

2015.3.1

災害リスク情報 <第 63 号>

「 社会福祉施設等にかかる消防法令の改正について 」

— 平成 27 年 4 月 1 日施行 —

はじめに

本年 4 月 1 日に消防法施行令および消防法施行規則その他の関係規定が改正され施行される。この改正により、建物用途区分やスプリンクラー設備、自動火災報知設備等の設置基準が見直されることとなった。

過去の類似の例をみると、平成 18 年 1 月に発生した入所者 7 名が死亡した長崎県大村市の認知症高齢者グループホームの火災を受けて平成 21 年 4 月には火災発生時に自力で避難することが困難な者が入所する社会福祉施設等について、自動火災報知設備、火災通報装置、消火器などの消防用設備の設置が義務付けられ、またスプリンクラー設備の設置を行わなければならない施設の範囲が延べ面積 1000m² 以上から 275m² 以上へと拡大された経緯があるが、今回の改正は平成 22 年 3 月に札幌市の認知症高齢者グループホームで死者 7 名、平成 25 年 2 月に長崎市の認知症高齢者グループホームで死者 5 名を伴う火災が相次いで発生したことを契機とするものである。

本稿では、今回の改正内容の概要および考慮・検討すべき課題について述べる。

1. 長崎市の認知症高齢者グループホーム火災の概要

平成 25 年 2 月 8 日（金）長崎県長崎市の認知症高齢者グループホームにおいて発生した死傷者を伴う火災の概要を示す。

火災が発生したグループホームは、鉄骨造一部木造・地上 4 階建ての事務所および共同住宅に併設された複合用途施設である。延べ床面積 581.85m² の内 1 階 2 階部分の 259.64m² がグループホーム部分である。2 階中央部の居室のリコール対象となっていた加湿器から出火したとされている。焼損範囲は 51.5m² に留まったが、1 階の女性 3 名、2 階及び 3 階の女性各 1 名の計 5 名が亡くなり、重症 1 名を含む 7 名が負傷した。

消防用設備等は設置基準に対応していたが、以下の運用面での不具合があったことが被害を大きくした要因と考えられる。

- ・自動火災報知設備が鳴動したが、火災通報装置の操作が行われなかった。
- ・消防訓練が十分に実施されず、消火器が設置されていたが初期消火に使用されなかった。
- ・階段室やパイプスペースの防火区画が不完全だった可能性がある。

2. 認知症高齢者グループホーム等の実態

本火災を受けて、関係機関により認知症高齢者グループホーム等の実態調査が行われている。

(1) スプリンクラー設備の設置義務のなかった自力避難が困難な者が入居する施設の状況

消防庁が平成 25 年 2 月に行った調査では、延べ面積 275m² 未満の認知症高齢者グループホームの約 74% の施設にはスプリンクラーが設置されていた。一方、延べ面積 275m² 未満の障害者施設ではスプリンクラー設備が設置されている施設は約 11% であった。（表 1 参照）

表1 福祉施設の sprinkler 設備の設置状況

用途	福祉施設の区分	施設数	sprinkler 設備				
			設置済		設置無		
6項口	施設総数	7,189	2,238	31%	4,951	69%	
	高齢者福祉施設	3,910	1,853	47%	2,057	53%	
	うち認知症高齢者グループホーム	2,082	1,544	74%	538	26%	
	障害者福祉施設	2,221	249	11%	1,972	89%	
	上記以外のもの	1,162	159	14%	1,003	86%	
6項ハ	高齢者系	軽費老人ホーム	1,416	891	63%	525	37%
		小規模多機能型居宅介護事業を行う施設	3,484	1,816	52%	1,668	48%

(出典：消防庁「認知症高齢者グループホーム等火災対策検討部会」)

(2) sprinkler 設備未設置施設の状況

同時に厚生労働省が、sprinkler 設備が未設置の認知症高齢者グループホーム（延べ面積 275m²未満）に対し調査を行なっている。

建物構造別の内訳は、「木造」が 70.7%、「RC造・鉄骨造」が 25.5%、「その他」が 3.8%と火災に弱い木造建築が非常に多い。それにもかかわらず、未設置の理由として「消防法令上の設置義務がないため」(89.5%)、次いで「費用負担の問題」(67.6%)が挙げられており、sprinkler 設備の設置を義務化しても設置費用が普及の妨げになることが懸念として挙げられている。

