

今後の火災予防行政の基本的な方向について (報告)

基本問題に関する検討部会

(予防行政のあり方に関する検討会)

平成 22 年 12 月

<目次>

第1章 検討の趣旨及び経過	1
1 火災予防行政の現状と課題	1
2 検討の経過	3
(1) 検討事項	3
(2) 検討体制等	4
第2章 検討の結果	5
1 火災予防の実効性向上	5
(1) 検討結果の概要	5
(2) 管理開始届出の法定と防火に係る自己診断の導入	6
ア 現行制度の概要	
イ 課題	
ウ 対応の考え方	
(3) 複合ビル等の防火管理・責任体制の明確化	7
ア 現行制度の概要	
イ 課題	
ウ 対応の考え方	
(4) 製品火災に係る原因調査の充実	9
ア 現行制度の概要	
イ 課題	
ウ 対応の考え方	
(5) 消防法令違反等の公表制度のあり方	10
ア 現行制度の概要	
イ 課題	
ウ 対応の考え方	
(6) その他	12
ア 消防法令の履行確保方策	
イ 火災予防に係る国民の責務の法定	
2 火災予防に係る規制体系の再構築	16
(1) 検討結果の概要	16
(2) 規制体系の再編	17
ア 現行制度の概要	

イ	課題	
ウ	対応の考え方	
(3)	規制体系の再編に伴う性能評価システムの整備	22
ア	現行制度の概要	
イ	課題	
ウ	対応の考え方	
(4)	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	25
ア	現行制度の概要	
イ	課題	
ウ	対応の考え方	
3	事業仕分けにおける指摘事項への対応	27
(1)	消防用機器等の検定制度等のあり方	27
ア	現行制度の概要	
イ	課題	
ウ	対応の考え方	
(2)	講習制度のあり方	30
ア	現行制度の概要	
イ	課題	
ウ	対応の考え方	
第3章	今後の検討の進め方	33
1	さらなる検討が必要な事項	33
(1)	火災予防の実効性向上	33
(2)	火災予防に係る規制体系の再構築	33
(3)	事業仕分けにおける指摘事項への対応	34
ア	消防用機器等の検定制度等のあり方	
イ	講習制度のあり方	
2	今後の検討体制	34

<参考資料>

参考資料 1	基本問題に関する検討部会・名簿	．．．．．	35
参考資料 2	「公的認証制度のあり方に関する作業チーム」における検討作業	．	36

<添付資料>

添付資料 1	予防行政の沿革	．．．．．	39
添付資料 2	消防法令改正年表	．．．．．	43
添付資料 3	法令改正等の契機となった火災一覧	．．．．．	58

第1章 検討の趣旨及び経過

1 火災予防行政の現状と課題

これまでのわが国における建物火災を振り返ると、昭和40年代から50年代にかけては、デパートやホテルなどの大規模な事業所で多数の死傷者を伴う大きな火災が相次いで発生した。これらを契機として消防法令の改正が重ねられ、火災予防行政の強化が図られてきた結果、近年ではこの種の大規模な事業所における大火災の発生は見られなくなったが、一方で、雑居ビル内の飲食店等の比較的小規模な事業所やグループホームなどの小規模福祉施設といった小規模事業所等で多くの死傷者を伴う火災の発生が目立つ状況である（表1及び図1参照）。

また、高齢化の進展等に伴い、一般住宅での火災による死者が高齢者を中心に増加している傾向にあることを踏まえて、平成16年には消防法が改正され、住宅用火災警報器の設置が義務付けられるなど、近年では、事業所等における火災予防対策と並んで、住宅防火対策の強化が火災予防行政の大きな課題となっている。

	出火年月	火災名	死者数	負傷者数	用途
昭和期	S47. 5	大阪市千日デパートビル火災	118	81	百貨店
	S48.11	熊本市大洋デパート火災	100	124	百貨店
	S55.11	藤原町川治プリンスホテル火災	45	22	ホテル
	S57. 2	千代田区ホテルニュージャパン火災	33	34	ホテル
	S62. 6	東村山市松寿園火災	17	25	社会福祉施設
平成期	H 2. 3	尼崎市長崎屋百貨店火災	15	6	百貨店
	H13. 9	新宿区歌舞伎町雑居ビル火災	44	3	複合雑居
近年の主なもの	H18. 1	大村市グループホーム火災	7	3	社会福祉施設
	H19. 1	宝塚市カラオケボックス火災	3	5	遊技場
	H20.10	大阪市個室ビデオ店火災	15	10	複合雑居
	H21. 3	洪川市老人ホーム火災	10	1	社会福祉施設
	H21.11	杉並区高円寺雑居ビル火災	4	12	複合雑居
	H22. 3	札幌市グループホーム火災	7	2	社会福祉施設

表1 主な建物火災の状況（昭和40年代以降）

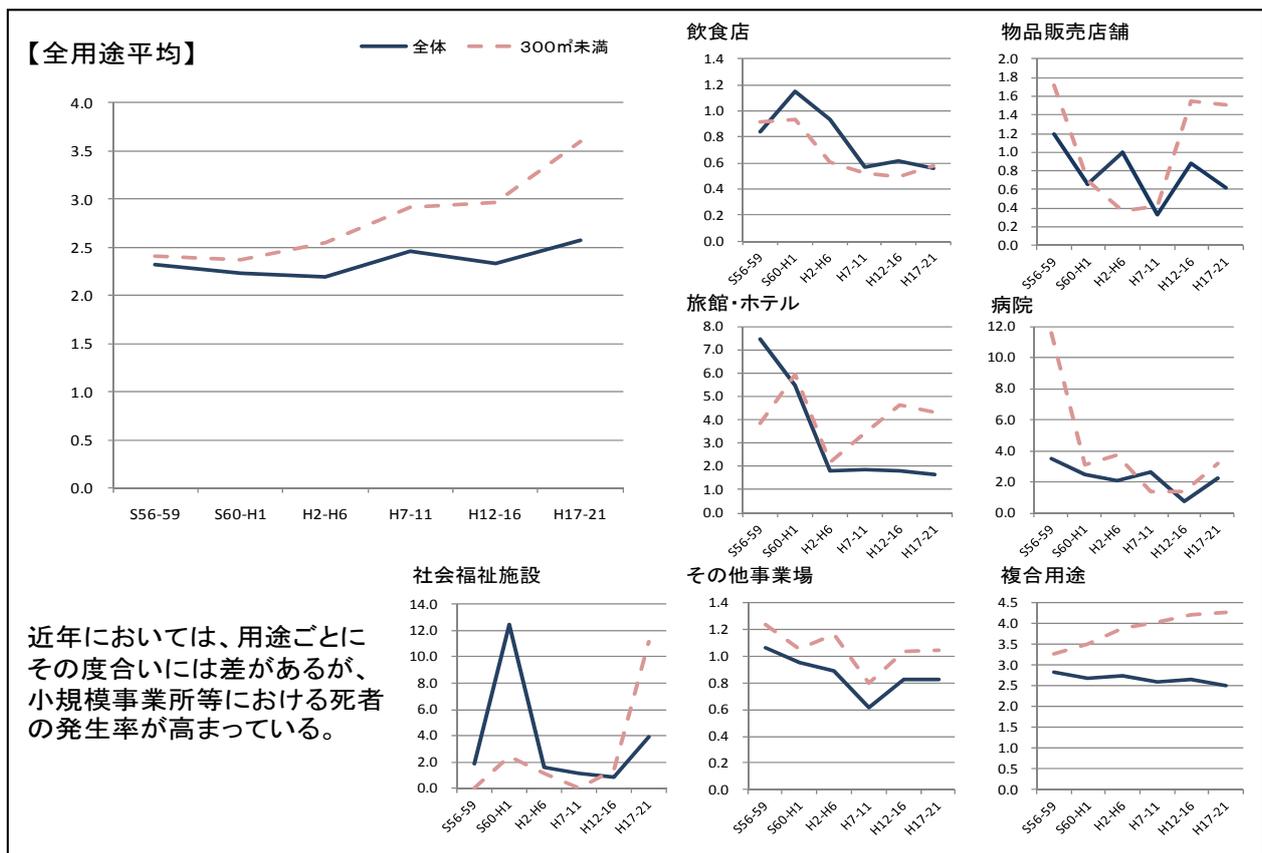


図1 火災100件当たりの死者数（全体と小規模（300 m²未満）との比較）

以上のような火災予防行政を取り巻く状況の変化を踏まえると、これまで一定規模以上の事業所等を中心にスプリンクラー設備などの消防用設備等の整備（ハード面の対策）や防火管理者の設置などの人的体制の確立（ソフト面の対策）を求めてきた火災予防行政の枠組みを洗い直し、特に小規模事業所等における防火対策の実効性を高めていくための取組が求められている。あわせて、平成21年9月に消費者庁が発足し、消費者の製品安全への関心が高まる中、消防機関が行う製品火災の原因調査の充実を通じ、出火防止対策の強化を図ることが求められる状況にある。

一方で、現在の消防法令は、建築物等の用途や規模に着目して、火災予防のためのハード面・ソフト面の対策を個別・並列的に詳細にわたって義務付ける形となっているが、過去の大火災の発生ごとに新たな点検制度等を積み重ねてきた結果、規制体系の複雑化も進んでいる。このため、施設ごとに求められる防火安全性の水準を改めて整理することを軸に、規制体系を再構築することにより、新技術の活用を含め、必要な防火性能を満たすより多様な手法の選択を容認するとともに、新しい形態の事業所等に適用されるべき火災予防対策についてより柔軟に対応できる体系としていく必要性が指摘されている。

こうした火災予防行政のあり方をめぐる諸問題について総合的な検討を行うため、「予防行政のあり方に関する検討会」（以下「検討会」という。）に「基本問題に関する検討部会」（以下「基本問題部会」という。）を設け、平成22年4月から検討作業を開始した。

以上に加えて、平成22年5月に行われた公益法人事業仕分けにおいて、消防用機械器具等に係る「検定」について「見直し」、「鑑定」について「廃止」、さらに消防法令に基づく講習事業について「見直し」という判定を受けたことを踏まえ、これらの事業のあり方についても、基本問題部会においてあわせて検討対象とすることとした。

2 検討の経過

(1) 検討事項

基本問題部会では、①火災予防の実効性向上、②火災予防に係る規制の合理化の2つの視点に立ち、各々に関して考えられる具体的な方策を論点として検討を行った。その際、上記の公益法人事業仕分けへの対応については、「火災予防に係る規制の合理化」に係る論点とあわせて検討を進めることとした（図2参照）。

