

共同住宅火災に潜在する社会的背景と今後の課題

関西大学 山崎栄一

本研究は、2018年度関西大学学術研究員研究費の助成を受けたものです。



自己紹介

総務省消防庁 火災危険性の高い小規模施設に対応した防災対策に関する検討会 委員

総務省消防庁 予防行政のあり方に関する検討会 委員

『月刊消防』において「消防法学入門」を連載



本日のあらすじ

共同住宅火災の事例と分析

統計から見た共同住宅火災の実態

現在行っている対策

共同住宅火災を取り巻く様々な要素

今後の課題



共同住宅火災の事例と分析



東京都新宿区大久保アパート火災 2011年1月6日 死者 4人

川崎市簡易宿泊所火災 2015年5月17日 死者 10人

北九州市小倉北区アパート火災 2017年5月7日 死者 6人

秋田県横手市アパート火災 2017年8月22日 死者 5人

大阪府豊中市アパート火災 2017年12月8日 死者 5人

札幌市自立支援施設火災 2018年1月31日 死者 11人



東京都新宿区大久保アパート火災 2011年1月6日

建物の構造

- 用途: 共同住宅 耐火造2/0 延338㎡ 「ローズハウス林荘」 築50年近い木造アパート

犠牲者(4人)・居住者の特徴

- 逃げ遅れた50代から70代の男性4人が死亡、30代と70代の男性2人が意識不明の重体
- 22世帯23人が入居し、独り暮らしの高齢者が多かった。体が不自由な人もいた。新宿区によると、うち17世帯17人が生活保護を受けていた。

その他

- 防火管理 非該当



川崎市簡易宿泊所火災 2015年5月17日

建物の構造

- 簡易宿泊所2棟 「吉田屋」「よしの」の2棟
- いずれも木造3階建て 建築面積:227m² 延面積 :545m² と 建築面積:195m² 延面積 :463m²

犠牲者(10人、のち11人)・居住者の特徴

- 2棟では、宿泊者名簿に掲載されていた74人中、ほぼ全員に近い計68人が生活保護を受給していた。犠牲者の平均年齢は65.6歳

その他

- 各都道府県消防防災主幹部長等あてに消防庁予防課長から「簡易宿所に係る防火対策の更なる徹底について」(平成27年5月18日付け消防予第201号)を通知
- 生活保護受給者に対する簡易宿泊所からアパートへの転居促進事業が展開された(厚生労働省)

北九州市小倉北区アパート火災 2017年5月7日

建物の構造

- 用途: 共同住宅「中村荘六」 築47年
- 「日貸しアパート」 実態は簡易宿泊所？
- 木造2階建て 建築面積: 148m²(実測値) 延面積: 295m²(実測値)

犠牲者(6人)・居住者の特徴

- いずれも男性一人暮らし 日雇いの労働者らの短期入居が多かった。生活保護受給者もいた(今回は無事)。

その他

- 消防法や市条例で、部屋ごとの警報器と各階1台の消火器の設置を義務づけているが、確認が取れていない。
- 北九州市が500平方メートル未満の木造共同住宅のうち、内部に共用廊下がある中廊下式の建物を対象に火災警報器の設置、義務化と補助

秋田県横手市アパート火災 2017年8月22日

建物の構造

- 用途: 下宿「かねや南町ハイツ」 築50年
- 構造: 木造2階建て 建築面積: 231.4m² 延面積: 462.8m²

犠牲者(5人)・居住者の特徴

- 入居者25人のうち入居者の約半数にあたる12人が生活保護
- 精神障害の受給者証をもっている人も17人(1人は身体障害と重複)

その他

- 消火器、誘導標識 なお、立入検査において各居室、廊下、階段の上端に住宅用火災警報器の設置を確認 スプリンクラーの義務なし
- 精神障害者の受け入れ施設として機能



大阪府豊中市アパート火災 2017年12月8日

建物の構造

- 用途: 共同住宅「みやび荘」 約築50年
- 構造: 木造2階建て 建築面積: 207.90m² 延面積: 405.90m²

犠牲者(5人)・居住者の特徴

- 犠牲者はすべて70才以上 多くが独居の高齢者であった。

その他

- 消火器、漏電火災警報器 なお、立入検査において各居室に住宅用火災警報器の設置を確認



札幌市自立支援施設火災 2018年1月31日

建物の構造

- 用途:下宿「そしあるハイム」築約50年 運営会社「なんもさサポート」元旅館
- 実態は有料老人ホーム?
- 構造:木造2階建て 建築面積:176㎡ 延べ面積:404㎡

犠牲者(11人)・居住者の特徴

- 犠牲者11人のうち、9人は65歳以上。
- 住人は高齢者がほとんどで、入居者16人のうち13人が生活保護受給者だった。

その他

- 消火器、自動火災報知設備(条例設置)、漏電火災警報器、避難器具(任意設置)防火管理者の選任義務はなかった。
- 札幌市が65歳以上だけの世帯を対象に「自動消火装置」の設置補助
- 「消防法施行令別表第一(5)項口(下宿等)の防火対策に係る注意喚起等について」(平成30年2月1日付け消防予第26号)を通知
- 「生計困難者等の住まいにおける防火安全対策の助言等について」(平成30年3月20日付け社援保発0320第1号・老高発0320第1号・消防予第86号・国住指第4678号)を通知

統計から見た共同住宅火災の実態



共同住宅の定義 適用法令

〔総務省統計局「平成30年住宅・土地統計調査 用語の解説」より〕

一棟の中に二つ以上の住宅があり、廊下・階段などを共用しているものや二つ以上の住を重ねて建てたもの 1階が店舗で、2階以上に二つ以上の住宅がある建物も含む。 cf. 長屋

ただし、利用実態は簡易宿泊所・福祉施設というところもあった。なので、本来はより厳しい法規制を受けるべきだったのかも知れない。

(五)	イ 旅館、ホテル、宿泊所その他これらに類するもの ロ 寄宿舍、下宿又は共同住宅
(六)	イ 病院、診療所又は助産所 ロ 老人短期入所施設、養護老人ホーム、特別養護老人ホーム、有料老人ホーム、介護老人保健施設、救護施設、乳児院、知的障害児施設、盲ろうあ児施設、肢体不自由児施設、重症心身障害児施設、障害者支援施設(一部省略) ハ 老人デイサービスセンター、軽費老人ホーム、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、更生施設、助産施設、保育所、児童養護施設、知的障害児通園施設、盲ろうあ児施設、肢体不自由児施設、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設、児童家庭支援センター、身体障害者福祉センター、障害者支援施設、地域活動支援センター、福祉ホーム(一部省略) ニ 幼稚園又は特別支援学校

付表1 過去5年間の死者発生状況

区 分		年	平成24年	平成25年	平成26年	平成27年	平成28年	平成29年
全 火 災	火災件数（件）		44,189	48,095	43,741	39,111	36,831	39,373
	死者数（人）		1,721	1,625	1,678	1,563	1,452	1,456
	火災100件当たり の死者数（人）		3.89	3.38	3.84	4.00	3.94	3.70
		指数	100.0	86.8	98.5	102.6	101.2	95.0
	人口10万人当たり の死者数（人）		1.36	1.27	1.31	1.22	1.13	1.14
		指数	100.0	93.4	96.3	89.7	83.1	83.8
建 物 火 災	火災件数（件）		25,583	25,053	23,641	22,197	20,991	21,365
	死者数（人）		1,324	1,254	1,269	1,220	1,114	1,142
	火災100件当たり の死者数（人）		5.18	5.01	5.37	5.50	5.31	5.35
		指数	100.0	96.7	103.7	106.2	102.5	103.3

(注) 平成7年1月1日から火災の定義が改められ、「爆発現象」も含まれることとされた。



〔概要表〕

(平成29年中)

		火災件数(件)	死者数(人)	負傷者数(人)
全火災		39,373 (35,845)	1,456 (1,146)	6,052 (5,672)
	建物火災	21,365 (19,730)	1,142 (1,025)	5,198 (4,888)
	住宅火災	11,408 (10,489)	985 (889)	3,572 (3,315)
	一般住宅火災	7,422 (6,900)	761 (692)	2,367 (2,202)
	共同住宅火災	3,520 (3,144)	195 (169)	1,052 (966)
	併用住宅火災	466 (445)	29 (28)	153 (147)
	住宅以外の建物火災	9,957 (9,241)	157 (136)	1,626 (1,573)
	建物火災以外の火災	18,008 (16,115)	314 (121)	854 (784)

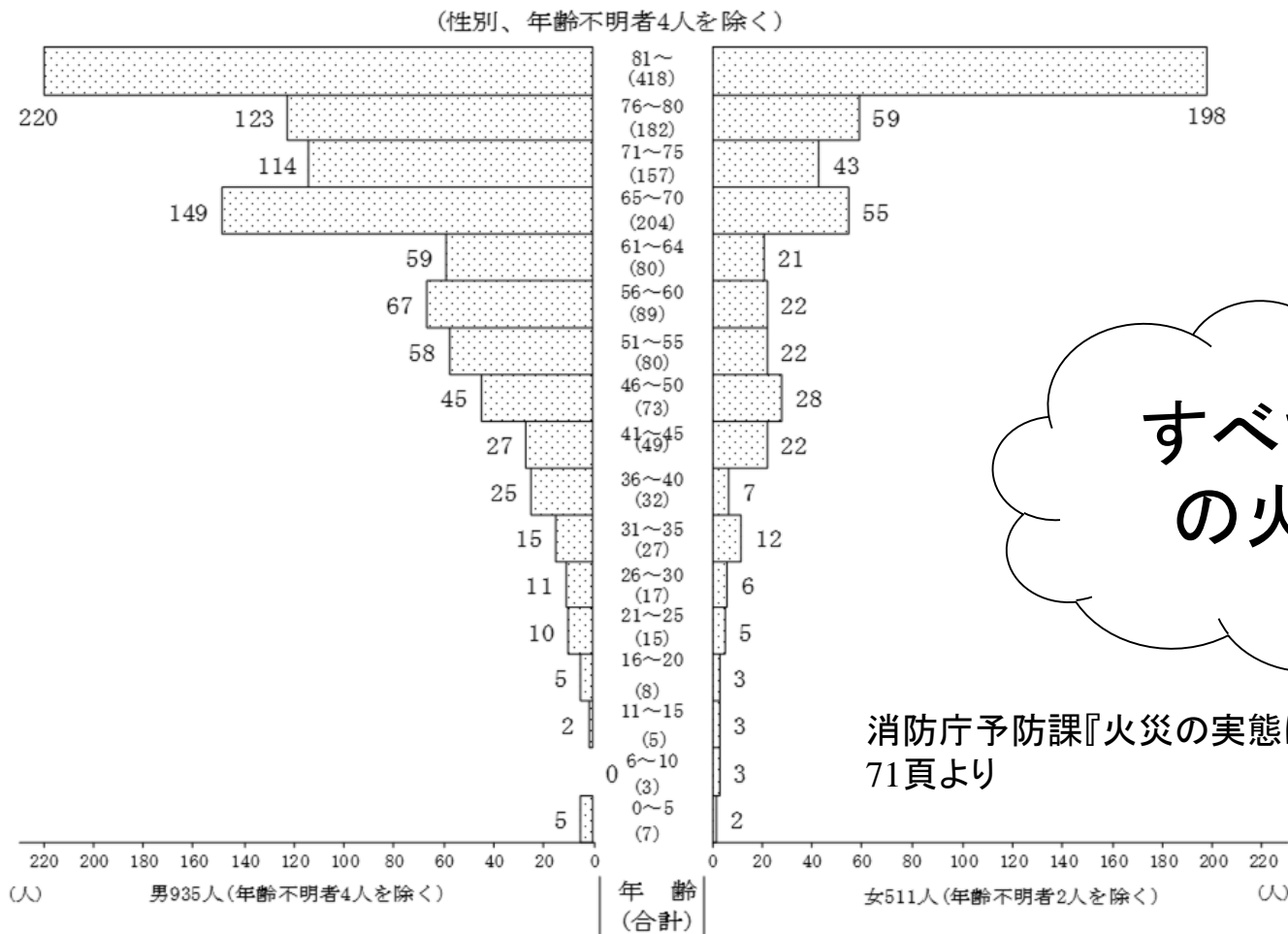
- (注) 1 火災件数及び負傷者数における () 内の数値は、放火を除いた数値である。
 2 死者数における () 内の数値は、放火自殺者等を除いた数値である。
 3 合計欄の値が四捨五入により各値の合計と一致しない場合がある。以下、本章及び第2章において同じ。

死者については、建物火災による死者の1,025人(放火自殺者等117人を除く。)(前年比40人増)のうち889人(放火自殺者等96人を除く。)(前年比4人増)(86.7%)(前年89.8%)



第6図 年齢別、性別の死者発生状況

(平成29年中)



