

【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1)

—容積制導入以前における容量制限：1919年～1950年—

大澤 昭彦

<今号の目次>

その1 容積制導入以前における容量制限：1919年～1950年

1. はじめに
2. 市街地建築物法における容量制限[1919～1950年]
3. 建築法草案における容量制限[1946年]
4. 建築基準法制定時における容量制限[1950年]
5. まとめ

<次号以降>

その2 容積制導入の背景：1950年～1961年[次号]

その3 容積制の確立：1961年～1970年[次々号]

1. はじめに

我が国において、建築物のボリュームは主に容積率規制によってコントロールされている。容積率規制とは、都市の密度規制の一手法であり、「建築物が道路、下水道等の公共施設に与える負荷と公共施設の供給・処理能力との均衡を図るとともに、採光、日照、通風、開放感等の市街地環境を総合的に確保すること¹⁾」の2点を目的として、建築物のボリューム（敷地面積に対する延床面積の割合）を制限するものである。

1961（昭和36）年の特定街区制度創設にはじまり、1963（昭和38）年の容積地区制度を経て、1970（昭和45）年の容積制の全面適用によって、現在に続く容積制が確立された。その後、1980年代の

中曽根政権下における過剰資本を都市再開発へと向わせるための規制緩和策（アーバン・ルネッサンス政策）をはじめ、バブル崩壊後における不動産流動化や都市再生を目的とした各種規制緩和策を通じて、様々な容積率の割増制度が創設されていった。こうした容積率緩和策により、容積率制度は、本来の「建築容量と都市施設のバランスの確保」や「良好な市街地環境の確保」といった目的を離れ、経済価値を表す指標としての意味合いを強めてきたと言えるだろう。

しかし、一連の規制緩和の潮流に対し、主に都市計画学者や都市法学者から否定的な見解が示されてきた²⁾。そもそも容積率の制限値自体が、現状の市街地やインフラ整備状況に比して過大に設定されていることに加えて、経済的要請に基づく容積率の割増制度が市街地環境の悪化をいたずらに招来してきたという批判である。また、容積率制限の特性上、建物の高さは建蔽率によって変化するため、制限内容から事前に市街地形態をイメージすることは難しい。容積割増制度は、建築形態の事前予測を一層困難にし、それが市街地における建築紛争を引き起こしてきた面があった。2000年代以降、全国の自治体で高度地区や景観計画を活用した絶対高さ制限が急増しているが、これは容積率制限の欠点を形態制限で補完する取り組みと言えるだろう。

¹⁾ 建設省都市局都市計画課等（1998）p191

²⁾ 例えば、大野（1994）、福川（1995）、大方（1997）、長谷川（1998）、安本（1998）、藤井（2005）等。

表1 容積制導入以前における容量制限に関する法令の変遷（1919～1950年）

年	月日	出来事
1919(大正8)	4月4日	市街地建築物法・都市計画法公布
1920(大正9)	9月29日	市街地建築物法施行令公布【高さ制限、建蔽率制限による容量制限を規定】
1924(大正13)	6月9日	市街地建築物法施行令の一部改正【建蔽率制限の但書規定等の緩和。】
1931(昭和6)	12月24日	市街地建築物法施行令の一部改正【メートル法の採用(65尺→20m、100尺→31m)、高さの最高限度・空地の最小限度の規定の追加】
1938(昭和13)	3月26日	市街地建築物法改正【高さの最高限度と空地の最小限度の規定が高度地区・空地地区制度へと再編】
1939(昭和14)	1月7日	市街地建築物法施行令の一部改正【住居地域及び商業地域以外の建蔽率70%→60%に強化】
	1月9日	市街地建築物法施行規則の一部改正【空地地区で定める内容を規定(容積率20%～70%等)】
1946(昭和21)	12月8日	建築法草案が建築法規調査委員会で承認【絶対高さ制限の緩和、容積率制限の全面導入等】
1950(昭和25)	5月24日	建築基準法公布【高さ制限は物法を継承。建蔽率制限は強化】
	11月26日	建築基準法施行令公布

一方、経済学者を中心に、土地の有効利用の観点から、容積率規制の撤廃を求める議論も存在する³。容積率規制の論拠とされる交通量と床面積量との関係性が不明確であるため、交通渋滞の抑制を果たすのであれば、ピークロードプライシング等の直接的な手段を用いる方が合理的であり、また、良好な市街地環境の確保が目的であれば、容積率制限ではなく、建築物の高さや形態意匠の制限を行うべきとの主張である。

前者が、緩すぎる容積率やそれをベースとした容積率の割増といった「制度運用の非合理性」を問題視しているとすれば、後者は、規制目的から鑑みたときの「規制手法自体の非合理性」を指摘したものとと言えるだろう。つまり、両者の視点は異なるものの、ともに現行の容積率制度に問題を抱えているとの認識では一致しているわけである。

日本の人口は2006(平成18)年にピークを迎え、世帯数も2015(平成27)年以降減少がはじまると予測されている。本格的な人口減少社会を迎える中で、人口増加を前提とした時代に構築された容積率制度のあり方を問い直すことが求められているのではないか。容積制全面導入から40年を経過した今、これからの容積率制度の方向性はもとより、将来の市街地形態や密度のあり方を検討するためには、我が国における容積率制度が成立した社会的背景や制定過程における議論を再確認する必要があると思われる。

そこで本稿では、1919(大正8)年の市街地建

築物法から、1970(昭和45)年改正建築基準法による容積制の全面導入までの約50年間を対象に、容積率制限に関連する制度の変遷を概観するとともに、制度の制定過程における国、学会、業界等の各関係者の見解を整理することにより、制定過程における論点や問題点を明らかにすることを目的とする⁴。1919年の市街地建築物法から1950年の建築基準法までの約30年間を「容積制未導入期」、1950年から1961年(特定街区制度創設)までの10年間を「容積制検討期」、1961年から1970年の10年間を「容積制確立期」と区分する。本号では、まず「容積制未導入期」を整理し、以下は次号以降において見ていく。

なお、本稿で用いる「容積率」とは、敷地面積に占める延床面積の割合を示し、その制限手法を「容積制」もしくは「容積率制限」と呼ぶ。また、高さ制限や容積率制限等を含む広義のボリュームコントロール手法については「容量制限」と定義し、「容積率制限」とは区別して用いる。また、本稿では1961(昭和36)年の特定街区制度の創設をもって容積制の導入とみなしている。市街地建築物法時代に創設された空地地区制度も容積率制限の一つであるが、本文中で詳述するように、「建築物の容量と都市施設とのバランスの確保」を目的とした容積率制限は、特定街区制度においてはじめて実現したことによる。

³ 例えば、八田(1994)、経済審議会行動計画委員会土地・住宅ワーキング・グループ(1996)、八田(2006)等。

⁴ 容積率制度に関する歴史的経緯については、東京大学日笠研究室(1978)、大方(1987)、諸星・加藤(2005)等でも整理されているが、本稿ではこれらを踏まえつつ、制定過程における関係各主体の言説や資料を元に容積制導入の背景や経緯を詳細に整理している点が特徴である。

2. 市街地建築物法における容量制限[1919～1950年]

1919（大正8）年4月4日、現在の建築基準法の前身となる市街地建築物法（以下、物法）と都市計画法が制定された。建築物に対する制限は、物法が担っており、高さ制限と建蔽率制限の組み合わせによって、建物容量のコントロールが行われることになる。ただし、高さと空地に関する具体的な制限内容は、施行令に委任する形式を採っており（法第11条）、高さ制限や建蔽率制限の内容を定めた施行令は、翌1920（大正9）年9月29日に公布されている。

□物法第11条（1919年当初）

建築物を建築する場合に於ける其の高又は其の敷地内に存せしむべき空地に関しては地方の状況、地域及地区の種別、土地の情態、建築物の構造、前面道路の幅員等を参照し勅令を以て必要なる規定を設くることを得

以下では、市街地建築物法における高さ制限、建蔽率制限、高さと建蔽率の上乗せ規制の内容について概観した上で、容量制限手法として高さ制限を採用した理由について考察する。

2-1. 市街地建築物法における高さ制限

物法における高さ制限は、用途地域による絶対高さ制限（施行令第4条）、前面道路幅員による高さ制限（施行令第7条）、建築構造による絶対高さ制限（施行令第5条）の3種類を基本とし、衛生（採光・通風）、保安（都市災害の防止）、交通（建物への人の出入りと道路等の交通施設とのバランス）の3つが主な目的であった⁵。3点目に「交通」を挙げていることから、建築物の容量制限手法としての役割を高さ制限に担わせていたことがわかる。なお、構造による高さ制限は、いわゆる単体規定的な制限であることから、本項での説明は割愛する。

⁵ 竹内（1921a）p59「都市に高の制限ある所以は之を大別して衛生、保安、交通の三点に帰着することが出来るであらう。」

（1）用途地域による絶対高さ制限

まず用途地域の種類と決定手続きを見た上で、絶対高さ制限の内容を説明する。

①用途地域の種類と決定手続き

用途地域は、住居地域、商業地域、工業地域の3種類が規定され、いずれにも該当しない地域は「未指定地域」として指定された（法第1条）⁶。

□物法第1条（1919年当初）

主務大臣は本法を適用する区域内に住居地域、商業地域又は工業地域を指定することを得

用途地域は、物法の姉妹法として制定された都市計画法に基づく都市計画施設として位置付けられる（都市計画法第10条）。都市計画施設は主務大臣（内務大臣）の決定事項となるが、地域制は土地の権利制限に関わるため、第三者機関である都市計画委員会（都市計画中央委員会と都市計画地方委員会）の議を経ることが義務付けられた（都市計画法第3条）⁷。

□都市計画法第3条（1919年当初）

都市計画、都市計画事業及毎年度執行すべき都市計画事業は都市計画委員会の議を経て主務大臣之を決定し内閣の認可を受くべし

□都市計画法第10条（1919年当初）

都市計画区域内に於て市街地建築物法に依る地域又は地区に指定変更又は廃止を為すときは都市計画の施設として之を為すべし

都市計画区域内に於ては市街地建築物法に依る地域及地区の外土地の状況に依り必要と認むるときは風致又は風紀の維持の為特に地区を指定することを得

⁶ 「未指定地域」は便宜的な名称で、正式に位置付けられたものではなく、「混合地域」と呼ぶ場合もある。工業地域のみで建設可能な用途が禁止されている他には用途の制限がないため、工業地域に次いで用途制限は緩い。
⁷ 内田（1921a）p21「都市計画委員会は其の官制に於て定まつて居る通り二つの種類があるので、一は都市計画中央委員会他は都市計画地方委員会である、地域制の如き都市計画上重要な施設は先づ其地方の利害関係を代表してゐる市会議員府会議員等の多数入つてゐる地方委員会の議を経て、更に各省次官貴衆両院議員学識経験あるもの等で組織せられて居る中央委員会に於て、国家的立場からも決議をして貰ふことになつてゐるのである。」

表2 市街地建築物法における高さ制限

種類			住居地域	商業地域・工業地域・未指定地域
用途地域による絶対高さ制限 (施行令第4条)			65尺 【20m】	100尺 【31m】
例外規定: 建築物の周囲に、公園、広場、道路等の空地がある場合で、行政官庁が交通上、衛生上、保安上支障ないと認めたものについては、上記の制限は適用除外				
前面道路幅員による高さ制限 (施行令第7条)	斜線制限	勾配	1:1.25の勾配	1:1.5の勾配
		道路境界線の立上り	1.25×幅員	1.5×幅員
	絶対高さ制限		1.25×幅員+25尺 【1.25×幅員+8m】	1.5×幅員+25尺 【1.5×幅員+8m】
高さ制限の概念図				

※【 】内は、1931(昭和6)年の施行令改正により、尺貫法からメートル法に切り替わった後の数値

②用途地域による絶対高さ制限の内容

用途地域による絶対高さ制限は、採光・通風等の衛生環境の確保が重要な住居地域では高さ65尺(約19.7m)、それ以外の地域では高さ100尺(約30.3m)とされた(施行令第4条)。

□物法施行令第4条(1920年当初)

建築物の高は住居地域内に於ては六十五尺を、住居地域外に於ては百尺を超過することを得ず但し建築物の周囲に広潤なる公園、広場、道路其の他の空地ある場合に於て行政官庁交通上、衛生上及保安上支障なしと認むるときは此の限に在らず

