

障害者施設等火災対策報告書

平成26年3月

障害者施設等火災対策検討部会

目次

1	検討部会の目的、委員構成、開催スケジュール	1
(1)	検討部会の目的	1
(2)	検討体制	1
(3)	検討部会の開催状況	1
2	障害者施設等の概要	3
(1)	障害者施設等における火災の発生状況	3
(2)	障害者施設等の運用について	3
3	今後の火災対策のあり方	4
(1)	認知症高齢者グループホーム火災を踏まえた課題	4
(2)	火災対策に係る基本的な考え方	4
(3)	ソフト面での対策	5
(4)	ハード面での対策	6
(5)	その他必要な対策	20
4	今後の対策の進め方について	21
参考資料		
	長崎グループホーム火災に係る原因調査結果について	23

1 検討部会の目的、委員構成、開催スケジュール

(1) 検討部会の目的

平成 25 年 2 月 8 日の長崎市認知症高齢者グループホーム火災を受けた「認知症高齢者グループホーム等火災対策検討部会」の検討結果（平成 25 年 9 月に報告書を公表）を踏まえ、障害者施設、障害児施設、児童福祉施設、生活保護施設のうち消防法施行令別表第一(6)項口に該当するもの（以下「障害者施設等」という。）の火災被害拡大防止対策及び火災予防行政の実効性向上等に関する検討を行うことを目的とする。

※ 障害者施設等の内訳は、次のとおり

- ・ 救護施設
- ・ 乳児院
- ・ 障害児入所施設
- ・ 次に掲げるもののうち避難が困難な障害者等を主として入所させるもの
 - ・ 障害者支援施設
 - ・ 障害者短期入所を行う施設
 - ・ 障害者共同生活援助を行う施設
 - ・ 障害者共同生活介護を行う施設

(2) 検討体制

「予防行政のあり方に関する検討会」の部会として、表 1 に掲げる有識者により「障害者施設等火災対策検討部会」を開催した。

(3) 検討部会の開催状況

- 第 1 回 平成 25 年 7 月 30 日
- 第 2 回 平成 25 年 9 月 4 日
- 第 3 回 平成 25 年 11 月 5 日
- 第 4 回 平成 26 年 2 月 6 日

表1 委員名簿（敬称略、五十音順）

職	氏名	所属
委員	天田 孝	札幌市保健福祉局障がい保健福祉部長
委員	阿萬 哲也	厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部 障害福祉課地域生活支援推進室長
委員	荒井 伸幸	東京消防庁予防部長
委員	石崎 和志	国土交通省住宅局建築指導課 建築物防災対策室長
委員	榎 一郎	千葉県消防局予防部長
委員	河村 真紀子	主婦連合会事務局長
委員	柴崎 順三	(社福)全国社会福祉協議会 全国乳児福祉協議会総務委員長
委員	次郎丸 誠男	危険物保安技術協会特別顧問 (元消防研究所所長)
委員	田坂 成生	全国救護施設協議会 理事 総務財政広報委員長
委員	田中 正博	(社福)全日本手をつなぐ育成会 常務理事
委員	土本 哲也	東京都福祉保健局障害者施策推進部 居住支援課長
委員	中田 義則	(社福)全国社会福祉協議会 全国身体障害者 施設協議会地域生活支援推進委員長
委員	野村 歡	元国際医療福祉大学大学院教授
委員	南 良武	(公社)日本精神科病院協会 常務理事
委員 (部会長)	室崎 益輝	(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構副 理事長
委員	室津 滋樹	日本グループホーム学会 事務局長
委員	山田 常圭	消防庁消防研究センター技術研究部長
委員	若杉 雅彦	新潟市消防局予防課長
委員	渡部 等	(公財)日本知的障害者福祉協会 地域支援部会委員・政策委員会委員

2 障害者施設等の概要

(1) 障害者施設等における火災の発生状況

平成 14 年から 23 年までの 10 年間に於いて、障害者施設等では年間 40 ～60 件程度の火災が発生しており、死者数は年間 0 ～ 2 人程度、負傷者は年間 20 人程度である（図 1 参照）。

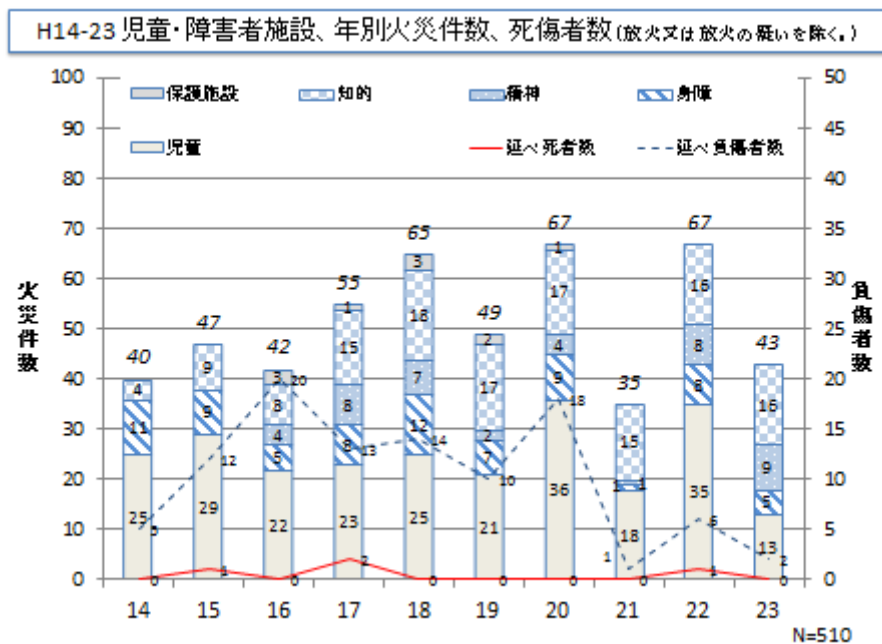


図 1 最近 10 年間の障害者施設等における火災件数等

(2) 障害者施設等の運用について

障害者の地域生活を支援する施策のより一層の充実を図る目的の下で、様々な形態の住まいである障害者施設等が存在している。なお、障害者施設等は、消防法施行令別表第一（以下「令別表第一」という。）において、「施設」という表現がなされているが、障害者グループホーム・ケアホームは、入所施設と比較すると、4 ～ 6 名の非常に小規模なものが多くあり、昼間は作業所等の別の場所に通いながら夜間を過ごすことが多いことから、「住まい」としての側面にも十分配慮した検討が必要である。

