



札幌雪まつり(大通会場)

火災による人命危険が高い防火対象物に 建築部局と同時に命令、 告発を行った違反処理

札幌市消防局中央消防署予防課 査察一係長 矢野淳也 / 前査察一係 堀田司

はじめに

札幌市は、四季折々の自然や食文化、都市機能が調和し、国内外から多くの観光客が訪れる国際観光都市である。その中でも中央区は、日本有数の歓楽街すすきのを有し、商業・観光の中心として、民泊の届出数は1,200を超えており、多くの宿泊施設と商業施設が集中している。当局では、これらの地域特性を踏まえて、民泊の届出状況に関する保健所との情報共有、警察や建

築部局など関係機関との風俗施設や飲食店ビルなどへの合同立入検査など、効果的・効率的な防火安全対策に取り組んでいるところである。

本稿では、建物竣工後に無断で造作工事が行われたことにより、多くの消防法違反、建築基準法違反が発生した事案に対して、消防と建築部局が連携し、一貫した指導を行い、同時に命令、告発を行うことで違反是正に至った事例を紹介する。

対象物概要

用途：複合用途防火対象物

(16)項イ：共同住宅、民泊)

構造：耐火造 地下1階地上14階建て

延べ面積：3,082.590㎡

収容人員：165人

違反者：株式会社A 代表取締役a

※当該防火対象物は、建物中央部が屋上まで吹き抜けの光庭となっており、外気に面していることから、竣工時から共用部分は屋外として取り扱われてきた。

違反覚知

令和2年、当該防火対象物の9階で火災が発生した。この火災により発生した大量の煙は、建物中央部の吹き抜け最上部から屋外に排出されるはずであったが、建物上階に煙が滞留していた。煙が滞留したことにより、多数の建物利用者が避難困難となり、負傷者が発生した。また、大量の煙により、消防隊の活動は、極めて困難なものとなった。

火災発生の翌日、建築部局と連絡を取り、合同で立入検査を実施することとした。立入検査の結果、大量の煙が滞留した原因は、光庭になっている吹き抜けの上部にガラス屋根が設置されていたためであると判明した。そのため、今まで



ガラス屋根の状況



吹き抜けの状況

屋外として扱われていた共用部分は、外気に面していないことにより、屋内としての取扱いとなり、算入すべき床面積が生じ、各種法令で様々な違反が発生することとなった。

違反事項

当該防火対象物の共用部分が屋内扱いとなったことによる違反事項は、以下のとおりである。

●消防法違反

自動火災報知設備一部未設置、スプリンクラー設備一部未設置、総合操作盤未設置

●建築基準法違反

防火区画(面積区画、高層区画、堅穴区画)の規定違反(未形成)、避難階段の構造違反、排煙設備未設置、非常用照明の一部未設置

合同立入検査後の対応

共用部分が屋内と判断されたことで生じた消防法違反は建築基準法違反に起因するため、ガラス屋根が撤去され、共用部分が屋外扱いに戻ると消防法違反も是正される一方、消防用設備等を設置するだけでは建築基準法違反は解消されない旨を違反者に説明した。

そのため、建築基準法違反を是正することで双方の法令違反を是正し、建物の安全性を確保することが望ましいということを消防、建築部

違反是正

局、違反者の三者で相互に確認した。火災を発生させたということもあり、当初は違反者も違反是正に前向きであった。

違反者からの申し出

違反者からは是正計画書が提出され、建築基準法違反を是正することで、消防法違反も是正するとの内容であった。よって、建築部局が主体となって違反是正を進めていたが、2回目の是正計画書が提出された後もガラス屋根の撤去は難航していた。是正期限が近づいてきた頃、消防、建築部局、違反者で行った三者協議の場で違反者側から以下の申し出があった。

- 1 ガラス屋根を撤去すると、雨や雪が建物内に入ってくることになるが、その場合の防水措置が十分に施されていないことが分かった。
- 2 防水措置を行う前にガラス屋根を撤去すると、居住者や利用者に危険が及ぶ可能性があるため、そのような運営はできない。
- 3 建物設計士とも違反の是正について検討を進めているが、新たな建築設備・消防用設備等を設置することで建築物の限界耐力を超えてしまい、地震等の災害に耐えられなくなるおそれがあると建物設計士から話があった。
- 4 防水措置を施す工事には費用と時間を要することから、別の方法で解決できないかを法人内で検討している。検討の結果を是正計画書として再度提出する。