100尺と65尺という数値自体には明確な根拠があるわけではなく、「一種の認定」のようなものであったという⁸。例えば100尺は、1)既存の最も高い建物の高さ、2)ロンドン建築法(軒高80尺+2層分)や東京市建築条例案(特例で最大100尺

⁸ 内田(1921b) p15「第一に問題となるのは百尺といふ数、六十五尺といふ数の起りと、此方法によればどの位の家が出来るかと云ふことである。其法の起りは別段に的確なる根拠があると云ふ訳ではなく一種の認定であると云ふより他はないのである。」

まで)の高さ制限値、3)ラウンド・ナンバー、4)消防活動の限界といった要素から決められている⁹。

また、この絶対高さ制限には、但書による例外規定も設けられており、周囲に公園、広場、道路等の広い空地があつて、行政官庁¹⁰が交通上、衛生上、保安上支障がないと認めた場合は高さ制限の緩和が可能とされた。しかし、この但書の特例許可の積極的な適用は想定されておらず、空地等の広さや支障の有無の解釈によっては、かえって市街地環境に悪影響を及ぼすと考えられることから、容易に認めるべきではないと内務省は認識していたようである¹¹。例外許可として想定される例として、国会議事堂や日比谷公会堂が挙げられていたことから、周辺に大規模なオープンスペースを有

⁹ 内田(1921b)、内田(1953)には、制定当事者による100尺と65尺制限の由来が説明されている。また、大澤(2008)には、それらの由来と成立過程について整理されている。

¹⁰ 行政官庁とは、東京府は警視總監、それ以外の府県は地方長官(知事)を指す。

¹¹ 竹内(1921a) p61「蓋し其の広潤の程度と支障の有無如何に就き広義の解釈は其の弊に耐えないから、容易に許さるべき性質のものに非ずと考ふるのが至当である。」

する公益的施設を想定していたことがわかる¹²。

なお、高さ制限値は、1931（昭和6）年の施行令改正で尺貫法からメートル法へ変わったことに伴い、65尺が20mに、100尺が31mに置き換えられている。100尺は30.3m、65尺は19.7mであるため、改正によりわずかに緩和されたことになる（1尺は10/33m、約0.303m）。緩和の理由は、制限が厳しすぎるとの議論が一部の人々の間にあったことによる¹³。それ以外の理由としては、30mに切り下げしてしまうと、100尺（約30.3m）ぎりぎり建てられた建物が既存不適格建築物になってしまうために数値を切り上げたとも考えられる。

□物法施行令第4条（1931年改正）【下線部は変更箇所】

建築物の高は住居地域内に於ては二十メートルを、住居地域外に於ては三十一メートルを超過することを得ず 但し建築物の周囲に広潤なる公園、広場、道路其の他の空地ある場合に於て行政官庁交通上、衛生上及保安上支障なしと認むるときは此の限に在らず

（2）道路幅員による高さ制限

前面道路幅員による高さ制限は、道路斜線制限と前面道路幅員に応じた絶対高さ制限を組み合わせた制限である（施行令第7条）。

□物法施行令第7条（1920年当初）

建築物各部分の高は其の部分より建築物の敷地の前面道路の対側境界線迄の水平距離の一倍四分之一を超過することを得ず且其の前面道路幅員の一倍四分之一に二十五尺を加へたるものを限度とす 但し住居地域外に在る建築物に付ては一倍四分之一を一倍二分の一とす 前項の高とは前面道路の中央よりの高を謂ふ

¹² 内田（1921b）p16「六十五尺、百尺と云ふ制限は通常の場合に対するもので、特別の場合に於てはもつと高いものも場合に依ては許され得ることになつて居つて、（中略）其特別の場合とは今工事中の議院の建築とか、日比谷公園の角に東京市の公会堂が建つと云ふ場合になるのである [※引用者注：現在の国会議事堂と現在の市政会館（日比谷公会堂）のこと]」

¹³ 内田（1953）p23「昭和6年の当時は、建築物法関係の規定は、制限が厳重にすぎるといふ一般的議論が一部の人々の間にあつたため、この改正に当つても、住居地域に於ては1尺その他の地域に於ては2、3尺を緩和することにした」

施行令第7条第1項の前半部が道路斜線制限であり、前面道路の反対側境界線から1：1.5（住居地域は1：1.25）の勾配ラインを超えてはならないと規定された。これは、対向する建物の採光確保を目的としたものである¹⁴。ただし、住居地域の1.25は理論的根拠に基づく数値ではなく、前面道路が最低基準値の9尺（約2.7m）の場合に、平屋の建物が建てられる勾配から決められた¹⁵。

一方、施行令第7条第1項の後半部は、前面道路幅員に応じた絶対高さ制限である。前面道路幅員の1.5倍（住居地域は1.25倍）に25尺（約7.6m）を加えた高さを限度としている。この規定は、幅員の狭い道路であっても、敷地の奥行きがあれば、高い建物が建設可能となり、それでは道路の許容を超える交通量が生じると考えられるために、頭打ちの限度が設けられたわけである¹⁶。したがって、高さの頭打ち規制はボリュームコントロールを意図した制限であることがわかる。また、前面道路幅員の1.25倍もしくは1.5倍の高さに「25尺」を加えた理由は、当時、狭隘な道路が多く、道路幅員の1.25倍もしくは1.5倍を限度としてしまうと、ほとんど低い建物しか建てられないためであった¹⁷。

¹⁴ 竹内（1921a）p62「対向建築物の採光上から考へて頗る合理的のものである」

¹⁵ 内田（1921c）p15「かかる制度の下に建築するとすると住居地域内九尺の道路に接して日本家を建てるとすると軒先の関係から一尺五寸は下つて家を建なければならぬのは通常であるから平家建が楽に建つ事になり、商業地域で九尺の道路に接し一尺五寸下つて建てれば奥行三尺の外家を持つた二階建が出来ることとなつて道路の幅員は九尺を以て最小限とする即ちこれを裏から見れば九尺の道のある所には家を建てさせると云ふ規定とよく合つて来ることになつて居る」

¹⁶ 竹内（1921a）p62「幅員甚だ小なる道路にも敷地後方には如何に高さ建築物をも建て得ることとなる。それでは交通上に支障を来す」

¹⁷ 内田（1921c）p12によると、前面道路幅員による高さ制限手法として、幅員の一定倍数を高さ制限値とする方法と、その高さに一定の高さを加えた高さ制限値とする方法の二つを検討したようである。「一つは前面道路の何倍と定め一つは前面道路幅員の何倍かある寸法を加へたるものを限度とするのであつて吾国の建築物法には夫れ夫れ利害得失があつて一概に何の方法が良いと云ふ事は難いが吾国都市の現状は割合に敷地の奥行が狭いから第一の方法に依ると余りに低い家しか出来なくなる」

このように、斜線勾配や頭打ちの高さは、客観的な根拠というよりは、現実の土地利用の状況から規定されていることがわかる。なお、1931（昭和6）年のメートル法により、25尺（約7.6m）は8mへと置き換えられ、若干緩和されている。

□物法施行令第7条（1931年改正）【下線部は変更箇所】

建築物各部分の高は其の部分より建築物の敷地の前面道路の対側境界線迄の水平距離の一倍四分の一を超過することを得ず且其の前面道路幅員の一倍四分の一に八メートルを加へたるものを限度とす 但し住居地域外に在る建築物に付ては一倍四分の一を一倍二分の一とす

前項の高とは前面道路の中央よりの高を謂ふ

2-2. 市街地建築物法における建蔽率制限

（1）1920年施行令制定：当初の建蔽率制限

建蔽率は用途地域ごとに規定され、住居地域が60%、商業地域が80%、工業地域・未指定地域が70%に制限された（施行令第14条第1項）。

□物法施行令第14条（1920年当初）

建築物の建築面積は建築物の敷地の面積に対し住居地域内に於ては十分の六、商業地域内に於ては十分の八、住居地域及び商業地域外に於ては十分の七を超過することを得ず 但し商業地域内に於て行政官庁特に指定したる角地其の他の地区に於ける建築物の第一階及び地階に付ては此の限に在らず

主として住居の用に供する建築物は住居地域外に在るものと雖前項の規定の適用に関し住居地域内に在るものと看做す

高さ制限と同様、この数値自体に明確な根拠があるわけではない。諸外国の実例や日本の土地利用の実情を踏まえ、地価の高い商業地域は最も緩い80%、住環境の確保が重視される住居地域は最も厳しい60%、それ以外（工業地域と未指定地域）は中間値の70%に決められたわけである¹⁸。

¹⁸ 内田（1922b）p17「地価の最も高かるべき商業地域では土地の利用に重きをおいて其の制限を最も寛大ならしめ、衛生に最も重きをおくべき住居地域では制限が比較的嚴重となり、其の他の地域では其の中間にある様に規定せられて居る、而して建築面積が敷地面積の六割、七割、八割と云ふ数字は前に述べた外国の諸規則を参考とし且つ我国の実情に照し合せて不都合のないやうに定めたる一種の認定数であつて、必しも学術上の根拠のある数字ではない」

建蔽率制限においても、但書による例外規定が設置され、商業地域内で行政官庁が指定した角地等¹⁹に立つ建物の1階と地階部分については、建蔽率制限が適用除外とされた。この適用除外規定の根拠は、1) 商業地域は地価が高く、土地の高度利用が望まれること、2) 角地は、通常の敷地と比較すると採光や通風の条件が良い場合が多く、空地を取ったときと同様の効果が期待できること、3) 建物の一階は、建物の利便性が高く、床面積を多く取る必要性が高いこと、の以上3点である²⁰。また、1階の建築面積を大きくすると、必然的に地階の建築面積も同様の規模になるとともに、地階には、採光・通風等の配慮をあまり必要としない機能が配置されることが多いことから、地階も適用除外の対象となった²¹。

さらに、同条第2項では、住居地域外であっても、建物の主な用途が住宅である場合は、住宅としての最低限の環境を確保する必要から、住居地域と同様の建蔽率が適用されることとなった。例えば、商業地域内で主な用途が住宅である建築物を建てる場合、建蔽率は80%以下ではなく、60%以下に制限された。

¹⁹ 「角地」や「角地以外で対象となる敷地」の定義は、行政官庁がそれぞれの施行細則で定めている。

²⁰ 内田（1922b）p18「先づ地価が最も高い商業地域内に限るを事とし、且つ同じ商業地域内でも地価の高下には著しい差があるべきだから其の最も高かりそうでも一杯の家を建てても採光換気其の他の点から著しい障碍の起りそうもない場所に限られてある」「二階三階乃至七八階の高い家が建つにしても其の最も便利に用ひらるる場所は其の第一階である事は勿論だし、又近来会社事務所等の建築で第一階には敷地一杯の大きな室を取り二階以上の建築面積はずつと少くして其の第一階の上を硝子屋根にして採光換気をするといふものも随分出来つつある事で見れば第一階を大きく建てられることにすれば仮令苦痛の多少ある場合でも其大部分は除去せらるる事になる訳なので此の如き条件がついて居るのである」、竹内（1921b）p70「角地に在りては両道を擁し採光、通風の他に優れるあるを以て、差別の至当なるを覚ゆるものである。」

²¹ 内田（1922b）p18「地階に就いてはこれは物置のやうなものになつて比較的採光換気の十分なるを要しない場合が多いし、又一階を敷地一杯にするといふ事になれば其の下階なる地階も自然敷地一杯にする場合も多いのであるから此処に地階といふ文字がついて居るのである。」

表3 市街地建築物法における建蔽率制限の変遷（下線部は変更箇所）

	用途地域	1920年施行令制定時	1924年施行令改正時	1939年施行令改正時
施行令第14条第1項	住居地域	60%	60%	60%
	商業地域	80%	80%	80%
	工業地域・未指定地域	70%	70%	60% ※住居地域と同等の60%に強化
	但書による例外規定	商業地域内で行政官庁が指定した角地等の建築物の1階と地階部分は適用除外	行政官庁が指定した角地等における建築物は適用除外 ※商業地域、1階・地階との限定が削除	行政官庁が指定した角地等における建築物は適用除外
施行令第14条第2項	住居地域以外	主として住居の用に供する建築物は、住居地域外であっても住居地域の建蔽率が適用される	※施行令第14条第2項削除	—

