

第2章 全国各地の状況調査報告

消防法改正がもたらす混乱および各自治体の対応に関する調査

室津茂美

1. 各地の経過

2009年4月の消防法施行令施行(2007年6月に改正)にともない、消防設備が義務化され、グループホーム・ケアホームの防火設備が整備されることとなった。入居者の火災安全面からは大きく前進したが、同じく消防法改正において、消防法におけるグループホームの位置づけが社会福祉施設と定められたことにより別の深刻な混乱が生じている。

各地のグループホームは、これまでおおむね「住宅」として取り扱われてきたため、共同住宅の一部を使用した場合でも、消防法上の用途区分の違いはなかったが、社会福祉施設という位置付けになったことにより、特にマンションや公営住宅の住戸を活用したグループホーム等においては、「複合用途防火対象物」(いわゆる「雑居ビル」の扱い)として取り扱われることとなり、設備や防火管理体制等が建物全体にかかるという困難な問題が生じている。とりわけ、6項口に区分されたケアホームは規模にかかわらず、建物全体が「複合用途防火対象物」となる。

一方、消防法改正にともない、グループホームを新設する時には消防署が検査に入ることとなった。その際、建物について消防署から建築部局に相談するように言われ、相談したら「共同住宅、寄宿舍」としての要件を満たすように求められる例が急増しつつある。それにとまなう改造や家主との問題から、グループホーム設置が頓挫するという事態が各地で起きている。

建築基準法の用途をめぐる問題は、平成20年6月に綾瀬市で起きた知的障害者グループホーム火災の後、平成20年9月に神奈川県建築指導課が「建築基準法によるグループホームの考え方」という文書を出したところから表面化してきた。(巻末資料5)

建築基準法の用途については、自治体ごとにその取り扱いを判断することになっており、多くの自治体は福祉と防火安全の狭間で、その対応に苦慮しているようである。一方、これまでは戸建住宅をグループホームとして使用することを認めていたが、「グループホーム等のすべてを寄宿舍・共同住宅として位置付け、その要件を満たすことを求める」と方向転換した自治体もある。

障害者グループホームの7割は、戸建住宅を使用した定員4~5人規模のものであるが、寄宿舍・共同住宅という用途が課せられることで、戸建住宅をグループホームとして使用することが困難になっているとの相談が学会には寄せられている。表面化していないものとして、検討段階でグループホーム等の設置を見送ったり、断念しているものも含めれば、その影響は大きいと思われる。

このような状況の中、福島県では、平成21年7月、戸建住宅をグループホームとして活用する場合の基準を示した上で認めるという取り扱いを示している。(巻末資料6)

また、東京都練馬区では、平成21年12月に「障害者グループホーム・ケアホーム整備に関する建築基準法、バリアフリー法等の位置づけについて」という文書を示し(巻末資料7)、グループホームは「共同住宅」、ケアホームは「児童福祉施設等」と位置づけるとしている。

グループホームを必要としている人たちがたくさんいることを考えれば、設置がむずかしくなることは、深刻な問題であり、急ぎ解決しなければならない。この問題に対する各自治体の状況を把握し、自治体の新たな取り組み等、解決の糸口を探るために関係自治体および団体への聞き取り調査をおこなった。

2. 調査実施一覧

第1回

調査場所：東京都下グループホーム
調査日時；平成21年10月22日
調査員；防災ユニット委員 3名
調査内容；グループホームの現場における状況

第2回

調査場所；福島県庁
調査日時；平成21年11月11日
調査員；防災ユニット委員 4名
出席者；福島県保健福祉部障害福祉課2名、福島県土木部建築指導課2名
福祉関係者1名
調査内容；一般住宅をグループホームに使用することを認めた経緯について

第3回

調査場所；東京都育成会
調査日時；平成21年11月12日
調査員；防災ユニット委員 4名
調査内容；東京都下のグループホームにおける課題

第4回

調査場所；大阪府庁
調査日時；平成21年11月30日
調査員；防災ユニット委員 2名
出席者；福祉部障がい福祉室2名、住宅まちづくり課5名、危機管理室消防防災課2名
福祉団体関係者1名
調査内容；グループホームが入居している府営住宅の抱える課題

第5回

調査場所；横浜市安全管理局

調査日時；平成21年12月9日

調査員；防災ユニット委員 2名

出席者；横浜市安全管理局1名、横浜市火災予防協会1名

調査内容；グループホームにおける消防研修の取り組みについて

3. 聞き取り調査報告

3-1 消防法改正にともなう消防法に関する問題

① 東京都育成会調査

複合用途の場合の取り扱いをめぐって

東京都育成会が関係しているグループホームはすべて6項（ハ）である。

自火報設置義務を求められるのは、3階建てで避難経路が2方向確保できない（特定一階段）、共同住宅や大きなマンション等で300㎡以上あって、その一部にグループホームがあり、占める割合が10%以上の物件などがある。

例えば建物全部が4階建ての共同住宅で、2階の一部と4階の一部にグループホームがあるとして、グループホームが全体に占める割合は1割を超える場合、建物全体に自火報設置義務が及ぶが、東京消防庁から特例措置が出て、グループホーム部分だけで可となった。消防庁も事務通知として出している（「複合型居住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」、2010年2月5日、消防庁） 建物全体が住宅だけの場合は、グループホーム部分だけ自火報をつければよいという取り扱いだが、建物の中に店舗等が入っている場合は、法令どおり建物全体に設置する。

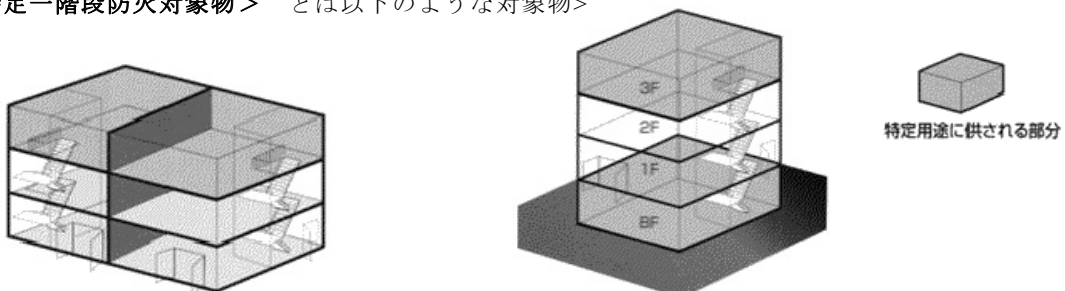
特定一階段

1999年（平成13年）、新宿歌舞伎町の雑居ビルで起こった火災を契機に消防法が一部改正された。そこで、自動火災報知設備の設置基準が拡大・強化された。

1. 延床面積300㎡以上の複合用途防火対象物
2. 特定一階段等防火対象物

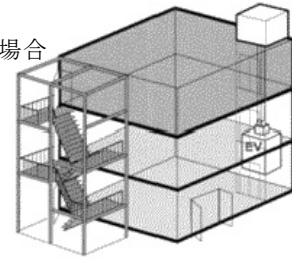
のいずれかに該当する場合、自動火災報知器の設置が義務付けられるようになった。

<特定一階段防火対象物> とは以下のような対象物>



- (1) 階段が1つで1階、2階以外の階に**特定用途部分**がある場合
- (2) 階段が2つあっても避難上有効な開口部がない壁で区画されている場合
- (3) 次の建物は、特定1階段等防火対象物ではない。

