

自治体消防 70 年の歩み

東京理科大学総合研究院 教授 小林 恭一



はじめに

平成30年は、自治体消防制度発足から70年になります。この節目にあたって、自治体消防70年の歩みを振り返って整理してほしい、という依頼がありました。70年間の消防の歴史をわずかな誌面で語り尽くすことは困難ですが、本稿では、この70年間を大きく次の4つの時代に分けて概観することとしました。

- 第1期 自治体消防創世の時代（昭和23年～昭和30年代前半）
- 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）

1. 自治体消防創世の時代

1.1 GHQによる消防制度の改革

昭和20年の敗戦後、南海地震（昭和21年、死者1,432人）や福井地震（昭和23年、死者・行方不明者3,858人）などの大震災が発生し、焼損棟数が数百棟～数千棟に及ぶ大火（焼損面積3万3,000㎡以上の火災）も昭和21年には4回、昭和22年には5回も発生するなど、混乱が続いていました¹⁾。

その当時の消防体制は警察行政の一部とされていましたが、連合軍総司令部（GHQ）は、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も主導しました。この改革は戦前から消防に専門的に携わってきた人々たちには歓迎すべきものとして受け取られ、GHQの担当官達は、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」という視点から真摯に取り組み、新しい消防制度の骨格造りに指導的な役割を果たしました²⁾。

1.2 消防組織法と消防法の制定

昭和22年12月に制定された消防組織法では、市町村の消防責任を明確にするとともに、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一方、自治体消防の独立を明確にする構成となっていました。

同法は、国家消防庁の所掌事務として、当時、市街地大火が消防の最大の課題であったことから「市街地の等級化」を第一に置き、海外の消防制度や火災科学の研究を行う消防研究所を国の機構の中心に据えて、国の役割を市町村消防の支援に徹しようとしていました。

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ります²⁾。

黎明期の自治体消防のキャッチフレーズは「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）でした。消防法が制定されたのは昭和23年7月ですが、この法律の最大の特色は、火災予防にかかる措置命令権、立ち入り検査権、建築同意権、火災原因調査権な

ど、消防長や消防署長に大きな権限を与えたことでした。

特に建築同意権は、GHQの強い意向のもと、他省庁の大反対を押し切って制定されたもので、消防にとっては今に遺る貴重な財産となりました²⁾。

1.3 相次ぐ市街地大火と自治省消防庁への移行

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でした。市街地大火撲滅のためには、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」が示されましたが、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みませんでした²⁾。このため、昭和28年、「消防施設強化促進法」が制定されて国の補助制度が確立しました。

また、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から、昭和35年に「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りました。

これらにより、自治体消防の消防力は着実に強化されていくこととなります。

2. 高度成長からオイルショックまでの時代

2.1 危険物規制と消防設備規制の充実強化

昭和30年代になって経済の高度成長が始まると、消防法による規制内容が自治体ごとに異なることによる不都合が次第に顕在化してきました。

このため、昭和34年に、市町村条例に委ねられていた危険物規制が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形に改められました³⁾。

また、消防設備規制についても、昭和35年、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なり、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を設置することが全国統一的に義務づけられることとなりました。このとき、防火管理者制度も改正され、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りました。

2.2 消防体制の整備と救急制度

消防力については市町村の責任で整備される位置付けとなっていますが、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年に「消防力の基準」が消防庁長官から告示されました。

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したが、その後、ビル火災の続発や、高層建築物の急増などに伴い、改正が重ねられました³⁾。

また、当初、救急業務については消防の業務とはされていませんでしたが、事実上救急業務を実施する市町村が増えてきたため、昭和38年に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ました。

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）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ました。

このため、昭和46年、消防常備化の政令指定方式の全面改正が行われ、広域市町村圏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

