

### 3 階建または大規模の木造建築物に関する建築基準法の規制緩和の歴史

History of Deregulation of Building Standard Law on 3-story and/or Large-scale Wooden Buildings

小林 恭一\*

Kyoichi Kobayashi

#### 1. はじめに

日本では昔から、豊富な木材を利用して建築物や街が造られてきたが、ときどき火災に遭っては寺院・仏閣などの貴重な建築物や時には街全体を焼失する歴史を繰り返してきた。高層・大規模な特殊建築物が造られるようになってからは、それを火の回りの早い木造建築物とすることは無理、という認識もあった。この結果、建築基準法（以下、建基法）では長い間、大規模又は高層の木造建築物の建築を禁止する方針がとられてきた。

このため、昭和の時代の終わり頃から、木材を日本に輸出したいアメリカとの間で、木造建築物に関する規制についてさまざまな協議がなされ、安全性や日本の都市構造などに配慮しながら、数次にわたって規制緩和がなされてきた。「準耐火構造」や「準耐火建築物」などの概念も、そのような検討のなかから形成されてきた側面を持っている。

その後、2010年5月に「公共建築物等における木材の利用の促進に関する法律（以下、木材利用促進法）」が制定され、国産材の利用促進や環境保護などの観点から、むしろ木材の利用を促進しよう、ということが政府全体の方針になり、その立場からの建基法令の改正が段階的に行われている。

本稿では、2015年までの建基法令の改正について、その歴史を整理している。紙面の都合もあり、2019年6月に施行された2018年以降の改正内容は反映していないが、本稿の内容はその理解にも参考になると考えている。

なお、建基法令の過去の条文及び改正年月は、「建築基準法令データベース（（一財）建築行政情報センター）」を利用して調査したものである。

#### 2. 準耐火建築物・大規模木造建築物と日米協議

日本では従来、「木材は火に弱い」という認識から、

- (1) 建基法 21 条による一定以上の高さまたは規模を有する建築物の構造制限（周囲への延焼防止）
- (2) 同 27 条による特殊建築物の用途と階数と床面積に応じた構造制限（人命保護）

- (3) 同 61 条・62 条による防火・準防火地域内の建築物の階数と延べ面積に応じた構造制限（市街地大火防止）

を行って来た。

一方アメリカは、安価な木材が豊富に供給されるため、木材の持つ防火上の欠点を補う工法を開発することにより、木材を使用した建築物を積極的に建設して来た。日本の高度成長期にアメリカの対日貿易赤字が極めて大きくなって来たため、アメリカ政府はこのような木材利用技術を背景に、貿易不均衡是正策の一環として、「木造でも必要な防火性能を確保することは工法次第では可能。建基法を見直したらどうか。」と申し入れてきた。

これに対して日本政府は、日本における市街地大火の経験、特に大規模地震火災の経験など、当時の建基法令の根拠を説明して理解を求めた。

この問題にかかる日本政府とアメリカ政府の交渉は、大きなものだけでも二次に涉って行われている。

第一次の日米交渉は、1985年から翌年にかけて行われた MOSS (Market Oriented Sector Selective: 市場志向型個別分野) 協議であり、1986年に合意された。この合意を背景として、1987年に準防火地域に防火性能の高い（建基法施行令（以下、建基令）136条の2に適合する）木造3階戸建て住宅の建設を可能にするとともに（建基法 62 条 1 項）、木造体育館等の建設を可能とする建基法の改正（建基法 21 条 1 項にただし書きを追加）が行われた。

第二次の交渉は、1989年から翌年にかけて行われた日米貿易委員会の議題として検討されたもので、1990年に合意された。この合意を背景として、1992年に、従来「簡易耐火建築物」という概念で整理されてきた体系が見直され、新たに「準耐火構造」（建基法 2 条 7 号の 2）という防火性能レベルが創設されるとともに、従来の「簡易耐火建築物」を含めて「準耐火建築物」として整理し直され（建基法 2 条 9 号の 3）、準耐火建築物である木造3階共同住宅等を防火・準防火地域の外で建築することが可能になるようにする建基法の改正（建基法 27 条 1 項）が行われた。

