

F．防災上危険な密集市街地の改善

1．現状と問題意識

(1) 密集市街地の現状及びその特性

地震やそれに伴う火災等の災害に対して脆弱な密集市街地は、全国で約25,000ha(うち東京・大阪各々約6,000ha)存在しているものと推計されている。

阪神・淡路大震災においても、密集市街地を中心に大規模な火災・被害が発生したように、防災上危険な状況にある密集市街地において一旦地震等が発生すれば、甚大な被害を受ける可能性が極めて高いことが明らかとなっている。

密集市街地は、東京、大阪等の大都市においては、都心の周辺部に広く分布しており、明治・大正期の歴史的な町割から形成されたものや戦前から区画整理等がなされないまま自然発生的に形成されたもの、昭和30年代以降の高度経済成長期における大都市への急激な人口集中の受け皿として形成されてきたもの等が多い。

一方、地方都市では、都市の中心部に分布している場合が多く、城下町等の下町、街道筋の宿場町等から形成されたもの、港町や漁村集落から形成されたもの、斜面地に形成されたもの等が典型的である。

密集市街地は、

ア) 老朽化した木造の建築物が密集している

イ) 狭あいな道路や行き止まり路が多いこと等にみられるように、道路、公園等の公共施設が十分でない

ウ) 敷地規模が狭小である

エ) 接道義務等建築制限に不適合な建築物が多い

などの市街地特性を一般的に有している。また、借地・借家が多い等土地・建物に関する権利関係が複雑であることに加え、近年、居住者の高齢化が進展している地区も多い。

こうしたことから、各敷地単独では従前の床面積を確保した建替えができない場合が多く、また住民が現状を大きく改変することを好まない傾向にあることから、一般の市街地に比べ自力での建替えが進みにくい状況にある。また、道路等の公共施設についても、その整備が遅れているなど、災害に対する脆弱性が十分に改善されないまま今日に至っている地区が多い。

(2) 今後の方向性

密集市街地は、主として20世紀後半の高度経済成長を背景とした都市

化社会の急速な進展の中で形成・拡大されてきたものである。現在我が国は都市化社会から都市型社会へと移行する過程の中にあり、都市政策では、新市街地の開発から既成市街地の質の向上にその重点を移していく必要性が高まっている。また、阪神・淡路大震災の際、密集市街地において人的・物的に大きな被害が生じたことを考えると、大都市を中心として全国に存在する防災上危険な密集市街地の早急な解消を図り、その安全性を向上させていくことは、21世紀の都市型社会における最も重要な課題の一つである。

密集市街地は、都心近郊等交通至便な場所に分布している地区が多いものの、財源の不足や合意形成の困難性等からこれまで都市型住宅をはじめ各種都市機能の導入が多くない地区において、積極的にはなされてこなかった。しかし、職住近接の要請の高まり等を踏まえ、密集市街地について、その防災性を向上させつつ新たな居住空間を提供する場として再生していくことが重要となってきた。

密集市街地は、基盤整備が不十分なまま市街化が進んだ地区であり、住民が生活しやすく、魅力ある地区に再生するためには、防災性の観点だけでなく、都市における生活環境の確保の観点からも、地域の特性に応じた適切な公共公益施設の配置を行うことが重要である。

また、防災の基本は、自らのまちは自らが守るという「自助、共助」の考え方にあり、防災まちづくりにあっては住民が主体となって合意を形成し、相互に連携を図りながらまちづくりに取り組むことが求められている。このため、住民主体のこうした取組みに対し公共からの支援を有機的に組み合わせることが有効である。

(3) 密集市街地整備の課題

密集市街地の整備改善には、道路、公園等の公共施設の整備、密集住宅市街地整備促進事業等の面的整備事業等が行われてきたほか、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（以下「密集法」という。）に基づく施策が講じられてきたところである。しかし、土地地区画整備事業等により整備を行ってきたものの、財源等の問題で整備された地区の周辺部が未整備のままとなり、密集市街地を形成している地域があったり、密集市街地において計画されている土地地区画整理事業や街路等の中には、権利関係が複雑で合意形成が進まないこと等から事業実施に多大の労力と時間を要し、都市計画決定されたものの整備の目途が立たなくなっているものが存在しているなど、必ずしも順調に整備が進められてきたとは言い難い。

