

建築基準法 第 72—77 回国会 衆議院 建設委員会

|                                       | 頁  |
|---------------------------------------|----|
| 1. 第 72 回国会(昭和 48 年 12 月～昭和 49 年 6 月) | 2  |
| 2. 第 73 回国会                           | 12 |
| 3. 第 74 回国会                           | 12 |
| 4. 第 75 回国会                           | 12 |
| 5. 第 76 回国会第 4 号                      | 42 |
| 6. 第 76 回国会第 5 号                      | 71 |
| 7. 第 77 回国会                           | 87 |

第72回国会(昭和48年12月～昭和49年6月)で衆議院建設委員会は23回開催されているが、建築基準法を扱っているのは10回。そのうち、遡及について議論しているのは、第13号、第16号、第18号。(第19号は継続審議の可決)

第13号 昭和49年4月10日

○内海(英)政府委員(中略)

ただいま議題となりました建築基準法の一部を改正する法律案につきまして、提案の理由及びその要旨を御説明申し上げます。

建築基準行政につきましては、国民の生命、健康及び財産の保護をはかるためその推進につとめているところでありますが、近時の建築物の高層化とその用途の複合化に伴い、大規模の建築物内で火災が生じた場合、重大な事態を引き起こす事例が再三見られるところであります。また、都市における土地の高度利用の進展に伴い、日照紛争その他の都市環境を阻害する事態が随所で発生しております。

このような事態に対処するため、**既存の百貨店等に対して防火避難施設の整備を義務づけ**、あわせて工事中の建築物の使用制限を強化するとともに、建築物による日影に関する基準の設定、第二種住居専用地域内における用途規制等の強化、建築協定に関する規定の整備等の措置を講じることが必要であります。

以上がこの法律案を提出する理由であります。次にその要旨を御説明申し上げます。

まず、建築物に関する防災対策の強化についてであります。

第一に、**既存の百貨店、病院、ホテル、複合用途建築物、地下街等で一定規模以上のものに対して防火避難施設の整備を義務づけること**といたしております。なお、**構造上、用途上特別な事情がある場合には、建設大臣が防火避難上これらと同等以上の性能があると認める構造方法によることができること**といたしております。

第二に、**特殊建築物等を新築する場合またはこれらの建築物の増築等の工事で避難施設等に関する工事を含むものをする場合には、特定行政庁が安全上等の支障がないと認めた場合を除き、検査済み証の交付を受けたあとでなければその建築物を使用してはならないものとする**ことといたしております。

第三に、**建築等をする場合または用途を変更する場合に建築主事の確認を受けなければならない特殊建築物の範囲を拡大すること**といたしております。

次に、都市における環境の整備保全と土地の合理的な利用の推進についてであります。(日照権などのため、中略)

なお、この法律は、公布の日から起算して一年をとえない範囲内において政令で定める日から施行することとするとともに、**既存の百貨店等に対する防火避難施設の整備の義務づけについては、三年または五年の猶予期間を設けること**といたしております。

以上がこの法律案の提案の理由及びその要旨であります。何とぞ慎重御審議の上、すみやかに御可決いただきますようお願い申し上げます。

#### 第 16 号 昭和 49 年 5 月 10 日

○井上(普)委員 このたび都市計画法の一部改正及び建築基準法の一部改正が出ておりますので、この点についてお伺いいたします。(中略) 時間切れ

この間、遡及などについての議論は全くないが、以下のように修正することを議決。

○木村委員長 起立多数。よって、工業再配置・産炭地域振興公団法の一部を改正する法律案は、天野光晴君外一名提出の修正案のごとく修正議決すべきものと決しました。

次に、内閣提出、都市計画法及び建築基準法の一部を改正する法律案について採決いたします。

まず、天野光晴君外一名提出の修正案について採決いたします。

本修正案に賛成の諸君の起立を求めます。

〔賛成者起立〕

○木村委員長 起立多数。よって、本修正案は可決されました。

次に、ただいま議決いたしました修正部分を除く原案について採決いたします。

これに賛成の諸君の起立を求めます。

〔賛成者起立〕

○木村委員長 起立多数。よって、都市計画法及び建築基準法の一部を改正する法律案は、天野光晴君外一名提出の修正案のごとく修正議決すべきものと決しました。

#### 第 18 号 昭和 49 年 5 月 24 日

○木村委員長 次に、内閣提出、建築基準法の一部を改正する法律案を議題とし、審査に入ります。

質疑の申し出がありますので、これを許します。村田敬次郎君。

○村田委員 建築基準法の改正案につきましては去る四月二十六日に提案理由の説明がありましてその概要については了知しておりますが、さらに数点について大臣に御質疑を申し上げたいと存じます。

百貨店、雑居ビル、地下街などは日ごろたいへん混雑をしております。特に大規模な百貨店ともなれば、休日には数万人の来客があり、万一開店中に火災が発生すれば悲惨な結果をもたらすのではないかと常々心配していたものであります。不幸にして昨年十一月二十九日には熊本大洋デパートで火災が発生し、婦女子を含む死者百名、負傷者百二十四名というわが国火災史上まれに見る大惨事となりました。振り返って建築物火災の例を見れば、大洋デパート火災のほかにも、昭和四十八年三月の済生会八幡病院の火災、昭和四十七年五月には犠牲者百十八名を出した大阪千

日デパートビル火災など、大規模建築物の火災による惨事は枚挙にいとまがないところであります。われわれは、安全な買い物とか、あるいは宿泊、入院ができるかどうか、非常に不安を感じる次第でございます。

建築基準法は、建築物の火災事故を防止して利用者の安全を守り、さらに住みやすい環境を推進する上で国民の日常生活に密着した重要な法律であります。この法律は昭和二十五年に法律二百一号として制定されて以来、私どももその当時の立案の経過をよく了知をしておりますが、今日まで果たしてきた役割りは確かに評価できるものでございます。また建築物の防災促進という観点から、近年数次の建築基準法令の改正により、防災、安全に関する技術的基準の整備、強化がはかられてきているわけであります。しかしながら、既存の建築物に対しては建築基準法令の改正規定は適用されないなどのこともございまして、かような建築物の火災事故はあとを断たない状況であります。

このような相次ぐ火災事故の発生に対して、現行法令により国民の生命の安全を十分に守り得るのか疑問を感じる次第でありまして、これに対処するためには、新しい防災技術を十分駆使した新たな規制を行なうことによって国民の生命の安全をはかる必要があると確信をするものです。また同様の目的から提案されておりました消防法の改正案は五月十五日可決、成立したわけございまして、建築基準法の改正なくして消防法改正のみでこの種の建築物災害の防止がはかられるとはどうてい考えられないわけでございます。(日照権なので中略)

今回提案されました建築基準法の一部を改正する法律案は、以上のような私の疑念にこたえるものであるかどうか、まず亀岡建設大臣から改正の要点についてあらためて御説明をいただきたいと存じます。

○亀岡国務大臣 村田委員は建築関係、都市関係の専門家でありまして、ただいまの御所論、全く同感でございます。特に私、就任早々、熊本の大洋デパートをまだくすぶり続けておる中を行って見てきたわけでございます。一部においてスプリンクラーの取り付け工事が行なわれておった。したがって、スプリンクラーの機能は、工事完成の部門においても、水が行っていないために働く作用をしなかったということで、あのようなまことに痛ましい惨状を呈するに至ったわけでございます。私はそのときつくづく感じたわけでありまして、もし、防災施設なり、あるいは防火施設なり待避施設なりが完備しておれば、人命は一名も損傷せずに済んだのではないかという感じを持ったわけでありまして。特にあれだけの損傷を出した中で五階の階においては一人も犠牲者が出てないということでございます。それは、隣のビルに渡る工事用の木造の渡り廊下がつけてあったということで一人も犠牲者がなかったということ、実情を見まして感じたのであります。

日本国憲法の示すところによりますと、人命は政治を担当しておるわれわれとしては最高に考えなければならない立場にあるわけでございますので、いろいろな資金

がよけいかかる、改造のために商売を休まなければならないというようなマイナス要素があっても、そういうものを克服して、もう完全な体制で大衆の方々が安心して買いものに応じられる、あるいは娯楽に打ち興じられるというふうにしていかなければならぬと、そのとき心に決した次第でございます。そこで、帰りの飛行機の中で住宅局長に対しまして、いろいろ問題はあろうけれども、とにかく人命尊重という立場から、防災施設、待避施設というものを完備しないところに大衆が集まってくるというようなことのないように改正をすべきであるという意見を申しますと同時に、審議会のほうに対しましていろいろ御諮問をしまして、ただいま提案しておるような結論に達した次第でございます。（日照権で、中略）

なお、具体的に改正内容につきましては、住宅局長のほうから説明を申し上げます。

○沢田政府委員 改正の事項の概要を御説明申し上げます。

まず第一点は、ただいまの大臣の御説明にもありましたように、最近のデパート、病院等の大火災の災害の実例にかんがみまして、いわゆる遡及適用と申します点でございます。既存の百貨店病院、ホテル、複合用途建築物、地下街、こういうふうなもので一定規模以上のもの、非常に危険の起りやすいものにつきまして現行の規定の一部を遡及適用するということが第一点でございます。

第二点は工事中の建築物の使用に関するものでございまして、この問題につきましては、現行の基準法で明確に記されておられません。それが災害の一つの原因にもなっております。もちろん増築等の場合には扱っておる例が多いわけでございますが、こういうものも含めまして工事中の建物の使用ということについてルールをきめた、これが第二点でございます。

第三点は、住居系の用途地域におきまして、その住環境の整備をはかるということで、ただいま大臣が申しましたような日影の規制をやる、これが第三点でございます。

第四点は、四十五年に改正されました基準法の中で生まれました第二種住居専用地域内の環境保持。第二種住居専用地域と申しますのは立体化された住居専用地域でございますが、これが四十五年にできまして、だんだんと実態がわかってまいっておりますが、この環境保持にはさらに一段の手直しが必要だということでこういうことをやっております。

最後に五番目には、いわゆる建築協定という事項が独特の事項として建築基準法の中にありまして、地域の方々が全員の同意で基準法の規制以上のいい環境をつくらうという申し合わせをするものでございますが、これができやすいような制度の改正というものが第五点でございます。

以上でございます。

○村田委員 不特定多数の人々が利用いたします既存の特殊建築物に対して、人命

の安全を確保するために防火、避難に関する規定を適用するのだという趣旨を徹底するならば、すべての特殊建築物に対して適用すべきだということも考えられます。聞くとところによれば、特殊建築物の数でございしますが、これは全国で数十万にもものぼるということから、何らかの限定をすることはやむを得ないものだ、こういうふうにも考えられます。

そこで用途につきましては、ただいま御説明もございましたが、百貨店、病院、地下街、複合用途ビル等に限定をし、また階数、面積でも限定をしておることになるわけですが、この限定のしかたはどのような考え方に基づいてしておられるのであるか、この御説明を住宅局長からお願いしたいと思います。

○沢田政府委員 適用の点につきましては二つの側面がございます。一つは、いま御指摘のように、これの遡及適用の対象物を限るという点でございます。もう一つは、限られた対象物の中で、すべての基準法の新しい条項を全部適用するのではなくて、重点的にどうしても必要なものだけ適用していく。この二つの分野がございます。いずれにいたしましても、ただいま御指摘のように、建築物というものは非常に数も多うございますし、あるいは毎日の生活に密着しております。

そこで、この遡及適用に関しましては、**実効のあがる、しかも最小限必要なものに限定をするという必要があろうか**と思います。そういうことで、まず第一点の問題につきましては、特殊建築物、すなわち不特定多数の人々が集まる建築物、しかもその中で非常に大きな災害が起こるだろうと思われ、いわゆる面積の大きいもの、あるいは階数が一定階数以上にそういう機能があるもの、非常に多数の人が集まってあぶないものがあるもの、こういうものに限ったわけでございます。いま先生おっしゃいましたように、**百貨店**、これは実際に被害が起こっております。**病院、地下街あるいは複合用途の雑居ビル**、あるいは最近非常に問題になってきております**地下街**、こういうふうなもので、**一定の規模以上でしかも一定階数以上にそういうものがある建物**、**こういうふうに限った**次第でございます。それにつきましても、二千棟程度のものは入ってまいりまして、相当な出費があるというふうに感じます。

さらに、建築基準法のどの条項を適用するかということでございますが、これは防火、避難に関する条項の一部でございます。消火に関しましては消防のほう、火は消防のほうで消す、逃げるほうを守るのは建築の役目だ、こういうことで大体分けまして、防火区画とか、あるいは避難階段とか避難用照明とか、さようなものに限った次第でございます。

○村田委員 **既存の建築物に対して新たに防火、避難施設を整備させるということになりますと、すでにできておるわけでありまして、種々の制約が当然あると思えます。たとえば特別避難階段を新たに設備しなければならなくなる、そのためには柱の一部を削らなくちゃならないというような場合もあるんじゃないか。改正いかんによっては結果的に非常に守りにくい規定になって、防災改修工事は行なわれないで実効の**

あがらない改正となってしまうこともあるのではないか。これは建築基準法の適用を、私は府県で建築部長としてやっておりますから、実際の現状を知っておるから申し上げますのですが、もしそんなことになってしまうと法律改正が意味をなさない。そのためにやむを得ない場合には建設大臣か謎ある構造方法等によることができることにしたのだ、こういうふうに思います。その具体的な内容についてお伺いをしたいと思います。

○沢田政府委員 この数年におきます防災関係の基準法の規定、技術基準というのは、非常に大きく進歩といいますか、整備といいますか、最近の実態あるいは技術の進歩に伴いまして非常に大きな進歩を遂げております。ということは、いまあります建築物、その改正の前に建てた建築物というものがみんな既存不適格になっておるといことでございますが、先生おっしゃいますように、さような先に建築したものは、あとのことを予想しておりませんので、特別避難階段を設けろといわれましても設けられない、ところが外にそれを設けようと思うと敷地がない、こういうふうな状況が起こります。そこで、大臣の認める代替施設というものは、これからどういうものが出てくるかわかりませんが、いまはっきりわかっておりますのは、たとえば外階段なんかつけられない場合には隣のビルとつなぐ、こういうふうなことで特別避難階段のかわりをする、さようなことでございまして、今後、それぞれのケースによりまして、地方からの申請で上がってまいりますそれを、臨機応変に実効あることで解決して、これは実例を技術的に積み上げていくという性格のものだと思います。私がいま申し上げますのは、ビルをつなぐ渡り廊下、先ほど大臣の御説明にありましたかようなものがいまのところ明瞭に浮かんでおります。

○村田委員 この改正によって防火避難設備の整備が義務づけられることになった建築物については、**附則の第一項の猶予期間の規定によりまして三年または五年の期間内に改修工事を行わないと違反建築物として取り扱われる**ということになるわけですが。そして私の調べたところでは、対象となる建築物は、いま沢田局長もおっしゃいましたが、約二千棟以上もあるだろう。それからこれらの改修工事に要する費用は二千億円ないし三千億円という膨大な額になるのではないかとということが思われるわけですが。まずこの点についてお伺いをしたい。

それから、これに関連をいたしまして、本改正により必要となる防災改修工事費、これが、私が申し上げたように二千億円以上にのぼるといことになりまして、これによって国民の生命、財産の安全が守られるならば、この工事費も支出をしなければならぬということに当然なるであろうと思います。しかし他面、建築主、すなわち百貨店、旅館あるいは地下街の各所有者などは、膨大な資金を投じて改修工事に当たらなければなりませんから、大企業はともかく、場合によっては中小企業の死活にかかわる大問題になるであろうということが指摘をされています。私どものところにもこの問題に関連をしていろいろな陳情があるわけですが。したがって、国または地方公共団体は

国民の生命を守るための措置に対してはきびしい姿勢で臨むことは当然でありますけれども、一方そういった義務者に対しては必要な助成措置を講ずる必要が当然あると思います。現在、防災改修に対してどのような助成措置をとっているか。また附則の第六項によって、猶予期間内に行なう防災改修工事に対して資金のあっせん等必要な措置を講ずることになっておりますが、具体的にどのようなことを考えておられるか。これは方針でありますからぜひ亀岡建設大臣からお答えをいただき、なお必要な補足を住宅局長からやっていただきたいと思っております。

○亀岡国務大臣 もちろん、きびしい制限によって防火施設、退避施設、避難施設等の完備を要求していくわけでございますので、それに要する経費等につきましては、やはり政府といたしましても充分配慮していかなければならない、こう考えるわけでございます。ところが、デパート協会等から私のほうにもいろいろ陳情があるわけでございますけれども、できるだけ金をかけずに安易に済ましていきたいという感じを、私はお話しを聞いているうちに感ぜずにはおれないわけであります。そういう気持ちがいよいよ今日まで何百何千という犠牲者を何年も何年も続けて出してきたということでありまして、とにかく相当高配当をしておるわけでございますし、そういう面については経営者自体も充分配慮すべきではないか。もちろん国としても、年限を切って退避並びに防災の施設を完備するように要求する法律を出すわけでございますので、そういう資金面についての配慮も法律の中に実は条文を入れておる次第でございます、詳しい点については住宅局長からお答えさせるようにいたします。

〔委員長退席、天野(光)委員長代理着席〕

○沢田政府委員 この遡及適用の制度と申しますのは、御存じのように、三年ないし五年の間にそれぞれの種別のものが改修されなければ、それはそのときから違反建築になるわけでございます。違反建築になりますれば代執行まで含めます非常に強い措置がございます。しかし、こういう強い措置だけやりましても、基準法が前にざる法だといわれていたときのような状態というのは起こり得るわけでございます。こういうものが起こりますれば結局は国民の生命、財産が守られないということになりますので、私どもは、きびしい規制と同時に十分な資金なりそのほかの援助、手当てというものが必要だということに考えを徹しております。

先生のお尋ねのいわゆる**遡及適用の対象となります建物、これは千七百から二千ぐらい**、これは詳しい調査はいま府県でやっておるわけでございますが、その程度はあろうかというふうに考えます。これをそれぞれ例をとりまして私どもが技術的に積算をいたしますと、大体二千三百億程度は少なくとも必要だ。これは、先ほどの避難、防火の各種の施設を、それぞれの建物によってみんな一応違いますけれども、平均的な例をとって積算してみますと、二千三百三十億でございます。これを三年ないし五年でやるといいますと、単年度にその金を考えてみますと、**おおむねピークで五百億ないしは六百億程度の資金がいわゆる改修費として必要だ**、かようなことになる次第

でございます。

そこで、これに対しまして私どもは現在も実は遡及適用ではないのですが、そういうことをやっておるわけでございます。それは**建築基準法の中に十条にございまして、特に危険な既存不適格物につきましては個々に判断して是正命令が出せる**という制度がございまして、これをこの両三年非常に励行はしてきて努力はしたわけでございますが、それでもまだ効果があがらないということで遡及適用に踏み切ったわけでございますが、これをやると同時に、私どもはやはり同様の助成を考えておりまして、その助成が現在ありますところでは、たとえば環境衛生金融公庫、これに关します業種のものにつきましては、約千八百万円以下一件について十年間で貸す、こういうふうなもののお金を四十九年度のワクとして千二百六十五億というもののワク内で希望があれば貸しておるという状態でございます。同様に医療金融公庫では五百八十億、中小企業金融公庫でのこれの該当になります融資ワクが二百七十億、国民金融公庫が二十五億、開銀が三百十五億、合計いたしますと二千億ないし三千億というふうな準備は一応されておりますが、十条命令ではなかなかこれは使い切れないということでございまして、遡及となりますればこれを十分にまず使っていく必要があるさらに足りなければこういうもののワクというものを大幅に広げてもらうということ、すでに私どもの関係のほうとは話しております。さらに融資だけでは償還がたいへんだということでございましょう。したがって、それに対しまして利率の低減とかそういうふうなものは、私ども昨年も予算要求はしたわけでございますが、なかなかそうはいきません。今度は遡及でございますので非常にきびしいということで、私どもは、金利の薄めの問題、あるいは税制の問題、こういう問題を次の予算要求に大幅に取り入れてぜひこれを獲得するというふうな計画で進めておる次第でございます。

○村田委員 遡及適用対象の建築物の調べについて、私もいろいろと調べてみますと、百貨店が二百五十五件、スーパーが百五十九件、病院が六百十二件、ホテルが百十四件、旅館が百二十六件、劇場、映画館、キャバレー、バーあるいは料理店、トルコぶろ等の複合用途に供するものが三百六十五件、地下街が四十九件で大体千六百八十件程度であろう、それに要する改修費の総額が二千三百三十億円程度であろう、こういうふうに承知をしておるのであります、大体こういったところでよろしいですか。

○沢田政府委員 私どもの調査でそのようになっております。

○村田委員 そういたしますと、これらの建物はおそらく全国的にも三大都市圏のところが多いだらうと思っておりますけれども、それ以外の地方都市等にもあると思えます。その具体的な指導について、この新法がもし制定された場合にどういうふうに進めていかれる予定ですか、お伺いしておきます。

○沢田政府委員 この既存不適格の改善の問題につきましては、四十九年度の予算で千五百万程度でございますが、調査費あるいは指導費のようなものがすでに組ま

れております。これによりまして、私どもは、特定行政庁、すなわち基準法を扱います地方庁におきまして調べて、その中間的なものが先ほどの数になっているわけでございます

こういう目をつけましたものにつきましては、技術的にもコンサルテーションをしなければいけない。そこで改修計画というものをつくる費用がその次にその中に入っております。さらにそれを実施するときに、いわゆるお金の面その他についてもコンサルテーションをしなければいけない技術あるいは援助の面、こういう問題で、すでに地方公共団体におきましてはこれに対する体制がある程度整っている。私どもは、今度の予算を通じましてさらにこういうものを強化し、先ほどの事業費の充実、あるいは事業費に対する援助の充実、こういうこととあわせて完ぺきを期すべきだというふうに考えております。

○村田委員 先ほど来の大臣と沢田局長の御説明で、建築物の防災改修工事に対して、現在、環境衛生金融公庫、医療金融公庫、中小企業金融公庫等の政府関係金融機関からの長期低利の融資が行なわれておるといこともわかりました。また今年度からは新たに日本開発銀行からも三百十五億円のワク内で融資が行なわれることになったと聞いておるわけです。この改正に伴って三年または五年以内に相当な量の工事が必要となるわけですが、これらの工事に対して、政府関係金融機関の融資ができるだけ利用できるように融資ワクを飛躍的に拡大することが防災対策の推進上特に必要であると考えられるわけです。この問題は既存の業界にとってはたいへんな負担でもございますので、あらためて建設大臣から決意のほどをよく承っておきたいと思うのです。

○沢田政府委員 先生おっしゃるような数字が、ミニマムでございまして、それ以上に事業費も必要かもしれませんし、さらには調査の進むにつれましてそういう全貌もわかってまいります。さらにそれに対する援助も先ほど申し上げたように必要でございます。私どもは現在の手のうちでは、先ほど先生が御指摘のようなものを持っておりますが、さらに遡及適用になった非常にきびしい状態にはまだまだ足りないと思えます。そこで私どもは、たとえば今度の五十年度の予算におきまして利子補給の金を用意するとか、あるいは税制を、これは償却問題でございますが、経営上の有利な償却ができるようにする、かようなものをいまのところ原案として作成しております。五十年度の予算ではぜひそういうものをあわせてこの効果を十分にしたいというふうなことでございます。

○村田委員 大事な問題ですから大臣から伺っておきたい。ただいま沢田局長から、五十年度の利子補給、税制上の償却等についての措置等について予算要求を行なう旨の御発言があったわけでありまして。これは融資と並んでこういった制度的な裏づけがぜひ必要でございますし、またこれについての措置は、対大蔵省あるいは各省に対してもしっかりと折衝していただきたいと思っておりますが、建設大臣の口から決意の

ほどを承っておきたいと思います。

○亀岡国務大臣 四十九年度の予算要求においても実は事務的に要求をいたしたわけでありませう。しかし、法的根拠というものを裏づけにすることが予算化する上においての大きな前提条件にもなりますので、ぜひとも法的根拠をおつくりいただいて、ただいま住宅局長から申し上げたように、助成の問題、税制上の特別扱いの問題等についても強力に要求をしていかなければならない、こう考えておるわけでございます。

○村田委員 ぜひ大臣に引き続いて御努力をお願いいたしたいと思います。

昭和四十五年がたとえば東京都の日照の問題になりました案件が二百十九件、昭和四十六年が三百八十件、昭和四十七年が千四百四十八件で、昭和四十八年、昨年には実に三千三百八十二件にのぼっていますね。それからことしの三月三十一日までで四百件ということでもありますから、まだことしの件数は昨年比べてそれほど多くないわけではありますが、この日照紛争、ますますこれから多くなるだろうと思います。

第 73 回国会 建設委員会は 6 回開かれているが建築基準法は議題になっていない

第 74 回国会 建設委員会は 1 回

建築基準法の一部を改正する法律案について「閉会中審査申し出」を可決のみ

第 75 回国会 建設委員会は合同委員会を含めて 25 回。そのうち審議は 20 号のみ最終回(第 24 号)で「閉会中審査申し出」を可決。

第 20 号 昭和 50 年 6 月 18 日 →29 頁分、続きます

○唐沢委員 それでは次は、ホテル、百貨店等に対する避難施設等の設置の義務づけ、いわゆる遡及適用についてお伺いをいたします。

言うまでもなく建築物の防災を促進し、利用者の安全を確保することは建築行政で最も重要なことである。特に大阪千日デパートビルとか熊本大洋デパート等の悲惨な災害が起きて貴重な人命が失われるということは、これは大変なことであって、一日も早く措置を講じていただきたいわけでございます。しかし、建設省からいただきました資料の最後で、各業界に対して「改正法案の正確な理解をもとめ、また、詳細な意見交換を行った結果、現在では改正法案そのものへの反対はほとんど解消している。」というふううたってあるわけでございますが、実際聞いてみますと、いろいろな反論や何かあって完全なコンセンサスを得られていないように思うのですが、この点につきまして伺いたいと思います。

○山岡政府委員 この法案は御案内のとおり継続審議になっております。その間におきましてわれわれもできるだけスムーズな皆さん方の御意見を盛りたいというつもりで、各関係業界の方々とは、特に技術委員会等を設置してもらいまして、いろんな代替施設にはどういうふうな方向がよかろうとか、それから実際に遡及適用します場合にどういう点に問題があるか等については相当詰めてまいったつもりでございます。おおむねわれわれとしてはその資料に書いておきましたとおり了解を得られたものと思っておりますけれども、なお、いわゆる業界の団体といいますか代表的意見でございますので、もう大体——たとえば地下街を例にとりますと、地下街の連合会の全体の方ではわれわれは賛成だという御意見でございますけれども、地方の方で一部反対のところもございます。そういうところにつきましては全体としては完全に賛成を得られていない、こういうのが実情だと思っております。

○唐沢委員 ちょっと簡単にお答えいただきたいのですが、いわゆる遡及適用が行われる規定については、政令で除外されるものがあるようでございますが、具体的に遡及適用される避難施設等に関する規定としてはどのようなものを予定しているのか。また、遡及適用を行われる規定を選定する場合の基本的な考え方をお伺いしたい。

○山岡政府委員 法律の第八十六条の二で決めておりますが、そこでは避難施設、

非常用の照明装置、非常用の進入口、防火区画、その中で政令で定めるものを除き適用するということになっております。しかしながら今回の改正につきましては、不特定多数の皆さんが利用される建築物等の特定の用途の中高層建築物等に対しまして遡及的に義務づけるということを主眼にしております。このような建築物におきまして火災が起きたときの多数の死傷者の発生を防ぎたいというのが念願でございます。したがって、基本的な考え方としては、遡及適用する規定は人命の安全の確保を図ることに限定して選定したいと考えております。遡及適用規定につきましては、先ほど申し上げましたように避難施設、非常用の照明装置等がございますけれども、これに対します基準法の規定は多々ございます。多々ございますが、その中で、たとえば**避難施設関係では特別避難階段、防火区画関係では堅穴区画に限って遡及適用いたしたい、非常用の照明装置とか非常用の進入口についても遡及をいたしたい**、こういうように考えております。

○唐沢委員 先ほどからのお話で、大体話がついたようだというお話でございますが、業界が反対するにつきましてはこれは経済的負担が非常に大きい。消防法によるいろいろな施設が大体四百億ですが、今回の建築基準法による改正が少なく見ても八百億円だというように聞いていますが、このような改修費が必要だということによって百貨店やホテル等の経営を著しく悪化させることにならないかと思うのですが、その点についてはいかがですか。

○山岡政府委員 現在遡及適用の対象建築物として約二千二百棟ぐらいと推測をいたしております。それらのものにつきまして先ほど申し上げましたような限定的な人命救助のための避難のための施設の遡及をいたしましても、全体では約二千億近い金が要るのじゃないかと思っております。ただ、そういたしますと、簡単に考えますと一棟当たり数千万円の金がかかるというようなことになるわけでございますが、事人命にかかわる問題でもございますし、一たび火災が発生しますと熊本の大洋デパートのように膨大な損失を生ずるようになるということでございます。したがって、たとえばデパートでは一平方メートル当たり八千円ぐらいとデパート協会の方がおっしゃっておりますが、しかしわれわれが考えてみますと、やはりデパートでも営業成績が上がっております、現在は不振でございますが、一平米当たり月八万円を超す平均ぐらいの収入があるとも聞いております。そのようなことも考えまして、やはりその企業の存立自体を危うくしない範囲におきまして、できる限り代替施設の活用、猶予期間の活用、それから新しく補助制度を創設いたしておりますが、そういうものの活用、金融機関によります低利融資の活用等によりまして、さらにでき上がりましたものにつきましては税制上の措置も講じ、できる限り便宜を図りまして、この規定の促進を図りたいと思っております。

○唐沢委員 実はその金額が大きいということのほかにも、一般にちょっと**建築行政に対する不満がある**のじゃないかと思うのですよ。それで、この防災に関する技術基準

についての決め手もどうもないように思うし、いままでのいろいろ行政のあり方を見ていますと、大分いろいろ変わっているわけですね。今度優秀な住宅局長もおられるし、今度はもうこれで変わらないと思いますけれども、たとえば昔、百貨店を例にとりますと、エスカレーター回りの区画については、初めは水平のシャッターを使っていたわけですね。そして今度はスプリンクラーのある建物にはシャッターは要らないということで、これを撤去しちゃったユーザーもある。また、シャッターのかわりにドレンチャ―設備をつけたところもある。そしてまた今度区画しなければならないというので、重量シャッターをつける。そのくぐり戸も小さい方がいいと言うときもあれば、それを大きくする。そういうことになりますと、私としても何しろ建設委員としては、まず第一に人命の安全を図らなければいけない。これはヒューマンイズムの立場から皆さん以上にわれわれは痛感をいたしておるし、また、実際にそういう大きな災害を起こせばその企業自体が存立が危なくなるわけですから、これはどういう意味でも絶対に必要なものは取りつけなければいけないと思います。しかし同時に、お役所でやられる場合気をつけていただきたいのは、経済性も考えていただきたい。つけたけれどもまた後で要らなくなったとか、つけたらそれはどうもまずいから今度はこうしろというようなことが、私きょう時間がないから申し上げないが、実を言うと幾つかあるようでございます。この分を全部、これは百貨店を例にとられて、百貨店がかぶってくれれば結構でございますがこれはどうせいろいろな償却とかその他の費用でこれが商品の中に織り込まれるということになりますと、消費者価格をその分引き上げるということで、これはまた買い物に行くわれわれ庶民の経済を圧迫するわけでございます。ぜひともそういう意味で、経済性をもっと考えて、最低必要なもの、そして絶対にもう今度は特別の事情がなければ変えないんだというりっぱな基準をつくっていただきたいと思うのです。

私がおの件で一つ聞きましたのですが、いろいろな消防、防災関係の施設の中で一番大きな意味を持つのはスプリンクラーであるというふうに聞いておるのですが、その点についてどういうふうにお考えでございますか。

○山岡政府委員 スプリンクラーは初期防火のためにきわめて効果の高い防火施設であると考えております。

○唐沢委員 そうしますと、一応どういう御答弁得られるか、私期待して聞いておるのですが、一つの仮定でございますが、スプリンクラーがあれば極端な場合はほかのものはなくてもいいんだという理論すらあるわけですね。実際にスプリンクラーがついておってこれが完全に作動している場合の、いままでの被害状況というものを御存じだったら教えていただきたい。

