



消防用設備等については、遡及適用の対象となる。

この遡及適用条項は、昭和48年（1973）11月に発生した熊本市大洋デパート火災（103名死亡）を契機として昭和49年（1974）に追加されたもので、遡及適用に関しては、この部分が建築基準法と最も大きく異なる点である。以下、本稿では、本号に基づく遡及適用を、他の遡及適用と区別するため、便宜上「特定遡及」という。

### 3. 遡及適用の対象となる消防用設備等

消防法における遡及適用についての考え方は、消防用設備等に関する規制が現行のように全国一律の規制になった昭和35年（1960）の消防法改正時に消防法第17条の2として定められた時から、前記⑤を除いて変わっていない<sup>1)</sup>。

遡及適用に関する規定が当時の建築基準法を参考にしながら作られたことは条文を比較すれば明らかだが、消防用設備等は建築物に付置される設備であるため建築物本体ほど遡及適用が難しいものではないと認識されていたことも、前記①を見れば明らかである。

前記①では、消防用設備等の種類によっては遡及適用の対象となるとされており、その消防用設備等は、現行では、法律上明記されている消火器と避難器具のほか、消令第34条で表1のとおり定

められている<sup>1)</sup>。

これらは、いずれも防火対象物が建設された後、使用している状態でも後から比較的容易に設置することができ、費用対効果が比較的大きいと考えられるものである。

### 4. 自動火災報知設備の遡及適用

表1を見ると、当初遡及対象設備とされていなかった自動火災報知設備が設置対象を限定しながら三度にわたって追加、拡大されたことが目を引く。これは、当時、自動火災報知設備は設置効果は高いが比較的高額で後から工事することも比較的大変だと位置づけられており、遡及適用の対象にすることについては慎重にせざるを得なかったためだと考えられる。

最初に自動火災報知設備の遡及適用の対象となったのは文化財建造物等で、昭和41年（1966）12月のことである。消防法には建築基準法第3条第1項に相当する規定がないため、文化財建造物等も他の防火対象物と同じ扱いが、大半の文化財建造物等は既存不適格となるため、貴重な文化財を守るためには消火器だけでなく自動火災報知設備も遡及適用の対象とすべき、という考え方だったものと推測される。

表1 遡及適用の対象となる消防用設備等（消令第34条）

| 根拠条文  | 遡及対象設備                  | 対象                       | 制定年月           |
|---|-------------------------|--------------------------|----------------|
| 消防法第17条の2の5<br>第1項括弧書き                                | 消火器                     | 限定なし                     | 昭和35年（1960）7月  |
|   | 避難器具                    | 〃                        | 昭和35年（1960）7月  |
| 消令第34条  | 簡易消火用具                  | 〃                        | 昭和36年（1961）3月  |
|   | 自動火災報知設備 <sup>注1)</sup> | 文化財建造物等                  | 昭和41年（1966）12月 |
|   |                         | ホテル等、病院等                 | 昭和44年（1969）3月  |
|   |                         | 特定防火対象物相当 <sup>注2)</sup> | 昭和47年（1972）12月 |
|   | ガス漏れ火災警報設備              | 温泉採取施設                   | 平成20年（2008）7月  |
|   | 漏電火災警報器                 | 限定なし                     | 昭和38年（1963）12月 |
|   | 非常警報器具及び非常警報設備          | 〃                        | 昭和36年（1961）3月  |
|   | 誘導灯及び誘導標識               | 〃                        | 昭和36年（1961）3月  |
| 必要とされる防火安全性<br>能を有する消防の用に供<br>する設備等のうち消防庁<br>長官が定めるもの | 〃                       | 平成16年（2004）2月            |                |

注1) 自動火災報知設備については、対象が順次付け加わる形で拡大された。

注2) 特定防火対象物相当； 消令別表第一(1)項から(4)項まで、(5)項イ、(6)項、(9)項イ及び(16)項イに掲げる防火対象物

昭和44年(1969)3月には、旅館・ホテル等と病院・診療所等が、自動火災報知設備の遡及適用の対象として追加された。当時、水上温泉菊富士ホテルの火災(昭和41年(1966)3月、死者30名)、有馬温泉池坊満月城の火災(昭和43年(1968)11月、死者30名)など、多数の死者を伴う旅館・ホテル等の火災が相次いでいたほか、病院・診療所でも死者を伴う火災が多発していたため、これらの対象に限って自動火災報知設備の遡及適用が行われたものである。

