

自治体消防70年の歩みと今後の課題

第5回 大事故の減少と予防規制の充実(後編)／ 規制緩和、国際化、多様化と予防行政(前編)

東京理科大学総合研究院 教授 小林 恭一

昭和55年(1980年)静岡市の地下商店街ゴールデン街のガス爆発火災

5 大事故の減少と予防規制の充実(後編)

5.2 昭和50年代半ば～平成初めの時代

昭和50年代の半ば以降になると、再び旅館・ホテル等で大きな被害を出す火災が相次ぎ、昭和55年11月の栃木県川治プリンスホテル火災(死者45人)、昭和57年2月の東京都ホテル・ニュージャパン火災(死者33人)(写真下)、昭和58年2月の山形市蔵王観光ホテル火災(死者11人)、昭和61年2月の静岡県ホテル大東館火災(死者24人)などが発生する。

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、法令違反や防火管理面での不備が原因であったため、法令違反の是正を徹底するための「適マーク」制度が創設されたり(昭和56年5月)、違反処理体制の強化が行われたりするなどの対策が講ぜられたが、防火法令の強化は行われなかった。

昭和50年代半ば以降平成の初めまでの間に消防法令が強化されるきっかけになった火災は、昭和55年8月の静岡市の地下商店街ゴールデン街のガス爆発火災(死者15人)(写真上)、昭和61年7月の神戸市の社会福祉施設陽気寮の火災(死者8人)と昭和62年6月の東村山市の特別養護老人ホーム松寿園の火災(死者17人)及び平成2年3月の尼崎市のスーパー長崎屋の火災(死者15人)の4つの火災であり、ガス爆発事故対策や準地下街の安全対策の強化、スプリンクラー設備の設置規制の強化などに結びついている。

5.3 新宿歌舞伎町雑居ビルの火災とそれ以降

尼崎市のスーパー長崎屋の火災のあと、10人以上の死者



昭和57年(1982年)ホテル・ニュージャパン火災

を伴う火災は10年間発生しなかったが、平成13年9月に新宿歌舞伎町の小規模雑居ビルの火災(死者44人)が発生した。この火災は、「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ことを根底から覆すものだった。このため、平成14年4月に消防法の改正が行われ、違反是正の徹底と自主的な防火安全の推進を主とした規制強化が行われることとなった。死者が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ったため、政省令のレベルでは、この種のビル(特定一階段等防火対象物)の危険性を踏まえて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(平成14年8月～平成15年6月)。

その後、平成19年1月の宝塚市カラオケボックスの火災(死者3人)、同年6月の東京都渋谷区の温泉施設のメタンガス爆発(死者3人)、平成20年10月の大阪市個室ビデオ店の火災(死者15人)、平成24年5月の福山市の小規模ホテルの火災(死者7人)などを契機として、必要な政省令の改正が行われた。

この種のビルの火災危険性の多くは以前から認識されていたのだが、たまたま大きな事故が起こらなかったためにそのままになっていた。その危険性が新宿雑居ビルの火災を契機に顕在化したため、これらの改正が順次行われたものである。その意味では、これらの規制強化は、昭和40年代から続く一連の防火法令の改正強化と同様の意味合いを持つものである。

5.4 新たなステージへ

平成の時代に入ると、防火関係法令の整備に伴い、いわゆるビル火災による死者はあまり発生しなくなったが、住宅については防火法令の強化が及んでいないため火災による死者の発生率が依然として高く、特に高齢者の犠牲が目立つようになってきた。これからの高齢化社会の到来を考えると今後急速に住宅火災による死者が増加していくことも予想されたことから、火災予防行政の中心は次第に住宅防火対策の推進に移っていくことになった。

一方、オイルショックを境として石油化学産業の構造的な優位性が失われたため、以後日本では石油コンビナートは建設されなくなった。また、省エネルギーやエネルギー転

換が進んだこともあって、石油の消費量は第一次、第二次オイルショックを経て急速に落ち込み、危険物施設数の増加も頭打ちになった。一方で大規模石油備蓄基地の建設が行われるものの、石油コンビナートを初めとして多くの危険物施設は建設の時代から維持管理の時代に入るのである。

