



宇都宮市中心市街地と宇都宮城址公園

防火管理業務不適正及び 消防用設備等未設置違反に係る 警告事例

宇都宮市消防局予防課指導係長 谷中康人

はじめに

宇都宮市は、栃木県の県庁所在地で、東京から北へ約100kmにあり、県のほぼ中央に位置している。総面積は約416km²であり、北関東唯一の50万人都市である。北関東の中核都市にふさわしい、風格と文化の薫る賑わいのある街づくりを目指している。

市内は、北部から西部にかけて、羽黒山、多気山、古賀志山などの丘陵があり、良好な自然環境に恵まれ、東部を流れる鬼怒川は地域一帯を潤し、のどかな田園風景が広がっている。

観光面では、市内名所旧跡はもとより周辺部に日光国立公園、陶芸の里益子、ツインリンクもてぎ等各種観光施設があり、宇都宮はその玄関口としての重要な役割も担っている。

一方、テクノポリス（高度技術集積都市）に地域指定されるなど、工業都市としての顔も持ち、県内では工業製品の出荷額第1位を誇っている。

さらに、南北に東北新幹線と東北自動車道が縦貫しているほか、東西に北関東自動車道が横断したことにより、東京圏から東北・北海道方面に向かう国土の新たな発展軸と、太平洋から関東内陸部や日本海に向かう、首都圏大環状連鎖軸が交差する、北関東の中核拠点となっている。

また、本市は「餃子」の街として全国的に広く知られているが、それだけではなく、「ジャズ」「カクテル」「大谷石」「自転車」とバラエティーあふれる愉快な街である。

消防局の体制

この街と50万市民の安全を確保するための消防体制は、4課・4署・9分署、消防職員454名と消防団員2,048名（平成28年4月1日現在）である。消防車両は、はしご付消防自動車6台・救助工作車4台・高規格救急車17台など、計90台である。

本市では、第5次宇都宮市総合計画の基本施策の中に「日常生活の安心感を高める」という目標を掲げ、市民の安全・安心の確保に取り組んでいる。消防局は、その基本施策を踏まえ

「消防ホットプラン21」を定めて、各部門別に事業を抽出しPDCAサイクルによる進行管理を通して「市民にどのような成果（効果）をもたらしたか」という視点から客観的に評価・検証を行い、より効果的・効率的な事業の実施を図っている。

予防業務体制

予防業務の体制は、消防局予防課に予防・指導・危険物の3グループ総員13名を配置し、火災予防の啓発はもとより法令に基づく建築防火、危険物、査察計画、特別査察及び違反処理、火災統計、防火団体等の予防業務を行っている。

また、各消防署の予防グループに3名を配置し、大規模防火対象物の予防査察や火災調査を行っているほか、警防グループでも防火対象物の予防査察の実施や春秋の火災予防運動期間中の火災予防の啓発活動を実施するなど、「住宅用火災警報器の全戸設置」に向けて50万市民の「安全で安心して暮らせる街づくり」を実現するため、市内で実施されるイベント等で普及啓発活動を行い、職員一丸となって推進に取り組んでいる。

査察の執行体制

本市では、防火対象物（総数約19,000棟）及び危険物施設（総数約1,600棟）について用途、規模に応じて査察対象物を1種から4種に分類して年間査察計画を立て計画的に査察を実施している。これまで、予防査察を実施し消防法令違反等が判明すれば査察結果通知書を防火対象物関係者に通知し、改善に向けた説明により理解を得る行政指導を行ってきた。さらに、重大な違反対象物に対しては、違反処理基準に基づき違反処理へ移行するなど、積極的に違反是正を推進している。

事例の概要

今回紹介させていただく事例は、防火管理・消防用設備等両面にわたる継続した違反に対し、「継続した立入検査」、「違反調査・追跡調査」

違反是正

を経た後、違反処理へ移行し警告書を交付した結果、防火対象物の関係者により、違反事項が自主的に改善され、火災危険の低減がなされた事例である。

防火対象物の概要

防火対象物の概要は下記のとおりである。

- 用途：3 項イ (料理店)
- 建築構造：木造一部鉄骨造 3 階建
- 特定 1 階段対象物
- 1 階無窓階 (是正後普通階)、2・3 階普通階
- 建築面積：約 576㎡
- 延床面積：約 865㎡
- 消防用設備等：消火器、避難はしご
- 収容人員：92 人

