

大阪商業大学学術情報リポジトリ

歴史都市における密集市街地再生への行政関与のあり方に関する研究

メタデータ	言語: ja 出版者: 大阪商業大学比較地域研究所 公開日: 2021-09-07 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 西嶋, 淳, NISHIJIMA, Atsushi メールアドレス: 所属:
URL	https://ouc.repo.nii.ac.jp/records/1010

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



〔論文〕

歴史都市における密集市街地再生 への行政関与のあり方に関する研究

西 嶋 淳

1. はじめに
2. 歴史都市京都における密集市街地と細街路
3. 路地の存在と世帯構成
4. 標本地区の実態 - 京都市上京区X町 -
5. 密集市街地再生策としての路地再生の課題
6. 路地再生への行政関与のあり方
7. おわりに

1. はじめに

都市における土地利用の様相は、多くの人々のかかわり合いによる歴史的な産物である。仮に、時代の変化とともに様々な人々のかかわり合いを積み重ねてきた都市を歴史都市と位置づけるとすれば、域内の土地利用のすべてを現在、望ましいと考えられている秩序や合理性だけで推しはかることは難しいと思われる。その点で密集市街地は典型例であろう。1997年の「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」の制定により、老朽化した木造建築物が密集し十分な公共施設が整備されていないなど火事、地震発生時の延焼防止、避難の観点による防災機能が低い区域が密集市街地とされた。密集市街地の形成過程を問わず建物ストックの形態や防災機能に主眼を置く国の一律的な捉え方により、当初の対策はいわゆるハード事業に偏りがちで、ソフト対策などが軽視された可能性は否定できないように思われる。他方、歴史都市の都市計画・建築行政を担う地方公共

団体には、国が示す全国共通の指標に基づく密集市街地を抽出しつつも、宅地需要増大に伴う細街路配置による敷地細分化という形成過程の特徴を踏まえてその再生策を進めてきたところも少なくない。しかし、延焼防止、避難・消火などの観点による防災機能を高めるうえで有用な細街路の拡幅や二方向避難経路の確保及び建物の不燃化や耐震化は、結果的にあまり進んでいないのが現状である。その主な理由は、細街路の拡幅は当該細街路沿いの建物の建替え等によって進む仕組みとなっているからであり、二方向避難経路の確保については細街路沿いの建物所有者の意思だけでなく周囲の土地所有者の協力も必要な状況にあるものが多いからである。地方公共団体は、既に様々な関連支援策を用意しているものの、それらが十分に活用されているとは言い難い状況を考えると、密集市街地に住まい暮らす人々の安全を確保するためには、より踏み込んだ方策の可否を検討する必要もあろう。

本稿では、歴史都市の発展に資するため、地域政策学のアプローチを用いて密集市街地再生への行政関与のあり方に関して考察する。地域政策学のアプローチは、経済学、公共政策学、地域研究としての歴史学や文化論等を有機的に連関させることにより理論と実践の融合を目指すものであり、歴史都市における土地利用にかかわる課題を扱う本研究に適している。対象都市には、平安京という大規模な都市造営による街路・区画配置を基盤としながらも、市街地において建物の消失と建築が繰り返される中で宅地需要増大に伴う細街路配置による敷地細分化が進んだ京都市を取り上げる。厳しい財政状況の下での地方公共団体による行政関与のあり方を模索する意味でも適切な選択であると考え。本稿の構成は、まず、歴史都市京都の密集市街地に多い細街路にかかわる課題やこれに対する京都市の取り組み及び関連先行研究を概観する。そのうえで、非道路の扱いを受ける路地の特性を先行研究とは異なる視点から探るために、町丁単位での路地の存在と人口・世帯構成との関係の計量分析と標本地区における不動産登記情報を用いた所有権移転や所有者属性等の実態把握等を行う。これらを踏まえて、密集市街地再生策としての路地再生の課題を再整理し、地域住民主導の路地再生への行政関与のあり方を提示し、土地集約や再編への行政関与に向けて若干の提案を試みる。

2. 歴史都市京都における密集市街地と細街路

災害に強いまちづくりを進めるうえでの密集市街地及び細街路にかかわる諸課題については、既に都市計画・建築行政を担う京都市の取り組みや関連先行研究などによって概ね明らかにされている。ここでは、まず、密集市街地及び細街路に対する京都市の基本認識等と近年の取り組みを概観する。次に、本稿において密集市街地再生策としての路地再生策を取り上げるうえで確認をしておくべき歴史都市京都の街区・町構造の特徴などに関する主要研究と密集市街地再生や路地再生の論点にかかわるテーマを設定する関連先行研究のいくつかを概観する。

(1) 密集市街地に対する京都市の基本認識

現在の京都市の密集市街地対策は、2012年7月に策定された「歴史都市京都における密集市街地対策等の取組方針」に基づいている。これによると、国が示す全国共通の指標に基づき京都市によって抽出された木造密集市街地の分布範囲は西京区を除く10区に及び、その面積は約2,086haで市街化区域の決定面積約14,987haの約14%にあたり、この区域に約16万戸の住宅が存在しているとされている¹⁾²⁾。

これらの密集市街地の形態面での特徴については、「骨格となる道路に囲われた比較的整形な街区の中に、袋路をはじめとする細街路が集中し、そこに戦前からの低層木造住宅が高密度に連担していること」があげられている。また、「特に都心部の旧市街地においては、京町家が立ち並ぶなど、-中略-、町並み景観の重要な要素として、歴史都市京都の魅力」にもなっていることがあげられている。景観については「人間をとりまく環境のながめにほかならない」という考え方があり³⁾、「細街路と京町家によって構成されるヒューマンスケールの空間は、濃やかなコミュニティを培って」きたとの認識も示されている。一方、防災上の課題として、「法令等の理由から建替え困難な敷地が多く、老朽化した木造住宅が存在する」ことが指摘されている。そのため、「地震等の災害時には、避難や救助・消火活動に支障をきたす(避難・消火困難性)とともに、火災時の延焼拡大(延焼危険性)につながる」こと、「袋路が多く集中するところでは、避難・消火困難性が高く、喫緊の対策が必要」との認識が示されている⁴⁾。

このように、京都市においては、「袋路」状などの細街路の存在が密集市街地の大きな特徴とされている。「袋路」状などの細街路に沿接する敷地には建替えが困難なものが少なくないことから老朽化した木造住宅が現存することとなり、避難・消火困難性、延焼危険性という密集市街地における防災上の課題につながっていると基本認識が読み取れる。

(2) 細街路に対する京都市の基本認識

京都市の都市計画・建築行政において細街路の取り扱いに特徴がみられる理由の一つには、建築基準法第42条第2項の規定に基づく道の指定の際に「袋路を除く」⁵⁾とされたことがある。また、前記の密集市街地及びその周辺に存在する袋路など以外にも、郊外部では第二次世界大戦後の復興期以降の宅地開発や宅地への転換などに伴って供給された細街

1)京都市(2012)「歴史都市京都における密集市街地対策等の取組方針」、2ページの記述及び図1参照。なお、同方針は2021年3月に改定されているが、本稿は従前の方針による。

2)京都市(2013)「京都市の都市計画」の「資料編」、102ページ参照。

3)中村(1977)、2ページ参照。

4)京都市(2012)、前掲資料、3ページ参照。

5)昭和25年12月8日「京都府告示第820号」によると、建築基準法第42条第2項の規定により指定する道は、「旧大枝町、旧京北町大字広河原及び旧大原野村の区域を除く京都市の区域(旧淀町、旧久我村、旧羽束師村及び旧久世村の区域を含む。)」では、1950年11月23日(基準時)において「現に建築物が立ち並んでいる幅員4メートル未満1.8メートル以上の道。ただし、袋路を除く。」とされている。袋路が除かれるようになった理由は明確ではないが、一つには複数の袋路に沿接する敷地の道路後退負担が大きいことがあったといわれている。

路も存在する。

京都市による細街路の定義に関して留意すべきことは、建築基準法上、建築行為に関する取り扱いにおいて重要な意味を持つ同法第42条第2項の規定による道路に該当するものと該当しないもの(非道路)の両方が含まれているという点である。京都市における建築基準法上の道路の取り扱いによれば、同法第42条第2項の規定が適用されるに至った際(基準時)に建築物が立ち並んでいた幅員4m未満の道路状のものについては、幅員1.8m以上か未満か、「通り抜け」状か否かに着目して分類される。これらの関係を整理すると表2-1のとおりである⁶⁾。

表2-1 京都市における建築基準法等に基づく細街路の分類(基準時)⁷⁾

I. 幅員1.8m以上、4m未満		II. 幅員1.8m未満	
a. 「通り抜け」状	b. 「袋路」状	a. 「通り抜け」状	b. 「袋路」状
法第42条第2項の道路	非道路	非道路	非道路

なお、「建築基準法の一部を改正する法律」(平成10年法律第100号)の施行により、建築基準法の旧第43条第1項ただし書(現在の43条第2項)の規定は、建築主事による判断から特定行政庁による許可に変更されている。この法改正に伴い、前記規定の施行日(1999年5月1日)である「適用時」という概念が、非道路沿いの建物の建替え等に関する許可基準に加わることとなっている。

前記の「歴史都市京都における密集市街地対策等の取組方針」では、密集市街地の多い都心部の細街路については、「町並み景観の重要な要素として、また濃やかなコミュニティの場として、歴史都市京都の魅力」にもなっていることがあげられている。また、「細街路の入口上部を建物がトンネル状に覆っている「トンネル路地」や街区の奥敷地を利用するための「専用通路型路地」の存在」も特徴の一つにあげられている。一方、課題として、建築基準法上の道路ではない「細街路では建替えや修繕が困難」であること、建築基準法上の道路であっても「建て替える際には敷地を後退する必要がある、敷地規模が減じられるため、建替えが進まない」状況があげられている⁸⁾。

細街路は、交通、安全、防火、衛生面を担う空間としては脆弱であり、建築行為に関して道路として取り扱うには問題があることから、京都市においては建築基準法上、道路として取り扱う対象が限定されてきた経緯がある。しかし、そのような取り扱いが時間の経過の中で老朽化した木造住宅を数多く残す要因としても作用してきている。その結果、特に都心部においては、密集市街地の課題と細街路の課題は密接な関係を持つようになっていることがわかる。

6) 幅員1.8m以上の「袋路」状の非道路沿いの建物については、建築基準法第43条2項(旧同条第1項ただし書)の規定による許可を受けて建替え等が可能である。

7) 幅員1.8m未満の場合、「通り抜け」状も「袋路」状も非道路扱いとなるが、後記で二方向避難経路が確保されているか否かの違いが大きな意味を持つため区別している。

8) 京都市(2012)、前掲資料、5ページ参照。

(3) 密集市街地等に対する京都市の取り組みについて

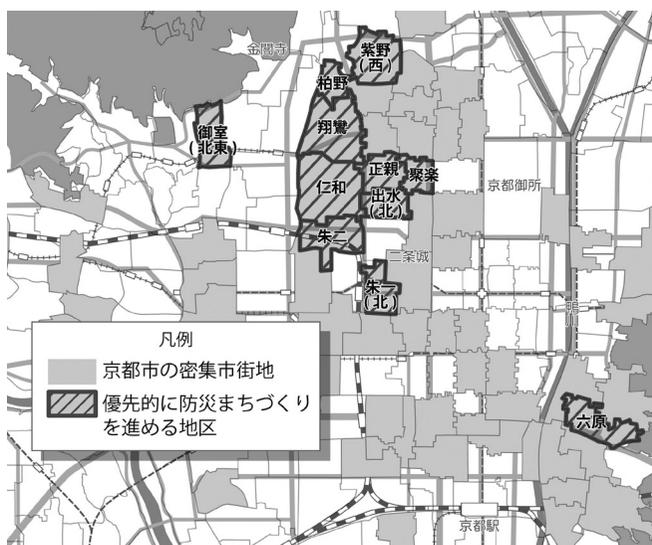
近年の京都市の都市計画・建築行政においては、「木造密集市街地及び細街路は、防災、景観、環境、コミュニティ等、様々な要素が複合しており、その織り成し方がそれぞれの地域の独自性」をつくり出している。また、「京都の居住文化には、もともと防災や減災の考え方が息付いて」いるとの基本認識が共有されている。このような歴史観をもとに、「安心安全な市民生活の確保のため、災害に強いまちの実現に向け、住民の方々等と連携を図りながら、木造密集市街地対策及び細街路対策を推進」するという基本的な考え方が示されている⁹⁾。

具体的な取り組みとしては、まず「優先的に防災まちづくりを進める地区」(計11地区・約360ha)¹⁰⁾の選定がある。この地区では、住民と行政が一体となり、事業者の協力を得ながら木造密集市街地・細街路対策を進めることとされている(表2-2・図2-1参照)。

表2-2 優先的に防災まちづくりを進める地区¹¹⁾

区	地区名
北区	紫野学区(西地区)、柏野学区
上京区	翔鷹学区、仁和学区、正親学区、聚楽学区、出水学区(北地区)
中京区	朱雀第一学区(北地区)、朱雀第二学区
東山区	六原
右京区	御室(北東地区)

図2-1 優先的に防災まちづくりを進める地区等の位置¹²⁾



9)京都市(2012), 前掲資料, 7ページ参照。

10)国が示す全国共通の指標(木造住宅の密度、不燃領域率、地区内閉塞度)に京都市の特性を踏まえた指標等(木防建ぺい率、通過障害率、木造住宅の広がり状況や地区内の道に占める細街路の割合)に基づき選定されている。京都市(2012), 前掲資料, 10ページ参照。

11)京都市(2012), 前掲資料, 10ページに掲載された情報を抽出して筆者が作表した。

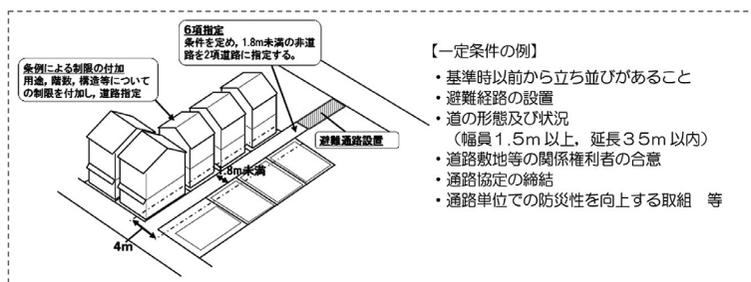
12)京都市(2012), 前掲資料, 11ページの図3に表示されている改定前の「優先的に防災まちづくりを進める地区」に対応する図で、京都市都市計画局まち再生・創造推進室よりデータ提供を受けている。

もう一つは、「密集市街地・細街路における防災まちづくり推進制度」である。この制度は、密集市街地の改善に取り組む地域組織や組織が定めた方針・計画を公的に位置づけ、地域・事業者・行政が方向性を共有しながら持続的に路地やまちの安全向上を図ろうとするものである¹³⁾。

また、細街路に関しては、歴史的景観を有している歴史細街路、現行施策の下で建物の建替え等が可能な一般細街路、現行施策の下で建物の建替え等が困難な特定防災細街路に分類したうえで類型に応じた制度整備が行われている。例えば、歴史細街路については、建築基準法第42条第2項の道路について道路後退を緩和する同条第3項の規定による道路に、幅員1.8m以上4m未満の「袋路」状の非道路については同条第2項または第3項の道路の規定による道路に指定できるようにしている。一般細街路についても、一定の条件を満たす同条第2項の道路については同条第3項の規定による道路に、一定の条件を満たす幅員1.8m以上4m未満の「袋路」状の非道路について同条第2項または第3項の道路の規定による道路に指定できるようにしている。特定防災細街路については、一定の条件を満たす幅員1.8m未満の「通り抜け」状の非道路について沿接する建物に制限を付加したうえで第42条第6項の規定による道路に指定することで建替え等ができるようにしている。幅員1.8m未満の「袋路」状の非道路についても通り抜けのための通路を設けて二方向避難経路を確保した場合には、沿接する建物に制限を付加したうえで第42条第2項の規定による道路などに指定することで建替え等ができるようにしている¹⁴⁾。

なお、京都市は、1999年以降、共同建替えだけでなく協調建替えによる袋路再生事業の枠組を持っている。共同建替えは、沿接する複数の敷地を一つの敷地に集約して一つの建物(共同住宅等)に建て替える従来からの手法を指す。一方、協調建替えは、建築基準法第86条第2項の規定による連担建築物設計制度を用いて、一体的な計画に基づき沿接する複

図2-2 京都市による特定防災細街路における施策の整備イメージ(1.8m未満の袋路)¹⁵⁾



13) 2020年8月25日時点で、市長が認定した活動団体は14団体、路地・まち防災まちづくり計画は14件、路地・まち防災まちづくり整備計画は2件である。詳細は、京都市WEBページ「認定リスト」参照 [https://www.city.kyoto.lg.jp/tokei/page/0000184658.html]。関連して、地域防災まちづくり活動を支援するための専門家の派遣や計画で定めた地域の目標や将来像を実現するためのプロジェクトに対して費用を助成する支援事業が用意されている。

14) 京都市(2012)「京都市細街路対策指針」, 5-6ページ及び14-21ページ参照。

15) 出典は京都市(2012)「京都市細街路対策指針」, 19ページの「図8 特定防災細街路における施策の整備イメージ(1.8m未満の袋路)」。

図2-3 京都市旧市街地における「袋路」状の路地(トンネル路地)¹⁶⁾

数の敷地を一つの敷地と見なしつつ、個別の建替えを可能とする手法である。これまでの運用の下では、権利関係の調整に時間を要するなどの課題があることから利用実績は限られているのが現状である。しかし、「袋路」状の非道路などに沿接する敷地の範囲全体の環境改善に寄与し得るといふ長所があり、制度の周知を図りつつ合意形成や計画づくりの支援を積極的に行うなど活用が図られることとされている¹⁷⁾。

加えて、密集市街地対策及び細街路対策にかかわる支援事業も複数用意されている。このうち、防災みちづくり事業は、密集市街地において防災上重要な細街路の拡幅整備に要する費用を助成するものである。細街路対策事業は、「袋路」状などの細街路について緊急避難経路の確保や始端部における建物の耐震・防火改修、始端部整備に要する費用を補助するものである。防災まちづくり推進事業は、老朽木造建築物除却、防災ひろばの整備、危険ブロック塀等改善に要する費用を助成または補助するものである¹⁸⁾。

(4) 関連先行研究について

① 街区・町構造の特徴などに関する主要研究について

京都の旧市街地における道路・区画配置は、中国・唐時代の長安を模して条坊制を採用して造営された平安京が基盤となっている。条坊制による地割は矩形が基本であるため、本来は二面が街路に接する町構造が基本となるが、現在も中京区や下京区などの旧市街地で多くみられる町構造は四面が街路に接する街区が基盤となっている。

秋山・仲村(1975)では、条坊制による地割が、四面が街路に接する方形または矩形の街

16) 筆者が撮影した画像を基に筆者によってイメージ化したものである。

17) 京都市(2012)、前掲資料、9ページ及び14ページ参照。なお、国土技術政策総合研究所「密集市街地整備のための集団規定の運用ガイドブック【令和元年6月改定版】(第1076号)」の「第V部 事例5 京都市袋路再生」において連担建築物設計制度の活用例が紹介されている。

