

## 「自治体消防70年の歩みと今後の課題」

小林東京理科大学総合研究院教授



皆さん、こんにちは。ただいまご紹介いただきました東京理科大学の小林でございます。今日はこの後、40分からシンポジウムということでございまして、それまでの間に自治体消防70年の歩みを振り返ってほしいというなかなか難しい注文でございますが、努力してみたいと思います。

自治体消防の歴史は70年あるわけですが、こういう形で四期に分けてお話をします。

まず第一期ですが、これは自治体消防創世の時代ということで、消防組織法が昭和23年3月7日に施行されまして、それから自治体消防の時代が始まりました。消防が警察から独立して自治体消防が発足しました。戦前の消防は警察の一部だったわけですが、GHQが警察のいろいろな仕事を分散しようということで消防が独立するような格好になりましたが、これにつきましては消防をやっていた人たちからは歓迎する動きとして捉えられています。市町村消防の原則、それ

から国の方は、国家公安委員会の下に国家消防庁、こういう体制です。当時は警察も市町村主体の「自治体警察」になったのですが、占領体制が終わると都道府県警察に変更しました。ところが消防の場合は市町村消防が体質に合ったためか、ずっと引き続いて市町村消防でやっています。

それから、消防法が昭和23年7月に施行されました。そのときは消防の主要な柱として、「予防消防」と「科学消防」が掲げられました。予防消防というのは、火を消すだけの火消し消防というだけではなくて、いかにして火災を発生させないか、発生したとしても、それを最小限にとどめるために、あらかじめいろんな仕掛けをしておくんだという概念が持ち込まれました。それでも火災が大きくなってしまったら、それは科学の力、具体的には消防力によって立ち向かうんだと、こういう科学消防と予防消防というのが消防法の理念としてございました。当時、市街地大火が次々に発生しておりましたが、それに対して消防力はあまりにも貧弱でした。このため消防施設強化促進法が議員立法で成立しまして、これ以降、消防に対する補助制度というのが充実して、消防力がどんどん強化されるということになりました。それから国家消防庁という仕組みも、途中で国家消

### 自治体消防の発足と4つの時代

- ・自治体消防の発足  
消防組織法施行 昭和23年(1948)3月7日
- ・第1期;自治体消防創世の時代  
(昭和23年(1948)～昭和30年(1955)代前半)
- ・第2期;高度成長からオイルショックまでの時代  
(～昭和48年(1973)頃)
- ・第3期;安定成長から阪神・淡路大震災までの時代  
(～平成7年(1995)頃)
- ・第4期;高齢化社会の到来と危機管理体制の強化の時代  
(～現在)

### 第1期;自治体消防創世の時代

(昭和23年(1948)～昭和30年(1955)代初め頃)

- 消防組織法施行 昭和23年(1948)3月
- ・消防が警察から独立し自治体消防が発足
- ・市町村消防の原則
- ・国家公安委員会のもとに「国家消防庁」を置く
- 消防法施行 昭和23年(1948)7月
- ・科学消防と予防消防
- ・消防施設強化促進法 昭和28年(1953)8月
- ・相次ぐ市街地大火の撲滅に成功
- 自治省の設置に伴い「消防庁」と改称されその外局に  
昭和35年7月

防本部とかいろいろ変わったりしたのですが、自治省が昭和35年に設置されまして、そのときに消防庁が自治省の外局とされ、とうとう所管大臣が決まったということで体制が落ち着き、その後の消防の発展につながるようになります。

