# 提言

**路地を発信・再生・継承する　～　選べる路地のまちづくり**

都市居住推進研究会

2016 年 9 月

# 1. なぜ、今路地を評価するのか

**■京都市内に多数存在する路地**

京都市内（都市計画区域内）には幅員４ｍ未満の道が約 13,000 本存在しており、再建築不可の非接道敷地も数多く存在する。これら路地の生成のプロセスやその空間の性質は地域によって異なる。例えば、平安京建都以来の歴史的市街地である田の字地区にある路地には、120m×120m 或いは 60m×120m という比較的大きな街区の中央部分に、後年建てられた長屋などにアプローチすべく生まれたものが多く見られる。同じく歴史的市街地である西陣地域の路地は、市街地が形成されていく過程で生まれたものが少なくない。前者には袋路が多いが、後者には折れ曲がり枝分かれしつつ他の道につながるものも多い。共通するのは、その多くが平安建都、あるいは、豊臣秀吉による都市改造などに際して、為政者によって計画的につくられたものではなく、都市に暮らす者の創意工夫等による「住みこなし」の中で生まれたものであることである。路地は、京都の市街地形成の歴史的変遷を示し、都市における多様な住まい方の蓄積を示しているのである。

ところで、路地では、地震時の倒壊や火災時の延焼など、これまでから防災上の課題が指摘されてきた。当研究会もこうした問題提起と、更新のための手法の研究・提案を目的として、1994 年に発足している。しかし、近年、こうした問題だけではなく、路地の多面的価値を肯定的に評価する動きも盛んとなっている。伝統軸組構法で建てられた長屋群が軒を連ねるまちなみ景観、共同の井戸や地蔵堂の残る歴史的風景、昔ながらのコミュニティ、子どもたちが安心して遊べるヒューマンスケールの空間、地価の安さなど、路地にはオモテの通りにはない魅力やポテンシャルがある。防災活動が熱心に行われている路地もある。特に最近ではリノベーションへの関心の高まりから、若年層の移住や事業物件の進出もみられる。市行政も細街路(路地)対策を重点的に進めており、路地は、未来の京都のありようを検討する上で重要なファクターとして存在感を増している。

京都の路地は、長い歴史の中で培われた暮らしの知恵や意匠が集積する歴史的市街地を構成する要素であり、一度失えば二度と再生できない可能性が高い。また、都市居住者にとって貴重な交流空間であり、京都らしい景観を残す場所でもある。さらに、防災に配慮しつつ、このような魅力を現代の暮らしにもマッチした空間として再生することで、京都のまちの価値をより一層高める可能性がある。路地は歴史的、文化的、経済的価値を秘める「宝の山」である。

**■活用・再生のあり方の課題を抱える**

路地の多くは建築基準法上のみなし道路(二項道路)や非道路であり、これらに面する敷地での建築行為(新築、増築、改修)は制限される。例えば、二項道路に面する敷地で新築する場合、道路幅員を拡幅するために建物の壁面後退が求められる。非道路に面する敷地では、新築、増築、大規模修繕、大規模な模様替えが原則として不可である。このような制限が路地に面して建つ建物の建て替えや改修による再生を難しくしており、結果として老朽化や空き家化を促進している。また、路地や路地に面する敷地及び建物の権利関係が複雑なことも多く、そのことが路地に面して建つ建物の再生をより難しくしている。

特に非道路である路地に面して建つ建物のほとんどは戦前までに建築されており、老朽化が進行している。幅員の狭い路地に面して木造家屋が密集している状態は都市防災上問題があるという理由により建築行為に制限がかけられているが、老朽化した家屋がそのまま放置されることは、より状況を悪化させている。

また、近年のマンションやホテルの建設ラッシュに際し、再建築不可能な路地奥の非接道敷地をオモテの道路に面する敷地に合筆することにより路地の消失が多発し、地域のスケール感に合わない巨大な建物が登場したところもある。このことは、「再建築不可であることから地価も安く、かつオモテの道路から奥にあるために道路斜線にかからず床面積をかせぎやすいという路地奥の敷地が」数多く存在することが、京都に建設されるマンションやホテルの大規模化を促したとも言える。2007 年の新景観政策施行以降、建物の高さは抑えられるようになったとはいえ、まちのスケールに見合わない、敷地の一体化による巨大な構造物は建ち続けている。

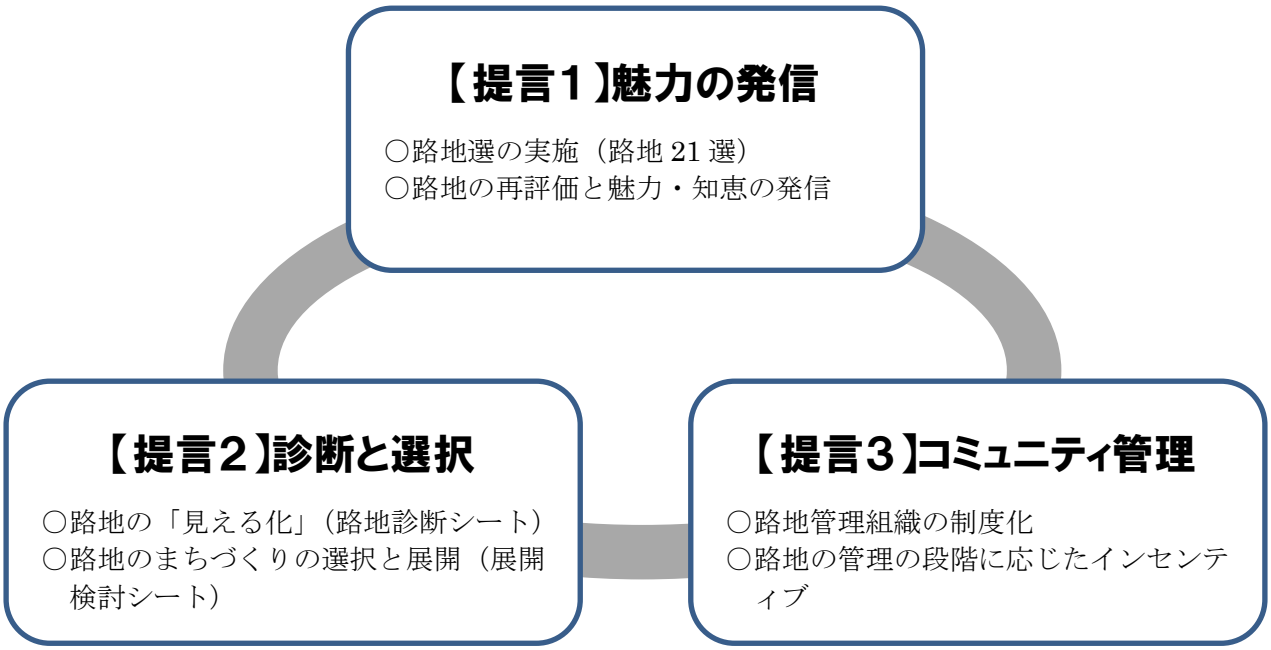
最近ではインバウンドの増加に伴う宿泊ニーズに応えるべく、路地奥の空き家が改修されて一棟貸しの宿泊施設に転用されている事例も数多くみられる。これは路地奥の土地が安価であることに加えて、路地奥に小規模(100 ㎡以下)な空き家が多いこと、用途変更する場合は建築基準法上、接道義務が遡及適用されないなどにより、少ない投資で事業が展開できることにもよる。しかし、生活空間でもある路地に宿泊者という不特定な人々が日替わりで出入りすることによって発生するトラブルも少なくない。

**■路地は残すのか、無くすのか**

路地を拡幅すれば、非常時の安全性が向上する一方で、ヒューマンスケールならではの空間性が失われかねない。路地に面する建物の建て替えを可能にすれば、路地奥の不動産の流通も進み、老朽化にも歯止めがかかる一方で、場合によっては歴史的な長屋が軒を連ねるまちなみが失われかねない。建て替えを可能にすれば、路地奥敷地の地価の高騰により、路地奥が安価だからこその都心居住の促進の可能性が失われかねない。

