

建築法規最低道路幅員規定における 4 m 規定の由来に関する研究

大阪府市街地建築物法施行細則 昭和 13 年市街地建築物法改正 国民防空体制に注目して

The study on the origin of Japanese roads width minimum 4m on construction standard row.

26145 橋本 幸曜

In Japan, we have to make or get the cites which attached at least 4m width road to construct new buildings. The lows about minimum level of buildings regulate this rule. But in the old towns, this rule prevents the houses to renewal. Because, in such towns, most cites is very small and most roads is no more than 4m. So, they have many wooden houses without repairing. This regulation causes such misery situation, but the ground of this rule is vague. Especially why this rule was made is vague. So, I've tried to investigate the origin of this rule.

序章 問題意識

現在日本の旧市街地においては、いわゆる木造密集市街地が存在する。これらの地域では、未更新の建物が多く存在する。室崎・塩崎らによる一連の調査をはじめとする阪神淡路大震災の被害状況の分析から、建物の更新状況と倒壊状況には深い相関性があり、さらに建物の倒壊状況と火災状況、被災者の死亡率、道路閉塞性の間には深い相関性があることが分かった。つまり、未更新の建物を放置することは、震災対策上問題があることが明らかになったのである。一般的に更新問題が生じる原因は、建物所有者の建築資金の問題や、高齢化に伴う立て替え意欲の更新、建物への愛着から取り壊すことへの抵抗などといった問題や、全面道路幅員規定や斜線規制などで既存不的確の状況に陥ってしまっており、建替えを行うと大幅に床面積が減ってしまうあるいは、大幅に財産が減ってしまうなどの問題が生じ、生活自体が不可能になってしまうといったことなどがあげられる。前者のあくまでも個人的な問題と比べ、後者の問題は、法律という目安として定められた社会的なルールの問題であり、運用のあり方を変えることによって状況を変えることが出来る可能性のあるものである。そのためには、当初ルールが定められた目的をおさえつつ、現代に適応させることが求められることになる。しかし、これらのルールのうち、最も更新問題に大きな影響を与えているルールの一つである建築基準法第 42 項に現在定められた最低道路幅員規定が 4m になった経緯については、不明瞭な部分が多い。最低道路幅員規定が 4m になったのは、建築基準法の前身である市街地建築物法（以下市建法）が昭和 13 年に改正されたときである。そこで、本研究では、当時の論説誌、議会議事録、統計資料などを対象に文献レビューを行い、その経緯を極力明らかにしようとした。

主な既往研究としては、明治・大正期の九尺規定の根拠を巡る論文として加藤・石田 (86) i 加藤 (89) ii、市建法期の細街路行政についての研究として石田・池田 (76) iii など、市建法から建築基準法への規定の受け継がれ方についての研究に日笠・日端 (78) iv が存在する。また、昭和 13 年改正について言及した代表的な研究には大河原晴彦による一連の建築法規全体の歴史につい

での研究が存在する。また、防空体制下に置ける都市計画については越沢明 (91) v に詳しい。しかしながら、昭和 13 年改正における第二十六条の改正について詳細を追った研究は存在しない。

第一章 戦前の法規に見られる最低道路幅に関する経緯について

本章では、細街路政策がどのような観点に立脚してなされていたのかを知る目的で、文献レビューに基づき、近世から市建法期、そして建築基準法にいたるまでの細街路政策の変遷の概略を見る。

1.1 近世

加藤・石田 (86) から江戸時代では、路地と道路を区別する考え方が存在したことが分かっている。なお、道路とは 60 間×60 間の街区を形成し、おおむね五間ないし三間の幅員が最低限とされ、路地とは裏長屋に通じる生活道路で、6 尺から 9 尺程度が基準幅員であった。

そして、道路については道路法をはじめとする公道の理論に受け継がれていき、路地・地区内の生活道路については私道として建築法規のみが扱う形になっていく。

明治時代には、東京府府達甲第 27 号 防火路線並びに屋上制限規則や、各地の長屋建築規則が制定されるが、多くの条例で最小幅員規定は 6 尺と規定されるようになる。この六尺は、江戸期の町人地の裏長屋には三尺のものもあったということから、改善目標であったと加藤 (89) は指摘している。

1.2 市街地建築物法制定前後

1907 (明治 40) の警視庁長屋構造制限第 3 条 1 項 2 号で長屋は「幅 9 尺以上の道路に面せしむること」とされ、その後、1919 年に制定された全国レベルの統一的な建築法規である市建法でも、9 尺と定められる。この中で、第 26 条に「本法に於て道路と称するは幅員 9 尺以上のものを謂ふ」と定められている。この 9 尺の規定について、大まかに二つの定説が存在する。一つは、大河原晴彦 (82) による 1919 年当時の交通形態から、・自動車一台通行できる広さ、・人力車・荷馬車などが行き来できる広さ、これら二つの条件を満たすラウンド・ナンバーではないかとする考え方、もう一つは、加藤仁美らによる衛生に根拠を求める説がある。加藤らは、当時車両通行を禁じていたこと、衛生上道路と軒高の比

が1程度であることがのぞましいという理解があったことなどから、衛生が根拠ではないかとしている。

本論では、昭和初期の言説を元に当初の規定は自動車交通が主要因になって定まったものではないという加藤らの説を支持する。理由は、“近年の問題”として自動車の急増が問題視されるようになるのが昭和一桁代後半頃であることや、当時の自動車交通に関する議論が専ら公道規模のある程度以上の幅員がある道路に対して行われたものであり、細街路レベルの道路を対象にした議論ではないこと、大正8年当時にも交通と道幅に関する議論も存在するが、それは高層建築物との関係で述べられているものであり、細街路の道路幅の規定に自動車交通という視点が影響を及ぼしたことなどは考えづらいことによる。

1.3 市街地建築物法 戦前期

市建法では、道に関する規定として先述の26条の他に、第七条に建築線制度が準備されていた。建築線制度の最も重要な目的とされたのが、裏屋をなくすことである。佐野(21)^{vii}は「敷地が道路に面して居なければ家を建てられない、大体これが骨子」「即ち9尺以上の道路に接している敷地にでなければ家を建てることが出来ない」そのことで「かくして成るべく裏屋は段々となくしていきまして、すべて家のある敷地は道路に面するやうに進めていくことになっている」と建築線のねらいを述べている。

