

自治体消防70年の歩みと今後の課題

第6回 規制緩和、国際化、多様化と予防行政(後編) / 高齡化社会における規制強化

東京理科大学総合研究院 教授 小林 恭一

平成15年(2003年)十勝沖地震により発生した屋外タンク貯蔵所火災

6 規制緩和、国際化、多様化と予防行政(後編)

6.3 危険物や石油コンビナート事故の急増と大震災

危険物施設の事故件数(震災によるものを除く)は、昭和50年代から60年代にかけて着実に減少していたが、平成6年を境に増加傾向に転じ、10年間で倍以上に急増した後、高値安定の形で現在に至っている(図3)。石油コンビナート地区の事故件数、高圧ガス施設の事故件数など類似の指標を見ても、ほとんど同様の傾向を示しており、これらの施設においては、この期間に事故防止体制そのものに大きな変化が起こったことがうかがえる。

この急増の時期は、バブルが崩壊して日本経済が長期停滞期に入った時期から少し遅れて始まっており、この種の施設における防災投資の減少、大規模なリストラ、作業の外注の増加、雇用関係の変化などが関係しているものと考えられる。この間に大きな規制強化が行われていないことを考えると、この種の施設の事故防止体制は、10年あまりの時間をかけて、徐々に新しい経済・社会環境に適応した水準に遷移したといえることができるだろう。

消防法令で定められている屋外タンク貯蔵所の技術基準は、4.4で述べたように、昭和49年12月に発生した岡山県水島コンビナートの屋外タンク貯蔵所からの油の大量漏えい事故を契機として昭和52年2月に大幅に強化された。この時の基準の強化は、貯蔵量1,000キロリットル以上の屋外タンク貯蔵所(「特定屋外タンク貯蔵所」)に対して行われたが、その時は、新たな基準に適合していない既設の特定屋外タンク貯蔵所(「旧法タンク」)の技術基準は据え置か

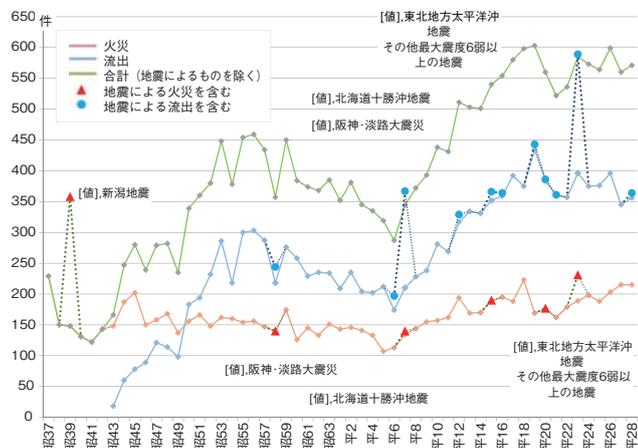


図3 危険物施設の火災及び流出事故件数の推移(昭和37年～平成28年)(消防白書より作成)

れた。

平成7年1月の阪神・淡路大震災では、危険物施設では地震に起因する大規模な漏洩、火災、爆発事故は発生しなかったが、高圧ガスのタンクでは大規模な漏洩事故が発生した。阪神・淡路大震災に先立つ同年1月1日、旧法タンクの耐震性の向上を図るために技術基準が強化され、旧法タンクは、一定の期日(容量が1万キロリットル以上1万キロリットル未満のものは平成27年12月)までに新たな基準に適合するように改修を行うこととされた。さらに平成11年4月には、貯蔵量が500キロリットル以上1,000キロリットル未満の中規模な屋外タンク貯蔵所(「準特定屋外タンク貯蔵所」)についても、耐震性の向上を図る目的で技術基準が強化され、同時に、新たな基準に適合していない既設の準特定屋外タンク貯蔵所(「旧法準特定タンク」)に対して、改修期限(平成32年3月)が定められた。

平成15年9月の十勝沖地震では、大型特定屋外タンク貯蔵所の浮き屋根が沈んで大規模な火災が発生したため、消防庁では、浮き屋根の耐震対策に係る技術基準を強化するとともに、旧法タンク及び旧法準特定タンクの改修期限を繰り上げた(旧法タンクで容量が1万キロリットル以上のものは平成21年12月、容量が1,000キロリットル以上1万キロリットル未満のものは平成25年12月、旧法準特定タンクは平成29年3月)。

以上のように、耐震対策を含む技術基準の改正と改修期限を区切った既存施設の改修が着実に進められた結果、平成23年3月の東日本大震災(死者・行方不明者2万2,062人)では、危険物施設の被害を想定内に留めることができた。あの未曾有の揺れと津波にもかかわらず、被害を最小限に抑えることができたことは、消防機関や危険物保安技術協会をはじめ、官民の関係者全てが誇ってよい成果である。

7 高齡化社会における規制強化

以上のように、日本全体としては多様化を認め規制緩和の方向へ動く中、高齡化の進行により新たな火災危険が浮かびあがり、消防庁は、新たな規制強化に向けて動くことになる。

7.1 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、一部を除き、法規制の対象とはされて来なかった。

しかしながら、高齢者の急増に伴い住宅火災による死者数が急増することが予測されたため、平成3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、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（住警器）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。

