日米加の建築法規の比較研究

— 技術革新に対する建築法規の対応 —

THE COMPARATIVE STUDY OF THE BUILDING CODES
IN JAPAN, USA AND CANADA

— The amendment for the innovation of the building technology —

戸谷 英世*

Hideyo TOTANI

The building codes in USA and Canada are not administrative law by themselves. They don't have any legal authority, unless they are adopted and enforced by local governments. In USA, building codes have been prepared by nonprofit private organizations, and in Canada, building code has been set up by Canadian government (BRCC).

If the contents of those building codes are not up to date ones, local governments don't want to enforce them. Therefore those organizations which set up building codes are obliged to revise their building codes as up to date ones, through adopting current innovative building technology.

Japanes building code has been initially set up as an enforced administrative law, and enforced by the Minister Of Construction (central government). The laws must enforced without errores. Local governments must work as the parts of the organizations of central government. Central government doesn't give any free decision to interpretate building code to local governments, lest the confusion of interpretation should occur.

If some building accidents will be occurred, people are doubt whether building code has any errors or government officials made mistakes. Therefore not only government officials but also building administration themselves don't want to permit to impement innovative building technologies if they are not mentioned in the building code. The only exception to implement innovative building technologies is use saving clauses such as Article 38 Japanese Building Code.

Keywords : *Building Code, Article 38, Innovation, Administrative Law, MOC*

まえがき

日本、米国、カナダの三国は、太平洋を挟んで、貿易面での関係を深めてきている。特に、木材、林産加工品をはじめ、多くの建築材料は、三国の貿易を進めるうえで重要かつ、大きなシェアを持った部分である。しかし、貿易を拡大するうえで、これらの建築材料の具体的な利用を規制する各国の国内建築法規が、自由化の障害になっている。各国の建築法規にメスを入れる必要性についての理解はできているが、各国の建築法規には、それぞれの歴史、社会体制、社会思想等が複雑にからんで理解は進んでいない。中でも建築材料については、1970年代に入ってから、国際化が急速に進んでおり、建築法規についての国際的な研究に関心が向けられるようになった。建築法規に採用される技術基準の国際的統一の

ための作業や、建築法規の内容調整作業は西欧と北米においては積極的に取り組まれてきた。

北米で生れ育ったウッドフレーム工法は、60年代末から、英国、フランスでデモンストレーション住宅の建設が取り組まれ、70年代に入って、日本に紹介され、実験された事実も、建材の国際化の流れの一つの側面と考えることができる。

1989年、アメリカ合板協会 (APA) は、EC 統合を目前にひかえて、アーバン・ハウジング・サミットをオランダに働きかけ、開催することになった。これは、APA にとっては、EC 統合により、巨大化する市場への働きかけであり、オランダ政府は EC 統合を契機に建築法規を全面的に改正するという前提の下に、最先端の技術を受け入れることにあった。

* エー・ビー・シー開発 (株) 取締役・東京支社長

Executive Director of ABC Development Corporation, Head of Tokyo Branch Office

アーバン・ハウジング・サミットにあたり、木造4階建てのアパートが実験的に建設されることになった。

日本政府は米国政府から通商法第301条に基づく圧力を受けながら、建築関連法規の再検討に踏み切れないでいる。その理由は技術的内容ではなく、専ら法律の制定・運用の体質にある。

筆者は、27年間にわたる建築行政経験とその間およびその後の米国、カナダの建築行政・建築産業との関係で学び・経験したことに基づいて本論文をまとめた。本論文は独立した論文ではあるが、これまで学会論文として発表した5論文(本論末尾参照)と一連の内容的関連をもつものであり、日米加三国の関係者の相互理解のためにまとめられた。

1. 日本の建築基準法の改正手続

米国やカナダ政府が、MOSS 協議^(註1)や日加住宅会議^(註2)を経験して、釈然としないと言う日本の建築法規に関連する最大の課題は、日本の建築基準法の改正手続きである。日本の建築基準法は、政府立法として制定され、その後の法律改正もすべて政府立法として行われてきた。

カナダから派遣された政府職員は、国会における立法の提案権は国会議員にもあるから、もっと、その権限を利用すべきではないかという率直な疑問を提起している。米国やカナダ両国が日本の建築基準法の改正の必要性を強く認識している以上に、日本国内における建築基準法の改正ニーズが高いにもかかわらず、日本では国民の法改正に対する主体的取り組みは弱いと指摘されている。

日本では、国会議員に法律の提案権があるにもかかわらず、政府の事務当局である各省に、国会議員が立法の陳情を行っている事実は、米国やカナダの関係者には異様に映るようである。米国やカナダの関係者から提起されたこれらの疑問に対し、簡単に納得のゆく説明のできる者は、日本国内にも少ない。回答すべき日本人自身にとっての疑問でもあるからである。

