

関係部局との連携と 公表制度により 違反事項を是正させた事例

熊本市消防局予防部指導課 中野秀作



1 平成28年熊本地震について

4月14日(木)21時26分、熊本県熊本地方を震央とする震源の深さ11km、マグニチュード6.5の地震が発生し、当局管内の熊本県益城町において最大震度7を観測した。また、4月16日(土)1時25分にも、同じく熊本県熊本地方を震央とする震源の深さ12km、マグニチュード7.3の地震が発生し、当局管内の熊本県西原村と益城町において最大震度7を観測した。

マグニチュード7.3は、平成7年に発生した阪神・淡路大震災(平成7年1月17日発生)と同規模であり、活断層型地震でマグニチュード6.5以上の地震の後に同規模の地震が発生するのは観測史上初めてのことであった。また、震度7が連続して2回観測されたことも初めてのこ

であり、当局管内はもとより、九州地方に広域的な被害をもたらした。

これらの地震により、人的被害は、死者(関連死を含む。)120人、負傷者2,337人が発生し、物的被害は、住宅被害、全壊・半壊が3万8,000棟超、一部損壊を加えると18万棟弱に上る甚大な被害が確認されている(平成28年9月30日消防庁被害報第79報)。

また、避難者は最多時で18万人を超え、現在も住まいを失った多くの方々が、応急仮設住宅等での生活を余儀なくされている。

ここに改めて、犠牲になられた方々に対して心から追悼の意を表するとともに、被害に遭われた方々に対して心からお見舞いを申し上げます。

また、緊急消防援助隊については、受入体制

❌ 違反是正



写真1 崩落した熊本城の石垣(熊本市中心区)

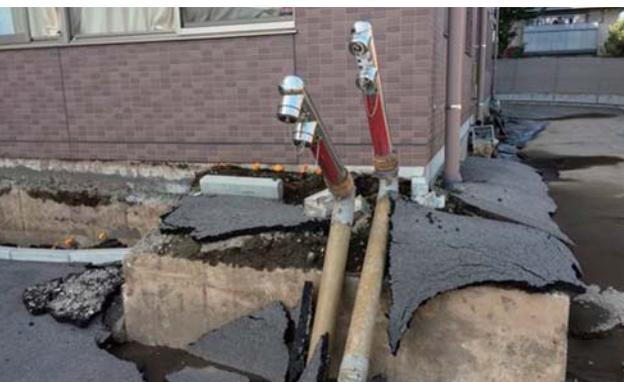


写真2 液状化現象で破損した消防用設備等の配管(熊本南区)



写真3 倒壊した家屋(益城町)

が不十分であったにもかかわらず、前震発生直後は九州各県から、本震発生直後には、関西以西の各府県の消防本部及び東京消防庁から多くの皆様に駆け付けていただき、多大な御支援と御協力、また支援物資等の御提供をいただいたことに対しても併せて感謝を申し上げたい。

現在、余震の回数も減少傾向にあり、復旧・復興に向けて一日も早い住民の安全・安心回復のため、熊本県はもとより九州が一丸となって取り組んでいるところである。引き続き、皆様の御支援、御協力をお願いしたい。

2 熊本市消防局の消防業務の体制について

熊本市は、九州のほぼ中央に位置する日本で最も南にある政令指定都市である。九州中央に位置する地理的優位性やこれまで培った歴史・文化や都市集積という熊本の魅力を最大限に生かし、九州全域、さらには、日本全国、東アジアを視野に入れつつ、将来的には道州制の州都を見据えている。また、広域交流拠点都市として商業、業務、文化など、様々な機能が集積した九州の一体的な発展に貢献する都市づくりも進めている。

消防局においても平成26年4月1日に近隣2町村(今回震災で最大震度7の揺れを記録した益城町、西原村)の事務委託を受けた広域化による消防事務を開始したところであり、現在、管内面積533.22㎡、管内人口約78万人、管内防火対象物数約2万9,000件の消防業務を1局6消防署15出張所2庁舎、職員数816名の体制にて実施している。

