

旅館・ホテルの火災危険と防火安全対策(3) 旅館・ホテルに係る最近の動きと新たなリスク要因

福山市のホテルプリンスの火災

広島県福山市の4階建てのホテル「プリンス」の火災は、平成24年(2012)5月13日の早朝、1階のフロント付近で発生し、2階で5名、3階で2名、合計7名の方が亡くなった(本誌拙稿第51回表2参照)。

火災になったホテルは、鉄筋コンクリート造4階建て一部木造2階建ての混合構造で、当初はラブホテルとして使われていたが、火災が発生した頃は一般客が利用していた。ラブホテルだったためか、大きな窓の内側に合板で壁が作られて開口部が縮小・閉鎖されており、煙の滞留を助長したり、避難・消火・救助活動の妨げになったりしたようだ。階段が区画されておらず、火煙が急速に上階に拡大したことも大きかった。

このホテルは、木造部分が建築されたのが昭和35年(1960)、鉄筋コンクリート造部分が増築されたのが昭和43年(1968)だった。増築の翌年(昭和44年(1969))に建築基準法施行令が改正され「堅穴区画」の規制が始まったが、増築時点では堅穴区画がなくても適法(既存不適格)だった。

昭和の時代(1988年頃まで)にはこのような「堅穴区画」のない既存不適格の旅館・ホテルは珍しくなく、それが当時多数の死者を出す火災が多かった大きな理由の一つだった。しかしながら、前回述べたように、平成の時代に入ると、「適マーク」制度と「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」により、「適マーク」をほしがる一般の旅館・ホテルでは、階段部分に「堅穴区画」又はこれに準じた「堅穴対策」のないものは淘汰され、この種の旅館・ホテルの防火安全対策は格段に進んだ。だ

が、適マークがなくても営業に困らないラブホテルと簡易宿泊所については、堅穴対策が手つかずのまま残ってしまったものがあったようだ。福山のホテルはその一つで、昭和40年代初頭の防火対策レベルのまま半世紀近くも生きながらえてきた化石のような建物、と言った方が良いかもしれない。その当時の防火対策レベルであれば、当時30人以上亡くなるホテル火災が連発したのと同じようなことは当然起こる。そして、現に起こってしまった。

前回述べたように、この火災を契機として、平成25年(2013)12月に、自動火災報知設備の設置基準における面積制限が撤廃されるとともに(平成27年(2015)4月施行)、消防法の改正を契機に平成14年(2002)4月に廃止された適マーク制度が、新たな情報公開制度として再開されることとなった(平成25年(2013)10月)。

川崎市の簡易宿泊所吉田屋の火災

平成27年(2015)5月17日未明、川崎市の簡易宿泊所「吉田屋」で火災が発生し、火元となった木造2階建ての簡易宿泊所が全焼するとともに、隣接する同様の建物にも延焼した。この火災による死者は9名で、火災原因は放火とみられている。この建物は実態的には木造3階建てで、しかも2階と3階が吹き抜けでつながっていたため火の回りが速く、階段も早い段階で避難に使えなくなり、就寝中の宿泊客が逃げ遅れて死亡したものである。

この建物は、川崎市の建築部局では木造2階建てとして扱われていたが、2階が上下2層に分かれており、常識的には3階建てに見える。簡易宿泊所は、建築基準法でも消防法でも旅館やホテルの一種

かつて多数の死者を出す火災の代表格だった旅館・ホテル火災は、適マーク制度などの様々な対策により抑え込むのに成功したが、高齢化の進展や民泊事業の推進など、経済・社会の変化により、新たなリスク要因も出てきている。近年の火災事例などから、それらについて考えてみる。

表 多数の死者を伴う最近の高齢者収容施設の火災(死者・負傷者数は消防白書)

火災建物名称	発生年月	場所	死者	負傷者	建物構造と階数	消令別表用途
静養ホームたまゆら	平成21年(2009)3月	群馬県渋川市	10	1	木造平屋建て	(6)項口
安部整形外科	平成25年(2013)10月	福岡県福岡市	10	5	RC造4階建て	(6)項イ
(簡易宿泊所)中村屋	平成27年(2015)5月	神奈川県川崎市	9	19	木造2階建て	(5)項イ
(アパート)中村荘	平成29年(2017)5月	福岡県北九州市	6	5	木造2階建て	(5)項口
(アパート)かねや南町ハイツ	平成29年(2017)8月	秋田県横手市	5	10	木造2階建て	(5)項口
(アパート)ソシアルハイム	平成30年(2018)1月	北海道札幌市	11	3	防火造2階建て	(5)項口

