

2.消防防災分野における現下の諸問題への対応策に関する答申

消防防災分野における現下の諸課題への対応方策に関する答申

平成15年12月24日
総務省消防庁

本年に入り、わが国を代表する企業において大きな企業災害が相次いだことにより、住民の安全・安心が脅かされるなど、消防防災分野には大きな課題が存在しております。

このため、消防庁では、本年10月に消防審議会に対して諸課題への対応方策について諮問を行い、①産業施設の防災対策の推進、②住宅防火対策の推進、③国民保護法制の制度化への対応、④救急救命士の薬剤投与の方向性、⑤その他の諸課題（緊急消防援助隊の編成及び施設の整備に係る基本的事項に関する計画、消防力の整備方針、消防団の充実強化・活性化）についての議論がなされてきました。

その結果、消防審議会では、「消防防災分野における現下の諸問題への対応方策に関する答申」を取りまとめ、本日消防庁長官に対し答申の手交が行われましたので、お知らせいたします。

消防審議会答申の概要

「消防防災分野における現下の諸課題への対応方策に関する答申」

現状と課題

- 昨年及び本年において、社会情勢の変化や災害の多様化等に応じ、消防組織法・消防法の改正等多くの重要な意義を有する制度改正がなされた。
- しかしながら、本年は、宮城県北部地震や九州地方集中豪雨、北海道十勝沖地震、多くの企業等産業施設における災害など、多種多様な災害が発生。
- こうした災害等に対処するため、以下のような現下の諸問題につき、その対応方策について鋭意検討した。
 1. 産業施設の防災対策の推進
 2. 住宅防火対策の推進
 3. 国民保護法制の制度化への対応
 4. 救急救命士の薬剤投与の方向性
 5. その他の諸課題
 - (1)緊急消防援助隊の編成及び施設の整備等に係る基本的事項に関する計画等
 - (2)消防力の整備指針
 - (3)消防団の充実強化・活性化

対応策

1. 産業施設の防災対策の推進

2. 住宅防火対策の推進

(1)法制度化のあり方

従来個人の自助努力を中心に考えられてきた住宅防火対策について見直し、法制度化の導入

ア.対象住宅…消防法令により自動火災報知設備が義務付けられていない戸建住宅及び延べ面積が500㎡未満の共同住宅等

イ.対象機器…住宅用火災警報器等（その他の住宅用防火機器等についても引き続き検討）

ウ.手法…消防法に全国一律に制度化を図る根拠を設けるとともに、既存住宅への適用時期等について一定の経過期間を設けるなどの事項については条例に委任

(2)市場機能の活用

①住宅用火災警報機等をはじめ住宅用防災機器等の性能を適切に評価した保険料の割引制度について、損害保険業界に働きかけ

②技術開発の促進、リース方式等の販売方法の導入について関係業界に働きかけ

③消防団、婦人防火クラブ等と連携した住宅用火災警報器等の設置、維持管理等に係る啓発などの普及方策の推進。報道機関に対して、住宅防火対策の重要性や住宅用防災機器等の普及の必要性に係る啓発等について取組要請。

3. 国民保護法制の制度化への対応

4. 救急救命士の薬剤投与の方向性

5. その他の諸問題

消防防災分野における現下の諸課題への対応方策について

I. 基本的な考え方

我が国の消防は、昭和23年に地域に密着した自治体消防として発足して以来、本年で55年が経過し、この間、関係者の努力の積み重ねにより、制度、施策、施設等の充実強化が図られ、火災の予防・消火はもとより、救急・救助から地震、風水害等への対応など、国民の安全・安心の確保に大きな役割を果たしてきた。

特に、昨年及び本年において、社会情勢の変化や災害の多様化等に応じ、多くの重要な意義を有する制度改正がなされた。

平成14年には、平成13年9月1日に発生した新宿区歌舞伎町ビル火災を踏まえ、違反是正の徹底、防火管理の徹底、避難・安全基準の強化を柱とする消防法の改正が行われた。

さらに、自治体消防55周年を迎えた本年は、本審議会の答申（平成14年12月24日）等を踏まえ、大規模・特殊災害時における消防庁長官の出動の指示及びこれに伴う国による財政措置など全国的観点からの緊急対応体制の充実・強化等のための消防組織法の改正、国による主体的な火災原因調査、消防用設備等に係る技術基準における性能規定の導入等のための消防法の改正、救急救命士の処置範囲の拡大等の制度改正も行われたところである。

しかしながら、本年は、宮城県北部地震や九州地方を襲った集中豪雨、台風10号や北海道十勝沖地震等の自然災害とともに、さらには我が国を代表する企業等の産業施設における災害など、多種多様な災害が発生した。

