近代住宅遺産を継承する制度づくりの実践

―神奈川県葉山町の別荘建築の継承を対象として―

主査　津村　泰範[*1]
委員　尾谷　恒治[*2]，藤森　照信[*3]，野沢　正光[*4]，木下　壽子[*5]，吉見　千晶[*6]

「近代住宅遺産の継承を条例制定によって円滑に」

特定行政庁でない神奈川県葉山町において「その他条例」を策定するための課題を明らかにするため、神奈川県下における「その他条例」の策定状況を比較検討した。その結果、「その他条例」の多様性と条例策定過程における県との調整の困難性等が確認された。本報告は、このような調査結果を踏まえて、葉山町の近代住宅遺産を形づくる別荘建築群に着目し、これを保存継承するための仕組みとして具体的な「その他条例」案を提案することした。

キーワード：１）近代建築，２）住宅遺産，３）建築継承，４）別荘建築，５）制度づくり，
６）その他条例，７）神奈川県，８）葉山町

PRACTICE OF FRAMEWORK BUILDING WHICH SUCCEEDS MODERN HERITAGE HOUSES

- As the object of succession of the villas at Hayama town, Kanagawa -

Ch. Yasunori Tsumura
Mem. Koji Otani, Terunobu Fujimori, Masamitsu Nozawa, Toshiko Kinoshita, Chiaki Yoshimi

Let's make succession of modern heritage houses smooth by ordinance establishment.

We carried out comparison examination of the decision situation of "the ordinance which can except application of the Building Standard Law" Kanagawa within the prefecture in order to clarify the subject for deciding upon "the ordinance" at Hayama town, Kanagawa which is not a specific administrative agency. We found that "the ordinance" was various and an integration with the prefecture in an ordinance decision process was difficult. Then, we submit "the ordinance" proposal concrete as structure which carries out preservation succession of these modern cottage group of Hayama town in response to the result of investigation.

1　はじめに

1.1　活動の背景と目的・意義

多くの近代建築史上価値のある住宅建築が失われている近年､これらの保存･継承に対する社会の関心は徐々に醸成されており、保存要望書の提出や、調査研究による歴史的価値評価等、多くの試みがなされてきてはいるが、抑止策として必ずしも有効とは言えないのが実情である。仕様等が現行法規には不適合であったり、概して規模が大きく世代交代や家族構成の変化等で住宅として使用し続けるには不向きになっていたり、経年劣化が進んで大規模な修繕が必要な状態であったりして、住まい手にとって、その住宅建築自体を自分たちの手で保存継承することが困難になっているのは周知のとおりである。一方、第三者に委ねることを視野に入れた場合、いくら歴史的・文化的価値が評価されても、概して周辺環境を含めた立地条件は悪くないが、上記の理由などで不動産マーケットではむしろ資産価値は低いため、さらに保存・継承を困難にしている。本委員会の構成委員は、神奈川県葉山町にある加地邸（昭和３年竣工・遠藤新設計）の保存・継承を、2014 年から「加地邸保存の会」として取り組んできた。その中で、特に制度上の課題に対する

[*1] 長岡造形大学准教授・修士（工学）・一級建築士
[*2] 早稲田リーガルコモンズ法律事務所・弁護士
[*3] 東京大学名誉教授・工学博士
[*4] 野沢正光建築工房代表・一般社団法人住宅遺産トラスト代表理事・一級建築士
[*5] 有限会社コミュニティー・ハウジング取締役、一般社団法人住宅遺産トラスト代表理事
[*6] 一般社団法人住宅遺産トラスト理事・文学修士・学芸員

解決方法を検討する必要性に迫られた。本実践活動は、現行制度上の課題とその解決に向けての方向性を明らかにすることを目的として、類似の条件下の葉山町の近代別荘建築群を対象に行うこととした。

ここで一つの解決策を示すことができれば、全国の近代住宅建築の住まい手・使い手双方にとって保存・継承の手法の一助となり、新たなる社会システムを構築する一歩になるばかりか、同様の近代建築史上価値のある住宅建築の資産価値を高める可能性を見出す意義があると考え、本実践活動に着手した。

写真 1-1 シンポジウム「加地邸をひらく：継承の実現へ」
2015 年 11 月 28 日（「加地邸保存の会」の活動）

1.2 活動の概要と経過

本実践活動の目的は、「葉山らしい」文化的景観を構成する重要な要素である葉山町の別荘建築を中心とした近代住宅遺産を持続的に継承するために、地域社会に開いた形での活用の可能性を模索することである。本委員会では、地域の方々と連携・協働し、葉山町や神奈川県といった行政の理解を得て、「歴史的建造物における建築基準法令等の規定の適用を除外することができる条例／通称：その他条例」の制定を目指すことを改めて確認した。

まず葉山町（政策財政部政策課・都市経済部都市計画課）との協議の中でその感触を探ったが、決して芳しい反応ではなかった。このことを踏まえ、改めて課題を検討し、再度、葉山町との協議を持って、方向性の説明を行った。葉山町に対し、条例を制定した際の行政の責任についての法的な知見を求められたために、その内容を説明するために知見を整理した。端的に言えば「責任はない」はずであるが、それが建築行政担当部署の政策判断には直接つながらないことも明確になった。

一方、この活動の発端となった「加地邸」所有者や、その周辺関係者との協議も回数を重ね、また神奈川県立近代美術館長の協力を得て「加地邸」を会場として展覧会「ホセイン・ゴルバ「時を彫る 2016」」（2016/10/8～23 の土・日・祝日　11：00～16：00）を開催した。この企画は、本委員会結成前に行った、未だ公に知られていなかった「加地邸」の継承者を探すための公開企画とは異なり、「加地邸」を地域に開いた展示空間としての利用を試行したものだが、展示作品の魅力を建築空間が引き出すことはあるが、キュレーションの腕に依るところもあり、また、ビジネスとして成立するのかの検証も必要であり、普遍的なソフトたり得るかは一概には判断できないと感じている。ただ「加地邸」から徒歩圏の神奈川県立近代美術館の館長がキュレーションをして、チラシ、冊子その他すべてが、地域住民や、地域の学生たちの手によるもので、地域の力で実施（運営）された展覧会という意味で効果があった。

