



大規模・高層の建築物等の消防計画の見直しについて

はじめに

消防審議会の答申を受けて改正消防法が 2007 年 6 月に公布され、公布後 2 年以内に（2009 年 6 月までに）施行されることになった。これにより、多数の人が出入りする大規模建築物の消防計画を見直し、有効な消防防災体制を構築することが必要になるが、関係事業所が消防計画の見直しを適切に行えるように、総務省消防庁は同年 12 月に「消防計画作成ガイドライン」を作成し公表した。

ひるがえって、阪神淡路大震災以降、防災体制整備に関わる事業所の動きをみると、災害の中でも最も被害の大きいと考えられる地震対策を中心に、各種災害・事故に対応できるような総合防災体制という観点で体制整備を進める事業所が多くなってきており、既存の消防計画は概して形骸化している向きも歪めない。

建築物が大規模化、高層化する中での危機管理上のボトルネックは、災害、中でも地震被害と火災が重なった複合事態への対応体制であり、現行の消防計画の実効性については不安材料があると懸念される。このようなことから、消防審議会の答申を受けて法改正がなされた訳である。

以上のことから、消防法改正に至る経緯を含めて消防計画作成ガイドラインのポイントを紹介するとともに、これからの事業所における効率的・効果的な防災体制整備のあり方について述べるものである。

I. 経緯

総務省消防庁により「消防計画作成ガイドライン」が公表されたが、その経緯は以下のとおりである。

「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」(消防審議会)(2007.2.7) 注 1

- 近年、東海地震、東南海、南海地震や首都直下地震の発生の切迫性が指摘されている中で、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
- 不特定多数の人が利用し、円滑な避難誘導が求められる大規模・高層の建築物について、次の措置を講ずる必要がある。

- 大規模地震等に対応した消防計画の作成
- 自衛消防組織の設置

「消防法改正」(2007.6.22 公布) 注 2

■ 主要改正点

- 多数の人が出入りする大規模建築物の防火権原者に自衛消防組織の設置を義務付け
- 火災以外の大規模災害に対応すべきこと
- この法律公布から 2 年以内に施行

■ 衆・参総務委員会における付帯決議

事業所の行う防災管理が実効的なものとなるよう、防災管理者等に対するガイドラインの作成や情報提供等を行うこと

■ 総務省消防庁：消防計画作成ガイドラインを作成し公表(2007.12.26) 注 3

■ 近い時期に、政・省令が制定される予定

注 1：

海溝型地震や首都直下型地震の切迫性が指摘されている中で、社会全体の災害対応力は十分でなく、事業所においても防災計画の作成や訓練の実施等の内容が不十分なところが多いとされていることから、消防審議会は、2007 年 2 月に「大規模地震等に対応した自衛消防力を確保するため、大規模地震等に対応した消防計画の作成及び自衛消防組織の設置を義務付けるよう、消防法及び同法に基づく政省令等を改正する」旨の提言*について政府に答申した。この答申を受け、消防法の一部を改正する法律案が通常国会に提出され、同年 6 月に成立・公布された。

* 消防審議会の提言のポイント

「事業所における消防計画の作成を支援するとともに、消防機関における当該事務の適切な運用を図るため、(中略)地震特有の対応事項を中心として、総務省消防庁においてガイドライン作成や情報提供等を行うことが必要である」

注 2：

2007 年 4 月 24 日の参議院総務委員会及び同年 6 月 14 日の衆議院総務委員会において、「事業所の行う防災管理が地震対策の新技术等を踏まえた実効的なものとなるよう、防災管理者等に対する講習の充実とともに、ガイドラインの作成や情報提供等を行うこと」の付帯決議と合わせて、消防法の一部を改正する法律が成立・公布された。この法律は公布後 2 年以内に施行されるために、関係事業所は既存の消防計画の見直し又は作成が必要となる。

