

自治体消防70年の歩みと今後の課題

第4回 大事故の頻発と消防・防災規制の強化の時代／ 大事故の減少と予防規制の充実(前編)

東京理科大学総合研究院 教授 小林 恭一

昭和39年(1964年)勝島倉庫爆発火災現場(写真提供/東京消防庁消防博物館)

4 大事故の頻発と消防・防災規制の強化の時代

4.1 建築物の高層化、深層化の進展

経済の発展と建築技術の進歩を背景として、日本でも高層建築物建設の動きが生まれ、昭和36年6月と昭和38年7月の建築基準法の改正により特定街区制度と容積地区制度が創設されて、市街地建築物法以来の絶対高さ制限(31m)が事実上なくなるようになった。このため、高さ31mを超える高層建築物が多数建設されるようになることが予想されたことから、昭和36年12月と39年4月に建築基準法施行令が改正されて、高層建築物に対する防火規制の強化が行われるとともに、昭和39年7月には消防法施行令も改正されて、消防用設備等に関する設置規制が強化された

このように、霞が関ビル(昭和43年4月竣工)を初めとする高層建築物の登場に向けて、防災法令上の一応の手当は講ぜられたが、高層建築物や、当時防災上の観点から問題視されるようになってきていた地下街等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かった。このため、昭和41年11月、消防審議会に対し、「超高層建築物と地下街の防災対策のあり方」について諮問がなされ、翌42年11月には消防用設備等の設置基準の強化や防火管理体制の強化等を内容とする答申を得ている。同じ時期には、建設省でも建築審議会において同趣旨の検討が行われ、これらの答申が、次に述べる旅館・ホテル等の火災の多発とあいまって、防火法令の相次ぐ改正に結びついていくのである。

4.2 ビル火災の多発と防火法令の整備

超高層建築物が登場した昭和40年代の前半は、大量の死者を伴う耐火建築物の火災が多発した時代でもある。昭和41年1月の川崎市金井ビル火災(死者12人)、同年3月の水上温泉菊富士ホテル火災(死者30人)、昭和43年11月の有馬温泉池之坊満月城火災(死者30人)、昭和44年2月の磐梯熱海温泉磐光ホテル火災(死者30人)などがそれぞれであり、これらの火災により、耐火建築物の安全性に対する不信感が社会に広がることになった。

このため、昭和41年12月には消防法施行令が改正されて防火管理制度や消防用設備等の設置規制の強化が行われ、昭和43年6月には、先の消防審議会の答申への対応とも併せて、高層建築物、地下街等への規制強化や防災制度の創

設等を内容とする消防法の改正が、昭和44年3月には関連施行令の改正が行われた。

一方、建築基準法関係では、昭和44年1月、堅穴区画規制の新設などを内容とする施行令改正が行われ、さらに昭和45年6月には非常用エレベーターの義務付けなど広範な高層建築物対策を含む建築基準法制定以来の大改正が行われることになった。

それらの一連の改正にもかかわらず、大量の死傷者を伴うビル火災は跡を絶たず、昭和47年5月には大阪市千日デパートビル火災(死者118人)が発生したため、消防庁は、昭和47年12月、複合用途防火対象物に対する大幅な規制強化やスプリンクラー設備の設置対象の拡大等を内容とする消防法施行令の大改正を行い、建設省は、昭和48年8月、防火区画の防煙対策などを中心とする建築基準法施行令の大改正を行った。

それにもかかわらず、昭和48年11月に熊本市大洋デパート火災(死者100人)が発生したため、消防・建設両省庁は対応に苦慮することになる。そして、ついに昭和49年6月、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の新設を含む消防法の大改正に踏み切ったのである。この改正は、千日デパートビルと大洋デパートがいずれも古い建築物であり、消防法令がいくら改正強化されても改善されないものであったことを踏まえたものであり、防火法制史上画期的な改正とされている。

この消防法改正の際には、同時に、懸案であった消防機関による消防用設備等の設置時検査制度(消防法第17条の3の2)及び消防用設備等の定期点検報告制度(消防法第17条の3の3)も創設され、昭和50年8月には点検資格者を養成する(財)日本消防設備安全センターも設立されて、以後、消防用設備等の信頼性の確保に重要な役割を果たすこととなる。

4.3 石油コンビナートの急増と新潟地震

高度経済成長とエネルギー転換の流れの中で、昭和30年代から昭和40年代の前半にかけて、巨大な石油コンビナートが各地の湾岸部に続々と誕生し、石油の消費量や危険物施設の数も急増した。

これに伴い、多数の死者を伴う産業施設の火災・爆発事故も頻発するようになった。石油コンビナートの事故は、当初は直接大惨事に結びつくものではなかったが、普通の危険物施設とは比べものにならない量の危険物等を貯蔵し

