

第8章 今後の方向性

室 津 滋 樹

1. 消防法について

グループホームは本来、そこで暮らす入居者の家であり、グループホームでおこなわれていることはまさに生活である。ところが、消防法施行令改正にもなると、グループホーム・ケアホームは社会福祉施設として区分されることとなった。消防法でグループホームの用途を社会福祉施設に区分したのは、安全性確保のために必要と判断したからであろうことは間違いない。一般の人たちより避難困難で、火災時の危険性が高いと判断すると、一般住宅<共同住宅<社会福祉施設と取り扱いのランクが上がっていくような対応をしているように思われる。その背景には、グループホームは「事業」としておこなわれているものであるから、安全性の確保のためには法に基づいた管理＝規制が必要との考え方があるのではないか。

そもそも福祉というものは「事業」と「事業ではないもの」の区別が非常に難しい。福祉はそれが「事業」であるかどうかではなく、困っている人がいれば、「私にできることはないか」と考え、手を貸すというところからスタートしている。簡単に「事業」ということだけで割り切ることもできないし、「事業ではないもの」ということだけでも成り立たない。

たとえば、里親は「業」なのか？ファミリーグループホームは「業」なのか？保育ママだったら？宅老所は？

小規模住居型児童養育事業(ファミリーグループホーム)とは、社会的養護が必要な子どもを養育者の住まいにおいて、一定人数(5~6人)養育する事業

家庭的保育事業(保育ママ)とは、保育士又は看護師の資格を有する家庭的保育者(保育ママ)が保育所と連携しながら自身の居宅等において少数の主に3歳児未満児を保育する事業

宅老所とは、民家などを活用し、家庭的な雰囲気の中で、一人ひとりの生活リズムに合わせた柔軟なケアを行っている小規模な事業所を指す。通い(デイサービス)のみを提供しているところから、泊まり(ショートステイ)や自宅への支援(ホームヘルプ)、住まい(グループホーム)、配食などの提供まで行っているところもあり、サービス形態はさまざま。

本来、「業」であっても「業」でなくても、福祉は人の命を預かることに変わりないはずであるが、消防法では「事業」としておこなっていることについてはおこなう側に管理責任があり、規制しなければならないという考え方があるようだ。

消防法では、「事業」をしている以上、事業者の管理責任があるとしているが、グループホームの場合、事業者の管理責任だけではなく、入居者自身の生活については入居者自身が決めるということ、「本人の自己責任」として営まれている。

たとえば、入所施設では管理責任があるため、外出には許可が必要としているところが多いが、グループホームでは、本人が外出したいと思えばその人の責任において外出することが原則である。もちろん外出に援助が必要な場合は、援助体制が確保される。

そもそも援助というのは一律におこなうものではなく、その人ができないことを援助するものであるから、その内容はひとりひとり異なるものである。入居者自身が自分の生活を自分で決めたりすることが難しい場合には、その人が希望する生活を把握しながら、どうすればいいかを決めていくことを援助することもある。

たとえば、入居者がタバコを吸いたいという希望がある場合、入居者の自己責任で安全に喫煙する人もいるが、安全性を確保することがむずかしい状態であれば、安全に喫煙できる方法について話し合いながら、ルールを決めていくことも援助として必要になる場合もあるということである。

消防法上では、それによって収入を得ているかどうかで、それを「業」としてやっているかどうかを区別し、「業」としてやっている以上は規制しなければならないということになるが、援助という「業」は、入居者の生活との間にはっきりと線を引くことがむずかしい性格のものである。

消防法では建物の用途に基づいて消防設備の基準や防火管理等を定めているが、建物の使い方により火災の危険性が高ければ規制が強くなる。異なる用途のものが混在している場合、火災の危険性が高くなることから複合用途と定められ、一層厳しい規制がおこなわれている。

グループホームは地域の中で障害のある人たちが生活を営む場であることを考えれば、グループホームにどのような人が住んでいようと住宅という機能は変わらないはずである。住宅と福祉施設とは、質的に異なるものであるにもかかわらず、住宅で暮らす人たちの避難する能力によって、住宅として扱ったり、福祉施設として扱ったりしていることが問題である。

消防法改正によって起きている問題の多くは、本来、住宅であるものが別の用途とされ複合用途の扱いを受けることになったことに起因している。このことを解決していくためにも、消防法において住宅はすべて住宅として位置付けるべきではないだろうか。グループホームだけではなく、住宅と福祉が連携した居住形態が広がっており、さらに今後それが進んでいくと考えられるので、福祉施設扱いにすることで安全性の確保をおこなうという現在のやり方から、住宅と福祉が連携したことを踏まえた防火対策スキームへの転換が必要である。

たとえば、「家庭的保育事業(保育ママ)をおこなう施設については、住宅用火災警報器及び消火器具の設置、消火・避難訓練等の実施が児童福祉法令において義務付けられており、関係機関が連携して防火安全確保を図ること」となっているが、このように自立支援法に基づくグループホーム等の安全性についても、たとえば、安全な建物を確保するための基準、設備の基準、避難訓練等の実施、建物基準が不十分な場合に代替措置として取るべき対策を示すなど、自立支援法で安全性を確保するための基準を総合的に示していくべ