（2）1924年施行令改正：但書等の緩和

1924（大正13）年6月9日の施行令改正で建蔽率の但書規定等の一部が緩和された（表3）。

まず、施行令第14条第1項の但書から「商業地域内」と「1階と地階」との限定が外された。つまり、住居地域や工業地域であっても、行政官庁が指定した角地等であり、空地を設けた時と同等の日照条件が担保されれば、建物全体の建蔽率制限が適用除外となったわけである²²。

また、同条第2項が削除されている。従来は、住居地域外であっても、主として住居の用に供する建物の建蔽率は、住居地域の60%が適用されていたが、建物の用途に関係なく、それぞれの用途地域の建蔽率制限が適用されることになった。改正の背景には、当時、店舗や工場と併用した住宅が多く、何を以って「主として住居の用に供する建築物」と判断するのかが問題となったことがあ

った。この点は、施行令の制定当初から指摘されていたが²³、緩和の適用対象の定義が難しいことに加え、建築後の用途変更の取締りも現実的に困難であることから削除に至っている²⁴。

□物法施行令第14条（1924年改正）【下線部は変更箇所】

建築物の建築面積は建築物の敷地の面積に対し住居地域内に於ては十分の六、商業地域内に於ては十分の八、住居地域及び商業地域外に於ては十分の七を超過することを得ず 但し行政官庁特に指定したる角地其他の区域に於ける建築物に付ては此の限に在らず

【※第2項は削除】

²² 松本（1924）p44-45「現行法に於て商業地域内に於て行政官庁特に指定したる角地に除外例を規定して有りましたが商業地域内の角地のみに限り特に指定する理由を認められず故に如何なる地域内の角地に於ても行政官庁が特に指定したる角地は現行法の商業地域内に於て行政官庁特に指定したる角地と同様除外例を認めらる様に定めたのであります。

又現行法では其の角地にある建築物の第一階及地階に限りてのみ直接日射及採光換気設備が完全に出来ると云ふ条件の元に除外せられて有つたのでありますがいやしくも空地が新鮮なる空気を保有せしめ且つ市民の運動を充分ならしむる目的にあるならば除外さるべき根拠が不充分で有るし又実際上から考へますと角地は道路として空地を存するも建築敷地として存せしむるも結局同一結果となるので、一階、地階の制限なくあらゆる階に於て除外例を認めらる様に改正せられたのであります。」

²³ 内田（1922b）p22「茲で問題となるのは「主として住居に供する建築物」の範囲が如何といふ事である、斯の如き言葉は外国では殆んど問題にならない事であるかも知れないが、日本の現状では随分疑問が起つて来る、殊に商業地域などでは商店のみに使つて居るといふ建築物よりは、前面が商店で後方は商店主自身の住居として居るが如き場合には余程主として住居の用に供する建築物なりや否やの限界が余程明かでないものと云はねばならない」

²⁴ 松本（1924）p45「尚同条第二項で主として住居の用に供する建築物は住居地域外に有るものでも住居地域内に有るものと看做し制限の一番厳なる敷地面積の六割丈の家屋しか出来ない様に規定せられて居るのであります。が現在日本の実情では家庭工業や内職的商店が多い為め主として住居の用に供する建築物如何と云ふ点に就ては内務省で建築監督官会議で略規定せられた様でしたが其れとても完全なものとは云へない例へば一寸した駄菓子屋や弁護士事務所、医院、病院等の空地を四割二割何れにすべきやと云ふ論拠には画然たる区別は出来得るとしても実際上は矛盾の甚だしいものが多い、又商店を住居に用途変更も可なり多く起り得ることで其の取締りに付ても甚だしき困難を供ふしかかる矛盾と取締りに困難な規定は無い方が完全だと云ふことで此の除外例を削除したのでありますから、前述の様な改正になるのであります」

(3) 1939年施行令改正：工業・未指定地域の建蔽率強化

1939(昭和14)年の施行令改正では、工業地域と未指定地域の建蔽率が70%から60%に強化された。工業地域であっても実質的に住宅地となっているエリアが少なくないことから、これらのエリアで住宅地並みの環境を確保するために強化されたわけである(表3)²⁵。

□物法施行令第14条(1939年改正)【下線部は変更箇所】
建築物の建築面積は建築物の敷地の面積に対し商業地域内に於ては十分の八、商業地域外に於ては十分の六を超過することを得ず但し行政官庁特に指定したる角地其他の区域に於ける建築物に付ては此の限に在らず

2-3. 市街地建築物法における高さと空地の上乗せ規制

用途地域や道路幅員に応じた高さ制限や建蔽率の基準は、いわば一般制限である。しかし、法第11条に基づき、施行令に定めれば高さ制限と建蔽率制限の上乗せ制限も可能とされている。

そこで以下では、用途地域による一般規制の詳細化を図るためのツールである高さ制限と建蔽率制限の上乗せ規制の内容について見ていく。

(1) 1920年施行令制定当初：高さの最低限度規定

制定当初、高さの上乗せ制限としては、高さの最低限度のみが規定されていた(施行令第11条)。これは、行政官庁が指定した道路に面する建物の高さの最低限度を制限するものである。

□物法施行令第11条(1920年当初)
行政官庁は命令を以て特に道路を指定し之に面する建築物の高の最低限度を定めることを得

²⁵ 菱田(1939) p649「今日指定されて居ります工業地域及び住居地域を比較してみますと、必ずしも工業地帯が地価が高いといふ訳ではなし、又工業地域の町になる実際の状態は、大体に於て住宅地として発達しつつあるのでありまして、唯その中に大工場があるといふところの相違しか示さないことになつて居りますから従来空地制限に於きまして三割、四割といふ差別待遇をすることは必要がないと同時に、又同列に之を置きましても実行して行けるものと考へまして、左様に改められたのであります。」

この制限の目的は、建物容量の抑制ではなく、土地の高度利用および街区体裁(街並み)整備であった²⁶。特に、整備された広幅員の道路であるにも関わらず、低層のまま放置されることは経済的にも不合理であるために、一定高さ以上の建物を強制的に建てさせることを意図した制限と言える²⁷。

高度利用を図るべき場所は、個々の土地利用の状況に応じて決めるべきとの判断から、行政官庁が道路を設定することとされた²⁸。

この制限は神戸市において最初に実施されている。兵庫県は、1922(大正11)年9月30日に、甲種60尺、乙種48尺、丙種36尺、丁種27尺、戊種18尺の計5種類に及ぶ軒高の最低限度のメニューを設定し、翌1923(大正12)年2月1日に、神戸市の中心商業地域の一部の路線に対して、48尺、36尺、18尺の3種類の制限が導入された²⁹。高さが最高高さではなく、軒高であることから、街並み景観の整備を意識した制限であることがわかる。

²⁶ 竹内(1921a) p64「此規定は時として市の商業地域に於ける主要道路に適用さるべく、経済的都市能率の増進と街区体裁の整備とに由来するものであつて本法の都市計画とともに、都市に於ては譬え私人の営造物たりと雖も都市共同の利益の爲めには其の拘束を受くべきものなるの意を窺ふに足るものである。」

²⁷ 内田(1922a) p15-16「都市経済の根本義として街路の建築費及其の維持費の如きものは其の街路沿道の土地家屋の所有者が其の大半を負担し残りの部分を国なり公共団体なりで負担すべきものである、それにも拘らず市街重要の道路に面して平屋建や二階建の多い吾国都市の現状ではこれ等の負担を為さしめんとしても出来ない事になる。又都市に於ける建築物の不足、建築物を建てるべき敷地が欠乏してゐると云ふ事は近来盛んに唱へられる問題であつて、高い家を建て得る。建てて差支ない丈の施設のしてある所に低い家を建てたなりいつ迄も放任して置くのは馬鹿々々しい事と云はなければならぬ。斯くして此の都市経済上の欠陥を革新する事の必要は論を待たないのである。故に都市に於ては土地の状況道路の幅員等に鑑みて夫れ夫れ建築物の最低限度を規定して場所に依つて或る程度より低い家を建てさせない様にする」

²⁸ 内田(1922a) p16「如何なる場所に如何なる高さを最低限度とするかといふ事は全く土地の状況に依つて異なるものであるから、それは行政官庁たる内務大臣又は地方長官の権利に委任せられて、勅令には唯斯くの如き事をやる事が出来るといふ概括的の規定のみに止められてあるのである。」

²⁹ 警視庁建築課相談係(1937) p88。なお、その後のメートル法への移行に伴い、甲種18m、乙種14m、丙種11m、丁種3m、戊種5.5mに変更されている。

(2) 1931年施行令改正：高さの最高限度・建蔽率制限の追加

1931(昭和6)年12月24日に物法施行令が改正では、高さ上空地の上乗せ制限が追加された。まず高さの最高限度が追加され、従来の路線指定から面的な指定に変更された(施行令第11条)。さらに、施行令第14条の2が新規で追加され、必要に応じて区域を指定し、空地の最小限度を定めることが可能となった³⁰。

□物法施行令第11条(1931年改正)【下線部は変更箇所】

行政官庁は土地の状況に依り特に必要と認むるときは区域を指定し其の区域内に於ける建築物の高の最低限度又は最高限度を定むることを得

□物法施行令第14条の2(1931年改正)【新規追加】

行政官庁は土地の状況に依り特に必要と認むるときは区域を指定し其の区域内に於ける建築物の敷地内に存せしむべき空地の最小限度を定むることを得

この上乗せ制限の目的は、積極的な住環境の保持と神宮や離宮の歴史的風致や美観の保全であった。当時、工業地域内であっても住宅が多く立地し、住居地域と同等の環境が必要とされる場所があり、また、住居地域内であっても65尺の高さ制限や60%の建蔽率制限では十分な住環境が維持できない場所も少なくなかったという³¹。

³⁰ 施行令改正時、「是は外国流に申しますと、空地地区、或は高度地区と云ふやうなものに当るかと思はれます」(菱田(1932)p245)と内務省が紹介していたことから、施行令第11条は「高度地区」、施行令第14条の2は「空地地区」と便宜的に呼ばれていたようである。また、警視庁建築課相談係(1937)、同(1938)における法令解説でも、それぞれ高度地区、空地地区と説明されている。

³¹ 菱田(1932)p244-245「新開地を調べて見ますと、工業地域に於きましても住居地域に於きましても、住宅の出来る分量の割合は余り違はない、極く僅かの相違でありますけれども、工業地域に於ても住宅が四割程度出来る云ふやうな結果になつて居るのが普通であります。然るに住居の衛生とか云ふやうな立場から行きますと、工業地域内の住宅及住宅地は空地が少くつて宜いとか、或は高いものが建つて其蔭になつて宜いと云ふやうなことはないであります、等しく住宅として衛生上保護したい、而も其土地が都会の中核部から稍々偏在して居ります場合には、住居地域内にありますと同様に其環境を保護した方が宜からう、之が一つの考へであります。又更に住居地域の方に付て考へて見ますと四割の空地を残す、或は高さに於て65尺を限度とすると云ふやうなこと

ただし、上乗せ規制は権利制限の強化にあたるため、指定に際しては都市計画委員会の議に付すことが義務付けられた(施行令14条の3)³²。

□物法施行令第14条の3(1931年改正)【新規追加】

都市計画区域内に於て第十一条の規定に依り建築物の最低限度若は最高限度を定むる場合又は前条の規定に依り建築物の敷地内に存せしむべき空地の最小限度を定むる場合に於ては行政官庁は之を都市計画委員会の議に付すべし

改正後の施行令第11条の適用事例は、高さの最低限度の制限のみであり、いずれも駅前広場の整備に併せた指定である。大阪駅前の区画整理区域では、第1種区域20m、第2種区域17m、第3種区域14m、第4種区域11mとする軒高の最低限度の制限が定められた(1936年1月15日指定)³³。また、新宿駅西口広場では、周辺の街区を対象に、軒高11m、17mを最低限度とする制限が実施されている(1937年12月23日指定)³⁴。

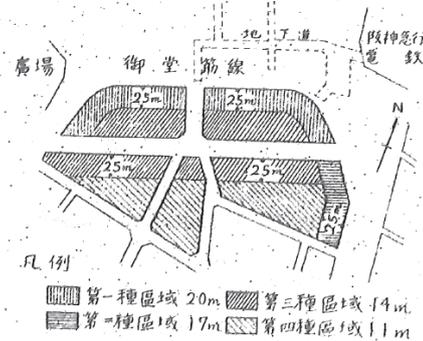


図1 大阪駅前における高さの最低限度の指定区域図 (出典：警視庁建築課相談係(1937))

