

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2 1986～2006

Transition of "Special Fire-Code for Apartment Houses"

Part2 1986-2006

小林 恭一*

Kyoichi Kobayashi

その1 (前号に記載) の概要:

共住特例は、1961年以降、一定の建築的要件を満たす共同住宅等について消防用設備等の緩和を行う際の判断基準を示し、日本の共同住宅の形態や町並みに大きな影響を与えてきた。49号通知が制定された1976年以降、共同住宅の高層化、多様化、住戸の大型化が急速に進み、また海外では煙感知器の効果が次第に明らかとなって、改正の必要性が高まってきた。

3.3 170号通知 (1986年)

(3) 1986年の改正 (170号通知)

前号(2)までの背景を踏まえ、1986年12月に、49号通知の課題の解決と住宅用火災警報設備の設置促進を図るため、いわゆる「170号通知」が定められた。

170号通知では、すべての住戸が二方向避難・開放型住戸(主たる出入り口が外気に開放された廊下又は階段に面しており、かつ、バルコニーを介して安全に地上まで避難できる避難ルートが確保されている住戸。判断基準は、49号通知と190号通知を踏襲。)であり、各住戸に「住戸用自火報(後述)」が設置されているなどの条件を満たす共同住宅については、先に述べた49号通知の4つの課題に係る制限を大幅に緩和するとされた。一方、それらの条件のいずれかを満たさないものについては原則として49号通知の守備範囲とすることとされた。

これは、性能的に見て、火災の発生を早期に知って対処するための設備を設置すれば、住戸面積を

一定規模以下とし、かつ共用部分との間に高い区画性能を持たせるという49号通知の要求をほぼ担保できると整理したことを示している。

実際には、49号通知の4つの課題が、住戸規模が大きいか、ファサードに凝り内部の設備を充実して差別化を図ろうとする高級マンション指向の共同住宅に主として見られるものであり、そのような共同住宅には火災センサーを含む「ホームセキュリティ」のシステム(後述)が設置されることが多いことから、両者を結合して49号通知の課題の解決を図るとともに、火災報知設備の設置促進を誘導することを意図した、という面が大きい。

住戸規模が比較的小さく、典型的な片廊下型や階段室型の共同住宅を安価に建設しようとする場合には、49号通知の適用を受ければよい、ということである。

ここで、170号通知のキーとなる「住戸用自火報」と「ホームセキュリティ」及び「光庭」について解説しておく。

(4) 住戸用自火報とホームセキュリティ

通常の自動火災報知設備は、火災の発生を出来るだけ早く防火対象物内の他の部分にいる人達に知らせ、次の行動を開始させることを意図して設けられる。

しかし、住戸間の防火区画や住戸と共用部分との間の防火区画に高い性能を持たせ、安全な避難路が確保された共同住宅については、「住戸内で発生した火災の情報を他の住戸に伝える」という役割の比重は比較的小さくなる。大規模な住戸の場合は、むしろ、自動火災報知設備の主要な機能を、「住戸内で発生した火災の情報をその住戸内の他の部分に伝える」ことであると捉えてシステ

* 東京理科大学

ムの設計をした方が、防火対象物全体としての防火安全性が高まる可能性が高い。

また、住戸内は調理の熱や煙、湯気、結露など「非火災報」の発生要因が多いが、火災でないのに他の住戸に警報音が鳴り響くことは、居住者にとってお互いに迷惑この上ないため、住戸内で発生した「火災であることを示す」情報を他の住戸に伝えることについては、慎重に考えなければならない事情もある。

一方、1980年前後から、火災センサー、ガス漏れセンサー、防犯センサー、風呂の満水センサーなどの各種情報システムとドアホンの機能などをドッキングした住宅（住戸）内情報システムが、「ホームセキュリティ」システムとして一般化し、新築のマンション等に普通に設置されるようになっていた。

「住戸用自火報」は、以上のような事情を踏まえ、共同住宅の区画性能や避難性能、階数などに応じて火災警報の伝達範囲や警報音の鳴動範囲等を整理することにより、「ホームセキュリティシステム」を「自動火災報知設備」の体系の中に位置づけたものである。

(5) 光庭

「光庭」については、先に述べた設計側のニーズに応えるため、開口部を介した延焼性状、井戸状又は吹き抜け状の空間における煙の挙動等に関し、コンピューターシミュレーション等により詳細な分析と検討が行われ、外気の流通状況や階数等に応じ、光庭に面する開口部の開放の可否、面積、相互間の水平距離と垂直距離等について、「十分な延焼防止性能等を有する」と判断できるため