又は取り扱う石油コンビナートについては、万一事故が発生したときの危険性と消防活動の困難性が強く懸念されていた¹¹⁾。

そのような中、昭和39年6月に昭和電工川崎工場で移液中の酸化プロピレンが爆発して死者18人、負傷者117人の大惨事が起き、5日後には新潟地震が発生して、昭和石油新潟製油所の原油タンクが炎上、他のタンクにも延焼して、以後2週間以上燃え続けるとともに、漏洩した原油が着火したまま運河に流出し、沿岸の住宅等に延焼して300棟近くが類焼するなど、想像を絶する大災害となった。

また、その1月後の同年7月、東京都で宝組勝島倉庫の爆発火災があり、違法に貯蔵されていた有機過酸化物が2次爆発を起こして消防職団員19人が殉職するという大惨事が発生した。



勝島倉庫爆発火災
(写真提供/東京消防庁消防博物館)

これらの相次ぐ事故は、大規模危険物施設の事故についての懸念が現実になったものとして、社会に大きな衝撃を与えた。消防庁では、これらの事故を受けて、昭和40年5月、消防法を改正するとともに、9月には政令を改正し、大規模危険物施設への自衛消防組織の設置義務などを内容とする大幅な規制強化を行うとともに、昭和41年11月、消防審議会に対し、「石油コンビナート地帯を含めた特殊災害に対処すべき方策」について意見を求めた。翌昭和42年5月、石油コンビナート地帯における災害の特殊性に対処するため、石油コンビナート地帯を一体とした総合的な対策を立てるべきこと、及び企業は災害の防止について第一次的責任を持つべきことなどを主な内容とする答申が出されたが、他法令との関係などもあって法の抜本的な改正は一時見送りの形となった¹²⁾。

4.4 三菱石油水島製油所の重油流出事故と石油コンビナート防災対策の進展

新法律の制定又は大規模な消防法の改正は一時見送られたが、消防庁では、昭和45年12月に「石油コンビナート地帯防災対策要綱」を定め、都道府県と市町村に対して石油コンビナート地帯を指定して防災計画を策定し、応援協定

の締結や防災資機材センターの設置などを指導するとともに、企業には自衛消防組織の整備強化などの防災対策の強化を指導した。また、昭和46年度からは、泡消火剤搬送用タンク車の整備等に対し都道府県に補助する制度を創設して、石油コンビナート地帯の防災対策の強化に努めていた。

これらの対策にもかかわらず、昭和48年から49年にかけて石油コンビナートやその周辺の海上において火災や爆発などの事故が多発していたが、ついに昭和49年12月、倉敷市の三菱石油水島製油所において大量の重油が流出し、瀬戸内海を広域に汚染して地域住民に甚大な被害をもたらす事故が発生するに及んで、石油コンビナートの防災対策の推進を図る抜本的な法制度の創設の必要性が改めて認識されることになった。

こうして昭和50年12月、消防庁が「石油コンビナート地帯防災対策要綱」で実施していた内容を下敷きとした「石油コンビナート等災害防止法」が制定されて、石油コンビナート区域の防災対策の充実強化が図られることとなった¹³⁾。

また、この水島製油所の事故と、それに先立つ石油パイプライン事業法の制定(昭和47年6月)を契機として、昭和49年6月、50年12月及び51年5月に消防法が改正されて、一定の屋外タンク貯蔵所等に定期的に保安検査及び定期点検を義務づけるようになり、昭和51年5月の消防法の改正では危険物保安技術協会が設立されるとともに完成検査前検査の実施の規定が置かれ、昭和52年2月には政令が改正されて屋外タンク貯蔵所等の構造基準の大幅な強化が行われるなど、危険物施設に関する規制の抜本的な見直し、強化が行われることとなった。

5 大事故の減少と予防規制の充実(前編)

5.1 昭和50年代半ばまで

昭和48年という年は、オイルショックをきっかけに高度成長の時代に終わりを告げ、現代日本の転換点となる年であったが、火災等の事故の発生状況についても一つの時代の転換点となった年である。

たとえば火災の発生件数は、敗戦後から昭和48年まで一本調子に増加を続けて来たのだが、昭和48年をピークとして横這いしないし減少の傾向に明らかに転じている。

また、数十人単位で犠牲者が出るビル火災も昭和48年の大洋デパート火災の後しばらく影をひそめ、昭和40年代に相次いで行われた建築基準法令や消防法令の改正がようやく功を奏してきたことが窺える。(続く)

[参考文献]

11) 環境・災害・事故の事典

12) 危険物規制100年の変遷

13) 石油コンビナート等災害防止法の解説