

密集市街地の改善について ～震災に強いまちを目指して～



名古屋市は、戦災復興をはじめとした土地区画整理事業等により市域の約 7 割を整備し、全体的に基盤が整った市街地が形成されている。しかしながら、一部に戦火を逃れた昔ながらの集落や、整備水準が現在のものより低い耕地整理等により基盤整備を実施し、道路等が不十分な密集市街地が残っている。

平成 23 年の東日本大震災以降、防災・減災への人々の関心が高まるとともに、本市においては平成 26 年 2 月に南海トラフ巨大地震被害想定を発表し、平成 27 年 1 月には、より安全で震災に強い市街地の形成に向け「震災に強いまちづくり方針」の改定を行った。

本レポートでは、本市の既存施策の整理を行ったうえで、先進的な他都市事例を調査し、密集市街地施策の改善の方向性について取りまとめたものである。

密集市街地の改善について

～震災に強いまちを目指して～

名古屋市役所 住宅都市局 市川 知宏
高井 美紀
平松 翼
矢野 孝幸
アドバイザー：名古屋都市センター 調査課長 藤井 由佳

1 背景・目的

平成 23 年 3 月の東日本大震災の発生を受け、行政においては防災・減災まちづくりへの機運が高まっている。名古屋市では、南海トラフ巨大地震が今後 30 年以内に 70%（平成 26 年 8 月現在）の確率で発生するといわれており、基盤整備が不十分なまま現在まで残ってしまった密集市街地では、建物倒壊、火災延焼、避難困難など多くの人的被害、建物被害が想定されている。

東日本大震災発生後には、名古屋市都市計画マスタープランの改定が行われ、安心安全に暮らすための都市構造を目指し、木造密集市街地の防災対策を進めることとしている。また、平成 27 年 1 月には、新たな被害想定をもとに、より安全で震災に強い市街地の形成に向け「震災に強いまちづくり方針」を改定した。

『地域特性を考慮した密集市街地の改善に関する研究（福田 2012）』（名古屋都市センター一般研究）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整理、また、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を示している。平成 23 年 3 月の東日本大震災以降、国において「南海トラフ巨大地震のモデル検討会」の設置と新たな想定地震の設定方針の検討等が行われ、各都市においては、既存制度の見直しや拡充が行われてきた。

本レポートでは、名古屋市における既存の密集市街地関連施策の整理を行ったうえで、地域の主体性と施策のパッケージ化に焦点を当て先進的な他都市事例の調査を行い、効果的な密集市街地施策の改善の方向性を示すことを目的とする。

2 密集市街地をめぐる最近の動向

2-1 密集市街地の位置づけ

本市ではこれまで、戦後の復興土地区画整理事業や土地区画整理事業などによって市域のおよそ 7 割を整備し、道路率は約 18%（平成 27 年 4 月 1 日時点）、都市の骨格を形成する幹線街路の整備率は約 90%（平成 26 年 3 月 31 日時点）と高い整備水準にあり、全体的に基盤が整った市街地が形成されている。

しかしながら、一部に戦火を免れた昔からの集落や、整備水準が現在のものよりも低い耕地整理等により基盤整備を実施し道路・公園などの基盤が不十分である等、地震時に道路閉塞や火災延焼による被害の発生が懸念される密集市街地が残っている。

(1) 都市計画マスタープランへの位置づけ

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」における地域まちづくりを誘導する「誘導地域」として、「主な木造住宅密集地域」11 地区を位置づけている。（図 2-1）

主な木造住宅密集地域は、建物棟数密度、狭あい道路密度、老朽建物棟数率等を考慮したうえで、一定の

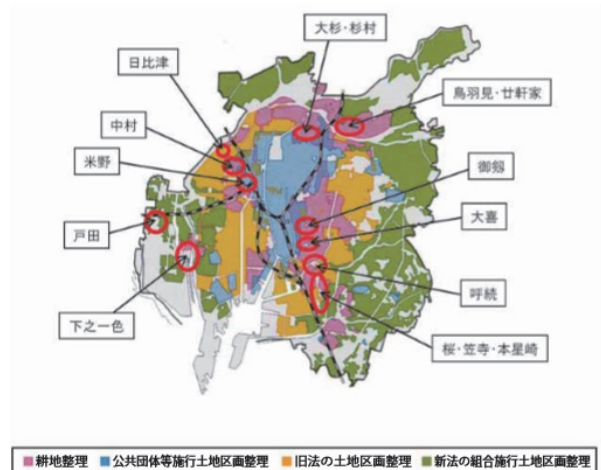


図 2-1 区画整理事業等の区域と
主な木造住宅密集地域

広がりをもつ地区を位置づけている。

(2)地震時等に著しく危険な密集市街地への位置づけ

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 年までに最低限の安全性を確保し、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）を位置づけた。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」や避難のしにくさを示す「避難困難性」の基準をもとに米野地区（中村区）と御劔地区（瑞穂区）を抽出している。

また、平成 28 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 27 年時点の指定状況が示されており、平成 23 年における指定状況と比べると（表 2-1）、およそ 8 割の地区が未だに最低限の安全性が確保されておらず、本市においては、個々の建物の建替え等進んでいるものの課題の解消には至っていない。

	H23	H27
全国	5,745 ha	4,450 ha
名古屋市	87 ha	87 ha

表 2-1 新重点密集市街地指定地区面積の推移

2-2 南海トラフ巨大地震被害想定

名古屋市においては、「名古屋市地震対策専門委員会」を設置し、国の検討を踏まえ、南海トラフ巨大地震で発生する地震として、「過去の地震を考慮した最大クラス」と「あらゆる可能性を考慮した最大クラス」の 2 つの地震を想定して被害予測調査を行い、平成 26 年 2 月に被害想定を公表している。（図 2-2、2-3）