検討すべきは空間性をとるか安全性をとるかの二者択一でもなければ、路地を残すのか無くすのかでもない。既述のように路地の生成プロセスやその空間性はさまざまである。現況の所有等権利関係やコミュニティのありようも同様である。求められるのは、京都のまちの魅力や価値を一層高めるため、路地それぞれの状況に応じて、関係者がまちづくりの方法を選択し、協働しながら安全性を高めつつ路地の魅力を継承する、或いは路地のポテンシャルを一層活かすような方法であろう。

そのために本会では以下の内容を提言する。



# 2. 提　言　　路地を発信・再生・継承する　～　選べる路地のまちづくり

## 提言1. 路地の魅力と価値を発信する取組の促進

**路地の魅力や価値が、広く認識されるよう、多くの人が路地についてより具体的に知る機会を設けることを求める。路地の魅力を広く伝える取り組みを進めることで、路地の保全・再生に向けた行動を起こしやすい社会的な雰囲気が醸成され、路地関係者自身の具体的な行動に繋がることが期待される。**

都住研では、路地の魅力の再発見及び未来のまちづくりのヒントを探すことを目的に、「路地 21 選」に取り組んだ。

「路地 21 選」は、都住研が独自の視点で京都市内の路地を選定したものである。まちなみや防犯・防災体制、歴史的要素などの都市居住のモデル的要素を現在に継承している路地を、旧市街地である上京区、中京区、下京区、東山区を中心に選定した。

これらの路地では、京都の未来のまちづくりに繋がる都市居住の「場所」を再発見することができる。これらの選定・公表を通じて、多くの人が路地の魅力を認識し、路地に関する取り組みが促進され、京都のまちがより住みやすく、魅力的なものとなっていくことを願うものである。

なお、「路地 21 選」で選定した路地については、提言２で紹介する「路地診断シート」のチェックリスト及び路地カルテを作成し、検証した。

図１：路地 21 選で選んだ路地（パンフレットより）

## 提言2. 路地の未来を選び、実現するための支援策の充実

**路地を保全・再生するための多様な施策が整理されつつあるが、専門的で市民には理解しづらい。実際にそれらの施策を活用するためには、路地の関係者が現状を認識し、未来のイメージを共有することが重要である。そこで、関係者間の現状認識と未来の共有を促し、“多様な保全・再生メニューから利用できる施策の選択を支援するツール”を充実させることを求める。また、現状の施策では保全・再生が困難な路地が多数あることから、更なる路地の保全・再生施策の充実を求める。**

都住研では、路地の現状認識と未来の共有のために「チェックリスト」と「路地カルテ」で構成する「路地診断シート」、診断した結果にもとづく行動を整理した「展開検討シート」を開発した。これらはあくまでも試案であり、行政をはじめとする関係者によって、今後、改良されていくことを期待する。特に「展開検討シート」に記載の各種メニューについては、行政によって整備・充実していくことが望まれる。

**■路地診断シート**

近年、評価と注目が高まっている路地。評価される路地の良さは「昔ながらのまちなみがある」「暮らしが息づくコミュニティがある」「路地のサイズがヒューマンスケールだ」と感性的なものが多い。一方で、そこで暮らす当事者からは「お隣同士気を遣わざるを得ない」「知らない人が入ってくると不安だ」「火事などの心配がある」という声もある。

都住研では、路地の現状認識と未来のまちの姿の共有のための二つのツールを試作した。「路地診断シート」は、路地を構成する様々な要素を「見える化」する試みである。路地それぞれの個性を浮き彫りにし、路地関係者が路地の魅力や個性を客観的に把握することができる。また、固有性や課題等も明らかとなり、未来に向けて展開する際の基礎資料として活用できる。

| 要素 | 診断・見える化内容 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 基本情報 | 道の幅員 | 1.0m未満 | 1.0m以上1.5m未満 | 1.5m以上(京都市6項指定基準) 1.8m未満 | 1.8m以上 | |
| | 沿道建築物の階数 | 平屋が多い | 2階建てが多い | 3階建て以上が多い | 混在 | |
| | 沿道建築物の用途(複数選択) | 専用住宅 | 併用住宅 | 共同住宅 | 事業所 | |
| | | 店舗(小売・サービス) | 商業施設 | 複合施設 | その他 | |
| | 空き家 | 無し | 少しあり | 多い | | |
| | 道路指定状況 | 非道路(避難通路含む) | 3項道路 | 2項道路 | 43条ただし許可 | |
| | 特別な地域地区等の指定 | あり | なし | | | |
| | 道の所有状況 | 単独所有 | 共同所有 | 分割所有 | 公道 | |
| | 沿道建築物の所有状況 | 権利関係者少数 | 権利関係者複数 | 権利関係者多数・複雑(不明者含むなど) | | |
| | 歴史的なもの(地蔵・祠・石碑・樹木・井戸等)や言い伝え | あり | なし | | | |
| | 項目 | 0点 | 1点 | 2点 | 3点 | 合計 |
| 防災安全性(みち/建物) | 二方向避難 | できない(袋路) | できる(袋路・非常用扉等) | できる(通り抜け) | | ／6 |
| | 細街路の延長距離 | 長い(70m以上程度) | 中程度(35m～70m程度) | 短い(～35m程度) | | |
| | 緊急車両の寄り付き場所(幅員6m以上の道路までの距離) | 140m以上 | 140m未満 | | | |
| | 避難経路上の障害物 | 障害物あり(通りにくい) | 障害物なし(通りやすい) | | | |
| | 沿道建築物の数 | 多い(10軒超) | 5～10軒以下 | 少ない(5軒以下) | | ／9 |
| | 地域都建物の堅牢性 | トンネル状の町家・長屋あり | 町家・長屋あり(トンネルなし) | 全て新しい住宅やビルなど | | |
| | 構造 | 比較的古い長屋・町家建てのまま | 比較的古い長屋・町家建ての健全化が図られている | 耐震補強等を実施して安全に配慮している | 現行基準に適合している | |
| | 管理不全・危険家屋 | 複数あり | あり | 全くなし | | |
| 防災安全性(ソフト) | 消火器・バケツ等の防災器具 | 全くなし | あるが使えなさそう | とりあえずあり | あり(管理状況もよし) | ／13 |
| | 簡易消火栓等 | なし | あり | あり、点検もしている | | |
| | 非常ベル等 | なし | あり | あり、点検もしている | | |
| | 放火・失火対策 (移動) | 火の用心の心がけがない(燃えやすいものがある) | 火の用心の心がけがある | 火の用心を充分している | 消火器位置図など地図での確認あり | |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 防災訓練、防災計画等の体制 | なし | 消火器位置図など地図での確認あり | とりあえずあり | あり(見直し等もあり) | |
| 生活安全性 | 交通事故の不安 | 交通量が多い | 車両の通り抜けがある | 車両の通り抜けはない | 車両は通れない | ／10 |
| | 防犯対策 | 見守りの目がない | 見守りの目が少ない | 見守りの目がややある | 見守りの目が行き届き、不審者は近寄れない | |
| | 災害弱者への対策 | 単身高齢者等の災害弱者を把握していない | 単身高齢者等の災害弱者を把握している | 単身高齢者等の災害弱者をしっかり把握している | | |
| | 助け合い | 相互助け合いはほぼない | 相互助け合いが時々ある | 相互助け合いの体制が機能している | | |
| 維持管理 | 衛生環境 排水の状況 | 排水が悪い | 問題なし | | | ／9 |
| | 衛生環境 日照・風通し | 良くない | ある程度良い | | | |
| | 路上ごみ等の管理状況 | 散乱多い | 少しあり | なし | | |
| | 花や緑 | なし | 少しあり | 多い | | |
| | 自転車、バイクの駐輪 | 混雑して乱れている | やや混雑している | スペースは少ないが乱れはない | スペースが有り整然と停められる | |
| まちなみ | 町家・長屋の有無 | 町家・長屋無し | 町家・長屋も少しあり | 概ね町家・長屋 | | ／7 |
| | 伝統的な意匠のまちなみ(土壁、瓦、格子など) | ほとんどなし | 少しあり | よく残っている | | |
| | 舗装 | アスファルト | コンクリート | 砂利など | 石畳など | |
| コミュニティ | 住民の年齢層 | 高齢化 | 多世代が居住 | | | ／8 |
| | コミュニケーションの度合い | ない | 弱い | 中程度 | 強い | |
| | 生活や道に関するルールなど | なし | あるが現状は守られていない | あり、守られている | | |
| | コモンスペース・空間地 | なし | あり | あり、手入れも上々 | | |

