

第6章 既存住宅のグループホーム転用と建築基準法

飯田直彦

はじめに

グループホームとは、少人数の、障害者或いは認知症高齢者などが、世話人による介護や援助といったサービスを受けつつ、共同生活をする住まいであるが、実際は多様である。制度面からいえば、たとえば介護保険制度ではグループホームといえば認知症高齢者型のグループホームを指すであろうし、障害者自立支援法に基づき、また、自治体の独自の条例に基づく障害者グループホームがあり、これら法令に基づいて、グループホームの人員、設備、運営に関する基準がグループホームを利用して居住する者の行動上の特性、介護や支援の内容などに応じて定められ、各種の給付や助成が行われている。また、実際では、本報告書第3章に紹介しているように、障害者グループホーム等として利用されている建築物の特性や入居者の障害区分等が多様に用意されている。

他方、建築基準法には用語として存在しないグループホームを、建築確認や建築基準との適合といった制度を運用するにあたって、グループホームを建築基準法上の寄宿舎として取り扱う、としている。この取り扱いにより、図1右にある規定が適用され、図1左にあるように、用途変更の確認を得なければならないという義務と計画するグループホームは寄宿舎に要求される建築基準関係規定に適合しなければならないという義務とが課される。

グループホームに対して、福祉関連の制度がグループホームを分類した上で各種の基準を適用する一方、建築基準法では2つの義務について一様の扱いをしようとしていると思われる。しかし、本報告書第3章に紹介しているように障害者グループホーム等として利用されている建築物の特性や入居者の障害程度区分等は実に多様であり、これらに応じて分類した上で、特に2番目の義務にあたる、グループホームの建築構造や間取り、階数、高さ等に応じた、あるべき建築防火性能を述べた基準を設定することは事実上、不可能であろう。また、火災にあった場合の避難についても、認知症高齢者や障害者は誰ひとりとして同じ行動能力特性を有しているわけではなく、介護や援助といったサービスの内容は、入浴、排せつ、食事等の介護その他日常生活上の世話など介護の要否やそれらの内容、援助の内容も入浴、排泄等への援助には、また、共同生活といっても、利用者がそれぞれ役割をもって、掃除や洗濯などの家事をする場合もあるだろう。即ち、居住者の特性、定員、生活形態等、多くの面においても多様であるにも関わらず、これらを一括してグループホームに対して適用する基準を定めることは難しいように思われる。

そこで本論では、これらグループホームの制度面からみた多様性のみならず、実体面においても多様性があることをふまえて、法制度が、グループホームがいくら多種多様であっても数種類あるいは一つに類型化しなければならないことの問題点を指摘しつつ、さらに実体面での多様性にも応えて、即ち、一つ一つ異なるグループホームに対して的確に応えるために、建築基準法に定める類型化された手続きや基準に関していかに弾力的な対応を行うか、いいかえれば、裁量をどのように公明正大に行うか、について考えてみることにしたい。

