

同意基準についての期待・不安・提案

八木真爾

佐藤総合計画 アーキテクトサークル・プリンシパル

1. 技術的助言への期待

歴史的建築物の保存活用には、意匠保存と機能・安全確保との両立、現行法規への適合が必要となる。近年、好事例も増えているが、制度、手法として共有される状況にはない。依然、法適合へのハードルは高く、保存活用を断念せざるをえない場合も少なくないと思われる。

この改善策として期待したいのが、建築基準法3条1項3号「その他条例」の適用を促す国交省の技術的助言である。技術的助言では、「その他条例」の運用を促しており、専門家の参加により建築審査会の「同意基準」を作成し、同意基準を満たしていることを確認できれば、建築審査会の同意を得たとして良いとしている。

2. 同意基準への不安

2.1 同意基準

技術的助言には、同意基準の考え方が次のように示されている。

- i) 条例で定められた現状変更の規制及び保存のための措置が講じられていること。
- ii) 建築物の構法、利用形態、維持管理条件、周辺環境等に応じ、地震時等の構造安全性の確保に配慮されていること。
- iii) 防火上支障がないよう、出火防止、火災拡大防止、近隣への延焼防止及び消防活動の円滑性の確保に配慮されていること。
- iv) 在館者の避難安全性の確保に配慮されていること。

2.2 同意基準への不安

同意基準の内容は、このように包括的な表現となっていることから、これに対する自治体の対応には、次のような多様なケースが想定される。

- ①地域性を考慮した有用な独自の基準をつくる。
- ②現行規定と同等を求める基準をつくる。
- ③独自の基準をつくれず、「その他条例」の運用に消極的となる。

④独自の基準による建物での事故への責任の所在に不安があり、「その他条例」の運用に消極的となる。

技術的助言が意図するところは①と思われる。②の背景には、独自の基準の作り方がわからない、または、「そうは言っても、建築基準法と同等とすべき」との意見が強いことが考えられるが、この場合は、「その他条例」が活かされないことにもなりかねない。③の背景には、専門的知識を有する職員の不足が考えられる。④は「建築基準法があるのに他の基準で安全としてしまって、万一の際に役所がうたえられないだろうか」という不安である。

実際には、どうなるだろうか。以下の理由から、③となる傾向が強くなり、整備されても②のケースが多くなることが懸念される。なお、④は、「その他条例」活用の上で大きなハードルとなるが、法律の問題でもあり、18～22ページを参照されたい。

1) 抛り所がない

私たちは、安全性能確保を建築基準法と消防法、関連する法律や指針を抛り所としてきた。建築基準法施行以降、60年間、他の基準がなかった状況では、建築基準法以外を抛り所とするのは容易ではない。

2) 専門家がない

技術的助言では、同意基準の策定に専門家の参加を求めているが、多くの地方公共団体に対応できるほど専門家は多くないと思われる。

3. 同意基準の補足

技術的助言の同意基準は、包括的表現となっている。2.2 ①のメリットはあるが、2.2 ②または③の状況になるデメリットもある。そこで、具体策検討の一助として防火・避難につて項目ごとに補足する。

1) 出火防止

- ・火災の元になる出火を抑えられるよう、火気使用に有効な制限が設けられていること。
- ・近隣火災からの熱・火炎による出火防止が取られていること。

・放火、失火（たき火、花火、タバコ等）防止策が取られていること。

2) 火災拡大防止

・避難終了まで火災拡大を抑える対策が取られていること。

3) 近隣への延焼防止

・火災拡大した場合、近隣に延焼しないよう、近隣への熱・火炎が抑えられていること。なお、建物の倒壊防止は当該建物の避難終了まで可とする（平成27年法改正）。

4) 消防活動の円滑性

・接道条件、消防体制を踏まえた対策が取られていること。
・道路に面しない場合、それらを踏まえた消防活動の対応策、他項目の充実等により、建築物の消失、街区への延焼拡大防止策が取られていること。

