巻頭論文

社会の変化に対応した予防行政の変遷とその果たした役割

小林　恭一

危険物保安技術協会理事　元総務省消防庁国民保護・防災部長

はじめに

最近、消防機関の方と話をしていると、「予防行政のなり手がなくて困る」という話をよく聞く。若い消防官は、救助や救急の分野に関心が高く、分厚い法令集を片手に仕事をしなければならない予防行政を敬遠しがちだということだ。

その一因として、ビル火災で多数の死者が出ることが滅多になくなり、ビル火災について予防行政や警防活動が注目を浴びることがほとんどなくなったこともあるようだ。

就寝時間帯の病院や特別養護老人ホーム、多数の客でごったがえす大規模店舗などで火災が発生した場合を考えると、それで死者が出ないというのは、本当は奇跡的なことだ。現在の日本ではそれが当たり前になっているが、以前はそうではなかった。現在のような状況になるまでには、予防行政に携わった先人の多くの苦労がある。

「予防行政」は、本来、「当然に消防行政の一部である」というものではない。戦後、「自治体消防」が発足した時に制定された消防法の中に明記されて、初めて獲得されたものだ。戦前は、消防には建物の防火対策について何の権限もなく、危険な消火作業だけが消防の仕事だったのだ。

新生「自治体消防」の業務として「予防行政」が大きな位置を占め、大きな権限が与えられたのを見て、戦前から消防に携わってきた人たちがどんなに感激したか、若い消防官たちに話せる人はもうほとんどいなくなってしまった。

彼らが、現在の充実した予防行政の内容と消防の有している権限を知り、予防行政が上げてきた成果を見たらどんなに喜ぶだろうか。また、そんな予防行政を若い消防官たちが敬遠していると知ったら、どんなに悲しむだろうか。

筆者は、昭和55年（1980年）以来消防庁に勤務し、主として予防行政に携わってきたが、

プロフィール

こばやしきょういち　昭和23年千葉県生まれ。
昭和47年３月東京大学建築学科卒業。
昭和48年４月建設省入省。昭和55年４月に自治省消防庁予防救急課補佐となり、その後、東京消防庁指導広報部指導課長、自治省消防庁特殊災害室長、同危険物規制課長、静岡県防災局技監、総務省消防庁予防課長、同国民保護・防災部長を経て、平成18年８月より現職。

その間に多数の死者を伴う幾多のビル火災を経験し、そのたびに対策に奔走する立場にあった。また、急増する超高層建築物や巨大な複合建築物の防火対策、規制緩和の動きの中での防火安全水準の確保、規制改革の一環としての性能規定化、住宅防火対策の推進など、社会の変化に予防行政を合わせていく役割を果たす立場でもあった。

昭和40年代以降積み重ねられてきたビル防火対策は、死者の発生の防止や焼損面積の減少に大きな効果を上げ、現在ではビル火災により多数の死者が発生するということはほとんどなくなった。そのことが若い消防官の「予防離れ」を招く一因になっているとしたら悲しいことだ。

今、行政を取り巻く環境は非常に厳しいものがある。建築関係者の中には、建築基準法の建築確認と同様、「消防同意」の業務を民間機関が実施できないか、と言う人もいる。「消防同意」の趣旨からすればあり得ない話だが、消防機関自体が「予防離れ」、「予防軽視」に陥っていくと、あながち「あり得ない」とは言えなくなる懸念もある。

今回、消防庁から表題のような趣旨で論文をまとめるよう依頼があった。私には、黎明期の自治体消防を作り上げた先人から、予防行政の大切さについて直接話を聞いたという思いもある。この機会に、予防行政の辿ってきた道を振り返り、その果たしてきた役割と成果を整理して、予防行政が消防にとって極めて大きな財産であること、予防行政なくして消防行政はあり得ないことを、改めてお伝えしたいと思う。

第一部　予防行政の変遷（多数の死者を伴う火災への対応から社会的ニーズの変化への対応へ）

1　市街地大火からビル火災対策へ

昭和30年代の前半（1950年代）まで、建物火災の中心は市街地大火だった。戦争直後は消防体制が整わなかったこともあり、建物焼損面積が33千m²以上のいわゆる「市街地大火」は、昭和21年（1946年）から昭和32年（1957年）までの12年間に27件も発生している（図１）。