図２：路地診断シートのチェックリスト

路地診断シートのチェックリストでは、路地の幅員や所有関係などの「基本情報」はじめ、**①防災安全性（みち／建物）、②防災安全性（ソフト）、③生活安全性、④維持管理、⑤まちなみ、⑥コミュニティ**の項目で構成されており、①～⑥の項目ごとに評価・数値化を図る。数値化は項目に該当する内容を加点する方法で、ここで導き出した数字は、別シートである「路地カルテ」にレーダーチャートとして掲載する。

本診断は、高い数値を得ることを目的に作成するものでは無く、路地それぞれの個性を明確にすることが目的である。加えて路地ごとの課題となる項目を浮き彫りにすることで、路地のまちづくりを検討する材料を提供する。

「路地カルテ」は、路地診断ツールを用いて「見える化」した路地の結果を表したもので、路地ごとに 1 枚作成する。チェックリストは項目ごとに数値化を図るものだが、「路地カルテ」にはチェックリストの結果を示すレーダーチャートのほか、キャッチフレーズなど診断者が感じた定性的な文字情報も可能な限り書き込めるようになっている。

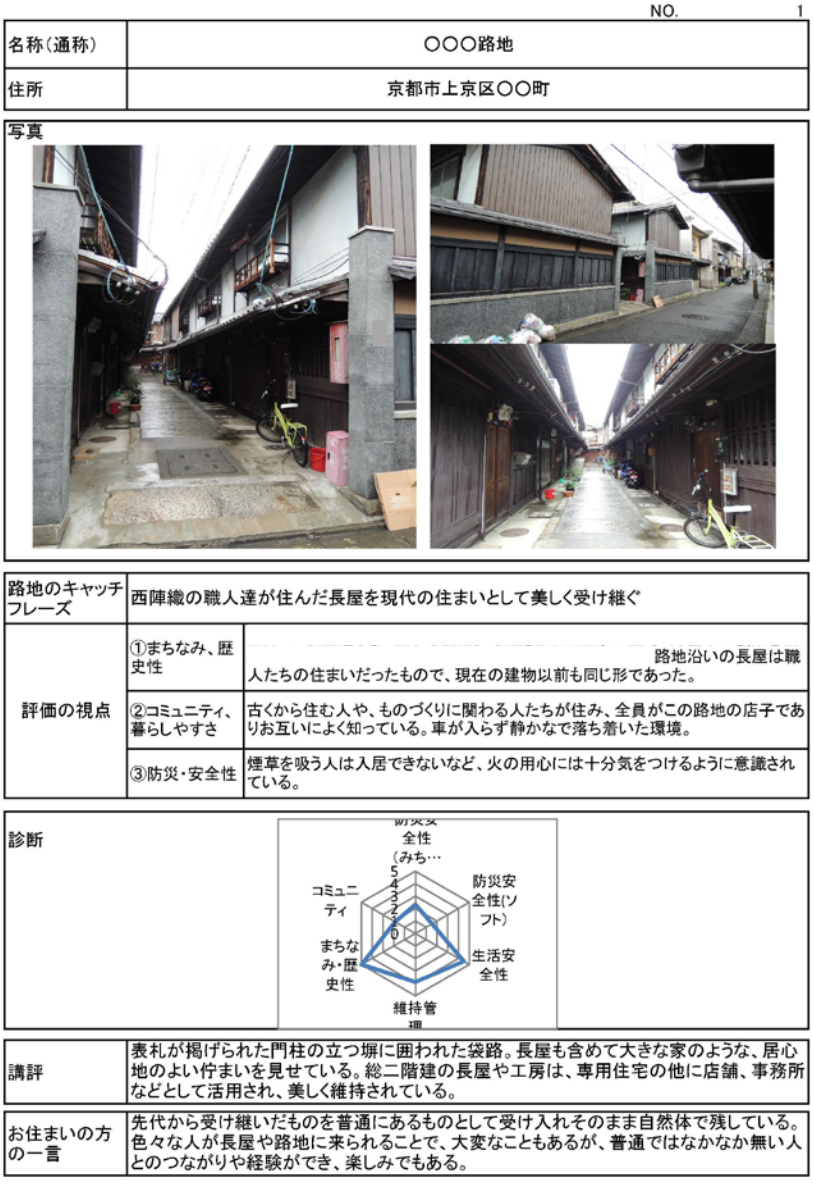



図３：路地カルテ（イメージ）

■診断結果から未来をイメージする

路地を残すこと、更新をすることが選択できることによって、京都のまちにとってより多様性のある居住が可能となり、多様な文化を継承することができる。居住者や地権者の合意を前提としながら、路地の未来を検討・共有し、多様な主体と協働しながら具体的なシナリオを検討することが重要である。

上記の「路地診断シート」は路地の空間やコミュニティ、歴史や文化などを「見える化」する試みであり、「路地カルテ」のレーダーチャートで診断された項目から、その路地においてはどの価値を重視した取り組みを行っていくのかを選択し、優先的に着手する取り組み、選択しない取り組み、将来的に取り組む内容などを検討する。

その検討については、「展開検討シート」を用いて、より具体的に検討することができる。「展開検討シート」には、考えられる具体的な行動のメニューをリストアップし、関連する制度や事業についての情報をまとめている。診断結果にもとづき、その路地においてどのような価値を重視した取り組みを行うのか、具体的な取り組みと優先度などの検討に活用できる。

