

## 消防行政半世紀の歩みを振り返って

Half a century of  
Japanese Fire Service Administration

小林 恭一  
こばやしきょういち  
Kyoichi-Kobayashi

消防庁危険物規制課  
the Dangerous goods regulation division  
Fire and Disaster Management Agency

## はじめに

火災学会誌で自治体消防発足50周年記念の特集記事を組むに際し、消防行政の半世紀の歩みをレビューするとともに今後の展望についても触れた論文をまとめることを依頼された。私が消防行政に携わって20年にもならないのに、消防の半世紀を語ることはおこがましいのではないかと、とも思うが、消防庁で消防行政に携わっている者の中では最古参の一人になりつつあるので、この機会に、各種記録をひっくり返したり、諸先輩から伺った話を整理したりして、私なりに消防行政の歴史を整理してみることにした。このような事情であるので、当時の状況を十分に把握できていない点、事実と違う点など多々あると思うが、ご容赦頂くとともに、後日ご指摘頂ければ幸いである。

## 1 自治体消防の黎明期

## 1.1 戦後の混乱の時代

昭和20年の敗戦後しばらくの間、我が国の政治・経済・社会のシステムは正常な機能を果たしていなかったが、自然災害や火災発生の可能性はそのような事情があるからと言って減少するわけではなく、かえって消防や防災のシステムが正常に機能していない分だけ発災時の被害が拡大することになった。南海地震（昭和21年12月、死者1432人）や福井地震（昭和23年6月、死者・行方不明者3858人）はそのような中で起きた大震災であるし、焼損棟数が数百棟～数千棟に及ぶ大火（焼損面積33千㎡以上の火災）も昭和21年には4回、昭和22年には5回も発生している<sup>1)</sup>。

その当時の消防体制は警察行政の一部とされており、内務省警保局警備課のもとに、官設消防、警防団、常備消防の3つの組織で担われていた。

「官設消防」は、東京の警視庁と府県警察部に属し、昭和21年12月現在で13都道府県の36都市に設けられた要員2万人余りの組織であり、「警防団」は戦時に警察の補助機関として水防、消防、防空などの業務を行うために全国的に整備された団員211万人余（昭和21年11月現在）の組織である。

また「常備消防」は戦時空襲の激化に伴い警防団員の中で常勤化されたもので、官設消防の設置されていない259市町に設けられ、昭和21年12月現在5千人余りの要員を擁していた<sup>2)</sup>。

いずれも、戦後の混乱で実人員は公称を大幅に下回っていたようである。

## 1.2 自治体消防制度の発足

### (1) 消防制度の改革の動きとGHQの果たした役割

連合軍総司令部（GHQ）は、軍国主義を廃し日本の民主化を進めるため諸制度の改革を推進し、その一環として消防制度の改革の検討も行われた。従って消防制度の改革は、必ずしも火災などの災害による被害を軽減することを主たる目的として検討されたものではなく、強大であった戦前の警察組織を解体し、警察の権限を出来るだけ縮小するための対策の一つとして実施されたのである。

その意味では、消防制度の改革は警察制度の民主化の副産物とでもいうべきものであったのだが、この改革は戦前から消防に専門的に携わってきた人たちには歓迎すべきものとして受け取られたようである。また、GHQ首脳部の意向はともかく、実際に日本の新たな消防制度の骨格造りに指導的な役割を果たした担当官達は、これらの日本の消防人達と協力して、「如何にして火災による被害を少なくするか」という視点から極めて真摯に取り組んだということで、この辺りの事情は、日本消防百年史などの様々な文献に懐古的に述べられていることからうかがうことが出来る。

### (2) 消防組織法の成立

このような中で、昭和22年12月に消防組織法が成立し、翌23年3月7日から施行されることとなった。

この制定消防組織法では、市町村の消防責任を明確にするとともに（第6条）、国の組織として国家公安委員会のもとに国家消防庁を置く（第2条）一方、市町村の消防は国家消防庁の運営管理又は

行政管理に服することはない（第19条）として、自治体消防の独立を明確にする構成となっている。このような構成は、消防を警察から独立させようというGHQの方針の一方で消防が警察制度の一部をなす国家公安委員会のもとに置かれることになったことから来ているものと思われるが、消防庁が自治省のもとに置かれることになった以外は、現行消防組織法に引き継がれている。

一方、第4条の国家消防庁の所掌事務を見ると、現行法では25項目であるのにわずか10項目であり、市街地大火が消防の最大の課題であることなどを踏まえて市街地の等級化に関する事項を第一に持ってきていること、国の役割をあくまでも市町村消防のアシストに限定しようとしていることなどが注目される。

なお、自治体消防の発足に合わせ、全国的な組織として昭和23年1月には（財）日本消防協会が、昭和24年5月には全国都市消防長連絡協議会（昭和36年5月、全国消防長会と改称）が設立され、昭和25年3月には消防議員連盟が設立されて、以後、それぞれの立場から自治体消防の発展に寄与していくこととなる。

### (3) 国家消防庁の組織

この制定消防組織法に基づいて設置された国家消防庁の最初の組織は、管理局と消防研究所の二本立てであった。管理局は現在の消防庁の本庁に当たるが、総務課の他には教養課とその下に置かれた消防講習所（現在の消防大学の前身）しかなく、要員も46人で、消防官や消防指導者の教育と消防統計などを行うことになっていた。

これに対して、消防研究所には書記室、技術課、査察課の3課があり、要員87人で、消防に関する試験研究のほか、当時の消防の最大の課題であった市街地の等級化、消防法規の研究、消防準則に基づく査察、消防設備等の規格検定などを所管していた。消防研究所が現在の消防庁の予防課、消防課などの仕事や日本消防検定協会の仕事も行っていただけである<sup>3)</sup>。

このような仕組みは、実際の消防業務は市町村に任せ一方、国は研究所を中心として消防に関する知識や技術を集約し、一種の情報センターとして市町村消防をサポートしようとするシステムであると考えられ、自治体消防の一つの究極の形を追求したものとして興味深い。

### 1.3 消防法の制定

議員立法により消防法が制定されたのは昭和23年7月のことである。この法律の最大の特徴は「火災予防」を消防の役割の中心に据えたことであろう。制定消防法の構成を見ると、第1章（総則）の次に「火災の予防（第2章）」を置き、以下「危険物」、「消火の設備」、「火災の警戒」、「消火の活動」、「火災の調査」と続いている。このような構成は、火災現象を時系列で捉えて並べたものではあろうが、火災予防系の項目を第2章から第5章まで4章に渡って記述していること自体が戦前の「火消し消防」の時代から考えると隔世の感があつたようで、当時の消防人からは驚きと賛意を持って迎えられている<sup>2)</sup>。

