

既存の戸建住宅を活用した 小規模グループホーム・ケアホームの 防火安全対策の検討



日本グループホーム学会調査研究会

平成 24 年 3 月



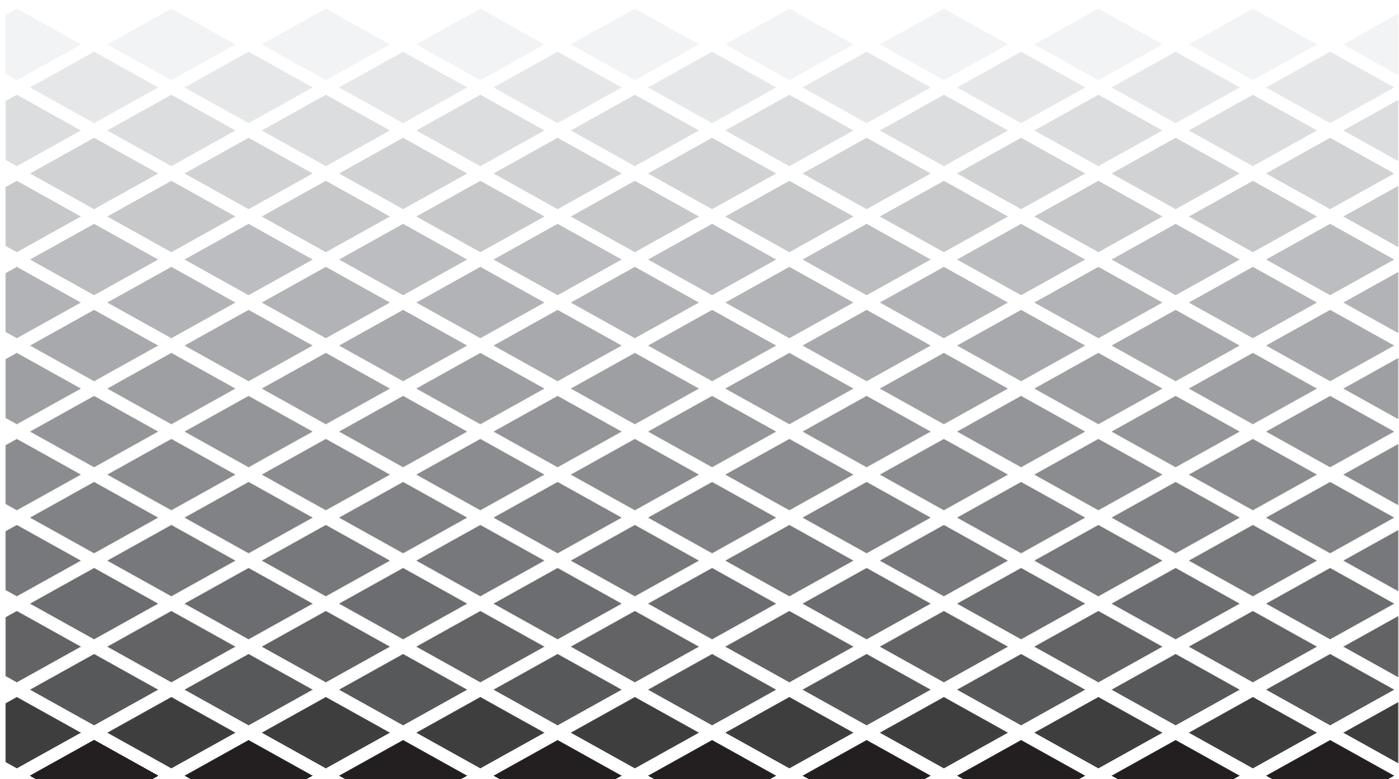
厚生労働省平成 23 年度障害者総合福祉推進事業

既存の戸建住宅を活用した 小規模グループホーム・ケアホームの 防火安全対策の検討



日本グループホーム学会調査研究会

平成 24 年 3 月





事業概要 1

平成 20 年 6 月の神奈川県綾瀬市の知的障害者グループホームの火災のあと、建築基準法におけるグループホームの用途の取り扱いが大きな問題として取り上げられることとなり、自治体によっては、障害者グループホームの用途を「寄宿舍」とすることによる用途変更にとまなう大がかりな改修工事を求められる状況になっており、既存の戸建住宅を活用したグループホームの設置がすまない状況となっているところもある。

この実態を、山形県、神奈川県、千葉県、埼玉県における事例について①大がかりな改修工事をおこなった場合、②グループホーム設置を断念した場合について、訪問調査をおこなった。その結果、寄宿舍用途にするだけでは安全が確保できるとは言えないということがわかった。他の防火対策も含め、寄宿舍用途が求めているのと同程度の防火安全が得られるような改造の仕方を検討することと、複数の視点で安全性をチェックするしくみが必要ではないかということになった。

また特定行政庁およびグループホームを設置運営している全国の事業者へのアンケート調査をおこなった。特定行政庁の対応は、用途判断に苦慮している状況が伺えるもので、「基準の明確化が必要」とする意見が多かった。全国事業者調査では、既存の戸建住宅活用の今度のニーズについて、回答者の 6 割が高いと回答。低いと回答したのは 1 割程度であり、既存の住宅へのニーズの高さが伺える。その理由としては「地域性を生かした住まいの場の確保」との回答が一番多かった。用途変更にとまなう改修工事については、半数以上が「改修工事をおこない該当する共同生活住居を続ける」と回答、次に多いのは「基準を満たす別の中古物件に移転する」というものであった。また改修工事にかかる費用負担については、「法人で自己負担するゆとりがない」が約 4 割、「100 万円未満」が約 3 割、「100 万～ 200 万」が約 2 割であった。

これらの調査結果から、「寄宿舍」への用途変更によって防火安全性を高めるという方法ではなく、住宅のまま、「寄宿舍」という用途に求められているのと同程度の火災安全性を確保する方法の具体案検討をおこなった。

具体案として、建築審査会のテーブルにのせて個別に協議する方法と、厚生労働省がグループホームの防火安全を考えた設置基準を設け、民間の機関で個別に協議する方法を検討している。

この研究の結論は、戸建住宅の中から、入居者の安全を確保できる優良な住宅を選ぶためのしくみと、グループホームをはじめの事業者に建物に関する情報を伝え、建物を選ぶ段階で相談にのり、アドバイスできる支援策を設けることが必要であるということである。

事業概要 2

指定課題「既存の戸建て住宅を活用した小規模グループホーム・ケアホームの防火安全対策の検討について」に関する調査を計画するにあたって、東日本大震災において被災したグループホームが新たに建物を確保していく上で、建築基準法上の用途変更にもなう問題がどのような影響を与えるのかということ进行调查する必要があると考え、この調査研究の中に被災地調査を盛り込んだ。東北大震災では広範囲にわたって被災していたため、被災地では、建物を借りたいと思っても、賃貸物件そのものが不足している状況であった。8月から9月にかけて被災地調査をおこなった時には、建物が新たに確保できているところはほとんどなく、年が明けて、ようやく、物件を確保できたところが増えているという状況である。地震の揺れにより建物が損壊したため、戸建住宅を借りてグループホームを移転するという事例において、建築基準法上の寄宿舍用途への変更が問題となった事例はあったが、詳細にわたる調査をおこなうことができなかった。この課題は、今後も継続していかなければならないが、被災地での聞き取り調査や福祉事業所へのアンケート調査で得られた内容について、被災時の状況や再建に向けての課題などを中心に報告書2でまとめることとした。

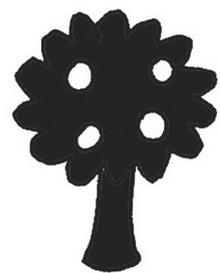
岩手、宮城、千葉3県にわたる聞き取り調査では、震災における様々な情報の中からグループホームが被災した法人の情報を収集し、電話での予備調査をおこない、おおまかな状況を把握した上で訪問して建物被害状況、入居者の状況、グループホーム再建の取り組み等について、聞き取りをおこなった。

その結果、①被災により交通、通信が遮断される状況下で小規模なグループホームが孤立しがちな状況に置かれていたこと。②被災直後の避難生活を送るにあたって、援助者も被災していることが多く、入居者の支援を続けることの困難さ。③支援の継続が重要であるにもかかわらず、支援者数は減少することに対応しなければならないこと。④避難生活から仮設住宅へと、被災後の暮らしの場所を選んでいく上で、入居者がまとまっていることの必要性。⑤様々なグループホーム再建の経過、⑥被災にともない新たにグループホーム入居を必要とする人が出てくること。などがわかってきた。

また、高齢者および障害者グループホームを運営する法人にアンケート調査を実施し、災害に対する備え、地域との関係、被災状況、緊急地震速報、避難行動、津波被害などについて聞いた。

この調査の結果、火災に関するマニュアルは9割の事業所で持っているが、地震や津波を想定したマニュアルを持っている事業所は少ないこと。被災時に情報伝達手段が失われている状況で様々な対応をしなければならないことや、震災時に防災責任者が事業所にいない場合もあり得ることなどから、現場において状況を判断し行動できるサブリーダーの育成が必要不可欠であることがわかった。また地域とのつながりについては、高齢者の事業所より障害者の事業所の方が地域とのつながりが薄いことがわかった。

第1章	はじめに	7
	～今、グループホームで何が起きているか～	
第2章	既存建築物をグループホーム等に用途変更する場合の建築基準法の適用について	12
2-1	建築基準法令の規定の適用について	12
2-2	グループホーム開設にともなう福祉部局の行政手続きについて	19
第3章	戸建住宅の活用にともなう問題に関する事例調査	22
3-1	調査目的および方法	22
3-2	用途変更にともなう改修工事を実施した事例	23
3-3	グループホームとして使用することを断念した事例	31
3-4	グループホームとして使用することが頓挫している事例	34
3-5	まとめ	35
3-6	今後の課題	35
第4章	戸建型グループホーム等に関する特定行政庁および事業者に対する調査	39
4-1	特定行政庁の考え方についての全国調査	39
4-2	建築基準法の用途変更と防火改修に関する全国事業者調査	44
第5章	戸建住宅活用に向けた今後の展開	67
5-1	ケースに応じて適切に判断できる仕組みを築く	67
5-2	防火工学的な側面からみた避難安全性確保のための柔軟な仕組みについて	82
5-3	戸建型障害者グループホームの火災安全性評価	97
第6章	今後の課題	118
6-1	地方自治体におけるグループホームについて	118
6-2	建築物の用途に関する課題	121
6-3	バリアフリー法とグループホーム	125
6-4	グループホームと居住者のための住環境	128
6-5	グループホームに関する契約について	133
第7章	まとめと提言	137



第1章

はじめに

今、グループホームで何が起きているのか

室津 滋 樹

日本のグループホームの歴史

長い間、障害のある人たちは特別に手厚く守られた環境で暮らすことが幸せなこととされ、人里離れたところにつくられる入所施設や病院等、社会とかけ離れた生活の場に置かれてきた歴史がある。この時代が長期にわたったことで、障害のある人たちは一般の人たちと接することのない人生を余儀なくされてきた。

近年、障害者福祉は、ノーマライゼーションの考え方に基づき、障害のある人たちが社会の中で普通に暮らす権利を守るための施策へと大きく変化している。障害のある人たちの希望をかなえるため、「入所施設や病院から出て地域生活に移行すること」を推進する施策が打ち出され、支援を受けながら地域の中で暮らせるしくみの充実がはかられている。それに大きな役割を果たしている施策のひとつとして、グループホーム制度は欠かせないものとなっている。

障害のある人たちが地域の中で多くの人たちとかかわりながら生活することは、障害のある人たちの存在を一般の人たちに知ってもらう機会となり、それが「共に生きる」社会をつくることにつながるものとなる。

日本のグループホーム制度は、平成元年、「精神薄弱者地域生活援助事業」という名称で国制度による知的障害者グループホームが制度化された。現在の「知的障害」がまだ「精神薄弱」と呼ばれていた時代である。

このあと、精神障害者のグループホームが平成5年に制度化され、平成18年、障害者自立支援法のスタートとともにこれら二つの制度は一本化され、『共同生活介護』『共同生活援助』と呼ばれることになった。さらに平成22年、身体障害者も入居の対象となり、『知的障害者』『精神障害者』『身体障害者』の3障害統一の制度となった。

国制度ができたときに作成された厚生省児童家庭局障害福祉課監修の「グループホームの設置・運営ハンドブック」は、「総論」の中でグループホームについて次のように述べている。以下、「精神薄弱」は「知的障害」と置き換えて記載する。

『グループホームは、知的障害者の地域における生活の場のひとつである。知的障害者も「普通の場所で普通の生活をするのが当然」という考えにたつものである。すなわち、基本的に人としての社会的位置は何ら特別のものではないということである。

知的障害の人たちが選択できるさまざまな状態や需要に答え得る態勢づくりこそ重要であるが、グループホームはそのひとつである。

したがって、グループホームは、在宅や施設での生活を否定するものではなく、知的障

害者のより望ましい生活の選択肢のひとつととらえるのが妥当である。

誰でも、地域社会で生活するためには、住宅費その他の経済的負担を負うことになる。知的障害者も同様である。知的障害という障害がある故に他の人と違って必要となるサービスとは、本人が出来ない部分を補うことである。グループホームの制度とは、この「補い」の部分に対して公的に補助することである。

なお、グループホームについて、ここでは、次のように定義しておくこととする。「地域社会の中にある住宅(アパート・マンション・一戸建て等)において、数人の知的障害者が一定の経済的負担を負って共同で生活する形態であって、同居あるいは近隣に居住している専任の世話人により日常生活支援が行われるもの。」』

また、このハンドブックでは、「グループホームに供する建物(住宅)」について、次のように述べている。

『グループホームとして使用する住宅は、原則として一般住宅地内に位置し、その外観は一般の住宅と異なることのないよう配慮されていなければなりません。また、住宅に、特別の目立つ看板や表札等をつけることは望ましくありません。さらに数箇所のグループホームがかたまるようなことは避けるべきです。』

日本のグループホームは、国制度開始から 23 年、「障害のある人たちが地域の中で普通の暮らしを営むことを実現する」ということを目指して運営されてきたものである。またそこで生活している入居者の人たちにとっては、グループホームはまさしく『家』なのである。制度の変化にともなう変更があっても、この原点となるものは今も変わることなく生き続けているし、今後ともゆがめることなく充実していかなければならないと考えている。

今、グループホームで何が起きているのか

平成 18 年 1 月に発生した長崎県大村市の高齢者グループホーム火災では、多くの入居者が亡くなった。このことをきっかけとして、平成 19 年に消防法施行令が改正され、火災防止のために、グループホームは消防法上、社会福祉施設として取り扱われることとなり、グループホームにおける消防設備の整備が義務づけられることとなった。

消防設備の整備が進められている最中、平成 20 年 6 月に神奈川県綾瀬市の知的障害者グループホームにおいて火災が発生し、入居者 3 名が亡くなる事態となった。この火災を受けて日本グループホーム学会では防災ユニットを立ち上げ、防災および建築関係者、グループホーム関係者、防災事業関係者などをメンバーとして、グループホームの防火安全対策について、さまざまな課題に取り組み始めた。

綾瀬市の火災のあと、建築基準法におけるグループホームの用途の取り扱いが大きな問題として取り上げられることとなり、平成 20 年 9 月、神奈川県障害福祉課より「建築基準法によるグループホームの考え方」が示された。これにより、専用住宅をグループホームとして使用している場合は面積に関係なく「寄宿舍」として扱うとの見解（建築行政会議における報告による）が明確化された。

グループホームの取り扱いについては、その後、平成 21 年 7 月に福島県土木部建築指導

課より、「『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」にて、一定の基準を満たしていれば「住宅」として取り扱うことが示された。

また、自治体によっては、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」とする一層厳しい取り扱いを示しているところもある。

全国的に見ると、自治体によってその取り扱いの厳しさは異なるものの、グループホームは「共同住宅」「寄宿舍」として取り扱うところが増えており、この用途を変更するためには大規模な改修工事が必要となる。その結果、自治体によっては、既存の戸建住宅を利用したグループホーム設置が非常に困難な状況になっており、開設にあたって多額の費用をかけて改修する事例や開設そのものを断念する事例が出てきている。

一方で、障害者福祉施策は、前述したように「障害のある人たちが入所施設や病院を出て、地域の中で暮らせるようにする」あるいは、「入所施設に入所することなく、地域の中で生活を継続できるようにする」ために、障害のある人たちの地域での暮らしを支えるサービスを整備している過程にあり、用途変更にともないグループホームの開設が困難な状況がこのまま続けば、障害のある人たちの地域での暮らしを支えること自体が困難となる。

このような経過の中で、厚生労働省の平成23年度総合福祉推進事業の指定課題として取り上げられている指定課題「既存の戸建て住宅を活用した小規模グループホーム・ケアホームの防火安全対策の検討について」について、検討をおこなうこととなった。

「寄宿舍」用途の問題というのは何なのか

建築基準法において、一般の住宅というのは規制がない状況になっている。それは、一般の住宅は、家族単位で生活をしているところなので、基本的に制限をしない代わりに安全性等についてのリスクも自己責任であるということなのだそうである。

このような法体系の中にある一般の住宅を使用してきた4～5人規模のグループホームは、住んでいる人たちが他人同士であるからには、もともとの住宅という使用方法と異なるものであり、一般の住宅を使用するに当たっては、他人同士が居住する形として設けられている「寄宿舍」の基準を当てはめるとしているのが今の状況である。

一方で、社会は、多様な生活の仕方を求めており、若者や高齢者、あるいは若者と高齢者が入り混じって暮らすシェア居住も広がっている。

また、高齢化が進んでいる状況を考えると、一般住宅で高齢者だけが暮らしていることも多く、日々、住宅火災で多くの高齢者が命を落としているニュースを耳にする状況が現実としてある。

これらの状況を総合的に考えれば、グループホームにおける用途変更の問題は、本来的には住宅の安全性を高める方向ですすめるべき問題ではないかと考えている。住宅の安全性が高くなり、高齢者や障害者が安心して暮らせる建物が増えることで、それをグループホームとして使用してもより高い安全性が確保できるという状況を作り出すことが本来、目指さなければならないことであると考えられる。このことは、障害のある人たちが生活する場を選ぶ権利を行使できるようにしていくためには非常に重要な課題であろう。

ただ、そうは言っても今ある一般住宅は、現在の建築基準法の下で作られているものである。ならば、一般住宅をグループホームとして使用するにあたっては、寄宿舍という用

途が求めている安全性に匹敵する程度の安全性を確保する方法が他にあるのではないかと
いうことである。

既存の戸建住宅をグループホームとして使用することの意味

グループホームとして使用する建物を考える時に既存の住宅を利用することがどうして
大切なのかというと、既存の住宅は「地域の中にある」からである。地域の中にあること
こそが、障害のある人たちにとってかけがえのないものであり、重要な意味をもつものな
のである。

地域とは、年齢も職業も性別も様々な人たちが住んでいるところであり、そこには生活
を営むのに必要なお店、銀行、病院、役所などの社会資源が存在している。つまり、既存
の住宅を使用すれば、障害のある人たちが自ずと地域の人たちの中に生活の場を確保する
ことができるということが最も重要なことなのである。

地域社会に守られている暮らし

長崎県大村市の火災で多くの死者を出した認知症高齢者のグループホームは、山林を造
成した敷地に建てられ、近隣には人家がなかった。消火栓も 500m 先までなく、消火には
ホースを何本もつなぎ、途中でポンプ車が必要な状況であった。グループホームに警報機
の設置がなく未明の火災に気づくのが遅れたこともあるが、近隣住民がいない状況にあっ
たことで通報も遅れ、入居者を救援する人手も確保できなかったことが被害拡大につなが
ったのではないか。

グループホームのような小規模な生活の場にとっては、「お隣」「ご近所」があるとい
うことは必要不可欠なことである。グループホームの生活は、建物や設備によって守られて
いるだけではなく、地域社会によって守られていることを忘れてはならない。

新築で建てればいいのかという意見もあるが、新築の場合、入居者のことを中
心に考えることよりも、費用の問題で様々なことが決められることになりやすい。土地代
が安い地域を選ぶことにより人里離れたところに建てられることになったり、かかった費
用を回収するために経済効率を優先して、大規模なものを建てることになりがちである。
また小規模な法人にとっては、新築で建物を建てることは困難な場合が多く、グループ
ホームを開設しにくい状況となる。

このようなことを考えれば、新築すれば解決するというわけではない。既存の戸建住宅
をグループホームとして利用できるようにすることは、障害のある人たちの地域での生活
を充実していく上で欠かせない。

用途変更によらず、それと同等の防火安全性を確保する方法はないのだろうか

障害者グループホームの用途を「寄宿舎」として取り扱うことによって、その用途を変
更するためには、大がかりな改修工事が必要となり、場合によっては、改修では対応でき
ないこともある。今ある既存の戸建住宅を「寄宿舎」という用途に当てはめることは、基
本的に無理があるのではないと思われる。

用途変更によって防火安全性を高めるという方法ではなく、住宅のまま、「寄宿舎」と
いう用途に求められているのと同程度度の火災安全性を確保できる住宅改造の方法はない

のであろうか。

そもそも火災安全性を確保する方法は、建物だけに求められるものではないはずである。消防設備、人の配置、避難訓練、さらに障害のある人たち自身が危険についての知識を持ち、危険を避ける方法を知ること、これらのことが総合的に機能してはじめて、安全が確保されるのではないだろうか。これらの方法も駆使して、障害のある人たちが安全に地域の中で暮らせる方法はないだろうか。

そのためにはどのような方法で、何に取り組んでいけば、すでに地域の中にある建物を利用して、安全に暮らすことができるのだろうか。

第2章

既存建築物をグループホーム等に 用途変更する場合の建築基準法の適用について

2-1 建築基準法令の規定の適用について

鷲原智仁

2-1-1 確認申請手続きについて

建築基準法では、建築物を建築しようとする場合においては、原則として建築確認を受けることが必要となる(表1参照)。

また、既存の建築物を用途変更して同法第6条第1項第1号の特殊建築物(表2参照)のいずれかとする場合も同様に建築確認を受けることが必要である。

障害者へのサービスを提供する共同生活住居であるグループホームやケアホーム(以下、「グループホーム等」という。)については、新しい建築物の用途であり、建築基準法では規定されていない。そのため、建築基準法上は、施設の規模、配置及び各室の独立性等から判断して、用途の取り扱いを決めることになるが、通常は「寄宿舍」、「共同住宅」あるいは「児童福祉施設等」として取り扱うことが考えられる。

以上から、既存建築物をグループホーム等に用途変更する場合は、建築確認を受けることが必要な場合があるため、計画をする際には当該建築地を所管する特定行政庁(建築主事を置く市町村長又は都道府県知事)の建築担当課又は指定確認検査機関に事前相談を行うべきである。

2-1-2 建築基準法令の規定の適用について

建築物の用途や規模等によって適用される建築基準法令の規定は異なる。そのため、既存建築物をグループホームに用途変更する場合などは、既存建築物には適用されなかった建築基準法令の規定が新たに適用される場合がある(表3及び「建築基準法及び政令における各規定の概要」参照)。

また、各特定行政庁では建築基準法に基づく条例を別に定め、建築基準法の各規定に制限を付加している場合もあるので、これらについても注意が必要である。

表1 建築の確認申請が必要な建築物(建築基準法第6条第1項)

	用途・構造	規模
1号	特殊建築物*	その用途に供する部分の床面積の合計が100㎡を超えるもの
2号	木造の建築物	3以上の階数を有し、又は延べ面積が500㎡、高さが13m若しくは軒の高さが9mを超えるもの

3号	木造以外の建築物	2以上の階数を有し、又は延べ面積が200㎡を超えるもの
4号	1～3号に掲げる建築物を除いた都市計画区域、準都市計画区域、景観法の準景観地区内の建築物	

表2 特殊建築物（別表第1（い）欄の用途に供する建築物）

	用途
(一)	劇場、映画館、演芸場、観覧場、公会堂、集会場
(二)	病院、診療所（患者の収容施設があるものに限る。）、ホテル、旅館、下宿、 <u>共同住宅</u> 、 <u>寄宿舎</u> 、 <u>児童福祉施設等</u>
(三)	学校、体育館、博物館、美術館、図書館、ボーリング場、スキー場、スケート場、水泳場、スポーツの練習場
(四)	百貨店、マーケット、展示場、キャバレー、カフェー、ナイトクラブ、バー、ダンスホール、遊技場、公衆浴場、待合、料理店、飲食店、物品販売業を営む店舗（床面積が10㎡以内のものを除く。）
(五)	倉庫
(六)	自動車車庫、自動車修理工場、映画スタジオ、テレビスタジオ

表3 建築物用途ごとに適用される建築基準法令の規定の比較表（※各特定行政庁の建築基準法に基づき条例により、適用される内容が異なる場合がある。）

規定	住宅	寄宿舎	共同住宅	児童福祉施設等
法第24条	木造建築物である特殊建築物の外壁等	法第22条の指定区域内にある場合、外壁及び軒裏で延焼のおそれのある部分については防火構造が必要	法第22条の指定区域内にある場合、外壁及び軒裏で延焼のおそれのある部分については防火構造が必要	児童福祉施設等
法第27条	耐火建築物又は準耐火建築物としなければならない特殊建築物	3階以上の階→耐火建築物 2階の床面積300㎡超える→準耐火建築物	3階以上の階→耐火建築物 2階の床面積300㎡超える→準耐火建築物	3階以上の階→耐火建築物 2階の床面積300㎡超える→準耐火建築物
法第28条 令第19条	居室の採光	居室の床面積の1/7以上必要	居室の床面積の1/7以上必要	居室→1/7以上 談話室→1/10以上
法第30条 令第22条の3	共同住宅の界壁		各戸の界壁は遮音上有効な構造	
法第35条 令第119条	廊下の幅	居室の床面積の合計が200㎡を超える階におけるもの(3室以下の専用は除く)1.6m(片廊下は1.2m)以上必要	居室の床面積の合計が200㎡を超える階におけるもの(3室以下の専用は除く)1.6m(片廊下は1.2m)以上必要	居室の床面積の合計が200㎡を超える階におけるもの(3室以下の専用は除く)1.6m(片廊下は1.2m)以上必要
法第35条 令第121条	2以上の直通階段	避難階以外の階における居室の床面積の合計が100㎡を超えるものは必要	避難階以外の階における居室の床面積の合計が100㎡を超えるものは必要	避難階以外の階における居室の床面積の合計が50㎡を超えるものは必要
法第35条 令第126条の2	排煙設備	500㎡を超えるもの	500㎡を超えるもの	500㎡を超えるもの
法第35条 令第126条の4	非常用照明	居室と避難通路に設置 (居室は緩和)	居室と避難通路に設置 (居室は緩和)	居室と避難通路に設置
法第36条 令第23条	階段の幅、蹴上げ、踏面	階段幅：75 (120) cm以上 けあげ高さ：23cm以下 踏面幅：15cm以上	階段幅：75 (120) cm以上 けあげ高さ：22 (20) cm以下 踏面幅：21 (24) cm以上	階段幅：75 (120) cm以上 けあげ高さ：22 (20) cm以下 踏面幅：21 (24) cm以上
法第36条 令第114条	建築物の界壁等	防火上主要な間仕切壁を準耐火構造とし、小屋裏又は天井裏まで達せしめなければならない	防火上主要な間仕切壁を準耐火構造とし、小屋裏又は天井裏まで達せしめなければならない	防火上主要な間仕切壁を準耐火構造とし、小屋裏又は天井裏まで達せしめなければならない
法第48条	用途地域	工業専用地域以外建築可能	工業専用地域以外建築可能	工業専用地域以外建築可能
法第52条	容積率の緩和	地下居室等の緩和	地下居室の緩和、共用廊下等の緩和	緩和規定なし

資料 □建築基準法及び政令における各規定の概要

※以下については、各規定の概要であり、一定の条件を満たす場合、緩和される可能性もある。詳細に関しては、各特定行政庁の建築担当課又は指定確認検査機関に確認のこと。

法第 24 条（木造建築物等である特殊建築物の外壁等）

建築基準法第 22 条の指定区域内※ 1 にある木造建築物などの特殊建築物の一部については、外壁及び軒裏で延焼のおそれのある部分※ 2 を防火構造※ 3 とするよう規定されている。

この規定は、寄宿舍、共同住宅で階数が 2 であり、かつ、その用途に供する床面積の合計が 200 ㎡を超える場合に適用されるが、住宅、児童福祉施設等については、適用されない。

※ 1 第 22 条の指定区域

特定行政庁が防火地域及び準防火地域以外の市街地について指定する区域。

※ 2 延焼のおそれのある部分

隣地境界線、道路中心線又は同一敷地内の 2 以上の建築物相互の外壁の中心線から、1 階にあっては 3 m 以下、2 階以上にあっては 5 m 以下の距離にある建築物の部分进行う。

※ 3 防火構造

防火性能に関して政令で定める技術的基準に適合する鉄網モルタル塗、しっくい塗、その他の構造で、国土交通大臣が定めた構造方法を用いるものまたは国土交通大臣の認定を受けたものをいう。

法第 27 条（耐火建築物又は準耐火建築物としなければならない特殊建築物）

本条においては、建築物の規模、階数等によって構造制限を行い、耐火建築物※ 1 または準耐火建築物※ 2 とすることを定めている。

寄宿舍、共同住宅、児童福祉施設等で、3 階以上の階にその用途の供する部分がある場合は、耐火建築物としなければならないが、また、2 階の部分でその用途に供する部分の床面積の合計が 300 ㎡以上ある場合は、耐火建築物又は準耐火建築物としなければならない。

なお、住宅についてはこの規定は適用されない。

※ 1 耐火建築物

主要構造部（壁、柱、床、はり、床、屋根等）を耐火構造とし、外壁の開口部の延焼のおそれのある部分に防火戸等を有するものをいう。

※ 2 準耐火建築物（次の①または②のいずれかに該当するもの）

①主要構造部を準耐火構造とし、外壁の開口部の延焼のおそれのある部分に防火戸等を有するもの

②上記以外で上記に掲げるものと同等の準耐火性能を有するものとして主要構造部の防火の措置その他の事項について政令で定める技術的基準に適合するものであって、外壁の開口部の延焼のおそれのある部分に防火戸等を有するもの

法第 28 条 令第 19 条（居室の採光）

住宅、寄宿舍、共同住宅、児童福祉施設等の居室※には、採光のための窓その他の開口部を設けなければならない。その採光に有効な部分の面積は、その居室の床面積に対して、住宅の

居室、寄宿舎の寝室、共同住宅の居室、児童福祉施設等の寝室の7分の1以上、児童福祉施設等の談話室の10分の1以上必要となっている。

※ 居室

居住、執務、作業、集会、娯楽その他これらに類する目的のため継続的に使用する室をいう。

法第30条 令第22条の3（共同住宅の界壁）

共同住宅は、独立の居住を営む部分空間としての各戸の集合体であることから、それらのプライバシーは十分に保護される必要がある。

本条は、それら各戸の界壁に遮音性を持たせることにより、各戸の独立居住性を確保することを目的としている。

法第35条 令119条（廊下の幅）

廊下の幅は、災害時の重要な避難通路となるため正しく確保する必要がある。

なお、住宅についてはこの規定は適用されない。

（単位 m）

	両側に居室がある廊下における場合	その他の廊下における場合
共同住宅の住戸の床面積の合計が100㎡をこえる階における共用のもの	1.6以上	1.2以上
寄宿舎、児童福祉施設等で三室以下の専用のもを除き、居室の床面積の合計が200㎡（地階にあつては、100㎡）をこえる階におけるもの	同上	同上

法第35条 令第121条（2以上の直通階段）

この規定は、2以上の直通階段を設けて2方向に避難路を確保することにより、火災時に一方が通行不能となった場合にも、他方へ避難できる道を残してより安全性を高めることを目的としている。

避難階※以外の階の共同住宅の用途に供する階でその階における居室の床面積の合計又は寄宿舎の用途に供する階でその階における寝室の床面積の合計がそれぞれ100㎡を超える場合、児童福祉施設等の用途に供する階でその階における居室の床面積の合計が50㎡を超える場合には、その階から避難階又は地上に通ずる2以上の直通階段を設けなければならない。

なお、住宅には適用されない。

※ 避難階

直接地上へ通じる出入口のある階をいう。

法第35条 令第126条の2（排煙設備）

避難の際に煙にまかれてしまい、逃げ場を失うことのないよう、排煙設備を設置し、障害となる煙を排除して避難しやすいようにしておくことを目的としている。

設置が必要な建築物は、寄宿舍、共同住宅、児童福祉施設等で延べ面積が 500 m²をこえるもの又は天井から 80 cm 以内にある開口部の面積がその居室の床面積の 50 分の 1 未満の居室である。

法第 35 条 令第 126 条の 4 (非常用照明)

非常時には通常とは別の電源からの照明をつけるように義務づけ、避難経路を明るくすることによって、避難の安全を確保することを目的としている。

寄宿舍、共同住宅、児童福祉施設等の居室及びそれらの居室からの避難通路には、非常用照明の設置が義務付けられているが、住宅、共同住宅の住戸、寄宿舍の寝室には適用されない。

法第 36 条 令第 23 条 (階段幅、蹴上げ、踏面)

階段や踊場の幅は、日常の通行や避難時の安全を考慮して規定されている。(単位 cm)

	住 宅	寄 宿 舎	共同住宅	児童福祉施設等
階段幅(踊場幅)	75 以上	75(120)以上	75(120)以上	75(120)以上
蹴上げ高さ	23 以下	22 (20)以下	22 (20)以下	22 (20)以下
踏面幅	15 以上	21 (24)以上	21 (24)以上	21 (24)以上

()内は、直上階の居室の床面積の合計が 200 m²をこえる地上階又は居室の床面積の合計が 100 m²をこえる地階の場合の数値

法第 36 条 令第 114 条 (建築物の界壁等)

共同住宅は、就寝など生活の基盤となる建築物である上、各戸ごとに所有または管理の主体が異なるので、各戸間の延焼防止に重点をおいて、各住戸間を区切る界壁の構造を耐火建築物にあっては耐火構造、準耐火建築物にあっては準耐火構造以上とし、小屋裏又は天井裏に達するようにしなければならないこととなっている。

また、寄宿舍や児童福祉施設等の建築物は、火災時に人々が火災の拡大に先んじて安全に避難できるように防火上主要な間仕切りを準耐火構造とし、小屋裏または天井裏に達するようにしなければならない。この場合、就寝室などの相互間の壁で 3 室以下かつ 100 m²以下 (100 m²を超える室は除く) に区画する壁を防火上主要な間仕切壁の範囲とすることが一般的である。

なお、住宅 (共同住宅を除く) には、これらの規定は適用されない。

法第 48 条 (用途地域)

用途規制は、都市計画における土地利用計画の実現を図ると共に、市街地の環境を保全するための最も基本的な制限であり、建築物の密度、形態等の制限とあわせて、健康で文化的な都市生活を実現させ、都市活動をより機能的なものにするために定められるルールである。

これにより、市街地を構成する各建築物、各用途相互の悪影響を防止するとともに、それぞれの用途に応じた十分な機能を発揮させようとするものである。

住宅、寄宿舍、共同住宅、児童福祉施設等 (老人ホーム、身体障害者福祉ホームその他これらに類するものに該当する場合に限る。) のいずれも、工業専用地域以外で建築可能となっている。

法第 52 条（容積率の緩和）

住宅、共同住宅で地階を有するものについては、地階の部分について一定の条件に適合していれば容積率の対象となる延べ面積に算入しない。この場合、地階でその天井が地盤面から高さ 1 m 以下にある住宅の用途に供する部分（居室のほか、物置、浴室、便所、廊下、階段などを含むが、自動車車庫などは除く。）が対象である。

また、共同住宅の共用の廊下または階段の用に供する部分の床面積については、容積率の対象となる延べ面積に算入しない。

2-2 グループホーム開設にともなう福祉部局の行政手続きについて

新宅怜夫

2-2-1 はじめに

グループホーム開設に当たって大切なことは、①法人格を有すること、②立地や建物に条件があること、③配置されるサービス管理責任者は実務経験と研修受講が求められること等が挙げられる。以下では、事前協議から指定までの手続きにそって述べる。

2-2-2 立地

グループホームの指定権者である都道府県等では、各自治体の事業者説明会やホームページにおいて、土地や建物の契約を結ぶ前に、必ず事前協議を行っていただくよう注意喚起をしているところである。これは、障害者自立支援法に基づく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（平成 18 年厚生労働省令第 171 号。以下「指定基準省令」という。）第 140 条において、グループホームに係る共同生活住居は、

① 住宅地又は住宅地と同程度に利用者の家族や地域住民との交流の機会が確保される地域にあること

② 入所施設や病院の敷地外にあること、

と定められており、既に契約をしたものの、事業開始が不可能となることを生じさせないことで、事業者の不利益を未然に防ぐことが求められる。

また、指定基準省令において求められていないものの、

③ 同一敷地内に隣接した複数の共同生活住居を設置（入所施設のような集団処遇になる恐れ）

④ 同一敷地内で日中活動事業所と併設（「日中活動の場」と「住まいの場」の一体化となり、昼夜分離ができない恐れ）

のような立地であることが確認される場合、家庭的な雰囲気が担保できないのではないかという観点から、都道府県等によっては、事前協議の段階で他の土地における事業開始を求める場合がある。

さらに、福祉部局として求めるべき内容のほか、都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号）における市街化調整区域である場合、開発審査会の議を経て、開発許可を受ける必要が生じる場合もある。

※ ③及び④については、平成 22 年 3 月 8 日厚生労働省開催・障害保健福祉関係主管課長会議 障害福祉課本体資料 12、13 ページ参照。

2-2-3 建物

グループホームに係る共同生活住居は、指定基準省令第 140 条において、入居定員やユニット（入居者が相互に交流できるスペース等）、居室面積（収納設備等を除き 1 人当たり 7.43 ㎡以上）に係る設備基準が求められており、福祉部局は、既存又は新築を問わず図面を確認しながら指定基準省令を満たすよう助言を行う。

また、共同生活住居となる建物について、建築部局及び消防部局との協議も併せて行うよう

指導し、指定関係書類の提出までに建築確認済証等、他部局が発行する書類の準備を求めている。

2-2-4 指定関係書類及び現地確認

福祉部局は、事業開始の希望時期の概ね1ヶ月前までに、指定関係書類の提出を求めることとしている。また、指定関係書類の提出後、福祉部局職員による現地確認を行う。

共同生活介護・共同生活援助の指定申請に係る必要書類一覧

事業所・施設の名称						
番号	申請書及び添付書類	一般ホーム	地域移行型ホーム	様式	申請者確認欄	備考
1	指定障害福祉サービス事業所 指定（更新）申請書	○	○	様式第1号		
2	共同生活介護事業所（ケアホーム）・共同生活援助事業所（グループホーム）の指定に係る記載事項	○	△	付表7		
3	共同生活介護事業所（地域移行型ホーム）・共同生活援助事業所（地域移行型ホーム）の指定に係る記載事項	△	○	付表7-2		
4	申請者（法人）の定款、寄附行為等、及びその登記事項証明書（登記簿謄本）又は条例等	○	○			
5	運営規程	○	○			
6	事業所の平面図	○	○	参考様式1		
7	事業所の外観及び内部の写真	○	○			
8	居室面積等一覧表	○	○	参考様式2		
9	設備・備品等一覧表	○	○	参考様式3		
10	管理者経歴書	○	○	参考様式4		
11	サービス管理責任者経歴書	○	○	参考様式4		
12	サービス管理責任者に係る実務経験（見込）証明書・相談支援従事者研修修了証（写し）・サービス管理責任者研修修了証（写し）	○	○	参考様式5 参考様式6		
13	従業者等の勤務体制及び勤務形態一覧表	○	○	参考様式7		
14	組織体制図	○	○	参考様式8		
15	従業者全員の資格証等（写し）	○	○			
16	就業規則	○	○			
17	利用者（入所者）又はその家族からの苦情を解決するために講ずる措置の概要	○	○	参考様式9		
18	指定障害福祉サービスの主たる対象者を特定する理由等	○	○	参考様式10		
19	障害者自立支援法第36条第3項各号の規定に該当しない旨の誓約書	○	○	参考様式11		
20	役員等名簿	○	○	参考様式12		
21	協力医療機関との契約の内容	○	○	参考様式13		
22	施設等との連携体制及び支援の体制の概要	○	○	参考様式14		
23	当該申請事業に係る資産状況（貸借対照表・損益計算書、資産（財産）目録、事業計画書、収支予算書、損害・火災保険証書、土地・建物の賃貸借契約書等の写し）	○	○			
24	建築確認済証・検査済証（写し）	○	○			
25	入所定員又は精神病院の精神病床数の減少計画書	△	○			
26	障害福祉サービス事業等開始（変更）届出書	○	○	様式		
27	介護給付費等算定に係る体制等に関する届出書	○	○	様式第5号 別紙1～30		
28	口座振替（送金）申請書	○	○	様式		

（備考1）「申請者確認欄」の該当欄に「○」印を付し、添付書類等に漏れないように確認してください。

（備考2）各書類の写しについては、原本証明が必要です。

表1 指定申請に係る必要書類一覧

なお、指定関係書類は、運営規程、建築確認済証、「夜間防災体制加算」や「夜間支援体制加算」等の報酬算定に係る体制届出書等も含まれる。

2-2-5 書類審査

福祉部局は、事業者から提出された指定関係書類の審査を行う。具体的には、登記事項証明書、運営規程及び職員の実務経験等を確認する。また、報酬算定に必要とされる職員配置体制や警備会社との契約書等の確認も併せて行う。

2-2-6 指定通知発出及び公示

福祉部局は、事業者情報、事業所情報及び事業者番号等を記載した指定通知書を事業所へ通知するとともに、障害者自立支援法（平成17年法律第123号）第51条第1項の規定に基づき公示する。

第3章

戸建住宅の活用にとまなう問題に関する事例調査

室津茂美

3-1 調査目的および調査方法

3-1-1 調査目的

建築基準法におけるグループホームの用途の取り扱いが大きな問題として取り上げられることとなり、自治体によっては、グループホームは「共同住宅」「寄宿舍」として取り扱うところが増えている。

また、自治体によっては、グループホーム設置にあたって、寄宿舍の用途を満たしていない場合に用途変更を求められる場合があり、用途変更にあたっては大規模な改修工事が必要となる。その結果、既存の戸建住宅を利用したグループホーム設置が非常に困難な状況になっているが、その実態は把握されていない。

既存の戸建住宅を活用したグループホームの設置をすすめるために、その実態を把握することにより用途変更をめぐる課題を整理し、その解決方法を検討する必要がある。

3-1-2 調査方法

実際に改修をおこなった事例を集め、事例ごとにどのような経過で改修工事をおこなうに至ったのか、改修工事にかかる費用、改修内容等の聞き取りをおこなう。また用途変更ができずグループホーム設置を断念した事例についても、断念した理由について聞き取りをおこなう。

事例収集にあたっては、建築基準法上の用途変更を求められている事例が多いと思われる自治体から山形県、千葉県、神奈川県、埼玉県を対象とした。

日本グループホーム学会運営委員等、関係者からの情報をもとに、用途変更を求められ改修工事をおこなった事例、あるいは設置を断念した事例を収集し、そのうち資料提供や聞き取り調査に協力していただける法人あるいは個人を訪問し、聞き取りをおこなった。

同時に関係する県、市の建築指導課あるいは福祉課への聞き取り調査もおこない、指導する立場と指導を受ける立場それぞれの実情を把握した。

実施した事例調査は次の通りである。

- 平成 23 年 8 月 10 日 山形県 A 市事例調査(調査①～③)
- 平成 23 年 8 月 11 日 山形県、A 市建築指導課および福祉課聞き取り
- 平成 23 年 8 月 19 日 神奈川県 B 市事例調査(調査⑤)
B 市建築指導課、福祉課聞き取り
- 平成 23 年 9 月 2 日 神奈川県 C 市事例調査(調査④)
神奈川県、C 市建築指導課聞き取り
- 平成 23 年 9 月 12 日 千葉県 D 市事例調査(調査⑥)

平成 23 年 1 月 14 日 埼玉県 E 市事例調査（調査⑦）

平成 23 年 1 月 26 日 千葉県建築指導課および福祉課聞き取り

3-2 用途変更にともなう改修工事を実施した事例

3-2-1 山形県の事例調査

（1）山形県調査

調査①

調査日	平成23年8月10日訪問	調査場所	山形県 A 市
事業名	共同生活介護	定員	7 人
障害程度	区分5～3人、区分4～2人、区分3～2人	建物構造	木造 2 階建（159.20㎡）
経過	平成21年に防火対象物使用開始届けを提出したところ、建築確認申請（用途変更）がおこなわれていないため受理できないと言われ、改修することになった。 当初は賃貸借契約（2年）を結んでいたが、改修工事をおこなったことにより、契約終了をもって賃貸人より買い取りを求められ、法人で購入。		
消防指導	6 項ハに該当。非常用照明器具、誘導灯、消火器の設置が必要。		
建築指導	寄宿舎への用途変更が必要。各室の界壁、隔壁の改修。		
改修時期	平成22年8月		
改修内容	①非常用照明器具、誘導灯、消火器、自動火災報知設備（法人自主設置） ②防火区画、電気配線改修、アルミサッシ入替、内装、塗装 ③トイレ増設、エアコン工事		
改修見積額	6,785,048円（内訳；①消防関連1,770,615円②建基法関連3,222,660円③他）		
助成金	4,500,000円（障害者就労訓練設備等整備事業による助成）		
法人負担額	2,285,048円		