さらに、平成28年4月1日からは、組織改編による部制移行に伴い、消防局本部が総務部、予防部、警防部の3つの部に分かれ、火災予防の統括業務を行う旧予防課を予防部予防課と予防部指導課の二課に分け、より専門性の高い政令市にふさわしい予防業務を目指している。

なお、違反処理を含む査察業務の統括業務については、予防部指導課において実施している。

3 違反是正事例の建物の概要について

当局では、重大な消防法令違反対象物の違反是正を査察基本方針に掲げ、今年度においても屋内消火栓設備、スプリンクラー設備及び自動火災報知設備(以下「主要3設備」という。)の未設置違反について、徹底した是正指導を行っている。

また、近年の火災による被害に鑑み、改めて関係部局との連携の重要性が論じられる中、昨年度、本市では、市組織内部で関係部局各課と申し合わせ事項を交わし、業務の連携強化を図った。平成27年4月1日からは、建物の利用者自らがその危険性に関する情報を入手し、建物を利用する際の判断材料とすることができるよう、消防機関が立入検査にて把握した重大な消防法令違反の建物の所在地、違反内容等をホームページ等へ掲載する「違反対象物の公表制度」(以下「公表制度」という。)の運用も開始した。

ここで、昨年度、本市が運用を開始した当該2つの取組みが見事に功を奏し、重大な消防法令違反を是正へと導いた事例を紹介したい。

(1)建物A概要

ア 建物用途

複合用途防火対象物 消防法施行令(以下「令」という。)別表第一(16)項イ^(注1)

イ 構造・階数

木造

地上2階建て(地階なし)

ウ 延べ面積

355.05㎡

エ 収容人員

13人

オ 消防用設備等の設置状況

消火器(義務設置)、漏電火災警報器(義務設置)

(2)建物B概要

ア 建物用途

複合用途防火対象物 令別表第一(16)項イ^(注2)

なお、共同生活援助を行う施設((6)項ハ(5))についての入居相談(建物2階部分への入居)があったもの

イ 構造・階数

木造

地上2階建て(地階なし)

ウ 延べ面積

187.56㎡

エ 収容人員

4人



写真4 違反対象物(建物A)の外観



写真5 違反対象物(建物A)の内観(共用廊下)



写真6 違反対象物(建物A)の内観(居室)

オ 消防用設備等の設置状況

消火器(義務設置)、漏電火災警報器(義務設置)

(3)違反事項の把握について

当対象物は、同一敷地内に2棟の共同住宅として建築、使用開始がなされたものである。管

違反是正

理権原については、個人所有、単一権原の防火対象物である。消防の最終立入検査実施日は平成21年であった。

平成27年8月に、NPO法人事務局Y氏が、建物Bの2階部分に障害者施設(共同生活援助を行う施設((6)項ハ(5))の事業を開始したいとのことで入居相談のため来署した際、同一敷地内建物Aの1階及び当該相談があった建物Bの1階の一部に、それぞれ同法人が運営する共同生活援助を行う施設及び宿泊所に類する施設が既に入居していることを確認、消防用設備等についても複数の消防法令違反があることを確認した。

(注1) 共同生活援助を行う施設((6)項ハ(5))及び共同住宅((5)項ロ)が入居する施設

(注2) 宿泊所に類する施設((5)項イ)及び共同住宅((5)項ロ)が入居する施設

(4)違反内容について

従前は、建物A及び建物Bともに共同住宅であったことから、両建物については、共同住宅としての必要な消防用設備等の設置しかなされていなかったが、今回の入居事前相談(建物Bの2階部分への共同生活援助を行う施設((6)項ハ(5))の入居に係る事前相談。以下同じ。)時には、

建物Aについては、既に(6)項ハ(5)を含む(16)項イの防火対象物となっており、延べ面積が300㎡以上であったことから、建物全体に自動火災報知設備及び誘導灯の設置義務が、建物Bについては、既に(5)項イを含む(16)項イの防火対象物となっており、延べ面積が187.56㎡であったことから、建物(5)項イ部分に自動火災報知設備^(注4)及び建物全体に誘導灯の設置義務がそれぞれ生じている状態であった。

また、これら違反事実を確認する端緒となった入居事前相談どおり、建物Bに共同生活援助を行う施設が入居した場合は、当該入居に合わせて自動火災報知設備の設置が必要((6)項ハ(5)部分のみに設置が必要)となるものであった。

