

消防法違反にかかる

告発の受理の壁

——「告発の目的」「警察部局との事前協議のあり方」
そして「起訴・不起訴の考え方」

湖南広域消防局 八木清和

告発の持つ意義については、今さら述べるまでもないが、告訴権者及び違反者以外の第三者が、捜査機関に対し、違反事実を申告して、処罰を求める意思表示である。

違反是正を進めていく中で、「告発も視野に入れて…」という文言は、よく聞くものである。また、刑事訴訟法第239条第2項には「官吏又は公吏は、その職務を行うことにより犯罪があると思料するときは、告発しなければならない。」と規定もされている。

しかしながら、検察官による取り調べが終了した場合は、起訴、不起訴のいずれかの処分決定があること（刑事訴訟法第260条）。検察官の行う起訴処分には、公判請求と略式起訴の2種類があり、不起訴処分には「起訴猶予」「罪とならず」「嫌疑なし」「嫌疑不十分」「その他」の区分があることなどに思い至ることは少ない。

実際に違反是正を担当しているベテランの職員である方から、告発することによって違反是正を完了した経験からの知見をご披露していただけになったので、今回本コーナーに掲載することとした。

違反是正支援センター



湖南広域消防局庁舎

はじめに

月刊フェスク2017年9月号「自動火災報知設備設置義務違反等にかかる告発事案」及び2018年11月号「告発事案にかかる処分結果及び考察について」において、17条違反等にかかる告発事案について、御紹介させていただいた。

これにより、様々な消防本部の方々と「告発」の考え方について意見交換させていただく機会が増えたが、「告発の目的」「警察部局との事前協議のあり方」「起訴・不起訴の考え方」等について、意見が噛み合わないと感じることが多くあった。

同時に、他本部から寄せられる相談は、告発に関する割合が明らかに増加した。是正しない管理権原者と戦う最後の手段として「告発」を検討し、「直るまでやる」と決意する消防本部が増加している証であるが、今後、正しい知識を習得するための研修資料、事例検討題材等の提供が不可欠であると感じていた。そのような折、「令和元年度違反是正に関する事例集」(違反是正支援センター発行)が発刊され、事例10「告発による違反是正」により当消防局の告発事案が検討題材として改めて紹介された。

これにより、今後、全国の研修会等で様々な検討が行われることが予想されるため、本稿において「告発の目的」「警察部局との事前協議のあり方」「起訴・不起訴の考え方」等、考え方の一つを示すことにより、活発な議論の一助となることを願っている。

本稿の結論

- ①告発の目的は罰を与えることではない。早期是正させることである。
- ②違反が継続している場合、警察との事前協議は必要ない。事前説明で十分である。
- ③起訴、不起訴の結果は関係ない。是正したか否かが全てである。

消防部局において、これらの結論に異論がある方が大勢を占めていることは理解している。

しかし、この結論に至る理由について、一般的な告訴・告発の考え方を示した上で順を追って説明し、多くの消防本部が「告発の受理の壁」に悩む理由を整理したい。

一般的な告訴・告発の考え方

一般的な告訴・告発受理における警察・検察部局の確認事項

警察・検察部局は、①処罰意思、②犯罪事実、③公訴の時効期間の3点を確認し受理の可否を検討する。

- ①処罰意思 処罰意思があること
- ②犯罪事実 犯罪が成立しない、犯罪事実を示さない等は不可、犯罪事実が特定されていること
- ③公訴時効 公訴時効の成立又はその期日

併せて、犯罪要件の確認及び迅速的確な捜査に必要があるため、次に掲げる詳細な資料の提出及び説明が求められる。

- ①被告発人等の身分及び職務に関する資料
- ②被告発人が罪を犯したことを証明する資料
- ③その他、捜査上参考となる資料

告訴・告発の方式

刑事訴訟法第241条では、告訴・告発は「書面又は口頭」とされているが、「口頭」の場合、正確性に疑義が生じ、双方に不利益が生じる恐れがある。よって、実務上は「口頭」ではなく「書面」による方法が望ましく、我々行政に携わる者は当然後者を選択すべきである。

また、提出先は検察又は警察部局のいずれの選択も可能であるが、法律上、検察庁に提出先が限定されている特殊事案以外は、実質的に捜査を行う管轄警察署とすることが通例である。よって、以下は警察部局に提出することを前提に述べさせていただく。