調査②

調査日	平成23年8月10日訪問	調査場所	山形県A市
事業名	共同生活援助	定員	5人
障害程度	区分3～1人、区分なし～4人		
家賃	月額80,000円（契約期間；10年）	建物構造	木造2階建（154.4㎡）
経過	30名の入所授産施設廃止にあたっての移行先としてのグループホーム設置		
消防指導	6項ハに該当。非常用照明器具、通路誘導灯、非常口誘導灯の設置が必要。		
建築指導	寄宿舍への用途変更が必要。居室、厨房の間仕切りを準耐火構造にすることが求められた。開口部（ふすま、ドア等）は既存のまま。		
改修時期	平成21年12月～平成22年1月		
改修内容	①非常用照明器具、誘導灯 ②間仕切りを準耐火構造にする。		
改修見積額	2,258,729円（内訳；①消防関連275,688円、②建基法関連1,983,041円）		
助成金	1,694,000円（障害者就労訓練設備等整備事業による助成）		
法人負担額	564,729円		

調査③

調査日	平成23年8月10日訪問	調査場所	山形県A市
事業名	共同生活介護・共同生活援助一体型	定員	5人
障害程度	区分3～1人、区分2～2人、区分1～2人		
家賃	月額120,000円（契約期間；2年）	建物構造	木造2階建（171.46㎡）
経過	平成21年に防火対象物使用開始届けを提出したところ、建築確認申請（用途変更）がおこなわれていないため受理できないと言われ、改修することになった。		
消防指導	6項ハに該当。非常用照明器具、消火器、誘導灯の設置が必要。		

建築指導	寄宿舍への用途変更が必要。防火上主要な間仕切り工事をおこなうことが求められた。
改修時期	平成23年
改修内容	①非常用照明器具、誘導灯、消火器 ②防火区画、アルミサッシ、ガラス交換、電気配線改修、塗装、内装工事
改修見積額	5,785,500円（内訳；①消防関連193,000円、②建基法関連5,592,500円）
助成金	5,000,000円（障害者自立支援基盤整備事業による助成）
法人負担額	785.500円

山形県、A市聞き取り調査

8月11日に山形県、A市を訪問し、消防法改正に伴って見直されている小規模な居住系福祉施設の法的な取り扱いの運用実態について、主として建築基準法における用途解釈の考え方について伺った。

山形県建築指導課の考え方は、グループホーム等の取り扱いについては、明確な判断基準がないので、個別の判断をおこなっている。多くは、寄宿舍とか福祉施設等で、ケースバイケースでやっているとのこと。一般住宅扱いか特殊建築物扱いかということについては、特殊建築物扱いであり、用途上何に扱うかは間取りとか内容によって判断している。一般的なグループホームは寄宿舍に近いという流れで考えているとのことであった。

A市建築指導課では、グループホームの案件は特殊建築物であるかどうかの迷いはなく、特殊建築物と判断して審査しているとのこと。これは、市独自の判断ではなく、県と歩調をあわせているとのこと。

寄宿舍と児童福祉施設の違いの判断根拠は、平面などの形態や住んでいる人が自立的に動けるならば寄宿舍、ある程度介護が必要な人や介護する人のスペースがある場合は児童福祉施設や老人福祉施設に当てはめる判断をしている。グループホームを何に当てはめるかは難しい。指導が実態として有効かどうかはわからないが、審査する側としては特殊建築物となれば今の建築基準法にあった対処をするしかないとのこと。

運営の状況については、設計者とのやりとりで判断している。新築で2階建て、300～500㎡規模でのグループホームの確認申請がされた場合は、寄宿舍ではなく、児童福祉施設で審査しているとのことであった。

(2) 山形県追加調査

山形県の改修工事をおこなった3事例において、建築基準法に基づいて界壁工事をおこなっているものの、開口部は障子やふすまという事例が見られたため、障害者グループホームにお

ける安全・防災への対策を考える上で、入居者構成や生活状況をはじめ、建物所有者～運営法人～入居者の関係性などの確認が必要と考え、12月9日に再調査をおこなった。

特に、入居者と運営法人の双方にとってのホームの意味・位置づけを知るために、主に下記の点について調査を行う。

- 1, 入居前後の「住まい」と「日中活動の場」という生活基盤の状況について。
- 2, 建物所有者～運営法人～入居者間の契約関係の内容について。
- 3, 入居後の生活環境における安全性・利便性・快適性について。

入居者の状況は、30歳以下1名、40歳代4名、50歳代6名、60歳代3名、70歳以上1名となっており、高齢化の傾向が見られる。65歳以上の介護保険適用の入居者は1名だが、60～65歳未満は3名入居している。

入居前の居住場所は、自宅から4名、入所施設から11名となっており、7割以上がグループホーム運営法人が関与する入所施設からの地域移行で入居している。

日中活動の場については、地域作業所1名、通所施設（生活介護事業所）5名、就労移行事業所1名、就労継続支援施設（B型）8名で、すべての人が入居前後も同じ場所に通所している。地域作業所と就労継続支援施設の1施設を除いて、すべてグループホームと同じ法人が運営する施設となっている。

入居者の高齢化が顕著であり、火災・防災面では避難訓練等のソフト対策だけでなく、避難困難者への人的な対応や初期消火・排煙設備等の検討が必要である。したがって、防災対応以前の段階の移動や入浴等の日常生活における安全・利便性を考慮した建物・設備の配慮や、生活援助・介助対応も課題であろう。

また、日中活動の場については、運営法人の所管する就労関連施設のケースが多く、今後は高齢化に伴う就労以外の場の確保や、近隣地域の高齢・介護保険関係機関や施設との連携による多様な場の確保が必要である。

土地・建物所有者と運営法人の契約については、3ホームとも一戸建の住宅（木造2階建）を土地・建物所有者（賃貸人）と法人（賃借人）間の賃貸借契約にてグループホーム・ケアホームを運営している。1ホームについては、2年契約であったが、契約終了をもって賃貸人から売却希望があり、法人で購入したとのこと。他補助金を受ける前提で10年契約としたところが1カ所あった。

建物所有者と運営法人の賃貸借契約については、2年間更新の普通賃貸借と、自由に期間設定できる定期賃貸借のどちらかが考えられるが、ある程度長期間使用の場合が多いことや、防災・改修工事への補助金を受ける条件（10年以上継続）からも期間や更新料等の明記が必要である。記載する契約内容（期間・条件等）や、契約書の書式を＜事業用＞又は＜居住用＞のどちらにするか等、契約についての基本的な考え方が整理されていない。

運営法人と入居者との賃貸借契約は特になく、入居者の居室利用についてはサービス利用契約に含まれている。サービス利用契約のために高齢の入居者が介護保険サービスを受ける場合、居室利用の根拠がなくなり退居が問題となったケースがあるとのことであった。

運営法人と入居者の間の契約については、「サービス利用契約書」に準じて対応されている

が、この契約では一般賃貸借契約のような「居住権」が確保されておらず、運営法人の都合やサービス内容によっては住まい確保が困難な場合も想定される。入居者の安全と居住の確保の意味で、居室の賃貸借契約とサービス利用契約をどのように連携・分離させるべきか、今後検討が必要である。

退居時の原状復帰の問題を含めて、賃貸借契約に伴う修繕・維持管理の費用負担区分については詳細な取り決めがなく、一方的に運営法人に負担がかかっているケースもみられる。グループホームとして使用する場合、何らかの改修や防災設備等の工事がおこなわれる場合が多く、工事部分の所有権や維持管理、原状復帰等に関する確認が問題となる。

賃貸借に伴う保険・補償について賃貸借契約に伴う借家人として加入すべき保険としては、家財保険（火災・地震等）や賠償責任保険（借家人賠償・自賠責等）が考えられるが、運営法人として加入すべきものや、入居者への対応等が検討・確認されていない。

特に、火災時等の入居者の家財への適用範囲や、入居者の事故・過失の場合への補償についての検討が課題。

入居後の生活環境における安全性・利便性・快適性について（「設置・運営マニュアル」チェックリストから抜粋項目）は、以下の通りだった。

- ① 居室(個室)の広さは6畳以上ある（3ホームとも有）
- ② 居間・食堂等共有スペースある（3ホームとも有）
- ③ 各居室の鍵がある（3ホームとも鍵無）
- ④ 廊下以外の場所を通らなければ目的地にいけない（1ホーム有）
- ⑤ トイレ・洗面・浴室について不自由は無いか（1ホームに要入浴介助の入居者有）
- ⑥ 車いす対応はされているか（3ホームとも無）
- ⑦ 建物の耐震・耐火についての考慮と避難計画（2ホーム有、1ホーム工事予定）
- ⑧ 生活に職住分離がされているか（3ホーム有）
- ⑨ 商店、スーパー、銀行や郵便局、交通機関などの日常生活については3ホームとも便利であった。

建物・設備の質については、個室の確保や居室の広さは確保されているが、居室間の壁の耐火・防音性の確保や、入口鍵の取付けがなされておらず、防火対策やプライバシー・セキュリティ面で配慮が不足している。特に、寄宿舎としての防火区画について天井裏の改修整備が行われている反面、襖等の建具も多く現存しており、総合的な防火性・快適性への対策が不備であり、今後客観的な整備状況の評価の仕組みや基準づくりの検討が必要。

入居後の事故、トラブルについては、今のところ大きな問題はないが、建物のメンテ・瑕疵責任については、かなり老朽化した家屋を改修して借りるケースや、入居者の使い勝手でのトラブルも想定されるなかで、入居後の事故・故障時の費用負担や保険・補修への対応は重要である。前述した負担区分の取り決めや保険への加入について基準づくりが必要。

家屋環境の評価について、職員や入居者からの明確な指摘はなかったが、前述の居室鍵の問

題や、2階部分にトイレ・洗面のない点、また防災面では2階にバルコニー・外部階段等の避難経路も確保されていないことなど、建物の整備については検討すべき点がある。今後、客観的な目で生活環境・設備についてチェックし、第三者的な立場で安全性・居住性等を評価する仕組みや基準について検討が必要である。その上で、事前の家屋選定や改修・整備内容についてのチェックリストの作成や、アドバイス・相談の仕組みづくりが必要である。

3-2-2 神奈川県の実例調査

調査④

調査日	平成23年9月2日訪問	調査場所	神奈川県C市
事業名	共同生活介護	定員	4人
障害程度	区分5～1人、区分3～3人	建物構造	木造2階建(120㎡)
家賃	月額340,000円(4万円は工事分上乗せ、契約期間30年)		
経過	平成20年8月、はじめてのホーム設置で、県障害福祉課に話を聞きに行ったところ、市の建築指導課と消防に行くよう指導を受けた。		
消防指導	当初、区分5と区分6の人の入居を予定していたため、6項口とされ、自火報、火災通報装置、誘導灯等の設置。押入、収納室に感知器設置を求められ、階段下収納庫は扉を取り外して対応。		
建築指導	寄宿舍への用途変更が必要。防火上主要な間仕切り、防火戸、非常用照明、道路から玄関まで幅2mの敷地内通路の確保が求められた。		
改修時期	平成20年12月～平成21年9月		
改修内容	①自火報、火災通報装置、非常用照明器具、誘導灯 ②防火区画(30mmボード)、用途変更のための図面興し、敷地内工事 ③バリアフリー工事(屋内段差解消等)		
改修見積額	6,114,937円 (内訳; ①消防関連1,495,000円②建基法関連1,684,500円③バリアフリー関連2,935,437円)		
助成金	2,000,000円(神奈川県サポート事業による助成)		
法人負担額	1,714,937円(これ以外に大家が家賃上乗せで240万円負担)		

C市聞き取り調査

平成23年9月2日13:00に訪問。

C市での事例分析の論点整理

法令では、寄宿舍には準耐火性能（第115条の2の2）が求められるとの指導に基づいて、居室と廊下の15mm厚の石膏ボードに9.5mm厚石膏ボードを両面増し張り工事を行った所、検査に訪れたC市の建築指導課の担当者が、持参の貫通ドライバーで壁面の破壊検査を行って石膏ボード厚の確認を行った結果「居室側については30mm厚以上の耐火性能の仕様を確保」との指示が出た。これを受けて、内装工事まで終えていた居室壁面にさらに12mmの増張りを追加工事として行っている。屋根裏界壁についても同様の増し張りを追加工事したため、工費や工期に影響が出ている。

そこで今回の事例に関する論点を以下のように整理し、C市建築指導課の見解を伺った。

①寄宿舍としての仕様は、3室または100m²ごとに防火上主要な防火区画を設けることだが、これは屋根裏界壁を設ければ足りるのであって、居室と廊下の間に必要な性能を有する防火戸や防火区画が求められるわけではないと思われる。

②防火区画の仕様としては、間仕切り壁の片面だけで必要な耐火性能を有している場合であっても、延焼拡大防止性能は確保されているのであるから、両面の区画性能までを求めている訳ではないと思われる。

③工事後の石膏ボード厚さが、申請書通りになっているかどうかを立ち入り検査する際に、予め道具を持参した上で破壊検査に及ぶことは行き過ぎではないか。指導にあたって必要な情報は見積書などの工事文書を確認するなり、現場に立ち会っていた工事関係者から直接聞き取りすれば十分であるし、仮に確認するとしても壁面のコンセントやスイッチボックスを取り外せば容易に壁面寸法を確認することができる。

C市建築指導課担当者の話

市側からは上記の認識に特段の異論が出されることはなかったが、当時の担当者に事実関係を確認する必要があるものの、担当者が交代しており見つからないということで明確な回答を得られなかった。また、当該建築物の現場の状況を示す詳細な工事資料も保存されていなかった。

C市建築指導課の障害者グループホームへの用途転用についての考え方

綾瀬市の火災の後で神奈川県障害福祉課から出された文書や、建築行政会議の出された文書によれば、グループホームは寄宿舍か共同住宅であるとされているので、これを参照している。弊害もあるだろうが、C市は綾瀬市と広域行政の圏域が重なるため、火災による影響から厳格な運用になることはやむを得ないだろうとのことだった。

神奈川県聞き取り調査

平成23年9月2日15時訪問

神奈川県建築指導課担当者の話

神奈川県として、障害者グループホームの建築基準法における取り扱い方針について、綾瀬市の障害者グループホーム火災後に出された文書について、その後各地で行き過ぎた指導によって混乱を生じている状況を説明し意見を求めた。しかし、建築基準法の運用については用途判断がなされれば行政には裁量の余地がないため運用を見直す事は難しいとのことであった。また、特殊建築物として取り扱うことについては、複数の障害者が火災によって命を失った経緯を考えると、指導する立場にある県としては、火災後に何らかの対応が求められるのは致し方ないということであった。

また、シェアハウスや里親など、家族関係にない他人同士が1つの住戸に共同生活する例があり、さらに必要な対価を得て事業としてもこうした居住スタイルが成立している現状があることを認めた上で、これらすべてを特殊建築物と一律に判断はできないため、日本建築行政会議の検討の結論を待って見直すことにしたいとのことであった。

建築基準法については、仕様規定から性能規定への大きな流れがあることから、戸建型障害者グループホームについての火災安全評価を行うことで、令第114条 建築物の界壁、間仕切壁及び隔壁の、仕様規定を代替する対策が可能かどうかについてうかがった。本来は、特殊建築物として取り扱うかどうかも含めて国が、判断基準を示すことを期待しているが、国やしかるべき公的機関において火災安全評価手法の妥当性、有効性が確認できるならば、それを用いて判断に資することはありうるという立場であった。

障害者グループホームの入居者には自力避難困難者が含まれることで、避難安全検証法の適用には慎重になるべきであろうが、近年の建築規制の動向もふまえて、社会の実態に即した柔軟で最適な法運用をめざすという基本的方針が感じられた。

神奈川県障害福祉課担当者の話

綾瀬市の障害者グループホーム火災にあたっては、当該建物の消防法上の用途判断についても、消防庁が火災後に公表した見解が従来の考え方と大きく食い違ったことから戸惑った。

建築基準法についても用途判断が分かれると考えたので、建築指導部局と調整を図ったが、なかなか明確な方針が定まらず建築指導部局からは結論が出なかった。そこであくまでも参考資料として、神奈川県障害福祉課名で基準法上の用途に関する文書を作成したが、日付の記載もなく行政が出す文書としては位置づけもあいまいでやや異例ともいえる。運用上の課題は認識しているので、引き続き検討を重ねたい。

3-3 グループホームとして使用することを断念した事例

3-3-1 神奈川県の実例調査

調査⑤

調査日	平成23年8月19日	調査場所	神奈川県B市
障害種別	就労する知的障害者のためのグループホーム		
建物構造	木造3階建（161.46㎡）		
消防指導	各階に消火器設置		
建築指導	寄宿舎への用途変更が必要。木造3階建てのため、60分準耐火仕様を満たすことが必要である。		
経過	<p>平成18年、個人宅新築にあたってグループホームを一緒に建てることを計画。</p> <p>平成20年、建物の図面を持って障害福祉課に相談。法人格をとるよう指導を受け、NPO法人格取得。</p> <p>平成21年2月、県障害福祉課に申請書類提出。B市承認の書面を作成して提出するよう言われる。</p> <p>市の消防では各階に消火器設置を指導される。</p> <p>市建築指導課で、グループホームは特殊建築物の扱いになり、用途変更が必要となるとの指導を受ける。市障害福祉課担当者に相談に行く。平成20年10月より建築指導課の了解が必要になったとのことで、福祉課ではどうにもできないとのことであった。</p> <p>NPO法人理事会で改修工事についても方法を検討することとなり、建築業者同行で建築センターに相談するが、木造三階建てのため、寄宿舎用途の準耐火構造として求められる60分準耐火仕様をクリアするためには、建て替えるしか方法がないとの結論であった。</p> <p>建てたばかりのため建て替えはできず、最終的にグループホーム設置は断念せざるを得なかった。</p>		

B市建築指導課、障害福祉課聞き取り調査

8月19日、B市建築指導課と障害福祉課担当者を訪問した。建築指導課は、対応した当時の担当者は異動していなかったため、現在いる人にB市の事例についてのグループホームへの転用について建築指導課の考えを聞いた。障害福祉課では、当時の担当者に経過を伺うことができた。

B市建築指導課のグループホームへの転用についての考え方

障害者グループホームについては寄宿舍又は共同住宅として取り扱う。その根拠としては、建築行政会議の判断や、「主要都市建築法規取扱基準」を参考としている。

現在の専用住宅から特殊建築物である寄宿舍・共同住宅に用途変更するためには、この事例は3階建ての木造なので耐火時間60分の準耐火建築物とする必要があり、柱・梁・外壁・床等の全面的な仕様の改修が伴い現実的には不可能。

(その他、避難上有効なバルコニーの設置、3階宿泊室に外部から進入可能な開口部、建物周囲に3m以上の通路確保等が必要。)

障害者グループホームの用途については建築行政会議や神奈川県レベルから然るべき基準が提示されることが望ましいとの意見であった。

B市障害福祉課担当者の話

H19年度も終わりの頃にOさんが計画の概要を説明しにこられ、指定関係の話をした。綾瀬の火災前だったので、開設にあたって建築指導課に行くという指導はしてなかった。

H20年の綾瀬市の火災のあと、神奈川県「建築基準法によるグループホームの考え方」が示され、B市建築指導課からも障害福祉課に対して「グループホーム設置にあたっては、寄宿舍の取扱いを徹底するため、相談があった場合には建築指導課につなぐようにしてほしい」との依頼があった。H20年度に再びOさんがこられた時にはどうにもできなかった。

当時あった既設ホームについては、のべ床面積100㎡以下のところばかりだったので用途変更しなくても大丈夫だった。

福祉課と建築指導課との間での調整は、全国的な方向性が示されないと独自にはむずかしい。

3-3-2 千葉県の事例調査

調査⑥

調査日	平成23年9月12日	調査場所	千葉県D市
障害程度	精神障害者の共同生活援助	建物構造	木造平屋建 (100㎡未満)
経過	<p>平成21年5月、女性2名居住のグループホームを移転するにあたって、日当たり良好で町の中心部に近く、通院などにも便利な場所に見つけた物件を契約。契約後、県障害福祉課の指導により地域整備センターを訪問。グループホームに適切な用途の設備になっているか建築士に確認するようとの指導を受ける。</p> <p>6月に建築士に見てもらった。この物件のあった地域は、防火地域であったため、外壁・軒裏防火構造、開口部防火戸の規定を満たす必要があり、軒裏防火構造が不明であることと、防火戸が無かったことなど、一部不適合と判断された。</p> <p>軒裏防火構造については、この物件の建築確認済書がないことから、法を満たし</p>		

	<p>ているかどうかを確認できず、最終的には契約を解消し、この物件を断念することになった。一度契約した後の契約解消のため、契約時に支払った金額216,500円のうち戻ってきた額は75,000円、建築士に支払った費用30,000円、法人負担額は171,500円となった。</p> <p>その後、新たな物件を探して移転はおこなわれている。</p>
--	---

千葉県聞き取り調査

平成 23 年 1 月 26 日 14:00～16:00

千葉県建築指導課のグループホームへの転用についての考え方

戸建型障害者グループホームは、基本的には寄宿舍として判断することになるだろう。建築行政会議で検討されているので近いうちに知的障害者グループホームの用途区分に関する考え方が出されるはずである。自治体によっても地域差があるため、できれば判断の方針を国土交通省から示してもらいたい。100㎡以下の建物は用途変更しても建築確認申請の必要がないので、把握できない。

共同住宅で住戸規模が大きい場合、居室面積が100㎡を超えたり、部屋数が4室以上となるケースもある。こうした場合は、「寄宿舍」としての法令に従って、3室ごとに、または100㎡以下となるようにして、それぞれの単位ごとに防火上主要な間仕切り壁を、廊下と居室の間に設けなければならないとの解釈をめぐっての議論があった。

3-3-3 埼玉県の事例調査

調査⑦

調査日	平成24年1月14日	調査場所	埼玉県E市
障害程度	精神障害者	建物構造	木造2階建（約200㎡）
経過	<p>精神障害者の家族の支え合い活動から、H18年にNPO法人を立ち上げた。</p> <p>精神病院から退院してくる人がいて、部屋が必要なため、約200㎡の物件があったので検討した。</p> <p>日本財団で改造のための助成を受けることも内定するところまで進んでいたが、具体的に改造の検討をしたところ、寄宿舍用途に改造するためには、階段や廊下の幅も変えなければならず、非常に大がかりの改修となり、改造そのものが難しいということがわかった。</p> <p>また、県から改造工事にあたっては、10社の入札で進めなければならないと言われて、自分たちの小さな法人ではとてもできないと判断して断念した。</p>		

3-4 グループホームとして使用することが頓挫している事例

3-4-1 埼玉県の実例調査

調査⑧

調査日	平成24年1月14日	調査場所	埼玉県E市
事業名	精神障害者のロングステイ（自主事業）	定員	3人
障害程度	精神障害者	建物構造	木造2階建（97.7㎡）
経過	<p>精神障害者の家族の支え合い活動から、H18年にNPO法人を立ち上げた。</p> <p>現在地に3棟の戸建て住宅ができるということで、グループホームとして使用するために一棟を取得した。この建物でH19年から、ショートステイ、ロングステイを任意事業として取り組んでいる。現在、ロングステイの人が3名居住している。この事業をグループホームにしたいと思って、相談をしたところ、県建築基準法施行条例により寄宿舎の場合、路地状敷地の接道義務があり、これを満たすことが困難で、頓挫して困っている。</p> <p>道路に面している一棟は近隣のクリニックが取得しており、その建物の一部を法人が借りて、家族や当事者の集まりなどをおこなっている。その建物の駐車スペースを使って、地元産野菜の直売所を開催している。この建物の奥にある棟が法人所有の建物で、グループホームとして指定を受け、一体的に運営できればと思って手続きをすすめているが、階段、廊下幅の問題と、路地状敷地による接道義務の問題があって、寄宿舎の基準を満たすことができない。</p> <p>別件の建物を検討したこともあるが（調査⑦）、この時は日本財団で改造のための助成を受けることも内定していたが、具体的に改造の検討をしたところ、寄宿舎用途に改造するためには、階段や廊下の幅も変えなければならず、改造そのものが難しいということと、改造工事にあたっては、10社の入札で進めなければならないということとなって、とってもしかないとのことで断念した。</p> <p>H23年、近くのワンルームマンション2階の6室を借りて自立支援法によるケアホームを開設している。</p>		

3-5 まとめ

3-5-1 山形県調査のまとめ

山形県内では特にA市の取り扱いが建築基準法にあわせて用途変更を求められている事例が多い。用途変更をおこなった事業者に改修工事に関して伺った意見をまとめると以下の通りである。

○天井裏界壁工事のために多くの費用を投入したが、それで本当に安全になったのかという疑問の声が聞かれた。開口部は障子や襖のままの事例が見られた。

○玄関の段差解消など、入居者の生活に必要な工事をする予定であったが、用途変更の工事に費用がかかったためできなかったという事例があった。安全になることは必要であるが、開設時に多額のお金が必要な状況が続くなら、開設準備金などの助成制度が必要との意見があった。

○契約更新にあたって、自火報設置、居室分割など、グループホームとして使うために大きく手を入れてしまったので、賃貸人より建物を買い取ってほしいと言われ、結局法人が購入することとなった事例があった。

寄宿舍の用途で求められる界壁工事は、主要には、近隣への延焼を食い止めるための効果を発揮するものである。界壁についてはもちろん重要であることに間違いはないが、4～5人規模の障害者グループホームについて言えば、もう少し現実的に入居者の命を火災から守るということに焦点を絞って考える必要があるのではないだろうか。

たとえば建築基準法では開口部の改修は求められないが、火災時に入居者の命を守るという意味では、燃えやすい素材に囲まれた部屋にいることは安全とは言えない。居室で使用する壁、天井材の防災化をすすめる方が重要なのではないか。また、できるだけ早く避難するためには、避難訓練の取り組み方について検討することの方が有効な場合もあるのではないだろうか。

グループホームの改修については、「入居者の生活の質を高める」という視点と「火災や地震への安全性を高める」という視点から見て、どのような改修を優先的に考えるべきかを検討するしくみが必要ではないだろうか。

具体例として界壁工事をおこなったことで費用がかかったため、階段をスロープにするなどの工事ができなかったという意見が聞かれたが、入居者にとっては、階段をなくす工事をおこなうことは避難時間の短縮に結びつくことでもあり、また日常生活における安全性を高めることでもあろう。一律に建築基準法に当てはめるのではなく、限られた財源で何を優先するのかということが検討される必要があると思われる。

また、用途変更に伴う改修工事にあたって、建築指導部とのやりとりは工事にあたる業者との間でおこなわれており、グループホーム関係者は直接関与していないことが多いようであった。グループホーム関係者にとって建築基準法は難しく、工事内容が妥当なものなのかどうかを見分けることは困難であると思われるが、この状況では入居者の様子を知っているグループホーム関係者が改修工事について理解できないまま進むことになり、業者任せの工事になってしまう。工事内容が妥当なものかどうかをチェックすることもできない。グループホーム関係者にとって、建築基準法や消防法関連の対応を求められるときに客観的にアドバイスできる立場の人が必要なのではないだろうか。

3-5-2 神奈川県調査のまとめ

神奈川県の事例は、B市でグループホーム設置を断念した事例と、C市で改修をおこなって開設した事例であるが、どちらも平成20年6月の綾瀬市のグループホーム火災直後、用途の取り扱いをめぐる対応の変化と混乱が色濃く表れている事例であった。

B市の事例は、はじめてB市障害福祉課に相談に行った時期は特に建築指導課の指導を受けることなく設置を進めていた時期であった。その時に福祉課から指導されたとおり設置準備を終えて申請をおこなった時には、建築指導課の指導を受けるように変更されていたというものである。その結果、グループホームにする予定で建てた木造3階建ての建物は寄宿舍の基準を満たせないことが判明し、断念せざるを得ない事態になってしまったという事例であった。

行政としては、時期的にどうにもできなかったとのことであるが、説明を受けた内容が知らない間に変更になっていてその適用を受けるということは避けなければならない。

建物の選び方に一定の基準が設けられるということについては、グループホームを設置する人向けの研修や相談の機会を設け、その中で建物選びのガイドラインや防火に関する配慮等を示す必要があると思われる。

C市の事例は、時期的には綾瀬市の火災直後のグループホーム設置で用途変更のための改修工事をおこなった事例である。火災直後の対応に混乱していた様子を感じられるものであったが、壁の厚さなどにおいて厳しい建築指導がおこなわれたようであった。一方、改修にあたった業者はリフォーム専門の業者で、用途変更にとまなう大がかりな改修工事は困難だったのではないかと思われる。

グループホーム設置にあたっては、建物の問題について福祉関係者に客観的にアドバイスを起こったり、相談にのったりするような支援策を考える必要があるのではないかと。

3-5-3 千葉県調査のまとめ

D市の事例は、2人定員の既存のグループホームを移転するという経過の中で、移転先の物件として新たに契約した建物の用途変更をめぐる事例である。

このグループホームの状況は、入居者数2名、100㎡以下のホームである。自立支援法の共同生活援助・共同生活介護では、定員は2名からとされている。おのずと、2名で生活している住居も「寄宿舍」として取り扱われることとなり、100㎡以下のホームであっても、用途変更の手続きは必要ないが基準は満たさなければならないということをも求められることになる。この事例では、100㎡以下の建物は用途変更の対象にならないと思って契約したところ、契約後に千葉県障害福祉課から寄宿舍の用途を満たしているかどうかを建築士に見てもらうように指導されたという経緯であった。

2人のグループホームでも寄宿舍用途を求められるということについては過剰な対応ではないかと思われるが、運用上、必要以上の制約を受けないように避難に支障がないかどうかを検討した上での使用可能と判断できるやり方を検討する必要があるのではないかとと思われる。

また、建物の用途変更を求めるならば、建物を契約する前に用途変更が可能かどうかを検討する必要があるが、それに時間がかかると契約自体が成立しなくなることもあるため、それらのことを考慮したしくみを考える必要がある。

3-5-4 埼玉県調査のまとめ

埼玉県E市の事例は、グループホームとして使用するために購入した100㎡以下の建物であるが、階段幅と廊下幅の改修および路地状敷地として道路との接道4mを求められているものである。この事例についても、事業者は手続きをおこなうまでは100㎡以下の建物は用途変更の対象にならないものと考えていた。手続きをすすめていくうちに埼玉県建築基準法施行条例における敷地と道路との関係で接道幅が足りないと言われ、道路との関係を言われてもどうにもできず、グループホーム開設の手続きは頓挫している状況であった。

この法人は、地元の病院から退院してくる人たちを受け入れる取り組みに積極的に取り組んでおり、退院してくる人たちの生活の場は確保しなければならないため、現在も、すでに障害のある人たちが生活しており、任意で運営されているが、グループホームとしての指定手続きがすすめられないことから、入居者や運営者への負担は大きい。

また、この事例では他の物件を借りようとしたこともあったようだ。その物件においても寄宿舍用途を満たすために、階段幅、廊下幅の改修が必要とされ、改修の検討もおこなったとのことだが、小規模な法人でできることではないと判断して断念したとのことであった。

3-6 今後の課題

(1) グループホーム改修工事にあたっては限られた財源で何を優先させるべきかを検討する必要がある。

防火対策は、界壁の工事だけによるものではないと思われるので、グループホームとして必要な改修を総合的に検討する必要がある。また防火対策についても、界壁の改修以外に防火安全上できることを検討するという方法を設けることができないか。

(2) 工事内容について客観的にチェックできるしくみの必要性

グループホーム関係者にとって、消防法も建築基準法も専門外の話であり、工事をおこなうにあたっては工事内容を理解し、その工事が適切なものかどうかを業者と確認することは難しい。業者の丸投げになってしまっていることが多くなり、グループホームの建物に関する法律や工事内容について相談できるしくみが必要ではないか。

(3) グループホーム設置にあたって、建物選びに関する支援と相談のしくみ

建物の安全性ということについては、建物選びをおこなうときにどれだけの情報をもっているかが重要になる。グループホームを設置したいと思っている人たちに、前もって建物の選び方について考えられるような研修の機会、パンフレットの作成など、適切な情報を伝えることが必要である。また、グループホーム設置時の支援のひとつとして建物選びの相談ができるようにする必要がある。

(4) 住宅をグループホームとして使用できるようにするためにも、住宅そのものの安全性を高める必要性

住宅は個人の持ち物という考え方からの脱却が必要ではないか。住宅を他人に貸したり、売却したりということが日常적으로おこなわれ、その使い方も多様になっている。高齢化社会においては、住宅に高齢者だけで生活していることも多い。住宅そのものの安全性を高める必要がある。

グループホームとして既存の住宅を利用するについても、優良な住宅を選びやすくなるように、住宅の優良度がわかるような住宅評価基準を一般的に広めていくことも必要ではないか。

第4章

戸建型グループホーム等に関する特定行政庁 および事業者に対する調査

4-1 特定行政庁の考え方についての全国調査

大西一嘉

認知症高齢者グループホームと障害者グループホームは、障害による違いにも配慮すべきである。しかし、障害程度区分と自力避難困難度がうまく対応しないことから、防火規制にあたって何を手がかりに安全水準を判断すればよいかわからず、妥当な手法が確立されていないまま画一的な規制をおこなう傾向が強い。結果的に過剰な規制が横行したり、防災対策の合理性や効果が曖昧なまま、法適合性のみが優先され、半ば目的化している例がみられる。本来の目的である障害者の命を守るための防火規制をめざして判断する必要がある。

ところで、対象となる障害者グループホームは、以下の2通りの使い方がされている

ア) 障害者自立支援法に基づくグループホーム

イ) 自治体の独自制度によるグループホーム（呼び方は自治体によって違い、グループホーム、生活寮、生活ホーム等がある）

前者の障害者自立支援法に基づくグループホームは、「共同生活援助」「共同生活介護」という事業名を持つ。後者は「ケアホーム」という名称が付けられている場合も多いが、「ケアホーム」の使用に当たって特に定めや制限はないので、これまでの経緯で事業所が自由に名乗れる。障害者向け社会サービス事業の名称に「ホーム」という用語が含まれることから、サービス受給者の住む建物そのものであるかのように誤解されることが多く、混乱の一因となっている。しかし、事業では「共同生活住居」であることが定められているだけであり、同じ建物に複数の事業受給者が居住することもあり、事業所としてはこの「併用型」のホームが多い。

当初は、知的障害者と精神障害者が対象だったが、現在は身体障害者が加わり、3障害がグループホームの入居対象者となっている。

戸建型障害者グループホーム等の申請手続きの実態や苦慮する問題、取り組まれている対応方策などについて全国的な指導状況を把握するため、全国の特定行政庁（290）を対象に郵送で回答を依頼し、あわせてヒアリングにより補足した。（2011年12月から約2ヶ月間）

4-1-1 特殊建築物としての取り扱いの有無

戸建型障害者グループホームの取り扱いについて「特殊建築物」（法別表第I（い））として扱うという回答が6割、「個別に判断」が4割と、必ずしも一律的に基準法上の用途判断を求めているわけではなく、その対応はおおむね相半ばしている。

その他には「法第 2 条第 2 号に規定する特殊建築物」「特殊建築物としては取り扱っていない」が挙げられている。後者は共同生活の場であるグループホームを、類似用途として「住宅」と同等であると判断したと思われる。

「個別に判断」では、その判断基準を「利用形態、管理運営方法、生活援助、介護実態等」とするものが多く、「間取りや設備、平面計画」「規模、面積」が挙げられる。

特殊建築物として判断された用途は「寄宿舍」が多い。「児童福祉施設」「寄宿舍または児童福祉施設」との回答もある。知的障害者グループホームは「寄宿舍」と「児童福祉施設」に判断が二分される。

一方特殊建築物として取り扱わない場合、「規模、階数、寝室の連続の状況」などで一定の条件を満足するものを住宅と判断している。

4-1-2 独自の運用基準・内規の有無

戸建型障害者グループホームの取り扱いに関する独自の運用基準・内規の有無については、ほとんど「ない」ところが多いが、「公開基準」、「内規」があるとするものが数%ずつ存在する。

その基準は「一定の条件を満足すれば「住宅」として取り扱う」（福島県）、「共同住宅または寄宿舍」（神奈川県、横浜市、鎌倉市）、「原則は寄宿舍」（福岡県）などがある。

内規としては

- ①「便所、台所、浴室が共用だと「寄宿舍」、各住戸専用だと「共同住宅」、併設施設と計画上一体だと「児童福祉施設等」
- ②「小住宅を使用する場合、「寄宿舍」ではなく従前の用途」
- ③「小規模な住宅を使用する場合、住宅」

等があった。

ここで「小住宅」は「階数 2 階以下かつ床面積が 200 m²未満」とするものが多い。また、この基準は戸建型障害者グループホームに限らず、新築戸建住宅を使用する場合も適用されている。

4-1-3 関係機関との協議の状況

戸建型障害者グループホームの申請手続きの際に関係機関との協議の有無を聞いたところ、「協議あり」が 2 割、「協議なし」 8 割である。

申請に先立つ事前協議の実施は「通常の確認申請手続きで協議等はおこなっていない」が 8 割と最も多い。「確認申請の前に事前協議等の手続きを課す」 1 割強、「確認申請時に関係機関との協議内容を示す書類添付を求める」数%である。

事前協議の内容は「関連部局と連携して確認・指導」が最も多く、「条例等に基づき事前協議をおこなっている」「関係法令への適合を確認・指導」「消防局と連携し、避難・防火安全対策を実施」となっている。

こうした運用の実態については、宝塚市の「カラオケ店火災」（従前は倉庫として申請）、大阪市のビデオ喫茶「キャッツ なんば店火災」（従前は事務所）などで、当初用途と大きく異なる転用が行われても、必要な確認申請が行われていないことを、行政当局が把握できなかったことが問題視され、消防と建築関係機関の連携強化を国が求めたことが影響していると考えられる。

4-1-4 定期報告の有無

戸建型障害者グループホームの「定期報告」は、「義務付け」が1割、「義務付けていない」ならびに、「個別に判断・指導」が4割である。

「定期報告義務付け」の要件は、「面積・規模要件」「定期報告を要する特殊建築物」である。「面積・規模要件」の具体的内容は「特殊建築物に該当し3階以上の階または地階がある建築物」「寄宿舍・共同住宅に該当する、6階以上」「床面積の合計が300㎡超」などである。

「定期報告を義務付けていない」理由は「寄宿舍や共同住宅は報告の対象外（児童福祉施設等では床面積600㎡以上が報告対象）」「戸建型では、規模要件に達しないため実質的に報告対象にならない」などがある。

「個別に判断・指導」の場合、「条例等に規定する要件に該当する用途・規模は報告対象」とするところが多く、「寄宿舍と判断した場合」「児童福祉施設等と判断した場合」「下宿・共同住宅と判断した場合」「建築基準法第12条1項（定期報告）で定められているもののみ」が報告対象とされている。また、先述と同様に「寄宿舍と判断した場合は、定期点検報告外で、児童福祉施設は報告対象」としているところもある。

4-1-5 確認、相談・照会事例の内容

戸建型障害者グループホームについて、確認事例する場合その大半は「既存戸建て住宅の転用」の案件である。「確認あり」は1割、「相談・照会あり」は2割である。

確認後の対応は「戸建住宅からの用途変更を指示」「寄宿舍と判断」である。「新築」の確認事例でも「寄宿舍と判断」としている。

相談・照会事例では、確認事例と同様、「既存戸建住宅の転用」が大半を占める。

その具体的内容は「戸建転用に際して用途変更以外の手続きが必要か」という相談が多い。「小規模住宅の場合『従前用途のままとする』との扱いで、確認不要と判断」「床面積が100㎡を超えれば用途変更の確認申請が必要と回答」などである。

4-1-6 手続き上の問題

（1）問題の所在

「用途変更手続きに関連する問題」を多数の行政庁が挙げている。次いで「他部局との連携、

関係者の認識不足」「用途の判断に苦慮」「確認申請不要な規模の取り扱い」「特殊建築物として取り扱うことの説明に苦慮」「図面不足により用途変更手続きが困難」などが挙げられた。

(2) 用途変更手続きに関する認識不足

「用途変更手続きの必要性を福祉関係者が認識せず、相談時に既に利用開始している例が多い」「用途変更手続きが必要であることを理解している建築主が少ない」

(3) 障害者ホームとして使用するケースの把握

従来は戸建転用型障害者グループホームは、建築部局に申し出ないまま、通常の住宅として開設することが一般的であるため、「用途変更手続き等がなければ建築基準法への適合は不明」など、現在でも障害福祉部局から建築部局に対して建築基準法への適合性の判断を求められない例は少なくないので、その場合、建築指導部局では実態把握が困難なのが現実である。「グループホーム利用の申し出がない限り、一般住宅」など、用途変更手続きの限界もうかがえる。

(4) 他部局との連携、関係者の認識不足

「関係部局間において事業所案件の追跡体制がない」場合、十分な対応はできていない。

(5) 用途の判断に苦慮

「特殊建築物に該当すると判断した場合でも、建築基準法上の定義があいまいで、用途判断に苦慮」「特殊建築物（児童福祉施設、寄宿舎、共同住宅）に該当するかの判断が困難」「寄宿舎、シェアハウス、グループホームなど多様な利用があり一律的判断が困難」という意見があった。運用基準・内規がなく、用途判断に苦慮する現場の混乱が指摘される。

(6) 確認申請不要な規模の取り扱い

仮に特殊建築物としても、建築基準法では「延床面積が 100 m²未満だと、用途変更の申請不要」であり、建築主が「グループホーム部分は 100 m²未満で用途変更の必要がないと主張」「図面上デッドスペースを設けて延床面積を 100 m²未満に抑える」など、対応に苦慮している姿がみえてくる。

(7) 問題への対応策

「確認申請が不必要な規模でも、福祉部局との協議で建築基準法の用途を指導」「福祉部局と連携して無届の障害者グループホーム一覧を作成し、建築基準法等の是正指導」など厳密な法運用を追求する対応が多い。

その他、「指導周知の強化」、「パトロール、現地調査、緊急点検、指導」等のほか、「施設の実態把握」「法人から聴き取り」が挙げられた。障害者福祉への理解が不十分なまま、机上で用語の法解釈を論じるだけでは、福祉現場との認識のギャップが埋まらない懸念も指摘されている。

「住宅とみなせる基準を検討中」「一定規模未満は従前用途で扱う」「寄宿舎としても、防火上主要な間仕切りは廊下側天井裏にのみ要請」など、過度な規制にならないよう独自の対応も

みられる。建築部局の対応としては、過度に厳格な建築基準法運用が、実態にそぐわないことを懸念していることが読み取れる。

(8) 単体規定の問題点

「防火・避難対策」が多く、「界壁・防火上主要な間仕切りの設置困難」との意見が多い。「排煙設備の設置が困難」「内装制限等」「非常照明の設置が困難」という意見もある。

「厳格に寄宿舍の基準適用は厳しすぎる」「コスト面で理解を得にくい」「使用後の階段寸法や、防火上主要な間仕切りの是正は困難」もある。

「他の関係法令への適合困難」「浄化槽等の改修工事が必要」「既存建物転用に際して、図面不足で既存不適格審査が困難」「複合用途も多く判断が難しい」「障害の種類や程度や、介護程度で判断する必要がある」等が挙げられた。

(9) 集団規定の問題点

「低層住居系用途地域での近隣紛争」「条例に定める用途制限や接道条件への適合が困難」「低層住居系用途地域における立地規制」等が挙げられた。

(10) その他

戸建転用型障害者グループホームに関わる建築基準法運用について「基準の明確化が必要」という意見が多い。「児童福祉施設等」の定義など「取り扱いの明確化」、小規模な戸建住宅を用途変更する場合、住宅と同等とできる基準等について、国の方針を明確にして欲しいなどの意見が出ている。

福祉関係の法改正が目まぐるしく行われ、建築基準法が対応しきれていない点も指摘されている。「省庁間での定義の不整合」や「住宅を用途変更する際の考え方の整理」が必要とされている。

「用途変更の無届け対策」「福祉部局等と連携した対応」という意見も根強い。「建築部局のみの対応は困難」「グループホームの開設要件に建築確認を条件にすべき」「用途変更した建物で事業認可を取る際に特に児童福祉施設等、建築確認手続き調整の義務化が必要」というものである。

一方で

- ・「小規模建物は住宅として扱ってもよいのでは」
- ・「名称や、用途が他法令に基づくかどうかによって規制に差が生じるのは不合理」
- ・「既存戸建住宅は防火避難規定などの対応困難なため、4号建築物と同様に扱えるとよい」
- ・「平屋で、はき出し窓等から容易に避難できるなら、防火上主要な間仕切りを設置不要とする緩和措置も考えられる」

といった意見が出ており、小規模な戸建住宅を転用する際の考え方に関する様々な意見がみられる。

4-2 建築基準法の用途変更と防火改修に関する全国事業者調査

大西一嘉

4-2-1 アンケート調査の概要

グループホーム・ケアホームとしての戸建住宅の需要が増える一方、建築基準法で用途変更やそれに伴う各種設備（防火区画化等）をグループホームやケアホームに求めることで防火安全対策をとろうとするケースもあり、戸建住宅を利用したホームの開設が難しくなっている。

このような中で、全国の戸建住宅を使用したグループホーム・ケアホームの現状を把握するため、平成 23 年に「建築基準法の用途変更をめぐる改修工事、およびグループホーム・ケアホームの防火安全対策に関する調査」をおこなった。また、アンケート項目をもとに簡易火災安全評価法を用いてグループホーム・ケアホームの防火安全性の現状を把握した。

