

# 日本における消防と救急

## ——必置規制と広域行政を用いた 市町村消防の制度発展——

奥 田 貢

### はじめに

占領改革によって警察から分離独立した消防は、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創設され、分権的な発展経路を歩む基盤を確立した（奥田，2020）。そこから日本の消防は、次のような2つの特徴を示すようになった。第1は、消防本部や消防署に常勤の公務員である消防職員を24時間体制で配置した「常備消防機関」が国内の98パーセントを超える市町村を管轄していることであり、第2は市町村の常備消防機関が消火活動とともにほとんどの救急業務<sup>(1)</sup>を実施していることである。

この2つの特徴は、制度のモデルになったアメリカにはみられないもので、イギリスやフランスの消防とも異なっている。日本では、「119番」に電話をかけると「はい、消防です。火事ですか、救急（救急車）ですか。」という問いかけが返ってくる。「どの国でも救急業務はすべて消防が担当している」と思われがちであるが、現在の日本のように1) 市町村の常備消防機関が、2) 消火活動とともにほとんどの救急活動を実施している国は、実はそう多くないのである。本稿は、これらの特徴が1960年代に現れ

はじめたことを示すと同時に、どのようにして日本の消防が他国の消防とは異なる特徴を有するに至ったのか、その発展経路を詳細に検討するものである。

前述の3つの国の消防体制を概観すると、まず、「A Needs Assessment of the U.S. Fire Service 2002」によれば、アメリカにおける消防本部数は26,354であり、そのうち常勤の消防職員で構成された消防本部数は1,526、常勤の消防職員と非常勤の義勇消防隊員（消防団員）の両方で構成された消防本部数は4,884、非常勤の義勇消防隊員で構成された消防本部数は19,944である。また、アメリカで救急業務を実施している消防機関は全体の65パーセント程度であり、消防以外に警察、民間企業、病院、ボランティア団体等も救急業務を実施している（海外消防情報センター、2008、24頁－49頁）。

次に、イギリスの2011年における消防本部数は58である<sup>(3)</sup>（海外消防情報センター、2012、51頁）。中心的なイングランドでは、ロンドンとウエスト・ミッドランドが常勤の消防職員、それ以外の5つの大都市圏が概ね常勤の消防職員で構成され、非大都市圏の消防本部には常勤の消防職員と非常備消防職員（消防団員）が概ね半数ずつ配置されている。また、消防が行う救急業務は火災や事故による負傷者の搬送であり、主な救急業務は国民保健サービス（National Health Service: NHS）のもとで各地域の救急サービス機構（Ambulance Service Trust）が実施している（海外消防情報センター、2012、83－134頁）。

最後に、フランスでは、市町村の消防は市町村長、市町村の区域を越える消防は県地方長官の権限において実施されてきたが、「消防・救助に関する1996年法（法律96－369号）」の制定によって市町村消防は広域消防組織である県消防本部に移管された。2008年現在、軍の一部であるパリ消防隊とマルセイユ消防隊を除き、フランス本国に96の県消防本部が設置さ  
44(1354) 法と政治 71巻4号 (2021年2月)

れている。県消防本部における勤務体制を示す資料は確認できないが、消防機関の設置状況を見ると、消防署（大半が常勤の職業消防士で構成されている）が372、消防分署（大半が非常勤の志願消防士（消防団員）で構成されている）が2909、消防分団（非常勤の志願消防士のみで構成されている）が2863あり、この他に県消防本部に統合されていない消防分団が1729ある（海外消防情報センター，2011，21頁－39頁）。また、消防が行う救急業務は火災，災害，公道上の事故等に起因するもので，主な救急業務は救急医療本部（service d'aide médicale urgente: SAMU）と緊急・蘇生機動センター（services mobiles d'urgence et de réanimation: SMUR）が実施している（海外消防情報センター，2011，66頁－76頁）。

これらを見ると，いずれの国にも消防職員と日本でいう「消防団員」が配置されているが，常備消防機関が国内を管轄する割合は，アメリカ，イギリス，フランスよりも日本の方がはるかに多いことがわかる。また，救急業務についても，アメリカでは消防のほかに警察，民間企業，病院等が実施しており，イギリスとフランスでは医療機関が救急業務の中心的役割を担っている。したがって，日本と他の3つの国とでは，救急業務の実施状況が大きく異なっているのである。

ただし，戦後における日本の消防制度は初めからこのような状況を目指したものではなく，むしろアメリカと同じように地域の実情に合わせて様々な消防体制が構築される制度として創設された。当初の制度は，市町村に消防団が設置されていることを前提に，消防団だけの消防体制にするか，常備消防機関を設置するかを市町村が自由に選択できる制度であった。したがって，常備消防機関を設置していた市町村は限られており，多くは消防団による非常備消防体制からはじまった。