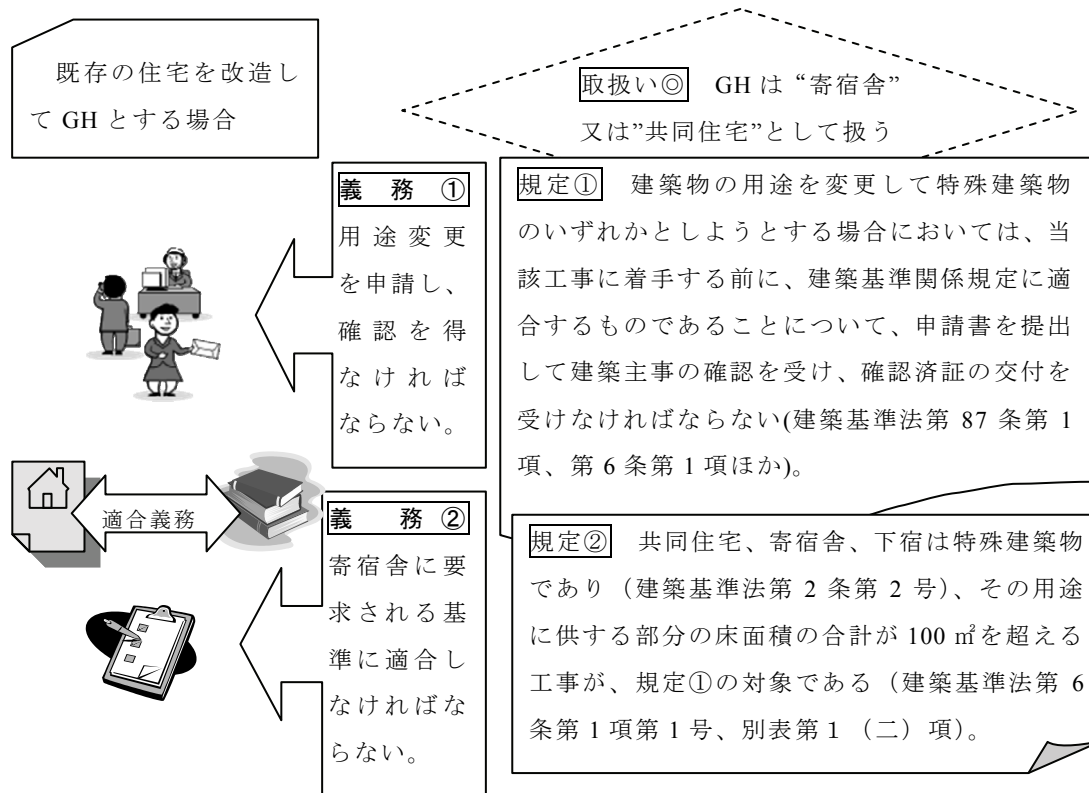


図1 建築基準法におけるGHの取り扱い

1. 建築指導部局の取り扱いの“混乱”

既存の戸建て住宅をグループホームに転用する場合、建築指導部局はこのグループホームを寄宿舍あるいは住宅のいずれに扱うかについて、建築確認申請や適合を求める建築基準関係規定の範疇などをめぐって“混乱”がみられるが、これをあらためて整理してみよう。

1-1. 寄宿舍として扱おうとする建築指導部局

グループホームを建築基準法においては寄宿舍として自治体建築指導部局が取り扱おうとしている¹。とすれば、既存の戸建て住宅を、100㎡を超えるグループホームに転用しよ

¹ GHを建築基準法の寄宿舍として扱う、とする見解が建築行政会議において示される、ときいている。しかし、本報告書第140頁にて室津滋樹が指摘するように、建築基準法の所管部局がGHを認知症高齢者GHを想定しているのか、それとも障害者GHを含んだ想定なのかは不明であり、そもそ

うとする場合には、次の規定が適用される。

(i)転用としようとする者(「開設予定者」とよぶ)は、i)建築主事又は確認検査機関に対して用途変更についての確認を要し²、ii)工事が完了したときは、建築主事に届けなければならない³。

(ii)上記、主事の確認においては、当該用途変更の計画の内容が建築基準関係規定に適合してはならない。なお、この場合の、建築基準関係規定には表1に挙げる規定があるが、これらのほとんどが災害時のみならず日常時の安全性の最低限を確保しようとするための規定に思われる。

表1 適合することが要求される場合があると思われる建築基準関係規定の主な例

<p>① (建築物内の防火・避難・遮音などに関する規定)</p> <ul style="list-style-type: none">・階段の最低幅以上や最大勾配以下とすること(施行令第23条)・界壁の設置(法第30条)・下宿、寄宿舎の用途に供する部分については、その防火上主要な間仕切壁を準耐火構造として、小屋裏又は天井裏に達せしめる(法第36条、施行令第114条)・(その階の住戸の床面積合計が100㎡超なら)廊下の最低幅員 ……中廊下で1.6m、片廊下で1.2m以上(法第35条、施行令第119条)・(その階の住戸の床面積合計が100㎡超なら)2以上の直通階段(法第35条、施行令第121条)・廊下や階段など避難経路への非常用の照明装置の設置の義務(法第35条、施行令第126条の4)・敷地内通路(法第35条、施行令第128条)
<p>② (市街地環境、敷地、道路、立地などに関する規定)</p> <ul style="list-style-type: none">・敷地が接する道路の最低幅員や最低接道長を満足すること (法第43条;法第43条2項の規定に基づく条例)・建築できる床用途(法第48条;又は法第49条、第49条の2、法第68条の2の規定に基づく条例)に適合すること など <p>付記:上記②に該当する規定に、GHに転用したことにより不適合となる場合には、但し書き許可、が考えられる。</p>

