



資料等による確認を要する変更工事の届出に係る認定制度の提案 ～自主保安と効果的な規制のベストミックスによる 石油コンビナート地域の事故防止対策～

木塚 暁喜

(堺市消防局 危険物保安課)

1 はじめに

消防庁のまとめによると、近年、石油コンビナート地域における事故件数は高い水準で推移している。また、多数の死傷者を伴う深刻な事故も発生しており、石油コンビナート地域の事故防止は喫緊の課題となっている。

国では、平成26年5月に内閣官房の主導により、消防庁、厚生労働省及び経済産業省が参加して「石油コンビナート等における災害防止対策検討関係省庁連絡会議報告書（以下「連絡会議報告書」という。）」が取りまとめられた。連絡会議報告書では、事故防止のために事業者が取り組むべき事項として、「自主保安向上に向けた安全確保体制の整備と実施」が挙げられている。事故防止には、自主保安の向上が不可欠とされている。

一方、危険物規制行政が石油コンビナート地域の事故防止に果たしてきた役割は大きく、今後もその役割を果たしていかなければならないことはいうまでもない。

しかしながら、堺市では厳しい財政状況の下、行財政改革が進められており、費用対効果の最大化に向けてヒト、モノ、カネ等の経営資源を有効に活用するために、全ての事務事業をゼロベースで見直すことが求められている。今まで以上の経営資源を危険物規制行政に追加配分することは困難な状況である。このような状況は、全国の自治体においても同様であると思われる。

本稿では、事業所の自主保安の向上と、変更

工事に係る行政手続の合理化により経営資源を生み出し、より効果的な規制手段に配分することを同時に図り、石油コンビナート地域の事故を防止することを目的とした、「資料等による確認を要する変更工事の届出に係る認定制度（以下「認定制度」という。）」について、当消防局を例に提案する。

2 変更工事に係る行政手続

認定制度の内容に入る前に、変更工事に係る行政手続について整理しておく。

事業所が危険物施設において維持管理等を目的に変更工事を行おうとする場合には、工事の内容に応じた行政手続が必要であり、大きく分けて次の2種類がある。

(1) 変更許可申請

危険物施設において維持管理を目的とする工事が行われる結果、消防法第10条第4項の位置、構造及び設備の技術上の基準（以下「技術基準」という。）の内容に変更が生じる場合は、消防法第11条第1項の規定により、市町村長等の許可を受けなければならない。

工事を行おうとする者は、消防機関に変更許可の申請を行う。消防機関では変更の内容が技術基準に適合しているかどうかの書類審査を行うとともに、工事が完了した後の完成検査により、申請どおりの工事が行われているかどうかをチェックする。

(2) 資料等による確認を要する変更工事に係る届出

危険物施設において維持管理を目的とする工事が行われる結果、技術基準に変更が生じる場合は、(1)に示したとおり市長村長等の許可を受けなければならない。また、工事の内容が極めて軽微であることから技術基準に変更が生じない場合等は、行政手続は不要である。

ただし、変更の内容はさまざまであることから、工事が行われる結果、技術基準に変更が生じるかどうかは、すべての工事において事前に明白であるわけではない。工事の内容が技術基準に変更を生じるかどうかを事前に資料等により確認する必要がある工事について、当消防局では堺市危険物規制規則により、「変更工事の確認の届出」を事業所に求めている。

