

国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング（議事要旨）

（開催要領）

- 1 日時 平成 25 年 9 月 13 日（金） 11:00～11:20
- 2 場所 永田町合同庁舎 7 階特別会議室
- 3 出席

<WG 委員>

- 座長 八田 達夫 大阪大学社会経済研究所招聘教授
委員 秋山 咲恵 株式会社サキコーポレーション代表取締役社長
委員 原 英史 株式会社政策工房代表取締役社長

<有識者>

- 金野 幸雄 流通科学大学特任教授
西本 千尋 株式会社ジャパンエリアマネジメント代表取締役

<関係省庁>

- 武田 俊彦 総務省消防庁審議官
守谷 謙一 総務省消防庁予防課設備専門官
吉村 顕 総務省消防庁予防課課長補佐

<事務局>

- 川本 正一郎 内閣府地域活性化推進室長
加藤 利男 内閣府地域活性化推進室国家戦略特区総括官
富屋 誠一郎 内閣府地域活性化推進室室長代理
藤原 豊 内閣府地域活性化推進室参事官
宇野 善昌 内閣府地域活性化推進室参事官

（議事次第）

- 1 開会
- 2 議事 伝統的建築物の活用等（消防法）
- 3 閉会

○藤原参事官 時間でございますので、歴史的建築物の活用という観点から、三つの役所の幹部の方に来ていただいております。

最初に、総務省消防庁の武田審議官ほか、消防庁の方に来ていただきまして、20分ずつこれから御議論いただくということで、時間もございませんので、八田座長、すみません、よろしく申し上げます。

それから、専門家・有識者として金野様、西本様に御同席いただいております。

では、八田座長、よろしく申し上げます。

○八田座長 どうもわざわざお越しくささいましてありがとうございます。

では、早速、プレゼンをお願いいたします。

○武田審議官 消防庁審議官の武田と申します。本日はお時間いただきましてありがとうございます。時間も限られているということですので、私どもは資料を配りまして、冒頭5分くらいいただいていると思います。

まず、表紙をめくっていただきますと、消防法の規制体系というペーパーになっております。消防につきましても、各市町村消防の原則になっておりまして、市町村、その下の消防組織が消火から予防に至るまで全面的に責任を負うという法体系になっておりまして、様々な予防のための設置義務も課しているところでございます。消防法第17条に書いておりますように、今回は奈良市の御提案でありますと、飲食店とか物販店とか宿泊の用途に昔の木造建築物を転用して活性化を図りたいということのようでございますが、これらにつきましても、政令で定める基準に従って、消防用設備を設置しなければいけないとなっております。

下に矢印がついておりますように、これらの店舗につきましても、木造の場合は延べ面積700m²以上の施設について屋内消火栓設備を設置することという義務が課されております。頂いた奈良市の御提案は150m²以上と書いてございまして、詳細は分かりませんが、飲食店、物販店、宿泊用途の施設で窓がないフロアがあるときには、そこについては消火活動または避難が困難である、初期消火が非常に大事だということで、150m²以上の階には屋内消火栓を設置することという義務が課されております。

こういう規制でございましてけれども、画一的に義務を課する必要がない場合がありますので、政令上、適用除外の規定を作っております、火災の発生、延焼の恐れが少ない、被害を最小限度にとどめることができる。消防長、または消防署長により、こういうように判断した場合は適用除外ができるということになっております。この消防長、消防署長の判断の部分につきましても、独自の地域の審査委員会に権限移譲できないのかという御提案を頂いているところでございますが、私ども消防法の規制体系、右のほうに書いてございましてけれども、私どもは広範な責任を有しております、後ほど国土交通省から説明があるようではございますけれども、建築基準法で建築許可が下りる際に消防同意が必要になっておりますし、設置時検査、さらに建築された後に随時立入り検査をし、場合によっては命令を発する。命令に従わない場合は罰則があるということで、こういった一連の法規制、それから、責任体系の中で当初の消防長、消防署長の適用除外の部分だけ外すというのは法令上、極めて困難ではないかと思っております。

また、実態上につきましても、2枚目を見ていただければと思いますが、どのような判断で適用除外がなされるかということでございますけれども、まず、一般的な運用ということで建築に至るまでの流れを書いております。詳細設計の段階で、建築確認、消防同意

の審査、並行して第 32 条の適用除外審査が行われ、最終的に完成検査まで行きますけども、そのときには防火対象物の位置、防火対象物は消防法上の用語ですけれども、その建物の周りの状況、構造、他にどういう設備があるのか、こういうものを総合的に判断いたしますので、現地がどういう状況にあるのか、実際の消防活動の妨げにならないかどうか、その知見、延焼危険度、周りに対する延焼の危険性、それから、消防用設備はどれくらい効果があるのか、こういったことを判断し、その後の指導もやっているということであれば、消防長、または消防署長の判断が必要ではないのか。実態的に見てもそういうことではないかと考えております。

