
東北芸術工科大学 紀要

BULLETIN OF
TOHOKU UNIVERSITY
OF ART & DESIGN

第24号 2017年3月

近代法令運用と街並み形成
— 不燃化と中高層化の歩み —

相羽 康郎 | Yasuo AIBA

近代法令運用と街並み形成

— 不燃化と中高層化の歩み—

相羽 康郎 | Yasuo AIBA

The townscape has been created with complexed factors as regulations, cords, building system, life style, and so on. Although the traditional townscape has maintained almost the same conditions with those factors, an incident of traffic modernization has taken place which provided the road-widening and the changing townscape rebuilt along the road. In the process of modernization fire-protect and middle rise buildings have appeared which were affected by new regulations based on City Planning Law and Building Standard Law established in 1919 those have performed important roles at that time.

This article aims at surveying regulations to clarify the influence of modern rules if they had achieved the objectives to reconstruct townscape from pre-modern wooden low-rise one to a fire-protecting middle-rise townscape.

1. はじめに

街並みの形成は個々の建設主体が勝手に実現できる類のことではない。施主、計画・建設に関わる主体の街並み形成に向けた合意、合理的な材料供給体制を含む集団的な計画・建設システムの運用が必要である。競いあい協調しあって、揃いを持った隣同士の連続的なつながりが街並み景観として出現する。江戸時代に形成された街並みは大火などを経ても継承してきたけれども、都市の近代化特に交通手段の近代化に伴って、街路の拡幅、新設等を体系的に実現する必要が生じた。都市のインフラ整備を公共事業として実施するために、新たな法令が必要となる。街並み形成は民間建設の領域とされて公的事業の関わりは大きくなかったが、近代化を実現するために不燃化等の目標を定めて、建物に関する法令を定め運用するようになった。伝統的な街並み形成は大工組織や民間の慣習の伝承によるところが大きく、近代化以降も街並みおよびその形成は、伝統的に継承されてきた。市区改正、都市計画法等により、本来は街並み形成の新たな仕組みが必要であったが、近代化を推進するインフラ整備主導で事業が進行し、事業遂行にあたって特に街並みに関する取り決めは出現しなかった。

近代化された街並みの要件として、不燃化、中高層化に着目したい。前者は江戸時代から都市づくりの目標とされてきたが、後者は明治期末期にRC造が出現するまで本格的な実現は困難であった。1919年に都市計画法と市街地建築物法が制定され、防火地区での不燃化が新築建物については定められたが、本格的なRC造の中層の街並みは戦前までにほとんど形成されなかった。両法およびその運

用のもとで中高層化が推進されなかった点を含めて、戦前までの法令運用と街並みの関係について明らかにするのが、本論の目的である。

2. 銀座煉瓦街建設 1872

近代都市計画の最初の事例が、銀座煉瓦街の建設であり、銀座大火後に明治政府が、防火を実現するのみでなく、外観上も近代的な都市建設を目指した。町家の連続する伝統的な街並みでなく、西欧風の煉瓦造の外観にする意図があった。その決定は大火から数日以内に、井上、大隈らによってなされた¹。

一方、民意とかけ離れた近代化という負の側面も併せ持った。防火目的の土蔵は江戸時代から個別に建設されてきたしそれを連続させて防火帯とする計画概念はすでに存在していた。伝統的な土蔵による不燃化ではなく、まだ煉瓦生産施設のない状態から、一挙に近代的な西欧風の街並みとすることを目標としたのは、外国の目を意識した近代化プロパガンダの発想といってよい。衣食ならばともかく、最もお金のかかるしかもその後長期にわたる環境を手に入れる住の分野において、一般市民はこの計画を受容できなかった。外観が新聞紙上で好評を博しても、居住上悪評の立った煉瓦造りの街並みがやっと入居者で埋まる頃には、建設当初の英国ジョージアン様式の街並みの表層を、和風の飾り付けが覆い、1階コロネード上の2階テラスやコロネードでさえ増築されて、外観はすっかり和風テイストになっていた。

商売方式も、平面図からは座敷に靴脱ぎをして入るよう²、この座売り方式から土足のまま入れる陳列販売方式店舗への変化は市区改正後³であった。

3. 東京防火令 1881

1881(M14)年の東京防火令は、不燃化を推進する極めて優れた近代的な計画事業であった。さらに開かれた議論と資金計画の配慮も行われ、現代的な方法論を備えてさえた。

(1) 松田道之の卓越した実施方針

松田道之府知事が発令した防火路線と屋上制限は、都市の防火性能の向上にとって有益な計画であったうえ、その用意周到な計画により、任期中に亡くなった松田府知事の次期芳川府知事の時代にすべて実現されたことは、法制度による近代都市計画事業として評価できる。連続的な土蔵の街並みの意匠は近代的といい難いが、事業自体は近代的な法制度の運用をして卓越している。

この方法は近代的な条件を備えており、その後も踏襲された方法であるけれども、見えない仕組みの部分が、他の事例では不適合を起こして、全部を実現することはできなかった。府令が実現した裏には合理的な理由がある。例外なく適用することを目指した方法論が適切であり、動機づけに関しても当時の新聞を活用した、資金力に問題のある世帯には積み立てを行わせた措置が、当時の東京の経済力と適応的であったと考えられる。

(2) 富山県令と長野県令

富山県令と長野県令は、防火方策に関して先進的に東京防火令を取り入れており、脚注文献4に基づいてその比較をした⁴。ただし文献4の表2にまとめられている内容は、東京府令が防火路線の外壁の耐火と指定区域全体の屋上制限を峻別して適用地域を分けていたのに対応しておらず、また両県令とも両者を区別せずに外壁と屋根の制限をまとめている点についてはさらなる確認が必要と考えられる。さらに富山県令については、脚注文献5に詳細が記述されているのを参照している⁵。

富山市大火直後の富山県令1887(M20)年第48号の対象は富山市街と隣接する村の家屋・土蔵・納屋で、屋根の火防制限規則、同年第70号は県内ほぼ全域の家屋連接地を対象とした、罰則規定のない、しかし建築の新築等の届け出などを体系的に簡潔に定めた家屋建築規則であった。

7年後1894(M27)年には、第1の県令1887第48号を廃止し、県令第54号で罰金規則を盛り込んだ火防制限規則を、新たに富山市・高岡市・伏木町内の新築・改造建物に対し、屋根の不燃化と外壁の不燃化について、柱を被覆する土厚さを示さないまま定めている。

