

社会のニーズに対応した消防法令改正の歴史とその効果

小林 恭一 東京理科大学大学院

キーワード：火災(Fire)、消防法(Fire Service Law)、改正(Revision)、歴史(History)、火災統計(Fire Statistics)、効果(Effect)、遡及適用(Retroactive Application)、消防用設備等(Fire Equipment)、自動火災報知設備(Automatic Fire Alarm Systems)、スプリンクラー設備(Automatic Sprinkler Systems)

建物火災は、経済社会の変化や建築技術の進歩などに応じてその様相も、被害の態様も変化させてきた。

そのような建物火災に対する安全対策は、日本では建築基準法の防火関係規定と消防法により担われているが、特に消防法令は、制定以降今日まで、大きな被害を伴う火災の発生を契機として、必要に応じて法律の執行権限を強化し、また技術基準をきめ細かく改正強化することにより、日本の防火安全水準の向上を担ってきた。

本稿では、その改正強化の歴史とその効果を建築基準法の防火関係規定の改正と関係づけつつ解説するとともに、性能規定化などについても解説する。

はじめに

就寝時間帯の病院や特別養護老人ホーム、多数の客でごったがえす大規模店舗などで火災が発生したとき、それで死者が出ないというのは、本当は奇跡的なことだ。現在の日本ではそれがあたり前になっているが、以前はそうではなかった。現在のような状況になるまでには、防火安全にかかる法令規制の強化の歴史がある。

筆者は、1973年に当時の建設省に入省して1978年から防火・防災行政に従事し、1980年以降は消防庁に移って主として防火行政に携わった。

以後、2006年に退官するまでの間、多数の死者を伴う幾多のビル火災を経験し、そのたびに対策に奔走する立場にあった。また、急増する超高層建築物や巨大な複合建築物の防火対策、規制緩和の動きの中での防火安全水準の確保、規制改革の一環としての性能規定化、住宅防火対策の推進など、社会の変化に消防行政を合わせていく役割を果たす立場でもあった。

本稿では、消防法令の改正の歴史を一部建築基準法令の防火関係規定の改正経緯を踏まえつつ振り返るとともに、火災統計から見た規制強化の効果についても整理してみたい。

1. 市街地大火からビル火災対策へ

1950年代まで、建物火災の中心は市街地大火だった。

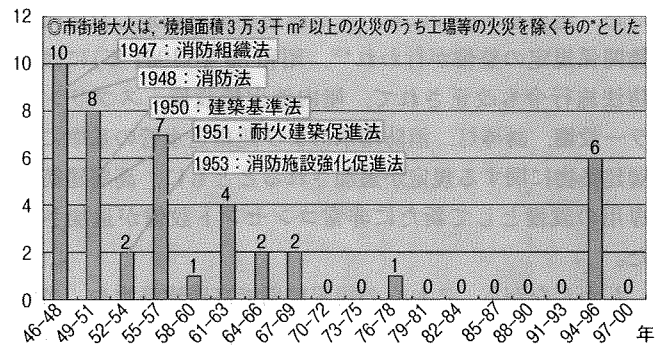


図-1 戦後の市街地大火数の推移と関係法の制定(1946～2000) (消防白書から作成)

戦争直後は消防体制が整わなかったこともあり、建物焼損面積が33千m²以上のいわゆる“市街地大火”は、1946年から1957年までの12年間に27件も発生している(図-1)。

このため、1950年に制定された当初の建築基準法における防火安全対策の中心は市街地大火対策であり、大規模建築物に対する基準も他の建築物への延焼防止対策に主眼が置かれ、建築物内部における防火避難対策は十分ではなかった。

一方、1948年に制定された消防法では、市街地大火の頻発を背景に、条文の多くが消防活動などのための消防機関への権限付与などに当てられており、消防設備規制や防火管理制度についてはすべて市町村の条例に委ねられていた。このため、市街地大火が徐々に減ってくる一方で“ビル”の数が増加してくると、市町村ごとに規制内容が異なることなどが次第に問題となってきた。