ただ、3 ページ目を見ていただきたいと思います。それでは、何でもかんでも守らなければいけないのかということですが、私どもは地域ごとの判断を尊重することになっておりまして、例えば、屋内消火栓でありますと、屋内消火栓を設置する際に、水源の用意、さらにポンプの設置をそれぞれの建物単位で義務付けますと、大変費用もかかるということでもありますので、これはあるスキー場の例でありますけれども、水源を共用し、そこからパイプを引いて、放水の設備だけ各ロッジに備えればという形で消火の有効性を確保しつつ、現地の事情に即した負担軽減を図っている例もございます。そういうことで、この奈良市のような、または京都府のような非常に歴史的建築物がある府県につきましては、なるべくそれに沿った判断を現地としてもさせていきたいと思っておりますけれども、丸ごと消防の責任から適用除外のところだけを抜き出すというのは大変困難ではないか。我々として消防の責任を全うできないと考えているところでございます。

とりあえず早口で申し訳ありません。以上でございます。

○八田座長 どうもありがとうございました。

それでは、こちらから今のお話に対する御意見をお願いします。

○金野教授 ありがとうございます。御説明の趣旨は理解いたしております。

一方で、具体的な問題として、建築確認をする段階で、最後に消防同意を得るために、構造や意匠を触らなければいけないということが実際起きるわけです。具体的には廊下幅とか階段の勾配の問題ですね。また、建物から敷地外へ避難する避難通路の幅員の確保という問題が非常に達成しがたい、それを達成することで歴史的建築が持っている文化的な価値を壊さないといけないということがあります。これは要するに、安全は確保しなければいけないが、それと文化を尊重するというバランスをどこで取るかという判断が非常に難しいということです。それぞれの現場で色んなレベルの判断があると思っておりますし、御担当の方で判断が違ってくる裁量の部分もたくさんあると思うのです。この辺をどのように今回制度設計できるかという問題意識を持っております。

○八田座長 今おっしゃったように、文化的な価値は保存したい。もう一方で、消防的なことはきちんと担保したいと、消防のことを疎かにするわけには絶対いかないと思っております。折り合いを付けるためにどうしたらいいかということなのですが、いくつかあり得ると思っております。例えば、ここの旅館で泊まるときには必ず訓練を義務付けることです。例えば、

クルーズ船の来客は、おじいさんもおばあさんも全員甲板に出されて、海難の訓練をしますね。そういうことを義務付ける。

もう一つは、ここの建物が燃えてしまうのはしょうがないけれども、外に消火栓を付けて他に延焼しないようにするとか、何らかの形で一種の性能規定的な基準に念頭に置いた上で仕様規定として色んなものを認めていくということはある得ないでしょうか。

○武田審議官 御指摘ありがとうございます。私どももどう折り合いを付けるかと先生御指摘のとおり、片や歴史的な建築物を保存したいという御要請もよく分かりますので、一つ京都市のほうで独自の条例を作って運用している例があるようでご覧になって、どうも国土交通省の説明資料に入っているらしいのですけれども、順番の関係で我々のほうが先になったものですから、条例の説明は建築基準法上の問題ですのでそちらに譲りたいと思います。

一つは、条例上も京都市として独自の審査会を作るということですが、その場合もやはり消防については外していないというのが一つでございます。

さはさりながら、もう一つ深草町家キャンパスの事例をお配りいたしました。この深草町家キャンパスで問題になりましたのは、例えば、2階の部分でありますけれども、2階の部分が格子窓になっておりまして、その格子窓が開かない設計になっておりまして、先ほど八田座長からお話がありましたように、外から水をかけるとか色々工夫がないのかということですが、消防の立場からいたしますと、ここから消防隊員が突入できないと中で消火ができないという話になりますので、景観との折り合いを付けるということで、この格子窓はいざとなれば外せる構造にさせていただきまして、外観上は全く変わりませんけれども、避難や消防活動がいざとなればできるような設計にさせていただき、それによって、先ほどちょっと御説明いたしました。150m²以上の場合は、窓がないフロアには屋内消火栓、これは1,000万円くらいかかったりするのです。結構ハードルが高いということだったので、2階の格子窓を外せる形にしたということによって、無窓階、窓のない階ではなくなりましたので、全体が700m²未満という扱いになりまして、そもそも屋内消火栓の設置が必要ないと判断をして、オープンに至ったという事例でございます。

