

第 3 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 11 月 5 日（火） 10 時 00 分～12 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）

天田 孝 札幌市保健福祉局障がい保健福祉部長
 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
 石崎 和志 国土交通省住宅局建築指導課建築物防災対策室長
 榎 一郎 千葉市消防局予防部長
 甲斐 國英 (社福)全国社会福祉協議会 全国乳児福祉協議会 (代理出席)
 河村 真紀子 主婦連合会事務局次長
 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
 田中 正博 (社福)全日本手をつなぐ育成会 常務理事
 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
 室崎 益輝 (公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 副理事長
 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 3 - 1 第 2 回障害者施設等火災対策検討部会議事要旨
 資料 3 - 2 報告書案
 資料 3 - 3 各委員提出意見
 参考資料 3 - 1 委員名簿
 参考資料 3 - 2 障害者施設等における火災について

参考資料 3-3 障害程度区分評価項目一覧

参考資料 3-4 各委員提出意見に対する対応案

5 議事概要

※ ○：委員発言 ●：事務局発言

- スプリンクラー設備の設置義務化については、猶予期間に十分配慮いただきたい。

乳児院は、赤ちゃんがベッドに寝ており、火災のときにスプリンクラーヘッドから水が出て顔に水をかぶったらどうなるのか不安であるため、検討していただきたい。また、夜勤体制を2、3人でやっているところもあり、子供30人をどのように避難誘導するのかという問題もある。

- 全国救護施設協議会としては、全ての施設にスプリンクラー設備を設置することについては基本的には賛成したい。

サテライト型の救護施設や居宅生活訓練事業のような本体から切り離して別棟で地域移行の利用者支援をしている施設については、障害程度区分4以上の人は少ないため、別棟単体で設置義務の有無を判断していただきたい。

障害程度区分4以上8割について、救護施設は非常に出入りが激しい施設であるため、8割がどの程度継続するかという期間的な猶予を設けていただきたい。

開示請求については、本人が開示請求をすることに支障がある場合も想定されるため、施設の管理者等が開示請求を行うことも可能にしていきたい。

現在生活をしている場があるため、そこから退去を迫られることがないように経過措置を十分とっていただきたい。

夜間の火災が非常に怖いため、職員の配置についてもご検討いただきたい。

- 全日本手をつなぐ育成会としては、小規模なグループホームについては、施設という視点ではなく、住まいの場であることを念頭に置いて進めていただきたい。客観的な指標が用意されるまでは275㎡未満のものについては、スプリンクラー設備の規制をしないでいただきたい。客観的な指標として用いる提案があった障害程度区分については、現行の仕組みを来年度新しくすることになっているため、新しい基準がどのような利用者像を浮かび上がらせるか不明なところが多い。また、認定調査項目として提案があった、「説明の理解」、「危険の認識」、「多動行動停止」、「不安定な行動」については、火災に対して危機認識ができるかどうかという視点において拾い上げている項目ではない。この項目を危険認識に当てはめることは、現状では相当曲げた基準になるという認識を持っている。これを客観的な物差しとして当てはめようとする事自体に現状エビデンスがないため、認定調査項目を活用することについては現時点では難しいと考える。

専門家による判断や特に避難訓練などで実際に自力避難が難しいことについて丁寧に見ていくべき

ではないかということも報告書に付け加えているが、火災時における危険認識という視点で対応する専門家は少ないと考えられるため、消防庁において専門家の養成をお願いしたい。

スプリンクラー設備以外のものでの対応についてももう少し検討していただきたい。その際には、環境的なものに加えてソフト面での近隣の支援なども考慮していただきたい。

検討部会の結論については、慎重な意見が出ている段階では結論を急がずに進めていただき、障害程度区分についても、来年度施行されたものを踏まえ判断していただきたい。

- 障害者施策にとってグループホームは施設ではなく、住まいであることをもう一度ご確認いただきたい。スプリンクラー設備の設置は安全・安心の命の話になるが、グループホームの設置も障害者の生活の場の確保ということでは命の話ぐらい重要なことであり、グループホームの設置が阻害されることがあってはならず、住まいが確保されないことがあってはならない。

消防法令上の用途判定の仕組みについて、現在障害程度区分で判定しているが、(6)項ロのグループホームの運営法人に対して行った調査では、本来は障害程度区分4以上8割になっているはずであるが、障害程度区分4以上の者が半分にも達していないことになっている。グループホームを設置する段階では入居者は決まっていないため、どうしても安全な方向で判断されているのではないかと考える。そういう中でスプリンクラー設備の設置という重大な義務を課すことはいかがなものか。

