

地域特性を考慮した密集市街地の改善に関する研究



東日本大震災の発生を受け、防災・減災まちづくりへの機運が高まっている。こうした中、過去の戦災による消失を免れた密集市街地では、災害による危険性に加え、地区内の高齢化や人口減少など様々な課題を抱えている。

本研究では、名古屋市の密集市街地の現状や既存の取り組みにおける課題を整理し、他都市などの先進的な対応事例について調査を行った。そして、今後の施策検討や地域展開の際に重要となる視点や考え方を示すとともに、個別の地区を対象としたケーススタディを実施し、地域特性を考慮した取り組みの必要性について提案している。

地域特性を考慮した 密集市街地の改善に関する研究

名古屋都市センター 調査課 福田 篤史

1 研究の背景・目的

平成 23 年 3 月の東日本大震災の発生を受け、防災・減災まちづくりへの機運が高まっている。同震災では沿岸部における津波の脅威が注目されたが、名古屋市などの大都市では、人や建物が集積する特性上、揺れによる建物等の倒壊や火災による延焼拡大なども深刻な被害として想定される。

市街地の中でも災害危険性が高いとされる密集市街地は、古くからその課題が認識されているにも関わらず、遅々として改善が進まない地区が残っている。そこには、市街地の特性や既存制度の活用面での課題など、様々な要因があるものと考えられる。

そこで本研究では、名古屋市の密集市街地について、現状や既存の取り組みにおける課題を整理するとともに、他都市での先進的な対応事例も踏まえながら、今後の施策展開の方向性などを示すことを目的とする。

2 名古屋市の密集市街地を取り巻く現状及び課題

2-1 密集市街地の形成過程

密集市街地とは、「密集市街地における防災街区の整備に関する法律（密集法）」において、「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」と定義される。

名古屋市は戦後、都心部を中心とした復興土地区画整理事業や外縁部における組合施行土地区画整理事業が精力的に進められた結果、良好な都市基盤が高水準で整備された大都市とされている。しかしながら、一部の既成市街地では基盤整備が不十分な密集市街地が存在しており、これらは工業化が始まった明治末期から昭和初期にかけ、労働者の集中により多量の住宅・宅地需要が発生した時期に形成されたものが多い。当時は耕地整理事業が行われていた時期であり、そうした中で形成された市街地が震災による消失を免れ、現代において課題地区となって残っている。

2-2 密集市街地の位置づけ

(1)都市計画マスタープランにおける位置づけ

平成 23 年 12 月に策定された名古屋市都市計画マスタープランでは、「戦略的まちづくりの展開」における「誘導地域」のうち、防災性の向上が求められる地域として主な木造住宅密集地域が挙げられている(図 1 左)。

(2)地震時等に著しく危険な密集市街地

平成 23 年 3 月に閣議決定した住生活基本計画（全国計画）において、平成 32 年までに概ね解消するとの目標を定めた「地震時等に著しく危険な密集市街地（以下、『新重点密集市街地』とする）」について、国土交通省は各自治体に対して調査を実施し、平成 24 年 10 月に取りまとめ結果を公表した。

これは、平成 15 年に国が位置づけた「地震時等において大規模な火災の可能性があり重点的に改善すべき密集市街地（重点密集市街地）」を引き継ぐもので、市街地の燃え広がりにくさを示す「不燃領域率」や「避難困難性」などの基準をもとに抽出されている。名古屋市では、改善が進んでいない地区として、中村区の米野地区、瑞穂区の御劔地区の 2 地区が対象となっている（図 1 右）。

なお、この結果を他の大都市と比べると、愛知県や名古屋市は地区数、面積ともに少なくなっており、これは先述した戦災復興事業や組合土地地区画整理事業の成果によるところが大きい（表 1）。

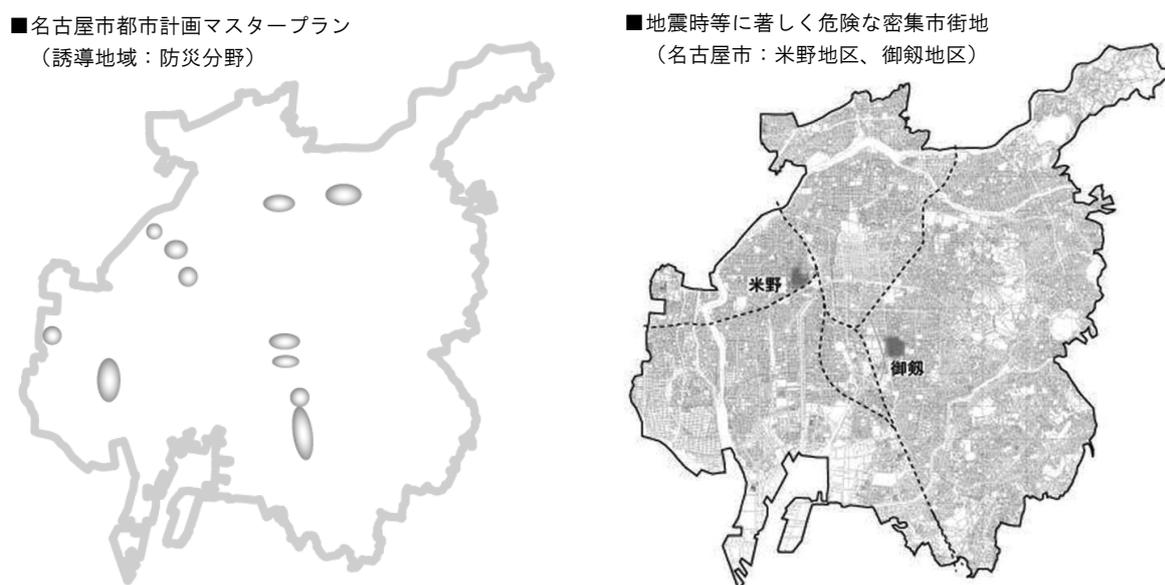


図 1 名古屋市における密集市街地の位置づけ

表 1 地震時等に著しく危険な密集市街地（平成 24 年 10 月 国土交通省公表）

都道府県	地区数	面積	市町村	地区数	面積
東京都	113 地区	1,683ha	(23 区)	113 地区	1,683ha
神奈川県	25 地区	690ha	横浜市	23 地区	660ha
愛知県	3 地区	104ha	名古屋市	2 地区	87ha
京都府	13 地区	362ha	京都市	11 地区	357ha
大阪府	11 地区	2,248ha	大阪市	1 地区	1,333ha
兵庫県	4 地区	225ha	神戸市	4 地区	225ha
全国	197 地区	5,745ha	—	—	—

2-3 密集市街地が抱える課題

(1)災害による危険性

表 1 における他都市に比べて密集市街地が少ないという結果は、決して対策の重要度が低いということではない。平成 24 年 8 月に内閣府が公表した南海トラフの巨大地震に関する被害想定（表 2）を見ると、死者数や建物の全壊棟数において、揺れによる建物倒壊や火災による影響は大きく、密集市街地の防災性向上は緊急性の高い課題と言える。

表2 南海トラフの巨大地震に関する被害想定（平成24年8月 内閣府公表）

■愛知県で死者数が最大となるケースの死者数内訳（単位：人）

要因	建物倒壊	津波	急傾斜地崩壊	火災	合計
死者数	約 15,000	約 6,400	約 50	約 1,800	約 23,000

■愛知県で全壊棟数が最大となるケースの要因別内訳（単位：棟）

要因	揺れ	液状化	津波	急傾斜地崩壊	火災	合計
全壊棟数	約 243,000	約 23,000	約 2,600	約 400	約 119,000	約 388,000

