

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(2)

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）

- ④延べ床面積：218.04㎡
- ⑤床面積：1階 188.11㎡（無窓階）
2階 29.93㎡（有窓階）
- ⑥収容人員：73名（客席64、従業員9名）

●主な違反概要

- (1)自動火災報知設備設置義務違反
- (2)非常警報設備設置義務違反
- (3)防火管理者選任義務違反
- (4)屋内消火栓設備設置義務違反

※(1)(2)(3)は平成28年3月17日、(4)は平成28年10月21日に違反確定（理由は後述）

4 自動火災報知設備設置義務違反等にかかる告発事案

●事例の概要

当該事案は、昭和39年に新築され、その後、増築、減築、改築が無届けで繰り返された防火対象物で、無窓階による自動火災報知設備設置義務違反だけでなく、違反処理の途中で屋内消火栓設置義務違反も確定した事例である。

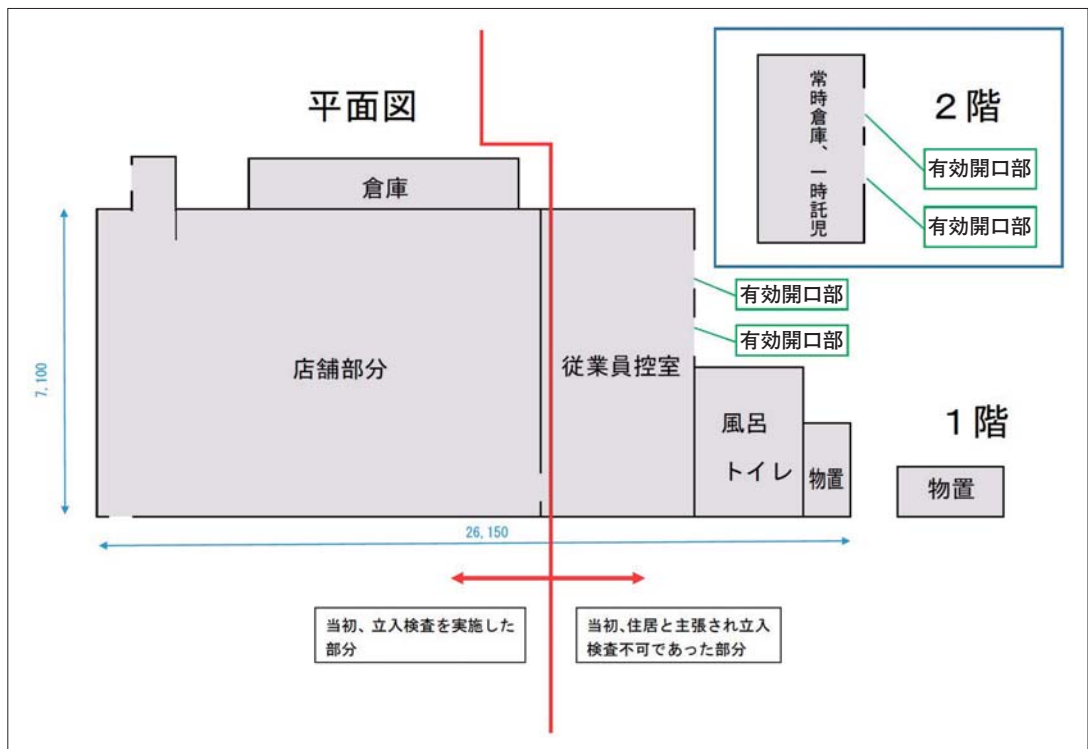
また、違反指摘事項が全く是正されないだけでなく、任意出頭要請にも応じず、更には管理権原者の指示で関係者が管理権原者の連絡先を教えないことにより、直接指導が行えず、是正の意思確認もできない状況であったことから、違反確定後、1年未満で告発に至ったものである。

●防火対象物の概要

- ①建物所有者：A（店長）及びB ※親族で共有
- ②用途：ナイトクラブ（(2)項イ）
- ③構造：鉄骨造一部不明 2階建て

●警告までの経過

H28.2.12	立入検査実施（消防隊）
H28.3.17	再査察・違反調査（査察担当者） 無窓階・店舗部分100㎡以上確定 ※1 自動火災報知設備の設置義務違反確定 ※2 関係者はクラブと住居の複合用途と主張のため、住居部分は立入れず。
H28.4.1	公表制度に伴う再査察（予防指導課、署合同）
H28.4.5	登記簿等取得
H28.4.26	違反公表
H28.6.22	警告書及び資料提出命令書の交付 A⇒店舗で従業員Cが代理受領 B⇒配達証明付内容証明郵便



