

小林 恭一

総務省消防庁  
予防課長

## 新時代に入った予防行政②

## ● 共同住宅に設置すべき消防用設備等にかかる客観的検証法

共同住宅は、建築基準法上、必ずしも耐火構造の住戸間区画やベランダなどが義務づけられているわけではないため、ホテルのような形状の共同住宅も建築可能で、実際に高級マンションなどの中にはそのようなものも見られる。

消防法に基づく消防用設備等の設置基準は、このように建築基準法上建築可能な(廊下が外気に開放されておらずベランダもないホテルのような形態の)共同住宅のプランや構造も視野に入れた基準となっている。

しかしながら、耐火構造の共同住宅の多くは、住戸ごとに100m<sup>2</sup>程度以下に防火区画され、防犯・プライバシー等の関係で区画が保たれやすい上、使用勝手からベランダを設置する場合も多く、可燃物量も特定しやすい。避難路となる廊下や階段などの外気への開放性を確保することも、他の対象物に比べて比較的容易である。

このため、消防庁では従来から「共同住宅の特例基準」という消防法施行令(以下「令」という)第32条の運用基準の形で消防用設備等の緩和基準を示してきた。住戸ごとの防火区画が確保され、ベランダ等を利用した二方向避難が可能で、主たる避難路となる廊下や階段が外気に開放されて煙等による避難困難性が少ないなど、一定の条件を満たしている共同住宅については、その状況に応じて消防用設備等が緩和出来るよう措置してきたのである。

これらの建築的な条件については、往時の建設省や日本住宅公団など設計者等の意見を十分聞いた上で定めてきたため、一般的な共同住宅については無理なく採用できることから、日本

の共同住宅の設計に大きな影響を与えてきた。

しかしながら、法制度上は、共同住宅の設計を見て消防長又は消防署長の判断により令第32条を適用して消防用設備等の緩和を認めるという仕組みであるため、消防機関によっては、消防庁の示した特例基準より緩和の程度を少なくした基準を決めて運用することなども、比較的広く行われてきた。

このように各消防機関が独自に緩和基準を定めて運用することは、法制度上は別におかしくないのだが、共同住宅のように全国的に多数建設されるものについて、消防機関ごとに事実上基準が微妙に異なっていることについては、設計・建設する側からの不満も多かった。

このような実態を解消するには、政省令そのものに共同住宅の構造要件を条件とした緩和基準を盛り込めばよいのだが、現行の政省令が消防用設備等ごとに定められているため、特定の防火対象物について横断的に緩和基準を作るとは事実上極めて難しく、法制的にはやや変則的な「令第32条の運用」という形で40年以上過ごしてきたのである。

このような共同住宅に関する消防用設備等の設置基準の緩和についての変則的な運用実態を正し、政省令の中できちんと緩和基準を位置づけていくためには、「性能規定」の考え方に基づいて整理すればよい。

このため、現在、現行の共同住宅特例基準を性能規定に置き換える作業を行っているところであり、6月の施行までに所要の制定作業を終える予定である。

## ● 総務大臣の認定制度

性能規定の導入にあたり、新たに開発された消防用設備等が必要な性能を有しているか否かを消防機関が適切に判断するためには、「客観的検証法」を準備することが必要である。

しかしながら、前述のとおり「客観的検証法」をすべての消防用設備等についてあらゆる場合に適用できるように整備することは容易ではないため、改正消防法施行後も、客観的検証法が整備されないジャンルはどうしても一定程度存在することになる。

客観的検証法が整備されていないジャンルで新たな消防用設備等が開発され、それが防火対象物に実際に使用されようとする場合に備えて、昨年6月の消防法改正の際に、「特殊な消防用設備等その他の設備等」が必要な性能を有しているか否かを防火対象物ごとに総務大臣が判断する途が開かれた。

