

ブータンにおける建築許可制度 法整備と制度運用の現状

向井純子

ブータンにおける建築許可は、まず市域において始まり、制度整備が進められていった。しかし、新旧の公共事業省令や地方行政法からは、建築許可の権限は農村部においては曖昧であること、そして、農村部を管轄する郡役所の組織体制の規定から、技術的な建築許可の実施が想定されていなかったことが読み取れる。郡役所への聞き取り調査で得られた農村部での建築許可の実施状況にも、そうした制度整備の現状が反映されている。具体的には、郡役所が実施する建築許可では、建築用地の用途と所有権の適格性の他には、伝統的な建築デザインとすることと、建物階数による高さ規制に従うことのみ関心が向けられているのである。今後は建物の安全性確保をその目的の一つとして実効性のある制度に改善していく必要がある。

キーワード：ブータン・建築許可・法整備・版築造・組積造

1. はじめに

本稿は、ブータンにおける組積造建築に対する減災技術普及方針の検討に資することを目的として、ブータンの建築許可制度について検証したものである。2016年から実施中の国際科学技術共同研究推進事業地球規模課題対応国際科学技術協力プログラム (SATREPS) 「ブータンにおける組積造建築の地震リスク評価と減災技術の開発」では、その成果の一つとして耐震化マニュアルを作成した。将来的にはその遵守を建築許可の要件に組み入れることが望ましく、本稿は、それに向けたロードマップ策定のために実施したベースライン調査に基づく。2章から4章では、新旧の公共事業省令や地方行政法から、建築許可に係る法整備の経緯と現状を整理し、市域と農村部における建築許可に対する法的根拠や実施体制の相違を検証する。5章では2022年8月から12月の間に実施した郡役所への聞き取り調査から明らかになった農村部における建築許可の実施状況を、法整備との関連性を考察しながら検証する。

2. ブータンの建築許可制度

2.1 建築許可制度の背景

建築許可制度は当初、首都に位置するティンプー市とインド国境に位置するプンツォリン市の2市において導入された。それぞれ政治と商業の中心地として人口が集中したこの2市には、市役所 (Municipal Corporation) が置かれた。1999年に制定された Municipal Act 1999 は、市役所の役割として各種の行政サービス、施設・インフラ整備とともに、市域における開発コントロールを実施すべきことを定め、市役所が市域において建築許可を行う法的根拠となった。2002年には、Bhutan Building Rules 2002 (BBR2002) が公共事業相により公布され、建築許可の基準や手続きが定められた。

一方、2市以外での住居等の建築行為は、郡 (Gewog) の役所へ届け出る必要はあったが、基本的には、土地所有権を確認すること、特に政府の土地への不法建築を防ぐことを目的としていた。2000年代半ばまでは、2つの市域以外に大

きな町が形成されることはなく、農村部ではコミュニティ内の慣習に則り、かつ伝統的に継承されてきた工法で建物が建てられてきたことから、建築行為が隣地に及ぼす影響や、建物の安全性確保に対して役所が介入する必要性が意識されることはさほどなかった。しかし、農村部も次第に近代化の恩恵を受けるようになると、従来皆無だったか、あるいは無視できる程度だった、自然や集落環境に対するネガティブな影響に関心が向けられるようになった。このため、農村部における建築行為にも一定の基準が必要とされ、2013年に農村部における建築に関する公共事業省令である Rural Construction Rules 2013 (Rural2013) が公布された。

2018年に BBR2002 と Rural2013 は廃止され、新しい2つの公共事業省令 Bhutan Building Regulation 2018 (BBR2018) と Building Code of Bhutan 2018 (Code2018) が公布された。