1・2階以外の階に特定用途部分があり、階段が1つでも、特別避難階段や屋外避難階段がある場合



(出典：金沢市消防局：<http://fire.city.kanazawa.ishikawa.jp/prevent/kaisei/contents.html>)

複合用途の場合の防火管理体制

防火管理者の設置義務があるグループホーム等（6項ロ：10人以上、6項ハ：30人以上）は、消防計画の提出が必要。

自火報の設置にあたり、受信盤は常時人がいる場所への設置が求められる。通常はグループホーム関係者が常駐する部屋に中央制御盤を設置する事になる。複合用途防火対象物と区分される際の問題としては、たとえば店舗とグループホームが一つの建物の中にある共同防火管理となる場合、グループホームと店舗の火災情報を一元的に管理運営しなければならず、夜は店舗に誰もいなくなるので、受信盤はグループホームの世話人室に置くことになる。つまり世話人は本来の業務範囲を超えて、店舗も含めた建物全体の火災への対応まで求められるかねず、防火管理責任も生じる。

雑居ビル（複合用途防火対象物）

複合用途防火対象物とは、防火対象物（建築物）の用途が複数に使用されている建物なので、いわゆる「雑居ビル」は複合用途防火対象物に分類される。

「雑居ビル」とは、報道などで使われる一般的な名称で、法律上の定義はない。『広辞苑 第四版』によると、「系統性のない多種の用途によって占有されるビルディング」とある。一般的なイメージでは、不特定多数の業種、テナント、住居などが多数混在する状況が想像される。「雑居ビル」は歓楽街のビルに多く、小規模な飲食店、金融業、風俗店などが入居し、階段が一つしかないケースも多いため二方向避難の問題を抱えている。大きな看板がビル全体を覆い、排煙、避難、救助に必要とされる窓をふさぐことによる問題もある。雑居ビルの問題は、

- ・ 管理者がはっきりしない。
- ・ 防災責任者があいまい。
- ・ 入居者の活動によって避難経路に可燃物が置かれる

などがあり、この状況は一旦火災が発生すると、以下のような問題を発生させる。

- ・ 入居者らによる初期消火や避難誘導が行われない。
- ・ 防災設備の不備。
- ・ 避難経路が無くなる
- ・ これはビル自体の所有権が分割されることにも原因がある。

参考：フリー百科事典『ウィキペディア』（Wikipedia）

しかし、6項ハのケアホームの場合は、共同住宅の中にあっても一律的に16項イの複合用

途と区分される。共同で防火管理するとなると、訓練や消防計画なども合同で実施することになる。上記のように店舗がある場合、店舗側も単なるテナントであり、共同住宅でも居住者の防火意識がそれほど高くない場合、夜勤の世話人さんへの時間的、精神的負担がさらに大きくなることが懸念される。

自火報簡易型

2009年度に簡易型の自火報が代替品として認められると聞いていて、東京消防庁も東京都も、当初は待つように言われ、自火報については申請を延ばしていたが結局、どうなるかわからないので申請をしたとのこと。簡易型の自火報の認可に関する質問を受け、調査メンバーが次のような情報提供をおこなった。

簡易型の自火報は、住宅用火災警報機に受信盤がついたもの。受信盤のない通常の住宅用火災警報機（無線連動型）は市販されている。関係者に聞いたところ、まだ認定を受けていないという話だった。機能的には既存品と同等でも、非認定品は法に定める消防設備とは認められないので、簡易型をつけたいなら認定されるまで待つしかない。待てないなら今ある普通の自火報をつけるしかないのが今の状況。

簡易型火災通報装置は販売されている。今まで25万とか30万していたのが6万円くらいで安価なタイプのものが出ている。

住宅用火災警報器

総務省の緊急経済対策補正予算「防火安全教育・指導のための住宅用火災警報器の配備」（2009年6月4日付け、消防庁予防課）約50億円（3万箇所に現物給付）に関連して、消防署が対象となるグループホーム等を一斉に調査をしている目的と内容に関し、調査メンバーが情報提供をおこなった。

都道府県を通じて、住宅用火災警報機（無線連動型）を配布している。その対象となるのは2009年4月の法改正施行後、6項ハに区分されたグループホーム等のうち300m²未満で自火報が義務付けられていないものである。もともと、障害者グループホームは住宅とみなされていれば「住宅用火災警報機」が義務付けられていたのであるが、規制強化による防火対策の充実を目的とした法改正で用途区分が変更されたために、火災の早期覚知に有効な感知器の設置が免除されるという、ちぐはぐな結果となってしまった。「法改正時の見落とし」という欠陥是正を、消防庁検討会を通じて強く申し入れていたところ、今回の緊急経済対策の予算措置において既存のグループホーム等について対応することになったことから、消防署が抽出作業にあたっているものである。

住宅用火災警報機（無線連動型）の場合、自火報（簡易型）と性能的にはほぼ同じであるが、住宅用火災警報機（無線連動型）は消防設備として認定されていないから自火報（簡易型）の代替品とは認められない。また、住宅用火災警報機（無線連動型）については誰でもつけることができるが、自火報（簡易型）は指定の業者に頼まないといけない。

自火報点検費用

自火報は設置した後も管理責任があり、定期的に指定の業者による点検を受けて、消防署に報告しなければならない。つまり、自火報設置後も定期点検費用がかかり続けることに

なり、その費用負担が継続して必要になることが心配であるとのことであった。

自火報と自火報（簡易型）で、点検費用の額は異なるのかとの質問があり、調査メンバーが情報提供をおこなった。

自火報と自火報(簡易型)では、初期コストは異なると思うが、点検の費用はそのほとんどが人件費であり、自火報(簡易型)でも自火報と同じく、認定を受けた人が実施するということになるので、点検費用はほとんど変わらないのではないかと。

