

自治体消防半世紀の歩みと

今後の展望(後篇)

自治省消防庁
危険物規制課長

小林 恭一

(e-mail: kobayashi-k@mha.go.jp)

4 大事故の頻発と

消防・防災規制の強化の時代

4・1 建築物の高層化、深層化の進展

経済の発展と建築技術の進歩を背景として、日本でも高層建築物建設の動きが生まれ、昭和36年と昭和38年の建築基準法の改正により特定街区制度と容積地区制度が創設されて、市街地建築物法以来の絶対高さ制限(31m)が事実上なくなることになった。このため、高さ31mを超える高層建築物が多数建設されるようになることが予想されたことから、昭和36年と39年に建築

基準法施行令が改正されて、高層建築物に対する防火規制の強化が行われるとともに、昭和39年には消防法施行令も改正されて、消防用設備等に関する設置規制が強化された。

このように、霞ヶ関ビル(昭和43年4月竣工)を初めとする高層建築物の登場に向けて、防災法令上の一応の手当は講ぜられたが、高層建築物や、当時防災上の観点から問題視されるようになってきていた地下街等についての防災面に関する懸念は解消されたわけではなかった。このため、昭和41年11月、消防審議会に対し、「超高層建築物と地下街の防災対策のあり方」について諮問がなされ、翌42年11月には消

防用設備等の設置基準の強化や防火管理体制の強化等と内容とする答申を得ている。同じ時期には、建設省でも建築審議会において同趣旨の検討が行われ、これらの答申が、次に述べる旅館・ホテル等の火災の多発とあいまって、防火法令の相次ぐ改正に結びついていくのである。

4・2 ビル火災の多発と防火法令の整備

超高層建築物が登場した昭和40年代の前半は、大量の死者を伴う耐火建築物の火災が多発した時代でもある。昭和41年1月の川崎市金井ビル火災(12人死亡)、同年3月の水上温泉菊富士ホテル火災(30人死亡)、昭和43年11

月の有馬温泉池之坊満月城火災(30人死亡)、昭和44年2月の磐梯熱海温泉磐光ホテル火災(30人死亡)などがそれであり、これらの火災により、耐火建築物の安全性に対する不信任が社会に広がることになった。

このため、昭和41年12月には消防法施行令が改正されて防火管理制度や消防用設備等の設置規制の強化が行われ、昭和43年6月には、先の消防審議会の答申への対応とも併せて、高層建築物、地下街等への規制強化や防災制度の創設等と内容とする消防法の改正が、昭和44年3月には関連施行令の改正が行われた。

一方、建築基準法関係では、昭和44年1月、堅穴区画規制の新設などを内容とする施行令改正が行われ、さらに昭和45年6月には防火関係規定の大層な強化を含む建築基準法制定以来の大改正が行われることになった。

それらの一連の改正にもかかわらず、大量の死傷者を伴うビル火災は跡を絶たず、昭和47年5月には大阪市千日デパートビル火災(118人死亡)が発生したため、消防庁は、昭和47年12月スプリングラー設備の設置対象の拡大等と内容とする消防法施行令の改正を行い、建設省は、昭和48年8月、防火区画の防煙対策などを中心とする建築基準法施行令の大改正を行った。それにもかかわらず、昭和48年11月に熊本市大洋デパート火災(100人



大阪市千日デパートビル火災（昭和47年）



熊本市大洋デパート火災（昭和48年）

死亡）が発生したため、建設・消防両省庁は対応に苦慮することになる。そして、ついに昭和49年6月、消防庁は特定防火対象物に対する消防用設備等の適及適用条項の新設を含む消防法の大改正に踏み切ったのである。この改正は、千日デパートビルと大洋デパートがいずれも古い建築物であり、消防法令がいくらか改正強化されても改善されないものであったことを踏まえたものであり、防火法制史上画期的な改正とされている。

4・3 石油コンビナートの急増と新潟地震

高度経済成長とエネルギー転換の流れの中で、昭和30年代から昭和40年代の前半にかけて、巨大な石油コンビナ

ートが各地の湾岸部に続々と誕生し、石油の消費量や危険物施設の数も急増した。これに伴い、多数の死者を伴う産業施設の火災・爆発事故も頻発するようになった。石油コンビナートの事故は、当初は直接大惨事に結びつくものではなかったが、普通の危険物施設とは比べものにならない量の危険物を貯蔵し又は取り扱う石油コンビナートについては、万一事故が発生したときの危険性と消防活動の困難性が強く懸念されていた（10）。

