

2014.7.1

企業リスクインフォ <2014 No.1>

消防法改正と小規模社会福祉施設における避難訓練

はじめに

近年、雑居ビル等で多くの死傷者を伴う火災が相次いで発生しており、防火・防災体制を強化するために消防法が改正された（平成 26 年 4 月施行）。この消防法改正により、雑居ビル等については建物全体の防火管理業務を行う「統括防火管理者」の選任が義務付けられ、消防計画の作成・届出及び消火・通報・避難訓練の実施が統括防火管理者の責務として明確化された。

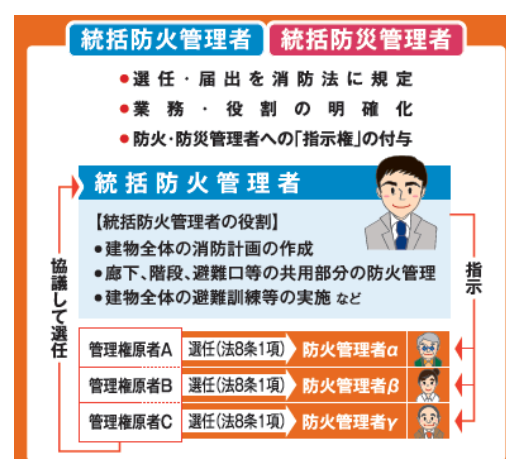
グループホーム等社会福祉施設が入っている雑居ビルも対象となっており、その雑居ビルの統括防火管理者は、小規模社会福祉施設の避難訓練に関する知識の取得とその十分な理解が求められている。

本稿では、消防法改正の概説と小規模社会福祉施設の避難訓練について解説する。

1. 消防法の改正

消防法改正（消防法第 8 条の 2、平成 26 年 4 月施行）により、雑居ビル等における統括防火管理者の選定が義務付けられ、建物全体の消防計画作成・届出、消火・通報・避難訓練の実施が統括防火管理者の責務として明確化された。統括防火管理者は、建物全体の消火・通報・避難訓練の不参加者に対して改善の措置を促すなど、各テナント等の防火管理者に対して、その権限の範囲において必要な措置を指示できるようになった。

統括防火管理者を定めなければいけない防火対象物は表 1 のとおりであり、自力避難が困難な者が入所する社会福祉施設が入っている建物は、収容人員 10 人以上、地上 3 階以上と比較的小さな建物も対象となっているのが特徴である。



【図 1. 消防法改正のイメージ】

（出典：消防庁「消防法の改正」パンフレット）

【表 1. 統括防火管理者を定めなければいけない防火対象物】

①収容人員関係なし	②収容人員 10 人以上	③収容人員 30 人以上	④収容人員 50 人以上
- 高さ 31m を超える高層建築物 - 地下街のうち消防長又は消防署長が指定するもの - 準地下街	認知症高齢者グループホーム、特別養護老人ホーム等、災害時に自力避難の困難な者が入所する社会福祉施設が入っている建物	映画館、飲食店、物品販売店、ホテル、病院など、主として不特定多数の者を収容する施設が入っている建物	共同住宅、会社事務所など主として特定の者を収容する施設が入っている建物
階数関係なし	階数 3 以上（地階を除く）	階数 3 以上（地階を除く）	階数 5 以上（地階を除く）

（出典：公益社団法人 横浜市防火防災協会「よこはま都市消防」2012 No.16）

なお、平成 21 年 4 月に施行された消防法の改正では、それまで防火管理が義務づけられていなかった小規模な社会福祉施設も新たに対象となり、小規模な社会福祉施設でも防火管理者を選定し、施設の実態に応じた消防計画の作成や防火教育・訓練の実施などの防火管理業務を行わせることが必要となった。

2. 雑居ビルや社会福祉施設の事故例

今回の消防法改正の裏には、近年、防火管理体制が不十分な雑居ビル等で死傷者を伴う火災が相次いで発生していることがある。また高齢化社会により社会福祉施設数が増え、それに伴い社会福祉施設の火災件数も増加している。特に自力での避難が困難な利用者がいる社会福祉施設では、火災が発生すると多数の死傷者を伴う場合がある。表2に雑居ビル等、表3に社会福祉施設における主な火災事例をあげる。