グループホームを寄宿舎または共同住宅として扱って建築基準法を運用するという見解は、住宅に対して要求する建築基準関係規定をグループホームにもそのまま適用してはならないのではないかと考えている点でいえば、それなりの理解はできる。

も建築基準法が住宅ではなく寄宿舎であれば適合することが義務づけられる防火避難規定を適用したいがために、そのような見解を打ち出そうとするのであれば、それは適切ではない。

² 寄宿舎への用途変更にあたっては確認申請をし、主事の確認を要する。

「建築物の用途を変更して第6条第1項第1号の特殊建築物のいずれかとする場合(略)においては、同条(第3項及び第5項から第12項までを除く。)、...(中略)...の規定を準用する。」(法第87条第1項第1文)。そして、寄宿舎の「用途に供する部分の床面積の合計が100㎡を超える」(法第6条第1項第1号)建築物に用途変更する場合においては、「当該工事に着手する前に、その計画が建築基準関係規定(略)に適合するものであることについて、確認の申請書を提出して建築主事の確認を受け、確認済証の交付を受けなければならない」(法第6条第1項第1文)。

³ 用途変更する工事が完了したら建築主事に届け出る。

上記注2の法第87条第1項第1文にいう場合において、「第7条第1項中「建築主事の検査を申請しなければならない」とあるのは「建築主事に届け出なければならない」と読み替えるものとする。」

グループホームで暮らす者は障がいや認知症のある人々であり、日常生活には誰かの支援が要るし、火災や地震などが生じれば、なおさらかもしれないし、また、大規模な地震が生じれば周囲の地域社会の人々とともに防災力を高める一員ともなってもらいたい。建築基準法が住宅に要求する建築基準関係規定はそれほど多くはなく、グループホームで発生したこれまでの火災等を教訓にして、住宅よりも適合すべき基準が多い寄宿舎または共同住宅として扱うことで、今後、建築されるグループホームの安全性を高めたい、等々。

とはいえ、冒頭に述べたようにグループホームが多様であるにも関わらず建築基準法がこれらを一律に扱ってしまう点は気になるし、次に紹介するように、同じ自治体を実施する福祉施策との連携がないことも気にかかる。そこで、この点について論を進めていこう。

1-2. 住宅として扱う場合がある、とする建築指導部局

他方、既存の戸建て住宅をグループホームに転用する場合には福島県土木部建築指導課はグループホームを住宅として取り扱う⁴としている。これによれば、図2に示す手続きを経て、転用への手続きを行うものと思われる。以下、筆者の推測を加えつつ、この手続きを整理してみよう。まず、図2中にある、4点の<住宅と取り扱う基準>に、転用以前の住宅や転用後のグループホームが満足していることを同課がチェックし、認める手順を経た上で、同課はグループホームを開設しようとする者との間での協議を終了する。その後、グループホームを開設しようとする者は福祉部局に対して介護保険制度が適用されるグループホームであるとする指定を受けるためなど福祉施策の一環として必要な申請を行う。

