

平成 30 年 6 月 18 日現在

機関番号：12102

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2016～2017

課題番号：16K14364

研究課題名(和文)歴史的建造物を建築基準法適用除外するために必要な包括的な同意基準の研究

研究課題名(英文)Comprehensive consent criteria for getting exemption from the Building Standard Law with the aim of conserving Historic Buildings

研究代表者

上北 恭史(Uekita, Yasufumi)

筑波大学・芸術系・教授

研究者番号：00232736

交付決定額(研究期間全体):(直接経費) 2,800,000円

研究成果の概要(和文):歴史的建造物の活用のために、建築基準法の適用除外のための条例を制定した地方公共団体は、神戸市、京都市、横浜市、兵庫県、福岡市、川崎市、岡山県、藤沢市などがある。京都市は、条例で歴史的建築物の活用のために安全性確保のための代替措置を提示した。耐震対策は木造建築物の修理に加えて補強を行い、限界耐力計算による震度6強から震度7に相当する耐震性能の確保を目指している。また防火対策については初期消火の徹底、出火を防ぐ管理運営体制の構築、さらに出火時の避難路の確保、人命の安全の確保など、建築物利用におけるソフト面の対策を活用計画に盛り込むことによって対応している。

研究成果の概要(英文):Local governments such as Kyoto, Yokohama, Hyogo, Fukuoka, Kawagoe, Okayama enacted ordinances with the aim of exemption from Building Standard Law in order to utilize Historic Buildings. In the ordinances Kyoto city presents the conditions to guarantee the safety of the Historic Buildings substituting for Building Standard Law. As the earthquake proof countermeasure, the Historic Buildings should be restored or strengthened, and be expected to withstand an earthquake with a seismic intensity of 6 or 7. And as the fire prevention measures, the practical use and conservation plan should include the concrete measures such as first-aid fire fighting, operational system to prevent a fire, to secure a refuge route and human lives.

研究分野：建築保存

キーワード：歴史的建造物 建築基準法 適用除外 古民家活用 地方公共団体 耐震基準 防火基準 京町家

1. 研究開始当初の背景

指定文化財の歴史的建造物や、伝統的建造物群保存地区、景観形成地区内にはない一般の歴史的建造物は、用途変更や増築に伴い建築基準法や消防法などの各種法規が適応される。このため歴史的建造物の多くは既存不適格建築のまま使用されたり、基準法適用のために増額する改修費をかけられずに新築更新されたりすることが一般的であった。政府は歴史的建造物の活用を考慮し、国家戦略特区として「古民家等の歴史的建築物の活用のための建築基準法の適用除外」を平成 25 年 10 月 18 日に政策方針として決定し、これに従って地方公共団体による歴史的建造物の活用が進められつつある。

建築基準法の適用除外は基準法第 3 条 3 項の規定に基づき、「条例の定めるところにより現状変更の規制及び保存のための措置が講じられている建築物であって、特定行政庁が建築審査会の同意を得て指定したもの」に該当する建築物である。これに関する条例を制定した自治体は京都市、神戸市、福岡市、横浜市などで、条例準備をしている地方公共団体は増えつつある。この適用を受けると建築基準法が適用されないため、安全面に対する様々な配慮が必要となる。そのため国土交通省は、「地方公共団体が、あらかじめ建築審査会の同意を得て建築基準法を適用除外するための包括的な同意基準を定めれば、地方公共団体に設ける歴史的建築物の保存活用、構造安全性に詳しい者からなる委員会等により同意基準に適合することが認められた歴史的建築物については、建築審査会の個別の審査を経ずに建築基準法を適用除外とすることができること。」という通知を平成 25 年 12 月 24 日に通達した。つまり地方公共団体は、古民家等の歴史的建築物の活用を推進していくために、建築基準法の適用除外を行うための「包括的な同意基準」を定めなければならなくなった。科学的根拠に従って安全面や防災面に対処した法規ではない包括的な同意基準とはいかなるものであろうか。地方公共団体はこの同意基準の作成に当惑している。