この説明は、中央集権制を敷く日本の統治思想に基づいて説明する必要があるように思われる。日本の中央集権制は、近代国家の建設の始まった明治政府以降と一般に説明されている。しかし、よく調べてみると、その歴史は、日本が統一国家の建設のため、隋の煬帝の政治に学ぼうとした7世紀から、平安、鎌倉、室町、安土桃山、江戸時代までの長い歴史の中でつくられてきたものと言える。国司、郡司の地方派遣、守護、地頭の配置、参勤交代や国替えなどの長い歴史がそれである。封建制度という概念は、基本的に地方分権であるはずである。しかし、日本の封建制度は、中央集権的封建制である。江戸時代の地方の政治は、中央政府の厳しい統制下に置かれ

ていた。そのことが明治新政府の移行を容易にした。確かに、徳川による権力は薩長土肥の尊王派に移譲されたが、尊王派が中心となって作った明治政府の利用した統治のソフトウェアは、江戸時代の中央集権的統治のシステムでもあった。

明治政府は、江戸時代からの懸案事項である不平等条約の改正を急ぐため、欧米の近代法制度の確立を中央政府の最大の課題として取り組み、政府自身の手で法律を制定するという作業に取り組むことになった。その点日本が近代化にあたって、ドイツを模範にし、大陸法の体系を容易に吸収し得た事情として説明されている。

日本では、国家が地方や国民を指導するという国家を上位に見る考え方が長い年月の中で築かれてきている。法律は国家の為政者と行政担当者によって作られ、人々はそれに従うという構図がつくられてきた。為政者が常に公正であって、国内の秩序も為政者が先見性をもって作成し、その執行や、正当か不当かの判断も為政者に依存する思想が長年月の間に形成されてきた。

特に明治以降の近代日本の法秩序の形成にあたっては、中央政府が率先して、欧米的な近代法体系を導入し、さらに戦後は、占領下にあつて、米国の指揮監督の下に、法律体系の民主化が中央政府を通して行われた。そのため、中央政府には、政府立法への社会的期待と責任が強く、内閣法制局をはじめ、各省の文書作成機能が強力な形で整備されてきている。

戦前の高等文官制度は、戦後の国家公務員制度に引き継がれてきたが、その中で法律事務官の登用が非常に大きいことも、日本の立法作業と深く関係している。米国やカナダはもとより発展途上国でも、法律事務官が行政の中枢を握っている例は、私の知る限りでは存在しない。

国家公務員の意識も、このような社会環境下で育てられる結果、党派性はほとんど存在せず、全体の奉仕者として中立であると自覚している。このような理解は、国民一般の国家公務員に対する見方にもなっている。そのため、国家公務員が作業して取りまとめる政府立法は、日本の社会において社会的に公正なものであると考えられることになる。しかも、政府に立法作業能力が極端に集中集積しているため、必要な立法がある場合は、政府に陳情すればよいことになる。立法作業に入るか、どうかの判断についても、政府はそれを社会全体の動向から総合的に判断すると考えられていることから、立法を期待する人々は、関係省庁がその作業に取り組むまで、陣情と請願を繰り返すことになる。本来、法律の提案権を持っている国会議員にあつても、必要な立法については、議員立法によるのではなく、政府立法として成立するように期待し、関係省庁に陳情することになる。

日本の法律体系は、相互に複雑に関連しあっており、一つの立法をする場合にも関係法との調整、関係行政機

関との調整が必要となる。各省庁の所掌する法律は、各省庁の行政権限の範囲を規定しているものである。新規の立法は、その行政権限の範囲に大きく関係するため、立法作業にあたっての各省折衝は、行政権限の範囲を規定するものとして、極めて重視される。

建築基準法は、都市の空間利用と建築物の空間利用の建設、維持管理を広く規制する法律であることから、その関係する範囲は極めて広く、同法の改正には各省折衝のために想像を絶するほどの大きなエネルギーを必要とする。建築基準法の改正に取り組むということは、非常なエネルギーが必要であることから、簡単には取り組めないことになる。建築基準法上で規定する技術的事項は、建築基準法施行令という政令に委ねられている。しかし、政令の制定は閣議決定によるため、各省協議が整うことが前提になる。そのため、政令改正も、法律制定に相当する事務的作業が必要となる。

法律制定・改正作業には膨大なエネルギーと費用を要するにもかかわらず、そのための予算は計上されない。しかし、その作業ができる理由は、法律事務官の職能意識と行政組織があるからである。

2. 米国とカナダの建築法規の制定・改正

米国の建築法規は、NBC、UBC、SBC⁽²³⁾の3標準建築法規である。このいずれの法規の作成団体も非営利民間団体である。

カナダの建築法規であるNBCC⁽²⁴⁾は、カナダ政府のBRCC⁽²⁵⁾（国立技術院）で作成される。このようにNBCCが中央政府の組織内で作成されることは、米国と基本的に相違しているが、カナダのBRCCの果たす役割は、米国の3大標準建築法規の作成団体であるBOCA（NBC）、ICBO（UBC）、SBCCI（SBC）⁽²⁶⁾と基本的に変わるものではない。米国の場合には、専ら民間ベースで標準建築法規を作成することができるような社会環境が整っていたのに対し、カナダの場合には、中央政府が率先して標準建築法規を作成しなければならない社会環境にあったためである。

