

古瀬 敏

デザイン学部空間造形学科

Satoshi KOSE

Department of Architecture

Faculty of Design

今や建物は都市に建っているといっていだらう。そうした建物はどの程度安全であるべきか、そしてそれはどのようにして担保すべきだろうか？ 本論文では、現在の問題点を指摘し、「地震税」という概念を提案する。これは、地震に備えるのは義務であることを念頭に置いて課税するもので、都市計画税の流れに属する。しかし、より価値の高い建物に高額な税を課すのではなく、より脆弱な建物のほうが高額な税を課税される。基本的には、地震が起きた際に生じるであろう社会的費用に見合うだけの税金を取ろうとするもので、それゆえにこの新税は構造的により信頼できる建物をつくらせるためのインセンティブとなることが期待される。

Today, almost all buildings are built in the city and its environs. To what extent should buildings be safe, and how can we secure safety of such buildings for the benefit of all citizens? The current paper discusses the problems and introduces a new concept of "seismic tax", which will be imposed on not-so-safe buildings against earthquakes. The tax is a kind of object tax, similar to the city planning tax. It however challenges the idea that more valuable properties will be charged higher rates; in this context, more vulnerable buildings are charged higher. The basic idea is that the amount of implicit social cost necessary once an earthquake occurs should form the basis of the tax amount. The new tax in essence is expected to become an incentive toward structurally more stable buildings.

はじめに

現代においては、ごく一部の例外を除いて、建物は都市と切り離せない存在である。密集市街地に建物を建てるのが経済社会的により意味があるからである。こうした状況を前提としたとき、果たして建物の安全性とは何だろうか。そして、それはどのようにして担保されるべきなのだろうか。本稿ではこういった視点から耐震安全性を手がかりとして「地震税」という概念を導入するが、これは従来の固定資産税やとくに都市計画税の位置づけに再考を迫るものであり、防火安全性、さらには日常安全性の確保方策にもある意味で援用可能であると考えている。なぜなら、究極的にはこうした災害の費用は社会的費用として処理せざるを得ないのであって、その因果関係が建物だけで閉じていない以上、より広い視点で考えることが必要だからである。

建物を規制する意味は？

まず都市というものについて考えなければならないわけだが、都市とは何か、という議論をまともに始めると際限がないので、ここでは、都市とは人々の間の社会契約によって成り立っているものである、ということだけ確認しておきたい。それはどういうことかという、都市に集まって住むということは、一定程度の権利制限と引き替えに集積・集住の便益を享受するものであることをお互いに認めあっているということだ。中世の土地に縛りつけられた封建農民にとって、「都市の空気は自由にする」といわれたように、自由を得る場所が都市であったのは事実だが、限られた面積の城壁の中においてはじめて存立しうる都市には、一方で個人の勝手気ままを許さない別の制約が存在した。

野中の一軒家であれば、端的に言って何をしようが他人に迷惑はかからない。大声を出してもうるさいといわれることもなければ、火事を出しても隣に延焼することはないし、地震で建物がつぶれても他人に危害が及ぶことはない。そのときにたまたま来客があればその人は巻き添えになるが、それだけのことであって全くの赤の他人に影響が起きることは考えなくていい。

都市では、そうではない。大声を出せばうるさくて迷惑だという人が隣にいるし、生活パターンがずれているだけで人といざこざが起こることもある。建物についていえば、火事は自分のところだけでとどまらず延焼の可能性もあるし、地震の場合にも道路側に倒壊するなどして、他者に影響が及ぶかも知れない。もっと些細なことでは、建物の存在自体がじゃまと言われることだってある。日影や眺望などは、まさにその典型だ。いままで目の前に建物がなくて最大限享受していたものが、突然失われることになったりする。いってみればお互いさまであるが、双方が相手に対して同じ可能性を持っている場合もあれば、その加害が一方的なこともある。火事や地震の問題はある意味でお互いの問題だが、日影や眺望は必ずしもそうではなく、多くの場合、北側が不利益を一方的に被ってしまう。

