

平成23年2月18日

京都市長 門川大作様

京都市建築審査会
会長 巽和夫
会長代理 濱田次雄
委員 藤田きみゑ
委員 前田八一
委員 湖海信成
委員 関川千尋
委員 黒澤隆文

細街路対策の推進について（建議）

1 はじめに

建築基準法（以下「法」といいます。）は、建築物を建てる場合、原則としてその敷地は幅員4m以上の道路に接していなければならないと規定しています。しかし、総務省の住宅土地統計調査によると、京都市においては、住宅の約3割が、狭あい道路や、行き止まりで袋路と呼ばれる幅員4mに満たない道路、いわゆる細街路に接しており、この比率は全国の都市の中でも上位に位置しています。京都市における建築物の多くが細街路に面している主な原因は、大きな戦災に遭っていない歴史都市であり、都心部においては古くからの町割が残る中で細街路が数多く存在していること、郊外部においては、戦後の都市部への人口集中によるスプロール的な開発により、道路が十分整備されないまま住宅地が開発されたことなどが考えられます。

平成7年1月に発生した阪神淡路大震災は、六千四百名余の尊い命が奪われた未曾有の災害でした。この阪神淡路大震災では、沿道建築物が倒壊した細街路においては、その大部分が閉塞し、被災者の避難や、消防車や救急車等の緊急車両の進入の妨げとなり、被害拡大の一因となったという調査報告があります。細街路には、沿道建築物の倒壊に伴う道路閉塞による、地震災害時の消火・救助活動の困難性、延焼増大の危険性があり、その対策は、都市防災上の重要かつ喫緊の課題となっているのです。

しかし、その一方で、これらの細街路には、祇園町南側や石塀小路のように、石畳舗装の両側に町家が立ち並ぶ等、その佇まいが京都らしい風情を醸し出しているものもあり、町並み景観の重要な要素として、多くの観光客をひきつけていることも事実です。

このように、京都市の都市特性上、まちづくりを進めるにあたって、細街路問題は避けて通ることはできない最重要課題であると言えます。特に、歴史都市京都においては、都市防災上の安全性を確保するために拡幅整備を行う細街路や、町並み景観を構成する要素として現状を継承しなければならない細街路といったように、個々の特性に応じた細街路対策の検討が求められています。

2 細街路の問題点

平成18年度に実施された国土施策創発調査によると、京都市内都心4区における幅員1.8m以上4m未満の細街路は、総延長約190km、約3,300本存在し、その沿道には延べで約4万1千軒もの建築物が面しています。また、袋路の細街路に占める割合は、総延長で見ると約4割、本数で見ると約6割となり、非常に大きな割合となっており、その中には、枝状に分岐し、総延長が160mを超え、行き止まり部には高い石垣が存在する閉塞性の高い袋路に30戸以上の住宅が立ち並んでいるというものも見られます。

このように、細街路の多さは京都市の都市特性となっており、その対策は、都市防災性の向上やまちづくりの誘導に資するものでなければなりません。

以下に、京都市における細街路の問題点を示します。

(1) 進まない拡幅

法では、幅員4m未満の道路に接する敷地は、原則として道路中心から2m後退しなければならないと規定しています。これは建築物が個々に建て替わることにより順次道路拡幅が進むというもので、道路全体の拡幅には相当な年月が必要となります。当初からまったく後退しないものもあるようですが、一旦は後退したものの、永い年月の中で、塀を築造するなどして再び突出している状況も多く見られます。

このように法が施行されて60年近くが経過する現在においても、遅々として道路後退による拡幅は進んでいないというのが現状です。

(2) 袋路の多さ

京都市には、多くの袋路が存在していますが、通り抜けの無い袋路は、法第42条第2項に規定する道路（以下「2項道路」といいます。）に指定されていないため、法に規定する道路には該当しない「非道路」になります。袋路を2項道路指定の対象外としている例は、全国的にはあまりありません。このように、市内に多く存在する袋路に法の規定が及ばないため、拡幅が進まず、道としての担保性も確保されていないものが大部分であるという状況となっています。