助成金が受けられる要件が整えられない場合について

助成金を受けるにあたっては要件があるので、たとえば建築確認書がないと申請ができないということになる。

東京都の包括支援事業というのがあって、「建築確認書がない」「根抵当権に入っている」「大家さんとお金の負担について、クリアできない」といったグループホーム等については、区市が消防設備の整備事業をおこなうことになったので、根抵当権の解消とか、建築確認書の提出とかができない場合でも助成金の申請ができることになった。

なお、グループホームにおける複合用途防火対象物に関連して、2010年2月5日に公布された省令改正では、共同住宅への福祉施設等の入居によって、新たに設置が必要となる消防用設備の設置のうち共同住宅部分に設置するものについて、一定の区画等を要件として設置を免除するとともに、特定共同住宅等の特例を福祉施設等が一部に入居する共同住宅にも適用することになった。(巻末資料3,4参照) これは小規模なグループホーム等の福祉施設は、「家具・調度等の可燃物、調理器具・暖房器具等の火気使用、入所者数等も他の一般住戸とほぼ同様の形状」であり、「グループホーム等における入所者の避難安全性が確保されれば、他の一般住戸については、グループホーム等の入居により危険性が高まることはない」とされることによる。

「複合型居住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等について」

平成22年 2月 5日 総務省消防庁

○ 改正内容・理由

今回の改正は、共同住宅への福祉施設等の入居によって、新たに設置が必要となる消防用設備の設置のうち共同住宅部分に設置するものについて、一定の区画等を要件として設置を免除するとともに、特定共同住宅等の特例を福祉施設等が一部に入居する共同住宅にも適用することとしたものです。

○ 省令等の公布

「複合型居住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22年総務省令第7号）」、「消防法施行規則及び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の一部を改正する省令（平成22年総務省令第8号）」及び「消防法施行規則及び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の一部を改正する省令の施行に伴う関係告示の整備に関する告示（平成22年消防庁告示第2号）」を平成22年2月5日に公布しました。

②大阪府調査

大阪府福祉部障がい福祉室 2 名、住宅まちづくり課 5 名、危機管理室消防防災課 2 名
大阪府障害者団体連絡会 ; 1 名

大阪の特徴

大阪府のグループホーム住居数は 1300 住戸、そのうち府営住宅を使用しているものが約 400 戸あるとのこと。

住宅まちづくり課の方で府営住宅をグループホームに活用する計画を立てて、一般募集に支障が生じない範囲の中で活用できる住戸があると障害福祉室の方に紹介し、障害福祉室で事業者の希望を聞いてマッチングしているとのことであった。

グループホーム・ケアホームが入居している府営住宅の複合用途をめぐる問題

16 項イのみなし従属

消防法の複合用途防火対象物においては、「みなし従属」という緩和規定がある。これは建物の延べ面積の 10%、かつ 300 m²未満の場合、その建物の用途は、主たる用途の部分に従属するという規定であり、異種用途区分であっても一定の規模要件を満たせば一体的に主たる用途区分の規制が適用される。

このケースの場合、法改正以前は 5 項ロ（共同住宅）が大部分なので 6 項ロ（ケアホーム等の社会福祉施設）であっても、建物の 10%未満かつ 300 m²未満の場合は「みなし従属」が認められ、建物全体としては共同住宅扱いで従来は取り扱われた。それが、2009 年 4 月の改正以降、新 6 項ロはみなし従属が適用できないと変更された。要するに、1 部屋でも 6 項ロのケアホーム等があれば、異種用途と判断され、複合用途（16 項イ）とみなされる。（例図 1 参照）

仮に入居者が障害の重い人に入れ替わって 6 項ハから 6 項ロになったら、突然、その建物は複合用途（16 項イ）の扱いになる。つまり、グループホーム等の入居者の動きで用途が変わることになる。入居者に応じて建物用途の項判定をやっているということである。宝塚のカラオケ店の火災事例を見ると、もともとカラオケ店ではなかった用途がいつのまにかカラオケ店になっていたことが問題になった。これだけ大きな用途変更があっても届出が徹底しきれない状況なのに、人の入れ替わりで項判定が変わる可能性に行政が対応しきれぬのか疑問である。自力避難困難度も介護保険法と自立支援法の区分判定に基づく程度区分を使っているため、これらの法改正があれば消防法上の用途区分がガラッと変わる可能性もある。かなり流動的な規定であるとの意見が関係者から出された。

1 棟当たり延べ面積 300 m²を超えるホーム開設は少ないが、10%の規定には抵触することが多い。中層住宅型の、階段の両脇に部屋があるような住宅で、建物全体で 50 戸くらいしか部屋がない場合、全体で言ったらグループホームが 5 戸入ったら 10%超えるが、消防の見方の中で、建物を階段層で 1 つの棟としてみるということが出ている。階段の両脇に住戸があると、5 階建てで 10 戸、「棟」の判断は難しく階段を共有する単位を「棟」とみる」考え方にたてば、これが 5 つ連結されていて、計 50 戸。全体で見るとその建物に 5 戸入れば 10%になる。ところが、1 つの階段層 10 戸のところ仮にグループホームが 2 戸入っているところがあるとその階段のところ 10%超えるから、全部に自火報つけなければならないという

