

違反対象物公表制度と執行過程の「見える化」

鈕 持 麻 衣

1. 公表制度が執行過程に及ぼす影響への着目

多くの行政法の教科書において、公表制度は、実効性確保（義務履行確保）の手法のひとつとして取り上げられている⁽¹⁾。昨今の新型コロナウイルス感染症への対応でも、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づき、休業要請や営業時間短縮要請に応じないパチンコ店および飲食店の店名が公表された。行政指導あるいは命令に従わなかった者の氏名等の公表については、主に、法治主義の観点からみた適法性や政策手法としての有効性といった点から、その是非が論じられてきた⁽²⁾。すなわち、公表の対象となる被規制者との関係に及ぼす対外的なインパクトに目が向けられてきたといえる。

重大な消防法令違反のある建物を公表する「違反対象物公表制度」は、東京消防庁が2011年度より運用を開始したことを皮切りに、多くの消防本部で導入が進められている。

-
- (1) 例えば、塩野宏『行政法 I 〔第 6 版〕』（有斐閣、2015年）266頁以下、宇賀克也『行政法概説 I 〔第 7 版〕』（有斐閣、2020年）293頁以下、阿部泰隆『行政法再入門 上 〔第 2 版〕』（信山社、2016年）386頁以下、大橋洋一『行政法 I 〔第 4 版〕』（有斐閣、2019年）323頁以下を参照。
- (2) 天本哲史『行政による制裁的公表の法理論』（日本評論社、2019年）、北村喜宣「行政指導不服従事実の公表」同『行政法の実効性確保』（有斐閣、2008年）73頁以下、林晃大「制裁的公表に関する一考察 — 行政過程における位置づけに基づく分析」芝池義一先生古稀記念『行政法理論の探究』（有斐閣、2016年）25頁以下、安達和志「消費生活条例における公表制度の目的と機能」兼子仁先生古稀記念『分権時代と自治体法学』（勤草書房、2007年）451頁以下、藤島光雄「政策手法としての公表制度」鈴木庸夫先生古稀記念『自治体政策法務の理論と課題別実践』（第一法規、2017年）323頁以下、仲野武志「行政上の公表論」高木光先生退職記念『法執行システムと行政訴訟』（弘文堂、2020年）89頁以下、土井翼「行政機関による公表に関する法的規律の批判的再検討」一橋法学19巻2号（2020年）575頁以下、蓮實憲太「条例による制裁的公表の現状と課題～空き家条例における公表をモチーフとして～」自治総研501号（2020年）107頁以下、「特集 2 自治体行政における『公表』」都市問題112巻2号（2021年）40頁以下、鈕持麻衣「実効性確保手段としての公表制度に関する法的検討」都市とガバナンス33号（2020年）120頁以下などを参照。

同制度は、利用者への情報提供を主目的としたものであるが、違反指摘件数の減少および早期の違反是正にも寄与するなど、実効性確保の面においても一定の効果を挙げている⁽³⁾。さらに、いくつかの消防本部で筆者が行ったヒアリング調査等からは、違対象物公表制度の導入を契機に、執行体制の見直し・強化が図られるなど、消防法の執行過程そのものにインパクトを与えているという実態も見えてきた。そこで本稿では、違対象物公表制度を例に、公表制度が執行過程に及ぼす内部的なインパクトを明らかにするとともに、執行過程を「見える化」することの意義と課題を検討する。

2. 違対象物公表制度の概要

(1) 東京消防庁による導入⁽⁴⁾

違対象物公表制度は、消防法に基づいて全国一律的に導入されたものではなく、各自治体が定める火災予防条例によって漸次的に導入されてきた。違対象物公表制度を最初に創設・導入したのは、特別区および消防事務を委託する多摩地域の29市町村を管轄している、東京消防庁である。

東京消防庁が違対象物公表制度の創設に乗り出したきっかけは、2009年11月に発生した高円寺雑居ビル火災であった。この火災により、4名の命が失われ、12名の負傷者が出た。火災が発生した建物と同様の、飲食店が入居する小規模雑居ビルは、東京消防庁の管内に数多く存在していることから、同種火災の再発防止を目的として、同庁は緊急一斉立入検査を実施した。緊急一斉立入検査の結果、何らかの消防法令違反が指摘された建物の数は2,529棟にものぼり、これは立入検査の対象となった建物全体の93.6%をも占める数字であった⁽⁵⁾。すなわち、多くの雑居ビルにおいて、消

(3) 違対象物公表制度に関する行政法学者の論考として、北村喜宣「思わぬリンクージ——東京消防庁の違対象物公表制度」同『自治力の挑戦』（公職研、2018年）46頁以下を参照。

(4) 以下、東京消防庁予防部査察課「雑居ビルの防火安全を確保するための新たな取組み～違対象物の公表制度～」月刊消防35巻12号（2010年）（以下「月刊消防論文」として引用）65頁以下、同「違対象物の公表制度の創設」月刊フェスク351号（2011年）24頁以下を参照。

(5) 緊急一斉立入検査の詳細は、小規模雑居ビル関係者の防火意識を向上させる方策検討部会「小規模雑居ビル関係者の防火意識を向上させる方策に係る検討結果報告書」（2010年8月）8頁以下を参照。なお、指摘された違反の総件数は42,786件であり、平均して見てみると、1棟につき10数件の違反が存在していたといえる。