\* 東京理科大学

### 3. 木造3階戸建て住宅等の規制緩和

準防火地域内の建築物に対する構造規制は建基法62条で定められている。その規制内容は、表1のように徐々に緩和されて来たが、1987年11月までは、準防火地域内に3階建て以上の建築物を建てようとすると、耐火建築物か簡易耐火建築物（準耐火建築物の前身）としなければならないとされていた。2階建て以下かつ延べ面積500m<sup>2</sup>以下の建築物については、耐火建築物・簡易耐火建築物以外の建築物とすることはできたが、そのうち木造の建築物は同条2項により、外壁及び軒裏で延焼のおそれのある部分を防火構造としなければならないこととされていた。

MOSS協議の結果、1987年にこの規定が改正され、「地階を除く階数が3で延べ面積が500m<sup>2</sup>未満の建築物」を準防火地域内に建築する場合は、建基令136条の2で定める技術的基準に適合する建築物でもよいとされた。この改正は特に戸建て住宅に限定したものではなかったが、改正の主たるターゲットが戸建て住宅だったため、一般に「木造3階戸建て住宅等の解禁」と言われている。

建基令136条の2の基準は、市街地大火防止の観点からの基準ではあるはずだが、上階への燃え抜け防止（同条6号）や3階の室の区画（同条8号）など、人命保護のためとしか思えない規定も含まれている。

「木造3階戸建て住宅」を防火地域および準防火地域以外の区域で建築することは、従来から特に禁止されていなかったが、あまり建てられて来なかった。「木造3階戸建て住宅等の解禁」によりその種の建築物が急増することが予想されたが、当時、一般の人には、この改正は市街地大火の問題というより単体の人命危険の問題と捉えられていた。このような懸念に応えるため、集団規定のなかに、隣棟延焼防止効果がないわけではないこれらの規定をもぐり込ませたのではないかと推測される。

### 4. 大規模の建築物の主要構造部等の規制緩和

建基法21条では、従来、高さが13m又は軒の高さが9mを超える建築物や延べ面積が3000m<sup>2</sup>を超える建築物は、床、屋根、階段を除き主要構造部を木造としてはならないこととされていたが、アメリカからの要請により1987年と1993年に高さ制限関係規定が、2000年の性能規定化に伴う規定整理と2015年の木材利用促進を企図した規定整備により面積制限関係規定が、それぞれ緩和された。表2はその変遷を建基法21条について整理したものである。1993年の緩和は政令改正によって行われたため、これには含まれていない。

表2で見ると、1987年に建基法21条1項にただし書きが追加され、「構造方法、主要構造部の防火の措置その他の事項について安全上及び防火上

表1 準防火地域内の建築物に対する構造規制の推移

制定年月	建基法62条1項				同条2項
	地階を除く階数 <sup>*1</sup>		延べ面積		木造の建築物 <sup>*2</sup> の外壁及び軒裏 で延焼のおそれ のある部分
	3	4以上	500m <sup>2</sup> 超 ～1500m <sup>2</sup>	1500m <sup>2</sup> 超	
1950年5月	主要構造部を耐火構造		主要構造部を耐火構造		防火構造
1959年4月	耐火建築物 <sup>*3</sup> or 簡易耐火建築物 <sup>*3</sup>	耐火建築物	耐火建築物 or 簡易耐火建築物	耐火建築物	防火構造
1987年6月	耐火建築物, 簡易耐火建築物 or 建基令136条の2に 適合する建築物	耐火建築物	耐火建築物 or 簡易耐火建築物	耐火建築物	防火構造
1992年6月	耐火建築物, 準耐火建築物 <sup>*4</sup> or 建基令136条の2に 適合する建築物	耐火建築物	耐火建築物 or 準耐火建築物	耐火建築物	防火構造

\*1 1950年改正法では、「地階を除く」がなかった(1959年改正により現行)

