

# 第1章 建築防火関係法制史

## 1.1 概 論

建築防火関係の法制の歴史は、洋の東西を問わず、大火対策として始まったようである。この傾向はごく最近に至るまで変わらず、特に、建築物といえばほとんど木造と決まっていたわが国において典型的であった。しかしながら、時代の要請と建築技術の発達に伴い、次第に高層・超高層建築物が増加したこと、これらの建築物の安全性についての担保を機械設備によって行おうとする傾向が顕著になったこと、一方、都市整備の進展、消防力の整備等に伴い、大火が大幅に減少したことなどから、建築物の防火法制に関する施策の重点はビル防火に移ってきており、現在では、建築防火関係法制といえば、ビル防火法制を指すほどになっている。

大火対策は、わが国においては、大震火災対策に発展的に移行し、建築防火法制としての意味あいより、大地震の発災前後のソフトウェアを含めた都市対策としての意味あいが強くなってきており、一方、都市計画や市街地整備は、環境対策としての意味あいを強めてきている。

本章では、以上のような概観を踏まえ、特に建築防火関係法制の制定改正の契機となった大火災事故を縦糸としながら、その歴史を整理してみたい。

## 1.2 近代以前の防火法制

### A. 防火法制の起源

防火法制の起源は、遠く古代ローマの時代にまで遡ることができる。ローマ帝国といえ、大理石を用いた土木・建築工事の分野で、その当時の世界の水準とはかけ離れた実力を示し、今日でもその偉業の片鱗を見ることができるが、大都市「ローマ」もその初期には可燃性住宅が密集していた時期もあったようで、こうした建築物を大火から守ることと、主として民法上の理由から建築に関するルールが慣習化してきたということである。

BC 450年ころには、これらのルールが成文化され、「建築物は、相互に5フィートの間隔を有すること」などの——相隣関係の規定などが盛り込まれたが、人口が、さらに増えるに従い、共同住宅形式のものも現れ、一部には9階建の可燃性共同住宅まで建てられたということで、次第にこれらに対する規制も強化された。

AD 64年のローマ大火後の復興の際には、建築線の制度などのほか、道路幅員と建築物の高さとの相関関係を規定するなど、今日の集団規定における高さ制限の考え方などが、早くも取り入れられている。

防火関係法制に限らず、ローマ法の基本的な体系は、ルネッサンス以後のヨーロッパにおける近代法に引き継がれたといわれており、後で述べるイギリスの建築法規とともに、現在の世界各国の防火関係法制の基礎となっている。

## B. 日本の防火法制の生いたち

わが国の本格的な建築防火法制は江戸時代に始まるといわれている。それ以前にも、たとえば718年の養老令に防火用水や隣棟間隔の規定が見られ、783年には倉庫の防火造の規定などが定められているが、平安時代から室町時代にかけては、一般に、都市の倉庫、書庫等の防火構造化に意を用いていた痕跡はあるものの、明確な規定は見当たらない。

江戸は、当時、世界でも最大級の都市であったが、大部分の建築物は木造であった上、下町地区では建て込みも著しかったため、開府以来明治維新までの250年間に、長さ2 km近くに及ぶ大火が100回近くも起きている。

このため、幕府は、火気使用や放火に対する嚴重な取り締まりを行うとともに、大名火消し、定火消し等の公設消防力の整備、町火消し等の市民防火組織の整備などに力を入れたが、北西の季節風の強い冬の江戸の悪条件の前には、如何ともし難い場合も多かったようである。

江戸時代の建築防火対策に関する規定は、建築物単体に対する屋根を中心とした防火構造化の推進と、都市構造に対する防火帯の整備の推進の2点が主なものである。

1601年には、草葺屋根を板葺にする命令が出されている。ただし、この命令はあまり守られていなかったようで、その後もしばしば同様の命令が出されている。

1657年の明暦の大火は、数万人の焼死者を出したと伝えられ、江戸3大火の一つに数えられているが、この大火の後、幕府は「火除地」とよばれる延焼防止のための空地の設定を行い、以後、機会のあるごとにこれを増やしていくとともに、1660年には、茅葺、わら葺、こけら葺の屋根は、いずれもその上を土で塗ることを義務づけた。

江戸時代で最も防火対策が充実したのは8代将軍吉宗の時代である。このころになると、江戸への人口集中が進み、火除地や広小路などの防火帯の新設が困難となってきたこともあり、防火建築の奨励が熱心に行われた。1720年には、それまで、「ぜいたく」であるとして封建制度維持の観点から町家には禁じられていた土蔵造り、塗家、瓦屋根が解禁となり、1723年の牛込の火災以後は、旗本に瓦葺、牡蠣殻葺、塗家などを義務づけるとともに、融資制度まで設けてその奨励に努めている。また、民間に対しても、公役の免除や融資制度により塗家や土蔵造りの普及を図ったが、実際には牡蠣殻葺程度がせいぜいであったようである。