なお、名古屋市では平成19年3月に「震災に強いまちづくり方針」を策定しており、その中では地区レベル（町丁目単位）を対象に、地震災害における建物倒壊の危険性、延焼拡大の危険性、道路閉塞の危険性、避難活動の困難性、消防活動の困難性について評価を行っている。この災害危険度評価については、新たに策定が予定される防災まちづくり計画の検討の中で、南海トラフ地震を想定した新たな被害想定に対応すべく見直しが進められており、より精緻なシミュレーション手法の採用や津波、液状化など他の評価指標の追加などが検討されている。

(2)市街地更新の遅れ

密集市街地の改善が進まない理由として一般的に挙げられるのが、個々の敷地の狭さや前面道路による建替えへの制約である。国土技術政策総合研究所が地方公共団体に対して実施したアンケート調査を見ると、建替えの際に道路の中心線から2mまで後退しなければならないという二項道路（建築基準法第42条二項に規定）の拡幅の問題や、そもそも道路に有効に接しておらず建替えたくても建替えられないという無接道の問題が大きいことが分かる（図2）。

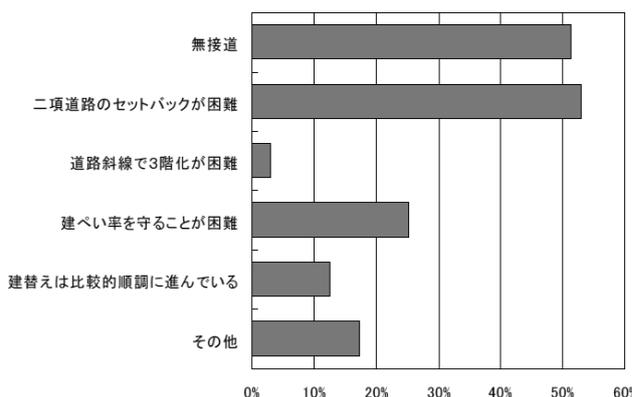


図2 建替えが進まない物理的要因
（国土技術政策総合研究所アンケート調査結果）

最低道路幅員規定が現在の4mとなったのは、建築基準法の前身である市街地建築物法が昭和13年に改正されたときである。市街地建築物法が制定されたのは大正8年であり、その中で規定された最低道路幅員規定は9尺（約2.7m）であった。また、市街地建築物法が制定される以前の明治時代には、多くの条例で最低道路幅員規定は6尺（約1.8m）とされていた。

最低道路幅員規定が4mとされた理由については、緊急車両を含めた自動車交通上、火災延焼防止上、保健衛生上、防空的見地などが挙げられているが、その後の建替えにあわせて前面道路の拡幅が進み、密集市街地の問題も解消されていくはずであった。しかし、この規定が建築基準法（昭和25年制定）に引き継がれて60年以上が経過した今でも市街地の更新は思うように進んでおらず、建替えによる敷地や床面積の減少が、かえって更新を遅らせる原因となっているとの指摘もある。

また、土地や建物の所有者と居住者が一致しないなど、権利関係が複雑なことも密集市街地の更新が進まない原因とされるが、こうした状況は市街地の成り立ちや地形条件等によって異なると考えられ、個々の地域における本質的な課題を把握していく必要がある。

(3)地区内人口の減少や高齢化の進行

密集市街地における人口の状況を周辺と比較すると、地区内の人口減少や高齢化が相対的に進行していることがわかる(表 3)。これは若い世代が地区外へ流出していることを示しており、建物の更新の遅れや空き家の増加などの要因にもなる。また、地区内に昔からある商店などは大規模店の影響などで衰退する傾向にあり、高齢者の日常の買い回りなど生活面での支障やコミュニティの衰退なども懸念される。こうした状況は、災害時において要援護者の大量発生を引き起こす可能性があり、単に市街地の物理的な側面のみならず、生活面なども含めた複合的な課題があると言える。

表 3 密集市街地における人口の状況 (国勢調査結果より作成)

	人口		人口増減率 (S60-H22)	65 歳以上人口(H22)	
	S60	H22			(率)
名古屋市	2,116,381	2,263,894	+7.0%	471,879	20.8%
中村区	153,126	136,164	-11.1%	33,350	24.5%
米野学区	9,344	6,616	-29.2%	1,960	29.6%
瑞穂区	115,122	105,061	-8.7%	24,085	22.9%
御劔地区	9,391	6,920	-26.3%	2,006	29.0%

2-4 密集市街地改善に関する既存の取り組み

名古屋市ではこれまで地区総合整備事業として、公共施設や居住環境の整備・改善、都市機能の更新・強化など、複合する整備課題を解決すべき地区において、地区特性に応じ、区画整理や再開発などの事業手法、地区計画などの誘導手法などを総合的かつ一体的に展開する取り組みを進めてきた。

この地区総合整備事業は、新たに策定された都市計画マスタープランで掲げられた戦略的まちづくりに引き継がれる形となるが、密集市街地の防災性向上に寄与する主な事業としては、以下のような取り組みが挙げられる。

(1)都市計画施設の整備

道路や公園などの都市計画施設は、災害時における避難路や避難地、延焼遮断帯としての機能が期待され、密集市街地での整備効果も大きい。しかし実際には、都市計画決定から数十年が経過しても事業に着手できないものが多く、現在は既存の都市計画の廃止や縮小も含めた見直しの方針が出されている。また、現状では計画どおり整備を行うとされている施設についても、事業の完成までに長期間を要することは避けられないため、場合によっては新たに廃止・縮小の対象となっていくことも考えられる。

(2)住宅市街地総合整備事業（密集住宅市街地整備型）

老朽住宅の密集、公共施設の著しい不足等により、居住環境の整備及び良質な住宅の供給が必要と認められる老朽住宅密集地区において、居住環境の改善及び防災性の向上を図るため、老朽住宅の除却・建替促進、コミュニティ住宅の建設、生活道路・小公園及び集会場の生活関連公共施設の整備などを総合的に行う事業である。これまで名古屋市内では 7 地区で事業化されており、現在は大曾根北、筒井、葵の 3 地区で事業が継続中である。3 地区は合併施行事業として市施行の土地区画整理事業を実施しているが、いずれも事業開始から 20 年以上が経過しており、早期収束が課題となっている。

(3)生活こみち整備促進事業

モデル地区として選定した米野地区、御劔地区内で建物を建築する際、いわゆる二項道路を対象に、敷地後退することで生じる後退通路の舗装整備費等を建築主等へ助成し、既にある狭あい道路と後退通路をあわせた空間を「生活こみち」として一体的に活用することを目的とした制度で、平成 17 年度より運用を開始した。しかしながら、建築主等への強制力を伴わないこともあり、運用後の状況を見ても建築確認申請件数に対する事業実施実績は低く、路線として十分な事業効果が得られてきているとも言い難い。

