

京都市の密集市街地における特例許可による袋路再生事業を通じた住宅供給のための課題解決の方法の検討と考察

大 島 祥 子

キーワード：再建築不可の袋路、特例許可、袋路再生事業

要旨：

京都市内には数多くの幅員4m未満の路地¹⁾がある。路地の中でも行き止まりのものを袋路といい、袋路では建築基準法上、建物の再建築が原則できず、老朽化や空き家化が進み、災害への脆弱性が危惧されている。一方、路地内には歴史的な景観や密集地に暮らす生活の知恵等やコミュニティが継承されている点が評価され、京都市では路地の良さを継承する「修復型まちづくり」を推進している。

本研究は、この文脈において京都市と協働しながら、再建築不可の袋路内部に住宅を新築する事業を対象にしている。民間企業の開発事業により、防災性を向上させ、民間企業が子育て世帯等若年層世帯が適切な住居費負担で暮らせるアフォーダブル住宅²⁾を供給する。これらは京都市内では前例のない取り組みであり、全国でも住宅用途で実施するものは例を見ない。この事業を対象に、住宅供給を可能にするシナリオ、建築計画、そして子育て支援住環境の内容を研究し、この成果を実際の事業に反映させることを並行して行っている。

I はじめに

本研究は、京都市都心部に多数存在する狭隘な幅員の袋路³⁾内で建物の建替や大規模修繕（以下「再建築」とする）を通して、都市の課題を緩和する知見を提供するものである。現在の法規制では、袋路内の敷地は原則再建築不可であり、建物の老朽化や空き家・空き地化が進み、火災や災害時の脆弱性が指摘されている。

本研究の対象は、京都市都心部の密集市街地内の袋路とし、袋路に面した敷地での住宅新築事業を通じて、

都市の防災性を高め、京都市内で近年不足が指摘されている子育て世帯向けのアフォーダブル住宅、安心して暮らせる住環境の創造を可能にする事業を考察する。

本研究は、著者が研究員および事務局として携わっている都市居住推進研究会（以下「都住研」とする）⁴⁾が取り組んでいる研究及び京都市下京区で現在進行中の開発プロジェクトを題材に行うものである。著者は都住研の活動において本研究およびケーススタディの検討、事業の進行管理を行っている。開示すべき利益相反はない。

袋路を対象とする理由は、「歴史都市京都における密集市街地対策等の取組方針」（京都市：2012）に「木造密集市街地⁵⁾や細街路は、町家が立ち並び、濃やかなコミュニティが息づくなど、京都らしい風情をたたえ、（中略）。その一方で、大規模地震等の災害時には、老朽化した木造建築物の倒壊により、道が閉塞し、避難や救助に支障をきたすとともに、延焼が拡大する恐れがあるなど、都市防災上の大きな問題を抱えています」（p1）とあるとおり、京都市の歴史的市街地⁶⁾に広がる密集市街地の改善が都市の防災性を向上させるための喫緊の課題であることによる。アメリカ合衆国のジャーナリストであるJ. ジェイコブスが「多様性を生み出すには、都市街区に細かく街路が入ることが必要」（Jacobs、山形訳：2010, p246）と解くように、都市の多様性やこれによる魅力を考える上で、時を重ねて形成されてきた細街路は重要な存在であり、これは世界共通の概念でもある。

一方、木造密集市街地では空き家・空き地問題など複数の都市課題を抱えており、これらを解決していくことが求められている。防災性を高めるために公共事業による面的再開発だけでなく、所有者による住宅の改修や新築工事を積み重ねて行えば、建物の老朽化による倒壊の危険性は減少し、防火性能の高い建物の仕様や設備を導入すれば、防災性の向上が期待できる。

さらに地価が低い路地内の空き地・空き家となっていて、ところに新築住宅の供給ができれば住まいの選択肢の幅が広がり、子育て世帯をはじめ多くの人が都市で居住・活動の機会を得ることにつながることを期待できる。しかしながら京都市内では多くの袋路が再建築不可となっており、現状ではこれらの行為は難しい。居住者の高齢化も既存住宅の改修等の実行の意欲を生み出すのを難しくさせている。

今回の標題の研究およびケーススタディの取組は、既存の制度等の課題を整理しながら、既存の法規制の枠内で袋路での住宅の建設を行う方法を検討するものである。この研究を先行させつつ、並行して下京区の袋路においてケーススタディを行い、研究と事業実施の両輪で進めている点が特徴である。

なお、本取組は、国土交通省の「地域の空き家・空き地等の利活用等に関するモデル事業（平成 30、31 年度）」「地域の空き家等の利活用等に関するモデル事業」（令和 2 年度）、「住宅市場を活用した空き家対策モデル事業」（令和 3 年度）において採択され実施した内容であり、これらの取組内容は国土交通省のホームページで公表されている他、都市居住推進研究会のホームページでも公表されている。これまでの蓄積を研究報告としてまとめ、ここで報告する。

1. 研究の対象である袋路を取り巻く状況

京都市内には数多くの路地があり、うち袋路は約 4,330 本ある（京都市調査）。袋路内では建物の修繕や建替が進まず、敷地が狭小なこともあり現代の生活のニーズに応えることが難しく、売りたいくても売れず、新しい住まい手が得られないまま空き家化が進むなど悪循環も見られる。一方、路地内には京町家など伝統的な構法による建築が連担する歴史的な景観や密集地に暮らす生活の知恵、防火・防災の知恵等を伴うコミュニティが継承されていることが多く、現在や未来のまちづくりを考える際に様々なヒントがあることが指摘されており⁷⁾、これらを顕在化させ、継承する必要性が認識されてきている。さらに近年地価が高騰し続ける都心部において、路地は利便性の高い場所にあるにもかかわらず、原則再建築不可であるが故に地価の高騰が抑えられている。

京都市基本計画「京プラン 2025」では、「京都市の市街地には、細街路や木造家屋が集中する密集市街地

が広く分布しており、歴史的町並みを形成する一方で、建築物の防火性や耐震性が低く、避難や救助活動に支障をきたす等防災上の課題を抱えている。歴史都市・京都を特色付ける建築物や町並みの保全・再生と、防災性能の強化の両立は喫緊の課題である」（p118）とあり、重要な都市課題とされている。一方、近年の課題としては地価の高騰等により子育て世帯が郊外や市外への流出が指摘されており、京都市都市計画マスタープラン（2021 年 3 月）では「就職期の 20 代が東京都・大阪府に、結婚・子育て期の 30 代が近郊都市に転出超過になっており、都市の活力を生み出し、社会を支える中核となる若年・子育て層が市外へ転出しています。（中略）子育てしやすいまちづくりの取り組みを進めることが必要です」（p23）とある。住居費用の負担の軽減を課題と捉えれば、路地は適切な住居費負担で暮らせるアフォードブル住宅としての役割を果たすことが期待される。以上のように、袋路には複数の課題が集積している一方、都市課題を解決に導く種地となる可能性が期待される。

以上の観点から、今回の研究の対象である袋路再生を通じたまちづくりを推進する上での京都市内の課題を以下の通り整理する。

(1) 密集市街地の安全性確保

2012 年に国が公表した「地震時等に著しく危険な密集市街地」は全国で 197 地区であり、その内京都府は 13 地区（362 ha）に及ぶ。これらの災害時に脆弱な地域に対しては「密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律」（1997 年）に基づき、防災街区整備方針や防災再開発促進地区の整備計画等を定め、それを進める手続き等が規定されている。これらの地域は、高度経済成長期に急速に開発が進められたスプロール地区や、京都市内のように戦前の旧市街地の街区や建築物が集積する地域が多く含まれている。一方、「防災か景観や風土かといった二者択一ではなく、それらを両立させる手法があり得るはずだ」（後藤：2009）、「歴史的に培われた住環境を残しつつ防災性能を向上させることが重要」（山口・川崎：2015）という議論が近年は重ねられており、この検証が求められている。

京都市内の歴史的市街地では、幅員 4m 未満の細街路が多く約 12,960 本、総延長は約 941km にも及ぶ。

幅員 1.8m 未満（非道路扱いとなる）の袋路は約 1,680 本存在し、延長距離は約 62km に及び、市内の細街路のうち 13% を占める（京都市調査より）。建築基準法では敷地が幅員 4m 以上の道路に面していないと建物を建てることができない。幅員が 4m 未満でも 1.8m 以上ありかつ 1950 年以前から存在するものであれば、「2 項道路」として様々な制約や条件の付与があるものの建物の新築や建替が可能である⁸⁾。ところが、京都市では 2 項道路は通り抜けている道のみ指定され、さらに京都市内には幅員 1.8m 未満のものも多く存在しており、これらは表 1 で示すとおり、現行の施策では建替は極めて困難である⁹⁾。2022 年に非道路での幅員の緩和措置が設けられたが、限定的なものであり多くの敷地での適用は難しい。このような理由から長く土地利用の更新や不動産の流通がされてこなかったことから、次に述べる空き家・空き地や所有者不明土地の増加、これに伴う問題など複数の課題が幅轆している袋路も少なくない。

表 1 京都市内における細街路の状況
(都市計画区域内の立ち並びのあるものに限る)