当初の建築線制度には、条文に運用上混乱を来しかねない問題点が存在した。この点については、菱田(28)^{viii}で指摘されているが、建築敷地の資格を与えたり、敷地の界線を限定する“街路線・敷地線”の意味と、建物の突出関係を制限する“家並み線”の意味がどちらも同一の“建築線”という単語で示されていたのである。

昭和10年に一度目の市建法の改正が行われるが、この際に建築線の意味が二つに分離される。これ以後、建築線は街路線・敷地線だけを意味する言葉になり、家並み線の意味については壁面線の規定が用いられることになる。また、昭和10年の改正では道路の予定線である建築線には接しているもの実際には道路に接していないというような状況が多く存在する結果になっていたために従来の接線義務を廃止し接道義務が導入されることになった。昭和10年の議会では第26条の細街路幅員規定の寸法の見直し(9尺から4m)にも論議されたが改正には盛り込まれずに終わる。改正に盛り込まれなかった理由について、その背景を伺わせる論説は、建築・都市関連の論説誌にはなかった。

1.4 市街地建築物法 戦中期

1937年の盧溝橋事件をきっかけに日中戦争に突入し、戦時体制に置かれることになる。そして、37年には防空法が施行される。防空法が裏付けた国民防空体制は、関東大震災以来軍部と内務省が主導し、構築を試みた大規模災害・空襲などの際に、公的機関の連携や国民の組織的な動員を図り、自体への対応を試みる体制である。そして、国民防空体制を法制化により確実なものにするために定められたのが防空法である。防空法の制定経緯については土田(2002)^{ix}に詳しいが、防空法は内務省の

手によって国民防空の根拠法として制定される。なお、制定過程には、陸軍が防空を名目に国内行政に介入することを警戒した内務省と、軍部の間に対立が生じ、最終的に陸軍が譲歩し内務省の管轄となったという経緯があったことが土田によって明らかにされている。

防空法では、“防空”とは陸海軍の行う防衛に即応する形で、陸海軍以外のものが行うことが明記され、防空実施の一般的義務は地方長官、市町村長のうち特に地方長官の指定するもの、大工場・鉄山・鉄道など重要な大規模施設などを持つものが負い、国民一般の義務は、灯火管制(訓練は含まない)の際に光を出さない義務にとどまる形になっている。市建法・都市計画法との関係については“これら物的施設設備の重要な部分をなす都市計画の方面の事項は原則的に都市計画法乃至市街地建築物法の領域に委ねられていると見て差支えない”川上(38)^{ix}といったような関係になっている。

昭和13年には市建法が再び改正される。改正の要点は、・住居専用地区/工業専用地区の創設 ・高度地区/空地地区の創設 ・防空観点の追加 ・細街路規定の変更の四点である。特にこの改正で重要であると当時いわれたのが、前述の防空法との関係で改正された12条“主務大臣は建築物の構造、設備または敷地に関し、衛生上、保安上または防空上必要なる規定を設けることを得”にみられる防空観点の追加である。12条の改正を受けて設置された規定が、各戸防衛主義に基づく防空建築規則である。また、この改正によって第26条も改正され、最低道路幅員が4mという規定になる。

同時に施行令も改正されているが、この中で不適格建築物の増築、改築、再築、用途の変更についての規定が変更になる。従来は既存不適格建築物は15年をめどに、増築・改築・再築が不可能になるという規定が存在したが、戦時中であるという事情からこの年限規定を停止、敷地の拡張を認めず現状の敷地内においてのみ増築・改築・再築が出来ることになった。

1.5 建築基準法の制定

1950年に、建築基準法が公布される。この中では、道に関する規定は第42条に受け継がれ、そのまま現在に至っている。

第二章 昭和9年議会と昭和12年議会を巡って

当初昭和9年の議会で、細街路規定を4mにする改正案が提出されるが、昭和9年の議会では改正に盛り込まれず、昭和13年の改正に盛り込まれることになる。この理由を明らかにするべく議会の詳細を追う。

2.1 帝国議会第65回議会(昭和9年春)

昭和9年2/22(木)の第65回帝国議会貴族院市街地建築物法中改正法律案特別委員会議である。この委員会では、接線義務から接道義務への変更、最低道路幅員の変更、建築線制度・壁面制度の不備の訂正、適用区域指定の手続きの四点である。

26条については、政府委員であった齊藤隆夫次官と、飯沼一省課長がそれぞれ以下のように述べている。

政府委員(齊藤隆夫)

(前略)第二點は、現行の規定に於きましては、道路とは幅員九尺以上のものになって居りますが、自動車の普及發達せる現状より見ましても、又衛生保安上の必要から考へましても、之を少しく拡張する必要ありと認めまして、原則として四「メートル」以上のものを以て道路とすることに改め、唯既設市街部であつて土地の状況によりまして四「メートル」以上に擴張することが困難なりと認めらるるもの等に付きましては、二・七「メートル」のものをも認め得ることに改めた點でございます、(以下略)

政府委員 (飯沼一省)

(前略) 二十六條についての御説明を申し上げますが、是は今日では現在の規定では「道路と称するは幅員九尺以上のものを謂ふ」と云ふことになって居るのでありますが、十数年前に出來ました規定で、當時自動車など今日の如く發達して居りませなかつた時代の規定と致しまして、斯う云ふやうな規定が出來て居つたものと思はれますが、その後交通機關なども非常に變りました状態から申しまして、幅九尺の道路を原則として造つて行くことと云ふことが不適當であると考へまして、之を多少擴張する必要があらうと考へます、それで之を今回は四「メートル」以上と云ふことに改めました、唯既に市街地としてもう出來上つてしまつた場所の如きに至りましては、今直ちに四「メートル」以上なければいかぬと云ふことも、無理な場合が生ずるかと思へまして、さう云ふやうな場所に於いては二・七「メートル」即ち従来の九尺と云ふ道路を認めて行くことも差支えない、斯う云ふことに致したい積りでございます (以下略)

