

# 京都市の路地を生かしたまちづくり

## —京都市の密集市街地・細街路対策—

京都市都市づくり推進課係長  
文山 達昭

文山達昭（ふみやま たつあき）

大阪市生まれ。1992年京都大学大学院工学研究科修了。建築設計事務所、デザイン会社勤務等を経て、京都市役所入庁。京都市では、公共建築の企画設計、各種都市・建築ルールの制定、景観政策等に従事。現在、都市計画局都市づくり推進課に在籍。共著書に『アクティビティのかたち—都市をルールからデザインする』（京都建築スクール編）など。



### ■都市政策とまちづくり

文山 皆さん、こんにちは。京都市から参りました文山と申します。よろしくお願ひ致します。

ただ今ご紹介頂きましたように、私は現在、都市計画局 都市づくり推進課という部署に所属しており、「都市政策の立案」「地域のまちづくり支援」を二本の柱として仕事をしています。都市政策と一口にいても商業振興、文化政策、福祉政策等、様々な観点がありますが、私は建築技術職として都市計画や建築など主にハード面での都市政策に従事しています。

京都市では、平成24年度から、サブタイトルにもあるように「密集市街地・細街路対策」を新たにスタートさせました。本日は、「路地を生かしたまちづくり」と題しまして、その背景や概要、取組状況などをご紹介したいと考えています。

内容に入る前に一点お伝えしたいことがあります。私は多くの地域のまちづくりに関

わってききましたが、そこでよく感じるのは、住民の方々のご自分たちのまちや住まいがどのような制度の下に成り立っているかをあまりご存知ないということです。日本はそういった教育を行っていないからということもありますが、それらの制度を知ること、まちづくりを進めるうえで基礎となる大切な部分です。自分たちのまちがどのような仕組みで成り立っているのか、またそれによってどのようなまちが形成されようとしているのか。そうしたことを分かっていなければ、自分たちのまちの将来像を思い描くことは難しいでしょう。そのような知識や素養を私は「都市リテラシー」あるいは「まちリテラシー」と呼んでいます。本日は、テーマの設定上、建築基準法など専門的な話題にも及びますが、そのような部分は、そうした都市やまちに対するリテラシーを高めるという視点で我慢してお聞き頂ければと思います。

### ■密集市街地とは

最初に「密集市街地対策」についてお話を

させていただきます。

まず、密集市街地とはどのようなものかといいますと、1997年にその名も「密集市街地における防災街区の整備に関する法律」という法律が制定されており、そこでは「老朽化した木造の建築物が密集しており、かつ、十分な公共施設が整備されていない」区域であると定義されています。ここでいわれている公共施設とは、学校や図書館ではなく、道路や公園といったインフラを指します。つまり、道路や公園がなくそのかわりに路地、細街路がたくさんあって、そこに古い木造建築物が所狭しと建ち並んでいる、そのようなエリアが密集市街地と呼ばれています。

神戸市に長田というところがあります。そこは、まさに密集市街地の状況にあったのですが、1995年の阪神淡路大震災の際、地震による揺れもさることながら直後に発生した火災により「まち」そのものがなくなってしまふといってもいいような被害を受けました。そのときに密集市街地がもつ都市防災上の問題が一挙に露呈し、改善の必要性が唱えられるようになった。そして、それを踏まえて制定されたのが、この法律です。以後、今日に至るまで、日本の重要な都市政策のひとつとして、各地で密集市街地改善に向けて取り組みが進められてきています。

では、どのように改善していくのか。実はそれが問題です。この図は密集市街地改善の一般的なイメージです。国土交通省のホームページから引用しています。細い路地が入り組み小さな木造住宅が密集している。そこに、広い道路を通し、建物は木造から鉄筋コンクリート造に建て替え、不燃化を図ります。こちらはそのイメージを立体的に表したのですが、戸建住宅は共同化され高層マン

ションに建て替わっていて、「低層高密」から「高層低密」へとまちのあり方がガラッと変わっています。このようになれば安全性は確かに格段と高まるでしょう。でも、ほかの面ではどうでしょうか。まちは安全性だけで成り立っているわけではありません。神戸の長田でも震災復興の中でこうした方向性のまちづくりが実際に行われてきましたが、地域コミュニティの弱体化、孤独死の増加などの問題が生じており、いまでも賛否両論があります。

### ■密集市街地対策の現状

2001年には国の都市再生プロジェクトにおいて「地震時に大きな被害が想定される危険な密集市街地について、特に大火の可能性が高い危険な市街地を対象に重点整備し、今後10年間で最低限の安全性を確保する」と決定されました。昨年にその10年目を迎えたわけですが、どの自治体でも様々な事情から改善は思うようには進んでいません。このような状況を踏まえ、昨年に閣議決定された国の住生活基本計画の中で、いままでの取組を一度リセットし、さらに今後10年をかけて改善を進めようとの目標が改めて設定されました。これを受けて、今年の10月には「地震等に著しく危険な密集市街地」というセンセーショナルなタイトルとともに各自自治体で特に改善が必要な密集市街地が発表されています。それによると、面積が一番広いのは大阪府、次に東京都、神奈川県、京都府の順で、京都府ではほとんどが京都市内に位置しています。このうち大阪府と東京都は地図もあわせて公表されており、大阪府の場合は環状線の外側、東京都の場合は山手線の外側と、いずれも都心部から少し離れた周縁部に