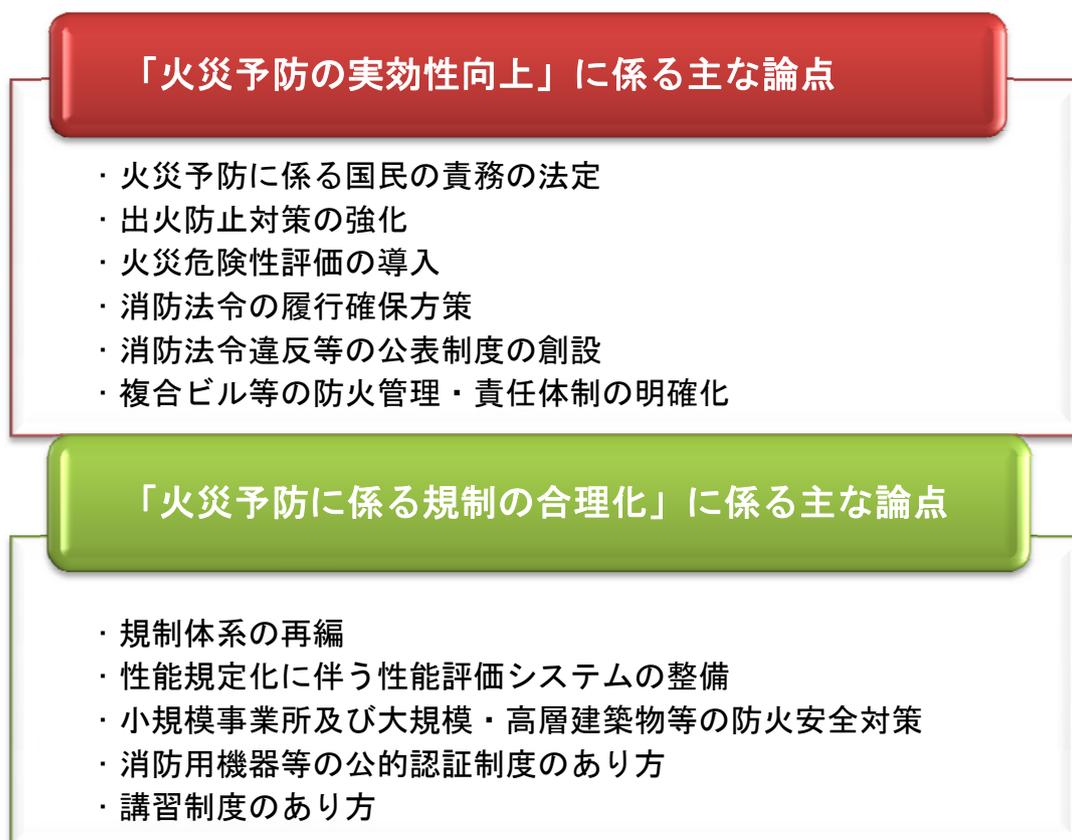


図2 検討事項

(2) 検討体制等

基本問題部会では、火災予防の実効性向上及び規制合理化の観点から、どのような法制的な手当が考えられるかを中心に検討した。この検討の途中経過については、図3のとおり検討会に報告し、検討会における議論の状況も踏まえながら、今後の火災予防行政の基本的な方向について、報告の取りまとめを行ったところである。

〔 検討会においては、基本問題部会からの報告を受け、改めて審議を行った結果、当報告を決定し、公表することとしたものである。 〕

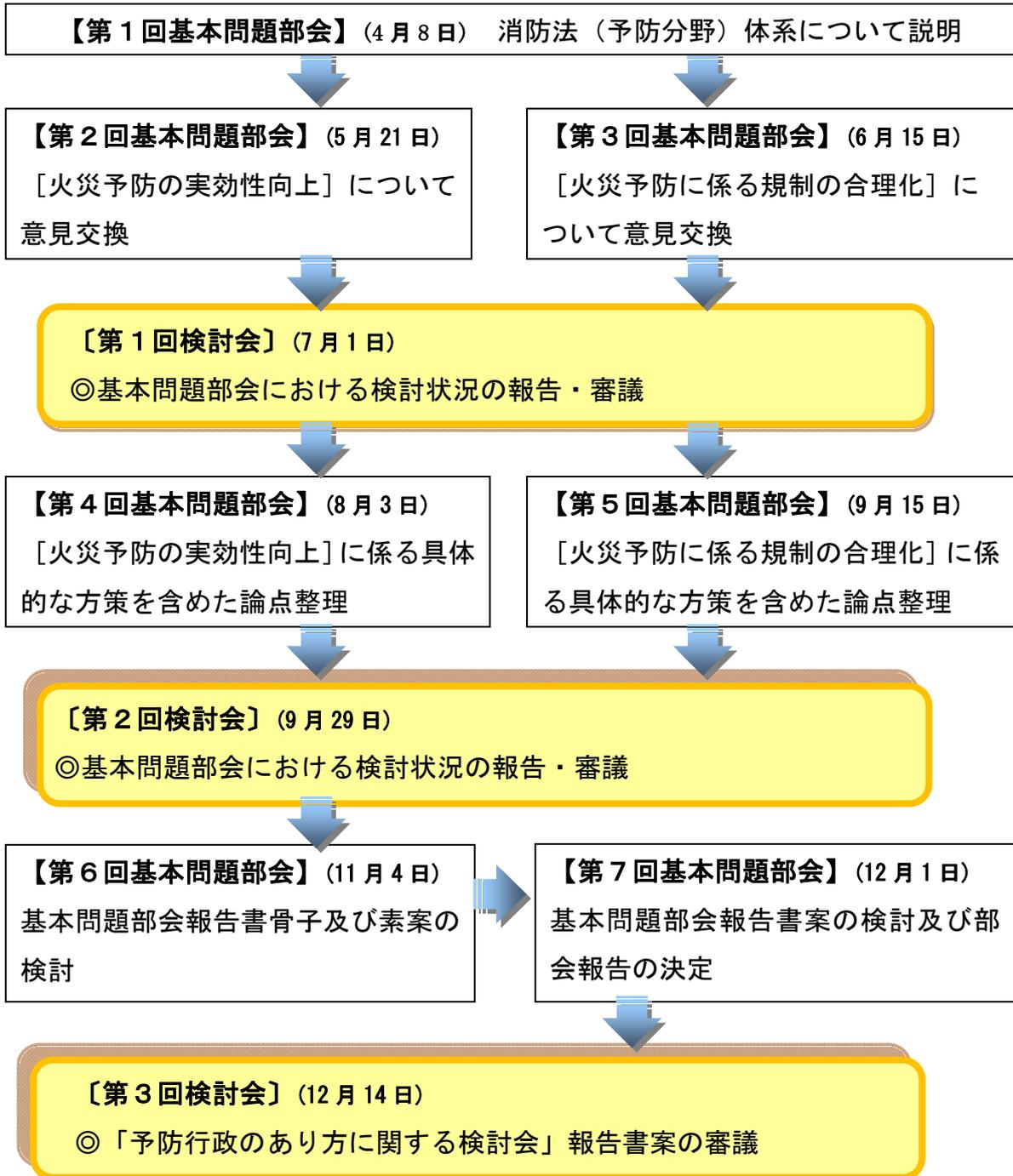


図3 検討の進め方

第2章 検討の結果

1 火災予防の実効性向上

(1) 検討結果の概要

近年多くの死傷者を伴う火災の発生が目立っている雑居ビル内の飲食店などの小規模事業所やグループホームなどの小規模福祉施設といった小規模事業所等を中心に、火災予防の実効性の向上を図るためには、現行の消防法令について、次のとおり制度改正等の措置を講じる必要がある。

第一に、事業所等の管理開始届出の法定と防火に係る自己診断の導入である。現行の防火管理者制度が適用されない小規模な事業所等を含め、建築物等の管理を開始する旨の届出を義務付けることを通じて消防機関が管内の事業所等の現況を的確に把握することを可能とするとともに、届出の際に事業者自らが簡易な防火診断を行うことを求めることにより、防火に関する意識の向上を促す効果が期待される。

第二に、複合ビル等の防火管理・責任体制の明確化である。管理権原者が各々責任を持って防火管理業務を実施させるとする現行法の考え方は、様々な用途に供される多数の専有部分を有する複合ビル等においては必ずしも十分に機能していない面がある。このため、建物全体の防火管理の責任者と、各専有部分に関する責任者を明確に分離し、両者が適切に役割分担して職責を果たしていく仕組みを導入する必要がある。

第三に、製品火災に係る原因調査の充実である。製品火災の原因究明に際し、消防機関が製造・輸入業者に対して行う調査について、消防機関側に資料提出等を命ずる法的な権限を付与し、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。

さらに、消防法令違反等の公表制度のあり方については、重大な消防法令違反の公示に向け、消防機関が迅速かつ機動的に命令等を発動できるよう現行制度の運用改善を図るとともに、市町村において各種事業所等の届出状況等の情報を積極的に開示する取組を進めることで、事業所側の法令順守を促す効果が期待される。

以上のほか、基本問題部会においては、火災予防の実効性向上対策として、平成16年から導入された防火対象物定期点検報告制度の実効性の向上、直接強制等の新たな履行確保方策の導入、火災予防に係る国民の責務の法定などの方策についても検討の俎上に載せた。これらの課題については、後述のとおり、なお議論を深めるべき論点も多いことから、消防庁において引き続き検討作業を継続し、結論を得たものから順次実施に移していくことが望まれる。

(2) 管理開始届出の法定と防火に係る自己診断の導入

ア 現行制度の概要

現行の消防法令では、多数の者が利用する用途に用いられている建築物等のうち、一定規模以上のものについては、防火管理者の選任や消防計画の策定といったソフト面の対策や、消防用設備等の設置といったハード面の対策を義務付けている。また、建築物等の新築・増改築に伴う消防同意や、消防用設備等設置届がなされる場合には、これらの行政手続を通じ消防機関が建築物等の状況を把握し、防火上必要な措置が履行されるように指導助言を行っている。

しかしながら、既存建築物等において消防用設備等を設置せずに用途変更がされる場合や、小規模で防火管理者の選任義務を負わないテナントが入替わり場合には、消防機関が現状を把握するため端緒となる法令上の届出制度等はない。このため、多くの市町村の火災予防条例では、建築物等を使用開始しようとするときに事前に届け出ることを義務化しているが、罰則の規定がない市町村が大半であり、既存の建築物等に関しては未届となっている場合も少なくない。

イ 課題

消防法令上の義務の不履行については、消防機関による立入検査（消防法第4条）等により行政指導等をしていく必要があるが、特に小規模事業所等ではテナント等の入れ替わりが頻繁であり、条例に基づく使用開始の届出も十分に履行されていないため、消防機関が建築物等の現状を十分に把握できない状況にある。

例えば、宝塚市でのカラオケ店火災（平成19年1月発生。死者3名）においても、用途が倉庫からカラオケ店に変更されていたにもかかわらず、消防機関がその旨の把握ができず、必要な助言指導ができない状況となっていた。

一方、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おり、約8割の建築物等においてはこうした防火管理上必要な手続きが履行されているが、その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といったケースが多いという指摘もある。

さらに、防火管理者の選任義務を生じる規模を下回る建築物等においては、消防計画の作成義務もないため、そうした小規模事業所等においては、管理権原者の火災予防上の対策についての自覚が十分でない場合がある。

ウ 対応の考え方

消防機関が建築物等の状況を的確に把握し、防火上必要な対策を講じるよう促すための端緒とすることができるよう、小規模事業所等を含む各種の事業所等に

において、管理権原者に対し、その建築物等の所有者等の関係者の氏名や用途などを記載した管理開始届を所轄消防機関に提出することを義務付けるべきである。

あわせて管理権原者の自覚を促すため、建築物等における火災時の危険性などを確認することができるチェックシートを様式として定め、管理開始届に添付させるべきである。ただし、その様式は建築物等の用途に応じた簡易なものとするなどし、事業者等に過大な負担を強いることがないように十分配慮する必要がある。

なお、この制度の施行に際しては、衛生、警察、福祉など、各種の事業所等の事業活動を所管する行政当局との間の連携を一層密にすることが、事業所等の実態把握を進める上で極めて有効であると考えられる。

また、一定規模以上の建築物等において義務付けられている消防計画についても、火災時の危険性に対応して実効性の向上を図る必要があるが、その際には、管理開始届に添付されたチェックシートをそのまま活用できるようにするなど、事業者等の負担軽減を図る方向で検討すべきである。

