

消防防災と規制緩和

小林恭一*

はじめに

戦後の経済成長と豊かな日本社会を支えてきた旧来型の経済・社会システムが制度疲労を起こしつつある、と言われるようになって久しい。

このため、21世紀を見据えた活力ある日本社会に再生していくことを目指して、従来の経済・社会システムが抜本的に見直されつつある。消防防災や産業保安の分野についても、「自主保安」、「自己責任原則」、「民間活力の活用」、「多様化」、「競争原理の導入」などをキーワードとして、従来日本の安全を支えてきたシステムに「規制緩和」の動きが急である。

一方、昭和50年代の半ば以降、着実に減少してきていた危険物施設の事故件数が、バブル崩壊以後、上昇傾向に転じている。この傾向は、コンビナート区域においては、より顕著である。

このような経済・社会情勢のもと、「国民の安全」と「経済的メリット」や「多様なニーズへの対応」、「国際競争力の確保」、「活力ある経済社会の形成」などとのバランスの取れたシステムの形成のため、「消防防災行政」における「規制緩和」は如何にあるべきか、主として「危険物行政」を例にとって考えてみることにしたい。

1 規制緩和の必要性

今、何故「規制緩和」が必要なのであろうか。

現在閣議決定されている「規制緩和推進30年計画（平成10年3月31日）」を見

*自治省消防庁 危険物規制課長

ると、その柱書きで

「我が国経済社会の抜本的な構造改革を図り、国際的に開かれ、自己責任原則と市場原理に立つ自由で公正な経済社会としていくとともに、行政の在り方について、いわゆる事前規制型の行政から事後チェック型の行政に転換していくことを基本とする。

このため、①経済的規制は原則自由、社会的規制は必要最小限との原則の下、規制の撤廃、又はより緩やかな規制への移行、②検査の民間移行等規制方法の合理化、③規制内容の明確化、簡素化、④規制の国際的整合化、⑤規制関連手続の迅速化、⑥規制制定手続の透明化を重視し、下記により、平成10年度（1998年度）から12年度（2000年度）までの3か年にわたり規制緩和等を計画的に推進する。」