○山岡政府委員 いままでスプリンクラーが初期に作動いたしまして防火の目的を挙げたというのは、九八%という数字があるそうでございます。

○唐沢委員 いま九八%というお話で、私もそれを信用したいのですが、実は私は一

〇〇%と聞いているわけです。片やこういう意見があれば、**それなら、スプリンクラーをいま消防法の改正によって義務づけられているので、消防法と建築基準法の両方の改正によって要る金が千二百億だというなら、先に消防法関係のやつをやってもいいんじゃないか、そして、何しろ四百億かけてそういう関係の設備をすれば実害がないのじゃないかという意見があるんでございますから、それに対してどういう説明をされるのか、これをちょっと伺いたいと思います。**

○山岡政府委員 今回の改正によりまして、特定の特殊建築物に必要な防火避難施設を建築基準法上遡及をすることとございますが、同時に、消防法によりましていろいろな防火施設につきましては、前国会で成立いたしておりまして、現在実行されております。

先ほどスプリンクラーの例を申し上げましたけれども、実は、大きいデパート等につきましてスプリンクラーが作動してどうだったという例は余りないわけでございます。スプリンクラーを大いに設置をいたしましても、**実はスプリンクラーの作動しない屋根裏とか便所、階段、そういうところで火事が起こる場合もございます。**突発的に爆発するという場合もございます。それから、最近のように合成繊維がたくさんございまして、一秒間に二メートルという速度で横に炎がなびくというような実験結果も出ております。それやこれやを考えますと、当然スプリンクラー等による消防施設の整備も重要でございますが、同時に、そういう場合に人がすぐに逃げられるという意味の避難のための遡及適用は当然必要じゃないか、必要最小限はやりたいというのがわれわれの考えでございます。

○唐沢委員 結局そうしますと、確かにじゃあ必要なものもあるのかもしれない。しかし、これは政令ですか、何で定めるのか知らないが、技術基準についてまだはっきりしたものはお持ちじゃないんじゃないか、また業界とも十分詰めてはないんじゃないか。そういうことになりますと、非常にむだなものに金をかけさせる、あるいはそれが将来不要になるかもしれない、あるいはもっと改めなければいけないということになりますと、これはあるいは人命の安全にも支障が起きるかもしれないし、特に業界の経済を圧迫するというようなことがありますから、これはぜひ、短兵急にやるものではなくて、慎重に最高の技術の日本の粋を集めて研究をされて、だれでも納得するそういう基準を出していただきたい。だから、この法案をもし成立させるなら、その前提としてりっぱな技術基準を定めていただきたいと思うのですが、それが第一点でございます。

それから、それにつきまして今度猶予期間も、これは確か百貨店の場合三年になっておりますが、これも果たして三年でいいのかどうか、あるいはもっと時間をかけて研究し、相談しながらやる方があるいはいい場合もあると思うのです。そうすると、**猶予期間についても考えなければいけない、これが第二点でございます。**

それから第三点は、**八十六条の二に、建設大臣が「同等以上の効力があると認める」場合はこれでもよろしい**としてありますが、「同等以上」という言葉が、同等それ以

上ということになると、お金としてはそれ以上かかるかもしれないわけですから、この代替物としてしかるべきものであって、できれば最も経済性のあるものの方がいいのではないか。そういう意味で、大変細かなことですが、条文についてもわれわれとしては考えを持っているわけですが、その三点につきまして御意見を聞かしてもらいたい。

○山岡政府委員 最初の技術基準でございますが、さかのぼりまして適用いたします**特別避難階段、防火区画等につきまして、建築基準法の政令で詳細に規定を決めております**。したがって、一応の技術基準はあるわけでございます。ただ、いま先生がおっしゃいましたように代替施設を大いに活用しようというのが基本の方針でございます。そういう場合の代替施設は確かにケース・バイ・ケースということでございます。こういう技術基準でやったらどうかというようなことについてあらかじめ全部をお示しするというようなものではございません。ただ、現在考えておりますのは、たとえば**避難階段の代替といたしまして、他の建築物へ避難橋を設置をするとか、それから、屋外に折り畳み式の避難階段の設置をするとか、それから、非常用照明装置を新しくつくるといことではなくて、通常の停電対策用の自家用発電装置がございまして、その一部を改修するにとどめるとか、それから、非常用進入口の代替といたしましては、たとえば窓が適当な間隔にあれば代替できるとか、既存の防火シャッター等につきましては、最近、防火防煙シャッターに古いシャッターを改造する技術が生まれておりまして、そういうものを活用するとか、そういうようなことで大いに代替を認めてまいりたい。**

それから猶予期間でございますけれども、これは、同様のものを対象にいたしまして消防法をすでに昨年、同じような三年、五年という刻みで実は先発しております。しかし、先生おっしゃいますように最近の情勢でもございますので、そういう猶予期間等につきまして、われわれは、たとえば一日に十万人も入るような大きなデパート等につきましてはなるべく早くというような気はいたしますけれども、猶予期間等につきましては、今後法施行までに一年でございまして、実質上は四年、六年ということになるわけでございますので、できればこういうふうな猶予期間の間で施工していただくのが一番いいんじゃないかと思っている次第でございます。

○唐沢委員 「同等以上」というのはどうなんですか。

○山岡政府委員 一応建築基準法では最低の基準を示しております、その基準に合うということですが、代替施設が、遡及するということでもございますので、**機能的に確かにそういうような効用があるということではございまして、相当大幅に「同等以上」の運用をしていきたいと考えております。**

○唐沢委員 もう時間がございませぬからにしませんが、「同等以上」というのは、それじゃ一応のところ変えないという御意見ですか。

○山岡政府委員 規定以上、やはり同等と認めなければ、これはやっぱり最低限の

基準を決めたつもりでおりますので、それは困ると思いますけれども、先ほど申し上げましたような機能的代替ということでございますので、できる限り大幅な運用をしてみたいという気持でおります。

○唐沢委員 それじゃ最後に、いまいろいろ御説明を聞いたんですが、まだまだ細かい点につきますとこれでいいというものはないんですね。だから、**遮煙シャッターでも、代替物としてゴムをつければいいたろう**というようなお話だが、**果たしてゴムがいいかどうか**、こういうような問題もあると思うのですね。またスプリンクラーにしても、いまは七十度ですか七十五度になると水が出るようになっておるんだけれども、あるいは同時に手動でやるのもつける必要もあるんじゃないか、いろいろ考えられまして、技術基準としてはこれでいいというものはないと思いますが、**まだまだいまの段階では煮詰まっておらない**。これはいつまでもじんぜん日を延ばすということもどうかと思いますが、またここで建築基準法を改正して一応基準をつくった。それがさきのお話のようにまた変わるというようなことは、これは絶対——これは官僚主義と言われると思うのです。ですから、そういう点につきましては新たな目で見ていただいて、そしてだれでも納得するようなりっぱな基準をつくっていただくことを要望いたしまして、質問を終わります。

○天野委員長 井上普方君。

○井上(普)委員 最初にまとめて質問いたします。質問することに政令にゆだねる部分がありましたならば、政令案がもうすでにできておると思います。それを早急にお出し願いたしたいと思います。聞いていきますので、ひとつ簡潔に的確にお答え願いたい。

**遡及適用する建築物はどんなものか、それはどのような観点から選ぶことにしておくか**。これはもちろん人命の関係からやられておると思うのですが、これを明確にしていきたいと思います。

**遡及適用する条項はどのようなものであるか、それはどのような観点から選んでいくことにしておくのか**。これもひとつ明確にしていきたい。

それから、**特別な事情がある場合は建設大臣の認める構造方法による**ことができるとなっておりますが、**どのようなものであるか**。その代替措置の認定について建設大臣はどのような基本方針で臨むつもりがあるのか。この点お伺いたしたいと思いません。

○山岡政府委員 最初に遡及適用する建築物はどのようなものか、それはどの観点から選ぶこととしたかということでございました。これは法律で申しますと第八十六条の二、一項各号に掲げております。先生もちよっとおっしゃいましたように、火災等が発生した場合に建築物内の人命の安全度は、防火、避難及び消火に関する数多くの要素が複雑に絡み合って水準が決まることになっております。このために建築基準法におきましては、防火、避難施設等の設置要件につきまして、用途、規模によって差

を設けております。今回のいわゆる遡及適用は、既存の建築物に対しまして人命の安全の確保の見地から必要最小限の避難施設等の設置を義務づけるというものでございますので、火災発生によりまして大きな人身事故となるおそれの大きいような建物の中で、一定の規模以上のものをその対象とするということにいたしております。

五つのグループを考えておりますが、第一グループは可燃物が非常に多くある、かつ大空間構成であるために火災の拡大がきわめて速い百貨店、スーパー等でございます。

それから第二グループは行動能力の劣る、たとえば病人とか患者等を収容しております就寝施設を有する病院などでございます。

第三グループは、避難施設等がある程度熟知していない不特定の利用者を収容する就寝施設を有しておりますホテル、旅館等でございます。それから利用空間の照度、密度等、比較的条件が悪くて行動能力も劣りますキャバレー、ナイトクラブ等も、この第三のグループに考えております。

第四グループは、避難施設等の維持管理の水準が比較的低くてその配置が不明瞭なもの、いわゆるいろいろな業種がまとまってあります雑居ビルでございます。

第五グループが、災害時には方向感覚がなくなったり、特に排煙等の措置が非常に困難で災害の多発するだろうと思われまして地下街でございます。

以上五つのグループのものを大体対象にいたしております。

それから、遡及適用する条項につきましてはどういうものかということでございますが、これは今回遡及の目的が必要最小限の人命保護ということにいたしたいという考えでございますので、人命の安全の確保を図るために必要不可欠な施設ということにいたしたいと考えております。したがって、法律では避難施設、防火区画、非常用進入口等挙げておりますけれども、今回の政令で遡及するものにつきましては、避難施設の中では特別避難階段、防火区画関係では竪穴区画、それから非常用の照明装置、非常用の進入口、この四つにつきまして一般のデパート等については遡及いたしたいと考えております。

それから、特別な事情がある場合には建設大臣の認める構造方法によることができるということになっておりますが、遡及適用の対象となります既存の建築物はきわめて多様でございます。法の一律的な適用では過大な経済的負担を課す、あるいは物理的に回収不可能というような場合もあろうかと思えます。当該建築物の状況によく適合して、かつ所要の防火上の事項は確保できる構造方法につきましては、遡及の場合には、法の規定どおりでなくとも、代替構造として積極的に認めていきたいと考えております。

その場合の代替構造の例としては、先ほど唐沢先生に申し上げましたけれども、他の建築物の避難橋だとか折り畳みの屋外避難階段だとか、自家発電を非常用照明に切りかえるとか、既存の窓を一応進入口とみなすとか、既設の防火シャッターの改

装をするとかいうようなことをございます。それらのことを積極的に行いまして、できる限り経済的にかつ効率的に遡及ができるようにいたしたいと考えておる次第でございます。

○井上(普)委員 特に防災施設の遡及適用につきましては、業界から非常な反対の声があります。私もその陳情を受けた一人ではありますが、私はそのときに申したのであります。特に百貨店なんかは人をいままで余りにもたくさん殺し過ぎておる、こういうような災害を起こした業界がこのような反対の意見を述べるのは私はおかしい、このように思うのであります。したがってまず第一番に考えるべきは、人命救助、人命に関係するものは極力やらなければならないと思います。一部の論者の中には、経済性との関連をもってこの防災設備を緩和しろという意見もあるようでありますけれども、しかし、何を言いましても人命ほどとうとうというものはない。そういう観点からいたしますならば、私どもは人命を助けるという立場に立ってすべて物事を考えなければならないと思うのであります。

しかし、いまいろいろと御説明を受けましたけれども、特に第一点、第二点につきましては、私は話はいいのでございますが、**第三点の特別の事情があるときの代替措置**というのには、私はちょっと疑問があるように思われます。すなわち、これによって法律はつくるけれども、**行政当局がその内容をどうにでもできる規定になりはしないか**と私どもには思われるのですが、どうでございますか。

○山岡政府委員 建築基準法は最低の基準を定めるという趣旨でございます。したがって、やはり定めております最低の基準よりは構造、耐力等につきましても機能上も十分なものでなければ代替は認められないという点は、先ほど申し上げたことでございますが、ただ現実の問題としましては、ケース・バイ・ケースの問題が非常に多うございます。したがって、専門の委員会をつくりまして、そういうような場合にはどういうふうなものがよからうかというようなことを十分検討した上で応用してまいりたいと思っております。

○井上(普)委員 最低の基準を決めるのが建築基準法でしょう。いまあなたはそうおっしゃった。その基準法を決めておる上にもってまいりましてケース・バイ・ケースとは一体これはどういうことですか、おかしいじゃないですか。

○山岡政府委員 ただいま避難施設その他につきましては、政令で詳細な規定をつくっております。それがいわゆる基準でございます。ただ、今回のように遡及適用いたしますという場合には、同じ階段の幅が決まっておりますけれども、階段の幅を広げることになりますと、これは従来フリーであったものに対しまして相当な負担をさせることになりますので、そういう場合には、むしろ屋外の方に付設をしましても同じような階段幅以上を確保できるということであれば、それは代替施設に認めようではないかというような考え方が基本でございます。

○井上(普)委員 いままでもそういうようなケースはかなりやっておりますけれども、

それが一番防災上の問題になっておるのじゃないですか。あなたのいまの説明によりますと、避難施設をつくるという最低の基準が建築基準法で決められておるものなんでしょう。それに代替設備を考えてあるということにつきましては問題じゃないかと私は思うのです。いままでは階段が狭いから外側に階段をつくらすのだ、こう言われる。しかし、**いままでの建築基準法でも、厳重にやられておったならばいままでのような災害は起こらなかったと私は思う。このところどうですか。**

○山岡政府委員 **建築基準法は従来、その法令が施行になります日以前に建ておりましたものにつきましては、既存不適格ということでその新しい条項を適用しないというのがたてまえでございました。ところが最近のいろいろな防災性の向上等の点から、さかのぼるということを今回初めて思い切ってやるわけでございます。そういう場合に、過去においては過去の規定に適法であったというものに対して遡及するわけでございますので、今回遡及するものに限りそういう代替的なものを認めていこうということでございます。**

○井上(普)委員 科学技術の進歩によりまして火災それ自体がいままで想像できなかったような大きいことになることがあり得ることは私もわかります。**いままでの建築基準法がそういうような時代に合わなくなったので、遡及適用することについても私はある程度了解できるのであります。しかしながら、余りにも多くの代替措置ということになりますと、法自体が有名無実化するのじゃなからうかと思うのです。したがって、ここらあたりの明確な政令案でもありますならばお示し願いたいのですが、どうです。あるいはまた先ほど申しましたもろもろのことについて政令案がありますか、どうです。**

○山岡政府委員 代替施設の運用につきましては政令を考えておりません。

○井上(普)委員 それは問題です。遡及適用するこれだけ厳格なる法律をつくろうというときに、政令案までも考えずにいきなりすべて行政当局が左右できるというのはこの法律の大きな欠陥であると思う。この点について私はもうこれ以上追及はいたしません。そのことを明確にいたしておきます。

続いて、特に地下街についてであります。これは私らも昨年現地視察をいたしました。古いところもあり、全く完備できておるなと思われるところもございます。一例を挙げて申しますと、大阪のミナミの千日前の地下街を見ました。これは最近できたようなものでありまして、かなり完備しておるようと思われるのであります。しかし、これとても新しい建築基準法には適応できないということを聞きまして、一体どうなんだということを聞きますと、避難階段の問題があるんだ、足らないんだ、こういうことを承ったのであります。そこで私は、あの千日前の地下街は一体どのようにしてできたかということを聞いてみますと、市街地再開発のごとき仕事がある。上に高速自動車道路ができた。したがって、その再開発の必要土地下街を認可したんだ、ということなんです。ところが、その再開発を許可するに当たって、ここには地下街の歩道をつくら

して、上にあった歩道を全部下に入れた。入れる、入れぬの意は別にいたしまして、実際はそうなおる。恐らく八重洲の地下街もそうなおるでしょう。上の歩道を下に入れた、こういう考え方にすべて終始しておるようであります。したがってそこは、全部地下街ではあるけれども、公道としてほとんどの方がこれを歩いておられる。言いかえますならば、道路法上の道路にはなっておらないけれども、実際上は公道と同じ役目をしておるのであります。この点につきまして、道路局長、実態面から見ると、上の歩道を取り払って下に入れたのだという考え方をする以上は、道路法上の道路として地下街を認定する必要があるんじゃないかならうかと思う。いかがでございます。特にこの道路は何なんだと聞きますと、地図で、上は、この線は県道何号線だけれども、地下街は市道にも何にもなっていないという考え方で終始しておるようなんです。このところはどうなんです。

○井上(孝)政府委員 地下街につきましてはいろいろ問題がございますので、昭和四十八年に建設省を初め関係省庁が寄りまして協議会をつくりまして、地下街に関するいろいろな方針を決めておりますが、その精神は地下街は抑制する方針で決めております。したがって、地下街の設置は、道路下であります場合には道路占用ということで処理いたしております。その中に地下街に行きます地下道路がございまして、これはすべて占用という扱いにいたしております、公道として認定はいたしておりません。しかしながら、一般大衆が使用する地下道でございますので、管理が十分にいくように占用条件として管理規程をつくっております。したがって、現在のところ地下街に関連いたします地下歩道を公道に認定するという方針は持っておりません。

○井上(普)委員 これは私は問題があると思うのです。いまお話を承ると、道路占用させておる、こういうことですね。そうすると、地下街というのは、道路占用させておるんだから、地面の下は道路なんですね。ここらあたりどうなんです。将来地下街を抑制する方向にあるというのはわかりますけれども、現在ある地下街は道路占用でいかしているのですな。問題はそここのところですね。あなたはいまそうおっしゃった。したがって、その管理規程でともかく押さえておるんだ。そうなってくると、地下街をつくるというのは一つの利権だ、こう考える行政当局からすれば、恩恵的処置だと考えておられるのでありますか、その点どうです。

○井上(孝)政府委員 地下街は道路の地下を占用させるということでございますので、その中でいろいろ営業するということは、国の営造物であります道路の一部を占用させるということで、おっしゃるとおり恩恵的といいますか、そういうものに考えております。

○井上(普)委員 そうすると局長、聞きますが、道路というのは地上から地球のシンコまでを道路と言うのですか、どうなんです。どこまで下に行っても道路と言うのですか。どうなんです、これは。

○井上(孝)政府委員 地球の中心までと言われるとあれですが、地下街を設置するような程度の部分は、道路の一部というふうに考えております。

○井上(普)委員 道路というのは、なんじゃないですか、問題は道路の定義になってくるのだ。それでは聞きましょう、道路の何メートル下まで道路というのですか。

○井上(孝)政府委員 道路の管理権は地上、地下に及ぶということになっておりますので、そのように考えております。

○井上(普)委員 そうすると、あなたのおっしゃるのは地下のシンコまで及ぶのですね。

○井上(孝)政府委員 おのずから常識的な限度があると思います。

○井上(普)委員 そこで問題だ。おのずから常識的な限度がある、これなんだ、問題は。すべて常識。法は常なりという言葉がある。世間一般で通用することをやりなさいと私は言いたい。人が通り車が通るところを道路法上の道路というのでしょうか。ところが地下街の実際は、ほとんど人が通っている、歩道になっているではありませんか、公道じゃございませんか。これをなぜ認定できないんだと私は言うのです。そうするならばこの問題——後で申しましょうけれども、ここらあたりをなぜ認定できないんだ。これは行政的の恩恵的な措置として業者に与えておるんだという考え方があるがゆえに、人命尊重というのがおろそかになるんじゃないだろうか。片方は営業だ。ここに問題がある。したがって、考え方とすれば公道として認めていくという考え方は私は必要じゃないかと思うのですが、これは政治判断になるので、優秀なる中村政務次官、どうぞございますか。

○中村(弘)政府委員 いろいろ議論はあるかと思いますが、非常に大事な問題だと思いますので、もう少し考慮させていただきたいと思います。

○井上(普)委員 あなたも八重洲の地下街を見られたならば、あの通勤者が通っておる状況を見るときに、これを公道として認めずして何ぞやと言いたくなると思うのです。そうするならば、地下街の問題なんかも、避難設備の問題なんかも金が要って困るというような問題も、おのずから解決はできるのではなからうか、私はこのように思われるのであります。ここらあたりをひとつ、考え方をもう少し明確にしながら建築基準法に臨んでいただきたいことをお願いいたしておきたいと思います。

さらに住宅局長にお伺いしたいのですが、百貨店あるいはスーパーマーケット、これらの業種が遡及適用になって、この施設をやる場合に、売り場面積というものはどのくらい減るものなんですか。この点ひとつお伺いしたいのですが。

○山岡政府委員 売り場面積自体としてはほとんど影響がないと思っております。

○井上(普)委員 売り場面積がほとんど影響がないにもかかわらず、何ゆえにあのような業者が反対するのですか。この点、ただ経済的に金が要るからというだけでございましょうか。どうぞございます。

○山岡政府委員 改修の場合に少し営業を休むとか、それから改修費に相当金利の

ついた金を借りなければならないとか、そういうことでございます。

○井上(普)委員 全くそのとおりと考えていいんだと思いますから、私はそのつもりでこの法案の処理に臨みたいと思います。

もう一つ、飛び飛びになって申しわけないのですけれども、特に地下街を私ども視察いたしまして感ずることは、地下道の方はかっちりしたものをつくる。ところが、隣にあるビルから地下街までの通路です。あるいはビルそのものの地下です。これについての規制は私には非常に緩やかなように思われてならないのです。ここは実際問題とすれば同じ意味合いを持っておる。ところが、それがこの適用には余りならないようなんですが、その点はどうぞでございます。

○山岡政府委員 現在デパートの地下が他の異種用途に接する場合ということにつきましては、基準法にいろいろ規定を設けております。先生おっしゃいますように、一般のビルの地下に出るような場合につきまして明定を欠いております。その点につきましては、地下街の——地下街といいますか、遡及適用等につきましても、新しい法令の施行にかんがみまして、政令改正の際に十分検討してまいりたいと思っております。

○井上(普)委員 それまで全部政令でやるのですか。とするならば、政令案をわれわれは早急に手に入れなければ、この法律の審議に私ら応じられない。準備しておる政令の内容を全部私どもに提出していただきたい。委員長、このことを強く要求いたしたいと思います。適当な処置をお願いいたします。

○天野委員長 了承いたします。

→この後の日照権論争も興味深い。日照権は遡及適用しなくてよいか等。(中略)

柴田(睦)委員 今回の基準は、すでに日照が奪われているような住宅地、ひどいところでは日照がゼロだというところがいまでもたくさんあるわけですがけれども、今回の基準から比べてみても劣悪な日照環境にあるところがたくさんあるわけですがけれども、こうした地域において環境を改善していくということについての考え方はとられているのかどうかお伺いします。

○山岡政府委員 既存の建築物につきましては、この日影規定は適用されません。したがって、他の一般の公害対策と違いまして直ちに改善が行われれないという点はございます。ただ徐々に、今後建築物につきまして新しく増築、改築されるという場合にはこの規定が適用されるわけでございます。相当時間をかけて既存のものについても改善が行われるというふうに考えております。

下記アドレスの 091

<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=107504149X02019750618&current=1>

○柴田(睦)委員 それでは、日照問題は以上にいたしまして、防災対策について若干お伺いします。

今回の防災についての改正案は、特殊建築物、複合用途の建築物、地下街の一定規模以上のもの、これは階段、防火区画などの避難、防火または消火に関する規定を既存のものに対しても適用するといういわゆる**遡及適用を定めているわけですが、ビルや地下街の防災対策はこれによって十分なものであるという考え方であるか、なおまだ疑問が残っているか、基本的な見解をお伺いします。**

○山岡政府委員 先ほど来申し上げましたとおり、今回は遡及適用といういわば相当大変なことをやるわけでございます。したがって、そういう場合に何を重点に置くかということでございまして、われわれの重点といたしましては、人が逃げるということを第一にしたい。とにかく火事が起こりましたときに人が死なないということにしたいということでございます。そういうことが主眼でございますので、そのための必要な最小限の規定は必ず遡及適用させていただき、そのかわり何とか代替等ができるものについては代替でひとつ現実に合わせていこうという考えでおるわけでございます。

○柴田(睦)委員 いまの、火事のとくに人が逃げる、死亡事故を出さない、こういうことをめぐっても、たとえば大洋デパートや千日デパートなどの火災を経験いたしまして、関係の学者からいろいろな提案が当時からなされております。これらの学者の提案につきましては建設省は十分検討を加えておられると思うのですが、たとえば千葉大の講師の高野公男氏や阪大教授の岡田光正氏などは、昭和四十五年の基準法の改正以降の新設デパートであっても、煙に巻かれる可能性が結構大きいということ、大惨事を防ぐためには商品を置かない安全空間を設置する必要があるということ、階段をふやして幅を広げるということなどの提案をしているわけですが、こういう学者の提案に対する建設省の見解と、これらの提言は今回の改正案を施行するという段階になってどのように実現されるか、そのことについてお伺いします。

○山岡政府委員 確かに各界からいろいろな御提言がございまして、われわれ一番どきりといたしましたのは、岡田光正阪大教授の警告等でございます。教授の警告によりますと、地上八階地下一階、売り場面積六万三千平米程度の百貨店で、一階あるいは二階で出火した場合には約七分後には煙が全館に充満する、年末等のピーク時には約十万人程度の客を収容しているもので、七分後に脱出できるのは二階以上にいる人の三割から六割であると言われております。こういう人たちを今回の改正で全部救えるのかと言われてますと、確かにまだ少しじくじくしたところがあるかもわかりません。そういう点につきましては、十分それぞれのケースごとに検討いたしまして、具体の実施をいたすわけでございます。

ただ、そのほかにも、千日デパートの火災研究調査報告書等もいただいております。いろいろな諸先生方に全部現地の調査もしていただきまして、御提言をいただいております。

ただ、御提言の中の全部が直ちに採用できるというものではございませんで、学問上未解決の問題もございまして、建築設計上実情に沿わない点もあるというようなこ

とかございます。したがって、そのような皆さん方の調査結果も十分参照しながら、階段設備の風道化の排煙対策を強化するための技術基準の改正を先般行っております。したがって、今回の分で新しく基準を厳しくすることはございませんけれども、それらのものを加味いたしました技術基準を遡及して適用するということでございますので、遡及という観点からはこの程度で十分私は可能なものであり、かつ十分だと考えております。

○柴田(睦)委員 先ほどのお答えの中で、施行した場合においてもデパートの売り場面積が少なくなることはないというようなことを言っておられましたが、提案の中に商品を置かない安全空間の設置ということがありますし、いろんな過去の事例から考えてもこの安全空間の設置ということは合理性があると思うのですけれども、この空間の設置の問題についてはどのように考えておられますか。

○山岡政府委員 現在、デパートその他の売り場のいろんなものを集約をいたしまして間をあけるべきだという提案をいただいております。ただその問題を検討いたしません場合に、建築基準法の法域の中ではどうもぐあいが悪いというふうに考えておられて、消防法、それから関係の通産省いろんなところと現在相談をいたしております。ビルの使い方といいますか、使用の方法についての何らかの規制が必要じゃないかということでございますが、建築基準法のように構造、耐力その他につきましての最低基準を決めるという法域の中では若干問題はございますが、おっしゃいますとおり、そういうようなものについても前向きに検討する必要があると考えております。

○柴田(睦)委員 千日デパートや大洋デパートの過去の例、それからキャバレーやバーがある雑居ビル、こういうところでは、避難階段がありながらそれを営業の関係で封鎖したりするという著しい違反事例が報告されておりました。消防庁の昭和四十八年の査察の調査結果によりますと、もうたくさん違反事例が出ております。法律を遡及適用するということになりますと、その遡及適用をしたものについてその状況を完全に把握して防災の規制を厳格に行うということが必要でありますし、そのためには百貨店法あるいは旅館業法、風俗営業法などの関係法律を主管している関係省庁、たとえば消防庁、通産省、厚生省、こうした関係省庁との協議が必要であるし、また、協議をされているということでもありますけれども、全体的に防災の問題を推進していくというためには連絡組織を設置するということが必要であろうと思うのですけれども、この関係省庁との防災問題に関する連絡の組織について検討されているかどうか、お伺いします。

○山岡政府委員 消防施設の設置とともに、建築物の適切な利用、管理の体制の確保ということが防災上必要であるということは、先生のおっしゃるとおりであるとわれわれは思っております。その辺も、御指摘の避難階段の封鎖等防災上支障のある行為につきましては、建築基準法、消防法等に基づきましてそれぞれ是正に努めてまいったところでございますけれども、特に、たとえば建築防災週間というようなものを

年に数回設けまして、消防庁と連絡をしながら同時に査察をするというようなこともや  
ってまいっております。

それからさらに建築監視員、まだ全国で数は少のうございますけれども、主なところ  
には全部置いてございます。そういう人たちによります常時の監視等につきまして励  
行させておる次第でございます。

ただ、正式に何々連絡協議会というスタイルは現在とっておりませんが、中央  
におきまして出先におきまして、関係の省庁がいずれも連絡協議をいたしまして、  
同一の歩調で進めておることは御了解いただきたいと思います。

○柴田(睦)委員 連絡協議が事実上行われているわけですがけれども、必要性から考  
えてみても、根本的に防災問題に取り組んでいくということから特に提案しているわけ  
です。

それから、学者の見解とは趣を異にするわけですがけれども、日本百貨店協会、ショ  
ッピングセンター協会、全国地下商店連合会、こうしたところからいろんな防災の施設  
の問題について要望が出ておりました。中には、この適用を除外してもらいたい、ある  
いは代替措置などいろんな要求が出されて、このやり方がいたずらに技術的細目を  
義務づけて現実を無視したものだというような指摘までなされておりましたが、これら  
の要望や陳情についての建設省の見解を伺います。

○山岡政府委員 本法案を提案以来相当日数がたっております。したがってその  
間におきまして、各業界といえますか、各協会でございますがの皆さん方に、立法  
の趣旨、改正の要点、それから実際の起こり得べき問題点、皆さんの意見等につい  
ては十分拝聴してまいっているつもりでございます。百貨店の皆さんも、そういう確か  
に先生のおっしゃることをおっしゃっております。

建築防災につきまして、管理体制という人的側面、それから消火、防火、避難に関  
する物的要件とが均衡して初めて百貨店等の防災管理が十分になるのだという御提  
案がございましたけれども、われわれとは基本的に見解が異なっておるものではござ  
いませぬ。ただ、防災対策の総合性につきまして、そういうものを十分に踏まえまし  
た上で建築基準法の規定を選択しまして遡及適用しようということでございまして、法律  
を画一的に適用したのでは既存建築物の配置、構造等の多様性に柔軟に対応する  
ことは困難になるということから代替措置を法定しておるものでございます。そうい  
ふふうな代替措置の活用につきましては、先ほど来申し上げておりますように、実情に  
即して本当に避難のために役立つということであれば、相当大膽に採用してまいりた  
いと思っておるのが現在でございます。

○柴田(睦)委員 特に地下街なんですけれども、この防災施設などについてとてもや  
ることが不可能であるというようなことも聞いたことがありますけれども、それらが  
代替措置で本当に人命が火災のときに守られるような、いま全国にある地下街につ  
いても人命が守られるような設備またその代替の設備、それで間に合うかどうか、こ

の点はいかがですか。

○山岡政府委員 地下街では特にやはり防災上の問題がございますので、一般の地上にございますいろんな建築物よりもさらにプラスの規定がいろいろございます。

そういうものの中でも、特に三十メートルごとに必ず外へ出る階段が要するというような規定がございますが、そういうようなものにつきましては、その若干のメートル数等については既存のものとの差を認める必要はあると思いますけれども、できる限り守らせたい。それが一番大事なことだと思います。

それ以外に排煙のことにつきましても遡及したいと考えておりますが、現在必ず地下街には空調施設がございます。空調施設を活用した排煙ということが最近できるようになってまいっております。そういうものは代替的に考えてまいりたい。

