

既存戸建住宅を活用した小規模福祉ホームの防火安全に伴う 建築基準法上の用途の取り扱いに関する調査研究

Issues on a building use category based on Building Standards Law against used detached group home for disabled people

大西 一嘉^{1*}・岡田 尚子²・久保 洋³

¹工学研究科建築学専攻

²大学院博士前期課程建築学専攻

³近畿グループホームスタッフ研修会

キーワード:障害者グループホーム、火災安全性、建築基準法、用途区分、令 144 条区画

わが国では高齢者や障害者をはじめ、生活支援を必要とする人々に向けた小規模な居住福祉施設が異なる所轄の元に乱立し、法的な用途区分も曖昧である。一方、火災が起これば行政責任の名の下に後追いの規制強化が進み、防火体系が肥大化、複雑化するばかりで、必ずしも合理的な仕組みになっていないとの批判は根強い。平成 21 年 4 月に施行された消防法改正により、グループホーム等が社会福祉施設並みの規制を受けることになったが、その間の火災の教訓から建築指導と消防との連携強化が指摘され始めた。こうした経緯から、従来は既存戸建住宅を、小規模福祉ホームに転用しても、基準法上は一般住宅の類とされることが多かったが、特殊建築物として取り扱う自治体が増え始めている。住宅火災による死者は火災による死者全体の 9 割に上るが、戸建住宅の防火対策は個人の責任とされており、住宅用火災警報器の義務化以外に有効な対策は講じられていない。防火研究の取り組みも火災事例や火災実態の分析が中心である。住宅の総合的防火対策が求められる一方、福祉面での脱施設の流れの中で小規模居住福祉施設（グループホーム等）といった「暮らしの場」の多様化が進んでおり、多様化した「住宅」の防火対策も求められている。全国での空き家が 800 万戸に上りストック活用が叫ばれる中で、障害者 GH や宅老所の多くが既存戸建住宅を転用している現実を踏まえ、小規模福祉ホームにかかわる建築基準法の用途解釈を巡る課題について検討する。

1. グループホームの用途上の位置づけ

近年、社会福祉施設では地域移行や小規模化が進展し、家庭的な生活環境や居住性が確保されつつあるが、今後は居住性と安全性の両立を目指すことが大きな課題となっている。特に障害者グループホームでは、障害程度区分と自力避難困難度がうまく対応しておらず、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ないまま画一的な規制を行う傾向が強い。結果的に過剰な規制や、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総合的に判断する必要がある。そこでまず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ものとした。

ところで、ここで主な対象とする小規模福祉ホームは、「障害者グループホーム」をさすものとするが、以下の 2 通りの制度のもとで呼称されている。

ア) 障害者自立支援法に基づく

イ) 自治体の独自制度（自治体毎に異なり、生活寮、生活ホーム等とも呼ばれる）

前者は、「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」と呼ばれる場合も多いが、実態として呼称に定めや制限はないので自由に名乗れる。自立支援法以前から全国各地で

地域居住に取り組んでいるところでは、グループホームとケアホームの呼称は厳密に区別されていない。一つの小規模ホームの建物を使って、グループホームとケアホームの事業を合わせて運営することもある。そもそも社会サービス事業の名称であるため、「ホーム」といっても、それが建物自体をさしているわけではないことに留意する必要がある。

消防法別表第一における用途区分において、類似の用途区分があり、6 項（ロ）が障害程度が重い人々が暮らすケアホーム、6 項（ハ）が、障害程度が軽い人々が暮らすグループホームにほぼ対応すると想定されているが、消防法における防火対象物の用途区分が自力避難困難度を反映しようとしているの対して、自立支援法における事業呼称はサービス事業種別であるため、厳密には対応していない。

建築基準法の運用にあたって、どの用途区分として規制を受けるかは、各自治体の判断にゆだねられており、様々な解釈が存在するのが現状である。

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、混乱の一因になっている。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っている。

2. 全国の特定行政庁での特殊建築物としての取り扱いの現状

障害部局が担当する戸建型障害者グループホームの申請手続きの際に、建築指導課など関係機関との協議の有無は、「協議あり」が 2 割、

「協議なし」8割となっている。指導が強化されているところでは、「パトロール、現地調査、緊急点検、指導」等が行われており、「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、基準法等の是正指導」などが実施されている。

建築基準法上は、「特殊建築物」（法別表第Ⅰ（い））として扱うところが6割、「個別に判断」が4割と、一律的に用途判断を求めているわけではなく、対応は相半ばしている。その他「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」とするところもある。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ている。