また、建物の所有形態別の内訳は、「自己所有物件」が 60.2%、「賃貸物件」が 39.3%、「混合物件」が 0.6%と賃貸物件が比較的多く、sprinkler 設備等の防火設備を追加設置する場合には所有者の理解を得にくいことも設置への障害として指摘されている。

非常災害対策等の運用面では、介護保険法の指定基準において義務付けられている非常災害対策の計画策定や関係機関への通報・連携体制の構築、定期的な避難訓練の実施などは、ほとんどの施設で実施されている。しかし、努力義務である地域住民の参加を求めて行う避難訓練や運営推進会議に消防関係者の出席を求める等の運営を行っている施設は半数に満たない。

入居者全体の 49.9%が自力で避難困難な者であり、夜間の職員体制については、ほとんどが指定基準上の最低限の配置（入居者 9 名につき 1 名）となっているとの回答から、特に夜間の火災対応を考えると、入居者の状況によっては介助者の数が十分とは言えない状態が想定され、的確な防火設備の設置や建物構造による避難容易性を確保する必要がある。また防災能力を高めるためにも、関係機関や地域住民との実効性のある連携が望まれる。

(3) 建築基準法違反の状況

一方、国土交通省では平成 25 年 3 月に、認知症高齢者グループホームに対して建築基準法の遵守状況について調査しているが、これによると建築基準法令の防火・避難関係規定への違反があったものは 15.2%であり、これら全てに是正指導がされたが、違反件数の 41.1%は是正未実施となっており、更なる指導による早期是正が望まれる。

(4) 障害者施設等における火災の発生状況 (図 1 参照)

「障害者施設等火災対策検討部会」の調査によると、平成 14～23 年の 10 年間で障害者施設等では年間 40～60 件程度の火災が発生し、死者数は年間 0～2 人程度、負傷者は年間 20 人程度である。

また sprinkler 設備のない施設での火災件数が圧倒的に多く、sprinkler 設備を設置する施設が増えれば火災の被害が低減できる可能性がある。

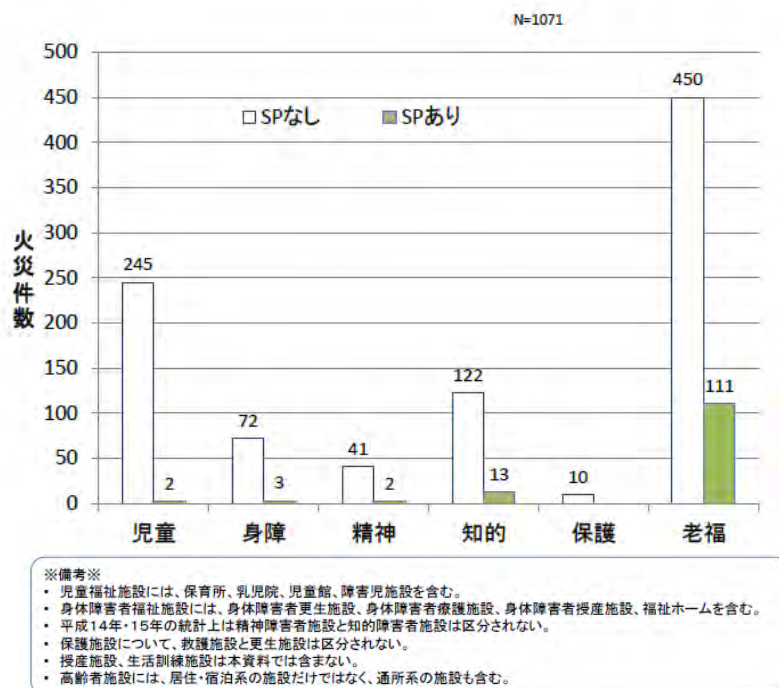


図1 障害者施設等における火災発生状況 (出典：消防庁「障害者等火災対策検討部会」)

