

都心周辺部長屋地区の更新と保存に関する日英比較研究
—大阪, リバプール, バーミンガムを主として—

主査 寺内 信
委員 西島 芳子 佐藤 圭二
鈴木 浩 安田 孝
和田 康由 馬場 昌子
グレイム・バージェス

[研究論文要旨]

近代産業都市の発展は、19世紀イギリスにおいても、20世紀の日本においても、商業業務を主とする都心部の成立と、その周辺における工業地域と高密度居住地域の形成をもたらした。イギリスでは19世紀の初めからの都市への人口集中は都心周辺部での高密度テラスハウス（バックツウバックあるいはバイロウハウス）によって吸収され、日本の大阪では20世紀初期からの人口集中は長屋や町屋によって吸収されたのである。その結果としての都市形成と都心周辺部の居住様式には、約100年の時期的差異があるにもかかわらず、共通するところが多いことが明らかになった。

このような高密度居住による衛生問題を主とする住宅問題・都市計画問題に対して、イギリスではリバプールをはじめとする条例制定や、それを支援する中央政府の公衆衛生法の制定によって改善が進められた。しかし、日本では1900年頃までの上水道普及の進展もあって、建築・都市計画法制からは衛生問題が抜け落ちている。

大阪, リバプール, バーミンガムを主とする本研究では日英比較による都心住宅地形成と更新・保存の制度化の差異の要因として、1) 都市自治体の主体性の強弱、2) 防火建築材料などの社会的合意形成の時期、3) 建築産業の近代化、4) 地域住宅産業の育成、5) 住宅改善・居住地更新の総合性、6) 近隣関係重視の居住地更新政策、などにあることを仮説として明らかにした。

この結果を背景に、これからの都心周辺部居住地更新においては、居住者の近隣関係を重視した参加と支援による計画・事業制度の整備と推進が重要と考えている。

A COMPARATIVE STUDY ON RENEWAL AND CONSERVATION PROGRAMS BETWEEN JAPANESE TERRACED HOUSES (Nagaya) AND ENGLISH TERRACED HOUSES

—Case Studies Mainly in Osaka, Liverpool and Birmingham—

Ch. Makoto Terauchi
mem. Yoshiko Nisizima Keiji Sato
Hiroshi Suzuki Takashi Yasuda
Yasuyoshi Wada Masako Baba
Graham Burgess

[SYNOPSIS]

The development of modern industrial cities, in 19th century U.K. as well as in 20th century Japan, has brought about the construction of commercial and business areas in the centre and industrial and high-density residential areas in the neighbouring zones. In U.K. the concentration of population in the cities started in the beginning of the 19th century. The population growth was absorbed by the construction of high-density terraced houses in the inner urban areas. On the other hand in Japan, especially in Osaka, the concentration of population began early in the 20th century. The population explosion was absorbed by Nagaya houses. Despite the difference of 100 years between Japan and U.K., it becomes clear that the development of cities and the way of living in the inner urban areas have some common points.

Subsequently housing problems mainly included sanitary problems resulted from high-density dwellings. Liverpool in U.K. coped with the problem by establishing some bye-laws such as the Liverpool Sanitary Amendment Act. The central government enacted the Public Health Act to support local authorities' methods and improve the problem. In Japan, however, the Building Act and the Urban Planning Act without coping with the sanitary problem was enacted, though the water supply had come into wide use fairly by about 1900.

This comparative study between Japan and U.K., especially among Osaka, Liverpool and Birmingham makes it clear that there are the following six differences regarding the construction of inner urban residential areas and the institutionalisation of renewal and conservation programs: 1) local government's independence, 2) time of social consensus among fire prevention building materials etc., 3) modernisation of the construction industry, 4) encouragement of local housing industries, 5) comprehensiveness of housing improvement and residential area renewal, 6) importance of neighbouring relations in the residential area renewal policy.

Consequently it is thought that future residential area renewal programs need residents' participations and supports when the plans are made and carried out.

都心周辺部長屋地区の更新と保存に関する 日英比較研究

—大阪，リバプール，バーミンガムを主として—

キーワード：1) 都心周辺部，2) 長屋，3) テラスハウス，4) 日英比較，5) 建築規制，6) 更新制度

主査 寺内 信*¹
委員 西島 芳子*² 佐藤 圭二*³
鈴木 浩*⁴ 安田 孝*⁵
和田 康由*⁶ 馬場 昌子*⁷
グレイム・バージェス*⁸

1. 研究の背景と目的

本研究は産業革命以降の近代都市形成における庶民住宅地としての連続建住宅（長屋あるいはテラスハウス）による都心周辺部住宅地の形成過程，居住実態，変容過程，更新の方向と再生・保存の可能性について国際比較し考察することを目的としている。

19世紀から20世紀にかけての各国の近代都市住宅地形成は，それぞれの風土的，文化的，技術的背景を異にしつつも，経済社会的発展段階における都市居住のパターンとして共通性も示している。それは，その後の変容や更新過程についてもある程度妥当することであり，建築材料や工法の差異を超えて社会的価値の実現や保全のうえで共通の概念を抽出することが可能と考えられる。

そこで，住宅形式としての日本の長屋とイギリスのテラスハウスとは必ずしも一致しない部分もあるが，都市内居住様式としての共通性と将来の方向について多面的に比較検討を試みる。

2. 研究の方法・枠組み

本研究の検討すべき範囲はさし当たり以下のようなる。

- ① 都心周辺部住宅地の形成・変容過程
- ② 生活様式
- ③ 行政制度の展開
- ④ 保存・更新における参加と支援
- ⑤ 高密度居住とコミュニティ構成
- ⑥ 権利関係の共同性・協調性・複雑性

このうち，本研究では前半の4項目について各市の地図，統計資料，行政資料の収集と，住宅政策，再開発政策担当者へのヒヤリング調査により比較考察し，共通性と将来の方向の抽出を試みる。

