

## 第4章 防災面の向上のための施策の方針

---

### (1) 基本的な考え方

「燃え広がりにくいまちづくり」や「建物が倒壊せず、避難が可能なまちづくり」をめざして、防災面の課題の大きさに応じて多様な施策を組み合わせることにより、相乗効果による密集市街地の再生をはかります。

まず、「**密集市街地再生優先地区**」において取り組みを進めるとともに、密集市街地再生優先地区以外の密集市街地においても、地域の防災まちづくりの進捗をふまえ、危険度に応じた施策を実施します。

#### ① 燃え広がりにくいまちづくりの推進

延焼の恐れがある市街地（危険度4～1）において、老朽木造建物の除却や空き地の有効活用に対する支援を実施します。また、沿道建物の防火性能の向上とあわせて前面道路幅員条件などの緩和による建替の誘導を検討します。

また、大火の恐れがある市街地（危険度4・3）ではさらに、建物の防火性能に関するルールづくりとあわせて建替や改修に対する支援を実施し、不燃化を促進します。

特に、密集市街地再生優先地区では、延焼遮断機能の強化などにより、広範囲に延焼する危険性を戦略的に分断していきます。

#### ② 建物が倒壊せず、避難が可能なまちづくりの推進

道路が狭く避難や消火が困難な市街地（危険度4・2）では、身近な生活道路（狭あい道路）単位の合意による道路中心線の確定など整備のルールづくりを進めるとともに、建替時に敷地後退部分を舗装するルールづくりをあわせて、道路の拡幅整備に対する支援を実施します。






また、密集市街地再生優先地区で、街区を形成する道路が未整備の地区では、主要な生活道路（幅員6m以上の道路）のあり方を考えるまちづくりを支援します。

そして、建物の倒壊を防ぎ避難の安全性を高めるため、耐震診断や耐震改修を推進するとともに、大火の恐れがある市街地（危険度4・3）では、耐震改修とあわせて防火性能の向上に対する支援を実施します。

#### ③ 密集市街地再生優先地区における総合的な施策の実施

大火の恐れがある町丁目（危険度4・3）が連続し、広範囲に延焼が拡大する恐れがある「**密集市街地再生優先地区**」において、防災面の向上のための総合的な施策を優先的に実施します。

表3 防災面の課題の大きさに応じた施策の組み合わせ

燃え広がりにくいまちづくり ↑ 相乗効果による 密集市街地再生 ↓ 建物が倒壊せず、避難が可能なまちづくり	大火の恐れがある町丁目が連続し、広範囲に延焼が拡大する恐れがある市街地 <b>【密集市街地再生優先地区】</b> 	大火の恐れがある市街地 避難や消火の困難性が高い <b>【危険度4】</b> 	一部で延焼の恐れがある市街地 一部で避難や消火が困難 <b>【危険度3】</b> 	一部で延焼の恐れがある市街地 避難や消火の困難性が高い <b>【危険度2】</b> 	一部で延焼の恐れがある市街地 一部で避難や消火が困難 <b>【危険度1】</b> 
	老朽木造建物の除却促進、空地の有効活用				
沿道建物の防火規定とあわせた前面道路幅員条件の緩和					
建物の不燃化の促進					
身近な生活道路の確実な幅員整備					
主要な生活道路のあり方を考えるまちづくり（未整備の場合）					
建物の耐震化の促進					
（耐震診断など）					

密集市街地再生優先地区での取り組みを優先

## (2) 燃え広がりにくいまちづくり

### ① 老朽木造建物の除却促進、空地の有効活用

空き家になり管理が行き届いていない老朽木造建物は、火災時に延焼を拡大する要因となります。また、地震時に倒壊して道路をふさぎ、避難や消火に悪影響を及ぼす恐れもあります。そして、衛生、防犯、地域魅力の点などでも課題となります。

密集市街地の当面の安全性を確保するためには、まず、このような老朽木造建物を除却していくことが重要です。

#### ア 除却後に建替を行う場合の支援

「まちの耐震性向上事業」により、住宅が密集している地区における耐震性の低い住宅の解体撤去工事費の一部を補助します。

##### 【まちの耐震性向上事業（平成22年度現在）】

- ◆対象区域：防災再開発促進地区内
- ◆対象建物：昭和56年5月31日以前に着工された木造住宅で、耐震診断の結果、「倒壊する可能性が高い」と判定されたもの
- ◆補助金：解体撤去工事費の1/4または30万円以下

