



次代へつなぐ！袋路再生のまちづくり

再建築不可の敷地での子育て支援住環境創造



京都光華女子大学キャリア形成学部 准教授
一級建築士事務所スーク創生事務所 代表

大島 祥子 (おおしま さちこ)

京都府立大学大学院修了後、(株)計画工房、(財)京都市景観・まちづくりセンターを経て、2003年スーク創生事務所設立。2022年に京都光華女子大学に着任。都市居住推進研究会 事務局、(公財)京都市景観・まちづくりセンター理事、(公財)京都市緑化協会評議員。一級建築士/技術士(建設部門)/宅地建物取引士/博士(学術)

京都の袋路を取り巻く状況と袋路再生プロジェクト

今回ご紹介する事業の場所は、^{ぶくろじ}袋路です。袋路とは行き止まりの道のことであり、多くは戦前に暮らしの営みとともに形成されてきました。現在の建築基準法では、幅員4m以上の道に2m以上敷地が面していないと建物は建てられません。法ができる前に建った建物は「既存不適格建築物」であり、大規模な修繕や建替えを行う際には現在の基準が遡及適用されます。道の幅員によっては建物を道の中心から2m敷地後退して、それぞれの地域の都市計画の規制に合わせる必要があります。幅員が狭いほど建築面積が小さくなります。さらに袋路の場合、京都市では幅員4m未満のものは建築基準法上の道路として取り扱っておらず、しかも幅員1.8m未満のものは救済措置である特例許可の対象としてさえ認めてきませんでした。このため京都市の歴史的市街地には多くの袋路が残っており、そこには老朽化が進んだ家屋や空き家が集積し、密集市街地を形成しています。

紹介する事業は、2024年1月に完成した「中堂寺前田町路地再生長屋プロジェクト(京都市下京区)」です。これは、都心部の遊休地と化している袋路を子育て支援住環境にできないか？と考え、多様な主体が連携する都市居住推進研究会^{※1}(以下「都住研」)で実現をめざして進めてきたものです。

密集市街地や袋路を取り巻く状況は厳しい

2024年の元旦に起きた能登半島地震では、多くの被害が生まれました。被害に遭われた方々にお見舞い申し上げますとともに、犠牲となった方々に心からお悔やみ申し上げます。とりわけ輪島朝市のまちが焼失した火災では、多くの方が人ごとではないと思われたでしょう。

京都市内には幅員4m未満の細街路が約13,000本あり、総延長距離は900kmを超えます。そのうち、幅員が1.8m未満の建替えができない袋路は約1,680本、総延長距離は約62km(京都市調査より)。このような場所では、大地震時の建物倒壊による道の閉塞、火災の延焼などの危険性が指摘されています。建物の更新が進まないことから、老朽化が進み耐久性が低下し、規模や設備など現代生活のニーズに合致せず空き家化が進み、防災性の面からも悪循環となっています。

目線を変えれば、より良い住環境に育つ可能性も

一方で袋路は、昔ながらの雰囲気[※]が継承されているところが多いです。長く暮らしている人が多いことから、京都に根付いた生活の知恵や暮らしが継承されていることもあります。さらに、再建築不可という厳しい制約が

あるために地価が比較的安く抑えられており、地代家賃の負担も抑えられています。加えて、風通しや日当たりなど環境的な課題があることもありますが、通り抜けていないことから、関係者しか出入りしない上に自動車の通行もなく安心、という袋路の空間特性もあります。

京都市の都市課題

現在の京都市が抱える課題として、若い世帯の市外流出があります。京都市の調査によると、25歳から39歳の転出超過が顕著で、0歳から4歳の子どもの転出も見られる傾向があり、若い世代が結婚・子の誕生というライフステージの変化の時に、手頃な住宅を求めて周辺市町へ転出している傾向があるそうです（「京都市の人口動態について（総論）」（2022）より）。この課題については、利便性の高い立地に適切な家賃負担で暮らせる住宅が確保できれば緩和できることが期待できます。

そこで注目したのが、都心部に数多く立地している袋路です。都市の歴史的資産としての側面も継承する事業モデルが構築できれば、若い世帯の人口流出を緩和できるのではないかと都住研は考えました。

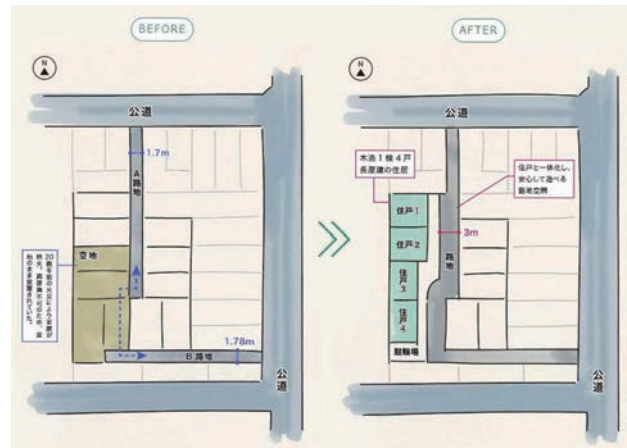
中堂寺前田町路地再生長屋プロジェクトについて

都市の防災性向上を考えると、袋路を含んだ住環境の改善は法律に基づく規制誘導もしくは再開発による都市の不燃化など公的なコントロールで実施されるのがふさわしいですし、これまでも実施されてきました。一方で対象となるエリアの規模や行財政の状況を考えると、民間事業者や地権者が事業として展開できる支援策やモデルがあれば、継続的な防災性の向上や住環境の改善を行