「個別に判断」する基準は「利用形態、管理運営方法、生活援助、介護実態等」が多く、「間取りや設備、平面計画」「規模、面積」も挙げられる。

特殊建築物として判断する場合、用途区分としては「寄宿舍」と認定することが多い。全国建築行政会議でもこの判断について議論されているが、認知症グループホームでの判断を参照して、寄宿舍との判断が主流とされる。また、「児童福祉施設」「寄宿舍または児童福祉施設」とするところもある。

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。実際に指導する現場で起こっている課題は以下のように整理できる。

①手続き上の問題

「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」などが挙げられる。

②用途の判断根拠

「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、寄宿舍、共同住宅）に該当するかの判断が困難」「寄宿舍、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」など運用基準・内規がないため判断に迷うケースがみられる。

③確認申請不要な小規模建物の取り扱い

特殊建築物としても、基準法では「延床面積が100㎡未満だと、用途変更の申請不要」であり「グループホーム部分は100㎡未満で用途変更の必要がない」「意図的に100㎡未満に抑える」などの対応がなされている。

④対応策

「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」「寄宿舍としても、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、過度に厳格な基準法運用が、実態にそぐわないことを懸念している。

福島県では利用の実態をふまえて、独自の判断基準を設けて既存戸建て住宅の活用を可能としており、一定の防火安全等の制約のもとで、過度な規制による改修工事等で円滑な運営ができなくなる弊害を避ける手立てを講じている。同様の措置を検討する都道府県も出ている現状である。

3. 建築基準法の用途判断に関する全国事業者の現状

グループホーム・ケアホームとしての戸建て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、戸建て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、全国の戸建て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。

平成20年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」¹⁾の「事業の種類別出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。

¹⁾ 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1 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(NPO)	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。

1) グループホーム等の利用対象者について

図1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。

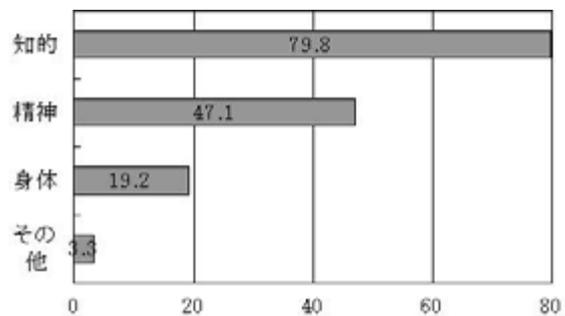


図1 GH等の利用対象（重複回答）(N=766)

2) 過去5年間に開設を計画した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。

小規模ホームだけでなく、大規模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の流れが見える。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」となる。

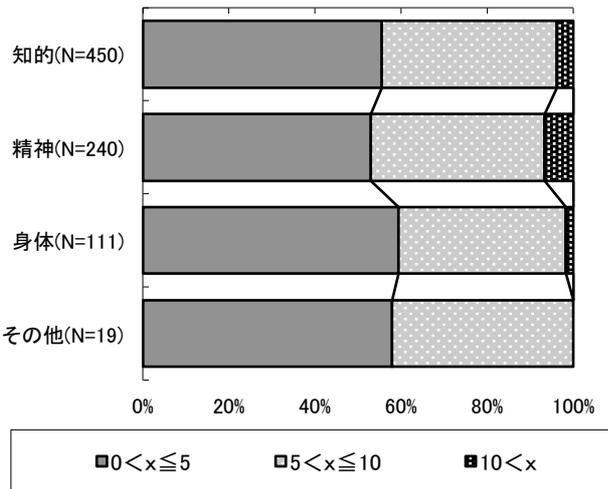


図2 GH等の利用対象×平均定員数

3) 過去5年間に開設計画を断念した事例

107法人168カ所でホームの開設を断念しており、建築基準法に係る理由が32件ある。具体的内容は「用途変更が困難であった」が11件、次いで「建築基準法をクリアできなかった」8件、「100㎡以上の物件であったため」7件である。中古物件をグループホーム等へ転用する際に、法的な規制が制約となっている現状が示されている。

表2 過去5年間で開設計画を断念した主な理由

具体的内容
用途変更が困難であった
補助申請が出来なかった
建築確認書が取れず、認可されなかった
市街化調整区域等の理由による
建築基準法がクリアできなかった
100㎡以上の物件であったため
準耐火構造にする資金がなかった
建築基準法が明確でないため

