

建築線制度に関する研究・その2

石田 頼房* 池田 孝之** 佐藤 仁美***

要 約

この報告は『総合都市研究』第6号に発表した「建築線制度に関する研究・その1」の続報である。本稿では東京23区の中から数ヶ所の典型地区を取りあげて、建築線制度の適用過程に関しより詳細な実態調査を行なうことを目的としている。典型的地区としては、杉並区から2ヶ所、郊外地整理一般型の例と、大田区から2ヶ所、区画整理地区への補助指定の例を取りあげた。更に足立区からの例は、郊外地整理一般型積極的指定建築線のスプロール規制手法としての効果を土地区画整理と比較検討するのに便利な地区を選定した。

4章においては、これらの調査から、建築線制度運用上の教訓を引き出し、これを最近法制化された地区計画制度（建築線に類似の手法を持っている）に対す留意事項の提案という形で整理して示した。

はじめに

建築線制度、特に積極的指定建築線の手法は1950年建築基準法で廃止されたが、1980年4月の都市計画法及び建築基準法改正によって創設された地区計画制度の中において建築線制度の運用例に近い手法が導入された。特に「予定道路（建築基準法68条の4）」は、積極的指定建築線の実質的復活というべき性格もっている。

地区計画制度がその範としている西独の地区詳細計画制度（Bebauungsplan）はドイツにおける永年の建築線制度運用の延長上にあり、又、建築線（Baugrenz, Baulinie）は現在もB-planの中心的手法として位置づけられている。しかし我国では、建築線制度が廃止されてから既に30年、もっとも多く用いられていた時期からみれば40年以上の歳月が経過しており、当時の運用・効果・問題点について充分には継承されていない。ここに本研究の今日的意義がある。

本研究の全体としての目的については、その1（石田・池田、1979）で5つの点を挙げている。簡単に要約すれば、①東京における建築線指定状況を全面的に明らかにする。②建築線指定タイプ別指定量を明らかにする。③建築線が私道建設統制を通じて市街地形成の計画化にもたらした効果を実態調査を通じて明らかにする。④現在も効力を残している戦前の指定建築線が市街地形

成・変容において持つ影響を明らかにする。⑤今後、建築線類似の制度を活用する可能性を検討する。

これ等の研究目的の内、①、②については、その1（石田・池田、1979）ではほぼ全面的に明らかにした。即ち東京に関して1929～1943年の15年間の建築線指定の実態を量、指定タイプ、指定地域について明らかにし、特に郊外地において新市街地形成に大きな役割を果していたことを示した。又、③については杉並区・大田区を調査対象区域として、建築線指定状況と現時点の道路現況から、建築線指定による道路形成率を指定幅員別・指定方法別に明らかにするとともに、形成・未形成の要因についても一定の考察をおこなった。

本研究・その2は、その1の結果をふまえて、研究目的の③について更に深めた実態調査をおこない、この知見をもとに戦前の建築線制度の効果と問題点について明らかにすることを目的とする。即ち、その1では建築線指定時と現時点の2時点の、しかも道路および土地利用現況の比較から建築線制度の効果と問題につき分析をおこなったが、今回は、市街化過程および道路形成状況について、より多くの時点をとること、建築線間の土地および沿線の宅地の分筆・所有権移転についての調査をおこなうことなどを通じて、形成・未形成の要因をより深く追求するとともに、制度運用上の問題点についても検討する。調査対象区域としては、前報と同じ杉並・大田の他に足立区からも1地区を選定した。

* 東京都立大学都市研究センター・工学部

** 東京都立大工学部建築工学科研究生

*** 首都圏総合計画研究所（元東京都立大工学研究科大学院生）

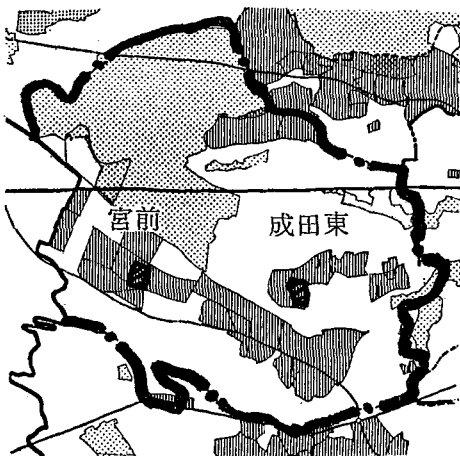
さらに研究目的の⑤建築線類似制度の可能性については、地区計画制度（特にその中で予定道路の制度）の内容の分析をおこない、その適用可能性を型別に分類し、本研究のその1・その2を通じて得られた知見をもとに検討し、今後、制度運用にあたって留意すべき点について指摘する。

研究目的の④、即ち、戦前の指定建築線のうち1950年建築基準法制定時に、付則5項により位置指定道路とみなされたもの、および基準法42条2項のいわゆる2項道路に指定されたものの現在の問題については、前者について本稿の中で若干ふれられているが、全体としては未検討である。しかし、いわゆる2項道路については、本号所載の別論文（高見沢他、1980）で扱っており、その中で付則5項の道路および指定建築線に由来する2項道路について検討しているので参照されたい。

1. 建築線区画整理型手法による郊外地整理と細街路形成

建築線区画整理とは、指定建築線のみによって道路空間を創出し、郊外土地の整理を行うもので、「郊外新開地整理一般」とも呼ばれていた手法である。この手法が多く運用された杉並区の典型地区を例として、建築線指定時から現在に至る市街化過程に焦点を当て、建築線区画整理型手法による細街路形成過程の特徴と形成条件についての検討を行う。特に、ここでは、細街路形成過程と合せて、上モノの動きとしてのビルトアップ過程と、土地の動きとしての分筆及び権利移動の過程を取り上げて分析を行う。尚、典型地区については、前回の調査（石田・池田、1979）対象地区の中から、建築線の指定パターン、市街地形成状況等が異なる地区として、図1-1の位置図に示す、成田東一丁目（以下単に成田東地区）

図1-1 杉並区の建築線指定と対象地区



と宮前四丁目（同、宮前地区）の2地区を選定した。両地区の概要は、表1-1に掲げた通りである。その特徴を簡単に言えば、①両地区とも約5ha、土地所有者8～9名と同規模であるが、②成田東地区は、中幅員（5～6m）による大街区（約100m×100m）指定で、建築線による形成率が高い（全形成81%）のに対し、③宮前地区は、小幅員（4m）を中心とした小街区（約100m×30～50m）指定で、形成率がやや低い（58%）ことである。④加えて、宮前地区は江戸期に新田開発が行われ、界界（従って街区も）が短冊状に整っている。

1-1 細街路及び市街地形成過程の特徴

細街路及び市街地形成過程の特徴を、①建築線指定図、②1/1万地形図、③全住宅精密地図帳、④1/2,500東京都地形図を資料として¹⁾、昭和12年、20年、31年、40年、48年における細街路及びビルトアップの状況から、把えてみる。

(1) 細街路及び街区形成

まず、細街路形成の時期、市街化の特徴としては、指定建築線による道路の形成率が高い成田東地区は早いのに対し、形成率のやや低い宮前地区は遅く、細街路形成には市街化の速度が密接に関係していることが指摘できる。成田東地区の場合は、もともとその指定密度が薄く、大街区であったことから、ある程度の形成し易さがあったとも思われるが、そのほとんどは戦前に形成されている。これに対し宮前地区は市街化速度が遅く、その形成は戦後に始まり、全体的に道路が形成されるのはごく最近（昭和48）とかなり遅い²⁾。

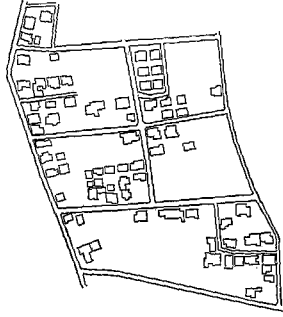
細街路形成の形態的特徴としては、①幹線的な道路から地先道路へと道路が実現し、②大街区から小街区へと形成されることである。すなわち、先ず、大街区を形成し、そのネットワークを形成するように幹線的な道路か

表1-1 対象地区の概要

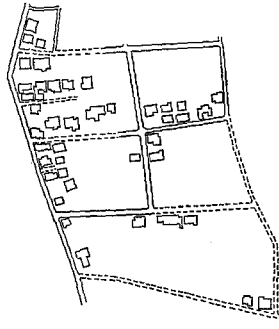
	成田東	宮前
①地区面積(ha)	4.7	6.1
②関係土地面積(ha)	4.4	6.1
③建築線による制限面積(m ²)	4,157	7,616
④負担率(③/②%)	9.3	12.4
⑤土地所有者数(筆数)	9名(21筆)	8名(29筆)
⑥平均筆面積(m ²)	2,134	2,117
⑦道路形成率(延長比%)	98.9 (全形成81.7)	80.2 (全形成58.2)
⑧建築線指定年月日	S. 8. 7. 13	S. 9. 12. 15
⑨街区規模(m)	100×100	100×35～50
⑩指定幅員(m)	5, 6	4, 6



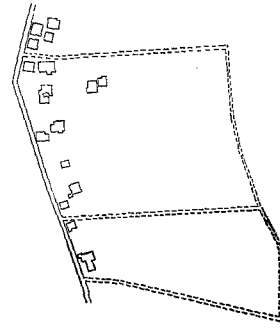
成田東 S. 48



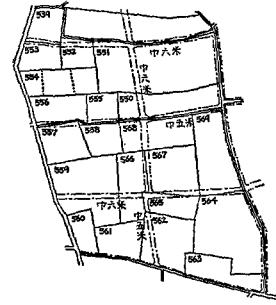
成田東 S. 31



成田東 S. 20



成田東 S. 12

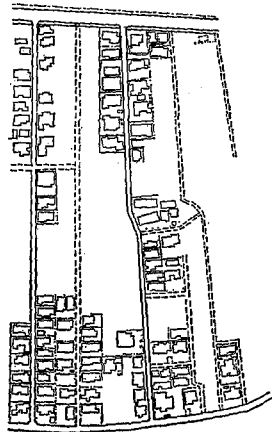


成田東建築線指定図 S. 6

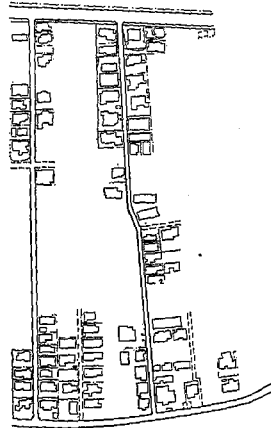
図 1-2 成田東地区の細街路形成過程



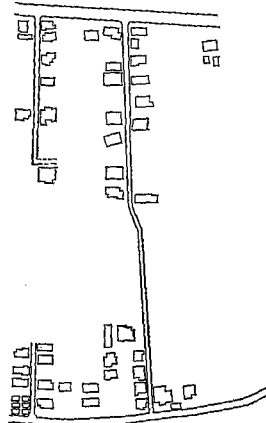
宮前 S. 48



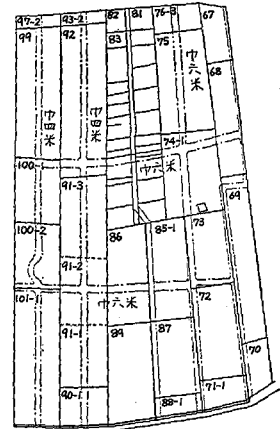
宮前 S. 42



宮前 S. 34



宮前 S. 28



宮前建築線指定図 S. 9

図 1-3 宮前地区の細街路形成過程

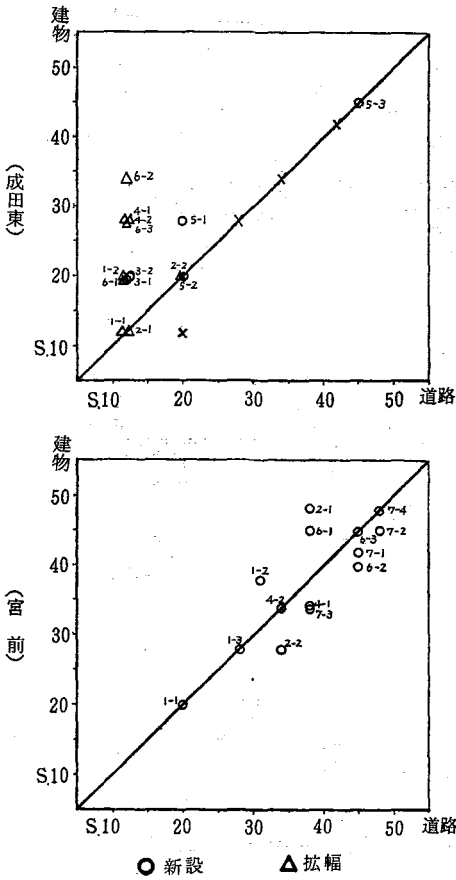


図 1-4 道路形成とビルトアップ

ら形成され、次いで小街区へ分割しながら地先道路が形成されるという段階的な道路形成が行われている(図1-2, 図1-3)。

(2) 道路形成とビルトアップ

次いで、道路形成とビルトアップとの関係を見ると、①幹線的な道路は建物より先行して形成され、②その他、特に地先的なものは建物と併行、もしくは建物が先行しているという特徴が見られる。図1-4は成田東、宮前両地区の各道路ごとの形成と沿道建物のビルトアップとの関係を示したものである。全般的には、成田東地区では道路形成が先行し、宮前地区では併行しているといえるが、道路の性格(特に幅員)別に見れば、両地区とも幹線的な道路、特に前述の大街区を形成するような道路は建物より先行して形成されている。両地区の相違は、成田東地区が幹線的な道路が多いのに対して宮前地区は地先道路的なものが多いという、指定パターンの違いにあることがわかる。その為か、地先道路の多い宮前地区では、建物の方が先行している例が多い。

これらの傾向のうち、建物のビルトアップに応じて、

併行的あるいはその結果として道路が形成されるという傾向は、本来の指定建築線がもつ仕組みを反映したものといえるが、幹線的な道路が建物より先行していることについては制度の主旨を越えたものである。これは、①幹線の道路の方が関係地主にとっても(農作業も含めて)必要性が高いこと、②幹線の道路の中には既存道路の拡幅指定があり(成田東地区は約6割を占めるが、宮前地区はない)、利用が多く既成事実化していること、などによると考えられる他、③行政当局もしくは地主組合等による何らかの働きかけがあったのではないかとも思われる³⁾。他方、地先的な道路についても、その形成が連続して行われており、そのためか、中には建物より先行的に形成されているものもあることである。これは、①市街化が急速に進み連担的に道路が形成される、②特に、地主による宅地造成が行われていること、③地先的なとはいっても間隔が広く、区画街路的性格をもち、通り抜けの利用がなされ易いこと、などが主たる要因と考えられる。

(3) 道路未形成の特徴

さて、ここで形成過程から見た道路未形成の特徴について述べる。それは、①個々の土地における建築敷地造成にとっての効率性から選択的に道路が形成される傾向にあること、②道路の連続性、見通し性の欠除が道路形成を分断させる要因として働き易いこと、③市街化のタイミングからはずれたものは形成率が低いこと、等である。①に関連して、宮前地区では、短冊状の街区に対して縦方向の道路が横方向のものより早期に実現され、残された横方向の道路はそのまま未形成となるものが多い。それは、短冊状の所有土地にとっては、それを横切る道路よりも縦方向の中央の道路を実現した方が敷地割の効率性が高く、地主にとって有利であるからに他ならない。従って、横方向の道路は実現が遅く、部分的に未形成となってしまうのである。このことは、負担の公平から土地所有界にまたがって指定される傾向にあった建築線が、必ずしも全て実現されるとは限らないこと、むしろ、後の敷地割の効率性によってその実現性が選択的に決定されていることを示している。②に関連して、成田東・宮前の両地区では、指定建築線が屈曲したり、ズレている場合には、その位置が変更されるか、道路形成がそこで止ってしまう例が見られる。また、個々の建築行為や農地・駐車場等の空地的土地利用によっても道路が実現されず、更には、これらによる建築線の分断が、その先の建築線上の建築行為を誘引している例も見られる。そこには、指定のズレ、道路形成の分断等によって生じた連続性・見通し性の欠除が、個々の建築行為、土地利用を誘引し、他の建築線をも消滅させてしまう心理的要因として働いているということが出来る。③に関しては、市街化の遅い宮前地区でその傾向が強い。本来、

建築線の指定は市街化傾向にある地域に対してなされる訳であるから、その市街化速度が早い程、効果も早く現われるといえる。そのタイミングがズレた場合は当然、上記のような種々の阻害要因が働き、形成率の低下を招くことになる。しかしながら、宮前地区の場合は、その形成の多くが建築線制度の廃止された戦後になされていることを考慮すれば、逆に、かなりの高率な道路形成であったともいえる⁴⁾。

(4) 指定建築線によらない私道の発生

指定建築線による道路形成が進む一方、街区内には指定建築線によらない私道が別途発生している。それは、形成された街区の規模（指定パターン）と密接な関係にある。宮前地区の場合は、形成された街区の規模・形状が適切であったことから、街区内の敷地配置が整っていて、私道の発生も少ない。これに対し街区規模の大きい成田東地区の場合は、指定建築線道路による街区が決定されると同時に、建築行為に伴って別途袋路地状の私道が作られるようになり、形成された住宅地は良好なものとはなり得ていない。ここには、①指定建築線による道路形成が高くとも、その指定が大街区である限り、その後の市街地形成の内容を秩序化出来ない。②指定建築線は地先道路を計画的に生み出すようには使われていない。という制度運用上の問題がある。特に後者に関連して、当時、個々の私道造成を扱うものとしてあった「申請による指定建築線」が、建築線区画整理型手法と関連付けたり、それによって私道を誘導するような「計画的」な使われ方をされていないという問題も指摘出来る⁵⁾。

1-2 細街路形成と土地の分筆過程

細街路形成というフィジカルな動きと対比して、その土地の動きである分筆過程について見てみる。そのため、ここでは、公図、土地課税台帳の現在の資料に加えて、旧土地台帳(戦前)を用い、筆を遡って旧公図を再現することにより、指定建築線間の土地の分筆状況を明らかにし、それと道路形成、ビルトアップとの関係をみる。

(1) 分筆の状況

まず、指定建築線間の土地、すなわち道路部分の土地の分筆の量及びその時期について見てみる。表1-2は、成田東・宮前両地区での建築線指定時と現在(昭和53年)における建築線に関係している土地の筆数及び建築線間の土地を分筆している筆数について示したものである。これによると、①両地区とも関係土地の細分化が著しいが、建築線間の土地の分筆はほとんどなされている。②特に、成田東地区は分筆率が約9割と高い。③これに対し宮前地区は、細分化傾向がより激しい(指定時の筆数より2.7倍)ことによるためか、分筆率が約8割といく分低い、などの特徴がわかる。

建築線間の土地が分筆されているもの(成田東地区37

表 1-2 建築線関係土地の筆数と分筆状況

		成田東	宮前
指定時	関係土地面積 (㎡)	44,827	61,420
	関係筆数 (筆)	21	29
	土地所有者数	9	8
	一筆当り面積 (㎡)	2,134	2,117
現在 (S. 53)	関係筆数 (筆)	41	78
	分筆数 (%)	37 (90.2)	63 (80.7)

*()内の%は関係筆数に対する分筆数の割合

表 1-3 分筆の時期

	戦前	戦後～ S. 40	S. 40～53	計
成田東	15 (40.5)	19 (51.4)	3 (8.1)	37 (100.0)
宮前	16 (25.4)	17 (30.0)	30 (47.6)	63 (100.0)

* ()内は% (筆数)