3. 都心周辺部住宅地の形成と建築・都市計画制度の開始

3.1 大阪の都市形成と長屋地区

近代大阪の都市形成は，船場，島之内，天満の大阪三郷の外延の拡大として始まった。造幣寮の建設に始まる大阪の近代化の動きは明治15（1882）年の大阪紡績会社設立を契機として明治20年代には紡績主要工場が15社を数えた。これらの工場の多くのものは当時の市街地周辺部か，少し離れた位置に建設され，労働者は工場の構内か隣接した寄宿舍に住まわしている。明治30年代から現在のJR環状線の外側に向かって市街地が拡大し，それらの地区では長屋の建設が激しく展開した。

宅地整備の手法として耕地整理による区画整理が市街地整備に用いられた。農耕地の利用増進を目的に，畦畔・排水溝を整備し，土地の形状を整理する意図で明治32（1899）年耕地整理法が立法化された。明治42（1909）年同法の改正を機に普及することになる。大阪地方でもこの手法を利用した宅地整備が明治末以降，今宮，住吉，天王寺村などで行われた。

明治期の長屋は，近世の市街地と同様に，通りに面する建物は2階建，表の壁，軒裏などすべての露出する部材をしっくい^{おもて}で塗り固め防火構造とするものであった。「塗りこめ」型と呼ぶことにする。間取りは玄関から裏庭まで直通する通路があり，「通り庭」である。また，路地に建つ長屋は裏屋あるいは裏長屋といわれ，井戸，便所が共用であった。間取りは「通り庭」の必要がないので，間口いっぱい^{おもて}に部屋をとっていた。このように表長屋と路地に建つ裏長屋があり，設備でも格差があった。町割りが明確であると裏屋もはっきりするが，スプロール地区では表裏の関係が希薄となり，かつての裏長屋が表の長屋として建設されていった。

明治の終わりから大正期にかけて間口の狭い，軒裏や

*1 大阪工業大学 教授
*2 高知大学 教授
*5 摂南大学 教授
*8 リバプール市役所

*3 中部大学 教授
*6 大阪市立都島工業高等学校 教諭

*4 福島大学 教授
*7 関西大学 専任講師

柱などの木部が露出する長屋が表の建物として建ち始めた。慣行的に建てられてきた防火構造の「塗りこめ」長屋と構造は同じである。裏に便所をとるようになり、玄関部に部屋と台所を並列に配置する間取りが現れた。「台所」型と言われるこのタイプは「通り庭」型と比べると各戸で「通り庭」分の間口が節約できるので都市向きに好都合の形式ともいえる。

大阪府建築取締規則明治42（1909）年が地方独自の規則として公布され、大正期になってその効果がみられるようになった。例えば、長屋の建て込みは変わらないが、長屋棟周辺の環境—例えば棟と棟の間隔、壁面の道路から1尺5寸の後退、天井高の確保など—がかなり改善された。

大正の後半から昭和にかけて長屋の形態に大きな変化がみられる。それは洋風長屋と屋敷風長屋の出現である。長屋は平入りが一般的であるが、洋風の場合は下屋を突き出し、切妻破風をみせる形態のものも出現した。室内も洋風に仕上げるものもあり、それらは洋館長屋と呼ばれたりした。いずれも洋風の影響の強い和洋折衷様式である。このタイプの長屋は前庭に当たる部分に生け垣を植え、開放的な扱いをしており、玄関はセットバックしている。長屋といっても新しい景観をつくる都市型連続建住宅であり、「前庭」型と区分できるものである。この種の長屋は耕地整理地区に多く建設されており、計画的な町づくりとの関連性を想定させる。平屋建が多いというのも特徴の一つである。

洋風長屋は伝統的な木造建築に西洋風の技術が加わり、その影響がみられるものであり、正確には和・洋折衷様式である。「前庭」型とは別に大壁構造、軒回りを蛇腹風に仕上げた箱軒、外壁はスクラッチタイル貼りの形態をもつ長屋が建設された。その中には軒回りや窓框に銅板を使うなどしゃれた長屋も登場している。こうした長屋は大阪市内全域で建設され、昭和10年代以降に特に多くなっている。

一方、長屋にも塀を巡らし、門構えの玄関をもつ純和風のタイプがこの時期に出現する。門構えと本棟の玄関との間はわずかであるが前庭（前栽）をとり、さらに、裏にも座敷に面して坪庭を設ける構成である。このタイプの長屋の中には1階の奥に書院風の本床をもつ座敷を設けるとか、2階にも同様の座敷を配置し「お屋敷」風の感じをもち込もうとしている。軒先もそれまでの出桁から繊細な感じの垂木構造に変わり意匠的にもしゃれた感覚の建物になっている。この「塀型」長屋は土地区画整理地区、耕地整理地区に集中して建てられている。

大阪市内では土地区画整理事業が熱心に推進された。それまでスプロール開発により市街化が進行していたが、土地区画整理の実施により沈静化した。土地区画整理は計画的に街区を造成する。街区には背中合わせに長屋の

棟が2列、整然と配列される。棟と棟との間を3尺離させる方式は市街地建築物法にも受け継がれ、それが通路となり連結している。

区画整理の仮換地の段階から長屋が建ち始め、計画的な新しい町が出現する。大正14（1925）年、新市域に編入された区域内だけで、昭和戦前期の15年間に100万人を超える人口を収容することができた。土地区画整理と長屋建設の成果である。

区画整理街区に北入り玄関、南入り玄関の長屋が巧みに配置され、調和の取れた新しい都市景観をつくり出した。区画整理地区では長屋と街区の関係はうまく適合しているが、それはかつての耕地整理での苦い経験からといえる。耕地整理は手法としては土地区画整理の原型とされるが、基準となる農地と宅地では目標とする空間像が異なる。農地の基準単位をそのまま適用して建築しようとする規模の面で不適合が生じ、そのことから長屋の建詰まりを誘発することになり密集市街地になる。大正前期に実施された耕地整理地区はいずれもこうした過密現象を示している。市街地建築物法施行以降の耕地整理地区では建築線制度を活用し、その運用により建詰まりを回避し独特の長屋街区空間を造成することができた。

