

行政事業レビュー公開プロセス 説明資料

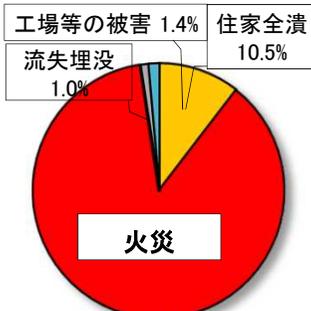
【事業名】 密集市街地総合防災事業

1. 地震時等の火災による被害

- ✓ 関東大震災、阪神・淡路大震災において、地震を原因とした大規模な延焼を伴う火災の発生により甚大な被害。
- ✓ さらに、近年では、平常時でも糸魚川市での大火が発生
- ✓ 発生が懸念される首都直下地震の被害想定でも、深刻な火災による被害を予測

関東大震災(1923年)

[焼失面積]3,465ha (東京の45%)
 [死者等]約10万人 (うち約9割が火災によるもの)



(出典)日本地震工学会『日本地震工学会論文集 vol.4Sept, 2004』関東地震(1923年9月1日)による被害要因別死者数の推定、諸井孝文、武村雅之

糸魚川市での火災(2016年)

[焼失面積]約4ha

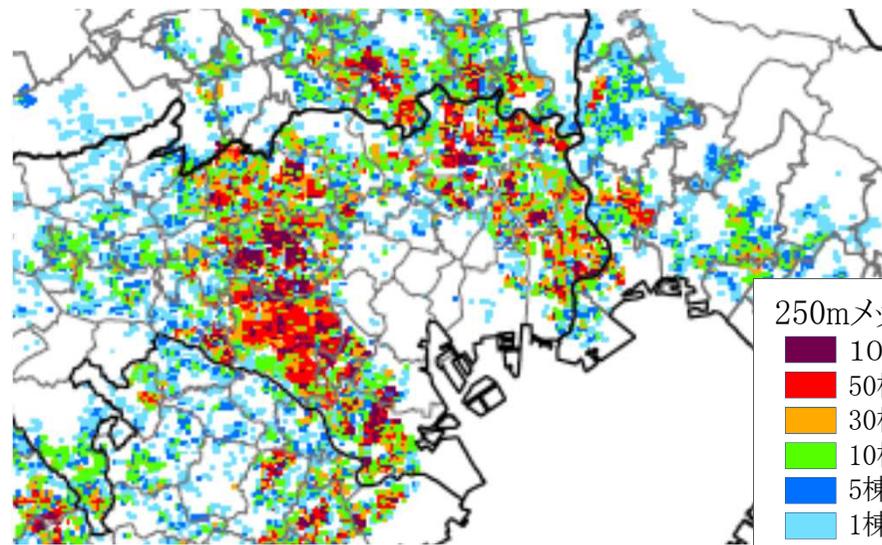


首都直下地震 被害想定

(H25.12 中央防災会議・首都直下地震対策検討WG)

山手線の外側において甚大な延焼被害を想定

[地震火災による焼失]最大約41.2万棟 [火災による死者]最大約1.6万人



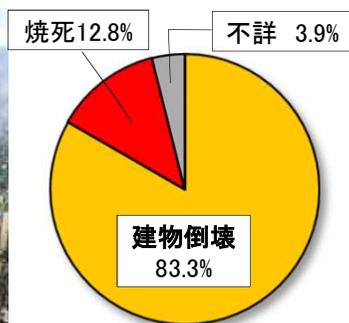
250mメッシュ別棟数

- 100棟以上
- 50棟以上100棟未満
- 30棟以上50棟未満
- 10棟以上30棟未満
- 5棟以上10棟未満
- 1棟以上5棟未満

250mメッシュ別の焼失棟数(都心南部直下地震 冬・夕、風速8m)

阪神・淡路大震災(1995年)

[焼失面積]約70ha
 [死者等]6,437人 (うち約13%が火災によるもの)



