

# 第1回 密集市街地対策検討懇話会（令和2年6月22日） 有識者意見まとめ

## 解消に至らなかった要因等

### これまでの方針・事業計画、評価指標

- ・計画当時は、建替え更新の活力がある前提で良かったが、今はこの考えを踏襲していける状態ではないため、不燃領域率は課題がある指標。
- ・除却は順調だが、期待ほど建替えが進まなかったことが課題というが、そもそもの想定が過大だった。
- ・用地取得に伴い建物が除却され空地となるが、不燃領域率にはあまり影響しない。
- ・不燃領域率は、除却が進んで空地が増えても、耐火建築物が増えないと数値が改善されない。

### 道路事業の進め方

- ・待ち受け型をどう評価していくのかは密集事業の難しいところ。
- ・都市計画事業ではないから、待ち受け型で、阪神・淡路大震災から25年ずっと待ち受けしている。住宅局の事業の良さでもあるが、30年は長すぎるかもしれないため、これをどう位置付けていくのかは今後の課題。
- ・待ち受けではないなら、都市計画事業でいいということにもなるので、要検討。

### 防火規制

- ・地区計画等による防火規制は、不燃領域率改善に非常に効果があることが数字で示されている。
- ・準防火地域よりも規制の強い地区計画を導入するとなると厳しいものがあるが、効果はあるため導入に向け、工夫や意見交換を。

### 建替え・土地活用

- ・権利関係の複雑さは、年数を経るごとに共有名義がより複雑になっているのか、単純化している傾向なのか。
- ・地域にポテンシャルがあり、土地が活用できるのであれば、民間活力も利用できるということか。

### 地区別の要因

- ・地区ごとに特性が違うため、結果が異なっているのではないか。
- ・全体の検証だけでなく、物理的・社会的な状況と市の取り組みなど地区の特性ごとに課題を分析していくことが、個別の対策、検討方針を考えるうえで重要。
- ・物理的条件や社会的な状況を読み解いて、地区別の課題を解説していただきたい。
- ・地区ごとのカルテ等でどこをどうしたら解消できるかを分析していただきたい。
- ・地区の分析に従って対策が出てくるといい。

## 新たな安全性評価の方法

### 評価指標

#### GISを活用した評価、想定平均焼失率

- ・GISを活用すると、市街地の状況に即してよりきめ細かく評価できる。
- ・想定平均焼失率は、不燃領域率で評価できなかった、建物が建っていない空地の部分の評価できる。
- ・耐火区分の情報を入力するのが大変で、GISデータを整備できる市とできない市がでてくる。
- ・「GISを活用した」のように、GISで新しい結果が生み出されているかのような説明はやめておいた方がよく、名称は「想定平均焼失率」が良いと思う。
- ・空地になると燃え広がる面積は減るが、建物が建てば燃え広がる可能性があるため、継続的に評価することが課題。

#### 延焼限界距離、延焼クラスターの考え方

- ・1か所から出火すると、クラスター内の全ての建物が燃えてしまうという考え方。
- ・GIS上でのバッファが1か所でも重なってしまうと、クラスターが繋がってしまう。
- ・延焼限界距離は構造、建築面積に応じて変化していく。
- ・裸木造は12m離れていても延焼するし、準耐火は3mしか離れていなくても延焼しないため、より詳細にシミュレーションできる。
- ・延焼クラスターが繋がっている中に、主要生活道路が整備されるとクラスターは小さくなるとみてよいのか。
- ・公園や道があると、クラスターが繋がらないので延焼しない。

### 評価範囲の設定

- ・範囲の取り方次第でいくらでも想定平均焼失率が変わるため、燃えない道路で囲まれている範囲で設定していくべき。
- ・クラスターが跨っている箇所境界を設定しているところは、クラスターを切る道路が整備されると担保がないと、設定の論理が崩れてしまう。
- ・延焼クラスターの分布を見ること、解消に向けた地域の取り組みを考えると、町丁目や校区など社会的範囲も考慮して、妥当な範囲をみた方が、地元も分かりやすい。
- ・絶対この設定しかないというのは誰も説得力を持って言えない。率が高くなるように区切ったのではないかとみられる危険性もあり、今後データを公表していくうえで、評価範囲は1案だけ又は、複数案提示していくのか。
- ・一見して気になるような箇所はしっかりと説明できることが重要
- ・評価範囲は、専門家の意見を経たという形となるため、対外的にどう示すかは非常に重要。
- ・評価指標をGISに変えると、現在危険密集に入っていないエリアから新たに抽出される可能性はあるが、府は、国の考え方と同じく「今までの危険密集のエリアを対象にして進捗評価指標を精緻化する」ということか。