しかしながら、幕府の姿勢はそれまでになく徹底していたため、江戸の市街はかなり防火的になったようで、同じころ進められた町火消し等消防体制の整備と合わせ、以後数十年間は特筆するほどの大火は見られなくなった。

この後、幕末に向けて、幕府の指導力が弱まったこと、市街地を高度利用せざるを得なくなったこと、経済的能力が不足したことなどの理由により、火除地や防火建築が減少し、江戸の防火構造化は再び弱まった状態で明治維新を迎えている。

## C. 近代防火法制の基礎

近代建築防火法制の基礎は、1666年のロンドン大火後の復興に際してとられた「木造厳禁の制」をはじめとする一連の施策である、とするのが一般的である。イギリスの建築法規は、ローマ法の影響をあまり受けず、慣習法を中心として11世紀ころから独自の体系をつかってきた。当時、ロンドンの市街は、木造・わら（またはよし）葺の建築物ばかりで、防火的

には脆弱な構造であったため、1189年には、隣地の家に接する界壁を防火的につくるときにはこれを境界線上に建ててもよいとする一種の誘導施策がとられ、1212年の大火後には、料理店の外壁の耐火化と草葺屋根のしっくい塗りとを義務づけ、瓦屋根の奨励を行っている。

しかしながら、これらの施策もあまり十分ではなかったようで、ロンドン大火前には、数mの小路をはさんで、4階以上もある木造の大規模建築物がびっしりと建ち並んでいたと伝えられており、当時の江戸と比較してもはるかに危険な状態だったようである。

ロンドン大火は、このような状態のロンドン市の3/4の面積を焼き尽くしたが、その後の復興の際にとられた措置は、この火事が明暦大火と10年しか離れていないことを考えると、目を見はらせるものがある。国王チャールズII世は、仮設建築の促進等により、とりあえず人心を安定させた後で、焼跡地の整地、都市計画の策定、労務資材の統制、無断建築の禁止、木造建築の厳禁、建築物の規格化、融資制度、税制改正などの施策を次々に行い、かつ、これを断固として実行したのである。このような考え方は、わが国の現行法においても、被災市街地における建築制限、防火地域制度、都市区画整理事業、都市計画法などに受け継がれている。

このロンドン大火は、近代的火災保険会社を産み出す契機ともなったのであるが、この火災保険制度が、19世紀に至ってアメリカで防火法制の整備に大きく貢献することとなる。アメリカでは、植民者により、豊富な木材を用いた建築物が大量に建てられたが、このため大火が絶えず、1871年のシカゴ大火、1872年のボストン大火、1874年の再度のシカゴ大火が連続して起こった際には、火災保険会社の大量倒産という事態を引き起こすに至った。このため、保険会社は共同して火災保険局(NBFU)を設け、火災性状と防火に関する科学的研究を行った。その結果、アメリカの建築関係規定は大幅に改正されることとなり、今日の世界の防火法制のモデルとなるに至ったのである。

一方、ビル防火対策に関する法制の先駆者はアメリカである。中でもニューヨーク市は、早くから高層ビルの集積が著しかったこともあり、1882年のワールドビル(5階建て)火災で12人が焼死したのをきっかけにビル防火規制をつくり、この種の規制の先駆けとなったほか、1898年のホーム生命保険会社ビル火災(16階建て、16人死亡)、1911年のトライアングル社ビル火災(10階建て、145人死亡)などのたびに、窓の防火基準、屋内消火栓の技術基準、避難設備の基準等を次々に整備し、アメリカ諸都市のビル防火規制をリードした。しかし、今日のビル防火規制に最も大きな影響を与えたと思われるのは、1903年のシカゴ、イロコイ劇場火災(602人死亡)である。この火災では、劇場へのスプリンクラー設備および屋内消火栓の設置、カーテン類の防災処理、避難口確保、客席と舞台との電源別システムの必要性など多くの教訓を得、アメリカ諸都市の火災予防条例に影響を与えただけでなく、今日のわが国の建築基準法および消防法の関係規定に大きな影響を与えている。

### 1.3 日本における近代防火法制の足どり

#### A. 試行錯誤の時代

明治時代の防火法制の歴史は、近代国家としての体面を、特に首都東京において整えようとする努力と、大火を契機とする防火都市への復興の努力とが混然となった試行錯誤の歴史

である。

明治5年の銀座の大火のあと、政府は、大蔵省に建築局を設け、焼跡の区画整理を行うとともに、この町並みをれんが造りとするため、東京府告示をもってれんが造り家屋の規格を定め、自らも今日でいう再開発を実施した。また、明治12年の日本橋の大火のあと、明治14年には、東京府知事が屋上制限令を発し、都心部の主要道路を防火線路として定めるとともに、その両側の建築物の構造をれんが造り、石造りまたは土蔵造りの3種類に制限し、また開口部および延焼のおそれのある部分についても構造制限を課するなど、今日の防火地域に対する規制の先駆となる規制を行っている。