3. 認知症高齢者グループホーム火災を踏まえた課題の概要

「認知症高齢者グループホーム等火災対策検討部会」では課題を次のようにまとめている。

(1) 消防機関への通報について

少数の介助者により、初期消火、消防機関への通報に加え、多数の自力避難が困難な者の避難誘導などを行う必要があることから、火災通報装置の操作・通報を適切に実施するためには、従業員に対する教育・訓練が重要である。さらに設備・装置に係る工夫も図る必要がある。

(2) 従業員による初期対応について

少数の介助者により多数の自力避難が困難な者の避難誘導などを行う必要があり、また、夜間における対応等に習熟することが求められることから、消防訓練を適切に行うことが特に重要である。

(3) 建築基準法令への適合について

階段における堅穴区画等が建築基準法令に不適合であるなどの不適合状況について関係行政機関間で情報が共有されておらず、効果的な改善が図られていなかった。

4. 平成27年4月1日施行の消防法施行令の一部改正等の改正内容

「認知症高齢者グループホーム等火災対策検討部会」「障害者施設等火災対策検討部会」等を受けて、スプリンクラー設備等の設置基準等に関する消防法令の一部改正が行われる。

ここでは概要を示すことにとどめるので、詳細は関係法令を参照されたい。

(1) 消防法施行令別表第1の見直し

社会福祉施設の用途、入所者の多様化を踏まえ、施設に必要とされる消防火設備等の設置基準の見直しを図る前提として、消防法施行令別表第1(6)項に該当する施設について用途区分の見直しが行われ、関係規定が整備された。

表2に改正後の消防法施行令別表第1(6)項の用途区分を示す。

表2 消防法施行令別表第1(6)項の用途区分

項別	防火対象物の用途等
(6)項イ	病院、診療所又は助産所
(6)項ロ	(1) 老人短期入所施設、養護老人ホーム、特別養護老人ホーム、軽費老人ホーム(※1)、有料老人ホーム(※1)、介護老人保健施設、老人短期入所事業を行う施設、小規模多機能型居宅介護事業を行う施設(※1)、認知症対応型老人共同生活援助事業を行う施設、その他これらに類するもの(※2)
	(2) 救護施設
	(3) 乳児院
	(4) 障害児入所施設
	(5) 障害者支援施設(※3)又は短期入所施設(※3)、共同生活援助を行う施設(※3)
(6)項ハ	(1) 老人デイサービスセンター、軽費老人ホーム(※4)、老人福祉センター、老人介護支援センター、有料老人ホーム(※4)、老人デイサービス事業を行う施設、小規模多機能型居宅介護事業を行う施設(※4)その他これらに類するもの(※5)
	(2) 更生施設
	(3) 助産施設、保育所、児童養護施設、児童自立支援施設、児童家庭支援センター、一時預かり事業を行う施設、家庭的保育事業を行う施設、その他これらに類するもの(※6)
	(4) 児童発達支援センター、情緒障害児短期治療施設、児童発達支援を行う施設、放課後等デイサービスを行う施設
	(5) 身体障害者福祉センター、障害者支援施設(※7)、地域活動支援センター、福祉ホーム、生活介護、短期入所、自立訓練、就労移行支援、就労継続支援共同生活援助を行う施設
(6)項ニ	幼稚園又は特別支援学校

※1：避難が困難な要介護者（要介護区分が3以上の者）を主として入居（宿泊）させるものに限る。

※2：避難が困難な要介護者（要介護区分が3以上の者）を主として入居（宿泊）させ、業として入浴、排せつ、食事等の介護、機能訓練又は看護若しくは療養上の管理その他の医療を提供する施設（(6)項イに掲げるものを除く。）。

※3：避難が困難な障害者等（障害支援区分が4以上の者）を主として入所させるものに限る。

※4：(6)項ロ(1)に掲げるものを除く。

※5：老人に対して、業として入浴、排せつ、食事等の介護、機能訓練又は看護若しくは療養上の管理その他の医療を提供する施設（(6)項イ及びロ(1)に掲げるものを除く。）

