

1 局の紹介・予防業務体制

湖南広域消防局は、滋賀県民の母なる湖「琵琶湖：Mother Lake」の南部に位置する草津市・守山市・栗東市・野洲市の4市で構成され、総面積は256.39km²（うち琵琶湖面積49.30km²）で、丘陵地と平野部に二分している。管内人口は33万人を超え、毎年約2,000人程度増加し、今後も人口増が見込まれている。

当消防局は、5署3出張所を職員347名で運営している。全ての消防署（以下「署」という。）

に予防指導係が配置され、主に同意事務、設備指導、査察業務を行っているが、危険物業務は消防局予防指導課へ事務集約（査察を除く。）されている。

各署の予防指導係には、平成28年10月以降、日勤4名（再任用含む。）、交替制勤務者3名（一部の署は6名）が配置されており、日勤者2名が査察担当者として配置されている。また、消防隊等の交替制勤務者も指定査察員、交替制査察員として、査察業務に従事している。

違反公表制度と違反処理

自動火災報知設備設置義務違反等にかかる告発事案(1)

湖南広域消防局予防指導課 八木清和



グラドン号（地震体験車）とライくん、レイちゃん（イメージキャラクター）

2 本稿の趣旨

大都市から順次、違反公表制度（以下「公表制度」という。）は開始されているが、多くの消防本部では、平成30年から平成32年を開始予定として準備を進めているところである。

当消防局では、平成28年4月1日に公表制度を運用開始したが、「公表制度運用開始に向けた取り組み（査察・違反処理体制の改革）」及びその結果として発生した「告発事案」について紹介させていただき、現在、公表制度の運用を準備されている消防本部の一助になればと願っている。

3 違反公表制度に対する当消防局の課題と取り組み

当消防局では、平成26年度に平成28年4月1日から公表制度を運用することが組織決定された。具体的な準備は平成27年4月1日から開始し、特定用途防火対象物にかかる屋内消火栓設備、スプリンクラー設備、自動火災報知設備の全部未設置違反（以下「公表該当違反」という。）を公表対象とすることを決定した。しかし、当消防局において、適正な公表制度を運用するためには、査察・違反処理体制の改革が必要であった。

市民の望む公表制度とは、単に「消防が覚知している違反を公表する」ものではなく、「管内に存在する違反を正しく公表すること」である。

残念ながら、平成27年度当初に、7件の公表該当違反を把握していたが、管内には200件程度の公表該当違反が潜在していると推定されたことから、これらを正しく把握することから始める必要があった。

更に、「粘り強い指導」という呪文を唱えて、適正な違反処理を放棄している状況からの脱却が求められていた。

●平成26年度以前の査察

平成26年度以前は、正しい違反調査、違反確定をするノウハウに乏しく、職員自身も自信がないことから、表1のような違反を覚知した際、

ほとんどの場合、立入検査結果通知書には「自動火災報知設備を設置すること」との指摘を行わず、「協議をすること」または図面の提出を目的として、「防火対象物使用開始届（変更）の提出」を指示していた。

表1 過去の違反指摘内容

（例）無許可増築により自火報設置義務が生じた場合 飲食店280㎡（義務なし）+100㎡（義務なし）$\geq$300㎡以上（義務あり）
立入検査結果通知書の指摘事項 ○必要な消防用設備について、消防署と協議すること。 ○建築基準法違反のため、建築指導課と協議すること。 ○防火対象物使用開始届（変更）を提出すること。

そもそも、このような指摘内容で、管理権原者に自火報設置義務違反という事実が伝わるわけもなく、消防署内でも未設置違反の記録が残らないため、その後誰も違反追跡をせず、次の査察まで放置された上、この時の査察においても前回と同じ指摘をするという悪循環を起していた。

