

## 新時代に入った予防行政 ①

総務省消防庁予防課長 小林恭一

### はじめに

本年（平成15年）6月、消防用設備等の技術基準に性能規定を導入することを主眼とした消防法の改正が行われた。現在、来年（平成16年）6月の施行に向けて、政省令の改正作業を行っているところである。

技術基準に性能規定が導入されると、消防法が求める性能（安全水準）を達成するための方法論が多様化し、技術開発が促進され、より経済性、合理性にすぐれた設備等が用いられるようになると期待されている。

一方、仕様書的な規定を前提として組み立てられて来た、検定制度や認定制度、消防機関の審査体制、点検報告制度などの従来からの仕組みも大きな影響を受けることになる。

本稿では、現在考えている性能規定化の概要と課題を紹介するとともに、防火法制史的な視点から性能規定化の時代を迎えた予防行政の意味を考えてみたい。

### 【性能規定とは何か】

「性能規定」については様々な解説がなされているので、いまさら詳しく説明する必要はないと思うが、話の発端として簡単に整理しておこう。

平成15年3月に消防庁の「消防法令の性能規定化推進検討会」の中間報告書としてとりまとめられた「消防用設備等にかかる消防法令の性能規定化について」では、「性能規定化の意味」として次のように整理している。

「性能規定化」という言葉に明確な定義はないが、通常、「技術基準にその規制が目的とする「性能」を明確に規定しておき、規制を受ける側がその「性能」を達成する方法を自由に選択できるようにする」という程度の意味とされている。

従来、技術基準は材料や寸法などを具体的に規定するいわゆる「仕様書規定」的に定められることが多かった。この「仕様書規定」は、策定又は改訂時の標準的な技術を前提として、関係者間の共通の技術的基盤に立脚して作られるため、基準の内容が常識的でまぎれがなく、合否の判定も明快かつ公正に行えることから、長い間世界中の技術基準の規定方式の中心的位置を占めてきた。

しかしながら、「仕様書規定」は、技術革新や経済・社会のグローバル化に対する対応が硬直的になりがちであるため、近年、シミュレーション技術や評価技術の発展等を背景として、技術基準を出来るだけ「性能規定化」していくことが世界的な課題となっている。

技術基準が性能規定化されると、規制を受ける側は、その規制本来の目的である「性能」に立ち戻って様々な技術的工夫を行うことができるため、個別の事情に即したより合理的かつ効率的な方法を選択することが可能になり、また、新技術を用いた製品や外国製品等についても、その規制本来の趣旨に立ち戻って柔軟に受け入れることが可能になるとされている。

#### [今なぜ性能規定化か]

現在消防庁が性能規定化を推進している理由は、大きく分ければ二つある。一つは消防行政上の必要性、もう一つは経済合理性を徹底しようとする規制改革の流れである。

消防行政上の必要性としては、巨大な超高層複合建築物、大空間を有する建築物など、消防法の技術基準が想定していない建築物が続々と建設されるようになってきているのに、これらの防火対象物の防火安全性を確保するための制度的ツールが、現地の消防長又は消防署長の判断をよりどころとする「消防法施行令第32条」しかなかったことがあげられる。

これらの防火対象物に対しては、消防用設備等を法令の技術基準に従って設置すれば一応消防法に適合することにはなるのだが、技術基準が想定している典型的な防火対象物の構造、使用形態等とかけ離れたものに対して型どおりの設備を設置することは実態に合わないことも多いため、防火対象物ごとに様々な技術開発や技術的工夫が行われてきた。

消防庁では、「消防防災システムのインテリジェント化推進要綱（昭和61年消防予第171号 消防庁次長通知）」を定めるなど、このような技術開発等を政令32条の運用の世界に円滑に取り込むための仕組みを構築してきたが、法制上は変則的な状態が続いており、新たな技術開発等を認めていくための法的な整備が必要とされていた。

