

国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング（議事要旨）

（開催要領）

- 1 日時 平成 25 年 9 月 13 日（金） 11:40～12:00
- 2 場所 永田町合同庁舎 7 階特別会議室
- 3 出席

<WG 委員>

座長 八田 達夫 大阪大学社会経済研究所招聘教授
委員 原 英史 株式会社政策工房代表取締役社長

<有識者>

金野 幸雄 流通科学大学特任教授
西本 千尋 株式会社ジャパンエリアマネジメント代表取締役

<関係省庁>

井上 俊之 国土交通省住宅局長
井上 勝徳 国土交通省住宅局建築指導課長
今村 敬 国土交通省住宅局建築指導課企画専門官
小川 博之 国土交通省総合政策局政策課企画専門官
渡邊 峰樹 国土交通省住宅局建築指導課課長補佐

<事務局>

川本 正一郎 内閣府地域活性化推進室長
加藤 利男 内閣府地域活性化推進室国家戦略特区総括官
富屋 誠一郎 内閣府地域活性化推進室室長代理
藤原 豊 内閣府地域活性化推進室参事官
宇野 善昌 内閣府地域活性化推進室参事官

（議事次第）

- 1 開会
- 2 議事 歴史的建築物の活用のための建築基準法の適用除外
- 3 閉会

○藤原参事官 同じテーマでございますが、井上住宅局長ほか、お越しの方々に来ていただいております。

では、八田座長、すみません。

○八田座長 大変時間が遅くなってすみません。

それでは、早速、プレゼンをお願いしたいと思います。よろしく申し上げます。

○井上局長 マイクを使ったほうがよろしいですか。

○藤原参事官 どちらでも。

○井上局長 住宅局長でございます。お手元に資料をお配りしております。

建築基準法の文化財の取扱いについて、まず、現状の御説明をさせていただきたいと思っております。

1 ページを開けていただきまして、建築基準法の概要がございますけれども、細かくは説明しません。建築基準法では、左下にありますように、単体規定、建築物個々の特に安全性能を決めたものでございます。集団規定と言いまして、市街地の環境の確保のために行っている接道とか用途とか建ぺい率、容積率、こんな規制がございます。単体規定はいくつか区分できるのですが、敷地の安全、人命ということでは、赤い字で書いています構造、耐力、それから、火災時の安全性、防火・避難です。さらに、一般構造ということで、階段の踏面と蹴上の比率とか採光とかというような規定がございます。設備の衛生・安全、こんなような形の規定が盛り込まれておりまして、新築、上のほうに戻っていただきまして、建築物を新築したり、一定の増改築をしたり、用途変更したりするときには、いわゆる建築確認を行政庁ないしは指定確認検査機関に出していただく。その後、所定の検査を経て使用開始をするという流れになっております。

右下に既存不適格とございますけれども、建築基準法が出来たのが昭和 25 年でございます。その後も色んな規制の追加なり変更がされております。例えば、現行の耐震基準は昭和 56 年の 6 月 1 日に施行しまして、それ以前のものに新しい基準を適用すると立ちどころに全ての建築物の経済的負担がかかってくる。工事をやる人もいないということがございますので、一定の増改築等を行うまで、あるいは建て替える場合ももちろんございますけれども、古い規定のままで結構ですという既存不適格という仕組みを設けておりまして、古い文化財は、基本的には建築基準法の前に建ったものが一般的だと思いますので、全てそういう意味では、既存不適格という形での適用除外を受けている。大きな変更をしなければということがございますが、加えて、文化財については、更なる特例を設けております。

2 ページ、条文を最後に付けていまして、全部で 4 号あるのですがけれども、1 号、2 号は同じに扱っていただいてよろしいかと思っております。この 1 号、2 号、国宝以下、文化財保護法等に基づいて指定された建築物、文化財については、建築基準法の適用は青いところの左の矢印の左に書いてございますように、自動的に適用除外でございまして。適用除外ということは、先ほどの単体規定、安全に関わるものも含めて、手続全て適用されないということでございます。これは、古いものについて、保全の措置とか文化財保護法で色んな規制がかかっておって、これを現行に適用させるのはなかなか難しいということで、仮に危ないものがあれば、それは立ち入らないでくださいということを所有者内でやっていただくということで、存在そのものは文化財という価値のほうが安全に、ある意味では上回

