

昭和戦前期における「建築警察」と都市計画行政の連携

——「全国都市計画協議会」における論議と宇部市道路・街路網整備について——

福 沢 真 一

はじめに

- 一 「建築警察」と都市計画制度の整備
- 二 昭和十年「第二回全国都市計画協議会」における、津市からの要望
- 三 山口県宇部市における道路・街路網整備
- 四 第三・四回全国都市計画協議会における論議
むすび

はじめに

現在のわが国において、建築基準法による「建築確認」などを中心とする建築規制事務は「特定行政庁」（「建築主事」を置く都道府県、市町村）の所掌事務とされている。これに対し戦前の建築物取締事務は、大正八年制定の「市街地建築物法」により各府県警察部が所掌する「建築警察」事務として、警視庁や各府県警察部に置かれ

た「建築課」、「建築監督官」などを中心とした建築申請受理、認可などが行われていた。本稿の目的は、この「建築警察」事務と、やはり大正八年制定の「都市計画法」により形成された都市計画行政との関連について明らかにすることである。

筆者は、制定当初の市街地建築物法・都市計画法の「六大市」周辺での適用について、大阪、神戸における建築物取締運用の「先進性」など、都市間に「地域差」が存在した点について過去に論じている。¹⁾これに対し、本稿の考察対象は昭和期の法改正により市街地建築物法・都市計画法の適用が全国の地方都市に拡大された段階において、制度的課題として浮上した建築警察と都市計画行政との「連携不全」の状況である。具体的には、昭和戦前期に都市計画主任官等を集めて開催された「全国都市計画協議会」における論議の内容と、建築物取締をめぐる警察と市当局との連携が機能していたと考えられる山口県宇部市の状況を中心に、分析を行う。

一 「建築警察」と都市計画制度の整備

一般的に、大正期に市街地建築物法・都市計画法が制定、施行される以前のわが国各都市においては、建築物に対する行政の取締が必ずしも行き届いていなかったために、市街地街路や区画などが非常に混乱していたとされる。例えば首都東京ではその傾向が顕著であったが、後に警視庁保安部の建築監督官となる竹内六蔵は、当時の東京の状況について、次のように記している。

「都市としての東京が、大阪等に比して、殊に目立つて悪い事は、日本橋京橋等の、目拔きの繁華な処に三四尺位の極端なる横露地の甚だ多い事で、三四尺の真中に溝板などがあり、訪問者はこれを踏み鳴らしてやつて来る。其両側には、

家と家が抱合うやうに並んでゐる。此等は土地利用の上から云つても、衛生上から見ても乃至は火災時の消防困難から見ても、寔に面白からぬ事は論ずる迄も無い……」⁽²⁾

このことの背景として、竹内は当時の東京府では市街地の建築物全般を対象とする取締規則が未だ制定されていなかった点を挙げている。⁽³⁾ 明治期以降の都市部への人口集中による過密化への対応として、一部の府県は主に防火・衛生上の観点から建築物取締規則を制定していた。そのような例としては、明治四二年制定の「大阪府建築物取締規則」、および明治四五年制定の「兵庫県建築物取締規則」などが存在する。⁽⁴⁾ これらの府県規則の共通点は、その取締対象が市街地の一般的な建築物に及び、また警察署への届出などを義務付けていた点などであるが、のちに内務省都市計画課初代課長となる池田宏によれば、この段階における「建築警察」は「火災或いは風、雨とか云ふやうな自然の力に対して住居の安全を保護することが出来たならばそれで建築警察の目的を達したもの」とされ、「防火警察即建築警察の任務たるかの観」があつたといふ。⁽⁵⁾

しかしながら、やがて大阪などでも急速な市街地拡大により、郊外での効果的な建築物取締には限界がみられるようになった。特に、従来の市域を越えて隣接町村に市街化の波が及ぶようになったことは、街路整備や建築物取締の「広域行政」化をもたらし、大都市と隣接町村が連携して対処することが喫緊の課題とされた。このような状況において、明治期以来の既存市街地の改良を中心とした「市区改正」から脱皮して、欧米諸国の近代的都市計画技術を採用した「都市計画」法制の導入を目指す動きが具体的なものとなる。

大正八年、「都市計画法」および「市街地建築物法」が制定された。⁽⁶⁾ これらの法整備の目的は、都市への急速な人口集中による市街地の郊外拡大への計画的対処、とりわけ大都市の隣接町村をも視野に入れた、広域的な都市計画的規制の実行と建築物取締の強化であつた。

都市計画法の適用市(制定当初は東京、大阪、京都、横浜、名古屋、神戸の「六大市」とその周辺地域)では、従来の市域を越えて隣接町村を含めた「都市計画区域」が決定され、その区域内における「交通、衛生、保安、経済等二関シテ、永久ニ公共ノ安寧ヲ維持シ、又福利ヲ増進スル為ノ重要ノ施設計画」(都市計画法第一条)たる「都市計画」が「都市計画地方委員会」の議を経て内務大臣の決定、内閣の認可を受けるものと定められた。

また市街地建築物法が都市計画区域の一部で適用されたことにより、適用地域内の建築物はその構造について、さらに道路と建築敷地の位置関係などその立地に関しても、従来より強い取締を受けることとなった。具体的には建築物の新築や増改築、移転、竣工時には地方長官(東京府では警視總監、他府県では知事)へ届出・申請を行い、その認可を受けることが義務付けられた。そしてこれらの建築物取締事務は東京府においては警視庁、その他都市計画適用市が存在する府県においては各府県警察部が行うものとされ、大正九年九月の警視庁官制・地方官官制改正(勅令第三八七号)により「建築監督官」などが置かれるとともに、各府県警察部に「建築課」などの新部局が整備された。⁽⁷⁾