2.2 建築許可に係る公共事業省令

BR2018 は、公共事業相によって公布された省令である。その前文によると、制定の目的は下記の3点に集約される。

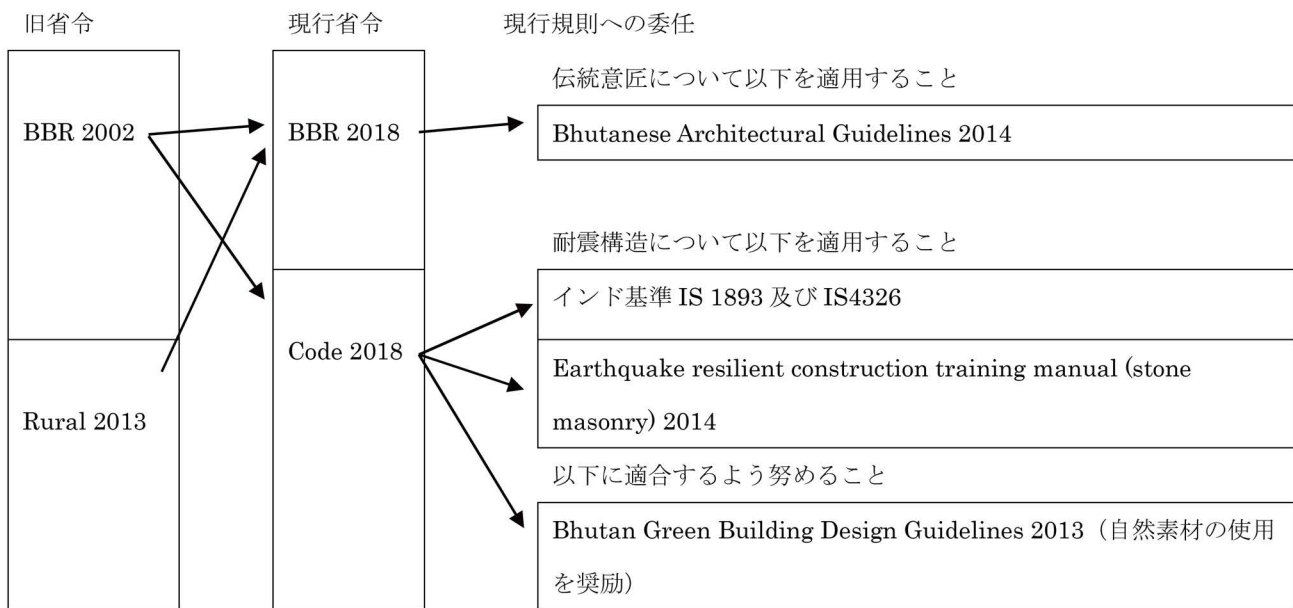
(1) BBR2002 の内容の全面改訂。

(2) BBR2002 と、のちに策定された農村部に適用される Rural Construction Rules2013 を一本化。

(3) 同時期に策定されていた国土計画のしくみ (Spatial Planning Standards 2017 など) との整合性を確保し、また、政府が近年重視している環境保全や国産材使用推進などの方針を反映^{注1)}。

BBR2018 とともに公布された Code2018 は、従来 BBR2002 に含まれていた内容のうち、技術上の具体的な規定を集めたものである。耐震設計については、第9~11条に、インドの基準である IS 1893: Criteria for Earthquake Resistant Design of Structures 及び IS4326: Earthquake Resistant Design and Construction of Building を適用することとある。前身の BBR2002 の規定でも同様の規定があり、ブータンの耐震構造基準を策定しようという機運は見られない。ただし、石積建築に関しては Earthquake resilient construction training manual (stone masonry) 2014 に従うことが定められている (第2条)。このマニュアルは2009年と2011年の地震後の対応のために公共事業省を中心としたテクニカルワーキンググループが作成したものである。

表-1 新旧の建築関連法規の関係



BBR2018に規定されている建築許可 (Building Permit) の概要は、以下の通りである。

- (1) BBR2018の規定は Spatial Plan (詳細計画を含む) に劣後する (第7条)
- (2) すべての建築行為・解体・変更、建築許可が必要 (第23条)。ただし、外観と面積を変えない変更を除外する (第27条)。
- (3) 土地所有者^{注2)}が申請し、地方行政機関が発行する (第29条及び第30条)。
- (4) 建築許可申請には、建築、構造、電気、設備の図面を添付すること (第36条)。必要図面の詳細は第37条から第43条に定められている。これらの添付図面は、公認のアーキテクト/エンジニアが作成しサインしたものでなければならない (第45条)。
- (5) 鉄筋コンクリート造建築は、農村部に建築する場合でも構造図の提出が必要 (第46条)。
- (6) 意匠は Bhutanese Architectural Guidelines 2014^{注3)}に則ること (第37条)。ローカルな材料の使用と地方特有のデザインの採用が特に望まれる (第124条)。
- (7) 建築許可発行後、2年以内に着工し、着工後2年以内に完成させること (第52条)。
- (8) ①着工前、②基礎コンクリート打設前、③各階の着工前、④型枠設置時、⑤竣工時に地方行政機関に通知すること (第69条及び第70条)。
- (9) 地方行政機関は所有者の申請があれば、検査の上、建物使用許可証 (Occupancy Certificate) を発行する (第95条)。未申請あるいは未発行の場合、水道や電気が供給されないことがある。
- (10) 既存の村落景観に馴染まない鉄筋コンクリート建築、あるいは既存の集落内に鉄筋コンクリート住居を建設することは許可されない (第128条)。

建築許可に係る上記の項目は、市域と農村部とを区別していないが、BBR2018の第8章で農村部に適用される規

定を特に定めている。農村部 (Rural area) とは第177条の用語の定義によれば市域以外のすべての地域が該当し、市域のすぐ外側の Semi/Peri-Urban area と呼ばれる地域を含む。農村部に適用される規定のうち建築物に関する条項は以下の通りである。

- (11) 農村部の建築は住居もしくは複合用途^{注4)}とし、それ以外の用途に供する場合は県の特別許可を要する。既存の集落内で、ホテル、リゾート、オフィス、工場、グループハウジング、ホステルの開発は認めないが、ホームステイは除く (第130条から第136条)。
- (12) 建築が許可されない場所として Environmentally Sensitive areas や、河川岸から30m (または15m) 以内の場所などを定める。歴史・文化的な要素や伝統集落風景を損なう場合も建築が許可されない (第137条)。
- (13) 3階建までの建築を許可する (第144条)。^{注5)}
- (14) 建ぺい率<45%、建築面積200㎡まで。セットバック規定は市域と同じ。

