

# 歴史的建築物の改修・活用に関わる法制度の実態と課題 －金沢市の事例からの考察－

特定非営利活動法人 金澤町家研究会 理事長  
金沢大学名誉教授 川上 光彦

## はじめに

歴史的建築物を保存、継承していくことは、地域の個性を生かした魅力づくりやアイデンティティの確立に大切な役割を果たしている。風土を反映して多くの世代にわたって受け継がれ発展してきた建築物とそこでの暮らしを継承していくことは、単なる人々の郷愁のためだけでなく、住民が地域に誇りを持つのに欠かせない取り組みである。しかし、わが国では近代化の中で歴史的建築物が急速に失われてきた。とくに、伝統的な木造建築物は防災的な観点から建替えを前提とした法制度と、古い、汚い、不便などのイメージが一般的になり、取り壊されたり建替えられたりして失われてきている。

昭和30年代以降の高度成長期以降、都市化が急速に進行し、それに対応してマイカーの普及とその利用を前提とした郊外市街地の拡大が全国的に進んだ。その結果、歴史的市街地においても中心部の人口が減少し、衰退してきた。このような状況下、各地で歴史的な建築物や町並みの保存、継承のための活動がみられてきた。

住宅・土地統計調査によると、2018年時点において全国で1950年以前に建築された木造住宅は1,294.5千戸（4.7%）存在している。しかし、2013年より5年間で275.5千戸、17.5%減少している。これらの木造住宅は建築後70年以上経っており文化財的価値があるものも多い。

歴史的な建築物を継承、活用していくためには、現在の暮らしに的確に対応するように改修し、必要に応じて、新たな用途や役割にも対応していく必要がある。本稿では、そうした歴史的建築物の継承、活用に関わる法制度について、金沢市の事例について論述し、今後の法制度上の課題などについて考察するものである。

## 1. 金沢市の歴史的建築物

本稿では歴史的建築物を建築基準法施行以前の1950年以前のものとする<sup>注1)</sup>。金沢市は比較的大きな城下町であり、第二次大戦で戦災を免れたことから、数多く失われたとはいえ、旧城下町であった中心市街地にまだ多くの歴史的建築物が残存している。

2008年調査によると、中心部では約6,500件残存すると推定されたが、2017年調査では約5,600件、2022年の調査では約5,140件残存すると推定された<sup>注2)</sup>。概ね年100件程度が滅失している。また、2022年調査において、空き家は約15%、890棟程度であると推定された。

歴史的建築物の継承、活用を進める主な対象は空き家になる。空き家について所有者等が適切に改修し、必要に応じて、新たな用途に活用する必要がある。そのためには、自己利用する場合には改修するために所有者等に各種の支援を行い、自己利用で無い場合は、所有者に向けて賃貸や売却に向けて建物の市場化をうながす必要がある。金沢市ではこれらの施策を積極的に展開し一定の成果がみられるが、それについては（参考文献3）を参照いただきたい。

## 2. 歴史的建築物に関する法制度

各地の歴史的建築物の保存、継承のための住民活動にもとづいて、1975年の文化財保護法の改正によって伝統的建造物群保存地区（以下、伝建地区）の制度が発足した。それまでの文化財の概念を町並みにまで拡大し、そこでの暮らしを継承しながら保全しようとするものである。そうした指定地区の歴史的建築物については、文化財的価値を保全するため、条例を制定することにより建築基

準法（以下、法）の一部の適用の除外や緩和を受けることができる。

しかし、そうした文化財的な範疇以外にも金沢市において歴史的建築物は広範に存在し暮らしを支えてきている。それらについては、改修などの際に法が適用されるため歴史的意匠を継承することが困難になる。

法の仕組みは、所有者等に「建築の自由」を広く認め、公共の福祉のために「最低の基準」を定め、建築物の建築、大規模の修繕及び模様替を行う場合、建築主に事前に届け出て各基準に適合していることを確認してもらう（確認申請）ことを義務づけている。また、歴史的建築物は法規定以前に建てられ法に適合しない箇所があるため、制度上は「既存不適格建築物」と位置づけられ、利用は可能であるが、増築、改築、移転、大規模の修繕などをする場合は原則として建築物全体を法に適合させなければならないとされる。また、歴史的建築物を、宿泊施設、飲食店などの不特定多数が利用する用途へ一定規模以上の床面積で変更する場合、関連する基準への適合が求められる。