防法令違反が生じたままの状態、飲食店等の営業が行われているという実態が明らかにされた。このように小規模雑居ビルで消防法令違反が多数指摘される背景には、ビル所有者やテナント関係者による防火意識の低さがあると推定された⁽⁶⁾。一方で、東京都情報公開条例に基づく立入検査結果通知書の開示請求が増加傾向にある点や、都民を対象としたモニタリング調査において9割以上の回答者が消防法令違反に関する情報を知りたいと回答した点などから、建物の安全性に対する都民の関心の高さがうかがわれた。そこで東京消防庁は、学識経験者や各種業界団体を代表する者等から構成される検討部会を立ち上げ、消防法令違反の違反内容を公表（情報提供）する制度について検討を行った⁽⁷⁾。3回の会合を経て、検討部会は2010年8月に、「建物の安全情報を情報提供することで、利用者が店舗等の選択に活用できることから、消防側は利用者の安全に関する情報は積極的に情報提供するべきである。」との提言をとりまとめた⁽⁸⁾。この提言を受けて、同年10月に東京都の火災予防条例の改正が行われ、違対象物公表制度が導入されるに至った。

検討部会の提言にもあるとおり、違対象物公表制度はあくまでも、「都民（利用者）への情報提供」を目的としたものであって、消防法令の違反を是正する仕組みとは別のスキームとして位置づけられている⁽⁹⁾。火災予防条例上も、「消防総監は、防火対象物の設備、管理等の状況が法、令及びこの条例の規定に違反する場合は、都民が当該防火対象物を利用する際の判断に資するため、その旨を公表することができる。」（下線筆者）と規定されている（64条の3）。公表の対象となる消防法令の違反は、①屋内消火栓設備、スプリンクラー設備または自動火災報知設備の未設置と、②遊技場・カラオケボックス・性風俗店、飲食店または雑居ビル等における、同一の関係者による防火管理または消防用設備の維持管理等に関する繰り返し違反、の2種

(6) 高円寺雑居ビル火災についても、出火元である飲食店内の火災報知器が作動せず、また、消火器も使用期限を過ぎていたなどの消防用設備の不備が認められ、当該飲食店の経営者およびビル所有会社の社長らが、業務上過失致死罪で有罪判決を受けた（日本経済新聞2013年2月14日朝刊）。

(7) なお、防火安全上優良な建物を評価・公表・表示する仕組みとして、東京消防庁は2006年10月より、「優良防火対象物認定表示制度（優マーク制度）」を導入していた（火災予防条例55条の5の9以下）。また、一定規模以上のホテル・旅館等が、消防法令や建築基準法令に定められた防火・防災上の基準に適合している場合に、「適マーク」の交付を受けられる「防火対象物適合表示制度（適マーク制度）」が、2014年4月より全国的に運用が開始されている。

(8) 前掲註(5)報告書27頁。

(9) 東京消防庁予防部査察課・前掲註(4)月刊消防論文67-69頁。

類である（火災予防条例施行規則25条の3）。消防法4条1項に基づいて行われた立入検査の結果が関係者に通知された日から、①消防用設備の設置義務違反については14日、②防火管理または消防用設備の維持管理等に関する繰り返し違反については2ヵ月が経過した後も同一の違反が認められる場合には、東京消防庁のホームページ等において、当該建物の名称および所在地や違反内容等が公表されることとなっている（25条の4）。

（2）全国的な広がり

東京消防庁が違反对象物公表制度の運用を開始してから10年が経った現在、同制度は他の消防本部の大部分でも導入されている。ただし、こうした全国的な広がり、他の消防本部が東京消防庁の試みに触発されて進んだものではなく、2013年および2015年に出された総務省消防庁の通知によるところが大きいように見受けられる。

総務省消防庁が2010年度に「予防行政のあり方に関する検討会」（以下、「予防行政検討会」という。）内に設置した「基本問題に関する検討部会」では、火災予防の実効性向上に係る具体的な方策のひとつとして、消防法令違反等の公表制度のあり方が議論された。同部会が報告書を取りまとめた時点で、すでに東京都の火災予防条例の改正が行われ、違反对象物公表制度の導入が決定されていた。しかし、同部会の報告書は、消防法令違反等の公表制度のあり方につき、「当面、違反建築物等に対する是正命令・公示制度の運用改善や市町村における情報開示の自主的な取組等の推進を図ることとすべきである」と述べるにとどまった⁽¹⁰⁾。すなわち、東京消防庁による違反对象物公表制度の導入と同時期に、総務省消防庁においても同様の制度が検討されたものの、必ずしも他の消防本部における違反对象物公表制度の導入に積極的ではなかった。

その姿勢に変化がみられるのが、2012年に発生した福山市ホテル火災⁽¹¹⁾を受けて、予防行政検討会内に設置された「ホテル火災対策検討部会」が、翌年7月にとりまとめた報告書である。同報告書は、「違反对象物の公表も行うことが利用者の立場から

(10) 基本問題に関する検討部会（予防行政のあり方に関する検討会）『今後の火災予防行政の基本的な方向について（報告）』（2010年12月）12頁。

(11) 死者7名、負傷者3名の被害が出た。火災のあったホテルについては、建築基準法への違反が認められたほか、火災発生前に行われた立入検査の際に、屋内消火栓設備の一部不備などの複数の消防法令違反が指摘されていたが、行政指導が重ねて行われるにとどまり、かつ、火災発生までの9年間にわたって立入検査が行われていなかった。