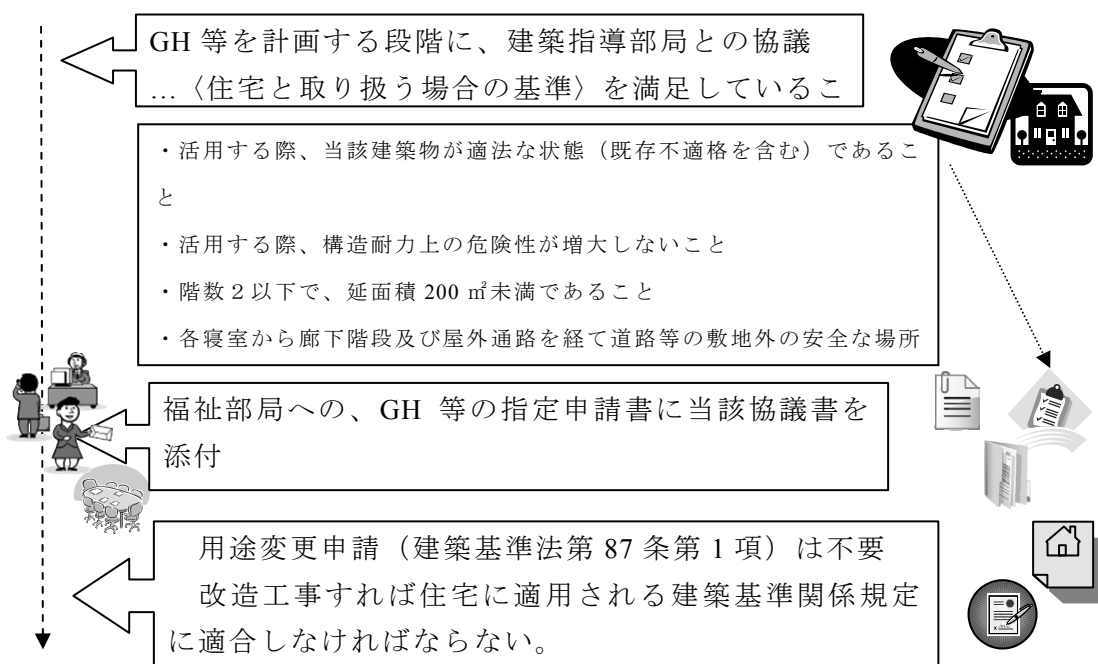


図2 福島県建築指導課が示す手続き

⁴ 福島県土木部建築指導課が窓口配布用と称する「戸建て住宅を活用する「グループホーム等」の建築基準法の取扱い」。なお、この取り扱いは、福島市、郡山市、須賀川市、会津若松市及びいわき市については別途、問い合わせされたい、としている。なお、GHを新築する場合の取り扱いについては記載されていない。

このケースで注目すべき点は、この(1-2)は、既存の住宅等で利用できるものについてはそれをグループホームに転用して普及していこうとする施策の一環において建築指導部局が担うべき役割---即ち、住まいとしての住宅の最低限の安全性や衛生性を確保する---を果たそうとしている点であり、上記(1-1)が福祉施策とは別に建築基準法に定める建築確認制度の運用についてのみ定めているものと異なる。もう一点、(1-1)と(1-2)とが想定している場面が異なっていることも留意したい。(1-2)が既存の住宅をグループホームに転用する場面であるのに対して、(1-1)は新築であれ、(1-2)のような用途転用であれ、問わない、としていることである。一般的に言えば、既存の建築物を除却建て替えせずに改造することは、これから新たに設計して新築しようとする場合に比べて、現行の建築基準関係規定に適合させることがはるかに難しいことから、(1-1)はあるべきパターンとして考えるべきであり、(1-2)は必要に迫られての現実的な答えと考えたい。

必要に迫られて、とは次の事情である。障害者本人が暮らしたいと望む地域を自らの意思で選択・決定し、地域社会の一員として自分らしい暮らしを実現するという地域生活移行を希望する者の受け皿として、ある地域がその候補に挙げられれば、その地域内において、グループホームに転用できないかと検討される既存の物件はおのずと限られてこよう。このような物件に対して、福祉部局が、生活の場を確保しようとして、その候補であるグループホームやケアホーム等の設置促進を図るため、事業開始時の改修及び初度設備にかかる費用の一部を助成する制度を用意している。そこで、同じ自治体の建築指導部局も、何らかの連携が求められていると認識し、これに応えた運用がこの図2であると理解したい。

