

防火管理制度と火災

[火災鑑定]

K3-10 2018.01/10

火災調査探偵団

建物は、その規模と用途により、消防法に基づき防火管理制度が適用される。これらの防火管理制度は消防用設備等の設置維持とあわせて、建物の安全性を確保している。その制度と火災には関連性が認められる。

Fire and A fire prevention management system

A fire prevention management system by the Fire Services Act is applied to the building by a scale and a use. These fire protection management systems ensure the safety of buildings along with maintenance and installation of firefighting equipment and others. Relevance to this system and fire is recognized.

1. 建物の用途

(1) 建物の用途の扱い

建物は、消防法（建築基準法も同じ）により「用途」と呼ばれる利用形態に応じた事業所に分けられ、消防用設備や防火管理上の規制を受ける仕組みとなっている。その中で「特定用途」と「非特定用途」に大きく2分され、規制の内容を異にしている。

「特定用途」防火対象物は、劇場、飲食店、物販店舗、旅館、特養老人ホーム、病院、雑居ビル、地下街など「不特定多数の者が出入りする事業所」（及びその部分）とされている。その特徴として、消防法令が改正された際、通常の行政法では旧法に従っていれば新法の適用は、免除される「不遡及の原則」があるが、消防用設備等の技術基準が改正法令の内容に遡及して適用され改修を要する厳しさがある。

なお、建築基準法も「特殊建築物」の名称区分があるが、共同住宅等も入り、ほぼ全ての用途に適用されることから、特別な扱いを受けるものではない。このことから、消防法の「特定用途」は、消防用設備等の設置・維持を含め、厳しい防火管理が求められ、火災による刑事事件にあってもほぼこれらの用途に対して「業務上致死傷罪」が適用されている。

(2) 火災事例から見る

事例として、(5)項の用途に区分される旅館とアパートのケースを見る。旅館等は(5)項イとされ「特定用途」となり、アパート・寮等は(5)項ロとされ「非特定用途」となる。そのため、同じように入居させている実態であってもウィクリーマンション、寄宿舎等であれば、火災時に複数の死者が出ても防火管理上の責任が及ばず、**刑事罰の適用が免れるケースがある。**

最近では、**2015年5月の川崎市簡易宿泊所の全焼火災**で、11人が死亡し、17人が重軽傷となり、宿泊名簿や避難対策等が問題とされたが、原因が放火であったこ

と、「旅館」ではなく、高齢者が多く宿泊する「共同住宅」とされていることにより、住宅火災の扱いとなったままで推移している。

同様に、**2017年8月の秋田県横手市の木造アパート**の全焼火災で、5人が死亡し10人が負傷した火災も、高齢者専門で、風呂、トイレ、食堂が共同で、管理人が居り、食事を提供し、避難訓練もしていたとされる建物だが「アパート」とされていることもあり、住宅火災として扱われている。

また、2018年1月31日の札幌市・自立支援住宅の全焼火災で、11人が死亡し、3人が重軽傷となった火災も、用途を「寮・下宿」としており、(5)項口となることから、管理責任の追及はなされないのではと思われる(2018.02/02 現在)。

つまり、建物の利用者と実態からは「旅館」や「福祉施設」と同等な施設であっても、「宿泊」を月払い、「食事の提供」などを請負い契約とするケースや「(複数の同国人を泊めても)寮生」という名称を冠することにより、グレーゾーンに逃げ込むことがある。

なお、**2013年2月8日の長崎市・グループホーム「ベルハウス東山手」**の部分焼火災で、5人が死亡、5人が負傷し、1階50㎡(延べ530㎡)が焼損した火災は、出火原因は電気製品であり、当時スプリンクラー設備は非該当とされていたが、グループホーム運営会社の代表は、有罪と判決がなされている(2018年2月1日長崎地裁)。この施設は(6)項とされ特定用途であることが管理責任を求められた。