と位置付けられている。建築基準法では、3階以上の階を旅館やホテルに用いる建物は耐火建築物等としなければならず(令和元年(2019)6月まで)、木造とすることはできなかった。

建築部局では、ロフト(別荘などに見られる棚状の床)は建築基準法上の床とは扱わず、したがってこの建物は3階建てではない、と位置付けていたが、吹き抜けがあるために「ロフト」部分への火煙の拡大が極めて速く、かえって危険性が高くなっていた可能性がある。

このような取扱がなされていた事情について、当時の報道などから、私は以下のようなことだったのではないかと推測している。

高度成長時代に、工場や建設現場で日雇いで働く労働者が日本中から京浜工業地帯に集まったが、その住まいは簡易宿泊所だった。彼らの多くはやがて都市住民としてステップアップしていったが、取り残された人たちも少なからずおり、そのまま高齢化していった。取り残され高齢化した人たちは、現在は生活保護に頼って生活せざるを得なくなってお

り、住宅については生活保護の「住宅扶助」が頼りである。簡易宿泊所では、その限度額以内で宿泊できるよう、「ロフトなら「階」とみなさない」という建築部局の見解を楯にとり、吹き抜けのある「ロフト」のような階を造って増床した。建築部局は、そのような人たちが住むところがなくなってしまうことを懸念して、従来どおりの解釈・運用を続けた。

以上は私の推測だが、火災当時、周辺の簡易宿泊所49棟のうち、この種の「2階建て」は25棟にもなっていた。このような「2階建て」の簡易宿泊所は、他の都市ではあまり見られないようである。

社会福祉施設との境界領域にある施設の火災

吉田屋の火災は宿泊施設(消防法施行令(以下「消令」という。)別表第一(5)項イ)の火災ではあるのだが、高齢化、貧困、生活保護の限度額内の料金設定、その結果の防火法令違反、火災危険、…という構図は、上表に掲げた火災と共通するところが多い。

この表に掲げた施設のうち、安部整形外科医院

は貧困問題と関係しているという報道はなかったが、他の5件は貧困問題と密接な関係があった。そして安部整形外科医院と静養ホームたまゆらとは、それぞれ消令別表第一(6)項イと(6)項ロとして、火災後に、規模にかかわらずスプリンクラー設備の設置義務が課せられるなどの規制強化の対象となった。費用のかかるこのような対応が可能だったのは、これらの施設の改善のために厚生労働省が手厚い助成措置を講じたことが大きかったに違いない。

他の4件の施設も、火災が発生した場合の人命危険性は(6)項イや(6)項ロと類似しているため、その視点からは、これらの施設にもスプリンクラー設備の設置規制を課すのが筋だと思うが、実際には難しそう。これらの施設は、いずれも社会福祉施設的な役割を果たしているのだが、普通の簡易宿泊所や共同住宅と明確な線引きをすることが難しそうだから。線引きができなければ、税金による助成制度を作るのも難しいだろう。

この問題の難しいところは、スプリンクラー設備の設置など防火安全対策を強化しようとする相当の費用がかかり、助成制度がないと宿泊費等を上げざるを得なくなるが、もともと支払い能力の限界ギリギリに宿泊費や家賃を設定しているため、宿泊費等が上がると元からいた宿泊者等が利用し続けることができなくなってしまう、という点にある。このいわば最後のセーフティネットがなくなってしまうと、その人たちはホームレスにならざるを得なくなってしまうのである。

この問題を解決するには、防火安全の視点からだけでは無理がある。憲法25条(1)すべて国民は健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。(2)国は、すべての生活部面について社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。)に立ち戻り、国民全体の合意のもとで、住宅、福祉、安全、社会負担のベストミックスを構築していくしかないのだと思う。無料低額宿泊所という制度もあるし、増え続ける空き家をうまく利用できないか、というアイデアもある。この種の問題の解決は、省庁の垣根を越えて施策を考えていかなければ