特に、火災予防にかかる措置命令権（第3条、第5条）、立ち入り検査権（第4条）、建築同意権（第7条）、火災原因調査権（第34条）などは、消防長等に大きな権限を与えるもので、新しい消防制度の象徴とも言えるものであつた。

建築同意の考え方は、当時のGHQの強い意向で規定されたものであるが、建築物の許認可に関して火災予防の立場から消防長等に与えられた無制限の権限は、その運用に問題もあつたようで、早くも昭和25年には現行法と同様の「ただし書き」が付加されている。

### 1.4 「科学消防」の追求

黎明期の自治体消防をキーワードで表すとすれば1.3で述べた「予防消防」（火災予防中心主義）と「科学消防」（科学的な方法による消防・防災体制の整備）ということになるのではないかと<sup>4)</sup>。

前述のように、中核に消防研究所を置いた当時

の国家消防庁の構成は、これからの消防が、科学的なアプローチによって火災を減らし、火災による被害を減らすという戦略に立つべきであるとの思想の表明に見える。また、国家消防庁の業務の第一に位置づけられた「市街地等級」の考え方は、市町村の木造建築物の状況や気象条件、通報・消防体制などをパラメーターとして潜在的火災危険の度合を都市の等級という形で決定し、それに従って消防力を整備するとともに市街地の不燃化の推進に寄与することを意図したもので<sup>5)</sup>、まさに「科学的」アプローチの典型ともいえるべきものであろう。

市町村長に消防統計報告の義務を課すとともにその様式を統一したこと（制定消防組織法第22条）、消防長又は消防署長の火災原因調査を重視していること（制定消防法第7章）なども、火災の原因と被害を科学的に分析することにより、火災予防を徹底して火災による被害を軽減していこうとする思想の表れであると考えられる。

また、建築物に設置する消火設備や消防車両などの科学技術によって火災による被害を軽減しようとする考え方が強かったことは、消防の用に供する機械器具等の検定制度が当初から国家消防庁の業務の中に取り入れられていることでも窺い知ることが出来る。

このように、現在では当たり前のようになってしまった考え方が、GHQからもたらされた新生消防の基本理念として、新鮮な驚きをもって実践されているのがこの当時の消防の大きな特徴であろう。

## 2 市街地大火の続発と消防力の強化

### 2.1 相次ぐ市街地大火

昭和20年代から30年代にかけて、消防の最大の課題は市街地大火の続発にあつた。

当時の市街地構造は木造建築物中心であり、消防力も貧弱なものであつたから、市街地大火にまで拡大してしまう例が多かつたのは不思議ではない。このような事態に対処するため、市街地構造

の耐火・不燃構造化と消防力の強化が国策として推進されることとなった。

### (1) 市街地の不燃化の推進

戦前の市街地構造を規定していたのは、大正8年に制定された都市計画法と市街地建築物法であったが、戦争中は凍結状態にされていた。戦後の市街地大火の頻発に鑑み、昭和23年に「臨時建築物防火規則（建設省令）」が出され、木造建築物の防火構造化の推進が図られたが、当時の経済状況を反映したもので十分とは言い難かった。

昭和25年5月、特定の市街地に適用されていた市街地建築物法は、全国に適用される建築基準法として新たに衣替えし、都市計画法とリンクした防火地域、準防火地域の制度や、特定行政庁が指定する地域の建築物の屋根・外壁の不燃化促進の制度などを導入するなど市街地大火防止を強く企図したものであった。

昭和25年には衆議院で大火撲滅を図る「都市建築物の不燃化の促進に関する決議」がなされ、昭和27年には、この決議に基づき「耐火建築促進法」が制定された。この法律は、都市計画区域内の防火地域内に防火建築帯を指定し、その中で耐火建築物を建築しようとする者に対して資金を援助する一種の誘導法であったが、以後、土地の高度利用や環境改善のニーズの高まりなどに合わせて昭和36年に「防災建築街区造成法」へと姿を変え、さらに昭和44年に「都市再開発法」へと脱皮することになる。

### (2) 消防体制の強化

自治体消防発足当初の昭和24年の全国の消防体制は、消防本部数200余（現在の1/4）、消防職員数21千余人（現在の1/7）であり、消防団員数こそ208万余人と多かったが、消防ポンプ自動車は9千台弱（現在の1/3）しかなく、小型動力ポンプ（現在33千基）に相当する消防団の主力装備は腕用ポンプや手引動力ポンプという貧弱なものであった。

当面、この消防力の強化、特に機械化の促進が

急がれ、昭和24年には「常備消防力の基準」が、昭和27年には「消防団の設備及び運営の基準」が示されたが、その当時は国も市町村も財政力は最悪で、その整備はなかなか進まなかった<sup>2)</sup>。

消防組織法では、消防費用にかかる市町村負担の原則（第8条）を定める一方、補助金については法律で定めることとされていた（第25条）が、当初はその法律が定められず、国の補助金は全くないという状態であった。

この窮状に、ようやく昭和27年6月、衆議院で「速やかに水利、消防機械器具等の整備を図るため、高率の補助並びに大巾の起債を確保すること」などを内容とする「消防強化に関する決議」がなされ、この決議に応じて昭和28年には宿願の「消防施設強化促進法」が制定されて現在の補助制度が確立することとなった。

## 3 消防制度の大改正

### 3.1 日本型消防制度の模索

GHQの指導で予防消防、科学消防を旗印に出発した自治体消防であったが、その合理的、科学的な方法論には感心しつつも、アメリカのシステムや保険制度を直訳したような考え方が日本の社会システムにはどうしても合わない点も次第に明らかになってきた。

昭和26年にサンフランシスコ講和条約が結ばれ、GHQの存在が直接消防行政に与える影響がなくなると、それを待っていたかのように、予防消防中心主義に対する批判なども消防界内部で起こってきたりして<sup>6)</sup>、昭和20年代の後半になると、より日本の実状にあった消防制度の構築が真剣に検討されるようになった。

### 3.2 国の組織の変遷

昭和27年に消防組織法が改正され、行政機構改革の観点から「国家消防庁」が「国家消防本部」と改称されたが、この際には制定時の基本スキームに変更はなかった。

昭和32年には、閣議決定により政府に消防審議

会が設置され（第1回は首相官邸で開催された）、消防制度の改善強化について諮問された。同年10月に出された「消防制度改正に関する答申」を受けて、昭和34年には消防組織法が改正され、国家消防本部に消防審議会が附置されるとともに、消防講習所が消防大学校と改称されて国家消防本部に附置されることとなった。