このような状況において、各府県警察部は建築警察事務を通じ都市計画行政との関連をもつこととなった。池田宏は市街地建築物法制定後の建築警察について、「都市計画を助くるものとして領会せねばならぬ」⁽⁸⁾とし、その新たな役割について次のように述べている。

「公けの力と私の力とが綜合して始めて都市の実体を構成するものなるが故に、其の公私の力が積極的に活動を為すに当りて、此の活動を裏から働きかけて公私の建設力をして十分に意義あらしめるのが建築警察である以上は、都市の実体を建設する基本計画たる都市計画としてはどう云ふことを考へどういふ事を目的とするかは是非とも建築警察を見るに当つて考えなければならぬ…(中略)…土地の利用なり開発なりに対して、適當なる調節をして、民法が認めて居る

やうな相隣者間の権利義務以外に、私権の内容に属する権能に対して、相当の制限を加へなければならぬ、相当の制限が加へられるに非ざればお互ひに共同生活の円満なる發展を期することが出来ない、建築警察の意義は茲に存するのである」

都市計画法および市街地建築物法により制度化された、近代的な都市計画技術手法としては、土地区画整理、「建築線」制度、地域・地区制度（用途地域、風致地区、防火地区、美観地区など）が挙げられる。⁽⁹⁾ その後わが国においては、これら三つの手法を連携させ、総合的に運用することが都市計画事業遂行上の課題とされるが、ここでは池田が述べたような建築警察と都市計画の接点となった、建築線制度について触れることとする。

市街地建築物法は道路についてその幅員、また建築敷地との位置関係などにつき以下のように定めていた。道路幅員については「道路ト称スルハ、幅員九尺以上ノモノヲ謂フ」（第二六条）としてその最低基準が約二・七mと定められた。また、建築線は「道路敷地ノ境界線」（第七条）と定義され、「建築物ノ敷地ハ建築線ニ接シムルコトヲ要ス」（第八条）、また「建築物ハ建築線ヨリ突出セシムルコトヲ得ス」（第九条）などの条文により、建築物の敷地については道路やその予定地に接する義務、また突出の禁止などが規定された。このような市街地建築物法の規定により、幅員二・七m以上の道路に接していない土地では建築物は建てることができなくなった。

さらに、「特別ノ事由アルトキハ、行政官庁ハ別ニ建築線ヲ指定スルコトヲ得」といった第七条但書きにより、建築線制度は都市計画的に運用されることが可能とされていた。これは「積極的指定建築線」と呼ばれた手法であり、かねてから課題とされていた郊外における無秩序な建築物の増加という状況の改善を目的としていた。道路・街路が未整備の郊外地域にあらかじめ道路・街路網計画を定めてその境界線を建築線として指定しておくことにより、沿道での建築が可能となるとともに、道路予定地への建築物の突出が制限されて道路整備が容易にな

るといふこの手法は大正末から昭和にかけて一定の成果を挙げたとされる。⁽¹⁰⁾ このような建築線の「都市計画的運用」の目的について、池田は「東京大阪等大都市の郊外で御覽の通りの非道い有様」の改善を挙げ、次のように述べている。

「予め、其地区の特質に対して開発の方針を定めて市街割の計画を立てねばならぬ。而して予定道路の無い所には家を建てさせない様にし道路を拵へてから家を建てさせ、道路が無ければ道路に代はるべき建築線を作らせて建築線に面するに非ざれば建築をさせないやうにし、若は道路に通ずるところでなければ家を建てないやうにするのである」⁽¹¹⁾

このように、建築線制度の運用など「法令の執行に依つて土地の利用若くは開発に対する制限を適当にして往く」⁽¹²⁾ことが、市街地建築物法・都市計画法制定後の建築警察の新たな役割と位置付けられたのである。このことにより、警視庁および府県警察部による建築物取締などの「建築警察」事務と、都市計画部局（府県および市の土木・都市計画部局）との間での「連携」を図ることが、その後の重要な課題となった。⁽¹³⁾

二 昭和十年「第二回全国都市計画協議会」における、津市からの「要望」

大正八年の都市計画法の制定当初は、その適用範囲は「六大市」（東京、京都、大阪、横浜、名古屋、神戸）周辺に限定されていたが、それ以外の地方都市でも都市化は進行しており、都市計画の実行が急務とされた。このため昭和八年の都市計画法改正により同法が全国すべての市で適用されることとなり、都市計画に関わりを持つ地方団体が急増することとなった。このような状況において、中央の内務省都市計画課と地方団体・各都市計画法地

方委員会などとの間での情報交換などを目的として、昭和九年から全国都市計画協議会が開催された。この協議会とは、「都市研究会」⁽¹⁵⁾と開催都市の共催により、全国の都市計画行政主任官などを集めて昭和十二年の第四回協議会まで毎年開催された。⁽¹⁶⁾