グループホームに住んでいる方は障害者の中ではほんの一握りになる。そういう中でグループホームにのみスプリンクラー設備の設置義務を課そうとしているが、在宅のことも考えなければならないのではないか。平成26年4月からはサテライトという単身生活の制度ができるが、これは在宅の障害者と違いがないことになるため、新たなグループホームの類型も踏まえる必要がある。

グループホームに対して安全性を求めることには反対ではないが、グループホームの関係者の合意形成をしっかりとした上で義務化する必要があるのではないか。今回の検討部会の結論としては、十分な合意形成が図られたものではないのではないか。報告書案にスプリンクラー設備を原則全てに設置するように記載しているが、現時点でこのような結論を出すことについて、東京都福祉保険局としては反対させていただきたい。

- 身体障害者施設協議会としては、利用者の命を火災から守るという視点から、基本的には全てのグループホームにスプリンクラー設備を設置する考え方には賛成するが、障害者福祉の地域移行推進の方向から考えたときに、その推進が阻害されるような規制にはならないよう配慮していただきたい。

グループホームの利用者は固定化されているものではなく、流動的なものであるため、居宅生活に移行するなどして一時的に減ったりする。一時的に障害程度区分4未満の者が2割を下回るものが想定されるため、2割を下回る状態が一定期間を超える場合にスプリンクラー設備の設置が必要となるという形で考えていただきたい。定員数についてもグループホームごとではなく、建物内のグループホーム全体の定員数を判断基準にいただきたい。

近隣との協力体制は利用者避難において有効であることから、地域住民等から避難の協力が得られることが示せる場合については、緩和できるようにしていただきたい。

認定調査項目の開示請求は本人が行うことに限定されているが、開示された結果によってはグループホームを利用できないことを本人に告げなくてはならず、地域移行の支援計画の策定を積極的に進めることをためられることが懸念されることから、施設の管理者が開示請求できるようにしていただきたい。地域移行を希望している障害者のグループホーム利用を制限することは障害者の自己決定を阻むものであり、大きな懸念を持っている。

経過措置期間については、既に利用されている方が退去されないよう十分な期間の確保をお願いしたい。

補助金等の財政支援について、設置費用や改修費用が捻出できるよう長期的に補助金等の予算化に取り組む必要があることを報告書においても触れていただきたい。また、従業員の配置基準についても、従業員の初期対応訓練や教育が示されているが、夜間1人体制では対応できる範囲が限られるため、特に夜間の従業員の配置基準を厚くし体制強化を図る必要があることを報告書においても示していただきたい。

- 障害程度区分4以上8割という判断基準について、これで本当にうまくいくのか。経年変化によって事情が変わることについて、いつ、どういう形で判断するのか。

聴覚障害者が危険が迫ったことをどのように覚知するのかという問題についても、報告書に触れていただきたい。

従業員教育については、採用時から定期的に教育をするということをもう少し強調していただきたい。

「効果的な訓練の実施」や「近隣との協力」という言葉が出てくるが、具体的にどのように実施しているのかという事例集のようなものを作成したら良いのではないか。

- まだ議論がまとまっている段階ではないところで結論を出すことについては、非常に危惧を持っている。スプリンクラー設備の設置義務化については、多くのグループホームから非常に困難という意見が多く寄せられており、関係者の合意がないまま進められると一方的な規制になってしまう。様々な方の合意を得てしっかりとした防火対策がとられることが必要であるため、合意形成をしっかりしていただきたい。

火災で障害者や高齢者が亡くなることをどのようになくしていくのか、その一環としてグループホームの安全対策をどのようにするのかという話であるべきである。そのことが議論されずにグループホームだけの安全性をどのように確保するかという議論になると、結果として規制を逃れるためにどうするかという議論になってしまうことを一番危惧している。規制が厳しくなるとグループホームではない形でグループホームと同じような形を目指すところが増えるのではないか。グループホームの

家賃が上がり住めない人が多く現れることで、規制強化してもグループホーム以外のところに逃げてしまう。全体としての安全性は低くなってしまっているのではないかと懸念されている。

訓練の積み重ねによる避難所要時間の短縮が、スプリンクラー設備の緩和にプラスに働く仕組みをつくっていただきたい。

自力避難が可能かどうかについては、障害程度区分だけでは決められない場合もあり得るのではないかと懸念されている。第三者的に両方の言い分を聞いた上で判断できる仕組みをつくっていただきたい。

避難限界時間の延長に寄与する煙対策などの強化による緩和をすべきではないかと懸念されている。長崎市のグループホーム火災や福岡市の診療所火災の場合でも、煙対策の大切さが浮き彫りになっている。煙対策が不十分であることで多数の犠牲者が出ていることを考えると、煙対策がしっかりとできているかどうかを緩和のときに考慮できる仕組みが必要ではないかと懸念されている。

