建築確認制度に関する考察 —建築違反の側面から—

正会員 岡村 勝 司*

序

高度経済成長期における活発な住宅建設活動は、戦後の住宅不足の量的解決をもたらすと同時に、多くの建築違反の発生をももたらした^{注1)}。昭和45年、「守りうる法律」「守らせる執行体勢」づくりを目標とした建築基準法の見直しがなされ、昭和46年1月に施行された。

この「改正法」が施行されて10年以上経た現在、法改正後、建築違反への対応がどのように変化したのか、本論では市街地の居住環境整備の視点から、建築基準法の集団規定を中心に^{注2)}建築確認制度ならびに執行体制と建築違反との関連等について考察を加える。

第1章 建築確認制度と市街地形成

現在の市街地は種々の建築行為により形成されてきた。それらの行為に係わる諸手法は次の二つに区分される。その一つは土地地区画整理事業・市街地再開発事業・新住宅市街地開発事業等のごとく面的広がりの中で市街地を整備する手法であり、他の一つは建築基準法に基づく建築確認のごとく個々の建築物の建築行為を対象とするものである。表—1.1は東京都23区を例に、面的な整備手法が市街地に占める割合をみたものである。昭和50年DID面積に占めるその割合は約3割であり、残る7割が建築基準法の建築確認に基づいて形成されたことがわかる^{注3)}。面的整備事業の大半を占める土地地区画整

表—1.1 市街地整備手法別施行面積（東京都区部）

昭和50年 DID 面積	57 690 (ha) (100.0)
耕地整理	9 580 (16.6)
戦災復興土地地区画整理	1 404 (2.4)
旧法土地地区画整理（換地処分公告のもの）	5 309 (9.2)
新法土地地区画整理（換地処分公告のもの）	957 (1.7)
〔以上基盤整備施行面積小計〕	17 250 (29.9)
市街地再開発、市街地改造	3 (0.0)
防災建築街区	12 (0.0)
特定街区	45 (0.1)
住宅地区改良	142 (0.2)
一団地の住宅施設	409 (0.7)
一団地の官公庁施設	101 (0.2)
流通業務団地	76 (0.1)
〔以上基盤・上物一体整備施行面積小計〕	788 (1.4)
合 計	18 038 (31.3)

() 内は DID 面積を 100 とした割合

東京都「都市計画概要」1673, 1976 ; 「東京都23区における都市再開発の現況」日本建築学会関東支部, 1975より集計

理事業の場合でも、建物は建築基準法の建築確認制度に基づいて建設されるのである。

このような、個々の建築行為の集積によって形成されている市街地の現状では、市街地形成に係わる最も基本的な制度として建築確認制度を位置付けることができよう。

昭和45年の建築基準法改正以前、違反建築が摘発されず相当数が放置されるまゝの状況が指摘されていた^{注4)}のであるが、「建築違反が放置されたり、虚偽の申請が確認されたりする状態は、土地利用規制そのものが根底から危機にひんする」^{注5)}ばかりでなく、望ましい良好な市街地が形成されないことは明らかであろう。

第2章 建築違反と昭和45年建築基準法改正

戦後わが国の社会経済構造の変化に伴う大都市への人口流入によって、市街地は拡大し、市街地周辺部へのスプロール現象は急速に進行したのであった。そして、大都市周辺部の緑地地域、空地地区等、建築規制の厳しい地域での建築違反が顕著になり、この違反に対する建築規制のあり方ならびに建築基準法の施行に係わる種々の問題が居住者サイド、行政サイド双方で緊急の課題として取りあげられるようになったのである。すなわちこの建築違反をめぐる動きについて、その主要なものをまとめたのが表—2.1である。

居住者サイドで違反建築が問題とされるようになったのは、昭和30年代後半から40年代にかけてである。こ

表—2.1 建築違反をめぐる動向

37年10月	建築規則に関する行政監察（行政管理局）
38年3月	建設行政の改善強化についての通ちょう指示
38年10月	「違反建築をなくそう運動」発足（茨城県建築士会）
39年9月	臨時行政調査会「行政改革に関する調査結果」を内閣総理大臣に答申
40年9月	建設大臣の付属機関として建築審議会設立
42年7月	「違法建築被害者の会」発足（会長有泉 享）
42年10月	既往勧告事項の推進に関する行政監察結果にもとづく勧告（行政管理局）
42年11月	違反建築についての特命査察（建設省）
42年11月	違反建築物対策の強化推進についての依命通達
42年12月	建築審議会「建築関係法制を整備するための方策等に関する第一次答申」を建設大臣に答申
43年11月	建築基準法改正の基本方針（案）（建設省住宅局）
45年6月	建築基準法改正