このような課題を是正するとともに、“ビル”の防火対策を強化するため、1960年、防火管理者制度、消防用設備規制等の大幅な強化を内容とする消防法の大改正が行われた。これにより、それまで市町村条例で定めることとされていた消防の用に供する設備などの設置基準の全国統一が図られて、建築基準法と消防法の両法令により建築物の防火安全対策を担保する、現行の建築防火法令の骨格ができ上がることとなった。

また、消防用設備等の確実な作動を保障する検定制度や点検制度についても整備が図られ、1963年の消防法改正

により一定の“消防の用に供する機械器具等”に個別検定受検義務が課せられるとともに専門の検定機関として“日本消防検定協会”が設立され^{*1)}、1965年には消防設備士制度が創設されることとなった。

図-1に示すように、1960年頃以降、消防力や都市構造が整備されるに従って市街地大火は急速に減少したが、一方で、経済・社会的な要請と建築技術の進歩を背景として高層建築物に対する規制緩和が図られた^{*2)}結果、高さ31mを超える高層建築物が多数建設されることが予想されたため、建築基準法令において高層建築物を想定した防火避難関係規定の整備が行われ^{*3)}、昭和39年(1964年)には消防法施行令も改正されて、屋内消火栓設備、スプリンクラー設備、誘導灯、消防用水および連結送水管の基準に高層建築物に関する規定が追加されるとともに、高層建築物専用の設備として新たに非常コンセント設備が追加された。

しかしながら、これらの規定整備で高層建築物や、当時増えつつあった地下街などについての防災面に関する懸念は解消されたわけではなく、建築審議会や消防審議会などにおいてさらなる検討が行われた^{*4)}。

2. 旅館などの火災多発を契機とする防火法令の改正

高層建築物が出現した1960年代の後半は、多数の死者を伴う“ビル火災”が多発した時代でもある。1966年1月の川崎市金井ビル火災(12人死亡)、同年3月の水上温泉菊富士ホテル火災(30人死亡)、1968年11月の有馬温泉池之坊満月城火災(30人死亡)、1969年2月の磐梯熱海温泉磐光ホテル火災(30人死亡)、同年11月の阿南市精神病院火災(6人死亡)などがそれぞれあり、これらの火災により“ビル”の防火安全性に対する不信感が社会に広がることとなった。

これらの火災で死傷者が多かった直接的な理由はさまざまであったが、基本的には、急激に増加した“ビル”特有の火災性状に対する建築構造、消防用設備等および出火後の

消火・避難誘導システムなどの面での対応が遅れていたものと考えられ、この観点からの防火法令の改善の必要性が改めて認識された。

これらの火災を受け、まず1966年12月、防火管理者制度の強化および避難器具と自動火災報知設備に関する規制の強化を内容とする消防法施行令の改正が行われ、さらに1968年6月には、1.で述べた消防審議会の答申への対応とも併せ、高層建築物、地下街などに対する共同防火管理および防災規制の実施などを内容とする消防法の改正が、1969年3月には関連する施行令の改正が行われた。

このときの施行令の改正の際には、上述した旅館・ホテルなどの火災を踏まえ、自動火災報知設備、電気火災警報器(現在の漏電火災警報器のこと)、非常警報設備などおよび誘導灯などの設置規制の強化も同時に行われた。特に、旅館・ホテルなどや病院などに対する自動火災報知設備の遡及設置規定(遡及期限は1971年3月末)の追加と、煙感知器の検定対象品目への追加は、後述するように、これらの対象物の防火安全性の向上に著しい効果があった。

一方、建築基準法関係では、1969年1月、同法施行令が改正され、堅穴区画規制の新設、内装制限および避難施設に関する規制の強化、地下街の防火区画および避難施設に関する規制の強化などが行われ、さらに1970年6月には、社会情勢の変化や技術革新への対応を図ることなどと併せ、防火避難施設にかかる設置規制の大幅な強化を目指す、建築基準法の制定以来の大改正が行われた^{*5)}。現行建築基準法の防火対策で定番となっている排煙設備、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などの設置規制は、このときの改正で初めて導入されたものである。

