



大きな被害を出した火災と 防火法令の改正及びその効果

総務省消防庁予防課長
小林 恭一

はじめに

昨年9月1日に発生した新宿歌舞伎町の雑居ビル火災（44名死亡）の教訓を踏まえ、火災予防関係の大きな改正としては28年ぶりに消防法が改正され、去る4月26日に公布された。

この改正は、小規模雑居ビルの実態を踏まえ、消防機関が違反処理を厳正に執行できるようにするための法律上の整備を行うとともに、防火対象物の関係者が積極的に防火管理体制の整備に努めるよう、専門家による防火対象物の点検報告制度と点検報告が免除される優良対象物に対する認定制度をセットにして創設することなどを主な内容としたものである。

本稿では、この種の大きな被害を出した火災の歴史を縦軸として建築基準法や消防法などの防火安全規制の変遷を整理するとともに、規制強化が日本の建築物の安全性に及ぼした効果を火災統計等に基づいて考察し、あわせて、なぜこの時期に消防法の改正を行う必要があったのか、などという点についても整理してみたい。

1 戦後の防火法令の改正の歴史

(1) 市街地大火の時代

建物火災による被害を軽減するための防火法令として、日本では建築基準法と消防法が上げられる。

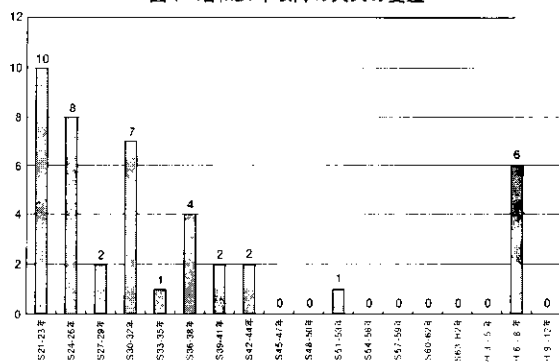
建築基準法は、1950（昭和25）年の制定当初は、ビル防火対策としての意味合いよりも市街地大火対策としての意味合いが強かった。当時は、戦後の混乱期で消防体制が未整備であり、都市構造も脆弱であったため、初期消火に失敗すると広範な市街地火災に拡大することが多かったのに対し、中高層

建築物の数が少なく、いわゆる「ビル火災」の数があまりなかったのだから当然であろう。

消防法（1948（昭和23）年制定）についても、消防用設備規制を初めとする火災予防関係規定は、当時は市町村条例に任せられており、条文の大半は消防活動等のための消防機関への権限付与等に当てられていた。

建物焼損面積が33千㎡以上のいわゆる「市街地大火」は、阪神・淡路大震災を除けば1976（昭和51）年の酒田大火以降発生していないが、1946（昭和21）年から57（昭和32）年までの12年間には27件も発生している（図1）。

図1 昭和21年以降の大火の変遷



(2)市街地大火対策からビル火災対策へ

昭和30（1955）年代になると、経済の急速な発展と大都市への人口集中が始まり、建築物の高層化、大規模化の傾向が現れてくる一方で、「市街地大火」が減少してきたため、防火法令も変化していく。

1957（昭和32）年の建築基準法第一次改正では、主要構造部を耐火構造とした建築物の建蔽率が緩和され、大都市の建築物の耐火構造化と効率的土地利用が促進されたが、1958（昭和33）年2月の東京宝塚劇場火災（3人死亡）等を契機として、1959（昭和34）年、ビル防火関係に重点を置く第2次改正が行われた。この改正では、耐火建築物及び簡易耐火建築物の規定が設けられ、これによって特殊建築物、無窓の居室等、及び防火地域における防火に関する構造制限が強化されるとともに、特殊建築物の避難、消火、内装制限等の規定が拡大された。

またこれに伴い同年、同法施行令が改正され、耐火構造及び防火構造の性能、簡易耐火建築物の構造等、地下街、内装制限、廊下・避難階段等についての制限等に関する規定が強化された。

一方、地方分権的色彩の強かった消防法は、消防体制や建築物の防火対策に対する市町村等ごとの不均衡を是正するため、1960（昭和35）年、防火管理者制度、消防用設備規制等の大幅な強化を内容とする大改正が行われ、それまで市町村条例で定めることとされていた「消防の用に供する機械器具」等の設置基準の全国統一が図られるとともに、急増の傾向が見えてきた「ビル」の防火対策が強化され、現行の消防法令の骨格が出来上がることとなった。

（3）建築物の高層化、深層化の進展

建築物の高層化の動きが明確に顕在化するのには、経済上の要請と建築技術の進歩を背景として1961（昭和36）年と63（昭和38）年に行われた建築基準法の改正においてである。

1961年の改正では、「特定街区」の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）が緩和され、また、1963年の改正では「容積地区」の制度が創設されて、容積地区内では絶対高さ制限が無くなることとなった。

これらの改正の結果、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ため、1961（昭和36）年及び64（昭和39）年の建築基準法施行令の改正において、高層建築物に対する内装制限の強化、防火区画、避難路の面積等についての上乗せ等が行われ、同時に耐火構造の耐火性能に関する規定の整備が行われている。

