

自治体消防70年の歩みと今後の課題

〈新連載〉第1回 自治体消防の黎明期

東京理科大学総合研究院 教授 小林 恭一

自治体消防制度発足から70年の節目に、この70年間の歩みを振り返って整理してほしい、という依頼が近代消防社からありました。実は同じ趣旨の依頼を日本消防協会からいただいております、自治体消防70年記念式典に合わせて既にご覧いただいておりますので、それをもとにして良いのなら、ということでお引き受けしました。近代消防には、ちょうど20年前の自治体消防50年の際にも、同様の論文を寄稿しておりましたので、今回は、その論文にその後の20年分を付け加える形になりました。

執筆にあたっては、消防白書を中心に事実を確認し、できるだけ偏りがないように配慮したつもりですが、様々な事故や施策に直接関わった方々からすれば、抜けていること、事実関係や私の認識が違っていることなど多々あることと思います。お許し頂くとともに、ご指摘頂ければ幸いです。



小林 恭一 (こばやし きょういち)

東京理科大学総合研究院教授、1948年千葉県生まれ、東京大学建築学科卒業。1980年に自治省(現総務省)消防庁入庁。東京消防庁、静岡県防災局にも勤務。消防庁では、特殊災害室長、危険物規制課長、予防課長、国民保護・防災部長などを歴任し、2006年退官。イラン地震派遣国際消防救助隊統括官、消防庁危機管理センター初代参謀長など、危機管理も。2008年、東京大学工学部で博士号(工学)を取得し現職。「高齢者福祉施設における実践的な火災安全思想の普及・啓発活動」で2014年度建築学会教育賞(教育貢献)受賞。編著書に「よくわかる～火災と消火・防火のメカニズム(日刊工業新聞社)」、「消防業務の法律相談～予防編～(新日本法規)」など多数。浦安市在住。退官後は団地自治会の防災部長も。

本連載の構成

1 自治体消防の黎明期

- 1.1 戦後の混乱の時代
- 1.2 自治体消防制度の発足
- 1.3 消防法の制定
- 1.4 「予防消防」と「科学消防」

2 市街地大火の続発と消防体制の強化

- 2.1 相次ぐ市街地大火
- 2.2 市街地の不燃化の推進
- 2.3 消防体制の強化

3 消防制度の大改正

- 3.1 日本型消防制度の模索
- 3.2 国の組織の変遷
- 3.3 危険物規制と消防設備規制の充実強化
- 3.4 「消防力の基準」の制定
- 3.5 救急制度の確立
- 3.6 消防の広域化の必要性和組合消防
- 3.7 市街地の等級化の位置づけの変化
- 3.8 火災傾向の変化と消防制度

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
- 4.2 ビル火災の多発と防火法令の整備
- 4.3 石油コンビナートの急増と新潟地震
- 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

5 大事故の減少と予防規制の充実

- 5.1 昭和50年代半ばまで
- 5.2 昭和50年代半ば～平成初めの時代
- 5.3 新宿歌舞伎町雑居ビルの火災とそれ以降
- 5.4 新たなステージへ

6 規制緩和、国際化、多様化と予防行政

- 6.1 国際化の進展と規制緩和

- 6.2 性能規定の導入

- 6.3 危険物や石油コンビナート事故の急増と大震災

7 高齢化社会における規制強化

- 7.1 住宅防火対策の法制化
- 7.2 小規模高齢者福祉施設等の火災と規制強化

8 予防行政の果たして来た役割と課題

- 8.1 予防行政の果たしてきた役割
- 8.2 消防法令が難解になりすぎているのではないかと
- 8.3 予防行政執行体制の弱体化

9 救急行政の進展

10 救助業務の充実

11 広域応援体制の整備

- 11.1 広域応援体制の充実強化
- 11.2 緊急消防援助隊の発足と充実強化
- 11.3 テロ災害の脅威の増大と国民保護法の制定に伴う消防体制の変化
- 11.4 緊急消防援助隊の法制化
- 11.5 ヘリコプターの整備の推進
- 11.6 国際消防救助隊の整備

12 消防力の変遷と課題

- 12.1 常備消防
- 12.2 消防団
- 12.3 消防車両等の整備
- 12.4 消防力の基準から消防力の整備指針へ
- 12.5 消防の広域化の推進
- 12.6 消防救急無線のデジタル化

13 消防防災と科学技術

- 13.1 消防研究所から消防研究センターへ
- 13.2 消防防災に係る科学技術

おわりに

1 自治体消防の黎明期

1.1 戦後の混乱の時代

昭和20年8月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潜在的な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1,432人）や福井地震（昭和23年6月、死者・行方不明者3,858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33km²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¹⁾。



福井地震（昭和23年6月28日）

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」は戦时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²⁾。

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（現第36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28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支援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・救急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³⁾。

このような仕組は、実際の消防業務は市町村に任せる一方、国は消防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支援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。

(4) 警防団から消防団へ

前述のように、GHQから警察制度の改革について指示が行われると、内務省(当時)は警察制度審議会の答申を受け、昭和22年4月に勅令として消防団令を公布した。これにより従来の警防団は解消され、新たに全国の市町村に自主的民主的な「消防団」が組織されることとなった。その後、昭和23年3月、新たな消防団令が再び勅令として公布され、消防団は義務設置から任意設置制になり、消防団に対する指揮監督権が警察部長又は警察署長(消防署長)から市長村長、消防長又は消防署長に移され、府県知事であった市町村条例の認可権や消防団事務の監察権は廃止された。さらに、昭和23年7月、消防組織法に第15条の2が追加され、「消防団の設置、区域及び組織は、地方的要求に応じて、市町村長がこれを定める(同条第1項)。」などとされるとともに、勅令としての消防団令は廃止された。その後、市街地大火が頻発する当時の状況を受け、消防組織の強化、拡充を図るため、昭和26年3月に議員立法により消防組織法第9条が改正され、任意設置であった消防機関の設置は義務設置となったのである⁴⁾。

1.3 消防法の制定

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るが、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ったようで、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²⁾。

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った。

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、当時の政府内部で激しい反対に会った。消防法は議員立法だったが、建築同意制度に関する建設省(当時)等の強い反対にあって難航。衆議院で可決された後、参議院では否決され、衆

議院で3分の2の多数で再可決してようやく日の目をみたものである。しかし、その後も各省庁の反対は根強く、昭和25年の建築基準法制定時に、現行法と同趣旨の「第2項」が付加されて、防火関係規定に適合しているものについては同意しなければならない、と大きな制約が課せられることとなった。

1.4 「予防消防」と「科学消防」

黎明期の自治体消防をキーワードで表すとすれば「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⁵⁾。

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⁶⁾、まさに「科学的」アプローチの典型ともいべきものであろう。

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(現第40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。

(続く)

【参考文献】

- 1) 消防白書(平成29年版)
- 2) 日本消防百年史
- 3) 消防研究所30年史
- 4) 総務省消防庁ホームページ、消防団データ集、消防の歴史について
- 5) 国家消防本部機関誌「消防」昭和30年特集号
- 6) 消防組織法の解説