こうした災害等に対処するため、本審議会は、以下のような現下の諸問題につき、その対応方策について鋭意検討することとしたものである。

- 平成15年に入り、企業の製造拠点、石油コンビナート等特別防災区域内の事業所、ごみ固形化燃料（RDF）発電所等関係施設等において大規模な事故災害が続発しており、各企業における安全管理体制の再構築、資機材等の整備等が求められている。
- 住宅火災による死者数は、最近では急増傾向にあり、今後高齢化の進展とともにさらに増加することが予想され、住宅用火災警報機等の更なる普及促進を図る方策が必要とされている。
- 国民保護法制については、平成15年6月の武力攻撃事態対処法の施行の日から1年以内を目標として整備することとされており、これに対応した国・地方を通じた体制整備等が求められている。
- 救命率の更なる向上を目指すためには、救急救命士の処置範囲の拡大と救急救命士数増加が必要であり、救急救命士の薬剤投与については、その早期実施について積極的に対応していくべきである。
- その他の消防防災分野の課題として、①消防組織法により法定化された大規模・特殊災害に対処するために設けられた緊急消防援助隊について、その編成及び施設の整備等に係る基本的事項に関する計画の策定等、②市町村が消防力の確保を図るための指針としての機能を果たしてきた「消防力の基準」の見直し、③災害時に即時に対応でき、地域密着性等を備えた消防団の充実強化・活性化、を行う必要がある。

以上のような喫緊の課題に対処するため、消防庁において、下記の対策について関係法令の改正や予算措置・地方財政措置を含む所要の措置が講じられ、これらの施策の円滑・速やかな実施が図られることを求めるものである。

Ⅱ. 産業施設の防災対策の推進

1. 石油コンビナート等特別防災区域における防災対策の強化
2. ごみ固形化燃料等関係施設の安全対策の検討
3. 企業事故防止対策の推進

Ⅲ. 住宅防火対策の推進

【現状と課題】

(1). 住宅火災の状況

放火自殺者等を除く住宅火災による死者数は、近年、増加傾向で推移し、建物火災による死者数の8～9割程度を占めており、その死に至った理由の多くが避難の遅れ(約87%(不明・調査中を除いた場合))である。

特に、平成14年中の同死者数は、992人(対前年比+69人、7.5%増、昭和61年(同死者数1,016人)以降としては最悪)、平成15年上半期(1月～6月)の同死者数は、概数で646人(前年同期比+57人、9.7%増)と急増している状況にあり、今後、高齢化の進展とともに、さらに同死者数が増加するおそれがある。

また、近年の主な建物用途別にみた火災100件当たりの死者数は、住宅においては、多数の者が利用する物販店舗、旅館・ホテル、病院などと比べても5倍程度で最多となっている。

住宅防火対策については、これまで広報・普及啓発活動等を中心に取り組んできたところであるが、住宅火災による死者発生の状況等を踏まえ、新たな方策が必要となっている。

(2).法制度化の現状と課題

日本では、消防法で一定規模の共同住宅等について消防用設備等の設置の法制度化が図られている一方で、戸建住宅はその対象とされていないが、住宅については、消防法令の改正による規制強化が進められた特定用途の防火対象物と比べて出火件数当たりの死者数が著しく高いなど火災による死者の発生危険が他の用途に比べて高く、さらに隣家等への延焼危険性も大きいことから、住宅防火対策は単に個人の問題ではなく、市民社会における個人の責任を全うするためにも、居住者本人、家族、さらには地域社会への配慮を踏まえた対応が必要となっている。

また、個人の命を守る観点から道路交通法においてシートベルト装着の義務付けが行われており、最近では、個人の健康を守る観点からシックハウス対策として建築基準法において個人住宅も含めた建築物の居室に換気設備の設置が義務付けられるなど、個人の自己責任と言われていた分野にも社会全体の安全確保の観点からの法制度化が図られている。

さらに、戸建住宅への住宅用火災警報器等(住宅用火災警報器又は自動火災報知設備をいう。以下同じ。)の設置義務化については、「消防・救急に関する世論調査(平成15年内閣府)」によると、「賛成」「どちらかといえば賛成」を合わせて約67%となっており、国民意識の高さがうかがえる。一方、米国では大半の州の州法で、英国では建造物法に基づく建造物規則において、それぞれ住宅用火災警報器等の設置に係る法制度化が実施され、死者発生の大幅な減少が図られている。