ところが，1960年代から1970年代にかけてこの制度は大きく変化し，常備消防機関が管轄する市町村の割合（以下「常備化率」）が急速に上昇し

た。それは、なぜ、どのようにして生じてきたのだろうか。その過程には、<sup>(4)</sup>次の3つの流れが存在している。第1は、政令によって、消防本部や消防署を設置しなければならない市町村を指定していく流れである。すなわち、これは必置規制の創設という、通常集権的といわれている行政運営の手法を用いて行われた。初期は、消防力の基準（1961年消防庁告示第2号）に定められた市街地人口1万以上の地域（以下「市街地」）を有する市を中心に指定が行われ、常備消防機関の設置が義務付けられた。その後は、規模の小さな市から町村へと順次指定が拡大されていった。これにより、この政令の指定を受ける市町村数は増大し、常備化率が上昇していくのである。

第2は、火災や災害等による傷病者を医療機関へ搬送する救急業務（以下「救急」）を消防の所掌事務として法律で定め、この制度においても同様に、必置規制を利用して救急の実施体制を全国に拡充していく流れである。この流れは、第1の流れとは時期や人口規模の基準が微妙に異なるものであるが、救急を実施するためには常備消防機関の設置が必要となり、最終的にこの2つの流れは1つに合流していくのである。

第3は、自治省が「広域市町村圏」という政策手段を用いて、広域行政を推進していく流れである。これは、圏域の市町村が事務の共同処理方式を用いて当該圏域における課題の解消を図るものである。この事務の対象に消防や救急が含まれたことによって、規模の小さな町村が隣接する市町村と共同で一部事務組合を設立することになり、町村の常備消防体制が全国に拡充したのである。

この一連の流れは、中央政府の関与を強化して消防行政を集権化する動きのようにみえるが、拙稿（奥田，2020）で描いた「市町村完結型の分権的消防制度」にとってどのような意味をもつのだろうか。消防の分権化は、終わりを迎えたのであろうか。いや、そうではない、というのが筆者の主張  
46(1356) 法と政治 71巻4号 (2021年2月)

張である。これらの過程が消防を集権化するためのものか、あるいは分権化を維持するためのものかを評価するためには、必置規制の創設を誰が要望し、どのような利益を得たのか、あるいは必置義務を課すことに対して、なぜ市町村消防は反対しなかったのかということのを正しく理解しなければならない。

この視点に立って、前述のような制度変化がなぜ生じてきたかをみていくと、これは分権的な制度を維持するために、市町村消防が主体的かつ戦略的に必置規制という手法を用いて実現した財源確保のための制度改革であったことがわかるのである。言い換えれば、消防に必要な財源を国から市町村へ移転させるため、市町村消防と消防庁が合意のうえで実現した行政運営の方便であった。これにより、一方で市町村消防は必置規制に伴う地方交付税措置を受けて常備消防体制と救急の実施体制を構築させることができた。他方で消防庁は、平準的な消防と救急の実施体制を全国に普及させた。その結果、日本では常備消防機関がほとんどの市町村を管轄し、それとともに救急を実施する状況に至ったのである。つまり、市町村消防と消防庁が「ともに利益を得た」のである。

これを分権・集権の議論のなかに位置付けるならば、前述のような一連の過程は消防業務実施体制の選択の自由度を縮小させたが、他方で救急を法律に定めて消防の所掌事務を拡張することになり、分権的な制度を維持するものとなった。すなわち、自由度拡充型の分権化ではなく、所掌事務拡張型の分権化がさらに進んで確立していく過程なのである（北山、2015、80頁－81頁）。

このような制度変化の過程においては、消防は市町村が実施するという制度が確立した後に、1960年代に入って常備消防機関の設置義務化、救急の制度化（実施義務化）、広域行政の推進という3つの政策が進展していた。この異なる3つの政策のタイミングや順序は、その後の消防制度の

あり方に大きな影響を及ぼしているものと考えられるのである。

そこで、本稿は1950年代後半から必置規制に関する議論が本格的に行われ、1963年3月に消防組織法と消防法（以下「消防2法」）の一部改正を経て2つの必置規制が創設されるまでの過程と、1970年代に推進された「広域市町村圏」政策に伴って1980年4月に常備化率が85.7パーセントに到達するまでの過程を分析の対象とする。これらの過程において、市町村消防と消防庁は集権的な行政運営の手法をどのように利用して分権的な発展経路を維持したのか、その実態を明らかにしたいと考えている。