* 信州大学 助教授・工博

(昭和58年5月24日原稿受理日, 討論期限昭和59年1月末日)

の時期は、一方では公害問題に対する生活防衛の意識が大きく向上した時でもあり、居住環境形成上、建築違反が大きな問題として認識されるようになってきたと理解できよう。その代表的な例が「違反建築をなくそう運動」そして「違反建築被害者の会」の発足である。

「違反建築をなくそう運動」は、昭和38年10月より、茨城県建築士会が自主的に展開してきた運動であり、遵法精神の忘失、粗悪工事の看過、防災観念の低下等により、不良建築が増加し居住環境形成上良識ある建築士として黙視し得ない実態であるとの認識に基づき会報での呼びかけ、ポスター等の配布、ラジオ、新聞等での報道建築現場の指導パトロール等がなされたのである。

「違反建築被害者の会」は、昭和42年6月に発足し、8月に第一回大会を開催し、関係官公庁の責任者を招いて当局の所信を問い、8月23日違反建築対策について公開質問状を建設大臣、東京都知事あてに送付し、違反建築に対する世の関心を高めたのであった¹¹⁶⁾。一方、行政サイドの違反建築への対応は以下のごとくであった。

昭和37年10月の「建築規制に関する行政監察」に基づき、昭和38年3月、建築基準法の施行上支障のないよう建築主事、及び補助職員の整備等、建築行政の改善強化について指示がなされた。そして、昭和39年9月、臨時行政調査会は2年余にわたる調査審議の後行政改革に関する意見を内閣総理大臣に答申し、特に建築行政に係わる問題点として、確認・許可の執行体制の面で、全国的に建築主事の配置数が不足し、規制内容を厳重に見ることは不可能である点を示し、建築基準法の基準化しうる項はなるべく基準化を図った上で、建築行政の立場から厳重に審査を行いうる執行体制を確立すべきであるとした。さらに建築主事の行う建築確認および検査に関し、建築規制行政の運営が弱体であるため建築確認および検査の状況は低調である。しかしながら建築物の設計、施工管理を業としている建築士の資質は向上しているゆえに、建築士に対する指導・監督体制が確立すれば、建築物の単体規定に関する確認および検査業務については、その一部を建築士に権限を委議することが可能である点を示唆したのである。その後、昭和42年10月行政管理庁は、37年に行った建築規制に関する行政監察の既往勧告事項推進のための勧告を再度行ったのである。そのような勧告を受けて昭和40年9月、建設大臣の付属機関として建築審議会が設立され、違反建築物対策の推進強化が、重要な審議事項の一つとされた。そして昭和42年11月に、建設行政に関する特命査察（違反建築についての特命査察）を東京都（練馬区、府中市）、大阪府（豊中市、池田市、東大阪市、寝屋川市）において実施すると共に、時期を同じくして、違反建築物対策の強化推進について、特定行政庁ならびに各業界代表団体あてに通告がなされたのである。

以上の勧告、通達の中から違反建築に対する具体的対策として、①建築主事の増員等行政組織の拡充、②消防組織との連携等執行体制の強化、③基準の明確化、④市町村等への権限委譲等の法体系の整備、⑤建築士、建設業者等に対する規制監督体制の整備・強化、⑥敷地登録制度の創設等が示唆されたのであった。

昭和42年12月13日、以上建築違反をめぐる種々の論議の後、建設審議会は建設大臣に対し「建築関係法制を整備するための方策等に関する第一次答申」を示し、それを受けて、翌年11月18日「建築基準法改正の基本方針（案）」がまとめられ、それに基づく法案は昭和45年5月、第63国会で可決、成立し、6月に公布されたのである。

法改正に際し、最重点の一つとされた違反建築に対する執行体制の整備ならびに違反是正措置の強化に係わるものとして、建築監視員制度の創設と人口25万以上の市町村への執行事務の委譲があげられよう¹¹⁷⁾。