なお、BBR2018第27条は、外観と面積を変えない変更を許可申請の対象から除外しているが、文化遺産建築 (Heritage Building) およびその敷地内の建造物は例外としている (第28条)。すなわち文化遺産建築は、外観や面積を変えない変更の場合も建築許可が必要となる。また、寺院や仏塔の敷地内もしくは隣接する敷地での建築には条件が課されるとしており、建物の配置、向き、大きさ、プロポーシオン、建築材料や工法に関して配慮することが求められている (第138条と第139条)。これに関して、内務文化省文化局は、文化遺産建築としてのゾン・寺院・古民家などの修理や変更に係る許可申請は、文化局の書式を用いて申請書を作成し、県役所の確認を受けたうえで文化局に提出することを求めている。

3. 建築許可の法的根拠と実施体制

3.1 地方行政法

前章では公共事業省令による建築許可に係る規定を見てきた。しかし、これら財産権の制限を伴う規定に対して、その法的根拠やそれを運用する機関の法的権限が曖昧であることが懸念されている。なぜなら、これらの省令の上位法としての建築関連法が存在しないからである。こうしたことから省令制定を委任する法律の必要性が度々指摘されてきた。公共事業省は *Construction Act of the Kingdom of Bhutan* の法案を作成し、2019年9月に法案の国会上程が閣議決定された。しかしその後、*Construction Development Board* の組織改革を先行させることになり、続いて2022年に省庁再編の動きが本格化した経緯から、国会審議は現在まで見送られている^{注6)}。

こうした状況下にあつて、建築許可制度の法的脆弱性を辛うじて補っているのが、地方行政法である。*BBR2018* や *Land Pooling and Readjustment Regulation 2018* (土地収用と整理に関する規則) などの公共事業省令は、制定の根拠を *Local Government Act 2009* (LG2009法) 第300条に求めている。“The Ministries responsible for the coordination of Local Governments shall be empowered to prescribe rules and regulations that cut across Local Governments. 地方行政機関の調整を担当する省庁は、地方行政機関にまたがる規則や規制を規定する権限を有するものとする”

現行のLG2009法は、民主化移行に向けた地方分権推進を目的とした法整備と、市域の形成に伴う行政サービスの充実および開発規制を目的とした法整備の流れを一本化して成立した。その経緯によって、LG2009法がBBR2018をはじめ多くの公共事業省令の制定の根拠とされている。また、3.2で後述するように、LG2009法は市役所に対しては建築許可の権限を与えている。

地方分権推進を目的として、1981年の勅令により県議会が設置され、次いで1991年には郡にも議会が置かれた。これを受けて1992年に郡議会憲章 (*Chathrim of Geog*

Yargay Tshogchhung) が、そして1995年に県議会憲章 (*Chathrim of Dzongkhag Yargay Tshogchhung*) が制定された。県議会は、国が任命した県の行政長官であるゾンダ (*Dzongdra*) が議長を務め、郡 (*Gewog*) ごとに選出された郡長 (*Gup*) などで構成された。郡は複数の村からなる行政単位で、郡議会は、各村が選出した村長 (*Tshogpa*) などで構成されていた。

地方分権推進のひとつの画期は2002年である。この年の7月、県と郡の議会憲章が改定され、地方に大きく権限が委譲されることとなった。県議会議長には、従来のゾンダに代わって、議会によって選出された郡長の一人が任命されることとなった。また、地方議会の予算請求に基づき、国庫から地方に直接予算が配分されることとなった。2002年から始まった第9次五か年計画は、地方に予算を配分した初の五か年計画であり、その割合は国の予算の約1/4にのぼる。

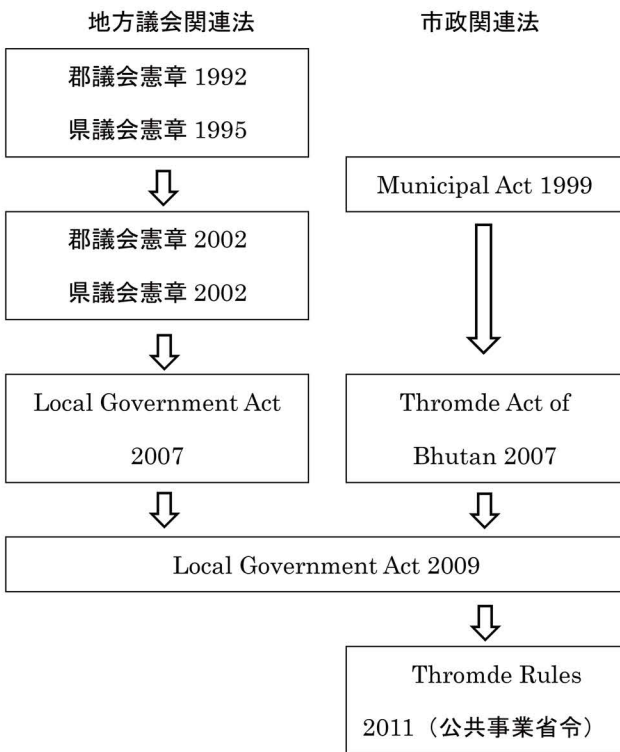
その後、地方議会の制度を整理し、2008年に公布されるブータン国憲法との整合性をとって2007年7月に成立したのが、*Local Government Act 2007* (LG2007法) である。県議会憲章2002および郡議会憲章2002と後述の *Municipal Act 1999* は、LG2007法に適合するよう改定されるべき旨定められた。しかしLG2009法の制定によって、県議会憲章2002と郡議会憲章2002はLG2007法および後述の *Thromde Act of Bhutan 2007* とともに廃止された。