### わかりやすい説明

- ・住民にとっては複雑だと思うので、できるだけ分かりやすくする必要がある。
- ・国交省が評価方法を変更したというだけでなく、きちんと説明できる資料を作るように。
- ・これまで著しく危険と言われていた地区が解消する点を住民にどう説明していくのか深刻な問題。
- ・新たな地区はいつ頃公表されて住民に説明するのか、プランはあるか。

## 今後の取り組み等

### 今後の方針・事業計画、評価指標

- ・前回は建替え更新の活力がある前提で良かったが、今はこの考えを踏襲していける状態ではない。
- ・目標を達成するという方針を策定して本当に大丈夫かという歪んだ見方をしてしまう。耐火建築がたくさん建たないとクリアできないという結果になるのではないか。
- ・GISでは、単なる率だけでなく、どこを整備すればよいかという位置関係が分かる。GISを使う意味がまさにここにある。
- ・見える化は非常に求められており、事業や自然更新の効果等が示せるのはGISを使ったことの利点。

### 防災性向上の取り組み

- ・延焼クラスターが切れること、消防活動がスムーズにできることは異なる。
- ・想定平均焼失率が改善されても、消防活動が困難なところがあれば、事業を継続することも重要。

### 空地の活用、魅力の創出

- ・空地の創出は延焼クラスターの分断にも効果がある。
- ・空地になることで、日照・通風が確保されることに非常に意味がある。
- ・空地の持っている良さはこれから魅力として検討できる。
- ・公園を全面的に整備することは難しく、暫定利用が行われることで空地が活きてくる。
- ・暫定利用にすれば、地域の方々のニーズに合わせて使われ方が変わってくる。

### 危険密集解消後の取り組み

- ・今回解消するところは、事業をやめるのか。引き続き事業を進める場合、その論理が必要。
- ・解消しても、著しく危険な状態ではなくなっただけで、危険な密集市街地ではある。一般市街地と同じような、空地や生活道路、公園は必要だと思うので、各市でも整備を進めていただきたい。

### 都整センターによる支援

- ・技術者派遣について、財源がなくなるということだが、各市からすると派遣してくれないとなかなか人が足りないというのは当然のこと。
- ・地区ごとの状況をみて、ここはこのくらい支援が必要など検討し、必要などころにしっかり支援していただきたい。

## 第2回 密集市街地対策検討懇話会（令和2年7月20日） 有識者意見まとめ

### 新たな安全性評価方法

#### 評価範囲の設定

##### 決定主体

有識者は専門家としての意見を述べ、評価範囲の最終決定は各市が行う。

##### 設定手順や検討案

区画の割り方については、市役所の方の意見も踏まえて一旦は適切ではないかと判断。

#### 【評価された点】

- ・23%未満であっても、どんなに細かく切ろうが23%を超えないことを確認できない限りは採用されないという、非常に安全側に評価をしているという理解を全体的にした。資料に、安全側に評価していることを入れておいても良い。
  - ・できる限り安全側に評価をするため、本当に安全であることが確認できれば密集市街地から外していくという基本的な考え方が先生方のご意見である。
  - ・公共施設等が建ち、空地もでき、耐火建築物になったところも含めて危険密集として指定し、事業をやり続けてきたことも、一方で分かりにくさを生み出していた。今回そのような区域を外して、より危険な地区を抽出できたことは非常に意味がある。
  - ・前回、評価範囲の決め方が恣意的ではないかと指摘したが、非常に明確に論理的な説明があり、外せるところは外していると理解した。
  - ・設定の考え方、手順が明確に定められているので誰がやっても同じ結果になると理解。恣意性が排除されたことで良くなった。
- 《10ha未満区域の取扱い》
- ・糸魚川では4haが焼けたが、今回の10ha未満の区域では、クラスターの大きさが1万～2万㎡以下、5000㎡以下となっており、燃え広がり大きさの点からみて大丈夫だろうということが言えると思う。
- 《延焼危険性の低い一部区域の除外》
- ・周縁部にある大規模商業施設を外して安全側に評価範囲を設定することは妥当だと思う。

#### 【留意点】

- ・一方で、評価範囲の設定や著しく危険か否かの結果が妥当か否かを判断する根拠は示されなかったと理解。科学的な根拠があるのではなく、政策的な判断も含まれており、整理が必要でないか。
- 《延焼危険性の低い一部区域の除外》
- ・平均敷地規模の確認が必要。密集市街地特有の100㎡よりも小さい敷地が連坦しているなら、危険な区域として明示しておいた方がいいし、一定、敷地規模も確保されつつあるのなら外してもいい。
- 《現行の評価方法による評価結果との整合性》
- ・地区全体で不燃領域率40%を達成していない地区を、GISを活用して空間的なことを加味して細かく切ってみると、想定平均焼失率では大丈夫となる地区があるが、地区の状況からみて妥当か。

