

消防法の性能規定化(1)

「規制改革の推進」という政府全体の方針を受け、消防法令においても、平成15年(2003)に「性能規定化」にかかる一連の改正が行われた。この時の改正の責任者として、改正の経緯、内容、意図、注意を払った事項、建築基準法の性能規定化との違い、性能規定化後の状況などについて解説する。

性能規定と仕様規定

「性能規定」という言葉に行政上明確な定義はないが、通常、技術基準にその規制が目的とする「性能」を明確に規定しておき、新たに開発された機器や技術的工夫について、必要な「性能」を有するものについては積極的に認めることができるようにする規定ぶりをいうものとされている。

以前は、消防法や建築基準法などの「社会的規制」の技術基準は、「性能」を明示的に示さず、材料・寸法などを仕様書的に規定する、いわゆる「仕様規定」が多かった。「仕様規定」は、策定又は改定時の標準的な技術を前提として、関係者間の共通の技術的基盤に立脚して作られるため、基準の内容が常識的でまぎれがなく、適否の判定も行きやすい一方で、新たな技術を受け入れにくい面があった。

バブルがはじけて日本経済が低迷し始めた平成の初め頃から、経済的規制や社会的規制における規制緩和や規制改革が、政府全体の経済対策の中心手段と位置づけられるようになった。その中で、社会的規制における「性能規定化」は、技術革新を促すとともに、技術革新の成果を活用できるように

する有効な方策として、政府全体として取り組むべき中心課題の一つであるとされた。

平成15年(2003)6月に消防法の性能規定化が行われた際には、「規制改革推進3か年計画」(平成14年(2002)3月29日閣議決定)の「基準認証等分野の基本方針」において、「技術革新に柔軟に対応できるよう、仕様規定となっている基準については原則として全て性能規定化できるよう検討を行う」とされていた。

消防法の性能規定化特有の問題

性能規定化の対象となる消防法の技術基準には、消防用設備等に関する規制の他にも、防災規制、火気使用設備規制、危険物規制などがあるが、本稿では消防用設備等に関する規制について解説する。

消防用設備等の技術基準について「性能規定化」しようとする、消防法特有の問題に直面する。

消防法では、消防用設備等を設置することにより防火対象物の防火安全性能を確保しているため、消防法を性能規定化するなら、消防用設備等そのものの技術基準を性能規定化するだけでなく、それを適切に設置し維持するための基準も性能規定化する必要がある。前者は消防法第21条の2等による消防用機械器具等の検定制度等によって担保されており、後者は消防法第17条等による消防用設備等の設置・維持制度等によって担保されている。制度の体系が異なっているのに、消防用設備等の設置・維持の基準は、消防用機械器具等の性能を前提として組み立てられているため、この二つの基準体系を性能規定化しようすると、厄介な問題が多数出てくる。

表2 消防法施行令第32条(平成16(2004)年5月31日まで)

<p>この節の規定は、 消防用設備等について、 消防長(消防本部を置かない市町村においては、市町村長)又は消防署長が、 防火対象物の位置、構造及び設備の状況から判断して、 この節の規定による消防用設備等の基準によらなくとも、 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少限度に止めることができると認めるとき、 又は 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。</p>	<p>この部分は性能規定化の際に法律に引き上げられたため、現行条文にはない。</p>
---	--

消防用機械器具等の検定制度は、総務省令で定められた規格(以下「規格省令」という。)への適合性を厳密に遵守することを求める制度であり、販売規制を含む厳しい規制が行われている。従来は、規格省令に弾力条項がなく、新しい技術が出てきても柔軟に対応することが困難だったが、規制改革の流れの中で、昭和62年(1987)3月に、全ての規格省令の末尾に「基準の特例」という弾力条項が追加され、新たな技術開発に係る機械器具等は、この特例条項を適用して新たな基準を作ることにより対応することができるよう措置された(表1参照)。

一方、消防法第17条等による消防用設備等の設置・維持制度の技術基準は政省令及び告示で定められているが、消防法施行令(以下「消令」という。)第32条の適用が可能であるため、新たな技術開発に係る機械器具等の設置については、消防長又は

