

第 2 中 間 答 申

- 自衛消防に関する制度の見直し -

第2 中間答申 - 自衛消防に関する制度の見直し -

1 はじめに

東京消防庁管内の立入検査等の対象となる建築物は著しく増加し、既に40万棟を超えている。一方、東京都の推計では、都内の人口は2025年をピークに減少傾向に転じるとされており、今後、建築物は、新築より既存のものの増改築、改修、用途変更等による活用が活発になることが予想される。

また、IoTに代表される新しい情報技術等が出現し、社会の様々な分野に導入されつつあり、建築物の維持管理への活用も期待されている。

こうした背景を踏まえ、使用形態が変化していく建築物の実態に応じた防火安全性の向上にむけて、第23期火災予防審議会人命安全対策部会は、平成29年7月に都知事から「建築物の効率的な維持管理による防火安全性の確保」について諮問を受けた。

本年度は、災害時に建築物（以下、建物）の利用者の安全を確保するために必要な自衛消防活動のあり方について審議してきた。特に火災予防条例（以下、条例）に定められている自衛消防活動中核要員（以下、中核要員）制度は、これまでも業界団体等から改善要望があったことを踏まえ、近年の建物の実態を考慮した視点で集中的に審議を行った。

これまでの審議の結果、早急に対応が必要な事項について、一定の結論が得られたことから、ここに中間答申を行う。

2 現行の自衛消防に関する制度の概要（図2-1、表2-1、表2-2、表2-3、図2-2、図2-3、表2-4）

(1) 消防法に基づく全国的な制度

① 防火管理者の配置と自衛消防隊の編成（消防法第8条）

建物全体の収容人員が一定数以上（避難困難者が入所する施設：10名以上、左記以外の特定用途：30人以上、非特定用途：50人以上）となる場合、建物所有者及び各テナントの関係者は、防火管理講習の修了者等のうちから、それぞれ防火管理者を定め、各占有部に配置しなければならない。防火管理者はそれぞれの占有部の消防計画を作成し、その中に（通称）自衛消防隊の編成を定めるとともに、消防計画に定めた訓練を定期的に行わなければならない。

② 自衛消防組織の制度（消防法第8条の2の5）

大規模地震等にも対応した自衛消防力を確保するため、一定規模以上の建物の自衛消防隊を強化し火災、地震等の災害が発生した場合に活動する統括管理者、班長等で構成する「自衛消防組織」を設置する制度である。「自衛消防組織」を統括する統括管理者及び各班（通報連絡班、初期消火班、避難誘導班、応急救護班）の班長は、消防法で定める自衛消防業務講習の修了者等でなければならない。なお自衛消防業務講習には5年以内ごとの再講習がある。

(2) 条例に基づく東京消防庁独自の制度

① 防災センター要員制度（条例第55条の2の2、条例第55条の2の3）

各種の防災設備の監視及び制御を一元的に行うとともに、消防活動の拠点とするために、一定規模以上の建物には防災センターが設置される。防災センター要員制度は、防災センターで専門的に機器の監視・操作などの業務に従事し、自衛消防活動を行うための要員を常時配置する制度である。防災センター要員は、条例で定める防災センター要員講習を修了し、かつ条例で定める自衛消防技術試験（筆記及び実技）に合格した者でなければならない。なお、防災センター要員講習には5年以内ごとの再講習がある。

② 中核要員制度（条例第55条の5）

火災、地震その他の災害が発生した際の自衛消防体制の強化のため、特定の用途及び一定規模以上の建物の自衛消防隊に、自衛消防技術試験（筆記及び実技）に合格した者を中核要員として一定数配置する制度である。配置する中核要員数は、建物の用途に応じ、延べ面積や収容人員を基に算出され、最小人員は7名となる。

3 現行の自衛消防に関する制度の課題

(1) 類似した3つの制度の分かりにくさ（表2-1、表2-2）

前述したように、消防法8条により編成された自衛消防隊に対して、消防法ではさらに「自衛消防組織の制度」があり、条例では「防災センター要員制度」及び「中核要員制度」が付加される。それぞれの制度に必要な資格が異なり、建物の用途や規模によっては、同じ建物に複数の制度が適用されることになる。特に自衛消防組織に必要な自衛消防業務講習と中核要員に必要な自衛消防技術試験では、講習と試験の違いはあるが、ともに地震等への対応が求められ、内容も類似している部分が多く、建物関係者にとって分かりづらいものとなっている。