市政に独立した権限が認められたのは、1995年にティンブプー市に関する勅令が発せられたことに始まる。1999年7月には *Municipal Act 1999* (1999年法) が公布された。1999年法は法的な組織としての市役所 (*Municipal Corporations*) の設立を目的とし、市政委員会 (*Municipal Committee*) を市政の最高意思決定機関とすることを定めた。市政委員会は、国が任命した委員長と行政長官、そして市民の選出あるいは国の任命による委員で構成された。市役所は市域の行政サービスを担い、都市計画や開発・建

築規制、インフラ整備を実施することが定められた。その後 2007 年 6 月に *Thromde Act of Bhutan 2007* (*Thromde2007*) が成立して 1999 年法は廃止された。*Thromde2007* には、*LG2007* 法によって定義された行政区分や市議会制度が反映されている。

2009 年 7 月、地方議会のしくみを定めた *LG2007* 法と、市域の地方行政を定めた *Thromde Act of Bhutan 2007* の二法を包括した法律が制定された。これが現行の *LG2009* 法である。この一本化によって *LG2009* 法が建築許可や規制に関する条項を含むことになった。なお、*LG2009* 法は改定条項を別冊で付す形で 2014 年に改定されている。2011 年 9 月には *LG2009* 法運用のための規則として *Thromde Rules 2011* が公共事業省によって公布された。

表-2 地方行政法の変遷



3.2 市域における建築許可

LG2009 法は、市議会 (*Thromde Tshogde*) や市役所 (*Thromde Administration*) の役割として、地区計画や建築許可に関し、下記のように定めている。

- (1) 市域 (*Thromde*) の詳細計画 (*Local Area Plan*) は、市役所が作成し、(第 273 条)、市議会が決定する (第 61 条)
- (2) 市役所は、適切な土地利用の促進、土地の収用、宅地の細分割規制を行う (第 273 条)
- (3) 市役所は、建築許可を規則等に基づいて行う (第 273 条)

4.4 で後述するように、*LG2009* 法はまた、3 つのクラスの市域 (*Thromde*) を定義している。*Class-A Thromde* には市議会 (*Thromde Tshogde*) と市役所 (*Thromde Administration*) が設置されるが、*Class-B Thromde* と *Yanlag Thromde* は市議会や市役所をもたず、県役所若しくは郡役所のいずれかが行政の実態を担うこととしている。したがって、上述の条文にある市役所と市議会は、*Class-B Thromde* と *Yanlag Thromde* の場合、県議会と県役所と読み替えねばならない。現在、*Class-A Thromde* は、ティンプー市、プンツォリン市、ゲレフ市、サンドゥップジョンカル市である。

Class-A Thromde の 4 市における建築許可および検査業務は、市役所職員である開発管理官 (*Development Control Officer*) や建築検査官 (*Building Inspector*) が担う。一方、*Class-B Thromde* や *Yenlag Thromde* の建築許可と検査の業務に当たっているのは、県役所のエンジニアリング部門に属する開発管理官や建築検査官である。

BBR2018 によれば、詳細計画に規定された開発や建築の規則は、*BBR2018* の規定に優先するため、市域における建築許可では詳細計画で定めた階数や建ぺい率、セットバックの規定が課せられる。市域の詳細計画については、2017 年に公布された *Spatial Planning Standards 2017* (*Spatial2017*) が、その詳細を規定している。それによれば、詳細計画は市議会または県議会の指示により、市役所または県役所が作成、あるいは市・県の代わりに公共事業省が作成し、最低 45 日間の縦覧期間を経て、市議会または県議会の決定により発効する。詳細計画は 1/500 の図

面で示され、敷地境界線が明記された宅地レベルでの計画であり、その計画は 10 年後を見据えて作成し、5 年ごとに見直すこととされている。

以上のように、市域に関しては建築許可の実施が地方行政法によって委任されており、それに基づいて建築許可および検査業務を実施する組織と人材が市役所あるいは県役所に確保されている。

3.3 農村部における建築許可

他方、市域以外の地域における建築許可の根拠は明確でなく、建築許可と検査業務にあたる人材も用意されていない。市域以外のすべての地域が該当する農村部 (rural) は、20 県下に 205 郡を数える行政単位に区分されている。農村部における建築に係る規制について、LG2009 法第 53 条は、郡議会 (Gewog Tshogde) に次のような権限を与えている。

- (1) 住居建築において伝統的デザインとするよう規制すること
- (2) 道路法に基づき、公道用地における建築を規制すること
- (3) 共有地、国有地・国有林に不法に建築することを取り締まること

以上から理解できるのは、LG2009 法は郡役所に対して市域で求められるような建物の配置、設計、構造などの技術面からの審査を行うことを想定していないということである。LG2009 法は、郡長と副郡長を地方選挙で選ぶこと、中央政府から派遣されるゲオク行政官が、郡役所の事務一般を担って郡長を補佐することを定めている。郡役所を構成するのは基本的に以上の 3 名であり、人員面からみても、建築に対する技術的な許可や指導を与えることは求めていなかったことが明白である。2014 年の LG2009 法改正では、各郡役所に 1 名のエンジニアを配属するべきことが定められたが、現在までほとんど実現しておらず、近い将来に 205 名のエンジニアを確保することの現実味は乏しい。なお、エンジニア配属の目的は、主として郡役所