なお、告訴・告発状(書)に定められた様式はないが、消防法違反の場合、違反処理マニュアルの作成例を参考にすることで問題なく作成可能である。

警察部局が告訴・告発を受理した後は…

刑事訴訟法上、告訴・告発を受理すると、その後は捜査を開始することになる。警察部局の判断で捜査を「しない」「中止」等にはできない。また、捜査完了後、検察庁に書類送検することとなるが、その期限等は定められていないため、長期間を要することがある。そして、最終的には、検察部局が「起訴・不起訴」を判断することとなる。

警察部局に存在する「告訴・告発の受理の壁」

消防部局と同様に警察部局の人員は限られており、市民全ての告訴・告発案件を無条件に受理し、犯罪捜査を行うことは困難である。よって、事案ごとに先述の3要件及び添付資料の確認を行い、犯罪事実の有無を確認した上で受理の可否についての判断を行っている。「判断ができない場合」又は「捜査時間を短縮するため」等の理由により、更に詳細な情報を求められ、結果的に受理されるまでに時間を要する場合があるが、その他に様々な事情で「受理の壁」が存在し、それは地域の警察、担当者によって様々である。

(1)捜査義務が生じることを「嫌う」

告訴・告発を受理すると、捜査という「大きな負担」が生じる。捜査機関としては、「社会的に注目を集める」「規模が大きい」「犯罪立証が容易」等の案件を重視する傾向がある。

(2)金銭要求の交渉材料として使われることを「嫌う」

告訴・告発は、金銭要求の交渉を有利に進めるための手段として用いられる場合がある。和解成立により告訴、告発を取り下げられた場合、それまでの捜査が無駄となる場合がある。

(3)前例のないことを「嫌う」

例えば、消防法違反は前例が少なく、警察



違反是正実務研修風景

部局には消防法を理解している職員が少ない。よって、捜査を開始する前に、消防法を理解しなければならない。

法的に受理の「拒否」は可能か？

告訴・告発に対して、警察部局が受理することは当然である。

〈根拠・理由〉

犯罪捜査規範第63条第1項

司法警察員(中略)は、告訴、告発または自首する者があったときは、管轄区域内の事件であるかどうかを問わず(中略)これを受理しなければならない。

平成15年4月1日付通達甲第15号

次に掲げる事項(告発にあつてはア、イ及びエに限る)を確認し、要件を満たしたと認められる告訴等については、これを受理すること。

- ア 処罰意思 イ 犯罪事実
- ウ 告訴権者 エ 公訴の時効期間
- オ 親告罪の控訴期間

ただし、例外的に受理を拒否できる条件が判例(東京高裁昭和56年5月20日)で示されている。

- ①記載事実が不明確なもの
- ②記載事実が特定されないもの
- ③記載内容から犯罪が成立しないことが明白なもの
- ④事件に公訴時効が成立しているもの

消防法違反にかかる告発の考え方

告発の目的

「命令」を無視して違反を是正しない管理権原者に対しては、消防部局は無力である。警察部局が保持する捜査権、逮捕権により犯罪行為を明らかにし、検察部局が処罰することにより自発的に是正させるほかに、現実的に残された手段はない。つまり、告発は「処罰の意思表示」であるが、消防法違反の場合、「処罰」を求める目的は、「罰を与えること」ではなく「早期是正させる」ことである。

〈消防法違反にかかる主な告発目的〉

- ①間接的に違反を是正させたい。
未是正であれば、主たる目的となる。
- ②再発を防止、類似事案を防止させたい。
是正、未是正に関係なく目的となる。

「告発の目的」を明確にした上で、火災危険、人命危険、社会的影響、悪質性等、様々な視点で、事案ごとに告発の是非を判断しなければならない。

また、「違反処理（告発）が目的ではなく是正が目的である」というフレーズがあるが、どちらが目的かという議論は消防目線の議論である。市民が求めていることは「早期是正」であり、これを実現するためには、違反処理（告発）は必要な手段であることを理解しなければならない。