なお、当該違反事項のうち、建物Aの自動火災報知設備の未設置違反については、本市が平成27年4月1日から運用を開始した、公表制度における公表該当違反^(注5)に該当するものである。

(注3) 2階共同生活援助を行う施設については、新たに入居した場合は、自動火災報知設備の設置義務が生じるもの

(注4) (5)項イ部分への自動火災報知設備の設置については、消防法施行令の一部を改正する政令(平成25年政令第368号)の経過措置期間内であるもの

(注5) 本市の公表制度における公表該当違反は、特定防火対

表1 建物Aの概要

	床面積	用途・項目	消防用設備等
1階	180.09㎡	共同生活援助 (6)項ハ(5)	〔設置済み〕 ・消火器 ・漏電火災警報器 〔未設置〕 ・自動火災報知設備 ・誘導灯
2階	174.96㎡	共同住宅 (5)項ロ	
計	355.05㎡	(16)項イ	

図1 各建物の公表該当違反概要

自動火災報知設備の設置		
A棟	建物全体	令第21条第1項第3号イ ※(16)項イで延べ面積300㎡以上
B棟	(5)項イ部分	令第21条第1項第1号イ 経過措置期間：平成30年3月31日
	(6)項ハ(5)部分	令第21条第1項第1号ロ ※入居の場合に設置必要

表2 建物Bの概要

	床面積		用途・項目	消防用設備等 〔設置済み〕 ・消火器 ・漏電火災警報器 〔未設置〕 ・自動火災報知設備 ※(5)項イ部分 ・誘導灯
1階	95.23㎡	39.75㎡	ふれあいホーム (5)項イ	
		55.48㎡	共同住宅 (5)項ロ	
2階	92.33㎡	26.5㎡	共同生活援助 (6)項ハ(5) 入居の場合 ^(注3)	
		65.83㎡	共同住宅 (5)項ロ	
計	187.56㎡		(16)項イ	

象物のうち、主要3設備の設置義務があるにもかかわらず、当該設備が未設置であるもの

4 関係各課との連携について

(1)関係各課との申し合わせ事項の策定について

これまでに全国で発生した建物火災においては、消防用設備等の設置・維持、消防訓練の実施等の消防法令上の規定や、防火区画、内装制限等の建築基準法令上の規定等に適合していない施設(以下「不適合施設」という。)であったことに加え、火災が発生した場合における通報、初期消火及び避難誘導が十分に実施されなかったことにより、被害が拡大したものが多く見られてきたところである。国においても、平成27年度に国土交通省、厚生労働省及び総務省消防庁の3省庁において、関係部局の業務連携に係るガイドラインの取りまとめがなされている。

本市においては、これまで慣例的に市関係部局各課と業務に係る連携を行い不適合施設の改善への取組み等を進めてきたところではあったが、過去に発生した火災等から得られる教訓を踏まえ、必ずしも十分な成果が得られているとは言い難い状況であった。

このような状況を踏まえ、改めて市組織内部関係部局各課で連携を行い、不適合施設からの火災発生等の危険性を排除し、法令違反の是正を行うために必要な情報等を交換し、共有すること等を目的として、昨年度、消防局が中心となり、都市建設局、健康福祉局及び消防局の関係6課にて連絡会(以下「連絡会」という。)を開催し、関係各課の連携を強化するための申し合わせ事項(以下「申し合わせ事項」という。)を交わした。

(2)申し合わせ事項の目的について

まず、申し合わせ事項の目的であるが、関係各課で連携し、不適合施設による火災発生等の危険性を排除し、法令違反の是正を行うために必要な情報等を交換・共有することにより、不適合施設の発生を未然に防止し、また、既存の不適合施設についても早期把握、是正指導を行うことにより、建築物の安全性の向上を図ることを目的としたものである。