きではないだろうか。

2. 建築基準法について

本論に入る前に、障害者グループホームと認知症高齢者グループホームとの相違点を簡単に整理しておきたい。

「障害者グループホーム」と「認知症高齢者グループホーム」はその依拠している制度も異なり、多くの相違点がある。「認知症高齢者グループホーム」については、介護保険法に基づいたもので、定員は5～9人と定められているが、9人規模の大規模なところが多く、設置に当たっては新築した建物が多い。「障害者グループホーム」については、自立支援法に基づいたものだけでなく、自治体制度に基づいたものもある。自立支援法に基づく定員は2～20人(知事が認めれば30人も可)となっているが、実際は4～5人規模の既存の建物を利用したところが多い。

第3章で詳述しているように、2009年度に厚生労働省障害者自立支援調査研究プロジェクト事業の助成を受けてグループホーム学会でおこなった3障害を含めたグループホーム基礎調査によると、木造戸建住宅を使用しているところが62.9%戸建住宅の中でも既存の戸建住宅を使用しているところが47.2%と約半数にのぼっている。

2-1. 建築基準法上の取り扱いについて

建築基準法に基づく建物の用途については、各自治体が判断しておこなうことになっており、各自治体の建築部局の人たちが建築基準法に基づく建物の取り扱いについて情報交換や意見交換をする場として設けられているのが日本建築行政会議である。

日本建築行政会議の「用語の定義」(巻末資料9参照)において、グループホームに関する取り扱いの方向性が示されているが、ここで取り上げられているのは「認知症高齢者グループホーム」であって「障害者グループホーム」ではない。

消防法施行令改正で用途が変わったことに連動し、グループホームの用途を「寄宿舍・共同住宅」とし、「一般住宅」を認めない自治体が増えている。

日本建築行政会議の「用語の定義」に記載されていることを見てみると、「認知症高齢者グループホームについては、新しい建築物の用途であり、建築基準法上規定はされていない。したがって、施設の規模、配置及び各室の独立性等から判断して建築基準法上の取扱いを決めることになるが基本的には住宅の類である。」としている。

さらに「老人デイサービスセンター等の老人福祉施設と併設され、施設計画上一体となっている場合には、建築基準法の『児童福祉施設等』に含まれる老人福祉施設との複合施設として扱うことが適切である。」「食堂・便所・台所・浴室等が一カ所又は数カ所に集中して設ける計画となっている場合が多く見受けられる。部屋数が多い場合は寄宿舍としての取扱いが妥当である。」「各住戸が独立していて、廊下・階段等の共用部分をもつ計画である場合には共同住宅として取扱うことが適切である。」と記載されている。

各自治体が根拠にしている日本建築行政会議の「用語の定義」は、障害者グループホームを定義づけたものではないし、認知症高齢者グループホームについても、部屋数が多い

場合は寄宿舎としての取り扱いが妥当としているが、部屋数が少ない場合については定義されていないことがわかる。

2-2. 一般住宅から「寄宿舎・共同住宅」への用途変更

現実に一般住宅を「寄宿舎・共同住宅」に用途変更するために必要となる整備項目として考えられる点は、大きく分けて、①敷地形状・道路との関係 ②建築主要構造部(床・壁・天井・階段)の防火構造 ③居室・階段等の界壁の防火区画 ④出口・廊下・階段・敷地内通路の避難通路の数・幅員の確保の4点があげられる。

さらに共同住宅の安全確保のための上記項目については、建築基準法だけではなく、各自治体の建築基準条例等で細かく、かつ厳しく規定されており、特に①の敷地・道路、②の主要構造部についての改修は不可能と思われる。③の防火区画については、2階床や各居室界壁の防火区画などの改修をおこなえば、少なくとも数百万の改修費用が必要となる。④の避難経路の確保については、実際に廊下や通路幅を広げたり、階段を設けるなどの改修は不可能と思われる。

以上のように既存の一般住宅を共同住宅に用途変更することは建て替えに匹敵するような大がかりな改修が必要となり、現実的には不可能である。

2-3. 既存の住宅を活用することの意義

障害者グループホームに既存の戸建住宅を活用したものが多いのには理由があると考えられる。障害のある人たちが地域で生活する場合、独立性の高いアパート形式の建物を希望する入居者もいるが、居間や食堂などの共用スペースが広く、共用スペースと居室がつながっている戸建住宅のような形態が暮らしやすいと感じる入居者も多い。

建物の形態は入居する人の求めにあわせて選ぶべきもので、戸建住宅は選択肢としてなくてはならないものである。

規模について、入居者どおしが自分たちの暮らしを話し合いながら決めていくためには、4~5人規模が適当と考える。戸建住宅として確保できる建物の規模としても、4~5人程度が最も確保しやすいということもあると思われる。