こうして形成された長屋地区の一部は第2次世界大戦で被災したが、戦後昭和33（1958）年の住宅統計調査によれば、長屋の戸数は大阪府下で約45万戸（全戸数の44%）、そのうち大阪市内で約30万戸（全戸数の49%）となっていた。その後、徐々に減少し平成7（1995）年の国勢調査によれば大阪市内居住世帯の約15%（約16万世帯）が長屋居住となっている。

近年の市街地整備計画では戦前長屋住宅地は木造住宅密集市街地として、木造アパート集積地区とともに計画的整備の必要地区とされている。大阪市内では約2,020ha（市域の約9.7%）とされる密集市街地のうち戦前長屋特化地区が498haであり、そのうち、耕地整理地区で4m未満道路地区が130ha、基盤未整備地区が368haである。

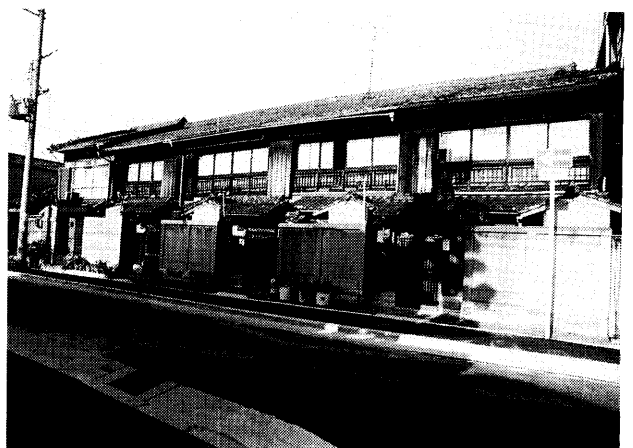
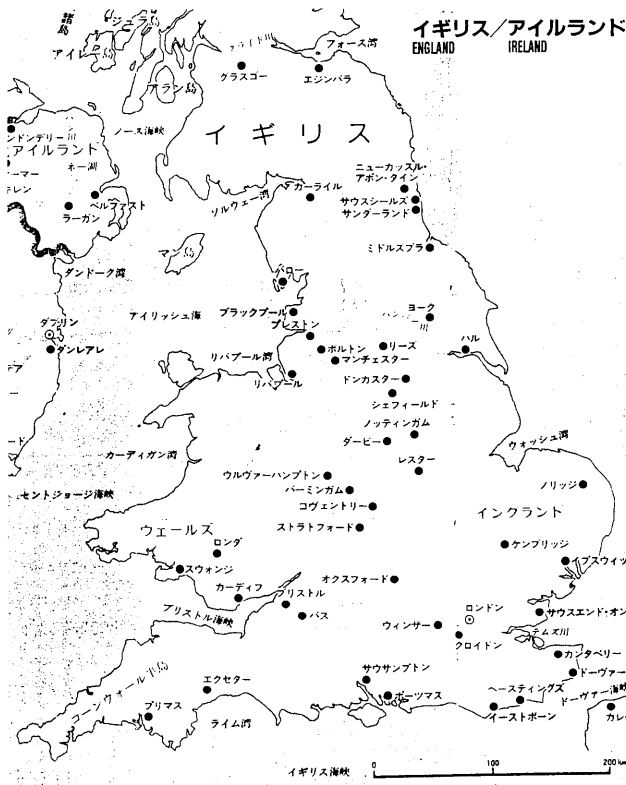


写真3-1 大阪市東住吉区の「塀型」長屋

3.2 リバプールの都市形成とテラスハウス

リバプールは18世紀の前半に人口約3,000人の城郭をもつ漁村から発展し始めた町であった。その後港湾のドックの近くに市街地が形成され、19世紀初めには人口約8万人となり居住環境も悪化していた。さらに、1851年には37万人、1871年には49万人と人口急増が続くため環境悪化はますます進行した。そこでシェフィールドやニューカッスル・アポン・タインに続いて1842年に建築条例、保健条例が、1846年にも衛生条例が、1864年には衛生改善条例がそれぞれ公布されている。



この頃から各都市で建築条例（ビルディングバイロウ）が公布されるが、都市人口の増加は続き、リバプールでも1901年には人口68万人、1937年に86万人となりピークを迎えた。この19世紀後半から20世紀初めにかけての人口増加の大部分が、いわゆる広義のテラスハウスによって吸収されたものと考えられる。テラスハウスに関する文献によれば、1911年まででイングランドとウエールズの住宅の約3%のみがフラットであり、10%が戸建あるいは2戸建であり、残りの大部分がある種の列状住宅（テラスハウス）で、規模も価格も広範囲にわたっていたといわれる。

こうして1875年のイギリス議会による公衆衛生法以降に、その規則にもとづいて建設されたのが条例（バイロウ）住宅であり、その一部としてバックツウバックあるいはコート（路地長屋）や高級テラスハウスも供給され、都心周辺部の住宅地が形成された。

この過程をもう少し詳細にみると、リバプールの登録地区（大体は1835年以前の行政区画）の人口は1861年に27万人のピークに達し、1911年には12.9万人に減少している。19世紀後半にはいかに過密であったか理解できる。そのため1840年代から1890年代にかけて郊外が拡大したのである。

この郊外拡大の範囲はカークデールやエバートン、ノースクステス、プートルなどであり、何マイルも続くバイロウテラスハウスによって吸収された。それは1860年代と1970年代末の建築ブームを反映するものであった。

一方、前記のような都市内部での過密な住宅地での強制的な改善方法はスラムクリアランスであるが、市議会の住宅委員会は再建なしの除去は問題の多いことを知っていた。しかしながら、建替後の住宅は大部分が民間業者の4室のテラスハウスであり、市の条例にもとづくものであった。ところが、ほとんどのスラム居住者は1s6d（ペンス）から2sの1室あるいは2室居住であったので、それらは需要に対応していなかった。