| 大事にしたい価値／目指す姿 | | 展開メニュー | 関連する制度、事業 | 備考 | 望まれる制度等 |
|---|---|---|---|---|---|
| 防災安全性（ハード）／道の安全性を高めたい | | **道の整備** | | | |
| | ① | 避難経路の確保（扉等の設置） | 緊急避難経路整備事業 | | |
| | ② | 道の拡幅整備 | 狭あい道路等整備事業、防災みち づくりモデル事業 | | |
| | ③ | 通路内の障害物・危険物の撤去 | 袋路等始端部整備事業、危険ブロック塀等改善事業<br>袋路等始端部における耐震・防火改修事業（トンネル部分の除却を含む） | | |
| | ④ | 舗装の整備 | 私道舗装助成制度 | | |
| | ⑤ | 上下水、ガス等の配管の整備 | 給水装置工事に係る関係条例の一部改正及び手続の変更(2015年4月1日施行)<br>※京都市水道事業条例及び京都市地域水道の管理に関する条例 | 他人の土地を使用しなければ給水装置工事を行うことが困難である場合における当該土地の使用の申込みに対する当該土地の所有者等の承諾義務を定められた | |
| | ⑥ | 道路中心線の確定 | 狭あい道路等整備事業（中心振れ給） | | |
| 生活上の安全性・快適性／道の利用に関する問題を解決したい | | **道の担保性** | | | |
| | ⑦ | 非道路の道路化 | 新たな道路指定制度（袋路2項、6項指定） | 建築物の構造制限（耐火もしくは準耐火）、壁面位置（4m確保）、用途制限あり。 | ・幅員1.5m未満の道の対応など、基準の柔軟化<br>・始端部敷地へのインセンティブ |
| | ⑧ | 私道に関するトラブルの解消 | | 所有者が代を経るごとに私道に関する認識や権利意識が変化し、トラブルが生じている。 | ・路地管理団体立ち上げや共通のルール づくり等コミュニティ管理の仕組みづくりとそのためのインセンティブ |
| | ⑨ | 私道の公有化・共有化 | 町内会等の法人化（認可地縁団体）など | | ・路地管理団体立ち上げや共通のルール づくり等コミュニティ管理の仕組みづくりとそのためのインセンティブ |
| 防災安全性（ハード）／建物の安全性を高めたい | | **建物の保全・更新** | | | |
| | ⑩ | 耐震・防火改修 | まちの匠リフォーム助成、耐震改修助成、袋路等始端部における耐震・防火改修事業 | 密集市街地や疎街路においては、耐震化とあわせて防火措置（感震ブレーカーの設置等）を講じた場合に助成金の上乗せ措置あり。 | |
| | ⑪ | 老朽家屋の除却 | 老朽木造建築物除却事業 | 老朽化した木造建築物を除却し、その跡地利用が避難路の確保、隣接地統合による狭小敷地解消など密集市街地改善に繋がる場合に除却費を助成（最大60万円かつ工事費2/3） | |
| | ⑫ | その他の改修 | 京町家まちづくりファンド改修助成事業、既存住宅省エネリフォーム支援事業、空き家活用・流通支援等補助金 | | |
| | ⑬ | 非道路の道路化 | 新たな道路指定制度（袋路2項、6項指定） | 建築物の構造制限（耐火もしくは準耐火）、2項道路として4m確保、用途制限あり。 | ・幅員1.5m未満の道の対応など、基準の柔軟化<br>・始端部敷地へのインセンティブ |
| | ⑭ | 2項道路の後退緩和 | 新たな道路指定制度（3項指定） | 斜線制限を緩和する場合はあわせて街並み誘導型地区計画が必要 | |
| | ⑮ | 個別建替え | 43条第1項ただし書き規定による特例許可 | | ・リーダシップや調査費用の負担、合意形成できるモチベーションづくり<br>・幅員1.8m未満の道の対応など、基準の柔軟化 |
| | ⑯ | 共同建替え | 優良建築物等整備事業など | | ・リーダシップや調査費用の負担、合意形成できるモチベーションづくり<br>・京都にふさわしい計画・事業のあり方の検討 |
| | ⑰ | 協調建替え | 連担建築物設計制度 | 袋路全体を1つの敷地とみなし、建築規制を適用。あらかじめ建て替えの協調的ルールを設定することで個々に建替え可能。 | ・幅員2m未満の袋路への対応<br>・運用の柔軟化、空間マネジメントの仕組みの検討 |
| まちなみ景観の美しさ／まちなみを守りたい、再生したい | | **土地・建物の利用方法** | | | |
| | ⑱ | 空き家の活用 | 京都市空き家活用支援補助金 | 「活用・流通促進タイプ」は改修費用の1/2、上限30万円（京町家の場合は60万円）。<br>特定目的活用支援タイプもあり。 | |
| | ⑲ | 複数敷地の一体利用 | 京都市あんぜん住宅改善資金融資制度 二戸一化耐震建て替え融資 | 二戸一化耐震建て替えの場合、狭小（75㎡未満）かつ耐震性が低い住宅について、隣地を取得して（用地取得後75㎡以上）建て替えを行うケースでは融資額の上限が引きあげられる。 | ・建築行為が伴わない敷地一体化に対するインセンティブの検討 |
| | ⑳ | オープンスペースの整備（防災広場、菜園など） | まちなかコモンズ整備事業 | 避難地の確保など地域の防災上有効な「ひろば」として土地を提供する場合（定期借地）、建物の除却費、ひろばの整備費を助成（除却最大100万円かつ9/10、整備費最大200万円）。固定資産税は非課税。 | |
| | ㉑ | 空き家の共同所有・管理 | 空き家活用・流通支援等補助金、京都市地域の空き家相談員制度<br>町内会等の法人化（認可地縁団体） | | |
| | ㉒ | 権利関係者の調査 | 京都市地域の空き家相談員制度<br>地域連携型空き家流通促進事業 | 空き家相談員、相談は無料。ただし仕事となる際は有料。 | ・リーダシップや調査費用の負担、合意形成できるモチベーションづくり |
| コミュニティのちから／コミュニティを維持・再生したい | | **ルール・体制・まちづくり** | | | |
| | ㉓ | 建築に関わるルールの策定 | 専門家派遣制度、京都市防災まちづくり専門家派遣 | 路地・まち防災まちづくり整備計画、建築協定、景観協定など公定化することが望ましい。 | |
| | ㉔ | 歴史や文化の掘り起こし、明文化等 | 専門家派遣制度 | | |
| | ㉕ | 細街路管理団体の組織化 | 専門家派遣制度 | 路地の価値を共有し、向上させていく母体としての機能が期待される。 | ・管理組合的な制度の確立及び組織化を進めるためのインセンティブの検討 |
| | ㉖ | 生活に関わるルール（式目）の策定 | 専門家派遣制度 | | |
| 防災安全性（ソフト）／いざという時に備えたい | | **防災に関わる活動** | | | |
| | ㉗ | 防災用品、器具の備え | 専門家派遣制度 | | ・木造が密集する街区での設置のインセンティブ（共同購入などで割安など）の検討 |
| | ㉘ | 防犯・防災の仕組みづくり | 専門家派遣制度 | | |
| | ㉙ | 清掃、整頓活動の推進 | 専門家派遣制度 | | |

図４：展開検討シート

■具体的な事例におけるシナリオ

具体的な路地の状況を例に、診断に基づく 4 通りのストーリー及びこれらを参考にした新規開発のイメージを例示する。右欄は、展開検討シートの選択可能なメニューを示している。

| 路地の現状 | 暮らしのイメージ | 大切にする価値 | 目指す方向性 | |
|---|---|---|---|---|
| **①建物の更新はほとんど無く、維持管理が居住者により適切に行われている。賃貸居住者が大半。**<br> | 古くから住む人や、ものづくりに関わる人たちが住み、全員がこの路地の店子でありお互いによく知っている。車が入らず静かなで落ち着いた環境。煙草を吸う人は入居できないなど、火の用心には十分気をつけるように意識されている。 | ・防災安全性（ソフト）<br>・生活上の安全性、快適性<br>・まちなみの美しさ<br>・コミュニティの力 | 建物は傷んだところを補修するなど「健全化」を適宜図り、路地も建物もほぼ現状のままで、主にソフト面で防災安全性を担保・向上させる。 | ⑩<br>⑫<br>⑱<br>㉓<br>㉔<br>㉖<br>㉗<br>㉘<br>㉙ |
| **②幅員は 1.8m 未満だが、まちの雰囲気を色濃く残す路地。商業の活用が多い。**<br> | お茶屋建築にあるトンネル路地。幅員 1m 以下の極端に狭い道沿いにベンガラ格子の町家が立つ。道には何も置かれておらずきれいにされている。道沿いに有名店がひっそりとある。単車の通行は危険なので住民で話し合い通行禁止の看板を掲げている。 | ・防災安全性（ソフト）<br>・まちなみの美しさ<br>・コミュニティの力 | 建物の耐震・防火改修を適宜行い、避難経路を確保し、路地も建物もほぼ現状を保全しつつ、ハード面で安全性を向上させる。 | ①<br>④<br>⑩<br>㉔<br>㉖<br>㉕<br>㉖<br>㉗<br>㉘<br>㉙ |
| **③祠や倉庫など路地で維持管理するコモンズがある。大半が土地建物とも所有者。**<br> | 地蔵盆、防災訓練、BBQ、茶飲み会、親睦会など交流の機会が多く、新しく越してきた人も参加している。「両隣とは声を掛け合う」ことが周知されている。地域で積立て、防災倉庫を整備・管理。各組に消火器が 2 台ずつあり、防災バケツを並べている住戸も多い。 | ・防災安全性（ハード）<br>・防災安全性（ソフト）<br>・生活上の安全性、快適性<br>・コミュニティの力 | 路地や町並み、地蔵などの歴史資産や路地の佇まいはこのままに、建物は暫時個別に更新する。 | ㉓<br>㉔<br>㉕<br>㉖<br>㉗<br>㉘<br>㉙ |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **④居住者が無く、このままでは危険家屋群と化してしまう。賃貸と所有が混在。**<br> | 所有者の一人が DIY で改修し、魅力的な空間となったことで注目を集め、改修が相次いだ。賃貸住宅を経営する人は、安全性と収益性を高めるために新築した。町内会活動の参加を半ば義務化するなど、路地の維持管理に協力的である。 | ・防災安全性（ハード）<br>・防災安全性（ソフト）<br>・生活上の安全性、快適性 | 路地の幅を広くしつつ、建物は計画的に順次適宜大規模改修、建替えする。 | ①<br>③<br>⑤<br>⑦<br>⑪<br>⑰<br>⑳ |
| **【参考】路地の良さを取り込んだ新しい住宅地。安全性や町並み、路地の良さを取り入れている。**<br> | 賃貸住宅に暮らす人で路地を管理する組織を立ちあげ、管理会社と連携しながら、路地の維持管理を行っている。子どもたちは路地で安心して遊べ、立ち話に話も弾む。<br>（分譲住宅の場合は、管理組合などで路地の管理を行う。） | ・防災安全性（ソフト）<br>・生活上の安全性、快適性<br>・コミュニティの力 | 長屋建ての新築賃貸住宅に面してアプローチ道として私道を設置。石畳により路地の佇まいを再現。歩行者が通り抜けられるが、住人のコモンズとして利用される。 | ④<br>㉕<br>㉖<br>㉗<br>㉘<br>㉙ |

