

共同住宅特例基準50年の歴史と 特定共同住宅省令への移行（その2）

東京理科大学総合研究院教授
小林恭一 博士（工学）

4 170号通知（昭和61年（1986））

昭和50年（1975）代における共同住宅の急速な高層化、多様化、住戸の大型化等に伴い、49号通知の課題が明らかになって来たため、住戸用自動火災報知設備（以下「住戸用自火報」）を設置した二方向避難・開放型住戸タイプの共同住宅については大幅な規制緩和を行うという170号通知が定められました。この基準はホームセキュリティの普及に貢献したほか、タワーマンションの急増にも一役買うことになりました。

49号通知の限界と課題

49号通知（昭和50年（1975）5月）は、当時の関係者（消防側、設計側、供給側）すべての経験と知見の集大成とも言えるものでしたが、共同住宅の高層化、多様化、住戸の大型化は関係者の予想を超えた速度で進み、昭和50年代の後半（1980年代）になると、早くも表4-1のような課題が明らかになって来ました。

住宅における火災報知設備等の設置の効果

一方でこの頃、日本の住宅は、火災が発生した場合の死者の発生率が、アメリ

カ、カナダ、イギリスなどと比べて異様に高いことが判ってきました。その大きな理由の一つは、これらの国が、戸建て住宅を含め、全ての住宅に煙感知器を設置することを義務づけるようになってきたのに、日本ではそうになっていないためではないか、と推察されました。このような視点から見ると、日本では、戸建て住宅はともかく、500㎡以上の共同住宅には自動火災報知設備の設置義務があるのに、一定の要件を満たす場合には「共同住宅特例基準」によって免除してしまっているのはいかにも問題でした。

「火災危険性が戸建て住宅並みなら消防用設備等を免除してもよい」という共同住宅特例基準の基本理念に立つ限り、この基準により自動火災報知設備の設置義務を免除していることに非はないはずですが、これら諸国における煙感知器設置義務化の効果を知るにつけ、「せめて共同住宅については、自動火災報知設備等の設置免除を考え直すべきではないか」と考えられるようになってきたのです。

昭和61年の改正（170号通知）

以上のような背景を踏まえ、昭和61年（1986）12月に、49号通知の課題の解決と住宅用火災警報設備の設置促進を図ることを企図して、いわゆる「170号通知」が定められました。

170号通知では、すべての住戸が二方向避難・開放型住戸¹であり、各住戸に

住戸用自火報が設置されているなどの条件を満たす共同住宅については、49号通知の4つの課題（表4-1）に係る制限を大幅に緩和する一方、それらの条件のいずれかを満たさないものについては原則として49号通知の適用範囲として残すこととされました。

これを性能の視点から整理すれば、

表4-1 49号通知の課題

	課 題	理 由
1	片廊下型共同住宅の開放廊下に面する開口部の面積制限の緩和	住戸面積の増大に伴い共用廊下に面して2居室確保しようとする、開口部の面積制限（1箇所当たり2㎡以下、1住戸当たり4㎡以下等）と建基法28条1項の居室の採光面積制限（床面積の7分の1以上）とがバッティングし、「居室」を「納戸」と申告するなど脱法行為が横行していた。
2	主たる出入り口の常時閉鎖式甲種防火戸の緩和	住戸の出入り口のデザインの多様化、車椅子のための引き戸設置の要請などから、網入りガラスなど乙種防火戸を用いることは出来ないかとの意見が強かった。
3	3階以上の階にある住戸の床面積制限（100㎡以下）、100㎡区画の緩和	消火器の設置免除の条件としての100㎡制限のほか、スプリンクラー設備の設置免除の条件及び建築基準法の排煙設備や内装制限の緩和条件がいずれも100㎡以下に防火区画することであったため、住戸面積が100㎡を超えるようになると、住戸を100㎡以下ごとに区画する無料な鉄製の防火戸が住戸内に設置される例が増えていた。
4	光庭に面する開口部の制限の緩和	住戸面積の増大に伴い、採光のため、住戸の一部に「光庭」を設ける例が出てきた。光庭は、これを介して対面する住戸が互いに開口部を設けると、開口部の大きさや相互の距離等によっては49号通知の前提である「住戸間の延焼防止」等が崩れる恐れがあるため、昭和54年（1979）6月に予防救急課長（当時）から、49号通知を適用する際の光庭に面する開口部の制限についての解釈通知（1住戸当たり合計1㎡以下、鉄製網入りガラスのはめ殺し窓、異なる住戸の窓相互間距離2m以上等）が出されていた。この内容は安全側にシフトしたものであったため、延焼・煙流動等についての詳細な検討を行った上で、条件を緩和することが出来ないか検討するよう求められていた。