令別表第一(6)項ロでは、主として障害の程度が重い者を入所させる障害者支援施設や救護施設等を規定し、令別表第一(6)項ハでは、児童発達支援センターや身体障害者福祉センター等を規定しているところである。

なお、共同住宅の一室において行う、救護施設における居宅生活訓練事業やサテライト型の障害者グループホーム事業であって、共用部分を有し

ていないものは、その利用実態から、当面の間、令別表第一(5)項ロ（共同住宅）の一部として取扱うことが適切である。

今後とも、障害者施設等の状況について関係機関が情報を共有し、障害者等を取り巻く環境の変化に応じた対応をすることが求められる。

3 今後の火災対策のあり方

(1) 認知症高齢者グループホーム火災を踏まえた課題

① 消防機関への通報について

長崎市認知症高齢者グループホーム火災（以下「本件火災」という。）では、自動火災報知設備の鳴動後に、火災通報装置の操作が行えず、施設からの通報がなされなかった。

障害者施設等においても、少数の介助者により、初期消火、消防機関への通報、多数の自力避難が困難な者の避難誘導などを行う必要があることから、火災通報装置の操作・通報を適切に実施するためには、従業員に対する教育・訓練に加え、設備・装置に係る工夫も図るべきである。

② 従業員による初期対応について

本件火災のあった施設では、消防訓練が十分に実施されておらず、初期消火のための消火器が近接して設置してあったが用いられなかった。

障害者施設等においても、少数の介助者により多数の自力避難が困難な者の避難誘導などを行う必要があり、また、夜間における対応等に習熟することが求められることから、消防訓練を適切に行うことが特に重要である。

③ 建築基準法令への適合について

本件火災での出火階以外での被害が拡大した要因の一つとして、階段における竪穴区画が建築基準法令に不適合であったことが関連した可能性がある。

さらに、こうした状況について関係行政機関間で情報が共有されておらず、効果的な改善が図られていなかったことも課題として挙げられる。

(2) 火災対策に係る基本的な考え方

障害者施設等において、自力避難困難な者が入所していることを鑑み、本件火災のような火災被害を教訓として、防火管理や近隣応援体制などの

ソフト面と、建築構造や感知・警報、消火設備などのハード面で総合的に対応することが必要である。

(3) ソフト面での対策

① 従業員教育

障害者施設等では、夜間の介助者が少なく、また、防火管理者が常に業務に従事しているとは限らないことから、全ての従業員が一定の知識を持ち、火災時に適切に対応することができるよう、採用時をはじめとして定期的に教育を実施していくことが必要である。

また、そのためには、消防計画を作成する際に、従業員への教育の時期が記載されるように福祉部局及び消防本部から指導助言するとともに、従業員への教育等の内容が適切なものとなるよう、立入検査等の機会において指導を行っていくことが必要である。

なお、収容人員が10名未満の小規模施設では、防火管理者の選任や消防計画の作成について消防法上の義務は課せられていないが、「指定障害福祉サービスの事業等の人員、設備及び運営に関する基準」等により作成が義務づけられている「非常災害に関する具体的な計画」等において、上記に準じた対策を講じることが必要である。

② 効果的な訓練の実施

火災発生時の初期対応は、施設の従業員が行うこととなるが、限られた人数及び時間の中で、初期消火、消防機関等への通報、入所者の避難誘導等を行うためには日頃の消防訓練が重要である。

ただし、漫然と訓練を行うだけではその効果はあまり期待できず、被害の拡大に繋がる可能性も高いことから、訓練を行う際には、建物構造や入居者の特性、設置されている設備の状況、具体的な避難経路や避難方法等施設の実情を考慮し、その効果を高めていく工夫が必要である。

そのためには、消防本部等が施設に対して重点的に訓練指導を実施するとともに、「小規模社会福祉施設用の避難訓練マニュアル」や、他の施設で実践している参考となる事例について、福祉部局を通じて事業者に周知し、効果的な訓練の実施について働きかけていくことが重要である。

③ 近隣との協力体制

火災時には、近隣の者による協力により、屋外に避難した者を火災から安全な場所に誘導するといった対応がさらに円滑に行われることが期待

される。そのため、地域コミュニティと連携して訓練を行うとともに、通報や応援体制においても積極的に地域と施設の連携を図ることが必要である。

こうした関係を構築するためには、施設は、常日頃から、地域住民とのつながりの場を提供し、地域での自発的活動に積極的に参加するなど地域への貢献や交流を図ることが重要である。

障害者施設等に関する地域からの知識や理解の状況に配慮の上、緊急時におけるネットワークの強化が図られることが期待される。

(4) ハード面での対策

① 自動火災報知設備と火災通報装置の連動

自動火災報知設備と火災通報装置の連動については、自動火災報知設備の発信機が誤って操作された場合に消防活動に混乱を来すおそれがあるといった点などを鑑み、これまで法令上自動化を義務づけていなかったものであるが、そのことが、本件火災のように被害が拡大した一因となったと考えられる。

本件火災における状況や、少人数の介助者で多数の障害者の避難誘導を行うことが求められる障害者施設等の特性を踏まえると、自動火災報知設備と連動して火災通報装置による通報が自動的に行われるようにすべきである。

