

【研究ノート】

日本における容積率制度の制定経緯に関する考察（その2）

—容積制導入の背景：1950年～1961年—

東京工業大学大学院総合理工学研究科 助教
前(財)土地総合研究所 調査部 研究員
大澤 昭彦

<目次>

1. はじめに
2. 1950年代における建物容量等の変化
3. 容積制に関する研究の進展
4. 法制度上の対応
5. 丹下健三による容積制導入論
6. 東京都による容積制の要望
7. 高層化を可能とする建設技術の進展
8. まとめ

1. はじめに

前回（その1）は、市街地建築物法制定の1919（大正8）年から1950（昭和25）年の建築基準法制定までの容量制限の変遷について述べた。

終戦直後に検討された建築法草案では容積制の

導入が検討されていたものの、建築基準法では、従来通り絶対高さ制限と建蔽率制限に基づく容量制限が踏襲された。しかし、1950年代に入ると、資材・建築統制の解除やオフィスビル需要の拡大を背景とする「ビルブーム」が到来し、建物の大型化の進展とともに、容積制導入の議論が活発化していくことになる。

今回は、1950（昭和25）年から実質的に我が国初の容積制である特定街区制度が創設される1961（昭和36）年までを対象に、高さ制限の見直しや容積制を巡る議論、法改正の動向等を概観することにより、容積制導入の背景を明らかにする。

表1 1950年代における高さ制限見直し・容積制導入に関する出来事（1950～1961年）

年	月日	出来事
1950(昭和25)	5月24日	建築基準法公布【高さ制限、建蔽率制限による容量制限を市街地建築物法から継承。建蔽率制限は強化】
1951(昭和26)	—	都市計画法第4次改正案策定【用途地域の細分化、高さ制限・建蔽率制限の詳細化】
1952(昭和27)	—	都市計画法第5次改正案策定【結果的に改正は実現せず】
	4月	日本都市計画学会・容積地域に関する研究会が「容積地域に関する研究」を公表【市街地の容積実態の調査及び容積基準の検討】
	5月31日	耐火建築促進法公布(附則で建築基準法改正)【商業地域・防火地域内における耐火建築物の建蔽率制限が適用除外となる】
	5月20日	高さ41mの大阪第一生命ビルの特例許可が下りる
1953(昭和28)	—	強震委員会設置【地盤の振動と建物への加速度を観測するSMAC強震計の開発】
1955(昭和30)	3月	日本建築学会・高層化研究委員会が「都心部に於ける建築物の高層化に関する研究報告」を公表【高層化の可能性を経済面、技術面等の多様な視点から研究】
1957(昭和32)	5月15日	建築基準法の一部改正【建蔽率の緩和対象として、商業地域・準防火地域内の耐火建築物を追加】
1959(昭和34)	4月24日	建築基準法の一部改正【高さ制限と建蔽率制限の特例措置の緩和】
	—	「建物の適正設計震度研究委員会」発足(武藤清委員長)【東京駅丸の内駅舎の24階建て建替え計画の実現可能性を検討するため、1959～1961年度にかけてコンピューターによる地震応答解析を実施】
1960(昭和35)	12月17日	東京都が都市計画協会、都市計画学会、建築学会の3団体に「容積地域制等の採用について」を諮問
	—	第1回東洋レーヨン科学技術助成研究として「近代高層建築の強震に対する応答解析と動的設計法に関する研究」が採択(代表研究者・武藤清)【アナログコンピューター-SERACの開発】
1961(昭和36)	3月29日	東京都が国に対して容積地域制導入を求める意見書を提出 ・「建築基準法の改正に対する要望並びに住指発第29号による照会に関する意見について」(東京都知事から建設大臣宛て) ・「首都における都市計画事業の推進方に関する意見書」(東京都議会議長から内閣総理大臣宛て)
	6月5日	建築基準法の一部改正【特定街区制度創設】

2. 1950年代における建物容量等の変化

まず、絶対高さ制限による容量制限下である1950年代を通じて、人口や建物容量がどのように変化していったのかを確認する。以下では、都市レベル、地域レベル、単体（建物）レベルの各段階に分けて見ていく。

2-1. 都市レベルの状況

1950（昭和25）年から1960（昭和35）年にかけての人口動向を見ると、首都圏人口が約500万人増加し、このうち東京区部人口は約300万人を占めている（図1）。

また、1953（昭和28）年から1960（昭和35）年にかけての着工建築物の床面積（フロー）の推移を見ると、非木造建築物の増加が著しい（図2）。1953（昭和28）年を1とすると、1960年時点における全国の着工非木造建築物は4.6倍であるのに対し、東京都は7.7倍と大幅な伸びを示している。

一方、東京における床面積のストックを見ても、1951（昭和26）年から1960（昭和35）年にかけて、建物総延面積は、約1.7倍（6,414haから10,936ha）に増えている（図3）。

こうした床面積の増加に併せて、交通量も増加傾向にある。1956（昭和31）年から1961（昭和36）年にかけての東京都全域における建物床面積と交通量を見ると、床面積と交通量は比例関係にあることがわかる（図4）。

1950年代は、人口、建物床面積の変化と同時に、地価の伸びも著しい。1936（昭和11）年9月を100とした時の日銀卸売物価指数と市街地価格指数を見ると、1951（昭和26）年頃にインフレが終息して以降、物価指数は安定的に推移しているが、市街地価格指数は、物価指数が落ち着いてからも伸びを続け、1956（昭和31）年には、物価指数を超えている（図5）。

以上から、1950年代の10年間は、人口、建物床面積、交通量、地価が急激な伸びを示した時代であり、特に東京都内での伸びが顕著であることがわかる。

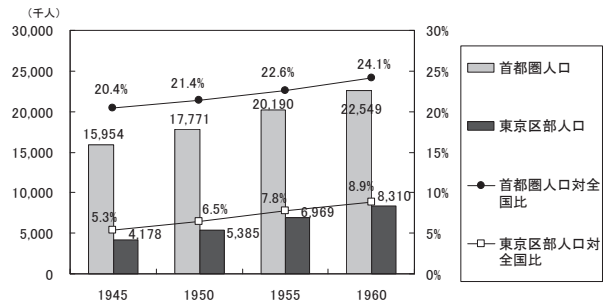


図1 東京都区部・首都圏の人口推移 (出典: 国勢調査及び東京都資料を元に作成)

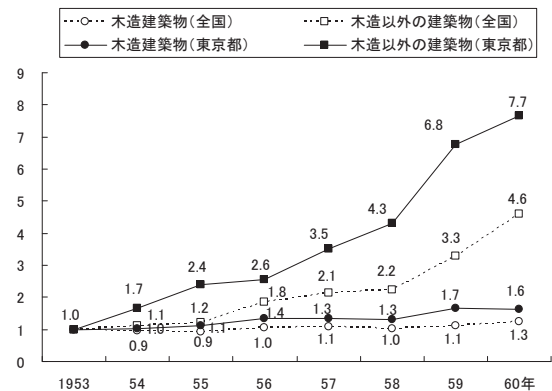


図2 着工建築物の床面積の推移 (出典: 各年建築着工統計調査、東京都建築統計年報1961年版)

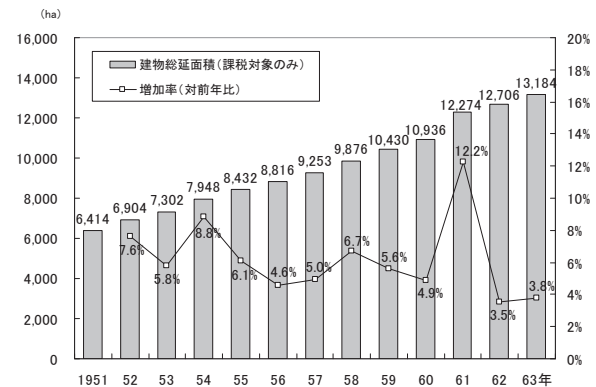


図3 東京における建物総延面積（課税対象のみ）の推移 (出典: 大河原等 (1965))

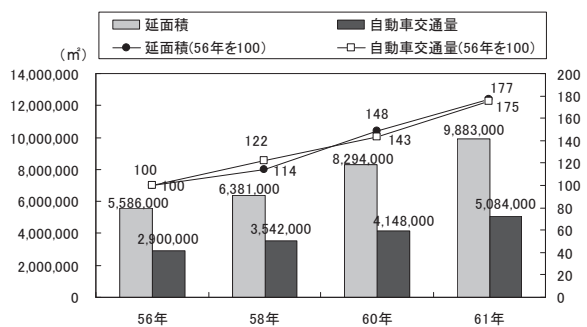


図4 東京都内における延面積と自動車交通量の推移 (出典: 東京都首都整備局 (1964) を元に作成)

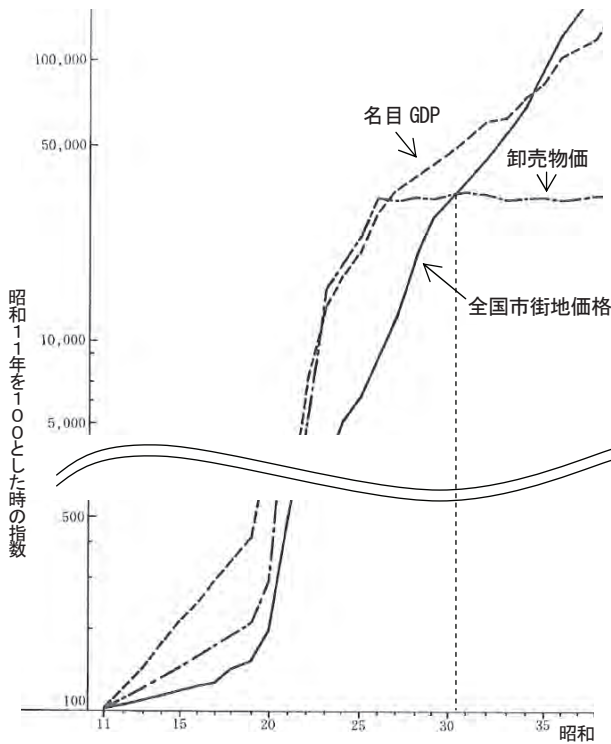


図5 地価・卸売物価・名目 GDP の推移
(出典：三井不動産 (1985) を元に作成)

2-2. 地域レベルの状況

次に、東京都心部における容積率（宅地面積に対する床面積の割合）と建蔽率（宅地面積に対する建築面積の割合）の状況を見てみる。図6と図7は、それぞれ1951（昭和26）年と1958（昭和33）年の都心部における地域別の平均容積率と建蔽率をプロットしたものである。調査範囲が異なるため単純な比較はできないが、例えば丸の内への容積率は平均300~400%程度から約500%に上昇しており、他地区においても建蔽率が80%以上となっている。つまり、都心部において空地が減少する一方、建物の規模が増大傾向にあることがうかがえる。

先に、都内において容積率と交通量が比例関係にあることを述べたが、地域レベルにおいてもこの傾向は確認できる。図8は、東京23区の容積率と交通量の関係を見たものであるが、概ね容積率と交通量は相関関係にあり、容積率は都心から郊外にかけて低減していることがわかる。

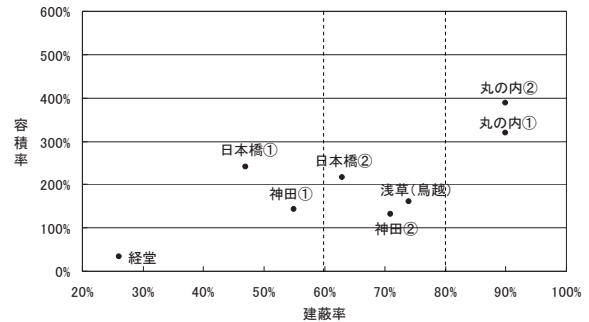


図6 東京都内における容積率と建蔽率の関係 (1951年)
(出典：容積地域研究会 (1952) を元に作成)

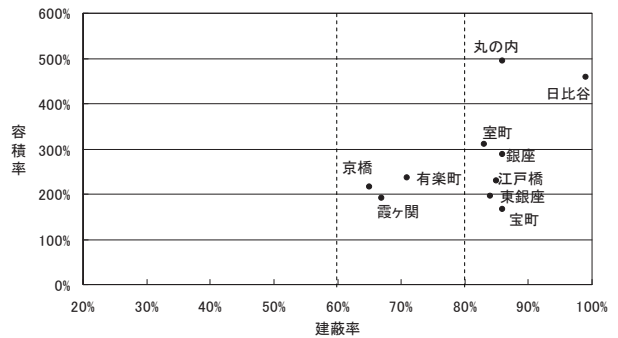
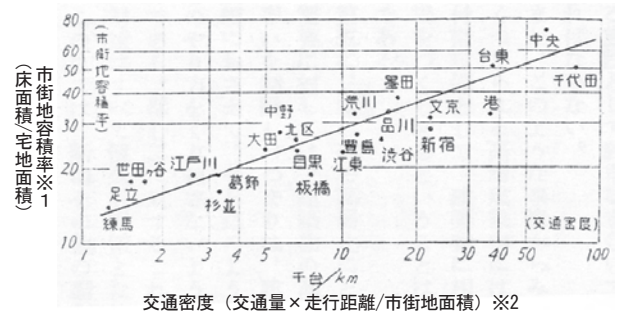