調査で明らかにする事項は以下の 2 点である。

(ア) 戸建住宅をグループホーム等に転用する場合の建築基準法の運用実態とその影響を把握する。

(イ) 事業所の火災に対する安全性評価を行う。これに関しては、大西¹⁾、²⁾ により開発された「簡易型火災安全性評価モデル」を用いた。

表 1 調査の回収状況

地域	配布数	回収数	回収率%
北海道	249	56	22.5
東北	324	80	24.7
関東	1051	196	18.6
北陸	141	34	24.1
中部	381	80	21
近畿	667	155	23.2
中国	206	42	20.4
四国	112	18	16.1
九州	520	94	18.1
沖縄	53	11	20.8
計	3704	766	20.7

■調査対象 全国 3,704 法人

■調査方法 郵送で依頼し、WEB から質問紙をダウンロード、もしくは WEB で回答する方式
(記入した用紙の送付回答も併用した)

■調査時期 2011 年 12 月上旬

同年 12 月 26 日 1 次締め切り後、督促

2012 年 1 月 6 日 2 次締め切り

■回収状況 有効回答 766 法人

(火災安全性評価は 767 事業所が分析可能)

■有効回収率 20.7%

4-2-2 アンケート調査の分析

¹⁾ 大西一嘉、葛本知里「グループホーム等の火災安全性評価モデルに関する研究（その 2 チェックリストによる簡易型火災安全性評価モデル）」日本建築学会近畿支部研究報告書、計画(50)、pp.105-108、2010

²⁾ 大西一嘉「第 5 章 グループホームの火災安全性評価」、日本グループホーム学会、平成 21 年度厚生労働省障害者保健福祉事業（障害者自立支援調査研究プロジェクト）『火災安全を中心にグループホームにおけるリスクを考える』、pp.79-125、2010

(1) 回答者の職名について

回答者は「管理者」が 40%、「サービス管理責任者（専任）」が 14%、「サービス管理責任者（世話人兼務）」が 6%、「サービス管理責任者（世話人以外兼務）」が 13%等である。

全体の 8 割が現場職員、2 割が法人の理事やスタッフである。その他には「理事」「理事長」「事務職員」「事務長」「法人施設職員」等が挙げられた。

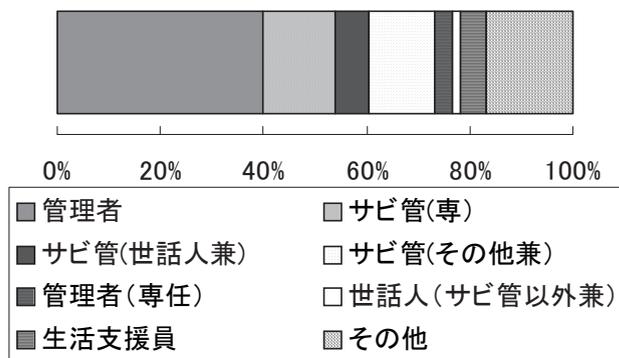


図 1 回答者の職名 (N=766)

(2) 法人格について

回答法人の法人格は「社会福祉法人」が 61%、「医療法人」が 8%、「特定非営利活動法人（NPO）」が 25%等である。以上の 3 タイプで全体の 9 割以上を占める。その他には「一部事務組合」「一般社団法人」等が挙げられた。

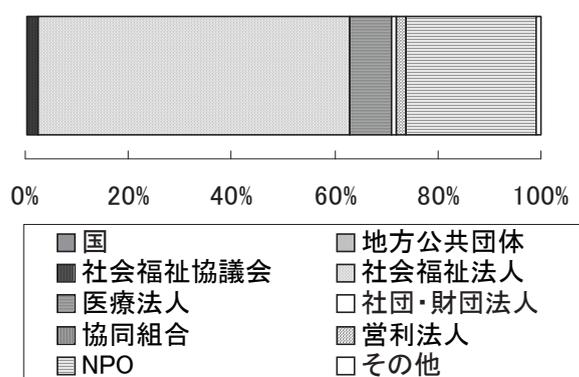


図 2 法人格 (N=766)

ところで、平成 20 に厚生労働省によりおこなわれた「平成 20 年社会福祉施設等調査」³⁾の「事業の種類別にみた経営主体別事業所の構成割合」によると、グループホームでは「社会福祉法人」が 77.3%、「特定非営利活動法人（NPO）」が 14.8%であり、ケアホームでは「社会福祉法人」が 65.7%、「特定非営利活動法人（NPO）」が 15.5%であった。このことから、「社会福祉法人」は 1 法人につき複数のグループホーム・ケアホームを運営していることが多いと考えられる。

3) 平成 20 年社会福祉施設等調査結果の概要 厚生労働省
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/fukushi/08/dl/kekka-sisetu1.pdf>

表 2 法人別事業所の構成割合

	本調査 (法人数)	平成 20 年社会福祉施設等調査(事業所数)	
		グループホーム	ケアホーム
社会福祉法人	465 (61%)	1927 (65.7%)	1784 (77.3%)
医療法人	61 (8%)	405 (13.8%)	104 (4.5%)
特定非営利活動法人 (N P O)	192 (25%)	455 (15.5%)	342 (14.8%)

注) 厚生労働省データに関しては総数とパーセント値から事業所の実数を推計した。

(3) 法人の実施事業の種類について

図 3 では「グループホーム（共同生活援助事業所）」を「GH」、「ケアホーム（共同生活介護事業所）」を「CH」と略した。実施事業は「グループホーム・ケアホーム一体型」が 46.4%と一番多く、次いで「グループホーム」が 34.8%、「ケアホーム」が 32.9%である。

「グループホーム・ケアホーム一体型」が多いのは、経営上の観点も考慮してさまざまな障害程度区分をもった入居者のニーズに応えられるように、グループホーム・ケアホームと分けず一体型として認可を受けるホームが多いためと考えられる。「その他」には「保険医療機関」「通所施設」「就労継続支援 B 型」「居宅介護・訪問介護」「障害者支援施設」「就労移行支援」「自立訓練」「保育所」「短期入所」などが挙げられた。

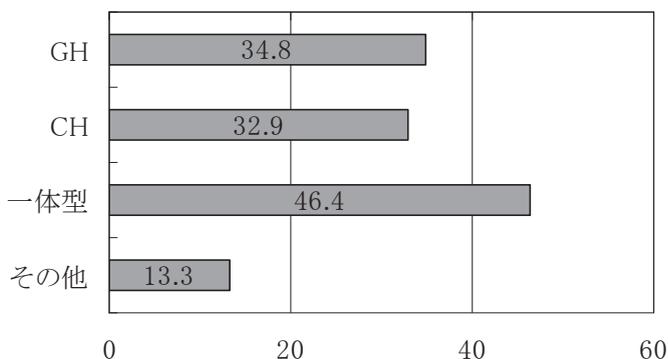


図 3 法人の実施事業（重複回答）(N=766)

(4) グループホーム等の利用対象者について

図 4 では「知的障害者」を「知的」、「精神障害者」を「精神」、「身体障害者」を「身体」と略した。

「知的障害者グループホーム等」が 79.8%と一番多く、次いで「精神障害者グループホーム等」が 47.1%、「身体障害者グループホーム等」が 19.2%である。「その他」には「対象者を特定していない」「発達障害者」「薬物・アルコール依存症」「視覚障害者」などが挙げられた。

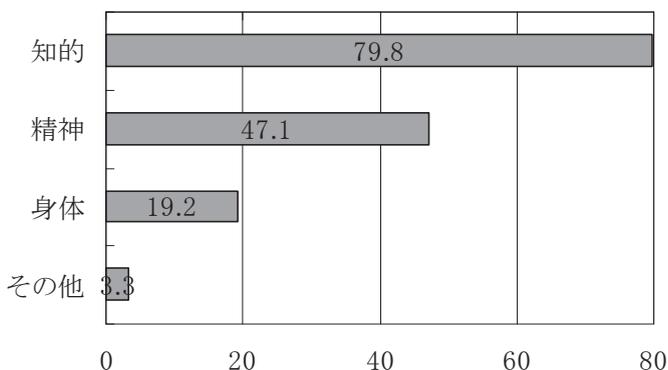


図 4 GH等の利用対象（重複回答）(N=766)

(5) 過去 5 年間に開設を計画した障害者グループホーム等の平均定員数

「合計定員」を「計画した箇所数合計」で割り、1箇所あたりの定員を出し、その後、「 $0 < x \leq 5$ 」を小規模、「 $5 < x \leq 10$ 」を中規模、「 $10 < x$ 」を大規模として分け（合計定員が 0 の場合を除く）、障害種別とのクロス集計をおこなった。

小規模が一番多いは当然の結果であるが、大規模のグループホーム等も存在しており、グループホーム等の大規模化も考えられる。また、大規模化したグループホームは「精神障害者グループホーム等」に多く、次いで「知的障害者グループホーム」となっている。これは、身体障害者は下肢障害などで自力避難が困難であり、障害程度区分が高くなるのに対し、精神障害者は自力避難ができる入居者が多いと推測されるため、障害程度区分が低い入居者で集まり、大規模となっている可能性を示唆している。

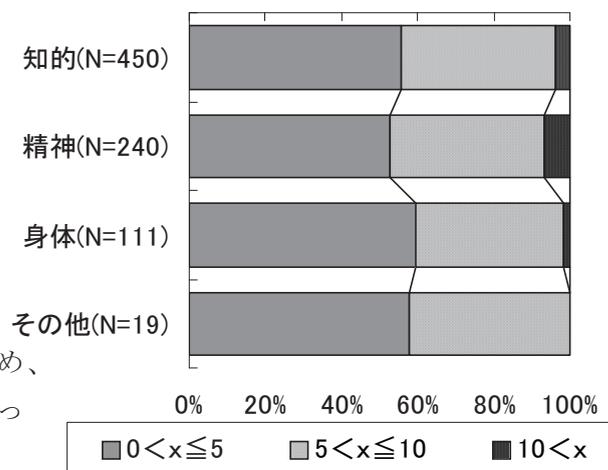


図 5 GH等の利用対象×平均定員数

次に、定員 10 人以上のホームがどこに立地しているか分布をみたところ、大規模なグループホーム等は北海道、埼玉県、東京都、静岡県、滋賀県、奈良県、福岡県で 2 件以上である。大都市圏でやや多くみられるが、都市部は設置数の絶対値が大きいので、都道府県別の平均人員を比較しないと何ともいえない。



図 6 定員 10 人以上の障害者ホームの全国分布

(6) 過去 5 年間に開設計画を断念した事例

《建築基準法に係る理由》

表 3 過去 5 年間で開設計画を断念した理由

具体的内容	該当した都道府県
用途変更が困難であった	長野県小田原市 埼玉県秩父市 埼玉県所沢市 愛媛県松山市 栃木県宇都宮市×2 京都府宇治市 青森県つがる市 千葉県袖ヶ浦市 千葉県松戸市 兵庫県神戸市
補助申請ができなかった	京都府綴喜郡
建築確認書が取れず、認可されなかった	大阪府大阪市
市街化調整区域等の理由による	大分県豊後大野市 京都府長岡京市
建築基準法がクリアできなかった	群馬県渋川市 北海道紋別市 山形県南陽市 東京都港区 千葉県市原市 千葉県千葉市 埼玉県入間郡 長崎県長崎市
100 m ² 以上の物件であったため	千葉県香取郡 千葉県船橋市 千葉県我孫子市 千葉県市川市 埼玉県三郷市 山形県山形市 長崎県諫早市
準耐火構造にする資金がなかった	愛知県水戸市
建築基準法が明確でないため	兵庫県神戸市

《その他の理由》

- ・耐震強度の補強ができなかった。
- ・万が一の場合、地面に直接降り立つことができないため、消防の許可が出なかった。
- ・消防法の基準に適合しなかった。
- ・家主との条件が合わなかった（家賃、家主の都合など）
- ・地域住民の反対
- ・条件に適した物件確保が困難であった。
- ・職員が集まらなかった。
- ・銀行融資が得られず開設のための改修工事ができなかったため。
- ・資金の問題。
- ・根抵当権の問題。
- ・ニーズが確保できない。

計 107 法人 168 か所で実際の立ち上げを断念したという結果であった。また、建築基準法に係る理由が 32 件にのぼる。具体的内容は「用途変更が困難であった」が 11 件と多くなっており、次いで「建築基準法をクリアできなかった」が 8 件、「100 m²以上の物件であったため」が 7 件となっている。中古の物件をグループホーム等



図 7 過去 5 年間で開設計画を断念した地域

へ転用する際の困難がみてとれる。また、建築基準法に係る理由により断念した地域を分析してみると、山形県、栃木県、埼玉県、千葉県、京都府、兵庫県、福岡県で 2 件以上の報告があがったことがわかる。

(7) 障害者グループホーム等の設置にあたって、重視する点

「地震や災害、浸水などの災害安全性」を「火災安全性」、「日当たりや通風などの健康性」を「健康性」、「生活施設や交通などの利便性」を「利便性」、「周辺の住環境などの快適性」を「快適性」、「地域住民との交流などコミュニティへのアクセスのよさ」を「アクセスのよさ」と略した。

「生活施設や交通などの利便性」と「周辺の住環境などの快適性」が 7 割近くで多い。交通や周辺の住環境など、建物の立地に関することが重視されていることがわかる。また、「地震や災害、浸水などの災害安全性」は平成 23 年の東日本大震災が念頭にあり、必要性が高いと考えた可能性がある。そのため、44.6%と少し高い結果となっている。

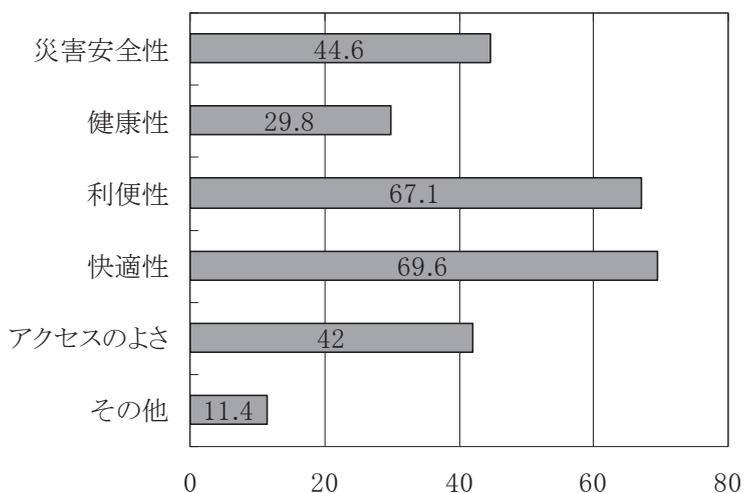


図 8 GH等の設置にあたって重視する点 (重複回答) (N=766)

「その他」には「周辺住民の理解」「家賃をいかに抑えられるか」「法人事務所の近辺」「日中活動場所とのアクセスのよさ」「部屋割り」などが挙げられた。

(8) 中古の戸建て住宅を転用したグループホームの今後のニーズについて

6 割近くがニーズは高いと回答している。ニーズが低いと回答したのは 1 割程度である。今回は中古の戸建住宅について質問したが、新規の戸建住宅を含めるとさらにニーズは高くなると考えられる。また、「グループホーム (ケアホーム) 全国基礎調査 2009 報告書」によると 72.6%が戸建住宅を使用したグループホームであり、戸建住宅の高い需要が窺える。

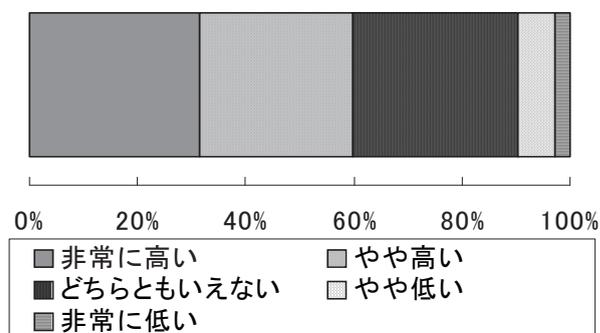


図 9 中古戸建て住宅を転用したGHのニーズ (N=766)

(9) 戸建て住宅を転用したホームのよい点

図10では「プライバシーの確保」を「プライバシー」、「世話人、支援者の目が届きやすい」を「世話人、支援者の目」、「他の入居者と適度な距離感を保てる」を「他の入居者との適度な距離感」、「居室の独立性の確保」を「居室の独立性」、「地域性を生かした住まいの場の確保」を「地域性を生かした住まい」と略した。

「地域性を生かした住まいの場の確保」が一番多い。これは、「障害者自立支援法に基づく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」^{2*3}によると「指定共同生活介護に係る共同生活住居は、住宅地又は住宅地と同程度に利用者の家族や地域住民との交流の機会が確保される地域にあり、かつ、入所により日中及び夜間を通してサービスを提供する施設（以下「入所施設」という。）又は病院の敷地外にあるようにしなければならない」とされており、関係者には、地域性を生かした住まいの場の確保は重要であると認識されているためであろう。

「その他」には「建設コストの軽減」「家庭らしさが維持できる」「支援体制がとりやすい」「集合住宅では用途制限で利用しにくい」が挙げられた。

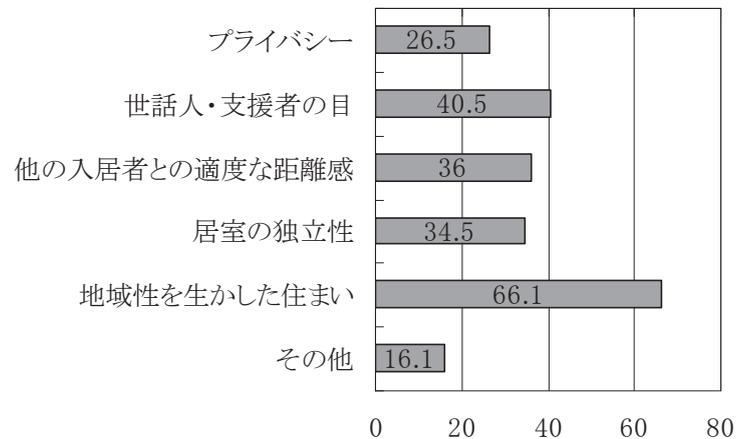


図10 戸建て住宅を転用したホームの良い点
(重複回答)
(N=766)

(10) 戸建を活用したグループホーム等の防火の方向性について

図11では「ホームの自主防火基準を尊重すべき」を「自主防火基準を尊重」、「認可や更新時の防火規制を強化して対応すべき」を「防火規制を強化」と略した。

「ホームの自主防火基準を尊重すべき」と回答した法人が半数以上である。その背景には、防火規制を強化することにより費用がかかるため、その費用が捻出できないという考えが窺えた。一方で、「認可や更新時の防火規制を強化して対応すべき」と回答する法人も多く、32%である。

「その他」には「消火設備の設置」「夜間支援体制などの強化」「セキュリティー設備設置」「消防署との協議」「費用の補助制度の強化」「オール電化」などが挙げられた。

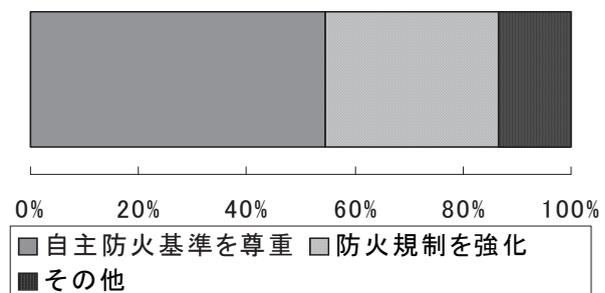


図11 戸建てを活用したGH等の防火の方向性について (N=766)

*3 障害者自立支援法に基づく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（平成18年9月29日厚生労働省令第171号、平成23年12月21日厚生労働省令第150号改正 第140条） 厚生労働省

(11) 防火規制に影響する要因とのクロス分析

①防火規制について×利用対象者

身体障害者が他より「ホームの自主防火基準を尊重すべき」という意見が多い。

②防火規制について×法人格

「社会福祉法人」の「ホームの自主防火基準を尊重すべき」という回答が他に比べて多い。「医療法人」は「認可や更新時の防火規制を強化して対応すべき」の割合が他より多く、規制を強めなければいけないという姿勢をみせた。

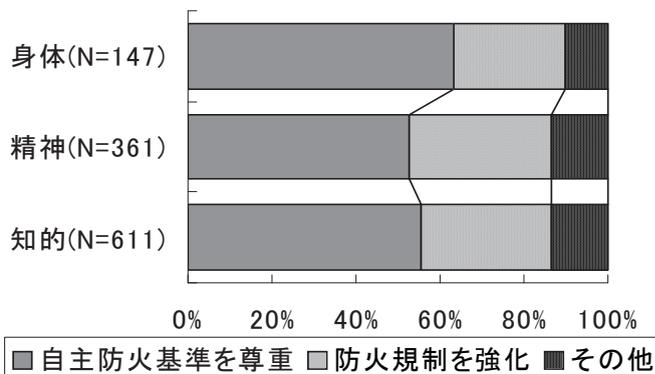


図 12 防火規制について×利用対象者

(12) 戸建を転用した障害者グループホーム等の開設にあたり、行政から建築基準法の用途変更の届出と防火界壁工事を指導されたことがあるかについて、「ある」と回答した法人が 22%で 173 件である。

「その他」には「戸建転用の実績はない」「説明はされたが、強制ではなかった」「絨毯やカーテンは防火用にするよう指示があった」「消防署の指示により報知器等を設置した」「消防署から指導があった」「助成金申請時に指導があった」などが挙げられ、消防法に係る回答が多い。

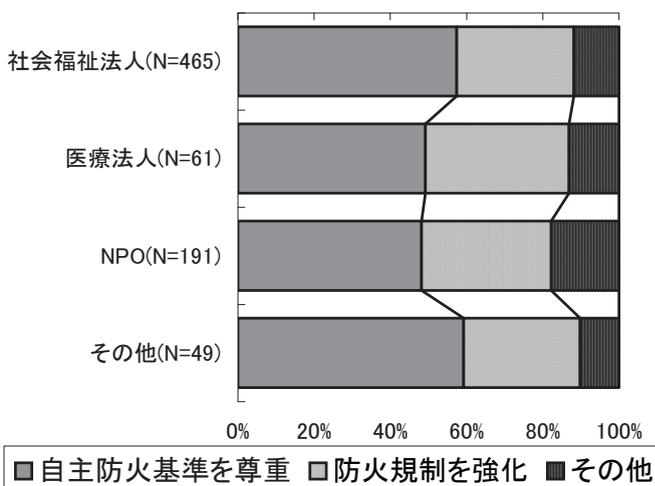


図 13 防火規制×法人格

「改修工事を指導されたことがある」と回答した法人がどのような地域に分布しているか整理をおこなったところ、千葉県が最も多く 24 件、次いで東京都で 14 件、北海道で 13 件、大阪府で 10 件と多くなっている。山梨県、三重県、鳥取県、徳島県、佐賀県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県では用途変更事例がみられなかった。(本調査で回答がなかった秋田県、島根県を除く)

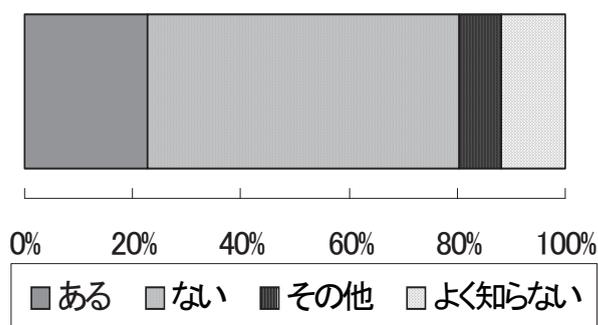


図 14 用途変更の届出と防火界壁工事の指導 (N=765)

表4 用途変更の届出と防火界壁工事の指導をされたことのある地域

地域	都道府県	建築基準法の用途変更の届出と防火界壁工事の指導あり
北海道	北海道	上川郡 有珠郡 川上郡 余市郡 釧路市 滝川市 札幌市×2 樺戸郡 岩見沢市 函館市 伊達市 浦河郡
東北	青森県	八戸市×2 青森市 つがる市 上北郡 三戸郡
	岩手県	盛岡市×2 紫波郡
	宮城県	仙台市×3
	秋田県	
	山形県	山形市×3 鶴岡市
	福島県	福島市 石川郡 いわき市 郡山市 安達郡
関東	茨城県	牛久市
	栃木県	宇都宮市×4 芳賀郡×2 下都賀郡 佐野市
	群馬県	渋川市×2 高崎市
	埼玉県	秩父市 深谷市 春日部市×2 熊谷市 三郷市 さいたま市 川口市×2 所沢市
	千葉県	茂原市 柏市 匝瑳市 市川市×3 香取郡 千葉市×3 舟橋市 佐倉市 我孫子市×2 野田市 山武郡 千葉市 成田市 南房総市 松戸市×2 市原市 袖ヶ浦市 野田市
	東京都	国立市 江戸川区×2 足立区 昭島市 練馬区×2 世田谷区 町田市 台東区 清瀬市 江東区×2 中野区
	神奈川県	小田原市 平塚市 相模原市
北陸	新潟県	新潟市 上越市 柏崎市
	富山県	富山市
	石川県	金沢市×3
	福井県	鯖江市 坂井市
中部	山梨県	
	長野県	松本市 長野市×2
	岐阜県	羽島市
	静岡県	浜松市 賀茂郡 富士宮市
	愛知県	名古屋市×3 豊橋市 豊田市
近畿	三重県	
	滋賀県	大津市 野洲市
	京都府	長岡京市 向日市 宇治市×2
	大阪府	岸和田市 堺市 吹田市 大阪市×3 大東市 枚方市×3
	兵庫県	神戸市×2 高砂市
	奈良県	大和高田市
	和歌山県	西牟婁郡×2 和歌山市 御坊市 海南市
中国	鳥取県	
	島根県	

	岡山県	見作市 笠岡市
	広島県	尾道市 広島市
	山口県	宇部市 山口市×2 下関市
四国	徳島県	
	香川県	高松市
	愛媛県	松山市×4
	高知県	長岡郡
九州	福岡県	北九州市×2 嘉麻市 行橋市 直方市
	佐賀県	
	長崎県	島原市 諫早市×2 長崎市 南島原市
	熊本県	山鹿市 阿蘇郡
	大分県	豊後大野市
	宮崎県	
	鹿児島県	
沖縄	沖縄県	

(13) 建築指導課から指示される、戸建転用の建築基準法の新しい用途区分について

「寄宿舍」(23.5%)「共同住宅」(29%)と回答する法人が多い。「児童福祉施設」と回答した法人は27法人(3.5%)のうち、東京都が4法人、北海道が3法人、長野県が3法人等である。また、「よく知らない」と回答した法人が339法人あり、44.5%を占めている。戸建転用のグループホーム等に関する建築基準法が明示されていない場合が多いことが原因のひとつと考えられる。「その他」には、「グループホーム、ケアホーム」「福祉施設」「住宅」「わからない」などが挙げられた。

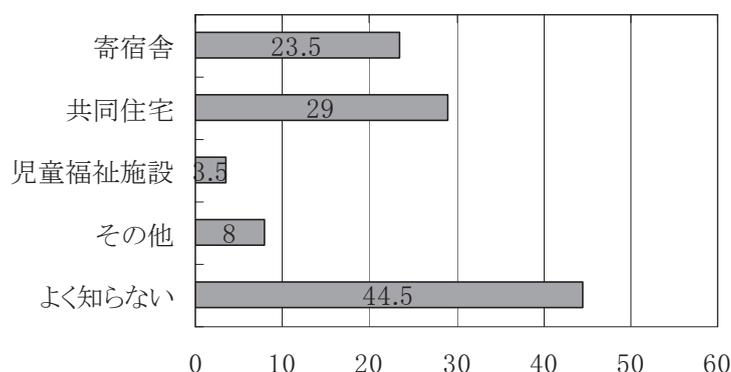


図15 戸建て転用の建築基準法の新しい用途区分
(重複回答) (N=762)

(14) 戸建住宅を利用した共同住居の建築基準法上の用途変更の状況について

図16では「建築指導課からすべての共同住居について、用途(変更)の確認を求められ、そのうえで変更が必要であるすべての共同住居について、基準に適合するように指導されている」を「全ての共同住宅について確認」、「新規開設の共同住居のみ用途確認(変更)を指導されている」、「既存の共同住居については特に指導はない」を「新規の共同住居のみ指導」、「同じような建物(規模)でも指導があったりなかったりして不統一である」を「不統一」、「まったく、用途変更に関する指導はない」を「指導はない」と略した。

「その他」には「戸建住宅を使用していない」「100 m²以上の住居の場合、用途変更の指導

を受ける」「200 m²以上の住居の場合、用途変更の指導を受ける」「補助申請時と新規の場合、指導を受ける」「改修、新規の場合、指導を受ける」などが挙げられた。

「まったく、用途変更に関する指導はない」と回答した法人が 4 割以上である。「建築指導課からすべての共同住居について、用途（変更）の確認を求められ、そのうえで変更が必要であるすべての共同住居について、基準に適合するように指導されている」は 15%である。

また、「その他」には、100 m²以上の住居、200 m²以上の住居など規模により用途確認（変更）を指導される、新規開設、改修時、補助金申請時など時期により用途変更（確認）を指導される等が挙げられた。

これから、建築指導課からの確認（指導）は、すべての共同住居に対しておこなわれる、規模（100 m²以上の場合等）によっておこなわれる、時期（新規開設、改修時等）によっておこなわれる等、行政庁によって様々であることがわかる。

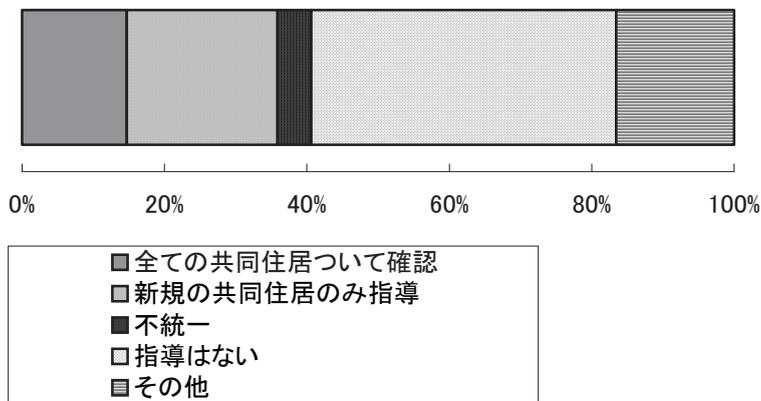


図 16 建築基準法の用途変更の状況 (N=761)

(15) 新規開設しようとした物件が、建築指導課の指導により、共同住居としての利用を断念せざるを得なかった事例

①戸建て住宅の場合

《建築指導課の指導による理由》

表 5 共同住宅としての利用を断念した理由（戸建て住宅）

具体的内容	該当した都道府県
100 m ² 以上ということで認可が下りなかった	千葉県匝瑳市 千葉県松戸市 山形県山形市
用途変更を求められた	北海道上川郡 青森県三戸郡 千葉県成田市 栃木県宇都宮市 東京都港区 新潟県新潟市 愛知県名古屋市 京都府長岡京市 京都府宇治市 岡山県倉敷市 愛媛県松山市 長崎県諫早市
建築確認書がなく、認可が下りなかった	東京都足立区 大阪府大阪市
建築基準法をクリアできなかった	群馬県渋川市 長崎県長崎市
市街地調整区域等の理由で認可が下りなかった	大阪府高槻市 兵庫県三田市

《その他の理由》

- ・ 3、4 階にケアホームを計画したが、指導を受け 3 階のみの利用となった
- ・ 浄化槽の交換や界壁の設置を求められた
- ・ 消防法をクリアできなかった

・壁、天井、扉等を防火仕様にしよう指導された
 などが挙げられた。

「用途変更を求められた」ため断念したのは、12件である。「100㎡以上ということで認可が下りなかった」は100㎡を超えると用途変更が必要であり断念せざるを得なかったと考え
 ると、計15件が用途変更の問題で新規開設を断念したということになる。

②マンションや、公営住宅等の集合住宅の場合

《建築指導課の指導による理由》

表6 共同住宅としての利用を断念した理由（集合住宅）

具体的内容	該当した都道府県
用途変更を求められた	埼玉県秩父市 東京都練馬区 兵庫県神戸市
準耐火構造にするよう指導された	茨城県水戸市

《その他の理由》

- ・障害程度区分を限定するよう指導された
- ・消防署よりすべての部屋に自動火災通報装置の設置を求められた
- ・2階部分において、地面に直接逃げることができないという理由で認可されなかった
- ・完全にプライバシーが保障された個室の条件をクリアできなかった
- ・周辺地域の反対にあった

などが挙げられた。

戸建住宅と同様、「用途変更を求められた」が一番多く、3件である、また、「準耐火構造にするよう指導された」という意見も挙げられた。その他は消防からの指導によるものが多い。

③その他の建物の場合

《建築指導課の指導による理由》

表7 共同住宅としての利用を断念した理由（その他の建物）

具体的内容	該当した都道府県
共同住宅として一体性をもたせるため、一部壁を取り払うよう指導された	熊本県熊本市
運営していたグループホームが建築基準法に適合しなかった	広島県広島市

《その他の理由》

・短期入所事業と併設であるため、面積が大きくなり消防法上の基準をクリアできなかった。

「共同住宅として一体性をもたせるため、一部壁を取り払うよう指導された」では、用途変更により改修工事を指導されたケースの一つと捉えた。「運営していたグループホームが建築基準法に適合しなかった」については、既存のグループホーム等の運営の断念につながる重要な問題である。

次に、戸建住宅、マンションや公営住宅等の集合住宅、その他の建物含むさまざまな建物の利用にあたって、建築指導課の指導により、共同住居としての利用を断念した事例につき、地域別に整理した。その結果、建築指導課の指導によって断念した事例は、埼玉県に2件、東京都に2件、千葉県に3件、京都府に2件、大阪府に2件、兵庫県に2件、長崎県に2件等である。



図17 共同住居としての利用を断念した地域

(16) 用途変更に伴う、天井裏の界壁工事（防火改修）についての対応

図18では「界壁工事（防火改修）し、該当する共同住居の使用をつづける」を「界壁工事をする」、「基準を満たす同規模の別の中古物件を探し、移転する」を「別の中古物件に移転」、「基準を満たす同規模の新築物件を探し、移転する」を「新築物件に移転」、「基準が適用されない可能性のある小さな物件を探し、移転する」を「小さな物件に移転」、「事業を断念し、該当する共同住居を廃止する」を「事業を断念」と略した。

半数以上の法人が「界壁工事（防火改修）し、該当する共同住居の使用をつづける」と答え、一番多い。「基準を満たす同規模の別の中古物件を探し、移転する」も28.4%であり、「基準を満たす同規模の新築物件を探し、

移転する」の倍以上である。このことから、新築物件より中古物件のほうが需要が高いということがわかる。

また、「事業を断念」という意見も挙げられている。用途変更に伴う、天井裏の界壁工事（防火改修）を強いることにより、新規開設が難しくなる、または既存グループホーム等の運営を断念することにつながるということがわかる。

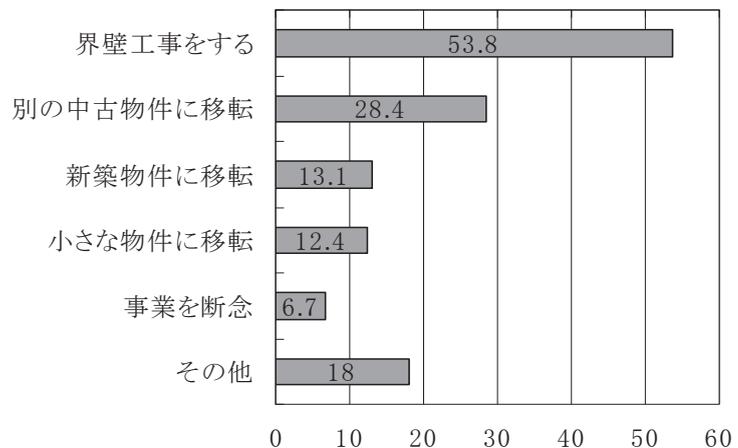


図18 天井裏界壁工事についての対応
(重複回答) (N=756)

「その他」には「わからない」「行政と改修工事等の費用を相談」「家主と相談」「費用による」などが挙げられた。

(17) 戸建賃貸物件を利用し、居室天井裏界壁工事（防火改修）が必要となった際、想像される事態について

図 19 では「家主が工事を了承せず、退去せざるを得ない」を「家主が工事を了承しない」、「家主が工事を了承しても、工事費が捻出できない」を「工事費が捻出できない」、「家主が工事を了承しても、工事費が家賃に転嫁され、家賃が上昇してしまう」を「工事費が家賃に転嫁」、「大規模改修になると、家主が賃貸物件の購入を求めてくる」を「家主が賃貸物件の購入を求める」、「今ある共同住居は改築できたとしても、今後新規物件の確保が難しくなる」を「新規物件の確保が困難」と略した。

「家主が工事を了承しても、工事費が捻出できない」が一番多く、半数の法人が該当する。次いで「今ある共同住居は改築できたとしても、今後新規物件の確保が難しくなる」が 31.4%、「家主が工事を了承しても、工事費が家賃に転嫁され、家賃が上昇してしまう」が 26.7%と多くなっている。

「その他」には「廃止を検討する」「補助金があれば改修をおこなう」「新築を検討する」「住民の理解を得られない」「問題なく改修できる」「実際その状況にならなければわからない」などが挙げられた。

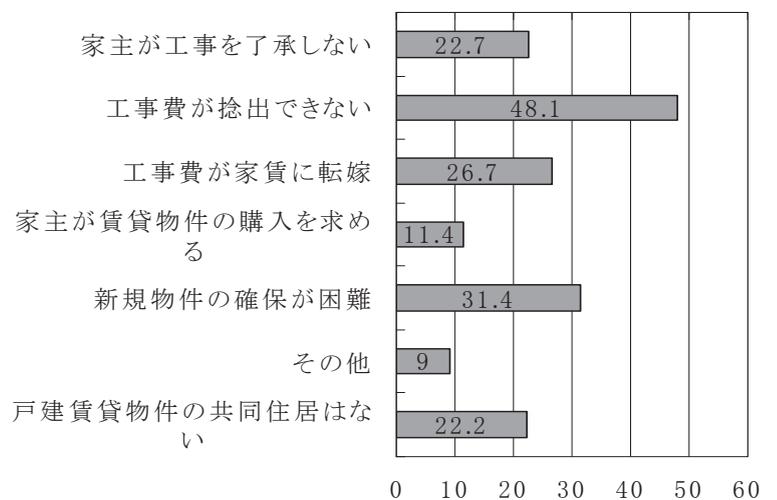


図 19 天井裏界壁工事が必要となった場合、想像される事態（重複回答）(N=757)

(18) 居室天井裏の界壁工事の費用をどのように工面するかについて

図 20 では「大家（法人自己所有含む）が負担し、家賃を値上げする」を「家賃を値上げ」、「法人の繰越金や資産（個人資産を含む）から捻出する」を「法人の繰越金や資産」、「「親の会」や入居者に応分の負担をお願いする」を「「親の会」や入居者が負担」、「自治体などの公的な補助金等」を「公的な補助金等」、「民間の助成金団体や寄付金」を「助成金団体や寄付金」と略した。

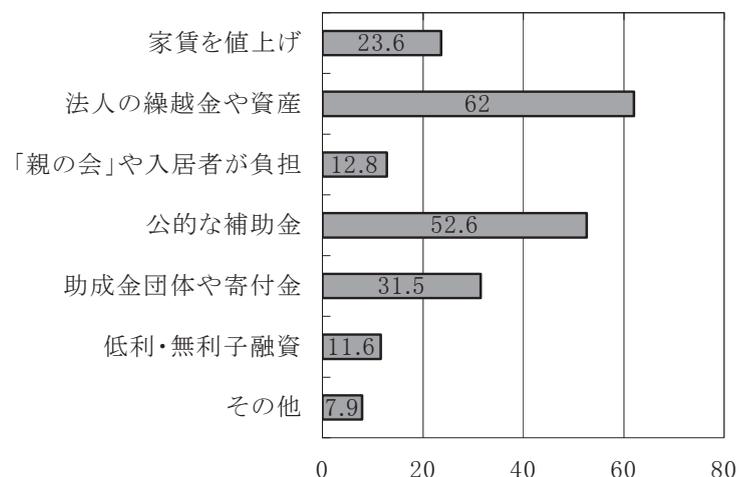


図 20 天井裏界壁工事の費用の工面の方法（重複回答）(N=759)

「法人の繰越金や資産（個人資産を含む）から捻出する」が62%で一番多く、次いで「自治体などの公的な補助金等」が52.6%、「民間の助成金団体や寄付金」が31.5%である。「親の会」や入居者に応分の負担をお願いする」は少なく、入居者やその親が低所得者であることが多いため、負担を強いることはできないということを示唆している。

「その他」には「工事費の捻出は難しく、該当外の建物を活用する」「工面が難しいので断念する」「法人の後援会等からの寄付金」「大家との協議により決定する」「工事費により判断」「行政に補助金を申請する」「わからない」「戸建住宅を使用していない」などが挙げられた。

(19) 戸建を転用した既存ホームの防火改修を、法人が単年度で負担できる金額（補助金は含まない、4人定員の共同住居を想定）について

「法人が自己負担するゆとりがない」が39%で一番多く、「100万円未満（入居者一人あたり約25万円未満）」が33%、「100~200万円（入居者一人あたり約25~50万円）」が18%となり、200万円未満で9割を占めた。ほとんどの法人が200万円以上は負担できないと考えることができる。

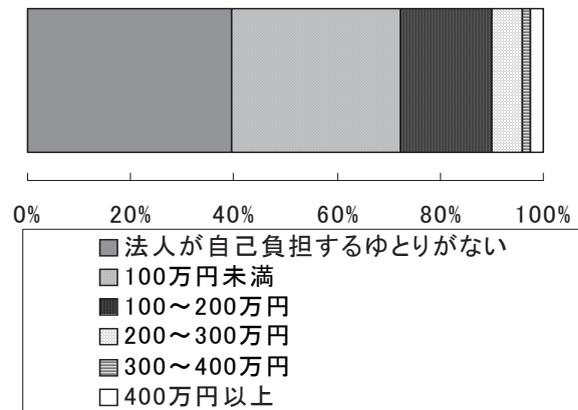


図21 法人が単年度で負担できる金額
(N=757)

(20) 戸建てを転用した既存の障害者グループホーム等で、行政から建築基準法上の用途変更工事を指導された経験について

「ある」と回答した法人は12%である。「その他」には「共同住宅として一体性を持たせるため、壁を取り払うよう指導された」「建設時に指導、アドバイスを受けそれに基づき建設した」「ケアマネージメント事務所の独立性を求められた」「防火カーテンを使うように指導があった」「戸建を転用したホームでない」などが挙げられた。

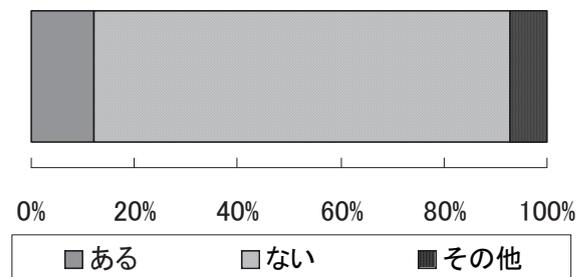


図22 用途変更工事を指導された経験
(N=759)

行政から建築基準法上の用途変更工事を指導されたことがある地域について整理をおこなった結果、「ある」と回答した地域は北海道、千葉県が一番多く 11 件、他、埼玉県で 7 件、大阪府で 6 件等となっている。



図 23 用途変更工事を指導されたことのある地域

(21) 工事に先立って、工事内容を相談できる相手について

現に指導権限を持つ「行政」(55.4%)と「消防署」(55.2%)に期待するのが過半数を占めるのは当然である。一方「建築設計士」(50%)「大工、工務店」(37.4%)「住宅リフォーム業者」(24%)がそれに次いで相談先として期待されている。

「その他」には「わからない」「工事の予定はなく相談の必要はない」「防災設備管理会社」「消防設備会社」「防災関係業者」「法人で建築に詳しい人」「法人でお世話になっている業者」「社労士」「GH 連絡会メンバー」が挙げられた。

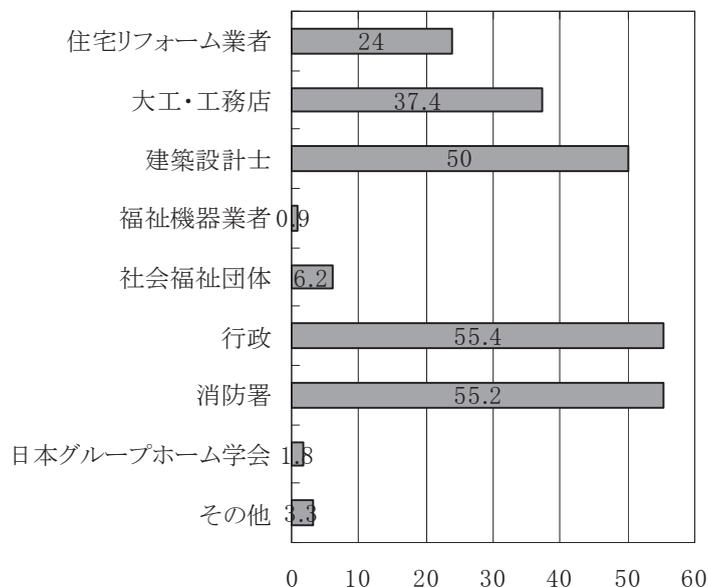


図 24 工事に先立って相談できる相手 (重複回答)
(N=762)

