

共同住宅特例基準の50年と特定共同住宅設備省令



小林 恭一
消防庁予防課長

はじめに

平成17年3月25日に、特定共同住宅等に設置される消防用設備等について、政令第29条の4に基づく省令と告示が制定された。この省令は、一定の構造上、設計上の要件を満たした共同住宅等について、消防長又は消防署長が政令第32条に基づき消防用設備等の設置規制の緩和を行う際の判断基準を示してきた予防課長通知(いわゆる「共同住宅特例基準」)を、総務省令として定め直したものである。

ご存じのとおり、「共同住宅特例基準」は、日本の共同住宅の防火安全性の確保に極めて大きな役割を果たすとともに、「連続バルコニー」と「開放廊下」、「開放階段」などの特徴的な形状を誘導することにより、日本の共同住宅のデザインひいては町並みや都市景観などに、事実上、大きな影響を及ぼしてきた。

本稿では、従来の共同住宅特例基準の考え方とその果たしてきた役割及び改正の歴史とその経緯等を整理するとともに、今回の特定共同住宅等に係る省令と告示について、その考え方を解説することとしたい。

1 共同住宅特例基準の法的位置付け

[共同住宅特例基準とは何か]

共同住宅は、複数の住戸によって構成され

る居住の用に供される建築物であり、戸建て住宅の集合体のような性格を有するが、就寝施設であり、老人や乳幼児などのいわゆる「災害弱者」も住んでいるなど、高い潜在的火災危険性を有しているため、消防法令上は、政令別表第1(5項ロ)として、旅館・ホテル等(同表(5項イ))と類似の特性を有するグループに分類されている。また、建築基準法上も、高い火災危険性を有すると位置付けられる「特殊建築物」として、法別表第一(2項)に旅館・ホテル・病院等と同じグループに分類されている。

中廊下タイプでバルコニーもない(廊下が火煙で汚染されると避難が困難になる)ホテルのような形状の共同住宅を建設することは、建築基準法上可能である(注1)ため、共同住宅に係る消防用設備等の技術基準は、基本的には、旅館・ホテル等とほぼ同様の火災危険性を前提として定められている。

一方で、共同住宅については、施設利用者(居住者)が避難経路を熟知していることを期待できるため、延焼防止性能が高く、廊下・階段やバルコニーを利用して安全に避難するルートが確保される設計となっていれば、消防用設備等に、旅館・ホテル等ほど大きな役割を要求する必要はないと考えられる。

また、自動火災報知設備や屋内消火栓設備などの消防用設備等により防火安全性を確保しようとする、防火対象物の関係者がその使用方法等を熟知し、訓練を行い、維持管理

等も確実に行うことが必要であるが、一般的な共同住宅の場合、これらが確実に実施されると期待することは事実上難しい面がある。このため、同等の防火安全性が確保されると考えられる建築的手段（耐火構造の床・壁・バルコニー・常時外気に開放された開口部など）が確保されるのであれば、そちらに重点を置いた防火安全手法をとる方が、総合的な防火安全性能はむしろ高くなると考えられる。

このような考え方にに基づき、消防法では従来から、共同住宅に係る消防用設備等の設置基準について、本則で旅館・ホテル等に類似した規制を課した上で、予防課長通知で防火区画性能や避難安全性能等に係る一定の基準を示し、この基準をクリアしたものについては、所轄の消防長又は消防署長の判断と責任において消防法施行令第32条を適用し、本則とは異なる緩和基準を適用しても差し支えないこととしてきた。これらの基準が、いわゆる「共同住宅特例基準」といわれるものである。

[共同住宅特例基準が課長通知として示されてきた理由]

消防用設備等の設置基準は、防火対象物の火災危険性に応じて、設置すべき設備の種類や設置方法等を定めるものである。防火対象物の火災危険性を表す基本的な指標はその用途と規模であるが、必要に応じて防火対象物の構造や設計を指標とすることは可能であり、実際にも、階数、開口部の有無などについては基準の中に取り入れられている。したがって、共同住宅が、その構造や設計によってその火災危険性に大きな違いがあり、消防用設備等の設置の必要性や設置方法にも影響するのであれば、本来、そのような考え方を本則（消防法施行令第10条～第29条の3の規定及び関係省令・告示）自体の中に取り込む