2. 研究の目的

平成 25 年から導入された「古民家等の歴史的建築物の活用のための建築基準法の適用除外」の政策を受けて、国土交通省は地方公共団体に、建築審査会の同意を得て建築基準法を適用除外するための「包括的な同意基準」を定めるように通達を出した。科学的根拠に従って安全面や防災面に対処した法規ではない「包括的な同意基準」をどのように定めればいいのか、具体的な方策はまだ見えていない。本研究は、歴史的建造物の活用のために建築基準法の適用除外のための条例を制定した地方公共団体における運用実態や、伝統的建造物群保存地区で行われてきた特定建造物の耐震補強などの実態を調査し、

建築基準法を適用除外するための「包括的な同意基準」に必要な条件を明らかにする。

3. 研究の方法

本研究は、古民家等の歴史的建造物の活用を推進していくために必要とされる、建築基準法適用除外のための「包括的な同意基準」に必要な条件を、. 条例を適用した地方公共団体の運用状況の把握、. 建築基準法が適用された歴史的建造物改修事例、を通して明らかにする。

. 条例を適用した地方公共団体の運用状況の把握は、基準法の適用除外のための条例を整備した京都市、神戸市、福岡市、横浜市、および同じ国家戦略特区として古民家等の歴史的建築物の活用のための旅館業法等の適用除外のための条例を施行している兵庫県篠山市を調査対象地とする。これらの地方公共団体建築課等において条例の特徴、建築基準法を適用除外するための「包括的な同意基準」についてヒアリングを行い、運用状況を把握する。また基準法等の適用除外を受けた歴史的建造物について所有者、建築設計者に、適用除外の許可を受けるためのプロセス、問題点についてヒアリングを行い、現制度の運用状況を把握する。

京都市で建築基準法適用除外を受けるために設けられた保存活用計画によって改修を受けた事例は、建築基準法に従って改修された歴史的建造物と比べてどう異なるのか。その違いを明確にするために、. 建築基準法が適用された歴史的建造物改修事例を調査し比較を行う。想定される違いは、防火基準による外壁の不燃化は大きく異なると思われるが、耐震補強工事は震度 6 弱程度の地震に耐える基準を保存活用計画に求められているため、建築基準法適用と大きく違いはないと仮定される。しかし耐震診断と補強のための工事は、歴史的建造物の活用のために大きな経済的制約になることも考えられるため、この点について問題点を明確にする。

4. 研究成果

木造をはじめとした日本の歴史的建築物は、風土や地震などの自然災害の条件に適応するようなかたちで発展したものであり、固有の文化的価値を現代に伝えている。また農村や都市の市街地に適応した様々な様式や意匠をもち、歴史的景観を保っていくための大切な要素である。

しかしながら歴史史実で伝えられるように、可燃物で作られている木造建築物は地震や火災によって損壊し、大きな被害を受けてきたことも事実である。都市計画法や建築基準法などの規制は、地震による建造物の倒壊や火災による延焼による被害をできるだけ減少させるために、大規模な災害の度に基準を高くして安全性を向上させている。現代の基準に基づいた安全性を確保することにより、古くから伝えられてきた木造軸組の伝統

構法による木造建築物の新築や改築は大きな制限を受けるようになった。

伝統構法による木造建築物の増築や用途の変更を行うためには、建築基準法に適合させなければならない、文化的・歴史的価値に基づく意匠や形態を保存して使い続けることに困難を伴う。国指定文化財建造物は建築基準法第3条第1項第1号によって適用を除外され、保存修理や活用のための用途転用において歴史的価値を失わないように対処されている。

法第3条第1項第3号には地方公共団体が条例で定める指定文化財建築物に加えて、その他の条例の定めるところにより現状変更の規制及び保存のための措置が講じられ、建築審査会の同意を得て指定した建築物に対して適用を除外されている。また伝統的建造物群保存地区（伝建地区）や景観形成地区など市町村の条例によって決定された地区に残る歴史的建築物などにも建築基準法の一部の条文の適用を除外されるかもしくは緩和されている。

しかし適用除外の対象となる歴史的建築物は国および地方公共団体が指定する文化財建築物や、市町村によって定められた保存地区内にある建築物であり、これらに該当しないその他多くの歴史的建築物は、既存不適格のまま利用していくか、耐震補強や防火対策などの改修工事を行って建築基準法に適用させるしかなかった。

