

❌ 違反是正

はじめに

防火対象物において、多数の死傷者を伴う火災が発生すると、社会に大きな衝撃と不安を与え、事故原因の究明が強く求められる一方で、事業者責任を問う声とともに、マスコミ報道に代表される社会的関心は、各法令を所管する行政にも矛先が向けられ、重大かつ明白な瑕疵や適切な指導を怠った不作為があれば非常に厳しい批判にさらされます。そのような中、特に重大な消防法令違反を放置したままの火災被害が拡大することは決して許されず、より厳格な違反処理への移行が求められています。

近年の火災事例の教訓を基にした相次ぐ消防法令の改正に伴う適切な対応、違反公表制度の

運用を前に、本市においては、これらの厳しい批判を自らの戒めとして、査察執行体制の充実強化に向けた必要な整備を図るため、平成26年4月1日に「横浜市火災予防査察及び違反是正措置に関する規程」を改正し、「査察改革」に取り組んでまいりました。これを実行してきた本市の取り組みと違反是正指導の推進について紹介させていただきます。

消防の組織機能

違反是正を着実に進めていくうえで特に重要なことは、職場のリーダーである管理職が「何をすべきか」を職員にしっかりと明示し、それを実行させるマネジメントです。

違反是正に係るマネジメントとマインドの重要性

横浜市消防局予防部査察課 査察係長(特別査察隊長) 木村正夫



そのためには、消防法の大きな目的である安寧秩序の保持、社会公共の福祉の増進とは何かを再確認するとともに、社会が消防に求めるものを説き、違反を是正させるための公権力の行使にどのような影響力がありどれほど大切なことか、そして、組織が果たすべき使命は何かを説明することから始まります。

消防法の目的と制定理由

まず、我々の所管法令である消防法が制定された際の官報(昭和23年5月27日第2回衆議院会議録)によると、「従来日本の消防は、予防に関しましてはあまり重きを置いておりませんが、この消防(法)におきましては、火災予防に非常に重点を置いた次第であります。…その重要な点を少しあげますと、火災予防に必要な措置権を消防に与える。その次には、火災予防に必要な資料を提出せしめるところの権利を与える。次には、火災予防に関する検査及び立入権を与える。……」とあり、消防法は火災予防に関して強力な法的権限を消防機関に与えて、火災発生の防止に全力を注ぐ必要があるとの趣旨で制定されたものであり、予防のための法律として成立した側面があるということを我々は心に刻む必要があります。

火災予防行政の大きな方向転換

消防法はこれまでに多くの犠牲者が発生した火災のたびに改正を重ねてきました。特に火災予防行政の大きな方向転換となったのが、平成13年に発生した新宿区歌舞伎町ビル火災です。この時の改正は、法令レベルで対応すべきと考えられる全ての事項に所要の措置が講じられた内容であり、我々消防機関に与えられた命令権限も拡大されました(立入検査の時間制限の撤廃、消防吏員による措置命令権の新設、命令した場合の標識の設置等)。

この時提出された消防法の改正案は、通常国会において衆参両院の全会一致で可決・成立しており、このことは、消防機関が市民の安全を確保するための組織機能であることを改めて示

すとともに、危険な違反対象物をなくしてほしいと願う世論の総意であり、社会の要請が表面化したことでもあります。

消防法制定から54年を経たこの時から、違反是正が大きくクローズアップされました。

社会が求める火災予防行政

元来、制服をまとう消防によせる市民からの期待の大きさや信頼の強さは、疑いの余地がないところですが、それゆえに信用が失われた際の影響は計り知れないものがあります。違反是正に関しても、社会の要請に答えていくため、まさに結果を出すことが求められています。

多数の犠牲者を伴う防火対象物の火災が発生すると、社会的影響は著しく、マスコミ報道では、常に行政責任が追及されます。査察体制の不備、縦割り行政の弊害、違反の放置、組織の機能不全といった辛辣な指摘や批判は、同じ消防職員として、忸怩たる思いで受け止めています。