財源の不足や合意形成の困難性等から、事業実施に多大の労力と時間を要することはやむを得ない面もあるが、地震等が発生した場合に特に大きな被害が予想される地区については、スケジュールを明確にした上で、土

地区画整理事業や街路事業等を重点的かつ計画的に進め、早急にその安全性を確保していくことが必要である。

密集市街地は、住宅を中心に小規模な工場、店舗等の用途が混在している地区が多く、長年培われた良好な地域社会が形成されていることが多い。また、地方都市においては、まちに伝わる伝統や文化の象徴となるような建造物が存在していることもある。密集市街地の整備改善に当たっては、これらの良好な地域社会の維持・活用や、伝統・文化の維持・保全に十分に配慮しながら、身近な広場、まちづくり活動の拠点となる場所などを設けることや、地域の伝統・文化を反映した良好な景観の形成により、市街地環境の向上を図ることが望まれる。

また、地区内には高齢者や零細権利者等が多いことから、密集市街地の整備改善に当たっては、高齢者や零細権利者等の居住の安定や福祉サービス等の円滑な供給にも十分に配慮する必要がある。

(4) 以上の課題から、密集市街地の解消を図るため、以下の点を中心として、まちづくりの基本方向について改めて検証する必要がある。

密集市街地の整備改善を最重要課題の一つとして取り組んでいるか。特に、大規模な災害の発生に対する最低限の安全性の確保に注意を払っているか。

密集市街地の整備改善は、できる限り明確な時間軸を意識して計画的に行われているか。

密集市街地における地域の自発的取組みを支援する仕組みを構築しているか。

その他以下の点に配慮しているか。

ア) その立地特性を活かして、密集市街地を新たな居住空間として再生するよう配慮しているか。

イ) 密集市街地の従前居住者対策は適切に行われているか。

ウ) 密集市街地の地域社会の維持・活用や伝統・文化の維持・保全に配慮しているか。

2. 対応策の基本的考え方

(1) 防災性向上の目標

大規模な地震が発生した場合の火災は同時多発的に起こる可能性が高く、倒壊する建物等による道路閉塞ともあいまって、消防活動を十分に行えない場合も想定される。このような場合、道路、公園等の公共施設や耐火・準耐火建築物等が延焼阻止に大きな効果を発揮することが、阪神・淡路大震災時における経験から明らかになっている。また、いわゆる不燃領域率(*1)が40%を超えると市街地の焼失率は急速に低下することも知られている。

広範囲に分布している密集市街地を全面的に更新していくことは、財政上もまた実態上も困難であり、まずは不燃領域率40%の達成など地震等の災害に対する最低限の安全性を確保することができるよう早急に整備を行うとともに、段階的に整備を進めて、防災性のさらなる向上に努めるべきである。その際、密集市街地の防災性を効果的に向上させていくためには、仮に同時多発的な火災が発生したとしても、被害を最小限に食い止めることができるよう、都市構造の観点から、必要な延焼防止機能や避難機能を確保すべき地区を抽出した上で重点的に整備していく必要がある。

(2) 事業及び規制誘導の方針

密集市街地の整備に当たっては、道路、公園等の公共施設の整備や土地区画整理事業、市街地再開発事業等の面的整備事業を重層的に実施していくことが重要であることはもちろんであるが、都市の不燃化を促進するために指定する地域地区としての防火地域・準防火地域、特定防災街区整備地区や、防災街区整備地区計画などの土地利用に関する都市計画により民間の建築活動を防災性の向上に資する方向に適切に規制誘導していくことが重要である。