改正法が公布、施行されすでに10年以上経過した現在、建築違反への対応がどのように変化したのか、その実態について具体的にみることにする。

第3章 違法建築行為の実態

違法建築行為には、手続規定等の形式的要件に違反する「手続違反」と実体規定等の実質的要件に違反する「実体違反」とが存在する。

実体違反に係わる違法行為はさらに次のように分類できる。

- ① 確認された書類と相違する建築行為をなすもの。
- ② 建築確認申請を要しない10㎡以下の増築等をなすことによって違法化するもの。
- ③ 利用敷地の規模、形状が変化することにより違法化するもの。

である。

手続違反と実体違反の①は、建築基準法の要件に、当初から合致していないものである。しかしながら実体違反の②、③は、当初、建築基準法に合致していたものが時間の経過の中で違法化するものである。本論では主として前者に着目し考察する。

建築確認申請に係る建築物等は、①建築基準法第6条第一項1号～3号の特殊建築物及び大規模建築物、②第6条第1項4号の一般の建築物、③建築設備、工作物の

表—3.1 建築確認申請・件数内容別割合（％）

	昭和45年	50年	55年
特殊建築物等	17.5 %	18.9	23.5
一般の建築物	81.0	79.5	73.4
建築設備	0.7	0.5	1.2
工作物	0.8	1.1	1.9

「建築基準法施行関係統計報告集計結果表」より作成

3つに大きく区分できる。そして、建築確認申請に占める割合は表—3.1に見るように、一般の建築物が7割～8割を占めており、その大半が一般の住宅建築であると言われる。このことは、人口数、世帯数の増加の著しい地域程、建築確認申請が多いことを意味していると同時に、建築確認に伴う多様な建築違反内容をそこに見ることができると考えられる。

全国の人口増加数に対する東京圏（50 km 圏）の増加数の割合を国勢調査でみると、昭和30年から35年にかけて59.5%，35年から40年にかけて64.7%，44年から45年にかけて56.1%と、いずれの時期も半数以上を占めている。そこで以下の東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、東京圏について見ることにする。

昭和40年から50年にかけての違反建築物、是正建築物の変化は表—3.2である。違反件数の割合は約5%であり、全国平均より高い値となっている。違反割合を年度別にみた場合、昭和48年に落ち込みを見せている。この年は法改正に伴う用途地域の指定替えもほぼ完了し、改正法が実働を始めた年であり、違反建築行為に対

表—3.2 建築違反、是正割合の推移（東京圏）

	(1) 建築 確認件数	(2) 違反 建築物件数	(3) 是 正 建築物件数	(4) 違反割合 (2)/(1)×100	(5) 是正割合 (3)/(2)×100
昭和40年	144 923	1 976	663	1.4 (3.3)	33.6 (52.1)
42年	237 220	10 120	2 675	4.3 (4.3)	22.1 (48.3)
44年	366 879	17 525	6 211	4.8 (4.0)	35.4 (51.4)
46年	300 121	16 556	8 131	5.5 (4.5)	49.1 (59.9)
48年	324 429	11 142	5 188	3.4 (2.9)	49.6 (56.7)
50年	272 226	11 682	5 558	4.3 (4.9)	47.6 (57.4)
41～45年	1 441 (千件)	59 (千件)	20 (千件)	4.0 (4.1)	34.0 (51.5)
46～50年	1 494	77	36	5.2 (3.6)	46.2 (58.0)
51～55年	1 263	51	24	3.6 (2.5)	46.7 (60.1)

() 内は全国平均
「建築基準法施行関係統計報告集計結果表」より作成

表—3.3 建築違反項目別割合（東京圏）

	昭和41～45年	46～50年	51～55年
無 確 認	43.5 (48.7) %	37.7 (40.1) %	36.2 (40.3) %
防 火 関 係	4.1 (6.1)	3.9 (5.2)	4.4 (7.2)
道 路 関 係	10.2 (9.5)	8.5 (6.4)	8.0 (7.5)
用途地域関係	— (2.0)	0.7 (1.8)	2.2 (2.7)
建 蔽 率 関 係	— (12.4)	15.4 (9.9)	25.9 (16.5)
高さ制限関係	— (—)	14.0 (4.8)	13.2 (8.8)
そ の 他	29.1 (21.3)	19.8 (31.8)	10.1 (17.0)
合 計	100.0 (100.0)	100.0 (100.0)	100.0 (100.0)