また、時代認識として「これまでは許されていた」「このくらいは大丈夫」といった甘い判断や誤った認識も許されません。これは行政に限らず、データの改ざん、偽装、不適切会計など相次ぐ企業の不祥事についても同じことであり、社会的制裁を受けることとなります。

これらのことから職場のリーダーである管理職は、組織が社会の要請に応えることができているかどうかを常に検証することが求められています。

査察改革とともに、違反是正の推進

本市の違反是正に係る査察体制は、市内18消防署にある予防課査察係(77人)と消防本部にある予防部査察課(28人)で構成され、査察課内に特別査察隊(6班17人)が設置されています。特別査察隊は、市内の重大違反対象物の違反是正と自衛消防組織の設置対象である大規模な事業所への立入検査を専従とした、特有の使命を果たすための組織です。

「査察改革実行の年」と位置付けられた平成26年4月1日に筆者が査察係長に着任した時の

❌ 違反是正



査察課事務室に掲げた「特別査察隊」の表札



筆者が夏休みに作成しました。

至上命題は、重大違反対象物の是正です。過去5年間における本市の重大違反対象物の是正率は、平均52.8%でしたが、26年度査察実施基本計画において、重大違反対象物の是正率は目標70%と掲げられていました。この強烈な目標設定は、組織の強い意思表示であり、求められたものはリーダーシップとマネジメントでした。

最初に着手したことは、この時点で現存する76件の重大違反対象物が「何が端緒で違反となったのか?」「是正指導の進捗状況はどうなっているのか?」を各対象物の是正指導を担当する特別査察隊の各班にレポートを作成させ、月例で行っている「特察会議」の場で報告してもらいました。

その時に気付いたことは、特別査察隊各班が受け持つ対象物の違反状態や是正方針を、全員で共有していないことでした。改めて会議の場において資料を広げ、問題点を紐解いて見ると、他の職員からは是正の手段となるアイデアが湧き出てくる効果がありました。なかでも、その年に再任用として査察課に配属となったベテラン職員のアドバイスは卓越していました。彼は、当局において昭和52年に発足した特別査察隊の初代隊員でもあり、以降38年間を査察、同意事務に専従してきた消防法、建築基準法のスペシャリストなのです。過去の通知から運用に至るその全てが彼に蓄積されていると言っても過言ではなく、複数の違反が絡み合った難解な違反是正の糸口を提案してくれたのでした。

特別査察隊は、若い職員が多く予防経験は豊富ではないのですが、やる気と使命感に満ちており、この先輩からのアドバイスは、違反是正の推進に有効に機能しました。

さらに、特別査察隊各班の情報を共有し、仲間同士が議論を尽くすことによって、職員は上司からの命令によるやらされ感が消え、自ら能動的に考え行動に移すことができるようになります。

余談になりますが、我々消防職員は、災害現場など部隊行動において、命令は絶対です。規律や上下関係が特に強い職場であり、身体に染みついていきます。このため消防職員は、凶らずも議論することに慣れていないのかもしれませんが、自ら考え行動することに抵抗を感じ、悩みや弱音を吐けずにいる職員がいれば、それは風通しの良い職場とは言えません。

新たな挑戦

査察改革により復活したことがあります。それは、夜間繁華街一斉査察の定期実施です。新宿区歌舞伎町ビル火災を教訓として、出火防止と避難経路の確保を中心に立入検査を行うものであり、夜の横浜の繁華街に大量の査察員を投入します。通常の査察では難しい夜間営業の飲食店事業者等に直接訴えかけることができ、避難階段等に大量の物件が置かれていた場合は躊躇することなく消防法第5条の3による措置命令を発動します。平成26年からの2年間で実施した対象数は856棟2,435テナントにおよび、そのうち35件の対象物に対し命令を発動しました。このような取り組みを繰り返すことにより、徐々にではありますが、間違いなく街全体の防火意識の高揚につながっています。

また、他機関との関係もこの査察の特徴でもあり、警察はもちろんのこと建築部局、保健所、水道局が加わることもあります。遵法意識の低い店舗では防火上の不備だけでなく水道代までも支払わないままにしていることがあるそうです。

