

はじめに

我が国の高齢化率は世界に例を見ない速度で進行しており、2060年には2.5人に1人が65歳以上になると見込まれている。さらに平均寿命についても同じく2060年には男性が84歳、女性は90歳に達すると予測されている。

加速度的に進行する超高齢社会に対する各種の福祉対策は喫緊の課題とされているところであるが、昨今の社会福祉施設における火災事例を引くまでもなく、これらの施設に対する防火・防災体制の充実整備もまた例外ではない。

本稿では、昨年11月に開催された「近畿支部

消防法令違反是正事例発表会」において述べた標記事案について、同様事例の参考として改めて紹介することとしたい。

発端

本件対象物は、平成3年9月に酒造会社の従業員寮として新築されたものが、平成14年3月に売買によって有料老人ホームに改装して使用されることとなったため、当時の(6)項ハに該当する対象物として指導を続けていたところ、平成22年4月に行った現地査察において建物が閉鎖され、事業を行っていないことが判明したた

共同住宅の1階に入居する事業者が 上階の入居者に介護サービスを行う 建物の違反処理事例

神戸市灘消防署総務査察課

め、指定外対象物(休眠施設)として取り扱っていたものである。

以上のような経緯から、当該対象物の現況については十分な情報を持ち得なかったところ、平成24年7月に近隣施設の査察に出向した際に、本件対象物が開業されているのを覚知した。後日改めて立ち入り査察を実施したところ、消防法令上の不備が多数確認されたため、数度にわたって通知書を発行し指導したものの、改修の意思が一向に認められなかったため違反処理に移行したものである。

対象物の概要

(1)構造・規模

建物名称	高齢者向け賃貸住宅○△苑
建物構造	耐火造 ろくやね 陸屋根 地上4階建て
延べ面積	278.62㎡

(2)権利関係

所有者	○氏(一般個人)
管理者	(株)K(指定居宅サービス事業者)
占有者	(株)K及び介護を要する高齢者(9名)

なお、本件対象物の覚知時に行った聞き取り調査の結果、判明した内容は次のとおりである。

○事業者と所有者との関係

介護保険法に基づく指定居宅サービス事業者である(株)Kが、○氏と本件対象物1階部分の賃貸借契約を結び、訪問介護事業を行っている。

○入居者と所有者との関係

2階から4階の共同住宅部分の入居者はいずれも介護を要する高齢者(要介護度1～4)で、各人がそれぞれ個別に○氏と賃貸借契約を結んでいる。家賃は(株)Kが代行して各入居者から個別に徴収したものを、一括して○氏の銀行口座に振り込んでいる。光熱水道費等の共益費につ

高齢者向け賃貸住宅 ○△苑 耐火造・陸屋根 地上4階建て 延べ面積 278.62㎡	4階	共同住宅 54.81㎡ 3室 3名
	3階	共同住宅 65.88㎡ 3室 3名
	2階	共同住宅 65.88㎡ 3室 3名
	1階	訪問介護サービスを営む事業所：(株)K 85.21㎡ 従業員4名



北西側外観



南側外観

建物概要

いても同様に、(株)Kが代行して各入居者から個別に徴収している。入居者の居室には使用量を示すメーターは設置されておらず、1階に建物全体用のものが設置されている。

○入居者と事業者との関係

(株)Kは地域で広く訪問介護事業を行うことが可能であるが、実質的には本件対象物のみで事業を営んでおり、各入居者とそれぞれ個別に介護の契約を結んで24時間常駐の無休体制のもと、契約者の要介護度や生活態様に応じた介護サービスを提供している。

(3)内部の状況

○1階の状況

1階は(株)Kが事務所と称して入居しているが、食事を摂るための共用スペース、浴室、上階へ移動するためのエレベーターで大半が占められている。南側には増築されたと思われるサンルームがアルミ製のサッシを挟んで接続している。玄