3. 千日デパートビル火災・大洋デパート火災と既存建築物への遡及適用

1960年代後半の防火法令の一連の改正にもかかわらず、多数の死傷者を伴うビル火災は跡を絶たず^{*6)}、ついに1972年5月には戦後最多の死者を出した大阪市千日デ

*1) この改正以前は、消防用機械器具など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。

*2) 市街地建築物法(1919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、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、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1970年の改正で絶対高さ制限が廃止された。

*3) 1961年および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、避難路の面積などについての上乗せなどが行われ、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。

*4) 消防審議会答申(1967年11月)、建築審議会答申(同年12月)

*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など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などの設置義務づけなどである。同年12月には関連施行令の改正も行われた。

*6) 1970年8月の手稲病院火災(5人死亡)、1971年1月の和歌山市寿司由楼火災(16人死亡)、同じく1月の美咲市の美容師宿舎火災(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)、1972年2月の白浜市つばきランドホテル火災(3人死亡)など。

パートビル火災(118人死亡)が発生したため、防火関係法令のさらなる規制強化が行われた。

消防法関係では、1972年12月に消防法施行令が改正され、防火管理者制度の拡充、スプリンクラー設備の設置対象の拡大、複合用途防火対象物に対する規制の強化、自動火災報知設備の遡及設置対象の不特定多数の者や身体弱者などが利用する施設(特定防火対象物)への拡大などが行われた。

“複合用途防火対象物”というのはいわゆる雑居ビルのことであるが、千日デパートビルが典型的な雑居ビルだったことからこのとき初めて法令用語として明記され、このうち特定複合用途防火対象物(消防法施行令別表第一(16)項イ：火災による人命危険が高いと考えられる用途(特定用途)が含まれる雑居ビルのこと)については、スプリンクラー設備と自動火災報知設備を中心に、特に厳しい規制強化が行われた。

また、千日デパートビル火災の死者が焼死でなく一酸化炭素中毒や窒息または煙に追われて飛び降りたための墜死であったことから、1973年8月には建築基準法施行令が改正され、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、内装制限の強化など、主として煙対策を中心とする大幅な規制強化が行われた。

しかしながら、これらの改正にもかかわらず、1973年11月には熊本市大洋デパート火災(100人死亡)が発生したため、消防法令と建築基準法令を所管する消防庁と建設省(当時)は、かねて懸案となっていた古い既存建築物に対する対策に本格的に取り組まざるを得なくなった。既存建築物については、規制強化が直ちに既存建築物の防火避難施設の改善に反映される仕組みとなっていなかった^{*7)}ため、一連の規制強化にもかかわらず、古い建築物は防火避難施設が脆弱なまま取り残されており、千日デパートビルと大洋デパートの火災は、まさにそこを衝かれた惨事だった。

そこで、消防庁は百貨店、旅館・ホテル、病院など不特定多数の者や身体弱者が利用する施設(特定防火対象物)に対する消防用設備等の遡及適用条項を含む消防法の改正^{*8)}に踏み切ることとなり、1974年6月に国会で可決成立した。

*7) 建築基準法第3条および消防法第17条の2(当時。現在は第17条の2の5)第1項

*8) このとき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ほか、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および消防設備士らによる定期点検報告制度の新設なども行われた。

同様の遡及適用条項を当時の建築基準法に盛り込むべく同国会に上程し、1974年3月から1976年5月まで2年余りの間、異例の長期間にわたり継続審議が行われたが、防火区画、避難施設等建築構造に関する防火対策は、消防用設備等に比べ、既存建築物の改善が技術的・経済的に困難であることなどの理由により、実現に至らなかった。

4. 平均焼損面積で見た2. および3. の改正の効果

2. および3. で述べた改正の効果を改正規定の内容に対応した形で検証することは困難であるが、火災1件あたりの焼損面積の推移の形で見てみると、これらの改正全体の効果が見えてくる。