その他やはり防火区画等につきましても、現地の実情に応じましていろいろな御提案があるようでございますけれども、逐一技術委員会等で検討いたしまして、前向きに検討してまいりたいと思っております。

○柴田(睦)委員 いままでのビル火災、それからデパート火災の実際から見てみましても、この防災の体制はやはり早急に確立しなくちゃならない問題だと思っているわけです。ただ、これだけの防災設備をするということになりますと、もう各所から言われているところですけども、膨大な資金が必要であるということになります。中小百貨店それから地下街の零細テナントにとっては、これは一層大変な問題であるわけです。地方都市の百貨店で資本金が一億円以下のものもたくさんありますし、地下街でも五千万以下の商店が六〇%と言われております。こうした中小企業には、いま不況の最中でもありますし、特別の配慮が必要であると思うわけです。その資金対策ですけども、基本的な考え方についてはこの委員会においてもたびたび説明がされておりますが、従来、是正命令を出してその実行をする場合に貸し出される資金の活用ということが言われておりますけれども、これらの資金の使用について、据え置き期間あるいは償還期間、金利などについて緩和していく、そういう具体的な見通しを持っておられるかどうか伺います。

○山岡政府委員 先生おっしゃいますとおり、防火、避難施設の改修工事に対しまして、やはり金がかかるという点が一番の皆さんに対する問題点だろうと思います。現在中小企業金融公庫、国民金融公庫の融資につきましては、償還年限は十年以内、据え置き期間は二年以内ということに相なっております。これはいずれもそれぞれの公庫におきます最優遇の扱いということになっておるわけでございますけれども、改正法の施行の実情から見まして、中小企業に大きな負担がかかるということでございますと、さらに関係当局とも協議いたしまして改善を図ってまいりたいと思っております。なお、別途補助金等も準備いたしておりますので、できる限り負担のかからないようなといいますか、負担を軽減するような方向で遡及をしていただきたいと思いますと考えておる次第でございます。

○柴田(睦)委員 いろいろな業者の人からお話も聞いたのですけれども、結局、補助金というのはそう当てにできるものではない、融資の面がどうしても必要だ、これが期待されると。ただ、それが現実に合うような償還の問題あるいは利率の問題などについて現実的なものにしてもらう、このことが非常に強い要望であると思います。ですから、この防災体制を確立していく上において必要な資金、しかもその融資を受けた資金について、また営業が成り立っていくような方法を考えなければなりませんので、この点についての検討、現実方を要望して終わります。

○天野委員長 北側義一君。

○北側委員 建築基準法の改正につきましては、いままでたとえば都市計画法の改正その他、他の法律の改正等もありまして、ほとんど四十四年、四十五年とずっとその後もずいぶん改正があるわけですが、特にその中で、昭和四十五年度の建築基準法の一部改正、これは北側斜線とかいろいろな問題が入ったわけです。その四十五年の一部改正の主要項目ですね、それと今回の一部改正の関連についてまずお伺いしたいと思うのです。

○山岡政府委員 今回の改正と関係がございます四十五年の建築基準法の改正につきましては、防災関係といたしまして、百貨店その他の特殊建築物等に対しまして、一定の技術基準に従って排煙設備を設けること、それから非常用の照明装置を設けること、非常用の進入口を設けること、階数が三以上の建築物等にする内装制限を強化すること等の防火避難施設に関する規定の整備を行っております。しかしながら、このような建築基準法令の改正が行われても、既存の建築物に対しましては原則としてこれは適用になっておりませんでした。このため、今回の改正は、大規模な建築物におきます災害防止のために、その中で特に防火、避難上必要なものを遡及適用しようということでございまして、新しく規定を追加するものではなくて、四十五年のときまでに整備いたしました法令をさかのぼって適用しようというものでございます。

○北側委員 昭和四十五年のあの建築基準法の一部改正以来の新しい、ただいま御答弁ありましたとおり、既存の建物に全部適用していこう、このようなことなんです。今日まで四十五年の改正から約五年、六年近くなりますが、その間における百貨店、病院、ホテル、複合用途建築物、地下街の五種類についての火災発生件数、死傷者数、損害額、これは大体どうなっておりますか。

○山岡政府委員 先生へのお答えに直ちに全部なるかどうかわかりませんが、昭和四十九年度におきまして、各都道府県の協力を得まして調査をしました結果では、用途別の対象件数といたしましては約二千二百五十件ぐらいあるのではないかと考えております。たとえば百貨店等につきましては、全体が五百二十四ございますけれども、そのうちの三百六十三は何かの点で問題がある。スーパーは二千百六のうち五百二十八は何かの形で問題がある。大規模物品販売につきましては四百六十八のう

ち二百七十五ぐらいが問題がある。地下街は六十四のうち五十三ぐらいについて何らかの問題がある。旅館は八万六千八百二十七のうち二百十八、ホテルは七百十五のうち三百五十五、病院は八千百四十三のうち二百五十一、複合用途建築物につきましては四万六千七百七十八のうち二百十一ということでございます。これはいまの対象建築物でございますが、各都道府県からの報告を集約したものでございまして、大体十四万五千六百二十三という対象物件のうちで、その一・五%に当たります二千二百五十四ぐらいがどうもいまの規定に当たりそうだという報告を受けております。

それから火災発生件数でございますけれども、これも昭和四十九年度の消防白書によるしかわれわれどうも資料がないわけでございますが、昭和四十八年の一年間の用途別の出火件数というのを手元に持っております。それによりますと、百貨店、マーケットが百三十九件、その他の店舗が二千三百九件、旅館、ホテル、宿泊所が四百十一件、病院、診療所が二百五十五件、それから劇場、映画館、興行所が百五十七件、その他が三万九千二百八十件となっております。それから、昭和四十八、四十九年度のやはり消防白書でございますが、昭和四十七年、四十八年の三年間に発生をいたしました死亡を多く伴った火災の用途別発生状況は、百貨店、店舗の類が五件、旅館が一件、病院が一件、社交場が一件、その他が三十件ということでございます。

それから死傷者の数で申し上げますと、百貨店等の店舗が二百三十一人、旅館が六人、病院が十三人、社交場が五人ということでございます。

以上でよろしゅうございますか。

○北側委員 私お聞きしたいことは、この四十五年の改正で、御存じのとおり既存の建築物については適用除外になっておる。それ以降に、適用除外になったことによつて、特にそういう火災その他の問題で大きな人身災害等起こったと見られるからこそ今回の改正というものがあるんじゃないか、私はこう考えておるわけなんです。それについての考え方なんですか。それでいまもそれをお聞きしたのですが、そういう点ではどうなんですか。

○山岡政府委員 正確に何割ということは申し上げられませんが、いままでの申し上げました火災の大部分は既存不適格でございます。特に大きいようなもので申し上げますと、四十七年の千日デパート、四十八年の大洋デパート、西武高槻、四十八年の済生会八幡病院その他いろいろございますけれども、相当大きいものはほとんどが既存不適格でございます。

○北側委員 そうしますと、本法改正によりまして、既存の百貨店、病院、ホテル、複合用途建築物、地下街等で一定規模以上のものに対して避難施設、非常用の照明装置、非常用の進入口、防火区画等の規定が適用になるわけでありまして、このような既存の建築物で防火避難施設の整備が義務づけられまして、遡及適用となる対象のいわゆる建築物の用途別、すなわち百貨店、ホテル、病院、劇場、地下街等の

件数と総延べ床面積、改修費総額、大体これをどれくらい見ておられますか。

○山岡政府委員 件数は、先ほど申し上げました二千二百五十四件ということでございまして、内訳も大体先ほど申し上げましたとおりでございます。それにつきまして現在のところ非常にラフな計算をいたしますと、平米当たり幾らというようなことを見込みまして、実際の実情とは違うかも知れませんが、積み上げてみますと、二千六百四十億という数字になっております。これは一平米当たり八千円から五千円ぐらいかかるというような計算で一応計算したものでございます。

○北側委員 いずれにいたしましても、ただいま言われたように大体二千六百四十億、非常に莫大な金がかかるわけです。そこで考えなければいけないことは、やはり人命尊重の上から当然そういうままでの既存の建物についてもそのような遡及措置がとられるのは当然だろうと思うのですが、しかし、その額が余り莫大過ぎて事実上できないようなやり方では何にもならないと思うのです。そこが今回の防災関係の改正について一番大事なところではないか、私はそう考えておるわけです。

そこで、たとえば私は陳情書等ずいぶん来ておりますので、その陳情書によって申し上げますわけですが、これが正しいと私自身もわからないわけです。それによりますと、たとえば一例を挙げますと、全国の地下商店街連合会の概算ですと、直接、間接の改造費は約四百六十億かかる、このように言っております。なお、この額には長い休業補償の加算はされておらない、このようなことで、とてもこれでは、このような莫大な金がかかるようでは事実上できないというようなことが言われておるわけです。私、できる、できないということにつきましては、それは当然助成措置とか改修資金の手当てとかいろんな問題があろうかと思うのですが、これについてはどのようにお考えになっておられるか。

○山岡政府委員 現実に改修工事を行われる場合に、地下街等につきましては地下街の管理者がおやりになる。そういう場合にテナントとの間に内部関係が生じます。そういう場合に、テナントの方々に対しましてやはりいろいろな相当な経済的負担、損失が出るという場合も想像されます。このような損失、負担を軽減するために、若干でございませうけれども、一定の国庫補助を行う制度をことしから発足させるということで、資金を約三億六千万ばかり準備いたしておるわけでございます。

○北側委員 資金が三億六千万ですかね、予算書にもそのことは載っておったと思うのですが、予算書を見ますと、「防火避難施設緊急整備三億六千百万円」こうなっておりますね。しかし、実際問題として、先ほどの御答弁によりますと、二千六百四十億でしょう。これぐらいの補助でそんなものができるのかという、そういう疑問を私持っておりますよ。だから、幾ら形よくこういう法律ができて、実際できないようでは何もならない。できるような体制というものをとらなければならない、私はこういう考え方に立っておるわけなんです。

また、そういう莫大ないわゆる改修費用が要る場合にはどうしても——たとえば地

下街などは御存じのとおりたくさんテナントが入っているわけですね。そうすると、小さな管理会社ですとそれは負担し切れない。当然その負担は全部テナントへいく、こういう形になるんじゃないかと思うのです。そうしますと、一軒当たりのテナントの負担分は莫大な金額になる。あわせて階段とか、いわゆる非常用の進入口の階段とかその他改修工事にかかる、長期のいわゆる休業をしなければならない、こういう形のものになってくると思うのです。そうしますと、そういう額を計算しますと、まあ計算した一例を持ってきておりますが、とても不可能じゃないかという形のものが出てくるわけです。

そういう点で、この問題はなるほど人命尊重の上から当然やらなければならない問題ですが、やれるような方向でやらなければいけないんじゃないか、私はこういう考え方をしておるのです。できないことを幾らやれと言ったって、これはできないんですから。そういう点でどうでしょうかね、考え方は。

○山岡政府委員 先ほど申し上げましたのは、先ほどの三億六千万を実は予算要求いたします際に、全部遡及した場合にはこれぐらいかかるだろうと若干多目に見積もった数字でございますが、現実には、代替施設を大いに活用するとかいうようなことによりまして、先ほど申し上げた金額は相当減るだろうと思います。

それから、さらに猶予期間を相当置いております。三年ないし五年——事実上は法律を制定いたしましたしてから一年以内で施行するというようなたてまえにしておりますので、相当の長い期間の猶予期間がございます。その間におきまして大体全体の計画でそれぞれの政府系金融機関で十分融資ができるようにという年度計画を立てて予算を要求いたしております。大体初年度分は二百億ぐらいおやりになるんじゃないかということで積算をしましておるわけでございます。

○北側委員 年数が三年とか五年、それは私もわかっておりますが、いずれにいたしましてもこれは莫大なる資金になっておるわけですよ。それとあわせて、特に改正の中でも、今回の改正で義務化されております重量シャッターですね、重量シャッターにつきましては、いわゆる自動で作動するわけです。その場合、煙を感知して、そうして自動シャッターが自然に、約一分くらいで閉まるらしいですね、聞いてみますと。かなり広い店舗ですと、一分間で出られないというような意見もあるんですよ。かえってその自動シャッター、重量シャッターになることによって閉まってしまって逃げられない。たとえば地震なんかあったときは停電でもう手をつけられないというんですよ。かえって軽便なのがいいんじゃないかなんという意見も私ずいぶん方々で聞くわけです。そういう点についても私非常に疑問を持っておるわけなんです、この問題についてはどうなんです。

最近のテレビを見ますと、建築基準法が一部改正になるんで、どっかの会社が自動に閉まるシャッターをやっていますな、まるでこの建築基準法を改正することを——この法律案が出てからですよ、あれが大体出だしたのは。そんなことは余談にしまし

て、いずれにしてもそういう問題についてもう少し検討する余地があるのじゃないかと私は思うのですよ。たとえばいままでの実例で、そういう軽量シャッターじゃ危なかったという、そういうのがあるのかないのか、そういう点どうなんですか。

○山岡政府委員 いままでの過去の災害におきまして、乙種防火戸ではやはり災害を防ぎ切れなかったというのが相当ございます。したがって、特に災害の危険の多い地下街等におきましては、本来はやはり重量シャッターに改めるべきだと考えておりますけれども、既存の地下街等の改修でございますので、その後現地の実情等も見ながらいろいろと御相談をいたしてまいっております。

実際の地下街の一軒一軒の構えではなくて、一つ一つの街区部と言いますか区画ごとに、全体として余りテナントの方の工事の途中における休業等も考えなくてできるような、それでいながら煙を防ぎ、ある程度防煙の目的を達せられるようなものについて代替案を検討しているというのが現状でございます。これはもうわれわれの検討委員会にかけまして十分練ってまいりたいと思っております。

○北側委員 いま言われた代替案ですね。これはさつき井上委員もおっしゃっておられました、それも参考のために私一度見せていただきたいと思うのです。

それと、道路局長お見えのようですから、先ほど井上委員からも地下街の通路についていろいろ質問があって、私もこの問題についてまことに不思議だなと思うのですよ。たとえば大阪の場合なんかでも、私大阪市内に住んでおりますからしょっちゅう地下街へ行くわけですが、百貨店等。その場合、大体皆普通の地上を渡る場合に、どうしても向こうへ行く場合に歩道橋を渡らぬと行けないのです。だから大概の人は全部、大体百人のうち九十人ぐらいは下へ行ってしまうのです。これが本当の実情ですよ。これは局長等も御存じだと思いますが、そういう地下街における通路というのは構造物の一部、こうなっているのですか。

○吉田(泰)政府委員 地下街については、近年非常に厳しく取り締まろうということで関係省庁集まりましてその基準を流しておりますが、その基本に、まず、その地下街をつくらなければならないと言えるほどの公共性がなければならないということにいたしまして、その公共性の一つの基準として、たとえば地下歩道等の通路を含む、それが横断等の公衆にも利用されるというような公共性のある地下道を含むものであること、あるいは必要な地下駐車場を備えるものであること、こういったものを公共性の一つの重要な基準として考えまして、そういうものを含む地下街であれば全体の地下街としても公共性が高い。ですから、道路というような公共物の下をあえて占用させることもやむを得ないだろう。そういうものを含まないような地下街であればこれは公共性がないか乏しいわけですから、貴重な道路の下を占用させるということは今後はない、こういう方針にしました。そういう意味で申せば、地下歩道の全部または大部分というものは、それをやって初めて公共性のある地下街と言える、こういう意味で地下街の一部をなしていると考えておる次第でございます。

○北側委員 昭和四十八年八月に、建設省を中心としたいわゆる地下街中央連絡協議会ですか、これをつくられたわけですね。いまの都市局長の御答弁にもありますとおりに、これからの地下街については公共性が強いものでなければこれは原則としてつぐらない、抑制する、このように道路局長も先ほどおっしゃったわけです。そうなりますと、結局いわゆるたくさんの方が、たとえば一例を挙げましょう。難波で、南海電車でたくさん人がおります。そうしてあの上を渡る人は比較的少ないのです。大体皆虹の街のあの地下へ全部入っていくのです。大阪の地下鉄があります。これも見ておきますと、大体こっちに行く人が非常に多いですよ。ぼくは完全にこれは公共性があると思うのですがね、こういう分については。上を通っているのを見てごらんください。余り通っていませんよ。上の商店は、そういう関係で非常にさびれている。そうすると、いま答弁なさったように、地下街をつくるには公共性の強いものでなければつぐらないとおっしゃるのですね。そうでしょう。それだったらこれは公共道路になるんじゃないですか。筋から言うとそういう筋になると私は思うのですがね。

○井上(孝)政府委員 ただいま都市局長が御答弁申し上げまして、地下街に関しましては抑制の立場から、いまおっしゃいますように公共地下道が必要であるというようなところに限って地下街の設置を占用として認めておるものですから、先生のおっしゃるように地下街の地下道の利用者が非常に多いというところだけに限っておりますが、実態は確かにおっしゃるとおり利用者が多いわけでありまして。しかしながら、地下道の管理というものにつきましては、いまは占用条件に厳格な管理規程を設けて、地下街の管理者に地下道も管理させておるとというのが全部の実態でございます。先生おっしゃいましたように、利用者が多いから道路管理者が公共的な管理をすべきではないかという御意見も確かにごもつともだと思えます。しかしながら、一方で地下街とそれにもう密接な地下道と別々の管理者にするということは、たとえば地下水の排水施設などがどうしても地下街と地下道とは同じ共同の施設になるというようなことがございまして、かえって管理者を別々にするということが支障が多いのじゃないかという意見も議論の過程でございます。しかしながら、利用の実態から見て公道として管理するにふさわしいというものにつきましては、管理のあり方についてこれから検討を加えたいというふうに思っております。

○北側委員 特にやはりそういう非常に不特定多数の人が通る、こういう場所が一番——これは管理規程を設けて地下街の人がこれを管理しているのでしょうか。やはり管理する以上は、どうしたってそこにたくさん入れるようにしますよ。私が自分で地下街のテナントだったらそうしますよ。商売上だれだってそうしますよ。そういういろんな点から考えても、これは検討しなければならない非常に重要な問題じゃないかと思うのですよ。

これは別に大阪だけじゃないと思うのです。ずいぶんほかにもあると思う。たとえば地下街とビルとくっついたところ、地下街の出口がビルに上がっていく、ここが一番危

険ですよ、正直言って。地下道が比較的広くとられておっても上がる場所は階段がうんと狭い、こんなところはいっぱいありますよ。そういう面も関連してくるんじゃないかと思うのですよ。まあこの問題は検討してください、検討なさるとおっしゃるのですから。

それと、いまちょっと私申し上げたのですが、この前も大阪のことで言いましたとおり、他のビルと地下街と接続している、たとえば百貨店と接続している、こういうところが非常に悪いように思うのです、いままで見ておりますと。これには何らかの対策を考えておられるのですか。

○山岡政府委員 先ほども井上先生に御答弁申し上げましたけれども、百貨店の方からいたしますと、百貨店が他の用途と接続する場合には間を遮断するためのいろんな規定が決まっております。ところが実際の地下街の中に、百貨店以外の地下と接続するものがございます。そういう場合につきましては、現在のところ政令が欠けております。したがって、三十六条に技術的基準を政令で定められる根拠がございしますが、その範囲内でやはりそういうものについては今後明らかにしていかなければならないというふうに考えておりました、現在検討いたしております。

○北側委員 では、今回の改正によって既存の建築物の改修をしなければならない。それに対する資金対策、助成措置、これについてどうなっておるのかを聞きたいのです。その助成措置については、融資の場合ですとどういう状況になっておるのか。

→このあと、融資資金の話なので省略

○北側委員 ほかにまだいろいろ問題があるのですが、時間もあるので一応これで終わります、**あとまたいずれ建築基準法の改正、どうせこれは出てくると思うのですね。継続になるか廃案になるか知りませんが、そのときにもう一遍詳しくやらしてもらいます。**

○渡辺(武)委員 建築基準法の一部改正そのものは、つまり建築物の防災を促進して人の安全を図るということでございますから、基本的には私はいろいろな面で規定が整備をされていくということ自身には賛成という立場で、若干の疑問点についてのみ御質問を申し上げておきたいと思っております。

今回の改正そのものは、**過去の教訓に基づいて特に遡及適用ということが問題**になってまいるわけでございます。その場合に、大規模な経営と申しますか、これらは、遡及適用を受けましても十分にそれらをそしゃくをしていく能力というものをそれ自体が持っておると思っておりますが、特に中小零細企業になりますと、遡及適用をされた場合にそれに対応する能力というものがやはり少ないのではないだろうか。そうしますと、当然のことながら助成なりあるいは金融なりという面で特別な配慮がやはりなされなければいけないのではないだろうか。それぞれ助成、金融等につきましてはの配慮はなさっておりますけれども、特に中小企業なり零細企業に対する特別な配慮というのは別になされていないのではないだろうか、こう考えるわけでございます。

したがって、そういう遡及適用を受けるような建築物の所有者で、しかも中小企業、なかなかそれに対応するような能力を持ち合わせない者に対する特別な配慮については考えておられるかどうかお聞かせを願いたい。

○山岡政府委員 今回遡及適用の対象になりますものは、おおむねが大規模な特殊建築物ということでございます。ただその中で、たとえば地下街の中のテナントもしくは雑居ビルの中の小さい中小業者等の方々がそういう問題に当たろうかと思いません。そういう方々に対しましては、先ほども申し上げておりますけれども、いろいろな意味の据え置き期間を設け、金利も安くした金融をまず差し上げる。それから大手の、大手といえますか、大企業に対しましては余り考えていないわけでございますけれども、ただいまの三億六千万ほどことは用意しておりますが、そういうふうな補助金等によりまして、できるだけ負担の軽減を図るように努力したいと考えておるわけでございます。

○渡辺(武)委員 いわば大規模な建築物の災害を未然に防止するために建築基準法を改正しようとする、こういうことでございますが、私は建築の大小にかかわらず、つまり人命を尊重するという立場でいけば、一たん事故が起こった場合に人命を救助するという立場であれば、やはり大規模と言わずそういうおそれのあるところはそういう改正をさせていかなければならぬ。そういう立場から考えますと、それには、やはり前段に申し上げましたように、助成措置がはっきり強化されておれば、そういう規制も、より細かな規制もでき得るのではないだろうか、こう考えたからそう申し上げたわけでございます。

そこで、その大規模がいわば面積によっていろいろ制約がされております。制限がつけられておりますが、特に特殊建築物は百平米以下は確認そのものが要らないことになっておりますね。したがって、その百平米以下ならば特殊建築物の建築について確認が必要ではないということですが、その面積そのものをそこで設けられました根拠は何か明確なものがあるのでしょうか。

○山岡政府委員 今回の法改正案の中で、特殊建築物の範囲を少し変えております。従来のものに加えましてキャバレー、カフェー、ナイトクラブ、遊技場等も特殊建築物に加えております。百平方メートル以下のものでもございまして、都市計画区域内では確認が必要でございます。ただ都市計画区域外のものにつきましては、問題が少ないということで、おっしゃいますとおり事前チェックをやらないという趣旨で確認をしておりません。ただし、このような小規模建築物でございまして、実体規定に適合しなければ当然違反建築物として是正措置命令等の対象になることは当然でございます。

○渡辺(武)委員 今回新たに加えられました特殊建築物の中にキャバレーだとかナイトクラブだとか遊技場だとかいうようなものがいろいろ加えられたわけですね。これらの一体実用されておる実際の平均面積の実態というのを建設省は把握をしておら

れるのかどうか、把握をしておられましたらひとつお教え願いたいと思います。ありませんか。

○山岡政府委員 申しわけありませんが把握しておりません。

○渡辺(武)委員 まあ三、四階なんかに細々とやっておりますあるいは雑居ビル等で、いろいろたくさんのこれらに該当するものがあるかと思いますが、その辺は私どもが見にいきましても、たとえば百平米以下というところが非常に私は多いと思うので、現実の面として。したがって、そういう実態であろうというふうに推定ができますので、したがって、百平米というものとの関係は一体どうであろうか、こういう疑問がありましたので実はお尋ねをしているわけですが、いかがでしょうか。

○山岡政府委員 **今回遡及適用をいたしますものの中で、たとえば雑居ビル等**につきましては「**五階以上の階又は地階におけるその用途に供する部分の床面積の合計が二千平方メートルを超えるもの**」としておりまして、小さいものでもたくさん集まっておりますと、ビル全体として対象になるという考え方でございます。

○渡辺(武)委員 いわゆる既存建築物の避難施設の適用条項の中の特定階とはどういうことか。

〔内海(英)委員長代理退席、委員長着席〕

それでその特定階は、床面積の合計が百平米以下のものは除くということになっておるのだけれども、これはどういう意味でしょうか。

○山岡政府委員 特定用途といたしまして、八十六条の二の第一号から三号までに、百貨店、マーケット、病院、ホテル、旅館、キャバレー、カフェー、ナイトクラブ等々を挙げております。こういうふうな特定用途に供する床面積の合計が百平米以下の階を除くというのは、各階の中で、たとえばオフィスビルの中に百平方メートル以下のちょっとしたそば屋があるとか喫茶店があるというその階は除く、こういう趣旨でございます。

○渡辺(武)委員 そば屋なんかここは入っておりませんけれども、たとえばバーだとかクラブだとかいうようなもの、ここにいわば遡及適用を受けるような対象範囲が広がったわけでしょう。そういうものがそういうところにあるという可能性があるわけでしょう。それがいわば床面積百平方メートル以下のものは除く、こうなるわけですから、その辺の意味はどうなのですか。

○山岡政府委員 第八十六条の二で指定いたします各施設につきましては、いずれもその合計でございます。たとえば、「前三号に掲げる用途に供する特殊建築物で五階以上の階又は地階におけるその用途に供する部分の床面積の合計が二千平方メートルを超えるもの」というのをたとえば雑居ビルでは指定をいたします。その場合に、五階以上の階でありましても、そのワンフロアの中に百平方メートル以下しかそういう用途のものがないという場合には、その階は除くという意味でございます。

○渡辺(武)委員 だから、たとえば五階のところにバーがあった、それがたまたま百平米以下だったという場合には、それは除かれるわけですね。

○山岡政府委員 その階にたった一軒で百平方メートル以下という場合には、その特定階は外そうということでございます。

○渡辺(武)委員 そういう意味で、いわば人が集まる小規模だというものは除いていこうという気持ちがかえり得るわけですよ。だから私は、**人の多寡によってそれが決められるべきものかどうか。そうすると、百平米と決めた根拠は一体何であろうか。百平米のバーならば何名くらい入れるからその程度のものはまあまあ防災上そう大きな問題にならぬ、こういうことなのではないか。**

○山岡政府委員 そういうことでございます。

○渡辺(武)委員 私は、少なくとも人の安全を確保するという立場からいけば、大小にかかわらず人がそういうところに入り得る——営業しているわけですから、その可能性を秘めておく。だとすれば、それによって基準を設けるということ自身に実は疑問があるわけです。総体的にはその特殊建築物の指定を拡大をされ、その中に入っているものでも、たとえば規模が百平米以下であれば、いま申し上げたように適用除外になってしまう、こういうことになるわけですからね。そうでしょう。

○山岡政府委員 当該特定階に小さいものでもたくさんおまして、加えたものが百平米を超せば、その階は数えるわけでございます。

○渡辺(武)委員 それはわかっているのですよ。わかっているのだが、たまたま百平米以下のところが一カ所営業しておいたという場合は除外をされるのでしょうかということと言ったら、そうですということだから、じゃ人数が少なればいいのかということに通じてくる。だからそういう考え方は若干疑問があるのではないか。同じような営業をして不特定多数の人が集ってくるというような営業をしておところであれば、人数の多寡によってある程度の限度を設けるということ自身が、若干疑問があるのではないか。そういうところも同じようにやはり規制をすべきではないか。人が集まるところですから同じように規制をすべきではないか。

たとえばそういう該当の個所が五、六カ所あれば、当然総体的にかかるわけですからなりますがね。ところが一軒一軒営業しているスペースというのは、これはたくさんになろうが一軒でやっておろうが同じことですから、考えていくと、二、三軒あればひっかかるけれども一軒だけでやっている場合はひっかからないのだ。じゃ一軒だけでやっていたらそれほど、いわば適用しなくてもいいような安全が確保されるのかどうか、こういう問題が逆に出てくると思いますがね。

私は、大してそんな影響はないだろう、こう考えるがゆえに、百平米以下というものを除外をした明快な根拠というものはほかにあるのかな、こう考えたからお尋ねしているのです。

○山岡政府委員 確かに人数の多い少ないで差をつけるのは不当かと思えます。た

だし、今回の場合はいままででない遡及適用ということでございまして、相当思い切ったやらせるわけでございます。そういう場合に、たとえ一軒でも百平方以下のものがあったとしても、その階全部を対象にするという遡及をさせることと、それからやはり、そういう意味からもっと大きいものを対象にして当面遡及を考えることと、その間の功罪を考えたのが原因でございます。

○渡辺(武)委員 先ほど井上君でしたかだれでしたかの質問の中にもありましたように、やはり経年的にやり方がいろいろ変わっていく。だからせっかくつくったところが、さらにまた後から避難設備その他を増設しなければならぬというようなことになってしまう。だから余りたびたび変更するのはどうかという意味の御質問があったと思いませんけれども、私も、こういう防災とか安全とかいうような問題はやはりできるだけ完璧に近いものを出すべきだ。そしてそれは経過措置によって考慮していきなりあるいは補助なりあるいは助成なりというもので考えていきなりしていかないと、一遍にやるのはどうかと思うから徐々にやっていくんですということになりますと、結局はやはり、一たんつくってしまったものをまた削ったりはずったりして改造をしなければならぬということにならないかどうか。それが結果的に見てむしろ経済的に見てもマイナスであるし、いろいろな人に迷惑がかかることであるし、そのときは適用がなくてもそういう準備をしておけば、これはやはり経過をしていったうちに完成がされていくということになれば、これは大変スムーズにいくと思うわけですが、**つくるときには適用除外だから必要ないのだという立場でできた。ところが年を経ることによってやはり改造をしなければならぬということが出てくる。そこでいろいろな問題が出てくるということになるわけですから、そういう意味では最初からきちっと適用をさせて、そしてあらゆる設備を完備をする、あるいは完備できなければその準備をさせる。**それはたとえば経過年数によって、そういうところは五年以内とか十年以内とかなりますか知らぬが、工事をするときにはあらかじめそれを準備させておくということがより必要ではないだろうか、こう思うわけですが、いかがですか。

○山岡政府委員 基準法のいろいろな防災規定がございませぬけれども、昭和四十年ごろまでは、どちらかといいますと木造とか簡易耐火とかそういうようなものが非常に中心でございました。最近に至りまして、相当大きなものに対する人身被害が出ておるということでございまして、確かにその都度後追的にいろいろ規定の整備をしまいでございます。きわめて対症療法的であったということが言えると思います。しかしながら、対症療法的でございまして、それを一たん適用いたしますとその日以後つくられるものはそれは守るという利点がございませぬ。今回のようにさかのぼることになりますと、そういうのは朝令暮改ではないかというようなそしりも免れない点もあるかと思いませんけれども、やはりいままでの災害の状況が毎年毎年日進月歩と言ってはおかしいのですけれども、日に日に変わる災害であったということから、学界その他等からの提案等もいろいろございまして、その都度対症療法的に直してきたとい

うことは確かに御批判を免れないと思います。しかし、先ほど申し上げましたように、新規のものに適用するというので従来やってまいったわけですが、今回思い切ってさかのぼるということになってその辺の矛盾が出てきたということかと考えております。できる限りそういう点につきましては、過去において適法であった建築物でございまして、新しい規定をいたします場合にも、代替施設その他について十分検討しようというのはそういう意味もあるからでございます。

○渡辺(武)委員 私の質問と回答が方向がやや違うのですね。遡及適用するのだけれども、そのときに思い切ってやっておいたらどうだということを言っているわけですよ。そしてそれが当面問題がある、いろいろな無理があるということであれば、それは年数によっていろいろ配慮していけばいいではないか、最初から除外するのだということにしてしまうと、また必要があってやるときに大変いろいろな問題が出てくるのではないか、こういうことを言っているわけです。

