

特集5

アーバンデザインの課題

アーバンデザインと法制度

清水久雄〈都市開発局開発課長〉

目次

- 1——はじめに
- 2——都市づくりと法制度
- 3——アーバンデザインと法制度
- 4——現行の法制度でどこまでできるか
- 5——むすび

1——はじめに

現在の横浜市庁舎が、工事中であった、昭和33年ごろ、市庁舎工事事務所へ通うために京急日ノ出町駅で下車した私は、宮川橋から吉田橋まで、ほぼ一直線に歩いた。つまり、福富町を斜めに、つっきったのである。それほど当時は建物がマバラであった。

現在の福富町周辺は、低層建物、高層建物が入り乱れて密集し、雑然とした、まとまりのない印象を与える。

そのひとつひとつの建築物は、単体としてみれば、その用途と規模に応じて、十分合理的で、建物によっては、美しくさえあるのに、それらが集合した街は、必ずしも合理的でなく、美しくもないのである。

福富町は、単にひとつの例にすぎないが、そのような街をみるとき、そこには、単体としての建築物を統合し、調和のとれた街にしようとする人らの働きも作用していなかったようにみえる。

フィジカルな都市づくりの分野で、乱立した建築物が神の「見えざる手」によって調整されるということなどありえない。調和のとれた、美しい街をつくるには、そのような街にしたいという、人の意志と、それを支える制度が必要である。そして、多くの場合、その制度は、規制力をともなうものでなければならぬだろう。

現在の都市計画法、建築基準法その他の法律は、美しく機能的な街をつくらうとするアーバンデザインの手段となりうるのか、ならないとすれば問題はどこにあるのか考えてみるのが本稿の課題である。

2——都市づくりと法制度

アーバンデザインと法制度を考えるまえに、現

在の都市は、どのような法制度の下で、つくられているのかみてみたい。

(1) 都市計画法

我々の都市は、物的には、道路、公園、鉄道、河川等の施設と建築物からなっている。

建築物には、官公署、学校といった公共的なものから、個人住宅のように、純粹に私的なもので、いろいろある。

しかし、これらを、単に寄せ集めただけでは、都市にならない。

いかに立派な道路や建築物があっても、ゴーストタウンは、都市とはいえない。

それは、都市から人間の生活がぬけた、都市のぬけがらにすぎない。

都市は、都市を構成するこれらの要素が、人間の生活の多面的な要求に応えるために有機的に結合されたものである。

そこで機能上も、形態上もこれらの要素相互の対立矛盾を最小限にし、有機的統一のもとに、人間生活に、奉仕させるため、土地利用および都市施設整備が計画的に行われる必要がある。

土地利用計画は、都市機能の配置計画ともいえるもので、都市機能相互間にある、集積性、分散性、接近性、排斥性、求心性、遠心性などの性質および都市施設との整合性を考慮して計画する。

その主なものは、用途地域、あるいは高度地区等の地域地区制である。

用途地域制は、きわだって、用途のことなる建物が、混在することから生じる、相互干渉を排除するとともに、類似の用途をあつめることによる集積の効果もねらうものである。

用途地域には、第一種住居専用地域、第二種住居専用地域、住居地域、近隣商業地域、商業地域、準工業地域、工業地域、工業専用地域の8種類ある。

ところで、建築物の形態は、その用途にしたがうことが多い。

銀行は銀行らしく、オフィスビルはオフィスビルらしく、風呂屋は風呂屋らしく、教会は教会らしく建てられる。

街を歩いていても一見してその用途がわかる。いや、わかることが多いという方が正確かもしれない。さいきんは、複合用途の建物が登場して、形態と用途との間になんの関連もないものがあるから。いずれにしても、そのような関係で用途規制と都市空間の形とは無縁とはいきれないものがある。