総務大臣は、その判断に当たっては、消防用設備等に関して高度な識見を有する日本消防検定協会又は登録検定機関の評価によることとされている。

規制を受ける側にしてみれば、政省令の規定に従って従来どおりの消防用設備等を型どおり

に設置してもよいし(ルートA)、政省令の規定にとらわれずに、所要の性能を有するように、防火対象物の個別の事情等を勘案して新たな技術開発を行ったり、より合理的な設計を行ったりしてもよい。

後者の場合は、客観的検証法が定められているジャンルについては、消防機関が当該検証法に則って判断することになるし(ルートB)、検証法がないジャンルについては、日本消防検定協会又は登録検定機関の性能についての評価をもとに総務大臣が判断することになる(ルートC)。

ルートCで総務大臣が認定したものについては、類似の申請が繰り返され、当該特殊消防用設備等についての知見が蓄積されて来れば、速やかに客観的検証法を策定してルートBに移行すべきなのは当然である。

現在、6月の施行に向けて、関連諸規定の整備について準備作業を進めているところであるが、同時に、日本消防検定協会や性能評価機関として登録する予定の機関等においても、性能評価のための方法や手続きなどが検討されているところである。

## ● 性能規定化と検定制・指定認定機関制度との関係

所要の性能を有する消防用設備等については、従来の政省令に定める技術基準に適合しないものであっても、出来るだけ弾力的に使用できるようにすることが「性能規定化」の最大の目的である以上、性能規定化の推進に当たって検

定制や指定認定機関制度との関係を整理しておくことは不可欠である。

これについても、「消防用設備等にかかる消防法令の性能規定化について」の記述を引用することとする。

### 4 性能規定化と検定制、認定機関制度

#### 検定制

消防の用に供する機会器具等のうち、一定の形状等を有しないときは火災の予防若しくは警戒、消火又は人命の救助等のために重大な支障を生ずるおそれのあるもの(検定対象機械器具等)については、省令で定める技術基準(検定規格)に適合するものでなければ販売や使用が禁止されるなど、厳しい規制(検定制)の対象とされている。

検定制については、従来から試験方法を定める等できるだけ性能規定的に定める努力がなされてきているが、材料、寸法のように仕様書的に規定されているものも残されているため、防火対象物に設置される消防用設備等のうち検定対象機械器具等が性能の主要部分を担っているものの中には、「性能規定化」に当たってこの検定規格に適合しないものも出現することが予想される。

性能規定化に当たっては、検定対象機械器具等に要求されている厳しい性能と品質水準を維持しつつ、引き続き検定規格の性能規定化を推進することが重要であるが、短期間に全ての規格を性能規定化することは困難である。

### 特例検定制度の活用

このように所定の性能を有しているはずなのに検定規格に適合しない新技術を用いた検定対象機械器具等については、その新製品のための特別な基準を策定して検定を行う制度(特例検定制度)が用意されている。

消防用設備等の性能規定化に当たっては、検定規格の性能規定化を推進するのと並行して、この特例検定制度を積極的に活用していく必要がある。

特に、消防機関が客観的検証法により性能を検証する場合には、完成検査時に当該設備等を用いて性能等の確認試験を行うことは困難であるため、当該設備等の構成部品等が検定対象機械器具等である場合は、この特例検定制度の活用が不可欠である。

### 客観的検証法における認定機関制度の整備

また、設備等の構成部品等が検定対象機械器具等に該当しないものである場合においても、消防用設備等の完成検査時に消防機関が当該設備等について性能等の確認試験を行うことは困難である。このため、現行の「指定認定機関制度」に準じた仕組みを整備して、これを活用することも客観的検証法による円滑な検証に必要である。

### 国による認定と検定制度

一方、客観的検証法が確立されていないような新たな技術開発にかかる消防用設備等については、検定対象機械器具等に相当する機械器具等が含まれることも想定される。このような消防用設備等は「国による認定」ルートにより対応することになるため、特例検定制度を含む検定制度を活用する方法以外に、検定対象機械器具等に相当する機械器具等であっても検定制度の対象から除外し、「国による認定」の一環として特別にその性能を検証することもできるようにする方が合理的である。