筆、宮前地区63筆)について、その分筆時期を見ると(表1-3)、①全体としては、戦前に分筆されたのが約3割と少く、残りは建築線制度が廃止された戦後から現在にかけて分筆されている。②その中でも、成田東地区は戦前の分筆が4割と多いこと、戦後であっても初期(昭和40年以前)の分筆が約5割と、比較的早期に分筆がなされている。③これに対し宮前地区は戦前が少く(25%)、戦後、それも昭和40年以降の分筆が約5割と多く、かなり遅い。

これらの傾向は、①関係土地の細分化があまり進行すると建築線間の土地の分筆がなされにくくなること(但し、かなり細分化された状況でも相当数の分筆が行われている点には注意を払う必要がある)、②分筆行為は、その道路形成並びに建築行為とある程度密接な係わりをもってなされていること(道路形成の早い成田東地区は分筆も早く、逆に宮前地区は共に遅いことがこれを示している)を示している。戦後の分筆が多いことについては、①建築線制度には分筆の義務付けがなく、その促進もなされなかったこと、②後に述べるが、杉並区の場合は戦後、区の働きかけがあったこと、が起因していると考えられる。では、続いて、分筆行為と道路形成及び建築行為との関係について見てみる(図1-5、図1-6)。

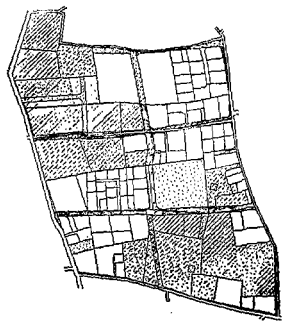
(2) 道路形成と分筆

図1-7は、成田東・宮前両地区の新設指定による道路の形成過程⁶⁾と建築線間の土地の分筆過程との関係を示したものである。これによると、①成田東地区は道路形成に対して分筆の方が後追的であるが、②宮前地区は両者が平行的もしくは分筆の方が先行している。③後期のもの程、道路形成と分筆が一致している、などの傾向がわかる。

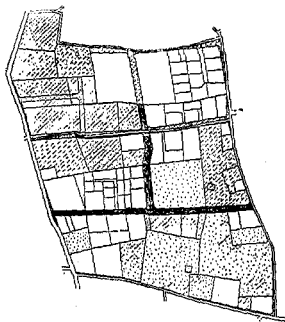
成田東地区の分筆過程



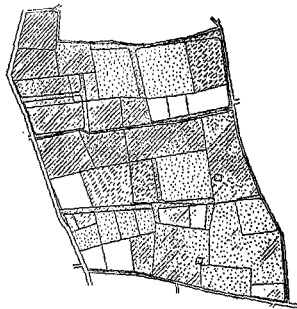
成田東 S. 53



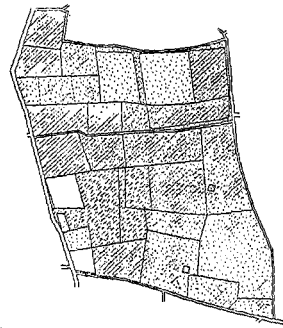
成田東 S. 38



成田東 S. 31

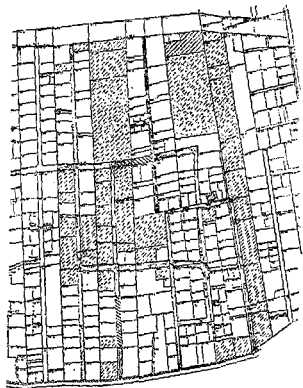


成田東 S. 20

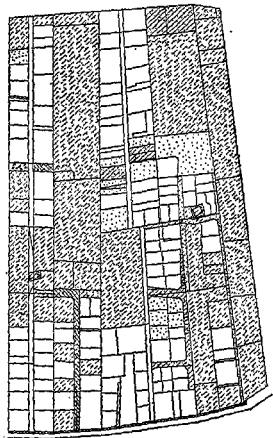


成田東 S. 12

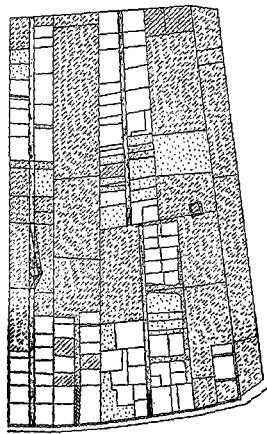
図 1-5 成田東地区の分筆過程



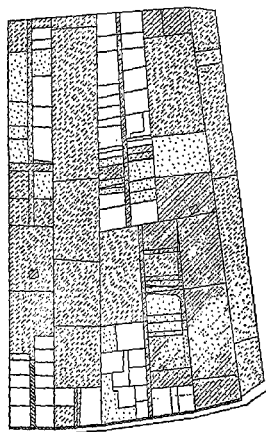
宮前 S. 53



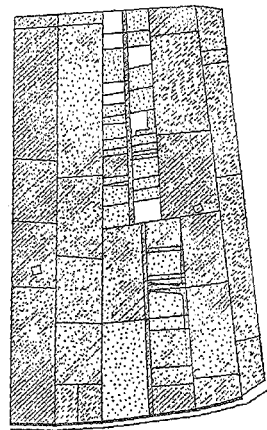
宮前 S. 42



宮前 S. 34



宮前 S. 28



宮前 S. 12

図 1-6 宮前地区の分筆過程

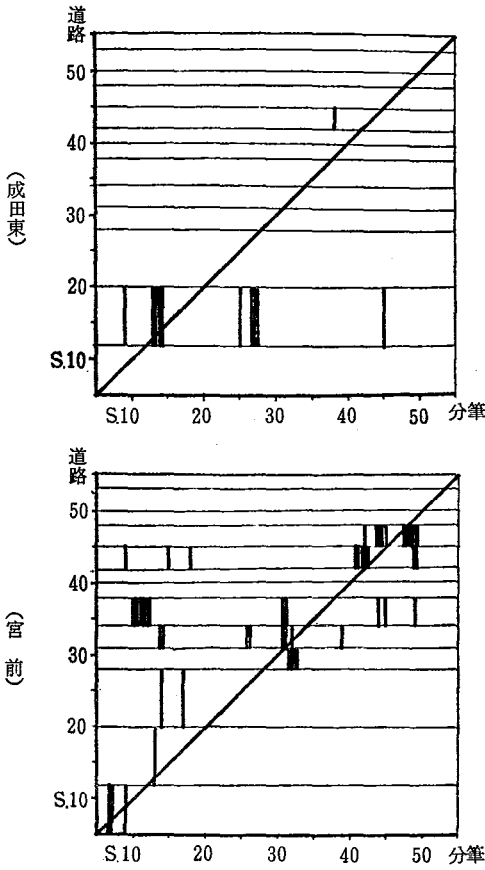


図 1-7 道路形成と分筆

一般的に建築線間の土地の分筆は、建築線制度がそれを義務付けていないこともあって、直ちに行われることは少なく、道路が形成された後、個々の土地の事情によりその必要性が発生した都度、分筆される場合が多い。問題は、道路形成と分筆の時期及びそのズレの大きさと、それを左右する事情が何かという点にある。上述したごとく、両地区での状況はかなり明確な対比をなしている。成田東地区の場合は、比較的的道路形成が早いにも拘わらず分筆がかなり遅れている。これは、①沿道の初期の土地利用が、自己敷地（庭等）、未利用地、貸家等、個々バラバラで、かつ土地の権利移動を伴う動きが少いこと、②結果として、その後の土地の売買等に伴う必要性に応じて個別に分筆がなされること（これに関しては後に扱う）等が影響していると考えられる。これに対し宮前地区では分筆が道路形成と平行して行われているものが多く、特に初期のものはその多くが先行して分筆されている。これは、宮前地区の場合、①建築線指定後、直ちに地主による宅地造成が行われたものが多く、その売買に伴って建築敷地と道路との権利区分が早期になされたこと、②中でも、南北方向で短冊状土地の中央に指定

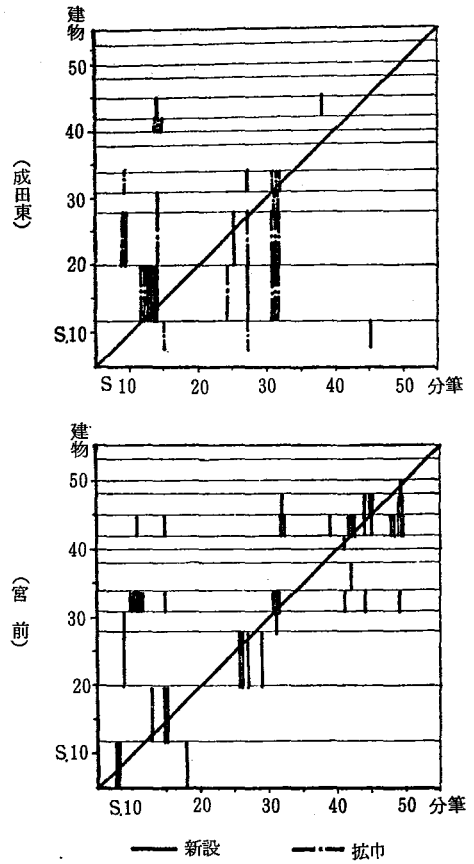


図 1-8 ビルトアップと分筆

されたものは、より先行して分筆されたこと、によると考えられる。但し、東西方向で各土地所有界にまたがった指定建築線については、道路形成が遅れ、あるいは未形成となりがちであることから、当然、分筆も遅れ、あるいはなされていない。両地区に共通して、後期（昭和30年以降）のものほど、道路形成と分筆が一致してなされており、特に昭和31年と45年頃に集中していることについては、後に詳しく触れるが、道路整備に対する杉並区の働きかけがあったことが関連している。

(3) 分筆とビルトアップ

一般に、ビルトアップに際しても道路の分筆はなされにくく、分筆が先行もしくは同時に行われるのは、建築線指定後に宅地造成と併せて道路が形成された場合である。図1-8は両地区における形成道路の分筆と沿道建物のビルトアップとの時期の関係を示したものであるが、前述の道路形成と分筆との関係と同様な傾向にあるといえる。すなわち、道路形成が早く、個々の土地事情によって分筆が遅れている成田東地区では、建物のビルトアップも早くなされている。他方、宅地造成等により分筆が先行あるいは平行している宮前地区では、ビルトアッ

ブも同時もしくは敷地が造成された後（道路が分筆された後）に行われている。これらのうち、特に成田東地区にあっては、建物のビルトアップが先行することから、そのため道路形成が分断されたり、分筆が部分にとどまる場合も見られる。

1-3 分筆行為をめぐる諸条件

指定建築線間の土地の分筆が種々の個別的要因によってなされ、その結果、道路形成及び建築行為とのズレを生じさせている。ここでは、指定建築線による道路部分の土地が分筆され、道路として確定（非課税・公道化）されるに至った経緯、並びに関連土地の変化（開発、売買等）等を含めた分筆行為のキッカケ、また分筆がなされなかった（あるいは遅れた）要因、それによる問題点等について考察する。

(1) 分筆行為と道路の確定

杉並区の場合、指定建築線により形成された道路の多くは、分筆を経て区道として公道化されている。そのプロセスは、私有地→分筆→非課税化→公道化（区道）という図式が一般的であるといえるが、地区によってかなりの相異が見られ、中には、非課税段階のまま（私道）のもの、極端には分筆され道路としての形態があっても宅地（あるいは農地等）として課税されているものも見られる。表1-4は、成田東・宮前両地区における公道化プロセスのタイプ別筆数を見たものであるが、宮前地区のほとんど（約94%）の建築線道路が公道化されているのに対し、成田東地区のそれは約1/2が公道化に至らず、非課税扱いの私道となっており、分筆してあっても課税（この場合は畑として）されているものが2筆（5%）あ

表 1-4 指定建築線による道路の公道化タイプ（筆数）

	成田東	宮 前	計
①分筆→非課税化→公道化	4	22	26
②分筆→公道化	4	12	16
③非課税化→公道化	4	6	10
④上地→公道化	3	5	8
⑤公道化	4	14	18
公道化計	19 (51.4)	59 (93.7)	78
⑥非課税化のみ	16	3	19
⑦分筆のみ	2	1	3
非公道化計	18 (48.6)	4 (6.3)	22
合 計	37(100.0)	63(100.0)	100

*1（ ）内は% *2 表中「分筆」とは土地所有者による分筆、「非課税化」は分筆され非課税扱いとなっているもの、「上地」は区有地となっているもの、「公道化」は区道となったものをさす。

表 1-5 公道化の時期（筆数）

	戦 前	戦後～ S. 30	S. 30～ S. 40	S. 40～ S. 50	計
成田東	0	8 (42.1)	7 (36.8)	4 (21.1)	19 (100.0)
宮 前	0	0	12 (20.3)	47 (79.7)	59 (100.0)

*（ ）内は%

る。また、公道化へのプロセスのタイプを見ても、宮前地区は分筆→非課税化→公道化という一般的なプロセスのタイプが最も多く、分筆→公道化のタイプをも含めれば公道化の約6割を占めているのに対して、成田東地区は、種々のタイプが均等にバラついて見られる。

これらの傾向は、①成田東地区のように分筆行為が道路形成より遅れ、個別的、部分的になされている場合は、利用、権利等が複雑なものとなるため、結果として道路が形成されても公道化への合意が得られにくく、非課税扱いの私道にとどまり易いこと、②宮前地区のごとく宅地造成等によって先行的、平行的に分筆が行われている場合は、道路としての認識も深くなり、公道化への移行がスムーズに運び易いことを示しているといえる。

他方、本来は私道である建築線道路の相当量が公道化されているという事実は、区による地主への働きかけが大きい要因ともなっている。表1-5に見るごとく、建築線によって形成された道路が公道となったのは、戦後、それも成田東地区は昭和40年以前（特に昭和30年前後）、宮前地区は昭和40～53年（特に昭和49年）にそれぞれ集中している。これらは、この時期に区による公道化への指導（例えば、道路舗装、上地の促進等）が行われたことを示している。先の表1-4において、非分筆であった土地が直接に公道化された例が半数近くあり（成田東地区は過半）、このことを裏付けている。

(2) 分筆のキッカケ

建築線間の土地の分筆は、道路形成のみならず、後の道路の維持・管理、公道化等にとって重要な行為であると考えられる。この分筆行為のキッカケは、①地主による宅地造成（敷地分割も含めて）、②沿道土地の売買、③区による働きかけ、④地主の自主的な行為、の4つが考えられる。このうち、①の宅地造成は結果として売買を伴うことから②の売買に含まれ、結局は3つのキッカケによるといえる。量的には、沿道土地の売買によるものが最も多く、全体の約2/3を占めている。表1-6は成田東・宮前両地区において形成された建築線による道路について、売買をキッカケとして分筆された件数とその内容を示したものであり、図1-9は分筆と周囲の土地の売買との相関を見たものである。これらによると、①建築線間の土地の分筆は周囲の土地の売買と密接な関連をもって行われていて、その比率も高い。②中でも、

表 1-6 売買をキッカケとした分筆の件数

	成田東	宮前	計
売買によるもの	25 (67.5)	41 (65.1)	66
売主が分筆	19	35	54
買主が分筆	6	6	12
売買によらないもの	12 (32.5)	22 (34.9)	34
計	37(100.0)	63(100.0)	100

* () 内は%

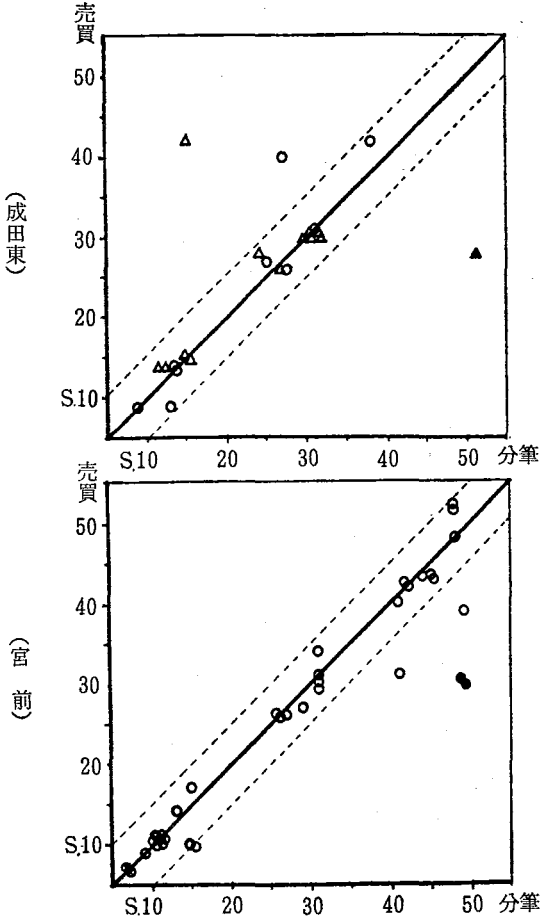


図 1-9 分筆と周囲の土地の売買

当初の地主が売買に際してあらかじめ分筆しておく場合が多い(売買による分筆のうち約8割)ことがわかる。これらは、宅地造成(または敷地造成)を伴う売買が多く、それに関連して建築線間の土地が分筆されることが多いことを示している。図 1-10 は宮前地区における大規模土地の開発例を示したものであるが、短冊状の土地の中央に指定された建築線間の土地が、順次左右の土地の分割、売買を伴って分筆されて行く状況がわかる。

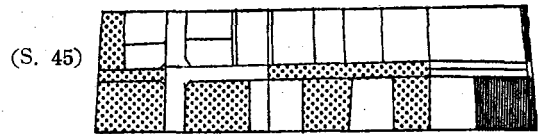
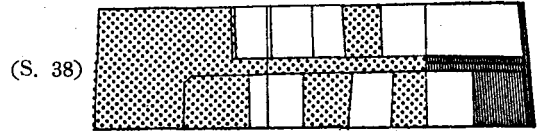
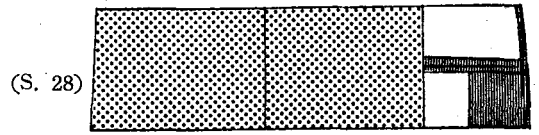


図 1-10 敷地分割による道路の分筆過程

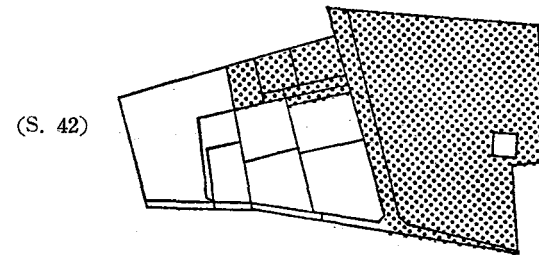
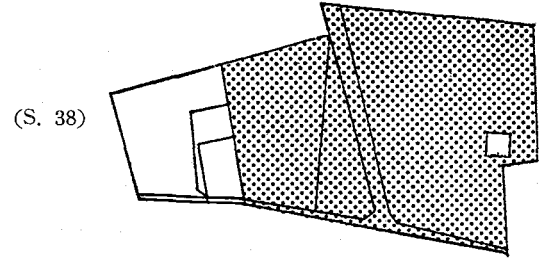
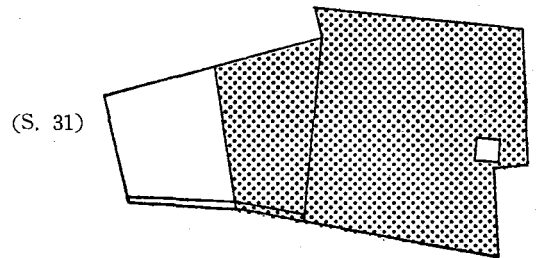


