

科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金）研究成果報告書

平成25年5月6日現在

機関番号：3 2 6 1 9
 研究種目：挑戦的萌芽研究
 研究期間：2011 ～ 2012
 課題番号：2 3 6 5 6 3 6 8
 研究課題名（和文） 市民と専門家が協働する成熟社会に相応しい建築関連法制度の構築
 研究課題名（英文） Establishment of the new city planning and building legal system which are proposed by the collaboration of citizens and a specialists in the matured society
 研究代表者
 南 一誠 (Kazunobu Minami)
 芝浦工業大学・工学部・教授
 研究者番号：1 0 4 0 7 2 2 3

研究成果の概要（和文）：人口減少、少子高齢化という大きな社会システムの変換点にある今、成熟社会に相応しい新たな都市・建築関連法制度と社会システムのあり方について、建築分野の専門家と法律分野の専門家（弁護士）が分野横断的に合同で研究を行った。日本の建築関連法は国際的に特異なものとされているため、米国、韓国、オーストラリア、カナダなど諸外国の制度についてその背景、理念、実態、現状の課題などの調査を行い、日本の制度改正の可能性を検討するための基礎資料を作成した。また市民や基礎自治体の職員を交えた公開シンポジウムを開催して議論を行い、専門家の検討結果が社会にどのように受け止められるかを検証した。研究途中に東日本大震災が発生したため、震災復興の過程で見えてきた課題についても研究対象として追加した。研究成果は報告書に取りまとめた。

報告書の構成を下記に示す。

まえがき。第1章 成熟社会に相応しい建築関連法の必要性（1：住環境を破壊する「合法」建築物群の問題、2：建築紛争の現場から都市法改正を考える、3：京都市における景観制度、4：コモンズ論—総有の事例と課題）、第2章 被災地の現状と挑戦が成熟社会への架け橋となる（1：被災地の現状から考えるこれからの都市計画とまちづくり、2：長浜・高松市丸亀、石巻市からみた現代的総有の試み）、第3章 成熟社会に向けた法制度の改正（1：「総有」と「建築許可制度」の現代的意味、2：「所有」は、国土・都市再生の障害—都市法改正提案、3：海外事例との比較の視点からみた現行の建築基準の課題、4：建築基本法制定運動の展開）、第4章 成熟社会に相応しい建築関連法制度の課題、あとがき。

研究成果の概要（英文）：The research team consisted with three architects and two lawyers explored the extensive studies with other specialists, lawmakers and citizens to find a way to establish new city planning and building legal system through the collaborative discussions of citizens and a specialists in the future matured society.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
交付決定額	3,100,000	930,000	4,030,000

研究分野：工学

科研費の分科・細目：建築学・都市計画・建築計画

キーワード：建築関連法制度、市民参画、専門家協同、都市法改正、総有、成熟社会、マンション紛争、東日本震災復興

- | | |
|---------------------------------------|---|
| 1. 研究開始当初の背景
1950年に制定された建築基準法は、戦後復 | 興を実現する上で大きな貢献を果たしてきた法律であるが、成熟社会となった近日の状 |
|---------------------------------------|---|

況を鑑みると様々な問題を生じていることが指摘されている。こうした中、2008年9月、国土交通大臣から「質の高い建築物の整備方策」の諮問が出され、社会資本整備審議会基本制度部会で審議が行われた。最近では、建築基準法制定や都市計画法の抜本的改正に向けた動きも高まっている。

人口減少、少子高齢化という大きな社会システムの変換点にある今、成熟社会に相応しい新たな都市・建築関連法制度を構築する必要がある。過去数年間、建築基準法を含め、様々な制度改革が実施され、その効果の検証と更なる改正の必要性が叫ばれているが、長期的、分野横断的視野に立ち、建築基準法の問題だけではなく、幅広く建築・まちづくりに関する社会システムを根本から考えることとしたい。

