

「今後の火災予防行政の基本的な方向について」を踏まえた対応について（報告）

予防課

1 はじめに

消防庁では、平成22年12月に「今後の火災予防行政の基本的な方向について」として、火災予防の実効性向上や規制体系の再構築などを提言する報告書をまとめ、それを受けた検討を行ってきましたが、昨年12月に「今後の火災予防行政の基本的な方向について」を踏まえた対応について」として、火災予防の実効性向上や規制体系の再構築について、それぞれ法制的手当の是非や具体的な制度設計等に関し検討結果がまとまりましたので、紹介します。

2 報告書の概要

1. 検討の趣旨及び経過

近年は、火災被害の中心がデパートやホテル等の大規

模事業所から、雑居ビル等の小規模事業所や社会福祉施設、一般住宅に移っている。また、昭和の時代に相次いだ大規模事業所による火災の教訓を踏まえて累次の消防法令の改正が行われた結果、大規模事業所における火災は大幅に減少しているが、一方で、現行の消防法令に基づく規制が建築物等の用途・規模に着目しつつ、ハード面・ソフト面についてそれぞれ要件を定め、かつ、並列的に義務付けられていることから、全体として複雑化した規制体系が構成されている。

これらの火災予防行政をめぐる実態や課題を踏まえ、「火災予防の実効性向上」及び「火災予防に係る規制体系の再構築」を主要テーマにして、平成22年4月に「予防行政のあり方に関する検討会」（以下「検討会」という。）において検討作業を開始し、同年12月に検討会報告として「今後の火災予防行政の基本的な方向について」（以下「報告書」という。）が取りまとめられた。

今後の火災予防行政の基本的な方向について（概要）

H22.12
予防行政のあり方に関する検討会

1 火災予防の実効性向上

小規模事業所等を中心とした火災予防の実効性向上のため、次の3点について法制的手当を講ずべき。

- (1) 管理開始届出の法定と防火に係る自己診断の導入
→ 消防機関による実態把握と事業所側の防火意識向上
- (2) 複合ビル等の防火管理・責任体制の明確化
→ 建物全体・専有部分の二階層の体制を構築
- (3) 製品火災に係る原因調査の充実
→ 出火防止対策の強化

- (4) 消防法令違反等の公表制度のあり方
→ 違反公示制度の積極的活用と市町村による自主的な情報開示の取組の推進

- (5) その他
 - ・消防法令の履行確保方策
 - ・火災予防に係る国民の責任の法定
 → 引き続き検討

2 火災予防に係る規制体系の再構築

- 各事業所等に求められる防火性能の水準を再整理した上で、規制体系を全面的に再構築
- 個別の事業所等の影響について、精査・検討の上、円滑な移行の見通しを立てた上で法制化
 - (1) 規制体系の再編
 - (2) 規制体系の再編に伴う性能評価システムの整備
 - (3) 小規模事業所等及び大規模・高層建築物等の防火安全対策の見直し

3 事業仕分けにおける指摘事項への対応

以下について法制的手当を講ずべき。

- (1) 消防用機器等の検定制度等のあり方
→ 「検定」の見直し（自主表示品目の拡大等）
「鑑定」の廃止等
- (2) 講習制度のあり方
→ 防火・防災管理講習の統合等

消防法第8条の2（共同防火管理制度）の改正イメージ

報告書では、「火災予防の実効性向上」に向けて管理開始届出の法定や複合ビル等の防火管理・責任体制の明確化等について法制的手当を講ずべきとされた。また、「火災予防に係る規制体系の再構築」については、さらなる検討、検証と調整を要する課題が多く指摘され、各事業所等に求められる防火性能の水準を再整理した上で個々の事業所等の影響について精査し、新しい規制体系への円滑な移行について一定の見通しが得られるかを