に従つて居つたのでありますが、それだけでは満足出来ない、本当に健康な住宅地を造らうと思へば四割の空地などいふことは到底問題にならない、このことは陽当りの悪い借家が多いことから考へても直き了解がゆく訳であります。それで此の問題については、もつと思ひきつた考が必要だと思ふのです。其外神宮や、離宮などの附近をもつと静肅な所謂聖域にしたいといふ様な考もありますが、兎に角色々な意味で斯う云ふやうな制度が新たに設けられることになりました。」

³² 菱田(1932)「これは中々重要な事柄で、権利を制限する程度もひどいのですから実行に当つては相当慎重な研究と、取扱をしなければならない、斯う云ふので第一四条の三に書いてありますやうに、都市計画委員会と云ふやうな公の機関[引用者注：「機関」の誤りと思われる]にかけて決定することになつて居るのであります。」

³³ 警視庁建築課相談係(1937)p88-89。

³⁴ 池田(2008b)p17

また、施行令第 14 条の 2 に基づく空地制限の例は、唯一大阪府堺市の浜寺公園周辺の住宅地が該当する³⁵。高級住宅地として整備されつつあった区画整理区域とその隣接区域 33.71ha において空地の最小限度が敷地面積の 60% に強化されている（1933 年 5 月 22 日指定）³⁶。

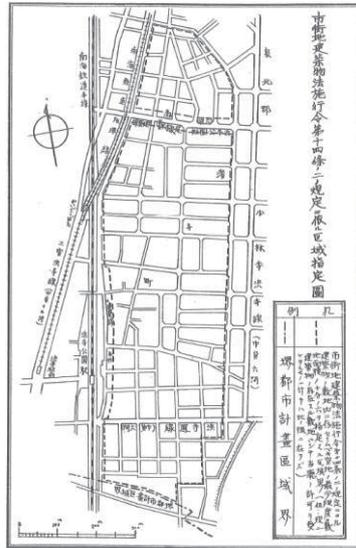


図 2 堺市浜寺公園周辺住宅地における空地の最小限度の指定区域図
(出典：堺市 (1938))

(3) 1938 年法・1939 年施行令改正：高度地区・空地地区制度の創設

1938 (昭和 13) 年 3 月 26 日の物法改正により、施行令第 11 条の高度制限と施行令第 14 条の 2 の空地制限の規定が、それぞれ高度地区、空地地区として再編された (法 11 条第 2 項)³⁷。

□物法第 11 条第 2 項 (1938 年改正) 【新規追加】

主務大臣必要と認むるときは高度地区を指定し其の地区内に於ける建築物に付高の最低限度若しくは最高限度を定め又は空地地区を指定し其の地区内に於ける建築物に付床面積の敷地面積に対する割合及敷地の境界線よりの距離の限度を定むることを得

³⁵ 堺市 (1938) p35-40、警視庁建築課相談係 (1938) p93

³⁶ 都市計画地方委員会における川崎勇・大阪府都市計画課長の説明「我が国に於ける此の種のものとしては最初のものであります。」「現場はご承知でもございませうが現在空地も多く高級の住宅地として現在発展しつつあるのであります。」「此の好ましい現状をいつ迄も保護し、いつ迄も其の傾向を助長して行かう、さうして理想的の住宅地を建設したいと云ふことが原案の目的として居る所であります。」(堺市 (1938) p37)

現在も、当時を偲ばせる洋館や日本家屋が点在し、閑静な住宅街が形成されている。また、第一種低層住居専用地域 (容積率 80%、建蔽率 40%) に指定されていることから、当時の空地制限が継承されていることがわかる。

³⁷ 1938 年法改正では、住居地域と工業地域の用途制限を補完するためのツールとして、それぞれ住居専用地区と工業専用地区も制度化されている。

①高度地区制度

高度地区制度は、従来の施行令第 11 条と同様に建築物の高さの最高限度と最低限度を定める制限であるが、法的な位置付けや手続き面での変更が施されている。規定内容が、施行令ではなく物法の中に明記され (施行令第 11 条から法第 11 条第 2 項へ)、都市計画の施設の一つである「高度地区」として決定されるようになった。このことに伴い、決定権者が行政官庁から主務大臣 (内務大臣) へと変更になっている。施行令から法律へと移された理由は、高さや空地の上乗せ制限が「権利義務に重大な影響を与える」ためであった³⁸。また、決定権者を地方長官から主務大臣へと変更した背景には、美観地区や風致地区と同様に内務大臣が決定する都市計画の施設として位置付けることで、制度活用の推進を図りたいとの意図があったようである³⁹。

なお、都市計画施設として決定されることになったことにより、都市計画委員会の関与は都市計画

³⁸ 第 73 回帝国議会議院委員会・市街地建築物法中改正法律委員会 (昭和 13 年 3 月 18 日) における木村正義政府委員の説明「斯う云ふ地域の制度と云ふものは、非常に権利義務に重大な影響を与えるものでありますから、是はやはり法律を以て規定する必要があると思ひます、施行令で、唯勅令で改正を致しますには余りに重大ではないか、住居専用地区、或は工業専用地域、それから高度地区、空地地区、共に是は施行令で取扱ふにはどうも問題が少し重大過ぎて、やはり法律事項として法律の中に規定するのが適当である」

³⁹ 第 73 回帝国議会議院委員会・市街地建築物法中改正法律委員会 (昭和 13 年 3 月 18 日) における松村光麿政府委員の説明「他の美観地区、風致地区他の地域は内務大臣が発案を致しまして、都市計画地方委員会の議を経て決めることになって居ります、十一條のみは地方長官が発案をして、地方委員会に付議して決定することとなって居ります、さう云ふことの為に高度地区、若くは風致地区[引用者注：空地地区の誤りと思われる]と云ふものの発達が、他の地区に比べますと多少遅れて居る嫌はあるのであります、例へば東京に致しますれば、此発案者は警視總監であります、警視總監は外にもっと重要な仕事を持って居りますが、都市計画と云ふやうなことに付きましての考方に付ては、多少遺憾な点もある訳でありまして、此発案は内務大臣がやる方が適当ではないか、東京市長なり都市計画地方委員会等の意見を徴するのには、絶えず是と密接なる関係を持って居ります内務大臣が、是等の意見を能く聴きまして発案して地区を決定する方が宜いのではないかと」

表4 市街地建築物法における高さや空地に関する上乗せ規制の変遷

制度	項目	1920年施行令(当初)	1931年施行令改正	1938年法改正 (1939年施行令・施行規則改正)
高さ制限の上乗せ規制	特徴	・高さの最低限度の路線指定	・高さの最高限度の上乗せ規定が追加。路線指定から面的指定へ。 ・指定手続きの強化(都市計画委員会の関与)	・「高度地区」として法律に位置づけ ・決定権者が行政官庁から内務大臣へ
	制限内容	・道路を指定し、高さの最低限度を定める	・区域を指定し、高さの最高限度と最低限度を定める	・区域を指定し、高さの最高限度と最低限度を定めることができる
	指定手続き	・行政官庁が決定	・行政官庁が決定 ・都市計画委員会の議に附すことを義務付け	・内務大臣が決定 ・都市計画委員会の議に附すことを義務付け
	根拠法令	・施行令第11条	・施行令第11条 ・施行令第14条の3	・法第11条第2項
空地の上乗せ規制	特徴	—	・建蔽率制限の上乗せ規定の追加 ・指定手続きは高さ制限と同様に都市計画委員会が関与	・「空地地区」として法律に位置づけ ・容積率制限と壁面後退距離制限であるが、建蔽率制限も可能 ・決定権者が行政官庁から内務大臣へ
	制限内容	—	・空地の最小限度を定める	・容積率制限(20%~70%)と壁面後退距離の制限 ・床面積の算定は、地階・屋階部分を除く方法と1階のみとする方法を選択(後者は実質的に建蔽率制限)。
	指定手続き	—	・行政官庁が決定 ・都市計画委員会の議に附すことを義務付け	・内務大臣が決定(制限内容は地方官庁が定める) ・都市計画委員会の議に附すことを義務付け
	根拠法令	—	・施行令第14条の2 ・施行令第14条の3	・法第11条第2項 ・施行規則第6条の2、第6条の3

法第3条で担保されることになったため、従来の施行令第14条の3の手続き規定は削除されている。

戦前において唯一最高限度の高度地区を定めた例として伊勢市がある。1939(昭和14)年10月27日に伊勢神宮の内宮、外宮エリアに指定したものである。もともとは1901(明治34)年の「屋舎制限令」に遡り、「神宮の神域及び宮城の尊厳保持と防火、煤煙、騒音の防止のため、宮域地及び神苑地附近距離60間(約110m)以内は屋舎最高高さ30尺(約9m)以内とする」との制限を踏襲し、高度地区では最高高さ10m、軒高7mに制限している⁴⁰。

②空地地区制度

空地地区制度は、建物の延べ面積の敷地面積に対する割合と敷地境界線からの壁面の距離を規制するものである(法第11条第2項)。高度地区と同様に、主務大臣が都市計画施設として空地地区を

決定することとされた。この改正で、従来の施行令第14条の2の建蔽率の上乗せ規定が削除されているが、後述するように、この空地地区制度は建蔽率制限の機能も内包しているため、施行令第14条の2は、空地地区制度に組み込まれたと言える。

空地地区制度の目的は防空と住宅地の環境保全であった⁴¹。防空とは、空爆による延焼を防ぐために市街地の密度を一定以下にすることであり、制度の創設が日中戦争勃発の翌年であることと密接

⁴⁰ 伊勢市高度地区理由書、東京大学日笠研究室(1978) p77。なお、1933(昭和8)年に、東京宮城(現在の皇居)周辺においても最高限度の高さ制限がかけられているが、これは高度地区ではなく、美観地区制度を活用したものである。

⁴¹ 第73回帝国議会衆議院委員会・市街地建築物法中改正法律委員会(昭和13年3月4日)において松村光廣政府委員は、空地地区の目的について、「今日の郊外の住宅地の現状を押へて置きまして、是以上の密住生活にならぬやうに、さうして健康な都市、防空的にも遺憾のない状況を維持して行きたい」と述べている。また、壁面後退距離の制限の意図については、「家を建てる際に北側の境界線に極く接近を致しまして、家を建てるお隣の敷地から致しますと云ふと殆ど自分の家に光線が入らないやうな、日光が入らぬやうな高い建物を建てられることが能くあるのであります、家を建てる際に北側の境界線からの距離を制限致しまして、例へば二階建を建てる場合には、北側の境界線から少なくとも三「メートル」以上を離れなければ二階を造ってはいかぬと云ふやうな規定を置きまして、さう云ふ日光の能く入るやうな家を維持して行きたい」と説明している。

に関係している。制度検討時は、主に住居地域を指定対象エリアに想定していたようであるが⁴²、用途地域による限定はされていない。これは、空地地区の目的に防空が含まれていたことが影響していると思われる。実際に東京における空地地区の指定状況を見ると、まず1940(昭和15)年に郊外の住居地域で指定された。その後、戦況の悪化に伴い区域の拡大が行われ、1943(昭和18)年2月9日の追加指定では、「市民の保健衛生、帝都の防空防火のため」(指定理由書)に東京市全域の約72%に空地地区が指定されている⁴³。

空地地区の敷地面積に対する延床面積の割合の制限は、我が国で最初の容積率制度と言えるが、空地地区という名前が示すとおり、この制度の眼目は敷地内における空地の確保にあった⁴⁴。したがって、空地地区は容積率制度ではあるものの、建物容量と都市インフラとのバランス確保は意図されていなかった点に注意する必要がある。

⁴² 第73回帝国議会衆議院委員会・市街地建築物法中改正法律委員会(昭和13年3月4日)で、松村光磨政府委員は「主として之は住居地域にさう云ふ地区を指定する積りでありますが、現在東京市の郊外等に参りますと、相当空地を沢山持った家があるのでありまして、此の現在空地の相当多い郊外の住宅地、之を成るべくならば現在の儘に維持していきたい」と説明している。また、同月16日の委員会においても、「是は勿論東京市内の極く人口稠密致しましたる商業地区とか、或は地価の非常に高い所には、斯う云ふ制限は困難」であると説明しており、空地地区の適用は住居地域を念頭に置いていたことがわかる。

