

平成23年度第2回予防行政のあり方に関する検討会 議事要旨

1 日 時 : 平成23年9月13日(火) 14時00分～16時00分

2 場 所 : 全国都市会館 3階 第2会議室

3 出席者

委 員 : 平野委員長、関澤副委員長、小出委員、次郎丸委員、野村委員、河村委員、丸山委員、芳賀委員、湯川委員、杉田委員、高橋委員、岩佐委員、澤井委員、長澤委員、小林委員、有賀委員、和田(敏)委員、今井氏(篠原委員代理)、会田氏(下村委員代理)、安藤氏(和田(雅)委員代理)

オブザーバー : 国土交通省 竹村 住宅局建築指導課課長補佐

国土交通省 今村 鉄道局技術企画課課長補佐

厚生労働省 家田 老健局高齢者支援課課長補佐

厚生労働省 田口 社会・援護局障がい保健福祉部企画課自立支援振興室

消 防 庁 : 原次長、高倉審議官、渡邊予防課長、滝予防課長補佐、椎名国際規格対策官、守谷設備専門官、大嶋違反処理対策官、村瀬企画調整係長、岡澤設備係長、児玉予防係長、東規格係長、鍋島事務官、吉川事務官、大歳事務官、伊藤事務官、石倉事務官、亀山事務官

4 配布資料

検討会次第

<資料>

○資料2-1 「平成23年度第1回予防行政のあり方に関する検討会」議事要旨

○資料2-2 各作業チームにおける検討状況等

資料2-2① 管理開始届出の法定と防火に係る自己診断の導入

資料2-2② 複合ビル等の防火管理・責任体制の明確化

資料2-2③ 規制体系の再編作業チームでの検討事項

資料2-2④ 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開催要領

○資料2-3 大規模防火対象物の防火安全対策のあり方に関する検討部会の検討状況

○資料2-4 住宅用火災警報器の設置状況の推計結果

○資料2-5 ユニバーサルデザインを踏まえた火災警報設備等の検討状況

5 議 事

(1) 前回の議事要旨の確認

資料2-1「平成23年度第1回予防行政のあり方に関する検討会議事要旨」に基づき、事務局から説明が行われた。なお、気付いた点については、9月20日(火)までに事務局あてに連絡することです承された。

(2) 各作業チームにおける検討状況について

ア 「火災予防の実効性向上作業チーム」の検討状況について

資料2-2①「管理開始届出の法定と防火に係る自己診断の導入」、資料2-2②「複合ビル等の防火管理・責任体制の明確化」及び資料2-2④「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開催要領」に基づき、事務局から説明が行われた。

<質疑等> (○：出席者発言、●：消防庁発言)

○ 前回までの検討では、複合ビルの防火管理をいわゆる二階層にして、防火管理統括者が防火管理者に指示をするといった形で考えているとのことであったが、実際のところ、ビルの所有者が建物の消防用設備等を所有している部分があるので、占有部分に関しても管理権原がある

という解釈は妥当だと考えている。

一方、今回の資料の中で、実際に使用しているテナントが防火管理の管理権原者とならない場合もあるという解釈をしているが、実際には、一旦ビルを貸すと所有者等は中に入ることが難しく、そこを使用している方が防火管理を自主的にすることが防火管理の本来の趣旨ということを見ると、テナントには必ず防火管理業務を実施する義務があると考ええる。

そういう意味では、テナント部分の管理権原者になるべきであると考えており、防火管理者を選任させるということが必要ではないか。

また、複合ビルの防火管理体制について、ここではビルの所有者が防火管理統括者になることを想定しているようなニュアンスで書かれているが、実際のところ、ビルの所有者とテナントとの力関係について、ビル賃貸業は、バブルが崩壊して以後バランスが崩れており、テナントは賃料を払っていただいている客であるので、所有者側から指示をしてそれに従ってもらうということ自体、かなり無理がある。

そういう意味では、ビルの所有者とテナントは管理権原者として防火管理の責務を負うような、いわゆる並列的な体制で構築していくことが望ましいのではないか。

- 作業チームの検討の中で、特に複合ビルについては、やはり管理権原は複数が基本であるだろうということで議論を進めてきた。今回、単一となる条件というものについて、考え方を示させていただいているが、逆を言うと、それ以外は複数が基本だということが言えると考えており、実態としても、複合ビルについては基本的には複数権原である場合がほとんどだと聞いている。