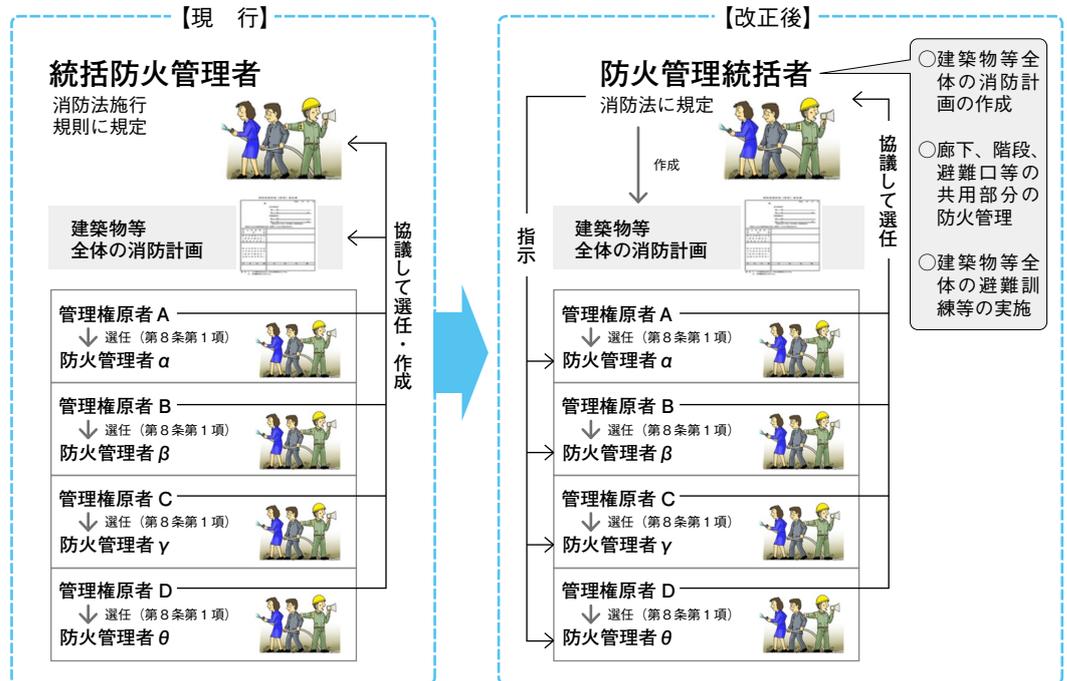
含めて検討すべきとされた。併せて、平成22年5月に行われた公益法人事業仕分けの評価結果を踏まえて、「事業仕分けにおける指摘事項への対応」として消防用機器等の検定制度等についての見直し案が取りまとめられた。なお、報告書では、提言する内容の制度化に向けた検討に際しては、学識経験者や消防機関等による作業チームを設けて個別具体的な検討を行い、その結果を検討会に報告し、その審議に付した上で実施に移していくことが適当とされた。

報告書の提言を受けて、平成23年2月には、主に複合ビル等の防火管理・責任体制の明確化等について検討する「火災予防の実効性向上作業チーム」と、主に規制体系の再構築等について検討する「規制体系の再編作業チーム」を設け、それぞれ学識経験者や消防機関の実務担当者等により検討作業を開始し、実務的な面を中心に法制的手当の是非を含め、具体的な検討を行った。なお、これらの作業チームにおける検討に加え、平成23年8月から9月にかけて全国9ブロックにおいて「消防本部における火災予防業務体制の実態に係る意見交換会」を開催し、主要な消防本部から実態に即した制度設計に係る意見等を聴取したところであり、その内容についても作業チームにおける検討に反映することとした。

2. 検討結果の概要

(1) 火災予防の実効性向上

ア. 複合ビル等の防火管理・責任体制の明確化



共同防火管理を実施している建築物等においては、消防法令に基づき、管理権原者間で協議すべき事項の一つとして「統括防火管理者」を定めることとされているが、実際に協議が行われ、消防機関に届出が行われているのは、対象となる建築物等のうち約65%にとどまっている。また、実質的な協議がなされていない場合には統括防火管理者のリーダーシップが発揮できず、加えて、統括防火管理者の役割や権限が法令上明確でないことなどから、実効性のある制度であるかという点で課題があるのが現状である。

このことから、建築物等の防火管理について一義的な責任を有する管理権原者の考え方を整理した上で、雑居ビル等の複合ビルについては、例外的な事例を除き、基本的には複数の管理権原者が存在する共同防火管理制度の対象であるという前提の下に、現行の共同防火管理制度を拡充し、複合ビル等における火災危険性を低減させていくことが重要である。

また、大規模・高層の建築物等については、防火管理者に加えて、防災管理者の選任が義務付けられ、地震やテロ災害等に対応するための防災管理に係る消防計画の作成、避難訓練の実施、地震発生時における避難誘導等の応急措置等を行うことが義務付けられているが、昨年3月11日の東日本大震災の発災時における人的・物的被害の発生、在館者の避難誘導に混乱が生じたこと等にかんがみれば、防火管理と併せて防災管理についても建築物等全体の役割分担を明確化し、実効性のある防災管理

体制を構築すべきである。

イ. 製品火災に係る火災原因調査の充実

製品火災に際し消防機関が行う火災調査において製造・輸入業者からの資料提出等が必要な場合、製造・輸入業者からの協力を拒否される事例もあることから、消防機関の火災調査に係る権限の強化が求められている状況にある。

