

公営住宅団地の 防火管理のあり方について

消防庁予防救急課
課長 補佐

小林 恭一

先日、全国住宅団地管理機関協議会（県営住宅や市営住宅の管理について委託を受けている公益法人の全国組織。以下「全任協」と略す。）の総会に招かれ、防火管理について話をする機会があった。

全任協では、公営住宅の管理に関して問題となっている様々な事項について検討、協議をしているということであり、今回は公営住宅団地の防火管理のあり方をテーマとし、全国の公営住宅団地の管理機関が抱えている防火管理に関する悩みについて、消防庁としての考え方が聞きたいとのことであった。

あらかじめ渡された各機関の質問事項は、防火管理制度の本質に迫るものから枝葉末節のものまで様々であったが、主なものを挙げると次のような事項であった。

① 防火管理者として、県や市町村の住宅部局の職員が選任されている場合は、消防計画等が形式に流れがちであり、実質的な防火管理ができない。

② 公営住宅の管理人として県や市町村の職員が公営住宅に入居し、その職員を防火管理者に選任する場合も多いが、管理業務がわずらわしいこと、防火管理責任を負うことに不安があること、一方で職員の持家率が上がってきていることなどから、管理人のなり手が減ってきている。

③ 消防計画は、消防機関から複雑なものを要求されるため、作成が非常に困難である反面、実際に役に立つ面が少ないように思われる。

本稿では、これらの疑問に対する考え方をまとめるとともに、さらに一歩進めて、公営住宅のより良い防火管理のあり方について、私見を混えて論じてみたい。

1 防火管理制度について

(1) 公営住宅団地の管理権原者は誰か

全住協の疑問の前提として、公営住宅の管理権原者が誰であるかについて、全国的にかなり混乱がみられるようであるので、まず、それについて考察してみたい。

いわゆる「管理権原者」とは「防火対象物…の管理について権原を有する者」のことで、「防火対象物の管理行為を法律、契約又は慣習上当然行うべき者（全国加除法令刊『消防法解説 P77』）」を指すとされている。

この場合の「管理」とは「防火についての管理」であるので、管理権原者たるべき者を特定するには「当該防火対象物の所有形態、管理形態、使用形態等を総合的に考慮（同『消防法解説 P78』）」する必要がある。

ここで、公営住宅団地の所有形態、管理形態及び使用形態は、通常、次のとおりである。

所有者……都道府県又は市町村
管理者……所有者が直接管理を行う場合には、都道府県又は市

町村

所有者が管理を住宅管理公社などの第三者機関に委託する場合には当該機関（ただし、委託契約の内容によっては、「管理者」というには程遠いものも多）
いと思われる。その場合には、所有者を管理者と捉えるべきである。）

また、防火管理（防火についての管理）の定義は、「火災の発生を防止するとともに、万一火災が発生した場合は適切な発見・通報・連絡・初期消火及び避難誘導を行うことにより被害を最小

限に留めることができるよう、防火対象物の構造、設備面、自衛消防の体制などを整備しておくこと。」と考えられ、具体的な防火管理の業務の内容は、次のとおりであるとされている。（消防法第8条）

- ア 消防計画の作成
- イ 消火・通報及び避難の訓練の実施
- ウ 消防用設備等の点検及び整備
- エ 火気の使用又は取扱いに関する監督
- オ 避難・防火施設等の維持管理
- カ 収容人員の管理

● 個々の住戸内に関するについては居住者

● 建築物の構造体・共用部分・共用設備等については管理者であり、「防火についての管理」について「権原を有する者」を一の者に特定しにくい。

しかしながら、公営住宅団地の管理者は、

ア 入居条件などの形で、住戸内で各居住者が行う火気管理・消防用設備等の整備や、団地全体として行う自衛消防組織の設置、訓練の実施などに関与することができること。

イ 共用部分や共用設備等の管理については、本来の管理業務の一環として行うことができること。

など、防火管理について強く関与することができる立場に在るとを考慮すれば、公営住宅団地の管理権原者は、「管理者」である都道府県、又は市町村（管理を全面的に第三者機関に委託している場合には当該機関。以下これらを「市町村等」という。）

う。()であるとするのが妥当であると考えられる。

(2) 公営住宅団地では誰を防火管理者とするのが適当か

全住協の疑問のうち、最も多かったのは、①②に掲げたように、適切な防火管理者を選任することが困難であるというものである。公営住宅団地では、誰を防火管理者にするのが適当かについて考察してみたい。

防火管理者となるための要件は、防火管理者講習会の課程を終了した者等で、「防火管理上必要な業務を適切に遂行することができると管理的又は監督的な地位にあるもの」とされている。(消防法施行令第3条)(以下「令」という。第3条)

