これらの火災を契機とする防火法令の改正としては、昭和53年（1978年）11月の消防法施行令の改正による防炎物品の拡大（絨毯等を追加）が上げられるが、基本的には、建築・消防両部局の行政指導の強化等の対策が中心であった。これが功を奏したのか、やがて中小雑居ビル火災の惨事は後を絶ち、平成13年（2001年）９月の新宿歌舞伎町明星56ビル火災（44人死亡）で再び顕在化するまで、その危険性が表面化することはなくなった。

### 4.2　旅館・ホテル等の火災

昭和55年（1980年）以降になると、再び旅館・ホテル等で大きな被害を出す火災が相次ぐこととなる。昭和55年（1980年）11月の栃木県川治プリンスホテル火災（45人死亡）、昭和57年（1982年）２月の東京都ホテルニュージャパン火災（33人死亡）、昭和58年（1983年）２月の山形市蔵王観光ホテル火災（11人死亡）、昭和61年（1986年）２月の静岡県大東館火災（24人死亡）などである。

これらの火災で多数の死者が出た原因は、防火法令の不備というよりも、これらの旅館・ホテル等が消防法や建築基準法に違反してハード面の整備を怠っていたり、訓練を行わないなど防火管理面で不備があったり、非火災報を理由に自動火災報知設備のベルを停止してしまっていたりすることであったため、法令違反の是正を徹底するための「適マーク」制度の創設（昭和56年（1981年）５月）、違反処理体制の整備等が行われたが、防火法令の強化は行われなかった。また、旅館・ホテル等のハード・ソフト両面の防火対策の整備を促進することを企図した「旅館・ホテル等における夜間の防火管理体制指導マニュアル」が作成され（昭和62年（1987年）８月）、適マーク制度とリンクすることにより大きな成果を上げた（図３）。