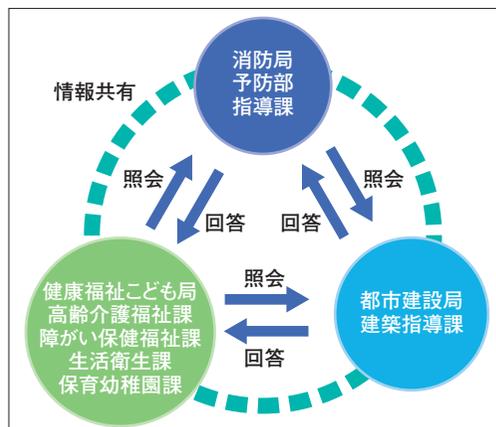


図2 関係部局各課の連携イメージ

(3)申し合わせ事項の構成について

申し合わせ事項については、主に以下の6つの事項で構成されている。

- 情報共有に係る事項
- 法令適合状況等の照会に係る事項
- 合同査察に関する事項
- 違反事項の通報に関する事項
- 情報の使用目的等に関する事項
- 連絡会の設置に関する事項

また、関係各課相互に特化した連携方法等を結ぶ場合は、申し合わせ事項に個別の連携方法を策定することが可能である旨の規定を設けていることから、消防局と健康子ども福祉局では、高齢介護福祉課、障がい保健福祉課及び保育幼稚園課の3課との間で施設の事業開始に伴う具体的な連携手続きを定めている。

また、これまでの連携のように人事異動等により、申し合わせ事項が形骸化することのないよう、1年に1回以上は連絡会を開催することを申し合わせ事項に規定しており、懸案事項の審議を兼ねた連携結束の確認の場とした。

(4)今回のケースにおける奏功について

今回の事案については、当該申し合わせ事項に基づき、市の福祉部局が事業者に対して、事業開始前に消防との事前協議の実施を手続上定めていたもので、当該一連の手続きの中で、今回、共同生活援助を行う施設の入居相談がなされ、結果として、相談事項以外の部分で未把握違反

⊘ 違反是正

対象物を発見することができたものである。

何事も初回のアプローチが重要である。施設として事業が開始される前であれば、事業者にも再考の機会を与えることができるが、事業運営開始後は、違法状態ではありながらも現に事業運営自体は開始されていることから、関係者の法令違反に対する意識は希薄になりがちである。また、事前に分かっていたらこのような事業はしていなかったなどという言い訳(行政への責任転嫁)にもつながる。

さらに今回のような福祉施設等の場合、違反事項の改善に伴い、利用者等の退去等民事的な問題が生じることもあり、早期の是正が困難となることが多い。

このような観点からも本市の取組みは、既存の施設の違反事項を把握する契機となり得る効果的な手段であり、早期違反是正の糸口となるものである。

縦割り行政の弊害が問題視される昨今であるが、違反対象物を作らない、作らせない行政のシステムとして、今後についてもそのあり方を検討していきたい。

5 違反対象物の公表制度について

(1)公表制度の運用開始

本市では、熊本市火災予防条例及び熊本市火災予防規則の一部を改正し、消防機関が立入検査で把握した消防法令に関する重大な違反のある防火対象物について、その違反内容をホームページ等へ掲載する公表制度の運用を平成27年4月1日から開始した。

本制度は、政令指定都市を中心として、既に運用がなされているものであり、今後、段階的に全国展開されていく制度である。

昨今、行政の透明性の観点から、行政機関に対しての情報開示請求等第三者請求は増加傾向にある。このことから考えても、当然、違反対象物に係る情報開示請求があれば、消防としては、当該情報を開示せざるを得ない状況であるといえる。

このような時代の流れもあり、行政機関自ら

が、把握している違反対象物の情報を、請求の有無にかかわらず市民等当該利用者へ一方的に提供してしまおうというのが、公表制度の趣旨であり、言わば「請求なき情報開示」とも言うべき制度である。

当局においても、制度運用開始以降、これまでに20件ほどの重大違反対象物の公表事務を行ってきた。

(2)公表制度の効果

公表制度の趣旨は、あくまでも市民等利用者への安全情報の提供であり、違反対象物関係者に対する制裁(ペナルティー)を目的としたものではない。このことから、違反処理とは目的を異にする制度といえることができるが、一方で違反対象物の関係者にとってみれば、公表されることは制裁以外の何物でもない。