さらに、火災予防の実効性確保のためには、消防訓練や定期点検報告等を踏まえた消防計画の見直しや施設の整備・改修に、経営層と防火管理者が一体となって取り組むような、いわゆる PDCA サイクル（計画(P)→実行(D)→点検(C)→修正(A)）の導入を図ることも有効であり、消防機関においても、事業者等のこうした取組を促すことが望ましい。

(3) 複合ビル等の防火管理・責任体制の明確化

ア 現行制度の概要

昭和43年の消防法改正により、高層建築物や比較的規模の大きい建築物等で、管理権原者が複数となるものについては共同で防火管理を行うとする制度が創設された。

この制度では、各々の管理権原が存する部分ごとに防火管理者を選任して防火管理を実施する一方、建築物全体の防火対策のため共同で実施すべき事項について管理権原者間での協議を義務付け、これらについての消防計画を策定した上で消防機関に届出を行わなければならないこととされている。

イ 課題

共同防火管理を実施している建築物等においては制度上「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%にとどまっており、より実効性の高い制度が求められている。また、形式上管理権原者間の協議がなされていても、

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、例えば建築物全体での避難訓練等の実施に支障を生じるという課題がある。

一方、大阪市の個室ビデオ店での火災（平成20年10月。死者16名）においては、管理権原者が単一であったため、共同防火管理の対象とはなっていないが、特に火災の発生時に危険性が高い多数の者が出入りする用途の店舗等（当該事例の場合には個室ビデオ店）においては、在館者の避難誘導など防火管理者が行うべき業務が多いにも関わらず、管理権原者が選任する防火管理者が防火管理上必要な業務をビル全体について実施することとなっており、事実上手が回らず防火管理上必要な業務の遂行が困難な事例であった。このように、複合ビル等の管理権原者が単一である場合には、ビル全体の防火管理を統一的に行える利点がある一方、個々のテナント単位では防火管理者の選任が行われない結果、防火対策の実施に不備を生じる可能性もある。

こうした複合ビル等における管理権原の状況は様々であるものの、いずれにしても、オーナー・管理会社側とテナント側が役割分担を明確にし、相互が連携して防火管理を行う必要があるが、契約内容や営業時間、規模等によってはビル全体として実効性のある防火管理の体制が構築されていない場合もある。

ウ 対応の考え方

現行の共同防火管理の制度は、様々な用途に供される多数の専有部分を有する複合ビル等において必ずしも十分に機能していない面があることから、管理権原が複数であることのみ注目するのではなく、構造上の特色にも着目し、構造上区分がされた複数の部分を独立した用途に供することができるビルについては、「建物全体で講ずべき安全対策」と「専有部分で講ずべき安全対策」とを明確に分離して各々の責任者を定め、対策を講じることを基本に制度を再整理すべきである（表2参照）。

その際には、建築物等の所有者側とテナント側とが応分の負担と責任を担えるよう、建物全体で講ずべき安全対策の責任者がテナント側の管理権原者や防火管理者に対し専有部分の不備の是正を促すことのできる仕組みを導入すること、資格者配置のあり方を含め、相対的に責任・業務の小さいテナント等の事務負担を軽減すること等について十分に配慮した上で、細部にわたる制度設計を行う必要がある。

二階層の体制構築を義務付け		
	【建物全体で講ずべき安全対策】	【専有部分で講ずべき安全対策】
防火管理上求められる対策の内容（例）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 全体の統括を行う者の選任 ・ 全体の消防計画の策定 (専有部分の消防計画に定める部分を除く) ・ 全体の消防訓練の実施 (専有部分が独自に実施するものを除く) …共用部分の担当及び全体の連絡調整を任務 <p style="text-align: center;">〔 テナント入れ替えのフォローアップ等 を含む 〕</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 専有部分の防火管理者の選任 ・ 専有部分の消防計画の策定 ・ 専有部分の消防訓練（用途の特殊性に着目した訓練）の実施 …各専有部分の担当を任務
選任すべき責任者	統括防火管理者（仮称）	専有部分防火管理者（仮称）

表2 複合ビル等の防火管理・責任体制の改正イメージ

(4) 製品火災に係る原因調査の充実

ア 現行制度の概要

火災の原因を究明することは、その後の消防機関における予防・警戒体制の確立や適切な消火活動を遂行する上で不可欠な資料を提供するものである。このため、消防法においては消防機関の実施すべき事務の一つとして火災調査を規定している。

火災調査を行うために消防機関に付与されている権限のうち、質問権は「関係のある者」(およそ何らかの関係を有する者一切)に対し付与されているのに対し、資料提出命令権及び報告徴収権は「関係者」(消防対象物(すなわち建築物等)の所有者、管理者又は占有者)に限られている。

イ 課題

製品火災に関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(平成21年7月2日付けで全国消防長会から消防庁に対し、この趣旨の要望書が提出されている。)

※ 製造・輸入業者の協力が拒否された事例

平成16年に関東地方の消防機関の管轄区域において光通信アクセス装置から出火した火災で、消防機関が焼損した製品の所有者の了解を得て調査を行い、電子基盤内の出火箇所の特定に至るも、製造業者から基盤の回路図や実態配線図などの資料が得られなかったため、消防機関としては最終的に原因を「不明」とせざるを得なかった。

ウ 対応の考え方

製品火災に係る火災調査の実効性の向上を図るため、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すべきである。

その際、消防機関に対し、現場調査に技術者の立会い等を命令する権限をあわせて付与すべきとの意見もあるが、この点については、専門知識の必要性からこれを支持する論者がある一方、情報操作や隠ぺいのリスクを懸念して否定的な見解を示す論者もあり、わが国では議論が分かれている状況にあることから、さらに慎重に検討を行う必要がある。

なお、近年、製品火災対策の観点から消防機関が行う火災調査の役割も高まってきており（図4参照）、消費者の安心・安全の実現に向け、関係機関との情報共有等を通じた火災調査の結果の有効活用が求められていることを踏まえ、火災調査の実施にあたっては、消費者行政や独立行政法人製品評価技術基盤機構(NITE)など他機関との連携を強化するとともに、火災発生前の製品事故等も含めた網羅的な検討体制の構築との関係を併せて検討していく必要がある。

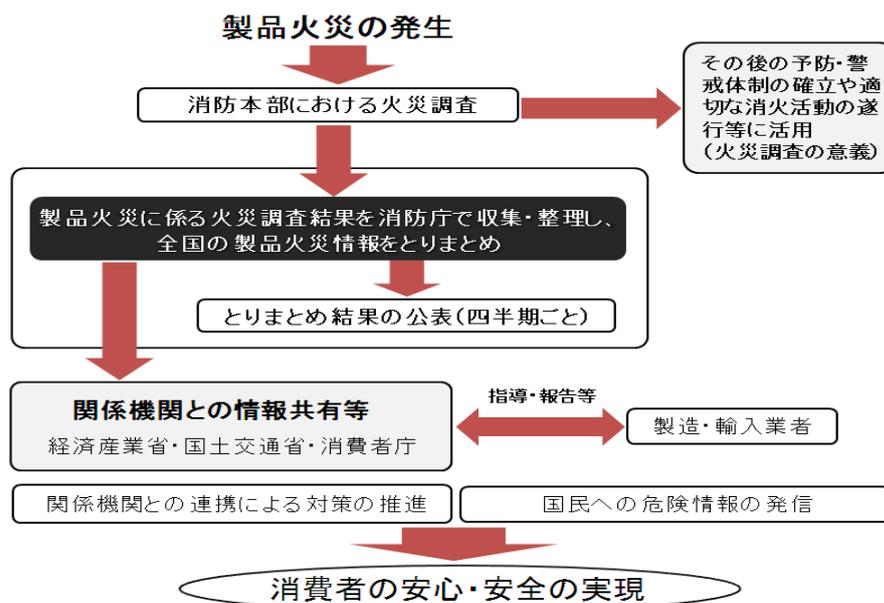


図4 製品火災に係る火災調査の活用体制

(5) 消防法令違反等の公表制度のあり方

ア 現行制度の概要

現行の消防法令では、「防火対象物の位置、構造、設備又は管理の状況について、火災の予防上必要があると認める場合」に権原のある関係者に対して必要な措置を命ずることができる旨の規定があり、平成13年の新宿区歌舞伎町ビル火災を踏まえた消防法改正により、消防法令違反について消防機関が是正の命令を発動

した場合には、その旨を公示する制度が導入された。

イ 課題

消防法令違反に係る是正命令の発動は、全国で年間約300件（平成20年度実績）程度にとどまっている（表3参照）。重大な消防法令違反があり、是正に向けて消防機関が文書で警告を行っている建築物等は、年間約8,000件あるが、是正命令の発動にまで至っていないため、公示により利用者に対して火災予防上危険な建築物等を周知することも十分にできていない。

是正命令が発動されていない主たる理由として、建築物等の改修が必要な命令等については、命令の内容に係る名宛人等を特定するために数度の立ち入りや契約書類等の精査等を行い、発動までに数ヶ月を要することなど、多大な事務量を要していることが挙げられる。

このような状況の中で、東京都では、住民自らが、建物の安全に関する情報から当該建物の利用について判断できるよう、火災予防条例の改正により、是正命令の発動に先立って違反対象物を公表する制度を創設し、平成23年4月から施行することとしている。

一方、福祉施設や病院などでは、利用者の施設選択に資するよう、情報公開や第三者評価等の制度が整備されてきているが、現状では消防法令の順守状況が反映されておらず、施設設置・運営者側に消防法令順守を促す効果が乏しい。

命令の種類	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20
防火対象物の火災予防措置命令 (消防法第5条)	8	2	4	18	14	11	11	6	1	0	7
防火対象物の使用禁止、停止制限命令 (消防法第5条の2)					3	7	5	7	8	5	11
消防吏員による火災予防、消防活動障害除去命令 (消防法第5条の3)					56	365	299	320	265	304	224
防火管理に関する命令 (消防法第8条及び第8条の2)	24	22	22	5	14	27	12	14	0	1	13
消防用設備等に関する措置命令 (消防法第17条の4)	80	68	58	9	48	69	68	25	13	36	40
合 計	112	92	84	32	135	479	395	372	287	346	295

表3 措置命令の発動状況の推移（平成10年度～平成20年度）

ウ 対応の考え方

重大な消防法令違反の是正を促進するため、まずは現行の各種是正命令及び公示の制度に基づいて、火災予防上危険な状態にある建築物等について、消防機関が迅速かつ機動的に関係者に対する是正を促すことができるよう、是正命令等に関する運用の指針（消防庁の定める「違反処理標準マニュアル」等）を見直して、是正命令に至る各種の事務手続きを軽減するなど、消防機関がより積極的に現行

の制度を活用することを図るための方策を講ずることが必要である。

これにより、是正命令を積極的に発することを通じて、火災予防上危険な状態にある建築物等が公示され、利用者に周知されることとなる。

あわせて、最近の火災発生状況を踏まえ必要性が高いと認められる業種の事業所等を対象として、消防法令上の届出状況等の情報を一覽的に開示する取組も効果があるものと考えられる。その場合、地域によって対象とすべき事業所等の種類、範囲等のニーズが多様である一方で、制度化に際しては実務面で相当の負担を生じること等の問題があることから、法令で全国統一の制度を直ちに創設し、地方公共団体に義務付けるのではなく、まずは各市町村による自主的な取組を促していくこととすべきである。

また、福祉施設など業種ごとに行われている情報公開等の制度においてもこうした火災予防に係る情報が反映されるよう、関係者に対して働きかけることも有効と考えられる。

なお、こうした取組を進める際には、一部のテナント等の瑕疵が建築物等全体の瑕疵と誤解されないことや、消防機関の業務量が過大とならないことなどに十分配慮して、情報開示の対象や方法について検討することが必要である。