表 8 工事に先立って相談できる相手

行政・消防に相談	262
住宅リフォーム業者	46(17.6%)
大工・工務店	60(22.9%)
建築設計士	117(44.7%)
行政に相談	150
住宅リフォーム業者	31(20.7%)
大工・工務店	62(41.3%)
建築設計士	78(52.0%)
消防に相談	149
住宅リフォーム業者	43(28.9%)
大工・工務店	72(48.3%)
建築設計士	80(53.7%)
どちらにも相談せず	191
住宅リフォーム業者	63(33.0%)
大工・工務店	91(47.6%)
建築設計士	105(55.0%)

次に、指導権限を持つ「行政」「消防署」に相談するか、または「住宅リフォーム会社」「大工・工務店」「建築設計士」といった業者に相談するのか分析をおこなった。

これによると、それぞれ、さまざまな相手に相談しているということがわかる。「行政」「消防署」のどちらにも相談しない法人は、どちらにも相談する法人に比べ「住宅リフォーム会社」「大工・工務店」「建築設計士」といった業者に相談する割合が大きい。「建築設計士」への期待が大きいことから、地元の建築士会などの活動として位置付けて対応を強化するなどの働きかけが必要であると思われる。また、「住宅リフォーム会社」についても、工事に対して必要以上の費用がかかる可能性があり問題となっているので、対応を強化するなどの働きかけが必要であると思われる。

(22) 建築基準法の用途判断の運用基準の変更により生じている支障について

「中古の戸建物件が活用しづらい」が一番多い。平成20年の「住宅・土地統計調査」⁴⁾（総務省）の確報集計結果によると、全国の総住宅数5759万戸のうち、空き家は757万戸存在し、空き家率は13.1%となっている。このように、中古物件は多くあるが、その活用が難しいと考えられているのが現状である。

「その他」には「わからない」「戸建住宅は使用していない」「入居者が集まりにくい」「法人にかかる費用負担」「開設意欲の低下」「今後の見通しが立ちづらい」「グループホームの施設化」「既存ホームでの防火対策整備」などが挙げられた。

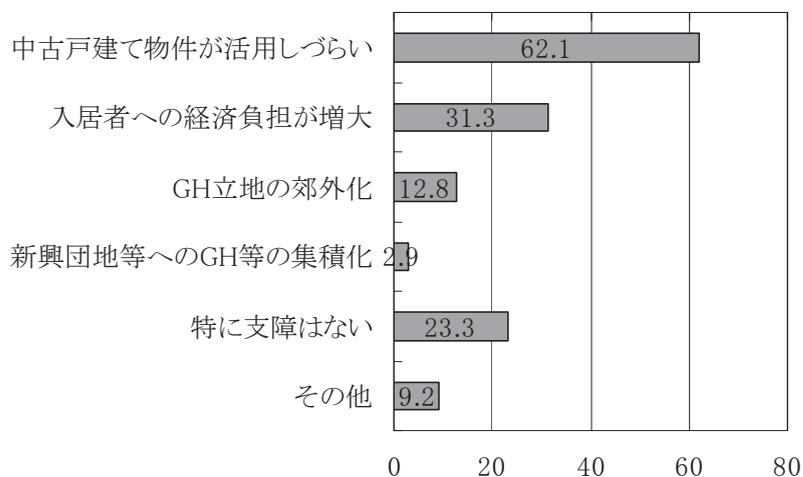


図 25 建築基準法の用途判断の運用基準の変更により生じる支障（重複回答）（N=760）

⁴⁾ 住宅・土地統計調査 総務省 (http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2008/10_1.htm)

4-2-3 火災安全性評価

(1) 簡易火災安全評価シート（タイプ B）による評価

平成 21 年度報告²⁾の簡易火災安全評価シート（タイプ A とする）で建物の火災安全評価をおこなうものとするが、アンケート項目から判定する際に回答者が混乱しないように複雑な設問となるのを避けるために、簡易火災安全評価シート（タイプ B とする）のように項目の構成を見直した。追加事項としては、以下の通りである。

延焼防止対策 「部屋にドアクローザーがついている」

経路確保性能に「2 階以上にはバルコニーがある」

「居室のドアは無施錠、または一斉に解錠できる仕組みや体制がある」

「階段の幅や勾配は入居者が使いやすい寸法である」

「居室から外部への避難経路はわかりやすい」

チェック項目にそれぞれ 1 点を配している。この点数を全て加算し、チェックリスト全体に与えた全得点で除し、補正値を加算した値を全体の評価とした。補正値は、「スプリンクラー設置」「入居者の居室が全て 1 階」「屋外階段設置」に該当すれば、該当したものの数に 0.2 を掛け、全体性能に加算することとした。

このように評価をおこなった結果、従前手法と見直し後評価値の間には下図のように、相関係数 0.98 という相関があることを確認した。チェックリストとしての論理性には若干の課題も残るが、今回は実用上差し支えないものとして採用することにした。

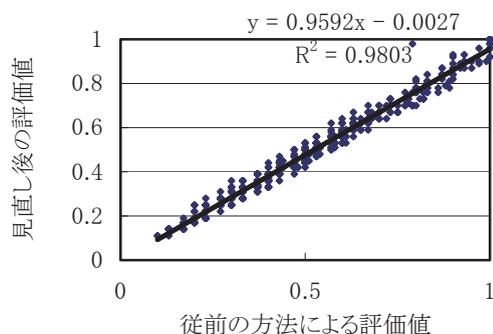


図 26 相関性

表 9 簡易火災安全評価シート (タイプ B)

No. □(6)項ロ □(6)項ハ ホーム名:

各項目に与えられている得点は1点です。該当する項目にチェックを入れ、性能ごとに得点をつけて下さい。
得点を各性能に与えられている総得点で割った値が、その性能の値となります。

	チェック	項 目	得 点	
出火阻止対策	<input type="checkbox"/>	直火を使わないオール電化システムを採用、ガスの安全機能化	／ 6点 Ⅱ	
	<input type="checkbox"/>	コンロの周りは片付いており、可燃物を近くに置いていない		
	<input type="checkbox"/>	火気を使う場所（台所や喫煙場所など）に、職員の目が届きやすい		
	<input type="checkbox"/>	入居者の喫煙を禁止している		
	<input type="checkbox"/>	居室での喫煙を禁止		喫煙者がいない場合、対策の有無に関らず、この2項目にチェックを入れてく
	<input type="checkbox"/>	吸殻の管理を徹底		
初期消火対策	<input type="checkbox"/>	スプリンクラー等の自動消火設備を設置している	／ 6点 Ⅱ	
	<input type="checkbox"/>	屋内消火栓を設置している		
	<input type="checkbox"/>	屋内消火栓の使用体験がある		
	<input type="checkbox"/>	消火器を設置している		
	<input type="checkbox"/>	消火器の使用体験がある		
	<input type="checkbox"/>	消火器の状態を定期的に確認している		
延焼防止対策	<input type="checkbox"/>	壁が無機系の材料（石コウボードなど）で構成されている	／ 7点 Ⅱ	
	<input type="checkbox"/>	天井が無機系の材料（石コウボードなど）で構成されている		
	<input type="checkbox"/>	居室に、燃えやすい木製の扉やふすま、障子を使っていない		
	<input type="checkbox"/>	カーテンやカーペットに防災物品を使用している		
	<input type="checkbox"/>	寝具類などに防災製品を使用している		
	<input type="checkbox"/>	鉄筋コンクリート造の住宅である		
	<input type="checkbox"/>	部屋の扉にドアクローザーがついている		
早期覚知	<input type="checkbox"/>	火災警報器が設置されている ※設置しているものに○をつける	／ 7点 Ⅱ	
		<ul style="list-style-type: none"> ・ 自動火災報知設備 ・ 住宅用火災警報器 		
	<input type="checkbox"/>	消防機関への自動緊急通報装置が設置されている		
	<input type="checkbox"/>	夜間もスタッフが常駐している		
	<input type="checkbox"/>	火災発生時に、近隣の人の協力を事前依頼している		
	<input type="checkbox"/>	入居者を円滑に避難させるための手順が、スタッフに周知されている		
	<input type="checkbox"/>	夜間を想定した避難訓練を定期的実施している		
<input type="checkbox"/>	入居者は全員、自力避難可能である（誰も入眠剤を服用していない） 又は夜間の職員数が、自力避難困難な入居者2人に対して1名以上である			
経路確保性能	<input type="checkbox"/>	入居者の居室は全て1階である	／ 10点 Ⅱ	
	<input type="checkbox"/>	内部階段が火煙の通り道とならないように区画できる		
	<input type="checkbox"/>	2階以上にはバルコニーがある		
	<input type="checkbox"/>	避難困難者の居室の窓が、車イスで室外に出られるような窓（掃きだし窓）である		
	<input type="checkbox"/>	玄関などの出入り口周辺に、避難に支障のある段差はない		
	<input type="checkbox"/>	室内の物品が避難上の障害にならないようになっている		
	<input type="checkbox"/>	屋外階段がある		
	<input type="checkbox"/>	居室のドアは無施錠、または一斉に解錠できる仕組みや体制がある		
	<input type="checkbox"/>	階段の幅や勾配は入居者が使いやすい寸法である		
	<input type="checkbox"/>	居室から外部への避難経路はわかりやすい		
合計			／ 36点＝	
補正値	<input type="checkbox"/>	スプリンクラー等の自動消火設備を設置している	0.2×チェック数を全体性能の値に足し合わせる。 (※1.0を超えた場合は1.0とする)	
	<input type="checkbox"/>	入居者の居室は全て1階にある		
	<input type="checkbox"/>	屋外階段がある		

(2) 各性能の5段階評価

各性能をみてみると、「出火防止性能」「早期覚知」は比較的高い評価を得ている割合が大きい。一方、「延焼防止対策」で高い評価を得ている割合は小さく、過半数が評価「1」である。また、評価「5」を得ているのは2件にすぎない。

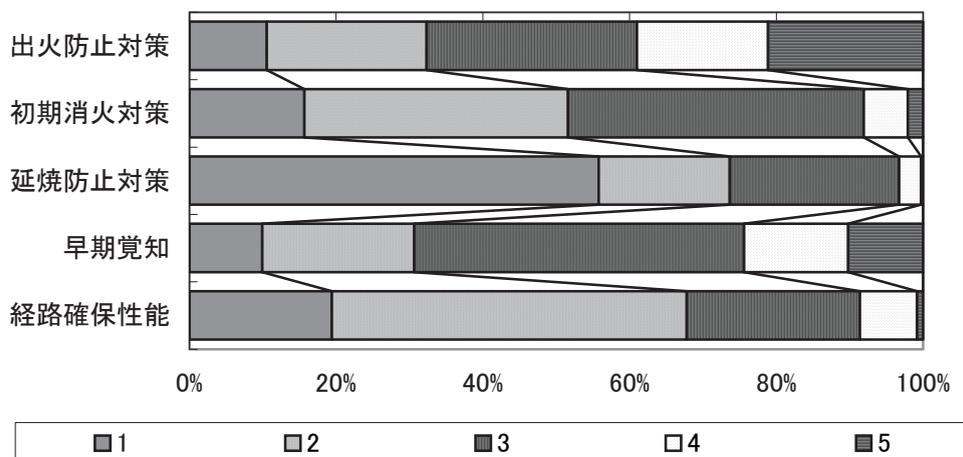


図 27 性能別 5 段階評価

平均をみてみると、全ての要素で「3」以下と評価が低い。特に「延焼防止対策」と「経路確保性能」で低く、5段階評価は「2」である。「出火防止対策」は 0.53 と比較的高いが 5段階評価は「3」である。全体性能も 5段階評価は「3」である。

表 10 平均値

	全体性能	出火防止対策	初期消火対策	延焼防止対策	早期覚知	経路確保性能
計算	0.48	0.53	0.40	0.24	0.48	0.29
5段階評価	3	3	3	2	3	2

(3) 項目ごとの内容

《出火防止対策》

性能ごとの5段階評価をみると、出火防災対策は評価値が高く、どの項目も4割以上である。「コンロ周りは片付いており、可燃物を近くに置いていない」の実施率が高いが、世話人による家事援助があるため実施率が高いものと思われる。

「居室での喫煙を禁止、または喫煙者がいない」対策の実施率も高く、「ホームでの喫煙は制限」「吸殻の管理を徹底、または喫煙者がいない」に比べ、禁煙措置が多く事業所で実施されているようである。居室は目が届きにくいいため入居者が生活上の規制を受けることはやむをえない、と考える事業所が多いのかもしれないが、脱施設の流れから、ホームでの当事者の自己決定を尊重する立場との兼ね合いが求められている。

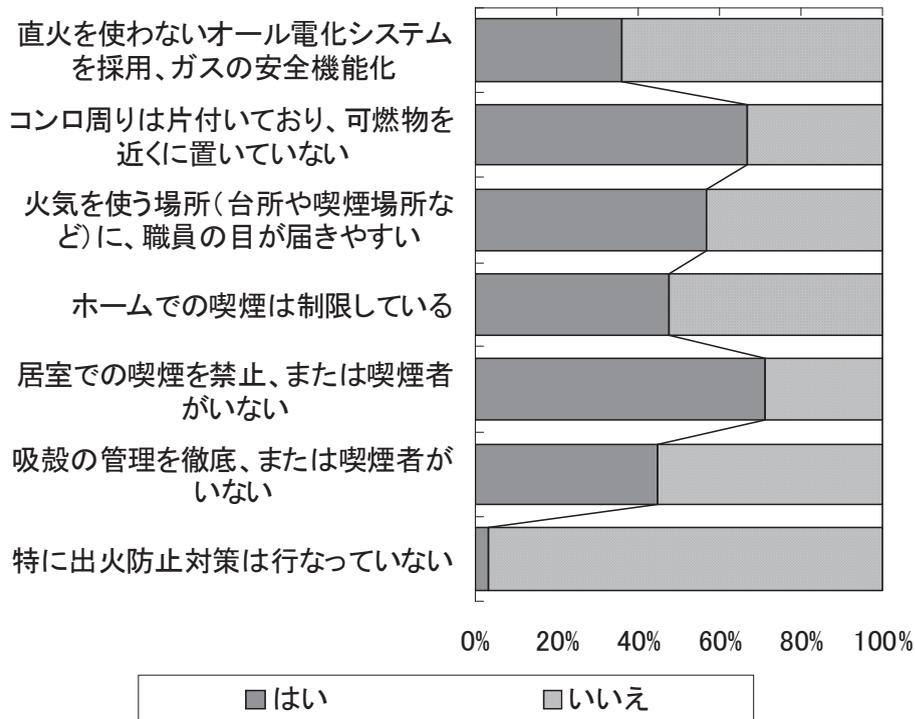


図 28 出火防止対策

《初期消火対策》

消防法改正により、消火器の設置、スプリンクラー設備の設置などが求められた。従って、「消火器を設置している」は多く、「消火器の使用体験がある」もほぼ半数である。障害者ホームは少人数で運営されることが多く、大規模な建物は限られるため、面積要件がある「スプリンクラー等の自動消火設備の設置」の普及率は 15.7% である。

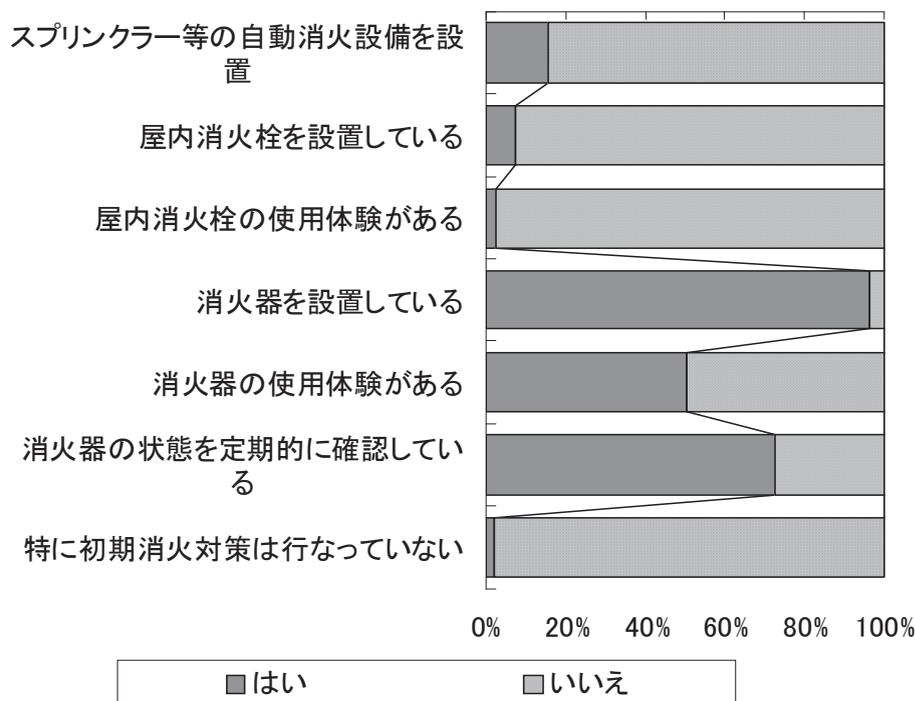


図 29 初期消火対策

《延焼防止対策》

延焼防止性能の5段階評価では、「カーテンやカーペットは防炎物品」を除く項目で評価は「1」と低い。「特に延焼防止対策は行っていない」と回答する事業所がやや多い。

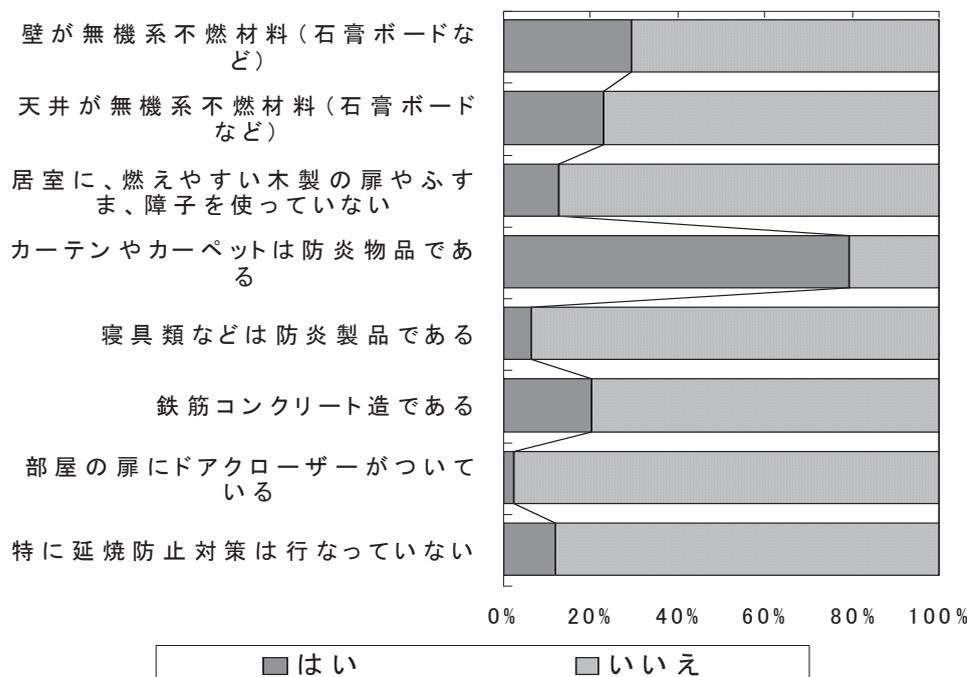


図 30 延焼防止対策

《早期覚知》

消防法改正により、「自動火災報知設備の設置」「消防機関へ通報する火災報知設備の設置」を求められる事業所が増えた。消防行政からの指導啓発もあったことから「火災警報器を設置」の整備は進んでいるものの、約1割の事業所建物で未設置であり、出火直後の混乱期での早期消防覚知に有効とされる「消防機関への自動緊急通報装置が設置」は40%と普及が遅れている。

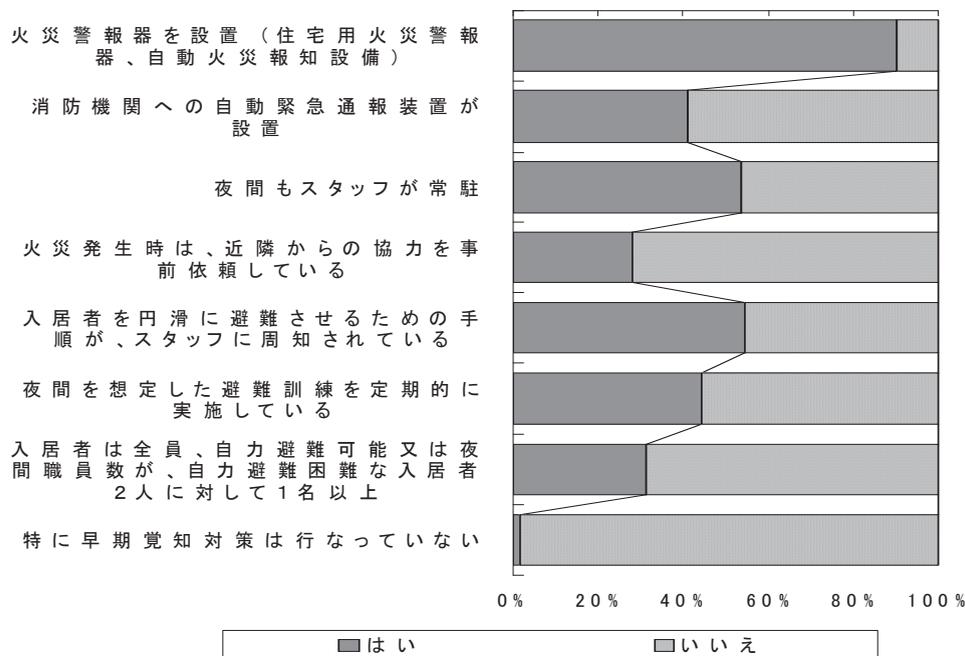


図 31 早期覚知

《経路確保性能》

「室内や避難経路に支障となる物品は置かれていない」「居室から外部への避難経路はわかりやすい」が多い。金銭的に負担のかからない対策、周知することで実施できる対策が一般的であると考えられる。「内部階段が火煙の通り道とならないように区画できる」「避難困難者の居室は車イスでも直接外に出られる窓（掃きだし窓）がある」は少ない。改善には建物改修が必要となり、家主の承諾を得たり、経済的負担などが伴うなどの課題が予想される。

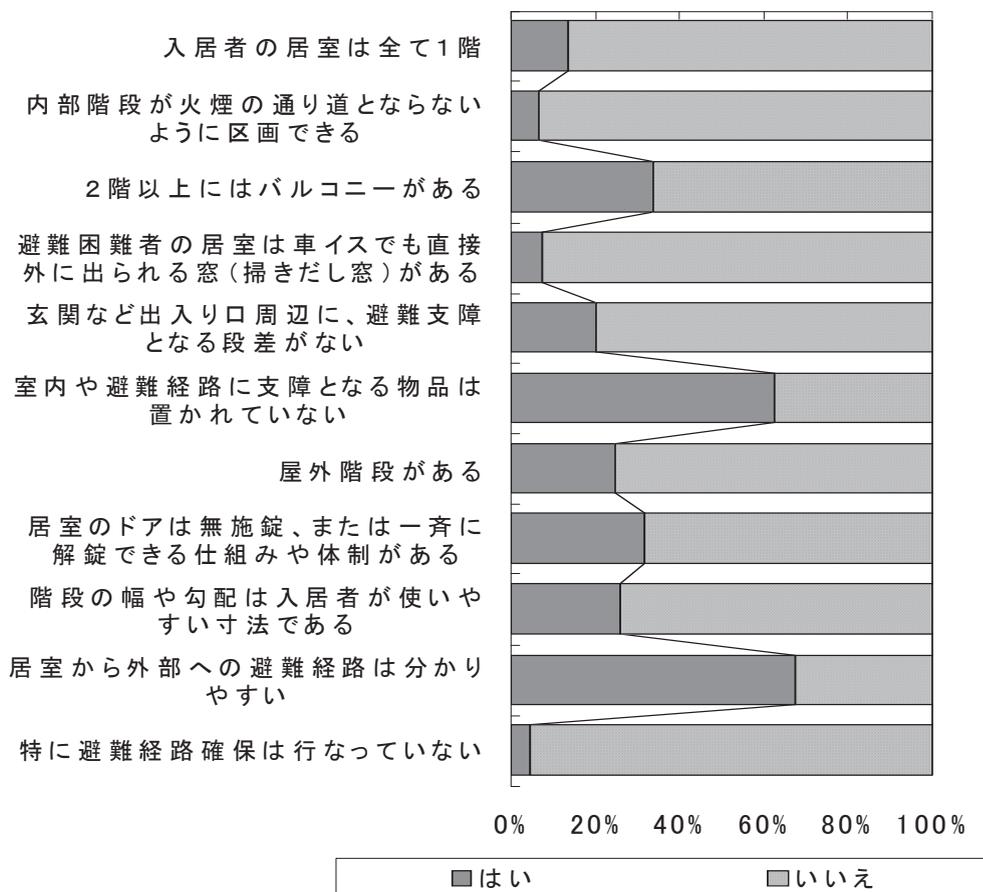


図 32 経路確保性能

第5章

戸建住宅活用に向けた今後の展開

5-1 【提言1】ケースに応じて適切に判断できる仕組みを築く

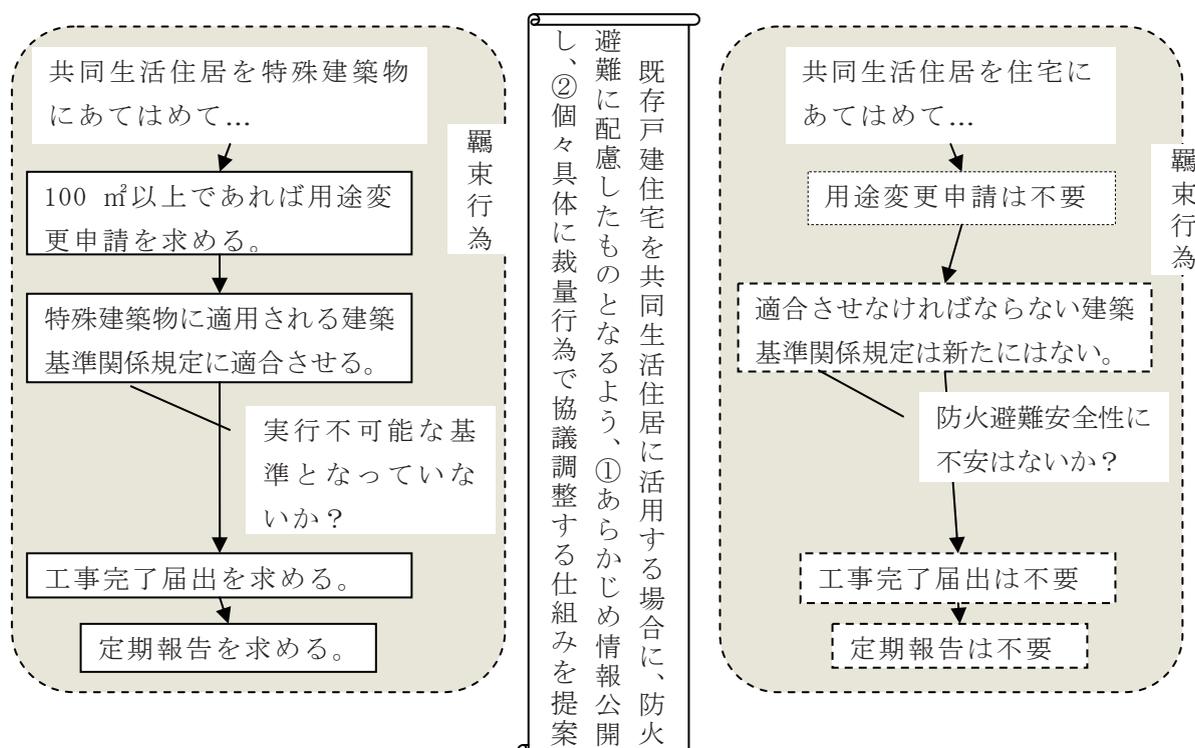
飯田直彦

提言のその1では、個々具体的に異なる共同生活住居の開設にあたって、建築確認制度がこれらケースに応じて適切に判断できる仕組みを提案する。

5-1-1 問題点の整理と課題の提示

(1) 問題点の整理

問題点を図一1に整理してみた。既存戸建住宅を共同生活住居として開設する計画に対して、共同生活住居を寄宿舎や共同住宅といった特殊建築物にあてはめて取扱う場合（図の左半分）と、これを住宅として取り扱う場合（図の右半分）を示している。左半分では、特殊建築物に



図一1 既存の戸建住宅を共同生活住居として開設しようする場合の問題点の整理

適用される建築基準関係の規定のうち、適合することが困難な規定が存在している、という問題点があり、その詳細を 5-1-2 において紹介する。一方の右半分でも、台所での内装制限以外に格別の防火避難規定が適用されない共同生活住居で障害者が暮らすことにより、防火避難安全上の不安が生じないか、という問題点もあり、その詳細も 5-1-2 に紹介する。両者いずれにも問題があると考え、図-1 の中央部にある仕組みを考えてみることにしたい。

(2) 解決策の提示

続く図-2 に、これら問題点を解決する仕組みの一案を示した。建築確認制度の取扱いが実行可能な防火避難安全基準を満足した共同生活住居の開設に貢献できるよう、共同生活住居の物件を探す時点で遡って説明会と相談会とを開催し、様々な専門家が豊富な情報を活かして、ケースバイケースでの裁量的判断で建築確認制度を運用する、という仕組みの提案である。この詳細については、5-1-3 に紹介することとしたい。

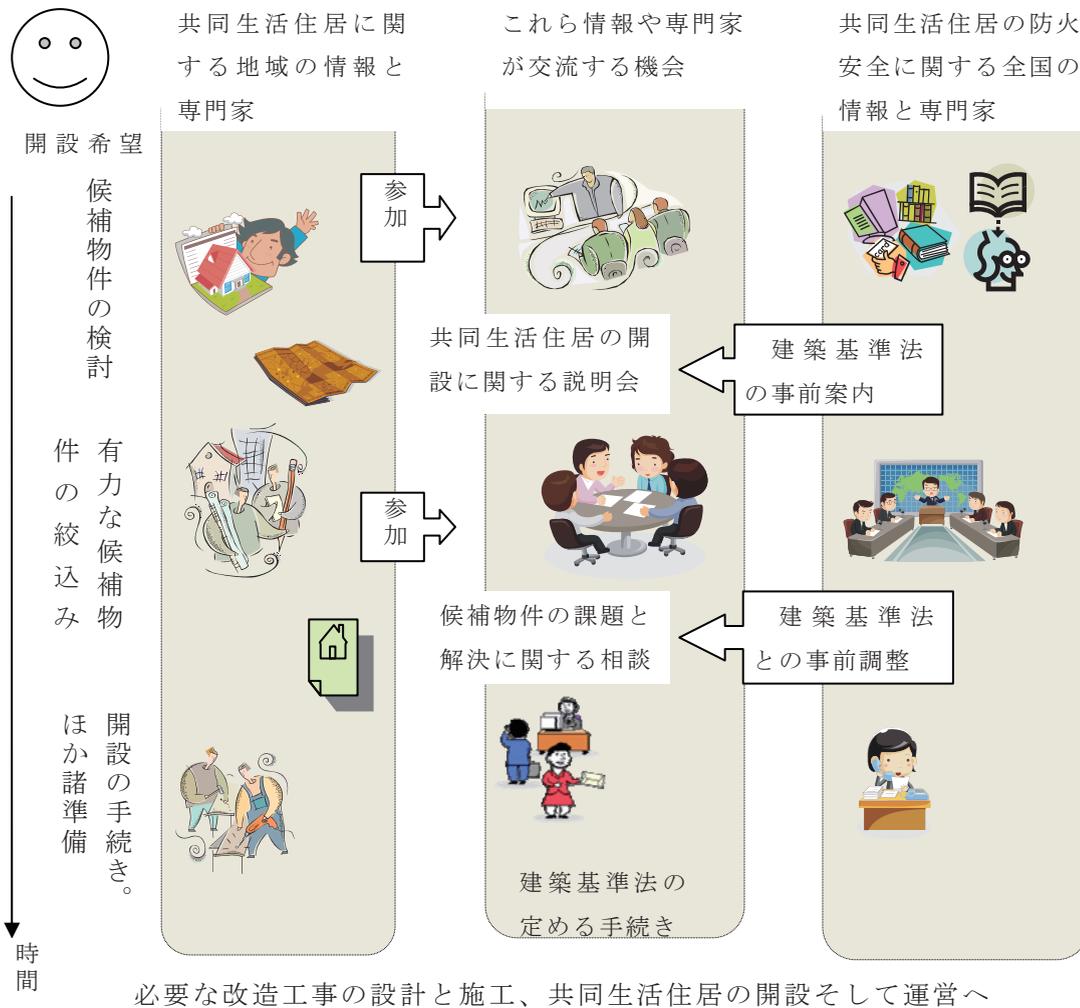


図-2 説明会と相談会を通じて全国と地域での情報と専門家

(3) 共同生活住居の開設手続き

共同生活住居*¹を開設しようとする場合、一般には、次の手続きが行われている；

- i) 障害福祉サービス*²（障害者自立支援法第 5 条）を提供する共同生活住居を、事業者（同法第 29 条に基づき指定された事業者）が新たに、あるいは追加して開設したいと考える場合、都道府県知事*³に指定を求める申請することが必要であること；
- ii) この指定がなされるには、自立支援法に定める人員、設備及び運営に関する基準（平成 18 年厚生労働省第 171 号、及びその解釈を述べた平成 18 年障発 1206001 号通知）のほか、建築基準法や消防法に適合しなければならないこと；
- iii) また、これらの申請や届出に先立っての事前協議の機会を提供している。

建築指導部局は、共同生活住居を個々具体的に開設しようとする動きをこの ii) において知り、開設を希望する者に対して、用途変更や定期報告などの各種の手続きの要否と共同生活住居に適用される建築基準関係規定*⁴の概要を紹介する。これらの要否や概要は、共同生活住居の建築基準法での取り扱いを共同住宅や寄宿舍といった特殊建築物*⁵とするか、否か、によって異なる（図-1）。

*¹ 「共同生活住居」とは、千葉県庁の web 頁によれば、「複数の居室に加え、居間、食堂、便所、浴室等を有する 1 つの建物をいいます。ただし、複数の利用者が共同生活を営むことが可能な広さを有するマンション等の住戸（ワンルームタイプなどの住戸を複数利用する場合を含む）については、当該マンション等の建物全体ではなく、当該住戸（住戸群）を共同生活住居として捉えます。」としている。

*² ケアホームとよばれる共同生活介護（障害者自立支援法第 5 条第 10 項）やグループホームとよばれる共同生活援助（共同生活援助事業）といったサービスを指す。

*³ 共同生活住居を開設しようとする行政区域によって、事業所としての指定は都道府県知事が行うが、平成 24 年 4 月からは政令市や中核市では当該市長が行う。一方、また、建築確認を行い、建築審査会をおく地方公共団体も、都道府県であったり、市町村であったりする。いずれが所管しているかは、地元の市区町村の障害福祉部局や建築指導部局に問い合わせられたい。

*⁴ 建築基準関係規定 建築基準法第 6 条第 1 項及び建築基準法施行令第 9 条に規定する建築基準で、建築基準法や同施行令に定められているものの他、地方公共団体が制定する建築基準法施行条例に定められるものもある。例えば、防火上主要な間仕切壁の防火上の構造制限や路地状敷地規定などがこれに相当する。

*⁵ 特殊建築物 共同住宅、寄宿舍、下宿など建築基準法第 2 条第 2 号に定義するもので、これら特殊建築物へは、用途変更の建築確認が義務づけられたり、戸建住宅よりも厳しい内容の建築基準関係規定への適合が義務づけられる。

5-1-2 裁量行為を導入する

問題は建築基準関係規定への適合を羈束行為（きそくこうい）で判断することから発生している、と考え、裁量行為の導入を提案する。

(1) 路地状敷地規定

路地状敷地とは、あたかも旗竿のような形状の路地のみをもって道路に接するような敷地をいい、道路への避難を考慮して、路地状敷地に位置する建築物が戸建住宅の場合と特殊建築物である場合で異なる基準が適用される（図-3）。この基準に関して、以下、埼玉県建築基準法施行条例の第3条と第10条を例に、考えてみよう。

共同生活住居を特殊建築物として取り扱っている、同県下の地方公共団体の建築指導部局が所管している区域内であれば、同条例第10条に定める基準に適合させようとする場合、建築設計上の工夫では何ともしがたく、隣接する敷地を路地状部分に新たに追加して幅員を大きくしない限りは、この敷地では立地できない、ことになる。

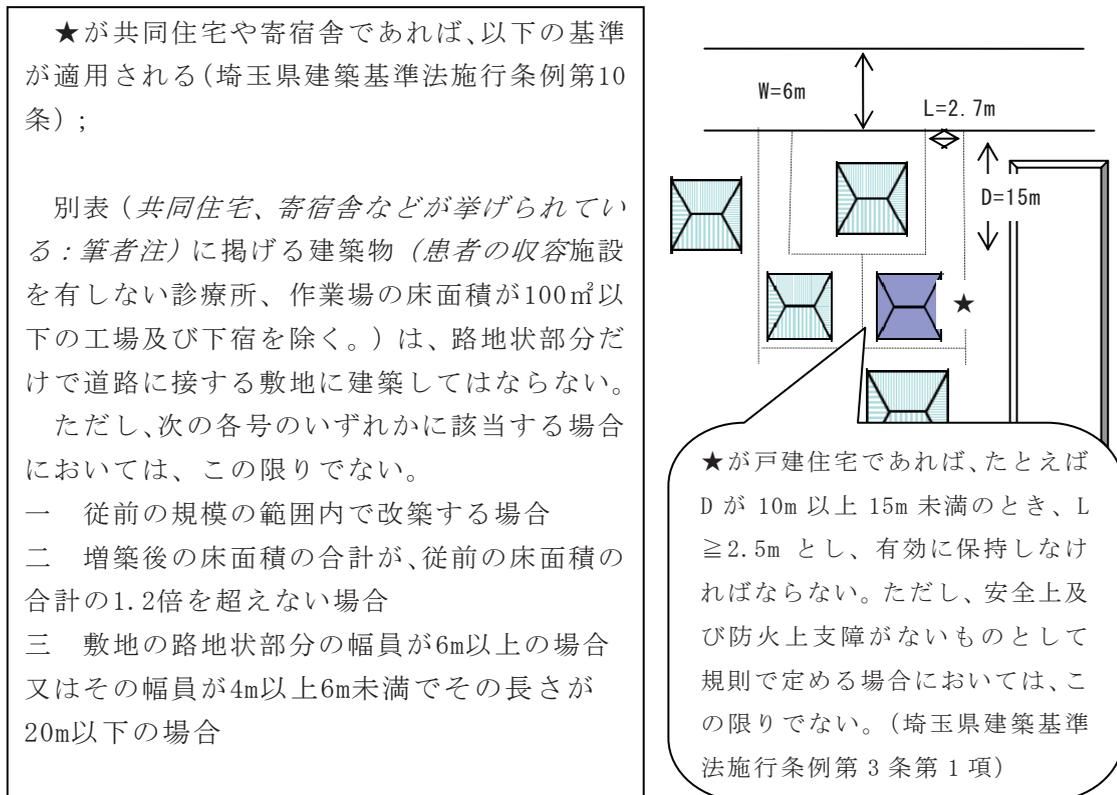


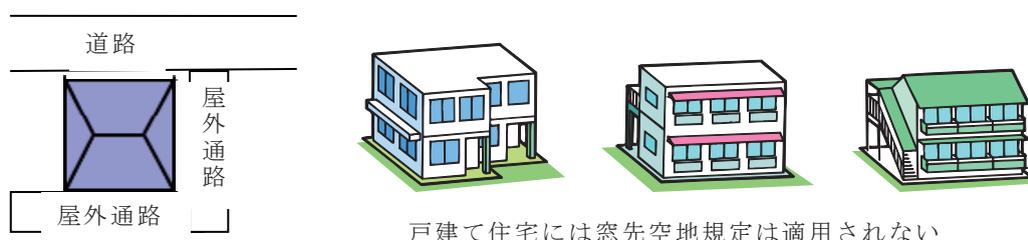
図-3 路地状敷地規定の例（埼玉県建築基準法施行条例第3条及び第10条）

ところで、この基準が意味することは、共同生活住居の防火避難安全性とは、当該建築物自体の安全性の他に、その周囲にある他の建築物や道路との関係からきまる安全性も考慮すべきことを示唆している。即ち、周囲にある敷地や家屋との間での類焼や延焼での加害被害の危険性が大きくはなく、また、前面道路以外の別の方向への避難や別の方向からの消防活動に対する配慮を行う、といった点も重要になる。逆に、この共同生活住居から出火した場合を考えれ

ば、隣接する建築物への配慮は、当然に必要であり、この路地状敷地規定は建築物が建ち並ぶ市街地内では必要な建築ルールといえる。したがって、特殊建築物に要求される路地状敷地規定に適合することが事実上難しいとしても、共同生活住居を戸建住宅と同様に扱って欲しい、という要望は、少なくとも市街地に立地する場合には、適切ではないと思われる。この点を、さらに次の窓先空地規定を例にして考えてみよう。

(2) 窓先空地規定

東京都の場合、共同住宅や寄宿舎、下宿には、その敷地内に、道路などに通じる屋外通路を配置する等の窓先空地規定があり、住戸内から窓を経て屋外そして道路への2方向の避難経路を確保しようとしている。このほか、窓先空地規定には、各室に窓やバルコニー等の設置など、防火避難上、有用と思われる規定が用意されている（図-4）。



★が共同住宅や寄宿舎であれば、以下の基準が適用される（東京都建築安全条例第19条）、共同住宅の住戸若しくは住室の居住の用に供する居室のうち一以上、寄宿舎の寝室又は下宿の宿泊室は、次に定めるところによらなければならない。

- 一 床面積(下宿については、附室の部分を除く。)を7㎡以上とすること。
- 二 次のイ又はロの窓を設けること。
 - イ 道路に直接面する窓
 - ロ 窓先空地(通路その他の避難上有効な空地又は特別避難階段若しくは地上に通ずる幅員90cm以上の専用の屋外階段(次項において「専用屋外階段」という。)に避難上有効に連絡する下階の屋上部分で、住戸等の床面積の合計に応じて、次の表(略)に定める幅員以上のものをいう。次項において同じ。)に直接面する窓
- 三 避難階以外の階には、避難上有効なバルコニー又は器具等を設けること。

2 前項第二号ロの窓を設けた場合は、窓先空地(下階の屋上部分にあつては、その特別避難階段又は専用屋外階段とする。)から道路、公園、広場その他これらに類するもの(以下「道路等」という。)までを幅員2m(住戸等の床面積の合計が200㎡以下の場合にあつては、1.5m)以上の屋外通路(屋外に十分開放され、かつ、避難上有効に区画された通路を含む。)で避難上有効に連絡させなければならない。ただし、特別避難階段が避難階の廊下その他避難の用に供する部分に通ずる場合は、この限りでない。

3 第一項第二号ロ及び前項の住戸等の床面積の合計には、次に掲げる部分の床面積は、算入しないものとする。

一、二 略

図— 4 窓先空地規定の例（東京都建築安全条例第19条）

戸建住宅に対して建築基準法が定める防火避難安全対策は台所の内装制限（建築基準法第 35 条の 2）など数少ないなか、この窓先空地の規定は共同生活住居として利用する建築物にとっても重要なものにみえる。できれば、共同生活住居として開設しようとするこの時点をとらえて適用したいところではあるが、共同生活住居として利用する以前の戸建住宅にはこれら規定は適用されていないことから、適用することは敷地内の建築物を 1.5m ないし 2m の幅員の屋外通路が確保できるよう移動させることは、実際問題として無理、という場合が少なくないかもしれない。

（5）共同生活住居の開設及び運営において必要な建築基準法上の手続き、をめぐって

共同生活住居を特殊建築物として扱うか否かは、適合しなければならない建築基準関係規定の強弱のほか、用途変更に先立つ建築確認、用途変更の工事の完了届け、用途変更後の使用における定期報告、といった手続きの要否にも影響する。即ち、特殊建築物として取り扱った場合には、表－1 に掲げる手続きが課される。