¹ 二方向避難・開放型住戸：主たる出入り口が外気に開放された廊下又は階段に面しており、かつ、バルコニーを介して安全に地上まで避難できる避難ルートが確保されている住戸をいう。判断基準は、49号通知と190号通知が踏襲された。

「二方向避難・開放型住戸については、火災の発生を早期に知って対処することと、住戸面積が一定規模以下で住戸と共用部分の間に高い区画性能を有することが、防火安全上ほぼ等価である」と考えているということになります。

170号通知は私が原案を作成したのですが、49号通知の4つの課題が、住戸規模が大きいのか、ファサードに凝り内部の設備を充実して差別化を図ろうとする高級マンション指向の共同住宅に主として見られるものであり、そのような共同住宅には火災センサーを含む「ホームセキュリティ」のシステム（後述）が設置されることが多いことから、両者を結合して49号通知の課題の解決を図るとともに、住戸用自火報の設置促進を誘導することを意図した、というのが真のねらいでした。住戸規模が比較的小さく庶民的な共同住宅を安価に建設しようとするなら49号通知の適用を受ければよい、ということにしたのです。

住戸用自火報とホームセキュリティ

通常の自動火災報知設備は、火災の発生を出来るだけ早く防火対象物内の他の部分にいる人達に知らせ、関係者に初期消火、消防への通報、避難誘導などの自衛消防活動を開始させるとともに、一般の人達に避難（準備）行動を開始させることを意図して設けられています。

しかし、住戸間の防火区画や住戸と共

用部分との間の防火区画に高い性能を持たせ、安全な避難路が確保された共同住宅については、「住戸内で発生した火災の情報をできるだけ早く他の住戸に伝える」という役割の比重は比較的小さくて済みます。広い住戸の場合は、むしろ、住戸内で火災が発生したことをその住戸内の住人に知らせることに力点を置くべきだと考えられるのです。

また、住戸内は調理の熱や煙、湯気、結露など「非火災報」の発生要因が多いのですが、火災でないのに他の住戸に警報音が鳴り響くことは、居住者にとってお互いに迷惑の上ありません。住戸内の火災（であるかも知れない）情報を他の住戸に伝えることについては、慎重に考えなければならないということです。

一方、昭和50年代の半ば（1980年頃）くらいから、火災センサー、ガス漏れセンサー、防犯センサー、風呂の満水センサーなどの各種情報システムとドアホンの機能などをドッキングした住宅（住戸）内情報システムが、「ホームセキュリティ」システムとして一般化し、新築のマンション等に普通に設置されるようになっていました。

「住戸用自火報」は、以上のような事情を踏まえ、共同住宅の区画性能や避難性能、階数などに応じて火災警報の伝達範囲や警報音の鳴動範囲等を整理することにより、「ホームセキュリティシステム」を「自動火災報知設備」の体系の中

に位置づけたものでした。

光庭の基準とタワーマンション

「光庭」については、表4-1の4に示したような設計側のニーズに応えるため、開口部を介した延焼性状、井戸状又は吹き抜け状の空間における煙の挙動等に関し、コンピューターシミュレーション等により詳細な分析と検討が行われ、外気の流通状況や階数等に応じ、光庭に面する開口部の開放の可否、面積、相互間の水平距離と垂直距離等について、「十分な延焼防止性能や煙汚染防止性能を有する」と判断できるための条件がきめ細かく示されました（図4-1参照）。