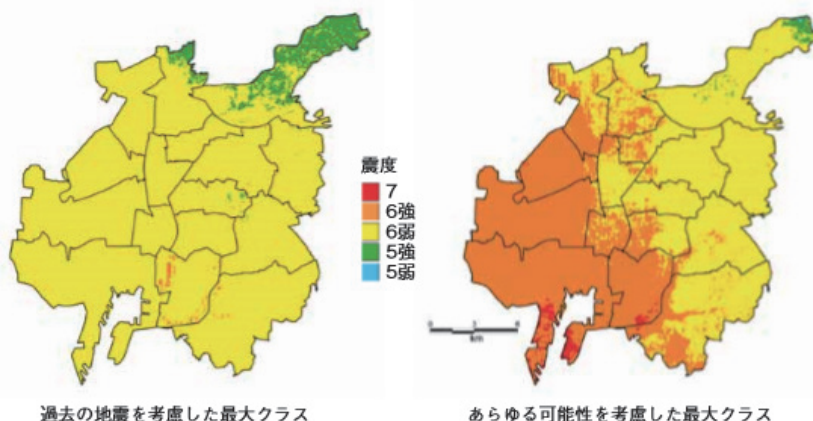


図 2-2 震度分布

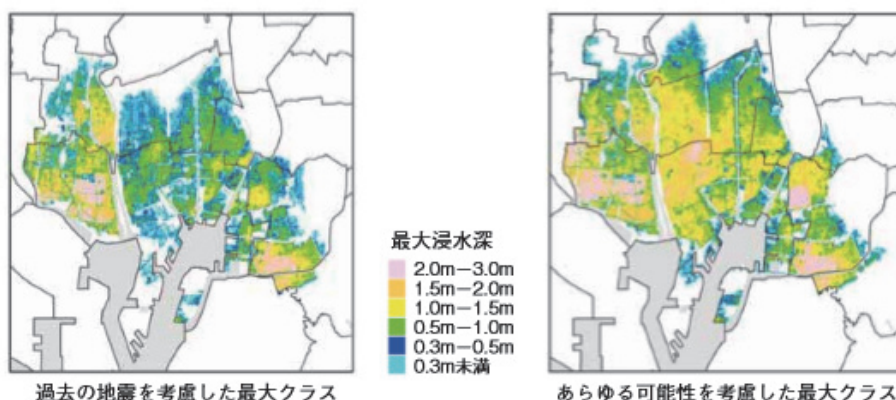


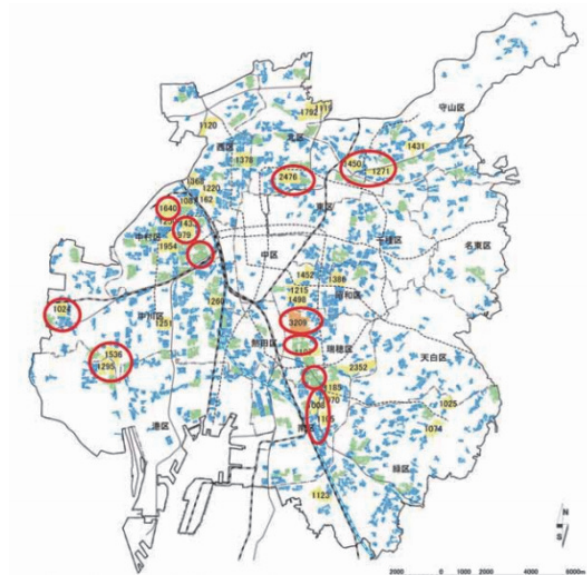
図 2-3 津波浸水深・区域

2-3 震災に強いまちづくり方針の改定

名古屋市都市計画マスタープランに示されているまちづくりの方針を踏まえつつ、より一層安全で震災に強い市街地の形成に向け、地震・火災対策の充実を図るとともに、新たに津波等を考慮した震災に強いまちづくりを推進することを目的に、平成 27 年 1 月に「震災に強いまちづくり方針」を改定した。

本方針では、新たな被害想定をもとに、災害危険度評価（建物倒壊、道路閉塞、火災延焼の危険性等）を行っており、先述した狭あい道路が多く、老朽建築物の割合が高い木造住宅密集地域において、危険性が高い地域がある。（図 2-4）

また、「市街地形成上の重点施策」として「木造住宅密集地域の改善」を方針に掲げ、こうした火災延焼や道路閉塞などの複合的な被害が予想される木造住宅密集地域においては、地域の主体性を尊重したきめ細かな防災まちづくりを推進するとしている。



図中の数字は延焼クラスター内の建物数（1,000 棟以上のみ表記）

図 2-4 災害危険度評価（火災延焼の危険性）

3 名古屋市における密集市街地改善に関する制度

3-1 既存施策の整理

(1)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（図 3-1）で建物を建築する際、建築基準法第 42 条 2 項道路（いわゆる 2 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。（表 3-1）



		米野地区	御劔地区
①	生活こみち申請件数	13 件	18 件
②	二項道路沿いの建築確認件数	104 件	118 件
③	申請割合（①／②）	13%	15%

表 3-1 建築確認件数と実績（平成 17～26 年度累計）

図 3-1 生活こみち整備促進事業実施地区

(2)老朽木造住宅除却助成

名古屋市都市計画マスタープラン（平成 23 年 1 月策定）に位置づけている主な木造住宅密集地域のうち火災延焼の危険性が特に高い、米野地区（中村区）・御劔地区（昭和区・瑞穂区）、下之一色地区（中川区）、笠寺地区（南区）において、老朽木造住宅※を除却する場合にその費用の一部を助成し、防災性の向上及び居住環境の改善を目的として、平成 27 年度から運用を開始した。

※対象となる老朽木造住宅とは、次の①と②を満たすもの

- ①昭和 56 年 5 月 31 日以前に着工された木造住宅
- ②居住の用に供しているもの

(3)接道許可制度

建築基準法 43 条の規定により、原則として幅員 4m 以上の建築基準法の道路に 2m 以上接していない敷地では建築することはできないが、基準を満たすことができれば接道許可を受けることにより建築することが可能になる制度である。なお、前面の道の幅員が 0.9m 以上あれば許可を受け、建築できる可能性があるように平成 27 年 4 月 1 日に許可基準を改正した。

H24～H26 年度の制度利用実績は 146 件であり、年間およそ 30 件の制度利用がある。

(4)特定通路かど地拡幅整備事業

特定通路（接道許可制度の対象の道）に接する敷地のうち、建築基準法の道路にも接しているため接道許可を受けなくても建築できるかど地（図 3-2）については、敷地後退する義務はないため、かど地が拡幅されない。そのかど地について、自主的に敷地後退する場合に、舗装整備費等を助成する制度である。

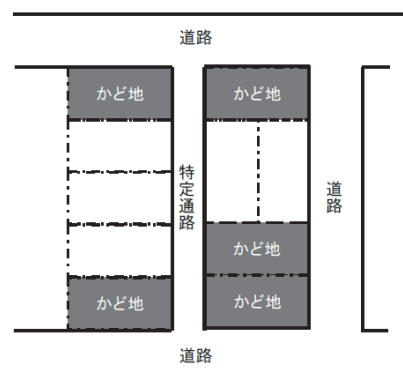


図 3-2 事業の対象敷地

(5)連担建築物設計制度

建築基準法 86 条の規定により、街区内部の無接道敷地と表側の接道する敷地とを建築基準法上の一敷地とみなし、安全、防火、衛生上必要な基準に従い総合的に設計することにより、対象区域の全員が合意することで、無接道でも個々の建物が任意の時期に建替えられるようになる制度である。