また、これらの改正を受けて、1964（昭和39）年には消防法施行令も改正され、消火設備、誘導灯、消防用水、連結送水管、非常コンセント設備等の基準に高層建築物に関する規定が追加された。

このように、霞ヶ関ビル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、超高層建築物や、当時増えつつあっ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く、消防審議会や建築審議会においてさらなる検討が行われた。この両審議会の答申が、次ぎに述べる旅館・ホテル等の火災の教訓とあいまって、昭和40（1965）年代の相次ぐ防火法令の改正に結びついていくのである。

（4）旅館等の火災多発を契機とする防火法令の改正

超高層建築物が出現した昭和40年代の前半は、多数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。1966（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）、1968（昭和43）年3月の浅草国際劇場火災（3人死亡）、同年11月の有馬温泉池之坊満月城火災（30人死亡）、1969（昭和44）年2月の磐梯熱海温泉磐光ホテル火災（30人死亡）などがそれぞれ、これらの火災により、耐火建築物の安全性に対する不信感が社会に広がることとなった。

これらの火災で死傷者が多かった直接的な理由は様々であったが、基本的には、急激に増加した耐火建築物の特有の火災性状に対する建築構造、消防用設備等及び出火後の消火・避難誘導システム等の面での対応が遅れていたものと考えられ、この観点からの防火法令の改善の必要性が改めて認識された。

こうして1966（昭和41年）12月には、防火管理者制度の強化及び避難器具・自動火災報知設備に関する規制の強化を内容とする消防法施行令の改正が行われ、さらに1968（昭和43）年6月には、さきに述べた消防審議会の答申への対応とも併せ、高層建築物、地下街等に対する共同防火管理及び防災規制の実施等を内容とする消防法の改正が、1969（昭和44）年3月には、これに関連する施行令の改正が行われ、同時に旅館・ホテル等や病院等に対する自動火災報知設備の遡及設置等の規定が追加されることとなった。

一方、建築基準法関係では、1969（昭和44）年1月、同法施行令が改正され、堅穴区画規制の新設、内装制限及び避難施設に関する規制の強化、地下街の防火区画及び避難施設に関する規制の強化等が行われ、さらに1970（昭和45）年6月には、社会情勢の変化や技術革新への対応を図ることなどと併せ、建築基準法の制定以来の大改正が行われることとなるのである。

この改正は、建築基準法令の執行体制の整備、良好な市街地環境の維持増進等を目的とするとともに、特に建築防火対策の強化を目指したものであり、その内容は、耐火建築物としなければならない建築物の拡大、内装制限の強化、特殊建築物・高層建築物・大規模建築物に対する排煙設備、非常用の照明装置、非常用の進入口、非常用のエレベーター等の設置義務づけ等であり、同年12月には関連施行令の改正も行われている。

⑤千日デパートビル火災と大洋デパート火災

昭和40（1965）年代前半の一連の防火法令の整備にもかかわらず、多数の死傷者を伴うビル火災が跡を絶ったわけではなかった。特に、1972（昭和47）年5月の大阪市千日デパートビル火災（118人死亡）及び1973（昭和48）年11月の熊本市大洋デパート火災（100人死亡）は、我が国のビル火災史上最大のものであり、ビル火災の恐ろしさを改めて我々に教えてくれた。

千日デパートビル火災の教訓を踏まえ、消防庁は、1972（昭和47）年12月、消防法施行令を改正し、防火管理者制度の拡充、スプリンクラー設備の設置対象の拡大、複合用途防火対象物（雑居ビル）に対する規制の強化、不特定多数の者や身体弱者等が利用する施設（特定防火対象物）に対する自動火災報知設備の遡及設置等の改正を行った

一方建設省は、1973（昭和48）年8月、防火区画における防火戸の常時閉鎖の原則、煙感知器連動閉鎖式防火戸の規定、防火ダンパーの遮煙性能の要求、二方向避難の要求範囲の拡大、避難階段・特別避難階段の防火戸に対する遮煙性能と煙感知器連動化の要求、内装制限の強化等、主として煙対策を中心とする建築基準法の改正を行った

これらの改正にもかかわらず、大洋デパート火災において再度大惨事が発生したため、両省庁はその対策に苦慮することになる。昭和40（1965）年代を通じて防火規制の強化を図って来た両省庁にとって、当時最大の課題は、規制を強化してもそれ以前に建設されたものには適用されないため、防火対策が十分でない古い建築物がそのままになってしまうことであったが、千日デパートビルと大洋デパートの大惨事は、まさにそのために死者が増大した面が強かったからである

そして、ついに1974（昭和49）年6月、消防庁は防火管理に関する消防機関への措置命令権の付与、特定防火対象物に対する消防用設備等の遡及適用条項の新設、消防用設備等に対する消防機関の完了検査制度及び消防設備士等による定期点検報告制度の新設等を内容とする消防法の大改正に踏み切ったのである。