また、密集市街地内においては、道路、公園等の公共施設が整備されることにより、その整備に応じて周辺環境が改善し、さらに土地の利用の可能性が拡大することから民間の建築活動が誘発され、土地利用規制とも相まって不燃化が促進され、延焼遮断機能や避難機能等の防災機能と地域の生活拠点機能、環境改善機能をもつ軸が形成されることになる。

このため、特に密集市街地においては、交通機能や環境改善機能等のみならず防災機能の向上の観点から、道路、公園等の公共施設の計画的配置及びその整備を進めるとともに、併せて、土地利用規制による適切な規制誘導と密集住宅市街地整備促進事業、都市防災総合推進事業等の活用を通じてその周辺の建築物の不燃化を促進することにより、公共施設と建築物が一体となった延焼遮断帯や広域的な避難地・避難路、いわゆる防災環境軸（*2）を効率的に形成していくことが重要である。

さらに、道路等の公共施設の整備が不十分で、接道条件等の制約により個別敷地ごとの建替えが困難な密集市街地においては、合意形成を進めて、防災街区整備事業や密集住宅市街地整備促進事業等の活用を通じて、老朽化した建築物の共同建替えによる不燃化を促進することが、周辺の密集市街地における防災性の向上にも寄与する。また併せて、地区レベルで、避難路・一次避難地の確保を図ることにより、防災機能が十分に確保された街区を形成していくことが重要である。

(3) 土地の合理的かつ健全な利用

密集市街地においては、その形成過程において計画的な整備が行われず、無秩

序に市街地が形成されてきたため、道路等の公共施設が不足しており、敷地規模が狭小である等、土地利用の状況が極めて不健全なものとなっている。このため、敷地の共同化や街区再編による建替え、地区内の道路等の公共施設の整備等を促進することにより土地利用の合理化・健全化を図ることは、防災性の向上のみならず、良好な都市環境の実現を目指す上からも重要である。

(4) 時間管理の概念を重視した戦略的取り組み

密集市街地の整備改善については、権利関係が複雑である等の理由から合意形成が困難な場合が多く、その改善までに相当の長期間を要したり、あるいは整備途上で完了の目途が立たなくなっている場合も多い。しかしながら、密集市街地の防災性を高めていくことはさしせまった課題であることから、道路等の公共施設の整備や市街地開発事業等の密集市街地の整備改善のための事業については、地権者の意向等事業熟度も踏まえながら、重点的に取り組むべき地区を明らかにした上で、計画的なスケジュール管理の下で整備を進めていく必要がある。

特に、地震等が発生した場合により大きな被害が予想される地区については、スケジュールを明確にした上で、重点的かつ計画的に整備を進め、早急にその安全性を確保していくことが必要である。また、どうしても事業実施が困難な場合には、周辺地域の整備等の他の代替手法も念頭に置きつつ、計画そのものを再検討し、地権者の意向等を踏まえた実施可能な事業手法や計画の変更を検討する必要がある。

(5) 良好な居住環境の形成

その存在する位置や道路、鉄道等の交通環境からみて、立地条件に優れたポテンシャルの高い密集市街地については、職住近接の要請に応え、防災機能の向上と併せて良好な居住空間を形成する場として再生していくことも重要であり、具体的な整備方策を検討するに当たっては、子供の遊び場、公園、公民館、図書館等の生活関連施設の整備、騒音・大気汚染などの環境問題、地区道路の歩行時の安全、まちの景観、都心居住等の政策課題への対応も併せて検討することが必要である。(政策課題対応型都市計画運用指針D参照)

(6) 地域主体の取り組み

密集市街地の整備にあたっては、多数の関係権利者の利害調整を図りながら、幅広い合意形成を得て進めていくことが必要である。また自らの安全は自らが守るという観点からも、住民や企業等から構成されるまちづくり協議会等が中心となって計画を調整できる体制が整備されることが望ましく、住民にとって最も身近な自治体である市区町村は、まちづくり協議会等の活動の支援をはじめ、防災まちづくりに積極的に取り組む必要がある。