ここでは、前述のような警察による建築物取締と都市計画事業の「連携」について、全国都市計画協議会においてどのような議論がなされたかという点について検討する。具体的には、昭和十年（第二回）から十二年（第四回）の時期について、同協議会を主催した都市研究会発行の『都市公論』に掲載された「協議会記録」、および山口県文書館所蔵「戦前期山口県庁文書」⁽¹⁷⁾にみられる関連文書の内容を中心に論ずることとする。「戦前期山口県庁文書」には、「復命書綴 都市計画山口地方委員会」⁽¹⁸⁾と題された簿冊が存在し、そのうち「昭和十一年・十二年度復命書 都市計画山口地方委員会」（以下、「山口県復命書」と略記）と題された文書には、昭和十二年開催の第四回全国都市計画協議会に関する記録が含まれている。

昭和十年、都市研究会と福岡県の共同主催により第二回全国都市計画協議会が福岡市で開催された。この第二回協議会における協議題目は「既往の実績に鑑み法制、財政、技術等に於て改善を必要とする事項」⁽¹⁹⁾であった。協議の席上、「市街地建築物法に関する手続は市を經由せしむるの件」として、津市から出席した後藤萬福書記は「市街地建築物法に関する手続きは、原則として当該市を經由して貰いたい」として、次のように述べている。⁽²⁰⁾

「市街地建築物法に依る一切の手続書類は、現在警察関係限りにおいて処理せられ市を經由せざる結果、当該市の都市計画並事業施工上種々齟齬を来たし、色々の障害を生ずる次第でありますから、甚だ寒心に堪へないのであります。現在或る一部の県に於ては既に此の点実行せられ、相当の成績を挙げつつあるやに承つて居ります。而して本問題も同様之を実施するに就ては、相当困難なことではないかと考へて居るのですが、本省から各地方長官宛に一通の通牒を發す

ることに依つて、容易に実現し得るやうに私は信じて居るのであります。即ち現在に於ける縦の連絡と相俟ちまして横の連繫を図り、両々相俟つて都市計画の使命を果たし得るやうに、皆様の御賛同を得まして本省の方に特に御考慮をお願いする次第であります」

このように、津市の後藤書記は当時の府県警察部による建築物取締と津市による都市計画事務との間での連携不全について指摘しており、その改善を内務省に求めていたのである。この津市からの要望に対し、内務省の松村光磨都市計画課長は「趣旨には異議はありませんが、唯手続が多少煩雑になると云ふこと並に手続が遅延すると云ふやうな御説明がありましたので、夫等の点に付いて研究して見たいと考へます²¹⁾」とし、何らかの検討を行うと回答している。

三 山口県宇部市における道路・街路網整備

津市後藤書記が、警察による建築物取締と市による都市計画事業の連携について「相当の成績を挙げつつある」とした事例に該当するものとしては、山口県宇部市における都市計画道路・街路網整備事業が考えられる。「山口県復命書」に含まれる「宇部都市計画街路実現の方法 山口地方委員会」と題する冊子資料（以下「街路実現の方法」と略記）は、昭和十二年の第四回全国都市計画協議会で使用されたと考えられる報告資料であるが、その大正末期の宇部市制施行後の「都市計画街路」整備に関する記述からは、宇部独自の整備方針の存在、また宇部警察署と市の「連携」の一端を知ることができる。

大正十年市制施行以前の宇部について、「街路実現の方法」は次のように述べている。

「町村制施行の当時は人口僅か六千余の農業を主体とする辺陬の小村に過ぎなかつたものであります。夫れが近々四、五十年の間、就中大正の初め頃より急速な発展を遂げまして、今日の様に鉱工業の殷盛な都市となつたのでありますから、自然発展の過程に於ても他の都市と趣の異なつた所が多いので、単に道路事業のみならず凡ゆる方面に特異な点を見ることが出来ます」(一頁)

このような炭坑を中心とした鉱工業の発展に伴なう急激な都市化により、市制施行前の宇部村では「家屋の増築を見、自然に道路の新設を要求する様になりましたが、大正十年の前頃迄は何等秩序統制ある計画なく殆んど自然の俥に委され、僅かに地方有志間の協議に依りて部分的に道路の新設を見る程度⁽²³⁾」という状況が存在した。

宇部村は大正十年十一月一日に市制を施行し、宇部市が誕生した。町を経ず村から一挙に市となつたのは、全国でも稀なことであつた。⁽²⁴⁾宇部市は「無秩序に発展する交通系統を正し統制ある一定の計画を樹つる為種々調査研究の上、市街地並之に連絡する近郊の道路網を定め」、道路拡張・整備計画を立案して、翌十二年に宇部市会による決定をみた。大正十三年一月、宇部市はこの道路網計画の実現に伴う街路整備のために、市會議員や大地主などからなる「街路整理委員」を置き、「市街地整理に関する事務処分⁽²⁶⁾」を行わせるものとした。

また宇部市は道路網決定に伴い「街路整理実行規程⁽²⁷⁾」を制定し、大正十三年七月十五日からこれを施行している。同規程はまず「本市市街地道路拡張計画ハ、家屋ノ新築若クハ改築其他適當ナル機会アル毎ニ、本規定ノ定ムル所ニ依リ之ガ実行ヲ期スルモノトス」(第一条)と定め、「前条ノ目的ヲ達スヘク、街路整理委員ヲ補佐シ路線ノ事務ヲ分担シテ其実行ノ任ニ當ラシムル為メ」(第二条)に「路線委員⁽²⁸⁾」が置かれた。規程第六条はこの路線委員の任務について「建造物制限規則ニ依ル届出ニ、遺漏ナカラシムルコト」、「街路整理ニ付キ、市ニ対シ意