その際、施設側において次により非火災報対策を行うことや、消防機関側において連動機構による通報の場合の出動態勢に配慮すること等の措置が求められる。

ア 誤操作による出動を防止するため、従業員等に対して自動火災報知設備及び火災通報装置の取扱いについて習熟させておくこと。

イ 非火災報又は誤作動と判明したときは、直ちに消防機関にその旨を通報すること。

ウ 自衛消防訓練において通報訓練を実施する場合は、事前に消防機関にその旨を通報した上で、連動停止スイッチ箱等を操作し、必ず非連動として、自動火災報知設備が作動したことを知らせるメッセージが送信できない状態にした後、実施すること。

エ 非火災報が発生した場合は、その原因を調査し、感知器の交換等必要な非火災報防止対策を講じること。

また、障害者施設等が入居する複合建物においても、建物に設置された自動火災報知設備の作動と連動した火災通報装置の作動をさせること

となる。その際、当該障害者施設等が避難階にある場合や、他の用途部分と区画され煙の流入などの影響が相互にない構造である場合には、障害者施設等の部分単独又は該当する部分が存する階単位で通報する仕組みとすることが考えられる。

② 防火関係の法令に不適合の施設の改善

消防法令上必要な消防用設備等の未設置の建物や、防火区画や内装制限などの建築基準法令上に規定される基準に不適合の建物においては、火災発生時に必要な初期消火、感知・通報、延焼拡大防止が図られないため、ソフト面の対策だけでは、十分な効果が得られないこととなる。

したがって、特に障害者施設等において入居者の避難が困難であること等に鑑み、関係部局では、それぞれの所管事項に応じ、次のような措置を講じるとともに、関係機関間において情報共有を図ることが必要である。

ア 消防用設備等の設置・改善

消防部局では、消防用設備等の不備がある建物や、消防用設備等の点検が不十分な建物に関し、他の事項に対する法令違反の状況も考慮した上で、火災発生時の危険性や悪質性が高いものに対し、警告・命令等の手段を講じ、徹底的に改善をさせていくことが必要である。

さらに、避難器具等については、法令上許容されるものであっても、入居者の状況によっては不適切なものもあることから、施設の実情に応じて適切なアドバイスをすることも求められる。

イ 建物の防火性能の確保

建築部局においては、防火区画等特に重要な防火上の不備がある建物の改善を図るため、違反建築防止週間等の機会を捉えて立入調査や改善計画の提出促進を図り、必要に応じ建築基準法第9条による違反是正命令を行うなどの取組を的確に推進していくことが必要である。

また、既存不適格建築物についてできる限り現行規定への適合が図られるよう、建物の実情に応じて適切なアドバイスをすることも求められる。

③ スプリンクラー設備の設置基準の見直し

ア 基本的な考え方

(7) 障害保健福祉施策の動向

平成 24 年版障害者白書によると、障害保健福祉施策では、障害のある人が地域で安心して暮らすことができるよう、単身での生活が困難な障害のある人が共同して自立した生活を営む場として、共同生活介護（ケアホーム）と共同生活援助（グループホーム）が位置づけられている。ケアホームとグループホームの利用者については、それまで知的障害のある人や精神障害のある人とされてきたところであるが、平成 21 年 10 月からは身体障害のある人（65 歳未満の人又は 65 歳になる前に障害福祉サービス等を利用したことがある人）も利用することができることとされた。

今後、障害者の高齢化・重度化が進展し、介護が必要な障害者のグループホームの新規入居や、グループホーム入居後に介護が必要となるケースが増加することが見込まれることから、平成 26 年度の「障害者総合支援法」の施行により、ケアホームをグループホームに一元化し、外部サービスの利用規制の見直し等によってより柔軟なサービス提供を可能とすることとされた。

このため、グループホーム・ケアホームを計画的に整備するなど、障害のある人の地域移行を促進する一方、障害のある人が利用する施設については、地域の重要な資源として位置づけ、積極的にその活用を図ることとされている。

(イ) スプリンクラー設備の設置についての考え方

こうした状況の中、本件火災が発生し、認知症高齢者グループホームにて、5 名の方が亡くなるという痛ましい事故となった。

認知症高齢者グループホームにおいては、火災時の行動判断や、避難のための移動が困難であるために、避難の際に介助を要する者が入居している状況にある。こうした高齢者福祉施設においては、特に夜間における介助者が少ないことを考慮すると、火災が発生した時に入居者が安全に避難することができる避難時間を確保するためにも、延焼拡大を抑制するためのスプリンクラー設備の設置が不可欠であるとの結論に至ったところである。

一方、障害者施設においても、避難の際に介助を要する者が主として入居している建物については、認知症高齢者グループホームと同様に、火災発生時の被害が拡大することが懸念されるため、スプリンクラー設備の設置の必要性が高いと考えられるところである。

なお、避難の際に介助を要する者の入居が少ない建物や、建物自体が火災時に延焼しにくい構造となっている建物又は火災があっても容易に避難ができるような構造の建物のいずれかに該当する建物については、必ずしもスプリンクラー設備の設置義務は要しないものと考えられる。

(ウ) 配慮すべき事項

グループホーム・ケアホームは、借家で運営されているケースも多く、新たにスプリンクラー設備を設置することへの貸し主の理解を得ることが難しい場合があるとの指摘もされているところである。スプリンクラー設備が設置できないグループホーム・ケアホームにおいて、退居を求められたり、新規の開設ができなくなることは避けなければならないことから、可能な代替策の検討も必要である。

そのため、スプリンクラー設備の設置が入居者の安全確保の上で不可欠と考えられる建物においても、スプリンクラー設備の設置を図るための必要な準備期間を設けるとともに、設置に要する経費の問題もあり、各種補助等の公的支援により、建物の関係者の負担を減らすことが重要である。