長野県令1888(M21)年は1月4日の長野県松本市大

火の直後(1月11日)に発令されており県内主要都市市街指定地域の新築・改造建物に対し、屋根の耐火、外壁の耐火被覆土厚1.5寸としている。松本市大火跡はすべてが新築で令が適用され、松本市中町では土蔵造りの街並みが出現し現代に継承している。川越では自発的に大火後競い合って土蔵造りの街並みが形成されたが、松本市では県令がきっかけとなって建設が進んだ可能性は高い。とはいえ中町沿道に集中して残存している土蔵造の街並み以外、他の指定範囲では殆ど残存してない。そして長野県は、法令の防火規定が厳しすぎるとの陳情を受けて数年(1890(M23)年)で県令を廃止している。

富山県では1898(M31)年に第2の県令1894第54号を廃止して第1の県令1887第70号家屋建築規則に、屋根の火防制限を付加して罰金刑なしで定めたが、翌1899(M32)年、富山市であった約4700戸を全焼する大火後1か月も経たない時期に、市街地と接続する村を対象とした第3の県令1899第51号建築制限規則を発令している。建築の新築・改造にあたっての手続きや敷地・建物構造等全般事項1~12条と附則13~16条からなった、建物に関する制限を簡潔に押さえた重要な県令である。

第2条では落成時の所轄警察署への届け出と認可を定め、「防火上耐え得べき構造と認むるときは仮に使用せしむることある可し」と防火上に重点を置いた、しかし罰則とまではいいがたい表現をしている。

第3条の敷地・建物構造に関する第4項では、対象を富山市・高岡市・伏木町内の指定路線に面する新築・改造建物に限定し、土蔵造前提で、柱外の土厚を3寸、開口部の不燃戸とその密閉を「し得るよう装置すべし」と定めている。

発令翌年には高岡市の6割を焼失した大火が発生しその後山町筋では、連続する土蔵造りの街並みが出現し現在まで継承されて、重要伝統的建造物群保存地区になっている。また現在は伝建地区からはずれるが山町筋東側を南に折れた守山町の古写真には、連続する土蔵造の街並みが見える。しかし指定路線の大火エリアはすべて防火仕様の土蔵造新築が必要であったにもかかわらず、度重なる陳情により、対象となっていた指定の繁華街範囲を狭め、規制内容を緩める措置が採られた⁶。

富山県、長野県の両県令が示唆しているのは、法令適用のあり方が現代の建築基準法とはかなり様相を異にし、建築士もいない中で、例外なく平等に適用となる要件を欠

き、法令順守における民度と法令運用とのギャップが存在していた点である。

多くの点で東京府令と形式は揃えてあるけれども、長野県令は罰則規定を府令同様に取り壊しとし、富山県令第1では設けず、第2,3の富山県令では設けてあるものの罰金としている。長野県、富山県第2,3の県令は新築、改造家屋を対象とする法令である点で、東京府令と異なり、漸進的に実行可能と想定できた。しかし大火によって焼失した地区では、蓄えもなく準備のできていなかった施主が突然新築を必要とし、しかも防火上厳しい措置となる土壁、瓦屋根を罰則付きで強制されたため、実現には困難が伴った。関東大震災後でも同様の事態のため、法令を状況に合わせて度々発令し、民意にそった復興に努めざるを得なかった。

(3) 防火路線と屋上制限

1881(明治14)年2月東京府布達甲第27号は、既存の家屋も対象とし、日本橋通りや運河沿いの防火路線と、直前にあった大火後のエリアを含む都心4区のほとんどという広範囲に屋上制限(基本的に瓦葺き)を課す計画・事業であった。まず調査をしてまた、手続きでは厳しく検査を行うなど、東京府は、幹線の防火構造、地区全体の屋根制限を2期に分けて最終的には7年後までに、防火路線の家屋約4700棟の不燃化(土蔵造)、屋上制限の既存家屋約3万棟について実現した。その後の大火発生を食い止めた偉大な事業であった⁷。さらには、計画内容を新聞広告し、広く意見を求め、築港論に傾いていたマスコミを、一気に防火計画へ方向転換させることにも成功した。その中心で活躍した松田道之は、大隈重信の設けた火災保険制度の仕組みの研究会メンバーにも入っている(1879-1881)⁸。

松田は実現方策に関して造詣が深く、例外なく法の下で平等に実施させるように導けたと考えられる。特に各戸の建設資金計画に関して何度か国に提起するも受け入れられず、最終的には積み立ての制度を郵便局に担わせることで、必要資金を最大5年間で積み立てるように毎月の額を各々で計算し、満期後にそれを使って実施させるという実施方策をひねり出した⁹。

(4) 仮建築と本建築

東京府布達甲第27号のなかで、近代化に関する要件ともかかわる重要な点は、板屋根の仮建築に関しても、取り壊すか、改造するかを第4条第3に、「火事等に罹り仮家作を設けるものは、罹災後1ヶ年限り改修すべし」と定めていることである。つまり大火間もないエリアを含んでいるため、仮建築が建っていた状況下で、資力のある者は本建築を別途建設して仮建築を取り壊すことができ、そうでないものは仮建築を改築して瓦葺きつまりは本建築にすることもできたと見る事が可能である。屋根を瓦葺きにすることが決められているのだから、その荷重に耐えられるように梁および柱を補強し、さらに必要があれば増築して瓦屋根の本建築にできる。

災害直後の仮建築を公的に供給する方法がまだ確立されているはずもなく、自主的に仮設の程度を定めて、本建築に補強するつもりか、本建築までの仮の建築として本建築後に取り壊すかは、被災者である各施主の意向によることとなる。あるいは取り壊すつもりであった建築が、経済状況の変化によって本建築に改造されることもあり得る。このように融通無碍な方法論が当時存在した。今日から見れば曖昧で不明確な建築として排除される概念とされかねないけれども、むしろこの方法を現代的に活用することの方が意義深いのではないか。

4. 市区改正 1888

近代化に向けた都市計画事業・制度として重要なのは、市区改正である。大正時代ないしは昭和前期まで、日本の都市景観は伝統的な町家が揃って連続する街並みによって構成されていた。この街並みが変わるのは、道路の拡幅によるところが大きい。まず市区改正事業を明治時代後期に東京市が実施し、これに続いて大阪、名古屋、横浜、京都、福岡、仙台などが実施に向かった。