2. 問題点は何か？

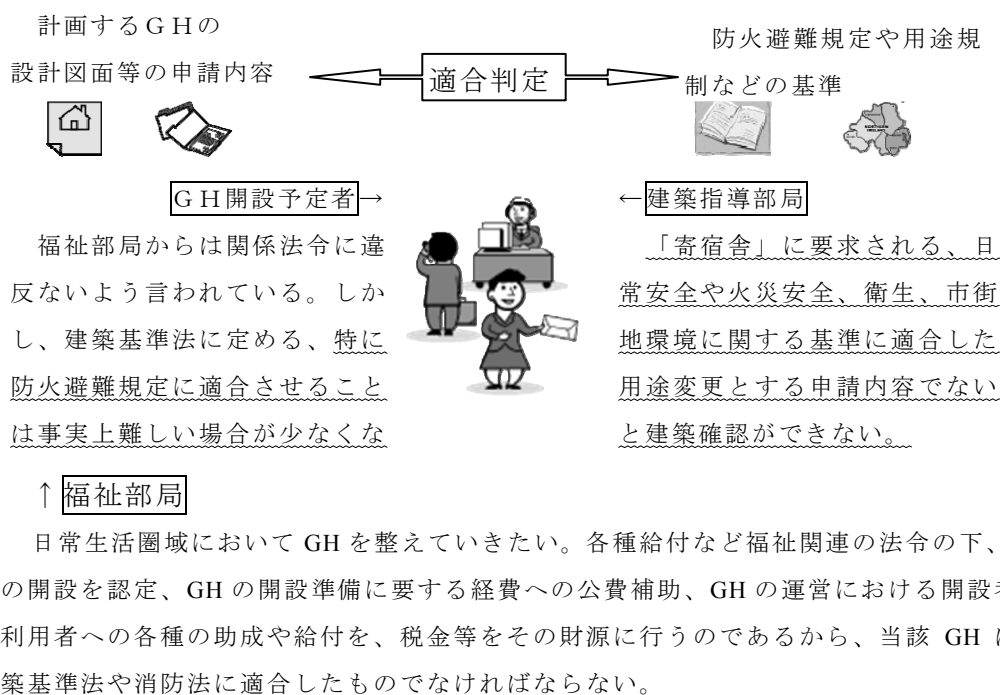


図3 GH開設申請する者と建築指導部局及び福祉部局(審査する者)それぞれの主張

ここで、既存の戸建て住宅をグループホームに活用する開設予定者、福祉部局及び建築指導部局の主張を図2のとおり整理してみると、それぞれもっともな言い分である。

3者の主張に矛盾が生じるケースとしては、図3中の波線部、即ち、i)転用されたGHが建築基準法の要求する基準(表1)に適合させることが、仮に適合させるために行うとすれば、それに「対応できるような建築構造となっておらず、仮に建築工事を行うとしたらその費用が不当に大きくなってしまい、といった事実上難しい⁵、といったケースとか、ii)基準の字句通りに適合させることは、かえって不合理⁶にならないか、といったケース、が考えられる。とはいえ、ケースi)やケースii)のような、実際に無理、とか、基準が不合理、へはその反論として、「ならば、既存住宅の活用ではなく新築して安全性に配慮したグループホームを開設すればいいではないか」という意見も頷けるところであり、対立が深まってしまい、問題は解決されなくなってしまう。

このような対立が生じる背景は既に述べたように明快である。建築基準法が、世の中にある多様なグループホームを一種類の類型に整理している点、福祉関連の政策とは独立性を保っているためである点、この他に、建築基準法の制度や基準が新築されようとする建築物を想定して用意されているにも関わらず、今後の我が国では、既存の建築物をどう活用するか、という期待が生じている点、もある。

ならば、どうしたら、いいのか、について続く3. で述べる。つまり、グループホームは、社会的に必要と認知され、自治体の福祉部局からは公費を投入したり、認定を与えつつある一方で、同じ自治体の建築指導部局や消防部局からは構造安全や防火避難安全上の支障がある、という矛盾の状況が生じている。そこで、3. で、安全なグループホームを社会に提供していくためには、何らかの仕組みを提案する。