**■多様な選択が可能になりつつあるが、積み残されている課題について**

展開検討シートには、既に整備されている施策を可能な限り記載したが、現状の制度だけでは対応が困難なものも多数見られた。以下のような制度の整備が求められる。

- 新たな道路指定制度、法 43 条ただし書許可、連担建築物設計制度等によってもまだ対応できていないものに対する対応策の検討と始端部敷地の参加に対するインセンティブ（11 頁の表参照）
- リーダーシップの発揮や調査費用等をサポートする合意形成の支援、さらには路地のコミュニティ管理の仕組みづくりとその促進のためのインセンティブ（「提言３　路地のコミュニティ管理の促進」へ）
- 現行基準に適合しない場合でも、関係者の合意や非常時の体制、路地のコミュニティ管理の実現を条件とするなど、街区単位での総合的な観点から、大規模改修等の建物の健全化を可能とする仕組みの創設（「３．路地の現状とケーススタディ」へ）
- 望ましい共同建て替えのあり方の検討、複数敷地の一体利用等の権利の集約の促進、防災用品の共同購入割引など

## 提言3. 路地のコミュニティ管理の促進

**路地の未来を描き、保全・再生の取組を実現していくには、路地内のコミュニケーションと合意を形成し、実行できる体制が必要である。こうした路地の活動を促進するため、路地の利用と管理に関するルールづくりを支援するとともに、路地沿道の住人や土地所有者などが路地を管理する団体として組織化した場合に、組織の活動内容に応じたインセンティブを付与することを求める。**

路地は、そこに暮らす人々が日常的に利用する共同利用空間である。路地がどのように維持管理されるかは、最も近い存在である利用者に委ねられる。路地がどの程度外部者に対して開かれているかは形状や幅員によって異なるが、一般道路であるオモテ通りよりもプライベートな性質の強い路地は、集合住宅の共用空間にも例えられる。

京都らしい魅力的な路地では、居住者が利用と管理に関するルールを共有することによって、居住者自身が日々気持ちよく過ごすことができる空間となっている。さらに、日常的な行為についてだけでなく、非常時の体制なども確認しているなど、安心・安全な暮らしのための工夫がされている。

このような、路地の利用と管理に関するルールづくりを進めることで、快適な住環境づくりが進むとともに、私的な占有などの日常生活上のトラブル防止にもつながることが期待できる。また、こうした路地のコミュニティ管理を進める組織を公共団体として認定することで、将来にわたって路地の適正な維持管理や路地の保全・再生に向けた継続的な取組が進むことが期待できる。

一方で、路地の多くは私道であり、権利が複雑化しているものも多い。通路部分の所有権が宅地の売買時に放置される、通路だけでなく宅地についても相続時の登記が行われないなどで、権利者への連絡が困難になっていることもある。所有権の細分化や形骸化によって必要な管理が不可能になることは、地方の山林や大規模災害の被災地などでも既に大きな問題となっているが、路地の通路や空き家においても深刻な課題である。権利関係が複雑化しないように予防することが必要であると同時に、既に錯綜する権利関係を整理し集約する方向に進める対策が求められる。例えば、路地のコミュニティ管理を進める関係者による組織を法人化することなどで、通路部分を法人所有にするとともに、所有者の所在が把握できない通路・宅地の所有権の移管や管理ができるようになることが望ましい。

表　コミュニティ管理における段階とインセンティブ等

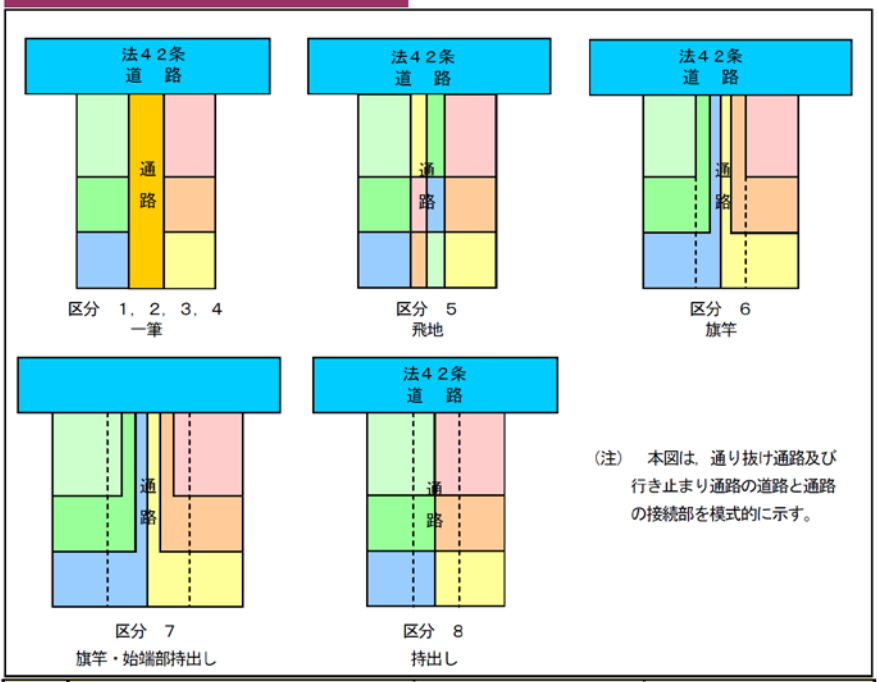
| 段　階 | 目　的 | メリット・効果 | インセンティブ等 |
|---|---|---|---|
| **共通のルール作り** | 路地の適正管理や良好なコミュニティ維持、将来像の共有 | ・私的な占有などトラブル防止<br>・新たな入居者へのルール遵守誘導<br>・将来像の共有化 | ・ルール作りや将来像（計画）作成に関する技術的支援<br>・行政からのルール発信 |
| **路地管理組織の発足** | 路地の保全・再生・継承に関する継続的活動 | ・管理の円滑化及び持続性の向上 | ・活動に関する技術的・財政的支援<br>・まちなみ修景や防災性向上に関する経済的支援 |
| **路地管理組織の法人化** | 路地や宅地のコモンズ化（法人所有） | ・将来的なトラブル防止<br>・固定資産税非課税<br>・特例許可時の同意不要 | ・法人化に伴う技術的・財政的支援<br>・不動産所得時等の税制優遇措置 |

