

総務省 規制の事前評価書

大規模地震等に対応した自衛消防力確保対策

所管部局課室名：	消防庁 予防課
電話：	03-5253-7523
メールアドレス：	k.arakawa@soumu.go.jp
評価年月	平成20年7月24日

1 規制の目的、内容及び必要性

(1) 規制の必要性（現行の規制内容及びその問題点）

①現状について

近年、東海地震、東南海・南海地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震や首都直下地震の発生の切迫性が指摘されており、事業所における消防防災体制を強化し、自衛消防力を確保することが喫緊の課題となっている。

平成7年1月の阪神・淡路大震災では、ビルの損壊、避難施設や消防設備の損壊（防火戸の枠変形・スプリンガー破損等）が多数発生したほか、平成17年3月福岡県西方沖地震では、避難誘導の未実施により一部のエレベータに利用者が殺到するなど、多くの建築物で混乱が生じた。また、近年では、PFIや大規模再開発により、防火対象物の高度利用が急激に進展し、不特定多数が利用する大規模・高層化された防火対象物が増加しており、災害時における消火活動、通報連絡、避難誘導、救出・救護について適切な対策が施されていない場合の消防防災上のリスクは極めて大きいと考えられる。

しかし、関西経済連合会の調査（平成17年）によれば、事業所において体系だった防災計画を保有しているのは約30%にとどまり、避難訓練を定期的実施していない事業所が約50%に上るなど、事業所の防災に関する計画の作成や訓練の実施等は、現状において行われていないか、内容も不十分なところが多いのが現状である。

このような状況の下で、首都直下地震等の大規模地震が発生した場合、特に不特定多数の者が利用する大規模建造物においては、パニックの発生や落下物・転倒物による被害、エレベータの中の閉じこめ等が強く懸念されているところである。

②現行制度について

現行制度上、消防法において、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・避難の訓練などの防火管理業務を行わせなければならないとされている。（消防法第8条）しかし、当該消防計画は火災を主眼とした計画であり、事業所において大規模地震等の発生時の避難誘導や応急対策等の計画を定めることとはされていない。

また、災害時の初動対応を担う自衛消防組織も、計画事項の一つに掲げられているのみ（消防法施行規則第3条第1項第1号イ）で、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。

(※) 管理権原者

建築物の管理行為を法律、契約又は慣習上行うべき者。所有者や借受人等が該当する。

③規制の必要性

上記のような大規模地震の切迫性、防火対象物の急速な高度利用の進展によるリスクの増大に対応するためには、現行制度のように事業者の自主努力に委ねるのではなく、各事業所においても、大規模地震時における全館避難や構造・設備の損壊等に係る応急対策、大規模・高層化に対応した応急活動上の組織編成等が全国的に確保される仕組みが必要と考えられる。

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一定の大規模・高層の建築物については、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、管理権原者の責務として、大規模地震等に対応した計画作成と、自衛消防力の確保を法令によって担保する必要があると考えられる。

また、防災に対応した計画の作成には、防災に関して専門的な知識が必要と考えられることから、管理権原者とは別の有資格者に防災管理を担わせる必要がある。

(2) 規制の目的及び内容

①目的

大規模地震等の発生の切迫性に対応し、上記のような特性を持つ大規模・高層の防火対象物について、防災管理者を選任し、防災に関する消防計画に基づき、日頃からの防災管理活動を実施させる。

また、防火対象物における消火活動、連絡通報、避難誘導、救出、救護等の応急活動を自衛消防組織に実施させることにより、火災又は地震等の災害による被害を軽減する。

②内容

日常的に多数の者が出入りする大規模・高層の防火対象物（注1）における当該建築物の管理について権原を有する者（以下「管理権原者」という。）に一定の資格を有する防災管理者（注2）の選任及び防災に関する消防計画の作成を義務付ける。