その結果、管内の違反状況の正しい現状把握が不可能であるだけでなく、このような状況では、公表制度の運用以前の問題であり、査察体制の根本からの見直しが必要であった。

●平成27年度当初の査察体制の見直し

正しい情報収集を目的とした査察を実施し、早急な違反確定、徹底的な追跡調査・是正指導を行うため、表2のとおり査察執行管理体制の強化を図った。

また、結果通知書には、「消防・建築と協議」及び図面の提出を目的とした「使用開始届の提出」は原則として記載せず、万一、記載する場合は一覧表に記載し、徹底的な追跡調査を行うこととした。

❌ 違反是正

表2 査察執行管理体制の強化

- ① 結果通知書で明確に設置義務違反を指摘
(例) 自動火災報知設備を設置すること。
- ② 過去の結果通知書の確認
- ③ 全部未設置違反対象物の一覧表の運用
- ④ 違反未確定対象物の一覧表の運用
- ⑤ 査察員の執行管理表の運用
- ⑥ 資料提出命令等の早期発出

●平成26年度以前の違反処理

命令を想定していない警告の経験はあったが、行政指導のみで、実質的な違反処理をしていない状況であった。また、期限を定めて次の措置へ移行するという運用をしていないことから、長期間、違反が放置されている状況であった。

●平成27年度当初の違反処理体制の見直し

違反処理の執行管理ができていなかったため、全部未設置違反対象物の一覧表等の厳格な運用を行い、予防指導課及び署間で違反処理の一元管理を行った。

また、違反処理が進まない理由の一つとして、経験・知識がないことが挙げられたため、必要に応じて予防指導課の職員が違反処理にかかる支援を行う体制とすることと併せて、研修制度の充実強化を図った。

今後、次々と覚知するであろう公表該当違反を徹底的に撲滅するため、手始めに平成27年4月の時点で把握していた7件の公表該当違反に対して、是正指導を強化した。是正の見込のない違反対象物に期限を定めた適正な違反処理を行った結果、10年間は正されなかった複数の違反対象物も1年未満で全ての違反が是正された。

平成28年度以降は、違反公表に関する要綱で、「消防署長は、公表事務と併せて、違反処理を即時に実施しなければならない」と定め、公表該当違反の場合は違反調査した後に、結果通知書、公表通知書、警告書の3点セットで履行義務者に手交することを基本とした。

更に、事案ごとに履行期限を定めた違反処理方針を作成し、適正な留保理由がない場合は、次の措置に進めることとし、署長名で消防局長へ報告する手続きとした。

●公表制度運用前に実施する必要があったこと

①幹部職員を含めた全職員の意識改革

当時、消防局内では設備指導が適正に行われており、査察も実施しているので、「管内は違反対象物が少なく、安全である」という考え方が大勢を占めていた。しかし、新築されてから数年もすれば、用途が変わり増改築されている建物は少なくない。適正な査察ができていない状況では、その考えは大きな誤りである。大災害が起これば簡単に意識改革できるが、起こってからは遅い。

②査察規程、違反処理規程等の厳格な運用

規程・要綱等を作ることより、実際に運用することの方がはるかに難しく、適正な運用をするためには職員が制度を正しく理解することと併せて、消防局全体のマネジメントが必要である。

③特定用途の違反状況の確認

公表制度実施までに、全ての防火対象物に対する適正な査察実施が理想であったが、人員の関係上不可能であった。せめて、特定用途だけでも早急に再確認するための適正な査察を実施しなければ、市民の望む公表制度にならない。

また、公の施設を公表した場合、その行政機関の運営に支障が生じるため、公表制度実施前に違反の是正が必要であった。特に幼稚園、保育園等は園児が雨に濡れることを避けるため、多数の対象物で増改築が行われ、公表該当違反が発生していた。

④査察員の責任ある査察執行及び違反を見逃さない知識の習得

全ての対象物の査察を実施しても違反を見逃していれば無意味であり、せめて違反の疑いを覚知する知識と努力、そして何よりも責任感が重要である。

⑤違反対象物に対する徹底的な違反処理

公表対象物をいつまでも放置できないことが

ら、早急な是正指導が必要である。しかし、是正の意思がない管理権原者は違反処理なしでは是正には至らない。また、是正の意思があった場合でも、違反処理を行うことにより、是正に至るまでの期間が大幅に短縮される。