リバプールの1864年法、1866年労働者階級住宅法によるセントマーチンズコテージその他495戸が市によって供給されたが大海の一滴であった。

このように中央リバプールの多くの非熟練労働者にとってはほとんど改善はなかった。再開発団地は週8sから12s4室のコテージを建設することになったが、居住者には高すぎた。大部分の普通の労働者は3室で2sから3sの家賃のコートや1sから1s6dの1室住居によって都心に住まざるをえず、それは中期ビクトリアの住居よりもよいとはいえないものであった。リバプールは1864年の衛生改善条例で活発に取り壊しを実施したが、1890年でも15,000戸のコートが残り、ほとんど建替えられていない。1890年から1900年の間に最悪のスラムを含めて、さらに6,856戸の住宅がリバプールで取り壊された。しかし、1895年にスラムクリアランスのあとに公的住宅を建てる政策を開始するまでは、居住者はどこ



写真3-2 グランビィのテラスハウス
(リバプール)

かでもとの住宅と同じように過密状態で住まざるをえなかった。1897年から1916年までの間に大部分が2階あるいは3階建の2,837戸の共同住宅が都心部で建設され、それは1室ベッドシッターから4室のフラットまで含まれていた。

このように、19世紀の初めに急激な人口増加のあったリバプールでは、初期にコーツあるいはバックツウバックといわれる背割り長屋が大量に建設され、1842年の建築条例でコーツの禁止がなされた。しかし、その後も人口増加が続きバックツウバックが建設されるが、一方で1864年の衛生改善条例で非衛生住宅の取り壊しが実施される。それでも19世紀末にも大量のコーツが残されていた。

さらに1877年の地方行政庁（中央）のモデルバイロウによりテラスハウスの水準は改善され、1890年の労働者階級住宅法にもとづき1895年からスラムクリアランスのあとでの公的住宅建設政策が開始された。また、このような都心部の過密居住を避けて郊外居住も19世紀中頃には進展しつつあり、この郊外化も初期にはテラスハウスによるものであった。

第2次世界大戦後もスラムクリアランスにより老朽化したテラスハウスの取り壊しが行われ、公的フラットの供給が1960年代まで実施される。しかし、リバプールには現在でも大量のテラスハウスが残されている。1991年のセンサスによれば、住宅総数19.4万戸のうち9.7万戸がテラスハウスであり50%を占めている。

このように大量に建設された都心周辺部のテラスハウス地区が、伝統的な居住様式として注目され、地区環境も含めて改善の対象となったのは1960年代末のG. I. A. やH. A. A. 制度の開始からである。

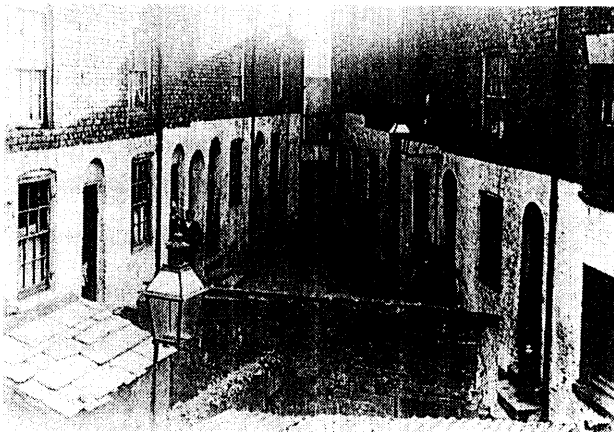


写真3-3 1942年保健条例以前のコーツ
(中央リバプール)

3.3 バーミンガムの都市形成とテラスハウス

1800年頃までにバーミンガムは「ヨーロッパのおもちゃショップ」と呼ばれるようになっていた。実際、バー

ミンガムは銃の取引、宝石製造、及びバックルやベルトその他の金属製装身具生産の市場として先頭を切っていた。産業として確立され、市域内にその多くの労働者が居住していた。

1821年から1871年までに市の人口は10.6万人から34.3万人になった。その多くはミッドランドの農村部やアイルランド、南イタリアからの移民であった。19世紀のイギリスは自由放任主義の政策が主であった。政府首脳は物事をあるがままにすることを評価し、社会経済的状況に介入しないことを誇りとしていた。零細建設業者がこの状況で稼いだ。計画規制や建築法規、法的制限なしに彼らは何十万もの不良建築、不衛生で生命を脅かす住宅を建設した。バーミンガムではそれらが建てたスラムがアストンから北はスパークブルックまで、レデイウッドから東のネッチェルスまでの都心地区を埋めていた。

1840年代には人口は22万人に達し、その4分の1は都心の2,000の路地長屋（コーツ）に住んでいた。これらの路地こそがバックツウバックと呼ばれる住宅であり、カバーされた入り口を入ると中庭であり三方が住宅で囲まれ、もう一方は高い壁に囲まれていた。住宅は隔壁を共有しているので、ある住宅は中庭に面し、ある住宅は道路に面していた。公共下水道はほとんどなく、雨水排水設備は存在しなかった。このような状況は著しい高密度居住と結びつき、病気と貧窮は1875年の労働者住宅法による一連の調査で頂点に達した。この法律は不衛生な住宅の強制的買収権限を自治体に認めた。それがスラムクリアランス事業の開始を意味している。

この間の1830年代及び工業化時代のイギリスを通じて、多くの政治家、医師及び行政官が不健康と不良建設住宅との関係に関与してきた。その結果、議員の中には住宅建設を規制するための条例をつくるために率先するものもあった。これらは地下室居住やバックツウバック住宅を禁止し、零細建設業者の営業を困難にした。この規制活動と中規模建設業者への移行によって、労働者のよりよい、より広い住宅要求の見通しが出始めた。狭い通りと零細住宅が広く真つすぐなコロネーションスタイル道路に代わり、その通りに沿って均質なトンネルバックのテラスハウスが建設された。一般的にはこれらは3つの寝室をもち、下階にも3つの部屋があった。そのうち裏の台所と寝室はトンネル状に裏庭につながっていた。このデザインによって、建設業者が開発住戸数を最大にすることができ、大体エーカー当たり20~30戸建設した。大部分のトンネルバックは石炭倉庫、ボイラー、トイレを備えていた。前面に高級感を出すためベイウインドウをもつものもあり、多くは直接道路に面し、また、労働者階級の究極のシンボルとして前庭を有するものもあった。トンネルバックはバックツウバックの著しい改善であったが、今日までずっと改善や更新の必要が続いてい



