

防災規制(1) 防災規制導入まで

戦前から戦後にかけての防災制度の変遷

木材を難燃化することにより火災を防ぐという考え方は、空襲による被害を軽減しようとした昭和14年(1939)2月制定の「防空建築規則」に耐火木材¹⁾についての規定が定められていたように、戦前からあったが、その性能や普及の程度については、太平洋戦争末期に被った空襲の被害を見れば容易に想像がつく。

戦後、日本を占領した米軍は、自らの施設の可燃性の物品に防災薬剤を浸透させるなどして徹底的な防災化を施しており、その米軍に日本の主要都市を完全に焼け野原にされたばかりだった日本の関係者に、強い衝撃と大きな影響を与えた²⁾。

昭和23年(1948)6月、東京都の公衆集会所の火災予防条例第17条で「公衆集会所において可燃性装飾用材料を使用する場合は、有効な難燃剤で処理しなければならない。」と規定されたが、これが日本で初めての防災規制と言われている³⁾。

昭和23年(1948)7月、消防法が制定され、その第9条に「かまど、風呂場その他火を使用する設備又はその使用に際し、火災の発生の恐れのある設備の位置、構造及び管理、こゝろ、こたつその他火を使用する器具又はその使用に際し、火災の発生の恐れのある器具の取扱その他火の使用に関し火災の予防のために必要な事項は、市町村条例でこれを定める。」と規定された。以後、市町村は、

この規定を根拠に火災予防条例に防災規制を規定することができるようになった。なお、昭和43年(1968)6月に消防法第8条の3が追加されて別途防災規制が行われるようになり、また、平成13年(2001)7月にこの第9条が「…政令で定める基準に従い市町村条例でこれを定める。」と改正されたため、現在では、この規定を根拠として市町村が独自に火災予防条例で防災規制を行うことはできなくなっている。

昭和26年(1951)2月には、当時の国家消防庁が各市町村の火災予防条例のモデルとなる「火災予防条例準則」を定めたが、そこで防災規制が規定され⁴⁾、同年5月には、国家消防庁消防研究所が「防災液、防災紙及び防災布の規格(昭和26年(1951)国家公安委員会告示第5号)⁵⁾」を定めて、防災に関する検定業務を開始した⁶⁾。当時は、キャバレー等で用いられる造花等の装飾品や住宅の障子等に着火する火災が多く、これらを防災薬剤に浸したり塗布したりして防災性能を付与する方法が多かったようである⁷⁾。

共立講堂、明治座及び東京宝塚劇場の火災と火災予防条例準則の制定

昭和30年代(1955~64)になると、東京都内で舞台部の幕類に接炎着火する火災が立て続けに発生した(表1)。

防火対策の最も基本的な手段は「火災を出さないこと(出火防止)」であり、出火防止対策の有力な手法の一つが、建材や家具調度品など身の回りにある物品を燃えにくくしておくことである。このため、建築基準法では「内装制限」が、消防法では「防災規制」が行われている。本稿では、防災規制の変遷、考え方、仕組み、効果などについて解説する。

表1 東京都内で昭和30年代に発生した主な劇場等の火災

年月	出火した建物	人的被害	
		死者	負傷者
1956年2月	神田共立講堂	0	11
1957年4月	明治座	0	9
1958年2月	東京宝塚劇場	3	25

(環境・災害・事故の事典(丸善株)より作成)

これらの火災を受け、東京消防庁では、舞台用のどん帳、幕類、合板などの防災処理の推進にかかる行政指導を開始した⁸⁾。また、昭和34年(1959)3月には建築基準法に内装制限(第35条の2)の規定が追加されたが、これらの火災の影響も大きいと考えられる。

昭和35年(1960)6月に自治省(当時)が設置されると消防庁はその外局となり、同年7月には消防法の大改正が行われて、それまで市町村任せだった防火管理規制(消防法第8条)や消防用設備等の規制(消防法第17条)が現在と同様、国が主体となって統一的行われるようになった。この流れを受け、同年12月に新法最初の「火災予防条例準則」が制定された。そこでは、

第24条(装飾用物品) 劇場等又はキャバレー、カフェ、ナイトクラブその他これらに類するもの(以下「キャバレー等」という。)で使用するどん帳、造花その他の装飾用物品、大道具又は小道具で可燃性のものには、防災処理を施さなければならない。