また、自衛消防業務の講習修了など一定の資格を有する統括管理者（注3）と一定以上の員数の自衛消防要員から構成される自衛消防組織の設置を義務付ける。

(注1) 多数の者が出入りする大規模な防火対象物の要件（政令で規定）

対象は、百貨店、旅館、病院、地下街、工場など、多数の者や自力避難が困難な者の利用に供されるもので、以下の面積要件を満たす建築物。（全国で約6千件程度が対象となる見込み。）

- ①11階建て以上で、かつ、延べ面積が1万平方メートル以上のもの
- ②5階建て以上で、かつ、延べ面積が2万平方メートル以上のもの
- ③延べ面積が5万平方メートル以上のもの
- ④延べ面積1千平方メートル以上の地下街

※複合用途の場合は、設置対象用途の設置階及び面積で判断する。

(注2) 防災管理者の資格要件（政令及び施行規則で規定）

- 防火及び防災管理に関する講習の課程を修了した者
- 甲種防火管理者の資格を持つ者で、防災管理に関する講習の課程を修了したもの
- 市町村の消防職員で、管理的又は監督的な職に一年以上あった者 等

(注3) 統括管理者の資格要件（政令及び施行規則で規定）

- 自衛消防業務に関する講習の課程を修了した者
- 市町村の消防職員又は消防団員で、管理的又は監督的な職に一年以上あった者 等

2 規制の費用

(1) 遵守費用

今回新たに義務付けられることとなる、

- ①防災管理者の選任について、防災管理者の資格を得るための講習の費用等
- ②自衛消防組織の設置について、自衛消防組織の統括管理者の資格を得るための講習の費用等が発生する。

① 防災管理者の選任義務付けに係る費用

以下の条件の下で試算した場合、概算費用は次のとおり。

○試算条件

- ・対象防火対象物数を6,000件として試算（予防課調べ）。
- ・義務付けの対象となる管理権原者の数を60,000人として試算（当該防火対象物の現在の防火管理者数）。
- ・防災管理者は、義務付けの対象となる管理権原者ごとに選任されるものとする。
- ・防災管理者に選任される者のうち、半数は既に防火管理者の資格を有しているものとする。（防火管理者の資格をもつ者は追加講習の受講のみで、防災管理者の資格を取得できる）
- ・防災管理者講習の講義内容及び講義形式は、従来の防火管理者講習（※）にならって行う（施行規則で規定）。
- ・防災管理者講習の必要講習時間数は、従来の防火管理者講習と比較し、2割程度増加（14時間を予定。防火管理者講習は12時間）させるものとする。（施行規則で規定）
- ・防火管理者講習の受講費用は実施主体により異なるため、平均的な額として6千円と仮定。

(※) 防火管理者講習

一定規模以上の防火対象物に選任が義務付けられている防火管理者の資格を得るために行う講習で、主に市町村により行われている。防火管理者に選任されている場合は、講習受講後5年以内ごとに防火管理再講習を受講することが義務付けられている。

○各講習の概要

- ・防災管理者講習（仮称）（施行規則で規定）

防災管理者の資格を得るために行う講習で、防火管理と防災管理の双方を内容とする。
- ・防災管理再講習（仮称）（施行規則で規定）

防災管理者の資格を得た者が、常に最新の知識と技能を得るために行う講習で、最後の講習受講から5年以内に受講することが義務付けられる。
- ・防災管理講習（仮称）（施行規則で規定）

既に防火管理者の資格を有している者が防災管理者の資格を得る場合を対象に行う講習で防災管

理を内容とする。

ア 初期費用

防災管理者講習受講料 約7千円（現行の防火管理者講習の2割増と想定）

防災管理講習受講料 約3.5千円（防災管理者講習の半額と想定）

イ 維持費用

防災管理再講習受講料 約3.5千円（防災管理講習と同程度と想定）

→ 防災管理者の資格を持つ者が5年以内おきに受講する。

ウ 全国ベースでの試算

全国で防災管理者の資格を得ようとする者が、防災管理者講習、防災管理講習をそれぞれ半数程度に分かれて受講すると想定

初期費用 約3億1500万円

(30千人×7千円+30千人×3.5千円=315百万円)