18) 詳細は、京都市WEBページ「支援事業」参照 [https://www.city.kyoto.lg.jp/menu4/category/56-15-4-0-0-0-0-0-0-0-0.html]。

区に変化し、このような街区を二本の対角線で四分割した一つ(片側町)が同一街路を挟んだ向かい側の片側町と合されることで両側町が形成されるようになった歴史的経緯が詳細に説明されている¹⁹⁾。野口(1992)では、近世における両側町の宅地割の特徴や敷地の管理や継承の仕組み及びその宅地割が近世を通じて維持されてきた経緯などが、中京区の有力商家の古文書も参照しながら詳細に紹介されている²⁰⁾。

両側町には同業者町的な性格のものも少なくなく、近世においては両側町が土地利用規制や一種の課税システムを含む、街路沿いに土地・建物を所有する町衆による自治の基盤になっていた。一方で、両側町の場合、例えば一辺が120mの方形街区の宅地割では奥行きが長いものが60m程度に、短辺が60mの矩形街区の宅地割でも奥行きが30m程度になってしまう。谷(1985)では、江戸時代の都市の発展による人口集中を背景に、利用価値の低かった表通り(街路)の背後の空地において、有力町人による路地を介した長屋形式の借家供給が進んだ経緯が紹介されており、これも町家の一形態だと指摘がある²¹⁾。

日向(1998)では、江戸時代に入り高瀬川の開削や鴨川の護岸工事が進んだことなどを契機に、鴨東・河原から東山山麓(現在の東山区)にかけて宅地開発が進んだ経緯が詳細に説明されている。また、明治当初における祇園町南側での花見小路の西側背後の路地を介した長屋形式の借家群の開発についても紹介されている²²⁾。

以上のように、平安京が基盤となっている旧市街地や東山山麓などで、有力者によって表通りの背後で供給された借家群への進入路及び敷地内通路(路地)が「袋路」状などの細街路の原型となっている。借家群が供給された背景には、発展に伴う人口集中による旺盛な住宅・宅地需要があったことがわかる。加えて、借家群の供給当初、そのコミュニティは表通り沿いの土地・建物所有者のそれと同質的ではなかったことも推察できよう。

②細街路沿いの区画の整備・継承問題を扱う研究について

平安京跡を現在の京都市域に重ねると、北端は一条通付近、南端は九条通付近、東端は寺町通付近、西端は天神川付近に位置する²³⁾。また、通り名を用いて住所を表示する旧市街地の範囲は、上京区及び北区・左京区・中京区・東山区・下京区・南区の一部である。京都における路地は、主にこれらの区域で昭和初期までに街路の背後で供給された借家群における「袋路」状の進入路及び敷地内通路部分に端を発する細街路を指すことが多い。このような借家群には、1946年に第二次世界大戦の戦後処理のために創設された財産税への対応から切り売りの対象とされたものも少なくなく、その結果、所有者の増加と権利関係の複雑化を招いたとされている。

上林(1997)では、前記のような経緯も踏まえ、「袋路」状などの自動車通行機能を持たない共同利用の通路を路地、この路地のみには接する住宅群を路地型共同住宅と位置づけ、

19) 秋山・仲村(1975), 88-169ページ参照。

20) 野口(1992), 105-144ページ参照。

21) 谷(1985), 249ページ参照。

22) 日向(1998), 205-207ページ及び220-244ページ参照。

23) 村井編(1995), 11ページ参照。

路地型共同住宅の継承的再開発方策と行政支援のあり方などが検討されている。この研究では、上京区、中京区、下京区、東山区の4区において路地型団地の件数と立地形態が調査されており、立地密度の高い区域は西陣織、京友禅、京焼などの伝統的工芸品産業地区と重なっていることから、これらの勤労者の住まい兼作業場であったことが指摘されている。また、団地入口から最も遠い位置にある住宅までの通路長が30mを超えるものが約36%、上京区と東山区では住戸数4戸以下が約50%、5～9戸が約33%であったことも指摘されている。建築更新における誘導・規制の方向に関しては、前記調査の検討結果に基づき団地入口の幅員規模、避難距離、住戸数を指標とした基準策定が提案されている。借家型では、避難距離60m以下かつ住戸数9戸以下であれば、団地入口の幅員規模が1.5m以上1.8m未満の場合も2階建路地型共同住宅を審査対象とすること。避難距離60m以下かつ住戸数9戸以下であれば、団地入口の幅員規模が2.7m以上で裏木戸を設置する場合には3階建戸建住宅を審査対象とすることなどが提案されている²⁴⁾。

西嶋(1998)では、「袋路」状の細街路を狭義の路地とし、上林(1997)や京都市による調査の成果を踏まえて、政策科学の視点から現実に生活空間として機能している路地を社会资本と位置づけ、まちづくりに活用することが提案されている。路地の主たる供給動機は、共同居住グループのメンバーが通常必要な生活空間を創出することであり、クラブ財としての性格が相当強いと認識されている。自発的に私的供給される路地の水準は、当初より通行の用、建物建築の基盤、防災等の観点で質・量の両面で不足している。しかしながら、自主的なまちづくりへの意識を育ててきた生活空間である場合、類焼の危険性、問題解決のための時間を含む調整コストなどを考慮すると、財政支出による防災機能等の質・量の補充も許容されるという認識が示されている。その場合、生活空間としての機能維持に対する地域住民の自主的な取り組みや地域整備計画に関する住民提案等に対する貢献度を適正に評価する手法を整備し、路地整備事業における開発利益の還元の際に活用する考え方を検討すべきとしている²⁵⁾。

一方、森重(2017)では、京都における歴史的市街地の象徴的存在として町家を位置づけ、町家が立ち並ぶ細街路での、町家保全と細街路の歴史的・文化的価値の維持・継承を一体として捉える細街路対策と町家対策の連携強化の必要性が提言されている。提言に至る過程では、細街路の分布と町家の分布の関係性、細街路沿いのまちなみの維持・継承における課題の把握の2つの研究課題が設定されている。前者の研究課題に関しては、上京区、中京区、下京区、東山区の4区を対象とする元学区単位の分析と特定地区(上京区仁和学区、下京区有隣学区)における詳細分析が実施されている。元学区単位では、特に「袋路」状の細街路沿いの敷地と町家の密度の相関が高いことが示されている。特定地区の詳細分析では、両学区ともに、「袋路」状の細街路については町家が多く存在しているものと全く町家が存在しないものの両極端に分かれる傾向が見られた。反面、「通り抜け」状

24) 上林(1997)は膨大な量の論文博士(工学)の学位論文であり、本稿では1996年12月20日付の同学位申請論文・梗概(本文全51ページ)の記述・図表を参照している。

25) 西嶋(1998)、10-16ページ参照。

の細街路については町家の存在に細街路ごとの大きな偏りは見られないことが指摘されている。特に市中心部に位置する有隣学区では、細街路沿いの敷地における町家の割合が細街路沿い以外よりも高くなっており、現状で町家が多く存在している「通り抜け」状の細街路については、貴重な存在として施策面において考慮すべきとしている。また、細街路は、それぞれに異なった価値を持つ多様な存在であり、個別性も高いことから、道の担保性を高める方法に関するもの、関係者によるルールや組織体制に関するものなど、幅広い対策のメニューが必要であることが指摘されている²⁶⁾。

西嶋(2019)では、ICTの展開による建物ストック活用事業の増加に注目し、公共経済学の視点から情報財の取り扱いに着目して資源配分の効率性に及ぼし得る影響と懸念を明確化しつつ、建物ストックの活用とまちづくりの方向性が示されている。その過程で、懸念を包括的に検証するための材料として、京都市における非道路沿いの用途変更による簡易宿所の供給問題が取り上げられている。検証には、幅員3m未満の私道等沿いの建物価格込みの取引価格(1㎡当たりの単価)が用いられ、用途地域グループ別の取引時期の違いが取引価格に及ぼす影響を抽出するための回帰分析と変動係数等による取引時期と取引価格の散布度の比較が行われている。その結果、高額取引の出現と簡易宿所の新規許可の状況に注目して、近年の民泊増加の動きは住居専用地域・工業地域以外の用途地域内を中心に既存住宅等取得、用途変更、簡易宿所化という流れで進んだ可能性があることが指摘されている。また、このような建物ストックの活用方法は、宿泊施設ではあるものの防火性能や耐震性能の向上はあまり期待できず、資源配分の観点から問題があることも指摘されている。今後の一つの方向性として、賃貸事業的な発想によるハコの供給に止まらない、地域の暮らしの中で培われてきた様々文化資源を活用する新しい仕事を地域で創出していく活動とまちづくりを連動させていくという考え方が示されている²⁷⁾。

③細街路にかかわる建物・敷地の経済価値を扱う研究について

実務研究である西嶋(2000)では、前記の西嶋(1998)での「袋路」状の細街路沿いの敷地についての考察結果をもとに、京都市の建築行政の認識や取り扱いと整合する固定資産税課税のための土評評価の仕組みが検討されている。具体的には、「袋路」状の細街路ののど首部分(始端部)の幅員、「袋路」状の細街路ののど首以外の標準的な幅員、避難距離(細街路の延長距離)に着目する、当該細街路が接続する街路の路線価に乗じる「細街路に係る建築制限等に基づく補正率」が提案されている。これによると、「行止り」状でのど首部分の幅員が1.8m以上2.5m未満、のど首以外の標準的な幅員も1.8m以上2.5m未満、避難距離が30m以上の場合、接続する街路の路線価に乗じる基礎補正率は55%となっている。検討過程では、細街路沿いの売買実例35件についてその土地価格の接続街路等の推定時価に対する比率を求めて検証が行われており、幅員の平均値が2mのサンプルに対しては平均比率が約53%であったことが示されている²⁸⁾。

26) 森重(2017), 23-28ページ・41-56ページ・101-106ページ参照。

27) 西嶋(2019), 121-127ページ参照。

安田・宅間(2020)では、細街路沿いは総じて防火・防災面で脆弱であるとの仮説の下、細街路の外部費用が細街路対策の便益と等しいと位置づけ、ヘドニックアプローチを用いて不動産価格・賃料から当該外部費用が推定されている。具体的には、被説明変数として、登録物件データに基づく戸建住宅とマンションとアパートの建物の延べ床面積または専有面積1㎡当たりの賃料、戸建住宅とマンションの建物の延べ床面積または専有面積1㎡当たりの価格が採用されている。注目すべき説明変数として、細街路の属性に関しては京都市による「細街路調査」データ、周囲における京町家の存在に関しては「平成20年・21年度京町家まちづくり調査」データ、密集市街地に関しては不燃領域率及び密集市街地ダミーが採用されている。分析結果から、アパート賃料を被説明変数とした場合に非道路沿いや袋路沿いであることが負の影響を及ぼすこと、戸建住宅価格を被説明変数とした場合に建築基準法第42条第2項の道路沿いであることが負の影響を及ぼすことなどが示されている²⁹⁾。

(5) まとめ

細街路沿いの区画の整備・継承問題を扱う先行研究のうち、上林(1997)や西嶋(1998)は、連担建築物設計制度による協調建替えでの袋路再生の枠組や、非道路沿いの建物の建替え等に関する許可基準に「適用時」の概念が加わる以前のものである。当時の京都市建築行政の比較的保守的な対応を前提とするこれらの研究での提案内容を見直すと、現在の密集市街地等に対する京都市の取り組みで考慮されている事項も少なくない。現在、用意されている制度・事業の内容だけを見ると、むしろ充実しているようにさえ感じる。

一方、権利関係の調整に時間を要するなどの課題があって連担建築物設計制度の利用が進まない中、経済社会の変化のあおりを受けて西嶋(2019)で指摘されたような防火性能や耐震性能の向上が期待できない非道路沿いの建物ストック活用が進んでしまっている。この点に関しては、森重(2017)での、「袋路」状の細街路については町家が多く存在しているものと全く町家が存在しないものの両極端に分かれる傾向が見られたという指摘と共通点があるように思える。以下では、密集市街地再生策としての路地再生の課題の再整理に向けて、非道路の扱いを受ける細街路を対象に先行研究とは異なる視点から特性の明確化を試みる。

3. 路地の存在と世帯構成

京都における路地は、主にこれらの区域で昭和初期までに街路の背後で供給された借家群における「袋路」状の進入路及び敷地内通路部分に端を発する細街路を指すことが多い。このような「袋路」状の路地に沿接する老朽化した木造建物については、前記で紹介した京都市の様々な取り組みにもかかわらず、建替え等はあまり進んでいないのが現状であ

28)西嶋(2000), 133-140ページ参照。なお、京都市における固定資産税のための土地評価では、2018基準年度においても同様の「細街路等に係る建築制限等に基づく価格補正率表」が用いられている。

29)安田・宅間(2020), 50-56ページ参照。

る。その理由を探るため、路地の存在状況に関するデータと人口・世帯数に関するデータを利用し、先行研究より地域比較の対象範囲を広げつつ、比較に用いるデータの集計単位を細分化して、路地の存在とこれを含む地区の人口・世帯構成との関係の計量分析を試みる。

(1) 着眼点と基本方針について

ある時点の土地利用の様相は、多くの人々のかかわり合いによる歴史的な産物であるとともに、その後を方向づけるうえでの重要な因子にもなる。前記の上林(1997)のいう路地型共同住宅(路地型団地)の多くは、西陣織、京友禅、京焼などの伝統的工芸品産業の多い地区の発展に伴う旺盛な住宅・宅地需要を背景に開発されて増加し継承されている。しかし、生活様式など社会の変化などに伴って伝統的工芸品の生産量は減少し、就業人口も減少してきている³⁰⁾。その影響は、路地及び路地沿いの建物敷地の範囲にとどまらず、その周囲を含めた地区の人々の居住・生活環境全般に変化を及ぼしている可能性がある。

また、路地及び路地沿いの建物敷地の範囲は、構造的に周囲に比較的長い隣地境界を有しているものが多い。旧市街地には、間口が比較的狭く奥行き長い敷地に軒を連ねるように建てられた伝統的木造軸組構法による町家なども残っていることから、路地及び路地沿いの建物及びその敷地での居住・生活と隣接地及び隣接建物での居住・生活との間に依存、補完関係が認められるケースも少なくない³¹⁾。このような依存、補完関係が、現在、関係者間でどのように評価されているかはともかく、ある路地の存在は、その路地沿いの建物敷地の範囲を越える周囲の建物及びその敷地での居住・生活とも関わり合いを持っている可能性がある。

細街路を扱った先行研究には、細街路沿いの住宅の居住者や関係者を対象に意識調査を行ったものや、特定の細街路沿いでのみまちなみ保全やまちづくり活動の取り組み状況を取扱ったものは少なくない³²⁾。しかし、現状の路地の存在とこれを含む地区の人々の居住・生活環境との関係に着目して、つまり路地沿いの居住・生活空間は周囲の居住・生活空間と無関係に存在しているわけではないということを意識して、両者の関係を探ろうとする研究はほとんど見られない³³⁾。細街路対策や関連支援策が十分に効果を発揮しているとは言い難い状況を念頭に、密集市街地再生策としての路地再生の課題を再整理しようという

30) 例えば、西嶋(2004)、128-129ページ参照。最近の西陣機業の企業数、総出荷額、従業者数の推移については、京都市(2021)「京都市の経済 2020年版」Ⅱ-3-(3) 繊維産業-②参照。[https://www.city.kyoto.lg.jp/sankan/cmsfiles/contents/0000282/282183/05_graph.pdf]

31) 路地の存在は、構造的に始端部の隣接地及び隣接建物の利用の仕方に大きく依存している。また、町家の側面は隣接地・建物との空間が狭く、屋根の「けらば」が雨仕舞の観点から隣接地に越境しているケースも少なくない。さらに、路地の突き当りの隣接地との間に、火災時の避難対応などから木戸が設けられているケースも少なくない。これらの依存、補完関係は、少なくとも建築時、創設時においては好ましい居住・生活環境であったと推察される。

32) 例えば、森重(2017)、29-33ページの既往研究のレビューを参照されたい。

33) 例えば、安田・宅間(2020)は、不動産価格・賃料に反映されている細街路沿いに存することによる外部費用に着目しているが、細街路が存在することによる細街路沿い以外の周辺のサンプルへの影響の抽出を主眼とするものではない。木造密集市街地が及ぼす負の外部性については、主に「不燃領域率」や「密集市街地ダミー」を用いて災害リスクとして測定されており、周囲の人々の居住・生活環境に着目しているわけではない。

観点では、路地の存在とこれを含む地区の人々の居住・生活環境との関係を探ることは重要な意味を持つと考える。

以上により、本稿では、木造密集市街地の分布範囲である西京区を除く10区を対象に、路地沿いを含むより広い地区の居住・生活環境の代理指標として町丁単位の人口・世帯構成に着目して計量分析を試みる。具体的には、「平成27年国勢調査」³⁴⁾によるデータを町丁単位の統合したうえで、京都市による細街路対策や関連支援策を関係者が活用しにくい状況があるかどうかを探るために以下の指標を作成した。

- 1,000㎡当たり人口(人)
- 一世帯当たり面積(㎡)
- 持ち家世帯である一般世帯の割合
- 人口総数に占める持ち家世帯人員の割合
- 居住期間20年以上人口の割合
- 65歳以上人口の割合
- 75歳以上人口の割合
- 65歳以上世帯員のみ的一般世帯数の割合
- 65歳以上世帯員のみ単独(一般)世帯の割合

一方、路地の存在に関しては、京都市により2011年度に行われた「細街路調査」³⁵⁾によるデータを町丁単位の集約し、「非道路」と「避難通路」に判定されたものの「道路延長」を用いて、「1,000㎡当たり非道路・避難通路延長(m)」の指標を作成した。

(2) 分析・考察

① 相関分析

回帰分析を実施することを念頭に、西京区を除く10区及び「優先的に防災まちづくりを進める地区」のうち隣接・近接する北区・上京区・中京区の9地区を統合した範囲(以下、「優先地区」という。)を対象として、それぞれについて指標間の単相関係数を求めた。

34) 総務省統計局「平成27年国勢調査 小地域集計」のうち、「26京都府」の「第3表」・「第6表」・「第7表」・「第13表」より、人口総数、年齢別人口、一般世帯総数、65歳以上世帯員のみ的一般世帯数等、持ち家の一般世帯数・世帯人員、居住期間別人口を抽出した。また、同「平成27年国勢調査町丁・字等別境界データ」のうち、「26京都府」より、町丁面積を抽出した。そのうえで、町丁単位のデータを統合し、加工して利用している。なお、秘匿地域や世帯数の内訳等が掲載されていない小地域は除外して用いている。

35) 京都市都市計画局建築指導部より本研究にのみ使用することを目的に貸与を受けた。町丁単位でデータを集約することを前提に、町丁単位の「細街路データベース」のみを使用し、町丁単位のデータを統合した「平成27年国勢調査 小地域集計」等データと突合させている。また、町丁単位でデータを集約する際には、「京都市指定道図提供システム」・「京都市 固定資産税(土地)地番参考図」・「京都市 基本図」(縮尺2,500分の1)による地図情報や京都市各区役所や京都市教育委員会による学区に関する地図情報を活用している。

