

2011 年 7 月 20 日(水)

18:00～20:00

於：合同庁舎 3 号館 4 階特別会議室

国土交通省

第 3 回建築法体系勉強会

東京大学法学部

教授 金井利之

(都市行政学担当)

勉強会における委員意見

①勉強会の在り方～意思決定構造の分析～

戦後日本の政策決定は、政権党部会・所管省庁局課・業界等利益団体の三者構成(政官業の「鉄の三角形」)によって為されており、建築法体系の諸法もそのような構造のもとにある。また、関係学者・専門家を含めた四者構成(政官業学の「政策共同体」)として捉えることもできるので、学者・専門家も決して「公益」「中立」的とは限らない。建築法体系を勉強することとは、要は、このような意思決定構造の実在性を改めて自覚的に確認することである(既に変質している可能性もある)。そのうえで、このような意思決定構造を変えるのか、あるいは、構造のなかの構成員・準構成員を入れ替えるのか、ということの勉強がなされなければならない。

仄聞するに、先行会議体では、政権交代を受けて、消費者利益を代弁する委員を入れたため、意見集約ができなかったと聞く(本当でなければ是正して欲しい)。これは、上記三者・四者構成の構成員・準構成員の一部入れ替えを目指したが、それが意思決定構造として機能しなかったことを意味する。そのため、専門家のみ(しかも、筆者のような非構成員も含めて)の構成になったのが本勉強会であろう。

ならば、本勉強会が為すべきことは、建築法体系のコンテンツそのものよりも、先行会議体の意思決定の限界を分析し、意思決定構造をどのように設計するかであると考え。簡単にいえば、消費者利益集団を構成員に加えて現実的に意思決定を機能させられる設計があるか、ということである。この点は、広く拡散し、個別利害が対立し、専門性も欠ける一般消費者(建築物の所有者・占有者などということ)の利害代表は、非常に難しい。団体化が進めば、労政審(使用者側対労働側)や中医協(診療側対支払側)のような構成化が可能である。しかし、そもそも、組織化・団体化が進まないからである。住宅利用者(または所有者)の利益を代弁する官製「天下り団体」を作るくらいしか方策が思いつかない。

もっとも、既に分析は終了しており、既に政権交代の効果も色褪せているので、旧来型の「政策共同体」として、いずれは消費者利益を排除するための時間稼ぎのために、本勉強会を開催しているのかもしれない。とするならば、意思決定構造を勉強会として設計することには意味がないということになろう。

②建築基本法に関し抱いているイメージ

「基本法」とは、通常は非構成員の政治家や活動団体・学者がアドバルーン的に掲げる意図を満足させるためのアリバイ的な理念法であり、具体的な法制・施策に影響することを遮断するものが普通である。その意味では、政権交代や「政治主導」の意義をアピールするためには意味があるのかもしれない。あるいは、与野党「大連立」や政界再編のための手段として活用できるのであれば、意味があるのかもしれない。しかし、上記「政策共同体」の構成員にとっては、必ずしも魅力のあるものではなかろう。とはいえ、上記「政策共同体」が、構成員には含まれていない外部の政治家・団体・学者などの圧力をかわすための、「圧力逃がし弁」としては機能するだろう。

さはさりながら、「政策共同体」の構成員・準構成員以外の非構成員から見れば、「基本法」に魅力があるのも事実である。また、理念・構想・思想・アイデア・イデオロギー・言説・語り(騙り)は、全くの無力ではないことは、これまでの政治学の実証分析が示唆するところである。従って、「基本法」では、21世紀前半を見通す大きな理念を打ち出し、サブリミナルに「政策共同体」の構成員・準構成員に影響を与えることを期待することもできる。もっとも、現実には「政策共同体」が、様々な経済力・政治力を行使して言説あるいは「神話」を構築し、非構成員にサブリミナルにも影響を与えるのが、政治力学的にはあり得そうであるが。

非構成員である筆者が、建築基本法に期待する理念は、例えば、

- (1) ストックの維持管理の重視
- (2) 所有から利用・管理の時代へ、所有権絶対の否定(憲法附属法典的位置づけへ)
- (3) 人口減少・限界列島化を見据えた住民生活・国土空間保全
- (4) 環境負荷の低減
- (5) 不良ストックの解体・除却
- (6) 集約化(コンパクト)と聖域化(サンクチュアリ)
- (7) ストック利用者の組織化、「政策共同体」構成員の変更、アドボカシー
- (8) 事業者による長期的ストック管理という民間活力(維持管理産業としての建築業)
- (9) 自治体のまちづくりと連動した建築ストック管理
- (10) 省庁横断取組(国交省・法務省・消費者庁・環境省・財務省・総務省・農水省など)