表 4 生活こみち整備促進事業の実施状況（平成 17～24 年度累計）

		米野地区	御劔地区
①	生活こみち申請件数	8 件	14 件
②	二項道路沿いの建築確認申請件数	80 件	95 件
③	申請割合（①／②）	10%	15%

(4)その他の取り組み

上記(1)～(3)のような事業に加え、全市を対象に木造住宅の無料耐震診断や耐震改修助成が行われている。名古屋市の住宅の耐震化率は平成 22 年度（平成 20 年住宅・土地統計調査をもとに推計）で約 84% だが、そのうち木造住宅の耐震化率は 6 割にとどまっており、個々の住宅の耐震化を進めることが市街地の安全性を高めることにもつながってくる。

また、地震発生時におけるブロック塀等の倒壊による被害や避難時の通行の妨げとなることを防止するために、道路に面する高さ 1m 以上のブロック塀の撤去を行う所有者に対し、撤去費用の一部を補助する制度や、生垣にする場合の助成制度も設けられている。

3 密集市街地改善に関する制度及び事例

3-1 国における法制度の枠組み

阪神・淡路大震災の経験に鑑み、大規模地震時に市街地大火を引き起こすなど防災上危険な状況にある密集市街地の整備を総合的に推進するため、平成 9 年に「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（密集法）」が施行された。この法律に基づき、防災上危険な市街地を都市計画（防災再開発方針）において明確化（防災再開発促進地区の設定）した上で、防災街区整備地区計画、特定防災街区整備地区制度、防災街区整備事業などの制度が設けられ、関連する支援措置も用意されている。

しかしながら、これらの制度は全国的にも密集市街地課題が深刻な東京都を主眼に置いて構築されたものであり、それぞれ状況の異なる全国の密集市街地で一律に適用できるものとはなっていない。

3-2 規制誘導手法の活用

密集市街地の建替えを促進し防災性の向上を図るための取り組みとして、他都市では地区計画制度や建築基準法集団規定の特例制度等の規制誘導手法を活用する事例が増えている。国土技術政策総合研究所では、このような規制誘導手法のうち、あるまとまった区域の住民の合意により、建築基準法集団規定の一般規制の一部を置き換えたり緩和したりすることができる手法を「まちづくり誘導手法」として以下のように整理し、それぞれの手法が効果を発揮する領域について図 4 にまとめている。

(1)狭あい道路沿道等での建替え手法

①街並み誘導型地区計画

地区整備計画に、道路に面する壁面の位置の制限、壁面後退区域の工作物の設置の制限、高さの最高限度、容積率の最高限度、建築物の敷地面積の最低限度を定め、かつ、地区計画建築条例で道路に面する壁面の位置の制限、高さの最高限度、敷地面積の最低限度を定めた場合、特定行政庁が一定の条件で認定した建築物について、前面道路幅員による容積率制限と斜線制限の適用を除外できる制度である。

②建ぺい率特例許可

特定行政庁が敷地の隣地側に壁面線を指定するか、または地区計画で壁面の位置の制限を定め、これを地区計画建築条例に定めた場合に、特定行政庁の許可で建ぺい率制限を緩和できる制度である。

(主な事例：大阪市建ぺい率許可制度)

③三項道路

二項道路について特定行政庁は、建築審査会の同意を得て、幅員 2.7m 以上 4m 未満の道路を指定することができる(建築基準法第 42 条三項に規定)。元々は土地の状況によりどうしても拡張することが困難な場合とされていたが、平成 16 年に国から出された通知で、密集市街地内の老朽化した木造建築物の建替えの促進を図る場合などは差支えないとされ、活用の可能性が広がっている。

なお、前面道路幅員による容積率制限や道路斜線制限の影響を強く受けるのが難点であり、東京都中央区月島地区、京都市東山区祇園町南側地区などの事例は、いずれも街並み誘導型地区計画を併用しており、この問題を解消している。

(2)無接道敷地での建替え手法

①連担建築物設計制度

既存の建物を含む複数の敷地・建物を一体として合理的な設計を行う場合に、特定行政庁の認定により、当該敷地群を一つの敷地とみなして、接道義務、容積率制限、建ぺい率制限、斜線制限、日影制限等を適用できる制度であり、個々の建物は任意の時期に建替えや増改築を行うことができる。

(主な事例：京都市袋路再生、大阪市法善寺横丁、荒川区近隣まちづくり推進制度)

②43 条ただし書許可

無接道敷地について、ある一定の条件を満たしたものについては、特定行政庁が建築審査会の同意を得て許可することで、例外的に建替えが可能になる制度である。(建築基準法第 43 条のただし書で規定)

(3)不燃・難燃化手法(独自の防火規制)

地方公共団体が、建築物の構造について屋内火災拡大や延焼防止上の観点から、独自の制限を行うもので、東京都と大阪市は、建築基準法第 40 条に基づいて、防火地域の規制(建築基準法第 61 条)と準防火地域の規制(同第 62 条)の中間的な規制を定め、基本的には 2 階建てでも(大阪市の場合、平屋建てでも)準耐火建築物以上の耐火性能になることを期待している。

また、京都市は、準防火地域内にある歴史的な町並みを保全しつつ防火にも対応するため、準防火地域の都市計画決定を廃止するとともに、市長の認定により、屋内火災対策を主眼に置い

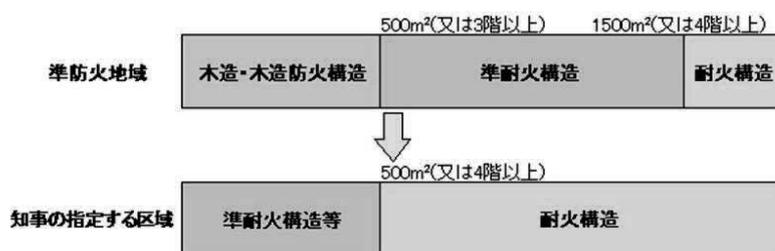


図 3 新たな防火規制の概要(東京都資料)

た基準を建築基準法第 62 条の基準に替えて適用することを可能にしている。

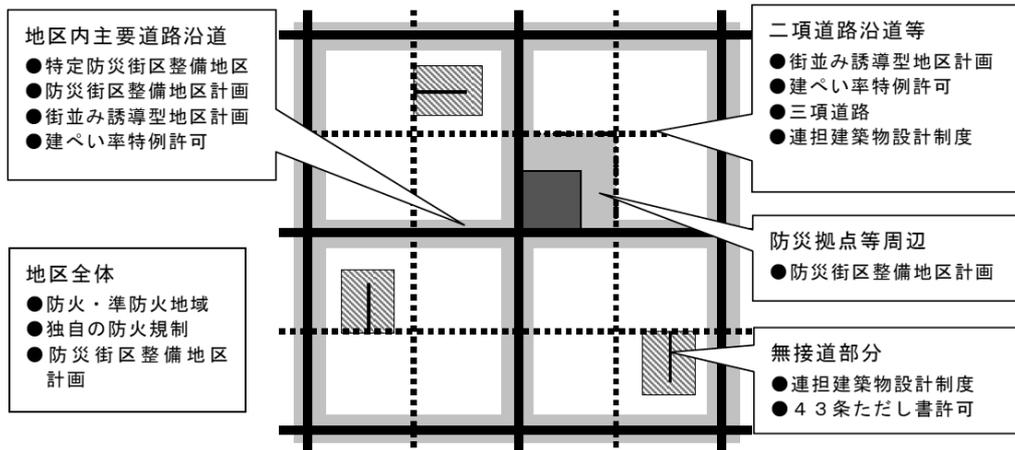


図 4 まちづくり誘導手法が効果を発揮する領域（国土技術政策総合研究所資料）

(4)規制誘導手法の活用支援の取り組み

①市町村の取り組み

まちづくり誘導手法を活用していくにあたって大きなポイントとなる関係権利者等の合意形成に関して、住民組織に対する活動費助成や専門家派遣制度を有している地方公共団体は多く見られる。横浜市や東京都荒川区のように、まちづくりを支援する地元専門家等による組織づくりに取り組んでいるところもあれば、「町田市住みよい街づくり条例」のように、市民主体のまちづくり活動の支援について条例で明確に位置づけるなどの仕組みづくりも進んでいる。

