

## 科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成25年4月24日現在

機関番号：17501

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2010～2012

課題番号：22710163

研究課題名（和文） 福祉国家における防火対策の将来像の構築

研究課題名（英文） Development of a vision for fire prevention measures in a welfare state

研究代表者

山崎 栄一 (YAMASAKI EIICHI)

大分大学・教育福祉科学部・准教授

研究者番号：00352360

研究成果の概要（和文）：小規模の社会福祉施設における火災事故を背景に、高齢者・障害者などの社会的弱者にとって安心して生活できる住居の確保を目指すべく、防火に関する法制度のあり方を検討した。まず、社会的弱者を火災から保護することに関する憲法学・行政法学からのアプローチを行った。ついで、複雑な法規制の実態を明らかにした上で、①複雑な規制のコーディネート、②ハード面（建築・防火機器）に関する規制の底上げ、③ソフト面（避難行動等）の積極的評価の必要性を唱えた。

研究成果の概要（英文）：As fire accidents occurred in small-scale social welfare facilities, the author studied ideal legal systems for preventing fire to secure safe residences of socially vulnerable people, including elderly and disabled people. The author first discussed how to protect socially vulnerable people from fire from the viewpoints of constitutional law and administrative jurisprudence, clarified the actual conditions of complex legal systems, and emphasized the necessities to (1) coordinate complex regulations, (2) tighten the regulations on hardware, including construction equipment and fire prevention devices, and (3) proactively evaluate software, including evacuation behavior.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	600,000	180,000	780,000
2011年度	500,000	150,000	650,000
2012年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	1,600,000	480,000	2,080,000

研究分野：複合新領域

科研費の分科・細目：社会・安全システム科学 社会システム工学・安全システム

キーワード：火災・事故 福祉国家

### 1. 研究開始当初の背景

近年、比較的小規模な社会福祉施設において、多数の人的被害を伴う火災が発生している。2006年の長崎県大村市の認知症高齢者グループホーム火災(死者7名、負傷者7名)、2009年の群馬県渋川市老人ホーム火災(死者10名、負傷者1名)がその典型例である。

2009年の火災においては、100㎡規模の建物による被害であったので、どのような規模の建築物であれ、何らかの規制が必要となる事態を招いている。さらに、小規模な建築物という共通点に着目すると、今後は施設のみならず、共同住宅・個人住宅で居住している高齢者・障害者等についても、同様の火災リス

クが想定されるところである。

このような高齢者・障害者の火災リスクからの安全性の確保について、従来から建築工学や社会福祉学からの検討がなされてきた〔たとえば、「特集・高齢社会における火災安全」日本火災学会誌火災 Vol.56 No.6 (2006年) 5～36頁〕。法学からの検討については、本来は法制度のあり方を探求する政策法学による検討が期待されるが、消防法制の専門性・特殊性も相まって積極的には行われてこなかった。とはいえ、国・自治体による対応が社会的に求められている中、政策法学からの視点に基づいた調査・検討が必要不可欠である。

## 2. 研究の目的

### (1) 高齢者・障害者に対する新たな火災リスクをもたらした経緯の解明

こうした高齢者・障害者に対する新たな火災リスクの出現の背景には、①介護保険法、老人福祉法、障害者自立支援法等の制度改正ならびに②社会情勢の変化、に伴う建物利用の多様化・複雑化があるものと考えられる。

そこで、社会福祉法制の改正の経緯について調査を行い、かつ、社会福祉施設に加え、共同住宅・個人住宅を含めた高齢者・障害者の居住実態を明らかにしていきたい。

### (2) 安全を確保するための法原理・行政手法の解明

安全を確保するための法原理について憲法理論レベルからの抽出を図る。具体的には、「基本権保護義務」「社会国家原理」といった法原理の消防行政への活用を検討する。

安全を確保するための行政手法については、従来の規制・監督手法の機能不全の克服を図りつつ、より実効的な行政手法である給付・助成手法の導入可能性について検討を試みる。

### (3) 福祉国家にふさわしい防火対策の将来的なビジョンの解明

社会国家原理は福祉国家のあり方を方向付ける法原理であり、社会国家原理を強調することにより、高齢者・障害者の立場・視点に基づいた防災対策とは何なのかを明らかにする。