5) 避難安全性

・煙、火災の拡大より早く避難できる対策が取られていること。

4. 同意基準を満たす対策例

4.1 対策検討の視点

3章に示したように同意基準の補足を設定すると、どのような対策があり得るのかについて検討する。

防火・避難のポイントは、火災や煙が拡大するより早く避難することである。これを実現する方法としては、火災や煙の拡大を遅らせる方法と避難に要する時間を短縮する方法がある。建築基準法では前者の方法として、不燃、耐火、防火区画、防煙区画、排煙の規定があり、後者の方法として、階段・通路幅、歩行距離の制限等が規定されている。しかし、この規定に対応しにくい、または、できないのが木造歴史的建築物である。前者の方法に対応するには、建物の大きな改変が必要となるので、後者の方法での可能性を検討する必要がある。階段を増やす、階段幅や通路幅を広げるのも同様に困難だが、避難に要する時間を短縮する方法としては、避難開始時間を早める、避難対象人員を制限する、歩行距離を短縮する、これらを組み合わせる方法等もあり得る。

4.2 対策例

1) 出火防止

補足案

火災の元になる出火を抑えられるよう、火気使用に有効な制限が設けられていること。

対策例

・建物内での火気使用を禁止する。
・火気使用室を限定し、かつ、当該室を耐火壁・床で囲む、または、自動消火設備が設けられているなど、出火室外への延焼防止措置をとる。

補足案

近隣火災からの熱・火炎による出火防止が取られている

こと。

対策例

・建物周囲に十分な空地が確保する。
・建物周囲に防火林を設ける。
・建物周囲に防火壁、敷地境界等に防火塀を設ける。
・ドレンチャーや放水銃等で水幕を形成する。
・近隣からの延焼を防止するための消防隊が組織されている。

補足案

放火、失火（たき火、花火、タバコ等）防止策が取られていること。

対策例

・炎検知器、放火監視機器で監視を強化する。
・建物内部並びに近傍でのたき火・花火を禁止する。
・建物内ならびに敷地内を禁煙とする。

2) 火災拡大防止

補足案

避難終了まで火災拡大を抑える対策が取られていること。

対策例

・火災拡大を防止する自動消火設備を設ける。例えばスプリンクラー。
・火災拡大抑制に代わり、避難終了時間を短縮する対策を実施する。具体には、5) 避難安全性と同様となる。

3) 近隣への延焼防止

補足案

火災拡大した場合、近隣に延焼しないよう、近隣への熱・火炎が抑えられていること。

対策例

・近隣建物との間に十分な離隔を確保する。
・近隣建物と間に防火塀を設ける。
・外壁に水幕をつくる自動消火設備を設ける。例えばドレンチャー。
・近隣建物が延焼防止の耐火性能を有しており、継続が担保されている。

近隣建物との離隔、ドレンチャー設置は重要文化財建築物への防災計画でも採用されている方法である。防火壁による方法は、一般建築物の窓の耐火性能の代替策として認められている。

4) 消防活動の円滑性

補足案

接道条件、消防体制を踏まえた対策が取られていること。

対策例

・対象建築物が火災になった場合、どのような体制で、どこから、どのように消火活動をするのか、事前に検討し、それに基づく訓練を行う。

例えば、対象建築物が、道路に面しない場合は、それを踏まえた消防活動の対応策、他項目の充実等により、街区への延焼拡大防止策を取る。木造歴史的建築物が連なる街区では、

特に重要である。

・他の項目の実現が困難な場合、消防体制・活動の充実による代替案も検討する。

5) 避難安全性

補足案

煙、火災の拡大より早く避難できる対策が取られていること

対策例

・早期に避難を開始できる対策を実施する。

感知設備、放送設備に加え、避難指示・誘導の体制整備、訓練がなされていること。宿泊等、就寝を伴う施設は特に重要である。

・安全な避難が可能な人員以下に利用者(在館者)を制限する。

現状の避難施設で、煙、火災が拡大する前に避難が完了できるまでの人員に抑えることである。例えば、階段幅、扉幅が狭ければ、既存幅でも安全に避難可能な人員に利用者制限する方法である。