我が国の都市関係法制度は、都市の膨張を前提に策定されたものであり、道路建設、区画整理、再開発事業などを行うための事業法の性格が強い。しかし、今後、日本の都市は縮小する。この縮小にあわせた都市・建築関連法制度はいかにあるべきかを研究することが、本申請研究の焦点である。本申請研究は、①縮小都市の理念、都市の持続可能性、②安全安心で美しい建築・まちづくりを実現する方法を明らかにしようとする。そこでは、ア) 地方分権、市民参加、専門家の参入などの達成手段、イ) 許可制から裁量制へ、数値基準から言語基準への移行といった法技術上の課題、ウ) 景観法、まちづくり条例の実績、判例の分析など、が具体的な研究課題となる。これらの研究課題は、マンション紛争など、実社会で現実に発生している問題への反省や批判の中から生まれた社会性の高い研究テーマである。

海外の都市・建築関連法制度の中には、すでに上記の文脈で制度設計され、実践されているものがある。本研究ではこれらを調査・分析し、我が国における適用可能性を検討する。

本申請研究に参加する建築分野の研究者は長年、一級建築士としての意匠設計、構造設計の経験を有し、法律分野の研究者はともに弁護士として景観保護や建築紛争など、数多くの係争案件に携わった経験を有しており、本研究課題に最適の研究組織である。申請者らは既に数回に渡り、日本建築学会にて公開シンポジウムを実施し、議論を重ねており、事前の準備は整っている。

建築やまちづくりと言う市民生活に密着したテーマを、専門家だけでなく、広く市民を交えて議論を行う。建築関連法制度の抜本的改正に向けての社会的認知、議論の深耕が期待される。

2. 研究の目的

人口減少、少子高齢化という大きな社会シ

テムの変換点にある今、成熟社会に相応しい新たな建築・まちづくり・都市に関する法制度(以下、都市・建築関連法制度)、社会システムについて研究する。過去数年間、建築基準法改正などさまざまな制度改革が実施され、その効果の検証とさらなる改善が必要となっており、建築基本法の創設、都市計画法の抜本改正などが提案されている。この機会に、実務経験が豊富な、建築の専門家と法律の専門家の共同研究を行い、分野横断的に都市・建築関連法制度と社会システムを根本から考えたい。都市・建築関連法制度と社会システムは各国の社会事情を反映して千差万別であるが、日本の制度は国際的に特異なものとされている。そのため、海外の制度に関して調査を行い、日本の制度改革議論の基礎資料を作成する。

3. 研究の方法

(1) 質の高いまちづくり、建築を実現するため、世界各国は種々の社会システムを構築している。日本の制度改革を実効性のあるものにするため、諸外国の都市・建築関連法制度の背景、理念、実態、現状の課題について、情報収集・分析を行う。

(2) (1)で調査した海外の社会システム、法制度を、日本に導入することの可能性、妥当性、影響などについて、理論的に整理・分析する。

(3) 専門家だけの閉じた議論にならないように、他の分野の専門家や、市民が参加する公開研究会を定期的に開催し、議論の深耕を図る。

(4) 公開研究会の成果を、速やかにアーカイブ化し公開することにより、次回の公開研究会の議論に反映して、各公開研究会の議論に連続性と深化をもたらす。

4. 研究成果

人口減少、少子高齢化という大きな社会システムの変換点にある今、成熟社会に相応しい新たな都市・建築関連法制度と社会システムのあり方について、建築分野の専門家と法律分野の専門家(弁護士)が分野横断的に合同で研究を行った。日本の建築関連法は国際的に特異なものとされているため、米国、韓国、オーストラリア、カナダなど諸外国の制度についてその背景、理念、実態、現状の課題などの調査を行い、日本の制度改革の可能性を検討するための基礎資料を作成した。また市民や基礎自治体の職員を交えた公開シンポジウムを開催して議論を行い、専門家の検討結果が社会にどのように受け止められるかを検証した。研究途中に東日本大震災が発生したため、震災復興の過程で見えてきた課題についても研究対象として追加した。研究成果は報告書に取りまとめた。

