

# 防災建築規制と人的防災システム —細街路市街地の防災のあり方に即して—

## Disaster Prevention in Densely Built Areas with Narrow Lanes Building Control and Social System for Disaster Prevention

安本 典夫  
Norio YASUMOTO

### 1. はじめに

歴史都市においては、細街路の街区が多く残されており、それがまたその都市のコミュニティの場となり、またまちの風情の一部を構成していることがめずらしくない。京都市も、その例外ではない。

しかし、この細街路街区は、防災上、深刻な問題をかかえている。このような地域で、たとえば震災により同時多発の火災が発生すれば、その被害は甚大なものとなろう。

しかし、建築基準法を厳格に適用し、あるいは事業を積極的に進めてこの細街路を解消することは、しばしばその歴史都市の個性を失わしめかねないのみならず、およそそれは不可能である。

だとしたら、細街路と防災を共存させる方策はありうるか。種々の法制のうち、歴史都市の一般市街地に適用可能なものとして、建築基準法43条3項上の制度(「三項道路」と、同じ建築基準法上の連担建築物設計制度に焦点をあてて、その適用例をも分析しながら、その活用可能性、活用の条件、その条件を充たす地元組織をバックアップする法制のあり方の検討を試みたい。

### 2. 歴史都市における細街路街区と防災をめぐる問題の所在

#### (1)一般的な防災まちづくり

(a) わが国の建築物の多くは「木と紙」でできており、したがって江戸時代以来、特に明治以降、大火から都市を守ることは、都市のあり方を考える際には、常に念頭におかれてきた。そのための方策として、個々の建築物等を燃えにくくすることが追求してきた。

個々の建築物の規制は建築基準法によってなされる。建築物を燃えにくくするため、主要構造部と延焼のおそれのある部分が耐火性能をもつことが要求され、一定の耐火性能をもつものが、耐火建築物・準耐火建築物とされる。

そして、市内の中心部を防火地域に、その周辺市街地を準防火地域に指定をすると、防火地域内ではすべての建築物が、準防火地域では一定規模以上の建物が耐火建築物であることを要求される。

また、特殊建築物(病院、学校、マーケットその他)については、一定の高さ以上、あるいは一定の規模以上のものは、耐火建築物・準耐火建築物にしなければならない。

(b) さらに、都市に防災不燃帯を形成することも、これまで追求してきた。昭和初期からの不燃化運動<sup>1)</sup>、1952年耐火建築物促進法、1961年防災建築街区造成法、そして1969年都市再開

発法へときた流れはその重要なものである。

1960 年代末からは、ある地域を防災の視点から見直し、その視点から、市街地整備事業、公園・道路整備事業、河川事業などの諸事業を計画的に構成しようとする「防災都市計画」が展開しあげ始めた<sup>2)</sup>。「江東再開発基本構想」(1969)がその端緒といえようか。その後の、東京都の、「防災生活圈構想(延焼遮断帯整備計画)」「マイタウン東京'21——東京都総合実施計画」(1981)も、幅員 16m以上の道路建設とその沿線の建物を不燃化することを中心として、火事の延焼を遮断する‘防災遮断帯のネットワーク’をつくる、というのも、この流れにたつ<sup>3)</sup>。

(c) さらに、阪神淡路大震災の経験は、個々の建物の新耐震基準充足の必要性と、地区レベルでの防災設備・システム、特に地域コミュニティの防災力の重要性などに目を向けさせた。

(d) こうして、今日では、都市全体を不燃化することが目標ではあるが、ほぼ次のように施策を進めていく、という構成をとっているといえよう。

(i) 都市全体の対策

- ①避難地・避難路の確保——広域避難地・一時避難地、避難路ネットワークとその沿道の建物の不燃化、
- ②都市防火区画形成(延焼遮断帯整備)——幹線道路、公園緑地、鉄道・河川、不燃建築物群により、
- ③防災拠点——防災空地、防災センター、コミュニティ防災拠点、

(ii) 地区レベルの対策

- ④密集市街地の改善——公共空間整備・防災施設整備・不燃化など
- ⑤防災活動態勢強化・まちづくり組織育成など、防災・高齢者対策・防犯その他様々な地区住民主体のまちづくり活動<sup>4)</sup>。

(2) 歴史都市における防災まちづくり

(a) しかし、歴史都市における防災まちづくりのあり方は、このような展開の単純な延長線上で考える訳にはいかない。

まず、本来は「市街地全域を不燃化すべきである」という基本目標が、果たして歴史都市においても基本目標とされるべきか。歴史都市においては、その不可欠の要素として、わが国固有の建築様式にもとづく建築物が存在すること、それがきちんと保存されることが必要である。しかし、それは現在の建築技術でいえば、コンクリート造りの建築物で市街地を覆いつくすような「市街地全域の不燃化」とは相矛盾することとなる。

また、建築物と広幅員街路による「延焼遮断帯の形成」と、不燃建築物によって火災から隔離された「避難路・避難場所の確保」を中心とする方策も、歴史都市としてのあり方と矛盾しかねない。

特に、歴史都市には、近代以前からの、また近代の都市形成過程においても、多くの細街区が形成され、それが一つの都市像を作っている。この一律の拡幅をめざすのでは、事業はほ

とんど進まないだろうし、また、それは歴史都市の適切な整備ともいえないのではないか。したがって、細街路の存在を完全に否定することなく、その中で防災を考えなければならない。

(b) こうして、歴史都市における防災まちづくりについては、従来の流れの延長線上にのみ考えるのではなく、その基本的な像を描き直さなければならない。このとき、改めて、上記の、今日の防災都市づくりにおける、下の②～⑤などをも含む、多様な、総合的な防災対策の展開が求められているといえよう<sup>5)</sup>。

①建築物の不燃化(これも、コンクリート建築物に限らず、技術の進歩を踏まえ、さらに性能規定化を活かした新たな展開が考えられる。)

②建物の防災設備(スプリンクラーその他)。

③地域防火帯・緑地の配置など、災害に強い地域構造。

④地域としての防災設備、消防設備(消火栓、消防活動用のスペースなど)。

⑤地元防災体制など、地域防災体制。

(c) この中でも、細街路街区<sup>6)</sup>の問題は、それが困難であるだけに、種々の法制と様々な取り組みが、地元防災体制など人的な防災体制の構築とあわせて進められてきた。また、その中で、人的な防災体制の担いうる役割と、その限界も示されてきているのではないか。

以下で、細街路街区の整備の法制とその運用状況の検討と、そこからいえることを明らかにしよう。

### 3. 実定制度上の方策

#### (1)概観

(a) 都市内の街路と建築物との関わりについて規定する基本法は、建築基準法である<sup>7)</sup>。

都市計画区域・準都市計画区域内では、一般的には、敷地は道路に 2m 以上接しなければならず(「接道義務」)、ここにいう「道路」とは、幅員 4m 以上であることが必須要件となっている<sup>8)</sup>(建基 43 条 1 項)。

(b) しかし、この基準を充たさない細街路は、建築基準法施行時から少なからず存在している。それをすべてを接道義務の対象となる道路からはずすと、市街地の多くの建築物が増改築・建て直しが不可能となる。そのような事情に対応するための制度として、①「二項道路」、②「三項道路」、③「43 条但書許可」などが、建築基準法自身に定められている。

まず、幅員 4m 未満の道であっても、特定行政庁が指定した場合には道路とみなされ、しかし道路の中心線から 2m のところを道路の境界線とみなし、建て直し・増改築の際にはそこまでセットバックしなければならない(建基 42 条 2 項。これを①「二項道路」という)。こうして、長期的には細街路を解消する、というものである<sup>9)</sup>。

また、土地の状況によりやむをえない場合には、中心線からのセットバックすべき線を、道路中心線から 1.35m～2m 未満で指定することができる(建基 42 条 3 項。これを②「三項道路」と呼ぶ)。

これは、幅員 4m の道路の実現を目的としないものである。この場合、条例で制限を付け加えることができる(建基 43 条の 2)。

さらには、敷地周辺に広い空地があるなど一定の基準を充たし、交通上・安全上・防火上・衛生上支障がない場合には、そもそも上記の接道義務をはずすこともありうる(建基 43 条 1 項但書)。  
③「43 条但書許可」とここでは呼ぶ。これは特定行政庁が建築審査会の同意を得て行う)。