とされている。

この中で「規制緩和の目的」と言えそうなのは、前段の

①我が国経済社会の抜本的な構造改革を図る

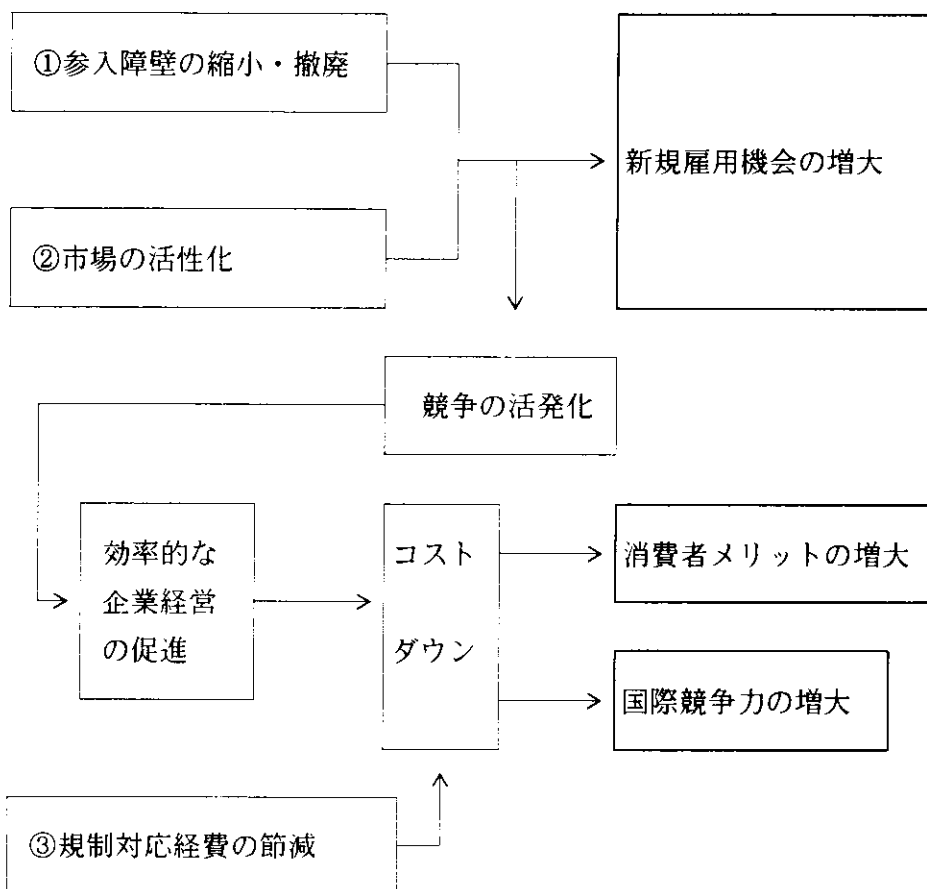
②国際的に開かれた経済社会としていく

③自己責任原則と市場原理に立つ自由で公正な経済社会としていく

という部分であろうが、「経済社会の抜本的な構造改革」によりどのような素晴らしい社会を目指すのかが明記されていないし、「自由で公正な経済社会」はそのとおりであろうが、「自己責任原則と市場原理に立」たなければそのような経済社会が実現しないものなのか、また、何故規制緩和をするとこのような社会になるか、などという点については今一つ明確でない。

この点については、「行政改革委員会規制緩和小委員会」の報告書「創意で造る新たな日本……平成8年度規制緩和推進計画の見直しについて……」（平成8年12月5日）、経済対策閣僚会議の決定「21世紀を切りひらく緊急経済対策」（平成9年11月18日）、上記緊急経済対策を受けて平成9年12月24日に閣議決定された「経済構造の変革と創造のための行動計画」など、規制緩和に関連して出されている閣議決定等の内容を見ても、結局、「規制緩和」の目的としてはっきりしているのは「高コスト構造の是正」と「活力ある経済社会の創出」くらいしかない。

あえてこれらの閣議決定等に述べられている内容を斟酌すれば、以下のようにまとめることができるのではなかろうか。



2 「規制緩和」に対する消防庁の対応

危険物規制など消防法の規制は、国民を災害から守ることを保護法益とする「社会的規制」であり、原則として自由にすべきとされる「経済的規制」とは異なり、軽々に規制緩和すべきものではないが、消防庁としては、安全性を損なわないことを前提に、規制緩和に鋭意取り組んでいるところである。

これまで規制緩和推進計画と規制緩和推進3ヵ年計画に基づいて実施し、又は検討中の危険物規制関係の緩和事項は、

平成7年度措置分	8 項目		
” 8 ”	8 項目		
” 9 ”	9 項目		
” 10 ”	3 項目	実施済み合計	29 項目

〃10 措置予定 2 項目

〃11 結論 5 項目 総計 35 項目

となっている

これらの規制緩和事項の内容は多岐にわたっているが、大きく①技術基準の見直し、②手続き等の簡素合理化、③国際整合性の確保の3種類に分類出来る。

(1) 技術基準の見直し

技術基準の中には、制定当時の技術的・工学的・社会的常識を前提に定められているものも多いが、制定後ある程度の時間が経つと、社会・経済状況の変化や技術の進歩等により、「既存の技術基準の枠組みを超えた施設を建設したり、禁止されている行為等を行いたい」というニーズが出てくる。

このような場合に、従来の技術基準の前提となっていた技術的・工学的常識や生産・流通等の実態を見直し、新たに設けた技術的条件をクリアするとか、従来の技術基準の内容を細分化したり精緻化したりすることにより、これまでと同等の安全性が確保されると認められる場合には、これまでの技術基準では認められなかった施設の建設や行為を可能にしたり、安全性を確保するための別の方法論を認めたりしていこうとするものである。

このような技術基準の見直しは、従来から個別の要請等に応じて逐次行われてきたのであるが、規制緩和推進計画をきっかけに短期間に一挙に見直しが行われたという面が強い。

「技術基準の見直し」は、さらに次のようなパターンに整理できると考えられる。

①国民の多様なニーズへの対応……3項目

これまで、危険性が高いとか事故の発生確率が高くなるなどの理由で禁止してきた行為等を、国民のニーズの多様化等を背景に見直していこうとするものである。

- [例] ・給油取扱所に圧縮天然ガススタンドの併設を認める (H7. 4. 1)
- ・ 〃 液化石油ガススタンド 〃 (H10. 3. 16)
- ・セルフ給油取扱い所の解禁 (H10. 4. 1)

②産業界のニーズへの対応 ……16項目

生産・流通等の実態の変化等を背景に出て来る産業界のニーズに対応しようとするものであり、量的には最も多い。

[例] ・危険物を取り扱う建築物に用いられる不燃材料の範囲 (H9. 3. 26)