そのような中、昭和39年6月に昭和電工川崎工場で移液中の酸化プロピレンが爆発して死者15人負傷者122人を出す大惨事が起き、5日後には新潟地震が発生して、昭和石油新潟製油所

の原油タンクが炎上、他のタンクにも延焼して、以後2週間以上燃え続けるとともに、漏洩した原油が火が着いたまま運河に流出し、沿岸の住宅等に延焼して300棟近くが類焼するなど、想像を絶する大災害となった。

また、その1月後の同年7月、東京都で宝組勝島倉庫の爆発事故があり、違法に貯蔵されていた有機過酸化物が2次爆発を起こして消防職団員19人が殉職するという大惨事が発生した。

これらの相次ぐ事故は、大規模危険物施設の事故についての懸念が現実になったものとして、社会に大きな衝撃を与えた。消防庁では、これらの事故を受けて、昭和40年、消防法及び政令を改正し、大規模危険物施設への自衛消防組織の設置義務などを内容とする大幅な規制強化を行うとともに、昭和41年11月、消防審議会に対し、「石油コンビナート地帯を含めた特殊災害に対処すべき方策」について意見を求めた。翌昭和42年5月、石油コンビナート地帯における災害の特殊性に対処するため、石油コンビナート地帯を一体とした総合的な対策を立てるべきこと、及び企業は災害の防止について第一次的責任を持つべきことなどを主な内容とする答申が出されたが、他法令との関係などもあって法の抜本的な改正は一時的見送りの形となった（8）。

4・4 三菱石油水島製油所の重油流出事故と石油コンビナート防災

（近代消防99年2月号）

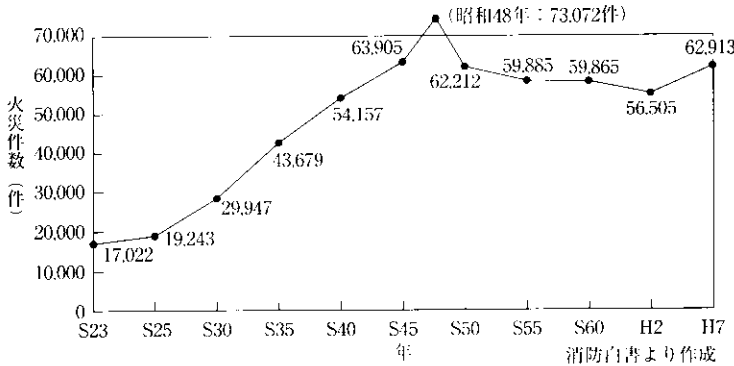
対策の進展

新法律の制定又は大規模な消防法の改正は一時見送られたが、消防庁では昭和45年12月に「石油コンビナート地帯防災対策要綱」を定め、都道府県と市町村に対して石油コンビナート地帯を指定して防災計画を策定し、応援協定の締結や防災資機材センターの設置などを指導するとともに、企業には自衛消防組織の整備強化などの防災対策の強化を指導した。また、昭和46年度からは、泡消火剤搬送用タンク車の整備等に対し都道府県に補助する制度を創設して、石油コンビナート地帯の防災対策の強化に努めていた。

これらの対策にもかかわらず、昭和48年から49年にかけて石油コンビナートやその周辺の海上において火災や爆発などの事故が多発していたが、ついに昭和49年12月、倉敷市の三菱石油水島製油所において大量の重油が流出し、瀬戸内海を広域に汚染して地域住民に甚大な被害をもたらす事故が発生するに及んで、石油コンビナートの防災対策の推進を図る抜本的な法制度の創設の必要性が改めて認識されることになった。

こうして昭和50年12月、消防庁が「石油コンビナート地帯防災対策要綱」で実施していた内容を下敷きとした「石油コンビナート等災害防止法」が制定されて、石油コンビナート区域の防災対策の充実強化が図られることとなっ

表4 火災件数の推移



た(10)。
また、この水島製油所の事故に伴い、昭和49年、50年及び51年に消防法が改正されて、一定の屋外タンク貯蔵所等に定期的に保安検査及び定期点検を義務づけるようになり、昭和51年5月の消防法の改正では危険物保安技術協会が設立されるとともに(完成検査前検査の実施の規定がおかれ、昭和52年2月には政令が改正されて屋外タンク貯蔵所等の構造基準の大幅な強化が行われ