べきである。

しかしながら、共同住宅に係る消防用設備等の設置基準を、本則の中で、構造や設計に応じて細かく規定することについては、以下の理由から困難だった。

- 1 本則が消防用設備等の種類ごとに規定されている（防火対象物の用途ごとに規定されていない）ため、特定の用途について横断的に特別の規定を置くことは難しいこと
- 2 共同住宅の構造や設計についてはバリエーションが多様かつ複雑過ぎて、本則の中では表現しきれないこと
- 3 たとえ表現できたとしても、そのような規定よりは他の用途と著しくバランスを欠くこと

このため、消防法第17条が現在のような全国統一的な規定となった直後の昭和36年から、「予防課長通知で『特例基準』を示し、消防長等が当該基準に基づき個々の共同住宅の構造や設計を審査し、政令第32条を適用して本則の基準を緩和する」という、やや変則的な手法がとられてきた。

2 共同住宅特例基準の改正の歴史

共同住宅特例基準は、共同住宅の構造や設計による防火安全性能を、消防用設備等の設置の要否や設置方法等に反映させたものであるだけに、共同住宅の大規模化、高層化、多様化、住戸の大型化、他用途との複合化などが進むと、特例基準と現状とが大きく乖離してくる。このため、これまで、ほぼ10年ごとに見直しと改正が行われてきた。ここでは、その歴史を概観し、この基準が日本の共同住宅の防火安全に果たしてきた役割とその影響等を整理しておきたい。

(1) 118号通知（昭和36年）

[最初の基準]

最初の共同住宅特例基準は、昭和36年8月

1日付け自消予発第118号消防庁予防課長通知（以下「118号通知」という。）である。この基準は、昭和35年に改正された改正消防法（注2）の施行から4か月後に、公営住宅等における防火管理者の専任に関する特例運用の方法などとともに「消防法の一部改正に伴う共同住宅の取扱いについて」として通知されている。このような状況からもわかるように、この基準は、当時の耐火構造共同住宅の多くを占めていた公営住宅や公団住宅の建設主体と連携をとって作成されたものである。

基準の内容は、現行の基準と比べると遙かに簡明なものであり、住戸間区画を耐火構造とすること、共用部分との間の開口部面積を制限（4㎡以下）すること、当該開口部には甲種防火戸を設置（開放廊下に面していれば不要）すること、共用部分を不燃化すること、3階以上の階にある住戸の床面積を制限（70㎡以下）することなどの要件を満たしたものについては、消火器、屋内消火栓、自動火災報知設備、非常警報設備、避難器具等の設置を免除できるとしていた。

この基準は、当時の耐火構造共同住宅が、民間マンションも含め、4～5階建てがほとんどで、住戸面積も30～50㎡程度であり、設計のバリエーションも少ないという状況を前提として作られている。共同住宅の水準がこの程度である限り、この基準に合わせて設計すると、防火安全性が十分確保され、建設する側にも住む側にも無理や不都合がなく、一方、消防用設備等の設置及び維持のためのコストを大幅に削減できることとなる。このため、公的住宅供給主体は標準設計をこの基準と整合させ、民間マンションについても、多くはこの基準に従って造られた。

共同住宅の大量供給がはじまる直前の昭和35年という時期に消防法の設備規制が現在のようになり、その直後にこの基準が作られたことは、日本の防火安全にとって幸運だ

った。結果的に、日本の共同住宅のストックの大部分がこの基準に従って建設されて防火安全性の高い構造・設計を有するものとなったからである。この時期がもう少し遅れていれば、今頃、防火安全性の低い共同住宅の大量のストックを抱え、我々もその対策に悩んでいたに違いない。

② 49号通知（昭和50年）

〔118号通知の課題〕

昭和40年代の後半になり、経済水準の向上に伴って共同住宅の高層化や住戸の大型化、設計の多様化等が進んでくると、118号通知の限界が次第に明らかになってきた。

その最大の問題は、118号通知が高層共同住宅の出現を予想していなかったことである。前述した幾つかの要件を満足すれば、消防用設備等を全く設置せずに高層共同住宅を建設することが可能（11階以上の階にスプリンクラー設備の設置が義務付けられたのは昭和47年11月であるし、100㎡以下に防火区画すればそれも免除される（消防法施行規則第13条第1項））になってしまうのである。

もう一つの問題は、118号通知には「二方向避難」という概念がなかったことである。昭和30年代から40年代のはじめにかけてのように、共同住宅の住戸が30～50㎡程度の小規模なものであれば、火災に気づきやすく避難動線も短いため、玄関方向しか避難路がなくても避難できる可能性はかなり高いが、住戸規模が大きくなると、自動火災報知設備等が設置されていない限り逃げ遅れる可能性が高くなる。「二方向避難」という概念は、「そのような時に備えて、玄関方向以外にもう一つの避難路を用意しておくべきである」とする考え方である。

