

# 大阪の心療内科クリニックの火災と二方向避難

昨年の年末、大阪で雑居ビル内の診療内科クリニックが放火され、死者25名を出す大惨事が発生した。この火災は、今後の防火対策のあり方についても大きな議論を呼んでいる。今回は、この火災について考えてみたい。

## 心療内科クリニックの放火火災

この火災は、令和3年(2021)12月17日の朝10時過ぎに大阪市北区曽根崎新地「堂島北ビル」の心療内科クリニックで発生した。火災は通報後30分足らずで消防隊により鎮圧され、焼損床面積も25㎡程度だったが、死者25名、重軽傷者3名という大きな人命被害を出してしまった。死因は全て一酸化炭素中毒によるものである。

建物は、地上8階建て延べ面積700㎡の耐火構造のビルで、重大な消防法違反等もない、ごく普通の複合用途防火対象物だったが、階段が一つしかなく、放火により避難路を断たれたことが大量死に繋がった。

報道によれば、4階のクリニックに入って来た男が紙袋を床に置いて蹴り倒し、漏れ出た液体(ガソリン)にライターで放火したとされている。男はその後、唯一の避難路となる非常階段(建築基準法に定められた「屋内避難階段」)の扉めがけて液体の入った袋を投げつけるとともに、非常階段を使って逃げようとする者を制止しようとしたことが、防犯カメラの映像などから確認されている。

このため、現場にいたクリニックの医師など関係者や患者などほぼ全員が逃げ場を失い、奥に避難せざるを得なくなったが、奥には避難路となる階段等がなかったため、結局ほとんどの方が一酸化炭素中毒により亡くなってしまった。

## 悪質放火

この火災は、無関係な不特定多数の人の大量被害を狙った悪質な放火事件だと考えられる。報道によれば、京都アニメーション放火事件(令和元年(2019)7月、死者36名)を参考に事前に入念に計

画を立てて下見を繰り返し、非常階段の扉や屋内消火栓の扉を粘着テープで目張りして妨害しようとしていたなどとされている。事実とすれば極めて悪質だが、放火犯が死亡してしまったため、動機や計画の詳細などは未解明のままになってしまっている。

## 階段が一つでも適法なのか

この火災のポイントの一つが、このビルには階段が一つしかなかったことだ。これで適法だと報道されたので、多くの方が「階段を二つ以上にするなど規制強化が必要ではないか」と感じたかもしれない。このあたり、少し複雑なので、整理しておこう。

現在の建築基準法令では、6階以上の階に居室(常時人がいる部屋)がある場合は、原則として階段が2以上必要である(建築基準法施行令(以下「建基令」)第121条第1項第6号イ)。この第6号は、代表的な雑居ビル火災だった千日デパートビル火災(昭和47年(1972)5月、死者118名)を契機に昭和48年(1973)8月に追加された規定である。堂島北ビルは8階建てで6階以上の階に居室があるので、現在なら当然階段が2以上(以下「二方向避難」)必要だが、建設されたのが昭和45年(1970)だったため、この規定の適用は受けていない。したがって、現行法令には適合しないが違反ではない。こういう建築物は沢山あり、通称「既存不適格建築物」と呼ばれている。

## 既存建築物への遡及適用

この種のビルに二方向避難を義務付けるとすれば、方法は3つある。



大阪・北新地のビルで火災(写真:アフロ)

一つは、「既存不適格」などという甘い制度は廃止し、古い建物にも、建設後に制定された厳しい基準を適用(以下「既存遡及」)すべきである、という考え方である。しかし、これは実際にはなかなか難しい。既に建っている建築物で道路方向以外の3つの面が隣接建物と近接している場合に、階段をもう一つ増設することは事実上不可能だ。階段の幅を10cm増やすことすら難しい。建て替えるしかないだろう。

50年前、千日デパートビル火災(先述)と大洋デパート火災(昭和48年(1973)11月、死者100名)が相次いだ後、この「既存遡及」が大きな議論になった。この時、自動火災報知設備やスプリンクラー設備などの「消防用設備等」は、消防法改正により、人命危険性の高い「特定防火対象物」に限って既存遡及する制度が創設された(昭和49年(1974)6月)。だが、同じ国会に提出された同趣旨の建築基準法改正案は否決され、その後何回か国会で異例

の継続審議が行われたが、結局遡及適用条項は削除されて可決された(昭和51年(1976)11月)。「消防用設備等」は「設備」なので後付けが可能だが、建築構造に手をつけなければならない建築物本体には既存遡及はそぐわない、ということだろう。