この申し出後、しばらくして3回目の是正計画書が提出された。違反者法人内で検討を重ねた結果、ガラス屋根撤去以外の是正方法については現実的ではないと判断され、結果的にはガラス屋根の撤去を半年後に先延ばしする内容となっていた。

建築部局に確認したところ、新たな設備を設置することにより、限界耐力を超過する可能性については、否定できないとのことであった。

違反処理の決定

違反者からの申し出を受け、今後の対応について検討を行った。先述のとおり、当該防火対

象物の違反是正は、建築基準法の違反是正が主目的であるが、過去2度にわたり是正計画が延期されていることを踏まえ、違反の早期是正を図るために指導を強化する必要があると判断した。次に消防用設備等を設置させることで、消防法だけでも違反を是正させて安全性を確保すべきなのか、それとも、違反者側から設置により限界耐力を超過する旨の申し出を受けていることや、建築基準法違反も考慮し、別の方法で対応を行うべきなのか、係内で議論を重ねた。

議論を重ねる中で、①火災発生時、上階に煙が滞留したことで、避難が困難となり負傷者が発生したこと、②消防隊の活動に支障を来したこと、これら2点を考慮すると、消防用設備等を設置し、消防法違反だけを是正しても、ガラス屋根が撤去されなければ火災発生時の危険性を排除することができないとの結論に至り、消防法第5条による違反処理を検討していくこととした。

また、消防では、行政処分を見据えた違反処理へ移行することを建築部局へ伝え、このままでは違反が是正される見込みが低いこと、火災発生時の危険性が高いことから、ガラス屋根の撤去を目指し、消防と建築部局が足並みを揃えて行政処分を見据えた強い指導を行っていく必要があることを建築部局と確認した。

顧問弁護士への相談

今後の対応についての検討事項をまとめ、当局の顧問弁護士に相談したところ、以下の回答を得た。

- 1 限界耐力を超過するおそれがある中で、新たに消防用設備等を設置させる命令を発することは適切ではない。
- 2 火災発生時、煙の滞留により、負傷者が発生したこと、消防隊の活動にも支障を来したことを考慮すれば、消防法第5条の命令要件を満たしていると考えられる。
- 3 消防用設備等の設置とガラス屋根の撤去を比較した場合、費用面からガラス屋根を撤去した方が違反者側の負担が少ないため、警察

比例の原則からガラス屋根の撤去により違反是正を図ることが適切である。

4 消防単独で違反者に指導をしていくよりも、建築部局と足並みを揃え、行政として一貫した指導を行うことが望ましい。

警告書の交付

顧問弁護士への相談結果を踏まえ、消防法第5条に基づく警告を行うことを決定した。用途や面積等により、命令の要件が法令で明確に示されている消防用設備等の設置維持命令とは異なり、消防法第5条では個別具体的な火災危険が要件となってくるため、火災発生時の状況や、現在の消防用設備等一部未設置、防火区画未形成、排煙設備未設置等に伴う火災危険を要件として違反調査を進めた。

警告事項については、①警察比例の原則を踏まえ、必要最低限度で火災危険を排除できること、②建築基準法、消防法の違反是正につながること、③違反者側から疑義が生じないこと、これらをポイントとし、建築部局にも相談をした上で検討を行った。

検討の結果、「光庭、開放廊下部分を外部に有効に開放するなど、床面積の発生しない部分となるよう措置すること」という警告事項とした。履行期限については、防水措置をした上でガラス屋根を撤去するために必要と想定される期限が、是正計画書で示された期限と近かったこともあり、提出された是正計画書の履行期限と同日とした。