この改正は、特定防火対象物については、古い建築物であっても消防用設備等に関する最新の消防法令に適合しなければならないとした、いわゆる

「遡及適用条項」の故に、防火法制史上画期的な改正とされている。

同様の遡及適用条項は、建築基準法にも盛り込むべく国会に上程されたが、防火区画、避難施設等建築構造に関するものは、消防用設備等と比べ、既存建築物の改善が技術的経済的に困難であることなどの理由により、実現に至らなかった。

大洋デパートの火災の教訓は、同デパートが工事中だったために被害が大きくなったことを踏まえ、1976（昭和51）年11月になって、増築等の場合の防災対策、工事中の建築物等に対する仮使用承認制度等を盛り込んだ建築基準法の改正に結実したのであるが、最新の建築基準法が適用されない古い建築物は依然としてそのまま残ることになった。

このため、建設省は、1979（昭和54）年3月、既存の大規模な特殊建築物及び地下街に対し、3～5年の期間を区切って建築構造上最低限必要な安全対策をとらせることを目的とした「建築物防災対策要綱」を制定し、行政指導と防災改修融資等により、実態に合わせた防災改修を推進することとしたのである。

（6）昭和50年代以降の火災

昭和40（1965）年代の相次ぐ防火法令の改正等の効果もあり、昭和50（1975）年代に入ると、さすがに数十人以上の死者を伴う火災はしばらく影をひそめたが、その中で1976（昭和51）年12月の沼津市三沢ビル（サロンらくらく酒場）火災（15人死亡）、1978（昭和53）年3月の新潟市今町会館（スナック エルアドロ）火災（11人死亡）などのいわゆる「中小雑居ビル」火災が続いた。

これらの火災を契機とする防火法令の改正としては、1978（昭和53）年11月の消防法施行令の改正による防災物品の拡大が上げられるが、基本的には、建築・消防両部局の行政指導の強化等の対策が中心であった。これが功を奏したのか、やがて中小雑居ビルの惨事は跡を絶ち、昨年9月の新宿歌舞伎町明星56ビル火災で顕在化するまで、その危険性が表面化することはなくなった。

昭和50年代の半ば（1980年代）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ぐこととなる。1980（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）、1982（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）、1983（昭和58）年2月の山形市蔵王観光ホテル火災（11人死亡）、1986（昭和61）年2月の静岡県大東館火災（24人死亡）などである。

しかし、これらの火災で多数の死者が出た原因は、防火法令の不備というよりも、これらの旅館・ホテル等が消防法や建築基準法に違反してハード面の整備を怠っていたり、訓練を行わないなど防火管理面で不備があったり、非火災報（誤報）を理由に自動火災報知設備のベルを停止してしまっていたりすることであったため、法令違反の是正を徹底するための「適マーク」制度の創設（1981（昭和56）年5月）、違反処理体制の整備等（いずれも消防庁）が行われたが、防火法令の強化は行われなかった。

昭和50年代半ば以降で防火法令の改正強化に繋がった火災は、今回の新宿歌舞伎町の火災を含め、以下の4つである。

（7）静岡駅前ゴールデン街のガス爆発

一つは、1980（昭和55）年8月に静岡市の地下商店街「ゴールデン街」におけるガス爆発火災（14人死亡）である。この火災の結果、1981（昭和56）年1月に消防法施行令が改正され、地下街類似のいわゆる「準地下街」にも地下街同様の規制が行われることとなるとともに、不特定多数の者が利用する大規模な地下空間にガス漏れ火災警報設備の設置が義務づけられた。

ゴールデン街のガス爆発は、昭和40年代後半（1970年頃）から目立つようになってきていたガス爆発対策に各省庁が「規制」という形で本格的に取り組むきっかけにもなり、1980（昭和55）年の建築基準法施行令の改正の際に共同住宅のガス安全対策が盛り込まれたのを初め、1980（昭和55）年から81（昭和56）年にかけて、通商産業省から液化石油ガスの、資源エネルギー庁から都市ガスの安全対策が「ガス事業者等への規制」という形で次々に打ち出された。

（8）福祉施設と大規模小売店舗へのスプリンクラーの設置規制の強化

二つ目は、1986（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）と1987（昭和62）年6月の東京都東村山市の特別養護老人ホーム松寿園の火災（17人死亡）である。これらの火災では、この種の施設で初

期消火に失敗した場合の避難誘導の難しさが改めて浮き彫りになり、1987（昭和62）年10月のスプリンクラー設備の設置規制の強化に繋がった。

三つ目は、1990（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）であり、同様に、同年6月のスプリンクラー設備の設置規制の強化に繋がった。

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（1965）年代に形づくられた防火規定の小規模な整備の意味合いを持つものである。

（9）新宿歌舞伎町雑居ビルの火災

以上の3つの事例が「消防用設備規制の強化」という形の対応だったのに対し、今回の新宿歌舞伎町の火災については、消防法のレベルでは、「違反是正の徹底」と「自主的な防火安全の推進」のための「ツールの提供」を主とした対応となっている。