この基準は、思わぬ副産物を産み出した。その頃から次第に建設されるようになっていたタワーマンションの基準に用いられたのです。タワーマンションには、中庭に面して廊下をめぐるせたり、中庭に面した空間に出入口や開口部を設けたりするニーズが高いのですが、中庭があまり小さいと光庭同様延焼や煙汚染の要因になってしまう可能性があります。一方、十分大きな中庭はその危険性が少なく避難路の面する空間として有意義なものになり得ます。タワーマンションの建設者側も、設計を審査する消防機関の側も、危険な中庭と安全な中庭との境界基準を求めており、そこにこの光庭の基準

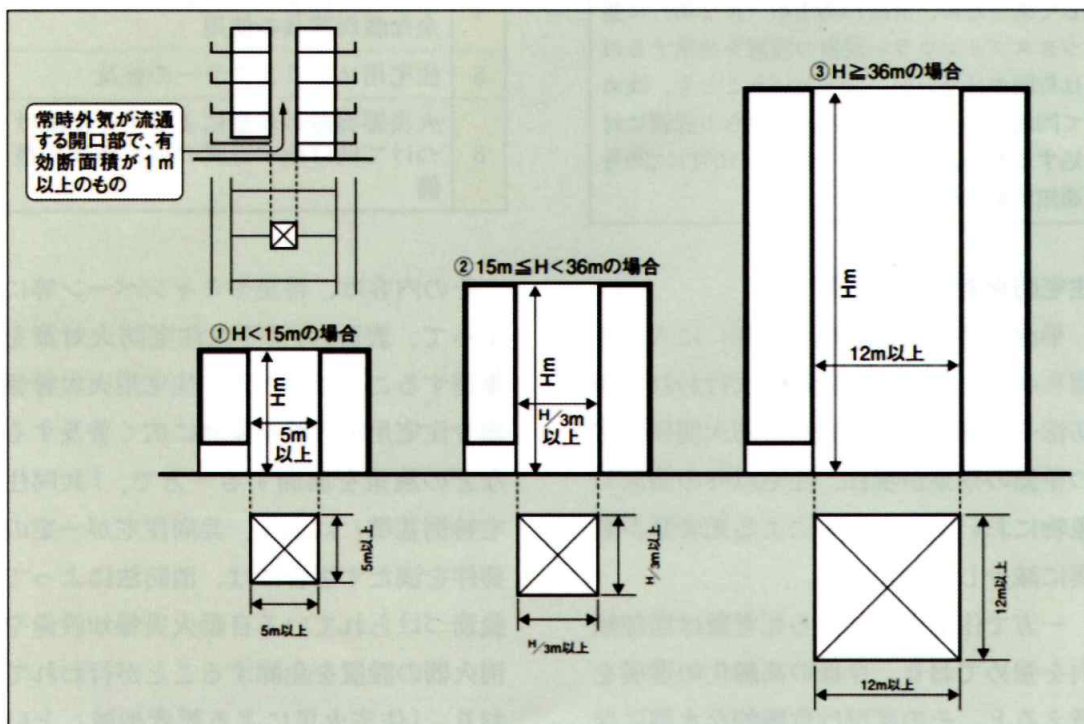


図4-1 共同住宅特例基準を適用できる光庭（中庭）

が提示された形になったのです。

こうして、明確な基準を与えられたタワーマンションは、以後急速に建設されるようになり、その基準は現在の特定共同住宅の基準につながるようになったのです。

5 220号通知（平成7年（1995年））

平成の時代（1990年頃以降）になると、高齢化の進展により住宅火災による死者数が増加傾向を強め、消防庁では住宅用火災警報器の設置の推進を初めとする住宅防火対策を強力に推進するようになりました。それに伴い、共同住宅特例基準により自動火災報知設備の設置を免除していることは矛盾しているのではないかと、という問題が改めて大きくなってきました。また、高層共同住宅が急増して来たため、消則13条1項（現2項）に基づきスプリンクラー設備の設置を免除するのは危険ではないか、などということも、改めて問題になってきました。これらの課題に対処するため、平成7年（1995）10月に220号通知が定められました。