また、建築部局においても、是正計画書の期限までに違反が是正されない場合は、建築基準法第9条に基づく命令を行う旨を記載した指導文書を同日に交付した。

なお、当該防火対象物は、民泊が複数届出されていたことから、民泊を所管する保健所にも情報提供を行った。

建築部局との同時命令

警告書交付後も違反が是正される見込みがなかったことから、警告の履行期限前から命令に



命令に伴う公示(標識設置)の状況

向けた準備を開始した。消防法第5条に基づく命令については、過去の事例において違反者側から審査請求がなされ、対応に苦慮した経験があったことから、慎重に違反調査を行った。建築部局については、既存建築物への行政処分の経験がなかったが、行政処分の必要性、当該防火対象物における火災・人命危険のほか、消防と建築部局が足並みを揃え、「住民の命を守る」ため強力に指導することで、違反の早期是正に直結するということを伝えたところ、行政処分を行うことを決断し、消防と建築部局が同日にAに対して命令を行った。

なお、命令を行う前には、行政手続法に基づき、弁明の機会を付与したところ、違反者側から違反事項や命令を行うことを是認するという内容の弁明書が提出された。違反が是正されない理由については、ガラス屋根の撤去及び防水措置には高額な費用が必要であり、違反者のAとガラス屋根の設置を指示したとされる前代表取締役(現会長)であるBとの間で費用負担等について、簡易裁判所で調停を行っているためとのことであった。

命令後の動き

命令後も建築部局との連携を徹底して行った。違反者側と連絡を取る際は、メールを含めて必ず情報共有を図ることとした。消防、建築部局双方から指導が続けたが、命令事項が履行されることはなく、履行期限を経過した。その後、命令事項の履行を再度求める催告書を送付したところ、以下の事項が記載された是正計画書が提

違反是正

出された。

- 1 簡易裁判所での調停が終了し、Bがガラス屋根を自らの責任で設置したと認めたこと。
- 2 上記の事実から、ガラス屋根の撤去、防水措置、建築基準法違反の是正はBが行う旨を確認したこと。
- 3 BはAに対し、令和7年1月末までに、消防、建築部局それぞれが発出した命令事項の履行を約束したこと。

是正計画書には、調停調書の写しが添付されており、調停調書に是正計画書と同様の内容が記載されていることを確認した。この調停調書を受けて建築部局と協議を行った。現在は、消防、建築部局ともに違反者をAに特定し、命令しているが、調停によりガラス屋根の撤去等をBが履行することになったため、Bを違反者として認定し、命令を行う必要があるのか、このまま告発を行うべきか、について検討を行った。

検討の結果、調停の効力は当事者間において有効であり、建物所有者であるAは、命令事項を履行する権原を有していることに変わりはないので、違反者をBへ変更することや追加する必要はないと判断した。また、今まではAとBどちらが違反事項を履行するのかを争っていたため、違反が是正されなかったが、今回の調停により、Bが履行することが決定し、履行の期限も調停調書に定められていたことから、是正計画書で示された期限まで告発を留保することとした。ただし、告発を留保するにあたり、期限までに履行される見込みがないと判断した場合は、是正期限を待つことなく、告発の準備を開始することを方針として定めた。

告発の決定

告発を留保している期間も進捗状況を継続的に確認してきたが、期限までには是正される見込みがなかったため、上記の方針どおり、局予防部との調整や管轄警察署への事前相談、資料作成など告発の準備を開始した。準備を開始した後、消防、建築部局、違反者で三者協議を行い、本件は告発をもって対応することを違反

者側に伝えたと、後日、違反者の顧問弁護士からガラス屋根の撤去に係る工事請負契約書が提出された。工事請負契約書は、見積書とは異なり、既に工事に関する契約を済ませている書類であることから、この書類が提出されたことを踏まえ、告発を再度留保すべきかの検討を余儀なくされた。しかし、工事開始時期が半年近く先であったこと、今まで何度となく是正計画書が提出されてきたが、ガラス屋根の撤去については具体的な動きが何一つ見受けられない状況等を総合的に勘案し、「再度告発を留保する理由にはならない」という結論に至った。

なお、工事請負契約書と併せて、Aで行われた臨時取締役会議事録の写しが提出されたが、調停での取り決めとは異なり、Bの代理としてAがガラス屋根の撤去を行う旨が記載されていた。その後も刑事告発に向けた準備を進め、告発状を建築部局と同日に管轄警察署に提出した。