(出典)「神戸市内における検死統計(兵庫県監察区、平成7年)」

2. 密集市街地とその危険性

- ✓ こうした地震時等における大規模な火災の発生の主原因は、密集市街地の存在
- ✓ 貧弱な道路・公園等の基盤に老朽木造住宅が密集する密集市街地では、地震時等においては、消防力も十分な力を発揮できず、際限なく延焼が拡大する危険性
- ✓ 最低限、国民の生命を守るためには、延焼しにくい市街地の確保による避難・消防時間の確保、安全な避難地への避難路の確保、地区外への延焼の防止を図ることが必要。

密集市街地

細街路等から構成される貧弱な道路ネットワークや公園などの空地が不足する基盤に、耐震性・防火性に問題のある老朽木造住宅が密集して集積している地区。



地震時等における際限の無い火災の発生

地震により生じる事象

- ✓ 同時多発的に火災が発生
- ✓ 建物倒壊による道路閉塞

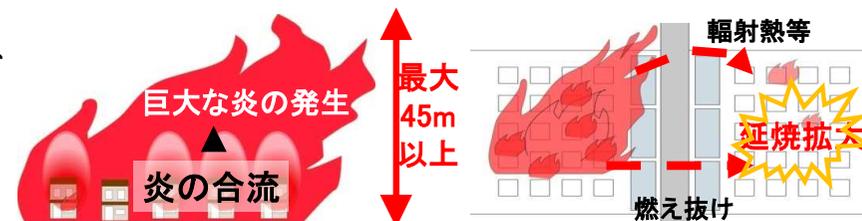
被害拡大要因

- ✓ 細街路や道路閉塞により消防車が到達不能
- ✓ 燃えやすく、倒壊しやすい老朽木造住宅が集積
- ✓ 火炎及び道路閉塞により避難不能

際限なく延焼が拡大し、甚大な人的・経済的被害

木造住宅等の集積による「危険な火災」の発生

地震時等には延焼が拡大すると、炎の合流により、背の高い巨大な炎が発生し、周辺地域まで延焼が拡大(こうなると消防力による消火は不可能)



最低限、国民の生命を守るためにやるべきこと

- ✓ 避難・消防時間の確保 (延焼しにくい市街地の形成)
- ✓ 避難ルート確保
- ✓ 際限のない延焼の防止・遮断 (延焼遮断帯の形成)

3. 密集市街地で事業を行う困難性と地方公共団体の対応

- ✓ 密集市街地は、敷地条件が悪く、さらに権利関係が複雑であるため、採算性の高い開発事業を行うことが可能なものは限定的。
- ✓ 結果、民間による開発が期待できない区域においては、地方公共団体による取組が必要
- ✓ 地方公共団体は、地域の実情や、財政・人的資源の状況を踏まえ、都市計画制度に基づく強力な手法、地域の自律的な動きに合わせた手法、法制度による規制・誘導を組み合わせ、効率的に実施。

密集市街地の市街地特性による 民間開発の困難性

- ✓ 接道不良・無接道敷地が多数存在
幅員4m以上の道路に2m以上接しないと建替えできないため、実質的に建替えできない住宅が多数存在
- ✓ 狭小な敷地が連担
接道条件の充足や建蔽率の適用により、現在よりも不利な条件でしか建替えできない
- ✓ 権利関係が輻輳化
土地所有者、住宅所有者及び居住者がそれぞれ異なるなど調整すべき関係者が多数存在

**開発には多数の権利者と調整が必要。
さらに、敷地条件が悪いため、採算性ある事業
実施が可能となるものは限定的。**

地方公共団体による対応が必要

地方公共団体による対応

地方公共団体は、人的資源の状況、地域の実情及び投資効果を踏まえ、効率的な取組とすべく強制力の程度や財政負担を踏まえて対応。
(地区の中でも組合わせて対応)