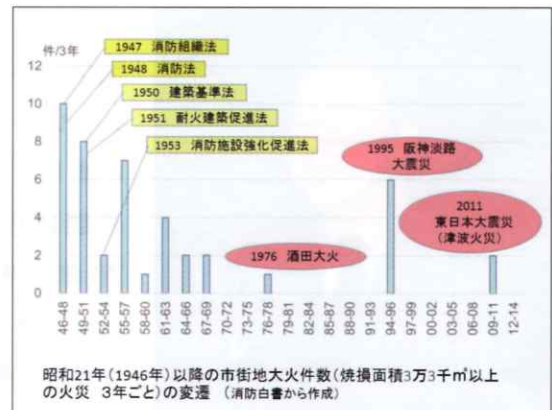
当時の最大の課題は、市街地大火でありまして、焼損面積が3万3,000平方メートル以上の火災が市街地大火と言われているのですが、例えば、最初の昭和21年から23年まで、3年間だけで10件というように、市街地大火が続発しました。しかし、消防組織法でき、消防法ができ、あるいは建築基準法や耐火建築促進法というのができまして、市街地改造がだんだん進んできて、消防施設強化促進法によって消防力の強化が進められると、こういう形での市街地大火がなくなりました。

前の東京オリンピックの頃までに、ほとんど市街地大火というものはなくなりまして、以後、酒田大火以外は、阪神淡路大震災や東日本大震災の地震大火と言われるものだけが残りまして、これだけ市街地大火の撲滅には、消防力が非常に大きな役割をしております。

それから第2期になりますと、高度成長からオイルショックまでということなのですが、経済成長が始まりまして、交通事故が急増、都市化が進展することで、救急需要が急増します。先ほど長官からも話がありましたけれども、消防法改正によって、それまで市町村が法律に基づかずにやっていた救急業務が消防機関の業務になりました。昭和39年、オリンピックの年です。

それから、高度成長になるにしたがって、都市化、建物の高層化、産業施設の大規模化というようなことが起こりまして、それにしたがって、産業施設の火災も次々に起きました。特に大阪の千日デパートビル火災、昭和47年ですが、これで118の方が亡くなりました。このときに、非常に大きな規制強化をします。それにもかかわらず、1年ちょっとで、熊本の大洋デパート火災でまた100の方が亡くなりました。この2つの火災で衝撃を受けた政府は消防法の大改正に踏み切りまして、古い建物にも最新の消防法令を遡及適用してスプリンクラー設備を設置しなければならないなどという厳しい規制強化を行いました。当時の消防職員の方は非常に苦勞されましたが、何とかやり遂げました。産業施設のほうも、大規模な石油コンビナートが次々にできるということで、消防の手に負えない大事故が起こるのではないかと懸念されていたのですが、とうとう岡山県の水島石油コンビナートで瀬戸内海を広範囲に汚染する大規模な流出事故が起きまして、これを契機として石油コンビナート等災害防止法ができました。このように、この時代には、災害予防のための法整備が次々に行われました。

常備消防の充実強化と組合消防については、消防が以上申し上げたような多くの困難な仕事をし



### 第2期:高度成長からオイルショックまでの時代(昭和30年代半ば(1960)～昭和48年(1973)頃)

- 交通事故の急増と都市化の進展→救急需要の急増  
→ 消防法改正により救急業務が消防機関の業務に  
昭和39年(1964)4月施行
- 都市化、建物の高層化、産業施設の大規模化  
→ ビル火災や産業施設の火災が主要課題に
  - ・大阪千日デパートビル火災 昭和47年(1972)5月
  - ・熊本大洋デパート火災 昭和48年(1973)11月
  - ・水島重油流出事故 昭和49年(1974)12月
- 災害予防のための法整備
- 常備消防の充実強化と組合消防

なければならなくなりますと、小さな市町村ではなかなか難しいということで、都道府県消防にしたらどうか、などという議論も行われました。それでも、やはり市町村消防がいいのだということで、みんなで共同してやる組合消防という方式が編み出されまして、この組合消防で対応していくというようなことが起きました。