密集市街地が分布していることが分かります。これらは戦災に遭わず、その後も良否はともかく開発の手があまり回らなかったエリアです。一方、京都市の場合は、後にお話するように、都市のほぼ全体が戦災を免れたため、どちらかといえば都心部を中心として広範に分布しており、それが他の自治体と大きく異なる点です。

### ■路地を「生かす」ために

続いて、聞き慣れない言葉かもしれませんが「細街路（さいがいろ）」についてお話をさせていただきます。

細街路には密集市街地のように一般的な定義はありませんが、京都市では「幅4メートル未満の道」を総称して細街路と呼んでいます。なぜ4メートルかというと、それは「道路は幅が4メートル以上なければならない」「建築物は幅4メートル以上ある道路に面して建てなければならない」という建築基準法の規定に基づいてのもので、4メートル未満の道はどうするのか。その場合は、「建築基準法が制定された1950年の時点で既にあった建築物は建替え時に敷道を道路の中心線から2メートル後退すればよい」という救済的な規定が措かれています。そうすれば、いずれは、すべての道が4メートルになっていくということでしょう。建築基準法42条2項に規定されているため、そのような道路は「2項道路」と呼ばれています。ただし、4メートル未満の道がすべて2項道路になるわけではありません。まず、京都市では、独自の基準として「通り抜け」と「行き止まり」の区別を付け、行き止まりの細街路——「袋路」と呼んでいます——は2項道路ではないとしています。そのうえで、幅

が1.8メートル以上のものに限って、様々な条件のもと特例的に建替えを認めているのです。そして、幅員1.8メートル未満の道については、現在のところ、「通り抜け」であれ「行き止まり」であれ、建替えはもとより増築や大きな修繕をすることも認められていません。つまり、狭い路地では、小さな修繕を繰り返すか老朽化に任せるしかない状況にあるのです。

細街路、路地には確かに防災上の課題があります。このため、基本的には細街路＝路地を無くしていこうというのが国としての大きな方針です。しかし、一方で、京都にとって路地は、歴史によって形成され、文化が蓄積する大切なまちの資源であり、京都という都市において一つの魅力ともなっています。そのような路地を無くしていくのではなく、むしろ、その良さを大切にしながら密集市街地・細街路対策を進めていこう、すなわちタイトルにもあるように「路地を生かしたまちづくり」として対策を進めていこうということを京都市の方針としています。なお、用語の使い方として「生かす」よりも「活かす」のほうがベターだと思われるかもしれませんが、単に活用するのではない、その存在そのものを大切にするという意味を含めて「生かす」という文字を使っています。

さて、行政が何か新しく行動を起こす場合は、方針を定め、それを予め市民の皆さんに公表する必要があります。密集市街地・細街路対策を進めるに当たっても、今年の7月に『歴史都市京都における密集市街地対策等の取組方針』を、また、細街路に関しては、より具体的な制度設計のあり方を示した『京都市細街路対策指針』を公表しています。本日はその内容を中心に四つの柱を立てて話をします。まず最初に「京都市の密集市街地・

細街路の状況」を知っていただき、続いて「京都市のこれまでの取組」をご紹介します。そして『取組方針』及び『指針』について概要を説明し、最後に「今後に向けての具体策」をお話したいと考えています。

### ■京都市の密集市街地

まず、「京都市の密集市街地・細街路の状況」についてです。

10年計画の10年目を迎え、国から仕切り直しの指示があったことはお話ししましたが、京都市でも改めて密集市街地を評価、分析し直しました。その結果、学区単位を基本として密集市街地を含むエリアを改めて抽出したところ、70の地区がそれに該当することになりました。地図で黄色く着色した部分が、密集市街地を含む学区です。なぜ、学区単位かという、京都市では伝統的に「学区」が地域自治やまちづくりの単位になっており、後にお話する地域主体の「防災まちづくり」への展開を見据えてのことです。先ほども申しましたが、地図を見てもお分かりのように、京都の密集市街地は都心部、その周辺、郊外と広範囲に分布しています。これは、大きな震災に遭わず、1200年以上も都市としての歴史を積み重ねてきたことによるともいえます。また、個々の密集市街地も一様ではなく、それぞれに歴史や地域特性があります。

①都心部・旧市街地は平安時代につくられた整形な街区があり、その街区の内側の土地利用を図るため、たくさんの路地が形成されてきました。袋路が多いのも特徴のひとつです。②西陣地域は応仁の乱以降の歴史をもちますが、西陣織を代表とする繊維産業が近代化された時に多くの労働者が集まり、それら