つまり、人間だけでなく建物も社会的存在であって、周りに関わりなく存在するものではない。したがって、建物の安全性も社会的意味を持っていて、他者に被害を与えないのが最低限求められる。具体的な内容は社会的合意で決まることが、少なくとも何をやるうとお構いなしということにはなり得ないはずだ。

しかし、現実にはこの基本が理解されているようには見えない。それも、建物を規制する側自身が、この社会契約による権利制限という本質を適切に理解せず、土地所有者は本来建物を建てることにいっさい制約を受けないという、無限に近い権利を認めているように見える。よく、建築基準法は権利制限法だという言い方がされるが、権利制限は上述のように当然の理由があって導入されているのであり、無理無体をいっているのではない。いや、集団規定がそうしたことを定めているのであって、単体規定はそこに縁がないことだけを議論すべきだという立場もあろうが、現実にはそれではうまくいかないことはさまざまなトラブルが証明していようし、外部から見れば建築規制はまとめて一体のもの、単体規定と集団規定とを分ける意味はさほどないということもできる。

建築基準法の思想は？

さて、その建物を規制している法律である建築基準法だが、そこには「この法律は、建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及び財産の保護を図り、もつて公共の福祉の増進に資することを目的とする（第1条）」と書いてある。実はこの中身において、人命安全と財産保護とが並列で記述されているのはいささか奇異である。明快な論理構成でいえば、人命安全は公が介入してしかるべきこと、いわば国家が秩序維持をはかるために行うのが正当化される内容なのに対して、財産保護は、突き詰めていけば民法で当事者間のこととして処理されるべき中身である。建築基準法が公権力による権利制限法であるという上述の性格規定に従えば、財産保護などという表現が出てくるのはもっての外であろう。それこそよけいなお世話である。

たぶん、こうした記述が出てきたのは、建て主と請負側に対等な関係が成立し得ない可能性が高いという事実認識に基づいていたのであろう。庶民の住宅に関しては、これは確かにそうであろう。なにしろ、住宅は一生に一度の買い物であり、それがうまく行かなかった場合にやり直しがむずかしい。買う側にとってもそうだし、つくる側、売る側にとっても程度の差こそあれ同様である。買う側はとも再度の建築費用を負担できないことは明白であるし、つくる側にしても寿命が30年のものをそう簡単に取り壊してやり直せない。そこで、財産保護という表現を持ち込むことで、最低限の性能が安全性以外にも担保されるようにしたのではないか。

これは、現在の建築基準法がつくられた50年近く前の時代・社会背景のもとではそれなりの合理性があったと考えられるが、果たして現代にはどうか。特に数としての住宅は充足され、質の議論がなされるようになっていくこと、そして規制緩和、自己責任ということばが議論の中心になっている時代ということを考えれば、その機能はそっくり保険などに委ねて、すっきり切り落とすのが筋なのではあるまいか。内容の担保は、性能表示といったやりかたで十分代替できるだろう。少なくとも建築基準法が大上段に振りかぶるものとは思えないし、もちろん公権力が事前介入すべきものではなくてはならないのではないかと。

安全は担保されているか？

さて、安全の議論の本論に戻る。建物はその寿命の間（つまり建て利用され続けている間）安全であるべきなのに、建築基準法では、じつは新築時の安全しか担保していない。いわば、建築基準法は、建てるときに最低基準以下のものを排除するためだけに存在しているといえるのだ。これは実に不思議だが、これもまた時代背景を考えると納得がいく。できた当時の日本は、建物のほとんどは木造だったのだ。建築基準法の前身は市街地建築物法だが、これは名前が示すとおり、都市を規制対象としたものであって、全国的に網を掛けるものではなかった。その理念を受け継いで都市を念頭に置けば様子は異