○山岡政府委員 問題を間違えて失礼いたしました。新しいものは全部新規の規定でやらせるわけでございますから、こういうことはございません。遡及の場合に、一時にそういうようなむずかしい問題を遡及するという点から、過酷にならないように全体を考えたものでございます。

○渡辺(武)委員 過酷にならないように配慮されたいと思うのです。思うのだが、それは一挙にやっておいて、経過年数によって考慮したりいろいろな点で考慮した方がいいんじゃないか。つまり基本的にそれはそういう面積なり人の集まる度合いによって免除するというようになったときに、また後からそれが適用されるという状況になったときに困るのではないかという、逆にそういうことが推定できるものですから、その方がいいんじゃないかということをお尋ねしているわけです。

○山岡政府委員 今回の法を策定するに当たりましてはそこまでの考慮をしたわけですが、やはりそういうところについても災害がないのかと言われますと、あるおそれがございます。そういう場合には十条の規定がございしますが、そういうものを大いに活用して対処してまいりたい、一斉にさかのぼって規制、遡及させますものにはいまみたいな区分でやりたいという考えをしたわけでございます。

○渡辺(武)委員 私は、避難設備も非常に大切ですが、避難設備だけではまだまだ不十分な場合が非常に多いのではないかと。たとえばわれわれが東京のデパートへ参ります。中で買い物をいたしておりまして、一体どこに階段があるのか、どこにエスカレーターがあるのかは、ある特定の場所に行かないとなかなかわからないのです。しょっちゅう通って見える方はそれは頭に入りますけれども、ぱっと入りました百貨店ではどういなかかわからないという状況にあると思います。したがって、つまり避難をするときに誘導標識と申しますか、こういうものは実はまだまだ完備をしていないのではないだろうか。なお、学者の説によれば、一朝有事の際、事故が起こってしまった場合に、目で見ると誘導標識というのは余り効果がないのだとさえ実は言わ

れておるのです。まあ音による誘導とかいろいろなことがあろうかと思いますが、そういう面は今回余り触れられていないわけですが、どうなのでしょう。

○山岡政府委員 これは標示灯、誘導灯というものの設置が義務づけられております。ただ、これは消防法の範疇でやっております。おっしゃるようになかなかうまくやらないところもあるかと思いますが、これは消防行政ともタイアップいたしましてしっかり励行させたいと思っております。

○渡辺(武)委員 消防法の方でどういう細かい規定になっているかよく知りませんが、現実にはわれわれがデパート等へ入ってみた場合に、ぱっと目でみただけでは実際はわからないのですよ、広い売り場の中なんかは。だからその必要性というものを身をもって感ずるわけです。

それからさらにもう一つの問題点として、いろいろな施設が調べられるわけですね。**防火あるいは防煙シャッター、とびら等がいろいろあるわけですが、それらが本当にいざというときに完全に機能するかどうか**ということ、これはなかなかむずかしい問題です。実際に本当に点検整備が義務づけられておるのかどうか知りませんが、義務づけられておったとして、それがいつ点検をされたのかということがよくわからない。

私はある場所に一月に一回通いますが、そこにたまたま防煙、防火とびらがござります。もうそこへ通い出してから五年くらいになりますけれども、ほこりがついておりますし、**本当に点検しているのかどうかという危惧を持っております**が、その場所は非常に多くの人が入り出すところですから、本当に動くだらうかという心配、ところがその付近には何ら検査済みの証も張ってなければ何もされてないわけですから。

私自身が考えるのに、たとえば自動車は点検整備が義務づけられておって、ウインドーガラス前面に、ほかの人にもわかるように、次の点検は何月だという月数が切っておりますね。あれはだれが見てもすぐわかるようになっておりますが、この防煙、防火とびら、これはまた消防法の範疇かもしれませんが、そういうものの**点検整備、あるいは点検をした確認済みの証が、大ぜいの人に一目瞭然わかるような方法**というものは一体どこが考えるのでしょうか。

○山岡政府委員 建築基準法令におきましては、法第十二条によりまして、百貨店、病院、ホテル等の所有者等に対しまして、建築士または専門の技術者に定期調査をさせ、それから特定行政庁に報告しろということを義務づけております。この調査の重点は、言うまでもなく防火、避難関係に重点を置いて行われております。当然防火戸、シャッター等も対象になります。ただ、いままで検査済み証につきましては、昇降機の定期検査制度におきまして、エレベーターにつきましては現在自主的に実施されております。ただ防火戸等につきましては現在やっておりますが、大変いい考えだと思いますので前向きに検討させていただきたいと思っております。

○渡辺(武)委員 いまそういう報告、点検の制度があるということですが、現実

にはその実態が本当に把握されているかどうかは私は非常に疑問だと思いますから、いわば万人が監視するといえますか、実際にその場所を利用する方々がすぐにわかるような方法をひとつ早急にとっていただきたい。要望いたしておきます。

→この国会では、本四架橋、急傾斜地崩壊対策など重要事項、目白押し

第76回国会 建設委員会は7回。建築基準法は第3号、第4号、第5号で審議。  
(最終回に継続審議の議決が無いのが、不思議)

第3号 昭和50年12月3日 日照権のみ

第4号 昭和50年12月5日 →28頁？分続きます。

○天野委員長 これより会議を開きます。

内閣提出、建築基準法の一部を改正する法律案を議題といたします。

本日は、建築基準法の一部を改正する法律案の防災問題及び日照問題審査のため、参考人に御出席をお願いしております。

防災問題に関する参考人として、東京都首都整備局建築指導部長田辺義三君、MANU都市建築研究所長高野公男君及び東京大学名誉教授星野昌一君、以上三名の方々に御出席を願っております。(中略)

○田辺参考人 本日は、建築基準法の改正案の御審議に際しまして、国会の当委員会に参考人として意見を述べる機会を与えられましたことは、私ども建築行政の第一線の担当者としていたしまして本当に光栄に存じているものでございます。

建築物の安全性あるいは防災を促進し、利用者等の安全と人命の確保を図ることは、これは建築行政の課せられた最も重要な課題でもございます。このため国におきましては、数次にわたりまして建築基準法等の防災関係の規定の整備強化が行われまして、新しく建築されます建築物の安全性の向上が逐次図られてまいりました。

しかし、既存の建築物には原則としてこのような新たな改正規定が適用されませんので、特に不特定多数の者の利用いたします既存の百貨店、病院、地下街等の特殊建築物の防災性が改善されないまま使用されており、数年前の大阪千日前のデパートあるいは熊本大洋デパート等の悲惨な事故を招いていることはまことに残念に存じているものでございます。

特殊建築物のうち一定規模以上の危険性の高いものに対しまして、防火避難規定の遡及適用を義務づけますことにつきましては、いろいろな立場からの御意見もあるやに伺っておりますけれども、これは人命尊重の立場から必要なことと考えておるものでございます。

現在、東京都内には、建築基準法改正案の防火避難規定の遡及適用を受けると想定されております特殊建築物の数は約三百二十件と推定いたしております。これらの建築物の安全の確保を図らなければならないと考えております。

建築物の防災対策につきまして、従来、都におきましても、建設省の御指導のもとで、建築防災指導週間を機に百貨店等の防災査察等を行い、階段回りの区画あるいは防火関係、設備関係等の不備な点を指摘いたしまして、その改善方を勧告してまいりました。

また、昭和四十九年度からは、建設省の御援助をいただき、特殊建築物の防災改修促進事業を実施いたしております。特殊建築物の台帳整備及び建築基準法の改正案に基づきます遡及適用の対象建築物と想定されますものにつきましての防災診断を行い、改善方を建築主に要請をしましてまいっております。

しかし、現行の規定に適合させることが法律的に義務づけられていないこと、それで自主的に改善することを要請するにとどまらざるを得ないわけでございます。

また、改修には建築物の躯体構造部に改造を加えることが技術的にも困難な面もございます。また、これには多額の費用を必要とするなどのため、実効を上げるに至っていないのが実情でございます。

さらに、遡及適用を受ける特殊建築物の規模及び防火避難関係の規定が政令等にゆだねられております関係で、現段階では研(改?)修すべき内容についての的確な指示を私どもがいたしかねておるといような困難な状況にもあるわけでございます。したがって、現在御審議中の改正法案の実現が切に待たれるところでございます。

なお今回の改正は、遡及適用という画期的な改正でもございますので、建築主等にも相当の負担を課することにもなりますから、この制度の実施に当たりましては、私どももいたしましては、防災遡及適用対象建築物及び適用規定条項につきましては適切な代替措置を考慮していただきたい。昨日お伺いしますところ、建設省ではこのような処置を御考慮中であると伺っておりますので、ぜひそのような方向で考えていただきたいと考えております。

また、改修のための費用等につきましては、いろいろと融資制度あるいは補助等も配慮されていると聞いておりますが、なお一層の助成措置並びに税制上の措置を講ぜられるようお願いを申し上げます。

また、すでに改正されました消防法によります消防設備の遡及適用がすでに施行を見ておる状況でもございますので、この基準法による改修措置と消防法との関連が、重複して——失礼いたしました。このような改修工事が同時に行われるようにするためにも、できる限り早い御決定をお待ちしたいと考えております。

なお、この遡及適用の建築物には、私どもの地方公共団体の建築物にも該当するものがございます。最近の財政事情等も御考慮いただきまして、地方公共団体にもこのような措置がとられるようお願いを申し上げたいと存じます。

また、補助といたしまして、建設省におかれましては、改修事業の設計あるいはテナントの営業補償等の補助をいたす場合に、地方公共団体と折半というような制度がございまして、最近の状況もございまして、ぜひこれらについて国においてさらに御負担をしていただければと考えるわけでございます。

なお、実際の運営に当たります私ども事務当局といたしましては、執行体制の整備あるいは財政的な措置等についても格段の御配慮をお願いしたいと考えているわけでございます。(以下、日照権問題のため省略)

○高野参考人 ただいま御紹介いただきました高野でございます。私は建築の設計や都市計画の立場から防災問題を研究している設計技師でございます。

まず最初に、私の建築防災に関する一般的な考え方を申し上げまして、その次に、この法案に対する私の意見、考えを述べさせていただきたいと思えます。

千日デパートや大洋デパートあるいは済生会病院あるいは先ごろ八王子で起こりましたマンションの爆発、こういった火災の例を見るまでもなく、現在の建物、建築物の安全性の状況というものは必ずしも好ましい状態には置かれていないということは明らかなことではないかと思えます。これは都市や社会情勢の急激な変化によって生じた社会現象であるとも見ることもできるわけですが、こうした災害に弱い建物や都市の状況を、一日も早く安全で安心できるものにしていきたいと願っている技術者の一人であります。

都市や建築を安全にしていく方法にはいろいろあると思えます。その中で最も重要な役割りを果たしているのは、たとえば建築基準法のような一つの法律であります。もう一つは、そうした実際の建物をつくっている建築技術者の問題ではないかと思えます。したがって、建築基準法のあり方あるいはその技術者のあり方といったものが、建物や都市の安全を決めていくのに非常に重要な意味を持つてくるわけです。

そこで建築基準法というものが実際にどのような作用を及ぼしているのか。私、設計技師で、建築基準法というのは非常に私にとっては身近な法律でありますので、そういった経験を通して、この辺の実情といったものを述べたいと思えます。

たてまえとしまして建築基準法は最低基準ということになっておりますが、実際には最高基準となっているのが現状じゃないかと思えます。日銀ですとか最高裁ですとかあるいはこの国会議事堂のような特別な建物は別にいたしましても、一般の建物といたしますのは、ほとんど法規ぎりぎりといったところで設計されていると見てよいのではないかと思えます。もう一つ、これは設計者のことですが、ビルの安全に関して真剣にその安全対策というものを考えている技術者というのは非常に少ないんじゃないか。これも私を実感するところでございます。

なぜこんなことになっているのかということですが、どうも私ども設計の立場で設計をやっていきますと、建物といいますのは、安全性というよりは経済性とか機能性とかそういったものが優先してつくられて、最後に安全性というものがチェックされるようなのですが、そのときに、オーナー側に非常に十分な理解、安全に対する認識というものがあればこれはまた別なのですが、あらかじめ安くて機能的なものをつくるように設計者に命じられるわけです。設計者はオーナーから一応お金をもらって仕事をする立場ですので非常に立場としては弱い。これだけ金をかければこれだけ安全になるといったような提案をしてもなかなか認めてくれないわけです。最後に、こういうことは法律で決められていますからこういったことしかできませんとか、こういったことはできませんといったようなことを法律で決められているというような表現をすると、そ

れでは仕方がないからということで、結局良心的な設計者にとってみれば建築基準法というものは安全を守る最後のとりでになっているわけです。ところが、こうしたやりとりを数回繰り返しておりますと、設計者の側でもまじめに安全というものを考える習慣がなくなりまして、どうせいろいろ安全のことを考えても、最後は基準法ぎりぎりのところでやらなければいけないのだ、そうなるのだったら初めからぎりぎりのところで勝負する以外にないというようなことで、結局、安全ということを本質的にあるいは総合的に考えないで、ただ基準法さえ守ればよいというような、そういう習慣ができてしまっているようであります。ですから、こうした技術者にとってみれば、最後のとりでというよりは一種の隠れみの的な存在にもなっているのではないかと思います。もし日本の大半の建物がこのような技術者の感覚でつくられているとすれば、将来これは非常に悲しいことで、あるいは恐ろしいことと言えるのかもしれませんが。そういう技術者の実情であれば、法律をさらに厳しくして規制をかけていく、そういった態度が一応考えられるわけですが、建物の安全というものは、基準を整備したからあるいは法律をきちんと整備したからそれで安全ができるものだとは思いません。基準を厳しくしていくとかえって安全でなくなる。非常に逆説的な考え方ですが安全ではなくなる現象があるわけです。ということは、設計者が安全のことを考えなくなってくるわけです。

こうした事例としてひとつ実際に起こった火災の例で御紹介いたしますと、釧路オリエンタルホテル、これは数年前に北海道で起こったホテル火災ですが、この火災は一階のロビー付近から出火いたしまして、入るはずのない竪穴の階段に煙が入ってしまい、十数人の死傷者を出した火災です。舞踊家の三浦布美子さんが災難に遭った火災として御存じだと思いますが、この建物は私ども調査に参りましたが、東京の一流事務所が設計監理した建物で、建築基準法ですとか消防法ですとか、こういったものには完全に適合して、恐らく問題のなかった建物だと思うのですが、どうも原因というのはまだ調査中ではっきりしませんが、私どもそういう建物の構造とかそういうものを検討しますと、どうも基準法には適合していても全体の安全ということからすると少し配慮が足りなかったのではないかとというようなことが推察されるわけですが、これはこの設計事務所の設計態度が悪かったということではなくて、私もその立場に置かれて設計したとすればあるいは同じようなプランができ上がったのかもしれない。結局現在の設計者の置かれている環境というものが、どうも安全を考えにくくしているような状況があるのではないかと思うわけです。結局、基準法あるいは法規を守っていても、結果的には総合的には不安全な建物というかあるいはちぐはぐな建物といったようなものが出てきているような感じを受けます。

それから、これは技術者だけではなく、建築物の安全を指導する行政の方にも問題があるかと思えます。本省の人たちは非常に優秀で研究熱心なんですけど、私どもは災害がありまして地方都市に行ったりして、いろいろ指導課の方ですとかあるいはほかの建築関係の方と話すのですが、確かに法規の運用といった面では非常に詳し

いのですが、実際に総合的に見てこの建物は安全であるかどうかというようなことに対しては余り考える習慣がないのではないかというような印象を持つわけです。ですから建築指導といっても、これは法規の運用というようなことだけで、全体の安全というものに関して考えられていないのではないかとさえ思われるわけです。

こういったことですから、設計者もやはり建築の行政に係る人も、技術者関係というのはどちらかというと安全を考えにくくしている。総合的に安全を考える基盤を何か失っているのではないかと、こう思われるわけです。

もう一つ例を挙げますと、数年前、和歌山県の白浜温泉で、椿グランドホテルというホテルで火災がありました。これは海風にあおられて崩壊寸前に至ったほどの火害を受けたビル火災なんです、ビル火災としては最大級なものではなかったかと思いません。こういう火災は非常に貴重な材料でありまして、学術的にもあるいは建築技術的にもまた行政的にも参考になる事例だったのですが、実はこの現場に調査に行った技術者というのは非常に少なかった。現場に来られていろいろ観察したり調査された方というのは、損害保険協会の方ですとか、あるいは消防関係、報道関係、こういったところだけで、建築技術者というのはほとんど来ていない。つまり研究ということに対して非常に不熱心なわけです。こういった事実を見ても、現在の技術者が安全に関していかに無関心になっているかということがうかがえるわけです。

ですから、基準法というものをさらに整備してそういったことのないようにするということになりそうですか、これではいつまでたってもイタチごっこで、法規の本が電話帳のようにだんだん分厚くなるばかりで、それを実際に運用し活用していくはずの建築技術者という者が安全を考える余地がだんだんなくなってくるのではないかという気もするわけです。

ですから、この辺のバランス、法律とそれから技術者のそういった対応、こういったもののバランスで実際の建物の安全性というものは形成されるのではないかと思います。現状ではこのバランスを欠いているといったような印象を受けるわけです。このようにして法規が万能になって、法律だけによって建物が出てくるようになりますと、建物はその活力を失って非常にインポテンツなものになってくる。それは安全ということだけではなく、機能の面でも非常にゆがんだものになってあらわれてくるのではないかと思います。これは建築の将来にとって非常にさびしいことで、悲しむべきことではないかと思えます。

これが一般的な考え方ですが、改正案についての意見を若干述べさせていただきます。

このような改正案が審議されておられるということは非常に結構で、百貨店ですとか病院ですとか、非常に災害に弱い建物がこれによって強化されるということは非常に結構なことだと思います。

この内容について私が非常に興味あります点は、代替構造の点であります。これ

は、古い建物を新しい基準法に沿ってつくりかえるということになりますと、いろいろできにくい面もある。それで代替構造を考えて、これで基準と同等以上のものを計画していこうという趣旨だと思いますが、これは設計者から見れば非常に創造行為であります。いままで基準、基準でもって抑えられてきたものが、一応基準を外れて初めて建物を素直な形で安全という面から計画できる一種のチャンスが与えられるのではないかと思います。ですから、ある意味では、いままで建築家あるいは設計者が安全というものに対して遠ざかっていたものを、ここで引きつけると申しますか、そういう芽を、総合的に安全なものをつかっていこうとする芽を育てる場ではないかと思うわけです。こういう代替構造というものは、ある意味では実験的な試みではないかと思えます。こういった実験を繰り返してよい実例をたくさんつくり、それを積み上げていくことによって実際の総合的な安全というものが考えられる設計技術者、そういった人たちが育っていくのではないかと思います。ですから、物だけではなく人を育てていく。法律をつくっても、仏つくって魂入れずということがありますが、幾ら文章で厳しくやっても、人を育てなければ実際の建物は安全になっていかない。そういった意味で、今度の基準法の改正案の中にはそういった芽をはぐくむ要素があるのだと私は考えます。非常に乱雑な話になってしまいましたけれども、私の意見を述べさせていただきます。

○星野参考人 星野でございます。皆様方がこの建設委員会で建物の防災問題をお取り上げになったということは、このように真剣に御論議になることは、これは大変有意義な建設委員会になると思えます。

いま他の参考人から述べられたように、建物の安全性については、過去にできた建物は率直に申せば大変遺憾な点が多かったと思えます。やはり災害は、法に適している適していない、あるいはその設計のよしあし、あるいはその維持管理のよしあし、こういうものを的確にあばき出すのでありまして、そしてふだんは気がつかない場所に欠陥がありますと、火災で発生した煙は浮力の力を持っておりますので、これはやはり火災の場合大体三分の一以下に空気の比重が軽くなる、つまり三倍に膨張した空気は三分の一の比重ですから、あらゆる縦穴を目がけて煙はいずれ回るわけです。縦穴が全然なければ、天井面に沿って横に流動いたします。上がっていった煙は行き場がないから横に広がっていく。横に押されて広がっていく普通の方法は、火災初期には通常〇・五メートル以下である。しかし、一たび縦穴に入りますと急に水を得た魚のごとく速度が増すのでありまして、これは浮力上昇の一つの原理でありますから、たとえば常温より七十度高い煙ですね、大体言えば九十度ぐらいの摂氏温度の煙が四メートルの縦穴に入り込むときにどのぐらいのスピードになるかということを実験いたしますと、理論的には約秒速四メートルになります。実際には空気の粘性がありますのでいきなり四メートルになるわけではありませんけれども、二、三メートルから四メートルの流速になります。それが十六メートル、大体四階分の吹き抜けがござ

いますと、そこに煙がもぐり込んだときにはその速度は理論的には九メートルになります。実際には七、八メートルぐらいに少しダウンするわけですが、そんなに早いものでございますから、三十メートルある建物でも、そのようなことで参りますと、やはり本当に速度を増したときには二秒か三秒で上がってしまうのです。あつという間に熱気流は上がるということになります。もっとも、上がりながらだんだん温度が冷えますから、その熱気流の速度はだんだんダウンしてくるので、実際はいまの理論計算のほとんど半分ぐらいと見ていただければよろしいと思います。(→換気計算もできないはずの星野がこの発言。また、上階が非常に気密だと対流はここで言うほど容易には起こらない)上に穴をあけられますと、これは煙突作用になりますので、上へ入っていった煙がどんどん抜けますと、これはいい穴ができたところへ目がけてみんな殺到するのでありまして、ちょうどアリの甘きにつくがごとく、煙が流動するとそこが少し空気が薄くなりますから、そこへ次から次へ煙を呼び込む作用があるのでありまして、これを煙突効果と言っております。煙突は横長に引けば非常に燃えが悪くて、上に引けば非常に燃えがいい、こういう原理でございますので、火事を育てる要素は竪穴であるということをも明言できると思います。

いままでは広い部屋が危ないと言われていたのはなぜかといいますが、それは天井面が可燃材でありますと、一たん火がつけば、そこによどんでいた可燃ガスが一気に燃え出すから、いわゆるフラッシュオーバーが非常に早く来るのでありまして、下で立ち上がった炎を受けて天井面が燃え出す時間というのは、可燃材料ですと約三分、準不燃材ぐらいになりますとそれが六、七分というふうに延びますので、その三分の違いは大したことはないとおっしゃいますけれども、三分というと人間は二百メートル先に行けるわけですから、もう階段に入っちゃっているわけです。そういうような意味で、この三分というのは非常に大きな差でございますので、内装の不燃化をしていただいたわけでありまして、すでにこのことは諸外国ではいち早く知っておりまして、大規模建築、高層建築になれている諸外国では、内装の不燃化なくして高層建築はできないということをまず考えたわけです。ですから、アメリカやカナダやヨーロッパの先進国——いまはもう先進国とは言えないでしょう。日本は皆さんの御努力でもうりつぱに世界一流の国になったのでありますので、そこででき上がります新しい高層ビル等はすべて内装が不燃化してありますから、三分たつてフラッシュオーバーするなんということはありません。ですから、十分逃げる時間があるわけで、その点では大変変わっておりますが、残念ながら古い地下街等にはいまだに内装が不燃になっていない部分がありまして、やはりそれらをまず直していかなければ火事が育ってしょうがないということが第一に言えると思います。

それから竪穴がふさがっていない。これが諸外国と大変違うことでありまして、もう高層建築になれております諸外国では、竪穴のために数々の被害が起こりまして、あわてて中の階段はだめだから外に鉄ばしごをつけようということで、サンフランシスコ

あたりに行かれましてまず目につくのは、ビルの外側に大変醜い外ばしごがついております。シカゴあたりも大変ついております。ところが、何とその外ばしごが風紀上の問題及び犯罪上のいろいろの問題を引き起こしてしまったのであります。これはノーチェックで任意の階に容易に近づける、これが避難の原理ですから、どこからでもおられるようになっていなければならないのだから、逆にどこからでも入れるということで、大変評判が悪くなりまして、それでアメリカで新しく出てきたのがいわゆる閉鎖階段、つまり階段そのものは包んでしまうのだ、しかしその前にバルコニーがついている、あるいはその前に特別避難階段の前室という、給気と排煙を備えた——給気は実はアメリカではなかったのですけれども、給気がなければ排煙できないということはむしろわれわれが証明いたしまして、十数年前に大阪の電電公社で実験によってそれを確かめまして、日本の特別避難階段は自然にバランスして空気が入ってくる。引き抜けば、そのおかわりが来なければ火災室からどんどん煙を呼び込みますので、だから別な安全なルートから、火災に汚染されないルートから新鮮空気を引き揚げますと圧力が下がりますから煙が入ってくる。だからそれがバランスするように新鮮空気を入れる装置をいまつくっているわけですし、そういうのを備えた階段ならば、人間が逃げていても煙が入らない、こういうことになるのであります。

たとえばいま百貨店で千五百平米の売り場があるといたします。法律で決められた防火区画は一応千五百平米ですから、千五百平米の空間があるといたします。この間の中元のときに東京消防庁で調べていただきました実測データが最も最近で信頼できるものと思いますが、やはり百貨店の売り場はわりあい混雑した時間をとらなければいけないので、すいたときにとつたってこれは安全性にならないので、混雑したときに売り場と通路を両方平均しまして——通路のところはもっと密度が高いのですけれども、全部平均すると、そこには大体〇・七五という数字が出てきたのであります。これは私どもがいろいろ検討して決めた数字と全く合っているのでありまして、特売場等は密度が平均一平米に一人、それから一般を平均しますと〇・七五が比較的込んだ売り場の実態であります。もちろん中元売り出しあるいは特売の物すごいのをやったときは平米当たり二人とかいう数字も出ますけれども、余りそこまで考えてやりますと、これは過剰要求になるかと思ひまして、私どもとしては通常考えられる、わりあい込んだ時期における百貨店売り場の安全性は平米当たり〇・七五でいいのではないかというふうに考える次第でございます。そうして階段とかそれからわりあいにすいている外側の廊下に面するようなところとか、それから店舗の中の事務所の部分とか、そういうのがございますので、そういうのを除きまして、実効面積を千二百平米として〇・七五を掛けますと約九百人の人がおられるわけですね。その方が何分間で逃げられるようにすれば安全かということは、一方煙が火災初期にどのくらい立ち上がるかということが基礎になるのでございまして、こういう実験は新宿の鉄道病院でやった実験とか、あるいは王子のキャンプの跡でやった実験とか、それからさらに組

織的にやりましたのは、実際の衣料を並べまして、ハンガーでつりまして、その周りに段ボールの中に衣料を入れたようなものを収納した形で、実際の試験を東京消防庁で三回やっております。これは金杉橋の三菱銀行の実験とかあるいは千代田生命ビルの実験とか、それから富国生命ビルでごく最近にやっておりまして、それらの比較的燃えた実験——ある実験では衣類が湿っていたせいもあるのか、空気の湿度が非常に高いときは燃えが悪いのでございまして、これは燃料の状況によって大変違うのでございすけれども、くしくも金杉実験と富国生命実験はほぼ数字が合っておりまして、大体三分間で四百立方メートルぐらいの煙が出ております。それで、そういうことからわれわれはいろいろ実験式を立てておるのですけれども、そういうことでやりますと、まず九百人の人が逃げるのは、いまの建築基準法をそのまま守ってやれば七十五秒で逃げられる計算になっております。しかし、物事は必ずしも計算どおりにいかないのが本当でありまして、うろうろしたり、あるいはちょっと商品を片づけてから行こうとか、いろいろございすので、まずその倍と見て、一分半は避難が継続すると見てよろしいかと思いますが、一分半の間に煙がどれだけ出てどれだけ階段に入り込むかという計算をいたしますと、さっきの上昇気流の理論でいきますと、火災原点に比較的近い階段がシャッターがあけっ放しであったとすると、たとえばいま千五百のところには幅九メートルの階段が法律的には要請されております。しかし、デパートの実態は昔建ったのはその五五%ぐらいしか満たしておりません。半分としまして、九メートルの幅の階段があいているといたします。そこから漏れ込む流量を計算いたしますと、一分半の間に約一万立米という熱気流が上がる計算になってしまうのです。一万立米というのは、千五百の空間を天井から床まで汚染していく、上がったものは上から汚染していくと考えますと、二階層分が完全にだめになる。一階層にもし九百人いますとその倍、すなわち千八百人が煙に浸されるという計算になってしまうのです。ですから、やはりあけ放しがいかにこわいかということでありまして、どうしてもその前に煙どめが要ることになります。で、煙どめが安くできるかどうかということですが、初期の煙の温度はそんなに高くないのですから、これは網入りガラス、繊維入りガラスで十分であるということです。ガラスはひび割れするのは百三十度から百五十度で急上昇したときはひび割れますけれども、繊維入りガラス、網入りガラスであればひび割れしても破れませんので、それで十分煙ストップの役割りをいたします。ですから階段の前にそういうふうなガラススクリーンをやっていたら、これは視野としては見えます、そうして煙がとまる、こういうことになります。そういう防備をしないと、あけっ放し階段がいきなり売り場に直面するのは日常性は大変便利だけれども、先ほど高野参考人が言ったように、建築は日常性に主体を置いて設計するのは当然であるけれども、またそうなっておりますが、やはり不完全燃焼して初期の煙にはかなり毒ガスである一酸化炭素も入っておりますし、フラッシュオーバーをどこかで起こせば一〇%という一酸化炭素が出てくるのであります。一〇%とい

うのは、人間が十分間安全に行動できるのはわずかに0.1%ですから百倍の殺人力を持ったものです。そういうものが出てくるので、火災の初期にはそんな高濃度になりませんが、仮に1%としても、それが十倍に薄まってもなおかつ危険だということになるわけですし、そういう猛毒を含んだ火災生成物を初期に上層階に運びますと、たとえば一分半たってからある程度の天井温度が上がります——いまスプリンクラーは七十度でセットされておりますが、実際に試験してみますと、やはり水が入っておりますので冷えております。ですから空気温度が七十度になったら途端にはねるものではなくして、大体百三十度から百五十度にならなければはねません。ということは、やはり一分半とか二分たたなければ大きな部屋でははねない。小さな部屋で実験して真下で燃せばそれは確かに一分ではねます。しかし、百貨店の現場では必ずしもそうはいかないのでありまして、熱気流は分散いたしますから、やはり一分半とかそのくらいははねないだろう。アラームが鳴るのはどのくらいかというのいろいろ実験しておりますが、やはり一分から一分半かかります。天井に取りつけた煙感知器が実際の警報を鳴らすのはそのくらいおくれる場合が多いのであります。そういうことで、これは建物の形態や広さやいろいろなものに関係いたしますし、初期の燃焼量によっても違いますけれども、総じて百貨店等の売り場ではそのくらいのデータでございますので、煙感知器があるからすぐに逃げられるんだというものでなし、煙感知器で防災センターでキャッチしまして、そして火事かどうかを確認してから逃がすという三分以上かかってしまいます。その間には十分危ないことが起こってしまうのでありますから、やはり常時から煙が入らない構造の階段にしなければいけない、こういうことを申し上げているのであります。

やはり、確かにスプリンクラーは有効でありまして、九九%以上の効率を持っていることは先般のシャーマンの証言にもあったように、かなりそういうものであります。ただし、ある部分にスプリンクラーをつけて他の部分につけてなかったらどうなるかということです。いままでは一階はすぐ避難できるからスプリンクラーは要らないと言っていた。ところが皮肉にもそのスプリンクラーをつけてない低層階で火事を起こしまして、いままでの義務づけは、十一階以上の階のようにはしご車が近づけない高層階にはつけようという考えだったのですが、それは根本的に間違っている。つまり下で火事を出して育ててしまった煙はもう上でスプリンクラーがはねたって何の役にも立たない。これは千日デパートでも一部スプリンクラーがついておりましたし、それからまたこの間の高槻の場合は、これはちょっと異例ですけれども、全館に煙感知器もシャッターもみんなついていたのですけれども、故意にスプリンクラーのバルブどめしてありましたから—これでは絶対に消えないし、そのバルブ解除の手段がない、つまり煙の出る機械室のところに元バルブがあったのでは、そこまで進入することができないということでありまして。バルブどめが絶対やれないようにするということはまた今度は困るので、やはりだれも入れない機械室の中で、各階の安全なところから進入できるところ