制定時に国家消防庁の中核的な位置づけを受けていた消防研究所は、この改正で「国家消防本部に附置する」とされて消防審議会や消防大学校と同様の位置づけとされるとともに、「消防の科学技術に関する研究、調査及び試験を行い、並びに消防の用に供する設備、機械器具及び資材について検定を実施する。（第4条の2）」と業務範囲を限定され、技術行政的業務は国家消防本部各課に移されることとなった。消防研究所を消防に関する知識や技術の情報センターとして市町村消防のサポート体制の中核としようとする制定消防組織法の理念は、この改正で大きな変更を強いられることになった。なお、この時消防研究所の業務として残された消防用設備等の検定業務についても、昭和39年1月の日本消防検定協会の設立に伴い同協会に事実上移され、以後消防研究所は消防に関する研究のみにその業務が限定されて今日に至っている<sup>3)</sup>。

また、この答申で「国家消防本部の機構を整備拡充して、これを消防庁とする」とされたことも、後の改正の伏線となった。

当時、国家消防本部が国家公安委員会のもとに置かれるという組織は、国家行政組織上極めて特殊なもので問題があるという議論がなされ、一方、市町村の消防力の充実強化を図るためには市町村の消防財源の充実を図ることが重要であり、消防行政が一般行政と関連するところが多いことなどもあって、消防行政が地方行政を担う組織と関係の深い独立した組織とする必要があるとの議論もなされていた<sup>5)</sup>。

こうして、昭和35年に行政機構の改革に伴い自治庁設置法が改正されて「自治省」が設置されると、国家消防本部は「消防庁」としてその外局に

置かれることになったのである。

### 3.3 危険物規制と消防設備規制の充実強化

制定消防法で、第3章「危険物」、第4章「消火の設備」の条文が設けられ、危険物を取り扱う施設や建築物に対し、消防法で一定の安全対策を義務づけるようになったことは、画期的な出来事として当時の消防人に評価されたところであるが、制度が実際に運用されるようになると、不都合な面も目立つようになった。

前述の昭和32年の消防審議会の答申ではこの点にも言及しており、技術上の基準等が市町村の条例に委ねられているため、

- a 危険物取締条例や火災予防条例の未制定の市町村が相当あって取り締まりが野放しになっている地域が多いこと、
- b 条例を制定していても条例に規定すべき内容に相当程度の高い技術的な要素を含んでいるため町村の能力では処理しきれない点があること

等により市町村間で大きな格差が生じ、住民の安全の点で問題があり、産業界からも強い不満が出ているため、市町村個々の条例に任せずに法令で直接規定すべきであるとしている<sup>7)</sup>。

この答申を受けて、国家消防本部では、危険物規制について、経済界の無用な混乱を避けるため、従来市町村条例による規制内容の線をあまり崩さないように配慮しながら、消防法第3章の抜本的な改正とこれに基づく政令及び総理府令（現自治省令）の制定のための作業を行った。この結果、昭和34年4月に改正消防法が交付され、同年9月に施行された。これにより、危険物規制は本来的に国の統一的な規制事務とされ、その執行を機関委任事務として市町村等に委任する現在のスキームに改められたのである<sup>8)</sup>。

また、消防設備規制についても、昭和35年7月に消防法が改正され、従来市町村条例で定めることとされていた消防用設備等の技術基準を政令で定

めることとされた（第17条）。これにより、防火対象物の用途、規模、構造等に応じて必要な消防用設備等の設置が全国統一的に義務づけられることとなり、同時に改正された防火管理者制度（第8条）とともに、建築物等の防火対策にかかる現行消防法の基本スキームがハード、ソフト両面で見揃うこととなった。

### 3.4 「消防力の基準」の制定

消防組織法では市町村の消防責任を定めているが（第6条）、全国的に一定水準以上の消防力が整備される必要があるため、昭和36年8月、「消防力の基準」が消防長長官から告示された。

前述のとおり、昭和24年には「常設消防力の設置基準」が、昭和27年には「消防団の設備及び運営基準」が定められていたが、前者は占領下に定められたため我が国の火災の実状に沿わない面が多く、また両基準はそれぞれ独立していて両者の総合的な消防力を示すことが出来ないなどの問題点があったため、消防庁長官は昭和35年2月に消防審議会に対し「市町村の消防に必要な人員・施設の基準について」諮問した。「消防力の基準」は同年8月の同審議会の答申を踏まえて定められたものである。

この基準は、市街地大火の防止を主たる目的とし、市街地の木造建築物から出火した火災が他の建築物に延焼しないうちに消火するため、出火から8分以内に消火に着手することを目標としたものであったが、その後、ビル火災の続発や、高層建築物の急増などに伴い、数次の改正を経て現在に至っている<sup>9)</sup>。

市町村消防の消防力は、この消防力の基準が制定されたことと、消防庁が自治省の外局となって消防補助制度などの消防財政基盤が安定したことなどから、以後急速に整備されることとなる。

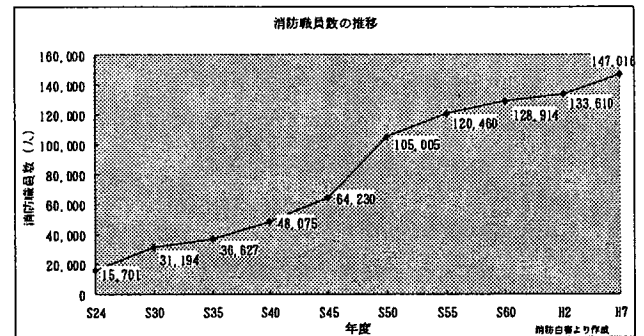


図-1 消防職員数の推移

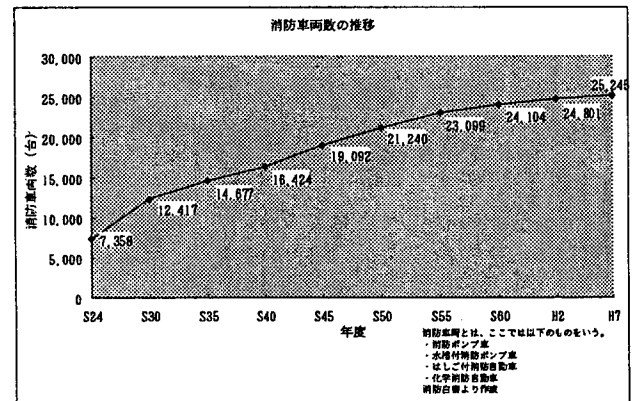


図-2 消防車両数の推移

### 3.5 救急制度の確立

消防組織法においても消防法においても、当初、救急業務については何ら規定されていなかったが、自治体消防制度の発足を契機として事実上救急業務を実施する市町村が増えてきた。昭和25年には23市町であったが、昭和31年には55市町が、昭和35年には187市町村（うち消防機関が行っているのは105市町村）が救急業務を実施するようになった。