図-2は、耐火造建築物の火災1件あたりの焼損面積を、

- 1) 居住用建築物：規制強化がなされなかった
- 2) 非特定防火対象物(居住用以外)：規制強化はなされたが既存建築物への遡及適用はなされなかった
- 3) 旅館・ホテルなどと病院・診療所など：自動火災報知設備(自火報)が先行(1969/4～1971/3)して遡及設置され、1974/6～1979/3に全消防用設備等が遡及設置された
- 4) 物品販売店舗など：1972/12～1975/11に自火報が、1974/6～1977/3に全消防用設備等が遡及設置された
- 5) 病院・ホテル・物品販売店舗など以外の特定防火対象物：1972/12～1975/11に自火報が、1974/6～1979/3に全消防用設備等が遡及設置された

に分けて、同期間の平均焼損面積の推移を見たものである。

この図から、自火報の遡及設置が先行的に大きな効果を上げたことがわかる。また、特定防火対象物に対する消防用設備等の遡及設置の効果や、消防用設備等が遡及設置されなかった建築物についても、平均焼損面積が着実に減少していることなども読み取ることができる。

1970～1975年の5年あまりの間に日本の耐火造建築物の平均焼損面積に起こった変化は劇的といってもよいほどである。その急減の理由は、自火報の遡及設置が行われたということだけでなく、この時期以降、特定用途防火対象物に相当する大規模な建築物には必ずスプリンクラー設備が設置されるようになったこと、内装に石こうボードが用いられるようになったこと、混合構造で堅穴区画のない古い建物のストックが急減したこと、以上により、工場や倉庫の火災以外で焼損面積が大規模になる火災が急減したことなどが上げられるが、誌面の都合上、その解説については別の機会に譲る。

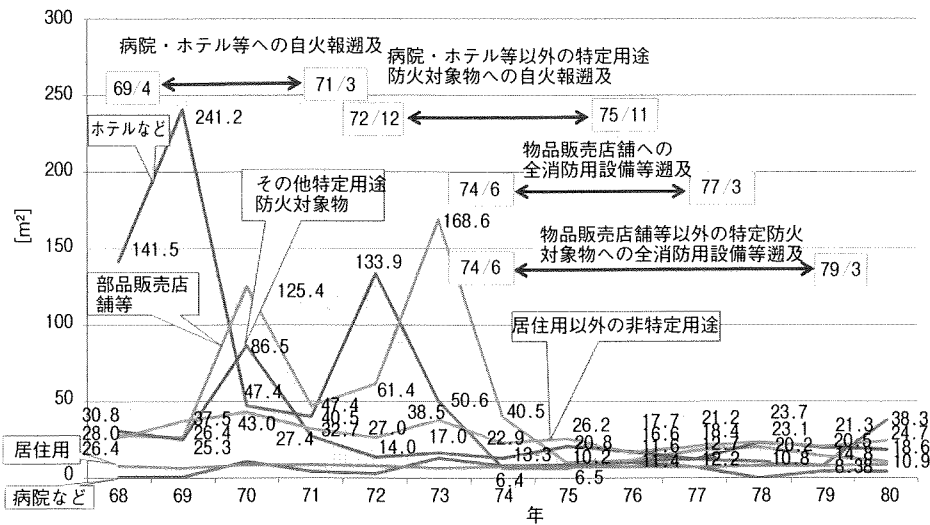


図-2 耐火造建築物用途別火災1件あたり焼損面積の推移(火災年報より作成)

5. 1975年以降の火災

1965年以降の相次ぐ防火法令の改正などの効果もあり、1975年以降に入ると、さすがに数十人以上の死者を伴う火災はしばらく影をひそめたが、1976年12月の沼津市三沢ビル(サロンらくらく酒場)火災(15人死亡)、1978年3月の新潟市今町会館(スナック エルアドロ)火災(11人死亡)などのいわゆる“中小雑居ビル”火災が続いた。

これらの火災を契機とする防火法令の改正としては、1978年11月の消防法施行令の改正による防災物品の拡大(カーテンなどに加えて、新たにじゅうたんなどが追加された)が上げられるが、基本的には、建築・消防両部局の行政指導の強化などの対策が中心であった。これが功を奏したのか、やがて中小雑居ビル火災の惨事は跡を絶ち、2001年9月の新宿歌舞伎町明星56ビル火災(44人死亡)で顕在化するまで、その危険性が表面化することはなくなった。

