

共同住宅特例基準の変遷と特定共同住宅省令への移行

その1 1961~1986

Transition of "Special Fire-Code for Apartment Houses"

Part 1 1961-1986

小林 恭一*

Kyoichi Kobayashi

1. はじめに

消防法令の性能規定化の一環としていわゆる「共同住宅特例基準（以下、共住特例）」が廃止され、新たに「特定共同住宅」の制度に移行して今年で10年目になる。

共住特例は、1961年以降、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消防法施行令第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来た総務省消防庁の予防課長通知のことである。

共住特例は、日本の共同住宅等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、時代の要請に応じて同基準の解釈運用と改定を行い、ついには同基準を廃止して消防法の性能規定化の一環として「特定共同住宅」の制度に移行させた当事者として、当該基準の考え方とその果たして来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、特定共同住宅等にかかる省令と告示についても制定の考え方などを解説する。

2. 共住特例の法的な位置づけ

2.1 共住特例とは何か

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。また、就寝施設であ

り、老人や乳幼児などの避難行動要支援者も住んでいるなど、かなり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、「特殊建築物」として法別表第一(2項)に旅館・ホテル・病院などと同じグループとして分類されている。

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ため、共同住宅にかかる消防用設備等の技術基準は、基本的に、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(消防法第2条第2項。本稿では、「建築物」と同義と考えて差し支えない。)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を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

* 東京理科大学

を取る方が、総合的な防火安全性能はむしろ高くなる可能性がある。

このような考え方にに基づき、消防法では50年以上前から、共同住宅にかか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かか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（共住特例）」と言われるものである。

2.2 共住特例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では、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が定められている。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。従って、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、共同住宅にかか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、そのような規定ぶ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1961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、かなり変則的な手法が取られてきた。

3. 共住特例の改正の歴史

共住特例は、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、現行基準と現状とが大きく乖離してくる。このため、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する。

3.1 最初の基準118号通知（1961年）

最初の共住特例は、1961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）である。この基準は、1960年に改正された消防法の施行日（1961年4月）から4ヶ月後に、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、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について」として通知された。

基準の内容は、その後の基準と比べると遙かに簡明なものであり、表1の要件を満たした共同住宅については、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

表1 118号通知の特例適用条件

① 住戸間区画を耐火構造とすること
② 共用部分との間の開口部面積を制限（4 m ² 以下）すること
③ 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
④ 共用部分を不燃化すること
⑤ 3階以上の階にある住戸の床面積を制限（70 m ² 以下）すること

できるとしていた。

この基準は、当時の耐火構造共同住宅のほとんどが、民間住宅も含め、4～5階建てで住戸面積も30～50 m²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始まる直前の1960年に消防法の設備規制が現在のような形になり、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、日本の共同住宅の古い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、防火安全性の低い古い共同住宅のストックを大量に抱え、その対策に悩んでいたに違いない。

3.2 49号通知(1975年)と190号通知(1976年)

(1) 118号通知の課題

1970年以降、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。表1に掲げた要件を満足すれば、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になってしまうことはいかにも問題だった。

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年代の初めにかけてのように、共同住宅の住戸が30～50 m²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」の位置づけもなかった。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。

(2) 1975年の改正(49号通知)

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来たため、当時の共同住宅の現状と将来の方向性を踏まえ、1975年5月に、その後の共住特例の原型となる「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)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 m²以下(二方向避難が可能で避難路の開放性も確保された住戸等の場合は4 m²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13条(現行の消防法施行規則第13条第1項。内

装制限と開口部面積の制限がなされ、耐火構造の壁と床で囲まれた床面積 100 m² 以内の部分については、スプリンクラー設備の設置対象から除外とする規定。)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 m² 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

⑥ 3階以上の階にある住戸の床面積制限を 100 m² 以下としたこと

(3) 1976年の追加通知(190号通知)

49号通知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、1976年12月に、49号通知の運用基準として位置づけられる「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)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(図1)。

また、避難路の開放性についても、片廊下型(図2)や階段室型(図3)の共同住宅の廊下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

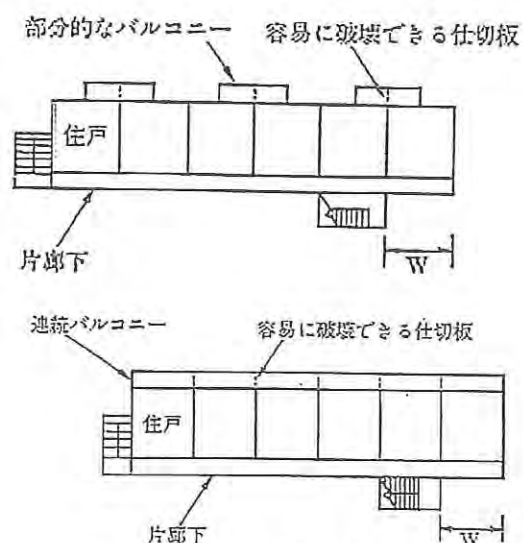


図1 190号通知の例

(上:二戸毎連続するバルコニー,下:連続バルコニー。Wの長さに応じて二方向避難可能かどうか判定される。)

