

平成18年度事前事業評価書

政策所管部局課室名：消防庁 予防課

評価年月：平成19年 2月

1 政策	消防法の一部を改正する法律（案）
2 達成目標等	<p>（１）導入の目的</p> <p>不特定多数の者が利用し、円滑な避難誘導が求められる大規模・高層の防火対象物において、大規模地震等が発生した際の被害の軽減を図るため、大規模地震等に対応した消防計画の作成及び自衛消防組織の設置等により、自衛消防力を確保することとするものである。</p> <p>見直し時期について</p> <p>政府は、この法律の施行後5年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。</p> <p>（なお、改正法の施行期日については、改正法の公布の日から起算して2年を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとする。）</p> <p>（２）導入の背景</p> <p>近年、首都直下地震等の大規模地震の発生の切迫性が指摘されている中で、社会全体の災害対応力の強化を図る観点から、事業所の消防防災体制の強化は喫緊の課題となっている。しかしながら、事業所における防災計画の作成や防災訓練の実施等は、現状において行われていないか、内容が不十分なところが多い状況にある。</p> <p>また、不特定多数の者が利用する大規模・高層化された防火対象物が増加しているが、このような防火対象物では、災害時における消火活動、通報連絡、避難誘導、救出・救護等の応急活動がより高度かつ複雑なものとなるため、防火対象物全体の状況に応じた組織的な対応が不可欠であるにもかかわらず、現行の事業所の組織体制や活動計画では不十分な点が多い。</p> <p>こうした状況の制度的な背景として、大規模地震等の発生時における避難誘導や応急対策等の計画を定めることとされていないこと、災害時の初動対応を行う自衛消防組織の設置が各事業所の自主的な取組みに委ねられていることがあげられる。</p> <p>以上のことから、消防防災上のリスクが大きい大規模・高層の防火対象物において、大規模地震に対する事業所の的確な応急活動を確保するとともに、応急活動に係る組織編成が適切に確保されるよう、制度上の見直しを行う必要がある。</p>

(1) 規制の概要

地震等の災害の防止を図るため、多数の者が出入りする大規模な建築物等を対象として、地震等の災害による被害を軽減するために必要な事項を定める消防計画の作成、当該消防計画に基づく避難訓練の実施など防災管理上必要な業務の実施、災害発生時の応急活動を実施する自衛消防組織の設置の義務付け等の改正を行う。

【規制の概要】

大規模地震等に対応した消防計画の作成等

大規模・高層の建築物の管理権原者に対して、

- ・ 火災その他の災害の被害の軽減に関する知識を有する者で政令で定める資格を有する者のうちから防災管理者の設置の義務付け
- ・ 防災管理者による大規模地震等に対応した消防計画の作成その他防災管理業務の義務付け
- ・ 管理権原が分かれている建築物については、管理権原者が共同で大規模地震等に対応した消防計画を作成すること等の義務付け
- ・ 消防長又は消防署長への大規模地震等に関する定期点検結果の報告の義務付け

自衛消防組織の設置

大規模・高層の建築物の管理権原者に対して、

- ・ 自衛消防組織（防火対象物の従業員等からなる人的組織であって、防火対象物における火災又は地震等の災害による被害の軽減、在館者の生命・身体の保護、被害の拡大防止を目的として、一定の設備、資機材等を備え、初期消火活動、通報連絡、避難誘導、救出・救護等を実施するもの。）の設置の義務付け
- ・ 自衛消防組織の中で、責任者たる要員を対象として、一定の講習の受講を義務付け

【対象とする防火対象物】（別途、政令で規定する予定。）

災害時における人命に対する危険の大きさに鑑み、組織的かつ計画的な応急対策が必要なものとして、おおむね次の用途及び規模の防火対象物を、今回の改正の対象とする予定。

（対象となる建築物等は、約4千件程度の見込み。）

用途：百貨店、旅館、病院、地下街、複合用途防火対象物など、不特定多数の者や自力避難が困難な者の利用に供するもの等。

規模：消防法令の防火安全対策において、応急活動上の必要性等から、防災センターを中心とした一元的な消防防災システムの構築が図られてきた大規模・高層のもの。

具体的には、延べ面積5万㎡以上、階数5以上かつ延べ面積2万㎡以上、階数11以上かつ延べ面積1万㎡以上、地下街で延べ面積千㎡以上のもの等。

【規制の概要図】

消防法の一部を改正する法律案の概要

改正の背景

東海地震、東南海・南海地震や首都直下地震の発生が切迫
→ 大規模地震等に対応した事業所の自衛消防力確保は喫緊の課題

現行制度の課題

一定の利用者がいる事業所の管理権原者^{*}は、防火管理者を選任し、防火上必要な事項を定める消防計画の作成、同計画に基づく消火・通報・避難の訓練等の防火管理業務を行わせることとしている。
* 建築物の管理行為を法律、契約又は慣習上当然行うべき者。所有者や借受人等が該当する。

