

歴史的建築物の保存・活用に向けた新しい制度・ルールづくり

—国家戦略特区への提案からの動向—

A New Operational System for the Use of Historic Buildings That Are Regional Assets
—The Social Movement after Submission of the Proposal for National Strategic Special Zones—

西本 千尋・中島 宏典・山本 玲子 歴史的建築物活用ネットワーク (HARNET) 事務局
Chihiro Nishimoto, Hironori Nakashima & Akiko Yamamoto

1. はじめに

「歴史的建築物活用ネットワーク (Historic Architecture Network) (以下、HARNET) は、2013年9月、国家戦略特区に対して、古民家などの歴史的建築物の保存・活用を促進するために、建築基準法適用除外を含めた総合的な規制緩和・改正に関する提案を行うことを契機として発足した任意団体¹⁾である。その構成は、地域の貴重な文化資源として歴史的建築物を保存・活用したい地方公共団体、まちづくり団体等からなる。同年10月の日本経済再生本部による「国家戦略特区に置ける規制改革事項等の政府方針」の決定に基づき、2014年4月1日、国土交通省より歴史的建築物活用のための通知 (技術的助言) が発出された²⁾。

本稿では、通知発出からおよそ1年を経た今、自治体がどのような動きを見せているか、また、その過程においてどのような課題が生じているかに関して記したい。

2. 建築基準法の課題と国土交通省の通知 (技術的助言) の意義

まず、本題に入る前に、以下のことを前提として共有しておきたい。国土交通省より発出された技術的助言は、建築基準法第3条第1項第3号に示されたその他の条例 (以下、「3条その他条例」とする) に基づいて、歴史的建築物を活用していくための具体的な「運用の仕組み」を示したものである。あくまで、現行制度の円滑化を図る観点から発出されたものであり、特区としてある特定地域の規制緩和がなされたものではない。

では、なぜ歴史的建築物の保存活用を促進するためには「3条その他条例」が有効なツールとして注目され

るのか。私たちが歴史的建築物として対象としている建築物は、建築基準法が制定された1950年11月以前に建築された、いわゆる「既存不適格建築物」の扱いとなる。それを活用するために増築・用途変更など行いたい場合、その価値を維持したまま現行法に適合させることが困難なケースは多く、活用を諦めてしまうケースや、そのまま放置されるケースなどの問題が指摘されていた。それを克服するツールとして、建築基準法を適用しない (現行法に必ずしも適合しなくてよいことが可能となる) 運用を事実上認める「3条その他条例」を設置することによって、それら課題をクリアする道筋の1つとして期待されている状況にある。

尚、同通知の発出前に「3条その他条例」を設置済みの自治体は、単独条例としては京都市 (2012年)³⁾のみ、景観条例を改正した神戸市 (2011年)、兵庫県 (2013年)、横浜市 (2013年)⁴⁾、伝統的建造物群保存地区保存条例を改正した萩市 (2010年)⁵⁾である。

その実績としては、現在まで京都市においては4件 (京町家は1件) 留まり、神戸市も実績が1件に留まる。その理由としては、建築物の現況を調査・分析し、改変等の計画、安全性の向上を目的とする改修計画及び維持管理に関する計画等を記載した「保存活用計画」を作成することが必要となるが、それ自体を進めることの手続きの大変さ、また、伝統構法の耐震構造などを正当に評価することは各地域において非常にハードルが高く、コストもそれらに付随して高まることが課題となっているためである。そこで京都市では、条例を活用する所有者の負担を軽減することを目的として、「保存活用計画」の作成に必要な費用を補助する制度を2014年7月に設け、積極的な広報・周知の取組も行われている。

さて、いよいよ本題に入りたい。今般の国土交通省の通知の意義は、以下の3点にあると考えられる⁶⁾。

(1) 特定行政庁でない小規模自治体の可能性の開拓

これまで「3条その他条例」に基づき、歴史的建築物の保存・活用を図りたいとする自治体は、建築基準法の適用除外にあたって「建築審査会の同意」が必要とされていたが、同通知によれば、予め建築審査会の包括的な了承を得て「同意基準」を策定すれば、「建築審査会ではなく地方公共団体に置いた委員会」で審査出来ることが運用上認められた。それによって、特定行政庁でない小規模自治体⁷⁾でも、建築審査会の個別の審査 (1件1件の同意) を経ずに、自律的に歴史的建築物を積極的に保存活用できる可能性が拓かれたといえる。また、3条その他条例の運用にあたって保存活用計画の策定及び指定告示と建築審査会が一括で進められることも可能となった。