2013年2月の長崎市のグループホームにおける火災は、雑居ビル内に入っている社会福祉施設で、建築基準法や消防法に基づく設備の不適合や、従業員に対する消防訓練が十分実施されていなかったなどの問題点があった。

【表2. 複合用途防火対象物（雑居ビル）における主な火災事例】

出火年月	出火場所	用途	死者数	負傷者数	損害額(千円)	出火原因
1972年5月	大阪府大阪市	7階建て雑居ビル(3階婦人服売場)	118	81	1,649,693	たばこの疑い
1973年12月	三重県津市	雑居ビル	—	1	256,336	不明
1975年3月	東京都豊島区	7階建て雑居ビル(2階喫茶店)	5	17	57,789	不明
1976年12月	東京都墨田区	4階建て雑居ビル(2階踊場)	6	2	7,810	放火
1976年12月	北海道旭川市	4階建て雑居ビル(3階ホテル客室)	3	—	10,270	たばこの不始末
1976年12月	静岡県沼津市	3階建て雑居ビル(1階階段室)			38,781	放火の疑い
1978年3月	新潟県新潟市	3階建て雑居ビル(2階スナック)	11	2	10,483	不明
1978年11月	東京都葛飾区	4階建て雑居ビル(2階喫茶店)	4	3	17,685	たばこの投げ捨て
1979年11月	福岡県岡垣町	2階建て遊技場併用住宅(1階パチンコ店)	4	2	48,988	不明
1980年8月	静岡県静岡市	6階建て雑居ビル(1階店舗)	14	223	554,226	爆発
1981年2月	島根県松江市	2階建て倉庫併用寄宿舍(1階階段横)	3	2	140,964	不明
1984年11月	愛媛県松山市	3階建て店舗兼共同住宅(1階)	8	13	68,954	不明
1986年6月	千葉県船橋市	8階建て百貨店(地下2階変電設備)	3	—	1,786,895	不明
2001年9月	東京都新宿区	4階建て雑居ビル(3階踊場)	44	3	23,050	放火の疑い
2007年1月	兵庫県宝塚市	2階建て事務所兼倉庫(1階カフェ店厨房)	3	5	4,063	ガスコンロによる長期加熱
2007年6月	東京都渋谷区	1階建て温泉施設	3	8	180,630	天然ガスに引火
2008年10月	大阪府大阪市	7階建て雑居ビル(1階個室ビデオ店)	15	10	3,127	放火の疑い
2009年7月	大阪府大阪市	6階建て雑居ビル(1階パチンコ店)	4	19	44,770	放火
2009年11月	東京都杉並区	5階建て雑居ビル(2階居酒屋)	4	12	1,896	炉

※用途のカッコ内は出火元 (出典：消防庁「平成25年版 消防白書 附属資料」を筆者にて一部加工)

【表3. 社会福祉施設における主な火災事例】

出火年月	出火場所	用途	死者数	負傷者数	損害額(千円)	出火原因
1955年2月	神奈川県横浜市	養老院	99	9	15,340	かいろの火の不始末
1968年1月	大分県日出町	精神薄弱者総合施設の寮	6	—	2,793	アイロンの使用放置
1970年3月	山梨県上野原町	老人ホーム	4	—	不明	電気コンロの使用不適切
1973年3月	東京都東村山市	老人ホーム	2	—	234	不明
1986年2月	青森県弘前市	知的障害者更生施設	2	6	5,352	たばこ
1986年7月	兵庫県神戸市	知的障害者援護施設	8	—	56,702	放火の疑い
1987年2月	静岡県富士市	精神不安定・アルコール中毒患者収容施設	3	1	14,807	不明
1987年6月	東京都東村山市	特別養護老人ホーム	17	25	71,666	放火の疑い
2006年1月	長崎県大村市	認知症高齢者グループホーム	7	3	34,852	マッチ・ライター
2009年3月	群馬県渋川市	老人ホーム	10	1	20,055	不明
2010年3月	北海道札幌市	認知症高齢者グループホーム	7	2	16,317	ストーブ
2013年2月	長崎県長崎市	認知症高齢者グループホーム	4	8	調査中	調査中