このように、路地のコミュニティ管理を促進することによって、日常的な暮らしやすさから非常時の安心、さらには路地全体の長期的な未来への対策まで考えることができる。利用と管理に関するルールづくりを支援する、認定した路地管理組織には維持保全活動を支援するなどの公的な位置付けを付与することによって活動を後押しする、法人化等によってより踏み込んだ管理を可能とする措置をとるなど、表に示すように段階に応じたインセンティブを設けることによって、路地のコミュニティ管理を促進することを提言する。

一方、管理の行き届かない倒壊の恐れや衛生上問題のある路地については、「特定空家」のような認定としかるべき措置が必要であると考える。周辺への影響を鑑み、管理を公共へ委譲する、近隣のコミュニティへ管理を委託するなどの措置を求める。

**（参考）一般的な路地の所有形態**

**通路所有形態及び同意区分**




| 区分 | 通路所有形態 | | 始端部権利者の同意 | | 関係権利者の同意 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 基準時通路 | 適用時通路 | 基準時通路 | 適用時通路 |
| 1 | 一筆 | 官地 | － | － | － | － |
| 2 | | 共有 | － | － | － | － |
| 3 | | 申請者 | － | － | － | － |
| 4 | | 申請者以外の一人所有 | － | － | ○ | ○ |
| 5 | 飛地 | | － | － | － | － |
| 6 | 旗竿 | 旗竿が二本の場合 | － | － | ○ | ○ |
| | | 上記以外 | － | － | － | ○ |
| 7 | 旗竿・始端部持出し | | ○ | ○ | － | ○ |
| 8 | 持出し | | ○ | ○ | － | ○ |

（注１）○印は、申立書において同意が必要
（注２）区分２は、通路を複数で所有している場合に適用
（注３）通路所有形態は、模式図を参照
始端部権利者：通路の入口部で法第４２条に規定する道路に面する敷地の所有者
関係権利者：通路の所有者（始端部権利者を除く）
基準時通路：基準時において建築物が立ち並んでいる幅員１．８m以上４m未満の行き止まり通路
適用時通路：適用時において建築物が立ち並んでいる幅員１．８m以上の通路

京都市では、建築基準法上の道路ではない路地のみに面する敷地における建替えは、建築基準法第 43 条ただし書許可を受ける必要があり（路地の幅員など要件有）、路地の所有形態によっては、将来路地が塞がれることがないよう地権者からの同意を求めている。特に路地の入口部分の土地（「始端部」という。）を建築基準法上の道路にも接道する敷地（「始端部敷地」という。）の所有者が所有している場合は、始端部敷地に取り込まれることがあり、この場合、路地奥の建築基準法第 43 条ただし書許可が受けられなくなる可能性がある。
（京都市都市計画局「建築基準法第 43 条ただし書の規定に基づく許可基準の手引き」より）

# 3. 路地の現状とケーススタディ

近年は、路地を対象にした様々な対策により、路地内の建物の更新など安全対策が進められるようになっている。くわえて、路地の魅力を積極的に評価し、路地奥の空き家にまちなみに調和する改修を施し、その景観や環境を維持しながら路地を守り・育てる気運も高まりつつある。

下表のように、京都市の新しい細街路対策により、従前よりも多くの路地沿い敷地において建築行為ができるようになっているが、まだ対応できていないものが少なからずある。特に幅員 1.5m 未満の場合は対策が用意されていない。このような条件に該当する場所は、市内にも多数存在しており、沿道には多くの市民が暮らしている。

路地は京都らしい魅力的な景観が連担して存在している。これらが経済的合理性のみを追求して破壊されてしまうことは、京都の魅力を形成する個性的な空間を減少させ、都市として多大な損失である。京都市は全国的にも珍しく、2 項道路を指定する告示において袋路を除外し、43 条ただし書許可を柔軟に運用してきた経緯がある。新しい細街路対策では、個別に袋路を 2 項道路指定する制度も創設されており、さらなる柔軟な対応が目指されている。

本章では、京都市内にある典型的な狭小幅員の路地を有する街区の更新をケーススタディとして行い、課題を整理した。具体的な事例的なケーススタディを通して、現状でできることとできないことを明らかにしたい。

**細街路対策指針策定により対応可能になった点と対応できていない点**

**1．法 43 条ただし書許可**

（1）幅員 2m未満の専用通路（路地状敷地）

幅員 1.5m以上のものは許可対象になったが、それ未満のものは未対応。

（2）袋路の幅員

原則として幅員 1.8m以上を対象要件としており、幅員 1.8m未満の道は依然として対応困難。

また、通路後退距離（中心から 2m）についても、緩和措置がない。

（3）通路の担保性

依然として通路の担保性が低い。

**2．新たな道路指定制度**

（1）幅員 1.8m未満の道

6 項指定の対象は、原則として幅員 1.5m以上が必要とされており、それ未満の道は対応困難。

（2）始端部の拡幅

表通りに接している始端部敷地についても同様の道路後退が求められ、合意形成が困難。

**3．連担建築物設計制度**

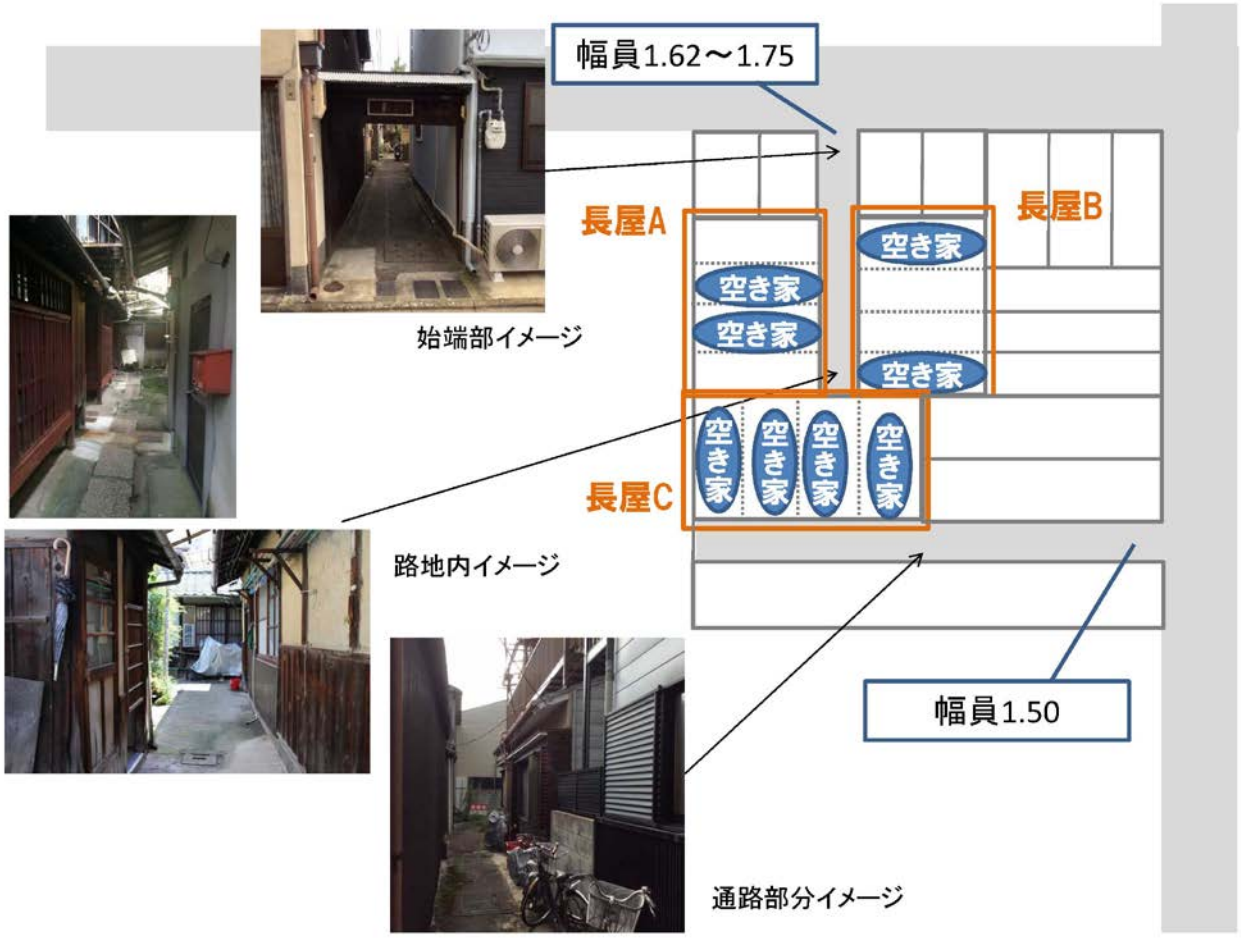
平成１１年度の基準策定時から見直しがなされておらず、他の制度とあわせ、より柔軟な運用が求められる。