るなど、危険物施設に関する規制の抜本的な見直し、強化が行われることとなった。

5 安定成長の時代

5・1 大事故の減少と予防規制の充実

昭和48年という年は、オイルショックをきっかけに高度成長の時代に終わりを告げ、現代日本の転換点となる年であったが、火災等の事故の発生状況についても一つの時代の転換点となった年である。

たとえば火災の発生件数は、敗戦後から昭和48年まで一本調子に増加を続けて来たのだが、昭和48年をピークと



東京都宝組勝島倉庫火災(昭和39年)

して横這いしないし減少の傾向に明らかになっている(表4参照)。

また、数十人単位で犠牲者が出るビル火災も昭和48年の大洋デパート火災の後しばらく影をひそめ、昭和40年代に相次いで行われた建築基準法令や消防法令の改正がようやく功を奏してきることが窺える。

昭和50年代の半ば以降になると、再び旅館・ホテル等で大きな被害を出す火災が相次ぎ、昭和55年11月の栃木県川治プリンスホテル火災(45人死亡)、昭和57年2月の東京都ホテルニュージャパン火災(33人死亡)、昭和58年2月の山形市蔵王観光ホテル火災(11人死亡)、昭和61年2月の静岡県大東館火災(24人死亡)などが発生する。

これらの火災で多数の死者が出たのは、防火法令の不備というより、法令違反や防火管理面での不備が原因であったため、法令違反の是正を徹底するための「適マーク」制度が創設された(昭和56年5月)、違反処理体制の強化が行われるなどの対策が講ぜられた

昭和50年代半ば以降で消防法令が強化されるきっかけになった火災は、昭和55年8月の静岡市の地下商店街ゴードレン街のガス爆発火災(14人死亡)、昭和61年7月の神戸市の社会福祉施設陽気寮の火災(8人死亡)、昭和62年6月の東村山市の特別養護老人ホーム松寿園の火災(17人死亡)及び平成2

年3月の尼崎市のスーパー長崎屋の火災(15人死亡)の4つの火災であり、ガス爆発事故対策や準地下街の安全対策の強化、スプリンクラー設備の設置規制の強化などに結びついている。

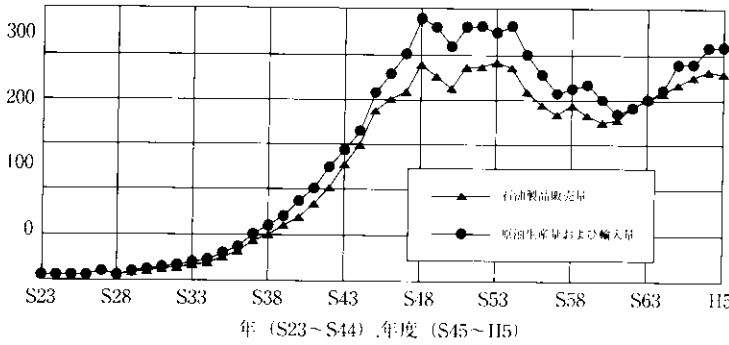
これらの改正は、いずれも、火災によって明らかになった現行規定の不足又は欠落を、火災をきっかけに改正するという形で行われており、昭和40年代に形作られた防火規定の補完的な整備の意味合いを持つものである。

防火関係法令の整備に伴い、いわゆるビル火災による死者はあまり発生しなくなったが、住宅については防火法令の強化が及んでいないため火災による死者の発生率が依然として高く、特に高齢者の犠牲が目立つようになってきた。これからの高齢化社会の到来を考えると住宅火災による死者が今後急速に増加していくことも予想されることから、火災予防行政の中心は次第に住宅防火対策の推進に移っていくことになった。

一方、オイルショックを境として石油化学産業の構造的な優位性が失われたため、以後日本では石油コンビナートは建設されなくなり、省エネルギーやエネルギー転換が進んだこともあって、石油の消費量は第一次、第二次オイルショックを経て急速に落ち込み、(表5参照)危険物施設数の増加も頭打ちになる。一方で大規模石油備蓄基地の建設が行われるものの、石油コン

自治体消防半世紀の歩みと今後の展望 (後篇)