指導があって、今、困っているとのことであった。

16 項イの特定一階段

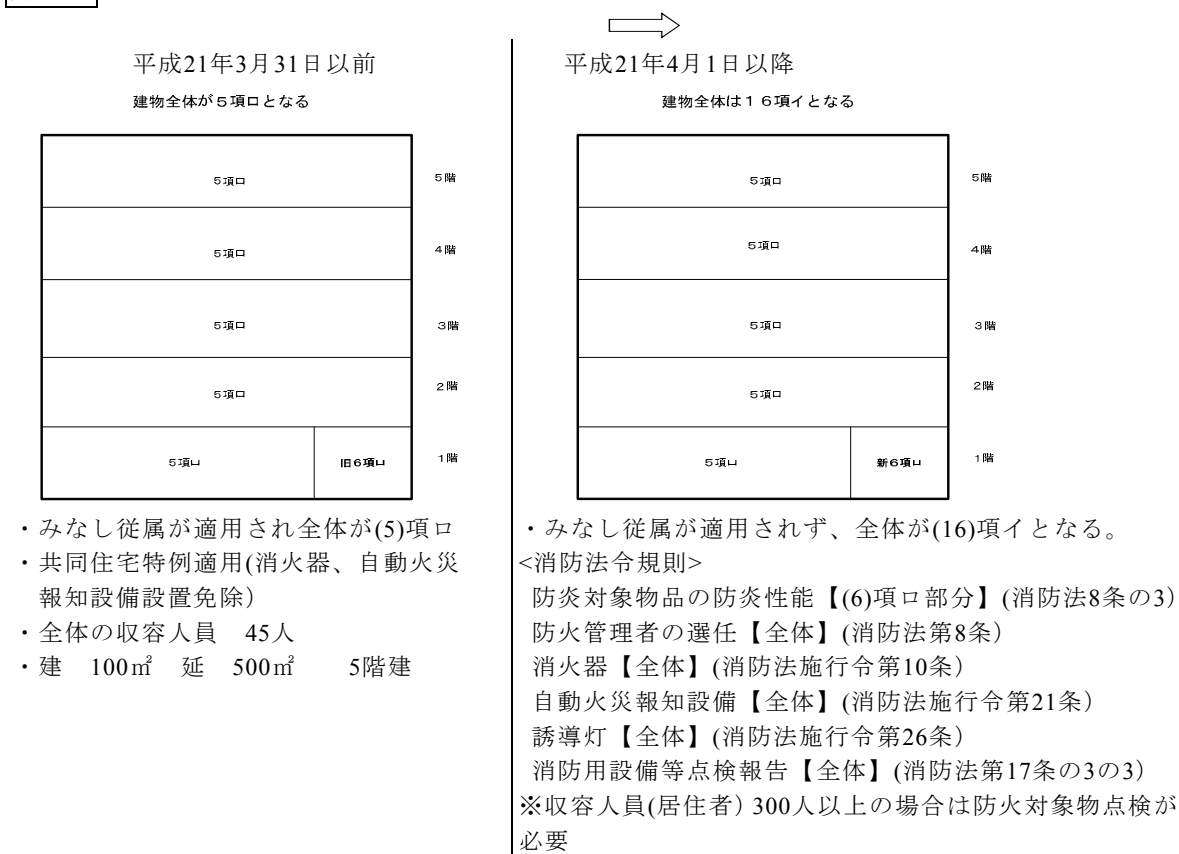
府営住宅の 3 分の 1 が特定一階段に該当する。中層耐火構造でエレベーターがない構造の府営住宅は、バルコニーにも避難できるので特定一階段ではないと考えていたら、消防はあくまで避難階段が必要と言う。バルコニーの隔て板を突き抜けて行って最後に外に降りる階段が必要という解釈である。(例図 2 参照)

特定一階段は、適用する判断基準のみなしをはかってほしいと消防庁予防課に話しているが、今の段階では一般住宅の 3 階建ての戸建住宅を適用せざるを得ないとの回答。それについても判断基準を緩和する方向で検討してほしいと要望し、一定の了解をいただいている状況。特定一階段で判断されると設備のみならず、防火管理上も団地全体に制約がかかるので、制約を軽減してほしい。

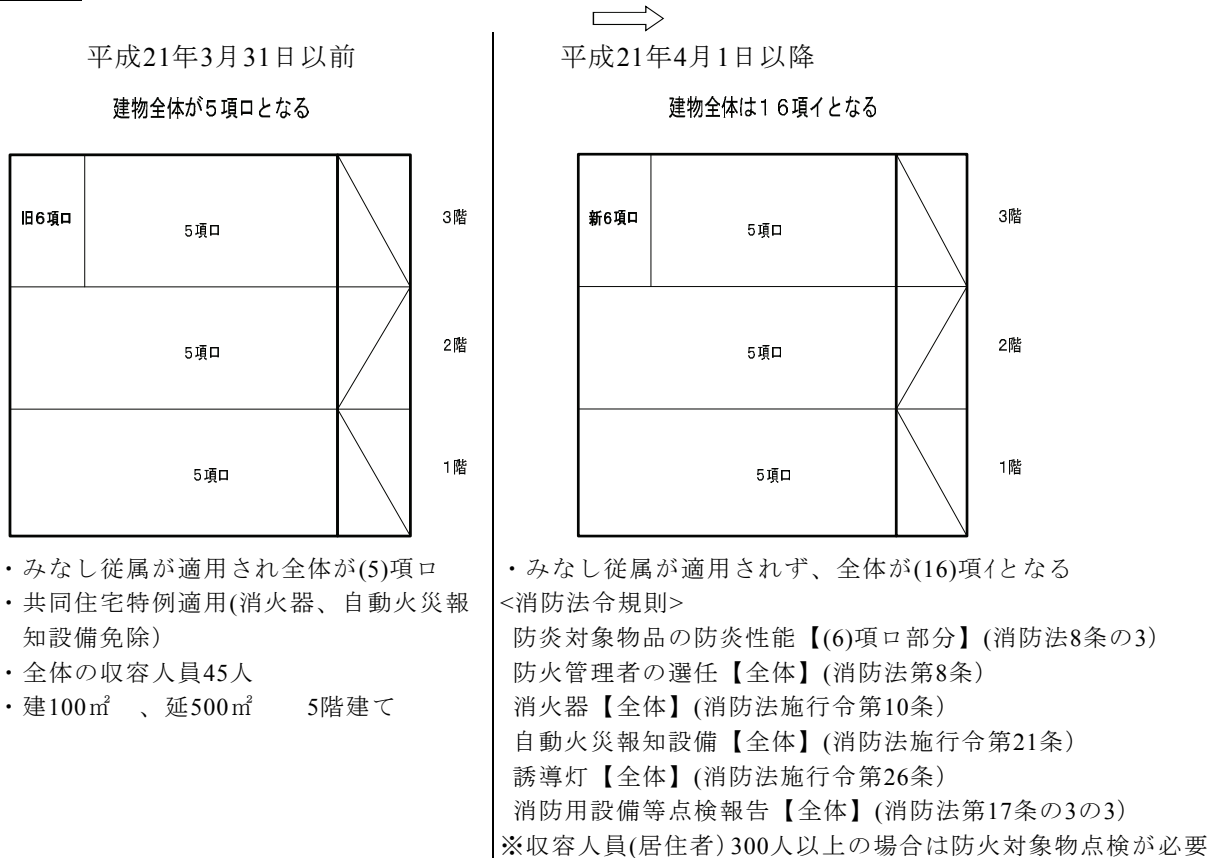
16 項イの同一敷地

20 棟、30 棟とあるような大規模な府営住宅で、最近、一階に比較的重度の方のケアホームを一戸確保した。そのために、結局、16 項イになっている。(例図 3 参照)ここは同一敷地、同一管理権限となるので、それにもない防火対象物点検報告等も、20 棟、30 棟とあるすべてについておこなわなければならない状況になっているとのことで、この費用をどうするか困っている。費用のことなので、あらかじめ管理センターに消防署の方から説明があったとのことであるが、その時には消防署が直接、消防庁に確認したが、そう判断されたとのことであった。団地全体としての用途区分変更に伴う取り扱いについては、国の対応方針についてさらに確認、協議を深める必要があると思われる。