	細街路の分類				合計 (延長) (本数)
	1.8m以上4m未満		1.8m未満		
	通り抜けの道	袋路(非道路)	通り抜けの道 (非道路)	袋路(非道路)	
京都市内 での存在	約674km (71.6%)	約100km (10.6%)	約105km (11.2%)	約62km (6.6%)	約941km
	約6,900本 (53.2%)	約2,650本 (20.4%)	約1,730本 (13.4%)	約1,680本 (13.0%)	
京都市の建築 基準法第43条 第2項の規定 に基づく認定 及び許可基準	用途や規模、防火規定などの 要件を満たし認定もしくは は許可により再建築が可能		再建築不可。 ただし道路 の状況や要 件を満たせ ば可能	再建築不可。 条件により 幅員緩和措 置あり	

出典：京都市「歴史都市京都における密集市街地対策等の取組方針」（平成 24 年策定、令和 3 年 3 月改定）p8 を基に著者作成

(2) 利用されない空き家・空き地と近隣への影響

居住者がいない空き家の様々な問題が指摘されている。人の目が行き届かないことによる防犯の懸念や植物の繁茂や虫の発生による衛生上の問題、これらに起因する近隣への悪影響などに加え、長く放置されることで建築の老朽化が進み、災害時の対応が行き届かないことなど、安心安全の面から問題が指摘されている。

空き家は、住宅・土地統計調査（総務省）により 5 年に一度調査・公表されているが、この 20 年で 1.5 倍になった¹⁰⁾。ここでいう空き家とは、人の居住実態がない住宅を指しており、別荘などの二次的住宅、賃

貸用の住宅、売却用の住宅も含んでおり、これらは現段階では住宅市場に存在しているものであるといえるが、それ以外の「その他の住宅」が、現在課題となっている空き家問題の対象に該当する。「その他空き家」の割合は、全国の住宅ストック 6,242 万戸のうち 5.55%（2018 年で 347 万戸）とされている。

空き家は建物の老朽化や耐久性など物理的な条件による使用の可能不可能だけでなく、所有者不明土地、相続人不明地の問題など活用を考える前段の可能不可能の問題もある。

戦後の我が国は住宅の圧倒的な量の不足から、住宅供給を推進する施策がとられ、税制など経済的インセンティブが数多く整備された。土地に建物が存在することで土地の固定資産税の評価が六分の一になる住宅用地特例¹¹⁾が建物を解体せず放置する遠因となっている。民法でも土地所有や財産に関して所有者の権利保護の意識が強く、制度的裏付けも色濃い。その結果、所有者が放置した影響を近隣住民が受けるという状況となっている。

改善を求めて所有者と連絡を取ろうにも、登記簿謄本を調べても所有者が特定できないものは、空き家の所有者の追跡に時間と費用を要する。所有者不明土地問題研究会¹²⁾が 2017 年 6 月に全国 2 億 3 千万筆の土地のうち、所有者不明率は 20.3% にもおよび、九州の面積（368 万 ha）を上回る約 410 万 ha に達しているという報告がメディアを賑わせた。この不明者と見なした方法には議論の余地があるが¹³⁾、所有者不明土地の問題の深刻さを世論に訴えることとなった。

さらに空き家の問題は、近年増加しつつある災害の被害の拡大につながる点でも重視されている。山崎は「常日頃から点検・補修している住居と放置されている住居では、寿命に大きな差が出る上に被災の度合いも違う」（山崎；2018）と指摘しており、所有者が不明の空き家の場合は対処が一層困難となる。

以上のように、空き家・空き地、とりわけ所有者が判明しない放置されたものについては、個人の財産の未利用問題を超えて、地域への外部不経済につながりかねない状況にある。

(3) 子育て世帯が暮らせるアフォーダブル住宅の不足

先に記載したとおり、京都市では子育て世帯層が近郊都市へ流出している実態がある。本論を執筆中の直

近でも「20年10月から1年間の転出超過は約2500人に上った」（京都新聞、2022年8月28日）と報じられており、多くの人の関心を集めつつある。この理由は住居費の高騰だけではなく、医療や福祉サービス・施設、施策や交通事情や住環境等複数の原因が存在すると考えられるが、住居費の問題は決して小さくない問題であると考えられる。

住居費の高騰は、2017年に京都市内でピークを迎えたインバウンドの観光客増加に関連するといわれている。宿泊施設の需要が高まり、新規ホテルの開業や既存建築物の宿泊施設への用途変更が進み、賃貸住宅や分譲住宅の供給量の減少から価格が高騰したのに加え、既存住宅の価格も向上した。

袋路内は、建築基準法による制限から、敷地単体では修繕や建替・新築ができない。周囲の区画と一体的に開発をして道路に接続させるなど面的な再開発事業としない限り、個別区画で建設を行うことができない¹⁴⁾ことから、宿泊施設等への用途変更や開発の波からは取り残されてきた。小規模な建築物を宿泊の用に供する事業（いわゆる「一棟貸し」）として、①旅館業法の許可を受けた「簡易宿所」、②住宅宿泊事業法により市長に届け出た「住宅宿泊事業所（以下「届出住宅」とする。）の2種類が存在する。京都市内では京町家など既存の空き家を活用して宿泊事業を行うところがインバウンド観光の増加とともに増加したが、騒音や不特定多数が出入りする環境による近隣の不安やトラブルがメディアで報じられた。このようなこともあり、2018年に住宅宿泊事業法が施行され多くの自治体で規制緩和が進められる中、京都市は事業者に対して規制を強化した。このため多くの事業者は②を選択せず、①を選択することとなった。袋路内の住宅は宿泊施設への用途変更は原則できず①はできなくなったため、事業の活用は限られている。

袋路は上記のような様々な規制や制約があることから地価上昇の影響を受けにくく、歴史的市街地という比較的利便性の高い立地にある割には地価が低い。このため袋路内では住居費負担を抑えた住宅が供給できる可能性があるが、既存のストックでは子育て世帯が暮らしやすいとはいえない。つまり袋路内での住宅建設は、高経年で現代的居住ニーズに応えるストックが圧倒的に不足している袋路内において、建物の再建築を通じて「地域内に多様な住宅ストックが用意されな

ければならない」（大月：2017）というニーズに応えることにもつながる。

(4) 事業の採算性と担い手

既述の通り袋路は地価が低く、住宅用途として利活用するには多様な可能性が考え得る。しかしながら多くの袋路内ではそうっていない。これには複数の理由があり、①建物の老朽化が進んでいる、②小規模な敷地、かつ所有権が細分化・幅員化しているところが多く調整に時間と費用を要し売却や流通が進みにくい、③相続や転居を機に空き家化し所有者の探索が困難なケースがある、④環境の変化に対して近隣の理解が得にくい、⑤敷地へのアクセス通路の幅員が狭く重機が入りにくいことから工事費用が高額になることが多い、と多くの課題が山積しているからである。上記の内容を解消していくには、時間と費用を要するため収益性が低くなる。このために市場性がないと評価されている。

Ⅱ 研究の目的と研究の方法

1. 研究の目的

本研究では、京都市が「歴史都市京都における密集市街地対策等の取組方針」で定める定義に従い、細街路を幅員4m未満の細街路のうち行き止まり形状のものを袋路とする。研究の対象は「接道許可制度¹⁵⁾」の対象外である幅員が1.8m未満の袋路とし、ここを再建築可能とする方策を研究し、民間事業者による住宅供給を可能にする事業を検証することを目的とする。

研究の課題として設定する内容は、民間事業として進める際に重要なポイントとなる、(1) 空き家・空き地の所有者不明の課題、(2) 土地の集約など不動産事業としての可能性、(3) 既存不適格建築や再建築不可の課題、(4) 事業採算性、(5) 近隣の理解、の以上5つを設定し、研究と事業実施を通じた検証を通してそれぞれの課題に対する解決策を考察する。これにより、密集市街地の再開発ではなく敷地単位での建物の更新を前提とすることで、環境負荷の軽減や都市の文化を継承することが期待され、さらに行財政の負担を前提としない民間事業を前提として検討することで、地域の不動産事業者の事業の選択肢を増やし、地域経済にも寄与することが期待できる。

2. 既往研究等について

京都市都心部の細街路（幅員 4m 未満の道を指す）の町並みの維持・継承に関する研究は、森重が継続的な研究を行っている。京都市都心部の歴史的な市街地形成のプロセスにおいて発生した細街路の特徴や分布の分析、細街路に面した敷地での再建築が可能となる制度の整理など、主に歴史的な町並みの継承の重要性に主眼を置いた体系的な研究を行っている。さらに森重は袋路の取り扱いと袋路再生手法に関する研究も行っている。建築基準法の近年の改正により、従来は不可能であったケースでも建築行為が可能となるケースについて考察を行い、中でも京都市内の許可制度の運用と袋路再生事業の考察を行っている。

上記いずれの研究も現状の分析を中心に細街路の課題と可能性を緻密に論じている。本研究は、これら既往研究に学びつつ、既存の制度だけでは建物の修繕や建替が極めて困難な幅員 1.8m 未満の袋路を対象とし、この条件にある袋路での新築住宅建設事業の実施と並行しながら行う実践的な研究である点が独自である。

次に、既往の袋路再生事業についてみる。袋路を含む細街路の扱いについては、建築基準法による運用だけでなく許可の基準は特定行政庁（建築主事を置く地方公共団体。ここでは京都市）に一定の裁量を与えられている。京都市においては戦前から存在する接道の条件を満たしていない建築について適切な再建築（建替や大規模修繕等）を可能にして、防災性を確保