写真3-4 サウスサルトリのテラスハウス
(バーミンガム)

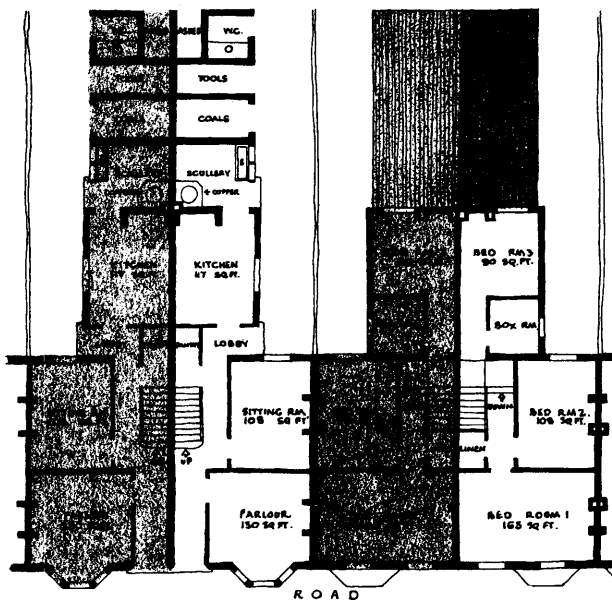


図3-1 トンネルバック

る。

一方、約100年後の1930年代にも20万人の人口が内部都市に住み、バックツウバックが主たる景観であった。テラス(台地)に建てられ、大部分は2、3階建であった。いずれのタイプも2寝室で下階に小さい部屋があった。これは多目的室であり、居室として使われると同時に、料理、食事、洗濯、商売及び就寝のために使われた。入り口を入り街路から離れると、これらの住宅の多くは中庭によって6戸以上にグループ化されていた。この公的空間でトイレや洗濯や水道蛇口が共用されていた。過密、汚染、騒音はどこにでもあった。高死亡率や不健康も続いていた。このような住宅のクリアランスは1960年代まで続いていた。

3.4 都市形成と建築・都市計画制度の日英比較

イギリスでは産業革命の開始による近代都市の形成が日本より約100年早いことから、建築規制の制度化も1800

年頃から開始されていた。近代都市におけるものとしては1774年のロンドン建築条例があり、19世紀にはシェフィールド市改善条例(1818年)、ニューカッスル・アポン・タイン地区規制・改善条例(1837年)、リーズ市地区改善条例(1842年)、リバプール建築条例(1842年)、マンチェスター衛生改善条例(1845年)、リバプール衛生改善条例(1864年)、リーズバイロウ、ニューカッスル・アポン・タインバイロウ(1866年)、マンチェスターバイロウ(1867年)、シェフィールドニューバイロウ(1889年)などが制定されていた。

建築規制の複雑化にもかかわらず、19世紀の最初の数十年間は地方の建築規制の成果と適用は限られたものであった。しかし、1848年のコレラによって保健管理の拡大を求める圧力は強化された。その中で結果としての1848年公衆衛生法は社会改革での画期的成果であった。それは公衆衛生分野で地方自治体の活動と責任の国家的基準を確立した。しかし、現実手段としての効果は限られていた。その法が任意的性格のものであり、義務的なものでなかったからである。死亡率が千人当たり23人を超えるとその法の適用がなされたが、地方衛生委員会に衛生改善を強制することはできなかった。公衆衛生法の内容はいくつかの地方の条例、特にリバプール建築条例1842での中庭や路地の換気についての規制を採り入れたものであったが、建築規制や都市計画全体では限られたものであった。

1858年のトーリー党少数政府での議会は地方自治法を通すことによって、都市や人口の多い地区の地方政府のために1848年公衆衛生法を改善した。それは地方自治体に建築や道路を規制する条例制定の権限を与え、当時の最も優れた地方建築条例と同じくらい建設的で総合的なものであった。

これらの権限は地方自治法の34条に規定され、以下の事項について条例をつくることをすべての地方議会に認めた。

- ①新設道路の高さ、幅、建設とその下水設備に関して
- ②新規建物の安全と防火のための壁の構造に関して
- ③通風のための建築物周辺の空地の確保と建物の換気について
- ④建物との関係での排水、便所、屋外便所、ごみ溜、汚水溜に関して、建物やその部分の居住不適な密接、及びそのような居住の禁止に関して

この法によって、衛生行政の権限が地方自治体に分権化することも期待されたが、地方自治法事務局の設立で専門的、技術的情報は中央から提供された。事務局長のトム・テイラーは1858年に条例様式を準備しているので参照するよう地方議会に通知した。この条例様式はこれまでの各自治体の経験や1847年の都市改善条項法の経験をまとめたものであるが、1877年のモデルバイロウの先

駆けとなる重要な発展であった。

しかし、上記の枠組みは以前のものに比べるとかなり前進してはいたが、法的にも行政的にも明らかに不適切で混乱を招くものであった。そこで国内の衛生行政を検討し報告するための王立委員会が1869年に設立された。その報告が1871年に提出され、バイロウ制度は地方と中央の力の微妙なバランスのもとで、すべての衛生問題すなわち建設問題をコントロールための適切な手段であることを確認した。この制度をもっと効果的にするために王立委員会は田園地帯を含む国全体にバイロウの適用を拡大することを提案した。このように1860年代、70年代のイギリス全体で住宅の配置によって、採光と通風と空地を確保すべきであるという考えは増大しつつあり、1875年の公衆衛生法による制度的解決につながるものであった。

1871年に地方自治庁が設立され、最終的に1875年に偉大な公衆衛生法が成立した。この法により都市自治体がつくることのできる条例は前記の地方自治法による4項目と同じであるが、重要な追加があった。それは第2条で、地方自治体が壁に関することのみでなく基礎や屋根や煙突についても条例が制定できることになり、さらに安全と防火のみでなく保健を目的として条例が制定することになった。条例の目標とする範囲を広げつつ、地方自治庁はモデルバイロウのセットを作成した。それが公布されたのが1877年であり、条例住宅としてのテラスハウスの普及につながった。

