

建築基準法の成立史・変遷史

第1回

建築基準法の成立過程 ——戦後の社会状況と求められたもの

藤賀雅人 | 工学院大学建築学部 准教授



はじめに

急速な社会変化に伴い、建築・建築士に求められる役割が変化している。既存ストックを活用した生活も一般化し、環境負荷低減など技術革新も目覚ましく、今後、建築を考える視点はますます専門化・細分化し、建築行為を行うために必要な知識も複雑化していくことが予想される。実際に、建築基準法も改正が頻繁に行われてきており、関連法の制定も進み、建築をめぐるシステムが、一層、重層性を帯びてきている。これは、時代を経て積み重ねられてきたことではあるが、言い換えるならば、法制度の主眼である最低限に求める範囲を修正し、時代の要請を別枠から補填しながら「やりくり」してきた結果と言ってよさそうである。

本連載講座では、改めて、建築基準法の成立時の社会背景や議論を紹介するとともに、主として集団規定の側面から建築基準法・関連制度の関係構築を概説することで、制度成立時の目的について理解を深めつつ、現代との相違点を確認し、今後の建築のあり方を考える視点を提供したい。

建築基準法以前 —— 課題とアイデア

今回は、建築基準法が検討されていた時代を見つめ直してみたい。

建築基準法が制定される以前は、1919(大正8)年に制定された市街地建築物法によって建築物の規定が行われていたが、それは、全国すべての建築物に対して統一的な規定が示されていない状態を意味していた。市街地建築物法は文字通り「市街地」を対象とするものであったため、都市づくりと合わせた建築ルールとしての意味合いも強く、区域指定のない場所では、規定を遵守する必要がなかった(図1)。加えて、建築線など命令による規定も少なくなかったことから、民主的な仕組みを求める戦後の社会には適切でない要素

も持ち合わせていた。具体的に規定されていた基準をみても、用途地域や防火性能など見直しの必要性が指摘される項目も目立つようになり、終戦直後から、こうした状況を本格的に転換させようと、新たな建築法が議論されはじめていった。

終戦直後の議論は、国の技官や専門家の検討によって、建築法草案としてまとめられたのだが(図2)、この案は、集団規定の刷新、防火建築帯の整備事業を含むなど、法律として求める建築性能を最低限のものとしつつも、戦前の課題解決を進め、建築を基盤とした都市づくりを進めようとする内容であった。名称の通り「建築」の総合法をつくることがめざされたといえ、この時、建築協定や災害危険区域など、戦前から重要と考えられた仕組みも明確化されることとなった。また、建築の質を向上させていくにあたり、建築家・建築士の役割が重要であると、資質や資格のあり方についても議論が重ねられていく。

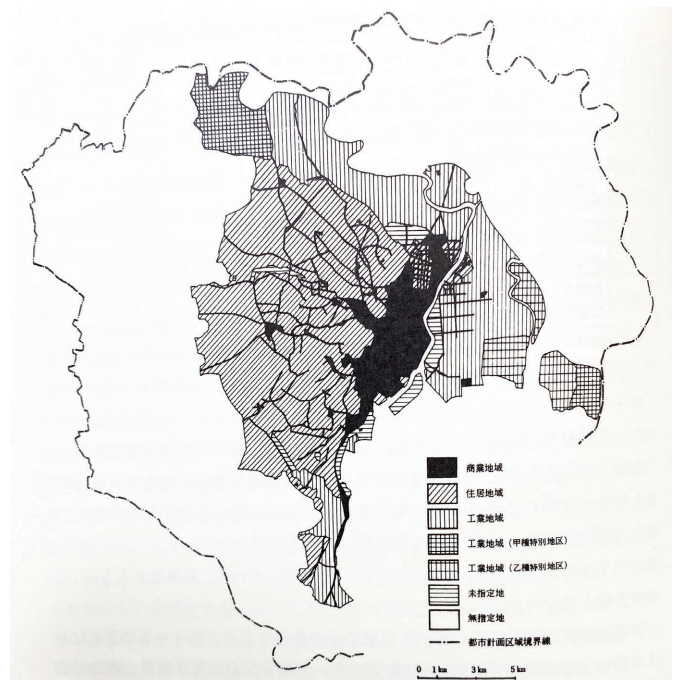


図1 東京における都市計画区域と当初用途地域(出典…堀内亨一『都市計画と用途地域制』西田書店、1978年)