そして、当初計画通り委員相互の知見向上のため、当制度についての先行事例研究「「その他条例」を中心とした歴史的建造物利活用に係る研究会」（主催：湘南邸宅文化ネットワーク協議会（代表幹事：後藤治工学院大学建築学科教授）共催：HARNET 歴史的建造物活用ネットワークおよび当委員会）を行った。これはまだ機が熟していない葉山町単独ではなく同様な課題を持つ湘南地区全体（神奈川県）を巻き込んで、各所に協力していただきながら進めた。発表者が主に建築行政担当者であるため、かなり制度の具体的な内容に踏み込んだ知見（条例の条文そのものや制定に至る背景等）が得られているが、抱えている課題も自治体によって微妙に異なり、講義後の質疑応答では運用面での課題についても議論をしているが、まだ運用面での課題があまり明確になっていない印象ではある。いったん平成 28 年度で幕を引いたものの、平成 29 年度はその他条例の具体的な運用の仕方、具体的な建物での運用の実態と課題等について更に知見を深め、専門家等とネットワークを築いていく取組を継続している。

写真 1-2 ホセイン・ゴルバ展「時を彫る」
2016 年 10 月 9 日（オープニングレセプション）

写真 1-3 「その他条例」研究会(2016 年 9 月 17 日)

また、「加地邸」はこの実践研究の遂行の間に継承者が決まり(2016 年 1 月)、単独に地域に開く形での用途変更を行うための準備も同時進行で行っている。2017 年 3 月には、加地家は、住宅と共に、本邸のためにデザインされた家具、照明器具等すべてを、新しいオーナーへと引き継いだ。4 月からは新オーナーのもと、葉山芸術祭(4 月 22 日～5 月 14 日)に、会場の一つとして参加した。新オーナーは、昨年来の草刈り、ゴルバ展オープニングや公聴会等の親睦をつうじて、地域との関係を大切に考え、積極的に加地邸を地域に開いていく意向を示す。本企画への参加は、完全に「加地邸保存の会」の手を離れ、新オーナーと葉山芸術祭実行委員会の協働で実現した。同年 7 月には、文化庁より登録有形文化財の答申が出て、登録有形文化財として継承する方向となった。

8 月に葉山町役場にて、本助成期間内に実践した「その他条例」研究会の報告を行うとともに、葉山町の意向を聞いた。本助成期間に、葉山町での「その他条例」制定は叶わなかったが、葉山町は本研究会における湘南地区自治体の「その他条例」への取り組みを理解し、今後、登録有形文化財についての規制緩和および、葉山町で検討している「環境法」内への「その他条例」に類する規定の盛り込みを検討していただくこととなった。

その後、葉山町文化財研究会との話し合いで、これまでの膨大な資料を、葉山チームがデジタル化を進める運びとなる。本助成を機に、これまで、各々活動してきた諸団体(葉山町文化財研究会、葉山環境文化デザイン集団、葉山芸術祭実行委員会)が連携して作業をおこない、葉山町への理解を求める為のリソース作りに励むこととなったことは特筆すべきことであると考える。

葉山町の他の近代住宅遺産への取り組みも行い、旧足立邸(昭和 8 年、佐藤功一設計)の見学会を本報告提出直前の 10 月 21 日と 22 日に行った(台風上陸のため、22 日はキャンセルとなった)。21 日も悪天候であったが、申込者のほとんどが来邸し、井上祐一氏のレクチャーに熱心に耳を傾けた。本邸オーナーも、本邸保全のために、加地邸オーナー同様、活用の道筋を立てる為の方策(「その他条例」等)に期待をしている。

こうした意向を受け、本委員会メンバーは、今後も、地域住民、葉山町をつなぎ、葉山町に残る別荘建築の継承活動を継続していきたいと考えている。

写真 1-4 新オーナーと葉山チームで草刈り(2016 年 6 月)

2 神奈川県下における「その他条例」の策定状況と比較検討

2.1 はじめに

国土交通省に設置された「歴史的建築物の活用促進に向けた建築基準に関する連絡会議」は、平成 29 年 2 月 22 日に建築基準法第 3 条第 1 項第 3 号に基づく条例の制定状況比較表を公表しているが、その対象は、神戸市・京都市・横浜市・兵庫県・福岡市・川越市・鎌倉市であり、特定行政庁に限られる。国土交通省住宅局建築指導課長による平成 26 年 6 月 1 日付け「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)」(以下「平成 26 年通達」という。)は、その他条例を定める地方公共団体が特定行政庁でない場合について特に定め、「特定行政庁である都道府県知事は、当該地方公共団体の意向を十分踏まえ対応すること」を求めているが、実際には、その他条例を制定するにあたって特定行政庁である都道府県との協議が円滑には進んでない状況が伺われる。そのような中でも、神奈川県では、その他条例を既に制定している横浜市・鎌倉市、制定予定の藤沢市に加え、特定行政庁でない箱根町でもその他条例の制定が見込まれている。以下では、神奈川県下における策定状況を比較検討する。

2.2 横浜市

条例の名称は「横浜市魅力ある都市景観の創造に関する条例」である。平成 25 年 12 月に制定、平成 26 年 7 月 1 日に施行されている。本条例は、景観条例の改正により制定されている。

保存建築物の対象は「特定景観形成歴史的建造物」である(第 3 章の 2)。特定景観形成歴史的建造物の対象は「魅力ある都市景観の総図を推進する上で特に重要なもの」であり、それ以外の限定はない。もっとも、重要文