地震災害に特有の対応事項^{*1}があり、防火のための消防計画のみでは十分な対応が困難である。

地震災害に対応した計画作成や自衛消防組織の設置などは義務付けられておらず、自主的取組に委ねられている。

企業の社会的責任・
自助努力の要請

主な改正の内容

1 地震による被害の軽減のため、地震に対応した消防計画の作成など、地震災害に対応した防災体制を整備するための制度の導入

2 自衛消防組織^{*2}の設置の義務付け

対象：不特定多数の者が利用する大規模・高層の建築物等
(具体的内容は政令で規定)

公布日から2年以内に施行

※1 地震災害特有の対応事項

- 避難誘導、救出救護
- エレベータ停止に伴う閉じ込め事案への対応
- 避難施設や消防設備の損壊への対応
- 停電、断水、通信障害、交通障害等への対応
- 同時多発的な被害発生への対応 等

→ 消防計画作成事項として省令に規定

※2 自衛消防組織

- 建築物の従業員等で構成
- 避難誘導、消防機関への通報、初期消火などの応急活動を実施
- 所要の講習を受講した者を政令で定める基準に応じて配置

【予定実施年度】

今回の改正では、管理権原者や消防本部における準備のため、一定の期間が必要であることから、改正法の施行については、改正法の公布の日から2年程度の期間を見込んでいる。

(2) 関連する政策、上位計画・全体計画等

特になし

4 想定される 選択肢	【選択肢 1】 今回の改正を行った場合（規制を実施した場合）		
	【選択肢 2】 今回の改正を行わなかった場合（規制を実施しなかった場合）		
5 期待される効果	効果の要素	規制を実施した場合	規制を実施しなかった場合
	国民への便益	<p>大規模地震等が発生した際の避難誘導や応急対策等に関する消防計画を定め、在館者の避難誘導、建築物等内部の安全確保、エレベータの管理等について明確に記載することにより、災害時の応急対応を円滑に行うことができる。</p> <p>次のような地震特有の対応事項に対し、適切に対応することが可能。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 在館者の避難誘導の方法 インフラ機能の復旧状況、建築物等の被害状況等を随時確認しつつ、パニックを生じさせないよう慎重に在館者を誘導することが可能。 ・ 建築物等内部の安全確保 停電、断水の発生や、建築物等の損壊による混乱を考慮し、建築物等内部の安全を確保することが可能。 ・ エレベータの管理 緊急停止により生じる閉じ込め事案への対応が可能。 ・ インフラ障害への対応 停電、断水、通信障害、交通障害等、インフラ障害への対応が可能。 ・ 二次災害等 同時多発的な被害発生への対応が可能。 	<p>災害時の応急対策として、火災のほか地震等の災害への対応が必要であるが、従来、事業所において講じられている対策は火災に主眼が置かれており、地震対策についてはなお未整備の部分が多い状況となっている。</p> <p>左記のような地震特有の対応事項に対し、適切に対応することが困難。</p> <p>〔最近の地震による例〕</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 平成17年3月 福岡県西方沖地震 エレベータの停止や館内の停電、防火戸の閉鎖といった避難に影響を与える状況が発生しているにもかかわらず、館内の非常放送が行われなかったり、避難誘導の未実施により一部エレベータに利用者が殺到するケースが発生した。 ・ 平成17年7月 千葉県北西部地震 エレベータの閉じ込め事案が多発し、利用者救出の際に多くの建築物で混乱が生じた。

