

平成 18 年度国土施策創発調査

京都を中心とした歴史都市の総合的魅力向上調査に係る  
歴史都市の美しい細街路の維持・保全のための調査研究報告書

～ 要約編 ～

平成 19 年 3 月

国土交通省 住宅局

京都市・大津市・宇治市三都市協議会



## 【 目 次 】

<b>I . はじめに</b> .....	<b>1</b>
1. 調査の背景 ～ 歴史都市における細街路の役割と位置付け .....	1
2. 調査の目的.....	1
3. 調査フロー.....	2
<b>II . 細街路対策の現状と問題認識</b> .....	<b>3</b>
1. 細街路に関する法制度の整理 .....	3
2. 現状の問題点.....	4
<b>III . 細街路の実態調査に基づく細街路の類型化</b> .....	<b>5</b>
1. 類型化の必要性 .....	5
2. 実態調査の概要 .....	6
3. 実態調査の結果 .....	7
4. 実態調査からの知見.....	8
5. 実態調査結果を踏まえた類型化のための指標の提案 .....	10
6. 類型化による区分 .....	13
<b>IV . 細街路の適切な維持・保全を図るための施策(案)</b> .....	<b>15</b>
1. 実態調査を踏まえた留意点.....	15
2. 細街路対策の基本方針 .....	15
3. 細街路の区分に応じた施策展開の基本的考え方と施策上の課題(施策目的) .....	16
4. 個別の施策候補メニュー .....	17
<b>V . ケーススタディ</b> .....	<b>20</b>
1. ケーススタディ地区における細街路の状況.....	20
2. ヒアリング結果.....	21
3. ケーススタディ地区における重点対策.....	21
<b>VI . 施策の実効性を高めるための方策</b> .....	<b>22</b>
1. 法制度に関する検討事項の提案.....	22
2. 関連施策との連携の必要性 .....	23
<b>VII . おわりに</b> .....	<b>24</b>



# 1. はじめに

---

## 1. 調査の背景 ~ 歴史都市における細街路の役割と位置付け

---

日本国内における細街路は、都市それぞれの成り立ちと変容を示す痕跡である。それは都市の歴史と文化の象徴であり、都市としてのアイデンティティを示すものであり、特に京都市・大津市といった古代から多様な変遷をたどった歴史都市においては、その歴史の蓄積を如実に物語るものとなっている。

また、細街路が「細い道路・通路空間」であることは、細街路の多くが人の生活に非常に近いものとして培われてきた経緯を示すものであり、歴史都市の細街路は、各時代の人々の営みを反映しながら現在に至っているものである。

ただし、防災面・安全面を考慮すると、地震や火災といった災害に対する対策の必要性は今後も益々重要になってくるであろうし、実際に細街路では、幅員が狭いことによる危険性(延焼の危険性、避難ルート確保の困難性)や、自動車交通との相克(日常の交通危険性 / 緊急車両通行の障害等)という問題点を依然として抱えている。

しかしながら、歴史都市における細街路は永い歴史に培われてきた都市の特性を如実に示すものであり、各時代の人々の生活の知恵や想いが凝縮された空間である。その空間を安易に現代的な文脈をもって否定することは、後世に伝えていくべき歴史を否定することにもつながりかねない。また、細街路はまさに地域住民の生活の基盤であり、コミュニティ活動の舞台でもある。そのため、地域住民の思い入れが強く、「ここに住み続けたい」と思う人も多い。その思いに応えるために、居住の場としての継承を図っていくことも重要なことである。

そのため、防災性・安全性の担保を基本的な前提としながらも、細街路それぞれの歴史的経緯や現状及び将来像に応じながら、「更新」と「保全」の両面を考慮に入れた、これまでにない新たな施策を考えていくことが望まれている。

特に、日本の美しい景観や文化を継承してきた歴史都市の細街路が姿を消してしまうことになりかねない状況にあること、またその一方で、家屋の老朽化等が進み、非常に危険な状態にある細街路が依然として多く残っていることを踏まえると、細街路への対策はまさに緊急を要する課題であり、全国に対して喫緊にモデルを示す必要があると考えられる。

## 2. 調査の目的

---

以上の背景を踏まえ、本調査では、京都市及び大津市における細街路の実態を網羅的に調査し、その現状を明らかにしながら、調査データ等を活用した細街路の区分の考え方を示すものとする。その上で、細街路の区分に応じた施策展開のメニューを考えることとする。

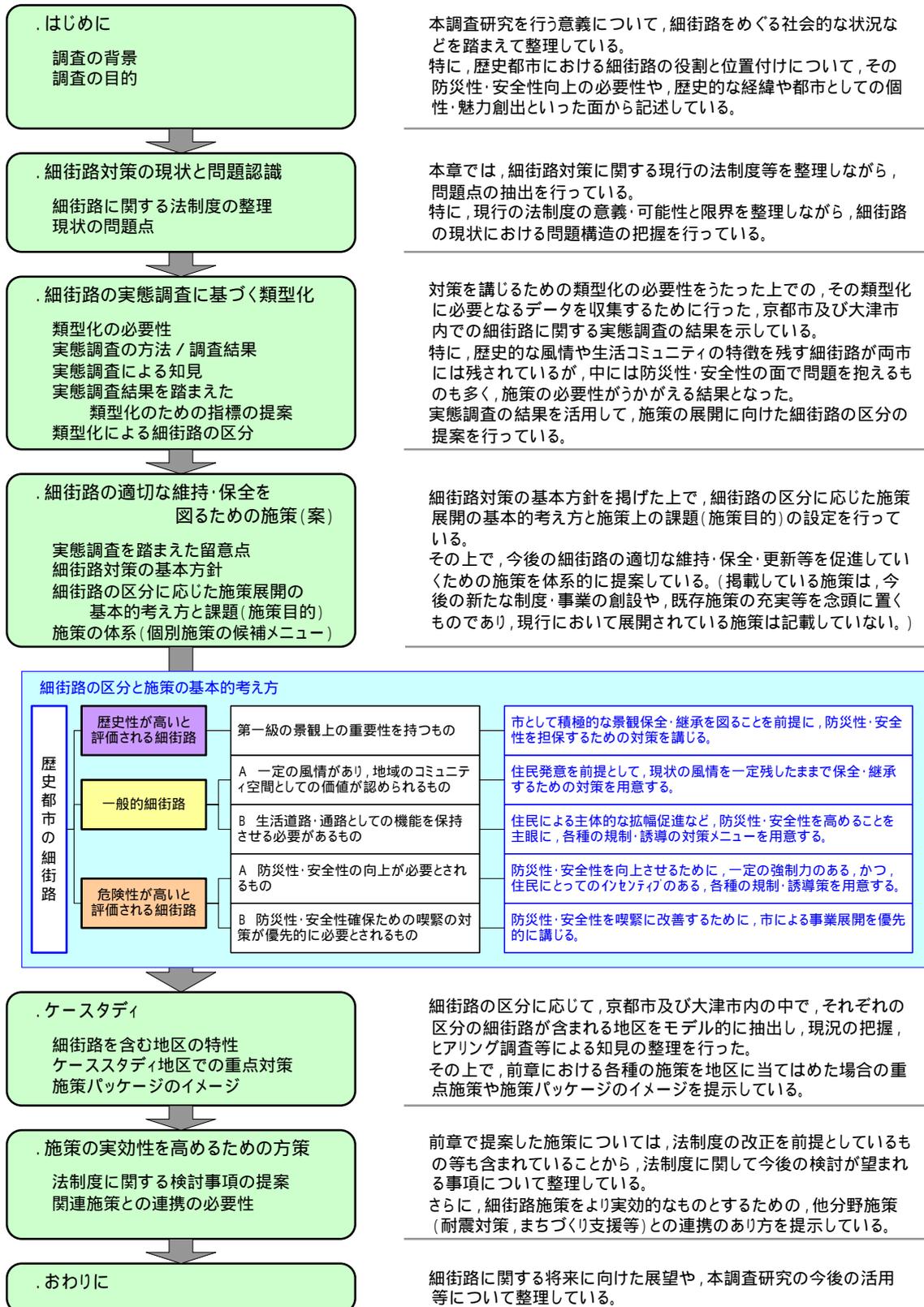
具体的には、歴史的な景観形成に寄与している細街路については、防災性を加味しながら保存・継承することを主眼に、また、それ以外の細街路については、防災性の向上を基本に、歴史都市における細街路の適切な維持・継承のあり方と手法を検討するものとする。

