

密集市街地の改善について ～震災に強いまちを目指して～

名古屋市住宅都市局 市川知宏 高井美紀 平松翼 矢野孝幸
公益財団法人名古屋まちづくり公社名古屋都市センター 藤井由佳

1. 背景・目的

名古屋市では、南海トラフ巨大地震が今後 30 年以内に 70%の確率で発生するといわれており、基盤整備が不十分な密集市街地では、多くの人的被害、建物被害が想定されている。

本調査では、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改善の施策の方向性を示すことを目的とする。

2. 名古屋市における密集市街地改善に関する制度

2-1 密集市街地をめぐる最近の動向

(1)密集市街地の位置づけ

本市では、土地区画整理事業(以下、区画整理)等により市域の約7割が整備されているが、一部に密集市街地が残っており、平成 23 年 12 月に策定した名古屋市都市計画マスタープラン(以下、都市マス)では、「主な木造住宅密集地域」11 地区を位置づけている。(図 2-1)

また、平成 23 年 3 月に国において「地震時等に著しく危険な密集市街地」が示されたが、本市では米野地区と御劔(みつるぎ)地区の計 87ha が指定された。平成 27 年の指定状況においても平成 23 年と同様であり、課題解消には至っていないことがわかる。

(2)南海トラフ巨大地震被害想定

「名古屋市地震対策専門委員会」において、南海トラフ巨大地震として、「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。

(3)震災に強いまちづくり方針の改定

都市マスを踏まえ、より一層安全で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を行っている。木造住宅密集地域においては、火災延焼や道路閉塞などの複合的な被害が予想されるため、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こととしている。

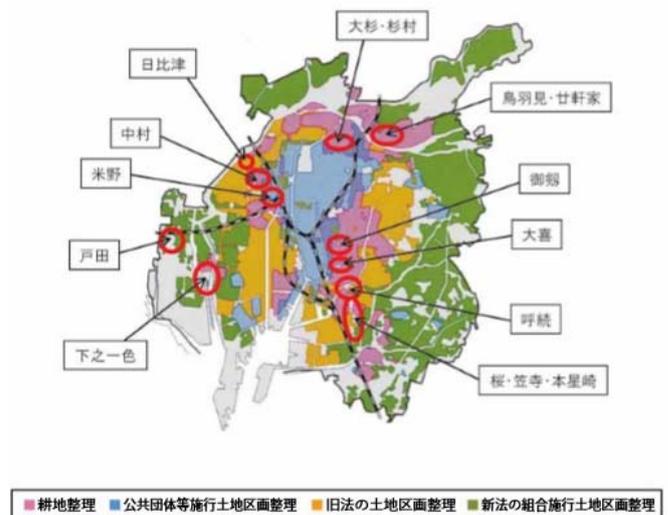


図 2-1 区画整理事業等の区域と
主な木造住宅密集地域

2-2 名古屋市の既存施策の整理

(1)生活こみち整備促進事業

米野、御劔地区区内で建築する際、建築基準法(以下、基準法)42 条 2 項道路を対象に、敷地後退することで生じる用地の舗装整備費等を建築主等へ助成し、道路とあわせた空間を「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 年度より運用開始した。平成 26 年度までの実績では、対象となる二項道路沿いにおける建築確認件数約 210 件に対し、31 件の利用に留まっている。

(2)老朽木造住宅除却助成

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、御劔、下之一色、笠寺の各地区にお

いて、老朽木造住宅除却費用の一部を助成するもので、平成 27 年度から運用開始した。

(3) 接道許可制度

基準法上の通常の接道要件を満たさない敷地であっても、許可を受けることにより建築が可能になる制度で、平成 27 年 4 月に許可基準を一部緩和した。年間 30 件程度の利用がある。

(4) 特定通路かど地拡幅整備事業

特定通路(接道許可制度対象の道)に接する敷地のうち、別途基準法上の道路に接しているため、接道許可を受けなくても建築できる「かど地」については、敷地後退する義務はなく前面道路が拡幅されない。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。

(5) 連担建築物設計制度

街区内部の無接道敷地と表側の接道する敷地とを基準法上一敷地とみなし、基準に従い総合的に設計することに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制度である。H15 年度に制度を創設し 26 年度までの利用実績は 2 件である。

(6) 名古屋市空家等対策の推進に関する条例

平成 26 年度施行で、倒壊等著しい危険が発生する恐れのある空家等を「特定空家等」と認定し、所有者等に対し除却・修繕の命令等をするものである。平成 26 年度に倒壊等により保安上危険として 140 件を認定し、うち 4 件について国の「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。