ならない。財政事情が厳しい中、是非に関する議論は分かれそうだが、何らかの対応をとらなければ、この種の施設で多数の死者が出る火災は、今後も繰り返されるに違いない。

民泊と住宅宿泊事業法

新型コロナウイルスのせいで、もはや時代遅れになった感があるが、つい半年前まで、政府が音頭をとって推進したものに「民泊」がある。

いわゆる「民泊」は、自宅の一部やマンションの空き室などを活用して旅行者などを宿泊させることを指す。空き室等を持つ人がインターネットで特定のサイトに登録しておく、宿泊先を探している人が検索して利用する。家主不在でも、予約、支払い、受付と鍵の受け渡し、ベッドメイクなどもそれぞれ代行業者があり、空き室等の所有者は、登録しておくだけで収入が入ってくる。事業を始めるにも止めるにも、ネットで登録したり取り消したりするだけで済むので、貸家に比べてはるかに気軽に参入、撤退できる。稼働率次第では、貸家にするより高収入が見込める場合もある。

だが、民泊を業として行うには旅館業法上、一定の条件を満たした上で都道府県知事の許可が必要であり、また、生活者の視点に立てば、マンションで隣の家に見知らぬ外国人が入り出すようになり、騒いだり、みんなで定めたルールを守らなかったりすれば、静穏な住環境がたちまち破壊される、という問題も抱えている。

民泊は世界中で大流行しており、海外からの旅行者の急増に比べて不足する宿泊施設と、急増する空き家(令和5年(2023)には1,400万戸と予想)をマッチングさせるという思惑もあって、政府が旗を振って民泊事業の推進が行われた。

この民泊のあり方について、平成27年(2015)から翌年にかけて厚生労働省と観光庁が合同で「『民泊サービス』のあり方に関する検討会」を設けて検討を行い、私は、火災の専門家としてこの検討会に参加した。民泊の火災危険についての私の考えは、「今の日本の多くの共同住宅のような造り方のマン

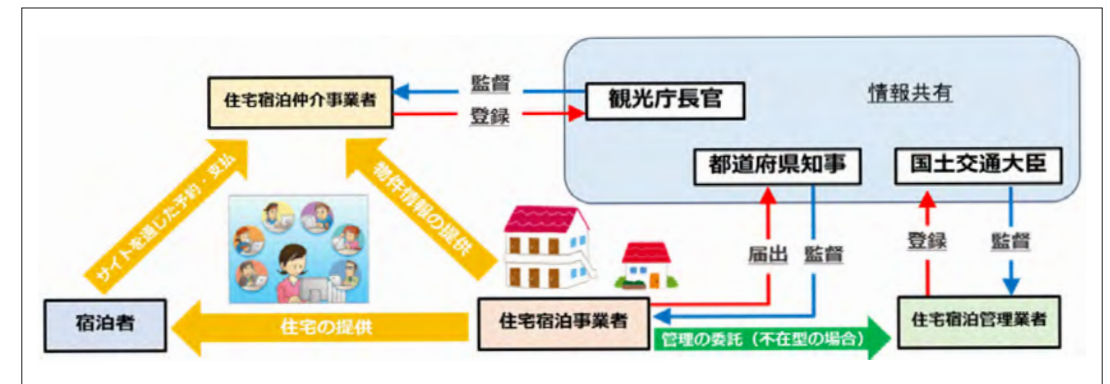


図1 住宅宿泊事業法の仕組み(国土交通省観光庁ホームページより)

ションの一室を民泊にしても、他の住戸に影響するほど火災危険が増大するわけではないが、外国人の中には火災に対する考え方や対応が違う人もいるので、防火区画性能の低い木賃アパートは民泊の対象から外した方がよいのではないか。」というものであった。平成28年(2016)6月の検討会報告書には、結局、木賃アパートの除外は盛り込まれなかったが、この報告書を元に、平成29年(2017)6月に「住宅宿泊事業法」ができ、概ね以下のとおりの仕組みが整えられた。

- ①住宅宿泊事業(民泊サービス)を行おうとする者は、都道府県知事への届出が必要(年間提供日数の上限は180日(泊)とし、地域の実情を反映する仕組み(日数制限条例)の創設)
- ②家主居住型の住宅宿泊事業者に対し、住宅宿泊事業の適正な遂行のための措置(衛生確保措置、騒音防止のための説明、苦情への対応、宿泊者名簿の作成・備付け、標識の掲示等)を義務付け
- ③家主不在型の住宅宿泊事業者に対し、上記措置を住宅宿泊管理業者に委託することを義務付け
- ④住宅宿泊管理業(家主不在型の住宅宿泊事業者から委託を受けて住宅宿泊事業の適正な遂行のための措置(標識の掲示を除く。)等を行うもの)を営もうとする者は国土交通大臣の登録が必要
- ⑤住宅宿泊管理業者に対し、住宅宿泊管理業の適正な遂行のための措置(住宅宿泊事業者への契約内容の説明等)の実施と住宅宿泊事業の適正な