・既存避難施設とは別に、避難時間短縮に有効な避難経路を設ける。

例えば、宿泊室毎に直接外部に避難できる階段等を設ける方法が考えられる。この際の階段幅は、当該室の人員のみの避難に対応していれば可なので、1～2人であれば幅60cmでも目的は果たせる。連絡橋で隣の建築物に避難する方法もあり得る。

4.3 対策検討の拠り所

対策例は、建築基準法の仕様規定には該当しない方法である。この点に疑問を持たれる方は、建築基準法3条1項3号とその技術的助言を確認していただきたい。

歴史的建築物は、建築基準法以前の建物であり適合しない内容があるのは当然ある。そこで、建築基準法3条1項3号では一定の条件を満たせば建築基準法の適用外としている。技術的助言では、この運用を促すために安全確保の考え方を同意基準として示している。つまり、建築基準法とは異なる方法による安全確保でも可としているのである。

そして、対策すべき項目と安全の考え方を建築基準法によることとすると、安全確保の方法は次の手順で考えることができる。

①規定の具体を知る。②その意図を知る。③意図に対応できる方法を考える。例えば、外壁の防火性能では、①は、炎、熱に強い壁・窓とする。②は、近隣への延焼、近隣からの延焼を防止する。となると、③には、炎、熱を遮るドレンチャージャーや耐火塀を設ける方法がある。前者は重要文化財に、後者は代替策として一般建築物にも認められている。

5. 運用の工夫

5.1 目標整備レベル

対策例は、命が助かれれば可とする策が主となっていることから、

「建物も残すべき」、「代替策は、万全とすべき」という意見もあろう。しかし、全てに高性能を求めることは、保存活用の障害となりかねない。そこで、「目標整備レベル」を提案する。まず、建物維持は問わず、人命確保を実現するレベル。次は、保存優先順位の高い部分は維持するレベル。さらに、火災を局所にとどめ建物全体を維持するレベルである。目標レベルの考え方は、重要文化財の耐震改修でも採用されている。

5.2 共用審査委員会

同意基準に適合するか否かの審査体制も課題である。歴史的建築物の状態は様々、代替策も多様にありえる。同意基準との照合だけでは、審査はできない。専門家が限られるなか、個々に審査体制を整えるのは容易ではない。これに対しては、建築基準法旧38条認定での評価方法が参考になるのではないかと考えている。ここでは、空間の特徴や利用状況を踏まえ、規定にとらわれず提案、協議がなされていた。歴史的建築物のように個別の評価・判断が不可欠な建物には必要な方法である。

6. むすび

技術的助言の活用に向けて、懸念事項への対応策を提案した。2.2で触れた同意基準に則った建物での事故の責任の所在は、もう一つの課題と認識している。一方、手続き的課題から、安全改修が行われない建築物の火災は、市街地火災に発展する危険がある。手続きを整備せず、この状況を看過してよいのだろうか。課題を共有し、解決に向けて取り組んでいくべきと考えている。



龍谷大学深草町家キャンパス(京都市)中庭

既存建築を使い続けていくための 諸制度見直し研究会の概要

鯨坂 徹

鹿児島大学教授

なぜ日本では歴史的な建築物が使い続けられないのだろうか。今でも、まちの記憶のひとつとなっていたランドマーク、文化財と言ってもおかしくないような歴史的建築物が、建て替えられている。欧米の保全型都市計画のもとでは、建て替えが規制され、「記憶を重ねるまち」が醸成されそのまちにしかない景観が来訪者を迎えてくれる。しかし、日本の景観は、次々と建て替えられ「記憶を亡くしたまち」になり、どこもちぐはぐで同じような街並みになりつつある。この背景には、都市や建築をとりまく制度が影響している。そのような状況下、日本建築家協会再生部会の建築家と東京弁護士会歴史建造物部会の弁護士が、専門分野を越えて協力し、既存建築を使い続けていくために何が問題となっているのかを見直し、諸制度の問題を明らかにすることを目的に研究会を数年前よりはじめていた。