市建法が大正8年に施行になつた当時と昭和9年当時とでは自動車交通の發達の状況が異なり、結果自動車交通に対応する必要がでたために細街路規定を広げる必要が生じた。そして、衛生・保安上の観点から見ても、広げる方がよいということで4mにしたという趣旨である。

なお、保安についてであるが、池田(35)*に警察行政について的一般論が記されている。この中で、警察行政を・保安警察(人民の妨害を防護) ・衛生警察(健康を看護) ・風俗警察(放蕩淫逸を制止) ・司法警察(国法を犯さんとするものを隠密中に探求警防)の四つに分類している。一般に建築行政の分野で言う保安とは、この四つの分類の一つである保安警察を指し、この中には防火・消防のようなものから、交通安全のようなものまで含まれる。

昭和9年の議会で問題となつた保安とは、この中で交通安全といった事柄を指すものと判断した。これは、道議会においてのやりとりの文脈からの判断であるが、最も顕著に表れた言説として、大島健一による言説を参考のためいかに引用する。

大島健一

市の状態を見ますと、どの通り何處へでも廣告を貼る、塵芥は何處にでも積つて居る、紙屑など放り散らしてあ

る、殊に此都市計畫の中には衛生上から肺病などに大變心配して居るに拘らず喀痰等一向構はず何處へでもやると云ふ、それから又交通の方から言ひましても、過日中御門門侯から御心配があつたやうに、廂などどんどん低い所まで出て居つて道路を妨げて居る、荷車が置いてある、自轉車が置いてある、斯う云ふやうな状態で都市が穢い、のみならず廳では交通を妨げて居る、其妨げの結果が時には衝突などをして不慮の災害を受ける者もあると云ふやうな状態であります、衛生上から見ても保安の上から見ても、注意と不注意とに非常な違ひを生ずる、(以下略)

さて、審議の経過であるが、結果から述べると26條の改正は見送られることになる。最も大きな理由は、改正案の提出までの経緯にあつた。この案は、内務省の位置付けとしては、“各府縣等の意見を時々徴しまして、其結果、主務課に於て立案を致したものでありまして、此程度の改正に付きましては、一々都市計畫委員会に御諮りする程の問題でもなからうと考へまして、斯様な取計ひを致した”(飯沼)というやうなものであつた。

一方この一年前の都市計畫法改正において、都市計畫法に規定されていた都市計畫中央委員会の扱ひが問題となり、その際内務大臣が今後は都市計畫中央委員会の制度を活用し、都市計畫に関する重要な問題は都市計畫中央委員会を開き諮問するという方針で行くことを確約していた。それ故に、昭和九年の市街地建築物法改正の委員会に出席していた大森圭一男爵から、改正事項のうち、26條の変更と適用区域の指定方法の変更、特に26條の変更は法律の本質に関わる重要な事項であるという観点から都市計畫中央委員会を開き諮問していないこの改正案は受け入れられないという強硬な反論を2/27に招き、3/8には撤回意思の確認という内務省に案すべての撤回を求める発言が出されるに至る。

大森の撤回要求は受け入れられなかつたものの、その結果、審議時間不足に陥り26條についてのコンセンサスが形成できないという事態が発生し3/15の時点で26條のみを案から外し、衆議院に送付することになる。そして、衆議院では26條を外した形で改正を行うことが決定される。

ここで問題とされたのは、4m化と尺貫法からメートル法への切り替えによって、低所得者層の土地財産が減少することによる経済的な損失に関わる問題が大きいという点であつた。

昭和10年改正の性質についての評価は建築関連の論説誌には見られないが、警察雑誌に掲載された中島(35)*に以下のように記されている

“去る第五十五議會に提出せられ一部修正の上議決せられた改正法律案は、改正を必要とすべき全部を網羅したるものではなく、差當り緊急と認むる点に関するものであつて、従て尚研究調査を了したる上改正せらるべきものが残存してをると考へられて居るのである。”つまりここで言う、残存しているものとは26條である。

従つて、改正は見送られただけであり、取りやめたものではないと考えることが出来よう。

2.2 帝国議会第73回議会(昭和12年)

昭和12年の第73回議会に再度市街地建築物法案の改正がかけられる。なお、この改正案提出に先立って、都市計画中央委員会が開催されたことが貴族院議事録から伺える。¹73回議会に再度26条の改正が提出される。この中で、末次内務大臣、松村光磨都市計画課長はそれぞれ26条の改正を以下のように説明している。

国務大臣(末次信正)

(前略) 第四點は道路の幅員に關するものであります、本法に於きましては道路とは幅員九尺以上のものを謂ふとなつて居りますが、自動車交通上、火災延焼防止上、採光通風等保健衛生上の必要に依りまして、又特に防空的見地よりも其の必要を認めまして、幅員四「メートル」以上のものとし、特殊の事由あるものにつきましては、幅員四「メートル」未滿二・七「メートル」以上のものを道路と看做すことと致した次第であります、

政府委員(松村光磨)

(前略) 次に第二十六條であります、是は現在市街地建築物法の道路は幅員が九尺になつて居りますが、此の九尺の道路は實際の事情を申上げますと、大抵兩側に電柱等が立つて居りまして、自動車が一臺やと入る位でございます、消防「ポンプ」の如きは火事があると云ふと、九尺の道路に入り兼ねるのであります、是は實際の火事などの場合に長い横町に自動車「ポンプ」を入れることは、自動車「ポンプ」自身の危険があるのみならず、ああ云ふ非常の際にさう云ふ狭い道では到底操作が出来ないのであります、火事と云ふことを考へれば此の九尺の道路と云ふものは非常に危険なのであります、將來都市の空襲と云ふやうなことを考へまする際に、殊に焼夷弾を投ぜられたと云ふやうな時を考へてみますると云ふと、此の狭い幅員の道路を將來とも存續せしむることは都市の危険を増大するのでありますからして、是は、自動車御用の自由に入り得るやうな道路にしたいと云ふことが大體の考であります、尚交通上殊に自動車が最近非常に能く利用せらるゝ現状に於きましては、尠なくとも四「メートル」は日常の生活上最も極めて必要であらうと思ひます、又都市が段々過密にならぬやうに成るべく空地の多い都市を作ります上に於きまして、此の四「メートル」と云ふことを考へて行つた方が宜しいのではないかと考へて居ります、特に最近是は實驗せられたこととありますが、之を一言御参考に申上げて置きたいと存じます、それは都市の防空的見地から致しまして、最近火災の情況に付きまして帝國大學、陸軍省、内務省と協力致しまして、各種の實驗を致して居ります、其の實驗の結果に依りますと云ふと、大體まあ無風な情態に於きまして、家が