る部分があるということだと思います。自動的に適用除外でございます。

地方の裁量と言いますか、条例で決めて抜けるものについては、平成4年に法改正していきまして、相当幅広く適用除外をすることができるようになっていきます。青の薄いトーンの水色のところを見ていただきたいのですけれども、有形登録文化財、これは一般的には規制が法律ではかかっていません。地方公共団体の指定登録文化財、さらには、町屋とか古民家とか少し古い酒蔵であるとか蔵であるとか、こういったもの、特に何年までのものとかどういう価値があるとかということは書いてございませんで、地域において歴史的価値のある建築物として、これも法律に書いてあるわけではございませけれども、条例でしっかり現状変更の規制、保存のための措置を義務付けていただければ、左側の赤いところでございますように、今申し上げたのは①でございますが、建築審査会の同意を得て、基準は全て適用除外にすることができて、現状いくつかの自治体でこの規定でやっていますが、現場の判断は丸々抜くとなると、いざ火災が起こったときにどうかと、本当にいいのかというのを地方公共団体が責任を持って判断することになりますので、全部抜いた上で一定の防火安全措置を設けているという運用が一般的だと思います。

3 ページ、例示でございませけれども、自動的に抜けるのは国宝の姫路城、法務省の旧本館。姫路城は今、改修工事を行っていますが、これは適用除外でございますので、確認等は取っていないはずでございます。先ほど申しました地方公共団体のほうで条例で位置付けていただいているのは、例えば、文化財保護法に基づく条例で位置付けたものは掛川城の郭「竹の丸」、例示でございます。文化財保護法と関係なく独自の条例で、これは文化財の価値があるのだと市が位置付けたものは、例えば、神戸市の旧生糸検査所、龍谷大学の深草町屋キャンパス、こんなものが位置付けられております。

4 ページに、京都市の条例の概要を挙げさせていただいておりますが、建築基準法が一定の安全性の確保と申し上げたようなことは、京都市では下の段にあるようなことを求めておりまして、耐震診断は伝統的工法ですので、通常の耐震診断だとかなかなかうまくできないということだと思います。準ずる診断をして耐震性の確認をしていると伺っております。その他、火災安全性等も建築基準法を直接適用すればダメなものも代替措置等がある程度求めた上で、安全を確保したということで改造していただいているということだと思います。

今の京都市の条例に基づいて施行されたものが龍谷大学の例でございますが、詳細は省略させていただきます。最後は参照条文でございます。

とりあえずの説明は以上でございます。

○八田座長 どうもありがとうございました。

それでは、参考人から御意見を伺いたいと思います。

○金野教授 ありがとうございます。色んな制度で歴史的建築物の活用ができるという説明であったと思うのですが、問題意識としては、結局特定行政庁の建築審査会の同意というところで、建築審査会が歴史的な建築物の構造とか意匠に詳しい委員で構成されてい

ない。そのように構成すればいいではないかという議論もあるわけですが、審査会は一応法律でメンバーも決まっていますし、そこで実質的な議論ができるような制度にまだなっていないという印象を持っております。

京都市が頑張っておられて、実際に町家も対象にして、本当に大変な努力をされておられます。京都市の御担当に聞くと、これで町家活用の制度が出来ましたとおっしゃるのですけれども、京都市で町家が1年に何百軒も壊されていくということをお聞きすると、やはり手続に手間暇がかかって、コストもかかって、1年に1軒対応できるかどうかという実態があるわけです。これをスピードアップしていくための制度見直しというものが今、求められているのではないかと思うのです。是非いいアイデアをお願いしたいと思っています。