⁴³ 池田(2008a) p135-136

⁴⁴ 第73回帝国議会衆議院委員会・市街地建築物法中改正法律委員会(昭和13年3月4日)における松村光磨政府委員の説明「空地地区の制度でございますが、今後此の都市の発展に伴ひまして、段々空地がなくなると云ふやうな情勢になって居りますけれども、防空的の見地から申しますれば、どうしても此の空地を沢山保有せしむることが非常に必要なのであります、現在では住居地域に於きましては建坪の制限、空地の制限がございまして、敷地の六割迄は建てる事が出来るが、四割迄は空地を保有しなければならぬことになって居ります、又工場地区に於ては即ち七割迄は宜いのであります、三割の空地を保有する、商業地域に於きましては二割の空地を保有することになって居りますが、之を以てしては必ずしも十分ではない、即ち更にもう少し空地を取ることを考へて見たならばどうであるかと云ふのが此の空地地区の制度でございます」

□物法施行規則第6条の2(1939年改正)【新規追加】

空地地区内に於ける建築物の床面積の敷地面積に対する割合の限度は十分の二乃至十分の七の範囲に於て土地の状況に依り内務大臣之を定む

空地地区指定又は変更の際現に存在する建築物にして其の床面積の敷地面積に対する割合前項の規定に依る制限を越ゆるものは地方長官の許可を受け地区指定又は変更の際に於ける割合を越えざる範囲に於て改築又は再築を為すことを得

第一項の床面積は内務大臣の定むる所に依り屋階及地階を除きたる部分又は第一階の部分に付之を算す

□物法施行規則第6条の3(1939年改正)【新規追加】

空地地区内に於ける建築物の其の敷地境界線よりの距離の限度は地方の状況に依り内務大臣之を定む

左の各号の一に該当する建築物に付ては地方長官は前項の規定による制限を軽減又は免除することを得

一 道路、公園、広場、河、海の類に面するもの

二 軒高二・五メートル以下のもの

三 敷地境界線に面する部分の長二メートル以下のもの

容積率の数値や後退距離は、地方長官が容積率は20%から70%の間で定めることとされた(施行規則第6条の2第1項)。また、延面積の算定にあたっては、1)屋階と地階を除外する方法、もしくは2)一階のみの床面積を算定する方法のいずれかを地方長官が選択することとなった(施行規則第6条の2第3項)。後者の床面積算定方法はいわゆる建蔽率制限と見なすことができる。つまり、空地地区制度は、容積率制限と建蔽率制限の2つの使い方が可能であったわけである⁴⁵。両者の使い分けとしては、容積率制限は大都市部、建蔽率制限は地方都市での活用を念頭に置いていたようである⁴⁶。

⁴⁵ 菱田(1939) p649「この空地地区の制度はその内容としましては二つの項目があるのであります。一つは敷地内に於ける建物の全体の延坪、延面積を対象に致しまして、これと敷地面積の比率を考へるもの、一つは一般制限等にもありますやうに、第一階に於ける建坪、即ち俗に言ふ建坪を対象にしまして、建築敷地の面積との比率を考へるものであります。」

⁴⁶ 菱田(1939) p649「将来の大都市等に設定さるべき空地地区は延坪を基本としたものと考へて居ります。唯特殊の地方に於きまして、例へば新潟県或は長野県の一等に於て非常に雪の多い為に、この雪害対策、或は除雪の方法としまして、成べく庭の中に空地をとりたいたいといふやうな要求が起ります場合は、従来の建坪主義の空地地区を採ることもまた適当と考へられますので、只今申します如く、二つの制度を設けたのであります」

なお、施行規則第6条の2第2項は、いわゆる既存不適格建築物の建替え救済措置の規定である。地方長官の許可を得た既存不適格建築物については、建替え後も従前と同じ床面積の建築物をつくることを許容したわけである⁴⁷。

2-4. 容量制限手法として高さ制限と建蔽率制限が採用された理由

物法における容量制限の手法として、なぜ容積率制限（敷地面積に対する床面積の割合）ではなく、高さ制限と建蔽率制限の組合せが選択されたのだろうか。以下では、物法の制定に携わった笠原敏郎が法制定後に著した論文「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）」を元に、その理由を探っていく。

笠原は、都市計画上の建築物の制限を「容量統制」と「形状統制」の2つに分けている。「容量統制」とは、建築物と都市施設の均衡の確保するためのボリューム制限であり、本稿で用いている「容量制限」と同義である。一方、「形状統制」は、採光や通風等を確保するための形態制限を示すと言えるだろう⁴⁸。

次いで笠原は、「容量統制」の妥当性について検討を行っている。容量統制を行うには、建築物の大きさと都市施設の許容量との間に比例に関係があることが前提になるが、現時点では、両者の関係は明確ではなく、研究も進んでいないことから、

「容量統制」が効果的な手法であるとは言い切れないと指摘している⁴⁹。さらに、「より多く適切な他の手段があれば其手段に依頼することが得策であつて、建築物容量統制は好んで採る可き手段でない」としているが、他に適切な手法がないために。現時点においては、容量統制を選択せざるを得ないと述べている⁵⁰。

そして、容量統制の活用を前提とした上で、合理的な容量統制の手法を検討している。建築物の大きさを表す指標としては、床面積制限と体積制限の2つが望ましいが、「容量的研究の不備、実行上の煩雑、伝統的習慣等の原因」から、海外の諸都市においても、容量統制と形状統制の中間的な方法である高さ制限と建蔽率制限が多く用いられていると推察をしている。容量統制の手法として、高さ制限を採用する都市が多い理由として、1) 容量統制が立法者や社会の理解を得られないこと、2) 容量統制の基準設定に関する研究が不十分であること、3) 容量制限の中でも、高さ制限がより運用上簡便であること、の3点を挙げている⁵¹。つまり、高さ制限と建蔽率制限による容量制限は、「変則的」かつ「便宜的」な手法であるとの認識が物法の制定当時からあったわけである。

なお、笠原は、本来、高さ制限と建蔽率の基準は、地域特性に応じて定めるべきであるが、物法

⁴⁷ 現在、絶対高さ型高度地区を導入する自治体において、分譲マンションの建替え促進や高さ制限導入の合意形成を意図して、既存不適格建築物の建替え救済措置が設置されるケースが多い。2009年3月31日現在、救済措置を設けている自治体は46都市（絶対高さ型高度地区指定127都市中36.2%）に及ぶが、2000年以降に広域的なエリアを対象に絶対高さ型高度地区を導入した自治体の8割強が救済措置を規定している（筆者調べ）。

⁴⁸ 笠原（1930）p783。容量統制とは「建築物の大きさは一般に其中に行はるる生活行為の容量の測度と看做し得と云ふ見地の下に都市の各部分に存在すべき建築施設の形態を統制することに依つて共通施設の能力を適当に保持せんとするもの」であり、形状統制とは、「建築物の密集に依つて惹起さるる所の採光、通風の相互妨碍を適当に匡正せんがために都市の各部分に存在すべき建築施設の形態を統制して都市生活の重大なる欠陥を救済せんとするもの」と定義している。

⁴⁹ 笠原（1930）p789-790「容量統制の効果の有無は先ず第一に是等の仮定比率が各施設充実に発現する実際の比率に対する近似性の如何に懸るものであるが是等比率の推定は頗る困難にして現在迄の研究も頗る幼稚である殊に建築物の大きさと其包容する人及物の数量の統計的研究は殆んど未着手とも云ふ可き程度であるが故に今日の状態に於ては容量統制の合理的効果を期待することは未だ前途遑遠である。」

⁵⁰ 笠原（1930）p790

⁵¹ 笠原（1930）p793-794

「一、衛生上に主なる根拠を置く所の採光通風の相互的保護を目的とする形状統制は従来の建築警察の観念に適切に合致すれども都市構成上共通施設の能力との関係に立脚する容量統制の如きは一般立法者又は社会の承認を得難かりしこと

一、容量統制には既述の如き容量認定の基準の研究幼稚にして効果の実現に対して多くの不安あること

一、容量統制の変則的方法たる高の制限又は階数の制限は規定空間の制限と結合されて共に一種の形状制限に類似する形となり統制の実行上に於て簡便なること」

では全国一律に規定されているために、容量制限としての効果は限定されることも指摘している⁵²。そのために、後の法改正で高度地区や空地地区といった上乗せ規定が創設されたと言えるだろう。

以上の笠原の議論をまとめると、1) 物法制定当時、建築物の容量制限自体の合理性に対する疑問はあったものの、他に有効な手法がないために容量制限を採らざるを得なかったこと、2) 容量制限の手段としては、床面積をコントロールする容積率制限が合理的であると認識されていたものの、研究の不備や実効上の煩雑さ等の問題があるために、代替的な手法として高さ制限と建蔽率を採用し、間接的に容量を制限することになったわけである。これらの指摘は、その後の容積制導入時の論点として再び取り上げられることになるが、この点については次号以降において詳述する。

3. 建築法草案における容量制限[1946年]

1946(昭和21)年9月、戦災復興院内に建築法規調査委員会(委員長笠原敏郎)が設置され、市街地建築物法の改正法案の検討が始まる。同年12月8日の委員会で建築法草案が承認されたが、結局実現していない。しかし、絶対高さ制限の緩和とともに、容積率制限の全面的な導入が検討される等、都市計画面での抜本的な改正が試みられていた。

そこで、以下では、高さ制限、容積率・建蔽率制限、高さ・空地の上乗せ制限の内容を見ていく⁵³。

3-1. 建築法草案における高さ制限

(1) 用途地域による絶対高さ制限

草案における用途地域は、甲種住居地域、乙種住居地域、甲種商業地域、乙種商業地域、甲種工業地域、乙種工業地域、特別用途地域の計7種類で

あり、物法と比べて細分化されている(第10条)。

□建築法草案第10条

主務大臣は、都市計画区域内に用途地域を指定することができる。用途地域は、甲種住居地域、乙種住居地域、甲種商業地域、乙種商業地域、甲種工業地域、乙種工業地域及び特別用途地域とする。

住居地域の高さ制限値は、物法と同じく20mであるが、商業地域と工業地域では31mから40mに緩和されている(第25条)⁵⁴。ただし、物法には存在していた周辺に空地等がある場合における緩和規定が、草案では削除されている点が注目される。つまり、31mから40mへと一般制限を緩和する代わりに、例外許可による高さ制限の超過を認めない形に改めたと言えるだろう。

□建築法草案第25条

建築物ノ高さは、甲種住居地域又は乙種住居地域内においては、二十メートル、これらの地域外においては、四十メートルを超えるものとする。とすることができない。

(2) 前面道路幅員による高さ制限

その一方で、道路幅員による制限は強化されている。従来は道路幅員の1.25倍(住居地域以外は1.5倍)に8mを加えたものを超えることができないとされていたが、建築法草案では、道路幅員の0.8倍に7mを加えた高さとし、斜線の勾配も一律1:0.8となっている(第26条)。ただし、甲種商業地域と乙種商業地域区域内の「地方長官の指定した道路に面する建築物」については、0.8が1.2に緩和される。つまり、斜線勾配と頭打ちの高さが強化されるとともに、原則的には用途地域による制限内容の区別は行わず、緩和は商業地域であっても地方長官の指定道路沿道に限定したわけである。

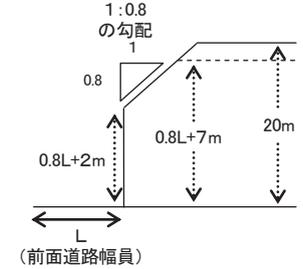
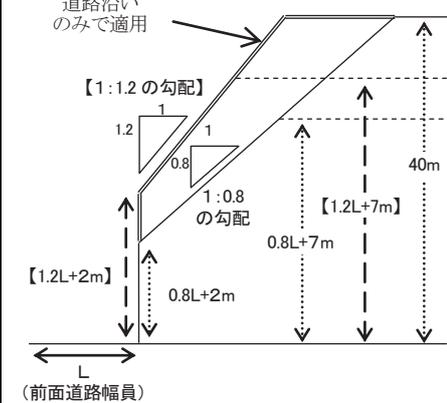
前面道路幅員による高さ制限が、従来の制限より厳しく設定された理由としては、戦時中以来、空地を多く取ることが理想の都市計画であるとの考えがあったことに加え当時は土地がさほど貴重で