なお、本稿では、「細街路調査」データは非公開であり第三者に誤解を招かないようにすること、過大評価の懸念を低めることを重視して、情報の欠落の多い細街路のデータを除外したデータを採用し、その概要と分析結果を掲載している。検討段階では、「道路延長(m)」の値が入力されている細街路のデータを対象に、後記と同じ関数型を用いて回帰分析を行った結果と比較し、細部を除き本稿と同様の結果が得られていることを確認済である。

表3-1は、優先地区についての相関係数表である³⁶⁾。これを見ると、「袋路」状の非道路などが相対的に多い優先地区においても、「1,000㎡当たり非道路・避難通路延長(m)」と他の指標との間のそれぞれの相関関係は強くないことがわかる。その理由としては、優先地区においても非道路・避難通路が存在する町丁は限られるからである³⁷⁾。一方、類似する指標間以外でも、「1,000㎡当たり人口(人)」と「一世帯当たり面積(㎡)」、「居住期間20年以上人口の割合」と「人口総数に占める持ち家世帯人員の割合」や「65歳以上人口の割合」のように相関関係が認められるものがある。「1,000㎡当たり人口(人)」は人口密度であり、仮に土地の立体利用の程度が同じであれば「一世帯当たり面積(㎡)」と負の相関関係が成立するのは当然であるが、このような関係は10区のすべてにおいて認められるわけではない。とはいえ、比較のために対象区と優先地区に対して同じ関数型を用いて回帰分析を実施する場合、説明変数に相関関係の強い指標を併用することは適切ではない。

表3-1 指標間の相関係数表(優先地区)

	1,000㎡当 たり非道 路・避難通 路延長(m)	1,000㎡当 たり人口 (人)	一世帯当 たり面積 (㎡)	持ち家世帯 である一般 世帯数の 割合	人口総数 に占める持 ち家世帯人 員の割合	居住期間 20年以上 人口の割 合	65歳以上 人口の割 合	75歳以上 人口の割 合	65歳以上 世帯員の みの一般 世帯数の 割合	65歳以上 世帯員の みの単独 (一般)世 帯の割合
1,000㎡当たり非道路・避難 通路延長(m)	1.00	0.10	-0.14	0.27	0.27	0.22	0.21	0.17	0.26	0.30
1,000㎡当たり人口(人)	0.10	1.00	-0.62	-0.04	-0.02	-0.37	-0.37	-0.40	-0.34	-0.25
一世帯当たり面積(㎡)	-0.14	-0.62	1.00	0.14	0.10	0.25	0.30	0.33	0.27	0.06
持ち家世帯である一般世帯 数の割合	0.27	-0.04	0.14	1.00	0.96	0.57	0.55	0.41	0.61	0.44
人口総数に占める持ち家世 帯人員の割合	0.27	-0.02	0.10	0.96	1.00	0.56	0.53	0.39	0.59	0.42
居住期間20年以上人口の割 合	0.22	-0.37	0.25	0.57	0.56	1.00	0.84	0.75	0.78	0.60
65歳以上人口の割合	0.21	-0.37	0.30	0.55	0.53	0.84	1.00	0.89	0.88	0.66
75歳以上人口の割合	0.17	-0.40	0.33	0.41	0.39	0.75	0.89	1.00	0.79	0.62
65歳以上世帯員のみの一般 世帯数の割合	0.26	-0.34	0.27	0.61	0.59	0.78	0.88	0.79	1.00	0.81
65歳以上世帯員のみの単独 (一般)世帯の割合	0.30	-0.25	0.06	0.44	0.42	0.60	0.66	0.62	0.81	1.00

36) 10区及び優先地区の指標及びその元データの要約統計量は、末尾の<付録>の「表 付1-a・b」参照。10区
の相関係数表は、末尾の<付録>の「表 付2-a～j」参照。

37) 採用したデータでは、優先地区に属する町丁の半数弱に非道路・避難通路は存在しない。

表3-2 回帰分析に採用する被説明変数及び説明変数の要約統計量

		北 区	上京区	左京区	中京区	東山区	山科区
サンプル数（町・丁）		331	561	461	465	232	274
65歳以上世帯員のみの 一般世帯数の割合	最小値	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2.9%	0.0%
	最大値	70.0%	90.0%	100.0%	75.4%	72.7%	60.0%
	平均値	23.7%	21.8%	23.1%	22.1%	28.1%	25.0%
	中央値	22.8%	20.0%	21.1%	19.6%	27.7%	24.2%
	歪み度	1.04	0.95	1.74	1.29	0.47	0.44
1,000㎡当たり非道路・ 避難通路延長（m）	最小値	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	最大値	17.8	41.3	40.8	18.8	68.1	16.9
	平均値	1.1	2.7	1.7	1.2	5.6	1.6
	中央値	0.0	0.0	0.0	0.0	2.7	0.6
	歪み度	3.25	2.82	4.98	2.93	3.57	2.44
1,000㎡当たり人口 （人）	最小値	0.0	0.1	0.0	1.0	0.1	0.0
	最大値	24.3	64.1	31.6	75.3	43.7	41.6
	平均値	10.2	16.7	9.4	17.7	12.5	9.9
	中央値	10.3	15.9	9.0	16.3	12.3	9.7
	歪み度	0.12	1.23	0.46	1.36	0.69	0.87
人口総数に占める持ち家 世帯人員の割合	最小値	2.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%
	最大値	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	平均値	68.5%	59.5%	65.2%	58.4%	59.1%	70.3%
	中央値	70.6%	62.2%	66.3%	60.4%	61.0%	74.4%
	歪み度	-0.64	-0.45	-0.37	-0.29	-0.42	-0.93

		下京区	南 区	右京区	伏見区	優先地区
サンプル数（町・丁）		473	239	513	618	195
65歳以上世帯員のみの 一般世帯数の割合	最小値	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	最大値	71.4%	52.5%	87.5%	66.7%	50.0%
	平均値	20.6%	21.4%	24.7%	22.6%	24.2%
	中央値	17.4%	20.0%	24.0%	22.0%	24.5%
	歪み度	0.94	0.45	0.95	0.46	0.05
1,000㎡当たり非道路・ 避難通路延長（m）	最小値	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	最大値	26.4	22.4	16.6	22.3	31.3
	平均値	2.0	1.5	1.3	1.4	3.9
	中央値	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8
	歪み度	2.80	3.82	2.82	3.37	1.92
1,000㎡当たり人口 （人）	最小値	0.7	0.2	0.0	0.0	1.4
	最大値	65.2	50.0	37.2	50.7	51.6
	平均値	16.7	8.7	10.0	10.0	17.1
	中央値	15.1	8.0	9.9	9.2	16.3
	歪み度	1.14	1.82	0.49	1.10	0.92
人口総数に占める持ち家 世帯人員の割合	最小値	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	最大値	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	平均値	54.2%	61.8%	72.1%	65.6%	62.9%
	中央値	56.4%	67.0%	77.9%	70.4%	68.8%
	歪み度	-0.17	-0.74	-0.91	-0.73	-0.84

表3-3 回帰分析による推計結果

説明変数(X_i)	北 区	上京区	左京区	中京区
1 1,000㎡当たり非道路・ 避難通路延長 (m)	0.017 <i>0.127</i> (0.002)	0.104 ** <i>8.377</i> (0.001)	-0.028 <i>0.500</i> (0.001)	0.009 <i>0.055</i> (0.002)
2 1,000㎡当たり人口 (人)	-0.174 ** <i>12.459</i> (0.001)	-0.289 ** <i>66.248</i> (0.000)	-0.234 ** <i>29.192</i> (0.001)	-0.372 ** <i>95.445</i> (0.000)
3 人口総数に占める持ち家 世帯人員の割合	0.418 ** <i>71.265</i> (0.028)	0.424 ** <i>138.026</i> (0.018)	0.389 ** <i>81.242</i> (0.025)	0.402 ** <i>110.998</i> (0.021)
定数項	0.000 <i>(0.023)</i>	0.000 <i>(0.014)</i>	0.000 <i>(0.021)</i>	0.000 <i>(0.016)</i>
サンプル数 R^2	331 0.225	561 0.310	461 0.271	465 0.346
説明変数(X_i)	東山区	山科区	下京区	南 区
1 1,000㎡当たり非道路・ 避難通路延長 (m)	0.217 ** <i>13.241</i> (0.001)	0.020 <i>0.112</i> (0.003)	0.066 <i>3.608</i> (0.001)	0.168 ** <i>6.948</i> (0.002)
2 1,000㎡当たり人口 (人)	-0.265 ** <i>17.633</i> (0.001)	-0.032 <i>0.281</i> (0.001)	-0.405 ** <i>131.762</i> (0.000)	0.120 <i>3.538</i> (0.001)
3 人口総数に占める持ち家 世帯人員の割合	0.256 ** <i>16.755</i> (0.033)	0.160 ** <i>7.015</i> (0.030)	0.462 ** <i>172.403</i> (0.019)	0.130 * <i>4.217</i> (0.028)
定数項	0.000 <i>(0.027)</i>	0.000 <i>(0.025)</i>	0.000 <i>(0.014)</i>	0.000 <i>(0.020)</i>
サンプル数 R^2	232 0.205	274 0.017	473 0.432	239 0.056
説明変数(X_i)	右京区	伏見区	優先地区	
1 1,000㎡当たり非道路・ 避難通路延長 (m)	-0.013 <i>0.114</i> (0.002)	0.054 <i>1.834</i> (0.001)	0.154 ** <i>7.954</i> (0.001)	
2 1,000㎡当たり人口 (人)	-0.243 ** <i>35.490</i> (0.001)	-0.019 <i>0.225</i> (0.001)	-0.347 ** <i>43.481</i> (0.001)	
3 人口総数に占める持ち家 世帯人員の割合	0.369 ** <i>84.503</i> (0.020)	0.195 ** <i>23.828</i> (0.017)	0.539 ** <i>98.196</i> (0.025)	
定数項	0.000 <i>(0.017)</i>	0.000 <i>(0.014)</i>	0.000 <i>(0.021)</i>	
サンプル数 R^2	513 0.240	618 0.039	195 0.469	

注1) 上段の値は標準偏回帰係数、中段の斜体で示した値はF値、下段の括弧内の値は標準誤差。

注2) *印はp値<0.05、**印はp値<0.01を表している。

注3) 「優先地区」は、北区・上京区・中京区の9地区のみを対象としている。

②回帰分析

前記①での相関分析の結果を踏まえて、被説明変数には京都市による細街路対策や関連支援策を関係者が活用しにくい状況があるかどうかを探るという観点から「65歳以上世帯員のみの一般世帯数の割合」を採用した。説明変数には「1,000㎡当たり非道路・避難通路延長(m)」に加え「1,000㎡当たり人口(人)」と「人口総数に占める持ち家世帯人員の割合」を採用した³⁸⁾。採用した被説明変数と3つの説明変数の要約統計量は表3-2のとおりであり、これらの実数を用いる単純な直線式により、西京区を除く10区と優先地区を対象に回帰分析を実施した結果は表3-3のとおりである。

木造密集市街地の多い上京区と東山区及び優先地区では、「1,000㎡当たり非道路・避難通路延長(m)」、「1,000㎡当たり人口(人)」、「人口総数に占める持ち家世帯人員の割合」のいずれも統計上、有意な説明変数となった。符号についても、「1,000㎡当たり非道路・避難通路延長(m)」と「人口総数に占める持ち家世帯人員の割合」が正、「1,000㎡当たり人口(人)」が負で一致している。また、「1,000㎡当たり非道路・避難通路延長(m)」については有意とならなかったが、「1,000㎡当たり人口(人)」と「人口総数に占める持ち家世帯人員の割合」が有意となった北区、左京区、中京区、下京区、右京区の符号も一致している。南区は、「1,000㎡当たり人口(人)」については有意とならなかったが、「1,000㎡当たり非道路・避難通路延長(m)」は有意となり符号も正となった。

以上の結果によると、すべての区及び優先地区において、持ち家世帯人員の割合が高いことと高齢者のみの世帯の割合が高いこととの間に一定関係が認められる。また、過半の区において、人口密度が低いことと高齢者のみの世帯の割合が高いこととの間に一定関係が認められる。さらに、歴史的に伝統的工芸品産業の影響が強い地区を多く含む上京区や東山区、そして優先地区においては、「袋路」状の非道路や避難通路が多く存在していることと高齢者のみの世帯の割合が高いこととの間に一定関係が認められる。

(3) まとめ

持ち家世帯人員の割合と高齢者のみの世帯の割合との関係は、これまで持ち家志向が強かったことを考えると当然の結果といえる。しかし、高齢者のみの世帯が多い地区での防災まちづくりでは住宅の継承や処分に関する問題がからむ可能性が高いことを再確認しておくべきであろう。上京区や東山区及び優先地区の高齢者のみの世帯が多い地区においては、路地(非道路)沿いの住宅の継承や処分に関する問題がからむ可能性が高い。

なお、高齢者のみの世帯の割合と人口密度との関係には、マンションの存在など土地の立体利用の程度が関わっていると推察されるが、中京区や下京区は居住人口の少ない商業地域も含まれていることから、解明にはさらなる検討が必要と考えられる。

38) 相関関係の統一的な判断基準は存在していないが、一般には相関係数の絶対値が0.7以上の場合に相関関係が強いといわれている。相関係数の絶対値が0.4以上、0.7未満の場合にも相関関係があるといわれている。採用した説明変数間の相関係数は、いずれも絶対値で0.4未満であり、概ね適切な範囲にあると判断している。

4. 標本地区の実態 —京都市上京区X町—

前記3では、回帰分析の結果をもとに、歴史的に伝統的工芸品産業の影響が強い上京区や東山区などの高齢者のみの世帯が多い地区においては、防災まちづくりの取り組みの際に路地(非道路)沿いの住宅の継承や処分に関する問題がからむ可能性が高いことを指摘した。このような地区の実態を探るために、優先地区にも選定されている上京区のX町(準工業地域、西陣特別工業地区)を標本地区に取り上げる。不動産登記情報を利用して最新の第三者間取引の時期や所有者の属性などを把握し、重要な財産という観点から、道路沿いの宅地と非道路沿いの宅地の条件の違いの明確化を試みる³⁹⁾。

(1) 上京区X町の概要について

上京区X町は、面積約13千㎡で、人口は200人を超え、世帯数も100を超える、それぞれ上京区の平均値を上回り、優先地区の平均値を下回る、概ね中庸な規模の町であり、その形態は典型的な両側町である。また、「65歳以上世帯員のみの一般世帯数の割合」は30%を超え、「1,000㎡当たり人口(人)」も16%を超え、「人口総数に占める持ち家世帯人員の割合」も70%を超える。「1,000㎡当たり非道路・避難通路延長(m)」については、「京都市指定道図提供システム」の情報をもとに図上で概測した結果によると25mを超える⁴⁰⁾。「1,000㎡当たり人口(人)」以外は、上京区及び優先地区の平均値を上回っており、非道路の扱いを受ける路地が多く、高齢者のみの世帯の割合の高い町と位置づけられる。

不動産登記情報によると、A区画の面積割合は約45%、B区画の面積割合は約55%である。町域全体で見ると、建築基準法第42条の規定による道路沿いの土地(筆)の面積割合は約66%、非道路沿いの土地(筆)の面積割合は約30%、筆全体が道路・非道路敷地と推定される土地の面積割合は約4%である。図4-1のように、非道路に位置づけられている路地及び非道路沿い土地(筆)の大半はB区画に所在している。

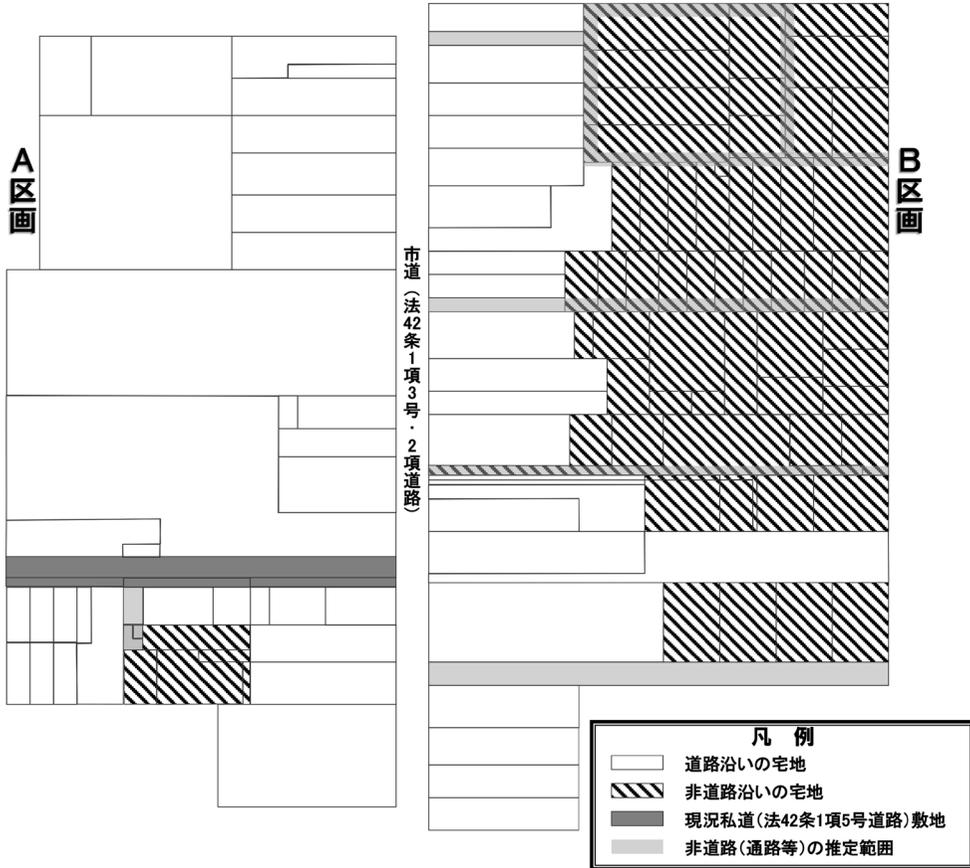
なお、道路・非道路敷地と推定される筆を含め、X町域の土地(筆)の登記上の地目はすべて「宅地」となっている。本稿では、京都市の「位置指定道路台帳」に記載された住所地に該当するもの、非道路沿いの土地の所有者による共有地となっているもののみを、筆全体が道路・非道路敷地と推定される土地として扱っている。ちなみに、X町域の非道路敷地の大半は分筆されておらず、非道路沿いのいずれかの土地(筆)が負担している状況にある。非道路敷地部分を第三者にもわかるように明確に特定するためには、基本的には、

39)ここでの分析は、すべて、誰もがアクセス可能な情報に基づいて実施している。しかしながら、土地及び建物を中心とする不動産は、通常、個人にとって重要な財産に位置づけられ、特定の不動産に関する情報は、当該不動産の関係者から見るとネガティブな要素を含む場合も少なくない。特定の地区を取り上げて分析する場合にも、このような点には配慮が必要と判断し、町名を秘匿するとともに、分析の質を損なわない範囲で、その所在の特定につながりやすい情報・データをあえて曖昧にして表現・記載している。

40)「京都市 固定資産税(土地)地番参考図」を用いた図上計測の結果と「Googleマップ」の「距離を測定」機能を用いた測定結果を比較し、参考にできる法務局備付の「地積測量図」が存在する場合はこれも用いて概測数値を得た。

