



## 日本防火・防災協会50周年にあたって

東京理科大学大学院国際防災科学研究科 教授 小林 恭一

日本防火・防災協会設立50周年、おめでとうございます。この節目の機会に、これまでの半世紀の協会の歩みを火災や災害の歴史を軸にして振り返るとともに、これからの半世紀に協会の目指すべき方向を考えてみたいと思います。

### ◆設立の時代背景

日本防火・防災協会は、地域の防火組織の育成と防火活動の推進、防火思想の普及を図ることにより火災等の被害の軽減を図ることなどを目的として、昭和39年4月に設立されました。この昭和39年という年は、東京オリンピックが開催され、東海道新幹線が開通した年で、日本は高度経済成長のまっただ中にありました。

しかし、同時にこの年は、6月から7月にかけて、昭和電工川崎工場爆発火災（死者15人、負傷者122人）、新潟地震（死者26人、建物全半壊7600棟、浸水15298棟、全焼290棟）、東京勝島倉庫の火災（消防職団員19人殉職、158人負傷）などが相次いで起こり、高度成長のひずみが事故や災害の形で噴き出しつつあった年でもあったのです。

戦争直後に多発した市街地大火は、消防体制が整備されて来たためようやく沈静化しつつありましたが、当時はまだ、昭和36年の三陸大火（罹災世帯数1078）、八戸大火（同664）、北海道森町の大火（同506）や、昭和37年の長崎県福江市の大火（同811）などの記憶も生々しく、翌昭和40年には東京都大島町で大火（同408）が発生するなど、「市街地大火の時代」の終焉（加賀市の大火（昭和44年、同115）まで）にはまだしばらく間がある時代でもありました。

大火を撲滅できないでいた大きな理由は、高度経済成長に伴い若年層が大量に大都市に流出したため、地方都市で防火や消火を担っていた消防団員が急減（昭和31年の183万人から昭和39年までに42万人（23%）減少）し、それを補うべき常備消防の整備が追いついていなかったことがあげられます。消防職員数は昭和31年の32千人から昭和39年までに13千人（40%）増加していますが、同時期にエネルギー消費や可燃物量が急増して火災数も急増（昭和31年の33千件から昭和39年までに16千件（48%）の増加）したため、常備消防の整備は不十分だったと言わざるをえませんでした。

一方で、川崎市金井ビル火災（昭和41年、死者12人）以降、昭和40年代を通じてビル火災による多数の死者の発生とその防止が消防行政の重要な課題になりますが、昭和39年にはまだその姿はあまり見えていませんでした。

日本防火協会が設立された昭和39年というのはそんな時代でした。当時の消防行政の主要な課題は、高度成長のひずみが噴出し火災件数が急増する一方で、消防団を主体とした地域防火体制が弱体化していくことを、いかにして大災害や市街地大火につなげないようにするか、ということだったのです。そして、その答えの一つが常備消防の充実強化であり、もう一つが女性や子供まで含めた地域防火組織の育成強化と防火思想の普及でした。日本防火協会は、後者の担い手として大きな期待を受けて設立されたのだと思います。

### ◆「地域防火」から「地域防火・防災」へ

その後、高度経済成長が終わる昭和48年までの10年間に、火災件数は49千件から73千件に24千件（49%）増加しましたが、消防職員数は45千人から89千人に43千人（96%）も増強され、消防団員数の減少（1413千人から1149千人に265千人（19%）の減少）に対応することができました。

消防職員数の増加は、消防団員の減少への対応という意味のほか、この時期に多発した多数の死

者を伴うビル火災への対応と、交通事故の増加や医療体制・地域社会の変化などに伴い急増した救急需要への対応という意味もありました。経済成長が、このような常備消防の強化を可能にした、という面が大きいことは言うまでもありません。

常備消防が整備される一方で、火災件数は昭和48年をピークとして緩やかに減少に転じ、酒田大火（昭和51年、罹災世帯数1023）を除いて市街地大火も発生しなくなると、地域防火組織の育成強化や防火思想の普及という日本防火協会の役割への期待は、消防行政の中で相対的に少なくなっていったようです。昭和40年代を通して行われた消防法令や建築基準法令の改正強化の効果でビル火災による死者は急減していましたが、多数の死者を伴うホテル火災や福祉施設の火災等が時折発生することもあって、消防行政に占めるビル火災対策の比重が依然として大きかったということもありそうです。