■ケーススタディ

## 区域の想定

※京都市内の典型的な路地を含んだ街区を想定したイメージである

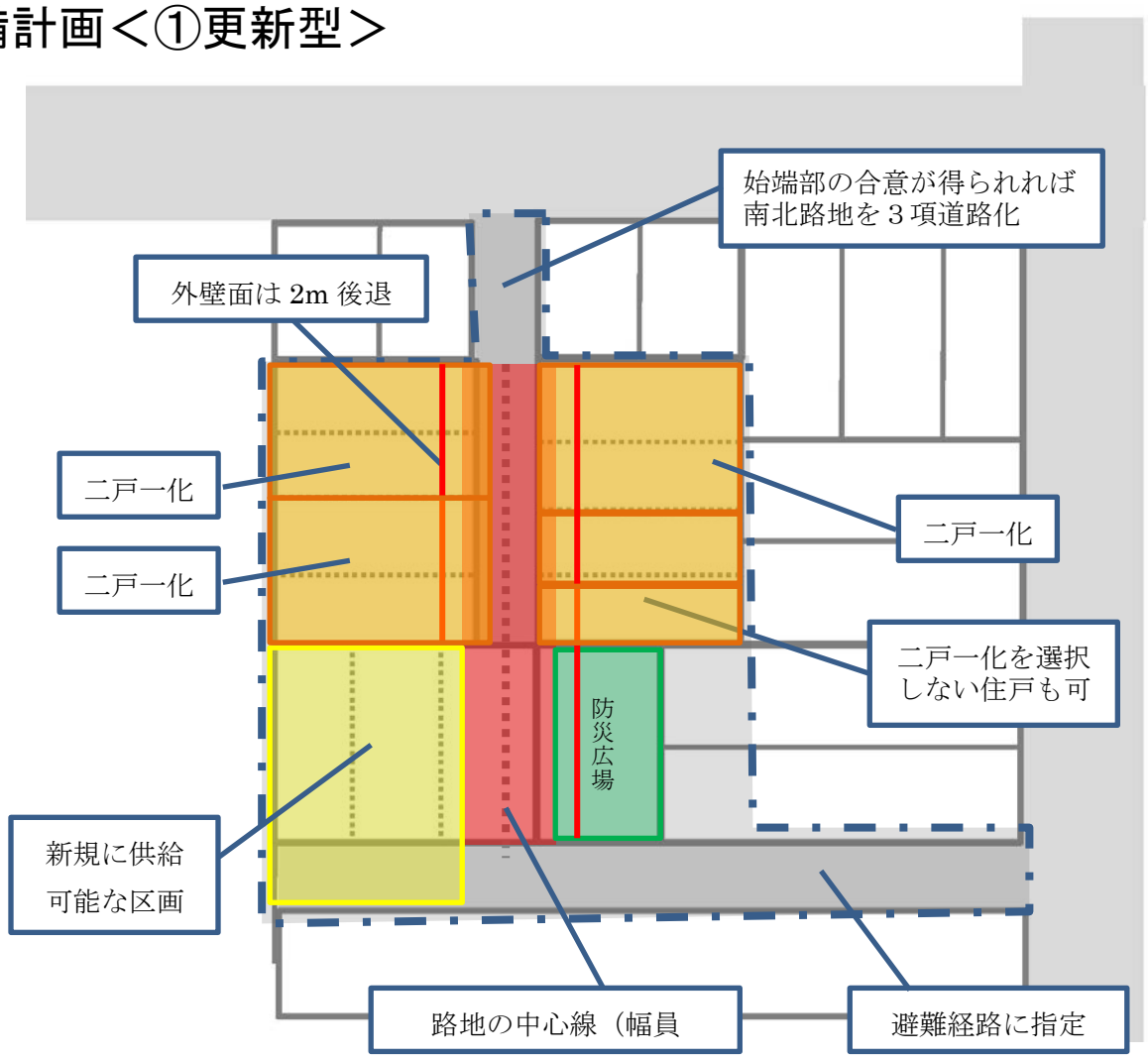
○京都市下京区に位置し、幅員 4m未満の細街路が多く残る区域の中にある街区である。
○街区には 2 本の袋路があり、相互に通り抜けることはできない。
○戦前に開発された街区であり、表通りに面した住戸の複数は既に建て替えが進んでいるが、袋路沿いには昔ながらの長屋が存在している。
○長屋 A、長屋 B は老朽化しているが、格子など歴史的な意匠が残存している。
○長屋 C は老朽化が進み、全て空き家となっている。
○長屋 A、B は所有権が複数にわたっている。長屋 C は大家が経営する賃貸住宅である。
○袋路部分の土地は、ともに面する土地所有者が按分して所有している。




## 現状での取り扱い

○２本の袋路はいずれも幅員 1.8m 未満であることから、袋路のみに面する敷地では、43 条ただし書許可を利用することができない。
○２本の袋路はいずれも幅員が 1.5m 以上あるため、新しい細街路対策における道路指定（特定防災細街路）の対象となり得るが、現状のままでは避難経路が確保されていないので道路化できない。

## 整備計画＜①更新型＞




## 整備の方針

○改修もしくは建替えの促進を図り、建物の耐震性・防火性、ひいては街区全体の安全向上を図る。

## 具体的な整備内容

○老朽化の進む長屋 C を解体し、２本の袋路を通り抜け状に接続するとともに、防災広場を整備し、避難上の安全性を高める。

○長屋 C の跡地に新規で住宅を建築する。

○道及び防災広場の利用と維持管理についてルールを決め、協定などを設ける。

○長屋 A、B についても、順次建て替えを行う。隣戸の空き家と一体化し、住宅の規模を大きくして建て替えることも考えられる。

## 利用する制度

○南北袋路は幅員 1.8m 未満であるが、避難経路の確保によって 43 条但し書き許可による新築を認める。防災広場の整備も行うことから、敷地後退距離は３項道路と同等の中心線から 1.35m とする。これに