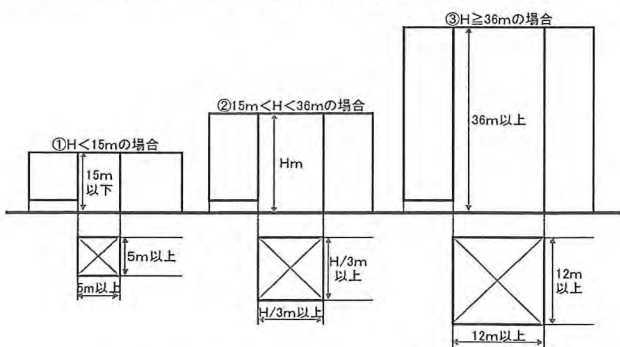


図5 共住特例を適用できる光庭（中庭）

の条件がきめ細かく示された（図5）。

3.4 220号通知（1995年）

(1) 新たな基準の必要性

a 住宅防火対策の新展開

平成の時代に入ると、1965年代後半以降逐次行われた消防法や建築基準法における防火関係規定の整備の効果が現れ、住宅以外の防火対象物においては、火災による死者数や死者発生率が着実に減少してきた（図6）。

これに対し、住宅火災による死者数は増加傾向を強めており、今後の高齢化の進展等を考えると、その状況は危機的な水準になる恐れがあると考えられた。このため、1991年3月には、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、住宅火災による死者を10年間で半減させること等を目標に、建設省（当時）とも協力して、住宅防火対策を今後の防火政策の中心と位置づけ、国民運動的に施策を展開していくこととされた。

その内容は、啓発やキャンペーン等によって、住宅用火災警報器や消火器を家庭に広く普及することなどを中心にしていたが、このような施策を展開する一方で、「共住特例」により、共同住宅が一定の建築的な要件を満たす場合には、消防法によって義務づけられている自動火災報知設備や消火器の設置を免除することが行われており、「住宅火災による死者半減」という目標から考えても、「施策が矛盾しているのではないか」との指摘がなされるようになってきた。

b 高層住宅の急増と住戸規模の増大等

また、高層・超高層共同住宅が大量に建設されるようになったため、スプリンクラー設備における規則第13条第1項の存在が改めて問題となってきた。共同住宅については11階以上の階にスプリンクラー設備を設置しなければならない（消防法施行令第12条第1項第12号）が、多くの高層共同住宅では規則第13条第1項を適用してスプリンクラー設備を設置せずに建設されていた。規則第13条第1項は、床面積100㎡以内に防火区画されるなど一定の延焼拡大防止性能を有す