図7 東京都内における容積率と建蔽率の関係 (1958年)
(出典：青江 (1963) を元に作成)



※1 市街地容積率：各区の建物の床面積総計の市街地面積に対する割合
 ※2 交通密度：交通密度とは幹線道路上の交通量にその走行距離を乗じた数値を市街地面積で除したもの

図8 23区における市街地容積率と自動車交通密度
(出典：山田 (1960))

2-3. 建物（単体）レベルの状況

表2は、主に1950年代から60年代前半にかけて、東京と大阪の都心部に建設された高層建築物の高さ、容積率、平均階高を示したものである。

建物の高さを見ると、当時の絶対高さ制限の上限である31mのものが多いが、1953（昭和28）年竣工の大阪第一生命ビルをはじめとして、例外許可

表2 絶対高さ制限下(31m制限)の主な高層ビルの容積率

名称	竣工年	高さ [A]	階数		容積率			平均階高※3 [A/B]
			地上階数 [B]	地下階数	建物総容積率 [C]	地上容積率 [D]	総容積率に占める地下容積率の割合[(C-D)/C]	
丸ノ内ビルヂング	1923(大正 12)	31m	8階	1階	645%	559%	13%	3.9m
新丸ノ内ビルヂング※1	1952(昭和 27)	31m	8階	2階	707%	614%	13%	3.9m
東京ビルヂング	1951(昭和 26)	31m	8階	2階	728%	580%	20%	3.9m
第一鉄鋼ビル	1951(昭和 26)	30.1m	9階	2階	820%	670%	18%	3.3m
ブリジストンビル	1951(昭和 26)	31m	9階	2階	986%	788%	20%	3.4m
日活国際会館	1952(昭和 27)	31m	9階	4階	1,110%	740%	33%	3.4m
大阪第一生命ビル(大阪)	1953(昭和 28)	41.23m※2	12階	3階	1,244%	1,016%	18%	3.4m
東急会館	1954(昭和 29)	43m※2	11階	2階	1,180%	—	—	3.9m
大手町ビルヂング	1958(昭和 33)	31m	9階	3階	1,057%	702%	34%	3.4m
新朝日ビル(大阪)	1958(昭和 33)	45m※2	13階	2階	924%	773%	16%	3.5m
日比谷三井ビル	1960(昭和 35)	31m	9階	5階	1,191%	804%	32%	3.4m
関西電力ビル(大阪)	1960(昭和 35)	45m※2	12階	2階	778%	579%	26%	3.8m
日軽ビル	1962(昭和 37)	31m	9階	5階	1,369%	893%	35%	3.4m
新阪急ビル(大阪)	1962(昭和 37)	41m※2	12階	5階	1,299%	846%	35%	3.4m
新住友ビル(大阪)	1962(昭和 37)	45m※2	12階	4階	995%	707%	29%	3.7m
大阪神ビル(大阪)	1963(昭和 38)	41m※2	11階	5階	1,323%	961%	27%	3.8m

※1：新丸ノ内ビルヂングは、戦前に既に計画されていたが、戦争により建設が中断したため、戦後に竣工している。
 ※2：大阪第一生命ビル、東急会館、新朝日ビル、関西電力ビル、新阪急ビル、新住友ビル、大阪神ビルは、建築基準法第57条但書による特例許可により31mを超過して建てられたもの。
 ※3：平均階高は、高さを地上階数で除したもの

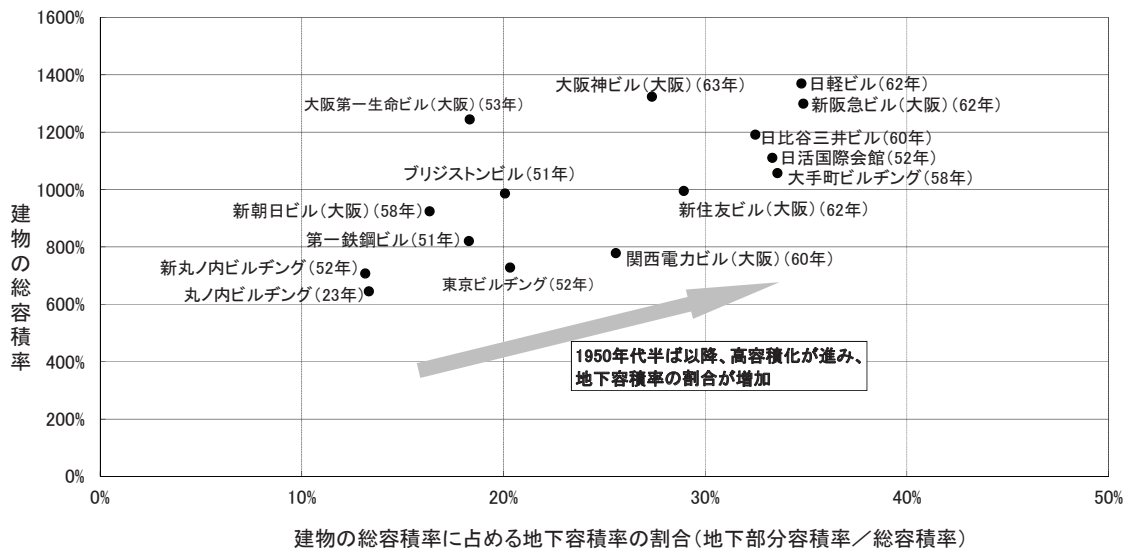


図9 高さ31m制限下における主な高層ビルの容積率と地下容積率割合の関係

を活用した31m超の建物（高さは41～45m、11～13階建）も少なくない。

容積率を見ると、1950年代前半までの建物の総容積率が約600～700%であるのに対し、1950年代後半には1,000～1,300%の建物も見られるようになる。さらに、建物の総容積率に占める地下部分の容積率の割合が30%を超える建物も増えていることがわかるように、ビル全体の高容積化に併せて地下容積の増加傾向が確認できる（図9）。地階

部分の建設コストは、地上部分よりも割高であるために、高さ制限に対する不満も聞かれるようになる¹。

¹ 江戸英雄・三井不動産社長（当時）は、地階部分の建設コストは地上部分の2.5～3倍に及ぶと指摘している。「現在高さの制限からビルは次第に地下へ地下へと延びている。日比谷の三井ビルは地下五階もある。ところが地下は建築費が坪当たり五、六十万円、地上だと二十万円くらいだ。ビルの高さの制限は国家経済の見地からも大きな損失だ」（毎日新聞1962（昭和37）年8月10日記事）

また、建物の平均階高（建物の高さ/地上階数）を見ても、戦前もしくは戦後直後に建設された丸ビル、新丸ビル、東京ビルディングの階高は3.9mであるが、1950年代後半以降の平均階高は3.4m程度と若干低くなっている²。例えば、三菱地所が建設する高さ31mの建物は、地上8階建としていたが、1958（昭和33）年に竣工した大手町ビルディング以降は、経済効率性の向上を理由に地上9階建としている³。また、三井不動産も31m制限下では、地上9階建を通例としていたが、同じ高さの範囲内で階数の増加を可能とする技術を開発し、1963（昭和38）年9月に竣工した三井第三別館から地上10階建へと変更している⁴。

1950年代におけるビルの高容積化と階高縮小が顕著であったことを示す一例として、1960（昭和35）年に竣工した日比谷三井ビルがある。日比谷三井ビルは、1937（昭和12）年の時点で既に建築計画が存在していたものの、同年に勃発した日中戦争の影響で建設が中止されていた。この頓挫した計画と、実際に1960（昭和35）年に完成したビルの内容を比較すると、階数にして4層分（地上1層、地下3層）、延床面積は約1.6倍増加している（表3）。

以上から、1950年代から60年代初頭にかけて建設された高層建築物の動向を見ると、建物の高容積化が大きな特徴と言える。しかし、高さ制限値

² なお、戦後であっても関西ビル、住友ビル、大阪神ビル等、階高が比較的高い3.7~3.8m程度のものが散見されるが、いずれも特例許可を活用した建築物であり、建物の高さは31mを超える。

³ 三菱地所（1993）p55「当社のビルはすべて8階建てで統一されていた。しかし経済性の見地から地上9階建てで利用する研究を続け、このビルから実行することとなったのである。」

⁴ 三井第三別館では、「当時はまだ容積地区制度がなく、普通ならば敷地の使用効率上底地いっぱいの不整形ビルを建築するところを、容積地区制度の近い将来の実施が取沙汰されていたので、これに対応して、三角部分を除いた整形のビルとしたが、「その代わりに、当時の31mというビルの高さ制限のもとでは9階建てが通例であったが、あえて10階建てとし、三角部分のロスをカバーし」、「10階建てとすることにより天井が低くなるのを避けるため、特殊鋼を用いて梁を細く」するといった工夫が施されている（三井不動産（1985）p135）。

表3 日比谷三井ビルの戦前・戦後の計画内容の比較

	戦前における計画	戦後実現した計画
計画・竣工年	1937年	1960年竣工 (2011年解体)
地上階数	8階	9階
地下階数	2階	5階
延面積	約56,100㎡ (約17,000坪)	90,202.2㎡ (27,334坪)

出典：三井不動産（1985）を元に作成

31mの範囲内で床面積の最大化を目指した結果、階高を抑えて建物階数を増やし、地下階数も増加していった傾向が確認できる。高容積化の結果、建物としての空間の質は劣化し、建設コストも上昇していった⁵。そして、地階部分の建設コスト増に加えて、階数の増加のための技術開発によるコストを負担せざるを得なくなった企業は、絶対高さ制限の緩和を求めるようになるわけである。

3. 容積制に関する研究の進展

3-1. 日本都市計画学会・容積地域に関する研究会による容積制の検討

容積や建築密度に関する研究としては、高山英華の「都市計画よりみた密度に関する研究」（1944年）があるが、容積制に関する本格的な研究は、建築基準法制定後間もなく、日本都市計画学会の「容積地域に関する研究会」において行われている。この研究会は、1951（昭和26）年に、昭和26年度建設省科学技術研究課題として設置され、「我国の実情に適した市街地の合理的な利用形態を究

⁵ 池田・伊藤（1964）p87-88には、絶対高さ制限下での高層建築物の計画上の問題点として、1)コストがかかる、2)地下に伸びる、3)階高が低くなる、4)敷地一杯の平面計画となるため、執務空間としての適正な奥行きとならない（自然採光の確保等の観点から）、5)敷地一杯の平面計画であるため、コアが分散し、複雑な平面計画となる、6)車庫を建物内につめこまねばならない、7)オフィスと異なる機能（店舗、オーディトリウム等）も同一の柱割で計画しなければならない、8)床面積の確保が優先されるため、動線のためのスペースが十分確保されない、9)敷地一杯に建物を使う計画の場合、規格化されたモジュールの使用が困難、といった点が指摘されている。

表4 容積制や高層化に関する研究会のメンバー

容積地域研究会		高層化研究委員会	
(主任)	北村徳太郎	委員長	笠原敏郎
(副主任)	高山英華	幹事	高山英華 入沢恒
(研究員)	八木沢貞明、市川清志、小島重次	高層化問題点	横山不学 浅田孝 渡辺藤松 市川
(補助員)	伊藤通畦、入沢恒、岩間一郎、石原耕作、本間啓、楠瀬正太郎、江本純一、青江邦良、浅野英、下河辺淳、日笠端	グループ委員	清志 小宮賢一 田中好雄 本城和彦 青江邦良

※下線部は、両研究会の共通メンバー

明し、都市計画上必要な容積地域制度の改良方策を追求」することを目的として、具体的な容積制の提案を行っている。その成果は、1952（昭和27）年4月に「容積地域に関する研究」として公表された。

研究では、まず、日本の都市が木造かつ低層建築物が平面的に膨張してきたために、「都市機能の能率」「市民生活の環境改善」「国土の有効利用」等の観点から欠陥を有しているとの問題認識が示されている。特に都心においては、高層化が不徹底のまま、容積の大きい建築物が作られた結果、横に広がった建蔽率の高い建物が多くなり、「保健、衛生、防災等の上で著しく不良危険な状態を現出」していると指摘する。

その要因としては、現行法の問題を挙げ、用途地域が商業地域、住居地域、工業地域といった単純な構成であることに加えて、その基準のメニューも高さは31mと20mの2種類のみであるなど「最大公約数」的なものであり、「都市の複雑な構成には対応が不十分」であるとしている。また、用途地域を補完する上乘せ制度として、空地地区、高度地区があるものの、「その運用は極めて不活発であり、十分な効果をあげていない」とも指摘し、現行法制度が土地の合理的な利用に応じた制限の体系をなしていない点を批判している。そして、現行の高さ31m、建蔽率70%（商業地域かつ防火地域内の耐火建築物の建蔽率は100%）の範囲内で個々に高層不燃化が進めば、「堅牢な不良市街地」が形成されるだろうと警鐘を鳴らしている。