しかしながら、明治21年に東京市区改正条例が發布され、これに基づき、明治32年ころから市区改正速成計画が実施されるようになると、防火線路として整備されつつあった道路の拡幅が行われ、これに伴い、道路両側に建てられた不燃建築物は取り壊され、しかもその後には必ずしも改めて不燃建築物が建てられなかったため、屋上制限令は自然消滅の形となってしまったのである。

一方、建築法規に対する考え方は明治中ころから次第に整理され、明治42年、大阪府令として「建築取締規則」が制定されたが、これがわが国の近代的建築法令の先駆けとされている。

#### B. 都市計画法および市街地建築物法の制定

建築法規に対する考え方が整理されてくると、近代的建築法令の整備の必要性が痛感されるようになり、明治39年、尾崎東京市長は、建築に関する法令案の作成を建築学会に委嘱した。これを受けて建築学会では委員会を設け、6年間をかけて建築条例案を作成した。この案は、結局日の目を見ることはなかったが、これが動機となって、建築学会は、大正6年、関西建築協会その他と協力して、時の政府に全国統一の建築法制を策定することを要望した。内務大臣後藤新平は、その必要性を認め、内務大臣を長とする都市計画調査会をつくとともに、内務省に都市計画課を設け、都市計画および建築物に関する法制の整備を促進した。その際、実際上の法令作成の中心となったのは、内田祥三、笠原敏郎両博士である。

こうして、大正8年4月、都市計画法と市街地建築物法が同時に制定され、大正9年12月から、東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の6大都市に適用されるようになり、その後適用都市が徐々に追加されて全国の市の大部分をカバーするに至った。

この両法の防火に関する部分の規定のねらいの第一は、やはり大火の防止である。このため、主務大臣は「防火地区」を指定して、その地区内における防火設備または防火構造に関する規定を設けることができることとしており、この規定に基づき、施行規則でその詳細が定められている。その内容をみると、まず防火地区を甲種と乙種とに分け、次にその種類ごとに外壁、開口部、延焼のおそれのある部分、防火戸、屋根等の構造を耐火化、不燃化の観点から規定しており、その考え方の多くが今日の建築基準法に受け継がれていることがわかる。

一方、建築物単体に関する防火上の規定も、市街地建築物法の施行規則の中にその芽生えが見られる。たとえば、甲種防火地区内の一定の高さ・規模を有する建築物については、外壁だけでなく床、柱および階段を耐火構造としなければならないこと、防火地区以外の地区の建築物でも、一定以上の規模を有するものにあっては外壁を耐火化しなければならないこと

と、一定の高さ以上の建築物については、原則として、その壁、床、柱、屋根、階段等の主要構造部を耐火構造としなければならないことなどである。また、大正12年6月には、「市街地建築物法第14条の規定による特殊建築物耐火構造規則」が別途出され、学校、病院、旅館等の特殊建築物については、その用途、規模に応じて、主要構造部または外壁を耐火化しなければならないことが定められている。

### C. 関東大震災から太平洋戦争まで

大正12年9月の関東大震災により、東京、横浜の両市は壊滅的打撃を受けたが、両市はこれを契機として防火地区の拡大を図った。震災後の経済状況の中では、耐火建築物を建てることは困難であったので、政府は、防火地区内に建つ耐火建築物に補助金を交付する制度を設けるとともに、復興建築助成株式会社をつくって建築資金の融資を助成するなど、耐火建築物の建設の促進に努めた。しかしながら、両施策ともその成果ははかばかしくなく、両市は防火上脆弱な都市構造を大戦までもちつづけることとなる。

昭和7年12月には、有名な白木屋百貨店の火災（8階建て、14名死亡）があり、これを契機として昭和11年9月、「特殊建築物規則」が公布された。これは、学校と百貨店については避難関係の規定に、共同住宅と自動車車庫については耐火ないし防火構造に関する規定に重点がおかれたものであり、現在の建築基準法のビル防火関係規定の基礎となったものである。

昭和12年に日中事変が勃発し、次第に戦時体制色が強まるに従い、防火法制もその影響を受けた。昭和14年2月には、防空上重要な都市の建築物に対する防護措置を規定した「防空建築規則」が市街地建築物法の付属命令として定められ、昭和17年には、防空法に基づく「防火改修規則」が定められて、既存木造建築物の外壁、軒裏等を防火構造に改修することが推進された。そして、遂に昭和18年12月には、市街地建築物法関係法令は、防火地区に関する規制等一部を除いてその適用を中止されたのである。