(2) 中核要員制度の課題

中核要員制度は、昭和47年に制度が創設されて以降、対象用途を拡大するなどの強化が行われてきたが、長年運用してきた中で業界団体等からも改善要望を受けているなど、以下の課題が生じている。

① 中核要員数の算定方法に関する課題（表2-3）

ア 消防用設備などの技術は進歩し、建物に関する各種の安全に係る規制が強化されたほか、建物の管理形態も変化した。必要な中核要員数の算定方法は見直されておらず、これらを考慮した見直しが求められている。

イ 建物の大規模化が進み、算定される中核要員数が、建物を管理している会社の勤務者よりも著しく多数となるなど、建物の管理実態に合っていないため、中核要員の確保が困難な建物が出現している。

ウ 中核要員数の算定にあたって、延べ面積で算定する用途と収容人員で算定する用途があることや、単独用途と複合用途との間で算定基準が異なることから、類似した使用形態でありながら中核要員数が異なるという不均衡が生じている。

② 中核要員の配置に関する課題

事業活動における営業時間の拡大や勤務形態の多様化、建物管理の外部委託化が進み、配置に際し以下のような課題が生じている。

ア 中核要員は警備会社を中心に管理会社等の従業員が担っていることが多く、従業員は人事異動や退職等で入れ替わりが激しく、また機械化等により省人化されつつあるため、建物関係者は安定した中核要員数の確保に苦慮している。

イ 中核要員は勤務のシフトや休暇等により建物内に不在となることがあるため、自衛消防隊に中核要員が配置されない時間帯がある。

ウ 建物所有者は、賃借人であるテナントに、その従業員が中核要員となるよう依頼することは困難と考える傾向がある。また、テナントは中核要員制度を十分に理解していないため、防災センター等が無く、管理会社等の従業員が常駐していない建物や従業員が少数である建物では、中核要員の確保ができていない。

③ 中核要員になるための資格取得に関する課題

ア 中核要員の資格を得るための自衛消防技術試験の試験範囲には、自動火災報知設備や放送設備などの取扱いが含まれており、テナントの従業員は、それらの機器を実際に操作する機会がなく、受験対策の情報も不足しているため、資格取得が難しくなっている。

イ 東京都の条例に基づく制度であるため、全国展開する事業所などでは、資格取得への優先度は低くなっている。更に、多くのテナントの従業員等にとって中核要員の任務は、自己の業務外と考えるなど、受験に消極的な状況が見受けられる。

④ 自衛消防活動技術の習得に関する課題

テナントの従業員が自衛消防技術試験の合格に困難性を感じる要因に、実技を習得する機会の不足がある。また、自衛消防技術試験は、様々な用途の建物や様々な役割の受験者を想定して包括的な内容になっているため、試験に合格しても、勤務する建物の自衛消防に関する知識・技術が身につけているとは限らず、自衛消防活動に対する自信に繋がっていない。

4 新たな自衛消防活動中核要員制度のあり方

本審議会では、条例を根拠とし、特に複雑な制度となっている中核要員制度を見直すことで、類似した3つの制度がより分かり易くなるよう、集中的に検討を行った。建物の防火安全性を確保しつつ、使用状況を踏まえ効率的に実効性を伴って中核要員制度が適切に運用されるよう、東京消防庁は次の事項に早急に取り組まなければならない。

(1) 中核要員数の合理的な算定方法への見直し

① 中核要員の最小人員の見直し（図2-4）

現行基準では、中核要員の配置が義務となる建物には、最小7名の中核要員が配置される。本審議会では、過去の火災事例の分析や、管理形態が異なる複数の建物における自衛消防の活動モデルの検証を行った。検証の際には、一人で操作できる屋内消火栓設備、放送設備、無線通信機器等、建物に備わっている消防用設備の進歩や自衛消防活