歴史的建造物を建築基準法に適合させようとすると、本来求められる機能上の工事内容に加えて、元々は不要であった工事が増していく。

例えば外観に木材を用いるために耐火性のある下地を設けたり、建物の延面積によっては台所など火気を使う部屋以外でも不燃材で壁面や天井を仕上げる必要があったり、部屋の用途によっては屋外から一定の明るさを取り入れる（採光）ために新しく窓を設けたり、排煙設備を設けたりする必要がある。そうしたことにより、施工費の増大という結果を招く。

用途変更による確認申請を避けるため、改修の範囲を一定の床面積以下にすることもあるが、その場合でも基本的には建築基準法の適合は求められる。

なお、用途変更において確認申請が不要の規模は100㎡以下であったが、2019年6月より200㎡以下に緩和された。歴史的建築物の活用を検討する場合、この緩和は大きな意味を持っていた。金沢市の歴史的建築物についても延床面積が100㎡以下で半分以上占めると推定されるが、200㎡以下まで

となると、そのほとんどになると思われる。

すなわち、住宅などに利用されていた、多くの歴史的建築物は200㎡以下であり、用途変更がより容易になったと言える。ただし、200㎡を超える大規模な歴史的建築物は、いわゆるお屋敷のような建物が多く、地域のランドマーク的な建物であったりしている場合が多い。そのため、それらの継承、活用はとくに重要であり、200㎡を超える大規模な歴史的建築物についての課題は残されている。金沢市の場合も、200㎡を超える大規模な歴史的建築物は百棟以上存在していると推定される。

その中で、写真1に示す建物は、中心部尾張町に立地する大型の商家で、金沢市や市民にとって大切なランドマーク的な存在である。所有者が取り壊しを含む検討を進める中で、民間団体が懸命に支援し、なんとか改修、活用をすることができたものである。ただし、1階だけで床面積200㎡を超えるため、活用床面積が200㎡を超えないように一部分を閉鎖し、また、2階も全体を閉鎖するようにして活用している<sup>注3)</sup>。



写真1 大型の歴史的建築物の事例

なお、木を外壁等へ用いることについては、歴史的建築物の継承、活用を進める観点から国でも試験研究にもとづいて一定の仕様について緩和がなされ、告示としてそれぞれの仕様を公表している。そうして規定された仕様を用いることで、例えば、準防火地域においても木を外壁で用いることが可能となってきている。例えば、準防火地域における「延焼の恐れのある部分」<sup>注4)</sup>の開口部については、内側に防火サッシや網入りガラスの防火仕様とし、外側に木の格子を設けることで、準

防火地域でも伝統的様式の外観とすることができるようになっている。

しかし、問題はまだまだ多くある。法では、「主要構造部」の「大規模な修繕や模様替え」をする場合、建物全体の法への適格化を求めている。「主要構造部」は「壁、柱、床、はり、屋根又は階段」とし、「大規模」はそれらの一つでも「過半」の工事をする場合としている。そのため、例えば、歴史的建築物に階段が一つあり、その階段について急勾配から緩く安全なものに修理しようとする、建物全体を適格化させなければならないとする。安全性を高めようとする、全体を適格化することを求められ、それをあきらめてしまうことになり、かなり不合理な規定になっている。このような規定は歴史的建築物の改修に際して大きな桎梏になっている。

京都市では、京町家の改修、活用を奨励するため所有者や設計・施工者向けに「京町家できること集」（参考文献5）を発行しているが、その中で階段の修理については「現行の規定に適合する階段に取り換える場合は、法の趣旨を鑑み」許容されるとし、確認申請を不要としている。金沢市においても同様の対応が必要である。また、歴史的