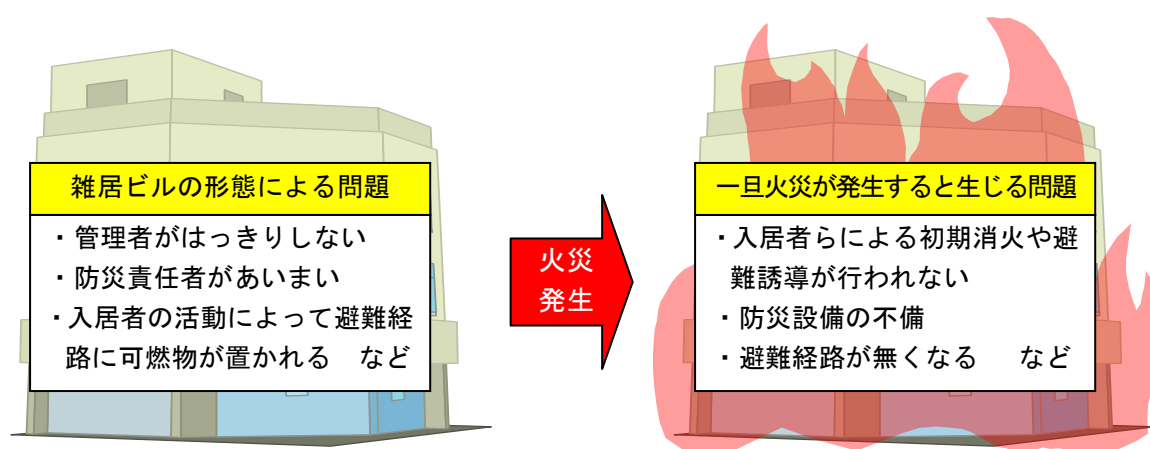
(出典：消防庁「平成25年版 消防白書 附属資料」を筆者にて一部加工)

3. 雑居ビルや小規模社会福祉施設等における防火体制の問題点

(1) 雑居ビルにおける防火体制の問題点

雑居ビルには複数の管理権原者がいるために、「管理者がはっきりしない」、「防災責任者があいまい」、「入居者の活動によって避難経路に可燃物が置かれる」などといった問題があり、この状況は一旦火災が発生すると、「入居者らによる初期消火や避難誘導が行われない」、「防災設備の不備」、「避難経路が無くなる」などといった問題に発展する。

今回の消防法改正による統括防火管理者の選任とその役割の明確化は、これらの問題に対応するためであると考えられる。統括防火管理者は、ビル全体の防火体制の拡充をはかるために、自ビルのテナントがどのような活動をしており、どのようなリスクがあるかを把握したうえで、ビル全体の消防計画の作成及び廊下等共用部分の防火管理、ビル全体の防災訓練を実施することが求められている。



【図2. 雑居ビルにおける防火体制の問題点】

(2) 小規模社会福祉施設における防火体制の問題点

社会福祉施設には、万一、火災が発生した場合に、自力で避難するのが困難である利用者がいるということが、他のテナントと大きく異なる点である。特に、夜間は自力避難困難な宿泊者や入居者に対して避難をサポートする施設の職員数が少なくなるため、安全に避難するための十分な時間的余裕はないと考えられる。