H15 年度に制度を創設し 26 年度までの制度利用実績は 2 件である。

(6)名古屋市長空家等対策の推進に関する条例

本条例は、平成 26 年 4 月 1 日に施行（同年 7 月 1 日全面施行）されたものである。本条例の施行により、市長は、適切な管理が行われておらず、このまま放置すれば倒壊等著しく危険となる空家等を「特定空家等」と認定し、所有者等に対し必要に応じ、除却・修繕の助言・指導・勧告・命令ができることとなった。平成 26 年度の特定空家等の認定状況は表 3-2 のとおりとなっている。このうち倒壊等の危険があり周辺に著しい保安上の危険を及ぼしている物件の一部について、国の「空き家再生等推進事業」を活用し、所有者による除却を促したところである。（表 3-3）

また、「空家等対策の推進に関する特別措置法」が平成 27 年 2 月 26 日に施行（関連規定部分は同年 5 月 26 日施行）され、特定空家等に対する措置命令に従わない場合は行政代執行が可能となった。さらに地方税法の改正により法律に基づく勧告に従わない場合は、その敷地について固定資産税・都市計画税の住宅用地特例を適用除外することとなった。

区 分	件 数
特 定 空 家 等	208件
うち保安上危険（倒壊等）	140件

表 3-2 特定空家等認定件数（平成 26 年度）

区 分	補助件数
老朽危険空家等 除却費補助金	4件

表 3-3 老朽危険空家等除却費補助金補助件数（平成 26 年度）

(7)建築物の耐震対策

住宅の耐震化の状況は、居住世帯のある住宅の総数約 98.5 万戸のうち、耐震性があると判断されるものは、約 82.5 万戸となっており、約 84%の住宅で耐震性があると推計されている。

一方、耐震性がないと判断される住宅が約 16 万戸あり、特に木造住宅の耐震化率は約 61%と低い値である（表 3-4）。そのため、建築物の地震に対する安全性の向上の促進を図るため、民間木造住宅を始めとし、耐震診断の無料実施、耐震改修の際の費用助成等を行っている（表 3-5）。

（単位：戸）

住宅	新耐震建築物	旧耐震建築物			合計	耐震性あり	耐震化率
		耐震性あり	耐震性なし	計			
木造住宅	187,800	5,700	125,300	131,000	318,800	193,500	60.7%
	137,400	7,600	161,400	169,000	306,400	145,000	47.3%
非木造住宅	514,900	115,900	35,500	151,400	666,300	630,800	94.7%
	424,400	127,000	39,900	166,900	591,300	551,400	93.3%
合計	702,700	121,600	160,800	282,400	985,100	824,300	83.7%
	561,800	134,600	201,300	335,900	897,700	696,400	77.6%

（上段：平成22年度時点（平成20年住宅・土地統計調査をもとに推計））

（下段：平成15年度時点（平成15年住宅・土地統計調査をもとに推計））

表 3-4 住宅の耐震化状況

年度	耐震診断	耐震改修助成
平成 8 年度～14 年度	6 7 6	制度なし
平成 15 年度	5, 0 4 2	1 7 3
平成 16 年度	3, 4 2 1	2 5 8
平成 17 年度	2, 6 7 1	3 5 8
平成 18 年度	2, 1 2 4	2 6 2
平成 19 年度	3, 4 1 4	2 2 0
平成 20 年度	2, 0 6 5	1 9 2
平成 21 年度	1, 4 5 2	2 1 8
平成 22 年度	1, 0 3 7	2 1 9
平成 23 年度	2, 2 6 5	6 0 5
平成 24 年度	1, 2 7 3	2 9 5
平成 25 年度	1, 1 2 2	2 6 8
平成 26 年度	1, 0 9 4	1 3 9

表 3-5 木造住宅の耐震診断・改修助成実績戸数

(8)ブロック塀等撤去助成

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以上のブロック塀等の撤去を行う所有者に対し、撤去費用の一部を補助している。(表 3-6)

年度	2 1	2 2	2 3	2 4	2 5	2 6	21～26 合計
撤去件数	3 4 件	5 5 件	4 8 件	3 9 件	5 5 件	3 8 件	2 6 9 件

表 3-6 ブロック塀等撤去助成実績件数

(9)地域まちづくりの推進

名古屋市では、土地の利用や建物の面から、まちの魅力づくり、住環境の維持、防災性向上など地域ごとの強みや弱みをふまえた特色あるまちづくりの実現に向けた活動を地域が主体となって取り組む「地域まちづくり」を推進している。

推進のために、地域まちづくりサポート制度による支援を実施しているほか、都市計画マスタープランに掲げる重点地域のうち 4 地区について、事務局運営等の支援を行っている。なお、重点地域支援の 4 地区のうち、御劔地区では、木造住宅密集地域に位置づけられていることもあり、防災をまちづくりの主なテーマとしている。

3-2 課題の整理

(1)狭あい道路対策

名古屋市において実施している施策を見ていくと、老朽木造住宅除却助成や耐震改修、接道許可制度を活用した建替え促進など、地震時における建物倒壊などの被害を抑える建物側の施策は充実してきている。

一方、地震時に道路閉塞がしやすく、避難や消火活動が困難になることが想定される狭あい道路の対策については、生活こみち整備促進事業によって、建替え等に伴う建築基準法に基づく敷地後退により 4m の空間を確保しようとしている。しかしながら、制度の運用状況を見ると、建築主等への強制力を伴わないこともあり、制度の利用実績が低いことや、対象地域におけるすべての 2 項道路を対象路線としているため、制度利用箇所は点状に散在しており、路線として十分な事業効果が得られているとは言い難い。また、道路と敷地に高低差のある場合など、拡幅が困難な路線も存在する。

こうした状況を踏まえ、生活こみち整備促進事業の運用方法を含めた狭あい道路対策を充実させていくことが必要である。

(2)木造住宅密集地域の改善に向けた体制の構築

震災に強いまちづくり方針では、木造住宅密集地域の改善に向け、地域課題・地域特性に応じて支援制度と規制誘導手法を組み合わせた施策展開を図り、地域の主体性を尊重したきめ細かな防災まちづくりを推進するとしている。木造住宅密集地域には様々な課題が集積しており、こうしたまちづくりを進めるに

あたっては、地域が抱える課題にきめ細かく対応できる多様な施策の検討が必要である。

また、多様な施策の検討と合わせて、市民にとって「分かりやすく、利用しやすい」制度とし、効果的に周知・啓発をしていくことが重要である。そのために、3-1 で見てきた各施策を所管する部署・窓口はそれぞれ異なるので、部署間の連携はもちろんのこと、情報提供・相談できる窓口をまとめるなど、地域が抱える課題に対して、幅広く対応できるような体制を整える必要もある。