第1節は、1963年3月に消防2法の一部改正が行われ、一部の市町村に常備消防機関の設置と救急の実施を義務付ける2つの必置規制が同じ時期に創設されるまでの過程をたどる。その後、この必置規制はより小規模な町村にまで徐々に適用されていくことになるが、ここでは異なる時期に現れた2つの動きが必置規制という集権的な手段を生み出し、消防制度のあり方を大きく変化させていく過程を概説する。

第2節は、2つの必置規制が中小規模の町村に徐々に適用されていったことを確認するとともに、1970年4月から自治省の広域市町村圏政策が本格的に推進され、「一部事務組合等の方式により設置された消防本部」（以下、「組合消防」）が急増して常備化率が上昇する過程を明らかにする。

第3節は、第1節と第2節における過程を追跡したうえで、1960年代から1970年代における制度変化の過程において、消防制度のあり方に大きな影響を及ぼした2つの重大な岐路（critical juncture）を、ポリティクス・イン・タイムの理論枠組みを用いて考察する。

## 第1節 消防における2つの必置規制

はじめに述べたように、当初の消防制度は、消防本部、消防署、消防団をどのように設置するかについて、市町村が自由に選択できる制度で  
48(1358) 法と政治 71巻4号 (2021年2月)

あった。また、救急に関する法律の規定はなく、救急は市町村が任意に実施する業務であった。その後、1950年代後半に常備消防機関の設置を義務化する要望が高まり、これとは別に1960年代に入って救急を法制度のうえで位置付ける動きがはじまった。この2つの流れは、時間を経て1つに合流し、新たな必置規制を生み出したのである。

本節は、1963年3月に消防2法の一部改正が行われ、一部の市町村に常備消防機関の設置と救急の実施を義務付ける2つの必置規制が同じ時期に創設されるまでの過程をたどる。その後、この必置規制はより小規模な町村にまで徐々に適用されていくことになるが、以下では異なる時期に現れた2つの動きが必置規制という集権的な手段を生み出し、消防制度のあり方を大きく変化させていく過程をみてみよう。

## 1 消防力の地域間格差

総務省の資料によれば、1947年における市町村数は10,505（総務省、2019）である。翌年の1948年3月7日に消防制度が創設された当時の消防本部数は108（全国消防長会、1991）であり、1949年における消防本部数は206（消防庁、2016）であることから、国内のほとんどの市町村は非常備消防体制になっていた。その背景には、1948年のドッジ・ラインで地方配付税の配付税率が半分引き下げられるとともに、地方財政計画の圧縮により基準財政需要額の算定額と支出の実態とが大きく乖離する状況が生じており、この時期から地方財政窮乏の状況が続くことになった（2019、小西、52頁）。

地方財政が逼迫するなかで、予算配分における消防費の優先順位は低く、消防力（市町村の消防に必要な人員及び施設）の強化は遅々として進まない状況にあった。特に、中小規模の市町村における常備消防機関の設置は十分に進展せず、依然として消防団による非常備消防体制が続いていた。

消防力を強化する必要性は主張されていたものの、学校、道路、衛生、福祉等の予算が優先され、多くの市町村において消防予算の拡充は後回しになっていたのである。

このように、消防力の強化が進まない状況において、1956年に4つの中小都市で大火が発生した。表1は、1956年に発生した大規模火災をまとめたものである。まず、秋田県能代市の火災では1,475棟が焼損し、次に福井県芦原町の火災では737棟が焼損するとともに、1名の死者が発生した。さらに、秋田県大館市の火災では1,344棟が焼損し、最後に富山県魚津市の火災では1,677棟が焼損するとともに、5名の死者が発生した。これらの火災は、いずれもフェーン現象、台風等による風の影響を受けて火災が延焼拡大し、このような被害になるまで鎮火できなかったのである。

わずか半年の間に4つの大火が発生し、火災の起こった市町の消防力がいずれも脆弱で被害が拡大したことに対して住民やマスコミの批判が噴出するようになった。消防関係者からも都市部と地方における消防力の地域間格差が問題であるとの指摘がなされ、これにより現行消防制度に対する見直しの議論が政府のアジェンダにのったのである。

表1 1956年に発生した大規模火災

発生日		発生場所	焼損棟数	焼損面積 (㎡)	建物損害額 (千円)	死者数 (負傷者)	
1956	3	20	秋田県能代市	1,475	178,933	2,016,380	(19)
	4	23	福井県芦原町	737	72,498	5,088,259	1 (349)
	8	18	秋田県大館市	1,344	156,984	4,022,041	(16)
	9	10	富山県魚津市	1,677	175,966	1,590,140	5 (170)
合計		—	5,233	584,381	12,716,820	6 (554)	