同一あるいは類似の用途間の、形態の相違による障害も見逃せない。

日照障害、TV受信障害などが、形態のことなる住宅どうし間に発生することは、よくあることである。

南と北を高層マンションに囲まれた低層住宅は南側のマンションによって日照を、北側のマンションによってTV電波をうばわれるという事態が発生する。

電波障害の除去は、技術的にも、経済的にも比較的容易であるが、日照障害の解消は、加害側建築物と被害側建築物相互の間隔を大きくとるか、加害側建築物の高さを低くするかのどちらかである。

いずれの場合でも被害側建築物の位置あるいは構造を既定の動かせないものとして、制限は一方的に、加害側建築物に加えられることになる場合が多いので、経済的に、社会的にむづかしい問題を含んでいるが、現在では、建築基準法の北側斜線制限が日照に関する相隣関係を調整する働きをしている。

この北側斜線制限は、建築物の絶体高制限とともに、高度地区の内容をなすもので、高度地区と道路斜線制限、それに建ぺい率制限によって、都

市空間は直接的に規制されている。この他、都市の形態に関係する都市計画の地区として、高度利用地区と容積地区があり、これらの地域地区の計画と整合する都市施設の整備計画によって、はじめて都市の骨組が提示されるわけであるが、具体的な、土地利用規制による肉づけは、建築基準法その他の法律にまかされている。

このように、都市計画は、都市のおおまかな枠組を示すものであるが、都市計画を公的な制度とする都市計画法は、建築基準法の前身の市街地建築物法とともに、大正8年に制定された。

この法律は、東京を「帝都」として、体裁をととのえ、発展させることを目的とした、明治21年の市区改正条例の跡をついで、帝都改造から大都市計画へ転換を図ったものといわれる。しかし都市計画に関する考え方は、市区改正条例時代とほとんど変わらず、「道路、橋梁、河川」を本、「水道、家屋、下水」を末とし、その時々々の国家目的に奉仕しながら、さいごには、道路・街路計画と都市計画決定手続に細々とその命脈を保っていたが、昭和30年代の、産業構造の変化にともなう急激な都市化とそれによる都市環境の悪化を前にして、まったく無力であったため、昭和43年に、抜本的に改正された。

(2) 都市再開発法

都市は生きものである。

都市の一部では、たえず破壊と建設がくり返えられて、その形態あるいは機能は、つねに変化している。

低層建築物が除却されて、その後高層マンションが出現するといった現象は、よくみられるものである。

このような土地利用の転換は、地価の上昇にともなう土地の高度利用への欲求が動機となる場合が多い。

そこで、このような建て替えの気運あるいはエネルギーを誘導し、建築物の共同化、高層化を行って有効な土地を生みだし、これを都市施設の整備にあてて、都市機能の更新と環境の整備向上を図ろうとするのが都市再開発である。

再開発では、建築物あるいは工作物等の施設は一街区あるいは数街区の単位で、一体として計画されるから、相互の形態上、機能上の矛盾を最小限にすることができる。

したがって街づくりの方法としてはすぐれた方法といえるが、関係者の権利の調整にむつかしい問題があって、どこにも適用できるような一般的方法ではない。

都市再開発法は再開発の際の技術的基準を示したのではなく、もっぱら、事業の施行者の資格要件、権利変換手続、費用の負担等再開発のための事業手法を創設したもので、公共施設の整備に関連する市街地の改造に関する法律（市街地改造法）と防災建築街区造成法を統合して昭和44年に誕生したものである。

(3) 建築基準法

都市計画によって定められた、土地利用計画を敷地単位で実現し、具体化していくのが建築行為である。

都市計画は、都市施設の整備計画および土地利用計画によって、おおまかに、都市の骨格を示しているにすぎない。

それを肉づけするのが建築である。

いいかえれば、土地利用計画によって、おおまかな都市の形が決められたといっても、それはまだ、いくつかの、機能ごとの枠組を示したにすぎないのであって、その枠の中での形態あるいは用途の選択は、たかい自由度をもっている。