(7) 建築物の耐震対策

民間木造住宅に対し耐震診断の無料実施、耐震改修の際の費用助成等を行うものである。近年では耐震診断は年間 1,000 件程度、耐震改修助成は 200 件程度となっている。

(8) ブロック塀等撤去助成

地震発生時にブロック塀等の倒壊による被害や道路閉塞を防止するため、道路に面する高さ 1m 以上のブロック塀等の撤去に対し、費用の一部を補助している。年間 30~60 件程度の利用がある。

(9) 地域まちづくりの推進

本市では、地域主体のまちづくり活動である「地域まちづくり」を推進しており、地域の状況に応じ各種支援を実施している。このうち御劔地区では、防災まちづくりを主なテーマとしている。

2-3 課題の整理

(1) 狭あい道路対策

名古屋市においては、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、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、建替え時等の敷地後退により 4m の空間を確保しようとしているが、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く、制度利用箇所も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。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、地域課題に応じ支援制度と規制誘導手法を組み合わせ、地域の主体性を尊重した防災まちづくりを推進するとしているが、木造住宅密集地域には様々な課題が集積しており、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。

併せて、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、部署間の連携はもちろん、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がある。

(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、地域活動は、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が、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。

3. 他都市の事例

3-1 生活道路整備指針(亀山市)

(1)事業の概要

集落内の狭あい道路では、自動車・歩行者の円滑な通行や緊急車両の進入に支障を来し課題となっている。これらの生活道路については、地域要望に基づき地権者等の了解が得られた路線から市が順次整備を進めてきたが進捗は思わしくない。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、「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としている。

①地域計画の策定

地域計画とは、地区内の幅員 4m未満の市道を抽出し、それらを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。これにより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。(表 3-1)

表 3-1 対象路線における整備手法検討の流れと概要

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、区画線、側溝蓋、路肩の整備など。)	

(2)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。

(3)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、単路線の要望にとどまるケースが多いことが挙げられる。また、本事業は地域発意であることが前提となるが、地域住民への指針の周知が課題となっている。さらに、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。

3-2 春日井市まちづくり支援制度(春日井市)

(1)制度の概要

道路等の基盤が不十分な地区(市街化区域で区画整理が実施又は計画されていない地区、又は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に限る)を対象に、生活環境の向上を目的として導入された制度である。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ものである。

表 3-2 まちづくり支援制度活用の流れ

活用段階	概要
ステップ1:発意 (地域での課題の共有)	地域で身近な生活道路、排水路等について生活環境の現状の把握や改善に向けた話し合いを行う。
ステップ2: 推進団体の設立	地域住民等(居住者、土地・建物の所有者)5人以上で、規約等を定め、区長・町内会長の承認を得たうえで、団体の設立を市長に申請する。審査のうえ、市長が承認すれば団体が設立される。
ステップ3: 計画案づくり	生活道路、排水路、ポケットパークの改善に必要な施設の計画案の策定を行う。市は情報提供や技術支援のほか必要な費用助成を行う。市による支援は3年間。 助成項目:アドバイザー派遣、コンサルタント派遣、まちづくり活動助成
ステップ4: 計画案の提案と申請	作成された計画案に関係地権者の同意及び区長・町内会長の承認を得て、市へ承認申請する。市は内容を審査し、公共性の観点から適正と認められる場合は「整備計画」として承認する。
ステップ5:整備工事	整備計画に基づき、市が必要な用地取得、工作物の補償、整備工事を行う。

(2)実績

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。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。

(3)評価と課題、今後の展開

完了地区からは、やっつよかったという声が多く聞かれる。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。

現在の完了地区は、全て市街化調整区域であるが、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市街化区域での成果に繋がりたいと考えている。課題としては広報がある。現在は、制度の基本理念が地域主体であることから、地域の代表者を中心にPRしているが、今後、広く一般市民に向けてPRすることを含め、制度の利用拡大に繋がる広報を検討する必要があると考えている。

3-3 密集市街地再生方針(神戸市)

(1)事業の概要

これまで区画整理や住宅市街地総合整備事業(以下、住市総)等を活用し住環境の整備に取り組んできたが、任意事業である住市総などを活用した地区では地区全体に整備改善の効果が現れるまでに長い期間がかかる等の課題があった。これを踏まえ、ルールづくりとモノづくりの組み合わせにより密集市街地の整備改善を着実に進めるため「密集市街地再生方針」を策定した。本方針では、より危険性が高い市街地を「密集市街地再生優先地区」として2025年までに優先的に防災まちづくりに取り組みその解消を目指すこととし、地域特性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。