以上のように、消防法令違反等に係る公表・情報開示については、当面、違反建築物等に対する是正命令・公示制度の運用改善や市町村における情報開示の自主的な取組等の推進を図ることとすべきであるが、消防庁においては、こうした取組の進捗状況等を検証しつつ、将来的に必要な場合には、法令による全国統一の制度の導入についても検討の俎上に載せるべきである。

(6) その他

ア 消防法令の履行確保方策

(ア-1) 防火対象物定期点検報告制度等の実効性向上

(ア) 現行制度の概要

複合ビル等における自主防火管理体制の推進については、平成13年の新宿区歌舞伎町ビル火災を踏まえ、百貨店やホテルなどで収容人員300名以上の規模の建築物等や、屋内階段が1つで飲食店等が入居する雑居ビル等を対象として、消防法令上、防火対象物定期点検報告制度を導入し、平成16年から運用している。

防火対象物定期点検報告制度においては、建築物等のすべてのテナント等において必要な点検報告がなされ、点検時に不備事項の指摘がされていない場合、

その旨を表示することにより、利用者への安全性のアピールができることとされている。また、3年間その状態が確保されていることが消防機関に認められると、点検報告義務が免除され、建築物等に対してその旨の表示が認められることとなる。

なお、消防用設備等の維持管理に関しては、これに先立ち、昭和40年代のデパート火災等を踏まえ、定期的にその点検を行い、消防機関に結果を報告させる制度（消防用設備等点検報告制度）が昭和50年に設けられており、一定規模以上の建築物等においては、点検の実務を専門の技術者に行わせる仕組みにより、安全性の確保を図っている。

(イ) 課題

防火対象物定期点検報告制度においては、点検時に不備事項が指摘された場合でも、建築物等の関係者による不備事項の是正が積極的に行われておらず、点検結果が建築物等の火災安全性の向上に必ずしも結びついていないとの指摘がある。

また、複合ビル等において、一部でも点検報告を怠るテナント等がある場合や不備事項の指摘があるテナント等がある場合、ビル全体が基準適合の表示を付すことができないため、法令に沿った対応をしているテナント等において、必要な経費に見合う集客等の効果が得られず、消防法令順守の意欲が低下するとの指摘もある。

さらに、昭和56年から防火対象物定期点検報告制度導入までの間行われていたいわゆる適マークについては、広く国民に周知されていたが、それに代わる制度として法定化された防火対象物定期点検報告制度の実施率は50%（平成20年度防火対象物実態等調査報告結果）にとどまっており、制度の周知が不十分であるとの指摘がある。なお、消防用設備等点検報告制度についても、点検報告の実施率は約43%と低迷しており、その改善も必要である。

(ウ) 対応の考え方

防火対象物定期点検報告において指摘された不備事項に関しては、防火管理者及び管理権原者において、点検結果を踏まえて改善措置を講じる等の対応を行う責務を有することを消防法令上明確にすべきである。

また、建築物等の一部について防火対象物定期点検報告がなされていない場合には、点検報告を実施しているテナント等についても基準適合の表示ができない問題については、建築物等における避難路の確保といった建築物全体の安全性を利用者に示すという同制度の趣旨を十分に踏まえた上で、テナント等が

消防法令順守意欲を維持できるような方策について、さらに検討を深める必要がある。

なお、防火対象物や消防用設備等に関する定期点検報告が未実施の建築物等については、制度の周知に向け粘り強い取り組みを継続するほか、こうした建築物等における実質的な火災危険の状況、消防法令違反等の公表制度の運用改善や届出状況等に関する情報開示の進展の動向などを見極めつつ、定期点検報告制度の実効性を向上するための方策について、引き続き検討することが必要である。

(ア-2) 新たな履行確保方策の導入

(7) 現行制度の概要

建築物等における消防法令違反に対しては、消防機関が違反状態を覚知した後、警告等により適宜是正を促し、必要があるときは改善命令を発動し、さらに危険性があるときは使用停止命令の発動や刑事機関への告発を通じた罰則の適用などにより消防法令の履行確保を図る仕組みとなっている。

(イ) 課題

特に平成13年の新宿区歌舞伎町ビル火災以降、全国の消防機関において、小規模雑居ビルを中心に消防法令違反の是正の推進を進めており、飲食店や物品販売店舗、複合ビル等に対する警告・命令を積極的に行っている。

しかしながら、大阪市での個室ビデオ店火災（平成20年10月発生。死者16人）後の全国調査の結果、消防訓練に係る違反が40%あり、また、杉並区での飲食店火災（平成21年11月発生。死者4人）を踏まえて東京消防庁が東京都内の雑居ビルについて行った調査の結果、何らかの違反があるものが93%となっており、さらに改善を進めることが必要な状況である。

消防法令違反の是正に当たり命令を発動しようとしても、命令事項の確定や名宛人の特定、関係者に対する聴聞などの手続きを進めるために数ヶ月の長期間を要することから、命令の発動が容易ではないという課題が指摘されている。

また、命令が不履行の場合の告発についても、年間5件前後にとどまっている。その原因は火災による現実の被害発生前の段階での立件に刑事機関側が必ずしも積極的ではないことに加え、告発のために消防機関側で求められる事務量が多大であることなどであると考えられる。

(ウ) 対応の考え方

消防法令違反の是正に係る新たな履行確保方策に関しては、罰則の適用を通じた現行の間接的な履行確保方策に加え、以下に示すような方策について検討

の組上に載せたが、導入に向けては、警察比例の原則等を踏まえた上で現行の類似制度に匹敵する必要性、緊急性が認められるかといった基本的な問題のほか、実際の適用の必要性に係る各消防本部の意向はどうか、さらには消防機関の事務処理体制が確保できるかといった実施面での課題もあり、これらについて引き続き慎重な検討が必要である。

a 直接強制（関係者が義務を履行しない場合に行政機関が実力行使することで義務を直接に履行した状態を作り出すこと）

直接強制は、法令上の義務に違反している者に対して行政機関が代わって必要な措置を講じることにより、義務違反の状況を是正することをいうものである。一方、消防法第3条や第5条の3では、屋外でたき火等をして燃えがらを始末しない場合や階段に避難の障害になる物品等が放置されている場合など、火災の危険がある場合であって関係者に命令を発動しても関係者が命令を履行しない場合に、消防職員等に必要な措置をとらせることができることとしているが、これは代執行に該当する。

消防法令違反の是正に係る新たな履行確保方策として、直接強制について新たな制度を導入することを検討する場合、現行の第3条又は第5条の3の規定について、直接執行の考え方を取り入れられるかどうか具体的に検証するなど、なお慎重な検討作業が必要である。

b 執行罰（期限内に履行しない場合に繰り返し過料を科すもの）

執行罰に関しては、民事上、延滞金等の適用例があり、有効に作用しているとの指摘がある一方、行政法上、立法例に乏しいことから、適用の実態や効果についてなお検証を要するものと考えられる。

イ 火災予防に係る国民の責務の法定

(7) 現行制度の概要

現行の消防法令においては、例えば火を使用する設備又は器具の使用などに関し、火災予防上必要な個別具体的な行為については、国民全般を対象とした義務付け等の規定を置く例はあるものの、火災予防に向けた抽象的な努力義務など、国民が担うべき責務一般については、明示的な規定はないのが現状である。

(イ) 課題

近年、火災被害の中心が、一般住宅や小規模事業所等に移っていることや、都市化や核家族化、高齢化の進展等により地域社会における防火活動の担い手の確保が求められていること、また、火災予防に向けることのできる行政資源

が限られていることなどを踏まえ、国民や各事業所が自主的に火災予防に取り組むよう意識を高めることを目的として、この際、火災予防に係る国民の責務の法定化を図るべきではないかとの問題提起がなされたところである。

(ウ) 対応の考え方

国民の責務を法定化することについては、当検討会において、「一般論としての必要性は理解できる」との意見がある一方で、「国民の防火意識の高揚を目的とする責務規定の創設が、近年の火災被害の中心である小規模施設・福祉施設や一般住宅における防火対策として真に有効と言えるのか」との意見、「事業所等のプロフェッショナルとは異なる消費者を含めた国民一般に対する責務規定は、事後的に消費者にも自己責任があるという使われ方をされる懸念があり、反対である。」等の意見があった。したがって、この問題については、今般の消防法改正の具体的内容の明確化とあわせて、消防庁において慎重に検討を行い、結論を得るべきである。

ただし、火災予防の実効性向上のために、国民の意識を高めていくことが必要であることに論を待たない。消防機関における各種の指導・啓発、広報活動等のあらゆる機会を通じて、身近な火災危険の認識や防火の備え、地域における防火活動への自主的参加、事業活動における火災予防の自主的推進、火災予防に係る社会人（従業員）一般及び年少者への教育等の具体的な行動を国民に対して働きかけていくことが望まれる。

2 火災予防に係る規制体系の再構築

(1) 検討結果の概要

現在の消防法の規制は、昭和23年の消防法の制定、昭和36年の消防法施行令の制定以来、ソフト面・ハード面の各種の対策を個別・並列的に、それぞれの対策ごとに定めた用途・規模等の要件に応じて義務付けているが、その後数多くの基準の改定が重ねられ、規制体系全体の複雑化が進んでいる。この結果、消防法に基づく諸規制の全体像や理念が十分に理解されず、建築物等の関係者の間でも「火災危険性に応じた防火対策を講じる必要性がある」との意識が希薄になるとともに、特に消防用設備等の技術基準については、詳細な仕様等の基準が定められているため、技術開発による新しい設備等の導入が難しいとの指摘もある。

このような現状を踏まえ、消防法令に規定されたソフト面・ハード面の各種の対策はそれ自体が「目的」ではなく、各種建築物等に必要な防火性能を確保するという「目的」を達成するための「手段」に過ぎないという考え方に立って、次のよう

に規制体系の再構築を図るべきである。

第一に、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の水準を規模等に応じて段階的に整理すべきである。その上で、これを達成するための手段の一例として、現行消防法令で義務付けられている各種対策の組合せを位置付けるとともに、必要とされる性能を満足する他の方法の選択も可能となる仕組みとすべきである。これにより、新しい業態の事業所等について、より柔軟に的確な防火対策を講じることが可能となるほか、各事業所等が各々の実態に応じ、より効果的又は合理的な手法により防火対策を講じることにより道を開くことができる。

第二に、このような形で建築物や事業所等が備えるべき防火・防災性能の水準を軸として規制体系を再編することに伴い、個別の建築物等の単位で、通常と異なるソフト面・ハード面の対策が採用される場合、その防火・防災性能を評価・認証する仕組みを整備することが必要となる。あわせて、従来の仕様基準を超えた新しい消防用機器・設備等が有する防火・防災性能を評価・認証する仕組みを構築することが求められる。

第三に、現行の仕様規定を中心とした規制の枠組みの下で、特に、極めて小規模な事業所や極めて大規模な建築物等について、実態に応じて必要と考えられる防火・防災対策と現行の規制内容との間にミスマッチを生じているとの指摘があり、規制体系の再構築にあわせて、規制体系の整序や特例的な取扱いができる仕組みの構築等の措置を講じることが必要である。

なお、これらの制度改正の具体化は、これまで長年積み重ねてきた規制体系を全面的に書き換えるのに匹敵する作業となろう。したがって、①用途区分や規模、建築物の構造等ごとに、現行のソフト・ハード面の各種の対策の義務付けが、新制度の下でどのように変化するか、②既存の建築物等に対する新规定の遡及適用の取扱いについてどう整理するか等について、消防庁において引き続きさらに詳細な検討作業を継続し、新制度への円滑な移行の見通しを得た上で、実施に移していく必要がある。

