

第 2 回障害者施設等火災対策検討部会 議事要旨

1 日時

平成 25 年 9 月 4 日（水） 14 時 00 分～16 時 00 分

2 場所

主婦会館プラザエフ B2 階 クラルテ

3 出席者（敬称略、50音順）

阿萬 哲也 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部 障害福祉課地域生活支援推進室長
 荒井 伸幸 東京消防庁予防部長
 榎 一郎 千葉県消防局予防部長
 柴崎 順三 （社福）全国社会福祉協議会 全国乳児福祉協議会総務委員長
 次郎丸 誠男 危険物保安技術協会特別顧問（元消防研究所所長）
 田坂 成生 全国救護施設協議会 理事 総務財政広報委員長
 室津 大吾 （社福）全日本手をつなぐ育成会 障害者政策研究センター室長（代理出席）
 土本 哲也 東京都福祉保健局障害者施策推進部居住支援課長
 中田 義則 （社福）全国社会福祉協議会 全国身体障害者施設協議会 地域生活支援推進委員長
 野原 邦治 国土交通省住宅局建築指導課建築物防災対策室課長補佐（代理出席）
 野村 勲 元国際医療福祉大学大学院教授
 南 良武 （公社）日本精神科病院協会 常務理事
 室津 滋樹 日本グループホーム学会 事務局長
 山田 常圭 消防大学校消防研究センター技術研究部長
 若杉 雅彦 新潟市消防局予防課長
 渡部 等 （公財）日本知的障害者福祉協会 地域支援部会委員・政策委員会委員

4 資料

資料 2 - 1 第1回障害者施設等火災対策検討部会議事要旨
 資料 2 - 2 障害者施設等に対する火災対策に係る主な論点
 資料 2 - 3 障害者施設等の火災対策のあり方（案）
 資料 2 - 4 障害者施設の入所者特性を踏まえた例外について

（参考資料）

参考資料 2 - 1 認知症高齢者グループホーム等火災対策報告書案の概要
 参考資料 2 - 2 障害者グループホーム・ケアホームの利用者の状況
 参考資料 2 - 3 過去の障害者施設火災の分析

5 議事概要

※ ○：委員発言 ●：事務局発言

○ 参考資料2-3の「H14-23施設種別ごと、SP有無別火災件数」の注意書きで、放火又は放火の疑いを除いている理由は何か。

● 放火又は放火の疑いについては、出火原因自体が人為的なものであるため、火災対策を考える上では除外して考えるのが一般的である。

○ 参考資料2-2について、入居者の障害程度区分4以上の者は、今後高齢化等が進展することを考えると割合的には増える可能性があるのではないかと。

○ 今後介護の必要な度合いの高い人の割合が増えてくるのではないかとというのは、まさにそのとおりである。ただし、将来的な予測があるわけではないため、現状ではこのようになっているというものを示させていただいている。

○ 放火又は放火の疑いについて、全建物における放火又は放火の疑いは15%であるが、老人福祉施設については20.3%、児童から保健施設については27.1%である。すなわち、一般の建物よりも放火又は放火の疑いが多くなっている。これは火災予防の視点では物理的には難しいかもしれないが、職員の意識をどのように変えていくかが重要である。放火の場というのは、介護材料室のようなどころや鍵がかかっていないところに火をつけるということがわかっている。火源のコントロールというのが非常に重要である。やはりこのことについては触れておいていただきたい。職員の意識啓発をすべきではないかと考える。

また、グループホームとケアホームが明らかに傾向が違うということが説明からわかるが、数年後にグループホームとケアホームが一体化されるという話を聞いた。それはいつごろからなのか。

○ グループホームとケアホームの一元化については、平成26年の4月からスタートするため、現在その基準などについて厚生労働省の検討会で検討を進めているところである。ただし、今回の防火体制とはあまり関係はないものと考えている。消防法との関係で言えば、一定の自力避難困難な方が入居している割合が高い施設については、スプリンクラー設備の設置義務がかかるという現状と同じような形にはなるのではないかと。