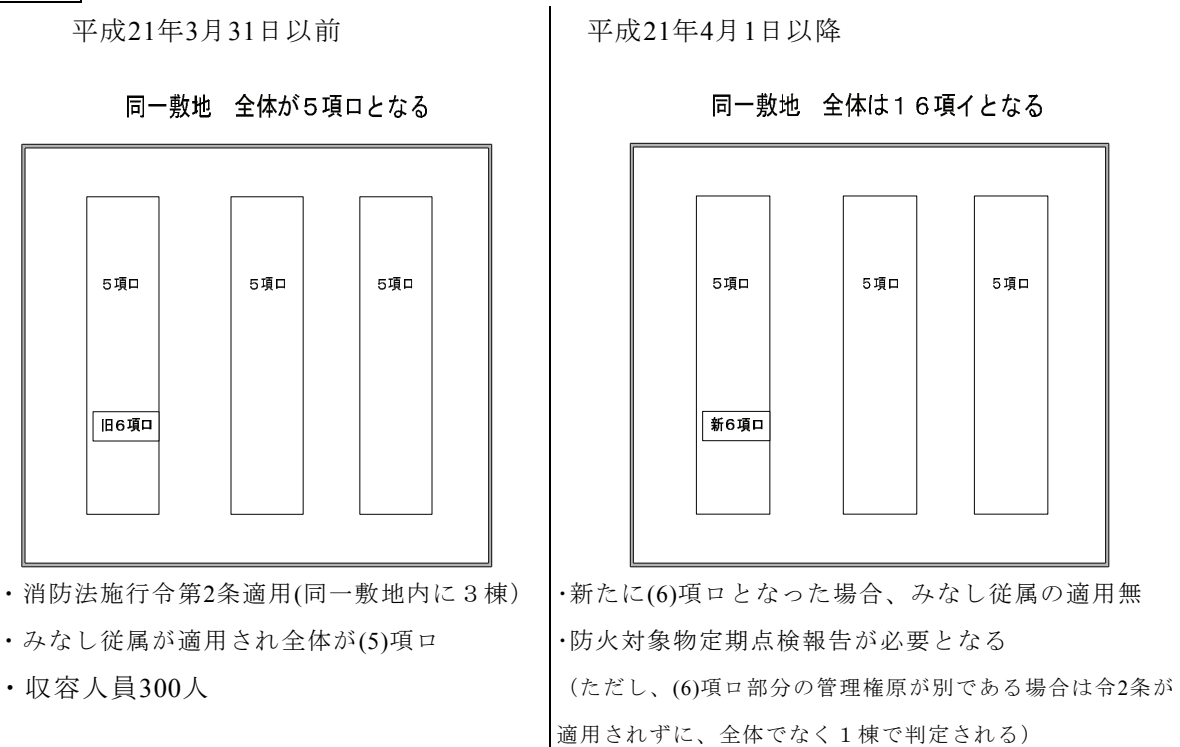
例図 1



例図 2



例図 3



他の他府県の公営住宅でも同じ問題が起きているのか

公営住宅をグループホームに使用している戸数は全国で 537 戸(平成 20 年 12 月現在)。そのうち 398 戸が大阪府にあるので、たぶん他の自治体ではあまり表面化していないのではないかとのこと。大阪府営住宅は約 13 万 8 千戸で、その中の約 400 戸である。他県は十何万個の内の数戸とかそういうレベルになる。大阪府は絶対値が多い分でそういうケースが多いものと思われるとの見解であった。

また、グループホームがあることで 16 項イになってしまうこと自体に無理があるのではないかと思う。グループホームだけを守るということで、建物全体とか別の棟までとか、敷地内全部の棟まで及ぶというのは実態に合わないとの意見が出ていた。

3-2 建築基準法の用途に関する問題

①東京都内のグループホーム調査

ホーム設置が予定通り進められなくて体制の維持に頭を悩ませている事例

聞き取りを行ったグループホームは、ケアホームとグループホームを一体的に運営しているところである。

現在、グループホームとケアホームが 1 つの建物に入っていて、入居者はあわせて 10 人、5 人の常勤と 5 人の非常勤で 24 時間 365 日の体制をしいている。現在運営している場所を一つの拠点として、さらに 10 人分のグループホーム、ケアホームをこの圏内に作る、つまり、この援助体制で入居者 20 人を援助するという計画で進めてきたものだった。

ところが、今回の消防法、建築基準法に基づく流れの中で示された区の方針が厳しく、特にケアホームについては児童福祉施設等という取り扱いをすることと、作ることが難しくなっているとのこと。新たな物件を探しているが、ケアホームの用途を満たせる建物が見つけれず、いくつかのアパートを見過ごしてきている状況とのこと。このまま新たなグループホーム等の設置ができず、入居者数が増やせない状況が続けば、今の体制を維持することはむずかしくなる。

窓先空地（建築基準法第 40 条に基づく東京都建築安全条例）を求められた事例

建築基準法上の共同住宅への用途変更にともない、東京都建築安全条例によって定められている窓先空地を満たせていないとの指摘を受け、話が行き詰っているとの相談を受けた。

1 階が工場で 2 階が事務所という建物に空きが出て、2 階の事務所部分を間仕切りしてグループホームに改造するという計画があった。共同住宅への用途変更の話になって、共同住宅の場合には、窓先空地（隣の建物との間に 2m の空地が必要）がないといけなと言われて。A 区では、既存の建物だから仕方がないだろうということになったが、B 区では既存のものであっても用途変更して、共同住宅にするようにと言われて困っているとの相談を受けている。

資料 (2) 東京都建築安全条例第19条(共同住宅等の居室)要約

1) 共同住宅の住戸には、住戸の床面積の合計に応じて、次の数値以上の幅員を持つ「窓先空地」に直接面するような窓を設けなければならない。

ア) 耐火建築物の場合

200平方メートル以下のもの：窓先空地の幅員が1.5メートル

200平方メートルを超え、600平方メートル以下のもの：窓先空地の幅員が2メートル

600平方メートルを超え、1,000平方メートル以下のもの：窓先空地の幅員が3メートル

1,000平方メートルを超えるもの：窓先空地の幅員が4メートル

イ) 耐火建築物ではない建築物の場合

100平方メートル以下のもの：窓先空地の幅員が1.5メートル

100平方メートルを超え、300平方メートル以下のもの：窓先空地の幅員が2メートル

300平方メートルを超え、500平方メートル以下のもの：窓先空地の幅員が3メートル

500平方メートルを超えるもの：窓先空地の幅員が4メートル

2) 窓先空地から道路・公園・広場等までを幅員2メートル(住戸の床面積の合計が200平方メートル以下の場合には幅員1.5メートル)以上の通路で避難上有効に連絡させなければならない。