とすることとなりました。その結果、消防の広域化が進むようになり、一時は消防本部数のうち消防組合数が過半数を超えるようになりました²⁾。

2.3 建築物の高層化、深層化の進展と消防法令の強化

昭和30年代の後半になると、経済の発展と建築技術の進歩を背景として高層建築物や地下街建設の動きが生まれ、霞が関ビルの建設（昭和43年）を皮切りにして、これら潜在的火災危険の高い建築物等が続々と建設されるようになりました。一方、これと相前後して、雑居ビル、ホテル、病院・診療所等で多数の死者を伴う火災が続発したこともあり、建築基準法令や消防法令の整備が相次いで行われました。

それらの一連の改正にもかかわらず、昭和47年に大阪市千日デパートビル火災（118人死亡）、昭和48年には熊本市大洋デパート火災（100人死亡）が発生したため、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、消防機関による消防用設備等の設置時検査制度及び消防用設備等の定期点検報告制度などを含む消防法の大改正に踏み切りました（昭和49年）。この改正は、消防法令の改正強化の効果を古い建物にも遡及させるもので、防火法制史上画期的な改正とされています。

2.4 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沿海部に続々と誕生し、石油の消費量や危険物施設の数も急増しました。

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り、昭和39年に相次いで発生した昭和電工川崎工場の酸化プロピレン爆発事故（死者15人）、新潟地震による昭和石油新潟製油所の原油タンク炎上事故及び東京都宝組勝島倉庫の有機過酸化化物爆発事故（消防職団員19人殉職）などを契機として、危険物規制の大幅な改正強化が行われました。

さらに、昭和49年に発生した倉敷市の三菱石油水島製油所の大規模な重油流出事故を契機として、石油コンビナート等災害防止法が制定されるとともに、昭和51年には危険物保安技術協会が設立され、昭和52年には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りました。

3. 安定成長から阪神・淡路大震災までの時代

3.1 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したが、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す。

たとえば火災の発生件数は、敗戦後から昭和48年まで増加を続けて来ましたが、昭和48年をピークとして横這いしないし減少の傾向に明らかに転じています。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ます。

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年の栃木県川治プリンスホテル火災（45人死亡）、昭和57年の東京都ホテルニュージャパン火災（33人死亡）などが発生しますが、これらの火災で多数の死者が出た原因は、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たりするなどの対策が講ぜられましたが、防火法令の強化は行われませんでした。

旅館・ホテルの火災以外では、昭和55年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62年の東京都東村山市の特別養護老人ホーム松寿園の火災（17人死亡）、平成2年の尼崎市

のスーパー長崎屋の火災（15人死亡）などがあり、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ます。

これらの規制強化が功を奏し、その後10人以上の死者を伴う火災は10年間発生しませんでした。平成13年に新宿歌舞伎町の小規模雑居ビルの火災（死者44人）が発生して、違反是正の徹底と自主的な防火安全の推進を主とした規制強化が行われました。その後小規模雑居ビル火災が相次ぐと、その都度必要な技術基準の改正が行われました。

一方、危険物施設については、昭和40年代から50年代初めにかけて行われた一連の規制強化の効果と、日本経済の安定的な発展を基盤とした事業者自身の安全対策の推進などにより、昭和50年代から平成の初め頃まで、事故件数は着実に減少していきました。

3.2 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来ました。

特に、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、とのニーズが強くなり、昭和53年には「救急隊員の行う応急処置等の基準」が定められ、平成3年には救急救命士法が制定されて、国家資格（救急救命士）を持った救急隊員であれば、心肺停止状態に陥った傷病者に対する高度な応急処置を行うことができるようになりました。その後も、救急隊員が行える応急処置等の範囲は着実に拡大しています⁴⁾。

3.3 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必要が出て来ました。昭和60年のコロンビア共和国ネバド・デル・ルイス火山の噴火による泥流災害への対応をめぐる議論等を契機として、昭和61年に全国の消防救助隊員からなる「国際消防救助隊」が整備されました。昭和61年10月のエルサルバドル共和国の地震災害への派遣実績などを踏まえ、昭和62年に「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」が制定されると、以後、国際消防救助隊は、同法に基づく国際緊急援助隊の救助チームの一員として派遣されることとなり、イラン地震（平成2年）からメキシコ地震（平成29年）まで、18回の派遣実績を重ねています^{1) 及び4)}。

