

1961 년의 개정에서는 “특정 가구”의 제도가 창설되어, 전전(戰前)의 “시가지 건축물법” 이후의 절대 높이 제한(31 m)이 완화되었고, 또한, 1963 년의 개정에서는 “용적 지구”의 제도가 창설되어 용적 지구 내에서의 절대 높이 제한이 없어지게 되었다.

이러한 개정의 결과, 높이 31 m 를 넘는 고층건축물이 다수 건설될 것으로 예상되었기 때문에, 1961 년 및 1964 년의 건축 기준법 시행령의 개정에 대해, 고층건축물에 대한 내장 제한의 강화, 방화구획, 피난로의 면적 등에 대한 추가가 실시되었고, 동시에 내화구조의 내화성능에 관한 규정의 정비가 실시되었다.

또한, 이러한 영향으로 1964 년에는 소방법 시행령도 개정되며, 소화설비, 유도등, 소방용수, 연결 송수관, 비상콘센트 설비 등의 기준에 고층 건축물에 관한 규정이 추가되었다.

이와 같이, 가스미가세키 빌딩을 비롯한 고층 건축물의 등장을 대비하여, 방재 법령상의 여러 조치를 강구했지만, 초고층 건축물이나 당시 증가하고 있던 지하상가 등에 대한 방재 측면에 대한 염려가 해소되지 않아, 소방심의회나 건축심의회에서 추가로 검토가 이루어졌다. 이 양쪽 심의회의 답변이 다음에 다룰 여관 및 호텔 등의 화재 교훈과 함께, 1965 년 이후 약 10 년에 이르는 잇따르는 방화 법령의 개정이 있게 되었다.

(4) 여관 등의 화재 다발을 계기로 하는 방화 법령의 개정

초고층 건축물이 출현한 1965 년경은 다수의 사망자를 동반하는 내화건축물의 화재가 다발했던 시대이기도 하다. 1966 년 1 월의 카와사키시 카나이빌딩 화재(12 명 사망), 같은 해 3 월의 군마현 미나카미온천 기쿠후지호텔 화재(30 명 사망), 1968 년 3 월의 동경도 아사쿠사 국제극장화재(3 명 사망), 같은 해 11 월의 효고현 아리마온천 이케노보우만게쓰성 화재(30 명 사망), 1969년 2월의 후쿠시마현 반다이 아타미온천 반코오호텔 화재(30 명 사망)등이 그것이며, 이러한 화재로 인해, 내화건축물의 안전성에 대한 불신감이 사회에 확산되었다.

이러한 화재로 사상자가 많았던 직접적인 이유는 여러 가지였지만, 기본적으로는 급격하게 증가한 내화건축물 특유의 화재 성질과 상태에 대한 건축 구조, 소방용 설비 등 및 출화 후의 소화 및 피난 유도 시스템 측면에서의 대응이 늦어졌기 때문이라고 생각되어, 이 관점에서 방화 법령을 개선할 필요성이 있다고 재차 인식되었다.

이렇게 하여 1966년 12월에는 방화 관리자 제도의 강화 및 피난 기구 및 자동화재경보 설비에 관한 규제의 강화를 내용으로 하는 소방법 시행령의 개정이 이루어지며, 또한 1968년 6월에는 앞서 말한 소방 심의회의 답변에 대한 대응과 함께, 고층 건축물, 지하 상가 등에 대한 공동 방화 관리 및 방염 규제의 실시 등을 내용으로 하는 소방법의 개정이, 1969년 3월에는 이와 관련된 시행령을 개정함과 동시에 여관 및 호텔이나 병원 등에 대한 자동화재경보 설비의 소급설치 등의 규정이 추가되게 되었다.

한편, 건축 기준법에서는, 1969년 1월 동법 시행령이 개정되어 수혈(堅穴)구획 규제의 신설, 내부 장식 제한 및 피난 시설에 관한 규제의 강화, 지하 상가의 방화 구획 및 피난 시설에 관한 규제의 강화 등이 이루어지며, 또한 1970년 6월에는 사회 정세의 변화나 기술 혁신에 대한 대응을 추진함과 아울러, 건축 기준법 제정 이래의 대폭 개정을 하게 된다.

이 개정은, 건축 기준법령 집행체계의 정비, 양호한 시가지 환경의 유지 증진을 목적으로 함과 동시에, 특히 건축 방화 대책의 강화를 목표한 것이며, 그 내용은 내화건축물로서 해야만 하는 건축물의 확대, 내부 장식 제한의 강화, 특수 건축물/고층 건축물/대규모 건축물에 대한 배연 설비, 비상용 조명 장치, 비상용 진입구, 비상용 엘리베이터 등의 설치 의무 부여 등이며, 같은 해 12월에는 관련 시행령의 개정도 시행되었다.