118号通知には、「二方向避難」の概念がなかったため、「バルコニー」の位置付けもなかった。バルコニーは、地面から切り離され

た共同住宅の各住戸にとっては「庭」と類似の使い勝手を持つ空間であり、日本のような気候風土で普通の家庭生活を営む場合には、住み手の側からのニーズが極めて高い。このため、公的共同住宅の標準設計にも入っており、民間マンションでもごく普通に設置されたため、バルコニーのないホテルのようなタイプの共同住宅はまだほとんど出現していなかったが、設置するバルコニーを第二の避難路と意識して設計するかどうかは、設計者に任されていた。

[昭和50年の改正]

118号通知についての以上のような課題が次第に大きくなってきたため、当時の共同住宅の現状と将来の方向性を踏まえ、昭和50年5月に、現行の共同住宅特例基準の原型となる「共同住宅等に係る消防用設備等の技術上の基準の特例について」（以下「49号通知」という。）が通知され、118号通知は廃止された。

49号通知は、118号通知と比べ、以下のような特徴を持っていた。

- ①「二方向避難」及び避難路の「開放」性についての考え方を整理したこと
- ②住戸と共用部分の間の開口部の面積を原則2㎡以下（二方向避難・開放型住戸等の場合は4㎡以下）とするなど、住戸等の区画性能を詳細に規定したこと
- ③消防用設備等ごとに、その特性を考慮して緩和条件を設定したこと（全設備一律の条件ではないこと）
- ④スプリンクラー設備については、「規則第13条」の存在を前提として、各住戸については言及せず、室面積が100㎡を超える可能性がある「共用室」についてのみ条件を示したこと
- ⑤自動火災報知設備の設置の要否について、階数や避難性能（二方向避難の可否・避難

路の開放性等）に応じた細かい条件を示すとともに、同設備を設置する場合の感知方式、鳴動方式等を共同住宅の特性に合わせたものとしたこと

- ⑥3階以上の階にある住戸の床面積制限を100㎡以下としたこと

このうち、「二方向避難」と避難路の外気への「開放」の条件については、昭和51年12月に、49号通知の運用基準として位置付けられる「共同住宅等に係る消防用設備等の技術上の基準の細則」（以下「190号通知」という。）が定められ、さらに詳細な基準が示されている。

この細則では、バルコニーを用いた二方向避難の原則を示すとともに、バルコニーが第二の避難路として認められるか否かについて15のパターンを図解して例示している。また、避難路の開放性についても、片廊下型や階段室型の共同住宅の廊下（廊下の一部に階段室やエレベーターホールが接する場合も含む）や階段が外気に開放されていると認められるか否かについて、その原則を示すとともに、その典型的な例を図示している。

この細則は、当時、共同住宅の設計が多様化しつつあり、設計者の側も消防機関の側も、「二方向避難」や「避難路の開放性」の判断方法について明確な基準を必要としていたことから定められたものである。内容については、両者の意見を十分汲み上げただけでなく、当時は実施例が少ないが将来一般化する可能性があると考えられるパターンまで視野に入れた先進的なものであり、今に至ってもほぼ原型のまま用いられている。

それだけに、この細則が日本の共同住宅の形状に与えた影響は極めて大きい。この細則に誘導されて日本の共同住宅の多くが持つことになった「住棟全体に連続したバルコニー」、「二戸ずつ連続したバルコニー」、連続バルコニーで隣戸との境界に設置される「容

易に破壊できる仕切版]、「外気に開放された廊下や階段」、開放廊下の一部に設けられる「防風スクリーン」などは、欧米諸国ではあまり見られないものであり、日本の共同住宅特有の外観を形づくるとともに、その集合体としての都市景観を決定付ける大きな要素ともなったのである。

(3) 170号通知（昭和61年）

[49号通知の限界と課題]

49号通知は、昭和50年当時の関係者（消防側、設計側、住み手側）すべての経験と知見の集大成ともいえるものだったが、共同住宅の高層化、多様化、住戸の大型化は関係者の予想を超えた速度で進み、昭和50年代の後半になると、早くも以下のような49号通知の課題が明らかになってきた。