(3) 沿道建築物の老朽化

幅員1.8m未満の細街路は、法の規定に該当しない非道路であり、これにのみ接する敷地では再建築ができません。また、前面道路が2項道路や袋路（43条ただし書許可が必要）で再建築ができる場合においても、狭小敷地では、道路後退により、再建築に必要な敷地規模が確保できないため、再建築が進まないという状況があります。さらには、居住者の高齢化も再建築を困難としている一因であると考えられます。これらの要因により、適切な管理や建築物の更新が進まず、なかには空家となって放置された結果、老朽化が進み倒壊のおそれがある、いわゆる危険建築物となる事例が急増しています。

(4) 私道問題

細街路の多くは、私道となっています。私道の拡幅や維持管理は、所有者（民間）が行うものとして、これまで行政はあまり関わってきませんでした。

私道であることも多い2項道路について、法では、中心線から2m後退することは規定していますが、後退部分を道路状に整備することは規定していません。したがって、せっかく後退したにもかかわらず、道路としての整備が行われず、私道内に工作

物が設けられる等、道路を拡幅することにより安全を確保するという目的が実現できていないという状況が見られます。

しかし、私道であっても、道路はまちを構成する重要な基本単位として市民生活の安心安全を支えるものであり、京都市の場合、その数の多さから都市防災上の課題となっており、行政が積極的に関わっていく必要があると考えます。

(5) 景観保全上の問題点

前述のとおり、細街路は京都らしい景観を形成するひとつの要因です。しかしながら、法では、建物を更新する場合には、道路中心から2m後退しなければならないこと及び道路斜線制限などの形態規制等が課せられるため、従来の建物意匠や軒先の揃った景観などの細街路沿道の歴史的な街並みが維持できない状況があります。

3 細街路対策の検証

京都市では、これまでもいくつかの細街路対策に取り組んできました。以下にその内容を示し、検証を行います。

(1) 狭あい道路整備事業

京都市では、2項道路について拡幅が遅々として進まない状況を改善し、道路後退を促進することを目的に、後退部分の舗装整備等に助成を行う「狭あい道路整備事業」を、平成22年度から全市域において展開しています。当審査会は、当該事業を法を補完する制度として大いに評価しているところですが、2項道路に対しては一定の効果が認められるものの、その対象は、建て替えられる建物及びその敷地に限定されるものであり、2項道路より多くの課題を抱えている袋路や幅員1.8m未満の非道路はその対象ではなく、別の施策が必要となります。

また、本事業は、立ち上げられたばかりの制度であり、今後、細街路対策の基幹事業として、市民に対する周知、浸透が課題であると思われます。

(2) 43条ただし書許可

細街路のうち法に規定する道路に該当しない袋路等においては、原則として建築が認められないため、43条ただし書の規定により、建築物ごとに建築条件を付し、審査会の同意を経て、特例許可を受けた場合のみ、建築物の更新が認められています。

ただし書の適用においては、許可条件として、2項道路と同様に道の拡幅を目的として袋路等の中心線から2m後退することとしていますが、袋路等の入口の敷地（始端部）では他の法上の道路に接していることから後退する義務がないため、災害時の避難の際に最も重要な入口部の拡幅が進まないという状況や、法の規定が及ばず道路としての担保性が確立されていないという問題が生じており、都市防災上の大きな支障となっています。

現在、ただし書適用の許可基準を整備し、特に安全性確保のための誘導が行われていますが、建て替えられる建物単体としては改善が行われるものの、道としての永続性の担保や、全体の拡幅にはつながってはいません。また、許可申請を受けての受け身的な対応であることもあって、京都市が能動的に施策を実施するものとはなっていません。

(3) 袋路再生事業

袋路及び袋路沿道の権利者が合意し、共同住宅に建替えを行う共同建替えや、年次計画のもとに順次個別に建替えを行う協調建替え（連担建築物設計制度）については、京都市では平成4年から事業が実施されていますが、これまで共同建替えが2件、協調建替えが6件と実績ははかばかしくありません。

共同建替え・協調建替えによる袋路再生事業は、先進的で全国の模範となりうる優れた取組でありましたが、これらの事業は、一定の条件のもと、権利者等の合意の形成により実現するものであり、その他の多くの細街路における一般的な問題の解決策とするのは、容易ではありません。