消防用設備等未設置違反に至った経過

木造 2 階建て延床面積 294㎡の既存料理店 (A 建物) に、平成 11 年に新築した鉄骨造 3 階建て延床面積 324㎡の食品加工所 (B 建物) を接続した。さらに、1 階部分に無断増築を繰り返した結果、1 階及び 2 階の床面積が増加し、延床面積が 865㎡の規模になった。また、B 建物は、食品加工所として完成検査を受けていたが、立入検査で A 建物との接続を確認した時には、1 階は厨房、2 階・3 階は客室として使用されており、完全に A 建物と一体になっていた。これにより、建物全体に屋内消火栓設備、自動火災報知設備、誘導灯の設置義務が生じた。

違反の概要

[防火管理関係違反]

- ①消防訓練未実施未報告
- ②消防用設備等点検未実施未報告 (消火器、避難はしご)
- ③防火対象物定期点検未実施未報告
- ④防災物品未使用

[消防用設備等未設置違反]

- ①屋内消火栓設備未設置
- ②自動火災報知設備未設置
- ③誘導灯未設置

[建築基準法違反]

- ①増築による建築構造違反
- ②特殊建築物等の避難及び消火に関する技術的基準違反

査察の実施と是正指導

平成 25 年 5 月 30 日、前回の立入検査で指摘した事項について、改修計画書の提出期日を迎えたため、確認査察に出向した。全ての指摘事項については是正が見られなかったため、本件対象物の所有者で代表取締役の経営者に対して、再度、「現在の建物の状態は、火災危険や人命安全上の危険が著しく高い状態であること」、「管理権原者として必要な義務と責任」について説明をしたが、経営者からは、「消防設備の見積もりをとったが、そんな金はない。高くて設置する予定はない。店に消防法違反で命の保障はないと紙を貼ってもらっても構わない」とのことで、全く是正意思を示さず、改修計画書の提出も拒否された。そこで、このままの状態では、警告や命令の対象となる可能性があることを説明し、同年 6 月 17 日、市建築指導課と合同で違反調査を行った。

違反調査

違反調査では、過去に行った立入検査を補完する意味で、局予防課職員及び建築指導課職員の協力を求め、無断増築部分の実測及び内部状況について実況見分を行い、質問録取では、違反に至った経過、違反事実の認識の有無、是正の意思や能力、今後の動向等について確認した。

調査の結果、本件対象物は、

- ①火気を常時使用する上に、多数の酔客が利用する対象物である。
- ②必要な消防用設備等が未設置の状態では、建築基準法の構造違反と相まって、火災予防上及び人命安全上の危険が著しい。
- ③関係者には、是正意思が全く認められないであった。

以上のことから、違反の長期化を打破し、早期に利用者の安全を確保する必要があるため、

違反処理基準第一次措置への移行を判断した。

第一次措置内容の検討

違反調査後、建築指導課と今後の指導方針を共有した。

- ①消防は、過去の指導経過や違反調査の内容を十分勘案した結果、現況の消防法令違反について、警告書を交付する。
- ②建築指導課は、現況に必要な構造要求等を指導し、特定行政庁名で建築物是正指示書を交付する。

消防は、火災危険の低減にとって必要な措置として、防火管理及び消防用設備等の設置に重点を置いた指導を行うこと。建築基準法違反は、主管行政庁である建築指導課が継続指導を行うことで、双方の意思を確認した。

警告書交付

平成25年7月1日、経営者に対して違反調査の結果について説明し、警告書を交付した。その際、増築した部分を撤去した場合でも必要となる消防用設備等についてと、資金難は、過去の指導状況や現に多くの従業員が働き営業を継続していることから、消防用設備を設置できないとする正当な理由にはならないことを説明した。また、消防法上の命令について及び消防用設備のリースや融資制度などについても改めて説明し、防火管理関係違反については、平成25年7月20日まで、消防用設備関係については、同年8月1日までに是正計画書を提出するよう指導した。