なったかも知れないが、都市に限らず国中どこにでも適用するとすれば、水準の下の方に気を配らざるを得ないのが道理だ。そしてその木造なら、建物の寿命のうちに著しい問題は生じないはずだった。30年も経てば、補修の必要性あるいは機能的な点での不足などが起きて、大規模な改修がなされるか、それとも建て直されるか、いずれにせよ手をつけずに放置されることはない。この時点で建築基準法は最新の要求を持ち出すことになり、時間経過のもたらず問題が一挙に解決されることになっていた。

ところが現実には暗黙の想定とは大きく異なった経過をたどった。1995年1月17日の兵庫県南部地震があらわにしたのは、水準以下に構造耐力が低下していた大量の住宅群の存在だった。建ててから40年、50年たち、老朽化していて、それにもかかわらずちゃんとしたメンテナンスがなされていない住宅が、強い揺れでつぶれたのだ。関西には地震は来ないという根拠のない（しかし多くの人々の）思い込みが、きちんとした構造補修をしないですませていた理由の一つかも知れない。だが、新築時以外にも安全をチェックする仕組みがあれば、こうしたことは防げたかも知れない。昔であれば、こうした都市住宅の多くは借家で、大家がちゃんとした管理をし、その指示によって出入りの大工が責任を持ってメンテナンスしていたのではないか。なまじ戦後に持ち家政策が導入されたため（これは経済復興のためには必須だったし、それ自身はある意味で大成功だったのだが）、竣工後の責任体制があいまいになり、その結果が地震によってあらわになったという見方もできる。

また、もう一つ、大規模な改修を行う時の法的な要求条件は、その時点での建築基準法の新築時の要求水準そのままであって既存建物にも条件緩和がないということにつながった可能性がある。新築時に要求する条件は、改修に対しては酷すぎることは往々にして起こるのだ。ここにもわが国の建築基準法の時代遅れなところがある。建築基準法を作るときに手本にしたという米国では、建築規制は国や自治体ではなく専門家団体が作成したモデルコードを基礎としてなされるが、そこには改修(alteration)の場合の規定が導入されていて、通例は旧規定と新规定の間をとる形で要件が定められている。つまり全部は無理であろうが少し要求水準を軽減すれば対応可能だろうという、きわめて現実的な発想があるのだ。

今やわが国でも、多くの建物は鉄骨あるいは鉄筋コンクリートであるなど寿命が長く、容易には壊せない。少なくとも30年で壊すなど、地球環境問題を念頭に置けば絶対に許されないことである。それを前提にすれば、改修時にどう対応すべきかは明白であって、緩和規定の導入が筋であろう。

わが国の建築基準法は、その要求水準は「最低基準」である、ということばに縛られ、それを下回ることは一切まかりならぬという立場をとっている。改正があったら、旧基準が以前の最低基準、新基準が現時点での最低基準というわけだが、しかし、建物は純粋理論にはおさまらないものであり、特に性能での記述でなく仕様規定

で定めたものは、現実には安全率がブラックボックスの中にかかっており、水準より下は一切ダメというのは、本来は実態を無視したものである。構造系の研究者にはこの立場をとる人が少なくないが、研究と現実とは異なることをもっと認識すべきであろう。

少なくとも、地震が来たときに建物が部分的にでも改修補強されていれば、個々の建物が結果としてどうなるかは事前には判定困難であるとしても、確率的には被害が小さくてすむのは間違いない。当事者にとってもこれは悪いことではないし、社会全体からマクロに見ればもっといいことであろう。神戸で倒壊した建物を始末するためにいったい国がいくら支払う羽目になったかを考えれば、これは自明である。地震の後で導入された耐震改修促進法は、既存建物の補強が社会的にとるべき方向であることは認めているが、建築基準法の新基準に合わせることを求めている点で、現実からかけ離れている。耐震改修が促進されていない実態が、それを如実にあらわしている。