今後、密集市街地再生優先地区や、防災まちづくりに取り組む密集市街地（危険度4～1）において、耐火建築物または準耐火建築物に建て替える場合には、解体撤去工事費に対する支援を拡充する新たな制度を検討します。

## イ 除却後の空き地を地域が有効活用する場合の支援

「まちなか防災空地整備事業」により、老朽建築物が立地する敷地について、地域のコミュニティ活動の場となるオープンスペースとして老朽建築物除却等を行い、まちづくり協議会等地元活動組織と連携して、公共的な空地として活用していきます。

### 【まちなか防災空地整備事業（平成22年度現在）】

- ◆対象区域：重点密集市街地内の密集事業区域
- ◆要件等：幅員4m未満の道に接する概ね100㎡以上の敷地で、建物除却後の土地を、原則3～5年以上、地元活動組織が防災空地として管理運営
- ◆助成金：老朽建築物除却費の2/3

今後、密集市街地再生優先地区や、防災まちづくりに取り組む密集市街地（危険度4～1）において、除却費に対する支援の拡充や、除却後の土地の固定資産税の負担軽減などを検討するとともに、所有者が管理できないまま放置されており、衛生上も課題のある廃屋は、土地を含めて「市への寄付」を受け、除却して空き地を地域に開放する制度を検討します。

## ② 沿道建物の防火規定とあわせた前面道路幅員条件の緩和

幅員4m未満道路の沿道で新たに建物を建てるためには、建築基準法にもとづき、原則として道路の中心線から2m以上後退して建てる必要がありますが、敷地が狭い場合などでは後退が困難であり、このことが密集市街地において建替が進まない要因の一つとなってきました。

一方で、このような狭い路地は、下町の伝統的な市街地の居住形態としてコミュニティを育んできたという一面もあり、路地のよさを継承しつつ、改善する視点も大切です。

そこで、密集市街地再生優先地区や、防災まちづくりに取り組む密集市街地（危険度4～1）において、概ね100m間隔で街区が形成されている市街地など、一定の道路が整備されている市街地では、地域の合意にもとづいて、沿道建物の防火性能を確保した上で、狭い路地のままでも建替ができるように建築基準法の規定を弾力的に運用し、建替の促進とまちの不燃化をはかります。

### 【前面道路幅員条件緩和の流れ】

- ◆まず、地域において、「地区の骨格として4mに拡幅する道路」や「狭い路地のまま活用する道路」など、地区内の道路ネットワークのあり方を話し合います。
- ◆そして、地域の合意にもとづいて、地区の骨格となる道路の配置や、狭い路地のまま活用する道路沿道の建物に対する防火規定を地区計画または近隣住環境計画に位置づけた上で、前面道路幅員について、建築基準法の緩和規定を弾力的に運用します。
- ◆なお、これによって厳しくなる基準容積率や道路斜線は、「街並み誘導型地区計画」の活用により、壁面線の後退や建物の絶対高さ規定など一定の制限のもとで、緩和することもできます。

### ③ 建物の不燃化の促進

密集市街地の延焼危険性をおさえるためには、防火性能が低い古い木造建物を除却し、耐火建築物や準耐火建築物といった燃えにくい建物への建替を促進することが重要です。

しかし、密集市街地の大部分で指定されている「準防火地域」では、2階建て以下で延床面積が500㎡以下の建物には耐火・準耐火建築物の制限はかからず、また、耐火・準耐火建築物とするには建設コストがかかることから、建物の不燃化が進みにくいのが現状です。

そこで、密集市街地再生優先地区や、防災まちづくりに取り組む大火の恐れがある密集市街地（危険度4・3）において、不燃化のルールづくりとあわせた建替に対する支援や、耐震改修などとあわせた防火改修に対する支援を行うことにより、建物の不燃化の促進をはかります。

#### ア 地区単位での不燃化のルールづくりと建替支援

地区単位で防災まちづくりに取り組み、地区計画や近隣住環境計画などで、建替時に耐火建築物または準耐火建築物にすることをルールとして定めた地区では、木造から準耐火建築物への建替に対する助成制度を検討します。

#### イ 共同建替に対する支援

関係権利者等の合意により、複数の土地・建物を再編して共同建替を行うことは、地区の延焼危険性をおさえる上でも効果的な手法です。

駅周辺などの生活利便性が高い場所や、新たに整備する幹線道路の沿道などで、地域が主体的に取り組む共同建替に対して、積極的な支援を行います。

また、小規模な共同化に対しても、老朽建物の除却費への補助など、新たな支援制度を検討します。

#### ウ 新たな防火規定の検討

密集市街地再生優先地区などの緊急性の高い市街地において、早期・確実に建物の不燃化を促進するためには、新たに面的な防火規定を導入し、建替にあわせて耐火建築物または準耐火建築物としていくことが効果的です。

