

予防

よもや話

第10回

読者さんからの
質問に対する回答No.2

纏 消之助

毎日暑い日が続きますが、読者の皆さんはお元気でしょうか？夏バテされていませんか？

さて、今回は、静岡県N市の消防職員の読者さんからご質問を頂きましたので、そのご質問にお答えしたいと思います。ご質問の内容は2つあります。

1つ目は、「消防用設備等の規制が何故、面積や人数で規制されているのでしょうか？」というご質問です。2つ目のご質問は、「消防法令の改正はどのように行われているのでしょうか？」というご質問です。

1つ目の「消防用設備等の規制が何故、面積や人数で規制されているのでしょうか？」についてですが、第5回（5月号）のよもや話で、防火対象物の規模の把握についてお話した際に、「日本の火災予防の規制は、建物用途と階層や高さ、床面積、収容人員などが影響します。」とお話ししました。この読者の方も、日頃から関係者と接触されている中で、何故日本の火災予防の安全対策は、面積や収容人員などの規模によって規制されているのか、以前から疑問をお持ちであったようです。また、関係者を説得するのに活用したいとお話されています。

なお、以下の回答につきましては、あくまでも、筆者の私見に基づく回答になることをご承知おきください。

まず、日本の防火安全設計の考え方として、火災時における炎の成長は、室内の火災荷重（室内の可燃物量を床面積で割ったもの。kg/m²）によって大きく異なってきます。防火安全対策を樹立させるためには、次のような考え方が根本にあったのではないかと

考えます。

○防火対象物の用途によって、火災荷重が異なったり、火気設備や危険物を使用する危険性に違いが出てくるため、用途別の基準を設けている。

○面積が増えれば可燃物量が増えるため、延焼拡大の危険性や消火活動の困難性も考慮し、面積による規制が導入されている。

○人命安全を重要視しているため、不特定多数の者が出入りしたり、収容される建物の方が規制を厳しくしている。

つまり、不特定多数の者が出入りする百貨店、劇場や不特定多数の者が宿泊する旅館・ホテル等の防火対象物では、人命危険が高いため、消防用設備等の規制が厳しくなっています（特定防火対象物と非特定防火対象物の違い）。

○建築基準法との整合性を図るため。

建築基準法でも、面積や階数（高さ）、収容人員によって、防火区画や避難階段の位置や数を規制しているため、法令を制定するうえで、建築基準法との整合性を図ることに考慮したのではないかと推測します（この点はあくまでも個人的な意見です）。

このように、火災のメカニズムを考えて、火災による発熱量や煙量から、国民の生命や財産等を守るために、防火対象物（建築物）の用途、階数や面積、収容人等の規模に対して必要な防火安全対策を講じているのではないのでしょうか？

では、この考え方は、日本独特な考え方なのでしょうか？

海外消防情報センター発行の「アメリカの消防事情」によれば、アメリカでは、連邦法では建築や消防に関する定めはなく、州法で建築法（Building Act）や消防法（Fire Act）を定めて規制しています。しかし、統一を図るため、連邦危機管理庁（FEMA）や米国防火協会（NFPA）が作成した建築コードや消防コードを奨励しているようですが、その中で、使用用途のグループ分けがされています。

イギリスでは、過去に発生した火災を契機として、色んな法律が定められていて、火災予防に関しての統一した法律はありません。用途ごとに（全部ではありませんが。）法律で規制されています。従いまして、用途区分も消防関係法令では定められていません。

お隣の中国や韓国ではどうでしょうか？韓国では日本と同じように用途区分が明記されていますが、日本よりも数が多くなっています。中国も用途区分されていますが、以前にもお話ししましたが、規模の中に、建物の容積を取り入れています。お国変われば規制も変わり様々です。

2つ目の「消防法令の改正はどのように行われているのでしょうか？」についてですが、まず、日本の火災予防の法令がどのように制定されたのか振り返って見ましょう。昭和23年7月に消防法が制定され、同年8月1日から施行しました。当時は、火災予防に関しての基本的事項は法律で定め、具体的な規制等につきましては、市町村条例に委ねられていました。国は、火災予防条例に定める必要がある事項を「火災予防条例準則」（現在の火

災予防条例(例)です。)として示しました。しかし、当時、火災予防条例(以下「条例」と言います。)を制定していた市町村は半分余りで、残りの市町村では条例を制定していませんでした。これでは、統一した防火安全が担保できませんでした。

このため、昭和35年7月に消防法が改正され、防火対象物の用途及び規模、設置されるべき消防用設備等の種類、数量、設置方法等の基準が消防法施行令(以下「政令」といいます。)で定められ、全国一律に規制されることになりました。従いまして、最初のご質問にありました面積などの規模によって全国統一して規制されることになったのはこの政令が施行された日からです。