中小雑居ビルの実態から違反是正の徹底が難しいため、既に法令に盛り込まれている防火安全対策をどう徹底していくかということが大きな課題として顕在化したからである。

昭和50（1975）年代後半の旅館・ホテル等の火災でも同様に違反是正が課題とされたが、当時のターゲットは比較的大きな施設で、「適マーク制度」など必ずしも法的な強制力によらずとも改善指導が可能であった。これに対し、今回の火災が顕在化させた中小雑居ビルについては、その実態から法的強制力の強化が不可欠であり、法改正が必要となったものである。

（6）で述べたように、中小雑居ビル火災の惨事は昭和50年代前半に散発した後、跡を絶っていたが、一つしかない階段にビールケースが山積みされていたり、防火戸の前に看板を出して閉鎖障害を起こしていたりする事例は誰もが日常的に見聞きしており、火災が発生すると1～2人の死傷者が出る火災も多く、中小雑居ビルの防火管理の水準が向上したわけではないことは社会の中である程度認識されていた。

それにもかかわらず、これらの危険な対象物の撲滅を図ることが消防行政の中心的な課題になって来なかったのは、「規模が大きい対象物ほど火災の

潜在危険性が高い（小さければ潜在危険性は低い）」ということが防災法令の組み立てから消防機関の立ち入り検査計画に至るまでの、暗黙の前提になっていたからである。

言うまでもなく、この前提は過去の大きな被害を出した火災経験の蓄積から来ていたのだが、延べ面積500㎡程度の小規模ビルで戦後5番目となる多数の死者が出たため、根底から覆されることとなった。

死者の多かったことの大きな原因が、階段が一つしかなかったことであったため、政省令のレベルでは、この種のビルの危険性をターゲットに自動火災報知設備の設置基準などハード・ソフト両面の規制整備が行われ、建築基準法でも規制強化の検討がなされている。

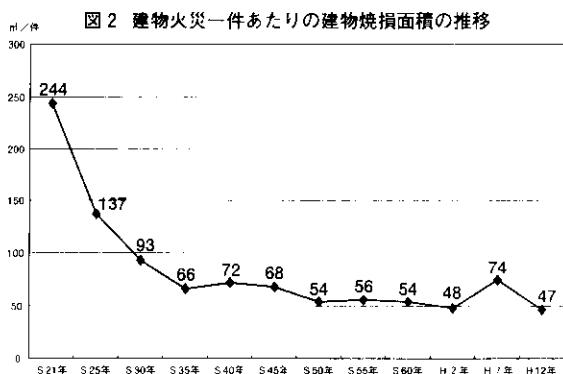
2 防火法令改正の効果

防火法令は、火災から財産及び人命を守ることを目的としたものである。防火法令が強化されて一定期間が経過した後は、統計上その効果が現れて来る。これについて、検証することとしたい。

(1)建物火災1件当たりの焼損面積の推移

「火災から財産を保護する」ために、消防力の整備、都市構造の不燃化やオープンスペースの確保、耐火建築物の防火区画の設置、自動火災報知設備やスプリンクラー設備の設置など、「火災が発生した場合に出来るだけ焼損面積を少なくする」ための施策が講ぜられて来たことは、1で見えてきたとおりである。

図2は、建物火災1件当たりの焼損面積の推移を戦後50年間をとおして見



たものである。これを見ると、1946（昭和21）年には、火災が発生すると平均して250㎡近く、住宅にすると数十分は燃えてしまうのが普通だったことがわかる。その後、建物火災1件当たりの焼損面積

は急激に減少し、1955（昭和30）年には93㎡に、1960（昭和35）年には66㎡になり、14年間で4分の1に減少している。

戦後すぐの時代は、日本の町並みは木造住宅中心であり、社会が混乱し消防力も整備されていなかったことから、火災が発生すると容易に延焼拡大してしまったものと考えられる。その後社会が落ち着きを取り戻し消防体制が整備されてくると、火災が発生しても、平均して住宅1戸分程度の被害で収まるようになってきた、ということだろう。

昭和20年代の後半（1950年代）からは、市街地大火対策を重点に置いた都市計画法と建築基準法に基づいて町が建設されるようになり、耐火建築物の比率も次第に高まってくる。その効果が統計上いつ頃から現れてきたかは明確でないが、消防力の整備ともあいまって昭和30年代の半ば（1960年頃）以降「市街地大火」が減多に起こらなくなると、建物火災1件当たりの焼損面積は住宅1戸分にも満たなくなり、さらに減少を続けて、最近では50㎡を切るようになってきている。