消防署長の判断と責任により、弾力的な運用が可能になっていた(表2参照)。

このため、たとえば、新たに超高感度のスプリンクラーヘッドが開発された場合、規格省令の特例条項を適用して総務大臣が特別な規格を定め、それに従って検定制度が運用されるとともに、その規格を前提としてヘッド間隔などの設置基準が改定される、ということになる。特別な規格の制定と設置基準の改定までの間にはタイムラグが生じるため、その間は、防火対象物ごとに消防長等が消令第32条を適用して設置を認めても差し支えないとする消防庁予防課長通知が発出されて運用されていた。新たに開発された機械器具等が検定対象機械器具等に該当しない場合には、一般財団法人日本消防設備安全センターによる性能評定制制度等によりその性能が評価され、同様に消令第32条を適用する

表1 規格省令の基準の特例条項

<p>第〇条 新たな技術開発に係る〇〇について、 その形状、構造、材質及び性能から判断して、 この省令の規定に適合するものと同等以上の性能があると総務大臣が認めた場合は、 この省令の規定にかかわらず、 総務大臣が定める技術上の規格によることができる。</p>

ことにより対応されていた。このような方式はそれなりに機能してはきたのだが、「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ったことは否めない。

消防法の性能規定化にあたっては、消防法第21条の2の体系と、消令第32条を含む消防法第17条の体系を、相互に関連させつつ改定していくという、消防法特有の問題があったのである。

消防法の性能規定化の動き

- 消防庁では、
- ①「性能規定化の推進」が政府全体の方針として位置づけられていたこと
 - ②防火対象物の高層化、深層化、大規模化、複合化等の状況に、従前の消防用設備等では十分に対応しきれず、消防用設備等の高度化、新技術の活用等が必要であると考えられていたこと
 - ③消防防災システムのインテリジェント化の推進（昭和61年（1986）消防予第171号消防庁次長通知）などの諸施策にもかかわらず、消防用設備等の技術革新が進まなかったため、消防用設備等の高度化、新技術の活用等に柔軟に対応していく仕組みが必要であると考えられていたこと
 - ④平成10年（1998）の建築基準法の改正において性能規定化が行われたこと

などを踏まえ、平成11年度（1999）～13年度（2001）に「総合防火安全対策手法の開発調査検討委員会」を設置して、消防用設備等の技術基準に性能規定を導入していく（これを「消防法の性能規定化」と位置づけていた。）ための技術的、制度的検討を行った。これにより、安全性を損なうことなく円滑に性能規定を導入する目途が立ったことから、消防用設備等に係る技術上の基準に性能規定を導入するための一連の法令改正が行われることとなった。

性能規定導入に係る法令の体系

前述のように「性能規定」に明確な定義がないため、他省庁の取り組みを見ても、これに対する考え方は千差万別だった。建築基準法のように、性能規定を主とし、従来からの仕様規定は例示基準と位置づける本格的な性能規定化に取り組んだ例もあったが、規制の対象が人命に直結しないような分野や、目的や技術基盤が共通で関係者が限られているような分野では、「性能規定化」にあたって、法令では抽象的な性能を定め、具体的な技術的な考え方については法的な拘束力のないガイドラインのようなものに委ねている例もあった。

消防法の規制対象は広く一般国民が関係し、人命に直結するものである反面、火災の発生確率が低いことから施主や設計者としてはできればコストを

削減したいジャンルであるため、後者のような規定ぶりでは、規制を受ける施主や設計者と審査する消防機関の判断が食い違う可能性が高くなってしまふ。このため、消防法のような法律に性能規定を導入するには、設計者や消防機関が性能の有無を客観的に判断できる検証法が不可欠なのである。

一方で、消防用設備等に係るすべての「性能」についてそのような検証法を一挙に作成することは不可能であるため、適切な検証法がまだ整備されていない分野で新たに開発された設備や技術的工夫をできるだけ速やかに受け入れる仕組みも必要である。