注 3：

本法律を受け、総務省消防庁は 2007 年 12 月 26 日、「消防計画作成ガイドライン等検討 WG」が取りまとめた大地震等の被害軽減のため、百貨店、病院、地下街等の多数の人が出入りする大規模施設を対象にした「消防計画作成ガイドライン」を公表した。ガイドラインでは、大規模地震等への対応及び自衛消防組織の設置等

が、新しく盛り込まれている。PDCA サイクルの適用や震度 6 強以上の地震発生を想定し、①建物、施設内にいる人のパニック防止を含む応急対策、②耐震診断を含めた予防体制、③従業員の防災教育等を消防計画に取り込むことが示されている。また、自衛消防組織についても、自衛消防隊の全体を指揮する「本部隊」と、建物の各階や施設の区画等に置く「地区隊」の設置、各隊の班構成等の基本編成を示している。更に各隊、班の任務や救助器具、携帯用拡声器、非常通報連絡先一覧等の自衛消防組織の装備品、保管等についても具体的に示されている。

II. 「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」の骨子

消防審議会が政府に答申した消防法改正に関わる内容の骨子は以下のとおりである。

1. 現状と課題

(1) 大規模地震に対する事業所の応急活動

- ① 事業所の防災計画や訓練の実施等の内容は不十分である。
- ② 大規模地震において考えられる応急活動は、従来の火災対処と共通する部分が多いものの、想定される被害の形態や影響範囲の違い等から、活動内容には異なる点がある。
- ③ 応急活動上考慮すべき主なポイントとしては次のとおり。
 - a) 強い揺れに対する即時の安全行動の指示とパニック防止
 - b) 防火対象物全体における被災状況の確認とこれに即した活動方針の決定
 - c) 落下物・転倒物や閉じ込め等に伴う被災者の救出・救護
 - d) 出火した場合の急激な延焼拡大に備えた迅速な初期消火活動
 - e) 構造・設備の損壊・機能停止や停電・断水を考慮した活動要領
 - f) 万一に備えた円滑な全館避難等
 - g) 通信、交通の障害による消防機関の活動の遅延と、これに伴う事業所の自助体制の確立

(2) 大規模・高層化等の状況に対応した消防防災上の組織編成

以下の理由により、応急活動に係る組織編成が適切に確保されることが必要である。

- ① 不特定多数が利用する大規模・高層の防火対象物の数が増加している。これとともに、新たに建設される高層ビルや大型商業施設等の規模は、より大きなものへとシフトしている。
- ② 大規模・高層の防火対象物では、パニック発生等の消防防災上のリスクが大きい。
- ③ その応急活動は高度・複雑なものとなるため、防火対象物全体の状況に応じた組織的対応が不可欠となる。

(3) 制度的な課題

以下の理由により、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確保される仕組みとはなっておらず、見直しが必要である。

- ① 現状制度は、大規模地震等の発生時における避難誘導や応急対策等の計画を定めることとされていないこと、及び、災害時の初動対応を行う自衛消防組織の設置は各事業所の自主的取組みに委ねられている。
- ② 現行制度上、消防防災上の応急活動に関する計画及び組織編成については、事業所において選任された防火管理者が自ら消防計画を作成し、これに従って応急活動を行う組織を整備する仕組みとなっている。この消防計画の作成の根拠条文となる消防法第 8 条は、同法第 2 章「火災の予防」に位置付けられており、また、消防計画の作成そのものについても、防火管理者の行うべき「防火管理上必要な業務」の一環として位置付けられている。
- ③ 現行制度では、消防計画は火災を主眼とした計画であり、火災以外の災害については、消防計画の作成事項を規定する消防法施行規則第 3 条において、応急活動上の対象として地

震が例示されているにとどまっている。また、災害時の応急活動を行う組織の編成については、「自衛消防の組織」として計画事項の一つに位置付けられているにとどまっている。