化財等(文化財保護法第27条第1項)、神奈川県指定重要文化財(神奈川県文化財保護条例第4条第1項)、横浜市指定有形文化財(横浜市文化財保護条例第6条第1項)、及び景観重要建造等(景観法第19条第1項)は指定対象外建造物として、特定景観形成歴史的建造物に指定できない(条例第14条の2第1項)。

保存活用計画の作成主体は、市長である(条例第14条の4第1項)。

その他条例を適用した実例として、平成28年2月25日に特定景観形成歴史的建造物に指定された「旧円通寺客殿(旧木村家住宅主屋)」がある。同建物は、江戸時代後期に建てられた茅葺屋根をもつ古民家であるが、(仮称)佳奈粟八景西公園の施設として整備するにあたって、用途変更等をすることから、建築基準法の遡及適用による不都合を回避するためにその他条例の活用が必要になっている。

2.3 鎌倉市

条例の名称は「鎌倉市歴史的建築物の保存及び活用に関する条例」である。平成28年10月4日に制定、平成26年7月1日に施行されている。本条例は、既存条例の改正ではなく、新規に制定されている。

保存建築物の対象は、①登録有形文化財(文化財保護法)、②神奈川県指定重要文化財(神奈川県文化財保護条例)、③鎌倉市指定有形文化財(鎌倉市文化財保護条例)及び④これに準ずるものとして市長が認めるものである(条例第2条2項⑴)。

保存活用計画の作成主体は、所有者である。所有者には、登録の申請が認められている(第3条第1項・第2項)。

2.4 藤沢市

条例の名称は「藤沢市建築基準等に関する条例」である。平成28年12月にパブリックコメントを実施しているが、制定・施行はされていない。本条例は、既存条例の改正ではなく、新規に制定される予定である。なお、パブリックコメント後の条例案はまだ公表されておらず、本条例については概要の紹介に留まる。

保存建築物の対象は、「対象歴史的建築物」である。対象歴史的建築物の対象は、①登録有形文化財、②景観重要建造物及び③その他市長の指定を受けた建築物である。これに加えて、④神奈川県指定重要文化財及び⑤藤沢市指定有形文化財を「法適用除外建築物」として定めている。

保存活用計画(上記①ないし③の場合のみ策定)の策定主体は、所有者である。これに加えて、建築基準法の適用除外を受けるには維持保全計画の策定も求められる。保存活用計画は歴史的価値に関する内容を、維持保全計画は交通上・安全上・防火上及び衛生上支障がないことを記載することになる。

2.5 箱根町

条例の名称は「箱根町文化財保護条例」である。平成29年10月17日に町議会に提出されている。

保存建築物の対象は「特定歴史的建造物」である。特定歴史的建造物の対象は、①登録有形文化財及び②その他、町長が特に認めたものに限定されている。

保存計画の策定主体は、所有者であるが、教育委員会の同意を得る必要がある(条例第22条第2項)。所有者には、登録の申請が認められている(条例第15条第1項)。

2.6 検討

その他条例は、大別すると、Ⅰ.新規条例の制定とⅡ.既存条例の改正のいずれかの方法で定められている。また、Ⅱ. 既存条例の改正による場合も、改正の対象となる条例はⅰ.建築基準条例、ⅱ.景観条例、ⅲ.文化財保護条例があり、制定方法は多様である。神奈川県下では、鎌倉市が上記Ⅰ、藤沢市が上記Ⅱ・ⅰ、横浜市が上記Ⅱ・ⅱ、箱根町が上記Ⅱ・ⅲの方法によっている。このような違いは、各自治体がもつ地域の資産の性格や置かれた状況などが異なることに起因するものと考えられる。まず、鎌倉市では新規条例を制定しているが、これは全国に先駆けて新規条例を制定した京都市などに倣ったものである。鎌倉市は「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法(古都保存法)」の対象になっており、第3次鎌倉市総合計画でも歴史を中心としたまちづくりが謳われている。そのような中で、同じく古都保存法の対象になっている京都市と抱えている課題に共通項があったため、これを参照するのが便宜であったものと考えられる。他方で、横浜市の場合、都市景観の創造を中心としたまちづくりを進めてきたため、その他条例も景観条例の改正によったものといえる。藤沢市の場合、新規条例の制定も検討されたようだが、鎌倉市などと比べて、想定される対象建築物が多くはないこと、建築基準法を適用除外をした後の安全性確保も、建築基準法を所管する部局が対応するのが妥当だと考えたことから建築基準条例によって定められることになった。箱根町は、全国有数の温泉地であり、木造旅館の多くが登録有形文化財になっている。登録有形文化財は、国宝や重要文化財と異なり建築基準法の適用除外が定められていないことから、その他条例による適用除外を可能とするために、文化財保護条例の改正によっている。

保存建築物の対象は、まず、県指定重要文化財及び市町指定重要文化財を含めるか否かにより大別できる。建築基準法第3条第1項第3号は、「文化財保護法第百八十二条第二項の条例その他の条例の定めるところにより

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建築物」を保存建築物としている。そのため、本来であれば、文化財保護法第182条第2項の条例＝文化財保護条例により現状変更の規制及び保存のための措置が既に講じられている県指定重要文化財及び市町指定重要文化財については、その他条例の対象に含めなくても、同号により建築基準法の適用除外を受けられるはずである。その意味で、県指定重要文化財及び市町指定重要文化財を指定対象外建造物として明示的に対象から除外する横浜市及び保存建築物の対象として積極的に位置づけていない箱根町の定め方は、建築基準法第3条第1項第3号の文言に即した素直な整理だといえる。他方で、鎌倉市及び藤沢市は、県指定重要文化財及び市町指定重要文化財をその他条例の対象として明示的に定めている。これは、法の適用除外をした後の建築物の安全確保を図るための規律(例えば、藤沢市の場合、中間検や完了検査、改修後の維持管理等を定める)を統一的に適用するのが望ましいとの判断があったものと考えられる。