図 1-11 三角地発生による分筆の例

この他、区の働きかけが道路の分筆を促進したことも考えられるが、その時期が、前述したごとく戦後の比較的近時であることから、分筆そのものを促進したというよりも、公道化としての道路整備を促進したといえる。地主の自主的な分筆行為については、特例的なものであるが、図1-11に示す成田東地区の例のごとく、指定建築線により自己所有地に三角地が生じるため、それを分筆し、隣地(これも自分の土地)と合筆してから、別途私道を設けて宅地造成を行ったものがある。これも、上記の宅地造成の一形態とも考えられるが、宅地造成や売買以前に建築線間の土地の分筆がなされたという点では異なる。

(3) 分筆に至らなかった要因

建築線間の土地が分筆されなかった要因は、建築線による道路が形成された場合とそうでない場合に分けられる。後者はまた、未分筆に起因した道路未形成でもある。先ず、建築線による道路が実現されたにも拘わらず、道路部分の土地が分筆されなかった要因としては、①分筆の有無を左右する必要性、②キッカケ、③土地の負担、④道路の性格が上げられる。すなわち、自己敷地、貸地、未利用地等で指定当時から、土地利用、権利形態の変化がないものについては、土地を分筆する必要性がないことになる。また、上記の必要性とも関係するが、売買や宅地造成等の分筆のキッカケがないことも要因として大きい。土地の負担については、指定幅員が大きく、関係土地にとって負担が重い場合は、その道路が狭く実現され、結果として分筆もされないことが多い。特に、この傾向は既存道路がある拡幅指定の場合においては顕著である。図1-12は、所有者の異なる土地の境界線にまたがって幅員6mで指定したが3.6mで実現され、その片側の1.8mのみ分筆された成田東地区での例である。道路の性格による場合とは、道路そのものの必要性が低いため、分筆もされない場合をさしている。特に、宮前地区のごとく、東西方向の短冊状の土地を横断する道路は、その実現がなされにくいこともあって、実現された場合にあっても、分筆される例は少い。図1-13はその一例であるが、ここでは分筆による位置の確定がなされないため、上下の宅地割の関係から、道路の位置が指定よりもズレて実現されている。

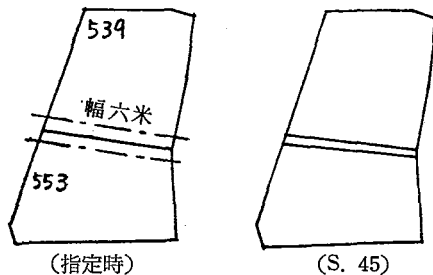


図 1-12 片側分筆による狭幅員の道路形成

次に、分筆に関連して道路が実現されなかった要因については、転売による制度の認識不足が上げられる。図1-14は建築線指定直後に、建築線間の土地を分筆せず売却したため、次の土地所有者によっても分筆されることがなく転売され、最終的には分筆されることもなく、建築線間の土地に建築されてしまった例(宮前地区)である。これはまた、最終土地所有者が不在地主でかつ地方在住であったということが大きな要因となっている。

最後に、分筆されているが道路未形成となった例についても触れておく。図1-15は成田東地区の例であるが、指定直後、建物のビルトアップに伴い建築線間の土地が分筆された(従って当時は道路空間も確保された)にも

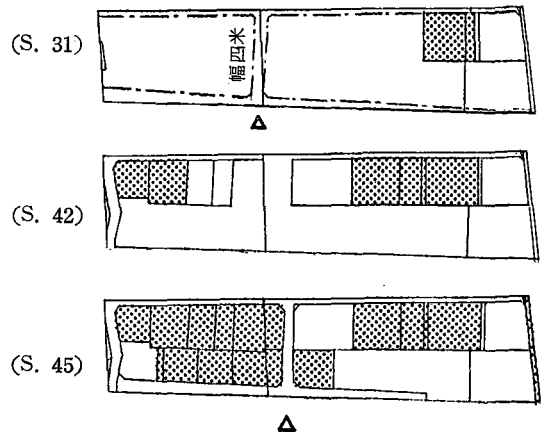
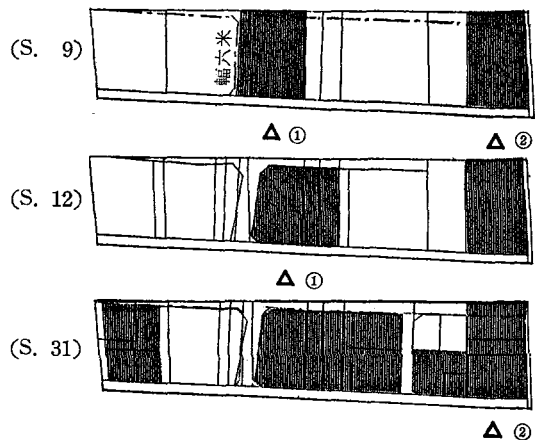


図 1-13 道路形成の変更



* ①の土地は買主が都内居住者であったことから売主に戻され道路となった。

* ②の土地は数回転売され、最終土地所有者が地方在住であったため建築されてしまった。

図 1-14 転売による未分筆・道路未形成

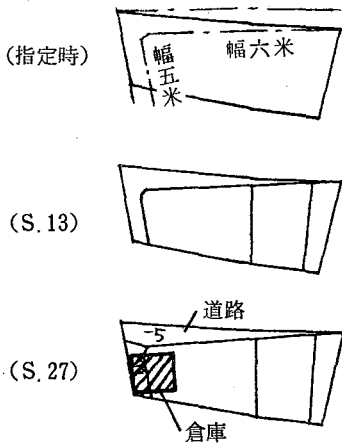


図 1-15 分筆地における建築

拘わらず、その後、倉庫が建てられ、道路としては未形成となった例である。この要因には、①地主に私有地としての意識が強いこと、②建築線の指定位置と形成された道路との位置がズレていることによる。このうち、後者は第一要因であるともいえる。ここには、建築線指定における公図上の分筆と現地での位置の確定との関係の問題、並びにそれを是正出来なかった指導の問題がある。

1-4 ま と め

ここで、いままでの検討結果（前回の研究結果も含めて）のまとめとして、建築線区画整理型手法の評価を行うとともに、その問題点（あるいは課題）について考察する。

(1) 建築線区画整理型手法の効果

建築線区画整理型手法が果たした効果は細街路形成と市街地形成に分けて考えられる。全般的に、建築線区画整理型手法による細街路形成率は高く（部分形成を含めて84%）、その効果は大きかったといえるが、両者とも指定された建築線のパターンの違いによって明確な相異があり、またそれによって評価も異なる。すなわち、①指定パターンが大まかで幹線的な性格をもっている場合は、道路の形成率は高いが、それによって形成された街区内の市街化までコントロールが及ばず、市街地形成が混乱したものとなり易い（成田東地区）。②これに対して、指定パターンが詳細で地先的なものを含めて指定された場合は、市街地形成の内容（地先道路の配置や敷地造成等）まである程度計画化されるが、阻害要因も多くなり道路形成率としては低くなる（宮前地区）。そこには、指定パターンが細街路形成率と市街地形成の内容との間に矛盾を生じさせていることにはなるが、詳細な建築線指定は道路形成率が多少低くとも道路密度としては高いことから、これによる細街路形成の内容が悪くならず

は必ずしもいえない。むしろ、細街路の形成が市街地形成を良好なものとする方向へ選択的に行われたと見ることも出来る。

次に、建築線の指定に際してどこまで土地の状況を変えたかによっても、細街路形成、市街地形成に対する手法の効果が異ってくる。特に、所有土地の規模、所有界の位置との関係は重要である。一般に、建築線は負担の公平から、その土地所有規模に拘わらず、所有界にまたがって指定されたことが多いが、大規模土地（典型地区では約2,000㎡以上）の場合は、その中央を縦断するように指定された方が道路形成率が高く、その後の敷地分割もうまくなされることから、市街地形成も良好となる。逆に小規模土地で所有者も異っている場合は、共通的な境界線にまたがって指定したものはある程度良いが、個々の境界線を横断した指定であると道路形成が分断されてしまう。これらはまた、指定建築線が個々の土地における敷地造成をどこまで想定していたかということになる。これらの条件に対して、指定建築線は十分に配慮しているとはいえない。無論、造成敷地の規模は年代によって変化していることから、それとの適合が難しい面もあるが、そもそも建築線区画整理型手法が、市街化進行地域を対象とし、また区画整理の代替手段として運用された性格を考えれば、建築線の配置と建築敷地との関係が十分に検討されても良かったのではないかと思われる。この問題に関しては、個々の「申請による建築線」も同様で、個々に行われる私道造成を建築線区画整理型手法と併せて計画的配置へ誘導するような運用がなされていないことも、市街地形成の計画化に十分効果を上げられなかった要因であろう。

(2) 境界整理+建築線方式の評価

建築線区画整理型手法が市街地形成の計画化に対して、最も効果を発揮したのは、宮前地区に見られる「境界整理+建築線」方式である。一般的に、建築線区画整理型手法は、その指定が筆界に沿ってなされることから、これによって形成された道路は屈曲したものとなることが多く、その後の市街地形態が整形となりにくいという欠点を持っている。このため、建築線指定に際して、必要に応じ関係土地の交換分合を行うこととされていたが（昭和12年建築線指定標準）、先の分析結果にみるとく1件を除いて（それも同一地主）ほとんど例がない。これは、①建築線制度には指定に際して生じた建築不能地に対する補償措置がなく、②土地の交換分合の具体的な手続規定もない、③また、土地の交換分合を行うには当事者間だけでは困難で、建築線とは接していない土地も混じえて行わないと成立し得ない場合が多い（当事者間だけでは金銭による売買となり、単純な交換とはならない）、などが起因していると考えられる。そこで、宮前地区のごとく、新田開発によって既に境界整

理が完了している状態に近い土地に対して建築線が指定された場合は、筆界に沿った指定であっても整形なパターンとなり、加えて、建築線による街区規模・形状も適切であったことから、形成された市街地は良好なものとなったのである。ここには、建築線区画整理型手法を運用するに際して、先行的あるいは併行的に境界整理を行っておくことの必要性和その有効性を示している。

(3) 指定建築線における分筆と築造義務

建築線区画整理型手法だけでなく、建築線制度全体の問題でもあるが、指定建築線によって空間としては確保されても道路としての整備がなかなか行われないう問題がある。このことは建築線区画整理型手法による道路形成の効果を著しく下げている要因でもある。それはまた、建築線間の土地の分筆が行われにくいということが起因している。つまり、建築線間の土地が道路としてその機能を分離し確定されるのは、その土地が分筆された時であり、道路としての利用が権利上においても区分されない限り、その整備もされ得ないといえる。この点、宮前地区に見られたように、宅地造成、敷地分割等の集団の権利移動があった場合は、道路形成、分筆共に確定されるが、その他の場合は、かなり不安定な状態であって、建築線制度が廃止された戦後、杉並区の公道化指導によってやっと道路として確定されたといえる。これらは、① 建築線制度には建築物の後退制限はあっても、道路を確定する分筆義務がないこと、② また、道路築造の義務付もなされていないことが起因している。建築線制度は、結果として、土地利用を道路として拘束するならば、その権利と形態も確定しておく必要がある。その場合、分筆行為は土地所有者が行うとしても、道路の整備（舗装等）は誰が行うのかという問題が残る。指定建築線による道路形成が断続的に徐々に行われることに対する先行的整備の方策も含めて、整備負担のあり方が改めて問われている。

(4) 指定建築線の位置の確定

建築線区画整理型手法において、その指定は公図上(1/600が一般的)だけでなされていることから、現地とのズレが生じ、そのため道路が未形成、分断、変更される場合が多いことは事例において見たところである。それは、建築線の指定に際して、どのようにその位置を公図上と現地とを一致させて確定するかという課題ともなる。我国では、既成市街地内の細分化された土地ではともかく、郊外地においては「縄延び」に代表されるごとく、公図と現況とが一致しない場合が多い。従って、前述した分筆がなされたとしても、現地との不一致が生じた場合、問題をより複雑化させてしまう恐れが強い(成田東の例では倉庫が建ち道路未形成となった)。ここでは、建築線の指定に際して、まず、指定地区全体の境界整理を行い、公図及び現地を整備しておき、それから

建築線間の土地の分筆を行うという「境界整理+建築線+分筆」方式を行うことが最も必要かつ有効な方法となるといえる。加えて、指定建築線の位置を現地に明示する(例えば、石杭、縁石等によって)⁹⁾ことも位置の確定方法として必要とされる。

2. 基盤整備+建築線型手法による街区・補助道路の形成

基盤整備+建築線型手法とは、区画整理、耕地整理等の面的整備手法により、幹線の街路や街区等の基盤が整備された後(あるいは平行して)、街区内の地先の道路を指定建築線によって生み出そうとするもので、「区画整理・耕地整理地区内の補助道路指定」と呼ばれていた手法である。ここでは、東京区部内でこの手法(耕地整理地区内の補助道路指定)が最も多く運用された大田区での典型地区を例として、その細街路形成過程、分筆過程等の分析を行い、手法の効果と問題点について考察する。典型地区の選定に当たっては、街区規模・形状、市街地形成の状況等が異なる地区として、図2-1の位置図に示す、久ヶ原6丁目(以下、単に久ヶ原地区と呼ぶ)と南雪谷4丁目(同、南雪谷地区)の2地区とした。両地区

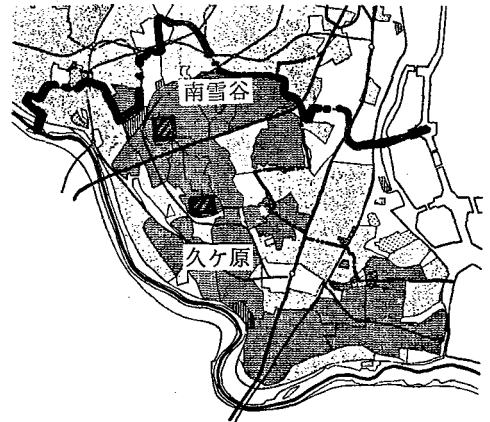
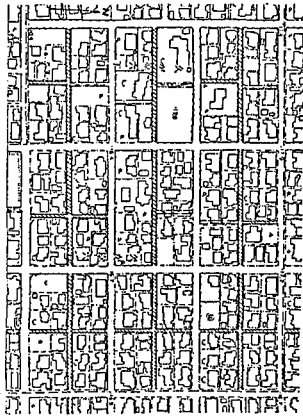


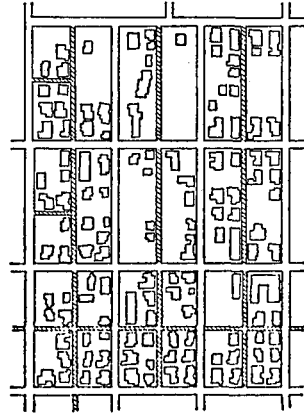
図 2-1 大田区の建築線指定と対象地区

表 2-1 対象地区の概要

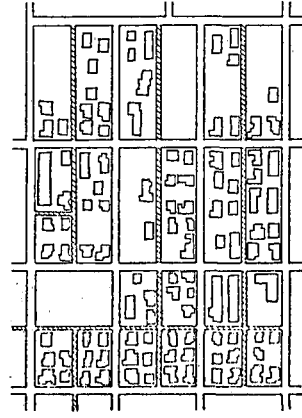
		久ヶ原	南雪谷
耕地整理	事業認可	T. 15. 1	T. 15. 1
	工事完了	S. 6. 9	S. 6. 6
	換地処分	S. 7. 8	S. 7. 8
建築線指定		S. 5. 7	S. 6. 11
耕地整理による街区指定幅員(m)		約75m×110m 3.6, 2.7	約100m×100m 3.6
平均宅地規模(当時)		330㎡	270㎡



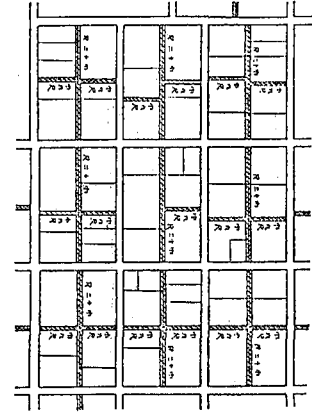
久ヶ原 S. 48



久ヶ原 S. 31



久ヶ原 S. 12

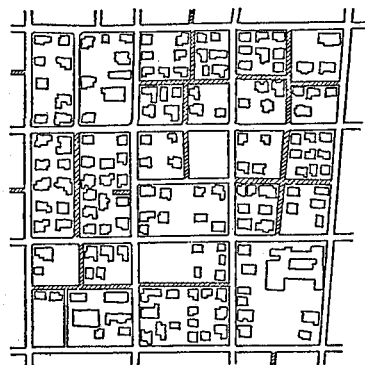


久ヶ原建築線指定図 S. 5

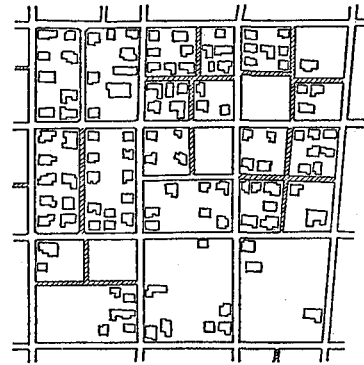
図 2-2 久ヶ原地区の道路形成過程



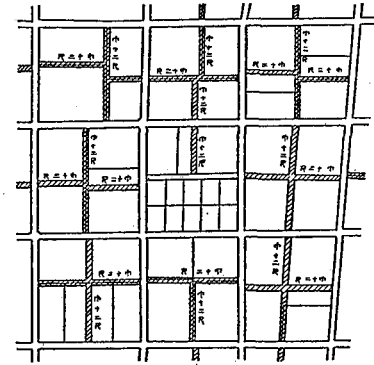
南雪谷 S. 48



南雪谷 S. 20



南雪谷 S. 12



南雪谷建築線指定図 S. 6

図 2-3 南雪谷地区の道路形成過程

の概要は表2-1に示すごとくであるが、その特徴を述べれば、①久ヶ原・南雪谷両地区は共に耕地整理街区の形成（認可 大正15年，工事完了 昭和6年，換地処分 昭和7年），指定時期（昭和5～6年），指定パターン（街区に対して十字形を基本）は同じであるが，②久ヶ原地区では，約75m×110mの街区に長辺方向12尺，短辺方向9尺の幅員でほぼ土地所有界上に指定され，特に長辺方向の道路は街区内の宅地を4列にうまく分割し，当時の地区の平均宅地規模330㎡と合致している。③南雪谷地区では，約100m×100mの街区に幅員12尺の十字形パターンであるが，土地所有界を無視した指定も多く，過大な街区であることから別途私道が開設されている。尚，ここでの分析方法，資料については，前章におけるそれと同様で行った。

2-1 補助道路の形成過程と市街地形成

(1) 道路形成過程の特徴

耕地整理街区における道路形成の状況を図2-2，図2-3に示す。その特徴となる点は以下のごとくである。

①指定建築線による道路の実現は両地区ともかなり早く，戦前にはほぼ形成されており，全部が決定されたのは昭和40年である。②それは又，街区内部における建物のビルトアップに対応して形成されている。③市街化が早期に行われた街区では十字形パターンの道路が一気に形成されるが，徐々に進行する街区内部では敷地造成に有利な部分から順次形成されていく傾向にある。特に久ヶ原地区では長辺方向の道路が街区内の背割線的な性格をもつことからほとんどが形成されているが，逆に短辺方向の道路で市街化が遅かったものは実現されることが少ない。初期の段階で十字形全部が形成される場合があるのは，建物の立地がこの街区に集中したこと，街区を貫通する建築線が連続して見通しがきくことから受け入れ易かったのではないかと考えられる。④建築線が土地所有界にまたがって指定されたものは，建物のビルトアップがなされた後でも形成されていく傾向にあるが，所有界を無視して所有土地の中央に指定されたものは，早期に道路形成がなされないと，その後の建築行為によってなしくずし的につぶされてしまうことが多い。⑤一般的に短辺方向のものは，道路幅員が指定より狭く形成され，また舗装等の整備もなされていないものが多い。