住宅防火対策の新展開

平成の時代（1990年頃以降）に入ると、昭和40年（1965）代以降逐次行われた消防法や建築基準法における防火関係規定の整備の効果が現れ、住宅以外の防火対象物においては、火災による死者数が着実に減少してきました。

一方で住宅火災による死者数は増加傾向を強めており、今後の高齢化の進展を考えると、その状況は危機的な水準になる恐れがあると考えられました。このた

め、平成3年（1991）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、住宅火災による死者を10年後に予想される死者数の半分以上に抑えることを目標に、建設省（当時）とも協力して、住宅防火対策を今後の防火政策の中心と位置づけ、国民運動的に施策を展開していくこととされました。

表5-1 日本の住宅火災の特性を踏まえた住宅防火対策

1	住宅用火災警報器の設置
2	住宅用消火器の普及
3	着火しにくい「防災布団」の使用
4	可燃物が接触しても燃え出さない安全な暖房器具の使用
5	住宅用スプリンクラーの普及
6	火災警報器の作動によりすぐに駆けつけて助け出す近隣の協力体制の整備

その内容は、啓発やキャンペーン等によって、表5-1のような住宅防火対策を推進することでしたが、住宅用火災警報器や住宅用消火器を家庭に広く普及するなどの施策を展開する一方で、「共同住宅特例基準」により、共同住宅が一定の要件を満たす場合には、消防法によって義務づけられている自動火災報知設備や消火器の設置を免除することが行われており、「住宅火災による死者半減」という目標から考えても、「施策が矛盾して

いるのではないか」との指摘がなされるようになってきました。

高層住宅の急増と住戸規模の増大等

また、タワー状の高層・超高層共同住宅が大量に建設されるようになったため、スプリンクラー設備における消則13条1項（現2項）の存在が改めて問題となってきました。

消則13条1項は、千日デパートビル火災を契機とした昭和47年（1972）12月の消令12条の改正で7号（現12号）が新設され、原則として全ての防火対象物の11階以上の階にはスプリンクラー設備を設置しなければならないとされた時に、スプリンクラー設備の設置を要さない部分を定める省令として昭和48年（1973）6月に大幅に改訂されたものです。

当時の消則13条1項は適用対象用途を限定していませんでした（昭和49年（1974）12月には令別表第一(2)項と(4)項及びそれらが存する複合用途防火対象物が適用除外とされています。）が、その主たるターゲットは、当時ようやく建設されるようになってきた高層共同住宅でした。共同住宅は住戸ごとに防火区画することが容易であり、堅固な防火区画と内装制限により他の住戸等への延焼危険を十分小さくできれば、高価なスプリンクラー設備を設置する必要はないと考えられたためでしょう。当時は、49号通知（昭和50年（1975）5月）がまだ存在



図5-1 タワー型高層共同住宅

せず、従って「二方向避難」や「避難路の外気への開放」の概念もなかったため、消則13条1項には避難系の要素が欠落していたのですが、当時の高層共同住宅の設計の実態からすれば、これで十分と考えられたのだと思います。

消則13条1項は、床面積100㎡以内に防火区画するなど一定の延焼拡大防止性能を有する室等にスプリンクラーヘッドの設置を免除する規定ですが、共同住宅にとっては、すべての住戸等を当該規定に適合させることが比較的容易なため、消則13条1項制定以降、多くの高層共同住宅では、建物全体についてスプリンク

ラー設備の設置が免除される結果になっていました。

このような場合でも、共同住宅特例基準に誘導されて、住戸が「二方向避難・開放型」になっているなど事実上避難の安全性が確保されていれば大きな問題はないため、170号通知までは、消則13条1項の存在を前提として「共同住宅特例基準」が組み立てられてきました。

しかしながら、風の影響が強くなる超高層マンションや生活臭のない高級マンション等では、バルコニーの設置や避難路の外気への開放を行わず、あたかもホテルのような設計を行い、あえて「共同住宅特例基準」による消防用設備等の設置免除を受けずにただスプリンクラー設備についてだけは同規則を根拠に設置しないケースが散見されるようになってきました。このため、スプリンクラー設備の設置免除については、消則13条1項と共同住宅特例基準をセットで見直す必要が出てきたのです。