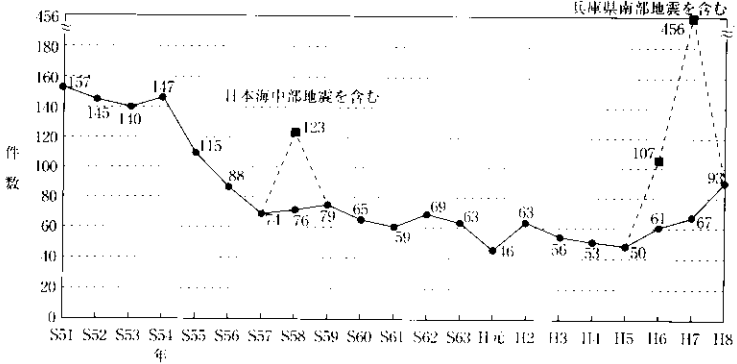
表5 石油製品販売量・原油生産量及び輸入量



ピナートを初めとして多くの危険物施設は建設の時代から維持管理の時代に入るのである。

このように石油コンビナート等が維持管理の時代になると、昭和40年代から50年代の初めにかけて、危険物規制が強化されるとともに、産業施設における保安対策のノウハウが蓄積されてきたためもあり、まだ時として爆発・火災などのマスキミをにぎわす事故は起こるものの、全体としての事故件数は

表6 コンビナートにおける事故発生件数の推移

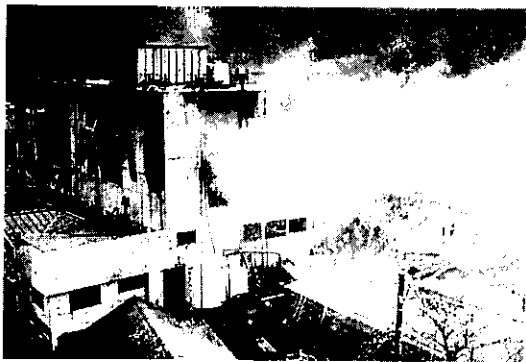


は着実に減少していく(表6参照)。

こうして、予防行政、危険物行政のいずれにおいても、総体としての事故件数の減少並びに特筆すべき大事故の減少と併行するかたちで成熟化が進行する中、時代は規制緩和、国際化、多様化などを求める次のステージに進んでいくのである。

5・2 規制緩和、国際化の推進と予防行政

日本経済の相対的優位性が強まり、



栃木県川治プリンスホテル火災 (昭和55年)

大幅な貿易黒字が顕在化するようになると、非関税障壁の撤廃や流通の合理化などの視点から、消防用設備等や危険物施設の技術基準の国際整合性の確保等が課題となるようになってきた。

「日本の安全を確保する」という視点からだけ定められていた各種の規定が、一定の安全性が確保されるようになってきたことを反映して、国際化、経済の活性化、国民ニーズの多様化など、全く別の角度から見直しを迫られる場面が増えてくるのである。

消防用設備については、昭和55年5月のガットスタンダードコードの批准等を契機に、日本もISOの国際基準の検討に参加するようになり、昭和59年4月に「基準・認証制度改善の一層

(近代消防99年2月号)

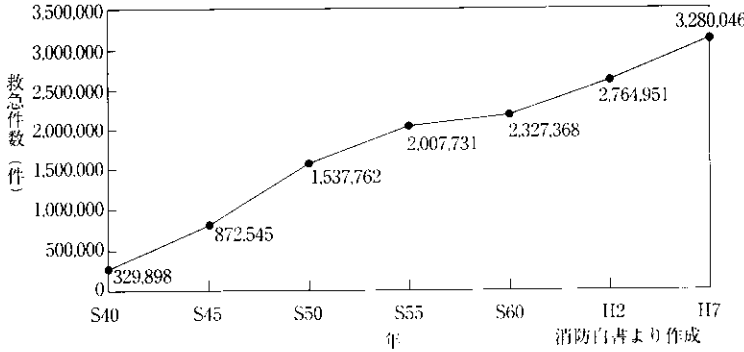
の促進について」が経済対策閣僚会議によって決定されると、昭和59年12月に検定制度等における外国検査データの受け入れガイドラインが決定され、昭和60年12月には自己認証制度の導入のための消防法の改正が行われるなど、国際化の動きが否応なく進められることとなった。

木材輸入の促進の観点から建築基準法令が改正され、一定の防火性能を備えた木造3階建ての戸建て住宅が準防火地域でも認められるようになり(昭和62年)、木造3階建て共同住宅についても「準耐火建築物」という概念に適合するものについて準防火地域以外では認められるようになった(平成4年)ことなども、この流れの中で捉えることが必要である。

