

# 建築基準法の成立史・変遷史

## 第2回

### 建築基準法の成立背景——都市政策との関係

藤賀雅人 | 工学院大学建築学部 准教授



#### はじめに —— 建築と都市の制度

法制度の領域では、建築と都市計画の関係がしばしば議論されてきた。これは、市街地建築物法・旧都市計画法が両輪として制定され、建築基準法・現都市計画法へと受け継がれて現在まで至っているためである。また、建築が都市計画の実態規定として位置付けられていることも大きい。

実際に、建築基準法の中に単体規定・集団規定が共存していることは、日本の建築ルールの特徴ともなっているが、この関係を見直すべきとする指摘も少なくなかった。殊、建築基準法制定前後にも集団規定の位置付けや建築・都市整備の枠組みは集中的に議論されていた。第1回で触れた建築法草案もこうした議論の中からアイデアとして生まれたもので、ここでの議論は建築基準法の成立にも大きく影響している。こうした背景から、本稿では、終戦から建築基準法成立に至るまでの期間を対象に、建築と都市計画の関係をめぐる議論と、建築法草案がどのような発想でまとめられたかを紹介したい。

#### 終戦直後の都市・建築法提案

終戦直後、新たな時代を迎えたことで、市街地建築物法・都市計画法の改正機運も高まっていた。当時は、戦争被害からの復興を進めることが、都市政策の喫緊の課題であったことから、まずは復興事業に対する課題の整理が行われ、ここで市街地建築物法・都市計画法の改正も必要であるとの認識が共有されはじめる。新憲法の制定や新たな社会システムの構築が必要なタイミングであったことから、建築や都市形成の仕組みの再設定が議論されたことも必然だったのだろう。

先に具体的な検討を始めたのは都市計画行政で、復興事業を進める際の建築規制のあり方や都市拡大への対応策など、戦前の運

用課題を中心に、都市計画法を大きく改正しようとする議論がはじめられた。終戦から2カ月が経った1945(昭和20)年10月頃には具体的な法案が作成されるようになり、一案として「地方計画及都市計画法案」が作成されている【図1】。これは、都市外周部や都市間の調整を行うための地方計画を制度化することを試みたもので【図2・3】、これに合わせて、都市計画法を改正しようとしたものである。地方計画及都市計画法案では、都市計画区域内に用途地域を指定できるとされていたが、市街地建築物法に基づく運用とは示されていない。これは、市街地建築物法内に設けられていた用途地域を都市計画法に移すことが提案されたことを意味していた。加えて、都市の無秩序な拡大が課題となっていたことから、都市間・各都市域の外周部をコントロールする規定が検討され、都市全体から建築に至る一体的な規制を行う方針が発想されていた。

こうした都市計画側の抜本的な改正検討が続けられ、地方計画と都市計画の統合法が理想的と考えられつつも、実際の制定に向けたハードルを考え、地方計画法を単独で立案し、都市計画法を改正することをめざして、1946(昭和21)年7月29日には「地方計画法案及び都市計画改正法案準備委員会」が設置された。ここで、本格的な都市の制度を議論することとされる。この準備委員会には、建築行政の担当者も参加しており、後に建築基準法を検討するメンバーも含まれている。

準備委員会では、都市計画法の改正理由が整理され、その一つに市街地建築物法との関係整理が明確に位置付けられる。こうして、集団規定の位置付けが議論されることになったのだが、都市計画行政の積極的な法案作成が、建築制度に対しても大きな影響を与えることから、対案として抜本的な建築法の改正案検討がはじめられる。こうした経緯でまとめられることとなったのが、建築基準法の参考資料となる建築法草案であった。

一連のやり取りを見る限り、都市計画行政は都市間の調整を行える仕組みをつくるのが優先と結論づけられ、実態規定である建築法から都市形成をめざす、とした制度の役割分担が明確化されていったといえる。実際に、都市計画行政の提案は施設計画法素