○ 精神障害者の施設では、放火又は放火の疑いの比率が非常に高いと解して良いか。

● 精神障害者の施設については、放火又は放火の疑いによる火災が多いと言える。また、保護施設についても、多い傾向となっている。

○ 放火の問題については、関係ないということではなく、報告書に盛り込んでいただきたい。

○ これ以上ハード面の規制を強化するのではなく、ソフト面の対策を重視すべきではないか。

特に知的障害者や精神障害者については、適切な支援があればわりと一般の方と同様に暮らして

いくことができ、粘り強く訓練をしていけばそれほど人の手を煩わせることなく暮らしていける。グループホームで知的障害者の方等が火災で死亡した事例については、最近東京都では聞いていない。また、東京都ではグループホーム、ケアホームは賃貸物件が多く、ハード面の規制が強くなると所有者の方から入居を断られるのではないかという心配がある。

- 救護施設等におけるサテライト型の施設については、一般住宅と同じということでスプリンクラー設備の設置を要する施設から除外していただきたい。
- スプリンクラー設備は火を消すことが目的なのか、あるいは逃げる時間を稼ぐことが目的なのか。また、「スプリンクラー設備を設置する場合と同等に避難介助が可能な構造」にするには、金額的にどれくらいかかるのか。補助金の関係についても、厚生労働省、消防庁双方からご助力いただきたい。

- 査察において中を確認することを拒否されるという事例もあり、施設の利用者の実態把握は非常に難しいというのが現実である。

スプリンクラー設備の免除規定については、高齢者の施設とは少し異なり、幅広く考えていかなければならないと感じており、例えば訓練や防火管理体制の充実といった観点から緩和を考えていく必要があるのではないか。

- 基本的に福祉施設というのは経年変化に従って入居者は重度化する。施設を開所したときには軽い方がいるが、次第に重度化していくということを消防行政上どのように対応していくかが問題である。この実態把握がなかなか難しいと考えるがいかがか。

- 実態把握については、実際に障害程度区分を決める段階での情報をうまく活用し、書面などで客観的に判断できないかということ厚生労働省と調整している。

- 経年変化によって重度化をする。そのときに(6)項ハからロに変わる、あるいは変わらないといった判断について、次回教えていただきたい。また、サテライト型の施設をスプリンクラー設備の設置を要する施設から除外して欲しいという意見があるが、これについては検討をしていただきたい。補助金の件については、案ができた段階でまた報告をしていただきたい。

- 主に障害者施設と高齢者施設というのが議論のポイントになっているが、乳児院に対しては、消防庁としてはどのように考えているのか。検討部会が開催されてから、全国131カ所の施設にアンケート調査を実施し、回答率は95%であり、275㎡以上の施設は91%であった。概ねスプリンクラー設備は設置されていた。275㎡未満の施設は7%、9施設ぐらいであるが、ほとんどの施設でスプリンクラー設備は未設置であった。

賃貸住宅を借りて運営しているところが全国で48%あるが、そのようなところにもスプリンクラー設備を設置することになるのか、それとも免除要件に該当するものなのか検討していただきたい。また、乳児院に対しても補助金は使えるのか。