(1) 東京の市区改正における議論¹⁰

市区改正事業における議論のなかで、松田府知事の次の芳川顕正府知事が主唱した広幅員道路に、ブルバール等パリの美観を脚色した山崎直胤(内務大書記官)の構想は、現実の街並みとして実現することはなかった。壮麗な

街並みの観念は論じられ賛同は得ても、実現計画を目指した議論で現実化していくなかで、道路・橋梁、広場・公園、劇場へと施設化し、僅かに払い下げ地での一丁倫敦三菱村の形成と官庁街計画に中高層化への端緒を見いだすのみであった。

中高層化は特に実現のめどもなく市区改正事業は完了した。しかし計画論として新聞紙上などで中高層に関する議論が取り上げられ、しかも細民の居住立地(特に橋本町)のあり方に関わっていた¹¹。細民を中央市区から放擲し、市区外に分散させる、ないしは集団移転させるなどの案と、中央市区内の4,5階に細民を居住させる提案と関係がある。3階までを一般市民の営業と居住の領域とし、不便な中高層部に細民居住という住棟内の住み分けおよび中央市区内での共住論であった。しかしもとより民間市場任せで実現できるはずもなかった。公的な措置によって実現するにも、日本の推し進めてきた産業を優先する近代化の論理と共住論はかけ離れていた。

さらに、煉瓦街による西欧風の街並み形成提案なども審議会で議論されたが、芳川顕正は道路・河川を先として、家屋・上下水はその後に整備する現実的な順番を重視した方針を打ち出した。

(2) 市区改正条例と事業

首都東京から実施された国家的な事業であるとともに、東京が近代都市となるにあたって、必要不可欠の道路体系、上下水道、公共交通(馬車、電車)に関わる大事業であり、近代都市計画制度へと連なっている。街並みがこれによってどう変化したかについては、過去の紀要でも論じた通り¹²、例えば日本橋通りは10間幅を15間幅に拡大するのに、西側のみ5間拡幅したため、東側に黒壁の土蔵造りの街並みがそのまま残り、西側に三越の威容を誇るビルディングや洋風の建物に土蔵造が混じりあった百鬼夜行と評されるものになった。

不燃化については、松田府知事の大きな業績に寄りかかって、その後大きな計画には発展していない¹³。

民間建築は、町家か土蔵の街並み形成を専らとしており、RC造ビルを中心にした不燃中高層化が連続したのは日本橋周辺のごく一部に留まった。

5. 函館 1921 大火復興

1912(M45)に大谷派本願寺別院がRC造の嚆矢として市内で着工された。これがその後の大火で燃え残った経験を踏まえて、RC造への信頼が広まった。函館には煉瓦造、石造、土蔵造、和洋折衷下見板張り建築など多様な建築があったなかで、最も信頼に足る構造である証拠を見つけた。そのため1921(T10)年の大火の後、すぐに地元の経済界、市役所、建築家などがRC造の普及活動を始め、防火路線計画を推進する立場の函館市も、木造建設費とRC造の見積もり額の差額の半額補助を打ち出した。建設業者はRC造の価格設定を市の見積もりの1.5倍などと主張し、不燃化の難航が予想されたなかで、若き建築家が市の見積もり額内で建設できる独自のRCブロック造を提案して、これを利用する市民が現れた。こうして、RCとRCブロック造の中高層の街並みが大火後数年で出現した¹⁴。

6. 都市計画法と市街地建築物法1919

基本的に市区改正事業が下敷きとなって、重要施設に関する自治体をまたぐ都市計画法が定められ、建物に関する各県等の県令による建物制限が市街地建築物法(以後は物法)によって全国統一の決まりとなった。

(1) 都市計画道路と不燃化

不燃化を目的として都市計画で甲種防火地区と乙種防火地区が定められ、物法の施行令で詳しく制限が決められた。

木造は物法により当初3階以下と規定された後、1924(T13)の改正で、木造の制限高さ42尺、軒高30尺が定められた。

地方の目抜き通りの乙種防火地区では、新築時に木構造でよいが外壁をモルタルなどの不燃材で覆わなければならなかった。甲種防火地区では外壁を耐火とし、階数、規模が大きい(4階以上、建坪100坪以上で3階以上、建坪200坪以上で2階以上)場合は、非木造(柱・床・階段の耐火構造)でなければならなかった。

江戸末期1867年、江戸幕府の3階建てを禁止する制

限から解放され、築地ホテルなど和洋折衷のかなり高さのある建築がまた、大正期頃には3階建ての木造町家も、珍しくないくらい登場し、揃いの3階建ての街並みが花街をはじめ全国で出現した。しかし道路拡幅などの時に、一斉に建つとしたら2階までの町家か、土蔵造の街並みが一般的であった。

都市計画法のもと、やがて全国の都市でも都市計画が実施され、広幅員道路の建設等が進むこととなった。

目抜き通りこそ、百貨店や銀行、保険会社などの不燃化ビルが点在しても、小規模な敷地では、目抜き通りの四角いコンクリートの建物を模倣したような四角く平滑な壁面の前面を持つ近代町家が表通りに、街区の内部に町家や簡易木造の建物が出現した。

広幅員の道路が建設された両側に低層の町家や土蔵が建ち並ぶ風景は、必ずしも目標とする近代的な都市の姿とはいいいえ難かった。しかし、都市計画法にも物法にも街並み形成に関わる規定は見当たらず、都市計画法に美観地区を定めることができるとした規定があるだけだった。

とはいえ、1919年の都市計画法および市街地建築物法の成立が、街並み形成ないしその崩壊に果たした影響を吟味する必要がある。町家や蔵といった伝統的な建造物に替わって街並みを構成する建物のプロトタイプが出現すれば、新たな街並み形成を誘導できたはずだった。

(2) 町家の近代化

物法の規定によって防火地区で、伝統的な木造漆喰ないし板壁の町家は建てることができなくなった。

地方都市の繁華街は乙種防火地区が多かったので、こうした地区では木造町家にモルタル被覆をするプロトタイプが物法に適っていたが、古写真等では見かけない。

道路拡幅時に新築する場合、乙種防火地区では、外壁をモルタル被覆等の準耐火仕様にする必要がでてくる。ただし物法で当時、曳家は新築扱いでなかったと考えられるので、曳家ならば伝統的な町家のまま使える。