イ 「規制体系の再編作業チーム」の検討状況について

資料２－２③「規制体系の再編作業チームでの検討事項」に基づき、事務局から説明が行われた。

＜質疑等＞ （○：出席者発言、●：消防庁発言）

- 規制体系の再編について、いろいろと試案を作り検討している中で、作業チームの方から、また、他の地方公共団体からも、なかなか全体的な再編は難しいのではないかという意見をいただいている中で、事務局としても、全体的な再編というよりは、考え方を分かりやすく示すとか、どうしても運用に困っているところについて見直しを図るといったように、方向を若干見直すという形もあり得るのではないかと考えている。
- 規制の合理化、整理をするという方向が打ち出されているが、そう簡単にできるものではないと認識している。おそらく、基準を合理化、より分かりやすくするということは、個別の対象物で見たときには規制が緩くなる場合もあるし、逆に厳しくなる場合もある。さらに、消防法は遡及適用することが原則であるので、既存の建物にもその影響が及ぶということで、大変社会的影響が大きい話ではなかろうかと認識している。そのあたりの議論について、今後とも意見をお願いしたい。

(3) 大規模防火対象物の防火安全対策のあり方に関する検討部会の検討状況について

資料２－２③「大規模防火対象物の防火安全対策のあり方に関する検討部会の検討状況」に基づき、事務局から説明が行われた。

＜質疑等＞ （○：出席者発言、●：消防庁発言）

- どういう情報が欲しいのか、どういう情報が出せるのか、特に管理権原が複수에分かれている場合の情報のやりとりであるとか、そういったものを整理しておかなければならないのではないか。法令で期待したことと実際に行われている情報のやりとりが、非常に限定的な情報だ

という話もあるので、どういう情報が実際に欲しいのかということと、どういう情報を出したいのかということが分かるように、整理をしていただけるとありがたい。

- 大規模・複雑化した建物においては、複数の自衛消防組織や防災センターがあるという実態があるので、消防機関としてどんな情報が必要なのかとか、そういった観点からも調査をしていきたい。

- 消防機関もさることながら、対象物の防火管理者等がどういう情報を欲しいのかも調査してもらいたい。例えば、いろいろな情報を伝達するにも、情報が入ってこないと伝達のしようがないとか、あるいは、避難をさせていいのか、対応にはどういうことをやらなくてはいけないのか、そういったことで困っているのかどうかということも併せて調べておくと、後々対応がしやすいのではないかと。ハードでやるのかソフトでやるのか、様々な問題もあると思うが、特に防災センターなどが分かっていると、情報のやりとりが必ずしも十分でないという話も聞いているので、せっかくヒアリングするのならそのあたりも調査していただきたい。

- 了解した。調査結果がまとまった段階で報告をさせていただく。

(4) 住宅用火災警報器の設置状況の推計結果について

資料2-4「住宅用火災警報器の設置状況の推計結果」に基づき、事務局から説明が行われた。

<質疑等> (○：出席者発言、●：消防庁発言)

- 住警器の設置率と推進状況のところで、5ページ、6ページのグラフについて、設置の率が急激に上がっているが、死者の数が、最後のところは横ばいになっている。6ページを見てもやはり死者の数だけが設置ありと設置なしとで差が小さくなっているが、そのあたりの分析はしているのか。

焼損面積は下がるけど損害額は下がるが、死者数に関してはそのような差がついていない。何かが起きていることがわかって、結局は逃げおくらせてしまう方が亡くなっているということか、警報音が鳴っていることに気がつかない方が亡くなっているのか、理由はよく分からないが、明らかに死者数のところだけ違う形になっているので、その分析をされているのであれば教えていただきたい。

- 5ページのグラフについて、平成21年、平成22年が横ばいになっているが、死者の数というのは様々な気象条件とか、そうしたもので左右されるところもあるので、少し長い傾向で見ていく必要がある。

逆に見ると、平成21年が、グラフの傾きからすると急に減っているところもあるので、もう少し長い目で減少傾向を捉えていきたい。

また、6ページのグラフであるが、死者と焼損床面積、損害額で減り方がちょっと違うが、損害額と床面積の焼け方というのは大体比例するものであり、同じような数字になっている。

死者について、0.67倍と減り方が少ないということであるが、このあたりの詳細の分析についてはこれからやっていきたい。今、委員からの御指摘のとおり、住警器というのは警報は発するけれども、それを受けて逃げなければならないものであり、完全に寝込んでしまったり、泥酔して寝込んでしまっていて気がつかないというようなことも考えられるし、あるいは身体が不自由で、十分な時間がとれず逃げられなかったということも考えられるところではある。これについては、さらによく分析して、原因等を突き詰めていきたい。