考慮する地域の実情

危険性の程度、地域の開発ポテンシャル、居住者の状況、当該市街地の基盤状況（敷地条件など）など

整備手法の類型

① 都市計画制度に基づく強力な手法

⇒ 真に危険性除去の必要性が高く地方公共団体が資源を集中投資する場合に適用

- ✓ 都市計画制度に基づく土地収用等も可能な事業手法
- ✓ 危険性の除去への効果は高いが、人的・財政的負担が大

② 自律的更新に合わせた手法

⇒ 散発的な民間開発は期待できるもののそれのみでは危険性除去ができないため、地方公共団体が民間と協調して取組む場合に適用

- ✓ 地域の自律的な更新のタイミングに合わせて整備を行う手法
- ✓ 効果発現までの期間は長くなるが、財政的負担も少なく着実に安全を確保することが可能

③ 法制度による規制・誘導 ⇒ 民間開発を誘導するために適用

- ✓ 法制度に基づく規制・誘導により民間の力のみで整備を行う手法
- ✓ 効果発現までの期間は最も長くなるが、財政的負担はない

密集市街地の安全確保に係る取組について

- ✓ 具体的には、密集市街地の安全確保を進めるため、都市計画制度に基づく強力な手法、自律的な更新に合わせた手法、法制度による規制・誘導による手法を組合わせて以下の取組を推進
 - ① 避難・消防時間の確保（老朽住宅の建替・共同化、老朽住宅の除却や小公園整備など）
 - ② 避難ルート確保（細街路の拡幅、道路の整備や沿道建築物の耐震化など）
 - ③ 延焼の防止・遮断（都市計画道路の整備や沿道建築物の不燃化などによる延焼遮断帯の形成）
- ✓ こうした取り組みの成果指標として「地震時等に著しく危険な密集市街地を平成32年までに概ね解消」を設定 [H23：5,745ha → H29：3,422ha]

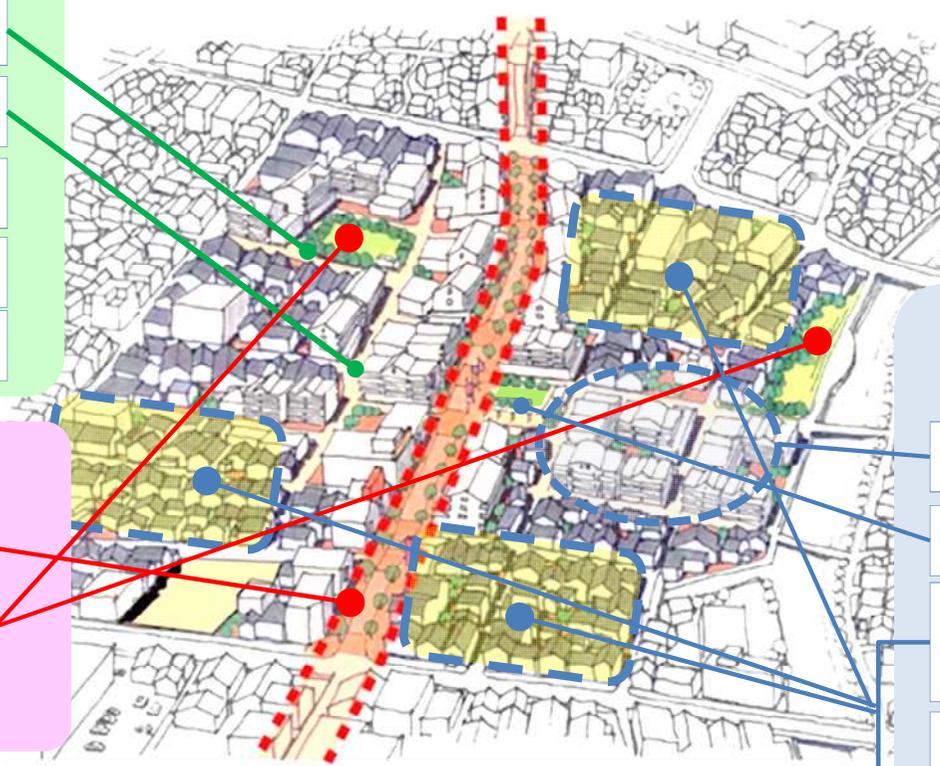
② 避難ルートの確保

- 強力 道路の整備
- 自律的 細街路の拡幅
- 強力 土地区画整理事業
- 自律的 沿道の耐震化
- 法規制 壁面線の指定

③ 延焼の防止・遮断

- 強力 都市計画道路の整備
- 強力 都市公園の整備
- 強力 土地区画整理事業

従前市街地



① 避難・消防時間の確保

[延焼しにくい市街地の形成]