2. 対応の考え方

大規模・高層の防火対象物について、大規模地震等に対応した自衛消防力を確保するため、消防法及び同法に基づく政省令等を改正し、以下に掲げる措置を講ずることが必要である。

(1) 必要な措置

① 大規模地震等に対応した消防計画の作成

- a) 不特定多数の人が利用し、円滑な避難誘導が求められる大規模・高層の防火対象物の消防計画において、大規模地震等への対応事項の整備
- b) この消防計画に基づく業務の適正な執行を確保するため、防火管理者の選任、共同防火管理に関する協議及び防火対象物点検報告についての制度構築、並びに、火災対処と、大規模地震対処に関する業務執行の一元化
- c) 前1(1)項③で整理した応急活動上のポイント、民間における企業防災や業務継続に関する取り組み、その中で導入が進められている被害想定の手法やリスクマネジメントの仕組み、高層建築物の大規模地震対策や緊急地震速報等の新技術等を踏まえ、実効性ある消防計画の作成
- d) 事業所における消防計画の作成を支援するとともに、消防機関における当該事務の適切な運用を図るため、次のような地震特有の対応事項を中心として、総務省消防庁においてガイドライン作成や情報提供等を行うことが必要
 - 避難誘導～救出・救護
 - エレベータ停止に伴う閉じ込め事案への対応、移動手段の確保等
 - 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、交通障害等への対応
 - 同時多発的な被害発生への対応
 - 災害発生時の身体保護、火気使用停止等の安全行動や減災対策 等

② 自衛消防組織の設置

a) 自衛消防組織の業務

防火対象物における火災又は地震等の災害による被害を軽減するため、消火活動、通報連絡、避難誘導、救出・救護等の応急活動

b) 自衛消防組織の編成

自衛消防組織は、応急活動上必要な人員及び装備をもって編成する。

- 防火対象物全体として、統一した指揮命令系統の下、建築構造・設備と整合した応急活動を実施することができるよう組織を編成する（例 防災センターを中心に全体を統括する本部を置き、階や防火区画ごとに活動上の班を編成する等）。また、管理権原が分かれている防火対象物にあっては、共同防火管理上の協議事項として一体的な編成を確保する。
- 自衛消防組織の要員のうち、当該組織において全体の中核的な役割を担う者（自衛消防組織の指揮者、自衛消防組織本部隊の消火班長、通報連絡班長、避難誘導班長、救出・救護班長等）、防災センター要員（防災センターでの監視・操作や現場への指揮命令に従事する者）等については、応急活動に関し一定の講習を受けている資格者を配置する。
なお、当該講習における訓練等の実施体制の整備について配慮する必要がある。
- 全体の情報収集と応急活動を統括するための防災センター機能と各隊員の活動資機材・装備を確保する。

(2) 対象とする防火対象物

災害時における人命危険の大きさに鑑み、組織的かつ計画的な応急対策が必要なものとして、概ね次の用途及び規模に該当する防火対象物を対象とすることが必要である。

① 用途

百貨店、旅館、病院、地下街、複合用途防火対象物等、不特定多数の人や自力避難が困難な人の利用に供するもの等

② 規模

大規模・高層のため全体の状況把握や応急活動が困難となることを勘案し、消防法令の防火安全対策において、防災センターの総合操作盤等を中心に一元的な消防防災システムの構築が図られてきたもの。具体的には、①延べ面積 5 万㎡以上、②階数 5 階以上かつ延べ面積 2 万㎡以上、③階数 11 階以上かつ延べ面積 1 万㎡以上、④地下街で延べ面積千㎡以上のもの等

III. 「消防計画作成ガイドライン」のポイント等

1. ガイドラインの趣旨

「改正消防法に基づく事業所における大規模地震等に対応した自衛消防力の確保が実効的なものとなるよう、事業所が作成する消防計画について、作成手順や盛り込むべき内容等をガイドラインとして示すことにより、その内容の充実を図るもの」とされている。

