

戦後日本における消防制度の創設

——警察から分離された市町村消防のはじまり——

奥 田 貢

はじめに

日本の行政には、国と地方自治体が密接に関係しながら、いわゆる融合的な行政活動を行う分野が多く存在している。例えば、法定受託事務は本来国が果たすべき役割のものであるが、その実務はすべて地方自治体が行っている。また、国、都道府県、市町村のそれぞれの役割と権限が個別の法律によって配分されている分野もある（曾我，2019，6頁・7頁）。歳出面においては、国、都道府県、市町村が直接経費を負担するものもあるが、国民生活に直接関連する経費が国から都道府県や市町村に移転されるかたちで支出されるケースもある。⁽¹⁾

これとは逆に、国の責任において国がすべての実務を行う分野、あるいは地方自治体の責任において地方自治体がすべての実務を行う分野はどれくらいあるのだろうか。前者にあたるものは限られており、外交や司法がその分野である。他方で、後者に該当するものはほとんどないとみられているが、数少ないその分野の1つが消防であることは、実はあまり知られていない。⁽²⁾

(1) 総務省の「地方財政の状況（第1部：平成29年度の地方財政の状況）」3頁・4頁を参照。

(2) 行旅病人及び行旅死亡人の取扱いに関する事務は、市町村の事務になっ

消防の歴史を振り返ると、戦前の消防は内務省の所管する警察行政において一体的に実施されていた。戦後に入り、連合国軍最高司令官総司令部（以下「GHQ」）の占領改革が進められる過程において警察と消防を分離することになり、それぞれが分権的な自治体警察と市町村消防の2つの制度として同時に創設された。

しかしながら、占領改革終了後の「逆コース期」に警察は再び集権化され、新警察法（1954年法律第162号）の施行によって国家警察的な色彩の強い都道府県警察に移行した。他方で、消防は逆コース期においても大きく集権化されることなく、市町村の責任において市町村がすべての実務を行う「市町村完結型」の地方制度として発展を続けている。すなわち、国や都道府県は消防活動を行う実働部隊を保有しない制度であり、現在においてもその役割は市町村消防に対する支援的事項に限定されているのである⁽³⁾。

警察とともに分権化された消防は、警察とは異なり、現在までどのような発展経路を歩んできたのだろうか。消防の出発点をみると、GHQの指

ている。ただし、この事務は、以前は機関委任事務であったものが、1987年に地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律（1986年法律第109号）の施行によって地方公共団体の事務とされたことから、本稿では市町村の責任において市町村がすべての実務を行う分野から除外している。

(3) 2017年4月1日現在、全国に732消防本部、1,718消防署、3,111出張所が設置されている（消防庁、2017、153頁）。また、消防に関する国の行政機関として総務省の外局に総務省消防庁があり、都道府県には消防行政を所管する消防の担当課等がある。

ただし、国や都道府県の職員はほとんどが事務職であり、市町村からの派遣職員を除いて消防の現場活動を実施できる職員は配置されていない。また、消防組織法第30条第3項の規定に基づき都道府県の規則により設置された航空消防隊があるが、現場活動を担当しているのは当該都道府県内の市町村から派遣された消防職員である。

導の下に限られた時間のなかで制度設計が行われ、十分な協議検討を経ないまま新たな制度がスタートしている。

さらに、制度の出発点から10年余りの歩みをみると、この制度は安定的に発展してきたのではなく、集権化の動きに2度も直面している。1つは、逆コース期において警察を再集権化することが検討され、消防を警察に再統合する議論が浮上したときである。もう1つは、国と都道府県の権限や役割を強化する改革が検討され、第31回国会において消防組織法の一部改正法案が提出されたときである。

このような集権化の動きがあったにもかかわらず、戦後の消防がなぜ融合型でも分離型でもない例外的な発展経路を歩みはじめたのかという疑問を解き明かすためには、消防制度のはじまりに焦点をあて、その事実経過を正しく理解することが重要になる。⁽⁴⁾

この視点に立って、警察と消防が分離された背景を調査しながら消防の制度設計がどのように行われたかを分析していくと、この制度の創設過程にはいくつかの偶発的な事象が存在し、その事象のタイミングや順序（配列）が制度変化に長期的な影響を与えていることがわかる。特に、制度が創設される前の時点で発生した偶発的な事象が消防制度のあり方に大きな影響を与えていると考えられるのである。

そこで、本稿は占領改革のなかで警察から消防を分離する作業がはじまったときから、1960年7月1日に国の消防の所管が国家公安委員会から自治省に移るまでの期間を分析の対象期間とする。この期間において、消防

(4) 天川によれば、地域団体の区域内のことではあっても中央政府の機能は中央政府の機関が独自に分担することが分離の概念であり、中央政府の機能ではあっても地方団体の区域内のことであれば地方団体がその固有の行政機能とあわせてこれを分担することが融合という概念にあたる（天川、1986、123頁）。

がどのように制度化され、その後どのような経緯によって分権的な発展経路を歩みはじめたのか、その全体像を明らかにするものである。

第1節は、まず明治期の日本において、消防が警察事務の一部として取り扱われるようになった経過をとりあげる。次に、GHQの消防行政官であったジョージ・ウィリアム・エンゼル（以下「エンゼル」）の文献を参照しながら、終戦当時の警察における消防行政の実態を概説する。そのうえで、GHQがアメリカの消防制度に倣った分権的な消防制度の創設を目指した背景を明らかにする。

第2節は、占領改革において警察と消防を分離することになった経緯をみながら、消防に関する2つの法律が異なるタイミングで制定された過程をとりあげる。第1回国会では、旧警察法案、消防組織法案、消防法案の3つの法案が提出されたが、そのうち旧警察法（1947年法律第196号）と消防組織法（1947年法律第226号）の2つの法律が制定されている。残る消防法案は、審議途中で会期末を迎え廃案となり、第2回国会に再び提出されることになった。その結果、第1回国会における消防法案の内容は大きく修正され、当初とは異なるかたちで制定されていく過程を明らかにする。

第3節は、初めに逆コース期に入って、政府が自治体警察の課題を解決するため旧警察法の改正を繰り返し、最終的に自治体警察と国家地方警察を廃止して新たに都道府県警察を設置する過程を概説する。次に、前述の警察制度改革の過程において、一部で消防と警察を再統合する議論が行われたが、その動きを消防関係者が阻止する過程をとりあげる。次に、市町村消防に対する国と都道府県の権限強化を目的とした消防組織法の一部改正法案が国会に提出されたが、衆議院地方行政委員会が改正法案の一部を修正し、消防の集権化を阻止する過程をとりあげる。最後に、国家公安委員会の下に置かれていた国家消防本部が自治省へ移管され、自治省消防庁

が発足したことによって消防と警察は完全に分離されるとともに、分権的な地方制度として確立されていく過程を明らかにする。

第4節は、第2節と第3節でとりあげた消防制度の創設過程における初期の時点で発生した2つの大きな岐路を歴史的制度論の理論枠組みを用いて分析する。まず、第2節でとりあげた第1回国会における消防法案の廃案という偶発的な事象の影響を受けて、消防に与えられようとしていた捜査権は消滅した。より具体的にいえば、第2回国会において消防法案を見直す時間が設けられ、その間に捜査権の付与に慎重な姿勢を見せる勢力の介入を受けたことから消防の捜査権はすべて抜け落ちることになり、当初の制度設計は大きく変更されたのである。

仮に、第1回国会において消防法案が可決成立していれば、放火や失火の犯罪に関する捜査権が消防に付与され、検察庁の指揮の下で消防が犯罪捜査を行っていたであろう。検察庁と消防、あるいは検察庁と警察という捜査機関の関係性を考慮すると、消防と警察は犯罪捜査という同種の所掌事務を取り扱うことから、将来において消防が警察に再統合される余地を残した可能性がある。

他方で、消防の捜査権を排除したことは、消防と警察の再統合が進展しにくい背景を創出したものと考えられる。消防の捜査権が排除され、犯罪捜査という同種の所掌事務が消防に与えられなかったからこそ、消防と警察は所掌事務においても完全に分離された。このような過程が1つの要因となって、再統合に関する議論は十分に進展せず、消防と警察の再統合は回避されたのである。

次に、逆コース期に入って警察、教育の順に再集権化が行われ、その後消防を集権化しようとする動きが現れた。すなわち、消防の集権化を3番目に行おうとする事象の順序が存在したのである。すでに、警察と教育が再集権化された過程を目の当たりにしていた衆議院地方行政委員会の各

委員は、占領改革における分権化の成果がすべて消滅するおそれがあるという共通の危機感をもっていた。

実際に、消防における国と都道府県の権限強化を目的とした消防組織法の一部改正法案が第31回国会に提出されており、国と都道府県の関与を強化する動きがはじまったのである。これに対して、分権化の成果が消滅するという危機感を共有していた衆議院地方行政委員会は、委員全員が賛同する共同提案によって改正法案の一部を削除する修正法案を提出し、これを全会一致で可決して消防の集権化を阻止したのである。

このように、本稿は戦後の消防が2つの大きな岐路を経て分権的な発展経路を歩みはじめ、市町村の責任において市町村がすべての実務を行う市町村完結型の地方制度として発展する基盤を確立していく過程をとりあげる。

第1節 消防行政の起源とGHQの方針

1 明治期における消防行政

行政が消防活動を行うようになったのは、明治時代の初期である。1869年4月10日（明治2年2月29日）に東京府は消防方を設置し、常務局消防掛に改組したあと1871年3月25日（明治4年2月5日）に消防局を設置した。その後、同年7月17日（明治4年5月30日）に消防局を廃止し、府兵局に統合した。1872年10月10日（明治5年9月8日）に再び消防掛を設置したが、1873年12月25日（明治6年12月25日）に東京府は消防事務を司法省警保寮へ移管している⁽⁵⁾（東京府，1935，1110頁－1119頁）。

(5) 日本では、明治5年12月2日（1872年12月31日）まで旧暦を用いていたことから、明治5年12月3日が1873年1月1日（明治6年1月1日）となり、旧暦と西暦が統一された。したがって、1869年4月10日は明治2年2月29日、1871年3月25日は明治4年2月5日、同年7月17日は同年5月

年が明けた1874年1月、今度は警察と消防が司法省から内務省（1873年11月に発足）に移管され、東京には内務省直轄の東京警視庁が新設されるとともに、東京府下の消防をすべて管轄することになった。地方都市も新たに発足した警察機構の所管となったことから、この時期に警察の一部として消防を実施することが明確になったと考えられる。このとき「消防章程」を制定して消防制度の基礎となる事項が定められ、消防体制の整備が進んだのである（消防科学総合センター、2005、11頁）。

その後、1877年1月に東京警視庁は廃止となり、内務省警視局直轄の東京警視本署が設置されて消防に関する事務は東京警視本署消防掛に移管された。さらに、1880年6月には内務省警視局に消防本部が設置され、消防組に関する事務を含め消防事務の一元化が図られた。翌年、内務省の警視局は警保局に改称され、東京に警視庁が再設置されるとともに、消防本部は消防本署に改組された。これによって、現在の消防体制の基礎となる官設消防制度が創設されたのである（東京府消防協会、1934、100頁）。

しかしながら、全国的にはほとんどが自治的な私設消防組であったことから、政府は全国の消防体制の強化を図るため、1894年2月に消防組規則（勅令第15号）を制定した。この規則は、公設の消防組（以下「消防組」）を府県知事の管掌とし、消防組の組織と運営の基準を定めて全国的な統一を図ろうとするものであった。

具体的には、消防組は原則として市町村に設置され、その費用は市町村又は町村組合が負担することになっていた。この他にも消防組に対する指揮権は府県警察部にあることなどが規定されており、消防組の主な任務は火災の警戒防ぎよであった（全国消防協会、2012、13頁）。このような過程を経て、消防事務は警察行政の一部として実施されるようになったので

30日、1972年10月10日は明治5年9月8日として表記している。（東京都公文書館「東京府組織の変遷 明治元年～明治18年：1868－1885」参照）

ある。

2 エンゼルがみた日本の消防

終戦当時の日本の消防行政は、どのような状況にあったのだろうか。エンゼルは1946年1月に来日し、GHQ公安課主任消防行政官として警察制度改革における消防の改革を担当した。エンゼルは、警察から消防を分離して分権的な消防制度を創設するため、内務省警保局や国会関係者に対し消防のあり方を理論的、技術的、かつ、科学的に教示しながら消防の制度設計を指導した人物である。

エンゼルは5年余り滞在中に1951年6月に帰国しているが、それまでの間に「FIRE SERVICE IN JAPAN」を執筆しており、この論考は翻訳され1950年5月に『日本の消防』（エンゼル、1950）として発刊されている。この文献には、来日当時の消防行政に関する情報やGHQが目指した新たな消防制度のあり方が記載されており、終戦当時の消防を理解するための貴重な文献である。ここでは、この文献を参照しながら終戦当時の警察による消防行政の実態をみてみよう。

エンゼルが来日した当時の消防は極めて低いレベルにあり、消防の装備や機械器具はもちろんのこと、それらの管理状況も劣悪であった。また、官吏や市民は消防に対してほとんど無関心であり、消防はまったく忘れられた存在であった（エンゼル、1950、予言1頁・予言2頁）。

エンゼルによれば、終戦直後は東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の6大都市をはじめ、軍事、経済、政治上の重要な都市には官設消防である特設消防署があり、その他の地域には戦時下において消防組から改組された警防団が設置されていた。1945年には13府県の36都市に特設消防署があり、約3万人の消防職員が配置されるとともに2,027台の消防自動車⁽⁶⁾が配備されていたのである。

ところが、1946年1月、突然に内務省が消防幹部の数を50パーセント
140(1218) 法と政治 70巻4号 (2020年2月)

