

## 平成 22 年度第 2 回基本問題に関する検討部会 議事要旨

1 日 時 : 平成 22 年 5 月 21 日 (金) 10:00～12:00

2 場 所 : 三田共用会議所 3 階 E 大会議室

3 出席者

部 会 員 : 菅原部会長、小林部会員、矢代部会員、野村部会員、木下部会員、城山部会員、  
中川部会員、金子部会員、青柳部会員、河村部会員、岡田部会員、阿部部会員、  
城戸担当課長 (二宗部会員代理)

オブザーバー : 高木建築指導課課長補佐、家田高齢者支援課課長補佐

消 防 庁 : 濱田予防課長、滝予防課長補佐、渡辺設備専門官、竹村国際規格対策官、  
三浦違反処理対策官、千葉予防係長、塩谷設備係長、村瀬企画調整係長、  
西田事務官、大歳事務官、鍋島事務官、篠木事務官、松崎事務官、吉川事務官

4 配付資料

検討会次第

- 資料 2 - 1 基本問題に関する検討部会 (第 1 回) 議事要旨
- 資料 2 - 2 火災予防の実効性向上に関する議論 (想定される論点一覧)
- 資料 2 - 3 補足説明資料
  - ① 「国民の責務」に係わる立法例
  - ② 消防法に基づく火災原因調査と製品安全法令の整備による出火防止対策の強化
  - ③ 英国における火災リスクマネジメントの導入
  - ④ 他法令における違反等の公表制度の概要
  - ⑤ 防火基準適合表示制度等の概要
  - ⑥ 病院、社会福祉施設等における情報提供・第三者評価制度の概要
  - ⑦ 消防機関の査察等の現状
  - ⑧ 防火対象物点検報告制度・消防設備点検報告制度の概要
  - ⑨ 消防法における罰則規定一覧 (予防分野)
  - ⑩ 行政上の義務の履行確保方策一覧
  - ⑪ 複合ビルの防火管理の状況
- 参考 2 - 1 消防法の将来像について (立法上の課題)
- 参考 2 - 2 高円寺雑居ビル火災を受けた緊急一斉立入検査の結果について (東京消防庁資料)

## 5 議事

### (1) 火災予防の実効性の向上について

資料 2－2 及び資料 2－3 に基づき、事務局から説明が行われた。

＜主な意見＞

#### ○全体的な意見

- ・ 消防庁としては現状の日本全体の火災安全性（危険性）をどのようにとらえているのか。まだまだ安全性を高めたいというのか、それとも安全性はこれでよいからもっとコストがかからないようにしたいのか。又はそれなりに火災安全性は保たれているが部分的に足りないところがあるのか、このような様々な観点が混在しているので整理が必要ではないか。

→（事務局）これまで確保されてきた防火安全性を確保していくのは大前提。その上で二つの観点が  
あり、一つは実効性向上として小さな事業所、福祉施設や雑居ビル等を重点に安全性の向上に取り  
組むこと、もう一つは次回のテーマと考えているが規制の複雑化への対応で、ある程度の規模以上  
の事業所については相当安全性は向上しており、これを「合理化」ないし最小の負担で目的を達成  
できるような工夫ができないかということについて問題意識を持っている。

### （1）火災予防に係る国民の責務について

#### 【総論】

- ・ 国民の責務規定についてはどこまで意味があるのか。国民の意識改革をしようという場合にこの  
ような規定があると思うが、火災予防については当たり前すぎるのでは。法の解釈や、例えば自己  
責任や損害賠償を強める方向に法的な意味を変えるのであればインパクトがあると思うが、理由付  
けをはっきりすべき。

→（事務局）ご指摘のように、国民の責務規定は新しい意識を作るとか、あるいは改めるという契機  
として置いているものが多い。従って、仮に消防法で国民の責務を置くということであれば、今ま  
での意識はどうだったのか、今後どういう意識を持たなければいけないかというところはきちんと  
整理する必要があると認識。なお、前回指摘があった防火教育等の促進という面も考えられる。