(c) 同じ建築基準法上の制度ではあるが、建築基準法上がとっている「1 建築物 1 敷地」という基本的な原則<sup>10)</sup>の例外という、いわば建築基準法の考え方からはみ出した性格のものに、④「連担建築物設計制度」<sup>11)</sup>がある。これは、いくつかの敷地を合わせて一つの敷地とみなし、「みなし敷地」が接道義務を充たしていればよい(建基 86 条 2 項)、というもので、これによって、個々の敷地が接道義務を免れることとなる。

(d) 都市計画として「伝統的建造物群保存地区」を指定したとき、市町村がその地区に即した条例を定めることにより、建築基準法の一定の基準の全部または一部を適用除外とすることができる<sup>12)</sup>(建基 85 条の 3。これにより、伝統的建造物群保存地区建築制限緩和条例が制定される)。

## (2)運用状況

(a) 京都市では、祇園新橋、産寧坂、上賀茂、嵯峨鳥居本の各重要伝統的建造物群保存地区がある(以下、各地区の先頭漢字で略記)。

伝統的建造物群保存地域はいずれも防火地域・準防火地域の指定からはずされているため、問題となる建築基準法の防火関係規定は、そもそも適用されない。

建築制限緩和条例(「京都市伝統的建造物群保存地区内における建築物の制限の緩和に関する条例」)では、建ぺい率制限の適用除外(祇・産・上・嵯)、容積率制限の適用除外(上・嵯)、市長指定地域内の屋根の防火性能基準の適用除外(嵯)、斜線制限の適用除外の許可(祇・産)などが定められているが、本稿の主題との関連でいえば、接道義務を免除・緩和しているものではなく、道路に関するものとしては、わずかに道路内建築制限(祇・産)があるにすぎない。

なお、そもそも伝建地区は指定要件が厳しく、一般的な市街地には適用は困難である。

(b) 細街路への原則的対応である二項道路は、将来的には 4m への拡幅を強制するものであり、これが可能などころは原則にしたがって遂行すべきである<sup>13)</sup>。問題は、それだけでは対処できない細街路地区をどうするか、という課題である。それに、それによって従来の風情は異なったものになってくることは否めない<sup>14)</sup>。

(c) 法 43 条但書許可も、その適用基準として、

①敷地の周囲に公園・緑地・広場等広い空地を有する

②農道その他これに類する公共の用に供する道(幅員 4m 以上)に 2m 以上接する

③建築物の用途・規模・位置・構造に応じ、避難・通行の安全等の目的に十分な幅員を有する通路であって道路に通ずるものに有効に接する

というものが定められている(建基規則10条の2)。したがって、少なくとも基準①・②は、歴史都市における細街路街区には向いているとはいえない。③は、運用如何によっては使えるようであるが<sup>15)</sup>、逆に裁量の枠が法令上は明らかでなく、また個別の特例措置であるため、地域の共同の取組みとして再生には結びつきにくい。

(d) 他方、三項道路についても、実際には通路中心線から2mまで建築壁面のセットバックをさせるなど、4mの幅員と同等の条件を課すものが多いという。しかし、実質的にも幅員4mの空間確保することなく更新を認めていたりもしないではない(月島(東京))<sup>16)</sup>。

また、連担建築物設計制度に関わっても、建築物の壁面距離を4m以上求めるなど、運用上4m道路への接続と同様の空間の確保を求めていたりもしないという(荒川区)。しかし、幅員4m以上の通路を必ずしも求めない運用も見られる。

そこで、以下、「三項道路制度」と「連担建築物設計制度」について、その運用の姿と可能性および問題点を探ることとする。

#### 4. 三項道路制度活用の可能性

##### (1)三項道路制度

(a) 二項道路自体が建築基準法の原則からすると例外であるが、三項道路の制度は、二項道路と比しても、例外的措置としての性格をもっており(1960通達・住発第179号)、従来、積極的に活用する自治体は多くなかった。しかし、景観法導入に先駆けて行われた建築基準法改正と、国の運用方針転換もあり、積極的活用の途が開けた<sup>17)</sup>。

(b) 三項道路を活用した路地保全としては、月島(東京都)(月島の整備計画の後期)、神戸近隣住環境計画制度(地区計画、建築協定、任意協定等により一定の計画的対応を行うことを条件)などがある。また、京都市祇園町南側でもそれを用いた街区整備が試みられてきている。以下では、この京都市祇園町南側での事例に則して、その可能性と問題点を見ることとしよう。

##### (2)京都市祇園町南側での三項道路制度等

(a) 祇園町南側の区域内の、西花見小路などの「9尺小路」(幅約2.7m)が存在する<sup>18)</sup>。これを二項道路制度によって漸次拡幅すると、その風情は失われてしまう。京都市は、伝統的な建築様式による建築物・その敷地が接する細い街路により形成される町並みの景観を保全・継承するために、祇園町南側の区域内の9路線548mを建築基準法42条3項にもとづいて指定した(指定水平距離は、現状幅員2.7m未満の場合は1.35m、現状幅員2.7m以上の場合は現状の道路境界線)(2006.3.)。

三項道路に指定されたものについて、あわせて、「京都市歴史的細街路にのみ接する建築物

の制限に関する条例」(平 18 条例 155)にもとづく「歴史的細街路」の指定がなされ、同条例において、制限が付加された。この条例は、建築基準法 43 条の 2 にもとづく条例である。

それによって付加された制限は、次のようなものである(同条例 4 条)。

①「地上階数」が 3 以下

②各居室の壁(床面からの高さ 1.2m 超の部分)・天井(室内に面する部分)は難燃材料

③地上階数が 3 で、3 階に居室を有する建築物については、②に加えて、居室から屋外への出口に通じる主たる廊下・階段その他の通路の壁・天井(室内に面する部分)が準不燃材料

また、三項道路が分布する地区(祇園町南側を A・B 地区に二分し、その A 地区)については、地区計画<sup>19)</sup>に壁面位置の制限などを追加し「街並み誘導型地区計画」となっている。

(b) さらに、同地区については、「伝統的景観保全に係る防火上の措置に関する条例」により、制限が付加されている。

伝統的木造建築様式の保全をしようとすると、建築物が密集している地域の防火目的の建築制限が桎梏になる。同条例は、歴史的な景観を保全する必要があるとして防火・準防火地域の指定を解除した地区を「伝統的景観保全地区」とし、同地区内の建築物について建築基準法 40 条に基づく制限附加をする条例である。一般的に適用される条例であるが、実際に適用されるべき地区として指定されたのは、祇園町南側地区のみである。

具体的には、次のようになっている。

まず、伝統的景観保全地区が市長により指定される(条例 3 条)。

同地区は、準防火地域の指定をはずして伝統的景観保全地区に指定されたのであるが、下記の「認定建築物」以外の建築物は、準防火地域の建築規制がかかり(条例 14 条(1)<sup>20)</sup>)、建築確認または市長承認制度によって規制される(条例 10 条 1 項・2 項)。

これに対して、建築物が「当該建築物がその主要構造部を木造とした伝統的な建築物またはこれに準じるもので、歴史的な町並みの景観の形成に資するものである」ものとして市長によって認定される(条例 9 条)。これを「認定建築物」という(条例 10 条 3 項)。

認定基準は、次のようなものである(例外が認められるものもある)(条例施行規則 5 条、別表 2)。

①景観法 63 条第 1 項の認定が必要なものは認定を受けていること、

②地上階数が 3 以下、

③地上階数 3 のものは、前面道路に面するなど一定の 3 階の外壁面等が 2 階の外壁面より 0.9m 以上後退、

④屋根の意匠が次の基準に適合(ア 10 分の 3 以上 10 分の 4.5 以下のこう配、イ 日本瓦)、

⑤門・塀が木造で、形態・意匠が当該地区において広く見られるもの。

認定建築物については、準防火地域の建築規制がはずされ、条例で一定の規制がかけられる。その構造・設備基準としては、例えば前面道路に面する外壁部分で一定のものについて、裏返し塗りをした土塗真壁(またはこれと同等以上の防火性能を有するもの)、軒裏を化粧板張りにする場合(つまり木を露出させてもよいことを前提として)に、延焼のおそれのある部分が含まれるとき