削り、消防手の数を8,946人減らして805台の消防車を廃車した。その背景には、戦時体制の解除もあって消防体制を大きく縮小する必要性が示されていたが、一方的な削減は内務省が地方の事情を考慮せず、単に数値目標に従って実施したものであり、官吏が如何に消防に対して知識と関心を欠いていたかを示す結果であるとエンゼルは指摘している⁽⁷⁾（エンゼル、1950、3頁・4頁）。

これに加えて、内務省における消防事務の担当者はわずか4人であり、幹部が消防に興味をもたないうえに、「消防の改善に用いられるべき予算の多くが警察業務に流用されていたことが公知の事実」であった。また、現場の官吏においても消防技術に精通した者は少なく、消防の教養に対しても古い思想に固執している者が多数存在したことを回顧している（エンゼル、1950、10～12頁）。

以上のように、終戦当時は警察業務の一部として消防業務を実施していたことから、現場で消防活動を行う官吏の努力はあったものの、消防の優先順位は極めて低い状況にあった。また、消防に関する知識や技術はもとより、消防に対する警察全体の士気についてもレベルの低い状況が続いて⁽⁸⁾いた。さらに、当時の消防は公共の安全確保と治安維持のための業務とい

(6) 1945年には70人の消防司令、380人の消防士、148人の消防機関士、1,178人の消防士補、436人の機関士補、27,866人の消防手が配置されていた。

(7) 戦時中の1942年に行われた行政簡素化に伴う人員削減において、内務省は戦時下における消防の重要性を主張して消防官吏の減員分を高等官や巡査の減員に振り替える特例を認めさせ、実質的に消防官吏の減員を回避した事例がある。このことから、魚谷（1965）は内務省の消防に関する知識や関心は常に薄い状況にあったのではないと指摘している。そのうえで、終戦直後における人員整理の厳しさによって前回のような特例が認められなかったのではないかという見方を示している（魚谷、1965、320頁）。

(8) エンゼルは、内務省の支配下にある警察官が消防部に転任することを

う観点から実施されており、発生した火災を消火することが主な任務であった。したがって、積極的な火災予防、高度な消火技術の習得、消防水利施設の充実等は先送りされる状況が続いたことから、終戦当時の日本の消防は、知識、技術、装備のすべてにおいて、極めて脆弱な消防体制になっていたのである。

3 GHQが目指した消防制度

GHQは、日本の消防を警察から分離させ、警察と同様に民主化して能率的なものに改組する方針であった。そこには、分権的な消防制度を創設するにあたって、住民と自治体が責任のある選択と意思決定を行うという前提が存在していた。

エンゼルの、民主主義の下において、法律、警察、消防、衛生、教育等の大衆に関係のある事項は、大衆の意思に基づき選ばれた公務員の手によって決められるものであり、もし、大衆が優秀な警察や消防を備えようと望んだ場合は、責任のある当局は必ずこれを備えるであろうという考え方を示している（全国都市消防長連絡協議会、1950、3頁）。

そのうえで、消防のすべてを自治体の管理の下におき、大衆が選んだ官吏の手によって、適切な消防施設を備える責任を大衆自身にもたせる必要があると考えていた。すなわち、大衆は消防の必要性を十分認識しており、自らの生命や財産を保護するための消防施設を必要としていることを前提に、住民の意思に基づきそれぞれの自治体が決定するものと考えていたのである。

このような認識の下に、エンゼルの具体的な消防組織のあり方を次のよ

好まず、仮に消防部に着任したとしても1年から1年半という短期間で異動する実態があったことから、消防の幹部が新時代の消防技術や消防の発展に関心をもたない状況の下では、消防の十分な発展は望めないと指摘している（エンゼル、1950、10頁・11頁）。

うに示している。1つの自治体において有給消防職員を完備すべきか、無給消防団に頼るべきか、また、これらを混用すべきかは、その自治体の種々の状況によって定めなければならない。その際に考慮すべき項目は、自治体の面積、管内にある財物の価値、短時間の内に招集できる消防職員の人数等である。

この点を考慮すると、大都市には専門の有給消防職員を配置した消防署が必要であり、人口20万人以上の都市に対しては、消防署と消防資機材の配置に関して十分な配慮を行う必要がある。特に、2か所で同時に火災が発生した場合、必要な消防車の台数を短時間で集結させる必要があることから、その配置を有効に行うことを求めている。さらに、住宅密集地域における消防署から各家屋までの距離は2キロメートル以内、非密集地域においては3.5キロメートル以内と、具体的な数値目標を示したうえで、現実的には人口3万人以上の市町村は有給消防職員を維持する能力があると指摘している。

他方で、これよりも小さな市町村では、可能であれば2人又は3人の有給消防職員を配置するのが望ましいと例示している。この場合、有給消防職員によって消防資機材を常に良好な使用可能状態に維持させ、出動に際しては消防ポンプ車の機関員として活動させるとともに、それ以外の要員は消防団員で差支えないとしている。また、村落においては、有給消防職員を常時勤務させることは不経済であることから、全面的に消防団に依頼することを推奨している（エンゼル、1950、6頁－8頁）。

このように、エンゼルは消防業務の実施体制や消防資機材の配備に関する基準となる考え方を示しているが、どのような方法を用いるかということについては、最終的に住民や自治体が決定することであり、地域の実情に合わせて業務実施体制の選択の自由度を大きく設定することが分権的な消防のあり方であると主張している（エンゼル、1950、9頁－10頁）。

さらに、現代の消防には、第1に火災を予防すること、第2に人命を救助すること、第3に火災の延焼拡大を阻止すること、第4に消火することが求められると強調している。これは、消防が担うべき所掌事務の範囲が拡大していることを意味しており、消火に専従して被害を軽減するという発想から、火災の発生を防止して損害額の減少を図るとともに、積極的な消火や救助活動を行って住民の生命や財産を守ることが真の意味で被害軽減につながることを教示しているのである。

これに加えて、火災予防に従事する者は、科学、電気学、法律学等の「万能の知識」を有するとともに、放火等の犯罪に関する捜査については、現場検証、火災原因の調査、死体の検案、解剖の請求等の権限（以下「捜査権」）を行使するために必要な捜査能力が要求され、かつ、一般住民とも良好なコミュニケーションがとれる能力が必要になるのである（全国都市消防長連絡協議会、1951、6頁・7頁）。

以上のように、エンゼルが目指した日本の消防とは、警察と消防が対等であり、科学的知見や専門性を有する消防職員が火災予防や建築物の防火指導を行うとともに、近代的な消防装備を用いた高度な消火技術によって迅速かつ効果的な消火活動を行う近代消防であった。さらに、失火や放火の犯罪捜査に関しては、消防職員が捜査権を行使して出火原因の調査や放火犯の捜査を行うアメリカ型消防制度の創設を目指していたのである。

前述のとおり、エンゼルが目指す制度の根底には、警察から消防を分離したうえで、住民と自治体が責任ある選択と意思決定を行うという分権的な制度の理念が存在していた。たとえ、業務実施体制や消防施設の配備に関する選択の基準が示されていても、その選択を行うのは最終的に住民や自治体であり、地域の実情に合わせて地域が決定し、地域が責任をもって実行する「市町村消防の原則」という制度の理念が、行政運営の基盤を支えていくと考えていたのである。

ここまで、警察における消防行政の実態を踏まえながら、GHQが警察から消防を分離してアメリカ型消防制度の創設を目指した背景を明らかにした。それでは、実際に新たな消防制度はどのようにして創設されたのだろうか。次節では、占領改革における警察制度改革の過程において警察から消防を分離し、市町村の責任において消防の実務を行う市町村消防制度が創設された過程をみてみよう。

第2節 占領期における改革

1 警察・消防の制度改革のはじまり

前節において、GHQが警察と消防の分離を目指した背景を概説したが、その具体的な作業はどのようにして始まったのだろうか。ここでは占領改革のはじまりから第2回国会が閉会するまでの期間において、警察から消防を分離して市町村消防制度を創設していく過程をみてみよう。なお、本節以降では、市町村における警察と消防を対比して論ずることから、いわゆる自治体警察を「市町村警察」として表記する。

まず、1946年3月にルイス・J・バレンタインを団長とする都市警察改革企画団、続いてオスカー・G・オランダを委員長とする地方警察企画委員会の2つの調査団が来日し、警察制度改革に関する調査を行った。都市警察改革企画団の調査は5月15日、地方警察企画委員会の調査は6月24日に終了し、調査結果をまとめた2つの報告書が作成されている。これらの報告書は、公衆衛生、消防、福祉等の非警察的業務を警察から分離することなどを勧告するものであった（荒，2000，20頁・21頁）。

この報告書が発端となって、警察を分権化する過程において警察と消防を分離する作業がスタートした。政府は、同年10月11日の閣議決定に基づき警察制度審議会を設置し、警察制度改革を諮問した。同審議会は、2か月後の12月23日に答申を国務大臣に提出している。この答申におけ

る警察と消防のあり方は、次のとおりである。

まず、警察の分権化は職務の特殊性と社会情勢を考慮しながら漸進的に進めるべきであり、当面は道府県と大都市に警察事務の移譲を行う方針を示している。また、国家に留保すべき警察事務を具体的に列挙し、首都には国家の警察機関である中央警察庁直轄の警視庁を設置するよう求めている。これは、中央に国家警察を設置するとともに、道府県や大都市に警察事務を移譲することで、警察組織の分権化を図ろうとするものであった（伊藤，2012，458頁・459頁）。

次に、消防は警察から分離し原則として市町村に担当させるが、現在の官設消防署は都道府県又は大都市に移譲してこれを強化するとともに、国には消防技術の向上、消防機械の検定、火災予防の科学的研究等を行う消防研究所や消防職員の教養機関を設置する方針を示している。さらに、消防団を解散して新たに消防団を設け、消防団は火災の警戒を本務とするとともに、必要がある場合は警察署長の要請に応じ防犯、交通整理、警備等について警察を援助することになっており、警察と消防は完全に切れていなかったのである。

この答申を受けて、内務省警保局は「消防法案」を作成する作業を開始した。検討されていた法案の内容は、消防の組織と実体的作用を一本化したもので基本的には地方分権の形をとっていたが、消防はすべて市町村の責任に委ねるという制度ではなく、「従前の官設消防的感覚を脱しきれないもの」であった（消防基本法制研究会，2012，9頁）。

1947年5月3日に日本国憲法が施行され、同年5月20日に新憲法の下で第1回国会が開会された。第1回国会は、当初の会期末が同年7月8日であったものを8月31日まで、次に10月20日まで、さらに11月29日まで、最後に12月9日までと4度も会期を延長し、できる限り多くの審議時間を確保しようとして極めて過密な審議日程になっていた。

このような状況のなかで警察の改革とともに消防のあり方も議論されていたが、警察の制度設計が難航し時間を要していた。この改革の大きな論点は、警察を分権化して英米流の自治体警察に完全に再編するか、治安を維持するための中央集権的な国家警察を維持するかという点であった（生田，2003，63頁）。この論点の背景には、前者を支持する民政局（GS）と後者を支持する参謀2部（G-2）との対立も存在していた。

消防については、衆議院治安及び地方制度委員会（以下「衆議院・地方制度委員会」）が内務省警保局とともに消防制度のあり方を模索していた。1947年7月28日に開会された衆議院・地方制度委員会において、政府が検討している公安庁構想について説明が行われた。このとき、政府委員である内務事務官の萩田保は「政府といたしまして内務省を廃止し、新しく3つの機関を置くということ为先般閣議をもって決定いたしました、（中略）、ただ今法律立案中でございます。」と説明している（衆議院，1947a，29頁）。

萩田の説明を整理すると、内務省を解体して新たに地方自治委員会、公安庁、建設院の3つの機関を設けることを検討していた。このうち、公安庁は警察、消防、内務省調査局が取り扱っている業務を所管し、消防事務は独立した部を設けて警察行政とは別に処理する方向で調整が進んでいた。この段階において、消防は警察と離れたものの、公安庁に属していたのである。

この説明に対する質疑において、民主党の中垣國男委員は同年1月から4月までの4か月間における国内の新築戸数とその建築面積の数値を示し、同じ時期に火災により焼失した戸数の割合が13パーセント、焼失した面積の割合が58パーセントに達している実態を具体的に説明している。そのうえで、貴重な建築資材を用いて家屋を建築しても、一方でその6割近い家屋、家具、什器等を焼失している現状が大きな問題であると訴えた。

さらに、このような事態を招いたことに対し、政府の火災予防に対する熱意と準備は不十分であると指摘し、今後の消防対策として、都市計画上の防火対策、建築上の防火対策、防火法規の制定、消防組織と消防施設の整備充実という、4つの項目を挙げて対策の強化を強く求めたのである（衆議院，1947a，31頁）。

この要望を受けて、日本自由党の坂東幸太郎委員長は公安庁内に「部」ではなく「局」を新設することを提案し、衆議院・地方制度委員会として正式に要望したいと賛同を求めた。その結果、この動議は満場一致で採択され、政府に対し消防局を設置して積極的に消防行政を推進することを要望したのであった（衆議院，1947a，32頁－35頁）。

2 警察・消防の制度設計

前項で述べたとおり警察の制度設計は難航していたが、マッカーサーは1947年9月16日に政府に対する書簡を送付し、警察制度改革に関する最高方針を示した。その内容は、市町村警察の管理は自治体の首長により任免される委員会に委ねること、市町村警察と国家地方警察との間には指揮命令関係を設けないこと、警察は犯人の逮捕・取調べや治安の維持に関する任務に専念させ、本来の警察業務と関係のない行政的機能は警察から他の所管へ移すことなどであった（荒，2000，23頁・24頁）。

この方針を受け、政府が検討していた公安庁構想は白紙撤回されることになった。マッカーサーは、人口5,000人以上の市街地を形成する自治体に市町村公安委員会を設けてその管理の下に市町村警察を設置するとともに、国には国家公安委員会と国家地方警察本部を設けて市町村警察のない地域を分担させるよう指示したことから、これに従って政府は警察法案の見直し作業をはじめたのである。