() 内は全国平均
同 上

表—3.4 建築違反項目別是正割合（東京圏）

	昭和41～45年	46～50年	51～55年
無 確 認	21.2 (53.5) %	41.1 (56.2) %	49.0 (62.5) %
防 火 関 係	20.9 (40.4)	45.0 (46.4)	40.0 (45.4)
道 路 関 係	22.6 (34.0)	35.0 (43.1)	38.2 (45.0)
用途地域関係	— (31.7)	57.6 (38.9)	16.6 (36.8)
建 蔽 率 関 係	— (30.8)	34.9 (35.6)	40.2 (45.2)
高さ制限関係	— (—)	38.9 (42.3)	52.5 (53.2)
そ の 他	26.5 (47.1)	52.8 (58.8)	55.5 (74.3)
合 計	23.1 (46.2)	42.2 (43.5)	47.7 (57.6)

() 内は全国平均
同 上

する効果が推察されるのである。

一方、違反建築物の是正割合は、4—5割であり、全国平均が5—6割であるのに対し低い値となっている。このように、東京を中心とする都市圏は、全国レベルより建築違反の割合が高い反面是正されにくく、半数以上が是正されずに残される実態となっていることがわかる。

この実態をさらに詳細に項目別違反割合、是正割合をみたものが表—3.3、表—3.4である。表—3.3についてみると違反内訳の約4割が手続違反（無確認建築）であり、残りの6割が実体違反である。この実体違反の中で高い割合を示すものから順に、①建蔽率関係違反、②斜線制限・高さ制限関係違反、③道路関係違反があげられる。これらの違反は、全国平均の違反割合と比較して高い割合となっている。

この実体違反の項目別は是正割合をみたものが表—3.4であり、上記の違反割合の高い項目は、いずれも是正割合が相対的に低く、是正されにくい項目であることがわかる。この三つの違反項目の中で建蔽率関係違反、斜線制限・高さ関係違反の二つは、建築物の敷地規模と形状に直接関連するものである。

住宅統計調査等にもみる敷地規模の変化は、一般に大都市の人口数、世帯数増加の著しい地区程零細化の傾向が著しい。このことは、上記の違反項目の割合が東京圏において全国レベルより高く示される大きな要因となっていると考えられる。そこで、東京圏の政令指定都市の内、建築確認件数、建築違反件数が特に大きい横浜市を例に、敷地規模と違反建築との関連をみよう。

表—3.5は、建蔽率関係違反、斜線制限違反の事例について、敷地の規模別分布をみたものである。両者共に同様の分布傾向を示しており、50～100 m²の区分に最も多く違反件数が集中し、そして150 m²まで違反事例の7割が存在している。

建築活動のフローに伴う敷地規模は年と共に小規模化していることが住宅統計調査、建築動態統計等で示され

表—3.5 建蔽率関係、高さ制限関係違反の敷地規模別分布割合（%）

	建 蔽 率 関 係	高 さ 制 限 関 係
0～ m ²	5.2	2.7
50～	35.1	34.1
100～	27.3	30.1
150～	19.5	21.9
200～	11.7	6.8
300～	1.3	2.7
500～1000	0	1.4
合 計	100.0 (75 件)	100.0 (73 件)

横浜市「違反審議表」（昭和53年度）より作成

ており、そのような趨勢の中で、これらの違反はさらに増加する要件が与えられていると考えられるのであるが、それではこのような違反の是正はどのようになされているのであろうか、次にみることにする。

第4章 建築違反の是正

「手続違反」は、申請に際し申請書類が不備であったり、法定通りの手続きをおこなった違反であり、これらは法定通り手続きを行えば良いのであって、書類上の処理で済むのである。しかしながら、「実体違反」は、建築物に係わる是正が必要となる。そこで、違反割合が高く是正されにくい建蔽率関係違反、高さ制限関係違反についてさらにみることにする。

いずれの違反の場合でも、是正の方法として考えられるのは、(イ)建築物の修正による是正、(ロ)敷地の修正による是正、(ハ)建築物と敷地の両者の修正による是正の3通りの方法がある¹¹⁸。