見ヲ開陳スルコト」などを挙げている。また、同規程第七条では「路線委員ハ、其ノ担任区域内ニ於テ家屋新築若クハ改築ヲ為ス者アルトキハ、所轄警察署ノ認ムルノ外、左ノ各項ニ従ハシムルヘシ」として、路線委員の具体的な役割について「既設道路ノ拡張ハ、其ノ中心ヨリ兩側ニ拡張スルヲ原則トシ、道路幅以外ニ幅六寸以上ノ側溝ヲ設クルコト」、また「側溝ト建築物ノ敷地トノ境界ヲ以テ、建築線トナサシムルコト」などを挙げている。「街路実現の方法」は、この実行規程の効果について「家屋建築者も自発的に計画道路に沿ひ、又は後退して建築することとし、恰も市街地建築物法施行令第三十条に依る告示道路²⁹と同じ様な働きを為し、其の効果を齎した」としており、「こんな具合であります為め、其道路敷地は関係所有者に依つて早く道路敷として提供し、一面公租を免れるためにも市へ寄付と云ふ慣例になつた」(八頁)とも述べている。

市制施行後も宇部の都市化はさらに進行し、やがて「時代の推移、市勢の躍進に伴ひ市制施行当時の道路計画のみにては余りに小規模であり、将来大都市建設に備うる所以でない」状況に至つたことから、昭和三年九月には宇部市へ都市計画法が、続いて十一月には市街地建築物法が相次いで適用されることとなつた。これに伴い、同年八月に宇部市都市計画街路網が決定されている。

急速な工業化により拡大、発展した「新進都市」たる宇部市では、この都市計画街路網整備につき「他の都市に其の例を見ない」特徴がみられたとされるが、この点について「街路実現の方法」(九頁)は次のように述べている。

「……道路工事に方り、工事費其他の關係で決定路線の全幅員の内一部を残して道路工事を施行したことであります。例へば十五米幅員の内中央九米を築造し、残余幅員に対する費用を以て可成延長に於てより多くの工事を施行するの「ママ」方針で進んで来たことであります。勿論此の場合に於ても家屋建築に際しては矢張り計画幅員迄後退し、仮設

建築物は一切認めず事実励行して居るのでありまして、将来全幅を実施する場合に於ても施行容易で移転費を要しないことになつて居ます」

このような宇部市の方針について、山口県の森四郎技師は昭和九年の第一回全国都市計画協議会において、協議会第一日議案「都市計画街路の実現方法」への「意見の開陳」として次のように説明していた。⁽³⁰⁾

「宇部のやうな新進都市では何うしても、郊外を先にし家の建つ前に（道路を、筆者注）広げてやる、かういふ方針でやるのがよいと思ふのであります。ここに一つ異例がございますが、斯ういふ事を申し上げますと或いは本省の方からお叱りを被るかも知れませぬが、実を申しますと延長は成るべく伸ばしたいのであります。所が計画路線通にやれば仲々延長が伸びない、甚だ困つた問題になりますのでこれは一寸例のないことではありますが、改修しますときには勿論場所によりますが、予定計画より幅を少し狭めまして道路を拵へ、さうしてそれが出来上がりますと、今度人家が建てられる場合には建築線を働かせまして残りの土地を保留する、つまり計画線が十一米突（メートル、筆者注）ならば八米突位工事をやりまして、残りの三米突は両側一米突半づつ建築線を働かせて、只工事をやるといふ様なづるい方法をやつて居るのであります……」

森技師は「今年度も許されれば、この式でやりたい」と述べ、「今日までもう既に（街路網計画の、筆者注）二割方出来るやうな次第で工事を速くやる上に於ては、かういふ方法も或いは何うか知らんと思ひまして、一寸御参考までに申し上げる次第であります」と発言を結んでいる。

このような独自の方式による都市計画街路整備の成果について、「街路実現の方法」は「都市計画街路総延長六一、九九三米」に対する竣工延長は約二万メートル、「延長歩合」は三一％であるとして、次のように述べてい

る(一〇頁)。

「都市計画街路網決定の前後より僅々四、五年の間に於て、全路線の延長に対し比較的小額の費用を以て三割余の竣工歩合を示して居るのであります。畢竟前に申し上げました本市伝統の美風として居ます道路敷無償提供と、都市計画路線の有する建築制限の力を十分に活用実行して来た結果であると信するのであります。斯く本市の道路事業は、単に都市計画路線のみならず、市制施行後逸早く道路計画を樹立し之に建築制限の慣習を作ったことは誠に結構なことであります、今後益々此の美風を助長し道路事業の進展に尽したいと思ふのであります」

このような宇部市独自の街路整備が可能となった一因は、建築物取締を掌る警察と宇部市の連携が機能していた点であろう。「街路実現の方法」は、この点について「最後に一言特に付け加へたいこと」として、「建築制限の取扱に当り、所轄警察官署と緊密な連絡を保ち其の諒解を得、運用を誤らざる様にする事が肝要でありまして、此の点も本市は大変に都合よく運んで居ます」と結んでいる。

このような警察と宇部市との「連携状況」の一端は、「戦前期山口県庁文書」の「昭和五年度建築物構造変更宇部市」(以下、「構造変更」と略記³²)によって知ることができる。「構造変更」は、建築主からの建築申請が知事認可に至るまで、また工事終了後の竣工届提出から「建築物使用認可証」下附に至るまでの所轄警察署・県警察部における事務処理過程を示している。これによれば、宇部市における市街地建築物法による建築申請は、通常以下のような処理過程を経由している。

① 建築主からの建築申請(知事宛、所轄警察署が受理)