(2) 道路未形成の要因

市街地形成過程から見た道路未形成の要因について整理すると，①敷地分割，建築化に不必要，②市街化とのタイミングのズレ，③見通し性の欠除，④土地所有界を無視した指定，⑤大規模土地利用，⑥土地所有界の変更，⑦個々の建築行為，⑧他の私道による代替，が上げられる。これらのうち，①，⑤は建築に際して建築線道路の必要性が無い場合をさし，特に，他の道路（耕地

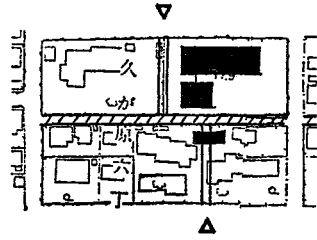


図2-4 大規模土地による道路未形成

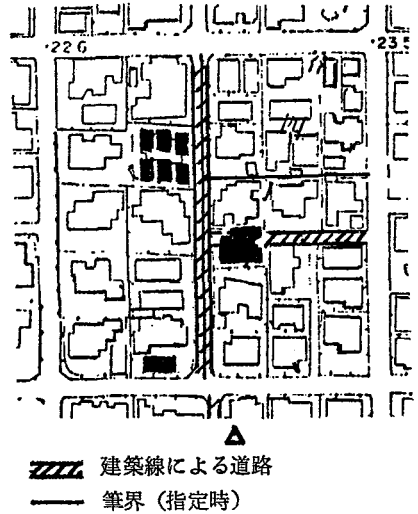


図2-5 筆界を無視した指定による道路未形成

整理道路等)に接している敷地や接道要件が常に満足される大規模土地にあっては建築線道路が実現されることが少ない。図2-4は久ヶ原地区の大規模土地の例である。また，②，③，⑦はいずれも道路形成の速度とその連続性に関する要因である。すなわち，建築線による道路が早い時期に順次，視覚的に連続して形成されている場合は良いが，市街化が遅れ，沿道のビルトアップが断続的に行われるようになると，道路としての見通し性も薄れ（特に指定自体が屈曲している場合はなおさら），道路形成が分断されること，加えて，建築線の端部に建物がひとつでも建てられた場合は全てが未形成となってしまう。④，⑥の場合は，建築線指定と土地所有界との不一致によるものである。耕地整理街区内部における敷地造成は，当初の筆界の位置に大きく制約されることから，建築線の位置が筆界とズレていたり，無関係であるところ，未形成もしくは変更されて（他の筆界に合わせて）形成される場合が多い。一旦は筆界上に指定された建築線も，その筆界の位置が変更（敷地割の効果から再分割するため）された場合も当然，道路は未形成となる。図2-5は筆界を無視した南雪谷地区の例で，そこには見通し性の欠除による建築化の例も見られる。⑦の他の私道による代替

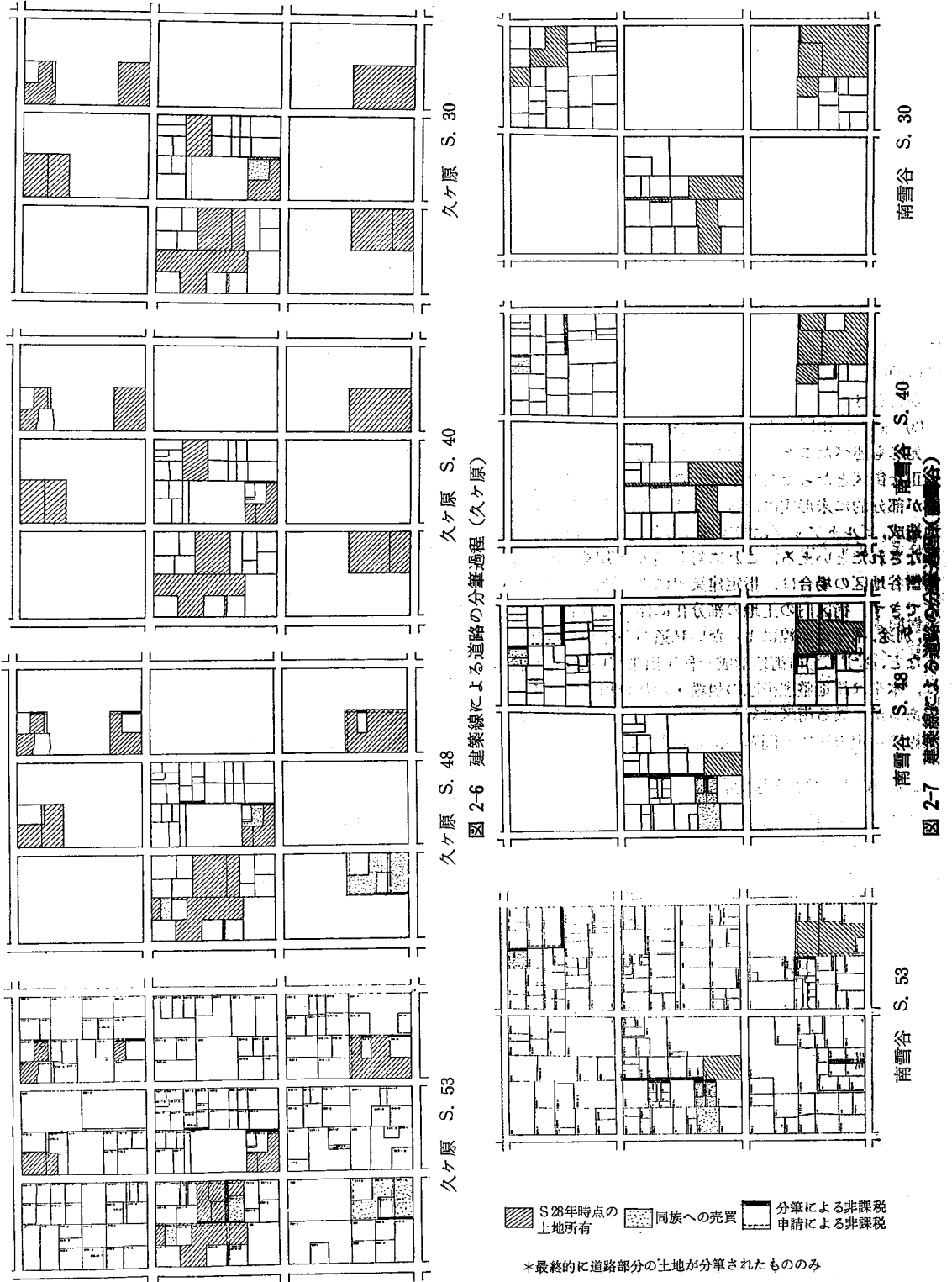


表 2-2 道路部分の土地の分筆状況 (筆数)

	久ヶ原	南雪谷	
分筆	22 (32.8)	16 (13.7)	38 (20.7)
非分筆	42 (62.7)	101 (86.3)	143 (77.7)
不明	3 (4.5)	—	3 (1.6)
計	67 (100.0)	117 (100.0)	184 (100.0)

* ()内は%

については、上記①や④等と関連して、敷地造成に際しての効率性から、建築線を無視して、別途私道を開設する場合をさす。

(3) 過大な街区による市街地形態の混乱

先にも述べたごとく、背割線の建築線指定によって適正な街区となった久ヶ原地区の場合は、短辺方向の道路が部分的に未形成になったとはいえ、結果としての敷地造成、ビルトアップは秩序付けられ、良好な市街地形成がなされたといえる。これに対し過大な街区形状をもつ南雪谷地区の場合は、指定建築線による道路だけでは対応できず、街区内の土地の細分化に伴って裏宅地が発生し、別途、指定建築線によらない私道が多くつくられているなど、必ずしも市街地形成を秩序出来ていない。これらは、本来は耕地整理街区の規模・形状の相異によるものであるが、異なる街区に対して同一のパターンで行った建築線の指定方法にも問題があったといわざるを得ない。

2-2 道路形成と土地所有

ここで、指定建築線により形成された道路について、その土地所有の状況を見てみる。尚、大田区の場合は、資料の都合から、昭和30年以降に限っている⁹⁾。

(1) 道路部分の土地の分筆状況

図 2-6、図 2-7 は久ヶ原・南雪谷両地区において、指定建築線により形成された道路及びその周辺土地の、昭和30年～53年における分筆過程を見たものである。これによると、両地区とも道路部分の土地が分筆されているのは極めて少く(約2割)、前章で見た杉並区の場合と極立った対比をなしていることがわかる。表 2-2 は昭和53年現在における地区別の分筆状況を示したものであるが、久ヶ原地区は総関係筆数の約3割が分筆されているのに対して、南雪谷地区は1割強に過ぎない。このように、大田区での建築線による道路のほとんどが、形成されているのにも拘わらず分筆にまで至っていないのは、この後に扱うが、分筆を行わない私道に対する非課税扱いの措置が昭和37年頃よりとられたためである。

この道路部分の分筆を行った土地の分筆、所有状況の



図 2-8 建築線による道路の非課税扱い(久ヶ原)

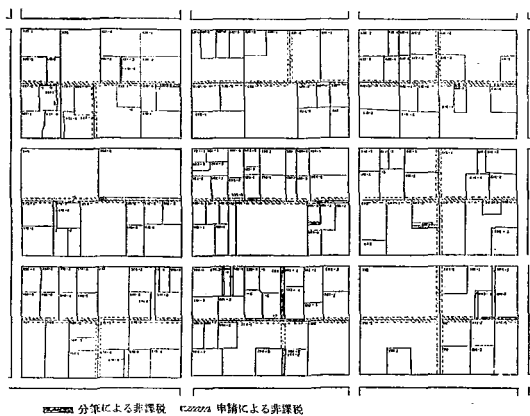


図 2-9 建築線による道路の非課税扱い(南雪谷)

変化を見ると(図 2-6, 7), 両地区ともにそのほとんどが関連する土地の売買もしくは分割を契機として分筆がなされている。売買に際しては、宅地と道路部分の土地の両方を売却するケースと宅地のみを売却するケースの2通りに分けられるが、いずれにしても、土地の権利と利用(あるいは評価)を明示する必要が生じた場合に、その確認手段として分筆行為がなされることを示しているといえよう。

(2) 道路部分の土地の非課税化

一般に、私道が非課税扱いとされるのは、その土地が道路としての形態を整えている(一般の通行の用に供してもいる)ことに加えて、分筆し、地目変換を行う必要がある。しかしながら、東京都では、昭和37年頃より、道路としての形態をなしていれば分筆せずとも、申請により(測量図を添付)、道路部分の土地を非課税扱いできるとしたことから、区の積極的な指導もあって、相当数の私道がこの措置によって非課税扱いとなった。図 2-8, 9, 10 は久ヶ原・南雪谷両地区における建築線によって実現した道路部分の土地の非課税扱いの状況及びそ

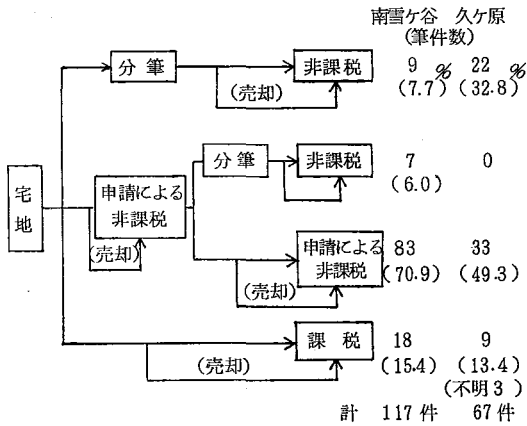


図 2-10 非課税化へのタイプ (S. 30年以降)

のタイプを示したものである。これによると、全体の8割以上は非課税となっていて、そのうち申請により非課税扱いとされているのは、久ヶ原地区で約5割、南雪谷地区では7割をも占めていることがわかる。一方、分筆はもとより、申請による非課税扱いをしていないため、現在、道路であっても「宅地」のまま課税されているものが15%前後あることにも注意を要する。これは、昭和50年頃より財政事情の理由から区が非課税扱いに対する積極的指導をやめたことによる。以上の状況は、基盤整備+建築線型手法個有の特徴を示していることにはならないが、大田区という地域的な事情があるとはいえ、①耕地整理によって既に減歩された土地所有者が、建築線による二重減歩を、利用までは認めても、権利までは容認していないこと、②街区内の地先の道路は私有地としての意識が強く、権利移動の際してもそれを継承すること、などの理由も否定出来ない。

2-3 道路未確定の問題

建築線内の土地がほとんど分筆されていないという事実は、その後の道路としての整備、維持、管理等にとって種々の問題を生じさせている。

(1) 課税宅地における建築

道路としてその空間は形成されたものの、その確定が公図上、現地ともになされていないという状態は極めて流動的な性格を有している。特に、道路部分の土地が「宅地」として課税されている場合は、そのまま道路として維持することが困難であるといえる。図 2-11 は、一旦は建築線の指定通り形成されたが、分筆、非課税申請もされず、宅地として課税されていたため、再び建築敷地として取り込まれ、建築されてしまった例(久ヶ原地区)である。ここには、①課税は土地所有者に対して「自己敷地」としての意識を強く持たせていること、②道

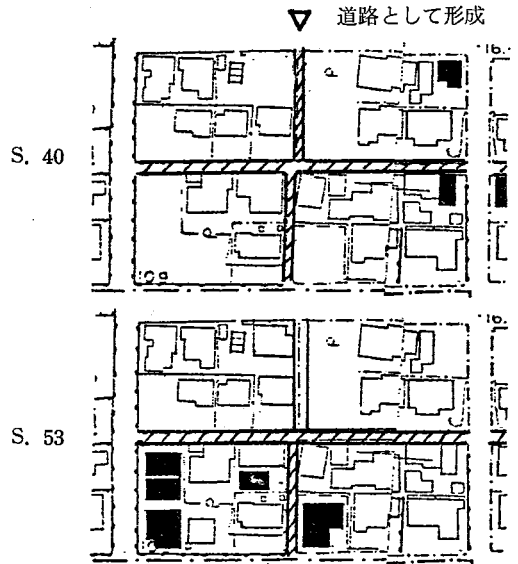


図 2-11 課税地の再空地化

路空間の維持には、道路としての確定が不可欠であることが指摘される。

(2) 非課税扱いの不安定性

量として大多数を占める申請による非課税扱いも同様な問題をもつ。図 2-12 は、申請による非課税扱いを受けていたにも拘わらず、分筆がなされていないため、一宅地として売却された結果、次の所有者によって、ミニ開発として細分割、建築されてしまった例である(南雪谷)。一度申請により非課税扱いとなった道路は、先にも述べたごとく売買に際して分筆がなされる場合が見られることから、道路の確定に一步進んだように思われるが、それはあくまでも税制上の約束事に過ぎず、道路空間の確保、整備を狙ったものとはならない。従って、上述の例のごとく、一宅地としてその権利が第三者の手に移された際には、私有地としての建築敷地化が顕在化し易いという、不安定性を常に有している。

(3) 道路未確定の継承

戦後、建築基準法制定に伴って建築線制度は廃止されたが、幅員 4 m 以上の指定建築線はそのまま位置指定道路として効力を有し、幅員 4 m 未満の指定建築線で幅員 1.8 m 以上形成されたものは法 42 条 2 項のみなし道路(いわゆる 2 項道路)となった。典型地区の場合の指定は幅員 3.6、2.7 m であることから、指定通り道路が形成されても、2 項道路としてさらに幅員 4 m までの拡幅が義務付けられることとなった。そこには、指定建築線による道路が抱えている道路未確定の問題がそのまま継承されている。すなわち、①幅員 4 m に拡幅指定するに際して、指定建築線によって形成された道路はその境界

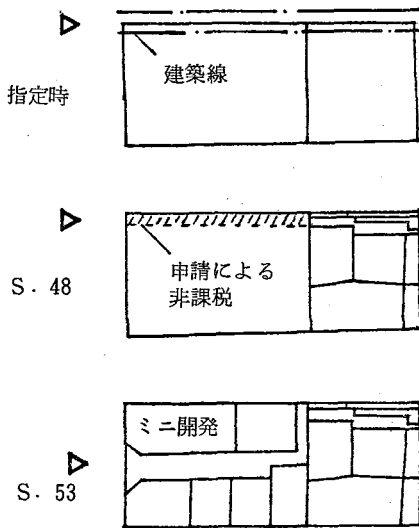


図 2-12 非課税扱い道路の消滅

が不明確であり、かつ分筆もなされていないものが多く位置の確定が困難である。②また、形成された道路が、指定位置や土地所有界とズレている場合も多く、新たな拡幅が従来（指定時からの）土地所有者にとって過重な負担を招くことになる。③これらは、結果として2項道路の拡幅の実現性を困難としている¹⁰⁾。これらの問題は、指定建築線による道路形成が、道路位置の確定を抜きに行われてきたことに端を発している。すなわち、指定建築線による道路も2項道路も共に、観念的な道路であり、その具体化のためには、形態上、権利上の上下からの位置の確定が不可欠な要件となることを示している。

2-4 まとめ

以上の検討結果から、基盤整備+建築線型手法の効果と問題点（課題）についてまとめる。

(1) 基盤整備+建築線型手法が果たした効果

基盤整備+建築線型手法は、幹線の道路・街区の形成→地先道路・敷地形成という二段階の市街地整備を促進することから、先の建築線のみによる建築線区画整理と較べて、より良好な市街地形成が行われている。特に、基盤整備によって街区の形状・筆界が整形なものへと整理されていたことが、指定建築線による欠点を補い、その効力をかなり発揮させることが出来たといえる。また、大幅員の幹線的な道路の整備に対する負担を、事業手法によったことは、一部の土地に対する過重な負担を防ぎ、手法の適用をより行い易くしたとも考えられる。

典型地区として取り上げた中の久ヶ原地区は、耕地整理による街区が適当な規模で、建築線指定も背割線的に

指定され、それによる敷地分割とうまく一致したことから、かなり良好な市街地形成がなされており、基盤整備+建築線型手法の効果を最も良く示した例であるといえよう。

(2) 問題点

しかしながら、基盤整備+建築線型手法による市街地形成の全てが良好なものになったとはいえない。基盤整備によって形成される街区の規模・形状と筆界の位置は、建築線の指定位置を拘束するだけでなく、その後の市街地形成に対する枠組を与えることになる。従って、基盤整備による街区が過大な場合は、その後の市街地形成が混乱したものとなり易い。他方、異なる街区形状に対して十字形という同一のパターンの建築線指定では、その後の市街地形成を秩序化することが出来ない。これらは、基盤整備における街区規模・形状の設定と、建築線指定パターンを選択の問題でもある。

また、街区内の指定建築線による道路形成に際して、ほとんどが分筆されていないため、道路としての確定、整備がされにくいという問題もある。特に、その量が多い、分筆を伴わない非課税化は、道路形成、維持に対して不安定であり、整備・管理上の問題を残している。