保存建築物の対象に景観重要建造物を含めるか否かについても判断が分かれている。箱根町の場合、文化財保護条例の改正によってその他条例を定めたこと、景観重要建造物が1件もないことから景観重要建造物を対象として明示しなかったものと考えられる。もっとも、今後、景観重要建造物が指定された場合には、「その他、町長が特に認めたもの」として対象になる余地はある。鎌倉市の場合、新規条例を制定していること、数多くの景観重要建造物を指定していることから、これを対象として明示することは考えられたはずであるが、条例の名称に「歴史的建築物」との文言があるとおり、主として有形文化財などの歴史的価値を有する建築物を対象とすることを意図していたため、明示しなかったものと考えられる。もっとも、「これに準ずるものとして市長が認めるもの」として景観重要建造物についても、その他条例が適用される余地はあるように思われる。藤沢市の場合、当初は景観重要建造物を中心としてその他条例の適用を考えていた経緯もあり、景観重要建造物を対象とすることが明示されている。他方で、横浜市の場合、景観重要建造物をその他条例の適用対象から明示的に除外している。

保存活用計画の主体について、横浜市はこれを市長と定めている。このような例は、現時点で横浜市以外には神戸市だけである。横浜市及び神戸市に共通するのは、まちづくり部局と文化財保護部局との連携の強さである。人事上の交流もあり、まちづくりのための多様なメニューとして、文化財や景観重要建造物の指定制度を位置付けており、その他条例も同様に理解しているようである。そのため、文化財や景観重要建造物の指定制度と同様、行政の側に一定のイニシアティブを持たせているものと考えられる。鎌倉市・藤沢市・箱根町では、保存活用計画の主体を所有者として位置づけているが、ここで注目されるのは、少なくとも鎌倉市と箱根町では、所有者による申請権を認めている点である。例えば、国宝・重要文化財や登録有形文化財については国民の申請権は定められていないが(文化財保護法第57条参照)、その他条例は、対象建築物の保存活用を求める所有者が一定のイニシアティブをもって建築基準法の適用除外を受け得る仕組みにすることが肝要であろう。

2.7　特定行政庁でない市町村と県との協議の困難さ

建築基準法第3条第1項3号は、建築基準法の適用除外の要件として「特定行政庁が建築審査会の同意を得て指定」を受けることを定めている。そのため、特定行政庁でない市町村がその他条例を定める場合、都道府県との協議が必要になる。しかしながら、地域の資産の保存活用を図りたい市町村と特定行政庁として指定する責任を受け持つことになる都道府県との間には、温度差が大きく、都道府県から消極的な反応を受けることが少なくない。特に都道府県の建築指導課では、建築基準法が「最低の基準」であり(同法第1条)、この適用を除外した場合には、建築物の安全性が確保できないとの考えが強い。その結果、建築物をめぐる事故が生じた場合の法的責任を過度に慮って、その他条例の活用に消極的になるものと考えられる。そのため、その他条例の活用を促進するためには、特定行政庁がどのような法的責任を負う可能性があるのかを整理しておく必要があろう。

まず、前提として、その他条例は、建築基準法を適用除外する仕組みであるため、同法は考慮要素にはなるが、最低基準(同法第1条)として機能することはない。東京地裁平成15年1月23日判決は「重要文化財として指定された建築物については建築基準法等の適用が除外されているのであるから、重要文化財の指定を受けた建築物の本来有すべき安全性を判断するに当たっては、建築基準法等の定める基準を一つの考慮要素とすることは当然としても、個々の建築物の歴史的・文化的・社会的価値、建築物の構造、利用目的、通常想定される利用形態等を総合的に考慮して、それぞれの建築物について本来有すべき安全性を判断する必要がある。」と判示している。本裁判例は、建築基準法第1条第1項第1号によって建築基準法の適用除外をうける重要文化財に関する事例であるが、同項第3号によって適用除外を受けた場合と判断を異にする理由はなく参考になる。

次に、その他条例を適用するにあたっては、A.建築審査会の同意とB.特定行政庁の指定という、2つの公的機関の行為が介在する(建築基準法第3条第1項第3号)。建築審査会の同意は、さらに、a.建築審査会が同意する場合とb.地方公共団体が設けた委員会等において同意