		<p>特に、不特定かつ多数の人々が利用する大規模・高層の防火対象物について自衛消防組織の設置を義務付けることにより、地震等の災害の発生時に、消防計画に基づく消火活動、通報連絡、避難誘導、救出・救護等の応急対策を円滑に行い、防火対象物の利用者の安全を確保することが可能となる。</p>	<p>大規模・高層の防火対象物では、災害時における消火活動、通報連絡、避難誘導、救出・救護について、より高度かつ複雑な対応が必要となるが、事業所の組織体制や活動計画にはなお未整備の部分が多い。</p> <p>大規模・高層の防火対象物では、地上とのアクセスが構造上大きく制限されること、避難時の移動距離が非常に長くなること、群集心理によりパニックが生じやすいことなどから、適切な対策が講じられていない場合の消防防災上のリスクは極めて大きい。</p>
6 想定される負担	<p>負担の要素</p>	<p>規制を実施した場合</p>	<p>規制を実施しなかった場合</p>
	<p>行政コスト (実施に要する負担)</p>	<p>今回の法改正では、既存の建築物等における地震災害に対応した消防計画の作成及び自衛消防組織の設置について、改正の趣旨・目的に沿った形で建築物等の関係者が適切な対応を行うことが求められることから、消防庁としても、円滑・適切な施行に向けて、必要な支援措置を講じていくこととしている。</p> <p>具体的には、自衛消防組織に置くべき要員数、地震等の災害に関する点検基準などについて、政令・省令等の諸規定を整備するとともに、建築物等における地震を想定した消防計画のガイドラインの策定、制度改正の周知・徹底など、円滑な施行に向けた準備作業を実施することとしている。</p>	<p>左記の行政コストが発生しない。</p>

<p>遵守コスト (実施により生じる負担)</p>	<p>不特定多数の者が利用し、円滑な避難誘導が求められる大規模・高層の防火対象物について、その管理権原者に対し、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 防災管理者の設置及び消防計画の作成その他防災管理業務の実施 ・ 自衛消防組織の設置が義務付けられる。 	<p>左記の遵守コストが発生しない。</p>
<p>その他社会コスト</p>	<p>特になし</p>	<p>規制を実施しない場合、規制を実施した場合と比較して、大規模地震等による被害が拡大し、その結果、社会経済上多大な損害を被るおそれがある。</p>

(1) 必要性の観点からの分析

大規模地震等に対応した消防計画の作成等について

最近の地震では、大きな被害につながっていないものの、大規模・高層の建築物において、利用者がパニックを起こしてエレベータに殺到したり、エレベータの運転休止により閉じ込め事故が発生するなどの事態が生じている。このようなケースにおいて、利用者の安全を確保するため、大規模・高層の建築物等においては、利用者の避難誘導などの応急対策を円滑に行うことが必要となる。また、大規模地震発生時には、火災と異なる対応が必要となるとともに、当該地域で同時多発的に火災や倒壊建物からの救出事案が発生し、通信や交通にも障害が発生することが予測され、平常時のように消防機関による迅速な対応が必ずしも期待できないことから、事業所における自助体制の確立が急務となっている。しかしながら、現状、事業所においては、火災についての消防計画の作成は義務付けられているものの、大規模地震等の発生時における避難誘導や応急対策等の計画を定めることとされていない。

このため、不特定多数の者が利用し、円滑な避難誘導が求められる大規模・高層の建築物について、大規模地震等の発生時の対処について定める必要がある。

また、現在、火災対策の観点から防火管理者が防火に関する知識を有する者として業務を行っており、地震対策についても、防災に関する知識を有する者に業務を行なわせる必要がある。

自衛消防組織の設置について

現状、災害時の初動対応を行う自衛消防組織については規定がなく、その設置は各事業所の自主的な取組みに委ねられている状況であるが、特に不特定多数の者が利用し、円滑な避難誘導が求められる大規模・高層の建築物においては、消防計画に基づき、地震はもとより、火災を含む災害時の応急対策を円滑に行うために、自衛消防組織を設置する必要がある。

(2) 有効性の観点からの分析

大規模地震等に対応した消防計画の作成等について

大規模地震等の発生時の避難誘導や応急対策等に関する消防計画を定めることにより、例えば、大規模地震時における円滑な全館避難等適切な応急対策が確保され、大規模地震等による被害の軽減を図ることができる。

