床診療所でも小規模社会福祉施設と同様の火災危険があることが明らかになり、同様に延べ面積にかかわらずスプリンクラー設備等の設置が義務づけられることとなった（平成26年（2014年）10月）。

図６は、社会福祉施設の火災件数や死者数の推移と、消防法令の規制強化の関係を見たものであるが、規制強化が着実に効果を上げていることがおわかりいただけるだろう。

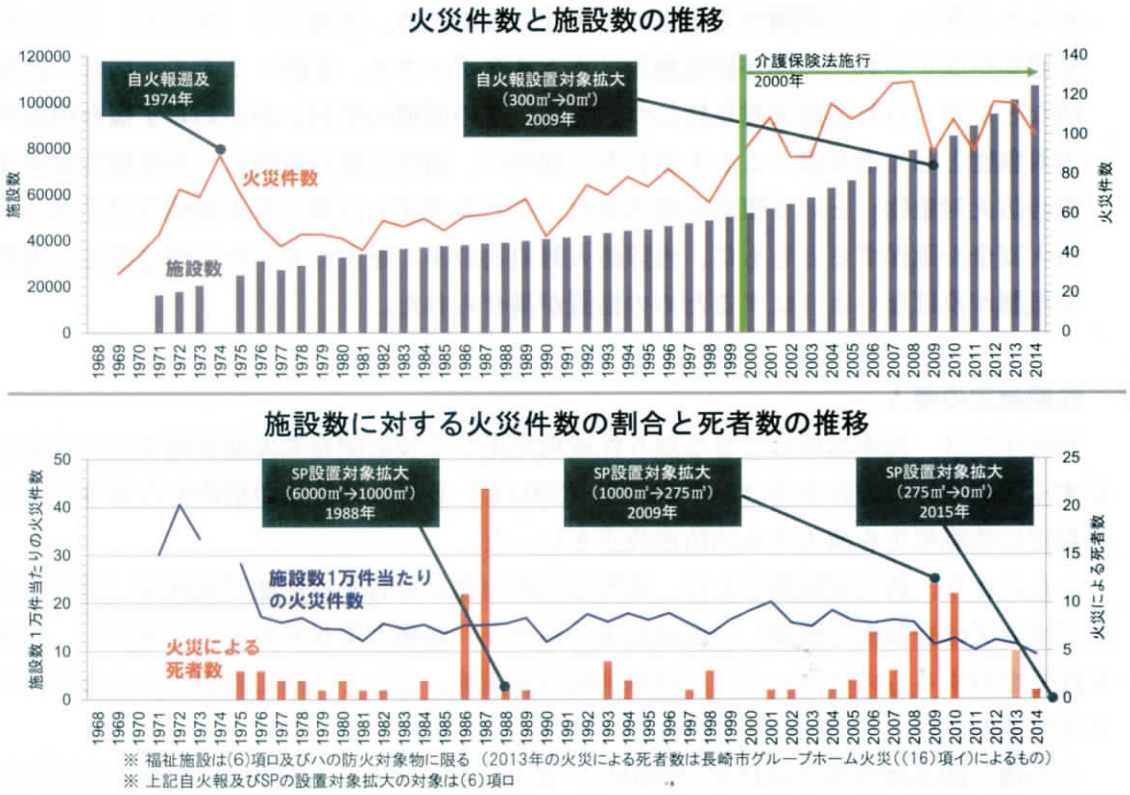

図６　社会福祉施設の火災件数と火災による死者数の推移（1968～2014）（消防白書より作成）
（注）この図では、自火報及びＳＰの規制強化時期として施行時を記載（改正時ではない）
上段：消防法施行令別表第一(6)項ロ～ニ　施設数については延べ面積150㎡以上
下段：消防法施行令別表第一(6)項ロ（2013年は(6) 項ロを含む(16)項イ）

6.3　共同住宅の一部住戸が福祉施設等に転用されることへの対応

高齢化の進展と介護保険法の施行に伴い介護形態の多様化が進み、その一つとして、共同住宅の一部住戸が介護施設に転用される事例が増えてきた。共同住宅の住戸が他の用途に用いられること自体は珍しいことではなく、その取り扱いは、「令別表第一の取り扱いについて（昭和50年４月15日消防予第41号・消防安第41号消防庁予防課長・