(7) 住宅政策・福祉政策等との連携

密集市街地には、高齢者や零細権利者等も多く居住しており、その整備改善に当たっては、自己資金による負担等非常に大きな影響を受けることとなるそれら現在の居住者の居住の安定にも十分に配慮する必要がある。このため、住宅政策や福祉政策と連携して、従前居住者が引き続き地域内で居住の安定を図ることができるようにするための賃貸住宅の提供や、不足している福祉施設の整備を併せて行い、福祉サービスの提供が十分行われる環境を整備することにより、高齢者等が安心して住み続けることのできるよう配慮する必要がある。(政策課題対応型都市計画運用指針E参照)

また、密集市街地の整備に際して、必要な場合には、土地の有効・高度利用を促進し、従前居住者のみならず新たな居住者にとっても良好な居住空間を積極的に創出していくことが望ましい。

防災計画においても密集市街地における防災対策を明確に位置付け、密集市街地の整備の状況に合わせた対策や、ハザードマップの作成による住民意識の向上など、消防や防災等に関する対策との連携にも十分な配慮が必要である。

(8) 良好な地域社会等の維持への配慮

密集市街地の防災性の確保のためには、必ずしも、全面的な更新を行う必要はないが、公共施設の整備や建築物の建替えによる不燃化の促進を通じて、ある程度の市街地の改造は必要となるものである。しかしながら、長年培われた良好な地域社会や、まちの伝統や文化に根差した建造物が、その地域の存立にとって欠くことのできない重要なものであり、また、一度失われれば容易に回復することができないものであることにかんがみ、密集市街地の整備に当たっては、これらの良好な地域社会の維持・活用や、伝統・文化の保全にできるだけ配慮しながら進めることが望ましい。

3 . 都市計画手法の活用方法

(1) マスタープランの活用

密集市街地の安全性を効果的に確保していくためには、密集市街地の将来像を示すとともに、どのエリアを対象として、どのような施策を、どのようなスケジュールで実施していくかを住民等関係者に対して明示し、その理解と協力を得ながら、必要となる資源を集中的に投入して、早急に密集市街地の安全性の確保を図っていくことが重要である。

このため、マスタープランにおいて都市の防災性の向上についての基本的な考え方等について示すことが望ましい。具体的には、都市計画区域マスタープランにおいて、隣接自治体も含めた広域的な防災拠点の整備等、広域的調整の観点での防災対策を示し、市町村マスタープランにおいて、当該市町村に存する密集市

街地に係る整備の方針等より具体的な防災対策を示すこと等が考えられるが、この場合、都市計画区域マスタープランと市町村マスタープランにおいて、それぞれの防災性向上の考え方について、両者が互いに連携することが必要なことに留意する必要がある。また、市街化区域内については、密集市街地内の各街区について防災街区（＊３）としての整備を図るためのマスタープランである、密集法に基づく防災街区整備方針をできる限り策定すべきである。

防災街区整備方針には、防災再開発促進地区（＊４）を定め、当該地区の整備の目標、防火地域・準防火地域、特定防災街区整備地区、防災街区整備地区計画等の土地利用計画の概要と、土地区画整理事業、市街地再開発事業、防災街区整備事業等面的整備事業の計画の概要等について、できるだけ具体的に示すことが望ましい（都市計画運用指針 - 2 - 1 C 参照）。

また、防災公共施設（＊５）に関しては、特定防災街区整備地区において、道路、公園等の防災公共施設の整備とその周辺における建築物の防火性能の向上を一体的に進め、特に早期に防災環境軸の形成を図る観点から、防災都市計画施設（＊６）に接する建築物については間口率の最低限度及び高さの最低限度の規制を定めることができるとされていること、また、早急かつ確実な事業の実施を図るため、防災都市計画施設の区域内では一定の建築行為について制限を課すとともに土地の先買い・買取り請求により用地の集約を図る施行予定者制度が設けられている。そこで、これらの防災公共施設に関する都市計画の特例措置の活用も念頭に置いて、密集市街地内に効率的に延焼遮断帯、避難地・避難路の形成が図られるよう、防災街区整備方針にその概ねの配置及び規模等を定めるとともに、概ねの整備スケジュールを定めることが望ましい。