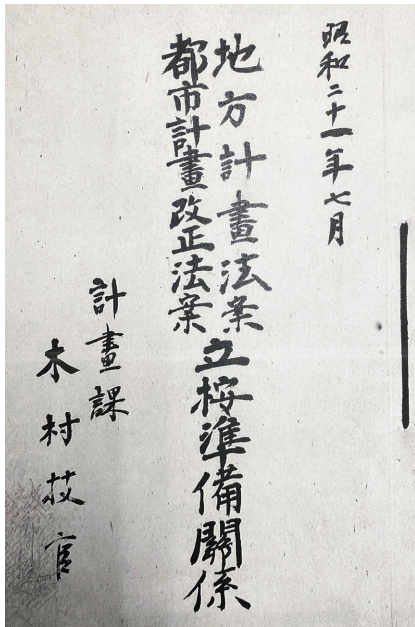


図1 地方計画法案 都市計画法改正法案立案準備資料

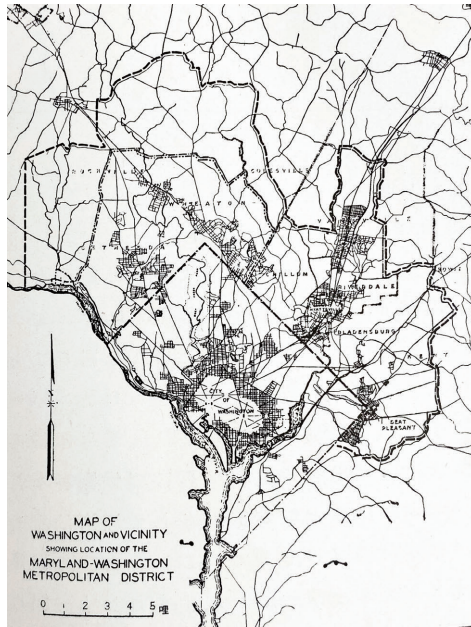


図2 ロンドン地方計画区域図(出典…内務省計画局、地方計画資料)

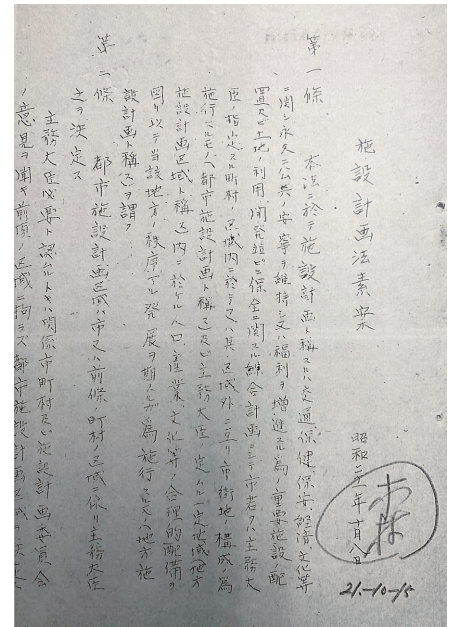


図4 施設計画法素案

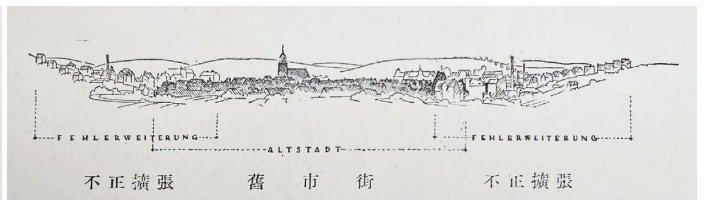
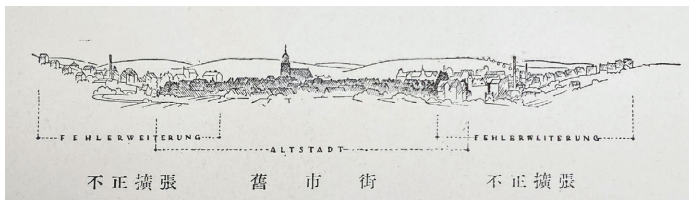


図3(2点とも) ノルトハウゼンにおける市街地拡張(出典…内務省計画局、地方計画資料2)