指摘事項の一部是正

警告書交付後、一定の指導効果が見られ、防火管理関係違反のソフト面の是正及び建物全体に自動火災報知設備と誘導灯の設置がなされた。これにより、火災の早期発見と顧客の避難誘導について、一定の人命危険の低減がなされた。

一方で、屋内消火栓設備については、履行期限が間近に迫っても未設置の状態であった。経

営者に確認すると、「建物の改修を建築業者に依頼したので、後は業者と直接やり取りをしてくれ、建築指導課にもその旨話してある」とのことであった。その後、経営者の代理人である建築関係の業者から、建築基準法違反の是正を含めた延床面積の縮小等により、屋内消火栓設備の設置義務を消滅させる「建築物改修スケジュール」が提出された。

しかし、その内容は、工事の開始時期や改修に要する日程、施工業者名等が一切明らかになっておらず、具体性に欠けるものだったため、建築指導課とも協議をした上で、具体的な計画に見直すよう依頼した。その後も業者立会いの下、建築指導課と合同による現地調査を行う等、是正に向けた交渉を重ねる中で、建物現況の図面及び改修後の計画図面は提出されたが、工事の実現性について確認すると、「営業を継続したままで、取り壊しを含めた大規模改修には、10年以上かかる可能性がある」など、具体的な改修日程等も定まらぬまま、この業者は本件から手を引いてしまった。



設置された誘導灯



設置された自動火災報知設備の感知器

経営者に建物改修について再度確認すると、「自火報と誘導灯を設置したため、改修予算の目途が立たず、新たな業者を現在探しているから待ってくれ」との回答であったが、その後、建物改修に向けた具体的な動きは見られず、履行期日が経過した。

第二次措置内容の検討

そのため、経営者に事情を説明し、屋内消火栓設備未設置違反に対する、上位措置移行のための第2回目の違反調査を行った。調査の結果を踏まえ、第二次措置の内容として、消防用設備等設置命令による対応か、再警告による対応かを検討した。

検討する上で下記の点に留意した。

- ①防火管理関係のソフト面は全て是正されており、消防職員や設備業者立会いの下、効果的な消防訓練が行われている。
- ②建物内の消火器は全て新品に交換され、常時火気を使用する厨房には必要数以上の本数が設置されている。
- ③厨房の管理は、火災予防条例に従い適正に管理されている。
- ④自動火災報知設備及び誘導灯が設置されたことで、火災の早期発見と顧客の避難誘導について、一定の人命危険の低減が図られている。
- ⑤二つの設備工事を同時に行った、経営者の真正意思や資金力を含めた是正能力を勘案する。

これらを総合して斟酌した結果、合理的な期間の猶予を与えることは、裁量の範囲内と判断

し、屋内消火栓設備未設置違反の第二次措置として再警告書の交付、是正されなければ躊躇することなく、第三次措置として消防用設備等設置命令を発令する処理方針とした。

再警告書交付

再警告書は、経営者が所用で留守になったため、取締役に交付した。

この取締役は、警告書交付後、従業員とともに積極的に消防訓練に参加するなど、指導当初から防火管理に対して理解があった。取締役からは、「社長にその旨を良く話し、期日までには、設置できるようにします」との回答があった。この時に是正の『鍵』を握るのは、取締役にありかもしれないと感じた。

第三次措置の検討

再警告書交付後も引き続き、屋内消火栓設備の必要性を根気強く説明するとともに、無窓階の改修方法を含めた代替設備の可能性についても繰り返し説明した。

しかし、履行期限の到来が間近に迫っても、是正される見通しが全く立たない上に、同設備が未設置の状態では、初期消火に重大な支障が生じる状態に変化はなかった。また、経営者との面談や電話での対応を重ねてきたが、具体性のない話で終始一貫し、是正をはぐらかす対応からは、行政指導に止まっていることに仮託して、義務の履行を故意に怠っている様子がかがえるようになり、このまま指導を継続しても是正は不可能と判断し、平成27年2月の上旬を目的に、消防用設備等設置命令の発令を決定した。