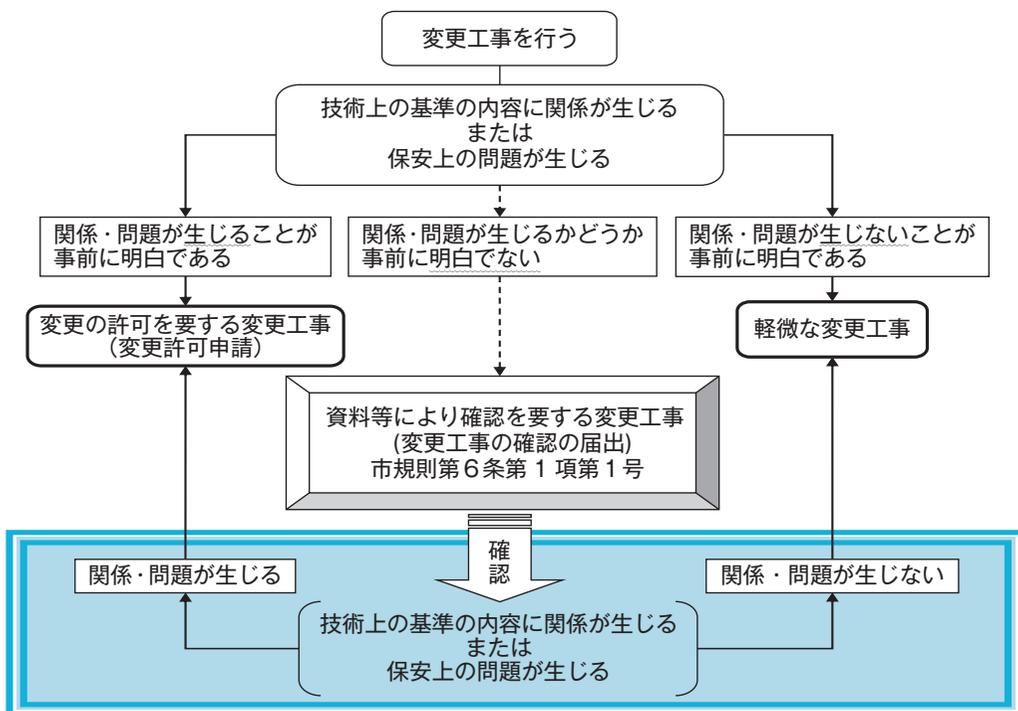
届出があった場合は、「技術上の基準の内容と関係が生じるかどうか」及び「保安上の

問題が生じるかどうか」をチェックし、変更許可が必要な場合は申請を行うように指導している。また、工事に係る安全対策等も指導している。なお、この届出事務は、消防庁の通知（平成14年消防危第49号）を参考に運用しているものであり、全国の消防機関においても同様の事務が行われている。

3 認定制度の仕組みとそのねらい

(1) 認定制度の仕組み

上記2のとおり、当消防局における変更工事に係る行政手続は、大きく分けて「変更許可申請」と「変更工事の確認の届出」の2種類がある。当消防局では、石油コンビナート地域の事業所から両方合わせて年間約900件（変更許可申請と変更工事の確認の届出の割合は約1：2）の書類を受け付けており、相当程度の事務量となっている。



注意： 内は、消防機関が確認する事項

図1 変更工事に係る行政上の事務手続

このうち変更許可申請は法律で定められた手続きであり、自治体の判断で申請事務の合理化（手続の省略等）を図ることは困難である。

一方、変更工事の確認の届出は堺市の規則で定めている手続きであり、堺市（自治体）の判断で届出事務を合理化することが可能であると考えられる。認定制度は、この合理化を実現するものである。

具体的な仕組みは、変更工事の内容が「技術上の基準の内容と関係が生じるかどうか」及び「保安上の問題が生じるかどうか」を自ら確認することができる体制が整っていると市長が認める事業所（以下「認定事業所」という。）は、変更工事の確認の届出を不要とするものである。（図2）

なお、認定制度のポイントは、単なる届出事務の省略ではなく、認定手続きによって安全性を担保しながら届出事務の合理化を実現できることである。

(2) 認定制度のねらい

危険物規制は、変更の工事が行われる前の許可や届出といった事前規制と、施設の運用が開始された後の立入検査や違反処理といった事後チェックが車の両輪となっている。現在は、危険物施設の態様が複雑多様化するとともに老朽化が進んでおり、事故防止を図るためには事後チェックの重要性がますます高まっている。

認定制度のねらいは、事業所の自主保安の向上を図ると同時に、事前規制である変更工事の確認の届出に係る事務を合理化し、この事務に配分していた経営資源を事後チェックに配分することで行財政改革を図り、石油コンビナート地域の事故を防止することである。（図3）