は、化粧板の裏側に不燃材料の下張り等々の義務が付加されている(条例 13 条)。

認定建築物については、建築確認を受けて市長に届出を、また建築確認の対象とならないものについては市長の承認を受けなければならない(条例 10 条 1 項・2 項)。

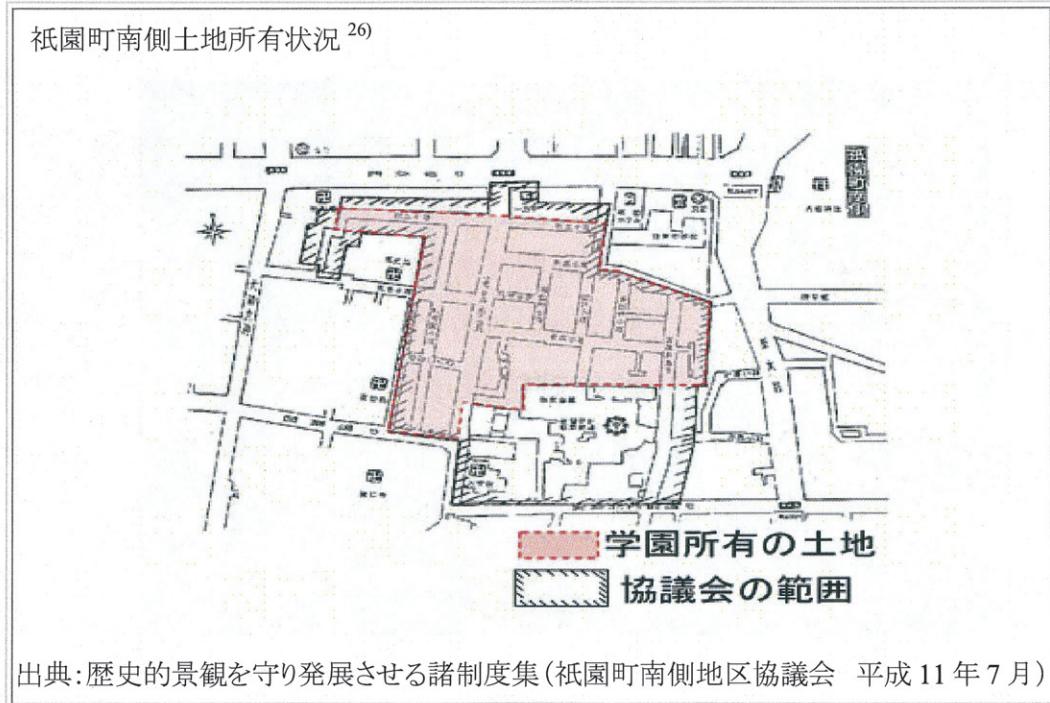
### (3)京都祇園町南側への条例の適用

(a) この伝統的景観保全地区と三項道路制度は、祇園町南側地区に指定され、それ以外に指定することは今のところ考えられていないようである。祇園町南側地区とはどういう地区で、なぜ、こうされたのか<sup>21)</sup>。

(b) 祇園町南側地区は、四条通りの南側、約 6.1ha、約 330 区画の地域をいう。明治はじめ、建仁寺の境内が町地となり、多くの小路を築造するなどして今日に残る花町、花見町などの町並みが形成され、お茶屋のまちとして発展した<sup>22)</sup>。地区内の土地のかなり大きな部分を、八坂女紅場学園<sup>23)</sup>(女紅場学園所有地は約 3.3ha、294 区画)、および松竹が所有している。

そこには独特の街並みが形成された<sup>24)</sup>。そして、古くからこの地区に住んでいる人たちは、建物を建てるにあたっては、共通の物差しを持っていた。だから何も言わなくても、それぞれが工夫を凝らしながらも地域になじむものが建てられ、町並みが守られてきた。しかし、バブル期以降、地区外の新しい事業者や住民が新しい建物を建て始めたが、それらの建物は建築の際に祇園の風情を意識しているにもかかわらず、どこかそぐわないものとして町並みの中に現れた。しかも、準防火地域に指定されていたため、軒裏や外壁に防火構造が義務づけられるなど、増改築・建替えに当たり伝統的な茶屋様式を維持することは困難であった。また、二項道路の適用を受けるため、増改築の際に道路中心線から 2m 後退しなければならず、軒の連なりも失われてしまうという問題もかかえていた。

祇園町南側土地所有状況<sup>26)</sup>



出典:歴史的景観を守り発展させる諸制度集(祇園町南側地区協議会 平成 11 年 7 月)

そこで地元の飲食店や住民約300戸が、「祇園町南側地区協議会」を1996年8月に設立し<sup>25)</sup>、古き良き風情をもった町並みを守るための約束づくりに取り組んだ。

京都市も協力し、1996・1997年度には町並み景観調査(アンケート、実測調査)が行われた。そして1999年6月に、町並みを守る手段として、現在の暮らしや商売を優先し、デザイン的な保存・継承を旨とする「祇園町南歴史的景観保全修景地区」<sup>27)</sup>を採用することが地元の判断で決定され<sup>28)</sup>、同地区に指定された。地区内では、地区内では建築等には届出が必要とされ、地域が有する歴史的な建築意匠が「祇園町南歴史的景観保全修景地区・同計画」としてまとめられ、それに沿った更新が求められる(市長承認)とともに、修理・修景に要する費用の一部につき補助がなされる<sup>29)</sup>。なお、歴史的景観保全修景地区は、当初は京都市景観整備条例上の制度であったが、景観法の施行に伴い、景観地区として位置づけられた。

それにとどまらず、地域自ら主体的に景観保全に取り組むために、同年7月に協議会の議決により「祇園町南側地区景観協定」が締結された<sup>30)</sup>。これは、建築確認申請を要しない工事についても協議を求め、また屋外広告物の掲出にも地域にふさわしいルールを設けるものであった。

その後、2001年5月に、祇園町南側地区協議会と基本的には同じ会員を基礎としたNPO法人「祇園町南側地区まちづくり協議会」が設立された<sup>31)</sup>。

2002年には地区協議会は、「新規開業業種の規制についての全地権者による協定」を決議し、地区内の物件を売り貸しする時には事前審査をし、自主的な業種規制をすることとした<sup>32)</sup>(あわせて、2002年には、風俗営業やカラオケボックスについて用途規制を行う地区計画が定められた)。それに加えて、女紅場学園の所有地では、借地人の選定に際し、祇園に相応しいか審査した上で決定される<sup>33)</sup>。この地域の町並みは木造の茶屋建築であり、特別の取組みは要請される。

2004年には、地区協議会で「祇園町南側地区町式目」が採択され、景観、業種協定とともに、伝統文化の尊重、毎朝の門掃き、常夜灯点灯、ゴミ出しなどにわたる自治ルールが定められた。

(c) 道路と建物の防災能力に加えて、ソフト面での防災能力、つまり消火器などの建物以外の防災力、地域住民の防災ための共同行動等を加味した形で、総体としての防災力を考えることができないか、というのが、三項道路を考えるときの視点となり、これについての一つの解を示したかのように見えるのが、この祇園町南側の例である。

そこでは、一定の部分に難燃材料・準不燃材料の使用、あるいは裏返し塗りをした土塗真壁(またはこれと同等以上の防火性能を有するもの)等々の義務が付加されている。しかし、それだけではなく、祇園町南側地区協議会による建築物の審査、借地人選定における審査、NPO法人祇園町南側地区まちづくり協議会とも協力した大規模な防火訓練の定期的実施、私設消火栓(軒下とその家の水道を借りて、30mの消防ホースが格納された箱を設置)整備の促進等がなされ、これによってソフト面も含めた強固な防災システムが構築されている。

#### (4)三項道路制度の活用可能性

三項道路制度は、次の連担建築物設計制度と異なり、なお個々の敷地は残り、それと建築物

の関係は建築確認を通じて適法性が確保される、個々の敷地の将来における利用可能性もその限りでは明確となる、というメリットはある。

しかし、三項道路制度そのものは、法律上は「土地の状況に因りやむを得ない場合」に中心線からの水平距離を、2m 未満～1.35m 以上の範囲内で指定することができる、と曖昧な要件のもとに規制を緩和したものにすぎない。条例で緩和の要件をより詳細に定め、かつ、建築協定や地区計画などによりローカルルールを定め、また基礎的条件の緩和を補う地元の人的体制等をどう整備・確立する必要があるか、未だ試行の段階である。