- 住警器は、欧米ではもう既に80%あるいは90%近く普及しているが、同じようなグラフ

が出ており、設置しているところと設置していないところの差は、普及が進めば進むほど、どんどん大きくなっていく傾向にある。

理由としては、防火に対して全然ケアしないというか、貧しさもあるし、付けている暇もないという人がつけないのである。だから、住警器のせいだけではなくて、そういう人たちの住宅環境あるいは生活状態も全部含んで、その代表として住警器が未設置住宅の火災リスクが上がるのである。だから、住警器の効果だけではないものがどこかで反映してくるので、見かけ上差が出てくるが、それは住警器のせいだけではない。

外国の例で言うと、8割9割普及すると、20年ぐらいかかって元の状態の半分ぐらいになる。したがって、少し息の長いトレンドを見なければ結果は出てこないということと、やはりいろいろな要素が絡んでいるので、半減すれば良しとするという見方をした方がいいのではないかと考えている。

- 6ページのグラフについて、住警器の効果としては火災を未然に防ぐという効果もあり、例えば天ぷら油火災の発生する前に煙を感知して住警器が作動し、火災に至らないというような事例もある。

そういったケースもあるので、5ページのグラフの住宅火災の件数というのも、平成17年ぐらいまでが大体毎年1万9,000件であったものが、その後の普及率の上昇とともに、昨年で言うと1万5,000件ぐらいにまでに下がっている。したがって、母数全体も若干減っている点もあり、さまざまな要素があると考えている。

このあたりは消防研究所とも連携して、十分にその効果であるとか、より高い機能を求める必要があるのであればそうしたものを検討するということをしていきたい。

(5) ユニバーサルデザインを踏まえた火災警報設備等の検討状況について

資料2-5「ユニバーサルデザインを踏まえた火災警報設備等の検討状況」に基づき、事務局から説明が行われた。

<質疑等> (○：出席者発言、●：消防庁発言)

- この議題について、いろいろ考えてみたが、本当に必要か疑問であり、むしろ弊害になるのではないか。

そこで、私個人の意見だけではと思い、私の病院だと事務長とか看護部長、リハビリの課長であるとか、他の病院の関係者にも聞いたところ、皆さん、全く必要ないとのことであった。

そして、聴覚障がい者はどのぐらいいるか調べたところ、入院患者でいうと1万人に1人以下ということであり、極めて少ない。また、万が一火災が起きた場合は、各病棟で担当が決まっており、患者さんを避難誘導するわけであるが、この光装置を設置したときにそれができるかどうか疑問である。

もう1つ、耳の聞こえない方は、他人がどういうボディアクションをしているか、非常に敏感に捉えられるようで、「何か起こったな」と判断して動くという話も聞いている。したがって、諸外国では光警報装置の設置をやっているということであるが、本当に病院でやっているのか、また、急性期の病院で本当にやっているのか、その詳しい情報を教えていただきたい。

現状では、病院には必要ないのではないかとというのが、私個人の考えである。

- 個人の意見だけというわけにはいかないのですが、老人、障がい、児童の全部の協会が入っている全国社会福祉設計者協議会に意見を求めたところであるが、この資料には協議会で出た意見が載っていない。

共通した意見として、施設に関しては聴覚障がいの方々が出入りするというのが極めて少ないという実態があり、施設に光警報装置があるということの弊害性をもっと考えていただきたい

いという意見があった。また、聴覚障がいだけの方というのは、地域である程度生活されているところであり、いろいろ複合的な障がいがあるから施設で生活されている方々は、光警報を見て自分で避難ができないのではないかと。また、特別養護老人ホーム等に関しても、認知症の方々がいらして、光警報を見てパニックとかそういう弊害を有することが多いのではないかと考えている。

義務化というものに関してはもうちょっと考えていただきたいという意見を文書で送付していると思うので、もう一度実態をよく検討していただきたい。

- ヒアリングの中でも聞いている内容ではあるが、確かに、海外で設置義務化しているという情報は持っているが、具体的にどのような形で設置されているかといったところについては、まだ十分な説明ができる状況にないので、そのあたりの状況は確認しておく。

また、ホテル業界も同じような意見であると思うが、これまでの消防法令の考え方の中で、「避難誘導を十分にする」といったソフト的な対応をもって、ハードを完全に除外するというのは、考え方としてなじまない部分もあるので、その辺の取扱いなどを含めて、整理していきたい。