米国、カナダの両国とも、建築行政を中央政府の行政として実施しようという考え方は存在しない。すなわち、中央政府で建築法規を作成しなければならないという行政上の直接的必要性は認めていない。カナダの場合、中央政府が標準建築法規を作成する理由は、州および地方公共団体のための便宜を図ることが主たる目的で、それ以上のものではない。そのため、カナダ政府が作成した建築法規も1960年版になるまでは、その普及率は非常に低い状態にあった。カナダ政府は、NBCCの普及が低くても、その採択を強要することはできず、またその必要も認めなかった。州および地方公共団体が、NBCCを行政上必要と認めてくれるならば、必ず使用

されると考えていたし、使用されないことは、NBCCがそれだけの価値のある建築法規として認められていないだけのことと考えられてきた。

米国の場合も、カナダの場合も、標準建築法規の地位は、いずれも独立した建築法規体系の提案としての地位でしかない。これらの標準建築法規が州又は地方公共団体により採択されて、はじめて法律としての役割を果たすわけで、採択されなければ、単なる技術資料でしかないことになる。また、別の見方をするならば、採択されない標準建築法規は、行政法ではないから社会的な効力を持たず、存在していても無視されたことになる。

このことを標準建築法規を作成する団体の立場から見ると、採択される内容をもった建築法規を作成しなければ、作成する意味がないことになる。

建築活動には、その経済的利益を増加させるための技術革新の成果を取り入れようという動機を持っている。そのため標準建築法規は、技術革新の成果を常に反映させていないと、その法規は新しい事態に対応できない。地方公共団体にとって、建築許可申請されてくる内容に 대응することができる建築法規が必要なのである。

米国やカナダにおける建築許可は、日本の建築基準法のように、中央政府の行政事務を機関として委任されて実施しているわけではない。専ら、自治体の固有事務として建築許可行政を行っているのである。自治体で行う建築許可は、自治体の利益のために行われるものであるから、地元の建築生産の合理化や技術革新の成果を積極的に使えるようにするものでなければならない。

技術革新の動機付けは、基本的には利潤追求の要求に支えられている。建築行政を自治体の個有事務として実施する米国やカナダにおいては、納税者である住宅産業界のニーズに応えることは、自治体の政治・行政ニーズに正しく応えることであると考えられ、建築行政も、技術革新の成果を積極的に受け入れることになる。

米国やカナダでは、自治体独自で建築法規を制定するが、建築法規の制定は、一般に標準建築法規（日本的な意味では準則）を採択する方法によるか、又は、標準建築法規を下敷にし、又は、それを参考にして制定する方法がとられている。それは、自治体内部に複雑な内容をもつ建築法規の内容の詳細にわたってまで決定する技術的能力がないためである。事実、各自治体に建築法規の技術的内容を構築するほどの体制を持つ必要はない。

重要なことは、自治体自体が技術革新の成果を積極的に受け入れようとする姿勢（条件）を持っているか、どうかである。その動機さえ持っていて、一方、標準建築法規の作成主体に技術革新を積極的に取り入れる作業が行われていれば、自治体は積極的な法規を持てる。

一方、建築材料生産、建築工事施工など建築生産関係業界にあっては、その材料および技術の販売をめぐって

常時激しい市場競争が行われている。これらの業界で開発された成果には、建築主や施工関係者に利益がある技術革新が行われている。それらの技術革新の成果が建築法規に取り入れられることになると、その営業販売がより容易になることから、技術革新の成果はできるだけ早く標準建築法に採用されるような取り組みが、材料生産者からも、施工関係者からも行われる。

標準建築法規作成団体にとっては、業界の開発した新しい技術革新の成果を採用することが、その業界に対しての標準建築法規活用の範囲を拡大することになることから、提案された技術革新の成果については、それらを積極的に採り入れることになる。