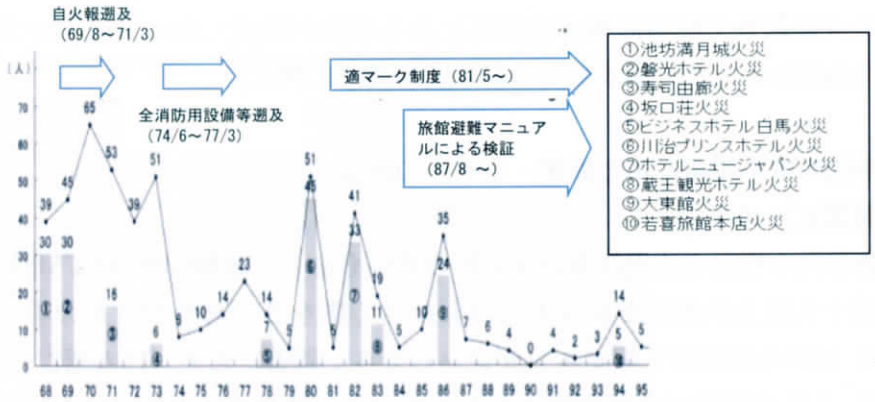


図３　旅館・ホテル火災における死者数の推移と主な対策（消防白書より作成）

## 5　昭和50年代以降の火災と防火法令の改正強化

昭和55年（1980年）以降で防火法令の改正強化に繋がった火災とその改正内容は以下のとおりである。

表２　主な防火法令の改正と契機となった事項（1980年～2014年）

| 改正年 | 建築基準法令 | 消防法令 | 改正の契機となった事項 |
|---|---|---|---|
| 昭和55年(1980)～昭和56年(1981) | ・共同住宅にガス爆発対策を新設（昭和55年（1980） | ・準地下街に対する規制強化<br>・大規模地下施設に対するガス漏れ火災警報設備の設置規制 | 静岡県大規模地下商店街ガス爆発事故(1980年、14人死亡) |
| 昭和56年(1981)～昭和61年(1986) | | ・違反処理体制の強化<br>・適マーク制度の創設<br>・夜間の防火管理体制指導マニュアルの整備等、主としてソフト面での対策を強化<br>・ハード面での規制強化はない | ・栃木県ホテル火災(1980年、45人死亡)<br>・東京都ホテル火災(1982年、33人死亡)<br>・山形市ホテル火災(1983年、11人死亡)<br>・静岡県ホテル火災(1986年、24人死亡) |
| 昭和62年(1987) | | ・スプリンクラー設備の設置規制の強化：就寝系福祉施設(6000㎡以上→1000㎡以上)、病院(6000㎡以上→3000㎡以上) | ・神戸市社会福祉施設火災（1986年、８人死亡）<br>・東京都特別養護老人ホーム火災（1987年、16人死亡） |
| 昭和63年(1988) | | ・病院・福祉施設等の夜間の防火管理体制指導マニュアルの整備 | |
| 平成２年(1990) | | ・(4)項：スプリンクラー設備の設置規制の強化(6000㎡以上→3000㎡以上) | 尼崎市スーパーマーケット火災(1990年、15人死亡) |
| 平成14年(2002) | | ・違反是正体制強化の法改正<br>・特定一階段等防火対象物に対する規制強化<br>・雑居ビルに対する自火報の設置対象拡大（500㎡以上→300㎡以上） | 新宿雑居ビル火災（2001年、44人死亡） |
| 平成19年(2007) | | (6)項ロ<br>・スプリンクラー設備の設置規制の強化（1000㎡以上→275㎡以上）<br>・自動通報装置、自火報、消火器等の設置規制の強化（面積要件撤廃）<br>・防火管理規制の強化（30人以上→10人以上） | 長崎県グループホーム火災（2006年、７人死亡） |
| 平成20年(2008) | | (2)項ニ<br>・自火報の面積要件撤廃<br>・密室・大音響でも火災覚知できる措置<br>温泉採取施設設置対象物<br>・ガス漏れ火災警報設備設置規制強化 | 宝塚市カラオケボックス火災（2007年、３人死亡）<br>渋谷温泉施設爆発事故（2007年、３人死亡） |
| 平成21年(2009) | | ・蓄光式誘導標識等 | 大阪市個室ビデオ店火災（2008年、15人死亡） |
| 平成25年(2013) | | ・(6)項ロ：スプリンクラー設備の設置規制の強化（275㎡以上→無制限）<br>・(6)項ロ：直接通報の義務づけ<br>・(5)項イ、(6)項イとハ：自火報の面積要件撤廃<br>・設備設置時の消防機関検査対象の追加 | 長崎市グループホームの火災（2013年、５人死亡） |
| 平成26年(2014) | | ・(6)項イの細分化→避難のために患者の介助が必要な有床診療所・病院<br>・(6)項イについてスプリンクラー設備の設置規制の強化（3000㎡ or 6000㎡以上→無制限）<br>・(6)項イについて火災通報装置（直接通報義務）、消火器等の設置規制の強化（面積要件撤廃） | 福岡市有床診療所の火災（2013年、10人死亡） |

## 5.1　静岡駅前ゴールデン街のガス爆発

一つは、昭和55年（1980年）８月の静岡市の地下商店街「ゴールデン街」におけるガス爆発火災（14人死亡）である。この火災の結果、昭和56年（1981年）１月に消防法施行令が改正され、地下街類似のいわゆる「準地下街」にも地下街同様の規制が行われるとともに、不特定多数の者が利用する大規模な地下空間にガス漏れ火災警報設備の設置が義務づけられた。

ゴールデン街のガス爆発は、昭和40年代後半（1970年代前半）から目立つようになってきていたガス爆発対策に各省庁が「規制」という形で本格的に取り組むきっかけにもなり、昭和55年（1980年）の建築基準法施行令の改正の際に共同住宅のガス安全対策が盛り込まれたのを初め、昭和55年（1980年）から昭和56年（1981年）にかけて、通商産業省（当時）から液化石油ガスの、資源エネルギー庁（当時）から都市ガスの安全対策が「ガス事業者等への規制」という形で次々に打ち出されて、大きな成果を上げた（図４）。