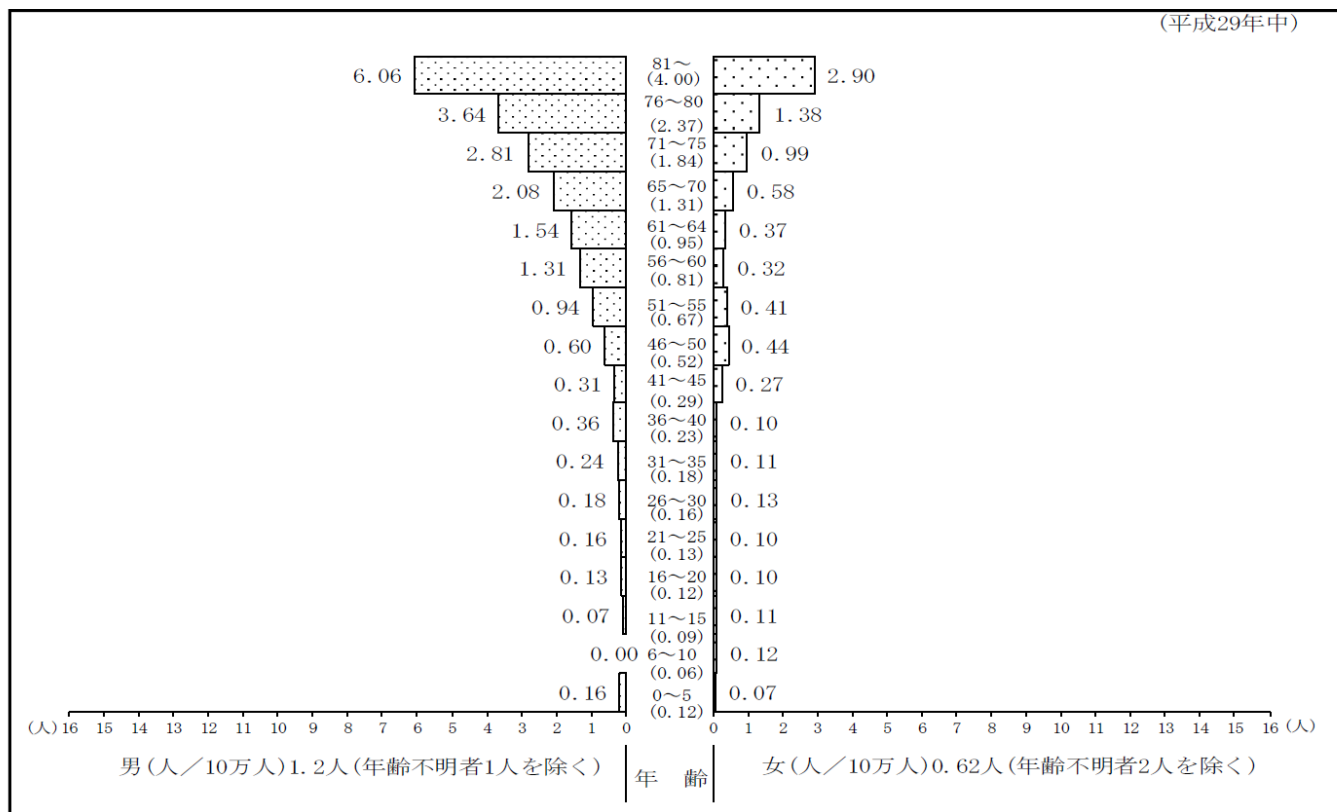
すべての火災

消防庁予防課『火災の実態について(平成29年中)』71頁より

年齢別の火災による死者発生状況を見ると、「81歳以上」が418人で最も多く、次いで「65～70歳」の204人となっており、**65歳以上の高齢者は961人で全死者(1,456人)の66.0%**を占めている。また、性別では、全ての年齢層で「男性」が上回っている。



第11図 放火自殺者を除いた年齢別の人口10万人当たりの死者数



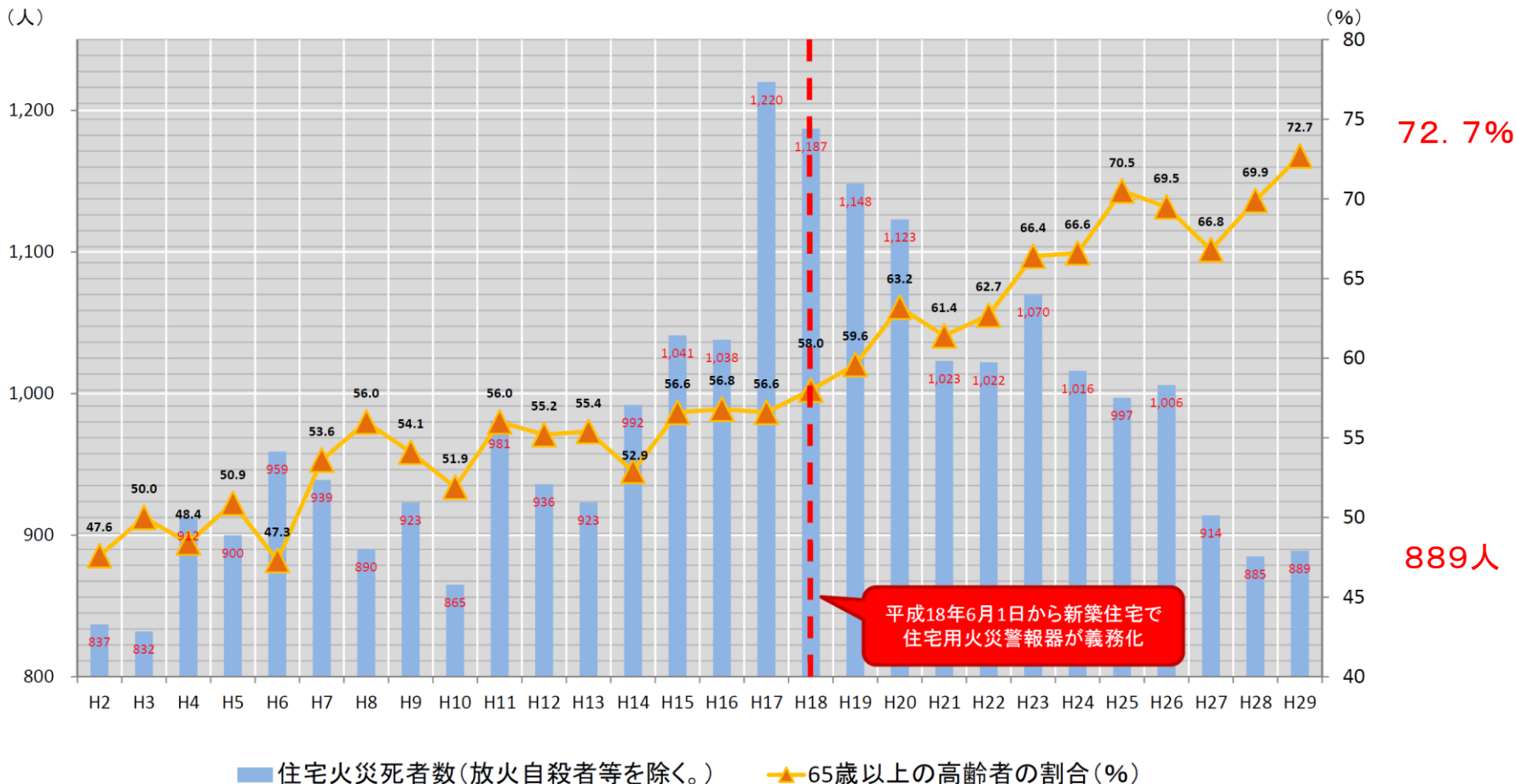
- (注) 1 年齢性別不明者3名を除く。
 2 () は、放火自殺者を除いた年齢別人口10万人当たりの死者数を示す。
 3 人口は、平成29年10月1日現在の人口推計 (総務省統計局) による。

放火自殺者を除いた死者の年齢別の人口10万人当たりの死者発生状況をも
 同様に、**高齢者の死者発生割合が非常に高くなっている。**

消防庁予防課『火災の実態について(平成29年中)』71頁より



住宅火災の死者数の推移



住宅火災の死者は、高齢者の死者数が7割を越えている。

消防庁HPより

https://www.fdma.go.jp/relocation/html/life/yobou_contents/info/zyutakukasai_genzyou/pdf/sisyasuu.pdf



平成30年(1~12月)の住宅火災による死者(放火自殺者等を除く。)は、946人。このうち65歳以上の高齢者は、668人(70.6%)で、7割を超えている。

最新のデータでも、状況はおおむね変わることはない

消防庁「平成30年(1~12月)における火災の状況(確定値) 令和元年9月6日」



第32表 高齢者、身体不自由者等の建物用途別、階層別の死者発生状況

(平成29年中)(単位:人、%)

建物用途 階層	計	一般住宅	共同住宅	併用住宅	劇場	公会堂	キャバレー	遊技場	性風俗	ボカッラクオスケ	料理店	飲食店	物品販売店舗	旅館・ホテル	病院等	グループホーム	社会福祉施設等	
		住宅																
地下2階	0																	
地下1階	0																	
1階	581	465	47	12									1					3
2階	163	86	43	10											1			
3階	18	1	12															
4階	11	1	8															
5階	6		3															
6階	4		3															
7階	1		1															
8階以上	10		7															
不明	21	12	4	1														
計	815	565	128	23	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0		3
(割合%)	100.0	(87.9)			(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.1)	(0.0)	(0.1)	(0.0)		(0.4)
平成28年	783	571	125	15	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0		0
(割合%)	100.0	(90.8)			(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.1)	(0.1)	(0.0)	(0.0)		(0.0)

高齢者、身体不自由者等の死者発生状況について、**一般住宅**における死者(発生階層不明を除く553人)の発生割合は、**2階以上(88人)**で**15.9%**であるが、**共同住宅**における死者の**2階以上(77人)**の発生割合は**62.1%**と多くなっている。

消防庁予防課『火災の実態について(平成29年中)』89頁より



第25表 放火自殺者を除いた建物構造別、焼損程度別、階層別の死者発生状況

(平成29年中)(単位:人)

焼損程度	階層別 構造	地下2階	地下1階	1階	2階	3階	4階	5階	6階	7階	8階以上	不明	計
		全焼	木造			445	84	2					
	防火造			46	12								58
	準耐火木造			6	2								8
	準耐火非木造			5	4								10
	耐火造			1									1
	その他			16								1	22
	計	0	0	519	107	2	0	0	0	0	0	26	654
半焼	木造			44	33								77
	防火造			10	17	2							29
	準耐火木造			5	5								10
	準耐火非木造			1	6	1							8
	耐火造			1	4		1	1					7
	その他			6	1								7
	計	0	0	67	66	3	1	1	0	0	0	0	138
部分焼	木造			31	7							1	39
	防火造			8	10								18
	準耐火木造				1								1
	準耐火非木造			10	8								18
	耐火造			21	31	25	8	8	4	3	9		109
	その他			6	1	1							8
	計	0	0	76	58	26	8	8	4	3	9	1	193
ぼや	木造			21	2								23
	防火造			1	1								2
	準耐火木造												0
	準耐火非木造			3									3
	耐火造			6	3		2	1	1		1	1	15
	その他			1									1
	計	0	0	32	6	0	2	1	1	0	1	1	44
計	木造	0	0	541	126	2	0	0	0	0	0	25	694
	防火造	0	0	65	40	2	0	0	0	0	0	0	107
	準耐火木造	0	0	11	8	0	0	0	0	0	0	0	19
	準耐火非木造	0	0	19	18	1	0	0	0	0	0	1	39
	耐火造	0	0	29	38	25	11	10	5	3	10	1	132
	その他	0	0	29	7	1	0	0	0	0	0	1	38
	計	0	0	694	237	31	11	10	5	3	10	28	1,029

消防庁予防課『火災の実態について(平成29年中)』80頁より

第26表 放火自殺者を除いた死者の建物構造別による火災100件当たりの火災発生及び死者の状況

(平成29年中)(単位:件、人)

区分		構造別	木造	防火造	準耐火木造	準耐火非木造	耐火造	その他	計
火災件数	出火件数		8,289	1,953	290	2,372	6,117	2,344	21,365
	放火自殺者を除いた死者を伴った火災件数		589	94	14	34	127	34	892
	火災100件当たりの割合		7.1	4.8	4.8	1.4	2.1	1.5	4.2
死者数	放火自殺者を除いた死者数		694	107	19	39	132	38	1,029
	火災100件当たりの割合		8.4	5.5	6.6	1.6	2.2	1.6	4.8

放火自殺者を除いた建物構造別の死者発生状況を見ると、「木造」での死者が最も多く694人で67.4%を占め、次いで「耐火造」での死者が132人(12.8%)となっている。

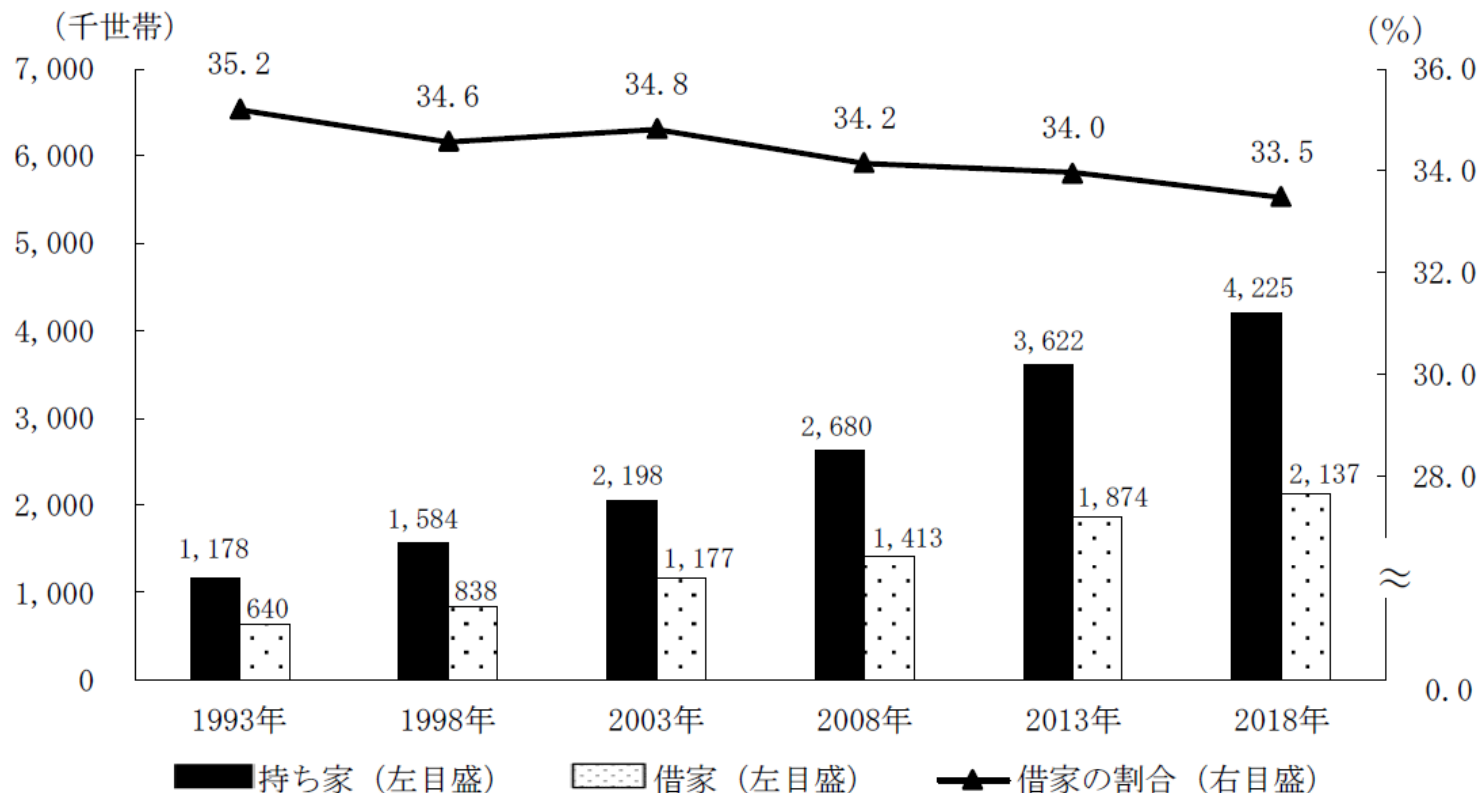
また、火災件数と死者数を建物構造別に火災件数100件当たりの割合で見ると、「木造」が7.1件(8.4人)と最も多く、次いで「準耐火木造」が4.8件(6.6人)、「防火造」4.8件(5.5人)となっている。