また、スプリンクラー設備についても、小規模な建物での設置を進めていけるよう、技術面、価格面ともに施行までにさらに改善を図ることが必要である。

(エ) 海外における状況

イギリスでは、高齢者や障害者のための共同住宅（Sheltered Accommodation：「保護住宅」）については、介護サービスの有無にかかわらず、火災リスクアセスメントを行い、その結果に応じて必要な消防用設備等を設置することとされている。ロンドンにおいては、住宅用スプリンクラー設備についても、火災リスク対策として積極的な評価がなされている。また、生活保護を受けている者が入居する住宅（House in Multiple Occupation）については、アルコールや薬物に依存する者も多く、自治体によっては、火災リスクが高いとしてスプリンクラー設備の設置を支援している（「防火管理体制の確保等のための火災予防行政の新展開について」（平成19年度、自治体国際化協会）より）。

アメリカ合衆国では、自治体ごとに採用される基準が異なるが、自

治体が参照している基準の一つである米国建築基準（National Building Code）では、幼児のための施設や精神障害者施設、複数世帯用住居について、原則としてスプリンクラー設備を要することとされている。なお、避難経路についても、76.2m（250ft）以下となることが求められている（「海外の安全防災に係わる法令・規制に関する調査・研究報告書」（平成11年、損害保険協会）より）。

フランスでは、建築法典において、公共の用に供する建築物について、営業の性質や部屋の位置・態様、収容人員及び障害者を考慮して必要な予防対策を講じることとされており、そのメニューの一つとしてスプリンクラー設備が位置づけられている（「フランスの消防・防災制度」（平成14年、自治体国際化協会）より）。

以上を踏まえ、スプリンクラー設備の設置基準について、具体的な見直し方針を示す。

イ 入居者の状態を踏まえたスプリンクラー設備が不要となる要件 (7) 基本的な考え方

現行の消防法令において、障害者施設等については、障害程度区分が4以上の障害者が主として入居する場合に、自力避難が困難な者が主として入居するものとしている。

自力避難が困難な者が主として入居する施設においては、平成19年の消防法施行令改正により、火災をできるだけ早期に覚知する必要があるため自動火災報知設備を全ての建物に設置するほか、275㎡以上の建物に対するスプリンクラー設備の設置義務を課している。小規模な建物についても、本来はスプリンクラー設備が設置されることが望ましいものであるが、当時の政令改正の際は、住宅と同程度の規模のものであれば、火点の確認が容易であり、入所者数も少なく、安全な時間内に屋外への避難をさせることが可能であろうとの考えの下、小規模なものへの設置義務を課さないこととしたものである。

本件火災を踏まえた教訓として、小規模な建物についても、入居者の状態によっては、介助者の避難誘導が困難となり、大きな被害が発生しうることが明らかとなったことから、障害者施設等について、避難の際に介助を要する者が主として入居する場合には、人命

安全を最優先に考慮し、275 m²未満の建物についてもスプリンクラー設備の設置をすべきである（図2参照）。

一方、避難の際に介助を要する者が主として入居する施設以外の建物では、令別表第一(6)項口として、火災の早期覚知・通報、訓練等防火管理の規制は必要だが、スプリンクラー設備の設置は要さないこととしても避難への支障が少ないものと考えられる。

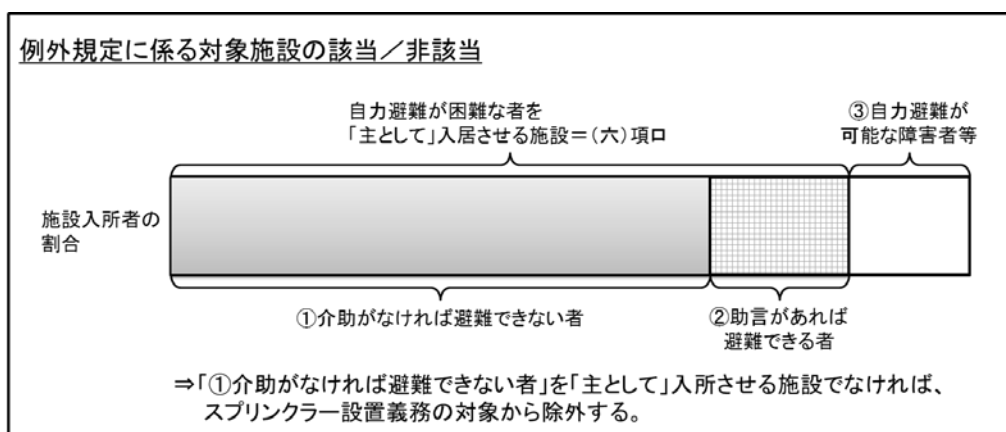


図2 障害者の分類と例外規定に該当する建物のイメージ

(イ) 避難の際に介助を要する者についての客観的な確認方法

入居している者が「避難の際に介助を要する者」に該当するかどうかについては、入居者の障害の状態が個々に異なることから、容易に評価することは難しい。一方で、消防法上の設備の設置義務の有無に関わり、建築確認の際にもチェックされる事項であることから、外形的に判断できることも必要である。こうしたことを踏まえ、具体的な評価方法を提示する必要がある。

避難の際に介助を要する者としては、『警報時に避難が認知できない者』や『パニックで行動が不安定になる者』、『重度の運動機能障害を有する者』などが想定される。

具体的な判断方法について、仮に障害支援区分の認定調査項目にあてはめると、「危険の認識」、「説明の理解」、「移乗」、「移動」、「多動・行動停止」、「不安定な行動」のいずれかの項目の一つ以上「理解できない」、「判断できない」、「全面的な支援が必要」等と判定された項目がある者とするのが考えられる（表2参照）。

なお、障害者の状態が多岐にわたることや、訓練により火災時の

対応が向上することが考えられることなども鑑み、今後、障害者施設等の実態において、運用上の課題が生じた場合は、認定調査項目以外によって火災時の避難の容易性が確認できる方法についての検討を行い、検討結果に応じて制度の見直しを図るなどの対応もするべきである。