動の効率化を考慮した。その結果、一般的な火災の初期段階では、中核要員の最小人員を5名程度としても自衛消防活動は十分機能すると考えられる。

② 規模に応じて加算する中核要員数の見直し（図2-5）

東京消防庁管内の火災データによると、火災件数は年々減少するとともに、中核要員の配置が義務となるような中規模・大規模の建物では、防火区画に関する規制が厳しく、不燃化も進んでおり、概ねスプリンクラーが設置されていることなどもあり、近年の火災の被害は局所的なものとなっている。

こうしたことから、一般的な火災の初期段階には、最小人員5名の中核要員を中心とした自衛消防活動で対応できると考えられる。この前提として、建物に備わっている消防用設備や防火設備等は、災害時に適切に機能することが担保されなければならない。

一方で、避難誘導は建物が大きくなればより複雑化し、被害が拡大した際には建物全体の状況に応じた対応も必要となることから、中核要員は5名では不足する。また、地震時には、被害が建物全体に及ぶことから、対応の中心となる中核要員がさらに必要となる。

そのため、中核要員数は、最小人員5名に延べ面積に応じた人員を加算して算定する必要がある。面積によって加算する理由は、上述の理由に加えて、自衛消防組織の制度の考え方との整合性や、用途間における算定人員の不均衡等を考慮するからである。

一方で、最小人員5名の中核要員で対応可能な規模の建物であっても、事務所などその建物に慣れた人が多く利用する用途と、ホテル、店舗など不特定多数が利用する用途とでは、避難誘導などの自衛消防活動の困難性が異なるため、用途による差異を考慮する必要がある。

③ 建物の使用実態に合わせた柔軟な運用の拡大

一律の算定方法による中核要員数では、建物の使用状況や管理形態の実態に合わない事例が発生する場合も予想される。現行制度でも、こうした場合には柔軟な運用ができるようになっているものの、その実例は限られている。

競技場などのように、催し物が開催される時と開催されない時で利用者数が著しく異なる用途の取扱いや、駐車場などのように通常は無人であったり、比較的短時間の利用であったりする用途の取扱い、さらには隣接した建物と有効に連携している場合の取扱いなど、個々の建物の特殊な使用実態に合わせたより柔軟な運用ができるよう、運用例を積極的に検討していくべきである。この際、新たな技術や防災機器以外の機器の活用を検討する場合は、停電時でも機能するなど、災害時にも機能するかどうかを考慮しなければならない。

(2) 中核要員の代行者の確保等による自衛消防体制の強化

算定された中核要員数は、建物内で常に確保されていることが望ましいが、実態は勤務体制のシフト等のため、それが困難な場合も多い。

そこで、中核要員が不在となる場合は、自衛消防隊員の中から代行者を指定すること、中核要員の役割は災害時の活動の中心となるだけでなく、平常時の訓練等を通じた代行

者の育成も役割であることを明確に示す必要がある。

一方で自衛消防組織の制度における自衛消防業務講習の内容には、現場の活動要領も含まれており、自衛消防技術試験の内容と類似している（表 2-1、表 2-4）。自衛消防業務講習の修了者が5年以内ごとの再講習を受講することにより、知識を再確認し、新しい法令改正や設備機器の最新情報を把握できるというメリットもある。

こうしたことから、テナントにおいては、一定の条件のもとで自衛消防業務講習の修了者を活用し、中核要員とみなすことができるような運用とすることが望ましい。

(3) テナントからの中核要員の育成促進

これまで中核要員制度の普及に向けて、主に管理会社等に対して指導が行われてきたが、テナント関係者への指導は不足している状況が見受けられる。今後は管理会社等への指導の強化に加え、テナント関係者に対しても指導対象を拡大していく必要があるため、あらゆる機会を通じた制度の周知が必要である（表 2-5）。その際、他の自衛消防に関する制度との違いを明確に示すなど、自衛消防について建物関係者の理解が進むよう配慮していく必要がある。

また、テナントが入居に先立って自衛消防についての理解を深め、入居時には確実に中核要員を配置するよう、系列店が多い本社への指導や不動産業界などへの働きかけを積極的に行うべきである。