規制改革の動きとしては、前述の中間報告書において、

「規制改革推進3か年計画」（最終改定平成14年3月29日閣議決定）の「基準認証等分野の基本方針」において、「技術革新に対して柔軟に対応できるよう、仕様規定となっている基準については原則として全て性能規定化するよう検討を行う」べきとされており、様々な規制における技術基準の「性能規定化」は、政府の基本的な方針とされている。

とあるのを見れば十分だろう。

「性能規定化」は、政府全体として追求している「技術革新」、「規制改革」、「経済合理性の追求」などの時代的な要請から行われている、という意味合いが強いということである。

#### [消防用設備等の規制]

「火災による被害を最小限にする」ことは国民すべてにとって異存はないと考えられるが、そのレベルをどの程度にするか、ということについては、ある種のメルクマールが必要である。建物の火災対策などは安全を確保する立場からは「多々益々弁ず（多ければ多いほどよい）」の典型のようなものだからである。

「建物の所有者等がその管理責任下の火災により在館者が死傷するような事態を起こしてはならない」ことを自明とするなら、消防用設備等はそのようなことが起こらないように設置されていればよいのかも知れない。

しかし、建物火災で起こりうる現象を科学的かつ体系的に理解し、在館者が死傷しないように建築上、設備上適切な措置を講じることは、建物所有者等にとっても設計者等にとっても、なかなか難しい。まして、その対策に相応のコストがかかる場合には、火災の発生確率が高くないだけに、すべての建物について「自発的に」「適切な」措置が講じられることを期待する方が無理というものだろう。

このため消防法では、「国民の生命、身体、及び財産を火災から保護する」という観点から、一定の防火対象物には一定の消防用設備等の設置を義務づけ、その技術基準を示している。防火対象物の用途、規模、建築構造、高さ、収容人員などから、対象物をグルーピングして火災危険性を想定し、そのために必要な消防用設備等を具体的に示す、という規制体系をとっているのである。

そして、従来その技術基準は概ね「仕様書規定」的に定められてきた。その方が、設計者にとっても審査する消防機関にとっても、まぎれがなく公平かつ公正に基準への適合性を判断できるからである。

#### [消防用設備等の性能規定化]

このような性格を持つ消防用設備等の技術基準を性能規定化するにはどうしたらよいだろうか。

消防用設備等の設置を義務づけるべき防火対象物の基準（どんな対象に消防用設備を設置すべきか）が「性能規定」になじまないことは、「国民の生命、身体、財産を守る」という観点から考えれば自明だろう。「性能規定化」の対象となるべき技術基準は、あくまでも「どのような消防用設備等をどのように設置するか」という範囲とすべきなのである。

消防法では、防火対象物に設置すべき消防用設備等として、火災の感知、警報、消火、避難誘導、消防活動などに使用する設備等を規定している。

従来、これらの消防用設備等が有すべき性能はどのようなものか、法令で明示的に示されて来なかった。それぞれの設備について政省令により要求される仕様書的技術基準の総体が、結果的に「消防法が要求する消防用設備等の性能」だったのである。

「性能規定化」は、消防用設備等の有すべき性能を明示的に明らかにすることから始まる。本来なら、その性能を建築基準法のように法律に明示したいところなのだが、消防法第17条とその関係規定の組み立てからはなかなか難しい。そこで、6月の消防法改正の際に第17条第1項に新たに「(消防用設備等について) 消火、避難その他の消防の活動のために必要とされる性能を有するように、政令で定める技術上の基準に従って、設置し…なければならない。」という文言を加えて消防用設備等が有すべき包括的な性能を示すとともに、政令以下でその具体的な性能を明示出来るように条文整備を行ったのである。

消防用設備等の有すべき性能としては、平成11年度から消防庁に設けた「総合防火安全対策手法の開発調査検討会」において検討が行われた結果、①火災の拡大を初期に抑制する性能、②火災時に安全に避難することを支援する性能、③消防隊による活動を支援す