このように、米国やカナダの標準建築法規には、常時その内容に最近の技術成果を採り入れようとする動機付けが働いているのである。

3. 日本の建築法規の制定を支える社会的土壌

わが国の建築基準法は、昭和25年に制定されたが、その歴史は大正8年の市街地建築物法にまで遡る。市街地建築物法は、法律の制定時期こそ大正年代末になっているが、法律への取り組みは、明治初期の条約改正に端を発している。不平等条約を改正するためには、欧米のような近代法体系を整備することが政治課題とされ、フランスのソルボンヌ大学から法学部主任教授ボアソナードを招聘し、早急に法律体系と法律施行体制を急がせた。近代法体系の整備と並んで、東京の都市を欧米化する取り組みがなされた。東京市区改正条例の取り組みがそれである。この東京市区改正条例の取り組みも、ボアソナードによる民法が日本の国体に矛盾するという非難を受けたのを契機に、日本の法体系のモデルがドイツ法一辺倒に傾斜することにより、大きな転換を余儀なくされることになった。それまでの都市の主要幹線計画を中心にした市区改正から、建築物と一体となった市街地整備へ重点が移されることになった。これは、ドイツの建築線法の強い影響が働いたためである。結局、市区改正は矛盾する2つの流れを一本の法律としてまとめることは困難であると認識され、大正8年に都市計画法と市街地建築物法という姉妹法として誕生することになった。

市区改正条例制定の検討作業は、明治政府の強力なイニシアティブの下で、日本建築学会（その前身である造家学会も含む）が、積極的な内容の整備にあたってきた。日本建築学会の果たしてきたこのような役割が、建築行政に対する日本建築学会の大きな影響力となっていた。この歴史は、建築基準法になっても、基本的に踏襲されてきた。

戦後の材料の払底した時代に、布基礎と筋違いによる新しい木構造を導入したり、組石造、補強コンクリートブロック造、鉄筋コンクリート造、鉄骨造の諸技術基準

も、日本建築学会による技術基準の整備を前提にして実現されてきた。このようにして整備されてきた技術基準は、学者・研究者が諸外国の技術基準の検討と、わが国において経験的に使用された技術を基礎に、学識経験者の技術的判断に大きく依存するものであった。技術基準の作成にあたっては、国民の技術水準の向上という指導・誘導的配慮が色濃く現れており、啓蒙的内容をもったものと言うこともできる。

わが国の高度経済成長期は、建築産業界も行政や学会の指導に追従する段階から、工法、構造、材料のあらゆる面で自力でテイクオフする実力を備えてきた。プレハブ住宅、超高層建築物、ALCがその代表例である。外国からの技術導入も盛んに行われ、それまでのように建築学会が行政や国民全般を指導啓蒙する時代ではなくなってきた。産業界がイニシアティブをとって学会を引きまわす環境がつくられ、その中で産学協同の弊害が表れてきた。学会が行政権や立法権を実質的に利用して、産業界の利権に関係する危険性がそれである。

産業活動は、利潤追求が目的であるから、学会の技術基準の作成に影響のある学者・研究者を抱え込もうとする傾向が表れてきた。建築基準法のように、国民の遵守すべき最低限度を定めた行政法規において、学者・研究者が産業界と癒着して、その技術内容に影響を与えることは、行政にとっても、学会にとっても好ましいことではない。このような認識が基礎になって、建設省は、昭和44年の建築基準法施行令の改正に関連する作業以降の技術基準原案の作成から、日本建築学会への依存を断つことになった。建設省は、全く独自の考え方に立って、関連業界の意見と作業協力を得て、建築基準法の技術基準案をまとめることになった。成案としてまとめられたものについては、日本建築学会の関係技術委員会に対し、意見を求めることが行われてきた。

現在の建築基準法の技術基準は、例外なく、行政当局である建設省住宅局の発意により着手されている。その建設省住宅局の技術基準の改正や新設の動機付けとしては、様々なものがあるが、集約すると、行政責任への対応をするうえでの必要性の高い場合ということができる。超高層建築物や地下街の建設というような経済活動が進行し、建築物災害の危険性が増大したと判断される場合が、まず挙げられる。次に、建築物としては従来から存在するものであっても、そこで大きな建築物災害が発生したため、事故再発防止の観点から取り組まれる場合が挙げられる。第3は、社会経済活動の変化に対応して、技術基準の内容が陳腐化し、それが建築活動を阻害している場合である。この中には、土地利用の高度化により、従来までの秩序で調整できなくなって、新法秩序で処理せよとするものと、経済主義に基づく建築可能性を拡大せよとするものがある。第4は執行体制である。

以上のほかにも、法令改正の理由として挙げられるものもあるが、その理由単独で法令改正を迫ることはほとんど考えられない。わが国の建築基準法の主要な技術基準は、建築基準法施行令という政令で定められていることも、技術基準の改正を困難にしている理由の一つである。政令は、閣議の決定によって制定される法律であるが、閣議決定は原則的に全員一致を前提としているため、閣議へ政令案の提出に当たっては、事前の各省協議が整っている必要がある。日本の行政機構の縦割りは、非常に厳しい。法令を円滑に機能させようとするならば、各省協議が整っていることが不可欠である。若し、各省協議が整わなくて、閣議が多数決によって決定されたとしたら、仮りに法令が制定されても、その施行にあたって、行政の末端で混乱が発生するに違いない。各省間の利害は、多くの場合複雑に対立しあっている。それは立場の相違で、黒白は付け難い場合が一般的である。しかし、その対立を乗り越えて、新規に立法したり、改正するためには、立法を推進するうえで必要とされる社会的要請や社会的環境条件が必要になる。建築物自体に起因する人命や財産に対する損傷に対しては、建設大臣の行政的責任として追求される内容である場合が多い。事故、大震災火災はいうまでもなく、社会で広く発生している建築物災害に際して、必ずといってよいほど、建築行政の責任追求が行われてきた。設計者や施工者が、その建築物の生産過程において欠陥を犯していなかったか。建築物の所有者や管理者が、その建築物を健全に管理していたか。建築物の利用者が、正しくその建築物を利用していたか。建築物災害になるまでには、様々な要因が重なり合っている。しかし、日本では行政の社会的責任として、法律改正により責任をとる解決策が採られてきた。

