

## 予防行政の効果と検証の重要性

本連載も今回で100回目となった。第1回が2016年6月だったので、9年間連載を続けてきたことになる。昨年3月に東京理科大学を退任したこともあり、切りのよい100回目となったところで連載をいったん終了することにした。最終回にあたり、予防行政が上げてきた効果と、検証によりそれを確かめることの重要性について述べることにしたい。

危険物保安技術協会技術顧問(前東京理科大学火災科学研究所教授) 小林恭一 博士(工学)

### 時代に合わせた規制強化

建物火災は、ある段階を過ぎると急に燃焼が激しくなり、消火も延焼拡大防止も避難も難しくなる。一方で、火災の特性を考慮して適切な建築的対策を講じるとともに、早期に発見して消火する対策を講じておけば、被害を一定程度に抑えることは可能である。

経済や技術の発展、社会の変化等に伴って、建築空間も利用者の特性もその使い方も変化するので、同じ対策がずっと同じような効果を上げ続けるわけでは必ずしもない。

対策が変化に追いつかなくなると、いずれ大規模な火災や多数の死者の発生という形で顕在化する。そのような火災が発生したら、大きな被害が出た原因を究明し、それが時代の変化に伴う普遍的なものであれば、対策を見直すことになる。

日本では、建築的な対策は建築基準法の規制により、早期発見・早期消火対策は人的対応も含めて消防法の規制により、それぞれ担保されているので、必要な対策は規制強化という形をとることになる。

近年、経済発展を規制緩和によって促進することが政府全体の方針になっているため、そのような事態が起こっても、建築基準法令の改正強化はなかなか行われないが、消防法令は時代の変化に応じて適時改正強化されてきた。規制強化は社会的負担を伴うので、時代の変化により危険性が増してきていることがわかって、それだけで規制強化に踏み切るのは難しく、多数の死者の発生などの犠牲があって初めて規制強化が行われるのが一般的である。

### 規制強化の効果

消防法令の規制強化を社会に実装していくのは現地消防機関の予防職員の役割だが、被害を伴う火災の発生率があまり高くないため、規制強化に応じてもらうのは容易ではない。特に、特定防火対象物の場合は、既存建物についても一定期間内で遡及的に新たな規制に適合させなければならぬため、担当職員のストレスは大変なものになる。

建築基準法の防火関係規定や消防法など防火法令の規制は、人命・身体及び財産を火災による被害から守るためにある。このため、規制強化が行われれば、その効果は火災による死傷者数や焼損面積の減少など、何らかの形で火災統計に現れるはずである。そのことが明確に実感できれば、消防法による規制を行う意義も理解できるし、大変な苦勞をして規制強化を遡及的に実施した予防職員にとっては、励みにも誇りにもなるだろう。そう考えて、本連載では規制強化の効果を繰り返し取り上げてきた(拙稿②第4回「大洋デパート火災と遡及適用及び規制強化の効果」など)。

### 火災統計の活用

規制強化の効果を検証するには、まず、信頼できる火災統計が必要である。

日本の火災統計は、量・質ともに、他の先進国に比べてもずば抜けている。火災1件ごとに、所轄消防機関から広範かつ精緻なデータが集められ、集計・分析される。その結果は市町村ごとに整理され、各市町村の火災予防に役立てられる。全国の火災統計は、毎年「消防庁火災年報」で公表さ

れ、一部は消防白書にも掲載される。1995年以降はエクセル版の原データが公開されており、個人情報特定できる情報以外は、申請すれば誰でも入手できる。

このような仕組みを持っている国はあまりない。日本では、昭和23年(1948)に自治体消防制度が始まった時に、当時の「予防消防」「科学消防」というスローガンを実践するツールの一環として消防法や消防組織法に組み込まれた。集められた火災データは、当時の消防研究所で分析され、出火防止対策の発案や消防機関の体制整備などに活用されてきた(拙稿<sup>2)</sup>第84回「消防法第9条と火気設備等に対する規制<sup>(1)</sup>」参照)。

火災報告の内容や項目は、火災データの分析が進むにつれて精緻になっているため、消防機関の担当者は火災報告データの作成に苦勞されていることと思うが、火災の発生や被害の防止にも対策の効果の検証にも不可欠なもので、世界中の火災研究者からうらやましがられていることなども理解して、頑張っていたいただきたいと思います。

## 規制の変遷を知る

規制強化の効果を検証するには、もう一つ、規制内容の変遷を正確に知ることが必要である。現行法令の内容は、法令集や「e-Gov法令検索」で容易に知ることができるが、ある規定がいつから今ようになったのか、その前はどんな内容だったのか正確に知ることは簡単ではない。以前使っていた法令集が残っていれば、最近の改正ならチェックできるが、10年前まで遡れる環境にいる人は稀だろう。大学では、さらに大変である。