4) 既存戸建て住宅を転用したホームのよい点

図3では「地域性を生かした住まいの場の確保」が一番多い。「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」*1（平成18年9月29日厚生労働省令第171号、

*1 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

平成23年12月21日厚生労働省令第150号改正）第140条によると「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、地域性を生かした住まいの場の確保が重要と認識されている。

「その他」として、「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。

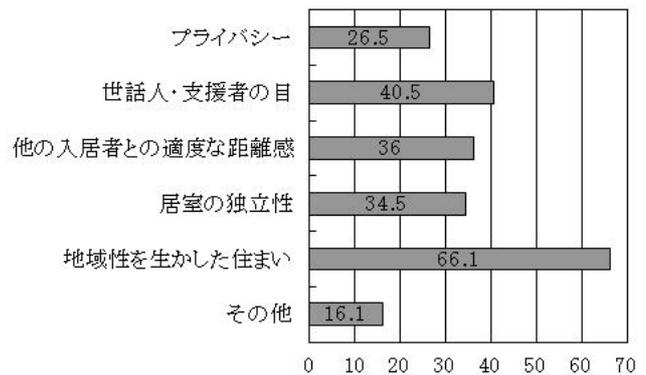


図3 戸建て住宅を転用したホームの良い点（重複回答）(N=766)

5) ホーム等の開設時における指導

建築基準法の用途変更と屋根裏界壁工事などの防火改修を指導された経験は「ある」と回答した法人が22%で173件である。「その他」には「戸建て転用の実績はない」「説明はされたが、強制ではなかった」「助成金申請時に指導があった」などが挙げられる。

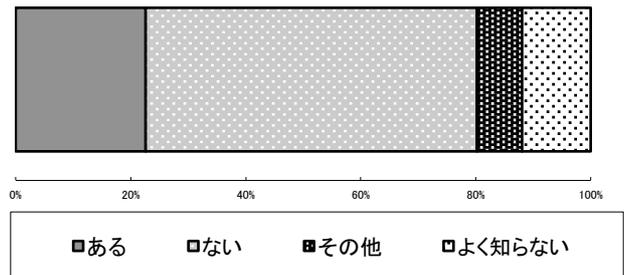


図4 用途変更の届出と防火界壁工事の指導 (N=765)

6) 建築指導課から指示される用途区分

「寄宿舎」(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法人である。「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。既に運営しているホームについて遡及して用途変更を求める事例はそれほど多くなく、約半数の法人では用途変更に関わる問題に直面していないと考え

られる。

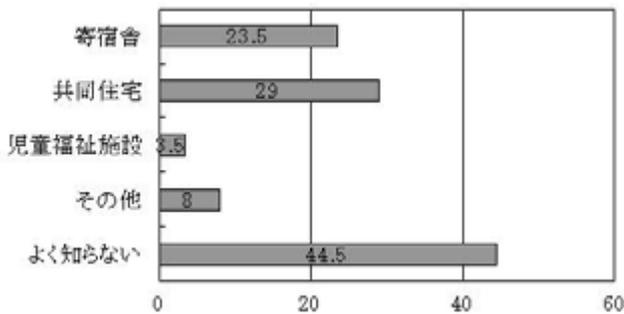


図5 戸建て転用の用途区分 (重複回答) (N=762)

7) 戸建て住宅を利用した共同住居すべてについての建築基準法上の用途変更の状況について

図6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)を指導されていて、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「戸建て住宅をしようしていない」「100㎡以上の住居の場合、用途変更の指導を受ける」「200㎡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㎡以上の住居、200㎡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㎡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。

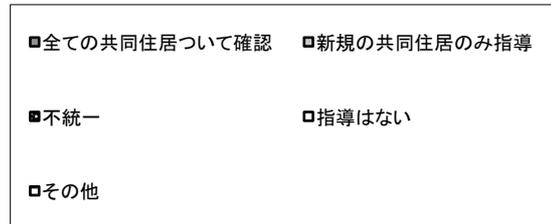
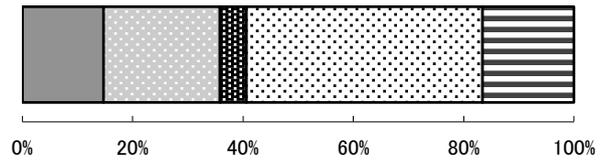


図6 建築基準法の用途変更の状況 (N=761)

8) 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

「用途変更を求められた」ため断念したのは、12件である。「100㎡以上ということでは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、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。