このため、昭和25年（1950年）に制定された当初の建築基準法における防火安全対策の中心は市街地大火対策であり、大規模建築物に対する基準も他の建築物への延焼防止対策に主眼が置かれ、建築物内部における防火避難対策は十分ではなかった。

一方、制定（昭和23年（1948年））当初の消防法では、市街地大火の頻発を背景に、条文の多くが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おり、消防設備規制や防火管理制度についてはすべて市町村の条例に委ねられていた。

このため市町村ごとに規制内容が異なることなどが次第に問題になり、これを是正するとともに、急増の傾向が見えてきた「ビル」の防火対策を強化するため、昭和35年（1960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た。これにより、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て、現行の消防法令の骨格ができあがることとなった。

また、消防用設備等の確実な作動を保障する検定制度や資格制度についても整備が図られ、昭和38年（1963年）の消防法改正により一定の「消防の用に供する機械器具等」に受検義務が課せられるとともに専門の検定機関として「日本消防検定協会」が設立され[注1)]、

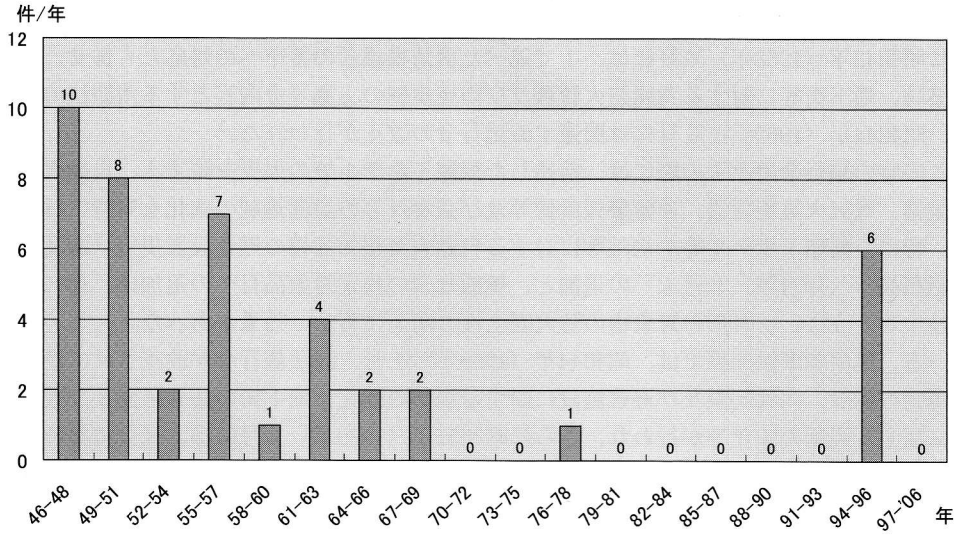

図１　1946年以降の市街地大火件数の推移

昭和40年（1965年）には消防設備士制度が創設されることとなった。

昭和30年代の半ば（1960年頃）以降、消防力や都市構造が整備されるにしたがって市街地大火は急速に減少したが、一方で、経済・社会的な要請と建築技術の進歩を背景として高層建築物に対する規制緩和が図られた[注2)]結果、高さ31mを超える高層建築物が多数建設されることが予想されたため、建築基準法令において高層建築物を想定した防火避難関係規定の整備が行われ[注3)]、昭和39年（1964年）には消防法施行令も改正されて、屋内消火栓設備、スプリンクラー設備、誘導灯、消防用水及び連結送水管の基準に高層建築物に関する規定が追加されるとともに、高層建築物専用の設備として新たに非常コンセント設備が追加された。

しかしながら、これらの規定整備で高層建築物や、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、建築審議会や消防審議会等においてさらなる検討が行われた[注4)]。

2　旅館等の火災多発を契機とする防火法令の改正

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「ビル火災」が多発した時代でもある。昭和41年（1966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（1968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）、昭和44年（1969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「ビル」の防火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「ビル」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。