(2) 規制体系の再編

ア 現行制度の概要

現在の消防法の規制は、各種の建築物等の用途の区分ごとに、ソフト面・ハード面の各種の対策を、個別・並列的に義務付けを行っており、その義務付けの要件となる指標も、延べ面積、収容人員、階数、建物構造等様々である（用途区分

が飲食店の場合について、図5参照)。このソフト面・ハード面の各種の対策をそれぞれ並列に定める構造は、昭和23年の消防法制定や、昭和36年の消防法施行令制定により、それまで市町村条例で定められていた規制基準が政省令で定められることとなって以来、基本的に変わっておらず、また、その後社会的に影響の大きい火災の発生等を受けて数多くの基準の改定が重ねられ、規制体系全体の複雑化が進んでいる。

ソフト面で求められる防火安全対策			ハード面で求められる防火安全対策			
防火安全対策	対象	制度施行年度	防火安全対策	対象	制度施行年度	
防火管理 (防火管理者の選任、消防計画の作成等)	収容人員 30人以上	S36～	消火	消火器具	延べ面積 150㎡以上	S36～
防火対象物点検 (防火管理の状況を有資格者が点検報告)	収容人員 300人以上	H16～		屋内消火栓設備	延べ面積 700㎡以上 (建築構造等により倍読み・3倍読みあり)	
				スプリンクラー設備	延べ面積 6,000㎡以上	
防災管理 (大規模建築物等の地震対応等)	延べ面積 50,000㎡以上	H21～		屋外消火栓設備	延べ面積 3,000㎡以上 (建築構造等により倍読み・3倍読みあり)	
				動力消防ポンプ設備		
			自動火災報知設備	延べ面積 300㎡以上		
自衛消防組織 (大規模建築物等の応急体制)			漏電火災警報器	延べ面積300㎡以上 (ラスマルタルのみ)		
防災管理点検 (防災管理の状況を有資格者が点検報告)			消防機関へ通報する火災報知設備	延べ面積 1,000㎡以上		
防災規制 (カーテン、じゅうたん等の防災性能の確保)	すべて	S43～	非常警報設備	非常ベル	収容人員 50人以上	
				放送設備	収容人員 300人以上	
			避難	避難器具	収容人員 50人以上の階	
				誘導灯	すべて	
			総合操作盤(防災センター)		延べ面積 50,000㎡以上	H16～
			消防設備点検	有資格者によるもの	延べ面積 1,000㎡以上	S50～
				上記以外	すべて	

* 建物全体の規模等に応じて義務付けられている一般的な対策を記載

図5 現行消防法令上要求される防火安全対策（飲食店の場合）

また、用途の区分については、消防法施行令制定当時から細分類も含めて28種類あったものが、建築物の利用の多様化や新しい事業形態の出現等により、その後の改正を経て現在35種類と増加している。

イ 課題

各種の建築物等について用途・規模ごとの外形的な基準により各種対策の実施を義務付ける方式は、各事業所等においては講ずべき対策が細部にわたり一義的に明確であるという利点があり、一律に一定レベルの防火対策の実施を確保する観点からは大きな成果を上げている。

しかしながら、それぞれの対策を並列的に詳細にわたって義務付けていること

から、防火安全を確保する手法に一定の枠をはめることになり、各建築物等の実情に応じてより効果的又は合理的な手法を選択するという柔軟な対応を損なう側面がある。

この結果、各種の防火対策が、各建築物等の火災危険性に応じて実施されるべきものであるという自覚が弱くなり、事業所側が「法令に定められているから実施する」という意識に陥りやすく、また自ら創意工夫してより効果的な防火対策を実施する意欲を育てにくい。

なお、消防用設備等の規制については、消防法第17条第2項において地方の気候・風土の特殊性により市町村条例による上乗せ規制等を許容する規定が設けられるとともに、消防法施行令第32条においては個別の建築物等の位置、構造又は設備の状況に応じ消防長の権限により特例的な取扱いを許容する規定が定められており、一定の弾力的な対応が可能となっているが、防火管理などソフト面の対策にはこのような規定はない。

ウ 対応の考え方

(7) 基本的な方向

各種建築物等に対する防火対策の義務付けは、その火災危険性等に応じて必要な防火性能を確保することが目的であることから、その基本はソフト面・ハード面を合わせ建築物等において総合的に防火・防災性能を確保することであり、これまで想定されてきたソフト面・ハード面の各種の対策の組み合わせはその一つの解決策を例示したものであるという考え方に立って、規制基準の構成を再構築すべきである（図6参照）。

また、その具体的な基準体系の再構築に当たっては、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（図7参照）、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、これを満足する組み合わせとして、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により、現行の規制方式の長所を生かすとともに、これと同等以上の防火・防災性能を有し、必要とされる性能を満足する他の方法の選択を希望する者に対してはこれを可能とする仕組みとすべきである（図8参照）。

この場合、各建築物等の実情や地域の特殊性に応じた柔軟な対応を可能とするためにも、市町村条例による上乗せ等や個別の建築物等の状況に応じた消防長の権限による適用除外は、ハード面に限定せず対策全体について幅広く許容

されるべきである。

また、地震等の災害に対応する防災管理制度は、現行制度上、火災に対応する防火管理制度とは別の制度と位置付けられているため、人的体制の整備や届出等の手続についてはほぼ類似のものを重ねて要求する形となっていることから、当面、手続等の簡素化を図るとともに、規制体系の再編に際しては、両制度を一本化する方向で対応すべきである。

(イ) さらに検討すべき事項

火災予防に係る規制体系の再構築は、現行のソフト・ハード両面にわたる各種の規制内容をほぼ全面的に書き換えるのに匹敵する作業になるものと見込まれる。

まず、用途区分の再編・大括り化に係る詳細な具体案を作成し、現行体系の下で高層建築物、無窓階など建築物の構造に着目して義務付けられている諸対策も含め、施設ごとに求められる防火・防災性能の水準のランク分けを暫定的に定めた上で、個別の施設において求められる標準的な防火・防災対策の組み合わせの内容が現行制度から新制度に移行する際にどう変化するか、用途区分、規模、構造種別等ごとに詳細に検証する作業が必要となろう。

その上で、特に現行規制に比して基準強化となる部分について、既存建築物等に遡及適用を行うべきか否かに関し、規制内容と効果を十分比較衡量した検討が求められる。

この点については、今回の規制体系再構築の趣旨を踏まえれば、原則として遡及適用は行わないこととし、小規模事業所等の防火対策の強化など政策的に特に必要な部分に限って遡及適用の対象とすることを基本として検討するのが自然であると考えられるが、いずれにしても、個々の用途区分、規模等ごとにその要否を詳細にわたり精査することが必要となる。

このほかにも、次に掲げる事項など、検討・検証と調整を要する課題は数多い。

- ① 長年にわたって積み重ねられてきた現行の規制内容との対比や整合性ないしは変更の理由等について、事業所や消防機関等の理解が得られるよう、適切な検討、決定、説明が期待されること
- ② ソフト面の対策の効果は、ハード面の対策に比べて一般的に安定性に乏しいことから、両者の代替関係をどう的確に評価・担保できるかという問題
- ③ テナントの入れ替えが極めて頻繁に行われる都市部の複合ビル等においても実効性が期待される用途区分等の再編をどう図れるか