遂行のための措置(標識の掲示を除く。)の代行を義務付け

これにより、空室等の所有者にとっては、住宅宿泊事業(民泊事業)に合法的に参入しやすくなるとともに、近隣住民とのトラブルについては、「住宅宿泊管理業者」を管理することによって対応するという仕組みが整った。

民泊と消防法

住宅宿泊事業法の施行(平成30年(2018)6月)に合わせ、消防庁では同月、省令改正を行い、マンションの一部住戸が民泊営業を行った場合にも、複合用途防火対象物としての規制が、特に他の住戸にとって過剰なものとならないようにするため、以下のような措置を講じた。

- 1 消防法施行規則(以下「消則」という。)の改正
- ①スプリンクラー設備の設置免除規定の整備(消則第13条第1項第1号の2の新設)
- 11階建て以上の共同住宅の一部を「民泊(消令別表第一(5)項イ、以下同じ)として利用すると、当該防火対象物は消令別表第一(16)項イに位置付けられることとなり、当該防火対象物全体にスプリンクラー設備の設置が義務付けられることになる(消令第12条第1項第3号)ため、10階以下の階の部分については、消則第13条第1項第1号の区画と同様の区画をした場合には、同号と同様、スプリンクラー設備の設置を免除する。

もう少し知りたい 防火法令の基礎知識

②誘導灯の設置基準の整備（消則第28条の2第1項第4号の2の新設）

共同住宅の一部を「民泊」として利用すると、当該防火対象物は消令別表第一(16)項イに位置付けられることとなり、当該防火対象物全体に誘導灯の設置が義務付けられるが（消令第26条第1項第1号）、10階以下の階については、消則第28条の2第1項第4号と同様の区画をした場合には、同号と同様、当該階の誘導灯の設置を免除する。

2 特定共同住宅等における必要とされる防火安全性能を有する消防の用に供する設備等に関する省令（平成17年総務省令第40号）の改正

①対象となる施設の追加

消令第29条の4第1項の規定に基づき、特定共同住宅等における必要とされる防火安全性能を有する消防の用に供する設備等を設置することができる施設として、新たに共同住宅の一部を「民泊」と

して利用する防火対象物を加える。

②共同住宅用スプリンクラー設備による代替の基準

消令別表第一(16)項イである10階建て以下の特定共同住宅等において、消令別表第一(5)項ロ部分に必要なスプリンクラー設備を共同住宅用スプリンクラー設備によって代替することを認める。

3 特定小規模施設における必要とされる防火安全性能を有する消防の用に供する設備等に関する省令（平成20年総務省令第156号）の改正

①特定小規模施設における必要とされる防火安全性能を有する消防の用に供する設備等として特定小規模施設用自動火災報知設備を用いることができる施設に、延べ面積が300㎡以上500㎡未満の共同住宅の一部を「民泊」として利用する防火対象物（「民泊」の部分の床面積が300㎡未満のものに限る。）を加える。

カプセルホテルの火災危険

まだ死者を伴う火災は発生していないが、私も所属するNPO法人日本防火技術者協会のメンバーなどが危惧しているのが、カプセルホテルの火災危険である。カプセルホテルは、バブルの時代に企業戦士向けに考えられ、バブル崩壊後一時下火になっていたが、物珍しさから若い外国人観光客に人気が出て、近年、東京、大阪など大都市の繁華街などの一部地域で急増しているようだ。同協会で集めた事例を見ると、区画のないつながりの部屋に2段重ねのカプセルベッドがぎっしり並んでおり、中には通路が迷路のようにになっているものもある。外階段にするなど一定の配慮をしているものもあるが、火災のことを多少知っている人なら怖くて泊まれないようなものも少なくない。カプセルユニットの燃焼実験をしてみたところ容易に着火して激しく燃えるものもあったが、建築基準法上は「家具」の扱いなので、内装制限は適用されない（図2参照）。

カプセルホテルがWithコロナ時代の新しい世界でビジネスモデルとして生き残れるかどうかかわからないが、火災危険の視点から多くの火災専門家が注目していることは、記しておきたい。



図2 カプセルホテルのユニット燃焼実験（2019年11月22日 於建築研究所）（主催者：NPO法人日本防火技術者協会）