違反対象物の概略図

H28.6.22 (続き)	※警告書の内容 (1)自動火災報知設備設置義務違反 (2)非常警報設備設置義務違反 (3)防火管理者選任義務違反 他 履行期限：(1)(2) 9月23日、 (3) 7月6日 ※資料提出命令書の内容 (1)建築図面 (2)確認申請書の図書一式 履行期限：7月25日
------------------	--

査察履歴によると、当該違反対象物には昭和58年度から平成3年度までに6回、平成18年度、19年度に各1回の立入検査を実施しており、その後10年間査察が実施できていない状況であった。

平成28年度からの公表制度実施に際して、管内全ての特定用途防火対象物の立入検査を実施するにあたり、署の消防隊が違反の疑いを覚

知し、署の査察担当者が再査察と併せて違反調査を実施し、違反確定させたものである。

Aは建物所有者であり、ナイトクラブの店長であるが、今日まで当消防局の職員が接触できたのは、2月12日の立入検査及び6月17日に事前予告なしに管轄署に20時頃に来庁した時の2回だけである。従業員によると「店にはあまり来ない。いつ来るかも分からない」とのことであった。

Bは建物所有者かつAの親族であり、ナイトクラブの関係者であるらしいが、詳細不明で今日まで実際に接触したことはない。

複数の関係者にA及びBの自宅又は携帯の電話番号を尋ねても、「教えるなど指示されているので、教えられない」とのことであり、当初の是正指導の窓口は従業員Cであった。

よって、警告書及び資料提出命令書の交付は、店長のAはCに代理受領、詳細不明のBは配達証明付内容証明郵便で送達することとした。

●命令までの経過

H28.6.24	建築デザイン会社代表Dが来庁協議
H28.7.6	警告書の履行期限(防火管理者他) ⇒届出なし
H28.7.25	資料提出命令の提出期限 ⇒提出なし
H28.9.23	警告書の履行期限(自動火災報知設備、非常警報設備)
H28.10.12	命令書を交付するため、A、Bあて配達証明付内容証明で任意出頭要請書を発送 ※要請日時：H28.10.31 10:00
H28.10.21	建物全体の立入検査(予防指導課、署、市建築指導課) 建築デザイン会社代表Dが立会い命令にかかる違反調査 屋内消火栓設備設置義務違反確定
H28.10.31	任意出頭要請に対し、Dが来庁 ※委任状の提出があったが、任意代理人と認められない瑕疵のある委任状であった。
H28.11.1	A、Bあて配達証明付内容証明郵便で命令書、警告書の発送 ※命令書の内容 (1)自動火災報知設備設置義務違反 (2)非常警報設備設置義務違反 (3)防火管理者選任義務違反 履行期限：(1)(2) 1月31日、 (3) 11月14日 ※警告書の内容 屋内消火栓設備設置義務違反 履行期限：1月31日

H28.11.12	配達証明付内容証明郵便が不達のため、署へ返送されてきた。
H28.11.15	命令書、警告書の交付・標識の設置 従業員Cが代理受領(A、B分) ※命令、警告の内容はH28.11.1付と同内容であるが、文書日付をH28.11.15付に改め、履行期限を(1)(2)は2月15日、(3)は11月29日に改めた。(当初の期限では、(3)の履行期限が11月14日であり、無効な命令となるため。)
H28.11.16	消防局、管轄消防署等に公示 ホームページに掲載

当初、従業員の控室は住居として主張されたため、立入検査を実施できなかったが、従業員の控室ではないかとの疑いがあった。6月24日に建築デザイン会社代表Dに確認したところ、更衣室、託児スペースとして使用していると認めたため、屋内消火栓設備設置義務違反も濃厚となった。

しかし、立入検査の同意が得られなかったため、違反確定には至らない状況であった。

警告書及び資料提出命令書の履行期限が過ぎていく中、C、Dとの協議は行うことができたが、全く是正に動くことはなかった。また、常に高圧的な態度であり、立入検査の日程も土日を指定する等、非協力的であったことから、署の担当者も苦勞をしていた。