その後、昭和47年(1972)5月に千日デパートビル火災(死者118名)が発生したため、消防庁では、昭和47年(1972)12月に消令を改正し、火災による人命危険性が高いと考えられる用途の防火対象物(特定防火対象物相当のもの(表1の注2)参照))について、これらの用途が含まれる複合用途防火対象物を含め、自動火災報知設備やスプリンクラー設備などの設置に係る極めて厳しい規制強化を行った。その一環として自動火災報知設備の遡及適用対象も、特定防火対象物相当の防火対象物と文化財建造物等に拡大された。

## 5. 全消防用設備等の遡及適用(特定遡及)

千日デパートビル火災を契機として、建築基準法令においても煙対策を中心とした大幅な規制強化が行われ(昭和48年(1973)8月)、昭和44年(1969)1月に行われた竪穴区画規制や昭和45年(1970)12月に行われた建築基準法の大改正に伴う一連の法令改正等と合わせると、現行規定につながる防火安全規制の主要要素はほぼ出そろった状況になった。

消防法と建築基準法の防火安全規制がこのように強化充実されたにもかかわらず、昭和48年(1973)11月に大洋デパート火災(前出)が発生した。わずか1年半の間に死者が100名を超える火災が相次いで発生したため世論の反応は極めて厳しく、国会、マスコミなどで、既存建築物にも現行の厳しい規制を適用するよう法改正を行うべき、という強い指摘がなされて、消防、建設両省庁は厳しい判断を迫られることになった。

既に述べたように、消防法では、消防用設備等の種類や設置対象に応じて遡及適用を行うことができる規定があり、その拡大の経験もあったため、特定防火対象物に限って全消防用設備等を遡及適

用したらどうか、という考え方は早い段階からあり、憲法第29条(財産権)や第39条(遡及処罰、二重処罰の禁止)との関係からも慎重に検討された後、遡及適用条項(消防法第17条の2(当時)第2項第4号)を含む消防法改正案が昭和49年(1974)3月の第72国会に提出された。同国会には、大規模な特殊建築物について遡及適用を行うとした建築基準法改正案も提出されている。

同国会では、賛否両論の激しい質疑応答が行われた末、消防法改正案は昭和49年(1974)6月に可決成立したが、建築基準法改正案には日影条例の規制(建築基準法第56条の2)が含まれていたこともあって議論が紛糾し、同国会では可決にいたらなかった。建築基準法改正案については、その後、足かけ3年に及ぶ異例の継続審議の末、ついに遡及適用条項が削除され、大洋デパート火災対策の主たる対策としては第7条の2(検査済証の交付を受けるまでの建築物の使用制限、現第7条の6)の追加条項等を残すだけとした上で、昭和51年(1976)11月(第78回国会)により可決成立することとなった。

## 6. 特定遡及を円滑に運用するための施策

既存防火対象物に表1以外の消防用設備等(表2)を、3~5年という期限内に最新の法令に適合するように設置することは、現実問題としてはなかなか難しい。

表2 特定防火対象物に限って遡及適用の対象となる消防用設備等

|                  |                 |
|------------------|-----------------|
| 屋内消火栓設備          | 消防機関へ通報する火災報知設備 |
| スプリンクラー設備        | 消防用水            |
| 水噴霧消火設備等の特殊な消火設備 | 排煙設備            |
| 屋外消火栓設備          | 連結散水設備          |
| 動力消防ポンプ設備        | 連結送水管           |
| 自動火災報知設備         | 非常コンセント設備       |
| ガス漏れ火災警報設備       | 無線通信補助設備        |

特にスプリンクラー設備は、設置効果は非常に高いが、設置費用が高いだけでなく、使用している状態で後から設置工事を行うことも難しい。このため、国会審議でも、特定遡及制度の運用にあたって設置費用に対する融資措置や弾力的な代替

措置の工夫などを積極的に行うべきとの指摘が繰り返され、改正法附則第6項により、国及び地方公共団体は、資金の斡旋、技術的な助言等を積極的に行って、特定遡及が円滑に実施されるよう努めるべき旨の決議がなされた。

