

指針の行政的扱いについて

—旧建設省基礎指針に関する補足的記述（その6）—

（一社）基礎構造研究会代表理事 杉村義広

指針を作成することになったきっかけは1978年6月の宮城県沖地震にある。その頃、開発され出していたPC杭（PHC杭の前身）が杭頭部で破壊する事例が発生し、“強い杭である”と思われていたPC杭の損傷であったために、行政的にも何らかの対応をしておくことが必要であるということになったのである。当時、建設省建築技術審査委員会の中に建築基礎検討小委員会が立ち上げられ、その下に同作業部会（筆者がその委員長を務めることになった）が設けられて、そこで具体的な検討が開始されたのであるが、原案を親委員会に諮ること数次にわたった結果、がり刷りの「地震力に対する建築物の基礎の設計指針（案）」が出来たのが1982年3月であった。

そのがり刷り版に対する意見を関係諸団体（すなわち日本建築士事務所協会連合会、構造家懇談会（日本建築構造技術者協会の前身）、日本基礎建設協会、コンクリートポール・パイプ協会、鋼管杭協会の5団体）に求め、出された意見に対しての検討を重ねた結果、課長通達（昭和59年9月5日住指発第324号）別添として印刷版とされたのが1984年6月、設計例題を付して日本建築センターから発刊されたのが1984年9月という経過をたどった。最初の立ち上げから最終的な指針作成までに6年ほどの期間を要することになったが、その最終版の周知と普及のために日本全国で講習会を行ったのである。

当時は、基礎の設計といえば長期支持力が主体であって、地震時については杭の水平抵抗の解析的検討はなされることはなかった時代であった。この指針が出るまでは、杭の曲げやせん断に関する行政上の許容応力度の規定は皆無であった事実からもその状況は読み取れるであろう。また、（その1）で述べたように、建築学会でも1974年版基礎構造設計規準・同解説には杭の水平抵抗の記述はあるが、地震より高低差がある敷地での土圧などの方が重んじられていること、許容応力度も曲げやせん断については上部各種構造の規準を準用といった簡単な記述で済まされていることから（曲げやせん断は既製杭の運搬、設置の際の自重作用による検討が主体的であったらしい）時代の状況が推察できるであろう。

以上のような時代背景であったために、この指針は“当分の間望ましい水準の基準として推奨すべきものとして周知および普及に努めることとしたい”という扱いがなされたのである（上記講習会はこれを実行するために行ったのである）。ただ、杭材の許容応力度の部分だけは続く課長通達（昭和59年11月1日住指発第392号と昭和59年12月8日住指発第462号）で、“今後はこの許容応力度で取り扱われたい”との念を押す形で通知されている。

筆者の想像であるが、このような処置が取られた背景には、筆者が指導課の課長補佐から“指針を行政基準に格上げしようかと思うが、意見を出して欲しい”との相談を受けて少し議論をした経緯があることと関係があるように思われる。その際に指針が持っている性格に

ついて次のように説明したことがあるからである。“弾性支承上の梁曲げ理論の展開の部分は誰がやっても同じ解が得られる筈であるから問題はない。しかし、水平地盤反力係数 k_h の求め方に関しては当時の研究成果を総合的に検討したのではほぼコンセンサスが得られると思われるものの、学術的にはなお改良の余地を残している。さらに、地下室がある場合の根入れ効果は、行政運用上からも震度法に基づく限り地下室の震度が規定されたことにより、その下にある杭への水平力は1階柱脚での水平せん断力に地下部分の地震力を加算する必要が生じて、地下室がない場合（すなわち1階柱脚での水平せん断力を考慮するだけでよい条件）よりも大きくなってしまふという矛盾を解決しておく必要があつて、かなり無理を承知で根入れ部分の水平力分担率の式を作つたという事情がある。その点が最も気になっている所でもあり、そのために指針全体を行政基準とすることには問題がある。そもそも設計に関する部分は設計者の裁量に任すべきであるとの原則論があり、それを守ることも必要である“といった内容を伝えたのである。この点が理解されたようで、許容応力度だけは建設省の所掌範囲であるとの理由もあつて通達にされたものと想像される。

法令上、通達は何らの行政的強制力も持っているわけではないが、事実上は実務界ではむしろ最も強制力を持って運用されているのが現状である。したがつて、住指発第392号が出されてからは“許容応力度だけでなく指針全体が強制力を持った基準として運用されている”との認識が実務界では一般的になつたと思われる。

後になつて平成13年7月2日に国土交通省告示第1113号が出され、この許容応力度も含まれることになつた。告示は法令上、行政的強制力を持っているので許容応力度が示されたということは、1次設計が正式に強制事項となつたことを意味する。とはいえ、指針の許容応力度を除く部分については、行政上では強制力を持たない参考資料としての扱いを受けることになつたのである（設計者がそれによりたいと思ふ場合は使うことにはとくに拒むものではないといった論理は行政官僚がよく使う手である）。そこに、実務界との間に認識のギャップ、すなわち、実務界では設計の部分も含めて強制事項となつたと受け取られているのに対して、行政側では設計の部分はあくまで参考資料であつて、“強制基準として扱っているわけではない”という言い方をしているのである（設計とその結果の検討、すなわち許容応力度とは一体のものであるので、一般には実務界の受け取りの方が普通であり、行政側の言い方は屁理屈の一種ではないかという気がするのも事実であらう）。

筆者は指針が行政基準にならなかつたことは正解であつたと思う。しかし、これには別の事情もあつたようである。行政側は訴訟になつてしまった場合を考えることが習性のようになつているので、それがこの扱い方にも現れているからである。もし、設計の部分の主因となつて訴訟に至つた場合には、“その設計法は単なる参考であつて、行政側がこれでやるようにと強制的に指示したわけではない“との主張を用意し、予防線を張つたものであるように思える。端的に言つてしまへば、“官僚のずるがしこさ”とも言うべきものであり、この国では官僚組織の常套手段としてしばしば出会う悪弊にも通じる。

なお、上記告示第1113号には、学術的には間違つていて技術論を交わす場では使えない“行政用語”がいくつか現れているが、それらについては別の機会に言及することにする。