安全救急課長通知、以下「41号通知」という)」に基づいて運用されて来たが、41号通知では、住宅以外の用途の面積が基準を超えると複合用途防火対象物として扱われることになっている。このため、実態危険があまり変わらないのに、ある住戸が特定防火対象物の用途に用いられるようになって合計延べ面積が閾値を超えると、その時点で突然共同住宅全体にスプリンクラー設備等を設置しなければならない、などということが生じてしまう。これは41号通知の宿命のようなものだが、延べ面積にかかわらず自動火災報知設備やスプリンクラー設備等の設置が義務づけられる対象物が増えたことに伴い、この問題が先鋭化して来た。このため、平成27年（2015年）２月に41号通知が改正され、一部が福祉施設、カラオケボックス、旅館・ホテル、病院・診療所などに用いられる防火対象物については、その面積の如何にかかわらず複合用途防火対象物として取り扱うこととされた。同時に、消防法施行規則に「小規模特定用途複合防火対象物」という概念が導入され、主たる用途とは異なる小規模な用途部分の防火安全を確保するとともに、当該防火対象物の多くを占める主たる用途部分に過剰な規制が及ばないようにするための措置が講ぜられた。

7　性能規定の導入

消防庁では、技術基準はできる限り性能規定化して技術開発の促進を図るべきであるとする政府全体の方針を受け、平成15年（2003年）６月に消防法の消防用設備等に関する規定に性能規定を導入する消防法改正を行った。

これにより、防火対象物ごとに、高度な技術的識見を有する性能評価機関（日本消防検定協会又は登録検定機関）の評価結果に基づき、総務大臣がその性能を審査し、必要な性能を有するものについては「特殊消防用設備等」として円滑に設置できるようにする途が開かれた。

その後、関連政令が平成16年（2004年）２月に改正され、「通常用いられる消防用設備等」に代えて、総務省令で定めるところにより消防長又は消防署長が「通常用いられる消防用設備等」と同等以上の防火安全性能を有すると認める「消防の用に供する設備等」を用いることができることとなった。

消防用設備等の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。

8　予防行政の課題と将来の展望

8.1　予防行政の果たしてきた役割

以上見てきたように、防火法令の骨格は昭和40年代の相次ぐ改正によってほぼ固まり防火安全対策も概ね整備されたが、その後も時代の変遷とともに、時に新たな危険要因が顕在化して多数の死者を伴う火災が発生し、消防庁ではそのたびに原因の究明を行って必要な規定整備を行い、消防機関の努力により新たな危険要因を一つひとつつぶしてきた。

その結果、近年になると、火災が発生した場合の死者の発生率は、病院、社会福祉施設、旅館・ホテル等、潜在的火災危険性が極めて高い施設についても十分低くなり、ほとんど防火規制の対象とされてこなかった「住宅」の方が相対的に高くなって、戸建て住宅を含む一般住宅への住宅用火災警報器の設置義務づけにつながることとなった（図７）。