このことから、消防機関に対し、製造・輸入業者への資料提出命令権及び報告徴収権の権限を付与し、その実効性を高めることにより、出火防止対策の強化が図られることが期待される。

ウ. 防火に係る自己診断の導入と使用開始届出の実効性向上

一定規模以上の建築物等では、消防法令に基づく防火管理者選任届出や消防計画の届出が義務付けられているが、中には形式的な届出を行っているだけで、実際の建築物等における火災時の危険性の把握や具体的な防火対策を十分に検討していないケースが多いという指摘がある。また、防火管理者の選任義務がない小規模事業所等においては、消防計画の作成義務もないため、管理権原者の火災予防に係る自覚が十分でない場合がある。

このことから、建築物等における防火管理は管理権原者に第一義的な責任があることを踏まえ、管理権原者の火災予防に係る自覚を促すため、建築物等における火災時の危険性等を確認することができる簡易なチェックシートを建築物等の使用開始時にそれぞれの用途に使用

しようとする者に記載させ、消防機関に提出を求める仕組みを構築すべきである。

(2) 火災予防に係る規制体系の再構築

ア. 用途区分等の見直し

諸規制の全体像や理念の整理に係る対応の一つとして、現行の用途区分を防火・防災の観点から着目すべき特性に応じて再編・大括り化しつつ、それぞれの用途区分について防火・防災上必要とされる安全性能について、事業所等の規模に応じ原則として5～6段階程度にランク分けする形で提示し、これを満足する組合せとして、現行消防法令で義務付けられている各種対策の実施を位置付けることが考えられる。しかし、部分的な規制強化や規制緩和が生じることのないよう現行規制と同レベルの規制を新制度においても課そうとすれば、結果として現行規制と同様に細分化された複雑な制度となり、規制体系の簡明化という本来の目的を達することが困難となる。また、仮に、新しい規制体系を新規の建築物等のみ適用する場合には、既存の建築物等については従来どおりの規制が課されることになり、結果として、新旧2つの法体系が長年にわたり存在し、それぞれに適用されることになり建築物の設計、施工者や消防機関等の負担は大きくなる。

このことから、諸規制の全体像や理念の整理を図るため、当面の対応として、現行の規制体系を維持することを前提に、用途区分の考え方の整理を図ることとすべきである。

イ. 福祉施設に係る用途区分のあり方の見直し

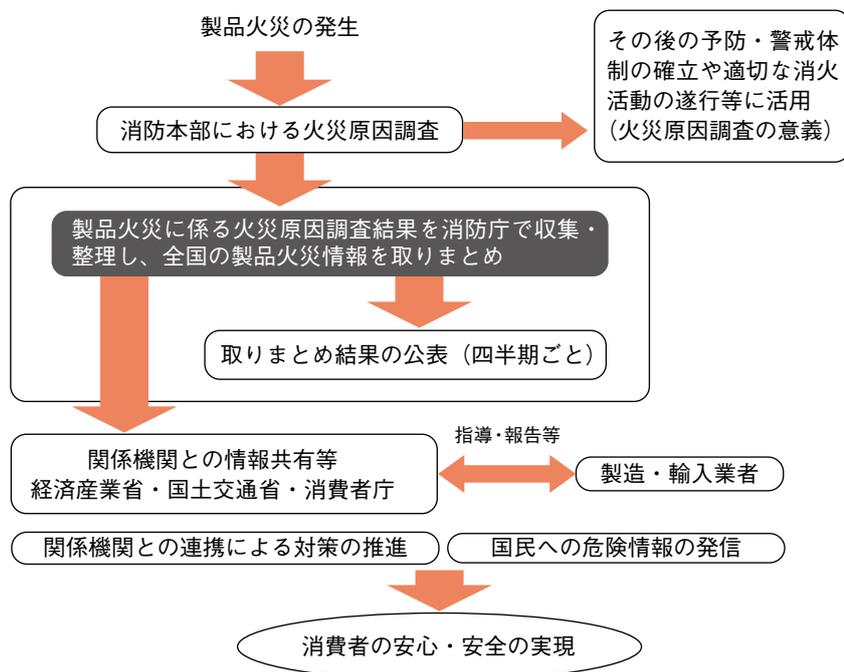
自力避難が困難な者が宿泊・入居する施設は、火災が発生した場合に危険性が非常に高い施設であり、近年においても、グループホーム等において多数の死者を伴う火災が発生している。

今後、高齢化社会がさらに進展することを踏まえれば、特に高齢者が入居する福祉施設を中心に、その運用実態等の現状を調査した上で、法制的手当を含む火災予防上必要な対策を検討すべきである。

