

社説

消防評論

消防法令の条文が難解になり過ぎている

消防法令の難解化

消防法令がどんどん難解になっている。法令が難解なのは当たり前、と思われるかも知れないが、一昔前の比ではない。

その一つの理由は、性能規定化が導入されたことによって、ルートC(特殊消防用設備等)やルートB(必要とされる防火安全性能を有する消防の用に供する設備等)など、従来の基準(ルートA)とは別の基準体系が複雑に入り込んで来たことである。

もう一つは、病院や福祉施設など消防法施行令別表第1(6)項系の用途に対する規制強化の影響である。これらについては、高齢化に伴って小規模で多様な施設が急増し、規制の緩い小規模施設で十人弱の死者を伴う火災がたびたび発生したため、その都度規制強化が行われた。従来、消防法の規制は大規模な施設について厳しい規制を課し、小規模な施設についてはそれなりに、という規制ぶりだったため、特に火災危険性の高い(6)項系の就寝施設にピンポイントでスプリンクラー設備の設置などの厳しい規制を課そうとすると、条文の表現は例外規定の多い複雑で難解なものにならざるを得ない。

また、スプリンクラー設備のような費用のかかる設備については、建築面で一定の措置を講じた場合には設置を免除してほしい、というニーズも大きい。

建築的な対策は、本来、建築基準法の守備範囲とされているが、一連の福祉施設等の火災でも建築基準法令の規定が強化されなかつたため、消防法施行規則の中で書き込むことになって、ますます難解なものになった面がある。

共同住宅等の一部を福祉施設など他の用途に用いる場合も、一般住民を巻き込んだ規制強化が困難であるため、それを避けようすると、規制体系も条文表現も複雑にならざるを得ない。

以上の結果、最近改正された条文は、予防行政のベテランが読んでも理解するのに多大な労力と時間がかかる。新たに消防法令を手にした者にとっては、何を言っているのかさっぱり理解できないのではなかろうか。

予防行政執行体制の弱体化

一方で、予防行政の担当職員がどんどん減っている。平成元年に比べると20%も減少し、立入検査の実施率も半減してしまった。これは全国平均の数値だが、地方の小規模消防ではもっと縮小化傾向が著しい。

法律を執行するのは大変だ。法律だけでなく、膨大な政令、省令、告示、解釈通知や行政実例などを理解し、法律が適用される関係者に伝えて、相応の費用がかかる設備の設置や維持管理の義務を納得させなければならない。生活をかけて反撃してくる相手を説得し、時には法律に基づき厳正に違反是正をしなければならない。公正な違反是正ができなければ、世の中に違反が蔓延し、せっかく獲得した防火安全性が失われていく可能性もある。

かつては、この難しい消防法の執行運用は、経験豊かな先輩職員の指導によって行われていた。特に、昭和40年代後半から50年代前半に、遡及適用の最前线で苦労した方々の知識と経験の伝承は極めて重要

だった。だが、そんなたちはもうとっくに退職してしまい、その人たちに教えを受けた第二世代も退職し始めている。

地方の予防行政担当者たちは、人員が減らされ、頼るべき先輩職員もいなくなった中で、途方に暮れつつ、何とか防火安全を維持しているのだが、そもそも限界に来ているのではないか。消防法令の正確で公正な解釈・執行が危機に立たされているのではないかと危惧される。

消防用設備等の技術基準をどう定めるか

消防用設備等の技術基準は、大きく2種類に分けられる。一つは、どんな対象物にどんな種類の設備を設置させるべきか、ということに関する基準(ここでは「対象物設置基準」という)であり、もう一つは、個々の設備をどう設置させるべきか、ということに関する基準(ここでは「設備設置基準」という)である。個々の設備の性能についてはそれぞれ満たすべき基準(ここでは「モノの基準」という)があり、どう設置すべきかについても基準(ここでは「設置の基準」という)がある。

現在の日本の消防法令では、対象物設置基準も設備設置基準も消防法令で直接定めており、関連して定期検査の基準なども消防法令で定めている。だが、このように国が一元的に規定している法令は、諸外国ではあまり見たことがない。対象物設置基準は法令で定めているが、設備設置基準については別の機関に委ねている例が多いのである。「別の機関」としては、公的機関もあるし、民間機関もある。たとえて言えば、法令には、「設備設置基準や点検基準についてはJ I S ○○による」とか「○○協会基準による」などとだけ書いて済ませてしまう、というような規定ぶりである。

モノの基準と設置の基準や点検の基準は連動しており、モノの性能が高くなれば他の二つは緩和することも出来る。現行の消防法令の性能規定化は、まさにそのような関係を実現する仕組みなのだが、消防法令の中で一元的に規定するという枠組みの中での仕組みであるため、どうしても軽快に動けない。

消防用設備等の細かい基準や適合性へのチェックは民間に任せられないか

ここからは提案だが、設備設置基準については諸外国と同じように、大臣が認定する機関に任せることにしたらいどうだろうか? 複数の機関を認定できる制度にすることができる。その場合は、複数の設備設置基準が存在することになる。

このようにすると、機関ごとにモノの基準が異なり、それに応じて設置の基準も点検の基準も異なることになる。性能規定化がさらに進化することになるのだが、消防機関としては、現在でも大変なのに、これらの基準を全て理解してチェックすることなど不可能だろう。

そこで登場するのが公的に認定された民間機関である。認定民間機関が、設置される消防用設備等について、モノの基準と設置の基準に適合しているかどうかチェックして証明書を発行し、消防機関はその証明書を確認することにより設備設置基準に適合していることを確認する。設置時の検査についても、定期点検についても、民間機関の証明書を確認するだけでよい。

こうすると、消防同意の際には、消防機関は対象物設置基準に適合しているかどうかだけを審査すればよい、ということになる。消防法令の技術基準が対象物設置基準だけにスリム化できるので、制定改正も容易になるし、読みやすく理解し易くなる。消防機関の同意権限も維持できる。

この提案は大がかりな法令改正を伴うが、諸外国の多くがやっていることだし、「民間機関の活用」、「行政のスリム化」、「性能規定化の推進」、「多様な技術開発の推進」などという政府の大きな方針にも沿っているので、消防庁がその気になれば実現可能ではなかろうか。

設備設置基準に関する消防職員の知識の低下が懸念されるが、これも民間機関の活用を考えるなど、方法はあろう。

いずれにしろ、今のまでは、正確で厳正な予防行政の執行が早晚不可能になり、予防行政全体が存続の危機を迎えるのではないかと危惧している。