地籍調査により公共筆界を確定するとともに、関係者間の合意の下に占有界も確定する必要がある⁴¹⁾。

図 4-1 X町域の土地(筆)の配置状況⁴²⁾



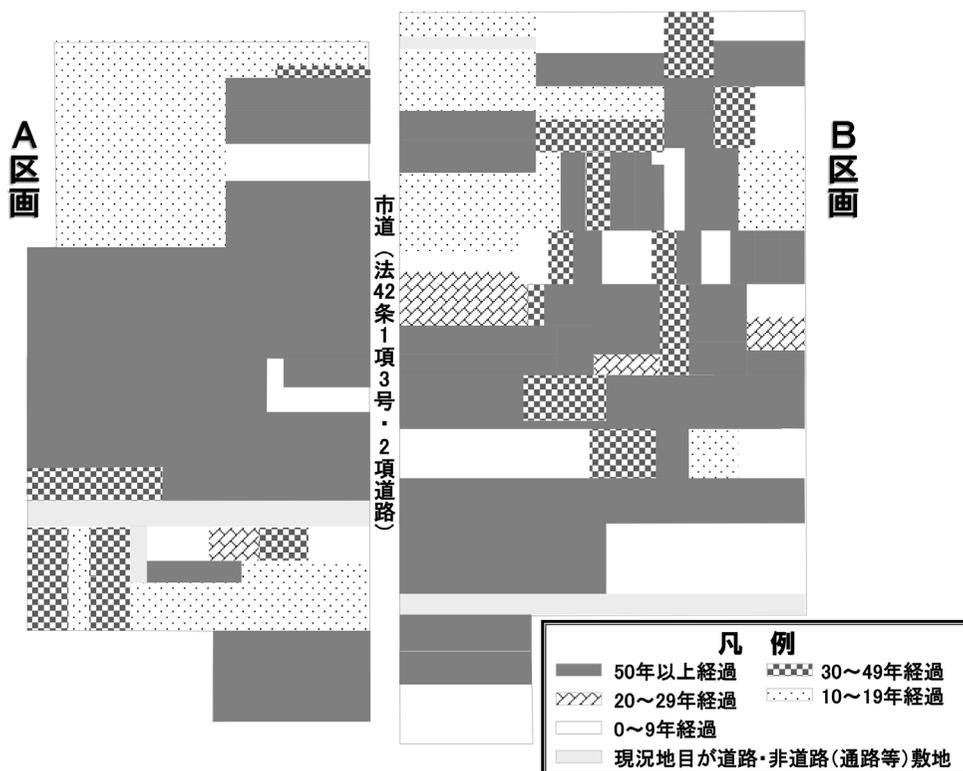
(2) 第三者間取引後の経過年数について

土地の筆数に着目して上京区X町域を見ると、全体ではA区画の筆数の割合が約35%、B区画の筆数の割合が約65%、道路・非道路敷地と推定される土地(筆)を除いてもA区画の筆数の割合が約32%、B区画の筆数の割合が約68%である。町域全体で見ると、道路沿いの土地の筆数の割合が約48%、非道路沿いの土地の筆数の割合が約52%である。

41) 例えば、西嶋(2004), 161-183ページ(第7章)では、地籍情報の重要性が指摘されており、自律的なまちづくりにおける地籍情報整備の意義などにも言及がある。

42) 筆界表示は、「京都市 固定資産税(土地)地番参考図」及び法務局備付の「地図」、「地積測量図」を参考にしてのもの、分析の質を損なわない範囲で簡略化して作図しているため、実際の位置関係や形状とは異なっている部分を含んでいる。

図4-2 X町域の土地(筆)の第三者間取引後の経過年数



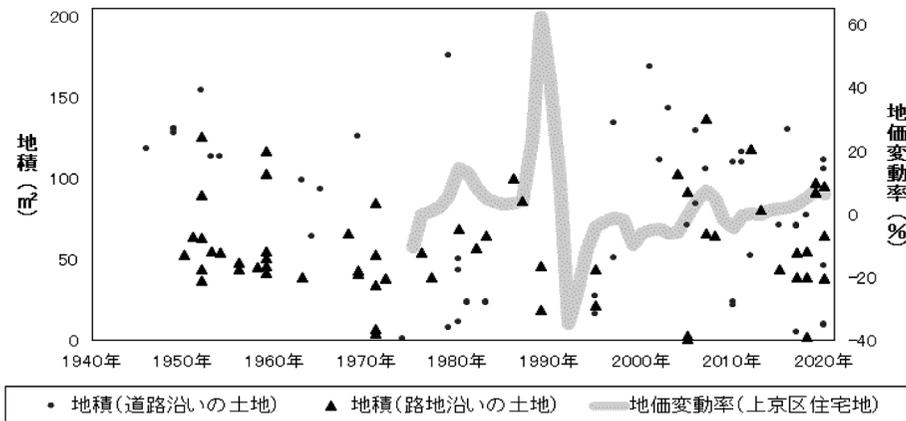
町域の土地(筆)を、最新の第三者間取引が行われた後の経過年数に着目して整理のうえ作図したものが図4-2である。町域全体では、「9年以下」の割合が約22%、「10~19年」が約19%、「20~29年」が約5%、「30~49年」が約19%、「50年以上」が約34%である⁴³⁾。A区画だけを見ると、「9年以下」の割合が約11%、「10~19年」が約35%、「20~29年」が約4%、「30~49年」が約28%、「50年以上」が約22%である。筆数は少ないが、非道路沿いの土地(筆)に限定すると、「10~19年」の割合が約80%、「50年以上」が約20%となる。一方、B区画だけを見ると、「9年以下」の割合が約28%、「10~19年」が約11%、「20~29年」が約6%、「30~49年」が約14%、「50年以上」が約41%である。道路沿いの土地(筆)に限定すると、「9年以下」の割合が約28%、「10~19年」が約24%、「20~29年」が約8%、「50年以上」が約40%となる。しかし、非道路沿いの土地(筆)に限定すると、「9年以下」の割合が約26%、「10~19年」が約5%、「20~29年」が約5%、「30~49年」が約21%、「50年以上」が約43%となる。

43) 売買、売払、交換を登記原因とする第三者間の所有権移転を対象として、基準日を2021年1月1日に設定したうえで、登記原因日からの経過年数を、市販の表計算ソフトMicrosoft Excelの「YEARFRAC」関数を用いて算出している。

非道路沿いの土地(筆)の大半はB区画に所在しているため、B区画についてのみ道路沿いの土地(筆)と非道路沿いの土地(筆)を比較してみよう。特徴としては、道路沿いでは「10～19年」の割合が約24%、30年以上が約40%であるのに対し、非道路沿いでは「10～19年」が約5%、30年以上は約64%に達している。経過年数「10～19年」は2002～2011年頃に該当し、米国のサブプライム住宅ローン問題に端を発する世界的な金融危機前の比較的短い地価上昇期を挟む地価が不安定な時期に該当する。ただし、この時期、A区画で複数の非道路沿いの土地(筆)の取引があることに留意する必要がある。よって、明確な特徴としては、非道路沿いについては第三者間取引が行われた後、30年以上経過している土地(筆)が多く、その割合は道路沿いと比較しても高いことが指摘できる。

なお、B区画の非道路沿いの土地(筆)については、第三者間取引が行われた後の経過年数が「9年以下」のものも少なくないことに注目する必要がある。図4-3は、横軸に最新の第三者間取引が行われた時期を、縦軸に取引された土地(筆)の地積をとり、道路沿いと非道路沿いの違いがわかるように作図した散布図である⁴⁴⁾。これを見ると、時期としては1950～1960年頃が多く、1970年頃、2005～2007年頃、2017～2020年頃にも少し多くなっていることが読み取れる。地積については、全般的に50㎡前後の小さな土地(筆)が多いが、2005年以降はそれより少し大きな土地(筆)の動きも目立つようになっている。

図4-3 最新の第三者間取引が行われた時期と取引地積との関係



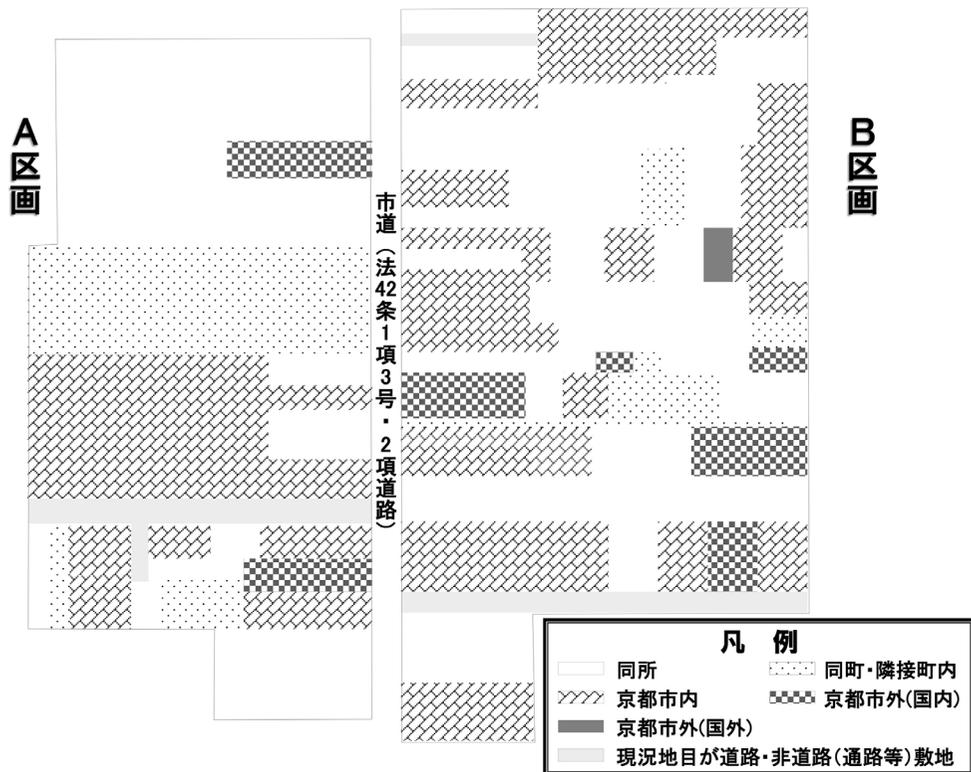
このような推移は、前記で紹介した西嶋(2019)の近年の既存住宅等取得による民泊増加の動きについての指摘と合致しており、森重(2017)の「袋路」状の細街路では町家の現存状況が両極端に分かれる傾向があるという指摘とも関連性があるように思える。

44) 便宜上、最新の第三者間取引が行われた時期が1940年以降で、取引地積が200㎡以下の土地のみを表示している(道路・非道路敷地と推定される土地を除く)。国土交通省ウェブページ「地価公示」、「変動率及び平均価格の時系列推移表」よりデータがダウンロードできる1975年以降については、参考情報として、上京区住宅地の年間平均地価変動率も併記している。https://www.mlit.go.jp/totikensangyo/totikensangyo_fr4_000043.html

(3) 所有者の属性について

上京区X町域について、不動産登記情報に基づき、土地(筆)単位で所有者の住所地を整理して作図したものが図4-4である。道路・非道路敷地と推定される土地(筆)を除く全体では、「同所」⁴⁵⁾の割合が約48%、「同町・隣接町内」の割合が約10%、これらを除く「市内」の割合が約34%、「市外」の割合が約7%、「国外」の割合が約1%である。

図4-4 所有者の属性



A区画だけを見ると、「同所」の割合が約44%、「同町・隣接町内」の割合が約15%、「市内」の割合が約36%、「市外」の割合が約5%、「国外」の割合が0である。筆数は少ないが、非道路沿いの土地(筆)に限定すると、「同所」の割合が約40%、「同町・隣接町内」の割合が約60%となる。

一方、B区画だけを見ると、「同所」の割合が約51%、「同町・隣接町内」の割合が約7%、「市内」の割合が約34%、「市外」の割合が約7%、「国外」の割合が約1%である。道路沿いの土地(筆)に限定すると、「同所」の割合が約44%、「同町・隣接町内」の割合が0、

45) 調査時点の土地(筆)の地番表示と住所地が枝番を含めて符合していると判断されるもの、分筆前の地番表示と住所地が符合していると判断されるものなどを「同所」として扱っている。なお、町域に存する建物にかかる不動産登記情報も収集しているが、未登記建物も少なくないことから、土地にかかる不動産登記情報を用いて情報整理及び分析を行っている。

「市内」の割合が約52%、「市外」の割合が約4%、「国外」の割合が0となる。しかし、非道路沿いの土地(筆)に限定すると、「同所」の割合が約53%、「同町・隣接町内」の割合が約10%、「市内」の割合が約26%、「市外」の割合が約9%、「国外」の割合が約2%となる。

区画単位の場合、「同所」と「同町・隣接町内」を合わせた割合で比較すると、A区画とB区画で大きな違いは見られない。次に、筆数が比較的多いB区画についてのみ道路沿いの土地(筆)と非道路沿いの土地(筆)を比較してみよう。特徴としては、道路沿いでは「同所」・「同町・隣接町内」の割合が約44%、「市内」の割合が約52%であるのに対し、非道路沿いでは「同所」・「同町・隣接町内」の割合が約63%に達している反面、「市内」の割合が約26%と大幅に低いことが指摘できる。

上京区X町域には、空地は比較的少ないものの、事業所など「常住」の対象となっていない建物の敷地(土地)も散見される。また、複数の筆が一体で利用されているケースも少なくないことから、「同所」の割合が約48%であることと、前記の「平成27年国勢調査」による「人口総数に占める持ち家世帯人員の割合」が70%を超えることに大きな矛盾はないと考えられる⁴⁶⁾。よって、非道路沿いでは、自己居住用、または、これを補完する用途に利用されているものの割合が高く、その割合は道路沿いと比較しても高いことが指摘できる。

(4) まとめ

A区画とB区画の対比でも明らかなように、「袋路」状の非道路の分布は同一町域においても均一ではない。一方で、建築基準法第42条の規定による道路沿いの土地であっても、非道路沿いの土地と隣接しているものは意外に多い。

非道路沿いの土地には近年、第三者間取引の対象となったものも少なくないが、第三者間取引が行われた後、30年以上経過している土地が多く、また、自己居住用またはこれを補完する用途に利用されているものが多い。つまり、長期にわたり生活の基盤として継続利用されている土地が多いと推察されるが、共同利用されている「袋路」などの路地の敷地についての権利関係は未整理の状態が続いているのが実態である。

防災まちづくりの取り組みの際には、権利関係の整理を伴うケースも少なくないと考えられるが、その対象は、非道路沿いの土地だけにとどまらず、これらに隣接する土地にも及ぶ可能性があることを考えると、街区単位での取り組みを検討する必要もあろう。

5. 密集市街地再生策としての路地再生の課題

前記3では、歴史的に伝統的工芸品産業の影響が強い地区を多く含む上京区や東山区などにおいては、「袋路」状等の路地(非道路)が多く存在していることと高齢者のみの世帯の割合が高いこととの間に一定関係が認められることを示した。また、前記4では、対象

46)土地の購入後、住宅を新築したり建替えたりする場合に、転居後も登記事項として記載された当該住宅に転居する前の住所地を変更していないケースもあると考えられる。

は標本地区に限定されるものの、非道路沿いでは第三者間取引が行われた後、30年以上経過している土地が多く、また、自己居住用またはこれを補完する用途に利用されているものが多いことなどを示した。これらは、一般的な傾向としては指摘されてきたことではあるが、公的なデータを用いて実証することによって、京都市の取り組みや関連先行研究による成果を補強し、路地再生にかかわる課題をいっそう明確にするうえで貢献し得ると考えている。以下では、密集市街地再生策としての路地再生の課題の明確化を試みる。

(1) 路地沿いの建物及び敷地にかかる課題の再整理

「袋路」状等の路地(非道路)は、交通、安全、防火、衛生面を担う空間としては脆弱であり、現状のまま、建築行為に関して建築基準法第42条の規定による道路と同等に扱うことに問題があることは今も変わらない。しかし、歴史都市京都の旧市街地などにおいては、時間の経過の中で老朽化した木造住宅を数多く残している事実があり、路地沿いの建物敷地の建築制限だけでは木造密集市街地の課題も解消されないことが明白になっている。

図5-1 路地沿いの建物及び敷地にかかる課題

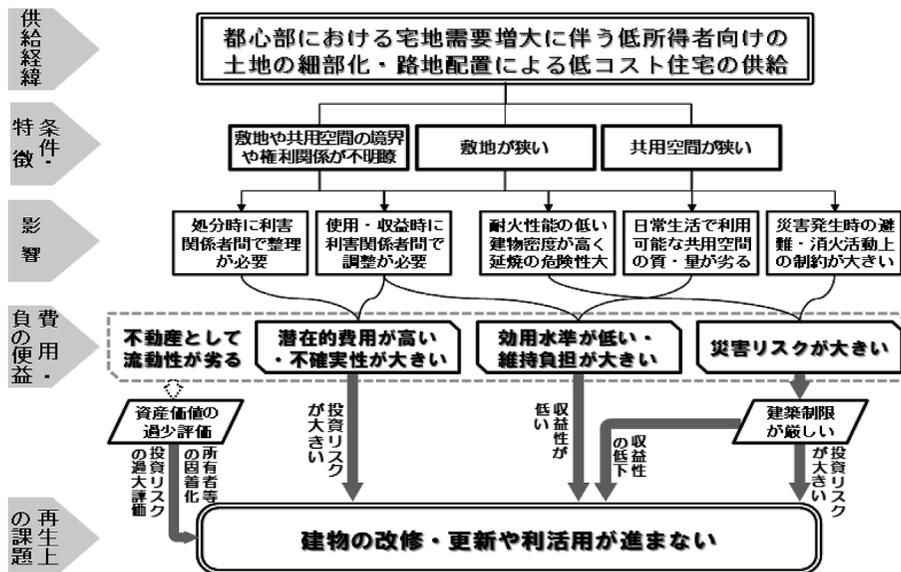


図5-1は、京都市の取り組みや関連先行研究による成果などをもとに、路地沿いの建物及び敷地の課題を抽出し、「供給経緯」による「条件・特徴」、もたらされる「影響」と生じ得る「費用・負の便益」、導かれる「再生上の課題」に着目して再整理したものである⁴⁷⁾。「供給経緯」、「条件・特徴」、「影響」の範囲及び現象面としての「再生上の課題」の指摘は、これまででも数多くなされている。しかし、「費用・負の便益」⁴⁸⁾の段階については、

47)京都市設置の会議体で筆者が表明した所見も踏まえて筆者が作成した。

48)ここでの「費用」は、機会費用の概念によるものである。

例えば、西嶋(2004)のように費用便益分析及びこれに基づく便益帰着構成表の作成を意識しないと明確にはならない⁴⁹⁾。「潜在的費用が高い・不確実性が大きい」、「効用水準が低い・維持負担が大きい」、「災害リスクが大きい」という費用・負の便益及びこれらから派生する「不動産として流動性が低い」という費用・負の便益の縮小、削減を目指すことが実際の路地再生では重要である。ちなみに、「潜在的費用が高い・不確実性が大きい」とは、もともと地籍が十分に整備されていない状況の下、長年、権利関係が未整理のままで所有者の高齢化も進んでいることによる、情報面での不確実性や権利調整の際に費用負担が大きくなることを指している。また、「効用水準が低い・維持負担が大きい」とは、路地は供給当初より通行の用、建物建築の基盤、防災等の面で機能が劣っていることと、良好に生活環境が維持されている路地沿いでは関係住民の自主的な取り組みの継続によって補完されていることを指している。