ウ. 性能評価システムの運用改善

消防用機器・設備等に係る従来の枠組みを超えた新製品・システム等

製品火災に係る火災調査の活用体制



を迅速・円滑に審査して、個別の建築物等にとどまらず、消防法令上の防火・防災性能を確保するための一般的な方策として評価・認証する仕組みについては、現行制度においても、特例規格のあり方の整理やルートBの活用、ルートCにおける運用改善を図ることで、一定の成果が得られるものと考えられる。その際、ルートCにおける評価方法の工夫や標準審査期間を明示する等により、審査の迅速化や運用の見直しを図るべきである。

エ. 小規模事業所等及び大規模・高層建築物等の防火安全対策の見直し

一般住宅の寝室等に住宅用火災警報器の設置が義務付けられている一方で、小規模事業所等のうち就寝系施設（旅館、有床の診療所、福祉施設等）については自動火災報知設備の設置が義務付けられていない現行の規制は、火災危険性に応じた防火対策を求めるという観点から均衡を失しているという指摘があることを踏まえて、その火災危険性について十分調査した上で、法制的手当を含む必要な対策を検討すべきである。また、小規模事業所等に設置が義務付けられている消防用設備等の維持管理については、法令遵守を促すとともに消防用設備等のメンテナンスフリー化を推進し、もって小規模事業所等における火災危険性を低減させていくべきである。

大規模・高層建築物等については、建築物等の全体的なレイアウトや建築物等の構造に係る消防機関のニーズに関する事項（例：防災センター、非常用エレベーター、非常用出入口等の消防隊の進入経路等）といった建築防災と火災予防が一体となった合理的な建築計画を実現し、消防機関による円滑な審査を促すため、建築物等の関係者が、積極的に専門機関が行っている総合的な防火・防災性能の評価を活用しやすくなる方策について検討すべきである。

(3) 事業仕分けにおける指摘事項への対応

ア. 消防用機器等の検定制度等のあり方

公益法人事業仕分けの判定を受けて、「検定」制度については、第一に自主検査の拡大に向けて、検定対象品目の範囲を使用実態等を勘案して見直し、一部の品目については「自主表示」制度に移行することにより、製造事業者等の自主検査により規格に適合していることを確認し、表示すれば足りることとする方向で検討すべきである。なお、その際、自主表示対象品目の製造・輸入業者に検査の実施並びに当該検査の記録の保存及び作成を義務付けること等により安全性を担保することに留意すべきである。また、検定対象品目として存置するものに

についても、優良な製造事業者等について個別検定の実施方法等を簡略化することなどを検討すべきである。また、民間参入の促進については、登録検定機関の登録要件である試験設備の「保有」要件を緩和することで初期投資のコストを引き下げる措置を図るべきである。個別検定については、その趣旨及び手続を法制上明確化することが必要である。これらに加え、検定に合格していない消防用機器等が市場に流通した場合におけるリコール命令等の事後規制の手法の導入や、無表示販売等に対する罰則を強化すべきである。

また、日本消防検定協会の「鑑定」業務については廃止し、現在同業務で取り扱われている品目について、消防法令上で技術上の規格や基準を定め販売規制等を行う必要がある品目であるか否か、再度検証をした上で、一定の性能等が発揮されなければ、火災の予防若しくは警戒、消火又は人命の救助等のために重大な支障を生ずるおそれのある品目については、原則として製造事業者等の自主検査により規格に適合していることを確認し表示を行う「自主表示」の対象品目に追加するとともに、特に重要な品目については「検定」の対象品目とする方向で検討すべきである。

3 今後の検討体制等

雑居ビル等において火災が相次いで発生していることや、東日本大震災により都市部の高層ビルを中心に激しい揺れに伴う人的・物的被害が発生した教訓等を踏まえると、複合ビル等の防火管理・責任体制の明確化及び大規模・高層建築物等の防災管理体制の拡充については、早急に消防法の改正を含め法制化に向けた作業を行い、制度化を図るべきである。

また、火災予防の実行性向上に向け各種対策の詳細な制度設計、実施細目の検討のほか、規制体系を再構築するために検討すべき用途区分の考え方の整理、高齢者が入居する福祉施設の運用実態等の現状を調査した上での火災予防上必要な対策等に係る具体的な検討を進めるべきである。

今後、消防法令の運用や見直しを行うに当たっては、消防法令に基づく諸規制が、過去に発生した大規模火災からの教訓や、火災が発生した場合に想定される危険性等を踏まえた上で、国民の生命、身体及び財産を火災から保護するために必要不可欠なものであるということ、国民に分かりやすく説明することを基本とすべきである。