さらに、街全体におよぶ査察の副次的な効果として、一斉査察が始まると同業者間でSNSや口伝えで広がり、査察員が立ち入る前に避難階



降りしきる雨の中、出発式に臨む査察員と警察職員(平成27年11月18日 新横浜駅前広場)

段に置かれた物品を片付け始める店舗もあります。そのため、あえて駅前の市民があふれる広場など、とにかく目立つ場所で査察員を整列させ、出発式を行っています。

メディアの有効利用

査察業務の推進に際して、こだわっていることがあります。それは、業務の取り組み前後には必ず、報道機関に対し記者発表を行うことです。特に夜間繁華街一斉査察では、新聞記者の同行取材やテレビカメラの潜入取材に配慮を求めながらも、積極的に無通告査察を進めています。

取材した記者は一律に、消防が火災・救急以外にもこのような取り組みをしているという意外性ととともに、市民の安全を守るために行われる査察業務の重要性を高く評価し、新聞記事やテレビ放映などでニュースとして取り扱ってくれま

す。報道されることは、我々の事業が社会の要請に応えていることを証明するものであり、何よりも最前線で奮闘する職員の労苦が報われ、やりがいを実感できる瞬間でもあります。

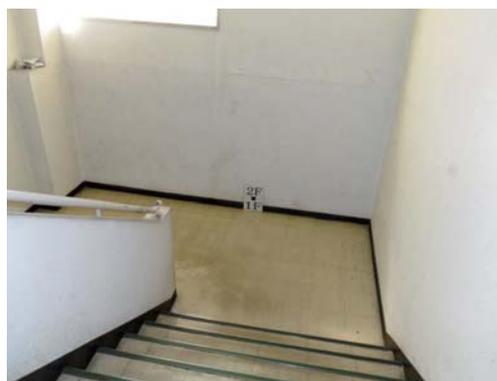
査察業務の中でも違反是正においては、その目的もさることながら職員の自尊心を高めて仕事のやりがいを実感できることが極めて重要であると考えています。

緊張感あるOJTの場

予防部査察課が主催する夜間査察では、各消防署からの応援査察員を求めて実施していますが、併せて査察教育年間スケジュールともリンクして計画しています。平成26年度から違反是正指導を主体的に行うことができる査察のプロフェッショナルの養成を目的に創設された「査察課実務研修」は、この2年間で各消防署の査



避難階段に置かれた大量の物件に5条の3命令を発動



履行された状況

❌ 違反是正



査察課実務研修を終えて
各消防署の査察係員とともに他都市からの5名の研修生が受講しました(平成27年11月9日～20日)。

査察係員から30名が受講しました。研修の期間は2週間で年に3回実施していますが、この期間中に夜間査察を実施することで、研修の効果を上げています。また、同時に他都市からの研修生も積極的に受け入れています。夜間査察を実施する日の午前中は、消防法第5条の3に関する解説と実施要領の座学を受講してもらい、いざ夜の繁華街に臨みます。

査察改革の中で最も重点を置いてきたことは人材育成であり、査察教育体系を整理し戦略的に実施してきたことです。査察課実務研修は、教育担当のみならず全ての査察課員が各カリキュラムを分担し、講師として係わることによって研修効果は大きくなり、また、他都市職員である研修生からの刺激も相まって研修期間の職場はより活発となります。

研修生が地元消防本部に戻ってから、「警告書の交付を行い是正することができました!」「横浜方式の夜間査察を実施しました!」という意気揚々とした報告は、我々としても、より充実感が増すものでした。

違反是正が進まない現状と課題

「重大な消防法令違反対象物に係る実態等のフォローアップ調査の結果について」(平成27年10月13日付け消防予第396号)によると、重大違反の覚知から5年以上経過している対象物が非常に多く見られ、全国的に違反是正が進まない

実態が分かります。特に管内人口規模で比較すると、その開きは著しい状況にあり、大きな課題となっています。

研修やアドバイザー派遣を通じて各地の消防本部の方と接する中で、違反是正が思うように進まない様々な理由を伺いますが、最終的には違反処理に移行しない合理性を説明できなければ行政権限の不行使と判断されます。違反是正が進まない現状と課題を考えると、今後全国への拡大が見込まれる「違反公表制度」の運用が案じられます。