新たな警察法案の内容はマッカーサーの書簡を法文化したもので、警察の機能を人口5,000人以上の市町村が責任をもって遂行するとともに、そ

れ以外の地域は国家地方警察が管轄するという、市町村警察と国家地方警察の2つが分立した自治体警察制度になっていた。政府は、この法案（以下「旧警察法案」）を同年11月10日に国会へ提出した。

その後、同年11月13日から衆参両院の治安及び地方制度委員会において旧警察法案の審議がはじまった。両委員会ではそれぞれ10回の審議が行われ、当初の内容が一部修正されたあと、まず同年12月6日の衆議院本会議で可決、次いで12月8日の参議院本会議で可決され、会期末直前に旧警察法案は可決成立した。

前述のように公安庁構想が白紙撤回されたことによって、消防のあり方についても大きく見直す必要が生じた。それまで政府が1つの法律として検討していた消防法を2つの法律に分け、政府と衆議院が別々に起草する異例の事態になった。法律を分けることになった理由を示す資料は確認できないが、消防の組織と制度を規定する形式法は政府が起草し、消防の実体的作用を規定する実体法は衆議院が起草することになったのである。

時間は遡るが、1947年10月2日に開会された衆議院・地方制度委員会において、同委員会に消防法を起草する小委員会の設置を求める動議が提出され、同日に議決された。これは、エンゼルが調査した同年1月から8月までの国内における火災や水害の被害額が驚異的な額に達していたことを受け、中垣委員が「本委員会が治安の見地から、また国民に対する責任上消防法を制定し、水火災の損害から国民を免れしめなければいけない。（中略）、本委員会は消防法の起草のために小委員会を設けられたい」と強く要望したためである（衆議院、1947b、134頁）。

これに異議を申し立てる者はなく、消防法案起草小委員会（以下「第1回国会消防小委員会」）が設置されることになった。この時点において、前述のように法律を2つに分けて起草することが決まっていた。その経過は4項において説明するが、第1回国会消防小委員会は「消防組織を除き、

消防作用の実体的規定だけをおり込んだ」消防法案の起草にとりかかったのである（消防基本法制研究会，2012，10頁）。

その後，同年10月21日にエンゼルの内務省に対し「消防法に関する件」とする覚書を示して具体的な分権化の方向性を指導した。その内容は，国の警察行政を所管する国家公安委員会の下に国家消防庁を置き，国家消防庁の下に消防研究所と行政局を設置すること，市町村警察を所管する市町村公安委員会に消防部を設けることなどを指示していた。この覚書は消防の組織に関するものであり，内務省警保局は「消防組織法案」を作成してGHQの了解を求めた（消防基本法制研究会，2012，10頁）。

さらに，11月14日になって，今度は公安課長プリアム大佐が「消防立法に関する件」とする正式覚書を通知した。この覚書は，エンゼルの覚書にあった「市町村公安委員会に消防部を設ける」を改め，「自治体消防は市町村長の管理に属する」に修正したものであった。これは，市町村公安委員会の管理ではなく，市町村長が直接消防を管理するもので，より分権的な行政制度になっていた。この覚書に従って内務省警保局は消防組織法案を修正し，同年11月25日の閣議決定を経て，同法案を国会に提出した（消防基本法制研究会，2012，10頁）。

3 消防2法の立法過程

ここからは，第1回国会と第2回国会において消防組織法と消防法（1948年法律第186号）の2つの法律（以下「消防2法」）が制定された過程をみてみよう。

表1は，衆参両院の治安及び地方制度委員会における法案の審議日程をまとめたものである。先に国会へ提出された消防組織法案は，まず1947年11月28日に参議院治安及び地方制度委員会（以下「参議院・地方制度委員会」）で趣旨説明が行われている。その後，同年12月4日に衆議院・地方制度委員会において趣旨説明が行われ，同委員会はこれを含めて4回

表1 消防組織法案及び消防法案の審議日程

区分	時期	消防組織法		消防法		その他の動き			
		衆議院・治安及び地方制度委員会	参議院・治安及び地方制度委員会	衆議院・治安及び地方制度委員会	参議院・治安及び地方制度委員会				
第一回国会	1946.10.11	—	—	—	—	警察制度審議会の設置			
	1946.12.23	—	—	—	—	警察制度審議会の答申			
	1947.7.28	—	—	—	—	衆議院・地方制度委員会において公安庁の機構について説明聴取			
	1947.9.16	—	—	—	—	マッカーサー元帥による警察制度改革に関する最高方針			
	1947.10.2	—	—	—	—	衆議院・地方制度委員会において消防法案起草小委員会を設置			
	1947.10.21	—	—	—	—	エンゼルによる「消防法に関する件」の覚書の送付			
	1947.11.4	—	—	—	—	消防小委員会からの中間報告			
	1947.11.14	—	—	—	—	プリアムによる「消防立法に関する件」の覚書の送付			
	1947.11.25	—	—	—	—	政府が消防組織法案を国会へ提出			
	1947.11.28	—	第19回	法案の趣旨説明・質疑	—	—	—		
	1947.12.4	第44回	法案の趣旨説明・質疑	—	—	—	—		
	1947.12.5	第45回	法案の質疑	—	—	—	—		
	1947.12.6	第46回	法案の質疑	—	第46回	法案の起草に関する質疑	—		
	1947.12.8	第47回	法案の委員会可決・本会議可決・参議院送付	—	第47回	法案の起草に関する質疑・委員会可決（本会議可決・参議院送付）	—		
1947.12.9	—	—	第24回	法案の質疑・委員会可決・本会議可決成立	—	第24回	法案の趣旨説明・質疑	消防法案は廃案	
第二回国会	1948.1.26	—	—	第1回	消防法案起草小委員会の設置	—	—	—	
	1948.2.5	—	—	第4回	法案の起草に関する質疑	—	—	法案の趣旨説明	
	1948.2.10	—	—	第5回	法案の起草に関する質疑	—	—	—	
	1948.2.27	—	—	第11回	法案の起草に関する質疑	—	—	—	
	1948.3.25	—	—	第17回	法案の起草に関する質疑	—	—	—	
	1948.4.1	—	—	第19回	法案の起草に関する質疑	—	—	—	
	1948.4.15	—	—	第23回	法案の起草に関する質疑	—	—	衆議院・地方制度委員会において法務庁の意見聴取	
	1948.5.11	—	—	第28回	法案の起草に関する質疑	—	—	—	
	1948.5.18	—	—	第29回	法案の起草に関する質疑・委員会可決	—	—	同日の本会議において法案を可決し参議院へ送付	
	1948.5.29	—	—	—	—	第19回	法案の質疑	—	
	1948.6.1	—	—	—	—	第21回	法案の質疑	—	
	1948.6.17	—	—	—	—	第25回	法案の質疑（証人拒致）	—	
	1948.7.3	—	—	—	—	第30回	修正法案の委員会可決	—	翌日の7月4日の本会議において修正法案を可決し衆議院へ回付した
	1948.7.5	—	—	—	—	—	—	衆議院本会議において参議院の修正法案を否決し衆議院の法案を再可決した	

出所 衆参両院の治安及び地方制度委員会会議録に基づき筆者が作成した

の審議を行い、会期末前日の同年12月8日に法案を可決した。

他方で、前述のとおり11月28日に趣旨説明が行われた参議院・地方制度委員会において、その後に審議が行われたのは、衆議院から法案の送付

を受けた日の翌日の12月9日であった。同委員会は、午前中の短い時間で法案を可決するとともに、続く午後の参議院本会議に急ぎょ日程を追加して採決を行い、法案を全会一致で可決したのである。このように、消防組織法案は第1回国会の終盤において短時間のうちに審議が行われ、会期の最終日に可決成立したのであった。

これとは別に第1回国会消防小委員会で検討されていた消防法案は、衆議院・地方制度委員会が国会に提出する議員提出法案になったことから、同小委員会において起草作業が進められていた。まず、1947年11月4日に開会された衆議院・地方制度委員会において同小委員会から法案の内容に関する中間報告が行われ、その後、実質的な審議が行われたのは会期末3日前の同年12月6日と会期末前日の12月8日の2回であった。この短い期間に主要項目に関する質疑と最小限の修正を行い、法案を本会議で可決して会期末前日の12月8日に参議院へ送付した。参議院では、翌日午前中の参議院・地方制度委員会において法案の趣旨説明を行ったが、その段階で会期末を迎えたことから、法案は審議未了で廃案になったのである。

第2回国会は、実はその翌日の12月10日から始まった。衆議院・地方制度委員会が新たな消防法案起草小委員会（以下「第2回国会消防小委員会」）を設置したのは、年が明けた1948年1月26日であった。その後、衆議院・地方制度委員会は同年2月5日から5月18日までに8回の審議を行い、8回目の5月18日に第1回国会の消防法案を大きく修正した新たな法案を可決した。そして、同年5月27日の衆議院本会議で法案を可決し、参議院へ送付している。

法案の送付を受けた参議院では、参議院・地方制度委員会が同年5月29日から7月3日までに4回の審議を行った。そのうち3回目の同年6月17日に証人招致を行って関係者の意見を聴取したあと、会期末2日前の同年7月3日に法案の一部を修正して可決した。さらに、翌日の7月4日に開

会された参議院本会議において修正法案を可決し、直ちに衆議院に回付した⁽⁹⁾のである。

この時点で残された第2回国会の会期は1日だけであり、このようなタイミングで参議院から衆議院へ修正法案が回付される事態になった。このとき、時間の制約によって両院協議会を開くことができなかったことから、参議院の修正事項は将来において反映させることを確約し、法案の成立を最優先するため同年7月5日の衆議院本会議で参議院の修正法案を否決したあと、衆議院の法案を再可決したのであった。

4 警察・消防の法整備にかかる時間的経過

ここまで、警察から消防を分離する過程をみてきたが、当初は政府が消防法という1つの法律を検討していたにもかかわらず、内務省警保局と衆議院・地方制度委員会の2つのアクターが、どのような経緯によって別々に法案を起草することになったのだろうか。その理由を具体的に示す資料は確認できないが、これに関連する資料として『全国都市消防長連絡協議会会報第53号』に掲載された衆議院・地方制度委員会専門調査員である有松昇の寄稿が存在する。

この寄稿は、内務官僚で衆議院書記官や警察講習所教頭を務めた有松が

(9) 参議院の修正事項は、原案中の「消防長又は消防署長」をすべて「消防長」に修正すること、第7条に規定された建築物の建築、増築等の許可、認可等に係る消防の同意を不要とすること、消防用設備等の検定に関する規定を設けること、火災現場へ出動する消防車の速度制限に関する規定を削除することなどであった(参議院, 1948, 945頁)。

(10) この理由として、GHQは消火や火災予防に必要な措置に加えて、消防に火災に関する捜査権まで認めさせようとしていたが、政府はこの捜査権を単なる原因調査権のみに限定しようとしていたので、意見の対立が激しく、政府案の立案ができなかった。そこで、消防の実体面について定める消防法は議員立法とすることになったとの指摘がある(橋本, 1995, 234頁)。

衆議院の専門調査員第1号として警察制度改革や消防制度の創設に携わったときのことを回顧したものである。有松によれば、警察から消防を分離して独立させることを最も望んでいたのは、警察で消防の実務を担当していた警視庁消防部の幹部職員であった。彼らは消防の分離独立を提唱し、熱心に国会（特に衆議院）へ働きかけていた。

有松は、衆議院・地方制度委員会の坂東委員長とともに警視庁消防部の要望を聴き、彼らの熱意と考え方に感銘を受け、消防を独立させるための研究を進めようとしていた（全国都市消防長連絡協議会，1954c，1頁・2頁）。その結果、消防の制度設計は「GHQと政府」だけでなく、「GHQと衆議院」という異なるラインにおいても行われることになった。

さらに、有松によれば、警保局消防課長である長野實は消防組織法と消防法の2つの法案をぜひとも政府から提出したいと要望していた。しかし、衆議院側には官僚の縄張意識に賛同できない委員が多く存在し、中垣委員や日本自由党の川橋豊治郎委員は国会から法案を提出することを強く要望して固執するという状況が続いていた。そこで、有松はこのような状況を打破するため、駒込にあった内務省警保局長官舎において久山秀雄警保局長や長野消防課長と会談し、「実体法たる消防法は、国会立法とし、形式法たる消防組織法は政府立法とするという苦肉の策」を案出して事態の收拾を図ったエピソードを記述している（全国都市消防長連絡協議会，1954c，2頁）。

この他にも、双方には他の法案の取扱いに関する問題が生じていたこと⁽¹¹⁾

(11) 消防関係法案の起草作業と並行して、衆議院・地方制度委員会では特別市制度の取扱いに関して問題が生じていた。第92回帝国議会において地方自治法が制定され、次の議会で特別市制度に関する法案を提出するという付帯決議が設けられた。しかしながら、特別市候補の5大都市と特別市制度に反対する府県との対立が存在し、政府が法案を提出しない状況が続いており、再三にわたって同委員会は政府に法案の提出を要請していた

から、結果的に消防組織法案は内閣提出法案、消防法案は衆議院・地方制度委員会委員長提出法案として国会に提出されることになり、前述のような経過を辿ったものと考えられるのである。

本節で述べてきたように、政府や衆議院・地方制度委員会は、第1回国会において旧警察法、消防組織法、消防法の3つの法律を制定して分権的な市町村警察と市町村消防を同時に創設したいと考えていた。第1回国会の審議日程が逼迫するなかで、政府が国会に提出した旧警察法案と消防組織法案は会期末ぎりぎりのタイミングで可決成立したが、遅れて衆議院・地方制度委員会が提出した消防法案は参議院における審議がはじまった段階で審議未了により廃案になった。その後、1948年3月7日に2つの法律が施行され、自治体警察制度とともに市町村消防制度がスタートしている。すなわち、新たな消防制度は消防の実体的作用を規定する消防法が制定されていない状況からはじまったのである。

