

予防行政の果たしてきた役割と課題及び将来の展望

東京理科大学総合研究院教授 博士（工学） 小林 恭 一

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時、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当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と予防行政担当者の苦闘の歴史がある。

筆者は、昭和48年（1973年）に建設省（当時）に入省して、昭和53年（1978年）から建築指導課で防火・防災行政に従事し、昭和55年（1980年）以降は消防庁に移って主として予防行政に携わった。

以後、平成18年（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。

今回、消防大学校から表題の執筆依頼があったため、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り、火災統計から見た規制強化の効果について整理するとともに、現在の予防行政を取り巻く課題と将来の展望について考えてみたい。

1 予防行政の重要性

戦後、GHQ（連合軍総司令部）の意向で消防が警察から独立した時、「予防消防」は「科学消防」とともに、新生自治体消防のシンボルだった。発生した火災をただ消すだけの「火消し消防」でなく、法律に基づき、火災が発生すればその原因を消防自ら科学的に調査し、火災が発生しないための対策や被害をできるだけ少なくするための対策を講じていくこと、発生した火災に対しては科学力と技術力で立ち向かうこと、これが「予防消防」と「科学消防」の考え方だ。

昭和23年（1948年）にこのような理念に立ち消防同意制度を持つ近代消防制度が発足したとき、警察のもとでただ火を消すだけに甘んじ、「消防夫」や「消防手」と蔑まれてきた戦前からの消防人たちがどんなに喜んだか、直接語れる人はもう皆亡くなってしまった。私は、立場上、近代消防制度の創設に立ち合った先人達から直に話を聞く機会

があったので、そのときの彼らの思いなども直接聞いている。

警防業務、救助業務、救急業務のいずれも、身を呈して社会を支える崇高な業務だが、他の行政の失敗を消防官のリスクと引き替えに後始末する、という側面を持っている。土木行政や都市行政が十分でなかったために起こった土砂災害で、消防官が人命救助に出動し時に殉職したりするが、消防官は一方的にリスクを引き受けるだけで、土木行政や都市行政に注文をつけることはできない。

しかし、火災は違う。予防行政の権限があるからだ。火災が起こらないようにし、火災が起こっても被害が最小限になるようにし、消防活動ができるだけしやすくなるようにすることなどを、法律上の権限を持って行うことができる。危険物施設に至っては、市町村長の名で設置許可の権限まで持っている。

消防がこのような法律上の大きな権限を持っている国はあまりない。先人達が獲得してくれた大切な財産だが、最近、このことを理解できていない消防官が増えていることを懸念している。

予防行政の充実に従って多数の死者を伴う大規模なビル火災がほとんど起こらなくなった反面、地方行政予算の逼迫による人員削減圧力、高齢化の進展に伴う救急需要の増大などが長年続いており、交代制勤務職員配置の下方硬直性もあって、総務・予防など日勤職員にしわ寄せがいき、皮肉にも現地の予防体制は長期的に弱体化傾向にある。このような状況のもとでは、現地の消防機関が予防行政の重要性をきちんと認識し、これを大事にしていく姿勢を明確にしないと、予防行政の権限がなくなることなど、あつという間だ。

行政改革の一環として、消防同意を民間機関で行うことができるようにしたらどうか、などという提案がなされたとき、現地の消防としてどう考えるのか。以上述べてきたような事実と経緯を踏まえて、しっかりと判断してほしいと思う。

2 現行建築防火法令の骨格の形成

昭和23年（1948年）制定当初の消防法では、戦後の混乱期に頻発していた市街地大火の被害をいかに防ぐかが至上命題とされ、条文の多くが消防活動等のための消防機関への権限付与等に当てられていた。前述のように、新生消防のスローガンとして「予防消防」を掲げてはいたが、具体的な権限は消防同意制度と火災原因調査権程度で、消防設備規制や防火管理制度については全て市町村の条例に委ねられていた。