1980年以降になると、再び旅館・ホテルなどで大きな被害を出す火災が相次ぐこととなる。1980年11月の栃木県川治プリンスホテル火災(45人死亡)、1982年2月の東京都ホテルニュージャパン火災(33人死亡)、1983年2月の山形市蔵王観光ホテル火災(11人死亡)、1986年2月の静岡県大東館火災(24人死亡)などである。

しかし、これらの火災で多数の死者が出た原因は、防火法令の不備というよりも、これらの旅館・ホテルなどが消防法や建築基準法上必要なハード面の整備を怠っていたり、訓練を行わないなど防火管理面で不備があったり、非火災報を理由に自動火災報知設備のベルを停止してしまっていたりすることであったため、法令違反の是正を徹底するための“適マーク”制度の創設(1981年5月)、違反処理体制の整備など(いずれも消防庁)が行われたが、防火法令

の強化は行われなかった。また、旅館・ホテルなどのハード・ソフト両面の防火対策の整備を促進することを企図した“旅館・ホテル等における夜間の防火管理体制指導マニュアル”が作成され(1987年8月)、適マーク制度とリンクすることにより大きな成果を上げた(図-3)。

1980年以降に防火法令の改正強化に繋がった火災を、以下に記す。

5.1 静岡駅前ゴールデン街のガス爆発

一つは、1980年8月の静岡市の地下商店街“ゴールデン街”におけるガス爆発火災(14人死亡)である。この火災の結果、1981年1月に消防法施行令が改正され、地下街類似のいわゆる“準地下街”にも地下街同様の規制が行われることとなるとともに、不特定多数の者が利用する大規模な地下空間にガス漏れ火災警報設備の設置が義務づけられた。

ゴールデン街のガス爆発は、1970年頃から目立つようになってきていたガス爆発対策に各省庁が“規制”という形で本格的に取組むきっかけにもなり、1980年の建築基準法施行令の改正の際に共同住宅のガス安全対策が盛り込まれたのをはじめ、1980年から1981年にかけて、当時の通商産業省から液化石油ガスの、資源エネルギー庁から都市ガスの安全対策が“ガス事業者等への規制”という形で次々に打ち出されて、大きな成果を上げた(図-4)。

5.2 福祉施設と大規模小売店舗へのスプリンクラーの設置規制の強化

1986年7月の神戸市の社会福祉施設陽気寮の火災(8人死亡)と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)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を改めて浮き彫りにした。そこで、1987年10月のスプリンクラー設備の設置規

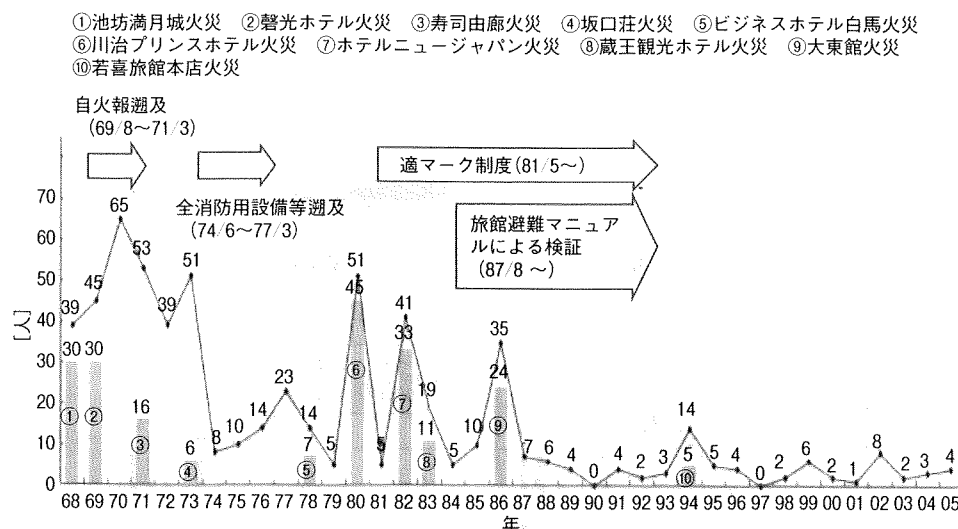


図-3 旅館・ホテル火災における死者数の推移と主な対策(消防白書より作成)