出所：昭和46年版消防白書に基づき筆者が作成した

政府は、1957年2月に消防審議会の設置を閣議により決定し、4月19日に第1回消防審議会を開催した。そこで、国家公安委員長から「現行50(1360) 法と政治 71巻4号 (2021年2月)

消防制度について如何なる改正を行うべきか、その要綱を示されたい」という諮問が行われたのである。同審議会は、全国知事会、全国市長会、全国町村会の各会長、学識経験者等を含む合計17人の委員で構成され、そのなかに全国都市消防長連絡協議会の篠田信男会長（東京消防庁消防総監）も含まれていた（全国消防長会、1957a、2頁）。

1957年5月29日、全国都市消防長連絡協議会は消防審議会に対する意見調整や対応策の検討を行うため、内部機関として「消防強化対策委員会」を設置した。同委員会は、消防制度の実態を整理集約したうえで、今後の消防制度のあり方について協議を重ね、それを「消防制度に関する意見並びに現行消防制度の問題点に関する所見」としてとりまとめた。この意見

表2 消防制度に関する意見並びに現行消防制度の問題点に関する所見の概要

No.	項目	主な内容
1	市町村消防の原則を維持	消防活動は地域的、局部的であり、広域性を必要とする性質をもたない。消防行政は概ね現行市町村の区域をもって最も適当、かつ効果のある地方事務であることから、市町村消防の原則を堅持すること。
2	消防の組織と消防力基準	消防の機構は現在のように弾力性あることを原則とするが、少なくとも市制施行地には常備消防機関の設置を義務化するとともに、財源の裏付けのある消防力基準を法律に定めること。
3	国家消防本部の改組	消防指導強化のため、国家消防本部を自治庁外局の消防庁に改めるとともに、水防関係業務を含め防災行政の一元化を図ること。
4	消防財源の確保	地方交付税法における消防費に係る基準財政需要額の算定方式を、消防力基準の法律制定に合わせて改正するとともに、消防施設、資機材の整備のため、国庫補助や起債の枠を拡大すること。
5	人事教養上の課題解決	消防大学校や消防学校の設置を通じて初任教育や幹部教育を充実させるとともに、消防職員の身分保障や給料面は行政職員と同程度に措置すること。
6	火災予防行政の推進	市に対する消防本部設置義務化により火災予防行政の徹底を図るとともに、町村においては、単独又は共同で専任の消防吏員を配置し火災予防行政を実施させるよう法的措置を講ずること。
7	その他	高圧ガス、火薬、電気、防火管理指導等が消防作用に属すること、火災警報発令下において住民の協力を確保することなどを法律に規定すること。

出所 全国消防長会会報第90号に基づき筆者が作成した

と所見は、7月2日に消防審議会へ提出されたのである（全国消防長会、1957c, 1頁）。

その内容は、表2のとおり大きく7つの項目で構成され、その2番目に「消防の組織と消防力基準」に関する項目があった。これは、常備消防機関の設置について、現状のように「弾力性あることを原則」とするが、「少なくとも市制施行地には常備消防機関の設置を義務化するとともに、財源の裏付けのある消防力基準を法律に定める」必要性を強調するものであった（全国消防長会、1957b, 14頁-15頁）。

このような意見が出てきた背景には、市の消防関係者が常備消防機関の設置を強く要望しても、市長（あるいは市長部局）がそれを了承できるような財政状況ではなかった場合が多く、法律によって常備消防機関の設置を義務化し、国の財政支援を得て消防力を強化したいという考えがあった。

その後、消防審議会は10回を超える小委員会や審議会を終え、1957年10月10日に消防制度改革に関する答申を行った（全国消防長会、1957d, 1頁）。そのなかで、表3のとおり「現行制度の欠陥」を4つ指摘し、これを是正するために市町村の消防行政に対する国と都道府県の補完的責任を制度上明確にするという方針を示したのである。

表3 消防審議会が指摘した現行制度の欠陥

No.	指 摘 事 項
1	現行制度は消防の責任を市町村に委ねているため、国や都道府県の責任が曖昧となり、消防行政の能率的、合理的運営に支障をきたしている。
2	市町村の行政能力如何によって、消防体制の不完全なものが存在するという事は、許されないとどころであるにもかかわらず、現実には、市町村間に甚だしい水準差を生じている。
3	市町村の財政事情によって消防に要する経費を支弁することに支障を来し、消防財源が不足して消防力の強化が阻害されている。
4	消防職員や消防団員に対する教養体制に不備があり、資質向上や教養訓練が十分に行われていないことから、消防職団員の士気高揚と向上心を阻害する結果を招いている。