障害児施設及び救護施設についても、上記の考え方を参考として運用を行うべきである。

(ウ) 判断のための手続き

スプリンクラー設備が必要となる建物は、上記の要件を満たす者が主として入居する建物に限定されるべきであり、それ以外の建物にはスプリンクラー設備の設置は要さないと考えられる。なお、このことについては、消防法上の設備の設置義務の有無に関わり、全国で統一した運用をするため、事業所が消防機関に申請し、消防機関が外形的に判断できることが必要である。

具体的な方法としては、認定調査の結果について障害者本人又はその代理人が市町村に開示請求し、事業所が本人の了解を得た上で、入居者の状況によりスプリンクラー設備の設置を要さない要件を満たす旨を所轄の消防機関に提出するといった運用が考えられるところである。ただし、その手続きについては引き続き関係行政機関で調整を行い、円滑な対応ができるよう措置する必要がある。

表2 障害支援区分の認定調査項目における判断項目（イメージ）

区 分	左記に当てはまると確認できる 認定調査項目・判定
警報時に避難が認知できない者	<ul style="list-style-type: none"> ・「説明の理解」 → 「理解できない」又は「理解できているか判断できない」 ・「危険の認識」 → 「全面的な支援が必要」
警報時にパニックで行動が不安定になる者、運動機能障害等により自力ではほとんど移動できない者	<ul style="list-style-type: none"> ・「移乗」 → 「部分的な支援が必要」又は「全面的な支援が必要」 ・「移動」 → 「部分的な支援が必要」又は「全面的な支援が必要」 ・「多動・行動停止」 → 「希に支援が必要」、「月に1回以上の支援が必要」、「週に1回以上の支援が必要」、又は「ほぼ毎日（週に5日以上）の支援が必要」 ・「不安定な行動」 → 「希に支援が必要」、「月に1回以上の支援が必要」、「週に1回以上の支援が必要」、又は「ほぼ毎日（週に5日以上）の支援が必要」

説明の理解	危険の認識	移乗	移動	多動 行動停止	不安定な 行動
理解できる	支援が不要	支援が不要	支援が不要	支援が不要	支援が不要
	部分的な支援が必要	見守り等の支援が必要	見守り等の支援が必要		
理解できない	全面的な支援が必要	部分的な支援が必要	部分的な支援が必要	希に支援が必要	希に支援が必要
				月に1回以上の支援が必要	月に1回以上の支援が必要
				週に1回以上の支援が必要	週に1回以上の支援が必要
理解できているか判断できない		全面的な支援が必要	全面的な支援が必要	ほぼ毎日(週に5日以上)の支援が必要	ほぼ毎日(週に5日以上)の支援が必要

いずれか1項目でも該当していれば、「警報時に避難が認知できない者、警報時にパニックで行動が不安定になる者、運動機能障害等により自力ではほとんど移動できない者」に相当する。

図3 認定調査項目に係る判断のイメージ

ウ 構造等を踏まえたスプリンクラー設備が不要となる要件

一定面積以下ごとに準耐火構造等で区画され、かつ、居室・廊下における延焼拡大を抑制する構造である建物については、スプリンクラー設備を用いずとも、火災時の避難誘導が有効に行われると想定されることから、現行の 275 m²から 1,000 m²までの建物と同様に、スプリ

ンクラー設備の設置を不要としても避難への支障は少ないものと考え
る。

具体的な措置については次に掲げるもの（図4参照）であるが、こ
れは現行においても特例措置として実施されている事項であり、今般
それを明確に位置づけるものである。

(ア) 一定面積以下ごとに準耐火構造等で区画されていること

入居者の寝室や共用室などの居室について、床面積 100 m²以内ご
と、かつ、3室以内ごとに、隣接した部分との間が準耐火構造の壁
及び床で区画されているものについては、当該区画から隣接部分へ
の火炎・煙の流出を一定時間抑えることができるため、区画ごとに
避難させるべき者の数を局限化できると考えられる。

なお、この場合の防火区画は、延焼拡大防止の観点から、小屋裏
に達するように施工されることが必要である。

(イ) 居室・廊下における延焼拡大が抑制されていること

居室の壁及び天井について難燃材料で仕上げるとともに、廊下部
分の壁及び天井について準不燃材料で仕上げているものについては、
当該居室や廊下における火炎の成長を抑制することが期待できるこ
とから、その間に避難誘導を行わせることができると考えられる。

また、275 m²未満の小規模な建物においては、入居者や介助者の
所在の把握が容易であり、火災時の火点の特定等も可能であること
から、こうした建物において、次の①から④を満たす場合にあって
は、火災の影響が少ない時間内に介助者が入居者を屋外に避難させ
られることを検証することで、内装制限をする場合と同様に避難へ
の支障は少なくなるものと考えられる（図4参照）。

- ① 入居者の利用室が避難階のみにある建物。
- ② 各居室に煙感知器が設置されていること。
- ③ 居室に屋外に面した避難口があり屋外の安全な場所に出るこ
とができるほか、当該避難口の施錠が火災時に解錠できること。
- ④ 居室からの避難経路が2方向以上確保されていること。

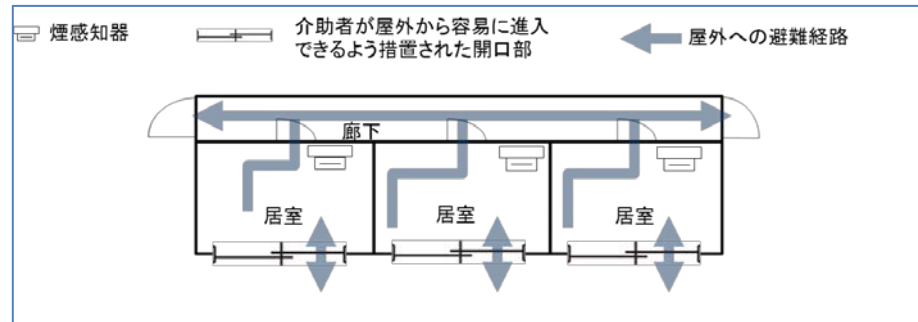


図4 内装の不燃化を要さない構造

なお、2以上の階にまたがって入居者の避難が必要となる建物は、入居者を階段を通じて上下に移動させることが著しく困難であることから、スプリンクラー設備の設置を不要とすることは適切ではない。