政府は平成26年の改訂版日本再生戦略のなかで国家戦略特区における歴史的建築物の活用のための規制改革を打ち出した。これを受けて国土交通省は建築基準法第3条第1項第3号の規定の運用等の技術助言を出し、建築審査会の同意のための基準を定めることにより、建築審査会の個別の審査を経ずに、建築審査会の同意があったものとみなすことができるとしている。

「京都市伝統的な木造建築物の保存及び活用に関する条例」は、建築基準法第3条第1項3号に示されたその他条例を受けて作られた枠組みである。京都市は市内に残る多くの歴史的建築物が集中して残る地区に対して、文化財指定や伝建地区、景観形成地区の決定を行い、歴史的建築物の保存・活用を進めてきた。国指定文化財建造物は基準法適用除外を受けて整備され、伝建地区や景観形成地区内に残る建築物は、条例により建築基準法の一部の条文を適用除外する制度や景観補助制度による改修によって保存活用されてきた。

京都市は、指定文化財建造物に指定されていない歴史的建築物や、伝建地区、景観形成地区以外に残る多くの歴史的建築物に対して、増築や用途の変更を伴う保存や改築に、建築基準法の適用を除外する制度を「京都市伝統的な木造建築物の保存及び活用に関する条例」によって可能にした。この条例の特徴は歴史的建築物の保存と活用を進めるに

あたって、安全性を確保して使っていくことを条件に建築基準法の適用を除外するようにしている。

本条例で決められた歴史的建築物は昭和25年の建築基準法施行日以前に建築された建築物を対象とし、景観的、文化的に重要な価値を持つものとしている。そして対象となる建築物を保存しながら使い続けるための計画や安全性の向上、維持管理に関する計画を記した保存活用計画を作成する。所有者は保存活用計画を添えて市長に保存建築物として登録するように提案し、保存建築物として適当と認められる場合に保存建築物として登録される。そして保存建築物は保存計画等の書類をもとに建築審査会の同意を得て建築基準法の適用を除外される。

条例の第2条に保存対象の建築物について次のように挙げている。それは国及び府、市の登録有形文化財、景観重要建造物、歴史的風致形成建造物、歴史的意匠建造物（京都市市街地景観整備条例に規定されている）そして上記の建築物に該当しないものを市長が別に指定することによって保存建築物とすることができる。また市長は保存建築物を保存建築物登録原簿に登録することができる。さらに保存建築物の現状を変更する場合、市長から事前に許可を受ける必要があり、保存建築物の維持管理状況を定期的（5年ごと）に市長に報告しなければならない。

本制度の対応について、「京都市歴史的建築物の保存及び活用に関する条例 保存建築物の安全性の確保等に関する指針（木造建築物版）」で具体的に説明している（鉄筋コンクリート造や鉄骨造などの非木造建築物に対しては非木造建築物版の指針が用意されている）。

本制度の特徴は保存対象建築物の価値を残しながら現状変更するために作成する保存活用計画にある。その具体的内容については、保存建築物の安全性の確保等に関する指針で項目ごとに示されている。

保存活用計画の内容は建築物の現状調査と使い続けるための計画に大きく分けられる。

建築物の現状調査は、劣化状況などの建築物の状態把握、耐震診断の実施、建築基準法に適合しない箇所・項目の把握、敷地内のすべての建築物の概要について述べる。建築物の現状調査は歴史的建築物の状態を調査し、壁や柱等の構造部材の劣化・損傷の把握、出火、延焼などの危険性について軒裏、外壁等の構造や内装の仕様等について評価しなければならない。調査は、柱、梁などの構造部材の腐朽、蟻害の箇所、仕口等接合部の緩み、壁の劣化、剥離などの目視による調査を行い、さらに基礎の不同沈下や建築物の傾斜などについて計器等で測定する。これらの調査は文化財建造物の保存調査における評価項目と同じ観点である。

耐震診断の実施は、京町家などの木造建築

物に対して「京町家の限界耐力計算による耐震設計および耐震診断・耐震改修指針」を参照するように勧めている。ただしこの指針以外にも工学的見地から耐震性を評価することも可能としている。耐震診断は震度6強から震度7に相当する地震への耐震性能を確保することを目指している。耐震改修はまず保存建築物の構造を新築当時の健全な状態に回復させて、震度6弱相当の地震に対する耐震性能を確保する。次に震度6強から震度7に相当する地震に対する耐震性能を確保するように、必要箇所に補強等の改修を行うこととしている。