①片廊下型共同住宅の開放廊下に面する開口部の面積制限の緩和

住戸面積の増大に伴い共用廊下に面して2居室確保しようとする、開口部の面積制限（1箇所あたり2㎡以下、1住戸あたり4㎡以下等）と建築基準法（第28条第1項）の居室の採光面積制限（床面積の7分の1以上）とがバッティングし、「居室」を「納戸」と申告するなど脱法行為が横行していた。

②主たる出入り口の常時閉鎖式甲種防火戸の緩和

住戸の出入り口のデザインの多様化、車椅子のための引き戸設置の要請などから、網入りガラスなど乙種防火戸を用いることはできないかとの意見が強かった。

③3階以上の階にある住戸の床面積制限（100㎡以下）、100㎡区画の緩和

消火器の設置免除の条件としての100㎡制限のほか、スプリンクラー設備の設置免除の条件（規則第13条第1項）及び建築基準法の排煙設備の緩和条件（同法施行令第

126条の2第1項第1号）と内装制限の緩和条件（同法施行令第129条第1項）がいずれも100㎡以下に防火区画することであつたため（注3）、住戸規模が100㎡を超えるようになると、これらの規制を免れようとして住戸を100㎡以下ごとに区画するため、無粋な鉄製の防火戸が住戸内に設置される例が増えていた。

④光庭に面する開口部の制限の緩和

住戸面積の増大に伴い住戸の奥行きが大きくなると、採光のため、住戸の一部に「光庭（屋根のない井戸状の空間（ライト・ウェル）又は吹き抜け状の空間）」を設ける例が出てきたが、光庭を介して対面する住戸が互いに開口部を設けると、開口部の大きさや相互の距離等によっては49号通知の前提である「住戸間の延焼防止」等が崩れる恐れがあり、火災住戸の上階の住戸にCO（一酸化炭素）が侵入する恐れも出てくるため、昭和54年6月に予防救急課長（当時）から、49号通知を適用する際の光庭に面する開口部の制限についての解釈通知（注4）が出された。この通知内容はかなり安全側にシフトした条件であつたため、多様な設計を望む側からは、延焼・煙流動等についての詳細な検討を行った上で、条件を緩和することができないか検討するよう求められていた。

[住宅における火災報知設備等の設置の効果]

一方でこの頃、日本の住宅は、火災が発生した場合の死者の発生率が、アメリカ、カナダ、イギリスなどと比べて異様に高いことがわかってきた。その大きな理由の一つは、これらの国が、戸建て住宅を含め、すべての住宅に煙感知器を設置することを義務付けるようになってきたためではないか、と推察された。

日本の戸建て住宅のストックは燃えやすい木造主体であるため、ツーバイフォー構造や

煉瓦造主体の米・英・加の住宅に比べて、火災が発生した場合の死者の発生率に大きなハンディがあるのはやむを得ないと考えられたが、共同住宅についてもかなりの差が認められたのはショックだった。

日本の共同住宅の火災による死者の発生率が高いのは、火災統計上「共同住宅」には火災に弱い「木造2階建て賃貸アパート」が含まれているため、それに引きずられている面が大きいと考えられたが、せっきく500㎡以上の共同住宅に課している自動火災報知設備の設置義務を、一定の要件を満たす場合には「共同住宅特例基準」によって免除してしまっていることもその原因の一つではないか、と危惧されたからである。

49号通知においては、住戸間の延焼防止性能が極めて高く、かつ、各住戸が戸建て住宅と同等の避難性能（二方向避難の可否、避難路の開放性、地上からの高さ…等の総合性能）を有している場合には、自動火災報知設備の設置を免除することとされている。これは、共同住宅の住戸において火災が発生した場合の当該住戸内の人命危険性については、その危険性が戸建て住宅と同程度である限りは自己責任に帰すことができるものであり、自動火災報知設備は、火災時の各住戸の人命危険性が「共同住宅」であることによって戸建て住宅より高くなることがない場合（かつ火災発生住戸以外の住戸等における火災被害を軽減する必要がない場合）には設置する必要は必ずしもない、との考え方に立っているためである。

このような考え方に立つ限り、共同住宅特例基準により自動火災報知設備の設置義務を免除していることに非はないはずだが、米・英・加における煙感知器設置義務化の効果を知らず、「戸建て住宅はともかく、せめて共同住宅については、自動火災報知設備等の設置を促進して火災による死者の発生率を

低下させるべきではないか」という考え方が出てくることにもなったのである。

[昭和61年の改正]