④ 建築基準法をはじめとする関連する他法令との関係の調整

こうした諸課題について、一定の整理を行い、新体系への円滑な移行について一定の見通しを得た上で、法制化等の作業に入ることが適当であると考えられる。

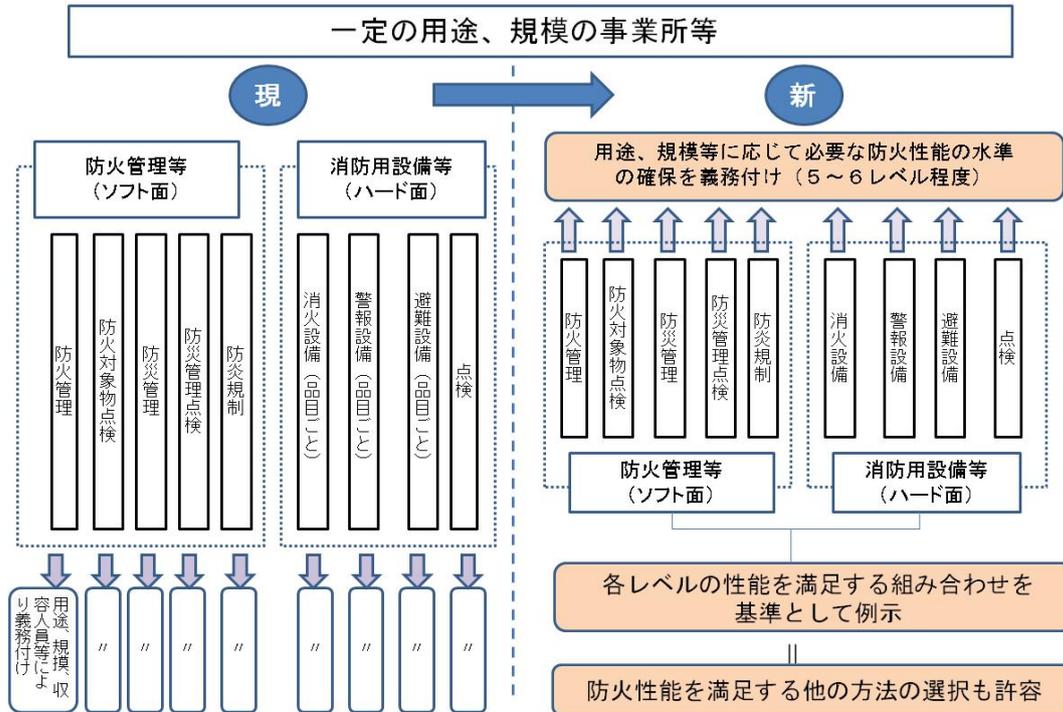


図6 規制体系の再編のイメージ

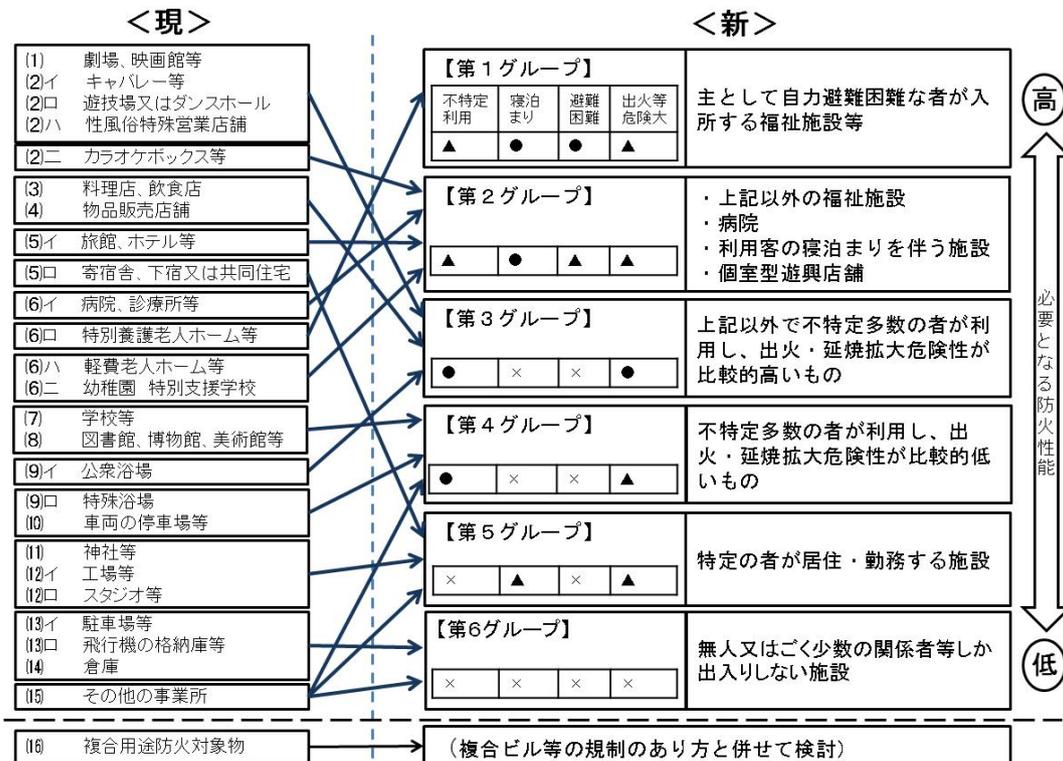


図7 用途区分の再編・大括り化のイメージ

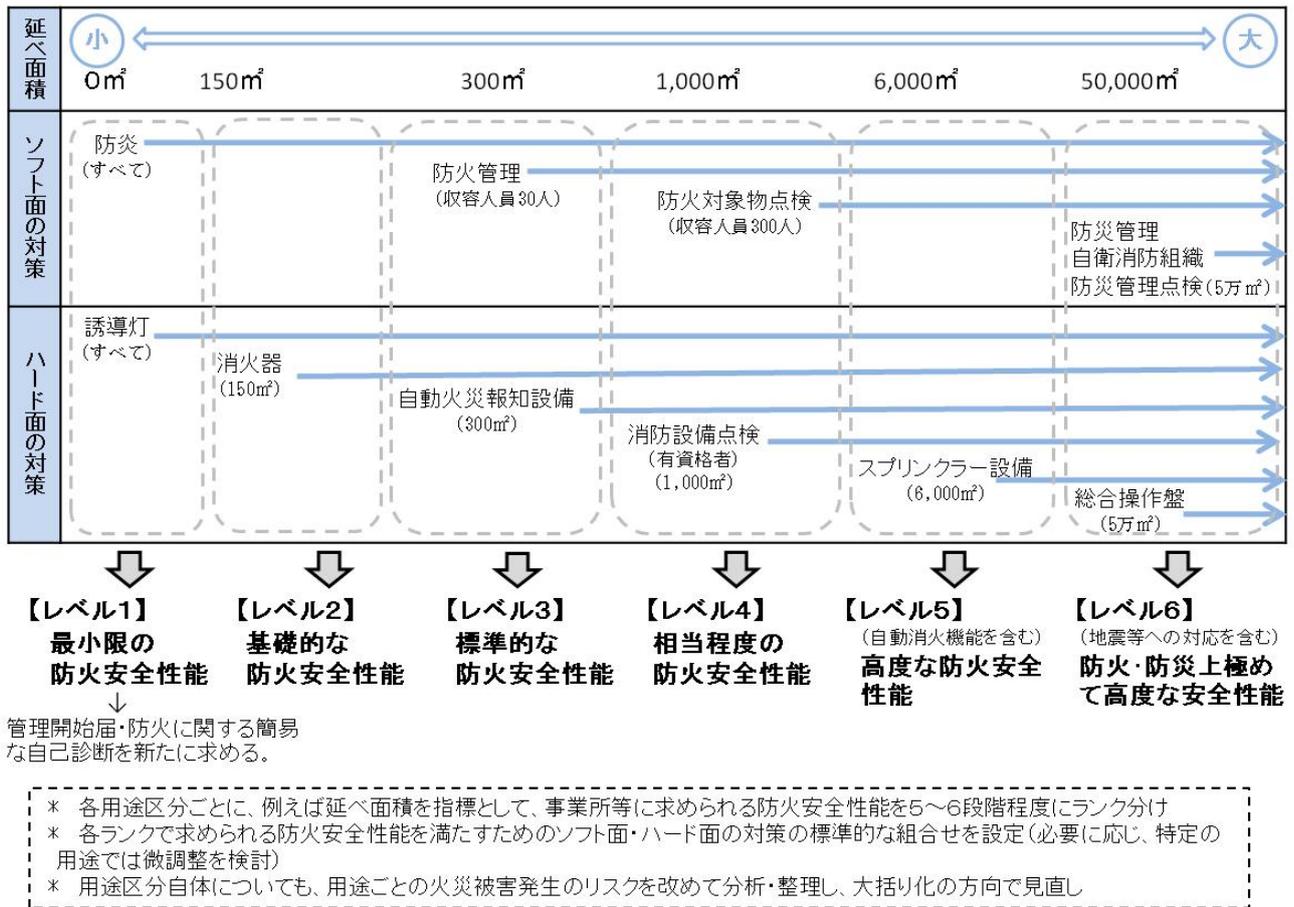


図8 消防法令の規制体系の再編のイメージ（飲食店の場合）

(3) 規制体系の再編に伴う性能評価システムの整備

ア 現行制度の概要

建築物等に対する消防用設備等の設置維持の基準については、政省令等においていわゆる仕様規定によりその詳細を定めることが基本となっており、技術の発展等を受けて、随時政省令等の改正が重ねられた結果、各設備等について詳細な基準が定められている。

これについては、平成15年の消防法改正により部分的に性能規定化が行われ、消防用設備等の設置基準については以下の3つのルートの一つによることができることとなった。

(ア) ルートA

消防法施行令・規則等に定められた、仕様規定を主とした技術基準

(イ) ルートB

ルートAに定める通常の消防用設備等とは異なるものの同等の性能を有するものについて、総務省令で新たな基準を設け、通常の消防用設備等と代替可能とする技術基準（例えば、一定の構造要件を満たす共同住宅の消防用設備等に

ついて通常の事業所等よりも緩和された基準を定めたもの等)

(ウ) ルートC

個別の建築物等ごとの一件審査の形で、建築物等の関係者の申請により、専門機関の性能評価を経た上で、通常の消防用設備等を設置した場合と同等以上の性能が認められる場合に、特殊消防用設備等として総務大臣が認定するもの

このほか、消火器やスプリンクラーヘッドなど重要な消防用機械器具等については、省令で品目ごとに技術上の規格を定めるとともに、検定制度によりその担保を図っているところであるが、昭和62年の各規格省令の改正により、新たな技術開発に係る製品で、規格に適合するものと同様以上の性能があると総務大臣が認めた場合は、個別に総務大臣が定める特例的な規格によることができることとされており、これらの品目の枠内で新製品が開発された場合には、これを評価し認証する道が開かれている。

イ 課題

設備等の規格や設置方法について詳細な基準が定められていることは、信頼性の高い設備の設置・維持を全国均一に安定的に確保する観点からは大きなメリットがある。一方で、新技術の円滑な導入や、より合理的な手法による防火・防災性能の確保の観点からは、通常の規制体系とは異なる形で必要な性能を確保する方式を一層幅広く許容していくことが重要であり、このためには、当面の取組として、現行の消防法令において導入されている性能規定（ルートB、ルートC、特例規格）の積極的な活用を促すことに加えて、規制基準の性能規定化をさらに推進していくことが求められる。

この場合、上記のような設備・機器等のレベルでの性能規定化にとどまらず、前項で述べた規制体系の再編により、建築物や事業所等で採用されているソフト面・ハード面の対策全体まで含めて性能規定化を幅広く進める場合には、消防用の設備や機器単位での防火・防災性能の評価の仕組みのみならず、建築物・事業所等の単位での防火・防災性能の評価の仕組みもあわせた広範な仕組みが必要となる。

他方で、消防用設備・機器等の開発・製造事業者からは、現行の性能規定が十分に活用しにくいという指摘があり、その要因は、審査に要する時間について予見可能性に欠けることにあるという意見があるほか、特にルートCについては、新技術による設備の認定の効果が、個別の建築物等の単位に留まらず、他の建築物等一般にも及ぶように、製品・システム単位での認証制度に組み替えることが

望ましいとの意見がある。

ウ 対応の考え方

規制体系の再構築により、ソフト面・ハード面を合わせ建築物等において総合的に防火・防災性能を確保する多様な方策を認める方式を導入することに併せて、各建築物・事業所等や消防用設備・機器等が有する防火・防災性能について評価・認証する仕組みとして、大きく以下の2つの仕組みを整備することが必要である。

その際には、新たな制度の構築までの間も、例えば標準審査期間の明示など、現行制度の枠内で可能な性能規定の活用を推進するための方策を講じていくとともに、現行の特殊消防用設備等に係る大臣認定制度（ルートC）については、これらの評価・認証の仕組みに組み替えていくことが適当である。

また、この場合、性能規定化に伴う消防機関の審査・検査事務負担の増大に対する手当てや、具体的に性能評価等の事務に当たる専門機関の確保の方策等については、さらに検討を行っていくことが必要である。

(7) 各建築物・事業所等の単位での性能評価システム

個別の建築物や事業所等の単位で、通常と異なるソフト面・ハード面の対策が採用される場合、その組み合わせが必要な防火・防災性能を有することについて、建築物等の関係者の申請により消防長等が確認する仕組みが必要である。

あわせて、個別の建築物等の建築構造、位置等の状況により、消防法令上要求される水準の対策を満たさないで足りると認められる場合についても、申請・確認する仕組みが必要となろう。

なお、特に大規模・高層建築物等については、性能の評価に当たり、審査事務量が多くなることや、実施段階での変更を見越した基本計画段階での適確な評価など技術的に高度な判断が必要になることが想定されるため、消防機関の審査事務の支援の観点からも、専門機関による評価を経て確認を行うこととする仕組みを整備することが適当である。その際には、火災危険性の評価などに関して、必要に応じて建築物等の設計者等の技術からの適切なチェック及びアドバイスを求めることも有効であり、そのための方策を検討することが望まれる。

(イ) 消防用機器・設備等の性能評価システム

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（例えば、消火ロボット、音や光を動的に組み合わせた避難誘導システム、新たなメカニズムを採用した脱出・避難器具等）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・認証する仕組みが必要である。

(4) 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

ア 現行制度の概要

消防法の規制は、各種の建築物等に対し、主としてその用途・規模等に応じて、ソフト面・ハード面の各種の対策を義務付けているが、これらは、基本的には各種の対策ごとに、ある一定規模以上の建築物等に対してその実施を義務付ける形となっている。その結果、極めて小規模な建築物等ではほとんどの対策が義務付けられない一方、極めて大規模な建築物等であっても、中規模建築物等について求められているメニューとほぼ同じ内容で一通りの対策を実施することが義務付けられている。

近年においては、小規模事業所等における社会的影響の大きな火災の度重なる発生や、大規模建築物等における地震対策強化の社会的要請の高まりを踏まえ、小規模社会福祉施設等へのスプリンクラー設備や自動火災報知設備の大幅な設置基準の強化や、大規模建築物等に対する自衛消防組織・防災管理制度の導入など、小規模や大規模な建築物等の特性に着目した対策の義務付けも行われている。

イ 課題

建築物の利用形態の多様化等により、特に、極めて小規模な事業所及び極めて大規模な建築物等において、現行規制の枠組みの下で求められる防火・防災上の対策と、建築物等の実態に応じて必要と考えられる対策との間にミスマッチが生じていることが指摘されている。