違反公表制度の運用とその効果

違反公表制度は、違反対象物の関係者に与える不利益処分という性格でなく、情報公開の一環として建物の危険性に係る情報を市民に提供するものです。

本市においては、平成26年10月1日より運用を開始し、約1年半が経過しました。この間、延べ75件の違反を公表して、執筆時点で38件を公表しています(平成27年12月31日現在)。

情報公開の一環とありますが、違反公表制度の効果(反応)は大きく、企業コンプライアンスの観点や公表による不名誉は避けたいとの社会的(心理的)影響に作用し、重大違反対象物の是正促進に効果が表れています。

本市の違反公表制度の特徴としては、公表の対象を非特定防火対象物も含めた全ての防火対象物としたことです。これは、過去の違反実態や火災傾向に鑑み、市民等の安全確保のためには全て公表すべきと判断したからです。また、屋内消火栓設備、スプリンクラー設備、自動火災報知設備の未設置のほか、これら設備の主たる機能が喪失している危険な状態(例えば、屋内消火栓設備におけるポンプの起動性能の不良など)は、未設置であることと同じであるとの結論に至り、公表の対象としました。

違反公表制度運用までに行った取り組み

違反公表制度の運用開始を見据えて、原則として、公表に該当する全ての違反対象物に対し

て、平成25年度末に警告書を交付し、履行の促進を図りました。このことにより、平成26年度の重大違反対象物の是正率は、強烈な目標設定であった70%を超え80.3%まで達成することができました。

言うまでもなく平成27年度査察実施基本計画に示された重大違反対象物の是正率は、目標80%となっており、目標達成に向けて一丸となって取り組んでおり、ゴールに近づきつつあります。

違反公表制度は「もろ刃の剣」

違反公表制度は重大違反対象物の是正に効果があると説明しましたが、この公表制度は消防機関にとって「もろ刃の剣」でもあります。違反を覚知し、速やかに公表をした次には是正指導、上位措置への移行などを行い是正を完了させなければ、公表件数が増えていく一方になります。客観的に見れば、消防機関は危険な違反対象物を放置していると指摘される恐れもあります。

また、違反公表制度を公正に進めていくためにも、査察の執行区分を明確にした立入検査実施計画を策定し、その執行管理を適切に行うとともに、立入検査において違反を見逃さない査察員のマインドとスキルが前提となります。

近年、行政運営における公正の確保と透明性がより強く求められており、まさに違反公表制



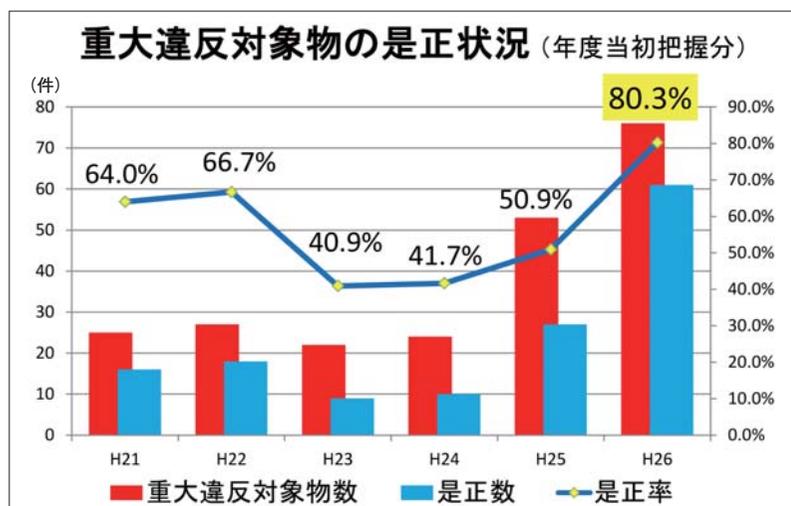
平成27年度関東支部消防法令違反是正事例発表会の様子
担当弁護士に発表事例に対する助言をいただいています。
(平成27年12月4日 横浜市開港記念会館)