廃案になった消防法案は、続く第2回国会において再検討する時間が設けられ、第2回国会消防小委員会の検討を経て法案の内容が大きく修正されることになった。修正された法案の内容は第4節においてとりあげるが、この法案は衆議院・地方制度委員会において8回に及ぶ審議が行われ、本会議で可決されたあと参議院へ送付された。

その後、参議院は修正法案を衆議院へ回付したが、時間の制約があつて参議院の修正事項を反映することができず、やむを得ず衆議院の法案を再可決した。そして、同年8月1日に消防法が施行され、消防組織法の施行から約5か月が経過した時点で消防に関する法整備が完了し、市町村警察は市町村公安委員会、市町村消防は市町村長の管理の下に置かれたのである。

(衆議院, 1947a, 36頁-39頁)。

ただ、この時点において国家地方警察本部と国家消防庁はいずれも国家公安委員会の管理の下に置かれていた。すなわち、消防と警察は市町村レベルでは完全に分離されていたが、国レベルでは国家公安委員会という1つの組織に属していたのである。さらに、警察は市町村警察と国家地方警察の2層制、消防は市町村消防による単独の制度として創設された。このような制度の違いが生じたことによって、時間の経過とともに警察と消防は異なる発展経路を歩むことになる。

このことは第3節と第4節で詳しくとりあげるが、制度が創設される前の時点で発生した偶発的な事象や制度の発展に関連する事象の順序が消防制度のあり方に大きな影響を与えていると考えられる。次節では、逆コース期に入り警察が再集権化されていく状況のなかで、消防は集権化への動きを阻止するとともに、国家消防本部（1952年7月に国家消防庁から改組）が警察を所管する国家公安委員会から地方自治を所管する自治省に移管されて自治省消防庁となり、消防が市町村完結型の地方制度として発展する基盤を確立する過程をみてみよう。

第3節 集権化との対峙

占領改革によって警察と消防は分権的な地方制度として創設されたが、前節で述べたように警察と消防を管理する仕組みは複雑なものになっていた。国レベルでは国家公安委員会という1つの組織に警察と消防が属していたが、市町村レベルでは市町村公安委員会に警察、市町村に消防が属していた。さらに、警察は市町村警察と国家地方警察の2層制、消防は市町村消防による単独の制度であったことから、時間の経過とともにそれぞれ異なる発展経路を歩みはじめた。本節は、逆コース期に入り警察が再集権化されていく状況のなかで、消防は集権化への動きを阻止するとともに、国家消防本部が国家公安委員会から自治省に移管されて自治省消防庁とな

り、消防が市町村完結型の地方制度として発展する基盤を確立する過程をとりあげる。

1 市町村警察の消滅

G H Qの指導の下で自治体警察制度はスタートしたが、市町村による警察の運営には課題が山積していた。政府は、これらの解決を図るため旧警察法の改正を繰り返し、最終的に市町村警察と国家地方警察を廃止して都道府県警察を設置した。ここでは、自治体警察制度の問題点を整理しながら、どのように市町村警察が消滅したのか、その過程をみてみよう。

自治体警察制度が発足した1948年3月には全国に1,605の市町村警察が存在し、そのうち1,386は町村警察であった（警察庁、2004年、70頁）。市町村警察の運営には様々な問題が生じており、その実態を調査した行政管理庁は、1949年5月25日に「警察行政監察報告」を作成して内閣総理大臣に提出している。その内容は、警察の人員・装備の不足や捜査能力の欠如、町村警察における財政の逼迫、広域犯罪捜査の非効率性等を指摘するものであった。この他にも、国内の治安対策の強化を図る必要があったことから、警察による警備体制の強化が求められていた（伊藤、2015、467頁）。

1940年代の終盤に入りアメリカの対日占領政策が変更され、リッジウエイは1951年5月に占領管理政策を見直す方針を明らかにした。これによりG H Qの指示によって制定された法令を見直す権限が日本政府に与えられ、日本の実情に合わない占領政策の見直しを行う、いわゆる「逆コース」がはじまった。これを受けて、政府は警察制度の再改革を目指し、旧警察法の改正作業に着手した。旧警察法の改正は、同法施行後の7年間で8回にわたり行われている⁽¹²⁾（警察庁、2004年、70頁）。そのうち重要な改

(12) 旧警察法の改正には、同法が施行される前の法務庁設置に伴う法令の整理に関する法律（1947年法律第195号）に基づくものがある。これを除

正は、次の3つである。

第1は、1950年12月10日に召集された第10回国会における旧警察法の一部改正である。この改正は、市町村警察の定員枠の撤廃、国家地方警察の警察官の増員、市町村警察と国家地方警察における連携を強化するものであった。また、警察を設置する町村は、そのまま警察を維持するか、あるいは国家地方警察へ移管するかということを、当該町村の住民投票によって決定できる仕組みが導入された（参議院、1951年、1133頁－1139頁）。この改正によって、多くの町村が警察の廃止を決定し、警察業務を国家地方警察に移管することになった。

第2は、1951年12月10日に召集された第13回国会における旧警察法の一部改正である。この改正は、警察に対する内閣総理大臣の権限を強化するもので、内閣総理大臣が必要に応じ国家公安委員会の意見を聴いて、都道府県又は市町村の公安委員会に対し公安維持上の必要な事項について指示する権限等を付与するものであった。（参議院、1952年、1907頁・1908頁）。

第3は、1953年12月10日に召集された第19回国会における旧警察法の全部改正である。この改正は自治体警察制度を廃止し、中央集権化を図ったものである。改正の内容は、まず国家公安委員会の委員長を国務大臣とし、新たに国家公安委員会が管理する警察庁を設置した。次に、市町村警察と国家地方警察を廃止し、都道府県公安委員会が管理する都道府県警察を設置した。

さらに、警視総監、警察本部長、都道府県警察の警視正以上の警察官を国家公務員とし、国家公安委員会が都道府県公安委員会の同意を得て任命する地方警務官の制度を導入するとともに、首都警察のトップである警視

いて1948年3月7日以降に改正された回数が8回である。

総監は国家公安委員会が都公安委員会の同意を得たうえで、内閣総理大臣の承認を得て任命する制度に移行した（参議院，1954年，1292頁－1299頁）。

前述のように，第10回国会における旧警察法の一部改正により町村警察の課題を解消する1つの方法として当該町村の住民投票によって任意に警察を廃止できる制度が導入されていた。これにより1953年1月1日までに1,158の町村警察が住民投票により廃止され，逆に警察の維持を選択したのはわずかに11町だけであった（伊藤，2015，468頁）。新警察法が施行される直前には，市町村警察の数は402（うち町村警察は127）まで減少しており，国家地方警察が町村の警察業務を補完する仕組みは拡大の一途を辿っていたのである（警察庁，2004年，70頁）。

その後，1954年7月1日に新警察法が施行されてすべての市町村警察が消滅した⁽¹³⁾。それに換わって発足した都道府県警察は，国家警察的な色彩の強い警察制度として新たな経路を歩みはじめた。消防とともに分権化された警察は，再び集権化されたのであった。

2 消防・警察の再統合の議論

前項で述べたように，警察は10年の歳月を経て再び中央集権的な都道府県警察の制度に移行した。その過程において，国や地方の行政機構改革の動きと相まって，消防を警察に再統合しようとする動きが現れてきた。ここでは，消防を警察に再統合する動きに対し，消防関係者や国会議員はどのように再統合を阻止したのか，その過程をみてみよう。

1951年5月，政府は首相の私的諮問機関である「政令諮問会議」を設置した。同諮問会議は行政機構の改革に関する審議を行い，同年8月に「行政制度の改革に関する答申」を提出した。その内容は，行政事務の範囲の大幅な整理縮小，中央地方の行政機構の整理簡素化，余剰人員の整理

(13) 1954年7月1日の新警察法の施行によって市町村警察は廃止されたが，大都市においては，施行後1年の期限内に廃止された。

等を提言するものであった。この答申を受け、政府は行政事務の簡素化・能率化、行政機構の改革、人員の縮小等の推進を目的として同年8月に行政簡素化本部を設置した。そして、簡素化、能率化、合理化という観点から国や地方自治体の行政機構に関する改革を推進したのである（松藤，2011，2頁・3頁）。

警察制度の見直し作業と並行しながらこの改革は進められていたが、そのなかで消防を警察に再統合する議論が浮上した。前項で述べたように、旧警察法の全部改正が第19回国会において行われたが、その少し前に発刊された『全国都市消防長連絡協議会会報第47号』に「最近ややもすれば国家消防本部を警察機関に統合するという説をなすものがあり、特に警察機関の一部には（中略）、戦前のごとく消防を警察の指揮下に置くことを強調するもの」がいるという記述があった（全国都市消防長連絡協議会，1953年 a，3頁）。

『全国都市消防長連絡協議会会報第48号』には、その動きに関連する状況が記述されている。それをまとめると、消防を警察へ再統合することについて、1953年11月に広島で開催された全国公安委員会議の休憩中、委員の1人が次のような発言をしていた。その内容は、市町村警察が国家地方警察に編入されれば4万人ほど整理される可能性が強いことから、「消防を傘下に入れておけば整理人員をその方向に向けることが出来るから速やかに実現すべきである」と主張するものであった。その場にいた大部分の委員は、その意見に賛意を表していたというものである（全国都市消防長連絡協議会，1953年 b，5頁）。

このような動きは、行政機構改革や人員整理に係る大綱の素案に反映されるようになり、『全国都市消防長連絡協議会会報49号』には、「国家消防本部を警察庁の付属機関とするという行革本部案」が発表されたと記述されていた。さらに、その背後には「政治上層部にはなお多くの古い警察

160(1238) 法と政治 70巻4号 (2020年2月)

的感觉にのみ捉われ過ぎている者があり、(中略)、只理屈抜きに矢たらに警察への復帰を唱えている者」が存在したことも指摘されていた(全国都市消防長連絡協議会、1954a年、6頁)。

国家消防本部を警察の付属機関とすることに反対の意向を示したのは、全国都市消防長連絡協議会であった。同協議会は、「全国消防長の意思統一と融和協調を図り、情報交換を行うとともに、消防の制度、技術等の総合的研究を推進し、我が国消防の健全な発展に寄与すること」(全国消防長会、2015、2頁)を目的として1949年5月に発足した、日本の消防行政に関する政策ネットワーク集団である⁽¹⁴⁾。

全国都市消防長連絡協議会は、総力を挙げてこの動きを阻止する活動を展開し、1953年12月24日に強力な反対陳情を行った。この陳情は、自由党行政改革特別委員長の増田甲子七と同副委員長の灘尾弘吉に対し塩谷隆雄会長や鈴木琢二事務局長が行ったもので、2時間余りにわたって消防の実情や消防側の要望を率直に伝え、国家消防本部を警察の付属機関にしないよう懇願したのである(全国都市消防長連絡協議会、1954年a、7頁)。

また、全国都市消防長連絡協議会は衆参両院の地方行政委員会に対しても同様の陳情を繰り返しており、衆議院地方行政委員会の中井一夫委員長(自由党)は、『全国都市消防長連絡協議会会報第50号』に寄稿して、「ともすれば占領政策の行き過ぎの是正とか、行政の簡素化、経費節減の名のもとに、或はその要請に応ずるの急なる余り、切角戦後日本に根ざし芽生えて、ここまで育ち上がった地方自治の長所や、民主独立の市町村消防の精神をも没却し、その根底を揺るがすような改革が論ぜられることは甚だ

(14) 全国都市消防長連絡協議会は、町村消防本部の加入が増加していたことから、同協議会が都市に限定されたものではなく全国消防長の意思統一機関であるということを明確にするため、1961年6月に名称を全国消防長会に改称している。

遺憾に堪えません」と再統合に反対の意向を示していた（全国都市消防長連絡協議会，1954年 b，1 頁）。

全国都市消防長連絡協議会は，自由党行政改革特別委員会や衆参両院の地方行政委員会だけでなく，行政管理庁をはじめ関係各方面にも積極的な陳情を行い，国家消防本部が警察の付属機関にならないよう繰り返し要望を続けた。そのような状況のなかで1954年1月14日に閣議決定された警察法改正要綱では，従来どおり国家公安委員会を存置し，その下に警察庁（仮称）と国家消防本部を並置することが明らかになった。これを受け，同協議会は「国家消防本部における多少の人員整理は免れないとしても，機構そのものは従来通りにされるものと期待される」と今後の推移を分析し，最悪の事態は避けられたとみていた（全国都市消防長連絡協議会，1954年 b，3 頁）。

また，衆参両院の地方行政委員会では消防を警察に再統合するという動きに大多数の委員が反対の意向を示しており，特に衆議院の中井委員長と参議院の堀委員長は，ともに強い反対の態度を表明していた（全国都市消防長連絡協議会，1954年 b，3 頁）。最終的に，同年2月15日に国会へ提出された旧警察法全部改正法案は改正要綱どおりになっており，国家公安委員会の下に警察庁と国家消防本部が並置され，消防と警察の関係はこれまでと変わらなかった。

3 消防における中央地方関係

ここまで述べてきたように，消防は警察の再集権化や行政機構改革の動きに巻き込まれる可能性があった。しかしながら，その動きは全国都市消防長連絡協議会や衆参両院の地方行政委員会によって阻止された。そして，消防が市町村による分権的な制度として歩み続ける経路を保持したのである。ただ，当時の消防には，これとは別に大きな問題が生じていた。それは，分権的な地方制度の弱点ともいえる深刻な財源不足の問題であり，消