一軒火事になりますと云ふと、其の火事の時に飛火でなしに燃える火の輻射熱に依りましてお隣の家に火事が出来るのであります、其の際何「メートル」を空けて置けば其の輻射熱に依る延焼を防ぐことが出来るかと云ふ實驗を致しました結果から申上げますと云ふと、大體五「メートル」離れて居れば一方の家が火事になりまして其のお隣の家には其の輻射熱に依る延焼はないのであります、でありますから五「メートル」離れて居れば風が非常に強い時は別でありませうが、或程度の準備さへあれば五「メートル」離れて居れば火事の延焼を防ぐことが出来ることと云ふことを此の實驗の結果我々は承知することを得たのであります、で道路幅員を四「メートル」に致しておきますれば直ちに道路の直ぐ傍に家が出来ないのでありますから、大體五「メートル」位の間隔は家と家との間に出来るのではないかと、さうすれば事情が普通の情態であれば、お隣に延焼しなくて済むと云ふ結論が得られたのであります、さう云ふ点から考へまして此の四「メートル」の幅員の道路を維持すると云ふことが非常に必要ではないかと云ふことを考へた次第であります、(以下略)

昭和12年委員会では同時に審議になった各地区制度の創設と第12条の改正に見られる“防空”が主な論議の対象となっており、第26条は殆ど議論されずに通過する。なお、このとき議論の対象になった“防空”・保安とは空襲対策であり防火対策である。

衆議院でも同様の審議経過をたどり26条は4mに改正される。

2.3 考察検証

1) 昭和9年案

昭和9年案において、衛生の問題、自動車交通に関する問題から案が作られたことが分かった。一方で防火・延焼の観点の有無であるが、当時の防火・延焼に関する“常識”について示唆するものとして菱田(34)²がある。菱田は消防・延焼についてそれぞれ次のように述べている。『消防方面は近来非常な進歩を遂げたけれど水利と消防隊員の活動を前提としてのことであるから、非常事態策としては到底安心がならぬ』『街地における延焼の様子は幾多の實例によって示されてゐる。輻射熱によるもの、火炎の直接伝導によるもの、或いは火の粉、飛び火によるものなどいろいろあらうけれど、實驗的に研究されたものは極めて乏しい。實物實驗としては、昨年及び本年秋、東京帝國大學において試みられたもの²が只二つの例であらう。建物の規模、形態、火災温度、風向、風速などと延焼範囲との關係については、未だ十分示されるに至つてゐない。それで、ここに適確な標準を上げるのは困難だけれど、尠くも普通考へられてゐる「高い方の建物の軒高以上」隔離することは必要と思はれる。充分であるか否かは疑問だが、この点は將來の研究に俟たなくてはならぬ。』

² なお、註として、この時の火災實驗報告について触れられている。

¹ 七十三回 貴族院、市街地建築物法中改正法律案特別委員会議事速記録第一号 P12 松村光磨は以下の様に述べている。「(十二条を巡る議論について) 唯之ハ此ノ前都市計畫中央委員會ニ於キマシテモ議論ガアッタノデゴザイマスガ、市街地建築物法ノ施行範圍内ニ於キマシテハ、此ノ十二条、十四条ノ規定ニヨリマシテ(以下略)」 このことから、上記の様に判断を下した。

なお、日本建築学会防火委員会（04）^{xiii}によると当時菱田厚介は、内務省において指導的な立場にあった技師の一人であることが分かる。従って、そのような立場にあった人物が上記のような認識をしていたことから考えても昭和9年の時点で、消防車・延焼対策が主要因となって改正案が出てきたとは考えづらい。

またこの26条適用範囲についてであるが、丸山鶴吉委員とのやりとりの中で丸山の「實際上之を實行いたします警察なんかから言ひますと、(中略)兎角厳しくなり易いので、四「メートル」の道幅がなければ絶対に建築を許されないと云ふ事態が出来て、是は随分市民生活の上に重大な影響を及ぼすと思ふ、何か之を實行される上に於きましては、どう云ふ風な状況であれば二・七「メートル」で認定をして宜しいのであるか、餘程そこらを周到に御示しにならないと實際の執行に當りますと、家を建てやうと致しましても、そこに四「メートル」の道路を造らなければ家を建てられないと云ふやうなことで可なり困難な事情が出来、さう云ふことを心配」しているという問いかけに対して、飯沼一省は「廣く各個人の迷惑をしようともそれを顧みずしてやらうと云ふやうなことは、餘考へて居らぬのでありまして、舊市街の既に出来上がって居りました場所に付きましては、之を今更四「メートル」に直して行かうと云ふことは考へて居りませぬ、是から新しく市街地になります場所に付きまして、是から四「メートル」の道路を造らうとすれば出来るものを、見す見す道路の細いものが出来ていきます場所が、さう云ふ場所が出来ることが甚だ残念に思ひます、新しく市街地になる場所に於て、四「メートル」を原則として参ります、それから、既に發展してしまつた市街地として開発し盡された場所に付きましては、二・七「メートル」を原則としてやりたい、斯様に考へて居ります」と答えている。4mの規定はこれから構築される市街地を対象としたものであって、既に構築されてしまつた市街地に置いては26条但書によって、9尺規定を維持するといった方針であつたとわかる。なお、適用範囲については12年案についても同様である。

2) 昭和12年案

昭和12年案答弁では昭和9年案と比べ、防空・火災対策の視点が加えられている。防空についてであるが、浜田(38)^{xiv}などから空襲対策であり、具体的には同時多発火災対策であつたことがわかる。また、佐竹(38)^{xv}によるとこの時代に既に防空対策が議論された背景には、世界的に空襲の威力が認識され、日中戦争が既に開戦していたことや、何よりも日本の市街地が木造密集市街地であることへの危機感の存在があつたことが分かる。