したがって、防火仕様で建て替える場合は、伝統的な町家をモルタルで被覆した建物よりも、本格的なRC造中層デパートや、当時建設し始められた近代的な四角いビルを模したと想定される、平滑な正面を持った近代的なモルタル被覆の建物を選ばれたと考えられる。法的には外壁すべてが被覆される必要がある。

また、看板建築と呼ばれる四角く平滑な正面部分を看板のように建ち上げる建物も出現した。看板建築は近代化した建物をお手軽に実現できる方法として、乙種防火地区でない場所で、防火仕様のない町家に平滑な四角くした前面部分をくっつけたタイプが増加していったと考えられる。この点に関して大変興味深い事例が岡山市の五福通りである。

(3) 岡山市の五福通り¹⁵

昭和初期に地元がバス(現在より小型)をこの通りを通す要望をし、そのため自主的に道路拡幅を図った際に、沿道の地権者が軒切りをして、伝統的建造物のまま対処した家屋と、その前面を四角い箱状の洋風意匠とした家屋が隣り合ってそれぞれ存在している。軒切であれば屋根ないし1階壁面を後退させる工事で済む一方、前面を軒の出のない平滑な洋風に改築すれば軒のない分で容易に道路拡幅の部分を確認できる。物法の防火規定に合わせているのか、前面をモルタルで覆われた小さな奥行き四角い平滑なファサードとしている。ここで乙種防火仕様としているのが、物法の制約があったためか、自主的に行ったのかは不明である。その後ろ側は軒切町家と何ら変わらない。屋根を軒切した町家は、木造の瓦葺き町家のままである。現在商業地域の指定であり、当時も商業地域の乙種防火地区であった可能性は高いけれども、その場合洋風に改造した前面部分のみを防火仕様としていることは、当時どう扱われたのであろうか。乙種防火地区でない場合は、洋風意匠に見せたくて看板建築に改造したということになる。

(4) 乙種防火地区の街並み

都市計画による道路拡幅に際して、伝統的な町家や土蔵を選択するだけでなく、近代的な前面を選択する傾向が強まってきた。その要因は、本格的なRC中高層ビルが建ち始め、生活も近代化されてきたためと考えられる。伝統的な外観か近代的な外観かの選択が、乙種防火地区で新築時に問われることになった。

前者の場合、曳家や減築で対応すれば、新築に伴う外壁の準耐火仕様を行う必要はないと想定される。乙種防火地区に必要な準耐火仕様と認められる伝統的な土蔵造に新築することも、移転補償によっては困難でないかも知れ

ない。しかし明治中期以降防火仕様として急速に普及してきた土蔵造りは、物法においては煉瓦造、石造が耐火仕様と認められたのに対して、土蔵造は準耐火仕様になったうえ、関東大震災以降その防火機能の信頼が大きく崩れてしまった。

後者の場合、町家を取り壊して本格的にRC4階以上の建物を目指すか、3階建てまで(1924改正で軒高30尺未満)の木造モルタルなら建設できる。建物平面は町家に依りながらも、平滑な立面の近代的な四角い外観のモダンな形態を選択することができる。

したがって、道路の拡幅と物法の乙種防火地区によって求められる対応は、伝統志向の場合、木造の漆喰壁や板壁の伝統的町家を新築することはできず、土蔵造を新築するか、曳家か減築を選択する他ない。近代志向の場合、経済力があればRC造となるが一般的には木造2階建てのモルタル近代町家を建設することになる。

拡幅時に移転補償がどの程度だったかは知る由もないが、広幅員道路の都市計画の目標として中高層化を推進する方針が明確にされていたら、誘導措置として補償以外に中高層補助金ないし融資制度が、RCの本格的な街並み形成を推進した可能性も考えられる。

7. 震災後の帝都復興事業

1923(T12)年9月の関東大震災直後に、まず物法適用を除外する措置が採られ、次いで復興計画に基づく区画整理事業が実施されて、1928(S3)年までにほぼ完成を見た。

物法が適用されない仮建築は、2階以下で屋根を不燃材で葺く規定のもとに、当初1924(T13)年2月末までに着手し、1928(S3)年8月末までに除去することが条件であった。1925(T14)年には本建設以外の処理方針として建坪50坪未満か、建築費が坪120円未満とする規定が定められた。そして、区画整理事業の換地処分告示日までに建設着手し、1933(S8)年8月末(甲種防火地区はさらに5年後)までに除却すればよいことになった。1927(S2)3月19日の内務省令第33号で、除去期限は1938(S13)年まで延長され、物法の単体規定を満たす建物は無期限に存続できることを定めた。

(1) 帝都復興に関する根本方針¹⁶

「… 政府の根本方針とする所は全般の施設を通して実質を主とし外観を従とし学理と経験とを応用し且欧米諸都市の現状を参酌して帝都の復興に資し更に都市の面目を一新して威容あるものたらしめ…」と根本方針にあり、実質を主とし外観を従とすること、帝都を威容ある外観とすることを目指す方針に、中高層化のイメージを窺うことは可能である。また「…公共の営造物道路橋梁その他国費に待ち若は之が補助を要すべきものは固より此の方針に率由すべし各個人の建築に関する援助に就いては従来民間の金融機関に依り又は新たに設立せられるべき金融機関に依ることとし亦能く此の方針に従わむことを期待す」(取り消し線原文のまま)とあり、個人の建築に関して公的事業としては行わない方針が記されている。なお不燃建築助成の金融機関に関しては、政府によるものと半民半官の建築株式会社が震災後に立ちあげられた。

その後に続く帝都復興順序において、1.罹災後の整理、2.復興事業施行区域、3.計画案作成、4.官衛、商業、工業、住居の各区域に分け適当な設備、5.交通系統を定め道路及広場、河川港湾及運河、軌道及鉄道等の計画、5、上下水道、瓦斯電気等の施設並地下埋蔵物の整理計画、6.建築物の制限は設けるが民間建築は民間各自で建築、7.経済復興のため金融機関復活改善を図り商工業の復興に関する諸施設、8.その他警備教育各種社会政策的施設、と列挙している。

(2) 不燃化中高層化について

物法の防火規定で前提とした伝統的な防火建築土蔵は、震災により信頼を失い、震災復興の広幅員道路沿道の景観としては、函館のRC中層建築が新たなプロトタイプになり得た。しかし不燃建築助成等にもかかわらず、一般に普及することはなかった。