(2) 歴史的建築物専門委員会における審査

ところで、従前の建築審査会は、当然、歴史的建築物のみを審査する体制ではないため、詳しい専門家が審査員になっている自治体でなければ、そもそも歴史的建築物を評価することが難しいという事情があった。同通知では、歴史的建築物の保存活用や構造安全性に詳しい専門家から構成される委員会を自治体が設置⁸⁾し、当該地域内にある歴史的建築物を自律的に審査出来ることが示された。もちろん、従前の建築審査会を軽視できるものではないため、各地の課題に適した体制による運用が図られることになろう。

(3) 国が後押しする現行法規の例外規定を各地が独自に解釈して運用できる可能性

国宝・重要文化財等の文化財指定を受けた建築物であれば例外規定 (建築基準法第3条第1項第1号) が存在するが、そこに至らない地域資産と言うべき多くの歴史的な建築物の保存・活用を進めようとする際に、現行の建築基準法への適合に少なからず苦勞する。今般の通知 (例外規定の円滑化を促進) が発出されたことで、少なからず各自治体は現行法以外の道筋に対して国からの後押しを得たことになろう。全国的な課題となっている空き家の再生・活用や、地域単位のエリアマネジメントとしての中での位置付け、現行法での活用が厳しい歴史的建築物にターゲットを絞った運用など、各地の事情や目的に明確に合わせることで、その他条例をツールとして活用できる可能性がある。

3. 通知の受け止め方

さて、地域サイドはこのような通知をどのように受

け止めたのだろうか。同団体の会員メンバーである自治体の多くは、即座に同通知に基づいて、当該地域の歴史的建築物の活用のアクセラを踏むといった政策判断を行っていない。

その主たる理由は、歴史的建築物の活用に関しての明確なビジョンや具体的な事例を持つ自治体が少なく、課題解決のために今回の制度を活用する動きと一致していないためではないだろうか。地域が独自判断で、歴史的建築物を審査し、保存活用の門戸を拓くためには、建築基準法 (同通知) だけでなく、消防法、旅館業法等も含めた歴史的建築物活用にあたっての知見の蓄積、追加的な補助制度など、総合的な施策が要るといったものも挙げられよう。

また、特定行政庁である自治体の場合は、単独での条例設置及び運用が可能だが、小規模自治体では特定行政庁である都道府県との調整・折衝や、専門委員会の設置にあたっての調整、そもそも歴史的建築物の構造を解明するにあたっての審査基準の設定方法を独自に確立する必要があること等、求められるハードルが決して低くはないことも、アクセラを即座に踏めない要因の1つであろう。振り返ると、戦前に伝統構法で建築された建築物の耐震構造等に関しては、その評価を巡り長い長い論争が重ねられてきており、全国で普遍的、一律に伝統構法の耐震モデルをつくることは現時点では非常に困難とされることから鑑みると、こうした自治体の反応はやむを得ない。

一方でこうした状況の中でも、同通知発出を契機とし、新たに歴史的建築物の活用の施策化に乗り出した自治体がある⁹⁾。本稿では、その中で小規模自治体である兵庫県豊岡市、富山県氷見市・射水市を取り上げる。

4. 動き出した自治体

まず、先陣を切ったのは兵庫県豊岡市である。城崎温泉の特徴ともいべき木造3階建旅館の大規模改修や用途変更の際、原形を残した形での活用が困難であるとし、その継承保全ための検討母体として2014年6月、「豊岡市歴史的建築物保存活用検討委員会」を立ち上げた。現在、豊岡市景観計画において指定された城崎温泉景観形成重点地区内の木造3階建て建築物はおよそ200軒あり、そのうち旅館は約60軒とされる。

豊岡市は同検討委員会において「現行の建築基準法では構造計算で評価されていない伝統的構法の活用やハード整備のみに頼らない防災措置 (例：人的活動に

よる延焼防止策)等、城崎温泉地区の特性に見合った実行可能な対応策等を検討し、建築基準法適用除外に向けての検討を行う」とし¹⁰⁾、「豊岡ルール」の策定に努めている。具体的には、①構造安全性、②出火防止・火災拡大防止、③避難安全性の確保、④近隣への延焼防止、⑤消防活動の確保、⑥施設のバリアフリー化の対策を目的別に評価して判断する予定としており、現在、検討が進められている。

続いて同年8月下旬、富山県射水市、氷見市も勉強会をスタートさせ、翌月「歴史的建築物活用まちづくり協議会」を立ち上げた。両市は観光・移住交流まちづくりの一環として、歴史的建築物活用を図ろうと、商工、都市デザイン、定住促進等、横断的な施策として本取組をスタートさせているところにその特徴がある。現在、対象地区や物件の選定とともに、HARNETと協働で同意基準づくりを図っている(参考)富山県同意基準方針)。