②東京都の取り組み

公益財団法人東京都防災・建築まちづくりセンターは、まちづくり活動を支援するため、まちづくり専門家（通称「まちすけ」）を登録し、紹介・派遣している。「まちすけ」は、一級建築士、技術士、再開発プランナー、不動産鑑定士、弁護士、公認会計士等の資格を有する様々な専門家が登録し、まちづくりの初動期では勉強会や相談会のため、まちづくりの機運が高まった段階においては地区計画の素案ともなるまちづくり構想や事業計画モデル案等の作成のために派遣を行っている。

また、建替えを支援するため、「住まいづくり・まちづくり協力員制度」（密集住宅市街地において老朽建築物等の建替えを検討している住民に対し、住宅の専門知識を持つハウスメーカー、設計事務所、建設会社などで登録された協力員が無料で相談に応じる制度）を公益社団法人全国市街地再開発協会とともに実施している。

③大阪府の取り組み

建ぺい率特例許可、連担建築物設計制度、街並み誘導型地区計画など街区単位で規制誘導手法を適用して建替え促進と不燃化を図っていくため、平成 2 年に大阪府、府内の密集各市と民間が出資し、共同して財団法人大阪府まちづくり推進機構（現在の公益財団法人大阪府都市整備推進センター）が設立された。これまでに建替え促進事業のコーディネートを数多く手がけており、防災街区整備推進機構にも指定され、地元権利者とのきめ細かな合意形成や、制度のメリットを権利者に伝達する上で重要な役割を担っている。

3-3 神戸市における事例調査

神戸市は平成 23 年 3 月に、密集市街地の整備改善を一步步づつ着実に進め、子どもや高齢者など誰も

が安全・安心で快適に暮らせる住みよいまちとして再生していくために、市民・事業者・行政の協働と参画の取り組みの指針となる「密集市街地再生方針」を策定した。

また、神戸市は以前より、まちづくり条例や近隣住環境計画制度に基づく地区住民等の主体的なまちづくりに取り組んできている土壌もあり、今後の名古屋市での取り組みを考える上での参考とするためヒアリング及び現地調査を行った。

(1)密集市街地再生方針の概要

この方針ではまず、密集市街地の評価指標を「延焼危険性」と「避難・消火の困難性」とし、町丁目ごとにデータを分析した結果として課題の大きさに応じた優先度を設定した上で（図 5）、優先度 1、2 が連続した市街地を密集市街地再生優先地区に位置付けている。

また、施策の方針として、「燃え広がりにくいまちづくり」及び「建物が倒壊せず避難が可能なまちづくり」を掲げ、地域特性（防災面の課題の大きさ等）に応じて多様な施策を組み合わせ、相乗効果による密集市街地の再生を図るとしている。

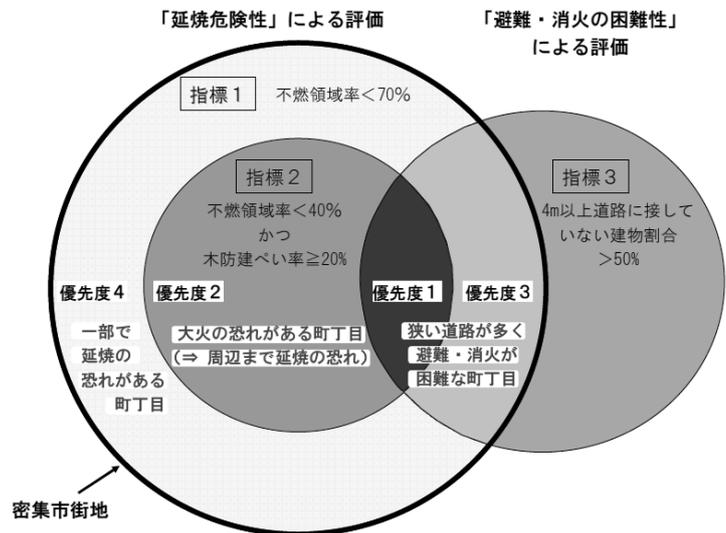


図 5 密集市街地の評価指標（神戸市資料）

この方針に基づき、現在は老朽建築物除却事業、身近な環境改善事業、まちなか防災空地整備事業、不燃化促進事業（準防火地域における2階建の不燃化建替）など、様々な補助事業が設けられているが、事業によっては対象を再生優先地区に限定するなど重点化を図っている。

(2)まちなか防災空地整備事業

密集市街地再生方針に基づき、火災などの延焼を防止するスペースを確保することを目的に、災害時は一時避難場所や消防活動用地、緊急車両の回転地などの防災活動の場として、平常時は広場・ポケットパークなどのコミュニティの場として利用する空地を「まちなか防災空地」として整備している。

この事業は、

- ① 土地所有者、まちづくり協議会等、神戸市の三者で協定を締結
- ② 神戸市が土地を無償で借地（土地使用貸借契約締結）し、固定資産税等を非課税化
- ③ まちづくり協議会等が、その土地を「まちなか防災空地」として整備（神戸市が補助）及び維持管理（管理協定締結）

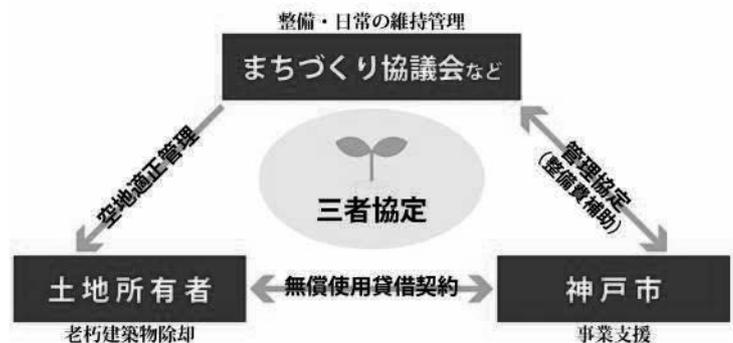


図 6 まちなか防災空地整備事業（神戸市資料）

という流れで行われ、老朽建物を解体した跡地を同空地として提供する場合は、建物解体費に対する補助も受けられる。なお、対象となる土地は、方針の中で再生優先地区に位置付けられた地区内に限定されており、他に少なくとも3～5年は提供可能なこと、まちの防災性向上に資する位置・区域・面積で

あることが条件となっている。

図7～9に示すのは、「まちなか防災空地」第1号となった東垂水地区の例である。元々、図7の奥にあるような木造賃貸アパートが壁のように横向きに建っていたところが火災で焼失し、その跡地を防災空地として整備したものである。空地には地域が管理する菜園があり（図8）、簡易水道消火装置が備え付けられている。