## 1.4 現代防火法制の基礎づくり

### A. 消防法の制定

敗戦の後、社会、経済システムの大混乱が続くなかで、全国各地で大火が相次いで発生する。建物の焼損面積が33000m<sup>2</sup>以上のものだけでも、昭和21年に新潟県村松町大火をはじめ4件、昭和22年に飯田市大火をはじめ5件を数えており、それ以後のどの年よりも多い。このようななかで、昭和23年7月、消防法が制定された。この制定にあたって、他の諸制度と同様、GHQの強い指導があったことはいまでもない。GHQ自体はアメリカの防火法制の影響が強く、消防における火災予防の役割を重視していたが、一方、地方自治の理想を消防、警察制度に導入することにも熱心であったこともあり、制定された消防法では、火災予防条例の占める比重が非常に大きくなっており、「消火器その他消防の用に供する機械器具」の設置基準等についても市町村の火災予防条例で定めることとされていた。建築防火法制上特筆すべきことは、建築物の新築、増築等について許認可権限を有する行政庁は、消防長または消防署長から火災予防上支障がない旨の同意を受けなければ、当該許認可をすることはできないとする、いわゆる消防同意の制度が盛り込まれたことである。これ以外には

建築物防火に関する直接的な規制はないだけでなく、消防法に基づく政令および省令も定められていなかったため、建築防火法制上建築基準法とともに両輪をなす、現在のような形の消防法体系となるためには、昭和35年7月の消防法大改正まで待たなければならなかった。

### B. 建築基準法の制定

戦争中に凍結状態にされた市街地建築物法は、昭和21年3月に用途地域に関する規定が、昭和23年1月には残りの多くの規定が解除された。さらに、昭和23年10月には、戦後の火災頻発に対処して「臨時建築防火規則」(建設省令)が公布され、防空建築規則は廃止された。この臨時建築防火規則は、木造建築物の防火構造化に重点をおくとともに、当時の経済事情に鑑み、防火地区内の構造制限を一部緩和したものであったが、あくまでも新たな建築法令が整備されるまでの臨時的なものにすぎなかった。

こうして昭和25年5月、建築基準法が制定、公布され、同時に市街地建築物法および一連の法令規則は廃止された。制定建築基準法は、市街地建築物法のもつ旧憲法的性格を払拭し、技術的内容の充実を図るとともに、建築主事制度、消防同意制度等が盛り込まれた、従来にない機能的な法律であった。そのうちから建築防火法制に関する部分をあげると、①一定規模以上の特殊建築物の避難施設については、政令で定める基準に従って避難上および消火上支障がないようにしなければならないとしたこと、②防火地区、準防火地区を、それぞれ防火地域および準防火地域に改めるとともに、臨時防火建築規則では建設大臣が行っていた地区指定を都市計画施設として指定することと改めたこと、③防火地域、準防火地域のほか、特定行政庁の指定する区域について、建築物の防火、耐火構造を強化したこと、および④前述の消防同意の制度を設けたことなどである。

### C. その他の防火法制

建築基準法が制定された昭和25年、衆議院で大火撲滅を企図した「都市建築物の不燃化の促進に関する決議」がなされ、この決議に基づき、昭和27年、「耐火建築促進法」が制定された。これは、都市計画区域内の防火地域内に防火建築帯を指定し、その中で耐火建築物を建築しようとする者に対して資金を援助する誘導法の一つであった。この法律の流れは、一方で大火数が年々減少したこと(図15・1参照)、他方、その後のわが国の経済の急速な発展と大都市への人口の集中とによる土地の高度利用と環境改善のニーズの高まりがあったことなどを反映して、昭和36年、「防災建築街区造成法」へと姿を変え、さらに昭和44年、より包括的な市街地再開発法としての「都市再開発法」へと脱皮して、そのたびに防火法制としての性格を薄めていった。一方、近年、通常の大火の数が大幅に減少した反面、大都市への人口集中、都市構造の複雑化、危険物の集積などを反映して、大都市、特に東京にお

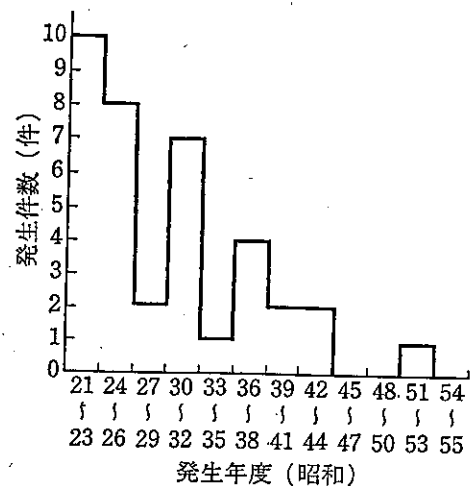


図 15・1 日本における昭和21年以降の大火数の変遷<sup>5)</sup>

(注) 大火とは、この場合、建物の焼損面積が33000 m<sup>2</sup>以上のものうち工場火災、倉庫火災等を除いたものをいう。

いては形を変えた防災上の問題が認識されるようになり、大都市における大震火災対策が都市防災政策の中心を占めるようになってきた。このため建設省では、昭和55年、「都市防災不燃化促進指導」制度を創設し、大地震の際の避難地、避難路沿いの一定の地区内で耐火建築物を建てる場合にその建設費を助成することとして、「耐火建築促進法」の形を変えた再生を図ったのである。

