

と昭和62年（1987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、昭和62年（1987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、平成2年（1990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、当該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（1965～74年）に大幅な整備が行われた防火規定の若干の手直しの意味合いを持つものである。

### (3) 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、平成13年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。

昭和50年代後半（1980年代前半）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あり、必ずしも法的な強制力によらなくても「適マーク制度」などにより改善指導が可能であった。これに対し、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。

先に述べたように、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人の死傷者が出ることも多く、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こなかったのは、「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）」ということが消防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きていたのだが、延べ面積500m<sup>2</sup>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や避難器具などの設置基準の強化も行われた。

### (4) グループホームの火災と水道連結型スプリンクラー設備

平成18年（2006年）1月に長崎県の認知症高齢者グループホームで7人の高齢者が亡くなる火災が発生した。この施設は、近年、介護保険法の施行以後に急増したもので、防火安全の視点から見ると小規模な老人ホームとでも言うべきものである。消防法では、この種の施設はもっと大規模であることを想定しており、規制内容と施設の実態とが合わなくなっていた。このため、平成19年（2007年）6月に、福祉施設等の中でも特に火災危険性の高い施設を独立した用途として選り分けるとともに、この種の施設について、スプリンクラー設備の設置基準の拡大、自動火災報知設備・消防機関へ通報する火災報知設備・消

火器等の設置基準における面積要件の撤廃、防火管理義務対象物の拡大などを内容とする政令改正が行われた。特にスプリンクラー設備については、この種の施設の実態から、消火能力には限界もあるが安価な「特定施設水道連結型スプリンクラー設備」という簡易なタイプの設置が認められることになった。

## 5 住宅防火対策の法制化

建物火災の6割、建物火災による死者数の9割は、住宅で発生する。このため、従来から住宅防火対策は予防行政の重要な柱であり、春秋の火災予防運動などの機会をとらえて、住民に対する啓発活動などが熱心に行われてきた。ただし、住宅火災が発生した場合に家族の身体や生命を守ることはあくまで「自己責任」の範囲と考えられており、戸建て住宅など一般の住宅の防火対策は、一部の規制<sup>注1)</sup>を除き、法規制の対象とはされてこなかった。

平成3年(1991年)3月には、

- ① 住宅火災による死者の半数近くが高齢者であり、今後日本社会の高齢化が進むと住宅火災による死者数が急増する可能性があること
- ② 「火災100件当たりの死者数」という指標で見ると、住宅以外の防火対象物については1～4に述べた様々な規制強化の効果により急減しているのに、住宅についてはかえって増加しており、近年では、病院や社会福祉施設などに比べて数倍も危険性が高くなっていること(第二部：次号掲載参照)

などから、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、10年後における住宅火災の死者数を予想死者数の半数以下に抑えることを目標に、住宅用火災警報器の設置、安全な火気設備の使用、防災布団の普及などを推進する国民運動的キャンペーンが開始された。

この運動は、キャンペーン中心であったため効果には限界があり、住宅火災による死者数は、社会の高齢化の進展とともに平成10年(1998年)以降再び増加するようになり、特に平成14年(2002年)以降は急増の傾向が見えてきた。

このため消防庁では、近年、アメリカ、イギリス、カナダなどで一般住宅に住宅用火災警報器の設置を義務づけ、住宅火災による死者の減少に大きな効果を上げていることを参考に、日本においても同様の義務づけを行うべく消防法の改正を国会に上程し、平成16年(2004年)6月に可決成立した。

一般住宅への住宅用火災警報器の設置義務づけは平成18年(2006年)6月から施行され、既存住宅に対しても条例で定める期間以降は設置が義務づけられることになったため、住宅用火災警報器が十分普及すれば、住宅火災による死者の減少に大きな効果があるものと期待されている。

## 6 性能規定の導入

「性能規定」は、通常、技術基準にその規制が目的とする「性能」を明確に規定しておき、新たに開発された機器や技術的工夫について、必要な「性能」を有するものについては積極的に認めることができるようにする規定ぶりを言うものとされている。