何とか、10月21日に建物全体の立入検査を実施することができ、屋内消火栓設備設置義務違反も確定した。また、告発に対応するため、改ざん防止機能付SDカードを使用した写真撮影も行うことができた。

この時、当職は初めてDと接触したが、聞きしに勝る横暴な態度を取り続けており、常に写真撮影、建物の測定等に文句をつけ続けていた。質問調書の協力を依頼した時も、「何の権利があって、俺が調書をとられなあかんねん」と叫ぶ状態であったため、「法4条に基づく質問権の

行使であり、調書は任意のものであるため、拒否することはできますよ。もし、協力してもらえなくても、今、聞いたことを基に私は記録を残します。でもね…協力していただければ、全てDさんの言うとおりに作りますよ」となだめ、Dの協力を得て質問調書を作り始めたが、案の定、自分の言っていることが質問調書に残るといふ心理的抑圧から、自然と高圧的な態度は和らいだ。

この時、DはA及びBの代理人であることから、任意出頭要請日の10月31日は自分が行くこと、また今後一切の窓口(文書等の交付を含む。)は自分にするように申出があったため、任意代理人と認められる委任状の提出を指示した。

しかし、民法上、任意代理人と認められる委任状の提出があった場合、通常連絡調整、文書の交付等は問題ないと思慮されるが、不利益処分である命令書を手交して文書の到達として認められるのかという疑問が生じた。

違反処理マニュアルでは、「名あて人に直接交付すること」を原則としており、手交できない場合は、表5のとおりとされ、任意代理人については記載されていない。よって、本件は、表5の①または③で対応することが正解と思われたが、念のため弁護士相談事業を活用して、弁護士に意見(表6)を聞き、①または③で対応すると結論付けた。

表5 名あて人に直接交付できない場合(違反処理マニュアル抜粋)

- ①名あて人の住所、居所、営業所又は事務所等において名あて人が不在の場合は、名あて人と相当の関係のある者が命令書の交付を受けることを拒まないときは、これらの者に命令書を交付することができる。
- ②直接交付ができない場合で、名あて人に異議がないときは、就業場所にその書類を置いておくことで代えることができる。
- ③配達証明付内容証明郵便により送達する。

表6 弁護士からの回答(抜粋)

私法上の取引関係であれば民法第99条2項によって、正当な権限を有する代理人Dに対して行った意思表示は、A及びBに対しても有効なのですが、命令は行政処分であり民法が適用される場面ではありません。

結局、任意出頭要請日の10月31日にA及びBは現れず、予定どおりDが来庁し委任状を提出されたが、民法上、正当な権限を持った任意代理人と認められる委任状ではなかったため、Dは通常の建築業者としての扱いにすることとした。

また、Dが代理人を名乗り始めた頃から、当消防局との窓口の一つとなっていた従業員Cは、Aから「消防のことはDが対応するので、お前は関わるな」と指示を受けたとのことで、協議、代理受領等が困難な状況となっていた。

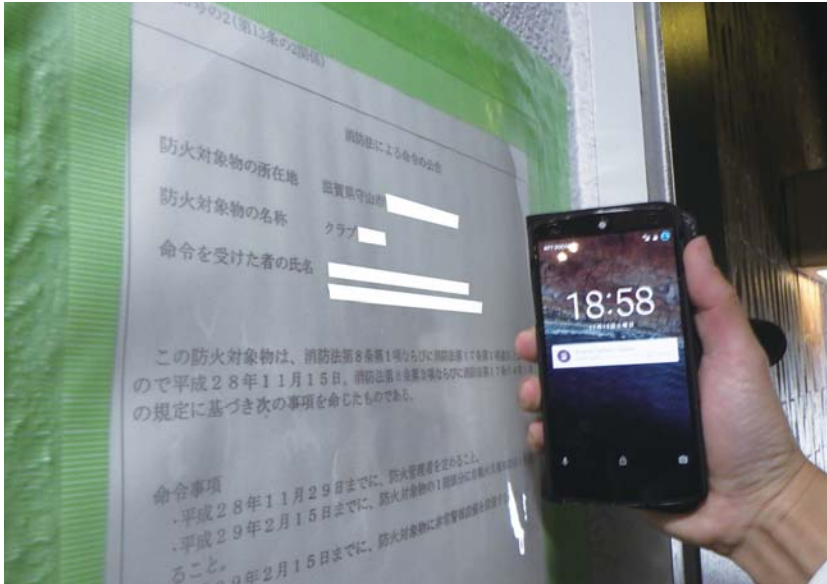
よって、A及びBあての命令書、警告書(屋内消火栓設置義務違反)の交付は、11月1日に配達証明付内容証明郵便で発送した。しかし、命令書は到達せず、11月12日に「不達」で署へ返送され、命令の効力が発生していない状況となった。