しつつ歴史的な町並みを継承する「接道許可制度」を設置している。適合する許可基準は想定されるケースごとに細かく設定されており、9つのパターンが示されている。それぞれの適合基準により建築審査会において包括もしくは個別同意が求められる（図 1）。建築審査会において個別同意案件は年間 10 数件程度諮られている（建築指導課ヒアリングより）。

しかしながら、これらの案件は通路幅員が 1.8m 以上を前提としている。本研究のケーススタディの対象である CM 町の通路は 1.8m 未満であり、「接道許可制度」の俎上にさえ載らない。

幅員が 1.8m 未満の袋路において建物の改修及び新築を行った事例として「祇園・夢見辻子」の事例がある。2018 年に路地奥で火災が発生し、複数の店舗兼住宅が焼け落ちた場所であり、四条通から南に入るトンネル路地にのみ面した再建築不可の袋路であった。再建にあたり敷地南東隣接する 2 項道路と接続させ二方向避難を確保し、防火性能を向上させ路地全体の安全性を向上させ、連担建築物設計制度の認定を受け、無接道敷地において大規模修繕と新築を可能とした。同設計制度は一団地内の複数の敷地をまとめて一敷地と見なすものであり、通路の入り口の敷地の参加が必要なことと地権者が比較的少ない場合に導入されており、市内でも複数の実績がある。

CM 町は所有者を異にする複数の敷地が対象となり、同設計制度の導入が困難であった。京都市内では多様な緩和策を導入した袋路再生事業が行われているが、CM 町ではいずれも適用が困難であったために、建築基準法第 43 条 2 項 2 号特例許可を採用することとした。同特例許可により袋路再生事業を行った事例は存在せず、京都市内で最初に実施されることになる。本研究では、現状の許可制度を超えた、前例のない特例許可による事業の考察を行うことに意義がある。

3. 研究の方法

研究の方法は、ケーススタディとして実施する CM 町での袋路再生事業を通じて、先に設定した課題の解決方法を同時に検討しながら進めた。事業の進捗にあわせながらその折々に直面する課題を検討するにあたって、フェーズを設定して進めた（図 3）。第 1 フェーズでは、事業化を行うための課題の整理とこれらを解決する方法の検討を行った。第 2 フェーズでは、CM

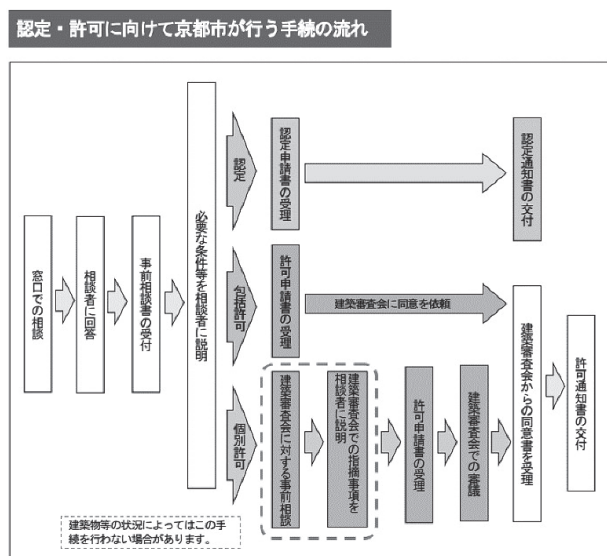


図 1 「建築基準法第 43 号第 2 項の規定に基づく認定及び許可基準の手引き」 2022 改訂版、P12

町の袋路再生事業では子育て世帯向けのアフォーダブル住宅を供給することを目的としていることから、子育て支援空間をハード・ソフト両面の検討を深めるために先駆的に取り組んでいる事例の調査を行った。第3フェーズでは、事業の具体的な検討や事業採算性に関する検討を深めた。第4フェーズでは、事業に着手した。事業主の確定や土地の購入を進めて土地の集約化を行い、特例許可の申請を行った。事業を進めるプロセスに応じてフェーズを分けて研究することで、個別解にとどまらない普遍的な課題に対する解法を検討する。

Ⅲ 課題解決に向けた研究とCM町袋路再生プロジェクトによるケーススタディ

1. 概要

今回ケーススタディを行う対象地である京都市下京区CM町は、JR丹波口駅から徒歩数分の立地である。平安京の条坊制の内側にあたり古くから市街化しており、1945年に撮影された航空写真では、既に木造住宅が密集していることが確認できる。対象の街区は内部に南北（幅員約1.5～2.0m）、東西（幅員約1.6m）の袋路がそれぞれあったが、約20年前の火災により

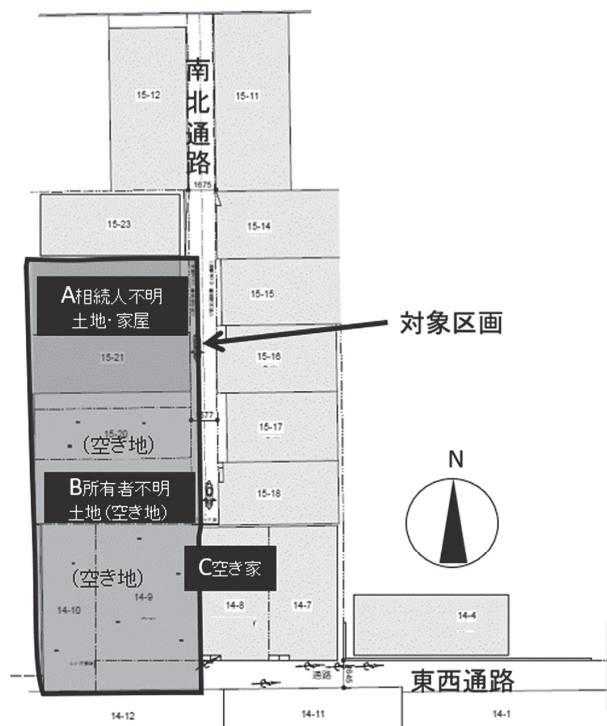


図2 CM町の袋路 対象区画

出典：都市居住推進研究会（2021）を元に著者作成

延焼した家屋は解体され空地となり、両袋路は空き地を介して繋がっている。しかし再建築不可であるために、空き地および焼け跡の残る家屋が残存したまま放置されていた。袋路の通路には合計12区画の入り口が面している（図2）。

本対象地でのケーススタディは、2017年度に京都市都市計画局まち再生・創造推進室の呼びかけに応じた都住研の有志が集まり、研究会を発足したことに始まる。現状では原則再建築不可であるが、建物の再建築ができる方策がないかを検討した。検討を重ねる中で、単に住宅を再建築させるだけでなく、都市や地域が抱える課題を緩和に導く土地利用を内包させることとした。そこで若年層の人口が減少している課題を受け、市内都心部に子育て世帯が安心して暮らせるアフォーダブル住宅の供給を含む「子育て住環境」を実現するテーマ型の袋路再生の可能性を研究することとした。

研究の進め方およびケーススタディの経過は以下の通りである（図3）。



写真上 南北通路入り口（いずれも著者撮影）

写真下 袋路内部の空き地（対象区画南西から北を見る）

	研究テーマ	ケーススタディの課題
第1フェーズ	課題の整理と解決法の検討 ● 袋路内の土地利用更新に向けた課題の整理 ● ①土地の集約、②建築の許可(特例許可)、③事業の実施、の重要性 ● 路地空間と子育ての親和性	土地利用及び事業の方針の検討 ● 2方向避難路を確保する区画配置 ● 賃料から逆算した事業費の設定及び事業計画の策定 ● 建築計画の作成(1) ● CFの可能性検討
第2フェーズ	先駆事例の調査 ● 4つの取組・団体へのヒアリング調査	● 街区上空家活用方法の検討 ● 民間学童保育展開の可能性の検討(1)
第3フェーズ	事業化の検討 ● 建築基準法第43号2項2号(特例許可)による事業に確定	● 所有者不明地の探索 ● 相続人不明地の財産管理人選任の手続き着手 ● 民間学童保育展開の可能性の検討(2)
第4フェーズ	事業着手 ● 事業採算性の検討 ● 特例許可申請の検討 ● 地域との調整に関する検討	● 事業主の確定、6区画の取得 ● 建築計画の作成(2) ● 特例許可申請に向けた調整 ● 説明会の開催と意見交換

図3 研究およびケーススタディそれぞれのフェーズ (著者作成)

2. 第1フェーズ：事業化するための課題の整理と解決法の検討

(1) 袋路内の土地利用更新に向けた課題の整理

研究会では、既存不適格・再建築不可建築が集積する袋路内において、民間事業者が自らの事業として現代のニーズに沿う住宅供給に着手するには、「①土地の集約」「②建築の許可」「③事業の実施」の3つのプロセスそれぞれが事業化を検討する上で不可欠であり、課題であることを事業化のシミュレーションを通じて確認した。(図4)。