・貯蔵所に貯蔵出来る危険物以外の物品の拡大 (H10. 3. 16)

・一般取扱い所の類型化を進めることによる基準の特例の拡大

(H10. 3. 16)

③新技術・新素材等の出現に伴う見直し……3項目

従来の技術基準が制定当時の技術的・工学的常識を前提として定められている場合には、その前提を覆すような新技術や新素材が登場した場合に、それらを使用しても安全性が確保されるように技術基準そのものを見直していくことは当然のことである。また、「新技術・新素材」というほど目新しいものではないが、経済・社会的なニーズから、従来使用していなかった素材を使用したいなどと言うニーズが発生した場合も同様に考えるべきであろう。

[例] ・金属製に限られていた危険物配管を性能規定化し、要求性能を満足する

F R P 配管等を危険物配管として認める (H10. 3. 16)

・変電所等にNa-S (ナトリウム・硫黄) 電池の設置を認める

(H11年度結論)

(2) 手続き等の簡素合理化……7項目

規制に伴う事務的な諸手続き等については、簡便性が求められる一方、正確性、公正性、公平性などが求められることは当然である。日本の公的な手続き等は、従来ややもすると後者に重点を置いたシステムになりがちであったが、「規制緩和の断行」という視点に立った時、手続き等についても、正確性、公正性、公平性などの要件を満たしつつも、より簡素合理化できないか、不断の検討が必要であることもまた当然であろう。

[例] ・危険物施設の設置又は変更の許可に係る手続きの簡素化 (H9. 3. 26)

・移動タンク貯蔵所の設置許可に係る消防法令の運用の統一 (H9. 3. 26)

・完成検査済証等の交付手続きの迅速化 (H10. 5. 20)

(3)国際整合性の確保……7項目

従来、日本の技術基準の多くは、諸外国の基準を参考にしながら、日本の社会・経済の事情や地震多発・木造住宅の密集などの状況、技術的風土などを加味して作られてきた。先進諸国の基準の良い点をつまみ食いしつつ日本の特性も考慮できる、巧みで効率的な手法であったと言えるだろう。

しかしながら、生産物の輸出入においては、たとえ一部でも技術基準が異なっていると「非関税障壁」となり、「輸出入の円滑化」という視点から見ると大きな問題が生じてしまう。

また、手続きが煩雑であったり、技術基準が厳し過ぎたりすれば、「運搬や流通の円滑化」という視点から見ると問題であるし、ひいては「日本の国際競争力の確保」という視点から見て問題であるという指摘もある。

日本が「輸出立国」という宿命を負っている以上、公平性の視点から「非関税障壁の撤廃」や「運搬や流通の円滑化」の原則は当然のことであるし、「日本の国際競争力の確保」の視点から過度の規制は緩和すべきである、との論も理解できるところであるが、一方、「安全の確保」という視点から「地震多発・木造住宅の密集」などの日本の特殊性を考慮しなければならないこともまた当然であろう。

結局、危険物規制などの安全規制の分野では、「安全の確保」との間で微妙なバランスを取りつつ「国際整合性の確保」を図っていく必要があるのである。

[例] ・IBC（インターメディエイトバルクコンテナ）の技術基準の整備（H7.4.1）

・IMDGコードの水圧試験に合格したタンクコンテナの完成検査前検査の省略（H7.4.1）

・高引火点危険物の規制のあり方の見直し（H11年度結論）

(4)その他……2項目

以上の3つの分類に該当しないものが規制緩和項目として2項目上げられている。

・甲種危険物取扱者の資格基準の明確化（H7.4.1）

・政府関係機関等の余裕資金の運用先を信用金庫等へも拡大する

（H10.4.13）

3 危険物行政における今後の規制緩和の課題

2では、消防庁が危険物規制に関してこれまでに実施し又は現在検討中の規制緩和項目は主として3つの種類に分けられることを述べた。これらの規制緩和事項は、基本的に「規制緩和推進計画（平成7年）」の考え方に基づいていたが、「規制緩和推進3ヶ年計画（平成10年）」では、以上の3種類の規制緩和項目を遙かに超えた規制緩和方針が示されている。

これらの中には、危険物規制と直接関係のないものもあるので、危険物規制に関係するものだけを上げて、その意図するところと、危険物規制に適用した場合の考え方や課題等を整理してみたい。