○八田座長 いかがでしょう。

○井上局長 まず、安全ということをどう考えるのかということなのだと思います。古いものについては、例えば、耐震性等やはり懸念のあるものが多いことが事実でございます。既存不適格ということで、何も手を入れなければ放置しているのではないかとわれればそのとおりなのですが、法律としてはどこかの関門でそれをくぐる時には直してもらうという仕立てになっているということで、一般的に市の行政のほうでも安全については何でもいいよということには現場に行くとなかなかいかないというのは現実であって、そのために、おそらく所有者ないしは設計者の方とは色んな打合せをして、色んな妥協もさせられたみたいなこともあるのだと思いますけれども、根っこはそここのところに一つあるのだと思います。

一方で、建築基準法の仕組みは、他の条文からするとかなりルーズに出来ていまして、基本的には安全性を見なくても別に法律上構わない。市のほうの条例で指定していただければ、安全の審査は法律で義務付けているわけではないです。あくまでも行政庁がそうは言っても認める以上、色んな用途に使われる以上、安全性は見ていかなければいけないなということをやられているのだと思います。

先ほどの文化財の専門家がないということに関しては、確かに建築審査会に必ず入っていただくというような形にするのは難しいかも知れませんが、例えば、今やっているところがあるわけではございませんけれども、建築審査会の同意を包括的に取ってしまっ、一定の外形的な基準と文化財の審査会みたいなものの審議を得てオーケーを取ったものは全部オーケーよということを一括で取ることは運用としては可能だと思います。今やっているところがあるわけではございませんけれども、運用としてはそういうやり方も含めて可能なのだと思います。あくまでもそれは地方公共団体のほうで文化財と安全ということをどういうようにお考えになって、どういうようにルールを決められるかということに尽きるのだと思っております、私どもはこちらから非常に危ないものが出来ていけばアドバイスぐらいは差し上げますけれども、指示権限があるわけではございませんので、法律の仕立てとしては非常に幅広くできるようになっているということだけは御説明してお

きたいと思います。

○八田座長 基本的には、やはり安全は確保しなければいけないと思うのですが、先ほどおっしゃった、例えば、耐震に対して伝統的なチェックのやり方をするとか、そういうことになるとなかなか本当の専門家がいなくてできないのではないかなと思うのです。したがって、例によって性能規定ですけれども、その性能規定の範囲を広げて、特にこういう歴史的建造物についてはどこかで小さな自治体で、そういう専門家もいないところでやるよりは、特区に限って言えば、これを国が見てあげるとか、国が直接見てあげなくても、国が認定した建築確認の民間機関のような専門家集団に判定してもらうというのはできないのでしょうか。

○井上局長 伝統的な工法の構造の評価を巡っては、どちらかと言うと、もう少し幅広く認めていいのではないかなという御意見の方々と、国と言っていいかどうか分かりませんが、従来私どもに色々御意見を頂いてきた構造系の先生方と必ずしも意見があって、今ある研究でそれは擦り合わせをやっていっているのですが、どちらかと言うと、過去から建っているのだから、もっと緩くしていいのではないかみたいな意見が伝統側から出てくるのが通例でございまして、評価書そのものがないわけではなくて、やると非常に手間がかかるということなのだと思います。そこに専門家を入れてしっかりとした評価体制を取れば、おそらくそれ自体は結構京都市が苦しめたのと同じように、かなり評価を巡っては細かい議論を整理しておかなければいけないということにどうしてもなってしまうのかなと思っています。

○八田座長 先ほど審査会で一括審査するということが可能なのだとおっしゃいましたけれども、それについてもう少し詳しく御説明いただけますか。

○井上局長 基本的には、審査会にこういう要件を満たすものについては、この同意を包括的に行うという形での扱いというのは可能だと思いますので、その要件の中に文化財の専門家による検討の結果を入れておけば、そちらの委員会に事実上個別の判断は委ねるという運用はできるのだと思います。