これらの火災を受け、まず昭和41年（1966年）12月、防火管理者制度の強化及び避難器

具と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、さらに昭和43年（1968年）6月には、1で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炎規制の実施等を内容とする消防法の改正が、昭和44年（1969年）3月には関連する施行令の改正が行われた。

この時の施行令の改正の際には、前述した旅館・ホテル等の火災を踏まえ、自動火災報知設備、電気火災警報器、非常警報設備等及び誘導灯等の設置規制の強化も同時に行われた。特に、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規定（遡及期限は昭和46年（1971年）3月末）の追加と、煙感知器の検定対象品目への追加は、第二部で後述するように、これらの対象物の防火安全性の向上に著しい効果があった。

一方、建築基準法関係では、昭和44年（1969年）1月、同法施行令が改正され、竪穴区画規制の新設、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、さらに昭和45年（1970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、防火避難施設にかかる設置規制の大幅な強化を目指す、建築基準法の制定以来の大改正が行われた[注5)]。

3　千日デパートビル火災・大洋デパート火災と既存建築物への遡及適用

昭和40年代前半（1960年代後半）の一連の改正にもかかわらず、多数の死傷者を伴うビル火災は跡を絶たず[注6)]、昭和47年（1972年）5月には戦後最多の死者を出した大阪市千日デパートビル火災（118人死亡）が発生したため、防火関係法令のさらなる規制強化が行われた。

消防法関係では、昭和47年（1972年）12月に消防法施行令が改正され、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に対する規制の強化、自動火災報知設備の遡及設置対象の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）への拡大等が行われた。

また、昭和48年（1973年）8月には建築基準法施行令が改正され、主として煙対策を中心とする大幅な規制強化が行われた[注7)]。

しかしながら、これらの改正にもかかわらず、昭和48年（1973年）11月には熊本市大洋デパート火災（100人死亡）が発生したため、消防法令と建築基準法令を所管する消防庁と建設省（当時）は、かねてから懸案となっていた古い既存建築物に対する対策に本格的に取り組まざるを得なくなった。

既存建築物については、規制強化が直ちに防火避難施設の改善に反映される仕組みとなっていなかった[注8)]ため、一連の規制強化にもかかわらず、古い既存建築物は防火避難施設が脆弱なまま取り残されており、千日デパートビルと大洋デパートの火災は、まさにそこを衝かれた惨事だったためである。

このため、消防庁は特定防火対象物に対する消防用設備等の遡及適用条項を含む消防法の改正[注9)]に踏み切ることとなり、昭和49年（1974年）6月に国会で可決成立した。

同様の遡及適用条項は、建設省も建築基準法に盛り込むべく同国会に上程し、昭和49年（1974年）3月から昭和51年（1986年）5月まで2年余りの間、異例の長期間にわたり継続審議が行われたが、防火区画、避難施設等建築構造に関する防火対策は、消防用設備等に比べ、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[注10)]。

4　昭和50年代以降の火災

昭和40年代（1965年以降）の相次ぐ防火法令の改正等の効果もあり、昭和50年代（1975年以降）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、その中で昭和51年（1976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）、昭和53年（1978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、昭和53年（1978年）11月の消防法施行令の改正による防炎物品の拡大が挙げられるが、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、平成13年（2001年）９月の新宿歌舞伎町明星56ビル火災（44人死亡）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。昭和55年（1980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（1982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（1983年）２月の山形市蔵王観光ホテル火災（11人死亡）、昭和61年（1986年）２月の静岡県ホテル大東館火災（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（昭和56年（1981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。また、旅館・ホテル等のハード・ソフト両面の防火対策の整備を促進することを企図した「旅館・ホテル等における夜間の防火管理体制指導マニュアル」が作成され（昭和62年（1987年）８月）、適マーク制度とリンクすることにより大きな成果を上げた。

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、以下の五つである。

(1)　静岡駅前ゴールデン街のガス爆発

一つは、昭和55年（1980年）８月の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、昭和56年（1981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、昭和55年（1980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はじめ、昭和55年（1980年）から昭和56年（1981年）にかけて、通商産業省（当時）から液化石油ガスの、資源エネルギー庁（当時）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て、大きな成果をあげた。

(2)　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、昭和61年（1986年）７月の神戸市の社会福祉施設陽気寮の火災（８人死亡）