にバルブを設けて、下でバルブどめすることは、よくよくのことでなければやってはいけないことだと思うのです。まあ故意に放火する場合には、いまの知能犯なら当然それをやるということになるので、やはり絶対にあるものだけで完璧に守るということはいできない。災害はどこかに歯車が狂ったときに起こるのでありまして、すべてが予定どおりいってれば災害は起こりません。ですからそういう意味で、ただ一段の守りで火災害をゼロ%にすることはできないということは明言できるのでありまして、スプリンクラーは最も有効で、今回消防法の遡及を皆様方のお力でお認めいただいたので、百貨店は一階まで、地下は全部やるということになった点は大変いいことです。

ですからこれはもろ手を挙げて賛成いたしますが、なおちょっと足りないのがいまの縦穴封鎖。特に階段におけるあるいはエスカレーターにおける壮大な縦穴をあけっ放しでは、何をやってもだめだと言ってもいいぐらいに大きな問題でありまして、**スプリンクラーと縦穴封鎖は車の両輪のごときもの**であって、相助けて初めて有効である。縦穴があいていたらスプリンクラーが有効に作動しない。熱気流が真っ先に階段に入ったらどうしますか。階段にはスプリンクラーはつけてないのですよ。ですからそういうことになるのでありまして、それなら階段にスプリンクラーをつければいいじゃないか、これは間違いで、上からぼんぼんはねちまったらいまのスプリンクラーは三十個しか働く能力を持っていない配管になっていますから、これでは消せないということになります。つまり他の階で十分育った煙はスプリンクラーをもってしてはどうしようもない。それから機械室はスプリンクラーが免除されているし、あるいは電気室はスプリンクラーをつければかえって二次災害が起こる。つまりショートして停電が起こるということも困るので、そういうところにはつけられない場所があるから、やはりそのカバーのためにはそういう区画と一般区画を区別することは当然であります。やはりいまの縦穴封鎖は、特に人間の避難する道から猛然と煙が上がってくることを放置することはできない、これはわれわれの見解でございますので、何とかしてそれをやっていただきたい。ほかの細かいことは多少どうでもいいと言っちゃ悪いのですけれども、さっき高野さんの言われたように代替措置でいろいろやれば結構だけれども、階段には煙を入れないでください。これだけはお願いでございます。どうぞそういう意味で、くどくどは申しませんから、これから死んだ人には法律に不備があったからみんな国家で補償するのだと言うならいざ知らず、やはりそういうこともできませんので、何とかしてそれをやっていただきたい。アメリカでは階段を封鎖した後に事故が起こって初めて、この期に至ってやはりスプリンクラーをつけようかと言っているのですよ。それを見て、スプリンクラーがあればすべていいのだというのは間違いで、日本は階段をあけっ放しにしているのですから、だから、これはアメリカの言うことが正しい——それはアメリカでは正しいですよ。スプリンクラーをつければ万全だ。しかし、日本ではそうはいかないのだということを申し上げたいのです。外国は、まず最初に縦穴封鎖をしてそれからスプリンクラーをつけるという順序であったわけですから、それはスプリンクラー

一の方が階段封鎖より高いからです。それで遠慮していたのです。だから食堂のような人口密度の高いところだけスプリンクラーをつけていた、あるいはガレージにはスプリンクラーをつけていたということで、一般の事務所にはつけていなかった。それを改めてつけようというのは、ワールドトレードセンターの事故によってそれを悟ったからであります。ですから、日本の方が高層ビルでは先行しているのでありまして、現在では下までつけようということになったのですから、これは大変進んだやり方ありますので、それと階段の封鎖はぜひ並行してやっていただきたい、これが私どものお願いでございます。

○村田委員 ただいま三人の参考人から貴重な意見を承りました。ごく限られた時間でございますから、三点ほど質問をさせていただきたいと思っております。ひとつぜひ簡潔に要点をお答えいただきたいと思っております。

まず一番初めに星野先生にお伺いをいたしたいと思っております。先生は諸外国の建築防災についても大変豊富な御知識等をお持ちであると伺っておりますが、建築物の防火避難施設等に対しまして、わが国と欧米諸国と基本的な相違がありますか。もしあるとすればどのようなところでしょう。ただいまのお話の中にも、たとえば内装の不燃化であるとか閉鎖階段の問題であるとかいろいろ御指摘があったわけですが、包括的に、日本の制度と諸外国の建築防災の制度の基本的な差があれば伺いたいと思っております。

○星野参考人 それではお答え申し上げます。

諸外国もいろいろございますが、アメリカ、カナダは大体同じでございます、徹底した内装の不燃化を先行し、要所にはスプリンクラーをつけるということを励行しております。(→推奨している、程度の発言は許されると思うけど、昭和50年時点では、州でスプリンクラー義務付けは無し?)たとえば、食堂ならば一階にあってもスプリンクラーをつける。ガレージにはもちろんどこにもスプリンクラーをつける。それから、こういうふうな豪華な部屋で一部に可燃材を使っておったとするとその前に並べるというふうな、かなり徹底した、ここは大事だということにつけておりまして、そのかわり高層ビル、百十階のワールドトレードセンターあるいは例のシャーマン氏が指導したと言われます百三十五階の百貨店のシアーズタワー、これは実際は百貨店じゃありませんで事務所でございますが、そういうところでも一般的にはつけていなかったのですね。それでワールドトレードセンターの火事で、十一階で火事が出まして十六階まで燃したものですから、あわててやはり高層ビルにはスプリンクラーが要るのじゃないかということで、現在アメリカを沸かしている最中でございます。そこでこの間のシアーズのタワーを防災指導したシャーマン氏の発言になった、こういうふうになります。

ですから、スプリンクラーをつければいいのかというのは、アメリカのビルは先ほど言ったように階段のドアは全部パニックドア、これはファイアー・アンダーライターズの承認した型式のドア以外はつけさせないというほど厳しいものでございまして、日本

のようなよく締まらないシャッターを頼りにしているところなどはございません。そう言う  
と申しわけないので、今度はちゃんと締まるようにしていただくわけですが、そういうこ  
とでございまして、避難のときだけあいているドアが望ましいのでございます。しかし  
日本ではそうもいかないの、やむを得ずシャッターを容認した場合でもやはりわき  
に開き戸は必要であり、かつたれ壁は必要である。すなわちゼロ距離で守っているわ  
けですね。上まであいているということは、その近所で煙ったらすぐ入るということですから、それだけは防ぐようにしておいて、フェアウエーとかそういう広々としたところは  
シャッターもやむを得ない、それを防煙型シャッターにさせていただこう、こういうこと  
でございまして、その辺の基本姿勢が大変違います。

それから、アメリカのデパートと日本のデパートは根本的に違ひまして、向こうのは  
人がばらばらでこれでよく営業が成り立つなというような百貨店ですが、日本は皆さま  
の御努力で大変商業的には発展しまして、歩くのにも苦勞するほどの大変過密な百  
貨店が多いわけでございますので、これは危険度が全然違います。もっともアメリカ  
の古い百貨店は、はっきり言って必ずしもエスカレーター等が封鎖されてないのがご  
ざいます。それからヨーロッパにもございます。ですから、ヨーロッパの例のイノバシ  
オンという百貨店では、食堂にたくさん集まって入り口が一つしかなくて、それでいま  
のような問題で堅穴があったものですから、三百人を一ぺんに殺しておりますね。それ  
で大問題になっておりますので、向こうでもあわてて順次改善していこう、こういうふう  
なことでございますが、日本はいまや皆さんの御努力で防災的には世界一のレベル  
にトップはいったのです。しかし下の方はそうになっていないのでございます。それは本  
当に残念でございますから、下をちょっと持ち上げていただきたいというのが私の方  
のお願いでございますが、その程度でよろしゅうございましょうか。

○村田委員 ただいまのお話の中でも盛んにスプリンクラー問題が出ていたのです  
ね。せんだって私どもは建設委員会でスプリンクラーの見学をいたしたわけですが。ス  
プリンクラー設備はきわめて有効であって、スプリンクラー設備の遡及適用によって  
建築防災は万全であるというような意見すらも聞いておるわけでございます、また星  
野先生の御意見でもスプリンクラーは大変有効であるというお話を聞いたわけござ  
います、スプリンクラー設備を整備し、かつ防火避難設備をも整備しなければなら  
ないという考え方について、これは星野先生の御意見は先ほど承りましたので、田辺  
参考人と高野参考人の御意見を承りたいと思います。

○田辺参考人 スプリンクラーを設置してなおかつ防火設備あるいは排煙設備、堅穴  
区画、こういうものが必要な理由ということでございますが、建築基準法におきまして  
は、主として防火、避難関係を対象に受け持っておりますし、消防関係につきまして  
は、消火あるいは人命救助、こういうような基本的な体系があると思うわけございま  
す。ただいま星野先生からも御説明ございましたように、やはり初期の煙の防除とい  
うことにつきましてはこれは堅穴区画、こういうことをしておきませんと急速に煙が他

の階等にも充満していく。そういうことでいろいろな大事故が発生しているわけですので、私としましては、これはやはり両輪相まって完全なものになるものではないかと考えております。

○高野参考人 先ほどお話にありましたように、先日アメリカのシアーズタワーの防災計画をされたシャーマン博士というのが来られまして、私は羽田に迎えに行きまして何回か懇談したのですけれども、そのときにスプリンクラーの話をいろいろ議論したわけです。彼はスプリンクラー主義者で、スプリンクラーさえあれば大抵のビル防災はできると自負している一人でございますが、日本の建築の場合とアメリカの場合とは大分実情が違うのではないかと。日本の場合ではスプリンクラーだけでは防災を達成できない建物があるのではないかと。彼はいろいろ日本の建物を見て、後でそういった感想を述べたわけです。九九%というような表現がありますが、彼が九九%と言いましたのはニュージーランドの統計でありまして、日本の建築事情とどう違うか私はわかりませんが、どの程度参考にしていいのか判断つきかねると思います。

それからデパートは、私ども防災的に検討しておりますと、非常に人が大ぜい入っていたり、可燃物がたくさんあったり、空間的にもかなり過密の状態でございます、スプリンクラーだけで万全を期するという考え方は非常に危険なんじゃないかと、やはり空間にゆとりを持った避難施設というものが併用されて初めて安全になっていくのではないかと考えております。

○村田委員 スプリンクラーの問題につきましては、先生方いずれもこれはスプリンクラーだけで万能ではないので、防火避難設備等も整備をして、そして万全の備えをすべきであるというお考えのようですね。これは星野先生もそういう結論でございますね。

○星野参考人 はい、そうでございます。

○村田委員 それでは今度はもう少し具体的な問題に入ってまいります、昨年当委員会で大阪地下街の調査をしたわけです。そのときに、シャッターの作動状況についてもあわせて調査をしたわけです。そういったしましたら、そのときの感じでは、煙の感知機と連動して自動的に閉鎖をする防火シャッターというものがございますね。あの防火シャッターはかえって避難の障害になるのではないかと御心配もあり、先生方の間でもそういう意見があったと記憶をしておるのでございますが、専門家である三人の先生の御意見をこれは答えだけで結構でございますから簡単に聞かせてください。

○田辺参考人 普通の防火性能を有しますシャッター等については、一般的にはくぐり戸等がつけられることになろうかと思っておりますので、もしそういうような状況でございますと、それは危険であろうと私は考えております。

○高野参考人 過去の例でも、シャッターが閉まらなかったりしていろいろ問題になった例がありますけれども、それは一つはそういったシャッターの位置ですとか設計上

の配慮、そういったものが足りなかったことも一つの原因になっているのではないかと思います。したがって、私が最初に述べましたように、設計者がそのシャッターをうまく位置にうまく工夫して設置すればかなり安全な物ができるのではないかと思います。

○星野参考人 シャッターは非常に広い階段につけられるものでございます。これは白木屋の火事でこりまして階段幅を広くしたからシャッターが出てきたのですが、実はそれは多少の問題を含んでおります。つまり、広過ぎるからシャッターにする、シャッターにするから閉まらないことが起こるといってございまして、日常ふだん訓練して、いつでも毎日毎日閉めるぐらいにしないと、さびついたりいろいろな事故が起こります。

煙感知器で早く閉め過ぎるといけないというのは確かにそのとおりでありまして、ある火災階で全部の階段のシャッターを一遍におろしたらこれは大変なことになります。たとえば十メートルの階段幅ということは、十二人の人を避難さすべき備えでございますが、それをおろしてただ一つしかくぐり戸がなかったら一人しか逃げられない。避難時間が十二倍になるということですから、これは危険きわまりないことです。ですから、シャッターが閉まっても通れるような道を避難上必要な幅の最小限は残しておくなければいけない、ただし大ぜいがばつと通るときは開いていなければいけない、しかし大部分の山が過ぎたら今度はくぐり戸で処理する、というのがいまの構えです。ですから、余り早くシャッターを下までおろし過ぎますとおっしゃるようなことが起こりますので、私どもとしては、どちらかと言えば開き戸をもっとはっきりと義務づけをして、広さも九メートルなら四メートル五十とか、せいぜい譲っても半分ですね、十二人逃がすなら六人ぐらいは開き戸で逃げられるようにしてほしいのですが、そういうような点ができるにしても、せめて四分の一は通すぐらいの幅を持った開き戸がなければ私は危険だと思うのです。

もう一つは、おろすスピードをうまくコントロールできればですが、余り精妙な物はえてして間違えるものですから、最後まで閉まらなかったらアブハチ取らずで、もうちょっと垂れ壁と併用とかほかの方法を考えていただきまして、適時に必要なものだけおろすというふうにしていただかないとだめだと思います。

高野参考人が言ったのは、たとえばある階の中でこっちのゾーンからこっちへ逃げ出すときにはシャッターを途中までおろしておいて、その下をかいぐって向こうへ行つて、階段のところは本当はドアにしてほしいというのが真意でございまして、一気にそこまで意識が向上しないならやむを得ませんから、シャッター、ドア併用にしていきたい、こういうふうに思います。

○村田委員 ただいまの三参考人の御意見で、シャッターの作動状況それからスプリンクラーの設備等についての御意見を承りました。先ほど星野先生が御指摘になったのですが、いざ火災災害というときにスプリンクラーのバルブどめがしてあったため

に動かなかったというようなケースもございまして、要はスプリンクラー、シャッターその他いろいろ平素の防災についての知識また観念の普及というものが非常に重要であって、関係者は常時そのために備えておかなければならないということを痛感するわけでありませう。

それから、先ほど高野参考人の御意見の中でありまして、大変私同感をしたわけですが、人の養成ということを御指摘になりました。確かに人の養成、すべて防災は人でありますから、人の養成ということが重要であるのは言うまでもないことですが、この建築基準法の一部を改正する法律案について、特に人の養成というのはどういう点が必要であるとか、そういうようなことでお感じになっておられる点がございましたら、意見を述べていただきたいと思っております。

○高野参考人 たとえば代替構造のところですが、これは基準法どおりにつくれば何も工夫することはなく、ただ基準に沿ってやればいいわけですから、非常に設計としては簡単な操作だと思います。ところが基準法と同等以上のものを創作しろというようなことになると、そこで実際に火災が起こった場合ですとかあるいは人が避難する場合ですとかあるいは消防隊がその建物に取りつく場合とか、いろいろな場合を想定して、いろいろなことを考えながら新しい対処の方法を決めていかなければならない。これは非常にむずかしい作業かもしれませんが、ある意味では非常に創造的な作業だと思います。法案で決められた場合にこういった作業を一体だれがどのようにしてやるのか、あるいはそういった構造が安全であるということをごなたがオーソライズするか、これは今後の課題だと思いますけれども、いまの建築の技術者の実力からしますと十分な力はあるのではないかと思います。

人を養成するということですが、そういう一つの事例を丹念にやりにまして、いろいろ議論を重ねていくうちにそういった人が育っていくのではないかと考えております。

○村田委員 それでは最後にもう一問だけ三参考人から御意見を聞きたいと思っております。

今回の建築基準法改正案では、特に人命の安全を確保するというところに重点が置かれておるわけですが、各種の災害調査に当たられた場合に、先生方の御経験からすれば、建築基準法の防災関係の規定のうちで**遡及適用すべき最も重要な規定は何であるとお考えでありますか**。この法律を遡及すべき規定がございましてために、非常に多額の経費がかかる、したがって現在まで営業をしておる営業体に対して相当な被害を与えはしないかということが一つの懸念でもあるわけでありませう。したがってそういうことについて私どもは万全の措置を同時に講じなければならぬという考え方を持っており、私はその点は昨年の当委員会におきましても大臣に直接質問をして意見を聞いたわけですが、遡及適用すべき最も重要な規定は何であるとお考えですか。それについての御意見を三参考人からそれぞれ最後に承りたいと思

います。

○田辺参考人 先ほどからもお話がございましたように、最も重要なことは、やはり手抜きによる災害を防止することかと思えます。したがって、**堅穴区画、いわゆるエレベーターなり階段なり、そういうものの防災関係の性能を強化する。**

それから**二番目**といたしましては、**いわゆる地下街等の内装制限あるいは防火区画**というような関係がございます。

それからさらには、**いざという場合の避難の場合には停電等の事故が起こりがちでございますので、その場合にやはり一定の明るさといいますか、そういうものための非常用の電源の確保が必要だ**と思えます。

その次には、これは人命救助になるわけでございますけれども、外壁に一定の非常用の進入口と申しますか、そういうものは少なくとも必要ではないか、こういうふうに考えております。

○高野参考人 私は、規定よりは、いろいろな防災改修に伴う費用の負担に対する補助ですとかバックアップが重要になるのではないかと思います。私も実はある小さな百貨店のコンサルタントみたいなことをやっております、その立場になって考えますと、**防災改修をやるということは多大な費用が要るわけで、それによって営業が一時的に中断したりすることによる損失ですとかあるいは防災改修費そのものによって経営が困難にならないように、税制面でもあるいは融資面でも手厚い保護を加えていただ**けるようお願いしたいと思います。

それから病院についてでございますが、やはり病院も必ずしも十分な予算を持っているわけではありません。私は昨年自治体病院についてアンケートをとったことがあるわけですが、そのときでも、非常に防災のことに熱心な病院がありまして、改修したいんだけど予算がないんだということで、何か危なさというのを感じながらそのまま放置せざるを得ないというような状況があるわけです。ですから、防災改修をやる施設に対しては補助を手厚くやっていただきたいと思えます。

○星野参考人 お答え申し上げます。

一番重要なのは何かという御質問ですから、それについてお答えします。ただし、これは百貨店の場合と病院の場合と地下街とは違いますので、それはよろしゅうございますか。

**百貨店の場合は、やはり不特定多数で可燃物が多いので、逃げるのに安全な階段の防煙、それからスプリンクラーがついても、エスカレーター等の堅穴があるとそこから膨大な煙が上がりますから堅穴封鎖**ということでございまして、階段を含んだ堅穴封鎖を第一にやっていただきたい、こういうふうに思います。もちろん代替措置としては、外側にバルコニーを設けたり外階段を設けるという方法はございますから、これはちょっとフレキシブルに扱っていただいて結構です。

それから**次は地下街**でございますが、地下街は一層だけだからというので、階段は

いままで全部吹き抜けにしております。つまり階段を使って煙を抜こうという考えだったのですが、それはちょっと間違いでございまして、やはり**階段が煙道になると困るので階段は吹き抜けでもいいけれども、別途排煙がその階段の手前でできなければだめだ。**

それからもう一つこれと絡むことですが、地下道に煙を出さないためには、店舗と地下道の間は防煙的に区画しなければならない、そこには避難路も最小限必要である、こういうことかと思えます。

それからこれはスプリンクラーがついていることはもちろん必要でございまして。

それから次は、先ほどの病院とかホテルでございまして、ホテルでもいろいろありまして、宴会場などで現在ちょっと調べてみますと、大ぜい集まるのに、階段の幅の狭いのがたった一つしかついていない使いにくい設計がございまして。こういうのは非常に危険でありまして、六分から七分かかるという計算が出ております。ですから、それではちょっと助からぬのじゃないかということでございまして、それらは必要な別の回り道を考える、病院等ではバルコニー等で代替措置をとっていただくことが望ましいというふうに考えます。

○村田委員 終わります。

○服部委員 関連で。大変貴重な御意見を拝聴し、またわが党の村田君からも大変適切な質問があり、お答えをちょうだいしたのでありますが、もちろんこの種の災害という問題は最悪の事態をおもんぱかっているいろいろな措置を講ずることが理想であるということは、私も十二分に理解できるわけでありまして。しかしながら、先ほど最後に質問があったとおりに、遡及適用となりますと大変な経費の負担で事業者が困るという問題もありまして、なかなか理想どおりの解決を見出すことにわれわれも大変苦労をいたしておるのでありますが、ただ完全無欠というものはこの世の中には存在しない。われわれの立場からいたしますと、端的に申し上げますと、燃えるより燃えない方がいい。しかし最悪の場合は、ビルが燃えようがデパートの仮に商品が燃えようが、そんなことは関係ない。要はそこにいる人命を完全に守る措置をわれわれはまず第一に考えねばならない。なおビルも物も燃えないことが、国の財産ですから理想でありますけれども、最悪の場合、われわれは何物よりかそこにいる人間を災害から守らなければならないということを真剣に考えてきたわけでありまして。

そこで、村田君は非常に当を得た、まことに立て板に水を流すごとくに質問するし、答えていただく方も非常に都合よくいったので、われわれもなるほどと感心しておるわけでありまして。しかしこういう災害は、まず最小限と申しましょうか、早くこれを消すことが大事である。いまのお話を聞いていますと、大火災を想定されて、いわゆる煙の被害というものをとらえて、わっとうなることをまず想定に置かれたお答えのように、また御意見のように私は聞いたわけでありまして、先ほどお話しになったとおりに、先般も消防庁の御配慮でスプリンクラーのヘッドの実験を見る機会を与えられました。

特に星野先生は、バルブとかああいう操作のミスのない限りはいわゆるスプリンクラーの効果は九九%認める、しかしこれだけでは完全とは言えないから、やはりこれ以上は施設の併用が望ましいという御意見があったわけでありますが、私はこの実験を拝見いたしまして仰せのとおりだと思います。しかしながら、実験というのは見方によって非常に大きな誤解が生ずると思うのです。あの場合は十四、五平米の場所にスプリンクラーを四つつけて、中に感知器をつけて実験されました。そのやり方はデパートに例をとって、最も条件の悪いところ、寝具の売り場、いわゆる化学製品が積み上げてあるところ、そういう物にかわる物質を置かれています。今度はたいまつで火をつける。じわっと、うわっと煙が出ます。これは常識です。それで四十九秒でスプリンクラーが作動しました。見ている間に消えました。これはそこで見ているわれわれが、これは大変だ、こんなものは火事よりか煙害の方が大変だ、こういう意見が出たわけであります。私はその担当官に、これはたとえば過去の、デパートなどをおっしゃったから、デパートの火災の事例によるいわゆる試験かと言ったら、そうじゃないと言う。これはヘッドの稼働が確実であるかどうかというテストであって、われわれの見たのは、専門家じゃございませんから、ヘッドよりかむしろ煙害に恐れおののいたわけですが、実際そういう場合にはそういうことがあり得るかどうかを考えたら確かに疑問です、きょうのテストはいわゆるヘッドの稼働、作動がどの程度の効果あるものかというテストでありました、こう言うわけですね。煙害の恐しさということは、特にごく最近の大洋デパート、それからわれわれの近くであった関西のいわゆる千日デパート、これは私はいろいろとそういった資料もお話も聞きましたが、大洋デパートのごときは、肝心の避難する道路に最も燃えやすい化学繊維が人間が通れない状態に積み上げてあったわけです。また千日前のデパートもそれに等しいような状態であったと聞いているわけです。これは非常にむずかしい問題で、それでは所轄消防署はどういった消防監督をやって、どういう指導をやったか、どういう監査をやったかという問題も起きてくるわけです。しかし私は、そういった最悪の事態を想定して防災対策を講ずることは、法の改正をやることは、最も理想であると思うのであります。先ほど申し上げましたように、なかなかやはりさかのぼってやれとなってくるとまた大変な問題であります。

そこで私はこれに関連して、ひとつどなたでも結構です、できれば星野先生に私は非常に関心があったのでお答え願いたいわけでありますが、こういう災害は初期に手当てをすることがまず必要であるのか、また大切であるのか、それから大変効果が上がるのかどうかということです。これについては、建築基準法という法律のいわゆる改正による立場の御意見であり、またそれについてわれわれも質問すべき筋合いです。しかし消防法という点を別個に切り離すことも困難ではなからうか、そういうことはできないんじゃないからうか。先ほど申し上げたとおりに、スプリンクラーのヘッドのテストだ、こう言っている。しかしその火災を起こす状態が、ちょっと知識がある

者ならこういう火災はちょっとあり得ないんじゃないか、皆無と言っていいんじゃないかというようなヘッドの試験のためのいわゆる行動を起こすやり方がこれは疑問があると思うのです。建築基準法という問題をいま審議をいたしておりますから、もちろんそれを中心に考える立場であるかもしれないが、しかしわれわれ政治家は、また国民代表は、いろんな意見を聞いて最も的確でしかも双方が納得のいく答えを出し、それに基づいて法律をつくるのが理想ではなかろうか。じゃこちらで一挙に何千億という金を強いられる、これではとても経営も困難であり、大変なこれからの経済状態からいっても耐えられない。これは大変なわれわれに対する反対、陳情もあるわけです。しかしわれわれはこういう問題は一応意見として聞くが、法律改正において、劈頭に申し上げたとおり人命尊重、何としても一人でもそういう被害を出してはならないということ考えたときには、少々金がかかっても、いま高野参考人の御意見があったとおりに、国ができるだけの手当てをし、またできれば補助制度を起こすなりいろいろと考えねばならないというわけでありまして、ただ、先ほど申し上げたとおり、**初期に、最も早い時期に消せる体制というものがあれば、やはりここで考えねばならない問題ではなかろうかと思うのであります**が、この建築基準法と消防法に定められた問題と切り離して考える場合はちょっとぼくはいろいろ問題が残るのじゃなかろうか。建築そのものを考えるのとやはりそれに付随するいろいろな施設、たとえばいまお話のあったスプリンクラーもその一環でありましょう、避難誘導システムも一つのあれでありましょう。またいま村田君から御指摘のあった煙の感知器で今度は勝手に作動してシャッターがおりて、各先生方の御指摘のいわゆる煙突の働きをする階段の閉鎖、封鎖、またエスカレーターの封鎖とか、いろいろと問題が技術的に出てこようと思うのであります、これは私の考え方では火災というものを想定しての御意見ではなかろうか。やはりその火災の以前に消防法に基づいていろいろな手当てをやっていることをここで切った意見では、ちょっとわれわれも十二分に理解することが困難である。分離した建築基準法だけの話であれば納得のいく話であります、やはりそれまでにはかなりなあれをやっているわけでありまして、これもこの際少しの改造でできる問題であるならばわれわれはそこまで真剣に考えないわけでありまして、やはりいま高野先生がおっしゃったとおりに、膨大な金がかかるということであれば、そういうものもわれわれの立場で十二分に検討してやらなければならない、このように思うわけでありまして、ちょっとその点について、余り時間をとると怒られますから、星野先生ひとつ……。

○星野参考人 ただいまの最後の御質問、大変有意義な御質問でございまして、私も実は東京消防庁の人命安全部会長をしておりますので消防の立場もよく存じておりますが、消防と建設は車の両輪のごとくお互いに相助け、相互補完をしていかなければいけないものでございまして、初期消火には、特に百貨店のように可燃物をかなり持っておる、人数の多いところはスプリンクラーは絶対必要である、これは全く同感で

ございます。それで、初期消火でなるべく抑える、つまり感知器が鳴って見に行ったのではもう間に合わないから、スプリンクラーで自動的に無人のところでもやれるものをつける、これは当然でございますね。しかし、電線火災が最近多うございまして、たとえばニューヨークのエンパイアステートの火事もそうなんですけれども、そういうところで起こった火事はスプリンクラーでは消えないのです、そういうところに水をかけたら大変なことになりますので、そういうところから起こった火事もございますし、それから、いまのように階段のそばで火事が起こりますと、そっちへ熱気流が入ってしまうから肝心のヘッドのところへ熱がいかないということも起こるのでございまして、そういう点でやはり補完措置としては階段だけふさぐというのは非常に簡単なことだと私も思うのです。それは当然やっていなければならないことをやってないだけの話ですから、やはり初期の煙を対象としての煙防止対策はやってくださいというお願いなんでもございますが、いかがでございましょうか。だから、エスカレーター周り、階段、こういうところのすぐに煙が突入するようなものは放置できない、それによって火事が育ってしまうのだ、スプリンクラーもだめになってしまうのだというケースも起こるものですから、そういう意味でお願いしているわけでございます。

膨大な経費が要するというのは、あれもこれもすべてやったときの話でして、それを最小限に抑える工夫は技術的にいろいろあると思うのです。その辺を十分ひざ突き合わせて御相談して、これだけはやってください。それはやはり百貨店の特有な事情によりまして、多少工法を変えることもあり得るけれども、避難階段には避難中は煙を入れない。これは避難のためにとびらをあけなければ避難できないのですからあくわけですよ。あいたとき煙と一緒に入ってはだめだ、それにはどういう対策が必要かを真剣に論議する必要があるのじゃないかと思っておりますので、これが無手当てでいいとは私は言い切れないと思えます。スプリンクラーだけあれば階段はあけっ放しでいい、エスカレーターの壮大な穴をあけていい、壮大なデパートの吹き抜け階層をあけていい、こういうことは言えないと思えます。吹き抜けがいかに危ないかはこの間の八王子でちゃんと実験してくれました。あれは煙が外階段、外を上がっていったのが、向かい側の壁で、そこでさえぎられて、ちょうど吹き抜けと同じ状態になって最上階の人を殺しております。これは明らかに吹き抜けの恐ろしさをやっぱり物語っているのでありまして、吹き抜けがあると壮大に火事が育つし、吹き抜けの上でスプリンクラーがはねたって、八メートル以上のところの天井じゃ、スプリンクラーが作動したときにはもう手おくれということのはっきり消防も言ってますので、そういう点でいろいろ対策は、堅穴はふさいでくださいと申し上げているんです。

○服部委員 ちよっともう一度だけ。ぼくは非常に重要な問題だと思うのですが、お説は至極ごもっともで私にも十分理論的には納得できます。それはもうやればやるほどいいことはわかっておる。先生方は研究されてその成果を御指摘いただいたんだからありがたいわけですが、もう一点だけぼくは聞きたいのは、建築基準法による煙害対

策の説明ですが、これは火災だから煙害はあることはわかります。壁頭にいろいろと熱量のお説も聞いて、なるほどその恐ろしさも十分理解できますが、私はここでもう一度申し上げたいことは、この建築基準法の前段階に消防法というのがあるんではありませんでしょうか。これは、まあこう言っちゃまことに悪いですが、いまの参考人の御意見をずっと聞いていますと、私が思うに、全く切り離しての考えではなかったんじゃないかという問題なんです。たとえばいろいろとわれわれも資料をとって説明を聞くわけですが、私設消防隊をつくっているとか絶えず所轄消防署と緊密な連携をとって個所の点検を始めているとか、こういう場合にはこういう手を打つとか、いろいろなことを今日まで国の指導でやってきているわけでございますね。私はそういうものも、いま星野先生から非常にいいことを言ってくれたことは、やはりこれで私は完全とは言わない、しかしやることが理想であって、やりなさいという御意見、しかし、これも十二分に話し合っているいろいろな意見の交換を持ってやるべきであるという最後の御意見は、私は非常に共鳴したわけなんです。だから、この消防、いわゆる建築基準法のいまわれわれ審議いたしております法案内容以前に、いろいろな防火体制というものがあるわけなんです。この建築の火災のことを想定したときのいわゆる災害防止が建築にかかってくるわけですが、それ以前にやっぱり消防法に規定されたいろいろな施設ができてきているわけでございますね。たとえば人力によるいろいろな行動をする私設消防隊とか、また煙感知器とか、またいろいろなものがあると聞いておりますが、こういうものは、そんなことは関係ないんだ、建築基準法でこれさえやればいいんだという考え方であるのかどうか。