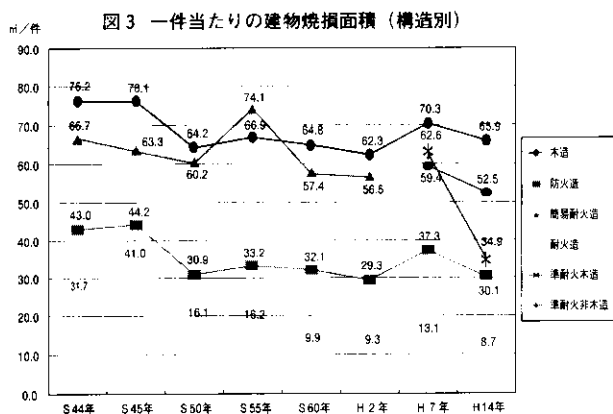


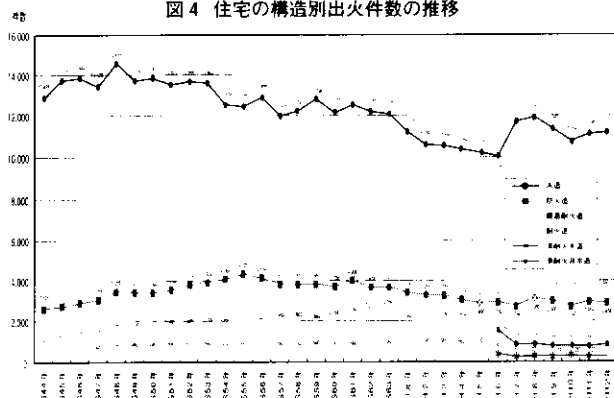
図3は、構造別に見た建物火災1件当たりの焼損面積の推移である。

・ 耐火造の火災1件当たり焼損面積は他の構造に比べてはるかに小さく、また改善が顕著であること

- ・ 木造と防火造では2倍程度の差があること
- ・ 各構造とも昭和40（1965）年代に比べて1975（昭和50）年以降では大幅に改善されていること
- ・ 耐火造や簡易耐火造（準耐火造）では昭和50年以降も改善が進んでいること
- ・ 木造や防火木造では昭和50年以降は頭打ちになり、平成に入って

(1990年頃以降) 逆転の傾向も見えること
 などが読み取れる。

図4 住宅の構造別出火件数の推移



また、図4は、
 建物火災のうち6
 割を占める住宅火
 災について、1969
 (昭和44)年以降
 の構造別出火件数
 の推移を見たもの
 である。これを見
 ると、

- ・ 木造住宅火災
 が大きく減少してきていること
- ・ 防火造住宅火災は、当初増加していたが1980(昭和55)年をピークに
 して減少傾向になり、最近では昭和40年代後半(1970年頃)と同程度の
 レベルになっていること
- ・ 耐火造住宅火災が5倍近くに増えていること

などがわかる。

一方で、構造別の
 住宅出火率を見ると
 (図5)、防火造の改
 善傾向が著しく、耐
 火造についても改善
 が顕著であるのに、
 木造についてはむしろ
 増加傾向にある。

図5 構造別住宅出火率の推移

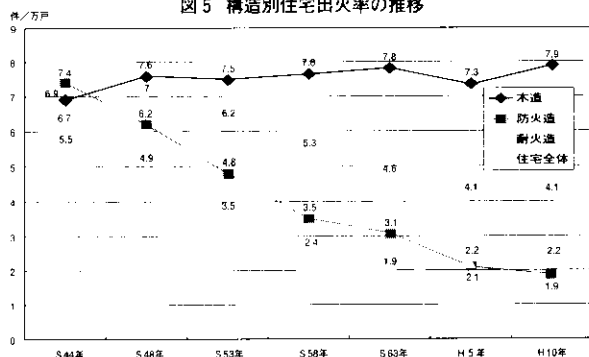


図4の構造別住宅

出火件数に現れた傾向は、全国の構造別住宅ストックの推移と構造別住宅出
 火率の推移を合成した結果であることは言うまでもない。

図3と図4を合わせ見れば、図2で火災1件当たりの焼損面積が1970(昭

和45)年以降も(阪神・淡路大震災のあった1995(平成7)年を除き)減少して来ているのは、建物火災の6割を占める住宅火災について、構造別住宅ストックの数を反映して、木造住宅火災の比率が下がり、耐火造住宅火災等の比率が上がってきたことが大きい。耐火造建築物の平均焼損面積が顕著に改善されていることも少なからず寄与していることがわかる。

消防力の整備の効果は、昭和40(1965)年代までの焼損面積の顕著な改善に寄与しているものと考えられる。

(2)耐火建築物火災1件当たりの焼損面積の推移

ビル火災対策が本格的に防火法令の中に入ってくるのは昭和30(1955)年代になってからであるが、「ビル」特有の火災性状が咀嚼されて建築防火理論として整理され、法令の中に取り込まれてくるのは、1でも述べたように昭和40(1965)年代の相次ぐ規制強化の際である。その効果は図3にも多少うかがわれるが、大規模ビルから木造戸建て住宅まで一緒にした図3でその傾向を見ても限界がある。

図6 耐火構造の用途別、平均焼損面積の推移

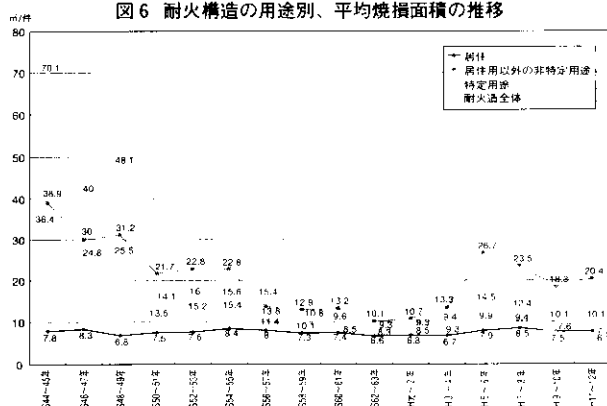


図6を見てほしい。これは、耐火建築物の火災1件当たりの焼損面積の推移を示したものである。ここでは、耐火建築物を、A. 昭和40(1965)年代に特に防火規制が強化され、消