3.4 阪神・淡路大震災と緊急消防援助隊の創設

平成7年に発生した阪神・淡路大震災は、死者6,434人、住家被害64万棟などを出す大災害となりました¹⁾。被災地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ましたが、この災害の経験を踏まえ、同年、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」が発足しました。

また、この大震災を契機として、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が体系的に整備されることになりました⁴⁾。

4. 高齢化社会の到来と危機管理体制の強化の時代

4.1 広域応援体制の充実強化と東日本大震災

21世紀になると、世界中でテロが頻発するようになり、東アジア情勢も緊張してきたことから、日本でも、有事法制の整備が進められました。その一環として、平成16年に「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律（「国民保護法」）」が定められると、消防庁は、有事の際に国民保護の場面で国と地方公共団体が相互に連携する上で重要な役割を担うこととなり、平成17年には消防庁に国民保護・防災部が設立されました。

消防は、国民の生命、身体及び財産を武力攻撃による火災から保護し、武力攻撃災害を防除及び軽減しなければならないことが国民保護法にも規定されているため、国民保護法の制定と同時に消防組織法も改正され、緊急消防援助隊が同法に正式に位置付けられました。これにより、国民保護の視点からも、緊急援助隊の増強や資機材の整備を図ることが重視されるようになりました。

このため、専門的かつ高度な教育を受けた救助隊員で構成される特別高度救助隊及び高度救助隊の整備をいっそう図っていくこととなり、大規模な災害やNBC災害に対応するための車両・資機材等が、消防組織法第50条（国有財産等の無償使用）に基づき、全国の主要な消防本部に配備されることとなりました⁴⁾。

大規模災害や武力攻撃等の際に住民が適切な避難を速やかに行うためには、住民に正確な情報を迅速に伝達することが重要となります。このため、消防庁では、平成19年から、地方公共団体と連携してJアラート（全国瞬時警報システム）の整備を推進するとともに、平成20年からは、被災者の安否情報を確認できる「安否情報システム」を導入し、東日本大震災（後述）において初めて使用されることとなりました¹⁾及び⁴⁾。

また、総務大臣は「緊急消防援助隊の編成及び施設の整備等に係る基本的な事項に関する計画（「基本計画」）を策定することとされ、この基本計画に基づいて整備される施設の整備については、補助率が2分の1とされました。

これらの法整備と並行して、平成15年に、消防庁に消防防災・危機管理センターが設置され、緊急消防援助隊の運用体制が飛躍的に改善されています。

平成23年に発生した東日本大震災（マグニチュード9.0）は、大津波などにより、死者・行方不明者2万2,152人、住家被害12万1,776棟などの未曾有の大被害をもたらしました。

全国の消防機関は、消防庁長官の要請に従い緊急消防援助隊を派遣して迅速に大規模な応援活動を行い、被災地の救助活動等に極めて大きな働きをしました。このような活動は、阪神・淡路大震災以降着実に整備されてきた広域応援体制があつてこそのものでした。

4.2 常備消防力の充実強化

小規模消防本部では、複雑化・多様化する災害への対応力、高度な装備や資機材の導入及び専門的な知識・技術を有する人材の養成等、組織管理や財政運営面における対応に課題がある場合が多いため、より広域の市町村が協力して消防力の充実強化を図っていく必要があると考えられます。このため、平成18年に改正された消防組織法に基づき、同年、「市町村の消防の広域化に関する基本指針」が定められています。

消防救急無線は、従来、アナログ方式で運用されてきましたが、平成15年に電波法関係審査基準（総務省訓令）が改正され、消防救急無線は、平成28年5月末日までにデジタル方式に移行することとされました。この結果、各消防本部においては、無線機器の更新時期を考慮しつつ、当該期限までにデジタル化を完了しました¹⁾。このデジタル化は大変困難な大事業でしたが、急速に進むIoT化や今後到来することが予想されるAI時代における消防防災関係の情報基盤が整備されることとなりました。