したがって建築によって、敷地ごとに、形態あるいは用途を特定しなければ都市はできあがらな

いのである。

そこで、都市計画法は、土地利用計画を実現するため、地域地区内の建築物および工作物の用途と形態を制限している。

具体的な制限の内容あるいは方法は、建築基準法その他の法律にまかせられているが、それらの法律の中ではなんともいっても、建築基準法の関係する地域地区がもっとも多い。

同法によって、建築物は高さの制限、空地の制限（建ぺい率制限）、壁面の位置の制限等を受けて、その形態を決定し、都市空間を構成する。

高さの制限は、本市の場合、4種類の高度地区、2種類の道路斜線および2種類の隣地斜線からなっている。

敷地内の空地の制限すなわち建ぺい率制限は、本市の場合5種類である。

高さの制限と空地の制限は、いずれも用途地域にリンクされている。

壁面の位置の制限は、本市の場合、第一種住居専用地域の一部と風致地区内、それに壁面線の位置の指定を受けた地区に課せられている。この他、建築基準法にもとづく建築協定によって、建築物の形態を規制することもある。

これらの形態規制は、すべて敷地単位に適用され、都市計画が地域地区といったスケールで、おおまかに、かつ一般的に都市空間を計画するのにたいし、建築基準法にもとづく規制は敷地単位で具体的に都市の形態を決定してしまう。しかもかなり長期にわたってその形は固定されてしまうのである。

この建築基準法は、都市計画法、都市再開発法とともに都市三法とよばれているが、昭和25年に市街地建築物法を全面的に改正して制定された。

市街地建築物法は、旧都市計画法と同時に大正8年に制定されたものである。

建築基準法は、市街地建築物法より、適用範囲

を拡大したばかりでなく、市街地建築物法が重要な規定でも勅令以下の命令の規定に委任していたのにたいし、重要事項はすべて法律で定めることにした。

同法は、誕生後、建築技術および材料の進歩にあわせて、再三改正されたが、昭和45年に抜本的な大改正が行われている。

3 アーバンデザインと法制度

アーバンデザインは、その対象とする地区のスケールの点では、都市計画と建築設計の中間といえることができる。

前述した都市三法のうちで、このスケールで建築物の集団あるいは都市を扱っているのは、都市再開発法であるが、この法律は、すでにのべたように、権利変換手法を創設したにすぎず、建築物あるいは都市空間を規制する基準を定めたものではない。

再開発事業の場合でも、事業地区内の建築物は、あくまで建築基準法による形態規制を受ける。

ただ再開発事業の場合は、一街区あるいは数街区にわたる、事業地区内の建築物の形態あるいは用途を、統一的に設計できるところが、通常の敷地単位の規制と大きくちがっているが。

したがって、アーバンデザインを考える場合の法制度とは、主として、建築基準法とそれにもとづく制度ということになる。そこで、建築基準法をもう少しくわしくみてみたい。

(1) 建築基準法の構成

建築基準法は、その規定の内容にしたがって、単体としての建築物に関する規定（単体規定）、集団としての建築物に関する規定（集団規定）および同法施行上の制度を定めたもの（制度規定）に分けることができる。

このように、単体規定と集団規定が、ひとつの法律の中に組みこまれているのは、欧米には例がない。

欧米では、建築物の構造、設備等に関する基準である単体規定は Building Code、都市計画に関する規定である集団規定は City Planning Code と別だてになっている。

建築基準法は、7章102条からなっていて、このうち第2章が単体規定、第3章が集団規定、第1章、第4章、第5章が制度規定に関するものである。

建築基準法施行令は、13章149条からなり、このうち単体規定に関する章は、第2章、第3章、第4章、第5章、第5章の2、第5章の3の6章である。

これにたいし、集団規定に関する章は、第6章、第7章と第8章の3章である。

法と施行令をあわせると、条文の数の上では単体規定が圧倒的に多い。しかも、集団規定にくらべると、きめこまかく規定されている。この点だけから建築基準法の性格を断定することは乱暴かもしれないが同法はどちらかといえば、単体としての“建築”基準に重点があるように思われる。