以上の問題を解決するためには、土地の集約化と建築物の高層化によって、市街地内の不合理な容積構成を改善する必要があるとしている。報告

書では、東京における建築物の階数や容積の実態を調査分析した上で、具体的な高さや容積率が示されている。例えば、住宅地では、10階建てで容積率150%、15階建てで200%が環境面から見た限度であり、中心商業地では20階建て、400%が限度であるとの結果を導いている⁶。

3-2. 日本建築学会・高層化研究委員会による高層化の可能性に関する研究

日本建築学会では、「高層化研究委員会」が設置され、都市計画、建築技術等の観点から高層化の可能性の検討を行っている。その成果は、1955（昭和30）年に「都心部に於ける建築物の高層化に関する研究報告(4) II 都心部の一般建築物の高層化に関する研究」として公表されている⁷。

研究会設置の背景には、当時、絶対高さ制限の例外許可（建築基準法第57条但書）の適用を受けた31mを超える高層建築物が増加していたことがある（表2参照）。1952（昭和27）年には、大阪において高さ41.2m（地上12階）の第一生命ビルが許可され、東京でも高さ47.8m（地上12階）の鉄

⁶ 入澤(1985)「例えば、住宅地では中高層化を図っても、建物の形状によっては階数10階で純容積率150%、15階で200%が環境面からの限界であり、中心商業地では20階400%程度が限界であるとしている。

これらの値は、相当高いレベルの前提条件のもとで計算されており、また当時としては容積と自動車の発生交通量との関係の具体的なデータもないこともあって、仮定条件があったが、都市内地域別の合理的土地利用のあり方を体系化したものといえよう。」

⁷ 研究は高層化研究委員会の高層化問題点グループが担当しているが、報告書は浅田孝と青江邦良の2名により執筆されている。委員の構成を見ると、高山英華、入沢恒、市川清志、青江邦良の4名は、前出の「容積地域に関する研究会」と重複している。

道会館、高さ43m（地上11階）の東急会館の許可申請がなされていた。こうした情勢を受け、31mの高さ制限を見直すべきとの意見も出されていたが、高さ制限は都市施設の能力を超える過度な土地利用を防止する容量コントロールの機能を有することから、「都市計画上の影響を慎重に検討する必要があ」として、日本建築学会において研究が進められることとなったのである⁸。

この研究では、まず、都心部における容積率の増大が「都市の適正な建築密度から考えて好ましくなく」、「高さ制限のみではこの事態をさけることが不可能」であるとの認識を示している。その上で、「高度制限を建築計画的に高層化可能限度まで容認するも、都市計画的には容積率を減少せしめるような何らかの規正方法が必要である」として、建築物の高層化の可能性を技術的、経済的、都市計画的要因との関係から検討している。

建設可能な高さとしては、「単位面積当り鋼材量は20階を越してから急激に増加する傾向がある」ことから、建築費の坪当り単価があまり増えない範囲で、「約20階位の建物は地震力を考慮に入れても可能である」との結論を示している。

その一方で、建築物の容積は徐々に増加し、東京都心では600%となり、そのまま放置しておく、現行法規で許容される900%程度まで達する可能性があるとして、容積率制限の必要性にも言及している⁹。

容積率の数値については、妥当性のある容積率

⁸ 小宮（1954）p12「この高さ制限の規定は、この際再検討して緩和を計るべしという意見もあるが、もともとこれは都市計画の見地から都市施設の能力をこえるような過度の土地利用を防ぐ主旨に出るものであるから、都市計画上の影響を慎重に検討する必要があり、学会の建築法規委員会ではこの点について研究を進めることになった。」

⁹ 日本建築学会高層化研究委員会（1955）p5「現行法規の規定では、最高900%まで建築可能であり、急速な変化は認められないが、除々[原文ママ]にかつ着実に全体のレベルが上つて行きつつあることは明らかであり、高度の制限のみならず、公共の立場からこれに対して何等かの方策がたてられなければならない。」また、日本建築学会高層化研究委員会（1955）p1「現行法規では約900%まで容認されることは、これを放置しておく、漸進的にこの限度にまで達して行く、と見なければならぬ。」

の設定は難しいと前置きしながらも、都心部の敷地割、経済性、建築の形態等を総合的に踏まえて、300～400%程度が限界であるとしている¹⁰。

3-3. 海外諸都市における容積率の調査

1958（昭和33）年頃には、建設省住宅局が海外諸都市を対象とするアンケート調査を行い、外国における高さ制限や容積率の実施状況を把握している¹¹。

1960年前後の時点で容積率制限（敷地面積に占める延床面積の割合）を行っていた主な都市は、ベルリン、パリ、ロンドン、ニューヨークの4都市であった（表5）。

最大容積率を見ると、ニューヨーク1,200%、ロンドン550%、パリ350%、ベルリン150%とバラつきがあり、うちパリとロンドンは用途地域と連動させている。地階の床面積を容積率に算入しているのはロンドンのみであり、またロンドンでは住居地域は容積率の代わりに人口密度の規制をかけていることがわかる。

また、ベルリン、パリ、ロンドンでは絶対高さ制限も併用している点の特徴であり、最高限度値は、ベルリンで20m、パリで37m、ロンドンで100フィート（約30m）となっている。

¹⁰ 日本建築学会高層化研究委員会（1955）p5「わが国現在の都心地区において、種々の条件からみて妥当な容積率の水準がどのあたりにあるかは仲々[原文ママ]決定し難いところであり、かつ問題のあるところであるが、都心部に於ける敷地割の実態、道路キャパシティ、さらに一企業としての投下資本量、有効度面積の適量、採算性、建築の形態等からみて300～400%前後に適当な限界があるのではないかと考えられる。高層化にともなう指標として今後調査研究の進行によつて具体的に決定されるべき問題である。」

¹¹ 建設省が行ったアンケート調査の結果のうち、ソ連、ロンドン（イギリス）、フィラデルフィア（アメリカ）、ベルリン（西ドイツ）の回答内容が、雑誌「建築行政」8巻43号、8巻45号（以上1958年）、9巻46号～47号（ともに1959年）に掲載されている。また、建築雑誌75巻888号にもロンドン、マンチェスター、フィラデルフィア、ダブリン、モントリオール、ベルリン、ウィーン、香港、コペンハーゲンのアンケート結果の概要がまとめられている。また、建設省のアンケートとは関係がないが、有沢（1962）には、ロンドン、ベルリン、パリ、ニューヨークの容積規制の特徴が整理されている。

表5 1960年前後における欧米諸都市の容積制の内容

都市名	用途地域等との連動	容積率	建蔽率	絶対高さ制限	階数制限
ベルリン(西ドイツ)	—	20%,40%,60%,70%,120%,150%	10%,20%,30%,60%	8m,12m,16m,20m	2階,3階,4階,5階
パリ(フランス)	○	300%,350%	50% (建蔽率制限は住居専用地区のみ)	最も高いエリアで 37m	—
ロンドン(イギリス)	○	200%,350%,500%,550% (住居地域では容積率ではなく人口密度規制が適用)	—	100ft(約30m)	—
ニューヨーク	—	50%~1,200%	—	—	1階~18階 (階数制限は一般住居地区のみ)

出典：有沢（1962）を元に作成

4. 法制度上の対応

1950年代に東京において高容積化が進み、容積制の研究が進められてきたものの、容積制の導入は行われず、従来の高さ制限と建蔽率制限の緩和により対応されていく。

以下では、建築基準法制定直後に検討されていた都市計画法改正案における容量制限の内容や、その後の建築基準法改正で実施された建蔽率制限及び高さ制限の緩和の内容を見ていきたい。

4-1. 都市計画法改正案 [1951年・1952年]

1950(昭和25)年に制定された建築基準法では、市街地建築物法の高さ制限と建蔽率制限がほぼ継承されることとなったが、その理由は集団規定の改定は、都市計画法の改正時に行うとの方針があったことによる。実際、建築基準法制定直後から、高さ制限や建蔽率制限を含む都市計画法の改正案が検討されている。以下では、改正都市計画法の第4次案(1951年)、第5次案(1952年)における容量制限の内容をしてみる¹²。

(1) 都市計画法第4次改正案 [1951年]

第4次改正案における用途地域は、住居系、商業系、工業系の地域がそれぞれ3種類に細分化され、地域ごとに高さ制限値と建蔽率制限値が設定されている(表6)。

住居系用途地域は、住居、準住居、集合住宅の3地域であり、住居地域では高さ13mに強化される一方、準住居、集合住宅では30mへと緩和されている(現行建築基準法では20m)。また、建蔽率制限は、敷地面積から30㎡を減じる規定(以下、「-30㎡規定」)を廃止し、住居30%、準住居40%、集合住宅50%としている。

次に商業系を見ると、店舗、商業、業務の3地域に細分化され、店舗地域では高さ20m、建蔽率60%に強化されているが、商業及び業務地域は現行と同じ31m、70%としている。

また、工業系は、軽工業、普通工業、重工業の3地域に区分され、建蔽率は住居系と同様に-30㎡規定が削除され、いずれも一律60%に緩和されている。高さ制限は、軽工業地域では20mに強化されているが、普通工業、重工業は現行の31mのままである。

第4次案は、用途地域の細分化に併せて、一部規制強化もしくは規制緩和を図ることで、制限にメリハリをつけていることがわかる。

(2) 都市計画法第5次改正案 [1952年]

第4次案と同様に、第5次改正案においても用途地域は細分化され、それぞれの地域に高さ制限値と建蔽率が設定されている(表6)。

住居系は、住居専用、住居、準住居の3地域に区分され、準住居は現行法と同じ20mであるが、住居地域は10mに強化されている。建蔽率は、第4次案と同じく-30㎡規定が削除され、用途地域

¹² 都市計画法第4次、第5次改正案の内容は、諸星・加藤(2005) p267に基づく。

表6 都市計画法改正案(第4次・第5次)による高さ制限・建蔽率制限の内容

	用途地域	建築法草案 (1947年)		建築基準法 (1950年)	都市計画法改正案第4次案 (1951年)			都市計画法改正案第5次案 (1952年)		
		住居 甲種	住居 乙種	住居	住居	準住居	集合 住宅	住居 専用	住居	準住居
住居系	高さ制限値	20m		20m	13m	30m	30m		10m	20m
	建蔽率	30%	40%	(S-30 m ²)× 60%	30%	40%	50%	30%	40%(一般) 50%(準防火) 60%(防火)	50%(一般) 60%(準防火) 70%(防火)
	容積率	60%	120%	—	—	—	—	—	—	—
	用途地域	商業 甲種	商業 乙種	商業	店舗	商業	業務	準商業	商業	
商業系	高さ制限値	40m		31m	20m	31m	31m	20m	31m	
	建蔽率	70%	60%	70%	60%	70(90)%	70(90)%	60%(一般) 70%(準防火) 80%(防火)	70%(準防火) 80%(防火)	
	容積率	420%	240%	—	—	—	—	—	—	—
	用途地域	工業 甲種	工業 乙種	準工業	軽工業	普通 工業	重工業	家内 工業	準工業	工業
工業系	高さ制限値	40m		31m	20m	31m	31m	20m	20m	31m
	建蔽率	50%	40%	(S-30 m ²)× 60%	60%	60%	60%	50%(一般) 60%(準防火) 70%(防火)	50%(一般) 60%(準防火) 70%(防火)	60%(一般) 70%(準防火) 70%(防火)
	容積率	—	120%	—	—	—	—	—	—	—
	用途地域	—	—	31m	31m			31m		
未指定	高さ制限値	—		31m	31m			31m		
	建蔽率	—		70%	70%			60%(一般) 70%(準防火) 70%(防火)		

出典：諸星・加藤(2005) p267を元に作成

ごとに30%、40%、50%が設定されている。また、住居地域と準住居地域の建蔽率は、準防火地域では+10%、防火地域では+20%緩和される。

商業系は、準商業と商業の2地域に分けられ、準商業地域は高さ20m、建蔽率60%と現行法より強化されているが、建蔽率は準防火地域では+10%、防火地域では+20%緩和される。一方、商業地域の制限内容は現行建築基準法と同じである。

工業系は、家内工業、準工業、工業の3地域に細分化されている。家内工業と準工業地域の高さは、現行法より厳しい20mである。建蔽率は、住居系と同様に-30 m²規定が削除され、家内工業と準工業地域が50%、工業地域で60%が設定されており、住居系と商業系のほぼ中間の数値であることがわかる。また、工業系においても、準防火・防火地域では建蔽率の緩和が適用される。

以上から、第5次案は、第4次案と同様に用途地域の細分化が図られているが、異なる点は制限値が若干強化されていることに加えて、準防火地域または防火地域における建蔽率の緩和が明示されていることの2点が指摘できる。