5. 終わりに

全国一律に歴史的建築物の構造等の基準づくりをするのは非常にハードルが高い。ならば、地域限定で、伝統構法の耐震モデルをつくり正当に評価していこうという今回の取組だが、現状では多くの壁にぶつかっている。基準法では評価がむずかしい伝統構法の地域的特性をどのように計算や実験によって数量化していくのか。数量化するための段階的な取組みが可能な

か。適切な計算法を導入することは果たして可能なのか。誰がどのような仕組みで正当にそうした審査や評価をしていくのか。各地でその方法と目標を明確にして、手順を踏んで実績を重ねて行くことが大切であると考えられる。

また、自治体の背中を後押しするために、豊岡市、氷見市・射水市、またその他の都市においてもみられるのは、歴史的建築物を保全活用していこうという建築家、まちづくり団体の存在である。HARNETでは、自治体間だけでなく、専門家、まちづくり団体等の情報共有を図ることが重要であると考えている。制度が出来たとしても使えないものでは意味がなく、建築家やまちづくり団体を通して、歴史的建築物の使用者や所有者が使いやすい制度にしていくことが大切であろう。そういう意味でも、地域ごとに行われる勉強会への支援やアドバイザー派遣、全国規模でのシンポジウム¹¹⁾、同意基準やローカルルールづくりの支援などを続けていきたい。

全国各地で行われている歴史的建築物の改修・活用に関わる人材を育てる「ヘリテージマネージャー養成講座」の中でも、本誌に記載の話題が取り上げられている。今後も、より広い層の方に深く関心を持っていただきたい。

<補注>

- 1) 安藤邦廣・筑波大学名誉教授、西村幸夫・東京大学先端科学技術センター長、後藤治・工学院大学教授、3名を共同代表とする。
- 2) 各都道府県建築行政主務部長宛て 国土交通省住宅局建築指導課長「建築基準法第3条第1項第3号の規定の運用等について(技術的助言)」。
- 3) 京町家等の伝統的な木造建築物については、2012年4月に「京都市伝統的な木造建築物の保存及び活用に関する条例」を施行、2013年11月条例の対象建築物を木造以外の建築物にも拡大する条例改正を行い、条例名称も「京都市歴史的建築物の保存及び活用に関する条例」へと変更。
- 4) 「神戸市都市景観条例」。兵庫県「景観の形成等に関する条例」。2014年7月に横浜市は「横浜市魅力ある都市景観の創造に関する条例」を施行した。
- 5) 「萩市伝統的建造物群保存地区保存条例」。
- 6) 1点目の指摘に関しては、後藤治「歴史的建造物の建築基準法適用除外について」、『歴史的建築物活用ネットワーク通信Vol.1』、2014。尚、括弧内は事務局補足。
- 7) 現状、小規模自治体の多くは(特定行政庁ではないことから)建築基準法上の建築審査会を持っていない。
- 8) 小規模自治体単独ではなく、近隣市町村と連携した形での委員会設置が可能である。
- 9) 特区に指定された福岡市では、3条その他条例にあたる「(仮称)福岡市歴史的建築物の保存及び活用に関する条例」の2015年春の制定を目指しており、2014年10月にパブリックコメントが実施されている。ここでは、国交省より発出された技術的助言に示されている「同意基準」の策定には至っ

ていない。一方、岡山県では、2015年2月にキックオフシンポジウムが行われ、「岡山県歴史的建造物委員会(略称:岡山歴建委員会)」の設置が報告された。

- 10) 「豊岡市歴史的建築物保存活用検討委員会」を設立～地域のかげがえのない財産を守る～
http://www.city.toyooka.lg.jp/www/contents/1401682509004/files/3_1.pdfより。
- 11) 2015年2月26日に、求道会館(東京都)において、第2回会議を行った。

平成26年12月

(参考) 富山県 同意基準の基本方針(案)

歴史的建築物活用ネットワーク

1. 同意基準と委員会の位置付け

同意基準の内容には、2014年4月1日付国土交通省(「建築基準法第3条第1項第3号の規定の運用等について」(技術的助言))通知内容に記載されている4事項(「2. 同意基準の方針・内容」を参照)が想定され、基本的には具体的な基準を定めて判断することとする。

一方で、数値化できない項目が一定存在することが明らかであるため、対応できるよう審査体制に重きを置くこととし、委員会(仮)富山県歴史的建築物保存活用委員会)に同事項の判断可能なメンバーを揃え、同委員会にて判断することによって、建築審査会の個別の審査を経ずに建築審査会の同意があったこととみなすことができるものとする。