そんな中で、日本防火協会では昭和50年に少年消防育成事業を開始するとともに婦人防火クラブの育成事業の推進をはかり、昭和54年には宮城県沖地震（昭和53年、死者28人、建物全壊1838棟）を契機として自主防災組織育成事業も開始しますが、地域防火・防災体制の育成強化の実態はそれぞれの地域の取り組み次第、という状況が長く続いたように思います。

平成7年に阪神・淡路大震災（死者6433人）が発生しました。この地震では、市街地大火に該当する火災だけでも6件の大規模火災が発生し、常備消防が十分活動できない場合の地域住民による初期消火の重要性が改めて認識されましたが、それ以上に105千戸に及ぶ全壊家屋の下敷きになって圧死者が多発したため、地域住民の助け合いによって、地震による多様な被害をどう軽減するか、ということが大きな課題として認識されるようになりました。

この大震災を契機として、日本防火協会は地域の防災体制の強化育成の傾向を強め、東日本大震災（平成23年）を経て、平成25年の「日本防火・防災協会」への改称につながることになります。

#### ◆防火管理講習事業の開始

平成13年に、新宿歌舞伎町の雑居ビルで44人が亡くなる火災が発生しました。死者が10人を超える火災は、尼崎市のスーパーマーケットの火災（平成2年、死者15人）以降、四街道市の作業員宿舍の火災（平成13年、死者11人）まで10年以上発生しておらず、また、小規模ビルにもかかわらず死者数が多く死者発生率も高かったため、この火災は大きな社会問題となりました。

消防庁では、この火災を受けて平成14年に消防法令を改正し、違反是正の徹底や一階段ビル・小規模雑居ビル対策に係る大幅な規制強化を行い、その一環として各ビルの防火管理体制の強化に取り組むことになりました。各ビルの防火管理者のレベルアップを図るため、講習等の徹底を図ることとされたのですが、一方で消防機関の予防要員は減少傾向にあり、このような指導強化に対応できない地域もあったため、それまで都道府県や市町村が行うこととされていた防火管理講習の実施機関を民間法人にも広げる政令改正（平成16年）が行われました。

また、平成19年の消防法改正では、大規模地震やテロに襲われた場合の大規模ビルの防災体制を強化するため、防火管理制度に準じた防災管理制度が創設されました。

日本防火協会は、平成16年に防火管理講習の実施機関として、また平成20年には防災管理講習の実施機関として、それぞれ総務大臣の登録を受け、以後本格的に防火・防災管理講習事業に取り組むことになって現在に至っています。

防火管理講習は、東京などの大都市では計画的に実施されて来ましたが、人口が少ない地域では受講者が少ないため頻繁に実施することが難しく、重荷に感じている市町村も少なくありませんでした。このため、これらの制度改正のあと、日本防火・防災協会に防火・防災管理講習を委ねる市町村が急増し、平成25年には、協会により43都道府県の204市区町村で合計636回の防火・防災講習が行われ、合計の修了者数は62,270人に上っています。

日本防火・防災協会が防火・防災講習を行うことになったため、それまで地域によってばらついていた講習レベルが平準化され、日本全体の防火管理、防災管理のレベルを押し上げることにつながっています。

#### ◆日本防火・防災協会の今後の進むべき方向

以上、火災や災害の歴史を縦糸にして日本防火・防災協会の半世紀の歩みを見てきましたが、これからの半世紀に向けて同協会に期待される「夢」を二つ上げておきたいと思います。

#### ◆幼年消防クラブからハイパーレスキューまで同じ場で

私は、平成22年に日本消防協会の計らいで、ヨーロッパの消防団の状況を視察する機会を得ましたが、訪れた国の中で、ドイツのボランティア消防のシステムに大きな感銘を受けました。ドイツは、8200万人の人口に対して消防職団員が108万人いますが、そのうち常備消防職員は27千人（2.5%）に過ぎず、それ以外はボランティアです。

私たちが視察した消防署は110人のメンバーのうち100人はボランティアでしたが、その体制でサーチャンドレスキューの高度な訓練を受け、大型の化学消防車やNBCR対応の特殊車両まで使いこなしていたのです。

それが可能なのは、郡単位に整備された広い消防訓練センターがあり、標準化された訓練教程を用いて、これもボランティアの教官が計画的に教えるシステムがあるためでした。「教官がボランティア」と聞いて驚いたのですが、たとえば化学災害対策を教えるのは大手の化学会社で事故対応にあたっている方などだそうで、ある意味では本物の専門家がボランティアで教官を務めているというのです。サーチャンドレスキューの教官には、公設消防の職員もボランティアで携わっているということでした。