以上のような背景を踏まえ、昭和61年12月に、49号通知の課題の解決と住宅用火災警報設備の設置促進を図るため、いわゆる「170号通知」が定められた。

170号通知では、すべての住戸が二方向避難・開放型住戸であり、各住戸に「住戸用自火報（後述）」が設置されているなどの条件を満たす共同住宅については、先に述べた49号通知の四つの課題に係る制限を大幅に緩和する一方、それらの条件のいずれかを満たさないものについては原則として49号通知の守備範囲とすることとされた。

この考え方を整理すれば、「二方向避難・開放型住戸については、火災の発生を早期に知って対処することと、住戸面積が一定規模以下で住戸と共用部分の間に高い区画性能を有することとが、防火安全上ほぼ等価である」ということである。

ただ、実際には、49号通知の四つの課題が、住戸規模が大きいか、ファサードに凝り内部の設備を充実して差別化を図ろうとする高級マンション指向の共同住宅に主として見られるものであり、そのような共同住宅には火災センサーを含む「ホームセキュリティ」のシステム（後述）が設置されることが多いことから、両者を結合して49号通知の課題の解決を図るとともに、火災報知設備の設置促進を誘導することを意図した、という面が大きい。住戸規模が比較的小さく、典型的な片廊下型や階段室型の共同住宅を安価に建設しようとする場合には、49号通知の適用を受ければよい、ということである。

ここで、170号通知のキーとなる「住戸用自火報」と「ホームセキュリティ」及び「光庭」について解説しておこう。

通常の自動火災報知設備は、火災の発生をできるだけ早く防火対象物内の他の部分にいる人たちに知らせ、関係者に初期消火、消防への通報、避難誘導などの自衛消防活動を開始させるとともに、一般の人たちに避難（準備）行動を開始させることを意図して設けられる。

しかし、住戸間の防火区画や住戸と共用部分との間の防火区画に高い性能を持たせ、安全な避難路が確保された共同住宅については、「住戸内で発生した火災の情報を他の住戸に伝える」という役割の比重は比較的小さくなる。大規模な住戸の場合は、むしろ、自動火災報知設備の主要な機能を、各住戸をそれぞれ一つの防火対象物と捉えて先に述べたような役割を果たすようにした方が、防火対象物全体としての防火安全性が高まる可能性が高い。

また、住戸内は調理の熱や煙、湯気、結露など「非火災報」の発生要因が多いが、火災でないのに他の住戸に警報音が鳴り響くことは、居住者にとってお互いに迷惑この上ないため、「住戸内で発生した『火災であることを示す』情報を他の住戸に伝える」ことについては、慎重に考えなければならない事情もある。

一方、昭和50年代の半ばくらいから、火災センサー、ガス漏れセンサー、防犯センサー、風呂の満水センサーなどの各種情報システムとドアホンの機能などをドッキングした住宅（住戸）内情報システムが、「ホームセキュリティシステム」として一般化し、新築のマンション等に普通に設置されるようになっていた。

「住戸用自火報」は、以上のような事情を踏まえ、共同住宅の区画性能や避難性能、階数などに応じて火災警報の伝達範囲や警報音の鳴動範囲等を整理することにより、「ホームセキュリティシステム」を「自動火災報知

設備」の体系の中に位置付けたものである。

「光庭」については、先に述べた設計側のニーズに応えるため、開口部を介した延焼性状、井戸状又は吹き抜け状の空間における煙の挙動等に関し、コンピューターシミュレーション等により詳細な分析と検討が行われ、外気の流通状況や階数等に応じ、光庭に面する開口部の開放の可否、面積、相互間の水平距離と垂直距離等について、「十分な延焼防止性能等を有する」と判断できるための条件がきめ細かく示された。

4: 220号通知（平成7年）

〔新たな基準の必要性〕

平成の時代に入ると、昭和40年代以降逐次行われた消防法や建築基準法における防火関係規定の整備の効果が現れ、住宅以外の防火対象物においては、火災による死者数が着実に減少してきた。

これに対し、住宅火災による死者数は増加傾向を強めており、今後の高齢化の進展等を考えると、その状況は危機的な水準になる恐れがあると考えられた。このため、平成3年3月には、消防庁長官により「住宅防火対策推進に係る基本方針」が定められ、住宅火災による死者を10年間で半減させること等を目標に、建設省（当時）とも協力して、住宅防火対策を今後の防火政策の中心と位置付け、国民運動的に施策を展開していくこととされた。