多くの自治体で、耐震診断が望ましいとされ、診断のための費用の一部あるいは全額補助が行われてきた。しかし、阪神淡路大震災直後しばらくはそれなりに行われた耐震診断はその後下火となってしまった。さらに、耐震補強に至ってはもっと動きが鈍い。その理由は、有効な耐震補強技術がなかなか開発されていないのが最大の理由であり、ついでそうした技術の費用がとても費用対効果の点で納得されうるものでないことだ。とくに、大地震がその建物の寿命の間に来るかどうかわからないことから、よけい耐震性向上の効果が疑問視されてしまう。それに加えて、新耐震基準まで上げなければダメ、改修の意味がない、と言われては、せっかくの氣勢をそがれるのも当然であろう。東海地震が来ると言われ続けて数十年、自治体が率先して取り組んでいる静岡県、そして首都圏直下と東海地震と両方を意識している神奈川県、積極的に取り組んでいるこの2つにあってさえ、耐震補強に向けての個々の住民の動きは鈍く、それ以外のところではほとんど絶望的とも言える状況である。

なお、実は個々の居住者は内心では、地震が起きてもわが家が被害を受けなくてすめばありがたいと考えており、そのことのほうが近所に避難施設が確保されるより重要だと思っている。これは、手段さえ整えてうまく誘導できれば、各自の住宅を補強するという選択肢に乗ってくることを意味しており、その点からも改修補強の達成水準をもっと柔軟に考えるべきと思われる。

新たな状況を踏まえて：「地震税」の提案

上記のような状況を踏まえ、建築の耐震安全担保の方法として、仮に「地震税」と名付けた税制の導入の提案を行いたい。これは実は日本建築学会での議論に当たって提起したものだが、税金という直接的な表現が嫌われ、提案としてはつぶされている。しかし、規制緩和、自己責任という時代の流れを冷静にみれば、社会的公正さはここ、適切な受益者負担の思想にあると筆者は考えている。

まず税金をかける前提として、新築時のみでなく、一

定期間ごとに定期的検査を行い性能を明らかにし、それを表示することが必要であろう。先に述べたごとく、とにかく新築時の性能だけでなく、現時点ではどうかか本当の安全のためには必要である。10年ごととというのが妥当な間隔であろうか。

次に、耐震基準に照らして、水準以下の性能しか持っていない建物にはペナルティを課す。これが「地震税」である。この税は目的税とする。上記の性能表示があるものはそれで判定し、ないものは建設年度、構造方式、工法などで機械的に性能を判定して税率(額)を通知する。不服があれば申し立てて反証をする権利を与える。その反証は実測データでもいいし、専門家の判定書でもよからう。この「地震税」の税率は、例えば現行の基準を満たしている場合にはゼロとして、そうでないほど高率であり、中間的な性能の場合には中間的な税率になる。これは、万が一地震が来ればかかるであろう費用に見合う分を徴収するので、地震が起きた場合の社会費用をいわば先取りする意味あいを持つ。都市計画税は本来的にこうした性格を持っているはずだが、それをもっと明確にしたのが本提案である。これまでの税金は基本的に建物の価値(課税標準額)に比例するような形で税額が決まってきており、金をかけて丈夫な建物をつくるほど税金も高くなっていったが、ここで提案する「地震税」はときには逆進性を持っており、よりよい建物が増えて欲しいという目的と合致している。

問題があるにもかかわらず地震が来るまで手を打たずに待っているのは能がない話であり、当然備えるのが望ましい。これについてはすでに耐震改修促進法があるが、それを活用して改修補強をもっと積極的に進めるのに上記「地震税」をその財源の一端として用い、利子補給、資金助成などを行う。これは、地震後の「瓦礫処理」のために漫然と積み立てておくよりは、予防疫学的方策が効果的、効率的との判断に基づく。