3) 上記1)・2)の住戸の床面積の合計には、道路に直接面する窓を有する共同住宅の住戸は算入しないものとする(例えば、1階の全住戸を道路に面する窓を持つ構造とすれば、1)・2)の規制は適用されない)。

②福島県調査

福島県保健福祉部障害福祉課、福島県土木部建築指導課、福祉関係者

福島県の10月1日現在のグループホーム等は、事業所数にして75事業所、定員が1,129名になっている。住居数は合計で236住居。236住居の内訳は、一戸建てが160、アパート等が76である。

県には七つの出先機関(県北、県中、県南、会津、喜多方、南会津、相双)と五つの特定行政庁(福島、郡山、須賀川、会津若松、いわき)があり、それぞれの機関に「既存住宅をグループホームまたはケアホームとして使いたいのだが」という問い合わせが増えて来て、出先機関でも扱いに困っているということで、それらと意見のすり合わせをして統一をはかった。まとめたものが「戸建て住宅を活用する『グループホーム等』の建築基準法上の取扱い」という7月1日付で出した配布文書で、戸建住宅を条件付きで、寄宿舍や共同住宅ではなくて、一戸建ての一般住宅としてみなすというものである。(巻末資料6参照)

以下、この文書について、県の建築指導課に話を伺ったものである。

もともとグループホームはその取り扱いに関しての記載がなく、どう取り扱ったらいいのだろうかというところで、福島県では要件を満たしていれば戸建住宅の扱いをするということである。

一般的にはグループホームは寄宿舍として扱われる例が多いが、その施設の規模とか配置

または居室の独立性によって、老人福祉施設等としても取り扱われることもある。結果的には個別の内容によって、基準法を所管するところで判断するということである。

日本建築行政会議の中では施設の規模とか配置、居室の独立性から判断して建築基準法の取り扱いを決めることになるが、グループホームについては、基本的には住宅の類であろうというような見解があり、はっきりと結論付けるものがない。

特に今回の問題は、既存の住宅をグループホームに利用する時にどうするかということ。結論をいえば、今年の7月1日より、戸建住宅を活用するグループホーム、ケアホームの建築基準法上の取扱いは、当該建築物が一般的な住宅の形態となっており、住宅としての使われ方をしているということと、さらに以下の要件すべてを満足する場合においては住宅として取り扱うこととした。

その取り扱いについては、グループホーム等を計画する段階において、事前に建築基準法を所管している行政庁に行って内容の確認、「建築基準法の取り扱いに関する所管行政庁の協議書」による協議を実施し、この協議書を添付して、グループホーム等の指定申請をするということになっている。

福島県には基準法に関する県の条例があり、県の条例では寄宿舎は、廊下の幅員が1.2m、階段の幅員は1.2m、直下階の内装も準不燃であることとか、結構、厳しい。既存の住宅を利用してグループホームにする時にこのまま寄宿舎として扱うと改造に費用がかかりすぎて出来なくなるということで、実態にあった形で小規模なものを住宅として取り扱うということにした。

担当として心配していたのは、基準法上のチェックがないままグループホームの届出がなされること。火災とか、万が一のことを考えれば、そのままにしておいてもいいわけではないだろうということで協議書を作成し、使用実態から見て住宅であり、最低限のものをクリアしていれば住宅として扱うということにしている。

どんな基準かということ、まず既存住宅を活用してグループホームにする時は当然その既存の住宅が違反建築であってはダメということで、たとえば建築確認を受けずに作られた住宅とか、無断で増築されたような住宅ではないということがまず一つの基準である。これは既存不適格（その後の法律等の改正によって現行の基準にはあっていないが、作られた当時の基準にはあっているもの）であっても構わない。

二つ目が既存住宅を活用してグループホームにする場合、たとえば間仕切り等の変更をして、柱をとったり、壁をとったり、そういうふうな利用形態にしたために建物の構造的な耐力が低下して、危険性が増大しないような使い方をしてくださいということ。もしそのような一部改修があれば、補強して、前の状態より安全な建物として使うということ。三つめは構造とか、階層とか、規模についても一定の規模であることで、階層が二階（地下室は有しないこと）で、延べ面積が200㎡以下のものであること。（別棟を除く）

だいたい、福島県の一戸建ての木造住宅というのは145㎡程度である。平均で145㎡くらいということで、大きいものでは50坪という意見も結構あった。そこで平均より少し大きいところで一つの目安として、200㎡にしている。

四つ目としては、各寝室から、ローカ、階段、および屋外通路を経て道路等の敷地外の安全な場所に避難できる構造であること。部屋から安全に避難ができるようなものであるということ。

五つ目は、浄化槽。原則として定員が浄化槽の処理対象人数を超えていないことということ。住宅の面積により、浄化槽の大きさが決まっている。130 m³以下だとだいたい5人用の浄化槽の容量であるが、そういう建物にたとえば7人も8人も利用される方がいると、当然、浄化槽としての機能を超えてしまうため、浄化槽の処理能力に見合った人数の中で使用すること。人数が多い場合は、大きな浄化槽に改修して使用すること。

六つ目は、消防法で住宅用の火災警報器を設置することとなっているが、これは非常に有効なものなので是非つけてもらいたいということ。

以上、六項目（アからカ）の基準を満たせば、住宅として扱うということにした。建築基準法、他の行政窓口ということで県内は、県北、県中、県南、会津、喜多方、南会津、相双、七つの県の出先機関か、特定行政庁としての市（福島、郡山、須賀川、会津若松、いわき）については、それぞれの担当の窓口で、協議書に基づいたチェックを受けるということになる。すべての項目をチェックの上、建設事務所の協議印欄に協議済印を押したものを設置の申請時に一緒に提出するという扱いで、住宅として扱うということにしている。

3-3 バリアフリー法に関する問題

高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律（バリアフリー新法）に定める特別特定建築物（百貨店、病院、福祉施設等の不特定多数又は主として高齢者、障害者等が利用する建築物）の中に、「福祉ホームその他これらに類するもの」との記載があるが、東京都で知的障害者グループホームの新設にあたって、これの適用を受けるということで、階段幅、車いすトイレ、出入り口の幅、浴室入り口の幅、2階へのエレベーター設置について改善を求められた。