日本には自然と一体となった美しい伝統的街並みもあるが、現代の建築が美しく調和した町並みを形作っているとは言い難い。毎日ようにテレビのニュースで、首相官邸の画像が映し出されるが、その後ろには高層ビルが聳え立っている。アメリカのホワイトハウスの後ろに、高層ビルが立っている姿は想像できないだろう。国の中枢においてさえ、このようなことが起こっているが、日本人の多くは、すっかりこの様な光景に目が慣れてしまい、問題を感じなくなっているのかもしれない。京都を日本を代表する歴史的都市であり、景観保護に熱心に取り組んでおられる。しかし、京都の中心を背骨のように通っている烏丸通り沿いには、高層マンションが次々と建設されている。京都市内から東山を望む景観は京都を京都たらしめる重要な風景であるが、麓の岡崎公園では高度規制が緩和され、日本近代建築の代表作、京都会館の建て替え計画が進んでいる。舞台設備の更新が必要とは言え、ヨーロッパの劇場、例えば、ミラノスカラ座は200年以上に建てられたもので、電気もない時代に建てられた劇場である。劇場設備を何度も更新し、建物も改修を重ねながら、現在までその姿を継承している。パリのオペラ座ガルニエ宮は150年近く前に建設され、今も設計当時の姿を保っているが、なぜ、東京の歌舞伎座は建て替えられたのであろうか。考えてみると不思議なことや矛盾したことが、日本の都市や建築には起こっているのではないか。

その代表的な問題が、日本各地で、未だに繰り返されているマンション紛争であろう。建築界を代表する立場の方から、日本にはマンション紛争問題はないという言葉聞いたことがある。確かに、すべての建物は合法的に建設され、何ら法的な問題はない。予め地区計画を定めていない地域住民のほうに問題があるとの意見もある。しかし現実問題として、一般市民らが問題を先取りして地区計画を定めることは難しい。低層住宅地に突然計画が公表されたマンション建設に対して、何らなすすべがないと知り、驚くと同時に、日本の都市、建築に関する制度に裏切られた思いの近隣住民は多かったであろう。この問題を直視せず、自ら制度改善に取り組まないなら、都市計画や建築の専門家は社会の信頼を得ることはできない。日本の建設技術は極めて高く、多くの場合、個々の建物の設計も素晴らしい。しかし、街としての調和が乏しい現状を如何に改善するのか。財産権が過大に主張され、ともすれば公共性が犠牲になりがちな開発行為を如何に制御することが可能か。大きな問題であり短い検討期間で答えを出せるものではないが、このような問題意識、危機感が、この研究の背景の一つで

ある。

日本の都市は明治維新後の社会の近代化のプロセスで大きな変容を遂げてきた。東京をはじめ、日本の多くの都市は中世に築かれた都市に上書きするかのよう、近代都市を構築してきた。この事は海外、特に歴史的街区を保存してきたヨーロッパの都市とは大きな違いである。古い社寺仏閣は残っていても、江戸時代以前の都市空間は日本のどこにも残っていない。私たちがこの150年間に行ってきたのは、むしろ、いかに建替えるかということであったと言える。最も大きな成長を遂げた都市、東京は、関東大震災と東京大空襲の犠牲の上に、その復興が発展の礎となったが、実際に都市の再建を担ってきたのは民間の力による建物の建設である。日本の都市計画や建築に関する社会制度は、民間の経済力で如何に近代都市を形作り、都市を復興、発展させるかに、その軸足があったと言える。既に日本は経済発展を遂げ、成熟社会となっている。人口減少が始まり、高齢化が加速するなか、これまでの社会制度は見直しが必要である。これまでの発展の経緯を踏まえ、100年、200年後の社会をどのように設計するのか、その実現のために、都市をどのように再編、再構成していくのかが問われている。この本が目指すところは、その課題の解決の糸口を少しでも見出すことである。