出所 全国消防長会会報合併号（第93.94.95号）に基づき筆者が作成した

この指摘事項の2番目に市町村間の行政水準に関するものがあり、「市町村の行財政能力如何によって、消防体制の不完全なものが存在する」ことが「許されない」にもかかわらず、「現実には、市町村間に甚だしい水準差を生じている」という指摘があった（全国消防長会，1957d，2頁）。これは、都市部と中小規模の市町村における消防力の地域間格差が大きな問題であるとの認識を示したもので、この問題を解決するために現行制度の見直しを要請したのである。

この点を踏まえ、答申が示す「制度改革の要領」のなかに、「（筆者注：常備消防機関である）消防署の設置基準を合理化し、政令で定めること」という内容が盛り込まれた（全国消防長会，1957d，2頁）。これは、全国都市消防長連絡協議会の要望を反映したものである。このとき、財源に関する具体的な措置は示されなかったが、分権的な消防制度を維持したうえで、国内の消防力を平準化するために「政令による必置規制の創設」が提言されたのである。

消防審議会の答申を受け、国家消防本部は消防2法の改正作業にとりかかった。1957年11月15日に開催された東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸による6大都市消防長会議（以下「6大都市消防長会議」）において、国家消防本部長である鈴木琢二は、法律の技術的な観点から消防2法を全部改正することになるという見通しを示した。そのうえで、鈴木本部長は制度改革に伴う経費、消防施設強化促進法にかかる補助率の改正、庁舎、消防車両等に対する補助金の創設など、必要な財政措置が実現しなければ改正は困難であると主張し、この改正は「全部の消防人の納得する合理的なもの」でなければならないと強い決意を訴えたのである（全国消防長会，1957e，2頁）。

国家消防本部は、制度改革に伴う経費として、次年度予算に2億2,841万3千円を計上したが、大蔵省（現財務省）の内示額は零であった。国

家消防本部は、直ちに復活要求を行って折衝を重ねたが、消防審議会答申に基づく制度改正の新規要求は、まったく認められなかった（全国消防長会，1958a，1頁）。これにより，消防2法を全部改正することは困難となり，この段階では予算を伴わない範囲で消防法の一部を改正して部分的な制度改正を行うことしかできなくなったのである。

これと並行して，自由民主党政務調査会地方行政部会は，政府が検討している消防法一部改正法案を第28回国会に提出すべきかどうか，慎重に議論を重ねていた。この動きに対し，国家消防本部や全国都市消防長連絡協議会は大きな関心を寄せていたが，1958年3月11日の同部会において，改正法案の提出を見送ることが決定した（全国消防長会，1958b，18頁）。その結果，消防審議会答申に基づく制度改正は，すべて先送りされたのである。

その後，この答申の一部は1958年12月10日からはじまる第31回国会において，消防組織法の一部改正というかたちで実現されたが，拙稿（奥田，2020）でとりあげたように，答申の内容を部分的に反映したものとどまった。この時点において，全国都市消防長連絡協議会が要望した「政令による常備消防機関の設置義務化」や「消防力基準と財政措置を法律に定めること」については，答申にまでは反映されたが，法制化は実現できなかったのである。

## 2 救急制度化の要望

前項の動きに加えて，救急の分野においても変化があった。先に述べたように，常備消防機関の設置を市において義務化する議論とは別に，1960年4月に開催された全国都市消防長連絡協議会の関東支部第11回総会において，救急の発展を図るためには法的根拠を設ける必要があり，消防法に救急を明記すべきであるとの意見が出された。当時は救急に法律の根拠

がなく、現行法令を拡大解釈して市町の条例に定め、それを根拠としている市町がいくつかあった。そのため、人命救助を目的とした救急活動が消防の任務であることを法律に定めて救急を制度化する必要があったのである（全国消防長会，1960，5頁－6頁）。

この要望は、1960年10月6日に開催された全国都市消防長連絡協議会の秋季役員会で検討されたあと、1961年5月30日の全国消防長会（全国都市消防長連絡協議会から全国消防長会へ改称）第13回総会において「救急の法制化に関する決議」として採択された。これは、災害現場における応急救護と医療機関への搬送は消防が実施すべき業務であり、消防関係法規を改正して消防が救急を行うことを明確にし、必要な財政措置を講じて救急活動の充実発展を期することを要請するものであった（全国消防長会，1961a，15頁）。