\*2 1992年6月改正以降は、「木造の建築物」が「木造建築物等」に改正されている

\*3 「耐火建築物」、「簡易耐火建築物」の概念はこの時の改正で導入された

\*4 「準耐火建築物」の概念はこの時の改正で導入された

表2 建基法 21 条 (大規模木造建築物に対する規制) の変遷

制定年月	規制対象	高さ 13 m 又は軒の高さ 9 m 超の建築物		延べ面積 3000 m <sup>2</sup> 超の建築物	
		本文	ただし書き	本文	ただし書き
1950 年 5 月		木造としてはならない	—	木造としてはならない	—
1987 年 6 月	主要構造部 (床, 屋根及び階段を除く。)	同上	構造方法, 主要構造部の防火の措置その他の事項について安全上及び防火上必要な政令で定める技術的基準に適合する建築物 (政令で定める用途に供するものを除く。) は, この限りでない	同上	—
1998 年 6 月	主要構造部 (床, 屋根及び階段を除く。) の政令で定める部分の全部又は一部に木材, プラスチックその他の可燃材料を用いたもの	第 2 条第九号の二イ <sup>*1</sup> に掲げる基準に適合するものとしなければならない	同上	第 2 条第九号の二イ <sup>*1</sup> に掲げる基準に適合するものとしなければならない	—
2014 年 6 月	主要構造部 (床, 屋根及び階段を除く。) の政令で定める部分の全部又は一部に木材, プラスチックその他の可燃材料を用いたもの	同上	同上	①第 2 条第九号の二イに掲げる基準に適合するもの又は ②壁等 <sup>*2</sup> のうち, 通常の火災による延焼を防止するために当該壁等に必要とされる性能に関して政令で定める技術的基準に適合するもので, 国土交通大臣が定めた構造方法を用いるもの又は国土交通大臣の認定を受けたものによって有効に区画し, かつ, 各区画の床面積の合計をそれぞれ 3000 m <sup>2</sup> 以内としたものとしなければならない	—

※1 耐火構造又は耐火性能検証法に適合するもの

※2 壁, 柱, 床その他の建築物の部分又は防火戸その他の政令で定める防火設備をいう (建基法 21 条 2 項 2 号)

必要な政令 (建基令 46 条 2 項 1 号) で定める技術的基準に適合する建築物」については, 高さ 13 m 又は軒高 9 m を超える建築物を木造とすることが認められた。

この建基令 46 条 2 項 1 号は, 「大断面集成材を構造部材に用いることにより, 火災になって外殻部分が燃えても, 構造耐力上主要な働きをする芯の部分は残るため, 避難等に必要時間は倒壊せずに持ちこたえることができる。」という MOSS 協議におけるアメリカの主張 (通称「燃えしろ設計」) を, 初めて取り入れたものである。

この改正は, それまで鉄骨トラス等によって造られていた学校の体育館などを, 大断面集成材を用いた柱や横架材を使って造ることができるようしよう, というものであり, 関連して, 建基令 46 条 (構造耐力上必要な軸組等), 同 115 条の 2 (防火壁の設置を要しない建築物に関する技術的基準等), 同 129 条 (特殊建築物等の内装, 現 128 条の 5) なども改正されている。

アメリカは当初, 木造のドーム球場のようなものが建設できるように, などと主張していたが, そのような特殊なものは建基法 38 条 (当時) による大臣認定で建設できるためか, 結局, 日本全体で木材使用量の増加を期待できる学校の体育館などが主たるターゲットとなった。このため, この時には, 延べ面積が 3000 m<sup>2</sup> を超える建築物を木造とすることを禁止する規定 (建基法 21 条 2 項 当時) は改正されなかった。

その後, 1998 年の性能規定化にかかる建基法大改正の際に, 建基法 21 条の基本理念ともいえるべき「主要構造部・・・を木造としてはならない」という表現がなくなり, その代わりに「主要構造部 (床, 屋根及び階段を除く。) の政令で定める部分の全部又は一部に木材, プラスチックその他の可燃材料を用いた (建築物)」という概念が登場している。