4. 日本で新技術を導入する法手続とその理論

：建築基準法第38条は、同法第2章の規定に関する包括的な救済を可能にする救済規定である。

(特殊の材料又は構法)

第38条 この章の規定又はこれに基づく命令若しくは条例の規定は、その予想しない特殊の建築材料又は構造方法を用いる建築物については、建設大臣がその材料又は構造方法がこれらの規定によるものと同等以上の効力があると認める場合においては、適用しない。

この条文の解釈や取り扱いについては、「その予想しない範囲」をめぐってこれまで多様な議論がされてきた。当然、その取り扱いについても、その議論の多様性を反映して、多様な取り扱いが行われてきた。

法律の規定は、個々の具体的な建築物のもつ特殊な内容の全体を対象にしながら、その規定の構成としては、抽象化された建築物の用途、規模、構造等の概念について、一般化された技術内容により、規定しようとするも

のである。すなわち、個々の建築物と建築基準法において定めている規定の内容との関係は、弁証法的に矛盾する関係にある。個々の建築物のもつ「具体的」で「特殊」な内容という性格に対し、建築基準法上の規定は、「抽象的」で「一般的」な内容をもっていて、しかも、個別の建築物が前提になって、建築物全体を対象とする規定ができてからである。建築基準法上の規定は、確かに「抽象化」された建築物の内容を前提に、「一般的」な内容をもって規定されるわけであるが、現実の建築基準法上の規定としては、必ずしも、このような法律の規定のもつ性格どおりに定めることは、規定の作成技術上不可能である。その結果、現実の規定では、多数の「具体的」建築物を念頭において、できるだけ「一般性」のおける規定として定めるような努力が払われてきた。その結果、建築基準法を個々の「具体的」な建築物に適用しようすると、その規定の作成時に予想していない「特殊」な条件に対応して設計された建築物に対しては、その建築物が建築基準法が規定しているものと同等以上の性能を具備していても、建築基準法の規定に適合しない場合が発生する。このような不都合をなくするために、建築基準法第38条のような救済規定が置かれることになる。

このような救済規定の歴史的変遷を見ると、次のような特色をもっている。市街地建築物法や建築基準法の初期の規定は、法律が本来的にすべての建築物に対し網羅的に適用できるよう「安全であること」、「衛生的であること」、「安全上必要な措置をとること」等の抽象的で一般的な規定として定められるものが多かった。そして、その具体的内容は、わが国の建築技術水準や建築行政担当者の学識経験に基づいて判断されていた。しかし、その判断に疑義が生じた場合には、建築基準法を施行する建設大臣に指示を抑ぎ、個別の事案処理をし、その例規や、法律の施行を円滑に行うための通達によって、現実の法律が施行されてきた。

しかし、抽象的・一般的な規定は、担当官の裁量の幅が広くなる。特に多様な技術が開発されるようになると、衡平な法律の施行を実現する観点から、内容はあらためられ、裁量の余地を少なくするように、具体的内容で規定されるようになった。仕様規定が拡大したことは、このような社会的背景によっている。仕様規定にしようとするほど、具体的な建築物を前提にしなければならなくなる。規定は、結果的に建築物の設計内容を制限する方向に向かわざるを得ない。自由な建築設計をしようとするれば、建築基準法の規定に抵触する可能性は高まることになる。その結果、円滑な建築基準法の施行を実現するためには、技術の進歩にあわせて技術規定の改正を行うか、又は、救済規定を活用するかのいずれかの選択を迫られることになる。

このような事態に対処して、性能規定の導入が支持されるようになってきた。安全性や衛生性に配慮することを唱った訓示規定も立派な性能規定である。現在支持されつつある性能規定は、性能を自然科学的手法で計測する方法を用意して、裁量の範囲をせばめようとする方法である。しかし、建築基準法で規定しようとする性能の多くのものは、必ずしも、自然科学的な計測方法に馴染むことができるとはいえない。その結果、建築基準法は、その規定の中に次第に性能規定を多く取り入れる方向にあるとしても、依然、多くの規定は仕様規定として残り、具体的な法律施行にあたっては救済規定の活用が必要となる。