全国消防長会は、この決議に基づき「消防の行う救急業務の法制化について（原文のまま）」という要望書を取りまとめた。その内容は、社会公共の福祉の観点からみて救急は極めて重要な業務であり、すでに80を超える都市で実施されている。これらは当該都市の消防機関において、事実上の消防業務として執行されていることから、救急を全国に普及させるために可及的速やかに救急を消防業務として制度化するよう特段の配慮を求めるというものであった（全国消防長会，1961a，21頁）。

全国消防長会は、1961年6月1日に要望書を自治大臣、衆参両院の議長、衆参両院の地方行政委員長及び委員、自由民主党政務調査会長あてに提出し、救急の制度化や財政支援の強化を強く要望した。救急の実施体制を整備することの必要性については、10月17日に開会された衆議院地方行政委員会（第39回国会）でもとりあげられ、『全国消防長会会報第143号』には「（筆者注：国会において）救急業務の現状並びに対策等について種々議論が交わされており、国会機関においてもその重要性についての

認識を深めるに至ったことは真に喜びに堪えない」ということが記載されていた（全国消防長会，1961b，6頁）。

これらの動きを受け，消防庁は1961年10月23日に開催された消防審議会に「消防機関の行なう救急業務について」を諮問した。表4は，1957年から1961年までの火災や交通事故の発生状況を示したものである。これを見ると，この5年間に火災件数は約36パーセント増加し，交通事故件数においては約3.6倍にまで急増した。このように，社会情勢の変化によって火災や交通事故による不測の事態が急増し，負傷者等を救護することに国民が強い関心を示すようになったことから，消防機関が任意に実施してきた救急について，その適切なあり方を諮問したものであった（全国消防長会，1961b，7頁）。

表4 1957年から1961年までの火災件数・交通事故件数等の推移

年	火災件数	火災死者数 (負傷者)	交通事故件数	交通事故死者数 (負傷者)
1957	34,650	626 (7,313)	146,833	7,575 (124,530)
1958	36,178	583 (7,584)	168,799	8,248 (145,432)
1959	36,913	655 (7,937)	201,292	10,079 (175,951)
1960	43,679	780 (8,113)	449,917	12,055 (289,156)
1961	47,106	806 (8,774)	493,693	12,865 (308,697)
合計	198,526	3,450 (39,721)	1,460,534	50,822 (1,043,766)

出所 昭和46年版消防白書及び令和元年交通安全白書に基づき筆者が作成した

諮問を受けた消防審議会は，1961年12月5日に消防関係者の出席を求めるとともに，救急と関連のある厚生省（現厚生労働省）や警察の担当者にも出席を求め，それぞれの意見を聴取したあと救急の問題点を検討した。その内容は，救急業務の範囲，救急を実施する組織の編成，救急に要する経費と財政措置，救急患者を収容する医療機関の指定，消防本部や消防署を設置していない市町村における救急のあり方等，多岐にわたっていた

56(1366) 法と政治 71巻4号 (2021年2月)

(全国消防長会, 1961c, 27頁)。

消防審議会は、1962年1月30日と2月21日に救急業務の範囲、救急の実施基準、救急隊員の資格等について議論を重ね、3月20日に「消防機関の行なう救急業務の整備に関する構想」を策定した(全国消防長会, 1962a, 1-3頁)。さらに、4月22日の審議において最終的な意見調整を行い、消防審議会の答申内容に盛り込むべき要点を整理、集約した。その後、5月4日付で「消防機関の行なう救急業務に関する答申」を消防庁長官に提出したのである。

答申の主な内容は、まず業務の範囲を火災、その他の災害、屋外等で生じた事故による傷病者を医療機関へ搬送するものとし、これ以外の事故によるものは、市町村長が必要と認めた場合において救急の対象にできることを明示した。次に、消防本部や消防署を設置する市町村のうち、人口10万以上のものに対し救急の実施を義務化するとともに、それ以外の市町村で消防力の基準に定める市街地を有するものは救急の実施に努めなければならないという努力義務を求めた。

この他にも、市町村の行う救急は市町村の消防長が執行すること、救急隊員は一定の資格を有すること、救急に関する市町村間の相互応援ができること、救急に要した費用は徴収しないこと、国は救急に必要な経費について所要の財政措置を講ずることなどが盛り込まれていた(全国消防長会, 1962b, 21頁-22頁)。これにより、救急を消防の所掌事務として制度化する動きが加速し、消防2法を改正する作業がはじまったのである。

### 3 消防にかかる必置規制の創設

消防審議会の答申を受けた消防庁は、救急を制度化するための立法作業に入った。新たな法律を検討するか、あるいは消防2法を一部改正するかなど、救急の法整備のための準備を進めていた。他方で、全国消防長会