防災センター等の設置義務がなく、テナントの従業員を中核要員に育成しなければならない建物では、迅速に災害に対応するため、中核要員は建物内に分散して配置することが望ましい。それが困難な場合は、建物のどの箇所で火災が起きてもテナント同士が連携できるよう、各テナントで事前に協議して、連携内容を消防計画に反映することを指導していく必要がある。特に自衛消防訓練は通常、テナントごとに実施されるが、各テナント間の火災発生時の連携を重点に促進していくべきである。

5 今後の自衛消防力の強化方策

東京消防庁は、前4による見直し後の制度が円滑に運用されるよう、建物関係者への周知や指導を強化するとともに、中核要員が未充足の建物に対しては、充足を促す更なる方策を検討しなければならない。また、中核要員数の確保だけでなく、中核要員を中心とした自衛消防力を向上させるための新たな課題にも適切に対応していくよう、次の事項について取り組まなければならない。

(1) 自衛消防活動に関する自己学習ツールの提供や実技講習会の実施

自衛消防隊員の各役割について、実践的な技術の向上を図るため、自主的に学習できる機会を提供する取組みを進めるべきである。

近年、様々な分野でウェブ教材が用いられており、自衛消防活動についても、好きな時間に習得したい項目を効率的に自己学習できるように、こうした教材を作成し提供すべきである（図 2-6）。

さらに、実際の機器に触れて習熟することが求められていることから、実技講習会など実践的な学習機会を提供することも検討すべきである（図 2-7）。

特に4(2)で述べた中核要員の代行者には、教材や講習会を活用し、知識の習得や能力の向上を図ることが望まれ、そのための方策を検討すべきである。

(2) 自衛消防訓練の指導方法の改善（図2-8）

自衛消防力の強化には、効率的かつ効果的な自衛消防訓練が重要である。これまでの自衛消防訓練指導は、建物の防火管理者が計画した内容に対してアドバイスし、その場限りで終わることが多かった。今後は効率的に訓練指導を継続して行い、訓練を重ねるごとに改善しながら、自衛消防隊員のレベルに合わせてステップアップするような指導方法を取り入れていくべきである。

例えば、訓練計画を作成する時点から参画し、第一段階では各事業所で火災が発生した場合に確実な対応ができるよう訓練し、第二段階では建物内の各事業所の連携を重点とした訓練を実施する。さらに、地震時の避難誘導等も極めて重要であることから、第三段階では火災以外の地震時などにも対応ができるよう練度を上げていくことが考えられる。これらの訓練では高齢者や外国人といった建物の利用者特性も考慮することが望ましい。

また、自衛消防活動の技術向上のためには、訓練の促進が重要である。その際、自衛消防隊の編成や訓練を適正に行っている建物等を評価し、自助努力を促すような仕組みが効果的であり、こうした方策についての検討が必要である。

更に、自衛消防力の強化には、自衛消防隊以外の従業員への防火防災教育も不可欠である。従業員一人一人が初期消火や通報などの最低限の初動措置がとれるような教育訓練の普及・促進にも、今後は一層力を入れていくべきである。

(3) 今後の自衛消防技術試験のあり方の検討

現在の試験は、必ずしも実際の自衛消防活動への自信に繋がるものになっていないため、試験内容を災害時の中核要員の役割に応じた実践的なものとするのが望ましい。

また、より多くの人が受験しやすい環境となるよう、試験情報の公表や試験時間の短縮も検討していくべきである。

自衛消防技術試験は、合格すると自衛消防技術認定証の交付を受け、いったん資格を取得すれば、その後に失効することが無いため、この資格者が定期的に実技の確認や最新の情報を得られるような仕組みを設け、技能の維持、向上を図ることが望ましい。

(4) 中核要員の意識を高める仕組み作り

例えば、優良な中核要員に対する表彰、ピンバッジやワッペン等の授与等、中核要員が自主的に技能向上を図り、自覚を持って自衛消防活動が出来るような意識を高める仕組み作りに取り組まなければならない。

また、自衛消防に関する資格が多方面で評価されるよう、自衛消防に関する資格の認知度の向上にも取り組んでいくことが望まれる。

6 おわりに

本中間答申では、中核要員制度の見直しと今後の自衛消防力の強化方策について提言した。これらの内容を踏まえて、早急に見直しに着手すべきである。