しかしながら、市町村が救急業務を実施する法的根拠が薄弱であったため、昭和36年10月、消防庁長官から消防審議会に「消防機関の行う救急業務について」諮問を行い、翌昭和37年5月に、人口10万人以上の市町村は救急業務を実施しなければならないことなどを内容とする答申を受けた。

この答申を受け、昭和38年4月には消防法が改正されて救急業務が正式に消防機関の業務として位置づけられ、翌昭和39年4月から施行された。

改正消防法施行時の救急義務市町村の数は105市

町村であったが、その後、モータリゼーションの進展に伴う交通事故の激増や地域社会の変質、医療事情の変化など、社会情勢の推移に合わせて昭和40年代の半ばに救急義務市町村の人口を順次切り下げることとなり、このため救急業務を実施する市町村が急激に増え、救急搬送件数も急増して、消防機関の主要な業務に成長していくこととなる<sup>2)</sup>。

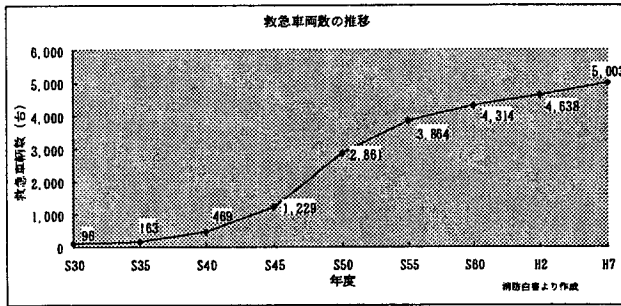


図-3 救急車両数の推移

### 3.6 消防の広域化の必要性と組合消防

危険物規制や消防設備規制等の強化、救急制度の確立など、消防機関の行う業務が拡大し、一方、石油コンビナートなど巨大災害の可能性のある施設の出現や昭和34年9月の伊勢湾台風（死者・行方不明者5098人）などの広域にわたる大災害の経験を踏まえて災害対策基本法が制定（昭和36年11月）され、大きな災害が発生した場合の消防機関の役割と責任が明確になると、小さい市町村では消防に求められる全ての業務を完全に実施することが困難と考えられるものも出てきた。

このため、昭和30年代の後半から昭和40年代の前半にかけて、市町村消防制度のあり方や消防の広域化について、都道府県消防制度の可否なども含めて様々な議論がなされた<sup>9)</sup>。

広域行政の推進については、消防以外の業務についても必要性が認識されてきており、昭和44年5月に自治省から「昭和44年度広域市町村圏振興整備措置要綱」が示されたが、この中で消防については協議会方式又は一部事務組合方式により広域運営すべきものとされていた。

消防庁においても、昭和46年6月、消防常備化の政令指定方式の全面改正を行うとともに、広域市町村圏の設定に伴い、その圏域事業の一環として2以上の市町村が消防の一部事務組合を設置する場合は、優先的に消防常備化の政令指定対象とすることとなった。

これらの結果、消防の常備化が推進されるとともに、その方法として一部事務組合方式が積極的に導入されるようになり、昭和43年4月現在では消防本部数700のうち消防組合数は9であったのが、平成9年4月現在では消防本部数923のうち消防組合数は471と過半数を超えるに至っている<sup>2)</sup>。

### 3.7 市街地の等級化の位置づけの変化

科学消防的アプローチの典型とも言える「市街地の等級化」については、消防組織法制定時に米国火災保険協会の都市等級基準に多少の修正を加えた基準が定められて運用されたが、昭和27年により日本の事情に合った基準に改定された。

その後も消防研究所等において、さらに精緻で日本の実状に合った都市等級決定理論が研究され、昭和44年3月に「消防に関する都市等級要綱」が告示されて、「市街地の等級化」に関する理論の一つのピークに到達している。

しかしながら、市街地の等級化の考え方は、その市町村に与えられた等級が管内の建築物の火災保険料率とリンクするシステムであるからこそ市街地の不燃化の推進や消防力の強化の動機づけとして有効に機能するのに、日本では火災保険料率との連携がなく、国の財政措置などの諸施策との直接的な連動もなかったため、当初期待していたような効果を上げることが出来なかった<sup>6)</sup>。一方、市街地大火が昭和30年代に入って以降急速に減少してきたこと、昭和35年に消防力の基準が制定されたことなどもあり、昭和42年の消防組織法改正の際に、国の業務の中における市街地の等級化の業務の順位が第一から第二に下がり、その後、昭和44年の都市等級要綱の告示を花道として「市街地の等級化」の理念は消防行政の表舞台から事実

上消えてしまうのである。

### 3.8 火災傾向の変化と消防制度

昭和20年代に続発した市街地大火は、昭和30年代になるとようやく減少してきた。

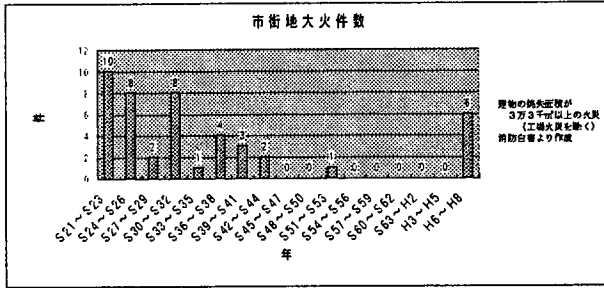


図-4 市街地大火件数

その理由は、都市構造が次第に大火になりにくいものになってきたことと、消防力が整備されたことである。しかしながら、各都市の実態を見ると、木造建築物の外殻をモルタルで被覆して一定時間延焼を防ぐ「防火造」建築物が主体であり、その間に消防隊が到着して消火する、というコンセプトで市街地大火に発展することを防いでいるに過ぎなかった。

このコンセプトは、当時の日本の経済力を考えるとやむを得ない面があったが、消防力が強化されるに従ってそれなりに成果を上げたため、昭和20年代に盛んであった都市構造の抜本的な耐火・不燃化の促進の動きは下火になり、その後の経済発展にもかかわらず、日本の都市構造は「木造モルタル造の密集市街地」という防火上脆弱で都市美観上も貧弱なレベルを現在に至るまで保持し続け、阪神・淡路大震災でその弱点を突かれることになるのである。

市街地大火に替わって消防の主要なターゲットとなったのは、ビル火災と産業施設の火災である。

昭和30年代になると、都市部にはようやくビルが建ち並ぶようになってきたが、それ以前の日本にはビルそのものが少なく、大型ビルが中庭タイプの開放的な造りであったためもあり、ビル火災の経験も、ビル火災によって多数の死者が亡くな