※「受取拒否」であれば、到達とみなせたが、「不達」であった。

よって、何が何でも早急に命令書を到達させるため、

- ①従業員Cに代理受領してもらう。
 - ②命令書等を封筒に入れ、封印した状態で従業員Cに預ける。この際、受領書にサインをもらう。
 - ③ポストに投函し、写真撮影を行う。
- のいずれかで対応する方針で、11月15日にクラブの開店準備時間に現地へ出向した。

結果的に、従業員Cに代理受領してもらうことに成功し、標識の設置も行った。



標識の設置(違反建物玄関先)

●命令後の措置の検討

命令後も、A及びBの対応に変化がなかったことから、次の措置として使用停止命令及び告発の是非を表7及び表8のとおり検討し、早急に告発で対応することを決定した。

ただし、今後、現状に変化があり、具体的な火災危険等が発生した場合については、再検討を行う。

表7 使用停止命令の検討

消防法第17条命令等は、一義的には消防法上の義務履行確保を目的としており、必ずしも個別的、具体的な火災危険性の存在が前提とされていないが、消防法第5条の2命令は、防火対象物の使用禁止、停止、制限の命令を発することが止むを得ないとして是認されるような具体的な火災危険性を備えていることが必要とされている。

本件違反対象物は、重大な消防法令違反が複数存在するが、主には不特定多数の者が出入りする部分は1階であり、開店中も火を使った調理等が頻繁に行われている状況ではないことから、具体的な火災危険等が差し迫っている状況とは言い難いため、現状では、消防法第5条の2命令の発動は困難である。

表8 告発の検討

本件違反対象物は、消防用設備等設置命令違反等の重大な命令違反が継続し、用途、規模、構造から火災発生時の人命危険が大きいにも関わらず、違反是正の見込みがない状況が継続している。また、管理権原者の公共安全に対する配慮に著しく欠けるものとして許しがたく、行政の公平を図るためにも、厳しく処分する必要があるため、早急に告発を行う必要がある。

また、警告事項である屋内消火栓設備設置義務違反に対して命令書を交付し、履行期限後に自動火災報知設備設置義務違反等と併せて、告発したとしても、履行期限内に是正の見込みが全くないため、早期是正を目的に自動火災報知設備設置義務違反等にかかる告発を先行する。

●告発までの経過

H28.11.29	命令書の履行期限(防火管理者) ⇒届出なし
H29.2.3	是正の意思等の確認のため、A、 Bあて任意出頭要請書を交付。従 業員Cが代理受領 ※要請日時：H29.2.13 10:00
H29.2.3	告発にかかる事前協議を管轄警察 署と開始(提出予定日の1カ月前)
H29.2.13	任意出頭要請に対して、A及びB 又はD及びその他代理人等は来庁 せず。電話等の連絡もなし。
H29.2.15	命令書の履行期限(自動火災報知 設備、非常警報設備) 警告書の履行期限(屋内消火栓設 備)
H29.2.16	催告書の交付(A、Bに交付。従 業員Cが代理受領。反応なし。)
H29.3.3	告発書を管轄警察署へ提出 (1)消防用設備等設置命令違反(自 動火災報知設備、非常警報設備) (2)防火管理者選任命令違反 (3)資料提出命令違反

命令後の措置として、告発を円滑に行うため、告発書(案)に全ての資料(写真含む。)を添付し、すぐにでも提出可能な書類を準備し、2月3日から管轄警察署と表9の内容について事前協議を開始した。事前協議の結果は表10のとおりである。この際、1カ月後に告発書を提出する旨を伝えた。