これとは別に、木造の不良住宅密集市街地に対しては、防災、衛生、保安、福祉の観点からこれを公共団体が買い上げて取り壊し、跡地に耐火構造の住宅を建てるスラムクリアランスの制度が古くからあった。その根拠法令は、昭和2年の「不良住宅地区改良法」であったが、昭和35年、より民主的な色彩を強めた「住宅地区改良法」に全面改正されて現在に至っている。

また、公共機関が供給する住宅についても、昭和27年、「公営住宅法」に公営住宅等の耐火構造化の努力規定が追加され、昭和30年に制定された「日本住宅公団法」の施行規則にも、公団住宅等の耐火構造化の規定が盛り込まれるなど、これらの住宅を核としてわが国の住宅地の防火化を推進する政策がとられたが、最近においては、個人の住宅ニーズの多様化を反映して、これらの住宅においても一部に木造化の動きがあるなど、変化を見せてきている。

## 1.5 ビル防火対策の進展

### A. 消防法の大改正と政省令の制定

戦後十余年を経て日本は急速に復興したが、火災件数の増加、損害額の巨大化および頻発する地方都市の大火等を背景として、地方分権的色彩が強くなり、したがって消防体制の不均衡が目立った。このため、昭和32年3月、政府は消防審議会を設置し、当時の国家消防本部（現自治省消防庁）を統括する国家公安委員長は、消防制度の改善の方向について諮問を行った。この結果、同年10月、地方ごとの消防体制の不均衡の是正を主眼とする「消防制度改正に関する答申」が出され、これに基づき、国家消防本部は昭和34年4月、危険物の取扱い等を統一的に定めることを目的とした消防法の改正を行い、さらに昭和35年7月、国家消防本部から改組された消防庁は、防火管理者制度、消防用設備等の設置規制等、火災予防行政の大幅な強化を内容とする消防法の大改正を行ったのである。これに伴い、昭和36年3月、消防法施行令が、同年4月、同法施行規則が相次いで制定されたが、この中で消防用設備等の種類、設置および維持の技術上の基準等が詳細に定められ、それまで市町村条例で定めることとされていた「消防の用に供する機械器具」等の基準の全国統一が図られて、消防用設備等に関する現在の規制の骨格ができあがることとなった。

また、昭和38年4月の消防法の改正により、消防用機械器具等の検定が「日本消防検定協会」で行われることとなるとともに、一定のものについては義務制となり、規格、品質の水準の確保が一層推進されることとなった。

このような一連の改正により、消防制度は、消火を主とする体制から予防を主とする体制へ、大火対策重点からビル火災重点へと、徐々にその中心を移していくこととなるのであ

る。

### B. 建築物の高層化、深層化の進展と防火法制

昭和30年代以降の経済の急速な発展と大都市への人口集中に伴い、建築物の高層化、深層化、大規模化の傾向が強まり、防火法制もその影響を受けて変化していく。昭和32年の建築基準法第1次改正では、主要構造部を耐火構造とした建築物の建蔽率を緩和して、大都市の建築物の耐火化、密集化を促進したが、昭和33年2月の東京宝塚劇場火災（3人死亡）等を契機として、昭和34年、ビル防火関係に重点をおく第2次改正が行われた。この改正では、耐火建築物および簡易耐火建築物の規定を設け、これによって特殊建築物、無窓の居室等、および防火地域における防火に関する構造制限を強めるとともに、特殊建築物の避難、消火、内装制限等の規定を拡大した。また、これに伴い、同年、建築基準法施行令が改正され、耐火構造および防火構造の性能、簡易耐火建築物の構造等、内装制限、廊下・避難階段等についての制限等に関する規定が強化された。なお、この改正の際に、地下街の各構えは一定の条件を備えた地下道に接しなければならないこととされ、今日でも防災上の問題点が危惧されている地下街に対する規制の第一歩となった。

建築物の高層化が、経済上の要請と建築技術の進歩とにより明確に顕在化するのには、昭和36年および昭和38年の建築基準法の改正である。昭和36年の改正の際には、「特定街区」の制度が創設され、建設大臣が指定した街区内では、一定の容積率の中でその街区内の建築物の高さと壁面の位置が制限されることとなり、市街地建築物法以来の絶対高制限（31 m）が緩和されることとなった。また、昭和38年の改正の際には、「容積地区」の制度が追加され、都市計画上または土地利用上必要があるとして指定された容積地区内では、その種別および道路幅員に応じて建築物の容積率が制限されることとなり、同時に特定街区における容積率制限も緩和されたため、これらの地区内では建築物の高さが直接制限されることはなくなった。同時に、高さ31 mを超える建築物に対する内装制限の規定が追加され、増加が予想されるこの種の建築物に対する規制があらかじめ準備された。さらに、この改正に伴う昭和39年の建築基準法施行令の改正では、いわゆる超高層建築物に対し、防火区画、避難路の面積等の上乗せを行い、同時に耐火構造の耐火性能に関する規定を整備している。