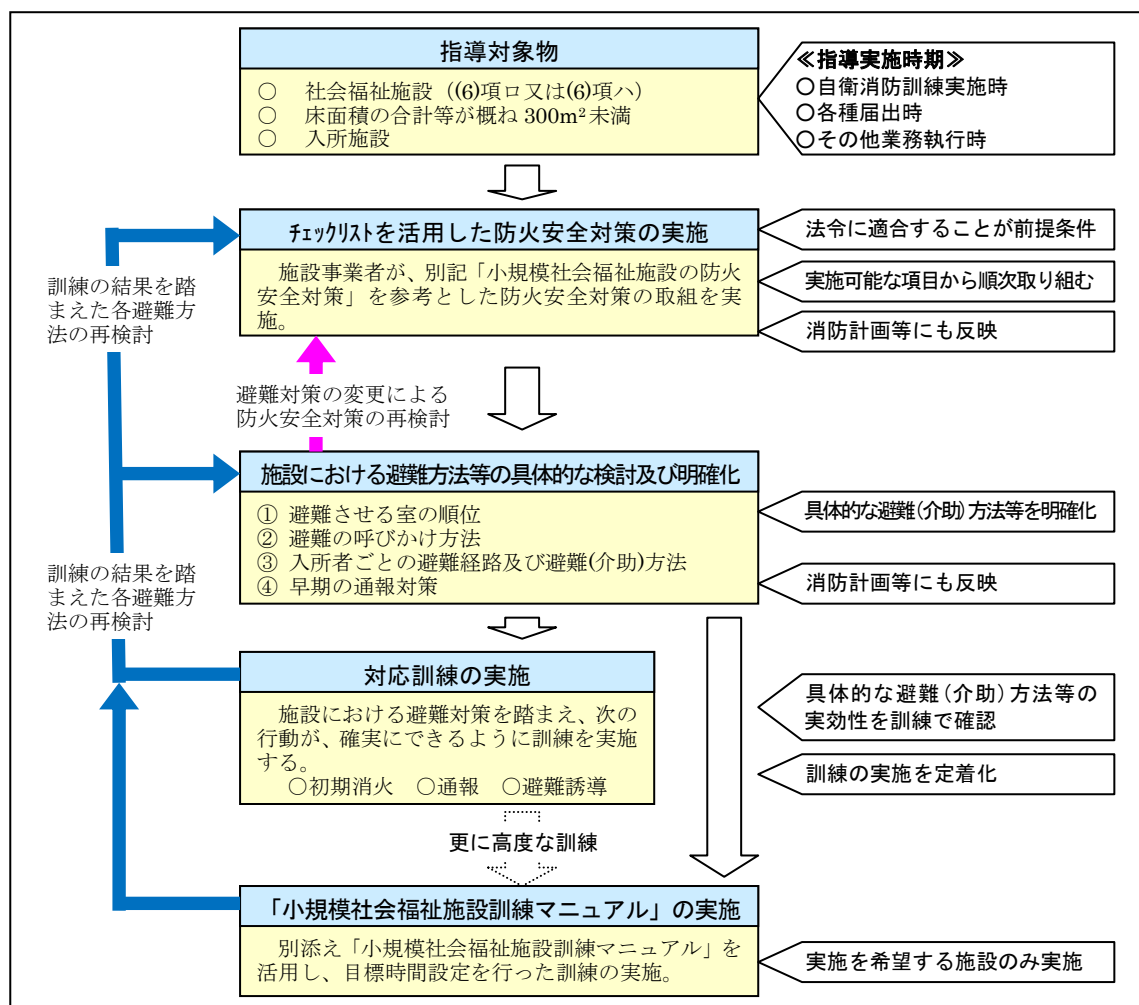
また、車椅子やタンカ等を利用して避難することも想定され、安全な避難経路の確保は、防火管理上の重要な課題となる。

4. 小規模社会福祉施設における避難訓練のポイント

(1) 消防機関の指導要領からみる小規模社会福祉施設における避難訓練のポイント

総務省消防庁は、2009年3月に発生した群馬県渋川市の老人ホームの火災を踏まえ、火災時の避難誘導體制の確保等により防火安全対策の徹底を図ることを示した。それを受け全国消防長会は「小規模社会福祉施設における避難訓練等指導マニュアル」を作成した。このマニュアルによると小規模社会福祉施設の避難訓練等指導要領は図3に示すフローとなっている。

本マニュアルは、消防機関が小規模社会福祉施設の避難訓練等を指導するための要領であるが、小規模社会福祉施設の防火管理者や、施設のある建物の統括防火管理者にとっても参考となる。なお、小規模社会福祉施設の防火安全対策のチェックシートは、「小規模社会福祉施設における避難訓練等指導マニュアル」(東京消防庁)の別記1に添付されているので、施設の防火管理者はダウンロードして自施設の防火安全対策のチェックに活用することをお勧めする。



【図 3. 小規模社会福祉施設の避難訓練等指導要領】

(出典：全国消防長会『小規模社会福祉施設における避難訓練等の指導マニュアル』)

