

# 消防法の遡及適用とその効果

こ ばやし きょう いち  
小林 恭 一

危険物保安技術協会理事  
(元総務省消防庁予防課長)

はじめに

多数の死者を伴う建物火災が減多に発生しないようになって久しい。死者10人以上の火災は、平成13年(2001年)5月の千葉県四街道市の作業員宿舎火災(死者11人)と、同年9月の新宿歌舞伎町の雑居ビル火災(44人死亡)以後、発生していない。その前となると、平成2年(1990年)3月の兵庫県尼崎市のスーパーマーケット火災(死者15人)まで遡らなければならないほどだ。

かつては、こんなものではなかった。昭和40年代には、30人以上、時には100人に達する死者を伴う建物火災が毎年のように発生していたのだ。

その基本的な原因は、建築基準法や消防法の技術基準の未整備にあった。中高層の耐火建築物(いわゆる「ビル」)火災の経験が少なかった当時の日本には、急増しつつあったビルの特有の火災性状に対する知見の蓄積が十分でなかったためだ。

このため、取り壊す予定のビルを用いた大規模な火災実験が何度も行われ、それによって得られた知見やビル火災被害の分析等をもとに建築防火技術の体系が整備されて、順次、建築基準法と消防法の技術基準に取り入れられた。

その効果は極めて大きかったが、一方で、古い技術基準に基づいて建築された既存不適格建築物で多数の死者を伴う火災が相次ぎ、その防火水準の向上が大きな課題となった。

これについて、消防法では、「人命危険性の高い用途の建築物については期限を限って強制的に遡及適用する」という、建築基準法とは異なる方法論が採用された。

火災統計を分析すると、その効果が極めて大きくかつ即効的だったことは歴然としているが、同時に、既存不適格建築物が建て替え、大規模な修繕や模様替え等の機会に徐々に新基準に適合していくことの効果が極めて大きかったこともわかる。

本稿では、建築基準法と消防法の技術基準の整備

が建物火災の被害の減少に極めて大きな効果を上げたこと、その際に消防法の遡及適用が大きな役割を果たしたこと、及び遡及適用の対象外の建築物についても時間の経過とともに基準整備の効果が現れて来ることについて、火災統計を分析することにより明らかにすることとしたい。

## 1 昭和40年代の防火法令の整備

### (1) 旅館等の火災多発を契機とする防火法令の改正

昭和40年代の前半は、旅館・ホテルの火災を中心に多数の死者を伴う「ビル火災」が多発するようになった時代だった<sup>注1)</sup>。これらの火災で死傷者が多かった直接的な理由は様々だったが、基本的には、急激に増加した「ビル」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。

これらの火災を受け、消防法関係では、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、急増が予想された高層建築物、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、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、上述した旅館・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、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。

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**等である。同年12月には関連施行令の改正も行われた。

## (2) 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)の防火法令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<sup>注2)</sup>、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「**特定防火対象物**」<sup>注3)</sup>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。この時の改正内容は、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、内装制限の強化等である。

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。

このため、消防庁は「**特定防火対象物**」に対する**全ての消防用設備等の遡及適用条項**を含む消防法の改正<sup>注4)</sup>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<sup>注5)</sup>。

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により、実態に合わせた防災改修を推進することとなった。

## 2 火災統計から見た防火法令整備の効果

昭和40年代の一連の防火法令の改正の内容は、1で述べたように、火災時の火煙の拡大防止と避難対策の強化であったため、その効果は、火災1件当たりの死者数の推移及び焼損面積の推移として検証することができる。この2つの指標を用いて、建築基準法令と消防法令の整備の効果及び消防法令の遡及適用の効果を見てみよう。

### (1) 構造別に見た建物火災1件当たり焼損面積の推移

図1は、建物構造別の火災1件当たり焼損面積の推移を5年ごとに見たものであり、昭和45年(1970年)から平成12年(2000年)にかけて、各構造とも火災1件当たり焼損面積は減少しているが、特に「**耐火造**」における減少が著しく、昭和45年(1970年)から昭和50年(1975年)にかけて5年間に60%以上も急減し、その後の25年間にもさらに半減していることがわかる。

「耐火造」の数値だけが急減していることは、昭和40年代の防火法令の整備の主たる対象が耐火建築物であったことと符合しており、同時に、この急減が消防力の強化等に起因するのではなく、防火法令の整備に起因する蓋然性が高いことも示している。