4 認定制度により期待される効果

(1) 自主保安向上効果

認定事業所では当消防局への変更工事の確認の届出が不要となり、突発的な工事や休日の工事がしやすくなるとともに、届出事務の

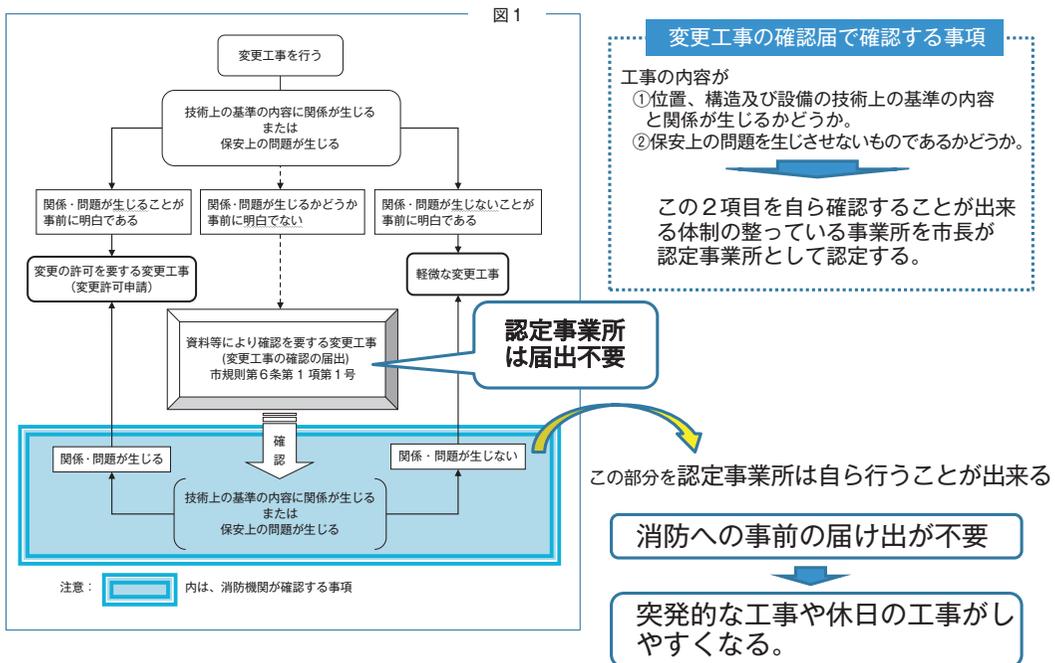


図2 認定制度の仕組み

負担が軽減される。このことがインセンティブとなり、認定を継続するための自主保安活動が促進され、自主保安のスパイラルアップが期待される。(図4)