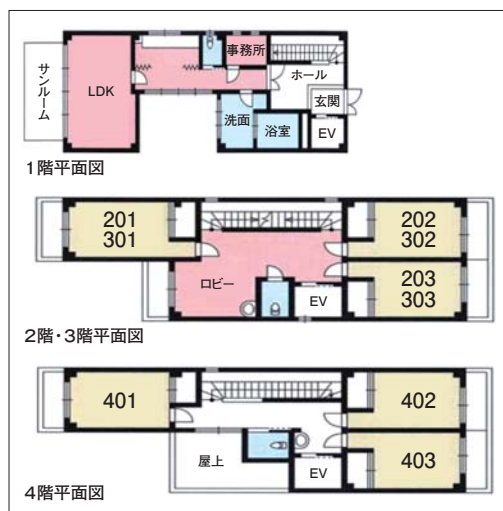
関は1カ所で、日中は開錠されており誰でも自由に出入りできるが、夜間は入居者がむやみに外出できないように(株)Kの宿直者によって施錠されている。入居者は玄関横の階段またはエレベーターを用いることによって、1階の共用スペースを通らずに直接各戸へ入室することができる。

○2階から4階の状況

2階から4階に存する居室は各階3室で計9室である。いずれもワンルーム（約15㎡）で、室内には浴室、台所、トイレはなく、共用のトイレが各階に設けられている。1カ所ある屋内階段にはいずれの階にも階段室は設けられておらず、居室出入口の鉄扉によって堅穴区画が形成されていると思われるものの、全ての居室の自動閉鎖装置が取り外されており、防火上有効に機能しない状態であった。

○消防用設備等の設置状況

当初聞き取り調査の際、現に設置されている



増築されたと思われるサンルームの状況



1階共用部(食堂)の状況



屋内階段の状況



居室出入口扉の状況

消防用設備等は、耐用年数が経過した4型ABC粉末消火器が1階と3階の共用部に1本ずつ設置されているのみであった。

以上の状況については、外観写真、各階平面図、屋内写真を参照されたい。

違反是正の経緯

(1)用途項の判定

先に述べたとおり、本件対象物は休眠施設であったものが新たな事業者によって再開・開業されていたもので、覚知時には建物の使用状況や内部の様子が明らかでなく、実質的に未把握対象物に等しい状態であったため、是正指導に際して先ず用途項判定の必要が生じた。本件対象物

のような建物の使用形態は当時の本市においては類似施設の記録がなく、極めて稀な事案であったことから、本件対象物がそもそも消防法施行令別表第一に定めるとの用途に該当するのか？という基本的な判断を迫られることとなった。

○1階事業者(占有者)の主張

当初の聞き取り調査に対して1階に入居する事業者(以下「株K」と言う。)の責任者は、「この建物はたまたま高齢者ばかりが入居している共同住宅である。我々は、地域の居宅介護事業を行うためにたまたまこの建物の1階を賃借し、事務所として使用している。建物の所有者から建物全般の管理を任されているが、居室面積や廊下幅が高専賃(当時の高齢者専用賃貸住宅)。

現在はサービス付き高齢者向け住宅に制度移行している。)の基準を満たしていないため、市への登録はしていない。対外的には高齢者向け賃貸住宅と名乗っている。」と、福祉施設でないこと強く主張した。

○保健福祉部局の見解

上記の主張を受け、本市保健福祉部局に対して当該施設の現況について照会したところ、「照会物件が存していることは承知しているが、本件対象物に入居している高齢者は、(株)Kとは任意の契約を結んでおり、他の事業者が提供する介護サービスを受けることが可能である。また、(株)Kは本件対象物の入居者のみならず、地域住民に対して包括的に介護サービスを提供することが可能であることから、いわゆる有料老人ホームには該当せず、単なる共同住宅と認識している。建物の構造的見地からも居室面積等が不足しているため高専賃の基準に適合せず、登録もされていないので福祉施設としては取り扱っていない。」との回答であった。

○当局の判断

これらのことから、当局においても本件対象物を(6)項口若しくは(6)項ハと判断することの妥当性について慎重に検討を重ねた。その結果、平成21年3月31日付け消防予第131号通知1(3)並びに平成23年10月19日付け総務省消防庁予防課発事務連絡をよりどころとして、下記理由により本件対象物を(6)項口の有料老人ホームに相当するものとして、是正指導に着手することとした。