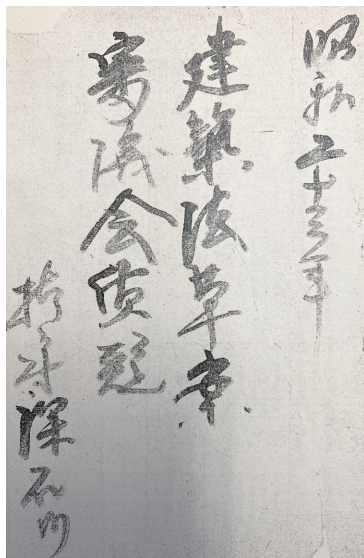


図2 建築法草案および建築法規調査委員会会議録(国立研究開発法人建築研究所所蔵)

なぜ、建築基準法だったのか？

戦後の混乱や資材不足などの影響もあり、建築をめぐる社会状況が穏やかでなかったことから、一度、こうした議論は下火となったが、建築統制強化が進み、資材供給が安定してきた1949(昭和24)年秋頃から、改めて新たなかたちの建築法が検討されはじめる。一方で、比較的自由にあるべき仕組みを議論していた建築法草案の時と違い、時代は安全な建築物の供給を強く要求するようになっていた。

この要因としては、戦後の復興過程において、建築物にも緩和措置が設けられ、バラックなど性能を担保していないこともやむなしとされたために、建築の質が著しく低下している状況が影響した【写真1】。加えて、1943(昭和18)年の鳥取地震、1945(昭和20)年の枕崎台風、1948(昭和23)年の福井地震など、各種災害に見舞われる時期であったことも大きかった【写真2】。これら各種災害の被害は、市街地建築物法が適用されない地方の建築物に顕著な被害をもたらし、こうした状況が全国一律に建築物の性能基準を求める仕組みを後押しすることとなった。

他方、建築統制による資材供給コントロールや建築行為に対する指導が行われていたことは、一時的に全国一律で行政による建築チェックが行っている状況をもたらしていた。すなわち、安定的な建築行為を進めるために、建築行政として望ましい体制が副次的に構築されていた。しかしながら、こうしたチェック体制は、国費によって都道府県の建築行政組織を支えることで実現できていたもので、建築統制が撤廃されると、緊急でつくられた組織体制の維持が困難になる状況にあった。このため、当時の国の担当者には、新たな立法を行うことで、建築行政に対する財源の裏付けを確立したいという思惑もあったという。こうした課題解決策として、確認申請に対して手数料を取るといった仕組みが生まれていく。つまりは、安定的に建物を生み出すシステムとして、新しい建築法を制定したいとする考えも大きかった。



写真1 終戦後の簡易住宅(財団法人政治経済研究所提供)



写真2 福井地震の被災状況(小林啓美氏撮影、1948年)

こうした条件が重なり、全国一律に建築物の最低基準を求める法制度の検討がはじめられるのだが、建築基準法という名称は法案作成のスタート時点から予定されたとされる。当時の担当者らの回想によれば、労働基準法など新憲法の制定に併せて立案された他法に倣って「基準」を冠したとされており、これに加えて、自治体の自主性によって基準を再検討する機会として位置付け、地方自治推進を指向する意味合いもあったという。

建築基準法の検討過程の特徴

建築基準法は、先に完成していた建築法草案とアメリカのUniform Building Codeを参考資料として検討がはじめられ、住宅局内での法案作成、各都道府県・日本建築学会等への意見聴取結果の反映、法制審査・各省協議、閣議決定、GHQとの調整、国会審議と進められ、制定に至っていく【図3】。

住宅局による法案の検討段階では、用途地域の区分変更など、最初は戦前の運用課題として位置付けられていた集団規定の改正についても広く議論が行われていた。しかしながら、途中から従前の区分を据え置くとして、議論が行われなくなる。これは法の趣旨から、手続き規定・単体規定等を優先して検討する必要がある、短期間