(3) 都市計画法改正案の特徴

都市計画法改正案の特徴は、用途地域の細分化にあった。しかし、当時は容積制の研究が開始されたばかりであったことから、従来通り絶対高さ制限と建蔽率による容量制限が踏襲されていた。また、高さ制限の最大値が現行法と同じく31mであったことから、改正案の眼目は、用途の細分化を図りつつ、現行の高さ制限(31m)の範囲内で制限のメリハリをつけることにあったと言えるだろう。

しかし結果的に、この改正案は実現していない。その理由は、当時会期中の国会で審議法案が多かったことに加えて、関係各方面との折衝がうまく進まなかったためと説明されている¹³。

¹³ 第13回国会・衆議院建設委員会(昭和27年3月18日)における八嶋三郎・政府委員の発言「私ども都市計画法の全面的改正をいたすべく実は準備をいたしておるのであります。建設省内における都市局といたしましては、実は一応の改正案をつくったのであります。本年はいろいろと建設省から出す改正法案が多い関係上、なお政府提案という立場に持つて行くにつきましては、各方面との折衝もいたしましたが、その面は十分に遂げられておりませんので、実は今国会には出しかねるような形になったのであります。」

4-2. 1952年改正建築基準法：耐火建築促進法制定に伴う建蔽率制限の緩和

1952年に改正された建築基準法を説明する前に、1950(昭和25)年制定時における建蔽率制限の内容を確認しておく。

商業地域の建蔽率は70%(市街地建築物法時80%)、それ以外の地域では敷地面積から30㎡を除いた面積の60%(市街地建築物法時、住居地域60%、工業地域70%)と規定され、建蔽率は市街地建築物法より強化されていた(法第55条第1項)。

ただし、緩和規定も設置されており、防火地域内の耐火建築物もしくは角地に立地する建築物は+10%、両方の条件を満たす場合は+20%緩和され、商業地域では最大70%→90%まで緩和されることとされた(法第55条第2項)。

もともと、この建蔽率強化に対しては、制限が厳しすぎるとの批判があり、建築基準法制定時の国会審議等で既に指摘されていたが¹⁴、制定から間もなく再びこの議論が再燃することになる。

法制定から2年後の1952(昭和27)年2月の参議院建設委員会において、建蔽率の緩和を求める質問が出されるが、建蔽率制限は都市計画に関わる事項であるため、都市計画法の改正に併せて実施すると国側は答弁している¹⁵。しかし、前述のとおり、当時検討されていた都市計画法改正案が頓挫したために、建蔽率制限の見直しも見送られることとなった。

しかし、同国会で成立した耐火建築促進法(1952(昭和27)年5月31日公布)に併せて、建築基準法も改正され、建蔽率制限の緩和が実現する。耐火建築促進法は、不燃建築物の建設を促進することで、当時全国的に頻発していた大火の予防を意

□建築基準法第55条(1950年当初)

建築物の建築面積は、住居地域内、準工業地域内又は工業地域内においては、敷地面積から三十平方メートルを引いたものの十分の六を、商業地域内又は用途地域の指定のない区域内においては、敷地面積の十分の七を、それぞれこえてはならない。但し、公衆便所、巡査派出所、公共用歩廊その他これらに類するものについては、この限りでない。

2 前項の規定の適用については、第一号又は第二号のいずれかに該当する建築物に対しては、同項中「十分の六」とあるのは「十分の七」と、「十分の七」とあるのは「十分の八」とそれぞれ読み替え、第一号及び第二号に該当する建築物に対しては、同項中「十分の六」とあるのは「十分の八」と、「十分の七」とあるのは「十分の九」とそれぞれ読み替えるものとする。

- 一 防火地域内にある建築物で、主要構造部が耐火構造のもの
- 二 街区の角にある敷地又はこれに準ずる敷地で、特定行政庁が指定するもの内にある建築物

図した法律である¹⁶。この法律の附則の中で、建築基準法が改正され、1) 商業地域かつ防火地域内における耐火建築物を対象とする建蔽率制限の適用除外措置の追加(法第55条第1項の変更)とともに、2) 住居・工業地域かつ防火・準防火地域における建蔽率制限の-30㎡規定の適用除外措置が新設された(法第55条第2項の新設)。

まず、法第55条第1項の変更について見てみる。従来、建蔽率制限の適用除外対象建築物は、「巡査派出所、公衆便所、公共用歩廊」等に限られていたが、「商業地域内で、且つ、防火地域内にある建築物で、主要構造部が耐火構造のもの」が追加された(法第55条第1項第1号)。改正前における建蔽率の緩和上限は+20%(防火地域内の耐火建築物かつ敷地が角地である場合)であり、商業地域でも90%であったが、商業地域内かつ防火地域内の耐火建築物であれば、この上限が撤廃され、建蔽率100%まで利用可能となったわけである。この緩和の根拠としては、防火地域の大半を占める

¹⁴ 大澤(2011) p102

¹⁵ 第13回国会・参議院建設委員会(昭和27年2月26日)における大村巳代治・政府委員の発言「基準法第五十五条の規定につきまして只今の過小住宅地を成るべくこしらえないような方針で以て規定ができておりますが、実地につきましては相当困難だというお話は前々から聞いておりますが、それで今回のこれは都市計画法とも関連のある問題でございますので、都市計画法の改正をやるときに一緒にやつたら如何だろうか、というふうに考えておるわけでありませう。」

¹⁶ 1946(昭和21)年から1952(昭和27)年までの間に、全国で発生した大火の件数は19件、焼損面積は計2,228,390㎡、損害額は約383億円であった(平成22年版消防白書)。欧米諸都市を見ても、ロンドンは1666年の大火、アメリカも1871年のシカゴ大火以降、目立った大火は発生していなかったため、日本における大火の頻出は、住生活水準の低さを象徴し、市街地の不燃化は喫緊の課題であると認識されていた(亀井(1957) p33)。

商業地域が高度利用の必要なエリアであることに加えて、防火地域内の耐火建築物であれば、建蔽率緩和による影響が小さいことの2点が説明されている¹⁷。

2点目の法第55条第2項の新設であるが、住居地域、準工業地域、工業地域における建蔽率は、敷地面積から30㎡を減じたものの60%とされていたが、改正後は、防火地域または準防火地域に指定された地域内であれば、-30㎡規定が適用除外とされた。

つまり、1952年法改正は、建蔽率緩和をインセンティブとして、防火・準防火地域の指定区域の拡大と不燃建築物の増加を目指したものと言えるだろう。

□建築基準法第55条(1952年改正)【下線部は追加事項】

建築物の建築面積は、住居地域内、準工業地域内又は工業地域内においては、敷地面積から三十平方メートルを引いたものの十分の六を、商業地域内又は用途地域の指定のない区域内においては、敷地面積の十分の七を、それぞれこえてはならない。但し、左の各号の一に該当する建築物については、この限りでない。

- 一 商業地域内で、且つ、防火地域内にある建築物で、主要構造部が耐火構造のもの
- 二 巡査派出所、公衆便所、公共用歩廊その他これらに類するもの

2 住居地域内、準工業地域内又は工業地域内で、且つ、防火地域内又は準防火地域内においては、建築物の建築面積は、前項の規定にかかわらず、敷地面積の十分の六以内とすることができる。

<第3項は略>※上記第2項の追加に伴い、従来の第2項が第3項に移行

4-3. 1957年改正建築基準法：住宅金融公庫法改正に伴う建蔽率制限の緩和

1957(昭和32)年にも、不燃建築物の建設促進を目的として建蔽率制限が緩和される。同年5月15日に住宅金融公庫法が改正され、高層不燃化を

促進するために、中高層耐火建築物への融資措置が設置された。これに併せて建築基準法も改正され、市街地中心部における耐火建築物の建設促進を目的として、建蔽率制限の緩和の適用要件が緩和されることになる。

従来、防火地域内の耐火建築物は、用途地域に関わらず建蔽率が1割緩和されたが、改正後は、防火地域外であっても、商業地域かつ準防火地域内に建つ耐火建築物であれば緩和の対象に加えられることになった(法第55条第3項の変更)。既に1952年法改正により、商業地域かつ防火地域内の耐火建築物は建蔽率100%まで認められていたことから、そのバランスから見ても商業地域かつ準防火地域における1割の緩和は妥当であるとの判断に基づく措置であった(表7)¹⁸。

表7 建蔽率の緩和の度合い(下線部は改正により追加)

用途地域	防火地域	準防火地域
商業地域 70%	+30% (55条1項)	<u>+10%※</u> <u>(55条3項)</u>
商業地域以外 60%	+10%※ (55条3項)	—

※角地で特定行政庁が指定した場所であれば、さらに+10%となる。

□建築基準法第55条第3項(1957年改正)【下線部は変更箇所】

3 前二項の規定の適用については、第一号又は第二号のいずれかに該当する建築物に対しては、これらの項中「十分の六」とあるのは「十分の七」と、「十分の七」とあるのは「十分の八」とそれぞれ読み替え、第一号及び第二号に該当する建築物に対しては、同項中「十分の六」とあるのは「十分の八」と、「十分の七」とあるのは「十分の九」とそれぞれ読み替えるものとする。

- 一 商業地域内で、且つ、準防火地域内にある建築物で、主要構造部が耐火構造のもの又は商業地域外で、且つ、防火地域内にある建築物で、主要構造部が耐火構造のもの
- 二 街区の角にある敷地又はこれに準ずる敷地で、特定行政庁が指定するもの内にある建築物

¹⁷ 田中(1952)p12-13「防火地域及び準防火地域内では土地の高度の利用が必要であり、且つ、防火に関する制限が他の地域に比して特に厳であるから、この実情を考慮して或る程度の緩和が計られ、特に防火地域内でのその殆んどを占める商業地域内の建築物で主要構造部が耐火構造のものについては、従来最大90%迄の建蔽率を認めたものを建蔽率の制限を撤廃したのである。」

¹⁸ 小宮(1957)p61「耐火建築物であれば一割程度の割合の緩和を行っても防災上さしつかえないと考えられるので、これを緩和し、この地域内における耐火建築物の建築の促進の必要性に即応させようとするものであるが、一面また現行法で、商業地域内で、かつ、防火地域内にある耐火構造の建築物ではその割合が十割となつていとのくらべて、きんこう[原文ママ]もとれることとなるのである。」

表8 1950年代における建蔽率制限の例外規定の変遷（下線部は変更箇所）

		1950(昭和25)年 制定当初	1952(昭和27)年 改正時	1957(昭和32)年 改正時	1959(昭和34)年 改正時
住居・準工業・工業 地域		(S-30 m ²)×60% S:敷地面積			
商業地域		80%			
例外規定	建蔽率制限の 適用除外 (法55条1項)	—	<u>1) 商業地域内かつ防火 地域内にある耐火建築物</u>	1) 商業地域内かつ防火地 域内にある耐火建築物	1) 商業地域内かつ防火地 域内にある耐火建築物
		公衆便所、巡査派出 所、公共用歩廊等	2) 公衆便所、巡査派出 所、公共用歩廊等	2) 公衆便所、巡査派出所、 公共用歩廊等(1項2号)	2) 公衆便所、巡査派出 所、公共用歩廊等
	—	—	—	<u>3) 公園、広場、道路、川等 内にある建築物で安全・防 火・衛生上支障がないもの</u>	
	敷地面積 -30 m ² 規定の 適用除外 (法55条2項)	—	<u>住居・準工業・工業地域 内かつ防火・準防火地域 内における敷地面積-30 m²規定の適用除外(2項)</u>	住居・準工業・工業地域内 かつ防火・準防火地域内 における敷地面積-30 m ² 規定 の適用除外	住居・準工業・工業地域内 かつ防火・準防火地域・ <u>過 小宅地が多い区域</u> 内にお ける敷地面積-30 m ² 規定 の適用除外
	建蔽率制限の 適用緩和 (法55条3項) ※1950年制定 時は第2項	以下のいずれかに該当する場合は+10%、両方に該当する場合は+20%			
	1) 防火地域内の耐火 建築物	1) 防火地域内の耐火建 築物	<u>1) 商業地域内かつ準防火 地域内、または商業地域外 かつ防火地域内にある耐 火建築物</u>	1) 商業地域内かつ準防火 地域内、または商業地域 外かつ防火地域内にある 耐火建築物	
	2) 街区の角地等で特 定行政庁が指定する 敷地内の建築物	2) 街区の角地等で特定 行政庁が指定する敷地内 の建築物	2) 街区の角地等で特定行 政庁が指定する敷地内の 建築物	2) 街区の角地等で特定行 政庁が指定する敷地内の 建築物	

4-4. 1959年改正建築基準法

(1) 建蔽率制限の緩和：狭小宅地の救済措置

1959(昭和34)年4月24日に改正された建築基準法でも建蔽率制限が変更され、住居地域、準工業地域、工業地域における-30 m²規定の適用除外措置が緩和された(法第55条第2項)。これまで-30 m²規定の適用除外措置の対象は、防火地域または準防火地域内の建築物のみであったが、改正後は、過小宅地においてやむを得ないと特定行政庁が認めた場合も除外されることになる¹⁹。この改正の背景には、1950年代後半に入り、建蔽率制限に違反した過小宅地の存在が問題になっていたことがあった²⁰。