このため、経済発展に伴い大きなビルが建設されるようになり、一方で市街地大火が減って来ると、市町村ごとに規制内容が異なることなどが次第に問題になり、昭和35年（1960年）、ビルの防火対策を強化するとともに規制の全国統一を図るため、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「消防の用に供する機械器具」等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（図1参照）が出来上がることとなった。

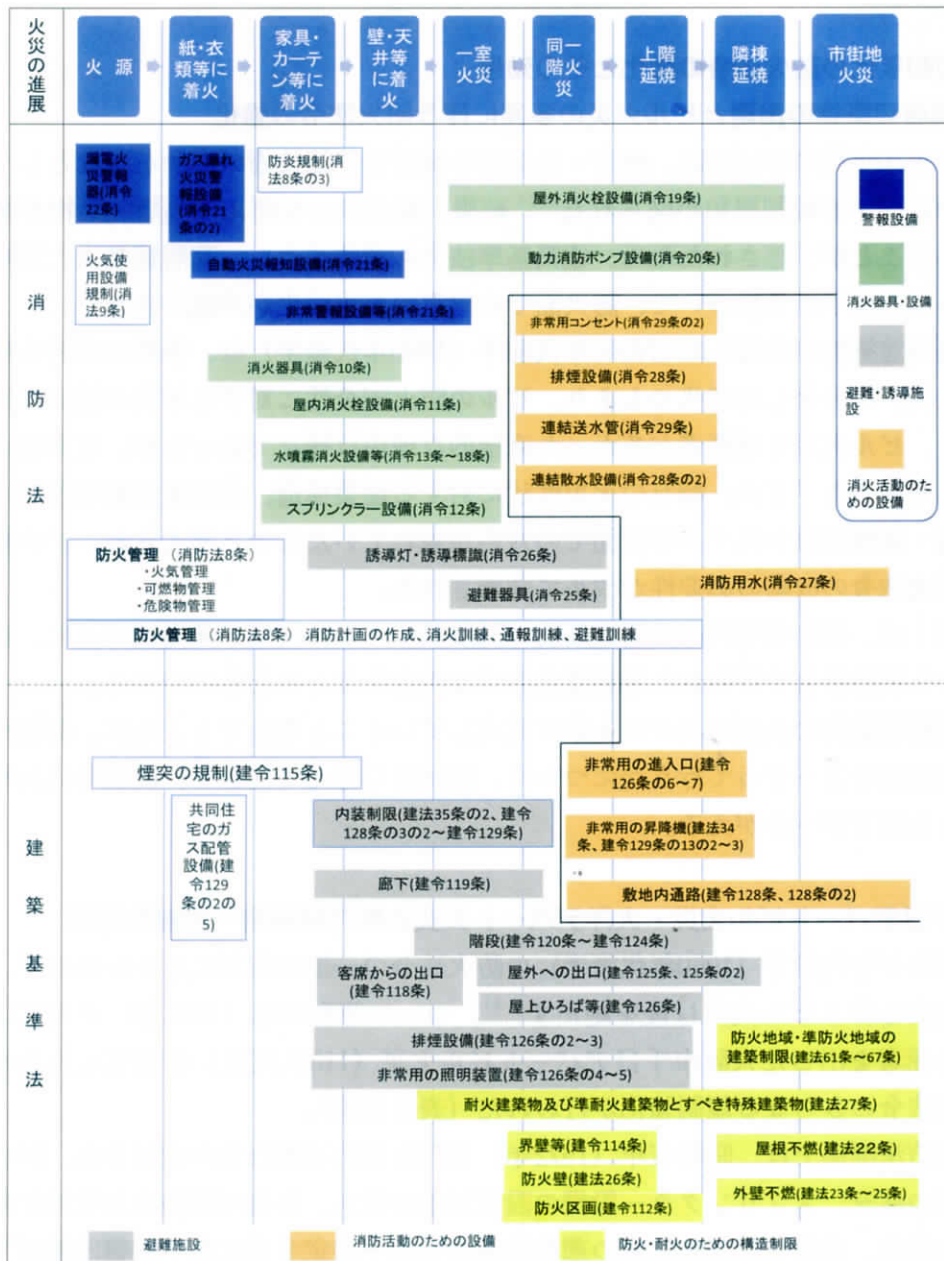


図1 火災の進展段階に応じた消防法及び建築基準法の規制

また、消防用設備等の確実な作動を保障する検定制度や施工者の資格制度についても整備が図られ、昭和38年（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^{注1)}、昭和40年（1965年）には消防設備士制度が創設されることとなった。