労働者のための住宅が路地に面して所狭しと建てられた。それが今の町並みに繋がっています。③東山区は観光地として有名なエリアとほぼ重なりますが、平安時代からお寺や神社などがたくさんありました。それらの社寺を結んで多くの路地ができ、そこへ大正時代に木造住宅が建ち並びはじめたという経緯があります。④西部工業地域は近代になってからのものです。京都市としては工業化を進めようと明治期から区画整理などを行ってきましたが、期せずして、そこに多くの住宅が建ち並び、今に至っています。近代化に伴いスプロール化されたため、近代スプロール地域とも呼ばれています。⑤太秦などの右京中部地域は、昭和30～40年代の高度成長期に、きちんとした計画もなく小さな住宅が次々と無秩序に建てられることによって市街地が形成されました。

他の都市との比較で京都の密集市街地の一般的な特性をいいますと、東京などでは密集市街地が切れ目なく不定型に連なっている一方、京都の場合は、比較的整形な街区があって、その内側に細街路が集中しています。写真は、西陣南側の仁和学区のもですが、幅6メートル程度の道路によってほぼ正方形に区切られた街区が並び、それらの内側に路地と住宅が集まっています。それらの住宅の多くが戦前からの町家であるのも、京都の特性のひとつです。町家が集まることで屋根瓦が葺の波ように連なり、京都らしい景観を形作っています。また、路地にはお地藏さんがあり、日常的に立ち話に花が咲くような昔ながらの光景も至るところで見ることができます。防災上の問題があるとはいえ、これらは一概に否定されるべきものではありません。

## ■住宅の現状

ここから、少しデータを見ていただきます。密集市街地では、古い木造住宅の存在が課題とされています。では、京都の場合はどうか。それを確認したいと思います。

まずは「人口1,000人当たりの木造棟数」を大都市間で比較しました。最近政令市に指定された新潟市、静岡市、浜松市が上位3つになりますが、続く京都市も1000人当たり299棟と他の大都市と比べ非常に多くなっています。

続いて「住宅の建築年代」です。総務省の「住宅・土地統計調査」から抜粋しており、木造だけでなく、マンションを含むすべての住宅を対象にしています。年代別の内訳では、昭和25年がひとつのボーダーとなります。この年に建築基準法が施行されたため、それ以降に建てられたものは法律に沿ったある程度安全なものということができそうですが、それ以前のは安全上さまざまな課題を有しています。

京都市の場合、他の大都市と比べ、やはり昭和25年以前のものが非常に多いという状況にあります。木造住宅に限った調査でも25年以前のものが12.6%を占め、これに建築年代不詳の13.3%を合わせると約四分の一が相当古い建物であることが推測されます。また、率ではなく実数で比較すると、昭和25年以前に建てられた木造住宅棟数が東京都区部、大阪市で非常に多い。これは人口規模から考えると当然のことですが、その中で京都がグンと伸びているのがお分かり頂けるとと思います。京都市の行政区別でも比較してみました。データの都合上、年代の区切りが昭和35年になっていますが、それでも

都心4区といわれる上京区・中京区・東山区・下京区で古い住宅の割合が高くなっていることが分かります。

木造住宅1棟当たりの床面積も調べてみました。密集市街地では、狭小敷地問題というものがあります。敷地が狭い建物は法律に沿って建て替えようとするとも規模がさらに小さくなるため、建替えはもとより十分な手も入れられずそのまま放置されるという傾向があります。そうした状況を見るために大都市間で比較をしたところ、多くの都市では100平方メートル以上あるところ、大阪市が65平方メートル、次いで京都市が75平方メートルと狭くなっています。しかもこれは京都市全体の数値です。密集市街地に限れば、この数字はもっと低くなるのが容易に推測されます。

## ■京町家の是と非

京都では古い木造住宅のほとんどが、京町家であるともいえます。このため、路地と同様、一概に否定されるべきものではなく、むしろ、まちの資産として大切にすべきものとしてあります。京町家の定義は、「昭和25年以前に建てられた伝統構法による木造住宅」とされており、立派か否かではなく年代と建て方を基準にしています。これは平成21年に市全域で行った京町家の悉皆調査を元に、西陣地域の地図に京町家をプロットしたものです。黒い点が京町家を示していますが、上七軒の北野天満宮周辺にはそれが面になるほど集積していますし、他にも広域に分布しています。さらに西陣・仁和学区にスポットを当てると、黒点が集中している所は街区の内側であり、そこには路地も多いことがお分かりいただけるとと思います。

また、悉皆調査の際にアンケート調査を行い、建築年代等を調査しました。京町家の建築年代は昭和終戦前が35%と最も多く、それ以前の大正・明治・江戸時代でも約1/3を占めています。敷地規模としては、都心部でお商売をしていた町家は立派な建物が多く敷地も広いですが、一方で、15坪未満のものも約15%あります。

少し話は逸れますが、京町家は京都にとって一つの資産ですから保存のために様々な施策を実施しています。たとえば、京都市景観・まちづくりセンターでは「京町家まちづくりファンド」という基金をつくり、町家をリフォームする際に助成をしています。また、以前には、京都市の助成のもと、建物を燃えにくくするいわゆる「防火改修」など安全性を高める工事を実施したケースもあります。さらに、近年は、「まちの匠の知恵を活かした京都型耐震リフォーム支援事業」を創設するなど、外観を保全するだけでなく、建物としての安全性も確保しながら、しっかりと京町家を守っていこうという取組を充実させてきています。