⁵² 笠原(1930) p798「各都市各部分の共通施設の能力と対照的に決定せらるべき建築施設の容量の規準が全国都市の同種地域に一律に規定せられて居ることも其処に効果の確実性に多くの不安が伴ふことは免れないものである。」

⁵³ 建築法草案の全文は白石(1982)の中に掲載されている。

⁵⁴ 検討当初に示された建築法要綱試案(1946年10月7日)では、高さは最高高さではなく、軒高制限であり、用途地域に関係なく一律40mであった(諸星・加藤(2005) p266)。

表5 建築法草案における高さ制限

種類			甲種・乙種住居地域	甲種・乙種住居地域以外
用途地域による絶対高さ制限(第25条)			絶対高さ20m	絶対高さ40m
前面道路幅員による高さ制限(第26条)	斜線制限	勾配	1:0.8	1:0.8【1:1.2】
		道路境界線の立上り	$0.8 \times \text{幅員} + 2\text{m}$	$0.8 \times \text{幅員} + 2\text{m}$ 【 $1.2 \times \text{幅員} + 2\text{m}$ 】
		幅員による絶対高さ制限	$0.8 \times \text{幅員} + 7\text{m}$	$0.8 \times \text{幅員} + 7\text{m}$ 【 $1.2 \times \text{幅員} + 7\text{m}$ 】
高さ制限の概念図				

※【 】内は、商業地域内で、かつ地方長官が指定した道路沿いの建築物で適用される数値

はないとの感覚が残っていたためという⁵⁵。

□建築法草案第26条

都市計画区域内においては、建築物の各部分の高さは、道路の境界線においては、その道路の幅員の十分の八に二メートルを加えたものを、道路の境界線から後退したところにおいては、さらにこれに五メートルを超えない範囲で、その後退した水平距離の十分の八を加えたものを超えるものとする⁵⁵。

甲種商業地域又は乙種商業地域内において、地方長官の指定した道路に面する建築物については、前項の規定の適用に関して、十分の八を十分の十二とする。

主務大臣は、建築物が街区の角に位するとき、公園、広場、河海の類に接するとき、その他特別の場合について、第一項の規定に拘らず別段の定をなすことができる。

⁵⁵ 小宮(1979a) p46 「斜線の方は、復興都市計画で広い幅員の道路が計画されていることを前提として、斜線勾配は10:8(ただし立ち上がり2m[引用者注:正確には、幅員の0.8倍に2mを加えた高さ])というゆるい勾配となっている。これらは今日考えると異常に厳格なようだが、戦時中以来、空地を十分とることが都市の理想形態のように考えられており、事実当時とるころに未利用の焼跡があって、土地はそう貴重ではなかった。この感覚は、建築基準法のころまで、まだ生きていたようで、同法の建ぺい率制限も、当初はかなりきついものであった。」

3-2. 建築法草案における容積率・建蔽率制限

建築法草案では、用途地域ごとに容積率と建蔽率が設定されている(第20条)。容積率は60%、120%、240%、420%の4段階、建蔽率は30%、40%、50%、60%、70%の6段階とされたが、それぞれの組み合わせは表6に示すとおりである。なお、容積率の算定にあたっては、従来の空地地区と同様に地階を含めておらず、敷地面積に占める地上部分の合計床面積の割合で求められる。

容積率は最大でも甲種商業地域の420%であるが、現行制限下の31m、建蔽率80%では、約8~9階建、地上容積率640%~720%程度のもので建設可能であったことから、大幅な容量制限の強化と言える⁵⁶。つまり、建設可能容量を厳しくする代わりに、高さ制限の緩和(31m→40m)による建物形態の自由度の向上を意図したと思われる。

⁵⁶ 当時最も床面積の大きい建築物であった丸ノ内ビルディング(1923年竣工)の地上容積率が559%(総容積率645%)であったことから、建築法草案が大幅な制限強化であることがわかる。

また、建蔽率についても、物法の制限と比較すると全ての用途地域で制限強化されている。

また、表6の容積率と建蔽率の関係を見ると、容積率は建蔽率の倍数（容積率は建蔽率で割り切れる数値）となっている。つまり、容積率と建蔽率との関係を意識した数値設定がなされており、用途地域ごとに、おおよその建設可能階数（指定容積率÷指定建蔽率）が理解できる組み合わせになっていると言えるだろう。

□建築法草案第20条

建築物の建築面積及び延面積（地上階の延面積をいう。この章においては、以下同じ。）のその敷地面積に対する割合は、用途地域内においては、これを左表に掲げる限度を超えるものとする事ができない。

地域別	建築面積の敷地面積に対する割合	延面積の敷地面積に対する割合
甲種住居地域	十分の三	十分の六
乙種住居地域	十分の四	十分の十二
甲種商業地域	十分の七	十分の四十二
乙種商業地域	十分の六	十分の二十四
甲種工業地域	十分の五	—
乙種工業地域	十分の四	十分の十二

甲種商業地域内において、敷地の周囲に道路又は広い空地がある場合には、命令の定めるところにより、前項の制限を軽減することができる。

表6 建築法草案における高さ・容積率・建蔽率の制限内容

用途地域種別	高さ制限値	容積率 (A)	建蔽率 (B)	《参考》 建蔽率最高限度時の建設可能階数 (A/B)
甲種住居地域	20m	60%	30%	2階
乙種住居地域		120%	40%	3階
甲種商業地域	40m	420%	70%	6階
乙種商業地域		240%	60%	4階
甲種工業地域		—	50%	—
乙種工業地域		120%	40%	3階

3-3. 建築法草案における高さ・空地等の上乗せ規制

用途地域による高さ制限や容積率制限等の一般制限を補完するツールとして、特別用途地域、高度地区、面積地区といった制度が規定されている。

(1) 特別用途地域

特別用途地域は、現在の建築基準法における特別用途地区と同様の趣旨に基づく制度ではあるが、特別用途地域が用途地域の一つとして位置づけられている点で異なる（第10条）。

建築法草案では、「市街の計画上特別の必要がある場合」において、特別用途地域を指定できると規定され、地域の種類としては、公館地域、文教地域、慰楽地域、港湾地域、特別工業地域、倉庫地域等が明示されている。区域内では、「地域の機能を害するおそれのある用途に供する建築物」を制限することが可能であったが（第12条）、建築物の用途だけでなく、高さや建蔽率、敷地規模、外壁後退距離といった容量制限に関わる基準も設定可能と明示されていた点も大きな特徴である（第30条）。

□建築法草案第12条

特別用途地域は、公館地域、文教地域、慰楽地域、港湾地域、特別工業地域、倉庫地域その他とし、市街の計画上特別の必要がある場合に、これを指定する。
主務大臣は、特別用途地域指定の際、都市計画委員会の意見を聴いてその地域内における建築物で、その地域の機能を害するおそれのある用途に供するものの建築の禁止又は制限に関して、必要な規定を設ける。

□建築法草案第30条

主務大臣は、特別用途地域指定の際、都市計画委員会の意見を聴いて、その地域内の建築物について、その高さ、建築面積の敷地面積に対する割合、敷地面積、敷地境界線からの距離等に関して、必要な規定を設けることができる。

(2) 高度地区

第10条には、高度地区に関する規定が位置付けられている。これは、高度地区内における建築物の高さの最高限度又は最低限度を定めることができるというものであるが、物法の内容を継承したものである。

□建築法草案第10条

主務大臣は、必要があると認めるときは、高度地区を指定し、その地区内における建築物の高さの最高限度又は最低限度について、必要な規定を設けることができる。

(3) 面積地区

面積地区とは、乙種・甲種住居地域を対象に容積率を上乗せで設定することを可能とする制度であり、物法の空地地区に相当する制度と看做することができる(第21条)。面積地区の種別は計4種類あり、容積率はそれぞれ20%、30%、60%、120%が想定されていた。なお、面積地区を指定した場合は、用途地域の容積率制限は適用されないことになる。

□建築法草案第21条

主務大臣は、甲種住居地域又は乙種住居地域内に面積地区を指定することができる。

面積地区は第一面積地区、第二面積地区、第三面積地区及び第四面積地区とする。

面積地区内においては、第二十條の規定の適用に関して、建築物の延面積の敷地面積に対する割合の限度は、同条の表に拘らず左表による。

地区別	延面積の敷地面積 に対する割合
第一面積地区	十分の二
第二面積地区	十分の三
第三面積地区	十分の六
第四面積地区	十分の十二

3-4. 建築法草案の行方

建築法草案は、容積率制限による直接的な容量制限を企図した先進的なものであったが、結局陽の目を見ることはなかった。戦後間もない当時は建築資材が不足しており、建築物の質よりは量の確保が急務であった。草案作成後、GHQから建築資材を復興住宅や工場の建設に集中させるよう指示があり、担当者が建築統制の強化に忙殺されたため、建築法草案は自然消滅している⁵⁷。

⁵⁷ 川島(1950) p65「当時は、建築資材が極端に不足な為、建築物の質の確保向上をはかるよりも、量の確保が緊急と考えられ、従って建築資材の公平迅速な配分が急務であつて、かかる建築資材の需給統制の必要が臨時物資需給調整法に基く臨時建築等制限規則による建築統制の実施となり、そのため昭和二十一年末一応の成案を得た建築法案もその重要にも拘わらず葬り去られる運命にあつた。」、小宮(1979a) p45「折角こうしてまとめられた建築法草案は、結局そのまま陽の目を見ずに終わった。それは、ちょうどその直後に、GHQから建築統制を直接国の責任において強力に実施せよ、という指令が出され、監督課は全勢力をこれに注がなければならなくなったからである。」

4. 建築基準法における容量制限[1950年]

1949(昭和24)年に入ると、建築資材の状況が好転し、市街地建築物法を全面改正する法案の検討が始まる。同年7月には建築基準法案と名前が改められ、翌1950(昭和25)年5月24日に建築基準法が制定された(施行は同年11月26日)。

法案の立案に際しては、「単体規定は全国適用とし、かつこれを重点的に整備し、集団規定の整備は都市計画法改正の機にゆずること⁵⁸」とされた。そのため、建築基準法の集団規定は、市街地建築物法の骨格を踏襲し、高さ制限と建蔽率制限による容量制限が存置された。つまり、建築法草案で検討されていた容積率制限の導入は見送られたわけである。

ただし、物法においては、用途地域ごとの高さや建蔽率の具体的な制限内容は施行令に委任されていたが、建築基準法では、法治主義の観点から法律の中に位置付けられることとなった⁵⁹。また、地方の自主性を尊重するとの考えから、地域地区の指定は関係市町村の申し出に基づくことになっている。しかし、決定者が建設大臣である点は変わっておらず、都市計画法の改正時に対応することとされた⁶⁰。また、物法の規制の適用は、主務大臣が指定した市街地の区域内のみに限定されていたが、単体規定は全域、集団規定については都市計画区域内において適用されることになった点も、物法との大きな相違点と言える。

⁵⁸ 内藤(1969) p576

⁵⁹ 川島(1950) p66「旧法は保安、衛生及び都市計画上必要な建築の制限を主たる内容にしていたにも拘わらず、具体的な建築制限の内容はすべて命令に委任するという広汎な授權立法であつたが、本法はその立前を改めて、住民の権利自由の制限禁止に関する立法事項はすべてこれを法律に明記し、ただそれらの制限を補足するために必要な技術的基準のみを政令に規定することにした。」

⁶⁰ 小宮(1950) p54「(地域地区は)都市計画の一部をなすものなので、その指定は都市計画の施設として指定する。これは従来市街地建築物法の場合と同様でいかにも中央集権的な感じを与えるが、これはいずれ都市計画法が地方自治の線に沿って改正される際、基準そのものと共に再検討されることである。」

4-1. 建築基準法における高さ制限

(1) 用途地域による絶対高さ制限

用途地域は、住居地域、商業地域、準工業地域、工業地域の4種類となり、物法の未指定地域が準工業地域として位置付けられた(第48条)⁶¹。

□建築基準法第48条(1950年当初)

建設大臣は、都市計画区域内において、都市計画法の定める手続によつて、都市計画の施設として住居地域、商業地域、準工業地域又は工業地域(以下「用途地域」と総称する。)を指定することができる。