自衛消防組織の設置について

災害時の初動対応（初期消火、消防機関への通報、在館者の避難誘導等）を行う自衛消防組織を設置することで、消防計画に基づく大規模・高層化に対応した応急活動に係る組織編成が適切に確保され、防火対象物全体の状況に応じた組織的な対応が可能となることにより、大規模地震等による被害の軽減を図ることができる。

(3) 効率性の観点からの分析

大規模地震等に対応した消防計画の作成等について

- ・ 大規模地震等に対応した消防計画の作成等に関しては、既に作成されている消防計画をベースとして、建築物等の規模、用途等に応じ、地震災害についても必要な事項を定めることを求めるものであり、対象を大規模・高層の建築物に限定していること、消防計画の作成事項や点検項目を必要最小限のものに限定すること等により、建築物の管理権原者等における負担を最小限のものとするとしている。
- ・ 消防計画の作成等を行う防災管理者は一般的には従業員が選任されるものであり、経済的に過大な負担を負わせるものではない。また、地震災害に係る防災体制を整備する必要がある建築物等が、防火管理者の選任等防火管理業務を行う必要がある防火対象物でもある場合には、防災管理者が防火管理者の業務をあわせて行うものとするにより、大規模・高層の建築物等における一元的・総合的な防災体制を整備することとしている。

自衛消防組織の設置について

- ・ 自衛消防組織は、一般的には建築物の従業員等により組織されるものであり、要員として新たに人員を雇用する必要も無いことから、管理権原者に対し経済的に過大な負担を負わせるものではない。
- ・ 自衛消防組織の構成員について、講習の受講の義務付けを予定しているが、対象を責任者たる要員に限定していること、講習内容を必要最低限のものに限定していること、一定の資格を有する者については講習を免除すること等、受講者の負担を最小限のものとするよう検討している（詳細については、政令で規定する予定。）。

上記のように、規制を受ける者の作業や経済的負担を最小限としつつ、大規模地震等に対応した消防計画を作成し、自衛消防組織を設置することで、大規模地震等が発生した際には、円滑な初動対応（初期消火、消防機関への通報、在館者の避難誘導等）を行うことが可能となり、大規模地震等による被害の軽減を図ることができる。

8 政策評価の結果	<p>評価の結果、本規制は、災害時の被害の軽減を図ることができ、また、管理権原者等に対する負担も必要最小限にしていることから、必要性、有効性、効率性等が認められるものである。</p>
9 学識経験を有する者の知見の活用に関する事項	<p>「消防審議会」における審議</p> <p>消防審議会(会長:菅原進一 東京理科大学大学院総合科学技術経営研究科教授)において、不特定多数の者が利用し、円滑な避難誘導が求められる大規模・高層の防火対象物における大規模地震等に対応した消防計画の作成、自衛消防組織の設置について、審議が行われ、本年2月には、『不特定多数の者が利用し、円滑な避難誘導が求められる大規模・高層の防火対象物について、消防防災上のリスクに伴う社会公共への責任の観点から、大規模地震等に対応した自衛消防力を確保するため、消防法及び同法に基づく政省令等を改正し、以下に掲げる措置(大規模地震等に対応した消防計画の作成、自衛消防組織の設置)を講ずることが必要である。』とする「大規模地震等に対応した自衛消防力の確保に関する答申」が取りまとめられた。</p> <p>「予防行政のあり方に関する検討会」における検討</p> <p>防火対象物の大規模・高層化や社会情勢の変化等を踏まえ、防火対象物の安全管理や危機対応のあり方について制度全般の見直しを検討することを目的として、昨年7月に「予防行政のあり方に関する検討会」(委員長:平野敏右 千葉科学大学学長)を設置し、防火対象物の火災予防対策について幅広く検討を行い、昨年12月には、大規模地震等に対応した自衛消防力の確保を図るため、現状における主な課題と対応の考え方を整理した中間報告を取りまとめた。</p> <p>本規制を評価・分析するにあたっては、上記の消防審議会における答申及び予防行政のあり方に関する検討会における中間報告等を活用した。</p>
10 評価に使用した資料等	<p>「大規模地震等に対応した自衛消防力の確保に関する答申」(平成19年2月7日 消防審議会) 〔http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/190207-2/190207-2houdou.pdf〕</p> <p>「予防行政のあり方について(中間報告)」(平成18年12月13日 予防行政のあり方に関する検討会)〔http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/181214-2/181213_2houdou.pdf〕</p>