る経験も少なかった。このため消防法や建築基準法などの防火法制も、近代的なビル火災に対応したものになっていなかった。

そのような中、昭和30年前後から劇場火災、病院火災など大きな被害が出る火災が目立つようになり、昭和33年2月の東京宝塚劇場火災（死者3名）などを契機に昭和34年に建築基準法が改正され、防火関係規定が大幅に強化された。

また、戦後経済の復興から高度経済成長へと向かう中で重化学工業が著しく発展し、各地に次々に石油化学コンビナートが建設されるとともに、石炭から石油へとエネルギー革命が進行したが、これに伴い産業施設における火災や爆発事故なども相次いだ。産業施設の火災の場合は犠牲になるのが工場関係者が多いため、一般の人の記憶に残っている事故は少ないが、当時の資料を見ると、死者が10人以上にもなる化学工場等の火災や爆発事故が頻発しており、現在とは比較にならない貧弱な防災水準であったことが窺える。

昭和34年の危険物規制の改正、昭和35年の消防設備規制や防火管理制度の改正などは、このような時代の流れの中でいわば必然的に行われたものと考えることが出来るだろう。

また、消防の対応力については、消防力の基準（昭和35年制定）こそまだ市街地大火防止を中心としたものだったが（消防力の基準に中高層建築物対応の規定が追加されるのは昭和46年6月）、大都市の消防ではビル火災対策や危険物火災対策などを念頭に置いて消防力の機械化の推進や消防戦術の研究などが活発に行われるようになるなど、都市化の時代に向けて新しい動きが出てくるのである。

## 4 大事故の頻発と消防・防災規制の強化の時代

### 4.1 建築物の高層化、深層化の進展

経済の発展と建築技術の進歩を背景として、日本でも高層建築物建設の動きが生まれ、昭和36年と昭和38年の建築基準法の改正により特定街区制



度と容積地区制度が創設されて、市街地建築物法以来の絶対高さ制限（31m）が事実上なくなることになった。このため、高さ31mを超える高層建築物が多数建設されるようになることが予想されたことから、昭和36年と39年に建築基準法施行令が改正されて、高層建築物に対する防火規制の強化が行われるとともに、昭和39年には消防法施行令も改正されて、消防用設備等に関する設置規制が強化された。

このように、霞ヶ関ビル（昭和43年4月竣工）を初めとする高層建築物の登場に向けて、防災法令上の一応の手当は講ぜられたが、高層建築物や、当時防災上の観点から問題視されるようになってきていた地下街等についての防災面に関する懸念は解消されたわけではなかった。このため、昭和41年11月、消防審議会に対し、「超高層建築物と地下街の防災対策のあり方」について諮問がなされ、翌42年11月には消防用設備等の設置基準の強化や防火管理体制の強化等を内容とする答申を得ている。同じ時期には、建設省でも建築審議会において同趣旨の検討が行われ、これらの答申が、次に述べる旅館・ホテル等の火災の多発とあいまって、防火法令の相次ぐ改正に結びついていくのである。

#### 4.2 ビル火災の多発と防火法令の整備

超高層建築物が登場した昭和40年代の前半は、大量の死者を伴う耐火建築物の火災が多発した時代でもある。昭和41年1月の川崎市金井ビル火災（12人死亡）、同年3月の水上温泉菊富士ホテル火災（30人死亡）、昭和43年11月の有馬温泉池之坊満月城火災（30人死亡）、昭和44年2月の磐梯熱海温泉磐光ホテル火災（30人死亡）などがそれであり、これらの火災により、耐火建築物の安全性に対する不信感が社会に広がることになった。

このため、昭和41年12月には消防法施行令が改正されて防火管理制度や消防用設備等の設置規制の強化が行われ、昭和43年6月には、先の消防審議会の答申への対応とも併せて、高層建築物、地下

街等への規制強化や防災制度の創設等を内容とする消防法の改正が、昭和44年3月には関連施行令の改正が行われた。

一方、建築基準法関係では、昭和44年1月、堅穴区画規制の新設などを内容とする施行令改正が行われ、さらに昭和45年6月には防火関係規定の大幅な強化を含む建築基準法制定以来の大改正が行われることになった。

それらの一連の改正にもかかわらず、大量の死傷者を伴うビル火災は跡を絶たず、昭和47年5月には大阪市千日デパートビル火災（118人死亡）が発生したため、消防庁は、昭和47年12月、スプリンクラー設備の設置対象の拡大等を内容とする消防法施行令の改正を行い、建設省は、昭和48年8月、防火区画の防煙対策などを中心とする建築基準法施行令の大改正を行った。

それにもかかわらず、昭和48年11月に熊本市大洋デパート火災（100人死亡）が発生したため、建設・消防両省庁は対応に苦慮することになる。そして、ついに昭和49年6月、消防庁は特定防火対象物に対する消防用設備等の遡及適用条項の新設を含む消防法の大改正に踏み切ったのである。この改正は、千日デパートビルと大洋デパートがいずれも古い建築物であり、消防法令がいくら改正強化されても改善されないものであったことを踏まえたものであり、防火法制史上画期的な改正とされている。

#### 4.3 石油コンビナートの急増と新潟地震

高度経済成長とエネルギー転換の流れの中で、昭和30年代から昭和40年代の前半にかけて、巨大な石油コンビナートが各地の湾岸部に続々と誕生し、石油の消費量や危険物施設の数も急増した。これに伴い、多数の死者を伴う産業施設の火災・爆発事故も頻発するようになった。石油コンビナートの事故は、当初は直接大惨事に結びつくものではなかったが、普通の危険物施設とは比べものにならない量の危険物等を貯蔵し又は取り扱う石油コンビナートについては、万一事故が発生した

ときの危険性と消防活動の困難性が強く懸念されていた<sup>10)</sup>。

そのような中、昭和39年6月に昭和電工川崎工場で移液中の酸化プロピレンが爆発して死者15人負傷者122人の大惨事が起き、5日後には新潟地震が発生して、昭和石油新潟製油所の原油タンクが炎上、他のタンクにも延焼して、以後2週間以上燃え続けるとともに、漏洩した原油が火が着いたまま運河に流出し、沿岸の住宅等に延焼して300棟近くが類焼するなど、想像を絶する大災害となった。

また、その1月後の同年7月、東京都で宝組勝島倉庫の爆発事故があり、違法に貯蔵されていた有機過酸化物が2次爆発を起こして消防職団員19人が殉職するという大惨事が発生した。

これらの相次ぐ事故は、大規模危険物施設の事故についての懸念が現実になったものとして、社会に大きな衝撃を与えた。消防庁では、これらの事故を受けて、昭和40年、消防法及び政令を改正し、大規模危険物施設への自衛消防組織の設置義務などを内容とする大幅な規制強化を行うとともに、昭和41年11月、消防審議会に対し、「石油コンビナート地帯を含めた特殊災害に対処すべき方策」について意見を求めた。翌昭和42年5月、石油コンビナート地帯における災害の特殊性に対処するため、石油コンビナート地帯を一体とした総合的な対策を立てるべきこと、及び企業は災害の防止について第一次的責任を持つべきことなどを主な内容とする答申が出されたが、他法令との関係などもあって法の抜本的な改正は一時見送りの形となった<sup>8)</sup>。