防法では遡及適用の対象ともなった「特定防火対象物」

(B) ほとんど規制強化が行われなかった「住宅」

(C) 規制強化は行われたがAほどではなく、消防法の遡及適用対象とならなかった「住宅以外の非特定防火対象物」

に分けて、その焼損面積の変化を見てみた。

この図を見ると、

- ① 1969.70（昭和44.45）年には、「特定防火対象物」(A)の火災1件当たりの焼損面積は、住宅を除く「非特定防火対象物」(C)の1.8倍であったが、自動火災報知設備が遡及（旅館・ホテル等については1969（昭和44）年3月、特定防火対象物全体については1972（昭和47）年12月）された期間（1969（昭和44）年～75（昭和50年））に70.1㎡→13.5㎡と約5分の1に激減し、(C)と逆転していること
- ② 規制強化がほとんど行われなかった「住宅」(B)の火災1件当たりの焼損面積は、最近30年間ほとんど変化していないこと
- ③ 遡及しなかった「住宅以外の非特定防火対象物」(C)の火災1件当たりの焼損面積も、1969.70（昭和44.45）年から1981.82（昭和56.57）年までの12年間に、38.9㎡→13.8㎡と3分の1弱に着実に減少していること
- ④ 耐火建築物全体の火災1件当たりの焼損面積は、1969.70（昭和44.45）年から1975.76（昭和50.51）年頃までの6年間に36.4㎡→14.1㎡と5分の2に急減し、特定防火対象物に対する遡及期限が終わった1979（昭和54）年以降1987.88（昭和62.63）年までの10年間にも、15.6㎡→8.3㎡と約2分の1に減少していること

などがわかる。

規制強化の程度や遡及適用の有無により、火災1件当たりの焼損面積の減少傾向に大きな違いがあることが明瞭に示されていると言えるだろう。

ビル火災の場合、1件当たりの焼損面積の減少は、火災の早期発見、初期消火、内装制限、防火区画等の防火対策と消防活動との総合的な結果であると考えられるが、遡及対象物と不遡及対象物の減少速度の違いからみると、自動火災報知設備の設置（すなわち「火災の早期発見」）が1件当たりの焼損面積の減少に直接大きな効果があり、他の対策は相互に共同しながら徐々に効果を現してきたと見る事が出来る。

また、消防法の遡及期限終了後も火災1件当たりの焼損面積が徐々に減少して来ているのは、昭和40（1965）年代に強化された建築基準法令の適用を受けた建築物の比率が高くなり、規制強化の効果が着実に現れてきていることと、主として経済的な理由から内装に石膏ボードが用いられることが多くなるなど、内装の不燃化が進んだためであろうと考えられる。

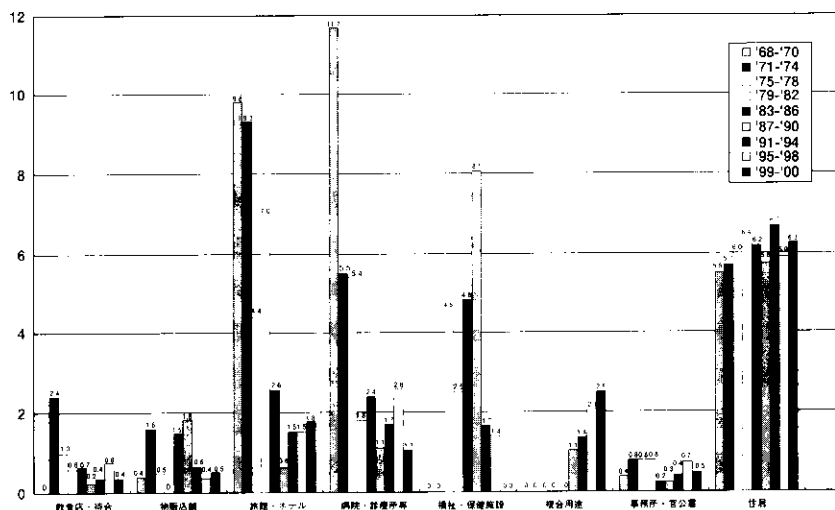
なお、「居住用以外の非特定用途防火対象物」については、平成に入ってから増加するようになり、最近では昭和50（1975）年代の初め頃の水準に戻ってしまっている。これはこのジャンルに工場や倉庫が含まれていて、バブル崩壊以降大きな火災が発生するようになってきているためであり、この種の産業施設の災害が最近の経済状況などの影響を受けて急速に増えてきていることと符合している。