⑥正しい状況の把握及び伝達・集約・報告(トップへ)

過去の担当者は、「違反かどうか良くわからない」というだけでなく、もしかしたら「違反確定しても人が少ないので違反処理は無理である。逆に怒られるので、そっとしておこう」という意識があったのかもしれない。しかし、数件の違反ではなく100件の違反があれば、できなくて当たり前であり、組織体制の見直しを行わざるを得ないのである。

また、報告がないから違反がないと考えることも現実逃避である。積極的な情報収集としての査察ができていのかと足元を見直さなければならない。

担当者が正しい情報を伝えないと組織は、人員配置、時間外の配分、事業の選択等において、誤った施策を講じることになる。

「正しい情報(悪い情報)」と「市民のためにやるべきこと」を正しく伝え、実行した結果、人員

の増強、時間外手当の増額、必要物品の購入等、様々なバックアップをさせていただいた。特に、平成27年4月における各署の査察担当者は、1名体制(日勤、交替制勤務、再任用のいずれか)であったが、平成28年10月以降、各署の査察担当者が日勤2名体制となったことが転機となり、各署横並びに査察行政を行う体制が整ったと考えている。

●その他の具体的取り組み

①公表制度に向けた条例・規則改正

②公表に関する要綱策定

※公表該当違反は即時に違反処理へ移行

③査察規程・要綱の全部改正

④査察・違反処理の執行管理の強化

⑤即時通知制度の導入

※公表該当違反及び違反確定が困難な場合は持ち帰り

⑥無通告査察の導入

⑦特定用途防火対象物の再確認

※平成27年度、28年度で全特定用途の査察

⑧公表該当違反の徹底的な違反処理(平成27年度以降、覚知から1年以内に約95%を是正)