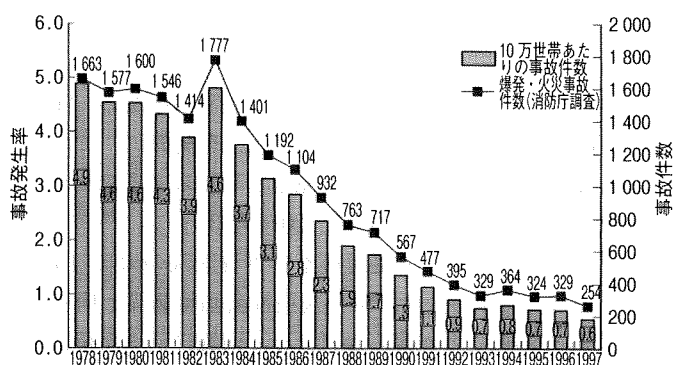


図-4 ガス事故件数⁹⁾(消防庁調査)と事故発生率¹⁰⁾の推移

制の強化(就寝型社会福祉施設:延べ面積6000m²以上→1000m²以上,病院:延べ面積6000m²以上→3000m²以上)が行われた。

また、1990年3月の尼崎市のスーパー長崎屋の火災(15人死亡)は、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(物品販売店舗など:延べ面積6000m²以上→3000m²以上)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当時の規定の不足または欠落を、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、1965~1974年に大幅な整備が行われた防火規定の手直しの意味合いを持つものである。

5.3 新宿歌舞伎町雑居ビルの火災と中小雑居ビルの火災

以上の事例が“消防用設備規制の強化”という形の対応だったのに対し、2001年9月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。

1980年代前半の旅館・ホテルなど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1970年代後半に散発した後、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来なかったのは、“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。

いうまでもなく、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来ていたのだが、延べ面積500m²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つたため、政省令のレベルでは、この種の

⁹⁾ ガス事故件数は、都市ガスまたはLPGが着火物となって生じた火災または爆発の件数

¹⁰⁾ 事故発生率とは、10万世帯あたりの事故発生件数をいう。

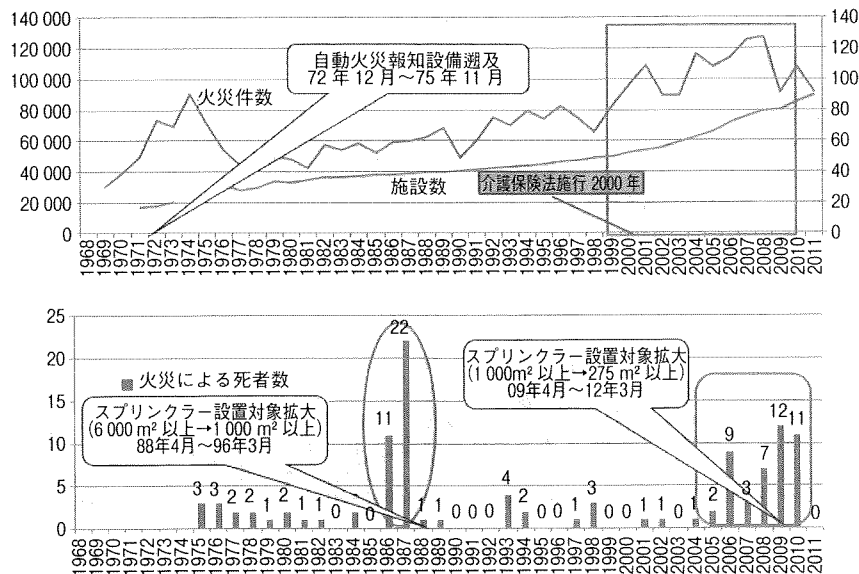


図-5 社会福祉施設の火災件数と火災による死者数の推移(1968~2011)(消防白書より作成)
 上段：消防法施行令別表第一(6)項ロ～ニ 施設数については延べ面積 150 m² 以上
 下段：消防法施行令別表第一(6)項ロ