#### 【製品火災の原因調査の権限拡大】

- ・ 火災原因調査について消防長会の調査権限の強化という要望については全く同感である。消防機  
関は権限のない状況でよくやっていると思う。
- ・ 製品火災に対する資料提出命令権・報告徴収権など火災調査権限は拡大した方が良いと思う。

#### 【製品火災の原因調査等】

- ・ 火災原因について製品安全法では事業者が届け出る仕組みになっていると思うが、消防機関の火  
災調査で製品起因ということがわかった場合にはどのように情報が伝わる仕組みになっているのか。
- （事務局）火災原因調査中は消防機関が事業者の任意の協力を得て進めており、製品起因とい  
うことになれば、権限を持っている監督官庁と連携して、自主回収と言った予防措置に持っていつ  
ていく。また、並行して公表も行っている。

- ・ 火災原因については公表して国民が情報を得られるようにすることが重要。
  - ・ 火災原因調査について調査（消防）と捜査（警察）の関係はどうなっているのか。他の分野では警察の捜査の関係で調査が上手くできないという話を聞く。
- （事務局）現地における消防と警察の信頼関係によって成り立っている。ケースバイケースではあるが、こちらも消防法の権限があるので協力しながら実施している。
- ・ 製品事故の調査ではNITEのような検査機関を活用しているのか。
- （事務局）基本は消防本部で実施しており、必要に応じて消防研究センターの火災原因調査室でも技術支援等を行っている。
- ・ 製品安全法の枠組みの他に、消費者安全法では都道府県や消防機関からの報告義務があったと思うが、製品安全法のラインと消費者安全法のラインのグランドデザインが必要ではないか。
- （事務局）消費者安全法では縦割りを無くすためにできたと認識しており、消防庁に提出された製品火災の情報等は消費者庁に提出していて、協力しながら国全体として消費者の安全性を高める取り組みをしている。
- ・ 火災原因は、例えばコンロの近くにあった布が燃えたのが直接原因だとしても、何故そういうことが見過ごされたのか、管理体制が機能していたのか、見過ごされていたことに消防等の仕組みの中に問題はなかったのかなどの背景の原因もある。そういった法令や体制の問題点等も含めて是正勧告のようなものが出せる大きな仕掛けがあれば良いと思う。

## 2 火災危険性評価の導入について

### 【総論】

- ・ イギリスではすべての建物に義務付けられたとのことだが、実際にどの程度守られているのか確認すべき。
  - ・ 火災件数・被害を減らすのは頭打ちになっているのが現状では。これを更に減らすには、自主的な努力を促進することが重要であり、リスクアセスメントは実効性が期待できると思う。実効性を高めるには、資格制度に裏付けられた防火技術者による評価や、PDCAによるフィードバックループを作って実際のアクションにつなげることが重要。
- BCPでも具体的な確率がわからないから評価が難しくエキスパートジャッジメントでやっており、誰がどのように実施するかをきちんと作らないと実効性に結びつかないと思う。
- ・ リスクアセスメントの資料中に、基準を決めて守らせる事前規制から、基準を決めなくても結果的に安全であれば良いというパフォーマンス規制的な方向に切り替えたという記述があるが、これは日本で今やる必要性があるのか。火災リスクアセスメントを導入するのであれば、おそらく現行規制を差し替えるのではなく大規模商業施設等にプラスアルファで追加することになるのでは。
- （事務局）ここで参考になるのは事前規制から事後規制というところではなく、リスクアセスメントという手法の方にあると思う。
- ・ リスクアセスメントの実施を規制する必要性はどこまであるか。
- また、ちゃんと実施しているか行政がチェックできるのか。むしろ法令よりも保険等とリンクして「こういうアセスメントをしないと保険が高くなる」等の方向で行く方が技術の蓄積も進んでいくのではないかと。

→ 直感的には、ご紹介いただいたリスクアセスメントの例をそのまま保険料の割増引のメルクマールに活用するのは難しいという印象を受けている。前回は議論になったが、保険料率の割・増引の検討にあたっては、その基準が公平・妥当なものか、また、統計的に合理的なのかという分析がまず必要である。リスクアセスメントについては、慎重な検討が必要である。