表－1 手続きや定期報告に関する規定（2 階建ての戸建住宅からの用途変更を例に）

用途変更	<p>建築物の用途を変更して第 6 条第 1 項第 1 号の特殊建築物のいずれかとする場合（中略）においては、同条（中略）の規定を準用する ……建築基準法第 87 条第 1 項の規定に基づき、</p> <p>→建築主は、第一号に掲げる建築物に用途を変更しようとする場合においては、当該工事に着手する前に、その計画が建築基準関係規定に適合するものであることについて、確認の申請書を提出して建築主事の確認を受け、確認済証の交付を受けなければならない</p> <p>一 別表第一（い）欄に掲げる用途に供する特殊建築物で、その用途に供する部分の床面積の合計が 100 ㎡を超えるもの ……建築基準法第 6 条第 1 項、の準用</p>
完了届	<p>建築物の用途を変更して第 6 条第 1 項第 1 号の特殊建築物のいずれかとする場合（中略）においては、（中略）第 7 条第 1 項（中略）の規定を準用する</p> <p>……建築基準法第 87 条第 1 項の規定に基づき、</p> <p>→建築主は、第 6 条第 1 項の規定による工事を完了したときは、（中略）、建築主事に届け出なければならない。 ……建築基準法第 7 条第 1 項、の読み替え準用</p>
定期報告	<p>第 6 条第 1 項第 1 号に掲げる建築物その他政令で定める建築物（中略）で特定行政庁がしているものの所有者（中略）は、当該建築物の敷地、構造及び設備について、（中略）定期に、一級建築士若しくは二級建築士又は国土交通大臣が定める資格を有する者にその状況の調査（当該建築物の敷地及び構造についての損傷、腐食その他の劣化の状況の点検を含み、当該建築物の建築設備についての第 3 項の検査を除く。）をさせて、その結果を特定行政庁に報告しなければならない。 ……建築基準法第 7 条第 1 項</p> <p>なお、定期報告される調査の内容は、「建築物の敷地、構造及び建築設備の状況について安全上支障がないことを確認するために十分なものとして行う」（建築基準法施行規則第 5 条第 1 項）もので、調査の項目、方法及び結果の判定基準が国土交通省告示第 282 号（平成 20 年 3 月 10 日）に示されている。</p>

防火避難安全上、不安のないような共同住宅住居に障害者が暮らしてもらいたい、と考えれば、特殊建築物として扱うことで建築指導部局が、障害福祉部局や消防部局とともに、多様な建築

物の構造や平面計画、敷地における配置や接道条件の実況などに応じて、一つ一つの共同生活住居に責任をもって関わっていくことが、適切なように思える。なお、定期報告(建築基準法第12条第1項)において行う調査の項目や方法、判定基準は、共同生活住居よりも規模などが大きな特殊建築物等を想定しており、もともとの戸建て住宅を想定してのものではないことから、国土交通省告示第282号に定めるものほどに広範多岐かつ具体詳細に行う必要はない、と思われる。入居者自らが防火避難チェックリスト*6を手にして敷地内の通路の幅員や支障物の有無、建築物内部の廊下、出入口、避難上有効なバルコニー、階段などを点検で十分であるようにも考えられる。もっとも、防火避難だけでなく耐震性などの観点から、建築物や敷地及び地盤、塀や擁壁なども点検する必要もあるだろうから、この点については定期報告制度の実施の方法を検討する時点で明らかにする必要がある。

(4) 羈束行為(きそくこうい)と裁量行為

第3章及び第4章で明らかにされた、共同生活住居の開設をめぐる事例研究から伺えた建築確認制度の取り扱いは次の三つの思考に分解することができる。

即ち、申請された用途変更の建築計画に関して、

i) まずは、変更後の共同生活住居に類似しそうな、何らかの既往の用途に、すべてケースにおいて一律に、あてはめる(一律の用途あてはめ); その上で、

ii) あてはめた用途の種類に応じて要求される手続き規定を適用する(手続き規定を忠実に執行); と同時に、

iii) 同じくあてはめた用途の種類に応じて要求される建築基準に記述された文言に字句どおりに適合していることを確認する(技術基準の字句に忠実に適合)。

このうち、i)にいう一律の用途あてはめと iii)にいう技術基準の字句に忠実に適合、という二つの思考をもって一律に建築基準法を執行する行為を羈束行為(きそくこうい)と呼ぶとすれば、このような行為が、少なくとも今回の私たちの調査結果からは、建築基準が不合理あるいは実現不可能*7な要求となっていないか、という点が明らかにされ、逆に、上記(3)で述べたように、共同生活住居に本来ならば具備して欲しい防火避難措置を講じる機会を逸しているのではないか、ということも明らかにされたのではないだろうか。

ここで、建築確認申請に対してこのような羈束行為(きそくこうい)で臨んだ場合にこのような不合理が生じないように、裁量行為をもって対応しよう、という提案をしたい。

羈束行為(きそくこうい)とは、広辞苑での説明を借りれば「行政庁が法に基づいて行う行政行為のうち、法がその行為の要件・内容等について一義的・確定的に定められているため、自らの判断で法を解釈運用する裁量の余地のない行為」をいう。即ち、まず、共同生活住居は、建築基準法に定義されていない用途であるので、寄宿舍ないしは戸建住宅と同様に取り扱うと一義的・確定的に取り決めた上で、共同生活住居を建築したいという確認申請に対しては寄宿舍ないしは戸建住宅に要求される建築基準関係規定にのみに着目してこれらと適合している場合に建築確認をする、が羈束行為(きそくこうい)にあたるといえよう。

*6 防火避難チェックリスト グループホーム学会が開発している、共同生活住居の防火避難安全性を評価する方法。そのあらましが、5-2及び5-3で紹介される。

*7 米国での、ゾーニング規制への適合を免除することができる際に必要な前提条件とされる、unnecessary hardship or Practical difficulties の訳語をあてた。

これに対して、裁量行為とは同じく広辞苑によれば「行政庁が法に基づいて行う行政行為のうち、法の定め方が一義的ではないため、行政庁が自らの判断で法を解釈適用する裁量の余地のある行為」をいう。この場合でいえば、寄宿舎や共同住宅などとは取り決めずに、建築主事が、個々具体のケースに応じて用途さらには適合しなければならない建築基準関係規定を設定する、ことになる。

いうまでもなく建築確認という行政行為は羈束行為（きそくこうい）で行うことを原則としている。物件によって、あるいは、主事によって、建築確認の判断が異なることは望ましくはないからである。しかし、現実には、建築基準関係規定に適合させることが時として過剰あるいは不十分であると認められるケースも少なくはない。そこで、ケースによっては裁量行為という例外的ともいえる行為を発動してもいいのではないかと、いうものである。

裁量行為へは、判断が難しい、責任がとれない、といった強い懸念が予想される。裁量をもつての判断は難しいことはいままでない。このような判断を迫られた者は、他のケースで他の地域で下した判断と異ならないように、統一したものが欲しい、何らかの考え方を建築行政会議などが規準を示してくれれば、それらを参考にし、相談先があれば見解をきいて参考にしたい、という意見はもっともである。つまり、共同生活住居に対する見解について、誰かが先陣をきって明らかにするか、あるいは、仮に自らが先陣をきろうとした場合に、その後方で支援する誰かを求めている。羈束行為（きそくこうい）による決定は建築主事や民間確認検査機関がそれぞれ単独で行うことができようが、裁量行為による決定は、複数の者が、情報を集め、様々な者から意見をきいて、合議して決めていくことが適切だろう。

（5）裁量行為を行う主体

裁量行為を行う場面は、建築基準法では、ただし書き許可の場面と審査請求への裁決の場面にみられる。ただし書き許可とは、例えば、敷地は幅員4 m以上の道路に2 m以上接しなければならない（建築基準法第43条第1項本文）、という非常に明快な記述の基準があり、この基準との適合の有無が羈束行為（きそくこうい）で判断できうる、原則ともいえる建築ルールに対して、「特定行政庁が交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がないと認めて建築審査会の同意を得て許可したものについては、この限りではない」（同条第1項本文ただし書き）という特例的な運用^{*8}を行うものである。この場面での審査は、幅員4 m以上の道路に2 m以上接することができないので、この特例の発動を求める申請に対して、その申請に至った事情が妥当なものか、妥当であるとして、個々具体の敷地や建築物、接道等の実況を交通上、安全上、防火上及び衛生上、という抽象性ある表現をされた尺度からみて支障ないか、判断するもので裁量的な判断を建築主事や民間確認検査機関ではなく^{*9}特定行政庁や建築審査会が行う。もう一つ

^{*8} 防火上主要な間仕切壁の防火上の構造の制限など単体規定にはこのような特例的な運用ができるとする根拠規定がない。この点は、本文で提案する裁量的な判断の導入、にとつての制度上の問題点ではあるが、例えば、後述する審査請求の途、即ち、建築確認申請したが、或る建築基準関係規定に適合していないことをその理由に建築確認が得られなかったことを不服として、当該建築基準関係規定がたとば不合理或いは実行不可能ではないのか、は可能であろう。

^{*9} 路地状敷地規定や窓先空地規定にもこのような特例がみられるが、建築主事や民間確認検査機関が羈束行為（きそくこうい）的に判断できるような規定が整備されている。この背景は、新築を想定した建築基準で、今回のような用途変更などを想定していないこと、路地状敷地規定や窓先空地規定が建築基準法第43条に定める接道義務を同法第43条第2項の規定に基づき、上乗せしたにも

の場面は審査請求への裁決である。建築基準法第94条によれば、建築主事や指定確認検査機関が行った建築確認や逆に建築確認をしなかったこと等に対して不服がある者が建築審査会に対して違法性があるのではないか、誤っていないか、等の審査を建築審査会に対して請求し、裁決を求めることができる。この審査請求に対して建築審査会は、案件の実態を把握し、申し立てた者の主張と申し立てられた者の弁明を聴き、違法性の有無や建築確認等の妥当性を判断し、裁決を下すもので裁量性が高い。但し書き許可申請及び審査請求はいずれも建築基準法の解釈や運用をめぐる争いを建築審査会が調整する機会といえるものであり、今回の共同生活住居をめぐる問題についても建築審査会にその調整を期待したい。

(6) 建築審査会の活用

開設されようとする共同生活住居を、特殊建築物であるか否かを決めて、建築基準関係規定との適合判定を羈束行為(きそくこうい)的に行っていくことに替えて、使い勝手も悪くなく、建築防火工学面からみて合理的で、過大な工事費負担もなく実行可能な、建築基準に適合し、開設後も適切に防火避難安全性を維持していけるような扱いを個々具体の共同生活住居のケースに応じて裁量的に決定していく上で、建築審査会を活用できないか、考えてみたい。建築審査会とは、建築基準法第78条の規定に基づいて、建築主事を置く都道府県や市町村におかれている機関である。建築審査会の役割は、例外許可への同意(建築基準法43条、48条ほか)や不服申し立てへの裁決(建築基準法第94条)といったような、主事や民間確認検査機関あるいは特定行政庁が単独では判断できないようなケースに対応し、たとえていうならば、原則と異なる決定をする際の指南役であり、紛争があった場合に裁決を下す一種の裁判所のような機関である。建築審査会の委員は「法律、経済、建築、都市計画、公衆衛生又は行政にすぐれた知識と経験を有し、公共の福祉に関し公正な判断をすることができる者のうちから」(建築基準法第79条第2項)任命されるもので、裁量判断行為を行う上で意見をもらえないだろうか。

5-1-3 説明会と相談会

共同生活住居としたい物件が決まった時点以降に路地状敷地規定や窓先空地規定に適合させることは事実上、難しいことが多いであろう、そこでこれに代替する措置*10を提案することも可能ではあるが、これら規定に適合する物件を探すことが合理的であろう。とすれば、物件を探そうとする者に対して防火避難安全の観点から戸建住宅に期待する点を、共同生活住居の開設に関して、障害福祉部局が開催する説明会において、情報提供しておきたい。そして、物件の候補がおおよそ決まった時点で、当該戸建住宅にどのような改造を行うべきか、について打ち合わせ相談する機会である相談会を開催することが必要であろう。

関わらず、この特例によって緩和が恣意的、濫用されないためのものと思われる。

*10 路地状敷地規定や窓先空地規定などには字句通りには適合しないが、これら規定の趣旨である防火避難安全上の、別の代替しうる措置として講じると、建築審査会に対して主張し、その妥当性が認められることも、多くのデータと証拠などを用意することで、できないわけではない。

(1) 説明会

まず、共同生活住居を開設して、そこで暮らす障害者に福祉サービスを提供しようとする者（以下、事業者、と呼ぶ）は、まず、共同生活住居の候補とする住宅を探すことから始める。探したい物件は障害者自立支援法のみならず消防法そして建築基準法に定める各種の要件に適合するであろうと思われる物件であることから、共同生活住居の開設ほかに関する、障害福祉部局が主催する説明会等において、建築確認の可否や適用される建築基準の概要に関する情報の事前の案内をしておきたい。

- ・共同生活住居の開設及び運営において必要な建築基準法上の手続き、をめぐって；
- ・共同生活住居が満足しなければならない建築基準の考え方、をめぐって。

この説明会において共同生活住居が満足すべき建築基準が何であるかを提示することは、5-1-2に述べたように、適切ではない。となると、おそらく説明は、次のようなものが考えられる。

- ①候補探しにおいて、接道条件や敷地条件など立地に関する点に十分に留意してください。
- ②有力な物件の候補が決まったならば、建築確認制度上の取り扱いについて検討したいので、相談打ち合わせに、是非、来てください。その際には、建築物の平面図、敷地の状況等を示す図面と、防火避難チェックリスト*¹¹による評価票を持参してください。
- ③共同生活住居としての開設を検討している建築物の規模、配置及び各室の独立性等からみて、あてはめる用途の種類をいったん決めた上で、その用途種類に適用されることとなる建築基準関係規定との適合を求めることを原則としています。

ただし、仮に当該建築基準関係規定に適合させようとして仮に設計したとき、その内容が共同生活住居としての空間の質が著しく下がる、または、その工事費用が莫大なものとなる、とならざるを得ないと予想される場合には、あるいは、敷地の立地や状況が建築基準関係規定に適合しないと思われる場合には、その旨を、相談打ち合わせの時点で私たちにお話してください。

このような情報は、開設を希望し、物件を探している者だけでなく、不動産業者にもパンフレット等で提供することも必要である。

(2) 相談会

次に、事業者は有力な候補物件を絞り込んで、この物件がこれら法令の要件に適合する見込みがあるか、否かの、相談打合せする機会を設け、この場に建築指導部局も同席する。建築指導部局は、この候補物件に関して、建築基準法令の観点から示唆助言し、今後の建築確認制度上の建築確認や検査などの手続きを説明しておきたい。

相談打合せに臨む者は、挙げられたケースについて、羈束行為（きそくこうい）または裁量行為のいずれで対応することがふさわしいか、裁量行為で対応するとして、建築基準関係規定に限らず、どのような建築基準と適合することがふさわしいか、といった判断をしていかななくてはならない。このような判断をする際に建築審査会の意見をきくことにしたい。また、尋ね

*¹¹ 防火避難チェックリスト グループホーム学会が検討しているもので、その具体詳細の概要が5-2及び5-3で紹介されている。

られた建築審査会からは、ケースの概要、障害者福祉サービスの概要、共同生活住居の実例などの情報を求められるから、これらに関するデータベースも整えておきたい。

a) 代替可能かつ実現可能な建築計画の検討

この相談打合せの趣旨は、適用されることになる建築基準関係規定に適合するような工事を実施するとしたならば、ある物件の場合では、そのような工事の実施が不可能であったり、実施できないことはないが非常に大きな経費がかかる、といった点が指摘されるような事態を生じないようにしたい、というものである。

建築基準関係規定は、建築主事或いは民間確認検査機関が建築確認などにおいて適合していることをチェックする項目であり、その性格からみて次の2種類がある。

- ┌ 防火上主要な間仕切り壁の構造（施行令第114条）などの単体規定
……即ち、建築物の計画設計において、適合するよう検討すべき基準
- └ 路地状敷地規定（地方公共団体の建築基準法施行条例）などの集団規定
……即ち、建築物の立地検討において、適合するよう検討すべき基準

後者は、敷地や道路の実況といった候補地を探す段階において検討すべきことがらで、建築計画を検討する段階における設計上の工夫は、一般的にいて難しい。しかしながら、ケースによっては、

- i) 当該建築物とその周辺の建築物や道路網などの実況が、例えば屋外へ出たの二方向避難や多方向からの消防活動が可能、とか、
- ii) 近傍の家屋に火災が生じて避難上の支障や延焼のおそれは小さい、とか、
- iii) 当該建築物にはバルコニーなどが設置され、特定防火対象物(6)の口に必要とされる消防用設備も備えている、

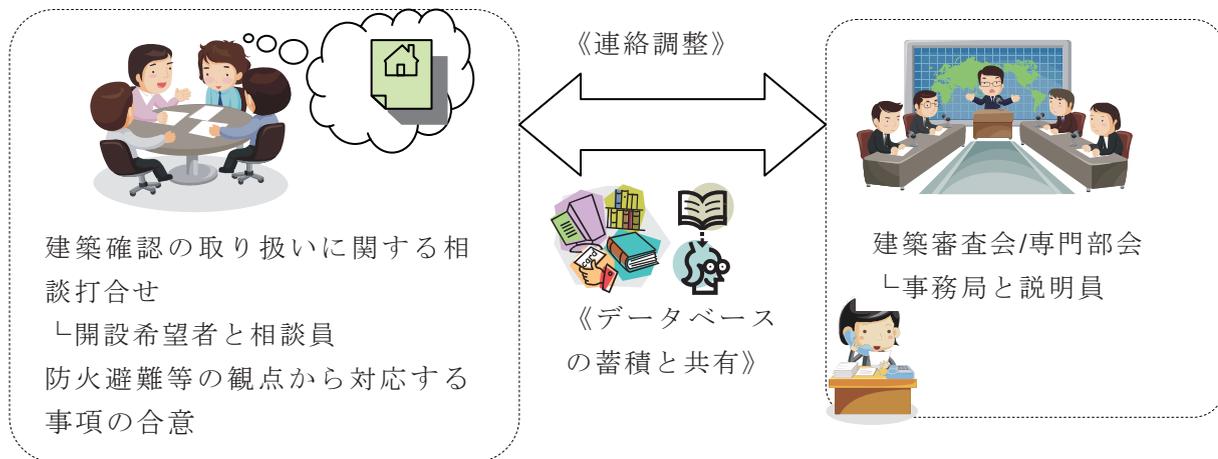
といった好条件を有しており、たとえ寄宿舍扱いされた場合に適用される路地状敷地規定の字句通りには適合していないが、路地状敷地規定の文言の底流にある本旨には合致するのではないか、と考えたいケースもあるだろう。

この相談打合せに臨む相談員は、前者及び後者いずれの規定であっても、これら規定に適合するような建築計画に替わりうる建築改造案であって、かつ、それが話題になっている戸建住宅の改造が実現できるような案を、防火避難チェックリストなど参考にして、提示できるか、どうか、また、提示が難しければ別の物件を検討する*¹² など、共同生活住居を開設したい者

*¹² 建築基準関係規定のなかには路地状敷地規定や窓先空地規定などのように、都道府県建築制限条例で制定されている点、及び、現地の敷地、建築物、道路などをその周辺の実況をふまえてアドバイスする必要がある点、の2点から、現地の実情に詳しい地方公共団体（障害者福祉行政も所管する都道府県又は政令市）による対応を提案している。しかしながら、ケースによっては、判断が難しい、合意に至らない、といった事態もありうるので、このような事態には国レベルの機関による対応が必要であろう。また、同機関では、全国のセンターとして、防火避難チェックリストの管理や、事例を収集し、これをデータベース化する、といった役割を期待したい。これらの具体詳細については続く5-2及び5-3の提案をごらんいただきたい。

との間で合意の目処をたてていく。

そして、このような作業にあたりうる相談の体制としては、住宅に関する建築防火工学、障害者や高齢者の住まいに関する建築設計施工、消防隊が行う消火避難活動、建築基準関係規定や消防法令などの規定、に関する知識や経験ある者など、複数の者からなるチームで行うことができれば素晴らしい。



《連絡調整》

開設を検討する者からの相談にアドバイスする体制を設ける。

相談打合せ会での各ケースでの合意の成否や内容等は建築審査会に報告する他、決定にあたって裁量的判断を要する場合には建築審査会の意見をきくこととする。

《データベースの蓄積と共有》

防火避難チェックリスト、障害者福祉制度に関する資料、共同生活住居の事例集、共同生活住居や一般住宅の火災事例、説明会での配付資料、関係する法令、などをデータベースとして蓄積共有する。なお、このデータベースは他都道府県など全国ベースで交換する。

評価に用いる指針を、順次、改良・開発し、これを公開し、説明会において普及する。

1-5 建築審査会との連携及びデータベースの蓄積と共有

b) 相談打合せ会と建築審査会との関係

相談打合せ会で上記 a) の検討を進める一方で、改造案が出てきた場合における建築確認制度上の取り扱いの見解を建築指導部局内で検討しておかなくてはならない。この検討にあたっては建築審査会（建築基準法第 78 条から第 83 条まで）と相談しておきたい。そして、この相談に対して建築審査会の理解を得たならば、これを、建築基準関係規定の解釈運用の方針として、県内の建築指導部局に提示する。

なお、相談の体制としては、住宅に関する建築防火工学、障害者や高齢者の住まいに関する建築設計施工、消防隊が行う消火避難活動、建築基準関係規定や消防法令などの規定、に関する知識や経験ある者など、全国レベルで得られる情報と地元レベルで得られる情報とが融合できるよう、複数の者からなるチームで行うことができれば素晴らしい。そして、裁量行為で積

み重ねた知見は羈束行為（きそくこうい）で判断できるようなデータベースに整えられていくことが、共同生活住居の開設の促進には欠かせない。

裁量的判断を行うには、審査規準の事前明示、迅速かつ公明正大な対応、審査請求の途を明示、全国への発信、といった新たな課題にも応えていかななくてはならない。しかし、それら課題に応えることは同時に、障害の有無にかかわらず、その居住者が高齢化する住宅における防火避難安全の考え方を開発普及することでもある、と考えることができる。

以上の提案、未熟な点、誤りある点などあるかと思うが、関係諸氏の実践を期待したい。

《参考》埼玉県建築基準法施行条例における規定（抜粋）

第2章 敷地と道路との関係

（路地状敷地）

第3条 建築物の敷地が路地状部分のみによって道路（都市計画区域及び準都市計画区域内においては法第43条第1項に規定する道路、第56条の2第1項各号に掲げる区域内においては第56条の4に規定する道路をいう。次条、第5条、第10条、第17条、第25条、第30条、第44条第1項及び第2項並びに第48条第3項において同じ。）に接する場合には、第10条に定めるものを除くほか、その路地状部分の幅員は、次の表の下欄に掲げる数値以上とし、有効に保持しなければならない。ただし、安全上及び防火上支障がないものとして規則で定める場合においては、この限りでない。

2 前項の場合において、建築物の延べ面積（同一敷地内に二以上の建築物がある場合においては、その延べ面積の合計。以下同じ。）が200㎡を超えるときは、同項の表の下欄中「2」とあるのは「3」と、「2.5」とあるのは「3.5」と、「3」とあるのは「4」と、それぞれ読み替えるものとする。

路地状部分の長さ（単位 メートル）	路地状部分の幅員（単位 メートル）
10未満	2
10以上15未満	2.5
15以上20未満	3
20以上	4

☞ 条例3条1項の特例

埼玉県建築基準法施行細則では

（路地状敷地等の特例）

第6条の5 条例第三条第一項ただし書、第六条の五 条例第三条第一項ただし書、第七条ただし書、第十七条第一項ただし書及び第二項ただし書、第三十条ただし書、第三十一条ただし書、第三十二条ただし書、第三十三条第四項、第四十四条第三項、第五十条第二項ただし書、第五十条の二第一項ただし書及び第四項ただし書並びに第五十三条第一項ただし書に規定する規則で定める場合は、次に掲げる場合とする。

一 安全上及び防火上支障がないもの等として知事が定める基準に適合する場合

二 前号に掲げる場合のほか、知事が認める場合

2 前項第二号の規定による認定を受けようとする者は、様式第八号の三の申請書に…付近見取図、配置図、各階平面図及び二面以上の立面図を添えて建築安全センター所長に提出しなければならない。

3 建築安全センター所長は、前項に定める図書のほか、認定に関し必要な資料を求めることができる。

☞ 施行規則第 6 条の 5 第 1 項第 1 号にいう、知事が定める基準

埼玉県告示第 522 号

埼玉県建築基準法施行細則（昭和 36 年規則第 15 号）第 6 条の 5 第 1 項第 1 号の規定に基づき、安全上及び防火上支障がないもの等として知事が定める基準を次のように定め、平成 13 年 4 月 1 日から施行する。

平成 13 年 3 月 30 日 埼玉県知事 土屋義彦

1 埼玉県建築基準法施行条例（昭和 35 年埼玉県条例第 37 号。以下、「条例」という。）第 3 条第 1 項ただし書きの規定について、安全上及び防火上支障がないものとして定める基準は、次に掲げるものとする。

イ 建築基準法（昭和 25 年法律第 201 号。以下「法」という。）第 52 条及び第 53 条の規定について、「敷地面積」を「敷地面積から路地状部分の面積を減じた面積」と読み替えて適用した場合にこれらの規定に抵触しない規模であること

ロ 主要用途は、一戸建ての住宅であること

ハ 外壁は防火構造で、軒裏の仕上げは不燃材料であること。

（敷地）

第 10 条 別表に掲げる建築物（患者の収容施設を有しない診療所、作業場の床面積が 100 m²以下の工場及び下宿を除く。）は、路地状部分だけで道路に接する敷地に建築してはならない。ただし、次の各号のいずれかに該当する場合には、この限りでない。

一 従前の規模の範囲内で改築する場合

二 増築後の床面積の合計が、従前の床面積の合計の 1.2 倍を超えない場合

三 敷地の路地状部分の幅員が 6m 以上の場合又はその幅員が 4m 以上 6m 未満でその長さが 20m 以下の場合

別表（第 10 条—第 12 条関係）

一 学校の用途に供する建築物

二 病院又は診療所の用途に供する建築物

三 共同住宅又は寄宿舎の用途に供する建築物

四 ホテル、旅館又は下宿の用途に供する建築物

五 物品販売業を営む店舗の用途に供する建築物で当該用途に供する部分の床面積の合計が 1500 m²メートル以上のもの

六 市場の用途に供する建築物

七 劇場、映画館、観覧場、演芸場、公会堂又は集会場の用途に供する建築物

八 展示場の用途に供する建築物

九 遊技場、ダンスホール、キャバレー又はナイトクラブの用途に供する建築物

十 ボーリング場、水泳場、スケート場又はスキー場の用途に供する建築物

十一 公衆浴場の用途に供する建築物

十二 倉庫の用途に供する建築物で当該用途に供する部分の床面積の合計が 500 m²以上のもの

十三 自動車車庫又は自動車修理工場の用途に供する建築物（これらの用途に供する部分の床面積の合計が 50 m²以上のものに限る。）

十四 工場の用途に供する建築物で作業場の床面積の合計が 50 m²以上のもの

5-2 【提言2】防火工学的な側面からみた避難安全性確保のための柔軟な仕組みについて

佐藤博臣

5-2-1 現状の課題

グループホームとして使用する居住空間を、入居者が必要とする支援を受けながら「自立した共同居住」を行うことで、「社会活動の場へのインクルージョン」の手がかりを得るための空間であるという認識に立てば、現状の戸建住宅の活用などによる居住空間はきわめて低い水準にあるといえよう。これはかかる目的に合致した建築空間はいかにあるべきかの研究が十分に行われていないことや社会的な合意が十分ではないこと、そもそも日本の住環境自身が貧困であることがあげられよう。したがって、本来は共同居住の場として満足のいく空間が開発・提供されることが第一である。さらにその中で発生が懸念される危険要因の回避をどのように行うかを考えるのが理想的な手順である。例えば夜間の火災発生に対する危惧をどのように解決するか、空間の構造・構成、空間の使用形態、介護体制や利用者の行動・判断能力などを出発点として総合的な視点から手当てすることがあるべき姿であると考えられる。

すなわち、このような配慮にもとづいた合目的な居住空間で構成される建築物を新築し、グループホームとして提供することが本来的には望ましいことである。

しかしながら、残念なことにグループホームを開設しようとする場合に、主として資金的な制約から既存の建築物を借用して活用するケースが多い。この時、特に、既存戸建住宅をグループホームに活用しようとする場合、周辺立地条件を含めたそもそも住宅の貧困さの結果として、表 1 に示すように、介護レベルを異にする人々が共同居住するためには障害者自立支援法の指定基準を満たす以外に、建築基準法、消防法、バリアフリー法、都市計画法などに適合することを確認する必要がある。

現状の建築基準法では、戸建住宅からの活用は一般的には用途変更とみなされる。この用途変更で、それまで建築的な制限がほとんどなかった戸建住宅が特殊建築物と位置付けられ、一定の防火的な改修が必要となる。このとき、変更後の用途について、日本建築行政会議による統一見解は出ていないものの、多くの地域では前章の調査に見られるように建築防火上は「寄宿舍」に関する規定を準用している。しかし、建築基準法の技術的な要求の詳細は同施行例・告示によるほか、地域の実態を反映させた都道府県などが定める安全条例の個々にしたことが要求される。したがって、地域の安全条例において寄宿舍・共同住宅等についてどのような性能を要求しているかが活用の際の検討すべき重要な課題となる。そこで、4 章では特定行政庁におけるこの課題の扱いについて調査した。

変更後の用途について寄宿舍の規定を準用する場合、一番改修費用と関連する防火上の規定は、建築基準法施行令第 114 条 2 項の規定が準用されることである。この規定では、「避難経路や火気使用室とその他の区画」及び「寝室等相互間の壁を 3 室以下かつ 100 m²以下」に防火構造以上の性能を持つ壁で天井裏まで区画することが要求される。室内的な防火上の課題は後述する性能的な視点での目標避難限界時間と所要避難時間の比較などの方法で別な手当の可能性はある。しかし、立地条件については、例えば東京都の安全条例では、窓先空地として 1.5 m が要求され、また、路地状の接道に関して路地の長さや幅に制限が規定される。さらに活用

の候補建築物が地上3階建て以上となると耐火建築物であることが求められ、主要構造部の柱、梁、壁、床は耐火構造又は1時間準耐火構造であることなど、一段と厳しい規定を満たす必要が生じるが、これに関しては木造3階建ての耐火構造もかなり普及しているので、そのような性能を有しているか契約前に確認するとよい。ただし、建築的には大きな改修を要しないとしても、条例によってはバルコニーや窓先の空地に関する規定、接道条件も加えられるので、借家を選定する際には細心の注意が必要となる。

一方、消防法ではグループホームは、5項口の「寄宿舍・共同住宅」ではなく、特定防火対象物として6項口または6項ハのいずれかに該当する。この用途分類のためには、「延べ面積、階数や収容人数」によって誘導灯、カーテン等の防火措置、消火器具、消防機関への通報設備、自動火災報知設備、避難器具、非常警報器具、防火管理者の選任など必要な消防用設備等の設置基準を満たすことが要求される。また、6項口の場合で、275㎡以上の場合には、スプリンクラー設備の設置も要求されている。ただし、これについては後述の避難訓練の実態を考慮して緩和する方法の可能性がある。

バリアフリー法では、グループホームへの戸建活用によってエレベーターの設置が要求される。

以上のように、関連する法規によって、当該建築物に対する名称を含めた行政的な見解に地域による大きな差が生じていることが解消すべき現状の第一の課題である。この課題は、戸建住宅に何らかの障害のある高齢者が夫婦や独りで生活している場合と、同じ人数の人々が共同で公的な介護のもとで居住する場合とで、「建築物の用途が変化した」、「防火上の危険性が変化した」とはみなすことができない。わが国のような高齢化の進んだ国では、まず住宅の防火上の質の向上が本来先にあつて、その延長線上の課題としてこの問題を取り上げるのが筋と考え、今回の一連の提案を行った。

次に、仮にこの活用行為が用途変更にあつたと容認した場合でも、現行法の「特定多数の就寝を伴う」施設としての寄宿舍の要件を準用して114条2項区画とする防火改修を行つても、確かに火災の拡大を一定範囲に留める効果はあるものの、開口部に関する要求が明確に規定されていないことから、法遵守の精神からはこれでよいのであるが、本来最優先目的の避難安全性を必ずしも強化するための改修となっていないことが第二の課題である。グループホーム等の開設にあつて何らかの補助金による改修行為が前提となるが、上記のような場違いな改修では、入居者の避難安全性の向上にならないことに費用が振り当てられることとなり、決して望ましいことではない。これは、そこで介護を受けて生活する入居者の行動や判断能力の実態、管理運営の実態を熟知していない建築行政や消防行政によって既存の類似用途分類に無理やり収めてしまいがちな根拠で定めた法的な基準によるためと考える。

また、条例などによって、住宅のままの使用であれば認められていた接道条件や窓先の空地などの周辺立地条件に関する規定が寄宿舍や共同住宅の規定準用によって避難安全上の観点からランクアップし、グループホーム開設予定者から見れば、途端に借用しようとする対象の選択肢が大きく損なわれることも発生する。

すなわち、図1に示すように日本国憲法の基本的人権に直結し、かつ世界的な傾向にも合致した「街中で生活し社会へのインクルージョンを可能とする障害者の自立支援」という高邁な思想をより広く実現するために、またわが国固有の問題としての増大する空き家ストックの活用として「戸建住宅や共同住宅、場合によっては事務所ビルなどからグループホームの福祉用

途への活用」を推進する政策に比べて、建築基準法や消防法などの本来的には下支え的な立場にある法律がグループホーム開設の障壁となっていることは大きな問題と思う。

表1 活用に関連する法規の概要

建築基準法上の名称区分	戸建住宅	寄宿舍・共同住宅	児童福祉施設(特定・継続居住)など
建築基準法	特殊建築物ではない 3階建て以上は厳しい (用途地区による)	特殊建築物 114条区画(共同住宅 ①、寄宿舍②) 窓先空地1.5m・東京	特殊建築物 防火上主要な間仕切 壁(114条②) 窓先空地1.5m東京
消防法	防火対象物でない (自己責任) 住宅用火災警報器・ 消火器の設置義務		寄宿舍・共同住宅と は別枠で6項口、ハと して設備の設置基準 などを定めている
ハートビル法	努力義務なし	努力義務あり	同左
都市計画法	接道制限なし 緩和規定あり	接道制限あり(条例に よる路地幅制限、緩 和規定もある)	同左
障害者自立支援法	建築物の種類などは 規定していない。 共同住居とのみ記載		

(用語の注釈)：住戸間の界壁(法30条、令114条1項)：共同住宅などの住戸間に備えられる界壁である。防火区画と似たような構造であるが、遮音性能も求められるなど、造りは同一ではない。また、折り返し(スパンドレル)が無い点が大きく異なる。

防火上主要な間仕切(令114条2項)：学校や寄宿舍・社会福祉施設などで、主に避難経路と居室を区画する壁。一定程度の防火性能を要求される。ただし、開口部にはこの規定が無いため、火災を完全に遮るわけではなく、燃え広がりを遅くする効果が期待されるのみである。

小屋裏区画(令114条3項)：小屋裏が広い木造建築物の場合、小屋裏を伝って火災が伝播するため、一定程度の長さごとに小屋裏を区画する。現在では、小屋裏区画を必要とするほど大きな木造建築物は少ない。令114条4項には、これと似たものとして、渡り廊下の小屋裏の区画が求められている。

提案の制度が受け入れられないとしても、現実的な課題として、戸建住宅や共同住宅の活用のそれぞれによって、介護を円滑に実施するための改修要件や火災安全確保の視点による接道条件への影響、建築物の防火改修の必要性や消防点検の強化などが生じる。これらについて、改修の必要性についての技術的な指針や方向づけが明確になっていないことも開設予定者を困惑させる一つの要因である。

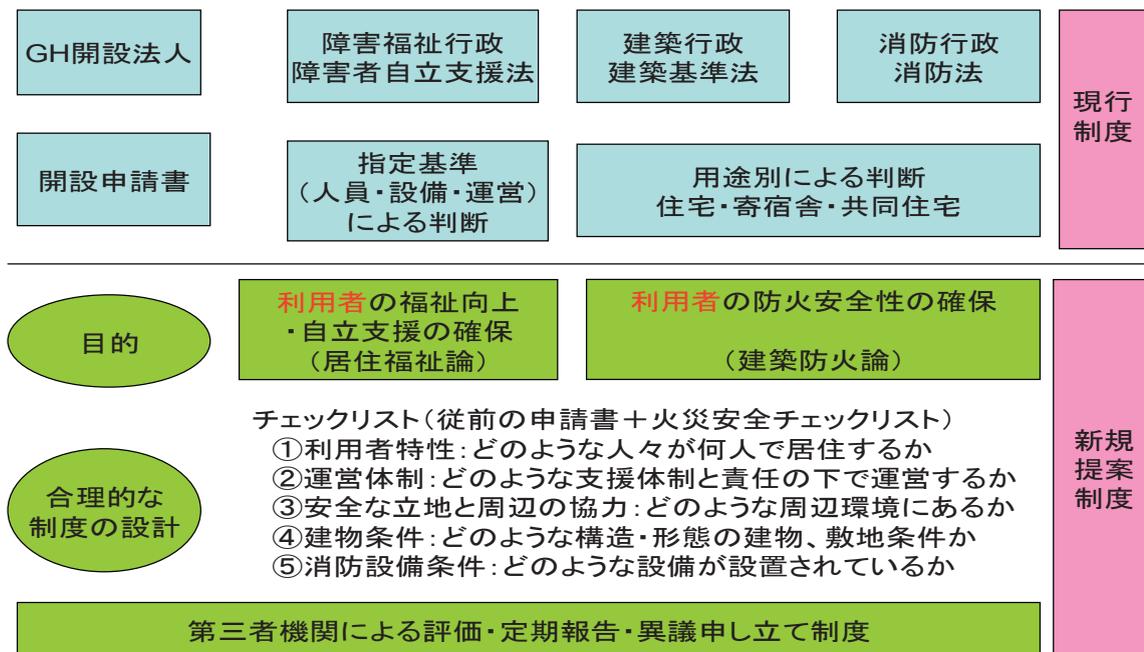


図2 提案する制度のイメージ

5-2-3 総合的な視点に立脚した共通の尺度の設定が必要である

従前厚生労働省からグループホームの開設に際して要求された指定基準(人員・設備・運営)に関連する申請書類の諸項目に加えて、入居者の火災安全性に関連する開設予定地の敷地条件、建築物の構造・形態・種類など建築的な条件、定員、入居者の行動・判断能力など利用者特性、運営管理体制、周辺の協力体制などに関する情報類などをもとにして、これらを客観的な数値に置き換えて、総合的な視点から申請提案時に評価する仕組み(チェックリスト)のプロトタイプを、共通の尺度として提案する。

このチェックリストでは、対象案件が入居者の自立を支援する日常の介護が確実に行われる条件を満たしているかを第一優先として確認する。また、立地に関して入居者が社会に溶け込んで日常的・社会生活できる条件がみたまされていることも重要なチェック項目である。

次いで万一夜間に火災が発生した場合に、入居者の避難安全性が確保できる条件を満たしているかを確認するものである。このとき、重要なことは建築基準法や消防法を仕様書的に満足しているかを必ずしも確認するものではないことを強く認識すべきである。すなわち、仕様書的な要求としての建築や設備などハードな対応策が充実することを必ずしも期待するものでは

なく、その案件において個別に対応可能な方法を選ぶことができる仕組みの成立を共通の尺度としてのチェックリストは意図している。

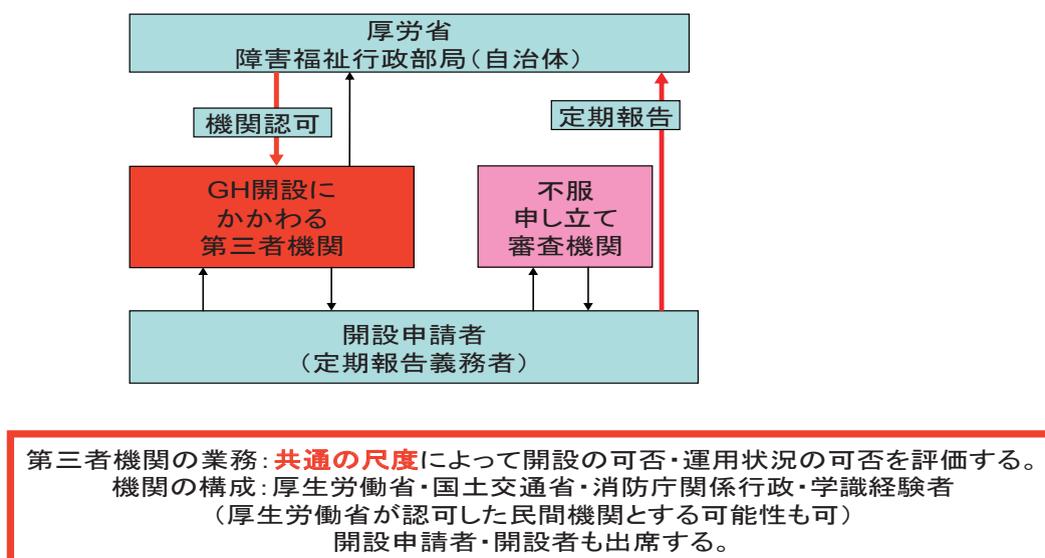


図3 提案する制度と共通の尺度

これらの案件の合理的な実現を「マンーマシンシステム」と捉えて、入居者の行動・判断能力と介護体制が適切に奏功した避難訓練の繰り返しによって、目標とする限界避難時間以内に安全な箇所へ入居者を誘導できることを実証することで、建築や設備の強化による対応と同等性の性能を持つと第三者機関が「評価する道」を、運営段階において定期的に確認・報告することを前提に、福祉行政を主管する厚生労働省のグループホーム開設指定基準として定め、建築基準法や消防法をそれらの詳細を下支えとしての準用の仕組みとして日本国憲法に規定される基本的人権を根拠に位置付けることを強調したい。

要するに活用の対象となる戸建住宅や共同住宅の個々の実態的な特性と、予定される入居者及び管理運営体制の組合せを、客観的にケースバイケースのテイラーメイド（個別対応）に判断する方法である。

申請段階と運営段階の火災安全性の乖離を避けるために（申請段階に法令遵守したとしても避難安全性は確保できない場合もある。前にも述べたように寄宿舎とすることで単純に寝室相互間の壁（3寝室以下、100㎡以下）、避難経路とその他の部分、火気使用室とその他の部分を準耐火構造以上の壁で小屋裏または天井裏まで達する防火上主要な間仕切り壁（114条2項区画）への改修を実施しても、開口部についての規制がないので煙の拡散を防止するなど避難安全性への寄与は小さい）、定期的に実態を避難訓練という媒体を通じて把握し、「マンーマシン」のトータルシステムとしての安全の得点を整理して、またレーダーチャートの的に表現することで補強すべき弱点を明示・確認する方法が新たに必要であると考えた。

もちろん、申請段階では、運営段階に限界避難時間が達成されるか否かの確認は厳密な意味

ではできない。しかし、運営体制、入居予定者の障害の程度（避難に際しての支援の必要レベル）、対象とする建築物の構造・平面計画などをもとに、どこに避難安全上の弱点があるか比較的容易に想定することはできる。

ここでは、開所の段階からハードの対策の設置を義務付けるのではなく、運用段階で訓練を実施して、限界時間との隔たりが大きい場合にはどのような対策を行うことが効果的か判断できる余裕を与える段階的な防火改修を許容する制度を提案する。

いいかえれば、そのような場合に簡単に付与できることを目的とした簡易な煙遮断の間仕切り、簡易な自動火災抑制装置や煙制御方法などハード対策のメニューを開発・準備することがこの提案の背後にある今後の研究課題ともなる。「居ながらに対応できる防火改修技術」の開発である。このとき、借家として建築物を借りた場合、契約約款の内容に注意が必要である。特に、契約解消時の現状復帰の項である。現状復帰の約束があれば、解約に際して、天井裏に防火設備用の配線・配管を走らせた場合や114条2項区画の撤去には大きな費用が発生するなど、不要な改修は将来に禍根を残す可能性もある。開発の対象となるアイテムを表2にまとめておく。

入居初期段階では比較的高い行動能力があったとしても、年数を経て高齢化が進行すると、当初のように簡単に目標時間をクリアすることができなくなる。この場合、消防設備の充実や援助者を増やすことにより安全性を高めることも必要となる。これらに伴う安全性向上のためのコストアップが困難な場合には、入居者を潜在的に火災安全性能が高いと思われる他のグループホームへの転居など、対象としたグループホーム単独では解決できない問題が発生した場合の対応についても事前に想定しておく必要がある。各入居者の個別支援計画など個人情報を含め、被災後に入居者の支援をどこに依頼するかの取り決めも忘れてはならない。

表2 火災安全に関連する各種の対応アイテム

	人的・組織的な対応	建築・立地的な対応	設備的な対応
出火防止	火気管理 可燃物管理	内装制限	防災製品
火災感知		建築平面	遠隔監視 住宅用火災警報器 煙感知器
通報連絡	電話、ナースコール		自動火災報知設備、消防機関への自動通報設備
初期消火	消火器		屋内消火栓 スプリンクラー設備
避難活動支援	避難経路の障害物管理	段差の解消 バルコニー 避難経路	非常用照明・誘導灯 誘導放送設備 滑り台など避難補助設備
煙制御・排煙	排煙口の開放	排煙窓	排煙設備
防火・防煙区画	扉の閉鎖	防火区画 防火扉	徘徊防止鍵システム
消防隊支援	残留確認情報の提供 消防計画	耐火・耐震対策 消防隊のアクセスの確保	非常用電源、自家発電
防火管理	防火管理組織 避難訓練 点検		

5-2-4 簡易診断チェックリストのイメージ

一般の住宅における火災被害を低減する仕組みを考えたものが次の2枚の図である。この図の意味合いは、それがグループホームに活用されたとしても同様であると考えてよい。最初の図4は包括的に表示したものであり、次の図5は魚の骨として、特に火災初期の被害拡大に関連する要因を拾い出したものである。

このことを前提とすれば、戸建住宅の活用における火災安全の確保、特に避難安全性に限定した簡易診断のためのチェックリストの項目は、時系列的に並べると以下①から⑩の項目となる。これらの項目はさらに細分化した2次的な評価項目を持つが、「出火しやすさ」、「発見しにくさ」、「消火しにくさ」、「燃え広がりやすさ」、「避難しにくさ（物理的）」に集約され、それらは相互に、また項目間である重みづけをもってトレードオフの関係にあるとみなせる。