もう一つは、私は非常に心配するのは村田君もちょっと触れましたが、あの煙感知器で感知して、そしてこれが作動指令を出してシャッターがすっとおりてきて、いまおっしゃった煙突になるいわゆる階段とか、ああいうものを遮蔽する。まああのときには正直言ってパニック状態ですね。逃げたい一心で、皆うわっと階段周辺に集まるのは人間のそういうときの心理だと思うのです。勝手にどんどんどんどんおりてくるし、向こうは進まないしこっちは出ていくし、押してバックしないし、中に入った人間がぶつぶつぶぶされるという危険もぼくはあり得ると思うのです。こういういわゆる、いま先ほど先生はできればそれは必要に応じてやることが一番理想だがと、緻密な物には非常に危険があるという、ちょっとぴりとお触れになりましたが、そういう問題は心配ないということでしょうか。ちょっとそれだけ。消防法に引きずられて、いろいろな施設を考えないでやってもいいというのか、その二点だけちょっと。

○星野参考人 大変入念に御質問くださりまして、第一の消防法の方はもちろん消防法でやっていますが、幾ら消防隊が整備していても初期火災には間に合わないということをはっきり申し上げます。これは現場に一分半とか三分の間に到達することはできません。公設消防隊は五分ぐらいかかる場合が普通でございます。その間に十分火事が育ったら大変だということでスプリンクラーをつけているのですから、消防

隊がやれないことをスプリンクラーがやっているわけで、これは消防法がやっているわけですから、それは大変結構だと申し上げているのです。だけれども、スプリンクラーをつけても消せない火事がありますよということを申し上げたはずですよ。(服部委員「私設消防」と呼ぶ)私設消防は全然だめです。それはもう申しわけないけれども、火事だといって、警報が鳴ってから駆けつけたってもう間に合わない状態になっています。ですから、その人間が近づけない、煙のために近づけないのですから、幾ら消防隊があつたってだめです、はっきり言えば、なくていいと言っているのじゃないのですよ。あつて結構だけれども、それで消えると思わない火事が多いということにして、シャフトの中で火事が起こったら、どこで起こったか全くわからない。この間の羽田の空港の火事だって同じことですよ、どこから煙が出ているのかさっぱりわからない。煙はぼんぼん出ている。そういう火事が起こるわけですから、やはり堅穴だけはふさいで、ほかの階に行ってしまうとどこから出たか全くわからないから、だから堅穴はふさいでくださいと申し上げているのです。その階で起こった火事は何とかして消せませよ。だけれども堅穴に入られたらどうしようもないということを申し上げたつもりですよ。それで、電気シャフトなどにはスプリンクラーはつけられないのですから、だからそういう場所があるから、そこからやはり煙が出たらどうするかという話も起こりましてね。だから、大火災になったときだけを申し上げたのではなくて、初期火災においてもやはり堅穴は危険だということをちょっと言い足りなかったのかもしれないけれども、そういう意味でございます。

それからもう一つは、いまの問題ですね、第二点の御指摘の問題でございますが、もちろんそういうことでいろいろ対策を講じていきました場合に、やはり補完措置が必要だという意味で、そこは消防法はもちろん大変結構だけれども、補完設備は必要だと申し上げたつもりなんですけれどもね。第一点はですね。それでよろしゅうございましょうか。

○服部委員 第二点のシャッターの作動……。

○星野参考人 その方はさっきちょっと触れたのですけれども、シャッターで全部閉めては危険だと申し上げているわけです。

○服部委員 はっきりと物をおっしゃる先生ですからその点もひとつ。ちょっとその辺が村田君の答弁にはぼやけていたので、そうあるべきではないかという点を……。

○星野参考人 ですから、それは火災の直前のシャッターは閉めてもらっていいですよ、火災の起こった直前のシャッターは。しかし余り遠いところまで一遍に閉めたら危険でございますので、やはりそれでさっきちょっと触れたのは、シャッターには必ずそのそばにドアを併設してくださいと申し上げたのはそれなんです。シャッターが閉まってもドアから逃げられれば問題ないのです。いま申しわけ的に小さなドアを見えないところにつけていますが、あれはちょっと……。

○服部委員 パニック状態で、ちょっとドアのところから入れますか。

○星野参考人 いやいや、それだからそのときは水平避難と言いまして、他のところにずっと行くわけです。区画はどうせ五百平米なり千五百平米できているわけですから、だからもう一つ安全な方に逃げていって、その安全な階階を使って逃げてくださという訓練が必要になります。もう一つは、たれ壁でしばらく防止していて、その間は閉めないで置いて、それからおりるような装置ができるわけで、それはやはり感知器のつけ方や感知器の性能をアジャストすればできますので、一斉にシャッターをおろすことは危険であるということは御指摘のとおりだと思います。しかし、エスカレーターは逃げる機関じゃないものですから、これは閉めていただいてもいいと思います。そういうふうに分けてやっていただければ安全だと思いますので、これはもう技術対策を今後十分いたしていただきたい。

○服部委員 どうもありがとうございました。

○天野委員長 福田義登君。

○福岡委員 もう村田さんと服部さんの御質問で要点は皆出ておるのですが、やはり一番心配しております点は堅穴封鎖論、星野先生の御意見、私どもももっともだと思うのですが、パニック状態が一番心配しておるわけでありまして、で、とびらを少し広げるとか、別の階段を利用するように水平避難をしたらどうかというような点は一般論としてはわかるのですが、その対策を実は心配しておるといいますか、苦慮しておるわけでございます。

それともう一つは、やはりこの関係者の皆さんからいろいろお話を聞きますと、**遡及適用に一番問題があるのではないかと。それで、スプリンクラーを十分設備しておけばまあいいのじゃないかという意見が特に百貨店協会などから強いわけでありまして。**われわれとしては、それだけではどうもいかぬという気はしておるわけでありまして、全部の技術的なデータを持っておるわけではございませんし、そういう意味の現場もよく知らないわけでございますから、実は正直に言いますと、判断するのに少し迷っておる点もあるわけでありまして。

そこで、重なるようでございますが、もう一遍星野先生に、スプリンクラーだけではだめなんだという点を整理してちょっとお聞かせいただきたいと思うわけでありまして。

それから、高野先生がいいと思うのでありますが、不燃建築はどの程度現在の技術水準から考えられるのかという点。

それから、いまから建築するものはそういう技術を駆使してやればいいわけなんです、問題は既存の建物に、別の角度から不燃建築に若干の改造あるいは相当の改造というようなものができればそれも一つの対策ではないかと思うのですが、それらの不燃建築についての技術レベルといいますか現状についてお聞かせいただければいいと思います。

○星野参考人 スプリンクラーで消えない火事があるから、そのときに困るから穴をふさいでくださいと申し上げているのですが、たとえば電気シャフト、それからダクトの

中の火災、実は最近の火災はそれが非常にふえておりまして、電気絶縁物は完全に無機物ではできませんので、それでニューヨークのワールドトレードセンターの火事もそうございまして、それは部屋の中の可燃物が燃えたのではなくて全く設備系統の火事でございます。これは全くスプリンクラーは役に立たないのでございまして、ですから、火事にはすべて役に立たないという意味ではございまして、そういう火事も起こりますから、やはり堅穴には煙が入らぬようにしておかないとそういう問題が起きますよということを申し上げているわけでございます。

そういうような意味で、スプリンクラーがありまして、最後の補完としてそういう堅穴封鎖、特に人間の避難する、パニックを起こさないためにも煙の入らない階段があれば、そして入口が適正に保持されている階段があればパニックにはならないで済む、ふだんはこんなに広げておいて、いざというときにこうするからパニックが起こるのでして、あっちに逃げられると思って見えている階段を楽しみにしていると、突然真っ暗けになってしまうということがパニックの原因でございますので、パニックを起こさないためにもやはり明るいということが必要だから、さっきどなたか触れられたように、予備電源も必要であるし、それから非常照明も必要であるし、誘導灯も必要であるし、それから階段に対するとびらが欲しいと申し上げたつもりでございますけれども、いろいろこれは技術的に解決すべきものがありますから、在来シャッターでもパニックを起こさないような締め方もあるわけで、それらを今後技術的に練っていただいたらどうか、まあわれわれが練っていくべきだと思います。そういうような意味で御答申申し上げたらどうかというふうに思いますが、いかがでございましょうか。

○高野参考人 不燃技術の水準ということなんですが、ちょっとむずかしいことなんで、多分古い建物を防災改修するような場合にどの程度のことかといったような趣旨じゃないかと思いますが、それでよろしゅうございますか——これから新しくつくろうとする施設ですといろいろなことができると思うのですが、古い建物というのは古いなりに、現在の基準法というものが無い時点でつくられておりますから、それをいじるといことになりまして、基準法に適合させることになりまして、かなりむずかしい建物も出てくるのではないかと思います。やはり建物そのものが、それぞれ個性とか立地環境も違いますし、隣目いっぱい建っている百貨店もあるでしょうし、また比較的ゆとりのある敷地もございまして、あるいは隣のビルと連絡橋みたいなものを使えるようなビルもあると思います。

結局私の考えでは、結果的に安全なものができるばいいのじゃないかというような考え方ですので、スプリンクラーとか必要最低のものはある程度具備しなければなりませんけれども、その改修に当たってはいろいろなやり方でケース・バイ・ケースで対応できるのではないかと、こう考えております。それをやる建築技術というのは十分な水準にあるのではないかと思います。

○福岡委員 ありがとうございます。

もう一つ田辺参考人にお伺いしたいのですが、東京都は、法改正はいま審議中ですが、防災関係につきまして指導要綱が何かつくっておられるように承っておりますが、もし指導要綱がございましたら、その実施状況といえますか、参考までに聞かしていただければありがたいと思うのです。なければやむを得ません。

○田辺参考人 防災関係につきましての指導要綱というものは都ではつくってございません。しかし先ほどちょっと触れましたように、建設省からの御指導とかあるいは御援助をいただいております防災査察とかあるいは特殊建築物の改修促進事業、こういうものについては国等からも御指導いただきまして、それに必要なチェックリストと申しますか、そういうもので査察指導を行っておるところでございます。

○福岡委員 終わります。

○天野委員長 浦井洋君。

○浦井委員 高野参考人にお伺いをしたいのですけれども、今度の法改正、特に防災避難施設の部分については、私たちの考え方からいけば、相当に限定され、費用とかいろいろな面で配慮して限定されたかっこうで取り上げられて、しかも緊急性のあるものからやれということで、私はこういう改正の要旨は適切ではないかと思うわけなんです。その点について、先ほどからずっと御発言やお答えの中で出ておりますけれども、もう一度改めてこういうことが必要だということについての御意見をお伺いしたいと思うのです。

それから、先ほども述べられたけれども、遡及適用といえますか、これも妥当だと思うわけなんです、この点についてももう一度はっきりとお答えしておいていただきたいと思うわけです。

また、この法案の内容を読んでいただきますとわかりますように、猶予期間というようなものが三年なり五年なりついておるわけでありますから、これ以上の猶予期間などの延長などは適当ではないのではないかというふうに私自身は思うわけなんです。その点について高野参考人にお伺いをしたいというふうに思います。

それと、一番初めの御発言の中にごございましたように、それを演繹いたしますと、大百貨店であるとかあるいは大スーパーというようなところは何のかのと言ってもそれをやれ、しかし地下街を初めとした中小テナントなどの場合にはそれなりの助成なり補助なりの配慮が必要だというふうに私も思うわけなんで、ダブりますけれども、もう一遍その辺についての明確な御発言をお願いをしておきたいと思うのです。

それから、これもダブりますが、スプリンクラー主義者と言われるシャーマン氏の発言について御反論されたわけなんです、私も先生の御意見に賛成なんです。そこで、日本の特に過密地域、三大都市圏と、それから諸外国の実例に徴してこうなんだというような辺のもう少しはっきりとした御意見をお伺いしておきたいと思うわけです。

○高野参考人 まず今度の改正案の必要性についてでございますが、実はぼくはこの法案というのはいまつくりに成立しているのではないかというような錯覚をしております

して、今度のお話を承ったときには、多分去年か、まあ記憶ははっきりしませんが、大分前にこういう法案が提出されたということを聞きまして、もうすぐにでもできるか、こう思っていたわけですが、どうも何回か審議を重ねて継続審議になっておられるようで、私としましては、なるべく早い時期に成立させていただきたい、こう思っております。

と申しますのは、やはり百貨店とか——病院はまた別だと思いますが、市民が利用する施設としては非常に大事な、重要な施設じゃないかと思えます。特に、建築物にはたくさんありますけれども、その中で一番重点的に安全対策というものが必要なものの一つに、百貨店あるいはスーパーみたいな施設が挙げられるんじゃないかと思えます。ですから、こういった施設に対しては、いつでも安心できるような安全体制と申しますか、そういったものが非常に必要なんじゃないかと思えます。

それから緊急性についてでございますが、私は余り緊急性について、何年とか、こううたってありますけれども、やはりできるところからやっていって、そう無理して何年の間に全部やり切れなければいけないというようなことではないんじゃないかと思うのです。ある期間、猶予期間というものはあると思えますが、やはり経営のバランスですとか、あるいは実際にうまく案ができるような工夫に時間をかけて、できたなら一番いい安全なものができるようなやり方でやっていただきたいと思えます。ですから、余り基準にとらわれて、その基準どおりやるというよりは、もう一回白紙に返って、百貨店の安全というものは一体どういうふうになれば達成できるのだろうかという素直な気持ちで取りかかるのが本当ではないかとぼくは思います。

それから補助の点であります。これも先ほど述べましたことを繰り返して述べるようなことになると思いますが、実際に私は、防災のこともやっておりますが、実は中小企業振興というような立場で店舗の診断ですとか、あるいは商店街の診断ですとか、あるいは中小、小さなスーパーのいろいろ建築的な相談ですとか、そういったものをしてやっておりますので、ある程度こういったことで防災改修するということになると、百貨店の経営というものは一体どういうことになるのかということは、あらかじめわかるような感じがするのであります。ですから、金がかかる、だから何か金のかからないようにしようというようなことではなくて、やはり最優先されるのは、そこに来るお客さんの安全、人命の尊重というものを第一優先にして、その経営の努力の中にこういった安全な施設ができ上がる努力をやっていただきたい、こう思うわけであります。

それからシャーマン氏のスプリンクラーの話でございますが、防災の考え方、やり方というものは各国いろいろなやり方をとっております。たとえばアメリカでも全国一様ではないわけです。各州によってその州の基準も違いますし、かなりばらばらといたしますか、いろいろなやり方で防災というものは考えられているわけで、そういう状況を見ますと、日本のいわゆる防災水準というものは世界的にもかなり水準が高いんじゃないか、こう思うわけですが、ただ、それは単純に比較した場合でございますが、日

本のこういった都市の過密の状況、たとえば週末の新宿ですとか池袋、ああいったところに行ってごらんになるとすぐおわかりになると思います。またデパートに入ってあの混雑の中に自分の身を置いてみればすぐわかると思うのですが、ああいった中で諸外国の施設と単純に比較できるものだろうか。その点、やはり外国の例はどうかということよりは日本ではどうかということを考えて、日本の実情をよく認識して防災問題に取り組んでいただきたいと思いますとおっしゃるわけでありませう。

これでよろしゅうございますでしょうか。

○浦井委員 それでは次に、三人の参考人の方にちょっとお答え願いたいんですが、御承知のように、先ほどからも出ていますが、この間八王子で爆発事故がございました。**(この後、爆発事故の話なので省略)**

○天野委員長 北側義一君。

○北側委員 初めに田辺参考人にお尋ねしたいのですが、田辺さんは東京都の首都整備局の建築指導部長、こういう立場できょうお見えになっておられますので、もし私の質問が答えにくいようでしたら答えられないでも結構ですから。

まず一点は、今回の建築基準法の改正で、防災関係の立場から、いままでの古い建物、こういうものが全部遡及適用されるわけですね。そこで、先ほどちょっと話を聞いておきますと、都の方でも改修を要する建物がある、このようなお話でしたが、問題は、先ほどから論議されておきますとおり、防災のそういう遡及適用を受けて、改修するための助成資金といえますか融資制度、法律案で一応いろいろずっと出ておられますが、そのような助成措置で果たしてそれはできるのかどうか、これがまず第一点です。**(以下、日照の話で省略)**

○田辺参考人 まず第一点は、遡及適用する場合の国のいろいろな融資制度でございませうが、それが可能性があるかどうかという御質問かと思ひます。

これは今後遡及適用を行うべき、いわゆる防火避難規定の内容と申しますか、それからさらに、建設省でこれからお考えになると思ひますけれども、代替性の問題、そういうようなものとの絡みであると思ひますので、今後、いま私どもが当初の法律案で、試算と申しますと語弊がございませうけれども、概算いたしますと相当の金額になるものでございませうが、その後の建設省当局の話を承りますと、かなり必要最小限度のものにしぼっていくというようなことも言われておられます。ただ、やはり大資本はともかくといたしまして、地下街等でも、たとえば浅草の地下街等では非常に零細な店舗もございませう。そういうところで、営業中のものを中断して、資金等の返済とかいうようなことについて果たして融資のみで可能かどうかという点については、現在はっきりと申し上げかねるというところもあろうかと思ひます。**(以下、日照の話で省略)**

○北側委員 ありがとうございます。

次に高野参考人にお伺いしたいのですが、現在のいろいろビルの建築について、先生より先ほどいろいろ参考意見をいただいたわけですが、その中で特に経済性、そ

れからいわゆる機能性、これが第一義になっておる、そして安全性はどうしても第二義的になっておるように先ほど言っておられたわけですが、私は、建築学会あたりでも、鉄骨ビルあたりは強い地震があったとき九割が倒壊するのではないかという意見があることを、新聞でも報道されておるわけであります。そういう点で、たとえば法改正をしたらどのような点を法改正をしなければならないのか、そういう点でもし御意見が承れるようでしたらお話をいただきたいと思うのです。

○高野参考人 非常にむずかしい問題だと思います。最近いろいろ、コンクリートの強度の問題ですとかあるいは耐震性能、耐震基準そのもののあり方の問題ですとか、耐震構造については学会なんかでもいろいろ御論議はされてきているわけですが、それとその法律との関係ということになりますと、私もかなり専門外になりますので十分なお答えはできないと思います。(以下、鉄骨構造の溶接不備の話で省略)

第5号 昭和50年12月10日 →16頁分、続きます。

○北側委員 いろいろありますが、日照問題はこれでやめておきましょう。

次に防災関係でちょっとお伺いしておきたいのですが、今回の法改正で防災設備について遡及適用を受けるわけでありますが、その遡及適用を受ける避難施設、防火区画、非常口の進入口、非常用の照明装置等の遡及項目のうち、いわゆる代替方法ですね。代替措置によってその効果が得られるというようなものについてどのようなお考えに立っておられるか、それをまずお聞きしたいと思います。

○山岡政府委員 それぞれの項目につきまして代替の方法が考えられると思います。一つの特別避難階段等につきましては、避難橋の設置、それから折り畳み式等の屋外階段の設置、これはきのうもちょっと話が出ておりましたけれども、そういうようなものが非常に有効であろうと思っております。それから階段、エスカレーター等の防火区画、いわゆる竪穴区画でございますが、この場合も既存の防火シャッターを活用して、そのシャッターのガイドレール、まぐさ部分に耐火性のゴムパッキングを添付して改良を行うというふうなこと、それから既存の防火シャッターの近傍に網入りガラス等のガラススクリーンを付加して、それで所要の効果を上げるといこと、それから非常用の照明装置につきましては、大抵現在の電気配線の耐火措置が欠けているのがございますが、新しく二系統以上の配線幹線を持っているようなものにつきましては、その出ているところの耐火保護を十分にやっただけならば非常用電源になるのじゃないか、非常用の照明装置になるのじゃないか。それから非常用の進入口につきましては、通常窓があれば窓を壊して入れますので、その裏側の方のいろいろな陳列物等につきましていつでも入れる状況にしてあれば、それは非常用の進入口の代替と認めることができるんじゃないかというふうな点について検討いたしております。さらに地下街等につきましては遮煙性能を持たせるための既存の防火シャッターの改良等もございませうけれども、既設の防火シャッターの近傍にガラススクリーンを付加する、それから店舗と地下道の境界及び地下道に防煙たれ壁を設置するというふうなことについても、十分有効な代替施設になろうかということで検討いたしております。(以下、建設工事における手抜き問題のため省略)

○井上(普)委員 先日来私どもは御承知のように各地の視察を行ってまいりました。特に防災問題につきまして実験の見学等々を行ってまいりましたのですが、直接この法律が働いた場合に非常に影響のある業者の方々、たとえば百貨店協会の方々もお目にかかって陳情を承りました。その際に、特に言われるのでございますが、こういうような法改正によって、また遡及適用を受けるがためにかなりの費用をかけなければならないという方々と、建設省、事務当局との間に非常に連絡ができていないように思われるのであります。ここらあたり、建設省とすれば、人命尊重の立場あるいはまた災害防止という立場からこれは純粹に考えるのだ、こういう考え方も一応はうなずけます。しかしながら、多額の費用をかける場合には、これらの業者の方々を納得

せしめる努力が不足ではなかったかと私は感じられるのでありますが、建設省はそれらの方々に対してどのような処置をいままでもとってきたかあるいは今後もとろうとするのか、この点ひとつお伺いしたいと思うのです。これは基本的なことでもよろしゅうございますから、大臣の御答弁をお願いしたい。

○仮谷国務大臣 お説は、この法律が仮に通過をすることで、実績を上げていくため非常に重要な問題だと思うのです。既設のものに遡及して適用するわけでありますから、そのために莫大な費用がかかるということになれば、これはその問題をまず十分に検討した上でないと、ただ法律ができたからそれでいいというものではない。これは私どもも十分承知をいたしております。

大体建築基準法は生命、財産を守るというのが目的でありますけれども、むしろその中の財産はひとまずおいてでも、とにかく生命を守ることに全力を挙げようということで、そういった面からまず出発すべきではないかというふうにも私どもは考えておるわけであります。それにしても遡及適用ということになると大変な費用をかけることでありますから、やはりそれぞれの業界や関係者の理解を得て御協力を得ることがこれは前提条件にならなければなりません。その意味においては、それぞれの機関やあるいは業界を通して事務的にはいろいろ相談をし、あるいは事務的な説明もするし、やってきたようでありますけれども、まず不徹底なきらいもあつたかと思うのでありますから、そういったものは十分に今後も連絡をとり、理解をしてもらい、協力をしてもらおう体制を整えるべきであるということは、基本的におっしゃるとおりであります。

○井上(普)委員 その点が非常に私はこのたびの法改正におきまして抜かっておつたのではなかろうかという気がいたすのであります。これ以上私は申しません。

そこで、局長にお伺いしますが、**事務的なことですが、一体この法改正によって直接費用というものはどれくらいかかるものですか。**この点をお伺いしたいと思うのです。百貨店、地下道、スーパーマーケットあるいは特殊建築物である自治体が持つておる病院あるいは公会堂、こういうようなのもすべて含めるとどれくらいになるのか、試算があればお知らせ願いたいと思うのです。

○救仁郷政府委員 用途別の私どもの現在のところの試算では、百貨店が約六百億、スーパーが四百億、大規模物販が二百二十億、地下街が五百三十億、旅館八十億、ホテル四百十億、病院二百億、複合用途雑居ビルが二百億、合計二千六百四十億というふうに試算いたしております。自治体関係で、恐らくこの病院が自治体の中では一番大きいのではないかと思います。自治体関係の分について幾らというような試算はまだいたしておりません。

○井上(普)委員 これは間違っておりはしませんか、その数字は。昨日ある自治体の人に会いまして、あなたのところでこの法改正でどのくらいになりますかと申しますと、三十億かかるということをおっしゃっておる。これははっきり言いますと横浜市です。三十億かかる。そうか、しかし人命尊重という立場から私どもはこれは守らざるを得ま

せん、やらざるを得ませんが、一体財源は国の方はどういようにやってくださるのでしょうか、こういう話があったのであります。私どもはあるいはまたこの中におきましても、百貨店あるいは地下道商店街というような方々の御意見を聞きましたけれども、自治体の方は忘れられておるように思われてなりません。横浜市で、人口百万の都市ですが、ここで病院関係等々合わせますと三十億かかるといいますが、百万ですから大体これの百倍と見ますと、これは大体概算にして、あそこで三十億だからこれだけで三千億かかるなという気がいたすのであります。いまあなたがおっしゃった病院関係の、あるいはまた市関係の公会堂とか不特定多数の方々が入れられる特殊建築物について、少し試算が少な過ぎるのじゃなからうかという気がするのですが、どうでございますか。

そしてそれに対する財政措置をどうされるのか、ここらあたりははっきりしていかなければならない。特にいまの試算で全体で二千四百億ないし六百億と言われますけれども、もっともっと要るのではなからうか。それほど使わなければ、せっかくつくった法律というものが守られない結果を招きはしないかという感じがするのでございます。これに対する財政措置、どういふにされるおつもりであるか。それは法律にはいかにも、先ほど北側君が質問されましたように、国及び地方自治体は補助に努めなければならぬというような精神規定は書いてはおりますけれども、一体どうされるおつもりなのか。ここらあたり明確にしてもらいたいと思うのです。

○救仁郷政府委員 横浜市の三十億という試算がどういふ試算であるか私ども存じませんが、恐らく想像しますところ、現在の政令の内容そのものについて横浜市等での確に判断されておられませんので、私どもが現在たびたび御説明申し上げておりますような遡及の規定を適用しました場合には、横浜市で市の建物について三十億かかるということは私どもはあり得ないのじゃないかというふうに考えております。

なお、自治体として病院、公会堂等がございしますが、そういったものに対する費用は当然ある程度かかりますので、そういったものに関する遡及適用に関しましては、地方債について十分手当してまいりたいというふうに考えております。

○井上(普)委員 病院関係等と御相談になっておるかということですが、私はどうもそこらあたりもですが、あるいは各自治体とも、こういうような場合にどれくらい要るかという自治体に対する——自治体にも団体があるのですから、そこらあたりとの協議も十分になされておらなかったのではなからうかと思うのです。

横浜市、これはこの建築基準法につきましては非常に熱心に勉強されておったことは皆さんも御承知のとおりです。時に他の自治体と比べましてよく勉強されておった横浜市において三十億要るんだ、こう申されておる。あなたはそうは要らぬだろうとおっしゃいますけれども、一番よく勉強されておる横浜市の見解とあなた方との間にも、ここにずれがある。こういうことになると、いかにも準備行為の不足だなあと思わざるを得ない。しかもそれが遡及適用の対象になる、こういうことになりますと、いささか建

設省事務当局の準備不足を私は指摘せざるを得ないのであります。

いまの参事官のお話によりますと、自治体に対する財政上の措置は考えるとはおっしゃいますけれども、一体どうするのか。いままでの建設省の予算措置というものは承ってはおりますけれども、自治体の病院等々に関する措置につきましては私は全然伺っておらない。資料もいただいておらないと記憶いたすのであります。ここらあたりはどうされるのか、これを明確にさせていただきたいと思ひます。

○山岡政府委員 自治体の物につきましては公営企業金融公庫の融資がございます。その他、やはり今度法律の附則六項にも入っておりますいろいろな他の記載につきましても大いに努力をしてつけるようにしてまいりたいと思っております。現在もスプリンクラー等の設置をそういうところでやっておるわけでございますが、それは公営企業金融公庫からの融資が大部分だと思っております。

○井上(普)委員 これは業者の方なども同じですけれども、融資をするといつてもこれはやはり借金なんですね、起債を許すとしても。でありますので、ここらあたりはやはり自治体とも十分に連絡をとる、特に病院関係あるいは公会堂を持つておるところ等々と連絡をとるという措置をしてほしかったと私は思ふのであります。ここらの連絡がはなはだ不十分であつた。これも指摘せざるを得ないと思ひます。

それから、昨日も現地視察をいたしました。そしてデパート側等々の説明によりますと、建築基準法の政令改正が再々行われたんだ、したがつて一例を挙げると、シャッターに関する基準なんか十回以上も改定されておる、これの対応に非常に苦慮しておるのだ、このたびの遡及適用が行われましても、あるいはその後々の政令改正でまたまた変えさせられるのではなからうか、こういうような負担に実は耐えかねているのが現実であるという説明を受けたのであります。これが本当であるかどうか、私はどうもまゆにつばしながらきいたものではありますけれども、実際そういうような指導方法がそのように再三にわたつて変わったのかどうか。これは行政当局といたしましては、えりを正してやはり民の声というものは聞かなければならぬと思ふのであります。この建築基準法ではこの基準につきましてどのように変わつていったのか、ひとつ伺ひたいのであります。これが第一点。

第二点としましては、百貨店の側の言い分によりますと、スプリンクラーで完全に防災ができるのだ、こう申します。しかし、先般来の参考人の意見等々からいたしますと、私はこれは不十分であるという判断をいたしております。特に堅穴の区画の重要性が参考人の意見からも強調されましたし、この法律の趣旨も堅穴区画の重要性をここに大きく政令で取り上げるのだ、このことがこの改正案の大きな問題点であらうと思ふのであります。しかし、この堅穴区画をなぜ重要視するかと言へば、これは煙に対する対策であらうと思ひます。

煙の恐ろしさというものは、私ども実験を見ましてつくづく感じさせられたものであります。しかしながら、この防火シャッターをなぜ遮煙性のあるものにかえなければな

らないのか、この点につきましては私ちょっと疑問を持つものであります。すなわち、いままで遮煙シャッターとして、シャッターの中にゴムを使っておるシャッターを実は建設省は推奨し、業者に使うように指導してきた。しかし、このたびの法改正によると、ゴムというのは火に弱いものだから、これをメタルにしたものに直さなければならぬ、こうおっしゃる。私は当然だろうと思います。しかし、**ゴムが火に弱いということは初めからわかっている。これをなぜいままで指導してきたか、そこらあたり私は大いに疑問を持つものであります。**

同時に、もう一つ私が疑問に思います点は、煙というものは、遮煙壁があるならば、これは局長、一応壁があるならば、これに沿って煙というものは動く。ここに多少のすき間はあっても、大体大勢というものはこれに沿ってこう動いておる。したがって、この中にすき間が多少あいておっても、それは出ていくであろう、私は、すき間がない完璧なものであってほしいけれども、そうでなくてもある程度いいんじゃないだろうか。**いまの防火シャッターのごときものであるならばある程度の目的を達することができるのじゃないだろうか。**そして、このすき間から向こうに出ていく速度というものはかなり速いけれども、ここの煙の濃度と隣の煙の濃度との相関性——もちろんこちらの方の濃度が濃いのですから、こちらの方に移っていくのは当然であります、その際四方の壁のうちの一隅だけ、四面ある一方だけの場合、同じ面積、同じ容積の隣の部屋に煙が移っていく場合に、恐らく同じ濃度——隣同士の部屋の間では防火シャッターであった場合、同じ濃度になるには大体三十分以上かかるんじゃないだろうかという気がするのであります。この点、どのような実験データがあるのか、確信があるのか、この点お伺いいたしたいのが第一点。

第二点といたしまして、このたび皆さんが考えられておる**遮煙シャッターというものは、耐用年数は一体どのくらいあるものなのか。**シャッターというものは、百貨店側の言い分によりますと一日一回は上げおろすのだ。きのう松屋で聞きますと、二百四、五十あるシャッターを一日一回上げおろす。そうすると、メタルでつくっておっても、やはりすき間というものが出てくる、摩滅が。これの耐用年数はどれくらい考えられておるのか。その耐用年数というものは、使えなくなると認定するときには、すなわち四、五年すれば、現在使っておるゴムを使ったのと同じような状況になりはせぬか。そのときに、耐用年数が過ぎたと考えられるときに、一体この煙の遮断性というもの、すなわち隣同士の部屋と部屋とに煙を、こちらを充満させて、こちらの方に及んでいく速度、ここらあたりを一体どれくらい見ておられるのか。私はまことに素人域ではございますけれども疑問に思いますので、ここらあたりをどう技術的に考えられておるのか、この点をお伺いいたしたいと思います。

それからもう一つ、シャッターの壁を、いま八メートルないし九メートルあるシャッターを、今度法改正によっては五メートルにしろということを建設省は要求せられておるやに承るのであります。なぜそういうように七メートル、八メートルのを五メートルに区画