- 市街地再開発事業等による共同化
- 小公園の整備
- 延焼防止性能の高い住宅への建替促進
- 法律等の規制・緩和による延焼防止性能の高い住宅への誘導

- 強力
- 自律的
- 自律的
- 自律的
- 法規制

(補足)地震時等に著しく危険な密集市街地の状況

地震時等に著しく危険な密集市街地

- 「延焼危険性」、「避難困難性」いずれかの指標が所定の水準に達していない地区について、地方公共団体が総合的な判断に基づき抽出。

【進捗状況】

	指定時 (H23年度末)	H29年度末
地震時等に著しく危険な密集市街地	5,745ha	3,422ha
首都圏(東京・神奈川・千葉など)	2,436ha	601ha (▲1,835ha)
近畿圏(大阪、京都、神戸など)	2,844ha	2,546ha (▲299ha)
地方圏(長崎、高知、大分など)	465ha	275ha (▲190ha)

東京と大阪における解消面積の差の発生要因

- 大阪においては、当初 (H23) の時点で、東京よりも危険性の度合いが高かった。
- さらに、権利関係の輻輳化、個別の敷地の狭さ、長屋の多さ、などの点で、条件がより不利。

[当初の危険性の状況]

※1 不燃領域率35%未満 ※2 地区内閉塞度4以上

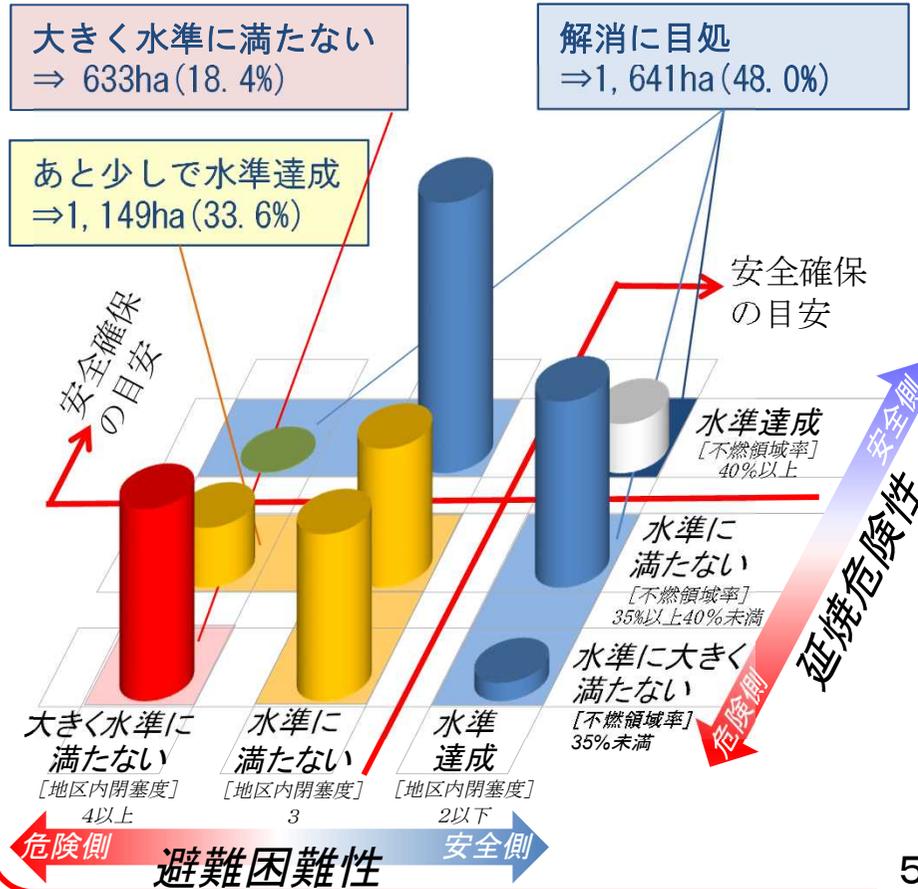
- ✓ 当初時に延焼危険性の改善が相当に必要な地区^{※1}の面積割合
東京都:12.6% ⇔ 大阪府:56.0%
- ✓ 当初時に避難困難性の改善が相当に必要な地区^{※2}の面積割合
東京都:8.7% ⇔ 大阪府:34.9%