4.3 消防団の充実強化

消防団は、地域における消防防災体制の中核的存在として、地域住民の安心・安全の確保のために果たす役割がますます大きくなっています。東日本大震災においては、被災地の消防団員は、自らも被災者であるにもかかわらず、水門等の閉鎖、住民の避難誘導、救助、消火、避難所の運営支援、行方不明者の捜索など、様々な活動に献身的に従事されました。一方で、これらの活動に従事するなどしていた消防団員254人が津波により死亡・行方不明となられたことは痛恨の極みです。

現在、全国の多くの消防団では、社会環境の変化を受けて、消防団員数の減少、被雇用者の増加、平均年齢の上昇などの課題を抱えています。このため、平成25年、「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（「消防団等充実強化法」）」が制定されました。

この法律は、東日本大震災をはじめ、地震、局地的な豪雨等による災害が頻発し、住民の生命、身体及び財産の災害からの保護における地域防災力の重要性が増大している一方、少子高齢化の進展、被用者の増加、地方公共団体の区域を越えて通勤等を行う住民の増加等の社会経済情勢の変化により地域における防災活動の担い手を十分に確保することが困難となっていることにかんがみ、消防団を中核とした地域防災力の充実強化を図り、住民の安全に資するために制定されたものです。

4.4 高齢化社会の防火対策

高齢者の急増に伴い住宅火災による死者数が急増することが予測されたため、平成3年、消防庁長官により「住宅防火対策推進に係る基本方針」が定められ、10年後における住宅火災の死者数を予想死者数の半数以下に抑えることを目標に、住宅用火災警報器（住警器）の設置、安全な火気設備の使用、防災布団の普及などを推進する国民運動的キャンペーンが開始されました。

この運動は一定の成果を上げましたが、キャンペーン中心であったため、住宅火災による死者数は低減目標に対して半分程度の達成率に留まり、社会の高齢化の進展とともに平成14年以降は逆に急増の傾向が見えてきました。このため、平成16年に消防法が改正され、一般住宅にも住警器の設置が義務づけられることとなりました。

それまで限定的だった各種住宅防火対策の効果は、住警器の設置義務化により統計上顕著になり、義務化10年を経て、住宅火災による死者数は2割も減少することとなりました。また、住警器を設置すると火災になる前の段階で発見して措置する例が増えるため、消防機関に通報される火災件数も減り、他の要因とも合わせた同期間の住宅火災件数の減少率は3割に達しています。

また、平成12年の介護保険法の施行以後、高齢者福祉施設が多様化して小規模な施設が増え、小規模なグループホームの火災で多くの死者が出るようになったため、小規模な施設にもスプリンクラー設備の設置が義務づけられるようになりました。平成25年の長崎市の福祉施設の火災（5人死亡）を契機に、この種の施設は延べ面積にかかわらず原則としてスプリンクラー設備が設置されることとされました。また、同年の福岡市整形外科医院の火災（10人死亡）では、有床診療所でも小規模社会福祉施設と同様の火災危険があることが明らかになり、同様に延べ面積にかかわらずスプリンクラー設備等の設置が義務づけられることとなりました（平成26年）。

おわりに

今、私たちは、待ったなしの超高齢化、少子化、人口減少の社会の中におり、近い将来、消滅する自治体が出る、などという危惧さえ囁かれています。一方で、外国人労働者や外国人観光客が激増し、2020年の東京オリンピック・パラリンピックをひかえて、災害対策にとっても新たな課題が出て来ています。

自治体消防制度は、第1期から第4期までの歩みを見るように、発足後70年の間、時代の要請に応えて順調に発展してきましたが、今後は、以上のような課題の中で国民の安全をどう守っていくか、あらゆる知恵を結集しなければならない時代になって来ているものと考えられます。

[参考文献]

- 1) 消防白書（平成29年版）
- 2) 日本消防百年史
- 3) わが国の火災の実態と消防の現状（昭和37年版）
- 4) 例解救急救助業務