2. 防火管理制度

(1) 防火管理者の選任

防火管理を大雑把に言うと、建物の管理権原者が、防火上の管理を、資格を有し、かつ職制等のある者を「**防火管理者**」として選任し、必要な防火上の対策を講じさせる制度である。その場合、建物の規模と用途により防火管理者の必要性が定められ、「管理権原者」は、特定用途で30人以上(特養老人ホーム等は10人以上)、非特定用途で50人以上の施設で「防火管理者」を選任し、消防計画を作成させ、消防訓練や消防用設備・防火施設等の維持管理などを実施させ、施設の防火に勤めさせることにある。実施の主体は「防火管理者」ではあるが、防火管理に係る刑事上(刑法211条、業務上過失致死傷致死)、民事上(民法709条、不法行為)の責任は、管理権原者に帰結し、行政命令を発出する際の名宛人となる。

防火管理者を選任しない小規模施設にあっても、避難上必要な施設や消防用設備等の維持管理は法令により義務づけられている(法8条の2の4、法17条等)。しかし、法が規定する防火管理上の規制事項は、防火管理者が主語で作られており、防火管理者選任施設に適用されるものとなる。選任義務のない小規模建物は、類推解釈によることとなる。しかし、この類推解釈の判例が、次の3.5火災鑑定に示す法8条非該当施設の「**渋川老人施設火災**」で出されており、施設規模にかかわらずその業務内容から推して管理権原者に法8条に相応する防火の管理と業務実施の責任があるとしている。

(2) 防火管理者の建物管理上の身分

現在、防火管理者は、その事業所で「**管理的又は監督的な地位**にあるもの」とされており、その職務上の地位にない者を選任した際は、防火管理遵守命令により変更を求められる法規制となっている。

しかし、これらの法の仕組みもオーナーや建物管理などが明確な通常のケースであって、現在は権利関係が証券化され、管理全体が委託されて運営される施設や駅舎と一体化した巨大なタウン規模の施設は、施設や設備の運営管理や避難誘導時の指示系統などが外注化の中で複雑化しており、「防火管理」と一言で説明できないケースもある。また、防火管理の対象に、共同住宅も該当とすることから、県営住宅やマンションなど、ほぼ不在している公営企業体職員やビル管理会社社員が「防火管理者」を複数棟受託するなど“名ばかり防火管理”となっているケースもある(政令3条2項等)。そのような施設で火災が発生した際、最終的な防火管理の所在が火災時の避難等の在り方としてどこにあるのかは、火災とその被害状況の関係において、ケースバイケースで検討されるものとなる。

また、防火管理制度の枠づけは、現在、甲種・乙種の防火管理者、再講習の義務(講習資格者のみ)、統括防火管理者、自衛消防隊の統括管理者、さらには「防災管理者」などの様々な制度設計が重複し、それらに上乘せして、東京のように防火管理技能者、自衛消防活動中核要員、防災センター要員もあり、実態としては、これらの法令上の内容は「防火管理を専従とする業務」をしていないと理解不能なジャンルとなっている。

元の考えは、防火と施設の管理が一体であった単純な管理形態を対象とするものであったが、火災の都度、重層的に改訂部分が積み上げられたことから、全ての施設に一律的に適用することが難しくなっている。しかし、この絡み合った糸を理解した上で、現実の建物形態を踏まえて解きほぐすことは、たぶん、当分はないと思われる。



写真 k310-1 自衛消防隊の訓練風景

3. 防火管理制度を火災統計から見る

(1) 防火管理の有用性

火災と防火管理との関係を説明する根拠は、意外と貧弱なものでしかない。

これらの制度の多くが発生した火災事例を教訓としてできあがっていることから、統計的等に基づく根拠に乏しく、又、改正後に類似する火災が発生しないこともあ

り、結果的に検証されないままとなっている。火災と防火管理制度の説明を記載する文章は、ほぼ法令解釈と同様の説明や防火管理講習テキストのコピペに終始する傾向にある。

(2) 防火管理対象物全体から見た場合

「一般住宅」を除く防火管理対象物を火災件数、火災時の初期消火従事件数、初期消火で鎮火させた消火成功件数の統計を表 1 に示す。2006 年から 5 年間の合計件数により平準化を図り、防火対象物の火災 12,060 件における、初期消火と消火成功件数を防火管理の該当・非該当において、比較検討した。