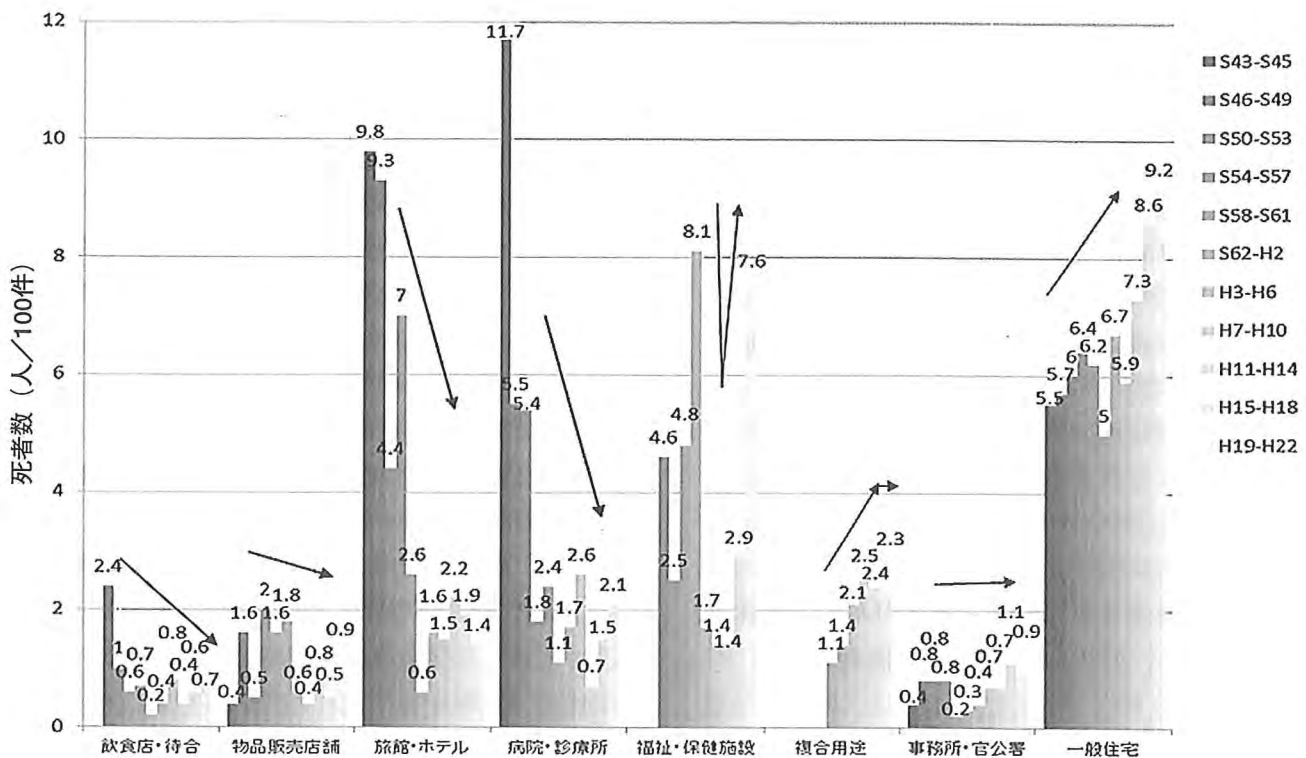


図6 用途別火災 100 件当たりの死者数の推移 (1968-2010 年) 消防庁作成

る室等にスプリンクラーヘッドの設置を免除する規定であるが、共同住宅の場合は、すべての住戸等を当該規定に適合させることが比較的容易であるため、建物全体についてスプリンクラー設備の設置が免除されることになっていた。

それでも 170 号通知が出される頃までは、多くの共同住宅は「二方向避難・開放型」を基本として設計されていたため、共住特例も当該規則の存在を前提として組み立てられてきた。しかしながら、同規則では、「二方向避難」や「避難路の外気への開放」などは設置免除の条件とはされていなかったため、風の影響が強くなる超高層マンションや生活臭のない高級マンション等では、バルコニーの設置や避難路の外気への開放を行わず、あたかもホテルのような設計であるのに、同規則を根拠にスプリンクラーを設置しないケースが次第に散見されるようになってきた。このため、スプリンクラー設備の設置免除については、規則第 13 条第 1 項と共住特例をセットで見直す必要が出てきたのである。

さらに、170 号通知以降、住戸の大型化こそ停

滞気味になったが、共同住宅の高層化、大規模化、複合化等はますます進んで来たため、住戸用自火報の有無により適用通知を 49 号通知と 170 号通知に振り分ける仕組みそのものを見直し、それらを一本化することが求められるようになってきた。

(2) 220 号通知の制定

以上のような状況を踏まえ、1995 年 10 月に新たな共住特例として、いわゆる「220 号通知」が定められた。

この通知の基本的な考え方は、以下のとおりである。

- ① 49 号通知と 170 号通知を一本化し、一つの基準として整理し直したこと
- ② 火災の早期発見と初期消火に係る、自動火災報知設備、消火器及びスプリンクラー設備については「設置」を原則とし、「設置免除」は例外としたこと
- ③ スプリンクラー設備については、規則第 13 条第 1 項を改正し、共同住宅については、100 m² 以下に防火区画することによるスプリンクラー設備の設置免除規定を廃止するとともに、本通

知により、二方向避難・開放型住戸など避難路の外気への開放が確保されている場合に限り、設置免除を認めることとしたこと

④自動火災報知設備及びスプリンクラー設備については、共同住宅特有の構造、利用形態等に適した機能構成のものを用いることを前提に、詳細な設置基準を示したこと

⑤②～④を前提として、以下の事項については原則として大幅に制限を緩和したこと

- ・主たる開口部（玄関）のドアに乙種防火戸を認めることにより、玄関周りのデザイン、採光、レイアウトの自由度を増加
- ・共用部分に面する居室の窓の大型化
- ・火災の危険性を原則として住戸単位で考えることとし、100 m² 区画などの制限を撤廃

⑥その他の事項については、原則として49号通知と170号通知の考え方を踏襲したこと

4. 政令第29条の4と特定共同住宅等

4.1 新たな状況

220号通知は、超高層マンションが続々と建設され、一方で、戸建て住宅にも住宅用火災警報器や消火器の設置を推進すべきであるとする時代状況の中で、過去の共住特例の集大成として定められたため、その完成度はかなり高く、制定後10年を経ても基準そのものに大きな変更は必要なかった。