また、危険物規制については、化学物質の増加や取扱い形態の多様化、国民ニーズの多様化、国際化の進展などに合わせてより合理的な規制とすることが必要になり、昭和63年5月には、国際基準を踏まえた危険物判定試験制度の導入などを主たる内容とする消防法の画期的な大改正が行われることとなった。

このような流れは、「規制緩和推進計画」(平成7年度〜9年度)の閣議決定によりさらに加速され、ガソリンスタンドのセルフ化の解禁(平成10年4月)を経て、性能規定化や民間確認検査機関の導入等を主たる内容とする

表7 救急件数の推移



建築基準法の改正（平成10年5月）、高引火点危険物の見直し（平成11年度末までに結論）などにつながることになる。さらに「規制緩和推進3カ年計画」の閣議決定（平成10年3月）では、総論として事後チェック制度や民間検査機関の導入の方針が盛り込まれるなど、安全を守ることを第一の目的とする消防法など防災・安全関係法令の様々なシステムの根幹すら検討の対象にならうとしているのである。

6 救急行政の進展

消防業務の中に選れて取り込まれた救急業務は、住民意識の変化、地域社会の変貌、医療事情の変化等に伴い、消防業務の中で、質、量とも急速にそのウェートを高めていく。

救急業務は、その当初は事故・急病等による傷病者の搬送業務が中心であったが、救急搬送者数は、救急実施市町村の増加もあって急増する（表7参照）。

その一方で、救急搬送中に救急隊員によってなされる応急措置の内容をより充実したものにすべき、とのニーズも強まり、昭和53年7月には「救急隊

員の行う応急処置等の基準」が定められて、救急隊員の行う応急処置の内容が確立されるとともに教育訓練の内容も充実強化された。

その後、医療機器の進歩等も踏まえ、プレホスピタル・ケアを充実し、傷病者の救命率のさらなる向上を図っていくことが喫緊の課題とされ、医療関係者などを含めた救急業務研究会での検討報告（平成2年11月）などを踏まえて、ついに平成3年4月、救急救命士法が制定されることとなった。

この法律では、心肺停止状態に陥った傷病者に対する高度な応急処置等については、国家資格（救急救命士）を持った救急隊員が行うこととされている。

また、同じ救急業務研究会の報告を受け、救急救命士制度の創設と並行して、平成3年8月には「救急隊員の行う応急処置等の基準」が改正され、これに基づく教育訓練を受けた救急隊員が行う応急処置等の範囲が拡大されるとともに、同じく8月には「救急業務実施基準」が改正されて「高規格救急自動車」の整備が推進されることとなった（11）。

これらにより、懸案であったプレホスピタル・ケアの体制が飛躍的に充実されることになり、傷病者の救命に大きな効果を上げることとなったのである（1）。

7 広域応援体制の整備

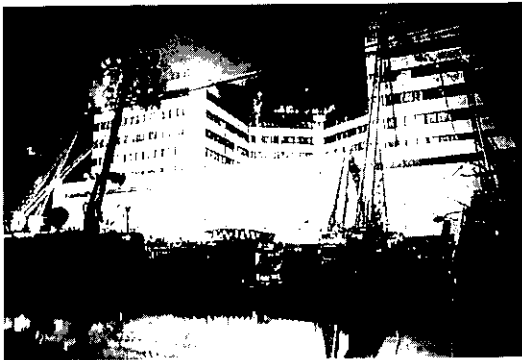
7・1 広域応援体制の充実強化

大規模な災害が発生し、一つの消防本部では対応しきれない事態が生じた場合に備えて、消防組織法では当初から相互応援協定によって対処することを予定していた（第21条）。

昭和36年に災害対策基本法が制定され、都道府県の地域防災計画に広域的な応援体制が位置づけられることになり、昭和38年4月には消防組織法第21条が改正されて市町村の相互応援の努力義務が規定されるなど、伊勢湾台風による被害の復旧の応援の経験などもあって、広域応援体制は次第に整備されていった。

昭和39年6月の新潟地震の際には、原油タンクの火災の消火のため、自治省消防庁の要請に基づき東京消防庁から化学車が派遣され、この経験を踏まえて昭和40年5月に消防組織法が改正されて、消防庁長官が被災都道府県知事の要請を受けて他の都道府県知事に対し応援要請を行うことが出来ることとされ（第24条の3）、都道府県の境界を越えて応援しあう体制が制度化されることとなった。