また、既存の住宅を活用することで、障害がある人たちが生活する場を一般住宅の中に確実につくることのできるという点も見落としはならないところである。新築することで建物構造を満たすことのできるという点もあるが、新築となれば、土地の安い地域、空地の多い地域にグループホームが偏在することになったり、地域から外れた地域に建てられることも増えてくると考えられる。

小規模なグループホームは、地域の中にあって、地域の人たちの目に触れていることで守られている側面があることを忘れてはならない。そういう意味でも既存の住宅をグループホームとして活用する道は広げていくべきである。

2-4. 既存の住宅の安全性を確保すること

既存の住宅を活用するにあたって、その安全性を確保することは重要なことであり、現実的に対応可能な安全対策を作る必要がある。グループホームは寄宿舎・共同住宅として扱うという自治体の判断は、障害者の安全性を確保するためのものであるということ

了解できるものの、その方法では障害のある人となない人と、取り扱いが異なることとなり、それはあるべき姿ではない。

3. よりよい解決への糸口を求めて

3-1. 住宅の安全性を確保すること

住宅火災による死者は、火災による死者全体の9割にのぼっている。それにもかかわらず、戸建て住宅の防火対策は個人の責任とされ、住宅用火災警報器の義務化以外に有効な対策は講じられていないと言っても過言ではない。

現実的には、グループホームをはじめ、若い人たちのシェア居住、高齢者では高専賃、有料老人ホーム等、「住宅」の多様化が進んでおり、特に住宅と福祉が連携した居住形態が広がっている。このような多様化した状況にあって、「住宅」の防火対策が求められている。

基本的には「住宅」そのものの安全性を高めるための対策が図られることが重要である。中期的には、すべての住宅の安全性を高めることを目標にすべきである。そのことによって、自ずとグループホームの安全性も高まることになる。

3-2. 総合的な安全対策

どのような戸建住宅であっても大丈夫ということではないし、すべてを排除するということもふさわしくない。戸建住宅を使用するにあたって、その安全性を確保するためには、グループホームの安全性を総合的に評価するしくみが必要となる。それは行政にとっても必要であるし、設置・運営する側にとっても、何をものさしにして建物を選べばいいかという基準にもなる。また、今ある建物の弱点を把握することにもつながる。第5章で提案しているような方法を活用することによって、戸建住宅を活用することが可能になるのではないか。

3-3. 「申請－審査」から、「相談－協議」の関係へ

今、自治体によっては、グループホームは寄宿舍・共同住宅でなければ認めないとか、ケアホームについては福祉施設として扱うということから、設置が滞ってしまったグループホームの設置運営者と安全性確保をすすめたい行政との間で対立が起き、混乱が起きている。

第6章に記載されている「このような矛盾対立する問題は、申請する立場にある者と申請内容を審査し、許可や認定の有無を決定する者、すなわち、“申請する市民—これを審査する行政機関”、という関係がある場合に生じやすく、実際に多くの場合、結論が出ない。このような場合には、この関係をあらためて、良好なグループホームをどこで開設すればグループホームの入居者が幸せになれるか、という課題を両者が共有し、この課題を解くために相談・協議する仕組みとすることが適当ではないだろうか。」ということに基づき、両者が協議できる道を開くことこそが、次なる解決の方向性を見いだすために必要なことではないかと考える。

自治体レベルで関連する行政部局と申請者ならびに各分野の専門家を加えた会議を設け、「申請－審査」から、「相談－協議」の関係に改めていくことが求められる。

3-4. グループホーム設置前の支援のしくみを

当然のことながら、自立支援法で申請する時には、建物の安全性を問うてもすでに場所も建物も決まっている。グループホーム設置に関係する人たちがどんなに慎重に考えても、安全な建物選びについてはわからないことも多い。できるだけ安全な建物を確保していくためには、設置する前に相談にのったり、設立予定のグループホーム入居者、援助者数、援助の時間帯などを考慮に入れ、検討している建物の安全性をチェックしながら、具体的に検討中の物件について協議することも必要である。

また、立地や建物の安全性については事前に研修をおこない、建物選びのポイントを理解した上で物件さがしをおこなうしくみが必要である。

その上で、建物だけでは解決できない部分については、設備や人の配置、地域とのつながり等、その建物の弱点をどのようにして補うかということについて協議し、具体化することが必要である。もちろん、建物としてよくないものについては選ばないようにすすめることもあると思われる。

3-5. 自立支援法で安全の基準を設けるべきである

グループホームの安全性を高めるためには、消防法であれ、建築基準法であれ、一つの法だけでは対応がむずかしい。建物構造、設備、人、それぞれが補い合い、総合的な取り組みとなってはじめて、安全性が高まるものとする。

自立支援法で安全な建物を確保するための基準、設備の基準、避難訓練等の実施など、安全性を確保するための基準を総合的に示していくべきである。さらに建物の安全基準が満たせない場合、その代替措置として取るべき対策を示すことによって、総合的に安全性を確保することが求められる。