この場合において、既に都市計画決定された公共施設（整備済みのものも含む。）であっても、周辺の建築物の防火性能の向上を規制・誘導により一体として進め、また、早急かつ確実な事業の実施を担保するために、防災公共施設として定めることは可能であるので、早急に整備を進める必要がある、又は施設周辺の不燃化を進める必要がある等のため、防災公共施設の都市計画の特例の活用を図る必要性が高い場合には、既都市計画決定の施設についても、防災街区整備方針に防災公共施設として定めることが望ましい。

（２）防災環境軸の形成

防災上重要な公共施設の整備の基本的考え方

都市内の道路は、延焼遮断帯などの都市防災空間を形成するとともに、避難や消防活動、救援活動のための空間を提供する機能を有している。このため、特に密集市街地内の道路の計画に当たっては、地震等の災害時における避難や延焼遮断帯としての機能、消防や救急のための活動空間を確保することを考慮した配置及び道路構造とすることが望ましい。

避難機能や延焼防止機能は、道路の総幅員で確保することを基本としつつ、

密集市街地の特性から、防災上十分な機能が確保できない場合には、植樹帯の設置と植栽によりその機能を確保する手法や、周辺建築物の不燃化の促進を併せて図ることにより、必要な特定防災機能（*7）を確保することが望ましい。

また、電柱の倒壊により道路が通行不能となることを回避するためにも、電線類の地中化を積極的に推進することが望ましい。

公園については、災害時において、避難地や延焼遮断帯、救援・復旧活動等の拠点として重要な役割を果たすものであり、幹線道路等との接続を確保した上で、広域防災拠点、広域避難地、一次避難地となる防災公園を、その避難地としての機能や延焼遮断の機能を十分に発揮できるよう密集市街地の各エリアからの避難時間や当該施設の規模等を勘案し、可燃建築物の連担性を遮断できるように配慮しながら体系的に配置するとともに、計画的な整備を図る必要がある。また、道路の場合と同様に、やむを得ず防災上十分な面積が確保できない場合には、周辺建築物の不燃化の促進等を併せて図ることにより、必要な特定防災機能を確保することが望ましい。

防災公共施設に係る都市計画の特例の活用

密集市街地における防災環境軸の形成のためには、上述の点に配慮された道路等の防災上重要な公共施設の計画的かつ重点的な整備を図っていくことが重要である。このため防災上重要な公共施設については、できるだけ防災街区整備方針に防災公共施設として位置付けるとともに、都市計画において施行予定者及び特別の建築制限が課される期間を定め、その計画的な整備を緊急かつ着実に進めることが望ましい。なお、既に都市計画決定がなされた道路、公園等で整備が完了していないものについても、防災公共施設として位置付けられたものについては、その計画的な整備を緊急かつ着実に進めるため、都市計画を変更して、施行予定者等を定めることにより、整備をより促進することが考えられる。

また、長期未着手の都市計画道路等がある場合には、都市計画運用指針（- 2 - 2 ）2）を踏まえつつ、密集市街地の整備・改善の観点からも、都市全体あるいは地域全体としての施設の配置や規模等の検討を行い、必要に応じその変更の検討を行うこと（計画の変更）が望ましい。

防災上重要な公共施設周辺の建築物の不燃化の促進

建築物の防火上の構造制限を課す地域地区としては、防火地域、準防火地域がある。防火地域は、地域内の建築物を不燃化するものであり、商業・業務機能の集積度が高い地域等に指定することを予定しているのに対し、準防火地域は、市街地の建築物について全体的に防火性能を高め、延焼を抑制すること等により、被害の軽減を図る地域であり、比較的密度の高い市街地に