一方、19世紀の末には日本でも近代都市建設の要請が強まり、明治初期の布達を経て明治19（1886年）には大阪府「長屋建築規則」が出されている。この規則の適用対象は、2戸以上で1棟を構成する建物（長屋）の新設、改造（旧建物を区画して数戸に改築）または、増設（旧建物に接続して1戸以上を増築）であるが、表長屋（道路に面する長屋）の場合は建家坪（建坪）8坪未満のものに限り適用することにしていた。規制の施行区域は、大阪、堺、奈良の市街と「該市街と人家接続の町村」である。手続き関係等の規定として、「着工許可」「使用認可」があり、命令、罰則の規定として「改造命令等」「立退き命令等」「罰則」があった。敷地内条件の規定として「敷地の高さ」「敷地内通路」「他の建物との距離」があり、建物構造形態の規定として「1棟の戸数」「床の高さ」「床の仕切壁」「開口部」、衛生施設の規定として「厠の設置数」「厠等の表軒下への設置禁止」「厠園・芥溜と井戸との距離」「厠園の構造」「下水溝の設置と構造」「既存不適格厠園芥溜の是正」などは居住環境確立に向けての取り決めであった。

これらの規定内容はイギリスの条例規定と類似の項目もあり、近代都市成立にあって防火、衛生改善は一般的傾向であった。明治42（1909）年の大阪府建築取締規則

に吸収された段階では、建築形態規制の原型というべき外壁後退制限も盛り込まれ、手続き規定も整備されて、その総合性と先進的内容が注目されることとなった。他方、明治33（1900）年には汚物掃除法、下水道法という国法が制定されたこともあり、明治20年代半ば以後、厠園芥溜や下水溝等の衛生施設関係規則の新設改正の動きが止まるという事態も散見される。明治30年頃までに主要都市の上水道の布設が完成したことにより、コレラ患者発生数が急減したことによるであろう。

従って、都市住宅地を規制誘導するための総合的制度としての住居法としての展開はその時点で困難になりつつあったと考えてよい。大正8（1919）年の市街地建築物法では視点は建築単体に向けられ、住環境に関する規定は一部建築取締規則の内容が受け継がれたもののローカルな対応に任されることになる。その後も住宅法の必要は論じられ、不良住宅地区改良のための制度が創設されるが、一般住宅についてはほとんど考慮されることはなかった。

4. 都心周辺部住宅地の変容過程（日英比較）

イギリスの都市では戦間期の1930年代から人口減少が始まっている。リバプール市では1930年代の約86万人を最高として減少し、1991年には約47万人になっている。バーミンガムは1951年の約111万人を最高として減少し、1992年には約96万人である。いずれもインナー・エリアでの人口減少が著しく、1970年代には約18～27%の減少を示し、都心周辺部の住宅地の荒廃を招いている。

このような人口減少は、過密居住による環境悪化の改善政策として今世紀初頭から進展しつつあった田園都市建設や郊外住宅地開発によるところが多く、第2次大戦後はニュータウン政策としての人口分散が大規模に展開されたためである。

しかし、都市内居住の政策が全然なかったわけではなく、第2次大戦前からのクリアランスによる公営住宅建設や戦後のマス・ハウジング・ブーム期における高層住宅建設が展開されていた。前者は特にリバプールで、後者はバーミンガムで注目される政策である。

それ以前にバーミンガムでも大規模な再開発事業が展開された。バーミンガムでは、都心地区を取り巻くインナーゾーンは19世紀の中頃に形成された高密度な住工混在地域であった。そのうち都心に近い部分ほど次第に住宅が駆逐されていき、零細な伝統工業の作業場が卓越する地区となった。900余りの宝石・貴金属加工所や鉄砲製造所は北部に、真鍮工場は西部に、各種金属製品工場は東南部に立地した。これらの地区での再開発で市は工場建物の建替による伝統工業の現地保持をめざした。その外側は、1880年以前に建築された給水施設や風呂・便所を欠く不適格住宅が77%に及ぶ典型的なスラム地区で

表 都心周辺部住宅地改善年表（日英比較）

西暦	大阪（日本）	リバプール，バーミンガム（英国）
1774		ロンドン建築条例
1818		シェフィールド都市改善条例
1840		都市衛生特別委員会報告
1842		リバプール建築条例・保健条例
1846		リバプール衛生条例
1848		公衆衛生法
1858		地方行政法（事務局設置） フォームオブパイロウ
1861		バーミンガム改善条例
1864		リバプール衛生改善条例 シェフィールド・ビルディングパイロウ
1866		リバプール労働者階級住宅条例
1867		リーズ，ニューカッスル・ビルディングパイロウ マンチェスター・ビルディングパイロウ
1869		王立衛生委員会第一次報告
1871		王立衛生委員会第二次報告 地方行政庁設立
1875		公衆衛生法 職人・労働者住宅改良法
1877		バーミンガム職人住居条例，チェンバレン改善計画
1885		地方行政庁：モデルパイロウ 労働者階級住宅法
1886	大阪府長屋建築規則	
1890		労働者階級住宅法
1909	大阪府建築取締規則	バックツウバック住宅の禁止
1911	初の細民調査	
1919	旧都市計画法・市街地建築物法	土地取得補償査定法
1924	全国不良住宅地区調査	住宅財政規定法
1925		住宅法（統合法）
1927	不良住宅地区改良法	
1932	社会救護法	
1944		バーミンガム市ブリッツアンドブライト条例
1949		住宅法
1954		住宅法
1957		住宅法（クリアランスエリア）
1960	住宅地区改良法	
1966	住宅建設計画法	
1969	同和対策特別措置法	住宅法（G.I.A.）
1974		住宅法（H.A.A.）
1977		インナーシティ最終報告（リバプール，バーミンガム）
1978	住環境整備モデル事業の開始	
1982	木造賃貸住宅地区総合整備事業	
1994	密集住宅市街地整備促進事業	

あった。市は1946年から都市農村計画法にもとづいてこの地区の総合的再開発を実施した。強制的な土地買収とクリアランスによって5つの都市内ニュータウンの建設がなされた。その合計面積は553.2ha、人口56,996人（再開発以前は102,896人）であり、その後、さらに総面積688haの15地区で総合的再開発が行われた。