「高齢単身世帯」(638万世帯)の状況

総務省「平成30年住宅・土地統計調査 住宅及び世帯に関する基本集計 結果の概要」8頁

図7 住宅の所有の関係別高齢単身世帯数及び借家の割合の推移—全国(1993年～2018年)

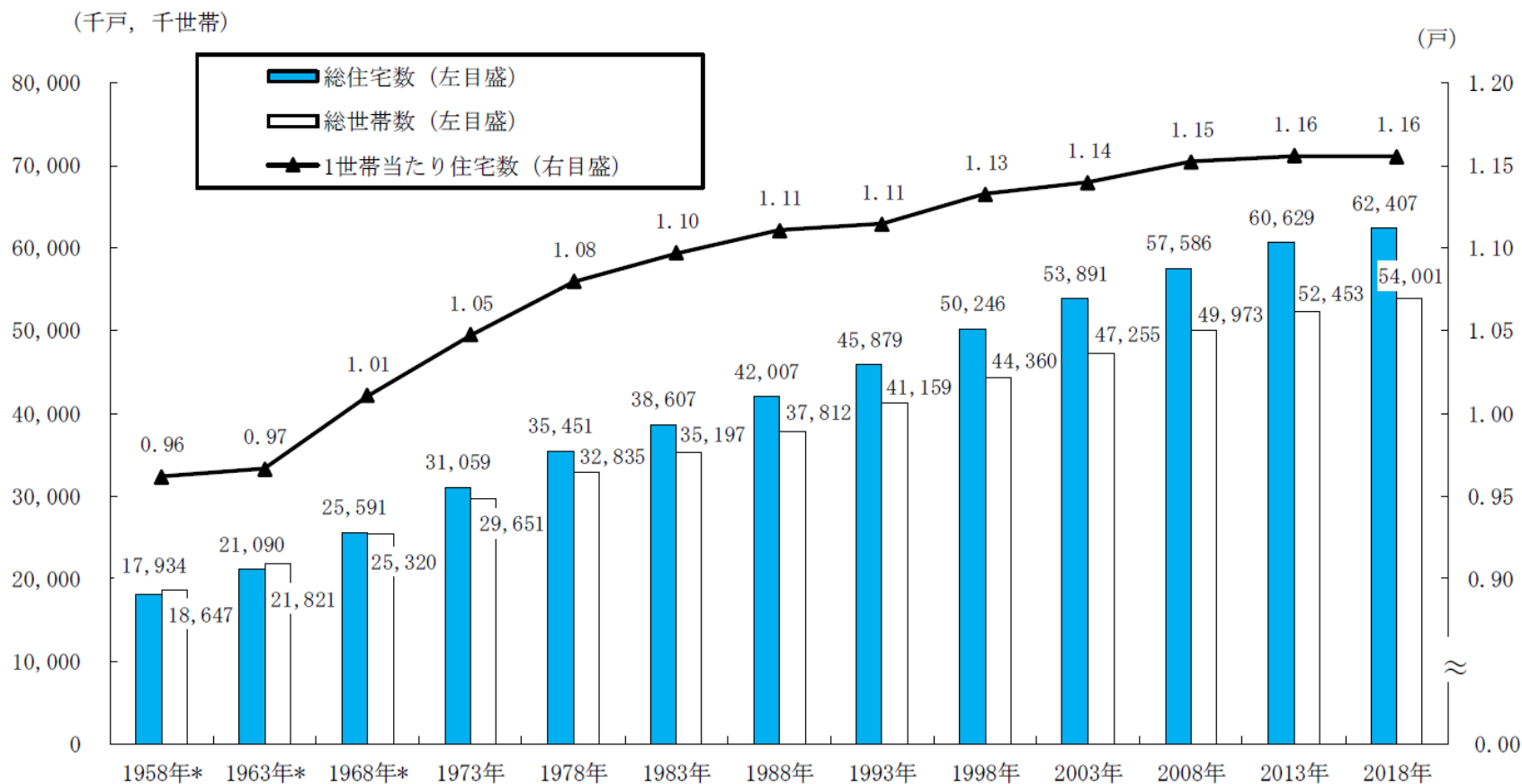


高齢単身世帯は増加傾向にある。借家で居住する世帯数の割合は減っているが、世帯数そのものは増えている。



総住宅数は6240万7千戸と2.9%の増加，1世帯当たりの住宅数は1.16戸

図1 総住宅数，総世帯数及び1世帯当たり住宅数の推移—全国（1958年～2018年）

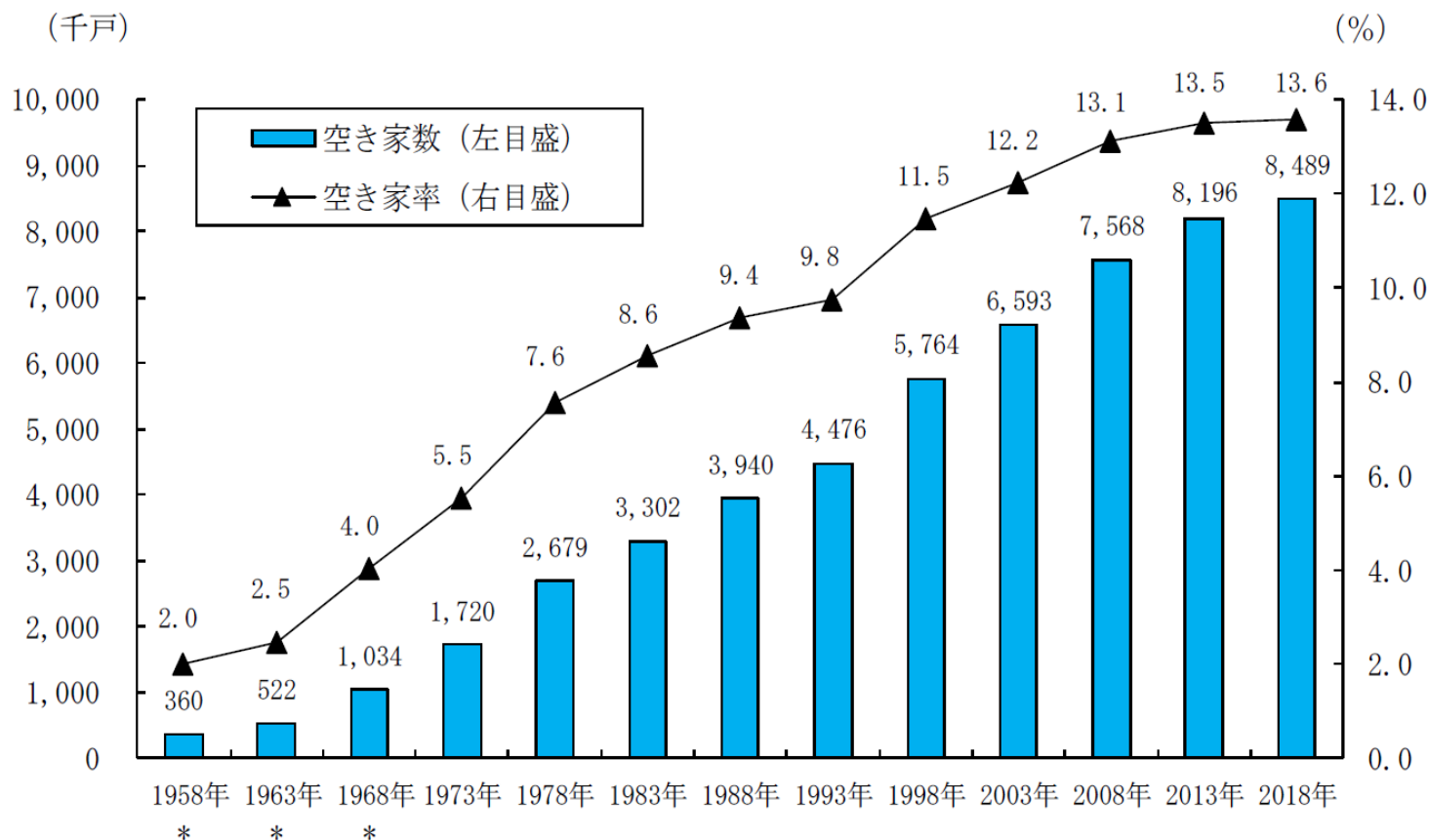


総務省「平成30年住宅・土地統計調査 住宅及び世帯に関する基本集計 結果の概要」1頁



空き家は 848万9千戸と 3.6 %の増加，空き家率は 13.6 %

図2 空き家数及び空き家率の推移—全国（1958年～2018年）



総務省「平成30年住宅・土地統計調査 住宅及び世帯に関する基本集計 結果の概要」2頁



図5-1 住宅の建て方、構造別割合—全国（平成30年）

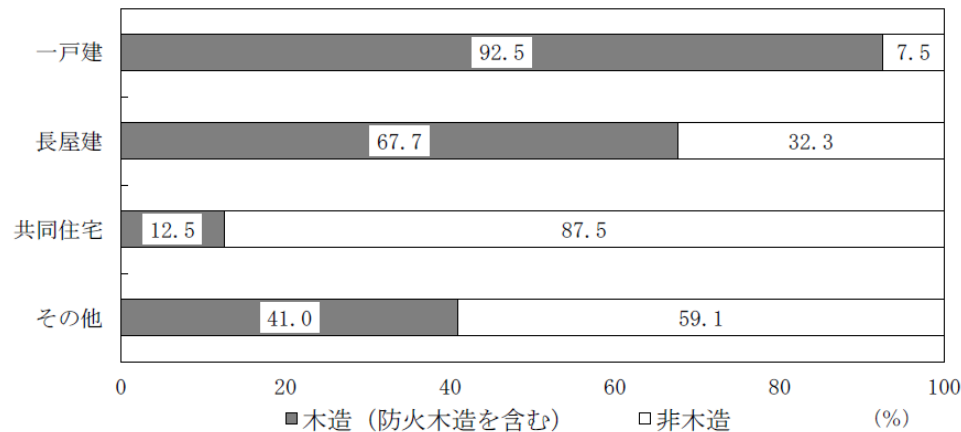
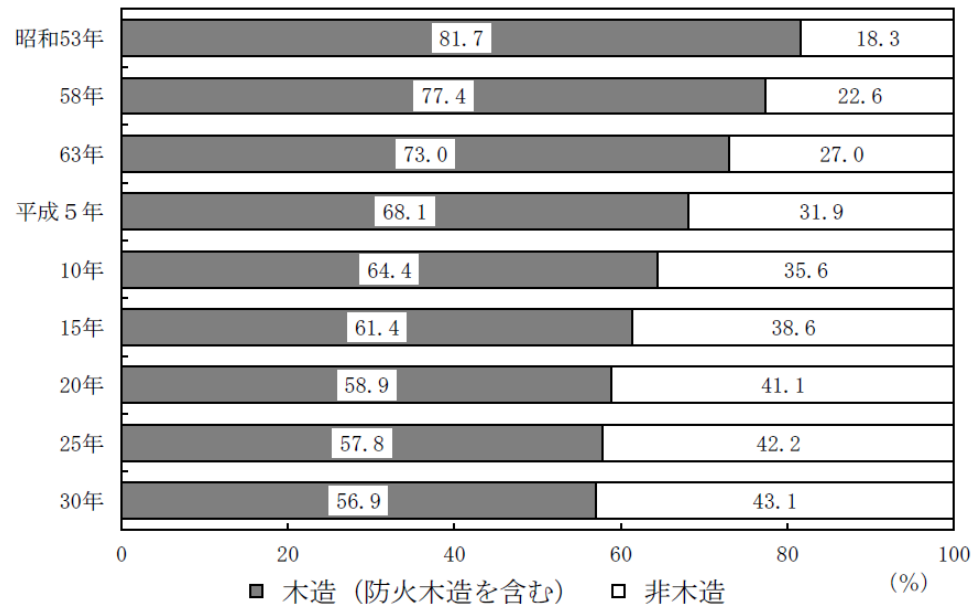


図5-2 住宅の構造別割合の推移—全国（昭和53年～平成30年）



共同住宅の木造の割合は12.5%、住宅の構造別割合の推移を見ても、木造の割合が減っている。

総務省「平成30年住宅・土地統計調査 住宅数概数集計 結果の概要」6頁



現在行っている対策



厚生労働省の転居促進事業

生活保護受給者等を
リスクの高い簡易宿泊所
から、安全な住居への
転居を促進する事業



生活保護受給者等の居住確保の推進

平成28年度予算案：5.3億円
(平成27年度予算：2.7億円)

趣旨

- 平成27年5月の川崎市の簡易宿泊所火災を踏まえ、簡易宿泊所に入居する生活保護受給者の居住の確保を推進するため、国土交通省と連携しつつ、転居支援の充実・強化を図ることが必要。
- また、平成27年7月からの住宅扶助基準見直しの円滑な施行を図るため、生活保護受給者に対する安価で質の良い住居確保の支援を図るとともに、貧困ビジネスへの対応として劣悪な施設からの転居支援を行うことが必要。
- このため、平成25年度から実施してきた「居住の安定確保支援事業」を充実・強化し、全国的な支援を実施する。

現状・課題

(生活保護受給者)

- 簡易宿泊所等に居住する高齢受給者の増加
- 平成27年7月からの住宅扶助基準の見直しの円滑施行のため、安価で質のよい住居確保の支援が必要
- いわゆる貧困ビジネスへの対応
- 新たな住宅における近所つきあいなど転居に伴う不安

(家主等)

- 空き部屋の増加に伴う収入減
- 安定的な家賃収入の確保
- 入居者に対する見守り支援

事業内容等

1 事業内容

- ① 安価で質の良い住宅のリスト化
- ② 不動産業者への同行や現地確認による民間アパートへの入居支援
- ③ 在宅生活を送る上で必要な見守りや受給者の課題に応じた寄り添い型支援の実施
- ④ 居住支援協議会、不動産仲介業者、地域住民、介護サービス事業者等との連携強化
- ⑤ 家賃の代理納付の促進