小規模事業所等については、第1章で示したように、近年、相対的に大きな火災被害の発生が目立っており、これは社会経済状況の変化等を踏まえた建築物等の利用形態の多様化・稠密化の影響によるものと考えられるが、現行消防法の規制は基本的には規模に応じた対策の実施を義務付けることとしており、一定規模以下になると防火対策の義務付けがされず、関係者の火災予防に関する自覚も働きにくい。また、小規模事業所等は、頻繁に新設・入れ替わりが行われる傾向が強く、消防機関による実態把握には困難を伴う。

さらに、消防法令上の規制体系の整合確保の観点から具体的に指摘されている問題点として、平成16年の消防法改正により一般住宅について規模を問わず住宅用火災警報器の設置が義務付けられることとなったのに対し、旅館、福祉施設等の事業所のうち300㎡未満の小規模なものについては、一般的に自動火災報

知設備の設置義務は課せられないままとなっており、両者の取扱いが均衡を欠くのではないかと指摘されている点がある。

一方、大規模な建築物等については、一通りの対策の実施が義務付けられているものの、その方法等についてまで中小の建築物等と同様に一律に細かく定められていることから、近年の極めて大規模化・複雑化した建築物等については、実情に沿わない場合が散見されることが指摘されている。例えば各種防火対策の実施の基本単位としては、一般的に「階」が用いられるが、平面的に極めて大きな広がりを持つ巨大な空港ターミナルビル等の建築物等について、特定のフロア全体を単位として設備の設置や避難、警報を行うことが適当ではなく、合理的な基準によりフロアの一部を切り分けて規制を適用すれば足りる場合もあり得る。

また、一般的には火災時の避難は最終的には在館者すべてが建物の外の地上に避難することを基本とし、これを基に警報・避難誘導対策の方法が定められているが、極めて大規模・高層となった建築物等において、すべての在館者を建物の外の地上に避難させることには著しい困難が伴い、現実性に欠ける場合もある。これらの課題について、現状では消防法施行令第32条等の適用により、個別に特例的な取扱いが行われているところであるが、規制体系全体の再構築を図ろうとする場合には、より体系的に処理できる仕組みを検討することが望まれる。

ウ 対応の考え方

規制体系の再構築に際し、特に小規模事業所等及び大規模・高層建築物等については、防火・防災対策の枠組みについて見直しが必要である。

小規模事業所等については、その火災危険性の相対的な高まりを踏まえ、前項で示したとおり、管理開始届の義務付け等による手当を講じるとともに、特に就寝系施設（旅館、有床の診療所、福祉施設等）については、自己責任を原則とする個人住宅において住宅用火災警報器の設置が義務付けられていることから、規制体系の再構築とあわせて、規模によらず自動火災報知設備又は住宅用火災警報器の設置の義務付けを行うことが必要である。

なお、小規模事業所等の防火安全対策の強化を図る場合には、消防用設備等の維持管理体制の確保についても配慮する必要がある。消防用設備等のメンテナンスフリー化を推進するとともに、例えば専門技術者による点検が必要な領域について機器の種類ごとに洗い直しをするなど、消防用設備等の点検報告制度の分野においても検討を行うことが必要である。

大規模・高層建築物等については、専門機関による総合的な防火・防災性能の評価を経て、消防法令の適用単位などについて特例的な取扱いができる仕組みが

必要であるとともに、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（例えば防災センター、非常用エレベーター、非常用進入口等の消防隊のアクセス経路等）についてより積極的な実現を関係省庁に対して働きかけるとともに、これらの整備推進のための方策について検討を進めることが必要である。

3 事業仕分けにおける指摘事項への対応

(1) 消防用機器等の検定制度等のあり方

ア 現行制度の概要

消防法上、消防用機器等の品目を指定して、法令に定める技術上の規格に適合していることを示す表示を付していなければ販売できない等の規制を課している制度として、「検定」及び「自主表示」の制度がある。

この「検定」及び「自主表示」の対象となっている品目は、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ものであり、具体的な品目の範囲は政令で指定されている。このうち、「自主表示」は製造事業者自らが規格に適合する旨を表示すれば足りるのに対し、特に重要な品目を対象とする「検定」については、第三者機関である日本消防検定協会又は登録検定機関が行う検定に合格したものでなければ、表示を付すことができないこととしている。

なお、このほかに消防用機器等に関しては「認定」、「鑑定」などの販売規制等を伴わない（任意の）ものがあるが、これらは認証機関が製造事業者の依頼に基づいて行うもので、あらかじめ対象品目が法令上指定されることもなく、これらの認証を受けずに販売や工事への使用等を行うことも法制度上は可能である（図9参照）。

区分	販売規制等を伴うもの		販売規制等を伴わない（任意のもの）	
	検定 	自主表示 	認定 	鑑定 
根拠条文	消防法第21条の2 (マーク) 消防法施行規則別表第三	消防法第21条の16の2 (マーク) 消防法施行規則別表第四	消防法第17条の3の2 消防法施行規則第31条の4 (マーク) 平成12年消防庁告示第19号	消防法第21条の36 (マーク) 根拠規定なし
制度の概要	<ul style="list-style-type: none"> 第三者機関（日本消防検定協会又は登録検定機関）が、規格省令に適合することを検査し、合格の表示。 合格表示が付されたものでなければ、販売や陳列、工事使用等は禁止。 	<ul style="list-style-type: none"> 製造事業者が自ら、規格省令に適合することを検査し、適合している旨の表示。 適合表示が付されたものでなければ、販売や陳列、工事使用等は禁止。 	<ul style="list-style-type: none"> 登録認定機関が、省令・告示に定められている技術基準に適合することを認定し、適合している旨の表示。 消防機関による消防設備等の設置時検査において、必要な技術基準に適合しているとみなされ、検査手続きが簡略化。 	<ul style="list-style-type: none"> 消防法上、日本消防検定協会の業務の一つとして規定。（法的効果については、特段の規定なし）
実施主体	日本消防検定協会 又は登録検定機関 (登録検定機関は現在のところなし)	製造事業者 (※規格省令への適合は、実態上、日本消防検定協会が、製造事業者からの依頼に基づく委託試験で確認)	登録認定機関 (日本消防設備安全センター、日本消防検定協会、日本電気協会など7機関)	日本消防検定協会
対象品目	<ul style="list-style-type: none"> 消火器 閉鎖型スプリンクラーヘッド 感知器・発信機 など14品目 消防製品に特有な基幹的な機械器具等 ⇒ 政令で品目を指定	<ul style="list-style-type: none"> 動力消防ポンプ 消防用吸管 2品目 消防製品に特有な基幹的な機械器具等のうち、主として消防機関が使用するもの ⇒ 政令で品目を指定	<ul style="list-style-type: none"> スプリンクラー配管継手 スプリンクラーポンプ 非常電源 など37品目 一定の用途及び規模の建物に設置義務がある消防用設備等又はこれらの部分である機械器具 ⇒ 製造事業者の依頼により登録認定機関が実施	<ul style="list-style-type: none"> 住宅用火災警報器 エアゾール式簡易消火器 消火器用圧力計 など19品目 省令・告示等に技術基準が定められている機械器具等のうち、検定対象品目の消耗部品や類似品等 ⇒ 製造事業者の依頼により日本消防検定協会が実施

図9 消防用機器等に関する認証制度の概要

イ 課題

公益法人事業仕分け（平成22年5月）において、「検定」については自主検査の導入や実質的な民間参入ができるよう見直しを行うこと及び個別検定について抜取試験である旨を明確にすること、「鑑定」については住宅に設置義務のない消火器が「検定」であるのに対し設置義務のある住宅用火災警報器が「鑑定」であることが制度上疑問である等の理由により廃止すること、という判定を受けたところである。

また、検定業務については、昭和61年に指定機関制度を創設し、日本消防検定協会以外の機関にも参入の門戸を開いて以来、公益法人要件の廃止、登録検定機関制度への移行、特殊消防用設備等を含めた4類型の区分で部分的な参入を可能とする措置など、民間参入を促進する累次の制度改正を行ってきたところであるが、現在に至るまで民間企業の参入の実績はない。

検定対象機械器具等については、昭和61年に2品目を「自主表示」品目に移行して以来、現行14品目を検定対象として定めているが、この中には主に消防機関が使用するものや建築物の実態の変化に伴いニーズが低下している品目も含まれている。

なお、現在、日本消防検定協会が任意に行っている「鑑定」業務の対象とされ

ている器具の中でも、消防特有の製品で近年広く一般家庭に普及しているものとして、住宅用火災警報器やエアゾール式簡易消火具があり、これらについては消防法令上の規格等が定められている一方で、販売規制等は課されていないのが現状である。

ウ 対応の考え方

(7) 基本的な方向

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。また、検定対象品目として存置するものについても、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。

第二に、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。

第三に、個別検定の趣旨及び手続を法制上も明確化することが必要である。その際には、全数検査ではなく抜取試験により行われている実態に照らして、「個別検定」の名称が適切かどうかも検討すべきである。

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の強化についても検討すべきである。

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、表示する「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。

なお、見直しに当たっては、消防用機械器具等が通常の製品とは異なり、一定の性能等を有しないときは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があるという特有の性格があることをよく

踏まえ、必要な安全性能が確実に確保されることが前提であることに留意する必要がある。

(イ) 品目ごとの検証を踏まえた具体的対応策

以上のような考え方を踏まえ、「検定」及び「自主表示」の制度に係る対象品目については、以下のとおり見直しを行うべきである。

- ① 現在「検定」の対象とされている14品目のうち、主に消防機関が使用する「消防用ホース」及び「差込式又はねじ式の結合金具」並びに建築物の実態変化でニーズが低下している「漏電火災警報器」については、「自主表示」の対象品目に移行すべきである。
- ② 近年では住宅防火対策の強化が火災予防行政の大きな課題となっている中、全住宅に設置を義務付けている「住宅用火災警報器」については、特に重要な品目として「検定」の対象品目に追加し、第三者機関による性能確認を経ることとすべきである。
- ③ 「自主表示」制度については、現行の「検定」の対象品目から上記①の3品目を移行するとともに、家庭に広く流通し、破裂事故も頻発している「エアゾール式簡易消火具」については、住宅防火対策上重要な品目として「自主表示」の対象品目に追加すべきである。

(2) 講習制度のあり方

ア 現行制度の概要

消防法では、火災等から国民の生命、身体及び財産を保護するため、ハード面の対策（スプリンクラー設備などの消防用設備等の設置・維持）やソフト面の対策（防火・防災に係る人的体制等の整備・点検など）を、一定の知識や技能を有する者に行わせることにより適切な履行を担保することとしており、これらの対策を行うために必要な知識や技能を習得することを目的に、防火管理講習、消防設備点検資格者講習、防火対象物点検資格者講習、防災管理講習、防災管理点検資格者講習及び自衛消防業務講習の6つの講習制度を設けている（図10及び図11参照）。

