

消防法における遡及適用(2) 建築基準法と比較しつつその変遷と特徴を考える

本稿では、前回の消防法の遡及適用の経緯と考え方を踏まえて、特定遡及導入の際の苦勞、その際に行われた工夫やその考え方、遡及適用の効果と限界、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、整理する。

特定遡及を円滑に運用するための施策

既存防火対象物に消防法施行令(以下「消令」)第34条(適用が除外されない消防用設備等)以外の消防用設備等(表1)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。

特にスプリンクラー設備は、設置効果は非常に高いが、設置費用が高だけでなく、建物を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、遡及適用条項の是非を審議した国会においても、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し行われ、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、

表1 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(令和5年(2023)3月1日現在)

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

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ずとも、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ことを認め、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ことができ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)(通称「77号通達」)」として発出した。

その後も、

- 既存の卸売専門店に対する消防用設備等の技

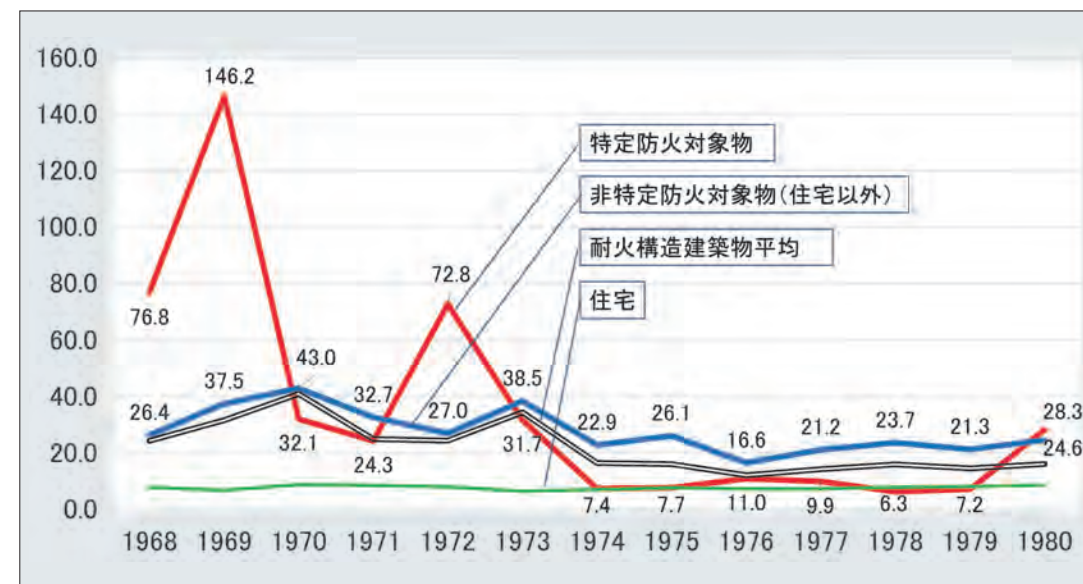


図1 耐火構造建築物の火災1件当たりの焼損床面積(1968~1980)(火災年報より作成)

術上の基準の特例について(昭和51年(1976)9月27日付け消防予第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日付け消防予第5号消防庁予防救急課長通知)

が五月雨式に発出されており、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ため、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、いく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る。

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いえそうだが、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。

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のが、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。

数値の減少傾向から、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、その時期は特定遡及制度開始に比べて早過ぎる。これは、この時期に、自動火災報知設備の遡及適用が先行的に行われたり、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件当たりの死者数(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)以降急速に減少している一方、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明らかだろう。

図3は、高齢者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



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) (消防白書より作成)
注)福祉施設等：消防法施行令第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

等の設置規制の強化とそれに伴う特定遡及の効果、火災件数と死者数の推移から見たものである。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わかりただけだろう。なお、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。

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、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であると考えられる。

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防止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、課題も出てきている。

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くなる。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、既存不適格で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あるのではないかと考えている。

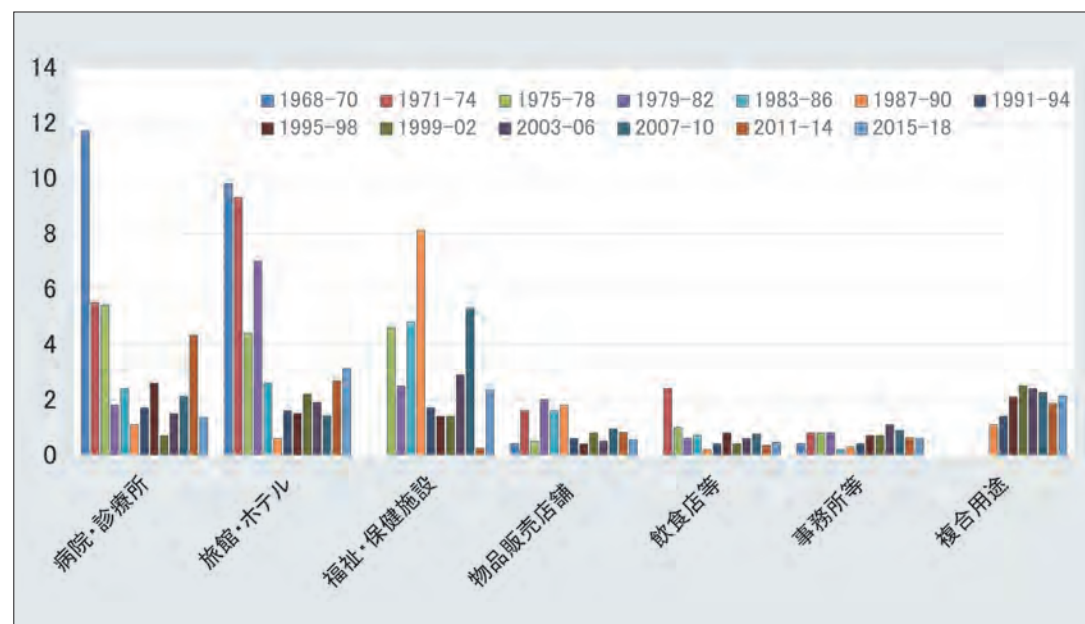


図2 建物用途別の火災100件当たりの死者数(1968～2018) (消防白書より作成)