度は、査察業務において、それを象徴している制度だと思います。世論を味方に積極的に打って出て、違反是正の推進に好循環となる大きなチャンスでもあります。

「違反是正推進に係る弁護士相談事業」の活用

ある重大違反対象物において、「違反是正推進に係る弁護士相談事業」により担当地域の弁護士に照会した案件を紹介します。

相談内容は、共同所有者への警告書における名あて人の考え方です。この対象物は、建物の所有権をめぐる共同所有者間で係争中でした。是正指導を行っている中、一人の所有者から担当する職員にメールが送られてきました。



⊘ 違反是正

内容は、重大違反の指摘を民事的な対抗手段として有利に働かせようとする意図のあるものでした。発信元は、海外に在住する外国人の方で、「私を違反の名あて人から外して欲しい」「違反があることから保険に入れない」などでした。重大違反が解消された後においても、次第にその内容はエスカレートしていき、「全所有者の了承なしに工事を実施させたことは民法違反であり消防機関がこれに加担した」など、消防局長や査察課長等に宛てられた手紙やメールは1年以上にわたり80通を超えていました。

担当していた職員は、その都度誠実に回答をしてきましたが、その対応に追われ通常業務に支障を来していることから「民事に巻き込まれる恐れがあり、このやり取りをどうにか断ち切りたい」と筆者に相談がありました。着任直後のことで妥当なアドバイスができませんでしたが、弁護士相談事業に照会している案件であることから、その職員とともに是正報告を兼ねて法律事務所を訪れました。

弁護士からは、「先方は、消防から自分に都合のいい返事がないので何度も送ってきている」「業務に支障を来していることを言う必要はない」「手紙等を送らないでほしい旨を強く伝える」「それでも送ってくるようであれば、偽計業務妨害罪であり、違法性が高い」との見解をいただき、

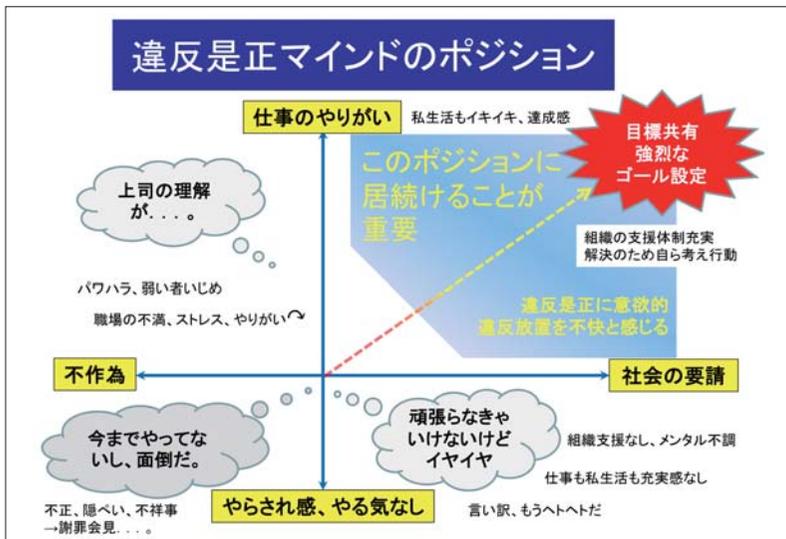
「何かあれば相談してほしい」「リアクションを恐れる必要はない」とのお墨付きは、職員の負担を大きく軽減することにつながりました。一方で、「これだけの量の手紙等に今まで対応してきたことは、決して悪いことではないが、消防の対応はまじめ過ぎるよ」とのコメントもいただきました。

それから1カ月後、手紙の送り主が来日し、査察課を訪れました。重大違反の是正について説明を行ったのちに、「これ以上同じ質問は送らないでほしい」と申し入れ、ようやく担当職員はこの問題から解放されました。