#### 5. 準耐火建築物にできる 3 階建て共同住宅等

従来, 3 階建て共同住宅等は, 建基法 27 条 1 項

で「耐火建築物としなければならない特殊建築物」のひとつとされていたが、日米協議等の結果を受けて1992年に一部規制緩和された。

その内容は、3階建ての共同住宅等のうち「防火地域及び準防火地域以外の区域内にあるもの」は「(建基法)第2条第9号の3イに該当する準耐火建築物(主要構造部の防火性能その他の事項について政令で定める技術的基準に適合するものに限る。)とすることができる」とするものだった。

この政令は、建基令115条の2の2(「耐火建築物とすることを要しない特殊建築物の技術的基準等」)。1993年制定。1999年と2000年に改正。2015年に廃止。)第1項である。その要求水準は、3階建ての耐火建築物と同様の「1時間耐火」となっており、通常の準耐火建築物に要求される「45分耐火」(建基令107条の2)と比べて高くなっている。これは、3階建て共同住宅の主要構造部については、木造であっても耐火構造と同じ水準を求めたためであると考えられる。

ここでは、3階建て以上の特殊建築物のうち3階建ての共同住宅等だけは特別な基準に適合する準耐火建築物とすることができる、としているだけで「木造」とは言っていないが、その経緯から、この時認められた3階建て共同住宅等は、当時、「木造3階建て共同住宅(木三共)」と呼ばれていたもので、本稿でも、その意味で「木三共」という略称を用いる。「木三共」を建築できる区域が防火地域及び準防火地域以外の区域に限定されたのは、高さが高い建築物が燃えると隣棟延焼の危険性が増すためである。

建基法27条1項の規定は、1998年の改正でさらに規制緩和され、3階建ての共同住宅等のうち「防火地域以外の区域内にあるもの」は「(建基法)第2条第9号の3イに該当する準耐火建築物(主要構造部の防火性能その他の事項について、準防火地域の内外の別に応じて政令で定める技術的基準に適合するものに限る。)とすることができる。」とされた。この改正で、「それなりの延焼防止措置をした「木三共」については準防火地域に建築してもよい」ということになったのである。

これに伴い1999年に建基令115条の2の2第1項が改正された。第1号では、隣棟からの延焼防止性能を高めるため、1993年改正時の「壁、柱、床及びはり」に加え、「屋根の軒裏の延焼のおそれのある部分」にも1時間の耐火性能を求めることとなった。この規定は、準防火地域だけでなく「防火地域及び準防火地域以外の区域」にも及ぶため、その部

分については規制強化となっている。さらにこの規定は、2000年の改正で、性能規定化の概念整理に合わせて非損傷性能(同号イ)、遮熱性能(同号ロ)及び遮煙性能(同号ハ)の三つの性能に分解して示されることになった。また、第5号として、準防火地域内については、開口部に防火設備を設ける等の措置も追加された。

建基令115条の2の2は、2015年に、学校に木造3階建てを認めることを契機として建基法27条が大改正された時に廃止され、建基令110条と2015年の国土交通省告示255号(以下、255号告示)に整理しなおされたが、内容は同様である。

## 6. 「木三共」と高さ制限

従来の建基法21条の木造建築物の高さ制限の規定(高さ13m、軒高9m)は、戸建て住宅であれば3階建てでも普通は超えることはないためか、1987年の改正の際には改正が見送られたが、1992年に「木三共」が解禁された時に改正された。

「木三共」を想定した高さ制限緩和のための基準(建基令129条の2第1項(当時。現在の129条の2の3。主要構造部を木造とすることができる大規模の建築物の技術的基準等))は、1993年に行われた政令改正の際に、建基令107条の2(準耐火構造)、109条の3(主要構造部を準耐火構造とした建築物と同等の耐火性能を有する建築物の技術的基準)、115条の2の2(前出)などと同時に改正された。