(3) 基盤整備+建築線方式の課題

以上から、基盤整備+建築線型手法の課題（条件）としては、次の点が考えられる。

第1は、街区形状と指定パターンとの工夫をすることである。それは、結局、画地規模、地先道路、街区規模の選択値とその配置の組み合わせを検討することになる。

第2は、上記に関連するが、境界整理と指定位置の一致である。基盤整備+建築線方式における前者の最も大きな役割のひとつは、境界整理にある。それは、将来の画地分割を想定するだけでなく、道路の実現性を考えるならば、道路配置となる建築線の指定位置との一致をも考慮しておく必要がある。

第3は、建築線の指定に際して、位置の確定を行うことである。それはまた、形態の確定としての現地での表示と権利区分としての分筆の両方を同時に行う必要をさしている。尚、現地での表示に関しては、大田区の場合、当時の地主によれば、公示とともに指定者（警視庁）が現地へ来て、建築線の指定位置に「クイ」を打っていったとされているが、その痕跡は全く無く、恐らくは仮設的な木グイによるものと思われることから、不十分である。ここでは、恒久的な表示（石グイ、縁石等）が必要とされる。

第4は、道路の築造義務である。これは、建築線制度全体の問題でもあるが、地先道路の性格が強い街区内道路の場合は、道路整備の促進、水準の確保のためにも、建築に際して築造義務を課すことが必要となる。

3. 建築線区画整理と土地区画整理

建築線区画整理は郊外市街化地域における土地区画整理の代替手法として、行政官庁（東京の場合は警視庁）によって積極的に運用されたが、前章までに見たような道路位置の確定、整備手法の欠除等の問題から、その実施に当っては相当な困難があったかと思われる。この点、指定を受けた地主達はどのように受けとめ、それに対処していったのであろうか。また、代替手法としての建築線区画整理は土地区画整理と較べて、その形成、経緯において、どのような相異点があるのか。

これらの間に対して、ここでは、建築線区画整理と土地区画整理とか、同時期に隣り合せて行われたという、足立区の小台地区（建築線区画整理）と宮城地区（土地区画整理）を例として、当時の地主からのヒアリング調査と関連資料により、建築線区画整理型手法による細街路形成の実際と土地区画整理手法によるそれとの形態的な相異について検討する。

対象地区の位置及びその概要については図 3-1 と表 3-1 に示したが、その特徴となる点について概略述べると、①小台地区は建築線区画整理が行われた地区であるが、戦後、区職員の常駐により道路整備が完了している（道路形成率 96.1%）。②建築線指定と組合設立の時期はほぼ同じ（小台昭和 9 年、宮城昭和 12 年）であるが、地区面積、当時の関係土地所有者数はやや宮城地区が大きい。③両地区とも当時の土地規模（一筆当りの面積）が小さく、筆界の形状が複雑である。④小台地区は中幅員（8, 6, 4 m）の指定で 100m × 40m 程度の小街区が多く、その負担率は低い（10%で杉並区宮前・成田東両地区の中間値である）が、宮城地区は大幅員（11, 8, 6 m）で、大街区（70m × 70m ~ 160m × 160m）が多く、減歩率も高い（約 25%）等が異なる。

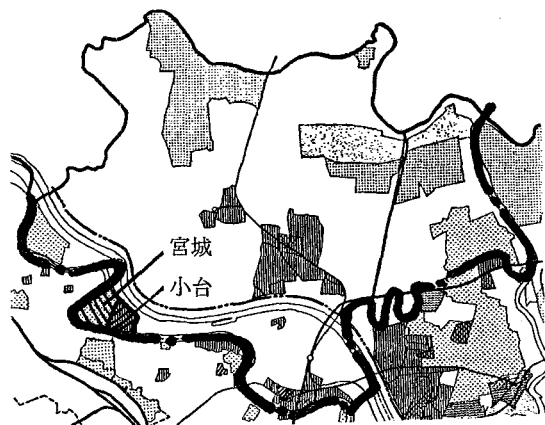


図 3-1 足立区の建築線指定と対象地区

3-1 細街路整備の経緯と道路認定作業の実際

まず、当時の地主へのヒアリング結果及び関連資料をもとに、小台・宮城両地区の細街路整備の経緯と小台地区における建築線道路の市道認定作業の実際を述べる。

(1) 整備手法の決定

足立区の西南端にある小台・宮城両地区は荒川により分断されていることもあって、足立区というよりも北区側の性格が強い。そのためか、明治から大正期にかけて化学、レンガ等の大中規模工場が次々と開設され、工場労働者住宅を中心とする市街化の波がこの土地にも押し寄せてきた。工場排ガスの影響等による農業の行き詰りから、この土地を何とかしようとする動きが土地所有者の間で生まれ、大正 14 年には、東京都南足立郡江北村宮城小台土地開発組合が設立（任意）されたこともあった¹¹⁾。

このような地主の開発意欲に加えて、昭和 8 年小台地区側への橋が架設され市街化の波が強まったこともあってか、昭和 9 年に警視庁から小台・宮城全域にかけての建築線指定が働きかけられ、同年 6 月にはその指定告示がなされた。図 3-2 に小台地区の指定建築線図を示す¹²⁾。

その後、地主たちは農閑期等を利用して道路造りを行ったが（建築に際してではなく、自主的に道路のみを築造している点に注意）、小台地区の地主は市街化がより早く進行しているにも拘わらず道路造りに消極的であって、地主によっては、建物が建てられない建築線間の土地に穴を掘って通行を妨害し、その土を自己の畑の地上げに利用するなどの行為も見られるようになった（宮城地区の土地を持っている小台地区地主も同様な傾向が強かった）。

このため、道路の築造は分断され、一向に進展しないことから、地主の協力が盛んであった宮城地区で土地区画整理実施の気運が持ち上り、昭和 12 年に組合が設立さ

表 3-1 小台・宮城地区の概要

	小 台	宮 城
①手 法	建築線区画整理	土地区画整理
②実 施 時 期	S. 9. 6 指定	S. 12 組合設立
③地 区 面 積	28. 2ha	43. 8ha
④道 路 負 担 率	約 10%	約 25%
⑤関 係 土 地 所 有 者 数	65 名	74 名
⑥指定(道路)幅員 (m)	4, 6, 8	6, 8, 11
⑦街 区 規 模	$100 \times 30 \sim 40$ ^{m m}	$70 \times 70 \sim 160 \times 160$ ^{m m m m}
⑧そ の 他 の 特 徴	・筆界が複雑 ・道路形成率 96.1%	・施行前は筆界が複雑

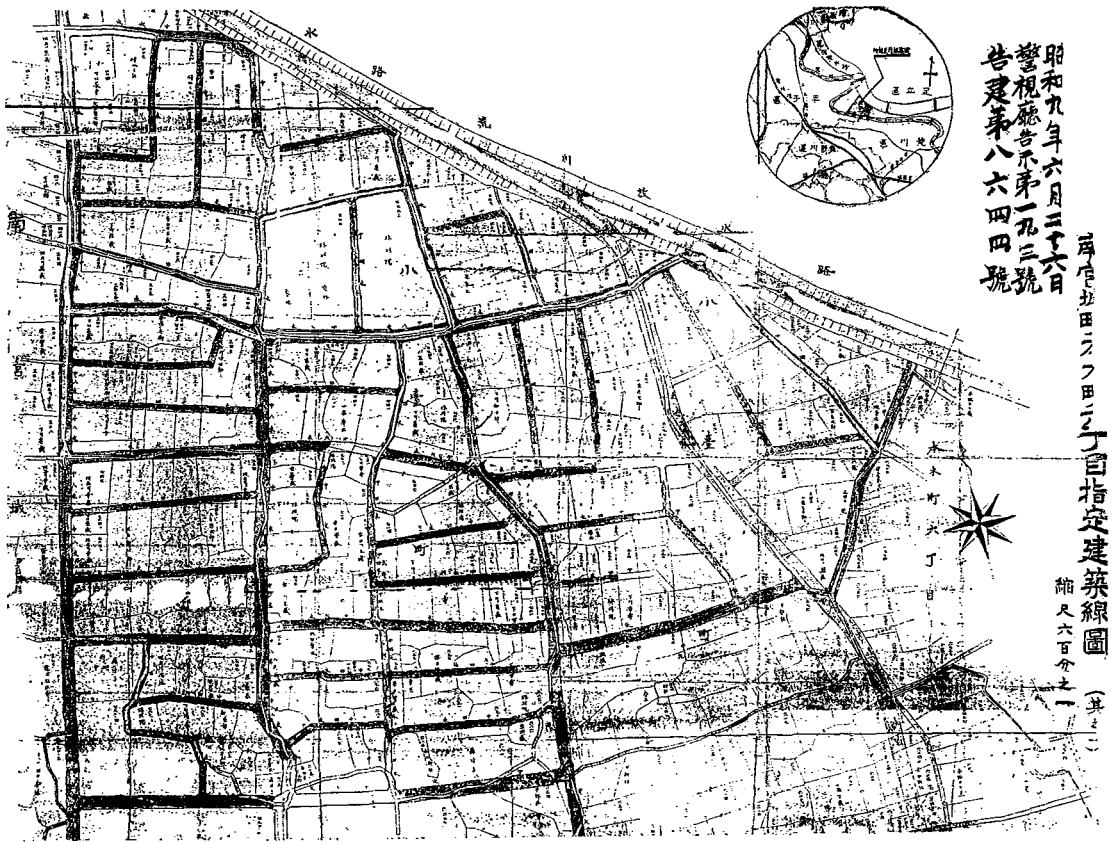


図 3-2 小台地区の指定建築線図 (S. 9. 6)

れ、建築線区画整理から土地区画整理への切り替えがなされた。図 3-3 に宮城土地区画整理計画図を示す。他方、小台地区にあっては、組合設立の気運もなく、建築線指定のままで市街化を迎えることとなった。

(2) 戦前における細街路整備

上述のような経緯によるため、戦前の小台地区の指定建築線による道路の築造は、その市街化の進行に比して遅れ、また建築線の地境いをめぐっての争いも多く、ほとんど進まなかった。特に、小台地区においては、建築線の指定に際して、建築線間の土地が分筆されることはなく、また、現地にその表示もなされなかったことから、主要な道路だけでも築造しようと地主間で始められた測量作業も、建築線の位置と各土地所有界との調整がつかず、中には紛争にまで発展するものも見られ、中断してしまった。このため、火災時に消防車が通れないことから、宮城地区の地主が焼跡のガラを用いて整地することもあった。他方、戦前の警察権力の強さもあって、建物が建築線から突出して建てられることはなく、市街化の進行に伴って、個々に道路上の空間は形成された

が、とても道路とはいえず、小台地区の建築線による道路は、雨が降るとぬかることから「アヒル道路」と呼ばれるほどであった。従って、終戦後に至っても、小台地区の建築線による道路は、道路としての築造がほとんどなされず、逆に、警察の権力もなくなったことから、建築線間に建物を突出して建てる者まで現われてきた。

一方、昭和12年より着手された宮城地区における区画整理事業は、当初3年で完了の予定が戦時で一時中断され、又、資金不足から地主より3回の現金徴収を行うなどの経緯を経て、昭和25年には工事、換地処分共に完了し、組合も解散した。尚、当時の土地区画整理事業による道路の整備は、整地と側溝の設置のみで(側溝も全てではなかった)、下水整備、舗装もされなかった。このため、先の小台地区の「アヒル道路」よりは水準は高いが、舗装されていないという点では同じことから、戦後、小台・宮城両地区ともに地主が附近の化学工場より「赤鉄」と呼ばれる廃棄物をもらい、路面の舗装を部分的に行っていた。ただし、その量も限りがあり、両地区の道路整備をめぐる紛争の種ともなった。宮城地区の区

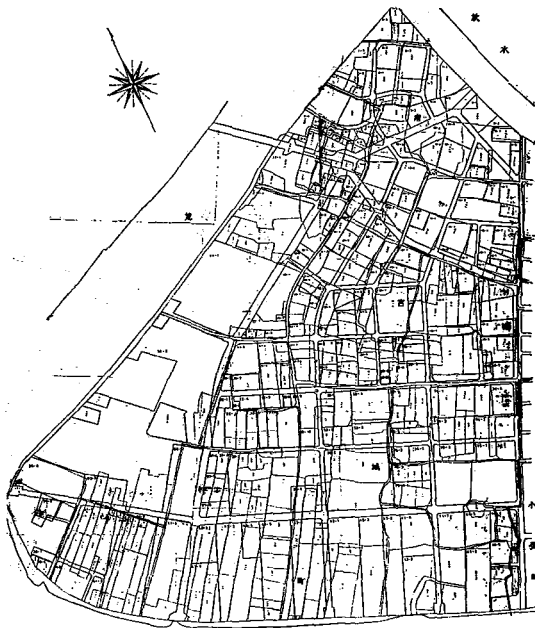


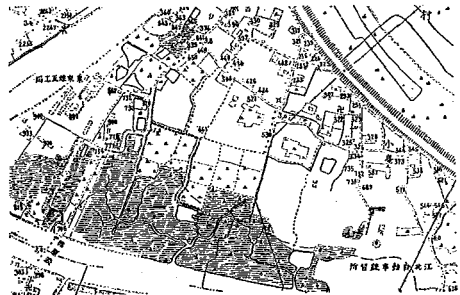
図 3-3 宮城地区土地区画整理計画図

画整理による道路は舗装はされていないもの、その幅員は大きく、全てが整地され、道路形態も明確であったことから、その後、昭和30年代には下水整備がなされ、40年代に舗装も完了している(図3-4)。

(3) 小台地区における建築線道路の公道認定作業

戦後になっても建築線による道路が築造されていないため、建物も建てられない(法的には建てられるが、現道がないため、実質的には困難であった)小台地区では、昭和25年9月に、地主の代表者に¹³⁾よって「市道認定及一部敷地交換願」の申請が東京都知事へ出された。これは、区からの指導もあって、建築線による道路の管理・維持の困難から公道としての認定を申請したものであり、建築線間の私有地を土地する代りに既存の道路敷地(公道)の無償払い下げを請願する内容をも含んでいた。尚、申請書には測量図が添付してあり、それは、地主達が建築線部分に応じて供出した費用により、測量を行ったものであった(図3-5)。これは、当時、建築線間の土地について、一部で建築に際して分筆した箇所があるほかは、ほとんどが分筆されておらず、現地の境界も全く不明であったためである。

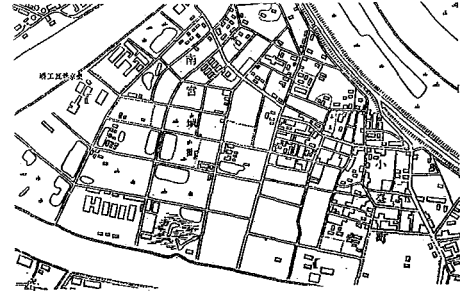
申請の結果は公道認定には至らず、むしろ現地踏査によって、より正確な測量の必要性が指摘された。そこで足立区は、同年12月に測量作業及び道路整備に対する技術的な指導を行うものとして、土木課職員(一名)を現地に派遣、常駐させた。これにより、建築線指定時より延々として進まなかった小台地区の道路整備が公道認定



S. 5



S. 12



S. 20



S. 32



S. 48

図 3-4 小台・宮城地区の細街路形成過程

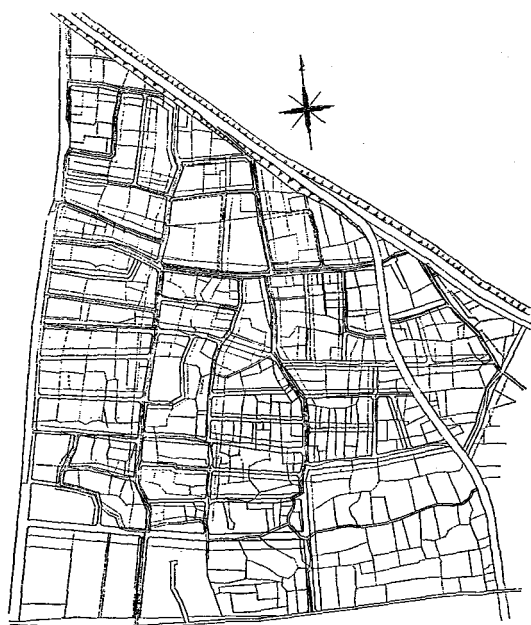


図 3-5 地主による小台地区現地測量図
(S. 25 申請添付図)

へ向けて進展していくことになるが、それと同時に、今迄、個々に見られた建築線道路の位置の確定をめぐる問題が一挙に顕在化することにもなった。

測量作業は、先ず建築線指定図をもとに現地との調整をし、建築線決定図(測量図)を作成することから開始された。これは、建築線指定図と現況とが違っていたり、既に建物が突出して建てられていることから新しい図面をつくり直す必要が生じたためである。それはまた、昭和9年に指定され、その位置が不明確であった建築線の位置を即地的に再確認し、この後の道路整備工事の為の施工図ともなるものであった。先にも述べたごとく、建築線と土地所有界との調整は、複雑かつ根深い問題が潜在していることから、相当な困難が伴った。このため、区土木課職員の調整・指導があったにも拘わらず、測量図(建築線決定図)の完了までには6~7年もの期間を要したのである¹⁴⁾。その結果は当初の建築線指定図とはかなりズレている(図3-6)。

その後、作成された測量図をもとに、昭和30年頃より道路の造成(側溝設置、砂利敷)、下水道の埋設が行われ、昭和36、7年頃には舗装がなされた。これらの道路整備は、当時の失業対策事業を利用して、区が直営で行ったものであり、いわば指定建築線による私道に対して、その上地を前提として、公共側(区)の負担によって道路としての整備を肩代りしたことになる。

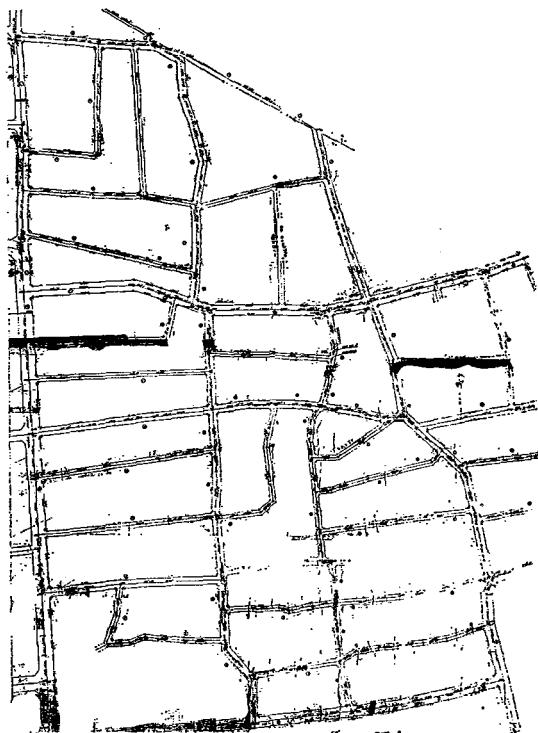


図 3-6 建築線決定図(S. 32)

さて、このようにして道路としての整備がなされた建築線による道路であるが、その目的である公道認定に至るまでにはいくつかの問題が発生している。第1は、測量図と整備後の現況道路との間にズレがあること、第2は、道路(建築線間の土地)に突出してしまっている建物等があること、第3は、現在に至っても相当数の道路が公道移管されていないこと、である。

第1点については、小台地区における建築線道路の屈曲によるせいもある(基本的には元の筆界が複雑なことによる)が、道路整備工事に際して図面通りの工事が出来ず、工事し易さが優先された結果、出来上った道路と測量図との間にズレが生じてしまったことである。これは、第2点の建築物の突出が工事の妨げとなったこともあるが、これが原因で、第3点の上地拒否が生じている場合もある。