防火地域・準防火地域外においても-30 m²規定の適用除外が認められることになったものの、できるだけ防火地域・準防火地域での指定を前提とし、それ以外の地域に指定する際も、「真にやむを得ない場合」に限るとの通達が示されていた²¹。

□建築基準法第55条第2項(1959年改正)【下線部は変更箇所】
2 住居地域内、準工業地域内又は工業地域内で、かつ、防火地域内若しくは準防火地域内又は過小宅地が多い等土地の状況に因りやむを得ない場合で特定行政庁が建設大臣の承認を得て第二十二条第一項の市街地の区域について指定する区域内においては、建築物の建築面積は、前項の規定にかかわらず、敷地面積の十分の六以内とすることができる。

¹⁹ この時の改正では第55条第1項も変更されており、建蔽率制限の適用除外対象として、「公園、広場、道路、川その他これらに類するもの内にある建築物で安全上、防火上及び衛生上支障がないもの」(第3号)が追加されている。

²⁰ 海谷(1959)p67「敷地面積から三十平方メートルを引いたものの十分の六以内となっているが、この制限は、既成市街地で家屋が密集しており土地の価格も高価な所などでは厳しい制限であり、また、違反も多い。」

²¹ 建設省通達「建築基準法の一部を改正する法律の公布について」(昭和34年5月29日)「住居地域、準工業地域又は工業地域内で、過小宅地が多い等土地の利用によりやむを得ない場合で特定行政庁が建設大臣の承認を得て、指定する区域内については、防火地域内又は準防火地域内と同様に、建築面積の敷地面積に対する割合を10分の6以内とすることができることに改めたものであるが、適用に当たっては、防火地域又は準防火地域の指定を一義的に考慮することとし、本地域の指定は、真にやむを得ない場合に限って行うものとする。」

これまで見てきたように、建築基準法制定から10年の間に、3回にわたり建蔽率制限の特例措置の緩和が行われた。緩和の内容は、1) 防火地域・準防火地域における耐火建築物の特例措置の拡充と、2) 建蔽率制限に違反した都市部の過小宅地に対する適用除外措置の拡充の2つに大別される。つまり、1950年代の建蔽率制限の特例措置の緩和は、高層不燃化の促進と狭小宅地の救済に眼目があったと言えるが、結果的に実質容積率が緩和されたわけである²²。

(2) 高さ制限の緩和：特例措置の緩和

1959年改正建築基準法では、建蔽率制限だけでなく、高さ制限の規定も変更されている。しかし、高さ制限値自体の変更ではなく、用途地域における絶対高さ制限の特例措置（法第57条）と、前面道路幅員による高さ制限の特例措置（法第58条）の緩和が行われた（表9）。

①用途地域による絶対高さ制限の特例措置の緩和（法第57条）

用途地域における絶対高さ制限（住居地域20m、商業地域31m）の適用除外の許可に際しては、「建築物の周囲に広い公園、広場、道路その他の空地があつて、通行上、安全上、防火上及び衛生上支障がない」と特定行政庁が認める必要があつた（法第57条1項1号）。許可の前提として、空地の存在が要求されたわけであるが、改正後の条文は、「建築物の周囲に広い公園、広場、道路その他の空地がある場合等であつて」に変更されている。つまり、空地の存在は、必ずしも許可にあつた必要条

件ではなく、建物全体の容積率が小さい場合のように都市計画的配慮が為されている場合には緩和が認められることになったわけである²³。

②前面道路幅員による高さ制限の特例措置の緩和（法第58条）

前面道路幅員による高さ制限は、斜線制限と絶対高さ制限の2つがあり、前者は1:1.5（住居地域は1:1.25）の斜線勾配による制限、後者は前面道路幅員の1.5倍（住居地域は1.25）に8mを加えた高さを限度とする制限である。

改正前は、たとえ用途地域の絶対高さ制限の適用除外（法第57条）を受けた建築物であっても、前面道路幅員による高さ制限はそのまま適用されていた。しかし、この改正により、用途地域の絶対高さ制限の特例許可を受けた建築物は、道路幅員による+8mの頭打ちの制限も適用が除外されることとなったのである（法第58条第4項の新設）。ただし、斜線制限については緩和の対象外であり、従来通り適用されることとなっている。

さらに、用途地域の絶対高さ制限もしくは道路幅員による頭打ち制限のどちらか一方の緩和の許可を得た場合には、もう一方の緩和も受けたものと看做されることとなった。

③高さ制限の緩和と容積制に関する議論

1959年法改正では、絶対高さ制限（第57条と第58条）の特例措置の緩和のみにとどまったわけだが、この法改正が行われた年は、前身となる市街地建築物法制定から40周年の区切りの年であったこともあり、市街地建築物法時代から継承されてきた絶対高さ制限の見直しや容積制導入の是非が

²² この点について、大河原春雄・東京都建築局指導部長（当時）は、「建蔽率による制限は都市の防災の意味も勿論あるが、本来は都市の面積に対する建築物の容積制限でなければならない。建築物の不燃化によつてこれを緩和して行くのは少々おかしい。建築物の不燃化を促進するため他の制限を緩和する気分は理解できるが徒らに緩和のみに走つてはならない。」（大河原（1958）p4）と述べ、不燃化を目的とした建蔽率制限の緩和に一定の理解は示しつつも、本来は容積率制限により対応していくべきであると指摘している。

²³ 前川（1959）p24「基本的には用途地域における絶対高さ制限の運用の幅を広げる案となり、周囲に空地がなくても、例えば全体の容積率が少ない場合等には許可できる途を開いた。」また、第31回国会・衆議院建設委員会（昭和34年3月4日）における稗田治・政府委員の発言「第五十七条、これは高さの限度についての規定でございますが、これの改正につきましては、現行法のただし書きと同等程度の効果を有し、都市計画上支障のないものについても、例外規定を適用できるよう改めたものであります。」

表9 高さ制限（法第57条・第58条）の但書部分の改正前後の比較（下線部が変更箇所）

	1950年建築基準法制定時	1959年建築基準法改正時
用途地域による絶対高さ制限 (法第57条)	第五十七条 建築物の高さは、住居地域内においては二十メートルを、住居地域外においては三十一メートルをこえてはならない。但し、左の各号の一に該当する場合において、特定行政庁の許可を受けたときは、この限りでない。 一 建築物の周囲に広い公園、広場、道路その他の空地があつて、通行上、安全上、防火上及び衛生上支障がないと認める場合 二 工業用の建築物その他の建築物でその用途によつてやむを得ないと認める場合	第五十七条 建築物の高さは、住居地域内においては二十メートルを、住居地域外においては三十一メートルをこえてはならない。ただし、次の各号の一に該当する場合において、特定行政庁の許可を受けたときは、この限りでない。 一 建築物の周囲に広い公園、広場、道路その他の <u>空地</u> がある場合等であつて、交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がないと認める場合 二 工業用の建築物その他の建築物でその用途によつてやむを得ないと認める場合
	2 特定行政庁は、前項但書の規定による許可をする場合においては、あらかじめ、建築審査会の同意を得なければならない。	2 特定行政庁は、前項但書の規定による許可をする場合においては、あらかじめ、建築審査会の同意を得なければならない。
道路幅員による高さ制限（法第58条）	第五十八条 建築物の各部分の高さは、その部分から前面道路の反対側の境界線までの水平距離の一・五倍以下で、且つ、その道路の幅員の一・五倍に八メートルを加えたもの以下としなければならない。	第五十八条 建築物の各部分の高さは、次の各号に掲げるもの以下としなければならない。 一 当該部分から前面道路の反対側の境界線までの水平距離の一・五倍 二 前面道路の幅員の一・五倍に八メートルを加えたもの
	2 住居地域内における建築物に対する前項の規定の適用については、「一・五倍」とあるのは「一・二五倍」と読み替えるものとする。	2 住居地域内における建築物に対する前項の規定の適用については、「一・五倍」とあるのは「一・二五倍」と読み替えるものとする。
	3 <略>	3 <略>
		4 前条第一項各号の一に該当する場合においては、 <u>建築物の各部分の高さは、前三項の規定にかかわらず、特定行政庁の許可を受けて、第一項第一号に掲げる高さ（その高さについて前項の政令で緩和された場合においては、当該緩和された高さ）の範囲内において、第一項第二号に掲げる高さ（その高さについて前項の政令で緩和された場合においては、当該緩和された高さ）をこえるものとする</u> ことができる。
		5 <略>

議論されていた²⁴。以下では、主な論点を見てみる。

この法改正が審議された参議院建設委員会に参考人として招致された内藤亮一・横浜市建築局長（当時）は、都市計画の問題は難しい面があると前置きしつつも、改正案の高さ制限と空地制限の規定では根本的な解決がなされていないと指摘している²⁵。

²⁴ 前川（1959）p24「建築の構造技術が進歩したことを理由にこの制限を緩和せよという意見と建築物の容量の増加に対する道路その他の都市施設の不十分なことによる都市計画的な見地からの緩和に反対という意見とが相当激しく対立した。また別個に高さ、建ぺい率と別々の制限ではなくこれを統合した容積率制限とすべきだという理論的であるが實際化に問題のある議論もあつた。」

²⁵ 第31回国会・参議院建設委員会（昭和34年2月24日）における内藤亮一の発言「建築物の高さと空地の規定でございますが、正直言って、今回の改正案は、まだ根本的な解決をされておられない点があるわけでございます。いわば空地につきましても、高さの制限についても、若干の緩和はされております。この高さの問題、空地の問題は、まだ今回の改正では十分——非常にむずかしい問題で無理からぬ点もございまして——検討されておらない。」なお、内藤亮一は、建設省建築指導課長として建築基準法制定に関わった元建設官僚である。

同じく参考人として発言した大須賀矢薙・日本建築家協会理事（当時）は、容積制の必要性に踏み込んでおり、「建築物の面積と高さの制限を、全面的に容積の規制に切りかえる」ことにより、都心の交通混雑の緩和と、狭小敷地の統合による建築計画の合理化を図るべきと述べている²⁶。

都市計画学者の高山英華も、法改正後に行われ

²⁶ 第31回国会・参議院建設委員会（昭和34年2月24日）における大須賀矢薙の発言「一番の大きな問題は、建築物の面積と高さの制限を、全面的に容積の規制に切りかえるということでありまして。都心の、非常に交通の混雑しているのを緩和し、また非常に小さい敷地の統合によつての計画が合理化するような取扱いをするという観点からでありまして、こういう観点から処理しますのに、非常に有利であります。プレミアム法——まあここで、プレミアム法と申しましたが、プレミアム法——の精神のものを立法化していくということが望ましいと思います。」「プレミアム法は、ある一定の敷地がありまして、その敷地に建てられる面積、その面積は、公共的なパーキングだとか、あるいは歩道とかいうようなものを利用して、それだけのものを、上へ継ぎ足させるということでありまして。従いまして、高さの制限、面積の制限が、ここで根本的に変わるのであります。」

た座談会において、高さ制限と建蔽率の緩和ではなく、容積制の導入の必要性を指摘し、今回の法改正では手付かずであったが、都市計画法を含めて容積地域制の導入を図るべきとの見解を示している²⁷。また、建築家の丹下健三も容積制の必要性を主張していたが、その内容は次章で詳細に見ていく。

以上からわかるように、1959年法改正時には、単なる高さ制限の緩和といった対症療法的な手法ではなく、抜本的な手法の転換が必要であるとして、容積制の導入が議論されたものの、結果的に導入は見送られ、高さ制限の特例措置の緩和のみにとどまった。

その理由としては、1)全国的に容積制を導入することは困難であり、地域によっては高さ制限と建蔽率制限の方がわかりやすいこと、2)仮に容積制を導入するにしても、具体的な容積率の設定が困難であることが挙げられている²⁸。

つまり、容積制導入は時期尚早として実現せず、従来規制の枠組み（絶対高さ・建蔽率制限による容量制限）の範囲内で改正され、例外規定の緩和により、高層化が若干容易になったたわけである。

²⁷ 内田等（1960）p443における高山英華の発言「今度の改正は容積地域とか用途地域とかいった都市計画的の方面の改正はほとんどない。だからハッキリ言えば、そういうのを考えてもう一回変える時期に来ている。区画整理法都市計画法をふくめて現在もう1回40年記念で大改正するということがこの座談会の結論くらいにいつてもよい。」「東京でいえば、拡がっちゃった中にくつつかのところにかたまりを育てて、高くするかわりにかなり空地をとるようにする。そういうような形でやっていかない限りは、ただ31mを何米、40mにするとか、それから建ぺい率をどうするかということだけじゃ、もう全体の組方が変わってきているんじゃないかという気がするのですが。」