また、この東垂水地区では平成5年に「東垂水地区まちづくり推進会」が設立され、そのうち防災空地のある城が山北エリアでは、関係自治会がアンケートや検討会などの取り組みを経て、平成24年9月に「安全・安心まちづくり構想」が策定されている。この構想の中では、図9に示すように地区の現状と防災上の課題が共有されており、防災空地となった箇所についても把握が行われている。

(3)近隣住環境計画制度

この制度は、阪神・淡路大震災で甚大な被害を受けながら、震災復興事業の対象外となったために密集市街地の更新が進まない状況に鑑み、平成11年に「神戸市民の住環境等をまもりそだてる条例」の改正により創設された。地域ごとの特性を踏まえ、向こう3軒両隣など、市民にとって身近な単位からできるまちづくり手法であり、地区計画や建築協定が規制上乘せ型なのに対し、緩和型のツールという性格を有している。

この事例として、現在手続き中の駒ヶ林町1丁目南部地区近隣住環境計画（案）について見てみる。同地区は昔ながらの路地によって独特の雰囲気が残り、密接なコミュニティが形成・維持されている一方で、防災や建替え等の面で課題を抱えている。区域内の道路は現状で二項道路か建築基準法上の道路に該当しない通路のどちらかとなっている。

この計画ではまず、既存の二項道路を主要道路と路地Aに区分した上で、主要道路は街区内の緊急車両の進入などのため将来幅員4mとする二項道路として維持し、路地Aは路地の佇まいを保全し街区内の日常生活におけるコミュニティを支える道路として、三項道路に指定することで将来幅員2.7mとする道路に位置付けている。また、現状で建築基準法の道路に該当しない通路も路地B、路地Cに区分し、路地Bは壁面線指定により将来幅員2.7mを確保し、路地Cは現状幅員を維持することとしている（図10～12）。

また、路地A及び路地B沿いでは、防火等の措置として内装制限の付加や主要構造部の耐火性強化を講じる他、道路の位置づけを踏まえた避難方法の周知や防災訓練の実施等、ソフト面による防災力の確保を行うなど、計画の決定においては一定の防火・避難安全性が考慮されている。

なお、これらの細街路の整備においては、中心線を決めるためのコンサルタント派遣の支援が行われるとともに、幅員や段差などによる車両通行の可否などを勘案し、道路管理者との協議が整えば、地域が選んだデザインで舗装が行われている（図11）。

(4)多様な施策の組み合わせ

これまで具体的な事例として見てきた地区は、いずれも(1)で述べた再生優先地区内であるが、これらの地区では同時に密集型の住宅市街地総合整備事業も行われている。また、同じく(1)で述べた各種補助事業についても、社会資本整備総合交付金（効果促進事業）などが活用されている。すなわち、建替促進など住民側の取り組みを促すソフト施策と、細街路や空地整備などのハード整備の双方について、国費も活用しながら相乗的に取り組みを進めようという姿勢が伺える。

■まちなか防災空地（東垂水地区）



図7 写真①：まちなか防災空地



図8 写真②：まちなか防災空地

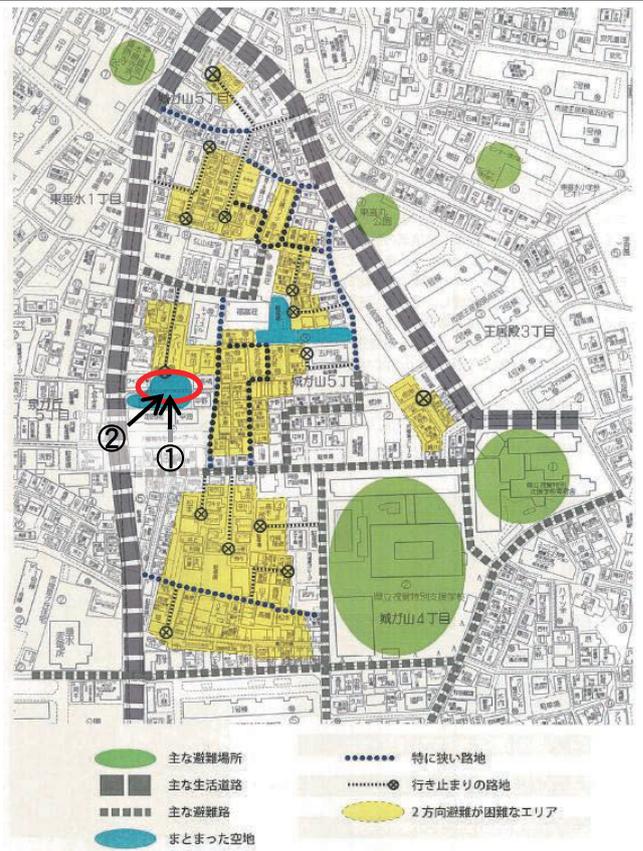


図9 地区の現状と防災上の課題
 （「城が山北エリア安全安心まちづくり構想」より）

■近隣住環境計画（駒ヶ林町1丁目南部地区）※案



図10 整備計画図（神戸市資料）



図11 写真③：主要道路（二項道路）



図12 写真④：路地C（道路でない通路）

(5)まちづくりの推進体制

神戸市では、昭和 56 年 12 月に定めた「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例（まちづくり条例）」のもと、まちづくり協議会の認定、まちづくり提案の策定、まちづくり協定の締結などが行われている。また行政側でも、まちづくりの知識を有する技術職員を区役所にも配置するなど、より住民側に近い立場でニーズの把握や各種調整を行う体制が取られている。平成 25 年 2 月時点で、神戸市内には 98 団体（うち認定 52 団体）のまちづくり協議会有り、先述した再生優先地区などでは、行政が働きかけを行って協議会の設立に至った地区もある。

まちづくり活動の支援としては、段階に応じて、まちづくり協議会の活動経費の一部を助成する「まちづくり活動助成」、都市計画や建築に関するコンサルタントなどの「専門家派遣」、こうべまちづくり学校などを通じた「情報交流・学習機会の充実」などが行われている。名古屋市でも同様の制度はあるが、こうした取り組みが地域でまちづくりを担う層の厚みにつながることを望ましく、特に密集市街地などの課題を有する地区では、課題を共有や意見の集約が可能な地域のまちづくり組織を立ち上げ、育てていくことが重要である。

表 5 神戸市におけるまちづくり支援の内容（神戸市資料より作成）

支援制度	支援内容（目安）	備考	H24 年度実績
まちづくり活動助成	上限 10 万円	まちづくりの初動期、ルール運用段階に適用	42 団体
	上限 30 万円	構想づくり、ルールづくりなどの合意形成段階に適用	
	対象費用の 1/2 以内かつ上限 30 万円	長期間まちづくり活動を継続している団体に適用	
アドバイザー派遣	上限 30 万円 3 万円/回、10 回/年	まちづくりの初動期、ルール運用段階に適用	25 団体
コンサルタント派遣	1 地区約 100 万円	構想づくり、ルールづくりなどの合意形成段階に適用	34 団体
	1 地区約 150 万円	ものづくり（細街路整備や共同化など）の合意形成段階に適用	

4 名古屋市における今後の取り組み

これまで見てきた事例などを参考に、今後、名古屋市で検討すべき施策の方向性や、実際の地域展開において重要となる視点を整理し、個別地区を対象としたでのケーススタディを行う。