八田座長から例えばというお話をいただきましたが、実際には火が回り始めますと、極めて早い段階で煙が出るということで、今年の2月でしたか、長崎市のグループホームで5人が亡くなった火事がありました。やはり出られない、非常に出にくい構造になっていた。たくさん死者が出て、煙で死者が出るということからすると、水をかけて我々は消すのですけれども、なるべく早い段階で初期消火をする、せめて避難経路を確保するということが非常に大事だと思いますので、そういうことを現地でよく設計の方とお話をいただくというのが大事ではないかと思っております。

○八田座長 それをある程度事前予測性があるように性能規定化しては。

○武田審議官 専門官から説明されますので。

○守谷専門官 個別の案件ごとに性能を確認して特例を適用するという大臣認定の制度が

ございまして、消防法の第 17 条の体系の外で、大臣認定で個別に性能を見て認定するという制度も別途平成 16 年から用意させていただいております。

○武田審議官 消防法の制定過程では、やはり形式的にこれがあれば大丈夫というわけではなくて、性能で評価すべきだろうということで、法律自体を性能評価に流れを変えてきた歴史がございました。そういう規定もあるのですが、大臣認定は、丸の内のビル 1 棟丸ごとみたいな結構大規模な建物のケースが多いのです。こういう割と地域密着型のもは地域の消防でやっていただくという整理になっておりますので、規定としてはそういう性能認定もあります。

○八田座長 秋山委員、どうぞ。

○秋山委員 今、御紹介いただいたようなこういう具体的な事例をノウハウとして積み上げて共有するということが多分大事になってくるのだらうと思います。まず、それができる何か方法、仕組みが要るのだらうなというのが 1 点です。

あとは、実はそういう大臣認定も特例制度があるということですので、ただし今、今回想定しているものからすれば、大臣認定の今の現行制度は使いづらいというかハードルが高い部分があるのではないかと思いますので、少なくとも大臣認定に提案と言いますか、疑問ができるようにまとめる力がある何か組織が要るのかなと。この 2 点を工夫すれば、折り合いを付ける仕組みのようなものが出来るのかなとお話を伺って思ったのですけれども、このあたりをもう少しお知恵を拝借できませんでしょうか。

○武田審議官 技術的な点を補足させますけれども、性能認定ということになりますと、逆にハードルが上がりまして、かなり大手デベロッパーなどがきちんと工程管理、実際の設計管理をするので性能的に大丈夫だということになるので、大臣認定は大規模施設のほうが多くなるのです。こういう場合は、おそらく提案の側にもそれほどノウハウはないということを前提にいたしますと、むしろ現地の消防が地域でこういう例があるし、ここをこうやったら大丈夫ではないかという、消防側のほうが一生懸命知恵を貸さないと難しいのではないかという気がいたします。

それで、頂いた指摘の 1 点目につきましては、私どももなかなか個別の事例を総務省消防庁としてあまり把握していなくて、今回色々探したということもありますので、そこは色々工夫する余地があると思います。例えば、仕組みで法令上どうかと言われるすと、かっちり固めるのは難しいかなと思っています。

○守谷専門官 性能としては、消防署ごとに火災の発生、延焼の恐れが著しく少ない、または火災の災害の被害を最小限にとどめる、まさに性能を判断して特例を認めているという対応をさせていただきますけれども、そういった情報について、全国消防長会という消防本部のトップの方の集まり等もございまして、そういったところとの意見交換を促すような形で情報を集めていくというやり方はどうかと思います。

○八田座長 現地の消防署が委縮して、自分の責任に問題になるからとなるべく厳しくやっておいたほうが良いと思われてしまうのは非常に困ると思うのです。先ほどの性能規定

でも、例えば、かなり緩くて避難先をきちんと確保することというのではなかったですね。

そういうことであれば、一部を外から見ては分からないけれども、いざとなったら外せるような設計をしておく。先ほどの窓のところも外せるようにして消防員が入れるようにしておけばオーケーとか、何らかの工夫をやれば良いというようなことが最初から明記されていると、現地の消防署の担当の方にとっては随分事が進めやすいし、何よりもそちらの古民家を管理している側が何をすべきなのかということの見当が付くと思うのです。

○守谷専門官 現時点でどういった状況があるかというのはなかなか想定が難しいかと思うのですけれども、実際こういったプロジェクトが動き始めますと、地元の消防のほうにも色々御相談があって、具体的にこんなことで困っているのだというような情報が上がってくるかと思うのですけれども、そういったことについて、例えば、うちのほうから場合によっては技術的な助言、消防庁からの通知を出すとか、そういったような形で、現地の困っていることに対して消防庁からノウハウを提供するというような形で現地の判断を手助けするようなことを、具体的に動き始めた段階で色々手助けしていくことは十分できるかと思います。