防火については耐火建築にすると保存建築物の価値を損なうおそれがあるため、出火の低減、出火の防止、および安全な避難の確保に重点をおいた対応をしている。保存建築物を使っていくなかで、出火の予測や出火の事前回避に対応する利用計画、火器廻りの改修、火災報知機等の設置による火災の迅速な発見と初期消火の徹底、出火を防ぐ管理運営体制の構築、さらに出火時の避難路の確保など、人命の安全の確保をめざす。これらの措置は保存建築物の出火の可能性を最小限にするための利用方法（ソフト対応）を中心にした考えである。

保存建築物の安全性の確保等に関する指針（木造建築物版）は、建築物利用の特性によって建築物を、不特定多数の利用が見込まれ就寝を業務に含む旅館やデイサービスセンターなどを第1類、不特定多数の利用が見込まれるが就寝を業務に含まない集会場や飲食店などを第2類、特定の者の居住・勤務を行う住宅や寄宿舎を第3類に分類している。それぞれ種類によって、出火の早期発見、避難経路の明確化、避難経路及び居室の安全性確保について必要な措置を示し、建築物の用途によって火災に対する設計の方針を示している。

保存建築物の安全性の確保等に関する指針（木造建築物版）は、保存建築物の周辺環境への考えを示している。それは敷地と道路の関係（法第43条）、建築物の用途（法第48条）、敷地内の建物（法第52条、第53条）および日照・採光・通風等（法第44条、第56条）への対応である。

敷地の接道について災害時の避難路の確保や隣地への延焼抑制のために、原則として2メートル以上の接道を求めている。

保存建築物の用途は用途地域内の建築制限に準じるものとするが、保存活用計画により周辺の市街地環境を害する恐れがないと判断されれば許容される。容積率の制限は法第52条の規定を準用するものとする。

庇等、道路内の建築物の突出部分については、保存建築物の価値を保存するために必要な場合、認められるものとする。また道路斜線制限については原則適用除外とする。

建ぺい率については周辺市街地環境に対して支障がないと認められれば、指定建ぺい

率の限度を超えることができるとしている。また敷地内に保存建築物以外の敷地内建築物の建築や用途の変更を行う場合、事前に市長の認定を受ける必要がある。この場合、敷地内建築物は隣地への市街地環境に影響を及ぼさないようにし、さらに保存建築物にも安全上、防火上の措置を講ずる必要がある。

京都市で本制度を最初に適用されたのは、伏見にある龍谷大学深草町家キャンパス（旧小西邸）である。文久元年（1861年）建造で築150年余りの京町家である。母屋は厨子2階建て切妻平入り、桁行4間半梁行7間の大きさを持ち、敷地後部に米蔵、道具蔵と離れを有する呉服屋であった。その後、お茶販売業の店舗となり、店舗が退去した後、しばらく空き家となっていたが、大学のセミナーや授業に利用する学外の教室に利用されることになった。建物の所有権は変わらず、大学と5年間の賃貸契約を結んでいる。

平成23年8月に地域のNPOなどと修理や活用の研究会を開き、大学のキャンパスとして活用するために用途の変更が必要になった。そのため、運用が開始された京都市伝統的な木造建築物の保存及び活用に関する条例を適用し、最初の事例として事業をすすめることになった。対象の建築物は大学のキャンパスとして利用するため、不特定多数の利用を想定して保存活用計画を考慮する必要があった。

調査及び保存修理設計は、これまで京町家の再生の経験をもつ松井薫氏が担当した。本建築物を保存建築物として登録し、建築基準法の適用除外に指定されるために、保存するための価値、建物の劣化や活用のための改築に必要な保存調査を行った。比較的当初のかたちをとどめており、大きな改造を受けていなかった。松井氏によれば、調査は柱の傾斜や軸組の緩み、木部の腐れを総合的に調べるために、小屋裏に登って小屋組の調査や床下に降りて不等沈下や床束の割れ、収縮、腐れなども調べなければならず、文化財修理の研修で習うレベルの知識を必要としたという。

平成24年10月10日に登録提案書を提出し、11月8日に景観法に基づいて景観重要建造物に指定されて登録され、12月12日に公告された。よって本建築物は保存建築物として建築基準法の適用を除外されることが可能になったが、景観重要建造物としての規制を受けることになり増築や改築、外観等の変更に対して許可を受けなければならなくなった。