- 避難することが困難な利用者ばかりが住んでいるような施設については、スプリンクラー設備が要するというのが原則だろうと考えている。その中で、入っている人の状態を見た例外、建物の状態を見た例外という2つのパターンの例外によってスプリンクラー設備が要らない場合があるのではないかとというのが今回の提案である。乳児院については、入っている人はほぼ確実に自力では逃げられないため、建物の状態を見た例外の方があり得るのではないかと。
- 避難することを認知できない者やパニックで行動が不安定になる者がいる施設については、スプリンクラー設備が必要という判断をすることになっているが、訓練によって状態は変わっていくものである。特に知的障害者は今まで経験していないことが起きたときにどう行動したら良いかわからなくなるという特性はある。しかし、警報が鳴ったらどこに逃げるといような訓練を重ねることで、劇的に変わっていく部分である。認知できない者は認知の仕方をどうするのかというやり方の問題であり、パニックは経験することで変わっていく部分であるため、これらの変わっていく部分についてもきちんと評価できる仕組みにしておかなければならないのではないかと。
- 昭和61年に神戸の陽気寮で火災があり、8人の方が亡くなった。その施設では、訓練に対し非常に熱心で、毎月のように訓練を実施していた。しかも、いつ訓練をするかということを経験せずに真夜中に実施したりもしていた。このような施設で火災が発生したが、火災が発生した火元の部屋の前を通過して避難するような行動が見られた。訓練を実施したからといって完璧に安全が担保されるということは過去のデータからは言いにくいのではないかと。
- これまでの訓練は職員に対する訓練を重視して、障害者本人への訓練という視点が弱かった。本人がどう行動すれば良いのかという訓練を行うことで変わってくると考える。したがって、どのように逃げ方を教えていくのかという部分を重視すべきではないかと。
- 陽気寮でどのような訓練がなされていたか、記録があったら調べていただきたい。また、精神障害者のグループホームではかなり放火が多い。これは火をなるべく扱わないようにしてきたという部分からかもしれない。1つ問題点として検討していきたい。
- 防火対策というのは、ハード面とソフト面と両方あるが、ソフト面が十分であれば問題ないというのは、これまでに残念ながらない。ソフト面だけではなかなかカバーできない。これまでの火災でも、どこかでミスがあって出火している。特に避難困難者がいる施設では、非常に条件が良いときでも難しいのに、夜間に火災が発生した場合には避難はなかなかできない。したがって、ハード面とソフト面と両方合わせて防火対策を実施するというのが基本である。その中で訓練を工夫して実施しているということはどう評価するかということも1つあるが、十分にソフト面を対応するからハード面は要らないということにはならない。したがって、火災の広がりができるだけ抑える、あるいは安全に避難ができる、そのようなことが訓練も併せてできれば、その部分

についてはスプリンクラー設備を免除しても良いのではないかとというのが事務局の提案であると認識している。

○ ソフト面を十分にしたからといって火災の発生をゼロにすることはできない。あくまでもソフト面とハード面の両輪を持って進めなければならない。その場合にハード面はどうしたら良いか、ソフト面はどうしたら良いか、あるいはそのバランスをどうするかという視点を我々は持つべきではないか。

○ 一戸建ての住宅もグループホームとして使われているが、提案されているスプリンクラー設備の免除要件に該当するのか。

● 火災が起こったときに、その中にいる人達が無事に逃げられるかどうかということが最も重要なことであり、戸建て若しくは賃貸であるかどうかというのは直接関係しないのではないか。

一戸建てであって平屋建ての場合については、建物の外にすぐ出られるというような状況が想定されるため、ある程度スプリンクラー設備がなくても十分な避難が可能であろうと想定しているが、2階建ての場合には、容易に避難できるのかということとなかなか難しいのではないか。

スプリンクラー設備の効果については、消火することを1つの目的としているが、1000㎡未満の施設については、特定施設水道連結型スプリンクラー設備が設置されており、完全に消火することはなかなか難しく、中にいる人の避難時間を確保することが目的となっている。避難ができないような建物であれば、スプリンクラー設備を設置し、避難時間を稼ぐことで中にいる人を安全に避難できるようにしていただきたいということである。

○ 地域によって違うのかもしれないが、消防署の方からは、通報があって駆けつけるまでの時間が5分や10分であるため、それまでにとにかく避難して欲しいと聞いている。スプリンクラー設備の免除要件の区画は、準耐火構造で45分耐えるものとなっているが、過剰な効果を考えているのではないか。また、この免除要件に該当させるには、概ねどのくらいの費用がかかるのか。

● 区画を設ける場合については、耐火ボードのようなものを天井裏まで延ばすということで、数十万円かかるとは聞いている。区画の要求が厳し過ぎるのではないかという点については、基本的には現行の建築基準法令での寄宿舎の取扱いに準じた形の考え方であり、また、必ずしも5分でたどり着けるといふ場所ばかりでもないため、厳し過ぎるとは考えていない。