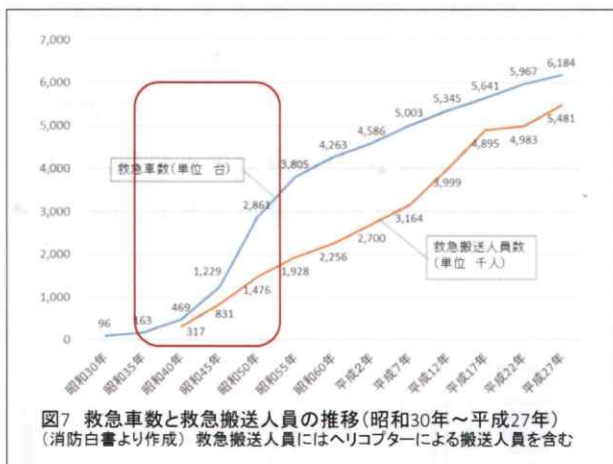


図7 救急車数と救急搬送人員の推移 (昭和30年～平成27年) (消防白書より作成) 救急搬送人員にはヘリコプターによる搬送人員を含む

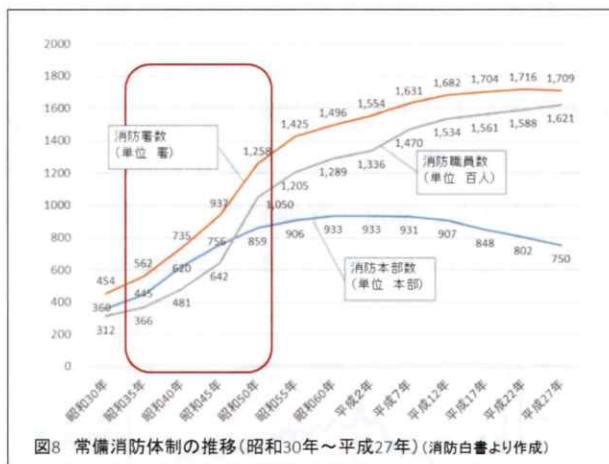
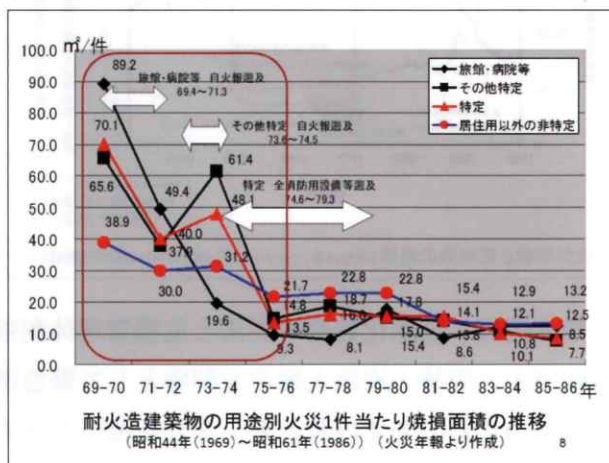


図8 常備消防体制の推移 (昭和30年～平成27年) (消防白書より作成)

この図は救急車数と救急搬送人員の推移を表わしたものです。救急搬送人員が今に至っても着々と増えているわけですが、救急業務が消防法に入ったのを契機として、この時代に、足りなかつた分を一気に救急車を増やすことにより対応するということが行われました。結果として、消防職員数も同じような形で急速に増え、消防署数も急速に増えるということが起きています。

先ほどの大洋デパート火災の後、古い建物、既存の建物に対する遡及適用を行った結果、耐火建築物の火災1件あたりの焼損面積は、5年ぐらいの間に7分の1ぐらいに下がっています。非常に効果もありましたけれども、当時の消防職員の方はものすごく苦勞されたんだと思います。

第3期が安定成長から阪神淡路大震災までの時代ということで、昭和48年が一つの転機になるのですが、この後、平成7年ぐらいまでの間は、社会が比較的安定して事故や災害が総体として減少します。時折発生する大規模な火災や事故にも着実に対応し、消防体制は安定して、日本全体の安全の向上に貢献することになります。着々と安全性が高まっていきまして、大規模な災害もだいたい克服しまして、住宅や個人の生命・財産とか、より小規模な被害に課題が移行していく時