以上のように、「ルートC」については、防火対象物ごとに総務大臣が認定することになるため、本来なら検定対象機械器具等に該当するものであっても検定制度の対象からは除外する予定である。

一方で、新たに開発された消防用設備等その他の設備等が、本当に設計性能を有しており、実用上十分な期間使用できるだけの耐久性を保持していること、そのことを審査の段階で確認しておくことは、ルートBやルートCの場合でも同様である。

「ルートC」の場合は、日本消防検定協会などの性能評価機関が、その専門的知見に基づいて評価を行うことになるが、「特殊の消防用設備等その他の設備等」の斬新性に応じて、実機による試験が必要になる場合もあるし、他の試験機関による試験の結果により判断できる場合もある

し、申請者の提出するデータにより判断できる場合もある。いずれにしろ、最終的には個々の「特殊の消防用設備等その他の設備等」ごとに性能評価機関の意見に基づき、総務大臣がその性能を判断することになる。

また、客観的検証法が策定されているもの(ルートB)については、検定対象機械器具等については規格省令を改正するか特例検定制度の活用を図ることになるし、検定制度の対象外のものについては必要に応じて指定認定機関制度(来年度から登録認定機関制度に移行する予定)の対象としていくことも必要になる。

いずれにしろ、性能規定化に伴い、比較的固定的だった検定制度や認定制度の基準は相当の頻度で改訂されることになるなど、必然的に活性化することになる。

## ● 性能規定化と設置基準

消防用設備等の技術上の基準には、「モノの基準」と「設置基準」とがある。「どのような性能のモノを」「どのように設置するか」という2つのメルクマールがあるということである。

工場で生産される消防用の機械器具等は、それが現場で設置されて初めて防火対象物における「消防用設備等」としての機能を発揮する。「モノ」の性能と「設置方法」とは密接不可分なのである。

従来、消防用設備等にかかる「モノの基準」は検定対象機械器具等の規格省令や消防庁長官告示などの形で定められ、「設置基準」は「モノの基準」を前提として政省令で定められて来た。スプリンクラー設備を例にとれば、検定規格に適合した性能のヘッドが用いられることを前提として、ヘッド間隔などの設置基準が定められて来たのである。

このため、高感度スプリンクラーなどが開発されると、それに応じて規格省令が改定され、その規格省令を前提としてヘッド間隔などの設置基準が改定される、という経緯をたどってきた。モノの開発と設置基準の改定までの間には相当のタイムラグがあり、その間は、新規開発されたモノについては「特例検定制度」や消防設備安全センターによる性能評定制度等により、設置については消防機関による「令32条」の適用により、事実上対応して来たのである。

このような方式はそれなりに有効に機能して

来たと考えられるが、「技術開発の促進」という視点から見ればかなり冗長な仕組みであることは否めない。

「性能規定化」は、このような新規開発された消防用の機械器具等についての従来のやや変則的な仕組みを正す役割が期待される場所であるが、そのためには、モノの性能を設置基準に直接反映させる仕組みが必要である。

ルートCの場合は、総務大臣が防火対象物ごとにモノの性能と設置方法をまとめて「消防用設備等の性能」として認定するので問題ないが、ルートBについてはかなり工夫が必要である。

ルートBの客観的検証法は、モノの性能だけでなくそれが設置された場合に所定の機能を発揮するか否かを判断できるようなものとし、既定の設置基準とは異なる設置方法を取る場合にも円滑に運用できるような仕組みとすることが必要である。

客観的検証法の対象となる消防用設備等の特性に応じ、モノそのものの性能については規格省令の改正や特例検定制度の活用、消防庁長官告示と登録認定機関制度の活用などによって担保するとともに、そのモノの性能に応じた設置方法を消防用設備等の開発者の側が提案し、検定や認定の際にこれをセットで承認出来るような仕組みとすることが考えられるが、このような仕組みを実際に制度として組み立てるには、今後の検討が必要である。