### ■京都市の細街路

続いて、密集市街地と密接に関係している「細街路」について、改めてデータを交えてお話しします。

京都市の細街路は、密集市街地はもとより市内全体に広く遍在しています。一般的に路地という狭い、暗いなどネガティブなイメージで捉えられがちですし、実際、近代都市計画では否定されるべき存在とされてきました。しかし、京都の、特に都心部とその周辺では、風情のある路地も多く、景観上重要な要素となっています。また、袋路などでは

濃やかなコミュニティが培われ、いまでも豊かな生活空間として機能しています。近年は、そうした路地の魅力が見直され、まちなかの路地にお洒落なお店が次々とオープンするなど、ちょっとした「路地ブーム」も起こっています。

データを幾つかお示しします。まず、住宅・土地統計調査から、住宅総数のうち細街路にしか面していないものを調べてみました。その割合は市内全体で31.8%、およそ3件に1件という状況です。行政区別に見ると、やはり都心部のほうが高く、上京区と東山区では40%を超えています。一方、同じ都心4区でも中京区と下京区の数字が低いのは意外ですが、これは、近年のマンション建設ラッシュにより——これらの区では全世帯数の約6割がマンションに住んでいるとの統計もあります——相対的に戸建住宅の割合が減ってきているからだと推察されます。

次に実数をお示しします。今回の取組の検討にあわせて、市内の市街化区域において細街路の悉皆調査を行いました。その結果、総延長では941キロメートル、本数では約13,000本の細街路が存在することが分かりました。しかも、その約四分の一が幅員1.8メートル未満のもの、つまり、建替えや増築ができないものであり、それらは都心部に集中しています。また、行政区別の分布状況を見るため、面積1平方キロメートル当たりの細街路の延長を調べたところ、都心4区が突出して多く、いずれも1平方キロメートル辺り7キロメートル以上の細街路が存在しています。また、面積当たりの本数でも、都心4区が多く、東山区や下京区では、1平方キロメートル当たり140本に達しています。

### ■密集市街地・細街路の課題

京都にとっては密集市街地も細街路も大切なまちの資産であるとお伝えしていますが、一方で課題も多くあります

まず、先ほど説明したように、狭い路地では法制度上建替えや修繕が困難であるという問題があります。そのようなものは、突き詰めて言えば、老朽化に任せるしかなく、「危険家屋」として通報される件数は年々増えてきています。もちろん、きちんと管理されている路地がほとんどですが、そうではない路地も最近は見につくようになってきました。また、現時点ではそれほど問題を抱えていない路地であっても、ひとたび地震が起ると、沿道の建物が倒壊し、避難や救助活動に支障を来すおそれがあります。とりわけ、袋路では、入口部分の建物が倒壊すれば、奥の住民は逃げようがありません。

建築基準法の制定当初は、古い建物はどんどん建て替わっていくだろう、そして、それに伴い道も拡がり、そのうち路地もなくなっていくだろうということが想定されていました。しかし、制定から60年以上が経った現在、まちの状況はそうには進んでいません。それどころかただでさえ狭小な敷地の一部を道路として提供しなければならない、あるいはこれまで馴染んできた生活空間が失われるなどの理由から、建て替えることが選択されず、むしろ状況は凍結・固定化されているとさえいえます。そのような状況が線ではなく面として拡がっているのが密集市街地の現状です。路地の良いところは大切にしつつ、一方で、そのような課題を改善し都市の安全性を向上しなければ、市民ひとりひとりの生活を守ることもできません。

また話が脱線するようですが、その延長線上にあることとして、多くの密集市街地は「空き家」の問題も抱えています。京都市全体で見ても、前面道路の幅が狭いほど、空き家率が高くなる傾向にあります。とりわけ、路地が多く、空き家率も2割を超えている東山区では、その傾向が顕著です。繰り返しになりますが、これには道が狭いと建替えや修繕が難しいという状況が背景にあります。そして、そのような空き家は、流通に乗りにくいと、管理されずに放置され、問題をさらに深刻化させていく。京都市は密集市街地・細街路対策とは別に空き家対策にも取り組んでいますが、いかに両者の連携を図りながら取組を進めていくかが今後の課題だと考えています。

### ■密集市街地対策のこれまでの取組

次に、京都市がこれまで取り組んできたこととお話します。まず、密集市街地の改善についていえば、一部のエリアで再開発的な取組を行ってきたとはいえ、全体的に見れば抜本的な対策は講じてこなかった、というのが正直なところ。顕著な例に「土地区画整理事業」があります。区画整理事業は、その名のとおり、古くからの地割りを整形に整え、それとともに道路などの公共用地を確保するという都市計画手法のひとつです。京都は、この区画整理事業を、都市の近代化のため、大正から昭和初期にかけて大々的に展開したことで知られていますが、当時の事業施行図を見ると、現在の密集市街地が集中する都心部や西陣を避け、それをぐるっと囲むように区画整理が行われていたことが分かります。今から振り返ると、町並みの保全という概念もなく近代化に邁進していこうとい