ここで「防火管理上必要な業務」とは(1)のアーカに掲げた業務である。

このような業務を遂行することができる者としては、公営住宅団地の場合には、次のような者が考えられる。

ア 市町村等の公営住宅管理部門の職員

(ア) 現地に管理事務所がある場合にはその職員

(イ) 現地に管理事務所はないが、棟毎又は団地毎に職員が管理人として配置されている場合にはその職員

(ウ) (イ)がない場合には本庁の職員

イ 団地の自治会が推せんする者

上記のそれぞれについて検討してみると次のとおりである。

ア(ア)の場合……自治会等住民との接触が密にできれば、最も問題が少ないと考えられるが、公営住宅では少ない形態である。

ア(イ)の場合……管理人が住民でもあるので、防火管理体制としては良好であるが、管理人のなり手が無いという別の問題が生

じてきている。

ア(ウ)の場合……建築物の構造体、共用部分・共用設備等については管理できるが、住民と密接な関連のある部分や自衛消防に關すること、避難訓練などについては、形式的な防火管理に流れがちであり、問題が多い。

イの場合……住民選出の形となるので、自衛消防に關すること、避難訓練など、住民と密接な関連のある部分については実質的な防火管理ができると思われるが、その反面、共用設備部分などについては「管理者」との調整が必要である。

また、「管理的又は監督的な地位にあるもの」に該当しなければならぬので、たとえば、管理者や住民から防火管理についての権限を委ねる旨について相当の手續きをとることなどが必要である。

法律的には、令第3条の条件が満たされれば、右に挙げたいずれの者でも問題はないが、実質的な防火管理が行われるためには、それぞれの者が有している問題を克服するための工夫がそれぞれに必要である。

特に、ア(ウ)の場合(団地に居住していない本庁職員の場合)は、問題点が多い割に事例も多いので、留意する必要がある。

(3) 防火管理者の選任単位はどうあるべきか

防火管理者の選任単位は、「防火対象物において防火管理上必要な業務を適切に遂行することができる(令第3条)」ことが条件であり、法律上は、必ずしも棟ごとに選任しなければならぬわけではない。

逆に、令第2条の規定は、敷地ごとに防火管理者を一人定め

なければならぬことを意味するわけではない。実質的な防火管理を行うためには、団地ごとではなく一棟ごとに防火管理者を選任するのが望ましいが、団地ごとに防火管理者を定めることもやむをえないし、法律的には問題はない。ただし、団地規模が大き過ぎる場合には、適当な規模のブロックに分けて防火管理者を選任することが適当であると思われる。

2 公営住宅団地の防火管理のあり方

(1) 公営住宅団地の防火管理者が留意すべき事項

防火管理者の業務は、(1)のアーカに掲げた業務が中心であるが、防火管理の対象を住宅団地と限定すると、自ずとその中に軽重があることになる。

防火管理に関する住宅団地の特徴は次のようなものと考えられる。

- 就寝施設であること。
- 老弱者が存すること。
- 自からの財産や家族の生命を守ることは、それぞれの居住者の第一義的な課題であり、潜在的な防災意識は極めて高いと考えられること。
- 各戸内での生活についての独立性は非常に強く、容易に干渉することができないこと。
- 事業所等と異なり、指示する者とされる者とが決まっていな

いこと。
このような特徴を踏まえると、公営住宅団地の防火管理者は

次のような事項に重点を置いて防火管理を行うことが望ましい。

- ア 消防計画の作成及び届出
- イ 消防訓練、避難訓練等の企画、実施
- ウ 共用の消防用設備等の点検・維持管理等の実施
- エ 防災知識の普及・啓蒙
- オ 避難路の確保（具体的には、中高層住宅における隣戸避難用バルコニー界壁に障害物を置かせないようにすることなど）

(2) 消防計画の作成の際の留意事項

消防計画に定めるべき事項は、規則第3条第1項に掲げる事項であるが、防火対象物の実態に応じて、当然重点の置き方を変えるべきものである。

公営住宅団地については、以下の事項について特に重点的に定めるべきものと考えられる。

- ア 自衛消防の組織と、災害時の活動に関すること
 - 各棟ごとに、非常の際のリーダーと副リーダーを定めて全員に周知する
 - 一一九番通報をする役割の家庭を決めておく
 - 屋内消火栓設備がある場合は、消火班を決めておく
- イ 共用の消防用設備等の点検・維持管理の実施に関すること
 - 台帳を作成する。
 - 市町村等と自治会等の管理区分を明確化する。
 - 自治会等担当部分については、責任者の明確化、費用負担、日常点検係等のシステムの明文化を図る。
- ウ 消火、通報、避難訓練の実施に関すること
 - 実施の際のリーダーと副リーダーを定めておく
 - 実施時期を定める。（特定の日を決めておくとよい（たと