2 建設大臣は、前項の規定による指定をする場合においては、関係市町村の申出に基いてしなければならない。

3 厚生大臣は、必要があると認める場合においては、用途地域の指定について、建設大臣に対して意見を述べることができる。

用途地域による絶対高さ制限の制限内容は、物法の内容がそのまま継承されており、住居地域が20m、住居地域外が31mとされた(第57条)。

□建築基準法第57条(1950年当初)

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

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。

高さ制限の内容は従来通りであるが、例外規定の手続きが変更されている。物法では、公園、広場、道路等の空地があり、交通、衛生、保安の観点から支障がないと行政官庁が認めた場合に緩和されることになっていたが、建築基準法では、あらかじめ建築審査会の同意を得た上で、特定行政庁が許可した場合に改められた。つまり、許認可

⁶¹ 小宮(1950) p57-58「用途地域はほぼ従来通りであるが、「未指定地」が「準工業地域」になった」

権者が「行政官庁」(都道府県)から「特定行政庁」(建築主事を置く都道府県・市町村)となり、許認可の種類も「認定」から「許可」へと変更されている。さらに、例外許可は、「公共の利害に重大な関係」があるため、特定行政庁の諮問機関である建築審査会の同意が新たに位置付けられた⁶²。

(2) 前面道路幅員による高さ制限

前面道路幅員による高さ制限も従来の物法と同じであり、前面道路の反対側境界線から1:1.5(住居地域は1:1.25)の勾配ラインを超えてはならず、かつ、前面道路幅員の1.5倍(住居地域は1.25倍)に8mを加えた高さ制限された(第58条)。

□建築基準法第58条(1950年当初)

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。

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 建築物の敷地が二以上の道路に接し、又は公園、広場、川若しくは海その他これらに類するものに接する場合、建築物の敷地とこれに接する道路との高低の差が著しい場合その他特別の場合における前二項の規定の適用の緩和に関する措置は、政令で定める。

(3) 高さ制限に関する議論

高さ制限の規定が、物法時代の内容をそのまま移行したものであったためか、国会においてもほとんど議論されていない。しかし、証人として参議院の建設委員会(第7回参議院建設委員会昭和25年4月28日)に召喚された建築家の前川國男は、「建築物の最高限度というようなものに関して、どうも何の、余り深い意味のない数字が所々に散見する」と31m制限の合理性に対する疑義を表明している。同じく証人の秀島乾(都市計画家)は「絶対高を決めてしまうと、高層建築に対する研

⁶² 小宮(1950) p57-58「(建築審査会の)諮問機関としての任務についていえば、特定行政庁は壁面線の指定(第四十七条)、用途地域や高さに関する但書の許可等公共の利害に重大な関係のある処分をする場合には、あらかじめこの会の同意を得なければならない」

表7 建築基準法における高さ・建蔽率の制限内容

用途地域	用途地域による 絶対高さ制限値	前面道路幅員による高さ制限		建蔽率制限
		斜線制限	絶対高さ制限	
住居地域	20m	1:1.25	1.25×幅員+8m	(S-30 m ²)×60%
商業地域	31m	1:1.5	1.5×幅員+8m	70%
準工業地域				(S-30 m ²)×60%
工業地域				

究というようなものは日本では駄目だというわけで、止つてしまうということになりやしないか、もつと慎重を期してこの絶対高については決定する必要があるのではないかと絶対高さ制限の見直しの必要性に言及しているが、それ以上の議論には発展していない。なお、秀島は、都心部における高層建築物の適切な高さを尋ねられており、「六十米ではちよつと今の技術では自信がないという構造学者の意見なものですから、四十五米、今の一倍半位が適当の高さではないか」と回答している。

4-2. 建築基準法における建蔽率制限

(1) 建蔽率制限の強化

物法の内容が継承された高さ制限と異なり、建蔽率については大幅な制限強化が行われている。商業地域は従来の80%から70%へ、それ以外は敷地面積から30 m²を除いた面積の60%（市街地建築物法時、住居地域は60%、工業地域は70%）へと改められた（第55条第1項）⁶³。絶対高さ制限は、物法時代と同じ20m、31mであったが、この建蔽率強化によって、実質的な建設可能容積率は厳しくなったと言える⁶⁴。ただし、緩和規定も設置され、防火地域内の耐火構造建築物もしくは角地に立地する建築物は、60%→70%、70%→80%に緩和され、両方の条件を満たす場合は60%→80%、70%→90%まで緩和された（第55条第2項）。

⁶³ 敷地面積から30 m²を減じる方法は、「市街地の共同建築化を促進するためには、大敷地ほど有利なこの方式がよい」とする西山卯三のアイデアを元にしたものであるという（小宮（1979b）p57）。

⁶⁴ 仮に住居地域において、敷地面積100 m²、建物階数6階とすると、市街地建築物法時の建物容積率は100 m²×60%×6階=360%。建築基準法では（100 m²-30 m²）×60%×6階=252%となり、建築基準法により約100%程度強化されることになる。

□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の内にある建築物

この建蔽率強化の背景には、特別都市計画法（1946年9月公布）に基づく指定戦災都市において、敷地の最小限度が100 m²に制限されていたことが関係する。建築基準法においても、住宅地の衛生環境の確保や火災等の災害を防止するためには、この特別都市計画法の考えに則って空地を確保する必要があると判断されたわけである。しかし、100 m²の最低敷地規模制限はあまりに厳しすぎるために、建蔽率算定にあたって、敷地面積から30 m²を減じる方法が採用されることとなった⁶⁵。

⁶⁵ 第7回参議院建設委員会（昭和25年4月28日）における伊東五郎政府委員の発言「特別都市計画法によりまして戦災都市については敷地の最小限度を三十坪としております。これは我が国は木造の小さな建物が密集する、結局敷地が、一筆ごとの敷地が非常に小さくなるということによりまして、非常に密集して不良地帯になる、こういうことからこういう規定を置いたわけでありまして、私共この案では、三十坪を最小限とすることが一応は特別都市計画法との関連においては正しいのでありますが、これは少し行き過ぎじやないかと考えまして特に住宅について九坪の空地をプラスする、こういう方式で参つたわけでありまして。」

(2) 建蔽率制限強化に関する議論

この建蔽率の強化については、国会でも議論になっている。例えば、参考人として召致された中井新一郎・東京都指導課長は、敷地面積から30㎡を減じる建蔽率制限に対して、小規模宅地が多い東京都の現状から見て実施困難であると指摘している⁶⁶。国側も厳しい制限との認識があったようであるが、結局は当初案通りに決定している⁶⁷。

建蔽率強化の議論は住居地域に集中し、商業地域については言及されていない。その理由は、商業地域では、前述の緩和規定（防火地域内の耐火建築物等の緩和）が適用されることが挙げられる。また、1950年初頭に建設された大規模オフィスビルの地上容積率は600%程度⁶⁸であり、現行制限下でも十分建設可能であるため（高さ31m、建蔽率70%で8階×70%=560%、建蔽率+10%で8階×80%=640%）、建蔽率強化によって建設可能容量が抑制されるとは認識されていなかったと思われる。

4-3. 建築基準法における高さや空地の上乗せ規制

(1) 高度地区制度の継承

高度地区制度は、物法の内容がそのまま継承されている（第59条）。

□建築基準法第59条（1950年当初）

建設大臣は、都市計画上又は土地利用上必要があると認める場合においては、都市計画法の定める手続によつて、都市計画の施設として高度地区を指定し、その地区内における建築物の高さの最高限度又は最低限度を定めることができる。

⁶⁶ 第7回参議院建設委員会（昭和25年4月28日）における中井新一郎参考人（東京都指導課長）の発言「東京都の現状からいたしまして、都心部に近い小住宅の敷地に非常に困難を感じるのではないかと存じます。」「二十坪以下の敷地には家が建たないということになると思います。それでございますので、この規定の施行には東京都といたしまして非常に困難を予想いたしておりますので、何らかの救済の道を講じて頂きたい。」

⁶⁷ 小宮（1979b）p57「もっとも、建ぺい率制限がやや厳しすぎることは、内心我々も認めていた。それは立案当初に伊東住宅局長が、どうせ審議の途中で値切られるだろうから、初めはすこし厳しくしていこうというので、大体市街地建築物法より1割位低くなっていたのである。」

⁶⁸ 東京ビルディング（1951年竣工、地上容積率580%）、新丸ノ内ビルディング（1952年竣工、地上容積率614%）等

(2) 空地地区制度の再編

建築基準法では空地地区制度も改定された（第56条）。主な変更点は、まず、空地地区の指定が住居地域に限定されたことである。戦争が終わり、「防空」の必要がなくなったため、空地地区は住環境保全に特化した制度となり、指定可能な用途地域は住居地域のみとなった。また、容積率と壁面後退距離のみであった制限事項に、建蔽率が追加された。前述のように、物法時代の空地地区においても、施行規則に基づき建蔽率制限が可能であったが、建築基準法では法律上明確に位置付けられたわけである。さらに、制限内容のメニュー化も従来と相違する点である。物法では、容積率と後退距離は地方長官が定めることとされていたが（容積率は20%～70%の範囲内）、建築基準法では9種類にメニュー化され、第1種から第5種が容積率制限（20%～60%）、第6種から第9種が建蔽率制限（20%～50%）となった。ただし、従来、容積率は70%まで設定可能であったが、60%に下

□建築基準法第56条（1950年当初）

建設大臣は、住居の環境を保護するため必要と認める場合においては、都市計画法の定める手続によつて、都市計画の施設として、住居地域内に、別表第三(イ)欄の各項目に掲げる空地地区を指定することができる。

2 第四十八条第二項の規定は、前項の規定による指定をする場合に準用する。

3 別表第三(イ)欄の各項目に掲げる空地地区内においては、建築物の延べ面積の敷地面積に対する割合は、同表の(ろ)欄の当該各項目に掲げる限度以下、建築物の建築面積の敷地面積に対する割合は、同表の(は)欄の当該各項目に掲げる限度以下でなければならない。

4 別表第三(イ)欄の各項目に掲げる空地地区内においては、建築物の外壁又はこれに代る柱の面から敷地境界線までの距離は、同表(ニ)欄の当該各項目に掲げる限度以上でなければならない。

別表第三

(イ)	(ろ)	(は)	(ニ)
空地地区の種別	延べ面積の敷地面積に対する割合	建築面積の敷地面積に対する割合	外壁又はこれに代る柱の面から敷地境界線までの距離
第1種空地地区	20%以下	—	1.5m以上
第2種空地地区	30%以下	—	1.5m以上
第3種空地地区	40%以下	—	1m以上
第4種空地地区	50%以下	—	—
第5種空地地区	60%以下	—	—
第6種空地地区	—	20%以下	1.5m以上
第7種空地地区	—	30%以下	1.5m以上
第8種空地地区	—	40%以下	—
第9種空地地区	—	50%以下	—

げられている。物法時代に東京で指定された容積率 70%の地区を見ると、主に駅周辺や商店街等の商業地域が対象である⁶⁹。つまり、空地地区が住居地域に限定されたことに伴い、70%の必要性がなくなり、60%が上限になったと思われる。

5. まとめ

市街地建築物法制定から建築基準法制定までの約 30 年間における容量制限の変遷をまとめると以下のとおりである（表 8 参照）。

- 1) 市街地建築物法における容量制限は、高さ制限（用途地域による絶対高さ制限、前面道路幅員による高さ制限）と建蔽率制限を基調とするものであった。当時の内務省においても、高さ制限と建蔽率による容量制限は、変則的、間接的な手法であるとの認識はあったが、当時の容量制限に関する研究状況や市民へのわかりやすさから、容積率制限ではなく、高さ制限と建蔽率制限が採用された。その制限内容は、用途地域によって異なり、住環境保持の必要な住居地域は厳しく、高度利用を図る商業地域や工業地域等は緩やかに設定された。
- 2) こうした高さ制限や建蔽率制限は、あくまでも用途地域や道路幅員により規定される一般制限であり、地域の土地利用状況へのきめ細やかな対応が難しいために、高さや空地の上乗せ規制を可能とする補完ツールとして、高度地区制度や空地地区制度が整備されていった。高度地区は、当初、商業地における土地の高度利用と美観形成を目的とした高さの最低限度の制限として位置付けられ、その後、住環境の保持や神宮・離宮等の国レベルの美観保全を目的とした最高限度を制限するもの