- ・各居室にはキッチン、浴室がなく、入居者は1階の共用スペースで(株)Kが提供する介護サービスの一環として、摂食や入浴を行っている。
- ・1カ所しかない玄関は夜間、(株)Kの宿直者によって施錠管理されており、入居者は自由に出入ることができない。
- ・(株)Kは介護サービスの提供にとどまらず、家賃・光熱費の徴収や共用部の清掃メンテナンスなど、建物全般の管理を任されており、○△苑と称する本件対象物の実質的な運営主体である。

- ・入居者は全て介護を要する高齢者で、(株)Kの職員が24時間常駐して介護サービスを提供している。

(2)違反事実の認定

用途項を(6)項口と特定したことにより平成24年9月に改めて立ち入り査察を実施し、次のとおり違反事実を認定し是正指導を行うこととなった。

認定した違反事実

- ・防火管理者未選任
- ・消防計画未作成
- ・消防訓練未実施
- ・防災物品使用なし
- ・消火器具未設置
- ・誘導灯未設置
- ・スプリンクラー設備未設置
- ・自動火災報知設備未設置
- ・消防機関へ通報する火災報知設備未設置

※上記の消防法令違反とは別に、1階南側サンルームの無確認増築及び各居室の出入り口扉の自動閉鎖装置撤去による竪穴区画形成不全について、建築基準法令違反の疑いありとして建築関係部局に対し違反建築物通報を行った。

(3)名宛人の特定

是正指導に際しては用途項の判定とともに、査察結果通知書の発行名宛人の特定も大きな課題となった。

本件対象物においてはO氏(所有者)、(株)K代表者(管理者)、各入居者(占有者)が管理権原を有することは論を待たないところであるが、建物の使用状況を踏まえた主体性や是正改修の実効性を勘案し、O氏及び(株)Kの代表者に対してお互いに協議をしながら双方の責任において速やかに改修に着手するよう伝え、各々に対して上記違反事実を同様に記した査察結果通知書を発行したところ、双方ともに「私には責任がない。悪いのは相手だ。」と主張して激しく対立し、全く改修の意思を示さなかった。

○O氏の主張

確かに各入居者とは個別に賃貸借契約を結んでいるが、彼らはいずれも(株)Kの介護サービスを受けることを前提に入居している。入居の斡旋や建物の管理も(株)Kに任せており、実質的には

❌ 違反是正

㈱Kに建物を丸ごと1棟貸している状態だ。私は、あの建物は普通のアパートだと思っている。老人ホームだから設備が必要と言うのなら、その原因は㈱Kが介護サービスを行っているからではないのか？

それなら㈱Kが設備を設置すべきで、私には責任がない。

○㈱K代表者の主張

私は1階に入居している1占有者に過ぎず、O氏と交わしている賃貸借契約書にもそう明記されている。建物の管理はO氏から頼まれたので、ボランティア的に引き受けている。そのことが問題になるのなら今後は引き受けなくても一向に構わない。消防署からこの建物が老人ホームに相当すると説明を受けたが、仮にそうだとしたとしても建物に設備を設置するのは所有者であるO氏の責務で、私は関係ない。

○当局の判断

双方の主張が相容れず、是正指導は困難を極めた。指摘事項が防火管理者未選任、スプリンクラー設備及び自動火災報知設備未設置などいわゆる重大違反で、万一有事が発生した際には人命・財産に重大な被害をもたらす恐れがあり、早急な是正改修が求められることから、当面は双方に対して並行的に指導を継続することを方針とした。

違反処理への移行

決定した方針に沿ってO氏及び㈱K代表者の双方に対して用途項判定の根拠、違反内容や指摘事項、改修の必要性などについて繰り返し説明し指導を重ねた。しかし、お互いに「私は悪くない。相手側が設備を設置するべきだ。」と一方的に主張するのみで全く理解を示そうとはしなかった。

当局としても事態打開のため、関係者が一堂に会し、それぞれの主張を比較衡量しながら協議する場を数度にわたって設けたが、毎回お互いが罵り合う険悪な雰囲気で紛糾し、功を奏さなかった。

度重なる是正指導にもかかわらず、事態が一

向に進展せず膠着状態に陥ったため、やむなく違反処理に移行することとし、警告書の交付に向けて所要の手続きを開始することとなった。

○警告書の交付

平成24年12月、O氏及び㈱K代表者に対しそれぞれ警告書を交付。

警告事項	消防用設備等未設置 防火管理業務懈怠
履行期限	平成25年4月30日

※履行期限については当局違反処理規程に基づいて各々の指摘事項について個別に設定したが、ここでは最も後期となるスプリンクラー設備設置についての履行期限を記載している。