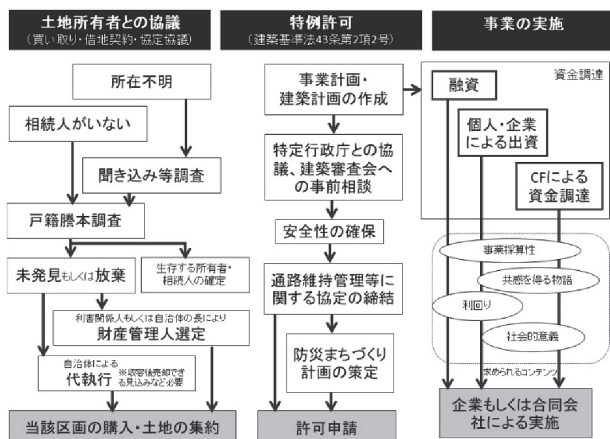


図4 第1フェーズで整理した課題

出典：都市居住推進研究会(2019)を元に著者作成

一つ目の課題である所有者不明地は、事業化していく際に困難が伴う。土地所有者と協議ができないからである。路地奥などの再建築不可の土地では資産価値・利用価値の観点から空き家・空き地となったあとに放置されやすく、変更登記や相続登記の未実施等により

所有者不明地になりやすい。所有者不明地は、図4に示すとおり所有者の探索がまず必要になる。戸籍謄本調査で明らかにならない場合は、利害関係人もしくは自治体の長により家庭裁判所に財産管理人の選定の申し入れをして、選任された財産管理人による財産処分的手段として売却されたものを購入する必要がある。あるいはその家屋の老朽化がおびただしい場合は、空き家等対策の推進に関する特別措置法(2014年施行)に定める「特定空き家」に指定されれば自治体による解体・売却等の代執行が可能となるが(法第14条9項)、個人財産であることから慎重に取り扱わざるを得ないことや、対象空き家の利害相反の証明など説明責任、行政代執行法の要件を満たす膨大な事務作業などのため、実施に至る件数は少ない。また実施後に売却する際には除却費用を回収することが求められるが、所有者不明地は所有者からの徴収は困難であり、路地奥などの再建不可の土地は差押換価(公売)を実施しても費用回収の見込みは薄い。このため所有者不明地を含んで土地を集約する際には、財産管理人の選任を通じて売却される土地を取得するしか術はない。なお検察官による申立を除き、利害関係人による申立は財産管理人への供託金が必要となり、検察官による申立は「20ヶ月以上かかる可能性がある」(2019年10月の京都市との話より)と時間がかかる点も課題である。

二つ目の課題である再建築不可の土地で建築するには、建築基準法第43号2項2号による許可が必要で、京都市が定める認定及び許可基準に合致させる必要がある。ただしこの基準は通路の幅員が1.8m以上であることが求められ、これに適合しない場合は特例許可を得る必要がある。

三つ目の課題である事業の実施は、民間事業で実施することを想定しているために、事業採算性がとれることが求められる。事業主体の設定はこの段階では白紙として、まず資金調達の可能性の検討から始めた。通常の事業では企業が金融機関からの借入れで金を調達するが、今回は多様な可能性を検討するために近年多くの事業で採用されつつあるクラウドファンディング(以下「CF」とする)について検討した。京都市内でも京町家のリノベーションを行う不動産事業では多くの実施事例があり、歴史的な建物の再生を地域のまちづくりに貢献する物語として展開する取組が多くの人々の共感を呼び、成立している。このような観点

から、歴史的街区を継承する袋路の再生についてもその可能性があると考えた。この手法を採用する際は、実施主体は利益を追求する企業単体ではなく実行委員会や合同会社など複数の主体による連合体が好ましいと導いた。

(2) CM 町での建築・事業計画の検討

研究会では京都市建築指導課と協議を重ね、土地利用および事業の方針を検討した。袋路は災害時に避難路が遮蔽されて逃げ道がなくなる危険性があることが大きな課題であるが、本対象地では火災により空き地化が進んでいたことで、南北の通路と東西の通路が空き地を介して空間的には通り抜けができる状態になっていた。そこで、それぞれの路地単独では再建築が困難なところ、2つの路地を繋ぎ二方向避難を可能とすることで再建築を可能とする区画の再配置を検討し、モデルプランを検討した。

路地に面して入り口を有する12区画のうち、南北通路に面した東側には居住者がいること、そして空き地および空き家は通路西側に集中していることから街区西側の6区画を対象に考えることにした(図2)。敷地規模が小さいことから、就学前の子どもを抱える家族が暮らし、ライフステージに応じて住み替えやすいよう賃貸住宅を想定した。路地に面する全区画の所有者との維持管理に関する協定を締結することとし、路地環境の維持向上に努める仕組みをととのえ、かつ子育て世帯にとってアフォードブル住宅となるよう可能な限りコストを抑えたとともに、家賃相応のコストパフォーマンスを得られるように想定した¹⁶⁾。

以上の観点から、下記の通り事業の規模と概要を想定した。

① 事業計画

家賃を周辺地域の賃貸集合住宅の相場に近い10万円前後に設定できるように、かつ投資利回りがある程度想定して、土地取得費用、建設費用等を逆算して成立させる必要がある。このため建築費用を可能な限り抑え、かつ空間を最大限活用しつつも路地特有の閉塞感が出ない工夫をするために木造2階建て長屋4戸とすることにした。現状では1区画あたり敷地面積が約38～40㎡(従前は平屋建てが大半)であるが、6区画を集約して4区画4戸(長屋建て)とするため、一

住戸あたり47～55㎡の延床面積を確保できる。

土地については、定期借地方式と土地取得(購入)方式の2通りで検討を行った。事業採算性を考慮すれば、土地を取得してそれを分譲する方式は利益率が高くなり民間事業者が参加しやすい。このため「土地取得方式での収益モデル」を採用することとし、収支計画および事業採算性の検討を行い、成立することを確認した(表2)¹⁷⁾。なお、土地取得費用は近隣の近年の取引事例を参考にして1区画100万円で試算した。

表2 CM 町の収益モデルの検討

土地取得方式での収益モデル			
土地取得費	1,000千×6画地=	6,000千	
建物4棟建設費	67,000千		
初期投資額	73,000千		
NOI(純収益)	4,290千		
運営利回り	5.9%		
キャピタルゲイン(5.36%)	80,000千	(2年後売却)	
IRR(内部収益率)投資利回り	5%	(2年)	

② 建築計画

前面に3m¹⁸⁾の通路をとるように敷地を設定。建物壁面線は3mの通路からさらに1mセットバックして配置。建物壁面線と通路との間には深い軒を設置し、この軒下は子どもたちが遊ぶ通路空間と住戸内との緩衝空間とする。1階にLDKを配置し、表側に大きな開口をとって通路空間に開くようにしている。これにより屋内空間と路地を一体的に空間が使用できることで比較的狭小な屋内空間の閉塞感を緩和できる。

階段を上ってすぐにある畳空間は、幼少期の子育てのための多機能空間となることが期待される。子どもがある程度成長した将来には個室を2室とれるような改修が容易に可能となるよう計画している(図5)。

3. 第2フェーズ：先駆事例の調査

第2フェーズでは、研究およびCM町でのケーススタディの内容をさらに充実させるべく、京都市内を中心に展開されている多様な事例や担い手の調査を行った(表3)。

事例の調査は、CM町の街区内にある空き家(図2のC)にサービス拠点を設置すると仮定して、その際に参考にしたいポイントである①遊休地の活用の内容と運営方法、②路地に子育て支援施設を設置する際の留意点、③親子とまちが繋がるための情報の共有の仕