これを受け、各種政府系金融機関の特別枠などが確保されたほか、代替措置などを含む技術上の指針について、消令第32条（以下「令32条」）の運用に係る通知が相次いで発出された。

令32条は、消防長又は消防署長が、防火対象物の位置、構造又は設備の状況から判断して、法令で定める消防用設備等の基準によらなくとも、火災の発生又は延焼のおそれが著しく少なく、かつ、火災等の災害による被害を最少限度に止めることができる、と認める場合は、当該基準を適用しないことができる、とする規定である。

令32条では、建築基準法（第38条）では大臣にのみ認められている権限が消防長又は消防署長に付与されているが、令32条を適用した防火対象物の火災で損害が出た場合の責任などの問題があるため、実際の適用は慎重に行われていた。

消防庁では、特定遡及が円滑に運用されるよう、既存防火対象物について、防火区画や内装の不燃化措置、避難手段の確保、防火管理的手法の徹底などを組み合わせ、令32条を適用してスプリンクラー設備の設置免除を認める技術基準を作成するとともに、各種消防用設備等についても、同条を適用して現実に設置されているものを弾力的に認める詳細な基準を作成し、「既存防火対象物に対する消防用設備等の技術上の特例基準の適用について（昭和50年（1975）7月10日付け消防安第77号消防庁安全救急課長通知）」として発出した。

その後も、

- ・ 既存の卸売専業店舗に対する消防用設備等の技術上の基準の特例について（昭和51年（1976）9月27日消防予第73号消防庁予防救急課長通知）
- ・ 既存の病院、診療所等の病室等に対する消防用設備等の技術上の特例基準の適用について（昭和52年（1977）1月10日消防予第5号消防庁予防救急課長通知）

が五月雨的に発出されており、特定遡及を行う場合の現実問題としての難しさをうかがわせている。

消防庁の課長通知に基づき消防長又は消防署長が令32条を適用して技術基準の弾力的な運用を図るという方法は、性能規定化のはしりともいえるものだったが、その後、平成5年（1993）の行政手続法の改正などにより採用困難になった。

このため、多数の死者を伴う認知症高齢者グループホームの火災や診療所の火災が相次ぎ、これらの施設について平成19年（2007）以降次々に行われたスプリンクラー設備の設置基準の強化に際しては、消防法施行規則（第12条の2等）を改正して同趣旨の代替措置を制定するといういわば正攻法の手法が採用されることになった。これにより、弾力的運用の法的根拠は明確になったが、新設の防火対象物にもこの免除規定が適用されることもあって、弾力的運用の幅は狭くなっている。

いずれにしろ、これらの施策の効果と消防庁や現地消防本部の必死の奮闘により、幾つかの悪質違反対象物を除いて、制定時の特定遡及は期限内にほぼ完了したが、後述するように、その効果は著しいものがあった。

上述の特例基準を適用してスプリンクラー設備の設置が免除されたり、古い基準のままの消防用設備等が残されたりした防火対象物においても、その後50年間、特筆すべき火災は起こっていない。その意味では、特例基準は適切なレベルに設定されたと言えそうだが、そのような防火対象物は依然として残っているため、人命損傷を伴う火災が発生した場合などには問題となる可能性があることも事実である。

## 7. 特定遡及の効果

図1は、昭和49年（1974）前後における火災1件当たりの焼損床面積（平均焼損床面積）の推移を、特定防火対象物と住宅以外の非特定防火対象物に分けて見たものである。構造比率の影響を避けるため、耐火構造建築物に限っている。

これを見ると、非特定防火対象物（住宅以外）の平均焼損床面積が昭和45年（1970）をピークとして漸減しているのに対し、特定防火対象物の平均焼損床面積は、当初は非特定防火対象物（住宅以外）に比べてはるかに大きいが、その後急減して昭和49年（1974）以降ははるかに小さくなっている。これを見ると、特定遡及が大きな効果を発揮していることは明らかであるが、その時期は特