面的に指定されることを予定している制度である。

密集市街地においては、道路幅員が十分に確保できないなど防災公共施設の整備のみでは十分な特定防災機能が確保できない場合が多いため、その周辺の建築物について適切な規制誘導による不燃化促進のための措置を併せて講じ、防災公共施設と一体となって防災環境軸を形成していくことが必要である。

このため、商業・業務機能の集積度が比較的高い等により、ほとんどの建築物を耐火建築物とすることが適切である場合には、公共施設の沿道等に防火地域を指定することが望ましい。これに対して、地域の集積度からみて、ほとんどの建築物を耐火建築物とすることは困難と認められるが、一定の防災機能の確保が必要である場合には、準防火地域を面的に指定することにより市街地全体としての防火性能の向上を図ることが望ましい。

さらに、道路、公園等の公共施設の整備状況が低く、災害時における被害の著しい拡大が想定されるなど、災害に対する最低限の安全性を確保する上で、防災公共施設の整備と併せて、建築物の防火上の構造制限と建築物の形態を一体的に定めることにより、早急に防災環境軸の形成を誘導することが必要である場合には、準防火地域の指定に加えて、特定防災街区整備地区を定めることが望ましい。

また、防火地域・準防火地域や特定防災街区整備地区等の指定に併せて、沿道の用途を都市計画道路等の沿道としてふさわしいものに変更したり、より有効・高度利用を図る必要がある場合においては、用途地域の見直しや容積率、建ぺい率等の緩和を行い、建替えを促進することも考えられる。

(3) 面的な整備改善

防災街区の形成のための規制・誘導の実施

密集市街地は、他の地域から避難地までの避難上の障害となる場合や、周辺地域からの延焼が当該地区を經由してさらに他の周辺地域へと拡大する可能性があるが、面的に広い範囲で、高い防災性能を備えた建築物の整備を誘導することにより、他の地域から避難地までの避難路が新たに確保される場合や、延焼拡大の防止が図られる等当該地区のみならず周辺の地域における特定防災機能を確保する上で効果的であると考えられる地区については、特定防災街区整備地区を指定することにより、防災街区の形成を促進していくことが望ましい。特定防災街区整備地区においては、建築物の防火上の構造制限として、耐火建築物又は準耐火建築物の建築が義務付けられることとなるが、建築物の形態に関する事項については、以下のような考え方で定めることが望ましい。

ア) 敷地面積の最低限度

土地利用の現況を踏まえつつ、敷地の細分化を防止し、敷地の統合を促進

して、敷地内に防災上有効な空地が確保されることにより、周辺地域への延焼が遮断されるとともに、土地の合理的かつ健全な利用が図られるよう定めることが望ましい。

(注) 敷地面積の最低限度を100㎡超の数値に定めた場合には、防災街区整備事業における個別利用区の申出要件を定める場合の基準となるので、同事業の実施を予定している場合には、個別利用区の設定の方針も念頭に置いて定めることが望ましい。(防災街区整備事業における個別利用区の申出要件を定める場合の基準としての敷地面積の最低限度については、防災街区整備地区計画等で定められている場合も同様である。)

イ) 壁面の位置の制限

制限を行うことにより、広域的な避難路の確保が可能となり、また周辺地域への遮断帯となる場合など、道路等に面して有効な空地を確保し当該道路等の防災上の機能の向上を図る必要がある場合又は隣棟間に防災上有効な空地を確保する必要がある場合に、定めることが望ましい。

ウ) 建築物の高さ及び間口率の最低限度

広域的な避難路等としての効果や周辺地域への延焼遮断効果を高めることができる場合に、土地利用の現況及び特定防災街区整備地区の範囲や周辺地域の状況等も踏まえつつ、適切に定めることが望ましい。

また、密集市街地においては道路、公園等の地区内の公共施設が不足していることから、建築物の建替えと併せて、これらの公共施設を整備し、広域避難地等に至るまでの避難路や一次避難地を確保するため、地区計画等において、これらの公共施設を地区施設として位置付けるとともに、地区施設に面して壁面の位置の制限を定めることにより、その着実な整備を図ることが望ましい。また併せて、敷地面積の最低限度を定めることにより、敷地の細分化を防止し、敷地内に防災上有効な空地を確保することを促進することも考えられる。この場合において、建築物の防災性能を併せて定め、建築物と地区施設と一体となった特定防災機能の確保を図ること等が必要な場合には、防災街区整備地区計画を活用することが望ましい。