保存対象は256.61平方メートルの敷地に3つの保存建築物からなる。まず保存建築物1が、母屋（1階170.15平方メートル、2階77.74平方メートル、計247.89平方メートル）、保存建築物2が離れ、廊下、便所、蔵1で計81.28平方メートル、保存建築物3が蔵2で計15.50平方メートルである。

本建築物は大学のキャンパスとしての利活用を行うために、セミナーやワークショップ

プのために学生や地域の人々といった不特定多数の利用が想定された。修理・保存活用計画はこの利用を前提に作成され、幾つかの現状変更が考えられた。

保存建築物1の母屋で限界耐力計算による耐震診断の結果、1階に数カ所にわたって壁を補強して、新たな壁を入れることになった。幾つかの補強は改築前の壁を補強するため目立たないが、通り庭に作られた2箇所の壁は新たに設置されている。また2階の居室に上がるための階段は傾斜を緩やかにして手すりを設置している。また通り庭に降りるための直通階段を新設し、2方向への避難を可能にしている。2階屋根の明かり取りは教室と指定の採光に必要であったが、景観保存の観点から設置は見送られた。敷地境界線から正面道路への下屋の突出部分については撤去を免除され、道路に面する木製建具の復元も可能になった。伝統構法による構造の保存も可能となった。通り庭にくど(竈)跡が出てきたのでくどを復元している。しかし火災防止のために火器の利用を禁止する利用方法を採用したため、炊事に使われることはない(その後、登録内容の一部変更が行われ、出火防止のための管理を徹底したうえで授業や地域交流のためのくどの使用が認められている)。その他、漏電遮断機の設置、保存建築物2は既存便所を撤去し、バリアフリーの多目的便所が新設された。さらに離れを茶室に改造している。保存建築物2は保存建築物1と別の構造とし、景観上高さを低く抑えてある。

防火の安全確保のために、利用用途の対応を保存活用計画において提案している。それは1. IHヒーター等の利用により火気の使用室を設けない。2. 全館禁煙とする。3. 各階に消火器、消火バケツの設置。4. 防火避難研修の実施と管理マニュアルの整備、5. ハンドマイクの設置および非常時の誘導を提案している。

これらの現状変更が平成24年12月12日に申請され、建築審査会が12月14日に開催されている。12月17日に建築審査会によって同意され、12月18日に建築基準法適用除外の指定が行われ同日に現状変更の許可がおりている。12月下旬に改修工事が行われ、翌平成25年に改修工事が完了している。

京町家のように軸組で間柱を入れて立ち上がる構造はしなやかな性能を活かして地震に対して耐力を維持してきたと言われていた。龍谷大学深草町家キャンパスの耐震改修のために設置した耐力壁は、合板ブレースではなく伝統構法による土壁としている。建築家の松井氏は、耐力を持つ新しい部材は地震の時に留められている古い部材を破損するおそれがあるという。耐力壁だけではなく金物なども同様で、金物で固定されている場所は外れないものの、その周辺の部材が割れたり折れたりすることが考えられる。

建築基準法の適用除外を受けるためには

保存調査を行い限界耐力計算などによって耐力が十分にある保存活用計画を作成しなければならない。文化財の保存調査に匹敵するような調査と耐震診断のためにはかなりの費用を必要とする。これらの保存調査と保存活用計画を実施するためには伝統構法による建築物の特性を理解し、保存のための手法について熟知した専門的知識をもつ建築家に依頼しなければならない。また景観重要建造物や歴史的風致形成建造物、歴史的意匠建造物といった京都独自の保存制度に該当する場合もあり、これらの制度と規制内容についても建築家は対応をしなければならない。

龍谷大学深草町家キャンパスの場合、京都市の景観重要建造物に指定されたため、これによる建築物の外観の修理・修景に係る補助を受けることができた。また平成28年4月から建築基準法の適用除外を受けるために必要な「保存活用計画」の作成には、木造建築の場合、最大200万円(大規模な場合、最大500万円)で作成費用の3分の2まで補助されるようになった。龍谷大学深草町家キャンパスの改修には、総事業費のうち約10分の1を景観重要建造物の改修として補助されたが、残りの9割は所有者負担である。震度6強の地震動に耐えうる耐震補強を行うと、既存不適格建築物の改修よりも改修費用は高くなるざるをえない。現状変更に対して許可制を受ける保存建築物に対して公共による援助は今後議論される必要があるだろう。