一方、大阪でも大正中頃（1910年代）から郊外化が始まり、都心周辺部の居住環境も悪化しつつあったが、大阪市域内の居住人口は増加を続けていた。昭和16（1941）年の太平洋戦争の開始とともに、工場疎開や一般疎開のため人口減少となったが、住宅供給もほとんど停止した。第2次大戦後は住宅不足の解消に追われ、一方では住宅難市民による不良住宅地区の形成も進行しつつあった。住宅不足解消のために建設されたのは大部分が木造平屋あるいは2階建であり、一部に公的準耐火あるいは耐火のテラスハウスやフラットが含まれていた。昭和26（1951）年の公営住宅法の公布を受けて同28年頃からコンクリート造フラットの建設が本格化した。

しかし、都心周辺部に残された多くの戦前長屋に対しては、地代家賃統制令が適用されたまま、政策的方向は示されなかった。そのため売却されて持家となった長屋も多く、その後の居住地整備を困難にしたとも考えられる。また、都心業務地域の拡大に伴って消滅した町屋、長屋も少なくない。

5. 更新・再生と行政制度

イギリスでは戦前からスラム・クリアランスによる再開発を進めてきた。第2次世界大戦後は1957年の住居法によりクリアランス・エリアが制度化され、住宅そのものの改善が進められた。

これは19世紀後半からの住宅地改善の継続であるが、環境の改善にまで広げるようになったのは1960年代からである。ようやく住宅そのものとは別に、地区の環境に重点を置く必要性が受け入れられるようになった。

具体的には1962年の住宅・地方行政省の通達において、地方自治体に対する「街路と地区の改善」についての要請が出され、1964年住居法によって改善地区（インプローブメントエリア）制度が設けられた。この制度は「古い住宅の全地区に対する強制的改善の概念を初めて導入したもの」とされるが、法の「標準アメニティを備えるための住居の強制的改善」の条文では改善地区において環境改善をする規定はないとされている。しかし、中央政府が通達等で環境改善を奨励していたことは事実であり、環境改善事業を試みた事例も報告されていた。このような地方行政庁の主体的な実績や、住宅地の総合的改善への志向を高める一連の報告書、さらに1968年の住宅・地方行政省の白書「古い住宅から新しい住宅へ」などが環境改善の必要性を「住宅の内部の改善ばかりでな

く、環境に対する何らかの処置がなされなければ、地区全体及び街全体として適切な水準にまで高めることはできない」と明確にうたうことになった。

この背景のもとに、1969年住居法第Ⅱ部において総合的改善区域（General Improvement Area）という制度が規定され、さらに1974年住居法では新たに住宅事業区域（Housing Action Area）と優先近隣地区（Priority Neighbourhood）の制度が加えられた。

そこでは居住者の近隣関係を維持することの重要性が組み込まれ、ネイバーフッド・ポリシーとしても位置づけられている。さらにその過程で種々の起源をもつハウジング・アソシエーションの活動を導入し、地域に密着した住宅地改善が展開されてきた。

日本でも明治44（1911）年に初めて細民調査が行われ、その後大阪市営住宅事業なども開始されていたが、本格的調査が実施されるのは大正末である。これら調査は概してスラム地区を対象としたものであり、大正13（1924）年には全国不良住宅地区調査が実施された。

このような背景のもとに、昭和2（1927）年に不良住宅地区改良法が公布されたが、それ以前から大正14（1925）年東京の深川区猿江町の不良住宅地区の改良に同潤会が取り掛かっていて、それには土地収用法を適用していた。隣接地を買収して鉄筋コンクリートのアパートを建て、居住者を移しつつ、現地を清掃して順次アパートを建てていく方法がとられた。これをテストケースとして6大都市において合計7地区の不良住宅地区の改良が実施されたが、第2次大戦のため中断状態になった。

昭和35（1960）年公布された住宅地区改良法では事業計画には原則として改良地区内の土地利用に関する基本計画と改良事業の実施計画の2つの計画を含めるとされた。この中で注目されるのは、旧不良住宅地区改良法と異なり、土地の利用に関する基本計画を定めるとしたことである。これは、スラムをクリアランスしたあとの住宅形成をいかにするかという計画が極めて重要であり、その際、地区を都市全体と有機的につながりをもたせつつ、都市の更新、都市の再開発を図っていくという必要性が認識された結果である、といわれるが、基本的にはクリアランスを主とする再開発事業としての性格の強いものであった。

一方、昭和35（1960）年頃から発展期に入った日本の都市において戦後形成されたバラック地区を含めて、居住環境の悪化しつつある地区が目につき始めていた。そのため昭和40（1970）年頃からは大阪府でも不良住宅地区の実態調査や整備方法の検討を進めつつ、前記の住宅地区改良法による再開発がクリアランス事業として進められてきた。そこでは近隣関係の維持や修復・保全という視点が弱く、ようやく昭和53（1978）年に住環境整備モデル事業として修復の事業が開始された。しかし、多

くが木造住宅であるため改善・修復による再生が困難であるとされ、全面的建替事業となることが多い。

また、もともとは家主による貸家経営として開始された都心周辺部の長屋も、戦後の混乱期に多くが持家となり、その後の経済発展による都心業務機能の拡大によって民間企業による個別建替が進行した。さらに1980年代末のバブル期には地上げといわれる買収により都心周辺部住宅地の荒廃が進展し、中高層分譲住宅や駐車場への転換が進行しつつある。

つまり、都市での住宅地環境の維持・改善を保証する都市計画・住宅政策のないところへ経済原理による開発が進行してしまった。これをくい止めるため1990年代に入って都市計画法の改正が進展しつつあるが、その中で長屋を含む都心周辺部住宅地の修復・改善に有効と考えられるのは地区計画制度である。

戦前から提示されていた建築敷地としての4m道路接道条件が戦後の建築基準法によって幅2m必要と決められ、多くの長屋敷地が不適格となった。さらに敷地面積が小さいため個別建替も、急階段になるなど高齢者対応が困難な場合が多い。従って、共同化や地区計画制度で住環境の改善を模索せざるをえない。