関東大震災後の震災復興計画において、中高層化が進展しなかった原因を論うと、バラック令の存在は大きかった。防火地区の適用を免れる仮建築が、特に甲種防火地区の耐火構造規制を免れ、木造のまま現在まで残存していることがその証拠である。

不燃化を担ってきた土蔵造の街並み形成が信頼を失ったときに、中高層の不燃RC共同住宅の建設ほど時宜にか

なった再築方法はなかった。しかし残念ながら、当時の不燃建築の建設コストを含む経済状況のもと、震災復興過程の計画的誘導といった、都市計画ないしは建設行政の有効な制度手法はなかった。

惜しむらくは、函館の1921(T10)年大火後数年で実現した防火線建築の方法論である。個別の建替えて、近代的な耐火中高層化を実現した街並みであった。なぜこれが、震災復興計画に反映されなかったのか。

函館では自身の個別建物のRC化に対して、東京ではこの頃、自身の建物だけでなく貸室を作る傾向が出ており政府から坪50円の補助金(この頃の建設費は、おおよそ木造坪100円、RC造は設備を入れて坪400円ただしRC小学校で坪250円)を貰って本建築を不燃化中高層で実施したところ、1929年の不況のため賃借人がいなくて困っている人が多い状況が報告されている¹⁷。大きくない自身の個別建物としてRC化するより、将来に向けて大東京の経済的發展に見合った、利益をもたらす可能性の高い賃貸床供給を希望して、それが見込めない場合は最小限の対応を選択したと考えられる。中高層建築による住宅賃貸床供給事業は緒についたばかりで、震災復興時に大きな潮流を形成することはできなかった。

(3) 防火地区内バラックの建替え

時期をずらした古写真から、震災直後焼け野原に焼け出されたトタン板などを重ねただけのテントのような仮住まいが点々とする風景から、しばらくすると板屋根の簡易な切妻建築が叢生した風景になる(写真1)。

日本橋通りの風景が震災復興後には、震災前と同じ黒塗りの土蔵造に建て替えられている(写真2)。日本橋通りは甲種防火地区にもかかわらず、恐らく単体規定のみで無期限に存続できることを使って、仮建築として建設されたと想定される¹⁸。そうまでして焼け落ちてしまった土蔵造を並べて建設した姿は、商店街ないしは町としての取り決めや慣習の存在を想像させる。

バラック(仮建築)は、1924(T13)年8月末(当初から6か月延長)までに建設して、甲種防火地区では他より5年永い1933(S8)年8月末までに除去することを条件に物法の適用を受けずに建築できた。区画整理前に仮建築が建設された後、換地計画にしたがって仮建築は、曳家、減築、移築(分解し再び組み上げる)によって移転した¹⁹。前出文献17によ



写真1 震災後日本橋通り東側の仮建築



写真2 復興後(1933)日本橋通り東側の土蔵造

れば、23万棟の仮建築と21万棟の移転が報告されている。

巻末文献²⁰における、区画整理前後の移転計画図と1933年以降の火災保険特殊地図を子細に検討すると、区画整理前後では仮建築の多くが原形のまま位置だけ少しずらした計画で、曳家(移築もあり得る)によって新しい区画に移動する計画であったことが確認できる。

バラック除去期限後の地図では、仮建築とは異なる家屋外形が多くを占めており、本建築に建て替えられたか、増改築されたことが判明する。一方で、甲種防火地区の街区および沿道ではこれとは異なって、バラック除去期限後の地図で耐火建築とともに、区画整理後の仮建築と同じ外形の建物も多い。これらは狭小家屋が多く、移動後から5年程度仮建築のままであり、換地処分告示日までには本建築並みの新たな仮建築を建設できなかったと考えられる。物法の単体規定を満たす建物を無期限に存続させられることを定めた1927(S2)5月26日の内務省令第31号を踏まえて、今後改造をして物法の単体規定(防火地区の外壁等の耐火制約は集団規定で及ばない)を満たすように存続させるか、除去するかを判断保留していると想定される。

区画整理事業の換地処分の告示日までには建設着手が間に合った2階以下の木造で建坪50坪未満または坪120円未満であれば、仮建築として建設でき、甲種防火地区であっても物法の単体規定を満たせば、外壁を耐火壁とする等の制約なしで無期限に存続できることになったので、移動後仮建築と異なる外形であって耐火建築でない甲種防火地区内建物は、このように建設されたと想定できる。

巻末文献²¹にある建物統計(ストック数)によれば、震災後に急減した棟数が、1924(T13)には平屋を中心に急増している。これは、仮建築の着工期限を前に平屋の仮設住宅が大量に建設された結果と考えられる。また1927～28

(S2～3)年に2階建ての棟数が急増し平屋の棟数が減少しているのは、当初の仮建築除去の期限が迫って、平屋の仮建築を除去し2階建ての本建築が急増したものと考えられる。

前出文献17に、焼失地区で竣工した木造、耐火造の新築と増築棟数が年次を追って集計されており、破壊され焼失した3万棟と破壊しないが焼失した約15万棟に対して、焼失地区で木造約3万棟、耐火建築約2000棟が新築・増築された。焼失数に比べて少なすぎる理由は不明であるが、図1に木造竣工建築についてグラフ化した。図1から、バラック(仮建築)除去期限の1928(S3)年にかけて本建築が竣工数を伸ばしその後減少していること、増築数はその後も増加し続けているが平均延坪は1927(S2)をピークに減少傾向であること、新築平均延坪が30坪前後で推移し、除去期限までは減少気味の後増加していることが読み取れる。また新築数に対し増築数は約1/5であった。

これからバラック建設および除去期限に関して、民間の建築行為が律せられていた様子がうかがえる。

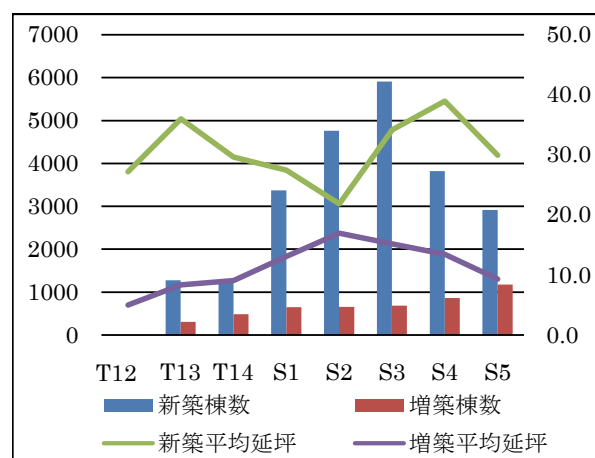


図1 焼失地区の木造竣工新築・増築棟数と平均延坪推移 (左側数字:棟数、右側数字:平均延坪)