カーテン等の防災化だけではなく、布団や寝具、さらに入居者の身の回り品等を含めて防災対策が行われていることも評価する基準として必要ではないかと懸念されている。

鍵を解錠できず犠牲になることが起きないように一斉に解錠できる仕組みがあれば、緩和措置としてプラスに動く仕組みも必要ではないかと懸念されている。

訓練等に関する検討も必要ではないかと懸念されている。例えば煙対策として逃げる人がドアを必ず閉めて出ていくという訓練が必要ではないかと懸念されている。避難訓練マニュアル等の見直しや教育をしっかりと行うことが大切である。

障害程度区分による（６）項口とハの区別が本当に妥当なのか。各団体からも意見が出ているが、他の方法も含めて（６）項口とハの間をどのようにしていくのか議論をすべきではないかと懸念されている。別途検討会をつくり、専門家を含めた検討をぜひ行っていただきたい。

平成26年からサテライト型居住を認める方向で進んでいるが、サテライト型居住はグループホームの入居者であるとはいえ、ホームヘルパーを使ってアパートで生活している人と何ら変わらない形で生活している。グループホームの一部として（６）項口やハの扱いになることでサテライトという仕組み自体の効果を失わせるものになってしまうのではないかと懸念されている。

- 275㎡以上からスプリンクラー設備の設置義務があったものを原則全ての施設に拡大するという考えはなくなったのか。

今後の進め方について、案によれば区市町村に開示請求をすることになるため区市町村の意見も聞いていただきたいと考えているが、この検討会により政令や省令を改正することがあるのか。

- 施設としては例外があります、施設の構造としての例外もありますという位置づけをした上で、これらに該当しないものについてはスプリンクラー設備が必要という考え方である。今後法令等を整備していくことになるが、それに向けた準備期間の中でご意見を伺って調整していきたい。スプリンクラー設備の設置基準の強化については政令上の整理であり、その際の設置基準が強化されないもの

詳細の基準については省令で決めていくものと考えている。

- 現状でも様々なご意見があり、関係団体の理解が必ずしも十分に得られていないことから、引き続き検討を続けていくことが必要だと考える。

欧米の諸国では、一般住宅にもスプリンクラー設備の設置義務化の方向に進んでいる状況にある。普段元気な高齢者や一般の人でも火災が起きた瞬間にパニックになってしまうこともあることを考えると、科学技術の現状で言うとやはりスプリンクラー設備が非常に有効な設備であることは間違いのない。スプリンクラー設備を設置してベースをしっかりとカバーし、その上でいかにソフト面を充実させていくかが重要である。ただし、住宅まで設置するのはとても時間がかかるし、様々な問題が当然あるため、とりあえず危険性の高いところからスプリンクラー設備を設置し、最低限の安全を確保するという方向を目指すべきではないか。技術的な問題、財政的な問題、指導面の問題等様々あるが、それらをきちんと整理して考えていくことも必要であるが、スプリンクラー設備を頭から否定するのではなく、むしろ前向きに考えていくべきではないか。

- スプリンクラー設備の設置ありきで結論を急いでおり、この検討会では様々な異論が出ているところであるが、政省令改正のスケジュールを具体的に教えていただきたい。
- 必ずしもこの認定調査項目だけでは火災時の避難の容易性が判断できるものではないこともご意見としていただいております、障害程度区分の見直しも検討されているところであるため、今後も調整が必要である。また、時期の関係については、少なくとも障害程度区分の見直しについて一定の方向性が出るまでは最終的なものは出し得ないと考えている。
- 長崎市の火災はリコール製品から出火したようであるが、報告書案に「リコールに係る情報を把握したときは、回収等の対策を講じることが必要である」とあり、情報を把握したときに回収するのは当然であり、情報が行き渡っていないことが一番の問題である。長崎市の火災でもおそらく情報が届いていなかったのではないかと。このような情報が様々な施設に届く必要があることを明記していただきたい。
- 認定調査項目については、資格を持った方が判断することになるのか。また、これを活用している事例が他にあるのか。
- 認定調査項目については、市町村の認めた資格を持つ人が調査をしてチェックをしていくものである。施設側に利用者の資料を用意していただき確認するという運用を提案させていただいている。
- 自力避難ができるかできないかという客観的な判断基準として何かないかというお問い合わせをいただき、何か使えるものがないかということで厚生労働省として提案させていただいたのがこの認定基準である。何人かの委員の方々からこれでは不十分だというご指摘もいただいているが、少なくとも市町村において一定の研修を受けた調査員が状況を確認し、確認する項目についても一定の形で判断できるようになっている。市町村の障害福祉部局でこれらの情報を確認するという意味では、