歴史的にみても、ハムラビ法典の昔から、建築法規が目的としたのは、まず、単体としての建築物の構造強度上の安全性、ついで、防火上の安全性の確保であった。

単体規定は、個々の建築物の構造強度上、防火上および衛生上の安全を確保するための規定で、都市空間の形を直接的に規制するものではないが、建築物外面の意匠（窓の大きさ、排煙口、非常用進入口、屋外避難階段）に関係があるので、都市空間の質（景観上の）とまったく無縁というわけではない。

集団規定は、都市計画で定められた、地域地区内の建築物および工作物の制限を行うもので、関

係する地域地区は、用途地域、特別用途地域、高度地区、高度利用地区、特定街区、美観地区、防火地域および準防火地域である。これらの地域地区に関する制限でアーバンデザインに關係のふかものは、建築物の用途、建築物の敷地と道路との關係（接道条件）、道路と建築物の高さの關係（道路斜線制限）、建ぺい率と容積率、建築物の絶体高、近隣との關係（北側斜線、隣地斜線）等に関するものである。

このうち用途地域制限については、まえにのべた。

建築物の敷地と道路との關係については、建築物の日常の使用、非常時の避難、救助活動等のために、建築物の用途、規模に応じて、接する道路の幅員、敷地が道路に接する部分の長さ、あるいはその部分の敷地外周の長さにたいする割合等を規定している（図—1）。

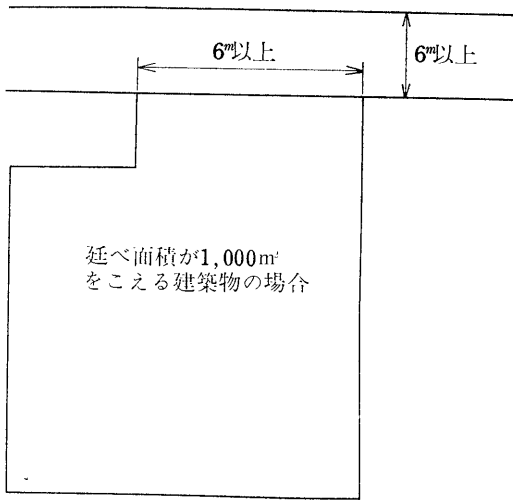
敷地と道路との境界は、私的空間と公的空間の接するところであるが、建築物の形態に関し、敷地単位の規制が行われる制度の下では、その接する部分の長さ（敷地の間口）の大小は、アーバンデザインに大きく影響する。

道路による建築物の高さの制限は、摩天楼の林立による道路の採光、通風等の悪化を防止するため、建築物の各部分の高さを、前面道路の反対側の境界線までの距離の1.5倍（住居系の地域では1.25倍）以下にしなければならないことになっている（図—2）。

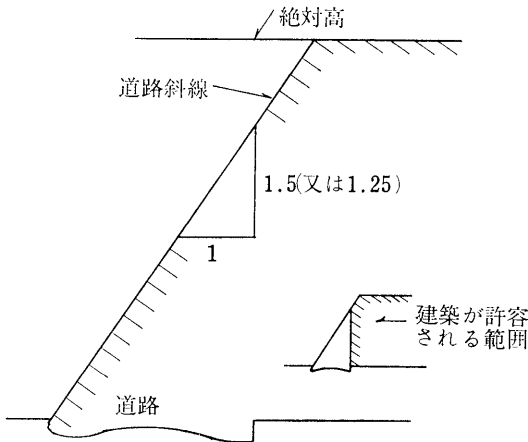
この制限は、後でのべる建ぺい率、絶対高、北側斜線、隣接斜線等の制限とともに、建築物の形態の上限を決定するもので、アーバンデザイン上重要である。