なお、本調査で行う実態調査については、今後の施策展開を図る上での第一次的な基礎情報としての活用を見据えた整理を行うものとする。

### 3. 調査フロー

本報告書の概括的な内容・流れについて、以下にフロー図を示す。

図 1 調査フロー



## II . 細街路対策の現状と問題認識

---

### 1 . 細街路に関する法制度の整理

---

まず、細街路に関係する諸制度について、以下にポイントを整理する。

特に、4m未満の道路・通路に接する敷地においては、基本的に建築できないこととなっているが、条件によっては建築できる手法が複数用意されている。ただし、道路・通路の中心線から2m後退させることが基本であり(3項道路は2m未満でも可能)、狭小宅地の多い歴史都市では大きなハードルとなる。

また、連担建築物設計制度や上記3項道路制度なども、実際の適用面・運用面での課題も多いことが指摘される。

#### (1) 2項道路関係

基本的に、敷地は前面道路中心線から2m後退する必要がある。

幅員4m未満1.8m以上の袋路は道路ではない。(京都市の場合)

幅員4m未満の袋路についても2項道路指定している。また、1.8m未満の私道であっても道路指定をしているケースがある。(天津市の場合)

花壇等の固定物について、道路後退部分への設置に関する規制がない。

#### (2) 43条ただし書き関係

道路でない通路(京都市の場合は袋路等)であっても、一定要件の下で、建替は可能である。

43条ただし書きによる建て替えに当たっては、通路に関する同意、建物用途、中心線からの2m後退などの要件が課される。(京都市の場合)

天津市の場合には、43条許可の件数は非常に少ない。

#### (3) 3項道路関係

景観上重要な地区等、土地の状況によりやむを得ない場合には、中心から1.35mの後退で建替が可能になる。

3項道路の指定には、建物階数の制限、自主防火等の取組等が必要となる。(京都市の場合)

#### (4) 位置指定道路関係

道路の位置を指定できるという権能が法的に位置付けられたものであるが、現状では基準に適合すれば指定されることから、住宅地開発に多用される。

その一方で、既存の通路の担保性を高めるための救済型の制度としての可能性を持っている。

#### (5) 連担建築物設計制度関係

接道等について、区域全体を一敷地として考えることが可能。

区域内の土地所有者・借地権者全員の同意が必要。

#### (6) 既存不適格建築物の制限緩和関係

既存不適格建築物であっても、増改築等を行うに当たっては、接道義務は課される。

## 2. 現状の問題点

---

細街路の適切な維持・継承を考える上で、現状において問題となっている点とその要因を以下に整理する。

基本的に、問題となっているのは、

細街路沿道の老朽化した建物の建て替えや道路拡幅が進まず、防災上・安全上の問題が生じている。

歴史的な価値を持つ建物が、基準に適合した建て替えを余儀なくされ、まちなみ景観が崩れていく可能性が高まっている。

の2点である。

### (1) 防災上・安全上の問題点とその要因

現状の細街路では、幅員が狭いことによる延焼危険性、及び、道路遮蔽の危険性がある。特に、細街路の沿道の建築物には、老朽化した木造建築物が多く、災害発生時の被害が甚大になる危険性が指摘される。

【その要因】

道路の拡幅が進みにくい

始端部建物のセットバックが進まない

建物の更新が進みにくい

建物の(耐震)改修が進みにくい

袋路において、二方向避難が確保されない

袋路において、将来にわたって、通路の担保性が確保されるとは限らない

細街路の危険性を改善する方向に住民意識が向きにくい

沿線単位での取組の難しさがある

既存施策における細街路の防災性の担保をハードに求めることが一般的である

### (2) 景観保全上の問題点とその要因

現行制度下では、景観上の価値を有するまちなみにおいて、建物を更新する場合に、壁面後退や形態規制等が課されるため、従来の建物意匠やまちなみを保全した建て替えがしにくくなるため、細街路沿いの歴史的なまちなみが今後も大きく変容していってしまう可能性がある。

【その要因】

建て替え・改修時に、現行の建築規定が適用される

伝統的工法によった場合に、費用が相対的に高くなる

経済性の論理が影響する

所有者の意向がない

### III . 細街路の実態調査に基づく細街路の類型化

---

#### 1 . 類型化の必要性

---

前章で見たように、歴史都市における細街路は、都市の歴史・文化を色濃く残す存在としての価値を有するとともに、実際の市民の生活の場としての機能を有している。その中には、地域住民の努力などによって、風情ある魅力的な空間として良好な状態で保全されてきているものもあれば、沿道家屋の老朽化等によって、防災面・安全面で問題が大きい状態となっているものもある。

そのため、今後の対策を考えていく上では、まず細街路の実態を捕捉し、特性に応じて、一般的な細街路と歴史都市の景観形成に寄与する細街路等を類型化する必要があると考えられる。また、類型化を図るに当たっては、特に景観(歴史性)や安全(防災性)の視点を重視し、道や建物群の表層だけではなく、地域住民の道や建物群との関わり合いも含めた、細街路を中心とする空間全体を詳細に把握することが求められる。

そこで、以下のようなハード条件及びソフト条件に関する項目のデータを収集する。なお、調査項目は、細街路の防災上の課題抽出や歴史的細街路の認定基準の検討に資すると思われる、目視可能な項目及び既存文献での把握可能な項目を選定した。

- ・ 現況写真  
調査対象とする細街路や沿道建築物のほか、歴史性や防災性などの観点から細街路の特徴を表していると思われるもの
- ・ 道  
幅員、延長、舗装状況、通り抜け、袋路の場合はその形態(枝分かれ、鍵型など)、管理区分(公道・私道)
- ・ 沿道建築物  
建ち並び戸数(そのうち、住宅、非住宅、空家の戸数)、階数、構造、築年数、老朽度(耐震性、防火性)
- ・ 当該細街路の防災上の課題、問題点  
防災器具の設置状況、防災施設の設置状況、始端部の堅牢性、避難路の状況
- ・ 歴史的細街路として保存・継承すべき必要性の有無  
町家<sup>1)</sup>の有無、歴史性を表すものの有無、保全に関する指定状況
- ・ その他  
コミュニティ・居住状況(路上ごみの状況、掲示板の設置状況、道路へのはみ出し駐輪の状況、花や緑・植栽の状況、空家の有無)、安全状況(救急車停車位置の状況、避難路の障害物の状況)、衛生状況(日照・採光、排水のにおい)