非常に効果的であると考えられる」と違反対象物公表制度の意義を強調したうえで、「東京消防庁での実施例も参考にしながら、他の消防機関で同様の制度を実施する場合の問題点等を整理すること等により、それらを各消防本部へ情報提供を行い、自主的な取り組みについて一層推進を図っていくことが適当である」と一步踏み込んだ表現をしている⁽¹²⁾。さらに、2013年に発生した長崎市認知症高齢者グループホーム火災⁽¹³⁾を受けて、同じく予防行政検討会内に設置された「認知症高齢者グループホーム等火災対策検討部会」がとりまとめた報告書においても、「違反対象物の情報提供は利用者にとって有効であるため、平成23年度から東京消防庁において実施されている……『違反対象物の公表制度』を参考にしながら、他の消防機関で実施する場合の問題点等を整理し、各消防本部への情報提供により自主的な取り組みについて推進を図っていく」との提言がなされた⁽¹⁴⁾。

この2つの報告書の提言を踏まえて、総務省消防庁は2013年12月に通知を発出し、政令指定都市の消防本部を中心に、違反対象物公表制度を実施するよう働きかけを行った（以下、「2013年通知」という。）⁽¹⁵⁾。主に政令指定都市の消防本部による実施が想定された理由としては、建物の利用者数の多さ等から、特に都市部における火災危険性が高い点が挙げられるほか、違反対象物公表制度の実施に伴う事務負担も勘案されている⁽¹⁶⁾。すなわち、同制度は従来違反是正の仕組みと並行して運用するものであるため、その導入にあたっては、組織体制がある程度整備されており、かつ、違反処理を適正に実施していると認められるだけの規模能力を有する必要があると意

- (12) 予防行政のあり方に関する検討会 ホテル火災対策検討部会『ホテル火災対策検討部会報告書』（2013年7月）23頁。
- (13) 死者5名、負傷者7名の被害が出た。火災発生当時、グループホーム等でスプリンクラー設備の設置が義務づけられていたのは、延べ面積が275㎡以上のものに限定されており、本件グループホームはこの面積基準を下回っていたことから、当該設備が設置されていなかった。その後、消防法施行令の2013年改正により、スプリンクラー設備の設置義務に係る面積基準が撤廃され、火災発生時に自力で避難することが困難な者が入所する社会福祉施設のすべてに、当該設備の設置が義務づけられた。
- (14) 認知症高齢者グループホーム等火災対策検討部会『認知症高齢者グループホーム等火災対策報告書』（2013年9月）22頁。
- (15) 消防庁次長「違反対象物に係る公表制度の実施について」（平成25年12月19日消防予第484号）、消防庁予防課長「違反対象物に係る公表制度における運用について」（平成25年12月19日消防予第487号）。
- (16) 齋藤貴幸「違反対象物に係る公表制度の実施について」月刊フェスク389号（2014年）9頁以下・9頁。

識されていた⁽¹⁷⁾。ただし、2013年通知は、政令指定都市以外の消防本部における違反對象物公表制度の実施を否定しておらず、「政令指定都市の消防本部の状況を踏まえつつ、実施に向けた検討を進められたい」と言及している。

2013年通知を受けて、政令指定都市では火災予防条例の改正が進み、2015年度までにすべての政令指定都市の消防本部が違反對象物公表制度の運用を開始することとなった。この実施状況を踏まえて、総務省消防庁は2015年3月に通知を発出し、管内人口が20万人以上の消防本部については、遅くとも2018年4月1日から同制度を実施するよう働きかけるとともに、管内人口が20万人未満の消防本部についても、「管内の防火対象物の状況等を踏まえつつ、具体的な検討を進められたい」と、期限を定めない形で導入を促した（以下、「2015年通知」という。）⁽¹⁸⁾。管内人口が20万人以上の消防本部につき、2015年通知が具体的な期限を設定しえたのは、2015年1月に実施された検討状況に関する調査において、その7割以上の消防本部が違反對象物公表制度を実施予定または実施検討中と回答したためである⁽¹⁹⁾。さらに、違反對象物公表制度は利用者への情報提供を目的としたものである点に鑑みれば、「消防本部の規模に関わらず全ての消防本部で実施する必要がある」と考えられることから、2015年通知は、管内人口が20万人未満の消防本部に対しても同制度の実施を求めている⁽²⁰⁾。実際に、2021年4月現在、一部の町村の消防本部を除くほぼすべての消防本部におい

(17) 伊藤要「違反對象物に係る公表制度の実施について」近代消防52巻5号（2014年）46頁以下・48頁、50頁。2013年10月に開催された第98回全国消防長会予防委員会において、違反對象物公表制度に関する意見交換が行われた際にも、組織や人員等の面で課題があるとの懸念の声があがったようである（伊藤・前掲論文46—47頁）。

(18) 消防庁次長「違反對象物に係る公表制度の実施の推進について」（平成27年3月31日消防予第133号）、消防庁予防課長「違反對象物に係る公表制度の実施の推進に係る留意事項について」（平成27年3月31日消防予第134号）。

(19) 桂川真路「違反對象物に係る公表制度の実施の推進について」月刊フェスク406号（2015年）2頁以下・3頁。消防庁予防課「違反對象物に係る公表制度の実施検討状況調査の結果について」（平成27年3月31日事務連絡）も参照。