このように石油コンビナート等が維持管理の時代になると、昭和30年代後半から50年代の初めにかけて、危険物規制が強化されるとともに、産業施設における保安対策のノウハウが蓄積されてきたためもあり、全体としての事故件数は着実に減少していった。

こうして、予防行政、危険物行政のいずれにおいても、総体としての事故件数の減少並びに特筆すべき大事故の減少と併行するかたちで成熟化が進行する中、時代は低成長の中で規制緩和、国際化、多様化などを求める次のステージに進んでいくのである。

6 規制緩和、国際化、多様化と予防行政(前編)

6.1 国際化の進展と規制緩和

昭和50年代の半ば以降、日本経済の相対的優位性が強まり、大幅な貿易黒字が顕在化するようになると、非関税障壁の撤廃や流通の合理化などの視点から、消防用設備等や危険物施設の技術基準の国際整合性の確保等が課題となるようになってきた。「日本の安全を確保する」という視点からだけ定められていた各種の規定が、一定の安全性が確保されるようになってきたことを踏まえて、国際化、経済の活性化、民営化、国民ニーズの多様化など、全く別の角度から見直しを迫られる場面が増えてくるのである。

消防用設備等については、昭和55年5月のガットスタンダードコードの批准等を契機に、日本もISOの国際基準の検討に参加するようになり、昭和59年4月に「基準・認証制度改善の一層の促進について」が経済対策閣僚会議によって決定されると、昭和59年12月に検定制度等における外国検査データの受け入れガイドラインが決定され、昭和60年12月には自己認証制度の導入のための消防法の改正が行われるなど、国際化の動きが否応なく進められることとなった。

木材輸入の促進の観点から建築基準法令が改正され、一定の防火性能を備えた木造3階建ての戸建て住宅が準防火地域でも認められるようになり(昭和62年10月)、木造3階建て共同住宅についても「準耐火建築物」という概念に適合するものについては準防火地域以外でその建設が認められるようになった(平成5年5月)ことなども、この流れの中で捉えることが必要である。

また、消防設備士や危険物取扱者の試験については従来都道府県知事が行っていたが、国全体の試験業務の民営化

の方針のもとで昭和58年12月に消防法が改正され、これらの試験業務を指定機関に行わせることができるようになり、昭和59年10月には(財)消防試験研究センターが設立されて、以後、その任にあたることとなった。

さらに、危険物規制については、化学物質の増加や取扱い形態の多様化、国民ニーズの多様化、国際化の進展などに合わせてより合理的な規制とすることが必要になり、昭和63年5月には、国際基準を踏まえた危険物判定試験制度の導入などを主たる内容とする消防法の画期的な大改正が行われることとなった。

このような流れは、「規制緩和推進計画」(平成7年度～9年度)の閣議決定によりさらに加速され、ガソリンスタンドのセルフ化の解禁(平成10年4月)を経て、性能規定化や民間確認・検査機関の導入等を主たる内容とする建築基準法の改正(平成10年5月)などにつながることになる。さらに「規制緩和推進3か年計画」の閣議決定(平成10年3月)では、総論として事後チェック制度や民間検査機関の導入の方針が盛り込まれるなど、安全を守ることを第一の目的とする消防法など防災・安全関係法令の様々なシステムの根幹すら検討の対象になってきたのである。

さらに、平成11年7月には、いわゆる地方分権一括法が制定され、機関委任事務制度が廃止された。危険物行政は機関委任事務とされていたため自治事務に移行することとなり、もともと自治事務的位置付けだった予防行政とともに、制度上、地方自治体の自主性が強まることとなった。

6.2 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、平成15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。

これにより、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(日本消防検定協会又は登録検定機関(現在では(財)日本消防設備安全センターが登録))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。

その後、関連政令が平成16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又は消防署長が「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。

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等が用いられるようになると期待されている。

(続く)