²⁸ 内田等（1960）p444の前川喜寛の発言「ぼくの考えとしては、全国的には容積制限が出て来ない。全国的に容積制限をするというのは当然無理だろう。その必要が大してないところでは高さと、建ぺい率の方がわかり易い。ある部分については当然容積制限に切換えなければならないということで、多少関係はあるのですが、具体的になかなか結論が出て来ない。400%の線が出たが、さきほど400%の規制はできるかどうかという話が出ましたが、大問題で、下手にいじると、逆に600なり、700なりの数字が出やしないか。いろいろなファクターから、大体やめようという格好です。」

5. 丹下健三による容積制導入論

容積制導入の議論は、主に建設省や都市計画学者を中心に行われていたが、建築家の立場から、現行の容量制限に対して積極的に発言した一人が丹下健三である。

この時期の丹下と言えば、東京の抜本的な都市構造の再編を提案した「東京計画1960」（新建築1961年3月号に発表）が有名であるが、その一方で、容積制導入の必要性や具体的な容積率制限の提案も行っていたのである。

5-1. 容積制の必要性

丹下はまず、都心における建築容量の増大によって、道路等のインフラと建築容量のバランスが損なわれ、現在の交通混雑を惹き起こしていると指摘する²⁹。この現状認識は、3章で見た「容積地域研究会」や「高層化研究委員会」の研究報告と同様のものである。しかし、都市の「麻痺状態」により、個々の「建築の価値が低下しつつある」と述べるあたりは、建築家らしい視点と言えよう³⁰。

そして、都心に「麻痺状態」を生じさせた根本の原因は現行法制度にあり、「都市の正しい発展を阻む要因³¹」となっていると述べる。市街地建築物法が制定された40年前は、自動車や鉄筋コンクリート造の建築物がまだ珍しい時代であったが、都市をとりまく環境が大きく変化している現在においても、法律の実質が変更されないまま「前世紀

²⁹ 丹下（1960）p87「とくに大都市の都心では、限界いっぱい建蔽率と高さでビル建設が急速に進展している。そうして都心地区の建築容量の絶対量は膨張してゆき、道路等の空地面積と建築容量とのバランスが失なわれ、それが都心部における自動車交通と駐車場の麻痺状態をつくり出したのである。」

³⁰ 丹下（1959）p24「現在のように空地率の少ない都心が麻痺状態に入りつつあるということは、そこに建つ建築の価値が低下しつつあることを物語っているのである。」

³¹ 丹下（1959）p25「それ[引用者注：市街地建築物法]が果たしてきた役割は正しく評価されるべきであろうが、それから半世紀たった現在、逆に都市の正しい発展を阻む要因を含むものとなっていることも顧みる必要があるだろう。」

的遺物」と化していることに疑問を呈したわけである³²。従来の絶対高さ制限が果たした役割は正しく評価されるべきと前置きしつつも、物法から継承すべきであるのは31mという内容そのものではなく、現実の逼迫した都市状況に対応しようとする姿勢や精神であるべきと主張した³³。

その上で、今後取るべき方策としては、「都心を放棄するか、さもなければ、都心の価値の低下しつつある建築を破壊して、より価値の高い建築を再建するか、この二者択一の決断を強いられる³⁴」とする。丹下の言う「より価値の高い建築」とは空地の多い建築物を意味する。容積率制限の導入と空地の確保による質的転換こそが「東京を死に至る病から救うために、緊急にとられるべき第一歩である」と丹下は考えたのである³⁵。

³² 丹下 (1960) p84-85 「いま、40年といえば、文明の形態も、社会の構造も、都市の環境も一変するほどの大きな意味をもった時間である。まず当時は、自動車は珍しがられていた時代である。飛行機などはまた縁のない地代であった。東京にはまだ地下鉄もなかった。ラジオもテレビもまだ空想の域にしかなかった。鉄とコンクリートで建築をするという技術を、ようやく知った頃である。その当時にできた法律が、今でもそのまま生きのびているということの方が不思議ではないだろうか。しかも、この前世紀的遺物が、今なお都市計画を都市建設の根幹になっているということに、どうして疑問をもたないでいられるだろうか。」

³³ 内田等 (1960) p440 における丹下健三の発言「あの時[引用者注:市街地建築物法制定]から40年もたつて都市も本質的な転換をしていると思います。ですからその当時とはちがったイメージをもってしかるべきなのですが、その間の法規の変遷をみていると本質的には何も変わっていない。たとえば内田先生[引用者注:市街地建築物法制定の中心的人物であった内田祥三]が市街地建築物法立案に参加された気持と、それを徐々に改正していつて何かノリとハサミでつなぎ合せていこうという態度とは非常に違っている。内田先生はその当時としては非常に進歩的な態度で事にあたられたと思うのですが、その後の改正は進歩的でなく現実にも合っていない、市街地建築物法の精神からそんなに変わっていないただ末節の技術的なものになってしまって、精神というイメージがない」

³⁴ 丹下 (1959) p24

³⁵ 丹下 (1959) p25 「欧米の多くの都市では、戦後はやくから、その準備をすすめて旧い建築法をこの方式に切りかえて、都心に空地を確保し、交通動脈の通りをよくし、都市景観の風通しをよくする上に大きな成果をあげている。この建築の質的転換こそ、東京を死に至る病から救うために、緊急にとられるべき第一歩である。」

そのため、現行法の特例許可による31m制限の緩和(建築基準法第57条)に対しては批判的であった。「制限いっぱいの建蔽率のまま、その制限を31メートルから45メートル程度までゆるめるといようなこと」では、都心地区の「絶対容量を膨張させる結果になるばかり」であり、「ただたんに高さの制限を緩和することが進歩的とも思っているかのようなのである」と指摘している³⁶。

5-2. 容積制の内容

丹下は、容積率制限の目的として、地区全体の密度を下げることと、個々の建物の形態の自由度を上げること、の2点を挙げている³⁷。つまり、高さを緩和し、形態の自由度を向上させると言っても、「横に寝ているマッチ箱の上にもう1つマッチ箱を重ねて高くすることであってはならぬ³⁸」ず、容積率は従来と比べて抑制する必要があると考えたわけである。具体的な容積率としては、東京でも400%が限度としているが、根拠は示されていない³⁹。おそらく「容積地域研究会」や「高層化研究委員会」における結論を踏まえたものと考えられる。

また、小規模な敷地ほど周辺環境に悪影響を与えることから、敷地規模に比例して容積率を割増

³⁶ 丹下 (1960) p87

³⁷ 内田等 (1960) p445 における丹下健三の発言「外国で容積制限をしたとき、大変な反対があった。強い反対派建築家からもおこった。容積制限には2つ目標があって、地区全体の密度を下げることと個々の建物をより自由にするという2つです。建築家はいまの法律によって敷地一杯に建てたい。ところが地区の密度を下げたわけですからそうはいかない。建築家は一時的にせよ商売が上ったりになるわけです。アメリカの場合ですが、そういうこともあったようです。」

³⁸ 丹下 (1960) p87 「高さの制限の解除は、建築敷地にたいする容積率をおさえた上で、はじめて将来的なものなのである。横に寝ているマッチ箱の上にもう1つマッチ箱を重ねて高くすることであってはならない。横に寝ているマッチ箱を縦に立てることによって一同容積の範囲内で一周囲に空地をつくるということによって、時代の要求にそうものとなるのである。」

³⁹ 内田等 (1960) p443 における丹下の発言「容積制限してもやれる限度は東京で考えると400%程度だと思います。100%に押えるということはむずかしい。400%程度だとポツポツ建っている状態じゃ決してなくいまの丸ノ内くらいのみ方に近いものですよ。」

させる敷地規模別の容積率制限を提案している点も大きな特徴である。例えば、敷地面積 300 m²の時は容積率 300%、500 m²では 350%、1,000 m²以上では 400%のように、大規模敷地ほど有利にすることで、敷地集約化が期待できると述べている⁴⁰。

6. 東京都による容積制の要望

4章で述べたように、1959（昭和 34）年の建築基準法改正での容積制の導入は、時期尚早として見送られたが、容積制を望む東京都は、独自に容積制の実現に向けた取り組みを行っている。

6-1. 現行法に対する東京都の現状認識

東京の都市計画行政に最も影響力のあった山田正男・東京都首都整備局長（当時）は、今後、市街地の高度利用が進むと、交通混乱による都市機能の麻痺を惹き起こす懸念があるため、道路、公園等の公共施設と建築容積との関係を踏まえて、合理的な土地利用構成を検討すべきと述べている⁴¹。その上で、建築容積と道路等の公共施設との合理的な関係に基づく土地利用構成（容積計画）を

⁴⁰ 内田等（1960）p441における丹下健三の発言「衛生だとか採光だとか防火というような条件からいっても、300 m²に9割かける場合とあるいは1000 m²の土地に9割かける場合とでは、他に及ぼす迷惑のかかり方は、300 m²に9割かけたもののほうが大きいと思います。そういう意味で容量制限に切換えてゆく場合 300 m²の敷地に対しては容量は 300%、500 m²は 350%、1000 m²以上だったら 400%までとか何かそういう敷地の大きさによってボリューム制限をやってみる。それも1つの方法かもしれません。何かそういう法律的方法を通じて、敷地をまとめた方がよいという条件を作り上げていくことが必要でしょう。」

⁴¹ 山田・鈴木（1957）p743「現状の如く、市街地住宅地の利用が次第に高度化されてくると既存の街路では交通需要を充足し得なくなり交通混乱から都市機能は低下する。このことは勿論、将来建築物の容積の増大に伴って何度でも都市改造が必要となり禍根を累積することになる。街路の配置、幅員等は少なくとも交通量に相関し、交通量は少なくとも土地の用途容積に相関すべきである。（中略）ここで提案したいことは、土地利用構成としては街路、公園等の公共空地と共に宅地内の空地をも含めた市街地宅地と建築面積上に立つ建築容積との関係が合理的相関性により確立すべきであるということである。」

担保する手段として「容積地域制度」の必要性を主張している⁴²。

そして東京都は、容積制実現の布石として、国や関係団体に対して積極的に働きかけていく。

6-2. 容積制に関する関係学会等への諮問 [1960年]

1960（昭和 35）年 12月 17日、財団法人都市計画協会、日本都市計画学会、日本建築学会の3団体に対して、「容積地域制等の採用について」と題する諮問を行っている⁴³。

この諮問の中で、「絶対高建ぺい率及び空地地区による制限のみでは適切な土地利用計画に基く容積規制は不可能」であるため、「現行法上許容される建築容積に対して道路公園上下水道等の都市計画施設の整備がおいつけない」と指摘した上で、「用途地域のいかんにかかわらず、建ぺい率及び延べ面積率を併用する容積地域制を採用すべき」と容積制の必要性を訴えている⁴⁴。

6-3. 容積制採用を求める国への意見書 [1961年]

1961（昭和 36）年 3月 29日には、東京都議会議長から、内閣総理大臣、自治大臣、大蔵大臣、建設大臣、首都圏整備委員会委員長に宛てて、大都市における容積地域制の導入を求める意見書が提出された（首都における都市計画事業の推進方に関する意見書）。

同日には、東京都知事からも建設大臣宛に同趣旨の意見書が提出されている（建築基準法の改正に対する要望並びに住指発第 29号による照会に関する意見について）。この意見書には、具体的な提案事項が盛り込まれており、1）特例として大都

⁴² 奥田・井上・平出等（1959）における山田正男（東京都首都整備局長・当時）の発言「今後の都市計画は、特に道路についてでございますが、建築物の容積との密接な関連において立案しなければいけない、こういうふう思うわけでございます。言いかえますならば、建築物の容積を一つはっきりしたい、初めからきめてかかりたい、容積地域制度を切望するわけでございます。」

⁴³ 3団体への諮問事項としては、「1. 容積地域制の採用について」のほか、「2. 緑地地域の検討について」「3. 駐車場法の改正について」も含まれていた。

⁴⁴ 諮問に対する答申は、特定街区制度の創設後に提出されているため、その内容は次回説明する。

市における容積地域制の採用、2) 具体的な指定容積率、指定建蔽率のメニュー、3) 機械室や車庫等の附属施設の容積率への不算入、4) 商業地域における高さ制限値の緩和、5) 一定規模以上の敷地・空地を有する敷地における高さ制限・容積率制限の緩和、6) 商業地域における道路幅員による斜線制限の適用除外、7) 総合設計による一団地の建築物については一団地を一街区とみなすこと、の7点が示されている。

東京都が提案した容積率のメニューは、住居地域が250%、商業地域700%、その他の地域400%を上限としている(表10)。この数値が地階部分も含むものか否かは明記されていないが、当時、既に地上容積率1,000%程度の建物が建設されていたことを考えると(2章表2、図9参照)、実質的な容量制限の強化であることがわかる。

また、この都の提案では、絶対高さ制限を存置しており、商業地域では31mから45mに緩和し、その他は現行規制のままとしている(住居地域は20m、住居地域・商業地域以外は31m)。