(20) 桂川・前掲註(19)論文3頁。

て、違反対象物公表制度の運用が開始されるに至っている⁽²¹⁾。

(3) 公表対象となる建物および違反内容等

違反対象物公表制度の根拠条文は火災予防条例に規定されているため、同制度のもとで公表の対象となる建物や違反内容は、必ずしも全国一律ではない。そこで以下では、2013年通知で総務省消防庁が示した火災予防条例（案）および火災予防条例施行規則（案）に沿って、公表対象となる建物等を確認していく。

火災危険性についての利用者への情報提供という観点から、飲食店、百貨店、宿泊施設などの不特定多数の者が出入りする建物や、病院、社会福祉施設などの避難が困難な者が利用し、火災が発生した場合に人命危険性の高い建物が、公表の対象とされている（図1参照）。公表対象となる法令違反の内容は、屋内消火栓設備、スプリンクラー設備または自動火災報知設備の未設置である。自動火災報知設備は火災を早期に覚知するにあたって、また、屋内消火栓設備およびスプリンクラー設備は火災の初期段階で消火するにあたって、それぞれ重要な設備であると位置づけられることから、公表の対象に選定された⁽²²⁾。

なお、その他の用途に供される建物やその他の法令違反についても、各地域の実情を踏まえて、公表の対象が拡大されている場合がある。例えば、横浜市消防局では、東京消防庁と同様に、消防法施行令別表第1に掲げられた防火対象物⁽²³⁾のすべてに公表の対象を挙げているほか、屋内消火栓設備等が維持管理不良により主たる機能

(21) 東京消防庁をはじめとして、規模の大きい消防本部から段階的に違反対象物公表制度の運用が開始されたため、あとに続く消防本部はそうした先行する消防本部の動きを参考に、条例改正や体制整備等を行うことができ、比較的スムーズに同制度を導入しえたとの意見がヒアリング調査では聞かれた。2015年通知も、違反対象物公表制度の運用を開始している消防本部に対して、「公表制度の実施のため参考になると考えられる事例や取扱い等の情報について、消防本部相互に共有し、蓄積することができるよう、各種会議等の機会を捉え、積極的に発信されたい」とノウハウの共有を促している。また、小規模な消防本部では、管内に存在する防火対象物の数それ自体が少ないため、後述するような人的リソースの限界による立入検査の長期未実施とそれに伴う公平性の欠如が問題とならず、違反対象物公表制度の導入を躊躇する要因が少なかった可能性も考えられる。

(22) 齋藤・前掲註(16)論文11頁。

(23) 防火対象物とは、「山林又は舟車、船きよ若しくはふ頭に繋留された船舶、建築物その他の工作物若しくはこれらに属する物」を指す（消防法2条2項）。このうち、消防法施行令別表第1に列挙された防火対象物については、その用途や規模等に応じて、消防用設備等の設置や防火管理者の選任、定期点検報告などが義務づけられている。

(中枢機能) が失われている場合も公表するものとしている(横浜市火災予防規則27条の3第1項)⁽²⁴⁾。この他にも、避難器具の未設置(千葉市消防局、堺市消防局)、繰り返し違反(東京消防庁)、防火管理者の未選任(大阪市消防局)が公表の対象となっている。

図1 違反对象物公表制度の対象となる建物

消防法施行令別表第一(抜粋)

(1)	イ	劇場、映画館、演芸場、観覧場	(6)	イ	病院、診療所、助産所
	ロ	公会堂、集会場		ロ	老人短期入所施設等
(2)	イ	キャバレー、カフェ、ナイトクラブ等	ハ	老人デイサービスセンター等	
	ロ	遊技場、ダンスホール	ニ	幼稚園、特別支援学校	
	ハ	性風俗関連特殊営業を営む店舗等	(9)	イ	公衆浴場のうち、蒸気浴場、熱気浴場等
(3)	ニ	カラオケボックス等	(16)	イ	複合用途防火対象物((1)項~(4)項、(5)項イ、(6)項又は(9)項イの用途を含むもの)
	イ	待合、料理店等		(16の2)	地下街
(4)	ロ	飲食店	(16の3)	準地下街	
		百貨店、物品販売業を営む店舗、展示場			
(5)	イ	旅館、ホテル、宿泊所等			



飲食店



宿泊施設



診療所

出典：消防庁予防課「違反对象物に係る公表制度のリーフレットの配布について」(平成30年1月26日事務連絡)に係るリーフレットより抜粋。

3. 違反对象物公表制度が消防行政にもたらしたインパクト

東京消防庁が最初に導入してから今年で10年が経ち、また、他の消防本部においても導入が進むなかで、違反对象物公表制度は消防行政にどのような影響を及ぼしたのだろうか。

(24) 横浜市消防局の違反对象物公表制度について、横浜市消防局予防部査察課「横浜の違反公表制度の全て — その制度設計から今後の展開まで —」月刊消防37巻2号(2015年)49頁以下を参照。