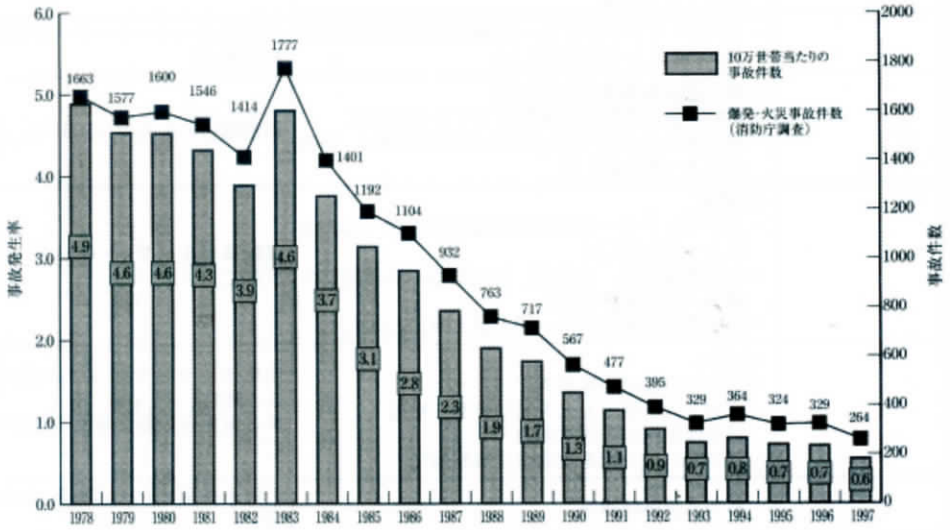


図４　ガス事故件数（消防庁調査）と事故発生率の推移

注１）事故発生率とは、10万世帯当たりの事故発生件数をいう。

注２）ガス事故件数は、都市ガス又はLPGが着火物となって生じた火災又は爆発の件数

## 5.2　福祉施設と大規模小売店舗へのスプリンクラーの設置規制の強化

二つ目は、昭和61年（1986年）７月の神戸市の社会福祉施設陽気寮の火災（８人死亡）と昭和62年（1987年）６月の東京都東村山市の特別養護老人ホーム松寿園の火災（17人死亡）である。これらの火災では、この種の施設で初期消火に失敗した場合の

避難誘導の難しさが改めて浮き彫りになり、昭和62年（1987年）10月のスプリンクラー設備の設置規制の強化（就寝型社会福祉施設：延べ面積6000㎡以上→1000㎡以上、病院：延べ面積6000㎡以上→3000㎡以上）に繋がった。

三つ目は、平成２年（1990年）３月の尼崎市のスーパー長崎屋の火災（15人死亡）であり、同様に、同年６月のスプリンクラー設備の設置規制の強化（物品販売店舗等：延べ面積6000㎡以上→3000㎡以上）に繋がった。

これらの改正は、いずれも、火災によって明らかになった当時の規定の不足又は欠落を、当該火災をきっかけに改正するという形で行われており、昭和40年代に大幅な整備が行われた防火規定の手直しの意味合いを持つものである。この火災の後、千葉県四街道市の作業員宿舎の火災（平成13年（2001年）５月、11人死亡）と後述する新宿の雑居ビルの火災まで、10年以上の間、死者数が10人を超える火災は発生しておらず、このスーパー長崎屋の火災に伴うスプリンクラー設備の設置強化をもって、昭和40年代から続いた防火法令の改正強化による安全性の確保が一息ついたものと考えられる。

### 5.3　新宿歌舞伎町雑居ビルの火災と中小雑居ビル等の火災

以上の三つの事例が政令改正による「消防用設備規制の強化」という対応だったのに対し、平成13年（2001年）９月の新宿歌舞伎町の火災では法律改正が行われ、「違反是正の徹底」と「自主的な防火安全の推進」のための「ツールの提供」を主とした規制強化が行われた。

昭和50年代後半（1980年代前半）の旅館・ホテル等の火災でも同様に違反是正が課題とされたが、当時のターゲットは比較的大きな施設であり、必ずしも法的な強制力によらなくても「適マーク制度」などにより改善指導が可能であった。これに対し、中小雑居ビルについては、その実態から法的強制力の強化が不可欠であり、法改正が必要となったものである。

先に述べたように、中小雑居ビル火災の惨事は昭和50年代前半（1970年代後半）に散発した後、後を絶っていたが、一つしかない階段にビールケースが山積みされていたり、防火戸の前に看板を出して閉鎖障害を起こしていたりする事例は誰もが日常的に見聞きしており、火災が発生すると数人の死傷者が出ることも多く、中小雑居ビルの防火管理の水準が向上したわけではないことは社会の中である程度認識されていた。