[密集市街地整備上の大阪の不利な条件]

- ✓ 建替え等にあたって調整が困難な長屋建が大阪の方が多く、また、借家も多いため権利関係も輻輳化
- ✓ 現在の居住環境を維持した建替えが困難な狭小敷地が大阪の方が多い

未解消地区の状況

- 概ね半分については解消に目処[※]
- ※ 未解消3,422haのうち1,640ha (48.0%)については「延焼危険性」「避難困難性」のいずれかの指標について基本的な水準を確保済
- 残る半分についても着実に安全性は向上



5. 密集市街地総合防災事業の概要 [H27年度創設]

地震時等に大規模な延焼を伴う火災による大きな被害の発生が予想される密集市街地において、官民が連携した協議会が作成する密集市街地総合防災計画に基づき、安全確保に係る取組を総合的に行う事業に対して支援する。

対象事業者

地方公共団体、都市再生機構、地方住宅供給公社及び民間事業者

対象地区

密集市街地※を含む原則5ha以上の地区

※ 密集市街地(以下のすべてを満たす地区)

- ・地区内の住宅戸数密度が30戸/ha以上
- ・老朽住宅が一定以上集積していること

対象事業

官民が連携した協議会の策定する密集市街地総合防災計画に基づき行う以下の事業及び総合防災促進事業(総合防災促進事業:下記事業と一体となって効果を高める事業)

- ・延焼しにくい市街地の形成による避難・消防時間の確保
⇒老朽住宅の除却、延焼防止性能の高い建築物への建替促進、小公園の整備など
- ・居住者等の安全な避難地への避難ルートの確保
⇒道路整備、細街路の拡幅、沿道の耐震化など
- ・延焼の防止・遮断
⇒道路整備、公園等の空地の整備 等

※実施者は、上記の取組の実施可能な事業制度を地域の実情等により組み合わせて実施

補助率等

- ・各事業の補助率・補助限度額に準じる
(総合防災促進事業の事業費は交付対象事業の全体事業費の20/100以内
(補助率は、地方公共団体が実施する場合は国1/2、それ以外の場合は1/3))

- ✓ 密集市街地の安全確保に係る取組は、それぞれ固有の目的を持った個別事業（街路事業、都市公園事業、土地区画整理事業、住宅市街地総合整備事業など）を、地区の実情に応じて組合せて実施。
- ✓ 密集市街地総合整備事業は、官民が連携した協議会により策定した密集市街地整備に特化した計画の下で、これらの事業を組み合わせて実施可能としているところに特徴。