基準に適合したと認めたことにより、審査会の同意があったとみなされる場合とに分けられる(平成 26 年通達)。

建築審査会等の法的責任については、国家賠償法第 1 条 1 項の責任が問題となる。判例は、違法性の判断において職務行為基準説を採用していると言われている。例えば、最高裁平成 24 年 3 月 26 日判決(以下「平成 24 年最判」という。)は、いわゆる姉歯事件で耐震偽装を見抜けなかった一般建築主事の法的責任が問題になった事案において、「一般建築主事が負う職務上の法的義務の内容についてみるに、建築士の設計に係る建築物の計画について建築主事のする確認は、建築主からの委託を受けた建築士により法令又は条例の定める基準に適合するように設計されたものとして当該建築主により申請された当該計画についての建築基準関係規定との適合性の審査を内容とするものであり、建築士は建築士法に基づき当該計画が上記基準に適合するように設計を行うべき義務及びその業務を誠実に行い建築物の質の向上に努めるべき義務を負うものであることからすると、当該計画に基づき建築される建築物の安全性は、第一次的には建築士のこれらの義務に従った業務の遂行によって確保されるべきものであり、・・・建築主事は、当該計画が建築士により上記の義務に従って設計されるものであることを前提として審査をすることが予定されているものというべきである。このことに加え、・・・・申請書及び法令上これに添付すべき図書(以下併せて「申請書類」という。)の記載事項等がこれらの様式や審査期間を含めて法令で個別具体的に規定されていること等に鑑みると、建築主事による当該計画に係る建築確認は、例えば、当該計画の内容が建築基準関係規定に明示的に定められた要件に適合しないものであるときに、申請書類の記載事項における誤りが明らかで、当該事項の審査を担当する者として他の記載内容や資料と符合するか否かを当然に照合すべきであったにもかかわらずその照合がされなかったなど、建築主事が職務上通常払うべき注意をもって申請書類の記載を確認していればその記載から当該計画の建築基準関係規定への不適合を発見することができたにもかかわらずその注意を怠って漫然とその不適合を看過した結果当該計画につき建築確認を行ったと認められる場合に、国家賠償法１条１項の適用上違法となるものと解するのが相当である」と判示している。一般建築主事と異なり、建築審査会による同意は、保存活用計画の合理性に対する判断であり、形式的な審査に留まるものではないから、平成 24 年最判の判断枠組みがそのまま適用されるものではないものの、適用除外された建物が少なくとも「瑕疵」(民法 717 条第 1 項、国家賠償法第 2 条 1 項)ある建築物でなければ、それを超える職務上の法的義務を建築審査会等に認め難いため、法的責任は否定されると考えられる。そこで、いかなる場合に「瑕疵」が認められるかであるが、瑕疵とは、建築物の「通常有すべき安全性を欠いていること」をいう(最高裁昭和 45 年 8 月 20 日判決、最高裁大法廷昭和 56 年 12 月 16 日判決)。上記通常有すべき安全性は、当該建築物の当該営造物の構造、用法、場所的環境及び利用状況等諸般の事情を総合考慮して具体的個別的に判断」される(最高裁昭和 53 年 7 月 4 日判決)ところ、建築物の場合、当該個々の建築物の歴史的・文化的・社会的価値、建築物の構造、利用目的、通常想定される利用形態等が考慮要素となる(前掲・東京地裁平成１５年１月２３日判決)。また、東京地裁平成２年３月１３日判決は、「営造物の設置又は管理の瑕疵とは、営造物が通常有すべき安全　性を欠如していることをいうが、右の安全性の欠如とは、当該営造物を構成する物的施設自体に存する物理的、外形的欠陥ないし不備によって他人の生命、身体又は財産に対し危害を生じせしめる危険性がある場合のみならず、その営造物の設置・管理者の不適切な管理行為によって右の危害を生じせしめる危険性がある場合も含むものと解すべきである。」と判示しており、ハードだけではなく、ソフトも併せて考慮できるものといえる。このように最終的には個別的な判断を要するものの、ハード+ソフトによる合理的な方法により安全性を確保する手段を講じていたのであれば、建築基準法を適用除外したことにより直ちに瑕疵が認められることはないのであって、結果として、国家賠償法第 1 条第 1 項の違法性が認められることはないと考えられる。

また、特定行政庁の指定による法的責任については、法の仕組み上、当該特定行政庁による実質的な審査は想定されていないことから、平成 24 年最判を前提とすると、責任が認められるのは極めて限定的な場合に限られる(例えば、同意基準に適合しないことが地方公共団体の設ける委員会等からの報告から明らかである場合などに限られることが想定される。)。

特定行政庁である都道府県においては、こうした法的責任の枠組みを踏まえた対応が求められる。

2.8　小括

神奈川県下におけるその他条例には、多様性が認められた。地域の資産は、各自治体によって区々であり、まちづくりの歴史も異なる。そのような違いに柔軟に対応できるのが条例であり、当該地域の実情に応じてその他条例に多様性が認められたのは、条例の趣旨を踏まえた状況にあるといえる。他方で、特定行政庁でない市町村においてその他条例が制定された例は、まだ兵庫県豊岡市の「豊岡市城崎温泉地区における歴史的建築物の保存及び活用に関する条例」に限られる。同じく特定行政庁でない箱根町においてその他条例が制定された場合、その運用が注目される。

3　神奈川県葉山町における別荘建築群

3.1　葉山の住まいとまちなみの変遷

加地邸保存の会葉山 team 及び NPO 法人 葉山環境文化デザイン集団の知見に拠れば以下のようにまとめることができる。

①農・漁村期(明治 20 年以前)

豊かな自然があった。海岸線と背後の山並み・目前の富士山と江ノ島・谷戸や里山が織りなす、漁村集落、農村集落という様相であった。

②別荘全盛期(明治 20 年代～第 2 次世界大戦終戦)

明治 27 年の御用邸造営を契機に別荘地として大いに発展した。初期には海辺の漁村集落の間に宮家の別邸や華族の別荘ができ、大正から昭和初期にかけては山裾や川沿いに新興資産家の別荘が建てられた。

③海水浴客と戸建て住宅団地開発期(終戦～昭和末)

別荘の多くは企業の保養所になり、丘陵地には大規模な住宅団地が開発され、谷戸や山裾に住宅地がスプロールしていった。

④マンション、戸建てミニ開発期(平成初頭～現在)

森戸地区を中心に、マンション、戸建てミニ開発ラッシュが起こっている。

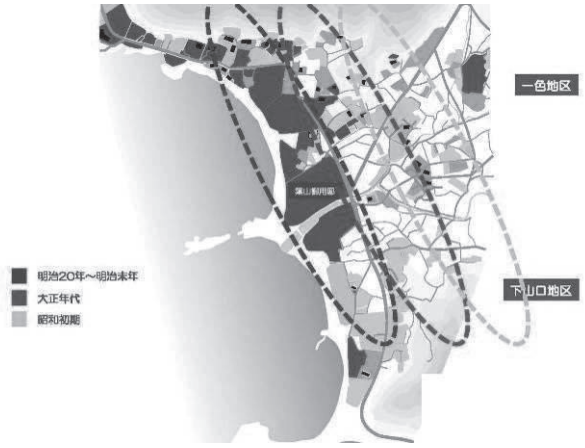

図 3-1 葉山の別荘の建設年代(作図:NPO 法人葉山環境文化デザイン集団)