(3)地域における防災まちづくりの推進

先述した多様な施策を行政が検討・地域へ展開していく際に、地域の課題認識がなければ、制度は利用されず、有効なものとはならない。そのため、地域における防災まちづくりの推進にあたっては、こうした行政と地域の意識の隔たりをなくし、自助・共助を中心とした地域防災力の強化が必要である。

また、防災まちづくりに限らず、地域での活動を行う際には、地域の代表的な組織である学区連絡協議会を対象として進めることが多い。なお、御劔地区においても学区連絡協議会を母体としながら、まちづくり協議会が設立、まちづくり構想が策定され、その実践に向けた検討が進められている。

しかし、学区連絡協議会の範囲は広く、同じ学区であっても住む場所によって課題は異なり、認識の異なる住民が集まっているため、具体的な取り組み（まちづくり構想の実践）の検討にあたっては、「自分事」として捉えられず、議論が進捗しない場合もある。そのため、課題を共有できる「単位」で取り組みを検討するなど、まちづくり活動の内容によってその単位を設定することも重要である。

このような課題を踏まえ、今後の名古屋市での取り組みの参考とするため、亀山市（三重県）、春日井市（愛知県）、神戸市（兵庫県）、横浜市（神奈川県）の事例についてヒアリング調査を実施した。

4 他都市の事例

4-1 生活道路整備指針（亀山市）

(1) 亀山市の概要

古くは東海道の宿場町として栄え、現在は高速自動車道や主要国道が通るなど、各時代で交通の結節点としての役割を担ってきた。また、亀山城を中心とした城下町としてまちが形成され、現在の中心市街地の基礎となっている。人口は昭和 45 年以降増加を続けており、平成 20 年には 50,000 人を超えた。産業としては、交通の利を活かして工業都市として発展してきた。市域全体をみると民有地の 7 割以上を山林や田畑が占め、狭あい道路を有するような古くからの集落も多数存在している。

(2) 事業開始の経緯

集落内の狭あいな生活道路では、自動車や歩行者の円滑な通行を妨げるほか、緊急車両の進入に支障をきたし、地域の課題となっている。整備に関しては、地域要望に基づき関係する地権者等の了承を得られた路線から市が順次進めていくものであるが、建物補償の必要性などにより、進捗は思わしくない。

また、行政としても財政状況が厳しいなかで、道路整備に関する課題に十分な対応できていない状況があり、狭あい道路の改善に対する地域住民の思いに応える効果的な道路整備が求められている。

このような地域が抱える課題と行政が抱える課題の解決に向けて、整備手法の多様化や地域住民との協働による計画づくりなどを「生活道路整備指針（以下、「指針」という。）」にまとめ、平成 23 年度より試行運用を始めた。

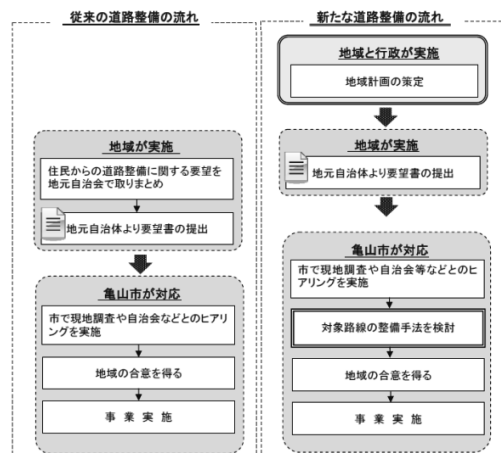


図 4-1 従来の道路整備の流れと生活道路整備指針による流れの比較

(3) 事業の概要

指針では、従来の生活道路整備の流れに「地域計画の策定」と「整備手法の多様化」を付加しており、「早く」、「効果的に」、「経済的に」生活道路の整備を進めることを目的に掲げている。

① 地域計画の策定

地域計画とは、当該地区内に存在する幅員 4m 未満の市道を抽出し、それらを地域住民と行政の協働によって必要性の高さを評価・検討し、その結果から整備対象路線の優先順位を示したものである。従来の地域からの要望に地域計画を付加することで、整備対象路線の優先順位を明確にし、整備による効果を早期に発現することを目指す。

② 整備手法の多様化

従来のような整備路線の全線における関係地権者等の全員から同意が得られた後に整備を実施するという手法では、多大な時間と費用が必要となることから、指針では整備手法の多様化について示している。内容としては、整備手法を時間軸によって長期対策・中期対策・短期対策の 3 つに整理し、整備対象路線で可能な手法による整備を実施するというものである。

路線全線において 5m の幅員を確保するのは長期対策に該当し、将来的には全路線において長期対策を実施することが目標となるが、前述の通り多大な時間と費用が必要となる。そのため、路線ごとの状況に応じて、早急な効果発現を目的とした中期対策・短期対策による整備を暫定的に行う。整備対象路線ごとに、長期対策の可能性から検討をし、早期実施が困難であれば中期対策を検討、長期対策・中期対策ともに実施が困難な場合に短期対策の検討を進めるという検討ステップを踏む。

検討の流れ	概要・例	対策レベル
ステップ 1：長期対策	対象路線の全線道路拡幅 (必要な幅員を全線で確保。)	恒久的対策
ステップ 2：中期対策	用地買収などを含む全線改良以外の部分的対策 (必要な幅員が一定の延長で確保できる場合に、その区間を部分的に整備。)	暫定的対策
ステップ 3：短期対策	道路用地内において、早期・安価に実施可能な交通安全対策を含む部分的対策 (カーブミラーの設置、区画線の設置、側溝蓋の設置、路肩整備など。)	

表 4-1 対象路線における整備手法検討の流れと概要

(4)実績

試行運用を続けている状況であり、地域計画の策定に至った事例は調査時点ではないものの、一部路線において、中期対策として掲げた整備手法の実施により、部分的な退避場所の設置や集落外周部までのアクセス改善につながる成果が得られている。

従来の要望による生活道路整備とは異なるステップが必要であるため、指針の周知を図っているものの、指針の説明会実施は少数にとどまっていることもあり、指針の浸透性には不安があるのが現状である。

(5)評価、課題、今後の方向性等

地域計画の策定に至らない背景として、単路線ごとの要望にとどまるケースが多いことが挙げられるが、道路整備に関しては基本的に要望事業であること、また、指針による地域計画を策定するために地域の取り組みが必要であることから、地域発意であることが前提となる。