(2) 施設における避難方法等の具体的な検討及び明確化

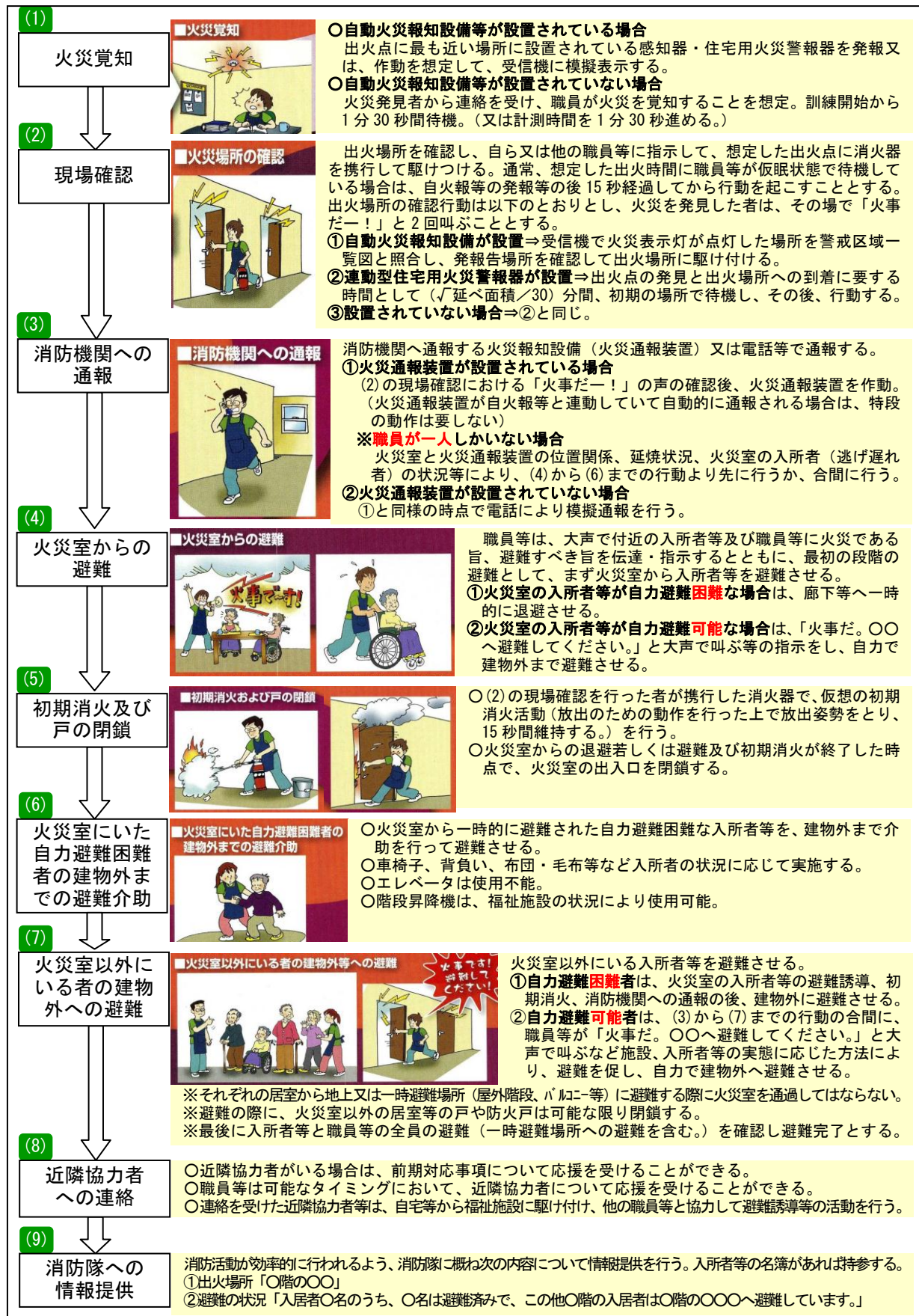
施設の避難対策は、具体的な避難方法等を事前に検討して明確にしておくことが重要である。施設の入所者数に対して職員等の数が最も少なくなる状況で各居室において火災が発生したことを想定し、次の事項について具体的に検討する必要がある。なお、検討するにあたり、避難時に多くの介護の手が必要になる利用者は、出来るだけ容易に屋外に避難させやすい部屋を選んで部屋換えを行うなど、被害低減策も併せて検討・実施されることも重要である。