明治半ばころから昭和初期にかけて段階的に形成されていった別荘群であるが、昨今の戸建て分譲による敷地の細分化などの再開発に伴う取り壊しの状況は加速度的で、2006 年に刊行された『葉山の別荘』(用美社・杉浦敬彦著・清水襄写真)に掲載されている別荘 21 棟のうち、2015 年段階で現存しているものは 14 棟で、残存率が 3 分の 2 という状況であり、現存している別荘でも、状況はよろしくない。

原因としては、もちろん経年による各所の損傷が散見されるため、修理工事(に費用)を要することが大きいが、敷地が大きいことが個人にせよ企業にせよ、継承を困難にしている。また、平坦とは言えない地形により工事に際には搬出入等の仮設経費が割高になる。

3.2　検討を要する建築基準法の規定

加地邸に限らず残された葉山の別荘建築において、継承するにあたり、何が問題なのだろうか。

まず、対象の建築は、建築基準法の制定された昭和 25(1950)年以前の建築が多いので、そもそも建築基準法の規定に適合しない箇所がある可能性があることが大きい。そのまま用途を変更せずに維持修繕をする継承であれば特に遡及適用はないが、以下の点で不適合となっている可能性があるため、用途変更だけでなく、一定の規模の修繕や模様替えや増築を行う際には適合させなければならない。

①単体規定

(1)敷地

・建築物の敷地が、接する道の境界線よりも高くない。

・地盤面はこれに接する周囲の土地より高くない。

(2)構造

・現行で規定する安全な(耐震)構造を有していない。

・火災についての性能に関する一定の技術的基準(耐火・準耐火等)を満たしていない。

(3)防火・避難

・現行で規定する、避難についての性能に関する一定の技術的基準を満たしていない。

(4)衛生

・住宅の居室等に採光のための一定面積開口部がない。

・居室に、換気のための一定面積の開口部がない。

・石綿(アスベスト)を使用している。

・居室内において衛生上の支障を生ずるおそれのある物質の区分に応じて、建築材料および換気設備について政令で定める技術的基準に適合していない。

・住宅の居室等の地階において、壁および床の防湿の措置その他の事項において衛生上必要な政令で定める技術的基準に適合していない。

・下水道法に規定する処理区域内だが、水洗便所以外の便所である。

ただし、法第 86 条の 7 に規定される既存不適格建築物に対する遡及適用の緩和もあり、

②集団規定

(1)道路

・道路法による道路等(2 項道路も含む)に 2m以上接していない。(敷地の周囲に広い空き地がある場合等で、特定行政庁が交通上、安全上、防火上、衛生上支障がないと認めて建築審査会の同意を得れば許可される)

・道路内に建築されている。

(2)用途

・用途地域(当該地域は主として住居系)について定められている建築できる建築物の用途制限に適合しない。(特定行政庁が許可した場合は建築することができる)

※建築基準法 48 条ただし書き

(3)建ぺい率・容積率・高さ制限
・各規程の制限を超えている。
(4)低層住居専用地域内(当該地域は、第一種低層住居専用地域を含む)の制限
・絶対高さの制限を超えている。
・建築物の外壁から敷地境界線までの距離(＝外壁の後退距離)は都市計画で定めた限度以上。

なお、防火・準防火地域内の制限に関しては、当該地域はほぼ該当しない。

3.3　その他検討を要する関係法令

消防法は、規模や用途に応じて適合させねばならず、耐震改修促進法(建築物の耐震改修の促進に関する法律)では所有者に対して耐震診断・耐震改修の努力義務を課しており、対応が必要である。さらに、規模や用途に応じては、バリアフリー法、省エネルギー法などの関係法令の適合も大規模の修繕や模様替え、増築の際には検討を要する。

もちろん新築の際には、すべての建築物にこれらの法に適合する措置が取られているのは自明であるが、葉山の別荘建築に関して、誰がどのような用途で継承するかが定まらない限り、法適合のための改造(改修)がどこまで必要かも明確にならないところも、円滑に事が進まない要因の一つとなっている。

3.4　加地邸について

我々の活動の発端となった加地利夫別邸は、建築家・遠藤新の設計により1928年(昭和3年)に葉山町一色に竣工した。遠藤は、フランク・ロイド・ライトの建築思想を受け継ぎ、殊に大正期にはプレーリースタイルと呼ばれる、緩勾配屋根で軒が深く、鼻隠し板等による水平線が強調された住宅の作風を「祖述」した。加地別邸は、遠藤の大正期の作風を示す住宅(別荘含む)建築の頂点といえる作品であり、彼の設計した全ての住宅の中でも最高峰といえる。また、大正期から昭和期に変容する遠藤の作風の大正期最後の作品であると共に、変容の分水嶺とその後の遠藤にとって、あるいは一つの様式とも言える「ライト式」建築の建築史上における重要な作品である。それゆえ、別荘地として全国に名を馳せた葉山町に現存する別荘の中でも一建築家の作品としての重要性にとどまらず、近代建築の三大巨匠の一人であるフランク・ロイド・ライトの「ライト式」と呼ばれる建築様式を日本で伝える最高峰の別荘建築であり、葉山町にとっての至宝といっても過言ではないであろう。