また景観重要建造物として相続税の適正な評価を受けられるようになるが、保存建築物としては相続税、固定資産税の軽減はない。改修工事を行うと固定資産税が上がるため、所有者への負担は増加する。歴史的資産の継承のためにはこれらの税制面の措置も検討課題である。

建築基準法の適用除外を受けるだけでなく、消防法や景観への許可を得なければならない。所有者および設計を担う建築家は関係する役所の担当に相談しながら適切な保存活用計画の作成を求められる。建築基準法適用除外を担当する建築指導課は、設計者に向けての手引を作成し、諸手続きのフローを説明している。また京町家の改修については京都市景観・まちづくりセンターが相談窓口になっており、こちらで指導・助言を受けることができる。これらの対応が整理されてくれば、今後の申請事例が増えてくる可能性があると思われる。

平成26年4月1日の技術的助言において建築基準法第3条第1項第3号の規定の適用に当たって地方公共団体が建築審査会の同意のための基準を定めるように助言している。「京都市歴史的建築物の保存及び活用に関する条例」によって適用除外を受ける制度は建築審査会の審査を経る制度であり、同意基準を定めていない。しかし京都市において建築基準法の適用除外を認定していく過程で根拠にした耐震性や防火のための考え方

は、これから地方公共団体に定めていく同意基準の方向性を示していると考えられる。

「歴史的建築物の活用に向けた条例整備ガイドライン」を定めた自治体は、神戸市、京都市、横浜市、兵庫県、福岡市、川崎市、岡山県、藤沢市などがある。比較的早く条例を定め運用を開始した京都市は、その枠組において歴史的建築物の活用に当たり安全性確保のための代替措置を提示した。代替措置の項目は、耐震対策、防火対策、都市計画や建築基準法に抵触する意匠、などへの対応に分けられる。耐震対策は木造建築物の修理に加え補強を行い、限界耐力計算による震度6強から震度7に相当する耐震性能の確保を目指している。また防火対策については火災の迅速な発見と初期消火の徹底、出火を防ぐ管理運営体制の構築、さらに出火時の避難路の確保など、建築物利用におけるソフト面の対策を活用計画に盛り込むことによって対応している。このような保存活用計画を策定し、更に建築審査会で同意を得るプロセスを経ることによって歴史的建築物の改修、活用に道を開いている。しかしながら文化財建造物に準じるような改修は費用もかかり所有者の負担も大きいことから、適用される事例は限られているのが現状と言える。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計1件)

白壁七恵、上北恭史、歴史的建築物の保存と活用を目的とした建築基準法の適用除外の取り組みに関する研究 - 龍谷大学深草町家キャンパスを事例に -、2016年度大会学術講演梗概集建築歴史・意匠、pp.613-614、日本建築学会(査読なし)、2016

〔学会発表〕(計1件)

上北恭史、他、2016年度日本建築学会大会(九州)パネルディスカッション主題解説、「京都市における適用除外の先進的事例」、パネルディスカッション歴史的な大規模木造宿泊施設を活用し続けるための課題と対策、歴史的な大規模木造宿泊施設の安全性確保特別研究、2016

〔図書〕(計1件)

日本建築学会歴史的な大規模木造宿泊施設の安全性の確保特別研究委員会編(上北恭史、他) 3.4.1 京都市条例とその運用、歴史的価値を持つ大規模な木造宿泊施設の耐震的・防火的安全性を確保するための技術的・法的側面からの調査研究、pp.141-149、一般社団法人日本建築学会、2017年3月

6. 研究組織

(1)研究代表者

上北 恭史 (UEKITA Yasufumi)
筑波大学・芸術系・教授

研究者番号：00232736

(2)研究分担者

吉田 友彦 (YOSHIDA Tomohiko)
立命館大学・政策科学部・教授
研究者番号：40283494

稲葉 信子 (INABA Nobuko)
筑波大学・芸術系・教授
研究者番号：20356273

(3)連携研究者

なし

(4)研究協力者

白壁七恵 (SHIRAKABE Nanae)