### 二方向避難対象の拡大

二つ目は、既存遡及は難しいとしても、新築だけでよから二方向避難の対象を拡大したらどうか、という議論である。

堂島北ビルは8階建てだから二方向避難の基準



歌舞伎町ビル火災(出典:東京消防庁ホームページ)

の対象になるが、5階建てだったらどうなるだろうか？

4階部分にクリニックが入っている場合、病室の床面積の合計が50㎡(耐火造の場合は100㎡)を超えると二方向避難が必要だということになっているが(建基令第121条第1項第4号、同第2項)、同ビルはワンフロア93㎡なので、二方向避難は必要ないということになる。

したがって、同条第6号イの適用対象を6階以上から3階又は4階以上に拡大したらどうかなどという議論になるが、さてどんなものだろうか。ここで気をつけなければならないのは、同第6号イにはかつて書きがあることだ。クリニックは適用対象にはならないが、ホテルや飲食店などであれば、屋外通路等を設けてそこに屋外避難階段等を設置すれば階段は一つでも良いことになっている。この規定を適用して二方向避難規定を回避している建物もたくさんあるが、通常の火災を想定する限り、必ずしも危険とは言えない。このかつて書きを削除しないと、二方向避難の義務付けは完遂できないのだ。テロにも対応できるほど防火安全性は高まるが、ワンフロアが100㎡ないようなビルで階段を二つとると、実際に使えるフロア面積は相当少なくなってしまう。経済合理性との兼ね合いでどう考えるか、ということになるが、昭和48年(1973)に様々な議論を経て今のような基準になり、その後50年間、悪質放火以外に大きな不都合は生じていないところを見ると、現行基準の防火安全性と経済合理性との兼ね合いは、それなりにバランスが取れていると言えるのではなかろうか。

### 避難器具の設置

三つ目は、避難器具があれば避難できたのではないかと、という議論である。このクリニックは、消防法令上避難器具の設置義務対象外だということだが、救助袋や緩降機などの避難器具があれば、逃げ場を失った人が避難できたのではないかと、という考え方である。

現在の消防法の避難器具(消防法施行令(以下

### 特定一階段等防火対象物について特に強化されている規制(平成15年10月1日施行時点)

	規制内容	条項
ハード面	自動火災報知設備の設置義務の面積要件撤廃	消令第21条第1項第6号の2
	煙感知器を階段等に設置する場合の垂直方向の距離を7.5m(通常は15m)につき1個以上に強化	消則第23条第4項第7号へ
	再鳴動機能付き受信機の設置義務付け	消則第24条第2号ハ
	騒音に抗して警報音を聞き取れる措置の義務付け	消則第24条第5号イ(口) 消則第25条の2第2項第1号イ(口)
	簡単な操作で避難可能な避難器具の設置規制の強化	消則第27条第1項第1号
	避難器具の設置場所を容易に識別できる表示等の規定の追加	消則第27条第1項第3号
ソフト面	防火対象物点検報告義務対象物として指定(収容人員が300人以上の特定防火対象物と同等と評価)	消令第4条の2の2第2号
	設置時に消防長又は消防署長に届け出て検査を受けなければならない防火対象物として追加(延べ面積が300㎡以上の特定防火対象物と同等と評価)	消令第35条第1項第3号
	消防用設備等定期点検報告の際に消防設備士又は消防設備点検資格者が点検を行わなければならない防火対象物として追加(延べ面積が1,000㎡以上の特定防火対象物と同等と評価)	消令第36条第2項第3号

「消令」第25条)は、避難できる人数は考慮されていない。避難橋のように大量避難が可能なものから、緩降機のように一度に一人しか避難できないものまで同列に扱われている。これは、消防法上、避難器具は補助的な避難手段と位置づけられているためだろう。避難はあくまでも建築基準法令に規定される廊下や階段によって完結されるべきものであり、それでもたまたま逃げ遅れることがあるが、その場合にそこに運良く避難器具があれば助かるだろう、という程度の位置づけに過ぎないのだと思う。しかも、避難器具をセットしてそれを使って避難するにはそれなりの時間が必要で、その間、壁などで火や煙から安全に防護されていないと、無事に避難することはできない。また、その避難器具を利用したい人が多ければ、その防護時間はかなり長くなる。