※ 生活困窮者の居住確保についても、生活困窮者自立支援法に基づく自立相談支援機関と連携して必要な支援を実施する。

2 実施主体

都道府県、市、福祉事務所を設置する町村
※社会福祉法人、NPO法人等に委託可

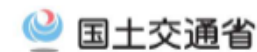
3 補助率 3 / 4

10



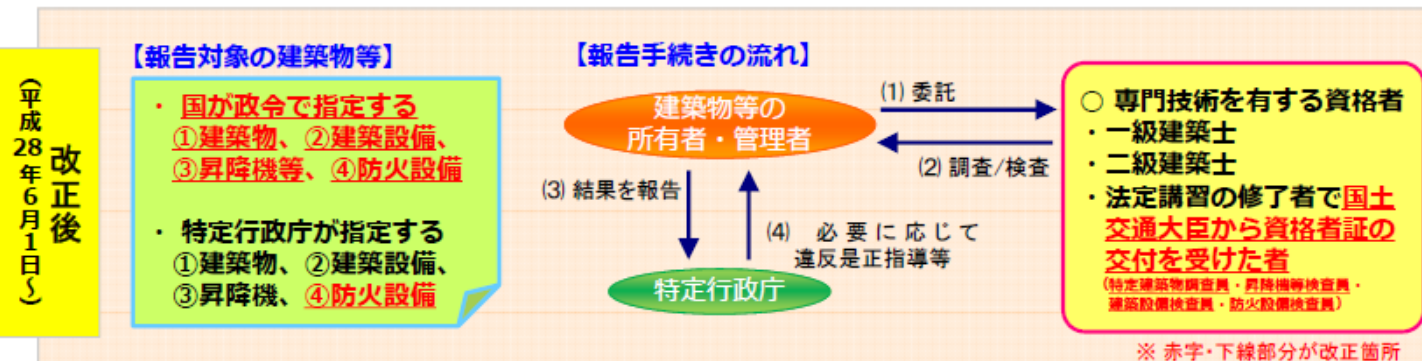
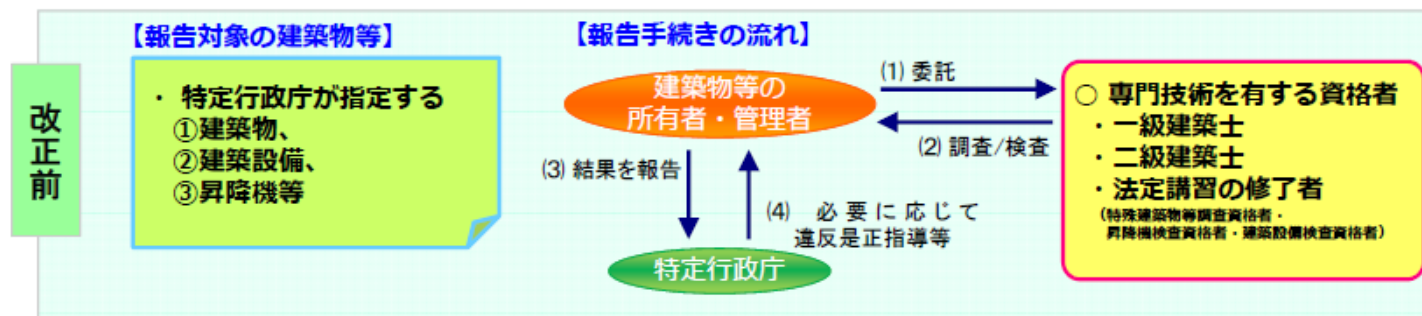
老朽化住宅対策 違法建築対策 —建築基準法の定期報告制度

建築基準法における定期報告制度



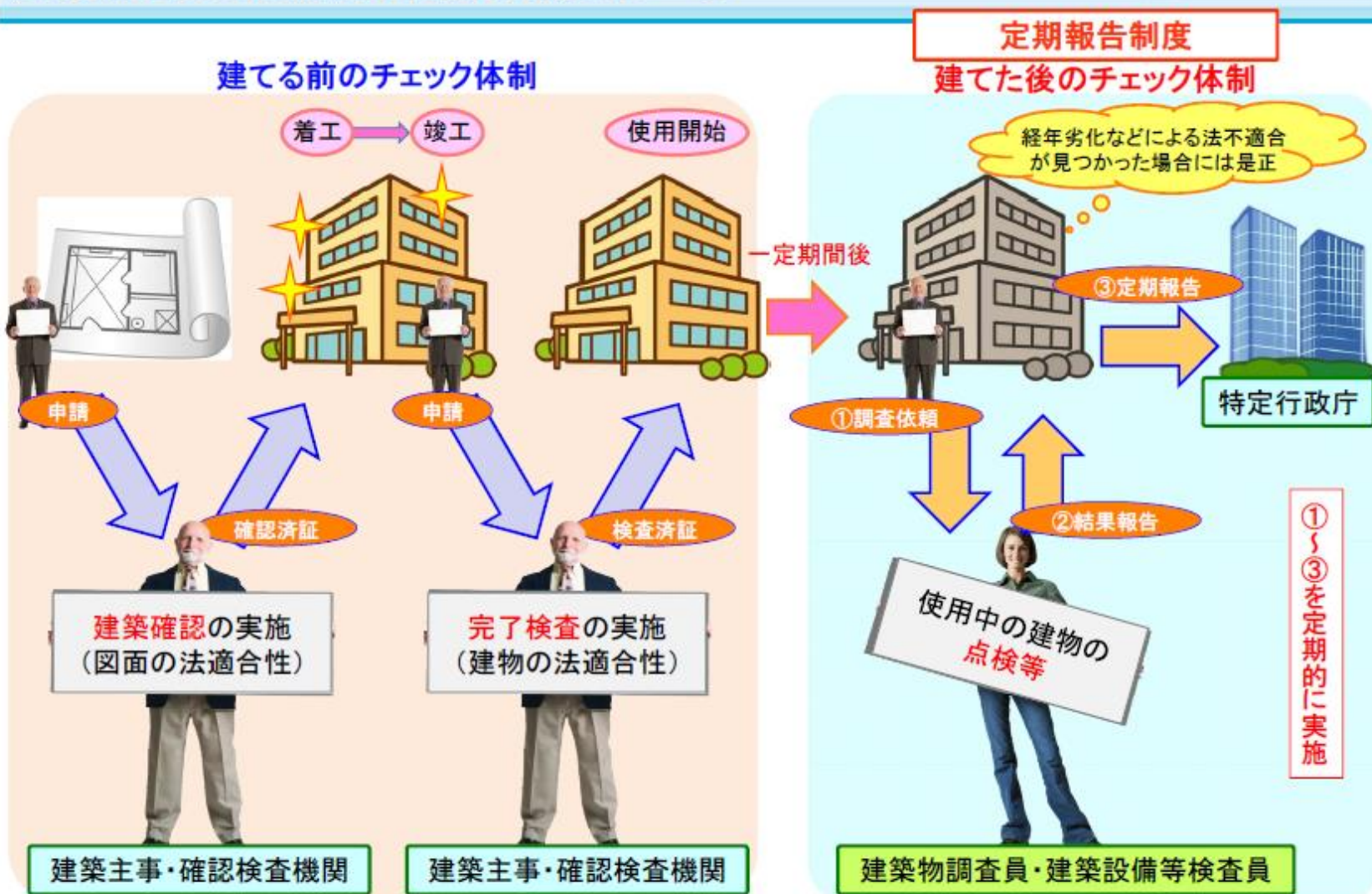
- 建築基準法第12条においては、①建築物、②建築設備（給排水設備、換気設備、排煙設備、非常用の照明装置）、③昇降機等、④防火設備について、経年劣化などの状況を定期的に点検する制度が設けられている。
- 具体的には、一定の条件を満たす建築物等の所有者・管理者の義務として、(1) 専門技術を有する資格者に建築物等の調査・検査をさせ、(2) その結果を特定行政庁※へ報告することを定めている。

※ 建築主事を置いている地方公共団体の長のこと。



建築物の安全性確保のための制度イメージ

国土交通省



安全な住宅の確保とあっせん —改正セーフティネット法

国は2017年10月、新たな住宅支援策を始めた。困窮者や高齢者、障害者らを「住宅確保要配慮者」と位置づけ、要配慮者の入居を断らない物件を「セーフティネット住宅」として都道府県や政令指定市などに登録する。登録には、耐震性や面積などの基準を満たす必要がある。

国と自治体から耐震改修工事などにかかる費用の3分の2（最大100万円）まで補助される。低所得者への家賃補助として最大4万円の助成を受けられるが、いずれも自治体がそのための予算を計上していることが条件

〔朝日新聞(2018年8月2日)朝刊 北海道総合24頁 タイトル「(住を支える そしある ハイム火災から半年:上)困窮者の物件、届かぬ支援 /北海道」〕

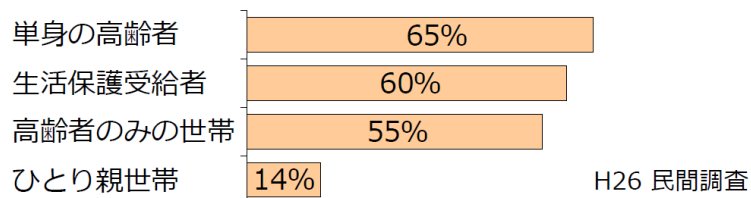


住宅確保要配慮者・住宅ストックの状況

住宅確保要配慮者の状況

- ・ 高齢者の単身世帯が大幅増
(H27) 601万世帯 → (H37) 701万世帯
- ・ 若年層の収入はピーク時から1割減
【30歳代給与】 (H9) 474万円 → (H27) 416万円
- ・ 子どもを増やせない若年夫婦
【理想の子ども数を持たない理由】
- 家が狭いから：16.0%
- ・ 特にひとり親世帯は低収入
【H26年収】 ひとり親 296万円
⇔ 夫婦子育て世帯 688万円
- ・ 家賃滞納等への不安から入居拒否

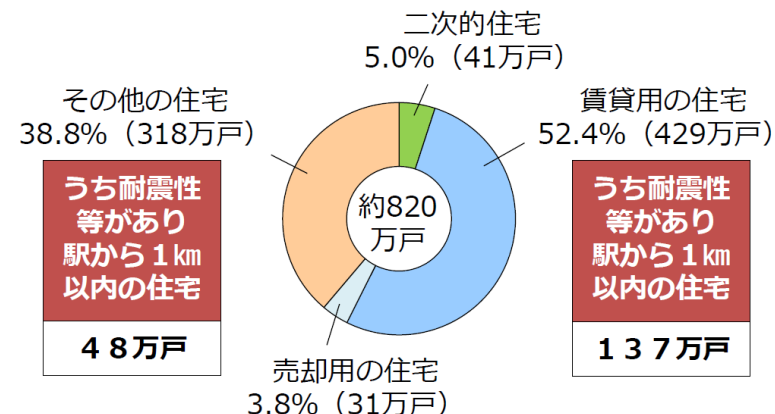
【大家の入居拒否感】



住宅ストックの状況

- ・ 総人口が減少する中で公営住宅の大幅増は見込めない
【管理戸数】
(H17) 219万戸 → (H26) 216万戸
- ・ 民間の空き家・空き室は増加傾向
(H15) 659万戸 → (H25) 820万戸

【空き家・空き室の現状】



空き家・空き室を活用し、住宅セーフティネット機能を強化

国土交通省住宅局安心居住推進課「高齢者向けの住まいに関する施策について」平成30年12月

新たな住宅セーフティネット制度の枠組み

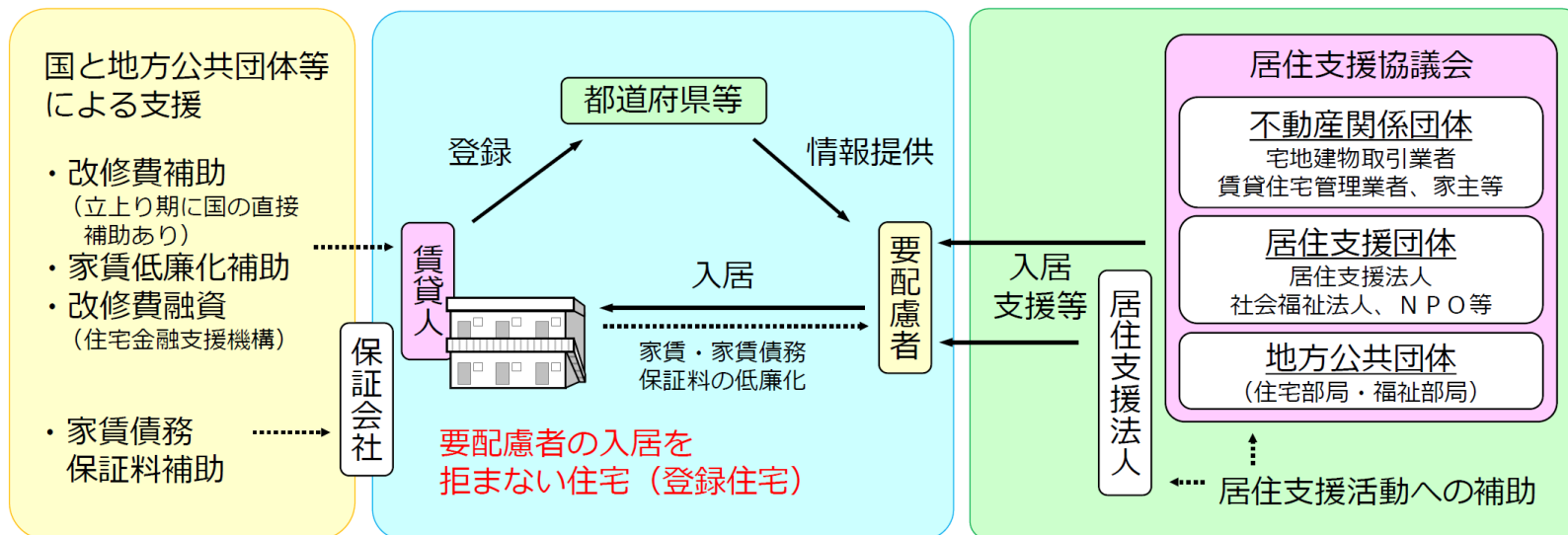
※ 住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律（住宅セーフティネット法）の一部を改正する法律（平成29年4月26日公布 10月25日施行）