冒頭で述べたように、この実践研究の最中に、幸いなことに加地邸は継承された。従前は住宅用途であったこの建物を継承したオーナーは、個人としての利用ではなく、不特定多数の方々に利用していただく施設として活用する意向である。地下１階地上２階建であるこの建物の地下１階部分を、地域に開放する用途で活用をしたいという意向が運営企業から出ており、地下１階を活用すると、建築基準法上３階建てとなり、「耐火構造」とする必要が生じた。既存では木造であり特別な木材を使わずに「耐火構造」とすることは困難なため、建築基準法３条の適用除外をこの場合受けなければならないということになる。

そこで、どのような方法で適用除外とするかを検討した。一つは歴史的・文化的価値の証明はそう困難でないことから町指定文化財(3条１項２号建築物として建築審査会の同意を得て適用除外にできる)とする方向であり、もう一つは葉山の別荘建築群が葉山の良好な景観の大きな構成要素であることの証明もそう困難でないことから景観法に紐づくその他条例(3条１項３号建築物として建築審査会の同意を得て適用除外にできる)を制定する方向である。現在、葉山町としては指定文化財にすることは難しいとの見解もあり、景観法に紐づくその他条例を制定するのであれば、加地邸を景観重要建造物とし、3条１項３号建築物として建築審査会の同意を得て適用除外にできることとなる。ただし、その他条例制定までに時間がかかるのは否めず、この方向も容易ではない。

したがって、単体規定(構造規定)の適用除外を求めることは断念することとして、当面は、地下１階を倉庫・機械室として不特定多数の利用を制限することで２階建ての建築とし、「耐火構造」とはせず、既存のままとすることが考えられる。そして、将来的にその他条例が制定された段階で地下１階部分を活用という方向も考えられる。ただこの場合、手続きが二段階になってしまい、かなり効率は悪い。

また、いずれにしても当該用途地域は「第一種低層住居専用地域」のため、集団規定(用途制限)に抵触するため、48条のただし書き申請を行い、用途制限をこの建物のみ外すために近隣の公聴会を数回開催する必要が生じる。不特定多数の利用者の活用を行い、加地邸を地域に開くことは大前提なので、48条のただし書き申請は進めていくことを検討している。

近隣の公聴会を何度も開催することは、かなりエネルギーがいることが想像に難くない。そこで、加地邸をこれまでのように住民にひらくイベントをうちながら、町と近隣の理解を得て、加地邸を地域で使いながら残すための公聴会にすることで、葉山町で「その他条例」を制定することを促せればよいと考えている。

葉山町としては、特定の物件(ここでは加地邸)だけに特別扱いするように町民に思われるのは良くないので、「その他条例」制定を推進することで、葉山町別荘建築群を平等に保持するということで、理解を得、遺産の保存継承が周辺の住環境に影響を及ぼすことにつなげたい。

4 葉山町における「その他条例」案

4.1 はじめに

葉山町は、別荘建築群にその特徴が見いだされる。その保存活用を図るにあたっては、町が一定のイニシアティブをもって対応できることが望ましいため、町指定文化財又は景観重要建造物の指定によることが考えられる。もっとも、町指定文化財の場合、町の財政上の負担が発生すること等から、自ずと対象とできる物件が限られてくる。そのため、こうした負担のない景観重要建造物制度の活用が望ましいであろう。そこで、以下では景観条例の改正によるその他条例の制定について検討する。

4.2 葉山町景観法施行条例の概要

葉山町は、平成23年2月に「葉山町景観法施行条例」を定めている。これは施行条例との名称が付されているとおり、平成16年に制定された景観法の施行に関し必要な事項を定めるものである(条例第1条)。条例における定義も「法の例による」としている(条例第2条)。また、景観重要建造物の指定等についても、「町長は、法第19条第1項の規定により景観重要建造物を指定したときは、その旨を告示するとともに、規則で定めるところにより、これを表示する標識を設置するものとする。」としているのみであり、景観重要建造物の指定の要件は全て法の定めによることになる。

法第19条第1項は、景観重要建造物の指定について、「景観行政団体の長は、景観計画に定められた景観重要建造物の指定の方針・・・に即し、景観計画区域内の良好な景観の形成に重要な建造物(これと一体となって良好な景観を形成している土地その他の物件を含む。以下この節において同じ。)で国土交通省令で定める基準に該当するものを、景観重要建造物として指定することができる。」としている(第1項)。国土交通省令で定める基準とは、景観法施行規則第6条の景観重要建造物の指定の基準のことである。具体的には、「地域の自然、歴史、文化等からみて、建造物(これと一体となって良好な景観を形成している土地その他の物件を含む。以下同じ。)の外観が景観上の特徴を有し、景観計画区域内の良好な景観の形成に重要なものであること。」(施行規則第1号)、「次のいずれかに該当するものであること。**イ**　道路その他の公共の場所から公衆によって容易に望見されるものであること。**ロ**　政府が世界遺産委員会(世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約第八条1の世界遺産委員会をいう。以下このロにおいて同じ。)に対し同条約第十一条2の世界遺産一覧表に記載することを推薦したものであって、当該推薦の際に世界遺産委員会に提出された管理計画(変更があったときは、その変更後のもの)に従って公衆によって望見されるものであること。」(施行規則第2号)という基準が定められている。国宝・重要文化財などは景観重要建造物に指定できないが(法第19条第3項)、登録有形文化財についてはそのような制限はなく、景観重要建造物に指定することができる。

法第20条は、「景観計画区域内の建造物の所有者は、当該建造物について、良好な景観の形成に重要であって前条第一項の国土交通省令で定める基準に該当するものであると認めるときは、国土交通省令で定めるところにより、景観行政団体の長に対し、景観重要建造物として指定することを提案することができる。」として、景観重要建造物の指定の提案を定めており、所有者がイニシアティブをもって景観重要建造物にすることが出来る仕組みとなっている。