表—4.1 は、是正が完了したものについて、是正方法別に集計したものである。

建蔽率関係違反についてみると、建築物の修正による是正が69%、敷地の修正による是正が25%、両者の修正による是正が6%の割合となっている。一方、高さ制限関係違反については、建築物の修正による是正が92%、残り8%が敷地の修正により是正されており、建築物と敷地両者の修正による是正はない。いずれの場合も、多くは建築物の修正により是正を完了しているのであり、建築物と敷地の両者を修正するのはごくまれであることがわかる。建築物の修正方法として考えられるものをあげれば、建蔽率関係違反に関しては、①全部除却、②一部除却、であり、高さ制限関係違反に関しては、①建物の一部除却、②屋根形状の修正、③底の除却、である。敷地の修正は、建蔽率制限、高さ制限する上で、敷地境界をずらし、敷地面積を増加させる方向へ修正することが必要であり、その際、①借用、②購入、③交換分合による境界の変更、の三つの方法が考えられる。しかしながら敷地の修正は、一人建設者側のみでなしうるものでなく、隣接する関連地権者との調整が必要となる関係から、その割合は低くなると考えられる。

以上の敷地と建物の修正方法の割合をみたものが表—4.2、4.3であり、敷地の修正は、主として敷地の借用によっていることがわかる¹¹⁹。

建築物の修正は、建蔽率関係違反と斜線制限関係違反とで方法が相違し、表—4.3に示すような内容となる。建蔽率関係違反は主として建物の一部を除却することで是正している。高さ制限関係違反に係る建築物の修正方法は、その割合の多いものから、屋根形状の修正、底除却、建物の一部除却の順となっている。わが国の建築行為が木造を中心になされていることと関連し、屋根形状の変更、底の除却等、現場で比較的容易になし得ることを示

している。そしてこれらの修正は、工事の工程が早い程、すなわち、外壁が出来た段階より基礎工事の段階の方がより修正は容易である。このように、建蔽率関係違反、斜線制限関係違反のいずれの場合でも、違反の発見が早い程是正の指導はし易く、当然是正も容易である。それでは違反の発見は実際どのようになされているのであろうか。

違反発見は大きく、①居住者側からの陳状と②行政側からの摘発とに区分できる。そして、それぞれどの程度の割合であるのかをみたものが表—4.4である。

陳情による発見が67%、摘発によるものが29%でほぼ2:1の割合となっている。陳情は近隣とその他とがほぼ半々であるが、その他の中には後々のトラブルを

表—4.1 建築違反の是正方法割合(%)

	建蔽率関係違反	高さ制限関係違反
建築物の修正	69	92
敷地の修正	25	8
建築物・敷地両者の修正	6	—
合 計	100 (16件)	100 (26件)

横浜市「違反審議票」(昭和53年度)より集計。

表—4.2 違反是正に係わる敷地の修正方法の割合(%)

	建蔽率関係違反	高さ制限関係違反
隣地を借用	80	100
隣地を購入	20	—
交換分合による境界変更	—	—
合 計	100 (5件)	100 (2件)

同上

表—4.3 違反是正に係わる建築物の修正方法の割合(%)

	全部除却	一部除却	その他	合 計
建蔽率関係の違反是正	—	92	8	100 (12件)
	建物一部除却	屋根形状の修正	底の除却	合 計
高さ制限関係の違反是正	25	42	33	100 (24件)

同上

表—4.4 違反の発見方法別割合

陳 情	近 隣 者	32 (91)	67 (189)
	そ の 他	35 (98)	
摘 発	確 認 業 務 担 当 者	21 (61)	29 (83)
	他 の 吏 員 に よ る 通 報	8 (22)	
不 明		4 (12)	
合 計		100 (284)	

() 内は件数。

横浜市「違反建築物調査報告書」(昭和53年度)より集計。

表—4.5 陳情の方法別割合 (%)

	近 隣 者	そ の 他	合 計
電 話	72 (65)	73 (71)	72 (136)
手 紙	14 (13)	1 (1)	7 (14)
来 庁	14 (13)	13 (13)	14 (26)
そ の 他	—	13 (13)	7 (13)
合 計	100 (91)	100 (98)	100 (189)

() 内は件数

横浜市「違反建築物調査報告書」(昭和53年度)より集計

避けるため、匿名で通報する者がかなりあると推察される故、陳情に占める近隣からの通報の割合は表に示される以上に大きいと考えられ、違反発見に対し、近隣からの通報が大きな比重を占めていることがわかる。