45mの根拠は明示されていないが、既に特例許可により建設されていた建物の高さが45m程度であったことが考えられる(2章表2参照)。また、容積率700%、建蔽率50%(商業地域における建蔽率の最低値)とすると、階数は14階(700÷50≒14階)となるため、階高を約3mと仮定した場合、概ね45mになる(14階×3m≒45m)。

また、一定規模以上の敷地と空地を持つ場合は、高さと容積率制限を緩和する方法を提案している点も特徴的である(5章で見たように、丹下健三も同様の提案を行っている)。これは、高さと容積率の割増をインセンティブとして、敷地の統合と空地の増加を促すことを意図したものと言える。

表10 東京都が提案した容積率等

用途地域	建蔽率	容積率	絶対高さ制限
住居地域	20%~60%	20%~250%	20m
商業地域	50%~80%	700%以下	45m
その他の地域	40%~60%	400%以下	31m

出典:「建築基準法の改正に対する要望並びに住指発第29号による照会に関する意見について」(東京都首都整備局都市計画第一部(1963)所収)を元に作成

7. 高層化を可能とする建設技術の進展⁴⁵

上記のような、高さ制限見直し・容積制導入に関する議論の一方で、高層化を可能とする建築技術の進展も、高さ制限見直しの機運を高めることに大きく寄与している。

高層建築物の建築可能性を高めたのは、地震データを収集する強震計の開発と、そのデータを解析する電子計算機の発達である。これらの技術開発により地震が建築物に与える影響を明らかにすることが可能になった。

1953(昭和28)年には、強震計委員会(高橋竜太郎委員長)が立ち上がり、地盤の振動や建築物の応答加速度を観測するSMAC強震計が開発された⁴⁶。この強震計は、まず大阪第一生命ビル、鉄道会館、東急会館(渋谷東急デパート)、東京都庁舎等の高層ビルに設置され、その後、全国のビルに設置されるようになった。

前述の日本建築学会の「高層化研究委員会」の報告(1955年)によると、当時の技術的な建設可能階数は20階建て程度とされていた。しかし、十河信二・国鉄総裁(当時)が、東京駅丸の内駅舎の24階建てへの建替えを公表したことをきっかけに、超高層化の実現可能性が検討されることになる(図10が東京駅建替え計画の模型)⁴⁷。

1959(昭和34)年度から1961(昭和36)年度までの3ヵ年をかけて、日本建築学会と日本鉄道協会内に設置された「建物の適正設計震度研究委員会」(武藤清委員長)において、ラックという真空管式アナログコンピューターによる地震応答解析が行われた。

これと並行して、1960(昭和35)年度の第1回東洋レーヨン科学技術助成研究として、武藤清を

⁴⁵ 武藤(1963)p10-12、武藤(1986)p23-28、大橋(1993)p274-276

⁴⁶ SMACは、強震計委員会の名称であるStrong Motion Accelerometer Committeeの頭文字をとったものである。

⁴⁷ 「十河さんの二十四階建計画は、裏側の八重洲口鉄道会館が十二階建だから、天皇陛下をお迎えする表側はその倍にしるいう程度の構想だったらしい。」(毎日新聞1962(昭和37)年8月10日朝刊記事)

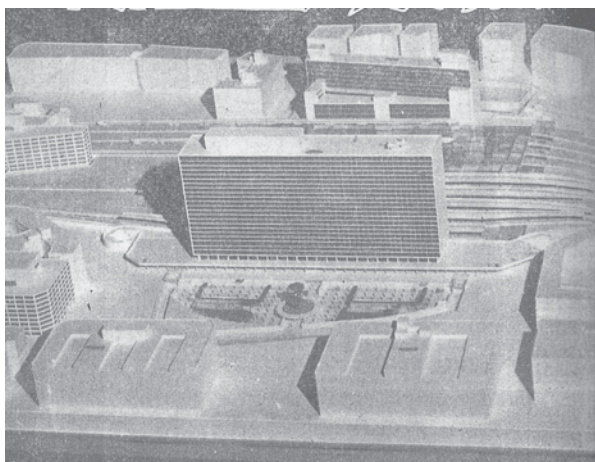


図10 東京駅丸の内駅舎高層化計画案の模型
(出典：建築春秋 1962年10月号 p5)

研究代表者とする「近代高層建築の強震に対する反応解析と動的設計法に関する研究」が採択され、1961(昭和36)年4月より研究が開始された⁴⁸。同年12月には、「強震応答解析委員会」において電子管式非線形アナログコンピューターであるSERAC(Strong Earthquake Response Analysis Computer)が開発された⁴⁹。当時、強震計が全国に設置されていたとはいえ、国内で大きな地震加速度記録が得られていなかったことから、1956年埼玉地震と1961年釧路地震の記録を4倍に拡大したものとアメリカのエルセントロ地震の波形を用いて、SERACによる地震応答解析が行われた。鉄筋コンクリート造4階建、鉄筋コンクリート造8階建、鉄筋コンクリート造25階建、鉄骨軽量被覆25階建の4種類の建物の揺れ方を解析した結果、従来の鉄筋コンクリート造(剛構造)ではなく、鉄骨造(柔構造)を用いた場合は、25階建の方が、低い建物より大地震に対しては有利であるとの結論が示された⁵⁰。

その後、東京駅丸の内駅舎高層化計画は立ち消えとなったものの、この一連の研究に基づき確立された耐震理論は、従来の「観念的耐震構造法」から科学的根拠に基づく「数量的設計法」へと発展する礎となる⁵¹。

⁴⁸ この研究は1967(昭和42年度)まで続けられている。

⁴⁹ 強震応答解析委員会(1962) p1

⁵⁰ 武藤等(1962) p52-53

⁵¹ 武藤(1966) p160

さらに、耐震構造技術以外にも、高速エレベーターの開発、建設資材の開発(高張力H型鋼の量産体制の確立、砂利より軽い人工軽量骨材の開発)、施工技術の向上による工期の短縮(電子計算機による工程管理の作成、タワークレーンなど大型建設諸機械の開発、建設諸資材のプレハブ化)等も高層建築物の建設を後押しすることとなった⁵²。

8. まとめ

8-1. 1950年代における議論の経過

1950年代は、絶対高さ制限と建蔽率制限による容量制限の見直しが各方面で議論され、容積制導入の必要性が醸成されていった結果、1961(昭和36)年の特定街区創設へとつながっていく。この10年間に展開された容積制導入に関する議論の経過は、以下のように整理できる。

- 1) 都市部への人口集中に起因するオフィスビル需要と建物容積の増大が、建物の床面積と道路・公園等の都市施設との需給バランスの不均衡をもたらし、交通混雑や空地不足等の都市問題を惹き起こしていると認識されていた。建物単体を見ても、都心部では容積率が1,000%を超える建物も少なくなく、絶対高さ制限下(31m)で高容積化が進んだ結果、建蔽率の増大、階高の縮小、地下部分の増加を促し、建物の質を劣化や建設コスト増といった問題が生じていった。
- 2) こうした状況に対処するために、1950年代の初め頃から、本格的な容積制の研究がはじまり、日本都市計画学会や日本建築学会による研究では、現行の絶対高さ制限と建蔽率制限による容量制限が批判され、直接的な容量制限の必要性が指摘されるようになる。現行法制度が許容していた容積率が1,000%程度であったが、日本都市計画学会の「容積地域に

⁵² 図師(1967) p59、日本建築学会編(1972) p131

関する研究会」では450%、日本建築学会の「高層化研究委員会」では300~400%程度が限度であるとされた。

- 3) 容積制の必要性自体は共有されるようになったものの、容積率の設定等の具体的な手法の合意が図れる段階には至らず、1950年代における法改正は、絶対高さ制限と建蔽率制限の運用面での改善といった微修正にとどまった(1952年、57年、59年の3回の改正)。これらの改正では、建築物の高層不燃化の促進や、都心部における開発圧力の高まりに対処する必要から、従来の高さ制限及び建蔽率制限の特例措置の緩和が行われ、むしろ実質的な許容容積率が膨張して行くことになる。1950(昭和25)年の建築基準法は計画論的な観点から建蔽率の強化が行われ、また、1950年代を通じて容積率は抑制すべきとの論調が中心であったにも関わらず、実態としては容積率の緩和へと傾斜していったわけである。
- 4) こうした現状追認的な法改正に対して、抜本的な法改正と容積制の導入を求める意見が、関係学会だけでなく、東京都や建築家の丹下健三からも示され、それぞれ具体的な制度内容が提案された(東京都は700%、丹下400%等)。
- 5) 容積制導入の議論が主に都市計画的な側面から展開される一方、同時期に高層化を可能とする建築技術が進展し(耐震構造技術、エレベーター技術、建設資材等)、容積制実現の推進力となった。

8-2. 現行法制度の問題点と見直しの方向性

最後に、1950年代に認識されていた現行法制度の問題点と、その見直しの方向性について整理しておきたい。

(1) 現行法制度の問題点

現行の絶対高さと建蔽率による容量制限の問題点としては、①規制の種類が限定的(単純)であること、②間接的な容量制限であること、③許容

容積率が過大であること、④形態の自由度が限定されていること、の4点が指摘されていた。

①限定的な規制の種類

現行制度の問題点の一つは、用途地域の種類・規制内容が限定的なことである。用途地域が住居、商業、準工業、工業の4種類、高さ制限は20m(住居)と31m(住居以外)の2種類、建蔽率は敷地面積から30㎡を除いた60%(住居、準工業、工業)と70%(商業)の2種類しかなかった。そのため、都心であろうと郊外であろうと商業地域は一律高さ31m、建蔽率70%に規制され、個別の地域状況にきめ細やかに対応できるメニューとはなっていなかったのである。

用途地域を補完するオプション制度として、高度地区(高さの最高限度と最低限度の制限)⁵³や空地地区(住居地域における建蔽率の制限)等が存在し、地域特性に応じたきめ細かい容量制限が可能とされていたものの、ほとんど活用されていない状況にあった。また、建築基準法制定直後に策定された都市計画法改正案では、用途地域の細分化が検討されていたことから、メニューの詳細化の必要性が認識されていたことがわかる。

②間接的な容量制限手法

仮に用途地域のメニューを詳細化しても、容量制限の根本的な問題は解消されない。なぜなら、現行の絶対高さ制限と建蔽率制限による容量制限は、

⁵³ 当時、最高限度高度地区の指定は伊勢市のみであり、高さの最低限度を定めるものがほとんどであった。1957(昭和32)年に建設省通達「高度地区の指定について」が発出されるが、主に高層不燃化を目的とした高さの最低限度の高度地区を念頭に置いた通達であった。しかし、高さの最高限度を定める高度地区の指定の考え方も提示されており、指定の対象区域として、「建築密度が過大となるおそれのある市街化の区域」で、「イ 商業地域内の交通その他の都市機能が低下するおそれのある区域」もしくは「ロ 住居地域内の適正な人口密度及び良好な居住環境を保全する必要のある区域」が示された。前者が、都市インフラと建物容量とのバランス確保を目的とした容量コントロールとしての高度地区、後者が、住宅地の環境を保全するための高度地区と見ることができる。しかし、実際に最高限度高度地区の指定が進むのは1960年代半ば以降であった。

あくまでも間接的な容量制限手法であるためである。

これは、市街地建築物法制定当初から指摘されていた点であり、絶対高さ制限は容量制限としては間接的かつ便宜的な手法と認識されていた⁵⁴。しかし、法制定の段階では研究が十分なされていなかったこともあり、容積率制限を選択することができなかったのである。また、当時は高層・高密度な建築物が少なく、間接的な容量制限手法でも十分に対応可能であった⁵⁵。

しかし、戦後の都心部における人口・機能の集中により、建物の高容積化や空地不足といった問題が顕在化した結果、容積率による直接的な容量制限の導入が求められるようになったわけである。

③過大な許容容積率

現行法に基づく許容容積率が過大であることも問題点として挙げられていた。例えば、商業地域内かつ防火地域内における耐火建築物は、建蔽率は100%まで建設可能であったことから、高さ31mの範囲内で容積率1,000%以上のものが許容されていた。また、絶対高さ制限の緩和が適用されれば、さらに大きな床面積を有する建築物も建設可能であり、実際に1,300%を超えるビルも許可されていた。都心部においては450%程度が限度であるとの「容積地域に関する研究会」による研究結果から比較してみても、過大な容積を許容していると認識されていたわけである。

許容容積率が過大であると言われながらも、実際の法律は緩和の方向へ進み、1950年代の建築基準法の改正で高さ制限と建蔽率制限の特例措置が緩和された結果、実質的な許容容積率は拡大されていくことになる。

④限定的な形態の自由度

現行法制度の問題点の4つ目は、絶対高さ制限が

あることで、形態の自由度が制限されることである。当時、絶対高さ制限の範囲内で、床面積、階数を詰め込もうとする無理な形状の建物が増加した結果、空地の減少や内部空間の質の低下（平面プランの問題等）といった問題が生じていた。また、地価高騰による建設コストの増加に加えて、地下部分の建設費が地上部分と比べて割高なこともあり、絶対高さ制限はビル建設の事業性に大きく影響していた。