その内容は、啓発やキャンペーン等によって、住宅用火災警報器や消火器を家庭に広く普及することなどを中心にしていたが、このような施策を展開する一方で、「共同住宅特例基準」により、共同住宅が一定の要件を満たす場合には、せつかく消防法によって義務付けられている自動火災報知設備や消火器の設置を免除することが行われており、「住宅火災による死者半減」という目標から考えて

も、「施策が矛盾しているのではないか」との指摘がなされるようになってきた。

また、タワー状の高層・超高層共同住宅が大量に建設されるようになったため、スプリンクラー設備における規則第13条第1項の存在が改めて問題となってきた。規則第13条第1項は、高層の事務所建築などを念頭に、建物の大部分にスプリンクラー設備が設置されていることを前提として、100㎡以内に防火区画された室等についてスプリンクラーヘッドの設置を免除することを意図した規定であるが、共同住宅の場合は、すべての住戸等を当該規定に適合させることが比較的容易であるため、建物全体についてスプリンクラー設備の設置が免除されることになっていた。

このような場合でも、住戸が「二方向避難・開放型」であるなど、避難の安全性が確保されていれば大きな問題はないため、170号通知までは、当該規則の存在を前提として「共同住宅特例基準」が組み立てられてきた。しかしながら、同規則では、「二方向避難」や「避難路の外気への開放」などは設置免除の条件とはされていなかったため、風の影響が強くなる超高層マンションや生活臭のない高級マンション等では、バルコニーの設置や避難路の外気への開放を行わず、あたかもホテルのような設計であるのに、「共同住宅」として、同規則を根拠にスプリンクラーを設置しないケースが散見されるようになってきた。このため、スプリンクラー設備の設置免除については、規則第13条第1項と共同住宅特例基準をセットで見直す必要が出てきたのである。

さらに、170号通知以降、住戸の大型化こそ停滞気味になったが、共同住宅の高層化、大規模化、複合化、多様化はますます進んできたため、住戸用白火報の有無などをメルクマールとして49号通知と170号通知を併存させる仕組みそのものを見直し、それらを一本

化することが求められるようになってきた。

[220号通知の制定]

以上のような状況を踏まえ、平成7年10月に新たな共同住宅特例基準として、いわゆる「220号通知」が定められた。

この通知の基本的な考え方は、以下のとおりである。

- ① 49号通知と170号通知を一本化し、一つの基準として整理し直したこと
- ② 火災の早期発見と初期消火に係る、自動火災報知設備、消火器及びスプリンクラー設備については「設置」を原則とし、「設置免除」は例外としたこと
- ③ スプリンクラー設備については、規則第13条第1項を改正し、共同住宅については、100㎡以下に防火区画することによるスプリンクラー設備の設置免除規定を廃止するとともに、本通知により、二方向避難・開放型住戸など避難路の外気への開放が確保されている場合に限り、設置免除を認めることとしたこと
- ④ 自動火災報知設備及びスプリンクラー設備については、共同住宅特有の構造、利用形態等に適した機能構成のものをを用いることを前提に、詳細な設置基準を示したこと
- ⑤ ②～④を前提として、以下の事項については原則として大幅に制限を緩和したこと
 - ・主たる開口部（玄関）のドアに乙種防火戸を認めることにより、玄関周りのデザイン、採光、レイアウトの自由度を増加
 - ・共用部分に面する居室の窓の大型化
 - ・火災の危険性を原則として住戸単位で考えることとし、100㎡区画などの制限を撤廃
- ⑥ その他の事項については、原則として49号通知と170号通知の考え方を踏襲したこと

3 政令第29条の4と特定共同住宅等

220号通知は、超高層マンションが続々と建設され、一方で、戸建て住宅にも住宅用火災警報器や消火器の設置を推進すべきであるとする時代状況の中で、過去の共同住宅特例基準の集大成として定められた。そのため、その完成度はかなり高く、制定後10年を経た今になっても、基準そのものに大きな変更は必要ないものとなっている。

しかしながら、「行政の透明化」、「地方分権化」、「性能規定の導入」など、行政を取り巻く新たな動きは、共同住宅特例基準についても、そのあり方そのものの見直しを迫ることとなり、本年3月の「特定共同住宅等における必要とされる防火安全性能を有する消防の用に供する設備等に関する省令」及び関係告示の制定につながることとなった。

[通知行政の限界と課題]

共同住宅特例基準は、50年近くの間、日本の共同住宅の防火安全の確保に大きな役割を果たしてきたのだが、「課長通知 + 政令32条」という変則的な方式であるため、以下のような限界と課題があった。