消防用設備等設置命令の準備

命令発令の決定に伴い、建築指導課への措置方針の説明、命令発令に伴う公示手続きや、命令発令後の処理方針について市法務担当課との調整を行い、その後、経営者へ最後通告をした。

この説明の際、経営者の他に取締役にも同席を依頼した。ここで、改めて市役所掲示板や建物出入口に掲出される標識を見せて内容を説示

するとともに、消防用設備等設置命令の意義、同命令に従わなかった場合の今後の処理方針について、また、マスコミへの発表がなされる可能性があることも説明した。

このままでは、万が一火災が発生した場合に十分な初期消火が行えず、お客様や従業員の皆さんが危険な状態にさらされることや、不利益処分を受けることで、今まで老舗として代々受け継がれてきた社会的信用を失う可能性が高いことなど、様々な角度から最後の説得を行った。すると、帰りに取締役から「資金は何とかなると思いますので、社長にもう一度掛け合ってみます」との言葉があった。

屋内消火栓設備未設置違反の是正

最後通告の3日後、平成27年1月31日、建築士と消防設備士が来署し、1階部分を無窓階から普通階に改修する工事計画及び建物全体に屋内消火栓設備代替のパッケージ型消火設備の工事着工届出書が提出された。その後計画どおり具体的な工事が開始されたことから、消防用設備等設置命令の発令を一時留保した。そして、平成27年3月24日、全ての工事が完了し違反処理移行から1年8カ月の時を経て、屋内消火栓設備の未設置違反が是正された。

なお、継続調査の結果、平成28年3月現在、設備業者との年間契約により定期の点検及び年2回の消防訓練も実施され、防火管理、消防用設備等両面にわたり適正に維持管理がなされている。

本違反処理での教訓

○違反調査の有効性

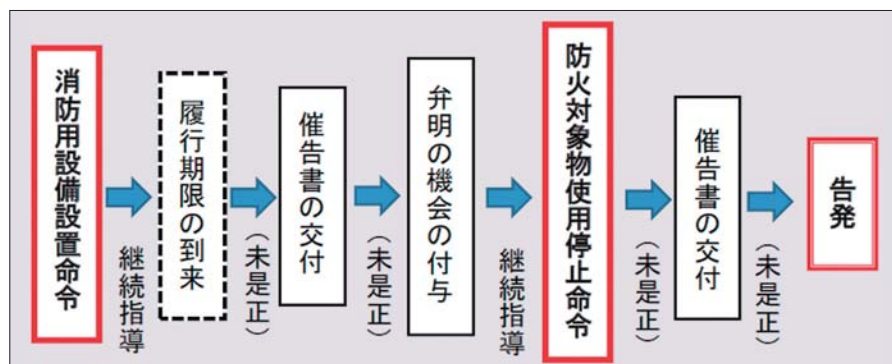
通常の立入検査では行わない図面作成等の詳細な実況見分、実況見分調書を基に行う説明及び質問録取をすることで、関係者に違反の重大性と違法性などをより深く認識させることができる。これにより、是正に対する心理的な効果と併せ、強力な行政指導である警告書の重みを伝えることができると実感した。

また、再三にわたる文書指導、口頭指導を含め複数回にわたり違反調査を行っているが、根気強い指導過程の中で、違反是正の『鍵』を握るのは誰にあるのかが分かってきた。本件の是正の『鍵』を握っていたのは、指導当初から消防の理解者であった取締役であり、取締役が経営者を説得してくれなかったら正されなかったかもしれない。