8. 不燃化と法令運用

物法より前は煉瓦造、石造、土蔵造を同じ防火仕様としていたのを、物法では煉瓦造、石造を外壁耐火仕様、土蔵造を準耐火仕様と区別した。大火のたびに、土蔵造が焼けないで残るのは、開口部の密閉に成功した場合であることは広く知られており、そうでない場合は焼け落ちることが多かった。関東大震災後、土蔵の崩壊・延焼によって明治時代まで積極的に整備された防火帯が消失してしまい、不燃のまま残存したのはRC造の建物に限定された。土蔵造は、物法で乙種防火地区の外壁準耐火仕様とされたうえ、地震時の大火にはひとたまりもないことが明らかとなったのである。

一方、松田府知事の防火令は、中央市区相当全域に屋上制限をかけ、既存の家屋の屋根もすべて2期7年以内に不燃瓦で覆うことに成功し、この地区での大火はその後激減した。屋上制限の効果は明らかであったが、防火路線と区別した適用が長野県、富山県で明確になされていたか疑問がある。

函館大火の際、3階の防火帯RC造建物の街並みの上を火炎が通り過ぎていき、大火を食い止めることはできなかった。すなわち防火路線計画の科学的な見直しもあり得た。またコンクリートブロックなど、外壁の耐火仕様に関して、もっと柔軟な評価・規制方法もあり得た。

大火防止の目的に適いかつ実現方法も確立していたのは、屋根の不燃化であった。甲種防火地区の規制は過重な負担を建設主体に強いる状況であったから、中層防火帯造成にあたってはその効果を見極め、乙種防火仕様や別途の仕様により負担を軽減する方策が必要であったと考える。

9. 中高層化と法令運用

中高層化は個々の建物高さを3階以上とするだけでなく、中高層の揃いの街並みを目指すことである。

(1) 高層の構想議論

市区改正の議論のなかで、オスマンによるパリ改造など

の壮麗な街並みが話題にされることもあったが、戦前に中高層化を目指すことが法令の目的とされた例は見当たらない。

帝都復興の根本方針でも「都市の面目を一新して威容あるもの」と記述されたものの、当時はまだ中高層RC造等のビルが本格化する萌芽期にあって、RC造、鉄骨鉄筋コンクリート造のビルが建設され始め、近代ビルディングに向かう動向が報告されている。つまり豪華な吹き抜けを持つ百貨店から、できるだけ床面積を多く確保するために、吹き抜け空間を止めて、階高を合理的な高さにするなどの動向である²²。

(2) 木造3階のある街並み

明治以降3階以上の木造建築がかなり出現し、物法でも木造で3階までは伝統的な町家が可能であった。主要地方都市では昭和初年までに都市計画法区域は認可され物法の単体規定のみが適用された。しかし、地域認定が遅かった都市が少なくなく、集団規定の用途、防火地区等是不適用だった²³。甲府市もその例にあたり、目抜き通りでも木造3階建てのある街並みが出現した(写真3)。物法の集団規定が適用される地域認可後でも、曳家等で木造のまま外壁耐火の建物と一緒に並んでいる場合もあった(写真4)。

(3) 帝都復興事業と中高層化

震災復興土地区画整理で街区幅が2分され、さらに減歩された敷地条件によって、小規模敷地に商店と住居を構える3階建ては、甲種防火地区以外であれば、物法に則って軒高9mの木造3階建て町家として建設可能であった。しかし復興計画の街並み形成となると、共同で中層RC造を目指す必要がある。震災後設立された復興建築助成株式会社の助成による初の共同RC造の九段下ビルの実現(1927(S2)竣工 写真5)²⁴がモデルとして戦後の防火建築帯につながるものの、震災復興後、公的な防火地区建築補助規則および助成株式会社の設立にもかかわらず、不燃中高層建築は、共同住宅への需要不足もあるのか、ブームとなり得なかった。モボモガの住む原宿同潤会アパートは建設されたものの、中高層の住まいへの需要が掘り起こせていなかった。公団が戦後に設立されて中高層の



写真3 木造と非木造3階建の甲府市春日町通り(地域認可なし)



写真4 S2地域認可後の新潟市古町銀座街S8の街並み



写真5 九段下ビル1987

住まい方を一般化するまで、中高層の住まいへ民間資本や住宅供給会社に関わることは一般的でなかった。

他の主要な地方都市でも、同潤会アパートの先進的な建設事例、同潤会で最大の階数の江戸川同潤会6階建て(エレベーター付き)、原宿同潤会アパート3階建てなどをお手本とする動きは見られなかった。賃貸アパートは一般的でなくまだ、1階店舗等建物の2～3階に従業員が住み込む方式が一般的であったから、集約された中高層のアー

トメントは地方都市などでは不必要であった。産業資本による賃貸住宅供給が始まる以前の状態である都市の街並みとして、中高層化する前提条件が社会全体として存在していなかった。

とはいえ、甲種防火地区で不燃中高層化を制約とすることができていれば、かなり状況は違ったのではないかな。

甲種防火地区だけは、集団規定をはずさない措置が採られていたら、仮建築の除去をさらに延長し、権利関係の調整をして戦後の防火建築帯のように、立体長屋のRC造不燃中層ビルが実現した可能性は高い。

甲種防火地区ではRC造りに対して坪50円を補助する措置があったし、大火後は一斉に街並みを形成する機会でもあった。甲種防火地区で集団規定である外壁耐火をはずさない措置があれば、実現準備のために仮建築の除去期間をさらに延長して、積み立て等の措置も使うことで、RC造実現がより現実的になったはずである。

帝都復興後に日本橋通り東側に土蔵造の街並みが再現した。集団規定を免れ、仮建築として認められたからである。中層RC造よりも馴染みのある土蔵造を揃えた街並みを再現したのは、特別な商店街として評価に値する。ここをRC造の街並みに強制的に移行させる必要は小さいかも知れないけれども、一般的な甲種防火地区では、RC造不燃中層ビルへと、集団規定の制約をはずすことなく実行することが求められた。