※6：業として乳児若しくは幼児を一時的に預かる施設又は業として乳児若しくは幼児に保育を提供する施設（(6)項ロに掲げるものを除く。）

※7：(6)項ロ(5)に掲げるものを除く。

(2) スプリンクラー設備の設置基準の見直し

1) スプリンクラー設備を設置しなければならない施設

スプリンクラー設備は、火災発生時に自動で散水消火するため、介助者が入居者の避難介助に専念して行なうことができ、また延焼を押さえることができるため避難のための時間を確保する効果が期待できる。

このため、これまで自力避難が困難な者が入居する社会福祉施設については、延べ面積 275m²以上にのみに設置義務があったが、今回の改正で「面積によらず全ての施設」に義務付けられた。具体的には次に掲げる施設が設置義務化の追加対象である。

- ・高齢者福祉施設および乳児院等（(6)項ロ(1)及び(3)）
- ・障害児・障害者福祉施設等（(6)項ロ(2)、(4)及び(5)）で「特定の認定調査項目」（表3 網掛け）のいずれかに該当する「介助がなければ避難できない者」を主として入所させるもの

表3 特定の認定調査項目

特定認定調査項目	状態				
移乗	支援が不要	見守り等の支援が必要	部分的な支援が必要	全面的な支援が必要	
移動	支援が不要	見守り等の支援が必要	部分的な支援が必要	全面的な支援が必要	
危険の認識	支援が不要		部分的な支援が必要		全面的な支援が必要
説明の理解	理解ができる		理解できない		理解できるか判断できない
多動・行動停止	支援が不要	稀に支援が必要	月に1回以上の支援が必要	週に1回以上の支援が必要	ほぼ毎日の支援が必要
不安定な行動	支援が不要	稀に支援が必要	月に1回以上の支援が必要	週に1回以上の支援が必要	ほぼ毎日の支援が必要

(千葉県消防局ホームページをもとに弊社作成)

2) スプリンクラー設備を設置することを要しない構造の見直し

現行では、火災延焼を抑制する一定の要件を満たす構造をもった(6)項口に該当する社会福祉施設については、延べ面積 275m² 以上であってもスプリンクラー設備の設置を免除されている。

さらに今回の改正では、小規模施設の態様に応じて「防火区画」、「内装制限」、「避難容易性」などを組み合わせることで、スプリンクラー設備の設置を免除する要件が新たに定められた。

① 「防火区画」、「内装制限」 および 「避難容易性」 による対応

新たにスプリンクラー設備の設置が義務付けられることになった延べ面積 275m²未満の「自力避難が困難な者が入居する社会福祉施設」等についても、次のような要件を満たせば、スプリンクラー設備の設置義務が免除される。

なお、施設の延べ面積が 100m²未満で入居者等の居室が避難階のみに存するものは、「防火区画」(※1)によらず、その「内装制限」(※2)又は「避難容易性」(※3)の対応により、スプリンクラー設備の設置義務が免除される。

表4 スプリンクラー設備を設置することを要しない要件と延べ面積

要件 \ 延べ面積	275m ² 以上	275m ² 未満	100m ² 未満
防火区画+内装制限	○ (現行)	○	○
防火区画+避難容易性	×	○	○
内装制限	×	×	○
避難容易性	×	×	○

○：設置義務免除 ×：設置義務あり

※1 「防火区画」：次のすべての要件を満たすこと (図2 参照)

- ・居室が準耐火構造で区画されていること
- ・居室に開口面積が一定以下であること
- ・随時開くことができる自動閉鎖する防火戸が設けられていること
- ・区画面積は 100m²以下で 4 以上の居室を含まないこと

※2 「内装制限」：避難経路は準不燃材、それ以外を難燃材で仕上げたもの (図2 参照)