①消防機関ごとに基準が異なる場合があること

「共同住宅特例基準」は、「共同住宅が一定の構造上、設計上の要件を満たす場合には、消防長等の判断と責任において、本則の基準を緩和できる」という仕組みであるため、緩和の条件や程度については、法律的には消防長等に委ねられている。

このため、消防長等によっては、共同住宅特例基準に比べて、緩和の条件を厳しくしたり、緩和の程度を少なくしたりしている場合がある。先に述べたような仕組みである以上、そのこと自体は法律的に問題があるわけではないのだが、隣り合った幾つかの消防本部で

微妙に基準が異なる場合もあり、共同住宅を建設する側にしてみれば、理不尽と感じても致し方ないところだった。

共同住宅特例基準を策定する場合、消防庁では、建設省（当時）、住宅公団（当時）、建設業界の代表などと基準の内容について細かい摺り合わせを行い、防火安全性だけでなく、デザイン、住み心地、使い勝手、施工の容易さ、コストなどからみても、日本人の生活習慣や気候風土などからみても、あまり無理のない条件を設定している。消防長等が特例基準に独自の基準を上乗せする場合にもそのような摺り合わせをしているのなら、特定の地域のことであり、あまり摩擦は起きないのだが、多くの場合、そのような調整を行っていないため、時として関係者から改善を求める声が出ることもなっていた。

②行政の透明化と自治事務化の流れの中で、通知行政が制限されたこと

平成6年10月に行政手続法が施行され、行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為を行う場合には意思決定過程等を透明化することなどが制度化された。また、平成12年4月には改正地方自治法が施行され、国・都道府県・市町村は対等な関係となり、国の都道府県や市町村に対する関与はできるだけ排除されることとなった。

これらに伴い、国から都道府県や市町村に対して発する通知は制限されることになり、課長通知等に基づく基準については、原則的には政令や省令として定めるべきものとして、よりはっきり位置付けられることとなった。

このため、予防課長通知によって定められていた「共同住宅特例基準」についても、機会をみて政省令や告示などの形で定め直すことが課題とされていた。

[性能規定の導入と政令第29条の4]

従来、様々な規制に係る技術上の基準は、

材料、寸法等を仕様書的に規定する、いわゆる「仕様書規定」的に定められるのが一般的であったが、近年、法令にその規制の法目的である「性能」を明確に規定しておき、その性能を満たすための技術的な方法論については規制を受ける側の選択に委ねるいわゆる「性能規定」を、日本の規制体系の中にできるだけ導入していくことが政府全体の方針となっている。

消防庁では、このような政府全体の方針のもと、建築基準法の性能規定化の動向などを踏まえて、平成15年に消防法を改正し、消防用設備規制に性能規定の導入を図った。この改正では、消防法第17条に第3項を新設して、通常の消防用設備等に代えて総務大臣が同等の「性能」を有すると認める「特殊消防用設備等」を使用できることとするとともに、第1項に政令以下の規定に性能規定を導入していくための布石となる「消火、避難その他の消防活動のために必要とされる性能」という概念を導入した。

この第1項の規定を受けて新設されたのが、政令第29条の4である。この規定では、「通常用いられる消防用設備等」に代えて、総務省令で定めるところにより消防長等が当該「通常用いられる消防用設備等」と同等以上の防火安全性能を有すると認める「消防の用に供する設備等」を用いることができるとされている。

これにより、「通常用いられる消防用設備等」に係る規定を残しつつ、必要に応じて省令を定め、当該設備と防火安全性能が同等以上であると認められる別の設備を設置することができることとなった。新しく開発された設備等を「通常用いられる消防用設備等」と法律上同格に扱っていくことはこれまで極めて難しかったのだが、このいわば「バイパス」が設けられたことにより、比較的容易になったのである。

[政令第29条の4に基づく省令と特定共同住宅等]

共同住宅特例基準は、すでに述べてきたように、当初は一定の構造、設計を有する共同住宅に消防用設備等の設置を免除するものであったが、220号通知によりその基本的な思想が大きく変更され、一定の構造、設計を有する共同住宅に、「通常用いられる消防用設備等」に代えて、「共同住宅用スプリンクラー設備」、「共同住宅用自動火災報知設備」、「住戸用自動火災報知設備」、「共同住宅用非常警報設備」等の設置を認めることができるとする規定ぶりとなっている。