主要幹線道路に中高層ビルが連続して建ち並ぶ街並み景観は、東京の帝都復興事業においてさえ、丸の内地区や官庁街を除けば見当たらなかった。

10. 計画法令の遵守について

計画法令は、事業遂行の観点から、遵法を前提に、調査統計結果を踏まえて、罰則規定の適用とのバランスを考量しながら、殆どの主体にとって可能な条件下で実施するように定めたうえで、違法者に対する罰則適用を見せながら、それが強制力となってすべての主体が実施することを理想とする。

松田府知事の東京防火令は、この理想を実現するための条件を備えていた。それは法令の中だけに留まらず、新聞を通じた機運の醸成、資金に余裕のない主体に対する

積み立ての措置、建設完了時のチェックと違反の場合の取り壊し罰則等すべての主体が違法できるように配慮を怠らなかった。これは大げさに言えば、法の下での平等を実現していることになる。

明治初期の第1の富山県令で罰則規定なしで不燃化を規定したのは、事業目標を定めたのに近い可能性があり、その後、廃止と発令を繰り返して、第2、第3の県令では罰則を罰金とした。同時期の長野県令は、松本市に現在にまで残る土蔵の街並みを残したが、厳しすぎるとの陳情によって数年で廃止された。この場合、違法した主体と、廃止になった対象地区の主体のあいだで、形式的には不平等が発生する。

(1) 不燃中層化計画実現と法令遵守

戦前都市計画法と市街地建築物法が想定した、新築に伴う漸次RC造への建替えの条件であれば違法可能性も高かった甲種防火地区の範囲を、関東大震災後の帝都復興計画で拡大した。また復興事業で一挙に耐火建築を実現することになって、範囲と時期の2つの困難が重なることとなった。このために、仮建築の除去期限を当初予定から順次繰り下げていったことは、違法の状態を保持しながら事業目的を達成するためには、やむを得ない措置となってしまう。

ただし、甲種防火地区で本建築を耐火建築とする目標を変更することは、帝都復興の根本方針にあった、「都市の面目を一新して威容あるものたらしめ」ることに関して、逆行する決定であった。

震災後の一連の内務省令等で、建物単体規定さえ満たしていれば集団規定は適用しないで仮建築を建設できたことを、甲種防火地区では認めないで、本来はRC造ビルに建て替えるために必要と判断して定めた、甲種防火地区のみ他より5年間延長する措置を戦略的に運用する必要があった。すなわち、外壁耐火の方法を、RC造に加えてRCブロック造他にまで拡大し、また計画内容に応じて柔軟に、仮建築の除去時期を延長する措置を採用して、不燃中層建築および共同建築が連続する街並みを目指すことが望ましかった。

特に狭小敷地では個別の中高層化のメリットは小さく、敷地統合等によってある程度大きな敷地とすることが、不可欠であった。しかし震災によって区画整理事業を短期

間のうちに仕上げる過程で、借家人の権利も認めて仮建築を急ぎ、曳家等で区画整理後の区画に移動した個別仮建築であるから、権利調整の時期期限を定めるのとは見合いで、仮建築の除去期限を延長する措置としてもよかった。さらに復興建築助成会社や同潤会によって共同住宅を企画建設していったなら、中高層の街並み形成事例がもっと多くの地区で出現していたに違いない。

(2) 建築法令以外の措置

最初に実施主体の実現意欲を高めるために必要な措置の準備が重要となる。マスコミなども含めた機運づくり、専門家の客観的な事実に基づく報告・講演会、こうした機運づくりが新たな目標達成に向かうためには必要不可欠であった。東京防火令では新聞紙上での自由意見の公開、記事による機運醸成など怠りなかった。

耐火建築への補助については、函館で木造とRC造の差額の半分の補助する制度、帝都復興事業において甲種防火地区で坪50円を補助する制度となっていた。

さらに帝都復興事業では、公的及び半官半民組織を立ち上げて、甲種防火地区の不燃化事業への金融措置の実行に努めた。しかしバラック令によって、甲種防火地区でも耐火壁を造らずに済む建築を叢生されてしまって、せっかくの不燃化事業は、それ以上進まなかった。これは、バラックの取り壊しというムチがなくなってしまって、差額補助、金融支援措置というアメが必要なくなってしまったためである。

次に、定めた内容を実現していることをチェックする体制の整備がある。罰則規定との連携になるので、適切に罰則が整備されている前提である。戦後建築士法が整備されるまでは、建築警察がその任にあたったので、防火規定に関わる壁厚などを目視のみで判断したのか、恐らく担当者によってチェックに不平等な対応が発生した可能性はあった。しかし松田府知事の後を受けて、東京防火令の実行を担当した警察の厳しい態度は、ムチの効果が強かった可能性も示唆している。

11. まとめ

近代化以前の伝統的建造物主体の街並み形成は、慣習のもとで実施されてきた面が大きかった。伝統的な工法のもとで、外観および構造等の共通した仕様によって建設された建物は、いわば自律的に街並みを形成していた。

都市の近代化は、近代的な交通を成り立たせるためのインフラ改造が主導した。その際の街並み形成を、不燃化、中高層化の観点から、法令運用との関係で検討した。

近代化事業は、大火直後に明治閣僚の決定した銀座煉瓦街建設から始まった。完成当初は人気がなく民意とギャップがあった。松田道之府知事が大火後に実行した東京防火令は、主要幹線を土蔵造の防火路線とし、中心市区のほとんどの範囲で屋根を不燃化する事業を、7年で完成させた優れて近代的な事業であった。

市区改正事業における議論では、都市の美観に賛同が得られたものの、都市計画施設計画として実現するのみで、街並み形成は計画の範囲に含まれなかった。また中高層化に関しての議論で、細民を市区外に移転させる案と、市区内で4.5階に居住させる案が論じられた。

都市の不燃化は、函館1921大火復興におけるRC中層の街並み事例がユニークであったものの、すぐ後の帝都復興事業には結びつかなかった。

都市計画法、市街地建築物法が1919年に定められたが、都市計画に関わる集団規定も、個別の制限であり、慣習よりも法令に従うなかで、街並み形成の論理の不在が、影響を与えることとなった。地方都市中心部は乙種防火地区が多いため、伝統木造町家の新築が乙種防火地区ではできずに、モルタル被覆の建物にする必要が出てきた。このため、伝統的な町家を選ぶ主体には、道路拡幅時等に建て替えるより、曳家等でそのままの伝統町家に住み続けることを選ぶ。建て替えるのは近代志向の主体で、当時の耐火ビルをモデルに、平滑な四角い前面を持つモルタル被覆の建物とした。乙種防火地区に限らず、前面のみを看板のように四角く平滑に、後ろは町家のままの建物が増えた。こうして街並みが多様化した。