昭和12年春までに行われていた家屋の燃焼実験は、木造家屋を対象としたS8.8/29、S9.8/25のもののみである。これらの詳細についてはそれ

ぞれ当時の建築雑誌に掲載されており、延焼の観点から対象家屋の周辺に延焼板を置き、延焼板の燃え方・焦げ方を観察するという実験もその中で行われている。しかし、これらの実験では、延焼板はそれぞれ1・2.5・4・6・8・11・15・20m、2・4・6・8・12・14mに置かれ、5mの地点に置かれた形跡はない。そして、それぞれの実験については、『建物から3メートル以内のものは殆ど確実に引火いたしました。4メートルの距離では風下のものは燃え、風上のものでも板は黒く焦げたのであります。8メートルのものは板が少し色附く程度でありました。此の試験を行ひました時のやうな微風の状態では10メートル離れて居れば、先ず引火の危険はないと云つて宜しいやうであります』内田(35)^{xvi}、『兩回の試験の様子に殆ど無風に近い場合の、普通木造家屋の周囲の木板に對する延焼状況で、2m、3mでは大體確實に引火、4mでは、風下は勿論風上でも相當に危険、6mでは風下上方のものは危険、其他は相當に焦げ、8mでは風下では焦げるが、大體引火には至らぬやうで、10mになると殆ど安全とみてよいと思はれる。勿論風が強ければもつと離れても危険なことは否めない。』星野(35)^{xvii}といった分析が記されている。確かに5mは否定するには至らないが、以上の分析から判断する限り、5mならば安全であるとは言うのには、かなりの無理があることも否めないであろう。従って、延焼の観点が原動力となつて4mの改正に至つたとは考えづらい。

次に、政府委員であつた村松光磨が主張した消防車について言及する。まず、当時民間人を対象とした緊急事態に對処する法律の明文の裏付けのある、いわゆる行政による緊急サービスを提供する車両としては、消防自動車ぐらいしかなかつたものと見られる。高木(99)^{xviii}から現在では消防車以外にも代表的な緊急車両としては、救急車両が存在するが、当時はまだS8に救急車のサービスが横浜市・警視庁・日赤東京支社によって数台、法的な後ろ盾のない任意業務として試験的な運用がなされていたにすぎないことが明らかにされているためである。救急車については、この後S27の救急条例、S38の消防法の改正をへて初めて法律上の地位を獲得することになる。消防車については、当時の統計資料^{xix}によると図1のようになる。東京・神奈川・函館など一部主要都市には、多くの台数が配置されていたがまだ普及してゐたと呼べるような状況ではなかつたと判断できる。また、車幅と細街路レベルの道幅についての当時の分析として当時の論説誌などに掲載されたものは、唯一当時警視庁技師であつた34年の伊東^{xx}によるものが存在するのみである。ここで伊東が示した消防車使用のための

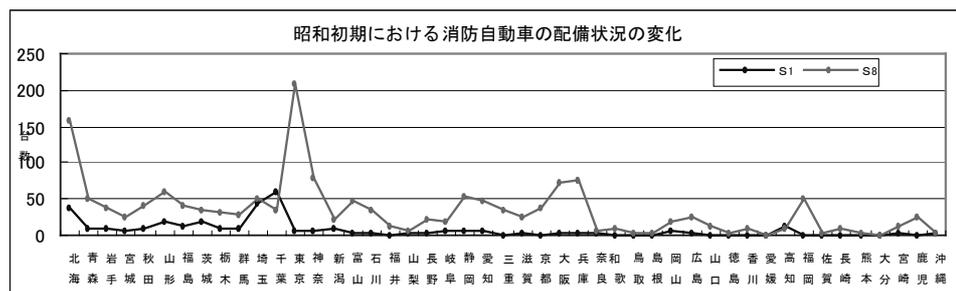


図1 昭和元年と昭和8年の消防指導者の普及状況の比較
日本帝国統計年鑑 第四十七回 263表と第五十四回 270表から作成

最低限の幅が 4m となっている。

以上から考えると昭和 12 年の議会での 4m も昭和 9 年の議会と同様に今後構築される市街地では一般自動車交通に適応させ、衛生上の問題も軽減させるということとで道幅をより広くしたいという意図からのものであろう。そして、延焼・消防車などの視点は、前述の目的から道幅の規定を広げることが、当時の防空を重視する問題意識から見ても問題を軽減出来る可能性があるという印象を与えうるため、議案を通過しやすくするという議会戦術的なものとして付け加えられたのではないかと考えられる。直接の証拠といえる程のものではないが、冒頭の陳述を始め、主に説明をしている松村は消防車を持ち出して説明しているが、内務省の代表たる末次内務大臣はあくまでも自動車交通上としか述べていないこともこういったことを示唆しているのではないだろうか。また、松村も説明において“消防車の如き”といったような言い方を主にしている。従って、必ずしも消防車である必要はなく具体的な自動車の例示の一つとして、事実上唯一の一般行政の管理する緊急車両である消防車を持ち出し説明したといえるのではないだろうか。

第三章 国民防空体制の影響について

現在、狹隘道路拡幅事業などでは、“各戸に”消防車が到達できる必要があると説明される。消防車については前章から概略が分かったが、“各戸”にという部分については未だに不透明な部分も多い。そこで本章では、この部分について、S13 年に改正された第 12 条に伴って制定された防空建築規則に注目し分析を行う

3.1 ブロック防火思想の存在

戦前の段階では、ブロック防火思想は存在した。伊東(34)では、前章で述べた消防自動車を通るためには、4m の幅が必要であるという分析に続き、消防車が通りうる道はどのように配置されるべきかという点について『主として保安上の必要に基づく私道の幅員その他の限度を規定するに就ても消防自動車の自由に通行しうる道路が適当な間隔の範囲内に配置される状態を以てその条件とすべきである。』といわゆるブロック防火を示唆する形で配置するべきとしている。