この規定によれば、おおむね次の基準を満たした場合に高さ13mまたは軒高9mの制限を超えて木造等とすることができることとされている。

- (1) 3階建て以下であること(建基令129条の2第1項1号イ)
- (2) 主要構造部が耐火構造又は準耐火構造(ただし、壁、柱、床及びはりは1時間耐火適合)(同号ロ)
- (3) 原則として建築物の周囲に幅員3m以上の通路の設置(同号ハ)

「木三共」の高さ制限を緩和するための建基令129条の2第1項1号の基準は、基本的には「木三共」の基準(建基令115条の2の2)から避難関係の規定が除かれたものとなっている。

## 7. 建基法27条1項の改正

これまでに述べた改正は、アメリカからの要求に応える意味でやむなく行われた面が強かったが、2010年の木材利用促進法制定後は、日本政府が自律的に規制緩和を行うようになった。



そのためにまず考えられたのが、各地の公立学校等を木造とすることだった。従来、学校等を3階建て以上とする場合は耐火建築物としなければならなかったため、木造3階建ての学校等を建築できるようにするには、建基法27条を改正する必要があったが、そのために行われた2014年の改正は、性能規定化を徹底した大がかりなものとなった。

この改正では、従来、「耐火建築物（又は準耐火建築物）としなければならない」とされていた規定が、特殊建築物のうち、避難に主眼をおいた別表第一（イ）欄(1)項から(4)項までに掲げるものについては、当該建築物にいる者の全てが地上までの避難を終了するまでの間、主要構造部が倒壊及び延焼を防止するために必要な性能を有し、かつ、外壁の開口部に延焼を防ぐための防火設備を設けたものとしなければならない、とされたのである。

### 7.1 改正後の特殊建築物の主要構造部の性能

「建築物にいる者の全てが地上までの避難を終了するまでの間、主要構造部が倒壊及び延焼を防止するために必要な性能」は建基令110条に定められており、1号か2号のどちらかに適合すればよいことになっている。

まず2号では、耐火構造の基準（建基令107条）か耐火性能検証法の基準（同令108条の3第1号イ及びロ）のどちらかに適合することとしている。これは、「耐火建築物（又は準耐火建築物）としなければならない」とされていた規定に代わる規定であるため、当然であるとも言える。

一方1号では、主要構造部に通常の火災による火熱が加えられた場合に、加熱開始後、部位に応じて一定時間、構造耐力上支障のある変形、溶融、破壊その他の損傷を生じないこと（非損傷性能）を求めている。これは耐火構造の基準と同じ考え方が、その時間は、屋根や階段（いずれも原則30分間）を除き、全て「特定避難時間（特殊建築物の構造、建築設備及び用途に応じて当該特殊建築物に存する者の全てが当該特殊建築物から地上までの避難を終了するまでに要する時間）」とされ、1時間、2時間などの決まった時間ではなくなっている（同号イ）。また、遮熱性能（同号ロ）、遮炎性能（同号ハ）についても、原則として「特定避難時間」が基準になっている。

特定避難時間は、255号告示（前出）で定められているが、同告示では、「特定避難時間」を正面から示さず、従来からある耐火構造や準耐火構造の基準を生かした規定ぶりになっており、全体としては、

従来の耐火建築物や耐火構造・準耐火構造と全く同じになるように配慮されている。

### 7.2 改正後の特殊建築物の外壁の開口部に設ける防火設備の構造方法

「耐火建築物」は「外壁の開口部で延焼のおそれのある部分」に防火設備を設けることになっている（建基法2条9号の2ロ）。改正前の建基法27条では、原則として「耐火建築物」とすることを求めていたが、2014年の改正で、建基法27条1項については「耐火建築物」とすることを求めず主要構造部の耐火性能だけを求める表現になったため、外壁の開口部に求められる性能を別に定めることが必要になった。このため、「外壁の開口部であって建築物の他の部分から当該開口部へ延焼するおそれがあるものとして政令（建基令110の2）で定めるもの」に政令（建基令110条の3）で定める防火設備を設けることとされた。