維持費用 約4,200万円/年（平均）

(3.5千円×60千人÷5年=42百万円/年)

②自衛消防組織の設置義務付けに係る費用

以下の条件の下で試算した場合、概算費用は次のとおり。

○試算条件

- ・ 自衛消防組織設置対象物数を6,000件として試算。
- ・ 自衛消防業務講習の講義内容及び講義形式は、従来の防災センター要員講習（※）にならって行うものとする。（施行規則で規定）
- ・ 自衛消防業務講習の必要講習時間数は、従来の防災センター要員講習と比較し、1割程度増加（13時間を予定、防災センター要員講習は12時間）させるものとする。（施行規則で規定）

（※）防災センター要員講習

一定規模以上の建築物の防災センターにおいて、消防用設備等その他これらに類する設備等の監視、操作に従事する者を対象に、防災センター要員として必要となる総合的な対応要領の修得を目的とする講習で、修了者は講習受講後5年おきに再講習を受講することが義務づけられている。

○各講習の概要

- ・ 自衛消防業務講習（仮称）

自衛消防組織の統括責任者となるべき、統括管理者の資格を得るために行う講習で、自衛消防組織の業務等を内容とする。

- ・ 自衛消防業務再講習（仮称）

常に最新の防火、防災に関する知識及び技能を習得するために行う講習で、統括管理者の資格を有する者は5年おきに受講しなければならない。

ア 初期費用単価

自衛消防業務講習受講料 約40千円（現行の防災センター要員講習の1割増と想定）

イ 維持費用単価

自衛消防業務再講習受講料 約20千円（自衛消防業務講習の半額と想定）

→ 統括管理者の資格をもつ者が5年おきに受講する。

ウ 全国ベースでの試算

初期費用 約2億4千万円

(40千円×6千人=240百万円)

維持費用 約2,400万円/年（平均）

(20千円×6千人÷5年=24百万円/年)

(2) 行政費用

行政機関に係るコストについては、今回の改正では、特段増加しない。

3 規制の便益

(1) 遵守便益

中央防災会議による東京湾北部を震源とする地震の被害想定（平成17年）によれば、地震における死者の1割は建物内での収容物の転倒が原因と試算されている。日頃からの防災管理者による、建築物内の家具・什器の固定の促進及び避難訓練の実施等を行うことにより、大規模地震等災害の発生時に、什器の転倒やそれによる逃げ遅れ等を防止できる。また、地震発生時には、日頃から訓練された自衛消防組織の的確な避難誘導、初期消火等初動対応により、建築物に偶然居合わせた者も含め、円滑な避難が実現する。その結果として、大規模事業所等において、防災管理体制・自衛消防組織がない場合と比較して、生命・身体・財産に対する損害が最小限に抑えられることとなる。

○防災管理者の主な業務

- ・ 防災に関する消防計画の作成
- ・ 計画の遵守状況の確認
- ・ 家具・什器の固定の推進
- ・ 避難訓練の実施
- ・ 防災用機材の維持管理 等

○自衛消防組織の主な業務

- ・ 避難誘導
- ・ エレベータ閉じこめ事案への対応
- ・ 出火した場合の迅速な初期消火
- ・ 避難施設や消防設備の損壊への対応
- ・ 停電、断水、通信障害、交通傷害への対応 等

(2) 行政便益

大規模地震等災害の発生時に、大規模事業所等において、防災管理体制・自衛消防組織がない場合と比較して、これらの対策により消防機関の活動の負担が相当程度軽減されるとともに、これにより消防機関が中小規模事業所への災害救助活動等により注力できるようになることが期待される。