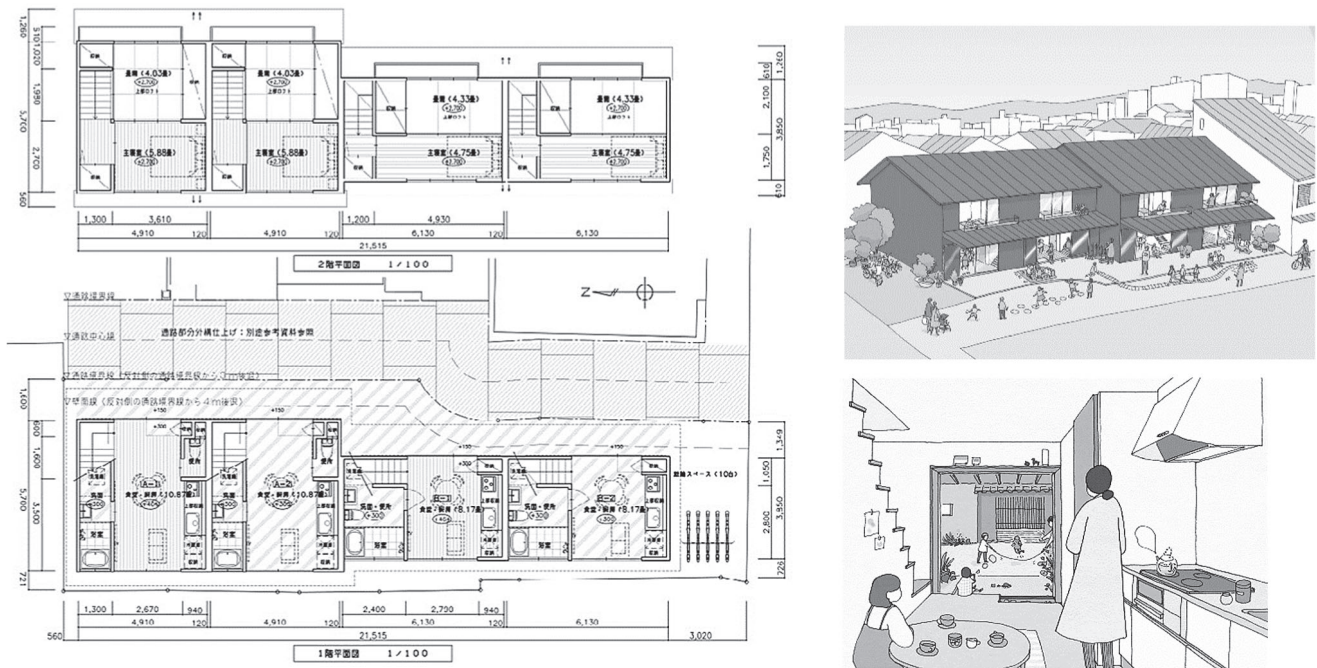


図5 CM町の平面図とイメージ 出典：都市居住推進研究会（2021）

表3 ヒアリング先の概要 出典：都市居住推進研究会（2021）を元に著者作成

分類	対象	事業の概要	ヒアリングで得られた内容
遊休地の活用	① コミュニティスペースの運営者	不動産所有者と不動産事業者が連携して2軒の空き地・空き家を活用。1つはシェアキッチンとキッチンカーが営業できる広場、もう一つは貸しスタジオを備えた貸スペース	<ul style="list-style-type: none"> ● 所有者と事業者がふとしたきっかけで土地の利用について夢のある話をして盛り上がり、実際にやってみよう動き出した。運営計画は市内で子育て中の保護者が運営するNPOと協働して計画をまとめた。 ● 営業許可付きキッチンや衛生管理の資格は所有者と運営者が取得して、使用者の負担を軽減した。新たなニーズが発生したらそれに順次対応していった。 ● 使用者が屋台や飲食の許可や利用に負担がないようにあらかじめ取得しているところが特徴。 ● 投資を回収するよりまずはランニングをペイしている状態。夜間などはスペースをコインパーキングとして収益を確保している。 ● 軌道に乗るまで一年程度費した（会員約150組）。
路地の活用	② 路地の中での認可外保育の運営者	路地奥にある自宅の2階の2室を認可外保育所の保育室として運営する。	<ul style="list-style-type: none"> ● 長屋が並んでいる路地ではなく、庭や茶室などのある築約120年の比較的大きな自宅が一番奥にあり、アプローチが路地状になっている。 ● 住まいをそのまま保育施設としており、初めて訪れた利用者には驚かれることもある。子どもは普通の保育園よりも好きだと言ってくれている。 ● この家で子育てをした経験からも、部屋に鍵をかけたりせず、音や空気が伝わりやすいこの古い家が、子どもにとって良いのではないかと考えている。 ● 路地は、おさんを安全に受け渡せる場所として利用している。
情報の共有	③ 子どもと一緒にの外出を後押しする書籍の著者	「あかちゃんと一緒に・お出かけ手帖」（明文社、2016）は、親子でお出かけできる京都の施設や飲食店などのスポットを紹介する。小さな子どもを持つ母親4人が孤立した経験を踏まえて作成	<ul style="list-style-type: none"> ● 授乳期の子どもと移動として気づいたのが、思った以上に時間がかかる。気分転換で出かけたのに疲れて帰宅する状態だった。段々とコツをつかんできた中で、友人に「こうしたら良いよ」とか話していたら「役に立つ」と喜ばれた。この経験から出版した。 ● スペースや設備がなくても、マインドがあるところは「ここを授乳室で使ってくれても良いよ」「絵本を読んでも良いよ」としてくれるところもあった。その情報を共有している。 ● 点、いわば一種のオアシスがあるということは嬉しい。駆け込める場所があるかないかで大きく違う。 ● 路地でいるんなら人の目があるのは良いところと思う。路地は「入って良いのかな？」という見えないバリアがあるが、それで防犯性も高まっている。
まちとの関わり	④ まち保育に関する研究者	「まち保育のすすめ」（明文社、2016）は、まちで子どもを育てる必要と方法を説く。	<ul style="list-style-type: none"> ● 子どもをまちで育てる、まちで育つ、まちが育つ、まちが育つ、というまち保育の4つのステージを想定し、これらを通じてまちづくりに繋げる「まち保育」の展開を提案。 ● 子どもの成長については、生活圏の取り決め方が大事。乳幼児生活圏（300m）、小学生（学区）は500m程度だが、乳幼児については保護者が目的化せずにプラプラ出かける点が300m以内ことにあるのが望ましい。 ● 未就学児の生活圏域と後期高齢者の生活圏域は重なる。 ● まち保育はプログラムの様々な中でまちとの接点を生み出し、人と交流する機会を生む。 ● 子どもたちは12時間くらいその町に滞在しているのだから、住民という側面もある。住民は子どもたちと言うより「施設が入ってくる」という事業者としてしかみていないので、そのポテンシャルの掛け違いをなくすることが重要。

方、④地域ぐるみの子どもの見守りを検討する理論、のそれぞれについて4つの主体に話を伺った（いずれも2022年2月に実施）。

①については、厨房施設や広場、パーキングスペースなど貸スペースの運営だけでなく、あらかじめ出店の際に必要な保健所等への許可を取得したキッチンを

設置することで、誰でも仮想的に飲食や物品の販売ができるようにしている点が特徴である。これらの企画は子育て経験者を中心としたNPOが自らのニーズに即して企画している。2019年秋に開業し、いわゆる「コロナ禍」で逆風の中の運営となっているが、現在までに会員は150名（利用希望者）を超えており、必要性

に込んでいることを示している。設備等ニーズに込える場があること、きめ細かい運営をしていることで子育て世帯の集う場が形成されている。

②については、路地奥の住居と一体になった保育施設で、路地の形状や家庭的な空間が子どもたちに好評であるとともに、安全に保護者からの受け渡しができる点が保護者から評価されている。

③は子育て中の保護者が当事者としての経験を広く発信する必要性を感じ、これに共鳴した友人や出版社が協力しながら作成された。京都市内にエリアを絞ったことで、一般的な情報に終わらずより掘り下げた内容となっており、販売されているアマゾンのサイトを見ても評価が高い。

④は子どもが育つ環境を研究している研究者が研究と実践した内容を専門書ではなく一般書として販売している。地域で子どもが育つ重要性について学術的に論じられている。

以上の調査から、CM 町において子育て・子育て支援の拠点を設置する具体像について検討を深めることができた。

4. 第3フェーズ：事業化の検討

(1) 事業の種類を検討

CM 町での再建築を可能にするための手続きについては、「協調建替（連担保建築物設計制度）」、「共同建替」、「法43条2項2号（接道許可制度）」の3つの手法を検討した結果、今回は、路地の物理的状況（1.8m 未満）、土地の所有状況、事業参画範囲の妥当性等を総合的に勘案し、接道許可制度の特例許可による事業化が最適解であるとの結論に至った。

建築審査会への事前相談の内容から、特例許可の条件として、①避難を安全に行えるための二方向避難路の確保、②整備区域内の権利者に対して「防災まちづくり整備計画」（通路の環境を維持するための計画）の合意、および③通路の所有者から「通路使用の同意」を得ることが求められた。なお、①の二方向避難については建築計画でそれを確保している。この物理的な環境整備に加え、②③にかかる地域住民や地権者との対話と連動させながら、地域の安全性や快適性の確保に向けた取り決めの調整を進めた。

(2) 計画の事業化に向けた検討

上記計画をもとに、実際に事業に着手すべく検討を進めた。土地を集約するために所有者に売却の打診を開始した。その結果、対象区画のうちAが相続人不明地、Bが所有者不明地であることが確定した（図2）。

Bについては京都市による所有者探索により近傍の自治体に暮らす所有者を見つけることができた。Aは本ケースのモデル性に鑑み、京都市と協議を進めた検察官が申立を行うこととなり、相続財産管理人の選任の手続きを進め、家庭裁判所により相続財産管理人として弁護士が選任された。

これにより、対象区画の所有者および代理人が明らかになり、土地の購入に向けた調整に入ることが可能となった。

5. 第4フェーズ：事業の着手

(1) 事業主の確定

第3フェーズまでの検討で、ケーススタディの当初に課題として設定していた土地の集約と空き家・空き地の所有者不明の課題、再建築不可の課題、不動産事業としての事業採算性の課題について、CM 町での事業化は不安定な要素を残しつつも可能であろうという判断が都住研でなされた。

次の段階は、これまでの検証を実証すべく、事業に着手していくことになる。しかし机上では可能であると判断できても、費用を負担して実施する事業主が容易に見つかるわけではない。事業主は事業の成否のリスクに加え、昨今の建設業界の間で課題となっているウッドショック¹⁹⁾による材料の調達の課題や建設費用の高騰など、先行きが不透明のリスクも背負うことになる。

第1フェーズでCF導入の可能性を検討したことを踏まえて、CFプラットフォーム会社との調整を行い、具体的に進め都住研を中心に事業実施のための会社を新たに設立することを想定したが、検討の結果、一定以上の利回りを確保することが困難であるとしてCFの導入は見送った。