#### 4.4 三菱石油水島製油所の重油流出事故 と石油コンビナート防災対策の進展

新法律の制定又は大規模な消防法の改正は一時見送られたが、消防庁では、昭和45年12月に「石油コンビナート地帯防災対策要綱」を定め、都道府県と市町村に対して石油コンビナート地帯を指定して防災計画を策定し、応援協定の締結や防災資機材センターの設置などを指導するとともに、

企業には自衛消防組織の整備強化などの防災対策の強化を指導した。また、昭和46年度からは、泡消火剤搬送用タンク車の整備等に対し都道府県に補助する制度を創設して、石油コンビナート地帯の防災対策の強化に努めていた。

これらの対策にもかかわらず、昭和48年から49年にかけて石油コンビナートやその周辺の海上において火災や爆発などの事故が多発していたが、ついに昭和49年12月、倉敷市の三菱石油水島製油所において大量の重油が流出し、瀬戸内海を広域に汚染して地域住民に甚大な被害をもたらす事故が発生するに及んで、石油コンビナートの防災対策の推進を図る抜本的な法制度の創設の必要性が改めて認識されることになった。

こうして昭和50年12月、消防庁が「石油コンビナート地帯防災対策要綱」で実施していた内容を下敷きとした「石油コンビナート等災害防止法」が制定されて、石油コンビナート区域の防災対策の充実強化が図られることとなった<sup>10)</sup>。

また、この水島製油所等の事故に伴い、昭和49年、50年及び51年に消防法が改正されて、一定の屋外タンク貯蔵所等に定期的に保安検査及び定期点検を義務づけるようになり、昭和51年5月の消防法の改正では危険物保安技術協会が設立されるとともに完成検査前検査の実施の規定がおかれ、昭和52年2月には政令が改正されて屋外タンク貯蔵所等の構造基準の大幅な強化が行われるなど、危険物施設に関する規制の抜本的な見直し、強化が行われることとなった。

## 5 安定成長の時代

### 5.1 大事故の減少と予防規制の充実

昭和48年という年は、オイルショックをきっかけに高度成長の時代に終わりを告げ、現代日本の転換点となる年であったが、火災等の事故の発生状況についても一つの時代の転換点となった年である。

たとえば火災の発生件数は、敗戦後から昭和48年まで一本調子に増加を続けて来たのだが、昭和

48年をピークとして横這いないし減少の傾向に明らかに転じている。

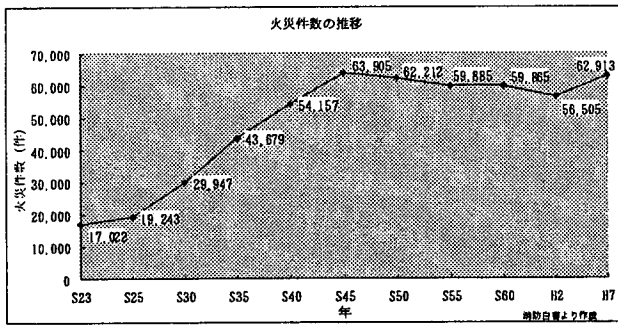


図-5 火災件数の推移

また、数十人単位で犠牲者が出るビル火災も昭和48年の大洋デパート火災の後しばらく影をひそめ、昭和40年代に相次いで行われた建築基準法令や消防法令の改正がようやく功を奏してきたことが窺える。

昭和50年代の半ば以降になると、再び旅館・ホテル等で大きな被害を出す火災が相次ぎ、昭和55年11月の栃木県川治プリンスホテル火災(45人死亡)、昭和57年2月の東京都 ホテルニュージャパン火災(33人死亡)、昭和58年2月の山形市蔵王観光ホテル火災(11人死亡)、昭和61年2月の静岡県大東館火災(24人死亡)などが発生する。

これらの火災で多数の死者が出たのは、防火法令の不備というより、法令違反や防火管理面での不備が原因であったため、法令違反の是正を徹底するための「適マーク」制度が創設されたり(昭和56年5月)、違反処理体制の強化が行われるなどの対策が講ぜられたが、防火法令の強化は行われなかった。

昭和50年代半ば以降で消防法令が強化されるきっかけになった火災は、昭和55年8月の静岡市の地下商店街ゴールデン街のガス爆発火災(14人死亡)、昭和61年7月の神戸市の社会福祉施設陽気寮の火災(8人死亡)、昭和62年6月の東村山市の特別養護老人ホーム松寿園の火災(17人死亡)及び平成2年3月の尼崎市のスーパー長崎屋の火災(15人死亡)の4つの火災であり、ガス爆発事故対策や準地下街の安全対策の強化、スプリンクラー設備

の設置規制の強化などに結びついている。

これらの改正は、いずれも、火災によって明らかになった現行規定の不足又は欠落を、火災をきっかけに改正するという形で行われており、昭和40年代に形作られた防火規定の補完的な整備の意味合いを持つものである。

防火関係法令の整備に伴い、いわゆるビル火災による死者はあまり発生しなくなったが、住宅については防火法令の強化が及んでいないため火災による死者の発生率が依然として高く、特に高齢者の犠牲が目立つようになってきた。これからの高齢化社会の到来を考えると今後急速に住宅火災による死者が増加していくことも予想されることから、火災予防行政の中心は次第に住宅防火対策の推進に移っていくことになった。

一方、オイルショックを境として石油化学産業の構造的な優位性が失われたため、以後日本では石油コンビナートは建設されなくなり、省エネルギーやエネルギー転換が進んだこともあって、石油の消費量は第一次、第二次オイルショックを経て急速に落ち込み、危険物施設数の増加も頭打ちになる。一方で大規模石油備蓄基地の建設が行われるものの、石油コンビナートを初めとして多くの危険物施設は建設の時代から維持管理の時代に入るのである。

このように石油コンビナート等が維持管理の時代になると、昭和40年代から50年代の初めにかけて、危険物規制が強化されるとともに、産業施設における保安対策のノウハウが蓄積されてきたためもあり、まだ時として爆発・火災などのマスコミをにぎわす事故は起こるものの、全体としての事故件数は着実に減少していく。

こうして、予防行政、危険物行政のいずれにおいても、総体としての事故件数の減少並びに特筆すべき大事故の減少と併行するかたちで成熟化が進行する中、時代は規制緩和、国際化、多様化などを求める次のステージに進んでいくのである。