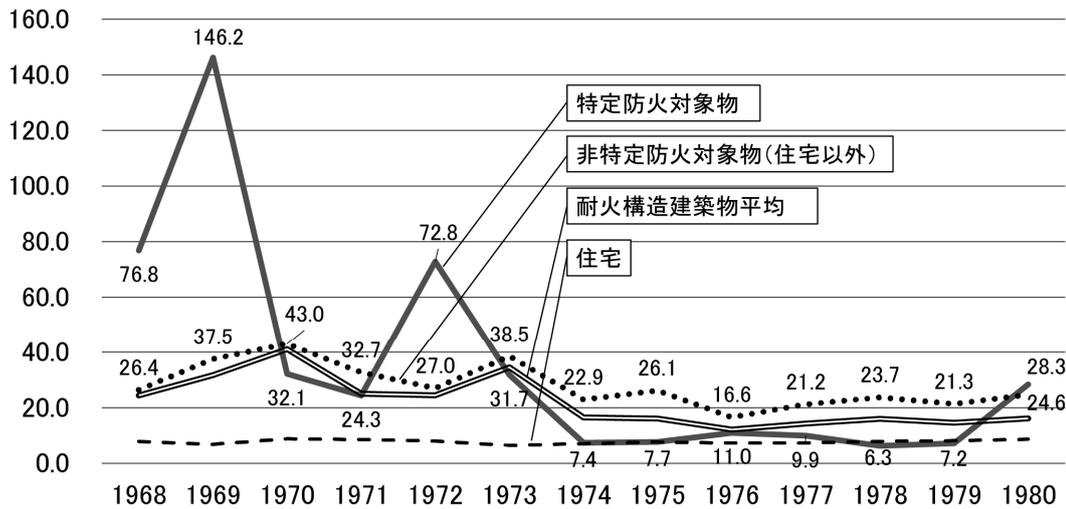


図1 耐火構造建築物の火災1件当たり焼損床面積 (1968-1980)

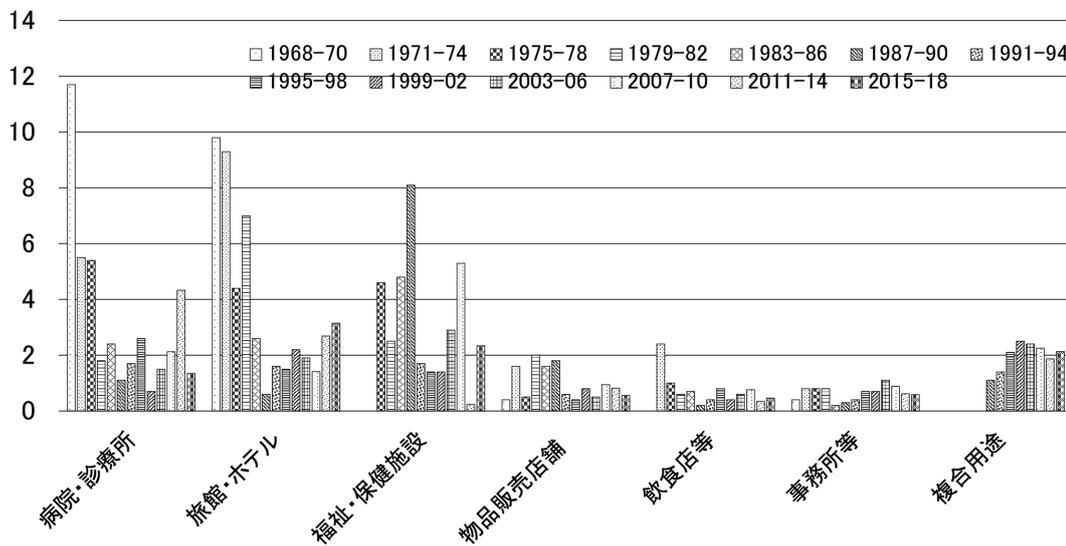


図2 建物用途別の火災100件当たり死者数 (1968-2018)