これ以外に市場の論理に則ったかたちで耐震補強へのインセンティブがあれば、よりよい建物への指向が促進されるが、損害保険料率に差をつけるのはその一つの方策となろう。少なくとも現状では耐震性能によって大きく料率を変えることは困難であるが、客観的に性能が明示されれば可能性が出てくる。なお現時点では、建築基準法の大改正によって耐震性能が格段に向上したと認められている1981年以降に建てられた場合、そして2000年に導入された住宅性能表示で等級が明示されている場合には、そうでないものに比較して地震保険料率に割引が導入されている。とくに後者では、前者が10%割引でしかないのに対して、20%、30%というかなり大きな割引率が提示されている。

他の既提案との関係

ここで提案する「地震税」に比較しうるという意味では、地震共済保険の提案がすでに兵庫県からなされているが、本質的には全員が負担するという点ではさほど変わらないと思われる。ただ、保険の場合、自動車の強制保険でさえ車検制度がないバイクでは取り立て損ねていること、義務であるにもかかわらず年金保険も同様に不

払いが少なくないことを考えると、保険料というのはむずかしい側面がある。また任意にすれば、リスクが小さいと判断したら加入しないので、問題が解決できない。耐震性を十分考慮して建てた住宅であれば、居住者にとっては保険をかける意味が薄いと考えられるからである。

なお、「地震税」について、地震が起きないところからどうして税金を取り立てるのかという反論が出る可能性があるが、税率を地震危険度と連動させれば、問題の大半は解決できよう。特に地震危険度に都市集積度などを含めれば、社会全体としてのリスクを部分的にせよ反映することが可能であろう。

注記

本論文の元となった原稿は「災害の研究」第 29 巻に発表している。またここに至るまでの議論の一部は、特に日本建築学会兵庫県南部地震特別研究委員会のワーキンググループなどの場において行った。さまざまな示唆を与えてくれた関係者に謝意を表す。

参考文献

- 古瀬敏 (1995) 建物の安全性をどう考えるか：安全性のレベル議論のためのメモ、'95 災害研究フォーラム「阪神・淡路大震災を考える」要旨集、損害保険料率算定会、pp. 9-13
- 古瀬敏 (1996) 既存ストックに対する改善の推進手法、特別研究：阪神・淡路大震災から一年 - 建築および都市の防災性向上へ向けて -、日本建築学会、pp. 61-62
- 古瀬敏 (1996) 建物の安全性をどう考えるか：安全性のレベル議論のためのメモ、'95 災害研究フォーラム「阪神・淡路大震災を考える」講演録、損害保険料率算定会、pp. 11-17
- 既存不適格建物の改善方策 WG (1997) 阪神・淡路大震災から得た教訓と今後の課題—日本建築学会最終提言に向けて—、1997 年度日本建築学会大会 (関東) 総合研究協議会資料、日本建築学会兵庫県南部地震特別研究委員会、pp. 13-14
- 古瀬敏 (1998) 建築の安全性とは何か、どうやって担保されるべきか?：地震税の提案、災害の研究、第 29 巻、pp. 175-18

追記 (2004.11.15)

本稿を提出したのは、原稿締め切りの 10 月 15 日であったが、ほぼ 1 週間すぎた 23 日になって新潟県中越地震が発生した。この地震は兵庫県南部地震と異なり、地方都市と山間過疎町村に大きな被害が出ているが、それでも市街地住宅の被害はここで指摘した問題をほぼ忠実になぞっている。とくに余震が怖くて自宅に戻れないという住民が多く出ているのは、まさに住宅の耐震性をまったく住民が意識していなかった結果に他ならない。家具什器の散乱はやむを得ないとしても、それを片づければ昼間はともかくとして夜間に住宅で就寝することだけは不可能ではないはずで、それができないのは問題であろう。さらに、余震で倒壊するかも知れないのが怖くて体育館などの公共建物耐震性能も信用できないとして避け、車の中に避難しその結果として健康まで害するというのはどう考えてもあるべき姿ではないであろう。

なお、道路が寸断された山間地集落については、経済格差是正を旗印として背伸びして投入された公共事業投資の結末を見ているようである。