

論考2

容積地域制の導入経緯と建築学

The Introduction Process of Floor-Area Ratio Zoning and Architectural Academics

中島直人 | Naoto Nakajima

1950年代前半、容積地域制への関心と期待

高山英華の博士論文『都市計画よりみた密度に関する研究』(1949年)には、「延面積は各階の床面積の合計で、いわゆる延坪であるが、これは密度に関してもっとも重大な関係にある単位といえる。即ち、建築物において営まれる機能は大部分この延面積とある比例的関連をもつと考えられるので、この延面積をとることによってそれら建築物の機能やそこで営まれる人間活動を簡単に数量化するといえるからである」とある。しかし、当時の市街地建築物法には、住環境の維持や防空防災的な観点に基づいて建築物の延面積の敷地面積に対する比率=容積率を規制する空地地区の規定はあったものの、適用対象、目的は限定的であった。実は終戦間もない1946年に市街地建築物法の大改正を目的に起草された建築法草案では、容積率を全面的に適用するとされていた。しかし、建築法制定は機が熟さず、代わりに1950年に公布された建築基準法では、空地地区は住居地域にのみ指定可能な制度として継承されたが、中高層化が予想される区域での容積制限は実現しなかった。

東京大学の高山英華研究室が容積地域制の研究に着手するのは1950年度からである。高山自身による第一報「市街地内部の容積的研究」(『日本建築学会研究報告(関東支部)』、12号、1951年6月)では、日本橋の二地区と神田多町の計三地区を対象として、現状で実際に使われている容積率と法規上許容される容積率の調査結果が報告された。これらの地区の現状の容積率は93%~133%の範囲に収まっているが、法律の許容限度まで建て替えが起きたとき、281%~402%程度にまで容積率が増加することを確認した。加えて、敷地単位(Lot主義)ではなく街区単位(Block主義)、つまり複数敷地を一街区に統合した場合の計算も行い、許容容積率がさらに増加することになると指摘した。高山は許容容積率一杯まで使っていない地区が多いが、一杯に建て詰まった際には必ずしもよい形態とならない、不燃化・高層化していくと同時に街区や敷地の割り方の検討も必要であると論じた。半年後の第二報「区画整理と市街地の立体化」(『日本建築学会研究報告(関東支部)』、15号、1951年11月)では、戦災復興区画整理を行った新宿2・3丁目の一部、麻布網代町でも、同様の容積率の調査結果を報告し、立体換地につながる論点を提示した[図1]。

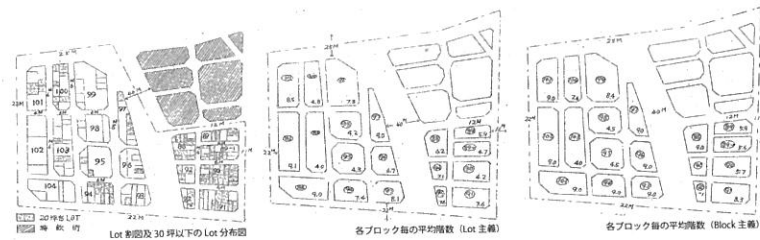
1951年度には建設省の建築技術応用研究として、「容積地域に関する研究」が採択され、主任：北村徳太郎、副主任：高山という体制で、日本の実情に適した市街地の合理的な利用形態の究明、都市計画上必要な容積地域制度の改良方策の追求を開始していた。研究内容は、統計調査と現地調査に基づく東京都内の容積構成の実態解明、主に日照や防火、通風などを考慮した建物の隣棟間隔に基づく、容積の基準の理論的算出、主にアメリカ主要都市の容積地域制度の紹介と多岐にわたった。

高山は『建築雑誌』1954年3月号に掲載された「1953年建築界回顧」のなかで、市街地の不燃化と土地取得困難な状況から、都市の立体化の声が強くなり、ターミナルビルを中心に絶対高さ制限の緩和が問題として登場してきたが、ビルの高層化を建築技術という面だけでなく、都市計画的には容積地域制や土地利用割合の基準という観点から検討していかないといけないと指摘した。同年、建設省の楠瀬正太郎は「容積上の議論が高まるにつれ的確な理論上の標準値を求める声が高まり毎年各研究機関によって攻究されている」が、理論的標準と現実の状態とのギャップがあることを、幾つかの市街地モデルをもとに指摘している。その上で、「現行法で規定されている容積率は決して酷なものではない。否、緩に過ぎるということは断言できる」(『建築行政』、4巻5号)。当時の建築物の絶対高さ制限は建蔽率制限と合わせて実質的に建築容積を規制していた。容積地域制の導入は決してその容積率の緩和を前提とするものではなかった。

建築学会による高層化研究と容積地域制への意見

日本建築学会では1954~55年度の二カ年にわたり建設省建築技術補助金を受けて、高層化研究委員会(委員長：笠原敏郎)を立ち上げた。高山と入沢恒(建築研究所)を幹事とし、「建築物の高層不燃化要因に関する研究グループ」(高山、小島重次ら)と「都心高層建築物に関する研究グループ」(横山不学、浅田孝ら)に分かれ、都心に於ける建築物の高層化に関する研究を展開した。前者のグループでは高山研究室のメンバーも動員され、池袋東口、日本橋横山町・馬喰町で実態調査を実施し、市街地の不燃化の実態と可能性、中小商店の経営からの不燃化可能性を検討した。一方で、浅田を中