建築物の改修、活用を進めるためには、国の役割になるが、このような不合理なことを強いている、主要構造部の考え方を見直すこと、および、その一つでも過半の修繕等をする場合、建物全体の適法化を求めることは歴史的建築物の改修、活用を阻害している最大要因になっている現状から、そうした規定を法制度として見直す必要があると思われる。

### 3. 伝統的建造物群保存地区

文化財保護法の1975年改正により、伝統的建造物群保存地区の制度が創設され、2021年8月2日時点で43道府県104市町村126地区が指定されている。同地区においては、文化財としての位置づけから、条例を定めることにより、建築基準法の一部の適用が除外され、必要な代替措置が適用されることになる。

金沢市においても表1に示す4地区が指定され、それぞれについて条例を定め法の一部を適用除外している。適用除外されるのは、道路内建築物の許容、建ぺい率、容積率の規定、道路斜線制限、接道義務などである。なお、伝建地区内においては、歴史的に形成された、宅地割とそれと一体と

表1 金沢市の重要伝統的建造物群保存地区

名称 選定年月日	種別 面積	伝統的 建造物	特性
東山ひがし 2001. 11. 4	茶屋町 約1.8ha	建築物：94 工作物：6 環境物件：8	1820(文久3)年に町家地区の町割が改められ建設、江戸時代後期から明治初期にかけての茶屋建築が集積
主計町 2008. 6. 9	茶屋町 約0.6ha	建築物：34 工作物：1 環境物件：5	江戸時代末期から茶屋地区として河川沿いの町並み形成、3階建てが多い。全国的に最も面積が小さい地区
卯辰山麓 2011. 11. 29	寺町 約22.1ha	建築物：248 工作物：45 環境物件：13	卯辰山麓に江戸期より形成された寺町と参道、町家による町並み。山麓に形成された寺院群は比較的少ない。
寺町台 2012. 12. 28	寺町 約22.0ha	建築物：167 工作物：33 環境物件：8	藩主の墓地に続く参詣路に沿って整然と整備された寺院群と町家による町並み

※金沢市資料より筆者作成

なった街路網も文化財とみなされ、その保全が図られている。また、いずれもまちなかの市街地に位置することから準防火地域などに指定されているが、伝建地区指定に伴って一部ではその指定が外された。

そうした適用除外や緩和は、歴史的な建築物や町並みの保全には必要であるが、防災的な問題を残存させることになる。そのため、各伝建地区に対して防災計画を定め、公民による防災性の向上を図るようにしている。その内容は、市による消火栓や防火水槽の整備、市補助による火災報知器の整備、住民団体による防災訓練（写真2）、建物の改修時において、電気配線の更新、壁面の下地に土塗壁等を施工した上で板張りとする、二方向避難路の確保、などである。



写真2 東山ひがし伝建地区の住民の防災訓練

ただし、これらの防災性の向上は短期間で十分に整備されないこと、整備されても必ずしも十分な防災対策ではないことから、住民意識を常に向上させるように努め、失火や放火などを未然に防ぐ努力を常に進め、改修時において少しずつでも耐震性を高め、延焼の危険性を防止していく必要がある。

東山ひがし伝建地区は茶屋の建物と町並みが良好に保全されており、今では金沢において観光客が最も多く訪れる場所になっている。本地区は、伝建地区制度が発足した頃に伝建地区の指定に向けて協議が進められたことがあった。制度発足間もなく1977年3月に金沢市伝建条例を定めるとともに地元への説明が行われた。しかし、当時は制度発足から間もなくで先行事例<sup>注5)</sup>も少なく、地元住

民は「建築活動などを規制されるのは困る」、「(茶屋街として遊興の場であったことから)子どもの教育に悪い」など猛反発し、頓挫してしまった。その後、地元住民や経済界などによる自主的な保全活動はみられたが、市行政は観光行政の側面からしかアプローチできない状態が続いた。

そのような状況において、地区の中心部に町家タイプの建物があり、それを茶屋風に改修しようとする計画があった。伝建地区指定前は通常の法規制を遵守する必要があったため、木を外壁に用いられないなど、茶屋風の外観にするのは困難を極めた。最終的には、建設大臣(当時)の個別認定という制度により、以下のような条件により1981年に特別の許可を得て改修された(写真3)<sup>注6)</sup>。