② 警察署長から知事への「建築認可申請副申」

③ 県警察部技手による法令面の審査

↓認可にあたり、知事、警察部長、保安課長などへの意見

④ 知事による認可↓建築工事の開始へ

⑤ 建築主から知事への竣工届（知事宛、所轄警察署が受理）

⑥ 警察による「落成検査」↓署長から知事への「副申」

⑦ 県警察部技手による審査

↓「建築物使用認可証」下附にあたり、知事、警察部長、保安課長などへの意見

⑧ 建築主への「建築物使用認可証」下附

宇部市における建築申請処理について注目すべき点は、①において建築申請を受理した宇部警察署は、申請された建築物敷地と道路計画・建築線との関係や都市計画事業上の支障の有無などにつき、宇部市長に「照会」しその「回答」を得たうえで、②の「建築認可申請副申」を作成して知事へ提出している点である。

「構造変更」にみられる建築申請処理の一例として、昭和四年四月に宇部市内で「天理教会所」³³⁾につき行われた建築申請を挙げる。この新築にあたり建築主中村岩吉からの建築申請を受理した宇部警察署の上利正一署長は、四月七日付「宇建第二〇〇号」によって国吉信義市長に「照会」を行った。これへの市長からの「回答」は以下の通りであった。

「宇土発四一〇号 昭和四年四月十一日

宇部市長 国吉信義

宇部警察署長上利正一殿

建築申請二関スル件

四月七日付宇建第二〇〇号ヲ以テ御照会相成候、中村岩吉ニ係ル標記ノ件、左記ノ通及回答候也。

記 道路計画、竝ニ建築線共ニ支障ナシ

このような市長からの回答を受けた上利署長は、五月四日に「建築認可申請副申」を大森吉五郎知事に提出している。「副申」は建築敷地が接すべき「道路幅員」については「現在道路ナシ」、しかし「建築線ノ有無」については「建築線アリ（昭和三年十二月二八日指令、保第一七一四六号ヲ以テ指定相成タル建築線ニ接ス）」としている。⁽³⁴⁾上利署長は「建築ニ関スル市長ノ意見」について「別紙宇部市長回答書写ノ通りニシテ、支障ナシ」とし、中村岩吉からの建築申請につき、大森知事に対し「御認可相成可然モノト認メラル」と記している。

以上、大正十年の市制施行後の宇部市における道路・街路整備の状況について概観してきた。宇部市においては、市制施行以前の急速な都市化がもたらした劣悪な道路・街路網の状況改善のための努力が行われていた。街路整理委員・路線委員の配置や街路整理実行規程の制定に加えて、とりわけ昭和三年の都市計画法・市街地建築物法適用後の宇部市では、郊外での「積極的指定建築線」の活用による宅地化に先行した街路網・都市計画道路整備が実施され、建築物の街路予定地への突出が効果的に制限されていた。この点について「街路実現の方法」は「此の慣習は市民の公共的愛市感念の発露として本市伝統の美風と為つて居るのであります」（八頁）と述べている。このような「美風」が定着した背景としては、例えば先述のような道路計画および建築線に関する宇部警察署と宇部市との間での「照会・回答」を通じた、情報の共有による「連携」が機能していたことが、当時の行政文書の内容から看取できよう。

四 第三・四回全国都市計画協議会における論議

前述のような、昭和十年の第二回全国都市計画協議会における津市からの「要望」はその後どのように扱われたか。翌十一年五月に富山市で開催された第三回全国都市計画協議会の記録は、津市が求めた「市街地建築物法に関する手続きは市を経由せしむるの件」について、「本項ハ特別委員会ニ於テ更ニ考究ヲ為シタルモ、仍考究ノ余地アリト認め暫ク保留シタリ」と記している⁽³⁵⁾。このように昭和十一年の時点では、内務省側は警察による建築物取締と市による都市計画事務の連携不全解消のための措置をとっていなかった。

翌昭和十二年七月、第四回全国都市計画協議会が札幌市において開催された。「山口県復命書」には、この第四回協議会において各地方団体・都市計画地方委員会から提出された「協議事項」の一覧が印刷冊子として含まれている⁽³⁶⁾。この協議事項一覧によれば、ここまで論じてきたような「建築警察」事務と都市計画事務の連携に関して言及しているのは、岐阜市、八幡市（福岡県）、甲府市、および警視庁である。

まず、岐阜市からは「市街地建築物法による事務と都市計画関係事務との取扱を統一し地方市町村を経由する事に取扱改正を望む」という要望が提出されたが、その理由は次のように記されている。

理由 都市計画法と市街地建築物法とは唇齒輔車の関係を有し、両々相俟つて其の目的を達し得る法令にして、都市計画を完全に施行し理想都市の構築には、市街地建築物法を完全に運用し相倚り相扶けて都市計画の目的遂行を為さざる可らざるものと思惟す。然るに是等重要なる都市計画事務と市街地建築物法に依る事務とは、各府県とも其の取扱系統を異にし、その間連絡協調の緊密を欠く憾あり。為に都市計画街路に該当し街路工事未済の沿線に接して建築する建築物が、建築線より突出したりと認むるものなきに在らず。

又都市計画街路に非ざる狭路に沿いて建築する場合の如きも、許可官庁に字絵図又は路幅を知る材料に乏しく、尚道路法に依り認定したる道路あるも、實際道路の形態を成し居らざる場所の建築に付、資料を有する向との連絡充分ならざる嫌あり、為に時に誤認の結果許可されし事実なきに在らず。