建ぺい率は、建築面積を敷地面積から除したもので（図—3）、建ぺい率が大きであると敷地内の空地率は少なく、建ぺい率が小であると空地率は大きくなる。

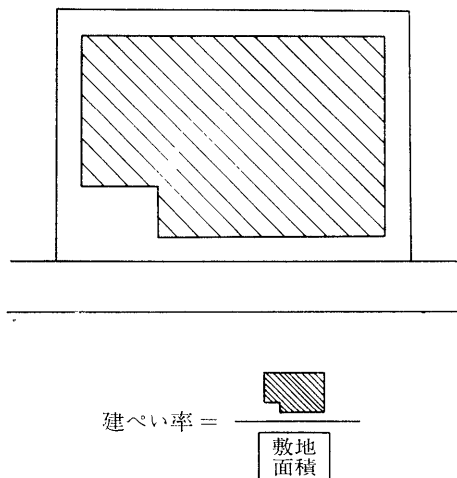
図一 1 建築物の敷地と道路との関係



図一 2 道路による建築物の高さ制限



図一 3 建ぺい率



つまり建ぺい率制限は、敷地内の空地の割合を裏側から規定しているもので、その地域における空地の量を決定するものであるから、都市空間の形成上重要な地位を占める。

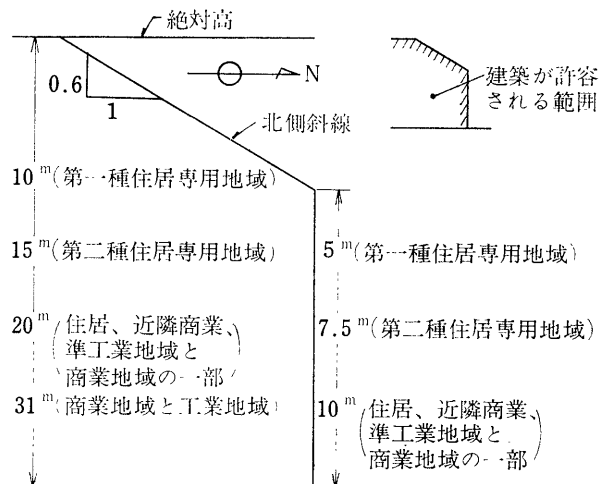
北側斜線制限は、北側隣地にたいする日影の影響を、極力少くしようとする目的で、建築物から北側隣地境界線までの距離によって、建築物の高さを決定する（図一 4）。

良好な環境を確保しなければならない第一種住居専用地域内の北側斜線制限がもっともきびしく、近隣商業地域内の北側斜線がもっとゆるい。絶対高制限は、各種の斜線制限とことなり、建築物の位置に関係なく、建築物の高さを、一定限度以下におさえようとするものである（図一 4）。

隣地斜線制限は、隣地（北側隣地を除く）境界線から離れるほど、建築物をたかくできる規定である。

以上述べた各種の制限は、建築物の形態を直接的に規制するところから、形態規制とよばれるがこれらはすべて敷地単位に施行される。アーバンデザインのように、隣接建築物との形態上の調和を図ろうとするなら、上記の形態規制は、隣接建築物との距離、隣接建築物の形態に応じた規制であることが望ましいが、現実には隣地の条件（敷

図一 4 北側斜線制限



地内の建築物の配置、形状等)が確定していない場合が多いので、現行法では、隣地の建築物の状況を考慮しない、敷地単位の規制となっている。

したがって、建築物相互の関連を、形態上も機能上も十分検討して、一団地を総合的に設計する場合には、建築物の敷地ごとに、建築基準法の規定を適用せず、一団地を一敷地として扱う特例が認められている。

一団地を一敷地とすることにより、個々の敷地境界線を基準とせず、隣接建築物の形態と機能に対応して、相互の矛盾を最小限にするよう計画できる。

敷地単位の規制がもつ欠陥を解消するもうひとつの制度として、特定街区の制度がある。

特定街区は「良好な環境と健全な形態を有する建築物を建設し、あわせて、有効な空地を確保することにより、都市機能に適応した適正な街区を形成し、もって市街地の整備改善を図る」ことを目的とするものである。

そのためには、高さ制限、建ぺい率制限、容積率制限等の一般的な形態規制を解除し、特定街区内の土地利用上最も合理的な容積率、高さの最高限度および壁面の位置の制限を定めて、画一的な規制にとらわれない、自由な設計を保証することにより、街区内に有効な空地を確保し、その上、建築物相互間の、形態上、機能上の干渉も極力小さくした良好な街区を形成しようとするものである。