- ・壁面は、準防火地域の仕様に合わせてモルタル吹付仕上げとし、その上に下見板張りとする。
- ・二階開口部は内部に網入りガラスのアルミサッシ仕様の乙種防火戸とし、その上に木製雨戸とする。
- ・火災時に延焼を防ぐため、地下に防火水槽を整備し、煙感知式の15分間のドレンチャーによる放水を可能とする。



写真3 東茶屋街の改修建物  
(軒裏にモルタル壁やドレンチャーの配管が見える)

今からみると、過剰な条件と思えるが、当時の法制度の仕組みでは、このような対処しかなかったわけである。なお、接道義務は免除されず、側面の道路中心線から2m後退して壁面が設けられ、歴史的特性にそぐわない空地が生じた。なお、伝建地区指定後は、防火仕様のモルタル壁もドレンチャー設備も2mセットバックも不要となった。法制度上の仕組みによるものとはいえ、伝建地区

指定を試みた地区における建築活動への対応としては違和感を持たざるを得ない。

#### 4. 建築基準法適用除外制度

前述のように、国指定の文化財建造物の場合は建築基準法が適用除外される。都道府県や市町村が指定するものについても建築審査会の同意を得て同様の措置が可能である。さて問題は、その他の歴史的建築物についてである。国は、歴史的建築物の継承、活用の社会的要請の高まりに対応するため、自治体による建築基準法適用除外条例の制定とその運用を奨励している（参考文献4）。それによると、自主条例の制定または景観条例など既存の条例を改正して対応しているのは2017年時点において11自治体であり、適用除外の実績は2018年時点で15建築物である。歴史的建築物に対してその継承、活用が必要であるとの社会的需要からみると、まだ極めて少ない。

金沢市においても、「建築基準法の適用除外条例」を2018年10月に制定し、その推進を図るため、「歴史的建築物にかかる建築基準法適用除外の手引き」を策定した。しかし、まだ適用実績は無い状況である。建築基準法の適用除外を進めるためには、適用除外に対しての代替措置の検討、保全活用計画の策定など特別の対応が必要である。

上記の自治体の中でも京都市は木造の大規模な歴史的建築物へ適用しており、金沢市にとって最も参考になる。同市では、積極的に適用を進めるため、初期の段階から申請者側と協議、連携する対応を取り、手続きを容易にするため、京町家に共通的なものについては適用除外のための「包括同意基準」を定めている。金沢市においても、同様の対応を進める必要があり、金沢市でも適用可能な京都市の「包括同意基準」については積極的に適用を検討すべきである。なお、金沢市を含め自治体では一般的に専門家も少なく試験研究能力も乏しいことから、国で積極的に自治体を支援するべきであろう。

また、所有者等に管理活用計画の策定を求め5年程度ごとに報告を求めているが、これについても負担が大きい。横浜市、兵庫県、神戸市は所有者等と協議して保存活用計画を自治体が策定するこ

ととしている。歴史的建築物の継承、活用が自治体の重点施策であることを考慮すると、保存活用計画について金沢市が所有者等と協議して策定すべきであろう。

#### 5. 法制度体系の見直しの課題

歴史的建築物の改修、活用には、伝建地区制度のような文化財指定の場合には建築基準法の適用除外や緩和が設けられ代替的措置がとられるようになり、それ以外の多くの歴史的建築物については、建築基準法に対応するような仕様の研究や開発にもとづいて伝統的仕様の継承が少しずつではあるが図られるようになっている。

しかし、まだ制約が大きく、国による、法制度上の仕組みの見直しが必要であると思われる。まず、第一に、国は、法の「主要構造部」や「大規模な修繕」などの規定を見直すように検討する必要がある。階段でだけでなく、屋根、壁、床についても、継承、活用のために改修する場合、改善のための努力を妨げているような仕組みになってしまっている。それらの建築部位について改修等する場合は、建物全体に遡及適用するのではなく、その建築部位だけで漸次的改善が可能になるようにする必要がある。