○八田座長 今おっしゃっているのは、特に特区だけではなくて、一般則としてということですか。

○井上局長 一般則と言いますか、今の仕組みの中でそれは十分できるのだと思います。

○八田座長 これについて、委員の方及び参考人の方は御意見ございますか。

○金野教授 八田座長から国なり国の認定機関というお話が出たのですが、地域の伝統的建築に詳しい地域の専門家たちが、地域の建物に限定して包括的なルール作りをしまして、スピーディーに物件を動かしていけるというのは、もちろん八田座長がおっしゃったとおり、安全という命に関わることはそれなりに措置をするということは大前提として、そういうことができていかないかなと思うのです。何かそういうスピードが出る入口を作らないと、ヨーロッパに比べて何十年も遅れているわけですから、日本の財産を使っていくということに弾みが付かないと思うのです。

○井上局長 繰り返しになりますけれども、火災のほうは色んな代替措置があるのだと思います。極端に言えば、燃えにくくする代わりにスプリンクラーを付けるというのも一つの代替措置なのだと思います。

それに比べて、構造のほうは本当に建物が地震動を受けたときの挙動がどうなるかということに尽きてきますので、なかなか伝統的工法のもを手を入れる際に、この程度ならいいよというような形の判断はちゃんとやればやるほどできなくなっているのではないかと。今、先生がおっしゃった部分が過重だということになると、なかなかそれは出るところを出れば出るほど、むしろチェックが丁寧になるということになるのではないかという気はいたします。

○八田座長 これは話を混乱させてしまうのはまずいけれども、2段階ありますね。

一つは、外見はきちんと保持できるけれども、内部では随分構造強化のための補修をするという条件でやるというのが一つでしょうし、もう一つは、内部でもやらないか、相当な専門家の努力で見えないような形の強化をするというものですが、これは時間がかかるということですね。

○井上局長 おそらく色々こういうものをお使いになるときに、当然経済的な活動の場に使われるのであれば、コストの問題とか時間も大きな要素だと思いますけれども、出てくるのだと思うのです。やはりコストとそういう構造安全性みたいなものがどうしても入れる必要があればあるほどバッティングしてくるのかなと思いますので、個別のやりとりの詳しいことを知っているわけではないですけれども、繰り返しになりますが、丁寧にやればやるほど、どんどん丁寧になっていくみたいところはどうしても出てくるのかなと思っております。

○八田座長 そうすると、今おっしゃっていただいたのは、少なくとも審査会で一括審査することによって、それをある種の別な委員会に委ねるということは可能だろうと。

○井上局長 運用では可能だと。

○八田座長 その運用で可能だということを確認にするということで、特に特区でやる必要はないだろうというのが今の御意見のように思うのですが、これについてどうでしょうか。もう一步、特区で先ほどのように委託先の委員会や何かのことを特定すると、むしろやりやすくなるということはありませんか。

○井上局長 特区でやると、安全の部分是谁が見るかということなのだと思います。これ以上申し上げませんが、国で見れば丁寧になると思います。

○八田座長 どこかで安全な部分は見なければいけないから。

○井上局長 はい。見なければいけないとすれば、それは地方それぞれの解決策に任せようほうがいいのではないかと思います。

○八田座長 地方が委縮するというのが我々は怖いわけですね。だから、ある意味で歴史的建造物にふさわしい性能規定について、これに関しては守ってもらいたいというようなガイダンスが欲しいということですね。そのもとでなるべく地方が委縮しないでどんどん

できるようにしたい。もし、それについてあまり全国に対して一括したことをやるのが冒険的だとお考えになるのならば、特区でまず、そういう性能規定的な枠組み作りの実験を試みるのはどうだろうかというのが基本的には我々の考えなのです。

○井上局長 伝統的工法の議論をすると、やはりこれでいいではないですかという割と現状プラスアルファでいいという立場の方と、構造をちゃんと見ましようという見方をする方の隔たりが相当大きくて、出るところを出ていって本当に安全性ということで言うと、古いものの安全性の立証みたいなどころについては、データが圧倒的にありませんので、どうしても厳しいほうに寄ってくるわけです。