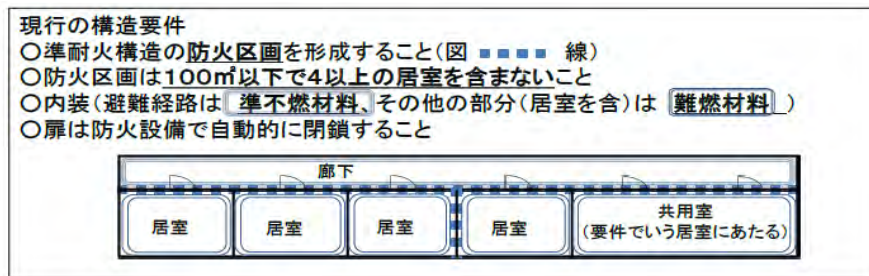


図2 現行のスプリンクラー設備の設置義務免除の要件
(出典：消防庁「認知症高齢者グループホーム等火災対策検討部会」)

※3 「避難容易性」：居室を区画し、出入口に随時開くことができる自動閉鎖装置付の戸を設けたもので、一定の方法で算出する避難時間^(※4)が基準避難時間^(※5)を超えないもので、次のイからハに適合するもの。(図3参照)

- イ. 自動火災報知設備の感知器は、煙感知器であること
- ロ. 居室には次のすべてに適合する開口部を設けていること
 - ・火災時に屋外からも容易に開放できる
 - ・幅員1m以上の通路等に面したものであること
 - ・開口部は入居者等が容易に避難することを妨げるものでないこと
- ハ. 居室から2つ以上の避難経路を確保していること

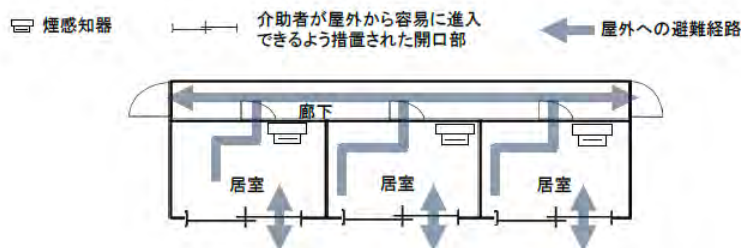


図3 避難容易性の要件
(出典：消防庁「認知症高齢者グループホーム等火災対策検討部会」)

※4 「避難時間」：図4のA～Dの合計時間とする。

- A 避難開始までの時間
($\sqrt{\text{延べ面積}} \div 30$)
- + B 各居室への移動時間
介助者移動時: 120m/分
(階段上り54m/分)
(階段下り72m/分)
- + C 乗り換え等準備時間
介助用具等が必要な
入居者数 $\times 0.5$ 分
- + D 介助して避難する時間
介助移動時: 30m/分

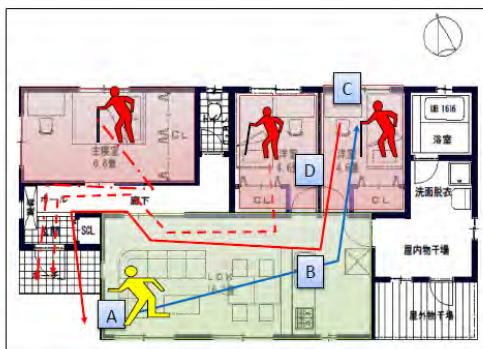


図4 避難時間の算出方法と基準避難時間 (出典：消防庁)

※5 「基準避難時間」：次のいずれも満たすものは5分、いずれかを満たすものは4分、いずれも満たさないものは3分とする。

- ・室内を難燃材で仕上げたもの
- ・居室面積 \times (階高 - 1.8m) が 200㎡以上

② 共同住宅の一部を自力避難が困難な者が入居する社会福祉施設に供する部分の対応

共同住宅の一部を自力避難が困難な者が入居する社会福祉施設に供する住戸の延べ面積が275m²未満のものうち、次の要件全てに適合するものにはスプリンクラー設備の設置義務が免除される。