昭和62年度には「消防広域応援交付金制度」が創設され、消防庁長官の求めに応じて都道府県の区域を越えて行われた消防広域応援については、応援



東京都ホテルニュージャパン火災（昭和57年）

市町村に対し広域応援交付金が財団法人全国市町村振興協会から交付されることとなり、財政面からも広域応援体制の補強が行われた。

平成7年1月の阪神・淡路大震災（死者・行方不明者6947人）では、神戸市の大火の消火や倒壊した建築物等の下敷きになった被災者の救助のため、全国の消防機関から多数の応援隊がかけつけたが、この災害の経験を踏まえ、平成7年6月に全国の消防本部相互による迅速な援助体制として「緊急消防援助隊」が発足した（一）。

さらに平成7年10月には消防組織法が改正され、大規模災害時において都道府県知事の要請を待たずとも、自治体消防長官は要請を待たず

他の都道府県知事に応援要請が出来ることも、場合によっては直接市町村に応援要請をすることが出来ることとされた（第24条の3）。

また、この災害で、迅速的確に災害情報を収集し全国に応援要請を行うためには、消防防災通信ネットワークの一層の整備が必要であることが痛感されたことから、平成8年4月に消防庁に防災情報室が新設され、消防防災無線網、都道府県及び市町村防災行政無線網、地域衛星通信ネットワーク、画像伝送システムなどの消防・防災関係の情報ネットワークの整備を体系的、専門的に行っていく体制が充実強化され、これらの一連の施策により、消防の広域応援体制はさらに整備されるこ

ととなった。

7・2 ヘリコプターの整備の推進

昭和42年4月に東京消防庁に初めてヘリコプターが配備されて以来、都市化の進展、都市構造の変化等による災害の複雑多様化に備えるとともに、救急業務の一層の高度化を実現する等のため、大都市消防や都道府県で消防・防

災用のヘリコプターが整備されてきた。消防庁としても、消防・防災ヘリコプターを活用した広域のかつ機動的な

消防防災体制を全国的に早急に整備する必要があることから、昭和41年度には早くも消防ヘリコプターの整備に対する補助金制度を創設し、昭和54年度からは都道府県の消防・防災ヘリコプターについても補助制度の対象として、その整備促進を図ってきた。

これにより、平成9年度末現在40都道府県において63機（消防機関26機、都道府県37機）の消防・防災ヘリコプターが配備され、管内の消防・防災・救急・救助等の活動に活躍するとともに、主として山林火災の消火を中心に、広域応援に出動している。

7・3 国際消防救助隊の整備

日本の経済力が世界の中で注目されるようになると、経済力に見合った国際貢献を行うことが必要であるとの論議が国の内外でなされるようになった。

このような中、昭和60年11月にコロンビア共和国でネバド・テル・ルイス火山の噴火による泥流災害が発生し、

（近代消防99年2月号）

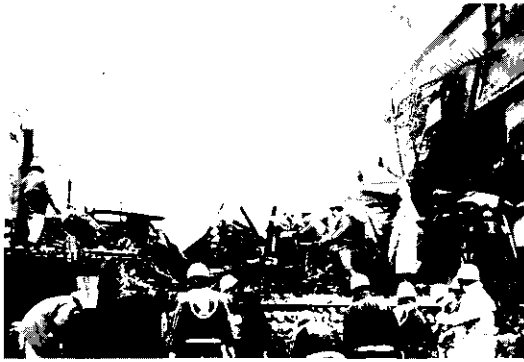
この災害への対応をめぐる議論等を契機として昭和61年3月、全国の消防救助隊員からなる「国際消防救助隊」の派遣体制が整備された。昭和61年10月のエルサルバドル共和国の地震災害への国際消防救助隊の派遣実績などを踏まえ、昭和62年9月には「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」が制定され、名実ともに国外で発生した大規模な災害等の際の緊急援助の体制が築かれることとなった（11）。

以後、国際消防救助隊としては、平成2年6月のイランイスラム共和国の地震災害救助から、平成9年10月のインドネシア共和国の森林火災消防援助まで、都合6回にわたって派遣実績を積み上げ、国際協力の実績を上げるとともに、関係する消防職員の士気の高揚に大いに貢献することとなった。