(ウ) 100㎡未満の建物における対策

建物の延べ面積が100㎡未満の場合、(ア)に示す区画を設けることが現実的ではない。このため、区画を設けない場合の対策を検討する必要がある。

区画が設けられている場合は、火災の延焼拡大前に、火災が発生した部分から入居者が区画外に迅速に避難することを求めるものであるが、区画がない場合には、屋外への避難が求められることとなるため、迅速な避難のためには、入居者の居室が避難階であることが必要となる。

この場合においても、上記(イ)と同様に、火災の延焼拡大を抑えるための内装の不燃化を図る方法と、避難に要する時間を検証する方法が考えられる。

(エ) 共同住宅の一部を障害者施設等とする場合における対策

障害者の住まいを確保するために共同住宅の空室を利用して障害者施設等を開所する事例が多数あるが、共同住宅の住戸を利用した障害者施設等で当該用途に供する住戸全体の延べ面積が275㎡未満のものについては、新たにスプリンクラー設備の設置義務が生じることとなる。こうした施設のうち、住戸を準耐火構造で区画し、内装制限等を行ったものにあつては、避難経路の安全性を確保することでスプリンクラー設備の設置を不要としても避難への支障は少ないものと考えられる。

表3 スプリンクラー設備の設置が不要となる構造

	具体的な構造	
	(1) 延べ面積が 275 m ² 未満のもの (2)に該当するものを除く。)	(2) 延べ面積が100 m ² 以下で入居者の利用室が避難階にあるもの
例外1 火災が発生しても火災が拡大しにくく、煙も生じにくいように措置されたもの	ア：延焼抑制構造の区画(①)を有する イ：壁・天井の不燃性が高い(②)ものとなっていること。 ※ <u>現行の延べ面積が275 m²以上1,000 m²未満のもので免除される要件と同様。</u>	壁・天井の不燃性が高い(②)ものとなっていること。
例外2 例外1と同等の安全性を有するもの	ア：延焼抑制構造の区画(①)を有する イ：避難が容易な構造(③)を有するものとなっていること。	避難が容易な構造(③)を有するものとなっていること。

①延焼抑制構造の区画
準耐火構造の床・壁で区画され、開口部の面積が一定以下で、当該開口部に自閉式等の防火戸が設けられており、区画された部分の床面積が100 m²以下で、居室が3以下のもの。

②壁・天井の不燃性が高い
壁・天井のうち、地上に通ずる主たる廊下その他の通路にあつては準不燃材料であり、その他の部分にあつては難燃材料であること。

③避難が容易な構造
避難階のみに障害者が入居している建物において、早期感知や屋外から直接に避難誘導できる経路の確実な確保が図られており、かつ、火災の影響が少ない時間内に介助者が入居者を屋外に避難させられることが個別に検証されたもの。

エ スプリンクラー設備の設置基準についてのまとめ

(ア) 基本的な考え方の整理

避難の迅速性及び円滑性が確保される小規模な障害者・障害児施設、救護施設では、原則としてスプリンクラー設備の設置を義務づけなくてもよいが(上記イ、ウに該当)、主として入居する者が避難に際して介助が必要な者であり、かつ、避難への支障が少ない構造となっていない建物については、人命安全の観点から面積にかかわらずスプリンクラー設備による延焼拡大抑制措置が必要である。

一方、障害者の地域生活を支援する施策のより一層の充実を図る目

的の下で、一般住宅と変わらない規模の様々な形態の障害者の住まいがあることへの配慮が必要との意見も踏まえ、今後、さらに関係者等への理解を求めていくことが重要である。

(イ) 個別事例への対応

上記イ、ウに該当しない建物でスプリンクラー設備の設置義務がかかる建物であっても、避難の安全性が確保されたバルコニー等を活用できる建物や、排煙のための開口を有しており、避難をするにあたっての余裕時間が加算できる建物などについては、消防法施行令第 32 条の規定（※）を活用し、消防長又は消防署長が認めた場合には避難時間の検証の要件を緩和することも考えられる。

※ 消防用設備等の設置基準については、様々な形態の建物が存在していることに鑑み、消防長又は消防署長が、建物の位置、構造又は設備の状況から判断して、火災の発生又は延焼のおそれ著しく少なく、かつ、火災等の災害による被害を最少限度に止めることができると認めるときにおいては、消防法施行令第 32 条による適用除外が規定されている。

このような、消防法施行令第 32 条の適用による例外措置や、運用上の留意点等については、消防庁において一定の考え方を示すべきである。

(ウ) 訓練や地域住民の協力などの効果について

訓練の徹底などの効果については、次により整理する。

避難訓練の徹底は重要であるが、避難の際に介助を要する者が多く入居している建物であって、容易に避難ができるような開口部がない場合は、スプリンクラー設備により火災及び煙を抑制しない限り、安全に入居者を避難させることは難しいものとなる。

また、近隣住民については、通報の支援や延焼拡大防止のための消火活動、屋外避難させた入居者の敷地外への誘導などの支援が期待できるため、連携を図ることは大変重要であるが、火災が発生している建物において、近隣住民に建物内部の入居者を避難誘導させることは、当該近隣住民の負傷等の危険について配慮する必要がある。

