

[第31回]

共同住宅特例基準と特定共同住宅省令(1)

共同住宅の火災危険と防火法令

共同住宅は、戸建て住宅の集合体のような性格を持つ就寝施設で、老人や乳幼児などの「災害弱者」も住んでいるなど、本来、高い潜在的火災危険性がある。このため、消防法令上は、令別表第一(5)項口として、旅館・ホテル等と類似の特性を持つグループに分類されている。また、建築基準法上も、高い火災危険性を有すると位置づけられる「特殊建築物」として、法別表第一(2)項に旅館・ホテル・病院などと同じグループに分類されている。

中廊下タイプでバルコニーもない(廊下が火煙で汚染されると避難が困難になる。)ホテルのような形状の共同住宅を建設することは、建築基準法上可能なので、共同住宅にかかる消防用設備等の技術基準は、基本的には、旅館・ホテル等と類似の火災危険性を前提として定められている。

共同住宅の火災予防上の特性

一般に、自動火災報知設備や屋内消火栓設備などの消防用設備等により防火安全性を確保しようとすると、防火対象物の関係者がその使用方法を熟知し、訓練を行い、維持管理等も確実に行うことが必要だが、一般的な共同住宅の場合、これらが確実に実施されると期待することは事実上難しい面がある。

一方で、施設利用者(居住者)が避難経路を熟知していることを期待できるため、延焼防止性能が高く、廊下・階段やバルコニーを利用して安全に避難するルートが確保される設計となっていれば、消防用設備等に、旅館・ホテル等ほど大きな役割

を要求する必要はないのではないかという考え方も成り立つ。

共同住宅特例基準

消防法では、以上のような事情を踏まえ、従来、共同住宅にかかる消防用設備等の設置基準について、本則で旅館・ホテル等に類似した規制を課した上で、消防庁予防課長通知で防火区画性能や避難安全性能等にかかる一定の基準を示し、この基準をクリアしたものについては、所轄の消防長又は消防署長の判断と責任において令第32条を適用し、本則とは異なる緩和基準を適用しても差し支えないこととしてきた。これらの基準が、いわゆる「共同住宅特例基準」と言われるものである。

共同住宅が、その構造や設計によって潜在的火災危険性に大きな違いがあり、消防用設備等の設置の必要性や設置方法にも影響するのであれば、本来、そのような考え方を本則の中に取り込むのが筋であるが、以下の理由から困難だったため、長く「予防課長通知に基づく令第32条の適用」という、やや変則的な方法論をとってきたのである。

- ①本則が消防用設備等の種類ごとに規定されている(防火対象物の用途ごとに規定されていない。)ため、特定の用途について横断的に特別の規定を置くことは難しいこと
- ②共同住宅の構造や設計についてはバリエーションが多様かつ複雑過ぎて、本則の中では表現しきれないこと
- ③たとえ表現できたとしても、そのような規定よりは他の用途と著しくバランスを欠くこと

共同住宅特例基準は、昭和36年の消防法施行令制定直後から運用され、日本の共同住宅の防火安全の確保に多大な貢献をしてきた。一方で、二方向避難・開放型住戸を推奨して特徴的な形状の共同住宅の建設を誘導し、ひいては日本の都市景観に大きな影響を与えてきたが、性能規定化により特定共同住宅省令に移行した。

表 1 共同住宅特例基準と特定共同住宅等基準の変遷

名 称	交付年月	内 容
118号通知	昭和36年(1961) 8月	<ul style="list-style-type: none"> • 最初の特例基準 • 区画が確実なら1住戸ごとに設備規制を適用(令第8条的手法) • 1住戸70㎡以内
49号通知	昭和50年(1975) 5月	<ul style="list-style-type: none"> • 高層化、住戸の大型化に対応 • 二方向避難・開放型の概念の登場 • 設備ごとの基準 • 1住戸100㎡以内
190号通知	昭和51年(1976) 12月	<ul style="list-style-type: none"> • 49号通知の運用基準 • 二方向避難・開放型住戸の判断基準を具体的に明示 • 日本の共同住宅の形態に大きな影響
170号通知	昭和61年(1986) 12月	<ul style="list-style-type: none"> • 住戸の大型化、光庭などの多様化に対応 • 住戸規模制限撤廃 • 住戸用自火報の設置が条件 • 49号通知と併用
220号通知	平成7年(1995) 10月	<ul style="list-style-type: none"> • 49号通知と170号通知の一本化 • スプリンクラーと自火報は設置が原則、免除は例外 • スプリンクラーの設置免除基準を明確化
特定共同住宅省令・告示	平成17年(2005) 3月	<ul style="list-style-type: none"> • 性能規定化(令第29条の4)に基づく省令と告示 • 特例基準は廃止 • 内容は220号通知と同様