8 消防行政50年の歩みを振り返って

以上のように消防行政の50年の歩みをなぞりながら考えたことが二つある。一つは、消防行政の歴史はダウンサイジングの歴史だったのでないか、ということである。

昭和20年代から30年代の初めにかけて消防行政のターゲットは市街地大火であった。街全体が燃えてしまう火災をいかにして防ぐか、という点に全精力を注いでいたと言ってもよいだろう。



静岡県熱海市大東館火災（昭和61年）



静岡駅前ゴールデン街ガス爆発火災（昭和55年）



東京都東村山市の特老ホーム松寿園火災（昭和62年）



イランイスラム共和国の地震災害救助（平成2年）

不十分ながらも都市構造の防火構造化が進み、消防力の整備も進んで市街地大火が少なくなると、入れ替わるようにビル火災や産業施設の火災がターゲットとして登場し、昭和30年代の後半から40年代の終わりにかけて消防行政の主要な課題となる。それらの課題を解決し、ビルや産業施設の火災による被害が昭和50年代から平成の時代にかけて着々と減少してくると、消防行政のターゲットは、個々の住宅火災による死者の減少や、傷病者の救命率の向上など、一人一人の生命をいかにして救うか、という点に移ってきた。街全体からビルや産業施設へ、さらに個々の住宅や個人へと、より大きな問題を解決して次の問題の解決に進んできた、

とも言えるのかもしれない。
しかしながら、阪神・淡路大震災と「大地動乱の時代」到来の指摘は、解決したと多くの人が誤解していた市街地大火対策をもう一度防災上の課題として登場させ、ダウンサイジングの流れを後戻りさせた。政府全体として、危機管理体制の整備、都市構造の耐震化・不燃化、産業施設や建築物の耐震構造化などの問題に早急に取り組まなければならなくなり、消防としても、情報ネットワーク、応援体制、震災時における消防活動に関する様々なノウハウ、自主防災体制の整備など、解決していかなくてはならない課題が改めて顕在化した。「大震災」という条件下でなお街全体、産業施設、ビル、個

々の住宅、個人の生命というダウンサイジングの流れのすべてを守れるようにするための、もう一段高いレベルを目指した新たな努力が必要になったと言えらるう。

もう一つは、安全を確保するためにある種の豊かさが必要なのではないか、ということである。

「昭和50年代から平成の時代にかけて火災が減少した」と前述したが、これは実は正確ではない。バブル崩壊後、危険物施設の事故は明確に増大に転じているし、石油コンビナート事故に限ればより顕著な増大傾向を示しているからである。

あくまで状況証拠ではあるのだが、「防災にかけられる資金が少なくなっているのか、と疑われる事態になってきているのである。」

この心配は産業施設に限ったものではない。建築物の防災設備等のメンテナンスなどもおろそかになってきていると聞く。産業施設は、もともと潜在危険性が高いだけに、防災費用の低下を敏感に反映して事故件数の増加につながっていると考えられるのだが、潜在危険性が産業施設ほど高くない通常の建築物の場合は、まだ事故件数の明確な増加、という形で顕在化してないだけではないのか、と考えられるのである。現代のビルの多くが防災設備によってその安全を保っているだけに、

メンテナンスの不備があるとすればいつか事故につながることは必至であるう。

都市施設や産業施設の老朽化、過疎化の進展、超高齢化社会の到来など、21世紀の課題として上げられていることは多いが、経済的にゆとりのない状態でこれらの課題を克服してかつての安定成長の時代のような安全性を確保できるだろうか。

社会は「安全は既に手に入れたもの」と考えているようだが、その「安全」が「ある種の豊かさ」の上に立脚したものであるとすれば、経済的な混迷が続いている今、既に次の災害の準備が着々と進んでいるのではないかと危惧されるのである。

【参考文献】

- (1) 消防白書（平成9年版）
- (2) 日本消防百年史
- (3) 消防研究所30年史
- (4) 国家消防本部機関誌「消防」昭和30年特集号
- (5) 消防組織法の解説
- (6) 国家消防本部機関誌「消防」昭和27年第3巻 第7号
- (7) わが国の火災の実態と消防の現状（昭和33年版）
- (8) 危険物規制100年の変遷
- (9) 自治体消防40年の歩み
- (10) 石油コンビナート等災害防止法の解説
- (11) 例解・救急救助業務

（近代消防99年2月号）

（終わり）