第2点の、道路内への建築物等の突出の問題は、測量以前からのものと、測量後、工事期間中に生じたものによって性格は異なるが、いずれの場合も、突出した建築物等の所有者に対し、将来、新築、改築等をする際に道路敷地外へ後退するという「承諾書」(期日も明記)をとり、区で保管している。だが、この点に関しては、現時点においても区側、地主双方ともにその事情を知る人が少ないことを考えると、特に権利が第三者に移った場合に

表 3-2 小台・宮城地区における細街路整備の経緯

		小 台 地 区	宮 城 地 区
S. 1	T. 14 橋梁架設 運動（宮城・ 小台の境）そ の他		
8	小台橋架設	・警視庁から建築線指定の話が出る（宮城・小台地区）	
9			
10			
12	↑ 戦時中 ↓	・区画整理組合設立の気運もなく市街化も早かったため、建築線指定のまま	・区画整理に切換え……区画整理組合認可
16			・一時中断 資金不足で地元で現金徴収
20		・小台の地主は道路づくりに意欲的でない為道路は全くできず	・主要な道路は地主が整備する（側溝はぼ入る）
21	↑	・赤鋳による整地	・赤鋳による整地
25		・測量のための寄附運動 東京市へ“市道認定……”申請書類提出 区土木課の指導により測量作業	・換地処分完了、組合解散
30			
32	↓	↓ 測量図作成	
36		・下水道、側溝、砂利敷	
40		・舗装	・舗装
53		・移転登記のみ残っている 半分以上は私道のまま（免税にはなっている）	

おいては問題が残る。

第3点の土地拒否については、私道が本来有する私有地意識の強さと、今までの経緯から見た小台地区の地主の性格等を考えれば、起るべくして生じた問題でもあるといえる。現在（昭和54年末）に至っても、区への移転登記がなされていない道路は半分近くある。これらのほとんどは道路としての整備がなされていることから非課税となっている（中には課税されているものもある）。この移転登記は市道認定作業の一環として、「新認定区道路線実測平面図」（図3-7）をもとに、個々に土地所有者より承諾を得た上で認定し、行っているが、①土地承諾拒否、②抵当権が設定されている、③他への所有権移転の為の仮登記がなされている、などの理由で、行えないのである。

3-2 建築線区画整理と土地区画整理による市街地形成の相異

ここで、小台地区と宮城地区の市街地形成の状況を比較し、建築線区画整理型手法と土地区画整理事業とによる市街地形成の内容の違い、それに係わる問題点について検討する。

(1) 街区形成と道路パターン

小台・宮城地区における建築線区画整理と土地区画整理によって形成された市街地形態の最も大きな相異は、街区の規模・形状と道路のパターンにある。すなわち、小台地区の建築線区画整理の場合は、比較的建築線が細かく指定されており、それにより形成された街区は100m×30～40mの東西方向に細長い小街区となっている（図3-2参照）。しかしながら、その形状は、かなり屈曲して、不整形なパターンとなっている。これは、建築線

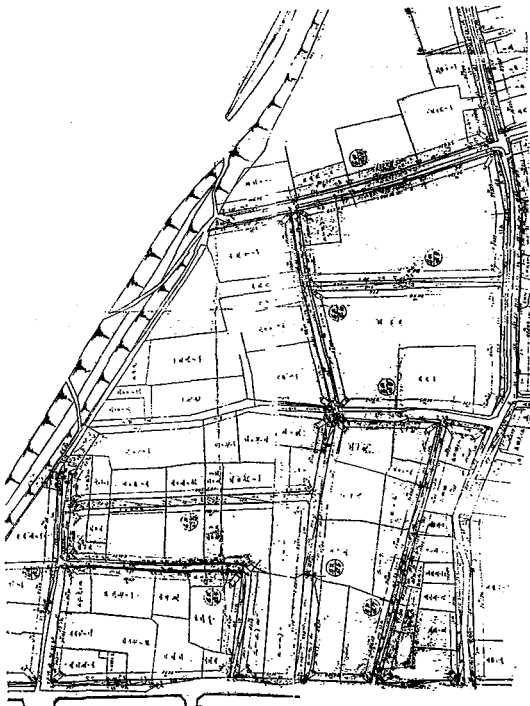


図 3-7 区道認定のための実測図

の指定が筆界にまたがってなされるためであるが、加えて小台地区の場合は、かなり細分化された土地の多くを極力、建築線に接するように配慮したこともある。また、拡幅部分を除いては、その幅員が6mと4mからなり、土地区画整理による宮城地区の道路幅員と較べて狭い。

他方、宮城地区の区画整理による道路は幅員が大きく、街区形状とともに整形なパターンをなしているが、街区規模についてはかなり大街区(大きいものは160m×160mもある)である。第1章及び第2章でも見たが、一般に、大街区の場合は、建築線、区画整理手法を問わず、後の市街地形成の内容を秩序化することが出来ない。ましてや、小台・宮城両地区はもともと土地が細分化されており、大街区の区画整理では、実施し易くとも、地区の性格に対応した計画とはなっていない。

小台地区の建築線指定は細かく指定されたことから、部分的に、筆界を無視した結果、建築不可能な三角地や細長地を発生させている。図3-8は小台地区の現在(昭和54年末)の土地所有界の状況を示したものであるが、その中には、建築不可能な三角地や細長地がいくつか見られる。他方、数少ない例ではあるが、土地所有者の自主的な行為として(もっともこうしなければ家が建たないが)、建築線指定によって生じた建築不可能地を隣接地と交換・売買した例がある。図3-9がそれで、所



- | | | | |
|--|--------------------|--|---------------|
| | 大土地所有者による宅地整理 | | 建築不可能な三角地・細長地 |
| | 指定パターンによる街区内の混乱 | | 土地の交換 |
| | 複雑な所有界の残存による街区内の混乱 | | |

図 3-8 小台地区の土地所有状況 (S. 54)

有土地が建築線により分断され、北側の土地がこのままでは建築不可能地となることから、隣接地の一部と交換し、残りを買って取って敷地の有効利用を図った例である。

このように、基本的には、細街路のパターンと街区の規模・形状によって市街地形成は支配されるが、これに対して、建築線区画整理の場合は、指定される土地の境界がもともと整形か、あるいは整形なものへと整理がされない限りは、市街地整備手法としては限界があり、この点において優れている土地区画整理は、街区規模が大きく、土地の細分化が著しいと問題を残すといえよう。

(2) 宅地配置と私道形成

上述した街区規模・筆界のパターンに関係するが、街区内の宅地配置と私道形成についても、両手法による差異を見てみる。図3-10は小台地区における代表的な街区の例であるが、私道こそあまり見られないが、裏宅地が非常に多く、また建物の配置が不ぞろいであることがわかる。これらは、基本的に、①建築線によって形成された街区が不整形である。②筆界が不整形でかつ細分化

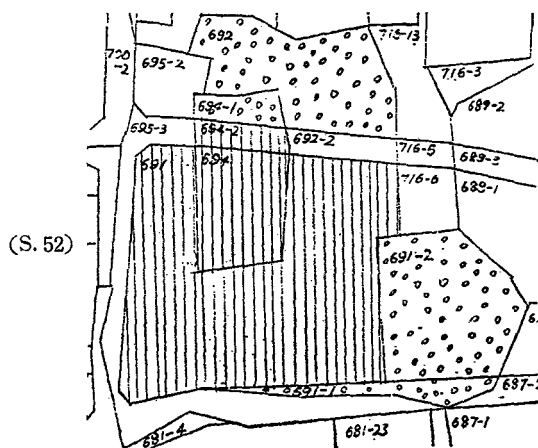
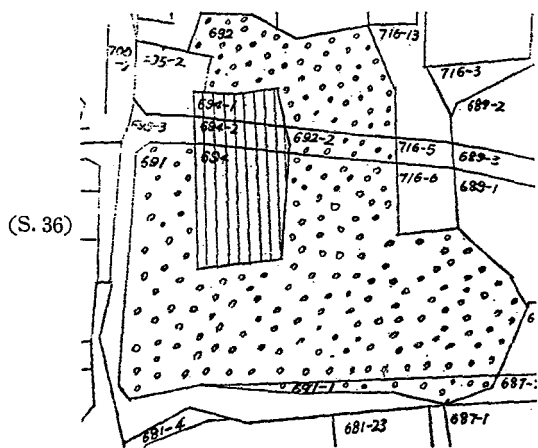


図 3-9 建築線関係土地の交換事例

が著しい、の2点による。

図3-11は、宮城地区における大街区の代表的な例である。土地区画整理により筆界はある程度整形となっているもの、街区規模が約160m×160mと過大なことから、裏宅地が多く生じ、このため多くの袋路状の私道（あるいは通路）が形成されている。ここでは、基盤整備手法としての土地区画整理の効果は認められる（街区外周道路の整備）が、市街地形成の内容にまで達していない同手法の水準の低さが感じられる。

3-3 まとめ

以上、足立区の小台・宮城両地区を例として、建築線区画整理型手法と土地区画整理事業による細街路形成の実際とそれによる市街地形態の相異について述べてきた。一区の例をもとにしているため（特に土地区画整理について）、これをもって手法の全てが対比出来たことにはならないが、一応のまとめをする。



図 3-10 小台地区の街区内地利用の混乱

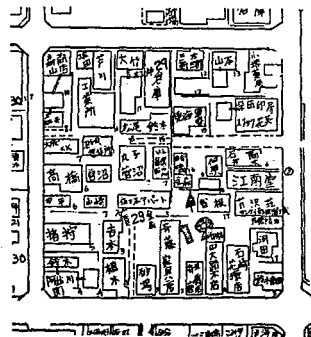


図 3-11 宮城地区の街区内地利用の混乱

(1) 小台地区の建築線区画整理

小台地区で行われた指定建築線による細街路形成は、工場の立地が市街化要因であったとはいえ、その土地状況、地主の対応を見ると、建築線区画整理の抱えている問題をあますところなく示しているといえる。特に、ここで問題とされた、①筆界が不整形で細分化した地区で

の適用の困難性、②細かな指定パターンの限界、③建築線の位置と権利区分の未確定、④道路築造手法の欠除、⑤公共側の介入による効果、等は、この種の手法を行うに当たっての基本的な問題を提示している。

すなわち、①極め細かな建築線の指定は市街地形成の計画化には必要であるが、屈曲した複雑な筆界を踏襲したままでは形成された市街地は良好なものとならず、その実施すらも困難である。そのためには、建築線指定に先立って境界整理を行うか、あるいは、筆界が整形な土地にその適用を限定する必要がある。②建築線を公図上で指定告示しても、その位置が現地で確定され、同時に、建築線間の土地が分筆されなければ、その後の道路形成は混乱を避けられない。現地での表示(石杭、肩石、側溝等)と分筆は道路としての整備の担保には不可欠である。③建築線区画整理における公共側の介入の役割は、権利調整と整備の促進にある。この場合、最も考慮しなければならないのは、土地所有者に対する道路意識の高揚の働きかけと、道路整備の助成である。特に後者は、建築線制度に欠けている道路築造義務と併せて、その促進方策として図る必要がある。などが指摘出来よう。

(2) 宮城地区の土地区画整理

宮城地区における土地区画整理は、建築線区画整理からの切り替えとはいえ、基盤整備手法として、隣接する小台地区の建築線区画整理に比して、明確な効果を示した。それは、①街区、道路ともに早期に整形なものへと整備した。②屈曲、細分化した境界の整備がなされたことである。これらは、宮城地区の地主の協力によることも大きい。しかしながら、形成された街区が過大であったことから、街区内の市街地形態は混乱したものとなった。ここには、基盤整備手法による大まかな整備の有効性と限界がある。

(3) 区画整理+建築線方式の条件

区画整理により大街区の基盤整備をし、境界整理がなされた街区内で建築線により細街路形成を行おうとするのが「区画整理+建築線方式」である。つまり、先の宮城地区の区画整理と小台地区の建築線指定とのそれぞれ利点を組み合わせようということになる。この方式の原型は既に第2章の大田区の耕地整理+建築線型手法として、その問題点と共に示されているが、上記の各手法の課題を踏まえて、区画整理+建築線方式に必要とされる条件(課題)を整理してみれば次の点にある。

すなわち、①区画整理による街区の規模・形状と建築線による細街路のパターンは、地先道路と標準区画との組み合わせを考慮する。②境界整理と建築線の位置は一致させる。③建築線の指定に際しては、現地での表示と分筆を行う。④道路築造義務と整備助成の措置を講じる(助成の見かえり条件としては上地が望ましい)。などである。

尚、これら指定建築線の運用において基本的な姿勢として必要とされるのは、制度本来の建築線による道路形成が、建物が後退して建ち並ぶことによって道路が形成されるという消極的な仕組みから、足立区の例にも見られたように、地区の土地所有者の開発意欲をくみ取って、公共側が助成し、位置の確定を踏まえて、先行的な道路整備を促進するという積極的な取り組みがなされなければならないことである。無論、地区住民の計画的な市街地整備、道路整備に対する合意形成が前提となることはいままでもない。

4. 建築線制度の評価と今日的課題

建築線制度の評価については、本稿の1-4、2-4、3-3の中で、実態調査にもとづき述べている。ここでは、やや重複する点も出るが本研究・その1(石田・池田、1979)の結果も含めて整理して述べる。整理の方法としては新市街地形成の計画化における建築線制度の3つの運用タイプにわけて行なう。

更に、本年、都市計画法及び建築基準法の改正として制度化された地区計画制度と建築線制度を結びつけて検討し、建築線制度の今日的意義を明らかにする。

4-1 市街地形成の計画化手法としての建築線制度の効果と問題点

(1) 「郊外新開地整理一般」型運用の効果と問題点

郊外新開地整理一般型の建築線制度の運用は、建築線区画整理とも呼ばれ、建築線指定のみによって新市街地形成の秩序化を図ろうとする運用手法である。本研究では杉並区において2つの地区で詳細な調査をおこなうとともに、足立区で建築線区画整理と土地区画整理事業の比較検討をおこなっている。

これらを基に、新市街地形成の計画化における効果と問題点を検討した。まず効果について簡条書的に述べれば次の様である。

① 指定建築線による道路形成状況はかなり良好である。総延長の約65%が指定どおり形成されており、幅員不足のものを含めれば約84%が道路形成の効果をあげている。既存道路の拡幅指定の方が、全くの新設よりもやや形成率が高い。

② その時点における市街地建築物法の最低道路幅員以上で指定されているものが多く、1939年2月以前、即ち道路幅員が2.73mで良かった時期でも4m以上の指定幅員のものが57.9%もあったし、1939年2月以降(法定最小幅員4m)では、6m以上の指定幅員のものが53.6%あった。また指定幅員が大きい場合でも形成率はあまり低下していない。

③ 指定建築線がありながら道路が全く未形成の部分

は、延長で15.6%に過ぎなかったし、大街区を形成する幹線の指定建築線が地先の建築線より先行して形成される傾向があったので、全体として道路網として形成され機能したと評価できる。

以上要するに、新開地整理一般型の建築線指定は、ただ単に建築線を指定するだけで「公費を投ぜずして実現すべき郊外の都市計画」の典型であったが、相当大きな効果をあげていたというべきだろう。特に、指定図により細街路網を空間的に計画化して実現するとともに、法的水準よりも相当に高い街路規格を実現したという点で新市街地形成の計画化手法として評価出来る。

次に問題点を同様に箇条書きにして挙げておこう。

① 郊外地整理一般型の場合、その指定パターンは既存道路の現況、筆界・土地所有界の状況に拘束され不整形なものになったり、地先道路の指定が不十分にしか出来ず大街区(100m×100m程度)に留まったりするケースが少なくない。このような場合、形成率は高くとも市街地形成は必ずしも計画化されたとは云えない。境界整理を伴わない手法の限界である。

② 建築線指定標準(1937)には「必要ニ応ジ局地的ニ土地ノ交換分合其ノ他機宜ノ方途ヲ併セ講ズルモノトス」となっていたが、この様な交換分合が任意の方法で行なわれた例は、ごく稀にしか見られない(本稿1—3の(3), 3-2の(1))。任意の交換分合の限界を示すものである。

③ 指定建築線が未形成の場合は次のような場合であった。この様な指定を避けることは、道路の未形成を避ける上で重要である。

⑦ 未市街化地における建築線の未形成。調査対象地域は市街化が相当進行しているため、この様な事例は少く、一団の大土地所有地で見られるだけである。しかし、地先の指定建築線は建築活動が行なわれるまで経過的に未形成である場合が多い。

④ 学校・集合住宅等の大規模土地利用が立地した場合。この場合は、建築線指定(戦後、建築基準法下でいえば付則5項による位置指定道路)の廃止がおこなわれ、かつ周辺道路の接続関係に問題がなければ特に問題とするに当たらない。このケースは少なからず有る。

⑧ 指定建築線とは別個の「計画的」な細街路形成がはかられている場合。一団の大土地所有に多く見られる。自己の土地を効率よく開発するために行なわれる。この場合、建築線指定が適切でなかったともいえるが、多くは、指定時の想定宅地規模と市街化時点の宅地規模のズレに起因するようである。

⑨ 土地所有が細分化されており、有効な建築線指定が無理であった場合。宅地化は細分化された個々の所有土地ごとに行なわれ、既存道路に私道で接続して宅地化をはかる方が一般的に有利である。指定建築線は、個々の土地の宅地化に有利な部分だけ部分的に形成され、

道路網になりにくい。

⑩ 建築線が所有界・筆界を無視して指定されている場合。所有界に指定された建築線(既存道路の拡幅を含む)の形成率は高く、所有界と交叉する方向の指定や残地の利用を阻害するような指定の形成率は低い。

⑪ 建築線指定図の現地確定の困難。建築線指定図は600分の1の公図に画かれていた様であるが、公図自体が現況を正確に示す性格のものではないので、足立区小台の例で見ると(本稿3-1)、建築線指定を現地で正確に設定する事は相当の労力を必要とした。

⑫ 建築線間の土地の扱いの不統一。本稿で詳しく検討した様に、道路が建築線指定に従って形成された場合でも、その部分の分筆の有無・所有の状態・課税の状況は様々である。この事が形成された道路部分の不安定の要因になっている場合が少なくない。郊外地整理一般型運用の場合、建築線間の土地は少くとも分筆されているケースが多いが、所有の状況・課税の扱いは様々である。この点については、形成された部分を道路空間として確保する観点から、統一した扱いが必要である。

(2)「耕地整理・区画整理地区の補助的指定」型運用の効果と問題点

耕地整理という基盤整備手法と積極的指定建築線を結びつける手法は、かなり意図的・計画的におこなわれていた。このことは建築線指定が工事着手から換地処分までの間におこなわれたものが71.2%をしめることから明らかである。

基盤整備としての耕地整理と建築線の補助的指定という手法の効果について箇条書き的に述べておこう。

① 宅地化目的の耕地整理設計を容易にしていたと思われる。耕地整理と積極的指定建築線を結びつけた事例は極めて多いが、区画整理区域における補助的建築線指定は郊外地ではほとんど見られない。このことから、宅地化を目的としながら耕地整理として行なれる場合に、細街路部分を建築線指定により生み出す事が耕地整理設計にとっては有利であったと考えられる。

② 指定建築線は市街地形成に必要な限りでは、ほとんど全てが形成されたといえる。指定建築線の形成率は部分形成まで含めると67.9%(この場合、形成率は延長ではなく街区数で比率を求めている)に達している。耕地整理によって筆界の錯雑・区画の不整形など建築線による細街路の形成の制約となる条件が解決されているためである。

③ 建築線により形成された細街路は耕地整理によるものと系統化され整然とした道路網を形成している。建築線指定は街区背割線に入れるもの、十文字型に指定するものなど、耕地整理設計と充分関連づけた整然としたものになっている。整然としすぎて機械的であるため問題点も指摘できるが、道路網として機能する点は評