- ・ 準耐火構造で区画されたもの
- ・ 出入口が直接外気に開放され煙を排出することができる廊下に面していること
- ・ 出入口には防火戸を設けたもの
- ・ 廊下に通ずる通路については、準不燃材料、その他の部分は難燃材料で仕上げたもの
- ・ 廊下に通ずる通路が他の居室を通過しないもの
- ・ 居室及び通路に煙感知器を設けたもの
- ・ 各住戸の面積が100m²以下

(3) 自動火災報知設備の設置基準の見直し

今回の改正に合わせて、病院・有床診療所等（(6)項イ）、入所型社会福祉施設等の施設（(6)項ハの利用者を入居（宿泊）させるもの）が、「建物の延べ面積によらず全ての施設」に自動火災報知設備の設置が義務付けられる対象に追加となった。

また同時に、ホテル・旅館等（(5)項イ）に該当する施設に対しても適用されることとなった。

これは、平成24年5月に発生した、広島県福山市のホテル火災で自動火災報知設備の機能不全により、避難が遅れ被害が拡大したことを受けて、小規模施設であっても、自動火災報知設備の設置の必要性が求められていたためである。

これにより就寝時に火災が発生した場合でも、早期に火災を感知し通知鳴動することで利用者に避難を促すことができ、火災による被害を軽減することが期待できる。

なお、今回追加となった延べ面積300m²未満の病院・有床診療所等、入所型社会福祉施設等、およびホテル・旅館等の施設には、「特定小規模施設用自動火災報知設備」の設置が可能となった。

特定小規模施設用自動火災報知設備は、通常の自動火災報知設備にくらべ感知器の設置基準等が緩和されているものである。

(4) 消防機関へ通報する火災通報装置の連動義務化

消防機関への通報が自動で行われれば、介助者が通報の操作をせずに、速やかに避難困難者の介助に対応できるようになり、火災被害の軽減に有効である。そのため、「自力避難が困難な者が入居する社会福祉施設および同施設が存在する防火対象物等」の、消防機関へ通報する火災通報装置については、自動火災報知設備の感知器の作動と連動して起動するものが義務付けられた。（図5参照）

ただし、自動火災報知設備の受信機及び火災通報装置が防災センターに設置される場合は、連動義務は免除される。



図5 火災通報装置と自動火災報知設備の連動（出典：消防庁）

(5) 既存の施設における経過措置

今回紹介したスプリンクラー設備の設置基準、自動火災報知設備の設置基準及び消防機関へ通報する火災通報装置の連動に関する基準の改正の対象となる既存の防火対象物は、平成30年3月31日まで経過措置が設けられている。

5. 平成28年4月1日に施行される法令改正

-病院・診療所・助産所におけるスプリンクラー設備の設置基準の見直し-

平成25年10月に福岡県福岡市で発生した有床診療所火災(死者10名負傷者5名)を契機として、避難のために介助が必要な者が入所する病院、診療所又は助産所に対しても、スプリンクラー設備の設置基準が見直され、平成28年4月1日に消防法令の一部改正の施行が予定されている。この改正により、法に定める分類に該当する施設においては、「面積にかかわらずスプリンクラー設備の設置義務」が課せられることとなる。

新たにスプリンクラー設備の設置が義務化されるものは、次の通りである。

- ・ 延べ面積3000m²以上の有床診療所及び有床助産所（図6の[新規1]）
- ・ 全ての「避難のために患者の介護が必要な」病院及び有床診療所（図6の[新規2]）

本改正は、平成37年6月30日まで経過措置が設けられている。

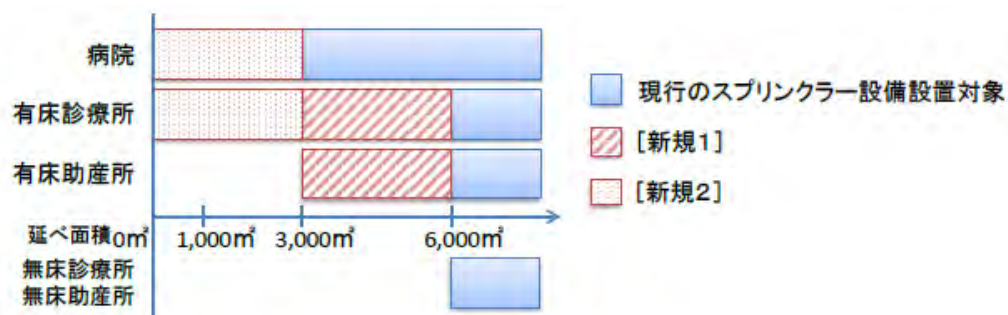


図6 病院・診療所等のスプリンクラー設備の設置基準

(出典：消防庁「有床診療所・病院火災対策検討部会」)