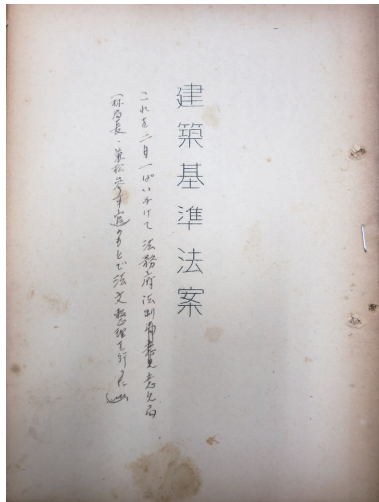


図3 建築基準法案 (国立研究開発法人建築研究所蔵)

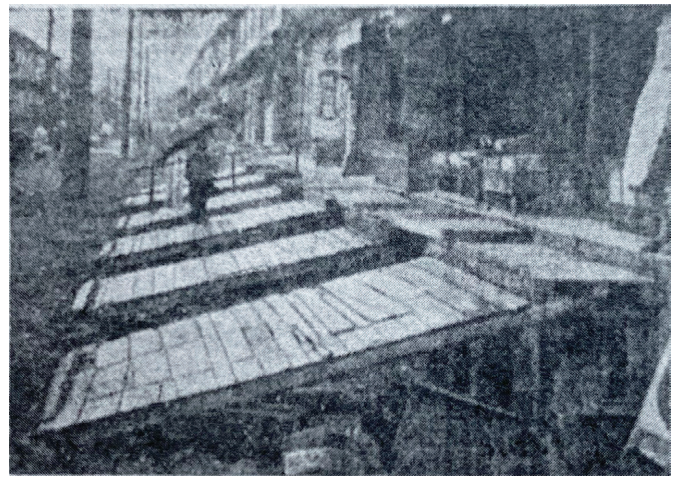


写真3 地揚げ事業の風景 (朝日新聞、1938年)

に法制定をめざすために十分な時間が取れなかったためとされている。確かに、当時の記録をみても、用途地域の提案は区分を増やす必要性が多方面から指摘されていたが、その提案は多様で、統一적인見解が示されていなかった。最低限の基準を決める上で、新たな枠組みを決定することが困難であったのだろう。結果として、集団規定の大規模な改正は都市計画法の改正と併せて議論することとして先送りされ、改正点は準工業地域の設定など、用途地域の一部変更や形態規制の修正、建築線制度を道路位置指定に変更するなど、実態に合わせた改正や法の趣旨に沿った規定変更にとどめられることとなった。

こうして、手続き規定・単体規定の整備、建築士法の制定や関係整理に注力されることとなり、法の中に一定程度基準を示す必要性もあることから、市街地建築物法の時よりも構造・防火などの規定を具体化する作業が進められた。手続き規定については別の回で紹介することとして、単体規定の検討過程の特徴をみれば、構造では、荷重外力に対する安全性の要求や一定の建築物に構造計算の義務付けを示すなど、戦前からの研究蓄積に基づいた改正がめざされた。一般構造・設備では、衛生安全、日照、便所等の設備基準など、体系的な項目整理がめざされ、現在は当たり前となっている基本的な建築性能の規定が整えられていく。戦時・戦後の特例によって性能低下が著しかった防火については、規定強化をめざす方針が示され、防火地域・準防火地域以外でも木造建築物の基準を高め、加えて特殊建築物や大規模木造建築の制限を強化するなど、個別の建物をもとより、都市の防火性能を高める変更が検討される。なお、防火については、建築基準法が確認を前提とすることを要因として、立法に向けた各省協議やGHQとの協議の段階において、消防法との関係整理について議論が紛糾したとされている。この時の解決策として、消防庁等の確認に対する同意とともに、建築物の防火規定に違反しない場合には確認に係る消防庁等の同意を与えて建築主事に通知する仕組みが定められることとなる。このように、関係法との整理にも多くの時間が割かれ、全国の建築をチェックする仕組みとして考えられた確認制度、確認業務を担当する建築主事の位置付けについても集中的に議論が行われることとなった。