うあの時代に、歴史的市街地を敢えて避けたというところに当時の人々の先見の明があったという見方もできますが、その反面、都市防災上の課題は今日まで持ち越されてきたともいえます。

### ■細街路対策のこれまでの取組

一方、細街路単位での取組については全国に先駆けて様々な対策を講じてきました。その幾つかを紹介します。

まず、「狭あい道路整備事業」があります。消防活動や避難を考えると、すべての道路が狭いままでよいとはいえません。そこで、建築基準法に即して道路を広げる際に舗装費用等の助成をしています。実は関東圏では数十年前から同様の事業が進められてきており、京都市が先駆的というわけではありませんが、市街地の安全向上のためにはやはりこういう取組が必要だということで、数年前から京都市でも取り組みはじめています。

次に、京都市独自のものとして「袋路再生」の取組があります。京都には袋路が多い、また、それを2項道路とはせず特例的に建替えを認めてきたということ为先程お話ししました。しかし、それはあくまでも敷地単位、住宅単位の取組であって、袋路全体の環境改善にはなかなか繋がりません。そのため、袋路全体を計画することを目的として「共同建替え」「協調建替え」というメニューをつくり10数年前から取組を進めています。

共同建替えは、路地奥に建ち並ぶ複数の戸建住宅をひとつのマンションに建て替えるというもので、一見すると、国が推奨する方法そのものに見えるかもしれませんが、単独に共同化するだけでなく、路地がもともと持っていた空間や雰囲気を受け継ぎたいとい

うところに京都市としての独自性を見いだそうとしています。ただし、その成否は個々の設計内容に左右されるとともに、路地奥に大きなヴォリュームの建物が建つことに変わりはないため、率直に言って、個人的にはあまりお勧めしたくありません。

一方、協調建替えは、あらかじめ袋路の将来像とそれを実現するためのルールを定め、そのルールに基づき、順次、個々の住宅を建て替えていくものです。建築基準法に定められた「連担建築物設計制度」という特例制度を根拠としています。少し話がそれますが、日本の建築ルールは規制さえ守れば敷地のなかで自由に振舞ってよいということを基本として成り立っています。言い方を換えれば、敷地境界線という絶対的な枠組みを与えられ、そのなかでの自由が認められているにすぎないともいえます。私はこれを「敷地境界線絶対主義」と呼んでいますが、連担建築物設計制度はそれを相対化するものと捉えることができます。個々の建物が敷地境界を越えて繋がりながら、ひとつの緩やかなまとまりを形成する。これからの都市のあり方を考えた場合、私は、共同建替えよりも、こちらのほうに可能性を感じます。

とはいえ、残念ながら、実績は両方のメニューをあわせ、これまでのところ10件にも満たない状況です。その理由として、路地奥では土地の権利関係が複雑であること、住民に高齢者が多いため、そもそも建替えようという動機に乏しいこと、経済的条件が整わないことなどが挙げられます。しかし、密集市街地は、まさにそのような状況が面的に広がっているわけで、課題があるからと立ち止まるのではなく、ひとつひとつの課題を解きながら、少しずつでも前に進めていかなければならないと考えています。

### ■祇園町南側の取組

取組事例の最後として、祇園町南側を紹介しします。祇園町南側は「京都随一の花街」と呼ばれており、メインストリートである花見小路通は日中でも多くの観光客で賑わっています。しかし、そこから一歩脇へ逸れると、幅2.7メートルほどの細街路にお茶屋さんなど伝統的な木造建築が軒を連ねる、いかにも京都らしい情趣ある細やかな町並みが続きます。京都を代表するといってもよい町並みですが、実は、現行の法制度下では、この町並みを保ち続けることができないという状況がありました。これらの細街路は、先ほど説明をした2項道路に指定されており、増築や建替えをしようとするれば、今よりも道路を拡げ、建物も後退させる必要があったのです。そうすると現在の町並みが失われてしまうのは、誰の目にも明らかでしょう。そのような中、町並みを守ろうとまず立ち上がったのは、住民の方々でした。そして、住民の方々が主体となって、ときには行政とも連携しながら、ここでは言い尽くせないほど様々な実践を重ねられてきたわけですが、細街路の観点からすると、ここに紹介する「3項道路指定」の取組がひとつのピークをなします。

3項道路というのは、2項道路と同様、建築基準法に基づく制度で、この指定を受ければ、2項道路の拡幅義務を緩和することができる、つまり細街路をほぼ現状のまま保つことができるという効果があります。ただし、道路の幅は4メートルという法の原則を解除することになるため、崖地であるなど地形的にやむを得ない場合を除き、全国的にもほとんど活用されていません。この制度を祇園町南側の町並みを守るために活用できないか

という地域からの要請を受け、京都市では初めて、そして景観保全を目的とするものとしては全国でも初めてとなる3項道路指定を行うことになりました。

とはいえ、ただ単に道路の拡幅を緩和するだけでは、消防活動や避難上の安全性が低下する懸念があります。また、建築基準法では、いろいろな規制が道路の幅員に連動して定められています。このため、3項道路の指定にあわせて、建物側の安全性を高める条例をつくったり、この地区に限定した特別な都市計画を定めたり、様々な取組を重ね合わせ、ようやく実現に至りました。行政側の取組だけで見ても、そこに至るまでには平成11年の景観保全地区の指定を皮切りに足かけ9年の歳月を要しています。