次の展開として、土地取得や工事費用等全てを負担する事業主となる企業を探すことが求められた。この結果、都住研のメンバーでもあるH社と調整を行い、事業主となる承諾を得た。H社は京都市内の京町家をはじめとした高経年物件の再生事業に実績があり、

地域密着型の事業展開に理解と実績がある不動産会社でもある。

(2) 土地の集約

事業主が確定し、事業主による土地の取得と区画の集約が2022年1月以降進められた。相続人不明地であったA区画(図2)は家庭裁判所により選任された財産管理人の判断により入札方式で売却された。これをH社が落札した。その他の5区画については、H社が1月から5月の間に全て所有者と価格交渉を行い、全区画の購入を完了した。土地所有者にとってこれら不動産は単体で所有していても活用が極めて困難な土地で固定資産税を支払い続けるしかないが、今回の検討と活用の展望が立ったことで、取引の対象となることができた。

(3) 接道許可制度における特例許可

本対象区画で建築するには、建築基準法第43条2講2号の接道許可制度に基づく特例許可を受ける必要がある。この許可のためには二方向避難や準耐火建築、通路幅員の確保など街区の安全性を確保する計画とし、避難通路の持続性を保つために土地所有者の同意が必要になる。これらの条件に基づいて、特定行政庁(京都市)に設置される建築審査会で許可を得る、という手続きが必要になる。

ケーススタディの段階で建築指導課と協議を重ね、建築審査会の事前相談については複数回行っており、上記安全性を確保する計画として許可の見込みが出ている。

特例許可の本申請は事業主が行うことになるので、現在事業主と都住研、建築指導課と協議を進めながら申請の準備を進め、2022年10月開催の建築審査会の本審議で許可が得られる予定である。

(4) 地域との調整と合意

特例許可を受けるためには、街区の安全性を確保するために通路の持続性を確保するための通路部分の土地の所有者の同意が必要なことは先述の通りである。南北通路の入口部分は10人の共有となっており、所有者と合意に向けた調整が進められている。東西の通路については、住民との協議の結果、図2に示す対象区画との境界に蹴破戸を設置することになっており、

これらの設置や通路の維持管理に関する協定を土地所有者と非常時の通行者と交わすことにしており、調整を進めている(2022年8月時点)。

地域住民との上記の調整の中で、今回建設する住宅による環境の変化への抵抗、宿泊施設への用途変更への懸念や不安が指摘されたことを受け、住環境を維持していくための協定を締結することとして、この調整も並行して進めている。CM町においては、今回の住宅建設の話を契機に身近な環境の安全・安心に対しての関心が高まり、これを緩和していく動きに繋がっている。

(5) 建設と供給に向けて

特例許可が得られれば、通常の事業と同様に建築確認申請を行い、工事着工となる。2022年12月に工事を着工し、2023年7月頃に竣工予定である。着工の時期に合わせて、取り組みおよび居住者募集の告知を都住研およびH社とともに行う予定である。

6. 子育て支援住環境の実現に向けた検討

(1) 路地は子育て空間に向いているか

都住研報告書(2022)では、子育て・子育て住環境としてなぜ路地を肯定的に捉えるかについて、以下のように記している(pp25 - 26)

「それは、都市環境的観点、生活空間的観点、経済的観点、歴史・文化的観点の4つにまとめることができる。1点目の都市環境的観点とは、自然発生的に形成された路地の変化に富んだ風景や、ヒューマンスケールな空間の居心地の良さ、表通りに対する異質な空間として都市の環境に奥行きと魅力を与えることなどを意味する。2点目の生活空間的観点とは、車ではなく歩行優先の交通安全性の高い空間であること、それにより居住空間の延長として生活行為の場としての利用が可能なこと、人々の屋外の休息と交流の場所としても利用でき、路地と建築が一体となって近隣のコミュニティを形成すること、自然な相互監視による防犯空間となること、さらには、生活のあふれ出しによるアイデンティティの表現の場ともなりうることを意味する。3点目の経済的観点とは、立地のよい都心でも低額で利用できる空間があるこ

と、そのことが経済的な重層性を構成する小要素となり都市の経済的持続性に寄与すること、小さなスケールでの個別更新が可能なことにより持続性が高いこと、隣接敷地との近接性や路地空間の広場性による相互作用とインキュベーション機能も期待できることなどを意味する。4点目の歴史・文化的観点とは、表通りでは失われてしまったまちなみや、習慣や文化を残す場であること、それにより、町並みとコミュニティの連続性を担保する貴重な空間となること、すなわち地域の時間と文化の記憶を引き継ぐものであることを意味する」。

「上述の路地の肯定的な評価のうち、生活空間的観点からの評価は、居住者にとっての利点として捉えることができる。交通の往来に対する緩衝空間、屋外での休息や物干し、水や土などを伴う作業などの屋外的な行為ができる生活空間、近隣居住者や訪問者との交流空間、近隣と顔見知りの関係が成り立つことによる防犯空間である。緩衝空間や防犯空間、交流空間という点は、乳幼児のいる家庭にとっての日常生活上の安心と、他者との交流による健全な発達成長といった子育て・子育ての観点からの利点として捉えられる。屋外行為が可能な生活空間としては、特に小さな子どもを持つ世帯にとっては、簡易な外遊びのできる身近な遊び空間となる利点大きい」。

「さらに、経済的観点からの評価は、立地の良いまちなかでのアフォーダブルな住宅としてマンションに替わる選択肢となるという意味で、居住者にとっての利点となる。路地の住宅は狭小であることが不利な点として挙げられるが、個室ニーズの低い乳幼児期の子育て世帯には適格的である可能性が一般世帯より高い」。

つまり、路地が子育て・子育て環境として都市環境的、生活空間的、経済的、歴史・文化的の4つの観点による複合的な効果が期待できるとしている。

さらに、2020年初頭から「コロナ禍」により、人との接触や外出の自粛が求められる日々が続いた。公園や屋外空間は、子どもにとっては「外遊び」の重要な空間であり、そこでの成長機会を逸するというのは子育ての観点から問題といえる。とりわけ都心部では

共同住宅の居住率が高い中、外遊びの拠り所である公園など公共空間の利用が制限される可能性が高い。一方、路地は住戸と公共空間とをつなぐ緩衝地帯であり、中でも袋路は特定多数のみが利用するセミ・プライベート空間でもある。家族が孤立せず、かつ屋外空間での「外遊び」も可能となった袋路の空間は、感染拡大という予測不可能であったストレス状態に陥ってもしなやかに対応できる、いわばレジリエンスな都市のインフラである可能性を示している。

(2) 子育て・子育て支援サービス導入の検討

CM町の路地内には、20数年前の火災時に延焼し、以降空き家となっている住戸（図2のC）がある。本住戸の所有者と相談し、子育て・子育て支援住環境としてサービスを補完する活動の拠点として使用できないかの検討を進めた。

京都市内で民間学童保育を運営している特定非営利活動法人与自然と連携について調整を進めた。CM町が立地する場所は五条通りに近く、集合住宅が多く子育て世帯が多い地域であることから同サービスへの需要が見込めること、同団体に袋路内の安全性に子育て・子育て環境としての可能性を見いだしていただけたことから具体的な構想を構築し、連携の準備を進めた。しかしながら、①当該空き家の規模が小さく受け入れられる児童の数が限られ採算が見込めないこと、②当該空き家の老朽化が進み、安全性を確保するための改修費用を要すること、③学童保育とするには用途変更が必要であること（袋路内は用途変更が困難）、④児童が集まることによる騒音への懸念があり近隣の理解を得るのが難しいこと、の課題が見いだされた。

上記課題について、①は本住戸内だけで事業を完結させず、サテライト的に活用することで採算性を考える、②は所有者と協議をして改修に要した費用は家賃を減免させる、③は住戸2階部分を事業に従事する大学生等のシェアハウスとして住宅用途を継続させ用途変更をしない、と解決策を検討した。しかし④については時間を要することとなり、民間学童保育の事業者とのスケジュールが合わず、最終的に連携を断念することとなった。

Ⅳ 考 察

1. 得られた成果

都市の防災性を確保するために、国の政策では密集市街地を解消していくことが進められている。一方、密集市街地には歴史的な町並みや多様な文化が蓄積されており、安全性を確保してこれらを後世に継承することを求めるポジティブな評価もある。京都市では、防災性を確保させる様々な施策²⁰⁾とともに、路地の良さを継承する「修復型まちづくり」を推進している。本研究では、京都市内の歴史的市街地に多数存在する再建築不可の袋路内で住宅建設の可能性を研究し、ケーススタディとしてCM町での事業を並行して進めた。再建築可能とするために解決すべき課題を抽出し、それらを一つずつCM町での検証を同時に進めながら整理を行った。研究と事業での検討を相互に行き来しながら解決策を導き出し、事業に反映させていく中で、CM町での事業化に向けて着手することができたのが、大きな成果であるといえる。

さらに、公共事業ではなく民間事業としてのスキームを構築できたこと、加えて都市課題である子育て世帯等若年層世帯向けの住居をその建築計画に反映し、かつアフォーダブル住宅としての供給の目処を立てることができた点も他の研究や事業では実施されていない点から、本研究にて導き出せた成果といえる。路地は立地が良いところに位置しているにもかかわらず不動産としての評価が低いことから、実現することができたともいえる。