このように、避難器具を二方向避難の正規の手段としてまともに位置づけるのは無理があり、あくまでも補助的な位置づけに留めるべきであるというのが、私の考えである。

### 新宿雑居ビルの火災の場合

この火災と同じように、階段が一つしかないことが大きな問題になったのが新宿歌舞伎町の雑居ビルの火災(平成13年(2001)9月、死者44名)である。この火災は、唯一の避難路である階段室に放置されていたビールケース等に放火され、堅穴区画を形成する遮煙性能のある防火戸が閉鎖せず、避難路を断たれた客や従業員44名が犠牲になった。

この火災を契機として、建基令第121条第1項第2号(現第3号)が改正され、風俗施設等の範囲の明確化などにより、二方向避難すべき対象が拡大された。

消防法令では、「特定一階段等防火対象物」(消令第4条の2の2第2号)というジャンルが創設され、3階以上の階等に特定防火対象物の用途に供される部分がある一階段等の防火対象物について、上表のような特段の規制強化が行われた。

### 大阪個室ビデオ店火災の場合

やはり二方向避難が問題となったのが、大阪個室

ビデオ店の火災(平成20年(2008)10月、死者16名)である。この火災では、狭小個室が狭い迷路状の廊下の両側に多数設置されている個室ビデオ店で、客の一人が自殺しようとして自室に放火し、客の多くが逃げられずに死亡したものである。この個室ビデオ店は1階にあったため、避難路に関する規定としては、建基令第121条でなく同第125条(屋外への出口)が適用されるのだが、1階は窓から避難できることが前提となっているためか、同条第1項の居室の各部分から屋外への出口の一に至る歩行距離の制限が非常に緩く(同ビデオ店の場合100m)、このため迷路状の廊下の末端部に出口が要求されず、行き止まりになっていたことが被害を大きくした。この火災を契機として、消防法令は自動火災報知設備や誘導灯にかかる施行規則が改正されたが、建築基準法令は改正されなかった。

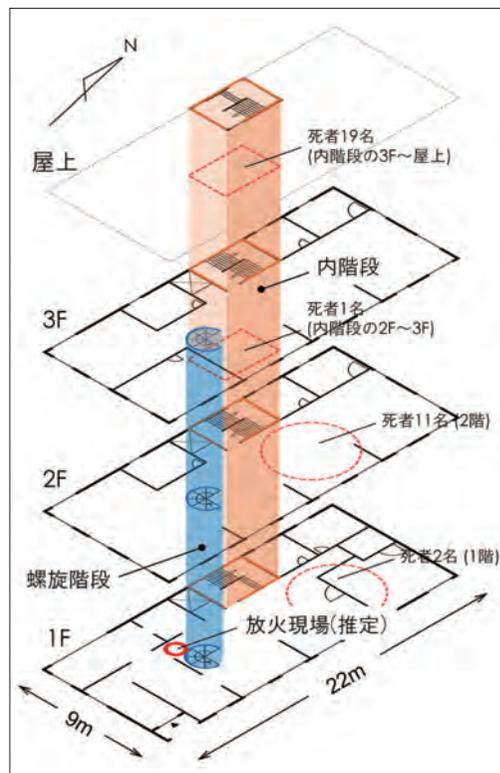
#### 京都アニメーション火災の場合

今回の事件の犯人が参考にしたという京都アニメーション火災の場合、階段は二つあったが、両階段とも階段部分が防火区画されていなかったため、1階にガソリンを撒いて放火されると、急激に3階部分まで火煙が拡大して、内部にいた人たちの多くが避難路を断たれて死亡した。この建物は、(耐火構造や準耐火構造でない)「その他の構造」で、3階建てなのに縦穴区画規制(建基令第112条第9項(当時))の対象でなく、階段部分が防火区画されていなくても適法だった。このため、この種の建物にも縦穴区画規制が適用されるようにすべき、との議論もあったが、結局規制強化は行われなかった。

何故、縦穴区画の規制は「その他の構造」には適用されないのか? それは、縦穴区画の規制が縦穴部分を介した上階への火煙の拡大を防ぐために設けられているものであるため、床や壁の区画性能が保証されていない建物に縦穴部分にだけ区画性能を要求しても法令上意味がないからだ。理屈上はそのとおりかもしれないが、それだけでは、この火災ほどではないにしても、火煙が急速に拡大する「通常の」火災が発生すると、状況次第では2階や