2. ガイドラインの内容（要旨）

(1) 作成手順

- ① 一定規模の地震（震度 6 強以上）の発生を想定し、これによる当該事業所における被害態様を評価し、その結果に基づいて必要な応急対策の内容やその実施体制を整理・検討して消防計画に盛り込む。
- ② 消防計画に基づく訓練の結果等を踏まえ、定期的に見直しを行う仕組み（PDCA サイクル）を導入する。

(2) 盛り込むべき内容 ―地震発生時の応急対策―

- ① 強い揺れに対する即時の安全行動とパニック防止
- ② 防火対象物全体における被災状況の確認とこれに即した活動方針の決定
- ③ 落下物・転倒物や閉じ込め等に伴う被災者の救出・救護
- ④ 出火時の迅速な初期消火
- ⑤ 避難施設や消防設備等の損壊・機能停止への対応
- ⑥ 停電、断水、通信障害、交通障害等への対応
- ⑦ 万一来た円滑な全館避難

3. ガイドラインにおける構成

- (1) 総則的事項:計画の目的、適用範囲、管理権原
 - ① 計画の目的等に関する事項
 - (中略) —
 - d) PDCA(計画の見直しを着実に実施するための手順等)……(新規)
 - ② 防火・防災管理者等に関する事項……(拡充)
- (2) 予防的事項
 - ① 共通的事項
 - ② 火災に特有の内容
 - ③ 地震に特有の内容
 - a) 建物等の耐震診断等……(新規)
 - b) 収容物等の転倒・移動・落下防止……(新規)
 - c) 地域防災計画との調整…(新規)
 - d) 地震の対応に特有の設備等の設置、物資の確保……(新規)
- (3) 応急対策的事項
 - ① 共通的事項
 - a) 自衛消防組織の編成…(拡充)
 - b) 自衛消防組織の運用体制…(拡充)
 - c) 自衛消防組織の装備…(拡充)
 - d) 指揮命令体系…(拡充)
 - ② 火災に特有の内容
 - ③ 地震に特有の内容
 - a) 発生時の初期対応……(新規)
 - b) 発生時の被害状況の確認……(新規)
 - c) 救出救護……(新規)
 - d) エレベータ停止等への対応……(新規)
 - e) 地震による出火への対応……(新規)
 - f) 避難施設・建物損壊への対応……(新規)
 - g) インフラ等の機能不全への対応……(新規)
 - h) 避難誘導……(新規)
 - i) 災害復旧等の活動との調整……(新規)
 - j) 警戒宣言への対応…(従前内容)
 - ④ その他の災害についての対応
- (4) 教育訓練
 - ① 従業員等の教育
 - a) 管理権原者の教育…(拡充)
 - b) 防火・防災管理者等の教育…(拡充)
 - c) 自衛消防組織の構成員の教育…(拡充)
 - d) 従業員の教育…(拡充)
 - e) 従業員教育担当者への教育…(拡充)
 - ② 訓練の実施
 - a) 訓練の実施時期等…(拡充)
 - b) 訓練の実施手順…(拡充)
 - c) 訓練の内容・方法…(拡充)
 - d) 訓練結果の検討…(拡充)

(注)