このことから、地域住民への指針の周知は課題となっている。また、地域計画をどのような単位で策定するか、地域計画策定によるインセンティブの可能性などの課題もある。

現在の試行運用から課題の改善や見直しなどを行い、今後の本格運用に向かっていく。

4-2 春日井市まちづくり支援制度（春日井市）

(1)春日井市の概要

名古屋市の北東部に隣接しており、人口約 30 万人、市域面積約 93 km²、うち約 5 割が市街化区域となっている。市街化区域の 4 分の 3 で土地区画整理事業施行済又は施行中であるなど全体として計画的なまちづくりが進められているが、一部地域において道路を始めとした公共施設整備が不十分な地域がある。

(2)制度導入の背景

平成 21 年度に国土交通省の補助事業「狭あい道路整備等促進事業」が創設されたことをうけ、市内の道路等の基盤が不十分な地区を対象に、地区の生活環境の向上を目的として制度導入を図ったものである。

(3)制度の概要

地域住民などがまちづくり活動を行うための団体（推進団体）を設立し、生活道路等の整備改善計画案を策定する。

市は団体に対し、技術面・資金面でサポートを行う。推進団体から提案された計画案を市が承認すれば、計画に基づき市が必要な整備等を実施する。



図 4-2 PRパンフレット

市街化区域内で土地区画整理事業が実施又は計画されていない地区
市街化調整区域で生活道路等の施設が未整備である集落地区

表 4-2 まちづくり支援制度活用の流れ

既に3地区において、整備が完了している。計画案の話し合いの会議には、行政も毎回参加し、会議の進め方の提案、図面の作成等の技術支援を行っている。但し、主体はあくまでも地元であるので、行政はコンサルタント的立場に徹し、関係権利者の説得や、地区全体としての合意形成は地元で行ってもらっている。また、現時点で推進団体が設立され検討を進めている地区は無いが、数地区において団体設立の相談がある。

图 4-3 成果例

(5)評価と課題、今後の展開

整備完了地区からは、道路が広がり生活環境の向上が図れ、やってよかったという声が多く聞かれる。また、副次的な効果として、隣地との境界が確定できたので良かったとの声も聞かれる。

行政としても、完了地区において当初の狙い通りの効果が発現していることから、制度全体としてはこのまま継続の予定である。なお、平成 27 年度に用地費、補償費について一部拡充が図られている。

現在までの完了地区は、全て市街化調整区域である。相談地区には市街化区域も含まれており、これまでの実績を活かして市街化区域での成果に繋がたいと考えている。

今後の検討課題としては、こういった P R 方法が効果的であるかといったことがある。現在は、制度の基本理念が「地域主体」であることから、市議会議員・区長（名古屋市の区政協力委員長に相当）・町内会長など、地域の代表者を中心に P R している。今後、広く一般市民に向けて P R することを含め、制度の利用拡大に繋がる P R 方法はどのようなものであるかを検討する必要があると考えている。

4-3 密集市街地再生方針（神戸市）

(1)神戸市の概要

神戸市は、六甲山系の山々と瀬戸内海に面した起伏のある変化に富んだ地形が特徴で、人口は約 150 万人、市域面積は約 557 平方キロメートルであり、そのうち約 4 割が市街化区域となっている。

平成 7 年に発生した阪神・淡路大震災は、直下型の地震であり、家屋倒壊による死者が多数を占めた（圧死・窒息死が死亡原因の 73 パーセント）。また、密集市街地において地震に伴う火災延焼など特に集中して被害が発生した。

阪神・淡路大震災を受けて、国においても「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）」が制定され、初めて法的に密集市街地が定義された。また、都市再生プロジェクト第三次決定「密集市街地の緊急整備」（平成 13 年 12 月）などの取り組みが進められるきっかけになった。

(2)事業開始の経緯

①これまでの取り組み

土地区画整理事業や市街地再開発事業を活用して面的な基盤整備と建て替え更新を計画的に進め、土地区画整理事業などの区域外となっている地区では、住宅市街地総合整備事業や街なみ環境整備事業、優良建築物整備事業など様々な事業を活用して、建物共同化による建替え促進、老朽住宅の除却、道路の整備などによる住環境の整備に取り組んできた。

②密集市街地再生方針の策定

確実に実現できる法定のルールのある土地区画整理事業や市街地再開発事業を活用してきた地区では、住環境の整備改善の効果があらわれている一方で、法的なルールを伴わない住宅市街地総合整備事業などに取り組んできた地区では、道路整備にあわせて沿道など限られた場所での建て替えは進んでいるものの、地区全体に整備改善の効果があらわれるまでに長い期間がかかっている。

また、これからの都市の成熟期において、「量」から「質」への視点転換、限られた財源の中で既存ストックを有効に活用しながら、ルールづくりとものづくりの組み合わせによるきめ細やかなまちづくりが求められていることから、密集市街地の整備改善を一步ずつ着実に進め、子供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」を平成 23 年 3 月に策定した。

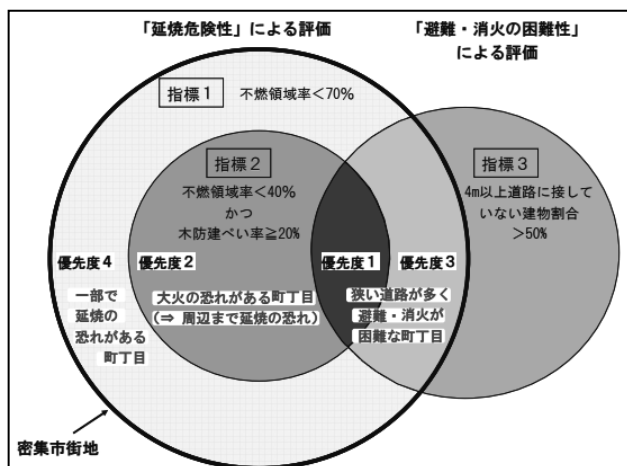


図 4-4 密集市街地の評価指標

③密集市街地再生方針の概要

神戸市には、山麓部の斜面地などで住宅の密集度は比較的低いものの木造住宅の割合が多く、町丁目や街区といった小さな範囲での延焼の危険性が高い市街地が存在している。こうした実情を踏まえ、延焼危険性を重視した評価指標を新たに定め（図 4-4）、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」として優先的に防災まちづくりに取り組み、2025 年までに解消を目指すとしている。

また、施策の方針として、「燃え広がりにくいまちづくり」、「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 4-5）。