技術と社会の関係も危機に瀕している。津波を過小評価したことが原因とされる福島第一原発の事故は、高度化、巨大化した技術にも、初歩的な盲点があったことを人類に知らしめた。建築界は耐震設計偽装事件を起こし、社会の信頼をまだ完全に回復したとは言えない。イノベーションを生み出しながらも、社会の中で、技術を如何に活用していくか、再考が求められている。国民生活の安全に関するものは、法律で最低水準を確保することが必要だが、経済活動を支える技術は絶えず進歩するものであるから、過度に詳細な規定を法律で定めることには弊害も多い。技術が達成すべき安全水準などは、広く一般市民や多くの分野の専門家の意見を元に基準を定め、その実現のための手法については、その分野の専門家集団の自律的な規定に委ねることが現実的ではないか。技術基準をどこまで法律で規定するかは、社会の状況や技術の水準により異なると考えられるが、裁判員制度のように、都市や建築の基準づくりに市民が参画し、市民と専門家が協同することは、これからの日本の社会では不可欠であろう。

日本は、人口減少、少子化、高齢化という社会の変換点にある。これからの成熟社会に相応しい建築まちづくりの制度を再構築す

ることが求められている。2008年9月、国土交通大臣から「質の高い建築物の整備方策」の諮問が出され、社会資本整備審議会基本制度部会で審議が開始されると共に、建築基準整備促進補助金事業が実施され、法体系全般を見直す検討が民間を主体に実施された。2010年には建築基準法の見直しに関する検討会が、2011年には建築法体系勉強会が設置され、様々な制度改善が実施されている。2012年、再度、国土交通大臣から社会資本整備審議会に、今後の建築基準制度のあり方について諮問があり、建築分科会に建築基準制度部会が設置され、検討作業が継続されている。当面は、①新たな技術の導入や設計の自由度の向上が促進される明確かつ柔軟な規制体系への移行という基本的方向を踏まえた木造建築関連基準等のあり方、②実効性が確保され、かつ効率的な規制制度の見直しという基本的方向を踏まえた、構造計算適合性判定制度等の確認検査制度のあり方、③既存建築物の質の確保・向上に向けた、建築物の耐震改修の促進に関する法律など関連規制が検討される予定である。

都市や建築は、社会的に大きな課題である。官民それぞれの立場で、将来を見据えた大きなビジョンの策定と、日々行われている建築実務の改善の両方を進めていくことが求められている。専門家だけでなく、広く市民も交えた議論の深耕が、制度改革の前提条件となる。新法の制定や、既存の法律の抜本改正ではなく、既存制度のきめ細かな改正作業を積み重ねることが、大きな目的を達成することに有効であるかもしれない。本書には、将来に向けての大きな制度改革とともに、実務上の具体的提案も数多くなされている。各提案の有効性の検証や、各提案の改正順序（ロードマップ）等の検討は、今後の作業となる。海外でも建築法制度はいろいろな問題を抱えており、5年、10年という時間をかけて検討作業が進められている。慌てず、広く社会全体で議論していくことを期待したい。

2011年3月11日に発生した東日本大震災と福島原子力発電所の事故は、日本社会の進むべき方向性を根本から見直す必要性を示唆している。過度な東京一極集中の危険性、エネルギーを含む生活インフラの脆弱性、高度化した巨大技術の盲点など、これまで指摘されながらも、社会が真剣に向き合っていない課題への対応が避けられないものになった。都市計画や建築分野は、経済成長の牽引役として、また受益者として、近代化プロセスに深く関わってきたが、人口減少が始まった高齢化社会において、進むべき道はこれまでとは異なる。私たちは今、この150年

間の近代化を振り返り、今後、100年、200年後の都市、建築のあり方を考えなければならない。大局的には日本の近代化は成功したと判断されるが、その過程で失敗もあった。その構造的原因を謙虚に学ぶことが、将来を考えるための前提となる。