○八田座長 金野教授、どうぞ。

○金野教授 御議論いただいたことの再確認のような発言になってしまうのですけれども、結局京都市の物件でもここへ至るまでにすごく時間と労力がかかっていると思うのです。それは今、御議論いただいたように蓄積がまだないからということもあると思うのです。それで最後に消防同意があるということで、事業者が右往左往するということになりますね。だから、是非ワンストップの審査制度を作りたいと考えていますので、何かアイデアを頂けたらというのが率直な感想です。

京都市の物件もそういうことで屋内消火栓の問題をクリアしたと確かにお聞きしているのですけれども、避難の関係で、階段を移設、新設したというようなことは実際に行われたと思うのです。必要なものは造るべきだと思いますが、そのときに意匠を壊すようなことが実際起きたりする。場合によっては、避難路を確保するために1棟を取り壊さないといけないといった判断も実際あるのです。そういうことも御理解いただきたいと思います。

○八田座長 消防庁、どうぞ。

○守谷専門官 補足でございます。消防のほうとしては、屋内消火栓の関係で携わっておりますけれども、階段とか避難通路の関係は国土交通省の所管となろうかと思っておりますので、後であろうかと思っております。

○金野教授 そのとおりなのです。だけれども、最後に消防の同意というものがある前提で建築基準法の基準になっていると私は理解しています。だから、国土交通省がうんと言えばオーケーという問題ではないと思いますが、いかがでしょうか。

○武田審議官 すみません、もう時間もありませんのでごく簡単にですが、消防同意という制度が非常に事業者にとって手間になっているのではないかと、もっと簡素な仕組みはないのかと感じる方は多いと思うのですが、そもそも消防同意というのはどうしてこの制度

があるかということなのです。消防法的には火災予防的観点からはありとあらゆる命令が出せるようになっていまして、そうすると、せっかく建築基準法の許可を取ったのに、消防から後で建て直せという命令を法律上出せることになってしまいますので、それだと二重行政だということで建築基準法に審査の窓口を一本化した上で、消防同意ということで国土交通省側の審査のプロセスの中に同意というものを一本入れて、二重行政を減らす意味での合理的な仕組みとして消防同意が入っているのです。

なので、建築基準法の除外と京都市が条例を作るときも消防同意は条例の中に書いてあるのです。でなければ、我々は後から見ていって、「これはできていないじゃん、どうしたの」ということを言わざるを得ないので、こちらの責任になりますので、今のような消防同意の仕組みが出来ていて、事業主は建築に関してはそこに申請をして相談すればいい、そこから自動的にこちらにも相談が来るといって、むしろ効率的なために設けられた仕組みですので、そこだけは御理解いただいた上で、先ほどの階段とか廊下に行って壊さなければいけない事例が出るとしても、大変申し訳ないのですけれども、旅館、ホテル、福祉施設で数々の死傷者が出た事例がたくさんございますので、そういう意味では、ある程度譲れない線もこちらにもあるということだけは御理解いただきたいと思います。

○秋山委員 これに限らず、良かれと思った制度がなかなか現場で使われていない、運用されていない事例がたくさんあって、その背景になっているものの一つが先ほど来から出ている予見可能性がないがために現場の判断がどうしても保守的なほうに働いてしまうということが一つの背景としてあると思うのです。

ですから、なるべく現場の人がやってみようではないかと思える環境を作ることが大事だと思うので、例えば、特区でこういう取組をやろうとなったときに、消防もしくは建築基準法でこの件に関して相談があった事案については、本当に色んな事情があると思いますので、どんな相談があって、それにどういう回答をしたかというものについて、例えば、報告義務、特区は統合本部ができると思いますので、もしかしたら事後的にかもしれませんけれども、そこで少なくとも情報をチェックすることができて、こういうのは違うのではないかとか、これはこれで良かったねとかということが後で少なくともチェックできるというような形を積み重ねていけば、性能規定に少しガイドラインを作るだけのノウハウ、情報がたまってくるとか、そういうことはいかがでしょうか。

○武田審議官 即答できませんけれども、一つの仕組みとして、現地の消防署だけの判断ではなくて、例えば、事業主がこれはちょっと困るのだけれどもというときに、統合事務局なりに相談するなり、総務省本省に照会をかけるなり、我々として現地の判断に対して指導助言をするなりというのは、即答、確答できませんけれども、そういうのはあるのかなという。どうですか。

○八田座長 それはともかく御検討いただいて、それをすると、現地の負担が随分楽になると思います。それから、オリンピックもあることですし、これは古民家等は結構国の非常に大きな宣伝材料となると思いますので、大きなビルと同じくらい国が関心を寄せてく

ださってもいいのではないかと思います。是非具体的な案をまた御提示いただければと思います。

○武田審議官 安全性が損なわれないように。

○八田座長 全くです。それには何の異存もありません。避難訓練なども含めてどうぞよろしく願いいたします。