するのだということを聞きますと、いや、火が来たときには、シャッターというものは七メートルあると非常に曲がってしまうのだ、こういう話であります。しかし、おかしいと思う。火が来るまで押さえるのが遮煙シャッターの意味合いであって、なぜ五メートルにしなければならないか、私は疑問に思うのであります。ここらあたりの説明をひとつお願いいたしたいと思うのであります。

私まことに素人めいたことを申し上げますのも、実は建設省の指導というものが、いままで非常に素人じみた指導をやってきたということを私は聞くがゆえであります。一例を挙げるならば、昨日私は初めて聞いたのであります。ダストシュートに遮断壁を入れる、これが非常にためになるのだ、こう言うと、百貨店の側は、それはできません、百貨店の中をやるというと、大理石のあの柱、三越の中にあるあの大きい大理石の柱、あの中にシュートがある、ダストを投げるようになっておる。それならば全部大理石をのけなければこれはできませんと言うと、そうか、それならばひとつその点はこらえてやろうというような話もあったやに承る。実に素人じみた、素人的発想、すなわちわれわれと余り変わらぬ知識でもって、この法改正がなされておるように承るのであります。したがって、こういうようなわれわれの素朴なといいますか率直な質問に、ひとつ素人がわかるようにお答え願いたい、この点お伺いさせていただきます。

○山岡政府委員 建築物防災につきまして、管理体制という人的側面、それから消火、防火、避難に関する物的要件、両方があると思います。その中で、建築基準法では、防火、避難に関する建築物の方面からの安全性を引き受けておるということでございます。

そのためにいろいろな政令を施行しておりますけれども、現在までのところ、きのうは十回以上というお話がございましたけれども、シャッター関係といいますか防火区画に関しまする政令といたしましては、昭和二十五年に建築基準法が制定されましたときに、防火区画に用いる防火戸につきまして、一定の防火性能を有する防火戸の設置が義務づけられております。その後、防火戸に関する基準につきましては、二回の改正が行われております。

一回は昭和四十四年の改正でございます。これは随時閉鎖が可能でかつ熱感知器——当時は、やはり燃えるということのために、煙用がまだ余り実用化されておりませんでしたので、熱に感知をしまして、連動いたしまして、自動的に閉鎖する防火戸にするのだということと、階段等の通路に設けるものにはくぐり戸を設けなさいということが四十四年で決まっております。

それから昭和四十八年の改正がございまして、これは防火戸の使われ方及び設置場所によりまして、一定の常時閉鎖式の防火戸または随時閉鎖が可能で遮煙性能を有し、かつ、この場合は煙感知器が相当進歩いたしておりまして、煙によって感知をして、連動して自動的に閉鎖する防火戸にすることということを決めております。

政令の問題といたしましては、制定当初が一回、その後改正が二回ということが実

情でございます。

以下、スプリンクラー、ゴムシャッター、シャッターの遮煙性、耐用年数等々御質問がございましたが、私どもの参事官の方からお答えいたします。

○救仁郷政府委員 まず、防火、防煙シャッターにつきまして、ゴムを指導してきて、これからゴムでなくて金属をというようなお話でございますが、これは間違いでございます、いままで何にもなかったもので、現在でも合成ゴムでございますが、これをつけることにいたしております。

その合成ゴムが温度に弱いではないかというような御指摘でございますが、現在一般的に使われております合成ゴムは、耐熱性は二百五十度の中で一時間加熱いたしましても弾性が若干低下する程度というようなことでございます。それから、最終的には恐らく焦げるということがあろうかと思いますが、シャッターとシャッターの間にはさまれておりますので、これが焦げることはございまして、最終的に脱落するということは非常に少ないのではないかと私ども考えております。

それから、在来のシャッターが煙をどの程度通すのか、ある程度在来のシャッターでも防げるのではないかというような御質問でございますが、この点につきましては、確かにこういう部屋と部屋の間を区切りますシャッターにつきましては、向こうとこちらの温度差というもの、温度差といいますが、圧力差というものがある程度少のうございまして、そう大きな煙漏れ——これはもう当然最終的にはおっしゃるとおり漏れますが、大きなものではございません。ただ、階段につきましては、階段そのものが煙突という作用を持っておりますために非常に圧力差が出てまいります。そのために、私どものいろいろな実験によりますと、**在来シャッターでございまして、毎分シャッター一平米当たり二立方メートルの煙を通過させるというような結果になっております**。したがって、二メートル、五メートルの十平米の在来シャッターでございまして、一分間に二十立方メートルの煙を上の方に引き抜いていくというような結果になっております。新しい基準の防煙シャッターによりますとこれが約十分の一に低下する。実際にはもっと低下いたしますが、現在の基準ではそれを十分の一にしてほしいというような基準でもってやっております。

それから、そういったゴム等を使った場合の耐用年数でございますが、これは一応摩耗試験とか耐候試験とかいろいろな試験をやっております。

〔委員長退席、内海(英)委員長代理着席〕

ただ、これは実際に使われた場合にどれぐらいの耐用年数があるかということは、まだ使用実例も少のうございましてははっきりしたことは言えませんが、少なくとも現在摩耗試験あるいは耐候試験によって確かめた結果で、少なくとも十年以上は大丈夫だというようなことにいたしております。

それから**シャッターの幅の問題**でございます。これは現在の基準で五メートルというように決められております。この趣旨は、先生から御質問がございましたように、火災

にあったときに、シャッターは鉄でございまして非常に弱くなります。そして曲がってしまっただけに立たないというために、五メートル以内というような基準が設けられております。ただ、これは新しくつくられる場合はそうしてほしいわけではございますが、今回の遡及につきましては、先生から御指摘ございましたように、初期の煙を上げないということが主要な遡及のテーマになっております。したがって、火が来るまでということが趣旨でございますので、私ども各百貨店協会を中心としましていろいろな業界と技術的な打ち合わせをした段階では、私どもはこの五メートルの基準というものは、そのシャッターそのものの厚さ、鉄板の厚さ等を個々に検討して、そして六メートル、七メートルの場合に鉄板の厚さがある程度以上あればそのままでもいいじゃないかというようなことで、この点につきましてはいわゆる代替措置というような考え方で処理してまいりたいと思っております。

それからダクトで、ダストシュートというよりもむしろ配管ダクトのことであろうと思いますが、確かに百貨店等では、ホテル等もそうではございますが、ダクトが表面に出ます場合に、大理石等をつけて表面を仕上げしております。したがって、新しくビルを建設する場合には、そのダクトに熱が参りますとぱたんと閉まるようなものをつけさせておりますが、今度の遡及適用につきましては、ダクトそのものは確かに上にツーツーになっておりますが、上の方でも一応のとびらがございまして、したがって、そのとびらからある程度漏れることは仕方ないとしても、ダクトは非常に遮煙のあれを入れることが困難でございますために、ダクトにつきましては遡及適用はしないという方針で考えている次第でございます。

○井上(普)委員 どうも、承りますと納得する部分もあり、私も素人的に納得できない点もあります。

〔内海(英)委員長代理退席、委員長着席〕

政令につきまして、改正したのは少ないと言いますが、行政指導ではかなり強くやっておるのではございませんか。たとえて言いますならば、百貨店の防煙シャッターなどは、これは行政指導でかなり堅穴区画をやらしてきておるのが現実じゃございませんか。この点につきましてやってきておると私は思うのです。これらの行政指導というのは、民間につきましてはかなりきついものでございます。でございますので、かなり、業者に言わずと十回以上の改正があったんだとこう言う。法律上は、われわれは政令は二回だ、あるいは基準法の改正というのは三、四回しかなかった。けれども一般受ける側にすると、法改正あるいは行政指導というものは同様にともかく受け取って改造が行われてきたと思うのであります。この点につきまして非常に不信感を持っておるようであります。これはたとえて言いますならば、四十九年の一月に政令の改正があった。そうすると四十八年の十月ぐらいの改造のときには、あなた方はこうしなさい、こうしなさいと言って行政指導をやっている。大体適合に近いものを実はやらしておるといふ実態を承っておるんです。それはそうでしょう、当然そういうような親切心が

私はあってしかるべきだと思う。このように行政指導がかなり行われてきたけれども、受ける方は一つなんです。法律改正であろうが政令改正であろうが行政指導であろうが、これは受ける側とすれば、お役所の言うことだという考え方を持つのは私は当然じゃなからうかと思うものであります。

したがって、やる場合には明確に指導をする、その改正も長もちのするようなものを作ってほしいというのは、私は、業者の言うのもこれはまた当然じゃなからうかと思えます。これは私はこの法律を、実は防災部門につきましては推進する立場で質問をいたしておるのでございますけれども、ここらあたりに非常に末端行政官の、と申しますか、そこらあたりの注意が非常に不行き届きであったのではなからうかと、このような感がするのであります。

しかしながら、先般も参考人の意見聴取をいたしました際に、山岡局長が何かくぐり戸のことを申されましたのでくぐり戸について申し上げます。非常用のくぐり戸というのが非常に幅が狭いじゃないかと星野参考人にこの点をお伺いしました。そうすると、それは大きくしてもらいたいんだと、**大きくしてもらいたいんだが今度は間に合わなかったんだ**と、こうおっしゃるんです。今度の法改正には間に合わなかったんだと、将来はあれをとびらにしてもらいたいんだと。こう言われますと、**またまたこれで法改正が行われるのじゃなからうか、政令改正が行われるのじゃなからうかと思うのは私一人ではなからうか**と思うのです。こういうようなことをやはり根本的にさかのぼった考え方をしていただかなければならぬと私は思います。くぐり戸一つにつきましても、この間も星野さん申されましたので、えらい無責任なことを、あの人は防災何やらの審査会の委員だそうですね、無責任なことを言われよるなという感が私はしたのです。どうです、この際くぐり戸なんというものはもう一つ抜本的な考え方はできませんか。この点一つ一ついま御答弁がありましたので具体的に聞いていきたいと思います。

○山岡政府委員 政令改正前に行政指導をしておるではないかというお話が最初ございました。従来は、政令が改正になりましても、公布、施行になりますと、その日以前に着工しておりますものにはさかのぼらない、既存不適格ということで適法であるという取り扱いが基準法の原則でございます。したがって、いままでは既存不適格のものにつきまして危ないものがある場合には、やはり行政指導によって本当に危ないものはやっつけていかなければならない。特に松屋のような吹き抜け部分であります。あれにつきましては一番危ないということで、消防と相談をいたしまして、確かに行政指導をしたのは事実だと思います。したがって、今回そういうふうな遡及適用についての規定を決めていただければ、さらにうんとしぼりました点で遡及適用についてのもっと徹底した指導ができるというふうに思っておるわけでございます。

それから、くぐり戸の件でございますけれども、シャッターを煙感シャッターにしておりますのは、火が出た直後のところにおりるわけでございます。そのとき、人が逃げてしまって、後で一、二残った者が連絡戸から出るという程度のことを考えておりますの

で、実際問題として、当初の数分間に別な戸口、非常口など、全部逃げられるわけ  
でございますから、残った者が使うということでございますので、大きいにこしたことはご  
ざいませぬけれども、もうシャッターを全部やめてしまっているものを全部自動開  
閉のとびらにしろというようなことについては、今後も一般的な改正が非常にむずかし  
い、できがたいことだと思っております。

○井上(普)委員 行政指導をやられてきたのは親切心のあらわれだと言う。まことに  
そうでしょう。そうあるべきだと私は思う。四十九年の一月の政令改正があるときに、  
四十八年の十月の完成については、こうしなさい、ああしなさいと言うのは、行政当局  
として親切心があるならば私はそうするのか当然だと思います。そしてまた、人命尊  
重の立場から行政指導をやって、松屋のごときは吹き抜けの部分についてかなりな  
ものをやった、私はそれは当然な処置であると思えます。思いますが、受け取る側にす  
れば、これはなかなか大変な事柄なのであります。しかも、そのたびそのたびに方針  
が変わっては、受ける側とすれば私は大変であろうという感がいたすものでありま  
す。それも、火の起こる化学製品がどんどんと新しいものができていくという立場に立  
ちますと、煙につきましても物すごい煙の出る新しい化学製品ができていく現状にあ  
っては、法改正あるいは政令改正もやむを得ぬことではあります。しかし、**小手先じゃ  
なくて、基本的にどうすべきかということを考えるべきじゃなかったか**、私はこのように  
考えるのであります。したがって、業者の言い分もある程度本当であるし、また、  
行政当局の言うのも、私はある程度うなずけるのであります。

しかしながら、ここらあたりに、その接する態度、それが私は問題ではないかと思う。  
この点、やはり監督官庁としては監督一点張りの立場というのじゃなくて、あるいは建  
設省あるいはその指導下にある自治体の接触する態度に問題かあったのではなか  
ろうか、このように考えられるのであります。したがって、この姿勢の問題、ここに大き  
な原因があると思うのですが、大臣いかがでございますか。ここらあたりをひとつお伺  
いしておきたいと思えます。

それからもう一つ、いま御答弁がありましたくぐり戸の問題ですけれども、これは一  
昨年大阪の地下街を拝見いたしました際に、店の中に入っておって煙感知機をたば  
この火で作動さす。作動するとさあっとおりてきて、店の中には煙が充満しておる。と  
ても逃げられない。このくぐり戸では逃げられぬぞというのが、当時視察した者の一致  
した見解であります。ところが、依然として今度の改正ではこのくぐり戸にはさわっ  
ておらない。煙が出ますと、あれだけ店の前にだんとシャッターがおりてくると、おいこれ  
は中の者が蒸し焼きになるぞというのが当時の感じであります。くぐり戸の改正なん  
かも、改正するならば当然あってしかるべきだと思うのだけれども、今度出てきてな  
い。「政令だ」と呼ぶ者あり)今度またこれを政令でやられるとすると、受ける側とす  
れば大変なのであります。遡及適用するというと、今後五十三年に政令改正が行わ  
れると、それもいきなりともかく命令権が出ることになっておる。そうするとこれは大変

です。であるから、やるならばいまの際に考えられる消防処置というものを十分やっておくということが私は必要なんじゃないかならうかと思う。くぐり戸の改正なんというのも、当然いままでの処置としてやっておかなければならなかったし、またいま政令に入っておらぬとするならば、入れておくべきじゃなからうか、このように思うのです。ここに不十分さがあると思うのです。いかがでございます。これは大臣でなくて、技術者さんから……。

私、だからこの間星野さんに聞いたのです。それは広い方がよろしいとおっしゃる。いまは適当な時期じゃないとおっしゃるけれども、適当な時期にまた後でこの点だけを変えられて——**事故が起こって、店の前のシャッターがさっと下がってしまってそして蒸し焼きになったというような時期が来れば、くぐり戸は大きくしなければならなかったという反省が必ず出てくる**と思う。これはどうしても出てくると思う。いまから予測せられるものをなぜやっておかぬか、このように思うのですが、いかがです。

○仮谷国務大臣 くぐり戸の問題は後でまた局長から御答弁があると思うのですが、基本的には私は井上議員さんの意見に賛成です。**監督官庁だから、ただ監督をしたらそれでいい、法律で決めたら右へならえしなさいというだけではいけない**と思う。逆に今度業者の場合も、**こういうことをやられることは何か被害者意識だけを持ってそれをむき出しにするということ、これも私は無責任だ**と思うのです。私は率直に言って、たとえばデパートのごとき、何千人、何万人の人を毎日入れる、自分たちの商売さえ満足にできたらいいという問題ではなしに、少なくとも最小限度、その人々にいかなる事態が起こっても生命は保障するだけの責任を持たなければならぬと思います。

これは一体だれがやるかという問題になりますが、これは業者も行政も一体にならなければならぬと思います。そういう意味において、おっしゃるとおり密接な連絡をとりながら、こちらも監督という立場だけでなくして、もっと積極的に取り組んでいって、実態もよく調査をし、実態も聞きながら、両方本当に合意の上で、かくすることによって人命が尊重されるという最善の方法を見出すことは、一体になってやるべきだと思います。その辺にちぐはぐな点があり、不十分な点があれば、十分反省しながら検討する必要があると思います。

いまおっしゃいましたくぐり戸の問題一つとってみましても、おっしゃるような問題があるとすれば何もこだわることはないと思います。十分に業者の意見も聞きながら、こちらもまた検討しながら一つの一致点を見出して、そして施設を進めていくということが私は一番大事な政治だと思っておりますし、行政だと思っておりますから、そういう面においては十分御趣旨に沿って今後も検討させ、努力をさせて、やるくらいなら最善のものを選んで、朝令暮改であってはならない。そのために業者に迷惑をかけるようなことになってはいけませんから、これはそのとおりだと思っております。

それから、一般の地方自治体の問題にいたしましても、さきに言った病院とか学校の問題等がありますが、これも考えてみれば、政府だけの責任というよりも、地方自

治体自体にも責任があるわけであって、病院ができれば、その病院にいかなることがあっても人命に損傷を来してはならないということは、お互い共同責任でこの問題も解決をつけなければならぬものでありますから、これ自体も地方自治体と十分連絡をとり、その方の意見も十分聞きながら、一体になってやるべきだと思います。

財政の問題もそのとおり。困っておるとすればこちらも精いっぱい努力もしていくし、行政の方も、地方自治体の方もそのための受けて立つ努力もしてもらおうという形で、こういう重大問題は、そのためにこの法案が二年間もずっと継続になってきている、いろいろな問題があり、隘路があったことが今日ここまで来たということでもありますから、こういう問題をこの機会に、一挙にとはいかないまでも、最善の一致点を見出して、そして出発点に立って、初心に返って出発すべきである、私はこういう考え方を持っております。

○山岡政府委員 くぐり戸の件でございますが、私も大阪の地下街のときにはお供しました。あの場合のくぐり戸は、ちょうど出口の左側の方にふだんからしょっちゅうあくような鉄のとびらの締め切りでございました。大体最近の新しいものはあいう様式をとっております。下から上まで全部通しでございます、基準法上は幅が七十五センチメートル、高さが一メートル八十ということになっておりますが、あれよりも相当大きいような主張だったと私は思っております。ただ、これは基準法上の最低基準が七十五センチメートルと一・八メートルということでございます、実際、最近建築士の行います設計は、それぞれの場所に応じまして最低基準以上上回るものをつくるということに努力をしておるわけでございます。

それから現在の遡及適用の場合は、きょうまで現在すでに施行になっておる政令の遡及ということが骨子でございます、黙っておれば、将来政令ができた場合にはその政令についてはやはり既存不適格になるということで、たてまえとしてはやらなくてもいいわけでございます。しかし、そういうことの中に、将来のいろいろな問題の中に、やはり新しく政令を決めた場合に、これもいまの竪穴区画と同様に遡及すべきではないかという問題があった場合には、その政令を検討いたします際に、そういうような経過措置についても検討するということがこの法律に書いてあるわけでございます。

○井上(普)委員 大臣、あなたがおっしゃるような姿勢でやっていただきたいしそれが実はこのたびの法改正——それは利害関係ありますから、いろいろ言われるのは、これはあるだろうと思いますけれども、やはりそういうような姿勢でともかく臨んでいただきたい、このことを強く望んでおきたいと思っております。

それから、くぐり戸の件につきましては、これは局長、少し考え違いじゃございませんか。やるべきところは、これも遡及適用の一つに入れておく必要があるんじゃないでしょうか、くぐり戸が狭い、これは事件を起こしますよ、この点は。まあいずれにしましても、私どもとしましてはかなり煮詰めたものでなければ、これは通すわけにはまいら

ぬという考え方を実は持っております。この点は、ひとつそのとき詳細申し上げたいと存するのであります。

それからゴムの問題であります、シャッターの防煙壁が——実は、きのう松屋で消火作業を拝見しました。このシャッターもゴムでやられておるのだが、実は、松屋側の言い分では、これは全部かえなければなりませんと、こう申されておりました。もしあのままでいいのであれば、これは業者と建設省当局との連絡の不一致が私は指摘されるのじゃなかろうかと思えます。それでお伺いするのですが、あの松屋のシャッターは——私もたまたまきのう行きましたから、あれでいいのですか、どうなんです。

○救仁郷政府委員 的確に調べたわけではございませんが、実験いたしましたシャッター、あのシャッターだけは最近になってつけたものでございます。したがって、あれは防煙シャッターになっているはずでございますから、あのシャッターだけにつきましては直す必要はないと私も思っております。

ただ、松屋全体でなくて、あそこの松屋のごらんいただいたあのシャッターは、最近になってつくったのがあれでございまして、ほかのシャッターは全部防煙的に改造する必要があるんじゃないかというように考えております。

○井上(普)委員 きのう松屋に私は見に行き、救仁郷さん、あなたも見られたのですね。吹き抜け部分のシャッターも大体私が見ました。おろすのは見ませんでしたけれども、大体外からは見ました。したがってこちらあたり、あれがまだ改造しなくていいのか、改造しなければならないのか、取りかえなければならないのかどうかということぐらいは私ら明確におっしゃっていただきたいのです。あなたのいまの話も、取りかえなければいけないと思えますじゃいかぬのです。われわれは断言してもらわなければいかぬ、ここでは。

そういう点で、私が、松屋のあの百貨店を遡及適用した場合に一体幾ら要るんだということをお伺いするのも実はそこなんです。この点、見ましたから松屋だけ申すのですけれども、幾ら要るのですか。改造するとすると幾ら費用が要るのか。この点ひとつ明確に、どこそこ、どこそこを直すのにこれくらい、これとこれとにこれくらいということをお伺いしていただきたいと思えます。

○救仁郷政府委員 先生から御指摘がございまして、昨日早速松屋側と連絡をとりまして試算いたしました、私どもの試算では総計約二億二千万かかるということになっております。

その内訳は、竪穴区画が一億七千万、これが一番大きいわけでございまして、あと特別避難階段が二百万円、それから非常用の照明装置が四千三百五十万円、それから非常用の進入口は、これは必要ございまして、合計二億一千五百五十万円というように積算しております。ただ、非常用の照明装置につきましては、これは細かい配線系統図等がゆうべのうちにまだ手に入りませんので詳しいことではございませんが、大体非常用照明装置等については、これは概算推定ということになっております。

す。

○井上(普)委員 そうすると、竪穴区画をやるのを全部やりかえなければいかぬという計算ですな。

そこで、私は遮煙シャッターの問題について先ほどもお伺いしたのですけれども、竪穴区画をやるのに、圧がある場合に一分間に一平米当たり二立米の煙が行くのだ、抜けるとおっしゃる。そうして全体として一分間に二十立米の煙が出ていくのだ、こう言われますが、本当にそうなのか、実験したことがあるのですか。

○救仁郷政府委員 これは実際に実験しております。ただ、実際の火事というのはございませぬので、実際の火事になりましたときに、たとえば階段室とこの室内でいわゆる圧力差が生じます。この圧力差が生ずるのはいろいろな実験データがございませぬので、その圧力差を加圧した場合にどれだけ煙が出るかというような実験は、これは当然いたしております。

○井上(普)委員 しかし竪穴区画が、非常に出てくる部屋と比べますと、一分間——容量だけでいきましょう。竪穴区画というのは非常に容量が大きいですな。発生しておる場所と比べまして非常に容積が大きい。一分間二十立米の煙が出ていくとしましても、それが充満するのに何分間かかるか、あるいは火災発生源の部屋とそれとの間の濃度差が少なくとも三分の一になるのは何分間かかるかというような計算できておりますか。実験はありますか。

○救仁郷政府委員 この煙の挙動につきましては、最近非常に研究が進んでおまして、一応私どもの建築研究所がございませぬが、ここでそういったことを専門に研究している機関がございませぬ。そういうところで最近では、建物の状態がどういう状態のときに、たとえば何階の窓があいたときに、どこで火災が起こったらどうというような煙の挙動をするか、煙がどういふふうの流れていくか、どれくらいどの階に何分間のうちに出るかというような一応の計算ができるまでの段階にはなっております。

○井上(普)委員 私が伺いしておるのは、現在あるシャッターで一体どれくらい漏れていくのか、あるいは竪穴区画の場合、どれだけいけるのか。といいますのは、私ども法改正によって多額の費用がかかることを実は極力避けなければならぬという立場なんです。きのう松屋のを見ますというと、これを果たして遮煙シャッターに完全にしまわなければならぬものだろうかという疑問を私は持つのです。そこまでの必要性があるだろうか、これは、私は法律を推進する立場からでも疑問を持ちましたので申し上げます。

私は、煙というものはともかく人が避難する間防げたらいい、中の品物は幾ら焼けたって構わぬのだ、こういう考え方で、人命尊重の立場で物事を考える場合に、煙のシャッターがありますと、恐らくこれが充満してしまうまでには、同じ濃度になるまでは、外へ出ていくのはすき間がありましてかなりおそいのじゃなかろうか。恐らく煙というものは壁に沿ってすうっと一巡し、一様の濃度になって出ていくのじゃなかろうか

という気がするのです。これは素人考えです。そして、この速度というものも、すき間があればかなり速いものではあろうけれども、こちらと同じ濃度になるのは三十分や四十分かかるのじゃなかろうか、あるいは火災発生源の煙の濃度の三分の一に隣の部屋の濃度になるのにはかなり時間がかかってくるのじゃなかろうか、こういうようなことを考えました場合に、いまのシャッターでいいのじゃなかろうかという気が私はするのです。それはおっしゃるようにこちらに堅穴がありますから、圧力差があるから非常な速度で入っていくということもわかります。わかりますけれども、そこまでの実験はまだないのでしょうか。いまのお話ですと私はないと思う。こちらあたり、いまのシャッターでなぜいけないのか、私ら素人にはどうしてもわからない。ある程度いけるのじゃないだろうか、こう思うのですが、どうですか。

○救仁郷政府委員 先ほども申し上げましたが、そういった煙がどういうふうにならぬシャッターを通過していくか、そういうことは実験を繰り返しております、大体どういう建物の場合にはという計算式までできておりますので、その点に関しましては私どもは相当信頼性の置けるデータを十分持っているというように考えております。

ただ、先生がおっしゃいましたように、階段にたとえば一分間に二十立米の煙が入って、それでも絶対いけないのかというお話でございます。確かにその点は考えるべきところが私どももあると思います。私どもが階段に煙を入れたくないといいますが、むしろ上階の方に、たとえば三階が火事の場合に四階、五階、六階というようなところに煙を送って、そこで人命が損なわれるということも一つでございますが、階段に煙を入れるということは、階段は上の階の人にとっては唯一の避難路でございます。その唯一の避難路を煙によって妨げられるというようなことになりますと、上の階の人の避難ができないということになるわけでございますので、そういうケースを恐れて防煙シャッターにしてほしいと私ども言っておるわけでございます。

ただ、ケースといたしますと、たとえば上の階では別に避難階段があるとか、特別避難階段があるとか——煙はもう絶対入りませんから、そういう階段がある、あるいは隣のビルへのいわゆる橋があるとか、そういうケースでございますと、むしろ避難はそちらの方で時間をかけてできますので、その防煙シャッターについては、ある時間をかけないと上の階には——これは建物のケース・バイ・ケースで計算が違いますから、在来のシャッターのままでいいんだというようなケースもこれはあろうかと思いません。そういう点につきましては、先ほど申し上げましたようなデータを相当持っておりますので、個々に代替措置というような形で見てまいりたいというように考えております。

○井上(普)委員 代替措置で見てまいりたいと言いますが、私もそのところ問題は煙だと思う。それはおっしゃる意味もわかります。わかりますが、濃度差がかなり影響するのじゃないか。煙というのは結局濃度でしょう。煙の走りぐあいは、それはあなたは研究されておると言いますが、隣と同じ濃度になる、あるいは濃度が三分の一にな

る、四分の一になる。この時間というのを計算した実験というのではないのじゃないかという気がするのですが、あるのですか。

○救仁郷政府委員 それは当然でございます。先生おわかりのように、きのうも実験をごらんいただきましたように、煙というのは相当——きのうは発煙筒、これくらいのものでございましたが、あれが煙を出しただけであそこの中の煙の量というものは、あれでは人は死にませんが、恐らくあれが階段室でございますと、前は全然見えません。したがってあの中を避難するということは恐らく不可能だろうと私もは考えております。

○井上(普)委員 容器はこれくらいでも発煙剤なん、だから煙を出すためにつくってあるのだから、それは理由にならぬですよ。恐らくそれはあの中ではなかなか見にくいということも私らはわかります。しかし結局煙が濃いか薄いかな、それによって有害物質が出ておるか出ていないか、視界もどれだけあるかないか、これは私はわかるのじゃないかと思うのです。したがって煙がどのように出ていくよりも、むしろ濃度がどれくらいになって人命に影響を与えるのだということの方が私は大切なんじゃないかと思うのです。この点につきましてこれ以上申してもしようがありませんからこの程度にしておきます。しかし私は、いまのお話を承りましても、いま百貨店から目のかたきにせられておるのですけれども、百貨店の在来のシャッターでもてないということが、本当を言いますと私はどうも感覚的にわからないのです。ここらをわかるようにしていただきたいと思いますが、この点ひとつお願いいたしておきたいと思っております。

それからもう一つ、幅の問題です。これは先ほど申しましたように、シャッターというのは初期避難のためにあるのだから、これがゆがんだり何かすることによって困るのだというようなことは私はおかしいと思うので、これは七メートル、八メートルのいままである防煙シャッターはそのまま認めるような方法でひとつ処置していただきたいと思っております。この点はよろしゅうございますな。

ともかくこの法律改正につきまして最終的に申し上げたいのは、**実際改造しなければならぬ人との対話が非常に不足であったのではなかろうか、ここに大きい原因があって、業界にあるいは改造しなければならぬ人たちに大きな混乱をいま生じさせておると思っております。建設省としては特にこれらの人々との対話を十分にやられるように強く要求いたしておきたいと思うのであります。**

以上で終わります。

第 77 回 建設委員会は 11 回、建築防災小委員会は 2 回開催。  
建設委員会での建築基準法の審議は、第 10 回のみ。  
建築防災小委員会の審議は第 2 回のみ。

第 10 号 昭和 51 年 5 月 21 日 →10 頁分続きます。

○渡辺委員長 この際、建築基準法の一部を改正する法律案に対し、内海英男君、井上普方君、北側義一君及び渡辺武三君提出に係る修正案及び天野光晴君及び渡辺武三君提出に係る修正案がそれぞれ提出されております。

まず、提出者から順次趣旨の説明を求めます。井上普方君。

---

建築基準法の一部を改正する法律案に対する修正案

〔本号末尾に掲載〕

---

○井上(普)委員 私は、自由民主党、日本社会党、公明党及び民社党を代表して、ただいま議題となりました建築基準法の一部を改正する法律案に対する修正案について、その趣旨を御説明申し上げます。

案文はお手元に配付してあります。

本修正案は、中高層建築物の日影制限に関する規定を改めようとするものであります。(以下、日照権なので省略)

以上が本修正案の趣旨であります。委員各位の御賛同をお願いいたします。

○渡辺委員長 次に、天野光晴君。

---

建築基準法の一部を改正する法律案に対する修正案

〔本号末尾に掲載〕

---

○天野(光)委員 私は、自由民主党及び民社党を代表して、ただいま議題となりました建築基準法の一部を改正する法律案に対する修正案について、その趣旨を御説明申し上げます。

案文はお手元に配付してあります。

本修正案は、既存の特殊建築物等に対する防火避難施設の設置の義務づけに関する規定を削除しようとするものであります。

すなわち原案においては、既存の特殊建築物で一定規模以上のものに対し、避難施設等の規定を全面的に遡及適用することとし、その例外を政令で定めることとしておりますが、慎重審議の結果、今後さらに十分検討を要するものと認められるので、この際、本規定を削除する必要があると思うのであります。

以上が本修正案の趣旨であります。委員各位の御賛同をお願いいたします。

○渡辺委員長 以上で、両修正案の趣旨の説明は終わりました。

修正案について発言を求められておりますので、順次これを許します。福岡義登君。

○福岡委員 ただいま二つの修正案が提案されたわけではありますが、日照問題につきましては、これは私ども全面的に賛成でございます。防災避難設備の関係の修正案については、若干意見があるわけでもあります。