- 私は、1 ページ目に記載してある委員会の委員長をしていたところであり、補足をさせていただきたい。

1 点目は、1 ページ目の左側のこれまでの経過というところに、タイトルで「聴覚障がい者に対応した火災警報設備」とあるが、報告書ではその名前を「ユニバーサルデザインを踏まえた」と変えたところである。聴覚障がい者というのは、厚生労働省の身体障害者福祉法で定義されており、それによると、全国では30万人から35万人ということで、全人口の約400分の1である。ところが、世の中には、高齢になって、耳が非常に聞こえにくくなった人達がいるわけで、そのような人達をどのように考えるかということが1つのポイントであった。

厚生労働省の聴覚障がいの定義は、音圧レベルで70デシベルの音が聞こえるか聞こえないかで判断されるが、これは日本独自の考え方であり、WHOでは、聴覚に障がいがあって生活に不自由があるかどうかというところの判断は40デシベルになっている。この40デシベルを日本に適用すると、約660万人いるということになり、全人口の20分の1である。

すなわち、400分の1の人を対象にするのか、20分の1の人を対象にするのかということが1つのポイントであり、また、「聴覚障がい者」と限定するのではなく、これからの高齢化社会を踏まえて、耳の不自由な方はたくさんおられるであろうと考え、そういう方々に対してユニバーサル社会を作るためには、この議題にある考え方が重要ではないかと考えたところである。

先ほど、病院協会あるいは福祉施設関係の委員から発言があったが、基本的には不特定多数の方が利用するところと考えており、空港、駅、それからホテルといったところを対象として考えている。先ほどの話にあった福祉施設とか病院は、既にある程度分かっているわけであり、不特定多数の方がいる対象物の話とは区切って、冷静に考えてみるべきではないかと考えている。

2 点目は、対象用途のところであるが、この中には特定用途の病院・福祉施設等が入っているが、共同住宅が入っていない。これは先程説明にもあったが、高齢者住まい法というのが改正になり、今まで高専賃だとか高優賃だとかいろいろな言葉があったわけであるが、今後はサービス付き高齢者向け住宅という位置付けで、障がい者もその中に入っているケースも出てくる。

サービス付き高齢者向け住宅には、いろいろなルールがあるが、その人達が入る対象物は、現行では共同住宅で扱われるわけで、将来的には、それを令別表の用途区分の中に入れていく

方向に持っていっただけないだろうかと考えている。

今までは、共同住宅という枠の中でこれを考えていたことから、なかなか捉えにくかったわけであるが、今度はサービス付き高齢者向け住宅という枠ができるので、これに、消防関係のいろいろなルールであるとか、あるいは今議論になっている光警報設備の設置等を決めていてもいいのではないか。

3点目は、既存建物への遡及適用ということで、今の段階では当面の間これでいいと思うが、既存対象物の関係者に啓発をきちっとしていただく必要があると考えている。このところを外すと、なかなか当事者団体からは厳しい意見をいただくのではないか。

4点目に、本検討は光による警報で対応しようということであるが、基本的に光だけでは駄目であり、音プラス光というのが原則である。そして、聴覚障がい者等においても、人によっては振動がいいという場合もあり、例えば就寝している時には、音が鳴っても気付かないという方もいるので、音プラス光もしくは振動という形にしておいて、今後の検討をしていただきたい。

- 先ほど、高齢者住まい法の話が出たが、高齢者住まい法の中で、サービス付きになるものについては6項口の福祉施設としての取扱いをしていこうという方向で、今、施行に合わせた準備をしているところである。

- 了解した。すべて福祉施設という枠の中ではなく、個々の事情があるので、そのあたりをもう少し細かく検討していただきたい。

- 災害が起こったときに一番困るのは、患者が個別に行動してしまうことである。いち早く避難誘導させるということが重要であるが、それにはこの検討内容では弊害があるのではないか。

- 不特定多数の方がいるところに関しては、当然考えなくてはならないということは理解できるが、サービス付き高齢者向け住宅については外部サービスの部分があり、その用途が様々なので、一括りで考えるということは避けた方がいいのではないかなと感じている。

- 先ほど、病室あるいは福祉施設の関係等について、病室や個室、精神障がい者の方々の利用に供する場所、ここに設置することが逆に安全な避難管理を妨げるものであってはならないという意見等も深く認識しているところである。