表9 管轄警察署との事前協議の内容

- ①消防法違反についての説明
- ②書類の過不足、写真データの提出方法の確認

- ③警察部局の家宅搜索等の時期
- ④マスコミへの情報提供の方法、時期
- ⑤他都市における告発事案の情報提供

表10 管轄警察署との事前協議の結果

- ②については、資料の追加、訂正等は不要で現状のままで可である。
- ③については、早急に取り掛かる。
- ④については、警察部局では微罪(罰金刑)扱いとなるので、原則、マスコミへの情報提供は行わない。しかし、消防部局が行うのであれば、前向きに検討する。時期については、捜査に影響をきたす恐れがあるため、家宅搜索後又は検察庁へ書類送検後とする。

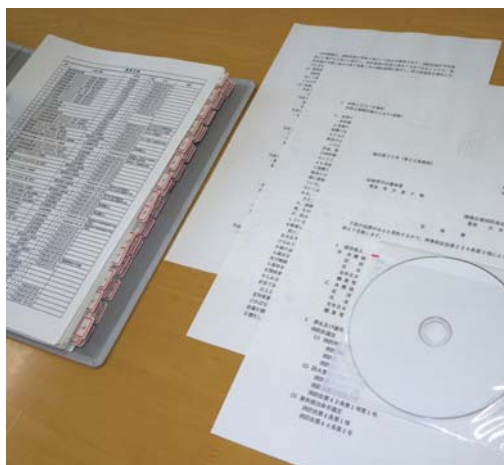
この時、告発書類等に問題はないとのことであったが、「本当にA及びBに命令書は到達しているのか？」と根本的問題の指摘を受けた。

A及びBに直接交付する術がなく、配達証明付内容証明郵便が不達で返送されたため、違反対象物内で従業員Cに代理受領してもらい、受領書にサインをもらうことで、文書の到達とみなしているが、起訴されるか一抹の疑義が生じるとのことであった。

消防部局は警察部局と違い捜査権も逮捕権もなく、同意のない相手には無力である。単純に事実を書類で積み重ねて証拠とする以外にはない。消防部局から逃げ続け、居留守を使い、配達証明付内容証明郵便を不達にし続ければ、命令の効力が発生せず、永久に処分されないという不条理なことになるのではと疑問を感じた。

即日、従業員Cから「命令書を受け取った日に、間違いなくA(Bの分も含めて)に手渡した」との供述を得て、供述調書を作成し資料を補完したが、それでも疑義が生じるといえば、そのとおりである。また、この供述が拒否されることもありえた。

そして、命令書の履行期限(消防用設備等設置命令違反)が経過したが、状況は全く変わら



告発書(写)、書類目録、CD(写真データ)

ないことから、告発書提出の1週間前に管轄警察署へ事前連絡した上で、3月3日に告発書を提出した。

●消防力の限界(告発から現在)

覚知から告発までの指導回数は42回、質問調書及び供述調書の作成は9回行った。原稿執筆の時点では、何の進展もなく、何も是正はされていない状況である。

当消防局では、告発書提出予定日の1カ月前から事前協議を行っていたことにより、警察部局も捜査の準備を行い、告発書の提出に併せて、早急な対応をしていただけることを期待していたが、残念ながらいまだ家宅搜索等は実施されていない。

捜査権及び逮捕権を持っている警察部局から、A及びBは逃げ続けることはできないため、必ず消防法違反の現実を直視せざるを得ない。その時初めて、本当の是正指導が始まると考えている。

きっと、A及びBは、「消防は何もできないし、しない。放っておけ」と思っていることであろう。消防が舐められていることより、これ以上何もできない消防力の限界が悔しい。「消防として、やれることは全てやったから良いじゃないか」という考え方でもできるが、何らは正されていないのである。市民に対して本当に申し訳なく思う。

●今後の展望

通常は、警察の家宅搜索の段階若しくは量刑が確定した時点で、A及びBが消防法違反と向き合い、違反が是正に至ると考えている。

しかし、それでも是正の見込みが立たない場合、直ちに屋内消火栓設置義務違反を追加した再命令、再告発を行う予定である。

●目的は違反処理or是正？ 答＝早期是正

「私達は誰のために仕事をしているのか」、「市民とは誰か(決して履行義務者ではありません)」、「市民のために何をしなければならないのか」と考えた場合、結論は自ずと導かれる。

「違反処理が目的ではなく是正が目的である」という言葉があるが、これは違反処理をしないための「言い訳」である。違反処理は早期是正のための手段(武器)であり、重大違反を早期是正させるためには避けて通れない。