が発注する公共事業の管理のためである。

4. 行政区分と地方行政

4.1 行政区分の概要

本稿ではこれまで、建築許可や開発計画について述べるにあたっては、市域 (Thromde/Urban) とそれ以外の農村部 (Rural) に区別してきた。開発計画の有無や建築規制の内容、税率、様々な補助の有無などは、市域か農村部かによって異なることがその理由である。2017 年にブータン統計局が実施した全世帯の約 7% のサンプリング調査の報告書 *Bhutan Living Standards Survey Report 2017* によれば、36% の世帯が市域に、64% の世帯が農村部に居住している。また、一戸建て住居に居住する世帯の割合は、都市部で 20%、農村部で 87% である。ブータン全体の世帯数を約 164,000 世帯とし、一棟の住居に一世帯が居住していると仮定した場合、一戸建て住居は、市域に 1.2 万棟、農村部に 9.2 万棟あると推計できる。

次の 5 章で述べる農村部における建築許可の現状についての理解を助けるために、県 (Dzongkhag) ・郡 (Gewog) ・村によって階層的に構成されるブータンの基本的な行政区分とそれぞれの地域を管轄する議会や役所の組織体制について、また、3 つのクラスの市 (Thromde) とそれぞれの組織体制について、以下に概観する。

4.2 県 (Dzongkhag)

県は最も大きな行政上の区分であり、統合や分割を経て現在は 20 の県がある。近世における各地のゾン (Dzong/城塞僧院) を拠点とした統治領域を概ね引き継いでおり、ほとんどの県役所は現在でもゾンに置かれている。

県議会 (Dzongkhag Tshogdu) は、県下の各郡 (Gewog) の郡長 (Gup) と副郡長 (Mangmi)、および県下の市 (Thromde) の代表者で構成され、議長は議会で選ばれる。

県役所の行政長官はゾンダ (Dzongdra) といい、人事院が選考し、首相の推薦によって国王が指名する。かつてゾンの首長はペンロップやゾンボンと呼ばれた委任領主で、

絶大な権力を誇った。初期のゾンダも県政において広範で強い権限を行使したが、地方分権の推進に伴って県議会にその権限の一部が移譲され、近年では一行政官としての役割が求められるようになってきている。その一方で、制度的に成熟の途上にある地方議会を適切に導く県政の要としての役割も期待されている。こうしたことを背景に、LG2009法にはゾンダの職権が詳細に定められている。

県役所は中央の各省から配属された職員と現地採用のサポートスタッフで構成される。職員はゾンダを頂点とする指示系統に従って活動するが、親機関 (Parent Organization) である省から技術支援を受け、他県や本省の部局を転任する。

県のエンジニアリング部門には、公共事業省からエンジニアが県の規模によって 10~20 名程度配属され、県下におけるあらゆる公共土木建築工事の管理業務に従事している。多くの県では郡ごとに担当者を分けており、ある郡の担当エンジニアは当該郡の土木・建築工事、文化遺産修理工事などあらゆる公共工事を管理する。近年、多くの県のエンジニアリング部門に一名程度のアーキテクトが配属されるようになってきている。

内務文化省は各県に文化担当官 (Cultural Officer) を通常 1 名配置している。県下の文化遺産建築の修理許可や周辺整備の許可を文化局に申請する場合は、文化担当官がその窓口となる。

各県には兼任の災害管理官 (Disaster Management Officer) が配置されている。2013 年に成立した Disaster Management Act of Bhutan 2013 は全県に災害管理官を配置することを政府に義務付けているが、当初の趣旨と異なり、新たに災害管理官を任命するのではなく、Planning Officer など既存の職員がこの任務を兼任している。

4.3 郡 (Gewog)

県は複数の郡から成り、全国で 205 郡を数える。郡議会 (Gewog Tshogde) は、郡長 (Gup) を議長とする。Gup という役割は地方の有力者として古くから存在したが、現

在では 5 年ごとの地方選挙^{注7)} で選ばれる。郡議会は同様に選挙で選ばれた副郡長 (Mangmi) の他、5~8 名の村長 (Chiwog Tshogpa) で構成される。村長はひとつの Chiwog から原則一名が選出される。Chiwog は、LG2007 法に基づき、地方選挙の選挙区 (Demkhong) として複数の村をまとめて線引きされた。1~数村で構成される Chiwog が多いが、10 数村から成る場合もある。一つの郡を構成する Chiwog の数は郡議会定員の規定により 5~8 区であり、ブータン全体で 1044 区を数える。

郡役所には、ゲオク行政官 (Gewog Administrative Officer) が一名配属される。ゲオク行政官は内務文化省地方行政局から派遣され、郡長らをサポートする。採用には専門学校卒以上の学歴が求められる。2014 年の LG2007 法改正では、郡役所にエンジニア一名と出納係 (Accountant) 一名を配置するべきことが謳われた。出納係はいくつかの郡役所を兼任する形で配属されている一方、エンジニアはごく一部の郡を除いて配置されていない。地方行政局への聞き取りによれば、全ての郡へのエンジニアの配置には現実味がなく、また、現在進行中の政府組織改革の一環として技術職員を集約配置する方針に逆行するという認識であった。近い将来における実現可能性はほぼ無いと考えてよい。

4.4 市 (Thromde)