4-1 施策展開の考え方

(1)多様な施策メニューの検討

先述した事例を見ても、密集市街地の改善に取り組む手法は多種多様であることが分かる。これまで名古屋市が行ってきた取り組みは、市街地を面的に捉えた整備や一律な制度運用が目立ち、地区内の課題や特性に応じ、きめ細かに手法を選びながら対応する視点が不足していたように思う。

密集市街地の改善を一步ずつでも着実に前進させるためには、まずは行政が地域におけるニーズの把握に努め、多様な施策メニューを検討するべきである。以下に、その主な内容を示す。

①個々の建物の安全性向上

現状で全市の旧耐震基準の住宅を対象に行っている耐震化への支援に加え、密集市街地においては不燃化の規制や助成を行うことが考えられる。ただ、規制を上乗せするだけでは建替え費用の負担が増し、かえって更新の遅れを招く可能性があるため、助成により不燃化で増額となる分を補填するなどの措置もあわせて検討する必要がある。

②細街路対策

現在2地区で取り組んでいる「生活こみち整備促進事業」は、地区内の二項道路全てを対象としているが、避難や消火活動の面から重点的に拡幅が必要な路線もあれば、丘陵地などで物理的に拡幅が困難な箇所もある。こうした路線ごとの特性を踏まえながら運用する方向に改めていくとともに、二項道路の中心線を決めるための沿道権利者の協議なども、専門家の派遣による支援が必要である。

また、周辺状況も勘案した結果、防災上4mを確保する必要性が高くなく、むしろ歴史性や生活面の視点から現状の幅員を維持することが望ましいような路線については、規制誘導手法との組み合わせの中で、最低道路幅員規定を見直す手立てを検討することも考えられる。

③防災上有効な空地の確保

密集市街地では人口減少や高齢化が進んでおり、空き家や空地の増加が予想される。密集市街地における空地は、火災の延焼を遮断したり避難や消火活動のスペースとなったり、防災上有効に機能することが期待でき、地域管理を前提に整備補助や税の軽減を行っている神戸市の事例は参考となる。

また、老朽化した空き家は、災害時における倒壊など防災面の他、平時においても不審火など防災上の課題がある。現状では空き家を更地にすることで、固定資産税の軽減（更地の場合の1/6）がなくなる税制でとなっており、所有者による取り壊しが進みにくい状況である。しかしながら、他の自治体では除却に対する助成制度や是正勧告を行うための条例を設ける事例も増えてきており、名古屋市においても対応を考えていくべき課題である。

(2)客観的な評価指標に基づく地区の重点化や施策の効果把握

住宅の耐震化などに比べ、不燃化の促進、細街路の拡幅、空地の有効活用などの取り組みは、市街地の特性に応じて必要性や効果における差が大きいと考えられる。そのため、限られた財源の中で助成や優遇措置を行うためには、地区や路線の絞り込みを行うことが効果的である。その際、こうした助成は個人財産への公金投入と見られる可能性もあることから、地区内外での不公平感を招かないために、可能な限り客観的な評価指標を用いて施策の効果を説明するなどの対応も考えていく必要がある。

(3)国の制度活用及び施策の組み合わせによる相乗効果

上記の施策メニューを検討する中では、それに伴う補助金支出などが必要となってくる。財政に制約がある中、地域の多様なニーズに応えていくためには、国の制度を上手く活用し市の負担を減らす工夫も重要である。現状の制度としては、社会資本整備総合交付金の効果促進事業や住宅市街地総合整備事業（密集型）の活用が考えられるが、今後の国の制度の動きなどは敏感に把握していく必要がある。

また、地域のニーズにあわせ、複数の事業を効果的に組み合わせることで、相乗的な効果が得られるように考慮しながら取り組んでいくことも重要である。

(4)庁内推進体制の構築

検討する施策メニューの幅を広げるためには、所管が複数の部署にまたがってくるため、関係部署間での連携が不可欠である。まちづくり部局、建築指導部局、道路管理部局は勿論のこと、税の軽減などを検討する場合は財政部局、課題地区の状況把握については区役所にも協力を得るなど、庁内で課題を共有しながらより良い方策を検討できる体制の構築が求められる。

また、地域展開を見据えると職員だけでは体制に限界があるため、実際に地域に入って制度の説明や合意形成に携わることができる専門家の活用や育成も考えていく必要がある。

(5)地域まちづくりへの展開

検討した施策メニューの地域への展開に際しては、地域における住民間で課題が共有され、改善に向けた取り組みが議論される状況を作り出す必要がある。名古屋市都市計画マスタープランでは、「地域まちづくりの推進」が重点的に掲げられ、地域が主体となった「まちづくり構想の策定」やその「実践」を後押しする方向性が出されている。そうした取り組みは、密集市街地のような課題地区でこそ必要性が高く、組織的な活動が未熟な地域に対しては、行政として積極的にサポートすることも重要である。

このような地域での活動を促進する中で、規制誘導手法に対する理解や、細街路の拡幅に関する路線の位置づけ、空地を地域で管理する体制の構築、さらには避難や要援護者支援など自助・共助を中心とした地域防災力の強化にもつながっていくことが期待できる。

4-2 個別地区での検討（ケーススタディ）

以下では、実際の地域における議論の展開をイメージし、名古屋市の中で新重点密集市街地に位置づけられる米野、御劔の2地区を対象としたケーススタディを行う。まず、検討において留意すべき視点を示した上で、両地区の現状や課題を示すデータをもとに、市街地改善の方向性を考える。

なお、ケーススタディについては、名古屋都市センターが事務局を務め、名古屋大学を始めとした産官学民で構成する「減災まちづくり研究会」における議論の内容を反映したものである。

(1)検討の視点

①将来都市構造との関係

名古屋市都市計画マスタープランは、めざすべき都市構造として、駅を中心とした圏域に、商業・業務・住宅・サービス・文化等の多様な都市機能が適切に配置・連携され、魅力的で安全な空間づくりがなされた「集約連携型都市構造の実現」を掲げている。

こうした将来都市構造との関係を考慮すれば、同じ密集市街地でも土地利用の誘導などの方向性は異なってくる。例えば駅周辺では、敷地の共同化や高度利用による建物の耐火性向上とともに、まとまりのあるオープンスペースを周辺で確保するなどの方策が考えられ、他方、駅から離れた地区では、空地の有効活用を含めた市街地の低密度化により、防災性の向上に繋げることなどが考えられる。

②マルチハザードリスクの考慮

密集市街地における災害危険性（ハザード）は、地震による建物倒壊や延焼拡大などに限ったものではなく、地盤が軟弱な地域では液状化の被害も想定される。また名古屋市近辺は、過去に伊勢湾台風による激甚な高潮被害を受けた地域であり、低平地部で河川堤防が決壊した場合などは長期的な浸水被害も想定される。さらに、近年では平成12年に発生した東海豪雨に代表されるような都市型豪雨による被害の発生も増えている。

まずは、地区における複合的な災害危険性について正しく理解し、住民意識の向上とともに、まちづくりにも反映できるよう考慮していく必要がある。

③地域資源や生活環境との関係

密集市街地は戦前の町並みの面影を残しており、中には歴史的な価値を有するものも多い。特に名古屋市は、平成23年7月に「歴史まちづくり戦略」を策定し、身近な歴史に親しむ界限づくりや地域で歴史的資源を「まもり・いかし・つなぐ」仕組みづくりなどに取り組んでいる。このため、地区の防災性向上と歴史的資源の保全・活用の両面を考えていかなければならない。