○ 補助金について、障害者関係の施設においては、社会福祉施設の整備の補助金と、平成25年度いっぱい各都道府県で造成していただいている、耐震化などに関する基金がある。額的には、社会福祉施設の設備整備補助金については、基準単価としては1施設30万円以上から1000万円以内についての補助という形になっている。ただし、これは都道府県や中核指定都市経由であるため、国が半分を補助し、県、指定都市、中核市が4分の1を補助していただき、事業者が4分の1を出していただく形である。今年度限りの耐震化については、1平米当たりの単価では事業費

ベースでいうと18000円ということで、事業者の負担としてはその4分の1という形になる。

- スプリンクラー設備の費用、免除要件に該当させるための費用については、概ねどれくらいかかるのかまとめていただければありがたい。

- 自動火災報知設備と火災通報装置を連動させるためには、どのような工事をするのか。

初期消火の失敗率というのはどのくらいなのか。今消せるのか消せないのかという判断が非常に難しいため、できない初期消火に時間を使うのではなく、障害者を避難させることを優先すべきではないか。その辺の考え方の整理というのが必要なのではないか。

近隣との協力体制について、認知症高齢者グループホームの場合には、地域ごとの協議会が義務づけられているが、障害者施設の場合は義務づけられていないため、もう少し近隣との協力体制について検討が必要ではないか。地域の助けがどれだけあるかというのは非常に大きいと考える。

- 自動火災報知設備と火災通報装置は一般的には近接して設置されており、その間を配線するだけであるため、数万円で工事ができるケースが多いと聞いている。

初期消火の失敗率はなかなか出しにくいところであるが、初期消火をどこまでやるのかという判断基準については、一般的に天井まで火災が進展すると難しいと言われている。どのような火災であっても初期消火をせずに避難をするというのはなかなか難しいため、日頃の訓練の中で検証を重ねていただきたい。効果的な訓練方法については、この場でも検討していきたい。

- 建築基準法の関係について、一般住宅をグループホームにする場合は、どのような規制になるのか。

- 一般住宅をグループホームにする場合には、国土交通省としては、寄宿舍扱いになると各特定行政庁に伝えている。つまり、一般住宅をグループホームに転用する場合には、寄宿舍の防火基準を守らなければならない。具体的には、防火上主要な間仕切り壁、運用では3室ごとに避難経路と居室を介する壁を、天井裏、小屋裏まで達するよう防火上の対策を講じる。石膏ボードを張ったりするなどが求められる。一般住宅をそのままグループホームに使ってしまっているという実態もあるという話はちらほら聞いているが、建築基準法令上は、寄宿舍として取り扱われる。

このような一般住宅をグループホームに転用する際に建築基準法令上どのような対策をとっていくかということが重要であるが、やはり関係行政機関との情報共有が必要ではないか。グループホームに転用する際に、事業者から申請があって指定をする場合に、建築基準法令上及び消防法令上問題がないか関係機関と連携して確認していく。問題があるようであれば指導していく。入居者の安全確保という観点からは、認知症高齢者グループホームと同様に変わらないものであるため、関係行政機関との情報共有をしっかりと図っていく必要があるのではないか。

- 例えば看護師の寄宿舍を高齢者や障害者のグループホームにするときには、同じ用途区分の中

に入るため、特に建築基準法令上の規制はないと聞いている。法的にということではなく、本当にそれが高齢者や障害者に対して使いやすいものになるのか、そのような建築物の安全という視点を持っていただけないだろうかと考える。

- 近隣との協力体制については、高齢者施設とは少し基準が違うというご指摘を踏まえ、報告書の書きぶりを検討していきたい。

関係行政機関との連携については、現在厚生労働省と国土交通省と調整しているところであるが、施設として指定を受ける場合には必ず福祉部局に申請がされることになっており、その申請を受けた際に建築部局と消防部局の方にも紹介していただき、それぞれの法令に適合しているかどうか確認した上で福祉部局の方で指定をしていただこうと考えている。もし法令に違反があった場合については、更新であっても、新規であっても指定はできない仕組みにするべきではないかという議論を進めているところである。既に1万以上の施設が運営されているが、6年に1回指定の更新が行われ、この更新の際にも福祉部局の方から情報提供していただき、法令の適合性を確認しようという仕組みを作ろうとしている。