この観点から、当該制度は情報公開制度とは言いながらも、副次的には、違反事項の自主的是正が期待できる。

消防機関としては、市民等が不慮の災害に巻き込まれることの未然防止を当該制度の目的としているが、それが結果として、違反事項の是正



図3 違反対象物の公表制度リーフレット

熊本市消防局管内の重大な違反対象物一覧							
【熊本市東区】							
番号	防火対象物の名称	防火対象物の所在地	違反の事由	違反の品名	公表日	消火 開始日	備考
1			自動火災報知設備の不設置	有感21番	防火対象物全体	平成27年7月27日	更新設置
2			自動火災報知設備の不設置	有感21番	防火対象物全体	平成27年8月27日	更新設置
3			屋内消火栓設備の不設置	有感11番	防火対象物全体	平成27年9月15日	更新設置
4							
5							
6							
7							
8							
9							
10							

熊一消防連絡行字（昭和34年政令第27号）

図4 ホームページ公表画面
※本市においては、各行政区ごとに一覧表を掲載。

を促すことにもつながる可能性があるということであれば、市民等の安心安全を確保する制度として、効率的と言えよう。

(3) 今回のケースにおける奏功について

今回のケースは、福祉部局との連携による事前手続きの中で把握した違反対象物について速やかに公表事務へ移行したものである。

公表制度について、当局では立入検査で違反事項を把握した後、当該立入検査の結果を相手方に通知した日の翌日から起算し、30日を経過した後においてもなお、改善がなされない場合、市ホームページへの掲載等を各行政区ごとに行っている。公表されることは、一般的に事業者にとっては、イメージダウンにつながる。

こうしたことから、消防側が公表事務に移行すると、これを契機として、これまで腰を上げなかった関係者が改善に向けて動き出すことも少なくなく、結果として、警告、命令、告発といった違反処理へ移行する前の段階で、義務の履行がなされるようなケースもこれまで散見されている。事実、本件においても、公表事務移行後、速やかに改善へ向けての動きが確認された。

本ケースでは、公表通知書（公表予定日7日前に公表する旨を改めて相手方に通知する書面）を交付した2日後に、当該是正に向けた自動火災報知設備の着工届出がなされた。公表制度は、前述のとおり、違反処理とは異なり、情報公開制度であることから、事実を公開するのみであり、違反処理のような留保の概念（相手

- 平成27年10月15日：立入検査結果通知書交付
- 平成27年11月16日：公表通知書交付
- 平成27年11月18日：自動火災報知設備
着工届出書 受理
- 平成27年11月26日：公表
- 平成27年12月7日：自動火災報知設備・誘導灯
設置届出書 受理
- 平成27年12月9日：消防検査 異状なし
A棟 違反是正完了
- 平成27年12月9日：公表削除

図5 公表までの流れ

方が是正の意思を見せたからといって、公表を取りやめる概念)がないものである。

このことから、引き続き公表事務を継続し、公表後約10日という短い期間で違反事項が是正（自動火災報知設備の設置）され、ホームページから公表事項が削除された。

6 予防行政の課題と本市の取組みについて

近年、防火対象物数は増加し、その態様は複雑多様化しているところであり、また、予防行政を取り巻く環境も大きく変化している。このような中で、予防業務の専従職員は削減傾向にある。この傾向は、本市においても明白である。

全国的に見ても防火対象物数については、平成元年と比較し平成25年の数は約1.4倍（292万棟⇒400万棟）に増加しているが、一方で、火災予防査察に携わる人員は減少傾向にあり、平成元年と比較し平成25年の数は、約5分の4（226万人⇒190万人）、査察実施件数については、約3分の2（119万回⇒79万回）まで減少^(注6)している。

(注6)【参考】人口減少社会における持続可能な消防体制のあり方に関する検討会報告書（平成28年2月消防庁予防課）

このような状況の中で、予防行政の目的を確実に達成していくためには、業務の無駄をなくし、効率的な査察を実施していく必要がある。特に違反対象物については、早期の段階で処理していくことが望ましい。