こうした取組が実現できたのは、何よりもまず、地域による住民主体の持続的な取組があったからです。地域では「祇園町南側地区まちづくり協議会」という組織をつくり、そこで様々な取組をひとつひとつ重ねてきました。今も活動は継続しています。加えて、「祇園の景観を守ろう」という意識が地域はもとより行政、市民の間で広く共有できていたこと、そして、これも主には地域側の取組になりますが、まちは自らが守るんだという高い意識のもと、防火・防災に関する活動をハード・ソフト両面にわたり実践し続けてきたことなどが挙げられます。こうした状況を指して「祇園だからできたのだ」ということをいわれることがあります。確かにそのような面はあるでしょう。しかし、「祇園だから」といって終わらせるのではなく、同様の取組を密集市街地全体に拡げていければというのが私の思いです。

### ■今後の方向性～『取組方針』と『指針』

さて、これまで述べてきましたように、全国一律の制度や手法では、京都の密集市街地、細街路に対応するのはとても困難です。そこで、これまでの取組を踏まえ、密集市街地対策については、「これまで培われてきた町並みやコミュニティをしっかりと継承しつつ、着実に安全性を向上させる〈修復型のまちづくり〉を目指そう」という方向性を出しています。まち自体をリセットするような仕方ではなく、歴史によってつくられてきた今のまちの形をベースとして、一步一步前進を目指すまちづくりです。そして、細街路対策については、「国の制度そのままでは使い勝手が悪いのであれば、京都の特性に合ったオリジナルメニューを揃えよう」という方向性を出しています。

では、それらの方向性のもと、具体的にどのように対策を進めていくのか。それを示したものが『密集市街地対策等の取組方針』です。まず、「目標、目的」として次の4点を挙げています。1点目は「次代に継承するための災害に強いまちづくり」です。密集市街地対策において防災性の向上を目的とするのは当たり前のことですが、京都市では、それを3つのステップで進めることとしています。

まず「避難ができる（逃げられる）まち」、つまり命を守るために、どんな形でもよい、とにかく安全なところまで逃げられるまちを目指します。次に「倒れない（壊れない）まち」です。これは「避難ができる」にも関係しますが、建物が壊れると居住者が危険であることはもとより周辺の避難経路が断れますので、それぞれの建物を強くすること

で倒れない・壊れないまちを目指します。そして「燃えにくい、燃え広がらないまち」。木造都市・京都には町家を大切にするという方針がありますが、様々な技術を駆使すれば木造でも燃えないとはいえないまでも燃えにくくはできますし、火が出ても一気に焼失してしまわないまちづくりはできるといった方針を掲げています。

これに関連して、ちょっとしたエピソードを紹介します。今年の7月に、全国市街地再開発協会というところに招かれ、京都の密集市街地対策について専門家を対象に話をする機会があり、私に続いて東京都の方がお話をされました。東京都では「木密地域不燃化10年プロジェクト」を今年1月に立ち上げ、密集市街地対策を新たにスタートさせたそうですが、その目標はただひとつ「燃えないまち」を目指すとのことでした。古い建物をどんどん建て替え、不燃化し、燃えないまち、逃げなくてもよいまちを目指す。地震や火災が起きても、建物の中が一番安全である、そのようなまちに向けて、取組を進めていくそうです。京都では、なかなかそうはいえません。それぞれのスタンスの違いがはっきり分かれています、興味深く感じた次第です。

目標の2点目は「歴史都市京都の持続・発展に向けたまちづくり」です。これまでも繰り返し述べてきましたように、京都の場合は、市街地の安全性を高めるうえでも歴史性をないがしろにするわけにはいきません。しかも、その歴史性は一様ではなく、地域はもちろんのこと、ひとつひとつの路地、細街路によっても異なります。そうした個々の地域や細街路が有する歴史や文化、コミュニティを尊重しつつ対策を進めていこうとしています。安全性を高めることが、地域の歴史や文化の持続性を高めることにも繋がってい

くという考えも、その背景にあります。

3点目は「誰もが暮らしやすいまちづくり」です。密集市街地対策として「安全性を高めよう」、そして京都として「歴史や文化を大切にしよう」とは言いやすいのですが、大切なのは、そこでどのような人々がどのように暮らしていくかです。安全性や歴史性だけでは、まちは成り立ちません。多様な人々が多様な形で住み続けられてこそ、まちも持続可能なものとなる。そのような意図を込めています。

4点目は「地域住民、事業者、行政の協働によるまちづくり」です。多様な主体が関わりながら進めていくというのは今日のまちづくりでは当たり前のことですが、大きな公共事業に拠らず、地域の防災まちづくりとして密集細街路対策に取り組んでいこうとしているため、改めて、ここでそれを確認しています。

「取組を進めるための視点・方向性」については次の2点を挙げています。1点目は、先ほども述べた「京都の実情に応じた制度の設計・充実」です。そして2点目は、「地域の『まちづくり』としての取組の推進」です。多様な主体間の連携によりまちづくりを進めると申しましたが、そのなかでも主役となるのはもちろん地域の方々です。地域の主体的取組を継続的に支えていけるよう、支援策の充実や仕組みづくりを行っていきとしています。