このため、東京理科大学に勤務するようになって、改めて、消防法令の規制内容の推移を正確に知る仕組みの必要性を痛感するようになった。その頃、建築基準法令の変遷を検索できる一般財団法人建築行政情報センターの「ICBA法令検索システム」の存在を知ったため、その消防法令版を東京理科大学に構築することにした。「ICBA法令検索システム」を開発した会社に依頼し、消防法令に通曉した東京消防庁OBの方を専従で雇用して、手作りでシステム構築を開始した。法令集にある各条文の改正年月日の履歴から、一つひとつ官報の



バックナンバーを当たって改正内容を拾い出し、システムを構築していった。なかなか大変な作業だったが、2年程度で耐用に耐えるものが出来あがり、東京理科大学火災科学研究所のホームページ内に「<sup>2)</sup>消防法令改正経過検索システム」として立ち上げた。

このシステムは、無料で誰でもアクセスでき(QRコード参照)、消防組織法と消防法及び関連政省令について、条文の項目ごとに履歴を遡ることができ、改正年月日や施行年月日も知ることができる。年月日を指定すれば、その日に適用されていた法令内容を知ることでもできる。検索も容易である。

本誌拙稿で取り上げた「スプリンクラー設備の設置対象の変遷」(<sup>2)</sup>第94回~<sup>2)</sup>第96回)や「自動火災報知設備の設置対象の変遷」(<sup>2)</sup>第98回)は、このシステムがなければ書けなかったテーマで、私自身今まで気づかなかった大きな発見があった。

こうして、多数の死者が出るエポックメイキングな火災が発生し、その再発を防止するための規制強化が行われた時に、先述の火災統計と突き合わせれば、規制強化の効果を明確に知ることができるようになった。消防法令の場合は、特定防火対象物については規制強化が遡及適用されるので、より明瞭に効果が現れる。

建築基準法令の規制強化の効果も「ICBA法令検索システム」を活用すれば同様に知ることができるので、「(建築基準法令と消防法令を合わせた)防火法令の規制強化の効果」を実証的に論ずることができるようになり、それが私の大きな研究テーマになった。

最近では、高齢者福祉施設について、消火器、スプリンクラー設備、自動火災報知設備及び火災通報装置の設置規制の強化が繰り返し行われたが、その改正内容と改正時期を当該施設の火災被害の推移と突き合わせれば、これらの規制強化がいかにかに効果があったか、一目瞭然である(拙稿第17回「高齢者福祉施設の火災と消防法令の強化(1)」参照)。

## おわりに

本連載では、消防法令の規定の意図と内容を私の理解する範囲でできるだけ平易に解説するとともに、その成り立ちや規制の変遷についても、き

かけとなった出来事と合わせて書いてきた。特に改正の経緯については、その当時の人たちにとっては自明のことなのだが、少し時間が経つと知っている人が次第にいなくなり、現役の人にはわからなくなってしまうので、留意して書き残したつもりである。

また、消防法令と密接な関係がある建築基準法令との関係についても私なりに整理して解説するとともに、諸外国の動向なども私の知っている範囲でできるだけ触れるようにしてきた。

現在は経済・社会が大変動する時代になっており、消防行政や予防行政もこれらはどうなっていくのかわからない時代になっている。そんな中でも、火災や火災による被害をできるだけ少なくするという行政ニーズは変わらず存在する。現役の皆さんは、本連載により、そのような行政ニーズに先人たちがどう応えてきたのかをよく理解して、大変動の時代に対応してほしいと考えている。

## もう少し知りたい 防火法令の基礎知識

東京理科大学大学院国際防災科学研究科 教授 小林 浩一(博士(工学))

### 【第1回】

## 予防行政の重要性



**小林浩一 一説**  
◎東京理科大学総合研究院教授。1948年千葉県生まれ。東京大学工学部を卒業し、1973年建設省(現国土交通省)に入省。建築基準法など約2000年に及ぶ法令(国政省令)の検討に尽力。東京消防庁、消防職員養成所(現消防庁)で、消防行政、危険物規制部長、予防部長、国民保護、防災部長などを兼任。2006年度まで「消防行政」欄の編集者。消防行政の発展に貢献したことが、消防庁長官賞(消防行政功労賞)を受賞。消防行政の発展に貢献したことが、消防庁長官賞(消防行政功労賞)を受賞。消防行政の発展に貢献したことが、消防庁長官賞(消防行政功労賞)を受賞。

### はじめに

「最近の消防法令は難解で、読んでも何を言っているのかわからない。法令の意味や意図などをわかりやすく解説してもらえないか」という依頼を「月刊フェスク」から頂いた。

確かに、性能規定化で「特殊消防設備等」という言葉が条文の中に「消防用設備等」として用いられているようにもなっており、ただでさえ難解な条文がますます読みにくくなってしまった。福祉施設や福祉ビルなどに対する規制強化も、強化対象をなるべく限定しようとするため、表現が簡潔でわかりにくくなっている。ペーパーの方々は、出前の印刷物やデジタルな条文が手の中にあるので、それに仕様が付加して何となく理解できると思うが、若い人がいなくなる今の条文を読んで、もうフツフツと熱いのかどうか。