開設申請段階ではこの4つの軸で現状の弱点を評価し、当面の弱点補強の手がかりとする。その後、運用段階では、支援職員、入居者の条件、近隣との関係などが訓練の結果などを踏まえて定期的に明確になることから、それらソフト要因としての「避難時間余裕が少ない（人的）」軸を加えて5つの軸として評価することを提案したい。

申請段階では、望ましい建築的な・設備的な火災安全対策があるか、支援体制や火気管理・可燃物管理や機器の点検体制などさまざまな人的な体制の有無などは判定できる。しかし、それらが適切に機能するか否かの判定はできない。準備した安全のための仕組みが適切に機能するかについては、運営段階での訓練などの実施状況などから定期的に判断することになる。

申請段階の確認項目は、以下の項目について検討され、結果として対策が講じられたかであり、運用段階の項目は、それらが有効な状態を維持しているか確認する項目である。ここで建築物の平面計画・断面計画などの変化、入居者や支援職員の特性などについては、①の現状分析の項目で比較することとなる。

- ① 現状の分析、② 出火防止、③ 火災感知、④ 消防への通報、⑤ 初期消火、⑦ 避難支援体制、⑧ 近隣による支援体制、⑨ 煙制御・排煙、⑩ 延焼防止対策、⑪ 本格消火・消防隊による救助

要するに、開所申請段階の避難安全性能と運営段階の実態的な避難安全性能の比較として、建築物や設備の劣化、変化する入居者など人的な特性へ柔軟に対応することを定期的に客観的に評価する仕組みである。内容については今後更なる検討が必要である。

共通尺度を構成する項目のイメージを表3に整理する。

なお、防火安全性に関する簡易診断の方法の一例については、平成21年度厚生労働省障害者保健福祉推進事／日本グループホーム学会防災ユニット2009研究のまとめ「火災安全を中心にグループホームにおけるリスクを考える～消防法改正と建築基準法の取り扱いを考える～：第5章グループホームの火災安全性評価の5-2」に示したチェックリストがある。このチェックリストに上述の提案を組み込んだ新たなチェックリストの提案とその活用調査は次年度以降の研究課題としたい。

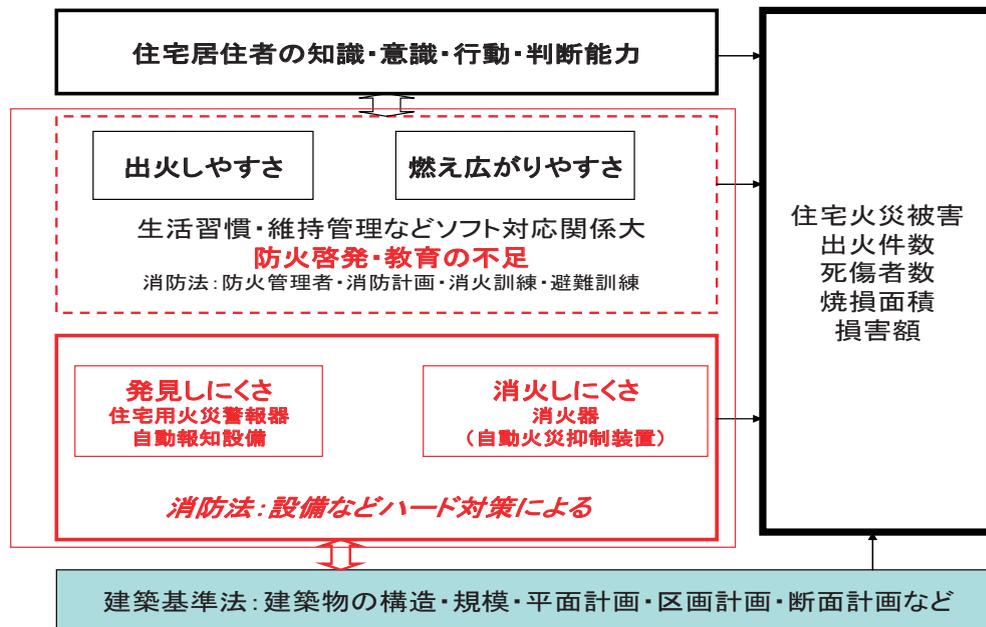


図 4 住宅火災被害低減に関連する要因

表3 チェックリストの構成項目のイメージ

		申請段階 対策の有無	運用段階 機能できる状態の確認・性能の確認 (訓練・点検・査察記録)
現状把握	立地条件(接道条件、その他) 建築条件(構造・平面・断面) 運営体制(介護者数・入所者数・入所者の要介護レベル)		
出火防止	火気管理 可燃物管理		
火災感知	住宅用火災警報器 煙感知器		
消防通報	自動通報設備		
初期消火	消火器・消火栓 スプリンクラー設備など		
避難支援	避難経路の単純さ、明るさ 経路の段差や障害物の有無 支援体制・戦術		
近隣支援体制	協力体制の締結 協力の会議体		
煙制御	扉の閉鎖 排煙装置		
延焼防止	扉の閉鎖 扉、区画の性能		
本格消火・救助	消防署からの距離 消防署との連携体制		
得点			

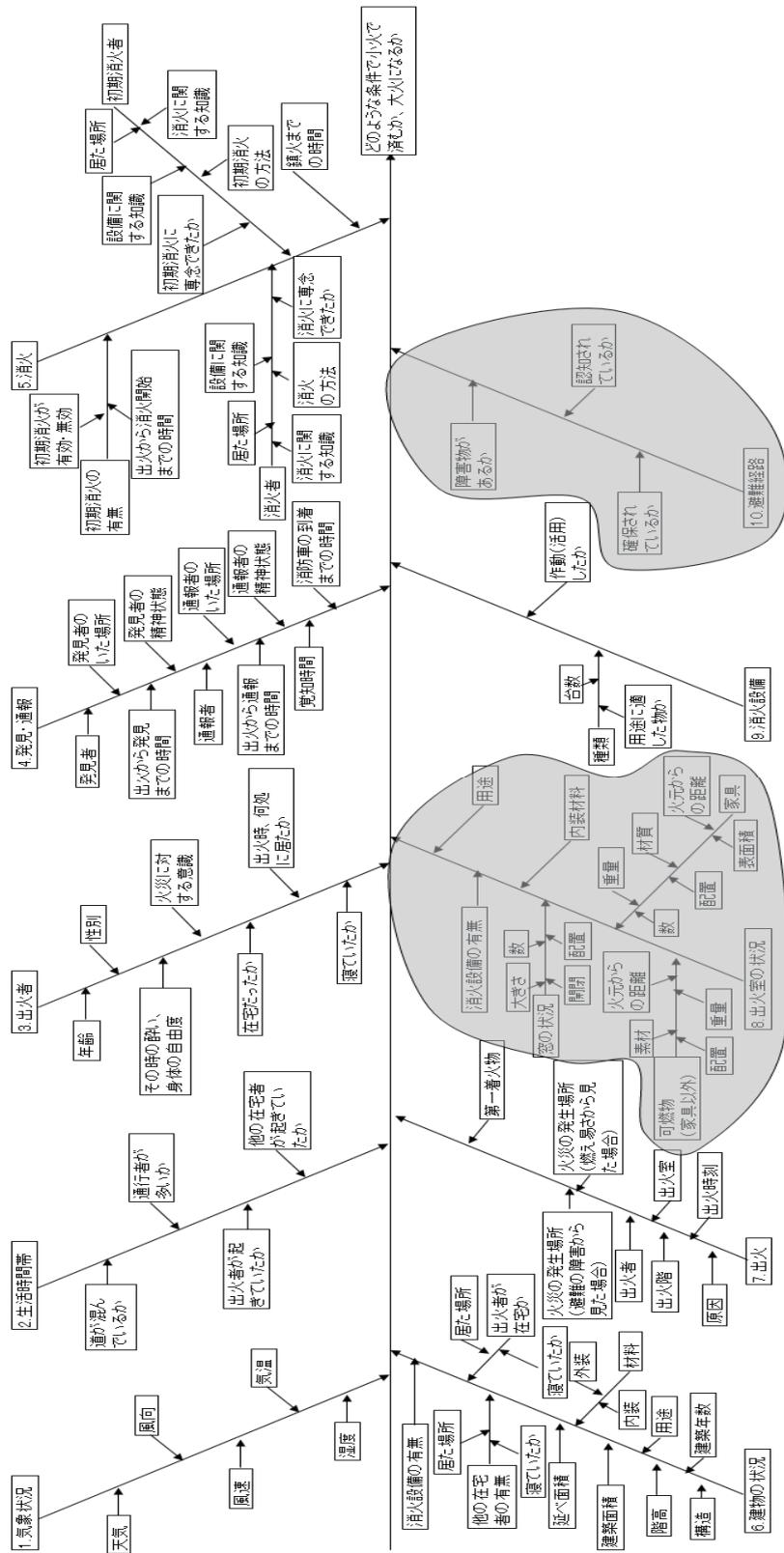


図5 住宅火災の初期被害拡大に関連する要因

5-2-5 限界避難時間の定め方と防火改修・避難訓練の目安

(1) 何故、避難訓練で安全性を確認する必要があるのか

「火災による煙に巻き込まれないで、安全な場所へ避難できるか」を確認するためには、まず対象とする建築空間の構造・寸法・形状・配置、空間の使い方・可燃物の種類や量、防火設備の性能などを明らかにして、それらとの関連から空間が火災の発生から避難安全上危険になるまでの限界避難時間を定める必要がある。予測計算は複雑なものもあるが、火災科学の知見を利用すると検証対象レベルに合致する精度で、2000年に建築基準法に導入された避難安全性能検証法の一部を援用することなどによって、他の用途建築物の場合と同様に、安全目標としての限界避難時間は見積もることができる。

しかし、当該グループホームに居住する人々の火災発生時の入居者の行動能力や判断能力など避難行動に関しては、一般のビル居住者に関する研究やデータの蓄積はない。これが、「どのような避難行動能力の人々がどのように生活している場である」かが十分に把握されていないこととともに、このような用途について避難安全性能検証法を建築基準法で認めていない理由のひとつである。

しかるに、日本グループホーム学会による「グループホーム(ケアホーム)全国基礎調査 2009 報告書」では、2009年時点の係る用途の利用者実態を以下のように報告している。

この報告書によれば、11884人の入居者に関する結果として、年齢の平均は43.9歳で、30歳から59歳まで5歳刻みの集計ではそれぞれ10%程度である。25歳未満や65歳以上は現状ではそれほど多くない。入居者の障害の種別は複数回答の結果として、知的障害81.2%、精神障害20.7%、身体障害3.7%である。回答された全体の35.3%に相当する1117法人、3074建物における入居状況では、知的障害単独2114建物、精神障害単独504、身体障害単独33、知的・精神192、知的・身体60、精神・身体3、知的・精神・身体17、無回答153建物となっている。

この結果から、グループホームの多くは、3つの障害のいずれか単一の障害を持つ人々の共同生活の場(共同生活介護、共同生活援助)となっていることが伺われ、多くは知的障害者の生活の場であるとみなせる。

知的障害者の場合、自力歩行(81.2%)ができる人が多い。コミュニケーション能力(74.1%)も十分とは言えないが、繰り返しの学習によって、どのような行動をとればよいか理解できる人たちである。逆に言えば、ある程度自立可能な人々が共同で生活しているといえる。このため、夜間に知的障害者だけで生活している場合も相当数多くある。このことが、夜間火災発生時の迅速な対応に支障を来す懸念を残し、また、安全教育マニュアル・避難訓練方法の充実やより確実な避難のための火災感知器と連動した避難誘導システムの開発などの必要性の背景となる。

また精神障害者の場合には、睡眠薬の服用との関係、身体障害者では車椅子の利用などとの関連による避難障害が懸念される。

一方、将来加齢とともに、複数の障害を持つ人々の共同住居の可能性が高まると推察されるが、その場合は現行の制度ではその分介護報酬が多くなり、夜間の対応も充実する傾向が期待できるがまだそのような事例は少ないこともこの調査結果から読み取れる。

このように障害の程度が様々な人々の入居を前提とすれば、また、入居後の加齢などによる

障害の程度の変化も考え合わせると、グループホームの開設時に一律の避難安全対策を講じることを法的に規制する行為は結果として多数の過重な安全対策の設置を要求することとなって、戸建住宅の空き家ストックを活用して、障害者の地域における住まいの場の確保という政策にとって大きなブレーキ要因となると判断される。

要するに、開設しようとする借家が、障害者自立支援法の期待する生活の場としての機能空間を提供するものであることが第一で、たとえば、隣の音が聞こえないような壁や開口部の個室化が確立すれば、それに付随して煙の拡散も低減できる可能性は大きい。

この提案では、入居者の募集に際して障害種別やレベルを明確にすることが大前提となる。そのためには付与条件としての借戸建住宅にどのような改修を施すべきかを考え、次いで将来どこまで防火上の改修を行う余力のある建物であるかの判断が必要となる。このときに上記のチェックリストが機能することが望まれる。そのあとで、利用者の入居後の避難訓練によって、現状としての建物能力にもとづいて求めた目標としての限界避難時間以内に避難が完了するかを確認し、過不足のないような対策を選ぶ方法の提案である。

(2) 限界避難時間の定め方

避難限界時間の定め方についてもさまざまな方法があるが、上述のように、人的な要因について大きな変動要因が含まれることを考慮すれば、以下の抜粋する総務省消防庁が指導する方法を準用するのが望ましい方向と考える。

老人ホーム松寿園火災の後に、消防庁予防課長が平成元年 3 月 31 日に各都道府県消防主管部長宛に発信した消防予第 36 号「社会福祉施設及び病院における夜間の防火管理体制指導マニュアルについて（通知）」に限界避難時間の定め方が指導されている。この指導は病院の場合は 3000 m²以上、特養などでは 1000 m²以上の大規模施設を対象としたものである。

しかし、このような施設の入院（入所）者と今回問題としているグループホームの入居者を比べた場合、定員総数や支援職員あたりの入所者数の比率などの規模は異なるものの、何らかの障害があって健常者に比べ避難行動・判断能力に不足がある点においては同様な自力避難困難者であるとみなしうるので、目標避難時間設定の考え方を準用することに問題はないと考えた。

また、上記通知本文 4 (1) にあるように、「想定していない形態の施設等についての考え方や、施設の構造、経済性等諸般の事情によって実現可能な施設独自の改善方法等についての創意工夫ができた場合には、各消防本部においてこれを積極的に評価すべきものであること」の柔軟な精神にもとづいて、目標避難時間を定め、訓練の実態としての結果を見て、必要な対策を適宜消防などとの協議の上、選択することが合理的な問題解決に繋がると判断して、上記夜間の防火管理体制指導マニュアルの精神をここでは準用することとした。

上記マニュアルの骨子の概略を紹介する。火災発生時に支援職員が取るべき初期対応は概ね（①出火場所の確認、②現場の確認、③消防機関への通報、④初期消火、⑤区画の形成、⑥情報伝達及び避難等、⑦消防隊への情報提供、⑧近隣事業所等の応援）としているが、個々の施設等の実態に応じたものとなるように配慮することを強調している。

夜間のように支援職員の少ない場合には、③、⑦、⑧に人員を裂くことはできないし、④の初期消火に時間をかけることも賢明ではない。

優先順位の高い行動は、まず出火区画の入居者を屋外又は廊下の安全な場所に避難させ、次

いで出火区画の扉を閉めて火災の煙や火炎が他の区画へ拡大するのを防ぎ、その後、様子見て出火区画の隣の区画の人々を順次避難させることである。

出火区画の入居者を短時間で避難させるためには、支援職員が入居者の就寝時の状態（睡眠薬の服用など）に加えて避難行動・判断能力などを事前に把握し、どのような避難戦術を考えておくことが、グループホームのような小規模な対象の場合は特に重要である。

さらに消防庁マニュアルでは、対象とする案件毎に、その実態が「スプリンクラー設備が設置されているかの消防的条件、内装を不燃化しているか、廊下や隣室との間仕切りがどのような材料で構成されているか、平屋か 2 階建てか、バルコニーがあるかなどの建築的条件」を踏まえて、出火場所の感知器の発報から出火区画内が危険なレベルに達すると想定されるまでの時間を「出火区画の限界避難時間」、隣接区画が危険なレベルに達すると想定されるまでの時間を「隣接区画の限界避難時間」として固有の訓練時の目標時間を定めることを推奨し、この目標時間（対策の充実度合いによって 2 分から 9 分以上）よりも訓練結果として得られた時間が下回れば目標を達成している案件である（現状以上の防火的な改修が必要ないとする根拠）と判断する考え方が示されている。

この通知は、平成 19 年 6 月 13 日の消防予第 231 号（小規模社会福祉施設に対する消防用設備等の技術上の基準の特例の適用について：スプリンクラー設備の設置を要しないもの）や平成 23 年 2 月 10 日の消防庁予防課長、消防予第 50 号（病院における防火対策の徹底）においても連綿と引用されている。

しかるに、この手法を根拠に戸建住宅の活用を考えた場合、住宅用の火災警報器が設置されているとしても、多くはスプリンクラー設備が設置していない、木造の場合には内装材料についても可燃性であることが多い、また、建具等室間を区画する方法もふすまや欄間など防火性能を期待し難い場合もあるとすれば、最短の 2 分で少なくとも火災室から入居者を避難させ、5 分以内にすべての入居者を安全な場所に避難させることができるかという課題に火災安全の対策の合理化問題は、寄宿舎としての要求条件を満たすことの代わりに置き換えることができるであろう。もちろん、現状の建築基準法ではこのような対象物に避難安全検証法を適用することは認めていないので、このハードルを除去する工夫も課題として残る（消防行政が認めていることを追認してもらう手続き）。

すなわち、上記の要領で建築的・設備的な条件から求められる現状の対象建築物固有の値としての限界避難時間を定め、一方、理論的には予測し難い支援職員および入居者の行動・判断能力にもとづく所要避難時間を実態的な訓練によって求め、両者の比較を行って、所要避難時間が限界避難時間を上回る場合には、対象の住宅固有の問題として実現可能なソフトの体制を含めた安全対策を選択する仕組みである。

この選択の妥当性を建築物の管理者が判断するのではなく、上述の第三者機関が立ち会って定期的に判定する、あるいは提出された報告を評価する仕組みが本提案の味噌である。

ここで訓練による避難所要時間が、限界避難時間を上回った場合の解決策は、

- ① 限界避難時間を延ばす。（基本的にはハードの改善）
- ② 避難所要時間を短縮する。（ソフトの対応：訓練の繰り返しなどによるスキルアップ）

のどちらか又は両方、ということになる。

このマニュアルでは、限界避難時間は基準時間に延長時間を加えたものとしている。

基準時間とは、火災室が盛期火災になるまで（フラッシュオーバーが起こるまで）の目安の

時間である。ここでは、共通時間としての2分に、壁と天井の室内に面する部分の仕上げ材料の不燃化の状況によって、不燃材料（3分）、準不燃材料（2分）、難燃材料（1分）が加算している。さらに、使っている寝具やカーテンなどが着火し難い防災品であれば、1分加算できることになっている。

延長時間というのは、区画を形成する戸を閉めることにより火炎や煙を閉じ込めてその拡大を遅らせれば、他の居室や避難経路が危険な状況になるまでの時間を遅らせることができるという考え方である。区画する壁、床、天井や戸の防火性能が高ければ（防火戸等）延長時間は3分、内装が燃えにくくガラスや不燃材料でできた戸で区画する場合は2分、それ以外の区画（普通の板戸など）は1分、戸が無い部屋の場合は0分とし、ふすまも0分としている。

しかるに、戸建住宅をグループホーム等に転用しようとするとき、個人のプライバシーの尊重の観点からそれぞれの個室はふすまや欄間などを含めて生活騒音などの透過するルートを排除するような改修も発生すると考えるが、この時に、内装材料の見直しや扉など開口部の見直しを一緒に行うことで、上記の基準時間の2分は、2分間以上延長でき、布団やカーテンなどに防災製品を使用すれば、さらに1分が加算できるなど、ちょっとした工夫で比較的ローコストの改修費用で、5分ないし6分程度の限界避難時間の対象物へと改良は可能である。あとは、戦術的・効率的な訓練を続けることで、介護者による火気管理・可燃物管理の制限・徹底などの可能性もあることから、高齢者が単独あるいは夫婦で生活する戸建住宅よりも、高い避難安全性は期待できると考える。

5-2-6 まとめ

戸建住宅を活用したグループホームは、火災安全性の観点から建築基準法では想定していなかった新たな空間の利用形態である。そのため建築基準法上の統一的な見解は未だなく、「寄宿舍」に関する規定を準用する特定行政庁が多い。しかし、この規定に適合するための「戸建住宅」から「寄宿舍」への防火改修は、改修コストが大きいなど改修のハードルを高めるだけで、入居者の避難安全性向上に資するものではないことが指摘できる。

一方、自立支援法では、グループホームに対して、障害者を地域社会の一員（インクルージョン）として自立した日常生活又は社会生活を営める「共同生活の場」となることを求めている。細部のイメージは指定基準には明確ではないが、入所施設とは違い、一般住宅での共同居住を求めていることが伺われる。

しかし、現状の住宅の防火安全性能は自己責任に多くを委ねたもので極めて貧困である。したがって、現状のままで数人の障害者を、夜間に少数の支援職員だけで特に避難安全性の確保は困難で、必要に応じたソフト・ハードの防火対策の増強は必要と考える。

しかし、事前に入居者の避難行動能力や支援職員の避難協力体制の充実度などを想定することは困難であることから、上述のように、あらかじめ何らかの既存の用途分類に当てはめることは適切ではないと考え、実態に合わせた対応を許容する柔軟な方法として以下を提案する。

- ① 厚生労働省が火災時の安全性を含めた障害者の生活する建築空間のあるべき必要性能について主管すべきである。具体的には、開所時の指定基準に障害者が入居する住宅に要求されるバリアフリーなどを含めた住環境条件や地震・津波に対する安全や火災

安全などに関する性能の例示や段階的な改善を是とする表現、また入居者や建物などの条件の変化を一定条件以下にとどめるための定期的な報告の必要性なども明示すべきと考える。

- ② 開設時に将来を想定した防火改修を行うのではなく、開設後に「戸建住宅の実態にしたがって定めた目標避難限界時間」と「障害のある入居者の避難行動能力と支援職員のサポートの結果が反映した避難訓練における避難完了時間」の比較を基にして定期的な訓練実施の都度、必要なソフト・ハード面の防火改修を行うべきである。

5-3 【提言3】戸建型障害者グループホームの火災安全性評価

大西一嘉

5-3-1 グループホームの防火対応理念

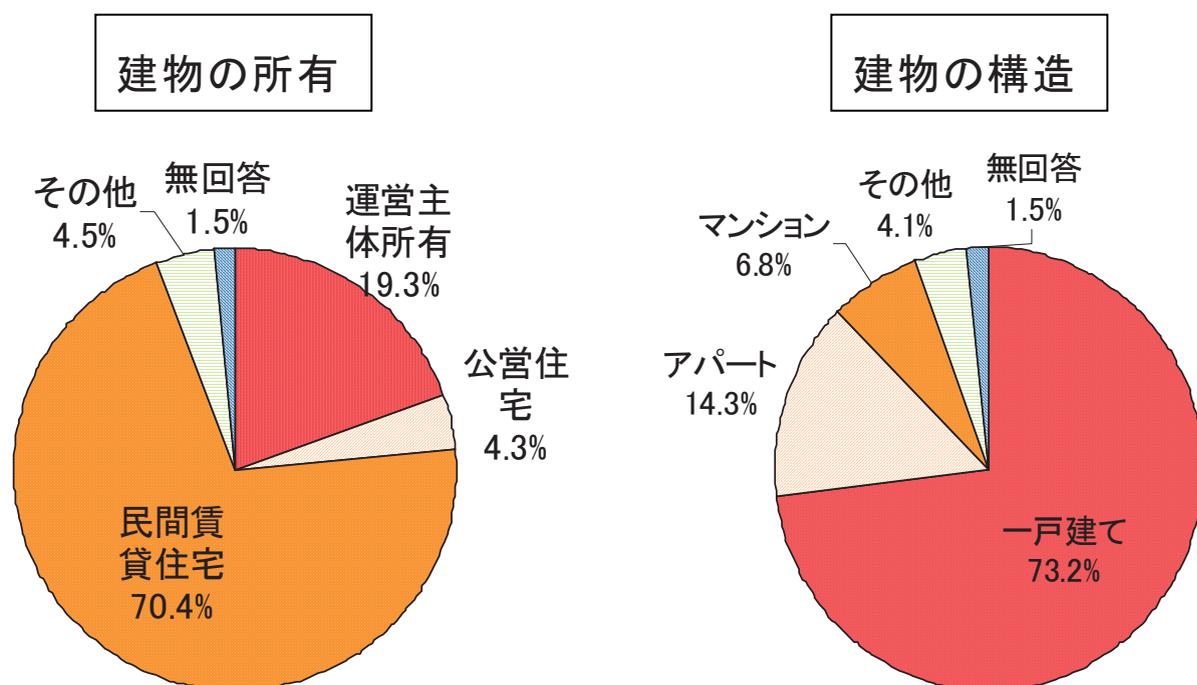
高齢者、障害者ともに施設系サービスから在宅系サービスへの地域移行が精力的におこなわれており、その受け皿として小規模ホームが急増している。認知症高齢者グループホーム（9人／ユニット）については、介護ビジネス（民間企業の参入）が始まり、新築で供給される事例が増えている。高齢化の進展で認知症高齢者は増加し、社会的なニーズが存在する。

- ①社会的入院の解消（医療保険財政の立て直し）
- ②家族介護力の限界（老々介護、単身高齢者の増加）
- ③認知症状にあわせた生活拠点（介護保険サービス）

認知症高齢者グループホームにおいて、これまでの暮らし方に近い戸建住宅の活用（「小規模多機能事業所」「宅老所」など含む）は環境変化のストレスが小さく、認知症状の改善にも役立つと期待されている。

障害者グループホーム等は、自立度の高い障害者が地域で生活する場である。精神障害者や軽度の知的障害者にとって、必要な支援サービスを受けながら自立した居住の場として共同生活住居の社会的ニーズは高い。低層アパートの数住戸を一括使用する形式では、共用生活の場が十分に確保できずうまく機能しない。

知的障害者グループホーム等の事業所調査によれば、ホームに利用される建物は自己所有の場合もあるが、賃貸物件が多い。つまり、既存賃貸住宅が家賃水準の点で利用されやすい条件がある障害者ホームの施設整備は、大家さんの意向が重要で、一方的に工事を進めることは困難な現状がある。



資料:「全国GH・CH実態調査」、(財)日本知的障害者福祉協会

図1 知的障害者グループホーム等の建物の状況 (N=2826)

多様な在宅系サービスの展開は、選択の道が広がる一方で、個々の建物の特性に応じた防火対策が十分考慮されないという防火リスクが放置されやすい。グループホームであるかどうかに関わらず、日常的に死者を伴う住宅火災は発生しているため、既存住宅を活用した福祉事業所の設置数が多くなれば、必然的にそこでの火災事例も増える。こうした火災動向に反応して「障害者の防火安全のため」という理由で、障害者の共同生活住居をターゲットに建築基準法の運用が見直され始めている。しかし、この動きが本来の目的とは離れて、障害者の居住の形をゆがめる方向にも働きかねないことは、まことに残念なことである。

東北大震災でくしくも露呈したように、社会に「ゼロリスク」はありえないという事実の重さをここで思い起こしたい。津波被害を受けた沿岸部の漁業関係者に「津波リスクが高いので海の近くに住むな」と呼びかけても、漁師さんには海と一体化した生活スタイルも必要だから、いきなり山の高台に移転するのは難しい事情もあるはずである。当事者の生活を見つめることなく、建築基準法（上記の場合は第 84 条 建築制限）で許容可能リスクの範囲を決めてよいのだろうか。私たちは「許容可能なリスク」の中でしか生きられないし、安全な生活を送るためには、リスク回避の強制だけではなく、リスクを可能な限り軽減しながら共生の道を探ることがあってもよい。

建築基準法上の用途認定判断に当たって、障害を持つ当事者や支援者がグループホームの火災リスクとどう向き合って暮らしていけばよいのか、という視点で比較衡量することが必要である。小規模建物には、大規模建物とは違った火災リスク回避のとらえ方があっても良い。すなわち、障害者グループホームに居住する人数は、認知症高齢者グループホームと違って、4～5人が平均的な規模であるから、通常の家族とほぼ同等であれば一般住宅と大きく異なる仕様規定を適用するのではなく、幅広く防火のための取り組みを考慮して総合的な防火性能で命を守る仕組みが求められるのではないだろうか。

建築基準法の用途区分の枠組みは、主に確認申請において当該建物の部屋構成等から類似する用途を判断するものであるから、使用の実態として自力避難困難者が当該建物を使うこともある。自力避難行動能力の観点から、認知症高齢者と障害者とでは違いがあるし、一口に障害者といっても様々である。さらに、両者を対比的に扱うのではなく、高齢化による身体能力の衰えや疾患による低下も含めて「障害者」という大きな概念のもとに統合するという考え方もありうる。重要なことは、「障害者が安全に暮らす」という目的の達成が、社会全体の防火安全の向上にもつながることである。効果が十分に検証されないまま、法への対応を求める仕様規定万能主義ではなく、障害者への防火対策の進展が、全体の底上げにもつながるように制度デザインする必要がある。

5-3-2 建築基準法にもとづく防火改修の課題

「寄宿舍」としての防火整備を求められた場合、3室、または100m²を越えない範囲内で区画すればよいことから、共同住宅のように住戸間の「界壁」は問われない。寄宿舍では避難経路となる廊下との境界部分についても障子・襖や欄間などの開口部を通じて火煙が隣室や避難経路に噴出するリスクは残される。居室内出火の場合、燃えやすい襖や障子が延焼経路となって木製欄間や杉板天井へも短時間で延焼拡大する結果、煙拡散で避難支障が生じたり、煙中毒死の危険性も減らない。第3章でみたように、法適合上の防火改修のために300～500万円をかけて改修する事例もあったが、耐震改修費とほぼ同額となる点についても費用対効果から疑問が残る。

下の写真は障害者グループホーム開設時に特定行政庁から建築基準法で「寄宿舍」と認定されたために「防火上主要な間仕切り」の設置工事を行なった既存戸建住宅物件である。屋根裏界壁による延焼拡大防止対策工事を行っており、建物全体の炎上火災遅延効果はあるが、火災直後期における避難時間を稼ぐ上では必ずしも十分な効果を期待できないと思われる。



火災から障害者の命を守るために必要な対策を講じることは必要だが、建築基準法は最低限の基準を決めたものであるから、これを守っていれば火災安全が確保できるとは言えない。一方、建築基準法で用途区分がいったん判断されれば、建築主事や指定確認検査機関の指導は法規による羈束（きそく）行為として機械的執行が行なわれ、自由な便宜裁量の余地を与えない

とされるため、社会の実情に合わせた柔軟性に欠ける対応となりがちである。

大切なことは、主たる基本目的の共有が指導権限を有する行政当局と事業者の間でなされていることであるし、火災科学的な見地から、何が効果的であるかを考える必要がある。たとえば火災による死者は、煙による中毒死が多い。これに対して効果的な対策（短時間での覚知と、避難時間の確保）が優先されるべきである。

木造建物の避難限界時間は一般に 5～8 分と短いことから、早期避難を前提に重点的な防火改修を目ざすことが有効であると思われる。

建築基準法で「寄宿舍」に求められる防火基準は表 1 にまとめられるが、今後の検討課題として、以下の事項を挙げておきたい。

- ①階段室の区画性能は不問となっている
- ②廊下側で扉以外の開口部（窓、出入り口等）に制約がない
- ③壁は延焼防止には有効だが、扉の防炎は不問となっている

表1 避難構築法で「避難路」に求められる防火基準

① 用途変更		② 非常用照明	③ 2以上の直通階段 又は それに代わる施設	④ 界壁	⑤ 一定以上の廊下幅	⑥ 階段幅	
<お住まいのホームの建物情報> 延べ床面積 <100㎡	新築 増改築 用途変更	寄宿舍 (100㎡未満は用途変更不要?)	・廊下、階段など (居室不要) ・床面でリルクス以上 ・停電時、自動で点灯する予備電源を有する	・壁、天井等を準耐火構造 ・100㎡以下(1区画)かつ6階以下 ・天井裏まで達すること	1.2m以上	—	
						・2方向避難 (1つは普通の階段、もう1つは丸ご等) ・不燃材料が望ましい	—
	既存	専用住宅に準じる (変更不要)	—	—	—	—	—
		×	×	×	×	×	×
延べ床面積 ≥100㎡	新築 増改築 用途変更	寄宿舍	・廊下、階段など (居室不要) ・床面でリルクス以上 ・停電時、自動で点灯する予備電源を有する	・壁、天井等を準耐火構造 ・100㎡以下(1区画)かつ6階以下 ・天井裏まで達すること	①両側に居室:1.6m ②それ以外:1.2m	—	
						・2方向避難 (1つは普通の階段、もう1つは丸ご等) ・不燃材料が望ましい	—
	既存	専用住宅に準じる (変更不要? 是正措置のみ?)	—	—	—	—	—
		×	×	×	×	×	×

5-3-3 火災安全性能評価（簡易モデル）

グループホーム等に対する防火規制の強化を招くきっかけとなったのは、長崎県大村市の認知症高齢者グループホーム「やすらぎの里」火災（9人のうち7人死亡）、神奈川県綾瀬市の知的障害者グループホーム「ひまわり」火災（7人のうち3人死亡）とされる。いずれも、建物用途は共同住宅として建築確認申請を通った新築物件である。建築基準法上の用途区分を見直して共同住宅や寄宿舎並みに区画性能を引き上げたとしても、上記の火災の出火建物については規制対象とはならない。しかし、前者では RC 平屋建てのため屋根裏界壁が不要とされたため、天井裏に回った火煙が木造小屋組で容易に延焼拡大したこと、後者では二階からの避難経路である階段から火煙が短時間で上階に回ったことが多くの死者発生につながっている教訓が生かされていない。

防火対策は基本的には、空間、設備、管理というハードとソフトを組み合わせた総合的防火対策によって合理的な解が導かれるとされる。しかし、消防法と建築基準法に分かれた防火規制の現状において、ハードな空間対策は建築基準法に多くを委ねられていることから、画一的な空間規制がおこなわれがちである。障害者グループホーム等の用途区分の見直しは消防法の改正に際して議論されたものである。一連の火災を受けて消防法が改正され、高齢者や障害者向けの小規模な福祉ホームの消防設備や防火管理などソフトな防火対策は進展したが、建築基準法においては従来の「住宅」から「特殊建築物」として用途区分することで、戸建型障害者グループホーム等のハードな防火対策を進めようとしており、副次的に多様な問題が生じる事態を招いていることが問題である。

戸建型の障害者グループホーム等を特殊建築物として扱うことによって得られる防火安全性の向上効果と、表 1 に例示されるような副次的に生じるであろう影響、すなわち本来の目的を離れて過大な規制強化という形で社会的損失を及ぼす問題とを比較衡量することが重要である。この影響の具体的内容については、第 3 章の現地調査での事例としてまとめている。

その上で、本来の目的である障害者グループホーム等における日常火災による被害の防止、軽減をめざすのであれば、むしろソフト対策も視野に入れた総合的対策に取り組むことが先決である。

戸建転用型の小規模ホームの防火安全を考えるためには科学的手法で防火性能を評価する必要がある。しかし、住宅レベルの防火安全評価手法は検証が十分でなく、実用上確立された体系的手法としては認められていない。消防法では特例措置において空間管理対策と設備管理対策のトレードオフが認められている。しかし建築基準法では戸建転用型の小規模ホームでこうした特例の余地が考慮されていない。

平成 21 年厚生労働省障害者保健福祉推進事業の補助を受けて、筆者らは既に「グループホームの火災安全評価法」*1を開発している。これは近年の性能評価の流れに着目して、戸建転用型の小規模ホームでの防火安全性を定量的に把握し、消防法や建築基準法の仕様規定に代替可能な対応について一定の防火安全性能を確保できることを示す方法論を示したものである。

具体的内容は、下記文献に詳述されているが、考え方としては 1988 年に行なわれた、建設省総プロ（総合防火設計法）*2における成果をもとに、障害者グループホーム向けに構成したものである。障害者グループホームに用いられることが多い小規模建物の火災を想定した避難安全計算法を示す一方で、次頁に示す簡易型火災安全評価シート（タイプ A）を開発した点

に特徴がある。計算法との整合性を確認したシートを利用することで、比較的簡単に小規模住宅の防火チェックができるので、必要な防火対策を検討したり、複数の物件を防火安全の観点から比較することができる。

(※1)：大西一嘉、「グループホームの火災安全性評価」、『火災安全を中心にグループホームにおけるリスクを考える』消防法と建築基準法の取り扱いを考える、日本グループホーム学会編、2009年

(※2)：建設省、「住宅の総合避難安全性評価モデルに関する研究」、建設省総合技術開発プロジェクト『建築物の防火設計法の開発』報告書、第1巻（総合防火設計法）、1988年

表 2 簡易住宅火災安全評価シート (タイプ A)

	No.	□(6)項ロ	□(6)項ハ	ホーム名:		
<p>各項目に与えられている得点は1点です。該当する項目にチェックを入れ、性能ごとに得点をつけて下さい。 得点を各性能に与えられている総得点で割った値が、その性能の値となります。</p>						
	チェック	項 目			得 点	
出火阻止	調理対策	<input type="checkbox"/>	直火を使わないオール電化システムにしている		/ 6 点 	
		<input type="checkbox"/>	コンロの周りは整理整頓され、燃えやすいもの（布巾や紙箱など）が近くに置かれていない			
		<input type="checkbox"/>	火気を使う場所（台所や喫煙場所など）に、職員の目が届きやすい			
	タバコ対策	<input type="checkbox"/>	入居者の喫煙を禁止している			
		<input type="checkbox"/>	寝タバコは絶対にしない、させない (特に飲酒後の喫煙に注意)	喫煙者がいない場合、対策の有無に関らず、この2項目にチェックを		
		<input type="checkbox"/>	タバコの吸殻の管理が適切に行われている (吸殻を安易に一般ごみと一緒に捨てない、)			
初期消火	<input type="checkbox"/>	スプリンクラー等の自動消火設備を設置している			/ 6 点 	
	<input type="checkbox"/>	屋内消火栓を設置している				
	<input type="checkbox"/>	屋内消火栓の使用体験がある				
	<input type="checkbox"/>	消火器を設置している				
	<input type="checkbox"/>	消火器の使用体験がある				
	<input type="checkbox"/>	消火器の管理状態をこまめにチェックしている				
延焼拡大防止	<input type="checkbox"/>	壁が無機系の材料（石コウボードなど）で構成されている		/ 13 点 		
	<input type="checkbox"/>	天井が無機系の材料（石コウボードなど）で構成されている				
	<input type="checkbox"/>	居室の出入り口には、燃えやすい木の扉やふすまなどを使っていない。				
	<input type="checkbox"/>	カーテンやカーペットに防災物品を使用している				
	<input type="checkbox"/>	寝具類などに防災製品を使用している				
	<input type="checkbox"/>	鉄筋コンクリート造の住宅である				
避難時間余裕	早期覚知	<input type="checkbox"/>	火災警報器が設置されている	※設置しているものに○をつける ・ 自動火災報知設備 ・ 住宅用火災警報器	/ 13 点 	
		<input type="checkbox"/>	消防機関への自動緊急通報装置が設置されている			
		<input type="checkbox"/>	24時間スタッフが常駐している			
	支 援 力 の 確 保	<input type="checkbox"/>	火災発生時に、近隣の人の協力を得られるようになっている			
		<input type="checkbox"/>	入居者を円滑に避難させるための手順が、スタッフに周知されている			
		<input type="checkbox"/>	夜間を想定した避難訓練を定期的を実施している			
経路確保	↓【居室が全て1階にあるホーム】↓		↓【居室が2階以上にもあるホーム】↓		(1階) / 4 点 = (2階) / 5 点 =	
	<input type="checkbox"/>	入居者の居室は全て1階である	<input type="checkbox"/>	内部階段が火災の通り道とならないように区画できる		
			<input type="checkbox"/>	屋外階段がある		
	<input type="checkbox"/>	居室の窓が、車イスで室外に出られるような窓（掃きだし窓）である				
	<input type="checkbox"/>	玄関などの出入り口周辺に、避難に支障のある段差はない				
	<input type="checkbox"/>	室内の物品が避難上の障害にならないようになっている				
合計		/ 29 点 = (1階)		/ 30 点 = (2階)		
補 正 値	<input type="checkbox"/>	スプリンクラー等の自動消火設備を設置している		0.2×チェック数 を全体性能の値に足し合わせる。 (※1.0を超えた場合は1.0とする)		
	<input type="checkbox"/>	入居者の居室は全て1階にある				
	<input type="checkbox"/>	屋外階段がある				

5-3-4 火災安全性能評価モデル（計算モデル）

2009年に開発した火災安全性能評価モデル（計算モデル）について、簡単に解説しておく。このモデル開発は総プロによる「建築物の防火設計法の開発」*1の成果を活用した一般住宅の防火安全性の評価法を推し進めたものである。木造2階建て程度の建物を想定して障害者グループホーム等への適用を目指し、自力避難困難者や支援者など人的要素を加味した評価モデルとし、①小規模建物に対応した住宅防火評価の論理的モデルを示す、②事業者自身が防火上の課題を具体的に知る方法を示す、という意味を持つ。

本モデルでは、総プロによる評価法を参考にしつつ人的要素を加味し、火災安全性能を出火阻止、初期消火、避難経路の3つの性能に分け、更に避難経路を2つのシステムに分けて評価を行った。それにより、成功確率を建物ごとに算出する。これまで一般住宅を対象とした火災安全の評価法は定性的に行われるのみであったが、この手法により一般住宅の実用的な評価が可能となる。今後に向けては、以下の改善が必要であろう。

- ①モデルのパラメータ値については可能な限り、過去の消防用設備の奏効率のデータ等を用いて実態に即した値を採用することとしたが、データ入手の制約上、それらの精度が必ずしも揃っていない。パラメータ値の吟味による精緻化が必要である。
- ②避難上有効なバルコニーに退避しても、その後無事に救助されるかどうかについては、消防による救助や近隣者による支援に依存し、一律に安全が確保されたとは言えない場合も含まれている。外部支援力に関する成功確率についても検討する余地がある。

(1) 評価モデルの基本システム

合理的な論理構造と対策間のトレードオフ構造を念頭に置いて、下図のような基本システムを設定した。サブシステム間の論理積や論理和によってシステム全体の成功確率を求め、それにより安全性を評価する。成功確率とは、火災が発生した時に生命の安全性が確保される確率をいう。成功確率（S）は、それぞれのサブシステムの成功確率を a、b、c1、c2 としたとき、以下のように表すことができる。

$$S = 1 - (1 - a) (1 - b) (1 - c_1) (1 - c_2)$$

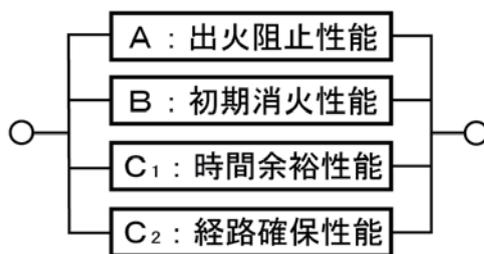


図2 火災安全性能評価の基本システム

*1 建設省、建設省総合技術開発プロジェクト「建築物の防火設計法の開発」報告書 第1巻 総合防火設計法、193-286（1988）

(2) サブシステムの性能評価

サブシステムの性能は、成功確率を用途（対策種）の有効度（P1）と信頼度（P2）との積で与えることにより評価する。有効度とはその要素が正しく作用したとして目標を達成しうる確率を、信頼度とはその要素が正しく作用しうる確率をいう。なお有効度や信頼度については、統計値やシミュレーション結果等を参考に数値を与えている。本評価モデルのイベントツリー図を以下に示す。

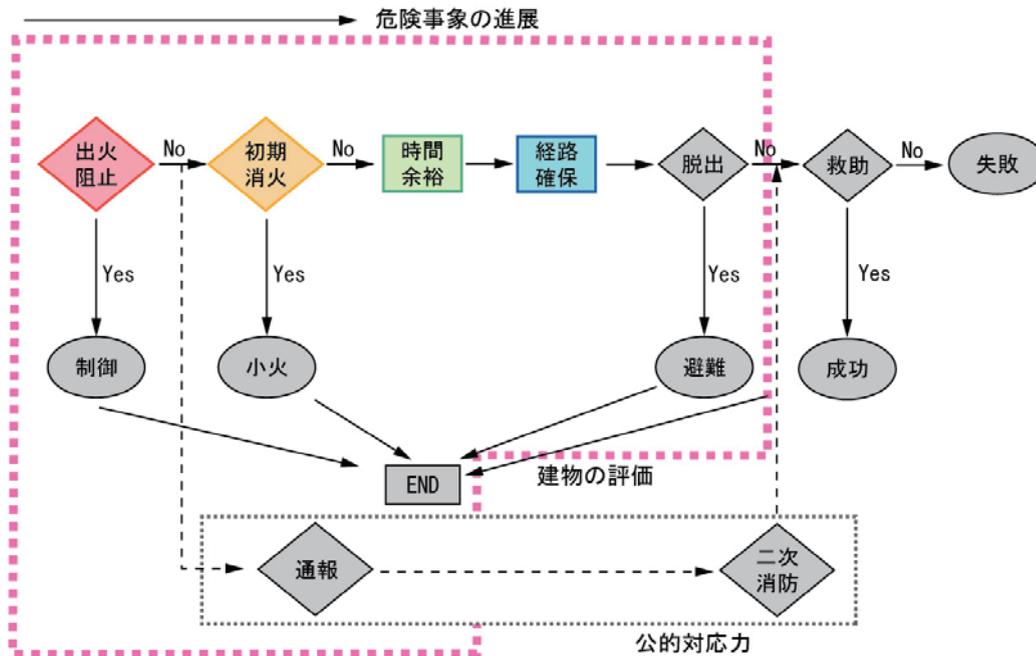


図 3 イベントツリー

(3) 阻止性能 (a)