LG2009 法によれば、人口や税収が多く、商業化が進んだ地域を、政府が特に指定した地域が市である。

首都ティンパーとインド国境の商業地プンツォリンには、1990 年代から市役所が置かれているが、現在ではこの 2 市に加え、ゲレフ市とサンドゥップジョンカル市にも置かれている。これら 4 市は、LG2009 法の 3 分類による Class-A Thromde であり、市議会と市役所を持つ。市議会 (Thromde Tshogdu) は、LG2009 法に基づき、地方選挙で選出された市長 (Thrompon) および 6~9 名の市議員 (Thromde Tshogpa) で構成される^{注8)}。市役所には、行政長官 (Executive Secretary) が任命されるとともに、市

の行政に携わる職員が配置されている。そこには開発計画、インフラ整備や建築規制に携わるアーキテクトやエンジニア等の技術者数~10名程度が含まれる。

各県に市議会を置くことを定めたブータン国憲法に則り、LG2009法は市域として Class-A Thromde のほかに、Class-B Thromde および Yenlag Thromde を定義している。Thromde Rules 2011 の規定では、Class-A Thromde として指定される要件は人口規模 1 万人以上、Class-B では 5,000 人以上、Yenlag では 1,500 人以上となっている。LG2009 法によれば、Class-B Thromde と Yenlag Thromde では、県役所若しくは郡役所のいずれかが行政実務を担うこととされ、これらの市域における詳細計画の作成、建築許可や検査には、県役所のエンジニアリング部門から市域担当として配置された開発管理官や建築検査官が従事している。このような市政の実態がない市域の指定は、経済発展が数か所の都市に過度に集中する現状を是正し、将来に向けた開発計画を各地で進めていくことを想定したものである。

5. 農村部における建築許可の現状

5.1 郡役所における調査

BBR2018 では 2.2 で見てきたように、建築許可の要件が市域か農村部かによって、あるいは構造種別によって、

特に区別されていない。しかし例えば、「鉄筋コンクリート造建築は、農村部に建築する場合でも構造図の提出が必要(第 46 条)」と念を押していることから農村部の鉄筋コンクリート造以外の建築については構造図の提出を想定していないことが理解される。第 39 条の申請に必要な図面や、第 69 条と第 70 条で示された、役所に通知すべき工程も、鉄筋コンクリート造建築を想定した内容となっている。このように、農村部の伝統工法による住居建築に対し、市域でこれまでに実施されてきた建築許可と一律の手続きを課すことを意図しているわけではないことがわかる。しかし、農村部での石積造や版築造の住居の建築許可においてどのような図面の提出が必要で何について審査されるのか、また、工事過程や完成後に役所に通知すべきかどうかなどについて、明確に示されているわけでもない。

また、3.3 で述べたように、農村部における建築許可については地方行政機関にその権限を明確に与えた法律は存在していない。LG2009 法は、郡議会の権限として、住居建築を伝統的デザインにするよう規制することと、共有地、国有地・国有林、および公道用地における建築を規制することを定めているが、建築の設計や技術に係る規制は定めていない。郡役所を構成する人員の規定からも、設計や技術に係る内容の審査をすることが想定されていない。



図-1 Wangdue 県 Gantey 郡の集落



図-2 Bumthang 県 Tang 郡の住居建築

以上のような法的・制度的な整備状況下において、各地の郡役所は、実際にはどのように建築許可を行っているのだろうか。本章では、農村部における石積造や版築造の新築住居に係る建築許可申請の現状を検証する。本章は2022年8月から11月にかけてプータン西部の2県、中部1県、東部1県のそれぞれ数カ所の郡役所を訪問し、郡長あるいは副郡長、ゲオク行政官に対して実施した聞き取り調査に基づいている。聞き取り調査のために訪問したのは、Paro県下のDogar郡、およびShaba郡、Wangduephodrang県下のThedtsho郡、Rubisa郡、Gangtey郡、およびPhobjikha郡、Bumthang県下のChokhor郡、Chumig郡、およびTang郡、Monggar県下のMonggar郡、Chhaling郡、Chagsakhar郡、およびThangrong郡の計13郡である。

5.2 建築許可の実施状況

すべての郡役所は、住民からの建築許可申請を受け付け、審査のうえ許可書を発行する業務を実施していた。建築許可が怠らずに申請される一因は、農村における建築用材の助成制度にある。農村部では、政府に低額のロイヤルティを支払うことによって、一世帯当たり、25年に一度、4,000立法フィート相当の木材を国有林から伐り出すことができる。この助成を得るためには助成申請書に郡長のサインを得たうえで農業省に申請する必要がある。住民が建築許可制度について知らなかったとしても、建築用材助成の手続きのために郡役所に赴くことになるので、この時に郡役所が必要な手続きを指導することができる。建築許可と木材助成許可のどちらの手続きが先行するかは、郡役所によって異なる手順がみられた。Chhaling郡では、木材助成の許可が10月以降に下りることに連動して、原則9月に申請を受け付け、建築許可書を一括して発行するという工夫がされていた。いずれにせよ、住民の多くにとっては、建築許可の申請も、建築用材の助成を受けるための一連の手続きの一部と理解されている場合が多いようであ