建築主事と話し合っ、結局は間口を広げるとか、滑りにくい床材を使うとか、スロープ化するとか、可能な限り改善をはかることで認められた。（巻末資料8参照）

3-4 グループホームや小規模通所施設等を対象とした防火安全対策研修会の試み

横浜市で、(社団)横浜市火災予防協会主催、横浜市安全管理局、健康福祉局の後援で横浜市民防災センターにおいて、「小規模社会福祉施設の防火安全対策研修会」がおこなわれている。

小規模なグループホーム等では、緊急事態が起こっても対応にあたる人員が少なく、一人か二人でそれにあたることとなるため、多くの職員が不安を抱いて勤務している。体験型研修を通して、実際にやってみることにより、いざという時にどうするかを体で考えることを目的として、グループホームや作業所等に勤務する援助者を対象におこなった。

研修の内容は、体育館のステージを使って、ステージの下を1階、ステージ上を2階と見立て、各階にパーティションを利用して居室を作り、グループホームを設定する。職員1名宿直時に火災が発生との想定のもと、自火報、火災通報装置がある場合と、ない場合を想定して模擬訓練をおこなう。職員役の人が通報、消火、入居者の避難誘導を実際におこなって

みる。そのほか、消火器の取扱い練習や緊急時の人体搬送方法を練習する実技が組み込まれている。

これらの実践の後には質疑と意見交換の時間を設けて、体験で学んだことを共有するとともに、行動の仕方について検証するもの。

この研修を受けた職員に感想を求めると、「職員役をやったが、頭の中が真っ白になって、何をしたいのかわからなかった。動けないでもたもたしていると、消防の人がいろいろと声をかけてくれた。人形を使って、入居者を2階から1階に運びだすこともやってみたが、思うようにできなかった。」「自火報や通報装置というのは役に立つものだ実感した。」などということであった。

火災という事態はあってはならないことであり、実際の体験を通して学ぶことはできないため、火災という事態に至った時にどう行動するかを学ぶ機会を作り出すことは重要なことだと思う。そういう意味でこの研修は、非常に有効な研修であったようだ。

横浜市火災予防協会は消防署 OB がその知識と経験を生かし、事業所等の防災体制の確立や市民の安全・安心のために活動している横浜市関係団体である。消防の OB の協力を得て、各地でグループホーム等の火災安全のための実践的な取り組みが広がれば、グループホームの安全を高めることに役立つのではないと思われる。

4. 聞き取り調査結果の課題別分類

4-1 消防法改正にともなう消防法に関する問題

①グループホーム等が入居していることにより、建物全体が複合用途となった場合の様々な問題

- グループホーム等が建物の中に存在することで(マンションの中など)、その建物全体に自火報等の設備が義務付けられる。
- 複合用途でかつ特定一階段の住宅で避難階段設置を求められる。
- 複合用途の場合、同一敷地内にある棟全体に防火管理体制義務がおよぶ。

②設備を整えるために必要な情報が関係者に適切に行き渡らない。

- 消防庁で簡易型設備が認められたものの、その後の状況について全く情報がなく、どのような設備を選べるのかわからない。
- 種々の機器について、それぞれの特性と何が選べるのかという情報がない。

住宅用火災警報器、自動火災報知設備、簡易型自動火災報知設備、住宅用火災警報器の連動型のどれがどうなのかわからない

③助成を受けるにあたって建築確認書等を求められるが、使用している建物に建築確認書がないために助成を受けられない。

4-2 建築基準法の用途に関する問題

①既存の戸建住宅を使用したグループホーム等の新設が困難になる。

障害のある人たちの住まいの確保が抑えられることになる。

②家主との契約にあたって、不利な条件となり、契約に支障をきたす。

- ③大がかりな改修にかかる費用負担をどうするのか。
- ④建築基準法で「共同住宅、寄宿舍」となることで各自治体の条例による要件も課せられる場合が出てくる。(窓先空地など)
- ⑤自治体ごとに判断するため、それぞれの自治体の考え方に左右される。
 - 福島県では戸建住宅を使用するにあたってのガイドラインを定めている。
 - 東京都練馬区ではグループホームは「共同住宅、寄宿舍」とし、ケアホームは「児童福祉施設等」とする方向性を出している。

4-3 バリアフリー法に関する問題

高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律（バリアフリー新法）に定める特別特定建築物の中に「福祉ホームその他これらに類するもの」との記載にグループホームが適用を受けるとの判断をした自治体ではバリアフリー法に基づく規制を受けている。

知的障害の人たちの移動には問題のないグループホームで、バリアフリー法に基づいてエレベーターの設置を求められることが起きている。

4-4 火災安全に備えるための横浜市の1つの取り組み調査

横浜市では、安全管理局と福祉局が連携し、火災予防協会の協力で、グループホーム等の職員研修の試みをはじめている。研修は模擬体験型研修であり、火災時の対応を実際に体験してみるものである。

5. ま と め

5-1 各法において、グループホーム等の用途をめぐる基本的な問題がある。

グループホーム等に消防設備を整備することで、入居者の火災安全を確保するという点については、一定の効果をあげているものと思われるが、法の取扱いをめぐる混乱が各地で起きていることから考えれば、グループホーム等の用途については無理があるのではないかとと思われる。どのようなところに無理が生じているのかについて整理してみたい。

①消防法上の位置づけは社会福祉施設となったが、地域の住宅の中にあつて近隣の住居と位置づけが異なることに無理がある。

グループホーム等は地域の中にある障害のある人たちの住まいであるにもかかわらず、その用途を変えることで法による規制を強化してきた。使い方から考えれば、同じ用途であるはずなのに異なる用途を持ち込んだことで法的には複合施設として取り扱うこととなり、周辺地域との混乱を引き起こしているものと思われる。

②建築基準法をめぐる混乱は、特に法的な変更が生じたものではなく、全体的に見れば、自治体の対応の仕方が消防法改正にともなう状況の変化により厳格さを増していることによるものと言える。本来、厳格化の目的は、用途を偽装してコスト減をはかろうとする防火的に危険な建物を見逃さない事にある。

グループホームにおいて、寄宿舍及び共同住宅という位置付けが一般化すると、これまで

あいまいに取り扱われていた住宅という用途が認められにくくなる。

しかし、グループホーム等は実際の用途を考えても、「障害のある人たちの住まい」という用途に変わりはなく、特に4～5人規模の戸建住宅を使用したグループホーム等については、規模的に見ても、必ずしも建築基準法で言う「寄宿舍」や「共同住宅」に当たると解釈することが適当と言えるのか疑問である。

グループホーム等の設備強化のために、消防法も建築基準法も用途変更をもって対応することに無理があるのではないか。規制強化のために他の用途をあてはめるのではなく、「住宅」全体の防火安全性を高めるという視点から「住宅」にも必要な対策がとれるように本質的な防火対策スキームの見直しが必要なのではないか。