3.2 各戸防衛主義の台頭・ブロック防火思想の否定

昭和 12 年の時点で警視庁の指導的な立場にあった技師である北沢(37)^{xxi}は防火地区の変更・拡張の視点から『都市を幾個かの編みに分割し、防火地区網となし、火災はこの防火地区網にて遮断する必要がある』としている。しかし、これを最後にブロック防火の考え方は超巨大ブロックレベルの大規模な建物疎開という形にスケールアウトし通常の街区レベルでのブロック防火という思想は見られなくなる。一方で、昭和 14 年に制定された防空建築規則の中では、各戸防衛主義と呼ばれる各戸防火方針がとられる。昭和 14 年の伊東^{xxii}による防空建築規則に就いての説明では、ブロック防火思想の否定と各戸防火の肯定がなされている。この論中においては、・焼夷弾により同時多発火災が発生した場合には、ブロックの防火効力が必ずしも期待できない・火災の

熱量がブロックの大きさに比例するため、周囲の防火構造の程度がその面積に応じ相当完全なもの（RC など）を要求することになり、建築費が高価になること・建築物の位置によって負担の公平が期しがたいこと・各戸防衛の原則に反し、市民の防火思想に悪影響があること という 4 つの理由を挙げブロック防火が否定されている。特に第四の点については、軍部との対立の末内務省が管轄することになったという国民防空制定の過程を考えると決して小さいとはいえない影響を与えたのではないかと考えられる。

3.3 国民防空と各戸防衛主義

同時火災対策ということをも単純に考えれば防空建築規則にみられる各戸単位での緩燃焼化と、たとえば伊東(34)に見られる可能な範囲でのブロック防火的な方法論を組み合わせることでより実効性を高めることが出来るわけであり、ブロック防火を積極的に否定する理由にはならない。そういったことから、各戸防火方針の打ち出された背景には、国民防空思想の徹底という意味合いでの各戸防衛主義の浸透というキャンペーンの存在が伺えるのではないだろうか。一方で、防空法の法律体系や防空建築規則の運用方法についての内務省技官の意見・論説では、一般市民の負担を極力軽くするという方向性が明らかに見られ都市計画・建築行政の分野で各戸防衛を強調する論調は見られない。

3.4 考察・仮説

こういったことを考えると、実際の動きとは別に、国民防空体制・各戸防衛主義を強く印象づけるキャンペーンなどが存在し、実際の政策のあり方とは別の次元で各戸で防火に責任を持たなくてはならないという風潮が造られていったのではないかと推察もあり得るのではないだろうか。特に各戸防衛主義を全面に押し出した防空建築規則は各地の主要都市・軍港・産業都市を対象としたものであった。特に主要都市には当時既に市建法 26 条但書が想定するような相当な市街地が構築されていたわけだが、これらの地区においても、この防空建築規則で見られる各戸防衛主義の考え方が広まり、終戦頃には少なくとも行政担当者間に各戸で防火を図らなくてはならないという理解が形成され、それが S12 の 26 条の国会答弁等と結びつき、各戸に消防車が到達できるように細街路を拡幅しなくてはならないという理解が形成されたのではないだろうか。

第四章 大阪府市街地建築物法施行細則について

第二章から市建法 26 条改正に至った思想については示唆を得ることは出来た。しかし、自動車交通だけから具体的な 4m という寸法に至ったと断定することは難しく、他にも複数の理由があったとも考えられる。そこで、本章ではこの 4m という寸法の起源の一つとして大阪の市建法施行細則に注目する

4.1 “建築と社会 22-3 市街地建築物法改正に関する座談会”

この記事^{xxiii}は、日本建築協会が S13 改正に当たって S14.2/13 に関西の建築関係者を集めて開いた座談会の

議事録である。この中で冒頭で大阪府において指導的な立場にあった玉置豊次郎技師が S13 改正の要旨について説明しているが 26 条についての説明において、内務省が 4m 化に踏み切った背景には、大阪が従来から細則において建築線間の距離を 4m にしており、その結果多くの他の地方では 7,8 割の家が 9 尺の道にしか接していないのに対し、大阪では 7,8 割の家が 4m の道に接しておりそれに後押しされ改正に至ったと述べている。

4.2 大阪府施行規則の成立経緯について

大阪府施行細則の成立経緯については、寺内(93)^{xxiv}に詳しい。大阪における 4m の指定建築線の前進となったのは一尺五寸の後退建築線である。後退建築線が最初に導入されたのは、1909 年の北の大火をきっかけに池田宏の思案を元に³同年制定された大阪府建築取締規則以降である。同規則 63 条で通路（裏屋の交通に供する土地）は 9 尺以上と規定され、15 条で建物の壁面位置を道路・通路から一尺五寸以上の距離に取ることが定められる。つまり、この規則通りに建てられると道路を挟んで向かい合う家の壁面間の距離は 6 尺(3.6m)になる。そして、この規定は市建法施行にあわせて 1920 に制定された大阪府の施行細則第 5 条に受け継がれる。なお、施行細則は各府県で独自に設けるものである。その後、1926 の改正でより詳細な規定が加えられ、1935 の改正でメートル法への換算が行われ、換算の原則に従って小数点以下が切り上げられ建築線間が 4m になる。

4.3 一連の経緯に関する言説から 都市の体裁という観点

この後退建築線の背景を示す一つの資料は、第四回都市問題会議において行われたアンケートである。^{xxv}この中で後退建築線の実例の有無・後退建築線制度運用の理由について問うている項目があり、ここで大阪市は『道路全幅員が有効に交通のように利用されることを妨げる事無からしむる為及建築物の家並みを揃えて町の不体裁に陥るを防ぐため』としている。

この観点は、基本的に S9 議会における丸山鶴吉の発言と期を同一にするものである。後者の都市の体裁と言う概念は、極めて抽象的なものであるが、この詳細は玉置(34)^{xxvi}に詳しい。

玉置(34)では“端々”という言葉を使って、明治から大正初期までに形成された、産業の近代化に伴って流入してきた労働者向けのスプロール化した低質な借家地帯をとらえている。この端々という言葉は、スプロール化した新市街地が、大阪の旧市街地のフリンジ部分に位置していたことによる命名である。旧市街地が 16C 末頃以来江戸時代を通してグリッド型の整然とした市街地が形成されていたのに対して、新市街地はあぜ道や灌漑用水路が道・下水にそのまま使われていたため衛生問題が発生し問題となっていた。そして、この端々の様子が旧市街地にすむ旧来からの大阪の市民の美意識からはずれたものであったため、状況を改善するべきだという潮流が醸成され、そういった背景から後退建築線を用いて、町の基盤を整備するという方法論が出てきたと玉置はしている。このような方法論を採り得た背景について