さて、法令改正はどのように行われているかにつきましては、筆者が総務省消防庁の予防課在籍中に経験した法令改正の動きについてお話ししましょう。なお、現在も当時と同じようなやり方で法令改正がなされているとは限りませんので、その点ご注意ください。

私が、在籍していた時に行われた法令改正は、防火管理制度(甲・乙)及び労働者派遣法に関わる政令と省令の一部改正でした。消防法も改正する動きが一時ありましたが、最終的には政令と省令だけで終わりました。

法律を改正するためには、皆さんもご存知のとおり国会の決議が必要です。非常に大変です。衆議院・参議院それぞれの委員会(主に地方行政委員会でした。)で十分に審査されてから決議されるのですが、委員会で質問される与党・野党の国会議員の先生方へのレクチャーや質問取りを行ったり、想定質問を作成したりで大忙しです。私たちの作業は大したことはないのですが、法令担当の課長補佐さんと見習いさんは非常に大変です。私の知っていた見習いさんは、内閣法制局の法令文の審査で、2日間完全徹夜作業となり、3日目の朝、彼は事務室で倒れ

ました。内閣法制局で審査してもらう内容は、①法改正の妥当性、②憲法や他の法律との整合性、③条文の表現や意図に間違いがないか、④用字・用語に間違いがないかなどについてです。

この時私も初めて知ったのですが、当時、内閣法制局は、ほぼ365日、24時間、どんな時間帯であろうと法令文の審査を行っていました。

夜の11時頃、法令担当の課長補佐さんと見習いさんが風呂敷を抱えて出かけようとしていたので、「こんな夜分に何処に行かれるのですか?」と尋ねたら、「今から法制局に行って審査を受けます。」「こんな時間からやるのですか?」と聞いたら、「この時間帯しか空いていないと言われたので……、法制局の審査は真夜中からでもやるのですよ!」と言われてびっくりしたことを今でも忘れません。

では、法令文は一体誰が作成するのかといいますと、見習いさんが案文を作成します(技術的な内容の部分があれば、そこは担当者が作成する場合があります)。それを課長補佐及び課長さんのチェックを受け、その間、関係する省庁と協議を重ねます。当時はまだ、メールもなく、関係する省庁を足で回って協議しました。さらに、省庁間の縦割りの権限争い(所謂縄張り争い!)が激しく、労働者派遣法の改正に伴う省令改正の時は、警備業法の関係で、警察庁との協議が非常に大変であったことを覚えています。

今は、メール協議ができるようになったので、大分楽になったのではないのでしょうか!

さて、法令文が固まると、大臣決済を経て、閣議にかけられます。次のこともこの時初めて知ったのですが、**万一、閣議の場において、大臣が一人でも反対したならば、その法案は国会にかけられなくなってしまいます。**なので、先程話しました各省協議をきちんと行っていないとなりません。あと、法案を提出する時期がとても重要になってきます。重要な法案やもめ

そうな法案が提出される国会に出すべきか、次回の国会にかけるかは、消防庁の幹部の判断に委ねられていました。法律はそんな感じで作られていきました。

政令は閣議をクリアすればOKなので、各省協議をきちんと行えば大きな問題にはなりません。ただし、先程も触れましたように他の省庁の權益に影響するような政令改正の場合は、その調整が大変でした。まずは、事務担当者レベルで調整し、それがダメであれば、課長補佐レベルでの調整、さらに難航すれば、課長クラスの調整と上がっていきます。それでも調整できない場合は、最終的には大臣のお出ましを願って調整するといった運びになります。

省令は大臣決済なので、内部の調整をきちんとすれば大丈夫でした。省令案文は技術的な部分は担当係で作成する場合があります(消防用設備の規格省令案などです)。

ところで、法令改正がどのように行われるかお話ししましたが、そもそも、法令改正はどういう場合に改正されるのでしょうか?

消防法令の場合は、悲惨な火災等の災害が発生し、その安全対策を講じるために法令改正が行われるケースが多いと思われます。その他には、消防審議会の答申や消防議員連盟の意見・要望、新しい技術の進展、新しい防火対象物や設備の出現、全国消防長会からの意見や要望など様々です。

ここで、全国の消防職員の皆さんにお願いしたいのは、例えば、新しい形態の防火対象物が出現した時やこういう法令改正を行って欲しい場合は、出来るだけその情報や意見を、全国消防長会予防委員会等を通じて、提供・提起して頂き、情報の共有化や問題提起を図って頂きたいと思います。

今回のご質問に対する回答は以上ですが、皆さんのご質問やご意見どんどんお寄せください。お待ちしております。(続く)