---

<sup>1)</sup> 町家とは、14頁「沿道建築物調査シート(Bシート)」中の町家の有無に示すおおむね昭和初期以前に建築された真壁の木造建築物をいう。

## 2. 実態調査の概要

### (1) 調査対象

調査対象とする細街路は、幅員が約 1.8m(1.75m<sup>2</sup>)以上 4m未満の道を基本とした。なお、京都市と大津市では、それぞれ個別に、上記以外の幅員の細街路についても補足的な調査をしている。

### (2) 調査対象区域

京都市及び大津市の調査対象区域は以下の通りである。

京都市: 上京区, 中京区, 下京区, 東山区の 4 区 (28.77km<sup>2</sup>)

図 2 調査対象区域図(京都市)



大津市: 長等学区から石山学区にかけての区域(約 4 km<sup>2</sup>)

図 3 調査対象区域図(大津市)



2) なお、幅員を 1.8m 以上ではなく 1.75m 以上としたのは、調査員や計測場所等に起因する計測誤差によって、調査対象である細街路が漏れることを配慮したことによる。

### 3. 実態調査の結果

#### (1) 京都市における細街路の現状

- ・ 調査対象区域では、約 190km の総延長を有する約 3,300 本の細街路(類型 と )が存在し、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る。
- ・ 実数でみると、4 区の中では中京区が、細街路の本数、総延長、総軒数とも、他区を上回っている。また、面積あたりでも、中京区がそれぞれ他区を上回っている。

表 1 調査対象区域(京都市)の細街路の状況

エリア	類型	調査データ数	本数	総延長 (m)	総軒数 (軒)
上京区	調査可(1.75～4.00m)	676	726	43,258	9,224
	特例(～1.75m)	104	107	4,601	962
中京区	調査可(1.75～4.00m)	788	828	51,027	11,745
	特例(～1.75m)	35	35	1,310	261
下京区	調査可(1.75～4.00m)	732	766	44,677	9,566
	特例(～1.75m)	60	61	2,166	426
東山区	調査可(1.75～4.00m)	642	711	42,305	8,076
	特例(～1.75m)	92	95	3,491	782
4区 合計	調査可(1.75～4.00m)	2,838	3,031	181,268	38,611
	特例(～1.75m)	291	298	11,567	2,431

エリア	類型	面積 (km <sup>2</sup> )	面積あたり 本数(本/km <sup>2</sup> )	面積あたり 総延長(m/km <sup>2</sup> )	面積あたり 総軒数(軒/km <sup>2</sup> )
上京区	調査可(1.75～4.00m)	7.11	102	6,084	1,297
	特例(～1.75m)		15	647	135
中京区	調査可(1.75～4.00m)	7.38	112	6,914	1,591
	特例(～1.75m)		5	177	35
下京区	調査可(1.75～4.00m)	6.82	112	6,551	1,403
	特例(～1.75m)		9	318	62
東山区	調査可(1.75～4.00m)	7.46	95	5,671	1,083
	特例(～1.75m)		13	468	105
4区 合計	調査可(1.75～4.00m)	28.77	105	6,301	1,342
	特例(～1.75m)		10	402	84

#### (2) 大津市における細街路の現状

- ・ 調査対象区域における 1.75～4.00m の細街路は、総延長約 28km、本数 385 本であり、その沿道には延べで約 3 千 8 百軒の建築物が面している。

表 2 調査対象区域(大津市)の細街路の状況

類型	調査データ数	本数	総延長 (m)	総軒数 (軒)
(1.75～4.00m)	379	385	27,920	3,839

類型	面積 (km <sup>2</sup> )	面積あたり 本数(本/km <sup>2</sup> )	面積あたり 総延長(m/km <sup>2</sup> )	面積あたり 総軒数(軒/km <sup>2</sup> )
(1.75～4.00m)	4.00	96	6,980	960

## 4. 実態調査からの知見

---

### (1) 実態調査の分析

#### 細街路に面する建物は多い

- ・ 歴史都市としての特性からも想定されるように、細街路に面する建物が多いことが改めて確認できた。京都市の調査対象区域では、約 190km の総延長を有する約 3,300 本の細街路（1.75m 以上 4.0m未満）が存在し、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ることとなる。
- ・ その多くが、木造の住宅である。特に、袋路では木造住宅の割合が高くなる。
- ・ また、今回の調査では、1.75m 未満の細街路は調査対象としていないが、4.0m未満の細街路のうち、1.75m 未満の細街路の本数が約 4 割あることから、細街路に面している建物はさらに多くなる。

#### 袋路状の細街路が多い

- ・ 細街路の形態別にみると、本数ベースで、通り抜けは全体の約 4 割、袋路は全体の約 6 割を占める。
- ・ また、延長ベースでは、通り抜けは全体の約 6 割、袋路は全体の約 4 割を占める。

#### 細街路の舗装状況は、地域によって違いがある

- ・ 細街路の舗装状況は、通り抜けではアスファルト舗装が最も多く、次いでコンクリート舗装となる。その一方、袋路では、コンクリート舗装が最も多く、次いでアスファルト舗装となる。
- ・ 歴史的な要素となりうる石畳は、京都市の下京区や東山区で多くなっており、ともに細街路の約 1 割が石畳である。

#### 防災器具の設置割合が多く、防災意識の高さがうかがえる

- ・ 京都市での防災器具の設置状況については、85%前後の細街路が、消火器、水バケツを中心とする防災器具を設置している。
- ・ その一方で、防災上有効な、防災器材庫や公園、避難路などを有する細街路は少ない。

#### 袋路では、老朽化した建物の割合が高い

- ・ 形態別の沿道建築物の老朽度をみると、京都市では、通り抜けの「3 割以上」の割合が 10% であるのに対し、袋路の「3 割以上」の割合は 22% で、12% ポイントほど高い。また、幅員の狭い細街路ほど、「老朽化した建築物が 3 割以上」の割合が高くなる。

#### 歴史性を示す要素が残る細街路

- ・ 歴史性を示すものの有無をみると、細街路の約 3 割で歴史性を示すものが存在している。

## (2) 京都市と大津市の細街路の特性の違い

### 都市特性の違い

京都市、特に、今回の実態調査の対象となった市内の中心部は、歴史的に見ても、平安京の時代から都市化が進み、多くの人々が高密度に集住する都市形態が長く続いてきた。そのため、土地利用上、木造住宅が集積し人口が増加する中で、敷地も細分化されていった。その過程の中で、多くの細街路がつくられていき、その空間を活用した住民同士のコミュニティが醸成されていったと考えられる。データを見ても、大津市の調査対象エリアに比較して、より多くの細街路が集積していることが分かる。

その一方、大津市の場合、京都と同様に、大津京の時代から発展を見せてきたが、人口集積という点では京都市ほどの集中がなく、土地利用上、比較的余裕があるという特性がある。そのため、細街路の数が京都市に比べて少ない。また、細い細街路があるものの、その細街路に接道する敷地に余裕があり、現実的には壁面後退がなされているということもあり、京都市における町家が連なったまちなみとは趣を異にする。

### 現象面での違い ～歴史性について～

大津市は京都市に比べて細街路の沿道建築物の更新が進んでおり、細街路は舗装された状態のものが多く、側溝も整備されている。一方、風情ある細街路と見なされるものが相対的に少ない。それに対して、京都市の場合、特に袋路においてはアスファルト舗装でないものが多く、モルタルや砂利敷きが多いが、石畳などが敷かれている場合もみられる。その意味で、まちなみ自体の歴史性は、京都市のほうがより強く出ていると考えられる。

### 現象面での違い ～防災性について～

大津市では、水バケツや消火器など住民が管理する防災用の器具の設置は京都市に比べると少ない。京都市は老朽化の進んだ木造の沿道建築物割合の高い細街路が多いが、水バケツなどの防災用の設備は確保されている場合が相対的に多い。