が追加された。一方、空地地区は、当初、住環境保全を目的とした空地の最小限度規制として制度化され、戦争が始まると防空が目的に加えられ、建築物の容積率と建蔽率を制限する制度として再編された。

- 3) 戦後すぐに検討された建築法草案では、容積率制限による直接的な容量制限手法が企図された。絶対高さ制限の緩和（31m→40m）により、形態の自由度の向上が図られる一方で、容積率は市街地建築物法が許容する容量より厳しい内容とされた。建蔽率や道路幅員による高さ制限も、大幅に強化されていたことから、建築法草案は、戦後日本の再生に向けて、都市計画的な理想に基づき立案された法案と言える内容であったが実現には至っていない。
- 4) その後制定された建築基準法では、都市計画法改正後に集団規定の抜本改定を行うとされたため、高さ制限と建蔽率制限による容量制限の枠組みが継承された。しかし、建蔽率は強化されたため、実質的な建設可能容量は減少した。高さと空地の上乗せ規制のうち、高度地区については物法の内容がそのまま移行されたが、空地地区は、容積率制限、建蔽率制限、壁面の後退距離制限がメニュー化され、住環境保全に特化したツールとなった。

市街地建築物が制定された 1919 年から建築基準法制定の 1950 年までの容量制限を概観すると、高さ制限と建蔽率制限による間接的な手法をベースとしながらも、建蔽率制限の強化や高さ・空地の上乗せ規制ツールの整備により、わずかに制限強化、詳細化へと進んでいったことがわかる。しかし、制限強化や詳細化の眼目は、主に土地の高度利用や空地の確保等による住環境保全であり、建物と都市施設容量のバランス確保を目指す容積制を意図したものではなかった。容積制の必要性が本格的に議論されるのは、1950 年代以降、都市部への人口流入やビルブームが地価高騰を招き、高さ制限による間接的な容量制限の歪みが現出してからであるが、これについては次号で述べる。

⁶⁹ 1940（昭和 15）年に指定された東京府における容積率 70%の空地地区（第 6 種）の対象エリアは、「鉄道、軌道の駅附近、主要道路の両側の区域で現に相当の商店街をなしており、あるいは今後商店街として発展が予想される区域」であった（池田（2008a）p105）。

表8 市街地建築物法・建築法草案における高さ・容積率・建蔽率の制限内容の比較

法律名		市街地建築物法		建築基準法		建築法草案	
制定年		法 1919 年 施行令 1920 年		法・施行令 1950 年		1946 年 (建築法規委員会の承認)	
主な特徴		<ul style="list-style-type: none"> 高さ制限・建蔽率制限による容量制限 具体的基準は施行令に委任 高さ・空地の上乗せ規制制度が確立 		<ul style="list-style-type: none"> 高さ制限・建蔽率制限による物法の容量制限を踏襲 建蔽率が大幅に強化 制限内容は全て法律に明記 		<ul style="list-style-type: none"> 容積率制限を導入(60%~420%)。建蔽率・道路幅員による高さ制限は強化、絶対高さ制限は緩和 	
高さ制限	絶対高さ制限	住居地域	1920年当初: 65尺	1931年改正: 20m	20m	20m	
		住居地域以外	1920年当初: 100尺	1931年改正: 31m	31m	40m	
		例外規定	<ul style="list-style-type: none"> 周辺に広い公園、広場、道路等の空地があり交通上、衛生上及保安上支障がない場合の緩和 煙突、物見塔、工業用建築物等、用途上やむを得ない場合の緩和 		<ul style="list-style-type: none"> 周辺に広い公園、広場、道路等の空地があり交通上、衛生上及保安上支障がない場合の緩和 煙突、物見塔、工業用建築物等、用途上やむを得ない場合の緩和 	—	
		例外規定の 手続き	行政官庁(地方長官)の認定		特定行政庁の許可 建築審査会の同意	地方長官の許可	
	道路斜線制限	住居地域	斜線	1:1.25		1:1.25	1:0.8
			立上り	1.25×幅員		1.25×幅員	0.8×幅員+2m
		住居地域以外	斜線	1:1.5		1:1.5	1:0.8 【1:1.2】
			立上り	1.5×幅員		1.5×幅員	0.8×幅員+2m 【1.2×幅員+2m】
	道路幅員による絶対高さ制限	住居地域	1920年当初: 1.25×幅員+25尺	1931年改正: 1.25×幅員+8m	1.25×幅員+8m	0.8×幅員+7m 【1.2×幅員+7m】	
		住居地域以外	1920年当初: 1.5×幅員+25尺	1931年改正: 1.5×幅員+8m	1.5×L+8m	0.8×幅員+7m 【1.2×幅員+7m】	
		例外規定	<ul style="list-style-type: none"> 工業用建築物等、用途上やむを得ない場合の緩和 		—	<ul style="list-style-type: none"> 煙突、物見塔、宗教用・工業用建築物等、用途上やむを得ない場合の緩和 	
		例外規定の 手続き	行政官庁(地方長官)の認定		—	地方長官の許可	
建蔽率制限	住居地域	60%		(S-30㎡)×60%	甲種 30%、乙種 40%		
	商業地域	80%		70%	甲種 70%、乙種 60%		
	上記以外	1920年当初: 70%	1939年改正: 60%	(S-30㎡)×60%	甲種工業地域 50% 乙種工業地域 40%		
	例外規定	<ul style="list-style-type: none"> 行政官庁が指定した角地の建築物は適用除外(当初は商業地域かつ建物の1階・地階に限定) 住居地域外で主たる用途が住居である場合は住居地域の建蔽率が適用 		<ul style="list-style-type: none"> 防火地域内にある耐火構造建築物もしくは特定行政庁が指定する街区の角にある建築物は+10%緩和。両方に該当するものは+20%緩和 	<ul style="list-style-type: none"> 甲種商業地域内で、敷地の周囲に道路又は広い空地がある場合の緩和 		
高さ・空地の上乗せ規制	高度地区	内容	1920年当初: 高さの最低限度(路線指定)	1931年改正: 高さの最高限度・最低限度(面的指定)	1938年改正: 高度地区として法律に位置づけ	高さの最高限度・最低限度(面的指定)	
		指定手続き	1920年当初: 行政官庁の決定	1931年改正: 行政官庁の決定・都市計画委員会の関与	1938年改正: 主務大臣の決定・都市計画法の手続き	主務大臣の決定・都市計画法の手続き	
	空地地区	内容	—	1931年改正: 空地の最小限度	1938年改正: 空地地区として法律に位置づけ。容積率制限(建蔽率制限も可)	容積率制限(面積地区)	
		指定手続き	—	1931年改正: 行政官庁の決定・都市計画委員会の関与	1938年改正: 主務大臣の決定・都市計画法の手続き	主務大臣の決定・都市計画法の手続き	

※【 】内は、商業地域で地方長官が指定した道路沿いで適用される数値

【参考文献】

- 池田禎男 (2008a) 「東京における用途地域の沿革 (戦前の地域制について)」『東京都市計画用途地域史 (当初指定から昭和56年まで)』、私家版
- 池田禎男 (2008b) 「昭和30年から44年までの東京都市計画の地域制について」『東京都市計画用途地域史 (当初指定から昭和56年まで)』、私家版
- 内田祥三 (1921a) 「市街地建築物法の実施につきて (其二)」『建築世界 15(1)』、建築世界社、p18-21
- 内田祥三 (1921b) 「市街地建築物法の実施に就て (其七)」『建築世界 15(7)』、建築世界社、p15-22
- 内田祥三 (1921c) 「市街地建築物法の実施に就て (其八)」『建築世界 15(10)』、建築世界社、p12-17
- 内田祥三 (1922a) 「市街地建築物法の実施に就て (其十)」『建築世界 16(1)』、建築世界社、p15-19
- 内田祥三 (1922b) 「市街地建築物法の実施に就て (其十一)」『建築世界 16(2)』、建築世界社、p15-23
- 内田祥三 (1953) 「建築物の高さを制限する規定について (1)」『建築行政 3(6)』、建築行政協会、p14-26
- 大方潤一郎 (1987) 「容積地域制の成立経緯と容積率指定の根拠について」『日本不動産学会昭和62年度秋季全国大会 (学術講演会)』日本不動産学会、p29-32
- 大方潤一郎 (1997) 「容積率規制の理念と展開の方向性」『都市住宅学 17号』、都市住宅学会、p14-22
- 大澤昭彦 (2008) 「市街地建築物法における絶対高さ制限の成立と変遷に関する考察—用途地域の100尺(31m)規制の設定根拠について」『土地総合研究 16(1)』、土地総合研究所、p51-61
- 大野輝之 (1994) 「90年代の成長管理—ブームとバストを越えて」『都市住宅学 8号』、都市住宅学会、p26-32
- 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
- 川島博 (1950) 「建築基準法解説」『自治研究 26(8)』、良書普及会、p64-74
- 経済審議会行動計画委員会土地・住宅ワーキング・グループ (1996) 『経済審議会行動計画委員会土地・住宅ワーキング・グループ報告書』、経済審議会行動計画委員会
- 警視庁建築課相談係 (1937) 「建築行政展望：法規問答」『建築世界 31(12)』、建築世界社、p82-90
- 警視庁建築課相談係 (1938) 「建築行政展望：法規問答」『建築世界 32(1)』、建築世界社、p90-94
- 建設省都市局都市計画課監修・都市計画法研究会編 (1998) 『都市計画法の運用Q&A』、ぎょうせい
- 小宮賢一 (1950) 「建築基準法について」『自治時報 3(7)』、帝国地方行政学会、p52-58
- 小宮賢一 (1979a) 「建築基準法制定の前後 (上)」『土地住宅問題 (60)』、土地住宅問題研究センター、p42-49
- 小宮賢一 (1979b) 「建築基準法制定の前後 (下)」『土地住宅問題 (63)』、土地住宅問題研究センター、p50-58
- 堺市 (1938) 『堺都市計画概要』、堺市
- 白石博三 (1982) 「明治以後の建築法令」『建築関係法令の研究・11』、日本建築学会
- 竹内六蔵 (1921a) 「市街地建築物法及其の附帯命令の梗概 第四 建築物の高」『建築雑誌 35(412)』、日本建築学会、p59-69
- 竹内六蔵 (1921b) 「市街地建築物法及其の附帯命令の梗概 第五 空地」『建築雑誌 35(412)』、日本建築学会、p69-70
- 東京大学日笠研究室 (1978) 『住宅市街地の計画的制御の方策に関する研究 (I)』、第一住宅建設協会
- 内藤亮一 (1969) 「建築基準法建築士法の立法過程と背景」『建築雑誌 84(1014)』、日本建築学会、p575-578
- 日本建築協会編 (1933) 『市街地建築物法令』、日本建築協会
- 日本建築協会編 (1939) 『市街地建築物法令第9版』、日本建築協会
- 長谷川徳之輔 (1998) 「容積率の緩和をめぐる諸問題—何のため、誰のための容積率緩和か」『法律時報 70(2)』、日本評論社、p41-44
- 八田達夫 (1994) 「どのような都心居住促進政策ならば正当化できるのか」『都市住宅学 8号』、都市住宅学会、p16-25
- 八田達夫 (2006) 「都心回帰の経済学」『都心回帰の経済学 集積の利益の実証分析』、日本経済新聞社、p1-23
- 菱田厚介 (1932) 「講演 市街地建築物法令の改正に就て」『建築雑誌 46(554)』、日本建築学会、p235-246
- 菱田厚介 (1939) 「講演 建築法令改正に就て」『建築雑誌 53(650)』、日本建築学会、p. 647-653
- 福川裕一 (1995) 「都市住宅に対する都市計画的アプローチとは何か」『都市住宅学』、都市住宅学会、p53-67
- 藤井さやか (2005) 「超高層マンションをめぐる紛争の諸相」矢作弘・小泉秀樹編『成長主義を超えて—大都市はいま』、日本経済評論社、p58-75
- 松本猛彦 (1924) 「市街地建築物法改正に就て (一)」『建築世界 18(8)』、p43-46
- 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
- 安本典夫 (1998) 「規制緩和と都市づくり法制度」『都市問題 90(6)』、東京市政調査会、p89-100
- 柳沢厚・山島哲夫編著 (2005) 『まちづくりのための建築基準法集団規定の運用と解釈』、学芸出版社

【おおさわ あきひこ】

【(財)土地総合研究所 調査部研究員】