それにもかかわらず、これらの危険な対象物の撲滅を図ることが消防行政の中心的な課題になって来なかったのは、「規模が大きい対象物ほど火災の潜在危険性が高い

(小さければ潜在危険性は低い)」ということが消防法令の組み立てから消防機関の立ち入り検査計画に至るまでの、暗黙の前提になっていたからである。

言うまでもなく、この前提は過去の大きな被害を出した火災経験の蓄積から来ていたのだが、大規模な特定防火対象物には原則としてスプリンクラー設備が設置されるなどにより、火災による死者があまり発生しなくなった一方、延べ面積500㎡程度の小規模ビルで戦後五番目となる多数の死者が出たため、根底から覆されることとなった。

死者の多かったことの大きな原因が、階段が一つしかなかったことであったため、政省令のレベルでは、この種のビル（特定一階段等防火対象物）の危険性をターゲットに自動火災報知設備や避難器具などの設置基準の強化も行われた（平成14年（2002年）８月～平成15年（2003年）６月）。

その後、平成19年（2007年）１月の宝塚市カラオケボックスの火災（３人死亡）の後、カラオケボックス類似施設の用途については、延べ面積に関係なく自動火災報知設備の設置を義務づけるなど、一階段ビル並みの規制強化が行われることとなった。

また、平成20年（2008年）10月の大阪市個室ビデオ店の火災（15人死亡）では、個室に煙感知器を設置することなど自火報関係の規制強化がさらに行われるとともに、蓄光式誘導標識に関する規定整備等が行われた。

さらに、平成24年（2012年）５月の福山市の小規模ホテルの火災（７人死亡）を契機として、旅館・ホテル等についても、延べ面積に関係なく自動火災報知設備の設置が義務づけられた。

以上の火災とは少し違うが、平成19年（2007年）６月に東京都渋谷区の温泉施設で、地下深くからくみ上げた温泉水に溶け込んでいたメタンガスが施設内に溜まって爆発し、３人が死亡する事故が発生した。この事故を受け、内部に温泉の採取のための設備が設置されている施設については、ガス漏れ火災警報設備の設置が義務づけられた。

前述のように、この種のビルの火災危険性自体は以前から認識されていたのだが、たまたま大きな事故が起こらなかったために放置されていた。その危険性が新宿雑居ビルの火災を契機に顕在化したため、これらの改正が順次行われたものである。その意味では、これらの規制強化は、昭和40年代から続く一連の防火法令の改正強化と同様の意味合いを持つものと考えられる。

## 6　高齢化、規制緩和など社会の新たな動きへの対応

以上のように、従来型の火災危険については順次対策が講じられ、その撲滅に成功して来たが、一方で社会は高齢化、情報化、規制緩和などの新たな時代に入っている。こ

のため、現在の予防行政は、住宅を含めたより小規模な施設や、共同住宅の住戸を用いた異質な施設など、従来の手法では対応しにくい厄介な防火対象物の防火安全対策に乗り出さざるを得なくなっている。

### 6.1　住宅防火対策の法制化

建物火災の６割、建物火災による死者数の９割は、住宅で発生する。このため、消防では、従来から春秋の火災予防運動などの機会に、住民に対する啓発活動などに熱心に取り組んで来た。ただし、住宅火災が発生した場合に家族の身体や生命を守ることはあくまで「自己責任」の範囲と考えられており、戸建て住宅など一般の住宅の防火対策は、一部の規制[注6)]を除き、法規制の対象とはされて来なかった。

しかしながら、高齢者の急増に伴い住宅火災による死者数が急増することが予測されたため、平成３年（1991年）３月には、消防庁長官により「住宅防火対策推進に係る基本方針」が定められ、10年後における住宅火災の死者数を予想死者数の半数以下に抑えることを目標に、住宅用火災警報器（住警器）の設置、安全な火気設備の使用、防炎布団の普及などを推進する国民運動的キャンペーンが開始された。