### 袋路に対する制度や2項道路指定の扱いなどの違いによる影響

京都市は袋路を道路と認めていないが、大津市では袋路でも2項道路指定をしていることが影響して、細街路の状態に違いが見られる。

大津市では、里道など古くから共同利用している街路は市道として認定されているものがあり、こういった道ではアスファルト舗装や側溝などの整備がされている。また早くから下水道整備が行われていたことも道路の整備が進んだ一因と想定される。また、大津市では、建築基準法第42条第6項に基づき1.8m未満であっても建築審査会の同意を得て2項道路の指定をしている場所が、長等2丁目、3丁目の一部に存在する。この地区は昔の「花街」で特に狭小な街路の多い街区であったところから、建て替えに対応するための救済措置的な意味合いがあった。

一方、京都市では袋路は道路として認められないため、アスファルトではない舗装のままで残り、建物も更新されにくく、結果として石畳みや町家などの風情有る空間が残されているのではないかと考えられる。景観などへの市民の関心が高いことやお隣への配慮が強い生活文化なども影響している可能性がある。また防災面で不安が残るため、居住者の防災への意識が高くなって水バケツの維持管理や消火器の管理などにきめ細かく対応されているところが比較的多くなっていると推察される。

京都市並びに大津市ともに今回の調査対象エリアは一部であり、全体の傾向とは言い切れないが、都市特性の違い、建築基準法の制度運用の違いや市民性の違いが、空間的な違いを生じさせている面もあると考えられる。

## 5. 実態調査結果を踏まえた類型化のための指標の提案

実態調査の結果を踏まえて、細街路の類型化のための1次的な指標を設定する。本調査では、細街路の防災上の課題抽出や歴史的細街路の認定基準の検討に資する指標が必要であるため、調査項目に基づいて「景観(歴史性)指標」と「安全(防災性)指標」の2つの指標を提案する。

### (1) 景観(歴史性)指標

調査項目の中でも、町家の有無、歴史性を示すものの有無、伝統産業工房又は石畳舗装の有無、保全のための地域指定の4項目に基づいた指標を提案する。

#### 景観(歴史性)指標

= (町家の有無の評価ウェイト) × (歴史性を示すものの有無の評価ウェイト) × (保全のための地域指定等の評価ウェイト) × (伝統産業工房又は石畳舗装の有無の評価ウェイト)

表3 景観(歴史性)指標を試算するための評価ウェイト

町家	
有り	1.0
無し	0.9
歴史性を示すもの	
有り	1.0
無し	0.9
保全のための地域指定等	
有り	1.0
上記と同等のもの( )	0.9
無し	0.8
( ) 観光地等で魅力のある細街路である場合	
伝統産業工房又は石畳舗装	
有り	1.0
無し	0.9

#### 【指標の捉え方】

本調査で把握した4項目について、全て該当する場合を1.0とした上で、1項目の非該当につき0.9(保全のための地域指定等については0.8)を掛けることで、景観(歴史性)の尺度を定量的に表現している。なお、この数値設定は、指標毎に条件が下がる場合は評価も一つ下げるといふ、序列の考えで表現したものであり、数値自体に論理的な裏付けがあるわけではない。

## (2) 安全(防災性)指標

調査項目の中でも、始端部幅員、延長、沿道建築物の総軒数、老朽度、防災施設の有無の5項目に基づいた指標を提案する。

### 安全(防災性)指標

$$= (\text{始端部幅員の評価ウェイト}) \times (\text{延長の評価ウェイト}) \times (\text{総軒数の評価ウェイト}) \times (\text{老朽度の評価ウェイト}) \times (\text{防災施設の評価ウェイト})$$

表 4 安全(防災性)指標を試算するための評価ウェイト

始端部幅員	通り抜け	袋路
1.8～2.7m	0.8	0.7
2.7～3.6m	0.9	0.8
3.6～4.0m	1.0	0.9
延長	通り抜け	袋路
～35m	1.0	0.9
35～70m	1.0	0.8
70m～	0.9	0.7
総軒数	通り抜け	袋路
30軒以上	0.8	0.7
30軒未満	1.0	0.9
老朽度	通り抜け	袋路
3割以上	0.8	0.7
3割未満	1.0	0.9
防災施設	通り抜け	袋路
有り	1.0	1.0
無し	0.8	0.8

#### 【指標の捉え方】

本調査で把握した5項目について、細街路が通り抜けであり、全ての項目で安全である場合を1.0とした上で、1項目の非該当につき0.9～0.7の評価ウェイトを掛けることで、安全(防災性)の尺度を定量的に表現している。なお、この数値設定は、指標毎に条件が下がる場合は評価も一つ下げるといふ、序列の考えで表現したものであり、数値自体に論理的な裏付けがあるわけではない。

#### 【指標の基準値の設定根拠】

##### 始端部幅員

2.7mは現行の基準法の以前の道路幅員(9尺)、3.6mは上記に半間(3尺)を加えたもので4mにほぼ近いため、1.8mに半間加えた2.7m、2.7mに半間加えた3.6m、そして3.6～4.0mの3区分で設定した。

市街地建築物法:大正8年4月5日法律第37号<大正9年12月1日施行>

##### 延長

位置指定道路は建築基準法第42条第5項規定により、政令(同法施行令第144条の4)で定める基準に袋路状道路の延長基準が35mとある。また、京都市建築基準法第43但書の規定に基づく許可基準において、延長を以下の3区分で分類している。～35m(特に規制はもうけていない)、35～70m(建築物の防火規制の制限(準耐火建築物以上))、70m～(下記の戸数30軒以上のものには「防火防災対策状況を報告すること(消火器の設置、水バケツの設置、火災予防訓練の実施等)」を条件付け)。この3区分に基づいて設定した。

##### 総軒数

京都市建築基準法第43条但書の規定に基づく許可基準において、軒数を以下の2区分で分類している。30軒以上(延長が70m～のものに「防火防災対策状況を報告すること(消火器の設置、水バケツの設置、火災予防訓練の実施等)」を条件付け)30軒未満(特に規制は設けていない)。この2区分に基づいて設定した。

##### 老朽度

事務局内部で議論・調整を行い、3割程度で危険性は高いと判断して、3割以上・未満の2区分で設定した。

##### 防災施設

事務局内部で議論・調整を行い、有無の2区分で設定した。

### (3) 2つの指標からみた細街路の現状と類型化

景観(歴史性)指標と安全(防災性)指標からみた細街路の分布状況は下図表の通りである。

細街路の半数近くが、景観(歴史性)指標 0.7 未満かつ安全(防災性)指標 0.4 以上 0.8 未満に該当している。

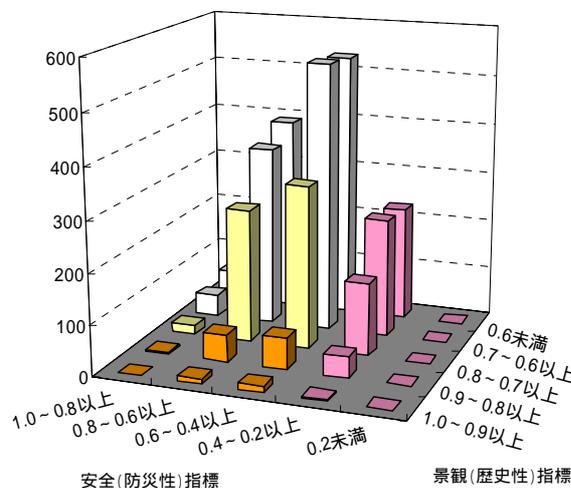
これらの分布状況をもとに、細街路の類型化のための区分(境界)を設定した。

安全(防災性)指標については、始端部幅員、延長、総軒数、老朽度、防災施設の5項目全てが、「安全(=1.0)というランクから1ランク落ちる状況」(「通り抜け」:各項目の評価が順に、『0.9』、『0.9』、『0.8』、『0.8』、『0.8』となる状況)であった場合、それぞれの指標のかけ算による総合評価は『0.4』程度となる。これに該当する街路は、どの指標からも何らかの危険性が懸念される街路としてとらえることができるため、この状況を下回る総合評価結果の街路を危険性のある細街路と判断した。その上で、この『0.4』付近及び以下に該当する細街路の画像をチェックすることで、境界の妥当性について確認を行い、最終的に『0.4』を境界として設定した。(なお、「袋路」において、全ての項目で安全ランクから1ランク落ちる場合は、総合評価は『0.25』程度となる)