この方針に基づき様々な補助事業を設けているが、本市では狭隘道路対策について今後取り組みを強化していく必要があるため、神戸市の施策メニューのうち細街路整備事業について詳しくみていく。

○対象地域

住市総実施エリアが対象となるが、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んでいる。事業の流れは表3-3のとおり。

(2)実績

密集市街地再生優先地区において、9路線の整備が完了している。なお、合意形成まで、1年程度のものから10年以上かかった事例も存在する。

(3)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。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、区画整理等に比べ事業規模が小さいため、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。

表 3-3 事業の流れと概要

流れ	概要
①発意・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。

3-4 まちの不燃化推進事業(横浜市)

(1)事業の概要

平成 15 年度から住民協働型事業「いえ・みち・まち改善事業」で木造密集市街地対策を実施し一定の成果を挙げてきた。しかし、東日本大震災を契機に防災計画の抜本的見直しを行い「横浜市地震防災戦略」を策定し、併せて「横浜市地震防災戦略における地震火災対策方針」を制定した。これを受け、「いえ・みち・まち改善事業」を拡充し、平成 26 年度から「まちの不燃化推進事業」へ移行した。事業概要は以下のとおり。

①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、老朽建築物の除却や、燃えにくい建築物を建てる際に、除却工事費、設計・工事費等の一部を補助する。なお、「重点対策地域(不燃化推進地域)」では、条例により平成 27 年 7 月に新たな防火規制を導入しており、建築物の新築等を行う際には、原則、準耐火又は耐火建築物となる。これに併せ当該補助制度も拡充を図ったところである。

②狭あい道路拡幅整備

狭あい道路のうち市が指定する「整備促進路線」に接した敷地で建築等を行う際に、舗装費用、整備支障物件の除去費用、擁壁の改築費用の助成等を行う。

③身近なまちの防災施設整備事業補助

自治会等が行う防災施設整備等に対し補助を行う。なお維持管理に関する事項が補助を受ける要件であり、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。

④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。

(2)実績

平成 26 年度から実施している「まちの不燃化推進事業」における実績等は表 3-4 のとおりである。

表 3-4 まちの不燃化推進事業の実績等

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

(3)評価、課題、今後の方向性

「いえ・みち・まち改善事業」は一定の成果を上げ、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、課題地域は大幅に減少した。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)したが、住民協働事業として実績が確保されている。特に建築物不燃化推進事業補助は、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、制度全体として一定の成果があると考えられる。しかしながら、減災目標を達成するためには多額の事業費が必要であり、利用促進のための広報活動や申請手続きの簡略化などの環境整備を行っていくことに加え、事業費確保のため各種調整を行う必要がある。

4. 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

(1)路線単位

神戸市や横浜市の事業では、路線単位で拡幅・整備が行われた事例が見られる。本市の「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、ヒアリングした一部都市では、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「主な木造住宅密集地域」では、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

狭あい道路のうち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。横浜市では、建築に関する相談から、建築物の工事費助成まで幅広い制度を一つの事業としてPRしている。本市においても、用意された施策メニューの中から、地域特色に合わせてチョイスできるように「パッケージ型」の施策展開をしていく必要がある。

神戸市では、各種事業の相談・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、事業の申請は各事業担当課となっているが、申請者が制度利用しやすいよう、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併せて検討する必要がある。

(3)地域主体

亀山市では、地域発意を前提とした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。このことが、住民全体が地域のまちづくりについて考えるきっかけになると思われる。また、共通の課題認識を持った比較的少人数で主体的に計画案の作成を行い、これ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。

【参考文献】

- 1) 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, 名古屋都市センター一般研究, 2013.3
- 2) 名古屋市住宅都市局:震災に強いまちづくり方針, 2015.1, 名古屋市建築物耐震改修促進計画, 2014.8
- 3) 亀山市:亀山市生活道路整備指針, 2011.9
- 4) 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
- 5) 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, 2015.3
- 6) 神戸市住宅都市局:神戸市都市計画マスタープラン, 2011.3, 神戸市密集市街地再生方針, 2011.3
- 7) 神戸市企画調整局:阪神・淡路大震災の概要及び復興, 2011.1