以下に、本研究で対象としていた課題について、研究と事業の検討・実施を通じて行った考察と得られた知見を述べる。

2. 課題に関する考察

(1) 空き家・空き地の所有者不明に対して

空き家問題に対峙するには「エリアマネジメントとして取り組める体制づくりが有効」（齊藤；2019）であるという指摘がされているが、本研究は袋路がある街区全体を対象に空き家・空き地問題に取り組んだ点が有効であった。「（空き家対策においては）行政の資金と民間のノウハウの組み合わせといった公民連携の体制も有効」（米山；2018）であることも実践を通して検証できた。

所有者不明の空き地については、放置されることによる地域に与える外部不経済、固定資産税の不払いの観点から課題が指摘されているが、これを解消するために所有者探索の費用と時間がかかることが大きな問題である。CM町については区画B（図2）が不動産登記に記載されている所有者と連絡が付かないとして当初所有者不明地と見なされていた。しかしながらこれは京都市の探索により現所有者に行き着くことが可能となった。所有者不明地は費用と時間をかければある程度は解消できるともいえる。

相続人不明地については、現在の手続きでは利害関係人もしくは検察官により家庭裁判所へ相続財産管理人の選任の申入れを行い、それを処分する必要がある。探索にかかる経費は申入れ者が負担することになり、供託金として事前に納める必要がある²¹⁾。CM町については当初から京都市との連携により進めており、京都市が検察官と協議を重ねる中で検察官が申入れをすることになったので費用は要しなかったが、民間事業として実施する際はこれを負担する必要がある。さらに利害関係人として認められるのは隣接する土地所有者もしくは地方自治体となっており、新たに土地を取得して実施しようと検討している民間事業者はこれに含まれない。このため、所有者不明の空き家・空き地を含めて事業を行う際は、財産管理人の選任が必要となるため、利害関係人や行政との協働が重要であるといえる。

(2) 土地の集約など不動産事業の可能性に対して

袋路など再建築不可の敷地において同様な事業を民間事業として展開するには、1年程度で事業化に着手できるようなスピード感が求められる。企業は事業資金を借入れした際、金利の支払いを考慮して返済までの期間を可能な限り短く抑えたいからである。ところが本対象地のように所有者探索の必要があるところは、土地の購入や貸借などにただちに着手することはできない。敷地を集約してスケールメリットを生かす事業とするためにも複数の区画を集約することは事業採算性を確保するためにも重要なポイントとなるからである。土地所有者に高齢者が多い場合は年数が長くなるほどさらに相続が発生して着手がますます困難になる恐れがあることから、民間事業者に敬遠されることになる。

このため、事業の長期化を避けられることが重要である。路地は環境の変化への抵抗が強く、合意形成に時間を要することになり、これが事業採算性を考えた際の課題となる可能性がある。事業の推進体制については、CM町で実施したように、地域の防災性向上等公益・公共性の効果を鑑みて行政との連携が有効であると考えられる。事業者の負担感の軽減と人的・財政的支援等のインセンティブを設置することが必要といえる。

ただし、袋路の再建築不可の不動産を対象とする以上、通常の事業以上の手間は必要であり、省力化、短期間化には限度がある。むしろ、この手間と時間を要することこそが大手不動産事業者の参入を敬遠させ、地域に密着した事業者が主体になってこそ実施できるものだといえる。袋路というストックを活かした事業は、地域に密着した展開が重要である。

(3) 既存不適格建築、再建築不可に対して

CM町での検討は京都市に多数存在する路地再生のモデルを示すものとして、行政と緊密に連携をとりながら進め、研究者等の複数の専門家と協働し、民間事業者による事業化の道筋を付けることができた。一方で同様な展開で以降の事業も行うことは現実的とはいえない。事業のスキームや手続きとしては実現性を示すことはできたが、それを実施する体制においては多くの課題を有する。

図6は、CM町で実施した事業モデルを示したものである。さらにそれぞれの段階でどのような職能が関わったかを示す。図の左は従前、つまり袋路の中にあ

る敷地を個別に考えた場合は活用のしようがなく、老朽化に任せて荒廃し、周囲へ悪影響を及ぼす恐れがあることを示す。右は今回検討した土地を集約することで活用の展望を見いだすモデルを示す。今回の検討モデルは袋路再生を通じて「子育て支援住環境」の実現を主目的としていたので、担い手・協働者に「福祉事業者」が入っているが、ここは再生のテーマにより異なる。どのようなテーマであっても共通するのは不動産会社や建築士、事業主体に加え、当初の段階から研究者や市民団体、行政が参画していることであり、いわば地域のまちづくりとして展開していくことが重要である。

(4) 事業採算性に対して

京都市内では、子育て世帯をはじめとする若年層世帯が適切な家賃で暮らせる住宅ストックが不足していると指摘されている。このような中、遊休地となっている袋路に子育て支援住宅を供給する社会的意義は支持を得るだろう。しかし、実際にそれが当事者に支持される、つまり住宅として選ばれるかどうかはまだ不確定である。支持されるためには、立地、間取り、面積、設備、そして家賃など従来からの評価軸である、数字で表現することができるスペックが重要である。このため、事業採算性を確保するには相場家賃をベースに設定し、そこから逆算して土地取得費、建設費など必要な諸経費を導き出し、そこから採算性を判断することが求められる。袋路を含んだ細街路は、それぞれに歴史の変遷や多様なコミュニティにより構成されており、個別解で対応することが求められる可能性が極めて高い。この点からも通常の事業スキーム構築や事業採算性検討の各社のノウハウがそのまま生かせるわけではない。

空き家の数、なかでも賃貸住宅の戸数が年々増加している中、従来の数字で表せるスペックだけでこれらの市場に参入することは、価格競争の波にのまれる恐れがあり、事業採算性の点からも一層リスクが大きくなる。このため、このリスクを軽減するにはコンセプトや地域との関係など定性情報、つまり数字で表せないスペックがいかに評価されるかということが重要になってくるであろう。

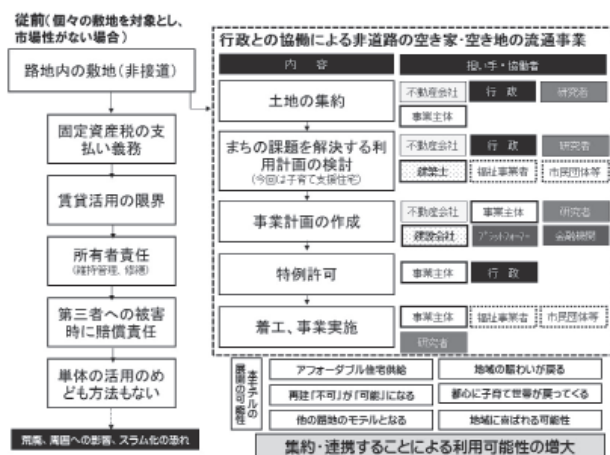


図6 CM町の事業モデルとフロー

出典：都市居住推進研究会（2021）を元に著者作成

(5) 近隣の理解について

先述の通り、多くの密集市街地において再開発等の話があると地域住民からは抵抗感が示されやすい。CM町も例外ではなかった。防災性の向上や通風・日照環境の改善や地区内に住宅を供給して新しい住民を増やすなどは一般的なまちづくりとしては好意的に受け止められる可能性が高いが、しかし密集市街地内においては高齢化が進んでいることもあり「このまま静かに暮らしたい」という意向が強い。加えてCM町は20数年前の火災により物理的な建て替わりは解消され、空地として放置されていた期間が長いこともあり、防災性向上や環境改善については関心を示されなかった。放置されていたことによる雑草の繁茂や不法投棄、蚊など虫の発生などが生じているが、これを大きく改善したいという強い意向も見られなかった。さらに、見知らぬ人間が開発の話を持ち込むことに心理的な抵抗感も少なくなかったとみられる。

この点については説明会や話し合いを重ね、そして現在の身近なまちの課題である住宅宿泊事業の禁止など住環境と通路環境の維持を目的として事業者と居住者相互で協定を締結することで事業の実施には一定の理解が示されることとなった。徐々にではあるが、相互理解が進みつつある。

V まとめ

本研究では、幅員が1.8m未満の袋路を対象とし、歴史的市街地にある同条件のCM町での袋路再生事業のケーススタディと並行しながら再建築可能とする方策の検討を行った。

本研究が袋路に着目する理由は、利便性が高い場所にかかわらず地域の生活・住文化や歴史、都市の記憶を濃密に継承している希少な場所だからである。さらに全国的に密集市街地の災害への脆弱性が不安視されている中、まちそのものを作り替えようというクリアランス型の再開発による手法ではなく、袋路の再生を通じて密集市街地の防災性を高めていく修復型の再生事業の可能性を示すことができるからである。加えて再生を通じて子育て世帯等若年層世帯の住宅を供給し、住宅ニーズに応えることができる可能性もあることも示した。

研究とケーススタディによる検証は第1フェーズか

ら第3フェーズまで3段階で進め、それぞれのフェーズで顕在化した課題について研究・検討した。現在は第4フェーズであり、これまでの研究とケーススタディの検討の結果を生かして事業化に着手しており、2022年度中に建設工事着工することとしている。