規制に伴う建設費の負担増により建替が抑制されることのないよう配慮しながら、新たな防火規定と支援制度の組み合わせを検討します。

〔建物の防火性能について〕

木造建物 (裸木造)	柱やはりが木造で、軒裏や外壁が防火性能のある材料でできていないもの。 隣地から燃え移りやすく、大きな炎を上げ、火災を広げやすい。
防火木造	木造で、軒裏や外壁がモルタルなどの防火性能のある材料でできているもの。 燃え移りにくいが、燃え移った場合、大きな炎を上げ、火災を広げやすい。
準耐火建築物	屋根や外壁、窓などが防火性能のある材料でできており、柱やはりなどが防火性能のあるもの。 燃え移りにくく、燃え移っても少しずつ時間をかけて燃えるため、火災を広げにくい。
耐火建築物	屋根や外壁、窓などが防火性能のある材料でできており、柱やはりなどが特に防火性能のあるもの。 燃え移りにくく、火災を起こしても、外壁などが焼け残り、火災の拡大を防止する。

### (3) 建物が倒壊せず、避難が可能なまちづくりのための施策の方針

#### ① 身近な生活道路の確実な拡幅整備

密集市街地では、敷地が狭いことなどから、建替の際に後退した部分に再び門・塀などが設けられることも多く、幅員4m未満の狭い道路の拡幅が進んでいません。このような狭い道路は、地域のコミュニティを育んできたという面もありますが、地震時には道路が閉塞しやすく、避難や消火を困難にする要因にもなります。

幅員が4m以上になると、地震時に片側の建物が倒壊しても避難路として機能することが多いと言われています。また、建替がしやすくなり、沿道建物の不燃化・耐震化を促進する効果もあります。

そこで、密集市街地再生優先地区や、防災まちづくりに取り組む避難・消火が困難な密集市街地（危険度4・2）において、街区の骨格となる道路などを中心に、幅員4m未満の身近な生活道路を確実に拡幅整備していくことにより、避難・消火の困難性の改善をはかります。

#### ア 身近な生活道路単位の合意による拡幅整備の推進

「細街路整備事業」により、道路中心線の確定に向けた沿道地権者等の合意形成を支援するとともに、中心線が確定した路線において、整備や維持管理に関するルールをつくることにより、道路の舗装や側溝の整備、地下埋設物の整備などを行います。

整備後は、建替にあわせて敷地後退部分を確実に舗装し、公道化も進めます。

当面は、長田南部や東垂水などの密集事業区域で取り組みを進めますが、今後、対象区域の拡大を検討します。

#### 【細街路整備事業の流れ】

##### ◆道路中心線（道路区域）の確定

- ・ 専門家派遣制度を活用して、沿道地権者等で話し合いを行い、道路の中心線を確定します。

##### ◆道路整備計画の策定と市への申請

- ・ 専門家派遣制度を活用して道路の整備計画を策定し、整備や維持管理等に関するルールとあわせて市に申請を行います。

##### ◆現在の道路などの整備

- ・ 現在の道路や敷地後退部分の舗装、側溝の整備、地下埋設物の整備などを行うとともに、門や塀などの支障物件等の撤去・移設に対する助成を行います。

##### ◆建替時の敷地後退部分の確実な舗装

- ・ 建替時に、建築確認申請の機会とあわせて、敷地後退部分を確実に舗装します。
- ・ 地域の合意に基づいて公道化も進めます。

## イ 地区単位の合意による多様な整備手法の活用

密集市街地の中には、地籍が明確でなく中心線の確定などが困難な道路や、行き止まりの道路、沿道敷地が小さく拡幅すると建替が困難になる道路、早期に公道化をめざす道路など、細街路整備事業だけでは拡幅整備が進みにくい道路もあります。

このような道路がある地区では、防災まちづくりの中で避難路として必要な生活道路のあり方などを検討し、地区計画などを定めることにより、区画整理手法などの多様な整備手法を活用して重点的な整備をはかります。

### 【区画整理手法の活用例】

#### ◆土地の配置換えにより道路空間などを確保する場合

- ・地区の骨格として整備したい道路上に民有地がある場合などには、市が確保した用地を活用し、区画整理手法を活用して土地の配置換えを行うことにより、道路空間として確保することができます。
- ・あわせて、用地の集約により公園などの公共的な空間を生み出すことや、敷地形状の変更や共同化のための集約換地により建築活動がしやすいようにすることも可能です。