(4) 3項道路指定

法第42条第3項に規定する制度を活用し、祇園町南側地区においては、2項道路における中心後退距離が1.35mに緩和されています。これは祇園町南側の通り景観を維持するために行われたもので、併せて建築物に対する防火性能確保のための制限の付加や地域の防災力の評価など、道路幅員が狭いことによる防災上の弱点が補完されています。

祇園町南側の3項道路指定は、従前、地形的な制約により拡幅ができない状況を対象としていた3項道路指定について、京都市が国に対して、良好な景観保全のために活用できるように働きかけた結果として実現されたもので、全国に先駆けた取組でした。しかしながら、当該事業は、祇園町南側地域住民の高い防災意識のもと、安全性の代替措置が認められるなど、良好に維持管理されてきた細街路において実現できたものであるため、地域の防火防災に対する取組や状況をどのように評価するのかといった課題も多く、祇園町南側以外での事例はまだありません。

以上のように、京都市はこれまで様々な細街路対策の取組を行っていますが、どちらかといえば対症療法的な取組に留まっており、その後の施策展開にはつながっていません。

細街路対策は、都市防災機能の向上を目的に、建築物の更新による拡幅整備が基本になるものですが、歴史都市としての特性を持つ京都市においては、景観、環境、コミュニティ等の地域の独自性や住民の意識等、様々な要因が絡み、法に定める2項道路後退などの全国一律の規制だけでは、細街路問題の解決には至らないものと考えます。

4 取組を求める事項

細街路対策は、京都市の都市防災上、重要かつ喫緊の課題であることはこれまでに述べたように明らかです。

京都市は、細街路対策を京都市全体の課題として捉え、以下に示す取組を進めることを求めます。

(1) 細街路の実態調査と細街路マップの作成

京都市はこれまでに国土施策創発調査や2項道路調査等の細街路に関する調査を行って来ました。これらの調査データと併せてさらに全市域において必要な調査等を実施し、細街路データベースを整備し、地図情報（細街路マップ）として視覚的な確認

ができるようにすることにより、今後の施策検討を実効的なものとするを求めます。

(2) 細街路の多様な指標による分類と施策の体系化

細街路対策は、一様ではないため、景観、環境、コミュニティ等の地域性や地域住民のまちづくり活動、防災意識等の要件を考慮した多様な視点からの対策が必要です。

そのためには、細街路の状況に応じた分類を行い、それぞれの特性にあった施策展開を求めます。

ア 災害危険性が高い細街路における防災性の向上

現状を放置することで、将来の災害発生時における被害が大きくなると想定される場合は、危険解消を目的とした早急な対策が必要です。

(ア) 防災空地等の確保

細街路に面した住宅が空家になった場合、京都市が土地を取得し、防災空地として整備を行うことを求めます。通常は、ちびっ子広場としての利用や、その一面に防災器具庫を設置するなどの利用が考えられます。また、老朽化した危険建築物がある場合、危険建築物を除却した後の土地利用としても考えられます。

さらに、奥行きが比較的短い袋路においては、袋路を防災性を備えたコミュニティ空間として整備することが考えられます。

(イ) 空地・空家を活用した避難通路の確保

袋路において、建物間の空地や空家敷地等を避難通路として整備し、他の細街路につなげるにより袋路の行き止まりを解消することを求めます。

(ウ) 沿道建築の防災性強化

細街路沿道建築物の耐震・防火改修を優先的に行い、狭あいなことに伴う防災上の弱点を克服していくことも重要です。京都市において、耐震・防火改修について助成制度や低利な融資制度など、改修を促進させる制度設置を求めます。

特に、袋路においては、その入口部（始端部）敷地は他の法上の道路に接しているため、袋路に対しては後退義務がありません。したがって避難時に最も重要な始端部の拡幅ができないという状況となっています。始端部建築物においては、耐震・防火改修を行うとともに、袋路の中心から2m後退すれば建ぺい率を緩和するなどの始端部拡幅の誘導策も併せて講じることを求めます。

イ 歴史的景観を有する細街路における3項道路指定の活用

歴史都市京都において、歴史的景観を有する細街路は市内に多く存在しており、その継承は有用かつ重要な課題であり、まさに京都独自の施策が必要な分野です。祇園町南側の取組を踏まえて、防災性の確保と通り景観の誘導施策を講じた3項道路指定の積極的な活用を求めます。