この運動は一定の成果を上げたが、キャンペーン中心であったため、「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」という目標に対して半分程度の達成率に留まった（図4）。住宅火災による死者数は、社会の高齢化の進展とともに平成10年以降再び増加するようになり、特に平成14年以降は急増の傾向が見えてきた。このため、平成16年6月に消防法が改正され、一般住宅にも住警器の設置が義務づけられることとなった。

それまで限定的だった各種住宅防火対策の効果は、住警器の設置義務化により統計上顕著になり、義務化10年を経て、住宅火災による死者数は2割も減少することとなった。また、住警器を設置すると火災になる前の段階で発見して措置する例が増えるため、消防機関に通報される火災件数も減り、他の要因とも合わせた住宅火災件数の減少率は3割に達している。

7.2 小規模高齢者福祉施設等の火災と規制強化

平成18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。この種の小規模施設は、平成12年の介護保険法の施行以後に急増したものであるが、この火災は、そうした実態と大規模施設を想定した消防法の規制内容とが合わなくなっていたことを顕在化させた。このため、平成19年6月に、福祉施設等の中でも特に火災危険性の高い施設を独立した用途（消防法施行令別表第1(6)項ロ）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、自動火災報知設備・消防機関へ通報する火災報知設備・消火器等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

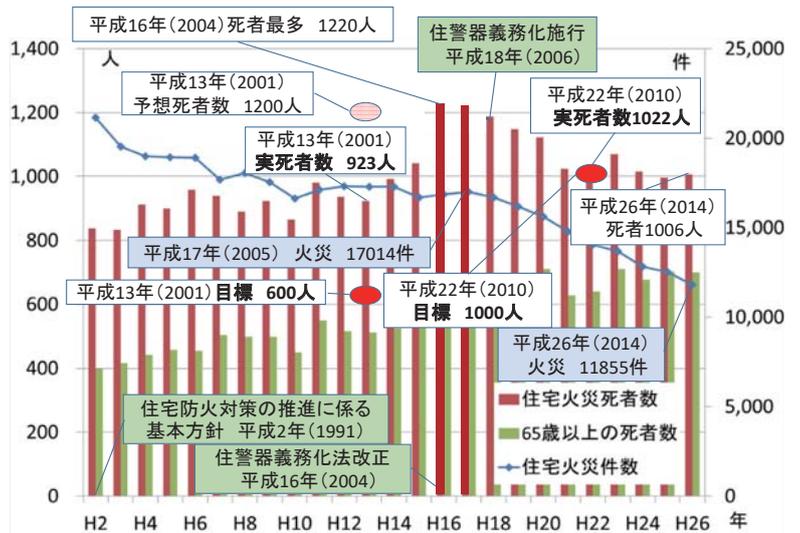


図4 住宅火災件数と死者数の推移（平成2年～26年）（消防白書より作成）（放火による火災と放火自殺者は除く）（消防庁予防課作成のグラフに加筆）

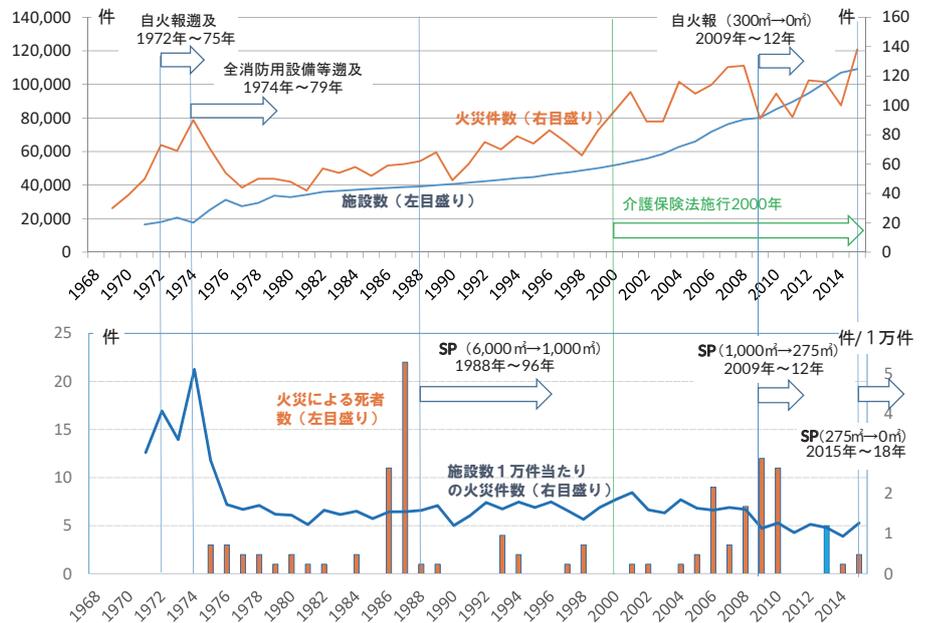


図5 福祉施設等（現行(6)項ロ・ハ）の施設数・火災件数・出火率・死者数の推移（昭和43年(1968年)～平成27年(2015年)）（消防白書より作成）（注）2015年の長崎市グループホーム火災（5人死亡）は(6)項イのためグラフを青色としている。

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、平成25年2月の長崎市の福祉施設の火災（死者5人）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（平成26年3月）。

また、平成25年10月の福岡市整形外科医院の火災（死者10人）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等の設置が義務づけられることとなった（平成26年10月）。

図5は、社会福祉施設の火災件数や死者数の推移と、消防法令の規制強化の関係を見たものであり、規制強化が着実に効果を上げていることがわかる。（続く）