「告発の是非」の判断は誰がするか？

刑事訴訟法第239条第2項に基づき、消防部局が自らの責任と裁量に基づいて判断すべきことであり、決して警察部局に相談すべきことで

はない。ましてや判断を仰ぐことでもない。警察部局は職務として「受理の是非」について判断できるが、「告発の是非」については判断をする資格はない。ましてや、「起訴・不起訴」の判断は検察部局の職務である。

告発時における警察部局との事前協議について

「告発の受理」を円滑にするため、下記事項について警察部局が容易に理解できる資料を作成する必要がある。

- ①命令の正当性（各法令に基づき、適正に行行政処分が行われた事実）
- ②履行期限内に命令事項が履行されなかった事実

その上で、重要なことは、「命令違反の状態が継続しているか否か」である。

(1)違反が継続している場合

警察部局が捜査を開始した時点で消防法違反を現認することが可能であるため、「履行期限内に命令事項が履行されなかった事実」は立証する必要はないに等しい。また、「命令の正当性」は行政処分が適正に行われたことを示すだけなので容易である。

(例)

●月●日までに建物全体に自火報の設置を命令したにも関わらず、履行期限までに命令事項が履行されなかったため、17条の4命令違反で告発したが、その時点においても命令違反が継続している場合

(2)違反が継続していない場合

警察部局が捜査を開始する時、消防法違反を現認することができないため、客観的証拠により過去に消防法違反が存在した事実を特定する必要がある（全ての立証が必要な訳ではない。捜査は警察部局の職務である）。

よって、「例外的に受理を拒否できる条件」に該当しないように、警察と事前協議（相談）を行

うことが必要となる場合がある。

(例)

建物の一部の使用停止を命じたにも関わらず、●月●日、その部分を使用したため、5条の2命令違反で告発する場合(告発時点では使用していない。)

上記の例の場合、「現認」という手段がないため「●月●日に建物の一部を使用していた」という事実を示す資料をどの程度集められるかが重要となる。

また、再発防止を目的として「告発する」又は「指導にとどめる」の判断を検討しなければならない。

実務的な対応としては、次に使用停止を命じた部分を使用している時点で消防部局が踏み込み、現行犯で押さえるという手法が最良である。更に110番通報又は事前相談等に基づく同行により、警察部局が現行犯の状況を現認した場合、逮捕の必要性は別として、犯罪行為の立証は容易となる。それどころか、消防法違反は親告罪ではないため、本来、告発の必要性すらない。し

かし、様々な事情で消防からの「告発」があった方が良くと判断される場合もあり得るため、その点でも事前協議をした方が良い。

「違反が継続している場合」の事前協議は必要か？

事案により若干の相違はあるが、前記のとおり、消防法違反の要件を満たし、適正な手続きを行った上で行政処分を行っているのであれば、①「命令の正当性」、②「履行期限内に命令事項が履行されなかった事実」の立証は、捜査時の「現認」という手段があるため、容易に可能である。家宅搜索等で現地へ行けば、命令違反(自火報が設置されていない状況等)を確認できるのである。よって、特段、事前協議を必要とする事項は思い当たらない。

しかし、唐突に告発書類を提出するのではなく、警察部局の事前準備期間として、余裕を持って事前予告することは重要である。消防が刑事訴訟法を熟知していないのと同様に警察は消防法を熟知していないため、客観的に「命令の正当性」が明らかな書類を提出しても、更に十分な説明が必要である。

よって、当消防局が、平成29年3月3日付で



防火のつどい



予防業務研修

告発した事案では、告発書類一式、消防基本六法、解説資料等を預けた上で、1カ月後に正式提出すると事前予告した。そして、下記内容について事前協議ではなく「事前説明」を行った。

- ①消防法令、違反内容の説明、解説
- ②マスコミへの情報提供の方法
- ③他都市等の事例にかかる情報提供

起訴・不起訴の考え方について

- (1) 繰返しになるが、「起訴・不起訴」は警察部局が判断することである。しかし、警察部局は起訴率重視の傾向があるため、不起訴となる可能性がある事案には消極的になりやすい。警察部局が「不起訴の恐れがある」ことを理由に、告発の受理を躊躇したとしても、我々は告発の目的を見失ってはいけない。
- (2) 「命令違反が継続していない場合」「告発後に違反が是正された場合」等は、情状酌量等により不起訴となることもあり得るが、「違反が継続している場合」は基本的に不起訴となることは考えられない。