3 昭和40年代の防火法令の強化とその効果

3.1 高層建築物の出現とビル火災の多発に伴う防火法令の強化

昭和30年代の半ば以降、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^{注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、建築基準法令も消防法令も、高層建築物と当時増えつつあった地下街等について、防火面での対策の充実強化が課題とされた。

高層建築物が出現した昭和40年代前半（1960年代後半）は、多数の死者を伴う「ビル火災」が多発した時代でもあり、ビルの防火安全性に対する不安が社会に広がっていた。ビル火災で死傷者が多かった直接的な理由は様々であったが、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、消防用設備等及び出火後の消火・避難誘導システム等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。

表1は、昭和40年代の高層建築物の制限緩和とビル火災の多発に伴って、建築基準法令と消防法令で行われた規制強化の主な内容をまとめたものである。

高層建築物で火煙が次々に上階に拡大していくことを防ぐとともに、高層部分での消防活動をどうやって行うかについて、消防自ら考えて発信し、両法令に反映されていった様子がうかがえる。

3.2 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

昭和40年代前半（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後を絶たず^{注3)}、ついに昭和47年（1972年）5月には戦後最多の死者を出した大阪市千日デパートビル火災（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（表1参照）。

消防法関係では、昭和47年（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避難困難者等が利用する施設（特定防火対象物）への拡大等が行われた。

表1 主な防火法令の改正と契機となった事項（1961年～1979年）

改正年	建築基準法令	消防法令	改正の契機となった事項
			高層建築物の建築制限の緩和（1961年）
			・川崎市雑居ビル火災（1966年、12人死亡） ・水上温泉ホテル火災（1966年、30人死亡）
S43年 （1968）		高層建築物、地下街等に対する共同防火管理及び防災規制の新設	・有馬温泉ホテル火災（1968年、30人死亡） ・霞ヶ関ビル竣工（1968年）
S44年 （1969）	・堅穴区画規制の新設 ・内装制限と避難施設の強化 ・地下街の避難施設と防火区画の規制強化	・煙感知器を検定対象品目に追加 ・自動火災報知設備を既存の病院等及びホテル等に遡及的に設置（69.3～71.3）	・磐梯熱海温泉ホテル火災（1969年、30人死亡）
S45年 （1970）	・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等の設置義務づけ等 ・内装制限の強化		・絶対高さ制限（31m）の撤廃（1970年） ・札幌市病院火災（1970年、5人死亡） ・和歌山市ホテル火災（1971年、16人死亡） ・北海道寄宿舎火災（1971年、10人死亡） ・宮城県病院火災（1971年、6人死亡）
S47年 （1972）		・複合用途防火対象物に対する規制強化 ・スプリンクラー設備の規制強化 ・自火報を既存の特定防火対象物に遡及設置（72.12～75.11）	大阪市大規模雑居ビル火災（1972年、118人死亡）
S48年 （1973）	・煙対策の強化 ・堅穴区画の煙対策の徹底 ・内装制限の強化 ・二方向避難の規制強化		熊本市デパート火災（1973年、100人死亡）
S49年 （1974）		・全ての消防用設備等を既存の特定防火対象物に遡及設置（74.6～77.3/79.3） ・消防機関による設備設置時検査制度 ・定期点検報告制度	
S51年 （1976）	・工事中の建築物の仮使用承認制度		