なお、こうした取組に際しては、障害者の住まいに関する地域からの理解の状況に配慮する必要がある。

④ スプリンクラー設備の設置上の課題

ア 技術上の課題への対応

特定施設水道連結型スプリンクラー設備の設置に際しては、接続されている水道口径や水圧が不十分な場合や、水道事業者の承認が得られない場合に、水道口径を大きくすることや、ポンプや水槽を設けることが考えられるが、これらの対応が困難な場合における技術的な対応としては、パッケージ型の自動消火設備（消火に必要な消火薬剤をタンクに貯蔵しておき、火災感知に併せて当該消火薬剤を自動散布する装置であり、電源・水源が不要となる点から比較的設置が容易となっているもの。）を使うなどの代替措置もある。また、より施工しやすく、工事費を含めた経費ががからないスプリンクラー設備や、寝たきりの方や乳児の就寝に配慮した設備などが供給されるよう、消防庁において関係者に働きかけることが重要である。なお、公共用地等を活用してポンプや水槽を設けることにより水道に係る課題を解決した事例もあり、今後、これらも踏まえて関係者の理解を得ていく必要もある。

イ 建物の状況に応じた配慮

既存の障害者施設等において、借家による運営が多いことを踏まえつつ、高齢者施設と同様に、相当の期間を設けてスプリンクラー設備の設置を進めていくことが求められる。

なお、既存の建物で入居者の状況に応じた判断を行う場合には、入居者の変動等に配慮し、一定の期間の状況を確認した上で判断を行う必要があることから、その旨を消防庁は消防本部に周知することが必要である。

一方、建築基準法において防火上主要な間仕切り壁の設置が必要とされているが、スプリンクラー設備を設けた場合には在館者の避難性能の向上が見込まれることから、その設置を合理化できないか検討することが必要である。

ウ スプリンクラー設備の設置推進に向けた取組

さらには、スプリンクラー設備の設置に必要な経費について、事業者の負担を軽減させるため、国においては、社会福祉施設等施設整備費補助金等の助成制度や独立行政法人福祉医療機構、株式会社日本政策金融公庫による融資制度など各種制度の活用を促す必要がある。

地方公共団体においては、スプリンクラー設備の設置を促進するため、事業者に対する啓発や各種制度の周知、関係者間の調整のほか、必要に応じ、平成25年度の地方財政計画に計上された「地域の元気づくり事業費」や平成24年度補正予算で創設された「地域の元気臨時交付金」を活用した支援など、地域の実情に応じた取組を行うことが期待される。

⑤ 出火、延焼防止

本件火災の出火元とされる製品は、火災発生のおそれがあるとしてリコールの対象となっていたものである。こうした情報は、製造業者が公表しているほか、消費者庁等でも取りまとめて公表をしているが、福祉部局においても、障害者施設等に対して情報が適切に伝わるような措置を講じることが望ましい。また、障害者施設等の関係者においてリコールに係る情報を把握したときは、回収等の対策を講じることが必要である。

また、消防法令に基づき、カーテン、絨毯等については、防災物品が使われているところであるが、家具や布団、シーツ等についても、障害者の住まいの特徴に鑑み、入居者になじみやすいものができるだけ配置されるよう留意しつつ、できるだけ防災性能が確保されているものを用いることが望ましい。

そのほか、施設側が備品を整える際に、防災製品が幅広く導入されるよう配慮することや、室内においておむつなどの可燃物をできるだけ少なくし、置く場合でも防災性のカバーをかけるといった配慮も望ましい。

(5) その他必要な対策

① 関係行政機関の情報共有・連携体制の構築

障害者施設等における安全対策を講ずるためにも、消防部局、福祉部局、建築部局等の関係機関が情報を共有し、連携して対応することが不可欠である。

本件火災の発生した建物において、建築基準法違反であったことや、必要な訓練が十分なされていなかったことなどが指摘されていることを踏まえ、関係機関から防火関係規定に係る不備が指摘された事業者から関係機関に対して適切な改善計画を提出させるなど、その後の改善指導に的確に結びつけていくための体制を構築するよう、厚生労働省、国土交通省、消防庁が、それぞれの関係する地方公共団体に対して働きかけをすることが必要である。

② 利用者への情報提供

利用者がスプリンクラー設備の設置状況等の防火上の措置に関する情報を、適切に把握できるよう、各事業所の情報開示の自主的な取組を促すことが必要である。

また、(5)①の体制を構築することにより違反対象物に対する是正は促進されると考えられるが、違反対象物の情報提供は利用者にとって有効である。

このため、屋内消火栓設備、スプリンクラー設備又は自動火災報知設備の設置義務違反といった重大な消防法令違反のある建物をホームページ等において公表する「違反対象物の公表制度」について、平成26年4月以降政令指定都市の消防本部等を中心として実施を促進していく必要がある。

③ 障害者施設等の用途判定に係る調整

障害者施設等における、令別表第一(6)項ロ又はハのいずれに該当するか、又は入居者の障害の状態に応じた例外に該当するか否かについては、スプリンクラー設備の設置など建物の運営に大きな影響を与えることとなる。

また、障害者等の火災時の対応については、一律の判断が難しく、各消防機関において実態の判断や指導等が困難となる場合も想定され、検討部会では別途調整の場が必要であるとの意見もあったところである。

こうした状況を踏まえ、消防庁において、消防機関に対する上記判定についての標準的な考え方を整理して提示することが必要である。さらに、施設の指定や更新などの際に、福祉行政担当者と消防行政担当者が共同して障害者の住まいの実態把握を行って判定をすることや、関係省庁で運用事例を収集・整理して地方公共団体と情報を共有するといった仕組の検討も必要である。

4 今後の対策の進め方について

検討部会では、障害者総合支援法により、平成26年4月1日に施行される障害支援区分の見直しに係る検討や、検討部会の検討状況を踏まえて障害者関係団体等からの意見を聴取すべきとの指摘があったところである。