このような「路地」空間における生活環境を維持するための関係住民の知識や慣習などは広義の文化資源に位置づけられ、それが活用されて機能している状況は歴史都市京都における一つの印象的な「町並み景観」を形成していると認識している。ただし、このような文化資源は、物質的な部分よりも人的・知的貢献による部分が大きいと考えられるため、非常に繊細であり、現状では円滑な継承の可能性という観点でも「潜在的費用が高い・不確実性が大きい」と言わざるを得ない⁵⁰⁾。

(2) 京都市におけるもう一つの官民連携の取り組み

近年、京都市域では、木造密集市街地の課題と細街路の課題は密接な関係を持つとの認識の下、学区というより広域的な単位で、地域住民と都市計画・建築行政を担う京都市が連携を図りながら防災まちづくりが推進されていることは前記2で紹介したとおりである。前記の人的・知的貢献による文化資源の中には、防災に関するものも多く含まれている⁵¹⁾。継承という観点を含め、地域住民が主体となる防災まちづくりへの取り組みに対する都市計画・建築行政によるきめ細やかな支援体制の整備は、行政関与の方法としては基本的に望ましいといえよう。しかしながら、非道路の扱いを受ける狭小な敷地が並ぶ路地沿いでの建物の建替え等による防災性向上の具体的な取り組みは、特定の土地での通常の建築行為の範疇を超える不動産事業あるいは小規模街区整備事業である。このような事業は、現状では、形式的にも実質的にも、学区や町を単位とする地域住民により組織され

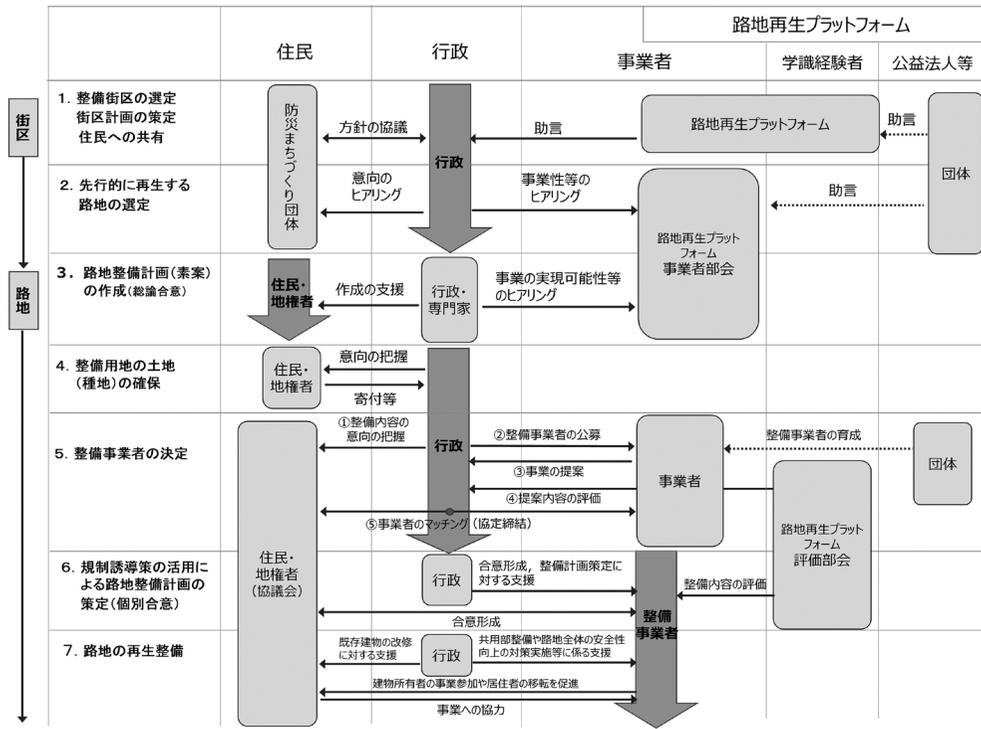
49) 西嶋(2004), 181ページの「表7-2」では、地域住民が主体になる地籍整備事業のイメージが記述式の定性的な便益帰着構成表を用いて表現されている。なお、表現されているのは、整備事業の実施により期待される便益であるため、「取引件数の変化」、「取引等経費の低下便益」、「地域環境」、「建物更新等による災害リスク軽減便益」、「立地選択等オプション価値」のように符号が正の便益となる。路地沿いの建物及び敷地の現状は、「事業なし」の状態であるため、これらの便益項目の多くに関して、符号が負の状態にあると考えられる。

50) 西嶋(2019), 126-127ページでは、近年の京都市における民泊の急速な増加がもたらした問題に関連して、地域の暮らしの中で培われる文化資源の生成・維持と、情報化の進展がもたらす近視眼的な見方との間にコンフリクトが生じ得る可能性が指摘されている。

51) 例えば、日向(1998), 71ページでは、近世京都における火災への対応の積み重ねが木造建物の普請の質の標準化につながっていったという指摘がある。

た団体が主導して実施することは難しいと言わざるを得ない⁵²⁾。そこで、単独での建替えが困難な土地の集約・再編なども含む路地再生の仕組みを検討するため、産官学金による対話と共通認識を深める場として設置されたのが「京都市路地再生プラットフォーム」である。

図5-2 京都市における官民連携による路地再生のフローと路地再生プラットフォーム⁵³⁾



「京都市路地再生プラットフォーム」は2019年に設置されており、令和2年度の事業対象には、連担建築物設計制度を活用した路地再生事業を円滑に進めるための検討、整備フロー(案)の精査、民間事業者に対する適切なインセンティブの付与の検討が掲げられている。具体的には、連担建築物設計制度を活用した路地再生事業を円滑に進めるための検討に関しては、路地再生事業を進めていくうえでの袋路を解消し二方向避難の確保に必要な公益性の高い整備用地の土地(種地)の確保の可能性の検討などがあげられている。整備フロー(案)の精査に関しては、官民連携事業における民間事業者としての関わり方の検討などがあげられている。民間事業者に対する適切なインセンティブの付与の検討に関して

52) 例えば、地方自治法第260条の2の規定による京都市域の認可地縁団体は、自治会・町内会の総数約6,500に対して142である(2017年度末)。詳細は、京都市「第2回地域の活力の維持・向上を図るための地域まちづくり制度検討会議」資料「別紙2 認可地縁団体について」参照。[https://www.city.kyoto.lg.jp/templates/shingikai_kekka/tokei/0000244288.html]

53) 京都市都市計画局まち再生・創造推進室よりデータ提供を受けている。

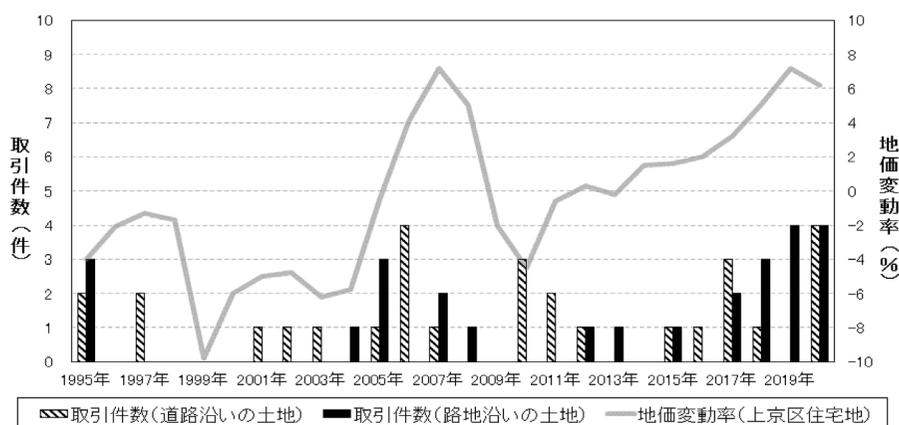
は、民間事業者のリスク軽減を目的とする個別合意の形成に対する事業者のインセンティブのあり方についての検討などがあげられている⁵⁴⁾。このような、産官学による対話と共通認識を深める場としてプラットフォームを設置し、都市計画・建築行政がその協力を得ながら地域主導の路地再生の取り組みを支援していく枠組も、行政関与の方向性としては望ましいといえよう。ただし、このような路地再生の取り組みを実践していくうえでは、関係者の行動原理の違いに十分留意する必要があると考えている。

(3) 取引市場における路地沿いの土地・建物

前記での指摘の理由を明らかにするため、上京区X町域における土地の不動産登記情報に基づき1995年以降の年間取引件数を求め、地価公示による上京区住宅地の年間平均地価変動率の推移と比較し、取引市場における路地沿いの土地・建物の取り扱いを概観する⁵⁵⁾。

図5-3は対象とする第三者間の取引を最新のものに限定して年間取引件数を求め、図5-4は1995年1月1日以降、2021年1月1日までの期間中に生じた第三者間の取引を対象として年間取引件数を求め、それぞれ作図したものである⁵⁶⁾。これを見ると、1998～1999年の期間⁵⁷⁾を除き、建築基準法第42条の規定による道路沿いの土地の取引件数は、地価変動とほとんど連動していないことがわかる。一方、非道路の扱いを受ける路地沿いの土地の取引件数は、特に2000年以降は地価の回復期・上昇期に多く、地価下落期に少ないように見える。参考として、地価変動率との単相関係数を求めて見ると、最新の第三者間

図5-3 上京区X町における年間取引件数と年間平均地価変動率(最新の取引のみ)



54) 出典は、国土交通省ウェブページ「自治体プラットフォームの設置運営支援」[38京都市]。[https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kanminrenkei/sosei_kanminrenkei_frl_000043.html]

55) 道路・非道路敷地と推定される土地(筆)は除いている。

56) 原則として、昭和63年法務省令第37号附則第2条第2項の規定により移記(コンピュータ化)された不動産登記情報に基づいている(一部は、閉鎖登記簿の情報を併用)。上京区X町域の土地(筆)の移記の時期は1997年2月20日であるため、把握できていない第三者間の取引がある可能性は否定できない。

57) 1998年は日本長期信用銀行と日本債券信用銀行が破綻し、1999年は複数の大手都市銀行が合併・統合するなど、金融再編の動きが著しく、完全失業率も高くわが国は不況期にあった。

図5-4 上京区X町における年間取引件数と年間平均地価変動率(期間中の取引)

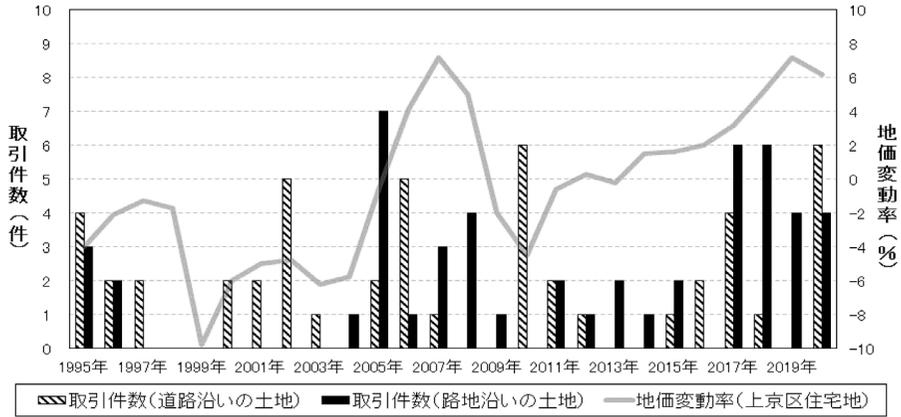


図5-5 準工業地域内の細街路沿いの土地・建物の年間取引件数等

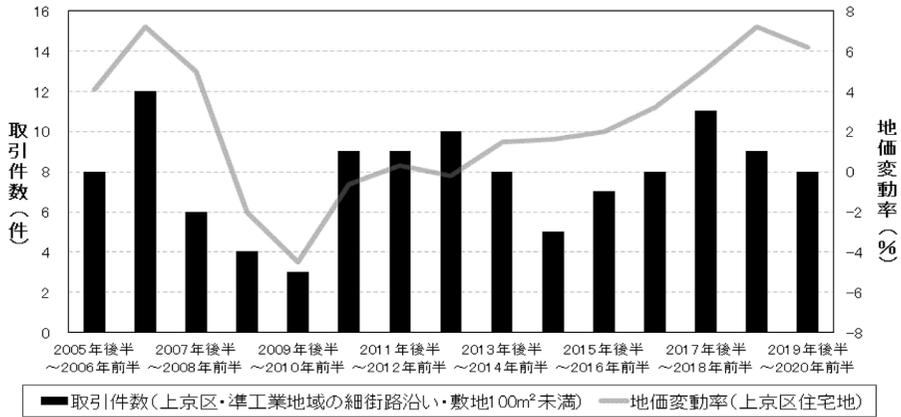
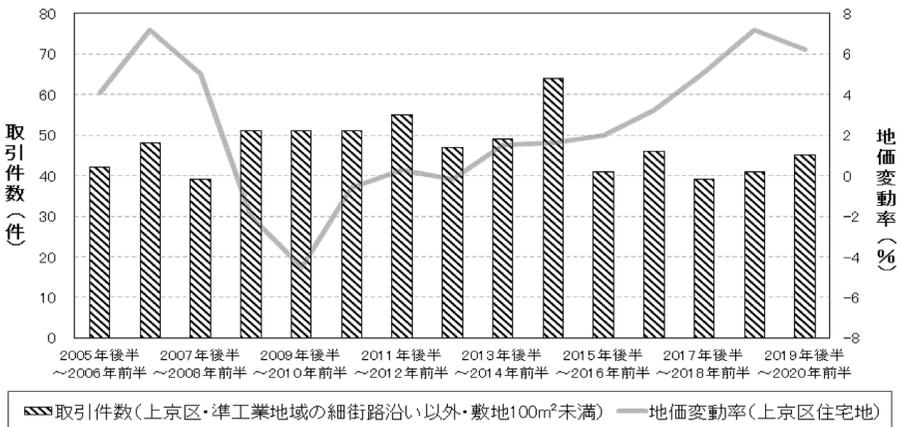


図5-6 準工業地域内の細街路沿いを除く土地・建物の年間取引件数等



の取引を対象とした場合、道路沿いの土地の取引件数については0.3未満であるのに対して路地沿いの土地の取引件数については0.5を超えている。期間中に生じた第三者間の取引を対象とした場合には、道路沿いの土地の取引件数については0.1未満であるのに対して路地沿いの土地の取引件数については0.6を超えている⁵⁸⁾。

地価公示標準地は建築基準法第42条の規定による道路沿いの宅地から選定されるため、上京区住宅地の年間平均地価変動率に路地沿いの宅地の地価変動は反映されていないと推察されるが、取引に当たっての参考指標にはなり得る。その場合に、ミクロ経済学の世界で描かれる家計の実需を前提とする競争市場的な住宅市場では、市場価格を需要行動の指標とすることによって、割安の時期には需要が高まり、割高の時期には需要が低下することになる。仮に、先行きに対して大きな不安を感じない場合には、地価変動が上昇から下落に転じた後や、下落基調が続いた時期に取引が増えることになろう。地価公示の特性として、情報収集上の制約から実際の市場価格の動きに対しては遅行的であることを考え合わせると、道路沿いの土地についてはそのような傾向も認められる。しかし、路地沿いの土地については、どちらかという逆の動き、つまり道路沿いの宅地が割高になっている時期に取引が増えているが、割安になっている時期には取引が少ない(または、ない)ように見え、前記のとおり単相関係数も0.5を超えている。

上京区X町域だけでは標本数が少ないため、さらに国土交通省が公表する不動産取引価格情報を用いて2005年9月期以降の上京区域における土地・建物の年間取引件数を求め、地価公示による上京区住宅地の年間平均地価変動率の推移と比較した⁵⁹⁾。図5-5は、準工業地域内の幅員3m未満の私道等沿いで、敷地面積100㎡未満の土地・建物の取引(117件)を対象に作図したものである。また、図5-6は、地域区分が住宅地である、準工業地域内の幅員3m未満の私道等沿いを除く、敷地面積100㎡未満の土地・建物の取引(709件)を対象に作図したものである。対象期間は短いものの、対象範囲を上京区域に広げても上京区X町域における土地の取引と同様の傾向を示していることが確認できる⁶⁰⁾。

以上の検討結果により、路地沿いの土地・建物の需要は、建築基準法第42条の規定による道路沿いの土地・建物と比較して地価変動の影響を受けやすい傾向が認められる。また、その影響は、道路沿いの宅地の地価変動と正の相関関係、つまり道路沿いの土地・建物の価格が高くなっているときに路地沿いの土地・建物の需要が増え、道路沿いの価格が低くなっているときには路地沿いの需要が減るといように表れている。取引市場において、

58) 参照期間を2000年以降に限定すると、路地沿いの土地の取引件数については、いずれの場合も単相関係数は0.6を超えている。

59) 地域区分が住宅地であるもののみを対象にしている。不動産取引価格情報には、前面道路が行き止まりであるかどうかを含め建築基準法上の道路に該当するか否かを識別するためのデータは公表されていないため、幅員3m未満の私道等沿いに着目している。なお、最も古い調査時期が2005年9月期(第3四半期)であることから、データを有効活用するため、ある年の9月期以降、翌年の6月期までを1年として年間取引件数を求めている。

60) 年間取引件数と年間平均地価変動率との単相関係数は、準工業地域内の細街路地沿いの土地・建物の取引については約0.6、準工業地域内の細街路沿いを除く土地・建物の取引については約マイナス0.5と求められた。

このような需要の動きを見せる資産は、相対的に流動性の劣るものが多い⁶¹⁾。

(4) 路地再生の実践上の課題

西嶋(2019)では、北区・上京区・左京区・中京区・東山区・下京区・南区を対象に、不動産取引価格情報を用いて細街路沿いの土地・建物の建物価格込みの取引単価と取引時期との関係が検討されている。その結果、宿泊施設が合法的に営業可能な住居専用地域・工業地域以外において、2015年6月期～2018年3月期に取引された標本の平均値が突出して高いことが示されており、理由として民泊増加の動きを背景とする高額取引の散発・混入があげられている⁶²⁾。この結果は、前記(3)での検討結果と整合的であると考えられる。

さらに、これらの結果を補足する趣旨で、上京区X町域における1995年以降の土地(筆)の複数回売買に着目してみよう。道路沿いの土地も路地沿いの土地も15筆以上が複数回売買の対象となっている中で、路地沿いではその70%超で不動産事業者による買取・再販が見られる。その取引間隔の平均値は1年半程度であり、その過半は地価上昇期にあたり需要が堅調な2016年以降に集中している⁶³⁾。建物にかかる不動産登記情報によると、2016年以降に再販された半数の100㎡弱の土地では建物の新築(建替え)も行われているが、他の土地では一部を除き確認できていない。この点に関連し、そもそも条件が極端に劣る不動産だけでなく販売に時間を要する不動産については、不動産事業者は積極的に扱おうとしないとの業界関係者の指摘もある⁶⁴⁾。よって、これまでに指摘した不動産市場における路地沿いの土地・建物の取り扱いの変化や不動産事業者の行動の多くは、それぞれの立場においては合理的であるといえよう。