防に対する財政支援が極めて少ない状況にあったことから、市町村の内部において消防予算を十分に確保できないという状況が続いていた。

戦後の混乱した社会情勢のなかで新たな消防制度を定着させることは困難を極め、市町村消防はスタート時点から多くの課題に直面していた。特に、常備消防体制であるか、非常備消防体制であるかを問わず、市町村の内部において消防に関する十分な財源を確保することは警察よりも一層困難な状況にあり、国や都道府県の支援を求める「市町村消防の声」が出はじめていた。このことについて、全国都市消防長連絡協議会からも再三にわたって要望がなされ、国や都道府県の支援のあり方が検討されるようになった。

時間は遡るが、1948年3月7日に施行された消防組織法の改正経過をみてみよう。本稿の研究対象期間である1960年7月1日までに、他法令の改正等に伴う関連事項の改正を除き、消防組織法の主要な改正は4回行われている⁽¹⁵⁾。

それぞれの主な改正点をみると、第1は1948年7月の改正で、具体的な規定がなかった消防団に関する規定を追加したものであった。第2は1951年3月の改正で、市町村は消防本部、消防署、消防団等の全部又は一部を設置しなければならない規定を設け、消防機関の設置を義務化した。また、国家消防庁の勧告・指導・助言の制度を創設し、国の役割を追加したものであった。第3は1952年7月の改正で、国家消防庁が国家消防本部に改組されたことによるものであった。また、これまで法律に明確な規定がなかった都道府県の所掌事務を追加し、都道府県の役割を明確にした。

(15) 1960年7月1日までに、消防組織法の一部改正は9回行われており、同法の内容を変更するための改正が4回、他法令の改正等に伴う関連事項の改正が5回である。

第4は、これらの改正のなかで大きな議論を呼んだ消防の集権化を図ろうとする1959年3月の改正で、この改正が行われる2年前に設置された消防審議会（1957年2月15日の閣議決定に基づき設置）の答申を受けて行われた。同審議会は、1957年10月10日に「消防制度に関する答申」を提出し、占領下の特殊事情のもとで成立した現行制度の欠陥を根本的に改革するよう提言した。その内容は、消防組織法の建前である市町村消防の原則を維持しつつ、消防に関する国と都道府県の緊密な協力体制をつくらうとするものであった（佐久間、1969年、13頁）。

この答申に基づき、1958年12月10日に召集された第31回国会に消防組織法の一部改正法案が提出され、市町村消防の原則を明確に保障している同法第19条を改正する動きがはじまった。これは、前述の消防審議会答申に示された、市町村消防の内容を充実し消防力の改善強化を行うためには、国、地方を通じた緊密な連絡体制が必要であり、国と都道府県は市町村の消防に対し補完的責任を有することを制度上明確にする必要があるという方針に基づくものであった。

改正法案の主な内容は、同法第19条の「市町村の消防は、国家消防本部長及び都道府県知事の行政管理又は運営管理に服することはない。」を「国及び都道府県は、市町村の消防の自主性を尊重するとともに、その運営が円滑に行われるように配慮するものとする。」に改めるとともに、市町村消防に対する勧告・指導・助言の制度を強化するものであった（衆議院、1959年a、1頁・2頁）。

改正の主な理由は、次のとおりである。現行法には市町村の消防責任が

(16) 1948年3月に消防組織法が施行された当初は「国家消防庁長官の」となっていたものが、1951年3月の一部改正で「国家消防庁長官又は都道府県知事の」に改正され、次に1952年7月の一部改正により「国家消防本部長又は都道府県知事の」に改正された。

厳然と規定されており、この規定が存在するが故に国や都道府県は市町村消防を支援することができない。そこで、第6条にある市町村消防の原則という規定を残したうえで、第19条において市町村の自主性を尊重するとともに、国や都道府県の責任を明記して消防の運営が円滑に行われるよう配慮する規定を新たに設ける。これによって、市町村消防の原則を明確にしながらか国や都道府県が法律の規定を根拠に支援を行うというものであった（衆議院，1959年 b，7頁・8頁）。

さらに、同法第20条と第20条の2の規定に基づき国家消防本部長や都道府県知事が市町村に対し勧告、指導又は助言を行う際には、必要な資料の提出を求め、或いは職員に指定する事項を調査させることができる権限を新たに付与し、市町村への関与を強化するものであった。

この改正法案は、1959年2月4日に国会へ提出されたが、これに対して全国都市消防長連絡協議会は緊急常任理事会を開催し、改正法案には賛意を表しがたい部分があるとの見解を表明した。さらに、同理事会は改正法案に対する要望書を国に提出することを採択したのである。同協議会は、同年2月21日にこの要望書を国家消防本部長へ提出している。

ただし、全国都市消防長連絡協議会は、あえて改正法案には正面から反対せず、改正に基づく政令等の立案を行う段階で要望を十分に反映させることを条件に、改正に協力するという方針を示した。つまり、改正後の運用段階において同協議会の要望事項を具体的に反映させ、業務執行面における調整と必要な措置に遺漏がないよう強く要望するものであった（全国都市消防長連絡協議会，1959年，6頁）。

ところが、この改正法案に猛然と反対したのは、消防関係者ではなく衆議院地方行政委員会の委員であった。同年2月18日と2月25日に開会された同委員会において、日本社会党の複数の委員が第19条の改正に反対の立場で質疑を行い、このような改正は自治消防の根本原則を侵すおそれ

があると強く批判したのである。

これを受けて、同年3月19日に開会された同委員会において改正法案に対する修正法案が提出され、全会一致で可決された。その内容は、「消防組織法の一部を改正する法律案の一部を次のように修正する。第19条、第20条及び第22条の2の改正に関する部分を削る。」（衆議院，1959年d，1頁）というものであった。（その後，同年3月31日の参議院本会議において可決成立。）

これにより，市町村消防に対する国や都道府県の関与は限定的なものにとどめられ，消防の集権化は阻止された。それと同時に，消防研究所の機能充実，消防講習所の消防大学校への昇格，消防本部を設置していない市町村の危険物規制事務を都道府県知事へ移譲することなどが新たに規定され，国や都道府県による新たな支援体制が構築されたのであった。

4 国家消防本部から自治省消防庁へ

第31回国会の消防組織法一部改正によって，国や都道府県の市町村消防に対する支援体制は強化された。それから1年余りが経過した1960年7月1日，今度は警察とともに国家公安委員会の下で管理されていた国家消防本部が，新設される自治省へ移管されることになった。これにより国レベルにおいても警察と消防は完全に分離され，消防は地方自治を所管する自治省の下で新たな発展経路を歩みはじめることになった。ここでは，内政省設置というかたちで内務省を復活させようとする，いわゆる「内務省復活構想」が挫折し，その後自治庁と国家消防本部を統合して，新たに自治省を創設していく過程をみてみよう。

1955年12月20日に召集された第24回国会において，政府は自治庁と建設省を統合する方針を打ち出した。これを具体化した内政省設置法案は翌年4月23日に国会へ提出され，3日後の4月26日に衆議院本会議において趣旨説明が行われた。これによって，内政省設置に向けた法案の審議が

はじまったのである。

内政省の任務は、従来の自治庁、建設省、首都圏整備委員会等の任務のほか、経済企画庁が所管する国土総合開発に関する事務の一部や国土調査に関する事務を加えたのもであった。また、内政省の組織については、内部部局に行政局、財政局、税務局、開発局、河川局、道路局等を設置するとともに、従来の自治庁と建設省の関係する付属機関をそのまま内政省の付属機関とし、新たに地方自治会議、南方連絡事務局、河川審議会等を設置するものであった（衆議院、1956a、611頁）。

法案の趣旨説明に対する質疑において、日本社会党の片島港議員は「内政省が旧内務省の復活であるということは、衆目の一致して認めておるところであります。」と指摘し、この法案は地方自治体に対する監督権の強化や地方行財政を支配しようとする陰謀を内包するものであると厳しく批判した（衆議院、1956a、612頁）。翌月の5月11日の衆議院内閣委員会で法案の趣旨説明が行われたが、その後に審議は行われないうまま法案は継続審議となった。

次に内政省設置法案が審議されたのは、1956年12月20日に召集された第26回国会であった。翌年4月12日に開会された衆議院内閣委員会において法案の趣旨説明が行われたが、その後に審議は行われないうまま、これまでと同様に法案は継続審議となった（衆議院、1957、11頁－28頁）。世論には内務省の復活に対する根強い警戒感があり、野党だけでなく与党の一部や建設省内部にも反対する勢力がいたことから、内政省を設置するための議論は遅々として進展しなかつたのである。

その後、内政省設置法案は第28回国会において撤回されることになった。1958年3月20日に開会された衆議院本会議で、政府から申し出のあった内政省設置法案等を撤回することが承諾されたのである。これにより、関連する2つの法案は撤回され、「内務省復活構想」は挫折したのであ

た（衆議院，1958，301頁）。

内政省を設置することに失敗した政府は、今度は自治庁と国家公安委員会に属していた国家消防本部を統合して自治省に昇格させるため、自治庁設置法の改正作業を進めた。この改正法案は、第34回国会の会期中である1960年3月12日に提出されている。改正の理由は、地方自治の発展は国政においても極めて重要な意義をもつことから、中央各省と地方公共団体との連絡協調を一層緊密にし、国政と地方自治との調和を保って、地方自治の健全な発達と国政の適切な遂行を図ることにあった。また、地方自治を担当する国の行政機関が現在のような総理府の一外局であることは不適當であり、責任ある一省を設ける必要性を強調するものであった。

さらに、かねてから重要性が指摘されていた消防の充実強化を図るためには、市町村消防の本質と市町村の一般行政との深い関連性に鑑み、地方自治を所掌する責任官庁に消防を統合して責任体制を確立する必要があると主張するものであった（衆議院，1960a，236頁）。

同年3月18日の衆議院本会議と同年3月28日の参議院本会議において改正法案の趣旨説明が行われ、衆参両院の内閣委員会で審議が進められた。衆議院内閣委員会では、同年3月22日に趣旨説明が行われたあと、同年4月5日から5月10日までに7回の審議が行われている。7回目にあたる5月10日の同委員会では、自由民主党の高橋等委員他17名の委員が自治庁設置法の一部を改正する法律案に対する修正法案を提出した。修正内容は、改正に伴う関係法律の整理に関する事項であった（衆議院，1960b，2頁）。

修正部分を含む改正法案は、同日の同委員会において採決が行われることになった。それに先立ち、2人の委員が反対の立場で討論を行っている。日本社会党の石山権作委員は、自治庁を自治省にするということはかなり大きな改革であるにもかかわらず、改革の内容が自治庁と国家消防本部を

168(1246) 法と政治 70巻4号 (2020年2月)

統合するだけの不十分なものであり、もう少し時期を遅らせて十分に検討してから自治省を設置すべきであると主張した。

また、民主社会党の門司亮委員は、憲法の趣旨に沿った自治行政を行う誠意があるならば、わざわざ自治庁を省にする必要はないと指摘したうえで、「名目だけを従来の方から省にしようというものの考え方は、明らかに官僚行政への逆戻りである。」と主張して、反対の意見を述べたのである。このような討論のあとに採決が行われたが、改正法案は賛成多数で可決された（衆議院，1960b，2・3頁）。

さらに、3日後の5月13日に開会された衆議院本会議において改正法案の採決が行われたが、このときも日本社会党の野口忠夫議員は、占領政策の是正を目標に1952年を境として戦前の姿に逆戻りしたような改革が次々と行われ、地方公共団体に対する干渉が拡大されていると指摘して、反対の討論を行った。

これに加えて民主社会党の田方廣文議員は、自治庁と国家消防本部を合併して自治省に昇格させることの必要性が見当たらず、実質的に効果のない法案であると批判したうえで、「自治庁が省に昇格したからといって、地方行政が急に円滑に行われるものでもなければ、地方財政が好転するというものでもありません。」と反対の意思を表明した。しかしながら、改正法案は賛成多数で可決され、参議院へ送付されたのである（衆議院，1960c，517頁－519頁）。

改正法案の送付を受けた参議院は、1960年6月9日に開会された参議院内閣委員会において質疑を行い、次の同年6月18日の同委員会で改正法案の採決を行った。ただ、このときに討論は行われず、改正法案は可決されている（参議院，1960a，1頁）。その後、同年6月20日の参議院本会議において採決が行われたが、このときも討論は行われず、改正法案は全会一致で可決成立したのである（参議院，1960b，504頁）。

このような経過によって国家消防本部は国家公安委員会から切り離され、1960年7月1日に自治省消防庁が発足した。人的資源においても、国家消防本部に在籍する警察出身者は減少し続け、逆に自治庁関係者が増えて「警察行政色」から「地方行政色」への変化が強まる状況にあった（永田，2014，162頁）。これにより、占領改革から12年余りの歳月を経て警察と消防は完全に分離され、それぞれが大きく異なる発展経路を歩みはじめた。ここから消防は地方行政の一部として確立され、市町村消防の原則という制度の理念が堅持された状況の下で、新たな発展経路を歩んでいくのである。

ここまで、消防制度の創設過程をみてきたが、消防が大きく集権化されることなく分権的な地方制度として発展をはじめたその背景には、市町村消防の行方を左右する2つの岐路が存在した。次節では、この2つの岐路における事実経過を分析し、これらの事象が消防制度のあり方にどのような影響を及ぼしたのか考察してみよう。

第4節 発展経路に現れた2つの大きな岐路

第2節と第3節において消防制度の創設過程をみてきたが、そこには、消防制度のあり方を左右する2つの岐路が存在していた。1つは、制度が創設される前の時点で発生した偶発的な事象によって当初の制度設計が大きく変更されたことであり、もう1つは消防の集権化につながる危機を消防関係者ではなく衆議院地方行政委員会が回避したことである。本節は、この2つの大きな岐路が消防制度のあり方にどのような影響を及ぼしたのか考察する。