これから具体的な内容をさらに詰めていきたいと思っているが、本当に一律に義務化した方がいいのか、あるいは設置基準を定めるような形でやった方がいい部分があるのか、そういうことも含めて、不特定多数だから一律に規制するというのではなく、内容を精査して対応したいと考えているので、またいろいろと意見を聞いた上で調整していきたい。

- 私は、消費者団体から来ているので、この場合、例えば病院であれば病院を利用する側ということになるが、今までの意見を聞いていて、それぞれ発言の意味がよく分かるが、一点だけお願いをしたい。

消費者として見た場合、病院を「病院」という括りだけにするのではなく、外来のような不特定多数の方が来ていて、病院側も把握していないようなところには、聴覚障がい者だけではなく、先ほどのように耳の遠い高齢者の方も含まれるわけである。

こういうことをユニバーサルにしていこうという考え方の理論の前提は、音で聞こえる人と同じように危険を知りたいというところの権利のようなものから来ていると思うので、音だったら混乱は起きないけれど光だと混乱が起きるというような考え方ではなく、音では届かない

人に火災が発生していることを知ることができるという意味において、不特定多数の方がいるところには病院であっても設置するというように、用途だけで大きく決めてしまうのではなく、柔軟な考え方をとっていただけたらと考えている。

- ユニバーサルデザインを踏まえた火災報知設備の検討については、それぞれの立場から貴重な意見をいただいたので、事務局としてはそこを十分踏まえながら、これからの報告というものを考えていきたい。

6 その他

(1) 今後のスケジュールについて（事務局より）

法改正については、前回の通常国会を目指して、一部法改正の準備をしていたものもあるが、なかなか法案審議が難しい状況だったことから、法改正の案件を絞らざるを得ないということで法案提出にまで至らなかった経緯がある。

今回、法案提出できるものについては、次の通常国会に提出したいと考えており、そこから逆算すると、年内、12月末までに方向性、結論を出したいと考えている。

なお、本検討会については、12月頃にもう一度開催する予定である。

(2) 追加意見（書面）について

あり方検討会終了後、以下の内容の追加意見をいただいた。

ア 管理開始届出の法定と防火に係る自己診断の導入

- 自己診断チェックシートの提出を義務付けることについて、これに基づく立入検査又は確認をすることができる仕組み作りが必要ではないか。提出を義務付けにすれば、虚偽の申請がなされる場合もあり得るので、それに対する歯止め策が必要と考える。

また、届出制度のイメージで、時系列に「4日前」、「7日前」等の記載があるが、風営法関連の店舗等は営業優先志向が非常に強いために、数日間で工事施工を終えてしまうことがあると聞いている。この期日設定がこういった場合でも対応できるよう、検討が必要ではないか。

イ 複合ビル等の防火管理・責任体制の明確化について

- 貸主と借主（テナントは顧客）の力関係から、防火管理統括者を貸主が選任しても指示することには苦慮する（テナントの理解と協力を求めることに配慮する結果、権限を意識しつつも効果的な指示は困難である。現状においても、管理権原者による協議会が統括防火・防災管理者に必要な権限を付与しているが、指示に従わない場合にそれ以上強く言えない場合がある。）。

従って、防火管理統括者の責任と権限の設定は慎重に検討するとともに、借主も管理権原者として防火管理責任を負う立場にあることを、講習等で事例を通して更に認識させる必要があるのではないか。

- 管理権原が単一の場合の具体例について、鍵を持っていたとしても非常時（例：自動火災警報設備が発報した時だけ入室できるなど）にしか入れない場合が多く、統括防火・防災管理者と防火・防災管理者の了承のもとに入室しており、随時入室できることの方が稀である。従って、鍵を管理しているだけで権限が付与されているとは言い難い。

- 管理権原が単一の場合はあくまで特異な例であると言うのであれば、まずそれを明記すべきではないか。また具体例としては、経営者が同一人物で入居している法人格が別々になっている場合など、明らかに一人の管理権原者の指揮命令系統に入っていると認められる場合などに限定すべきであり、今回の例では緩すぎるのではないか。

ウ 規制体系の再構築について

- 従来、様々な議論を経て綿密に用途ごとの規制を行ってきたことを考慮すると、軽々しく用途や求められる防火性能のレベルを大括りにするのはかえって混乱を招く恐れが強い。

現行のきめ細かい規制にはメリットがあることと、大括りにすればするほど規制強化につながりやすいこと、さらには既存遡及した時の様々な見直し等も考慮し軽々しく改正することは避けるべきではないかと考える。

以 上