3. “申請—審査”の関係から“相談—協議”の関係にあらためたらどうか

このような矛盾対立する問題へは、申請する立場にある者と申請内容を審査し、許可や認定の有無を決定する者、すなわち、“申請する市民—これを審査する行政機関”、という関係がある場合に生じ、実際の多くの場合、結論が出ない。

このような場合には、この関係をあらためて、良好なグループホームをどこで開設すればグループホームの入居者が幸せになれるか、という課題を両者が共有し、この課題を解くために相談・協議する仕組みとすることが適当ではないだろうか。

3-1. 関係者が相談協議する仕組み

このような関係を反映させた仕組みを図3に描いた上で、補足する説明を以下に加える。
《検討規準④をめぐって》

⁵ たとえば、直通階段をもう一本設けることが要求されているが、もともとの住宅の間取りや配置等からみて、2階にも地上部にも階段を設置できるような適切な箇所がない、といった、基準に適合することがその経費などからみて実際に無理である、と考えられるケース。

⁶ たとえば、非常用の照明装置を設置することの義務に替えて、夜間は廊下などの足下近くに照明が点灯され、また、各寝室には懐中電灯を常備手元に置くことができないか、といった、別の手立てをすることで基準が目的とすることを果たせる、と考えられるケース。

この検討規準の趣旨は、開設予定者がグループホームを新築せずに既存の戸建て住宅を活用しようとするについて妥当であるか否かを検討しようというものである。開設予定者から開設したいとする理由⁷が妥当であるかどうかを検討するものである。このような検討を行う背景には、単体規定にかかる既存不適格建築物や違反建築物、この他、通常の住宅としても暮らしにくいような戸建て住宅をグループホームには転用しないでいただきたい、という意図もある。