表3 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
100㎡以上ということでは認可が下りなかった
用途変更を求められた
建築確認書がなく、認可が下りなかった
建築基準法をクリアできなかった
市街地調整区域等の理由で認可が下りなかった

《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、扉等を防火仕様にするよう指導された
- などが挙げられた。

9) 用途変更に伴う防火改修への対応

「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「界壁工事をし、継続使用」、「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、共同住居を廃止」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。

「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。

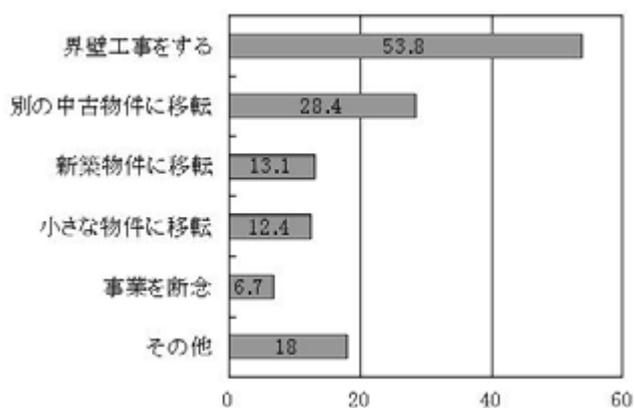


図7 天井裏界壁工事についての対応（重複回答）(N=756)

10) 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8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、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。

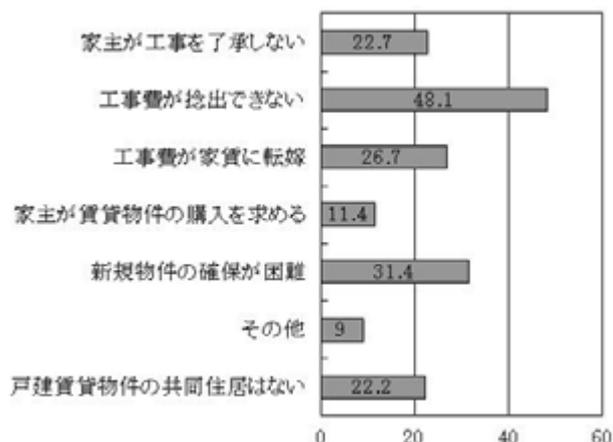


図8 天井裏界壁工事が必要となった場合、想像される事態（重複回答）(N=757)

11) 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」「戸建てを転用したホームでない」などが挙げられた。

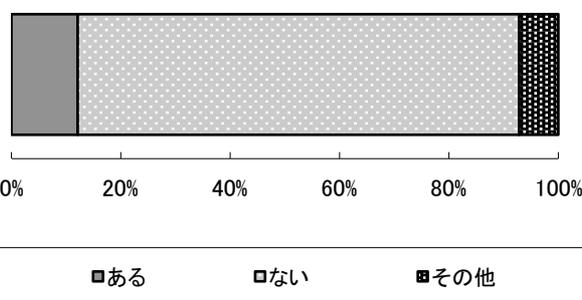


図9 用途変更工事を指導された経験 (N=759)

12) 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

「中古の戸建て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」*2（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」「戸建て住宅は使用していない」

*2 住宅・土地統計調査 総務省

(http://www.stat.go.jp/data/jyutaku/2008/10_1.htm)

「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。

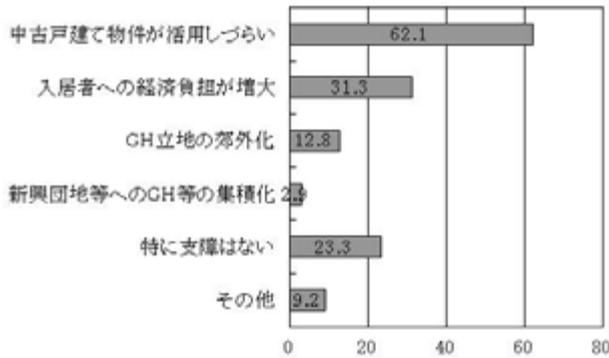


図10 用途判断の運用基準の変更により生じる支障(重複回答)
(N=760)

4. 基準法にもとづく防火改修の課題

「寄宿舎」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。寄宿舎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、法適合上の防火改修のために300～500万円をかけて改修

する事例もあるが、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基準法で「寄宿舎」と認定されたために「防火上主要な仕切り」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、基準法を守っていれば火災安全が確保できるとは言えない。しかし、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ていないとされるため、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旨とすることが有効であると思われる。

今後の検討課題としては、以下の通りである。

- 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、扉の防火は不問となっている