ここで興味深いデータを紹介します。「出火率」といわれるもので、「人口1万人当たりの年間の出火件数」を示しています。これを大都市間で比較すると、多くは4件前後に集中していますが、京都市は1件程度と群を抜いて低いところで推移しています。京都市民は昔から防災意識が高いと言われており、

事実、自主防災組織の組織率も100%です。出火率のデータは、それが数字として表れたものと捉えることができます。防災において、まずは「自助」そして「共助」が大切になりますが、それを担うのはほかならない地域の方々です。京都がこれまで培ってきた、そうした地域の力を中心に据えながら、取組を進めていきたいと考えています。

『取組方針』の策定とあわせ、密集市街地対策を具体的に進めるうえで、「優先的に防災まちづくりを進める地区」を指定しました。国の用語では「地震時等に著しく危険な密集市街地」になりますが、そのままではネガティブな印象が強いため、京都市ではこのように名称を改めています。冒頭にお話しした国基準による密集市街地を含む70の学区から、京都市独自の指標を加え、特に危険性が高い11地区を抽出しています。これらの地区については、その名のとおり、行政が率先して地域に入り、順次、防災まちづくりに取り組むこととしています。

続いて、『細街路対策指針』についてです。かなり専門的な内容になりますので要点だけお話します。基本方針は、「安全性の向上」「建物更新の円滑化」「京都らしさの維持・再生」を挙げています。これらの方針のもと、具体的に制度整備を進めるに当たり、細街路を3つの類型に分類しました。一つは「歴史細街路」で、祇園町のように歴史的な景観が今も残るもの。二つ目の「一般細街路」は、様々な制約はあるけれども現行制度下で何とか建替えが可能なもの。そして「特定防災細街路」は、幅が狭い、距離が長いなど、現行制度では建替えが不可能か、できるとしても危険性の高いものです。現在、それぞれの課題を踏まえた制度整備の検討を進めているところです。たとえば、歴史細街路について

ては、沿道の建築物も含めて景観を保全する、または再生するための制度をつくる。一般細街路については、建築基準法に即して拡幅を基本としつつも、「昔ながらの愛着のある町並みを残したい」「コミュニティ空間として再生したい」といった地域の意向に沿えるよう多様な選択肢を用意する。特定防災細街路は、安全性の確保を第一に、建替えができないならできるよう、危険なら安全性が向上するようにする。建築基準法や都市計画法には様々な特例制度が定められていますが、全国的にも極めて限定的にしか使われていないのが現状です。こうした特例制度をいろいろな形で組み合わせることで、京都独自の制度をつくらうとしています。

#### ■今後に向けて

最後に、現在の取組状況をお話します。

『取組方針』の策定に先立ち、「優先的に防災まちづくりを進める地区」から、東山区の六原学区と上京区の仁和学区を「ケーススタディ学区」に選定しました。制度を用意しても、すぐに使われることはまずありません。また、使ってもらえるものとするには、行政側の視点だけでつくるのではなく、地域の方々の意見を聴きながら考えることも必要です。そこで、仁和学区と六原学区では、子どもが先行して地域に入り、住民の皆さんと一緒に「防災まちづくり」を進めようという取組を既に始めています。

防災まちづくりは、地域の防災上の課題を把握し、それを地域全体で共有する、そしてそれに基づき対策を検討しながら地域の将来像を描き出すという流れで進めることが一般的です。たとえば六原学区では、まず地域の状況を把握するために、地域の方々、行

政、専門のコンサルタントがチームを組み、「まちあるき」と称して、ひとつひとつの路地を住民の方々へヒアリングを行いながら丁寧に見て歩き、防災上の課題がどこにあるのかを調べました。現在は、それを踏まえ、2つの方向で検討を進めています。

ひとつは、まちあるきで得られた結果をはじめ、防災に関する様々な情報を盛り込んだ「防災まちづくりマップ」をまとめようとしています。これは、地域全体へ配布することを考えています。つまり、地域全体で課題を共有しようということです。また、それだけでなく、今後、地域の将来像を検討するためのベースマップにもしようと考えています。

そして、二つ目は、今すぐできることを実践しようというものです。課題を解消するための対策には、費用や手間をかけず短期的に取り組めることと、中長期的な構えで取り組まなければならないことがあります。たとえば、路地に溢れた自転車や植木を整理したり、袋路の奥の塀を改修し通り抜けできるようにしたりすることが前者に当たります。一方、建物を建て替えたり、土地そのものを動かしたりすることは後者です。このうち、前者のような対策について、地域の方と行政が文字どおり額を突き合わせながら、「この路地はAさん所有なので、Aさんをよくご存知のBさんに働きかけをお願いしましょう」などと細部にわたって具体的な検討を進めています。中には企業が所有する土地があったり、電柱などの公共物が障害になる場所もあります。こうした地域の皆さんではアプローチが難しい物件に関しては、行政が担当するなど、すべてをお任せするのではなく、まさしく協働で実践に取り組み始めています。