⑨予防指導課における違反処理にかかるバックアップ体制の確立



研修風景

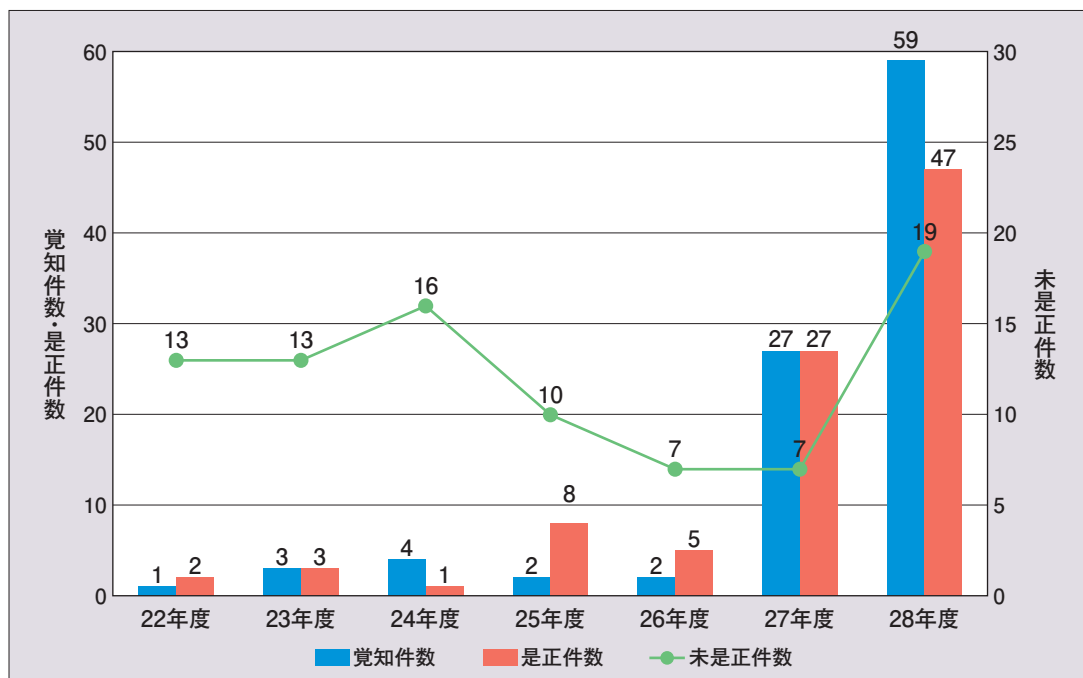


図1 公表該当違反の覚知件数、是正件数

⑩改ざん防止機能付SDカード対応カメラの導入

⑪研修制度の強化

※平成28年度以降、年12回の担当者研修を追加

●取り組みの結果

平成27年度以降、覚知件数、是正件数ともに大幅に増加した。(図1)

更に、是正期間も大幅に短縮され、約95%が1年以内に是正されている。また、現在では、事案ごとに違反処理方針を作成し、定められた履行期限が経過した時点で、是正に向けた具体的な行動があり、明確に留保理由となる場合以外は、次の措置に移行している。その結果、是正の見込のない違反対象物に対して、覚知から約1年で告発にまで至った事例がある(9月号に掲載予定)。

しかし、非特定用途から特定用途に変更され公表該当違反となっている対象物等、いまだ多くの公表該当違反が潜在していると考えられる。更に、非特定用途の重大違反に対しての適正な査察及び違反処理が残されているため、査察行政は道半ばの状態であり、今後更なる取り組み

が必要である。

特に、様々な取り組みの中で最も難しいことは、職員の意識改革である。どんなに素晴らしい体制を構築しても、どんなに知識があっても、何人職員が配置されても、職員の「市民のためにやらねばならない」という意識がなければ何も変えることはできない。

よって、当消防局では知識の習得と併せて、職員の意識改革のため、研修制度の強化に対して特に力を入れている。

●公表制度の効果

消防法違反の建物情報を、市民に提供するという目的の効果の評価方法は、ホームページのアクセス数と考えている。ホームページ内のアクセスランキングでは1位をキープし続けていることから、市民の関心度も高いと考えられ、一定の効果が表れていると判断できる。

●公表制度の副次的効果

①違反対象物における副次的効果

公表制度は単なる情報提供という位置付けで

あっても、多くの違反対象物の管理権原者は公表されたくないという意識がある。このため、公表制度の説明をただけで、即時に具体的な是正に動く管理権原者が多数である。

当消防局では、「公表該当違反＝違反処理(警告)」であるため、名宛人の確定のための登記簿の確認を含めた違反調査を実施しているが、増築部分を容易に取り壊し、切り離しが可能な場合、違反調査を行っている間に是正されることが多い。

②消防部局における副次的効果

公表制度は消防部局が違反処理を行えない(行わない)ことにより、市民の生命を危険に曝さないための代替手段である。

しかし、公表した対象物に対する是正指導が強化されることにより、遅々として進まない違反処理を消防部局が推進するための基点となる。

当消防局においても前記のとおり、公表制度の導入に併せて、査察・違反処理体制の見直し及び強化をする基点となり、管内対象物の再確認と併せて、公表該当違反の徹底的な撲滅を行っている。

●消防隊の活躍

違反を覚知するためには、一定の査察件数が必要となる。しかし、組織規模から査察担当者の人員が限られている中で、適正な査察件数を確保するためには、消防隊の協力が不可欠である。また、警防活動上からも消防隊の査察は必要と考えられる。

多くの方々は、消防隊が公表該当違反を覚知することは困難であると感じておられると思うが、実は公表該当違反の疑いを見つけることは比較的容易である。

公表該当違反に至った原因の内訳は、未把握対象物及び法改正を除くと、おおむね「増改築7割、用途変更2割、有無窓及び内装崩れ1割」程度である。つまり、現地で最終図面と現状の建物を見比べ、用途を確認するだけで多くの公表該当違反の「疑い」を把握できる。