る性能の3つに整理されている。

今後の政省令改正では、これらの3つの性能を明示するとともに、消防用設備等やその他の設備等がこれらの性能を有することを何らかの方法で証明出来るのであれば、必ずしもこれまでの政省令の規定に適合している必要はない、という基本的な枠組を整備していく予定である。

なお、これまでの政省令の規定については、「消火、避難その他の消防の活動のために必要とされる性能を有するように」定められていると位置づけられるため、これまでの基準に適合するように設置される消防用設備等については、改めてこれらの3つの性能を有することを証明する必要はない。

#### 【客観的検証法の必要性】

法令上、3つの性能を抽象的に明記しただけでは、新たな消防用設備等やその他の設備等がそれらの性能を有するかどうか客観的に判断することは出来ない。

規制の対象が人命に直結しないような分野や、目的や技術基盤が共通で関係者が限られているような分野では、「性能規定化」にあたって、法令で抽象的な性能を定め、具体的な技術的な考え方については法的な拘束力のないガイドラインのようなものに委ねている例もある。

しかし、消防法の規制対象は広く一般国民が関係し、人命に直結するものである反面、火災の発生確率が低いことから施主や設計者としては出来ればコストを削減したいジャンルであるため、そのような規定ぶりでは、規制を受ける施主や設計者と審査する消防機関の判断が食い違う可能性が高くなってしまう。消防法のような特性を有する法律に性能規定を導入するには、設計者や消防機関が性能の有無を客観的に判断出来るような検証法が必要なのである。

このため、消防庁では、平成14年度から「防火対象物の総合防火安全評価基準のあり方検討会（委員長：平野敏右消防研究所理事長）」において、3つの性能を防火対象物の状況に応じて定量的に示し、性能の有無についての判断を公平かつ公正に行えるよう、「客観的検証法」の策定作業を行っているところである。

#### 【客観的検証法の内容】

客観的検証法は、3つの性能それぞれについて必要である。

初期の火災拡大抑制性能を例に考えてみよう。この性能は、火災が発生した場合に、初期のうちに消火してしまうか、消火出来ないまでも、延焼速度や煙・CO等の拡散速度などを安全な範囲に抑える性能のことである。従って、検証法は、防火対象物の用途的特性、構造、内装の不燃化・難燃化の程度、防火区画の状況、開口部の状況、可燃物量などを所与の条件とした時に、早期発見、警報、初期消火など消防用設備等が受け持つジャンルについて、どの程度の水準とすべきかを定量的に示すことが必要になる。

これらについて、すべての防火対象物を対象にあらゆる条件下で必要な性能を示し、その具体的な検証方法を整備することが不可能に近いことは、ちょっと考えれば理解頂けるだろう。可能なアプローチは、「用途や建物構造を限定し、可燃物の特性や量を特定しながら実験等により必要なデータを積み重ねて、知見の整理が出来たものについて、必要な範囲の客観的検証法を整備することとし、必要性に応じて順次そのカバー範囲を増やしていく」という手法である。

このような方針に基づき、初期拡大抑制性能については、現在、事務用途のスプリンクラー設備についての客観的検証法を定めるための作業を行っている。

同様の考えから、避難安全支援性能については、火災の状況に応じて安全な方向に誘導する光走行型誘導灯の検証法を、消防活動支援性能については、建築基準法の性能規定化との関係で早期に策定することが期待されている加圧防排煙設備の検証法を、それぞれ作成中である。

これらの検証法は、平成16年度まで3年間の予定で策定することとしており、制度化は平成17年3月以降になる予定である。

また、これらの検討と並行して、用途を共同住宅に限定して、3つの性能にかかる検証法を作成している。これについては、「共同住宅の特例基準」の形で政令32条の運用指針として機能してきた実績があるため、検討作業は先行しており、平成16年6月の改正消防法施行時までには策定する予定である。

(紙数の都合で、以下については次回に譲ることにする)