

# 都市の リスクマネジメント

第142回

## 「ビル火災」と自治体の課題

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長、神戸大学名誉教授

室崎益輝



昨年の12月に大阪の小規模な雑居ビルで、26人が死亡するという痛ましい火災があった。この火災では、ストレス社会での犯罪者の過激な行動が問題になると同時に、小規模なビルでの放置されていた危険性が問題になった。この火災については、異常な放火犯個人の問題として捉えられがちであるが、社会全体の問題、あるいは行政指導の問題として捉えなければ、これからの市民の安全確保につながらない。

この火災では、ゆがんだストレス社会をどう改善するかという課題と、危険な建物から市民をどう守るかという課題が、自治体に突きつけられた。本稿では、そのうちの後者の課題、行政指導が十分に行き届いていない危険な建物の安全性をいかに高めるかという課題について、論じることにはしたい。

### 火災の概要とビルの問題点

火災のビルは、1970年に建設された鉄骨鉄筋コンクリート造の8階建てで、建築面積がわずかに104㎡のいわゆるペンシルビル

である。6階までテナントが入り、火元の4階の心療内科クリニックのほか、他の階には英会話スクールやエステティックサロンなどが入居する雑居ビルだった。

放火犯がクリニックのロビーでガソリンをまいて火をつけ、クリニックの25㎡を焼損した。30分ほどで消防隊により消火されたが、小規模な密閉空間ということで、一瞬のうち煙が室内に充満している。すぐに階段に飛び込んで助かった2人を除く27人が逃げ場を失い、そのうちの容疑者を含む26人が一酸化炭素中毒で犠牲になっている。

大量の犠牲者が出た原因として、第一に煙の拡散と充満が早かったこと、第二に避難経路や避難設備が十分でなかったことを、指摘できる。煙の拡散については、排煙設備や排煙能力のある窓がなかったことが、避難経路については、地上に通じる階段が1カ所しかなかったことが、問題となる。逃げ遅れた人の避難を助ける救助袋や緩降機といった避難設備がなかったことも問われる。

### 既存不適格建築物の問題点

60年代から70年代にかけて、ホテルや病院あるいはデパートといった不特定多数が利用するビル火災が相次いだ。防火法制の整備が追い付かないままに、ビル建設ラッシュが進んだ結果として、ビル火災が急増したのである。その反省から、72年の千日デパート火災や73年の大洋デパート火災を受けて、避難施設、排煙設備、消防設備の基準改正が図られている。その結果、大規模なビル火災が影を潜めることになる。

上述の二つのデパート火災を受けた改正では、消防法については遡<sup>さかのぼ</sup>及適用を認めることになった。人命に関わるということで、法改正以前の建物であっても、新しい基準に従うことが義務付けられた。それゆえ、今回のビルに関して、必要な自動火災報知設備などが設置されていた。他方、建築基準法については、その遡及適用が見送られている。建物の改造に多大な工事とコストが要するというところで、見送られた。

# Risk Management

今回のビルに関していうと、74年の建築基準法の改正で「6階建て以上の建築には、直通階段を2以上設置する」ことが義務付けられたにも関わらず、法改正以前に建設された建物というだけで、遡及適用が免除され、1階格のまま存続した。危険であっても「既存不適格建築物」として許された。そのことが、今回の大量の犠牲者発生の原因の一つになっている。

## 法令が定めるのは最低限の基準

世の中には、法制度だけ守ればよいという風潮が根強く存在している。法律違反にならなければ何をしてよいと考える人も多い。例えば、200㎡の居室がある共同住宅で階段を二つ設置することが義務付けられているとすると、それを199㎡にしても、階段を一つで済ませようとする傾向が見られる。

建築においては、「2方向避難」は欠かすことのできない要件で、小規模であっても可能な限り二つ以上の階段を設置することが望まれる。法令的な義務以前に道義的な義務があると思う。今回のケースでも、もう一つの階段があれば犠牲者は少なくて済んだ。自治体行政においても、法令順守という立場からの規制だけでなく、人道的配慮からの指導が求められよう。

そもそも、建築基準法は、経済活動との両立や建築の自由との関わりで、過度の規制にならないよう、基準を最低限に抑えている。それゆえ、法令を守っているからといって、

それで十分だとは言えない。法の基準は必要條件であっても十分条件ではない。その建物の危険性の実態に応じて、法令にこだわることなく、対策として何が必要かを考えなければならぬ。

そうした法令至上主義がはびこっていること、法治社会の下でも危険な建物が存在することになる。それに加えて、上述の既存不適格建築物の存在に示されるように、現行の最低基準すら守れていない建物が無数に存在している。既存のビルの少なくとも1割は、既存不適格建築物といわれている。法的基準すら守れていない違反建築物の指導は言うに及ばず、実態として危険のある合法建築物の指導が、市民の命を守る立場にある自治体に求められている。

## 実効性のある具体的な指導を

危険な建物を野放しにしていると、今回のような悲惨な火災を招く。無法で過激な行動にまで行政は責任を持っていないという意見があることも承知している。とはいえ、市民の命を守るのが行政の責務であり、実態として危険な建物を無くすために、行政が万全を尽くしていただければと思う。

まずは、市民意識の啓発である。個々の住宅の防災については意識啓発が進んできたが、日々利用するビルの防災については遅れている。今回のような事態に遭遇した場合、いかに避難するかといった教育が欠けてい

る。危険なビルの見分け方も含めた教育を市民向けに行ってほしい。

次は、安全な建物あるいは危険な建物の周知である。安全な建物や基準に適合した建物をマル適マークなどで表示をして、市民に安心して建物を利用してもらうようにする。旅館などの大規模なものだけでなく、雑居ビルなども対象にしてほしい。土砂災害などの災害危険地域の公表があるならば、火災危険ビルの公表があってもよい。

3番目は、利権者との合意形成である。納得が得られる形で指導や合議を尽くすことが欠かせない。財政面や構造面の制約があることを踏まえ、法が求める形状でなくとも、安価な方法で少しでも安全性を高める手段を見いだしてほしい。ハードが難しければソフトで補完する。本格スプリンクラーが難しければ、簡易スプリンクラーで対応する。避難階段や避難はしごが難しければ、簡易なロープや壁面はしごで代替する。行政指導の腕の見せ所である。

### 筆者プロフィール

#### 室崎益輝 (むろさき よしてる)

1944年生まれ。京都大学工学部卒業、同大学院工学研究科修士課程修了。神戸大学都市安全研究センター教授、独立行政法人消防研究所理事長、消防庁消防研究センター所長、関西学院大学教授、ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長を経て、2017年より兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長、神戸大学名誉教授。日本火災学会会長、日本災害復興学会会長、地区防災計画学会会長、中央防災会議専門委員、消防審議会会長などを歴任。日本建築学会論文賞、日本火災学会賞、防災功労者内閣総理大臣表彰、兵庫県社会賞、神戸新聞平和賞、NHK放送文化賞などを受賞。著書に、『地域計画と防火』（勁草書房）、『建築防災・安全』（鹿島出版会）、『大震災以後』（岩波書店）など。