（3）火災100件当たりの死者数の推移

防火安全対策のもう一つの目的は、人命や身体を火災から守ることである。1で述べたような防火法令の強化の効果を検証するためには、死者発生率の推移を見る必要がある。

図7は、建物用途別に見た火災100件当たりの死者数の推移である。この図から以下のようなことがわかる。

図7 主な建物用途別に見た火災100件当たりの死者数（放火自殺者を含む）



- ①「病院・診療所等」は、1968～70（昭和43～5）年頃は火災の際の死者発生率が11.7人/百件と最も危険性の高い用途であったが、その後の改善が著しく、最近では1.1人/百件と、当時の10分の1以下になっている。
- ②「旅館・ホテル等」も、昭和40（1965）年代の死者発生率が著しく高かったが（9.8人/百件）、著しく改善され、最近では0.7人/百件と、同じ

く当時の10分の1以下になっている。

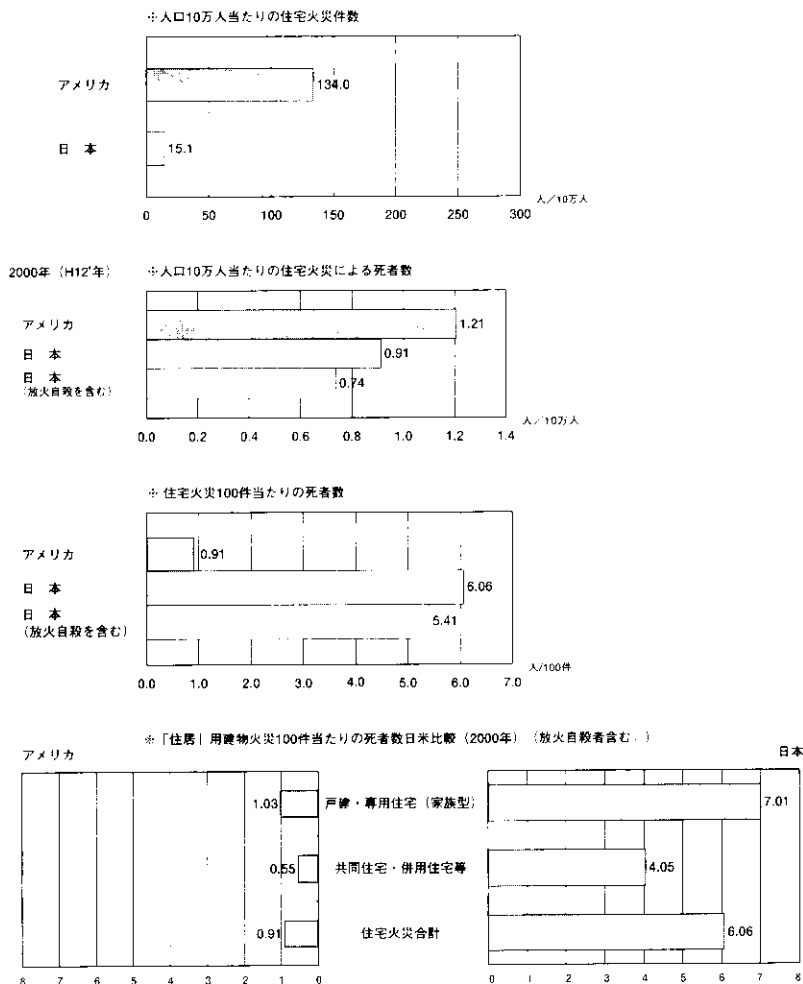
- ③「福祉・保健施設」は、火災の発生件数が少ないためか（統計未整備のためか）、昭和40（1965）年代には死者発生率が0であるが、昭和50（1975）年代に入って死者が出るようになると、4.6～4.8人/百件程度の死者発生率で推移している。松寿園火災の影響で1987～90（昭和62～平成2）年の死者発生率が突出している（8.1人/百件）が、最近では0.7人/百件と改善が進んでいる。
- ④「居住用の建物」（住宅）の死者発生率は、放火自殺者を除いた統計が得られる昭和54（1979）年以降ずっと5人/百件程度で推移しており、ほとんど改善が進んでいない。
- ⑤以上の4用途はいずれも就寝施設であり、かつては他の用途に比べて死者の発生率が極めて高かったが、住宅を除いて著しく改善が進み、最近では他の用途とほとんど同程度のレベルになっている。
- ⑥他の就寝施設の改善が著しいため、火災が発生した場合の危険性（死者発生率）が最も高い用途は、今や「住宅」であり、しかもその危険性は他の用途の8～9倍にもなる。
- ⑦就寝施設以外の用途の建物は、昭和40（1965）年代には死者の発生率が1人/百件を超えるものもあったが、昭和50（1975）年代以降は改善が進み、最近では概ね0.7～0.8人/百件以下のレベルになっている。
- ⑧「複合用途」については、昭和の時代のデータに未整備のものがあるが、最近でも死者発生率が2～3人/百件で、住宅以外では最も危険性が高くなっている。

以上のように、防火法令の整備とそれに基づく建築物の安全対策の実施は、「死者発生率の著しい改善」という形で火災統計に反映されている、ということが出来る。

一方で、防火規制の強化が行われなかった「住宅」では改善が進んでおらず、その結果現在では「住宅」が火災による人命危険の最も高い用途になってしまっている。このように住宅火災による死者発生率が突出して高いのは、世界的に見ても異例であると考えられ、例えばアメリカでは、住宅火災による死者発生率は0.5～1人/百件程度で、日本の住宅以外の建築物とはほぼ同様