また、現行の絶対高さ制限は、都市の将来像に基づいて設定されたものではなく、むしろ新しい都市像の実現の妨げになるとの指摘もあった⁵⁶。つまり、絶対高さ制限の存在は、高容積化してきた都市にとっては足かせと認識されつつあったのである⁵⁷。

(2) 現行法改正の方向性

以上のように、現行法制度の問題点が指摘されると同時に、高層建築物の建設技術が進展したこともあいまって、高さ制限の見直しの動きが本格化していくことになる。

⁵⁴ 入沢（1961）p518「空間の自由な設計からみれば、地域制はめいわくなものであり、またそれが融通のきかない規則であると考えられがちである。将来の都市像とかけはなれていれば、かえって都市設計の害になるであろう。高さの制限が31mとか20mとかにおさえられているのは、今日の建築技術の進歩、また都市の将来像からみて、いまでは必然性がないように思われる。」

⁵⁷ 浅田（1958）p21「現在の高度制限は別に特別な調査や技術的結論や、都市造形的な観点から慎重に検討した結果というよりは、むしろただ何となく昔の建築物法の名残を受けついでもので、地震国であるという漠然とした前提の下に、古い時代の都市景観統一についてのセンスに止まっている。もし私的企業であれ公的施設であれ制限一ぱいに建てれば軒線がソロって街路景観が街としての風格をもつという程度の素朴なものである。昔は別として今日では都市の市民生活の直面している問題はビルの軒線の統一とは何の関係もない段階である。今日の都市は近代的な生産力の産物と市民生活とをいかに調和させるかというより、根本的なスケールの大きい問題に直面している。自動車のパイプマッタ巾せまい街路のスカイラインの統一などというセンチメンタルな問題などにかまっていたのでは市民の生活そのものが都市の中で失われるかもしれない段階に来ているのだ。」

⁵⁴ 大澤（2011）p95-96、笠原（1930）参照。

⁵⁵ 入沢（1952）p5「高さの制限は守られている、というより民度の低さのしからしめる木造低層建築物が高くなりえないという方が適切かも知れない」

①容積率制限の採用

この時期に提案された絶対高さ制限の見直しの方向は、高さ制限の緩和と容積率制限（敷地面積に対する延面積の割合）の採用であった。高さ制限を緩和し、建物の形態の自由度を向上させる代わりに、床面積を直接的にコントロールする方法が望ましいとされたわけである。つまり、高さ制限による「間接的な容量制限」から、容積率による「直接的な容量制限」への転換が示されたのである。

しかし、そもそも、敷地面積に占める延床面積の割合で制限する容積率制限は「直接的な容量制限手法」として妥当なのであろうか。

東京都首都整備局が1963（昭和38）年度に作成した報告書「高層建築物の増加傾向とその社会的費用の実態」では、1956（昭和31）年から1961（昭和36）年にかけての東京都全域における建物床面積と自動車交通量を調査し、概ね比例関係にあることを示している。この報告書では、両者の因果関係までは明らかにされていないものの、容積率制限（床面積の制限）は、建築物と都市施設の容量のバランスを確保する手段として、ある程度合理性の高いものと認識されていたと言えるだろう（2章の図4参照）⁵⁸。

②容量制限の強化と形態の自由度の向上

容積率制限の「手法」としての合理性に加えて問題になるのが、「制限内容」の合理性である。

絶対高さ制限下の許容容積率が過大であった点が問題視されていたことからわかるように、容積率制限の導入の眼目は、「建物の容量（床面積）の緩和」ではなく、「高さ制限の緩和による形態の自由度の向上」にあった。それゆえ、容積率の設定

にあたっては、現行規制の許容容積率より強化することを求める意見が大勢を占めていた。

例えば、都心商業地における具体的な容積率としては、日本都市計画学会「容積地域に関する研究会」450%、日本建築学会「高層化研究委員会」300～400%、丹下健三 400%、東京都 700%といった数値が示されていた。容積地域に関する研究会と高層化研究委員会の両方に関わっていた高山英華も、容積制が採用されても、高さ制限の緩和によって容積率が緩和されるべきではないことを強調している⁵⁹。

また、東京都の国への要望書では、容積率と絶対高さ制限の併用を提案しており、絶対高さ制限については、「撤廃」ではなく、あくまでも「緩和」であった。

以上から、1950年代における容積制の議論を整理すると、1）絶対高さ制限と建蔽率による「間接的な容量制限」ではなく、容積率制限による「直接的な容量制限」を採用する必要があること、2）容積制の導入は、容量制限の「緩和」ではなく、「強化」であること、3）高さ制限の「廃止」ではなく、「緩和」であること（絶対高さ制限と容積率制限の併用）の3点に集約されることを確認しておきたい。

その後、1961（昭和36）年の特定街区制度創設、1963（昭和38）年の容積地区制度創設、さらには1970（昭和45）年の容積制全面適用へと展開していくことになるわけであるが、1960年代における容積制の導入・確立までの経緯については、次号（その3）で述べる。

⁵⁸ 奥田・井上・平出等（1959）における山田正男（東京都首都整備局長・当時）の発言「容積がきまれば100パーセント交通需要がきまるということを申し上げたつもりはない。しかしいくら国民所得の伸びを考えて家用車がどうふえるという推定をしてみても、容積がきまらなくちゃ何にもなりません。そこでどうしても自動車の交通需要の推定をする一つの要素として容積を限定する必要がある、こういうことです。」

⁵⁹ 内田等（1960）p441における高山英華の発言「いまの世論の31mを40mにしてくれというような要求は、大体いまのビルの上にまたのせてくれということなのでしょう。しかし容積を考えるとやらなければならない。容積が同じでも高さを高くすることで良いデザインができるときは、むしろそういうような形でバランスさせるべきでしょう。」

【参考文献】

- 青江邦良(1963)「容積地区制度の設定について」『新都市 17(8)』、財団法人都市計画協会、p2-5
- 浅田孝(1958)「都市を構成する建築の高さ・容積・形態の問題」『建築雑誌 73(854)』、日本建築学会、p19-23
- 有沢清一郎(1962)「外国の容積地域制」『住宅 1962年 11月号』、社団法人日本住宅協会、p18-22
- 入沢恒(1952)「容積地域制とそれに関連ある二三の問題」『建築雑誌 67(790)』、日本建築学会、p5-8
- 入沢恒(1961)「大都市における建築集団規制について」『建築雑誌 76(903)』、日本建築学会、p516-518
- 入澤恒(1985)「市街地の高度利用をめぐる研究・制度の展開」『入澤恒先生著述論文集 都市計画の研究と実践の道』、入澤恒先生退官記念会、p106-111
- 池田武邦・伊藤寧彦(1964)「超高層建築のプランニング」『建築界 13(2)』、理工図書、p85-93
- 内田祥三・大高正人・高山英華・丹下健三・松田軍平・前川喜寛・清家清・河合正一・松谷蒼一郎(1960)「座談会・都市と建築とその法規をめぐる諸問題」『建築雑誌 75(888)』、日本建築学会、p435-447
- 大河原春雄(1958)「建築法規の動き：建築基準法改正のあとを顧みて」『建築雑誌 73(865)』、日本建築学会、p3-4
- 大河原春雄・堀内享一・明石寿・浜本一雄(1965)「東京都の容積計画について」『新都市 18(11)』、財団法人都市計画協会、p6-17
- 大澤昭彦(2011)「日本における容積率制度の制定経緯に関する考察(その1)容積制導入以前における容量制限:1919年～1950年」『土地総合研究 19(1)』、財団法人土地総合研究所、p83-105
- 大橋雄二(1993)『日本建築構造基準変遷史』、日本建築センター
- 奥田教朝・井上孝・平出三郎等(1959)「座談会 都心部における交通対策について」『第5回日本道路会議論文集』、社団法人日本道路協会、p1027-1044
- 海谷基治(1959)「解説 建築基準法の一部改正」『建設春秋 11(3)』、日刊建設工業新聞社、p65-67
- 笠原敏郎(1930)「都市計画に於ける建築的施設の基本計画(主として東京の場合)に就て(二)」『建築雑誌 44(532)』、日本建築学会、p775-823
- 亀井幸次郎(1957)「本邦都市の大火について」『第一回都市計画講習会講義録』、日本都市計画学会
- 強震応答解析委員会(1962)「強震応答解析用アナログ計算機SERACについて：強震応答解析に関する研究・その1」『日本建築学会論文報告集(73)』、日本建築学会、p1-6
- 建設省住宅局(1959)「建築物の高さ及び容積制限に関するアンケート」に対する回答(1)―ソ連」『建築行政 8(43)』、建築行政協会、p26-27
- 建設省住宅局(1959)「建築物の高さおよび容積制限に関するアンケート」の回答2」『建築行政 8(45)』、建築行政協会、p31-33
- 建設省住宅局(1960)「建築物の高さおよび容積制限に関するアンケート」の回答3」『建築行政 9(46)』、建築行政協会、p36-37
- 建設省住宅局(1960)「建築物の高さおよび容積制限に関するアンケート」の回答4」『建築行政 9(47)』、建築行政協会、p17-20
- 小宮賢一(1954)「建築行政・住宅行政」『建築雑誌 69(808)』、日本建築学会、p12-13
- 小宮賢一(1957)「建築基準法の一部改正」『建設春秋 9(4)』、日刊建設工業新聞社、p60-62
- 図師三郎(1967)「花開く超高層時代 ―それを支えるもの―」『建設月報 20(5)』、建設広報協議会、p58-59
- 総務省消防庁(2010)『平成 22年版消防白書』、総務省消防庁
- 田中好雄(1952)「建築基準法令の改正について」『建築行政 2(4)』、建築行政協会、p12-14
- 丹下健三(1959)「都市再開発には建築の高度制限の解除が必要である」『東商(145)』、東京商工会議所、p22-25
- 丹下健三(1960)「都市計画関連諸法についての私見」『都市問題 51(11)』、東京市政調査会、p84-92
- 東京都都市計画局建築指導部調査課(1961)『建築統計年報 1961年版』、東京都都市計画局建築指導部
- 東京都首都整備局都市計画第一部(1963)『容積地区制度採用の経緯(都市計画審議会土地利用計画調査特別委員会資料 3:昭和 38年 10月)』、東京都首都整備局
- 東京都首都整備局(1964)『高層建築物の増加傾向とその社会的費用の実態』、東京都首都整備局総務部首都圏整備課
- 日刊建設工業新聞社編(1962)「超高層ビル・是か非か ―高さ」と容積と建築費の問題―」『建設春秋 1962年 10月号』、日刊建設工業新聞社、p5-13
- 日本建築学会編(1972)『近代日本建築学発達史』、日本建築学会、丸善
- 日本建築学会高層化研究委員会(1955)「Ⅱ都心部の一般建築物の高層化に関する研究」『都心部に於ける建築物の高層化に関する研究報告(4)(昭和 30年 3月 31日)』、日本建築学会
- 日本建築学会高層化研究委員会(1956)「都市の再開発と建築物の高層不燃化」『建築雑誌』、日本建築学会、p41-47
- 前川芳広(1959)「建築基準法の改正について」『建築雑誌 74(869)』、日本建築学会、p23-25
- 松谷蒼一郎・上田宏二(1960)「諸外国の高さ制限、容積制限の実情について」『建築雑誌 75(888)』、日本建築学会、p473-475
- 三井不動産(1985)『三井不動産四十年史』、三井不動産
- 三菱地所(1993)『丸の内のあゆみ 三菱地所社史 下巻』、三菱地所
- 武藤清・安藤範平・梅村魁・大築志夫・小林啓美・高橋竜太郎・中川恭次・久田俊彦・藤井澄二(1962)「近代高層建築の強震に対する反応解析と動的設計法に関する研究」『昭和 36年度事業報告書』、財団法人東洋レーヨン科学振興会、p52-53
- 武藤清(1963)『耐震計算法 ―耐震設計シリーズ1―』、丸善
- 武藤清(1966)「高層建築技術指針の改訂に当り、耐震問題に関する要望」『日本建築学会論文報告集号外・学術講演要旨集(41)』、日本建築学会、p160
- 武藤清(1986)「超高層時代を切り拓く」『建築雑誌 101(1245)』、日本建築学会、p23-28
- 諸星智章・加藤仁美(2005)「建築基準法・都市計画法における絶対高さ規制の変遷に関する研究」『日本都市計画学会都市計画論文集 No. 40-3』、日本都市計画学会、p265-270
- 山田正男・鈴木信太郎(1957)「最近における交通量の激増に対応する街路網計画について」『第4回日本道路会議論文集』、日本道路協会、p743-745
- 山田正男(1960)「東京の都市高速道路計画(一)」『新都市 14(8)』、財団法人都市計画協会、p2-8
- 容積地域に関する研究会(1952)「容積地域に関する研究-1-」『都市計画(2)』、日本都市計画学会、p72-82
- 容積地域に関する研究会(1953)「容積地域に関する研究-2-」『都市計画 2(1)』、日本都市計画学会、p26-37