#### ◆公道化をめざす場合

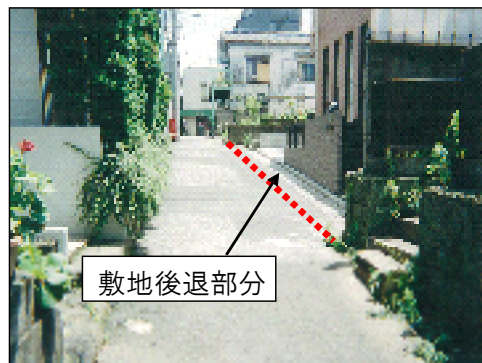
- ・建替時に敷地後退部分の用地を提供いただき、公道としての整備をはかる場合には、道路となる区域や敷地境界線をあらかじめ確定する方法として、区画整理手法の活用が効果的です。

## ウ 建物単位で建替時に敷地後退部分を確実に舗装するしくみの検討

身近な生活道路の拡幅整備は、路線単位の合意により道路中心線を確定した上で進めることが基本ですが、一方で、合意形成に長期の時間を要することは課題です。

また、建物ごとに敷地後退部分を舗装する取り組みとして「狭あい道路環境整備事業」を実施していますが、公道に面する敷地で、敷地境界線を確定し、敷地後退部分を市に寄付いただく場合を対象としており、活用するケースは限定されます。

そこで、今後、建物ごとに建替時に敷地後退部分を確実に舗装するしくみを、関係部局と連携して検討していきます。



〔建物ごとに敷地後退部分を舗装した事例〕

## ② 主要な生活道路のあり方を考えるまちづくり

幅員6m以上の主要な生活道路は、沿道の建物の不燃化などとあわせて、震災時における地区内の延焼遮断帯や、避難や救急活動のルートとして、地区の安全性を確保する基本となる公共施設です。また、地区にふさわしい土地利用の誘導や、歩行者の安全性や住環境の改善にも効果があります。

そこで、密集市街地再生優先地区のうち、山麓斜面地などで道路や公園が著しく不足している地区において、6m道路の機能や整備手法に関する情報提供や、専門家の派遣などにより、主要な生活道路のあり方を検討するまちづくり協議会の活動などを支援します。

## ③ 建物の耐震化の促進

阪神・淡路大震災では、地震によって直接的に亡くなられた方のうち、住宅・建築物の倒壊などによって亡くなられた方が約8割を占めることが明らかになっており、市民の生命・身体・財産をまもるために、建物を耐震化することが重要です。

また、地震により建物が倒壊すると、道路をふさぎ、沿道住民の避難や消火を妨げる恐れもあります。

そこで、「神戸市すまいの耐震化促進事業」により、「自分のすまいを知る」「すまいを丈夫にする」「すまい方を工夫する」ための取り組みを推進し、建物の耐震化を促進します。

### 【神戸市すまいの耐震化促進事業（平成22年度現在）】

#### ◆すまいの耐震診断員派遣事業

- ・昭和56年5月31日以前に着工された住宅を対象に、神戸市から耐震診断員（建築士）を派遣し、住宅の耐震性を診断します。
- ・後日、耐震診断員が診断結果をご自宅へ持参し、説明と改修へのアドバイスをします。

#### ◆すまいの耐震改修事業

- ・耐震診断で「倒壊する可能性がある、又は高い」と判定された住宅について、耐震改修工事をする場合に補助を行います。
- ・設計・工事費用あわせて最大137万円※の補助を受けることができます。  
（※県・市・復興基金の補助合計額、戸建住宅の場合。）

#### ◆家具の固定促進事業

- ・高齢者・障害者・小学生以下の子どもがいる世帯を対象に、家具固定費用の1/2（上限1万円）を補助します。

今後、密集市街地再生優先地区や、防災まちづくりに取り組む大火の恐れがある密集市街地（危険度4・3）において、耐震改修とあわせた防火構造改修工事に対して、補助金を割り増しする制度などを検討します。



#### (4) 地域特性に応じた施策の組み合わせの方向性

密集市街地の中には、延焼危険性や避難・消火の困難性などの課題の大きさ、地形や基盤整備の状況、生活の利便性、建替の進捗状況、歴史や魅力資源などが異なる、多様な地域があります。今後、それぞれの地域ごとの防災まちづくりの中で、このような地域の特性をふまえながら、具体的な取り組みの内容を検討していきます。