## 3. 研究の方法

### (1) 文献・資料の収集・購読

憲法・行政法の基本図書に加え、消防法・建築基準法・社会福祉法に関する文献を収集し、分析を行った。

また、総務省消防庁が実施した検討会における検討内容・提示資料について、分析を行った。

### (2) 韓国における防火対策の調査

安全を確保するための行政手法を再検討するため、比較法的な視点からの検討を行うべく、2011年8月1日(月)～8月2日(火)にかけて、韓国における社会的弱者に対する防火対策の現状につき、調査を行った。



写真1 ソウル市江南消防署



写真2 南山シルバーセンター (ソウル市)

### (3) 専門家に対するヒアリング

以下の3氏を招へいし、2013年1月11日(金)14:00～16:00に「神戸大学統合研究拠点」において座談会を開催した。

大西一嘉

神戸大学大学院工学研究科准教授

室津滋樹

グループホーム学会代表

中地弘幸

神戸市北消防署副所長(併)総務査察課長



写真3 座談会の風景

#### (4) 福祉施設の実態調査ならびに避難訓練の実施

社会福祉施設等の構造ならびに消防用設備の設置状況に関して、大分県大分市内にある社会福祉施設（「ふれあいの郷 桜坂」）の実態調査を行った。また、同施設において、火災凶上演習（FIG）を用いた避難訓練を実施した。



写真4 避難訓練の風景①



写真5 避難訓練の風景②

#### 4. 研究成果

##### (1) 憲法学ならびに行政法学からの検討

憲法学の視点から、基本権保護義務論から、立法—行政—司法の各機関に対してどのような役割を委ねるべきかについて明らかにしていった。また、現代における国家への期待に答えるべく単なる自由国家原理としての基本権保護義務からの脱却を図るべく、基本権保護義務と社会国家原理との融合可能性についても、過去の連邦憲法裁判所の判例からの分析を行った。

行政法学の視点から、最近の研究成果として、「危険の除去・防止のための（行政）法システム（及びその考察）」から、「安全・安心の創出のための法システム（及びその考察）」が図られようとしていることも明らかとなった〔野口貴公美＝幸田雅治編『安全・安心の行政法学』ぎょうせい（2009年）2～5頁〕。この法システムの枠組みを活用することで、高齢者・障害者も安心して生活することができるような居住スタイルの確保に向けての法規制のビジョンを提示することができる

のではないかと考えている。

憲法学の視点からの検討は、研究計画通りの進行と結論を得ることができた。さらに、行政法学からの示唆を得ることで、法システムの理論的基礎付けを強化することができた。このような、憲法学と行政法学との連携は、これからの公法学の発展に寄与するであろう。

##### (2) 比較研究（韓国）

ソウル市江南消防署においては、社会的弱者に対する消防福祉サービスの現状をお伺いすることができた。そこでは、独居老人・障がい者の居宅に対する消火器や火災警報器の無料支給や福祉施設における消防設備等の点検、低所得者の密集地域における消防設備の設置や啓発活動が展開されていた。

さらに、地域における消防力を向上させるために、子どもに対する消防教育、市民ボランティアの育成、市民との交流が多い従業員（保険外交員・集配員・ガス検針員等）による安全見守りといった活動が展開されていた。これらの手法は、規制によらないソフト的な手法の展開であり、日本における応用が期待できる。

ソウル市内の南山シルバーセンターにおいては、長期療養ケア施設（介護保険）における防火対策についてお伺いすることができた。カトリック法人による運営で区長からの委託を受けており、消防法等の法令については遵守をしているということであった。避難訓練であるが、法的には年2回であるが、4回行っている。訓練にあたっては災害時マニュアルを作成しており、火災以外にも地震・山崩れも想定している。また、施設の近隣住民にボランティア（安全官）になってもらい、緊急時には避難を援助してもらえるよう体制を整えているとのことであった。

##### (3) 社会福祉施設に対する法適用の実態調査

社会福祉施設に対して、どのような規制・監督ないし給付・助成を行ってきたのかについて、関連法制（消防法—社会福祉法—建築関連法）の整理・分析ならびに実態調査を行った。

###### ① 同一の施設における複雑な法適用の実態

具体的には、社会福祉施設等の構造ならびに消防用設備の設置状況に関して、大分県大分市内にある社会福祉施設（「ふれあいの郷 桜坂」）の実態調査を行った。当施設は、防火に関する法規制の複雑さを象徴する施設であった。当施設は、2階建てであるが、1階が県指定の住宅型有料老人ホーム・デイサービスセンター・訪問介護、2階は市指定の地域密着型認知症対応型共同生活介護住宅（認知症グループホーム）となっている。構造的には、1階と2階は全く同じ構造である