る。

なお、申請された建築予定建物が鉄筋コンクリート造の場合、12郡の郡役所では、県役所の許可を得るよう指導していた。2.2に挙げたようにBBR2018第46条は、鉄筋コンクリート造建築の場合は農村部に建築する場合でも構造図の提出が必要と定めているため、構造図の審査をする人材のいる県役所に建築許可を委任するのである。

表-3に、郡役所での聞き取り調査の際に入手した、それぞれの郡役所が年間に処理する建築許可の件数を示す。申請書類や許可書のコピーが綴じられたファイルから一年分の許可件数を数えたり、あるいはさまざまな書類が年度ごとに綴じられたファイルから建築許可の書類を探して数えたりして件数を得ることがほとんどで、申請や許可のリストが作成されている郡役所は1郡のみであった。

5.3 建築許可に係る必要書類

建築許可申請に際し、すべての郡役所で共通して提出が求められている書類は、土地の登記簿(Lag Thram)と世帯主のIDカードのコピーである。

BBR2018には建築許可申請書の雛型が添付されているが、この雛型を使用している郡役所はなかった。住民からの申請書を特に求めない場合や郡あるいは県で独自に作成した簡単な書式を使っている場合がみられた。具体例を挙げれば、Bumthang県下の郡では、申請者の名前、IDカード番号、建築地の登記簿番号、建築予定の建物階数を記入する簡単な申請書式が共通して使用されていた。

建築図面の添付を求めている郡はなかった。申請者が自ら手描きした、建物を正面から見たイメージ図を提出させている郡役所が5カ所あったが、どのイメージ図もプロポーションは不正確で寸法も仕様も記載されていなかった。イメージ図提出の理由は建築用材助成の適否の確認のため、もしくは伝統デザインであることを確認するためとのことである。

表-3 各郡役所による建築許可件数

県名	Paro		Wangdue			
	Dogar	Shaba	Thedtsho	Rubisa	Gangtey	Phobjikha
総世帯数	424 世帯	735 世帯	170 世帯	450 世帯	333 世帯	426 世帯
2022 年の許可件数 (1月～8月)	(37 件)	9 件	27 件	約 10 件	16 件	7～8 件
備考	建築用材助成許可の件数。建物修理や作業小屋建築を含む			記録の所在不明のため、郡役所回答者の記憶に基づく	2022 年 6 月から 8 月までの 3 か月間の許可件数	記録の所在不明のため、郡役所回答者の記憶に基づく

県名	Bumthang			Monggar			
	Chokhor	Chumig	Tang	Monggar	Chhaling	Chagsakhar	Thangrong
総世帯数	661 世帯	291 世帯	300 世帯	674 世帯	305 世帯	466 世帯	327 世帯
2022 年の許可件数 (1月～10月)	37 件	21 件	-	17 件	0 件	10 件	15 件
2021 年の許可件数 (1月～12月)		30 件			12 件	8 件	
備考						2022 年件数は申請受理件数	2021 年 7 月から 2022 年 6 月までの許可件数

5.4 建築予定地の視察

郡役所によっては、建築許可に先立ち、建築予定地を視察する。視察メンバーは、郡長、副郡長、ゲオク行政官のうち 1～2 名（郡によって異なる）と、建築予定地の村長（Chiwog Tshogpa）に加え、森林官（Forest Officer）、土地登記官（Land Record Officer）が同行する場合もある。

農林省森林局に所属する森林官は、当該エリアを管轄するフィールドオフィスに配属されており、木材の助成申請に対する適否の審査のために同行する。

土地登記官は県役所に配属されており、郡役所の要請により登記簿を確認して台帳と照合する。現地を視察する場

合もあれば、書類審査ですませる場合もある。建築予定地の土地利用区分に関し、土地法により水田に建築してはならないという土地法の規制が従来からあった。2021 年 3 月に国家土地委員会（National Land Commission）の通達によってこの規制が厳格化され、宅地として登録した土地でなければ建築が許可されないことになった。このため、土地登記官は、必要に応じて登録のための土地の測量を行い、測量図を発行する。

Paro 県の 2 郡では、県役所のエンジニアが視察に立ち会うとのことであった。

5.5 建築許可の要件

すべての郡に共通する建築許可の要件は、①建築予定地の所有権が申請者にあり、かつ住宅用地として登録されていること、②伝統デザインで建てること、③公道から所定のセットバックをとること、の3点である。3.3で挙げた、LG2009法が郡議会の権限としている項目に概ね一致する。

すべての郡役所では、①についての確認を県の土地登記官に要請している。郡役所では、①の2つの要件を満たしてさえいればよく、敷地内のどの辺りにどのくらいの面積の建物を建てるのかなどについては関心を払っていないことが注目される。

②に関しては、村長が責任をもってその順守を指導することで対応している。5.3で述べたように、図面の提出を求める郡はなく、図面がなければデザインの詳細な確認などは不可能である。Bumthang県下の郡役所では、建築許可書に伝統デザインにすることなどの許可条件を箇条書きすることで、申請者に順守を促している。

③に関しては、既存集落における敷地が公道に接していることは実際には稀である。しかし、公道沿いに土地を持つ者が自ら新たに家を建てたり、宅地として売却したりする場合もある。こうした場合、建築主が公共事業省道路局からクリアランスを得る必要があり、郡役所はクリアランス取得を建築主に指導する。