## 5. 連担建築物設計制度活用の可能性

### (1)連担建築物設計制度とは<sup>34)</sup>

(a) 連担建築物設計制度は、1998 年に建築基準法に盛り込まれた(建基 86 条 2 項)。

建築基準法は、一般的には「1建築物1敷地」原則<sup>35)</sup>をとっている。しかし、連担建築物設計制度は、既存建築物を含む連坦する複数の敷地を、建築基準法上は一つの敷地と見なし、特定行政庁が“認定基準をクリアして安全上・防火上・衛生上支障がない”と判断するものについては、以下の点で規制が緩和されるというものである<sup>36)</sup>。

①認定区域全体として接道義務を満たせば良く、個々の敷地で満たす必要はなくなる。

②容積率・建蔽率は、区域全体で満たせば良いとされ、区域内での容積率、建蔽率の移転が可能となる(建基 86 条 2 項)。

従来の道路は、「敷地内の通路」という扱いになる。

なお、連担建築物設計制度適用の廃止、あるいは脱退も可能であるが、その場合には、すべての土地とその敷地がそれぞれ建築法令の一般的規定に照らして適法であることが必要であり、したがって、全員の同意が必要である。

(b) この連担建築物設計制度は、容積率移転など土地の有効利用を可能にする制度として創設されたが、いくつかのところでは、路地を維持しつつ整備する手法として活用されてきた<sup>37)</sup>。それまでは、その区域全体を実際に 1 敷地に集約してその上に一つの共同住宅を建てるという方式(共同建替え)によらざるをえなかったのであるが、連担建築物設計制度を使えば、建替え自体は個々にやることが可能になったからである。

こうして、法善寺横丁(大阪市)、月島前期(東京都中央区)<sup>38)</sup>、荒川区袋地再生事業(近隣まちづくり制度要綱)、京都市袋路再生事業<sup>39)</sup>などが取り組まれた。以下で、京都市袋路再生事業と法善寺横丁の例を見ていく。

### (2)京都市袋路再生事業

(a) 京都の都心 4 区(上京区・中京区・下京区・東山区)で、3,400 本あまり、総延長 95km の袋路があり、それに 15,000 戸以上が面している。これを京都市は二項道路としては認めず、そこでの建物の建て替えは、従来は法 43 条 1 項但書きにもとづく個別認定として、条件を付して認めて

きた。しかし、凍結効果が生じ、家屋の老朽化・空家化を招いていた。

そこで、その袋路を再生するために、建築基準法改正を受け、京都市袋路再生事業<sup>40)</sup>が1998年に創設された。袋路街区を申請にもとづいて市長が認定した場合には、連担建築物設計制度を用いて建替え可能とし、土地所有者の協調建替えで建て替える、というものである。

この制度は、都心定住促進のために

一定の居住水準を満たす耐久性・防火性の高い住宅  
コミュニティの維持・形成が可能となるような空間構成・配置計画  
協調的計画・管理による住民主体の良質な環境の実現

というものに袋路区域をしていこう、ということを目指している。

(b) 市長の認定基準の主要な内容は次のようなものである<sup>41)</sup>。

①区域および敷地

現に損する通路を含み、それに面する連続した一団の土地  
各敷地は、通路に2m以上接すること。

②通路

終端が区域の境界線に接する。  
幅員2m以上、延長は原則50m以下。  
自由に通行でき、上空が開放されたもの。

③建築物

原則として専用住宅、3階以下。  
建築物の外壁面間の距離が所定の数値以上(3m、4m)  
耐火建築物または準耐火建築物。2階建て以下の場合は外壁が防火構造。  
通路につき、道路斜線と同様の制限(勾配1.5)。

④すべての所有権者・借地権者で協定締結

協定内容  
各建築物の位置・用途・階数・構造、各敷地の建築面積・延べ面積の上限。  
維持管理者・維持管理方法、建替え等の場合の手続、  
協定の承継

(c) それに加えて、安全確保、環境整備などのために、次のようなことも目指されている。

防火・避難性能の向上として、家庭用防災機器の設置、階段・吹き抜け等の区画、内装の不燃化、避難器具の設置。

通路(路地)環境の整備として、芝その他の緑化、通路幅・壁面後退等による広場状のまとまりのある空間確保、軒線をそろえることによる統一感のある景観形成。

また、管理組合の組織、通路を共有にする、自主的防災ルールを設定することなども目指されている(通路に面して燃えやすいものを置かない、緊急時の連絡・協力体制、隣家を避難経路と

してよいか、など)。

また、事業の支援を図るための仕掛けとして、まちづくり活動支援事業、都市居住再生融資などがある。まちづくり活動支援事業は、(財)京都市景観・まちづくりセンターによって、専門家派遣、活動費助成を行うというものである。また、都市居住再生融資は、住宅金融支援機構(旧住宅金融公庫)による老朽住宅等の共同・協調建替え支援を目的とする融資であるが<sup>42)</sup>、京都市では、その適用を、連担建築物設計制度の認定を受け、区域面積 200m<sup>2</sup>以上、耐火構造・準耐火構造その他一定の要件を充たすものとした。

(d) 京都市のこの袋路再生事業の実施例は、6 件となっている<sup>43)</sup>(2009 年 10 月)。工務店(ディベロパー)が中心となり、合意を形成して進められたものが多いようである。協定書には管理組合の規定も入っているが、必ずしもそれが十分には機能していないようにも見受けられる。

### (3)法善寺横町(大阪)の連担建築物設計

#### (a) 法善寺横町の再建と持続的安全確保<sup>44)</sup>

法善寺横丁とは、大阪市難波心斎橋の幅 2.6m、長さ 70m ほどの石畳の横町の両サイドに昔ながらの 57 店が軒を並べる飲食店街である。狭い路地は、2 項道路だった。

2002 年 9 月 9 日、この通りの背中合わせにある道頓堀「中座」の解体中のガス爆発事故に起因する火災で横丁の北側 19 店舗が延焼した<sup>45)</sup>。2003 年 6 月完成をめざして復興工事をしていたが、2003 年 4 月 2 日再び火災が起り、南側の家々も焼けた。

地元住民からは、「横丁の魅力を復元するために狭い路地を認めてほしい」という強い要望が出された。

そこで、大阪市議会計画消防委員会は、連担建築物設計制度に特例を設けて適用する方針を示した<sup>46)</sup>。これを受けて、竹中工務店・佐藤秀・大阪ガスの 3 社による旧中座ビル火災事故対策協議会は 2002 年 10 月 2 日、連担適用も含めた復興プラン 3 案を被災者である復興委員会側に提出した。