これらの一連の改正は、防火法制における大火対策重視傾向からビル防火対策重視傾向への転換点となったといえることができる。たとえば昭和39年7月の消防法施行令の改正では、以上の建築基準法令の改正を受け、消火設備、誘導灯、消防用水、連結送水管、非常用コンセント等の基準に超高層建築物に関する基準が追加され、昭和41年11月には、消防庁長官が消防審議会に対し、超高層建築物・地下街等における火災に対処すべき方策について諮問している。昭和42年11月、消防審議会はこの諮問に答えて、「超高層建築物および地下街の防災対策について」なる答申を行い、この中で、超高層建築物における可燃物の取扱い制限、消防用設備等の設置基準の強化、建築物の構造に対する規制、防火管理体制の強化等の必要性を述べている。また建設省においても、昭和41年8月、建設大臣が建築審議会に対して同様の諮問を行い、昭和42年12月、耐火建築物、特に超高層建築物の防火・防煙対策の強化等の必要性を指摘した答申を得ている。これらの答申が、以後の防火法制の改正へと結びついていくのである。



### C. 旅館等の火災多発を契機とする防火法制の整備

超高層建築物が出現した昭和40年代の前半は、大量の死傷者を伴う耐火建築物の火災が多発した時代でもある。昭和41年1月の川崎市金井ビル火災（6階建、12人死亡）、同年3月の水上温泉菊富士ホテル火災（4階建ほか、30人死亡）、昭和43年3月の浅草国際劇場火災（4階建、3人死亡）、同年11月の有馬温泉池之坊満月城火災（4階建ほか、30人死亡）、44年2月の磐梯熱海温泉盤光ホテル火災（3階建ほか、30人死亡）などがそれであり、これらの火災により、耐火建築物の安全性に対する不信感が社会に広がることとなった。これらの火災で死傷者が多かった直接的な理由はさまざまであったが、基本的には、急激に増加した耐火建築物の特有の火災性状に対する建築構造、消防用設備等および出火後の消火・避難誘導システムの対応が遅れていたものと考えられ、この観点からの防火法制の改善の必要性が改めて認識された。

こうして昭和41年12月には、消火・通報および避難の訓練に関する防火管理者の責務の追加および避難器具・自動火災報知設備に関する規制の強化を内容とする消防法施行令の改正が行われ、さらに昭和43年6月には、さきに述べた消防審議会の答申への対応とも併せ、高層建築物、地下街等に対する共同防火管理および防災規制の実施等を内容とする消防法の改正が、昭和44年3月には、これに関連する消防法施行令の改正が行われることとなった。

一方、建築基準法関係では、昭和44年1月、建築基準法施行令が改正され、堅穴区画制度の新設、内装制限および避難施設に関する規制の強化、地下街の防火区画および避難施設に関する規制の強化等が行われ、さらに昭和45年6月、社会情勢の変化、技術革新への対応を図るため、建築基準法の制定以来の大改正が行われることとなるのである。この改正は、建築基準法令の執行体制の整備、良好な市街地環境の維持増進等を目的とするとともに、特に建築防災措置の強化を目指したものであり、その内容は、耐火建築物としなければならない建築物の拡大、内装制限の強化、特殊建築物、高層建築物、大規模建築物に対する排煙設備、非常用の照明装置、非常用の進入口、非常用のエレベーター等の設置義務づけ等であった。これに関連して同年12月には、同法施行令も改正されている。

### D. 千日デパートビル火災と大洋デパート火災の教訓

昭和40年代前半の一連の防火法制の整備はあったものの、大量の死傷者を伴うビル火災が跡を絶ったわけではなかった。特に、昭和47年5月の大阪市千日デパートビル火災（7階建、118人死亡）および昭和48年11月の熊本市大洋デパート火災（9階建、100人死亡）は、わが国のビル火災史上最大のものであり、ビル火災の恐しさを改めてわれわれに教えてくれた。千日デパートビル火災の教訓を踏まえ、消防庁は、昭和47年12月、消防法施行令を改正し、防火管理者制度の拡充、スプリンクラー設備の設置対象の拡大、複合用途防火対象物に対する規制の強化等を行った。一方、建設省は、昭和48年8月、防火区画における防火戸の常時閉鎖の原則、煙感知器連動閉鎖式防火戸の規定、防火ダンパーの遮煙性能の要求、2方向避難の要求範囲の拡大、避難階段・特別避難階段の防火戸に対する遮煙性能・煙感知器連動化の要求、内装制限の強化等、主として煙対策を中心とする建築基準法施行令の改正を行った。