① 住宅確保要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅の登録制度

② 専用住宅の改修・入居への経済的支援

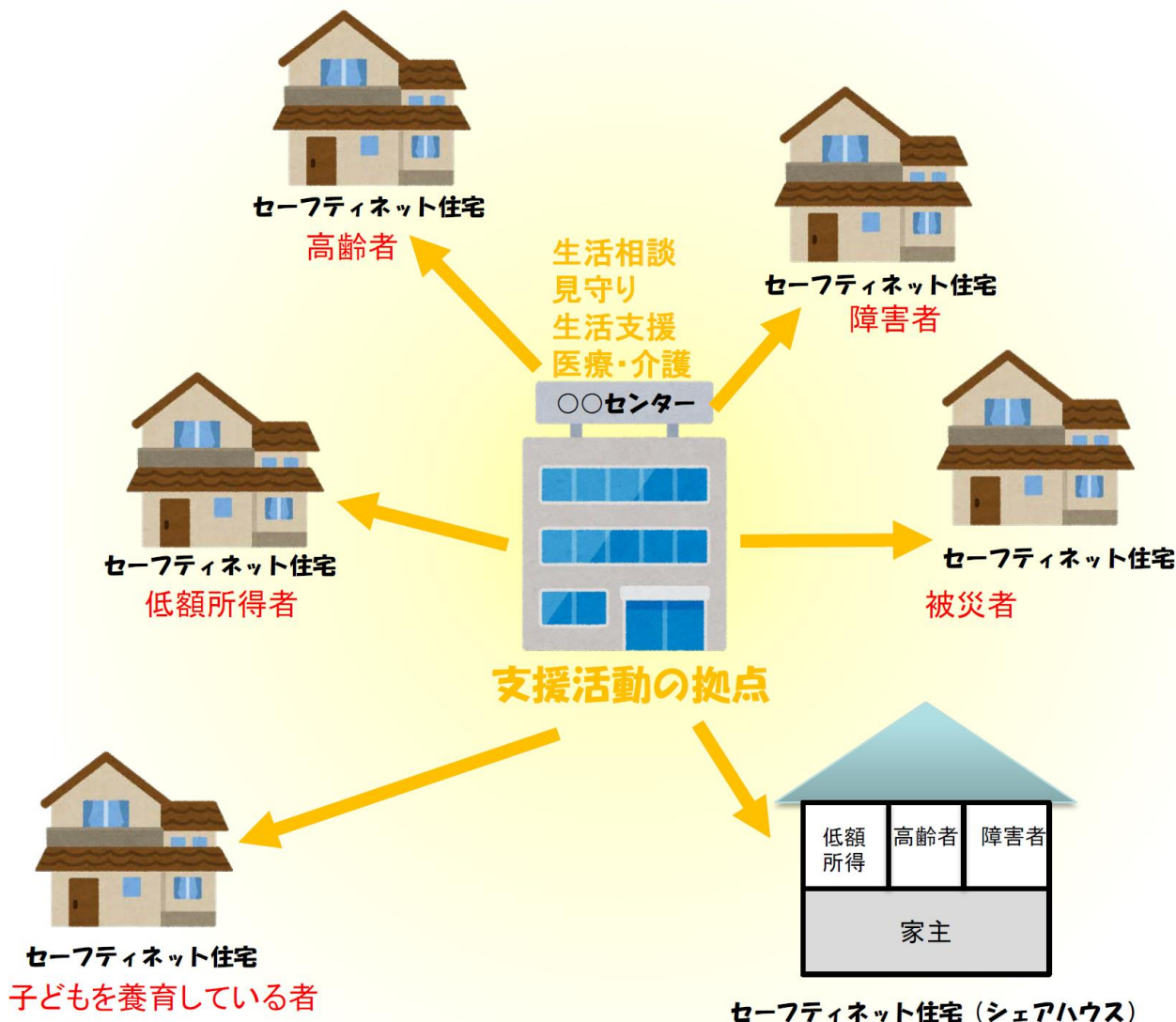
③ 住宅確保要配慮者のマッチング・入居支援

【新たな住宅セーフティネット制度のイメージ】



国土交通省住宅局安心居住推進課「高齢者向けの住まいに関する施策について」平成30年12月

(参考) セーフティネット住宅を活用したまちづくり例



まちなか

ごちゃまぜ

<専用の登録住宅改修補助>
 ・1/3補助
 ・上限100万円×室数

※改修後、専用住宅として、
 10年間以上使用が条件

<補助対象>
 ・調査・設計
 ・バリアフリー化工事
 ・耐震化工事
 ・用途変更に伴う工事
 (スプリンクラー工事を含む)

国土交通省住宅局安心居住推進課「高齢者向けの住まいに関する
 施策について」平成30年12月



低所得高齢者等に対する住まい・生活支援 ～低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業～

平成26年度
より実施

1. 事業概要

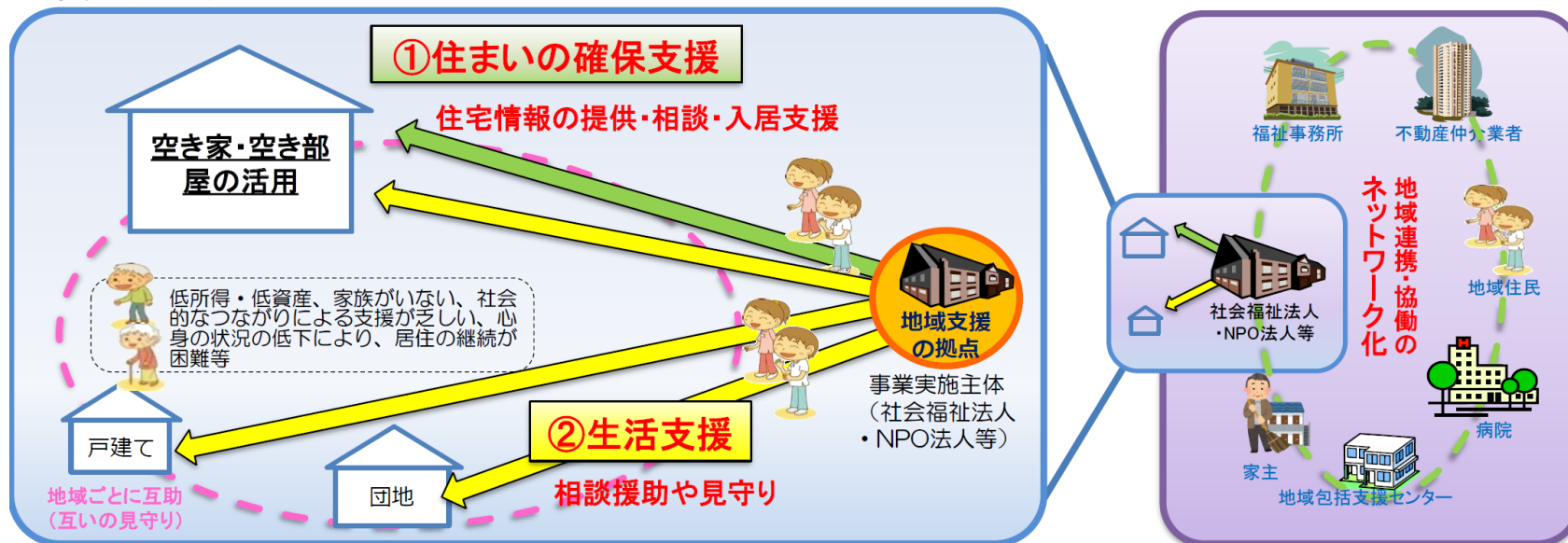
自立した生活を送ることが困難な低所得・低資産高齢者等を対象に、社会福祉法人やNPO法人等が、**地域連携・協働のネットワークを構築し、**

①既存の**空き家等を活用した住まいの確保を支援**するとともに、②**日常的な相談等（生活支援）や見守り**により、高齢者等が住み慣れた地域において継続的に安心して暮らせるよう体制を整備する事業に対して助成を行う。

2. 実施主体 市区町村（社会福祉法人、NPO法人等への委託可能）

※平成28年度現在、15自治体が実施

（事業のイメージ）



⇒ モデル事業で行われている効果的な取組について、全国的な展開を図っていく。
（地域支援事業の活用）

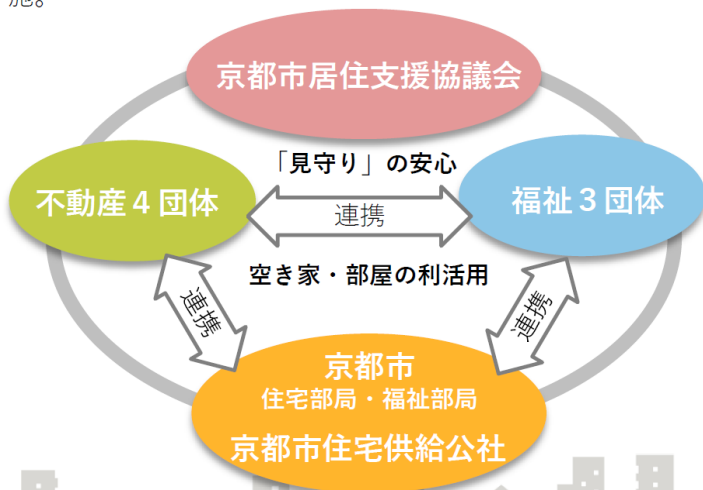
互助を育む | ⑤住まいの確保支援・生活支援

自立した生活を送ることが困難な低所得・低資産高齢者等を対象に、社会福祉法人やNPO法人等が、地域連携・協働のネットワークを構築し、①既存の空き家等を活用した住まいの確保を支援するとともに、②日常的な相談等（生活支援）や見守りにより、高齢者等が住み慣れた地域において継続的に安心して暮らせるよう体制を整備。

平成29年度から拡充している地域支援事業の「高齢者の安心な住まいの確保に資する事業」で実施可能

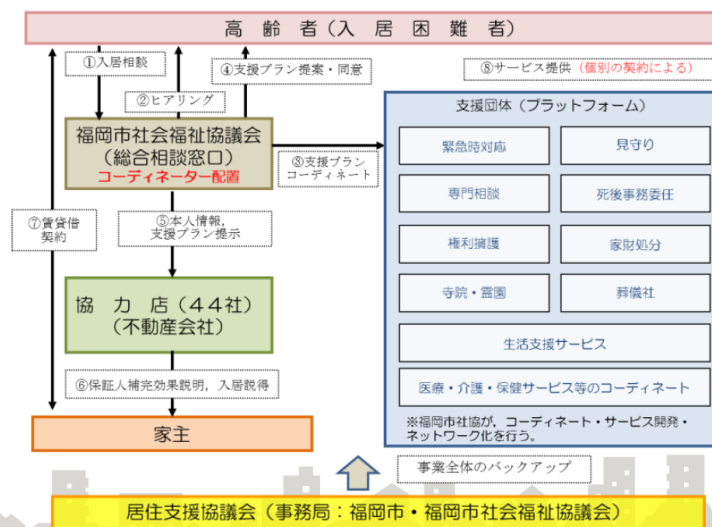
京都市高齢者すまい・生活支援事業

- 京都市老人福祉施設協議会に加盟する10法人が7行政区で事業を実施。
- 各エリアごとに、本人×社会福祉法人×不動産業者（家主）の三者面談を行い、互いの信頼の下で空き部屋をマッチング。
- 住み替え後は、社会福祉法人による見守りサービスを実施。



福岡市「住まいサポートふくおか」

- 制度に協力する不動産会社（協力店）及び各種支援団体が構成されるプラットフォームを構築。
- 主体となる福岡市社会福祉協議会がコーディネーターとなって、相談者の必要なサービスを提案。
- プラットフォームが本人の生活をバックアップするため、家主は安心して高齢者に部屋を賃貸することができる。



厚生労働省「福祉と住宅政策との連携について 平成31年4月8日」

住宅確保要配慮者等に対する居住支援施策（見取り図）（案）

住宅確保要配慮者等に対する効果的な居住支援の実現に向けては、①居住支援協議会が関係者の連携ネットワークを構築しつつ、②ハード面の供給、③連帯保証人・緊急連絡先の確保、④入居支援等、⑤生活支援の提供、の5本柱で進めていくことが必要。

対象者 支援施策	低所得者 (生活保護受給者含む)	高齢者	障害者	子育て世帯 (ひとり親・多子世帯)	DV被害者	児童養護施設 退所者
関係者の連携	居住支援協議会(基礎自治体レベルの活動の充実)★					
ハード面の供給	保護施設★ 無料低額宿泊所等	特別養護老人ホーム★ 認知症高齢者グループホーム▲ 養護老人ホーム★ 軽費老人ホーム★ 有料老人ホーム★ サービス付き高齢者向け住宅★	障害者グループホーム (共同生活援助を行う場)▲ (※2) 福祉ホーム★		婦人保護施設● 婦人相談所一時保護施設● 母子生活支援施設★	
	公的賃貸住宅(公営住宅・地域優良賃貸住宅等)★ 民間賃貸住宅(新たな住宅セーフティネット制度):①登録住宅(入居拒否しない住宅)★、②専用住宅(改修費補助・低所得者の家賃低廉化)★【新設】(※1)					
連帯保証人・緊急連絡先の確保	居住支援法人(新たな住宅セーフティネット制度):①居住支援法人による家賃債務保証●、②住宅金融支援機構による家賃債務保証保険【新設】(※1)					
	家賃債務保証会社(民間):①一定の要件を満たす家賃債務保証会社を登録☆、②住宅金融支援機構による家賃債務保証保険【新設】(※1)					
入居支援等 (相談、住宅情報、契約サポート、コーディネート等)	居住支援協議会★、居住支援法人(新たな住宅セーフティネット制度)【新設】●(※1)					
	生活困窮者自立支援制度(居住支援)★					
生活支援の提供	居住の安定確保支援事業 (生活保護受給者)★ 保護施設★ 一部の無料低額宿泊所等	地域支援事業▲ (高齢者の安心な住まいの確保に資する事業) (介護予防・日常生活支援総合事業) 介護保険サービス▲	地域移行支援▲ 地域生活支援事業 (居住サポート事業等)★ 障害福祉サービス等 (居宅介護・地域定着支援等)▲	母子・父子自立支援員★ ひとり親家庭等 日常生活支援事業★ ひとり親家庭等 生活上昇事業★	婦人保護事業★	社会的養護 施設退所者等に対する自立支援資金貸付事業● 児童養護施設退所者等に対する自立支援資金貸付事業●
	日常生活自立支援事業					