1 捜査権の行方

第2節で述べたように、政府や衆議院・地方制度委員会は、旧警察法と
170(1248) 法と政治 70巻4号 (2020年2月)

消防2法を第1回国会で制定し、市町村警察と市町村消防の2つの制度を同時にスタートさせようとしていた。そのため、消防制度の法整備は旧警察法の起草作業を追うようなかたちで進められた。警察と消防に関する法案は、旧警察法案、消防組織法案、消防法案の順に国会へ提出され、衆参両院の治安及び地方制度委員会において審議が進められたのである。

第1回国会の審議日程が逼迫するなかで、旧警察法案と消防組織法案は会期末を迎える直前に可決成立したが、消防法案は審議未了のため廃案になった。したがって、1948年3月7日に新たな2つの制度がスタートした時点において、消防の実体的作用を規定した消防法は制定できなかったのである。消防法案の廃案という事象は、消防制度のはじまりにどのような影響を及ぼしたのだろうか。

消防法案の審議が第2回国会へ持ち越されることになり、第1回国会で衆議院を通過した消防法案（以下「第1回国会法案」）の内容を見直す時間が設けられた。この時間が設けられたことによって、第1回国会法案の内容は大きく修正され、新たな消防法案（以下「第2回国会法案」）として国会へ提出されることになった。ここからは第1回国会法案と第2回国会法案の内容を比較しながら、法案がどのように修正されたのかみてみよう。

第1回国会法案は6章32条文と附則5条文により構成され、その概要は、第1章が総則、第2章が火災予防、第3章が火災鎮圧、第4章が捜査及び調査、第5章が雑則、第6章が罰則となっていた。第1章は法律の目的と用語の定義を規定し、第2章は火災予防のために必要な立入検査と資料の提出命令や危険物の許可と取扱いの指導を規定していた。また、第3章は火災を発見した者の通報義務や消防活動に必要な権限を規定し、第4章は放火や失火に関する消防職員の捜査権を規定していた。さらに、第5章は火災とまぎらわしい火煙を発する行為や消防隊の通路通行を困難にす

る行為に対する届出義務を規定し、第6章は消防の施設を破壊した者や消防職員の活動を妨害した者に対する罰則を規定したものであった。

次に、第2回国会法案は9章46条文と附則2条文により構成され、その概要は、第1章が総則、第2章が火災の予防、第3章が危険物、第4章が消火の設備、第5章が火災の警戒、第6章が消火の活動、第7章が火災の調査、第8章が雑則、第9章が罰則となっていた。この法案と第1回国会法案の内容を比較すると、大きく修正された部分がいくつかある⁽¹⁷⁾。このうち、本稿との関連で最も重要な修正事項は、第1回国会法案に規定されていた放火や失火の犯罪に関する捜査権のあり方であった。

第2節において、衆議院・専門調査員の有松昇が消防制度に関する研究を進めていたことをとりあげたが、有松は限られた時間のなかでGHQの指導を受けながら捜査権に関する規定を検討していた。有松は、時間の制約があつて内務省警保局の意見を十分に聴取できない状況のなかで、消防に対し幅広い捜査権を付与しようとしていた。

第1回国会法案の第4章には、「消防執行長又は捜査の任にあたる消防職員（以下捜査員という。）は放火又は失火の犯罪があると認めるときはその犯罪を捜査しなければならない」という規定があつた。また、捜査員は「放火又は失火の犯罪があると認定した時は書類を作成し、これを検察

(17) 第2回国会法案における主な修正事項は、次の5つである。第1は、市町村条例で定める数量以上の危険物は、市町村長の許可を得た貯蔵所において貯蔵し、又は取り扱う規定を設けたこと、第2は、消火器、避難器具等の消防用設備の設置基準や消防水利施設に関する基準を設けたこと、第3は、中央气象台や管区气象台の情報に基づき市町村長が「火災に関する警報」を発令する仕組みを設けたこと、第4は、消防車が火災現場に出勤するときの最高速度を時速60キロメートル以下とする規定を設けたこと、第5は、出火原因や損害状況の調査を消防長又は消防署長に義務付けるとともに、放火又は失火の疑いがあるときは、その調査の主たる責任者は消防長または消防署長にあるという火災調査権を設けたことである。

庁に通告しなければならない」という規定があった。さらに、捜査員には「窒息死、圧死、焼死その他生理的な死因を調査するため、焼死体を検視し、又は解剖に付することができる」という権限が与えられていた（参議院、1947年、4頁）。つまり、GHQの指導に従ってアメリカの消防制度に倣った消防の捜査権が付与されていたのである。

しかしながら、第2回国会法案には捜査という文字はまったく表記されていなかった。前述のとおり、GHQは放火や失火の犯罪に関する捜査権を消防に付与したいと考えていた。先に制定された消防組織法第4条第3号及び第4号には、国家消防庁の所掌事務として「消防の捜査権の確立」と「捜査員に対する技術支援」が規定されていたのである。それにもかかわらず、なぜ、このようなことが起こったのだろうか。

その理由は、大きく分けて2つある。第1は、第2回国会において法案を見直す時間が設けられたことから、その間に捜査権の付与に慎重な姿勢をみせる勢力の介入を受けたことである。第2は、第2回国会法案において排除された捜査権を取り戻すため、衆議院・地方制度委員会が放火や失火の犯罪に関する捜査責任は消防にあるという規定を新たに追加することを了承したにもかかわらず、何の協議も経ないままその部分が「調査の主たる責任者」に書き換えられたことである。

初めに、捜査権の付与に慎重な姿勢をみせる勢力の介入を受けたことについてみてみよう。表2は、第1回国会法案第4章「捜査及び調査」と当初の第2回国会法案第7章「火災の調査」の内容を対比させたものである。これをみると、第1回国会法案の消防職員による捜査義務、犯罪認定時の検察庁への通報、焼死体等の検視と解剖の依頼、焼死体等の検視等に係る記録の作成に関する規定は、第2回国会法案ではすべて削除されていた。

これに換えて、「放火又は失火の犯罪に関する警察への通報義務」、「消防長等（保険会社代理人を含む）による損害調査の実施」、「放火又は失火

の犯罪が疑われるときの消防長又は消防署長の調査責任」が新たに規定されたのである（衆議院，1948b，2頁）。このように，消防の捜査権は実質的に排除され，行政調査権によって出火原因と損害状況の調査を行うように修正されたのであった。

表2 捜査権と火災調査権に関する規定の比較

区分	条 項	規定の概要	条文の取扱い	備考
第1回国会法案	第22条 (第1項)	消防職員による放火又は失火犯罪の捜査義務	削除	
	〃 (第2項)	放火又は失火犯罪認定時の検察庁への通報	削除	
	第23条 (第1項)	焼死体等の検視及び解剖の依頼	削除	
	〃 (第2項)	焼死体等の検視等を行った際の記録の作成	削除	
第2回国会法案	第31条	消防長等による放火又は失火犯罪の警察への通報義務	新設	
	第32条	火災の原因及び損害の調査への着手	存置	第1回国会法案：第24条
	第33条	消防長等及び保険会社代理人による損害調査の実施	新設	
	第34条	火災調査に係る資料提出命令及び立入検査	存置	第1回国会法案：第25条
	第35条	放火又は失火が疑われるときの消防長等の調査責任	新設	

出所 法案の条文を参照して筆者が作成したものである

このような見直しが行われた背景について，有松は1948年2月10日に開会された衆議院・地方制度委員会において，「旧法におきましては消防職員に火災犯罪の捜査権のみならず，死体の検視権，解剖権までを与える等非常に飛躍的な構想が見受けられたのでありますが，（中略），四圍の条件が即応しておらないという実際の方面の意見を加味いたして，旧法第23条の全文を削るとともに，旧法第22条の規定を新法第32条の程度に改めたのであります。」と説明している（衆議院，1948b，2頁）。

つまり，有松の説明にあるように，放火や失火の犯罪に関する捜査権を消防へ移管することに強く反対する実際の方面（警察関係者）が存在し，捜査権の移管を阻止する動きがあったのである。そのため，現時点で捜査権を付与することは見送るものの，改めて国家消防庁が捜査制度の検討を行うこととし，将来において消防に捜査権が付与される道筋を残すことに

なった（衆議院，1948a，6頁）。

次に，第2回国会法案において排除された捜査権を取り戻すため，衆議院・地方制度委員会が放火や失火の犯罪に関する捜査責任は消防にあるという規定を新たに追加することを了承したにもかかわらず，何の協議も経ないままその部分が「調査の主たる責任者」に書き換えられたことについてみてみよう。

前述のとおり，消防に捜査権を付与することは見送られることになっていたが，その後の衆議院・地方制度委員会において，放火の疑いがある場合の捜査逮捕に関する消防職員と警察官との権限を明確にするため，放火の疑いのある火災の捜査責任を消防に付与することが了承された。これは，1948年4月1日の同委員会における中間報告のときであり，第2回国会消防小委員長の代理である日本社会党の門司亮委員は「放火の疑いのあるときは，その捜査の主たる責任は消防長又は消防署長とする。但し，警察官が犯人を探知し，之を逮捕することは妨げない。（以下略）」という項を加えていると説明している（衆議院，1948c，5頁）。したがって，この時点で条文に「捜査」という文字が新たに加えられていたのである。

ところが，その次に審議が行われた同年4月15日の衆議院・地方制度委員会では，前述のように門司が，「捜査の主たる責任」と説明した部分だが，「調査の主たる責任者」に変わっていたのである。4月15日の同委員会が開会されるまでの期間には，4月1日の審議結果に関する衆議院・地方制度委員会とGHQとの調整が行われたものの，それ以外の協議や調整が行われたという記録は見当たらない。どのような経緯によって，「捜査」は「調査」に書き換えられたのだろうか。

4月15日の衆議院・地方制度委員会において，法務庁事務官の勝尾鎌三は第2回国会法案に関する4つの意見を述べており，そのなかに消防の捜査権に関する意見がある。勝尾は，第35条に「放火の疑いのあるとき

は、その調査の主たる責任者は消防長または消防署長とする。但し、警察官または警察吏員は犯罪を捜査し犯人を逮捕する責任を免れしめるものではない。かように英文がなっておりますが」と指摘し、この規定には消防職員に警察官と同様の捜査権を与えるべきであるという意味が込められているのではないかと述べている（衆議院，1948d，8頁）。さらに、このような条文では単に任意的な捜査ができるだけのことで、「私立探偵程度の捜査」しかできないという考え方を示している。

勝尾は、現状の消防に捜査権を与えることには疑問があるとの意見を述べたうえで、消防職員に捜査権を与えようとするならば、海上保安法等の規定に倣って、例えば「消防長，消防官，消防司令及び消防副司令たる消防吏員は刑法第9章に掲げる罪につき刑事訴訟法に規定する司法警察官の職務を行い，消防手及び消防手補たる消防吏員は刑法第9章に掲げる罪につき刑事訴訟法に規定する地方警察吏の職務を行う。」という条文を入れる必要があると説示しているのである（衆議院，1948d，8頁）。

これは、勝尾が日本語と英語の両方の資料を比較したうえで、日本語の条文が「調査」になっているにもかかわらず、英文が「捜査」という意味を含んでいると解釈していたからである。一般的に捜査を英訳するときは、調査，捜査，研究等を意味する「investigation」を用いることが多い。4月1日の審議結果に関する資料を含め「捜査」を英訳する際には、一貫して investigation が用いられていたものと考えられる。

このことから、investigation の意味は、GHQ側では常に出火原因の調査や放火犯の捜査を意味するものと解釈されていたが、衆議院・地方制度委員会側では「調査」又は「捜査」という2つの意味に使い分けられていたのである。したがって、4月15日の同委員会に提出する資料を作成した段階で、何らかの理由によって捜査と表記されるべき部分が「調査」と表記されたのである。これが意図的に行われたものか、あるいは翻訳の段

階で偶発的に入れ換わったものかを判断する資料は見つかっていないが、これについてエンゼルの次のように述べている。

エンゼルの、消防法第35条の規定について「失火及び放火の調査及び捜査を全面的に消防長の権限として書き入れるつもりであった。」との方針を示したうえで、「同条は翻訳の際、消防長は現場で表面的な調査のみをなし、警察は、消防法施行以前同様に、全捜査を行うことになってしまった。」と回顧している（エンゼル、1950、70頁）。つまり、investigationと英訳された部分は出火原因の調査や放火犯の捜査を意味していたが、結果的に日本語では調査と表記されたことから、その意味が変わってしまったのである。

4月15日の同委員会では、捜査の文字が調査に入れ変わったまま、その点について議論されることなく審議が進んだ。なぜ捜査が調査に入れ変わったのか、あるいは、なぜ議論をしなかったのか、その理由を示す資料は確認できないが、筆者は捜査権の移管に反対する警察関係者の意向が最終的に法案に反映されたものと推察している。その後、5月11日と5月18日の委員会審議を経て第2回国会法案の起草が完了した。その結果、消防の捜査権は火災調査権に変更されて定着することになり、消防組織法第4条に規定された「国家消防庁の捜査に関する所掌事務」と消防法第7章「火災の調査」の規定は、ねじれた状態のまま存置されたのである。

エンゼルの、帰国する直前の1951年5月19日に開催された第2回全国都市消防長連絡協議会総会において、できる限り早く消防法を改正し、司法警察権をもった火災原因調査員を消防署に配置してほしいと述べ、捜査権の必要性を改めて訴えている（全国都市消防長連絡協議会、1951a、7頁）。全国都市消防長連絡協議会は、国家消防庁や衆議院・地方制度委員会に対して捜査権の付与を繰り返し要望するとともに、衆議院法制局にも同様の陳情を行うなど、捜査権を獲得するために積極的な活動を展開した。