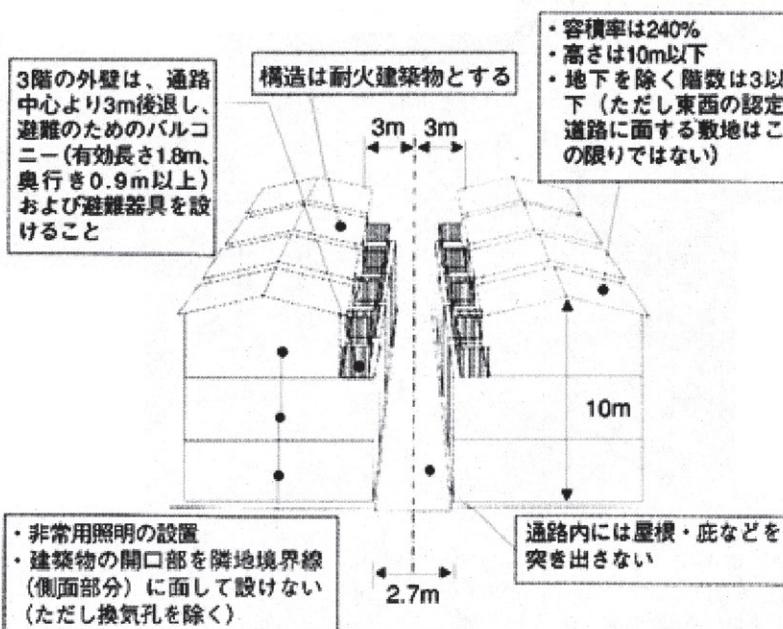
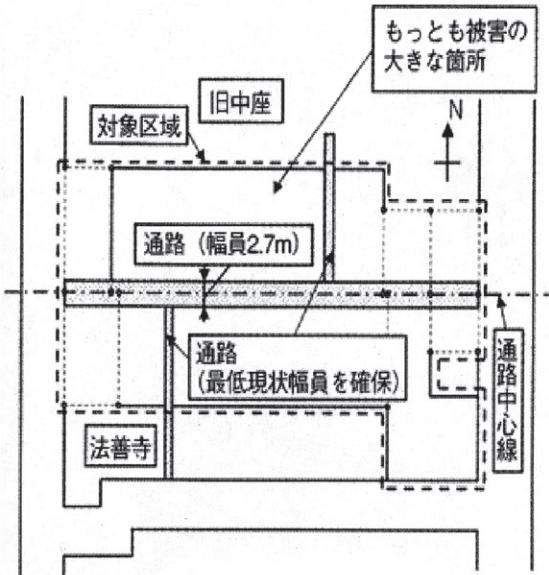
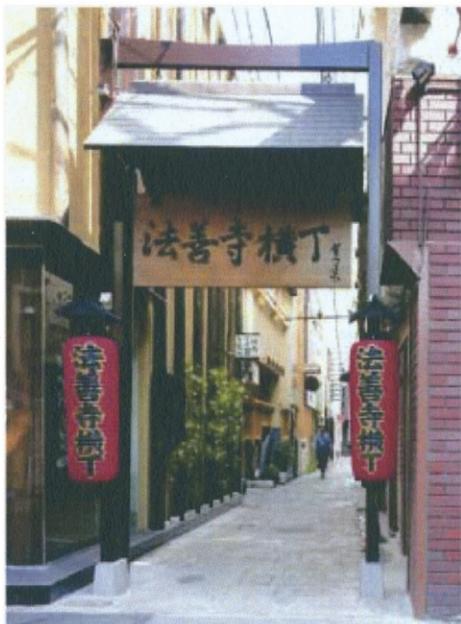
道路をまたいで連担制度の適用ができないため、従来の 2 項道路を一旦廃止して、連担建築物設計制度を適用することとした。大阪市は、連担建築物設計制度適用にあたっても通路幅 4m 以上を原則としていたが、特例でこれを緩和し、ほぼ元通りの通路幅 2.6m を認め、代わりに消防設備の設置など、防災上の条件を設定することとした。

#### (b) 連担建築物設計制度の適用にあたっては、以下のような認定基準が設けられた<sup>47)</sup>。

- ・通路幅員は 2.7m 確保
- ・構造は耐火建築物
- ・敷地ごとの容積率 240% 以内
- ・3 階部分には、通路に面して避難のためのバルコニーおよび避難器具を設置
- ・隣地境界線に面する開口部の制限

- ・非常照明の設置

- ・建築協定の締結



48)

(c) こうして締結された建築協定の「建築物等の基準の概要」は次のようなものである<sup>49)</sup>。

敷地	幅員 2.7m の通路を 2m 以上含む。
位置	<ul style="list-style-type: none"> <li>・建築物の 3 階の外壁面は、通路の中心より 3m 以上後退する。</li> <li>・後退した部分には、通路に面する幅 1.8m 以上、奥行 0.9m 以上のバルコニーを設け、避難器具を設置する。</li> </ul>
構造・形態	通路及び避難通路に面する外壁以外の隣接する設定敷地に面する外壁には、開口部を設けない。
用途	風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律第 2 条に定める「性風俗関連特殊営業」及び、法別表第一(六)に定める用途は禁止する。

意匠	外壁及び屋根の意匠は、法善寺横丁らしい景観に配慮したものとする。
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>・通路の幅員は、2.7mとする。</li> <li>・通路内及び上空に建築物を設けない。</li> <li>・安全性を確保するため、避難通路を設定する。</li> <li>・避難通路内及び上空に、建築物を設けない。</li> <li>・バルコニーには、一切の物を置かない。</li> <li>・建築物内に非常用照明を設置する。</li> <li>・看板の設置は、自己建築物の壁面を利用し、意匠は、法善寺横丁らしい景観に配慮したものとする。</li> <li>・床置き看板、各種メーター及び外壁装飾等を設置する場合は通路に突き出さない。</li> <li>・防災機能の確保、防災訓練の実施により、この地域における防災活動を推進する。</li> </ul>

そして、防災性能の確保のために、消火栓、放水ホースを独自に設置し、また9月9日は防災の日として消防署員を招いて消化訓練を行うなどもされることとなつた<sup>50)</sup>。

(d) 「認定基準」の諸項目は、それ自体として地権者を直接拘束するものではない。地権者を直接拘束するものは、建築協定である。

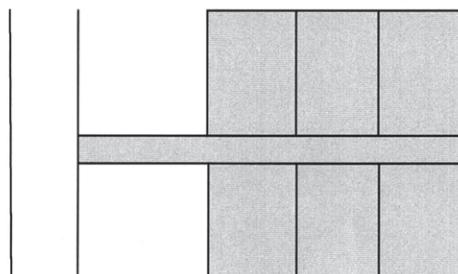
そうすると、前者にあって後者にないものに、「構造は耐火建築物」、「敷地<sup>51)</sup>ごとの容積率240%以内」などがある。特に、街区全体で1敷地とされた結果、容積率の公的規制は、全体としての「1敷地」にしかからなくなるだけに、「個別建築物ごとの容積率」を規律する手立てがなくなったことを意味するだけに、問題は大きい。

また、建築協定の有効期間が、2003(平成15)年9月30日から10年間とされており、2013年以降の規律の確保が問題となる。

#### (4)連担制度の問題点、克服すべき課題

(a) 連担建築物設計制度は、必ずしも十分に活用されているとはいがたいが、その第一の理由は、地権者間、とりわけ路地以外の道路に既に接道している地権者の合意を取り付けることが難しいことにあるといえよう<sup>52)</sup>。法善寺横丁のように、独特の街路を形成することにすべての権利者が意義を見いだしている場合以外は、これは一般的な困難である。

したがって、京都市の袋路再生事業においては、図のように、はじめからその権利者を予定していない。制度としては、むしろこのような構成を考えるべきだろう。



(b) 何よりも、一敷地一建築物の原則によって維持されてきた権利関係の秩序が、果たして維持できるのか。わが国の法制では、個別の建物の高さ規制、容積率・建ぺい率その他は、建築基準法にもとづく建築確認等によって担保されてきた。また、それは多くの場合、不動産登記簿に登記された各筆と連動し、権利保全面でも一定の明確性をもっていた<sup>53)</sup>。

しかし、個々の建築物の「敷地」が建築基準法上からも消えてしまうと、たとえばある建築物が容積率の先取りをしてしまっても、建築確認ではチェックできないこととなる。

また、これらの規制によって維持されてきていた種々の安全・環境が、果たして持続的に維持できるのか。道路であれば、道路斜線などで空間が確保されるが、それは自動的には確保されなくなる。また、「通路」にはみ出して建築物が建てられても、それを防ぐことは、第一次的には権利者間の民事関係に委ねられる<sup>54)</sup>。

もっとも、公的規制は将来にわたって個々の建築について及ぶ。建築基準法 86 条 2 項は、「…総合的権利からした設計によって当該区域内に建築物が建築される場合において、…特定行政庁がその位置及び構造が安全上、防火上及び衛生上支障がないと認める…規定の適用については、当該一定の一団の土地の区域をこれらの建築物の一の敷地とみなす。」となっている。したがって、将来の個々の建築ごとに、その時点においてこれら認定が個別になされるのであるから、上記の諸点についてもそれを通じて規律をすることは可能である。

しかし、そのことは、逆に、何がどの範囲で認定されるのか、不明確さ、不確かさを伴うこととなる。そのために、いったいこの土地・建物はどういう価値をもっているのかが不明瞭になり、融資・売買に際して障害となってくる。

(c) そのため、予め、各区画(敷地)の建築面積・延べ面積の上限は少なくとも権利者間でルールをつくっておく必要がある。京都市袋路再生事業においては、権利者全員で協定を締結することを認定の条件とし、そこで、各区画(敷地)の建築面積・延べ面積の上限、および各建築物の位置・用途・階数・構造を定めておくべきこととした。このような例は(一団地の総合設計の場合も含めて)他にある<sup>55)</sup>。しかし、自主協定の場合は、単なる民事上の契約でしかないため、土地の売買がなされた場合には、新たな地権者には対抗できない。京都市の協定モデルでは、第三者に売買等する場合には協定の承継をする旨定めることとしている<sup>56)</sup>。しかし、それをしないで売買した場合、そのこと故に契約が無効であるとして他の権利者が主張して認められればともかく、当然に権利の移転を受けた者を拘束することにはならない<sup>57)</sup>。