共同住宅特例基準の改正の歴史

共同住宅特例基準は、共同住宅の構造や設計による防火安全性能を、消防用設備等の設置の要否や設置方法等に反映させたものであるだけに、共同住宅の大規模化、高層化、多様化、住戸の大型化、他用途との複合化などが進むと、特例基準と現状とが大きく乖離してくる。

このため、最初の特例基準が示された昭和36年以降、表1のとおり、ほぼ10年ごとに見直しと改正が行われてきた。

最初の基準 118号通知(昭和36年)

最初の共同住宅特例基準は、昭和35年に改正された消防法の施行日から4カ月後に、公営住宅や公団住宅の建設主体と連携をとって作成され、公営住宅等における防火管理者の選任に関する特例運用の方法などとともに「消防法の一部改正に伴う共同住宅の取扱いについて」として通知された。

通知の内容は、その後の基準と比べるとはるかに簡明で、表2の要件を満たした共同住宅について

表2 118号通知の特例適用条件

①住戸間区画を耐火構造とすること
②共用部分との間の開口部面積を制限(4㎡以下)すること
③当該開口部には甲種防火戸を設置(開放廊下に面していれば不要)すること
④共用部分を不燃化すること
⑤3階以上の階にある住戸の床面積を制限(70㎡以下)すること

は、戸建て住宅と変わらないと考えて消火器、屋内消火栓、自動火災報知設備、非常警報設備、避難器具等の設置を免除できるとしていた。これは、令第8条に似た考え方である。

この基準は、当時の耐火構造共同住宅のほとんどが、民間住宅も含め、4～5階建てで住戸面積も30～50㎡程度であり、設計のバリエーションも少ない、という状況を前提として作られていた。共同住宅の水準がこの程度である限り、この基準に合わせて設計すると、防火安全性が十分確保され、建設する側にも住む側にも無理や不都合がなく、一方、消防用設備等の設置及び維持のためのコストを大幅に削減できることとなる。このため、公的住宅供給主体は標準設計をこの基準と整合させ、民間マンションについても、多くはこの基準に従って造られた。

共同住宅の大量供給が始まる直前の昭和35年に消防法の設備規制が現在のようになり、その直後にこの基準が作られたことは、日本の防火安全にとって幸運だった。結果的に、日本の共同住宅の古いストックの大部分がこの基準に従って建設され、消防用設備等がない反面、防火安全性の高い構造・設計を有するものとなったからだ。この時期がもう少し遅れていれば、今頃、消防用設備等が老朽化し、かつ防火安全性の低い設計の古い共同住宅のストックを大量に抱え、国や自治体はその対策に悩んでいたに違いない。

118号通知の課題

このように、共同住宅の大量建設が始まった当初から大部分の共同住宅に適用されて、日本の火災安全の確保に大きな効果を上げた118号通知だったが、昭和40年代の後半になり、経済水準の向上に伴って共同住宅の高層化や住戸の大型化、設計の多様化等が進んでくると、その限界が次第に明らかになってきた。

その最大の問題は、118号通知に高層共同住宅の出現が想定されていなかったことだ。表2に掲げた要件を満足すれば、消防用設備等を全く設置せずに高層共同住宅を建設することが可能になってしまうことはいかにも問題だった。

もう一つの問題は、118号通知の制定当時は平均住戸規模が小さかったため、「二方向避難」という概念がなかったことだ。住戸面積が40～50㎡であれば、火災の発見も容易だし、玄関一つしか避難路がなくても、安全な共用廊下に脱出することはそう難しくなかったからだ。

この結果、118号通知には、避難路としての「バルコニー」の位置づけがなかった。バルコニーは、地面から切り離された共同住宅の各住戸にとっては「庭」と類似の使い勝手を持つ空間で、日本のような気候風土で普通の家庭生活を営む場合には、住み手の側から高いニーズがある。このため、公的共同住宅の標準設計にも入っており、民間マンションでもごく普通に設置されていた。当時は、バルコニーのないホテルのようなタイプの共同住宅はまだほとんど出現していなかったが、設置するバルコニーを第二の避難路と意識して設計するかどうかは、設計者に任されていた。

火災の発見が遅れて玄関から脱出するのが困難な状況に陥った場合、バルコニーを第二の避難路として活用できれば、共同住宅の火災安全性ははるかに高くなる。昭和40年代の後半になると、共同住宅の住戸面積が急速に拡大したため、当時、バルコニーを活用した防火安全対策の制度的担保が望まれていたのである。