○建築基準法違反が併存する場合は是正指導

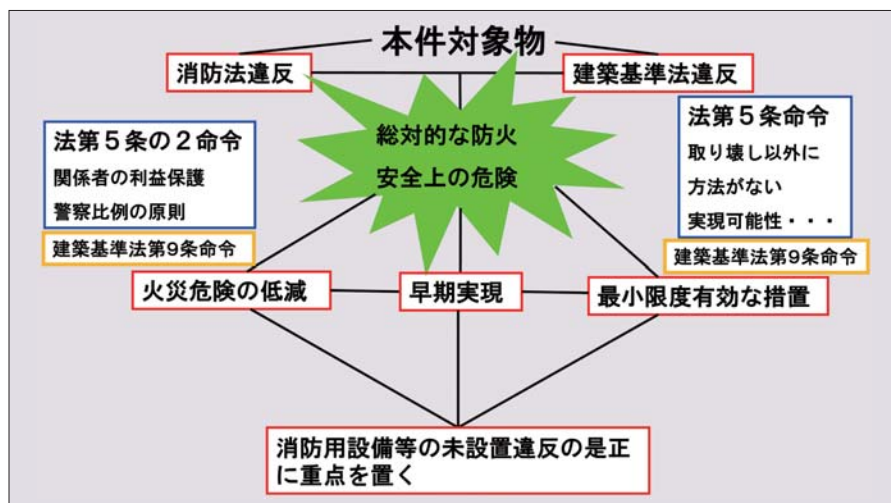
建築基準法違反が併存している場合は、建築所管課との連携は必要不可欠であるが、消防法と建築基準法の制度趣旨が異なることもあり、違反是正のスピード感に差があることも事実である。本件は、消防法違反と建築基準法違反を総合的な防火安全上の危険として捉え、その中で火災危険の低減にとって早期に実現可能で、かつ、最小限度有効な措置は何かとの観点から、消防用設備等の未設置違反に重点を置いた措置が必要であると判断し、是正指導を継続してきた。

また、上位措置移行を判断する上では、実現



消防用設備等設置命令発令後の処理手順

違反是正



可能性と警察比例の原則、関係者の利益保護を考慮しつつ、法第5条の改修命令や法第5条の2の使用停止命令についても、建築指導課と協議を重ね、建築基準法第9条命令との同時発令が可能かどうかなども視野に入れて検討を進めてきた。その検討過程で、消防機関による建築物の改修命令が、当該建築基準法違反に起因して生じている火災危険を排除するのに有効かどうか、他に当該火災危険の排除にとって適当な方法はないか等を検討した上で、建築主管課と協議し対応する必要性を学んだ。

○違反是正の推進に係る支援事業の有効活用

本件は、弁護士相談事業や違反是正支援センターから助言を頂き、資金難を理由とする関係者への対応や、建築基準法違反が併存する場合の上位措置移行の判断について有効なアドバイスを頂いた。また、違反是正に係る実務研修に職員を派遣することで、先遣都市職員とのディスカッションをはじめ、違反是正アドバイザーから直接、的確なアドバイスを頂けたことは、違反処理を進める上で大きな自信につながった。

以上3点について、大きな教訓を得ることができた。

まとめ

最後に本事例を通してのまとめであるが、まず大切なことは、防火対象物の実態に応じた日

頃からの適時適切な行政指導を通して、火災予防の重要性と必要性を理解してもらい、その上で、関係者が主体的に違反を是正することが理想である。

しかしながら、本事例のように重大違反の状態が長期に及んでしまう場合もある。防火対象物の関係者から見れば、「その場は聞いておけば嵐は過ぎ去る」「また1年後同じことを言われても、もうそれ以上は進まないだろう、消防は何もしてこないだろう」と思われていたことが原因の一つであるとも考えられる。

そういったことを未然に防ぐためには、具体的な是正方法を示す等、充分かつ適切な行政指導で効果がないものについては、「違反事案の火災予防上の危険性の程度」「関係者の是正意思や能力の有無」「代替的手段等の可能性」に応じて、消防法上与えられた権限、法的な手段をしっかりと活用し、対応できるようにしていくことが大切であり、そうすることで、火災予防目的の達成につながるものと改めて認識したところである。

今後は、本事例で得た教訓と課題点等をさらに研究し、「安全で安心して暮らせる街づくり」を実現するために、職員一丸となって実効ある違反是正を推進していけるよう、引き続き努力していく決意である。