【施策】	【実際の措置等】
□: 国交省	☆: 国
□: 厚労省	★: 都道府県、市町村
□: 共管	●: 都道府県
	▲: 市町村

(※1) 新たな住宅セーフティネット制度については、関連法案を平成29年2月3日に閣議決定
 (※2) 課題である障害者の高齢化・重度化に対応するため、重度障害者に対応したグループホームを創設予定(H30年度～)
 (※3) 高齢者向けの施策として、上記のほか「低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業」により、①住まいの確保支援、②入居支援及び生活支援を実施(H26～)

厚生労働省「福祉と住宅政策との連携について 平成31年4月8日」



今後の取り組み

- 各ソフト面の施策の実施促進
- 新たな住宅セーフティネット制度の普及促進（賃貸住宅の登録促進、代理納付（住宅扶助）の推進の手続等）
- 福祉・住宅行政の連携の強化
 - ・ 居住支援協議会の設置促進（住宅サイド、福祉サイド共通のプラットフォームづくり）
 - ・ 居住支援法人の指定促進（特に福祉サイドでの社会福祉法人、社会福祉協議会、NPO等への働きかけ）

福祉・住宅行政の連携強化のための連絡協議会

○生活困窮者、高齢者、障害者、子どもを育成する家庭等のうち生活や住宅に配慮を要する方々の住まいの確保や生活の安定、自立の促進に係るセーフティネット機能の強化に向けて、福祉行政と住宅行政のより一層の緊密な連携を図るため、厚生労働省と国土交通省の関係部局長等による情報共有や協議を行うための標記連絡協議会を設置。

構成員

厚生労働省 社会・援護局長、社会・援護局審議官（福祉連携、社会、障害保健福祉、児童福祉担当）
 社会・援護局 保護課長、地域福祉課長、地域福祉課 生活困窮者自立支援室長
 障害保健福祉部長、障害保健福祉部 障害福祉課長
 老健局長、老健局 高齢者支援課長
 子ども家庭局長、子ども家庭局 家庭福祉課長、家庭福祉課 母子家庭等自立支援室長

国土交通省 住宅局長、住宅局審議官
 住宅局 住宅政策課長、住宅総合整備課長、住宅総合整備課 賃貸住宅対策室長、安心居住推進課長
 土地・建設産業局長、土地・建設産業局 不動産課長

開催状況

- 第1回連絡協議会（平成28年12月22日）
 - ・ 塩崎厚生労働大臣、末松国土交通副大臣より冒頭挨拶
 - ・ 施策の現状・課題等について両省より報告等
- 第2回連絡協議会（平成29年2月27日）
- 第3回連絡協議会（平成29年6月29日）
- 第4回連絡協議会（平成29年11月8日）
- 第5回連絡協議会（平成30年9月25日）