(1) 認可、届出等の見直し

危険物施設の設置や変更は、現在市町村長等による「許可制」になっている。規制緩和推進3ヶ年計画（以下「3ヶ年計画」と言う）では、「許可制・認可制等から届出制への移行を進める方向で見直しを行う。」とされているので、危険物施設の設置や変更についても、「届出制に移行できないか」という視点から見直すことが求められることになる。

危険物施設は、爆発危険性や火災危険性が大きい「危険物」を一定量以上製造し、貯蔵し又は取り扱う施設であるから、その設置や変更については、「一般的に禁止されているものを解除する」という意味で市長村長等による許可が必要とされているのである。

このような事情を踏まえ、また、一度事故が起きれば近隣住民まで含めて人命や財産に大きな被害を生ずる施設であることを考えれば、「届出制」への移行については極めて慎重に検討する必要があることは言うまでもないであろう。

(2) 基準・規格及び検査・検定の見直し

(2-1) 国際整合性の確保

3ヶ年計画では、「基準・方法等に関し、外国データの受入れ、相互承認制度の導入を含め、国際的整合化を図る」とされている。

「外国データの受け入れ、相互承認制度の導入」は「生産物の輸出入の円滑化」が主なテーマであるが、危険物規制については、「危険物」の定義そのものは既

に「性能規定化」されている上に「自己確認制度」となっているのでクリア済みと考えてよいし、運搬容器についても厳格な基準・認証制度をとっていないので、検討の必要はなさそうである。

タンクコンテナについても既にIBCの基準の整備やIMDGコードの認容などを行っているので（前述）、この限りでは既に措置済みの事項ではあるのだが、依然として「完成検査は必要である」とされているため、危険物を国際タンクコンテナに入れて日本に輸入する場合に円滑な流通を阻害しているとの指摘がなされているところである。これについては、完成検査の簡素化の徹底を図るなど、これまでも極力流通阻害要因とならないよう配慮してきたところであるが、「移動タンク貯蔵所の基準の検討」という形でさらなる対策の検討を3ヶ年計画に盛り込んでおり、平成11年度中に結論を得る予定となっている。

また、危険物の定義は性能規定化されてはいるのだが、引火性液体類（第4類）については引火点に上限を設けていないため、引火点の上限を100℃前後で定めていることの多い欧米諸国との間で基準が異なっている。また、国連勧告で引火性液体類の引火点の上限が93℃とされそうな状況にもなっており、この点について日本の方針を明確にすることが求められている。このため、3ヶ年計画に「**高引火点危険物の概念の見直し**」を盛り込んでいるところであり、平成11年度中に結論を得ることとしている。

国連に合わせて日本でも引火点の上限を素直に93℃としたいところだが、その場合には、量的に最も多く大容量タンクも多い「重油」の多くが危険物として規制されなくなるなどの問題がある。日本では大規模地震に襲われる危険を常に考えておかなければならず、たとえば大規模地震により大型のタンクから大量の重油が漏れ、それに着火して大火災となり周囲に延焼していく、などという事態を防ぐことは、新潟地震（昭和39年）の際の昭和石油の大火災を持ち出すまでもなく、極めて重要なことである。

引火性液体類の引火点の上限をどのように定め、「危険物」としての規制形態をどのようにすれば、引火点の上限が93℃とされることとなる国際基準と、地震国日本の安全の確保とをバランスさせることができるか、実験等を繰り返しながら、現在慎重に検討を進めているところである。

(2-2)自己確認、自主保安、自主検査の導入

3ヶ年計画では、「基準・規格及び検査・検定については、……自己確認、自主保安、自主検査の導入などに向けて見直しを進め、政府の直接的な規制を必要最小限とする。」とされている。

生産物については、基準や規格への適合性について、生産者が自ら確認したり検査したりすることで済むようにし、公的なチェックはなるべく少なくしようということである。効率性、コストダウンなどの観点からすればそのとおりであろうが、基準や規格への適合性が確保出来ない場合に人命、財産の損害が甚大となる可能性があるものについては、その導入には慎重な姿勢が必要であろう。

危険物規制について言えば、既に述べたように「危険物」か否かについてはまさに「自己確認」制度となっている。

「危険物施設」については、現在、設置等の工事が完了した段階で（場合によっては完成前にも）市町村長等が許可した内容との適合性を（もちろん技術基準への適合性も）検査しているが、（生産者というより）施設の設置者（施主）自ら技術基準への適合性を確認すれば済むようにできないか、ということである。