消防機関は違反是正を行ううえで、違反関係者の不当な訴えや、不服申し立てを考慮しすぎて、上位措置への移行に二の足を踏む必要はありません。不安のタネは尽きませんが、違反是正を推進するためにも大いにこの事業を活用すべきです。

職員へのフォロー

違反是正の現場では、ネゴシエーションの連続です。警告や命令に至る前でも、重大違反對象物に足しげく通い、毅然とした態度で丁寧な交渉を続けます。門前払いや罵声を浴びることもしばしばあります。ましてや、是正が思うように進まない中で対峙する職員のストレスは察するに余りあります。



重大違反対象物の進捗管理をしていく中で、現場出向に限らず、電話でのやり取りや関係者の対応状況や発言など、些細なことでも逐一上司に報告するよう求めています。これは、報告により現状を把握するとともに、次の展開など指示を出すことにありますが、職員からの報告を十分に傾聴することは、ストレスを少しでも和らげるものであると考えるからです。憤った職員が心情を吐露することもしきりにありますが、まずは上司が共感することで、その職員は次の指示が円滑に受け入れられるものです。机を叩き「やってこい！」の一喝では、辛い思いをしている職員の心労は増すばかりか、以降の報告もなくなり、やがて思考停止に陥ってしまいます。

違反是正のベクトルとマインドポジション

前ページの図は、違反是正に係るベクトルとマインドポジションを表したものです。あるマネジメント研修を受講した際に感銘を受け、これを違反是正にリアレンジしてみたものです。

特に言いたいことは、目標のベクトル方向であるポジションに職員を居続けさせることです。このポジションにいる職員は、自ら考え行動できるようになり、違反是正の様々な課題に対してもそれを乗り越えようとする姿勢が見られます。

例えば、様々な是正手段の開拓をはじめ、自分たちの取り組みを是非多くの人に紹介したいと、「月刊消防」の連載「YOKOHAMA STYLE 攻めの予防！横浜の査察」(東京法令出版：平成26年12月号から平成27年12月号まで13回)への投稿も、全て職員提案によるものでした。一方、このポジションから外れると、図に示したように、仕事に対する姿勢に問題が生じてくると考えられます。

火災予防行政の本旨

消防の仕事は市民から常に「ありがたい」と感謝されます。本当にありがたいことです。これまでも地域住民や事業所に防火・防災を呼びかけ、寄り添いながら予防行政を推進してきました。また、出火原因を究明し同じ火災は繰り返さないよう、

返さないよう、社会の安全にも大きく寄与してきました。一方で、違反是正の現場において「ありがたい」と言われるのはほぼ皆無です。

けれども「違反是正をやらなければ、しょうがない…」このマインドでは、違反是正が完了しても、仕事にやりがいを見出すことは困難です。

重大違反の端緒を確認すると悪質なものはごくまれで、むしろ「消防法を認識していなかった」「危険性に気付かなかった」ということが大半です。

火災の恐ろしさや被害の悲惨さを知る我々消防職員の使命は、災害が発生する前に違反により失われた秩序を回復させることで違反者を救済し、防火対象物の危険を取り除くことで市民の安全を確保することです。

このことは、消防法が制定されてから、そしてこれからも変わることない火災予防行政の本旨であり、違反処理に臨む時に忘れないでいただきたいと思います。

おわりに

有名な話ですが、最もきつい仕事は、まず穴を掘らせ、次にその穴を埋め戻させる仕事であると言います。この作業を延々と行わせると、どんなに強い人でも肉体的、精神的に参ってしまうそうです。しかし、いくら過酷な仕事であっても、それが誰かの役に立ち、価値あるものであれば耐えられるというものです。

火災現場に向かう時、そこで何をするか我々は知っています。大きな目標があり、困難であっても仕事にやりがいを感じているからこそ火事場の馬鹿力を発揮できます。

火災予防行政も、火災現場の悲惨さを一番知っている消防職員だからこそ、違反是正に全力を注ぐことが必要なのです。

消防法の制定から我々に与えられた職責は、社会に求められている崇高なものです。それを放棄することは、我々の価値を失うことにもなります。

その価値を失わないためにも、今こそ我々に与えられた職責を全うすることだと考えます。