景観(歴史性)指標については、町家の有無、歴史性を示すものの有無、保全のための地域指定等、伝統産業工房又は石畳舗装の有無という4項目のうち、2項目が『0.9』の場合(総合評価が0.8程度)、ならびに3項目が『0.9』の場合(総合評価が0.7程度)のそれぞれを境界として設定した。これにより、景観(歴史性)指標については総合評価が『0.8』ならびに『0.7』をそれぞれ境界として、以下に示す4グループに類型化した。なお、安全(防災性)指標だけでなく、景観(歴史性)指標の各境界についても、境界付近に該当する細街路の画像を確認することで、境界としての一定の妥当性について確認している。

図表 4 2つの指標からみた細街路の現状と類型化(京都)

		安全(防災性)指標					
		1.0以下 0.8以上	0.8未満 0.6以上	0.6未満 0.4以上	0.4未満 0.2以上	0.2未満	総計
景観 (歴史性) 指標	カテゴリー-3 0.6未満	57	390	532	228	0	1,207
	カテゴリー-2 0.6以上 0.7未満	42	360	540	237	1	1,180
	カテゴリー-1 0.7以上 0.8未満	18	267	325	145	0	755
	カテゴリー-0 0.8以上 0.9未満	3	54	63	41	0	161
	0.9以上 1.0以下	0	10	13	3	0	26
総計		120	1,081	1,473	654	1	3,329



## 6. 類型化による区分

前項の指標等を活用して、施策展開を考える上での細街路の区分を設定する。

### (1) 細街路の区分の基本的考え方

表 5 細街路の区分設定

区分	細区分		対象
歴史性が高いと評価される細街路 (歴史的細街路)			第一級の景観上の重要性を持つもの
一般的細街路	A	一定の風情があり、地域のコミュニティ空間としての価値が認められるもの	歴史的細街路ほどの景観上の重要性は共有化できないが、歴史都市としてのまちなか空間を象徴するもの
	B	生活道路・通路としての機能を保持させる必要があるもの	建替・更新が一部で進むなど、歴史性がさほど表出されていないもので、安全面で問題がないもの
危険性が高いと評価される細街路 (危険細街路)	A	防災性・安全性の向上が必要とされるもの	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もの
	B	防災性・安全性確保のための喫緊の対策が優先的に必要とされるもの	

### (2) 細街路の区分のための判断基準

#### 歴史的細街路

歴史的細街路	
<table border="1"> <tr> <td>景観(歴史性)指標が0.8以上のもの</td> </tr> </table>	景観(歴史性)指標が0.8以上のもの
景観(歴史性)指標が0.8以上のもの	
前述の 카테고리 1 に属するもの	

具体的な施策・事業の実施に当たっては、以下の要素について総合的な二次判断を行い、各細街路及び細街路が存在する地域の特性やソフト面の取組を十分に勘案する必要がある。

#### 【ハード面の基準】

現状の道路幅員が4m未満である

沿道に保全すべき建築物の建ち並びがあり、景観の形成の保全や建築物の保存計画について規制を設けている区域にある

細街路としての美しいたたずまいがある

#### 【ソフト面の基準】

地域、地区に対して、景観上の施策がある

地域住民から細街路のまちなみ保全に対する要望がある

地域防災活動が活発に行われている

まちづくり協議会等の地元組織がある

## 一般的細街路

一般的細街路A:

一定の風情があり、地域のコミュニティ空間としての価値が認められるもの

景観(歴史性)指標が0.7以上0.8未満のもの

前述の 카테고리-2 に属するもの

なお、一般的細街路Aについては、上記の一次判断に加えて、以下に示す事項を勘案しながら、判断を行うものとする。

### 【ハード面の基準】

現状の道路幅員が4m未満である

細街路の形成時期が基準時以前である

町家等の伝統的な建築物が残る等一定の通り景観が保全されている

### 【ソフト面の基準】

地域住民から細街路のまちなみ保全に対する要望がある

地域防災活動が活発に行われている

まちづくり協議会等の地元組織がある

## 危険細街路

危険細街路A : 防災性・安全性の向上が必要とされるもの

安全(防災性)指標が0.3より大きく0.4以下のもの

危険細街路B : 防災性・安全性確保ための喫緊の対策が優先的に必要とされるもの

安全(防災性)指標が0.3以下のもの

(特に、危険細街路が集積している場合は施策の優先度を高める)

前述の 카테고리-4 に属するもの

上記の一次判断に加えて、以下の要素を勘案した判断を行う。

### 【ハード面の要素】

火災に対する安全性に関すること

沿道建物の耐火性能(更新の割合、耐火建築等の存在) / 沿道建物の階数(建て込み具合)

消火栓など防火装置の存在及び当該施設への距離

避難スペースの有無(敷地内通路、空地等の存在)

消防車の通行可能性

地震に対する安全性に関すること

沿道建物の耐震性能(更新の割合、耐震改修の実施状況、新耐震基準適合建築物の割合等)

避難スペースの有無(敷地内通路、空地等の存在)

### 【ソフト面の要素】

地域防災活動の活動状況 / 地域の防災設備(バケツ等)の管理状況

地域の自治組織等の活動状況(コミュニティ形成が進んでいるかどうか)

## IV . 細街路の適切な維持・保全を図るための施策(案)

---

### 1 . 実態調査を踏まえた留意点

---

細街路には形態や形成過程など、多彩なバリエーションがある  
細街路に対する住民の思い入れは強い  
細街路の幅員が狭いほど、老朽化が進む  
細街路の集積地が存在する

### 2 . 細街路対策の基本方針

---

総合的な観点からの防災性・安全性の担保を大前提とする

人命の尊重は、何にも増して最重要視されるべきことであり、一定の道路幅員の確保は防災上重要な意味を持つことは明白であるため、現行幅員での建て替えを安易に誘導することは戒めるべきである。ただし、道路幅員や建物の耐震性能・防火性能などのハード面のみで防災性を評価するのではなく、住民の自主防災の取組やコミュニティ活動の活発さなども、防災性を高める手段として位置付けることが重要である。また一本一本の細街路の状況のみだけでなく、細街路相互の集積度合や隣接する建物のなど、街区全体の防災性を総合的な観点から柔軟に評価することを念頭に置くことも必要である。

防災性・安全性を担保した上で、地域の実情にあった、多面的な対策メニューを用意する

歴史都市の細街路は、その都市の歴史風土を物語るものであり、都市としてのアイデンティティ、地域住民のコミュニティを象徴する重要な要素となっている。特に、単体としての細街路のみならず、細街路が都市全体にネットワークとして存在することが歴史都市としての特徴でもある。こうした特徴を後世に伝えていくためにも、一律に道路拡幅や形態規制等を課すのではなく、細街路の状況や、その周辺敷地・地域の実状に応じて、細街路の維持・保全・更新していくための多彩な方策を用意する必要がある。