消防法令がどのように難解になったのかは、私にもあると反省し、罪過はしるべきで、3年前から東京理科大学の市民講座の一環として、神奈川県や千葉県で1年、1回、夜6時から9時まで、「予防室」という無料の私塾を開いている。

学生は消防関係の予防担当者を中心に、「予防行政に熱意を持って取り組んでいる方」としていて、民間の方も多く、全国各地から250人くらいの方が登録されている。実際に受講される方はやはり東京近辺の方が多く、毎回50人前後の方が、中には九州や関西から願ってくださる方もいる。

原則として1年間で一区切りの内容なので、来文の細かいところまで解説するわけではなく、

消防法令全体の体系と考え方、建築基準法令との関係、諸外国との比較、様々な規制の意味や意図、規制ができた経緯や強化された経緯やそのきっかけとなった火災事故などを、私なりに整理して講義している。それでも、「規制の背景がわかった」との声を頂いている。そんな反応があるとうれしいし、私自身の励みにもなっている。

この予防室の講義内容については、神戸市消防局から、「機関誌『響』」に書いてもらえないか」という話を頂いて、昨年4月から「予防室選集」として連載している。

今回、「月刊フェスク」から冒頭のような仕様を頂いたのも、「響」に掲載した内容をベースにして、読者に民間の方々も読んでいただくことを念頭に、予防室の講義内容を整理し直しておいたと考え、お礼を申し上げます。毎回テーマがあるので、あまたの体系はと言えないかも知れないが、お許しください。

**予防行政の重要性**  
第1回として、まず、予防行政の重要性が何を指しているか、消防関係者を念頭に書いた文章なので、民間の方は恐縮だが、私の思いだけを許していただけたい。

私は、1980年から自治省(現総務省)消防庁に在籍し、2006年に国民保護・防災部長を最後に退官するまで、主として予防行政を担当してきた。1980年当時、まだ数十人の方がごくなる特定防火対象物の火災がしばしば発生しており、その

ような火災が起こるたびに、多くの死者が出た原因を調査し、再発防止策に取り組んでいた。そのような対策が功を奏し、やがて多くの死者が出るビル火災はほとんど発生しなくなると、それとともに予防行政に熱心に取り組む消防官が少なくなってしまったのは、悲しいことだ。

戦後、GHQの意向で消防が警察から独立した時、「予防消防」は「科学消防」とともに、新生自治体消防のシンボルだった。発生した火災をただ消すだけの「火消し消防」でなく、法律に基づき、火災が発生すればその原因を消防自ら科学的に調査し、火災が発生しないための対策や被害をできる限り少なくするための対策を講じていくこと、発生した火災に対しては科学力と技術力で立ち回らうこと、これが「予防消防」と「科学消防」の考えだ。

1948年ごろのこのような理念に立ち消防同制度を持つ近代消防制度が足踏したとき、警察も消防もただ火を消すだけに甘んじ、「消防」や「消防士」とさげすまれてきた戦前からの消防士がどんなに悲しかったか、直接話せる人も少なくなりました。

私は、立場上、近代消防制度の創設に立ち会った人たちからしか話を聞く機会があったので、そのときの彼らの思いなどを、若い消防官に伝えていく使命があると考えている。

消防業務、消防業務、救急業務、救急業務のいずれも、身をつけて社会を支える崇高な業務だが、他の行政の失敗を消防官のリスクと引き換えに後始末する、という側面を持っている。土行政や都市

行政が十分でなかったために起こった土砂災害で、消防官が人命救助に出動し時に殉職したりするが、消防官が一方的にリスクを引き受けるだけで、土木行政や都市行政に注文をつけることはできない。

しかし、火災は違う。予防行政の権限があるから。火災が起こらないようにし、火災が起こっても被害が最小限になるようにし、消防活動ができるだけややくるようになることなどを、法律上の権限を持って行うことができる。危険物施設に至っては、市町村長の名で設置許可の権限まで持っている。

消防官のこのような法上の大きな権限を持っている面は素晴らしい。先人がそれを理解してくれた大前提があるが、最近、このことを理解できていない消防官が増えていくのが心配している。

地方行政の推進による人員削減圧力、高齢化の進展に伴う急務の増大、交番勤務職員配置の下方適性などから、総務・予防など自動職にシフトする人が増えつつあり、予防行政は長期的に弱体化傾向にある。このような状況のもとでは、現地の消防機関が予防行政の重要性をきちんと認識し、これを大事にしていく姿勢を明確にしないと、予防行政の権限がなくなるなど、あつという間だ。

行政改革の一環として、消防同業を民間機関で行うことができるようにしたらどうか、などという提案がなされたとき、現地の消防としてどう考えるのか。以上述べたきたような事実と経緯を踏まえて、しっかりと判断してほしいと思う。