一つの極端な考え方によれば、行政関与は最小限度にとどめるべきとされる。この考え方によれば、非道路の扱いを受ける路地沿いにおいても不動産事業者や需要者である家計の自主的な行動によって、市場原理の下で少しずつ建物の建替えは進んでいることに注目することになる。そのため、都市計画・建築行政としては、現状の市場の働きを是として、関係主体の自主的な行動が促されるように誘因を検討することが中心となろう。もう一方の極端な考え方によれば、現状の建替えの進み方には問題があると捉え、都市計画・建築行政としては、用地の取得をも視野に入れた公共事業的な発想に近い街区単位の路地再生を検討するということになる。極端な例示とはいえ、筆者は、いずれについても本質的に問題があると考えている。まず、前者の建替え行動については、前記の図5-1で示した費用・負の便益の縮小、削減にあまり貢献していないものも少なくないと認識している。

61) 一般に、リスクの高い資産(リスク資産)は、取引市場が楽観的な時期に需要が増え(リスク選好)、保守的な時期に需要が減る(リスク回避)動きが生じやすい。

62) 西嶋(2019),121-126ページ参照。

63) 不動産事業者に該当するか否かは、売買を原因とする所有権の取得者(所有者)の住所地及び名称をもとに調査した。なお、道路沿いの土地については、その55%弱で不動産事業者による買取・再販が見られるが、取引間隔の平均値は5年を超え、時期については2016年以降のものは40%弱である。

64) 例えば、日本不動産学会の2017年度秋季全国大会ワークショップ「ものづくり都市におけるまちづくりへの提案—不動産学の視点—」における日比照康氏の指摘を参照されたい。池田・芝・難波・日比・北詰・中城・西嶋(2018), 203ページ。

仮に、このような関係主体の行動を前提に連担建築物設計制度の活用を図ったとしても、基本的には個別建替えなので、土地の集約・再編はそれに要する費用を負担することが難しいことから、偶然を除いてほとんど期待できないであろう。後者の路地再生についても、歴史都市の住宅地の地価水準や人口減少下での地価変動などを考えると土地区画整理事業や市街地再開発事業のような事業手法は投資採算面で適用困難と考えられる。さらに、高齢化が進み、既に分譲マンションが供給されている街区も少なくない中で、街区単位で関係者全員の合意形成を図るような取り組みは極めて困難といわざるを得ない⁶⁵⁾。以上が、路地再生を実践するうえでの課題の本質である。

(5) まとめ

繰り返しになるが、産官学金によるプラットフォームを設置し、都市計画・建築行政がその協力を得ながら地域主導の路地再生を支援する枠組は現実的であり、行政関与の方向性として望ましいと考えられる。ただし、主要な道具として連担建築物設計制度の活用を図っていくうえでは、例えば単に不動産事業者に協力を求めて、その専門知識や経験に期待するだけでは不十分であることは前記での説明からも明らかである。都市計画・建築行政としては、各関係主体の立場や合理性を尊重しつつも、それぞれの行動原理の違いをよく理解したうえで、関与の仕方、つまり密集市街地再生策としての路地再生の事業スキームを慎重かつ綿密に構築していく必要があると考えている。

6. 路地再生への行政関与のあり方

前記5では、路地再生を実践するうえでの課題の本質に言及したうえで、産官学金によるプラットフォームを設置し、都市計画・建築行政がその協力を得ながら地域主導の路地再生を支援する枠組を行政関与の方向性として望ましいものと位置づけた。ただし、この枠組では、単独での建替えが困難な土地の集約・再編を含む路地再生の仕組みが検討対象となっている。現実問題として、土地の集約・再編は民間だけで対応することが困難であるため、より積極的な行政関与を検討することも必要と考えられる。以下では、土地集約や再編に行政が関与するようなケースを念頭において、路地再生への行政関与に関する基本的な考え方を整理する。これを踏まえて、土地集約や再編への行政関与に向けて若干の提案を試みる。

(1) 基本的な考え方

① 「行政関与の在り方に関する基準」に関して

行政改革委員会は、「行政改革委員会設置法」(1994年11月制定)により「社会経済情勢の変化に対応した適正かつ合理的な行政を実現することの緊要性にかんがみ、行政の各般に

65) 上京区X町においても、分譲マンション敷地の一部が所在している。

わたる制度及び運営につき必要な改革の推進に資するため」に設置された組織である⁶⁶⁾。その官民分担の在り方に関する小委員会では、官民活動分担について検討が進められ、1996年12月16日、行政改革員会によって「行政関与の在り方に関する基準」が内閣総理大臣に提出されている。その中の、「Ⅲ 判断基準」、「2. 行政の関与の可否に関する基準」では、以下の6項目の基準が示されている⁶⁷⁾。

- 公共財的性格を持つ財・サービスの供給
- 外部性
- 市場の不完全性
- 独占力
- 自然(地域)独占
- 公平の確保

「2. 行政の関与の可否に関する基準」の冒頭には、「行政の関与は、市場原理が有効に機能しない「市場の失敗」がある場合に限り、関与も必要最小限にとどめる」と明記されており、6つの基準の内容は公共経済学における理論を強く意識したものとなっている。

例えば、「公共財的性格を持つ財・サービスの供給」については、「民間による供給が不可能であるか、あるいは、民間による供給では極めて問題である理由を説明する」ことが求められている。また、市場の監視機能については、「行政が関与しなければならない理由及び当該関与が必要最小限であることを説明する」ことが求められている。そして、社会の伝統や文化等の文化的価値を有する財・サービスに対する行政の関与も、「その維持のために最低限必要なものに限定する」ことが求められている。

「外部性」については、外部性が存在しており、「それによって発生している資源配分のロスが極めて大きいこと、さらに、行政の関与による社会的便益が社会的費用を上回ることを示す」ことが求められている。また、関与する場合には、「受益者負担の徹底を図るとともに、市場原理の歪みを小さくし、市場原理を活用するという観点に立って、代替的な施策について比較検討を行う」ことが求められている。

「市場の不完全性」については、情報の偏在(非対称性)による市場の失敗に対応するための行政の関与の場合、次の基準が付加されている。それは、市場参加者の間で、「情報が偏在していることによって、逆選択⁶⁸⁾」などの現象が起り、「市場が有効に機能しないこと、あるいは消費者保護など情報面で不利な者の保護の観点から行政の関与が必要であることを説明する」である。

そして、「公平の確保」については、「公平の確保を図るための施策については、機会の

66) 衆議院ウェブページ「第131回国会 制定法律の一覧」,「法律第九十六号(平6・11・9)」参照。[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/13119941109096.htm]

67) 行政改革委員会事務局編集(1997)『行政の役割を問いなおす 一行政関与の在り方に関する基準』大蔵省印刷局を参照されたい。

68) 「悪貨が良貨を駆逐すること、つまり、品質の劣悪な供給者が増える結果、当該財・サービスの価格が低下し、良質な財・サービスの供給者の供給インセンティブが損なわれること」との補足説明が加えられている。

均等を図ることを第一」とすることが求められている。

以上のように、「行政関与の在り方に関する基準」では、行政が関与すべき分野は相当限定されており、その関与も必要最小限となるように、きめ細やかに関与の妥当性について説明を求める内容となっている。硬直的あるいは規範的すぎるという評価もあろうが、この基準が検討されていた頃は、1980年代の英国サッチャー政権の影響を受けてわが国でも行政改革が大きくクローズアップされていた時期にあたる。その背景には財政健全化の要請があったことを考えると、世界的な金融危機が顕在化した2008年頃よりも深刻とされている現在の厳しい国・地方の財政状況の下では注目に値しよう。

ただし、実社会に生じている問題は、「公共財的性格を持つ財・サービスの供給」、「外部性」、「市場の不完全性」、そして「公平性の確保」のいずれにもかかわるものが多い。密集市街地再生策としての路地再生が検討されるようになった背景にある問題も同様である。以下では、密集市街地再生策としての路地再生への行政関与のあり方について基本的な考え方を整理するにあたり、私的に供給されている財・サービスへの行政の関与、確保すべき公平性の概念に関して若干の補足的検討を加えることにする。

②私的に供給されている財・サービスへの行政の関与について

前記の「行政の関与の可否に関する基準」の中では、「公共財的性格を持つ財・サービスの供給」、「外部性」、「市場の不完全性」が関係することになる。例えば、路地再生の過程において、土地集約や再編に行政が関与するようなケースがこれに該当しよう。土地集約や再編は、民間の不動産事業者の宅地開発事業でもよく見られる行為であるため、「公共財的性格を持つ財・サービスの供給」という観点のみによると、民間による供給では極めて問題があることを説明する必要がある。一方、「外部性」の観点のみによると、外部性の存在によって発生している負の便益が大きく行政の関与によってもたらされる社会的便益が社会的費用を上回ることを示す必要があり、その関与のスキームでは受益者負担の徹底を図ることも求められている。そして、「市場の不完全性」の観点のみによると、不動産事業者、従来からの路地沿いの土地・建物の所有者、路地沿いの土地・建物の需要者層の間で情報の偏在があり、情報面で不利な者の保護の観点から行政の関与が必要であることを説明する必要がある。

しかしながら、「公共財的性格を持つ財・サービスの供給」、「外部性」、「市場の不完全性」を相互に関連する問題と捉えれば、路地再生の過程において、土地集約や再編に行政が関与することにも妥当性が認められ得る。民間供給のみでは極めて問題があることについては、現状の建替えは路地沿いの土地利用に伴う外部性による負の便益の縮小等に貢献しておらず、路地沿いの土地・建物は流動性が劣るため情報面で不利な所有者や需要者層を保護する必要があることに着目するのである。また、不動産事業者の合理性に基づく行動原理からは、偶然のチャンスに巡りあわない限り、土地の集約・再編に要する費用を負担する自主的な路地再生は期待できないことも、その根拠を補強するものとなる。

私的財の公的供給に関して、1959年にMusgraveによって著された著書においては、公

的欲求の一つのタイプとして「価値欲求」という概念が提示されている。「価値欲求」は、「市場をつうじて提供され私的購入者によって支払われる部分に追加して、その充足が公共予算によって与えられるほど価値のあるものと考えられる場合には、公的欲求となる」もので、補助される低費用の住宅や無料の教育などが例示されている⁶⁹⁾。

このような財は「価値財」(merit goods)と呼ばれているが、Musgraveによれば「共同社会の一員としての個人は、たとえ自分たちの個人的選好がそれらを支持しないとしても、社会的義務の問題としてある財」の供給を支持するかもしれないとしている⁷⁰⁾。教育などの例では、それを受けとる人に個人的便益を提供するとともに、「個々の受益者が見逃す外部性を生みだす」。その場合、「私的需要に応じて用意される供給は、最善とはならず、公的補完が必要となる」と指摘されている⁷¹⁾。社会的な関心に基づく供給であり、競合的・非競合的の相違に着目する財の区分においては私的財と公共財の両方にかかわる可能性があるとされている⁷²⁾。

現代における行政の関与の可否は、公共経済学的な視点のみで判断することではないことからすれば、仮に災害リスクの低下に対する社会的関心が高ければ、価値財的な位置づけでも土地集約や再編に行政が関与することに妥当性を見出せるように考える。

③確保すべき公平性の概念について

前記の「行政の関与の可否に関する基準」の中では、「公平の確保」については、機会の均等を図ることが重視されている。しかし、Sen(1992)によれば、従来の「機会均等」という概念は全般的な自由を表していないとされ、真の機会均等を捉える方法としては潜在能力(capability)の平等によることが必要とされている⁷³⁾。Senによる自由は、過程の側面(agency)と実際の機会の側面(well-being)に区分されるが、生存するために予防可能な病気や飢えなどを回避するといった基本的な機会であり決定的に重要なものと位置づけられているのが実際の機会の側面である⁷⁴⁾。社会状態の判断基準としては、その社会の構成員が享受している個人レベルの自由が注目されているが、これは個人の責任も自己責任も非常に重視されていることと強く関係している。

一方、Sen自身により提示されている潜在能力アプローチの問題点としては、潜在能力集合全体に関する情報を集めることと直接的な観察の困難性がある。その点を踏まえて、まちづくりを念頭に置く西嶋(2004)では、「政府部門がこのような視点による公平性を反映させるとすれば、個人の基本的な自由の過程の側面を促進するために枠組全体の整備を推進することがより急務」であることが指摘されている⁷⁵⁾。

69) 木下監, 大阪大学財政研究会誌〔1961〕, 18ページ参照。

70) 関谷・横山監訳, 大泉・徐・鈴木・朝尾訳〔2003〕, 51ページ参照。

71) 前掲書, 80ページ参照。

72) 前掲書, 52ページ参照。

73) 池本・野上・佐藤訳〔1999〕, 10ページ参照。

74) 石塚訳〔2000〕, 83-85ページ及びSen(1993), pp.33-35参照。

75) 西嶋(2004), 115ページ参照。

前記3での分析結果は、上京区や東山区及び優先地区における高齢者のみの世帯が多い地区での防災まちづくりでは、非道路の扱いを受ける路地沿いの土地・建物の継承や処分に関する問題がからむ可能性が高いことを示唆している。また、高齢者のみの世帯が多いことと、持ち家世帯人員が多いこととの間にも一定関係が認められている。仮に、高齢者のみの世帯が自己居住用資産として路地沿いの土地・建物を所有していたとしても、それは恵まれた条件にあるとは言い難いことは、前記5での検討結果から容易に推察できる。そのような高齢者のみの世帯に、専門知識を必要とし短期間に終わらない可能性のある路地再生事業に参加できる機会だけを提供して、あとは自己判断に委ねるといった事業スキームは現実的でないように感じる。この場合、高齢者のみの世帯でも達成可能な機能を確保するという潜在能力の平等の観点から「真の機会均等」を捉え、路地再生の過程において、土地集約や再編に行政が関与することが望まれる。それは、高齢者支援に対する社会的関心という観点でも、価値財的な位置づけが可能かもしれない。

④路地再生への行政関与に関する基本的な考え方

前記5の図5-1において整理された路地沿いの建物及び敷地にかかる課題を考えると、社会的関心が高く早期推進が必要とされている木造密集市街地対策においては、路地再生を進める段階で、その多くにおいて土地集約や再編は不可避と考える⁷⁶⁾。以上の検討により、災害リスクの低下や高齢者支援に対する社会的関心が高い状況の下では、地域主導の路地再生事業において、最低限、以下の条件を満たす事業スキームを構築したうえで、土地集約や再編に行政が関与することが望ましいと考える。

- ・路地沿いの住民だけでなく、その周囲の住民を含め、その多くが路地再生に協力する意思表示を行っていること
- ・事業参加者の立場や合理性を尊重する計画に基づくものであること
- ・路地沿いの土地利用に伴う外部性による負の便益の縮小等に十分貢献し得る計画に基づくものであること
- ・短期的にも中期的にも土地集約や再編に伴う受益と負担のバランスのとれた計画に基づくものであること(税負担を含む)⁷⁷⁾⁷⁸⁾
- ・情報面で不利な立場に陥りがちな従来からの路地沿いの土地・建物の所有者などを保護する仕組みになっていること

76) 例えば、二方向避難経路の確保が必要な場合や、道路・通路後退すると単独で建物敷地として利用することが困難な形状・規模の土地を含む場合は土地集約や再編は不可避である。

77) 例えば、西嶋(2016)では、バリアフリー改修や耐震改修のような既存住宅への追加投資の促進策(住宅・建築施策)と家屋の固定資産税の課税・評価事務との連携が提案されている。当然のことながら建物改修補助を受けて防災機能が向上した建物所有者には相応の固定資産税負担を求める内容となっている。詳細は、西嶋(2016)、86-90ページ参照。

78) 民間投資による近隣再生に伴うジェントリフィケーションは、高齢者・低所得者など社会経済的弱者の立ち退きを伴うことも多い。その結果、移転により居住環境の悪化をもたらしたり、伝統的コミュニティを損なったりする問題点も指摘されている。土地集約や再編を伴う路地再生も、このような負の側面を軽視すると、同様の問題を生じさせる可能性がある。ジェントリフィケーションの負の側面に関しては、例えば、藤塚(1992)、58ページ参照。

- ・現在の財政システムに整合的であり、短期的にも中期的にも関与する行政に過度な財政負担をもたらさない計画に基づくものであること

(2) 土地集約や再編への行政関与に向けて

①検討の背景と趣旨

連担建築物設計制度の活用による協調建替えは、複数の敷地を集約する共同建替えは条件が厳しいことから、個別の建替えを可能とするために制度設計されたものである。そのため、土地集約や再編を伴う場合には、例外的なケースを除いて、いわゆる種地を確保するだけでなく、これをプールする仕組みを必要とする。都市計画道路の整備のような公共事業の場合、以前は公有地の拡大の推進に関する法律に基づき土地開発公社が必要な土地の先行取得や管理を行っていたが、平成バブルの崩壊による地価下落はこのような仕組みによる様々な問題点を顕在化させている⁷⁹⁾。そのため、地方公共団体等による新規の用地取得は、厳しい条件の下に運用されており、路地再生の過程における一時的な種地取得・管理であっても例外ではない。

一方、非道路の扱いを受ける路地沿いの単独で建替えの困難な老朽狭小住宅等については、地元公共団体への寄付を希望する高齢の所有者や遠隔地の相続人も見られるようになってきている。寄付は、民法第549条の規定による贈与であり、仮に地方自治法第96条第1項第9号の規定による「負担付きの寄附又は贈与」に該当しないとしても、受贈後は同法第237条・238条の規定による公有財産となる。そのため、受贈の際に求められる要件は、有償での取得の場合と本質的には違いはないと考えられる。原則論に従えば、地元公共団体が路地沿いの老朽狭小住宅等の寄付を受けることは難しい。

このような、所有者等が寄付を希望するような路地沿いの老朽狭小住宅等は、放置すると管理不全空き家等になる可能性があるが、路地再生においては貴重な資源(種地等)となり得ることから、解決に向けてのアイデア提供がここでの提案の趣旨である。

②寄付物件の活用の可能性と課題の再確認

寄付の対象が路地沿いの老朽狭小住宅等であったとしても、仮に複数の「袋路」状の路地に沿接・隣接していれば、更地化により避難通路や防災空地等として利用が可能である。複数の「袋路」状の路地に沿接・隣接していない場合にも、避難通路の確保に利用できる狭小住宅等との交換を交渉することが可能であろう。また、避難通路の確保に利用できる狭小住宅等との交換が不成立の場合にも、敷地の集約・再編により狭小敷地の解消に利用することが可能である。さらに、隣接地との併合ができない場合にも、単独で更地化して防災ひろば等として利用することが可能であろう。

現実的な課題としては、地方公共団体側において、寄付予定の土地・建物に関連する活用計画などが策定されていないと寄付の受け皿(管理者)が定まらないことになる。その

79)例えば、赤川(2011),119-282ページ(第3章)参照。

結果、財政状況が悪化すると売却処分の検討対象となってしまう可能性がある。また、財産管理面で受贈後の実質的な負担が大きくなる場合には、予算や人員の観点で受け入れが難しいであろう。さらに、地方公共団体側が受け入れるに当たっては、寄付予定の土地・建物について、原則として贈与者側の負担で境界確定や測量など物的及び権利面での整理が必要となる。この条件を満たすことは、現実には非常に厳しいと言わざるを得ない。