案として図4、「都市」や「地方」といった名称も使用せず、トーンダウンした案となっていく。具体的な内容をも、市街地建築物法の規制内容が、都市計画関連法と分離したまま運用していくことが示されている。こうした法案の変化からみても、地方計画法の立案が難しく、用途地域など、戦前の運用実態から規定を組み替える提案に対して建築行政から強い反対があったのであろう。このように、建築行政・都市計画行政が相互にアイデアを出し合い、綱引きを行いながら、戦後の法案検討が進められていく[表1]。

## 建築法草案の発想

当時の建築行政は、そもそも市街地を対象としていた建築法を発展させようとしており、現在の全国一律に建築基準を求めるものとは発想が違っていた。一方で、建築行政の当初の改正案では、都市計画区域内の地域・地区を対象とした集団的な規制を具体化し、構造・設備といった個々の建築規制についても都市計画区域の内外若しくは用途に応じて規定すると示している。これは、単体規定の対象範囲を広げることをめざしており、都市計画区域との関係を意識しつつも、集団・単体双方からの規制強化が掲げられたことを意味した。

建築行政が提案した具体的な内容に目を向ければ、用途規制については従来の一般地域と専用地区を基本として、新たな地区の追加と特別地区を設けることで、多様なエリア形成を実現する方法

が提案されている[表2]。高度地区・美観地区といった従来の形態規制を担う地区の必要性も示されており、建築規制といった限られた方法論ではあるが、多様な枠組みを用意することで、発展的な都市構築をめざす提案となっている。他にも、建築線制度の変更提案、

表1 終戦から建築基準法制定に至る主な建築・都市計画法案

日付	建築法・建築基準法	都市計画法
1945年10月1日		都市計画法改正案
1945年10月20日		地方計画法及都市計画法案
1946年2月15日	市街地建築物法中改正法案	
1946年4月24日		都市計画法案
1946年6月4日		都市計画法中改正要綱
1946年7月29日		地方計画法案及び都市計画法改正法案準備委員会設置
1946年9月2日	市街地建築物法改正案要綱	
1946年10月7日	建築法要綱試案	
1946年10月8日		施設計画法素案
1946年10月9日	建築法規調査委員会設置	
1946年11月8日	特別委員会案	
1946年10月9日	凍結委員会決定案	
1946年12月8日	建築法要綱	
1946年1月4日	建築法草案	
1947年8月10日		宅地法草案附都市計画法を改正する法律案
1949年8月	建築基準法要綱案	
1949年9月14日	建築基準法草案(建築指導課)	
1949年9月26日	建築基準法草案(建築指導課)	
1949年10月	建築基準法草案(住宅局)	
1949年12月	建築基準法草案(住宅局)	
1950年1月	建築基準法案(文書課)	
1950年3月	建築基準法案 ※ 閣議通過案	
1950年4月27日	建築基準法案 ※ 制定法と同じ	

表2 建築法草案の検討過程における地域・地区の変遷

	市街地建築物法		市街地建築物法中改正法案		市街地建築物法改正案要綱		建築法要綱試案		建築法案要綱	
	1938年改正		1946年2月		1946年9月		1946年10月		1946年12月8日	
	地域	地区	地域	地区	用途地域	用途地区	地域及び特別地区		地域・特別用途地域	
住居	住居地域	住居専用地区	住居地域	店舗地区※2	住居地域	住居専用地区 集合住宅地区※3 菜園住宅地区※3	甲種住居地域 乙種住居地域		甲種住居地域 乙種住居地域	
商業	商業地域	〈記述なし〉	商業地域	商業専用地区	商業地域	商業専用地区	甲種商業地域 乙種商業地域		甲種商業地域 乙種商業地域	
工業	工業地域	工業専用地区 特別地区※1	工業地域	工業専用地区	工業地域	工業専用地区 軽工業地区 特別工業地区	甲種工業地域 乙種工業地域		甲種工業地域 乙種工業地域	
港湾	〈記述なし〉		〈記述なし〉		〈記述なし〉		港湾地域		—	
未指定	未指定地		〈記述なし〉		〈記述なし〉		〈記述なし〉		〈記述なし〉	
緑地	〈記述なし〉		緑地地域		緑地地域		無指定地域		緑地地域※5	
無指定	〈記述なし〉		〈記述なし〉		〈記述なし〉※4				無指定地域	
特別	〈記述なし〉※1		特別地区	〈記述なし〉	特別地区	港湾地区 公館地区 文教地区 体育地区 慰楽地区 保健地区 その他の特別地区	特別地区	公館地区 文教地区 慰楽地区 特別工業地区 倉庫地区 美観地区	特別用途 地域	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 その他の 特別用途地域
その他	防火地区 高度地区		防火地区		防火地区 高度地区		防火地域 容積地区		防火地区 高度地区	