さらに、170号通知以降、住戸の大型化こそ停滞気味になりましたが、共同住宅の高層化、大規模化、複合化、多様化はますます進んで来たため、住戸用自火報の有無などをメルクマールとして49号通知と170号通知を併存させる仕組みそのものを見直し、それらを一本化することが求められるようになってきました。

220号通知の制定

以上のような状況を踏まえ、平成7年(1995)10月に新たな共同住宅特例基準として、いわゆる「220号通知」が定められました。

この通知の基本的な考え方は、以下のとおりです。

- ① 49号通知と170号通知を一本化し、一つの基準として整理し直したこと
- ② 火災の早期発見と初期消火に係る、自動火災報知設備、消火器及びスプリンクラー設備については「設置」を原則とし、「設置免除」は例外としたこと
- ③ スプリンクラー設備については、消則13条1項を改正し(平成8年(1996)2月)、共同住宅については、令別表第一(2)項、(4)項等と同様、この規定から除外するとともに、本通知により、二方向避難・開放型住戸で内装制限がなされている場合に限り、設置免除を認めることとしたこと
- ④ 自動火災報知設備及びスプリンクラー設備については、共同住宅特有の構造、利用形態等に適した機能構成のものを用いることを前提に、詳細な設置基準を示したこと
- ⑤ ②～④を前提として、以下の事項については170号通知と同様、制限を緩和したこと
 - ・主たる開口部(玄関)のドアに乙種防火戸を認めることにより、玄関周

りのデザイン、採光、レイアウトの自由度を増加

- ・共用部分に面する居室の窓の大型化
- ・火災の危険性を原則として住戸単位で考えることとし、スプリンクラーの設置免除以外については、100㎡区画などの制限を撤廃

⑥ その他の事項については、原則として49号通知と170号通知の考え方を踏襲したこと

220号通知では、②のように、自動火災報知設備、消火器及びスプリンクラー設備については「設置」を原則とし「設置免除」は例外とされたため、設計・施工者の立場から見ると、共同住宅特例基準に従って共同住宅を造ることのコストメリットが少なくなっていました。その結果、かつて共同住宅の大部分を占めていた特例基準適用住宅は相当少なくなり、スプリンクラー設備の設置免除を意図した高層共同住宅を中心に適用されるようになりました。

6 特定共同住宅省令(平成17年(2002)3月)

220号通知により共同住宅特例基準の基準自体の見直しは一段落しましたが、行政の透明化、地方分権化などの新たな動きから、消防庁の予防課長通知を根拠とするシステムそのもの見直しが必要となり、消防法の性能規定化に際して新設された消令29条の4を根拠に省令に移行されることになりました。

通知行政の限界と課題

共同住宅特例基準は、「課長通知+消令32条」という方式であるため、以下のような限界と課題がありました。

① 消防機関ごとに基準が異なる場合があること

共同住宅特例基準は、消令32条による緩和の条件や程度については、法律的には消防長等に委ねられています。このため、消防機関によっては、共同住宅特例基準に比べて、緩和の条件を厳しくしたり、緩和の程度を少なくしたりしている場合があります。そのこと自体、法律的には問題ないのですが、隣り合った幾つかの消防本部で微妙に基準が異なる場合は、施工者から「何とかならないのか」という要望が消防庁に寄せられることもありました。

② 行政の透明化と自治事務化の流れの中で、通知行政が制限されたこと

平成6年(1994)10月に行政手続法が施行され、行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為を行う場合には意思決定過程を透明化することなどが制度化されました。また、平成12年(2000)4月には改正地方自治法が施行され、国・都道府県・市町村は対等な関係となり、国の都道府県や市町村に対する関与はできるだけ排除することとされました。

これらに伴い、国から都道府県や市町村に対して発する通知は制限されることになり、課長通知等に基づく基準につい