成長の過程で見失い、取り戻すべきものとして、「公共性」が訴えられている。日本では財産権を重んじるばかり、都市や建築が備えるべき社会性、公共性を失っているのではないか。日本では一つ一つの建物は素晴らしくても、それが集合した「まち」は美しくないと指摘がある。それを解決するには、土地所有者、設計者などの努力だけでは限界があり、社会システム全体として改善を図る必要があるとの意見も多い。筆者は、この問題の主な原因は、40年前に導入された容積率制度にあると考える。資本主義経済のもと、容積率は都市開発を経済活動の道具にしてしまった。東京中央郵便局の建替えを進める日本郵政の幹部から筆者に届いた手紙には、「超高層ビルは金融商品だと思う。」と書かれていた。都市全体のバランスが取れた成長を考慮することなく、必要以上に高く設定されている容積率は、都市の姿を貪欲な経済活動を表現したものにした。建築を学ぶ若い学生は、東京の今日の姿を見て、先人たちが何を目指してこの都市を作ってきたか、わからないと言う。東京は世界で類を見ないほど、新自由主義経済の論理がそのまま、形になった都市である。

容積率制度については、見直す必要がある。既得権益のように受け止められている容積率をダウンゾーニングすることや、最高高さ規制など他の規制との組み合わせで運用することは、容易ではない。筆者はある地方都市の郊外に計画された公務員宿舎の計画で次のような経験したことがある。同じ職場の建築技術者が敷地を調査し、周辺が1階建てまたは2階建ての住宅地であることから鉄筋コンクリート3階建てで計画案を作成し、予算要求した。本省の予算部門は、容積率を使い切っていない計画は、国有地の利用としては不適切と判断し、相談もなく容積率一杯の建物を建てるように予算を増査定した。その結果、低層住宅地に5階建ての共同住宅が設計されたが、地域住民は計画に猛反対。年度末の発注時期が近づき、予算当局は5階建てを3階建てにすることをやむなく了解。しかし地域住民に建物の配置図を示していたので、5階建てを3階建てに変更するからといって、建物の位置を変更することは不可能で、その位置のまま、上の2階層をカットして、3階建てで宿舎は建設された。完成後、入居した住民はどうしてこのようなおかし

な配置計画となったのか、怒ったという。この事例のように、容積率は限度いっぱい使い切って当然という考え方にとらわれている人や組織は、決して少なくない。東京や大阪の駅前では、容積率のボーナスを獲得するまでして建設された超高層ビルが、完成後、長らく空室が続いている。都市部でも、もはや容積率いっぱいに建設すれば必ず、利益が出るという時代ではなくなった。社会に広まった容積率神話を見直し、それに代わる都市空間の制御手法を再構築すべきである。

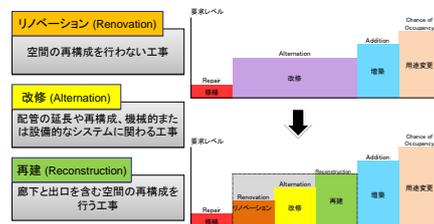
将来のまちづくりや、建築のあり方を展望した大局的議論が求められているが、既存の法律の抜本的改正は、日々の実務の継続性を考えると容易ではない。大きな方向性を見失わないで、現実的な制度改正、運用改善を図ることも重要である。小さな改善で大きな効果が得られることもある。その例として、建築ストックの活用に関するアメリカの事例を紹介したい(注)。アメリカでも建築関係の法制度は新築工事を主に想定しており、既存建築の改修工事については具体的な記述に乏しく、自治体によりまた物件により行政の対応にばらつきがあった。そのため、建築主や建築家は計画段階でどのような行政判断になるかを予想することが困難であり、既存建築を改修して建物を使い続けることを敬遠する原因になっていた。