施主としては、施工会社の工事の結果が発注内容どおりであることは、公的な検査の有無はともかく自分にとって必要なことであるから、必要に応じて検査会社に検査を発注するなどして確認しているので、改めて市長村長等が検査する必要はないのではないか、ということだろう。

市長村長等としては、第一に工事内容が本当に許可した内容と同一かどうか、第二に故意又は何らかのミスにより適切な工事が行われず工事内容が技術基準に適合していないかどうか、をチェックしているので、許可内容と発注内容が異なっていることなども可能性としてはありうるものとして検査を行っているのである。

危険物施設が技術基準に適合していない等の場合には人命、財産の損害が甚大になる可能性があるので、よほど信用できる設置者が信用できる工事管理を行った場合でないと、なかなか「設置者自ら検査をすれば市町村等が検査を行わないでよい」というわけにはいかない。

しかしながら、高圧ガス保安法では、石油コンビナート区域内で自主保安体制が確立されていると認められる事業所については一定の変更工事については公的

な検査を行わないという制度の運用について実績を積んでおり、平成8年には法改正を行ってオーソライズも終えている。

そのような実態に鑑み、消防庁でも、3ヶ年計画で「一定の要件を満たす危険物の製造・貯蔵施設等の変更工事に伴う消防法の完成検査前検査及び完成検査に関し、自主的な検査を適切に行うことができると認められる者に消防署等による検査に代えて自主検査を認める制度」について検討することとしており、今年度中に制度を立ち上げることをしている。

いくら高圧ガス関係で実績があることとは言え、事故が発生した場合の結果の重大性が懸念されるので、「自主的な検査を適切に行うことができると認められる者」の認定の仕方についても慎重な検討が必要であるし、いきなりすべての変更工事について自主検査のみで済ますというわけにもいかないの、一定以下の変更工事等について制度を運用してみて、事業所、消防機関ともこの制度に慣れ、お互いに信頼感を確立していくことがまずは必要ではないか、と考えている。

(2-3)民間検査機関等の活用と競争原理の導入

3ヶ年計画では、「業界団体、公益法人など民間を活用した認証及び検査・検定については、競争原理の導入を図ることを基本とする。」とされている。

危険物規制においては、法律上「民間を活用した認証及び検査・検定」の制度はないので、この項目はその限りでは該当しない。

ただ、類似の制度として、特定屋外タンク貯蔵所の完成検査前検査、保安検査等に際し、市長村長等が危険物保安技術協会に「審査」を委託することができる制度がある。この制度に「競争原理の導入」という考え方を適用すれば、危険物保安技術協会以外の民間団体にも委託できるようにして、競争の活性化を図るべきである、ということになろうか。

危険物保安技術協会以外の機関への審査の委託の可否については、この条文制定時に検討されており、法文上明記されてはいないが、「委託できる」と解されており、国会でも繰り返し答弁されているところである。

(2-4)性能規定化の推進

性能規定化については、「規制を受ける国民の負担を軽減し、技術開発の促

進、設備管理の効率的実施等を促進する観点から、適切な場合において性能規定を進める。」とされている。

「性能規定化」は、従来の技術基準が一定の技術的・工学的常識を背景に「仕様書規定」的に定められている場合が多かったため、技術開発を阻害し競争を妨げがちであったとの反省から出てきた概念である。

技術基準というものは、一定の法目的が達成されているかどうかのメルクマールとして定められるものであり、本来、達成されるべき水準が工学的表現により示されるべきものである。力学的に表現が可能な場合には、例えば「 〇〇kgw/cm^2 以上の圧力に耐えること」などと表現できるし、実際にそのような規定ぶりになっているが、技術基準の種類によっては、そのような工学的表現が難しいものも多い。

そのような場合には、一定の技術的・工学的常識を前提として、材料を限定したり、作り方や禁止事項を列挙するというスタイルで技術基準を示す方が、達成すべき水準を示すのが容易でまぎれもないため、世界的に広く行われていた。

達成されるべき目標水準を示して作り方等に言及しない規定の仕方は「性能規定」、材料や作り方を制限するような規定の仕方は「仕様書規定」と言われている。

仕様書規定は、前提とされた技術的・工学的常識を超えるような新技術や新素材には対応出来ないため、技術開発を阻害する傾向があること、その結果競争が阻害されて技術の停滞を招き、さらには社会・経済の効率化を阻害する恐れがあることは、従来から認識されていた。このため、仕様書規定にする場合は、「鉄又はこれと同等以上の強度を有する材料で作ること」などという弾力条項を設ける場合が多く、さらに技術基準全体について「予想しない特殊の材料又は構法を用いる場合はこの限りでない」などとして、新技術・新素材等が登場した場合には特別に検討して認めていく途を開いている場合が多い。