また、幅員4mに満たない狭い路地は余分な通過交通を排除し、子どもの安全な通学路や地域のコミュニティ形成の場として重宝される面もある。このように、密集市街地の改善については、単に防

災性の向上だけではなく、高齢者の生活やコミュニティの問題なども含めた総合的な視点を持って取り組む必要がある。

④対策における時間軸の設定

自然災害はいつ発生するかわからず、対策も早期に実施すべきものと、中長期的な視野で取り組むものに大別される。特に、住宅の耐震化や避難体制の構築などは人命に関わる重要な事柄であり、災害危険性の高い密集市街地では、現状の市街地をベースとした被害軽減のための取り組みも不可欠である。

一方で、長期的には土地利用の誘導や基盤整備を含めた検討を行うこととなるが、その取り組みの過程で自然災害による被災を受けることも考えられる。その場合、権利関係が複雑な密集市街地では、復旧や復興が立ち遅れ、生活再建やコミュニティの回復が困難になることも懸念される。こうしたことも考慮すると、平時から地域で将来像の共有を図りながら、防災性向上を考慮したルールづくりなどを議論し、可能であれば地区計画等による担保を検討するなどの取り組みを進めることが重要と言える。

(2)対象地区（米野、御劔）の現状と課題

①位置及び土地利用の状況

米野地区は、名古屋駅の西側に位置し、周辺に複数の鉄道駅があるなど公共交通の利便性が高い。土地利用は住居系が中心だが、地区東側には病院や商業施設なども見られる（図 13）。

一方、御劔地区は地下鉄駅から概ね 1km 圏であり、基幹バスが近くを走っているものの、いわゆる「駅そば」には該当しない。同じく住宅地が中心の土地利用であるが、地区内には商店街、周辺には大規模な工場や大学施設なども見られる（図 14）。

②基盤整備の状況

両地区ともに大正から昭和にかけ、耕地整理あるいは旧法区画整理が行われており、地区内には二項道路が多く、旧集落を中心に不整形な街路形状も残っている（図 15、16）。また、歴史ある建物や社寺などが点在するなど、歴史的な界限性を有する地区でもある。

一方、都市計画施設としては、米野地区では防災公園が整備中であり、御劔地区では都市計画道路が長期未着手の状況となっている（図 17、18）。

③災害による危険性

両地区の地形を見ると、米野地区は平坦地で標高も低く、御劔地区は西から東に向けて高くなる丘陵地形となっている。そのため、名古屋市のハザードマップを見ても、米野地区は御劔地区に比べ、浸水や液状化による危険性が高い。

(3)市街地改善の方向性

①基盤整備の考え方

両地区ともに整備中あるいは未着手の都市計画施設があり、計画が見直されない限りはこれらの早期整備を進めることが前提となる。また、御劔地区では公園が少ないため、適当な土地があれば追加で確保していくことが考えられる。その他、両地区では歴史的界限の存在が見られることから、旧集落の不整形な街路形状などは歴史の名残ある資産と捉え、後世に引き継いでいくことが望ましい。

ただその中で、被災時に人命を守るための取り組みとして、防災公園や幹線道路までの避難路の確保などは着実に進める必要がある。また、両地区内には駐車場や空地も目立つことから、こうした空間を避難や消火活動に活用できるよう検討していくべきである。