住民の意識や発意を重要視する

行政主体として多彩な事業メニューを用意したとしても、導入の判断は、第一義的には沿道住民、ひいては地域の住民に委ねられる。特に、袋路は私有地である場合が多く、所有者を含む沿道の住民の意思を尊重する必要がある。そのため、地域として「細街路の景観を残していきたいのかどうか」、「細街路の危険性をなんとか改善していきたいのか」という住民の意志が尊重されるべきであり、その住民の発意、コミュニティの状況に応じた支援・誘導の施策を講じていくことが重要と考えられる。

喫緊の対策が必要な箇所では、行政としての強力な施策展開を念頭に置く

細街路対策において、住民の発意を尊重することが重要と考えられるが、歴史都市には、喫緊の防災対策・安全対策が必要とされるような危険箇所があることも見逃してはならない。こうしたケースでは、住民発意を待たずとも、行政の責任として、当該地域の防災対策・安全対策を強力に講じていく必要性が高い。また、景観上重要な箇所においては、行政としてまちなみ保全を積極的に推進することが必要となる。このような場合には、住民の意向を踏まえつつ、行政としての積極的な介入を行うことも、施策メニューの中では想定しておくことが必要である。

### 3. 細街路の区分に応じた施策展開の基本的考え方と施策上の課題(施策目的)

---

#### (1) 歴史的細街路に対して

市として積極的な景観保全・継承を図ることを前提に，防災性・安全性を担保するための対策を講じる。

##### 【施策上の基本課題(施策目的)】

現状の風情を残したままでの再生(建替・改修)を可能とする

#### (2) 一般的細街路Aに対して

住民発意を前提として，現状の風情を一定残したままで保全・継承するための対策を用意する。  
(住民によるソフト面の取組など，防災性・安全性の担保を最低条件)

##### 【施策上の基本課題(施策目的)】

防災性・安全性の向上を前提として，現状の風情を残したままでの再生(建替・改修)を可能とする

#### (3) 一般的細街路Bに対して

住民による主体的な拡幅促進など，防災性・安全性を高めることを主眼に，各種の規制・誘導の対策メニューを用意する。

##### 【施策上の基本課題(施策目的)】

防災性・安全性の向上のために，道路・通路の拡幅を促進する  
防災性・安全性の担保のために，道路・通路の担保性を高める  
拡幅が見込みにくい場合に，建物側での防災性・安全性を高める

#### (4) 危険細街路Aに対して

防災性・安全性を向上させるために，一定の強制力のある，かつ，住民にとってのインセンティブのある，各種の規制・誘導策を用意する。

##### 【施策上の基本課題(施策目的)】

拡幅が見込みにくい場合に，防災性を担保した建替を促進する

#### (5) 危険細街路Bに対して

防災性・安全性を喫緊に改善するために，市による事業展開を優先的に講じる。

##### 【施策上の基本課題(施策目的)】

危険道路の幅員を積極的に拡幅する  
危険地区の防災性・安全性を積極的に高める

## 4. 個別の施策候補メニュー

---

以下に、細街路の適切な維持・保全・更新等を促進していくために、想定される個別の施策候補メニューを次頁以降に示す。

施策候補の整理に当たっては、以下の4つの区分に従った記述をしている。

表 6 施策候補の記述区分

区分	適用
従来制度策	従来から実施している制度・施策・事業
制度活用策	現行枠内で、新たに活用する制度・施策・事業
制度運用改善策	運用上の改善を行う制度・施策・事業
制度改正策	法改正等を必要とする制度・施策・事業

なお、施策候補メニューの提示に当たっては、「通り抜け」ができる道路と、通り抜けができない「袋路」との違いによって制度等が大きく変わってくるため、それぞれの区分に留意した記述をしている。