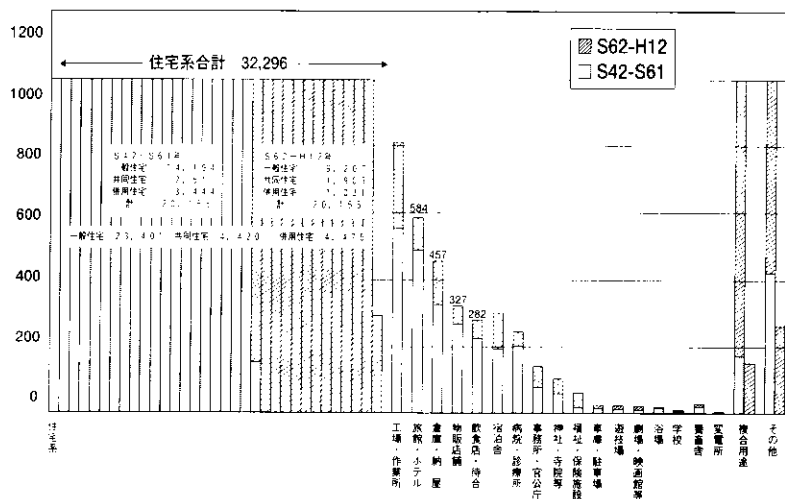
の値となっている（図8）。

図8 「居住」用建物火災の日米比較（2000年）



また、最近では「複合用途」建築物の死者発生率が住宅を除く他の用途の2～3倍にもなっており、新宿歌舞伎町火災で顕在化した中小雑居ビル火災の危険性の兆候が既に火災統計の中に現れていた、ということにも留意しなければならない。

図9 建物用途別に見た火災による死者数（放火自殺者を除く）



なお、「複合用途」建築物の火災による死者の絶対数が、他の対象物の死者が着実に減少して来ている中、近年激増していることにも留意しなければならない（図9）。

図10 耐火建築物火災100件当たりの死者数の推移

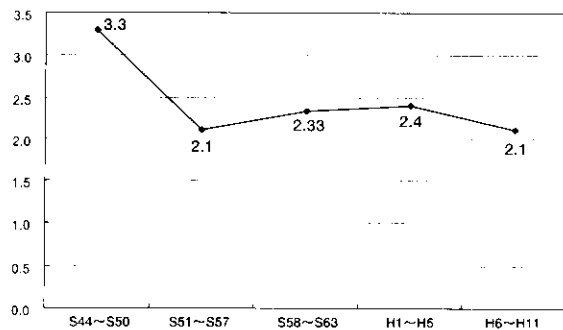


図10は耐火建築物火災100件当たりの死者数の推移を見たものである。これを見ると、1969（昭和44）年から1975（昭和50）年までの平均3.3人に対して1976（昭和51）年から1982（昭和57）年までの平均は2.1人と3分の2に減少している。これは、昭和40（1965）年代の防火法令の改正の効果が大きいと考えられる。

それ以後、大きな改善が見られていないのは、耐火建築物火災に占める共同住宅火災の割合が大きく、共同住宅については死者発生率の改善が顕著でないためである。

3 まとめ

大きな被害を出した火災と防火法令の改正の歴史及びその効果を概観してきて言えることは、

- ①防火法令の改正は、焼損面積や死者の発生率の顕著な改善に結びついている。
- ②防火基準が強化されなかった「住宅」については、焼損面積も死者発生率も改善が進んでおらず、その結果、日本の住宅の火災危険性は、他の用途と比較して遙かに高く、世界的に見ても突出して高くなっている可能性がある。
- ③現在、住宅以外で火災による死者の発生危険の高いのは「複合用途建築物（＝雑居ビル）」である。
- ④日本の建築物の防火安全性は、全体として見れば、昭和40（1965）年代に比べて格段に向上しているが、これは、防火法令が整備され、それに基づく防火安全対策が確実に実施されることによって確保されたものである。

ということである。

現在、日本は未曾有の不況下にあり、小規模雑居ビルに限らず建物の防火管理がおろそかになりがちな状況にある。一方で、この10年間の消防機関の人員配置の動向をみると、多数の死者を出す火災がなくなって来たことなどを背景に、立ち入り検査や違反是正などに当たる予防要員の数が防火対象物数に比べて少なくなる傾向にあり、その結果、全国の立ち入り検査の実施率などが減少してきている。

今回の消防法の改正は、定められた防火安全対策が着実に実施されるよう、新宿歌舞伎町の火災を契機として、消防機関としてもう一度火災予防の原点に立ち戻るとともに、防火対象物関係者が自発的に防火対策を実施していくようにすべきだ、ということだと思う。

安全というものは、偶然もたらされるものではなく、行うべきことをきちんと実行して初めて得られるものである。先人の方々が築いてくれた、日本の建築物の防火安全性を低下させないようにするため、防火対象物の側も消防機関の側も、相応の費用と相応の努力が必要であると考える。