従前の袋路の様子

路地再生のビフォー（左）とアフター（右）（出典：(株)八清）



えるのではないかと。そのような問題意識から、都住研はこのプロジェクトに取り組んできました。

始まりは2014年12月。下京区のある空き家が危険家屋と見なされ、この家屋の所有者と京都市が話し合いをしたことから始まります。ここは20年以上前に火災があり、焼け落ちた空き地と焼け跡が残る空き家が残存した場所でした。街区には幅員1.7m程度の通路が南北・東西に2本あり、火災によりぼっかりとできた空き地を通じて、袋路は通り抜けができるようになっていました。しかし現在の制度では改修や新築ができる敷地条件ではありません。

京都市内には、街区内に複数の袋路がある箇所が多くあります。「街区内で袋路をつなげれば、二方向避難が可能となり、再建築の道も拓けるのでは」と考え、京都市まち再生・創造推進室と都住研有志等をメンバーに、この可能性をケーススタディとして検討する研究が2016年から始まりました。

検討の中で、単に再建築を可能とする個別解を考えるだけではなく、汎用性があることを想定しました。多様な展開が考えられる中「路地空間は子育て・子育ての空間としてふさわしいのではないか」と仮説を設定、研究を深めました。さらに京都に多く存在する同様な袋路での可能性も視野に入れながら、国土交通省のモデル事業^{※2}として、事業化を前提に具体的な研究を進めました。

袋路を再生するための多様な課題とその解法

検討を進める中で、対象地には多様な課題があることがわかってきました。建築基準法上の問題に加え、現代社会の多様なハードルが存在していました。

①再建築不可の敷地に住宅を建設するための課題

京都市は、歴史的市街地である都心部の密集市街地では「修復型のまちづくり」を推進しており、建物の修繕や更新が可能となる接道許可制度を進めています。しかしながらその対象は幅員が1.8m以上です。今回の対象地は幅員約1.7mです。

そこで今回は、建築基準法第43条第2項第2号に基づく特例許可をめざし、通路環境及び建物の交通上・安全性・防火性の向上措置を施し、近隣の同意及び建築審査会の同意を得て建築を可能にしました。

②敷地規模が現代生活のニーズに合わない

従前の敷地規模は1区画40～50㎡程度と小規模で、従来の区画割のままでは現代の暮らしのニーズに合いません。対象街区では火災により4区画分が空き地となっていました。隣接する2区画と合わせて6区画を事業用地とし、その中で4戸を計画し、戸あたりの面積を広げました。4戸は長屋建てとして空間を効率的に使えるようにしました。

③所有者不明・相続人不在の土地の存在と土地の集約

今回の事業を成立させるためには、敷地を一体化させる必要がありますが、6区画のうち1区画は登記上の所有者と連絡がつかない所有者不明地、もう1区画は相続人が不在の土地・家屋でした。

この取組は京都市とともにケーススタディをしていた経緯から、京都市の尽力があって解決しました。所有者不明地は粘り強い探索により、転居先の所在が判明しました。相続人不在地は、通常は利害関係者が家庭裁判所に相続財産管理人を申立てますが、今回は京都市との協



完成後の様子

議により検察による申立てとなりました。選任された相続財産管理人による売却を経て、土地を入手することができました。その他の4区画については所有者との協議と理解を経て、都住研のメンバーであり事業主の(株)八清が購入しました。

④土地代はリーズナブルだが、工事費が高い

「路地奥は地価が安い」と書きましたが、工事費は高くつきます。理由は、通路の幅員から重機が敷地内に入らず、工事の内容と期間でコストがかかるのです。今回は民間事業者による採算性がある事業が前提ですので、大きな課題となりました。

これについては、周辺の家賃相場を踏まえ事業性から逆算して住宅の仕様や工事の内容を工夫し、工務店等と時間をかけて調整を行いました。

建物工事は2023年12月に完成、一般公開に先駆けて今年2月10日に近隣の方による内覧会を実施しました。新築した住宅前は屋外空間と一体的になった通路空間が広がり、風が通り、日光が降り注ぐ環境となりました。当日は多くの方にお越しいただき、穏やかな一日となりました。

京都市×住宅金融支援機構の取組への期待

京都市と住宅金融支援機構とで、住まいやまちづくりの課題解決のための包括的な連携協定が締結されたといいました。これには京町家や既存マンション等ストックの有効活用も含まれるということです。今回のプロジェクトは民間事業を想定して実施しているもので、その際に事業採算性や資金の調達、そして対象世帯とのマッチングが重要なポイントとなってきます。この点からも、京都での展開に大いに期待いたします。

(参考) 中堂寺前田町路地再生プロジェクト特設ページ
: <https://www.hachise.jp/project/chudojiroji/>

- ※1：都市居住推進研究会：1994年に発足した、京都の住まい・まちづくりを対象に研究する任意団体。会長・高田光雄（京都美術工芸大学副学長、京都大学名誉教授）。不動産や建築の実務者、研究者、行政職員が個人で参加する。発足当初から密集市街地を対象に研究と提言、モデル事業を実施している。 <http://www.tjk-net.com/>
- ※2：2018、19年「地域の空き家・空き地等の利活用等に関するモデル事業」、2020年「地域の空き家等の利活用等に関するモデル事業」、2021年「住宅市場を活用した空き家対策モデル事業」、2022、23年「人生100年時代を支える住まい環境整備モデル事業」（いずれも国土交通省）に採択。