は救急の制度化を早期に実現するため、関係方面に対し要望や陳情を繰り返していたのである。

この流れと並行して、全国消防長会において常備消防機関の設置義務化を要望する動きが再びはじまった。この動きは1958年にいったん減速していたのであるが、1960年代に入って火災が急増したことから、常備消防体制の整備推進を図るための要望が繰り返行われたのである。さらに、伊勢湾台風による災害（1959年9月発生）の経験を経て1961年11月に災害対策基本法（1961年法律第223号）が交付された。その施行時（1962年7月）に至って、市町村消防を府県消防に移行させる議論も出てきたことから、これらの動きに対処する必要が生じたのである。その対処方法が、市町村消防を常備化することであった。

以下では、市に常備消防機関の設置を義務付ける議論と救急を消防の所掌事務として制度化する議論が合流し、常備消防機関の設置と救急の実施を義務付ける2つの必置規制が同じ時期に創設されていく過程をみてみよう。

#### ア 救急制度化にかかる政策形成過程

1962年5月4日に救急に関する消防審議会の答申が行われたあと、救急の制度化に向けて2つの動きが現れた。1つは、全国消防長会法制委員会が救急の制度化を早期に実現させるため、改めて要望書を消防庁長官に提出したことである。同委員会は、新聞報道で厚生省が救急医療センターの計画を推進している情報を得たことから、7月16日に開催された会議において「救急業務の早期法制化方について」を採択し、7月25日にこの要望書を提出した。これは、独自の立場で動きをみせる厚生省の動向を注視しながら、できるだけ早い時期に必要な財政措置を講じて救急の制度化が実現するよう、改めて強く要望するものであった（全国消防長会、1962c, 8頁）。

もう1つは、1962年8月11日に行政管理庁が「共管競合行政に関する監察の結果について（勧告）」（1962年・行管甲116の2号）を發出し、市町村における救急業務実施体制の整備促進を求めたことである。同庁は、消防、警察、日本赤十字社等が実施していた救急の実態を調査し、消防以外の機関が行う救急を排除するものではなかったものの、救急は地方自治法に基づく市町村の事務であるとの見解を示した。そのうえで、市町村において救急の実施体制が整備されるよう必要な措置を講じ、その結果について、消防庁に回答を求めたのである。

この行政管理庁の勧告は、急増する交通事故の負傷者等を救護することは社会的要請であり、救急業務実施体制は国としても緊急に対策を講ずる必要性を指摘するとともに、これまで多年にわたり消防が救急に従事し、かつ、相当の実績を挙げている経緯を勘案すると、消防が行っている救急を法律に定め、財政措置を講じて救急の実施体制を全国に統一整備するよう求めるものであった（全国消防長会、1962d、2頁）。

この2つの動きに共通する点は、当時の地方自治法第2条第3項第8号の規定に基づき罹災者を救護することは市町村の事務であること、交通事故による負傷者の救出搬送に国民が大きな関心をもっていること、救急業務実施体制を整備するために必要な措置を国に求めることなどであった。この点を踏まえ、一部の市町村においてすでに消防が実施していた救急を法律に定め、そのうえで国の財政支援によって平準的な救急の実施体制を全国的に統一整備するというものであった。

#### イ 消防常備化にかかる政策形成過程

救急の制度化と並行して、常備消防機関の設置義務化においても、異なる2つの動きが現れた。1つは、1962年5月30日に開催された全国消防長会第14回総会において、国の財政措置を講じたうえで市に常備消防機関の設置を義務付け、広く消防行政を推進させるという提案が再び行われ

たことである。前項で述べたように、消防庁は消防署の設置義務化を進めるために消防法一部改正法案を作成したものの、種々の事情により国会に提出できなかった経緯があったが、これについては引き続き消防庁と全国消防長会が協力して早期に実現を図ることが確認されたのである（全国消防長会、1962b、14頁）。

もう1つは、災害対策基本法が施行されるころから、一部で府県消防論が出てきたことである。これは、広域災害発生時における都道府県の役割が増加することに伴い、市町村に対する都道府県の関与が強化されることから、この動きに合わせて、消防に対する都道府県の権限強化を、さらには都道府県消防を目指すという移譲の議論であった。このような議論が現れたことを受けて、全国消防長会は市町村消防の原則を堅持するため、常備消防機関の設置義務化を早期に実現できるよう繰り返し要望を行い、市町村に対する必置規制を創設して府県消防論を排除しようとしたのである。