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、連続バルコニーの隣戸との境界に設置する「容易に破壊できる仕切板」、二戸ずつ連続したバルコニー(写真1)、外気に開放された廊下と防風スクリーン(写真2)や階段(写真3)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づける大きな要素ともなったのである。

なお、開放型階段室の形状や構造については、1969年住指発第259号建設省建築指導課長通達「建築基準法第38条の規定に基づき、階段室型共同住宅の階段部分に通ずる出入口に設ける甲種防火戸の構造と同等以上の効力があると認める件

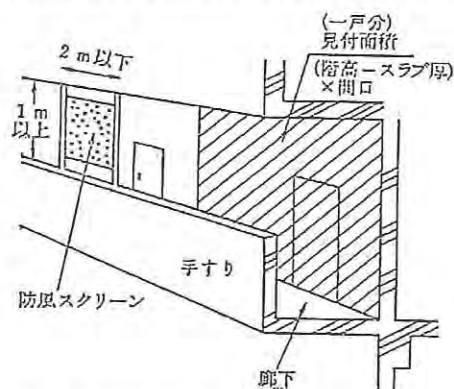


図2 開放型廊下と防風スクリーン

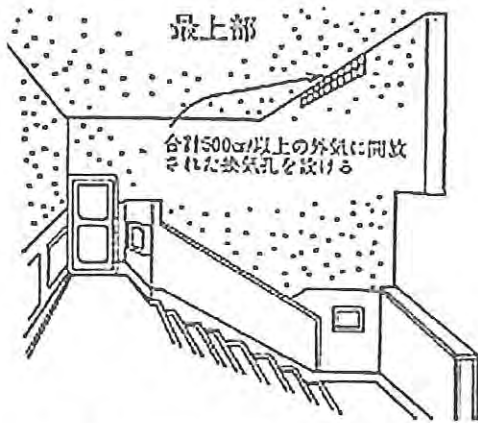


図3 階段室最上部の開口部

について」が元になり、さらに1973年6月消防庁告示第10号「屋内避難階段等の部分を定める告示」により、消防庁でもこれと同内容の開放型階段室を避難器具の設置を減免できる屋内避難階段（消防法施行規則第26条第2項）として指定している。このような事実を勘案すると、開放型の階段室は、共住特例だけでなく、消防法の他の規定や建築基準法の解釈運用及び建築基準法第38条の適用との連携で普遍化したと推測される。

3.3 170号通知（1986年）

(1) 49号通知の限界と課題

49号通知は、1975年当時の関係者（消防側、設計側、供給側）すべての経験と知見の集大成とも言えるものだったが、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、1980年代になると、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箇所当たり 2m^2 以下、1住戸当たり 4m^2 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 $\frac{7}{10}$ 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 主たる出入口の常時閉鎖式甲種防火戸（当時）の緩和：住戸の出入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（当時）を用いる



写真1 二戸ずつ連続したバルコニー



写真2 外気に開放された廊下と防風スクリーン



写真3 外気に開放された階段室

ことは出来ないかとの意見が強かった。

- ③ 3階以上の階にある住戸の床面積制限（ 100m^2 以下）、 100m^2 区画の緩和：消火器の設置免除の条件としての 100m^2 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 100m^2 以下に防火区画することであったため、住戸規模が 100m^2 を超えるよ

うになると、住戸を 100 m² 以下ごとに区画する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。光庭は、これ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 が浸入する恐れも出てくるため、1979 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（1 住戸当たり合計 1 m² 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 2 m 以上等）が出されていた。この通知内容はかなり安全側にシフトしたものであったため、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出来ないか検討するよう求められていた。

(2) 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判ってきた。

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、全ての住宅に煙感知器を設置することを義務づけるようになってきたためではないか、と推察された。



図 4 居住用建物の火災 100 件当たり死者数日加比較（1983 年）¹⁾

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問題だった（図 4）。

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、500 m² 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住特例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出来るものであり、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」である故に戸建て住宅より高くなる場合（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たためである。

このような考え方に立つ限り、共住特例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るにつけ、「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。

（次号に続く）

参考文献

- 1) 小林恭一：住宅防火元年，消防科学と情報（秋季），No. 22，pp. 26-33，1990.