

違反是正

はじめに

ここ数年、全国的に特定用途の防火対象物(以下「特定防火対象物」という。)における屋内消火栓設備(以下「内栓」という。)、スプリンクラー設備(以下「SP」という。)、自動火災報知設備(以下「自火報」という。)にかかる全部未設置の違反(以下「公表該当違反」という。)は減少しており、違反処理を積極的に行っている中小規模の消防本部は確実に増加している。また、月刊フェスクの「違反是正」コーナーの投稿においても、以前は「粘り強い指導」という文言が散見されたが、最近はそれに代わり「早期是正」という市民目線に基づいた文言を拝見する機会が多くなったことから、積極的に違反処理が推進されていることが見受けられ、同志が増えているこ

とを心強く感じている。

この「早期是正」を実現するために、各消防本部ごとに様々な工夫を盛り込んだ「制度、ルール、やり方」等を実行されており、当消防局においても公表該当違反は重大な違反であることから、その危険性を踏まえて立入検査結果通知書(以下「結果通知書」という。)、公表通知書及び警告書(以下「3点セット」という。)を同時交付することとし、違反是正までの期間の短縮に努めている。通常は違反確定した時点で結果通知書と公表通知書を交付することが一般的であり、3点セットで交付するという考え方を制度化している本部は珍しいと思われるが、遅々として進まない違反是正を強力に推進するために、「どうしたら実現できるか」「何をしなければならない

表1 公表該当違反にかかる是正期間について(平成27年度以降是正分)

年度	覚知 (件数)	是正(件数)					平均月数
		3カ月 未満	半年 未満	1年 未満	1年 以上	2年 以上	
H26年度以前の未是正分	—	0	1	3	8	8	39.6
H27年度	19	5	6	5	3	0	8.4
H28年度	56	33	10	10	2	1	4.7
H29年度	32	15	4	7	6	0	6.6
H30年度	37	30	2	1	4	0	3.0
R元年度	7	5	0	2	0	0	1.6
R2年度(1月20日時点)	7	7	0	0	0	0	1.3

※1 平成27年度 平成26年度以前の未是正20件中、19件を1年未満で是正した。

※2 平成27年4月 査察・違反処理体制の整備

※3 平成28年4月 違反公表制度運用開始、結果通知書、公表通知書、警告書の即時交付開始

※4 平成29年4月 事案ごとに違反処理方針の作成・報告の義務化

か」を熟考し、導き出した解決策の一つである。

本稿においては、当消防局の「早期是正」を目的とした違反処理の考え方を示すことにより、少し違った角度から警告書の意義を考えていただく機会となることを願っている。そのため、公表通知書の考え方は割愛し、警告書の考え方に焦点を絞らせていただくので了承願いたい。

当消防局の公表該当違反に対する違反処理体制について

当消防局においては、平成28年4月からの違反公表制度の運用開始に向けて、平成27年4月から査察・違反処理体制の改革を行った。当時は適正な査察・違反処理を行うことが困難な状況であったが、当初把握していた公表該当違反に対して、改めて違反調査を行い、警告書を交付した上で命令を見据えた是正指導を行った。

併せて、管内の状況を正しく把握するため、概ね2年間で全ての特定防火対象物に対して立入検査を行ったが、適正な立入検査体制が徐々に整うと同時に必然的に多数の公表該当違反を覚知することとなった。

次々と覚知する違反に対して、市民の安全を確保するためには、「早期是正」以外の手段はない。大命題は「公表該当違反を最短で是正させたい!」ということであった。組織力の限られ

た当消防局であっても実現可能、具体的、シンプル、そして最も効果的な違反処理体制を構築し、それを組織全体で継続的に取り組む必要があった。

その結果、平成28年4月から公表該当違反は即時に違反処理へ移行することとし、3点セットの交付を開始した。更に、局、署、担当者の3者が一体となって執行管理を行うことが重要であったため、事案ごとに違反処理方針を作成し、署長から局長へ報告することとした。これにより、スケジュール、留保条件、留保理由等が明確となり、組織的かつ具体的な執行管理が可能となった。