※1 市街地建築物法では実態として工業地域内に特別地区を許容している。

※2 店舗地区が住居地域内の地区であると明記されていないが、同時期の土地利用計画の検討等、店舗地区が住居地域内に含まれる想定がなされていることから住居地域内の地区としている。

※3 集合住宅地区、菜園住宅地区は用途地区とは別に住居地域内に指定できるものとされている。

※4 特定の地域の名称は付けられていないが、用途地域指定のない区域で、急激な市街化を促す用途については、建築に際して行政官庁の許可が必要としている。

※5 特別都市計画法において規定。

特殊建築物の位置指定、現行の災害危険区域にあたる住居禁止区域の明確化、建築協定、組合等の特別規約、建築委員会の設置提案といった建築単体に限らない規定がアイデアとして盛り込まれていった。また、構造・設備や施工管理についても徹底することが重要と位置付けられ、建築の設計・工事・監督の資格化を実現することで、建設行為や体制を強化することもめざされている。こうしてみると、積極的な提案と評価された当時の法案は、現在までに実現され、当たり前の内容となっているものも少なくないことに気づく。

その後、検討が重ねられ、建築法案は「建築法要綱試案」として、建築の総合法案としてまとめられることとなった。この案ではさらに、防火地域における建築の共同化・事業化が提案され、従来の規制主体の建築法規に収まらない内容が含まれることになる。また、用途地域を甲種・乙種として既成市街地と新市街地で分けること、用途地域の指定のない範囲に無指定地域を設定できるようにするなど、よりアイデアを詰め込んだものへと変化している。これは、都市計画行政が改正しようとした領域に踏み込んだ提案と評価でき、当時の建築行政の積極的な姿勢が窺い知れる。

## 建築法規調査委員会での議論

都市計画行政からの提案を背景に従来制度を大きく転換するアイデアとして、建築法要綱試案が作成されたのだが、建築行政はこの案を叩き台として、有識者を含めた「建築法規調査委員会」でさら

に議論を行うこととした。これは、法制化に向け都市計画の検討よりも具体的な段階まで進んだことを意味した。建築法規調査委員会の委員長に就いたのは市街地建築物法制定にも携わった笠原敏郎で、委員も建築行政を先導してきた官僚、建築・都市計画の学識者が揃う体制であった。なお、第2回委員会には地方計画法の立案、都市計画法の改正検討を進めていた国土局計画課の八嶋三郎も加わっている。この委員会において、新たな建築法の原案作成に向けた集中的な議論と修正作業が進められることとなる。

委員会では、市街地建築物法から大規模な改正となることから、法の位置づけ・根拠、改正の意図が問われている。中でも、形態規制をはじめとした基準のあり方については再検討が求められるなど、必ずしも肯定的な見解だけではなかった。一方で、無指定地域や特別地区といった計画的・段階的なゾーニングを含んだ新たな用途地域区分、都市整備と位置づけられる防火建築事業【写真1】、建築制限区域や建築規約、建築士の資格化といった提案については理解が示され、その内容・意図を明確化させるための修正が行われる。これは、市街地を対象とする建築法において、都市外周部のコントロールを行うことが可能と結論づけられるとともに、建築事業を含む総合法とすることも適切と判断されたことを意味した。