3階の人は避難が難しいことになる。

この問題については、縦穴区画規制を強化する方向で考えるより、むしろ「避難施設等」(建基令「第5章」)の規制から考える方が筋が良い。たとえば、「避難階段」は現行では原則として5階以上の階に設置することとされている(建基令第122条第1項)が、縦穴区画規制の適用のない建築物のうち多数の人が利用するものについては3階以上の階に「避難階段」が必要であるとしたらどうか、などという考え方である。京都アニメーションの火災の場合は、爆発的な燃焼が発生しているので、このような階段があっても階段部分の区画が守られたかどうかはわからないが、この火災が提起した問題を**通常の火災**の問題として検討してみることはできると思う。



火災建物の空間構成と死者の発見場所  
(西野智研、2019年7月18日に京都アニメーション第1スタジオで発生した放火火災の分析、災害調査報告、京都大学防災研究所)

#### 防火規制と通常の火災

現在の防火法令は、**通常の火災**を前提に組み立てられている。

**通常の火災**という用語は、現行建築基準法令では、法律に14カ所、政令に64カ所使われているが、制定当初からあったものではない。**通常の火災**は性能的概念と密接に関係する用語で、昭和39年(1964)の建基令第107条(耐火構造)の改正の際に最初に用いられ、平成11年(1999)の性能規定化に係る大改正の際に急増した。

**通常の火災**の定義はなく、個々の条文の目的に応じてそれぞれ性能や試験方法等が定められているが、燃焼速度、熱量等が一定の範囲内に入っていることが前提である。防火対策を性能的に考えようとする**通常の火災**を前提にしないと成立しない。

出火原因や、避難対策を考える上で大きな比重を占める出火箇所は、**通常の火災**の概念の中で、実際の火災の発生状況に応じて確率的に定まるべきものと考えられる。放火火災も、燃焼状況が一定の範囲内なら**通常の火災**である。

消防法令には、**通常の火災**という用語は使われていない。しかし、消防法令の技術基準や防火管理指導の内容を見ると、燃焼が一定の時間をかけて進展することを前提として、自動火災報知設備の感知器やスプリンクラーヘッドの基準から、避難訓練の指導内容に至るまで組み立てられており、実際には**通常の火災**を前提として作られている。

**通常の火災**には、危険物の爆発やガソリン混合気の爆燃は入っていない。危険物、火薬類、可燃性ガス類は、別の規制体系で社会に出て来ないように閉じ込め、それらについては、建築物の一般的な防火安全対策の外に置く、というのが、これまでの防火法令の考え方である。

#### 堂島北ビルの放火火災を契機に防火法令を強化すべきか

**通常の火災**を超える火災への対策を「規制」として防火法令に取り込もうとすると、**通常の火災**を

前提として組み立てられてきた防火法令の考え方を根底から見直す必要があり、その結果社会の負担が大きくなり過ぎるため適当ではない。最近の悪質放火を契機として規制強化を考えるなら、これらの火災が提起した問題点が**通常の火災**を前提とした現行基準の不備をあぶり出した場合に限られるべきである。…というのが私の考えである。

これらの火災を契機として改めて**通常の火災**として考えるべき防火法令上の問題点としては、堂島北ビル火災と大阪個室ビデオ店火災からは二方向避難の確保の問題が、京都アニメーション火災からは縦穴区画と避難階段の問題が提起されていると考える。これを機会に、規制が緩くなり過ぎないように十分配慮しつつ、性能規定的な方法論を持ち込むことを考えるのも一法である。

#### 悪質放火やテロリストに建築基準法令や消防法令の強化で対応するのは無理筋

この種の犯罪に建築基準法令や消防法令の強化で対応するのは筋が悪い。先述のように、犯人はあらかじめ避難路を塞ぐ策をいろいろと考えて実行していたようだし、複数のテロリストなら、避難路が幾つあっても、それを塞いでから犯行に及ぶに違いない。

放火に限らず、最近、無差別大量殺人を企図し、自分は死んだり捕まったりしても構わない、というタイプの犯罪が、日本でも続発するようになっていく。銃規制の緩いアメリカでは銃の乱射事件として現れるが、銃規制の厳しい日本では、建物や列車へのガソリンによる放火、車の暴走、障害者施設での無差別殺人などの形で現れる。今回の放火事件は、そのような無差別殺人事件の一形態と見るべきだろう。そんな特殊な犯罪に対する対策を、火災による死者の発生を防止するという防火安全の視点から考えるのは、筋が悪過ぎる。そのような犯人が現れる社会構造を是正する、などというのが、迂遠に見えても正解ではなからうか。