以下では、被規制者である防火対象物の関係者との関係に及ぼす対外的なインパクトに加えて、消防法の執行過程に及ぼした内部的なインパクトに着目する。

(1) 違反指摘件数の減少と早期の違反是正

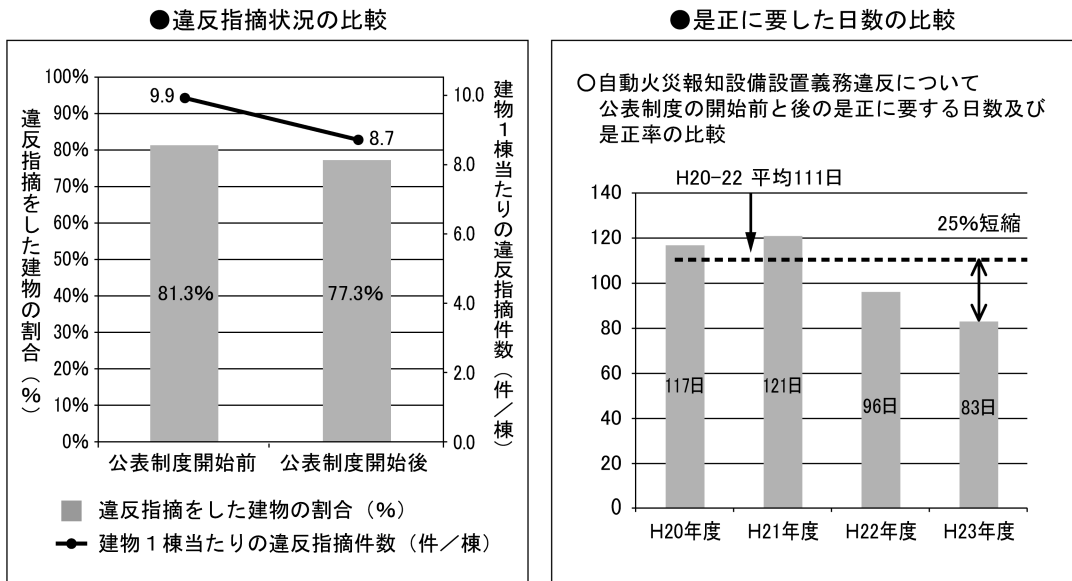
前述のとおり、違反对象物公表制度の趣旨は、建物の安全に関する情報を積極的に提供し、その利用の適否を利用者等がみずから判断できるようにするというものである。一方で、被規制者である防火対象物の関係者の立場からは、消防法令に違反している事実が公にされることで、利用者の減少等による経済的な不利益やレピュテーションリスクが懸念されるため、同制度が消防法令の違反に対する制裁としての性格を帯びているとも受け止められるだろう⁽²⁵⁾。したがって、違反事実の公表を回避するために、あるいは、公表される期間の短縮を図るために、立入検査において消防法令の違反が指摘されないよう、そして、立入検査で法令違反が指摘された場合は当該違反をより早期に是正するよう、被規制者の意識が方向づけられると期待できる。政令指定都市以外の消防本部について違反对象物公表制度の導入を働きかけた2015年通知でも、同制度につき、「利用者等の選択を通じた火災被害の軽減を図る効果が期待されることに加え、防火対象物の関係者による早期是正が促進されるといった効果も期待される」(下線筆者)との認識が示されている。

実際に、東京消防庁が違反对象物公表制度の導入から1年経過後にとりまとめたデータからは、同制度の導入による違反指摘件数の減少および早期の違反是正の傾向が読み取れる⁽²⁶⁾。違反对象物公表制度の開始前後で、立入検査において何らかの消防法令違反が指摘された防火対象物数の割合は、81.3%から77.3%に減少し、防火対象物1棟当たりの違反指摘件数も9.9件から8.7件へと減少した(図2)。また、立入検査において自動火災報知設備の未設置が指摘された場合の当該違反が是正されるまでの期間は、同制度が開始される前の3年間の平均日数が111日間であったのに対し、制度開始後は83日間にまで短縮されている。

(25) 情報提供としての公表には必ずしも法的根拠を要しないが、違反对象物公表制度では公表された建物の関係者に不利益を生じさせるおそれがある点に鑑み、火災予防条例にその根拠規定が置かれることとなった(東京消防庁予防部査察課・前掲註(4)月刊消防論文69頁)。

(26) 以下、東京消防庁予防部査察課「違反对象物の公表制度の紹介 公表制度の効果等について」月刊フェスク373号(2012年)50頁以下を参照。また、2016年度までの6年間における公表状況や違反对象物を公表しているウェブサイトの閲覧状況については、東京消防庁予防部査察課「違反对象物の公表制度について」月刊消防39巻7号(2017年)34頁以下を参照。

図2 東京消防庁による違対象物公表制度の効果の検証結果



出典：東京消防庁予防部査察課「違対象物の公表制度の紹介 公表制度の効果等について」月刊フェスク373号（2012年）50頁以下・52-53頁。

東京消防庁以外の消防本部に所属する担当者の論考や筆者が行ったヒアリング調査等でも、一定期間が徒過した時点で建物名や消防法令違反の内容等がホームページ上で公表される旨を説明したところ、当該建物の関係者が違反是正に向けて具体的な動きを見せるケースが多いとの声がしばしば聞かれた⁽²⁷⁾。このように、違対象物公表制度は、被規制者である防火対象物の関係者に対し、少なからず心理的なプレッシャーを与えており、消防法令違反の防止および早期の違反是正を求める消防側の働きかけを後押しする存在となりえていると考えられる。