したがって、協定を、法善寺横丁の場合のように、建築基準法上の建築協定として認定を受けておけば、権利の移転を受けた者に対抗できる。協定違反があつても、一般的には建築確認拒否事由にはならないが<sup>58)</sup>、上記の個別建築における連担建築物設計の認定拒否事由にはできよう。また、一般的には建築協定は存続期間が限定されており、また半数の地権者の同意によつて廃止されうる(建基 76 条)が、それも個別建築における連担建築物設計の認定制度を通じて強制されえようか。

(d) ただ、連担建築物設計制度がとっぱらった「安全弁」を回復するには、さらにいくつかの克服しなければならない課題がある。何よりも、空間の存在等によって確保された市街地の安全性をどう考えるか。また、道路幅が 4m もとめられるのは、消防自動車が入ることにより、隣家への延焼を防いでいるという役割がある<sup>59)</sup>。それをどう代替していくか。

空地率が減少する分は建築の耐火性能の強化で保障するというのが共通の考え方であるとされている。しかし、防災上支障のないように、安全性が確保されるように科学的に検証をしていかないといけないし、それに沿った個々の建築物の改善がなされなければならない。

また、建築の耐火性能の強化でカバーされ得ない部分については、消防設備の拡充、消防体制の確立で補わなければならない。京都市袋路再生事業においても、家庭用防災機器の設置・避難器具の設置などや、自主的防災ルールを設定することなども目指されている。しかし、これは努力目標にとどまっている。

建築協定を締結し、協定運営委員会などを設立しても、その組織はこのような役割を担うものとして構想はされていない。

(e) こう考えると、改めて、しっかりと組織が求められるのではないだろうか。ここで、祇園町南側地区における「祇園町南側地区協議会」および NPO 法人「祇園町南側地区まちづくり協議会」の役割が注目される。

考えてみれば、連担建築物設計が実施された地区は、区分所有のマンションと同様の「共同性」があり、しかも各権利の公示性はより低位である。そうであれば、それを補うマンション管理組合のような管理組織と、その組織の自治管理権、およびそれによる管理活動が必要ではなかろうか。

もちろん、現在のマンション管理組合がその役割を十分に果たしているといえる状況にないことには認めざるをえない。その活動が、組合から委託を受けた管理会社に委ねられているものが少なught;くない。しかし、だからといってその必要性は否定されえず、むしろ組合の活動を援助するより適切な団体のあり方が課題となろう。

## 6. 地元の組織と体制

### (1) 地元の組織の法的構成

(a) 地元の組織の法的構成には、いろいろのものがありうる。現実に展開してきた取組における組織も、任意の、法人格をもたない組織(京都市袋路再生の管理組合、祇園町南側地区協議会など。建築協定の管理委員会も範疇としてはこれに入るか)、法人格を有する任意の組織(NPO 法人祇園町南側地区まちづくり協議会など)など、様々である。

また、法制上もいろいろな組織形態がある。単に法人格を与えるだけでなく、強制加入制をとるもの(マンション管理組合、防災街区整備事業組合。防災街区計画整備組合の場合、加入・脱退の自由はあるが、事業認可公告後は脱退の自由はなくなる)もある。また、管理を任務とするもの(マンション管理組合)、事業を行うもの(マンション建替組合、防災街区整備事業組合、防災街区

計画整備組合)などがある。

(b) これらを踏まえて、上記の三項道路や連担建築物設計制度を用いてする細街区の整備の地元組織(これを以下ではさしあたり「地区管理組合」と呼ぶ)の法制をどう構想するべきか。以下で検討しておこう。

## (2)地区管理組合の法的構成

(a) まず、地区管理組合に法人格の付与は必要である。防災性能を補う様々の施設を所有し、管理するには法人格が必要である。なお、通路も地元組織所有にすることが考えられるが、共有形態にすることにより個々の共有者の行動を期待することもありうるかもしれない。

この「法人格の付与」という制度は条例によっては認められがたい。やはり法律の根拠が必要となろう。

(b) その組織の主要な任務は何か。必要があり合意が形成されれば事業(地区における一定の土地の共有化と共同住宅の建設など)をやってもよいが、基本的な任務は管理とするべきである。具体的には、消防設備の設置・管理、消防等や地区環境の維持・改善の共同活動、建築協定の維持活動等である。

(c) 地区管理組合の構成員は、その地区に居住し、または土地・建築物についての権利を有する土地所有者、借地人、借家人とすべきである。これらのものの申請により、特定行政庁が認定して組合が設立される。

(d) 地区管理組合の設立にあたっては、強制加入制をとるべきではない。昔からある狭い地区的「細々とした気長な改善」を図るのに、たとえば土地区画整理組合、市街地再開発組合、防災街区整備事業組合のような「権利者数・面積の3分の2以上」の賛成による設立と他の権利者の強制加入という制度はなじまない。また、マンション管理組合の場合は、新たに購入して入ってくる居住者に強制加入を求めるものであるから、これとも性質が異なる。

しかし、道路と敷地の関係を規律することによって権利関係と安全の最低限の保障を確保しようとする制度を緩め、詳細計画と管理組合の活動に委ねようとするとき、この管理組合への加入・脱退がまったく自由であるとするのも適切でない。

そうであるとしたら、制度(三項道路制度か連担建築物設計制度)の適用とそれの前提としての管理組合の設立については全員合意制をとり、認可を得て設立した後は、全員の同意がなければ脱退はできない、とするべきだろう。この点では、防災街区計画整備組合が、加入・脱退の自由はあるが、事業認可公告後は脱退の自由はなくなる、としているのが参考になる。

## 7. おわりに

以上の検討から、細街路を維持したままで、防災性を確保しつつ建築物の更新をも進めていくには、適切な手法の選択と、様々な手法の組み合わせが必要であることが明らかとなった。

まず、建築物の不燃化・難燃化には、建築基準法の性能基準採用を活かしつつ、より技術的な高度化が要請される。

それらを活かしながらの建築物の改築・建て直しを進めるには、それを可能とする建築基準法上の法制の活用が必要である。いくつかあるその法制中、さしあたり一定の有効性を持つであろうことが確認されたのは、三項道路制度と連担建築物設計制度である。これらにはそれぞれ長所・短所があり、それらをなお探求しながら、その適切な選択が求められる。

いずれの制度をとるにしても、それは建築基準法で定める権利関係と地域の防災上の安全のための基礎的条件を緩和するものである。それをどう補うか。まずは、条例での適用要件とそれと見合いにして加重されるべき義務を明確に定めるべきである。それだけではなく、地元での詳細なルール(ローカルルール)を、地区計画や建築協定のような、権利の承継人をも拘束するものとして確立する必要がある。これは、三項道路制度・連担建築物設計制度適用の前提条件とされる。

さらに、この下で、権利関係と地域の防災上の安全を確保するには、地元組織の確立とその活動な活動(およびそれを支援する公的施策)が不可欠である。この組織を本稿では「地区管理組合」と呼んだ。この地区管理組合も、三項道路制度・連担建築物設計制度適用の前提条件とされる。管理組合の構成員は地区内の土地所有者、借地人、借家人の全員であり、全員の同意をもって設立され、法人格をもつ。それは特定行政庁の認可により設立の効果を生じるが、設立認可後は全員の同意がなければ脱退できない。

- 1) 都市不燃化同盟『都市不燃化運動史』(1957)参照
- 2) 安本典夫「災害復興と法——災害復興まちづくりに焦点をあてて——」公法研究 61 号(199) 178 頁。なお、防災都市計画の流れについては、大屋鐘吾・中村八郎『災害に強いまちづくり』(新日本出版社、1993)、安本典夫「東海地震対策と防災まちづくり」自治研究 61 卷 9 号(1985)70 頁以下など参照
- 3) このような構想は、建設省の‘道路不燃帯による延焼遮断帯配置の構想’(1983)へと至る。
- 4) 建設省「防災都市づくり計画」(1998)。
- 5) 例えば都市計画法において面的防火地域を定めて、①個々の建築物のコントロールだけではなく、②街区における建築物の配置や③消火システムなど、地域の特徴に応じた防火システムを組み込んだ総体としての地域防災などが主張されている。北後明彦「伝統的な町並みの防火性能の確保——部位から面的防火システムへ——」(<http://www.research.kobe-u.ac.jp/rcuss-usm/hokugo/toshi/machiyasaisei.html>、visited 24 Apr. 2008。日本建築学会京都景観特別委員会報告書にも掲載)。北後は、これを進めるためには、面的防火システムの性能評価法を確立する必要もある。この性能評価法の骨格となるもの