と規定された。本条には、当初、防災規制の定番とも言えるカーテンについての規定がなく(後に追加された⁹⁾、劇場等のどん帳や大道具類という、あまり一般的ではない物品の防災化が推進されているが、これはもちろん上記3つの劇場等の火災を受けたもので¹⁰⁾、現在の防災規制にも繋がっている。なお、「キャバレー」は今ではあまり見かけなくなったが、当時は大人の高級な社交場の典型とされており、大規模なものは大空間のフロアに必ず舞台があって、歌手が歌ったり、バンドが演奏したり、ショーなども行われていた。造花などきらびやかな可燃性の装飾類もあふれており、アルコールを出すこともあって、火災危険という点では劇場よりもはるかに危険であるとみなされていたようである。

防災性能の担保と日本消防検定協会の発足

これらの物品の防災化が推進されるようになると、その品質の担保が課題となってきた。防災加工をしてもその性能は外観からは判断できないため、所定の防災性能を有していることを担保する何らかの仕組みが必要になってきたのである。このため、昭和34年(1959)には、防災剤生産者、加工業者などが集まって「日本防災処理同業会」が設立され¹¹⁾、さらに昭和37年(1962)11月に、東京消防庁の強い指導により、この団体を母体として化繊協会、帆布協会、問屋組合など6団体からなる「日本防災協議会」が発足した¹²⁾。同協議会は、防災処理された物品の品質管理や表示などを行う

¹⁾ 防空建築規則第3条第1号；耐火木材とは耐火液を注入したる木材にして内務大臣の定むる規格に適合したるものを謂う。
²⁾ 座談会(矢野義郎(消防庁参事官)、味岡健二(東京消防庁予防部長)、岡部龍平(財団法人日本防災協会専務理事))「日本防災協会10年のあゆみ」、防災10年～財団法人日本防災協会のあゆみ、1972年、財団法人日本防災協会、(以下「日本防災協会10年のあゆみ」)
³⁾ 熱溶融性繊維の燃焼性能試験に関する調査研究報告書、2015年3月、公益財団法人日本防災協会、(以下「熱溶融性繊維報告書」)
⁴⁾ 熱溶融性繊維報告書 ⁵⁾ 日本消防検定協会十年史、1973年、日本消防検定協会、(以下「日本消防検定協会十年史」)
⁶⁾ 熱溶融性繊維報告書 ⁷⁾ 日本防災協会10年のあゆみ

⁸⁾ 熱溶融性繊維報告書 ⁹⁾ 日本防災協会10年のあゆみ ¹⁰⁾ 日本防災協会10年のあゆみ ¹¹⁾ 熱溶融性繊維報告書 ¹²⁾ 熱溶融性繊維報告書

ことになったが¹³、この団体が現在の「公益財団法人日本防災協会」の前身である。

先にも触れたように、防災性能の試験は、当初、「消防の用に供する設備、機械器具及び資材（消防組織法第4条第9号（当時）、昭和26年（1951）3月の改正により「資材」を追加）」に対する「検定」の一種として消防研究所で行われていた。昭和35年（1960）6月の消防法改正で消防用設備等に係る規制を国が統一に行うようになったため、消防の用に供する機械器具等の規格も国が統一に定めることとなり、その規格への適合性を担保する仕組みが必要になった。このため、昭和38年（1963）4月の消防法改正で、検定制度（消防法第21条の2）が創設されるとともに、日本消防検定協会（消防法第21条の17）が設立されて、消防の用に供する機械器具等の検定業務は消防研究所から日本消防検定協会に移管された。

消防研究所で行われていた防災関係の検定制度は、関連物品が検定対象物品には該当しないため検定制度としては移管されなかったが、消防法第21条の36に規定する鑑定業務として同協会に移管されることになった¹⁴。

消防法における防災規制の導入

建築基準法における特定街区制度の創設（昭和36年（1961）6月）により高層建築物の建設が事実上解禁されたため、昭和40年代（1965～74）に入ると、その第1号の高層建築物である霞が関ビルディング（昭和43年（1968）4月竣工）を皮切りに高層建築物が急増することが確実視されていた。また、当時、地下街については強い規制がなかったため、大規模な地下街の建設が全国で急増していた。高層建築物も地下街も、初期消火に失敗すると消防活動が極めて困難になるため、消防など行政機関には強い危機感があった。

さらに、川崎の雑居ビルの火災（昭和41年（1966）

1月、死者12人、負傷者14人）など、当時、多数の死者を伴うビル火災が頻発しており、耐火構造のビルの防火安全性に対する懸念が、社会的にも広く共有されていた。

このような状況を踏まえ、昭和43年（1968）6月、消防法が改正され、高層建築物や地下街の急増、頻発するビル火災に対する防火対策強化の一環として、防災規制（消防法第8条の3）が導入された。高層建築物や地下街の防火対策の主役として防災規制が採用されたのは、これらの建築物では出火防止が最も重要であるという認識のためだと考えられるが、広く防災規制を導入することの必要性を昭和30年代から痛感していた消防庁の意向も強かったようである¹⁵。

