

# 消防法における遡及適用(1)

## 建築基準法と比較しつつその変遷と特徴を考える

多数の死者が出た大阪市北区の雑居ビルの火災では、8階建てのビルなのに階段が一つしかなかった。そんな一階段ビルが建築基準法上は既存不適格であって違反ではなかったことから、既存不適格の妥当性と遡及適用の可否にまで議論が及ぶ事態になった。遡及適用については、消防法は建築基準法の先輩格である。本稿では、消防法の遡及適用の経緯と考え方、その効果と限界、問題点などを、建築基準法に消防法のような遡及適用を導入したらどうなるかという視点を踏まえつつ、整理してみたい。

### 既存不適格と遡及適用の一般論

「遡及適用」とは、一般に、ある規定が制定又は改正された時、既存のものにもその規定が遡って適用されることをいう。既存のものは、遡及適用の対象でない場合、現行の規定には適合しない場合もあるが、それは通常「既存不適格」と呼ばれ、適法であるとされている。

消防法第17条の規定は、そのままでは原則として遡及される。「…防火対象物で政令で定めるものの関係者は、政令で定める「消防用設備等」について…、政令で定める技術上の基準に従って、設置し、及び維持しなければならない。」という第1項の規定は、条文を読む限り既存防火対象物(ある規定が制定又は改正された時、当該規定の施行又は適用の際、現に存する防火対象物又は現に工事中の防火対象物をいう。)も含めた概念だからである。

この条文だけ見れば、政令で既存防火対象物を別扱いにすることはできそうな気がするが、ご存じのとおり、既存防火対象物についての考え方は消防法第17条の2の5及び第17条の3にまとめて整理されており、消防法第17条に基づく政令では触れられていない。既存防火対象物に遡及適用するかどうかは、防火対象物の防火安全性と、遡及適用する場合の社会的負担のバランスから慎重に考えるべきものであり、法律で原則を定め、政令に委ねる部分は限定すべき、という考え方に立っているものと考えられる。

このような考え方は、建築基準法第1条(目的)と第3条(適用の除外)でも同様である。建築基準法も消防法も、条文上は「遡及」を原則とし、例外

を別途定める規定ぶりなのである。

このことは、防災規制(消防法第8条の3)、火気使用設備・器具に対する規制(同第9条)及び住宅用防災機器に対する規制(同第9条の2)が、原則として遡及適用されることを考えてもよくわかる。これらの規制には、消防法第17条の2の5に相当する規定がないからである。

### 現行消防法における遡及適用関係規定の概要

既存防火対象物における消防用設備等に対する遡及適用についての消防法の考え方の基本は、建築基準法と比較しつつ整理すると以下のとおりである。なお、用途変更の場合も、ほぼ同様の考え方である(消防法第17条の3)。

#### ①原則は不遡及だが一部の消防用設備等については遡及適用(消防法第17条の2の5第1項)

ある規定が制定又は改正された場合、当該規定は、既存防火対象物における消防用設備等については原則として不遡及とされており、この考え方は建築基準法(第3条第2項)とほぼ同様である。

ただし、消防法の場合、同項かつ書きにあるように、消火器、避難器具その他政令で定めるものについては遡及適用の対象となるところが建築基準法と異なっている。

#### ②違反防火対象物については遡及適用(同条第2項第1号)

制定又は改正された規定の施行時に、当該規定に相当する従前の規定に違反している防火対象物における消防用設備等については、建築基準法(第3条第3項第1号)と同様、遡及適用の対象に

表1 遡及適用の対象となる消防用設備等(令和5年(2023)3月1日現在)

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能を有する消防の用に供する設備等のうち消防庁長官が定めるもの	〃	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

なる。

#### ③増築、改築、大規模な修繕又は大規模な模様替えの際には遡及適用(同項第2号)

防火対象物が増築、改築、大規模な修繕又は大規模な模様替えをする場合には、当該防火対象物における消防用設備等は遡及適用の対象となる。この考え方も建築基準法(第3条第3項第3号)の考え方とほぼ同様であるが、大規模な修繕又は模様替えの定義は「主要構造部である壁について行う過半の修繕又は模様替え」となっていて(消防法施行令(以下「消令」)第34条の3)、対象が壁に限定されているところが異なっている。

#### ④現行基準に適合するに至った消防用設備等は遡及適用(同項第3号)

既存防火対象物の消防用設備等で、制定又は改正された規定の施行後に同規定に適合するに至ったものについても、建築基準法(第3条第3項第5号)と同様、遡及適用の対象となる。

#### ⑤特定防火対象物については遡及適用(同項第4号)

潜在的人命危険性が高いと考えられる「特定防火対象物(消令第34条の4)」に設置されている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)6月に改正されたもので、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。

#### 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(当時)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。

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に加え、消令第34条で表1のとおり定められている。

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。

#### 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だが、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、という考え方があったものと推測される。

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なる防火対象物として追加された。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)、有馬温泉池之坊満月城の火災(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、これらの防火対象物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、同年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にまで拡大された。

#### 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月に第72回国会に提出された。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、大洋デパート火災を契機とした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)にようやく可決成立することとなった。

#### 建築物防災対策要綱

以上のように、この改正の際に遡及適用条項が削除されたため、建築基準法上は既存建築物の防火安全性は当面以前のレベルのまま残ることになった。このため、建設省では、昭和52年(1977)8月、関係者や学識経験者等からなる「既存建築

物避難施設整備対策懇談会」を設置して今後のあり方について検討を行うとともに、昭和53年(1978)に既存建築物の防火避難施設の実態に関する悉皆調査を行った。

このような検討を経て、昭和54年(1979)3月に「建築物防災対策要綱」が建設事務次官通達として定められ、既存の大規模な特殊建築物で防火避難上の措置が必要と判断されるものについては、行政指導と防災改修融資等により、3～5年の期間を区切って、実態に合わせて防火安全上最低限の対策を講じるよう促進する措置が講ぜられた。

同要綱の対象となったのは、物品販売店舗等、病院・診療所等、劇場・ホテル・キャバレー・飲食店等及び地下街等(消防法の特定防火対象物とほぼ同様のもの)で、用途に応じて地階又は3～5階以上の用途の床面積が1,500～2,000㎡以上のもので、約1,300の対象物がリストアップされて、強力な行政指導が行われた。

改修に当たっては、個々の対象建築物について、①非常時の照明対策、②階段等の堅穴対策、③最終避難手段の確保対策及び④消防隊の進入路確保対策の4つの項目に関する診断と評価が行われ、その結果に基づいて対策を処方するきめ細かい方法論が示された。この方法論の一部は、その後の性能規定化(避難安全検証法など)に受け継がれている。

建築物防災対策要綱に基づく既存建築物の防火安全改修は、自治体の建築行政関係者などの大変な苦労により、改修期限である昭和59年(1984)3月末時点で98.4%が措置済みとなり、20件の未措置建築物を残すのみとなった。

実は、筆者は昭和53年(1978)8月から昭和55年(1980)3月まで、建設省の担当係長として同要綱の実施運営に当たったのだが、その後50年近くの間、同要綱対象物件で大きな火災被害が出ていないところを見ると、結果的にこの措置は大成功だったといえるのではないかと密かに自負している。