千日デパートビルが典型的な雑居ビルだったことから、「複合用途防火対象物」という用語がこの時初めて法令に明記され、消防法施行令別表第一（16）項がイとロに区分された。このうち（16項）イについては、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CO中毒や窒息又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、昭和48年（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、内装制限の強化等、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。

これらの改正にもかかわらず、昭和48年（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^{注4)}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ためである。

このため、消防庁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を含む消防法の改正^{注5)}に踏み切ることとなり、昭和49年（1974年）6月に国会で可決成立した。

同様の遡及適用条項は、建設省も建築基準法に盛り込むべく同国会に上程し、昭和49年（1974年）3月から昭和51年（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。

3.3 昭和40年代の防火法令強化の効果

以上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件当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件当たりの焼損面積を、

- ① 居住用建築物：規制強化がなされなかった
- ② 居住用以外の非特定防火対象物：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・ホテル等と病院・診療所等：自動火災報知設備（自火報）が先行（昭和44年（1969年）3月～昭和46年（1971年）3月）して遡及設置され、昭和49年（1974年）6月～昭和52年（1977年）3月に全消防用設備等が遡及設置された
- ④ 物品販売店舗等：昭和47年（1972年）12月～昭和50年（1975年）11月に自火報が、昭和49年（1974年）6月～昭和52年（1977年）3月に全消防用設備等が遡及設置された
- ⑤ 病院・ホテル・物品販売店舗等以外の特定防火対象物：昭和47年（1972年）12月～昭和50年（1975年）11月に自火報が、昭和49年（1974年）6月～昭和54年（1979年）3月（地下街と特定複合用途防火対象物については昭和52年（1977年）3月末）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。

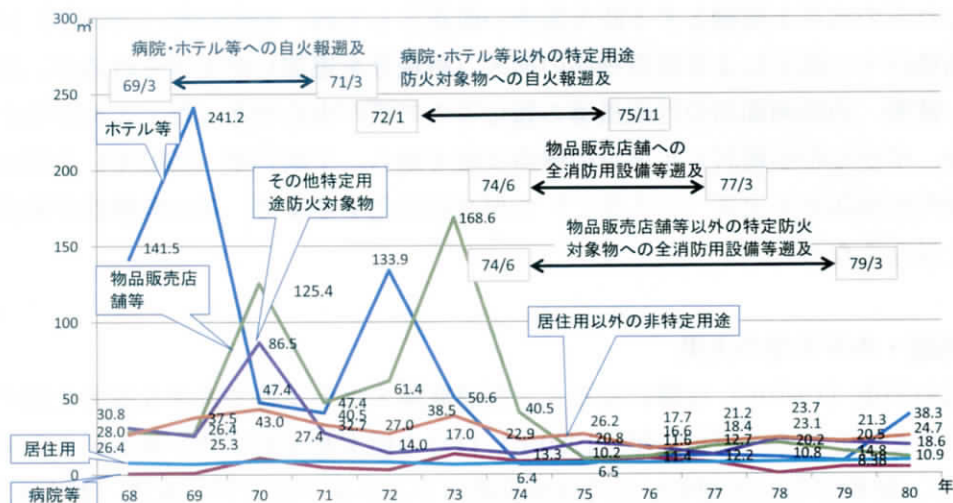


図2 耐火造建築物用途別火災1件当たり焼損面積の推移（火災年報より作成）

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、特定防火対象物に対する消防用設備等の遡及設置も大きな効果があったこと、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を読み取ることができる。

昭和40年代後半（1970年代前半）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言ってもよいほどである。その急減の理由は、自動火災報知設備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、大規模な特定防火対象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、建築物の内装に石膏ボードが用いられるようになったこと、混合構造（木造に耐火構造を増築した構造）や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、紙面の都合上、その解説については別の機会に譲る。

4 昭和50年代の中小雑居ビルと旅館・ホテルの火災

4.1 中小雑居ビルの火災

昭和40年代の相次ぐ防火法令の改正等の効果もあり、昭和50年（1975年）以降は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、その中で昭和51年（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）、昭和53年（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。