既存建築ストック活用の魁となったのは、ニュージャージー州で、1998年の制度改正により、既存建築の活用が飛躍的に増えている。それまで、「改修工事」(alteration)という言葉は曖昧で、いろいろな工事を対象としていたため、工事内容と規模により、間取り変更を伴わない「模様替工事」(Renovation)、間取り変更を伴う「改修工事」(Alteration)、工事期間中、工事部分を使用できない本格的な工事となる「再建」(Reconstruction)の3つに区分し、その上で、既存部分に対する遡及工事などについて、要求条件が具体的に整理された。実務上、ボトルネックとなっている課題を改善したニュージャージー州の事例は、その後、全米に適用されるモデルコードに反映されている(モデルコードでは、「再建」(Reconstruction)は廊下や玄関の改変を伴う改修工事と定義されている)。アメリカでも最初から建築ストックが十分に活用されていたのではなく、実情に合わせて制度改正が進められており、住宅などの寿命が日本より長いのはそれらの努力の結果と言える。

アメリカの事例が直ちに日本に適用可能とは思えないが、経済成長を終えた日本の都市がストック活用にシフトしていくのは必然の流れであり、私たちもきめ細かく、現行

制度の見直し作業を行っていくことが必要のように思う。そのような地道な作業の積み重ねが、結果的には、大きな成果につながるかもしれない。

建築ストック活用に関する法令 アメリカ、NARRの例 改修(Alteration)を細分化、定義を明確化



注: SMART CODES in Your Community, Prepared for the Department of Housing and Urban Development Office of Policy Development and Research Washington, DC 20410, Building Technology, Inc., August 2001

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計6件)

(1) 南一誠、成熟社会に相応しい建築社会システムの構築が必要、公益社団法人ロングライフビル推進協会、査読有、BELCA NEWS130号、2012、pp.38-42

(2) 南一誠、建築とまちづくりがひらく、持続可能な新しい社会、日本建築学会大会(東海)社会ニーズ対応部門研究懇談会資料、査読有、2012、pp.1-6

(3) 南一誠、成熟社会に相応しい建築社会システムの構築を目指して、社団法人日本建設業連合会 ACe 建設業界、査読無、7月号、2012、p.36

(4) 南一誠、市民と専門家が協働する成熟社会に相応しい建築関連法制度を目指して、日本建築学会大会(関東)総合研究協議会(3)資料、査読有、2012、p.1

(5) 南一誠、日本建築学会大会 建築・社会システムに関する連続シンポジウム<第7回>資料、査読無、2012、p.1

(6) 南一誠、緊急座談会 東日本大震災とこれからの建築・都市・国土(東日本大震災緊急報告)、日本建築学会建築雑誌 6月号、査読無、2012、pp.3-8

[学会発表] (計3件)

(1) 南一誠、建築とまちづくりがひらく、持続可能な新しい社会、日本建築学会、2012年09月12日~2012年09月14日、名古屋大学

(2) 神田 順、社会の変化と建築法制度、
日本建築学会、2012年09月12日～2012年
09月14日、名古屋大学

(3) 五條 渉、建築基準 -何をどうやって
実現するか-、日本建築学会、2012年09月
12日～2012年09月14日、名古屋大学

[図書] (計3件)

(1) 南 一誠、ユニブック、市民と専門家が
協働する成熟社会に相応しい建築関連法制
度の構築、2013、169

(2) 神田 順、共立出版、建築構造計画概論、
2012、170

(3) 日置雅晴、日本評論社、ケースメソッド
環境法、2012、344

6. 研究組織

(1) 研究代表者

南 一誠 (Minami Kazunobu)
芝浦工業大学・工学部・教授
研究者番号：10407223

(2) 研究分担者

神田 順 (Kanda Jun)
日本大学・理工学部・教授
研究者番号：80134477
五十嵐 敬喜 (Igarashi Yoshinobu)
法政大学・法学部・教授
研究者番号：90277690
日置 雅晴 (Hioki Masaharu)
早稲田大学・法学大学院・教授
研究者番号：80554055
五條 渉 (Gojo Wataru)
建築研究所・住宅都市研究グループ長
研究者番号：40355996