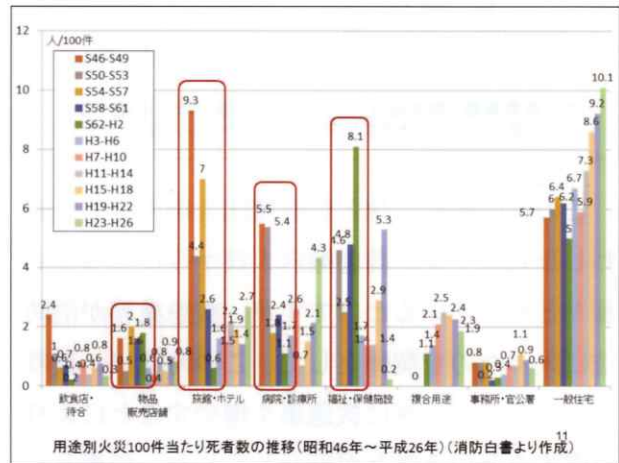
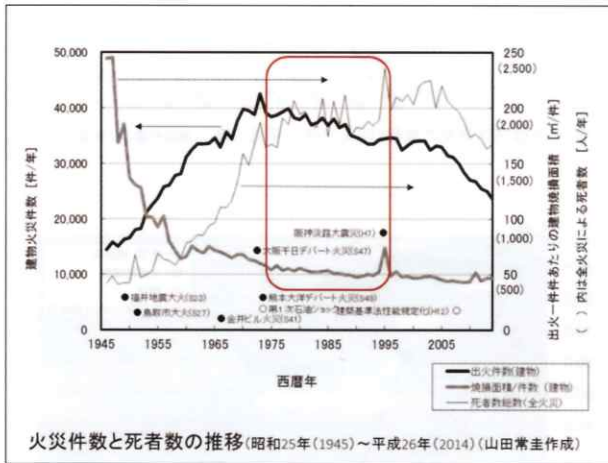
耐火造建築物の用途別火災1件当たり焼損面積の推移 (昭和44年(1969)～昭和61年(1986)) (火災年報より作成)

### 第3期;安定成長から阪神・淡路大震災までの時代 (昭和48年(1973)頃～平成7年(1995)頃)

- 社会が比較的安定して**事故や災害は総体として減少**
- 時折発生する大規模な火災や事故にも**着実に対応**
- **消防体制は安定して日本全体の安全性の向上に貢献**
- **大規模な災害を克服して、住宅・個人の生命財産など、より小規模な被害に課題が移行**
- **規制緩和、地方分権、社会の多様化、国際化、高齢化など新たな変革の動き**
- **阪神・淡路大震災により、危機管理の時代へ**

期です。一方で規制緩和、地方分権、社会の多様化、国際化、高齢化というような新たな変革の動きがありまして、そうこうしているうちに、阪神淡路大震災によって危機管理の時代に入ります。阪神淡路大震災までは危機管理という言葉が一般化しておらず、この後、緊急消防援助隊をつくって、次の時代に備えるというような形になります。

これまで火災件数と死者数が急速に伸びていたのが、この時代になると、横ばいになります。火災1件あたりの焼損面積は、市街地大火があった時代はたいへん大きかったのですが、この時代に着実に火災1件あたりの焼損面積を減らしていくことになります。火災100件当たりの死者数も、旅館・ホテル・病院などにつきましては、この時代に、だいたい5分の1から10分の1ぐらいに減っていきまして、福祉・保健施設だとか物品販売店舗、ちょっと時代がズレますけれども、同じように着実に減っていくという時代が来ます。