このため、かねて懸案であった共同住宅特例基準の省令化（課長通知を省令・告示に引き上げること）を、この政令第29条の4に基づいて行うことが可能になり、本年3月に、「特定共同住宅等における必要とされる防火安全性能を有する消防の用に供する設備等に関する省令」及び関係する告示等の一部が定められることとなった。

この省令は、基本的に220号通知の考え方を踏襲しつつ、「必要とされる防火安全性能」という概念に基づいて整理したものであり、その内容は概ね以下のとおりとなっている。

- ①火災の発生又は延焼の恐れが少ないものとして、その位置、構造及び設備について消防庁長官が定める基準に適合する共同住宅等を「特定共同住宅等」として定めたこと
- ②「特定共同住宅等」をその防火安全性に応じて四つの構造類型（二方向避難型、開放型、二方向避難・開放型、その他）に区分したこと
- ③特定共同住宅の四つの構造類型ごとに、かつ、政令に定められた三つの防火安全性能（初期拡大抑制性能、避難安全支援性能及び消防活動支援性能）ごとに、「通常用いられる消防用設備等」に代えて設置することができる「必要とされる防火安全性能を

有する消防の用に供する設備等」を定めたこと

- ④「必要とされる防火安全性能を有する消防の用に供する設備等」の設置及び維持に関する技術上の基準を定めたこと

また、同時に「特定共同住宅等の位置、構造及び設備を定める告示」、「特定共同住宅等の住戸等の床又は壁並びに当該住戸等の床又は壁を貫通する配管等及びそれらの貫通部が一体として有すべき耐火性能を定める告示」及び「特定共同住宅等の構造類型を定める告示」の三つの告示が定められた。

今後、「共同住宅用スプリンクラー設備の設置及び維持に関する技術上の基準」、「共同住宅用自動火災報知設備の設置及び維持に関する技術上の基準」、「戸外表示器の基準」及び「住戸用自動火災報知設備及び共用部分に設ける自動火災報知設備又は共同住宅用非常警報設備の設置及び維持に関する技術上の基準」に係る四つの告示を早期に定めるとともに、消防用設備等の試験、点検、消防設備士の行う工事等についても、必要な告示等を定めていく予定であるが、なかなか大変な作業であり、まだ相当の時間が必要である。

施行期日については、この省令が国民に最も関係の深い共同住宅に関わるものであり、消防機関及び建築事業者等多くの関係者への周知が不可欠であること等から、2年後の平成19年4月1日としている。それまでの間は、これまでどおり、220号通知によって対応することとなる。

おわりに

「特定共同住宅等における必要とされる防火安全性能を有する消防の用に供する設備等に関する省令」が制定されたことを契機に、50年近くに及ぶ共同住宅特例基準の変遷の歴史とその果たしてきた役割等を整理してみた。

この50年近くの間、住宅の火災対策に対する考え方は大きく変化した。平成16年には、戸建て住宅を含むすべての住宅に住宅用防災機器の設置を義務付ける消防法の改正が、衆参両議院とも与野党満場一致で可決され、平成18年6月から施行されることとなった。設置が義務付けられる住宅用防災機器として、当面、住宅用火災警報器が定められており、その設置義務は市町村の定める期間において既存の住宅にも及ぶことになっている。このため、共同住宅特例基準に基づき自動火災報知設備の設置義務が免除された既存の共同住宅の住戸についても、いずれ住宅用火災警報器を設置することが必要になる。

このように、共同住宅の防火安全に関する基本的な考え方そのものは時代によって変化しているが、共同住宅特例基準の改正の歴史を貫く考え方は一貫している。時代に応じて変化し続ける「共同住宅」について、まさに「防火安全性能」の視点から建築構造やプランと消防用設備等のベストミックスを追い求めてきたということである。建築基準法と消防法に性能規定が導入され、建築構造と消防用設備等のトレードオフが課題となっているが、共同住宅特例基準は、それを先駆的に実践してきたといえるのだと思う。

(注1) あの「ホテル・ニュージャパン」(昭和57年2月の火災で死者33名)も当初は共同住宅として設計された。

(注2) 第8条(防火管理)や第17条(消防用設備等の設置、維持義務等)等が全国統一的な制度として抜本的に改正され、現在のようなスタイルになった。

(注3) 後述の170号通知(昭和61年)のあと、排煙設備と内装制限の緩和条件も、共同住宅に限り200㎡区画とするなど緩和された(昭和62年)。

(注4) 1住戸あたり合計1㎡以下、鉄製網入りガラスのはめ殺し窓、異なる住戸の窓相互間距離2m以上等。