にもかかわらず、適用される法規定・権限機関、制度上設置が義務づけられている消防設備ならびに消防設備の設置にかかる助成内容に異なりが生じていた。

#### ②グループホームに対する法適用

グループホームの法的な位置づけについて、消防法—建築基準法—社会福祉法それぞれ異なった位置づけがなされている。具体的には、社会福祉法では「住居」として位置づけられているのに対し、消防法では防火対象物（福祉施設 6 項（ロ）or（ハ））、建築基準法では特殊建築物（寄宿舎 or 共同住宅 or 児童福祉施設）として位置づけられている。防火対象物・特殊建築物と位置づけられると強力な規制がかけられ、規制を満たすために費用の負担がかかってしまう。

福祉政策としては、中古住宅をグループホームに転嫁し活用をしていこうという動きがあるにもかかわらず、防火政策がそういった動きを阻害する実態が明らかとなった。まさに、施設福祉から地域福祉（＝中古住宅の活用）へという福祉政策と防火政策との齟齬が生じてしまっている。

防火対象物として位置づけられる建物と一般住宅として位置づけられる建物との間には、法規制の内容に大きな隔りがある。逆に、規制を逃れようとして作ったグループホームが返って高い火災リスクを負ってしまうという問題が生じている。

#### (4) 提言

(3) の②のような問題に対する解決策として以下のような案を提言した。政策提言にあたっては、建築専門家、消防官、福祉事業者からのヒアリングが有効であった。

①「住宅」そのものの安全性を高めるべきであって、そうすることでグループホームにすることで特段規制が強化されなくなり、中古住宅の活用が促進される。また、規制逃れによる火災リスクの増大も防止できる。

②規制を行うにしても、建物のハード面だけに注目するのではなく、どれだけ迅速に避難ができるかというソフト面にも着目をして、規制を柔軟に行う。

③消防法—建築基準法—社会福祉法の3つの法規制が複雑に絡み合う中で、福祉—消防—建築部門が協議をしてベストな規制を総合的に検討をする仕組みを設ける。その際には、ハード面（建築・防火機器）とソフト面（避難行動）双方を考慮した安全性評価を行う。今後は、規制のコーディネートを行う組織・専門家を養成する。

#### (5) より効果的な避難訓練の実施

2007年6月に消防法令が改正、2009年4月に施行されたことに伴い、グループホーム等が特定防火対象物とされたことにより、防

火管理者の選任とともに消防計画の作成、年に2回の避難訓練、消火訓練が義務づけられることになったが、これらのアクションが真に高齢者・障害者の人命救助につながらなければいくら義務づけを行ったとしても、それは単なる「絵に描いた餅に過ぎない」ことになってしまう。

そこで、社会福祉施設が実効的な消防計画の作成、避難訓練等をどのように展開していけばいいのかについて、同様に社会福祉施設（「ふれあいの郷 桜坂」）において検討を行った。具体的には、神戸大学大学院工学研究科大西一嘉准教授が考案した、火災図上演習（FIG）を用いた避難訓練を実施していただいた。避難訓練に参加したメンバーが避難の困難さという現実と直面し、今後検討しなければならない課題を発見することができた。

このような演習・訓練システムの導入は、消防法制の目的である生命保護の実効化につながると評価できる。また、避難というソフト対策の質を向上させることによって、建物の防火性能といったハード面の規制を緩和することができる。そうすることで、福祉事業者の費用負担の軽減につなげることができる。

#### 5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計2件）

- ① 山崎栄一、韓国における防災・防火の現状—ジェンダー・福祉的視点からの考察—、兵庫地理、査読無、2012、15—23
- ② 山崎栄一、玉井修、大西一嘉、社会福祉施設におけるより実践的な避難体制の構築、大分大学大学院福祉社会科学部研究紀要、査読無、15号、2011、21—32

〔学会発表〕（計1件）

- ① 山崎栄一、韓国における防災・防火の現状—ジェンダー・福祉的視点からの考察、兵庫県地理学協会、2011.12.10、関西学院大学

〔その他〕

ホームページ等

<http://www.eiichiyamasaki.com/>

#### 6. 研究組織

##### (1) 研究代表者

山崎 栄一 (YAMASAKI EIICHI)

大分大学・教育福祉科学部・准教授

研究者番号：00352360

##### (2) 連携研究者

大西 一嘉 (OHNISHI KAZUYOSHI)

神戸大学・大学院工学研究科・准教授  
研究者番号：30158802