6. まとめ

日英の連続建住宅としての長屋とテラスハウスによる都心周辺部の住宅地形成の比較から明らかにされたことは居住様式での共通性の多さと、政策や計画の側面での差異の明確さである。

都市居住様式としては、約100年の時期的差異があるとはいえ、棟割長屋とバックツウバック、日本の路地と英国のコート、前面道路との関係、室構成、階数など類似点が多いと考えてよい。また、過密居住の状況と、その問題指摘の初期の段階でも共通点はあるが、衛生問題を主とする住居法による規制・誘導が実現できたか否かで大きな差異が生じてきた。イギリスでは衛生監視員制度を早くから実現し、除却命令を出せることとし、一方では改善されたパイロウ住宅の建設を誘導できたのはいかなる要因にもとづくのかを考えてみたい。

第1に、すでに指摘されていることであるが都市自治体の主体性の強さによるところが考えられる。19世紀中期には各自治体による建築・衛生・住宅条例が数多く制定されている。日本でも長屋建築規則が公布されていたが、作成作業の中心となっていたのは中央から派遣された官僚行政官であった。

第2は、防火建築としての使用材料について、英国ではすでに社会的合意が成立しつつあったと考えられることである。1666年のロンドン大火以降、都市住宅の建設では煉瓦造が一般化しつつあった。

第3に、上記とも関連するが、テラスハウスの普及時

期に煉瓦を主とする建設関連産業の合理化が進展し、需要に対応しつつあったことが指摘できる。また、質の低下を防ぐ品質基準も明確に提示できたと考えられる。一方、大阪では木造住宅の火災危険性を承知しつつも、明治後期以降大量の長屋建住宅が建設され、品質基準なども旧来のままであった。

第4に、住宅建設業の構造として、日本では第2次世界大戦後の大量供給を通じて、大資本による住宅産業が形成され、地域の住宅建設業の育成が遅れた。英国では各地域の住宅建設、改善業者の活動が続き、さらにハウジング・アソシエーションなどの地域改善活動の育成がなされている。

第5に、地域の住宅改善が単に物理的問題のみでなく、高齢者サービスや職業訓練も含めて総合的に展開されている。それはハウジング・アソシエーションの活動で特に注目される。

第6に、1960年代からの更新・改善政策は地域社会の崩壊による居住者の生活困難を防ぐため、近隣関係の維持を重視していることも、日本の再生政策と対照的であると考えてよい。

以上の要因による都心周辺部住宅地の更新と保存をめぐる日英の前提条件の差異は大きく、さらに地震の有無や建築材料や構造上の必要性能も著しく異なっている。また、日本の長屋の多くは接道条件（建築基準法による副員4m以上道路に幅2m以上接すること）を満たしていない狭小敷地に建てられていることが多く、計画的更新の阻害条件ともなり、一方では計画的更新を必要としている。

そこで、大阪市では戦前長屋等建替モデル提案募集の実施や民間老朽住宅建替支援事業を実施しているが、地区全体としての整備を進めるには地区計画制度や、共同・協調建替を誘導する新たな制度の可能性を模索する必要が大きいと考える。

<参考文献>

- ・ S. Martin Gaskell : Building Control, Bedford Square Press, 1983
- ・ 寺内 信 : 大阪の長屋と町づくり, 建築と社会, 日本建築協会, 1993. 11
- ・ Richard Lawton and Colin Pooley : Liverpool and Merseyside, (George Gordon : Regional Cities in the UK 1890~1980, Harper & Row, 1986)
- ・ DoE : Change or Decay, Final Report of the Liverpool Inner Area Study, HMSO, 1977
- ・ DoE : Unequal City, Final Report of the Birmingham Inner Area Study, HMSO, 1977
- ・ Stefan Muthesius : The English Terraced House, Yale University Press, 1982
- ・ The City of Liverpool, Central Policy Unit : Key Statistics Liverpool Wards 1971/81/91, Liverpool City Council, 1993

- ・ Liverpool City Planning Department : Current Planning Policies & Development Programmes, Liverpool, 1983
- ・ 住田昌二：不良住宅地区改良の研究，京大博士論文，1967
- ・ 大久保昌一：英国の都市計画・地域計画制度の発展，未刊行
- ・ 日端康雄：住宅地の環境改善の成立要因に関する一考察，建築雑誌，Vol.90, No.1094, 1975
- ・ Carl Chinn : Keeping the city alive, Birmingham City Council, 1993
- ・ 大阪建築法制100周年記念誌編集委員会：建築のルール・大阪100年の歩み，社団法人大阪府建築士会，1987
- ・ 武居良明：イギリスの地域と社会，御茶ノ水書房，1984
- ・ 大阪府建築部住宅開発課：大阪府不良住宅地区実態調査，1972
- ・ 「近代水道100年の歩み」編集委員会：近代水道百年の歩み，株式会社日本水道新聞社，1987
- ・ 佐藤圭二：イギリスの住環境整備・住宅政策の過程のなかで(1)，住宅，1995.8
- ・ 安田 孝：都市住宅地更新の日英比較，日本都市学会年報，Vol.19, 1986
- ・ 大阪市建築局住宅課：大阪市住宅年報1954，1955
- ・ 北條蓮英：木造住宅密集市街地の計画的な再整備事業プログラムに関する研究，京大博士論文，1997
- ・ 成田孝三：バーミンガム（藤岡，光岡編：地図にみる世界の百万都市，朝倉書店，1976）

<図版出典>

- ・ 地図：世界の国シリーズ2 イギリス，講談社，1983
- ・ コーツ：S. Martin Gaskell ; Building Control, Bedford Square Press, 1983
- ・ トンネルバック：マーガレット／アレクサンダー・ポーター著；宮内哲訳，「絵でみるイギリス人の住まい1－ハウス－」，相模書房，1984

<研究協力者>

北山 啓三	大阪市都市整備局計画開発 部長
北條 蓮英	アーバンプランニング研究所 所長
間野 博	広島女子大学 教授