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。

その後、2007年1月の宝塚市カラオケボックスの火災(3人死亡)の後、カラオケボックス類似施設の用途については、一階段ビル並みの規制強化が行われることとなった。

また、2008年10月の大阪市個室ビデオ店の火災(15人死亡)では、個室に煙感知器を設置することなど自火報関係の規制強化がさらに行われるとともに、蓄光式誘導標識に関する規定整備などが行われた。

5.4 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

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。この種の施設は、2000年の介護保険法の施行以後に急増したものであるが、消防法の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、2007年6月に、福祉施設など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(延べ面積1000 m²以上→同275 m²以上)、自動火災報知設備・消防機関へ通報する火災報知設備・消火器など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。

その後も、社会の急速な高齢化に伴い、数人の死者が出

るグループホームの火災がたびたび発生したため、2013年2月の長崎市の施設の火災(5人死亡)を契機に、この種の施設は延べ面積にかかわらず原則としてスプリンクラー設備が設置されることとされた(2014年3月)。

また、2013年10月の福岡市整形外科医院の火災(10人死亡)では、有床診療所でも小規模社会福祉施設と同様の火災危険があることが明らかになり、同様に延べ面積にかかわらずスプリンクラー設備の設置が義務づけられることとなった(2014年10月)。

6. 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、消防では、従来から春秋の火災予防運動などの機会に、住民に対する啓発活動などに熱心に取り組んで来た。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^{*11}を除き、法規制の対象とはされてこなかった。

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件あたりの死者数”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.に述べたさまざまな規制強化の効果により急減しているのに、住

*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。

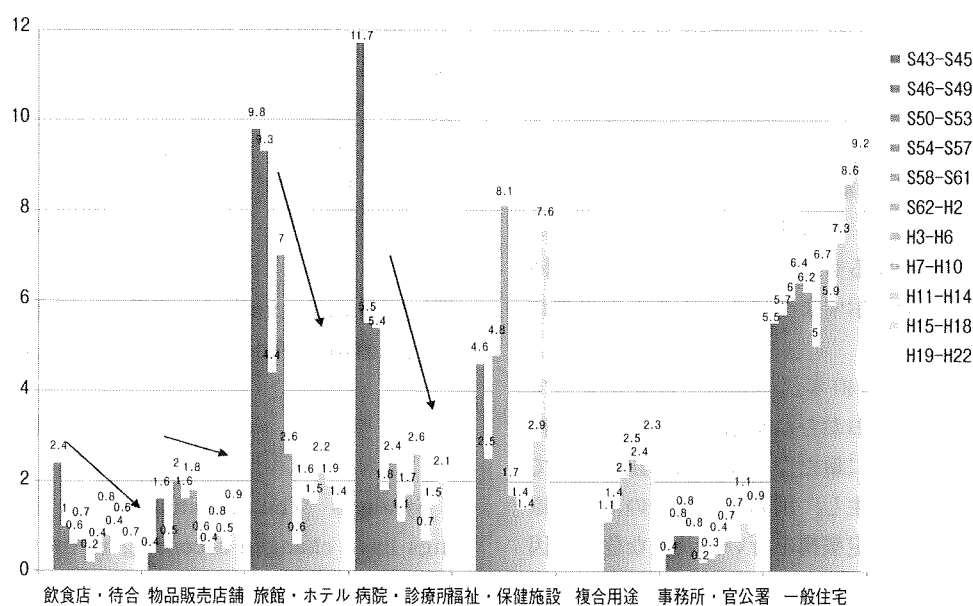


図-6 用途別火災 100 件あたり火災による死者数の推移(消防庁作成)

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

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1998年以降再び増加するようになり、特に2002年以降は急増の傾向が見えてきた。