(2) 行財政改革効果

当消防局管内の石油コンビナート地域の事

業所における変更工事の確認の届出数の、最近5年間の推移を図5に示す。

当消防局では、年間約500~600件の変更工事の確認の届出を受け付けている。

平成25年度中の539件のうち、318件(約59%)は届出数の多い上位4事業所からの届

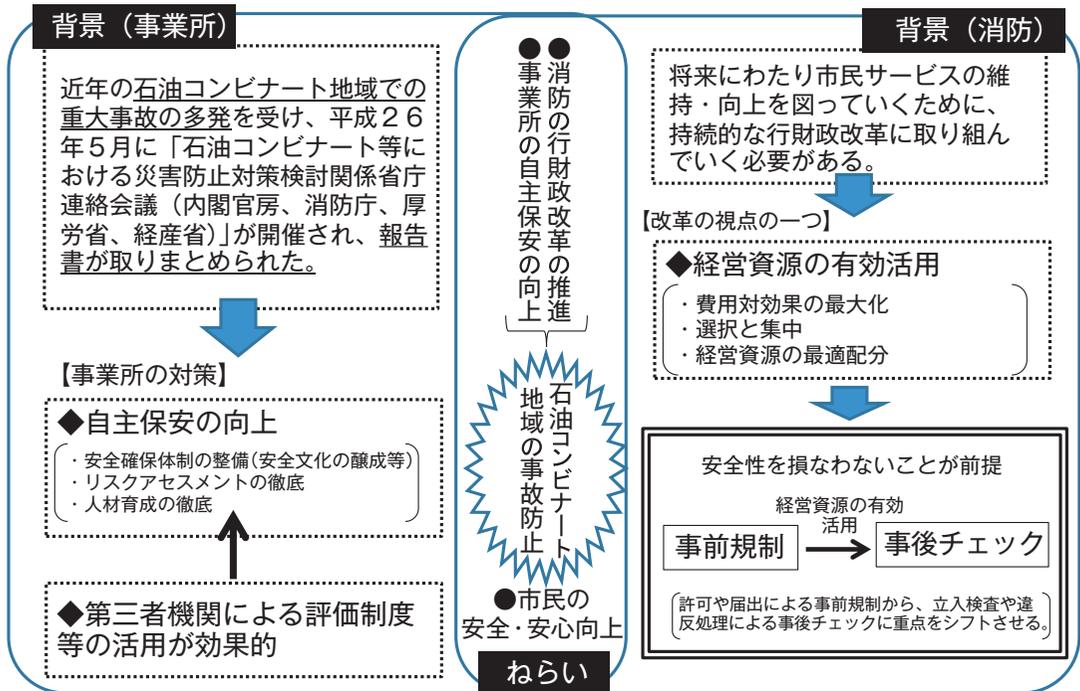


図3 認定制度のねらい

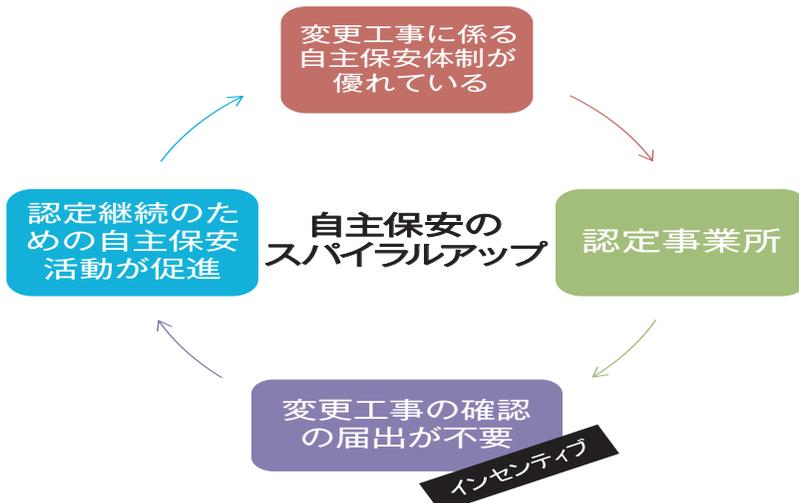


図4 自主保安向上効果

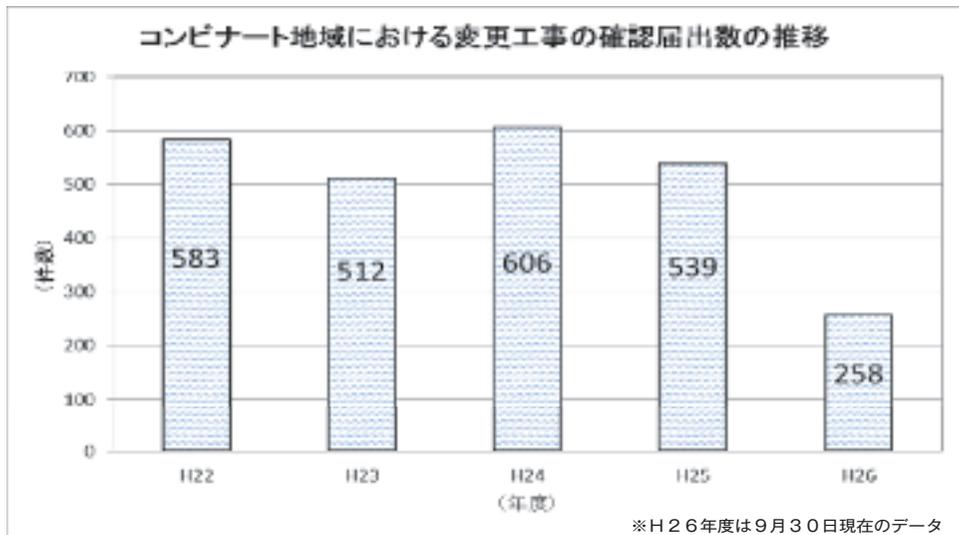


図5 石油コンビナート地域における変更工事の確認の届出数の推移

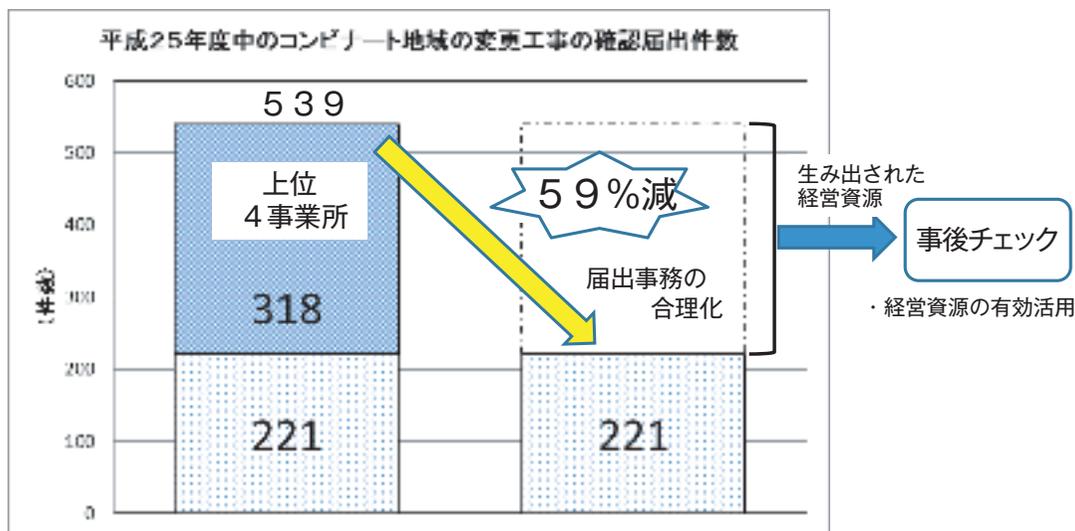


図6 認定制度により期待される行財政改革効果

出であり、仮にこの4事業所が認定事業所として認定された場合、相当の行財政効果が期待できる。(図6)

5 認定の手続等

認定の手続等の具体的な流れを図7に示す。

(1) 対象事業所

制度の目的がコンビナート地域の事故防止であることから、認定制度の対象事業所は、