防火管理対象物全体の火災遭遇時の消火従事率は 73%、その時の成功率が 78%であった。これを一般住宅の場合で見ると、従事率は 77%、成功率は 70%であった。

初期消火時の従事を見ると、一般住宅の方が 4 ポイント高いのは居住者の行動として、当然と思えるが、初期消火の成功率は一般住宅は 8 ポイントも低くなり、消火器の設置状況など住宅の消火準備が低いことが一因になっていると思われる。

従事率と成功率を乗じた火災 1 件当たりの火災時の消火成功率は、**防火対象物全体が 57%、一般住宅で 54%となり**、3 ポイントの差となる。

建物火災における「消火成功率」は、一般住宅を基準とすると、法令で消防整備等を規制している「防火対象物」であっても火災時の差異は、せいぜい 3 ポイント程度の「差」しかない。今後、住宅の住警器の設置促進が進むと或いは逆転することにもなりかねないと思え、法令による規制効果が一般住宅よりも低くなるとそれ自体のあり方も問われることも考えられる。

表 1 防火管理者制度の違いによる火災統計(東京消防庁 2006 年～2010 年 5 年間)

	①火災件数	②従事件数	③成功件数	④従事率	⑤成功率
防火対象物全体	12,060	8,858	6,933	73.4%	78.3%
防火管理者該当対象物	5,725	4,288	3,690	74.9%	86.1%
防火管理者非該当対象物	6,335	4,570	3,243	72.1%	71.0%

(※ ④従事率=②/①、⑤成功率=③/②)

表 1 から「防火管理該当対象物」と「非該当対象物」の違いは次のようになる。

- ① 火災時の初期消火の従事率は、防火管理該当と非該当で 3 ポイント弱しかなく、有意の差はなく、防火対象物の従業員等の初期対応は同じ程度である。
- ② 初期消火の成功率は、**15 ポイント**の差があり、防火管理が該当する施設は、相対的に、従業員の火災時の対応において大きな差があることがわかる。これらは、施設内の消防用設備の管理や整備状況の違い、防火管理者による消防訓練の励行などが影響していると思われる。

さらに、火災時の火災 1 件あたりの消火成功率では、「防火管理者の該当対象物」は **64%**、「非該当対象物」は **51%**となる。**13 ポイント**の差が生じる。

一般住宅の消火成功率 54%から見ると「防火管理者の該当対象物」は **10 ポイント** も高い成功率だが、「非該当対象物」は**一般住宅よりも低い結果**となる。

つまり、防火対象物は、一般住宅と違い法令等規制により消火器等が整備されているにもかかわらず、「防火管理者の非該当対象物」は火災 1 件あたりの消火成功率が低いことが表れており、小規模施設の防火に関する指導や消防訓練等の必要性が求められることとなる。

建物火災における「消火成功率」は、一般住宅の 54%がアンダーラインで、この基準より低いとそれはハード面と合わせて、ソフト面の強化が必要とされる。



写真 k310-2 自衛消防隊による
屋内消火栓の操作訓練

(3) 防火管理の法令遵守の視点から見る

防火管理の法令遵守による違いを取り上げる。

防火管理者が該当する防火対象物の中で、防火管理者の選任届出・消防計画の届出している事業所「法令遵守」とそれらを怠っている事業所「法令不適切」とを比較する。

表 2 防火管理者の選任届、消防計画の作成届の有無の違いによる火災統計

	① 火災 件数	② 従事 件数	③ 成功 件数	④従事率	⑤成功率
防火管理該当建物 (表 1 の中段と同じ)	5,725	4,288	3,690	74.9%	86.1%
[法令遵守]施設 防管・消防計画 届出	5,172	3,906	3,397	<u>75.5%</u>	<u>87.0%</u>
[法令不適切]施設 防管・消防計画 届出なし	553	382	293	<u>69.1%</u>	<u>76.7%</u>