また、消防用設備等を設置する側、審査する側の実態や利便性を考えれば、現行の「仕様規定」が依然として主要な役割を果たすべきことは当然である。

このようなことから、消防用設備等の技術上の基準に性能規定を導入するための体系として、(図1)のような3つのルートと並行する形で整備することとなった。

消防法第17条第1項に「性能」の概念を導入

消防法の性能規定化にあたって、まず、政令で定める技術上の基準に性能規定を導入していく布石とするため、従来は「政令で定める技術上の基準」とのみ書いていた消防法第17条第1項について、「…(消防用設備等)について消火、避難その他の消防の活動のために必要とされる性能を有するように、政令で定める技術上の基準に従って、設置し、及び維持しなければならない。」と改めて規定した(図2参照)。この場合の「必要とされる性能」は、従来から定められていた技術上の基準が求めてきた性能がベースとなるため、従来の「政令で定める技術上の基準」を改めて規定し直す必要がないことは当然である。

消令第29条の4の新設

この消防法第17条第1項を受けて新設されたのが、消令第29条の4である。

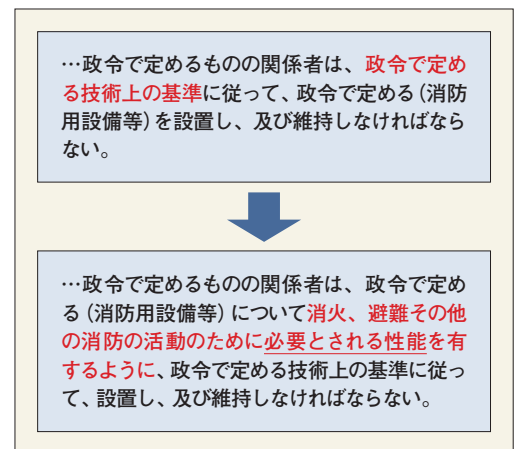


図2 消防法第17条第1項の改正 (政令にルートBを導入する根拠として「性能」の概念を導入)

消令第29条の4第1項では、消令第2章第3節第2款から第6款まで(消令第10条(消火器具)から消令第29条の3(無線通信補助設備)まで)に規定するところによる「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している。

ここで、「防火安全性能」は、「火災の拡大を初期に抑制する性能」、「火災時に安全に避難することを支援する性能」及び「消防隊による活動を支援する性能」の三つに整理している。これらの三つの性能は、前出の「総合防火安全対策手法の開発調査検討委員会」における検討結果等を踏まえて定められたものである。

また、同条第2項では、「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」を設置する場合には、「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ように設置し維持すべきこととし、第3項では、その場合には代替された「通常用いられる消防用設備等」について消令第2章第3節第2款から第6款までの規定を適用しないこととして、両者の法的関係を整理している。

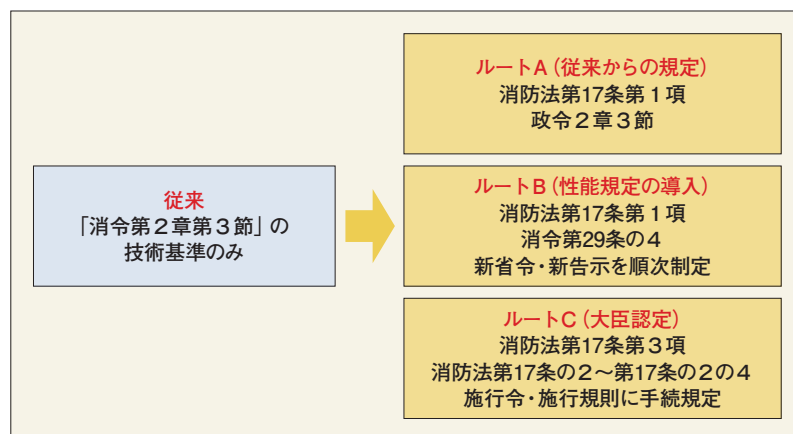


図1 性能規定を導入した消防用設備等の基準の体系