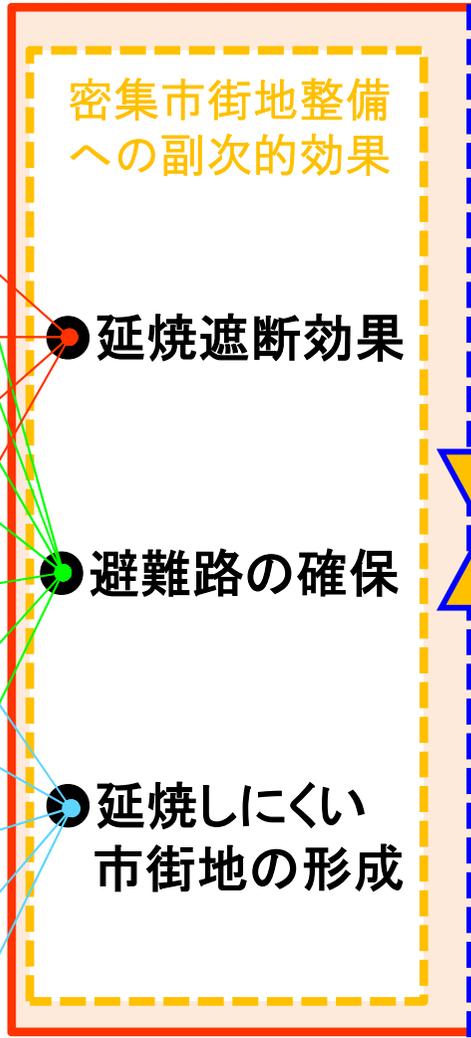
防災・安全交付金等

・各事業毎にそれぞれ固有の目的に従って実施

各事業の目的

都市における円滑な 交通ネットワークの確保	街路事業
安全・快適で 緑豊かな都市環境の形成	都市公園事業
都市基盤が脆弱な 既成市街地の再生	土地区画整理事業
地区の防災性の向上 (避難地・避難路整備、沿道不燃化等)	都市防災総合推進事業
細街路の解消	狭あい道路整備等促進事業
保安衛生等に関して 危険又は有害な状況の改善	住宅地区改良事業
既成市街地の居住環境整備	住宅市街地総合整備事業
防災機能の確保 ・土地の合理的かつ健全な利用	防災街区整備事業
土地利用の共同化・高度化による 市街地環境の整備改善 など	優良建築物等整備事業
土地の合理的かつ健全な高度利用と 都市機能の更新	市街地再開発事業

その他 地籍調査・所有者不明住宅



密集市街地総合防災事業

官民連携した協議会で策定する密集市街地整備に特化した計画の下、各事業をパッケージ化

[期待する効果]

- ・協議会の場を活用して、公共施設整備や共同化検討地区の状況・整備やスケジュールを民間事業者と共有し、民間事業者の参入を円滑化。

6. 事業実施地区の概要 生野区南部地区(大阪府大阪市)

地区概要

- ・戦前に市街化され、小規模な敷地が大半を占めており、戦前の木造住宅・長屋が大規模に集積。
- ・道路についても、幅員4m未満の細街路が多く、特に、地区西側は大半が幅員4m未満の細街路であり、併せて公園・緑地が不足。
- ・高齢化が著しく進行(高齢化率 36.0%(H27年度))
- ・地震時等には大規模延焼火災の発生、道路閉塞等による逃げ遅れが予想される。

地区面積	98.5ha	地区内住宅戸数	7,275戸
戸数密度	73.9戸/ha	換算老朽住宅戸数	6,357戸



老朽木造住宅の集積



狭い道路



狭い道路

取組概要

市が地域住民と連携・協働し、以下の取り組みを推進

① 避難・消防時間の確保(延焼しにくい市街地の形成)

- ・老朽住宅の除却・建替の促進
- ・小公園の整備
- ・土地収用も可能な住宅地区改良事業により、危険な老朽住宅をクリアランスし、住宅建設及び道路・公園等整備
- ・法律等の規制・緩和により延焼防止性の高い建築物への建替促進

② 避難ルートの確保

- ・細街路の拡幅、道路の整備

③ 延焼の防止・遮断

- ・都市計画道路、都市計画公園の整備
- ・事業に伴い移転する者(従前居住者)向け住宅の整備

事業概要

①避難・消防時間の確保(延焼しにくい市街地の形成) [地区内全域で実施]

- ✓法律等の規制・緩和として、準耐火以上の建築物に建て替える際、建ぺい率を60%から80%に緩和し、延焼防止性能の高い建築物への建替を促進 **法規制**
- ✓老朽住宅の除却及び不燃建築物への建替えを支援 **自律的**

①避難・消防時間の確保(延焼しにくい市街地の形成)

特に危険な地域において、土地収用も可能な住宅地区改良事業により危険な老朽住宅をクリアランスし、住宅建設及び道路・公園等を整備 **強力**

②避難ルートの確保

- ✓細街路の拡幅、道路の新設整備による避難ルートの確保 **自律的**
- 凡例: **自律的**
- ✓地区内全域で建て替え等の際に、敷地の後退を行い、4mの幅員を確保 **法規制**

①避難・消防時間の確保(延焼しにくい市街地の形成)

延焼を防ぐ小公園の整備 **自律的**

③延焼の防止・遮断

- ✓都市計画道路整備による延焼遮断帯の形成 **強力**
- 凡例: **強力**
- ✓都市公園整備による延焼防止 **強力**
- 凡例: **強力**
- ✓事業に伴い移転をする者(従前居住者)向け住宅の整備 **強力**
- 凡例: **強力**

事業期間 平成29年度～平成31年度
(取組自体は平成6年度開始)

総事業費 約194億円
(過年度分を含む)