4.3 景観計画の概要

葉山町は、平成２２年６月に町内全域を対象とした「葉山町景観計画」を策定・告示している。葉山町景観計画の第４節では、「景観重要建造物及び景観重要樹木の指定の方針」が定められている、具体的には、「１　地域の自然、歴史、文化等からみて、建造物の外観又は樹容が景観上の特徴を有し、景観計画区域内の良好な景観の形成に重要なものであること」、「2 道路その他の公共の場所から公衆によって容易に望見されるものであること」、「3 所有者の同意又は合意があること」、「4 建造物(建造物と一体となって良好な景観を形成している土地その他の物件を含 む。以下同じ。)については、建造物の所有者が公共財(※)として認め、町民誰も の使用を妨げないものであること」である。なお、公共財とは、をいう。

このうち特徴的なのは上記４である。景観重要建造物に指定するには、「公共財」(公園・一般道路など排除可能性と競合性のいずれもない財をいう)でなくてはならず、町民が誰でも使用できるようにしなければならないと定められている。このような要件が付される場合、私的な利用等が主として想定される別荘建築群を景観重要建築物に指定するのは困難となるだろう。上記４については、景観計画の変更手続きが必要となる。

4.4 その他条例案の検討

葉山町は特定行政庁ではないことから、その他条例案を検討するにあたっては、特定行政庁である神奈川県との協議が必要にある。そこで、同じく特定行政庁でない箱根町のケースを参照すると、神奈川県との協議においては、県との役割分担が主として問題になったようである。具体的には、神奈川県では、A.神奈川県建築審査会による同意と B.特定行政庁である神奈川県による指定という２つの行為を行うことになるが、いずれも建築物の安全性等の審査を主として行うものであり、文化財と

しての価値の有無や現状変更規制の内容及び範囲等について判断を行うものではない以上、当該判断については箱根町においてする仕組みが求められたようである。そのため、葉山町の場合には、景観財としての価値の有無や現状変更規制の内容及び範囲等について判断を行う仕組みを設ける必要が出てくる。以下では、箱根町のその他条例である「箱根町文化財保護条例の一部を改正する条例の制定について」を参照しつつ、対象を主として景観重要建造物とすることに伴って必要となる修正をする形でその他条例案を提示する。

○葉山町景観法施行条例の一部を改正する条例

（特定景観形成建造物の登録）
第●条　町長は、次の各号に定める建造物のうち、良好な景観の形成に重要な建造物で、保存と活用を図るために特に必要と認められるものを、特定景観形成建造物に登録することができる。
⑴　景観法第 19 条第 1 項に規定する景観重要建造物
⑵　その他、町長が特に認めたもの

（登録の申請）
第●条　前条各号に定める建造物の所有者で、前条の登録を受けようとする者は、申請書を町長に提出しなければならない。
2　前項の申請を行うときは、所有権又は借地権を有する者（当該申請を行おうとする所有者を除く）があるときは、あらかじめ、これらの者の同意を得なければならない。

（登録に係る景観審議会の意見聴取）
第●条　第●条の登録をするにあたって、町長は、あらかじめ第●条に定める葉山町景観審議会の意見を聞くものとする。

（特定景観形成建造物の管理）
第●条　第●条の特定景観形成建造物の所有者は、この条例並びにこれに基づく規則及び町長の指示に従い、その特定景観形成建造物を管理しなければならない。

（登録の抹消）
第●条　特定景観形成建造物が、その価値を失った場合その他特別の理由があるときは、町長は、葉山町景観審議会の意見を聞き、その登録を抹消することができる。

（登録等の告示及び通知）
第●条　町長は、第●条の規定による登録をしたとき、又は前条の規定により登録を抹消したときは、その旨を告示し、かつ所有者に通知しなければならない。

（特定景観形成建造物の所有者の変更の届出）
第●条　特定景観形成建造物の所有者が変更したときは、新所有者はすみやかにその旨を町長に届出なければならない。

（特定景観形成建造物の現状変更の許可等）
第●条　特定景観形成建造物の現状を変更し又は保存に影響を及ぼす行為を行うときは、あらかじめ町長の許可を受けなければならない。
2　当該建造物の所有者は、前項の許可の申請を行おうとする場合、あらかじめ別に定める当該建造物の保存及び活用の促進に関する計画（以下「保存活用計画」という。）を策定し、町長の同意を得ておかなければならない。
3　町長は、特定景観形成建造物の所有者に対し、保存活用計画の策定や現状変更等に関して、必要な指示のほか、指導や助言等の技術的指導を行うことができる。
4　保存活用計画を変更するときは、町長の同意を得なければならない。

（特定景観形成建造物の修理状況等の報告と立入り調査）
第●条　町長は、必要があると認めるときは、特定景観形成建造物の所有者に対し、その現状又は管理、修理若しくは復旧の状況につき報告を求め、所有者の同意を得て立入り調査を行うことができる。

（景観審議会の設置等）
第●条　町における良好な景観の形成に関する重要な事項を調査審議するため、町長の附属機関として、葉山町景観審議会を設置する。
2　葉山町景観審議会は、この条例により定められた事項その他町長の諮問する良好な景観の形成に関する重要事項を調査審議し、答申する。
3　前項に定めるものの他、葉山町景観審議会は、良好な景観の形成に関し町長に意見を述べることができる。
4　葉山町景観審議会の組織及び運営に関し必要な事項は、規則で定める。

以上

5 おわりに

遺産の保存継承により新旧の住民の交流が生まれ、周辺の住環境に対して何らかの変化が生じ始めていることも事実であるが、継続して支援をしていく中で、周辺の住環境に対してどのような影響があるのか検証していきたい課題でもある。最後に、NPO 法人葉山環境文化デザイン集団の皆さんをはじめ、紙面の都合上、掲載できなかった多くの協力者に感謝申し上げたい。

参考文献：『葉山の別荘』杉浦敬彦著 用美社 2007.10 他