えは9月の第1日曜日等)

火気管理、避難路の確保(ベランダに置くものの制限)、共用部分の管理、建築構造の管理、増改築の制限など防火管理上重要な事項は他にもあるが、これらは入居条件など別の形で担保することも考えるべきであろう。

公営住宅団地の消防計画については、繁雑であるのに役立たない、という③のような意見が強いが、消防計画は、消防法施行規則第3条第1項に定める範囲内でそれぞれの防火対象物ごとに最も実効が上がるように定めればよいのであるから、公営住宅の消防計画では、上記ア、イ、ウ、を重点的に定め、他の事項については必要最小限定める程度で問題はないものと思われる。

よいのであるから、必ずしも特定防火対象物に要求するような様式だったものである必要はない。(もっとも、特定防火対象物の消防計画についても、様式は必要があるわけではない)従って、公営住宅の消防計画では上記ア、イ、ウ、を重点的に定め、他の事項については必要最小限定める程度で問題はないものと思われる。

また、「消防計画を定めても役に立たない」という批判に因應するためには、上記ア、イ、ウの中でも特に各居住者に直接関係する事項については、さらにピックアップした概要版を作って各戸に配布する等の配慮をするよう、指導すべきであろう。

これらの点に関しては、神戸市消防局が先進的に様々な試みを行っているので、参考になろう。

(3) 公営住宅団地の防火管理者が市町村等の職員で、当該団地に

居住していない場合の防火管理のあり方

1の(2)において、市町村等の住宅管理部門の職員で当該団地に居住していない者が役職上防火管理者に選任されている場合が最も問題が大きいが、これについて考察してみたい。

令第3条では、防火管理者は、「防火管理上必要な業務を適切に遂行することができるもの」でなければならぬとしているので、このような職員が防火管理者に選任されている場合には、防火管理が形式に流れず、居住者と密接に関連をもった実効ある防火管理を行うためには、それなりのシステムを採用する必要がある。

たとえば、各団地(できれば各棟ごとに)に居住者から選任した防災リーダーを置いて、防火管理者との連絡や消火・避難訓練の企画、実施などを任せるようにし、その選出方法や役割などを消防計画に定めておく方法などが考えられる。

この防災リーダーは、災害が発生した場合のリーダー(「自衛消防隊長」と言ってもよい)が、法律上は防火管理者にはあたらないので、防火管理責任は発生せず、居住者間で輪番制にしても防火管理者講習の受講義務がない(受講する方が望ましいことは当然であるが)ので、よりフレキシブルな対応が可能である。

これ以外にも様々な工夫があると思われるが、いずれにしても、市町村等の職員が形式的に防火管理者として届け出され、消防計画も形式的に(見かけは立派なもの)届け出されているだけでは、そもそもその防火管理者は令第3条に適合しない

可能性もあるのであるから、消防機関としては、今よりも一歩進んだ指導を行う必要があると思われるのである。

以上、公営住宅団地の防火管理のあり方について、私見も混えて述べてきたが、そもそも住宅団地の居住者そのものは、他の防火対象物に比べても、本質的には防災意識は高いものであるから、そのような自発的な防災意識を適切に誘導すればそれなりの効果が上がるもの^物と^と考えられるので、各消防機関においては、管下の住宅団地の実情に即応したきめの細かい指導をお願いしたいものである。

(編集部注)

筆者は、昭和55年4月から現職にあるが、このたび10月1日付をもって新設された国際規格対策官を兼務することとなった。

国際規格対策官の職務は、ガットスタンダードコード(貿易の技術的障害の撤廃に関する条約)の批准に伴う消防用設備等の国際規格化の問題に消防庁として積極的に対処することであり、具体的にはISO(国際標準化機構)における国際規格(IS)の作成に日本の意見を反映させること、消防用設備等の貿易摩擦に対処すること、国際認証機構の設立に日本消防設備検定協会のあり方を踏まえて対応することなどである。

今後の日本の防災行政と防災産業の行方に大きな影響を及ぼすと考えられる消防用設備等の国際規格化の問題に関して、その活躍が期待されるところである。

火災防ぎよ概論

—消防職・団員のための消防戦術—

◆坂本 正 編著 / A5判320頁 / 定価1,580円(千実費)

消防戦術の第一人者が、
その体験と実験値を基調に
消防職・団員のために
書き下した実務指針書!

■ ■ 本書の特色 ■ ■

- ◎火災事例別に、その防ぎよ方法を詳細に解説した、全消防人必読の書!
- ◎多年にわたる現場経験と調査事例・実験資料を駆使し、書き下した警防活動に不可欠の指針書!

〒160 東京都新宿区三栄町17

全国加除法令出版刊

☎東京<03>341-8111(代)