は、伝統的町家地区に適した延焼予測モデルである。国土交通省の「防災まちづくり総プロ」でも延焼ミクロモデルの開発などが試みられた。なお、国土交通省総合技術開発プロジェクト「まちづくりにおける防災評価・対策技術の開発」(通称:防災まちづくり総プロ)自体は平成14年度に終了した。このほか、山下馨「神楽坂——都心のどまん中の路地の文化と担い手の復権」(西村幸夫編著『路地からのまちづくり』学芸出版社、2006)76-77頁。

- 6) ここでは、細街路とは、幅員4m未満のものをいう。
- 7) その地方の気候・風土の特殊性や特殊建築物の用途・規模により、建築基準法の単体規定では安全・防火・衛生目的を充分に達し難い場合には、地方自治体は条例で制限を付け加えることができる(建基40条)。
- 8) 4mとされた経緯については、「〈座談会〉狭い道路問題と密集市街地整備の今後の展開」(『〈地域科学〉まちづくり資料シリーズ32-3 狹い道路と密集市街地の計画的整備——その手法と推進実務』地域科学研究会、2008)4-5頁(加藤仁美発言)。
- 9) 幅員4mを一般的基準とすることに対する批判もしばしば見られる。たとえば小泉秀樹「路地を活かしたまちづくりに向けて——制度活用の最新動向」(西村編・前掲注(5))201頁の論は、防災・防火的観点からすれば5~6mとすべきところを現実との妥協として4mとなつたので、客観的根拠に乏しい、という趣旨かと思われる。しかし、そうだとしても、日本の都市の現実を踏まえて「少なくとも4m」という一般的基準をたてたことは、それをもって否定されないのでないか。火災の際の普通消防車両の車幅2.26mの両側に避難・消防活動のための各0.8m(計1.6m)の通り抜け空間を加えると、ほぼ4mとなり、そう考えると、災害時の避難・防災活動にとって、最小限幅4m程度の空間は必要ではないかと考える。本稿は、一般的基準としての4m(ただし新市街地形成では6mとすべきだと考える)は意味のあることを前提としたうえで論じるものである。
- 10) この原則については、5(1)(a)参照。
- 11) 「総合設計による一団地認定制度」(「一団地総合設計制度」ともいわれる)も同様に複数の建築物について一の敷地とみなすものであるが、ただこれには既存の建築物があつてはならない(建基86条1項)。なお、これは、敷地内に広い空地を有する総合的に設計された建築物について容積率等の特例を認める「総合設計制度」(建基59条の2第1項)とは異なる。
- 12) 適用除外となりうる規定は、建築基準法21条(大規模建築物の主要構造部)、22条(指定区域での屋根)、23条(指定区域内での外壁)、24条(指定区域内での木造建築物等である特殊建築物の外壁・軒裏)、24条の2(指定区域内外にまたがる場合)、25条(大規模木造建築物の外壁)、28条(居室の採光・換気)、43条(接道義務)、44条(道路内の建築制限)、52条(容積率)、53条(建ぺい率)、55条(第一種・第二種低層住居専用地域内の高さ)、56条(斜線制限)、61条(防火地域内の建築制限)、62条(準防火地域内の建築制限)、63条(防火・準防火地域内の屋根)、64条(同地域内の外壁開口部の防火扉)、67条の2第1項(特定防災街区整備地区内の建築制限)である。

- 13) もっとも、1 時間耐火の耐火建築物が技術的に可能になった現在、耐火性を高めた建築物と防火・消火設備の充実により、4m 幅員の道路と同様の機能は確保できる、それよりも、狭い路地等のもつ「ぬぐもりのある共同空間」、「暮らしの歴史が積み重ねられてきた空間」としての価値、そこで維持されるコミュニティの重要性の方が大きい場合もあるのではないかとして、4m 幅員の要求自体に疑問を呈する見解も、上記のようにある。
- 14) 京都市の先斗町は、増改築時の 2m 後退により、その部分は異なった雰囲気となっている。
- 15) 京都市の都心部で年間約 10 件あるという。文山達昭「[京都市]袋路再生の取組み～連担建築物設計制度の活用を通して～」(地域科学・前掲注(8))269 頁。また、他の都市でも使われているようである。
- 16) 小泉・前掲注(9)207-208 頁。
- 17) 小泉・前掲注(9)206 頁。
- 18) 幅員 4m 未満(1.8m 未満も含む)の道全体は総延長約 850m、遠藤建築物 178 軒。飲食店約 44%、お茶屋約 20%、木造 2 階建て以下約 84%、木造 3 階建て約 2%となっている。京都市「祇園町南側における景観保全の取組——細街路の町並み保全を中心として——」(2008.7)より。
- 19) 地区計画が定められたのは、後述のように 2002 年である。
- 20) 条例は、この地域に限定しない一般的なものとして制定されており、地区指定前に防火地域であった地区内の建築物は防火地域の建築規制がかかるなどの定めをおいている(条例 14 条)。
- 21) 祇園町南側についての以下の記述は、上林研二「祇園南一法が認めたコミュニティの防災力」(西村編・前掲注(5))116 頁以下、文山達昭「祇園町南側地区の取り組み」KENTIKUSHI 2009.9 号 19 頁などを参照した。
- 22) 幕府からの規制を受けながらも公許された島原遊郭よりも、気楽に遊べる祇園が喜ばれ、歓楽街として発展した。明治維新の戦火や祇園の火災などにより、衰退する京都の救済策として、建仁寺の塔頭が 64 院から 14 院に整理され、明治 6 年に境内地のうち約 18,000 坪が上知(国家におさめられた土地)として納付された。明治 7 年にはこの土地を祇園女紅場が譲り受け、東西に南園小路、青柳小路、初音小路が、南北に花見小路が築造された。  
<http://takahira.cool.ne.jp/furuimatiB/kinki1/giontyouminamigawa.htm>、『事例 10 住環境の整備・改善 特定非営利活動法人祇園町南側地区まちづくり協議会』)。
- 23) 「女紅場学園」というのは、明治初年各地に設けられた女子教育機関である。明治期京都の勧業政策の一環として、女性に養蚕や織物、裁縫、手芸などの技術を教えた。その後種々の学校に発展・解消した。八坂女紅場学園は芸舞妓に芸事を教える祇園女子技芸学校の経営母体として存続した。現在は、一般財団法人。
- 24) お茶屋の造りは切り妻、瓦葺きの本二階建て、一階は千本出格子に駒寄せ、二階は座敷で表に張り出し縁や格子手摺を付け年中すだれを掛けた町屋が並ぶ。江戸時代には本二階は禁止されていたが、お茶屋は許されていた。