これらの研究およびケーススタディは多様な職能および研究者、そして行政の担当課とともに進めてきた。それはCM町の個別解としての事業化を目指したのではなく、京都市内だけでなく全国の歴史的市街地における修復型の路地再生、地域まちづくりと連携した再建築不可の敷地における防災性や都市課題の緩和に対応した展開のモデルになることを目指したからである。

さらに住宅の整備だけでなく、展開する事業、活動などを想定し土地利用の転換後の姿を具体的に描くことで、多様な参入者（不動産事業者、サービス提供者・利用者、住民、行政等）が参画する余地を得られる可能性が高まる。路地での新しい展開の可能性を示すことで、路地の所有者が利活用や継承を考える契機になることも期待でき、いわば「内発型」の密集市街地の改善に繋がるのが期待できる。「地価は土地の価値から地域の価値へ」（後藤；2017）「（住宅）市場経済を支えるには、人々の間に共感に基づくコミュニケーションが大事」（山崎・中川；2020）とあるように、地域の合意を必要とする袋路の再生は地域まちづくりとの親和性が高く、歴史的な街区の継承は多くの共感を呼ぶことも期待できる。

京都市内では歴史的空間が開発による滅失もしくは再建築不可による老朽化が進行する中、現代的ニーズに応え得る空間として再生が可能となる事業モデルを示せたことは、今後のまちづくりの選択肢を示せたこととして意義がある。

現在、我が国は人口減少社会が到来しており、戦後一貫して進められた郊外での開発や住宅の供給をベースとした都市計画を見直し、都市のコンパクト化を念頭に置いた立地適正化計画の策定が進められており、京都市では2019年に策定された。同計画では居住誘導区域や都市機能誘導区域が定められ、一定規模以上の開発は都心部への誘導が進められている。今後の開発は、資源や環境への配慮から、新築ではなく今以上にストックの活用が求められる可能性がある。さらに既存の空き地や空き家を利活用する必要性が一層高ま

ることも考えられる。その際に、本研究で研究・検討してきた内容は、民間事業をベースとした都市の更新について知見を示すことができた。一方、本研究は京都市での展開を研究したものであり、細街路や再建築不可に対する建築行政はそれぞれの地域によって運用が異なっており、その地域の施策に合わせた展開が求められる。

【注】

- 1) ここでは密集市街地に形成されている狭い道や家々と道を結ぶ通路を指す。
- 2) 適切な居住水準の住宅に適切な住居費負担で入居できる住宅を指す。
- 3) 袋路とは、通り抜けていない袋地状の道路を指す。
- 4) 1994年に発足した京都の住まい・まちづくりに密着した提案活動を行う研究会。不動産や建築の事業者、研究者、行政を中心とした個人で構成。会長：高田光雄（京都美術工芸大学教授、京都大学名誉教授）<http://www.tjk-net.com/>
- 5) 密集市街地とは老朽化した木造の建築物が密集し、道路や公園、緑地などの立地が十分ではない防災性が懸念される地域をいう。
- 6) 歴史的市街地とは、ここでは明治期当時の京都市域ですでに市街化していた地域を指すこととする。
- 7) 京都市「路地保全・再生デザインガイドブック」pp6-12に空間の歴史性やパブリックライフ、職住近接等の視点から再評価すべき点が整理されている。
- 8) 原則として通路の中心線から敷地を2m後退させた上で建替が可能。
- 9) 通路の幅員が1.8m以上あり、中心線から2m後退させ、かつ防災性を確保するための措置を行った上で建築基準法第43号2項2号の許可が得られれば手続きとしては可能だが、時間や費用、合意の面からハードルは高い。
- 10) 576万戸から846万戸に増加したと報じられている。国土交通省「令和元年度 空き家対策の推進のための制度等にかかる説明会」資料参照
- 11) 住宅用地特例とは「住宅用地に対する税標準の特例」といい、住宅用地であれば固定資産税が3分の1に軽減される。特に面積200㎡以下の住宅用地を

「小規模住宅用地」といい、固定資産税が6分の1になる（地方税法第349条の3の2）。ただし平成26年策定の空き家特措法により、市町村長が特定空家等の所有者等に対して周辺的生活環境の保全を図るために必要な措置をとることを勧告した場合は、当該特定空家等に係る敷地について固定資産税等の住宅用地特例の対象から除外することとなった。

- 12) 座長は増田寛也東京大学客員教授、野村総合研究所顧問。
- 13) 高村学人によると、当研究会の定義は「不動産登記簿等の所有者台帳により、所有者が直ちに判明しない、又は判明しても所有者に連絡がつかない土地」としてあり、多くは住所変更未反映もしくは相続未登記であり、実際に連絡がつかなかったものとは異なる。2019年11月20日都市居住推進研究会勉強会資料から引用。
- 14) 建築基準法により、新築は4m以上の道路に幅2m以上面していない限り許可されない。袋路内の区画は小規模に細分化されていることが多く敷地面積が小さいことから、この条件から個別の敷地での新築は極めて困難である。
- 15) 1999年の建築基準法の改正により建築確認検査事務の民会法が行われ、これに伴い建築審査会の同意を得た上で特定行政庁が許可を行う制度として設置された。
- 16) 4戸の長屋建てとし、家賃は周辺の相場を鑑みて10万円程度と設定した。
- 17) 土地取得費用と建設費用を想定して試算した。この試算では2年後に売却を想定して利回り5%を確保させている。京都市内の事例から、概ね4%以上であれば採算性が成立していると判断した。
- 18) 建築指導課との協議により、所定の条件を備えることで通路の幅員を3mとして計画。建築計画では約1mの軒下空間を設置することで、通路を挟んだ建物間は4m程度の空間を確保できるよう工夫している。
- 19) 2021年春頃から建設資材、とりわけ木材の価格の高騰が始まり集成材や製材が入手しにくい状況が続いている。新型コロナウイルス感染拡大に伴い国内外の流通や工場の稼働が停滞したことによる。
- 20) 京都市の袋路を含んだ細街路での防災性を高める

施策としては「路地・まち・家の案を高めるための支援制度」を設けていて、緊急避難経路整備事業、袋路等始端部整備事業、危険ブロック塀等改善事業、まちなかコモンズ整備事業（防災広場の整備）」などが用意されている。

- 21) 供託金は、都市部と郊外、地方により異なるが、京都市規模の都市では100万円程度とされている（都住研による司法書士へのヒアリング調査（2019, 2020）から）。

【参考・引用文献】

- ・都市居住推進研究会「袋路内子育て支援住環境事業の展開と仕組み・体制の構築（その4）」, 2022, 令和3年度 国土交通省 住宅市場を活用した空き家対策モデル事業
- ・都市居住推進研究会「都心部の路地における子育て支援空間としての検証とテーマ型再生事業手法の構築（その3）」, 2021, 令和2年度 国土交通省 地域の空き家等の利活用等に関するモデル事業
- ・都市居住推進研究会「都心部の路地における子育て支援空間としての検証とテーマ型再生事業手法の構築（その2）」, 2020, 令和元年度 国土交通省 地域の空き家・空き地等の利活用等に関するモデル事業
- ・都市居住推進研究会「都心部の路地における子育て支援空間としての検証とテーマ型再生事業手法の構築」, 2019, 平成30年度 国土交通省 地域の空き家・空き地等の利活用等に関するモデル事業
- ・大島祥子「ストック活用型事業こそ、地域密着!」, 2021, 人と住まい文庫
- ・Jane Butzner Jacobs, 山形浩生訳『アメリカ大都市の死と生』, 2010, 鹿島出版会
- ・京都市「建築基準法第43号第2項の規定に基づく認定及び許可基準の手引き」, 2022.4.1 適用
- ・京都市「歴史都市京都における密集市街地対策等の取組方針」, 2012 策定, 2021 改定
- ・京都市「京都市基本計画「京プラン 2025」」
- ・京都市「京都市都市計画マスタープラン」2021
- ・京都市「建築基準法第43条第2項の規定に基づく認定及び許可基準の手引き 改訂版」2022
- ・森重幸子「京都市都心部の細街路沿いのまちなみの維持・継承に関する研究」2017, 博士学位論文, 京都大学大学院
- ・森重幸子「袋路の取り扱いと袋路再生手法に関する一考察 - 近年の制度の動向と再生事例の検討を通して -」2022, 京都美術区芸大学研究紀要 第2号, pp166-175
- ・海老塚良吉「海老塚良吉「アフォーダブル住宅の日本比較」1994, 都市住宅学8号, pp37-40
- ・山口幹幸・川崎直宏編「人口減少時代の住宅政策戦後70年の論点から展望する」2015, 鹿島出版会
- ・大月敏雄「住まいとまちとコミュニティ」2017, 王国社
- ・山崎古都子「『少子・高齢化問題』と住文化継承の課題」, 2018, 都市住宅学第100号, pp72-76
- ・後藤治「それでも『木密』に住み続けたい!」2009, 彰国社
- ・後藤治「伝統を今のかたちに」, 2017, 白揚社新書
- ・齊藤広子「『人』と『地』から空き家問題を考える」2019, 都市住宅学104号, pp5-11
- ・山崎福寿・中川雅之「人口減少時代の住宅土地問題」2020, 東洋経済新報社
- ・米山秀隆編著「世界の空き家対策」2018, 学芸出版社