特定街区の都市計画決定に際しては、街区が用途地域内にあり、四周を道路で囲まれ、かつ、0.2~1.0ha以上の規模を有することが条件となる。

制度規定は、法の執行に係わるもの、建築主事の職務、資格検定、違反建築物にたいする措置、建築審査会の職務と組織等の他、建築協定の制度を定めている。

建築協定の制度は、調和のとれた街づくりのた

めの、一つの有力な手段となりうるものである。建築協定とは、地域の関係権利者の同意にもとづく協定によって、住居地域、あるいは、商業地域の環境や利便を向上させようとするもので、つぎの内容を協定できる。

- i) 建築物の敷地
- ii) 位置
- iii) 用途
- iv) 構造
- v) 形態
- vi) 意匠

協定にあたって、公開聴問、特定行政庁の認可などの手続が必要であるが、協定違反にたいする行政処分はできないので、徹底を欠くうらみがある。

(2) 建築基準法の問題点

アーバンデザインにとって、現行の基準法には、どのような問題があるだろうか。

i) 制度上の問題点

(1) 建築主事による確認制度

昭和25年に市街地建築物法が建築基準法に生れ変わった際、法施行上の制度が大きく変わった。すなわち、市街地建築物法時代に、建築物を建築するには、県知事の認可あるいは届け出の承認を必要としたが、建築基準法では建築主事という、知事より下級の機関の確認でよいこととなった。それとともに、市街地建築法時代、大幅に認められていた裁量が、まったく認められなくなった。

建築確認とは、準法律行為的行政行為とよばれるものであるが、建築計画が建築基準法上要求されている諸要件をみたしていることを確認する行為で一般的に課している無確認建築物の禁止を解除するものであるから、講学上の許可に該当する行為である。

国家試験により資格を認定され、特定行政庁によって任命された建築主事は申請に係わる建築計画が、建築基準法の規定に適合しているか否かを審査するが、その際、裁量の余地はまったくない

ほど、同法の建築基準は詳細に規定されている。

条文の数でわずかに25条、重要な規定でも施行令に委任し、幅広く裁量の余地があった市街地建築物法が、このように改められたのは、知事に大幅な裁量を許すことは、国民の権利を保護する上から好ましくないと考えたからであり、法の執行が知事から建築主事に移されたのは、行政の迅速化を図るためであった。したがって、このような改正はある時期においては、社会の要請に応えた進歩的なものであったといえる。

しかし、現在のように都市がはげしく変動する時代にあつては、あまりにも羈束性のつよい行政では変化に即応できない。とくに地区の実情に応じて計画しなければならないアーバンデザインにとって、固定的、画一的な法の運用しか許されないのは致命的といつていいだろう。

そこで、建築物単体に関する技術基準は別として、都市計画的な集団規定は、市長による許可制にして、弾力の運用を図る必要があると考える。

(甲) 関係者の全員同意制

現在の都市づくりに関する法制度では、都市全体を対象としておおまかに都市の形を示す都市計画と、建築敷地のスケールで、土地利用計画を具体化する建築規制があるだけである。

この両者の間には、それが対象とする範囲だけでなく、行政のきめのこまかさの点でも、あまりに大きな隔たりがあるにもかかわらず、その中間を扱う行政分野はほとんどないといつていい。

アーバンデザインは、まさに、この中間領域を対象とするものであるが、現在の法律でこの分野にふれているのは、建築基準法の総合的設計による一団地の建築物の扱いの特例と建築協定、それに都市計画法による特定街区の制度である。

しかしながら、これらの制度は、いずれも（特定街区だけは、制度上は、行政庁による能動的都市計画決定が可能であるが）建築主あるいは事業

者からの申請をまって適用するもので、建築主あるいは事業者にその意志がなければ制度は働かない、という限界がある。さらに建築協定と特定街区については利害関係者全員の同意を必要とし、総合的設計による一団地の建築物の特例についても、複数建築主の場合は、法に明文の規定はないが、それぞれの建築主の土地所有権、その他の権利が総合設計あるいはアーバンデザインの観点から制限されることについて、関係権利者の同意が必要となろう。