○八田座長 もう一つは、きちっと「お知らせ」を出して、ここはある程度の安全性については確保されているわけではありませんと、これは伝統的建物だから、それを自覚して入ってくださいねということもあるかもしれませんね。

○井上局長 例えば、国宝などで、あるかどうか分かりませんが、構造が弱いものがあったとすれば、おそらく周りには人を入れないで外から見ただけにしてくださいということをするのだと思うのです。ですから、おっしゃるような解決策というのは一つあり得ると思うし、それは建築基準法を全部抜けていますから、地方の判断でやられることは可能だと思います。

ただ、繰り返しになりますけれども、例えば、旅館とかレストランでお使いになるときに、火が回って大丈夫だろうか、地震が来たときどうだろうかということも地方公共団体自らのジャッジする責任として自問自答されますので、なかなか大胆な解決策にはいかない可能性はあると思うのです。

○八田座長 つまるところは、常識的に見て、ある程度のリスクを覚悟できるようなものについては、そのことを伝えた上でなるべくオーケーしてくださいよ、危ない橋だから潰れるかもしれないところは絶対禁止だという区別だろうと思うのです。これは普通の何も考えずに入ってくる旅館や何かとは基準が違うでしょうと、そういうことを明示してあげると、自治体にとってすごく楽になるだろうということですね。

○井上局長 なかなか私どもからいいと言えるかどうか知らないのですけれども、例えば、規模が小さいとか、1階建てだとか、そういうことで周りが避難しやすいとかというような代替措置で判断するということは、特に防火のほうはやりやすいのですけれども、最後、多分おっしゃっている話は、突き詰めれば大体構造の問題なのではないかと思っています、そのところはなかなか安全ということで線を引いていくと厳しいかなという部分です。

○井上課長 法律上は、一切我々はそういった条件は課していないのですけれども、地方公共団体の判断として、その辺は独自の判断でありますので、あまり私どもが水準みたいなものを示すと、逆に運用が非常に固くなるのではないかという気がするのです。

○八田座長 他のことでも国と地方の役割分担というのがあって、むしろ地方でもって厳しくなってしまうというのものもあるのですが、このことに関して、まさに専門的知識

が必要なので、特区ではそういうところに手助けしてあげられるような仕組みがあってもいいのではないかという元々の発想なのです。

具体的に明日にも崩れ落ちるようなところをやっていいわけがありません。しかし、現実にそれを利用したいという人たちがいるときに、普通の旅館と違うのだけれども、ある程度別な基準でできるというような仕組みを何かもう少し考えていただきたいと思うのです。先ほど審査会で一括審査できるということは、きちんと強調することも必要だろうと思うし、そこでもし、審査してほしいならば、ある種の専門家集団的なものをどういうようにして作ったらいいかというようなことの助言もあってもいいのではないかと思います。それがどこかで最初にやるということがあってもいいのではないかと思います。

○井上局長 特区というのがどういう必要性があるのかということですが、特区である程度国がまとめて外すとなったときの代替措置の安全性を国が何らかのアドバイスなり判断をすると、とにかく構造については、多分現場で色々おっしゃっている方からすれば、極めて固いものにせざるを得ないと思います。これまで色んなやりとりをさせていただいた経験からしか申し上げられません。

○八田座長 ということは、ある程度覚悟しろよということになるのではないですか。火事の場合には覚悟しろよでは絶対ダメで、他への延焼がある。

○井上局長 地震も倒れていいとは私どもは言えないと思うのです。

○八田座長 だけれども、そういう話ですね。普通の近代的な建物とちょっと別な基準で楽しみたいということを感じて入りなさいよということだろうと思います。

本当に申し訳ない。時間がなくて次のが押しているのですが、よろしいですか。是非御検討いただきたいと思います。

我々は、何が何でも特区でやりたいわけでも何でもなくて、実現ができれば何でもいいのですが、もし、難しいところがあったら特区という制度を使って出発できればいいと思っております。

今後ともよろしくお願いいたします。