(5) 센니치 백화점 빌딩 화재와 다이요 백화점 화재

1965년~1970년경 일련의 방화 법령 정비에도 불구하고, 다수의 사상자를 동반하는 건물 화재가 아주 없어진 것은 아니었다. 특히, 1972년 5월의 오사카시 센니치 백화점 빌딩 화재(118명 사망) 및 1973년 11월의 쿠마모토시 다이요 백화점 화재(100명 사망)는, 우리나라의 중고층 건축물 화재 사상 최대이며, 건물 화재의 공포를 재차 우리에게 가르쳐 주었다.

센니치 백화점 빌딩 화재의 교훈을 근거로 소방청은 1972년 12월 소방법 시행령을 개정하고, 방화 관리자 제도의 확충, 스프링클러 설비의 설치 대상 확대, 복합 용도 방화 대상물(잡화 빌딩)에 대한 규제의 강화, 불특정 다수의 사람이나 신체 약자 등이 이용하는 시설(특정 방화 대상물)에 대한 자동화재경보 설비의 소급 설치 등의 개정을 실시했다.

한편 건설성은 1973년 8월 방화 구획에서의 방화문 상시 폐쇄 원칙, 연기 감지기 연동 폐쇄식 방화문의 규정, 방화 램프의 연기 차단 성능의 요구, 두 방향 피난 요구 범위의 확대, 피난 계단 및 특별 피난 계단의 방화문에 대한 연기 차단 성능과 연기 감지기 연동화의 요구, 내부 장식 제한의 강화 등 주로 연기 대책을 중심으로 하는 건축 기준법의 개정을 실시했다.

이러한 개정에도 불구하고 다이요백화점 화재에 대해 재차 대참사가 발생했기 때문에, 두 성청(省廳)은 그 대책에 고심하게 된다. 1965년 이후 계속적으로 방화 규제의 강화를 도모해 온 두 성청(省廳)에 있어, 당시 최대의 과제는 규제를 강화해도 그 이전에 건설된 것에는 적용되지 않기 때문에, 방화 대책이 충분하지 않은 낡은 건축물에서 문제가 발생된다는 것이며, 센니치백화점 빌딩과 다이요백화점의 대참사는 확실히 그로 인해 사망자가 증가했다는 측면이 강했기 때문이다.

마침내 1974년 6월 소방청은 방화 관리에 관한 소방기관에 조치 명령권의 부여, 특정 방화 대상물에 대한 소방용 설비 등의 소급 적용 조항의 신설, 소방용 설비 등에 대한 소방 기관의 완료 검사 제도 및 소방 설비사 등에 의한 정기 점검 보고 제도의 신설 등을 내용으로 하는 소방법의 대폭 개정을 단행했던 것이다.

이 개정은 “특정 방화 대상물에 대해서는 낡은 건축물일지라도 소방용 설비 등에 관한 최신 소방 법령에 적합해야 한다”라는, 이른바 “소급 적용 조항”으로 방화 법제 사상 획기적인 개정이 되었다. 같은 소급 적용 조항은 건축 기준법에도 포함시킬 수 있도록 국회에 상정되었지만, 방화 구획, 피난 시설 등 건축 구조에 관한 것은 소방용 설비 등에 비해, 기존 건축물의 개선이 기술적 경제적으로 곤란하다는 이유로 인해 실시되지 않았다.

다이요백화점의 화재가 준 교훈은 이 백화점이 공사 중이었기 때문에 피해가 커졌다는 점에 근거하여 1976년 11월에 증축할 경우의 방재 대책, 공사 중인 건축물에 대한 임시사용승인 제도 등을 포함시킨 건축 기준법의 개정으로 결실을 이루었지만, 최신 건축 기준법이 적용되지 않는 낡은 건축물은 여전히 그대로 남게 되었다.

이 때문에, 건설성은 1979년 3월 기존의 대규모 특수 건축물 및 지하 상가에 대해, 3~5년의 기간을 정해 건축 구조상 최저한으로 필요한 안전 대책을 세우게 하는 것을 목적으로 한 “건축물 방재 대책 요강”을 제정하고, 행정 지도와 방재 개수 용자 등에 의해, 실태에 맞춘 방재 개정을 추진하기로 한 것이다.

(6) 1975년 이후의 화재

1965년 이후 잇따르는 방화 법령 개정의 효과도 있어, 1975년 이후가 되면, 확실히 수십 명 이상의 사망자를 동반하는 화재는 당분간 보이지 않았지만, 그 중에서 1976년 12월의

누마즈시 미사와 빌딩(살롱 편한 술집) 화재(15 명 사망), 1978 년 3 월의 니이가타시 이마초 회관(스낵 에르아드로) 화재(11 명 사망)등의 이른바 “중소 잡화주거빌딩”화재가 계속되었다.

이러한 화재를 계기로 하는 방화 법령의 개정으로는, 1978 년 11 월의 소방법 시행령의 개정에 의한 방염 물품의 확대가 거론되지만, 기본적으로는 건축 및 소방의 두부처의 행정 지도 강화 대책이 중심이었다. 이것이 공을 세운 덕인지, 이후고 중소 잡화주거빌딩의 참사는 자취를 감추어, 2001 년 9 월 동경도 신쥬쿠 가부키쵸 메이세이 56 빌딩 화재가 발생할 때까지, 그 위험성이 표면화된 적이 없었다.