○命令の発出

警告書交付の段階に至っても双方の主張に変化は見られず、警告書の交付によってかえって態度が硬化し、やがて当局の再三にわたる指導にも全く耳を貸さなくなった。改修に向けての展望がないまま、履行期限が到来したため、最終的な手段として告発を視野に入れた行政命令の発出を検討することとなった。

命令の発出に際し、改めてこれまでの経緯を振り返り諸課題について再整理した結果、①これまでのように双方に対して並行的に是正指導を行ってもお互いに責任を押し付け合うばかりで事態が進展しない。②万一、告発に至った場合、一の違反事実に対して、是正義務を負う名宛人が相対している状態で複数存在することは好ましくない。③建物管理に関する契約が明文化されておらず、契約書上は㈱Kは1階部分の占有者に過ぎない。④争点である消防用設備等の未設置について、対象となる設備等の大半が固定設備であり、建物の構造躯体に深く影響するものである。これらの理由により、建物所有者であるO氏を名宛人として以下のとおり命令を発出した。なお、消防法第8条に係る防火管理業務懈怠については、㈱Kが平成24年11月に自己の従業員を防火管理者に選任、平成25年1月に消防計画を作成し消防訓練を実施したため、警告段階で是正完了とした。

命令日	平成25年 4 月18日
命令事項	(1)2 階から 4 階の居室入り口の防火戸を自動閉鎖式とすること。 (2)消防法令に定める技術上の基準に従って誘導灯を設置すること。 (3)消防法令に定める技術上の基準に従って自動火災報知設備を設置すること。 (4)消防法令に定める技術上の基準に従って消防機関へ通報する火災報知設備を設置すること。
履行期限	平成25年 5 月31日
命令日	平成25年 6 月 1 日
命令事項	消防法令に定める技術上の基準に従ってスプリンクラー設備を設置すること。
履行期限	平成25年 9 月30日



公示標識掲出の状況
(施設玄関の掲出状況)



公示を貼り終えた施設玄関

弁護士介入による劇的解決

命令の発出に伴い標識の掲出や市広報、インターネットによって違反事実を公示したところ、社会的影響を憂慮したO氏から、弁護士を代理人として事態の打開を図りたい旨の申し出があった。

当該弁護士から改めて本件事案の経緯と当局の見解について説明を求められたため、用途判定の根拠とともにO氏を命令名宛人に特定した理由について、①(株)Kと交わした賃貸借契約書の内容とO氏の主張との間に齟齬が認められ、契約上は1棟貸しとは判断できない、②設置が必要な消防用設備等の大半が建物の構造躯体に直接的に大きく影響する固定設備であり、建物全体に係る設備の費用負担を賃借者に求めることは適当でないと思われる、と回答したところ、O氏本人のこれまでの感情的な受け答えとは一変し、是正改修に向けた是々非々の論理的な協議に発展した。

やがて数度の協議を経て平成25年9月、命令事項が全て是正改修され事案終了となった。なお、スプリンクラー設備については、無確認増築であった1階のサンルームを撤去することによ

て建物延べ面積を275㎡未満とし、当時の規定で設置不要とした。また、消防法第8条に係る防火管理業務及び同法第17条の3の3に係る消防用設備等の維持管理については、施設の運用実態から今後(株)Kが責任を持って担当する旨の申し出を得た。

まとめ

本件事案のポイントは、用途項の判断根拠と名宛人特定の妥当性である。いずれも当局においては過去に類似の例が見当たらず、侃侃諤諤の議論の中、判断に苦慮する場面が多々あった。また関係者間の感情的な行き違いによる相容れない対立など、是正に向けての展望が一向に見通せない中、弁護士が代理人として名乗り出た途端、一気に解決に向けて動き出したことは、当局の判断や対応が決して誤ったものではなかったことを如実に示したものである。是正改修に向けた違反処理にあたっては躊躇することなく警告、命令の発出等状況に応じた対応が求められるとともに、必要に応じて有識者や弁護士等、専門家による助言や指導が非常に有為であると感じた事案であった。