住宅セーフティーネット
などの各事業は、市場
メカニズムの正常化を
図っているという評価
ができる

安全な住宅供給と情報提供・あっせん

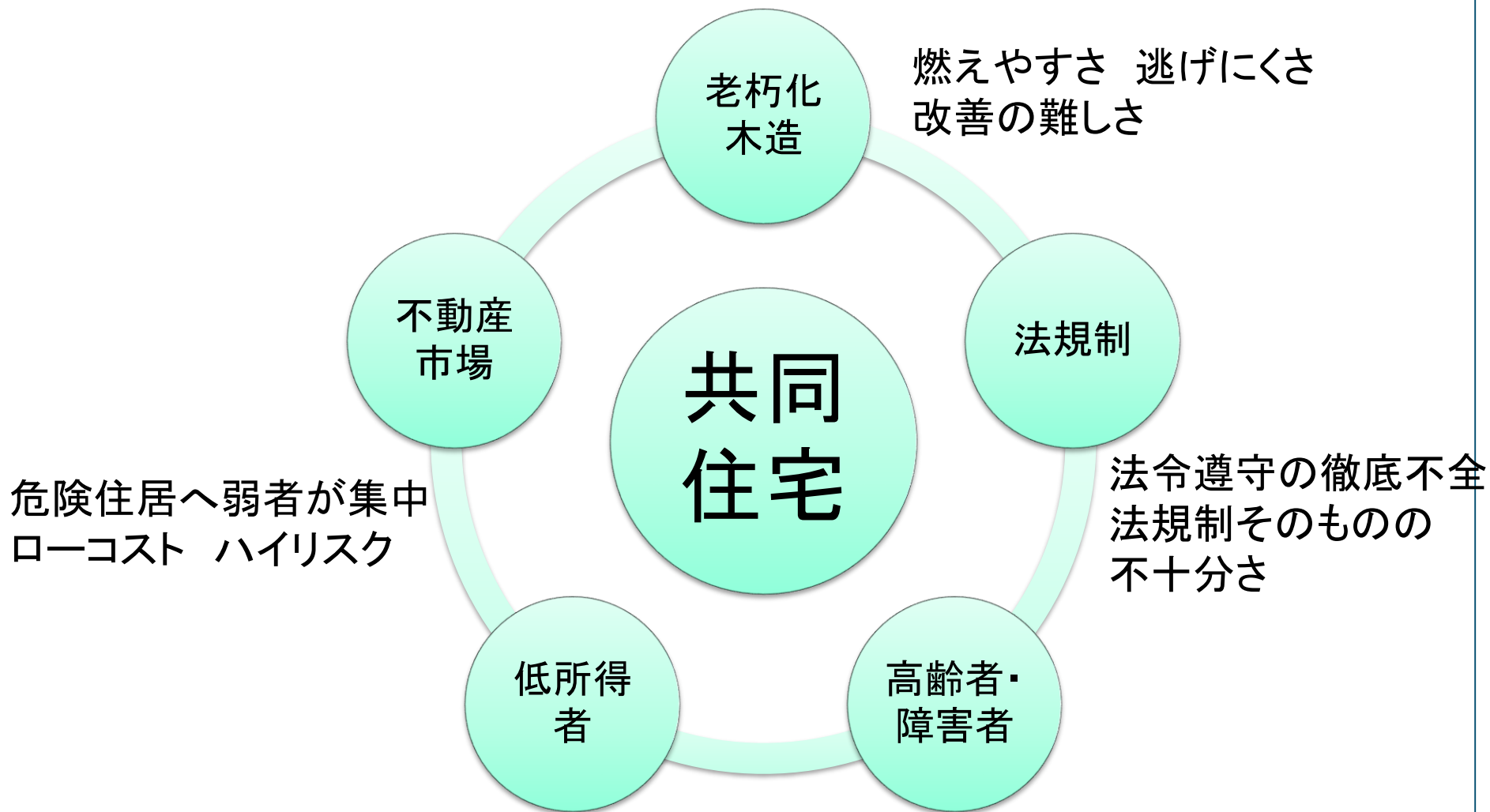


共同住宅火災を取り巻く様々な要素

社会的背景と対策の基本的枠組み



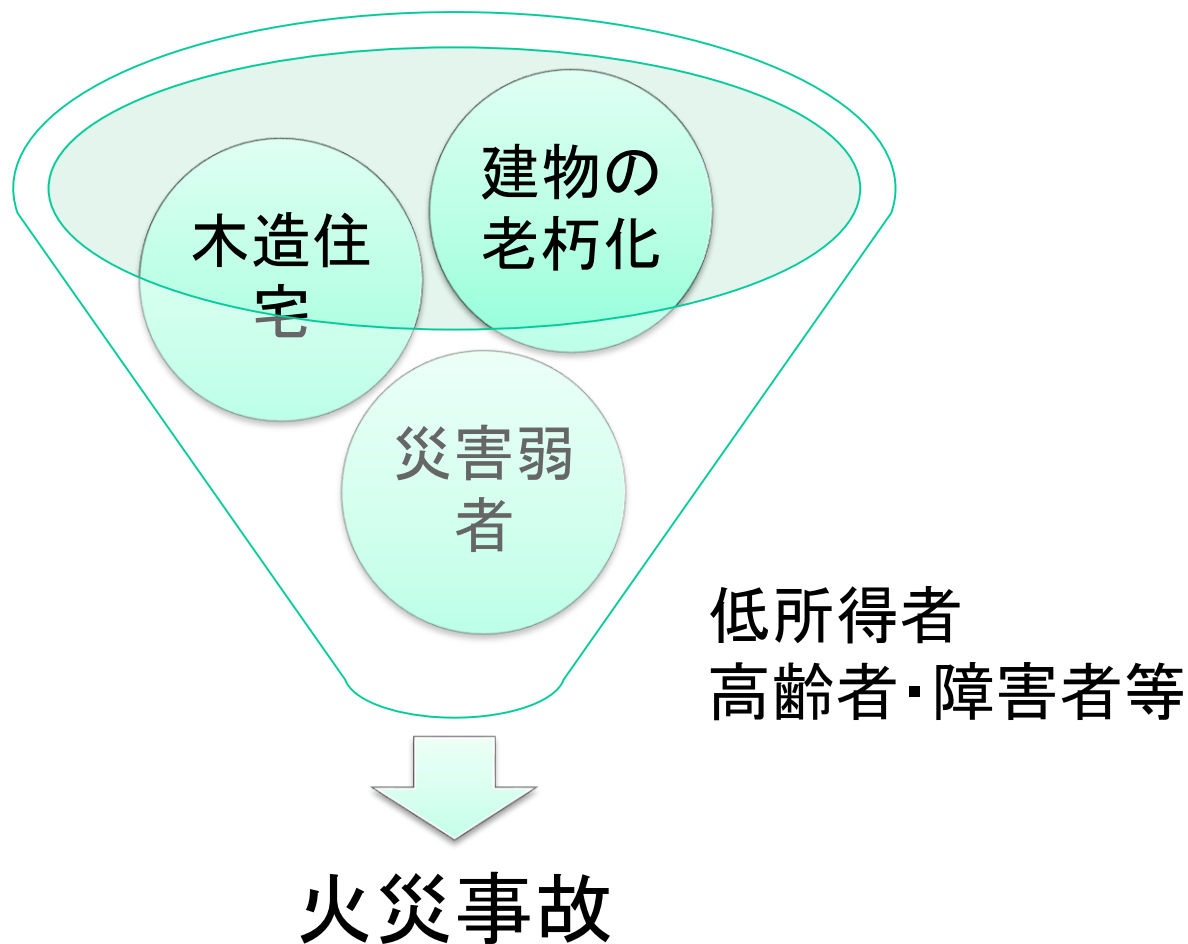
どのような社会的背景があるのか？



社会的弱者への対応
日本の社会福祉・社会保障の問題



脆弱性の集中と火災事故



具体的な対策—規制と給付

規制

- 消防用設備等
- 防火体制
- 建物の構造
- 建物の利用

給付

- 消防用設備等 助成
- 建物所有者等 改修
- 低所得者 家賃
- 情報提供 あっせん



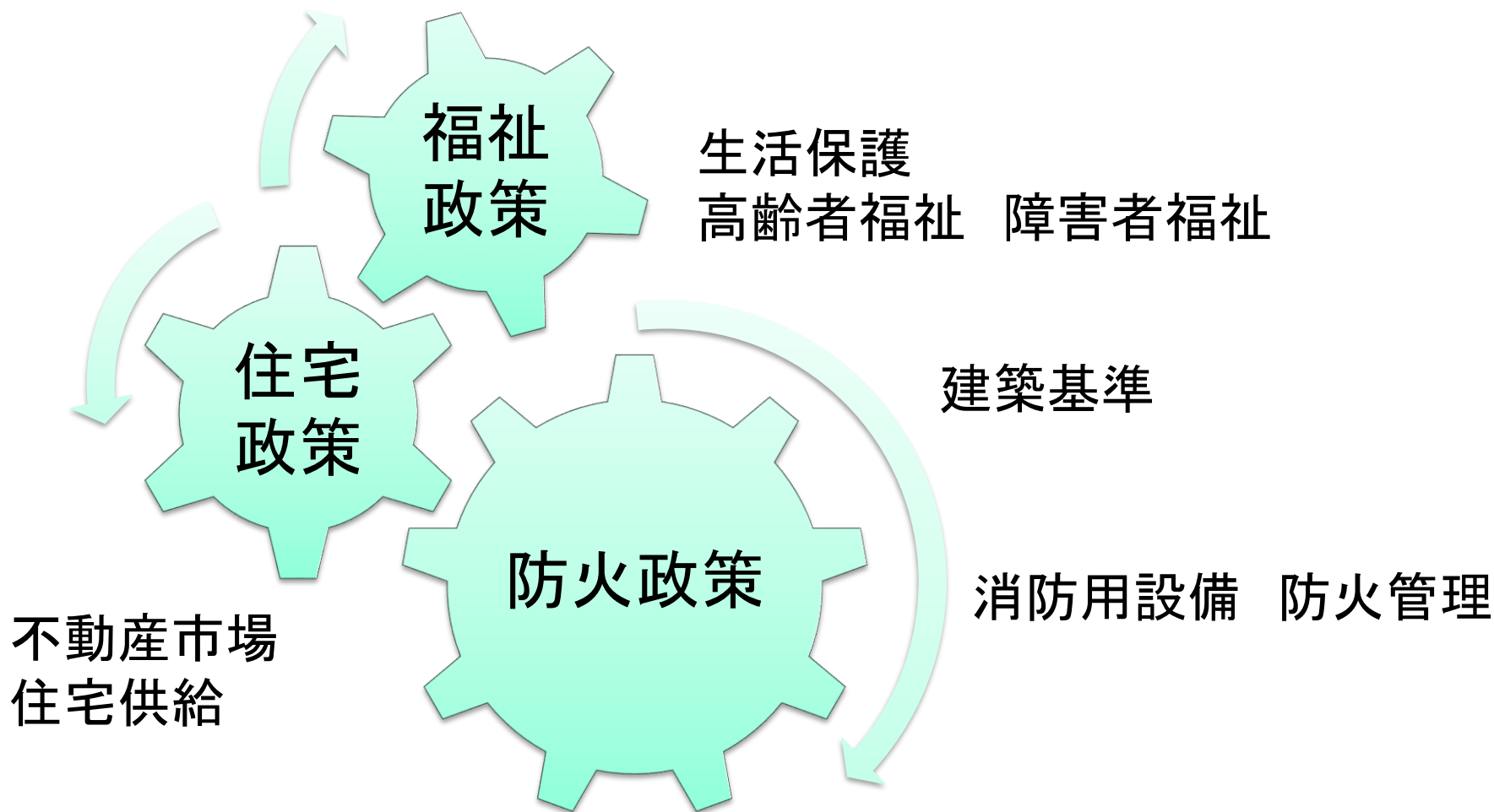
法制度・政策・事業のターゲティング

規制 給付

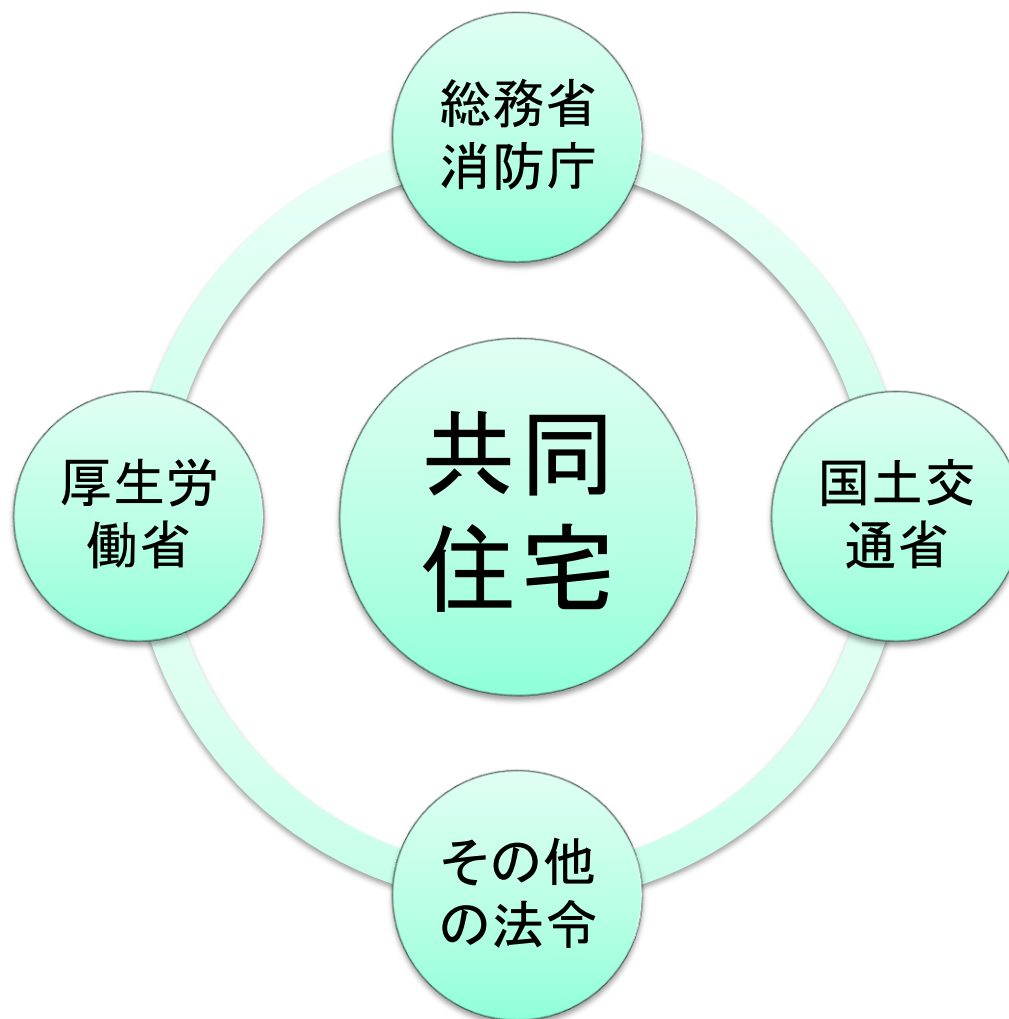
建物(対象物)に着目した規制・給付
人(高齢者等)に着目した規制・給付

抜け・漏れ・落ちのないターゲティングを目指す
政策の効率性という点では、なるべく、
最低限の規制と最低限の給付にとどめておきたい

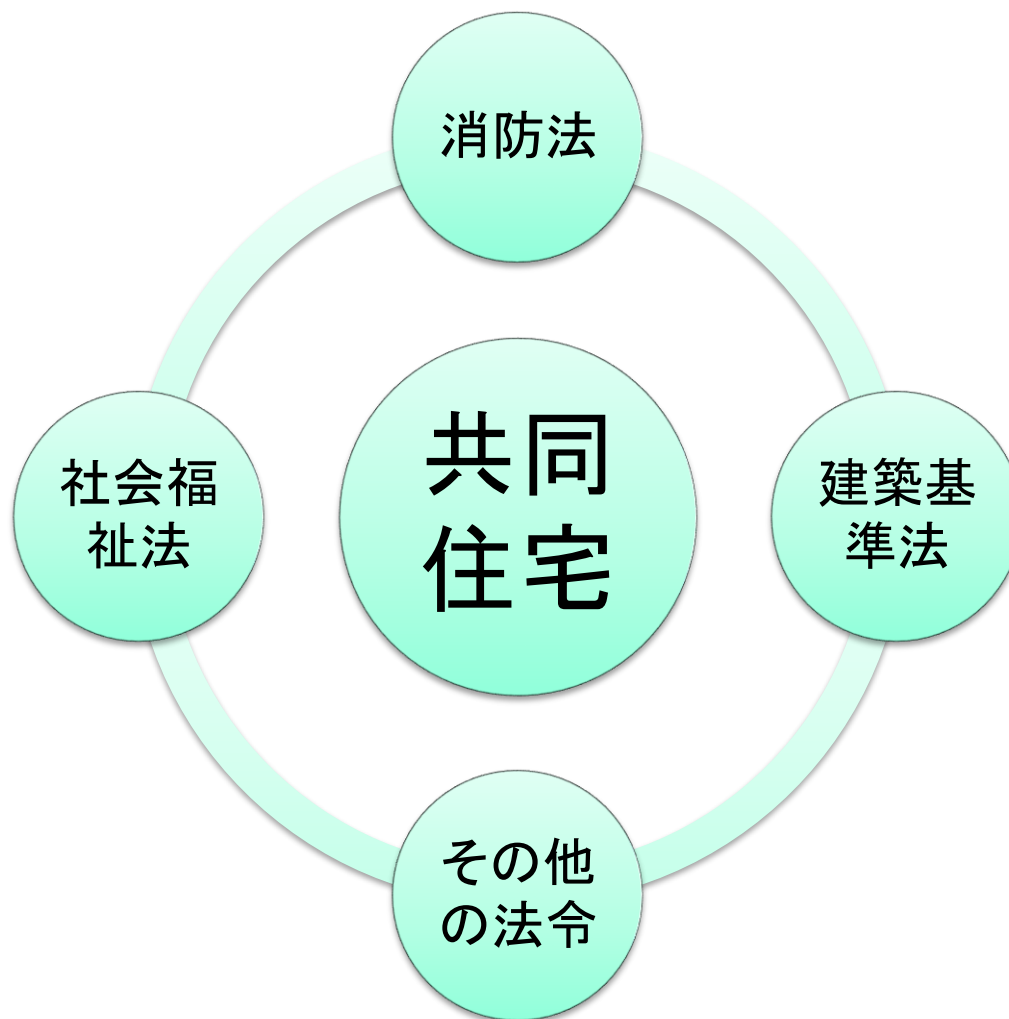
対策の特徴—様々な政策がからみあっている



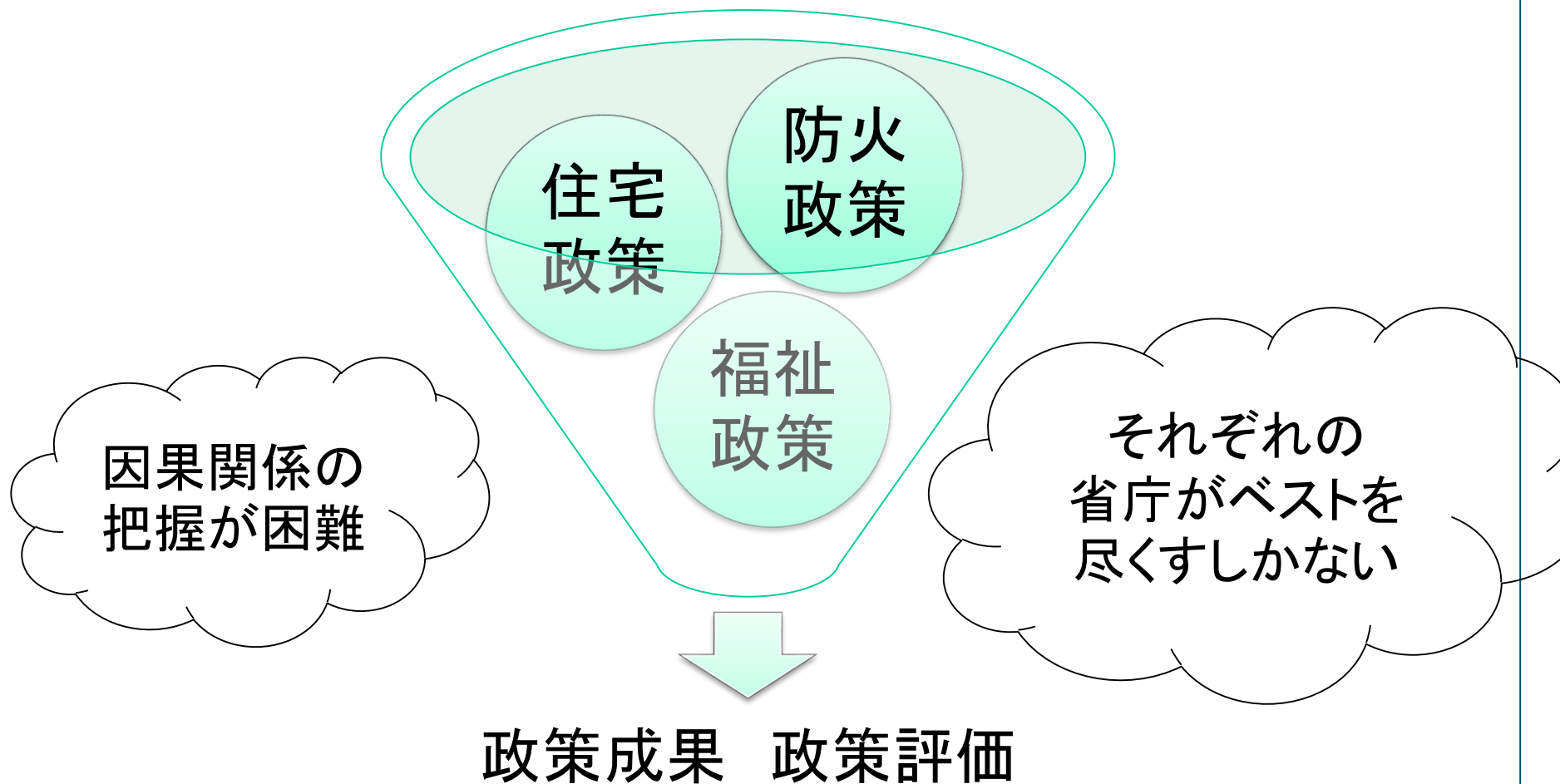
共同住宅を取りまく省庁



共同住宅を取りまく法律



それぞれの政策領域(法律)からのアプローチとなる 個々の政策評価が難しい



このような背景の
中で消防は何を
すべきなのか？



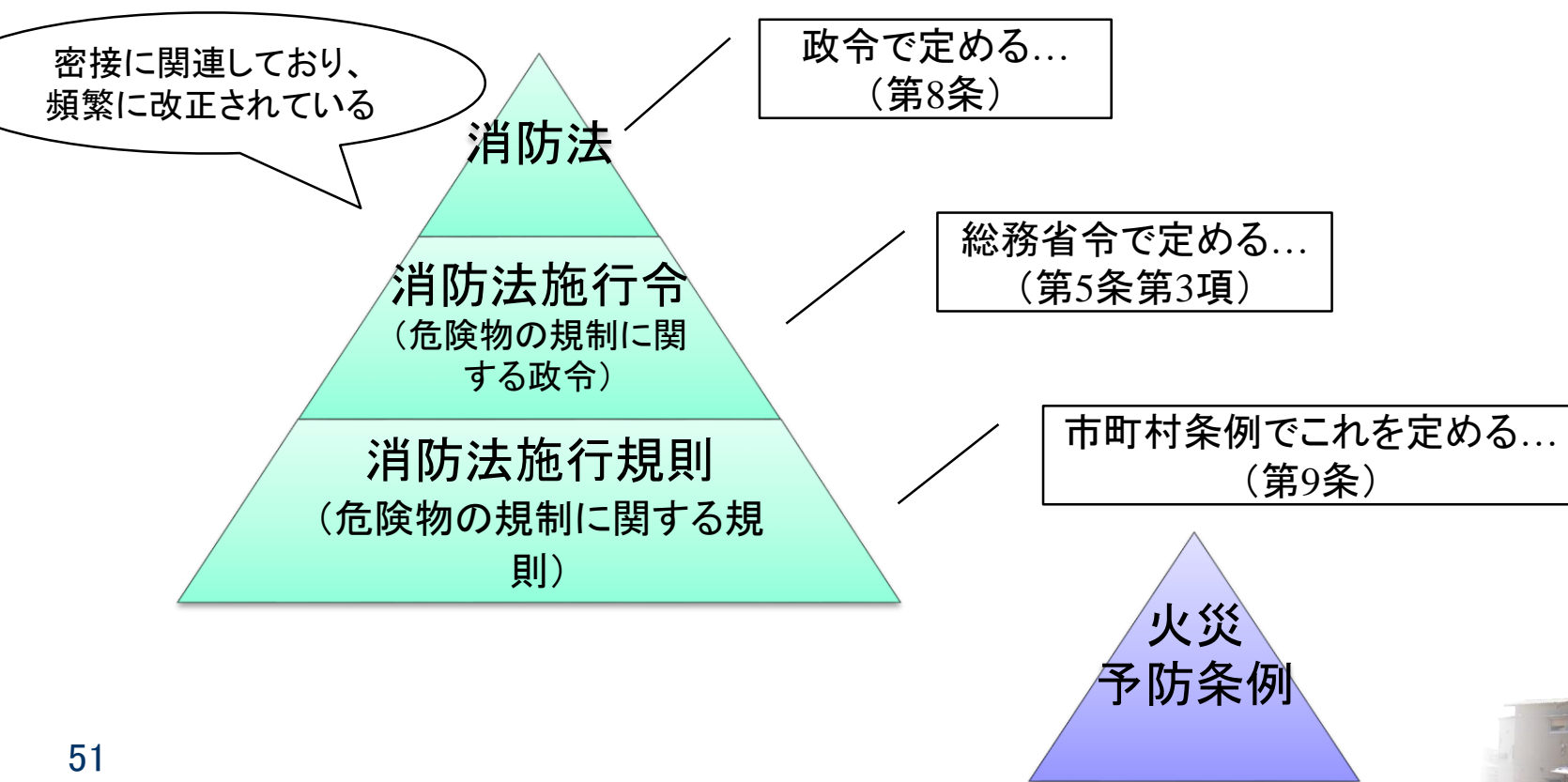
今後の課題

今後の消防行政のあり方



消防法の特徴(建築基準法も同様)