○ ハード面の対策を、一定の知識や技能を有する者に行わせることにより適切な履行を担保。

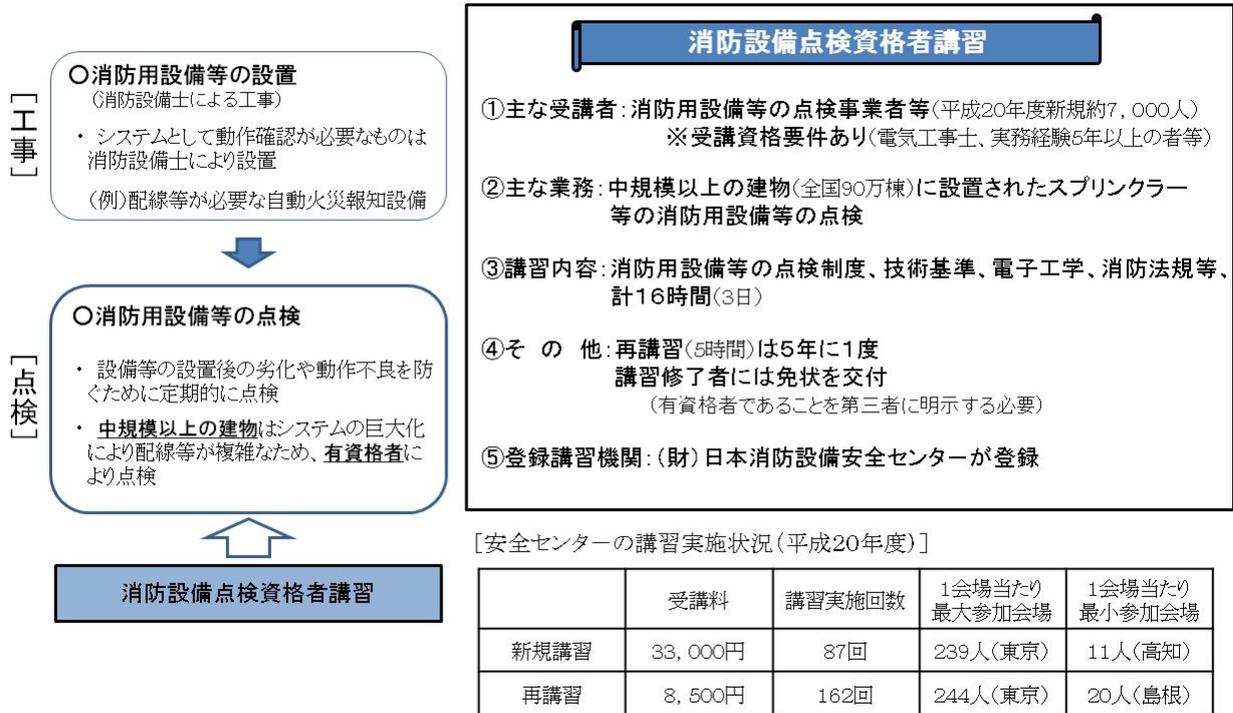
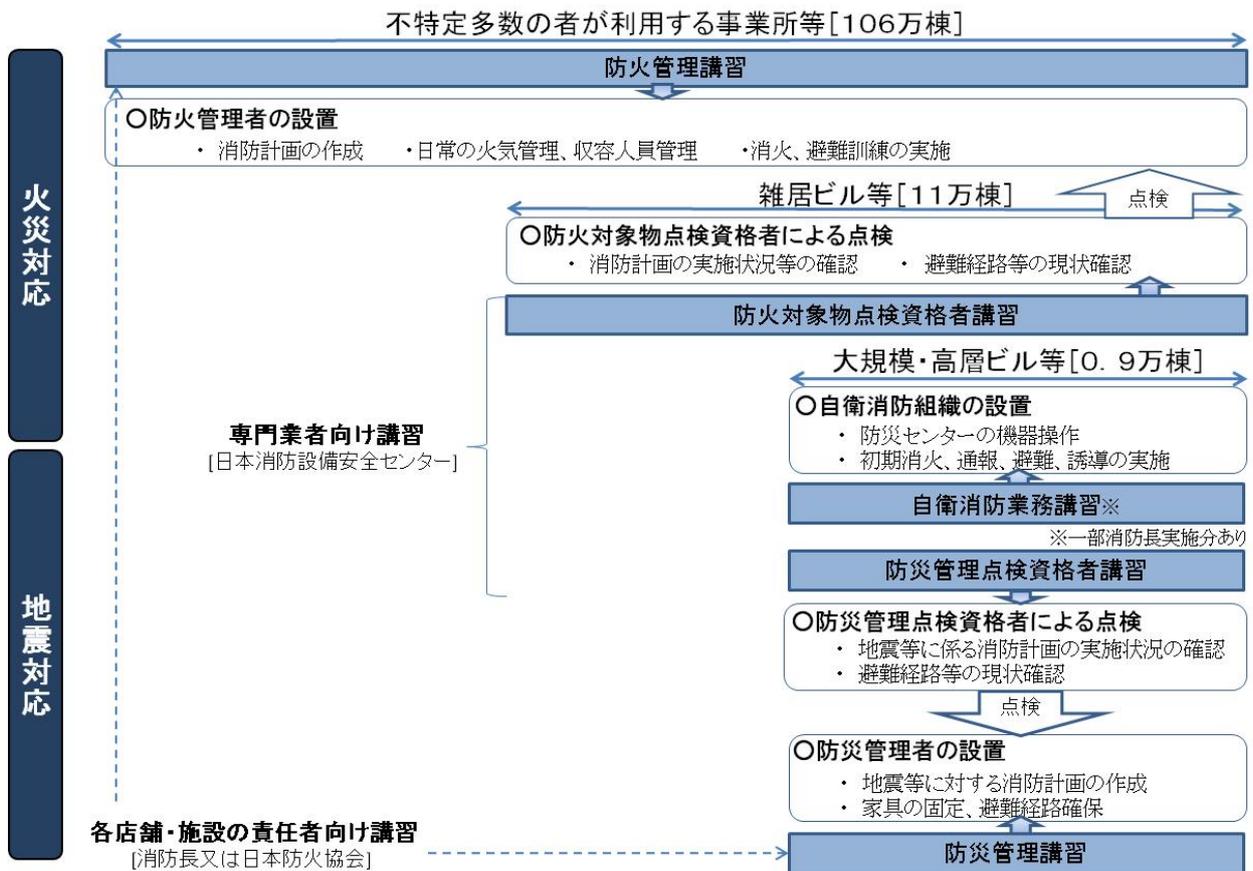


図10 消防法に基づくハード面の対策



イ 課題

公益法人事業仕分け（平成22年5月）において、講習事業については、「講習受講料の引下げなどの見直しを行う」との判定を受け、制度設計面では、講習事業の受け手、内容及び再講習の必要性について見直しを行うべきであるとの指摘を受けたところである。

上記の講習は、それぞれ消防法で事業所等に各種の防火・防災対策の実施が制度的に義務付けられたことを受けて、これらの業務を実施する資格者を養成するために行われるものであって、各講習ごとに対象者や講習内容を異にするものであるが、一部の講習科目等に重複している部分もあり、統廃合を検討すべきである等の指摘がある。

ウ 対応の考え方

公益法人事業仕分けにおける指摘を踏まえ、必要な防火・防災性能の確保に留意しつつ、これらの講習のカリキュラム基準について、①防火管理講習及び防災管理講習は、講習科目の大括り化等により効率化を図り、標準時間数を縮減する、②防火対象物点検資格者講習、自衛消防業務講習などは、他の講習と類似する内容を共通科目化し、他講習既修者に対する科目免除を大幅に拡大する、③再講習についても、その内容を最近の制度改正等の習得に限定し、標準時間数を縮減する旨の改正を行うことが適当である。これらについては、既に消防法施行規則等の一部改正が行われており、平成23年4月からの新たなカリキュラムでの講習の円滑な実施を図るべきである。

加えて、規制体系の再構築と併行として、防火管理講習と防災管理講習の統合、防火対象物点検資格者講習と防災管理点検資格者講習の統合等を進めることが適当である。

また、規制体系の再構築に伴い、事業所等に対する各種の防火・防災対策の義務付けの内容の全面的な洗い直しが行われる際には、受講者の負担軽減の観点から、資格者として講習受講者を配置すべき事業所等の範囲や講習修了者が行うことのできる業務の見直しについても検討を加えるほか、e-ラーニングの導入等についても検討を進めるべきである。

ただし、その際には、講習制度の本来の趣旨は火災等による被害の軽減を確実に図ることにあることを踏まえて、必要な防火安全性能は確保することを前提とすべきである。

第3章 今後の検討の進め方

1 さらなる検討が必要な事項

(1) 火災予防の実効性向上

小規模事業所等の火災予防の実効性を確保するため、管理開始届の法定と防火に係る自己診断の導入、複合ビル等の防火管理・責任体制の明確化、製品火災に係る原因調査の充実については、法制化に向けた詰めを検討作業を早急に進めるとともに、これらの新制度の円滑な運用開始に向け、各事業所や消防機関等の実態を踏まえたガイドライン等の整備を進めるべく検討作業を進める必要がある。

また、消防法令違反等の公表制度のあり方についても、現行制度の運用改善や市町村における自主的な取組の推進について、具体的な検討が必要である。

さらに、防火対象物定期点検報告制度等の実効性の向上、新たな履行確保方策の導入等については、前章で示した検討課題について引き続き消防庁において整理を行い、結論を得たものから順次実施に移していくべきである。

(2) 火災予防に係る規制体系の再構築

火災予防に係る規制体系の再構築は、現行のソフト・ハード両面にわたる各種の規制内容をほぼ全面的に書き換えるのに匹敵する作業になるものと見込まれる。

まず、用途区分の再編・大括り化に係る詳細な具体案を作成した上で施設ごとに求められる防火・防災性能の水準を用途、規模、構造等ごとに設定し、個別の施設において求められる標準的な防火・防災対策の組み合わせの内容が現行制度から新制度に移行する際にどう変化するか、詳細に検証する作業が必要となろう。

その上で、特に現行規制に比して基準強化となる部分について、既存建築物等に遡及適用を行うべきか否かについての検討が求められる。

このほか、現行の規制内容からの変更点についての考え方の整理、ソフト面の対策の不安定性に対する対応、建築基準法をはじめとする関連する他法令との関係の調整など、検討・検証と調整を要する課題は数多い。

こうした諸課題について、一定の整理を行い、新体系への円滑な移行について一定の見通しを得た上で、法制化等の作業に入ることが適当であると考えられる。

また、各建築物・事業所等の単位及び消防用機器・設備等の単位での防火・防災性能についてそれぞれ評価・認証する仕組みの整備や、小規模事業所等及び大規模・高層建築物等に関する防火安全対策の見直しについても、規制体系の再構築に併せて実現できるよう、検討・調整作業を進めることが必要である。

(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

「検定」事業の見直し及び「鑑定」事業の廃止については、消防法令で規定される制度の基本的事項に関し、前章で示した方向に沿って詰めの検討作業を早急に進め、所要の法令改正を行った上で、消費者、製造事業者、建築事業者等に対し適切に周知を図った後、実施に移していくべきである。

イ 講習制度のあり方

講習制度については、まずは来年度からの実施を予定しているカリキュラム基準の見直しの円滑な実施を図るとともに、防火管理講習と防災管理講習の統合、防火対象物点検資格者講習と防災管理点検資格者講習の統合等を行うための法令改正に向けた検討を進める必要がある。さらに、規制体系の再構築にあわせて、資格者として講習受講者を配置すべき事業所等の範囲や講習修了者が行うことのできる業務の見直し等の課題についても結論が得られるよう、検討を加える必要がある。

2 今後の検討体制

これまでの検討については、検討会の下に基本問題部会を設け、法制的な手当のあり方を中心に検討を行ってきたが、本報告により今後の基本的な方向を明らかにしたことから、基本問題部会は所期の目的を達したものとする。

今後の検討に当たっては、「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」の2つのテーマごとに、消防機関や学識経験者等により構成された実務的な作業チームを平成23年の早い時期に設け、各々の目的達成のために必要な各種対策の詳細な制度設計、実施細目の決定、ガイドラインの提示等のために必要な具体的な検討を集中して行い、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である。