これらにより、表1のとおり平成28年度以降、覚知から是正までの期間は短縮され「早期是正」が実現している。なお、長期間、是正に至らない事案は「直るまでやる」という強い意思をもって是正指導を行った結果、命令書の交付又は明確な留保理由がある状態となった後、全て是正に至っている。

当消防局の公表該当違反に対する違反処理の考え方

(1)違反処理の対象

当消防局では、公共の安全上、放置し得ない違反として、公表該当違反のほか、危険物無許



琵琶湖の大自然が織りなす芸術―湖岸道路木浜駐車場付近で発生した「じぶき氷」(写真提供…守山市役所広報課)

3点セットの即時交付 警告書の意義

湖南広域消防局 八木清和



協力事業所



事例検討の実務研修

可貯蔵、無許可変更、避難経路の物品存置、非特定用途の3大設備違反(内栓、SP、自火報未設置)等を挙げており、重点違反処理対象物として定めている。

また、これらの中でも公表該当違反、危険物無許可貯蔵、避難経路の物品存置は即時に違反処理に移行している。

(2)違反処理への移行条件

〈湖南広域消防局査察規程(抜粋)〉

消防局長または消防署長は、次の各号に掲げる場合には、違反処理を行うものとする。

- ①改修報告書の提出期限を過ぎても報告書等が提出されない場合
- ②提出された改修報告書等の内容に不備があり、かつ、期限を定めて当該報告書等の是正を指導したにもかかわらず、当該期限を過ぎても応じない場合
- ③改修報告書等に記載された履行期限までに消防関係法令違反の是正または火災危険等の排除が完了していないと認められる場合
- ④消防関係法令違反の事実または火災危険等があることが明白で、かつ、直ちに違反処理の措置を行う必要があると認める場合

※査察規程作成例(平成27年3月31日付け消防予第137号通知)と同様の内容

当消防局においては、査察規程において違反処理への移行条件を規定しており、公表該当違反については、火災・人命危険が高い重大違反

であるため、④に該当すると判断している。

併せて、消防用設備等の状況の公表に関する要綱で「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。」と明確に規定している。

(3)行政指導の前提

違反覚知から命令書の交付までの行政指導の期間は、管理権原者の意思に基づき、自主的な改修を求めることとなる。多くの場合、高額な設備投資が伴うため、すぐには設備設置に踏み切れず、是正に至るまで長期間を要することとなり、その間「粘り強い指導」を継続することとなる。

「重大違反に対して長期間の是正指導を行い、是正の見込みが全く立たない対象物に対して警告書の交付を検討する……」という手法は比較的軽微な違反であれば是認されるが、当消防局では公表該当違反を「火災・人命危険が高い重大違反」と判断し、公表該当違反の撲滅を目標として掲げていることから、少しでも効果的な行政指導を行うため、当初から警告書により行政処分を予告した上で行政指導を行っている。

ただし、履行義務者が直ちに是正に向けた具体的行動(着工届の提出、工事の開始等)を開始した場合、警告書を交付する必要性が低いため、期限を定めた上で即時警告を留保することも可能としている。

(4)行政公平の原則

消防法第17条違反の中でも、消火器1本の

未設置とSP未設置では危険度が大きく異なる。理想の査察行政では両者に対して公平に違反処理を行うべきであり、公平に「違反処理をしない」という選択肢は、早期是正の観点からあり得ない。

しかし、通常の組織力では現実的には困難であることから、同じ消防法第17条違反であっても、その設備の重要性、対象物の用途、規模、危険性等を勘案し、違反処理対象の優先順位を判断しなければならない。

このことから、当消防局においては、消防法第17条違反の中でも内栓、SP、自火報の未設置違反は全て重点違反処理対象物とし、更に公表該当違反に対しては即時に違反処理に移行することにより、公平性を担保している。