しかしながら、「行政の透明化」、「地方分権化」、「性能規定の導入」など、行政を取り巻く新たな動きは、共住特例についても、そのあり方そのもの見直しを迫ることとなり、2005年3月の「特定共同住宅等における必要とされる防火安全性能を有する消防の用に供する設備等に関する省令」及び関係告示の制定につながることとなった。

(1) 通知行政の限界と課題

共住特例は、50年近くの間、日本の共同住宅の防火安全の確保に大きな役割を果たしてきたのだが、「課長通知 + 政令32条」という変則的な方式であるため、以下のような限界と課題があった。

① 消防機関ごとに基準が異なる場合があること

共住特例は、「共同住宅が一定の構造上、設計上の要件を満たす場合には、消防長等の判断と責任において、本則の基準を緩和できる」という仕組みであるため、緩和の条件や程度については、法的には消防長等に委ねられている。

このため、消防長等によっては、共住特例に比べて、緩和の条件を厳しくしたり、緩和の程度を少なくしたりしている場合がある。上に述べたような仕組みである以上、そのこと自体は法的に問題があるわけではないのだが、隣り合った幾つかの消防本部で微妙に基準が異なる場合もあり、共同住宅を建設する側にしてみれば、理不尽と感じてでも致し方ないところだった。

共住特例を策定する場合、消防庁では、建設省（当時）、住宅公団（当時）、建設業界の代表などと基準の内容について細かい摺り合わせを行い、防火安全性だけでなく、デザイン、住み心地、使い勝手、施工の容易さ、コストなどから見ても、日本人の生活習慣や気候風土などから見ても、あまり無理のない条件を設定している。消防長等が共住特例に独自の基準を上乗せする場合にもそのような摺り合わせをしているのなら、特定の地域のことであり、あまり摩擦は起きないのだが、多くの場合、そのような調整を行っていないため、時として関係者から改善を求める声が出ることもなっていた。

② 行政の透明化と自治事務化の流れの中で、通知行政が制限されたこと

1994年10月に行政手続法が施行され、行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為を行う場合には意志決定過程等を透明化することなどが制度化された。また、2000年4月には改正地方自治法が施行され、国・都道府県・市町村は対等な関係となり、国の都道府県や市町村に対する関与はできるだけ排除することとされた。

これらに伴い、国から都道府県や市町村に対して発する通知は制限されることになり、課長通知等に基づく基準については、原則的には政令や省令として定めるべきものとして、よりはっきり位置づけられることとなった。

消防組織法第37条（消防庁長官は、必要に応じ、消防に関する事項について都道府県又は市町村に対して助言を与え、勧告し、又は指導を行うことができる。）があるため、消防庁から市町村の消防機関に指導・助言のために通知することは法律上可能であったが、予防課長通知によって定められていた共住特例についても、機会をみて政省令や告示などの形で定め直すことが課題とされていた。

(2) 性能規定の導入と政令第29条の4

従来、様々な規制にかかる技術上の基準は、材料、寸法等を仕様書的に規定する、いわゆる「仕様書規定」的に定められるのが一般的であったが、近年、法令にその規制の法目的である「性能」を明確に規定しておき、その性能を満たすための技術的な方法論については規制を受ける側の選択に出来るだけ委ねるようにするいわゆる「性能規定」を、日本の規制体系の中でできるだけ導入していくことが政府全体の方針となっている。

消防庁では、このような政府全体の方針のもと、建築基準法の性能規定化の動向などを踏まえて、2003年に消防法を改正し、消防用設備規制に性能規定の導入を図った。この改正では、消防法第17条に第3項を新設して、通常の消防用設備等に代えて総務大臣が同等の「性能」を有すると認める「特殊消防用設備等」を使用できるとするとともに、第1項に政令以下の規定に性能規定を導入していくための布石となる「消火、避難その他の消防活動のために必要とされる性能」という概念を導入した。

この第1項の規定を受けて新設されたのが、政令第29条の4である。この規定では、「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等が当該「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」を用いることが出来る、とされている。

これにより、「通常用いられる消防用設備等」にかかる規定を残しつつ、必要に応じて省令を定め、当該設備と防火安全性能が同等以上であると

認められる別の設備を設置することが出来ることとなった。新しく開発された設備等を「通常用いられる消防用設備等」と法律上同格に扱っていくことはこれまで極めて難しかったのだが、このいわば「バイパス」が設けられたことにより、比較的容易になったのである。

4.2 政令第29条の4に基づく省令と特定共同住宅等

共住特例は、既に述べて来たように、当初は一定の構造、設計を有する共同住宅等に消防用設備等の設置を免除するものであったが、220号通知によりその基本的な思想が大きく変更され、一定の構造、設計を有する共同住宅等に、「通常用いられる消防用設備等」に代えて、「共同住宅用スプリンクラー設備」、「共同住宅用自動火災報知設備」、「住戸用自動火災報知設備」、「共同住宅用非常警報設備」等の設置を認めることが出来るとする規定ぶりとなっていた。