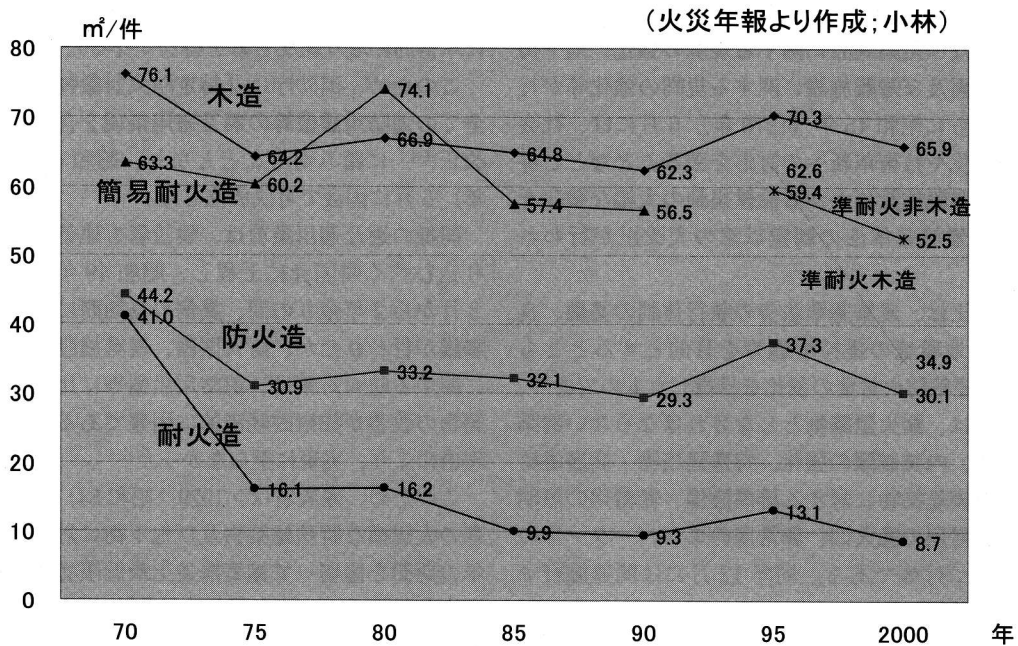


図1 構造別に見た建物火災1件当たり焼損面積の推移

(2) 耐火造建築物の用途別火災100件当たり焼損面積の推移

「耐火造」について、さらに詳しく見たのが図2である。

この図は、「耐火造」を用途により、「居住用」のもの、「居住用を除く非特定用途」及び「特定用途」に分け、昭和44年(1969年)から平成12年(2000年)まで、年によるばらつきを避けるため2年ごとに平均して、火災1件当たり焼損面積の推移を見たものである。

この図から、

- ① 「耐火造」建築物の火災1件当たり焼損面積は、「居住用」については30年間ほとんど変化していないこと
- ② 消防用設備等についての設置規制が遡及しない「居住用を除く非特定用途」については、昭和40年代半ば(1970年頃)には40m<sup>2</sup>近くあったが、昭和60年代前半1988年頃)まで20年近くかけて着実に減少し、3分の1以下になったこと
- ③ 消防用設備等の設置規制が遡及適用されるようになった「特定用途」については、昭和40年代半ば(1970年頃)には70m<sup>2</sup>程度で「居住用を除く非特定用途」より遥かに大きかったが、

以後の5年間に5分の1以下に急減し、「居住用を除く非特定用途」を抜いて、その6割程度にまで減少したこと

- ④ 「特定用途」についてはその後も着実に減少し、以後の25年間にさらに半減しているが、その減少率は②に比べると緩やかであったため、昭和60年代前半(1988年頃)には、「居住用を除く非特定用途」にその8割程度にまで接近されていること
- ⑤ 「居住用を除く非特定用途」については、平成の時代に入ると(1989年以降)増加傾向に転じていること

などの傾向が読みとれる。

以上のうち①については、戸建て住宅や耐火構造の床及び壁で区画された個々の住戸に対する規制は、個人の住生活の自由を尊重する観点から必要最小限とすべきと考えられており、昭和40年代(1965年～74年)に行われた防火避難関係規定の改正についても、「居住用」の耐火造建築物の多くを占める耐火構造の共同住宅の住戸に対しては事実上ほとんど及ばないよう、建設省及び消防庁において注意深く措置された<sup>注5)</sup>ことと符合している。