ここでは、地域特性が異なる2つの地域を事例として、施策の組み合わせの方向性を示します。

##### ① 街区外周の道路が整備されている地域

###### ア 地域の現状

街区の外周道路は整備されているものの、街区には私道の2項道路(2~3m)が多く、古い木造住宅が密集しています。

駅や商店街が近くにあり、利便性が高いため、幅員4m以上の生活道路沿道などでは、マンションや戸建住宅の建替需要があります。

図8 街区外周の道路が整備されている地域の例



###### イ 施策の組み合わせの方向性

このような地域では、身近な生活道路の着実な拡幅・整備を進めることにより、沿道建物の建替・改修による耐震化・不燃化を促進するとともに、必要に応じて、下町のコミュニティを育ててきた「路地」のよさを継承しつつ、改善するルールづくりを行います。

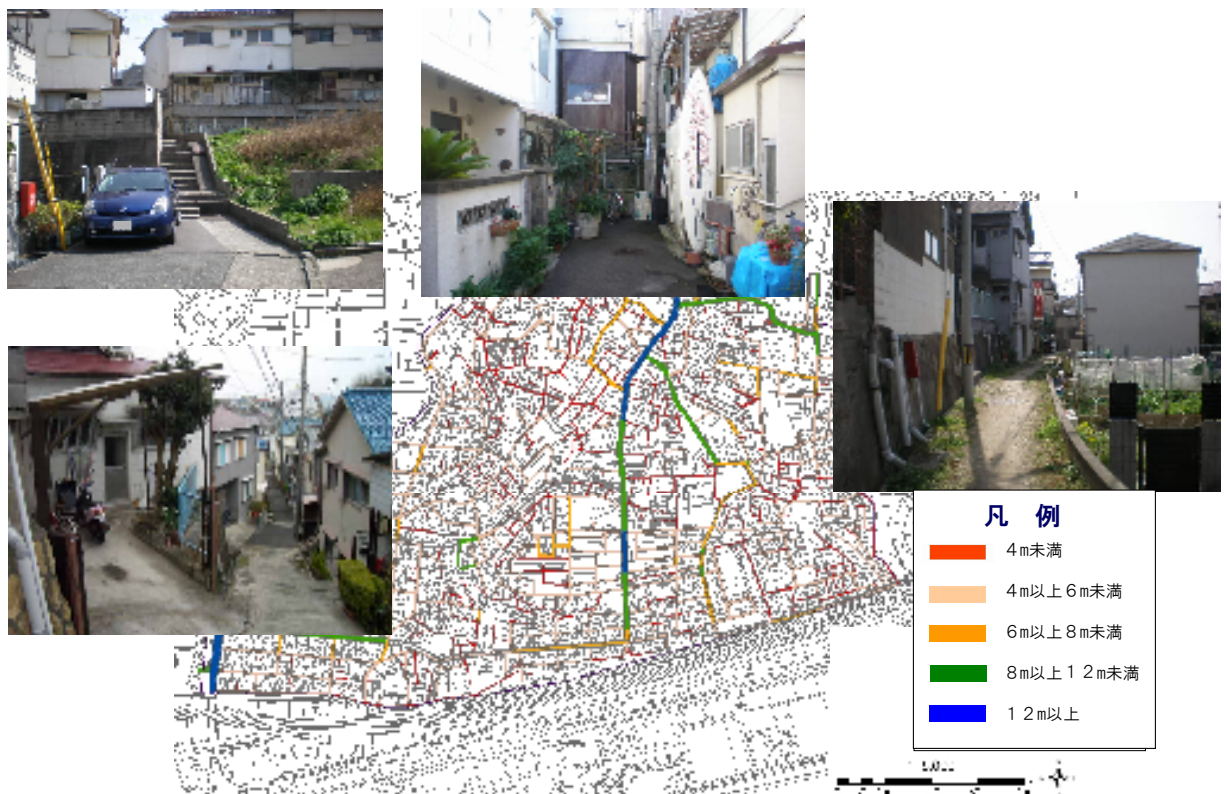


## ② 斜面地などで道路や公園が著しく不足している地域

### ア 地域の現状

山麓の斜面地などで道路や公園が著しく不足しており、擁壁などで生活道路の拡幅整備も困難なことから、建替が進まず、空き家化が進行しつつあります。

図9 斜面地などで道路や公園が著しく不足している地域の例



### イ 施策の組み合わせの方向性

このような地域では、主要な生活道路のあり方を検討するまちづくり協議会等を支援します。

また、空地を確保して地域の魅力向上に寄与する共用空間として活用する場合には、地域が主体的に維持管理や活用ができるしくみを検討します。