最後に

今回の消防法令の改正は、これまでの法令で各種消防用設備の設置が義務化されていなかった小規模施設での、相次ぐ死傷者を伴う火災発生を受けての改正であり、すでに小規模施設を運営している関係者には厳しい内容となっている。しかし、避難困難者を火災被害から守るためには重要なことであり、早期に対応が図られることを期待する。

推進する上で各施設の所有者・管理者においては、以下のような課題への対応が求められる。

- ・ 火災による被害を最小限に抑えるために、施設の建物構造および消防火用設備についての知識、使用方法等の従業員への周知や、それらを有効に活用するための避難・通報訓練の実施
- ・ スプリンクラー設備の散水障害や誤放水が発生しないよう施設関係者による保守点検の励行
- ・ 訓練や点検によって顕在化した課題・問題への速やかな対応

さらに、今回の法令改正の実効性を高めるためには、以下のような取組も検討されるべきである。

- ・ 施設の利用者やその家族などが施設を選定する際に、施設の防災体制に関する具体的かつ的確な情報を提供し比較できるような仕組の構築
- ・ 今回の改正に伴う、スプリンクラー設備等の設置には費用面の負担を伴うため、公的機関等による補助制度や、特に既存の施設に対して費用負担の少ない消防用設備の開発

施設所有者・管理者における早期の対応と各種制度面の充実により、避難困難者が犠牲となるような痛ましい施設災害が繰り返されぬよう願うものである。

以上

災害リスクマネジメント部
リスクエンジニアリンググループ
上席テクニカルアドバイザー
松村 浩

参考文献

- 1) 消防庁：「認知症高齢者グループホーム等火災対策検討部会」報告書
http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h25/2509/250906_1houdou/houkokusyo.pdf
- 2) 千葉市消防局ホームページ
<http://www.city.chiba.jp/shobo/yobo/shido/houreikaisei.html>
- 3) 消防庁：「社会福祉施設等における火災対策について」
http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/fieldList4_17/0723-6.pdf
- 4) 消防庁：「障害者施設等火災対策検討部会」資料
http://www.fdma.go.jp/neuter/about/shingi_kento/h25/shougai-kasaitaisaku/02/sanko2-3.pdf
- 5) 消防庁：「有床診療所・病院火災対策検討部会」資料
http://www.fdma.go.jp/neuter/about/shingi_kento/h25/yuushou_kasaitaiaku/03/shiryo3-6.pdf

本誌は、マスコミ報道など公開されている情報に基づいて作成しております。
また、本誌は、読者の方々に対して企業の災害防止活動等に役立てていただくことを目的としたものであり、事案そのものに対する批評その他を意図しているものではありません。

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。

災害や事故の防止を目的にしたサーベイや各種コンサルティングを実施しています。弊社コンサルティングに関するお問合せは下記の弊社連絡先、または、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。

株式会社インターリスク総研 災害リスクマネジメント部
千代田区神田淡路町 2-105 TEL:03-5296-8947/FAX:03-5296-8942

<災害リスクコンサルティングメニュー>

- ① 事業所の火災・爆発・風水災等のリスクを実施調査し、防災対策を検討したい。
⇒リスクサーベイ（リスク調査・評価）
専門エンジニアによる実地調査を行い、リスク状況と改善提案の報告書を作成します。
- ② 近年被害が増加している落雷の対策について検討したい。
⇒落雷リスクコンサルティング
アンケートや実地調査により落雷被害を軽減するためのアドバイスをを行います。

不許複製/Copyright 株式会社インターリスク総研 2015