このような規定ぶりであれば、かねて懸案であった共住特例の省令化（課長通知を省令・告示に引き上げる）を、この政令第29条の4に基づいて行うことが可能になる。こうして、2005年3月に、「特定共同住宅等における必要とされる防火安全性能を有する消防の用に供する設備等に関する省令」及び関係する告示等の一部が定められることとなった。この省令は、基本的に220号通知の考え方を踏襲しつつ、「必要とされる防火安全性能」という概念に基づいて整理したものであり、その内容は概ね以下のとおりとなっている。

- ①火災発生又は延焼のおそれが少ないものとして、その位置、構造及び設備について消防庁長官が定める基準に適合する共同住宅等が「特定共同住宅等」として定められたこと
- ②特定共同住宅等はその防火安全性に応じて4つの構造類型（二方向避難型、開放型、二方向避難・開放型、その他）に区分されたこと
- ③特定共同住宅等の4つの構造類型ごとに、かつ、政令に掲げられた3つの防火安全性能（初期拡大抑制性能、避難安全支援性能及び消防活動支援性能）ごとに、「通常用いられる消防用設備等」

表2 特定共同住宅等に関連する告示

	告示・基準の名称	告示番号
基本告示	特定共同住宅等の位置、構造及び設備を定める告示	2005年消防庁告示第2号
	特定共同住宅等の構造類型を定める告示	2005年消防庁告示第3号
	特定共同住宅等の住戸等の床又は壁並びに当該住戸等の床又は壁を貫通する配管等及びそれらの貫通部が一体として有すべき耐火性能を定める件	2005年消防庁告示第4号
各設備の基準	共同住宅用スプリンクラー設備の設置及び維持に関する技術上の基準	2006年消防庁告示第17号
	共同住宅用自動火災報知設備の設置及び維持に関する技術上の基準	2006年消防庁告示第18号
	住戸用自動火災報知設備及び共同住宅用非常警報設備の設置及び維持に関する技術上の基準	2006年消防庁告示第19号
	戸外表示器の基準	2006年消防庁告示第20号

に代えて設置することができる「必要とされる防火安全性能を有する消防の用に供する設備等」が定められたこと

- ④「必要とされる防火安全性能を有する消防の用に供する設備等」の設置及び維持に関する技術上の基準が定められたこと

この省令の施行（2007年4月1日）に合わせ、表2のような関連告示が定められている。

5. おわりに

昨年、東京理科大学の市民講座の一環として、毎月第三月曜日の夜2時間あまり、消防機関の予防行政担当者有志を主たる対象として無料講座「予防塾」を開講している。

その授業の一環として「共住特例」を取り上げたところ、「名前は聞いたことがあるが、具体的な中身は良く知らない。」という声が強くて驚いた。共住特例は、かつてはほとんど全ての共同住宅に適用され、日本の市街地景観にまで大きな影響を与えて来た歴史があるだけに、その改正の経緯や日本の共同住宅との関わりについて、きちんと整理して記録にとどめておく必要があると痛感した。

本稿は、そのような趣旨から、特定共同住宅等の制度への移行時に消防関係の雑誌¹⁾に寄稿した論文に加筆修正したものである。

この50年近くの間、住宅の火災対策に対す

る考え方は大きく変化した。2004年には、戸建て住宅を含むすべての住宅に住宅用防災機器の設置を義務づける消防法の改正が、衆参両議院とも与野党満場一致で可決され、2006年6月から施行された。設置が義務づけられる住宅用防災機器として住宅用火災警報器が定められ、その設置義務は既存の住宅にも及ぶこととされたため、共住特例に基づき自動火災報知設備の設置義務が免除された既存の共同住宅の住戸についても、住宅用火災警報器を設置することが必要になっている。

このように、共同住宅の防火安全に関する基本的な考え方そのものは時代によって変化しているが、共住特例の改正の歴史を貫く考え方は一貫している。時代に応じて変化し続ける共同住宅について、まさに「防火安全性能」の視点から建築構造やプランと消防用設備等のベストミックスを追い求めて来たということである。建築基準法と消防法に性能規定が導入され、建築構造と消防用設備等のトレードオフが課題となっているが、共住特例は、それを先駆的に実践してきたと言えるのだと思う。

参考文献

- 1) 小林恭一：共同住宅特例基準の50年と特定共同住宅設備省令，消防防災2005年夏期号(13号)，pp.21-31，2005。