(3).市場機能の状況

住宅火災保険は、日本では、住宅用火災警報器等の設置による割引は一般的には行われていないが、米英では行われている。

現状の主な住宅用防災機器等(住宅用火災警報器等、住宅用消火器、住宅用スプリンクラー等をいう。以下同じ。)の価格は機器の種類・性能によって異なるが、一般消費者にとって負担感もあり、米国及び英国と比べても割高と言われている。

また、住民にとって住宅用防災機器等の存在、その効果等の周知が図られていないとともに、住宅用防災機器等の入手方法が分かりづらいという状況である。

【対応の考え方】

(1).法制度化のあり方

①法制度化の必要性

個人が私生活を営む場である住宅の防火責任は、当該個人が負うべきものではあるが、住宅防火に係る社会的な影響の大きさ、社会情勢の変化を踏まえ、従来個人の自助努力を中心に考えられてきた住宅防火対策について見直し、法制度化の導入を図ることが必要である。

②対象とする住宅

(ア).戸建住宅、共同住宅等の形態にかかわらず、住宅火災による死者発生のおそれは同様に存することから、消防法令により自動火災報知設備が義務付けられていない戸建住宅及び延べ面積が500㎡未満の共同住宅等の住宅について、法制度化を図る必要がある。

(イ).新築住宅については、新築の際に住宅用防災機器等の取付けを行うことができることから住民の負担感が比較的少ないと考えられ、かつ、消防同意等により設置の実効性を担保する方策も考えられることから、義務化を比較的円滑に図ることができると考えられる。

(ウ).既存住宅については、新規に費用が発生すること、普及率が低いこと等の課題もあるが、高齢者の多くが地域の既存住宅に居住していること、死者低減の緊急性等を勘案すると、地域住民の理解を得ながら義務化を図ることが適当である。

③対象とする機器

当面、住宅火災による死者発生の抑制について効果が顕著であり、米英においても制度化されている住宅用火災警報器等とすることが適当である。

なお、住宅用消火器、住宅用スプリンクラーその他の住宅用防災機器等についても、長期的には、引き続き検討を進める必要がある。

④法制度化の手法

法制度化の手法としては、消防法による対応と条例による対応が考えられる。消防法による対応は全国一律に制度化を図る方が適当な事項に用いられるものであり、条例による対応は住民の日常生活に関係の深い事項や地域によって異なる対応を図った方が有効な事項について用いられるものである。

近年の住宅火災による死者発生の増加の状況、特に、最近急増している状況を踏まえると、住宅防火対策を推進することは全国的に緊急性の高い課題であるため、住民に十分な周知・徹底を図りつつ、住宅用火災警報器等の設置について、消防法に全国一律に制度化を図る根拠を設けるとともに、既存住宅への適用時期等について一定の経過期間を設けるなどの事項について条例に委ねることが必要である。

消防法による制度化に際し、住宅用火災警報器等の設置及び維持の基準については、それぞれの地域の住宅火災による死者の発生状況、住宅用火災警報器等の普及率、住宅の構造、利用形態等の実情を勘案する必要性が高いため、全国的な標準を示すとともに、詳細については条例に委ねることが必要であるとともに、極力、住民のニーズに容易に対応できるようにするなどその普及促進に資するものとする必要がある。

さらに、市場機能の活用等による機器等の普及率の向上を図るなどにより違反の状態が例外的なものになるよう努めることが必要である。

(2).市場機能の活用

①保険制度

住宅用火災警報器等をはじめとした住宅用防災機器等の設置が行われた場合、当該機器等の性能を適切に評価した保険料の割引制度について、損害保険業界に積極的に働きかけていくことが必要である。

②その他の普及方策

消費者の負担低減のための方策として、米英のように廉価なものを供給できるようにするほか、設置工事が不要なもの等の技術開発を促進するとともに、適正な維持管理のため、販売方法について、リース方式等の販売方法の導入等についても関係業界に働きかけることが必要である。

また、消防団、婦人防火クラブ等と連携した住宅用火災警報器等の設置、維持管理等に係る啓発などの普及方策を積極的に推進するとともに、報道機関に対しても、住宅防火対策の重要