通報の手段としては、電話連絡、手紙等の文書連絡、直接役所へ出向し連絡、その他パトロール中の吏員への口頭連絡等が存在するのであり、それぞれの割合は表—4.5に示す通りである。電話による通報が72%, 来庁連絡が14%であり、電話による通報が圧倒的に高い割合となっている。

このように違反発見に際し、建築確認業務担当者による発見の割合は約2割であり、報告書でみる限り、監視員のパトロールによる摘発は多くない。先に述べた法改正の大きな目的である「守り得る法律と守らせ得る執行体制」の一環として創設された建築監視員制度が充分機能しているように思えない。法改正の理念と、法執行上の行政体制との間に大きな隔りがあるように思われる。

第5章 建築確認執行体制

表—5.1は、建築確認行政に従事する職員数と建築確認件数との関係をみたものである。昭和40年から50年にかけて、建築主事、一般職員、建築監視員を含めた職員数はほぼ倍となっている。一方、建築確認件数も同様にほぼ倍に増加しており、職員一人当たりの事務量は昭和40年、50年と変化していない。また一人当たりの事務量は全国、東京圏、横浜市において大きな相違は見られない。しかしながら、建築主事一人当たり事務量は昭和40年の982件から、昭和50年の1268件へと3割程増大

表—5.1 建築確認行政に従事する職員数と事務量

	全 国		東京圏	横浜市
	昭和40年	昭和50年	昭和50年	昭和50年
(1) 確 認 申 請 件 数	693 287	1 404 859	139 820	29 717
(2) 確 認 件 数	658 693	1 356 448	135 360	25 933
(3) 建 築 主 事	706	1 108	109	19
(4) 一 般 職 員	2 226	4 619	419	119
(5) 建 築 監 視 員	—	690	50	2
(6) 専 任	—	134	12	0
(7) 主 事 兼 任	—	455	38	2
(8) 職員数合計(3)+(4)+(5)-(7)	2 932	5 962	540	138
< 事 務 量 >				
(9) 職員一人当たり(1)/(8)	237	236	258	215
(10) 建築主事一人当たり(1)/(3)	982	1 268	1 283	1 564
(11) 建築監視員一人当たり(2)/(5)	—	1 966	2 796	12 967
(12) 専任監視員一人当たり(2)/(6)	—	10 123	11 652	—

「建築基準法施行関係統計報告集計結果表」(昭和40年、50年)より集計

しており、全国、東京圏、横浜市の順に事務量が增大していることがわかる。建築監視員一人当たりの監視量は全国で年間1 966件である。年間の日曜日、祝祭日さらに有給休暇が20日程度あるとして、それらを差し引いた実働日数は年間約280日である。この実働日数1人当たりの監視量は7件になる。建築確認された建築物が竣工し検査済証が発行されるまでの間、公的資金融資付建物を例にとれば最低3回の現場検査が必要であり、それと同様に他の建築物も監視するとした場合、1日当たり少なくとも21件程度の量となろう。1日の労働時間8時間の中で考えると1件当たり23分となるが、この中には移動の時間が含まれるわけであり、かなりの処理量であることが予想される。その上、監視員総数の約2/3は建築主事を兼務しており、その条件を加味して考えた場合、さらに状況は悪化しよう。

今、専任の監視員のみについて同様に試算した場合、一人当たり年間10 123件、1日当たり109件程度となる。はたしてこれは監視可能な量であろうか。法改正でかかげた理念とかなり相違した行政実態が浮き彫りされるのである。

東京圏の場合、事務量はいずれも全国レベルを上回っており、特に監視員一人当たり監視量は全国レベルの1.4倍の量となっている。このことは、違反建築件数の半数近くが是正されずに残されること、また、建蔽率関係の違反が相対的に比重を増大させていながら、是正率が低く残されることと無縁ではないのである。

この建築違反の問題は一人行政、就中、執行体制の責任にのみ結論を帰着させるのは早計であろう。なぜなら、行政機構の大小は、行政機能に対する国民の要求が直接、間接に反映した結果と考えることができるからである。現在、法改正の際予想した水準を遙かに下回る執行能力しか持ち得ていない行政庁の機構は、すぐれて、建築基準法に対する国民的要求、あるいは信任の結果と考え得るのである。すなわち、「建築確認業務の完全実施のための機構拡充」と「交通事故による人命救済」あるいは「公的資金による低家賃住宅建設」のための機構拡充等とを比較した場合、両者に対する国民的要求の強弱は明白であろう。