警告書の有効性

警告書は「●月●日までに是正しなければ、行政処分します。」という通知であり、極端な言い方をすれば、単なる「お知らせ」である。命令(行政処分)ではないことから何ら強制力はなく、警告事項(行政指導)に対する履行義務者の任意協力に期待するしかない。

しかし、是正の見込みがない重大違反に対して警告書を交付することにより、急に是正に向けて動き出し、想定外の早さで是正に至ることが多々ある。これは警告書の履行期限の経過後、行政処分を行う意思を明確に伝えることにより、「履行義務者が違反の重大性を正しく認識する

こと」更には「消防機関が期限と命令を見据えた適切な指導を行うこと」の相乗効果によるものである。警告書を「交付する」と「交付しない」の両者を比較した場合、是正期間は前者の方が短縮されることは、警告書を交付した経験がある本部及び職員の方は十分に理解されているはずである。警告書の交付は違反是正を実現するための有力な手段であり、早期に交付した方が「早期是正」に繋がることは明白である。

違反処理のスケジュール例(履行期限が3カ月の場合)

(1)通常の違反処理の場合

通常、消防法第17条違反に対する違反処理のスケジュールは、表2左欄のとおり警告書を交付するまでに最短で約4カ月半程度の期間が必要となる。しかし、実際は様々な事情により、それ以上の期間が必要であり、各本部では警告書の交付までの期間が延伸しないように進捗管理に苦慮されていると思われる。

(2)3点セット交付の場合

表2右欄のとおり、結果通知書交付から警告書交付までの約4カ月半の期間が短縮される。また、期間の短縮だけでなく、その間の労力が省かれ、当初から履行義務者及び消防機関の双方が本気で違反に向き合うこととなる。

(3)命令の留保

履行義務者が違反を是正するために具体的行動を開始したとしても、様々な事情で履行期限

表2 違反処理のスケジュール例

	通常の違反処理の場合	3点セット交付の場合
R3.4.1	違反確知・違反調査開始	
R3.4.8	違反確定	
	結果通知書、公表通知書交付	結果通知書、公表通知書、警告書交付
R3.4.23	改修計画書提出	
R3.7.8	警告書履行期限	
R3.7.23	改修期限	命令書交付
R3.8.23	警告書交付	
R3.11.23	警告書履行期限	
R3.12.8	命令書交付	

内に間に合わないことがある。この場合、具体的行動の内容等を精査した上で、妥当な留保理由に該当した場合、必要最低限の期間、命令を留保している。

でも、そんなに簡単に警告書を出していいの？

(1)命令、警告、結果通知の根拠

- ①「命令」は消防法に基づき、特定の者に一定の義務を課し、義務の履行を強制する意思表示であり、多くが罰則に裏づけされている。また、命令は不利益処分であることから、審査請求及び取消訴訟の対象となる。
- ②「警告」「結果通知」は、消防法上に明文の根拠はなく、各本部の規則・規程等において、命令の予告(前置)、立入検査結果の通知として定めたものであり、両者は法律上の義務を課すものではなく、強制力のない行政指導である。

(2)警告書と結果通知書の違い

当たり前のように結果通知書を交付しているにも関わらず、警告書を交付することは難しいと聞くことが良くある。しかし、実際は「●●設備を設置すること。」という指導内容、そして改修を求める行為は同じで、「立入検査の結果」と「命令の予告」という通知の目的が違うだけのことであり、それ以外の違いはない。

(3)もし、警告書が誤っていたら…

「取消訴訟と損害賠償で大変なことになる！」と危惧されている方々もおられる。しかし、警告書は「行政処分」ではないので取消訴訟の対象外であり、仮に提訴されたとしても「負ける」こ

とはあり得ない。

一方、損害賠償については、誤った警告書を交付し実害が生じた場合、賠償責任が生じることがある。ただし、結果通知書が誤っていた場合も全く同様であり、やはり両者に違いなどない。