## 5.2 規制緩和、国際化の推進と予防行政

日本経済の相対的優位性が強まり、大幅な貿易黒字が顕在化するようになると、非関税障壁の撤廃や流通の合理化などの視点から、消防用設備等や危険物施設の技術基準の国際整合性の確保等が課題となるようになってきた。「日本の安全を確保する」という視点からだけ定められていた各種の規定が、一定の安全性が確保されるようになってきたことを反映して、国際化、経済の活性化、国民ニーズの多様化など、全く別の角度から見直しを迫られる場面が増えてくるのである。

消防用設備については、昭和55年5月のガットスタンダードコードの批准等を契機に、日本もISOの国際基準の検討に参加するようになり、昭和59年4月に「基準・認証制度改善の一層の促進について」が経済対策閣僚会議によって決定されると、昭和59年12月に検定制度等における外国検査データの受け入れガイドラインが決定され、昭和60年12月には自己認証制度の導入のための消防法の改正が行われるなど、国際化の動きが否応なく進められることとなった。

木材輸入の促進の観点から建築基準法令が改正され、一定の防火性能を備えた木造3階建ての戸建て住宅が準防火地域でも認められるようになり（昭和62年）、木造3階建て共同住宅についても「準耐火建築物」という概念に適合するものについて準防火地域以外では認められるようになった（平成4年）ことなども、この流れの中で捉えることが必要である。

また、危険物規制については、化学物質の増加や取扱い形態の多様化、国民ニーズの多様化、国際化の進展などに合わせてより合理的な規制とすることが必要になり、昭和63年5月には、国際基準を踏まえた危険物判定試験制度の導入などを主たる内容とする消防法の画期的な大改正が行われることとなった。

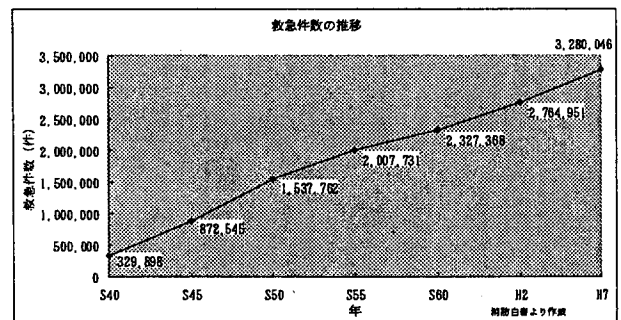
このような流れは、「規制緩和推進計画」（平成7年度～9年度）の閣議決定によりさらに加速され、ガソリンスタンドのセルフ化の解禁（平成10年4月）を経て、性能規定化や民間確認・検査機関の導入等を主たる内容とする建築基準法の改正

（平成10年5月）、高引火点危険物の見直し（平成11年度末までに結論）などにつながるようになる。さらに「規制緩和推進3ヵ年計画」の閣議決定（平成10年3月）では、総論として事後チェック制度や民間検査機関の導入の方針が盛り込まれるなど、安全を守ることを第一の目的とする消防法など防災・安全関係法令の様々なシステムの根幹すら検討の対象になろうとしているのである。

## 6 救急行政の進展

消防業務の中に遅れて取り込まれた救急業務は、住民意識の変化、地域社会の変貌、医療事情の変化等に伴い、消防業務の中で、質、量とも急速にそのウェートを高めていく。

救急業務は、その当初は事故・急病等による傷病者の搬送業務が中心であったが、救急搬送者数は、救急実施市町村の増加もあって急増する。



図－6 救急件数の推移

その一方で、救急搬送中に救急隊員によってなされる応急措置の内容をより充実したものにすべき、とのニーズも強まり、昭和53年7月には「救急隊員の行う応急処置等の基準」が定められて、救急隊員の行う応急処置の内容が確立されるとともに教育訓練の内容も充実強化された。

その後、医療機器の進歩等も踏まえ、プレホスピタル・ケアを充実し、傷病者の救命率のさらなる向上を図っていくことが喫緊の課題とされ、医療関係者などを含めた救急業務研究会での検討報告（平成2年11月）などを踏まえて、ついに平成3年4月、救急救命士法が制定されることとなった。

この法律では、心肺停止状態に陥った傷病者に対する高度な応急処置等については、国家資格（救急救命士）を持った救急隊員が行うこととされている。

また、同じ救急業務研究会の報告を受け、救急救命士制度の創設と並行して、平成3年8月には「救急隊員の行う応急処置等の基準」が改正され、これに基づく教育訓練を受けた救急隊員が行う応急処置等の範囲が拡大されるとともに、同じく8月には「救急業務実施基準」が改正されて「高規格救急自動車」の整備が推進されることとなった<sup>1)</sup>。

これらにより、懸案であったプレホスピタル・ケアの体制が飛躍的に充実されることになり、傷病者の救命に大きな効果を上げることとなったのである<sup>1)</sup>。

## 7 広域応援体制の整備

### 7.1 広域応援体制の充実強化

大規模な災害が発生し、一つの消防本部では対応しきれない事態が生じた場合に備えて、消防組織法では当初から相互応援協定によって対処することを予定していた（第21条）。

昭和36年に災害対策基本法が制定され、都道府県の地域防災計画に広域的な応援体制が位置づけられることになり、昭和38年4月には消防組織法第21条が改正されて市町村の相互応援の努力義務が規定されるなど、伊勢湾台風による被害の復旧の応援の経験などもあって、広域応援体制は次第に整備されていった。

昭和39年6月の新潟地震の際には、原油タンクの火災の消火のため、自治省消防庁の要請に基づき東京消防庁から化学車が派遣され、この経験を踏まえて昭和40年5月に消防組織法が改正されて、消防庁長官が被災都道府県知事の要請を受けて他の都道府県知事に対し応援要請を行うことが出来ることとされ（第24条の3）、都道府県の境界を越えて応援しあう体制が制度化されることとなった。

昭和62年度には「消防広域応援交付金制度」が

創設され、消防庁長官の求めに応じて都道府県の区域を越えて行われた消防広域応援については、応援市町村に対し広域応援交付金が財団法人全国市町村振興協会から交付されることとなり、財政面からも広域応援体制の補強が行われた。

平成7年1月の阪神・淡路大震災（死者・行方不明者6947人）では、神戸市の大火の消火や倒壊した建築物等の下敷きになった被災者の救助のため、全国の消防機関から多数の応援隊がかけつけたが、この災害の経験を踏まえ、平成7年6月に全国の消防本部相互による迅速な援助体制として「緊急消防援助隊」が発足した<sup>1)</sup>。

さらに平成7年10月には消防組織法が改正され、大規模災害時において都道府県知事の要請を待たずとも、消防庁長官は要請を待たずに他の都道府県知事に応援要請が出来ることと、場合によっては直接市町村に応援要請をすることが出来ることとされた（第24条の3）。