表 2 に示す火災件数から見ると、防火管理の法令不適切事業所からの火災の割合が 9.7%を占めている。査察等台帳に示す法令不適切事業所は数%であることから、この種、事業所の出火率が高い。

表 2 から、法令遵守事業所と不適切事業所との相違点は次のようになる。

- ① 防火管理該当建物の中で、法令遵守と不適切な事業所の初期消火従事率は、**6 ポイント**の有意な差がある。
- ② 初期消火の成功率も **10 ポイント**もの有意な差が生じている。
- ③ これを、火災 1 件あたり消火成功率で見ると、法令遵守は **66%**、不適切施設は **53%**ととなり、**13 ポイント**もの差が生じる。

防火管理不適切事業所は、火災 1 件当たりの消火成功率(53%)が、一般住宅(54%)よりも低い数値となっている。

防火管理が、法令遵守されていると消火の成功率は **7 割近い高い数値**となるが、反面、同じような消防用設備等のハード面が整備されていても、法令を遵守しない事業所は、一般住宅の消火の成功率よりも**低いもの**となる。

4. まとめ

火災は、偶発的に発生するものであるが、統計的に 1 万件の火災を相上に上げると、消防法により義務づけられている防火管理者制度の効果が、どれだけの意味をなすかは、上記の表 1 と表 2 から裏付けられる。

その対比として、比較対象とされるのが「一般住宅」の火災時の対応である。もし、防火管理制度が一般住宅における火災遭遇時の消火成功率(消火対応力)よりも低いものであれば、それは法的な要請事項が実態として意味をなさないものになってしまう。従来の火災時の裁判で、防火管理者の選任等の事項そのものが検証されているものはないが、法律に定められているからとは言え、実態として火災時の具体的な効果が説明される必要があるものでなければならない。これらのことが事業所に対して、防火管理者の選任や消防計画の遵守を求めるものでもある。

表 1, 2 から、防火管理が該当する事業所は、一般住宅より **10 ポイント**の高い火災対応力があるが、防火管理が非該当事業所は一般住宅のそれより低くなる。このことから言えば、法 8 条に該当しない事業所に対する、消防上の指導の在り方を課題とするか、防火管理者の選任範囲を広げることが求められる。平成 19 年の法令改正で(6)項口の防火管理者の選任基準を 30 人から 10 人以上に変更したことは事業所の形態からすれば当然であったと思える。

さらに、近い将来、(6) 項口と類似する就寝を伴う事業形態の(2) 項口、(5) 項イなども防火管理者選任対象に拡張されるものと思う。

次に、防火管理者の対象事業所における「法令遵守事業所」と「不適切事業所」の差異は顕著なものがある。同じ程度の消防用設備等の設置対象でありながら、火災時の「従事率」も消火の「成功率」も著しく低い数値である。法令を遵守しないことの違法性は、明確に「火災時の対応結果」として現われている。

防火管理制度を遵守することが、それ自体において「火災時の予防対策(結果回避)」となる。法令不適切事業所は、一般住宅の 1 件当たりの火災時の消火成功率よりも低い結果でしかなく、消防用設備等の規制がなされていてもソフト面で不適切であれば、

そのことにより「違対象物として指導する」ことが火災予防に求められる手段であると言える。設備未設置の防火対象物と同等に扱って、違反処理に移行すべきであることが必要である。

火災鑑定の場合には、出火原因だけでなく、延焼拡大にも視点を置く必要があり、ソフト面での防火管理の体制が整えられていたのかを念頭に調べないと、単に「誰がどこで何をしたか」の後追いの思考で終わってしまう。火災の本質となるのは「被害実態を探索する」ことであり、同様の別の事業所ではこのような被害が発生したかどうかの視点も求められるものとなる。



写真 k310-3 都心部の防火管理

[以上]
Y.Kitamura