(従前内容):現状の消防計画で記載されている内容を基本的に踏襲しているもの

(拡充):現状の消防計画で記載されている内容を基本的に拡充するもの

(新規):新たに消防計画に記載することとなる内容のもの

4. 消防計画作成ガイドラインのポイント

以下のような内容が具現化されるようにガイドラインで示されている。

- (1) 消防計画の内容が陳腐化し不具合が生じないように、PDCA サイクルで消防計画の改善が図られるようにすることを示している。中でも、定期的な教育訓練等を通じて見直しを図られるように、責任者を明確化するようにしている。
- (2) 大規模地震等に対応した自衛消防力を確保するために、予防的事項及び応急対策事項のそれぞれにおいて、地震特有の事態に対応できるようにしている。特に、救出救護、エレベータ停止等への対応、地震による出火への対応、避難施設・建物損壊への対応、インフラ等の機能不全への対応、災害復旧等の活動との調整等について示されているが、防災（地震）計画に示されるべき内容と同じものである。
- (3) 地震災害への体制整備、事業所内の指導が必要になることから、従前は「防火管理者」であったのが、「防火・防災管理者」に変更され業務内容が拡充される。
- (4) 自衛消防隊について、非正規従業員を含んだ体制下での役割分担を定めるようにしている。これは事業形態によっては正規従業員だけでは所要の自衛消防隊の編成がとれないことも考えられることから、非正規従業員を含めて編成されるようにしている。
- (5) 地震特有の対応として、建物のインフラが機能しない状況下での対応（停電時の館内放送手段・避難誘導要領、断水時の初期消火要領等）に関わること、帰宅困難者に関わること、備蓄品に関わること等を示している。

各ポイントの細部及びその他のポイントについては、総務省消防庁HPから「消防計画作成ガイドライン」（http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/191226-1/191226_ari_1.pdf）を参照願う。

IV. 事業所における効率的・効果的な防災体制整備のあり方

地震をはじめとした自然災害、労働安全衛生に関わる火災や事故、あるいは石油・高圧ガス等の爆発火災事故等への対処計画は、それぞれの法律に基づき個別に作成されているが、類似する対処計画が多数あり、運用上、非効率・複雑である。このため、多くの企業においては、各種危機事態に対応するために最上位の規程類として危機管理規程・マニュアルを策定するとともに、個別の規程・マニュアルとして地震対処、あるいは災害対処マニュアル等を整備し、これらのマニュアルで平時・有事の活動ができるよう運用上の工夫をしているところが多い。

本来、防災に関わる各種対処計画は、法制面において統合化し、効果的に運用ができるように改善されるべきと思われるが、当面は、以下に述べる方針で企業が規程・マニュアル類を整備し、効率的・効果的に運用していくのが適当と思われる。

1. 防災体制の実効性確保

(1) 周到的被害想定に基づく確実な対応体制の確立

消防計画作成ガイドラインは、大規模地震に対応できるように災害態様を具体的に検討しており、それは、多くの事業所において不十分、又は欠落している部分でもある。このため、自事業所の特性を踏まえて確実な体制を確立する必要がある。

とりわけ消防計画作成ガイドラインにおいて必ず盛り込むべき以下の事項は大地震災害において必須の対応事項であり、最悪を想定した確実な対処要領を明示しておくことが必要である。

■ 発生時の被害状況の確認

⇒建物・インフラ被害状況の確認チェックリストの保持

■ 救出救護

⇒応急手当要領の普及（AED 使用要領を含む）、救急車の到着が遅れる場合の対応要領の明確化

■ エレベータ停止等への対応

⇒メンテナンス会社との連携を含むほか、設備管理者等によるエレベータの緊急開放手順

の理解

- 地震による出火への対応
⇒自衛消防隊等による初期消火体制の確立
- 避難施設・建物損壊への対応
⇒建物の応急安全度点検チェックリストの保持
- インフラ等の機能不全への対応
⇒停電、断水、通信障害等を考慮した代替手段の確保
- 避難誘導
⇒館内放送実施時期の明確化、並びに、館内放送不能時の情報伝達・誘導、夜間停電時の誘導手順の明確化
- 災害復旧等の活動との調整
⇒災害（復旧）対策本部の災害復旧、業務継続に関わる業務の明確化、並びに、災害（復旧）本部による一元指揮に関わる内容の明示

(2) 各種災害・事故に適切に対応できる自衛防災隊、災害対策本部の組織化

事業の特性により、非正規従業員が多数占める場合や、夜間の就業人数が昼間に比し少なくなる場合、あるいは来客数がピークになる時間帯等、種々の条件が考えられるが、いずれの状況にも適切に対応できる自衛消防隊及び災害対策本部の編成と任務を明確にしておく必要がある。