(27) 中野秀作「関係部局との連携と公表制度により違反事項を是正させた事例」月刊フェスク421号（2016年）23頁以下・30頁、八木清和「違対象物公表制度と違反処理：自動火災報知設備設置義務違反等にかかる告発事案(1)」月刊フェスク430号（2017年）44頁以下・49頁、加藤恵介「公表制度の施行前に違反是正させた防火対象物が数年後火災になった事例」月刊フェスク434号（2017年）38頁以下・45頁、大脇健志+小方壽浩「初の警告書交付事例から公表制度の運用開始まで」月刊フェスク428号（2017年）40頁以下・47-48頁。また、火災予防条例上は、公表するか否かの効果裁量が消防長に認められているが、火災予防条例施行規則はそうした効果裁量を否定する形で公表の手続を定めているため、公表について建物の関係者からの理解が得られやすく、消防側の担当者も運用しやすいとの意見がヒアリング調査では聞かれた。

(2) 導入を契機とした査察業務の見直し

消防法令の執行に関する代表的な場面のひとつに、査察業務がある。査察業務とは、消防法4条1項等に基づく立入検査や質問を行い、消防法令違反等について関係者に自主的な是正を促すとともに、必要に応じて警告、命令、行政代執行あるいは告発等の行政指導および法的措置を講じるまでの一連のプロセスを指す⁽²⁸⁾。査察の起点となる立入検査は、必ずしも消防法令違反等の疑いがあることをもって実施されるものではなく、予防課の業務として日常的に行われている。ただし、査察の対象となる防火対象物の件数に対して、査察業務に携わる人的リソースは限られているため、すべての防火対象物に毎年度、立入検査が行われているとは限らない⁽²⁹⁾。そうしたなか、違反対象物公表制度の導入は、立入検査をはじめとする査察業務の進め方や体制を見直す大きな契機となっている⁽³⁰⁾。

限られた人的リソースのなかで立入検査を実施するにあたっては、対象となる建物の用途や規模、構造等に起因する危険実態、火災事例等に基づく経験則、気候・風土等の諸条件などを総合的に勘案して優先順位が定められ、火災危険性が特に高いと考えられる防火対象物に主な焦点が当てられてきた⁽³¹⁾。効率的な査察業務の遂行という点では、火災危険性に応じた立入検査対象の選定は有効な手法である。しかしながら、立入検査は消防法令違反等を覚知するための重要な端緒である以上、立入検査が長期間行われなければ、消防法令違反等が気づかれないまま放置されることとなる。ある建物については屋内消火栓設備の未設置等の重大な消防法令違反が立入検査で指摘され、違反対象物公表制度のもとで、その名称等が公表される一方、別の建物については立入検査の長期未実施により、同様の消防法令違反があるにもかかわらず、その名称等の公表を免れているという状態が発生するのは、公平性の観点から問題とな

(28) 東京消防庁『東京の消防白書2020（令和2年版）』（2020年）192頁。

(29) 2020年3月末時点で全国に存在する防火対象物の数は421万5,231件にのぼる一方、2019年度中に行われた立入検査回数は82万7,783回にとどまる（消防庁『令和2年版 消防白書』72頁、74頁）。

(30) 同様の指摘をするものとして、おがわこうへい「違反対象物の公表制度について」近代消防52巻5号（2014年）51頁以下・51頁、桂川・前掲註(19)論文4頁を参照。

(31) 東京消防庁・前掲註(28)白書192頁、関東一「査察の執行をめぐる基本的な法律問題について」同『消防法の研究〔第2版〕』（近代消防社、2010年）121頁。リスク・アセスメントに基づく立入検査の実施については、北村喜宣「予防消防行政の執行と第一線消防官の活動」同『行政執行過程と自治体』（日本評論社、1997年）161頁以下・173-174頁も参照。

りうる⁽³²⁾。また、公表対象となる消防法令違反が存する建物を漏れなく公表しなければ、建物の安全に関する情報を利用者に提供するという違対象物公表制度の趣旨が真に実現されているとはいいがたい⁽³³⁾。

これらの観点から、違対象物公表制度の運用開始に際しては、平等原則に合う形で同制度を運用するとともに、管内に存在する公表対象の消防法令違反を抱えた建物を正確に把握するために、立入検査実施率の改善や立入検査におけるサイクル制（周期制）の導入⁽³⁴⁾、違反未確定対象物の一覧表の運用といった、査察執行管理体制の強化が図られている⁽³⁵⁾。特に、立入検査におけるサイクル制の導入および違反未確定対象物の一覧表の運用は、立入検査の長期未実施を防止し、それまで暗数となっていた公表されるべき建物を浮かび上がらせることに資するだろう。

（3） 違反処理への速やかな移行

他の行政分野と同様に消防行政についても、法令違反を是正するための手段として、行政指導が重用され、是正命令をはじめとするフォーマルな行政手法の活用が敬遠されていると指摘されてきた⁽³⁶⁾。しかし、「粘り強い行政指導」にもかかわらず、消防法令違反が是正されず、結果的に歌舞伎町雑居ビル火災や福山市ホテル火災のような死者を出す火災事例が発生し、マスメディアによる報道等で非難的とされてきた。そのため、2010年に違反是正支援アドバイザー制度が創設されるなど、近年では、消防行政全体として警告や命令等を用いた違反処理に力を入れる動きが見受けられる。そして、違反是正の仕組みとは別建ての違対象物公表制度も、違反処理への速やかな移行を促すという副次的な効果をもたらしている。