結果そのものについては公的な資料である。事業者側が本人の了解を得た上で公的な資料を適切な手続に則って入手し、それを消防本部に示すという形であれば良いのではないかと考えている。

- (6) 項口とハの判定基準の徹底をお願いしたい。障害程度区分4以上の者が8割という基準が東京都の資料ではあいまいになっている。ケアホームは全て(6)項口だと言い切るところもあり、現場がかなり混乱しているため、障害程度区分4以上の者が8割という現在の判定基準の徹底をお願いしたい。

今実際に住んでいる方達が出なければならぬ状況になると非常に混乱し、住んでいる方の人権にもかかわってくるため、予算と合わせて準備期間についても考慮していただきたい。貸し主がスプリンクラー設備の設置に反対されるという懸念があるが、スプリンクラー設備を設置することによって資産価値が上がるなど貸し主にも利益があるというPRを進めていただければ現場も混乱しないのではないかと。

- 借家へのスプリンクラー設備の設置については、業界の方にも努力していただき、簡便で後づけができるものやポータブルのものなど様々な技術開発をしていただきたい。
- 障害支援区分の認定調査項目が仮置き基準で用意されているが、どの程度の信憑性があるのか。現状、認定調査員が聞き取りをし、相談支援専門員がその聞き取りを基に支給決定をする段取りで自治体の担当職員がかかわっていくことになるが、それぞれに専門性がある立場でかかわっている。今回の基準を当てはめることに妥当性があるかということを確認したとしたら、おそらく全ての専門員がその視点ではかかわっていないということになるのではないかと。今回の基準が仮置きでいき、そのままひとり歩きすることが危惧される。本日各委員から出された危惧が危惧のまま、何の解決にも至らずに結論として乗り越えてしまうのではないかと非常に強く心配している。
- 消防機関の判断に疑義が生じた場合に仲裁する仕組みが必要ということについて、関係機関の連携を強化するだけでは仲裁にはなかなかならない。各自治体での判断も相当異っており、疑義を申し立てる仕組みがないため、何らかの対策が必要ではないか。
- 報告書案と当検討部会については、事務局としては今後どのように進めていくのか。
- 当初今回の検討部会で最終にできるよう作業してきたが、委員の方々からのご意見を伺い、また部会長からのご発言も伺い、もう一度検討部会を開かせていただき、本日いただいたご意見をできるだけ反映させた上で報告書を取りまとめていきたい。

一方で、認知症高齢者グループホーム等火災対策検討部会では最終報告まで出していただき、面積にかかわらず、一定の例外措置を設けつつ、スプリンクラー設備の設置義務を強化していく方向が出されている。したがって、入所している方の状況や施設の構造によりこれまで以上の例外措置を設けることを前提に、今の275㎡以上という面積要件を外すという方向で、政令改正に向けての手続を当検討部会のご議論と同時並行的に進めさせていただきたい。もちろん規制に係る政令であるため、パブ

リックコメントを1カ月させていただき、その中で各施設の方々からのご意見も伺えるのではないかと考えている。その手続を進めつつ当検討部会も継続させていただき、障害支援区分の認定調査項目をどのように客観的に見るのかなどといったことも含めて、引き続き委員の皆様の意見をいただきたい。

- 政令については、面積要件を撤廃すると理解させていただいたが、やはり意見をしっかりと聞いていただけない現状では、面積要件を撤廃すること自体も納得ができない。そこまでの議論は尽くされていないし、例外だけを議論することについても本当に良いのかと考える。
- バルコニーの問題にしても、松寿園火災の検討会の報告書にバルコニーの有効性をもっと検討すべきという記載があったが、その具体的内容まではわからなかった。そういうことも含めて、もっと検討すべき内容があるのではないか。
- 入居者の評価方法もあるが、安全性の評価方法についても、もう少し緻密に検討しなければならないのではないか。
- 仮にスプリンクラー設備の設置基準を変えるとすれば、過去の例からすると、既存の建物に適用するのは平成30年4月くらい、新築の建物に適用するのは平成27年4月くらいになるのではないか。ある程度適用までは時間があるが、ルールは早く施設の方にお示ししなければならず、省令に反映すべき事項についてはできるだけ早く決めていかなければならない。一方、個別の施設で、厳格にルールを適用するのは不合理だろうという施設には、消防署長の判断で適用を除外する仕組みもあるため、どのような施設が除外できるかというガイドラインのようなものも示すこともできることから、本日のご指摘を踏まえ早急に検討していきたい。