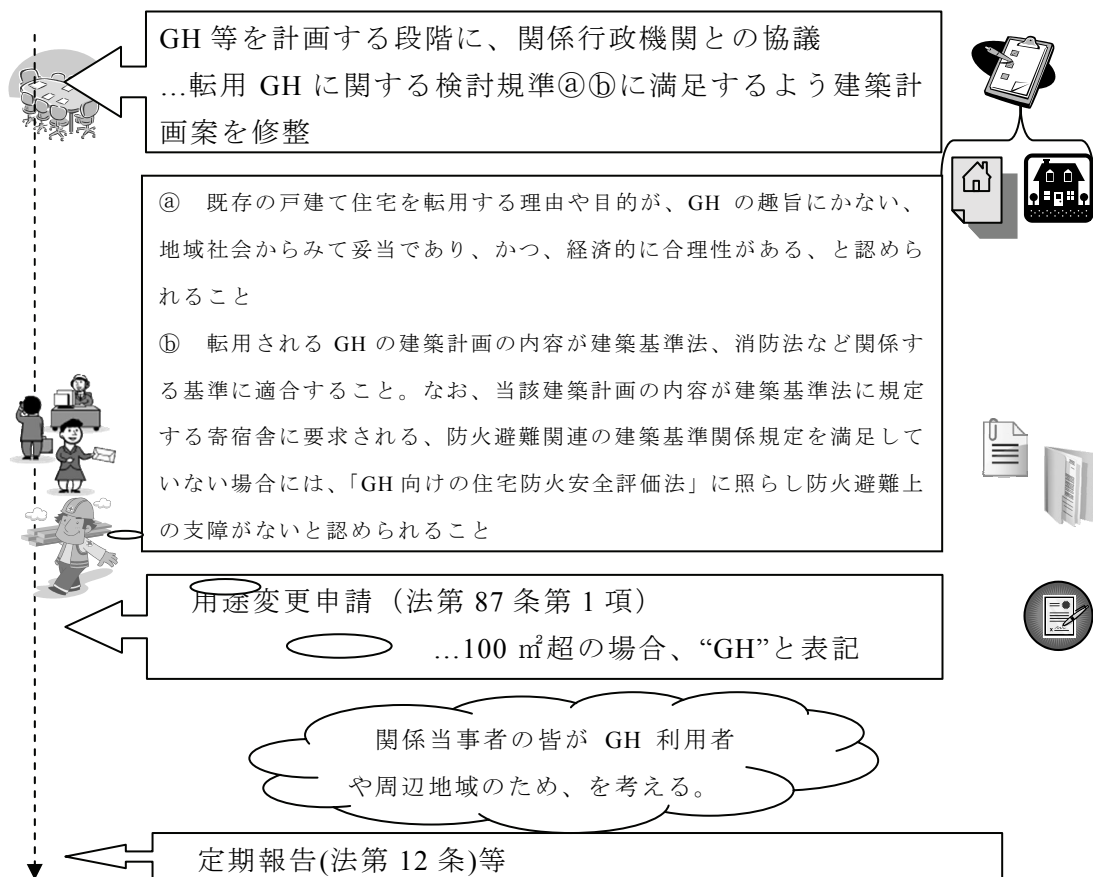


図 4 開設予定者と関係行政機関との相談協議の仕組み

これら検討を通じて、当該戸建て住宅をグループホームに適用することが合理的である、と開設予定者及び行政機関が認めれば、次の検討規準⑥の検討に入る。

《検討規準⑥をめぐる》

この検討規準の趣旨は、当該グループホームの建築計画(転用改造の設計)の内容が、利用予定者の生活行動の特性に応じて自立ができるものに配慮され、かつ、安全性にも優

⁷ 或る個々具体的既存戸建て住宅を活用することが合理的であると主張する理由の一例

たとえば、市街地(または郊外)での居住を好む利用者のニーズが見込まれ、これに応えた；彼らが日中に活動する場所やスタッフ・世話人の居住地などとの交通の便を考えた；当該戸建て住宅の家主からは開設予定者が妥当であると考えられる金額で貸してもいい(また、近隣の市民も GH に対して好意的であるという感触もある)との、という意向を伺っている；当該既存住宅の立地、規模、間取り、設備、仕様等が利用予定者にとって適切であると考えられ、また、既にバリアフリーになっている(或いはバリアフリー化する経費が高くない)等など。以上の理由から GH に利用することが新築するよりも合理的である、と考えた等。

れたものであることを検討し、必要に応じて転用改造の設計内容を修整する際に用いる留意すべき事項とするものである。

なお、このうち火災安全性については、転用後のグループホームを建築基準法が寄宿舍として取り扱った場合に適用されることとなる建築基準関係規定の趣旨や目的に照らし、並行して開発される「グループホーム向けの住宅防火安全評価法」を参照しながら、建築計画の内容を関係機関と相談協議し、必要に応じて修整することとする。

《用途変更及び建築確認の申請、完了検査、定期報告など》

上述の相談協議を通じて転用改造の設計案が固まった後、グループホームに転用する床面積が 100 m² を超える場合にあつては、開設予定者は住宅をグループホームに用途変更する旨の申請を行い、あわせて建築確認申請を行う。建築確認済証を得た開設予定者は当該工事に着手し、工事完了後に完了検査を経て検査済み証の交付を受ける。

3-2 このような、相談協議の仕組みの導入に導く戦略の一案

3-1 及び図 4 に定める仕組みを自治体が実際に導入するには何らかの契機、即ち、申請一審査の仕組みの他に、相談一協議の仕組みが必要であると自治体が認識するような契機が要る。このような契機として、いささか過激ではあるが、次の契機が考えうる。

グループホーム転用の確認申請をしたものの確認が得られなかった案件があつたとして、このことを、建築主事の属する特定行政庁に設置された建築審査会に対して、建築確認が得られないことへの不服申し立て（建築基準法第 94 条）を行い、その裁決を求める、ものである。この場合、おそらく、この申し立ては却下おそらく棄却されると思われるが、建築指導行政は福祉厚生行政と連携すべきである、と考える心ある建築審査会であれば、このような、グループホーム開設者にとって敗訴ともいえる裁決を下しつつも、何とかしなければ、と考へて、グループホーム開設に関する上述の仕組みの検討を求める建議（建築基準法第 78 条第 2 項）を当該自治体の長に対して行うことを期待したい。