これらの防災性の確保のための措置に加えて、土地の有効高度利用を図ることが必要な場合には、街並み誘導型の地区計画を活用するほか、用途地域の見直しや容積率の見直し等を行うことも考えられる。なお、防災街区整備地区計画については誘導容積型、用途別容積型、街並み誘導型の計画も定めることができるので、公共施設の整備状況や目指すべき市街地像に応じて適切に選択することが望ましい。

以上のような都市計画上の措置のほか、特定行政庁と協力して建築基準法第42条第3項による最低道路幅員の緩和及び同法第43条の2に基づく条例による当該道路の沿道の建築物の構造、用途等に関する必要な制限の付加、

壁面の位置の制限が定められた場合等における建ぺい率制限の特例や連担建築物設計制度の活用等の取組みを検討することにより、敷地規模や公共施設に制約のある中での市街地全体の防火性能を向上させるための効率的な建替えを誘導することも考えられる。

各種整備事業の実施

以上のような規制・誘導手法と併せて、建築物の整備をより一層促進する必要がある場合には、公共施設と沿道の市街地を一体的に整備する土地区画整理事業、市街地再開発事業、防災街区整備事業等の市街地開発事業や、都市防災総合推進事業、まちづくり総合支援事業等の各種事業を組み合わせながら実施することが考えられる。

特に、特定防災街区整備地区等において、老朽化した建築物の建替えを一層促進するためには、土地の共有を望まない場合には、土地と土地との権利変換を許容しつつ、土地の共同利用により防災上有効な建築物への建替えを可能とする防災街区整備事業等の面的整備事業を実施することが望ましい。事業手法の選定に当たっては、事前に十分な調査・検討を行い、工区区分を行う等により施行期間の短縮や段階的な整備を行い、早期の事業効果の発現や権利者の負担軽減を図るよう配慮した事業を計画することが望ましい。

防災街区整備事業は、防災性の向上を目的とし、必ずしも高度利用を図る必要がないなど、密集市街地の特性に合った事業手法であるので、特定防災街区整備地区又は防災街区整備地区計画の指定と併せて、それらの計画内容の実現手段として積極的に活用することが望ましい。事業の実施に当たっては、個別利用区の制度も活用しつつ、防災上支障のない範囲内で地権者等の多様なニーズに対応した事業計画を策定することが望ましい。

なお、密集法により、防災街区整備事業について都市計画に定めるべき施行区域については、その条件の1つとして、特定防災街区整備地区の区域内又はそれと同等以上の制限が定められた防災街区整備地区計画の区域内でなければならないとされていることに留意する必要がある。特定防災整備地区は、防災都市計画施設と一体となって特定防災機能を確保するための防災街区として整備する規模及び形状の地区について定めるだけでなく、防災街区整備事業の実施にあたり必要がある場合には、特定防災機能の効果的な確保に貢献する規模及び形状の地区について定めることも考えられる。

また、積極的に高度利用を図ることが適当な地区においては、市街地再開発事業や高度利用推進区を定める土地区画整理事業等を実施することも考えられる。このほか、密集住宅市街地整備促進事業の活用も考えられる。

さらに、密集市街地には、遊休化した工場用地や小中学校の統合等による跡地等の遊休地が散在している場合があるので、市街地開発事業をはじめ各種整備事業の実施に当たっては、これらの遊休地を関連事業の種地として有