- 当市でもグループホーム火災があり、7名の方が入所しており、1名の方が残念ながら亡くなっている。ソフト面の対策については、かなり防火に対する意識が高く、訓練についても2カ月に1回程度実施しており、夜間対応の訓練もそのうちの1回は実施していた。さらに近隣との協力ということで、自治会長、民生委員の方など近隣の方とも良好な関係を構築しており、自主防災組織の訓練にも参加をしているというような事業所であった。

当該火災では、火災を発見した入所者が自動火災報知設備の発信機を押して全体に知らせ、大きな声を出して避難誘導を実施している。また、火災通報装置についても使用され、大体5分以内に消防隊が到着しており、6名のうち4名が自力で避難している。消火器については、使おうとした形跡は見受けられるが、使用はされていなかった。訓練のときも消火よりは避難と通報を主に訓練を実施していたということである。今回の火災では残念ながら1名の方が亡くなったが、訓練の一定の成果は出ていたのではないかと考える。施設側の方からは、スプリンクラー設備などのハード面があれば良かったという話を伺った。以上紹介である。

- 原則としてスプリンクラー設備設置ということになると、正直言って都内においてはグループホームやケアホームの設置が抑制されてしまうのではないかと感じている。

現場において実際に指導に当たる消防本部の方にとってわかりやすい規制にしなければ、どうしても安全側に判断され、必要以上に規制が強くなる傾向がある。現状でも障害程度区分4以上が8割というよりも、グループホームやケアホームという区分で指導されている部分がかかなり多いのではないかと考えられるため、わかりやすい規制にしていきたい。また、現状で一般住宅に入ってしまったような施設については、猶予策や対応策を検討していきたい。

- 火災の認知、判断ができない者若しくは自力ではほとんど移動ができない者とは具体的にどう
いう者なのか、また、それを行政的な判断としてどのように使えるようにしていくかという具体
的な手法についても、次回示したいと考えている。
- 入所者の状態によって消防法の規制が変わるということであるが、少なくとも消防職員の知見
で客観的な評価ができるような仕組みづくりを検討していただきたい。例えばスプリンクラー設
備がこの評価によって緩和された場合に、運用を1つ間違えれば、消防署の指導で避難困難性の
ある方が入所できない、消防署が入所させてはだめだと言われるというような事態になりかねな
いため、そのようなことがないような仕組みにしていきたい。
- 障害程度区分を決定するには相当な調査項目があり、福祉部局の協力は不可欠である。また、
施設が何年か経つとやはり入所者の状況が変わってくるため、そのようなときにも状況が把握で
きるような仕組みをつくっておかなければ、実態と乖離してしまうのではないかという心配があ
ることから、その点についても検討していただきたい。
- 関係行政機関は、それぞれの所管において所掌するものについてはしっかりと把握していただ
き、協力して安全に過ごせる施設にしていかなければならない。そのためにも関係行政機関で十
分に連携を密にして進めていただきたい。
- 乳児院の入所者は、火災や警報の認知ができない者、自力ではほとんど移動できない者に100%
該当する。子供12人に対して夜勤1人というグループホームもある。12人を1人では、夜間火災
が起きたときには完全に対応できない。子供の命を守るためには職員の人員配置を上げていくと
いうこともスプリンクラー設備の設置と並行して行っていかなければならないというのが全国乳
児福祉協議会の総合的な意見であるため、今後、人員配置に関しても国に強く要望していこうと
考えている。
- スプリンクラー設備の免除要件については、防火区画を形成すれば避難経路が守られて避難で
きるという論法になっているが、部屋ごとに分かれていて廊下が区画されているようなところは
このような論法でも良いが、共用室が廊下につながっているようなものについては、屋外に引
張り出せるといったようなことが不可欠であるため、単に防火区画だけではなく、避難、救出で
きるという点も含めた形で整理をしていただきたい。