働される。

以上要するに、耕地整理と積極的建築線指定を組み合わせた手法は、2つの手法が相互に補完しあって新市街形成の計画手法としての効果を高めあっており、今後の類似手法の可能性を示唆するものである。

次に問題点を同じく箇条書きであげておく。

① 耕地整理と建築線指定により計画された街区分割が、なお市街化の態様に不適合であるため、建築線によらない私道や敷地延長などを発生させている例がある。これらは、もはや細街路計画の緻密化で対応出来る限界を越えており、敷地分割・建築形態の規制を強め細街路計画との整合性をはかる必要がある。

② 指定建築線の未形成・部分形成の要因は次の様である。

⑦ 街区内の建築線が全く未形成の場合の多くは、事業所・学校・共同住宅等の大規模土地利用の立地による場合である。

⑧ 街区の短辺方向の未形成が多い。長辺方向（街区背割線に入る）の指定は各筆に公平な負担となり、又、各画地の奥行（30m前後）を2分割することを可能にし有用であり、必要性が高い。しかし、短辺方向の建築線は特定の筆だけに負担がかかり、又、宅地利用のための必要性も少ないためであろう。

⑨ 建築線間の土地は道路が形成された場合も、非課税措置はとられているものの分筆はほとんど行なわれておらず、この事が形成された道路に、やや不安定な面を残している。

(3) 「区画整理計画の助成」型運用の効果と問題点

区画整理計画の助成・促進のための建築線制度の運用には2つの型があった。1つは、区画整理設計による道路網をそのまま積極的建築線として指定し、又は指定建築線に準ずるものとして扱い、建築行為により道路予定地が侵されるのを防止して¹⁵⁾区画整理事業の施行を容易にする手法であり、他の1つは、区画整理施行の見込のある地区で極力建築線の指定を抑え、さらに組合設立認可前は区画整理設計どおりの建築線以外指定しないという方針で望み、区画整理事業に誘導する手法である。前者の内、建築線指定が行なわれたものは東京区部で22例あった。

この型の運用については、十分な調査研究を行なうことが出来なかったため効果と問題点について指摘出来る点は少ない。積極的建築線指定のあった事例については、その通りに道路が形成されているにせよ区画整理事業の効果であり、後者の申請建築線の取扱いによる手法は、記録に残らない行政指導であって効果を調査する事は困難なためである。3章でとりあげた足立区宮城・小台地区の内、宮城地区は建築線指定後、土地区画整理に移行した例といわれるが、建築線指定の実態およびそれ

が区画整理事業を促進したかどうかは明らかではない。

なお郊外地整理一般型の建築線指定がまず行なわれ、それが廃止され土地区画整理事業が行なわれることになったものが20数例ある（石田・池田、1979：53）。これは郊外地整理一般の建築線指定を面的に一時に実現しようとするれば多大の困難が伴うことから（本稿 3-1 参照）区画整理への合意が促進されたものと思われる。これも一種の区画整理設計の助成・促進といえるかもしれない。

4-2 地区計画制度の展望と建築線制度

(1) 地区計画制度の中の建築線類似の制度

1980年4月23日（5月1日公布）に都市計画法及び建築基準法の一部改正が成立し、良好な市街地環境の形成又は保全を図るための制度として地区計画制度が創設され、公布から1年以内に施行されることになっている。地区計画（及び地区整備計画）制度の概要は表4-1に整理して示されているようなものであるが、要するに市街化区域内（未線引用途地域含む）の比較的狭い地区を対象に、地区施設（局地街路・細街路・小公園など）の配置および規模、建築物等の用途・形態・敷地に関する詳細な規定および一定の土地の利用の制限について総合的に一体的に定める計画である。この計画制度は西ドイツの地区詳細計画制度（Bebauungsplan）などに範をとったものといわれるが、B-planと比較すれば勿論、この制度の基礎となった建設省の中央都市計画審議会や建築審議会における議論と比較しても不十分な面を残している。しかし、制度の詳細な検討は本稿の趣旨ではないのでここでは触れない。¹⁶⁾

創設された地区計画制度の中には建築線制度に類似する制度又は建築線制度の運用に通ずる規定が見られる。建築線制度に類似する制度としては、第一に都市計画法第12条の4の第5項の地区整備計画で定める事項の中に「壁面の位置の制限」があり、更に建築基準法の第68条の4に「予定道路の指定」がある。又、建築線制度の運用と類似するものとしては、建築基準法第68条の3「道路の位置の指定に関する特例」がある。これらについて若干検討しておこう。ただし、まだ政令が制定されていない段階でもあり、制度の理解に正確を期し難い点が残されている。

まず「壁面の位置の制限」は建築線制度との関連で見れば、すぐに1935年法改正以前¹⁷⁾の家並線としての「後退建築線」あるいは壁面位置指定のための「壁面線」¹⁸⁾が想起される。しかし、これらは、基本的には道路に面する建物の壁面の位置の制限であったのに対し、地区計画制度で想定しているものは、もっと一般的な意味での壁面の位置の制限であり、敷地境界線からの外壁後退や日照を確保するための建物位置の制限なども含まれて

表 4-1 地区計画制度の概要

地区計画制度の骨組		
決定主体	市町村	
決定手続	現行の都市計画決定の手続による。(案作成時に土地所有者等の意見を求める。)	
計 画 事 項	区域	地区計画区域 地区整備計画区域(左の区域の一部でも可)
	内容	<p>地区の整備に関する方針</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 地区計画の目標 2. 地区の整備, 開発及び保全の方針 <p>地区整備計画区域 (一部について定める場合)</p> <p>次の事項のうち必要なものを定める。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 地区施設の配置及び規模 2. 建築物等の用途の制限, 建築物の延べ面積の敷地面積に対する割合の最高限度又は最低限度, 建築物の建築面積の敷地面積に対する割合の最高限度, 建築物の敷地面積又は建築面積の最高限度, 壁面の位置の制限, 建築物等の高さの最高限度又は最低限度その他建築物等に関する事項で政令で定めるもの 3. 土地の利用の制限に関する事項で政令で定めるもの
制限等	なし	<ol style="list-style-type: none"> 1. 届行, 催告制度(都計法 58条-2) (当該行為に着手する30日以前に届出, 計画不適合について市町村長が設計の変更その他必要な措置を執ることを催告) 2. 開発許可の基準(都計法 33条) 3. 市町村の条例に基づく制限(基準法 68条-2) (建築物の敷地又は用途に関する事項) 4. 道路位置指定に関する特例(基準法 68条-3) 道路の位置の指定は計画に即して行う) 5. 予定道路の指定(基準法 68条-4)
整備主体	建築を行う者, 開発行為を行う者又は市町村	
助成措置	1. 土地に関する権利の処分に関する斡旋その他の措置	
地区計画 対象区域	<ol style="list-style-type: none"> 1. 市街地開発事業等の事業が行われる又は行われた土地の区域 2. 今後市街化する土地の区域で不良な街区の環境が形成される恐れのある地域 3. 現に良好な居住環境が形成されている土地の区域 	

来るであろう。現在の建築基準法の壁面線(法46条・47条)や第1種住居専用地域における敷地境界線からの外壁後退距離指定(法54条)と同様の機能を含むのは勿論、特定街区(法60条)の「壁面の位置の制限」に近い概念であるといえる。しかし特定街区の都市計画の案は「利害関係を有する者の同意」が義務づけられており、事実上は定まった建築設計を基に「壁面の位置の制限」が定められている。それに対して地区整備計画における「壁面の位置の制限」の都市計画は決定手続が緩やかであり、かつ特定のプロジェクトがあるのではないので定め得る内容も道路に面しない部分も含めた建築限界線、建築位置指定線程度に止るのではないだろうか¹⁹⁾。

「予定道路の指定」の制度はある意味では積極的指定建築線制度の復活ともいえる制度である。予定道路の指定は、道の配置及び規模が地区整備計画で定められている場合で、①予定道路の敷地の土地所有者等の同意を得

たとき、②土地区画整理事業等で主要な区画道路が整備されている場合これと一体的に細街路網を形成するとき、③道の相当部分の整備が済み、残った部分の整備が肝要であるときのいずれかの場合、建築審査会の同意を得て特定行政庁が行なうことになっている(建築基準法68条の4の1項・2項)。このようにして指定された道路は建築基準法42条1項の道路とみなして道路内の建築制限(法44条)をうける事になる(法68条の4の4項)²⁰⁾。地区整備計画で地区施設の配置および規模を定めることは、それだけで積極的指定建築線による細街路網計画と同じであるように思われがちだが、それだけでは地区施設の用地への建築物の突出が制限されることはなく、ただ都市計画法第3章第4節の規定により建築行為等に関し届出が義務づけられ、それが地区整備計画に適合しない場合に市町村長が設計の変更等を催告出来るに留まっている。地区施設の計画は、土地の取用等をおこなって

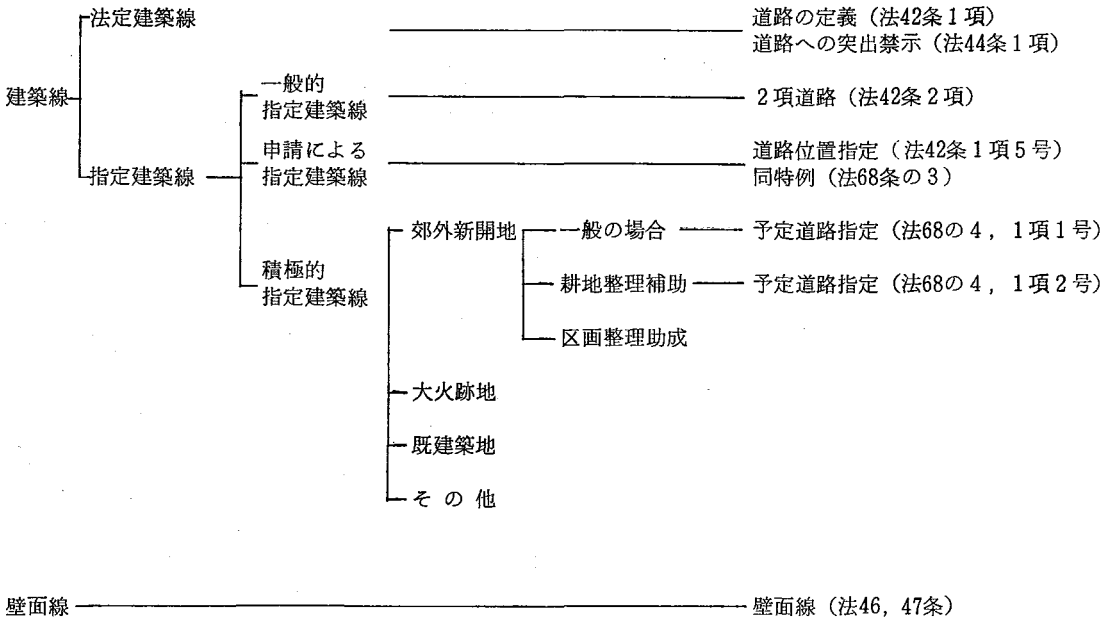


図 4-1 建築線制度と建築基準法の規定

事業的に実現する性格のものではないから、都市計画施設等の区域内における建築の規制（都市計画法第3章第2節）の規定では許容されるような木造2階建以下程度の建築行為が行なわれることによって実現不可能になってしまう。したがって、地区施設の計画の実現を積極的指定建築線の程度に担保するためには予定道路に指定することが必要であるが、それには前に述べたような厳しい条件がつけられているのである。

「道路の位置の指定に関する特例」(建築基準法68条の3)は、“地区計画の内容に即していること”が開発許可の基準に含められたこと(都市計画法33条1項5号)とともに、地区計画を実現してゆく有力な手段と考えられている。市街地建築物法には、私道の建設・廃止を規制する制度がなかったので²¹⁾、積極指定建築線に私道の建設を適合させることは法的には困難であったが、行政指導で「法文上の厳格なる解釈は兎に角として、実際の取扱に於ては、仮令幅員四メートル以上のもので一般の道路は指定建築線に基き築造せしむる方針を厳守し」「任意に造られたるものは其儘にては建築法規上の道路としての資格が無い」(池口, 1940)とすることによって積極的指定建築線の実現に努めたといわれ、これは「道路の位置の指定に関する特例」と、極めて類似性の

強い建築線制度の運用ということが出来る。

以上の様に、地区計画制度には建築線制度に類似する手法が含まれており、したがって建築線制度の運用における教訓と問題点は今後の地区計画制度の展開にとって参考になる点が多いと思われる。

(2) 想定される地区計画の類型

地区計画制度は適用の幅の広い制度であり、適用される区域、計画決定される事項の範囲によって、更に、実現の手法の選択によって、極めて多様な型の地区計画が登場して来ると考えられる。即ち都市計画法12条の4の3項では、地区計画を定める土地の区域として、①市街地開発事業等が行なわれる、又は行なわれた区域、②いわゆるスプロール地域、③優れた街区の環境が形成されている区域の3つをあげている。計画として定める内容は同法同条4項5項で定められているが、地区施設の配置及び規模、建築物等の整備に関する事項(多数)、土地の利用の制限に関する事項の3つがあげられている。しかし、この事項の中の少くとも何々を都市計画に定めるのかについては法律では「地区計画の目的を達成するため必要な事項を定めるものとする」としか規定されていない。更に実現の手法に関しても、基本的には届出勧告制、開発許可基準化、道路位置指定の特例を用意

しながら、更に建築物等に関する事項を市町村条例で建築基準法上の制限とする道を開いている。

そこで、ここでは適用対象が新市街地形成の場合に限り、対象とする土地の区域、計画内容、実現の手法の組みあわせにより、実用化されると予想される地区計画の型を、従来地区計画制度の先行事例として実施されて来たものを参考にしながらあげてみよう。

(a) 市街地形成のガイドプラン型地区計画。スプロール地域を主たる対象区域とし、計画内容としては地区施設の配置及び規模を中心とし、建築物等の整備・土地の利用の制限に関する事項については必ずしも詳細に定めない。実現の方法としては、開発行為・道路位置指定申請を地区計画に適合させる手法および個別建築行為に対する届出勧告制による。場合によっては、区画整理事業への誘導も考える。いわゆる勝田型²²⁾。

(b) 細街路整備型地区計画。対象区域・計画内容は前項のガイドプラン型と同様であるが、実現の方法としてはより積極的に予定道路の指定をおこなう。この場合、予定道路の指定は建築基準法68条の4の1項1号によることとなる。したがって、合意の形成からみて広大な区域への適用は困難。

(c) 二段階的区画整理型地区計画。土地区画整理事業が行なわれる区域を対象に、細街路網計画を主たる計画内容に、予定道路の指定(建築基準法68条の4の1項2号)を実現の手法とする地区計画。

(d) 建築協定型地区計画。土地区画整理事業が行なわれた地区あるいは開発許可済地区において、主として建築物等の整備に関する事項を計画内容とし、実現の手法としては届出勧告制の他、市町村条例による建築制限を用いる地区計画。

(e) 市街地整備指針型地区計画。地区整備計画を定める事なく、次の段階の市街地整備の指針を与えるもの。公共が行なう事業に対しては拘束的な計画として機能することが期待される²³⁾。札幌市の住区整備計画²⁴⁾がこれに近い。

(3) 建築線制度運用の教訓と地区計画の類型

上に述べたような地区計画の諸類型は、建築線制度の運用の諸類型と或程度対比して考える事が出来る。この対比を行ないながら建築線制度の教訓と問題点を再整理して見よう。

(i) 郊外地整理一般型建築線指定とガイドプラン型地区計画及び細街路整備型地区計画

① 利害関係者の合意の問題。戦前の積極的指定建築線指定の場合でも、指定にあたって地主の承諾書を添付することになっていたというが、住民からの聴取では警察が突然来て杭打ちをしていったという話もある。ともかく戦前の郊外地整理一般の積極的建築線は比較的大きな地区(数街区以上のもの)が少なかった²⁵⁾。これは何

といっても建築線の指定は行政官庁(警察)の裁量による一方的行政処分であるという考え方(葛西, 1934)で進められていたからであろう。地区計画制度の場合、通常の都市計画決定の手続における住民参加の他に、土地所有者・利害関係者の意見を求める事と、更に予定道路の指定に当っては利害関係者の同意が必要である。したがって建築基準法68条の4の1項1号の予定道路の制度を用いる細街路整備型地区計画は極めて限定された規模、即ち数人の地主による、せいぜい1~2haどまりのものしか成立しないのではないだろうか。又、ガイドプラン型の場合も、地区整備計画が定め得る(道路の位置の指定の特例や開発許可基準として機能する要件)場合には、その同意のレベルからみて、むしろ土地区画整理事業実施の合意に到達する事は比較的容易かもしれない。その意味では区画整理助成の為の建築線指定との対比も必要である(本項iii参照)

② 細街路網の系統的完成の担保の問題。戦前の郊外地整理一般の建築線指定では、大街区を形成する幹線的指定建築線が先行して形成される傾向があり、したがって地先の道路は建築活動と併行して遅れて形成されても、比較的早期に街路網として機能していた。地区計画制度の中には、部分的に実現してゆく細街路を早期に系統化する担保はない。特に比較的広い範囲にわたるであろうガイドプラン型地区計画では問題が大きい。郊外地整理一般型建築線指定における教訓(幹線の建築線は実現率の高い既存道路幅指定によっている場合が多い等)を生かすと同時に、幹線の細街路を早期に完成させるための手法、例えば何等かの形での自治体の整備責任を明確化することを検討する必要がある²⁶⁾。

③ 境界整理・交換分合などの手法の導入。郊外地整理一般の指定建築線が実現しない理由の最大のものは土地所有境界との関係の不適合である(本稿1-4の(1)参照)。この様な不適合は慎重な地区施設の配置によって或程度さける事が出来ると思われるが、スプロール地域の複雑な土地所有境界のままでは完全な解決は望めない。建築線制度の実態調査では、任意の境界整理や交換分合の例はごく僅かしか見出されていない。やはり、「任意」ではなく、何等かの制度を用意しておく必要がある。

④ 大縮尺の都市計画地図の必要性。地区整備計画の計画図は少くとも1000分の1程度の大縮尺²⁷⁾で作成する事が必要と考えられる(積極的指定建築線の指定図はほとんどが600分の1で作成されていた)。しかも、地区整備計画図の計画内容は正確に現地におとせること、即ち計画決定に当って現地測量が行なわれている事が必要である²⁸⁾。建築線指定16年後に積極的指定建築線に従って面的細街路整備を行なおうとして現地確定測量に歴大なエネルギーを費やした足立区の例(本稿3-1の(3)参照)は、この事の重要性を示唆している。地区計画を着実に

実施してゆくためには計画区域について大縮尺の都市計画地図を作成し、その後の開発行為・建築行為を正確に記録し、計画図の精度を維持してゆく事が本当は必要なのである²⁹⁾。

(ii) 耕地整理地区の補助的建築線指定と二段階的区画整理型地区計画

① 手法としての有効性。積極的建築線指定において、耕地整理地区における補助的指定は、量的に少なからぬものであり、かつ耕地整理の計画当初から意図的に手法の一環として組み込まれていたことは前報(石田・池田, 1979)においても明らかにした。実態調査によれば、これらの指定建築線は、土地利用に必要な限りで、ほとんど全て形成されている。これは、筆界の錯雑・区画の不整形など、とかく指定建築線による細街路形成の制約となる様な条件が、耕地整理により基本的には解決されているからである。この事は二段階的区画整理型地区計画の大きな可能性を示唆するものである。この型の地区計画の場合、既に土地区画整理事業が通常の宅地割・街区割で行なわれた地区に対して後追的に計画をおこなうよりも、当初から、区画整理地区の全部又は一部において、予定道路の指定によって必要な細街路網を形成することを前提として(いわば二段階目として予定し)、大街区の(骨格的)区画整理を計画する方が効果的である³⁰⁾。