消防隊も様々な業務の中で、建物図面を活用

しているのである。違反を確定することは難しいかも知れないが、違反の疑いを覚知することは可能である。

当消防局では、消防隊が増改築等を把握した場合、図面に増改築部分等を記載し、写真を撮影した上で査察担当者に相談し、必要に応じて査察担当者が現地確認することにより、違反確定するという手法をとっている。

●公表制度と違反処理は別制度

公表制度を運用する際、特に注意が必要なことは、公表制度と違反処理の違いを組織全体で理解することである。

各自治体の情報公開条例には、「文書の公開」だけでなく、行政に関する情報が適時に、かつ、適切な方法で住民に明らかにされるよう、「情報公開の総合的推進」について明記されているはずである。これに基づき、「違反公表制度」は条例、規則等で制度設計され運用されている。

一方、違反処理は、消防法に基づく不利益処分を行う一連の手続きであり、公表制度とは全くの別制度であることを正しく理解しなければならない。

「是正指導に従わない違反対象物は公表対象とするが、是正の意思のある違反対象物は公表



図2 湖南広域消防局ホームページ

❌ 違反是正

対象としない」という考え方は大変危険であり、行政手続法に基づく行政手続条例に抵触する恐れがある。

違反処理においては、「是正の意思」は重要な判断基準の一つとなり得るが、公表制度においては全く関係ない。適正な制度運用のためには、表3の「公表制度の原則」が重要である。

〈参考〉行政指導の一般原則

行政手続法第32条第2項
湖南広域行政組合行政手続条例第29条第2項
行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない。

表3 公表制度の原則

- ① 公表制度は行政指導・処分ではなく情報提供
⇒情報操作不可
- ② 是正の意思の有無は関係なく事実のみで判断
⇒違反処理とは別制度
- ③ 適正な制度設計
⇒条例、規則、規程、要綱等の整備
- ④ 公平な制度運用
⇒火災危険度、対象物の大小、悪質性、関係者の人柄等は、一切関係なし

●公表対象物をゼロにすることはできるか？

建物は「生き物」であり、年月の経過とともに姿形を変え、管理権原者も消防部局も気付かないうちに違反が発生する。

「正しい情報収集のための立入検査によって覚知した違反を正しく公表し、適正な違反処理によって早期是正を実現した上で、公表を削除する」という考え方が正しいと確信している。

つまり、常に公表対象物は存在し、徐々に入れ替ることとなり、全ての違反を半年以内には正させたとしても、決してゼロにはできない。

「公表対象物をゼロにする」ことは、「違反を

見つける努力をしない」または「公表制度を適正に運用しない」ということで、簡単に実現することができる。しかし、市民はそのような情報を望んでいない。

●市民からの意見

平成27年8月に、公表制度にかかる条例改正時にパブリックコメントを実施した際、市民の方から御意見をいただいた(表4)。

表4 パブリックコメントにおける市民からの意見(原文抜粋)

(略)

今回の公表制度は大切ですが、公表後の行政処分等を徹底的に行うことも大切だと考えます。これはニュースで報道されているような消防法違反の建物で、市民の安全が脅かされる事はあってはならないと思うからです。

建物を公表する基準が示されていますが、この基準に該当した建物は必ず公表し、違反改善の為に指導・行政処分の徹底を最後までやりきる事が、市民の命を守る消防局の使命ではないでしょうか。

最後に、一昔前の公務員の世界では、議員や地域の有力者等の口利きで、判断が変わるということがあったと聞きますが、その様なことがないように公平な制度にした上で、厳格な運用をしていくべきだと考えます。

この市民からの御意見は、全国の消防本部の目指すべき査察行政(査察、違反処理、公表制度)のあり方を示していただいているのではないかと？

当消防局では、この市民からの御意見を真摯に受け止め、管内に存在する公表該当違反を可能な限り正確に把握した上で、その情報を正しく公表し、そして、積極的に違反処理を行い、公表該当違反の早期是正に努めている。

(以下、次号に続く)