効に活用していくことが望ましい。

(4) 整備にあたって配慮すべき事項

住民主体の取り組みへの支援

密集市街地の整備改善は住民等から構成されるまちづくり協議会等が主体となって取り組むことが重要であるが、地域住民にはそのノウハウが不足している場合も多い。密集市街地の整備は、土地の交換・整形、基盤整備、建築物の共同化等多岐にわたる手法を地域の実情に応じて適切に組み合わせ効果的に実施する必要があることから、まちづくりについて豊富な技術力・ノウハウを有する専門家の活用を図ることが望ましい。その際、密集法の規定を活用し(独)都市再生機構(現都市基盤整備公団)の調査業務等を利用したり、まちづくりに係わる民法34条法人やNPO法人を密集法に基づく防災街区整備推進機構に指定する等により、多様な主体の参画を求めて合意形成の円滑化を図ることが考えられる。

この場合、都市再生機構や防災街区整備推進機構は、まちづくり協議会等と協力して、一定の合意が得られた内容を都市計画の案として都市計画決定権者に提案する等、密集市街地の防災まちづくりの具体化に向けて積極的に取り組んでいくことが期待される。

住宅政策・福祉政策等との連携

密集市街地の整備改善に伴い、高齢者や零細権利者等に対する居住及び生活環境を確保するため、住宅政策及び福祉政策との連携を図り、従前居住者用の住宅を公共主体等により整備するほか、適切な受け皿住宅を用意しておくことが望ましい。

また、密集住宅市街地整備促進事業、住宅地区改良事業等により、日常の生活動線、日照や通風、消防活動のための空間を確保するための通路の確保や、身近な子供の遊び場や高齢者の憩いの場となり、災害時には地域の防災活動の拠点となる広場の確保を行うことが考えられる。

なお、これらは住民の生活に大きく関わる事項であるため、計画段階から住民の意向を反映すること等により、管理面で住民等と協働することも考えられる。

さらに、地域にデイケアセンター等の福祉施設が不足している場合には、防災街区整備事業等により整備される防災施設建築物、従前居住者用の住宅等との合築を行う等により、その整備を図ることが考えられる。

地域の伝統や文化に関わる重要な建築物の保全

密集市街地における伝統や文化に根差した重要な建築物や地域の個性・魅力づくりに資する建築物等については、道路、公園等の延焼遮断帯の整備や

周辺建築物の不燃化による市街地の延焼の危険性の軽減、防災上支障のない地区への移築、美観地区、伝統的建造物群保存地区制度等の活用により、その保全と市街地の防災性の確保の両立を図ることが考えられる。

(以上)

【参考】用語解説

* 1 不燃領域率

地区面積全体に対し、空地面積と耐火建築物の敷地面積を合わせた値の比率。40%以上の水準に達すると市街地の焼失率は急激に低下し、70%を超えると焼失率はほとんど0となることが知られている。

$$\text{不燃領域率（％）} = \frac{\text{不燃領域面積}}{\text{地区面積}} \times 100$$

$$\text{不燃領域面積} = \text{空地面積} + (\text{地区面積} - \text{空地面積} \text{ ア}) \times \text{耐火率} \text{ イ}$$

ア 空地面積 短辺又は直径40m以上かつ面積が1500㎡以上の水面、公園、運動場、学校、一団の施設等の面積と幅員6m以上の道路面積

イ 耐火率 全建物の建築面積のうち、耐火建築物が占める割合

* 2 防災環境軸

都市計画道路、都市計画公園などの整備と一体的に沿道の建築物の不燃化、緑化等を図ることで形成される、延焼遮断帯、避難地・避難路としての空間

* 3 防災街区

特定防災機能（*7参照）が確保され、及び土地の合理的かつ健全な利用が図られた街区

* 4 防災再開発促進地区

密集市街地において、特に一体的かつ総合的に市街地の再開発を促進すべき相当規模の地区

* 5 防災公共施設

密集市街地において特定防災機能（*7参照）を確保するために整備することが必要な道路、公園等の公共施設

* 6 防災都市計画施設

防災街区整備方針に即して都市施設として整備すべき防災公共施設であって都市計画決定されたもの

* 7 特定防災機能

火事又は地震が発生した場合における延焼防止上及び避難上確保されるべき機能