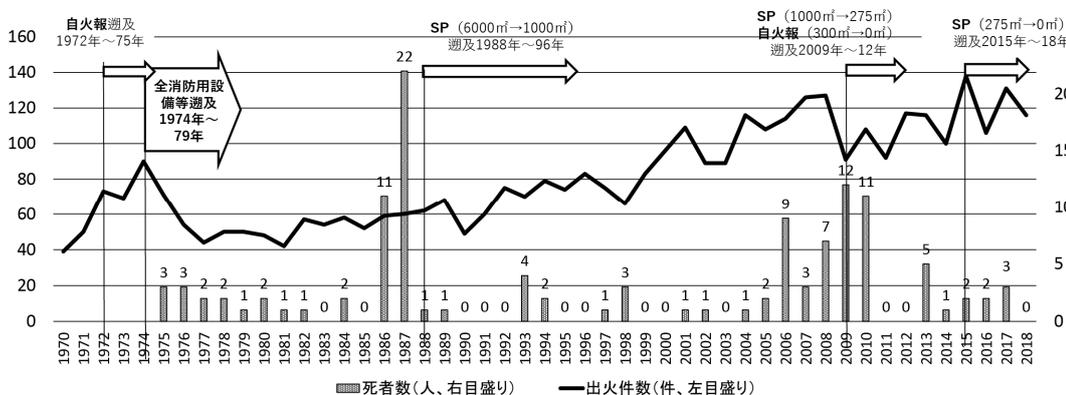


図3 福祉施設等の火災件数及び火災による死者数の推移 (1970~2018)

注) 福祉施設等; 消防法施行令別表第1(6)項口及びハ 自火報; 自動火災報知設備  
 SP; スプリンクラー設備 ○㎡; 延面積○㎡以上のものに設置義務

定遡及制度開始に比べて早過ぎる。これは、この時期に、先行して自動火災報知設備の遡及適用が行われたり、建築基準法令の様々な規制強化が行われたりしたほか、内装材料として石膏ボードが多用されるようになるなど、平均焼損床面積に影響を及ぼす他の要素も大きな役割を果たしているためではないかと考えられる。

図2は、建物用途別に火災100件当たり死者数（死者発生率）の推移を見たものである（データに欠落がある年に関するグラフは除いている）。

これを見ると、特定防火対象物に該当するものの死者発生率は総じて昭和50年（1975）以降急速に改善されている一方、非特定防火対象物である事務所等は、もともと死者発生率が低く、そのまま横ばい状態で推移していることがわかる。このような結果に特定遡及が大きく影響していることは言うまでもないだろう。

図3は、高齢者福祉施設福祉施設等の火災により多数の死者が相次いだことを受けて行われた消防用設備等の設置規制の強化とそれに伴う特定遡及の効果を、火災件数と死者数の推移から見たものである。

ただし、このデータにはスプリンクラー設備の設置規制強化の対象にならなかった施設（消令別表第1（6）項ハ）のデータも含まれていることに留意する必要がある。

そのことを踏まえてこれを見れば、スプリンクラー設備の設置規制の強化が火災による死者数の減少に直結していることがおわかりいただけるだろう。

また、福祉施設等の火災件数は施設数の増加に比例する形で増加しているが、昭和49年（1974）に一時急減し、平成21年（2009）には増加傾向に歯止めがかかっている。これは、特定遡及により自動火災報知設備が新たに設置されると、火災になるかならないかのうちに消火される火災が増えるため、消防機関に通報される火災件数が減少するためだと考えられる。

## 8. 特定遡及の課題

以上のように、特定遡及は火災による被害の軽減に大きな効果を発揮しているが、制度創設後50年近くになるため、課題も明らかになって来ている。

一つは、特定防火対象物に対する規制強化を行うと必ず特定遡及の対象となり関係者に与える負担が大きくなるため、規制強化を行うには、社会的に極めて強い動機付けが必要になることである。

もう一つは、技術的な進歩が消防用設備等に及びにくいことである。新しい技術を法令の技術基準に取り入れても、以前の基準を性能が劣る陳腐化した技術として削除してしまうと、現在設置されている消防用設備等を新しいものに交換しなければならなくなるため、古い基準も併存させざるを得ないことが多い。この場合、古い基準で作られたものの方が安価な場合には、新しい基準で作られたものがなかなか普及しない。

昭和49年（1974）の改正は、昭和35年（1960）に消防用設備等の規制が全国一律の基準で行われるようになってから間もない頃に行われたため、既存不適格のため消防用設備等が未設置のものが多かったこともあって大きな効果を上げたが、当時の努力により、現在では古い防火対象物も含めて一定の防火安全性を有するようになっている（図2）。

現在の制度は、法律の規定（消防法第17条の2の5第2項第4号）により、特定防火対象物であれば選択の余地なく遡及適用の対象になるが、政令で遡及適用の対象や範囲を選択できるようにする方法なども考慮すべき時期に来ているのではないか、というのが筆者の考えである。

### 参考

- 1) 東京理科大学火災科学研究所ホームページ「消防法令改正経過検索システム」