石油コンビナート等災害防止法第2条第2号の石油コンビナート等特別防災区域に所在する事業所とする。なお、次の4項目(以下「欠格事項」という。)のいずれかに該当する事業所は、認定の申請を行うことはできないものとする。

ア 当該事業所に設置されている危険物施設の使用を開始した日から2年を経過していないもの

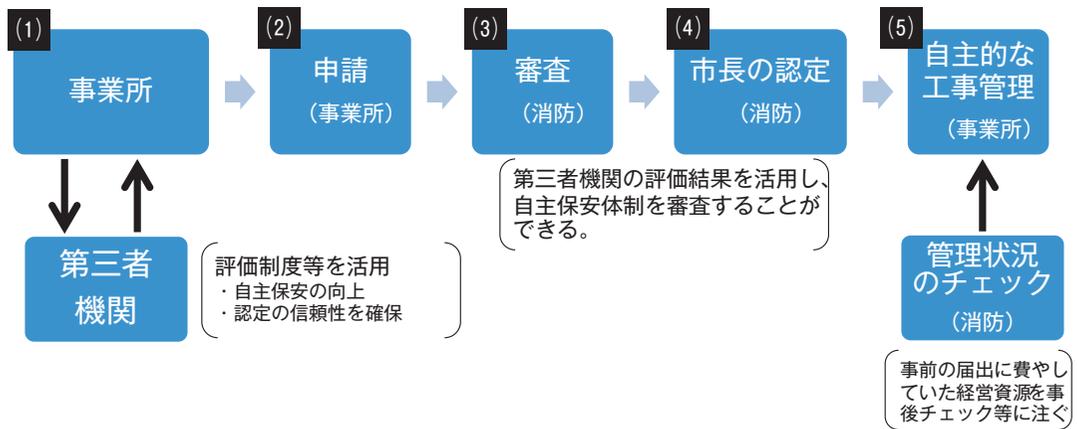


図7 変更工事の確認届に係る認定の手続き等

- イ 当該事業所に設置されている危険物施設において、次のいずれかの事故が発生してから2年を経過していないもの
 - a 死者が1名以上又は重傷者が2名以上発生した火災、爆発、漏洩等の事故
 - b 社会的影響が大きいと認められる事故（危険物施設外に大量の危険物が漏洩した事故、周辺住民への避難勧告を伴った事故等）
- ウ 消防法第3章に規定する市長の命令（消防法第12条の3に規定する緊急使用停止命令を除く。）を受けて、当該命令に係る改善措置を講じた日から2年を経過していないもの
- エ 認定を取り消された日から2年を経過していないもの

(2) 認定の申請

認定を希望する事業所からの申請により、市長は認定の審査を開始するものとする。なお、複数の事業所について工事管理を含めた保安業務が一体となっているもの（いわゆる合同事業所）は、一の事業所として申請するものとする。