これらの改正にもかかわらず、大洋デパートにおいて再度の大惨事が発生したため、両省

庁は、その対応に苦慮することとなる。そして、遂に昭和49年6月、消防庁は、防火管理に関する消防機関への措置命令権の付与、特定防火対象物に対する消防用設備等の遡及適用条項の新設、消防用設備等に対する消防機関の完了検査制度および消防設備士等による定期点検報告制度の新設等を内容とする消防法の大改正に踏み切ったのである。この改正は、千日デパートビルと大洋デパートビルが、いずれも近年の消防法令の改正によって改善されることのなかった古い建築物であったために死者が増大した面が強いことに鑑み、不特定多数の者や身体的弱者が利用する特定防火対象物にあっては、古い建築物であっても、消防用設備等に関する最新の消防法令に適合しなければならないとした、いわゆる遡及適用条項のために、防火法制上画期的な改正とされている。しかしながら、遡及適用対象建築物にとっては、改善のために経済的に大きな困難を伴うため、消防庁は、これらの対象物に対する防災改修のための融資措置を講じて、その促進を図っている。

同様の遡及適用条項は、建設省においても、建築基準法に盛り込むことが熱心に検討されたが、防火区画、避難施設等建築構造に関するものは、消防用設備等に比し、既存建築物の改善が技術的経済的に困難であることなどの理由により、実現に至らなかった。大洋デパート火災の教訓は、結局、昭和51年11月になって、増築等の場合の防災対策、工事中の建築物等に対する仮使用承認制度等を盛り込んだ建築基準法の改正に結実したのであるが、最新の建築基準法が適用されない古い建築物は依然としてそのまま残ることとなったため、建設省は、昭和54年3月、既存の大規模な特殊建築物および地下街に対し、最終避難経路の確保、非常時照明対策、堅穴対策、非常用の進入口の確保等、最低限の人命安全措置をとらせることを目的とした「建築物防災対策要綱」を制定し、行政指導と防災改修融資等により、実態に合わせた防災改修を推進することとしたのである。

#### E. 新しい形の災害の発生とその対策

都市化の進展に伴い、都市空間が空中および地下へ拡大する傾向は、最近特に激しくなってきた。特に地下の建築物については、消防活動が困難なこと、パニックの可能性が高いことなどのため、従来の建築物に対する防災対策では十分でないことが、すでに昭和42年の消防審議会の答申でも指摘されていた。このため、建築基準法令においても消防法令においても、地下の建築物に対しては厳しい規制が行われるようになり、特に地下街については、特別な規制が行われてきたのであるが、地下街が公共空間の地下にあり、行政的にも境界領域にあること、防災的にも設置が望ましくないものであることなどから、昭和48年7月、建設省、消防庁、警察庁および運輸省は共同で通達を出し、地下街の設置を厳に抑制することとするとともに、昭和49年6月には、やむをえず設置する場合の技術基準等を定めた「地下街に関する基本方針」を出して、その安全対策を図っている。

昭和55年8月には、静岡駅前ゴールデン街ガス爆発事故(14人死亡)が発生し、建築物の地階が連続して地下道に面し、地下街類似の形態をなすものに対する法規制が欠けていることが明らかになったため、消防庁は、昭和56年1月、消防法施行令を改正して、この種の防火対象物に対する規制を強化した。また、この事故は、地下街等の密閉空間におけるガス爆発事故の恐ろしさを認識させることとなったため、この種の地下の対象物に対するガス漏れ火災警報設備の設置義務づけについても、同時に行うこととされた。

一方、ガス事故については、建築物の密閉性が高まったこと、ガスの消費量が増大したことなどの理由により、特に住宅における爆発事故の増加が目立つようになり、昭和50年11月の八王子市秀和めじろ台レジデンスガス爆発事故（2名死亡）等を契機として、共同住宅におけるガス爆発対策の必要性が認識されるようになった。このため、建設省では、昭和55年7月、建築基準法施行令を改正し、共同住宅におけるガス配管の強化、過流出安全弁の設置、ガス漏れ警報設備の設置等を義務づけたガス爆発対策を実施することとなった。

### 1.6 現行防火法制の課題

これまで見てきたように、現在の防火法制は、経済的、社会的、技術的要因により、建築物が高層化、深層化、複合化、巨大化し、これに伴って新たな危険要因が付け加わってきたことに対する、対応の産物であるといえることができる。この結果、近年においては、新たな規制を行う余地はほぼなくなり、懸念される大事故も影をひそめてきている。昭和50年代前半に多発した雑居ビルの火災、昭和55年11月の川治プリンスホテル火災（4階建、45人死亡）、昭和57年2月のホテルニュージャパン火災（9階建、32人死亡）等も、その原因は、建築防火法制の不備にあるというよりは、事故を起こした建築物の側がこれを守らなかった点にあるとされ、法の執行方法等の改善が検討されているのが現状である。