地方公共団体ではないが、財務省は「行政目的で使用する予定のない土地等の寄付については、維持・管理コスト(国民負担)が増大する可能性等が考えられるため、これを受け入れておりません」との見解を示している⁸⁰⁾。このような理由付けは、地方公共団体にも共通するものであり、路地沿いの老朽狭小住宅等の寄付を受けることは現実には難しいと考えざるを得ないのである。

③信託の活用の可能性

本稿で想定している寄付対象としての路地沿いの老朽狭小住宅等は、本来は路地再生の調整役である地方公共団体が、路地再生事業の事業者に対するインセンティブの種(種地)として過渡的に管理すれば足りるものである。そのため、物的及び権利面の厳格な整理を必要とする土地・建物の所有権を地方公共団体が引き継ぐ必要はない。ただし、事業者に対する有効なインセンティブと位置づけつつ、路地再生の目的が達成されるように調整していくためには、土地・建物の使用・収益・処分に関する実質的な権限を地方公共団体が持つことが必要である。一つの可能性として考えられるのが、信託の活用である。

信託とは、信託法第2条第1項において「特定の者が一定の目的」に従い「財産の管理又は処分及びその他の当該目的の達成のために必要な行為をすべきものとするをいう」と規定されている。近年では、京町家などの継承を前提に、活用の機会を広げる手段として民事信託や目的信託の活用の可能性を探る研究が見られるようになってきている⁸¹⁾。

しかし、本稿で検討している信託は、このようなものとは異なる。簡単に言うと、路地沿いの老朽狭小住宅等の境界確定や測量など物的及び権利面での整理を条件とせず路地再生の過程において調整役である地方公共団体が種地の実質的なコントロール権限を確保する方法である。そのイメージを示すと以下のとおりであり、路地再生の調整役を担う地方公共団体は、境界等未確定の財産の取得(受贈)・管理・譲渡(売却)に形式上は関与しないことになる⁸²⁾⁸³⁾。

- 寄付を希望する路地沿いの老朽狭小住宅等の所有者は、その形式的な管理業務

80) 財務省のウェブページ「国に土地等を寄付したいと考えていますが、可能でしょうか」を参照されたい。
[https://www.mof.go.jp/faq/national_property/08ab.htm]

81) 民事信託に着目する研究には高田・森重・生川(2015)が、目的信託に着目する研究には中田(2019)が、地方公共団体への信託に言及する研究には神山(2016)がある。

82) ここでのアイデアは、第14回防災計画研究発表会(2019年9月16日・京都大学宇治キャンパス)での発表「防災まちづくりに活用しうる空き家等の寄付と課題」に基づいている。

83) このような信託スキームが、信託法上、成り立つかどうか、都市計画・建築行政に詳しい弁護士南部孝男氏に法律実務の専門家としての意見を求めたところ、可能であるとの回答を得ている。ただし、受益権の内容、信託契約の内容、受託者の権限について、さらなる検討が必要との付言を得ている。

について信託契約を信託会社(地方銀行等)と締結する

- 寄付を希望する路地沿いの老朽狭小住宅等の所有者は、その処分、活用等にかかる受益権を地方公共団体に寄付する
- 地方公共団体は信託受益権を基盤として権限を持ちつつ、優良な事業者に路地再生事業での対象老朽狭小住宅等の活用を認める
- 路地再生事業完了後は、寄付希望の住宅所有者から最終需要者に老朽狭小住宅等の所有権移転を行うとともに最終清算を行う

なお、公益信託法改正に向けての議論においては、まちづくり事業等で国・地方公共団体が一時的なつなぎとして土地等を集め、後に民間に委ねる流れを想定して、国・地方公共団体を公益信託の受託者に含めるか否かも検討されていた。しかし、委託者の意思に従う公益活動は、行政の本来的な活動と矛盾するとの指摘がなされている⁸⁴⁾。

本稿のアイデアは、このような議論も踏まえたものである。ただし、路地再生事業が途中で頓挫した場合には、防災まちづくり推進事業を利用して老朽狭小住宅等を除去して防災ひろばとすることは可能であるとしても、土地の帰属をどのようにするかが課題として残る。また、寄付希望の住宅所有者から最終需要者に所有権移転することによる課税問題への対応や、形式的な管理業務を行う信託会社への報酬に関する検討も必要であろう。

7. おわりに

本稿では、歴史都市の発展に資するため、典型的な歴史都市である京都市を取り上げ、地域政策学のアプローチを用いて密集市街地再生への行政関与のあり方に関して考察を試みた。具体的には、まず、密集市街地及び細街路に対する都市計画・建築行政の基本認識等と近年の取り組み、歴史都市京都の街区・町構造の特徴などに関する主要研究と密集市街地再生や路地再生の論点にかかわるテーマを設定する関連先行研究のいくつかを概観した。次に、路地沿いで建替え等が進んでいない理由を探るため、路地の存在とこれを含む地区の人口・世帯構成との関係の計量分析及び不動産登記情報を利用した道路沿いの宅地と非道路沿いの宅地の条件の違いの比較を行った。そのうえで、密集市街地再生策としての路地再生の課題の明確化を試み、土地集約や再編に行政が関与するようなケースを念頭において路地再生への行政関与に関する基本的な考え方を整理した。最後に、単独で建て替えの困難な老朽狭小住宅等については地元公共団体への寄付を希望する所有者等も散見されるようになってきていることを踏まえ、これを路地再生事業において種地として活用しようというアイデアの提案を試みた。

本稿の主題である密集市街地再生策としての路地再生は、歴史都市の発展過程で宅地需要に応えるために細分化されていった土地を、社会の変化を踏まえて任意に、高度利用化

84) 商事法務研究会(2015)「公益信託法改正研究会報告書」, 22ページ及び法制審議会信託法部会・第32回資料(2016)「公益信託法の見直しに関する論点の検討(1)」21-22ページ参照。

を前提にせず集約・再編していこうという、あまり前例のない取り組みである。災害に強いまちの実現は喫緊の課題であるが、一方で国・地方の財政状況は非常に厳しいことから、あえて厳格な内容の「行政関与の在り方に関する基準」を参照して、持続可能な路地再生への行政関与のあり方を探った次第である。これまでの、京都市による取り組みの成果や関連先行研究による成果を補足するものとして、歴史都市の密集市街地再生の一助となることを願っている。

謝辞

本研究の実施にあたっては、「細街路調査」のデータ提供などに関して京都市都市計画局建築指導部及び同局まち再生・創造推進室より多大な協力を頂いた。関係者の方々への感謝の意味も込めて、ここに改めて明記しておく。また、寄付希望物件を念頭におく信託契約の活用に関するアイデアに関しては、弁護士南部孝男氏より法律実務の専門家として貴重な意見を頂いた。ここに、記して謝意を表したい。加えて、空き家等の寄付の課題に関しては、第14回防災計画研究発表会に参加された先生方や京都市の関係者の方々にも貴重なコメントを頂いている。ひとりひとりお名前を記すことはできないが、この場を借りて改めてお礼を申し上げたい。

なお、本稿の内容に関するすべての責任は筆者にある。

〈参考文献等〉

- 赤川彰彦(2011)『土地開発公社の実態分析と今後の展開』東洋経済新報社。
- 秋山國三・仲村研(1975)『京都「町」の研究』法政大学出版局。
- 池田潔・芝俊一・難波里美・日比照康・北詰恵一・中城康彦・西嶋淳(2018)「ものづくり都市におけるまちづくりへの提案 ―不動産学の視点―」(2017年度秋季全国大会ワークショップ)、『日本不動産学会誌』(日本不動産学会)第123号、198-205ページ。
- 上林研二(1997)「路地型共同住宅の改善と継承的再開発に関する研究」(京都大学博士論文)。
- 神山智美(2016)「不要な不動産(建物および土地)の地方公共団体への寄附は可能か? ―地方自治法96条1項9号「負担付きの寄附又は贈与」の検討から―」、『富山大学紀要・富大経済論集』(富山大学経済学部)第62巻第1号、87-105ページ。
- 高田光雄・森重幸子・生川慶一郎(2015)「京町家の住み継ぎを支援する承継システムに関する研究 ―所有者の意思を尊重する承継支援型民事信託の試行的実施―」、『住総研研究論文集』(住総研)No.42、49-59ページ。
- 谷直樹(1985)「商人の住居」、吉田光邦・森谷尅久編『文化複合体としての京都』至文堂、244-249ページ。
- 中田裕子(2019)「日本における空き家信託の実現可能性」、『REITO』(不動産適正取引推進機構)No.115、45-51ページ。
- 中村良夫(1977)「景観原論」、土木工学大系編集委員会編『土木工学大系13景観論』彰国社、1-31ページ。

- 西嶋淳(2019)「ICTの展開による建物ストックの活用とまちづくりの課題」、『大阪商業大学論集 谷岡学園創立90周年・大阪商業大学開学70周年記念号』(大阪商業大学商経学会)第15巻第1号、113-128ページ。
- 西嶋淳(2016)「既存住宅への追加投資促進と固定資産税制度の課題」、『地域と社会』(大阪商業大学比較地域研究所)第19号、73-92ページ。
- 西嶋淳(2004)『都市再生における効率性と公平性』 晃洋書房。
- 西嶋淳(2000)「建築制限等の強い細街路沿い等の画地の評価について 一京都市の事例を中心に」、『第3回固定資産評価研究大会報告書 21世紀の固定資産税のあり方を考える』(資産評価システム研究センター)、131-140ページ。
- 西嶋淳(1998)「路地を活かしたまちづくりの模索」、『不動産研究月報』(日本不動産研究所) No.248、1-21ページ。
- 野口徹(1992)『日本近世の都市と建築』 法政大学出版局。
- 日向進(1998)『近世京都の町・町家・町家大工』 思文閣出版。
- 藤塚吉浩(1992)「京都市西陣地区におけるジェントリフィケーションの兆候」、『人文地理』(人文地理学会)、第44巻第4号、57-68ページ。
- 村井康彦編(1995)『よみがえる平安京』 淡交社。
- 森重幸子(2017)「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」(京都大学博士論文)。
- 安田昌平・宅間文夫(2020)「京都市の細街路が住宅価格・賃料に及ぼす影響に関する研究」、『日本不動産学会誌』(日本不動産学会)、第132号、49-57ページ。
- Buchanan, J. M., R. A. Musgrave (1999), *Public Finance and Public Choice*, :Two Contrastic Visions of the State, The MIT Press. (関谷昇・横山彰監訳、大泉智宏・徐宰成・鈴木義浩・朝尾直太訳[2003]『財政学と公共選択 —国家の役割をめぐる大激論—』勁草書房)。
- Musgrave, R. A. (1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill. (木下和夫監、大阪大学財政研究会訳[1961]『財政理論』有斐閣)。
- Sen, A. K. (1999), *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf. (石塚雅彦訳[2000]『自由と経済開発』日本経済新聞社)。
- Sen, A. K. (1993), "Capability and Well-Being," *The Quality of Life*, by M. Nussbaum and A. K. Sen, Oxford: Clarendon Press, pp.30-53.
- Sen, A. K.(1992), *Inequality Reexamined*, Oxford University Press. (池本幸生・野上裕生・佐藤仁訳[1999]『不平等の再検討—潜在能力と自由』岩波書店)。

〈付録〉

表 付1-a 作成した指標及びその元データの要約統計量(その1)

		北 区	上京区	左京区	中京区	東山区	山科区
サンプル数(町・丁)		331	561	461	465	232	274
面積 合計 (㎡)	合 計	40,388,292	6,957,871	204,137,207	6,599,846	6,267,100	19,862,607
	最小値	4,952	735	1,107	707	1,070	1,182
	最大値	8,592,169	869,338	14,889,333	100,290	614,320	822,473
	平均値	122,019	12,403	442,814	14,193	27,013	72,491
	中央値	32,348	7,392	31,003	8,109	9,676	46,940
人口 総数 (人)	合 計	119,474	85,102	168,266	109,341	39,044	135,300
	最小値	11	8	10	8	12	10
	最大値	4,002	1,420	5,076	2,693	2,100	2,441
	平均値	361	152	365	235	168	494
	中央値	319	110	254	137	113	386
一般世帯数 総数 (世帯)	合 計	56,721	46,803	83,306	59,048	21,353	60,348
	最小値	4	4	5	4	7	4
	最大値	1,616	747	2,079	1,647	966	1,184
	平均値	171	83	181	127	92	220
	中央値	155	57	128	79	64	169
非道路・避難通路延長 (m)							
一世帯当たり面積 (㎡)	最小値	60	18	46	25	34	58
	最大値	660,936	24,148	1,353,576	2,477	47,255	205,618
	平均値	4,293	236	18,196	201	596	2,158
	中央値	207	120	239	110	155	243
	歪み度	14.51	20.23	8.15	4.19	13.23	12.69
	持他家世帯である一般世帯数の割合	最小値	2.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	最大値	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	平均値	59.5%	49.9%	57.1%	49.4%	51.8%	64.0%
	中央値	60.7%	48.8%	56.2%	47.8%	52.4%	64.0%
	歪み度	-0.09	0.11	0.03	0.15	-0.07	-0.34
居住期間20年以上人口の割合	最小値	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%
	最大値	72.4%	73.3%	76.5%	81.3%	66.7%	66.7%
	平均値	27.0%	24.9%	26.5%	21.6%	27.8%	28.5%
	中央値	26.9%	24.6%	25.6%	19.3%	27.0%	27.6%
	歪み度	0.44	0.51	0.58	0.98	0.32	0.36
	65歳以上人口の割合	最小値	2.3%	0.0%	0.0%	0.0%	7.2%
	最大値	78.6%	80.0%	100.0%	75.0%	91.5%	95.1%
	平均値	28.0%	26.8%	27.5%	26.2%	33.2%	28.9%
	中央値	26.5%	26.3%	26.1%	24.3%	32.9%	28.4%
	歪み度	1.21	0.80	1.57	1.02	0.71	2.29
75歳以上人口の割合	最小値	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.4%	0.0%
	最大値	66.2%	69.1%	66.2%	48.8%	83.9%	86.3%
	平均値	14.2%	14.1%	14.0%	13.1%	17.3%	13.2%
	中央値	13.1%	13.1%	12.7%	11.4%	16.3%	11.8%
	歪み度	2.13	1.97	2.81	1.45	2.43	4.73
	65歳以上世帯員のみ単独 (一般)世帯の割合	最小値	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	最大値	40.0%	63.6%	60.0%	62.3%	53.3%	45.2%
	平均値	12.2%	12.6%	12.1%	13.3%	17.9%	13.4%
	中央値	11.7%	10.9%	10.9%	11.9%	16.8%	13.2%
	歪み度	1.12	1.65	2.15	1.70	0.86	0.98

注1) 各区分及びその合計としての京都市の人口及び一般世帯数の総数は、居住期間別人口や家族類型別一般世帯数などのデータが把握できる町・丁のみを対象としたものであり、「平成27年国勢調査」における公表値とは一致していない。

注2) 京都市による「細街路調査」の結果は公表されていないため、「非道路・避難用通路延長(m)」の実数値は掲載しない。

表 付1-b 作成した指標及びその元データの要約統計量(その2)

		下京区	南区	右京区	伏見区	優先地区
サンプル数(町・丁)		473	239	513	618	195
面積 合計 (㎡)	合計	5,964,434	13,964,165	235,618,995	44,257,445	3,274,779
	最小値	582	820	4,396	817	1,236
	最大値	215,569	713,300	26,630,933	1,536,058	300,326
	平均値	12,610	58,427	459,296	71,614	16,794
	中央値	7,249	42,499	38,825	36,565	9,046
人口 総数 (人)	合計	82,668	99,830	204,182	280,542	47,892
	最小値	8	9	10	11	16
	最大値	1,743	4,953	2,375	5,131	1,526
	平均値	175	418	398	454	246
	中央値	109	305	326	220	145
一般世帯数 総数 (世帯)	合計	47,181	47,068	94,425	125,763	24,630
	最小値	4	4	4	4	6
	最大値	829	2,106	1,215	2,326	728
	平均値	100	197	184	204	126
	中央値	67	150	145	101	76
非道路・避難通路延長 (m)						
一世帯当たり面積 (㎡)	最小値	23	46	53	36	33
	最大値	3,927	14,705	649,535	89,270	1,132
	平均値	213	820	17,854	1,057	151
	中央値	119	262	225	247	114
	歪み度	6.08	4.65	5.62	14.69	4.79
	持ち家世帯である一般世帯数の割合	最小値	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
最大値	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
平均値	45.1%	52.9%	66.1%	58.5%	53.6%	
中央値	41.9%	55.6%	68.8%	60.8%	57.9%	
歪み度	0.27	-0.21	-0.52	-0.29	-0.33	
居住期間20年以上人口の割合	最小値	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	最大値	75.0%	60.0%	78.6%	86.7%	60.9%
	平均値	22.3%	23.9%	29.4%	26.2%	27.1%
	中央値	20.8%	24.7%	29.6%	26.1%	27.1%
	歪み度	0.71	0.08	0.29	0.46	0.03
	65歳以上人口の割合	最小値	0.0%	0.0%	4.5%	0.0%
最大値	79.5%	63.0%	90.5%	76.8%	56.5%	
平均値	25.3%	24.6%	29.3%	26.7%	28.6%	
中央値	23.9%	24.1%	28.4%	26.7%	28.4%	
歪み度	0.85	0.28	1.07	0.55	-0.07	
75歳以上人口の割合	最小値	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	最大値	69.2%	47.0%	79.5%	62.7%	37.1%
	平均値	13.1%	11.5%	14.7%	12.5%	15.2%
	中央値	11.6%	10.4%	13.1%	11.4%	14.8%
	歪み度	1.47	1.10	2.64	1.78	0.44
	65歳以上世帯員のみの単独 (一般)世帯の割合	最小値	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
最大値	57.1%	41.0%	40.0%	48.0%	33.3%	
平均値	12.1%	12.9%	12.7%	12.4%	13.4%	
中央値	9.7%	11.9%	12.2%	11.9%	13.6%	
歪み度	1.72	0.75	1.07	0.86	0.18	

注1) 各区分及びその合計としての京都市の人口及び一般世帯数の総数は、居住期間別人口や家族類型別一般世帯数などのデータが把握できる町・丁のみを対象としたものであり、「平成27年国勢調査」における公表値とは一致していない。

注2) 京都市による「細街路調査」の結果は公表されていないため、「非道路・避難用通路延長(m)」の実数値は掲載しない。

表 付2-a 指標間の相関係数表(北区)