仮に不起訴となったとしても、「違反が継続している」のであれば、再命令・再告発により対応すべきである。特殊事情で不起訴(起訴猶予)と判断されたのであれば別であるが、通常は再犯事件に対して、再度、起訴猶予と

判断が下されることは考えにくい。万一、そのような事案が発生すれば、消防法違反の罰則の存在意義が問われるのではないか。

- (3) 消防法違反にかかる告発の主たる目的は、「間接的に違反を是正させる」ことであり、「起訴」、「不起訴」の司法上の結果は大きな意味を持たない。「不起訴」であっても「是正」を勝ち取れば、目的達成である。逆に、「起訴」され罰を与えられても、「是正」に至らなければ、目的は達成されていない。この場合も再命令、再告発により追撃し、直るまで戦わなければならない。

消防部局が「告発の受理の壁」を乗り越えられない理由

17条違反が現に継続しており、事前協議が特に必要がない場合であっても、「警察に告発の相談に行ったが上手くいかない」と相談が寄せられることが多々ある。しかし、下記のいずれかが主な原因である。

これらのほか、様々な警察部局の「告発の受理の壁」が存在するが、消防部局が告発すべきと判断したのであれば、決して諦めるようなことがあってはならない。ましてや、告発を諦めた結果、違反が継続しているのであれば、消防目的を見失っていると言わざるを得ない。

- ①十分な資料を準備せずに「告発の是非」について相談している。状況を説明するだけであっても、犯罪事実が特定できる資料は必須であり、なければ準備して出直すこととなる。ましてや、消防が告発の是非を迷っているのであれば、「処罰意思」が低いと理解され、「まあまあ…」となだめられてしまう。「告発の是非」は消防が判断すべきことを忘れてはならない。
- ②「行政処分自体に瑕疵があるのでは？」等と「命令の正当性」に疑問を投げかけられ、自信をなくし尻込みしている。そもそも、行政処分に瑕疵があれば、告発どころではなく逆に取消訴訟及び民事訴訟で消防が窮地に追い込まれる大問題である。適切な違反調査によ

り違反確定し、適正な手続で処分を行っているのであれば、堂々とその旨を説明すれば良い。消防部局に何らかの瑕疵があり、尻込みせざるを得ない事情があるのであれば、「なかなか、警察は告発を受理してくれない」と言う資格はない。消防法、違反処理、行政手続等について正しく理解することが先決である。

- ③「指導を何回した?」「勧告書を何回交付した?」「1回の命令?」等と聞かれ、まるで消防の是正指導が不十分であるかのような錯覚に陥っている。しかし、これらは「告発の受理」には何の関係もない。命令違反に指導回数等は関係ない。命令違反は命令違反なのである。身近な駐車違反を例にすると、初めての違反でも、すぐ車を退けても、同情の余地があっても、警察は反則切符を決してなかったことにはしてくれない。見逃した後に粘り強い指導なんかしてくれない。それが道路交通法違反である。もっと、我々の消防法に誇りと自信、そして責任を持つべきである。

まとめ

「告発」は徹底的に戦う最後の手段であり、適正に用いれば、必ず消防目的である「是正」を勝ち得ることができる。しかも、実際は、告発の準備中に是正に至る事例がほとんどである。消防部局が「本気で腹を括る」と履行義務者が観念するからである。

しかし、「告発」という手段を正しく理解していない場合、「告発の受理の壁」を乗り越えられないばかりか、告発時の違反調査の内容、適正な手続き等に支障を来す等、迷走することとなる。その間に火災が発生し、人命が危険に晒される事案は決してあってはならない。

現場活動と同様に違反処理も同じ案件など一つもない。事案ごとに正しい判断をするためには今日までの消防の常識にとらわれず、「何のために、なぜ必要なのか」を常に考え検討を深める必要がある。そして、検討結果を「実行」することにより、全国の消防本部で「早期是正」が実現することを切に願う。



違反是正実務研修(令和元年10月7日から14日まで)集合写真
(前列左から)高島市 内藤、飯田広域 片桐、松阪地区 徳田、湖南広域 伴課長、東近江 中村、彦根市 中川、津市 小河
(後列左から)湖南広域 中井、同 八木、同 戸村、同 平田、同 中村、甲賀広域 林、湖北地域 山崎