<http://takahira.cool.ne.jp/furuimatiB/kinki1/giontyouminamigawa.htm>

- 25) 協議会では、土地所有者、借地権者、借家人も居住者である人は会員となっている。
- 26) <http://www.tochi.nla.go.jp/tosinouti-katuyou/utukusii/type2/gion/index.htm>、 visited 26 Apr. 2008.
- 27) 歴史的景観保全修景地区とは、歴史的景観を形成している建造物群が存する地域で、その景観を保全または修景する必要があるとして市長が指定する(市街地景観整備条例 24 条)。
- 28) 「伝統的建造物群保存地区」は、町並みの文化財的保存を目的とするような性格をもつものとして避けられたようである。また、近くの伝統的建造物群保存地区である祇園新橋の場合、ファサードだけ伝統的建造物の様相が維持され、しかし内部は全く異なる、という方式となつており、これとは違うものを目指すということも意識されたかと思われる。
- 29) もつとも、「歴史的景観保全修景地区」としての市の一般的な補助金であり、この地区特別のものではない。
- 30) この協定は地権者が独自に定めたルールで、有効期限は 12 年間で 12 年後には状況に合わせて協定内容を追加・修正することができるとされた。
- 31) 祇園町南側地区協議会・NPO 法人祇園町南側地区まちづくり協議会の取り組みとしては、①毎年の防災訓練(大規模な防火訓練の定期的実施)、②「私設消火栓」整備の啓発活動(軒下とその家の水道を借りて、30m の消防ホースが格納された箱を設置)、③「祇園町南側地区のいえ・まち防災」啓発パンフレットの作成などがある。このほか、祇園地区防災会議(お茶屋組合など事業者と住民の会)もある。
- 32) これは京都市市街地景観整備条例に基づき建築物の審査であり、年間約 25 軒の事前協議を実施しているとする文献もある。『事例 10 住環境の整備・改善 特定非営利活動法人祇園町南側地区まちづくり協議会』(前掲注(22)参照)。
- 33) 平竹耕三「京都市東山区祇園町南側における土地の所有と利用に関する研究：学校法人八坂女紅場学園の取組から学ぶ」龍谷大学経済学論集 38 卷 5 号(1999.3)
- 34) 連担建築物設計制度の京都市における活用事例については、井上隆監修『狭い道路と密集市街地の計画的整備— その手法と推進実務』(地域科学・前掲注(8)、2008)第 2 章 5(6) [井上隆執筆]、第 3 編第 7 章[文山達昭執筆]参照。京都には 3,000 の袋路があり、15,000 軒の建物が接道している。この袋路は 2 項道路に指定されていない。そこで、最近は連担建築物設計制度の活用を推進している。ただ、適用には権利者間で協定を結び、全員の合意を得ることが条件でありこのハードルが高い。1999 年度から制度化したが、実施例は 5 件である。相談は数十件あるが認定は年に 1 件程度である。合意形成に時間がかかるのが原因という。 <http://www.kobe-toshi-seibi.or.jp/matisen/5tyousa/kenkyuu-netto/hokoku/sinpo-5.htm> 、 visited 26 Apr. 2008.
- 35) この原則は、「敷地」の定義として「一の建築物又は用途上不可分の関係にある二以上の建築物のある一団の土地をいう。」とされている(建基令 1 条 1 号)ことが根拠とされている。「1 の建築物」または「用途上不可分の関係のある 2 以上の建築物」(例・学校の校舎と図書館、共同住宅の住宅棟と自転車置場)ごとに 1 敷地を構成する、というものである。もつとも、複数棟

の建築物が通路で繋げられて「1の建築物」とされたり、複数の建築物の一部に共用部分があり、建築物の管理・運営が一体となっていれば「用途上不可分」とされるなど、かなり緩やかに解される傾向にある。

- 36) 「複数の敷地を一つの敷地とみなす」というのは、ほかに「一団地の総合設計制度」(建基 86 条 1 項)がある。これは、2 以上の構えを成す建築物で一団地としてまとめて総合的設計によって建築されるものについて、特定行政庁が、安全上・防火上・衛生上支障がないと認めることによって、同一敷地内にあるものとみなす。これは、建物間の「容積率の移転」(すなわち容積率売買)による土地の高度利用が主要なねらいであるともいえ、また、既存の建築物がある場合には対象とならないなどの点で、「連担建築物設計制度」とは異なる。また、一団地制度の場合は、一団の建築物が一つの所有者によって所有され、または一体的に管理されるものを指し、道路・河川等を含んだ区域を想定することができるが、連担建築物設計制度は、道路・河川等を含んだ区域を「一つの敷地」とみなすことはできない
- 37) 関西と東京では連担制度の使われ方が違うともいわれる。密集市街地において接道不良を解消し、「みなし敷地」を設定することにより個別の建築を可能にしようとするのが関西の取り組みであるのに対して、道路の裏側に駐車場のような敷地がある場合、これを表の宅地と一緒にして接道要件を満たし、大きな建築物を建てようというのが東京の基本的考え方であるといふ。<http://www.kobe-toshi-seibi.or.jp/matisen/5tyousa/kenkyuu-netto/hokoku/sinpo-5.htm>, visited 26 Apr. 2008. もつとも、月島、荒川区などの例が、いわゆる「東京型」になるのか、なお検討を要する。
- 38) 厳密には、工区型の一団地制度を活用。小泉・前掲注(9)205 頁。
- 39) 京都市・21 世紀・京都のグランドビジョン 京都市基本構想等審議会・都市整備・交通部会(平成 12 年 4 月 25 日)での都市計画局岡本理事の発言に「連担設計制度は京都のために建築基準法が改正されたようなもので……」とある。
- 40) 文山・前掲注(15)267 頁、京都市「京都市連担建築物設計制度<袋路再生>取扱要領・解説版」(地域科学・前掲注(8)所収)参照。
- 41) 京都市「京都市連担建築物設計制度<袋路再生>取扱要領」(地域科学・前掲注(8)所収)。
- 42) 2007 年 4 月以降は、高齢者向け返済特例制度を利用して住宅を取得する者が利用する融資となったようである。<http://www.jhf.go.jp/customer/yushi/shinchiku/keika/toshi/index.html>, visited 11 Dec. 2009.
- 43) 荒川区は 0 件にとどまっているようであり、その困難性をもこれらの数字に示されているといえよう。
- 44) 橋爪紳也「法善寺横丁——連担制度で路地空間の再建を果たす」(西村編・前掲注(5))141 頁以下。
- 45) 焼損面積 中座 約 3000m<sup>2</sup>  
法善寺横丁の一角の店舗 約 850 m<sup>2</sup>(全焼 18 軒、半焼 1 軒)

隣接する商業ビルの 7・8 階部分	約 400 m <sup>2</sup>
合計	約 4250m <sup>2</sup>

46) なお、東京都・月島では、地区計画で 2.7m 道路を法的に担保した。

<http://yokohama-day.jugem.jp/?month=200703>, visited 26 Apr. 2008.

47) <http://www.nilim.go.jp/lab/bcg/siryou/tnn/tnn0368pdf/ks0368030.pdf>

48) これらの図については、[http://www.tokyo-machidukuri.or.jp/machi/vol\\_31/m31\\_07.html](http://www.tokyo-machidukuri.or.jp/machi/vol_31/m31_07.html) 参照。

49) [http://www.city.osaka.lg.jp/keikakuchosei/cmsfiles/contents/0000012/12335/kentiku\\_sido017a.pdf](http://www.city.osaka.lg.jp/keikakuchosei/cmsfiles/contents/0000012/12335/kentiku_sido017a.pdf)

50) 橋爪・前掲注(44)151 頁。

51) この「敷地」は、従来各建築物の敷地とされてきたもの、現在は大きな一敷地の各建築物の支配範囲を指すものと思われる。

52) そのため、月島後期(2004 年～)では、一団地方式をとりやめ、三項道路指定+街並み誘導型地区計画(建基 68 条)に変更した。

53) もっとも、不動産登記簿上の筆と建築基準法上の敷地とは異なる概念で、また実際にも切り離されて処理されており、そのため、建築確認の段階では「敷地の重複使用」という問題も起これうる。東京地判昭和 52.4.22 もそれを前提として判示した。

54) それまでの「道路」は「通路」になるが、それを共有にしておけば、ある権利者が自己の建築物を張り出したら、他の共有者に対する関係では不法占有となり、不法占有者に対しては、どの権利者も単独で妨害排除請求、不法占有者に対する返還請求などの保存行為を行うことができると考えられる。

55) 月島、荒川区など。

56) <協定書の見本>「第 19 条 協定区域内の土地の所有者は、土地の所有権又は建築物の所有を目的とする地上権若しくは賃借権を第三者に移転する場合は、当該第三者にこの協定を承継するとともに、その者から同意書を徴しなければならない。」

57) もっとも、その者の建築行為に際して、上記の特定行政庁による個別認定で規制できる可能性はある。

58) 他の権利者が民事裁判で阻止しなければならない。通常は、違反者を被告とする民事訴訟を協定運営委員会などが提起することになるが、その委員会の法的地位も明確であるとはいえない。

59) 室崎益輝「路地の本質的防災論——路地を活かして減災を」(西村編・前掲注(5)) 参照。

なお、<http://www.arch.kobe-u.ac.jp/~ta2/muropen/mur57.html>, visited 26 Apr. 2008.