一方で、2.～4.に示したさまざまな対策により、住宅以外の建物の火災で死者が発生することが少なくなってきたため、住宅火災による死者はその数、死者発生率とも突出するようになっていた(図-6)。

このため消防庁では、近年、米国、英国、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、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。

7. 性能規定の導入

消防庁では、技術基準はできる限り性能規定化して技術

開発の促進を図るべきであるとする政府全体の方針を受け、2003年6月に消防法の消防用設備等に関する規定に性能規定を導入する消防法改正を行った。

その後、関連政令が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または消防署長が“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(日本消防検定協会または登録検定機関)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などが用いられるようになると期待されている。

おわりに

これまで述べてきたように、建築物の防火対策については、多数の死者を伴う火災が頻発した1965年～1974年に、“ビル”特有の火災性状に関する知見が積み重ねられて、消防法令や建築基準法令の技術基準に順次反映された。

火災1件あたりの焼損面積や、火災100件あたりの死者数などの指標で見ると、その効果は“劇的”といってもよいほどである。中でも、自動火災報知設備が即効的な効果を

発揮したことは、遡及対象の拡大との関係を見れば明らかである。

1974年に行われたすべての消防用設備等の特定防火対象物に対する遡及適用も極めて大きな効果を上げたが、遡及しなかった非特定防火対象物についても、1980年代前半になると、新築、増改築、大規模な修繕や模様替えなどにより新しい基準に適合するものの比率が増えて、特定防火対象物とほぼ同様の値を示すようになったことも見逃してはならない。

防火法令の骨格は、昭和40年代の相次ぐ改正によってほぼ固まり防火安全対策もおおむね整備されたが、その後も時代の変遷とともに、時に新たな危険要因が顕在化して多数の死者を伴う火災が発生し、消防庁ではそのたびに原因の究明を行って必要な規定整備を行い、新たな危険要因を一つひとつつぶしてきた。

その結果、近年になると、火災が発生した場合の死者の発生率は、病院、社会福祉施設、旅館・ホテルなど、潜在的火災危険性が極めて高い施設についても十分低くなり、ほとんど防火規制の対象とされてこなかった“住宅”のほう相対的に高くなって、戸建て住宅を含む一般住宅への住宅用火災警報器の設置義務づけにつながることとなった。

このように見てくれば、日本社会が到達した現在の防火安全の水準は偶然もたらされたものではなく、建物の防火安全に関する知見の積み重ねと技術基準への反映、消防機関などの個々の建築物への適用などの地道な努力により獲得してきたものであるということがよく理解できると思う。

一方で、時代は、規制の合理化と民間活力の活用など、経済・行政改革の大きな流れの中にある。社会の高齢化の進展、建築物や社会インフラの老朽化、コスト削減など、防火安全にとってマイナスの要素も増大しつつある。

現在の防火安全水準があたり前のものだと考えて防火安全の手を抜くと、すでに対応済みと考えていた建物火災

で、再び多数の死者を出すような事態にもなりかねない。現在の防火安全水準はどのようにして獲得されたのか、その過程で規制や技術がどのような役割を果たしてきたのかを改めて理解し、今後の防火安全の向上に役立てていただきたいと思う。

(2015/1/4 原稿受理)

The History and the Effect of Revisions of Fire Regulations According to the Social Needs

Kyoichi Kobayashi*

Synopsis The fire situation and fire damage of buildings have changed according to the economic, social or technological changes.

Fire Service Law, composed of fire regulations in Japan with Building Standard Law, has been revised every time big fires with many victims occurred, and has contributed the fire safety since the law was established in 1950.

I'll explain the history and the effect of the revisions of Fire Service Law with some revisions of Building Standard Law, and I'll refer to performance based regulations in Fire Service Law.

(Received January 4, 2015)

* Science University of Tokyo



小林恭一 こばやしきょういち
昭和23年生まれ/出身地 千葉県/最終学歴 東京
大学工学部建築学科卒/学位 博士(工学)/その他
2014年度日本建築学会教育賞(教育貢献)受賞