そこで、防災避難設備関係について御質問するのでありますが、遡及適用を全部除外するということになりますと、大洋デパートなどの火災で教えられておりますように、どうも問題が残るのではないかと。いろいろ委員会で審議をしました過程で議論も出たところでありますが、確かに技術的に若干問題があるという点も理解できないわけではございません。しかしまた一面、やろうとすればできる技術的な方法もあるように承知するわけでもあります。

提案者から、この遡及適用を除外する、削除するというただいまの趣旨説明があったわけではありますが、そうになってまいりますと、既存の建物につきましては問題点が残るわけでありまして、将来どういように対処されようと考えておられるのか、それをまずお伺いしたい。

○天野(光)委員 私が御説明申し上げなくても、いままでの話の過程でよく御存じだと思いますが、遡及適用を全部やるというその中身の問題ですが、これは政令の手続で、いままで相当の年数にわたって行政指導してそういう設備をさせてあります。ところが、いままで指導して工事をやらせておいたものでも、今度はそれではまずいという意思表示で新しい考え方を——四十九年に政令を改正しまして四十九年からこれを適用しているわけですが、新しくやると言っておったいままでの考え方それ自体にも、現在新しくやった工事の中においていろいろ問題点が出てまいりまして、これを検討する必要ができてきたから、一応この際は、内容の確実でないものを——ただでできるわけなし、全額国庫で負担するというなら話は別ですが、全部個人、その業者自体に負担をさせるということになると、負担の問題で相当大きな問題も残りますから、そういう点で、もう少し検討する必要がある。

そういう点では、委員長並びに委員の方々にお願いしまして、その問題をより早く、よりよくつくり上げるために、小委員会を設置してやろうという考え方でお願いをしてあるわけでございますから、**これで永久に削除するとかなんとかいう意味ではなくて、時間的にもう少し検討の余地がある**という意味でございますので、その点、御理解願えれば大変幸せでございます。

○福岡委員 建設省にお伺いしますが、遡及適用の条項が、いま説明のように削除されますと、当面行政指導の面でどういう問題が起きるのか。小委員会をつくって早急に対策を立てていこうということですが、当面行政を担当する建設省としてはどういようにお考えになっているのか。

○山岡政府委員 政府といたしましては、特定の特殊建築物等の防災対策を推進するために、建築基準法の一部を改正して新しい防災設備の設置を既存建築物に義務づける内容を盛り込みました案を、国会に提出したところでございます。けれども、当委員会の審議におきまして問題点の指摘がなされました。その説明が完全にはなされ得なかったところから、修正案が提出されたものと理解しております。もしこのような修正が行われました場合にも、人命尊重の立場から防災対策は一日もゆるがせにできないことでもございますので、消防当局とも連絡、協調いたしまして、改正案に盛り込まれている建築工事中の災害防止措置等を含め、現行法を十分活用して、災害の未然防止に努力してまいりたいと考えておる次第でございます。

○福岡委員 抽象的でよくわからぬわけですが、いま問題になっております点は、いわゆる煙感知器のシャッターの連動装置は技術的にいろいろ問題があるということ、われわれいままで理事懇などで検討してきたわけでありましたが、もう一つの方法の、とびら閉鎖方式というのもあるようであります。行政指導してこられましたのはその二つの関係、後者については余り技術的に問題はない、ただし売り場面積その他で問題があったようであります。それから、前段の煙感知器のシャッターの連動装置について技術的にいろいろな問題があることが、検討の過程でわかってきたわけであり、いままでその二つの方式で行政指導をやってこられた。今度法律が通れば、遡及適用して、相当の経費がかかるけれども、やるというのが原案の提案の内容でございました。その適用がなくなるということになると、建設省としては行政指導の面で相当何かがあるはずだと私どもは理解せざるを得ないのだけれども、いまの住宅局長の話から判断をいたしますと、抽象的でよくわからない。具体的に聞けば、いままでの行政指導の方針を変えられるのかどうか。問題があるとすれば再検討する、委員会の意思としては、いまの修正案が通れば小委員会を設けて検討するということになって、建設省のいままでの指導方針に若干メスを入れることになろうと思うのであります。それらのことに関してもう少し具体的に見解を聞かしておいてもらいたい。

○山岡政府委員 ただいまお話のございました煙感連動の問題につきましては、現在消防庁等と協力いたしまして、説明のための小委員会と申しますものを政府でもつくっております。したがって、そういうもので今後十分検討を詰めてまいりたいと思っております。

それから、幸い今回の改正案中に盛り込まれておりました工事中の災害防止措置、これはいままでの災害の中にもいろいろとございますけれども、工事中に一部使用しまして、その途中で起きた災害というものが非常に多うございます。そういうものにつきましては、工事中の災害防止措置に関する規定等を厳正に執行するとともに、平素から定期的な調査、検査、これは従来と同様でございますが、を励行いたしまして、災害の未然の防止に努めたい。特に保安上危険と見られる建築物につきましては、必要な改善措置を命ずる等しまして、人命尊重の立場から行政を進めてまいりたいと

考えております。

なお、本法の施行に関しましては、法律が公布されてから一年以内の間に政令で定める日から効力を発するというようなたてまえになっております。幸い本日、先ほどの天野先生のお話でも、小委員会をつくるというふうに言っていましたので、そういう小委員会のお話の結論を十分参照させていただきまして、必要があれば抜き出して、現行法とは別に、そういうふうなものに対する立法等についても検討すべきじゃないかというふうに現在考えておる次第でございます。

○福岡委員 終わります。

(日照権に関する審議で省略)

○浦井委員 その遡及適用の条項の削除の問題につきまして、この条項が正式に改正案として出てきたそのもとには、千日前デパートであるとかあるいは大洋デパート、こういうところでの惨事、それによって貴重な人命を落とした、そういうとうい経験に基づいて出てきたと思うわけなんです。そういう点では、**いろいろな理由があるにしろ、これを削除する、後回しにするというのは、私がかねて主張しておりますように、やはり何と言っても許されぬ**というふうに思うわけです。

たとえば、私、神戸市当局に話を聞きましても、私も技術的なことはよくわかりませんが、スプリンクラーと煙感知器の連動シャッター等、二つは補完するものであるわけですし、そうしてももしも煙感知器連動シャッターが鋭敏過ぎるあるいは経済的に高価であるというようなことであれば、遡及適用を残しておいて、何とか法令的に研究をして、熱感知器、これとの連動であれば比較的安くて済むわけですし、そういうものにかえてでもやはり遡及適用の条項は残してやってほしいというのが、私聞いたのは神戸市だけでありましてけれども、そういうところの要望であります。

また、天野理事が理事懇で主張されておりましたたれ壁なんかも、いまは地下街の代替措置として認める、これも今度は強制力がなくなる。自治体の側から見ますと、エスカレーターの上にそういうものをつけるだけでも、私は十分だとは言いませんけれども、そういうものであってもないよりはましだと言いますか、非常に有効である。これは費用もかからぬわけですから、だからそういう点でやるべきことはたくさんあるわけなんです。それを**煙感連動シャッターが非常に高価である、シャープである、シャープ過ぎるというようなことで遡及適用を全体を取ってしまうというのは、何と言っても私は納得できない**わけでありまして。そういう点で私はこの削除の条項には反対ということを表明して、私の発言を終わりたいと思います。

---

○渡辺委員長 これより本案及びこれに対する両修正案を一括して討論に付します。

討論の申し出がありますので、順次これを許します。國場幸昌君。

○國場委員 私は、自由民主党及び民社党を代表いたしまして、建築基準法の一部を改正する法律案及び同法律案に対する天野光晴君外一名提出の既存の特殊建築

物等に対する制限の特例に対する修正案及び内海英男君外三名提出の日影による中高層建築物の高さの制限に対する修正案並びに両修正部分を除く原案について、賛成の意見を申し述べるものであります。

既存建築物に対する制限の特例に対する修正案は、建築物の高層化及びその用途の複合化に伴う防災的見地から既存の特殊建築物等で一定の規模以上のものに対し、避難施設等の規定を全面的に遡及適用することとし、その例外を政令で定めるとしておりますが、諸般の事情を考慮した結果、本規定はいまだ不十分と認めざるを得ないので、本規定を削除することはやむを得ないことと考えるのであります。

また、日影による中高層建築物の高さの制限に対する修正案は、日影基準の適用に当たって、建築基準行政を執行する地方公共団体の自主的判断を尊重しようとするもので、いずれも妥当な措置と考えるものであります。

また、両修正部分を除く原案は、既存の特定の建築物等について工事中の建築物の使用制限の強化、第二種住居専用地域内における用途規制等の強化及び建築協定に関する規定の整備等従来から問題とされていた諸事項について、積極的な施策を講じようとするものであり、適切な措置というべきものであります。

以上申し述べた理由により、私は両修正案及び両修正部分を除く原案に対し賛成するものであります。

○渡辺委員長 中村茂君。

○中村(茂)委員 私は日本社会党を代表して、ただいま議題となりました建築基準法の一部を改正する法律案及びこれに対する両修正案について、意見を表明しようとするものであります。

すなわち天野光晴君外一名提出の既存建築物に対する避難施設等の設置義務の遡及適用を削除する修正案に反対し、内海英男君外三名提出、井上普方君の趣旨説明の日影基準を改める修正案及び両修正部分を除く原案に賛成するものであります。

御承知のごとく、本改正案の内容の第一は、昭和四十五年の建築基準法の大改正による特殊建築物等に対する防火避難等の諸規定の整備強化にもかかわらず、それらの規定は、既存の建築物について適用がなされないため、その後も熊本大洋デパート等の火災の大惨事が続出したのにかんがみ、ここに既存の建築物等に対しても避難施設等の設置を義務づけようとするものであります。本規定に関し、対象関係団体等から、技術上、資金上等の見地からさまざまな意見が寄せられているのでありますが、技術面等からなお若干の検討の余地ありとしつつも、火災等からの人命の安全確保は至上命令と言ってよく、また、本規定の整備改善を支持する世論は大きいものがあります。

したがいまして、**避難施設等の設置義務の既存建築物への遡及適用を削除しようとする修正案につきましては、反対せざるを得ないのであります。**

次に、本改正案の第二の内容は、いわゆる日影基準の設定であります。近来、既成市街地における土地の高度利用によるマンションや高層ビル建築に伴ういわゆる日照紛争が激増し、ために地方公共団体においては、その紛争を解決するため指導要綱等を制定しているのですが、これらの基本となるべき法律の規定の整備が待たれていたのであります。したがって、本日影基準の設定は当を得た措置と思うのであります。従来、経緯にかんがみ、さらに地方公共団体の自主性を尊重するため、対象区域、日影時間については、法律で定める基準のうちから地方公共団体が条例で指定することを内容とする内海英男君外三名提出の修正案は、まことに適切なものであり、賛成するものであります。

なお、本改正案は、このほか、工事中の建築物の安全上の措置、第二種住居専用地域内における用途規制の強化規定の整備、建築協定に関する規定の整備等、相当の改善が図られておりますので、わが党としましては、両修正部分を除く原案に賛成の意を表するものであります。

以上をもちまして、私の討論を終わりといたします。

○渡辺委員長 柴田睦夫君。

○柴田(睦)委員 私は、日本共産党・革新共同を代表いたしまして、建築基準法の一部改正案及び遡及適用削除の修正案、さらに日照部分の修正案についての討論を行います。

建築基準法の一部を改正する法律案は、昭和四十九年の第七十二国会から今日まで継続審議になっております。私たちはそのうちの、**防災関係部分の法律案に賛成する、そして日影規制に関係する部分に反対する**という態度を表明してまいりました。

防災関係部分につきましては、いままでのデパート火災あるいは雑居ビルの火災、そうした事例を踏まえて、これを防止するための対策であるという見解に基づくものであります。この点につきましては、この法律案の提案理由についても、近時の建築物の高層化とその用途の複合化に伴い、大規模建築物内で火災が生じた場合重大な事態を引き起こす事例が再三見られるところである、そして、このような事態に対処するために既存の百貨店等に対して防火避難施設の整備を義務づけ、あわせて工事中の建築物の使用制限を強化する、こういう内容でありまして、まことに時宜に適したものであると考えたからであります。

一方、日影規制の問題につきましては、この日影規制という問題がいろいろ国民の間で問題になっておりますけれども、この原案の内容は全国に規制を一律化するという内容であり、その内容を現実に対比してみますと、従来日照問題をめぐり、裁判所の判断の傾向、さらに住民と建築主との間の協議合意に基づく事項あるいは自治体の現実の指導要綱を中心とする指導、こうしたものとの矛盾が認められたからであります。

そしてまた、参考人の意見においても、この日影規制に対して批判が集中しているわけであり、われわれもそのような見解に立って、原案の日影規制に反対するという態度を表明してまいりました。

日影規制につきましては、その後検討が進められ、今回の修正案は、一律化を排して自治体の裁量を認めるという内容になっており、一方商業地域の問題だとか、あるいはこれに関連する風害、プライバシーをめぐる問題だとか、そういう問題についての根本的な解決とは言えないと思いますけれども、この修正案が現状の事態を解決するのに役立つ、現状を改める面があるということで、この日影規制に関する修正案については賛成をするものであります。

防災関係の特に遡及適用の排除の問題でありますけれども、これは提案理由にも言われるように現実的に必要なものでありまして、**この間百貨店協会あるいは地下街や地下商店会などからのいろいろな意見が述べられておりますけれども、それは経済的負担を中心とする考え方**の問題であると考えられるわけでありまして。

遡及適用の原案の規定をみてみましても、政令において一定規模以上のものという限定があり、さらに政令で排除するものも決めることができるようになり、さらに代替措置という問題もあるわけでありまして、人命尊重の立場というものを最重点に考え、他は行政の運用によって現実を改善し得る性質のものである、このように考えるわけでありまして。

こういう意味で、この遡及適用の規定を削除する修正案には反対であります。今後防災対策を強化するための真剣な対策の実現を強く要求するものであります。

以上のとおり、遡及適用削除の修正案に反対し、日影部分に関する修正案に賛成し、この修正部分を除く原案には賛成であるということをお願いして討論といたします。

○渡辺委員長 新井彬之君。

○新井委員 私は、公明党を代表して、建築基準法の一部を改正する法律案に関する天野君外一名提出の修正案に反対し、内海君外三名提出の修正案に賛成、また両修正案を除く原案に賛成の討論を行うものであります。

まず、既存建築物に対する制限の特例に関する措置を定める法律案第八十六条の二の規定を削る修正案は、人命尊重の上から既存建築物の防災関係の改正を重点とした本法律案の重要な部分を削るという修正案であります。

なるほど、現在までの種々の論議におきましては、**遡及適用しようとする部分において技術的にまだ検討の余地はあるようではありますが、いま直ちにこの改正案の防災関係の重要部分をなしています既存建築物に対する制限の特例に関する措置を定める法律案第八十六条の二の規定を削ることは、人命救助の視点から見て、新しい防災施設の前進を大きく後退させてしまうのではないかと思うのであります。**ゆえに、この修正案には同意できず、反対するものであります。

また、日影による中高層建築物の高さの制限についての修正案は、地方公共団体の自主性を尊重して、地方公共団体が条例で指定する区域について条例で定めることができるように、その選択の幅を広くし、その地方の都市整備や住民意識によって選べるように、地方の独自性に任せたことは、当然のあり方であり、民主主義の定義の上からも大きなプラスの要因となると思います。

なお、両修正案を除く原案については、国民の生命及び環境をよくして、国民の健康を守るためにも必要な措置でありますので、賛成するものであります。

以上をもちまして私の討論を終わります。

○渡辺委員長 以上で討論は終局いたしました。

---

○渡辺委員長 これより採決いたします。

まず、内海英男君外三名提出の修正案について採決いたします。

本修正案に賛成の諸君の起立を求めます。

〔賛成者起立〕

○渡辺委員長 起立総員。よって、本修正案は可決されました。

次に、天野光晴君外一名提出の修正案について採決いたします。

本修正案に賛成の諸君の起立を求めます。

〔賛成者起立〕

○渡辺委員長 起立多数。よって、本修正案は可決されました。

次に、ただいま可決いたしました修正部分を除く原案について採決いたします。

これに賛成の諸君の起立を求めます。

〔賛成者起立〕

○渡辺委員長 起立総員。よって、建築基準法の一部を改正する法律案は両修正案のごとく修正議決すべきものと決しました。

---

○渡辺委員長 ただいま修正議決いたしました本案に対し、梶山静六君、福岡義登君、浦井洋君、北側義一君及び渡辺武三君から、附帯決議を付すべしとの動議が提出されております。

まず、提出者梶山静六君から趣旨の説明を求めます。梶山静六君。

○梶山委員 ただいま議題となりました建築基準法の一部を改正する法律案に対する附帯決議案について、自由民主党、日本社会党、日本共産党・革新共同、公明党及び民社党を代表してその趣旨を御説明申し上げます。

案文は、お手元に配付してあります。

本法律案につきましては、委員会において慎重に審議が行われ、ただいま、既存特殊建築物等に対する防火避難施設の規定の遡及適用に関する条文の削除及び中高層建築物の日影の制限に関する基本的な事項について、修正の上、議決されたと

ころであります。この際、建築基準行政は、人命の安全確保に重大な関係を有することにかんがみ、政府は、特殊建築物等に対し、さらに実効のある防災対策を推進するとともに、特に既存の特殊建築物等の防災避難施設の整備、改善について、速やかに有効適切な法制を整備する等、人命の安全確保について一層努力すべきであると思っておりますので、ここに附帯決議を付し、適切なる措置を強く要望する必要があると存するのであります。

以上が本案に附帯決議を付さんとする理由であります。各位の御賛同をお願いする次第であります。

---

「建築基準法の一部を改正する法律案」に対する附帯決議(案)

建築基準行政は、人命の安全確保に重大な関係を有することにかんがみ、政府は、特殊建築物等に対し、更に実効のある防災対策を推進するとともに、特に、既存の特殊建築物等の防災避難施設の整備、改善について、すみやかに有効適切な法制を整備する等、人命の安全確保について一層努力すべきである。

右決議する。

---

○渡辺委員長 以上で趣旨の説明は終わりました。

本動議に対し、別に発言の申し出もありませんので、これより採決いたします。

本動議に賛成の諸君の起立を求めます。

〔賛成者起立〕

○渡辺委員長 起立総員。よって、梶山静六君外四名提出のとおり附帯決議を付することに決しました。

この際、建設大臣から発言を求められておりますので、これを許します。竹下建設大臣。

○竹下国務大臣 去る七十二国会以来、本法案の御審議をお願いしてまいりまして、本委員会におかれましては熱心な御討議をいただき、ただいま修正可決されましたことを深く感謝申し上げます。

審議中における委員各位の御高見につきましては、今後その趣旨を生かすよう努めてまいりますとともに、ただいま全会一致をもって議決になりました附帯決議につきましても、その趣旨を十分に体して努力する所存であります。

ここに、本法案の審議を終わるに際し、委員長初め委員各位の御指導、御協力に対し深く感謝の意を表し、ごあいさついたします。ありがとうございました。(拍手)

---

建築防災対策小委員会 第2号 昭和51年8月18日

○梶山小委員長 これより建築防災対策小委員会を開会いたします。

建築防災対策に関する件について調査を進めます。

まず、既存不適格の特殊建築物等に対する建築基準法の**防災規定の遡及適用について、住宅局長から説明**を聴取いたします。山岡住宅局長。

○山岡説明員 ただいま議題となりました件の審議経過とその問題点等について御説明申し上げたいと思います。

政府といたしましては、大阪千日デパートビル、熊本大洋デパート等の災害にかんがみまして、建築審議会の「既存の百貨店等に対して防災上必要な防火避難施設の設置を義務づけることについて」に関します答申に基づきまして、昭和四十九年三月、既存不適格の特殊建築物等に対する建築基準法の防災規定の遡及適用に関する措置を含みます建築基準法の一部を改正する法律案を第七十二国会に提案いたしました。

改正法案のうち、遡及適用に関する措置の概要は次のとおりでございます。

すなわち、遡及適用の対象となる特殊建築物等の範囲につきましては、百貨店、スーパー、病院、ホテル、旅館、劇場、キャバレー、雑居ビル、地下街等の建築物のうち、一定規模以上のものに限ることを考えておりまして、その数は全国で約二千二百棟と推定されておりました。

遡及適用に関します規定につきましては、改正法律案では、避難階段、防火区画、非常用の照明装置及び非常用の進入口の四種に限定しておりましたが、この措置は既存の建築物への適用であることを考慮いたしまして、具体化する政令におきましては、これをさらに限定をいたしまして、財産保護の観点からの規定は適用しないこととし、人命の安全を図るための規定、すなわち百貨店、病院、ホテル等の特殊建築物につきましては、特別避難階段、竪穴区画、非常用の進入口、非常用の照明装置、地下街につきましては、地下道の内装制限、地下道の階段への歩行距離、地下道の末端の階段幅、地下道の排煙設備、地下道の非常用の照明装置、地下街の店舗と地下道との防火区画に限ることといたしておりました。

この措置が、既存の建築物に対しまして改修工事を義務づけることとなるものでございますので、建築物の敷地、構造等に関してやむを得ない特別な事情があるときには、代替措置によることができることといたしておりました。

さらに、この措置が、現に利用に供している建築物に対する改修工事を義務づけるものでございますので、建築物の種類に応じまして三年または五年の猶予期間を設けるとともに、遡及適用に伴う改修工事はおおむね二千数百億円と推定されますが、改修工事の円滑な実施を推進するため、金融、財政、税制上の特別の助成措置を講ずることといたしておりました。なお、金融上の措置といたしましては、日本開発銀行、中小企業金融公庫等の政府関係金融機関からの所要の融資を考えておりました。

以上がその概要でございますが、その後、建設委員会におきまして審議が、お手元

に資料が行っておると思えますけれども、参考人の意見聴取を含め六回、現地視察が五回、理事懇談会が関係業界からの陳情聴取二回を含め八回行われまして、遡及適用に関する慎重な調査、審議が行われましたが、遡及適用に関しては、まだ問題点の十分な解明がなされないということでございまして、**先般の通常国会におきまして、改正法案中遡及適用に関する措置にかかわる部分は削除されますとともに、当小委員会において、この問題の解明のための調査、審議が行われることとなりました。**

これまでの審議の過程は以上のとおりでございます。

そのいままでの審議の過程におきまして特に御指摘がございました主たる問題点と、それに対する考え方等につきまして御説明申し上げたいと思えます。

**一つは、防災改修に要する費用とそれに対する助成の問題**でございます。防災改修の義務づけが既存の建築物に対する義務づけであり、それに要する費用も多大であるので、関係者の費用負担の軽減を図るためできる限り助成措置を講ずるべきであるという指摘がありました。これにつきましては、先ほど申し上げました国庫助成、政府関係機関の融資、税負担の軽減、代替措置の積極的活用等によりまして、関係者の費用負担の軽減を図ることを考えておるわけでございます。

**二番目に、代替措置**につきまして問題がございまして、防災改修の義務づけが現に利用に供している建築物に対する義務づけであるので、代替措置の積極的な活用を図るべきであるという御指摘がございました。これについては、ケース・バイ・ケースにより、機能上有効なものについては積極的に認めていくことを考えております。

**第三点といたしまして、遡及適用の対象**となる規定が問題となりました。

スプリンクラーと今回遡及適用しようとする防火避難施設との関係が一つでございます。スプリンクラーの設置は防災上きわめて有効な措置でございまして、消防法によるスプリンクラーを設置すれば、堅穴区画その他の防火避難施設は不要ではないかという御指摘がございました。これにつきましては、スプリンクラーの設置が防災上きわめて有効な措置であることは言うまでもないところでありますが、スプリンクラーは、建築物の火災発生のおそれのある各部分のすべてについて設置が義務づけられておらず、また、燻焼、電気火災等については、スプリンクラー設備では万全でない場合がございます。したがって、スプリンクラーの設置とともに、必要最小限度の避難施設の設置が不可欠であると考えております。

政令改正と遡及適用の対象となる規定についての問題がございました。防災改修の義務づけが既存の建築物に対する義務づけであり、今後政令改正により遡及適用の対象となる規定が追加または改正し得るという点には問題があるのではないかと指摘がございました。これにつきましては、確かに提出いたしました法案ではそのようになっておりましたが、その後の検討の中におきまして、そういう点につきましては、われわれも、遡及適用の対象となる規定をこの法律施行の際、現にその効力を

有する規定に限定すべきではないかと考えておる次第でございます。

**四番目に、技術的問題点がございました。**

その第一は、**煙感知器の非火災報対策**でございます。遡及適用によりまして防災改修を強制的に義務づける以上、その基準は技術的に問題のないものでなければならぬにもかかわらず、煙感知器の非火災報という問題が現に生じているという御指摘がございました。これにつきましては、現在、学識経験者、関係業界及び関係省庁でもって煙感知器非火災報対策研究会を設置いたしまして、非火災報の実態調査、分析を行っております。なるべく早い機会に結論を得たいと思っております。

**技術的問題の第二点は、既設の防火シャッターの改修**の問題でございます。既設の防火シャッターを遮煙性能を有する防火シャッターに改修することは技術的に困難ではないかという御指摘がございました。既設の防火シャッターをそのまま活用いたしまして、改修することにより防煙性を持たせるという点につきましては、すでに実用に供された改修方法も数例ございますが、さらに性能が確実に確保でき、施行が容易な方法を開発すべく検討を進めておる次第でございます。

**技術的問題の第三点といたしまして、道路内制限等の緩和の問題**がございました。防災改修工事により、従来認められていた既存不適格建築物に対する適用除外の措置が認められなくなったり、また、道路内建築制限等に違反することとなり、防災改修工事が現実的に困難であるというふうな指摘があったわけでございます。これにつきましては、この措置が既存の建築物に対する制限であり、かつ、人命の安全を図るため必要最低限度の措置であるということでございますので、防災改修により建築物が道路内制限等に抵触することとなる場合における所要の緩和措置を設けることにつきましては、ぜひとも必要であろうというふうに現在考えております。

なお、現在建築基準法からこれらの規定が外されたことを機会に、ただいままでの審議の経過等を踏まえまして、私どもも案の検討を内部的にいたしておりますが、早い機会に当委員会で立案の方向の骨子等がお示しいただければ幸いだと考えておる次第でございます。

以上をもちまして、審議経過と問題点の概要等について御報告申し上げます。

○梶山小委員長 以上で説明は終わりました。

本日は、これにて散会いたします。

**第78回** 建設委員会は5回、建築防災小委員会は1回開催。

建設委員会での建築基準法の審議は、第1回、第5回。

建築防災小委員会の審議は、以下、建設委員会第1号を受けての審議のみ。

**第1号** 昭和51年10月8日

○渡辺委員長 次に、小委員会設置の件についてお諮りいたします。

既存建築物の防災性能の向上強化対策について調査のため、小委員十三名よりなる建築防災対策小委員会を設置いたしたいと存じますが、御異議ありませんか。

〔「異議なし」と呼ぶ者あり〕

○渡辺委員長 御異議なしと認めます。よって、さよう決しました。

建築防災小委員会の審議 第1号 昭和51年10月13日

○内海小委員長 これより建築防災対策小委員会を開会いたします。

この際、一言ごあいさつを申し上げます。

このたび私が小委員長に選任されました。各位の御協力を得まして小委員会の運営に万全を期したいと存じます。よろしく願いいたします。(拍手)

建築防災対策に関する件について調査を進めます。

まず、建築防災対策に関し、その後の経過について住宅局長から説明を聴取いたします。山岡住宅局長。

○山岡政府委員 前回の小委員会でその後の経過について一度御報告いたしておりますけれども、メンバーの交代等もございましたので、きわめて簡潔に最近までの経緯を御報告したいと思います。

審議経過の詳細につきましては、お手元に「審議経過について」という資料で提出いたしてございます。

それで、政府といたしましては、大阪千日デパートビル、熊本大洋デパート等の災害にかんがみまして、建築審議会の防火避難施設の設置の義務づけにつきます答申を得まして、昭和四十九年三月、建築基準法の防災規定の遡及適用に関する措置を含む一部改正案を第七十二国会に提案いたしました。同改正案の中には、建築物の防災対策といたしまして、今回問題となって削除となりました遡及適用の問題のほかに、検査済み証交付前の建築物の使用制限、工事中の特殊建築物等の使用制限、工事中の建築物の安全上の措置等に関する計画の届け出等の防災関係の規定を含んでおりました。以上四点のうちで、後に申しあげました三点は御可決をいただきまして、現在参議院で継続審議中ということでございます。

そのほかに、今回削除となりました遡及適用に関する規定の概要につきましては、遡及適用の対象となる特殊建築物等の範囲を、不特定多数の人が多数おりにましていざという場合には災害の多いという特殊建築物に限定すること、遡及適用に関する規定は人命の安全を図るための規定に限定すること、それから、この措置が遡及適用という特殊な措置でございますので、代替措置を十分活用すること、さらに建築物に対する改修が費用も時間もかかりますので、三年または五年の猶予期間を設けること、同時に金融、財政、税制上の特別の助成措置を講ずること等を内容としたものでございました。

建設委員会におきます審議は、参考人の意見聴取を含め六回、現地視察が五回、

それから理事懇談会が関係業界からの陳情聴取の二回を含め八回行われておりまして、遡及適用に関して慎重な調査審議が行われましたが、遡及適用に関しましては、いまだ問題点の十分な解明がなされないという点の御指摘がございまして、先般の通常国会におきまして、改正法案中、遡及適用に関する措置に係る部分は削除されるとともに、当小委員会においてこの問題の解明のための調査審議が引き続き行われるということに御決定になった次第でございます。

それで、これまでの審議の過程におきまして、遡及適用に関する措置に関連して御指摘がありました主な問題点は次のとおりでございます。

主たる論点といたしましてまず第一は、防災改修に要する費用とそれに対する助成の問題でございます。

第二番目は、それに対する代替措置の問題でございます。

それから遡及適用の対象となる規定につきましても問題になっております。その中の一つは、スプリンクラーと今回遡及適用しようとする防火避難施設との関係でございます。二番目は、政令改正と遡及適用の対象となる規定との関係でございます。

技術的な問題といたしましては、煙感知器の非火災報の対策、それから既設の防火シャッターの改修の問題、道路内制限等の緩和の問題等が論点として挙げられる次第でございます。

すでに当小委員会におきまして二回の審議が行われておりまして、主として遡及適用に関連いたします審議経過と問題点等についての審議が行われたわけでございますが、政府といたしましては、既存建築物の防災対策の重要性及び緊急性にかんがみまして、当小委員会においてできる限り速やかに適切な御結論が得られまして、その結論に沿って立法化が図られることが必要であると考えております。

また、建築物の防災対策は一日もゆるがせにできないことでもございますので、当面は消防当局とも十分連絡協調して、今回の改正法案の中に盛り込まれている建築物の工事中の使用制限に関する措置を初め、現行法を十分活用して適切に措置してまいる所存であります。

なお、従来の論点になりました点につきましては、関係省庁と事務的に検討を進めることにいたしております。また、代替案につきましても、当小委員会の骨子をいただきましてなるべく早く立法化をしたいと、かたい決意を持っている次第でございます。

以上、簡単でございますが、御報告申し上げます。

○内海小委員長 以上で説明は終わりました。

**第5号** 昭和51年11月4日

○渡辺委員長 これより会議を開きます。

去る一日、本委員会に付託されました内閣提出、参議院送付、建築基準法の一部を改正する法律案を議題といたします。

本案は、第七十二回国会に提出され、以来本院において継続とし、第七十七回国会に、修正の上参議院に送付したものでありますが、参議院において継続となりまして、今国会に至ったものであります。

その趣旨は、すでに十分御了承のことと存じ、先ほどの理事会の協議のとおり、政府からの提案理由の説明を省略いたしたいと存じますが、御異議ありませんか。

〔「異議なし」と呼ぶ者あり〕

○渡辺委員長 御異議なしと認めます。よって、さよう決しました。

---

建築基準法の一部を改正する法律案

〔本号末尾に掲載〕

---

○渡辺委員長 本案に対し、別に質疑の申し出もありませんので、直ちに討論に入ります。

討論の申し出もありませんので、採決いたします。

内閣提出、建築基準法の一部を改正する法律案に賛成の諸君の起立を求めます。

〔賛成者起立〕

○渡辺委員長 起立多数。よって、本案は原案のとおり**可決**すべきものと決しました。