1980 년 이후는 다시 여관 및 호텔 등에서 큰 피해를 보이는 화재가 잇따르게 된다. 1980 년 11 월 토치기현 카와지프린스호텔 화재(45 명 사망), 1982 년 2 월 동경도 호텔뉴재팬 화재(33 명 사망), 1983 년 2 월의 야마가타시 자오관광호텔 화재(11 명 사망), 1986 년 2 월의 시즈오카현 다이토칸 화재(24 명 사망) 등이다.

그러나, 이러한 화재로 다수의 사망자가 나온 원인은 방화 법령의 미비라고 하는 것보다도, 이러한 여관 및 호텔 등이 소방법이나 건축 기준법을 위반하여 하드적인 정비를 게을리 하고 있거나, 훈련을 실시하지 않는 등 방화 관리 측면에서 미비하거나 비화재보(오보)를 이유로 자동 화재경보설비의 벨을 정지한 경우였기 때문에, 법령 위반의 시정을 철저히 하기 위한 “방화 기준 적합 표시 마크”제도의 창설(1981 년 5 월), 위반 처리 체제의 정비 등 (모두 소방청)을 했지만, 방화 법령의 강화는 실시되지 않았다.

1980 년 이후에 방화 법령의 개정 강화로 연결된 화재는 이하의 4 개이다.

(7) 시즈오카 역전 골든 거리의 가스 폭발

첫 번째는, 1980 년 8 월에 발생한 시즈오카시의 지하 상가 “골든 거리”에서의 가스 폭발 화재(14 명 사망)이다. 이 화재로 1981 년 1 월에 소방법 시행령이 개정되어 지하 상가와 유사한 이른바 “준지하 상가”에도 지하 상가와 같은 규제를 하게 됨과 동시에, 불특정 다수의 사람들이 이용하는 대규모 지하 공간에 “가스 누출 화재 경보 설비”의 설치가 의무화되었다.

골든 거리의 가스 폭발은 1970 년경부터 부각된 가스 폭발 대책에 각 부처가 “규제”라는 형태로 본격적으로 임하게 되는 계기도 되어, 1980 년 건축 기준법 시행령의 개정 시에 공동

주택의 가스 안전 대책이 포함된 것을 시작으로, 1980년에서 1981년까지, 통상 산업성으로부터 액화 석유 가스의, 자원 에너지청으로부터 도시 가스의 안전 대책이 “가스 사업자에 대한 규제”라는 형태로 차례차례 적용되었다.

(8) 복지 시설과 대규모 소매 점포에 대한 스프링클러의 설치 규제 강화

두 번째는, 1986년 7월 코베시의 사회 복지 시설 요오키기숙사의 화재(8명 사망)와 1987년 6월의 동경도 히가시무라야마시의 특별 양호 노인 홈 쇼오쥬엔의 화재(17명 사망)이다. 이러한 화재에서는 이런 시설에서 초기 소화에 실패했을 경우 피난 유도의 어려움이 재차 부각되어, 1987년 10월의 스프링클러 설비의 설치 규제 강화로 연결되었다.

세 번째는, 1990년 3월의 아마가사키시의 슈퍼마켓 나가사키야의 화재(15명 사망)이며, 마찬가지로 같은 해 6월 스프링클러 설비의 설치 규제 강화로 연결되었다.

이러한 개정은 모두 화재에 의해 밝혀진 현행 규정의 부족 또는 결핍을 화재를 계기로 개정한다는 형태로 실시되고 있으며, 1965~1975년에 만들어진 방화 규정을 소규모 정비하게 되는 의미를 가지는 것이다.

(9) 신주쿠 가부키쵸 잡화주거빌딩의 화재

이상의 세 가지 사례가 “소방용 설비 규제의 강화”라는 형태의 대응이었는데 반해, 2001년의 신주쿠 가부키쵸의 화재에 대해서는, 소방법의 수준에서 “위반 시정의 철저”와 “자주적인 방화 안전의 추진”을 위한 “도구의 제공”을 주로 한 대응이 되었다.

중소 잡화주거빌딩의 실태로부터 위반 시정의 철저가 어렵기 때문에, 이미 법령에 포함되어 있는 방화 안전 대책을 어떻게 철저히 해 나갈 것인가가 큰 과제로 표면화되었기 때문이다.

1980년 이후 여관 및 호텔의 화재에서도 마찬가지로 위반 시정이 과제가 되었지만, 당시의 대상은 비교적 큰 시설에서 반드시 법적인 강제력에 의존하지 않는 “방화 기준 적합 표시 마크 제도”에 의해 개선 지도가 가능했다. 이에 대해, 가부키쵸의 화재가 표면화시킨 중소 잡화주거빌딩에 대해서는 그 실태로부터 법적 강제력의 강화가 불가결하며 법의 개정이 필요하게 된다.