委員会においては、数値化できない基準については以下の対応による評価を判断することによって、総合的に判断を行い、経過措置を認めることができることとする。

- ① 周囲環境等を踏まえた構造上及び防災上の安全性を向上するための具体的な対策による評価
- ② 地域特有の工法については、これまでの技術の蓄積、類似の例、型式認定等による評価
- ③ 建物内への入場の制限や利用人数の限定ほか、所有者や管理者の管理の責任の仕組み等の運用・管理体制の構築に対する評価

2. 同意基準の方針・内容

1) 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。

▶ 「保存建築物」に指定されていることを要件とする。
2) 建築物の構造、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。

▶ 歴史的建築物の構造安全性の検討にあたっては、適切な構造安全性の判断基準を設定し、基準を満たすことを確認する。それらは、段階的に順次安全を確保することを認めることとし、個別に対応していく。

▶ 地域特有の工法については、技術の蓄積・類似例・型式認定などを用いて判断することができることとする*。

* 将来的に実験等によって、より明確な基準設定を行うこととする。

3) 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。

▶ 歴史的建築物の各所の利用状況を適切に把握し、建物ごとに異なる機能に応じた設備や補強などを行うこととする。それらは、段階的に順次安全を確保することを認めることとし、個別に対応していく。

▶ 歴史的建築物が火災になった場合を想定し、近隣建築物への延焼を防止する措置を講じる必要がある。その際、屋根・外壁等の防火性能を向上させる、隣接建物との距離を保つ、消

火設備を活用する等により必要な延焼防止性能が確保されていることを確認する。

▶ 歴史的建築物の立地している街区全体の状況を考慮して、十分な消防活動が確保されていることを確認する。

4) 在館者の避難安全性の確保に配慮されていること。

▶ 歴史的建築物の外部への開放性の度合いにより、屋外への避難が容易であることを評価した上で、その用途、規制等に応じて避難安全性が確保されていることを確認する。一方で、施設整備基準のみに頼らず、例えば入場制限・利用人数の限定等を行うことで、所有者・管理者による管理の責任・徹底を行う。

3. 審査体制

上記の判断に関しては、以下の構成(構造・防火・都市計画・建築史・建築行政)各1人以上の審査員で構成し、合議制によって判断を行う。ただし、特定行政庁でない自治体の申告によって、以下構成以外の歴史的建築物に詳しい専門家が必要である場合においては、委員の5分の3以上の賛成によって、対象の個別案件の審査のみ、審査員に加えることができる。

- ▶ 構造(伝統木造構法, RC, その他) —1人以上
- ▶ 防火 —1人以上
- ▶ 都市計画 —1人以上
- ▶ 建築史 —1人以上
- ▶ 建築行政 —1人以上

□ 歴史的建築物に詳しい者(学識、建築技能者など) —適宜選任

4. 保存活用計画策定について

▶ 対象となる建築物を良好な状態で保存しながら使い続けるために、将来予定している増築や大規模な修繕、住宅から店舗などに用途変更する等の行為の内容や、安全性の確保のために講じる措置、維持管理の内容等について定めた計画を策定する。

▶ 保存活用計画は、地方公共団体のアドバイスを事前に受けながら所有者が作成し、必要に応じて地方公共団体が委員会に意見を求めることができることとする。

▶ 保存活用計画内において、耐震・防火・避難に関する目標を定める。案件によっては、当該目標に対して、経過的・段階的な耐震補強や防火対策等の措置による対応が可能とする。

▶ 計画内で保存部分を定め、耐震・防火等のための改変は、可能な限り保存部分以外で行うこととする。

5. 安全管理の責任について

▶ 安全管理の責任は、基本的に所有者が負う。ただし、その管理の方法等に関しては、委員会のアドバイスを受けながら行うこととする。

▶ 構造上及び防災上の安全を確保するための技術的な知見や、数値化することが困難である地域特有の工法等については、委員会の助言を受けて改修・改変工事等を行うこととする。

▶ 適切な工事が行われたか審査を通った上で、建物の使用が認められる。

6. 安全管理状態における報告について

▶ 所有者は、定期的に委員会に保存活用計画の進捗や安全管理状態について報告義務を負う。

7. 敷地内における建築物について

▶ 保存対象敷地内において、法の適用が除外される「保存建築物」以外の建築物(敷地内建築物)の増築等をする場合には、条例による認定を受けることを要件とする。その場合、敷地全体で市街地環境や保存建築物への影響等を考慮することとする。



2015年1月に発生した火災以降の豊岡市の動き
(読売新聞 2015年2月12日付)