② 細街路網計画と建築物の敷地・用途・形態等に関する想定。耕地整理地区の補助的建築線指定では、耕地整理事業による街区形態が極めて画一的である上に、指定建築線が単純に街区の背割線に、あるいは十文字型に指定されているので、全体として格子状の単調な街路網となっている場合が多い。しかし、この様な画一的街区割と画一的建築線指定は、あらかじめ明確に想定しにくい(かつ規制しにくい)ビルトアップ形態に対しては、或意味では無理のない細街路計画であったともいえる³¹⁾。しかし耕地整理地区の補助的建築線指定で指定どおり細街路が形成されない主要な理由が土地利用の不適合(事業所、集合住宅等の立地)、宅地規模と街区分割の不適合であることは、細街路網計画の実現とビルトアップ形態の計画化に密接な関係を持たせるべき事を示唆している。「骨格的区画整理+予定道路の指定」という手法の地区計画で、骨格的区画整理で形成する大街区³²⁾の中に緻密な細街路網を、しかも単調・画一的でない形態で計画するためには、大街区内の詳細な土地利用、建築物の用途・形態、建築敷地の規模・形状について、あらかじめ具体的に想定し、且つそれを実現する手法(建築協定又は建築協定型地区計画)を併用することを考えなければならない。

③ 予定道路指定の時期。二段階的区画整理型地区計画(骨格的区画整理+予定道路指定)において、骨格的

区画整理事業の実施(大街区の形成)と予定道路の指定(細街路網計画の確定)の時期を合致させるのか分離するのかは1つの問題点である。戦前の耕地整理地区内に補助的に指定された建築線の場合、着手から換地処分迄の期間に指定されたものが71.6%をしめていた(石田・池田, 1979: 53)。これは、区画整理事業完了直後からの建築活動に直ちに対応するために必要だったのであるが、指定方法が街区の単純な分割に過ぎなかったから可能であったと考えられる。しかし、骨格区画整理による大街区の詳細なビルトアップ形態を想定し、それにもとづく細街路計画を大街区の形成と同時に予定道路として指定しておく事は相当困難な場合もあるであろう。そこで、ビルトアップが現実化し、その形態がやや正確に想定出来るようになる時期迄、細街路計画・予定道路指定を延期することが考えられる。要するに骨格区画整理と予定道路指定の分離である。この場合、延期している期間内は、生産緑地³³⁾のような制度で当面の個別建築行為を抑制しておく事が望ましい。

(iii) 区画整理計画助成のための建築線制度運用と地区計画制度

区画整理計画助成のための積極的建築線指定は東京区部で22例あり、区画整理設計が出来上った段階で設計どおり建築線指定を行ない事業の促進をはかったものである。本研究・その1でも2・3の実例を紹介した(石田・池田, 1979: 48~53)。しかし、区画整理計画の助成は必ずしも積極的指定建築線の指定なしに、申請による建築線の取扱い方によっても行なわれていた(池口, 1940)。即ち、⑦区画整理施行の見込ある地区における申請建築線非設定主義、⑧認可以前も設計通りのもの以外は建築線指定せず、⑨認可後は区画整理設計の道路は指定建築線に準ずる扱い、などがその手法であった。しかし、我々の研究でも、これ等の建築線制度の運用の詳細は明らかに出来ていない。それは、これらが形に残らない行政指導的なものであるためである。

地区計画制度の運用の型の中では、市街地整備指針型地区計画または市街地形成ガイドプラン型地区計画が区画整理計画助成のための建築線制度運用に相当するであろう。

市街地整備指針型地区計画は地区整備計画を定めることなく、都市計画として定め得る範囲のものについてだけ計画決定をおこない³⁴⁾、それ以外の地区施設の配置及び規模は「当該区域の整備、開発、保全に関する方針」として定めるものである。この様な段階の地区計画の区画整理計画助成効果は、①計画を広範囲に定めることによって個々の区画整理区域ごとの設計の相互の整合性をつくり出す、②この地域内で公共の行なう事業(都市計画施設としての道路・公園整備、小・中学校等地域施設の整備)のガイドプランとなり、区画整理設計に指針と

なる等の効果があるが、それ自体に計画促進の効果は期待されないであろう。

市街地形成ガイドプラン型地区計画は、地区整備計画を決定することによって届出勧告制、開発許可申請・道路位置指定申請に対する規制を通じて計画への適合を求めるもので、前記の建築線制度運用の①に相当する。又、茨城県勝田市が、将来区画整理事業に持込む事を前提に「地区整備計画」をつくって一定規模以上の開発行為を行政指導している、いわゆる勝田方式にあたる。しかし、この型の地区計画が、本当に区画整理計画の助成になるかどうかは疑問がある。それは、地区整備計画に沿ったものであるにせよ一定量の開発行為（道路位置指定を含む）が行なわれた後、それらを含めて或いは残余の土地について区画整理計画をたて事業を実施することは、既開発地と未開発地の負担の公平化、土地所有者の合意の成立等からみて多くの困難が予想されるためである。戦前の建築線制度の運用では、建築線非設定主義による市街化の抑制が強く働き、区画整理への合意を促進した上で、区画整理設計の完成から事業認可迄の比較的短い期間を④の手法で対処したのではなかったろうか。

地区計画は、形成される市街地の質を担保するという機能は持っているが、市街化を抑制し或いは促進する力を持っていない。本来は、市街化区域内であっても、地区整備計画をもつ地区計画が策定されなければ市街化が抑制されるという制度をつくるべきであった³⁵⁾。そうすれば地区整備計画を計画決定しないことが、建築線非設定主義（前述の⑦）に通じ、土地区画整理事業等への合意に誘導することとなり、区画整理設計が概ね定まったところで、それを地区整備計画として定めれば速かに区画整理事業の認可に持込む事が可能となる。これなら戦前の区画整理設計助成のための建築線制度の運用と同様の効果が期待される筈である。

あとがき

『総合都市研究』6号に掲載した「建築線制度の研究・その1」と本稿とによって、東京における建築線制度の運用の実態調査を基礎とした建築線制度の研究は一応一段落したということが出来よう。1980年4月に「地区計画制度」が創設されたことにより、本研究は当初意図していたよりもはるかに今日的なものとなった。本稿のまとめを地区計画制度の内容と結びつけておこなったのもそのためであり、地区計画制度の実施にあたって参考になる知見を提供することが出来たと考えている。

最後に残された課題を二・三あげておきたい。第1は建築線制度が日本において創設されるに至る経緯の研究である。本研究・その1の中で、立法過程について若干ふれているが、このテーマの検討はもっとさかのぼって

研究する必要がある。即ち江戸時代以来の庇地の慣例、明治初年の庇地制限、明治20年代以来の東京市建築条例の起草、諸外国の都市計画・建築法規の翻訳・検討等の中で、建物と道路の関係、建築線がどう認識されていたかが研究課題として残されている。第2には、東京以外の諸都市における建築線制度の運用に関する研究である。特に、1尺5寸の一般的後退建築線制度や、船場の後退建築線など東京とは異なった運用をおこなった大阪市の事例の研究が重要であると思われるが、その他の都市にも優れた事例が存在した可能性がある。第3に、すでに何回も指摘して来たように土地区画整理と建築線制度を組み合わせた手法は新市街地形成の計画化にとって極めて有効であることが明らかとなったが、この手法を発展させるためには、土地区画整理の側からの研究が不可欠である。戦前の郊外地区画整理について、その設計基準・実際の街区設計・宅地割計画・施行後の市街化過程などを検討する中で、積極的指定建築線、申請による指定建築線の機能を再検討して見る必要がある。これら3点については今後なお研究を進めてゆきたいと考えているが、特に第1点についてはほぼ調査を終えているので、出来る丈早い機会に本研究のその3として発表したい。

なお、末筆ながら実態調査にあたって杉並区役所・大田区役所・足立区役所の担当課の方々に資料其他の点で大変お世話になった。又、現地調査では何人もの方々から貴重なお話を聴く事が出来た。一々お名前をあげないが誌上をかりて厚く感謝の意を表したい。

〔注1〕

- 1) 建築線指定図は、大田区所収、東京府警視庁公報によるものを、1/1万地形図は、国土地理院発行(S・4年測図、S・12年修正測図、S・20年修正測図、S・31年修正測図)のものを、全住宅精密地図帳は、S・40年版(1/2000)、S・48年版(1/1500)を、それぞれ使用した。図化に当っては、1/1万地形図における建物形状は正確でないため、極端に形状・位置が異なる場合を除いて1/2500の地形図に合せた。
- 2) 建築線制度が廃止された戦後においても指定建築線による道路が形成されていることは、建築線が単に法的に存続しているというだけでなく、一定の効力をもって現在も働き続けていることを示している。
- 3) 杉並区では昭和30年代より道路整備に対して区の働きかけがあり、足立区では指定当時に地主組合(任意)が作られ、道路工事を先行させている(3-3で扱う)ことなどを見ると、当時であっても警視庁による何らかの働きかけがあったのではないかと推測される。
- 4) この他、道路未形成の要因として、前回の研究では、①土地所有界、既存道路との不一致、②大規模建物の建設、等が上げられている。

- 5) 申請建築線の運用に関しては、未開発地や火災跡地等で警視庁が道路計画をたて、これにもとづいて、土地所有者が建築する際、申請によって建築線指定を受けさせ、結果として、一体、連続した道路空間を実現しようとしたとされているが、既建築地での例が多く、未開発地での例は少いようである。(伊藤五郎, 1932)
- 6) 拡幅指定による道路は、地図による拡幅実現の確認を正確に行うことが困難であるため、新設指定によるもののみを示した。
- 7) これと同時期に、別の土地も売却されたが、その場合は、次の土地所有者によって建築線間の土地が分筆され、元の地主へと買戻されており、従って道路も形成されている。これは、買取った土地所有者が東京在住であったことが、先の地方土地所有者の場合と大きく異なる。
- 8) 当時、建築線の指定に際して、大田区では指定者(警視庁)によりクイが打たれ、足立区では土地所有者が現地測量して確定した、とされている(いずれも当時の地主によるヒアリング)。また大阪では指定に際して「肩石」を入れさせたとされている(玉置豊次郎, 1978: 47)
- 9) 大田区の場合、旧土地台帳が閲覧出来ず、閲覧可能な昭和30年以降の土地課税台帳を資料とした。
- 10) 二項道路問題については、高見沢・池田・小場瀬「既成市街地における狭道道路問題」『総合都市研究』第10号で、別途掲載してある。
- 11) 土地開発組合は、小台・宮城間に北区側からの橋梁架設を出願するためのものであったが、東京府には受け入れられず、解散した。
- 12) 東京府警視庁公報は、小台地区の建築線指定告示はあるが、宮城地区のものは無い。
- 13) この地主代表者たちは、宮城地区に居住し、小台地区にも土地を所有している地主であった。今回のヒアリング対象となった地主は、この地主代表の一人であり、かつそのまとめ役でもあった。
- 14) 期間が長期に渡ったため、区役所内で測量図が紛失し、作成のやり直しが一度あった。
- 15) 戦前においても、都市計画事業として行なわれる土地区画整理事業については、旧都市計画法に建築行為を許可制とする規定があった(1940年改正で明確化されたが、それ以前にもあった)、しかし、組合による任意の土地区画整理に関しては耕地整理法29条の規定(組合設立認可等の後のものは損害補償の請求が出来ない)しかない。ここに認可後に区画整理設計どおりの建築線指定を行なう事の意味がある。
- 16) 制度の解説、問題点の指摘に関しては別に発表する予定である(『地区計画を考える』神奈川自治体問題研究所 1980)。
- 17) 1935年の市街地建築物法の改正で家並線としての後退建築線の運用は廃止された(石田・池田, 1979: 37)。
- 18) 市街地建築物法の壁面線は「建築線ニ面シテ建築スル建築物」の「壁面ノ位置ヲ指定スル」性格のものであった(同法第10条)。
- 19) 建設省は土地の共同利用を前提としなければ実現出来ないような壁面の位置制限は出来ないとしている。
- 20) この規定は、予定道路の指定だけで道路として建設されていない場合は、これに接していても接道義務(基準法43条)を満たすとは見なせないと理解される。即ち、1935年改正以後の建築線(「制限の方面許り残り法文上では何等恩典も無い」池口, 1940)と同様の性格といえる。
- 21) 現在の建築基準法では42条1項5号および45条で、建築物の敷地の接道義務に係わる道路の建設・変更・廃止は規制をうけている。
- 22) 茨城県勝田市は市街化区域のほぼ全域について、将来区画整理事業を施行するという立場から、土地区画整理設計標準にもとづく計画図を策定し、0.3 ha以上の開発行為はこの計画図(地区整備計画と勝田市は呼んでいる)への適合を求めている。
- 23) スウェーデンの都市計画制度におけるOmrådesplanがこれに近い。Områdesplanは2000分の1程度の計画図に表現され、土地所有者に対しては直接その土地利用等を拘束することはないが、Stadsplanを通じて間接的に影響し、公共が行なう事業に対しては拘束的な計画である。
- 24) 札幌市の「住区整備計画」は既成市街地外の市街化区域に対し「住区」を計画単位に計画されるもので、内容としては、局地街路、小公園、義務教育施設等であり、従来の都市計画制度の枠内で、通常都市計画決定されている内容より詳細な内容を都市計画決定している。
- 25) 郊外地整理一般で数街区以上にわたる大規模なものが47.2%をしめていた(石田・池田, 1979: 47)。
- 26) 大阪府の「細街路等整備事業補助制度」は、細街路整備計画をあらかじめ定めておき、その計画で法定最小幅員以上の計画となっている部分(幹線的細街路)については、市町村に対し法定幅員を越える部分の買上費に対して補助する制度である。
- 27) 西独のBebauungsplan、スウェーデンのStadsplanも大体、この程度のスケールの計画図である。
- 28) 杉並区役所に保管されている建築線指定図は600分の1であり、筆界、建物位置などが記入されているものが多いが、現地測量によるものかどうか不明である。
- 29) スウェーデン在住の建築・都市計画家M. Watanabe氏によると、スウェーデンのストックホルム市では、

敷地分割計画は民有地についても必ず市の計画として立案され、市の職員が現地測量し計画図どおりに杭を打つ事で確定する。又、建築行為に当っては、申請され市が承認した図面に従って、市の担当職員が現地測量のうえ位置ぎめの杭を打ったものに従って工事を行なわなければならないという。従って市役所にある計画図は常に現場の状況を正確に反映したものに維持されるという（都市研究センター1980年4月22日開催の研究会における報告）。

- 30) 1925年3月の日暮里大火跡土地区画整理では区画整理設計が定まった後で、建築線指定を全面的に導入したので街区が細分化されすぎ不経済であったといわれる（伊部, 1929: 66）。
- 31) 伊部（1929）は、120m×120mの大街区の規則的分割により、あらゆる等級（宅地規模）の宅地割りにも対応出来ることを示している。
- 32) 骨格的区画整理で形成される大街区は、通常でも1ha以上、場合によっては4～5haという規模も考えられる。一例をあげれば名古屋市郊外番掛土地区画整理地区の農地を集約換地した大街区は約4.4haある（区画整理課, 1977）。したがって大街区の中に設定される予定道路指定による細街路も、背割線・十文字といった単純なものではなく細街路網となる。
- 33) 現在の生産緑地法による生産緑地制度は、指定期間の経過後は地方公共団体等が取得して、公園緑地等の公共用地にすることが原則となっている。ここで、骨格区画整理の大街区に指定し、当面市街化を抑制し、将来は予定道路指定・建築協定型地区計画により極めて高い水準の計画的市街化を図るとするのは、新しい制度（生産緑地制度の拡張という意味でいえば第3種生産緑地ともいうべき）である。
- 34) ここで地区計画を定める場合、それと関連づけて当該地区の都市計画を地区計画と調整して変更することが必要になる場合は少なくないであろう。地区計画を定める地区では一般の地区に比較してより詳細な部分まで都市計画施設として計画決定されることが望ましい。
- 35) 西独の都市計画制度においては既成市街地（ZbO = Zusammen bebauten Ortsteil）以外では、B-planなしに開発行為・建築行為は行なえない。スウェーデンでも、Stadsplanのないところ、改訂中のところは建築禁止である。

文献一覽

池口 凌

- 1940 「東京に於ける最近の建築線指定傾向」全国都市問題会議（編）『本邦都市発達の動向と其の諸問題（下）』pp. 1～34

池田孝之

- 1979 「建築線制度による細街路形成過程と形成条件に関する考察」日本都市計画学会学術研究発表会論文集第14号
- 1980 「都市周辺市街化地域における市街地形態の計画的規制手法に関する研究」都立大学位論文

池田孝之・佐藤仁美

- 1979 「指定建築線と市街地形成に関する研究・その1, その2」日本建築学会大会学術講演梗概集

石田頼房・池田孝之

- 1979 「建築線制度に関する研究・その1」都立大都市研究センター『総合都市研究』第6号 pp. 33～72

伊東五郎

- 1932 「警視庁に於ける最近の建築線指定の状況」『建築雑誌』第46巻553号

伊部貞吉

- 1929 「土地区画整理論(三)」『建築雑誌』第43巻527号 pp. 1～71

葛西奥羽之亮

- 1934 「市街地建築物法と土地相隣者の法律関係」『都市問題』第19巻4号 pp. 211～226

建設省区画整理課編

- 1977 「土地区画整理事業施行地区における計画的な市街化促進方策に関する研究」

佐藤仁美

- 1980 「戦前の積極的指定建築線による市街地形成過程と土地所有に関する研究」都立大修士論文

高見沢邦郎・小場瀬令二・池田孝之

- 1980 「既成市街地の狹隘道路問題」都立大都市研究センター『総合都市研究』第10号

玉置豊次郎

- 1978 「欧米に刺激された建築線制度による宅地開発」大阪都市協会『大阪人』pp. 42～48

波多野憲男

- 1978 「二段階的区画整理論」都立大都市計画研究室（編）『都市計画と居住環境』pp. 131～140

THE BUILDING LINE SYSTEM AS A METHOD OF CONTROLLING
URBAN SPRAWL : PART 2

Yorifusa Ishida*, Takayuki Ikeda** and Hitomi Satō***

Comprehensive Urban Studies, No. 10, 1980, pp. 119—154

This paper is a sequel to Part 1, published in No. 6 of this *Comprehensive Urban Studies*.

In this paper, the author intended to inspect in detail the application process of the building line system in several districts representative of the 23 Wards of Tokyo. Two districts were chosen in Suginami Ward considered to be of the so-called "Kogaichi-seiri ippan" (simple application for suburbanizing areas) and two in Ōta Ward, "Kukakuseiri hojo" (Supporting application for land readjustment areas). And the last one in Adachi Ward was chosen for the purpose of the comparison between the effectiveness of a "Kogaichi-seiri ippan" type utilizing the positively designated building line and the effectiveness of a land readjustment as a method of controlling urban sprawl.

We derive some lessons of applying the building line system from these investigations and in Chapter 4 present these lessons arranged in a form of a proposed manual for the recently legislated Chikukeikaku System (precise local plan system) in which some methods similar to the building line system are involved.

* Center for Urban Studies, Tokyo Metropolitan University

** Researchman, Tokyo Metropolitan University

*** Graduate School of Engineering, Tokyo Metropolitan University