なお、実施している事業の内容については(3) 事業の概要に示す(表 4-3)。

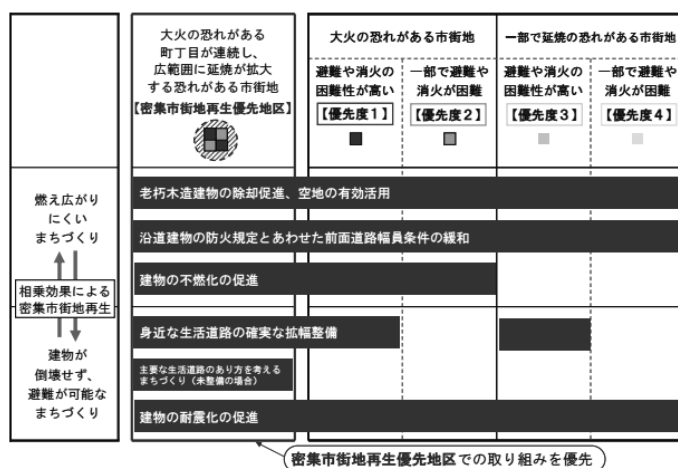


図 4-5 防災面の課題の大きさに応じた施策の組み合わせ

(3)事業の概要

神戸市では、密集市街地再生方針に基づき、密集市街地の整備改善を 1 歩ずつ着実に進めるために、次に示す補助事業を設けている。なお、事業によっては地震時などに広範囲に火災延焼の拡大する恐れのある市街地（密集市街地再生優先地区）に限定するなどの重点化を図っている。

狭あい道路対策は、本市において、これから取り組みを強化していく必要があると考えられるものであるため、神戸市の多様な施策メニューの中から、細街路整備事業について詳しくみていく。

表 4-3 神戸市の（主な）事業と概要

事業名	事業概要
まちなか防災空地整備事業	古くなった木造住宅を解体した跡地等を地域がまちなか防災空地として活用する場合、解体除却日、防災空地の整備費の一部を補助
まちの耐震性向上事業（除却）	古くなった木造住宅を解体除却する場合、その費用の一部を補助
まちの不燃化促進事業	耐火性能に優れた住宅を新築する場合、建築工事費の一部を補助
建替促進事業（建物の共同化）	古くなった住宅を耐火性能に優れた共同住宅等に建替える場合、設計費、解体除却費、共用部分の整備費の一部を補助
近隣住環境計画制度	建築時に防災性の高い建築物とするなどを要件として前面道路幅員条件を緩和したり、建築基準法上の道路でない通路を道路空間として担保するなど地域の実情に応じてまちづくりのルールを定めるもの
すまいの耐震化促進事業	古くなった住宅を耐震性に優れた住宅に改修する場合、設計費、改修工事費の一部を補助
細街路整備事業	協働と参画によるまちづくり活動をもとに、幅員 4m に満たない細街路（2 項道路）の道路中心線を確定し道路に関するルールづくりを行った場合、水道やガスなどのインフラや側溝・舗装の整備を行うもの
緊急避難サポート制度	火災などの緊急時に安全かつ円滑に避難できるように、避難誘導サインや避難施設（扉や階段など）の設置を補助
協働と参画によるまちづくり	地域が行うまちづくり活動に対して、技術的・経済的（都市計画や建築に関するコンサルの派遣、まちづくり活動にかかる費用の一部を助成など）な支援を行うもの

細街路整備事業について

○対象地域

住宅市街地総合整備事業を実施しているエリアが本事業の対象地区となるが、現在は密集市街地再生優先地区において重点的に取り組みを行っている。

表 4-4 事業の流れと概要

流れ	概 要
①発意・沿道地権者の合意形成	神戸市から派遣する専門家を交えて、路線単位で整備を進めていくことについて、沿道地権者の合意形成を図る。 その後、道路中心線を確定するための話し合いを行う。
②道路中心線の確定・道路整備計画の策定	道路中心線確定後に、神戸市へ「道路中心線確定申請書」を提出し、書類・現場確認後、神戸市が中心線を設置する。 その後、神戸市が設計測量・道路整備計画を作成し、沿道地権者と調整のうえ策定する。
③整備工事	道路整備計画に基づき、神戸市が水道やガスなどのインフラ整備・道路整備を実施、建て替え時等に合わせ道路後退部分の整備を行い、確実に幅員 4m の道路空間を確保する。 また、整備路線の愛称を沿道地権者で決定し、道路名称プレートを設置する。（図 4-6）



図 4-6 道路名称プレート

(4)実績

密集市街地再生優先地区において、平成 23 年度からこれまでに合計 9 路線の整備が完了している。なお、整備を進めていくための合意が得られるまでに、沿道の権利者数によって大きく変わるものの、1 年程度のものから、10 年以上かかった事例も存在する。

(5)評価、課題、今後の方向性等

細街路整備事業を実施した路線沿いの建て替えペースを事業前後で比較すると、およそ 1.4 倍になっており、建て替え促進の効果もある。また、沿線住民からは「やってよかった」という声も聞かれる。

しかし、路線単位での合意形成までに時間がかかることや密集市街地再生方針に基づく各施策の実施により、住環境の改善や建て替え更新等の成果は着実に表れているものの、土地地区画整理事業等の面的整備と違い個々の事業規模が小さいため、地区の延焼の危険性を示す指標（不燃領域率）など数値上の成果が表れにくいことが課題となっている。

4-4 まちの不燃化推進事業（横浜市）

(1)横浜市の概要

横浜市は、関東地方南部、神奈川県東部に位置する都市で、人口は約 370 万人であり、市町村の中では最も多く、人口集中地区も東京 23 区に次ぐ大都市である。

平成 15 年に防災上課題のある地区について、危険性の高い地区に関わる客観的基準（住宅戸数密度条件や倒壊危険条件、延焼危険条件、基盤条件）から市内 23 地区 660ha を選定した。

（図 4-7）なお、国交省発表（平成 24 年 3 月）の「地震時等に著しく危険な密集市街地」（いわゆる新重点密集市街地）についても、23 地域、660ha が位置づけられている。

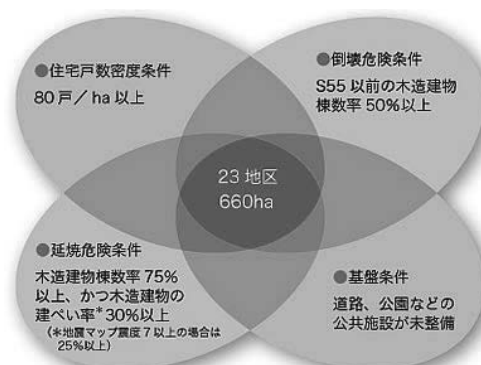


図 4-7 密集市街地の選定基準

(2)事業開始の経緯

①これまでの木造密集市街地対策

密集住宅市街地の防災性向上と住環境の改善には、地域住民との協働が不可欠であることから、平成 15 年度から、住民と行政に加え、専門家や NPO 等も交えた三者協働で取り組む、市独自の制度である「いえ・みち・まち改善事業」を創設した。その中で、地域が目指すまちづくりを「防災まちづくり計画」として取りまとめ、その実現のために住宅市街地総合整備事業（以下、住市総）の導入や、地域まちづくり支援制度や既存制度の活用、また、地域の合意形成に応じて、地区計画などのまちづくりのルールについても検討を行ってきた。