#### 分かりやすい説明

想定平均焼失率について分かりやすく、まずは議会や財務部局に理解いただくとともに、住民の方に分かっていただけるような仕組みをしっかりと考えていただきたい。

#### 【想定平均焼失率】

- ・想定平均焼失率は1戸から出火したときに燃え広がる可能性のある建物面積の期待値、確率とあっていただくとよい。
- ・説明者側は想定平均焼失率が期待値、確率だと思った方が理解しやすい。住民のお顔も考えながら、あなたの家から火が出ると、同じクラスターの中の建物全部を燃やしてしまう可能性がある。真ん中に道路を通すと、燃え広がる面積が半分になるというのは感覚として分かるが、想定平均焼失率が数字とどう繋がっているのかというところをもう少ししっかりと説明できるようになるといい。
- ・想定平均焼失率は実際の建物の配置と構造、規模に即している。住民は焼失率の数値だけを見ると驚くと思うが、実際の建物の構造や位置図をみると、耐火や準耐火が増えてきたことが分かりやすく、今後も危険密集に継続して入る区域、又は解消した区域ということが説明しやすい。
- ・面積が2,248haから1,050haになるが、評価方法が異なるものを「危険密集」という同じ言い方でくってよいのかが気になる。
- ・不燃領域率40%を想定平均焼失率23%に変える根拠は、国交省の考えという説明しかないのではないか。

#### 【評価範囲】

- ・評価範囲を適切な範囲に見直すときに、想定平均焼失率という言葉だけでは、建物だけを見ているような誤解を与えかねないため、道路・公園を加味して範囲を設定していることを加えることで、市街地の状況に応じて評価範囲を設定していることがよくわかる。

### 今後の取り組み等

#### 【目標設定】

- ・GISを活用することにより、どこにテコ入れすれば効果が大きいかが明確になったため、事業が予定通り進めば、あと5年で8割解消できそうということか。それに加えて地区別のこれまでの実績で効果があつたことを足して、できれば今後5年で8割以上をめざすことができたら良い。

#### 【取り組みの方向性】

- ・防災の観点から安全性というのはしっかりGISで見れるようになったが、魅力あるまちづくりとか、今までのまちの特徴とかを踏まえたうえの方針、計画とした方がよい。
- ・想定平均焼失率を下げるについてはじっくり書いてあるが、今までの取り組みやまちのポテンシャル、今後の在り様等を踏まえた記述がないため、記載できればよい。
- ・災害に強いまちづくりにおける防災性の向上と、魅力あるまちづくりによるまちの活性化という好循環、両輪だということを提起して、想定平均焼失率の話と魅力あるまちづくりの事例を一緒に伝えて頂きたい。魅力あるまちづくりが、まちの防災性の向上に寄与することもあるし、防災性の向上によって空き地ができ、それがまちの活性化につながると考えられるため、合わせて情報発信をお願いする。
- ・想定平均焼失率の整備水準を達成しても、区域のどこかから出火すれば3割くらいが燃えるという、ひどい状況にあることには変わらないが、著しく危険なところをまず優先的に解消する必要がある。しかし、延焼危険性がクリアしても、避難確率は全然見ておらず、逃げられない市街地であることには間違いないので、優先的に延焼危険性の解消を進めるけれども、それで終わりではないという言い方がよい。

## 第3回 密集市街地対策検討懇話会（令和3年1月22日） 有識者意見まとめ

### 大阪府密集市街地整備方針（案）について

#### 第1章「地震時等に著しく危険な密集市街地」の状況

- ・新たな評価方法を適用した場合、解消区域や面積が従来の方法による評価結果と異なる点を説明できるようにしておいた方がよい。例えば、門真市古川橋駅北地区や寝屋川市萱島東地区は従来よりも未解消面積が増えている。

#### 第4章 具体的な取組み

##### 1 まちの防災性の向上 ③避難しやすいまちの形成

- ・公園、防災空地等の緑地空間が災害時に何が一番寄与するかという点で考えると、方針（案）では、「一時避難や延焼の抑制」となっているが、100～200㎡の小さい空間を一時避難所とするのは少し危ないのではないかと考えられるため、「延焼の抑制」を先に記載する方がよい。

##### 3 魅力あるまちづくり

【取組みの柱のタイトル】

- ・公園や防災空地、みどりが活力と魅力あふれるまちづくりに寄与すると考えられるため、タイトルは「活力と魅力あるまちづくり」がいいのではないかと。上位概念であるまちづくりの基本目標で示されている「活力と魅力あふれるまちづくり」とタイトルが被ることなら、「魅力あるまちづくり」が地域の活力の源泉になるということを書くのが良いのではないかと。