玉置(35)^{xxvii}には、旧市街地が地主の負担で基盤を整えるという伝統が存在していたこと、玉置(34)では『不良住宅地区改良法によって、大阪に於て指定された地区内の建物所有者が調査された時、天下の富豪住友吉左衛門氏を始め、大阪の巨富連の名前が肩を並べて居ったことが判明』と新市街地の大半の地主の大半が大規模な資産力を持った資産家であったことにふれている

4.4 小結

市建法第二十六条改正の背景の一つに、大阪における後退建築線の運用の成功があったという説が存在する。大阪では、交通やスラムクリアランス的な観点から後退建築線を導入していた。大阪での 4m の建築線間の距離の原型は、1909 年の建築取締規則で設けられた 9 尺の通路に対する一尺五寸づつその後退建築線であり、これらの規則通りに建てられた場合には、建物の壁面間が 12 尺(3.6m)になるというものであった。これがその後市建法の大阪府の施行細則にそのまま受け継がれ、1935 年に尺貫法からメートル法に移行する過程で 3.6m の小数点以下が切り上げられ、4m となった。

この後退建築線の導入・運用に当たっては、江戸時代からの大阪の旧市街地の言うなればデザインコードともいえる伝統的なグリッドパターンの都市構造の存在や、都市基盤は行政側の負担ではなく都市の地主層が整えるというルールが存在、そして制度の実質的なターゲットとなる明治時代に都市流入層を対象にして形成された新市街地の所有者層が負担に耐えうる資金をもった有力地主層であるといったような、一連の都市の文脈をふまえて、その年の文脈の力を借りることが意識されていたことが十分に伺えるものとなっている。

第五章 細街路幅員の 4m 規定の由来について

5.1 細街路幅員の 4m 規定の由来について

一般市街地の細街路幅員規定が 4m と規定されるにいたるその経緯を追っていくと、まずはじめに、大阪の建築取締規則で導入され、市建法の大阪府の施行細則に受け継がれていく、大阪の明治期に形成された都市流入層が主な居住者となっていた大阪の旧市街地のフリンジ部分に位置する新市街地の低質な借家地区を対象にした、広い意味での交通と、衛生面からのスラムクリアランス的な意図から導入された一尺五寸の後退建築線が存在していたことが分かる。そして、玉置(39)によればその成功を受け内務省が昭和 9 年の市建法改正案に二十六条の細街路幅員規定を 4m に改めると言う項目を盛り込むに至る。

当時、内務省側が見ていた課題としては、昭和初期から急激に増えていた自動車交通に対応する必要性に迫られていたこと、特に具体的な寸法と言ったことがあるわけではないが衛生上からも細街路幅が広い方が望ましいという認識があったことがあげられる。

昭和 9 年の議会に内務省主務課で作成した案を提出するが、都市計画中央委員会に諮問しなかったことが問題視され、貴族院の委員会は紛糾し、その結果期限内に

³ 日本建築学会防火委員会(04)より。

コンセンサスが見ることが難しいとされた二十六条は改正を見送られることになる。その後、昭和12年の議会に再提出され、その際は防空法の影響や第12条の防空条項の追加などに見られるような“防空意識”の盛り上がり背景にあり、第二十六条も防空・防火的なニュアンスで説明される。その結果、議会では特に異論もなく通過し昭和13年改正にいたり、ここに細街路幅員規定は9尺から4mになることになった。

一方で、昭和13年に改正された二十六条には、緩和規定として但書が用意されていた。これは、昭和9年議会・昭和13年議会ともに新二十六条の位置づけが既存市街地も今後形成される市街地もすべて含めた地域を対象とするものと考えられていたわけではなく、今後形成されていく新市街地については、将来を見越して4mの幅員にするという位置づけであったため、従来の9尺規定で都市構造が形成されてしまっている地区については、一般的な所得水準の都市住民に与える経済的な負担が大きいという観点から旧26条の規定のままで運用するという方針があったためである。しかしながら、戦争を経て。市建法から建築基準法に移っていく中でいつしかそのニュアンスは変わり、特に特別な理由がない限り“4m”でなくてはならないという原則的に全国に一律的に適用する規定に性格を変えていった。

5.2 結論に代えて 細街路幅員規定見直しの現代的意義について 再論

大阪における後退建築線の運用や、内務省の39年の二十六条改正については、菱田(34)では具体的な数人根拠を置くことはそもそも難しいとしているが、当時としては一定の見識のある英断であったといえよう。実際に大阪に置いては一定の成功を収め、また当時の内務省の意図したとおりその後形成されていった市街地については、十分とはいえないまでもある程度の住環境を確保する役割を果たしてきた。

しかし、一方で現代において4m規定は序章で述べたように東京の旧市街地の問題に代表される木密地区を生みだし、震災対策上問題のある地区が解消される妨げの大きな一因となっているのも又事実である。

同一の規定を用いているにも関わらず、戦前の大阪では成功し、その他のいわゆる旧市街地、とりわけ東京では必ずしも成功していない理由として、“都市の文脈”に対する扱いの差が与えている影響は少なからぬものがあるのではないだろうか。

大阪でも、それ以外の地区でも対峙した問題は基盤整備の悪さが問題となり、基盤を少しでもましなものにするという点で共通のものである。

併し戦前の大阪での成功は大阪の都市の基盤構成パターンや、社会の伝統、それらに基づいた市民の間に暗黙の了解として存在した美意識、商都ならではの行動形式の底に流れる市民が共有するシビアナ資本主義的な価値観といった“都市の文脈”を前提とし、行政側がその文脈の力を借りて地主側を動かすことで成立している。

一方で、東京において問題になった新市街地の多くは、大阪とは異なり、23年の関東大震災で被災地区から避

難した人々によって造られた町である。従って、背景となる社会や、所有の状況も異なる。また都市形態の面では、震災後復興事業が行われた旧市街地は確かに整然とした町並みになったが、伝統的には軍事的な要塞都市としての性格も併せ持った江戸の町は、素直なグリッド状の形態の町ではなかった。そして、その入り組んだ町並みの都市こそが、東京の民衆の原風景にあったことは間違いない。また、分相応と言うことを重んじた江戸以来の江戸の価値観の特徴が東京の文化に及ぼした影響というのは、現在に至るまでも間違いなく他の地区と比べ、色濃く存在する。