ウ 袋路における共同建替・協調建替事業の推進

袋路においては、「ア」で述べた防災性の向上の推進とは別に、共同建替・協調建替事業を実施することも可能です。京都市は、袋路において共同建替えや協調建替え等の袋路再生事業に取り組んできた実績がありますが、近年、この取組が進んでいません。本事業は権利関係の調整など多くの手間を要するものですが、袋路が多い京都市においては有効な方策といえます。更なる市民周知や取組手法等の整備による、積

極的な取組を求めます。

(3) 地域等との連携

細街路問題は、京都市に暮らす市民全体の問題です。京都市民は、昔から火災を自らの町からは出さない、自らの町は自らが守るという精神のもとに自主防災に取り組んできました。細街路問題もまさに地域の問題として捉え、地域の居住者、不動産業者、建築業者等が知恵を出し合い、地域のまちづくり活動での取組や、細街路を共同して拡幅、維持管理するための協定締結等の仕組みづくりを求めます。

(4) 庁内横断的な検討

細街路問題は、まちづくりの問題であり、建築行政のみでは解決できるものではなく、都市計画行政、道路行政との連携のもとに進める必要があります。殊に細街路の道路としての担保性、適正な維持管理を確保するためには、道路行政が積極的に関わっていく必要があります。

さらに、細街路の居住者の高齢化や空家問題等を考えると、福祉行政等、幅広い分野との連携も検討すべきであると考えます。

(5) 「細街路条例（仮称）」の制定等

京都市の細街路対策は、その都市特性上、景観、環境、地域の独自性等の多様な観点から、個々の状況に応じて進めていく必要があります。そのためには、法の更なる活用や制度の改善を図るとともに、必要があれば国に要望を行い、市民との協働による一層の細街路施策の充実を求めます。

さらには、火災や地震時などの緊急時でも誰もが安全に避難することができるよう、細街路の土地所有者や日常的な通行者等に、細街路を自ら守る必要があることの意識付けを行い、また、細街路が長期間良好な状態で維持されることを、行政が支援できる仕組みづくりを定めるような「細街路条例（仮称）」の制定の検討等、良好な細街路の形成に向けて、環境の醸成に努められるよう求めます。

5 おわりに

京都市は、悠久の歴史と伝統に裏付けされた歴史的景観と人類共通の財産である世界遺産を有する美しい都市です。先人が造り上げてきた町並みは、市民の生活と心を豊かにしてくれます。これらの貴重な財産を次代に継承していくためには、その時々で災害に強いまちづくりを進めていかなければなりません。

当審査会としては、現在の細街路状況では、今世紀前半にも発生が予測されている東南海・南海地震等の大規模地震や阪神淡路大震災のような都市直下型地震が発生した場合、甚大な被害が発生するのではないかと憂慮しています。

京都市におかれましては、安心安全な市民生活の確保に向けて、歴史都市に相応しい細街路対策の推進に、危機感をもって積極的かつ総合的、体系的に取り組まれますよう建議いたします。

資料

(表1) 都心4区(上京区, 中京区, 東山区, 下京区) 細街路の総延長

(平成18年度 国土施策創発調査)

項目		1.8m未満	1.8m以上 4.0m未満	合計	比率
総延長 (m)	通り抜け	7,915	140,435	148,350	62%
	袋路	39,835	52,400	92,235	38%
	合計	47,750	192,835	240,585	100%
	比率	20%	80%	100%	

(表2) 都心4区(上京区, 中京区, 東山区, 下京区) 細街路の本数

(平成18年度 国土施策創発調査)

項目		1.8m未満	1.8m以上 4.0m未満	合計	比率
本数	通り抜け	207	1,818	2,025	38%
	袋路	1,806	1,511	3,317	62%
	合計	2,013	3,329	5,342	100%
	比率	38%	62%	100%	

(表3) 都心4区(上京区, 中京区, 東山区, 下京区) 細街路に面する住宅軒数

(※1 平成20年度 住宅土地統計調査)

(※2 平成18年度 国土施策創発調査)

項目	上京区	中京区	東山区	下京区	計
住宅総数(※1)	41,750	53,250	20,240	38,510	153,750
細街路に面する住宅軒数(※2)	10,186	12,006	8,858	9,992	41,042
細街路に面する住宅比率	24.4%	22.5%	43.8%	25.9%	26.7%