(3) 認定の審査

認定制度は、変更工事の内容が「技術上の基準の内容と関係が生じるかどうか」及び「保

安上の問題が生じるかどうか」を自ら確認することができる体制の整っている事業所を、認定事業所として認定するものである。

よって、認定の審査は、事業所の保安に対する基本的な考え方、規程類の整備状況、工事管理体制、変更管理体制、過去の保安実績等（以下「審査項目」という。）について総合的に評価を行うものとする。この際、自主保安向上に関係する第三者機関の評価制度等を活用することができる。（第三者機関の評価制度については後述）

(4) 市長の認定

市長は審査の結果、変更工事の内容が「技術上の基準の内容と関係が生じるかどうか」及び「保安上の問題が生じるかどうか」を自ら確認する体制が整っていると認める事業所を、認定事業所として認定する。認定の有効期間は、高圧ガス保安法の認定制度等を参考に5年間とする。

近年の事業所を取り巻く経営環境の変化のスピードを考慮し、有効期間の中間時期など必要に応じて消防が立入検査を行い、認定基準への適合状況をチェックするものとする。

また、認定を受けた後に、事業所が審査項目に係る保安体制等を変更（保安体制等に影響を及ぼさない範囲での人員の交代等軽微な

変更等は除く。)しようとする場合は、事業所からの申請により、市長は変更の認定を行う。

なお、市長は認定事業所が次のいずれかに該当すると認めるときは、認定を取り消すことができるものとする。

ア 欠格事項のいずれかに該当することとなったとき

イ 審査項目を審査するための基準に適合しなくなったとき

ウ 変更の認定を受けずに、審査項目に係る保安体制等を変更(保安体制等に影響を及ぼさない範囲での人員の交代等軽微な変更等は除く。)したとき

(5) 自主的な工事管理

事業所は工事の記録を保存し、消防の求めに応じていつでも提出できるよう管理しておく。

6 第三者機関の活用

連絡会議報告書では、事業者が取り組むべき事項の一つとして社内外の知見を活用することが挙げられている。その具体例として「自主保安向上を図る上で、関連団体や民間企業等の第三者機関が行っている評価・認定制度を活用することは効果的である。」ことが示されている。

自主保安の向上及び認定の信頼性の確保を図るため、認定の審査に際しては、危険物保安技術協会の「危険物施設等の保安に関する診断業務」などの自主保安向上に関係する第三者機関の評価制度等を活用することが有効であると考ええる。

7 おわりに

高度経済成長期に相次いで建設された石油コンビナートは約半世紀が経過し、施設の老朽化が進んでいる。また、熾烈な国際競争等の厳しい経営環境において競争力を維持するために、

施設は複雑多様化してきている。このような環境の下では、事業所の自主保安の向上なくして石油コンビナート地域の事故を防止することは不可能である。

一方、危険物規制に関する法令は、過去の重大事故を教訓に幾度の改正を経て技術基準が整備され、着実に事故の芽を摘み取ってきている。よって、規制の手を緩めると過去と同様の事故を再発させる恐れがあるため、規制緩和は極めて慎重に判断するべきものであると考える。

ただし、行政機関は、規制の緩和ではなく規制の内容を合理的なものに見直すことには積極的であるべきであり、それにより生み出された経営資源を時代に応じてより効果的な規制手段に配分する努力を怠ってはならない。

これからの時代は、事業所の自主保安と行政による効果的な規制のベストミックスによる事故防止対策が必要である。本稿で提案した認定制度はこれを具体化するものであり、石油コンビナート地域の事故防止に貢献できるものであると考える。

参考文献

- ① 石油コンビナート等特別防災区域の特定事業所における事故概要(平成25年中)、消防庁特殊災害室、平成26年5月
- ② 石油コンビナート等における災害防止対策検討関係省庁連絡会議報告書、内閣官房・総務省消防庁・厚生労働省・経済産業省、平成26年5月
- ③ 第2期行財政改革プログラム、堺市総務局行政部行革推進課、平成26年5月
- ④ 製造所等において行われる変更工事に係る取扱いについて、消防庁危険物保安室長、平成14年3月29日消防危第49号
- ⑤ 危険物施設の変更工事に係る完成検査等について、消防庁危険物規制課長、平成11年3月17日消防危第22号