米野地区の現況データ

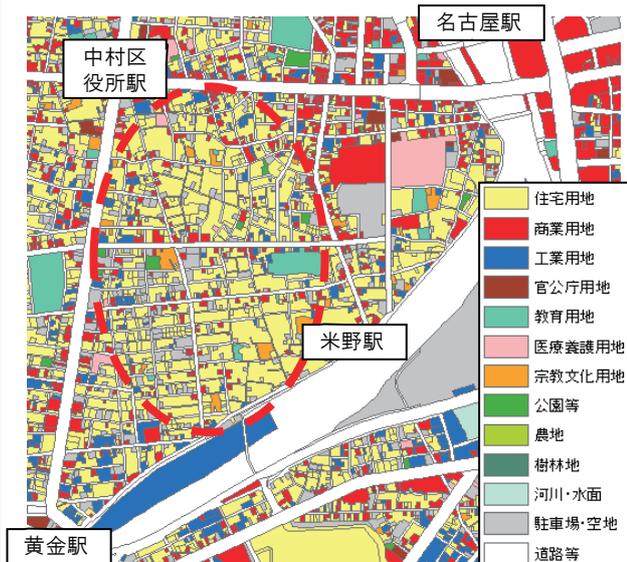


図 13 土地利用現況（米野：H19）

御劔地区の現況データ

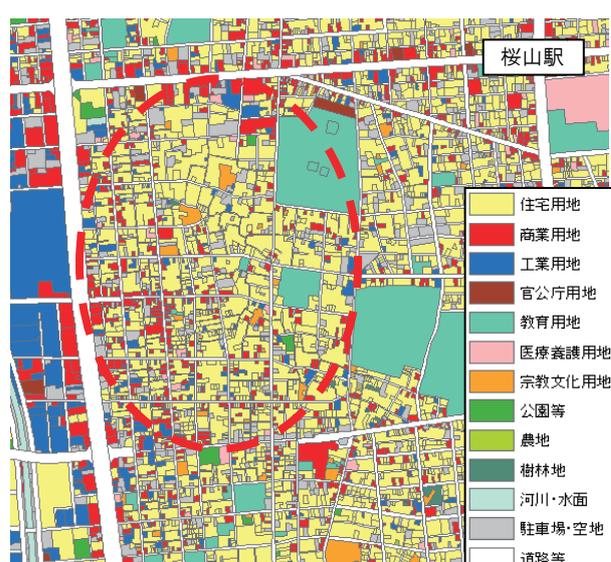


図 14 土地利用現況（御劔：H19）

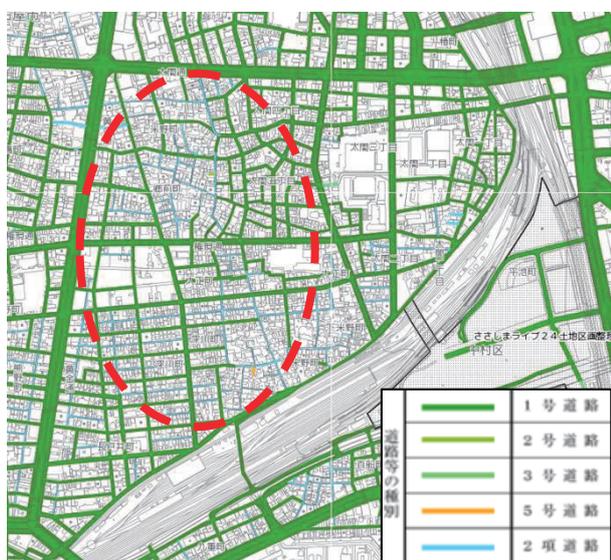


図 15 指定道路図（米野）

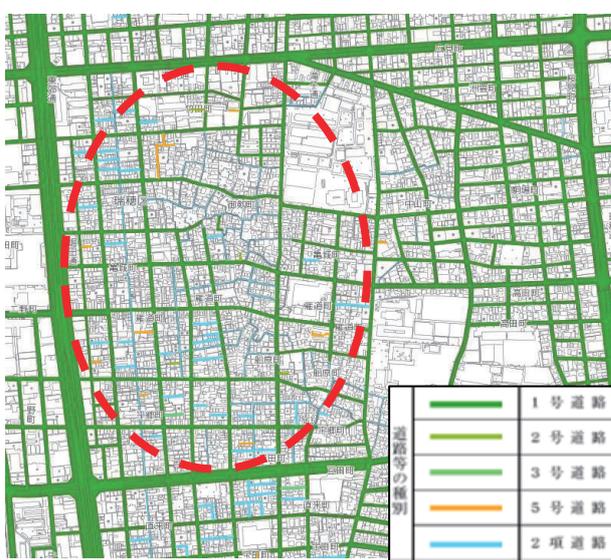


図 16 指定道路図（御劔）

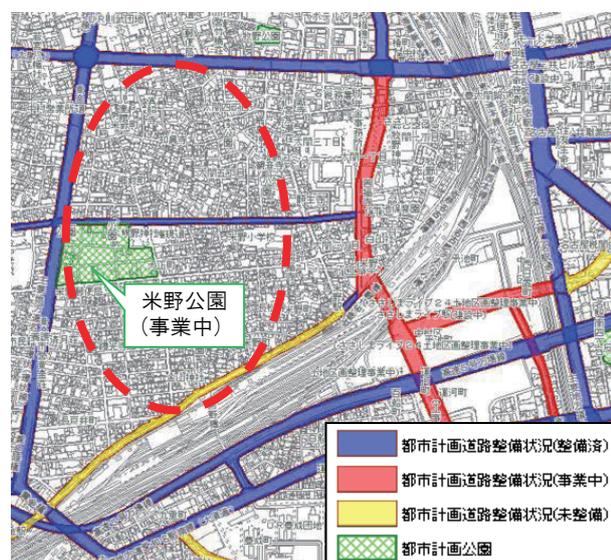


図 17 都市計画施設の状況（米野）

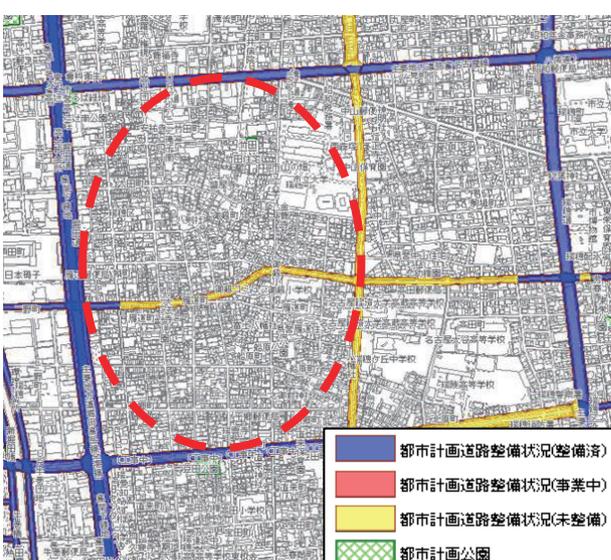


図 18 都市計画施設の状況（御劔）

②土地利用の考え方

米野地区は椿町線（オーバース）の整備により、ささしま地区へのアクセスが向上したほか、名古屋駅には将来的にリニア中央新幹線が乗り入れる予定である。そのため、ビジネスマンや学生などの若い単身世帯を中心とした居住ニーズが高まることが予想され、液状化の危険性も考慮すると、共同建替え等により中層程度の建物を誘導していくことが考えられる。

一方、御劔地区は鉄道駅から離れているものの地盤は良好であり、市街地の低密度化を進めることで、ゆとりある住宅地の形成と防災性の向上を図ることが望ましい。その結果、地区のイメージが良くなれば子育て世代なども集まり、生活環境の改善やコミュニティの活性化へと繋がることも期待できる。

(4)まとめと考察

対象とした2地区は同じ密集市街地でも地域特性が異なり、考えられる将来像も一様ではない。長期的かつ複合的な視点を持つことで、単に防災性の向上のみならず、地域の魅力向上や生活改善にもつなげていくことができる。

なお、ここでのケーススタディ結果は、いずれも限られた客観的な情報をもとに導かれる1つの考え方であり、これがそのまま地域での最適解になるわけではない。地域に住む住民が、地域の魅力や災害危険性などの課題を理解、共有した上で、あるべき将来像や具体的な取り組みなどが持続的に議論され、改善の結果が少しずつでも目に見える形となっていくことが望ましい。

そのために行政は、必要な情報をわかりやすく提供するとともに、地域のニーズに柔軟に応えられるような制度面や体制面の充実を図るべきである。そして、地域と行政が課題を共有しながら互いに知恵を出し合う関係の構築こそが、密集市街地の着実な改善に向けた推進力になるものとする。

5 おわりに

名古屋市では新たに策定した都市計画マスタープランのもと、防災まちづくりや地域まちづくりの取り組みが具体化しつつある。今後の施策検討や地域展開の中で、本稿で示した視点や考え方が参考となれば幸いである。

最後に、本研究に関して、参考となる知見を多くいただいた減災まちづくり研究会、神戸市都市計画総局まち再生推進課、名古屋市住宅都市局の皆さまに深く感謝を申し上げたい。

《参考文献等》

-
- ※名古屋市住宅都市局『名古屋市都市計画マスタープラン』（2011年12月）
 - ※名古屋市住宅都市局『震災に強いまちづくり方針』（2007年3月）
 - ※名古屋市住宅都市局『名古屋市歴史まちづくり戦略』（2011年7月）
 - ※神戸市都市計画総局『密集市街地再生方針』（2011年3月）
 - ※国土交通省国土技術政策総合研究所『密集市街地整備のための集団規定の運用ガイドブック～まちづくり誘導手法を用いた建替え促進のために～』（2007年1月）
 - ※市岡佳子・佐藤圭二『密集住宅市街地の形成過程に関する研究—名古屋市耕地整理事業地区のケース・スタディー』1989年度第24回日本都市計画学会学術研究論文集
 - ※橋本幸曜『建築法規最低道路幅員規定における4m既定の由来に関する研究』東京大学都市工学専攻2004年度修士論文梗概
 - ※高見澤邦郎／編『狭あい道路とまちづくり 防災と生活と環境の総合化をめざして』地域科学研究会（2001年7月）
 - ※井上隆／監『狭あい道路と密集市街地の計画的整備 その手法と推進実務』地域科学研究会（2008年3月）
 - ※西村幸夫『路地からのまちづくり』学芸出版社（2006年12月）
 - ※後藤治・三浦卓也・村上正浩・関澤愛『それでも、「木密」に住み続けたい！～路地裏で安全に暮らすための防災まちづくりの極意～』彰国社（2009年9月）
 - ※米山秀隆『空き家急増の真実—放置・倒壊・限界マンション化を防げ』日本経済新聞出版社（2012年6月）

名古屋都市センターが、名古屋のまちづくりや都市計画行政の課題を先取りした研究テーマを設定し、必要に応じ、名古屋市職員や学識者などとも連携して調査研究を行い、報告書としてまとめたものです。

No.102 2013.3 | 研究報告書

地域特性を考慮した密集市街地の改善に関する研究

平成 25 年 3 月

発行  **名古屋都市センター**

〒460-0023

名古屋市中区金山町一丁目 1 番 1 号

TEL / FAX 052-678-2200 / 2211

<http://www.nui.or.jp/>

この印刷物は再生紙を使用しています。