4. まとめ

以上、このような柔軟な仕組みを提案する背景は、グループホームが本章の随所で述べたように多様である点と、既存の住宅を活用する状況での解決策が求められている点、とにつきる。この 2 点からは、グループホームすべてを建築基準法が「寄宿舍あるいは共同住宅」として機械的に扱うことの危険性を回避するため、福祉施策との連携の下で、建築基準法の運用において適切な裁量⁸が要る、と考へる。

⁸ 住宅ではなく寄宿舍あるいは共同住宅であると取り扱われた場合にその適合が義務づけられる、直通階段や窓先空地等の建築基準関係規定に記載されている字句通りに適合させるのではなく、次の 2 点を考慮した審査を行う。1) これら規定の本旨にある安全や衛生に関する水準とほぼ同等の別の手段で対応あるいは同等とはいえないまでも補うことができるような、当該建築物や入居者の状況をふまえた適切な手段を、講じていればよい；2) これら手段以外に方法はなく、これら以外の方法が仮にあつたとしても、それらは申請者に過重な負担をかけるものであつたり、安全や衛生の水準を確保する上で合理的な手段であるとはいえないこと、といった観点からの検討である。

建築確認は強制的な規定であり、適合させることは国民の義務になっている。しかし、既存の建築物について適合するような著しい負担をかけるような規定は定められない。そこで、既存の建築物を使用し、新たにグループホーム事業を開始するために改修工事を行う場合、とりわけ安全対策として講じたものへは、その工事費に公的資金による補助が用意されている。また、入居者へは家賃助成や各種給付などが同じく公的資金を財源にして提供されている。このように国民からの税金を充てる以上、建築基準には文字どおりには合致しなくても、これら建築基準が予定する安全水準は満足するようなものでなければならない。

建築確認行政は、申請された図面を審査し、竣工した時点での現場で、審査する時点や方法が限定されている。しかし、グループホーム本来の安全性は確認審査や竣工時点のものではなく、ましてはその時点での建築物躯体のそれではない（特に防火の場合。なお、構造安全では躯体構造体や窓や設備、内装材などの落下破損などへの安全性が重要である）。入居者あるいは世話人が入れ替わった時点で、あるいは昼と夜とで、グループホームという建築物に期待する安全性の水準は、否、グループホーム入居者にとっての安全性の水準は、異なっている。これらの点を考慮して、グループホームの安全性を評価する尺度が開発されようとしている。

このような尺度を手元に用意しつつ、既存住宅を転用してグループホームを開設するか否かの是非を判断しなくてはならない。判断にあたっては考慮すべきことはすべて議論をつくさなければならない。たとえば、第一に、申請あった物件になんらかの基準についての不適合がある場合、まず、ほかに立地が考えられる場所はない、当面はみあたらない、しかも、早急に立地すべき日常生活圏である、世話人の供給体制等の他の基準は整っている、といった点を考慮することができるか。第二に、これら満たない基準についての代替策はないだろうか、である。安全に関しては維持管理で補う場面もあるであろうし、ファミリー世帯が住む住宅のように自己責任である、火災保険などで対応すべきである、という論理もありえるだろう。そして、これらの議論を尽くしたうえで採否を決定することとし、この決定に対してはこれに不服ある者からの審査請求の途を用意しておくことも忘れてはならない。

ともすれば、グループホームは建築基準法の6条1項1号や法別表第一にいう特殊建築物にあたるか、どうか、同じく法別表第二に掲げるいずれの用途の建築物にあたるのか、あたらないのか、など二分法をもって分類しがちである。しかしながら、実際にはグループホームには障害者だけでなく、認知症高齢者のものもあり、多様であることを考えれば、既往のいずれの用途にあてはめることを急ぐ前に、その実質や今後の高齢化の動向やノーマライゼーションの社会づくりなどに照らして、議論を重ねていくべきではないだろうか。

次に参考資料として米国における多様なグループホームをゾーニング規制がどのようにとらえてきたかを紹介する。これは、我が国における議論を今後、重ねていく上での有効な先達と考えるし、法規制がグループホームをどう扱うかを考えるよりも先に検討すべき、社会がグループホームを今後、どのように社会に位置づけていくのかを考える上で、有用なものとする。