主な出火原因として「タバコ」と「熱源」を取り上げ、出火対策による有効度（a1）、信頼度（a2）を与えるとき、出火阻止性能（a）は以下の式で表される。

$$a = 1 - (1 - a_1) (1 - a_2)$$

(4) 初期消火性能 (b)

初期消火性能（b）は消火器やスプリンクラー設備等の設置状況から求める。各消防用設備・機器の有効度（b1）、信頼度（b）を与えると、初期消火性能（b）は以下の式で表される。

$$b = 1 - (1 - b_1) (1 - b_2)$$

(5) 時間余裕性能 (c1)

時間余裕（Ts）を求めることで評価する。Ts は、フラッシュオーバーや煙降下によって、危険な状態が発生する時刻（Tr）と在宅者が避難を開始する時刻（Te）との差をいう。時間余裕（Ts）は、延焼拡大遅延時間（ΔTr）、覚知短縮時間（ΔTe）、訓練短縮時間（ΔTd）により与えられる。

$$T_s = \Delta T_r + \Delta T_e + \Delta T_d$$

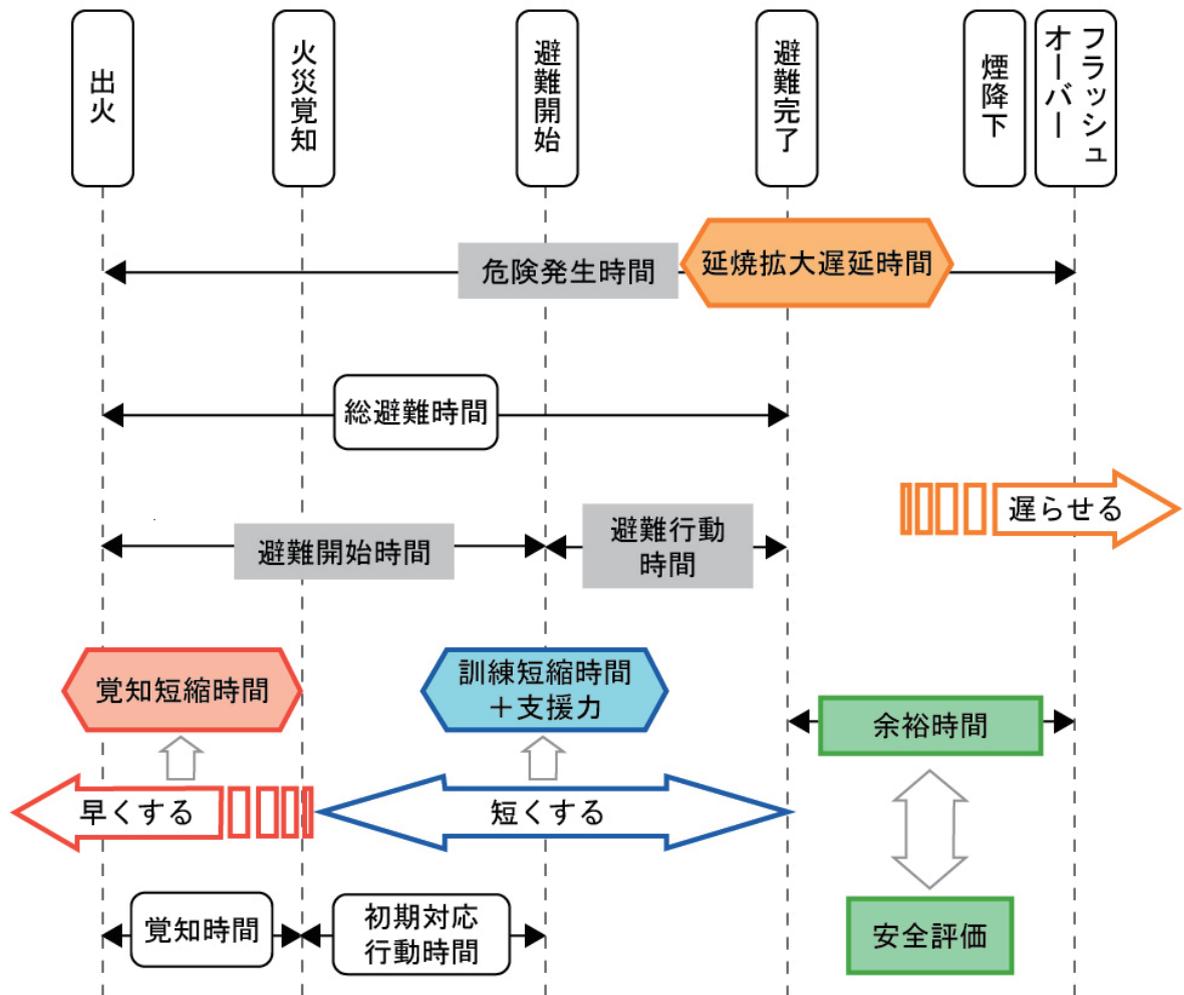


図4 避難安全に関わる時間

(6) 経路確保性能

火災拡大時においても階段及び外部脱出経路を使用できる確率は、脱出経路上の支障度を考慮して経路ごとに定めた成功率データによって評価する。経路が2つ以上ある場合は、成功率が高いほうを選択する。

(7) 総合評価への統合

各性能の成功率から、全体の成功率（S）を求める。この方法で、各室からの評価をそれぞれ行ない、最も成功率が小さかった数値を、建物全体の火災安全性能とする。スプリンクラーのように消火奏功率が高い設備があり平屋の建物である場合は、避難時間に余裕が生まれ、避難成功率が1.0となる。また、外部階段や1階に全ての居室が有る場合には、経路確保の成功率が1.0となる。この場合、本モデルにおいては総合評価においても安全と評価される。以上が火災安全性評価の流れである。

(8) 適用に当たっての課題

－建築基準法の性能評価除外規定について－

平成12年の建築基準法改正では、従来の仕様規定に代わる性能規定の一部として「避難安全性能」という考え方が導入された。これは防災規定が過重なため防火設備コストが必要以上

5-3-5 消防法のスプリンクラー緩和規定の準用可能性

以上、述べてきた問題を回避するには、戸建型障害者グループホームが一定の防火安全性能を保有していることを示す明確な基準を確立し、認可の体制を整備することである。

福島県が採用したように、自治体が独自に安全基準を定めて戸建住宅の活用の道を認めていく方向も探るべきである。(提言1)(提言2)のように、建築基準法を所管する行政当局の指導・審査システムを見直すことで対応する方法もある。その際には、筆者の提唱する簡易火災安全評価シート、避難安全評価算法などによって代替案の妥当性を示し、一定の安全性を確認することが必要とされる。国と自治体のいずれがイニシアチブを取って新しい仕組みの導入を図るのか、障害部局と建築部局のいずれが審査主体となって運営するかなど検討すべき事項が残されているが、自治体側には国が示す適切な評価基準があれば活用するという声も根強い。

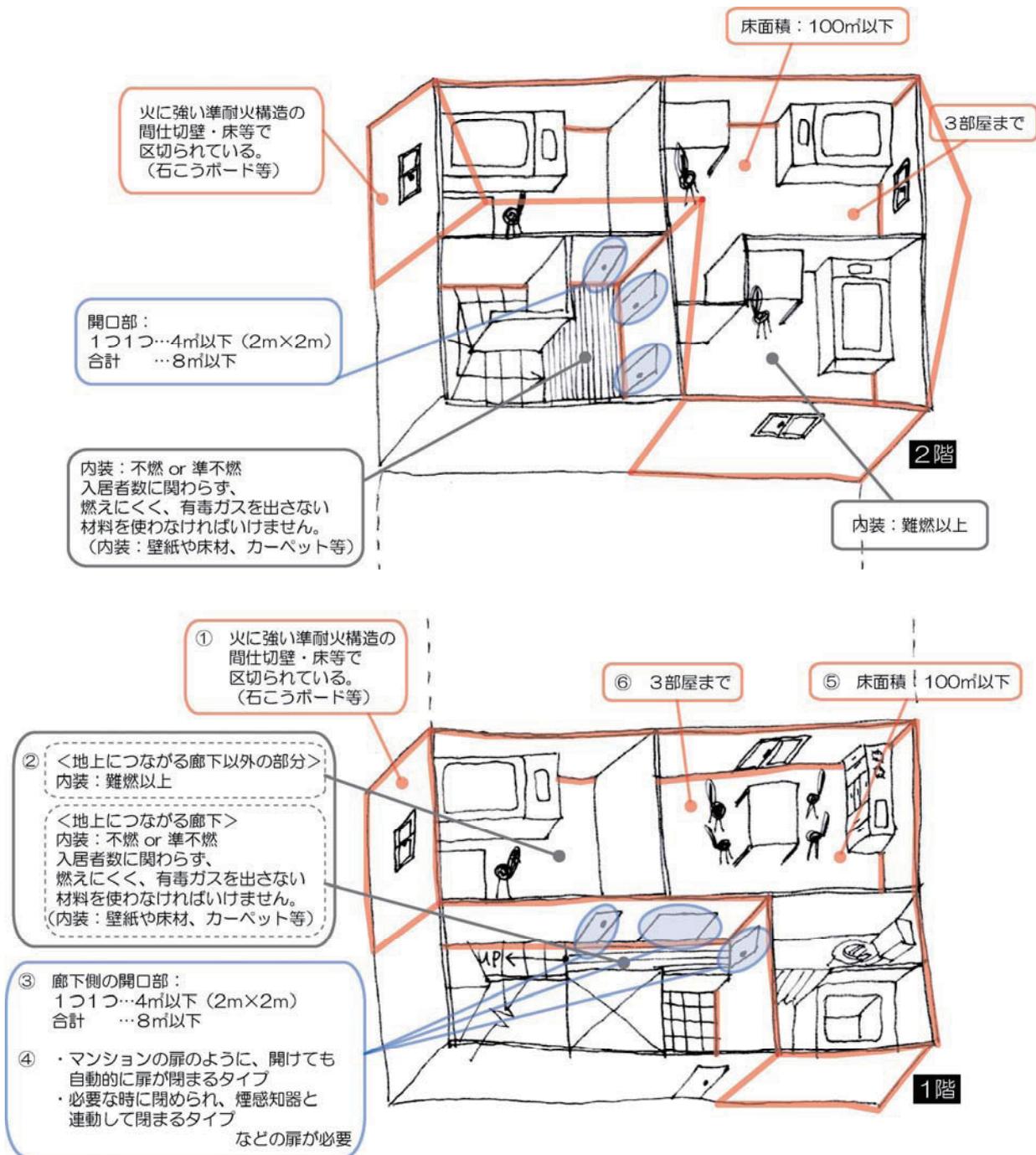
障害者グループホームの拡充整備は全国的な要請でもあり、開設にあたって全国的に建築基準法の用途認定が障害となることで起こる整備の停滞は好ましくない。既に見たように、障害者グループホームの用途は、建築指導現場で運用の方向性が明確に定まっているわけではなく、従来どおり既存民家が転用される例も多い。つまり、多くの自治体で取られているのは用途認定作業だけである。特殊建築物と認定した場合は先述の矛盾が生じ、認定しなければ防火面で不安が残り、どちらも問題を抱える。そこで、指導を受ける事業者の立場から、「万一の火災においても入居者の命を守るために有効な防火安全対策を考える」という基本的なスタンスに立って、提言を考えることにした。

そこで、消防法改正時に、別表(6)項ハの区分建物で、水道直結型スプリンクラーの設置緩和を行なう場合の基準(消防庁告示)が示されており、本文除外規定では以下の条件をすべて満たすことが求められるが、これは基準法における「寄宿舍」の防火改修条件とほぼ同等以上である点に着目するものとした。

本則に依拠しがたい場合に対応して4種類の緩和規定が設けられ、いずれかの条件が満たされればスプリンクラー緩和措置を受けられるものとしている。これは、本則に示される空間的条件と、4つの緩和特例が、防火対策上ほぼ同等の性能を有することが、社会的にも認められているものと思料される。この点が、本提言の大きなポイントとなる。

すなわち、以下に示す4つの緩和措置を用いて、これが確認されれば基準法上の寄宿舍としての防火改修に代わる性能があるものと認定するというものである。この認定は建築部局で行なう必要はなく、障害部局が障害者グループホームに求める防火性能として開設時の条件として定めておくことになる。

この方式の優れた点は、代替措置が複数あるため、事業所や入居者の状況に合わせた多様な対応を可能にする点である。また、空間的対策のみに依存するのに比べると、継続的な防火安全への取り組みが期待できる。



①床・壁等が準耐火構造（1区画ごと）	④居室扉は常時閉鎖扉で自動閉鎖装置付き、常時開放扉で煙感知器と連動して閉鎖のいずれか
②内装は、地上につながる廊下を不燃又は、準不燃材料とし、その他を難燃とする	⑤床面積が 100m ² 以下（1区画）
③開口部を、1つ以上は4 m ² 以下、合計で8 m ² 以下である	⑥防火区画ごとに3部屋以下で区切られる

図 6 消防法施行令で水道直結型スプリンクラーの設置を免除される際の条件

小規模施設における除外、緩和の要件

防火対象物6項(ロ) かつ 延べ床面積275㎡以上1000㎡未満

	本文除外規定	特例1	特例2	特例3 (共同住宅に存する場合)	特例4
要件のポイント	延焼防止措置を重視	人的支援による避難誘導等を重視	火災の影響を受けにくい避難経路の確保を重視	自力歩行避難が可能であることとを前提とした延焼遅延措置を重視	人的支援による避難時間と延焼時間とのバランス重視
建物階数	—	≤2	≤2	—	要避難時間 ≤ 避難限界時間
1区画の床・壁構造	準耐火構造	—	—	3階以上に存する場合耐火構造	要避難時間 = 避難開始時間 + (∑ 駆付時間) / N + (∑ 準備時間) / N + (∑ 移動時間) / N
避難経路の構造	—	—	直接外部へ到達 または一の居室から防火設備のない開口部を経由せずに外部へ到達	—	N = 従業者数 + 計算上の近隣協力者数
内装	準不燃(一部難燃)以上	難燃以上	難燃以上	難燃以上	または 要避難時間 = 避難訓練の実測値
開口部制限	一の開口面積 ≤ 4㎡、合計 ≤ 8㎡	—	—	—	避難限界時間 = 基準時間 + 延長時間
開口部構造	防火設備 (煙感運動又は常閉)	—	—	3階以上に存する場合防火設備(屋外に面する場合を除く)	避難限界時間 = 基準時間 + 延長時間
1区画面積等	≤ 100㎡、かつ居室 < 4室	—	—	≤ 100㎡、かつ要保護者 ≤ 4人	従業者等は1名以上 近隣協力者は自火報信号の移報により覚知
夜間の人員体制	—	要保護者数 ≤ (従業者等 × 4 + 近隣協力者 × 3)	2ユニットで従業者等が1名の時近隣協力者は1名以上	従業者等が確保されている	
その他		近隣協力者は自火報信号の移報により覚知かつ2分以内に駆付	近隣協力者は自火報信号の移報により覚知かつ2分以内に駆付	自立的に歩行避難が可能	

(参考資料 1)

消防長等の判断による消防用設備等の技術基準の適用除外

消防法施行令第32条

この節の規定(=消防用設備等の技術基準)は、消防用設備等について、消防長又は消防署長が、防火対象物の位置、構造、又は設備の状況から判断して、この節の規定による消防用設備等の基準によらずとも、火災の発生又は延焼のおそれが著しく少なく、かつ、火災等の災害による被害を最小限に止めることができると認めるときにおいて、適用しない。

<解説>

- 第2章第3節の規定は、消防用設備等を設置し、及び維持しなければならない防火対象物のうち一般的なものの火災危険を想定して定められた技術上の基準である。
- 第2章第3節に規定する技術基準は、あらゆる防火対象物の実態に即して定められることが理想的ではあるが、個々の防火対象物の具体的な態様に応じて、それぞれ適応する基準を定めておくことは事実上不可能である。
- このため、本条では、技術上の基準の適用に際して消防長等が技術上の基準の特例を認めることができる旨の規定を設け、消防長等の判断と責任において、法第17条の趣旨を損なうことなく実態に応じた運用が行えるようにしているものである。

<消防法施行令解説>より抜粋

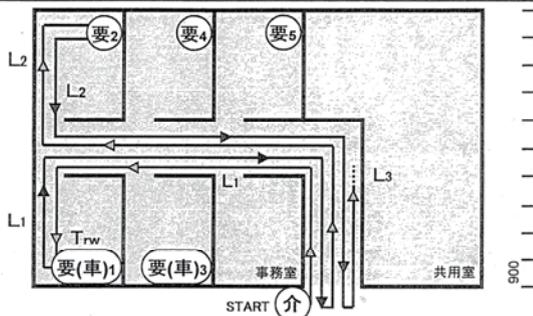
消防法施行令目次

- 第1章 火災の予防
- 第2章 消防用設備等
 - 第1節 防火対象物の指定
 - 第2節 種類
 - 第3節 設置及び維持の技術上の基準**
 - 第4節 適用が除外されない消防用設備等及び増築等の範囲
 - 第5節 消防用設備等の検査及び点検
- 第3章 消防設備士
 - ・
 - ・
 - ・

➡ 消防長、消防署長は、消防庁通知で示された指針等も参考に本条を適用

スプリンクラー設備の設置に関する特例(平成19年6月13日付け消防予第231号)

避難所要時間が避難限界時間を超えない小規模福祉施設 ~計算例~



- 延べ面積 : = 121.5 (㎡)
- 介助者の移動速度 : $V_h = 2 \times 60 (\text{m}/\text{分}) = 120 (\text{m}/\text{分})$
- 要保護者の移動速度 : $V_o = 0.5 \times 60 (\text{m}/\text{分}) = 30 (\text{m}/\text{分})$
手つなぎ、腕組み、背負う等により介助する場合
 $V_{om} = 1.5 \times 60 (\text{m}/\text{分}) = 90 (\text{m}/\text{分})$
 車椅子、ストレッチャー等により介助する場合
- 介助者の数 : $N_h = N_w = 1 (\text{人})$
近隣協力者なし
- 要保護者の数 : $N_o = 5 (\text{人})$
- 車椅子介助 : $N_{ow} = 2 (\text{人})$
- 車椅子準備時間 : $T_{rw} = 30 (\text{秒}) = 1 (\text{分})$

避難所要時間 = 避難開始時間 + 移動時間 = 0.37 + 4 = 4.37(分)

避難限界時間 = 基準時間 + 延長時間 = 2 + ...

避難開始時間 = $\sqrt{\text{延べ面積} / 30} = \sqrt{121.5 / 30} = 0.37(\text{分})$

移動時間 = $T_1 + T_2 + T_3 = 0.77 + 1.00 + 2.17 = 4(\text{分})$

T1: 介助者の施設内かけつけ時間
 $= \{ \sum (\text{介助者の施設内駆けつけ距離} \div \text{介助者の移動速度}) \} \div \text{介助者の数}$
 $= (L_1 \div V_h + L_2 \div V_h + L_3 \div V_h + L_4 \div V_h + L_5 \div V_h) \div N_h$
 $= (20.70 \div 120 + 20.70 \div 120 + 18.00 \div 120 + 18.00 \div 120 + 15.30 \div 120) \div 1$
 $= 0.77(\text{分})$

T2: 介助準備時間 = (車椅子準備時間 × 車椅子介助対象数) ÷ 介助者の数
 $= (T_{rw} \times N_{ow}) \div N_h = (30 \times 2) \div 1$
 $= 1.00(\text{分})$

T3: 要保護者の介助付き移動時間
 $= \{ \sum (\text{要保護者の介助つき移動距離} \div \text{要保護者の移動速度}) \} \div \text{介助者の数}$
 $= (L_1 \div V_{om} + L_2 \div V_o + L_3 \div V_{om} + L_4 \div V_o + L_5 \div V_o) \div N_h$
 $= (20.70 \div 90 + 20.70 \div 30 + 18.00 \div 90 + 18.00 \div 30 + 15.30 \div 30) \div 1$
 $= 2.23(\text{分})$

判定

基準時間

算定項目	基準時間	
共通	2分	
加算条件	壁及び天井の室内に面する部分の仕上げ 不燃材料	3分
	不燃材料	2分
	難燃材料	1分
寝具・布張り家具の防火性能の確保	1分	
初期消火(屋内消火栓設備によるもの)	1分	

延長時間

算定項目	基準時間	
火災室からの区画の形成	防火区画	2分
	不燃化区画	3分
	上記以外の区画	2分
当該室等の床面積 × (床面から天井までの高さ - 1.8m) ≥ 200㎡	1分	

消防法施行令第32条の適用について(例)

グループホーム等におけるスプリンクラー設備の設置に関する特例(平成19年6月13日付け消防予第231号)①

→以下の要件を満たしている場合、スプリンクラーの設置は不要

(1) 夜間に要保護者の避難介助のため必要な介助者が確保されている小規模福祉施設



(2) 各居室から屋外等に容易に至ることのできる小規模福祉施設



2

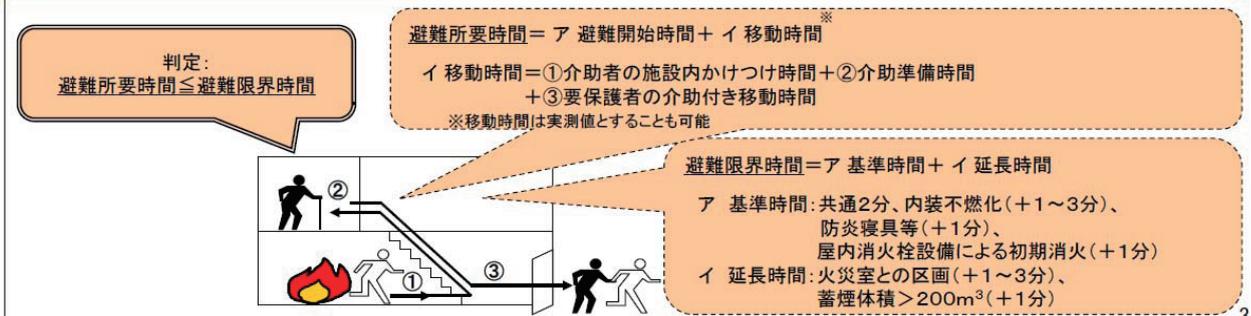
消防法施行令第32条の適用について(例)

グループホーム等におけるスプリンクラー設備の設置に関する特例(平成19年6月13日付け消防予第231号)②

(3) 共同住宅の一部を占有する小規模福祉施設



(4) 避難所要時間が避難限界時間を超えない小規模福祉施設



3

5-3-6 死者発生リスク軽減のための簡易な改修（試案）

(1) 居室の区画化

既存戸建民家では居室同士の境界が襖だけであったり、欄間を通して物音が筒抜けになる、あるいは廊下との間が鍵のかからない障子や襖でしか区切られていない場合が見受けられる。これでは、他人同士が共同生活する場としてプライバシーが守られないなど、障害者が自立した生活を営むための最低限の居住性能が満足されない。つまり防火面もさることながら、生活面でも改修の必要度は高いと言わざるを得ない。元々、伝統的な木造民家は柱と梁が主体の軸組構造であるため、十分な間仕切壁がなく建具で仕切られている。これはバランスのとれた壁量が必要な耐震性確保という面でも欠陥につながりやすい。従って、防火改修するのであれば総合的な居住性能や安全性能向上に結びつく方向で進めることが合理的である。

令144条区画では、建物全体の炎上出火までの時間を遅らせて類焼リスクを下げるには有効であっても、煙を含めた在館者への影響を十分に考慮した対策になっていない。従って令144条区画に代わる改修方法には、単純な性能の同等性というよりも、主要目的の同等性を念頭に置いての判断が求められる。すなわち「グループホームに居住している障害者を火災から守る」という観点から代替案を検討するのである。

先に5-3-2で述べたように、寄宿舎に求める「防火上主要な間仕切り壁」に準耐火構造の仕様を適用するだけでは、もともと間仕切り壁がなかった境界箇所には改修義務が及ばない。その結果、万一就寝時に隣屋で出火した時に火煙の拡大を容易に許し、煙にまかれて死亡するリスクが高まるという欠点がある。これらを考え合わせると、隣室との区画性能、ならびに避難経路となる廊下と居室との区画性能が、安全区画として十分な遮煙、遮熱性能を有するような改修提案、つまり居室の区画化を基本とする改修を行うのである。これに関連して、天井材の不燃化や、扉など開口部の防災性能の向上にも努めるなど、避難余裕時間を確保する方向性を明確に意識しつつ、障害者の避難時間を担保する空間的対策を具体化したい。

(2) 階段の区画化

階段室は「堅穴（たてあな）」区画と呼ばれる区画化が原則だが、小規模住宅では階段の区画化そのものが困難な例も多い。階段室は火災時に熱せられた火煙が上昇するルートとなって2階部分に拡大しやすい。小規模2階建て住宅は階段が一箇所しかないので、火災による被害を軽減するためには階段の安全区画化が有効である。一般ビルの防火戸のような認定品であれば防火、防煙性能は確実だが大掛かりとなる。火災による死者は煙による中毒死が多いことを考えると、煙への対策を重視することが効果的であろう。避難に許される一定時間（10分程度か）でよいから遮煙性能を有する不燃性材料で階段への出入り口を閉じられるように設置することを考える。不燃・難燃カーテン等を常時吊すなどでも煙の拡大防止効果はあり、上部を常に閉じておく形式がよいだろう。アコーディオンカーテンや、シャッター状のものは設置スペースは小さいが、火災時には手動で閉じる必要があるため信頼性が落ちる。日常的な通行を考えると、メカニズムが複雑すぎるものは避けたい。

出火室からでた煙は天井付近に集まって二層化するため、階段への煙の流入を抑制するには廊下部分に防煙垂れ壁を設置することも有効である。

(3) 階段の排煙確保

火災時の避難では煙を避けて階段を降りることが必要なため、階段へ流入した煙を排煙する工夫も必要となる。通常、排煙には機械排煙と自然排煙の二通りの方式がある。性能が高いのは電動ファンを用いた機械排煙で排煙ファンを階段上部に設置するが、熱による影響や停電も考慮するためコスト面の負担が大きい。小規模建物だと維持管理コストの安い自然排煙の採用が考えられる。写真5は、上部に煙突状の煙だしを設け、天窗から煙突効果によって排煙する方式で、古くから知られている事例である。補助的に換気扇を排煙用として併用すれば、多少の煙が流入しても安全に階段で避難できる。ただし火災室や階段下部の開口部の遮煙性能が確保されていないと、階下から吸い込んだ煙が階段に充満してしまい逆効果となる場合もある。



写真5 町家の煙出しのある概観

<http://www5d.biglobe.ne.jp/~tentyou8/page003.htm>

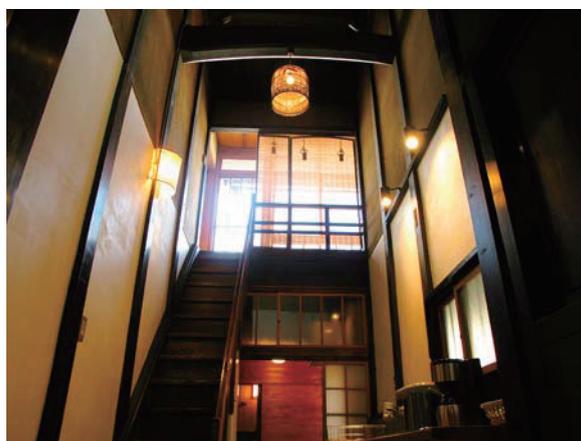


写真6 町家の火袋の様子

<http://www.kyoto-machiya.com/sujiya.html>

京都の町家では「火袋」と呼ばれる台所上部の吹き抜けが、排煙と延焼防止のための工夫がこらされており、日常的に直火を使うカマドのある台所の防火対策の一つとなっている。万一、カマドの火が燃え移っても、火煙は吹き抜けを通過して上にあがるため、隣の部屋や周囲の家に延焼しない仕組みである。火を閉じ込めることから『火袋』と呼ばれる。

(4) 2方向避難の確保

小規模住宅では階段が1ヶ所しかなく、避難計画の鉄則である「二方向避難」が満足されない例が多い。敷地に屋外階段を設置するゆとりがあれば、居室からバルコニー等を経て屋外階段から避難できるようにする。屋外階段設置のゆとりが無ければ、避難用タラップや救助袋など緊急用の避難器具に頼ることで二方向避難を確保することもできる。ただし、こうした避難器具は使い慣れないと、健常者でも使用時に戸惑って活用できないケースも多いので、設置するならば避難訓練時に積極的に全員が避難体験を繰り返す必要がある。新たに屋外階段を設置した場合、道路に出るまでの通路幅等について条例で規定される場合があり、抵触しないように注意を要する。

ところで基準法で木造の障害者グループホーム（50m²以上）を「児童福祉施設」と取り扱うと特定行政庁から判断された場合には、2つ以上の直通階段が必要となる。

(5) 退避避難場所としてのバルコニーの活用

階段を使った 2 方向避難の確保が困難な場合、物干し台など窓から屋外に出られるバルコニーを新設して外部からの救助を待つ間の退避場所とすることで時間稼ぎができるように検討したい。また、防犯面への配慮も必要だが、固定式タラップ等でバルコニーから地上への避難ルートも確保しておきたい。



写真 7 金属性バルコニーの例

<https://www.ex-shop.net/>



写真 8 固定タラップの例

<http://www.ans-hashigo.com/koteishiki.html>

(6) 木造への不燃処理剤の活用

木造住宅でも、大臣認定を受けた不燃木材を使えば鉄やコンクリートと同様の不燃材料として一般に使えるようになりつつある。最近では主要構造部となる柱や梁、あるいは延焼しやすい天井材、野地板などに不燃処理剤の吹き付けによって不燃性能を向上させる施行方式が開発中である。ただ、法的根拠を持つ不燃木材とは違って、後処理の吹き付け方式は大臣認定を受けておらず不燃性能でも劣る。実証実験では 20 分程度の不燃性能が確認されているとの報告がある。吹き付け施工は比較的安価に不燃性能向上が確保できることから、既存の木造民家を活用する際の防火改修に選択肢が増えることが期待される。不燃カーテンや壁材など用途も広がっている。製品の特性にもよるが、水性なので用途は内壁のみであり、水回りの壁や天井などには使えないが、施工中の悪臭がないので住みながら施工工事ができたり、燃焼時に危険な有毒ガスが発生しにくいというメリットもある。効果は数年～10 年程度とされているため、定期的な維持管理で塗り直す必要がある。

2011 年 6 月には不燃木材の大臣認定品の一部に必要な性能に満たない製品があったことが報じられて業界全体の信頼は失墜したものの、国産木材の活用など時代の新材料としても注目したい。

(7) 非常用照明設備

夜間火災に備えて、階段に非常用照明を設置することは有用である。非常口サインを設置している場合もあるが、廊下階段の足元コンセントに常時差し込む形式のバッテリー内蔵型懐中電灯を複数備え付けると良い。階段や廊下を伝って逃げる際に、足元位置が明るければ安心できるし、煙が天井近くを漂っていても、床面近くは見通しが利きやすいので都合が良い。

(8) 分かりやすい平面計画

避難を容易にする基本は、バリアの除去と、簡明な平面計画である。段差が多く、増築を重ねた建物の活用はなるべく避けるようにする。自治体によっては障害者グループホームを「児童福祉施設」と用途判断する場合もあり、バリアフリー法との関係でエレベーターの設置、それも維持管理に費用がかからず安価なホームエレベーターではなく、一般仕様のエレベーター設置を求める事例報告もある。こうした場合についてまで本報告書では十分に検討していないが、そもそもエレベーターは避難には使えないから、防火面だけで考えるとエレベーター設置はあまり役に立たない。むしろ防火投資効果のあるバリアフリー改修という観点からは、寸法にゆとりのある廊下、階段を確保する方向で改修できれば合理性がある。

第6章

今後の課題

6-1 地方自治体におけるグループホームについて

新宅怜夫

6-1-1 はじめに

平成22年12月「障がい者制度改革推進本部等における検討を踏まえて障害保健福祉施策を見直すまでの間において障害者等の地域生活を支援するための関係法律の整備に関する法律」が成立した。

サービス等利用計画作成対象者の拡大では、障害福祉サービス利用希望者のアセスメントの結果、地域での暮らしを望む場合、グループホームは地域での住まい方の選択肢の一つとなるため、グループホームの役割はこれまで以上に重要となる。また、地域移行支援の創設は、文字通り地域での暮らしへの橋渡しとなり、地域における住まいの場であるグループホームは必要不可欠である。さらに、平成23年10月から開始されたグループホームの家賃助成は、地域での暮らしを始めるための金銭面のハードルを下げることができるため、まさしく地域生活への移行を促進する制度である。

このように、グループホームの役割やそのあり方を充実させる制度改革が進む一方で、肝心の整備が進んでいないのではないかと声をしばしば耳にする。地方自治体においても、制度改革への対応とグループホームの整備は、同じスピードで進めていく必要がある。整備が進まない主な原因として、建築基準法上の用途区分が寄宿舍として取り扱われる点が挙げられる。

以下では、グループホームの整備における今後のあり方について、地方自治体職員の立場から述べることにしたい。

6-1-2 整備が進まない背景

千葉市においては、千葉県から障害福祉サービス事業所の指定事務等に係る権限委譲を受けているため、グループホームの指定事務を行っているところである。事業開始の3~6ヶ月前の時点で事業開始の相談を受ける。規模が大きい社会福祉法人では、既存の建物を改修するよりも新築で建てるケースが多い。一方、規模が小さい社会福祉法人やNPO法人では、既存の建物を改修することが多く、新築で建てるケースはあまり見られない。

新築で建てる場合、多額な費用が発生するが、既存の建物を改修して事業開始を考えた時、寄宿舍として取り扱われるため、防火壁の設置や廊下幅の拡張等、新築とまではいかないものの多額な費用が発生することから、減価償却的な発想に基づき、新築で建てたほうがいいので

はないか、と考える法人も少なくないところである。

次に整備費の活用であるが、平成 23 年度から、社会福祉施設等施設整備費の補助対象に N P O 法人が追加された。特に、当事者の家族会等からなる N P O 法人については、十分な資金力を有さない場合があるため、当該整備費の活用は有効と考えられる。

しかしながら、当該整備費の活用には高いハードルがある。第一に、平成 23 年 3 月に起きた東日本大震災の影響により、当該整備費の採択が難しい点である。被災県においては、グループホームが津波によって流されたり倒壊したため、グループホームの再建はまったなしの課題だ。「限られた財源を被災県へ優先的に補助する」ことについて、誰も異論はないだろう。第二に、当該整備費を活用する場合、多大な時間を要する点である。一連の流れは以下のとおりである。

- ① 当該整備費の活用を含めたグループホーム等の整備計画に係るヒアリング
- ② 当該整備費の予算要求に係る準備
- ③ 補助対象事業者の選定に係る法人審査会開催
- ④ 地方厚生局との事前協議
- ⑤ 協議書の提出
- ⑥ 内示
- ⑦ 工事業者の見積書徴収及び入札手続等
- ⑧ 工事着工

①については、前年の夏頃に行う必要があるため、実際にグループホームが完成するには、1 年以上の時間を要する。事業者によっては、1 日でも早い運営開始を望むことが多く、当該整備費の活用は考えていない事例も見受けられる。

このように、建物自体のハードルと整備費のハードルがあり、さらに（千葉市では実例がないが）地元住民からの反対運動が起こる場合もあるため、全国的に整備が進んでいないのが現状だ。

6-1-3 既存住宅の活用

それでは、地方自治体から見た理想的な整備方法とはどのようなものだろうか。それは、既存住宅を、本当の安全性を備えるための必要最低限な改修によりグループホームに活用する方法と考える。

既存住宅は、既に地域の中にあるので、地域住民や利用者の家族等との交流が担保される。地域住民との交流により、災害発生時には入居者の避難が多少なりともスムーズに進むだろう。また、障がい者制度改革推進本部総合福祉部会における「障害者総合福祉法の骨格に関する提言」にあるように、定員が 4、5 人規模となるため小規模・家庭的といったグループホームの本来の理念に合致する。

防火壁の設置や廊下幅の拡張等の改修よりも、安価な改修で本当の安全性を備え付けることができれば、より多くの事業者に補助することが可能となる。例えば 10,000 円を 10 人に 1,000 円ずつ配るよりも、100 人に 100 円ずつ配ることで目的を達成することができるならば、より多くの者の効用を高めることになるため、行政の所得再分配機能として望ましい。

さらに、本当の安全性を確保することができれば、指定権者の立場としても安心できる。

6-1-4 本当の安全性とは？

グループホームでは、お互い家族ではなく、出身も年齢も性別もばらばらな入居者が住んでいる。安全性について述べるため、ここでは共に車椅子を使用する障害者夫婦と使用していない子どもからなる世帯で、一軒家に住んでいる事例を考えてみたい。

グループホームでは、指定基準上、非常災害時に備えた計画の策定及び避難訓練を行わなければならないとされている。一方、この世帯では、町内会等で避難訓練の実施はあり得るが、家族だけで非常災害時に備えた計画や避難訓練はめったに行わないものと思われる。

グループホームでは、改修部分の面積が一定値以上になると、建築基準法上の用途区分が寄宿舍として取り扱われることとなり、防火壁の設置や廊下幅の拡張等の改修が必要となる。一方、この世帯では、車椅子が通行可能な通路等、バリアフリー化は必要だが、防火壁の設置や廊下幅の拡張等までは行わないのが通常であり、建築基準法上の用途区分が専用住宅である建物に住むことになる。

グループホームとこの世帯の違いは、血縁関係と世話人等の支援職員による出入りであり、グループホームは支援職員が配置される分だけ、非常災害時はより安全ではないだろうか。

グループホームの実態は、ここで取り上げた世帯と同じではないものの、「気の合う仲間とのルームシェアリング」として考える場合、別の安全性確保の手段があるはずだ。

6-1-5 終わりに

超高齢化社会を迎え始めている日本においては、高齢者向けのグループホームは認知度が高いものの、障害保健福祉の制度を十分に知らない方と話していると、障害者のグループホームを「住まいの場」ではなく、「施設」と認識している場合が圧倒的に多い。また、書籍やインターネットでグループホームを「施設」と扱う記述や「入所者」という記述を目にすると、いつも違和感を覚える。

障害者のグループホームは、地域における住まいの場であって施設ではない。地方自治体職員も、この部分の認識を改善するような取り組みをする必要があり、障害者のグループホームを「住まいの場」として住宅部局職員が認識するようになれば、意外にも寄宿舍問題は解決するかもしれない。障害者のグループホームが、支援等のサービス提供部分と、「住まい」という居住部分を併せた制度であるからこそ、障害保健福祉部局職員は、もっと住宅部局との連携を図る必要がある。私としては、意見だけではなく、今後の決意表明としたい。

6-2 建築物の用途に関する課題

佐藤博臣

6-2-1 建築基準法などは「建築物の用途」で技術的な基準が定められている

建築基準法は、「建築物を安全・衛生・快適なものとして造り、維持・使用してゆく上での条件や秩序として、建築物の敷地・構造・建築設備について時代の変遷によって社会的に要求される最低限のものを、全国一律の規制として定めた」ものである。この法令の一律性を補完する目的で、各地域の実態に合わせて地方条例が制定されている。

また、これらを補完するものとして消防法、労働基準法もある。さらに、特定の用途の建築物、例えば、学校、病院については学校教育法、医療法といった法令も適用される。このほか、さまざまな業態の営業許可に関連する法令、危険物などの取り扱い・貯蔵・処理などに関する法令、建築設備に関する法令（電気事業法、ビル管法など）、都市計画法・土地利用・公害対策に関する法令なども、建築物の用途、規模、収容人数などによって関係する。

しかるに建築基準法は、設計者にはクライアント（建物所有者など）の建築物に対する諸要求を実現するためにこれら多数の法律に適合するように設計することを、施工者には設計図書にしたがって建築確認された性能を有するように施工することを、また、竣工後には所有者などに、敷地、構造及び建築設備に対する設計確認時の性能を常時適法な状態に維持するよう努めることなどの一連の行為を義務付け、建築物の性能を竣工直後の状態を継続的に維持することを期待する法律である。特に法に定める用途の特殊建築物にあつては、定期的に実態の報告義務も課せられている。

建築基準法における技術的基準の条文は、これまで仕様書基準の記載が中心であったが、2000年の法改正によって火災安全の基準についても耐震基準同様に性能的な基準が導入された。この性能基準導入によって、仕様書基準として具体的に規定された安全対策にかわって、個々の建築物に固有の条件を考慮して想定した安全対策が、目標としたある一定条件を満たしていることを検証して仕様書的に規定されている対策と同等の効果がある対策として建築物の中に取り込むことが可能となった。

ここで火災安全について話を限定する。

この段階で様々な用途に関する必要なデータが出揃っていれば、本来的には対象とする建築物がどの用途であるかは関係がなくなり、建築物の発注者が想定する利用形態をもとに安全目標を定め、対策を選べるはずであったが、例えば、グループホームのように新しい利用形態の空間を含む建築物の出現はデータ不足や定量化の困難な定性的な表現の法令の存在のため現実には既存の用途分類に従って対応している。

結果として、建築基準法では対象とする建築物が特殊建築物と見做された場合、建築物の構造体が通常想定される内部・外部の火災で容易に崩壊しないこと、火災が発生した場合に建築物内部の人々が安全に避難できることが建築物の用途、規模、立地に応じて定量化が可能なものと定性的な対応をせざるを得ないものとが混合して詳細に要求される。

6-2-2 用途分類の定義の重要性と困難さ

建築物を新築する場合には、それがどのような用途分類に属しても技術的な対応はコスト的な制約を除けば、また、その要求が妥当なものであるならば比較的容易である。しかし、既存の建築物の活用・転用を考える場合には、それがどの用途分類にみなされるかによっては大きな問題を発生させる。

上述のようにある建築物を「主としてある目的で利用する」とした場合に、一般的には複数の法令が関与する。この時の様々な行政的な処理の利便性を考えると、「主としてある目的で利用する」ことを「建築物の用途」として、共通の認識で定義することは極めて重要であり、合理的な考え方である。法令間での用語の定義の不整合は申請者側にとっても大きな迷惑となる。

コンセンサスを得た共通の用語となっていれば、たとえば、ある用途分類の建築物群で発生した火災事例を統計的に分析すれば、その被害を低減するために必要な対策に関する情報を得ることができ、それを法令化することによって一定の再発防止・被害低減効果は得られることは容易に想像できよう。これが火災事例の経験（多数の人的損失と巨大な物的損失）によって培われた仕様書的な基準の根拠であった。しかし、再発防止に傾いた余りに、統計的には少数事例事象に属することの再発防止にまで過剰に配慮して、必ずしも合理的ではない法令的要求もある。

さて話を戻す。いま仮に現状の利用実態に則って独自に「グループホーム」という用途分類（消防法では既に 6 項口、ハといった項目がある）を建築基準法に新たに創設したとする。これらの用途区分のものが増加傾向にあるとはいっても、統計的な意味合いから言えば、この用途全体の母集団はまだまだ小さい。

一度に多数の死傷者を発生させるような事例も最近出始めたが、山村・戸張の調査分析結果（2011 年日本建築学会大会火災部門発表）によれば、住宅火災における 65 歳以上居住者一人当たりの死傷者発生比率に比べると未だ大きいものではない。当然発生した火災 1 件当たりの死傷者比率で比べるとこの用途の方が被害は大きい。前者のことは、グループホームなどが一般住宅以上に防火管理や訓練が徹底して出火比率の小さいことに起因し、後者は特に夜間の介護力低下に起因する避難に介護が必要な人々の存在の結果と思われる。

この仮に創設した用途分類は、わが国においてこれまで自己責任としていた住宅に対する要求防火政策の低さと弱者施設としてみなして防火設備に多く依存した被害低減政策との谷間に存在し、危険性と安全性が内在している証拠で、簡単に用途分類として定めがたいことを示している。

しかるに建築防火対策の実施面から見て最も貧困な住宅に、既にある世帯では家族とともにこの用途分類で対象とする（要共同生活支援、援助者）人々が既に混在して生活している。また、今後の高齢化の進行を考えると在宅で介護サービスを受ける認知症や自力歩行の困難な家族が混在する世帯や高齢者独居世帯の増加は容易に想定される。

このまま放置してよいことであろうか。このことを背景とすれば、このような人々が混在して生活する世帯の居住にも耐えられるような良質な住宅供給が住宅政策の前提となるべきと考える。そうすれば、住宅のキャパシティに対応して居住者人数以内の利用を想定する限り、介護人の存在を考慮した新たな用途分類を創設しなくてもそのまま活用できることになる。