また、『全国都市消防長連絡協議会会報第23号』には、「消防法の一部改正法案臨時国会に提出か」という見出しで、消防の司法警察権に関する問題を解決するため、消防法一部改正法案が第12回国会（同年10月10日開会）に議員提出法案として提出される見込みであるという記事が掲載されていた（全国都市消防長連絡協議会，1951年，2頁）。

しかしながら、捜査権を付与することを目的とした消防法一部改正案は、第12回国会には提出されなかった。その後も同様の改正法案は提出されなかったことから、消防は放火や失火の犯罪に関する捜査権を獲得することができなかつたのである。それから10年余りを経た1963年4月、消防組織法一部改正によって同法の捜査権に関する規定はすべて削除され、「ねじれた状態」は解消されたのであった。

ここまで、2つの国会において消防法を制定する過程をみてきたが、第1回国会法案の廃案という事象は、第2回国会において法案の内容を見直す時間を創出した。その時間が設けられたことによって、消防の捜査権は排除されることになった。その後、消防関係者や衆議院・地方制度委員会は消防の捜査権を復活させようと努力したが、審議の最終段階で再び排除されるという結果になった。つまり、偶発的な事象の影響を受けて消防組織法と消防法が異なるタイミングで制定されたことから、当初に予定していた捜査権を保有するアメリカ型消防制度は実現できなかったのである。

他方で、消防の捜査権を排除したことは、消防と警察の再統合が進展しにくい背景を創出したものと考えられる。仮に、第1回国会において消防法が制定されていたとすれば、放火や失火に関する消防の犯罪捜査が行われていたであろう。それと同時に、消防が犯罪捜査を行うときは、常に検察庁の指揮下に入る構図が生まれていたであろう。このような検察庁と消防、あるいは検察庁と警察という捜査機関の関係性を考慮すると、犯罪捜査という同種の所掌事務を取り扱うことから、将来において消防が警察に

再統合される余地を残したものと考えられるのである。

事実、第3節でとりあげたように1953年に入って消防と警察を再統合する議論が行われており、そのときに消防が捜査権を保有していれば、警察に再統合される可能性は十分にあった。これ以外にも、旧警察法の全部改正に関連する自由党政調会案には、国家消防本部を「消防局」として警察省（その後に治安警察省等に名称は変化する）の一部局と位置付け、消防を警察に再統合することが示されていた。さらに、その後においても警察への再統合を求める声は、警察側に根強く存在していたのである（小宮、2015、113頁）。

このように消防を警察に再統合する動きが現れてくるなかで、消防関係者は再統合を行わないよう繰り返し要望してきた。このとき、放火や失火の犯罪に関する業務は、警察が犯罪捜査、消防が出火原因等の調査と明確に分かれており、消防が犯罪捜査という警察と同種の所掌事務を保有していなかったからこそ、自由党行政改革特別委員会や行政管理庁は再統合に否定的な対応をとることができたのである。

以上のように、第1回国会法案は他の法案よりも遅れて国会に提出されたことから、審議日程の影響を受けて廃案になった。次に、消防法案は第2回国会に再び提出されることになり、法案の内容を見直す時間が設けられたことによって、消防の捜査権が排除されるかたちで当初の制度設計は大きく変更された。さらに、捜査権を排除したことは、消防と警察の所掌事務を完全に分離させることにつながり、消防を警察に再統合する議論は十分に進展しなかったのである。このような過程が1つの要因となって、消防と警察の再統合は回避されたのであった。

2 消防の集権化に対する危機感

第3節でみたように、第31回国会において国と都道府県の権限や役割

を強化するための消防組織法一部改正法案（以下「改正法案」）が国会に提出されたが、改正法案の一部を衆議院地方行政委員会が修正し、消防の集権化を阻止したことは既述のとおりである。衆議院地方行政委員会はどのような考え方にに基づき改正法案の一部を修正したのか、その議論の過程をみてみよう。

市町村消防制度について、当時の消防組織法にはどのように規定されていたのだろうか。この制度は、すべての市町村に消防団が設置され、必要に応じて消防本部や消防署を設置する仕組みになっていた（ただし、同法制定時に消防団のことはほとんど規定されていない）。表3は、消防制度の根幹を規定した1959年2月当時の同法第6条、第7条、第8条、第19条、第25条の5つの条文を整理したものである。

表3 消防組織法に基づく制度の概要（1959年2月）

条 項	条文の要旨
第6条	市町村は、消防を十分に果たすべき責任を有する。
第7条	市町村の消防は、市町村長が管理する。
第8条	市町村の消防に要する費用は、当該市町村が負担しなければならない。
第19条	市町村の消防は、国家消防本部長又は都道府県知事の運営管理又は行政管理に服することはない。
第25条	市町村の消防に要する費用に対する補助金に関しては、法律でこれを定める。

出所 衆議院地方行政委員会の資料から筆者が作成した

まず、第6条において消防の責任は市町村にあることを明確にし、次に第7条で市町村の消防は市町村長が管理するとともに、第8条で消防に要する費用は当該市町村が負担することを規定している。さらに、第19条において、市町村の消防は国家消防本部長や都道府県知事の運営管理や行政管理に服することはないと明確に規定し、最後に第25条で消防に関する補助金は別の法律を定めることを規定している。この5つの条文によって、「市町村消防の原則」は厳然と確立されているのである。

改正法案は、この第6条から第8条までと第25条は存置するものの、第19条を「国及び都道府県は、市町村の消防の自主性を尊重するとともに、その運営が円滑に行われるよう配慮するものとする。」に改正するものであった。これに加えて、同法第20条と第20条の2を一部改正し、国家消防本部長や都道府県知事が市町村に対して勧告、指導、助言を行う際には、必要な資料の提出を求め、あるいは指定する事項を調査させることができる権限を新たに付与するもので、国や都道府県の市町村に対する関与を強化するものであった。

この改正法案に対し、なぜ衆議院地方行政委員会は消防の集権化につながるおそれがあると強く反対したのだろうか。そこには、逆コース期に入って警察、教育の順に再集権化が行われ、その後に消防を集権化しようとする事象の順序が大きく関係している。ここからは、1959年2月18日の『衆議院地方行政委員会議録第11号』と2月25日の『衆議院地方行政委員会議録第13号』に記録された議論の展開を整理しながら、改正法案の内容が修正されていく過程をみてみよう。

第19条の改正の趣旨は、同条が「国側からみた中央地方関係」や「消防財源の確保」に悪影響を及ぼしているという点である。まず、福井県や長崎県の警察部長を歴任し、1955年7月に全国都市消防長連絡協議会事務局長から国家消防本部長に就任した鈴木琢二は、現行第19条の条文が「非常に誤解を生んだり、あるいは場合によってはかえって市町村のためにならないような誤解を生む」（衆議院、1959b、8頁）という状況があることから、新第19条のようなはっきりとした規定によって、第6条と表裏一体となって市町村消防の原則を明確に示した方が適正であると主張している。

これは、消防における中央地方関係が第6条と第19条によって厳然と規定されていることから、国家消防本部長や都道府県知事が市町村に対し

勧告、指導、助言をしても、これらの規定を根拠として勧告等に従わない市町村があり、十分な効果が見出せないという実態を示唆したものである。

次に、鈴木は現行第19条がもう1つ弊害を及ぼしているのは財政上の問題であり、政府の内部において補助金の増額を要求しても、「この国家財政が苦しいときに、(中略)、金を出すのをきらう方の側(筆者注：大蔵省のこと)からいいますと、この19条が非常にいい口実になるわけでございます。」(衆議院, 1959b, 8頁)と説明して、第19条を口実に補助金の増額を拒否される実態があることを訴えている。これは、都道府県においても同様であり、国や都道府県は法律に基づかなければ市町村を支援できないと主張しているのである。

このことについて、自治庁長官兼国家公安委員長である自由民主党の青木正も「建前が自治体消防ということになっているものですから、国がもう少し補助金等を出さなければいかぬじゃないかということも言いましたも、制度上やりにくい点も私ども実際は考えるのであります。」(衆議院, 1959c, 7頁)と説明し、国が市町村消防にできる限りの協力をしなければならないという建前を設けることが必要であると主張している。さらに、制度上の裏づけなくして予算の獲得というようなことを考えても困難であるという考えを示しているのである。

このような政府の考え方について、日本社会党の複数の委員が真っ向から反論する意見を述べている。1つ目の国側からみた中央地方関係について、佐野憲治委員は法律技術論から考えて現行第19条は非常に重要な要素をもっている。現行第19条には運営管理、行政管理に服することはないという地方自治の原則がある。そのうえで、国の助言や都道府県の指導が生きてくるのであって、現行第19条の条文を削除して自主性を尊重するということになれば、国家権力の介入ということが必然的に起こるのではないか。新第19条の条文を読む限り、これは1つの倫理規定にすぎな

い。この改正が成立すれば、その後はこの法律が独り歩きをはじめ、国家権力の介入を防ぐ保障がなくなることから、非常に危険な要素を含んでいると指摘している。

また、安井吉典委員は現行第19条のように市町村消防の本質あるいは基本的な性格というものを明確に言い切った基礎的規定は他に存在しない。これは、いわば市町村消防の金科玉条であるにもかかわらず、この規定が抹殺されようとしている。国家権力が自治体のこういう基本的な機能の一部を取り上げようとしており、中央集権化という意図があるのではないか。これは、むしろ自治権の縮小であり、憲法の地方自治の精神、地方自治の本旨に対し逆行することになると反論しているのである。

2つ目の消防財源の確保について、阪上安太郎委員は消防のためにならない点は財政上の問題だという説明を受けたが、これはもってのほかである。政府や都道府県から財源援助を得たいために現行第19条を改正するというのは非常に不見識であると訴え、「そのことのために基本的な地方自治の本旨というものを抹殺していく。財源援助を得たいために地方自治体の自主性はどうなってもいい」（衆議院，1959年c，8頁）というような考え方は根本から間違っていると反論している。

また、安井は法律を改正して市町村消防の権限の一部を国や都道府県に移してくれたら、国や都道府県は協力するというような態度は問題である。第25条において、消防の補助金については別の法律を定めると規定している。大蔵省の役人が現行第19条を盾にとって市町村に金を出さないことをおそれているようであるが、逆にどんどん法案を出すべきである。市町村消防の財政を強化するための法律を制定し、大蔵省に従ってもらうべきであると主張している。

これらの意見に対して、国家消防本部長に就任する直前まで全国都市消防長連絡協議会事務局長を務め、市町村消防の意向を十分に理解していた

鈴木は、現行第19条の条文を削除すると国や都道府県の監督権が生まれてくるというような指摘を受けたが、絶対にそのようなことは考えていないと反論している。また、鈴木は第6条に市町村消防の原則が決められており、この原則を裏から言い換えたものが現行第19条である。運営管理や行政管理に服することはないという規定は、財源の問題ばかりでなく、勧告や指導の場面においても誤解されており、新第19条のような積極的な訓示規定に書き換えた方が適当であるとの見解を示している。

さらに、青木は改正法案を作るにあたって、消防関係者や市町村関係者とも意見交換を行い納得してもらっている。国の立場からは自治体の権限を縮小するというのではなく、自治体を伸ばすために国が協力する必要がある。中央集権で押さえるという意味ではなく、自治体の力を伸ばすために国が協力する。こういう考え方の下で、今回の改正を行っている。国家消防本部としては、現行の消防制度を改正し、中央が市町村消防に対して何らかの関与を行うという気持ちは毛頭ないと主張しているのである。

このように、政府は改正法案が国や都道府県の関与を強化しながら集権化を図っていくものではないと反論しているが、政府の考えに疑念をもっている阪上、佐野、安井の3人には、警察が再集権化され、教育も再集権化され、今度は消防をも集権化しようとしているという、共通の認識が存在していた。

まず、阪上は警察のことを取り上げ、市町村警察が都道府県警察に移行したが、都道府県は中間的な団体であり、最終的には国家につながっている。警察は、このような中央地方関係によって再集権化されたのである。教育においても、義務教育は市町村の教育委員会が全面的に責任をもって実施してきたが、現在では文部省が指導権と称して強硬な干渉を行っている。消防の改正法案についても、「今回の改正にはなんらかそういった意図があるようにわれわれは見受けられる」（衆議院、1959年b、7頁）と

主張して、警察、教育に次いで消防が集権化されるおそれがあることを指摘している。

次に、佐野は今回の国会における教員の勤務評定に関する議論をみても、「教育基本法改正のときに、そういうことは予想だにできなかった。立法者も、国会における審議においても、そういうことが考えられなかった。（中略）、今日文部大臣は指導権の名のもとに、（中略）行政的な干渉をやっておる。立法の意思を乗り越えてしまっている。」（衆議院、1959年 b, 10 頁）と主張し、教育の再集権化と同じように改正法案が消防の集権化につながることを警戒している。

最後に、安井は「何か昭和29年の警察法改正のときの趣旨や考え方に相通ずるものがあるのじゃないか、そういう疑念を抱かざるを得ない」（衆議院、1959年 c, 8 頁）と指摘している。そのうえで、警察と消防が法律に基づく協力関係を有していることを踏まえると、今度の改正が市町村消防に対する都道府県の指導力を一層強化させていく。それによって、都道府県警察との結びつきが再現するおそれがある。さらに、将来において再び警察国家の方向につながっていくおそれがあり、警察に続いて消防が集権化されることを強く懸念しているのである。

ここで、阪上や佐野が教育の再集権化を念頭に置いていたことから、教育について簡単にみてみよう。教育は、1947年3月に教育基本法（1947年法律第25号）と学校教育法（1947年法律第26号）が定められ、いわゆる6・3制の義務教育制度が導入されるとともに、教育委員会法（1948年法律第170号）の施行によって教育委員を公選する分権的な制度としてスタートした。しかしながら、1956年10月の地方教育行政の組織及び運営に関する法律（1956年法律第162号）の施行によって教育委員の公選制が廃止され、都道府県の教育長は文部大臣の承認を得て任命する制度に移行したことによって、教育も再び集権化されている。