	1,000㎡当 たり非道 路・避難通 路延長(m)	1,000㎡当 たり人口 (人)	一世帯当 たり面積 (㎡)	持ち家世帯 である一般 世帯数の 割合	人口総数 に占める持 ち家世帯人 員の割合	居住期間 20年以上 人口の割 合	65歳以上 人口の割 合	75歳以上 人口の割 合	65歳以上 世帯員 のみの 一般 世帯数の 割合	65歳以上 世帯員 のみの 単独 (一般)世 帯の割合
1,000㎡当り非道路・避難 通路延長(m)	1.00	0.06	-0.04	0.13	0.08	-0.02	-0.04	-0.06	0.04	-0.08
1,000㎡当り人口(人)	0.06	1.00	-0.19	-0.29	-0.18	-0.17	-0.29	-0.24	-0.25	-0.09
一世帯当り面積(㎡)	-0.04	-0.19	1.00	0.12	0.10	0.31	0.24	0.26	0.23	0.17
持ち家世帯である一般世帯 数の割合	0.13	-0.29	0.12	1.00	0.92	0.48	0.47	0.34	0.51	0.25
人口総数に占める持ち家世 帯人員の割合	0.08	-0.18	0.10	0.92	1.00	0.49	0.37	0.20	0.45	0.23
居住期間20年以上人口の割 合	-0.02	-0.17	0.31	0.48	0.49	1.00	0.75	0.58	0.75	0.56
65歳以上人口の割合	-0.04	-0.29	0.24	0.47	0.37	0.75	1.00	0.89	0.85	0.61
75歳以上人口の割合	-0.06	-0.24	0.26	0.34	0.20	0.58	0.89	1.00	0.67	0.51
65歳以上世帯員のみ一般 世帯数の割合	0.04	-0.25	0.23	0.51	0.45	0.75	0.85	0.67	1.00	0.77
65歳以上世帯員のみ単独 (一般)世帯の割合	-0.08	-0.09	0.17	0.25	0.23	0.56	0.61	0.51	0.77	1.00

表 付2-b 指標間の相関係数表(上京区)

	1,000㎡当 たり非道 路・避難通 路延長(m)	1,000㎡当 たり人口 (人)	一世帯当 たり面積 (㎡)	持ち家世帯 である一般 世帯数の 割合	人口総数 に占める持 ち家世帯人 員の割合	居住期間 20年以上 人口の割 合	65歳以上 人口の割 合	75歳以上 人口の割 合	65歳以上 世帯員 のみの 一般 世帯数の 割合	65歳以上 世帯員 のみの 単独 (一般)世 帯の割合
1,000㎡当り非道路・避難 通路延長(m)	1.00	0.09	-0.05	0.18	0.20	0.19	0.13	0.12	0.16	0.13
1,000㎡当り人口(人)	0.09	1.00	-0.20	-0.15	-0.11	-0.37	-0.36	-0.30	-0.33	-0.25
一世帯当り面積(㎡)	-0.05	-0.20	1.00	-0.07	-0.12	-0.04	-0.06	-0.04	-0.03	-0.03
持ち家世帯である一般世帯 数の割合	0.18	-0.15	-0.07	1.00	0.93	0.51	0.49	0.36	0.56	0.39
人口総数に占める持ち家世 帯人員の割合	0.20	-0.11	-0.12	0.93	1.00	0.54	0.44	0.31	0.48	0.33
居住期間20年以上人口の割 合	0.19	-0.37	-0.04	0.51	0.54	1.00	0.74	0.57	0.67	0.52
65歳以上人口の割合	0.13	-0.36	-0.06	0.49	0.44	0.74	1.00	0.86	0.83	0.63
75歳以上人口の割合	0.12	-0.30	-0.04	0.36	0.31	0.57	0.86	1.00	0.66	0.53
65歳以上世帯員のみ一般 世帯数の割合	0.16	-0.33	-0.03	0.56	0.48	0.67	0.83	0.66	1.00	0.84
65歳以上世帯員のみ単独 (一般)世帯の割合	0.13	-0.25	-0.03	0.39	0.33	0.52	0.63	0.53	0.84	1.00

表 付2-c 指標間の相関係数表(左京区)

	1,000㎡当 たり非道路・避難 通路延長(m)	1,000㎡当 たり人口 (人)	一世帯当 たり面積 (㎡)	持ち家世帯 である一般 世帯数の 割合	人口総数 に占める持 ち家世帯人 員の割合	居住期間 20年以上 人口の割 合	65歳以上 人口の割 合	75歳以上 人口の割 合	65歳以上 世帯員 のみの一般 世帯数の 割合	65歳以上 世帯員 のみの単 独(一般)世 帯の割合
1,000㎡当たり非道路・避難 通路延長(m)	1.00	0.11	-0.08	0.03	0.05	0.06	-0.03	-0.03	-0.03	0.00
1,000㎡当たり人口(人)	0.11	1.00	-0.26	-0.47	-0.38	-0.28	-0.40	-0.37	-0.38	-0.23
一世帯当たり面積(㎡)	-0.08	-0.26	1.00	0.25	0.20	0.16	0.37	0.46	0.43	0.41
持ち家世帯である一般世帯 数の割合	0.03	-0.47	0.25	1.00	0.93	0.59	0.55	0.46	0.59	0.34
人口総数に占める持ち家世 帯人員の割合	0.05	-0.38	0.20	0.93	1.00	0.60	0.42	0.31	0.48	0.27
居住期間20年以上人口の割 合	0.06	-0.28	0.16	0.59	0.60	1.00	0.70	0.54	0.66	0.43
65歳以上人口の割合	-0.03	-0.40	0.37	0.55	0.42	0.70	1.00	0.90	0.87	0.64
75歳以上人口の割合	-0.03	-0.37	0.46	0.46	0.31	0.54	0.90	1.00	0.77	0.63
65歳以上世帯員のみ一般 世帯数の割合	-0.03	-0.38	0.43	0.59	0.48	0.66	0.87	0.77	1.00	0.82
65歳以上世帯員のみ単 独(一般)世帯の割合	0.00	-0.23	0.41	0.34	0.27	0.43	0.64	0.63	0.82	1.00

表 付2-d 指標間の相関係数表(中京区)

	1,000㎡当 たり非道路・避難 通路延長(m)	1,000㎡当 たり人口 (人)	一世帯当 たり面積 (㎡)	持ち家世帯 である一般 世帯数の 割合	人口総数 に占める持 ち家世帯人 員の割合	居住期間 20年以上 人口の割 合	65歳以上 人口の割 合	75歳以上 人口の割 合	65歳以上 世帯員 のみの一般 世帯数の 割合	65歳以上 世帯員 のみの単 独(一般)世 帯の割合
1,000㎡当たり非道路・避難 通路延長(m)	1.00	0.03	-0.07	0.03	0.07	0.07	0.04	0.05	0.03	0.04
1,000㎡当たり人口(人)	0.03	1.00	-0.56	-0.19	-0.16	-0.56	-0.53	-0.45	-0.44	-0.31
一世帯当たり面積(㎡)	-0.07	-0.56	1.00	0.38	0.32	0.57	0.53	0.37	0.48	0.30
持ち家世帯である一般世帯 数の割合	0.03	-0.19	0.38	1.00	0.95	0.49	0.51	0.40	0.51	0.30
人口総数に占める持ち家世 帯人員の割合	0.07	-0.16	0.32	0.95	1.00	0.47	0.47	0.37	0.46	0.27
居住期間20年以上人口の割 合	0.07	-0.56	0.57	0.49	0.47	1.00	0.79	0.59	0.66	0.42
65歳以上人口の割合	0.04	-0.53	0.53	0.51	0.47	0.79	1.00	0.82	0.88	0.63
75歳以上人口の割合	0.05	-0.45	0.37	0.40	0.37	0.59	0.82	1.00	0.75	0.60
65歳以上世帯員のみ一般 世帯数の割合	0.03	-0.44	0.48	0.51	0.46	0.66	0.88	0.75	1.00	0.80
65歳以上世帯員のみ単 独(一般)世帯の割合	0.04	-0.31	0.30	0.30	0.27	0.42	0.63	0.60	0.80	1.00

表 付2-e 指標間の相関係数表(東山区)

	1,000㎡当 たり非道 路・避難通 路延長(m)	1,000㎡当 たり人口 (人)	一世帯当 たり面積 (㎡)	持ち家世帯 である一般 世帯数の 割合	人口総数 に占める持 ち家世帯人 員の割合	居住期間 20年以上 人口の割 合	65歳以上 人口の割 合	75歳以上 人口の割 合	65歳以上 世帯員 のみの 一般 世帯数の 割合	65歳以上 世帯員 のみの 単独 (一般)世 帯の割合
1,000㎡当り非道路・避難 通路延長(m)	1.00	0.15	-0.06	0.06	0.03	0.26	0.19	0.17	0.19	0.19
1,000㎡当り人口(人)	0.15	1.00	-0.22	-0.36	-0.34	-0.29	-0.28	-0.20	-0.32	-0.24
一世帯当り面積(㎡)	-0.06	-0.22	1.00	0.10	0.07	0.14	0.10	0.11	0.12	0.00
持ち家世帯である一般世帯 数の割合	0.06	-0.36	0.10	1.00	0.94	0.40	0.41	0.32	0.45	0.22
人口総数に占める持ち家世 帯人員の割合	0.03	-0.34	0.07	0.94	1.00	0.38	0.30	0.18	0.35	0.15
居住期間20年以上人口の割 合	0.26	-0.29	0.14	0.40	0.38	1.00	0.62	0.47	0.65	0.52
65歳以上人口の割合	0.19	-0.28	0.10	0.41	0.30	0.62	1.00	0.87	0.85	0.67
75歳以上人口の割合	0.17	-0.20	0.11	0.32	0.18	0.47	0.87	1.00	0.69	0.54
65歳以上世帯員のみ一般 世帯数の割合	0.19	-0.32	0.12	0.45	0.35	0.65	0.85	0.69	1.00	0.86
65歳以上世帯員のみ単独 (一般)世帯の割合	0.19	-0.24	0.00	0.22	0.15	0.52	0.67	0.54	0.86	1.00

表 付2-f 指標間の相関係数表(山科区)

	1,000㎡当 たり非道 路・避難通 路延長(m)	1,000㎡当 たり人口 (人)	一世帯当 たり面積 (㎡)	持ち家世帯 である一般 世帯数の 割合	人口総数 に占める持 ち家世帯人 員の割合	居住期間 20年以上 人口の割 合	65歳以上 人口の割 合	75歳以上 人口の割 合	65歳以上 世帯員 のみの 一般 世帯数の 割合	65歳以上 世帯員 のみの 単独 (一般)世 帯の割合
1,000㎡当り非道路・避難 通路延長(m)	1.00	0.07	-0.07	-0.05	0.01	0.11	0.02	0.03	0.02	0.03
1,000㎡当り人口(人)	0.07	1.00	-0.22	-0.16	-0.11	-0.07	-0.15	-0.17	-0.05	0.03
一世帯当り面積(㎡)	-0.07	-0.22	1.00	0.11	-0.15	-0.11	0.44	0.49	0.22	0.12
持ち家世帯である一般世帯 数の割合	-0.05	-0.16	0.11	1.00	0.88	0.43	0.19	0.06	0.27	0.00
人口総数に占める持ち家世 帯人員の割合	0.01	-0.11	-0.15	0.88	1.00	0.48	-0.08	-0.27	0.16	-0.01
居住期間20年以上人口の割 合	0.11	-0.07	-0.11	0.43	0.48	1.00	0.42	0.10	0.57	0.39
65歳以上人口の割合	0.02	-0.15	0.44	0.19	-0.08	0.42	1.00	0.88	0.72	0.53
75歳以上人口の割合	0.03	-0.17	0.49	0.06	-0.27	0.10	0.88	1.00	0.48	0.34
65歳以上世帯員のみ一般 世帯数の割合	0.02	-0.05	0.22	0.27	0.16	0.57	0.72	0.48	1.00	0.84
65歳以上世帯員のみ単独 (一般)世帯の割合	0.03	0.03	0.12	0.00	-0.01	0.39	0.53	0.34	0.84	1.00

表 付2-g 指標間の相関係数表(下京区)

	1,000㎡当 たり非道路・避難 通路延長(m)	1,000㎡当 たり人口 (人)	一世帯当 たり面積 (㎡)	持ち家世帯 である一般 世帯数の 割合	人口総数 に占める持 ち家世帯人 員の割合	居住期間 20年以上 人口の割 合	65歳以上 人口の割 合	75歳以上 人口の割 合	65歳以上 世帯員 のみの一般 世帯数の 割合	65歳以上 世帯員 のみの単 独(一般)世 帯の割合
1,000㎡当たり非道路・避難 通路延長(m)	1.00	0.10	-0.09	0.05	0.06	0.07	0.08	0.10	0.06	0.05
1,000㎡当たり人口(人)	0.10	1.00	-0.47	-0.15	-0.15	-0.53	-0.49	-0.44	-0.47	-0.34
一世帯当たり面積(㎡)	-0.09	-0.47	1.00	0.22	0.16	0.31	0.32	0.28	0.31	0.13
持ち家世帯である一般世帯 数の割合	0.05	-0.15	0.22	1.00	0.96	0.50	0.49	0.41	0.57	0.35
人口総数に占める持ち家世 帯人員の割合	0.06	-0.15	0.16	0.96	1.00	0.52	0.48	0.40	0.53	0.33
居住期間20年以上人口の割 合	0.07	-0.53	0.31	0.50	0.52	1.00	0.81	0.67	0.73	0.49
65歳以上人口の割合	0.08	-0.49	0.32	0.49	0.48	0.81	1.00	0.87	0.88	0.62
75歳以上人口の割合	0.10	-0.44	0.28	0.41	0.40	0.67	0.87	1.00	0.79	0.63
65歳以上世帯員のみ一般 世帯数の割合	0.06	-0.47	0.31	0.57	0.53	0.73	0.88	0.79	1.00	0.83
65歳以上世帯員のみ単 独(一般)世帯の割合	0.05	-0.34	0.13	0.35	0.33	0.49	0.62	0.63	0.83	1.00

表 付2-h 指標間の相関係数表(南区)

	1,000㎡当 たり非道路・避難 通路延長(m)	1,000㎡当 たり人口 (人)	一世帯当 たり面積 (㎡)	持ち家世帯 である一般 世帯数の 割合	人口総数 に占める持 ち家世帯人 員の割合	居住期間 20年以上 人口の割 合	65歳以上 人口の割 合	75歳以上 人口の割 合	65歳以上 世帯員 のみの一般 世帯数の 割合	65歳以上 世帯員 のみの単 独(一般)世 帯の割合
1,000㎡当たり非道路・避難 通路延長(m)	1.00	0.14	-0.14	0.04	0.07	0.17	0.24	0.22	0.19	0.19
1,000㎡当たり人口(人)	0.14	1.00	-0.43	0.00	0.01	0.05	0.06	0.05	0.14	0.18
一世帯当たり面積(㎡)	-0.14	-0.43	1.00	0.24	0.17	0.14	-0.03	-0.04	-0.08	-0.27
持ち家世帯である一般世帯 数の割合	0.04	0.00	0.24	1.00	0.96	0.47	0.13	0.03	0.18	-0.05
人口総数に占める持ち家世 帯人員の割合	0.07	0.01	0.17	0.96	1.00	0.45	0.12	0.02	0.14	-0.06
居住期間20年以上人口の割 合	0.17	0.05	0.14	0.47	0.45	1.00	0.68	0.52	0.60	0.38
65歳以上人口の割合	0.24	0.06	-0.03	0.13	0.12	0.68	1.00	0.90	0.88	0.70
75歳以上人口の割合	0.22	0.05	-0.04	0.03	0.02	0.52	0.90	1.00	0.77	0.66
65歳以上世帯員のみ一般 世帯数の割合	0.19	0.14	-0.08	0.18	0.14	0.60	0.88	0.77	1.00	0.84
65歳以上世帯員のみ単 独(一般)世帯の割合	0.19	0.18	-0.27	-0.05	-0.06	0.38	0.70	0.66	0.84	1.00

表 付2-i 指標間の相関係数表(右京区)

	1,000㎡当 たり非道 路・避難通 路延長(m)	1,000㎡当 たり人口 (人)	一世帯当 たり面積 (㎡)	持ち家世帯 である一般 世帯数の 割合	人口総数 に占める持 ち家世帯人 員の割合	居住期間 20年以上 人口の割 合	65歳以上 人口の割 合	75歳以上 人口の割 合	65歳以上 世帯員の みの一般 世帯数の 割合	65歳以上 世帯員の みの単独 (一般)世 帯の割合
1,000㎡当り非道路・避難 通路延長(m)	1.00	0.18	-0.14	-0.02	0.02	0.01	-0.06	-0.07	-0.05	-0.01
1,000㎡当り人口(人)	0.18	1.00	-0.35	-0.34	-0.27	-0.32	-0.42	-0.36	-0.34	-0.16
一世帯当り面積(㎡)	-0.14	-0.35	1.00	0.30	0.26	0.33	0.34	0.31	0.32	0.27
持ち家世帯である一般世帯 数の割合	-0.02	-0.34	0.30	1.00	0.93	0.58	0.52	0.40	0.53	0.25
人口総数に占める持ち家世 帯人員の割合	0.02	-0.27	0.26	0.93	1.00	0.57	0.36	0.21	0.43	0.21
居住期間20年以上人口の割 合	0.01	-0.32	0.33	0.58	0.57	1.00	0.65	0.45	0.65	0.43
65歳以上人口の割合	-0.06	-0.42	0.34	0.52	0.36	0.65	1.00	0.90	0.82	0.56
75歳以上人口の割合	-0.07	-0.36	0.31	0.40	0.21	0.45	0.90	1.00	0.67	0.48
65歳以上世帯員のみの一般 世帯数の割合	-0.05	-0.34	0.32	0.53	0.43	0.65	0.82	0.67	1.00	0.76
65歳以上世帯員のみの単独 (一般)世帯の割合	-0.01	-0.16	0.27	0.25	0.21	0.43	0.56	0.48	0.76	1.00

表 付2-j 指標間の相関係数表(伏見区)

	1,000㎡当 たり非道 路・避難通 路延長(m)	1,000㎡当 たり人口 (人)	一世帯当 たり面積 (㎡)	持ち家世帯 である一般 世帯数の 割合	人口総数 に占める持 ち家世帯人 員の割合	居住期間 20年以上 人口の割 合	65歳以上 人口の割 合	75歳以上 人口の割 合	65歳以上 世帯員の みの一般 世帯数の 割合	65歳以上 世帯員の みの単独 (一般)世 帯の割合
1,000㎡当り非道路・避難 通路延長(m)	1.00	0.04	-0.05	0.01	0.05	0.06	0.08	0.07	0.06	0.06
1,000㎡当り人口(人)	0.04	1.00	-0.26	-0.17	-0.15	-0.19	-0.11	-0.07	-0.05	0.09
一世帯当り面積(㎡)	-0.05	-0.26	1.00	0.19	0.17	0.07	0.10	0.03	0.06	0.00
持ち家世帯である一般世帯 数の割合	0.01	-0.17	0.19	1.00	0.96	0.40	0.23	0.14	0.22	-0.08
人口総数に占める持ち家世 帯人員の割合	0.05	-0.15	0.17	0.96	1.00	0.41	0.17	0.06	0.20	-0.08
居住期間20年以上人口の割 合	0.06	-0.19	0.07	0.40	0.41	1.00	0.67	0.45	0.69	0.42
65歳以上人口の割合	0.08	-0.11	0.10	0.23	0.17	0.67	1.00	0.85	0.81	0.59
75歳以上人口の割合	0.07	-0.07	0.03	0.14	0.06	0.45	0.85	1.00	0.60	0.44
65歳以上世帯員のみの一般 世帯数の割合	0.06	-0.05	0.06	0.22	0.20	0.69	0.81	0.60	1.00	0.78
65歳以上世帯員のみの単独 (一般)世帯の割合	0.06	0.09	0.00	-0.08	-0.08	0.42	0.59	0.44	0.78	1.00