- 法律—政令—規則 が緻密に連携しあっている法体系
消防法(建築基準法)の体系がわかれば、どんな法令でも読める！！
法律・建築・設備・医療など幅広い知識が必要！！
消防官には「文武両道」が求められている！！



消防法(狭義)の体系

例:

法令の種類
(制定者)

国

市町村

条例

(市町村の議会)

法律
(国会)

消防法

委任

火災予防条例

政令
(内閣)

消防法施行令

危険物の規制に関する政令

府省令
(府省)

消防法施行規則
ほか

危険物の規制に関する規則
ほか

火災予防条例規則

規則

(市町村の長)

命令
(行政機関)

※市町村は、一部事務組合の場合もある



消防行政の特徴

- 基本的には規制行政

生命・身体ならびに財産の安全は、「消極目的」に基づく規制であるので、必要最小限の規制しかできない。

漠然とした危険性だけでは規制ができない。そういった危険が現実化し、ショッキングな事故になってはじめて規制の強化が行われる。

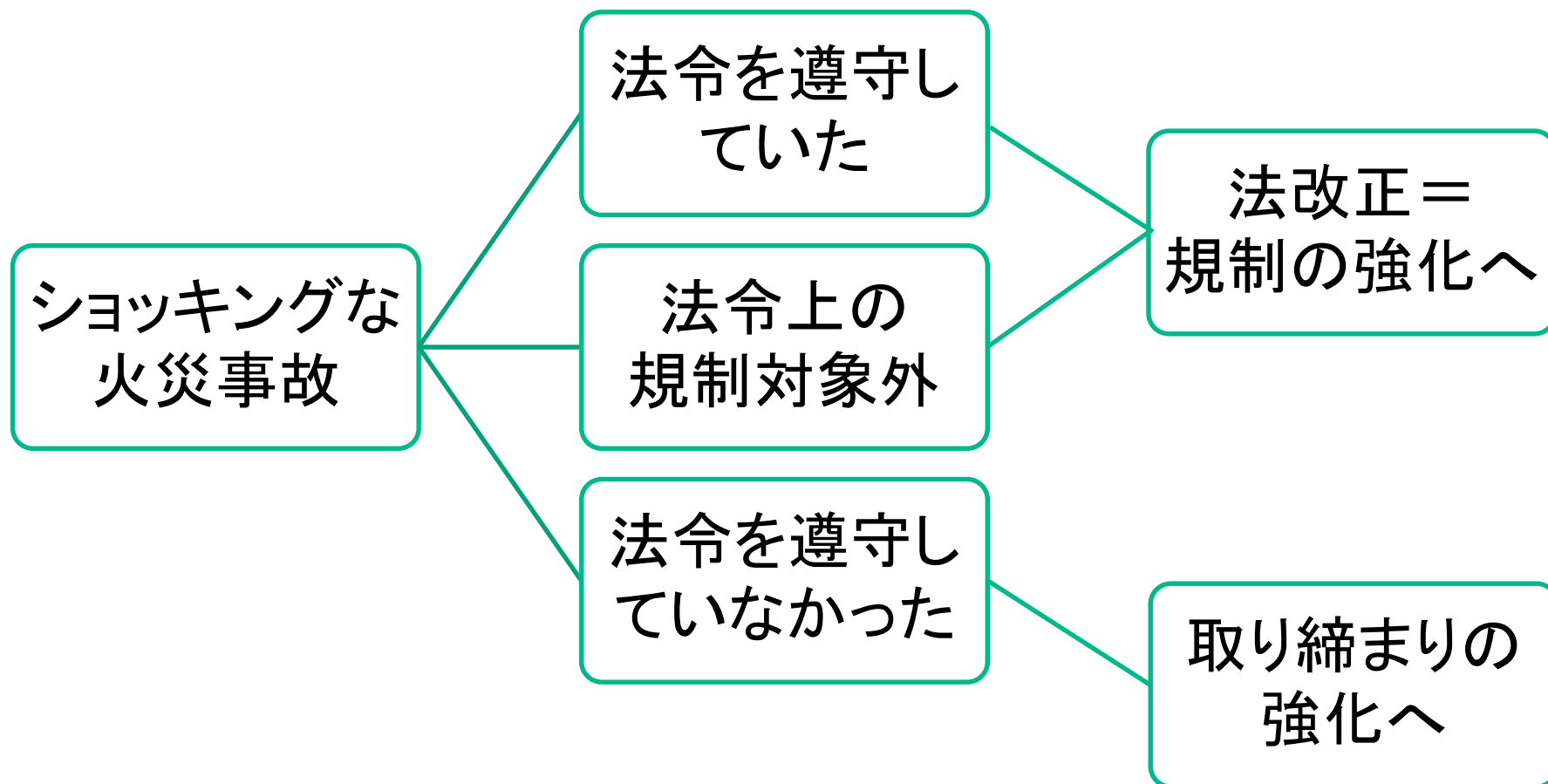
「事故の発生」→「類似の施設の総点検」→「規制強化」

防火対象物の令別表6項(ロ)の建物は、275㎡以上の場合スプリンクラー設置が義務づけられていたが、2006年1月に火災があった大村市のグループホームの延べ面積が279㎡であったことによる。2013年2月長崎市のグループホーム火災（259.64㎡）をきっかけに原則すべての施設にスプリンクラーの設置が義務づけられた。

真の意味での「予防」という発想はない
常に後手回り→「人柱行政」

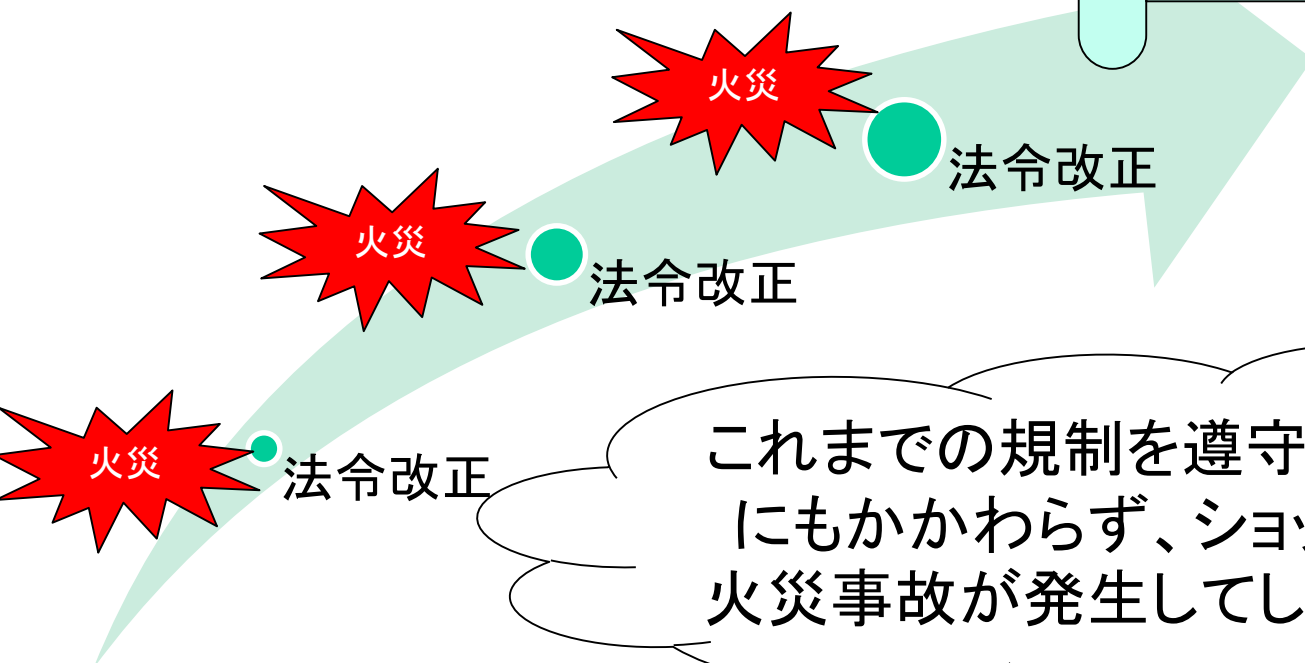


火災事故が起こってしまった場合の対応方法



消防法の変遷

徐々に規制が強化されていく



これまでの規制を遵守していたのにも関わらず、ショッキングな火災事故が発生してしまった場合



最近の消防法による規制の一例—福祉施設

長崎県大村市
認知症高齢者
グループホーム火災
(2006年1月8日)

- 施行令別表第一(六)の細分化
- 防火管理者の選任基準 30人以上→10人以上
- **スプリンクラー設備 1000㎡以上→275㎡以上(費用助成)**
- 自動火災報知設備 300㎡以上→全ての施設
- 火災報知設備 500㎡以上→全ての施設

群馬県渋川市
老人ホーム火災
(2009年3月19日)

防火安全教育・指導のための住宅用火災警報器の配備

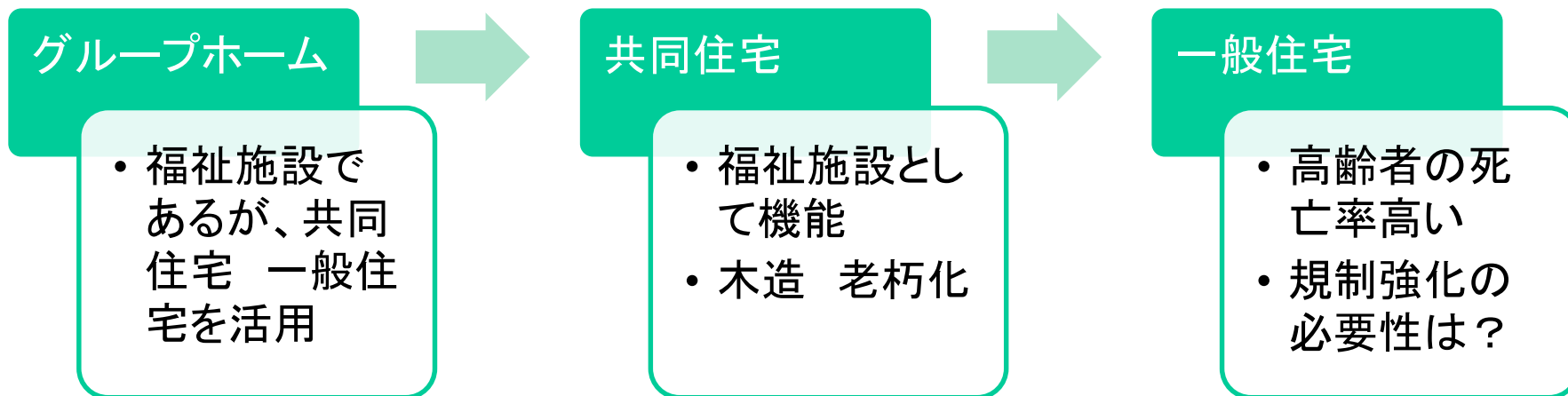
自力避難困難な者が寝泊まりするなど火災危険性の高い社会福祉施設、簡易宿泊所等の全てにおいて、住警器を**全額国費により**各地方公共団体に配備し、全施設に設置する

長崎県長崎市
認知症高齢者
グループホーム火災
(2013年2月8日)

- 自動火災報知設備と火災通報装置の連動の原則義務化
- 認知症高齢者グループホーム等の高齢者施設については、原則として全ての施設にスプリンクラー設備を設置することを義務づける(面積要件275㎡→0㎡以上)。



法規制強化の展開



防火対象物規制の機能別分類の限界
どの防火対象物も福祉的利用を前提とすべき
消防規制のユニバーサルデザイン化へ



将来的な規制の拡大方向性

自治体の独自施策
にもヒントがある
(北九州市 札幌市)

グループ
ホーム

共同住宅

一般住宅

クリアしなければならない
壁が存在する



憲法論の壁

先手必勝的な規制

- 基本的人権の内在的制約
- 火災に脆弱な人たちの出現 積極規制の可能性

一般住宅への規制

- 人権制約は他者に危害を与える場合に許される
一般住宅への規制＝パターンリズム
- 一般住宅の公共性 隣家への被害



財源論 経済負担の壁

遡及的適用に対して、誰が
費用を負担するのか？
ターゲットを建物ベースに
するのか、それとも脆弱な
利用者ベースにするのか？

同類型の建物すべてを対象とするよりも、脆弱な利用者ベースにした方が、規制対象が少なくてすむかも知れない。



各種規制・制度間のコーディネート的重要性

消防



建築

福祉

共同住宅(小規模)については、ハードな規制とソフトな規制をうまくコーディネートして、最低限の負担で経営ができるようにする仕組みが必要

トータルに対応できる
人材の育成
トータルな規制・給付ができる権限を授与



違法建築物対策—建物に対してトータルな検査・規制・強制ができる制度の構築

消防職員に予防消防を担当させることの負担

検査・規制・行政強制を専門にした部門の構築

消防法・建築基準法を一度に検査できるようにする



要配慮者の把握 防火体制(地域連携)の強化

脆弱性を帯びた要配慮者の早期把握

要配慮者名簿の作成と関係機関内での共有

名簿に基づいたアプローチとアドバイス・助成

他の名簿(自然災害 消費者保護向け)との統合

近隣住民との提携 避難支援の担い手としての活用



まとめ

脆弱性集中による共同住宅火災

様々な方面からの対策の存在

消防行政の領域にも課題の存在