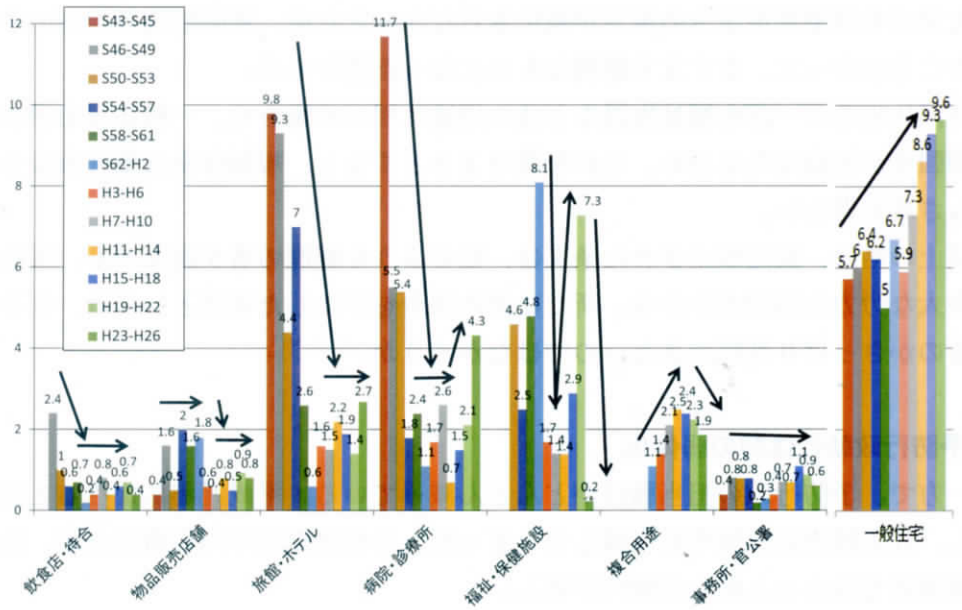

図７　用途別火災100件当たりの死者数の推移（昭和43年（1968）～平成26年（2014））
（消防白書より作成）

8.2　消防法令が難解になりすぎているのではないか

以上のように大きな成果を上げて来た予防行政だが、その根拠となる消防法令は難解化の一途をたどっている。

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政令別表第一(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、6.2で述べたように、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ったため、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、それを避けようとすると、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、私のような経歴の者が読んでも、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。

8.3　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、遡及適用の最前線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、そんな人たちはもう退職してしまい、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、それもそろそろ限界に来ているのではなかろうか。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。

8.4　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

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「対象物設置基準」のみ詳しく書き、「設備設置基準」や「点検基準」は「JIS○○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。

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規定ぶりにしたらどうだろうか？複数の機関を認定できる制度にすることもできる。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。

おわりに

以上述べてきたように、予防行政は日本の防火安全の確保に極めて大きな役割を果たしてきたが、現地消防機関における執行体制の弱体化と消防法令の複雑・難解化により、危機的な状況にある。

予防体制のこれ以上の縮小は、日本の防火安全にとって危険なのでやめるべきだが、地方財政窮迫の中、担当職員の増員は困難だろう。現在の予防人員を維持しつつ、担当職員の質を高め、全体として予防行政執行体制の足腰の強化を図る、というのが当面の方策だろう。予防行政を担う担当職員が、消防法令を適切に執行できるための教育や手段の整備が、ますます重要になっていくと考えられる。

一方で、時代は、規制の合理化と民間活力の活用など、経済・行政改革の大きな流れの中にある。社会の高齢化の進展、建築物や社会インフラの老朽化、コスト削減など、防火安全にとってマイナスの要素も増大しつつある。

現在の防火安全水準が当たり前のものだと考えて防火安全の手を抜くと、既に対応済みと考えていた建物火災で、再び多数の死者を出すような事態にもなりかねない。

現在の防火安全水準はどのようにして獲得されたのか、その過程で規制や技術がどのような役割を果たして来たのかを改めて理解し、抜本的な改正にも勇気をもって挑戦して、今後の防火安全の向上を推進していってほしいと思う。

注１）この改正以前は、消防用機械器具等の検定は消防研究所の業務の一部として行われており、受検するかどうかは申請者の自由に任されていた。

注２）市街地建築物法（1919年制定）以来、建築物の絶対高さは31m以下に制限されていたが、1961年に「特定街区」の制度（建築基準法第60条）が創設されて同街区内の制限が緩和された。

その後、1963年の改正で「容積地区」の制度（建築基準法第52条）が創設され、さらに1970年に同条が改正されて「容積率」の制度が一般化され、絶対高さ制限は廃止された。

注３）1970年８月の手稲病院火災（５人死亡）、1971年１月の和歌山市寿司由楼火災（16人死亡）、同じく１月の美唄市の美容師宿舎火災（10人死亡）、同年２月の宮城県岩沼町小島病院火災（６人死亡）、同じく２月の千葉県沼南町の保育園桐友学園火災（５人死亡）、1972年２月の白浜市つばきグランドホテル火災（３人死亡）など。

注４）建築基準法第３条第３項第３号及び消防法第17条の２（当時。現在は第17条の２の５）第１項

注５）この時の消防法の改正の際には、特定防火対象物に対する消防用設備等の遡及適用条項の新設の他に、防火管理に関する消防機関への措置命令権の付与、消防用設備等に対する消防機関の完了検査制度及び消防設備士等による定期点検報告制度の新設等も行われた。

注６）消防法の火気使用設備規制、建築基準法の内装制限などは戸建て住宅も対象としている。