また、この災害で、迅速的確に災害情報を収集し全国に応援要請を行うためには、消防防災通信ネットワークの一層の整備が必要であることが痛感されたことから、平成8年4月に消防庁に防災情報室が新設され、消防防災無線網、都道府県及び市町村防災行政無線網、地域衛星通信ネットワーク、画像伝送システムなどの消防・防災関係の情報ネットワークの整備を体系的、専門的に行っていく体制が充実強化され、これらの一連の施策により、消防の広域応援体制はさらに整備されることとなった。

### 7.2 ヘリコプターの整備の推進

昭和42年4月に東京消防庁に初めてヘリコプターが配備されて以来、都市化の進展、都市構造の変化等による災害の複雑多様化に備えるとともに、救急業務の一層の高度化を実現する等のため、大都市消防や都道府県で消防・防災用のヘリコプターが整備されてきた。

消防庁としても、消防・防災ヘリコプターを活用した広域的かつ機動的な消防防災体制を全国的

に早急に整備する必要があることから、昭和41年度には早くも消防ヘリコプターの整備に対する補助金制度を創設し、昭和54年度からは都道府県の消防・防災ヘリコプターについても補助制度の対象として、その整備促進を図ってきた。

これにより、平成8年度末現在35都道府県において58機（消防機関26機、都道府県32機）の消防・防災ヘリコプターが配備され、管内の消防・防災・救急・救助等の活動に活躍するとともに、主として山林火災の消火を中心に、広域応援に出動している。

### 7.3 国際消防救助隊の整備

日本の経済力が世界の中で注目されるようになると、経済力に見合った国際貢献を行うことが必要であるとの論議が国の内外でなされるようになった。

このような中、昭和60年11月にコロンビア共和国でネバド・デル・ルイス火山の噴火による泥流災害が発生し、この災害への対応をめぐる議論等を契機として昭和61年3月、全国の消防救助隊員からなる「国際消防救助隊」の派遣体制が整備された。昭和61年10月のエルサルバドル共和国の地震災害への国際消防救助隊の派遣実績などを踏まえ、昭和62年9月には「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」が制定され、名実ともに国外で発生した大規模な災害等の際の緊急援助の体制が築かれることとなった<sup>11)</sup>。

以後、国際消防救助隊としては、平成2年6月のイランイスラム共和国の地震災害救助から、平成9年10月のインドネシア共和国の森林火災消火援助まで、都合6回にわたって派遣実績を積み上げ、国際協力の実績を上げるとともに、関係する消防職員の士気の高揚に大いに貢献することとなった。

## 8 消防行政50年の歩みを振り返って

以上のように消防行政の50年の歩みをなぞりながら考えたことが二つある。

一つは、消防行政の歴史はダウンサイジングの

歴史だったのではないかと、ということである。

昭和20年代から30年代の初めにかけて消防行政のターゲットは市街地大火であった。街全体が燃えてしまう火災をいかにして防ぐか、という点に全精力を注いでいたと言ってもよいだろう。不十分ながらも都市構造の防火構造化が進み、消防力の整備も進んで市街地大火が少なくなると、入れ替わるようにビル火災や産業施設の火災がターゲットとして登場し、昭和30年代の後半から40年代の終わりにかけて消防行政の主要な課題となる。それらの課題を解決し、ビルや産業施設の火災による被害が昭和50年代から平成の時代にかけて着々と減少してくると、消防行政のターゲットは、個々の住宅火災による死者の減少や、傷病者の救命率の向上など、一人一人の生命をいかにして救うか、という点に移ってきた。街全体からビルや産業施設へ、さらに個々の住宅や個人へと、より大きな問題を解決して次の問題の解決に進んできた、とも言えるのかもしれない。

しかしながら、阪神・淡路大震災と「大地動乱の時代」到来の指摘は、解決したと多くの人が誤解していた市街地大火対策をもう一度防災上の課題として登場させ、ダウンサイジングの流れを後戻りさせた。政府全体として、危機管理体制の整備、都市構造の耐震化・不燃化、産業施設や建築物の耐震構造化などの問題に早急に取り組まなければならないとなり、消防としても、情報ネットワーク、応援体制、震災時における消防活動に関する様々なノウハウ、自主防災体制の整備など、解決していかななくてはならない課題が改めて顕在化した。「大震災」という条件下でなお街全体、産業施設、ビル、個々の住宅、個人の生命というダウンサイジングの流れのすべてを守るようにするための、もう一段高いレベルを目指した新たな努力が必要になったと言えるだろう。

もう一つは、安全を確保するためには、ある種の豊かさが必要なのではないかと、ということである。

「昭和50年代から平成の時代にかけて火災が減少した」と前述したが、これは実は正確ではない。

バブル崩壊後、危険物施設の事故は明確に増大に転じているし、石油コンビナート事故に限ればより顕著な増大傾向を示しているからである。

あくまで状況証拠ではあるのだが、「防災にかける資金が少なくなった」ために事故が増加しているのではないかと疑われる事態になってきているのである。

この心配は産業施設に限ったものではない。建築物の防災設備等のメンテナンスなどもおろそかになってきていると聞く。産業施設は、もともと潜在危険性が高いだけに、防災費用の低下を敏感に反映して事故件数の増加につながっていると考えられるのだが、潜在危険性が産業施設ほど高くはない通常の建築物の場合は、まだ事故件数の明確な増加、という形で顕在化していないだけではないのか、と考えられるのである。現代のビルの多くが防災設備によってその安全を保っているだけに、メンテナンスの不備があるとすればいつか大事故につながることは必至であろう。

都市施設や産業施設の老朽化、過疎化の進展、超高齢化社会の到来など、21世紀の課題として上げられていることは多いが、経済的にゆとりのない状態でこれらの課題を克服してかつての安定成長の時代のような安全性を確保できるだろうか。

社会は「安全は既に手に入れたもの」と考えているようだが、その「安全」が「ある種の豊かさ」の上に立脚したものであるとすれば、経済的な混迷が続いている今、既に次の災害の準備が着々と進んでいるのではないかと危惧されるのである。

#### [参考文献]

- 1) 消防白書（平成9年版）
- 2) 日本消防百年史
- 3) 消防研究所30年史
- 4) 国家消防本部機関誌「消防」昭和30年特集号
- 5) 消防組織法の解説
- 6) 国家消防本部機関誌「消防」昭和27年第3巻第7号

- 7) わが国の火災の実態と消防の現状（昭和33年版）
- 8) 危険物規制100年の変遷
- 9) 自治体消防40年の歩み
- 10) 石油コンビナート等災害防止法の解説
- 11) 例解・救急救助業務