この運動は一定の成果を上げたが、キャンペーン中心であったため、「10年後における住宅火災の死者数を予想死者数の半数以下に抑える」という目標に対して半分程度の達成率に留まった（図５）。住宅火災による死者数は、社会の高齢化の進展とともに平成10年（1998年）以降再び増加するようになり、特に平成14年（2002年）以降は急増の傾向が見えてきた。このため、平成16年（2004年）６月に消防法が改正され、一般住宅にも住警器の設置が義務づけられることとなった。

図５は、この間の住宅火災による死者数の推移を見たものであり、住宅防火対策の変遷に伴い、住宅火災による死者数が増減する状況が読み取れる。住警器の義務付けにより住宅火災死者数は急増傾向から一転して急減し、住宅火災件数も急減しており、住宅防火対策として住警器の設置義務付けは大成功をおさめたといえるだろう。

しかしながら、高齢者数の増加圧力は住警器の効果を圧するほど強く、平成22年（2010年）以降、住宅火災による死者数は微減に留まっている。今後さらに高齢者数が増加すれば、住宅火災による死者数は再び増加に転じる可能性が高いが、予防行政としてやれることには限界もありそうだ。

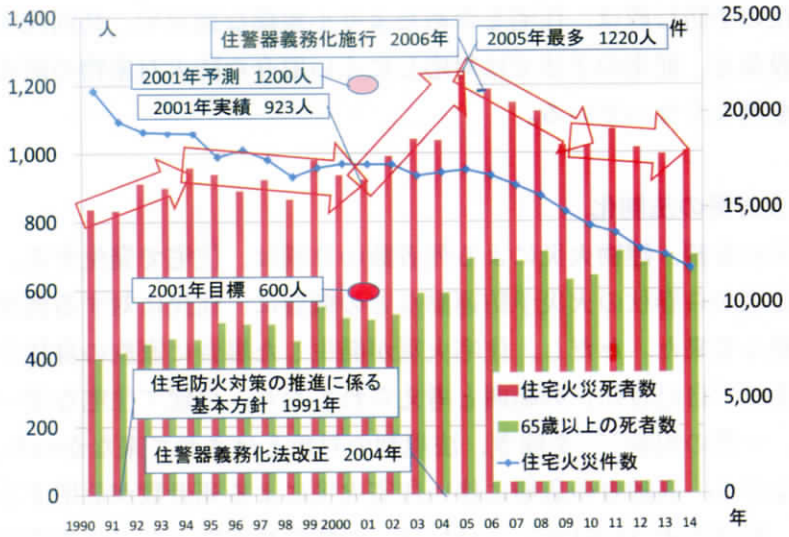


図５　住宅火災件数と死者数の推移（平成２年（1990）～26年（2014））（放火による火災と放火自殺者は除く）（消防庁予防課作成のグラフに加筆）

### 6.2　小規模高齢者福祉施設等の火災と規制強化

平成18年（2006年）１月に長崎県の認知症高齢者グループホームで７人の高齢者が亡くなる火災が発生した。この種の小規模施設は、平成12年（2000年）の介護保険法の施行以後に急増したものであるが、この火災は、そうした実態と大規模施設を想定した消防法の規制内容とが合わなくなっていたことを顕在化させた。このため、平成19年（2007年）６月に、福祉施設等の中でも特に火災危険性の高い施設を独立した用途（政令別表第一（６項）ロ）として選り分けるとともに、この種の施設について、スプリンクラー設備の設置基準の拡大（延べ面積1000㎡以上→同275㎡以上）、自動火災報知設備・消防機関へ通報する火災報知設備・消火器等の設置基準における面積要件の撤廃、防火管理義務対象物の拡大（30人以上→10人以上）などを内容とする政令改正が行われた。特にスプリンクラー設備については、この種の施設の実態から、消火能力には限界もあるが安価な「特定施設水道連結型スプリンクラー設備」という簡易なタイプの設置が認められることになった。

その後も、社会の急速な高齢化に伴い、数人の死者が出るグループホームの火災がたびたび発生したため、平成25年（2013年）２月の長崎市の福祉施設の火災（５人死亡）を契機に、この種の施設は延べ面積にかかわらず原則としてスプリンクラー設備が設置されることとされた（平成26年（2014年）３月）。

また、平成25年（2013年）10月の福岡市整形外科医院の火災（10人死亡）では、有