建物の設計や構造に関して郡役所が建築許可の要件としているのは、②の伝統デザインを除けば、建物階数のみである。すべての郡で建築予定の建物階数の申告が求められていた。3階建ての建築について、郡の対応は分かれている。3階建ての場合は県の許可を得よう指導している郡役所が目立ったが、3階建てでも自ら許可する郡役所や、Wangdue県のいくつかの郡のように3階建ては許可しないという郡役所もあった。公共事業省令では、BBR2018に、農村部においては3階建てまでとする一般的な高さ規制があり、Code2018では、石積造の場合は2階建てまでとする規制がある。版築造については公共事業省令では特に

触れられていない。郡役所や、郡役所に技術支援を行う県役所が、建物階数について異なる要件を課す一因は、これらの公共事業省令の条項の異なる解釈にある。

5.6 着工から竣工まで

BBR2018第69条及び第70条は、建築許可申請者に対して、①着工前、②基礎コンクリート打設前、③各階の着工前、④型枠設置時、⑤竣工時に地方行政機関に通知することを求めているが、農村部における伝統工法の建物の場合、1郡を除いていずれの郡においても、着工前や竣工時の通知は求められていない。BBR2018第95条の建物使用許可証(Occupancy Certificate)の発行も行われていなかった。唯一Shaba郡では、竣工時に建築主は郡役所に連絡することになっており、この連絡を受けて郡役所がブータン電力公社に電力メーターの取り付けを依頼する。こうすることで、建築主が確実に竣工の連絡することが担保されている。農村部では竣工検査実施の実態はないものの、仮に国有地への建築や伝統デザインから逸脱した建築が行われれば、自ずと村長の知るところとなって村長が指導をし、さらに郡長や場合によっては県知事が是正を要求することが慣例となっている。許可条件が順守されるかどうかは村長や郡長の厳格さ次第、と言い換えることもできよう。

6. まとめ

ブータンでは、市域における建築許可制度に関しては法的な根拠があり運用に必要な人員も確保されている一方、農村部においては法令に曖昧さがあるうえ、建築設計や構造上の審査をする人員が配置されていない。農村部の建築許可を実施する郡役所に対する聞き取り調査でも、許可の要件のうち建物の設計や構造に関する項目は、伝統デザインであることと建物階数のみであり、建築図面の提出はもとより建物の大まかな外周寸法さえ求められていなかった。農村部における建築許可手続きは、建築用材の助成を受けるための申請と混同されることが多いことから理

解されるように、良好な住環境や建物の安全性の確保を意識して実施されていない。建築中や竣工後の検査を実施している郡役所は皆無であった。伝統に即した集落内の建築行為に行政が積極的に介入し、そのための人材を優先的に配置すべき理由がこれまであまり認識されてこなかったことがその背景にあらう。

しかし、減災技術の普及においては、正しい施工を担保するためのメカニズムが不可欠である。農村部における建築許可制度においても、建物の安全性確保の必要性を共有し、現実的で実効性のある制度に改善していく必要がある。折しも、ブータンでは行政改革が進行中であり、公共事業省及び地方行政機関のエンジニアリング部門のクラスター化を伴う組織改革が計画されている。建築法の制定を進めるとともに、これを好機に農村部における建築許可とモニタリングのメカニズムを構築していくことがカウンターパート機関の課題として共有された。

謝辞

本稿は、国際科学技術共同研究推進事業地球規模課題対応国際科学技術協力プログラム (SATREPS) 「ブータンにおける組積造建築の地震リスク評価と減災技術の開発」(代表 青木孝義) の研究成果の一部である。13 郡の調査においては、各郡役所の郡長、副郡長、ゲオク行政官にご協力いただいた。また、各県役所エンジニアリング部門および、カウンターパート機関である内務文化省文化局と公共事業省技術局より、現地調査のための支援をいただいた。ここに記して謝意を表する。

注記

注1) 国産材の使用促進は、伝統文化の保護という目的に加え、慢性的な輸入超過を緩和すること、外国人建設労働者を抑制すること、エコロジーな建築を推進するため、特に重点が置かれるようになった。

注2) 土地法により建造物の所有権は土地所有者に帰属する。

注3) 官民のアーキテクトが協力し公共事業省が監修して発行した伝統デザインのカタログのようなもの。

注4) **Mixed use**. 住居の一部を店舗に供するものを指す。

注5) **Rural2013** で 2 階建までとされていた規定が、2016 年の改定で、版築造の場合は伝統建築の棟梁が監督することを条件に、3 階建の建築が許可された経緯がある。石積造については **Code2018** で 2 階建までとしている。伝統的な住居は 3 階建てが一般的であったが、下階に家畜を飼うことが衛生上の観点から禁止されたことや、大家族からの分家が進んだことなどから、現在では 2 階建て住居がより一般的となっている。

注6) ブータンの行政法の多くは、2008 年の憲法公布の後に制定され始めた。

注7) 地方選挙に立候補できるのは、ブータン国籍を持ち、当該選挙区に籍を置き、年齢 25~65 歳で、識字等一定の能力があり、政党 (国政選挙は政党制) に属さない者。なお、国政選挙区は、複数の郡から構成される。

注8) 立候補の要件は郡議会と同じであるが、市長に立候補するには、大学卒業資格が必要である。

図版出典

表 1 筆者作成

表 2 筆者作成

表 3 筆者作成

図 1 筆者撮影

図 2 筆者撮影

令和 5 年 2 月 17 日