建築基準法における救済規定の中には救済権限を法律に基づき、特定行政庁や建築主事に委任しているものもある。しかし、救済権限を特定行政庁や建築主事に委任する範囲を拡大すれば、実質上、裁量の幅が拡大して、均質な建築基準法の施行の妨げになると考えられている。建築基準法第38条による第2章関連の救済は、建設大臣が直接認可を行うという手続きにより、救済の統一的な施行を確保している。しかし、建築基準法第38条の認可が建設大臣の直接の認可手続であることは、経済的にも、技術的にも、その利用対象者の範囲を実質的に制限することにもなっている。なぜならば、建築基準法第38条の活用にあたって、活用しようとする者は、その適用しようとする技術が、「法律の予想しないもの」であることを論証し、しかる後、その技術内容が、「法律の規定によるものと同等以上の効力がある」ことを挙証する義務を負うからである。このいずれの内容とも、実は、多くの自由裁量性を内蔵しているため、具体的な運用にあたっては、同規定を活用しようとする者と、行政担当者の間における長期にわたる協議を経て、救済規定の適用の可否と手続方法が決定されるのである。「予想しない技術」であることが認められた後も、法律で規定している効力が必ずしも具体的に示されているわけではないから、効力の計測方法の開発が必要とされるような場合には、認可の見通しは立ちにくいことさえある。

5. 法規改正主体と施行主体とが異なる米加の2元構造

米国とカナダとでは、標準建築法規を作成する主体が、米国では民間の非営利団体であるのに対し、カナダでは中央政府の組織（NRCC）の責任の下で作成されるという違いがある。また、標準建築法規の作成主体の機能として、米国の民間非営利団体の場合は、専ら標準法規の作成上必要な調査、委員会、文書作成等のソフト業務のみを行っているのに対し、カナダの場合は、技術的な実験研究、技術開発などハードな調査研究・技術開発業務まで行っている。米国の場合、これらのハードな業務はそれぞれ政府、民間の関係機関・組織で行われている。

そのため、カナダの場合、標準建築法規の技術内容を整備する場合、ほとんどすべてが政府のイニシアティブの下に実施することができる。これまでの歴史をふり返ってみても、セントローレンススパーンズ^{註7)}に象徴されるように、政府の市街地火災・建築火災に対する専ら技術的な問題意識を尊重して、主体的に実験研究に取り組み、その成果をカナダの標準建築法規 NBCC に反映してきた。カナダ政府が、技術的な研究成果を標準建築法規に取り入れる場合の基本的な姿勢は、最近の技術を建築法規に反映しようとする進取の姿勢である。もちろん、試験研究の成果が標準建築法規としてまとめられる過程では、カナダ国立技術院（BRCC）内に設けられた建築法規作成連合委員会（ACNBCC）と、その下部組織である専門委員会、作業委員会の構成委員である産学官からの委員の審議を経た後、法律原案は国内の学識経験者に送付され、意見を求め、必要な修正を経て成文化される。そのため、成文化されたものは、実践に耐えられる現実性を具備するものに練られたものということができる。内容的には、積極的に先進技術を取り入れようとする姿勢が、法律作成過程に貫かれている。標準建築法規の作成上、このような姿勢をとらせている最大の理由は、やはり、遅れた内容のものであれば、その法規は採択されないという基本的な環境下におかれているからである。

一方、米国の場合は、標準建築法規の作成団体自体には、直接技術開発や実験研究を行う組織が具備されていないため、カナダの BRCC のような対応はできない。しかし、標準建築法規作成団体の中に、法規の採択や施行に関し、その実態を調査し、標準建築法規の改正に必要な情報蒐集する組織が設けられている。法規作成団体自身も、そこで作成された標準建築法規が広く利用されるようにするため、既作成の標準法規内容を積極的に改善するための努力に大きなエネルギーを注いでいる。また、標準建築法規を採択した地方公共団体や、その法規の影響を受ける建築産業界は、それぞれ、その行政上の必要性や、産業としてのシェアと利潤を拡大するために、必要な標準建築法規の改正を、法規作成団体に提案することになる。もちろん、一般消費者や学識経験者が、その学識や経験に基づいて、標準建築法規の改正を提案する場合もある。法規作成団体は、自らの調査や外部からの要請で標準建築法規の改正が必要であると認めることになった事項の中で、その内容を実験研究によって詰めなければならないとされるものについては、政府又は民間の関係機関に対し、研究を要請することになる。実験研究の内容のうち、専ら民間の利害に関するもので、業界団体に原案の作成を依頼できるものもあるが、公共的観点から行わなければならないものについては、政府の試験研究機関に依頼したり、政府からの試験研究費を

受けて、政府または民間の試験研究機関において実施することになる。

以上のように、米国とカナダとの標準建築法規の作成の方法については、組織的にも、作成技術的にも相違している。しかし、いずれの国の場合も、標準建築法規の作成、改正、維持管理を支えている考え方は、常に標準建築法規が、社会・経済活動に対して的確に対応できる状態にしておかなければならないと考えられていることである。