性や住宅用防災機器等の普及の必要性に係る啓発等について、これまで以上に取り組んでいただくよう要請する等の働きかけを行うことが必要である。

IV. 国民保護法制の制度化への対応

V. 救急救命士の薬剤投与の方向性

VI. その他の諸課題

1. 緊急消防援助隊の編成及び施設の整備等に係る基本的事項に関する計画等
2. 消防力の整備指針
3. 消防団の充実強化・活性化

消防機関のこれまでの取組み

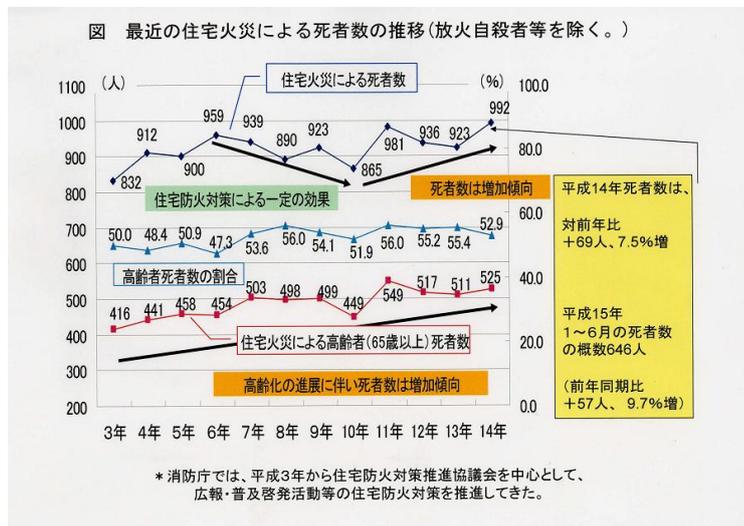
消防庁では、平成3年から「住宅防火対策推進に係る基本方針」の策定と「住宅防火対策推進協議会」の設置により広報活動等を中心とした住宅防火対策を推進してきている。

地方公共団体では、火災予防運動等における住宅防火診断の実施、住宅防火パンフレット等を活用した広報活動、住宅防火対策推進協議会（地方推進組織）の設置、火災予防条例における住宅防火対策推進の規定化（努力義務）【38市町村】等の取組みを実施している。

日本における住宅防火に係る規制の概要

消防法における消防用設備等の設置については、住宅関係では、寄宿舍、下宿又は共同住宅について、設置基準（自動火災報知設備については延べ面積が500㎡以上、3階以上の階で床面積が300㎡以上等、スプリンクラー設備については11階以上の階等）が規定されているが、戸建住宅には規定がない。

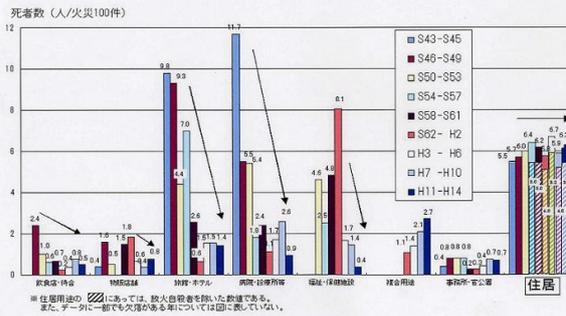
なお、耐火構造で開放廊下タイプのいわゆる公団型の共同住宅の多くは、5階建て以下の部分については、自動火災報知設備の設置が特例の適用（廊下等に面する部分の窓等の大きさを小さくする、押しボタンにより居住者に警報設備を設置すること等の一定要件を満たす場合）により免除されている。



[\(画像をクリックすると拡大表示されます\)](#)

◆近年の主な建物用途別に見た火災100件当たりの死者数では、住居が、多数の者が利用する物販店舗、旅館・ホテル、病院と比べても5倍程度の死者数となっており、最多となっている。

図 主な建物用途別に見た火災100件当たりの死者数（放火自殺者等を含む）



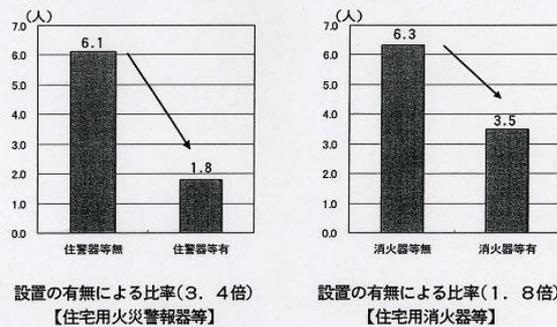
[\(画像をクリックすると拡大表示されます\)](#)

図 日本における住宅用火災警報器等の普及率(推定)と死者数



(注) ・「住宅用火災警報器等」の普及率は、住宅用火災警報器と共同住宅用受信機の生産累計から推定した。
 ・「住宅用火災警報器等」の耐用年数は、7年とした。
 ・住宅火災による死者数は、放火自殺者等を除く。(1980年～2002年)

図 住宅用防災機器等の設置有無で見た住宅火災 100 件当たりの死者数



設置の有無による比率(3.4倍)
 【住宅用火災警報器等】

設置の有無による比率(1.8倍)
 【住宅用火災消火器等】

[\(画像をクリックすると拡大表示されます\)](#)