そういった大きく都市の文脈が異なる場所に、大阪という街のもつ都市の文脈を十二分に生かすことで成立した政策を移植した結果、不適合を起こしてしまっているのが、現在の細街路行政の行き詰まりの一因であろう。

特に、地域社会全体のための利益のために住民個人の財産、それも日本において最も資産価値が高いと考えられている土地を提供してもらうような政策を成功させるためには、住民の納得を得ることが出来るだけの説明が不可欠である。そのためには、それぞれの都市の“常識”をふまえたものであることは当然必須なのではないだろうか。

にもかかわらず、ルーツである大阪以外の都市から見れば、よそからの都市からの借り物の理論に基づいた方法論で、自分達の街の都市構造を変え、あまつさえ最も重要な資産である土地を供出させようと言うような方法論が受け入れられないのは至極当然のことではないだろうか。さらに、現在ではその説明を“目的”の部分の根拠が曖昧な“手段”で説明し、あたかも“手段”の行使が目的であるかのように語る説明では到底、十分な説得力を備え、説明責任を果たすことが出来るものとはとらえられないだろう。そのような現在の細街路拡幅政策が失敗するのは、決して住民のエゴのみによるものではない。

それでも、戦後バブル崩壊までならば、強烈な開発圧力が存在したために、市街地の更新はなされてきた。しかし、日本の経済が成熟し安定期に入った今、本来の都市の文脈の後押しという原動力を持たない市街地更新の動きは、後押しを失ってしまった状態にあるといえる。

一方で、細街路は街づくりや、地方分権に伴う地域社会の重要性の高まりの中で、地域のシンボルとして、或は街のコミュニティーを維持し続ける重要なデバイスとして、或は観光資源として地域の重要な財産という位置づけに変わりつつある。こういったことをふまえると、従来の更新に便乗する市街地整備手法に対しては、むしろ逆風が吹いているともいえるだろう。そして、この逆風は住民のエゴによるものではなく、本質的な社会の構造変化によるものである。

こういった時代変化や、成功の継承・運用における視点の継承の失敗などが重なり、現行の建基法42条の最低道路幅員を4mとする規定、そしてその説明として与えられている“消防車が全戸に到達できるように必要”という説明で全国一律に適用するという一連の細街路政策は経年劣化を起こしていると言わざるを得ない。

にもかかわらず、戦後の建基法体制では全国一律の基準で戦前以上に硬直的な運営がなされている。積極的指定建築線制度が原則として廃止されてしまったこともあるだろうが、それ以上に法に明記された“最低の基準”という語句を四角四面に解釈し過ぎ、本質を見失っているのではないだろうか。もし、たとえ全国一律の細街路の幅員規定を定めるとしても、現在は戦前のように科学的な分析から基準を定めることが不可能というような時代ではない。最低限の説明責任を果たしうるだけの説得力を持った何らかの本質的な分析から基準を定めることが必要である。

主要参考文献

- i 明治期の建築規則などにおける道路・通路規定についての考察 加藤仁美・石田頼房 日本建築学会計画系論文報告集 367号 1986
- ii 市街地建築物法における道路規定の成立経緯に関する考察 一幅員9尺規定の由来について 第二十四回日本都市計画学会学術研究論文集 1989
- iii 建築線制度に関する研究 その1 石田頼房・池田孝之 総合都市研究 第六号 1976
- iv 住宅市街地の計画的制御の方策に関する研究(Ⅰ) 日笠研究室 財団法人 第一住宅建築協会 1978
- v 東京都市計画物語 越沢明 日本経済評論社 1991
- vi 市街地建築物法に就いて 佐野利器 都市公論 4-4 1921
- vii 建築法規雑感 菱田厚介 都市公論 1928
- viii 近代日本の「国民防空」体制の形成 土田宏成 東京大学文学部大学院人文社会系研究科博士論文 2002
- ix 防空法雑感 川上和吉 都市公論 1938
- x 都市災害防備策 池田宏 都市問題パンフレット No25
- xi 市街地建築物法令の改正について(一)(二) 中島清二 警察研究 6-3 6-5 1935
- xii 住宅地の形態統制に就て 菱田厚介 全国都市問題会議会報特別号 第四回全国都市問題会議総会 [昭和9年・東京] 1研究報告 第一議題 甲編其一 都市環境の改善 1934 pp341-354
- xiii 日本の大火と震災・防火と復興 一都市防火の時代と出来事一 活動報告書(案) 日本建築学会 防火委員会 2004
- xiv 防空と建築 浜田稔 建築雑誌 52-634 1938
- xv 防空と建築 佐竹保治郎 建築雑誌 52-634 1938
- xvi 木造家屋の火災温度 内田祥三 建築雑誌 1935 4月 P2
- xvii 延焼距離 星野昌一 建築雑誌 1935 4月
- xviii 消防と救急の歴史に学ぶ 21世紀の幕開け 高木太 近代消防社 1999
- xix 日本帝国統計年鑑 第四十七回 263表
- xx 都市私道の統制 伊東五郎 1934 都市公論 19-4・全国都市問題会議会報特別号 第四回全国都市問題会議総会 1研究報告(両紙に同一の原稿が掲載されている)
- xxi 北澤五郎 都市防空と建築物行政 都市問題 24-2 1937
- xxii 伊東五郎 防空建築規則の話 都市公論 22-7 1939
- xxiii 市街地建築物法改正に関する座談会 建築と社会

22-3 1939

- xxiv 大阪における長屋立て住宅建設と市街地の近代化過程に関する研究 寺内信 京都大学博士論文 1993
- xxv 全国都市問題会議会報特別号 第四回全国都市問題会議総会 3研究報告
- xxvi 外郭統制の問題 玉置豊次郎 1934 全国都市問題会議会報特別号 第四回全国都市問題会議総会 1研究報告
- xxvii 市街地建築物法並びに関係命令の改正について 玉置豊次郎 1935 建築と社会 18-4