(32) 伊藤・前掲註(17)論文においても、「実施にあたっては、まずは本制度の対象となる違反が認められる対象物がどの程度管内に存するのか漏れなく把握」する必要があるとの指摘がなされている（49頁）。

(33) こうした問題意識に立ち、査察業務の見直しが行われた湖南広域消防局の取組みについて、八木・前掲註(27)論文45頁を参照。

(34) 立入検査におけるサイクル制とは、一定期間内に管内に存在する対象物すべてに立入検査を行うという仕組みである。2019年度に全国消防長会予防委員会委員の消防本部を対象に実施された調査では、59本部中43本部でサイクル制が全面的または部分的に導入されており、そのうちの約半数がサイクルの期間を5年と設定している（消防庁予防課「立入検査の重点化・効率化の推進について」（令和2年3月24日事務連絡）に係る別添資料の2－3頁）。

(35) 査察業務の見直しの詳細は、八木・前掲註(27)論文46頁、大脇＋小方・前掲註(27)論文47頁を参照。

(36) 北村・前掲註(31)論文191頁。

違反対象物公表制度の運用が開始される以前は、消防がどの建物のいかなる消防法令違反を覚知しているかは、情報公開条例に基づく請求がなされない限り、市民には共有されてこなかった⁽³⁷⁾。だからこそ、立入検査等を通じて覚知した消防法令違反等について、消防が粘り強く行政指導を重ね、なかなか違反処理に移行しなかったとしても、火災等が発生するまでは、市民が違反処理への移行の遅れに疑問を投げかける機会はほとんどなかった。そうしたなか、違反対象物公表制度は、消防がどの建物のいかなる消防法令違反を覚知しているかという、いわば「手の内」を明らかにすることも意味する。ある建物の情報が長期間にわたってホームページに掲載されていれば、利用者（市民）の目には、当該建物の関係者が消防法令違反を放置する悪質な事業者であると映ると同時に、そうした法令違反を取り締まるべき消防が十分に機能していないと映るおそれがある。したがって、消防側としては、重大な消防法令違反のある建物を同制度に基づいて公表したら終わりではなく、その後も引き続き自主的な是正を促しながら、違反処理に移行する必要性およびそのタイミング等を検討する必要性に迫られる。その意味では、違反対象物公表制度は、「粘り強い行政指導」を掲げ、合理的な理由なく違反処理を敬遠しようとする査察業務の進め方に、大きな転機をもたらすものと評価できる⁽³⁸⁾。

また、違反対象物公表制度は、重大な消防法令違反のある建物の情報を消防と市民が共有するだけでなく、各消防署と消防本部との間で共有するきっかけにもなっていると考えられる。査察業務に関する課題のひとつに、消防本部が各消防署で実施された立入検査の件数のみを把握するにとどまり、違反やその是正状況を把握・管理して

-
- (37) 東京消防庁では、違反対象物公表制度が導入される以前も、東京都情報公開条例に基づく立入検査結果通知書の開示請求に対し、個人情報を除いた部分開示を行い、建物情報やテナント名称、消防法令違反内容を開示してきた（前掲註(5)報告書26頁）。立入検査結果通知書に記載された消防法令違反の有無およびその内容等に係る情報の開示の適否については、村上英明「消防行政における情報公開および個人情報保護 — 情報開示請求に係る事案の考察 —」福岡大学法学論叢62巻1号（2017年）129頁以下・180—198頁、関東一「立入検査結果通知書等の公開請求関係」同・前掲註(31)書145頁以下、横田英二「消防情報の公表・公開等について考える⑤」近代消防39巻3号（2001年）82頁以下・84頁も参照。
- (38) 北村・前掲註(3)論文47頁、八木・前掲註(27)論文45頁。長年にわたり是正される見込みのなかった違反事例についても、違反処理に移行したことで、比較的短期間のうちに是正されるに至ったなどの成功体験の蓄積が、従来の「粘り強い行政指導」からの脱却をより促すと期待できる（八木・前掲註(27)論文46頁を参照）。

いないため、組織として有効な対策が取られていない点が指摘されていた⁽³⁹⁾。すなわち、立入検査で覚知した消防法令違反等の情報が消防本部とは共有されず、その対応が各消防署の判断にゆだねられてきた。しかし、違反对象物公表制度の運用にあたっては、ホームページへの掲載作業を消防本部が一元的に担っている例が多い⁽⁴⁰⁾。そうすると必然的に、重大な消防法令違反のある建物の情報が消防本部に集約され、公表後に当該法令違反が是正されたか否かも一見明白となる。これにより、消防本部が消防署に対して迅速な違反処理への移行を促したり、消防署が消防本部の目を意識して何らかの対応をとらざるをえなくなったりすることもあるだろう。違反对象物公表制度の導入に合わせた査察執行管理体制の強化として、消防本部と消防署間での違反処理の一元的な管理が行われるようになった消防本部もある⁽⁴¹⁾。

4. 執行過程の“見える化”の意義と課題

(1) 執行過程の“見える化”の意義

以上のように、違反对象物公表制度を通じて利用者に提供されているのは、建物の安全に関する情報であると同時に、消防が当該建物に立入検査を行い、重大な消防法令違反の存在を覚知しているという執行状況に関する情報でもある。つまり、同制度は消防法令（査察業務）の執行過程を“見える化”する仕組みとしても機能している。

