

自治体消防70年の歩みと今後の課題

第3回 消防制度の大改正（後編）

東京理科大学総合研究院 教授 小林 恭一

昭和34年（1959年）9月の伊勢湾台風で壊れた堤防

3 消防制度の大改正（後編）

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」が消防庁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、改正が重ねられた⁹⁾。

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。

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²⁾。

3.6 消防の広域化の必要性和組合消防

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5,098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¹⁰⁾。

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であったものが、一時は消防本部数のうち消防組合数が過半数を超えるに至った²⁾。その後、市町村合併や消防広域化の動きの中で、現在ではその比率が4割程度にまで下がっている（平成29年4月1日現在、732消防本部中、一部事務組合方式等によるものは290本部¹⁾）。

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連動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⁶⁾。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7月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（現在も同様）、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。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（平成7年1月 死者・行方不明者6,947人）でその弱点を突かれることになるのである（図2）。

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でないであった。

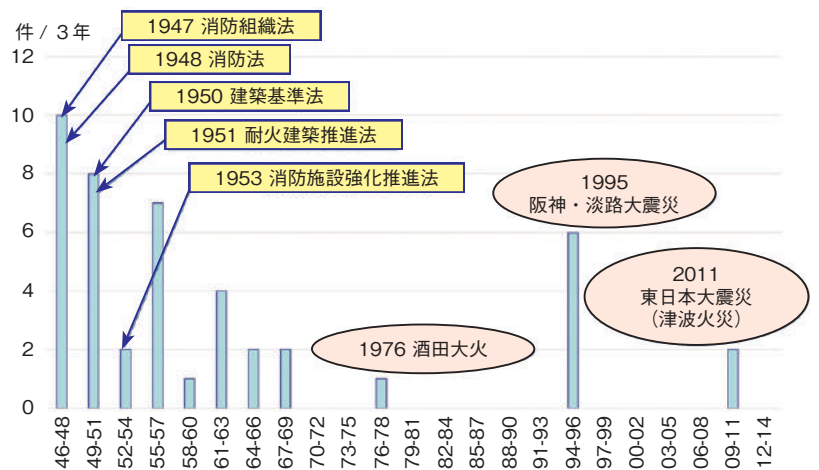


図2 昭和21年（1946年）以降の市街地大火件数（焼損面積3万3,000㎡以上の火災 3年ごと）の変遷（消防白書から作成）

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人）などを契機に昭和34年4月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人は工場の関係者であることが多いため、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¹¹⁾、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4月の危険物規制の改正、昭和35年7月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られるだろう。

また、消防の対応力については、消防力の基準（昭和36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。

（続く）

〔参考文献〕

- 1) 消防白書（平成29年版）
- 2) 日本消防百年史
- 6) 消防組織法の解説
- 9) わが国の火災の実態と消防の現状（昭和37年版）
- 10) 自治体消防40年の歩み
- 11) 環境・災害・事故の事典