一部地区での敷地管理状況と許容平均階数(容積率)



心とした後者グループは、構造技術、建築計画、経済計算から高層化の可能性と限界を検証した。

1956年度には高層化研究委員会が再開委員会へと改組され、そこに高山を総括とした大都市問題小委員会が設置された。大都市問題小委員会は、1959年度から1960年度にかけて「都心部再開設計グループ」と「交通量と建物容積の分析グループ」の二グループ体制で、日本橋、銀座、霞ヶ関を対象とした再開手法の研究を行った。前者のグループは具体的な設計作業を通じて、霞ヶ関地区は300%前後のスーパーブロックでまとまる、日本橋地区では駐車スペースの確保の視点から500%が最大限度であることなどを確認した。後者のグループは、経年の交通量や建物のデータに基づき、20年後の容積充足や発生交通量を推定した。日本橋で約800%、他では約600%、そこでの発生交通量は2.5倍に増加するというものであった。

1962年8月には建設省住宅局長から日本建築学会に対して、「現行建築物の高さ制限の改廃とそれに伴う法的措置について」の諮問があった。学会は10月に、高さ制限の撤廃、容積地域制の採用が適当との回答を行った。日本都市計画学会や都市計画協会からも容積地域制採用の意見が東京都に出され、東京都も複数回にわたり、建設大臣に要請を行った。そうした国、都、学協会間のやりとりを経て、1963年7月に建築基準法が改正され、容積地域制として、100%から1,000%までの十種の容積地区制度が新たに設けられた。

容積地区制度の導入に際して、日本建築学会都市計画委員会は声明を発表した(『建築雑誌』、1964年8月号)。その声明では、「容積地区制度の本旨は、あくまで都市の規模や機能に対応する適正な容積計画の実現と合理的な市街地形態の形成、またその構成要素である建築物の適切な形態の創出であり、その目的のため、場合によっては高層建築物を必要とするのであって、逆に考えることは適当でない」とし、運用にあたっては、「法律制度というものは、きわめて包括的であり、守るべき最低限の基準を示すに過ぎないので、これを単に守るだけでは決して健全な建築物や市街地は生まれない。重要なことは法律制度の内容以上に、市街地を構成する個々の建築物をどのような都市計画的考慮を払って計画し、建設するかということである」と注意を喚起した。

なお、この声明で大事な点は、容積地区制度の活用の前提として容積計画の重要性を説いたことである。容積計画とは「用途計画とともに土地利用計画の根幹となるもので、建築物の形態を通じて、適当な密度の人口配分や交通量の配分を行ない、土地の合理的な利用を図るとともに、交通施設、上下水道などの公共施設の計画的な整備を可能にし、市街地の環境を良好なものにするもの」であり、全市的、地区別、街区、各敷地の4段階があるとされた。そして「理論的には都

市のマスタープランが立案され、これに基づいて全面的に同時に(筆者注：容積地区が)指定されることが望ましい」と指摘した。

容積地域制の中央集権的性格

1968年の都市計画法改正、1969年の都市再開発法公布に続いて、1970年には建築基準法が大きく改正された。容積計画=都市マスタープランは法定化されなかったが、用途地域の集団規定が全面改訂され、容積地域制が一般化することになった。1946年の建築法草案から数えると、容積地域制の一般化には実に四半世紀の時間がかかったのである。しかし、その過程は、建築基準法の「全国一律」という形式が定着する過程でもあった。建築基準法制定時、制定に関わった小宮賢一は「わが国でも市町村が各々独自の建築条例を持つ方がよいという意見が屢々主張されている」が、地方自治のたてまを別にすれば、市町村毎に建築規制が異なっていると、規格統一による住宅の大量生産や建築技術の進歩に合わせた規制内容の更新が妨げられるといった弊害が大きいと論じた(『自治時報』、3巻7号、1950年)。

後に高山は「中央集権と申しますか、画一的な法律をどうしてもつくっちゃうわけですね。そうすると、いろんな地域地区とか、建築基準法なんかでも全部一般論を法律化しますので、大体いいものをつくるというよりも、これ以上はつくっちゃいけないという基準をつくります。そこまではつくるといふふうにとらえて、法律は最低基準だという風潮があるわけですね。それでは地方の特色も出ないし、もっとよりよいものをつくろうという民間の意欲も、画一的につくり過ぎた結果おもしろくない」と述べている(『新都市』、1979年9月号)。ただし、ここで「一般論」とされているものは、机上の理論的検討からのみ導き出されたものではなかった。むしろ、高山自身が率先して実施した具体の地区での実態調査を踏まえたものであった。しかし、その実態とは、あくまで東京を主とした大都市都心部の実態であったことに注意したい。容積率関係の市街地の実態調査の殆どは、東京の都区部を対象としてなされた。つまり、実態調査自身に中央集権的構造、ないし大都市中心主義が織り込まれていたのである。高山が博士論文で綴った「建築物の機能やそこで営まれる人間活動」の関係は、おそらく東京と地方、いや各地域ごとに異なっていたであろう。容積地域制の導入過程では、そうした建築と人間との結びつきの多様さに、建築学が向き合うことはなかった。

中島直人 | Naoto Nakajima

東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻准教授/1976年生まれ。東京大学大学院修了。博士(工学)。著書に『都市美運動——シヴィックアートの都市計画史』『都市計画の思想と場所日本近現代都市計画史(下)』ほか。日本都市計画学会論文賞、東京市政調査会藤田賞受賞