- ・ リスクアセスメントについては、仕様が決まっているものに比べると非常に主観的な判断が大きい部分があり、事業者側の負担も大きいのではないかと思うし、それを仮に行政庁がチェックするとなるとそれも非常に煩雑化して行政コストの増大につながるおそれもあるのでは。慎重な検討が必要。

### 【火災原因調査とリスクアセスメントの関係】

- ・ リスクアセスメント的な仕組みを入れるベースとして、行政以外にもフィードバックする仕組みを作ることが必要。保険会社については前回は議論があったが、広い意味での事故調査やリスクアセスメントの機能は、政府関係だけでなく民間保険会社等にもある。仮にリスクアセスメントを日本に導入する場合、火災に関する知識の存在形態・全体像を整理することが、その担い手を考える前提になるのではないか。
- (事務局) 保険会社の調査については第33条で特別に位置付けを与えているが、保険会社以外にも建築設計会社や学識経験者等にも一定の知識の蓄積が行われており、日本火災学会という学会もある。ただし全体的には欧米と比べて消防行政機関のウェイトが高く、民間コンサルタント等の人数が確保できているかという点は弱いのではという印象がある。
- 保険会社では、損害調査のプロである損害保険登録鑑定人などの専門家に調査を委託するケースがあり、そうした方々には一定の知見が蓄積されていると思われる。
- また、各保険会社では、それぞれ事故調査結果の蓄積がされていると思うが、いずれも個別性が強く、公表等にはなじまないし、秘密保持の関係からも難しい。

## 3 法令順守・違反状況の公表制度

### 【違反等の公表制度】

- ・ 公表制度の整理として、違反があるからそれを取引相手、消費者に伝えて、彼らが避けることで義務を守らせようという公表と、社会福祉施設等の評価などアカウンタビリティ、商品等の説明責任というような公表があり、区別して議論した方がよい。
- ・ 違反等の公表制度も複数あって、違反の制裁的な意味合いの公表の話と、事故情報等を共有化してデータ等を公表するという若干違う見地の公表もあるので、区別して議論した方がよい。
- ・ 公表されても気にする会社と気にしない会社の差が大きい。大企業に比べると、規模の小さい会社ほど遵守意識に乏しく、公表制度が実効性に欠けるおそれがある。
- ・ 仮に公表する場合、ビル単位（ビルオーナー等）でなく、管理権原者単位（テナントを含む）とした方がよい。

- ・ 今までの様々な火災事故の原因を考えると、基本的には避難訓練や防火管理が適切に行われていないことが大きい。これを改善するには公表制度が一番適当な方法ではないか。この施設は防火管理者が選任されていないということ自体を公表することは問題はないと思う。

また、防火対象物点検報告制度を十分に活用できれば、予防対策は進むのではないか。

- ・ 公表は必ずしも有効ではない場合があり、効くときはものすごく効くが、効かないときは全然効かない非常に振幅が激しいやり方である。導入するとしても過度に期待はしない方が良い。

### 【第三者評価制度】

- ・ 第三者評価制度については、これがどんどん肥大化して事業者負担になることに懸念がある、宅建業の取引の重要事項説明項目は宅建業法改正の都度増加しており、アスベストや耐震等も加わって事業者の負担が大きくなっている状況。これに追加して第三者評価制度による評価書の添付や公開・公示が取引に要求されると大きな負担になるので、慎重な検討が必要。
- ・ 第三者評価制度には、リスクアセスメントのような仕組みをつくる時に民間主導の認証の仕組みを導入するという観点もあり、リスクアセスメントを誰が使うのか、行政や保険との関係はどうなるのかという論点がある。
- ・ 評価を火災単独でやるのか、病院や社会福祉など業態別で出来ている仕組みに埋め込むのかという論点については、現状のサービス毎の機能評価というのは日本の縦割りの考えで、こういう既存のものに入れていくのは一つの判断だが、いろいろな要素を入れすぎると評価チームが膨らんでしまう。横割りの評価を実施すべきではないか。
- ・ 福祉施設の第三者評価基準ガイドラインにおいて安全に関する項目は、緊急時の対応体制が整備されているかということと、一般的にリスクアセスメント的な取り組みを行っているかということしかない。ここに防火というはっきりした項目があれば、管理者・施設責任者がきちんと意識をもって火災予防に取り組むのでは。防火意識高揚のための一つの施策として検討して欲しい。