「防災まちづくり」の一般的な流れは先ほど申し上げたとおりですが、具体的な進め方

や個々の取組については、地域ごとのペースや事情に応じて進めていくべきであると考えています。私は「オーダーメイド」と称していますが、プロセスや手法をマニュアル化し、行政側のお仕着せとして進めるのではなく、多少時間がかかったとしても、共に動き考えながら生まれる信頼関係をまずは大切にしたいと思っています。

話題が多方面に及び、また私見も多く交えた話となりましたが、ご静聴頂きありがとうございました。

### 【質疑応答】

**質問** 京都市でも人口減少と共に単身者や高齢者の増加が懸念されます。また、空き家の増加や倒壊が治安の悪化に繋がり、町の質にも影響を及ぼすと思います。人気の路地裏など資産価値がある地域への取組にメリットはありますが、そうではない地域に対して市はどういった展開を考えていらっしゃるのか？ また、独居老人の現状把握や非常時の支援に対して庁内連携の必要性等をどう考えていらっしゃるのか？

**文山** ご指摘のとおり、管理されずに放置された空き家が老朽化し、地域の環境悪化を起こしていることは、全国的にも問題となっており、空き家に適正管理を求める条例が毎月のように全国各地で制定されているような状況です。私は密集市街地対策とは別に空き家対策も担当しているのですが、京都市でも、現在、空き家対策を総合的に進めるための条例制定に向けて検討を進めているところです。

密集市街地対策も空き家対策も、前へ進めていくには市場の力が重要です。一定のルールを決めれば、資産価値が高いところなどで

は、市場の力によって相応の動きは期待できるでしょう。おっしゃる通り、問題はそこから漏れるところです。現状としてはこれといった答えを持ち合わせていませんが、そういうところにこそ、行政がしっかりと入り、地域の方々と共に動きながら考えていくほかないのかなと思っています。

ただ、個人的な見解を述べれば、すべてを資産価値という観点で捉え、市場の動きに委ねる必要はない、もっというと、あまり市場に任せ過ぎるのは望ましくないと考えています。たとえば、密集市街地では、すべての土地を高度利用するのではなく、要所要所に空き地をつくっていく、言い換えれば都市を間引いていくことも環境改善のためには有効です。空き家や空き地というとネガティブに捉えられがちですが、人口減少傾向が続くなか、それらを如何にポジティブなものに転換できるかが、これからの都市づくり、まちづくりでは大事だと考えています。たとえば、住まい手のなくなった空き家を地域の居場所として活用する、あるいは、老朽化した空き家の除却跡地を共同菜園や防災ひろばとして利用するなど、空き家や空き地を地域に生まれた「ゆとり」と捉え、それを地域自らのマネジメントのもとコモンスペースとして活かしていく。そのような取組を進めるための仕組みができないかを、現在、思案しているところです。行政側の視点だけで制度をつくるのではなく、地域の思いやニーズを受け止め、地域に合わせた制度をつくる。そうすることで、市場で動かす部分と地域のマネジメントによる部分を両立していきたいと思っています。

庁内連携については、社会的課題が複合化する中、その必要性が高まっていることはおっしゃるとおりです。ただし、これも行政側

であまり「型」を決め過ぎないほうがよいと考えています。地域の課題は、それぞれに異なっています。たとえば、六原学区では、密集市街地対策を進めるに当たり、「六原学区防災まちづくり会議」という組織を立ち上げました。そこには、行政側のメンバーとして、私ども都市計画局の人間だけでなく、区役所、消防署、京都市景観・まちづくりセンターも加わっています。また、現在、その会議の場で防災マップをつくろうと議論をしている最中ですが、ハードな視点での防災情報だけでなく、空き家や独居老人の情報、災害時の避難場所などをそこに掲載してはどうかというアイデアを住民の方々から頂いています。そのためには、防災、民生等、地域側の各種組織間の連携も必要になるわけですが、この点に関しては、「六原まちづくり委員会」という親的な地域組織があって、そこで横断的な情報交換ができるようになっています。まずは行政・地域ともに共通の場をつくり、日頃から情報共有を図りながら、必要に応じて連携をするというアプローチを採っています。

**質問** 六原学区には自主防災会、まちづくり委員会、行政、コンサル、京都市景観・まちづくりセンターなど様々な部署が入り取組をされていますが、そもそも六原学区が会議を開いたり、対策を講じたりするに至ったきっかけは何ですか。

**文山** 六原学区では、以前から、様々な形で地域主体のまちづくりに取り組まれてきました。特に、数年前には京都市と連携して空き家対策をスタートさせており、六原まちづくり委員会はもともとそのために設立された組織です（今は空き家対策だけに留まらない広がりを見せていますが）。防災まちづくりに関しては、私たちが話を差し上げたところ、ぜひやろうと応じてくださったという経緯があります。ただ、大きな目で見れば、何かひとつのきっかけがあるのではなく、地域の方々が常にオープンなスタンスのもとひとつひとつの取組を重ねる中で、それらの環が広がりながら連鎖的に繋がってきている、そんな印象を抱いています。

(2012年11月10日)