むしろ、現在課題とされているのは、現在の防火法制が、必ずしも統一された建築防火理論により体系的に整理されておらず、複雑化し、迷路化している事実である。大きな火災事故を教訓として改正を重ねてきた経緯を考えるとやむをえない面が強く、行政機関による指導もすでに定着しているため、これを抜本的に改正することは困難であろうが、建築防火に関する知識がほぼ出そろってきたことでもあり、機会を捉えて体系的な見直しをすることが必要な時期にきているのではないかと考えられる。（小林 恭一）

## 第2章 建築基準法の防火体系<sup>6,7)</sup>

### 2.1 建築基準法の防火に関する規定

建築基準法は、建築物に関する基本法で、建築物の敷地、構造、設備および用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康および財産の保護を図ることを目的としている。そのため、同法では、個々の建築物が単体として具備していなければならない安全確保のための基準（いわゆる単体規定）として、構造耐力、建築衛生とならんで建築物の防火および避難に関する規定を設けており、また、都市の構成要素である建築物の集団としての秩序を確保するための基準（いわゆる集団規定）の一環として、都市の面的火災を防止するための規定を設けている。そして、これらの技術的基準の実効性を確保していくために、確認、定期報告等、手続きに関する規定を設けている。

## 2.2 技術的基準

### A. 建築物単体としての防火・避難に関する基準

建築基準法における火災対策は、その建築物や内部の収納物などの財産保護を図るとともに、特に人命の安全確保に重点をおいているため、万一火災が発生した場合には、火災による危険が拡大するよりも早く、建築物内の人間が避難できるようにすることを基本としている。そのため規定は、大きく防火と避難の二つに区分することができる。

まず、防火対策は、もちろん避難対策と表裏一体の関係にあり、建築物内の火災成長、伝播、拡大を防止する対策である。建築基準法上の構成は、建築物の構造制限と防火区画等により建築物災害としての火災を局限し、その局限された区画内に内装制限および排煙設備の設置等の方策を講ずることにより、火災の成長を抑えるという体系が構成されている。この体系は、火災成長理論に立脚して、火災成長より対策が一步先んずるという帰納的な防火対策をたてることにあった。すなわち、建築物における初期火災（出火から一室内のフラッシュオーバーに至るまでの時間）までの対策、次いで建築物の部分火災から火災の面的拡大防止対策および建築物の全体的な火災の鎮圧対策という構成である。これを防火関係規定に即して記せば下記(1)～(6)のようにまとめられる。

- (1) 建築物の用途・規模・階数等による構造制限
- (2) 防火区画の設置→空間の分割（伝播・拡大の防止）
- (3) 内装制限→フラッシュオーバーまでの時間延長
- (4) 排煙設備の設置
  - ① 可燃性ガスを排出しフラッシュオーバーを未然に防止
  - ② 煙の拡散防止→避難の確保
- (5) 非常用昇降機の設置→ ③ 消防活動の円滑化
- (6) 非常用進入口の設置

次に避難対策は、安全ゾーニングと避難施設等から体系が組み立てられており、特に耐火建築物の内部火災については、防煙対策を強化することにより安全性の向上が図られていることが、近年における建築基準法の特徴であるといえよう。

まず安全ゾーニングであるが、建築物内の人間は、順次より安全性の高い空間に向かって避難できるような構成が法令に取り入れられている。すなわち一定規模以上の建築物の居室部分を一定面積ごとに区画し、次いで階段、廊下等と居室部分とを区画する。階段等建築物内を垂直に貫通する部分は、万一、その部分に火煙が侵入すれば、防火上も避難上も著しい影響が生ずることから、防火防煙性能が厳しく規定されている。

避難施設については、災害時に建築物の任意の部分から安全な地上に避難できるようなルートが確保されなければならない。施設の設置、機能について基準が定められている。すなわち、第1は建築物の任意の部分から、階段室に到達できる方法を確立することであり、第2はその階段室自体の構造が避難するうえで十分安全なことを要求し、避難は建築物の通常の施設によって可能となることを原則としている。

第1の重点は次の2点である。歩行距離の限度の規定および2方向避難の原則による階段室への避難経路の確保の規定である。歩行距離の限度は、建築物の用途により避難速度が異

h. 自動火災報知機 設備的には消防法とほぼ同じ内容である。設備後、消防法が年2回の機能点検を要求しているのに対し、火災保険規則では年4回必要である。2名の常駐受信機監視人が要求される。

(西澤 貞彦)

### 参 考 文 献

- 1) 建設省住宅局建築指導課長監修：図解建築法規（新日本法規出版，1983）。
- 2) 建築学大系 21，建築防火論（彰国社，1956）。
- 3) 火災予防行政三十年史（東京消防庁，1978）。
- 4) 消防白書 昭和30～56年度版（消防庁）。
- 5) 建築行政 No. 120，建築基準法，建築士法30年のあゆみ（建築行政協会，1980.11）。
- 6) 特殊建築物調査資格者講習テキスト（日本特殊建築安全センター，1974版）。
- 7) 新版 図解建築法規（新日本法規出版，1975）。