その研究会が2013年よりトヨタ財団の助成を受けて、「既存建築を使い続けていくための諸制度見直し研究」としてこれまでの研究成果を再整理し、レクチャー等を実施した。研究会では、改めて既存建築を使い続ける際に最も大きな問題となっているのはやはり建築基準法であるとの結論に到り、一方、1993年の基準法改正により、地方自治体が「その他条例」を定め建築基準法3条の適用除外が可能になっているが、まだその運用が極めて少ないことに着目した。そこで、2014年は、建築基準法3条で定めるその他条例について、制定した自治体（京都市・神戸市・横浜市・萩市）のヒアリングと調査を実施し、公開研究会（シンポジウム）『歴史的建造物の保存再生における「その他条例」の可能性を探る』を開催した。2015年にも、自治体を招いて再度公開研究会（シンポジウム）を開催し、「その他条例」の問題点について意見交換を実施し、報告書としてとりまとめ、その概要をこのパンフレットにとりまとめた。

なお「既存建築を使い続けていくための諸制度見直し研究」の活動は、毎月研究会を東京で実施しながら、以下のレクチャー、現地調査、シンポジウムを実施した。

2013年

- 9/27 キックオフミーティング
- 11/7 歴史的建築物活用ネットワーク会議での国家戦略特別区域法案について

2014年

- 1/31 レクチャー
尾道ゲストハウス「あねごのねどこ」／片岡八重子氏（NPO尾道空き家再生プロジェクト理事・株式会社ココロエ代表）

倉庫リノベーション～倉庫の新しい可能性／大隈哲氏（株式会社イーソーコ研究所特任研究員）

- 3/4 レクチャー「建築物の性能担保を目的とした社会的規制の分析」／竹市尚広
- 3/28 意見交換、集中研究会（京都市のその他条例について）
- 4/25 京都市ヒアリング
- 5/30 京都市その他条例ヒアリングの報告と意見交換
- 6/27 レクチャー 建築基準法3条の歴史
- 7/25 レクチャー
歴史的建造物の保存活用の足かせになっている法的課題について／歴史的建造物の保存再生事例の紹介／地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律について（歴まち法）
- 9/11 神戸市ヒアリング
- 10/24 横浜市ヒアリング及び意見交換会
- 11/13 萩市ヒアリング
- 12/18 公開研究会（シンポジウム）
『歴史的建造物の保存再生における「その他条例」の可能性を探る』

2015年

- 7/15 公開研究会（シンポジウム）
『歴史的建造物の保存再生における「その他条例」の可能性を探るその2』
京都市、神戸市から「その他条例」の報告と意見交換

以上の活動から、以下のその他条例への提言をまとめた。

- 1) 「その他条例」はまだほとんど社会に浸透しておらず多くの自治体が施行・適用すべきである
- 2) 小規模な自治体では制定・運用が困難であることから都道府県レベルでの条例の策定を検討すべき
- 3) 責任の所在が背景にあり適用範囲が少ないが、的確な維持管理を含めてより適用事例を拡大すべき
- 4) 建築審査会で諮問する際の同意基準は維持管理も含めて判断できる簡易な規定とすべきである
- 5) 約100カ所以上の重要伝統的建造物群保存地区で早急にこの「その他条例」を運用すべきである

このパンフレットが全国の自治体での「その他条例」の制定と運用につながることを期待するとともに、最後に、社会活動にも近い実学的なこの研究に対するトヨタ財団の支援により、一つの成果としてまとめられたことに深く感謝します。