などである。

③ストックに係る建築規制のあり方

21 世紀には人口減少の限界列島になることが予測されるので、膨大な量の不良ストックがスプロール的に放置されることが予見される。「量は充足されたから、これからは質の確保だ」などという役所的な言説は、早急に放棄すべきである。率直に、不良の量が多すぎることを認め、放置すれば質がどんどん劣化することを直視すべきである。少なくとも、21 世紀には、世紀転換期の水準の平均的な質を確保することは困難である。

日本の自然環境は、開発をしなければ自然がそれなりの秩序を生み出すので、無計画的開発でしかなかった戦後日本においても、郊外スプロールや中山間地の荒廃は、問題ないとはいえ、それほど問題を引き起こさなかった。また、木造家屋が中心であったので、災害や再開発(法的な意味ではなく一般的な意味)を契機に、ある程度の更新がされてきたので、廃墟が配置されスラム化することはあまりなかった(木賃地帯はあるが)。そもそも、人口急増・高度経済成長により、開発圧力が高かったのが最大の要因である。しかし、21 世紀には、コンクリートが朽ちかけた、しかし、災害でも再開発でも更新されない廃墟が、斑模様各地にグレースポットとして登場しよう。

ということで、不良ストックをできるだけ速やかに解体・除却するための政策・法制が求められる。例えば、

(1) 現在でも、区分所有のマンションは、「再建」が難しいだけでなく、「解体」は絶望的に困難である。建物がなくなってもローンが残るなど、市民生活的には理解に苦しむ。区分所有法の所管省庁の見直しも含めて、早急な対策を期待したい。区分所有は、やはり無理があるのであり、区分所有を禁止して、賃貸にすべきである。

(2) 超高層建築物(特に分譲住宅)は、将来への負債の付け回しであり、直ちに制限すべきである。短期的な視野に立つ自治体政治家・職員は、工場跡地に超高層マンションができると住民が増えて喜んでいようであるし、ゼネコンは売り抜ける仕事できて喜んでいようであるし、当面の居住者は住宅が買えて満足しているようであるが、このような短期的視野に基づく政策・事業のツケは、次世代に送られる。しかも、意思決定した政治家・職員・ゼネコン・居住者は、すでにいない。

(3) 使われない、管理されずに放置されているストックに関する規制が非常に脆弱である。しかし、所有者に規制をするだけでは使用・管理は難しい。長期利用するストックの割には瑕疵担保(あるいは品質保証・アフターサービス)の期間が短いのであり、ストックの存続期間は全て及ぶようにしなければならない。そうしなければ、管理のための費用が捻出できない。

(4) まちづくり的に問題となる放置ストックの典型は、「シャッター通り」や「空き住宅」「ゴミ屋敷」である。建築時には規制をするが、管理・保全・解体には規制(あるいは政策)がない入口型政策を採っているからである(入試だけ難しく教育・卒業判定をしない大学と同じ)。また、「所有権絶対」を盾に、政治的・法的な合意形成が難しい面倒なことを先送りしてきたからである。開発圧力が高く新規建築が多かった都市化時代にはやむを得ないとして、今後は、新規建築を制限し、行政の対応を既存ストックに集約するとともに、更

新・改修に民間活動を誘導すべきである。その上で、管理不十分なストックには、大きな負担(固定資産税に新たな付加税を課すなど)を課すべきである。

(5)未利用ストックは建物だけではない。耕作放棄地や荒廃山間地などの土地も同様である。また、建物が解体・除却された土地(空き地)も重要である。これらは、管理されずに放置されても、全く人手が入らなければ、ある程度の自然回復がなされる。しかし、これは、サンクチュアリという管理がされているということである。むしろ、人手を入れないという管理もできず、不法投棄地や廃棄物処分場として、乱用に晒される。限界列島の全てが「豊島化」することである。従って、空き地の管理にかかる政策・法制をきちんと建てる必要がある。

以上です