このように建築違反は、現象的には建築主、設計者、建設業者が直接携わる建築行為により発生するのであるが、その発生は、行政の執行体制、さらに広くは、それらすべてに係わる民意を反映した結果と考えることができ、それらを多面的に把握することが必要となる。そこで最後に以上の観点から建築違反が発生する要因について触れ、建築規制の基本問題ならびに執行に係わる点について考察し、結びとしたい。

終章

この建築確認件数と建築行政職員とのアンバランスに

については、現行の建築基準法の法体系が机上主義を取り続ける限り、書類は合法、現場は違法という二重構造は存続するのであろうし、現在の執行能力をもつてしてはこの二重構造をなかなか防止し得ないと言えるであろう。

戦後成立した建築基準法は、戦前の市街地建築物法と大きく相違し、民間の問題に極力介入しないとする考え方をとっている。すなわち建築行政側は「地域地区は都市の将来の市街地を示し、都市計画側はその市街地を支えるだけの都市施設を整備し、建築行政側は民間建築を指導すると考えており、都市計画の力不足を民間建築をおさえることによって問題が生じないようにするのは適当でない^{注10)}」との方針をとっていたのであり、自由放任の風潮と相俟って「自分の敷地に自分の家を好きなように建てて何故悪い」とする通念が根強く存在することとなった。このような通念によれば、たとえ近隣に建築違反があったとしても、それにより直接生活障害が生じない限り看過することとなる。

さらに「明日の1000円より今日の100円」を求め利潤追求を計る建築主、建築業者、設計者にとって、法に定める最低限の水準は、最大限の目標値に転化しよう。そして、行政の執行能力をも計算し、机上合法、現場違法をおかすこともあろう。また、違法建築が法改正により追認されるような過去の例もあって、現状容認型の法改正を期持し、政治力学によるそのような法改正が実際なされたりすると、遵法精神の欠除が容認されるという悪循環が存在することとなる。

そのように作為的でないにしても、建築基準法のわかりにくさ、さらに法の周知方法が未整備である故に、法の趣旨や手続きに対する無知が存在し、無知なるが故の過誤による建築違反も存在しよう。先にみた斜線制限関係違反の是正例のごとく、隣地を借用することで是正がなされる場合、是正に利用された借地部分はまたいつの日か所有者の利用に帰るのであろう。その場合、是正された建築物は脱法化するのである。このようなケースに対して、法改正の審議において、建築監視員による受け持ち区域の工事現場の監視、巡察によりこのようなケースに対しても防止の道を開いたのであるが、監視員の事務量は、建築確認に必要な現場検査で飽和状態であり、ストックの監視まで出来にくい状況にある。この問題は建築的利用がなされている敷地を確定し、台帳の形で整備すること以外に防止する方法はないと考えられる。ただしそれには多大の時間と行政機構の拡充が必要とされるわけであり、解決すべき問題も多い。しかしこの問題は今すぐ整備することは考えられないにしても、将来当然整備することが必要であり、それへ向けての準備はなされるべきであろう。

一方、家屋の表示登記、保存登記に際し、建築確認検

表—6 建築違反に関与する建築士等の割合(%)

建築士事務所	一 級	31.2 (94)
	二 級	22.9 (69)
建築士個人	一 級	1.0 (3)
	二 級	2.0 (6)
(小 計)		57.1 (172)
工房・アトリエ等		5.0 (15)
工 務 店		4.7 (14)
大 工		2.3 (7)
建 主		4.3 (13)
そ の 他		2.3 (7)
不 明		24.3 (73)
合 計		100.0 (301)

() 内は件数

横浜市「違反建築物調査報告書」(昭和53年)より集計

査済証の添付を義務づけることとその実施は検討されて良い。そして、検査済証が現場の竣工検査の後公布されるものであれば、机上合法、現場違法の二重構造は是正される方向へ向かうはずである。

法改正の審議に際し、小規模建築物等について建築士を活用して事務を簡素化することが検討され、その結果、建築設備の定期検査を建築士等に行わせる等、建築士の権限が拡大される方向にある。しかしながら、建築違反に関与する建築士の割合は表6にみるように、建築士業務所を含め一級建築士が32%、二級建築士が25%、この両者で57%の割合を占めている。すなわち、建築違反の6割弱に建築士が関与しているのである。建築行為に関係する技術的、法制度的条件等が変化する今日状況の中で、建築士の研修の場が設けられて良いのではありませんか。運転免許証の書きかえ更新に際し、再教育の場が設けられているように、建築士登録は何年かに一度ずつ更新する場が用意されるなら、建築士が関与する建築違反の割合も減ずるであろうし、建築士が関与して何年も是正されずにある建築違反の現実が多少改善されると考えられるのである。