2. 防災関連計画相互の整合性確保

(1) 消防計画、地震対策マニュアル、危機管理規程（マニュアル）等の整合化

被害想定、想定される事態（前 1(1)項を含む）、連絡通報ルート・連絡手段、災害対応の組織・編成・機能（自衛消防隊、災害対策本部）、復旧活動の要領等については、共通する部分が多いので、内容を統一しておくことが必要である。

(2) 消防計画作成ガイドラインに示される内容は、基本的には地震対処マニュアルに示されるものであるが、双方比較して不備な箇所は相互に補い合うことが必要である。

3. 消防計画への地震対処マニュアル等の反映

地震被害想定に基づく各種事態への対応要領については、地震対処マニュアル等と同じであることから、消防計画の見直しにおいては、地震対処マニュアル等を添付し、添付マニュアル等の該当箇所部分と呼び出すという構成要領もある。一方、既存の地震対処マニュアル等において、ガイドラインで示されるような地震特有の対処要領について具体的に記述されていない場合は内容を補備・充実する必要がある。

4. 災害対処マニュアル類の一元化

多くの事業所においては、災害、事故の種類に応じて規程、マニュアル、計画が整備されているが、運用上極めて煩雑であり、非効率である。このため、地震、火災、爆発事故等に対して、一つのマニュアル類で対処できるように災害対処マニュアル類を統合することが望ましい。

おわりに

阪神淡路大震災による被害を契機として、その後、大地震による被害を受けるたびに、防災・減災体制、あるいは業務継続体制整備の必要性が繰り返し叫ばれているが、そのスピードは決して速いものではない。

これからの課題は、実効性のある防災体制整備をめざしてスピードアップすることはもちろんのこと、災害・火災・事故等に対処するための体制整備が効率的に行われることが重要であると思われる。また、多数の人が出入りする大規模建築物にとどまらず、他の建築物や施設を使用する事業所においても、種々の災害状況と被害想定の下で最悪の事態を想定して、どのような状況下でも被害を最小化できる確実な防災体制を整備することが必要である。今や、復旧活動や業務継続体制を含んだ防災体制の適否は、社会からの信頼獲得、企業価値を高める重要なバロメータであることから、必要な資金・労力をタイムリーに投入し、有効な防災体制を整備する必要がある。

以 上

(第 168 号 2008 年 2 月発行)

関連資料

TRC-EYE : Vol.165 「不特定多数が利用する大規模・高層ビルや大型商業施設等の大規模地震対策」

雪吉 新治 http://www.tokiorisk.co.jp/risk_info/up_file/200802131.pdf

Vol.149 「工場におけるリスクマネジメントサイクル」 青島 健二

http://www.tokiorisk.co.jp/risk_info/up_file/200712171.pdf

Vol.102 「訓練体系と訓練の実際に関する一考察」 北村 和彦

http://www.tokiorisk.co.jp/risk_info/up_file/200610193.pdf

Vol.80 「大地震への備えと復旧」 茂木 寿

http://www.tokiorisk.co.jp/risk_info/up_file/200512201.pdf

Vol.74～77 「突然の災害に負けない 社内の体制整備」 茂木 寿

Vol.74 (第 1 回) http://www.tokiorisk.co.jp/risk_info/up_file/200512132.pdf

Vol.75 (第 2 回) http://www.tokiorisk.co.jp/risk_info/up_file/200512133.pdf

Vol.76 (第 3 回) http://www.tokiorisk.co.jp/risk_info/up_file/200512134.pdf

Vol.77 (最終回) http://www.tokiorisk.co.jp/risk_info/up_file/200512135.pdf

RISK RADAR : No2002 - 3 「地震対策マニュアル作成のポイントー震災から会社を守るためにー」

http://www.tokiorisk.co.jp/risk_info/up_file/200402057.pdf