第二に、より基本的な考え方として法施行以前の既存不適格建築物に対する対応の仕組みを変える必要があるのではないか。現在の仕組みでは、法規定の内容は各時点において最善であり、既存不適格建築物については、少しでも早くそれらに適合させることが必要であるとして組み立てられている。しかし、現在でもそうした仕組みは適切だろうか。多くの先人の努力により、安定的で豊かな社会を形成してきた中で、現在、歴史的建築物を継承、活用することは各地域で大切な施策となってきた。全国でまだ百万棟以上の歴史的建築物が残存していると推定されることを考慮すると、それらの建築基準法の制定以前に建築されたものについては、別の法制度体系を構築する必要があるように思われる。例えば、歴史的建築物については、建築基準法の集団規定について自治体による条例による対応へと移行させるなど、抜本的で構造的な変革が必要ではないだろうか。そ

の場合でも、国によるモデル的規定の提案や、試験研究機関による支援などは大切である。

## おわりに

本稿では、歴史的建築物の継承、活用が重要であるとの観点から、金沢市の歴史的建築物の事例について改修、活用に関連する法制度の実態を明らかにし今後の課題について考察した。

法制度上は「最低の基準」としながら、詳細な規定を法として定めているため、全国画一的で各地域の特性に対応した施策をかなり行い難くしてしまっている。法規定は基本的なことに限定するようにし、各地域の歴史や特性に対応して条例で対応できるような仕組みに移行することが必要であろう。そうすることが、各地域で歴史や文化を生かした、個性的で豊かな地域づくりを行うことが可能になってくる。

近年における地方分権の進展により、都市計画分野においてはかなり地方自治体への権限委譲が進み、市町村が都市計画権限の約8割を持つようになってきていると言われる状況がみられる。しかし、まちづくりに都市計画とともに密接にかかわる建築分野においては、上記の理由により、ほとんど進んでいない状況である。今後は、建築基準法による法制度体系の見直しをし、その上で、各地域の特性やそれに対応して積み重ねられてきている、条例等による仕組みを尊重し、国等はそれらを支援するような体制を構築すべきであると思われる。

## 注

- 1) 建築基準法は1950年5月2日に成立、11月23日に施行された。歴史的建築物の特徴は、柱は石場立て、木組みは仕口、継手により金物を用いない、間仕切りは土壁、外壁は板張りや土壁に漆喰などである。
- 2) 金沢市が概ね5年毎に実施している、歴史的建築物の外観悉皆調査で、NPO法人金澤町家研究会が受託して実施した。
- 3) 一般社団法人金澤町家活用推進機構が改修と活用を支援し、台湾料理店として活用されている。(参考文献7)に歴史的建築物の活用事例として紹介されている。
- 4) 「延焼の恐れのある部分」は市街地での火災の延焼を抑止するために設けられたもので、建物が面する道路の

中心線または隣地境界線から1階は3m、2階は5m以内の範囲である。

- 5) 最も早く、1976年に指定された重伝建地区は、角館、妻籠、白川村萩町、祇園新橋、萩市平安古地区であった。
- 6) 建築基準法第67条の二「予想しない特殊の構造方法又は建築材料を用いる建築物に対するとして認定された。

## 参考文献

- 1) 川上光彦、「歴史的市街地における建築更新問題」、建築雑誌、Vol. 103、No. 1269、1988年2月号
- 2) 金沢市、「金澤町家の再生活用に向けた取組」、自治体法務研究、No. 54、pp. 37-39、2018年
- 3) 川上光彦、「金澤町家の魅力の発信と継承・活用の取組」、ハウジング&コミュニティ財団発行「市民がまちを育む」p200～204所収、建築資料研究社、2022年
- 4) 国土交通省、「歴史的建築物の活用に向けた条例整備ガイドライン」、2018年3月
- 5) 京都市、「京町家できること集」、2021年
- 6) 豊島祐樹、川上光彦、「金沢市における歴史的建築物の改修補助事業の実態と課題」、建築学会計画系論文集、Vol. 84、No. 766、2019年12月
- 7) 金澤町家研究会編集委員会、「金澤町家-改修と活用-」、NPO法人金澤町家研究会、2021年