第4期は、高齢化社会の到来と危機管理体制強化の時代です。阪神・淡路大震災を契機として緊急消防援助隊をつくるのですけれども、それを追いかけるように日本の地殻構造の不安定化とか大地震の多発、それから地球温暖化と激甚な気象災害の多発ということが起きて、それと世界的なテロの多発とか東アジア情勢の不安定化というようなことがございまして、日本全体の危機管理体制の強化が顕著になってまいります。そんな中で、平成15年6月に緊急消防援助隊が法制化されます。武力攻撃事態法が制定されまして、そのときに一緒に消防組織法が改正され、緊急消防援助隊の法制化が行われました。それから、次の年に国民保護法が制定されます。国民保護法が制定されて、緊急対処事態の消防の役割が書き込まれまして、そのために消防庁に国民保護・防災部ができます。平成17年8月です。それと並行して、消防組織における危機管理業務の比重の増大、国による緊急消防援助隊を中心とした危機管理体制強化の促進ということが行われます。これは災害対処のためということもあるのですが、予算獲得のためには国全体の危機のためだというようなことを、錦の御旗として整備が行われました。整備の最中に、東日本大震災が起きて、

#### 第4期：高齢化社会の到来と危機管理体制強化の時代（平成7年(1995)頃～現在）

- ・日本の地殻構造の不安定化と大地震の多発
- ・地球温暖化と激甚な気象災害の多発
- ・緊急援助隊の法制化 平成15年(2003)6月
- ・世界的なテロの多発と東アジア情勢の不安定化  
→ 国民保護法の制定 平成16年(2004)6月
- ・日本全体の危機管理体制の強化の動き
- ・消防庁に国民保護・防災部創設 平成17年(2005)8月
- ・消防組織における危機管理業務の比重の増大
- ・国による緊急援助隊を中心とした危機管理体制強化の促進
- ・東日本大震災(平成23年(2011)3月)と北朝鮮情勢による加速
- ・高齢化社会の到来
- ・消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律(平成25年(2013)12月)→高齢化の時代における地域の防災力の強化

さらにこういうことが加速され、それから、北朝鮮情勢がいろいろあるので加速されている、という状況です。一方で、高齢化社会が到来しておりまして、ここに書きませんでしたけども、住宅防火対策の法制化が行われ、高齢化社会でどう安全を守っていくかということで、「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律」ができました。高齢化時代に地域の防災力をどうやって強化していくかというようなことに対して、この法律で考えていこうということだと思います。

自治体消防を取り巻く課題と対応ですが、超高齢化、少子化、人口減少ということがございまして、それと並行して地域コミュニティが変容していく、消防団における被雇用者の増加というようなことがありまして、消防団も弱体化の波にのまれそうになっている。一方で、経済におけるグローバル化が進展して、過度な競争社会が生まれ、地域コミュニティに若い人たちがなかなか入っていけないような状況が生まれている。外国人来訪者が激増してきて国際化が進

### 自治体消防を取り巻く課題と対応

- ・ 超高齢化、少子化、人口減少
  - ・ 地域コミュニティの変容、消防団における被雇用者の増加
  - ・ 経済におけるグローバル化の進展と過度な競争社会
  - ・ 外国人来訪者の激増など、国際化の進展
  - ・ 国や自治体財政の逼迫の可能性
- ↓
- ・ 災害の多様化・激甚化への対応
- ↓
- ・ 消防防災分野における先端的科学技術の活用
  - ・ 特殊部隊や大部隊を被災地に短時間に派遣できる機動的な広域応援体制の整備
  - ・ 地域住民・消防団など地域防災力や民間活力の活用が不可欠

展すると、防災関係についても、新たな問題が出てくる。並行して国や自治体財政の逼迫の可能性があるという厳しい状況があるわけですが、その中で、災害の多様化とか激甚化に対応していく必要があります。そうしたことから、先ほども長官からお話ありましたが、1つは消防分野における先端的科学技術を活用する、それから、特殊部隊や大部隊を被災地に短時間に派遣できる機動的な広域応援態勢を整備して、いざというときに対応する必要があります。こういう動きは、一方で、地域に密着した消防団への期待がますます高まるということでもあります。

以上の申し上げた課題等をベースにして、この後のシンポジウムでお話していただけないか、というように思っております。これで、私の70年間の歴史を終わりにさせていただきます。どうもありがとうございました。