この委員会では、単体規定の討議を通じて、建築法規内に基準を示す意味も議論されている。基準について最低限を示すのか、好ましいものを求めるのか、という2つの考えから意見が交わされたのだが、法として求める範囲として最低限を示すべきとの意向が強く示され議論は収束する。ここで、建築基準法の主眼と言える、建築法

における制限の意味が明確化されることとなった。

修正作業は、単体規定ではなく、不明瞭との指摘がなされた無指定地域や特別地区、必要性が議論された丙種防火地域の区分など、ゾーニングに関係するものが多かった。特に無指定地域が緑地地域と区域を分けること、特別地区が用途地域の範囲であることが結論付けられるなど、指定根拠や制度の枠組みが明確化されている。こうした具体化に向けた作業は、土地利用コントロールの大部分が、建築法の改正で実現可能であることをはっきりとさせるものでもあった。

こうした議論に加えて、特別地区が用途を基本に区域を考えた判断から「景観」を章立てることが必要と判断されている[写真2]。また、「防火建築事業」についても一団の防火建築完成に向けた事業法として具体的にまとめ直され、建築事業の領域を含んだ積極的な法規であることが明確化されていった。

形態規制については根本的な見直しが進められ、建蔽・容積の規制を緩和する一方で、高さの制限を厳しくする対応がとられ、斜線制限の考えについては簡略化を狙った原案を従来の枠組みを強化するよう結論付けるなど、委員会の影響力は大きかった。単体規定についても特に重要な基準のみを法文に残すと判断しているように、建築法規内の基準設定に対して現実的かつ慎重な姿勢が示される。こうした経過を経て、建築基準法の参考資料、建築法草案が完成した。

## 結び

ここまでみてきたように、戦後の建築法は都市計画の改正議論に刺激され検討がはじめられることとなった。中でも、ゾーニング手法をどちらの法律に設定し、運用を行うか、といった点で双方から提案が行われることとなった。そのため、建築法の改正案も集団規定を中心に検討がはじめられ、都市周辺部の規制手法など、現在の線引き制度や地域地区、用途地域を総合的に設定することが発想された。加えて、建築に関する事業法を含むといった大胆な法案へと移行していく。一方で、単体規定についても強化をめざしつつ具体化な記述方法を模索し、建築行為の資格化など、建築を造るための規範を含むことが必要であるとの認識が共有され、検討過程では最低限とする現実的な基準を求めることが妥当と結論づけられることにもなった。

こうした提案は、当時の有識者による議論をみても必要な改正点であると判断されており、実際に、建築基準法や耐火建築促進法の制定、都市計画法の改正などいくつかの法律に別れて段階的に成立して現代に至っている。

以上のような、都市と建築を巡る制度分担の議論が建築基準法の前段として行われていたのである。



写真1 戦後に整備された防火建築帯（沼津市）



写真2 現代の景観計画策定地域の風景（建築法草案においても現代の景観計画と同レベルの規定が検討されていた）

ふじが・まさと

1985年広島市生まれ。明治大学大学院理工学研究科修了。博士(学術)。明治大学建築学科助手などを経て現職。主な著書に『建築法制の制度展開の検証と再構築への展望』（技報堂出版）、『都市計画の構造転換』（鹿島出版会）、『日本近代建築法制の100年』（日本建築センター）

## 自習型認定研修の設問

### 設問 1

終戦直後に都市計画法の改正と合わせて考えられた事項はどれか。

- a. 地方計画
- b. 国土計画
- c. 広域地域計画

### 設問 2

建築法規調査委員会の検討後に建築法案に新たに章立てられた項目はどれか。

- a. 防火地域
- b. 建築士
- c. 景観



認定教材の設問への回答は、CPD 情報システムのページ <https://jaeic-cpd.jp/> にアクセスのうえ、お願い致します。  
※不正解の場合は、単位に登録できない場合があります。  
※自習型教材の選択欄における会誌『建築士』選択項目は、平成28年1月より建築士会会員のみの表示項目になります。