全員の同意を得るということは、現実にはきわめて困難である。したがって、このことが条件とされている限り、これらの制度が利用できるのは非常に限られた場合だけとなり、アーバンデザインの一般的な手段となり得ない。

ii) 建築敷地

建築基準法の集団規定が、すべて敷地単位に適用され、アーバンデザインの素材となる建築物の形態も、敷地の規模と形状を基準にして決定されるにもかかわらず、敷地とはなにか明確でない。

建築基準法は、ひとつの建築物または用途上不可分の関係にある二以上の建築物のある一団の土地を敷地と定義しているが、この定義では、敷地と呼ばれる土地の範囲が、建築物との関連で示されたにすぎない。

かつて、敷地の登録制が検討されたことがあるが、なんらかの形で、敷地の規模、形状を公けに確定しておく必要がある。

現在のように、敷地が自由にかつ容易に分割あるいは統合できるようでは、北側斜線に抵触する建築物は、その形をなんら変更することなく、北側の敷地境界を北側に移動することによって適法となることができるし、建ぺい率違反の建築物も建築物の一部を除却することなく、敷地境界の変更によって容易に是正できることになり、形態規制の実効があがらないことになってしまう。とく

に敷地割を基にして、あるべき都市空間の形を考
えるアーバンデザインにとって、敷地の形状が公
に確定されていないのは致命的である。

iii) 建ぺい率

建ぺい率制限は、敷地内の空地の量を規定して
いるものであるが、都市空間の形成にとって空地
は、その量ばかりでなく、位置も重要な意味をも
っている。

敷地内に散在する空地、建物にとり囲まれた中
庭等は、その敷地内では存在価値があっても、良
好な都市空間の形成に貢献するところは少ない。

空地を単なる私的空間にとどまらず、公共性
のある空間として、地域の環境あるいは景観の向
上に寄与するよう、その位置について、指導する
必要がある。

それには、空地の位置による有効度を考慮した
建ぺい率制限などもひとつの方法と思われる。た
とえば、道路側に確保した空地は有効係数を1.5
とする。道路側にかつ相接する隣地が敷地の接す
る側に相互に空地を確保して、まとまった広さの
空地とした場合には、有効係数を2.0とするとい
った具合である。いずれにしても現行建築基準法
に、空地の位置についてなんの規定もないのは片
手おちである。

4 現行の法制度でどこまでできるか

すでにみてきたように、現在、アーバンデザイ
ンのスケールで建築物の集団を規制している法制
度はないに等しい。

したがって、現行の敷地単位の規制をつみあげ
ていくしか方法はないが、その場合現行法をスト
レートに運用したのでは、ほとんど役に立たな
い。アーバンデザインのために現行法を運用する
方法として、ふたつ考えられる。ひとつは、現行
法の許可制度を活用する方法である。もうひとつ

は、現行法の不備を補う行政指導である。

i) 許可制度の活用

建築基準法の施行にあたって、建築主事の確認
と特定行政庁の許可という行政行為が行われる。
許可とは、たとえば、住居地域内における大規模
工場の一般的禁止を解除するとか、あるいは高度
地区内の高さの限度を超える建築物の禁止を解除
する行為である。確認とは申請された計画が、建
築基準法に適合することを確認する行為である。

確認行為では、まったくといっていいほど、認
められない裁量も、許可行為ではある程度認めら
れる。このため、許可申請の場合は、建築物の形
態、配置、敷地内空地等について、アーバンデザ
イの面からの指導が可能となる。

そこで、街をよくするために、できるだけ数多
くの建築物が許可の対象となるよう、一般的に課
せられている制限の限度を可能な限り低くするこ
ともひとつの方法である。

つまり現行制度では、容積率は法に定められた
幾種類かのうちから選択することになっており、
高さ制限は、高度地区の活用によってかなり自由
に決めることができるので、それぞれ法が認めて
いる限度内で最低の規準を採用するのである。