本論で用いた資料は建設省住宅局建築指導課、ならびに横浜市建築局指導課より閲覧の許可を頂いたものであり、閲覧に際し多くの便宜と協力を賜ったことを記し、関係各位に心から感謝の意を表したい。

注

- 1) 昭和43年住宅統計調査は住宅戸数が世帯数を上まわり住宅の量的不足の解消を告げている。一方当時の建築基準法は「食管法」と共にザル法の代表とされていた状況が、大津留温「改正建築基準法の解説」等の文献で指摘されている。
- 2) 居住環境整備と深く関る、制度ならびに手法に関する建築制限、建築物の形態に関する制限等を中心に考察する。したがって本論では個々の建物の安全性、衛生に関する単体規定については論及しない。
- 3) 横浜市の場合、面的事業施行面積の割合は25%であり(横浜市都市計画課資料より集計)、建築確認制度の市街地に占める割合は4分の3であり、東京都区部より大きい。

- 4) 当時の状況は昭和42年の「違反建築についての特命査察」(建設省)や「違反建築物対策の強化推進について(依令通達)」(建築事務次官通達)等に詳しい。
- 5) 「土地利用の総合的な規制誘導制度に関する調査研究報告書」昭和52年10月大阪市総合計画局 P.8
- 6) 「違法建築被害者の会」は昭和42年6月下旬東京都練馬区東大泉町在住の揮峻淑子氏(鶴見女子大講師、当時)の新聞投書等をきっかけに結成され、会長に有泉享氏(東京大学名誉教授)を迎えて建設省、東京都等に対し違反建築対策についての申し入れや請願、陳情を行ったり、建築審議会に意見書を提出したり活発な活動を行い、建築行政について一般の認識を高める上で大きな貢献をした。公開質問状は11項目にわたり、行政の建築違反への対応を問うたものであり、「建築行政」NO.77、1967年12月P.15—18に詳しく報じられている。
- 7) 集団規定に係わる改正点は、①人口25万以上の市の長に対して特定行政庁となることの義務付 ②人口25万以上の市町村には法第6条第項4号の範囲で法の執行が可能となる途を開く ③建築監視員制の採用等により違反是正措置の強化 ④地域の純化を計るべく用途地域を従来

の4種から8種へ細分化 ⑤容積制を全面的に適用し、用途地域別に容積率を都市計画で定める ⑥現状に対応するべく、建蔽率の合理化を計る ⑦第一種住居専用地域を除く建築物の絶対高さの制限廃止 ⑧道路位置指定基準の制定 ⑨建築確認申請図書の閲覧制度の採用 等である。

- 8) 両者の修正が同時になされることも考えられるが、どちらか一方を修正することで是正できればそれで良いわけであり、両者の修正による是正はごくまれな場合であり、今回の調査結果にもその点が示されている。
- 9) 「建築知識」1979年5月号P.37には敷地借用の典型的な例が示されている。すなわち、設計に際し、敷地と道路との高低差を捨象して図面化したため、設計段階では大屋根の瓦面は見えるはずであったものが、現場でそうでないことがわかり、設計方針に従うべく棟高を高くした。そのため斜線制限に抵触し、隣地を借用し制限をクリアしたというものである。この例は、敷地を借用することによって敷地境界を修正し是正する一つの典型的な例である。
- 10) 「環境維持と住民運動」池田禎 『都市計画』72号P.53

SYNOPSIS

UDC : 351.785 : 711.552

A STUDY ON THE REGULATION OF BUILDING CONSTRUCTION

—From the view point of not keeping to building law—

by Dr. KATSUSHI OKAMURA,
Associate Professor of Shinshu Univ.,
Member of A. I. J.

The systems of regulation concerning about individual building construction have been one of the most fundamental systems to control urbanization in Japan.

This study make it clear that the conditions and discussions about constructions not keeping to building law, before the adjustment of the building law in 1970; and also that the conditions of board treating admissions of building conotruction are not still improved yet after adjustment of law.