- ① 避難させる室の順位
- ② 避難の呼びかけ方法
- ③ 入所者ごとの避難経路及び避難（介助）方法
- ④ 早期の通報対策

(3) 避難訓練の実施

小規模社会福祉施設における避難訓練のフローを図4に示す。避難訓練は避難目標時間を設定し、その検証を行うことで防火安全対策を推進されることが望まれる。避難目標時間の設定や訓練の検証については、「小規模社会福祉施設における避難訓練等の指導マニュアル」を参照されたい。

また、安全面から原則として入居者については訓練に参加させないで、代役となる職員又はダミー人形を配置して、訓練を実施されることをお勧めする。



【図4】小規模社会福祉施設における避難訓練のフロー図】

(出典：『小規模社会福祉施設における避難訓練等の指導マニュアル』(全国消防長会)及び『小規模社会福祉施設夜間訓練マニュアル』(宮崎市)を基に作成)

おわりに

高齢化社会に伴い社会福祉施設の運用実態等が変化し、小規模社会福祉施設も増加してきている。その結果、社会福祉施設における火災件数も増加しており、社会的に問題になるような火災が発生する度にスプリンクラー等消火設備の設置基準や防火体制の在り方が見直され、消防法が改正されてきた。法令に適合することは最低限必要なことではあるが、それだけでは不十分であり、それぞれの施設が防火についての取組を強化する必要がある。小規模な施設では近隣協力者も不可欠であり、施設の入所している建物の統括防火管理者は実態に即し、訓練をベースとした防火管理にも注力していく必要がある。

【参考資料】

- 1) 『高層建築物等における防火・防災管理体制の拡充をはかる消防法の改正』 総務省消防庁
<http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/kasaiyobo/shobohoukaisei-pamf20121221.pdf>
(最終アクセス日：2014年6月4日)
- 2) 『「よこはま都市消防」2012 No.16』 公益社団法人 横浜市防火防災協会
<http://www.ydp.or.jp/yts/16.pdf>
(最終アクセス日：2014年6月4日)
- 3) 『平成25年版 消防白書 附属資料』 総務省消防庁
http://www.fdma.go.jp/html/hakusho/h25/h25/pdf/part7_section1.pdf
(最終アクセス日：2014年6月4日)
- 4) 『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』 平成21年度厚生労働省障害者保健福祉推進事業
http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/cyousajigyoku/jiritsushien_project/seika/research_09/dl/result/06-03d.pdf
(最終アクセス日：2014年6月4日)
- 5) 『小規模社会福祉施設における避難訓練等の指導マニュアル』 東京消防庁
http://www.tfd.metro.tokyo.jp/hp-sidouka/data/taisyo_manual03.pdf
(最終アクセス日：2014年6月4日)
- 6) 『小規模社会福祉施設夜間訓練マニュアル』 宮崎市
<http://www.city.miyazaki.miyazaki.jp/www/contents/1350986239557/files/syoukibosyakifukusisisetu.pdf>
(最終アクセス日：2014年6月4日)

以上

(文責：事業リスクマネジメント部 統合リスクマネジメントグループ 主任コンサルタント 尾池 吉保)

株式会社インターリスク総研は、MS&ADインシュアランスグループに属する、リスクマネジメント専門のコンサルティング会社です。ERMのコンサルティングに関するお問い合わせ・お申込み等は、下記の弊社お問い合わせ先、または、お近くのあいおいニッセイ同和損保、三井住友海上の各社営業担当までお気軽にお寄せ下さい。

【お問い合わせ先】

㈱インターリスク総研 事業リスクマネジメント部 統合リスクマネジメントグループ
TEL.03-5296-8914 <http://www.irric.co.jp/>

<ISO31000準拠！ERM（全社的リスク管理）コンサルティング>

企業価値向上に資する全体最適の観点から、企業を取り巻く様々なリスクを全社的に管理するために、貴社の実状に即した効果的・効率的な体制づくりを支援します。既に体制構築されている場合の実効性を高めるための取組み推進や、各種個別課題解決のご支援も可能です。ERMコンサルティングはISO31000に準拠したメニューを活用・応用して実施します。

不許複製／Copyright 株式会社インターリスク総研 2014