これまでは、立入検査等により消防法令違反等の有無を確認し、関係者に是正を促しながら、必要に応じて違反処理を行うという一連の査察業務が、消防職員と相手方である防火対象物の関係者の二者間で密室的に行われてきた⁽⁴²⁾。査察業務の執行状況が第三者の目に触れるのは、措置命令をした旨の公示（消防法5条3項）がなされた場合や刑事手続にまで至った場合、あるいは、不幸にも火災事例に結びついてしまった場合などに限られる。これらは、査察業務の一連の流れのなかでも最終段階に

(39) 桂川真路「違反是正の実行性向上に係る実態調査結果について」月刊フェスク394号（2014年）40頁以下・46頁。

(40) 例えば、千葉市の「防火対象物の消防用設備等の状況の公表に関する運用要綱」は、立入検査結果通知書を関係者に交付した日から3日以内に、消防署長は消防局長に対し、公表を依頼するものとするとしている（6条1項）。

(41) 八木・前掲註(27)論文46頁を参照。

(42) おがわ・前掲註(30)論文51頁。

当たるといえよう。そのため、立入検査等で消防法令違反等を覚知し、その是正を関係者に促していくという比較的早い段階では、消防職員は目の前の関係者のみに意識が向き、「粘り強い行政指導」に終始してしまうケースがあった⁽⁴³⁾。また、立入検査の実施対象に偏りがあり、同検査が長期未実施で消防法令違反等を抱えたままの建物があったとしても、公平性の観点からはほとんど問題視されてこなかった。

しかし、違反对象物公表制度の運用開始によって、立入検査結果通知書の交付から一定期間を経過した段階で、重大な消防法令違反のある建物に係る執行状況が公表されることとなり、査察業務の中盤段階から第三者の目が入るようになった。こうした執行過程の“見える化”は、査察業務についての消防職員の意識を、消防と防火対象物の関係者の二極関係的なものから、利用者も含めた三極関係的なものへと転換させたと考えられる⁽⁴⁴⁾。そして、その結果として、公平性に適う立入検査の実施を可能とするための査察執行管理体制の強化、および、「粘り強い行政指導」からの脱却と違反処理への速やかな移行の促進といった変化が消防行政内部にもたらされた。このように、執行過程の“見える化”は、行政と被規制者の二極関係に陥りがちである行政法の執行を、当該法律でその生命や身体等が保護されるべき第三者も含めた三極関係へとあらためて意識づける効果をもちうるだろう。

(2) 執行過程の“見える化”に伴う課題

違反对象物公表制度が導入される以前は、消防法令違反等のある建物の関係者に対して、どのように働きかけ、是正を促していくかは、消防職員の一存で決めることができた⁽⁴⁵⁾。これが違反処理への移行を遅らせ、消防法令違反等の是正が進まない要因として問題視されてきた一方、消防法令違反等の態様・程度や関係者の意向などに応じて、経験則も踏まえながら、ケース・バイ・ケースで行政指導と命令権限をうま

(43) 客観的事実のみが監督処分要件であるにもかかわらず、実際の行政現場においては、被規制者の事情といった主観的要素も勘案されていると指摘される（北村喜宣「あなたしかみえない!? — 監督処分要件と執行の実際」同『自治力の冒険』（信山社、2003年）67頁以下・67—68頁）。

(44) 利用者だけでなく、他の防火対象物の関係者にも執行状況が明らかにされることで、「他にも同様の違反があるはずなのに、消防がなぜ自分のところだけ狙い撃ちのように是正を求めてくるのか」といった関係者の不満の声も聞かれなくなったとの指摘もある（加藤・前掲註(27)論文45頁）。

(45) 北村・前掲註(31)論文222頁。

く使い分け、関係者の理解も得ながら是正へと導いていくために必要な裁量であったとも捉えうる。後者の立場からは、違反對象物公表制度による執行過程の“見える化”が、公表それ自体に対する関係者の反発、あるいは、より強い対応を求める利用者からのプレッシャーを招き、個別事情等に応じた柔軟な対応を阻害する、といった批判があるかもしれない。すなわち、消防法令違反等の早期是正とそれに伴う火災リスクの低減という行政目的を達成するために付与された行政裁量が、執行過程の“見える化”で過剰な制約を受けるおそれがある。

第三者の目を通じた執行過程の統制は、たしかに広範な行政裁量のもとでの柔軟な対応を阻害するとの弊害を招きうるものだが、行政の懈怠を防ぐ面も否定しがたい。重要なのは、なぜそのように行政裁量を行行使するのか、本稿で取り上げた査察業務と違反對象物公表制度を例にとれば、なぜ公表された建物につき違反処理を進めないのかという理由を、行政側が第三者に合理的に説明できることである。すでに関係者が是正に向けて動き出しているなど、違反処理に移行しない理由を行政がきちんと説明できるのであれば、より強い対応を求める利用者からのプレッシャーを過度に意識する必要はない。その意味では、執行過程の“見える化”は、広範な裁量を有する行政に対して、説明責任（アカウンタビリティ）を果たさせる機能があると考えられる。

（けんもち まい 公益財団法人日本都市センター研究員）

【付記】

本稿は、J S P S 科研費（課題番号19H01438）による研究成果の一部である。

キーワード：執行過程／消防法／火災予防／違反對象物公表制度／実効性確保