地域住民によるまちづくり協議会の組織化や、防災まちづくり計画策定等に向けた勉強会への支援の結

果、13 地区でまちづくり協議会が設立し、このうち 12 地区で防災まちづくり計画が策定された。また、11 地区で住市総を導入し、狭あい道路の拡幅整備、老朽建築物の除却、建替促進等の防災まちづくりを実施し、一定の成果を上げてきた。

②計画等の見直し・策定

東日本大震災の教訓等を踏まえ、市防災計画の抜本的見直しを行い、合わせて被害想定を軽減するための減災目標とその対策をまとめた「横浜市地震防災戦略（平成 25 年 4 月運用開始）」を策定した。なお、これまで防災上課題があるとして指定してきた「いえ・みち・まち改善事業」対象地域以外でも火災による被害が大きく想定される地域が広く存在していることや、火災による焼失棟数、死者がこれまでの想定に比べ激増している。

③新たな地震火災対策の必要性

地震防災戦略の目標年次（平成 34 年度）まで減災目標を達成しうる成果を出すためには、これまでの住民協働型の防災まちづくり手法だけでは十分な対応が望めない状況であった。そのため、事業手法の転換と既存施策の抜本的な見直し・新施策の打ち出しが必要不可欠であり、木密対策について、庁内 PJ を設置し、新たな方策の導入も含めて、検討を進め、その対策の指針となる「横浜市地震防災戦略における地震火災対策方針（以下、対策方針）」を平成 26 年 3 月に制定した。

(3)事業の概要

①経緯

対策方針を受け、延焼の危険性が高い地域において、建物の不燃化などにより、「燃えにくいまち・燃え広がらないまち」の実現を図るため、「いえ・みち・まち改善事業」を拡充し、平成 26 年 4 月 1 日から「まちの不燃化推進事業」へ移行した。個別の制度概要を次に示す。

②建築物不燃化推進事業補助

火災による被害が特に大きいと想定される地域等において、古い建築物を除却する場合や、燃えにくい建築物を建てる際に、除却工事費や設計・工事費等の一部を補助する制度である。なお、「重点対策地域（不燃化推進地域）：約 1,140ha」では、「横浜市不燃化推進地域における建築物の不燃化の推進に関する条例（不燃化推進条例）」（平成 26 年 12 月 26 日公布）により平成 27 年 7 月 1 日に、建築物の耐火性能強化を義務付ける「新たな防火規制」を導入したことにより、不燃化推進地域内で建築物の新築や建て替えを行う際には、原則、耐火性能の高い準耐火建築物又は耐火建築物となる。新たな防火規制とあわせて、建築物の不燃化を促進するため、古い建築物の除却や建築物の新築（耐火性能強化）に対する補助制度『建築物不燃化推進事業補助』を拡充した。

③狭あい道路拡幅整備

消防活動の円滑化や避難の迅速化等を図るため、市内 1,900 km ある狭あい道路のうち、横浜市が指定する「整備促進路線」に接した敷地で建築等をされる際に、舗装費用や整備支障物件の除去費用のほか、擁壁の築造替えの工事費の助成等を行う制度である。（図 4-8）

④身近なまちの防災施設整備事業補助

共助による地域防災力の向上を図るため、自治会町内会等が行う防災施設（避難経路、防災広場、防災設備）の整備等に対し補助を行う制度である。なお、維持管理に関する事項が補助を受ける要件となっており、地域住民の防災性向上に対する理解が必要となっている。個別の制度概要は次のとおりである。

ア) まちの避難経路の確保

災害時に地域の住民が安心して円滑に避難することを目的とし、行き止まり解消に向けた扉・階段の設置等や、避難経路沿いの倒壊の恐れのある危険なブロック塀等の除却、また除却に伴う軽量なフェンス等の設置について補助を行う制度である。

また、避難経路の拡幅に向けた中心線の測量、中心杭等の設置、また、安全対策に向けた避難上支障のある舗装の改善、傾斜路等の段差の解消・手すりの設置等について補助を行う制度である。

イ) まちの防災広場・防災設備の確保

まちの防災性の向上に資する位置、規模の土地を防災広場として整備することや、防災倉庫、雨水タンク、避難誘導サイン等の防災設備の設置について補助を行う制度である。

⑤木造建築物安全相談事業

木造建築物の耐震診断・耐火性能の評価の他、擁壁・がけ・ブロック塀等の現況、敷地が接する道路の状況などの調査を行い、調査結果の説明・助言を行う建築士を無料で派遣する事業である。なお、擁壁・

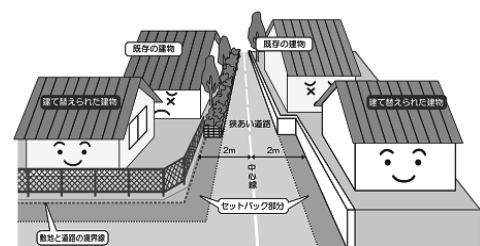


図 4-8 事業概要イメージ図

がけの具体的な改善策や擁壁・がけ・道路後退の補助制度の説明については、建築局建築防災課の市職員が行っている。

(4)実績

平成 26 年 4 月 1 日から実施している「まちの不燃化推進事業」における実績は表 4-5 のとおりである。

表 4-5 まちの不燃化推進事業の実績

事業名	件数・延長	
	平成 27 年度 ※（予算ベース）	平成 26 年度
建築物不燃化推進事業補助	122 件	34 件
狭あい道路拡幅整備	296m	254m
身近なまちの防災施設整備事業補助	13 件	制度なし
木造建築物安全相談事業	50 件	制度なし

(5)評価、課題、今後の方向性

①評価

平成 15 年度から実施している「いえ・みち・まち改善事業」では、狭あい道路の拡幅整備、老朽建築物の除却、建替促進等の防災まちづくりを実施し、一定の成果を上げてきた。近時、改めて横浜市独自の基準で、防災上課題のある地区について見直したところ、旧耐震基準の木造住宅の建替更新が進んだこともあり、27.3ha に減少していた。

「いえ・みち・まち改善事業」を経て、現在の「まちの不燃化推進事業」の体制が整備され 2 年ほど経過（一部事業は 1 年）しているが、住民協働の事業として実績も確保されている。そのうち、建築物不燃化推進事業補助は、平成 27 年 7 月から建物の耐火性能強化を義務づける「新たな防火規制」の導入と合わせ、制度拡充を行ったこともあり、申請件数は増加傾向にあり制度全体としては、防災性向上に対し、一定の成果があると考えられる。