米国やカナダの標準建築法規の中にも、多数の救済規定がある。しかし、これらの救済規定は、わが国において、新材料や新工法の技術を行使しようとしても、建築法規の改訂作業が遅れ、技術開発結果を行使しようとする要請に応えることができないために使われている救済規定とは、その運用の基本的考え方が相違している。米国やカナダでは、標準建築法規の改正の手続が明定されており、誰でもが行うことができることによって、法律上必要とされる新技術の導入は、標準建築法規の改正エネルギーとして吸収されることになる。

米国やカナダの建築法規では、また、複数の選択肢となり得る技術については、標準建築法規上、極力性能基準によってその技術内容を規定し、その性能基準の計測・格付けする試験格付け方法を定めるようにしている。しかも、その試験格付け方法については、科学的に規定しているから、だれが実施してもよいことが原則となっている。工場生産のように大量に生産される建築材料のような場合には、試験格付けを証明する文書に代えて、米国の場合には CABO^(註8) による NES^(註9) 表示が、カナダの場合には指定試験研究機関の表示が行われている。そのため、標準建築法規で示された性能基準をめぐって、多様な建築産業分野が、経済的合理性を追求するための技術開発競争を行うことになる。標準建築法規を作成する過程には、その法規の内容の是非について、それを行政上の責任として問題にするような視点は全く入り込む余地がない。

米国でもカナダでも、各建築法規作成に関与する委員について、その個人的な偏向を排除するため、委員の任期を原則1期3年とし、再任は2期を限度とするようにしている。また、産・官・学の意見が十分反映されるように委員選考や原案に対する意見陳述、モニター等の制度が整備されている。しかし、政治・行政権限が特別大きな影響を与えることはできない。建築法規の作成に当たって、社会全体に存在する多種多様な技術、利害、意見が公平に反映されることに法規の重点が置かれている。その意味ではボトムアップの民主的手法といえる。

これらの標準建築法規が、行政法規としての地位を得るためには、地方公共団体の議会において、行政法規として採択（議決）される必要がある。米国やカナダの州

や市町村でこれらの標準建築法規を採択する場合、標準法規の一部を追加したり、削除したりすることが行われる場合もあるといわれているが、ほとんどの場合は、標準建築法規をそのまま受け入れることになる。それは、標準建築法規を採択する地方公共団体には、標準建築法規作成団体以上に法規に関する専門性がないためである。標準建築法規の一部の追加や削除をする場合は、地域の建築材料の活用促進等の地方的な理由の明確な場合に限られるといわれている。

このように米国とカナダの建築法規は標準建築法規を作成したり、技術開発の成果を法規に反映したりすることと、完成された標準建築法規を行政法規として採択することが完全に分化していて、その独立性が十分尊重されているのである。

6. 日本の建築法規と執行体制の構造（結論）

日本で建築法規制定の取り組みが建築災害を契機として開始される例が最も多い。建築災害の発生原因は、必ず当該建築物の建築的内容と関係している。しかし、そのことは必ずしも建築法規の欠陥であるとは限らない。建築法規の有無にかかわらず、建築生産に携わる者は安全な建築物を建てる義務がある。しかし、日本では国の制定した建築法規が「一切の建築災害を防止できるような完璧性」を持っていることを期待する社会的風土があるため、建築災害に対して建築行政の道義的責任が常に追求される。法規上に定めがない内容に起因する事故に対してはもちろん、法規を満足する内容で発生した事故に対しても、「建築法規の不備」が指摘され、「行政の怠慢」と指弾されてきた。建築災害が発生した場合、その対策は「建築法規の改正」と行政通達による執行体制の強化は不可欠の対応であるという社会的土壌が形成されてしまっている。建築法規の改正作業当局が、当該事故の再発防止の措置を採ったという具体的対応をしようとすればするほど、建築法規の内容は具体的建築物を前提とした詳細な技術規定に改正することにならざるを得ない。

日本の建築法規が「建築設計内容まで拘束するもの」とであると批判されるようになった理由もこのような社会的背景があるからである。

建設省はもとより、建築基準法に基づき、国の機関として建築行政を担当する特定行政庁および建築主事は、建築行政に対する行政責任に対して極めて敏感である。建築行政が常に完璧であって欲しいという社会的期待が、行政担当者の自負や誇りになっている反面、法律施行での欠陥に対する責任感は過剰になっている。そのため、自由な建築を拘束しても、既存の建築法規が前提としている建築内容に設計を変更させたり、新技術・新材料の使用を許容しない保守的対応を選択することにな