### 【事業所の自主的な取り組み】

- ・ 防火に関しては、消防に言われたから、法律で決まっているからやるという意識で、実際にどのように安全に効果があるのか意識していないということを改善することが必要。防火管理者も選任するだけでなく実際にいかに活動してもらえるかが重要。そのために消防行政がバックアップする仕組みを作ることが重要ではないか。

### 【履行確保方策】

- ・ 間接的強制とは義務違反に対して刑罰がかかるなら多分守ってくれるだろうという淡い期待であり、気にしない人には効果がない。消防法では代執行が可能な義務違反があまりなく、ほとんどは直接強制か執行罰が適当なものだが、日本の法令はこの規定がほとんどない。義務と言いながら強制執行できないという状況である。
- ・ 行政上の強制執行のための規定はぜひ入れたほうが良いと思う。民主的ということも一般には大切であるが、こういうことに関しては規定があったほうが良い。

### 3 複合ビル等の防火管理・責任体制の明確化

#### 【責任体制】

- ・ 雑居ビルで違反が繰り返される原因について検討をした結果、ハード（設備等）の違反はだいたい改修されるが、ソフト（防火管理者の選任等）の違反はテナントの変更により再発している。新しくテナントが入る時は火災予防条例の使用開始届・検査の規定はあるが、それをせずに営業している実態がある。抜本的に直すためには所有者にアプローチすることも一案と思う。
- ・ ビルオーナーとテナントの責任問題については、ビルオーナーが一生懸命でもテナントの協力があまり得られないというケースが非常に多いので、テナントに十分協力してもらうための履行確保の仕組みについて検討して欲しい。
- ・ ビルオーナーの責任は非常に難しい問題であるが、ビルオーナーもテナントのおかげで営業しているので防火責任はあるのでは。法改正が必要なのか、契約の問題なのかは難しいが論点になり得ると思う。テナントに「防火管理者を選びなさい」とある意味最終的な責任を集中させるのではなく、半分以上オーナーにも責任があるのでは。ほとんどの賃貸契約には「法令を守りなさい」と書いてあるので強気なオーナーであれば出ていけと言えるが、なかなか言えないのが現状だと思う。オーナーを正面から位置づけ、テナントが守らなければオーナーも法令違反で捕まるという利益運命共同体という形にするべきでは。

#### 【共同防火管理】

- ・ チェーン店のテナントの店長等は頻繁に変わり、一から始めなければならなくなることが多く、ビルオーナーが支えきれない状況にある。例えば防火管理者の選任について、ビル管理会社の管理担当者を防火管理者として推薦指名し、各テナントはその人を防火管理者として選任するとともにテナント毎に防火責任者を別途設けるというような形にすれば、届出も徹底されるしビルオーナー側からも各テナントの指導が強化できるので一石二鳥ではないか。
- ・ 共同防火管理の考え方は、法律上は素晴らしいが、実態を見ると無理があるのではないかな。多数のテナントにそれぞれ防火管理講習を受けさせて消防計画を作成させるのは非常に大変。オーナーとテナントの責任で一番困るのは出火責任であり、オーナーが全部の管理責任を引き受けるのは難しいと思うが、そこを火元責任者として別にしておけば、まとめて管理することで良いのでは。現在も小規模テナントは消防機関から渡されたモデル計画に判子を押しているだけなのが実情では。それならそんな手間はかけずに、その代わり「出火責任はあなたにある」と言う方が現実的では。一定の大規模テナントでは避難誘導等もする責任があると思うので線引きは難しいが、小規模テナントはこのようにしてもよいと思う。
- ・ 業務多忙で2日間の防火管理講習の負担が大きいという声があり、大学の単位のような細切れ受講や、インターネット・通信教育を導入すれば、受講者の負担軽減や行政コスト・手数料の削減にもつながるのではないかな。
- ・ 防火管理と防災管理が二頭立てになっていることについては非常に事業者の負担になっており検討して欲しい。

(以上)