図 5 細街路に対する施策の体系

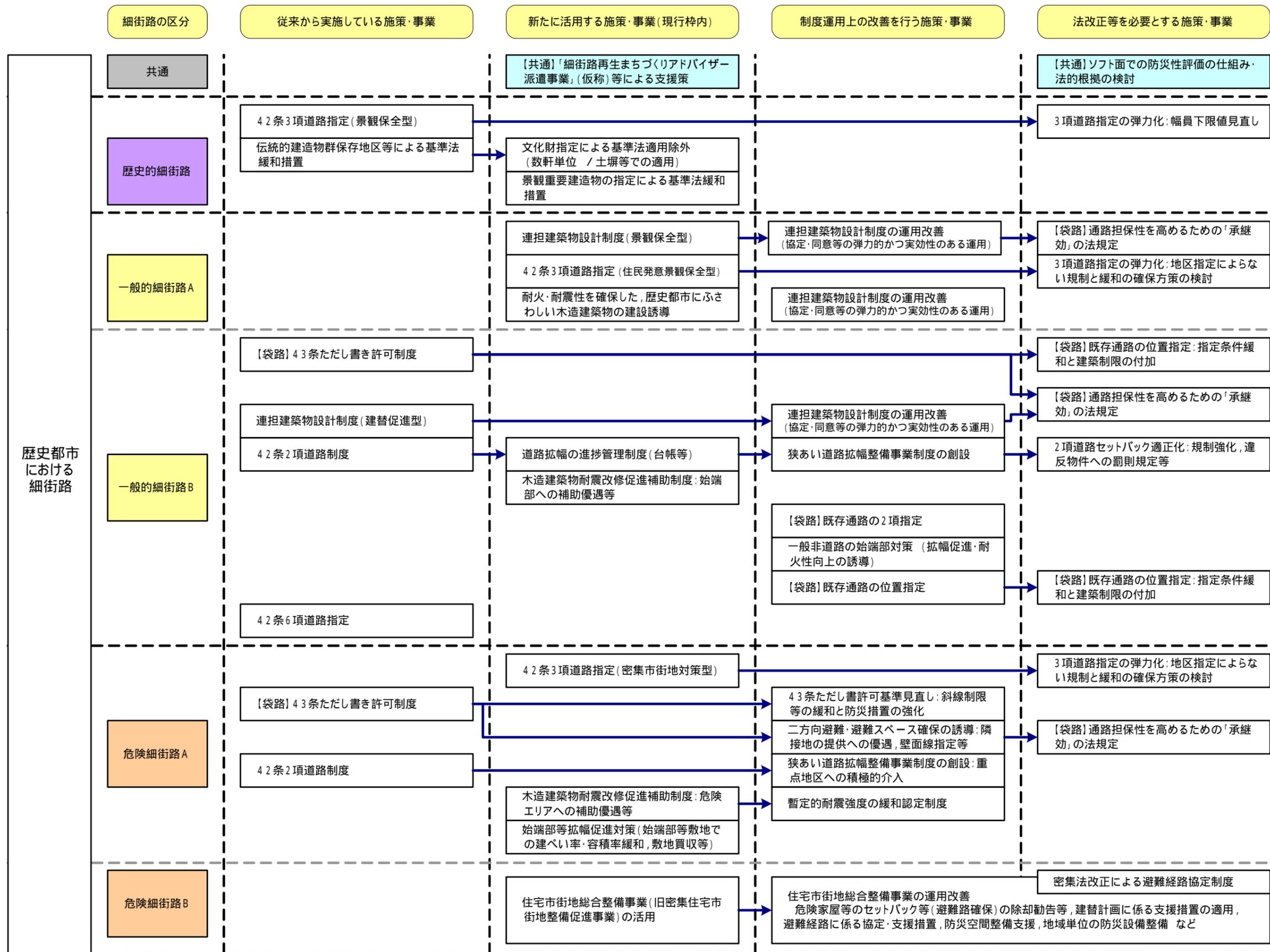
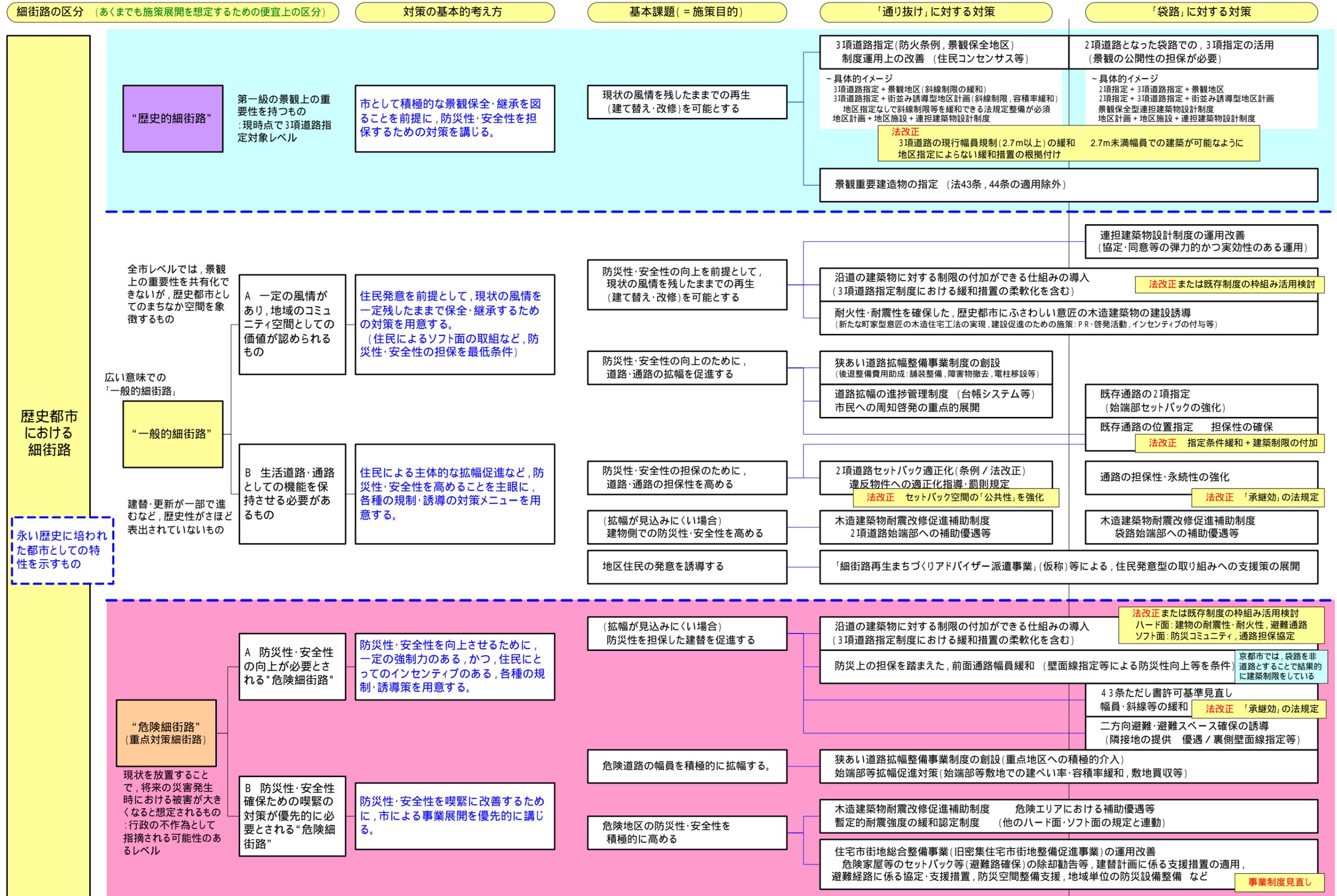


図 6 細街路に対する主要施策候補メニューの全体像



## V. ケーススタディ

---

### 1. ケーススタディ地区における細街路の状況

---

#### 京都市

本調査では、細街路の有する特性や地域特性を考慮して、調査対象区域の中から、以下に示す東山区栗田地区、東山区六原地区、上京区翔鸞地区、中京区本能・明倫地区の計4地区をケーススタディ地区として取り上げた。これらの地区の選定理由については以下の通りである。

#### 【選定理由】

- ・ 栗田地区(東山区)  
幅員が狭く延長の長い細街路(特に、袋路)が多く存在し、その沿道には多くの老朽家屋が密集して残存するなど、防災面・安全面からみて危険性が高いため。
- ・ 六原地区(東山区)  
幅員が狭く延長の長い細街路(特に、通り抜け)がネットワーク状になって存在し、その沿道には木造住宅が密集して残存するなど、防災面・安全面からみて危険性が高いため。
- ・ 翔鸞地区(上京区)  
京都最古の花街である上七軒を有し、伝統的な町家が多く残存するなど、細街路の多くが一定の歴史的な風情を備えているため。
- ・ 本能・明倫地区(中京区)  
町家などの木造住宅などから中高層建築物への建て替えが顕著に進んでおり、防災面・安全面からみて危険性が低いため。

#### 大津市

大津市においては、細街路の有する特性、特に歴史性の観点から、中庄2丁目地区を対象に取り上げている。

#### 【選定理由】

- ・ 中庄2丁目地区  
大津市内にあって、徳川家の譜代本多氏の城下町膳所の町並みを今に残す市域であり、歴史性のある細街路が確認される地域であるため。

## 2. ヒアリング結果

---

実態調査では把握しきれない情報を補足的に収集するため、ケーススタディ地区においてヒアリング調査を実施した。ヒアリング結果の概要を以下に示す。

土地・建物の所有関係によって路地の形態維持は変わってくる  
ネットワークであっても街路毎の判断が必要である  
商業的価値が出てくると、細街路のネットワークとしての価値が向上する  
一般的には、まちなみよりも住み易さ、住み続けられることを重視している  
避難路の確認は必要と認識されている  
防災訓練は地域差が激しい  
危険細街路は福祉施策との連動も必要と想定される  
細街路内に管理人がいると管理が容易となる

## 3. ケーススタディ地区における重点対策

---

### (1) 歴史的細街路に対する具体的対策

3項道路制度の弾力的・積極的な適用 ~ 幅員2.7m未満道路への範囲拡大

### (2) 一般的細街路Aに対する具体的対策

景観保全型の連担建築物設計制度の活用

### (3) 一般的細街路Bに対する具体的対策

道路・通路の拡幅及び担保性確保のための促進施策

### (4) 危険細街路Aに対する具体的対策

耐震改修促進施策と連携した防災性向上施策

### (5) 危険細街路Bに対する具体的対策

住宅市街地総合整備事業(密集市街地整備型)の適用

### (6) 共通の支援策

「細街路再生まちづくりアドバイザー派遣事業」(仮称)の創設

## VI . 施策の実効性を高めるための方策

---

### 1 . 法制度に関する検討事項の提案

---

前章で提示したそれぞれの施策を機動的に展開しようとする場合には、法制度を含めた見直しが必要になってくる面がある。以下に、法制度に関して検討が必要と考えられる事項を示す。