関東大震災により、焼失した土蔵造は信頼を失い、都市の不燃化はRC造、ないし洋風モルタル意匠の方向に動き始めた。

帝都復興の根本方針に、「面目を一新して威容あるもの」とあり、中高層の姿を想起させる。実際には仮建築が、

外壁耐火の仕様なしで単体規定を満たせば本建築と認められる措置によって、甲種防火地区であっても不燃中高層化の実現がより緩まって、特に仮建築の除去期限が、他より5年永く認められていた甲種防火地区で、その措置が意味を失った。関東大震災後に登場した建物は、簡易木造切妻仮設店舗・住宅であった。その姿は無駄を省いた即物的な形態であった。仮建築として造られ本建築となった低層の建物に、百貨店、銀行や会社の高層ビルが交じる沿道景観となった。

不燃化に関しては、明治以降、煉瓦造、石造、土蔵造が、防火建築として法令に位置づけられてきた。物法では前2者が外壁耐火、土蔵造は準耐火となったうえ、関東大震災後に焼失し、RC造以外は信頼できないことが証明された。

中高層化に関しては、議論はされたものの、帝都復興事業においてさえ実現に至らなかった。震災後甲種防火地区のRC造建築補助、金融政策、半官半民の会社による誘導などにもかかわらず、文化的要因、中高層共同住宅への需要不足などの傾向が、まだ中高層化に向いていなかった。しかし、不燃化とも絡むが、バラック令を甲種防火地区では外壁耐火とすることを条件に、仮建築の取り壊し期限を、小規模土地の権利調整期間として猶予するなどの方策とすれば、もっと中高層化が進展したと考えられる。

遵法に関しては、松田道之府知事の東京防火令が卓越している。殆どの主体にとって可能となるように、防火路線と屋上制限に分けて定めたうえで、違法者に対する罰則が強制力となって、すべての主体に実現可能となるように定めている。大げさに言えば、法の下での平等を実現している。不燃中高層を実現するには、甲種防火地区で外壁耐火を遵守することと見合いで、震災後仮建築の除去時期を延長する方法で法令遵守による計画実現が見通せる。建築法令に加えて、差額補助、金融支援等、罰則と連携したチェック体制が重要である。

写真引用サイト等

写真1:青井哲人;12月10日・第1回都市発生物学研究会・田中傑氏
「関東大震災後の復興 ...」

d.hatena.ne.jp/a_aoi/20091211/1260463357

写真2:public domain;1933年の日本橋;博文館「大東京写真案内」

写真3:峡陽文庫:kaz794889.exblog.jp

写真4:新潟ふるまち Official Guide Web 新潟中心商店街(古町・本町...:http://www.niigata-furumachi.jp/

写真5:僕の近代コレクション:blog.goo.ne.jp/ryuw-1/e/d8ecc5ea2c63bd2c53f66adcdfe8951c

- 1 由利公正府知事と井上馨の自叙伝に銀座煉瓦街の提案者との記述があるが、大隈重信と井上馨の話し合いで決定されたと解釈されている(藤森照信)
- 2 「明治の東京計画」図版 図9 一等煉瓦家屋の実例平面図:藤森照信
- 3 「東京都市の明治」ちくま学芸文庫p236:初田 亨
- 4 以下の論文p213「表2 長野・東京・富山の防火令の比較」を参照した:「長野県における防火令と土蔵町家普及の関係」:小沢朝江・石丸悠介:日本建築学会計画系論文集(以下論集)647号2010年1月
- 5 「富山県における明治期の火災予防と建築制限」:初田 亨、中森 勉:論集379号:1987年9月
- 6 前文献5、およびp106 図2に、大火の範囲と変化年ごとの指定範囲が示されている
- 7 「明治の東京計画」:藤森照信:岩波現代文庫:p79-91
- 8 「火災保険の起源とその発達について ―とくにわが国について―」:森 凱雄:因みに松田道之府知事の未亡人波鶴は民間の火災保険会社を興した人物である。
- 9 前出文献2のp84
- 10 前出文献2のII.3.明治14年東京防火令に詳しい
- 11 「都市下層社会と『細民』住民論」:石塚 裕道:国連大学人間と社会の開発プログラム研究報告 / 国際連合大学編, 28) 国際連合大学, 1979
- 12 「伝統的建造物群の街並みから近代の沿道景観への変容―街並みの消失に関わる諸要因に関する考察―」:相羽康郎:東北芸術工科大学紀要No.23:2016
- 13 主要通り3路線と河岸地沿いに13路線の計16防火路線(東京防火令は22路線)、屋上制限はほぼ東京防火令1881と同じである
- 14 「大火と街並み-伝統的建造物群保存地区の街並み」:相羽康郎:東北芸術工科大学紀要No.22:2015
- 15 前出文献12でこの通りの写真を付して論じている
- 16 「帝都復興の根本方針」:国立公文書館
- 17 「復興東京の技術的観察並に建築の変遷」:警視庁建築課長北澤五郎:建築雑誌:昭和6年9月:同5月の震災講演会
- 18 着工が換地処分告示日までならば仮建築として認められ、1927(S2)3月19日内務省令第33号により、単体規定を満たしていれば仮建築除去は免れた
- 19 「関東大震災後のバラック建て替えと建築物の耐火化の停滯-1930年代の東京下町都心を対象とした実態分析-」:田中 傑:論集585号:2004年10月
- 20 「第5節 エリアスタディ」:田中 傑:1923 関東大震災報告書第3編p88-98:

- 21 「昭和前期の東京下町の町家形式とそれに対する市街地建築物法の影響(中央区を例として)」:江面嗣人:論集418号:1980年12月
- 22 前出文献17に報告されている。
- 23 以下の論文の表3に43市の地域認可日がある。「旧都市計画法及び市街地地建築物法による初期地域指定の方法に関する研究-大正期までに旧都市計画法が適用された中小都市43市を対象として-」:浅野純一郎:論集第680号:2012年10月
- 24 「コラム2復興建築助成株式会社と共同建築」:栢木まどか:1923 関東大震災報告書第3編p110-111