【まちの将来像の検討・提示】

- ・地域のビジョンをどのように作るのかが伝わりにくい。市と住民が協力しながら作るということが分かる表現とする方がよい。

【道路等の基盤整備及び整備を契機としたまちづくり】

- ・道路等の基盤を整備し、どう修景して魅力あるものにするかという観点から、「緑化を推進する」ということを書きこむべき。生活道路では緑化は難しいと思うが、広幅員道路であれば歩道や植樹帯が確保できる。

【建替え等促進のための専門家の連携体制の構築】

- ・専門家が連携したらなぜ不動産流通が進むのか、流通を促進するうえで、課題が錯綜しており、一つの専門性では解けないということが分かるように記載したほうがよい。

#### 第4章 具体的な取組み（続き）

##### 3 魅力あるまちづくり

【地域ニーズに応じた空地の柔軟な活用による「みどり」の創出】

- ・防災のために生み出された「公園や防災空地」が魅力にも寄与することを示すため、「公園や防災空地」という言葉を加える方がよい。
- ・「地域のニーズに応じて空地を柔軟に活用する」という活動がコミュニティの場になり、さらには魅力ある場となることから、コミュニティ形成に寄与する、コミュニティが使っていく場として求められているということが表現できればいい。
- ・大阪市の蒲生四丁目では様々なまちづくりが進められており、貸し農園が結構流行っている。都市部の空地の活用方法としていい事例だと思う。
- ・今後は、防災性向上に寄与する空地であれば、固定資産税等の減免を行うという可能性はあり得ると思われる。
- ・空地の菜園利用は食を支えるということでもあり、コロナ禍で時間に余裕ができたということと、改めて手の届く範囲での安心感ということが注目、認識されるようになったので、今後より増えていくと思う。

#### 第5章 確実な目標達成に向けて

##### ②適切な進捗管理

- ・各市が年1回程度集まって、事業進捗や課題について、情報共有・意見交換する場が設定されるとよい。

### 密集市街地 火災延焼の危険性マップ（案）について

【マップの比較検討案】

- ・「①焼失率の区分（3段階）に応じて評価範囲を色分け」、「②GISで作成した延焼クラスターをアウトラインで表示」、「③GISで作成した延焼クラスターをそのまま表示」の3案が検討されているが、有識者3人とも③がいいという意見。

【マップのタイトル】

- ・マップを作成する目的は、住民に危険性を認識してもらい、事業への理解を促すことであるため、タイトルは危険性だけでなく、「危険性と整備解消」などとするほうがよい。

【地図データの作成時点】

- ・マップの作成時点は記載されているが、その元となる地図データがいつ時点のものなのかも記載べき。場合によっては、「いつ時点のものを評価したのか」、「すでにそこには建物が建っている」といった指摘の可能性がある。

【説明文・凡例】

- ・今後整備する道路が「整備予定」ではなく、「未整備」と表現されており、住民にとっては整備するかどうか分からない。今後整備するということを伝えるためにも凡例には注意が必要。
- ・燃え広がる危険性のある範囲の説明で、「消火されない場合、全体に燃え広がる危険性がある」とあるが、地震時の火災は普通の人で消せるような規模ではないことから、消防が来ないということで、「消防活動が行われない場合」とした方が分かりやすい。

【マップの更新】

- ・今回このマップを作成することの意味に加えて、毎年度、あるいは中長期的にマップを更新して出すことに意味があり、地権者の方に変化を見て感じてもらうことができる。

### 市の整備アクションプログラム（案）について

【今後の取組みの区分】

- ・整備方針（案）の取組みの3本柱ごとに、地区内での取組みとスケジュールが記載されており、「●継続又は実施済み」、「◎新規」、「○検討中」に区分されているが、「●」の場合、今後も取組みを継続するのか、もしくはすでに実施済みのため取組みを行わないのかが判断できない。「○」についても、検討することに意味があることと、ただ単にやるかやらないかを検討しているだけなのかでは全く意味が異なるため、表現方法については検討が必要。

【図面の表現方法】

- ・一つのアクションプログラムの中で、面整備検討エリアの表現が、地区全体図と評価範囲毎の図で異なるのはなぜか。誰もがアクションプログラムを見ることができるので、表現方法を統一したほうがよい。

【火災延焼の危険性マップ】

- ・アクションプログラムの巻末に、先ほど説明のあった火災延焼の危険性マップも掲載されている。道路整備等の事業によって延焼危険性が低減されていくため、アクションプログラムに毎年度更新したマップを足していけば、改善状況がよく見えてよいと思う。