(4)「知識・経験がない」「忙しい」から警告書を発出できないは本当か？

覚知時に適正な違反調査を行わず、「警告までに違反調査をすれば良い」等という考え方は誤りである。上記のとおり、違反内容、名宛人等が確定していない状態で結果通知書を交付した場合のリスクを認識しなければならない。

よって、当消防局では違反処理の対象となる重大違反の疑いを覚知した時点で違反調査を行い、状況によっては即時の消防法第4条命令も厭わず、違反確定することと併せて、登記簿等により特定した名宛人に対して結果通知書を交付している。そして、同時に行政処分を予告するために警告書を交付しているだけのことである。結果通知書の交付を適正に行っているのであれば、新たな知識・経験は必要なく、業務量の増加等もない。

「誰がしているか」より「何をすべきか」である

公表該当違反に対する警告書の即時交付については、「立入検査標準マニュアル・違反処理標準マニュアル(以下「違反処理マニュアル」という。)に書かれていない方法であり、大都市でもやっていないということは、やらない方が良いのでは？」と御意見をいただくことがある。また、



違反是正実務研修(令和2年10月12日～16日)集合写真
(前列左から)津市消防本部 平子氏、彦根市消防本部 田中氏、湖南広域消防局 伴次長、乙訓消防組合消防本部 徳井氏、松阪地区広域消防組合消防本部 中川氏 (後列左から)東近江行政組合消防本部 奥川氏、湖南広域消防局 八幡係長、湖南広域消防局 戸村係長、湖南広域消防局 八木参事、湖北地域消防本部 北村氏、湖南広域消防局 廣田副主任

現に本稿を読んでいる方の中にも、同様の疑問を感じる方もおられるのではないかと憂慮している。

先に誤解のないように申し上げるが、違反処理マニュアルは20年前に作成されたとは思えない程、秀逸なマニュアルであり、査察・違反処理の基本となるバイブルである。しかし、このマニュアルは全ての法令違反に対応するための標準的なマニュアルであることから、違反条項、違反状況、違反処理区分、危険性等により「違反調査内容」「違反処理の開始時期」「措置内容の調整」等、マニュアルを参照できない場合も当然あり得る。

当消防局では、公表該当違反は危険性が高いと判断し、警告書の意義、有効性を理解した上で早期是正を実現するためには、警告書を効果的に活用しなければならないと考えている。

実行するためには意識の改革、継続するためには組織風土の改革

短期的には少数の職員が頑張れば、違反処理は可能であるが、長期的には組織全体で取り組

むことができなければ、継続した実行は難しい。「違反処理はやって当然」という意識改革が起こり、それを組織風土として定着させることが重要であるため、職員研修を中心に様々な方法で組織マネジメントをする必要がある。そして、予防担当者だけでなく、他系の職員を含めた皆の理解と協力なしには継続した実行は望めない。

平成27年度当時、当消防局では、違反処理をやらなければならないと理解していても警告書を交付することを皆が躊躇していたが、現在は全く逆である。新任係長であっても「やらない、できない」と言うことはなく、「やって当たり前」と本人が努力し、他の職員もフォローすることにより、各署が同じレベルで査察行政を展開している。今後も継続して組織風土の熟成に鋭意努力し、市民の期待に応えられる査察行政を展開したいと考えている。

次号では、当消防局の新任査察係長が公表該当違反を覚知し、違反調査、3点セットの交付、そして是正に至った事例を本人が紹介します。

表3 結果通知書、警告書、命令書、公表通知書の違い

	結果通知書	警告書	命令書	公表通知書
法的根拠	規則、規程等	規則、規程等	消防法	条例、規則等
行政手続法の適用(審査請求)	×	×	○	×
区分	行政指導	行政指導	行政処分	—
取消訴訟	×	×	○	×
損害賠償請求等	○	○	○	○
主たる目的	立入検査結果の通知	行政処分の予告	行政の意思表示	公表の通知