表4 警察・教育・消防に関する法律の制定過程等

公布年月日			法律名	法律番号	備考
1947	3	31	教育基本法	1947年法律第 25号	
	3	31	学校教育法	1947年法律第 26号	
	12	17	(旧) 警察法	1947年法律第196号	
	12	23	消防組織法	1947年法律第226号	
1948	7	15	教育委員会法	1948年法律第170号	
	7	24	消防法	1948年法律第186号	
1954	6	8	(新) 警察法	1954年法律第162号	旧警察法廃止
1956	6	30	地方教育行政の組織及び運営に関する法律	1956年法律第162号	教育委員会法廃止
1959	4	1	消防組織法の一部を改正する法律	1959年法律第 98号	

出所 衆参両院の官報等に基づき筆者が作成した

表4は、警察、教育、消防の3つの分野に関する法律の制定過程等を一覧にしたものである。この表が示すように、3人の委員には占領改革によって分権化された警察、教育、消防のうち、警察（1954年6月）、教育（1956年6月）の順に再集権化が行われ、今度は消防が集権化されるおそれがあるという強い「危機感」が存在していたのである。

衆議院地方行政委員会は、1959年3月19日に開会された同委員会において、改正法案に対する修正法案を提出した。その趣旨弁明を行った阪上は、「第19条でございますが、これは民主主義に基づく根本的な市町村消防に対するとおる規定でございます、(中略)、今回のこの改正案は、そういった市町村の消防に対する強い責任感を喪失させてしまう結果になる」(衆議院, 1959d, 1頁)と主張し、このような条項は当然もとの姿に戻すべきであるという結論に至ったことを説明している。

さらに、第19条はきわめて明確に市町村消防の責任を明らかにしており、このような法律が今回の改正案のように書きかえられることは重大な問題である。政府の説明によれば、この条項があるために消防に対する国や都道府県の援助がおろそかになり、それを何とかする必要があつて改正

するとのことであるが、これは本末を転倒したところの意見である。財政援助の方法は別途講じられるべきものであって、このような基本的規定を抹殺することは断じて許されないと考えており、衆議院地方行政委員会はこの修正提案を行ったと説明している。

その後採決が行われ、「消防組織法の一部を改正する法律案の一部を次のように修正する。第19条、第20条及び第20条の2の改正に関する部分を削る。」という修正法案は、全会一致で可決された。次に、修正部分を除く政府原案について採決が行われ、これも全会一致で可決された。さらに、改正法案は同年3月25日の衆議院本会議で可決され、最後に同年3月31日の参議院本会議において可決成立した。このような過程を経て、消防の集権化は阻止されたのであった。

ここまで、消防制度の発展経路に現れた2つの大きな岐路について分析してきたが、これらの事象は次のような効果をもたらす結果になった。1つは、消防制度がスタートする前の時点において消防法の第1回国会法案は廃案となり、消防の捜査権が排除されることになった。しかし、このことが逆に消防を警察に再統合しようとする動きを阻止する背景を創出した。

もう1つは、逆コース期に入って警察、教育という順で再集権化がすすんで行われており、それに続いて消防の集権化を図ろうとする動きがみられたことによって、衆議院地方行政委員会は分権化の成果がすべて消滅するのではないかという強い危機感をもつことになった。その結果、同委員会の各委員が憲法に保障された地方自治の本旨を守ろうとして消防組織法一部改正法案を修正し、集権化を阻止したのである。

このように、消防を警察に再統合する動きや市町村消防に対する国や都道府県の関与を強化する動きはあったけれども、それに関連する事象のタイミングや順序の影響を受けて消防が大きく集権化されることは回避された。その結果、市町村消防の原則という制度の理念は堅持され、市町村の

責任において市町村がすべての実務を行う市町村完結型の地方制度として発展する基盤を確立したのであった。

おわりに

本稿は、占領改革における警察・消防制度改革のはじまりから、1960年7月1日に国の消防の所管が国家公安委員会から自治省に移るまでの期間において、消防がどのように制度化され、その後どのような経緯によって分権的な発展経路を確立したのか、その全体像を明らかにした。そこにはいくつかの偶発的な事象が存在し、その事象のタイミングや順序が消防制度のあり方に大きな影響を及ぼしていたことがわかったのである。

占領改革において、警察と消防はそれぞれが自治体警察と市町村消防の2つの制度として同時に創設され、教育とともに分権化された地方制度として発展をはじめた。警察は市町村警察と国家地方警察の2層制の制度としてスタートしたが、町村を中心に警察の維持管理が困難を極め、それを解決するために警察を維持できない町村の警察業務を国家地方警察が担う方法を用いた。その結果、時間の経過とともに国家地方警察の補完的役割は増大の一途を辿った。さらに、国内における治安の維持が大きな問題になったことから、最終的に警察庁の管理の下で運営される国家警察的な色彩の強い都道府県警察に置き換えられてしまった。

教育においては、6・3制の義務教育制度が導入されるとともに、教育委員を公選する制度としてスタートしたが、1956年10月の地方教育行政の組織及び運営に関する法律の施行によって教育委員の公選制が廃止され、都道府県の教育長は文部大臣の承認を得て任命する制度に移行した。このことによって、教育も再び集権化されたのである。

他方で、消防を警察に再統合する動きがみられたり、消防の分野において国と都道府県の権限や役割を強化するための改革が進められようとした

が、消防が捜査権を保有していなかったことや警察と教育に続く消防の集権化を警戒した衆議院地方行政委員会による法案の修正によって、それらの動きは阻止された。このような過程を経て、逆コース期においても消防は大きく集権化されることなく、さらに、国の消防の所管が国家公安委員会から自治省に移ったことによって、消防は市町村の責任において市町村がすべての実務を行う市町村完結型の地方制度として発展する基盤を確立したのである。

高木鉦作は、地方自治の個別行政の側面からみて「占領初期の改革によって中央政府から自治体に権限が移譲されたのは、警察・消防・教育であった。この分権も、消防は別として、警察はもとより、教育—とくに義務教育教職員の面—も、府県に対する分権という性格のものに終わった」と指摘している（高木、1986、96頁・97頁）。本稿が明らかにした消防制度の創設過程は、高木が「消防は別として」と記述した部分について、消防の分権化がどのような方向に進んだのか、その道筋を示したことになる。

国の消防の所管が自治省に移ったことで、消防の実務は市町村が行うという市町村消防制度に正のフィードバックが生じ、消防は融合型でも分離型でもない市町村完結型の制度として発展を続けることになる。さらに、高度経済成長期のモータリゼーションを背景に救急が消防の所掌事務として制度化されるとともに、阪神淡路大震災の教訓を活かした緊急消防援助隊が創設されるなど、時間の経過とともに現行制度に新たな制度が併設される過程を歩むことになる。このような制度併設の過程を詳細に分析し、70年にわたり分権的な地方制度として発展を続ける消防制度の全様を明らかにすることが次の課題である。

<引用文献>

天川 晃、1986「変革の構想—道州制論の文脈」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会

- 荒 敬, 2000『GHQ日本占領史<第15巻>警察改革と治安政策』日本図書センター
- 生田勝義, 2003「日本における治安法と警察—その動向と法的課題—」立命館法学2003年6号(292号)
- 伊藤正次, 2015,「戦後首都警察制度の形成—警視庁の制度再編に関する覚書」首都大学東京都市教養学部法学系『法学会雑誌56-1』
- 魚谷増男, 1965『消防の歴史四百年』全国加除法令出版
- エンゼル, 1950『日本の消防』日東書院
- 小宮 京, 2015「警視総監・消防総監・大阪市警視総監をめぐる分権の政治史」御厨貴・井上章一編『建築と権力のダイナミズム』岩波書店
- 佐久間彊, 1969『私の自治体消防論』全国加除法令出版
- 消防科学総合センター, 2005『消防制度』
- 消防基本法制研究会, 2012『消防組織法逐条解説』
- 全国消防協会, 2012『消防制度』(消防科学総合センター編集)
- 曾我謙吾, 2019『日本の地方政府』中公新書
- 高木鉦作, 1986「戦後体制の形成—中央政府と地方政府」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会
- 東京府, 1935『東京府史 行政篇 第1巻』東京府(東京印刷株式会社)
- 永田尚三, 2014,「消防行政における組織間関係史の研修」武蔵野大学政治経済研究所『武蔵野大学政治経済研究所年報(8)』
- 橋本 勇, 1995『地方自治のあゆみ—分権の時代にむけて』良書普及会
- 松藤保孝, 2011「我が国の地方自治の成立・発展 第6期 戦後地方自治制度の修正期(1952—1960)」自治体国際化協会・政策研究大学院大学比較地方自治研究センター

<引用資料>

- 警察庁, 2004「平成16年警察白書」(2019.7.11閲覧)
<<http://www.npa.go.jp/hakusyo/h16/hakusho/h16/pdf/F0200000.pdf>>
- 参議院, 1947「第1回国会参議院治安及び地方制度委員会議録第24号」
- 参議院, 1948「官報号外昭和23年7月5日」(第2国会参議院会議録第59号(1))
- 参議院, 1951「官報号外昭和26年6月5日」(第10国会参議院会議録第52号その1)
- 参議院, 1952「官報号外昭和27年7月31日」(第13国会参議院会議録第73号)
- 参議院, 1954「官報号外昭和29年6月7日」(第19国会参議院会議録第59号)
- 190(1268) 法と政治 70巻4号 (2020年2月)

- 参議院, 1960a 「第34回国会参議院地方行政委員会議録第31号」
- 参議院, 1960b 「官報号外昭和35年6月20日」(第34国会参議院会議録第26号)
- 衆議院, 1947a 「第1回国会衆議院治安及び地方制度委員会議録第6号」
- 衆議院, 1947b 「第1回国会衆議院治安及び地方制度委員会議録第19号」
- 衆議院, 1948a 「第2回国会衆議院治安及び地方制度委員会議録第4号」
- 衆議院, 1948b 「第2回国会衆議院治安及び地方制度委員会議録第5号」
- 衆議院, 1948c 「第2回国会衆議院治安及び地方制度委員会議録第19号」
- 衆議院, 1948d 「第2回国会衆議院治安及び地方制度委員会議録第23号」
- 衆議院, 1956a 「官報号外昭和31年4月26日」(第24国会衆議院会議録第38号)
- 衆議院, 1956b 「第24回国会衆議院内閣委員会議録第45号」
- 衆議院, 1957 「第26回国会衆議院内閣委員会議録第29号」
- 衆議院, 1958 「官報号外昭和33年3月20日」(第28国会衆議院会議録第18号)
- 衆議院, 1959a 「第31回国会衆議院地方行政委員会議録第8号」
- 衆議院, 1959b 「第31回国会衆議院地方行政委員会議録第11号」
- 衆議院, 1959c 「第31回国会衆議院地方行政委員会議録第13号」
- 衆議院, 1959d 「第31回国会衆議院地方行政委員会議録第26号」
- 衆議院, 1960a 「官報号外昭和35年3月18日」(第34国会衆議院会議録第13号)
- 衆議院, 1960b 「第34回国会衆議院内閣委員会議録第37号」
- 衆議院, 1960c 「官報号外昭和35年5月13日」(第34国会衆議院会議録第30号)
- 全国都市消防長連絡協議会, 1950 「全国都市消防長連絡協議会会報創刊号」
- 全国都市消防長連絡協議会, 1951 「全国都市消防長連絡協議会会報第18号」
- 全国都市消防長連絡協議会, 1953a 「全国都市消防長連絡協議会会報第47号」
- 全国都市消防長連絡協議会, 1953b 「全国都市消防長連絡協議会会報第48号」
- 全国都市消防長連絡協議会, 1954a 「全国都市消防長連絡協議会会報第49号」
- 全国都市消防長連絡協議会, 1954b 「全国都市消防長連絡協議会会報第50号」
- 全国都市消防長連絡協議会, 1954c 「全国都市消防長連絡協議会会報第53号」
- 全国都市消防長連絡協議会, 1959 「全国都市消防長連絡協議会会報第111号」
- 全国消防長会, 2015 「全国消防長会事務処理の手引き」(2015.9.20 閲覧)
- <<https://www.fcj.gr.jp/information/Private/manual/s-1.pdf>>
- 総務省消防庁, 2017, 「平成29年版消防白書」(2017.12.16閲覧)
- <http://www.fdma.go.jp/html/hakusho/h29/h29/pdf/h29_all.pdf>
- 東京都公文書館, 「東京府組織の変遷 明治元年～明治18年:1868-1885」(2019.1.6 閲覧)
- <www.soumu.metro.tokyo.jp/01soumu/archives/0702f_hensen_m1.htm#M4>

東京府消防協会，1934「警視庁史料編纂資料・第3類」（2018.12.27閲覧）
<<http://dl.ndl.go.jp/info:ndljo/pid/1271857>>

戦後日本における消防制度の創設

Origins of the Postwar Fire Administration in Japan

論

Mitsugu OKUDA

This article argues that the postwar fire administration in Japan has a distinctive characteristic in the overall Japanese public administration. Unlike other administrative activities, in which municipal, prefectural, and central governments are integrated in implementing various policies, fire administration is almost exclusively carried out by municipal fire department; prefecture and national governments have neither personnel nor expertise.

説

The author traces the origin of the administration by examining the postwar reforms by the SCAP. The Home Ministry was in charge of police and fire in the prewar period, but it was abolished and two fields were decentralized after the war. Although police was recentralized in 1954, the fire administration has remained under the jurisdiction of municipal governments. Stressing the critical role of timing and sequence, which Paul Pierson elaborates in *Politics in Time*, the author demonstrates how the two administrations took the different paths in this critical juncture.