4 政策評価の結果（費用と便益の関係の分析等）

① 規制の費用

規制の費用については、上記で設定した試算条件の下で、対象となる防火対象物1件あたりの防災管理者の設置に要する初期費用が、3,500円～7,000円程度、維持費用が1年あたり700円程度となり、自衛消防組織の設置に要する初期費用が、40,000円程度、維持費用が1年あたり4000円程度であり、今回の規制導入全体では、初期費用が、4万3,500円～4万7,000円程度、維持費用が1年あたり4,700円程度となると考えられる。

② 規制の便益

今回の規制は、防災管理という特性上、地震等が実際に発生した場合の的確な誘導による迅速な避難や家具の転倒防止等により、地震等による死傷者の減少といった便益が発生するものであり、定量的に便益を分析することは困難であるが、仮に効果を分析するとすれば以下ようになる。

まずここでは、発生時刻を多くの人が自宅以外の場所にいる可能性が高い夕方6時と想定し、地域は大規模な建築物が集中する東京都内に限定して考える。

東京都防災会議地震部会による東京湾北部地震の被害想定（平成17年）によれば、上記の条件で東京湾北部を震源とするM6.9の地震が起きたと仮定すると、死者は3,095人、負傷者は73,579人、エレベータの閉じこめ事案だけで7,520件が発生すると想定される。このうち、屋内での死者は、726人と全体の4分の1弱、負傷者も全体の3割を占める24,245人と想定される。

都内に、今回の防災管理者及び自衛消防組織の設置対象となる建築物は約1,800件と想定されることから、防災管理者及び自衛消防組織の設置の義務付けによって1件あたり2人の負傷者の発生を未然に防いだとしても、東京都全体の屋内での負傷者の約15%の減少に寄与することとなる。

③ 評価

上述のとおり、今回の規制は、防災管理という特質上、定量的に費用と便益を比較することは困難である。

しかしながら、近年大規模な地震発生 of 切迫性が指摘されており、大規模地震の発生時には消防機関による救助救援活動にも限界があること、また、特に大規模・高層の建築物においては、災害時に多数の避難者が複雑な内部構造を持つ防火対象物内に発生すると予想されることから、災害発生時を見据えた防災管理者及び自衛消防組織の設置による自衛消防力の強化は必要不可欠である。

また、国民の生命、身体及び財産を保護すること等をもって安寧秩序を保持し、社会公共の福祉の増進に資することが消防法の目的であること（消防法第1条）に鑑みれば、当該目的の達成のために大規模・高層の防火対象物の関係者が防災管理者による日頃からの防災管理を実践し、災害時の迅速な避難誘導等のために自衛消防組織を組織することは、社会上の責務と捉えることができる。

規制の許容性についても、規制の対象となるのは、大規模・高層の建築物であるので、管理権原を有する者も上記の負担を耐えうる財務的な基盤を持つと想定され、関係者に対する過度な負担となるとは考えられない。

以上のことを総合的に勘案すると、求められる社会上の責務と被害の軽減という便益は、費用と比較してはるかに大きく、かつ、防火対象物の関係者がその費用を負担することについては、十分な合理性があると考えられるため、今回の防災管理者及び自衛消防組織の設置の義務付けに係る規制の改正は適切なものであると考えられる。

5 有識者の見解その他関連事項

消防庁長官の諮問に基づき、平成 18 年 11 月から、「消防審議会」（会長：吉井 博明 東京経済大学コミュニケーション学部教授）において「大規模地震等に対応した自衛消防力の確保」について、幅広く検討が行われ、同審議会において昨年 2 月に、「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」がとりまとめられた。

本評価書については、当該答申の内容を反映したものとなっている。

6 レビューを行う時期又は条件

消防法の一部を改正する法律(平成 19 年法律第 93 号)附則第 3 条に基づき、法律の施行後 5 年を経過した場合において、自衛消防組織及び防災管理者に係る制度について検討を加え、必要があると認められるときは、その結果に基づいて所要の措置を講じるものとする。