当初の消防法第8条の3は、現在の第1項に相当する条文のみで、

高層建築物若しくは地下街又は劇場、キャバレー、旅館、病院その他の政令で定める防火対象物において使用するどん帳、カーテン、展示用合板その他これらに類する物品で政令で定めるものは、政令で定める基準以上の防災性能を有するものでなければならない。

というシンプルなものだった。

本条にいう政令は消防法施行令第4条の3であるが、制定当初（昭和44年（1969）3月）の条文を見ると、現行規定の原型はほぼ出来上がっている。

政令で定める防火対象物については、火災が発生した場合に人命危険が高いと考えられる防火対象物が「防災防火対象物」として定められており（同条第1項）、消防法施行令別表第一に（9）項イ（蒸気浴場等、昭和47年（1972）12月改正）と（16）の3）項（準地下街、昭和56年（1981）1月改正）が追加されたことに伴う改正以外は、現行規定と同様である。また、同項の「工事中の建築物その他の工作物」は工事用シートに防災性能を要求する

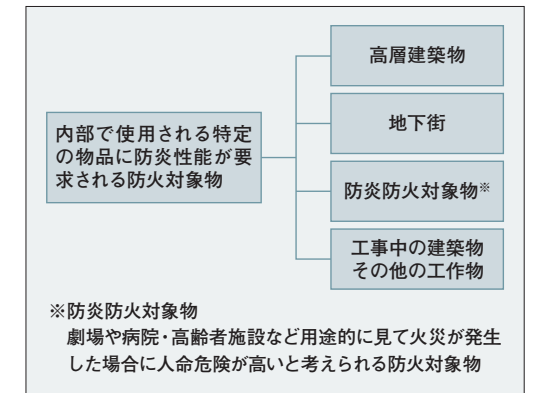
対象であり、消防法施行規則第4条の3第1項で定められているが、現行規定と同様である。

政令で定める物品は、「カーテン、暗幕及びどん帳その他舞台において使用する幕並びに工事用シートとする。（消防法施行令第4条の3第3項）」とされており、概ね当時の火災予防条例準則をベースとして定められているが、後述するように、その後かなり追加されている。

工事用シートがこの物品に加えられたのは、昭和37年（1962）に東京都千代田区の工事現場で工事用シートに着火する火災が発生して死者が出た¹⁶ことを契機に、同年、東京都、札幌市及び北九州市の火災予防条例で工事用シートが防災規制の対象として定められるなど、消防行政にとっては大きな問題であると捉えられていたためだと考えられる。

政令で定める基準では、残炎時間、残じん時間、炭化面積、接炎回数などの概念は、炭化長以外は出そろっており、省令（消防法施行規則第4条の3）で補完する規定ぶりも同様である。次回で改めて述べるが、この基準は、昭和47年（1972）12月

図1 防災性能が要求される防火対象物（消防法第8条の3第1項、同法施行令第4条の3第1項）



の改正で省令を含めて大幅に改正され、さらに昭和53年（1978）11月に防災対象物品にじゅうたんが追加された時に、じゅうたんを含んだ書きぶりに整理されている（表2）。

注）過去の消防法令の条文については、東京理科大学総合研究院火災科学研究所のホームページ「消防法令改正経過検索システム」による。

表2 防災対象物品に求められる防災性能（消防法施行令第4条の3第4項（現行））

指標	定義	基準	熔融性の物品 (絨毯以外)	絨毯等	その他の物品
残炎時間	着火後バーナーを取り去ってから炎を上げて燃える状態がやむまでの経過時間	20秒を超えず省令で定める時間以内	○	○	○
残じん時間	着火後バーナーを取り去ってから炎を上げずに燃える状態がやむまでの経過時間	30秒を超えず省令で定める時間以内	○	—	○
炭化面積	着火後燃える状態がやむまでの時間内において炭化する面積	50cm ² を超えず省令で定める面積以下	○	—	○
炭化長の最大値	着火後燃える状態がやむまでの時間内において炭化する長さの最大値	20cmを超えず省令で定める長さ以下	○	○	—
接炎回数	熔融し尽くすまでに必要な炎を接する回数	3回以上で省令で定める回数以上	○	—	—

注：○印は、防災対象物品の種類ごとに指定されている指標を示す。

（省令で定める残炎時間等の値は厚手布・薄手布・合板によって違う。これは材料によって防災化のしやすさが違うので、それぞれの特性や性能限界に応じた防災性能基準となるよう工夫されているためである。）

¹³ 日本防災協会10年のあゆみ ¹⁴ 日本消防検定協会十年史 ¹⁵ 日本防災協会10年のあゆみ

¹⁶ 日本防災協会10年のあゆみ