従前、行政は手厚い行政指導で相手方の理解

❌ 違反是正

を求めつつ長い時間をかけながら違反事項を是正させてきたような経緯はあるが、これからの時代は、限られたマンパワーで最大の効果を挙げていくことが望まれる。

違反状態となった建築物の是正指導(事後対応)は、その性質上、容易に是正することは困難である場合が多く、行政側、相手側ともに時間的、費用的損失が大きい。そのため、何らかの手続きの中で、関係部局と情報共有等を行い、共に叩けば、違反対象物の発生は減少し、また、長年放置されることもなくなるであろう。縦割り行政の壁を取り払って「違反対象物を作らない、作らせない」仕組みを構築する、ここに本市が申し合わせ事項を交わし、行政機関内部の連携を強化した意味がある。

また、公表制度については、市民の安全安心のための情報提供制度である一方で、その副次的効果が違反是正にも一役買われるものである。違反対象物の関係者にも必ず罪の意識はある。

あとは、行政が本気度を見せるだけである。それがこれまで、警告、命令、告発といった違反処理(以下「違反処理」という。)によって達成されてきたところであるが、公表制度の導入により、行政指導の段階において自主的な改善が見込まれる違反対象物が増加してきたように思われる。

公表該当違反対象物の関係者の中には公表されることを意に介さず、違反状態が継続するものがあるのも事実である。

このような違反対象物については、違反処理を爾々と実施していくことになるが、この点から考えると、公表制度は、違反対象物関係者の悪質度を測る(ふるい)にもなり得る。こうなると、次の段階(違反処理)へも移行しやすい。

おわりに

当局のある九州は、熊本市大洋デパート火災(昭和48年)、大村市グループホーム火災(平成18年)、長崎市グループホーム火災(平成25年)、そして、福岡市診療所火災(平成25年)と奇しくも消防法令の大改正の契機となった火災が多く発生した地域である。大火が起きれば、行政内部での情報共有等が問われることは、平成27年川崎市簡易宿所火災等の例を見ても明らかである。

我々消防機関は、消防組織法第1条にもうたわれているように、国民の生命、身体及び財産を火災から守らなければならない。

大火を経験した消防本部だからこそ、それを以後の火災予防業務に反映させ、全国へ発信していくことが責務だと考える。

火災現場で、消防隊が残火処理を行い、再燃を防止するのと同様、予防査察の現場においても、我々査察員は、細かい違反の残火処理を行い、新たな違反対象物の増加を防止しなければならない。

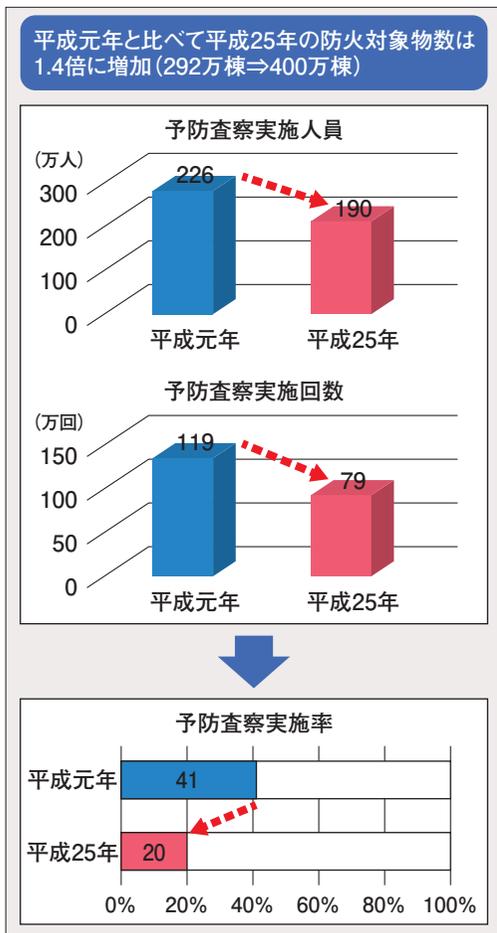
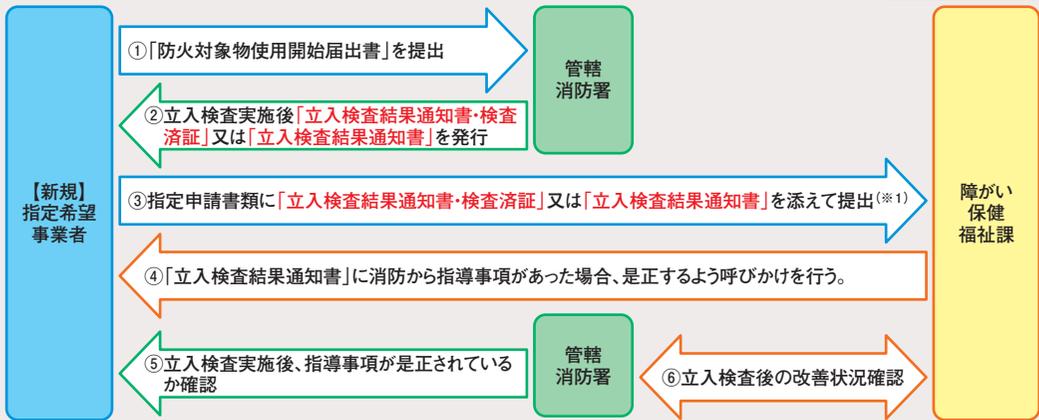