る。建築行政当局には、経済性や技術革新に対して積極的に対応しなければならないという動機付けはほとんど存在しない。代わって、法律に照らして欠陥を生じさせないという無謬性を重視することにより、「法律の消極的な番人」としての無責任な体質が膨んでいる。そのため、略々同水準の文明世界で通常使われている建築技術や建築材料までが、日本国内では「法令の予想せぬ特殊な材料・工法」として、原則的に使用禁止になっている。

日本の建築法規は、明治の啓蒙主義を背景に欧米の建築法規から学んだもので、建築活動に対して指導的役割を担ってきた。戦後の建築基準法も戦災復興、防災都市建設をめざして常に社会に対して指導啓蒙的役割を果たそうとしてきた。上意下達の中央集権的啓蒙主義が日本の建築行政と建築法規との土壌でもある。

現在、国際化と国民経済の成長を背景に建築生産環境が大きく変化しているうえに、地方の時代といわれるように、地方ごとの特殊性に応じた行政対応が求められるようになってきている。しかし、現実の建築法規と行政体制は旧態依然の状態にある。その矛盾が現在の「国内法規が貿易障壁」とされる国際的問題なのである。

一方、米国およびカナダの建築法規は、基本的に中央政府が指導する構造を全く持っておらず、社会的・経済的ニーズに迅速に対応できる構造になっている。日本と米国、カナダの建築法規で取り扱っている技術内容の差異も問題がないわけではないが、現実の問題は、技術内容の差異を調整したり、修正したりする必要がある社会的に生じた場合、それに積極的に対応できる米国やカナダの体制に対し、日本は保守的・硬直的で、消極的な対応しかできないことにある。

MOSS 協議、スーパー 301 対応協議、日米構造協議などをとおして、米国のいらだちが伝えられているが、政府事務レベル協議での対応を見るかぎり、日本側のいう「貿易をめぐる不公正は正の技術的問題」として解決できる問題ではない。これは、国際的な問題である以上に、日本の国民が建築自由と、建築行政の民主化、分権化というレベルで国内問題として取り組むべき課題である。そのことによって、建築に関する技術革新の成果を、国民に還元することができるのである。

注

- 1) MOSS 協議：Market Oriented Sector Specific の略語で、日米間の貿易についての分野別協議のこと
- 2) 日加住宅会議：日本（建設省）とカナダ（通産省）との政府レベルでの 2 国間の住宅情報交流会議で、毎年 1 回その都度テーマを決めて会議を行うもの。MOSS 会議の

開催された 1960 年は、日加住宅会議でも、日加の建築法規の相違が問題にされた

- 3) NBC：National Building Code
UBC：Uniform Building Code
SBC：Standard Building Code
- 4) NBCC：National Building Code of Canada
- 5) BRCC：Building Research Council of Canada
- 6) BOCA：Building Officials and Code Administration
ICBO：International Conference of Building Officials
SBCCI：Southern Building Code Congress International
- 7) セントローレンスバーンズ（St. Lawrence Burns）カナダ政府が英国政府の協力を得て、洪水廃材で実物火災実験を行った。この成果がその後の北米での防火関連法規に大きな影響を与えることになった。
- 8) CABO：Council of American Building Officials で、米国の 3 大標準建築法規制定団体によって構成されている法規等の調整機構
- 9) NES：National Evaluation Service 建築法規に関連する建築諸性能評価制度

参考文献

- 1) 拙著：アメリカにおける防火地域制、—その導入と廃止の経緯—、「土地住宅問題」誌 150 号
- 2) 拙著：米国とカナダの建築法規と木造建築上・下、「土地住宅問題」誌 146 号、1475
- 3) 玉置豊次郎：大阪建設史夜話、大阪都市協会 1980
- 4) 石田頼房、池田孝之：建築線制度に関する研究、東京都立大学都市研究センター、1974
- 5) 三ヶ月章：「日本人と法」、NHK 市民大学、1984
- 6) 建築基準法
- 7) NBCC、1985
- 8) UBC、1985
- 9) G.W. Shorter, J.H. McGuire, N.B. Hutcheon, R.F. Legget：The St. Lawrens Burn, Quartery of NEPA、1960
- 10) 拙著（共著）：「建築法規通論」、オーム社、1974

関連学会論文集掲載論文集

論文集 掲載号

- 1) 米加における建築法規の変容分析（その 1 米合衆国）、CABO の役割を中心として 395 号 64 年 1 月
- 2) 日本、米国、カナダ三国の建築法規の比較研究、建築法規の構成と法規の構造の相違について 403 号 1989 年 11 月
- 3) 日本、米国、カナダの建築法規の比較研究、枠組壁工法の技術規定をめぐって 406 号 1989 年 12 月
- 4) 日、米、加の建築法規の比較研究、建築法規の運用をめぐって 410 号 1990 年 4 月
- 5) 日本、米国、カナダの建築法規の比較研究、スーパー 301 をめぐる国内法規の問題 410 号 1990 年 4 月

（1989 年 5 月 31 日原稿受理、1990 年 5 月 28 日採用決定）