戦前・建築法草案からの引き継ぎ

建築基準法の中には、先に触れたように、建築法草案策定時に明確化された災害危険区域や建築協定といった仕組みが含まれている。これらは条例で定める規定、一定の領域性を持って制限を規定するもので、当時検討されていた内容の中でもやや異質なものであった。あまり知られていないことだが、これらは、市街地建築物法時代の実践から明確な仕組みが必要と認識され制度化したもので、「市街地」から「基準」に移行する建築法規の変遷を色濃く反映させた仕組みとして位置付けられるものでもある。

どのような取り組みが評価されたのか確認しておく、災害危険区域は、津波や洪水等の危険性の高い区域を対象に建築の制限・禁止を行うことができる仕組みであるが、室戸台風で被害を受けた大阪市において嵩上げ(地揚げ)を進めるために運用されたものが有名であったとされている[写真3・4]。ここでは、大阪湾・淀川を中心に港湾・堤防整備が行われることに合わせて、周辺の住宅建設に対して、盛り土用の土を公共が準備し、市民に嵩上げを「お願い」する形で嵩上げが展開されたという。こうした半官半民によって防災力を向上させる事業が、戦後の建築法の検討過程において重要な仕組みと認識され、災害危険区域として建築基準法に引き継がれることとなった。

同様に建築協定も戦前の良好な住宅地環境を維持するために独自ルールを作成した地区の実践から制度化されることとなったのだが[写真5]、建築協定は法制審査の段階において、最後まで保留とされるなど、制度化に難色を示される項目でもあった。これは、一度協定が成立した場合に、将来にわたってその区域の土地所有者等を拘束することが、一種の立法行為で市町村の条例制定権を侵害する可能性がある指摘されたためであった。結果として、市町村によって定めることで建築協定も制度化に至り、最低限の質を確認することを基本とした建築基準法の中に、こうした地域性・地方自治の自主性に任せる仕組みが明確化されることとなった。



写真4 災害危険区域などの影響から1階床が嵩上げられた住宅群



写真5 建築協定が締結された住宅地

一方で、災害危険区域や建築協定など、求める基準を別途議論することができる枠組みも明確化された。これらは、市街地を念頭に置いた制度を変質させ、受け継いだ要素ともいえ、都市計画などとの関係や、運用を整理する必要性はあるが、対応すべき事象に対して建築基準を自治体レベルで設定する意味合いを残すことにも繋がっている。

建築基準法は、制定当時から十分に議論しきれなかった部分を多く持ち、構造や防火など、より適切と考えられる基準がなかったわけでもない。それらを実現できずにスタートしていることもわかりただけかと思う。当時の担当者らも、「制定の時期を逃さないことが重要であった」と回想しており、まずは、新たな建築システムを組み立てることに注力して建築基準法は成立したのである。

結び

こうした背景・検討過程を経て、1950(昭和25)年に建築基準法は制定に至る。みてきたように、建築基準法は、戦前の運用課題や当時の社会状況の影響を色濃く受けて成立したもので、建築の質の担保はもとより、戦後の建築行政と確認体制の確立など、どのようにして全国一律の基準に基づいて建物を生み出すシステムを確立させるか、といった点に重きが置かれて成立した。実際に、確認の権限や定期報告など、適合性管理の仕組みは修正されつつ現代に行き着いているが、大枠は同じ仕組みを活用している。建築行政・建築士はこうしたシステムの一端を担っていることにもなる。

ふじが・まさと

1985年広島市生まれ。明治大学大学院理工学研究科修了。博士(学術)。明治大学建築学科助手などを経て現職。主な著書に『建築法制の制度展開の検証と再構築への展望』(技報堂出版)、『都市計画の構造転換』(鹿島出版会)、『日本近代建築法制の100年』(日本建築センター)

自習型認定研修の設問

設問1

建築基準法の検討時に参考にしたものはどれか。

- 宅地法
- Building Act
- 建築法草案

設問2

建築基準法の法制審査の段階において、最後まで保留とされた項目はどれか。

- 災害危険区域
- 建築協定
- 用途地域



認定教材の設問への回答は、CPD情報システムのページ

<https://jaeic-cpd.jp/>

にアクセスのうえ、お願い致します。

※不正解の場合は、単位に登録できない場合があります。

※自習型教材の選択欄における会誌『建築士』選択項目は、平成28年1月より建築士会会員のみの表示項目になります。