主体的なまちづくり活動を軸に、地域の課題や特性を踏まえた、まちの防災性の向上に寄与するソフト面及びハード整備の両方の取組へ参加することが求められます。

また、地域活動の担い手の発掘、育成など、地域の安心・安全の基盤となる地域コミュニティの維持・発展に向けた取組を進めていただくことが望まれます。

◆事業者、専門家等

事業者や専門家には、有するノウハウを活かし、防災性や住環境の改善につながる具体的な整備改善に取り組んでいただくことを求めます。

建替えや開発に伴う細街路沿道の拡幅整備をはじめ、路地再生の実現に向けた沿道関係者の合意形成、規制誘導策を活用した建物更新など、地域や行政と連携を図りつつ、取組を展開することが望まれます。

また、UR 都市機構や京都市景観・まちづくりセンター等の公的団体には、そ

れぞれが有するノウハウ等が密集市街地の防災性や住環境の改善に活かされるよう、行政や地域・住民、事業者との連携を図りつつ、取組を展開することが期待されます。

更に、防災まちづくりの取組に関心を持つ大学や NPO、ボランティアなど、様々な主体との連携により、より幅広い取組へと展開することが期待されます。

図表 各主体の役割