図6 予防人員の減少について

法令適合確認の具体的連携方法

【消防機関が消防法令に関する適合状況を確認するケース①】

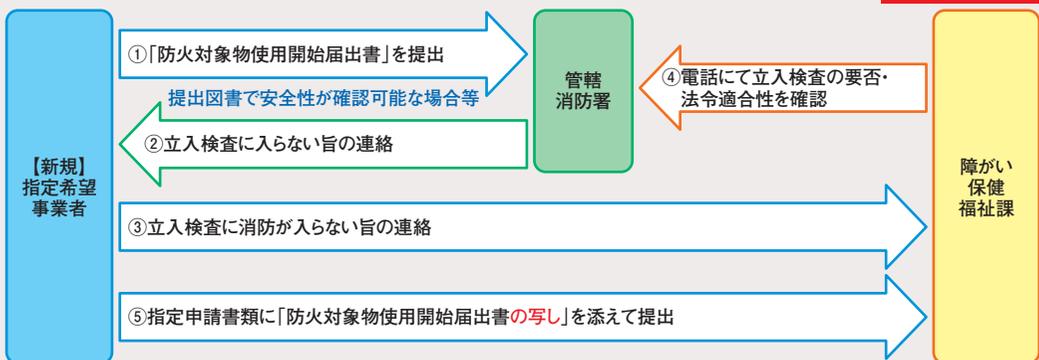
立入検査あり



(※1) 指定申請書類に「防火対象物使用開始届出書の写し」の添付は不要

【消防機関が消防法令に関する適合状況を確認するケース②】

立入検査なし



【消防機関が消防法令に関する適合状況を確認しないケース】

立入検査なし

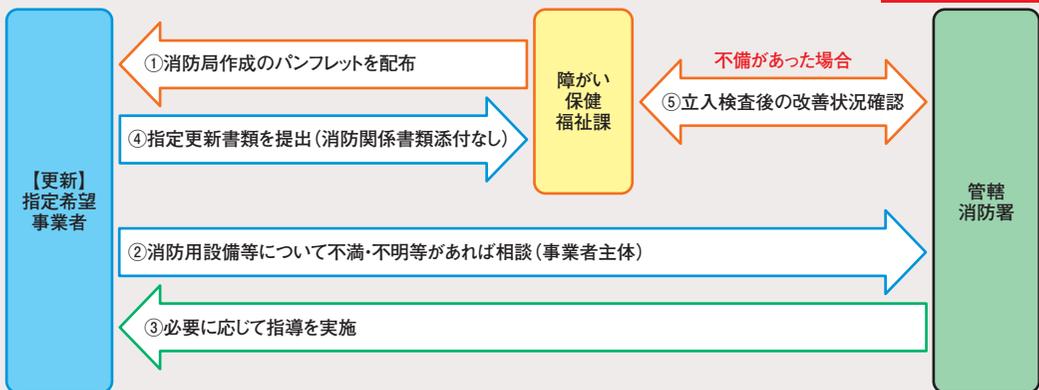


図7 各課の連携の例