従来、消防用設備等に係る技術上の基準は、「性能」を明示的に示さず、材料・寸法などを仕様書的に規定する、いわゆる「仕様規定」が多かった。「仕様規定」は、策定又は改訂時の標準的な技術を前提として、関係者間の共通の技術的基盤に立脚して作られるた

め、基準の内容が常識的でまぎれがなく、適否の判定も行きやすい一方で、新たな技術を受け入れにくい面がある。

これに対して、近年、社会的規制の様々な分野で、技術革新を促すとともに技術革新の成果を活用できるよう、「性能規定」の導入が進められるようになり、政府全体の基本的な方針ともなっている。

消防庁では、

① 政府全体の方針として、性能規定化の推進が位置づけられていること

② 防火対象物の高層化、深層化、大規模化、複合化等の状況に、従前の消防用設備等では十分に対応しきれておらず、消防用設備等の高度化、新技術の活用等に柔軟に対応していく仕組みが必要とされていたこと

③ 平成10年（1998年）の建築基準法の一部改正において性能規定化が行われたことなどを踏まえ、平成11年度（1999年度）から消防用設備等の技術基準に性能規定を導入していくための技術的、制度的検討を行ってきたが、安全性を損なうことなく円滑に性能規定を導入する目的が立ったことから関連する消防法の改正を国会に上程し、平成15年（2003年）6月に可決成立した。

その後、関連政令が平成16年（2004年）2月に改正され、「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又は消防署長が「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こととなった。

また、「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判断するのに必要な総務省令が定められていない場合には、防火対象物ごとに、高度な技術的識見を有する性能評価機関（日本消防検定協会又は登録検定機関）の評価結果に基づき、総務大臣がその性能を審査し、必要な性能を有するものについては「特殊消防用設備等」として円滑に設置できるようにする途が開かれた。

消防用設備等の技術基準に性能規定が導入されると、消防法が求める性能（安全水準）を達成するための方法論が多様化し、技術開発が促進され、より経済性、合理性にすぐれた設備等が用いられるようになると期待されている。

（「第二部 火災統計で見る予防行政の効果」へつづく）

注1）この改正以前は、消防用機械器具等の検定は消防研究所の業務の一部として行われており、受検するかどうかは申請者の自由に任されていた。

注2）市街地建築物法（大正8年制定）以来、建築物の絶対高さは31m以下に制限されていたが、昭和36年（1961年）に「特定街区」の制度（建築基準法第60条）が創設されて同街区内の制限が緩和され、また、昭和38年（1963年）の改正では「容積地区」の制度（建築基準法第52条）が創設されて絶対高さ制限が廃止された。

注3）昭和36年（1961年）及び昭和39年（1964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た。

注4）消防審議会答申（昭和42年（1967年）11月）、建築審議会答申（同年12月）

注5）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。

注6) 昭和45年(1970年)8月の手稲病院火災(5人死亡)、昭和46年(1971年)1月の和歌山市寿司由楼火災(16人死亡)、同じく1月の美唄市の美容師宿舍火災(10人死亡)、同年2月の宮城県岩沼町小島病院火災(6人死亡)、同じく2月の千葉県沼南町の保育園桐友学園火災(5人死亡)、昭和47年(1972年)2月の白浜市椿グランドホテル火災(3人死亡)など。

注7) 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。

注8) 建築基準法第3条及び消防法第17条の2(当時。現在は第17条の2の5)第1項

注9) この時の消防法の改正の際には、特定防火対象物に対する消防用設備等の遡及適用条項の新設の他に、防火管理に関する消防機関への措置命令権の付与、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も行われた。

注10) 既存建築物の避難施設整備の義務づけを盛り込んだ建築基準法改正案は、昭和49年3月の第72国会に提案されたが継続審議となり、以後第73～第76国会で継続的に審議されたが可決に至らなかった。結局、昭和51年(1976年)5月の第77国会衆議院建設委員会において遡及適用条項が削除され、同年11月、第78国会において、大洋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て創設された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のみとなった改正建築基準法が可決され、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、昭和54年(1979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とにより、実態に合わせた防災改修を推進することになった。

注11) 消防法の火気使用設備規制、建築基準法の内装制限などは戸建て住宅も対象としている。