建基令110条の2では、建基法27条1項の政令で定める外壁の開口部は、

- (1) 延焼のおそれのある部分であるもの
- (2) 他の外壁の開口部から通常の火災時における火炎が到達するおそれがあるものとして国土交通大臣が定めるもの（前号に掲げるものを除く）とされている。ここで(2)の「国土交通大臣が定めるもの」とされているのは、木造3階建ての学校等が、外壁の開口部を介して延焼拡大しないようにするための基準として255号告示第3に規定されている基準のことである。

### 7.3 3階建ての学校等の主要構造部の構造方法と防火設備

3階建ての学校等の主要構造部の構造方法は、255号告示の第1の3号で定められている。ここでは、学校等の主要構造部の構造方法は「1時間準耐火基準に適合する準耐火構造とすること」とされており、通常の準耐火構造（45分耐火）（同1号）より高く、共同住宅等（同2号）と同等の性能となっている。

2012年に行われた3階建て木造学校の実物大火災実験（写真1）で、防火区画が外壁の開口部を介して外側から突破されたため、法27条では、「その外壁の開口部であって建築物の他の部分から当該開口部へ延焼するおそれがあるものとして政令で定めるものに、防火戸その他の政令で定める防火設備を設けなければならない。」とされた。

その政令（建基令110条の2）では、従来からある「延焼のおそれのある部分である外壁の開口部」（同



写真1 3階建て木造校舎の火災実験（2012年2月、建築研究所）筆者撮影

条1号)に、「他の外壁の開口部から通常の火災時における火炎が到達するおそれがあるものとして国土交通大臣が定めるもの」(同条2号)が加えられた。

255号告示の第3にその計算方法が詳しく述べられており、袖壁、ひさし、バルコニー等を設けると開口部間の距離が短くて済むよう配慮されている。

また、2014年の改正の際には、建基法21条も改正され、同条2項に2号が付加されて、「・・[壁等]・・のうち、通常の火災による延焼を防止するために当該壁等に必要とされる性能に関して政令で定める技術的基準に適合するもの・・によって有効に区画し、かつ、各区画の床面積の合計をそれぞれ3000 m<sup>2</sup>以内としたもの」については、木造等であっても延べ面積が3000 m<sup>2</sup>を超えることが認められた。関連して、建基令109条の5として「大規模の建築物の壁等の性能に関する技術基準」が定められている。

#### 7.4 関連規定の改正と整理

建基法27条の改正の際には、木造3階建て共同住宅に関する1時間耐火の準耐火構造の基準(建基令115条の2の2)が廃止され、建基令110条と建基令129条の2の3(主要構造部を木造とすることができる大規模の建築物の技術的基準等)及び255号告示に統一された。これらの改正は、大規模木造建築物や3階建て木造建築物を段階的に認めて来たためにつぎはぎだらけになっていた関係規定を、「当該建築物にいる者の全てが地上までの避難を終了するまでの間、主要構造部が倒壊及び延焼を防止するために必要な性能」を軸に整理することを企図して行われたのではないかと考えられる。

#### 8. おわりに

建基法では、従来、「大規模若しくは・・・木造とすることは禁止」されていたが、「必要な防火性能があるなら木造だからといって禁止はしない」と変化してきた。このような流れは性能規定の考え方

からは当然とも言えるが、2015年に行われた建基令110条の改正以降は、必要な防火性能を得るための手段として「建築設備」が付加され、スプリンクラー設備や警報設備の有無が要件のひとつとなって来たことに留意する必要がある。「建築設備」の要件を加えたことは、大地震時におけるスプリンクラー設備の破損の可能性などを考えると、従来より一段規制緩和が進んだとも考えられる。このような手法は、2018年、2019年の建基法令の改正では、既存建築物の有効活用などの必要からさらに多用されるようになっており、他の改正内容とも合わせ、防火安全の視点からいっそう注視していく必要があると考えている。