このように従来の基準は、可能なものについては性能規定になっていること、仕様書規定については弾力条項が設けられていること、新技術・新素材が一般化した段階で基準そのものをかなり頻繁に改定してきたことなどのため、實際上、技術開発を大きく阻害しているというほどではなかったと考えられる。

しかしながら、近年になって、「すべての技術基準は性能規定的に定められるべきである」という思想が世界的に広まってきた。これは、仕様書規定の弊害が

強まったというより、試験方法や試験機械が整備されてくるなど、性能規定化しても対応できる技術環境が整ってきたという側面の方が強いのではなかろうか。

「性能規定化」の理念は確かにそのとおりなのだが、実際に「すべての」規定を性能規定化しようとする、これは容易なことではない。まず、その規定が定められている目的を明らかにしなければならない。そんなことは当たり前のように思うかも知れないが、例えば「〇〇は鋼製のものとしなければならない」とされていた時に、材料を「鋼製」と限定していたのは、機械的強度を確保するためなのか、耐熱性を確保するためなのか、薬品に対する腐食性を確保するためなのか、又はそれらの全ての性能を確保するためなのか、即座に判断出来る場合は少ないのである。また、要求性能の種類が明らかになったとしても、その要求性能を定量的に示すとすればどの程度なのか、鋼材の持っている潜在的性能がフルに要求されているのか、種類によっては100%の性能は要求されないのか、……などということ、を、いちいち説明していかなければ、法目的を達成するためのメルクマールとしては不十分なのである。さらに、要求水準が試験方法によって示された場合には、その生産物がその要求水準に適合しているかどうかを、いちいち試験して確かめる必要が出て来るため、別途その要求水準に適合している生産物のリストを作って公表するとか、一定の仕様書に従って作られたものは試験するまでもなく要求水準に適合している旨を信頼できる機関が公表するなどという手続きも必要になってくる。

というわけで、「性能規定化」は「言うは易く行うは難い」のだが、その理念はもっともであるし、世界中で競争のように性能規定化が進められているので、3ヶ年計画の中に取り入れられるのは当然だろう。

危険物施設に係る技術基準は、可能なものについては既に性能規定化されているし、仕様書規定的な規定ぶりのものについても弾力条項は確保されているのだが、「性能規定化の推進」という政府の方針や世界の技術基準の流れに沿って、必要な技術的知見が得られたものから逐次性能規定化を推進していく予定である。

なお、法目的を達成するための技術的目標水準を工学的表現でなく「〇〇は適切であること」などという文学的表現で示すことにより手っとり早く「性能規定化」を達成しようとする動きもあるが、安全基準などについては可能な限り工学的表現による目標水準の設定に努めていくべきものとする。

(3)その他

以上の他に、「許認可等の審査・処理の迅速化・簡素化」、「許認可等の審査基準の見直し」、「行政手続法の遵守、周知」、「規制の制定、改廃に係るパブリック・コメント手続（国民の意見を反映させる手続）の在り方の検討」、「規制の新設について抑制的方向で審査」などの規制緩和方針が示されており、危険物規制にとっても関係がないわけではないが、危険物規制の根幹に関わるというより、各制度横並びで考えていくべきものであるので、ここでは特に言及しないこととする。

4 危険物規制に係る規制緩和の今後の展開

規制緩和推進3ヶ年計画の推進状況の監視及び新たな課題への取り組みを行うため、政府部内に「行政改革推進本部規制緩和委員会」（委員長：宮内義彦 オリックス社長）が設けられており、今年度末に予定されている同計画の改訂に向けて検討が行われている。同委員会では、現在、経団連などを通じて産業界等の規制緩和要望を吸い上げる作業が行われており、同委員会に集められた規制緩和要望と上に述べたような基本方針をベースとして、今後、同委員会から関係各省庁に具体的に規制緩和の実施のための関係法令の改正を迫っていくことになる。

危険物規制の目的は国民の安全の確保であるから、消防庁としては、規制緩和の意義と目的を十分理解しつつ、閣議決定されている規制緩和推進3ヶ年計画の方針を踏まえ、安全性が損なわれることのないよう十分配慮しながら、必要な改革に取り組んでいきたいと考えている。