おわりに

本冊子では、歴史的建造物に対して「その他条例」を活用し、建築審査会同意を条件に建築基準法の適用を外す場合の諸問題、特に安全性の確保を中心に論点を整理した。歴史的建造物は、都市環境を形成する重要な社会資産でありながら、これを活用保存するためには様々な問題があるため、次々に消えている。その原因としては、都市部では土地の高度利用の経済的圧力を第一には挙げるべきであるだろうし、一般住宅では相続税の対応が最も大きな問題であるかもしれない。しかし、全国的にかつ用途を問わず存在している問題としては、歴史的建造物の建築物そのものとしての問題がある。すなわち、歴史的建造物の安全性と快適性の問題である。耐震性が乏しいとか、耐火性能が乏しいとか、夏の暑さや冬の寒さに十分対処できない等の点が一般の人々から避けられる大きな原因である。この歴史的建造物の安全性や快適性の問題は看過できないが、歴史的建造物には、新建築には代えがたい魅力があり、その存在自体に意義があることもまた多くの人々が同意できるであろう。歴史的建造物が失われてしまうと、われわれは、都市において、その歴史を実感できるよすがを失い、人間社会というものを、そこに残る歴史の痕跡から体感することができなくなるからである。歴史的建造物に求められるべき安全性と快適性とはどのようなものかという問題を考えるにあたって、新建築と同じものをただ求めてしまえば、このような重要な役割を果たしている歴史的建造物は消え去らざるを得ない。それは、大げさに聞こえるかも知れないが、歴史的建造物という存在自体の社会文化的な貢献を否定することになり、われわれの暮らしを貧しいものにする。歴史的空間を大切にしたい市町村こそが、観光地としても、移住地としても、新興都市よりもはるかに人々を引きつける魅力をもっていることが、このことを物語るであろう。

今回の検討を通じて、建築物の安全性や快適性を担保する建築基準法は、その他の法令と同様に、一般化を指向しているもので、個別の事情を付度しづらいという側面があることを再認識させられた。機械的処理で足りるならば、コンピューターで処理できるが、歴史的建造物にどこまでの安全性や快適性を求めることが正解なのかを機械的に線引きすることはできない。歴史的建造物が当該地域で引受けている役割を考慮したうえで、当該敷地環境において、当該建物の用途において、当該建物の年代や構造や材料や間取りにおいて、当該建物をとりまく様々な関係者の関わりにおいて、その内容を個別具体的に検討する必要がある。本冊子でとりあげた「その他条例」は、歴史的建造物ごとに、個別的な思考を許す有意義な仕組みである。この仕組みを活用し、問題に遭遇すれば、そのたびごとに所有者と地方公共団体とが真摯に課題の解決に取り組むことにより、歴史的建造物の保存活用がはかられることを望みたい。(小澤英明)

■ 既存建築を使い続けていくための諸制度見直し研究会

共同代表	鯨坂 徹	鹿児島大学教授／一級建築士
	小澤英明	西村あさひ法律事務所／弁護士
顧問	後藤 治	工学院大学教授／博士(工学)、一級建築士
事務局	尾谷恒治	早稲田リーガルコモンズ法律事務所／弁護士
	柳沢伸也	やなぎさわ建築設計室／一級建築士
経理	荒川幸子	アーク建築工房／一級建築士
会員	石川雅英	ArchitectS Office／一級建築士
	氏家清一	氏家建築設計事務所／一級建築士
	大隈 哲	イーソーコ総合研究所／一級建築士
	大橋智子	大橋智子建築事務所／一級建築士
	金山真人	金山真人建築事務所／一級建築士
	篠田弘子	篠田弘子設計室・鞆／一級建築士
	田代洋志	東急設計コンサルタント／一級建築士
	長島孝一	エー・ユー・アール・建築・都市・研究コンサルタント／一級建築士
	夏目勝也	夏目設計事務所／一級建築士
	松嶋哲英	松嶋哲英建築研究所／一級建築士
	八木真爾	佐藤総合計画／博士(工学)、一級建築士
オブザーバー	諸隈紅花	東京大学大学院地域デザイン研究室、日建設計総合研究所
	山本玲子	歴史的建築物活用ネットワーク HARNET

他、東京弁護士会歴史的建造物部会、JIA再生部会会員

今、ある良い建物を これからも使い続けていくために

発行者	既存建物を使い続けていくための諸制度見直し研究会 http://www.jia-kanto.org/members/organization/saisei-bukai/
共催	公益社団法人 日本建築家協会(JIA)再生部会
助成	公益財団法人 トヨタ財団
編集	磯 達雄 (フリックスタジオ)
デザイン	野津明子 (bōna)

公益社団法人 日本建築家協会・関東甲信越支部
〒150-0001 渋谷区神宮前2-3-18 JIA館
TEL: 03-3408-8291 FAX: 03-3408-8294