本来建築物は個人の財産であるばかりでなく、
都市環境の構成要素として重要な存在である。

したがって、建築に際しては、敷地内条件だけ
でなく、敷地外条件も充分考慮されなければなら
ないはずである。しかし、現実には、敷地外条件
にたいする建築主の配慮は期待できないので、建
築主の自由にまかされる範囲を、法の定める限度
内で最低に定め、地域の環境にとって良好な計画
にたいしては、環境への貢献度に応じて、高さま
たは容積率の割増しを認めるようにすればよい。

本市の市街地環境設計制度は、そのような趣旨
でつくられたもので、環境への貢献度を、提供す
る公開空地の質と量によって算定し、それに応じ

た容積率あるいは高さの割り増しを認めることにしている。

ii) 行政指導

社会の要求で生れた法律が、いつの場合も社会の変動にぴったり即応することはほとんどない。

建築基準法も例外でなく、とくに都市化の波に洗われ、建築物が高層高密度化してくると、日照阻害その他の問題がめじろおしの状態となってきたが、建築基準法は、これらにたいするなんらの解決方法も示していない。

このように、法律と社会の要求との間に隙間ができた場合、それを埋める方法のひとつに行政指導がある。

行政指導は、役所がこのようにしてほしい、あるいはしないでほしいと指示するもので、本来、強制力はないが、額面通り受け取られていないし、受け取ってほしくない性格のものである。

建築に関する指導要綱には、横浜市日照等指導要綱、山手景観風致保存要綱などがある。この他、成文化されていない指導もある。たとえば、駅前広場に接する建築物の後退、商店街の道路に沿った壁面の後退等の指導である。

これらの指導は、法律的根拠こそないが、指導の目的については、十分な理解を得るよう努力しているので、しばしば成果をあげている。

アーバンデザインの観点から指導を行った例もある。横浜駅西口の駅前広場を取り囲む建築物のスカイラインを統一したり、一部の道路に沿う建築物の1階の壁面を後退させたのがそれである。

現在では、建築物の形態に関する指導が、当初の純粋な行政指導から、次第に、許可を前提とした指導へ移行していきることが多い。とくに、敷地内に大きな空地をとらせようとする場合、容積率あるいは高さの許可と引きかえになる例が増えてきた。このため、許可制度の活用といい、行政指導といっても、両者が一体となってしまっ

ての区別は判然としなくなっているが、いずれの場合でも、建築主から建築申請あるいは事前相談を受けて、はじめて検討が開始され、建築主もその時点ではじめて役所の考え方、意向を知るのであるから、役所の考え方にたいする理解も、協力も不十分になりがちである。そのうえ、悪くすると役所側も場当りの指導になるおそれがある。

そこで、あらかじめ、数街区程度ごとに、都市計画よりきめのこまかい、建築物の形態制限を、全市的に定めておく必要がある。

5——むすび

敷地単位の建築規制の結果が集積して、おのずと景観上も、機能上もすぐれた街になっていくことが望ましいが、現実には、その結果は、雑然とした街になっている例が多い。

それは、規制内容が他の建築物との調和をまったく考慮しておらず、建築主にあまりにも多くの設計上の自由が与えられているからである。

現在の法制度の中にも、個々の建築物の設計の自由をある程度制限し、調和のとれた建築物の集団をつくろうとするものがあるが、それらはいずれも関係権利者全員の同意を必要とするもので、アーバンデザインのための制度としては、あまり実効を期待できない。

都市環境にとって、建築物の用途や機能だけでなく、それによる景観も大事な要素である。

すぐれた景観を目的として、設計の自由がある程度制限されても、それは都市環境を向上させるためであり、ひいては、公共の福祉を増進させるためであるから、許されてしかるべきである。

西ドイツ連邦建築法の詳細設計の制度のように規制力をもつ、きめこまかな形態制限で個々の建築物の設計をコントロールしないかぎり、実効あるアーバンデザインは期待できないであろう。