しかし、現実には貧困・劣悪な住宅政策の木造戸建て空き家ストックの利用を前提とせざるを得ないことが問題である。

6-2-3 「グループホーム・ケアホーム」の用途分類を規定する要因は何か

この課題を考える前に、居住を目的とした建築物全般について考えてみる。

人々がそこである期間において生活「就寝と「食事、入浴、排泄」」することを意図した建築物を居住系建築物と取りあえず呼ぶ。これに属するものとして、住宅系、ホテル・旅館などの宿泊系、病院や養護施設など医療・福祉系の建築物がある。

住宅系は、特定の家族構成で一定の長期間継続的に生活を享受する建築物で、形態的には戸建住宅、長屋、共同住宅がある（現行建築基準法では戸建住宅、長屋は特殊建築物ではない）。また、特殊建築物である寄宿舎および下宿は、そこで様々なサービスを受けて基本的には利用の目的をひとつにした複数の他人が共同である期間に亘って生活する建築物である。一面的に見れば、確かに「グループホーム」はこの分類に類似していることは否めない。住宅を特段の用途変更することなしに、下宿として使っている例は枚挙にいとまがない。

ホテル・旅館系には不特定多数がある限られた期間だけそこに滞在して様々なサービスを受けて生活するリゾート目的やビジネス目的などのものがある。住宅を民宿として利用する場合もある。

病院・福祉系の建築物は、介護や治療を目的とした人々がある種のサービスを受けて一定期間共同生活するための建築物である。障害のある方々がいつでも自分の意思で必要に応じてこれらの施設で自由に入出入りして生活できるほど社会保障が充実していれば、そちらで継続的に生活することを選択する人々も発生しよう。その結果として避難行動特性上重度の障害のある方々が共同生活する「グループホーム」の需要はそれほど大きくはならず、住宅用途とそれほど差異のない障害のある方々が共同生活する場のみとなって、「グループホーム」という特別な用途分類を作り出す必要はないのかもしれない。しかし、病院にあっては採算性の問題から3ヶ月以上の入院を認めないし、養護施設は需要をまかなうほどの絶対数がない。もちろん、この系の施設にあっては住宅に比べれば潜在的な火災安全性能は高いものの、夜間の入所者の避難安全性は十分であるとは言えないのが現状である。

いずれにしても、これら居住系建築物を利用する人々の判断・行動能力は極めて多様であるし、同じ個人であっても、時間帯や加齢などで変化する。これが単に組合せを変えてそれぞれの居住系建築物に存在する。したがって、個別の避難行動特性とそれらが集団となったときの組合せ状態で用途分類を考えるのが困難ではあるが、行政的な面から見れば望まれる方向であろう。

そこで住宅に居住する人々を取り上げる。結婚によって他人の男女が共同生活を始めるところから世帯は伸縮を繰り返す。子供が生まれ、二人の生活が幼児を交えた生活となり、子供の学齢期を経て巣立った後はまた二人になる。場合によってはそれぞれの両親の面倒を見るような事態や連れ合いを失って一人となる場合もある。また、何らかの障害や病気を得る場合や加齢による痴呆や身体能力の低下が生じることもある。この世帯の変化に対応した安全対策が住宅に講じられていれば、これが「グループホームなど」に変わってもその建築物に収容される人の数が極端に増加するわけではないので、特段潜在する危険には差異はない。もちろん、「家

族的な絆」と「介護人と他人の組合せの絆」の強さの違いに危険を誘発するものがないとはいえないのだが。

しかるに「グループホーム」は、知的障害者、精神障害者、身体障害者が共同で世話人や生活支援員から支援などを受けて継続的に共同生活を営む場である。これら障害の種類や程度の異なる人々が混在して生活することを想定すれば、火災発生時の避難行動の遅延は最も行動能力の低い人の影響を受けることはいうまでもない。法令を作成・維持する立場に立てば、全体を大きく括って一番危険な状態を想定しておくことが無難であることがいうまでもない。

しかし、日本グループホーム学会の調査結果ではホーム単位で見た場合には、障害の種類や程度が類似した人々を受け入れている場合が多いと報告されている。したがって、これをひとつの用途分類として大きく括ることは適切ではないと考える。そこで合理的な用途分類を規定する上では、障害の種類と避難行動について詳細な検討やデータの積み重ねが必要となる。

知的障害者でも、精神的障害者でも、自立度の高い人たちは、避難訓練を繰り返し行うことで、避難行動を自力で行える可能性は高い。特に、夜間に世話人等が不在のホームでは避難訓練を充実させることが大切である。また、たとえば、火災を感知したときに世話人等の声で避難を促す放送を行えば比較的迅速に自力避難が期待できるということも考えられる。

また、入眠剤を使用している人たちがいる場合には、何らかの自動的な防火設備の援用も考慮する必要がある。身体的な障害についても、車椅子の使用の容易さなどそれぞれの障害に対して適切な個別の対策が必要である。

したがって、開設時の建築物に過大な防火的処置を要求するような法体系は無駄なこととなる。それよりも受け入れ段階でどのような障害種類や程度の人を受け入れるか、開設しようとする借用したホームの建築的な防火性能と夜間における支援体制の組合せでしっかりと作戦を練っておくことが重要である。また入居中に当初の障害の程度が重度化することや他の障害を負うこともある可能性は否めないなので、それについても考慮することも開設者は忘れてはいけない。

このように、この用途分類の建築物は、これまでの建築基準法が新築当初の設計性能を常時維持する努力を期待している方法では合理的な火災安全対応ができない建築物であるといえ、単純に用途分類を増加させるだけでは解決が困難で、法 3 条や法 12 条の改正、地方条例の改正など相当大掛かりな取組みが必要となると判断する。

この困難さの代わりに、前述 5-2 に提案したような柔軟な取組み、すなわち入居後の訓練によって、建築的な要件に支配される避難限界時間以内に全員の避難が可能か確認し、性能の不足分をハードな対策の追加などによって、ケースバイケースで必要な防火対策を追加していく方法を可能とする新たな法体系の準備が期待される。

6-3 バリアフリー法とグループホーム

高橋儀平

グループホームに関するこれまでのバリアフリー化の論考は、法的にグループホームをどう位置付けるかにかかっていると思われているが、「住まい」として長期に居住するとなると、通常の住宅でみたすべきバリアフリー性能をしっかりと確保する必要がある。例えば住宅では階数に関わらず居住者の外出、また外部からの訪問者のために移動のアクセシビリティの確保が重要である。トイレや浴室も利用しやすいように改善したい。棚やテーブル、キッチン設備の利用も重要である。これらの中には法で決められた枠外の場合もある。

こうした住宅としての基本的視点を含めてグループホームのバリアフリー化について、バリアフリー法との関係性を意識しながら考察する。

6-3-1 バリアフリー法および関連するバリアフリー法委任条例のねらい

バリアフリーに関連する国の法律は、1994年の建築物を対象としたハートビル法にはじまる。この段階では建築物のバリアフリー化は任意であり、義務ではなかった。2000年の交通バリアフリー法の成立を経て2002年ハートビル法が改正され、2000 m²以上の不特定多数が利用する建築物、及び高齢者、障害者がもっぱら利用する建築物のバリアフリー化が義務付けられた。一定の範囲ではあるがはじめて建築物の確認申請法律として位置づけられ、バリアフリーを推進する上で画期的な改正となった。さらに改正ハートビル法では、地方公共団体が小規模な建築物や用途の追加によるバリアフリーの強化を独自に推進することが可能になり、これも確認法令として認められることになった。東京都ではバリアフリー法を付加したバリアフリー条例で200 m²以上の福祉施設には乳幼児用いすの設置を義務付けている。

このようなバリアフリー法令の動きは、そもそも既存の建築物や新築の建築物のバリアフリー化が遅れていることに端を発している。47都道府県で制定されている福祉のまちづくり条例は、自治法を根拠としており、建築基準法と同等の建築確認法令ではないため、遵守されていないことが多く、首都圏では福祉のまちづくり条例の適合率が30%台という状況が続いている。

こうした状態が続き、一向に生活環境のバリアフリー化が進展しないため、建築基準法と同等の法律が必要になったのである。2006年、交通バリアフリー法とハートビル法を一体化したバリアフリー法の建築物の整備（移動等円滑化基準の適合）でも基本的にこの考え方が踏襲され、現在にいたっている。

課題はこれらの法律が個人住宅を対象としていないことである。これについて議論が度々起きているが、対象としない理由は、住宅が個人資産であること、居住者が固定していることにある。しかし一方では居住者が固定しても要介助になったときに、住宅のバリアフリー化がなされていないと住み続けることはできない。後から予想以上の介護費や設備費投資を講じた住宅改修が必要になることも少なくない。こうしたことから個人住宅もバリアフリー化すべきとの意見が依然として根強いが、現状ではバリアフリー住宅資金の貸し出しに伴う場合に適用されている。

6-3-2 グループホームのバリアフリー化

これまでのグループホームのバリアフリー化論議の中心は、グループホームは高齢者施設や障害者施設とは異なる個人の「住まい」なのであり、個人の住宅に過度のバリアフリーを付加する必要があるのかという論点である。しかし既に述べたように住まいであれば、将来の生活環境の維持のため、居住継続のために、あらかじめより基本的なバリアフリー性能を備えておくことが望ましい。特別養護老人ホームや身体障害者療護施設のように利用者は多くはないが、障害者に特化され物理的な環境バリアの影響も少なくないと思われる。大切なのはあらかじめ備えるべきバリアフリー性能のレベルであるとも思われる。

超高齢化する社会の基盤整備として今後ますます環境のバリアフリー化は求められていくことになるので、グループホームでも例外ではない。まずグループホームに必要なバリアフリーの標準化を図る必要があると思われる。同時に、小規模であっても多様な利用者を抱え込むグループホームには利用者の変化に柔軟に対応し、適宜付加、改変できるバリアフリー化の備えが欠かせない。

グループホームにおける住環境の多様性は論をまたないが、主として肢体不自由者と知的障害者の利用者の場合とは異なるであろう。新築や改修の当初から車いす使用者用トイレやエレベーターを付けることが必要な場合と将来必要になったときに設置すれば良いケースに分かれる。しかし新築の場合考えておかなければならないことは後からの設置は居住が進行しており、コスト面ばかりでなく生活者の負担が大きくなることである。

こうした点から本稿では次の方針を掲げておきたい。

- ① 敷地外から敷地内に至るアプローチは基本的に段差が生じないように計画する。
- ② 玄関や室内廊下は車いす使用者を配慮したスペースを確保する。玄関から廊下への段差が生じる場合は、段差解消の可能性について十分な検討を行う。
- ③ 2階以上に居室がある場合は原則として階段以外の円滑な垂直移動が可能な設備(エレベーターなど)を設ける。もし予定以上のコスト増で新規の設置が困難な場合は将来の設置を十分に考え、極端なコスト増にならない配置計画、空間計画を行う。
- ④ 車いす使用者用トイレを1以上確保する。この場合のスペースは住空間の構成上公共トイレとは異なる考え方、例えば車いす使用者の360°回転は不可能であるが利用上は問題ないスペースの確保など。
- ⑤ 緊急時や災害時に対応した非常用設備、緊急通報設備を適宜設ける。
- ⑥ グループホームの性格、住宅としての性能上から、居住者が使用するキッチンやリビング空間、寝室での車いす使用者の生活、利用にもあらかじめ対応する。

いずれにしても居住者が固定していると考えずに、かつ身体上の移動能力の変化が生じることを念頭に柔軟な住空間を計画し設計しなければならない。

6-3-3 バリアフリー法の運用課題

最後に、バリアフリー法をグループホームへ適用する課題に関して考察する。現状では義務や指導が自治体によって異なることは認めざるを得ない。これは先に述べたようにバリアフリ

一法に基づく委任条例と福祉のまちづくり条例を根拠とするものである。両者とも用途や面積規定を設けており、年々身近な生活環境のバリアフリー化が進展、小規模化する傾向にある。この判断は地方公共団体によって決定される要件が異なるので、結果的に整備対象（確認または届け出）面積、整備される設備水準が異なってくる。

ある自治体では 200 m² 以上の建築物が対象になったり、公共施設と同水準のバリアフリートイレが要求される場合もある。

全国的にみるとバリアフリー化の水準や地形も異なり、利用者や住民の合意形成にも相違があるので整備の求め方に差が出る。しかしバリアフリー化の問題は、最終的に居住の継続と安心したくらしの確保にある。これらが保障されるのであれば、多様なバリアフリーの工夫がなされるべきであろう。

我が国の現状を見ると、残念ながらまだまだバリアフリーの実践が進んでいない。各種バリアフリー関連法律が成立し、知識としてのバリアフリー理解が進み、都市のバリアフリー化のスピードも高齢化のスピード以上に早いようにも思えるが、30 年以上前に謳われた「障がいのある人に住みよい社会は誰にとっても住みよい社会である」という理念が満たされている訳ではない。

今後はハード的な側面のバリアフリー化ばかりではなく、一人ひとりの市民の中に芽生えさせなければならない「助け合い」を旨とするコミュニティの再生、バリアフリー化を強く働きかけていく必要がある。障害のある人を理解するさらなる土壌づくりを強化しないといけない。環境のバリアフリーだけでは人は生きてはいけない。

そのためにも、グループホーム生活の基盤となる環境整備を怠らずに、どんな障害があっても安心して居住できる住まいのモデルを構築していく必要がある

既存の建築物や住宅を活用したグループホームも今後増え続けるであろう。制度的なバリアフリー支援の強化、住宅改善の支援も不可欠である。長期的なバリアフリー化の方向を見失わずに地域のバリアフリー環境整備に寄与するグループホームの実現が求められる。

6-4 グループホームと居住者のための住環境

鈴木義弘

6-4-1 グループホームの計画理念

かつて、福祉の充実とはすなわち「福祉施設」を数多く建設することであった。これらはおのずと、市街地や住宅地とは隔絶した立地に建ち、大規模な収容人員を効率的に処遇するための集団主義的生活を強いるものでもあった。わが国でも、このような施設福祉から、地域社会で「普通（ノーマル）」に生活するという地域福祉の考え方が広く認知されるようになって久しい。「ノーマライゼーション」という考え方は、当事者ができるだけノーマルに生活するだけでなく、社会全体がそのことをノーマルであると認める環境を実現することであり、とりわけ「住まう」ことは、その根幹である。

私たちは、ふだん気づかないうちに空間や周囲の環境からの様々な影響を受けて生活をしている。なかでも住環境は、日常的に心地よさや不快感をもたらす。空間の豊かさが、日常の生活を大きく包み込んでくれる可能性をもっており、住環境は、それによって居住者の暮らしが変わり、意識や人生も変わる重要な条件である。

とくに障害をもつ人は、ただでさえ精神的にデリケートな場合が多く、快適性が生活意欲につながる反面、周囲の状況に順応することが苦手な場合には、多くのストレスをためることもなるため、集団主義的処遇はすみやかになくして、個々のライフスタイルに応じた住環境が整えられる必要性はより高いといえる。

これを受け容れる切り札といえるかたちのひとつがグループホームであり、従ってできるだけ「普通の住まい」であるべきである。1989年の制度が発足してからこれまで、上述した理念に基づいて、既存の戸建て住宅を中心にグループホームのストックが形成されてきたのである。2009年に実施した日本グループホーム学会の全国調査によれば¹⁾、定員5人以下のグループホームは約7割（69.0%）にのぼり、定員7人以下まで含めると9割超（92.8%）を占めている。

しかしながら、2006年に施行された障害者自立支援法において、新しい施設体系への転換のため、既存の居住施設もグループホームに移行させる必要性から、定員が20人（特例として場合によって30人）まで認められることとなり、「家庭らしい雰囲気」を大幅に逸脱した大規模化の事例が現れている*¹。また、消防法施行令の改正（2008年施行）において、グループホームは新たに「施設」（小規模社会福祉施設）と位置づけられるなど、ノーマライゼーションの理念からは逆行した事態も生じている。

* 1 定員が20人に規定された根拠のひとつには、従来の「通勤寮」（定員20人）を居住施設に移行させる要請によるものと考えられるが、これはあくまで特例的に扱われるべきである。これを前例として、グループホームの新規建設においても20人、30人定員の計画が認められる（例えば草加市）。あるいは、定員10人の「福祉ホーム」2件をグループホーム2ユニットに移行させようとして、これをコスト軽減のため1ユニットに一体化せよとの行政指導によって大規模化した事例（大分市）などもある。

1) 日本グループホーム学会『グループホーム（ケアホーム）全国基礎調査2009報告書～グループホームの実像を検証する～』2010年3月 ほか

このような趨勢をまずは是正し、さらにグループホームの住環境向上を図ることは極めて大きな課題であり、本項では、そのために配慮すべき事柄について述べる。

6-4-2 住環境への配慮の基本事項

(1) 豊かな空間は不安定さを受容する

a) **人と人の距離**： 人と人の中には、その親密度によって異なる一定の距離が必要だといわれている（パーソナル・スペース＝個人間距離という）。仲の良い者は隣同士で近接していても気にならないが、相性が悪いと一定のスペースが欲しくなる。また、その時の心理状態によって、快不快も変化するし、ひとりになりたいことがよくあることはいままでもない。住まいの中に個室を持っていたとしても、住居が狭く、他の入居者との距離を充分とることができないと、時おり不安定な心理状態に陥った場合に、それが伝搬することもよくあることである。

b) **家と家の距離**： 近隣関係からの影響についても、障害をもつ人に限らないが、例えば時に大きな音をたてたり、声をあげてしまうような場合には、空間の豊かさがそれを許容し、近隣との不要なトラブルを助けてくれることもある。

(2) 管理される空間は自立心を奪う

逆に、常に誰かの人目の中で過ごさざるをえず、自分の時間・空間をもてない不安定な状況では、他の入居者との対人関係などで、様々なトラブルの原因ともなり、管理される空間は、自らの意思などを放棄し、依存した生活に陥ることにもなる。

6-4-3 「住まい」としてのグループホームに求められること

(1) 共に暮らすことのメリット

共に暮らすルームメイトの存在は、施設生活のような「上から」の指示的・教育的支援ではなく、共同生活に伴う役割分担や相互の助け合いなど「横につながる」関係を構築することができ、時として生活意欲を高めることにつながる。グループホームのメリットのひとつである。グループ・ダイナミクスとも呼ばれるこの効果は、高齢者の場合には認知症の進行を抑えるなど、よりよい老後を過ごすことにもつながるとされている。障害者にとっては、能力低下の予防としてではなく、より積極的に自律性を向上させることのできる有効な居住形態のひとつといえる。とはいえ、共に暮らすことが、イコール（小規模とはいえ）集団行動をすべきということにはならない。

(2) 個人の生活を配慮した住まいの計画 ～ 自分の生活を組み立てる

居住者はお互いに実の家族ではない成人した男女であるから、世話人が親代わりの「疑似家族」的な生活を望む人もいれば、もっと個人の生活を重視した自立的なライフスタイルを求める人もいる。居住者一人ひとりが、それぞれ自分の望む暮らしを、より良く組み立てて行くことができるような住環境を整えることが望ましい。既存の住宅をグループホームに利用する場合には空間的な限界もあるが、もし新築が可能な場合には、この点についても充分考慮したい。

(3) 住要求は発展する

また、居住歴を重ねる（人生経験）とともに、住まいに求める希望も変化・向上する。入居当初は新しい暮らしに満足しても、しばらく住むと、より自分の住みたい場所が見つかることもある。転居や住環境を変えたいという希望は、単に現状否定だけではなく生活意欲が高まった結果の望ましい側面もある（住要求の発展）。この転居希望は、支援に不満があるのではと思われることを気兼ねして、当事者からはいい出しにくいこともあるため、このことも是非とも念頭において、時間の経過とともに生活の質の向上を図ることが望ましい。

6-4-4 グループホームの空間条件

(1) 外観が特殊であってはならない

グループホームとは可能な限り「普通」の生活を実現するための住まいであることはいうまでもないので、当然ながら、一般施設のようにホーム名を記した誇大な看板などは望ましくなく、外観のうえでも見る人に、いわゆる施設的といった特殊な印象（スティグマ＝烙印）を与えるものであってはならない。

(2) 共用空間について

わが国の場合、一人ひとりの居室よりも共用空間を重視する傾向があるといえる。どこまでを共有するかは、ホームによって様々な形があるべきで、入居者がどのようなニーズをもっているか、また、後述する居室（＝私的領域）の空間条件をどのように設定するのかによっても、大きく変わってくる。

(3) 居室について

一般的なグループホームの居室は、6帖から8帖程度で、個室化はかなり進んでいるが、なかには複数人室も残っている。これは論外としても、この程度の広さでは寝室の機能が中心（＝寝るための部屋）にとどまってしまう。一人ひとりの生活を豊かにし、また、社会的な関係を維持するために、できれば、望ましくは、以下の生活行為を受け入れることのできるくらいの空間的配慮が望ましいと考えられる。

a)「身だしなみを整える」ことのできる配慮： 社会生活を営む上で、身だしなみを整えることは重要であり、さもないと、ましてや支援を必要とする障害をもつ人などの場合には、無用の偏見にも結びつく。その洗面・歯磨き・身づくろい・入浴など、加えて、排泄、これらは極めて個人的な生活行為である。実の家族間であれば、または、学生時代の合宿生活なら、これらの空間を共有することは当然のことだが、グループホームを、数名の「お互いに家族ではない成人した男女」が「普通」に暮らす場と考えたならば、個人的行為のための機能は個人的領域に設けられるべきである。

b)「来客を招き入れる」ことのできる配慮： 家族や知人・友人、時には恋人を招き招かれる関係がふくらむことは、生活の豊かさが広がることでもある。居室（＝自分の部屋）で来客を応対ができる配慮をし、茶菓などを囲んで談笑することなどは、一般に行われているものであるし、軽い食事などができればさらによいのである。そのためには十分な広さと、小さくてもキッチンなどの設備的な配慮（＝住居水準の確保）が望まれる。

(4) 性別入居について

一般に男性用・女性用など、グループホームは性別に考えられている傾向が強い。セクシャ

リティの問題は、生活トラブルの大きな要因のひとつであることは否定できない。しかし、あくまで「普通の暮らし」を前提とするならば、男女が共に暮らすことが自然であり、望ましいと考えられ、その意味からも、私的な行為は居室で完結することができる空間と設備水準の高さが求められるのである。

6-4-5 グループホームの立地環境

(1) 孤立した立地は避ける

周囲に住宅がなく地域社会から孤立した立地は、いくら共同で生活をする仲間がいるからといっても、絶対に避けるべきである。ごくまれに、山間の広々とした敷地で自然と共に暮らしたいという希望があるということを目にする。土地代も安いであろうし、その分を建設費にまわすこともできるが、しかし、グループホームはあくまで「地域」で暮らすことが前提であるから、孤立した立地には決して建ててはいけない。まして、入所施設の敷地内や隣接した敷地などは、決して望ましくはない。

(2) 市街地か郊外か

もちろん、立地だけでなく、「地域」で暮らすということは地域住民との日常生活上の関わり合いをもちながら暮らすということであるから、その前提で、市街地のにぎやかな地域に住みたい人もいれば、逆に、閑静な郊外の住宅地に住みたい人もいるであろうから、入居者本人がその立地条件を選べるのが望ましい。

(3) 過度の集積は避ける

また、ある程度の地域的な広がりの中に、複数のグループホームが存在することが選択性を高めることにはなる、前項でも若干触れたように、過度の集積・近接化は避けるべきである。例えば、徒歩5分圏内に数棟のグループホームを建設し、入居者が相互交流するのに望ましいと評価する支援スタッフの意見を聞いたこともあるが、これは望ましくない。様々な人々が混じり合って暮らしているのが「街」であるから、特定の条件を持つ人々が集まってしまうと、普通の「街」にならなくなってしまい、地域社会との交流も希薄になってしまう恐れもある。(「逸脱」という訳は適当ではないと思われるが、これをヴォルフエンズベルガーは「逸脱並置の回避」と名づけている。)

(4) 日中活動の場との位置関係

そのためにも、日中活動の場とグループホームは一体にしないこと、あるいは、相互に近接しすぎないことも肝要である。日中の就労先に比較的近いグループホームに入居していた方が、しばらくしてから、本人の希望で鉄道駅に近い所へ転居したという事例もある。休日に街中へ出かけやすいという理由であり、生活経験を深めることによって居住条件に関する自らの希望を高めることは、大変望ましい形態で、そのための選択肢があったために実現した例でもある。

(5) 長いスパンを考える

知的障害者に対しては、スロープや手すりなどの、いわゆるバリアフリー対応は不要であるといわれることがある。しかし、長いスパンを考えると、体力の低下に伴う車いす利用も想定しておくことも、場合によっては必要になり、室内や外部からのアプローチが容易に改造可能か、また、丘陵地やエレベータのない集合住宅などの条件で、外出を阻害することにはならないかということも、立地環境を選択する上での大きな要素である。

6-4-6 グループホームの将来像と現状の問題点

障害の程度を問わず一刻も早く施設入所から脱却し、地域生活を実現するために、まずは既存住宅ストックの活用が不可欠である。しかし、標準的な戸建住宅は一般家庭の居住が想定されたものであるため、就労や福祉的作業活動などのそれぞれの日中活動を営む成人が共に暮らすグループホームは居住者にとっては「シェア居住」であり、これ以外の選択肢はないことになる。上述した望ましい生活のためには、次の段階の住居水準に向上させる必要がある。すなわち、居住者がより自立的に生活するために、私的領域が「居室」とどまっている現状から「住戸」に発展させるべきである。にもかかわらず、逆に既存の住宅ストック活用すら制約される状況は早急に改善される必要があるだろう。

6-5 グループホームに関する契約について

榎木保匡

障害者グループホームは、運営法人が建物所有者から一括して借り受けた家屋に入居者が居住する形態が多くみられる。当然、運営法人と建物所有者は不動産業者等を介して「建物賃貸借契約」を締結するが、その際の契約の書式や内容については特に定められたものはなく、関与する不動産業者等の書式を使用しているケースが多いため、グループホームの実態にそぐわない契約になっているものがあり懸念されている。

ここでは障害者グループホームとして既存住宅を賃借する場合、一般の建物賃貸とは異なる条件や要素がある中で、どのような賃貸借契約を取り交わすべきか、下記事項を検証しながら考えてみたい。

既存住宅を活用するには、まず、水回りの整備や手すりの取付け等の改修や第3章の事例調査にあるように消防法改正や用途変更に伴う整備となるケースが多く、その工事を運営法人(賃借人)が行う場合に、改修した部分の今後の維持管理や契約終了時の原状復帰について、契約の中でどのように考えたら良いだろうか。

また、運営法人と入居者間の契約については、自立支援法の「共同生活援助・共同生活介護 契約書」による生活援助・介護のサービス契約をもって居室等が利用されているが、グループホームの住まいの提供という側面からの問題はないだろうか。

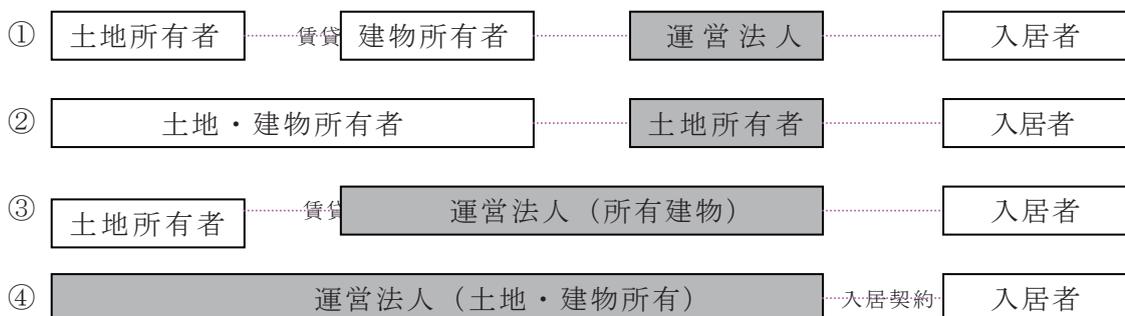
また、サービスの変更(たとえば障害→介護)に伴う居住の保障についてどのように考えたら良いのだろうか。サービス提供と住まいのふたつの側面のある場合の契約について整理をする必要があるのではないだろうか。

こうした建物所有者と運営法人、運営法人と入居者の各々の契約については、第3章の山形調査①～③と追加調査でも記述したように、実際の家屋整備や運営の状況と契約の内容を比較して今後、グループホームとしてのあるべき契約の考え方を整理していきたいと考える。

6-5-1 グループホームにおける契約の現状

(1) 土地・建物所有者～運営法人～入居者の契約関係

建物と土地の所有者が異なる場合を含めて、運営法人・入居者との契約関係については下記の4つの関係パターンが想定される。



今回は、既存住宅の活用の場合を検討するうえから、①②の形態を前提に「建物所有者⇔運営法人」間の建物賃貸借と「運営法人⇔入居者」間の契約関係を重点に問題点を検討したい。

(2) 建物賃貸借契約の種類と内容

建物の賃貸借契約については、借地借家法で「借家契約」によって、主に下記のような分類となる。

建物賃貸借契約…
 { 一般賃貸借契約（居住用）（事業用）
 ……
 定期借家賃貸借契約

a) 一般賃貸借契約

- 契約の種類：借家権（一般でいう「居住権」の根拠となるもの）
- 賃貸借期間：通常2年間で更新可能（正当な理由がない限り更新可）
- 貸主からの解約：更新時の1年から6か月前に通知（正当事由なければ不可）
- 借家権の対抗力：建物の所有者（賃貸人）が変わっても引き続き契約可

b) 定期借家賃貸借契約

- 契約の種類：定期借家権（期間満了により終了し、更新はない）
- 賃貸借期間：1年未満の契約も可能
- 貸主からの解約：期間満了時の1年から6か月前の解約通知（1年未満は6か月前）
- 借家権の対抗力：建物の所有者（賃貸人）が変わっても引き続き契約可

6-5-2 建物所有者と運営法人の契約について（一括借上方式に関する問題）

グループホームの運営形態や建物・設備の特殊性を考えると、賃貸人と運営法人間の賃貸借契約について、特に既存住宅を活用する場合には、①消防法の改正による防災設備の設置、②一般住宅から共同住宅あるいは寄宿舍への変更に伴う用途変更の問題、③建物設備等の中大規模な改修工事が伴い、一般の賃貸住宅における賃貸借契約とは異なる契約内容が想定される。主な契約事項ごとに考慮する点を下記に整理する。

(1) 契約期間の問題

契約期間については、一般賃貸借契約で2年ごとに更新をすることで特に支障はないと考えるが、基本的には運営法人の事業的な考え方と建物所有者の考えにより双方の合意で決定することになる。

ただし、建物の改修・整備に補助金を活用する場合は、行政に10年間以上の事業継続が求められる場合がある。その場合は契約期間を10年以上とし期間を明記した契約書を作成しておくことを勧めたい。一般賃貸借契約で10年間の特約事項を設けても、または10年の定期賃貸借契約でも、どちらを選択しても特に問題はないと思われる。

(2) 原状復帰義務の問題

運営法人が運営法人側の都合で、賃貸借契約時や契約後に賃借している建物の改修工事を自

費あるいは補助金を使用して行う場合は、建物所有者（賃貸人）の承諾（書面）が必要であり、改修した部分の所有権は運営法人（賃借人）となり、通常、契約終了時や退去時には賃貸人から原状復帰工事を求められることになる。

原状復帰が難しい設備（自火法設備やスプリンクラーの撤去等）においては、改修工事の前に賃貸人に確認を行い、原状復帰の免除や無償買取りについての記載を、改修工事承諾の書面（覚書等）に明記しておくことが大切である。

（3）維持管理・修繕費用負担の問題

建物の維持管理や修繕に関する「賃貸人・賃借人間での費用負担区分」については、アパート等の居住用賃貸借契約で一般的なガイドラインが提示されており、建物や付帯設備の修繕は賃貸人の負担となり、電球の取替え・障子ふすまの張替えやその他費用が軽微な修繕は賃借人の負担とされている。

しかし、運営法人側で改修した工事部分や設置した設備においては、その部分の所有が運営法人となるために通常の修繕費用は運営法人負担となる。

特に運営法人がグループホームとして一括借上げる場合等において、建物の維持管理の区分の判断が難しい場合も出てくるため、費用負担区分の問題でトラブルにならないためにも詳細な確認のもと、契約書の中に記載することが大切である。

また、維持管理や修繕の範疇ではないと考えるが、建物の火災や事故が起きた場合の担保として保険の加入も考慮しておきたい。一般的に賃借人が加入する借家人保険（家財等に対する火災・地震等の保険）は勿論のこと、運営法人・入居者の過失による損害に対する自賠償保険等への加入も検討したい。

6-5-3 入居者との契約について（入居者にとっての居住安定確保の問題）

運営法人と入居者の間の契約については、各種支援サービスの提供と居室の賃貸借とのふたつの側面があるが、殆んどがサービス利用契約と住まいが一体となっており、自立支援法の「共同生活援助」または「共同生活介護」というサービスの中で住まいの提供が含まれる包括的な契約形態となっている。

入居者の安定的な住まい提供という視点で、サービス利用と住まいの関係性を改めて考えてみる必要性を感じる。

（1）サービス利用と建物賃貸借の関係について（ニーズの変化と住まい確保の問題）

入居者に提供されるサービスは、各入居者個人の身体や高齢による変化により介護保険サービスを利用することや運営法人以外の事業者からのサービス提供が住み慣れた住まいの中で柔軟に受けられることが理想である。

今後、入居者の高齢化問題とともに介護保険サービスへの切り替えが多くなると思われるが、その際に今の運営法人と入居者間の契約「共同生活援助・共同生活介護 契約書」ではサービスと住まいが一体であるがゆえにサービスの切替えで住まいを失うことが懸念される。

住まいの安定・継続的な確保のための対策が今後の課題になる。

(2) 建物所有者と入居者の関係について（居住の継続性の問題）

現在のグループホームの多くは、運営法人が建物所有者から一括して借り受けた家屋に入居者が居住する形であり、運営法人と入居者間はサービス利用契約で成り立っているが、建物所有者と入居者の関係性はない。

仮に、建物所有者⇄運営法人間の賃貸借契約を締結したうえで、運営法人⇄入居者間で転貸契約を締結すれば、建物所有者と入居者の間には間接的な契約が生じ、賃貸契約に対する義務や権利とともに住まいの継続・安定確保がされることになる。

また、これは入居者へのサービスの利用契約と建物転貸借契約を分離して2本立てにすることになるため、グループホームの契約に関する方向性を慎重に検討する必要がある。

6-5-4 まとめ（課題と対策）

今後、グループホームの開設や運営における各種契約に関してのトラブルを削減するために、契約に対する相談体制の整備・構築が求められている。

グループホームの開設・改修・整備時に、不動産手続きに関する相談や建物・設備等の改修等の契約上の注意・問題点等を、グループホームの運営や生活面を理解したうえで対応してもらえる受け皿づくりを具体的に検討する必要がある。

また、その相談体制の中でグループホームの特殊性を考慮した賃貸契約書の標準モデル書式と契約マニュアルの提示が望まれる。

第7章

まとめと提言

防火安全対策に配慮した小規模グループホーム等の普及に向けて、建築指導部局が個々に異なるケースに対して一律・機械的に判断せずにケースに応じて的確な裁量をもって判断できる仕組みを建築審査会が検討されるよう、これに関係する皆さんすべてに提言したい。あわせて、この仕組みを後続する多くの方々もたどれるよう、さらなる技術開発とその啓発普及の促進する仕組みについても、これに関係する皆さんすべてに提言したい。（飯田直彦）

戸建住宅を活用したグループホーム等は、火災安全性の観点から建築基準法では想定していなかった新たな空間の利用形態である。そのため建築基準法上の統一的な見解は未だなく、「寄宿舍」に関する規定を準用する特定行政庁が多い。しかし、この規定に適合するための「戸建住宅」から「寄宿舍」への防火改修は、改修コストが大きいなど改修のハードルを高めるだけで、入居者の避難安全性向上に資するものではない。

事前に入居者の避難行動能力などを想定することは困難であることから、あらかじめ何らかの既存の用途分類に当てはめることは適切ではないと考え、以下を提案する。

- ① 厚生労働省が火災時の安全性を含めた障害者の生活する建築空間のあるべき必要性能について主管すべきである。
- ② 開設時に将来を想定した防火改修を行うのではなく、開設後に「戸建住宅の実態にしたがって定めた目標避難限界時間」と「障害のある入居者の避難行動能力と介護者のサポートの結果が反映した避難訓練における避難完了時間」の比較を基にして定期的な訓練実施の都度、必要な防火改修を行うべきである。（佐藤博臣）

グループホームで暮らしている障害者だけではなく、在宅であろうと、一人暮らしをしている人であろうと、すべての障害者の火災安全性を高めることを目標にしなければいけないと考える。そのためには、グループホームだけを特別に取り扱うことでグループホームだけ安全なものにするのではなく、すべての住宅を安全なものにしていかなければいけない。

すぐにできることではないとしても、すべての住宅の安全性を高める中で、グループホームの安全性も高まっていくという方向性を目指すべきであると考えます。

しかし、現実的には目指すべき方向にすすめるには時間がかかる。当面の対策として、グループホームの建物と設備と人と、それぞれの対応を総合的にこなうことにより、必要な安全性を確保するという方法を提案した。人命を守ることが目標だとしたら、その目標を達成するためにどうすればいいのかということこそが重要である。人命は、建物だけで守れるものでも

ないし、設備だけで守れるものでもない。また人だけで守れるものでもない。人命を守るための総合的な評価基準を設けることが私たちの提案である。

もう一つの提案として、現状において戸建住宅をグループホームとして使用するにあたっては、より安全に、より少ない負担でできる住宅改造を施すことで、一般住宅であってもグループホームとして使用可能にする方法が必要である。改修可能で、しかも建築基準法で「寄宿舍」用途に求めているものと同等の安全性を確保できるようにするための改修についても提案した。
(室津滋樹)

障害者自立支援法等の改正をはじめ、地方分権一括法の成立等、障害保健福祉を取り囲む状況は目まぐるしく変化している。度重なる制度改正等がある時だからこそ、地方自治体職員は、自らの頭で考え、この障害保健福祉推進事業における提案だけではなく、自治体の独自性が盛り込まれるようなグループホームの整備促進策を考える必要がある。「整備費等がなくてもやれることがあるはず」と信じて！ (新宅怜夫)

検討委員会委員

室津 滋樹	日本グループホーム学会事務局長
村尾 朗	日本知的障害者福祉協会
伊澤 雄一	特定非営利活動法人全国精神障害者地域生活支援協議会（あみ）
大西 一嘉	神戸大学大学院工学研究科
佐藤 博臣	ビューローベリタスジャパン(株)／東京理科大学客員教授
飯田 直彦	筑波大学客員教授
高橋 儀平	東洋大学ライフデザイン学部 学部長
長谷川 洋	国土交通省国土技術政策総合研究所 住宅研究部住環境計画研究室
鷲原 智仁	横浜市建築局指導部建築企画課
新宅 怜夫	千葉県保健福祉局高齢障害部障害者自立支援課自立推進係主事

調査・具体案検討ワーキングメンバー

室津 滋樹	日本グループホーム学会事務局長
大西 一嘉	神戸大学大学院工学研究科
佐藤 博臣	ビューローベリタスジャパン(株)／東京理科大学客員教授
飯田 直彦	筑波大学客員教授
栩木 保匡	特定非営利活動法人 地域居住サポートセンター 理事長
鈴木 義弘	大分大学工学部福祉環境工学科
久保 洋	日本グループホーム学会運営委員
室津 茂美	日本グループホーム学会運営委員

検討委員会実施状況

第1回検討委員会

日時：7月12日10時～12時

場所：日本財団

出席委員：室津滋樹、大西一嘉、飯田直彦、高橋儀平、佐藤博臣、鷺原智仁、村尾朗

ワーキンググループからの出席：鈴木義弘、栩木保匡、室津茂美

議題：事例調査、アンケート調査、具体例検討の進め方

第2回検討委員会

日時：10月11日10時～12時

場所：日本財団

出席委員：室津滋樹、大西一嘉、飯田直彦、高橋儀平、佐藤博臣、鷺原智仁、新宅怜夫、

長谷川洋

ワーキンググループからの出席：鈴木義弘、室津茂美

議題：事例調査報告と検討、具体案検討

第3回検討委員会

日時：12月19日10時～14時

場所：日本財団

出席委員：室津滋樹、大西一嘉、高橋儀平、佐藤博臣、鷺原智仁、新宅怜夫、村尾朗

ワーキンググループからの出席：鈴木義弘、室津茂美

議題：具体案検討、報告書の打合せ

第4回検討委員会

日時：2月14日10時～14時

場所：日本財団

出席委員：室津滋樹、佐藤博臣、飯田直彦、鷺原智仁、新宅怜夫

ワーキンググループからの出席：鈴木義弘、室津茂美

ワーキング会議実施状況

第1回ワーキング会議

日時：7月22日17時～21時

場所：横浜市西区福祉保健活動拠点「フクシア」

出席者：室津滋樹、大西一嘉、栩木保匡、鈴木義弘、飯田直彦、佐藤博臣、新宅怜夫

久保洋、室津茂美

議題：アンケート調査の内容について

第2回ワーキング会議

日時：9月9日17時～21時

場所：横浜市西区福祉保健活動拠点「フクシア」

出席者：室津滋樹、大西一嘉、栩木保匡、鈴木義弘、飯田直彦、佐藤博臣、久保洋
室津茂美

議題：自治体調査について、建築行政会議のヒアリングについて

第3回ワーキング会議

日時：11月26日13時30分～18時

場所：横浜市西区福祉保健活動拠点「フクシア」

出席者：室津滋樹、大西一嘉、鈴木義弘、飯田直彦、佐藤博臣、久保洋、室津茂美

議題：アンケート調査、具体案検討

第4回ワーキング会議

日時：1月26日18時～21時

場所：横浜市西区福祉保健活動拠点「フクシア」

出席者：室津滋樹、大西一嘉、鈴木義弘、飯田直彦、佐藤博臣、栩木保匡、久保洋、室津茂美

議題：アンケート調査、具体案検討、報告書内容打合せ

シンポジウム実施状況

日時：3月17日

場所：きゅりあん（品川区立総合区民会館）大会議室

講演者：室津滋樹、大西一嘉、佐藤博臣、飯田直彦、高橋儀平、鈴木義弘、
栩木保匡、室津茂美

戸建住宅の活用にとまなう問題点に関する事例調査実施状況

山形県 A 市調査

日時：8月10日～11日

場所：山形県 A 市内

調査メンバー：室津滋樹、大西一嘉、栩木保匡、室津茂美、竹葉勝重（アルバイト）

調査内容：用途変更にとまなう改修工事をおこなった事例調査

神奈川県 B 調査

日時：8月19日

場所：神奈川県 B 市

調査メンバー：室津滋樹、大西一嘉、栩木保匡、村尾朗、室津茂美

調査内容：グループホーム設置を断念した事例調査

神奈川県 C 市調査

日時；9月2日

場所；神奈川県 C 市

調査メンバー；室津滋樹、大西一嘉、栩木保匡、村尾朗、室津茂美

調査内容；グループホームの用途変更にとまなう改修工事をおこなった事例調査

千葉県 D 市調査

日時；9月12日

場所；千葉県 D 市

調査メンバー；室津滋樹、大西一嘉、室津茂美

調査内容；「寄宿舍」用途の基準を満たせず、契約を解除した事例

山形県 A 市追加調査

日時；12月9日

場所；山形県 A 市内

調査メンバー；栩木保匡

調査内容；A 市内 3 ホームの追加調査

埼玉県 E 市調査

日時；1月14日

場所；埼玉県 E 市

調査メンバー；室津滋樹、飯田直彦、栩木保匡、室津茂美

調査内容；埼玉県条例の基準を満たせず、グループホーム開設が頓挫している事例

千葉県建築指導課聞き取り調査

日時；1月26日

場所；千葉県庁

調査メンバー；室津滋樹、大西一嘉、室津茂美

被災地調査実施状況

宮古・釜石地区調査

8月12日 岩手県宮古市（社福）若竹会

8月13日 岩手県釜石市（社福）豊心会

調査メンバー；大西一嘉、竹葉勝重（アルバイト）

気仙地区調査

8月25日 岩手県大船渡市（社福）大洋会

8月26日 岩手県陸前高田市（社福）愛育会、宮城県気仙沼市社会福祉協議会

宮城県気仙沼市（社福）洗心会

8月27日 宮城県気仙沼市（NPO）泉里会、石巻市（社福）石巻祥心会

8月28日 宮城県南三陸町（NPO）ハーモニーうたつ

調査メンバー；大西一嘉、室津滋樹、室津茂美

千葉県調査

9月8日 千葉県旭市（社福）ロザリオ聖母の会

調査メンバー；大西一嘉

仙台市周辺調査

9月24日 宮城県仙台市（社福）つどいの家、（NPO）あゆみ

9月25日 宮城県気仙沼市（社福）洗心会追加調査

9月26日 宮城県塩竈市（社福）嶋福社会、牡鹿郡女川町（社福）永楽会

調査メンバー；大西一嘉、室津滋樹、室津茂美

厚生労働省平成 23 年度障害者総合福祉推進事業
既存の戸建住宅を活用した
小規模グループホーム・ケアホームの防火安全対策の検討

- 発行日 平成 24 年 3 月 31 日
- 発行者 日本グループホーム学会調査研究会
代表理事 山田 優
- 事務局 日本グループホーム学会調査研究会
神奈川県横浜市中区本牧町 1-120
FAX 045-228-7728
E-mail info@gh-gakkai.com
<http://www.gh-gakkai.com/index.html>