最初は半信半疑だったのですが、消防訓練センターの様子を見ていて、だんだん仕組みがわかってきました。ドイツのような成熟した市民国家では、まともな市民は何らかのボランティア団体等に属して活動するのが当たり前になっているのですが、ボランティアと言っても、環境、福祉など、消防以外にもたくさんのジャンルがあります。宗教団体もありますし、サッカークラブのような運動団体もあります。消防はそれらのライバルたちと、市民の取り合いをしているのです。消防のようなヒロイックな活動を好む市民も大勢いるようですが、それだけでは十分な魅力がありません。ヒロイックな活動を好む人は、高度な能力、体力、技術力が大好きなため、消防活動も高度で難しいほど魅力的だということです。あまりニーズのなさそうな消防署にまでNBCR対応の特殊車両が配備されているのは、一つはそのためだろうと思います。

頂点にハイパーレスキュー隊のような高度なスキルを持つ部隊があると、それを目指してヒロイックな活動を好む人が集まり、またそれを目指して子供たちが集まって来ます。そのような流れを、幼年消防団（6～10歳）と青少年消防団（10～17歳）によって組織化しているのです。訓練センターでは、幼年消防団が大人の消防団員や青少年消防団のサポートを受けながら、本物の消防車を使って、小屋を燃やした火災を消火する訓練まで行っていました。その様子を、日本の小学校の運動会のように、親たちが家族そろって応援に来るのです。子供たちのあこがれは、当然、ボランティア消防の頂点であるハイパーレスキューのような人たちです。

ドイツではサッカークラブがこのようなシステムを作り、頂点のブンデスリーガ所属チームの下に2部、3部のチームを置き、さらにジュニアクラブを備えて子供たちを育成し、能力に応じて上がっていける仕組みになっています。Jリーグは、まさにこのシステムを日本に持ち込んでいるのです。

鍵は、頂点に立つ超人たちと一緒に子供たちが訓練でき、また地域コミュニティ活動の核として

も使用可能な広い敷地と建物、充実した訓練施設、標準化された訓練教程、そして地域に住む様々な専門家によるボランティア活動です。地域の中で世代を超えた重層的な組織を作り、子供のうちから消防ファンを増やしていこうという戦略です。今の日本の仕組みとはずいぶん違いますが、頂点に公設消防の超人たちを置き、一般の消防職員、消防団、女性防火クラブ、少年消防クラブ、幼年消防クラブなどが地域内の一つの場で重層的な組織を作れば、日本でも一つの解になる可能性はありそうです。もちろん、日本防火・防災協会がその仕組みの中核を担うのです。

#### ◆日本のNFPAを目指す

建築物の防火対策は、日本では建築基準法と消防法の両法令によって担保されています。建築防火対策の半分以上は、建築構造、建築材料、防火区画、建築設備などの建築的要素と、それらを総合する建築防災計画によって担われており、火災が発生すると、消防用設備等と相まって消火、防火、避難、消防活動のサポートなどを行うことが予定されています。しかしながら、建築基準法には火災の際にそれらを総合的に運営することを担保する規定はありません。

それを担っているのは、消防法に基づく防火管理制度ですが、今のところ、防火管理講習では建築基準法に基づく建築防災対策や建築防災計画の内容は、十分には教えられていないように見えます。たとえば、排煙設備の役割や使い方、加圧防煙システムと排煙設備の違い、作動させる場合のタイミングの違いなどは教えられているのでしょうか？防火管理者や防災センター要員は、自分の施設に設置されているのが加圧防煙システムなのか排煙設備なのか、わかっているのでしょうか？大規模建築物や高層建築物の多くは、建築基準法が性能規定化されて以降、避難路の設計を避難安全検証法で行うのが普通になっていますが、それを前提とした避難訓練の方法などは、教えられているのでしょうか？

防火管理講習を消防機関が行っている場合は、防火管理講習の内容が消防関係中心の内容になるのは無理からぬことでした。しかし、現在、防火管理講習の多くを日本防火・防災協会が行っているのですから、事情は変わっています。

民間法人である日本防火・防災協会なら、教材の作成者や講師陣に建築防火の設計や施工の専門家を採用し、建築防火対策の半分以上を占める建築的要素について十分に教える体制を作ることができます。

アメリカでは全米防火協会（NFPA）が、アメリカだけでなく世界の防火基準を主導しています。日本防火・防災協会（JFPA）も、消防以外に広く防火・防災の専門家を集め、消防部局だけでなく建築部局からも頼りにされる団体になることを目指してほしいと思います。私の勤める東京理科大学国際火災科学研究科の修士課程や博士課程の卒業生たちが、就職先としてJFPAを希望する、そんな組織になることを期待しています。