また②については、第一部で述べた防火関係の改正規定<sup>注6)</sup>が、新築建築物に適用されるとともに既

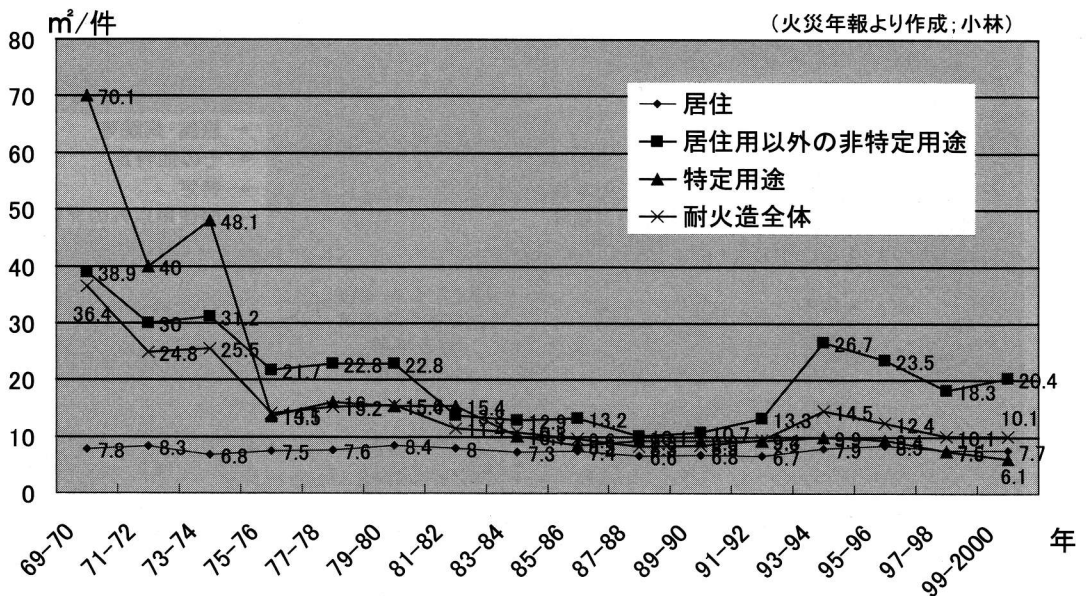


図2 耐火造建築物用途別火災1件当たり焼損面積の推移

存建築物に対しても建て替え、増改築、大規模な修繕や模様替えの際に適用されて、年の経過とともに改正規定に適合する建築物の比率が増大し、それに伴って火災1件当たりの焼損面積が減少したものと考えることができる。

一方、③については、消防法における遡及適用条項の対象となる用途を抜き出して集計しているが、これらの用途の建築物には既存のものにも一定の遡及期限終了後は新築建築物と同様の消防用設備等が設置されることになったため、その効果が速効的に表れたものと考えられる。

ただし、昭和49年(1974年)の改正消防法では、特定防火対象物のうち、百貨店、地下街及び複合用途防火対象物については昭和52年(1977年)3月、その他の防火対象物については昭和54年(1979年)3月が遡及期限とされており、「特定用途」の数値が昭和50年(1975年)頃までに急減していることは符号しない。

### (3) 自動火災報知設備の遡及設置の効果

③のような結果となることについては、1(1)で触れた以下のような自動火災報知設備にかかる規定整備の効果によるものではないか、と考えられる。

A 相次ぐ旅館・ホテル等の火災を契機として、昭和44年(1969年)3月の消防法施行令の改正等により、自動火災報知設備について、以下

の規定整備が行われたこと

ア 既存の旅館・ホテル等及び病院等に対する遡及適用(遡及期限は昭和46年(1971年)3月末)。

イ スプリンクラー設備設置部分に対する自動火災報知設備設置免除の廃止

ウ 構造、内装等に応じた自動火災報知設備設置規制緩和措置の廃止

エ 煙感知器の検定<sup>注7)</sup>開始

B 千日デパートビル火災を契機として、昭和47年(1972年)12月に消防法施行令が改正され、既存防火対象物に対する自動火災報知設備の遡及適用の対象が、旅館、病院等から「特定防火対象物」全体に拡大されたこと(遡及期限は昭和49年(1974年)5月末)

このような仮説から、図2の「69-70年」から「85-86年」までの特定防火対象物のデータを、自動火災報知設備の遡及適用が先行した「旅館・ホテル等及び病院等」と「それ以外の特定防火対象物」に分けて見てみたのが図3である。

図3を見ると、「旅館・ホテル等及び病院等」は「それ以外の特定防火対象物」に比べ、「火災1件当たり焼損面積」は明らかに先行的に減少している。

両者の減少の傾向及びその違いは、「火災1件当たり焼損面積」は消防用設備等のうち特に自動火災報知設備の遡及設置が進むのに従って減少し、遡及