より、長屋C跡地における新築と、長屋A、Bの順次建て替えを行う。

○南北袋路の始端部（北端部分）の合意が始めから得られる場合は、南北袋路部分を建築基準法第42条3項道路に指定、東西袋路部分は市細街路条例第8条の避難経路とする。

## 実現に向けた調整事項

○道路中心線の確定のための調査の実施や費用の負担が必要

○長屋A、Bにおいて、空き家と隣家の土地を一体化させて新築する場合の売買の調整

○南北袋路及び東西袋路に関わる権利関係者全ての同意が必要

## 超えなければいけない課題

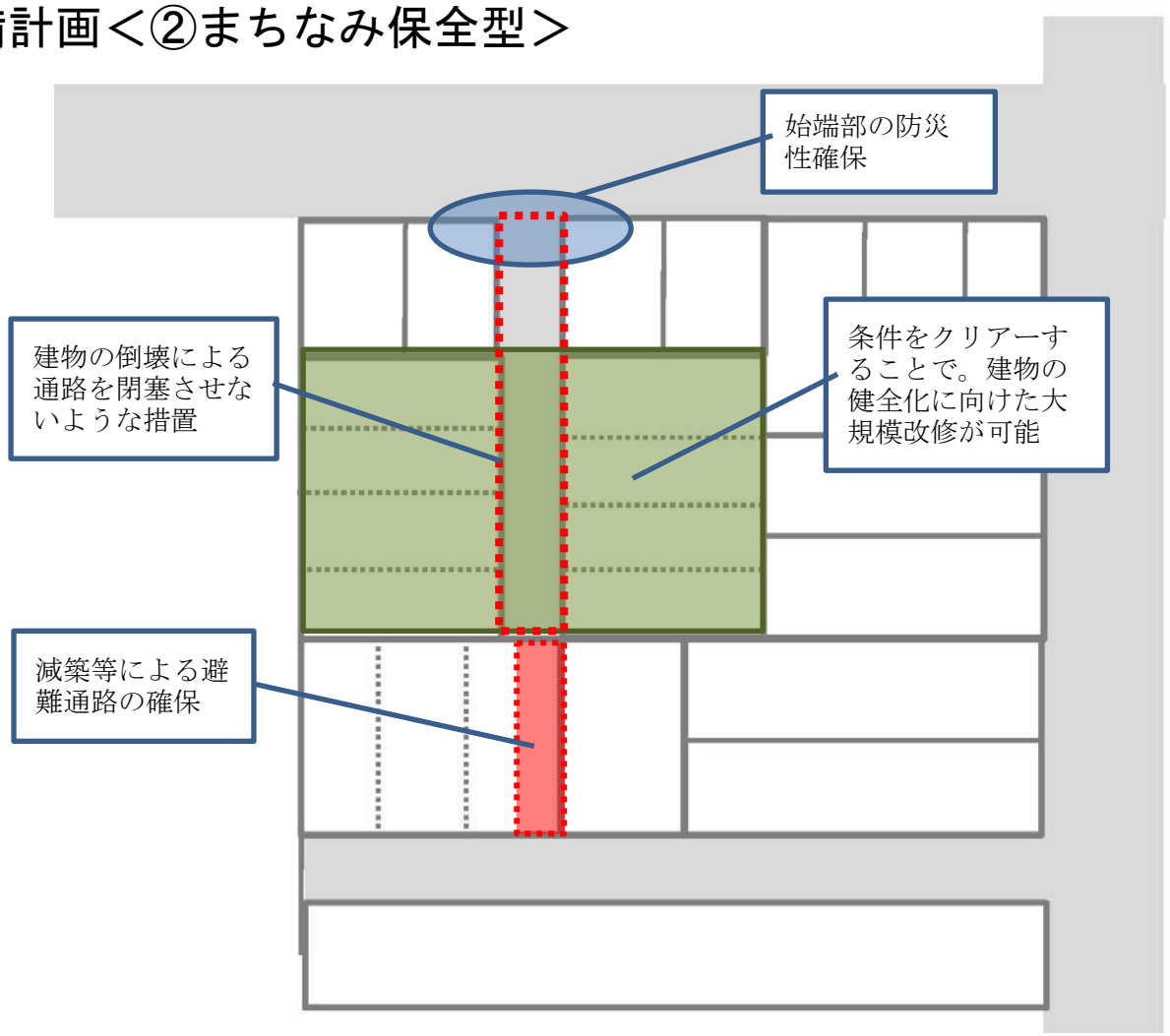
○合意形成の際のリーダーシップを誰がとるか。住民のうちの誰か、または事業者の場合、それぞれについて、リーダーシップの主体を支援する方策やインセンティブが必要。このケースの場合は、長屋Cの関係者（所有者・事業者）が中心となって進めることが考えられる。

○利用と維持管理についてのルールの実効性と継続性の担保のため、住民・関係者間の日頃のコミュニケーションが必要。

○空き家の権利者の連絡先が不明な場合にどう対応するか。最終的には、関係者で「路地管理団体」を組織化し、不明な権利の受け皿となれることが望ましい。

※この「①更新型」の場合は、制度的には既にほぼあるメニューで可能。避難経路と防災広場で43条但し書き許可・道路指定が期待される。

## 整備計画＜②まちなみ保全型＞




## 整備の方針

○長屋 A、長屋 B が伝統的な意匠を残していると想定し、このまちなみを守りながら防災性を高め、建物の大規模修繕・模様替えが可能なストーリーを考える。

○現状では、対応不可能なために手つかずのまま放置されることは多い。このような中、建物の意匠を従前のまま継承して従来のまちなみを残しつつ、さらに建物の更新を可能にして魅力を向上させていくための仕組みを構築する。

○建物の老朽化は防災上の問題が深刻化していく恐れがあるので、これを改善し、防火・耐震性を向上させることができる手当を導入する。

○防災性や防犯機能の向上を図るため更なる踏み込みが必要であり、危険路地の再生産につながる恐れのある単なる規制緩和ではなく、防災性及び住環境の向上に資する新たな制度内容を含む。

## 具体的な方法

○現状では、既存不適格建築物に対する規制の緩和の中に接道条件が含まれていないため、長屋 A・B を大規模修繕・模様替えすることはできない。しかし、各長屋を 1 戸ずつなら改修（4 戸 1 なので 25%ずつ）することができる。この行為により建物の「健全化」を図ることができる。この手法が可能であるなら、いくつかの条件をクリアーした際に（※）災害のリスクを少しでも早く回避することを目

的に「同時実施」する。

○伝統的な町並みを維持継承するためのルール、合意書をつくる。

○避難経路を確保する。長屋Cの解体または減築により南北袋路の奥を通り抜けられるようにする、長屋A・Bの庭側から表の宅地への非常扉を設置する、など。隣地の通過も含めて柔軟に、かつできるだけ多くの経路を設ける。

○始端部を補強するなど、災害時の閉塞を防ぐ策を講じる。

○路地管理団体（管理組合的な組織）を立ちあげ、道の日常的な維持管理や防災器具等の備え、連絡体制の整備、防災訓練などを行うとともに、まちなみのルールや避難経路の将来的な担保を担う。

※「京都市密集市街地・細街路における防災まちづくり推進制度」の「防災まちづくり活動団体」に準ずる認定を兼ねる

# 実現に向けた調整事項

○長屋 A・B と南北袋路に関わる権利関係者全て及び避難経路を提供してもらう全ての隣地の合意が必要。

○境界確定や権利者に関する調査が必要。

# 超えなければいけない課題

○①二方向避難の確保（民地通り抜けも可）及び②路地に面した住戸による「路地管理団体」の設立により安全性を担保させることにより、長屋全体を同時に大規模修繕・模様替えを認めることができないか。※

○事業者が分譲する際は、入居者に重要事項説明の一環として説明し、上記①②の状況が確保されるようにする。

○（※）既存不適格建築物への規制の緩和をさらに進める、もしくは、連担建築物設計制度を準用する形で「町並み維持型（仮称）」を整備し、①合意形成の母体設立、②防災性の確保等（始端部の補強等避難通路の確保、スプリンクラーなども含めた設備導入による消火機能の充実等）、従来の「新築」で確保する機能を代替できるハードとソフトを整備する。

○合意形成の際のリーダーシップを誰がとるか。住民のうちの誰か、または事業者の場合、それぞれについて、リーダーシップの主体を支援する方策やインセンティブが必要。

# ＜資料編＞

① 路地 21 選

② 路地診断シート

③ 展開検討シート

## 都市居住推進研究会　提言編纂メンバー（50 音順）

井上　誠二（株式会社建都住宅販売　代表取締役）
魚谷　繁礼（㈱魚谷繁礼建築研究所　代表取締役）
大島　祥子（スーク創生事務所　代表）
岡川　芙巳（行政書士法人 SKY）
佐伯由香里（さいき司法書士事務所）
髙木　伸人（都市居住推進研究会　事務局長）
髙田　光雄（京都大学大学院工学研究科　教授）
西村　孝平（株式会社八清　代表取締役）
松尾　大地（松尾㈱　代表取締役）
前田　昌弘（京都大学大学院　工学研究科　助教）
森重　幸子（武庫川女子大学建築学科　講師）
山下　善彦（ZEN 不動産鑑定　代表取締役）