故に以上の点を考慮し、斯種都市構築上重要な事項は取扱系統を統一し、関係市町村を経由し法の目的を達成する様取扱規定を改正せられんことを望む。

同様に、八幡市からは「都市計画と建築物との統制は不可分の関係に在るに拘らず、行政庁たる市長は其の新築、改築、増築等の行政行為に付き何ら関与せざるため計画に当り支障少なからず」というように、警察による建築物取締に市が関与できないという問題点が指摘され、「建築物の許可又は承認に関しては、所在行政庁を関与せしむること」との要望が提出されていた。

また、甲府市は「都市計画上、市街地建築物法の運用に関し所轄官庁と都市当局との緊密なる連絡を図り、以つて之が円満なる進捗を期せんとす」との「意見」を提出し、その理由を次のように述べている。

市街地建築物法の緩和規定の適用より除外せられたる都市に於ける建築物に際しては従来に比し当然建築制限増大、建築手續煩雜となりたる結果、無届建築の激増を来し、違反に問はるるの結果は怨嗟の声を放つもの続出し、延いては都市計画の円満なる進捗を阻害するに至る。

而して斯くの如きは、未だ市民一般が法の使命を理解せざると法の趣旨不徹底なるの結果なると共に、一面之が取締官庁が徒に法規にのみ拘泥し、都市の実情、市民の生活を考慮せざるの結果なるを以て、都市構築の根幹を為す該法の運用に関しては、今後都市当局と緊密なる連絡を図り、協力して之が普及発達を期すると共に、都市計画の円満なる進捗に資せんとするものなり。

このように、昭和十二年第四回協議会における「協議事項」一覧からは、先にふれたような二年前の第二回全国都市計画協議会での津市からの「要望」にもかかわらず、依然として警察による建築物取締との「連携不全」を課題とする地方団体が複数存在したことが確認できる。警視庁からの「出来れば都市計画法と建築物法とは、単一の官庁に於いて執行するを理想と信ず」との意見にもみられるように、戦前期の「建築警察」と都市計画行政は例えば前述したドイツなどとは異なって、制度的にその権限が複数の行政系統に分断され、一体となった運用が難しい状況にあった。具体的には、市街地における建築物取締は警視庁・府県警察部が、一方街路網整備などの都市計画事務は府県や市などの都市計画部課とがそれぞれ別個の行政事務として運用していたため、両者の「連携不全」が常にその課題とされたのである。しかし山口県および宇部市における道路・街路網整備の事例は、地方においてこのような課題克服への独自の試みが存在したという事実を示すものであろう。

むすび

以上、昭和戦前期における「建築警察」と都市計画行政の連携について、「全国都市計画協議会」における議論の内容と、山口県宇部市での道路・街路網整備の状況、とりわけ山口県警察部・宇部警察署と宇部市との連携状況について論じた。その後昭和十三年以降には、例えば全国都市計画協議会の開催が中断されているように「戦時体制」への移行に伴い都市計画行政は「防空」などへその比重を移した。また「建築警察」事務は、警察事務の増大・負担増に伴い昭和十八年に府県地方部へと事務移管されることとなるが、この点については、稿を改めて論ずることとしたい。

※本稿の執筆にあたり、常磐大学二〇〇七・二〇〇八年度課題研究（各個）「大正・昭和期の『建築警察』と都市計画行政の関連について」により、山口県文書館などにおける史料調査について助成を受けた。

- (1) 後に触れるように、大阪府および兵庫県では明治期の府県規則制定により市街地の建築物に関する届出・認可制度が存在し、また「通路」等の幅員基準が拡大されていた。そのため大正期の市街地建築物法の適用について、東京などに比べてその運用が比較的円滑に行われた。この点については、拙稿「近代日本における建築規制・都市計画行政の形成と展開」（笠原英彦編『近代日本の政治意識』慶應義塾大学出版会、平成十九年に所収）を参照。
- (2) 竹内六蔵「建築監督官としての任務」（『建築と社会』大正九年十二月号、九—一〇頁）。
- (3) 同、七頁。竹内によれば、当時の東京府では「特殊用途に供するもの及び長屋建の如きもののみを取締る許りで、其他の一般民家に対しては全然何んの干渉も無かつた」とされている。
- (4) 明治期以降の大阪府などにおける独自の建築取締については、玉置豊次郎『大阪建築史夜話』（大阪都市協会、昭和五五年）、大阪府建築法制百周年記念誌編集委員会編『建築のルール・大阪百年の歩み』（大阪府建築士会、昭和六三年）、田中祥夫「大阪府令『建築取締規則』（明治四二年制定）の成立事情に関する研究」（『日本建築学会計画系論文集』第五一一号、平成十七年五月）などを参照。
- (5) 池田宏「都市計画と建築警察」（『都市公論』大正九年八月号）、二頁。
- (6) 明治以降のわが国における都市計画行政の変遷、とりわけ大正期の都市計画法・市街地建築物法の制定については、例えば石田頼房『日本近現代都市計画の展開』（自治体研究社、平成十六年）などを参照。
- (7) 例えば、警視庁では大正九年十一月五日の訓令甲第四十六号により保安部に建築課が設置され、その主な任務は「建築物ノ工事執行ニ関スルコト」、「学校、集会場、劇場、旅館、工場、倉庫、病院、市場、浴場其ノ他ノ特殊建築物ノ位置、構造、設備、敷地ニ関スルコト」、「其ノ他市街地建築物法令ノ施行、並建築物ノ取締ニ関スルコト」の三点とされていた（警視庁史編さん委員会編『警視庁史』大正編、昭和三五年、七四五—七四六頁）。また、大阪府警