## ● 消防法施行令第32条について

これまでもたびたび触れてきたが、消防用設備等の性能規定化にあたって、消防法施行令第32条との関係を整理しておくことは不可欠である。こ

れについては、前出の「消防用設備等にかかる消防法令の性能規定化について」の中で簡潔にまとめているので、そのまま引用しておこう。

### 5 性能規定化と令第32条

#### 令第32条が果たしてきた役割

令第32条では、消防長又は消防署長は、「①個別の防火対象物の事情を勘案して火災の発生及び延焼のおそれ著しく少なく、かつ、火災による被害を最小限度に止めることができると認められる場合」と、「②一般的な消防用設備等と同等以上の効力があると認められる「予想しない特殊の消防用設備等その他の設備」を用いる場合」には、通常の技術上の基準を適用しないこと

ができることとされている。

消防用設備等の技術基準は、一般的な用途を念頭に置いて策定されていることから、個別の防火対象物の状況を見ると、当該技術基準によらなくても火災の発生及び延焼のおそれが著しく少なく、被害を最小限度に止めることができる場合もあり、このような時には令第32条のうち①を活用して、防火対象物の関係者に過剰な負担を強いることがないように運用されてきたところである。

また、新たな技術開発や技術的工夫が行われた消防用設備等が現行の技術基準に適合しない場合には、上記②の対象とされ、消防長又は消防署長により令第32条の適用の適否が判断されてきた。消防長又は消防署長が同条の適用の適否を判断しにくい場合には、必要に応じ消防庁がその判断を支援することなどにより、新たな技術開発や技術的工夫が弾力的に受け入れられるよう配慮されてきた。

さらに、昭和61年からは「消防防災システムのインテリジェント化推進要綱」が定められ、超高層ビルや大規模防火対象物などを中心に、専門家により構成された組織により消防防災システムの機能の優良性についての評価が行われるようになり、令第32条を活用して、この種の防火対象物にインテリジェント化された防災システムを積極的に採用していく仕組みが構築された。

令第32条を活用して新たな技術開発や技術的工夫を受け入れるこのような仕組みは、消防用設備等の技術革新に大きく貢献してきたと考えられる。

### 性能規定化と令第32条

気候風土の違い、個別の防火対象物の事情等を勘案して既定の技術基準に適合しなくても火災の発生及び延焼のおそれが著しく少なく、火災による被害を最小限度に止めることができると認められる場合はあると考えられることから、消防用設備等の規制を円滑に運用していくためには、令第32条のうち①の部分を存続させることが是非とも必要である。

一方、消防法の中に「性能既定」が導入され、新たな技術開発や技術的工夫が行われた消防用設備等の受け皿として消防機関による「客観的検証法」ルートと「国による認定」ルートが法令上明確に位置づけられるのであれば、令第32条のうち②の部分は存在し得なくなると考えられる。

以上のような考え方にに基づき、現在、消防法施行令第32条の改正作業を行っているところである。

令第32条が①の部分(前段部分)だけになると、「……火災の発生及び延焼のおそれが著しく少なく、かつ、火災等の災害による被害を最小限度に止めることができると認めるときにおいては、適用しない。」となり、その適用範囲は極めて限定的になる。令第32条は、これまで消防機関により、防火対象物の実態に即して便利に活用されてきたが、それは、令第32条前段に加えて後段に「……予想しない特殊の消防用設備等その他の設備を用いることにより、この節の規定によ

る消防用設備等の基準による場合と同等以上の効力があると認めるときにおいては、適用しない。」とあったために可能だった側面が強い。前段だけになった令第32条が現行条文の字義どおりに限定的にしか適用できないと、消防機関の実務面で實際上様々な支障が出てくることも予想される。

このため、令第32条が前段部分だけになっても実務上支障が起らないよう、現在、その適用範囲を拡げるため、条文上の工夫その他の検討を行っているところである。

(紙数の都合で、以下については次回に譲ることとする)