違反指摘をして、直ちに是正されるのであれば違反処理は必要ないが、十中八九、紆余曲折し、「粘り強い」というだけの期間を必要とする。結果、1年ぐらいいはあつという間に過ぎてしまう。

市民は、長期間の粘り強い是正指導より、違反処理による早期是正を望んでいる。

●履行義務者の理解を得る努力は必要

「履行義務者も地域で経済活動を行っている市民である」という意見もあるが、違反是正においての市民は「建物利用者」であり、履行義務者は市民でないということは、ホテルニュージャパン火災の控訴審の判決文(表11)からも明らかである。

表11 ホテルニュージャパン火災の控訴審の判決文

(略) 経営が圧迫され、経営の継続ができなくなるという場合があるとすれば、消防用設備に不備のあることを知らない利用客が保護されるためにも、ホテルの経営者は、少なくとも基本的な設備について工事資金の調達ができない以上は経営を断念すべきで

あり、又は資金の調達ができて設備工事が終了するまでは営業を休止すべきであると
するのが、道理というものであろう(略)

しかし、担当者は履行義務者に火災危険、人命危険が顕著であることと併せて、違反を是正する必要性を理解してもらうための努力を行い、説明責任を果たさなくてはならない。

そのためには、表12の事項について、特に注意が必要である。

表12

- | |
|--|
| <p>①名宛人の再確認
⇒正しい相手に説明しなければならない。</p> <p>②違反となった原因の説明
⇒多くの場合、履行義務者も気付かない間に違反が発生しているため、過去に遡って、違反となった原因を説明する必要がある。</p> |
|--|

理解を得ることができれば、早期是正につながる事が期待できるため、査察員の説明能力、折衝能力、接遇等が重要である。

ただし、履行義務者から「理解を得られるか否か」は説明責任の結果であり、残念ながら、「理解しても是正しない者」、そもそも「理解すること自体を拒否する者」が存在し、「是正されるか否か」とは直接的には関係がない。

よって、即時に是正される場合は別であるが、重大な違反に対しては、警告書の交付を行うべきである。警告書は単なる行政指導であり、命令の前段階である。

そして、警告書の交付後に心を込めた是正指導を行い、その結果、是正に向けた具体的な行動がある等の留保要件がある場合には、期限を定めて命令を留保すれば良い。

しかし、前記の告発事案のように、重大違反にもかかわらず、是正の見込みがない場合は、消防行政として、適正に権限行使しなければならない。

●これから違反処理を行う担当者の方々へ

当消防局では、査察のあり方を根本から見直し、違反処理については、素人同然の状態です
スタートしました。実務を行うにあたり、「立入検査標準マニュアル」「違反処理標準マニュアル」が大変参考となりました。事案によっては他法令の知識が必要となり、想定外のことも発生しましたが、その様な事案は限られており、基本的にはマニュアルのとおりに行えば、問題を解決することができます。マニュアルに記載されていないことも、自分たちで勉強すれば、大抵は正解を導き出すことができます。

しかし、「出した答えに誤りがないか」「他都市の実例」「別の視点で見た違反処理方針」等で先進地の方々の御意見が必要な場合があり、その都度、違反是正支援センター、消防庁予防課、京都市消防局、岐阜市消防本部、東京消防庁、横浜市消防局、大津市消防局等、多くの消防本部の御担当者様にお世話になり、更には弁護士相談事業制度を活用させていただくことにより、特殊事案についても自信を持って対応することができました。この誌面をお借りして、厚く御礼申し上げます。

我々、消防行政に携わる者(消防職員だけではありません。)は皆仲間です。消防本部も地域も大小も関係ありません。市民のために消防がやるべきことをやるために努力をしている者を見捨てる者はいません。全国の仲間が必ず助けくれます。

しかし、市民のためにという「強い意思」だけは、誰も与えてくれません。自分自身で勝ち得る以外には、どうすることもできません。これがないければ、知識があっても、組織体制を整えても前には進めません。逆に「強い意思」さえあれば、他は後からでもついてきます。市民のためにという「強い意思」と、消防法は平等であるという「信念」を持つことさえできれば、様々な困難に打ち勝つことができます。

これからも、全国の仲間と一緒に知恵と力を合わせて、それぞれの地域で市民のための査察行政が推進されることを切に願います。