

# 自治体消防70年の歩みと今後の課題

## 第2回 市街地大火の続発と消防体制の強化／消防制度の大改正（前編）

東京理科大学総合研究院 教授 小林 恭一

昭和30年（1955年）10月1日（土）に発生した新潟大火

### 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

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った。

明治維新以降も終戦までは、日本の多くの都市は江戸時代とさして変わらない木造建築物中心の都市構造で、消防力も貧弱であったため市街地大火も続発していた。明治維新から太平洋戦争直前までの72年間に、一度に概ね300戸以上焼損した火災は323件、年平均4.5件も起きており、その間ほとんど改善されていなかった（図1）。

太平洋戦争末期には、この市街地構造の脆弱性を突かれて日本中の都市が空襲で焼き払われたが、残った市街地も相次ぐ大火によって焼失を重ねていた。当時は、木造建築物を中心とした戦前からの市街地構造であった上、終戦直後の混乱で消防防災体制も整備されておらず消防力も貧弱なものであったため、市街地大火にまで拡大してしまう例が多かっ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。

#### 2.2 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

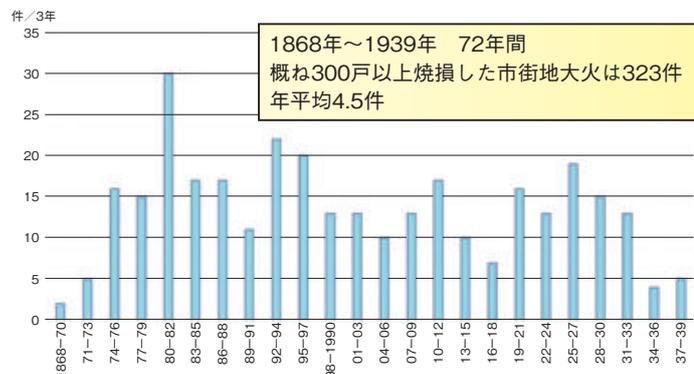


図1 明治元年（1868年）～昭和14年（1939年）の市街地大火（概ね300戸以上焼損の火災 3年ごと）の変遷（環境・災害・事故の事典（丸善）より作成）

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ることとなった。制定された建築基準法は、都市計画法と連動した防火地域、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し、市街地大火防止を強く企図したものであった。

昭和25年4月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5月には、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6月に「防災建築街区造成法」へと姿を変え、さらに昭和44年6月に「都市再開発法」へと脱皮することになる。

#### 2.3 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2万1千余人（現在の1/8）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5万4千基）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「常設消防力の基準」が、昭和27年には「消防団の設備及び運営基準」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とされていた（第25条（現第49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8月には宿願の「消防施設強化促進法」が制定されて国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（前編）

#### 3.1 日本型消防制度の模索

G H Q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9月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来たりして<sup>7)</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7月に消防組織法が改正され、行政機構改革の視点から「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4月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、技術行政の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支援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の用に供する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た<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、後の改正の布石となった。

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>6)</sup>。

こうして、昭和35年7月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。

東京消防庁の普通化学自動車（昭和32年（1957年））



### 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>8)</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、従来の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務府令（現総務省令）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かたちに改められたのである<sup>9)</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、ソフト両面で出揃うこととなった。

（続く）

#### 【参考文献】

- 2) 日本消防百年史
- 3) 消防研究所30年史
- 6) 消防組織法の解説
- 7) 国家消防本部機関誌「消防」昭和27年第3巻第7号
- 8) わが国の火災の実態と消防の現状（昭和33年版）
- 9) わが国の火災の実態と消防の現状（昭和37年版）