(表4) 政令指定都市における細街路に面する住宅軒数と比率

(平成20年度住宅土地統計調査)

政令指定都市	住宅総数	細街路に面する住宅軒数	細街路に面する住宅比率
堺市	324,600	106,400	32.78%
静岡市	263,000	86,200	32.78%
広島市	483,200	152,600	31.58%
北九州市	399,900	122,900	30.73%
浜松市	286,100	86,800	30.34%
京都市	647,400	196,100	30.29%
東京都特別区部	4,101,400	1,189,900	29.01%
横浜市	1,455,300	418,700	28.77%
福岡市	656,900	184,600	28.10%
川崎市	597,100	164,400	27.53%
神戸市	653,000	173,100	26.51%
さいたま市	458,400	114,900	25.07%
新潟市	290,100	70,600	24.34%
大阪市	1,244,500	288,600	23.19%
千葉市	367,200	76,700	20.89%
仙台市	436,200	87,600	20.08%
名古屋市	947,600	109,000	11.50%
札幌市	830,000	25,800	3.11%

細街路の状況



(写真1) 一般細街路



(写真2) 一般細街路



(写真3) 歴史的細街路：祇園町南側



(写真4) 歴史的細街路：先斗町



(写真5) 袋路：東山区



(写真6) 袋路：東山区
(行き止まりの状況)

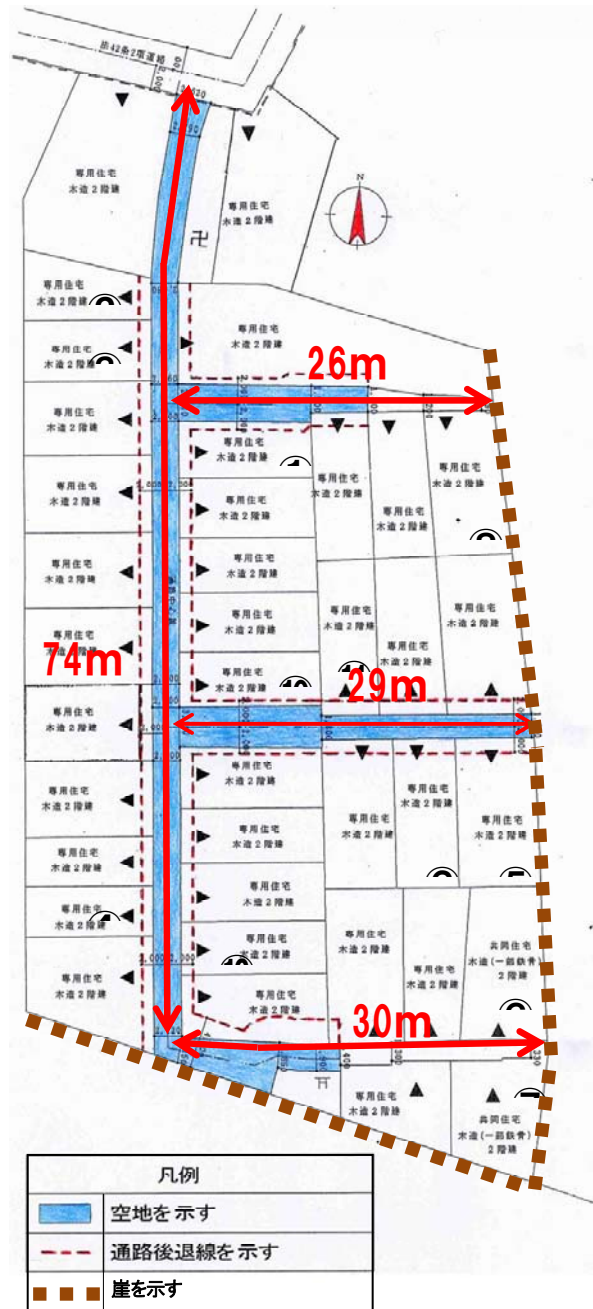


(写真7) 袋路：中京区



(写真8) 袋路：中京区
(行き止まりの状況)

(图1) 袋路 (東山区) 現況图



通路幅員	1.8m~3.1m
通路の総延長	約 159m
住戸数	36戸