違反の是正

告発から4か月が経過した頃、違反者Aからガラス屋根撤去の準備が始まった旨の連絡があったと、建築部局から情報提供を受けた。既に建物に工事の案内文書が掲示されており、工事は1か月ほどで完了する見込みとのことであった。この情報提供を受け、定期的に工事の進捗状況を確認していたが、当初の予定どおり、1か月ほどでガラス屋根は撤去された。

工事完了の翌日に建築部局と共に現地確認を行い、ガラス屋根撤去による各種法令違反の是正と火災発生時の危険性が排除されたことを確認した。告発後、警察の捜査が始まると、違反者は本腰を入れて対応を行い、その後違反が是正されたことから、改めて告発の効果を感じる結果となった。

なお、違反是正の約1か月後に、検察庁から処分通知書が消防、建築部局に同日に届いた。処分区分はいずれも「不起訴」であり、不起訴処分の理由を検察庁に請求したところ「起訴猶予」であった。

指導経過

令和2年 8月	火災発生 火災の翌日に建築部局と合同で立入検査を実施
9月	立入検査結果通知書により消防法違反について指導 ※建築基準法違反が是正されれば、消防法違反も是正される旨を説明
10月	是正計画書(1回目)提出 是正予定：令和2年12月末
12月	是正計画書(2回目)提出 是正予定：令和3年12月末
令和4年 8月	限界耐力設計の関係により、新たな建築設備・消防用設備等の設置が困難である旨の申し出
10月	是正計画書(3回目)提出 是正予定：令和5年4月30日
11月	警告書交付 履行期限：令和5年4月30日
令和5年 5月	弁明通知書交付 改修に係る費用負担等について調停中であると聴取
6月	建築部局と同日に命令書交付 履行期限：令和5年9月30日
10月	催告書交付
令和6年 1月	是正計画書(4回目)提出 簡易裁判所による調停が成立 前代表取締役(現会長)が令和7年1月末までに改修工事を行う旨の取り決め
3月	調停の結果を踏まえて、令和7年1月末まで告発を留保
12月	是正の見込みがないと判断 告発へ移行することを決定
令和7年 1月	違反者の顧問弁護士から工事請負契約書が提出
2月	建築部局と同日に管轄警察署へ告発状を提出
5月	管轄警察署に出頭し、現状確認及び情報提供

7月	建築部局と合同で違反の是正を確認し、違反処理が完結
8月	札幌地方検察庁から処分通知書を受領(当該消防法違反事件は「不起訴」)

事例を振り返って

今回は、建築基準法違反に起因して、スプリンクラー設備一部未設置等の消防法違反が発生したが、火災発生時の人命危険や警察比例の原則を踏まえ、消防法第5条に基づく命令、告発を行った事例を紹介した。違反処理を進める上で判断が難しい場面もあったが、消防法及び建築基準法の違反是正、火災危険の排除、全てを達成する最適な違反処理であったと考えられる。

また、今回の事案は、建築部局との連携が解決の鍵となった。建築部局による既存建築物への行政処分の実例は全国的にも少ないと伺っているが、本事例では、消防と建築部局が同じ目的、同じ熱量を持って一貫した指導を継続し、同時に命令、告発を行ったことが、長期間にわたり違反を是正しなかった違反者の心を動かし、事案の終結につながったと強く感じる事例となった。違反処理を行い、命令、告発に至る事案は、多大な時間を要するものである。

今回の事案においても、違反処理の長期化や担当者の異動など、違反処理がいつ停滞してもおかしくない場面が何度もあった。そのような状況でも、職員が士気を下げることなく真摯に対応を続けられたのは、「市民の命と財産を守る」という使命が前任者から後任者へ確実に引き継がれたこと、本事例の対応にあたり、担当職員だけに任せるのではなく組織が一丸となって立ち向かっていくという体制を確保したことであると実感している。防火区画や構造の規定に係る建築基準法違反を端緒とし、消防法違反や火災発生時の人命危険に発展したケースは少なくない。このたびの建築部局と連携した違反処理事例が、全国の消防本部で対応する類似事案の参考になれば幸いである。