③建築基準法上のものではないとはいえ、東京都練馬区のケアホームに関する児童福祉施設等という扱いは、ケアホームの持つ住まいとしての用途を超えた扱いである。

このことは、障害の重い人たちは、「住宅」という用途の建物では暮らすことができないということを意味しており、障害のある人たちの生活の場を選ぶ権利を大きく制限することにつながる大きな問題である。

もし、住宅という用途の建物に火災安全上問題があるのであれば、住宅の安全性を高める方策を検討し、障害のある人たちが安全に暮らせる住宅を整備していくことこそが必要なことではないか。

④練馬区の事例によれば、バリアフリー法の適用についても、児童福祉施設等という扱いになることで、すべてのホームが対象となっているが、基本的にはグループホーム等はそこで暮らす人たちの住まいということからすれば、入居者の入れ替わりは引っ越しという範疇のことであって、不特定多数の入居者が頻繁に入れ替わることはないと考えられる。

グループホームの機能を考えれば、そこに入居する人たちの状況にあわせてその人たちが必要とする改造を加えることの方が自然であり、必要なのではないか。住んでいる人たちと関係なく、法で規制することで多額の費用負担をかけることが本当に障害のある人たちの利便性にかなうことなのであろうか。

また、法の網をかけるために、用途を変えて対応するということについては、今一度、冷静に検討する必要があると思われる。

5-2 障害のある人たちの地域での暮らしという視点からの問題

①用途が変わることによって建物全体に影響を与えることは、その建物の中の一員として存在していたグループホームが、その建物の中の他と違う特異な存在として映るようになってしまい、迷惑な存在となりかねない。

障害のある人たちが地域で暮らすことは、まだまだ困難である。社会の中には障害者差別もある中で、地域の中で普通のつながりが大切であると考えて近隣の人たちとの関係づくりに努力しているグループホームが多いことを考えてほしい。

②法の目的を考えれば、消防法も、建築基準法も、国民を火災や災害から守るという目的が

あり、今回の消防法改正も、入居者を火災から守るためにグループホーム等の安全対策を強化するということが発端である。

しかし、その方法において、「障害のある人たちが地域で暮らす」ということが理解されていないことが基本的なまちがいである。

グループホームは「入所施設ではなく、地域の中で普通に暮らしたい」という障害のある人たちの切実な思いから生まれたものである。障害のある人たちが「地域の中で普通に暮らす」ことは、地域の中であって違和感のない普通の規模の家で、近隣の人たちと自然に交わりながら暮らせる環境を整えることなしには実現できない。

長い間、入所施設中心の福祉が続き、障害のある人たちは親元で暮らすことが困難になった時に入所施設という特定の場でしか生活できない時代が長く続いてきた。現在、ノーマライゼーションの理念に基づいて、障害のある人たちが自分の暮らしたいところで暮らせるようにという方向で地域中心の福祉が進められている。

つまり、「障害のある人たちは福祉施設の中であって守られる」という考え方を変えようとしてきたのである。障害のある人たちにとって、地域の中で暮らすためには、「住宅」という用途のままで安全な生活が送れるようにしていくことこそ必要だと思う。

建物構造への火災安全対策を強化していく方向性がまちがいではないとしても、結果として住宅の使用が制限されることになることは、グループホームとして使用できる建物が制限され、ひいては障害のある人たちが生活する場が制限されることになりかねない。

③今のままでは既存の住宅を使用したグループホーム等を新設することが思うようにできなくなり、障害者の住まいを確保するという役割を果たすことも困難になってくる。

障害のある人たちが生活する上で、戸建住宅のような形態の住宅が必要とされる場合も多いが、必要性があっても建物を使うことがむずかしくなる。

結果として、入所施設入所者を地域で暮らせるようにしていくためにグループホーム等を推進している障害者福祉の方向性を妨げることとなりかねない。

既存の住宅を使用することが抑えられることになると、グループホームを設置するためには新築するしかなくなる。新築でしか対応できないとなると、新築できる地域は、土地が安く空地が多い地域に偏ることが考えられ、グループホームの設置場所は、人里離れたところや、空地が安く確保できる周辺地域に集中し、次なる新たな問題が発生するのではないかと考えられる。

5-3 グループホーム・ケアホーム設置にかかる負担の問題

①障害のある人たちの希望にこたえるためには、グループホームを数多くつくることが必要となる。一方で、設置のための負担は、非常に大きくなっている。

消防設備の設置と定期点検等にかかる費用、用途変更、バリアフリー法等に基づく大がかりな改造工事、あるいは、これらの法的対応をすすめるために長期化する事業開始までの期間にかかる家賃負担等、グループホーム等を設置・運営するためにかかる費用負担は、確実に大きくなっている。また、用途変更にもなう改造などの場合には、突然、多額の負担を求められることになる場合が多い。

②各自治体の予算の厳しさを考えると、今後ともこれらの費用を国や自治体が助成する方向で続けられるのか、その見通しは決して明るくないと思われる。特に小規模なところにとっては、このままでは多額の負担に対応はできないために断念せざるを得ない状況となり、大規模な事業者でなければグループホーム運営はできないという事態に至ることになりかねない状況をどう考えるのかという課題がある。

③建物の基礎におよぶ改造に多額の費用をかけても変更を求める必要があるのかどうか、建物構造だけではなく、他の火災安全対策もあわせて、グループホームの安全性を高めることができないものだろうか。

5-4 グループホームの火災安全対策の方向性

①グループホームの火災安全対策について、建物や設備を厳しくしていく方向ですすめるだけで解決できるのか。

既存の住宅を使用したグループホームの新設が困難な状況が続くと、グループホームを確実に設置できる方法として新築が増えることになる。新築できる場所は住宅地から少し離れた地域となり、次の新たな問題を生むことになる。大村市で多くの死者を出した認知症高齢者グループホーム火災時には、住宅から離れたところにグループホームが建っていたため、人の助けを求められなかったことと、消防ホースを何本もつなぎあわせなければ消火活動ができなかったことも被害拡大につながったことが明らかにされている。小規模なグループホームは、地域の人たちに囲まれて存在していることで、守られている面があることを忘れてはならない。

②戸建住宅を使用できない方向で進めるのではなく、建物構造が不十分な場合には、その建物の特性をきちんと理解し、消防設備はきちんと整備するとともに、不十分なところを補うために他の対策を建てることができないだろうか。

火災予防についての理解、有効な消防計画の作成、有効な避難訓練を積み重ねること、また、横浜市の事例のように関わる人たちや入居者自身の理解を深める研修などの取り組みを進めることでより安全性を確かなものとする方法も必要なのではないか。