察部でも大正九年十月に建築課が新設されている（大阪府警察史編集委員会編『大阪府警察史』第二巻、昭和四七年、五八一―六一頁を参照）。

(8) 池田宏前掲書、一三一―一五頁。

(9) これらの都市計画に関わる技術手法は十九世紀中葉以降の欧米で形成されたものであり、わが国における法制化に大きな影響を与えたとされる。この点については、例えば石田前掲書九六頁以降を参照。なお、都市計画法と市街地建築物法はその立案過程において当初一体の法律として想定されていたため、例えば「用途地域制度」（市街地、および将来の市街化が予測される隣接地域を複数の「地域」にゾーニング区分し、地域性に応じて異なった建築・土地利用規制を適用することにより、適切な土地利用を誘導するための手法）のように、二法にまたがった規定が存在する。

(10) このような「積極的指定建築線」手法は、ドイツの「地区計画」制度と類似したものであった。しかし、石田によれば、日本の建築線制度はドイツと異なり街路計画に関する「街路線」と単に「道路敷地の境界線」たる建築線を混同していた点、また土地収用、補償などに関する規定を欠き、「公費を投ぜずして実現すべき郊外の都市計画」という運用が行われた点などで、不十分なものであったとされる（石田前掲書、一二―一二五頁を参照）。この点は、後述する宇部市における都市計画道路・街路網整備についても確認できる。

(11) 池田前掲書、二二頁。

(12) 同、二三頁。

(13) 中邨章が指摘しているように「タテ割り行政の伝統が強い」わが国においては「都市計画行政に必要なヨコの連携」が大きな課題となった（『東京市政と都市計画―明治大正期・東京の政治と行政』敬文堂、平成五年「まえがき」を参照）。この点については、十九世紀後半のドイツでも「国家の建築警察業務」と、街路線・建築線などの都市計画行政を担当した市町村（ゲマインデ）との「食い違い」が都市郊外での効果的建築規制を阻害し、低質な高層集合賃貸住宅（賃貸兵舎）の急増をもたらしたという状況が存在した。この反省から一八七五年「プロイセン街路線および建築線法」制定以降の後のドイツでは次第にゲマインデが都市計画・建築規制権限を獲得したことにより、両者が一体となった総合的運用が可能となった。しかしながら、石田によれば、戦前のわが国では都市計画法と市街地建

築物法について「両法に関する権限を握っている内務省が、地域の実情を考慮しない全国一律の運用方針をたて、一方、府県では縦割り行政の中で、都市計画部課と建築行政担当部課（一般的に警察部局にあった）という別べつの部課で運用していたため、地域の実情に応じた柔軟な対応や技術制度を結びつけて運用する上で支障があった」という連携不全が存在し、ドイツでの「苦い教訓をいかせず、前者の轍を踏んでしまった」（石田前掲書、一一五頁）とされる。このような独自の制度の異同等については、他に北住炯一『近代ドイツ官僚国家と自治』（成文堂、平成二年）、福岡峻治『東京の復興計画―都市再開発行政の構造』（日本評論社、平成十三年）、大場茂明『近代ドイツの市街地形成―公的介入の生成と展開―』（ミネルヴァ書房、平成十八年）などを参照。

(14) 都市研究会理事であった飯沼一省は、全国都市計画協議会が開催されるまでのわが国では、都市計画について専門的見地から研究・討議を行う会議というものは存在しなかったとしている。飯沼は、かつて大正十二年春に米ボルティモア市で開催された National Conference on City Planning に列席した際の「羨望の念」について、次のように回想している。

「其の当時吾国にも無論都市計画法は制定されてゐた。そして六大都市はしきりに其の準備を進めてゐた。然しながら、此のアメリカに於ける全国都市計画会議の如き会議はなかつたのである。関係各大臣に建議をし陳情をする会議などはないことはなかつた。又都市計画の宣伝を目的とする通俗講演会のものも無論行はれてゐたのであるが、都市計画の専門的な研究討議を行ふ会議といふものは、全く無かつたのである」（「飯沼一省論説 都市計画検討の必要」『都市公論』昭和九年七月号、三頁）。

(15) 都市研究会は、後藤新平を会長として大正六年に組織された研究会である。その活動は、都市計画法の制定によって形成された都市計画官僚・技術者層に対しての講習会開催や関連書籍発行による、都市計画に関連する知識普及を中心としていた。都市研究会については、例えば石田前掲書、九六頁などを参照。

(16) 都市計画東京地方委員会事務官を務めた西村輝一は、全国都市計画協議会開催の経緯について「昭和八年六月内務省に主任官会議が開かれた際、其の希望として主任官会議は年々開かる訳にも行かないから、之に代はる意味で開いて貰いたいと云ふのであつて補充的に生まれた」として、従来不定期に全国の「主任官」を召集して開催されていた「主任官会議」における内務省への「希望事項」が実現されたものとしている。西村はその後の主任官会議と協

議会の関係について「参加者の範囲も協議会の方が広範囲であり、且又毎回開催地を異にする関係上、開催地の種々な事情を見聞する事が出来て之が為得るところも少なからず、今では主任官会議と併立して夫自身一つの意義を持つもので、補充を蟬脱して独立したものとみてもよいと思はれる」として、協議会が主任官会議と異なる意義を持つに至ったとしている（『第一回全国都市計画協議会記録』『都市公論』昭和九年七月号、九六―九七頁、および『都市公論』昭和九年八月号、一六〇頁）。なお全国都市計画協議会は戦時色が強まった昭和十三年以降は一時中断されたが、戦後の昭和二十六年に第五回協議会が名古屋市中で開催された後は、再び定期的に開催された。