②課題と今後の方向性

一定の成果が見られるものの、地震防災戦略の目標年次（平成 34 年度）までに減災目標を達成するためには、多額の事業費が必要となり、その確保が大きな課題となる。今後の方向性としては、目標達成のために、利用を促進するために広報活動を行い、申請手続きの簡略化など制度利用環境の整備を行っていくことに加え、必要事業費確保のための各種調整を行う必要がある。

5 他都市事例から見た名古屋市における密集市街地施策の改善の方向性

複数の他都市事例を調査した結果を踏まえ、効果的な名古屋市の密集市街地施策改善のポイントとなる方向性について以下にまとめた。

(1) 路線単位

神戸市の細街路整備事業や横浜市の狭あい道路拡幅整備では、路線単位で拡幅・整備が行われた事例も見られる。本市において実施している「生活こみち整備促進事業」は、敷地単位での個別申請であり、部分的な整備は進んでいるが、路線単位で整備できた事例はない。そのため、説明会の実施、事前の測量に基づく職員の戸別訪問、後退用地の整備概要の説明に伺うなど、路線単位での沿線住民の協力を得る必要があると考える。

また、今回ヒアリングした一部の都市では、狭あい道路の拡幅に際し、支障物件の除去費用の補助や用地買収を行っている。本市においても、例えば「特定通路かど地拡幅整理事業」を拡充することで、名古屋市都市計画マスタープランに位置づけられている主な木造住宅密集地域では、隅切り部や特定通路の入り口の敷地等セットバック義務が発生しない箇所について、行政が支障物の補償、用地買収を行うなどの支援をしていくなど、確実に4m道路を確保する手法を検討していくことも必要である。

(2) 施策と窓口の整理

狭あい道路の中には、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、高低差があり物理的に拡幅が困難な路線もある。こうした路線ごとの特性を踏まえ、特に拡幅が必要で拡幅可能な路線について重点的に整備を進めるなどメリハリをつけた取り組みが必要である。また、拡幅が困難な路線については、沿道建物の耐震化や建て替え促進、不燃化推進などにより防災上の課題を他の取り組みで補うなど、地区の状況を踏まえた様々な角度から課題にアプローチするための施策メニューを充実させていくことも重要と考える。横浜市の「まちの不燃化促進事業」では、建築物に関する相談事業から、建築物の工事費助成制度まで幅広い制度を一つの事業としてPRを行っている。

本市の主な木造住宅密集市街地においても、地形や道路形状といった面的な街の広がり方や、歴史的背景などは様々であり、用意された施策メニューの中から、地域の特色に合わせてチョイスできるような「パッケージ型」の施策展開をしていく必要がある。

神戸市においては、まちの耐震性向上事業、すまいの耐震化促進事業、まちの不燃化促進事業についての相談・申請手続きを「神戸すまいまちづくり公社」に委託し、窓口を統一している。本市では、各種事業の申請はそれぞれの事業担当課が窓口になっているが、申請者が分かりやすく、制度利用がしやすいように、施策パッケージ全体をわかりやすくネーミングするとともに、相談・申請窓口を「まちづくり部局」などに一本化していくことも合わせて検討する必要があると考える。

(3) 地域主体

亀山市生活道路整備指針においては、地域発意を前提とし、それを受けて行政との協働により地域計画を定めることを掲げており、地域が主体となって取り組むことを重要視している。本市においても地域まちづくりを推進する中で、地域の多様な主体が密集市街地の改善に取り組めるようなスキームづくりが重要である。

春日井市まちづくり支援制度では、制度創設当初から地域主体を掲げ、発意から合意形成までの意思決定を地域に委ねているほか、地権者などの直接の利害関係者以外に、地区の代表者の同意が必要となっている。これらのことが、直接の利害関係者を含めた地域住民が地域のまちづくりについて考えるきっかけになっていると思われる。また、共通の課題認識を持った比較的小人数で主体的に計画案の作成を行い、出来上がった案について地域の同意を得るという2段階構成としていることが、課題解決のスピードアップにつながっている。このことから、地域の多様な主体が自ら地域のまちづくりに取り組むためのスキームを明確に示すことが重要と考えられる。

6 おわりに

ここまでで参考となる他都市の制度について調査を行ってきたが、これらの制度が効果を発揮するには、市民と行政が課題認識や目標イメージを共有していることが前提となる。

平成26年度に実施した市政アンケートでは、「大きな地震に備えて、あなたが準備していることは何ですか。」という問いに対し、最も多くの人が準備していると回答した「備蓄品」でも準備している市民は5

割強に留まっている。地域の活動である「防災訓練に参加している」と回答した市民はわずか1割であった。さらに「大きな地震に対して、あなたは準備ができていますか。」という問いに対しては市民の約4分の3が「できていない」と回答しており、そのうち3割弱の市民が「何をしたらいいのかわからない」と回答している。この結果から、市民の防災に対する意識は低いと言わざるを得ないため、市民の防災意識の向上を図ることが行政の大きな役割のひとつであると考えられる。

名古屋都市センターにおいては、現在、「地区の減災まちづくりガイドライン」の策定を進めている。このガイドラインは、町内会などで減災まちづくりを行う際の進め方等を示したものである。こういったツールを広くPRし、防災について関心を持ってもらい、できることから地域での取り組みを進めてもらう必要がある。また、行政においても地域が考える課題認識や行政への要望を十分に把握し、相互理解を図りつつ災害に強いまちづくりを進めていく必要がある。

《参考文献等》

-
- ※福田篤史『地域特性を考慮した密集市街地の改善に関する研究』2012年度名古屋都市センター一般研究
 - ※名古屋市『平成26年度第3回市政アンケート（調査結果）』（2014年11月）
 - ※名古屋市住宅都市局『震災に強いまちづくり方針』（2015年1月）
 - ※名古屋市住宅都市局『名古屋建築物耐震改修促進計画』（2014年8月）
 - ※亀山市『亀山市生活道路整備指針』（2011年9月）
 - ※春日井市都市政策課『まちづくり支援制度』パンフレット 他
 - ※横浜市政策局、都市整備局『横浜市地震防災戦略における地震火災対策方針』（2015年3月）
 - ※神戸市住宅都市局『神戸市都市計画マスタープラン』（2011年3月）
 - ※神戸市住宅都市局『神戸市密集市街地再生方針』（2011年3月）
 - ※神戸市企画調整局『阪神・淡路大震災の概要及び復興』（2011年1月）

NUIレポートとは

調査研究の過程で資料収集したことやアンケート調査等でまとめたもの、あるいは、名古屋市職員と共同で調査したものなどを、短期間で整理し、レポートとしてまとめたものです。

No.019 2016.3 | 平成 27 年度 NUI レポート

密集市街地の改善について
～震災に強いまちを目指して～

平成 28 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。