本報告書は、障害者施設等の火災対策の方向性を取りまとめたものであるが、今後さらに、障害支援区分の見直しの動きに注視しつつ、必要に応じて

障害者関係団体等とも意見交換を行い、実効性のある対策を構築していくことが望ましい。

長崎グループホーム火災に係る原因調査結果について

消防庁消防大学校消防研究センター

1 はじめに

(1) 火災の概要

ア 発生日時等

発生日時 平成25年2月8日（金） 19：29頃

覚知日時 平成25年2月8日（金） 19：43

鎮火日時 平成25年2月8日（金） 21：49

イ 発生場所

長崎県長崎市東山手町6番16号
グループホーム ベルハウス東山手

ウ 気象象状況

天気：曇、気温1.3℃、風向：北北東、風速2m/s、相対湿度59.2%

エ 焼損程度

部分焼 51.5㎡焼損

オ 死傷者

死者 5名（女性5名）

負傷者 7名（男性2名、女性5名）

(2) 消防庁の対応

2月8日（金）

21時00分 長崎県から第1報を受領

23時30分 消防法第35条の3の2の規定に基づく「消防庁長官の火災原因の調査（特に必要があると認めた場合）」を実施することを決定した。

2月9日（土） 消防庁及び消防研究センターから7名の職員を現地に派遣し長崎市消防局及び長崎県警察本部とともに現場検証を実施した。

2月10日（日） 消防庁及び消防研究センターの7名の職員により、長崎市消防局及び長崎県警察本部とともに現場検証を実施した。

2月11日（月） 消防研究センターの4名の職員により、長崎市消防

- 局及び長崎県警察本部とともに現場検証を実施した。
- 2月21日（木） 消防研究センターから3名の職員を現地に派遣し、長崎市消防局及び長崎県警察本部とともに現場から収去した加湿器の鑑識見分を実施した。
- 2月22日（金） 消防研究センターの3名の職員により、長崎市消防局及び長崎県警察本部とともに現場検証を実施した。
- 6月19日（水） 消防研究センターにおいて火災室を模擬した実大規模の燃焼実験を実施し、火炎の延焼挙動等を確認。
- 11月22日（金） 消防研究センターの職員により、長崎市消防局及び長崎県警察本部とともに現場検証を実施した。

2 建築物の概要

(1) 建築構造

ア 用途	複合用途 (16) 項イ (グループホーム、事務所、共同住宅)
イ 構造・階数	鉄骨造一部木造・地上4階建て
ウ 建築年月	昭和40年11月18日 (建物登記上) 昭和63年1月 4階部分を木造で110㎡増築
エ 建築面積	164.55㎡
オ 延べ面積	581.85㎡
カ 各階用途	1階：グループホーム 2階：グループホーム 3階：事務所、共同住宅 4階：共同住宅

(2) 消防用設備の設置状況及び防火管理の実施状況

	グループホーム等の設置基準	ベルハウス東山手における設置義務の有無	ベルハウス東山手における対応状況
消火器具	全て	あり	設置あり
自動火災報知設備	全て	あり	設置あり
火災通報装置	全て	あり	設置あり
スプリンクラー設備	275㎡	なし	設置なし
誘導灯	全て	あり	設置あり (一部誘導灯のバッテリー切れ) ※1
消防用設備点検報告	全て(半年に1回実施、1年ごとに報告)	あり	実施 ※2
防火管理	利用者及び職員の合計が10人以上	あり	防火管理者選任・届出済み 消防計画届出済み 避難訓練 ※3

※1 平成24年9月3日の立入検査時に指摘

※2 平成24年8月20日提出済み

※3 平成19年12月3日に実施、以降実施した旨の報告なし

3 火災の状況

(1) 出火当時の在館者の状況

出火当時の在館者については、4階に建物所有者が1名、3階に居住者が1名、2階及び1階にグループホーム入所者が9名と職員が1名おり、合計12名であった。それぞれの位置については別図のとおりである。なお、3階の居住者は、一人暮らしの要介護者であり、以前は当該グループホームの入所者であったが、平成22年12月に退所し、平成23年の1月から3階に居住していた。介護については、当該グループホームとは別の訪問介護を利用していたが、入浴のみ当該グループホームの1階の浴室

を利用していた。

(2) 出火場所

現場調査結果及び火災発見者の供述から2階中央に位置する居室（10号室）内、北側中央付近と考えられる。

(3) 出火原因

加湿器（火災の発生のおそれがあるとしてリコールの対象となっていたもの）から出火したもの。

(4) 火炎の延焼及び煙の伝播状況

火炎の延焼及び煙の伝播状況のルートとしては、以下のように推測される。（別図のとおり）

ア 火炎の延焼

2階10号室北側中央付近から出火した炎は、洋たんすに延焼し、その後天井、内壁へと燃え広がった。居室内を延焼後は、開放されていた居室出入口や隣室との開口部を介して他室へ延焼した。

イ 煙の伝播状況

出火室内で発生した煙は、開放されていた居室出入口や開口部から流れ、防火区画が形成されていない階段室、埋戻しが不完全なパイプスペースを介し建物全体へ拡大した。

(5) 消防用設備等の状況

自動火災報知設備については、火災当時、消防隊により鳴動していたことが確認され、発信機については4階と1階に押下された形跡が確認された。

なお、消火器及び火災通報装置については、使用された形跡がない。

(6) 避難の状況（死者発生の状況）

出火当時、在館していた12名のうち、自力避難者が3名、消防隊及び市民により救出された者が9名（うち搬送後、死亡した者が5名）である（別図のとおり）。

4 多数の死者、負傷者が発生した要因

多数の死者、負傷者が発生した要因は、以下のとおり推測される。

- 出火室から発生した煙は、居室出入口や天井、内壁の開口部から流れ、防火区画が形成されていない階段室部分及び埋戻しの不完全なパイプスペースを介して他室に拡大したこと。（別図のとおり）
- 設置されていた消火器及び火災通報装置については使用された形跡が認められず、有効な初期消火及び火災通報装置による消防機関への通報がな

されなかったこと。

- 自動火災報知設備は正常に作動していたものと考えられるが、自力避難の困難な多数の入所者を少数の施設職員等で避難させなくてはならなかったこと。