#### (1) 3項道路指定制度について

##### 下限値の見直し

平成 15 年に措置された法43条の2条例を効果的に活用することを前提に、上記下限値の撤廃も含めて見直しを検討すべきである。

##### 緩和措置の柔軟化

3項道路の指定に伴い斜線制限等が厳しくなるが、それらを緩和するには、現行の枠組では景観地区や街並み誘導型地区計画の指定が前提とされており、これら地区指定についての合意形成が進まない場合などには、そのことが要因となって、結果的に3項道路指定が進まないなど、機動性・汎用性に欠ける場合がある。また、保全すべき細街路は、それらの地区指定に見合ったエリアの中にあるものだけでなく、細街路単体として歴史的に存在するものもある。

このため、上記地区指定によらない緩和措置についても検討すべきである。

#### (2) 沿道の建築物に対する制限の付加ができる仕組みの導入

特定行政庁が地域の特性や実情に即して沿道の建築等に関し特別の条件付けが必要な道路を(包括・個別ともに)指定でき、あわせて、それらの道路に関する制限を条例で付加できるような仕組みが望まれる。しかしながら、現行の法第43条の2の条例は、3項道路の指定の際に限定されており、その他の道路については適用できない。また、法第43条第2項の条例も、対象が特殊建築物や3階以上の建築物に限定されている。

また、上記指定及び条例による制限付加がある道路については、(1)も踏まえ、沿道建築物の適切な保全や更新を図るため、形態制限等の緩和規定を措置することが望まれる。

さらに、通路や私道の担保性を高めるために、法律に基づく「承継効」のある協定制度の創設が必要である。

#### (3) 総合的な観点からの細街路の防災性評価の仕組みづくり ~ソフト面での取組の尊重~

細街路対策において、柔軟性のある施策展開の前提となるのが、「細街路の防災性・安全性を確保できるか」という視点であり、細街路それぞれの防災性を適切に評価・把握することが重要になってくる。

沿道地域の防災性を評価する上では、道路や建物というハードの状況に依拠する判断指標のみならず、ソフト面の取組をも判断指標にできるような、総合的な防災性評価の仕組みづくりが望まれる。

#### (4) 2項道路制度について

2項道路のセットバック部分における空間の担保性の強化のために、法に基づく工作物規制の範囲を拡大するなどにより、適切な道路空間の確保を行えるようにすることが望まれる。

## 2. 関連施策との連携の必要性

---

細街路施策をより実効的なものとするためには、前項の法制度の改正のみならず、細街路に関わる他の分野の施策との連携・連動が望まれる。

### (1) 耐震改修関連制度との連携

細街路の防災性・安全性を高める上では、道路サイドからのアプローチと、建物サイドからのアプローチの両面が必要であり、特に建物の防災性を高める上では、耐震改修関連の施策との連携を密にしておくことが重要である。特に、とかく耐震対策は個々の建物という「点」対策の面が従来では強かったが、今後は、「線」・「面」としての対策が重要になってくると考えられ、その意味でも、細街路対策との連携がより重要になってくる。

### (2) まちづくり支援関連制度との連携

細街路の問題や今後のあり方について地域住民が一体となって考える場所づくりの一助として、まちづくりアドバイザーの派遣制度や、各種の構想・計画策定費の補助制度などを検討していくことが望まれる。

### (3) 道路行政との連携

行政サイドとしても、今回提案した施策によって、細街路がどのように維持・保全・更新されていくかを進捗管理していくことが重要である。そのためには、道路行政セクションとも綿密に連携しながら、細街路台帳システムの導入などを検討していくことが望まれる。

さらに、施策の必要性の高い細街路においては、道路整備や道路管理の適切な執行を行っていく必要がある。特に、狭隘道路対策としての道路整備事業や、袋路における避難通路の確保のための土地買収などを行う上では、道路行政セクションとの協力が不可欠である。

### (4) 景観施策との連携

3項道路指定の前提となる景観上の位置付けや景観重要建造物の指定、緩和条例のあり方について、景観行政と十分に調整・連携を取る必要がある。

### (5) 交通政策との連携

細街路は、コミュニティ空間であるとともに、交通空間でもある。そこでの交通のあり方によって細街路の性格や位置付けも異なってくる一方、細街路のあり方によって、その地域の交通体系も影響を受ける。とりわけ、歩行者空間の復権が目指されている都心部においては、交通政策上、細街路がどのような意味・意義を持つのかを検討しながら、施策を進めていくことが望まれる。

### (6) 観光施策との連携

歴史都市としての重要な都市戦略である観光面での取組において、その歴史性を如実に物語る魅力的な観光資源として細街路を積極的に活用していくことも大きな意味がある。

特に、歴史的な風情を残す細街路や、地域コミュニティの特徴を多く持つ細街路などの保全に対する取組に向けて、観光政策との一層の連携強化が望まれる。

## VII . おわりに

---

本調査研究では、歴史都市である京都市・大津市両市の細街路の現状を把握した上で、今後の適切な維持・保全のための方策について検討してきた。特に、歴史都市としての成り立ちや文化、住民生活など、都市・地域の特性を尊重し、細街路それぞれの背景や現状に応じた柔軟性の高い施策のあり方を検討し、制度の体系として提案したものである。

これまでの細街路対策は、総じて「道路の拡幅」及び「沿道建物の適正な更新」を主眼として行われてきたものであり、都市防災力の向上が図られてきた意義は大きなものがある。その一方で、歴史都市としての特性も影響し、現行制度下では、なかなか細街路の課題解決が進んでこなかった面も否めない。それは、防災性向上というテーマでもしかり、あるいは歴史的まちなみの継承というテーマでもしかりである。本調査研究では、この「細街路の防災性・安全性の担保」及び「細街路の歴史的価値の継承」という2つの重要なテーマを意識しながら、細街路の役割と細街路に対する施策のあり方について、現時点で考えられる限りの内容を検討してきたつもりである。

その結果、従来の細街路対策にない考え方をいくつか提示することとなった。それは、

実態調査に基づくデータ収集とその活用 ~ データを活かした指標の提案  
細街路の類型化の提案 ~ 歴史的細街路・一般的細街路・危険細街路  
細街路の区分に応じた施策展開の提案  
細街路対策における住民発意の尊重の提案 ~ 地域での維持・保全を考える仕組みづくり  
総合的な観点からの細街路の防災性評価 ~ ソフト面の防災力の評価を踏まえた施策展開

といったものである。

その根底にあるのは、「防災性・安全性の担保を前提としながらも、個々の細街路の状況や特性をつぶさに把握・評価して、実効性の高い施策を弾力的に運用していこう」という基本的な理念である。

この基本的な理念は、日本全国に多くある歴史都市にも共通するものであると考えられる。

歴史都市の都市構造やまちなみは、近代・現代的な都市計画理論等によって形成されたものではなく、その道路や敷地の構造・形態が非常に多様であり、また土地の所有関係も、永い歴史の中で複雑な変遷を経てきたものである。特に、生活上の基盤となる道においては、4m という現代の基準となる幅員は想定されていなかったものが多く残る。

そのため、一律の基準や施策に、まちの姿を適用させようとするだけでなく、一方では、歴史都市それぞれの多様性を尊重しながら、その歴史背景や文化性などに応じて、施策の側から柔軟に適用していくことが今後、益々重要になってくると考えられる。

その意味で、本調査研究が、日本全国にある多くの歴史都市における細街路対策の促進・発展に貢献することを期待したい。特に、上記に示した5つの考え方を参考としながら、全国の歴史都市において、都市特性を踏まえた細街路施策の「掘りどころ」となり、その対策の推進に資することを願う。