(17) 山口県文書館は昭和三四年に日本初の自治体文書館として設置された。近世以降の藩政・諸家文書に加えて、明治期以降の山口県庁各課が作成した約二万点の行政文書などが所蔵・公開されている。

(18) 都市計画地方委員会は、都市計画法により都市計画法立案・決定のために当初各都市毎に設置された合議機関であるが、のち府県毎の設置に変更された。昭和十二年時点での「山口県都市計画委員会」は、当時県内において都市計画法・市街地建築物法が適用されていた宇部市と下関市での都市計画事業に関する合議機関であり、各府県知事を委員長とし中央側の内務官僚や学識経験者、および地方側の府県会議員、市会議員、市長などから構成されていた。都市計画行政を所管する内務大臣の監督下に置かれるものとされ、その事務局職員は内務省官吏であった。

(19) 「第二回全国都市計画協議会記録」『都市公論』（昭和十年九月号）、七六頁。

(20) 同、一二九頁。

(21) 同、一三六頁。

(22) この点について「街路実現の方法」は「今回第四回全国都市計画協議会の開催せらるるに方りまして、我が宇部市の道路事業、就中都市計画街路の実現に就いて聊か他の都市と趣を異にして居まする点に付、其の概要の一端を報告致しますることを深く光栄とするものであります」（一頁）としている。なお、当時は都市間・地方道路を意味する「道路」と、都市内の「街路」が、制度上区別されていた。

(23) 「街路実現の方法」五―六頁。同様に、宇部市役所『宇部市制十年誌』（昭和七年）でも「本市の道路は一般に幅員狭く、且つ曲折多し。蓋し本市の如き急激なる発達を来たせる地に在りては、予め道路網を確定して、而して後市街人家の築造せられたるにはあらずして……炭鉱の発達に伴い、緑が浜一帯の砂丘に、雑然として商店人家は建築せ

られ、次第に市街の形態を成せるもの」(一三七頁)であったと記されている。また、宇部市史編集委員会『宇部市史』(通史編下巻、平成五年)は、「市街地道路は、勝手に家が新築され、便宜上の通路が道路化したものが多く、そのため私道が多くみられた」(一七三頁)と述べている。

(24) 「街路実現の方法」六頁、宇部市史編集委員会『宇部市史』通史編下巻、平成五年、三〇一頁。

(25) 『宇部市制十年誌』は、大正十二年の市街地整理委員会の調査を経て道路拡張計画が決定されたとしており(一三七頁)、その幅員は三・六間と定められていた(『宇部市史』通史編下巻、四四一頁)。

(26) 『宇部市制十年誌』二六―二七頁。

(27) 「街路実現の方法」六―八頁。

(28) 路線委員について、同規程第四条は「街路整理委員ノ意見ヲ聞キ、市長之ヲ囑託ス」と定めており、市は百五名に路線委員の職務を囑託した(『宇部市制十年誌』一二六頁)。

(29) 市街地建築物法施行令(大正九年、勅令四三八号)第三十条は、「道路ノ新設、又ハ変更ノ計画アル場合ニ於テ行政庁其ノ計画ヲ告示シタルトキハ、其ノ計画ノ道路ハ之ヲ道路ト看做ナス」として、行政当局が告示した計画道路は道路としての効力をもつと定めていた。

(30) 「第一回全国都市計画協議会記録」(『都市公論』昭和九年七月号)、三三一―三四頁。

(31) もっとも、このような市民による道路敷地の無償寄付は、時代の推移に伴ない「市街地方面では殊に種々と困難が伴なふ様になりまして、此の風習の持続は到底時代に即せず継続することの合理的ならざる」状況となったため、宇部市は一部道路の施行については用地買収を行うようになった(「街路実現の方法」一〇頁)。

(32) 山口県文書館所蔵「戦前期山口県庁文書」(整理番号、戦前A土木463)。

(33) 『宇部市史』によれば、昭和四年四月二六日に天理教「福部宣教所」が「担任教師 中村岩吉」によって「東沖ノ山炭坑跡」に設置されたと記載されており、「構造変更」にみられる記述とほぼ一致する(通史編下巻、平成五年、五九七頁)。

(34) 市街地建築物法では「建築物ノ敷地ハ、建築線ニ接シムルコトヲ要ス」(第八条)と規定されていたため、特別に許可のない限り建築敷地は建築線に接しなくてはならなかった。「構造変更」には建築申請人から提出された「附

近見取図」が含まれているが、これによれば該当建築物の敷地は幅四間の道路からは引き込んだ位置に存在するものの、道路から伸びた「指定建築線」に接している事が確認できる。

(35) 第二回全国都市計画協議会において各府県などから提出された提案は多数にのぼり、十分な討議に至らなかったため「之を適当に処理し、其の実現を期するために、十五名の特別委員を御選定になつて御付託になつた」とされている。この特別委員会が内務省に都市研究会、内務省都市計画課などから関係者を集めて研究討議を行い、その処理報告が翌年の第三回全国都市計画協議会で行われている（『第三回全国都市計画協議会記録』『都市公論』昭和十一年八月号、八七―九〇頁を参照）。