消防庁次長の河合武は、1962年10月25日の全国消防長会秋季役員会に出席し、災害対策基本法の施行に伴って「消防に府県色が出るのではないか」と危惧する意見があるが、現在作業中の消防2法の改正は府県消防を志すものではなく、そのような考えは全くないと説明した（全国消防長会、1962e、8頁）。この件は、11月16日の6大都市消防長会議でもとりあげられ、来賓として出席していた消防庁長官の藤井貞夫も、府県消防論を明確に否定したのであった（全国消防長会、1962e、23頁）。

#### ウ 消防常備化と救急制度化の合流

消防の常備化と救急の制度化という2つの要望に対し、藤井長官は次のような方針を示した。それは、答申の内容を消防2法の一部改正で具体化し、そのなかで救急の基本的事項を定めるとともに、一定の基準を設けて常備消防機関の設置と救急の実施を義務付けるというものであった。

(全国消防長会, 1962e, 23頁)。これにより、「常備消防機関の設置を法律に定めて義務化する」という全国消防長会の要望が実現する運びとなり、政令の規定によって常備消防機関の設置を義務化する必置規制の創設が明らかになったのである。

具体的には、市街地を有する市町村に「常備消防機関の設置」を義務付けたうえで、そのような市町村のなかで人口10万以上の市に「救急の実施」を併せて義務付けるという、2段階にわたる必置規制であった。つまり、救急の実施体制を全国的に統一整備するためには、まず市町村の常備消防体制を構築することが第一であり、その次に24時間体制で活動できる十分な消防体制が整備された市町村から段階的に救急の実施を義務付けるという考え方であった。

このように、常備消防機関の設置義務化と救急の制度化を「必置規制」という手段を用いて同時に実現することを目指し、1963年1月14日に河合次長は消防法と消防組織法の改正案を全国消防長会に示した。これを受け、同会は1月22日に緊急常任理事会を開催し、これらの内容について意見交換を行った結果、前者の消防法一部改正については若干の要望等があるものの、一応了承することになったのである。

他方で、後者の消防組織法一部改正については、すぐに了承するとまではいかなかった。改正法案第1条の「災害を未然に防止し」という規定が消防の任務を過重にすること、広域災害に対する措置を義務化することなどは、府県消防への足がかりになるおそれがあることから、府県消防論を喚起するおそれのある部分や、都道府県の市町村消防に対する関与が強化される部分の見直しを求めたのである（そのほかに、消防本部や消防署の設置を義務化するための条文をどのようにするかなど、様々な意見交換が行われた）。

このとき、河合次長はそれぞれの意見や要望を踏まえ消防庁が再検討す

ることを約束したうえで、災害を防除するという新たな消防の任務は、現状においてすでに消防が実施していることであり、市町村消防が発展していくために重要な任務であると主張した（全国消防長会，1963，2頁）。翌日の1月23日には、全国消防長会の会長，副会長，法制委員長，事務局長が消防庁に出向いて藤井長官を訪ね，前日の緊急常任理事会に出された意見を踏まえ，消防庁において法案の一部を再検討するよう，重ねて強く要望したのである。

#### エ 消防2法の一部改正による必置規制の創設

これらの要望を受けた消防庁は，法案の最終調整を行って消防2法を第43回国会に提出する準備に入った。前述のとおり，1963年1月22日の全国消防長会緊急常任理事会で消防法の改正について大筋の了承を得たことから，消防法一部改正法案をとりまとめた。そこには，救急の定義を定めること，消防本部を置かなければならない市町村のうち政令で定めるものは救急業務を行うことなどが入っていた。<sup>(5)</sup>

法案は，1963年2月8日の閣議決定を経て12日に国会へ提出された。衆議院では，地方行政委員会で3回の審議を行ったあと，3月1日に原案どおり法案を全会一致で可決した。その後，5日の衆議院本会議において全会一致で可決し，参議院へ送付したのである。

参議院では，地方行政委員会で4回の審議を行ったあとの3月14日に原案どおり法案を全会一致で可決した。その後，20日に開会された参議院本会議において採決が行われ，賛成多数により可決成立したのであった。

次に，消防組織法一部改正法案の提出は，少し遅れた。全国消防長会は，前述の緊急常任理事会に続いて1963年2月22日に同理事会を開催し，消防庁の担当者を招いて修正項目にかかる最終の意見調整を行った（全国消防長会，1963，2頁－3頁）。その結果を受けて，消防庁は改正法案をとりまとめた。その概要は，防災における消防の重要性を踏まえ消防の任務

62(1372) 法と政治 71巻4号 (2021年2月)

を拡大させること、政令で定める市町村に消防本部と消防署の設置を義務付けること、消防庁の所掌事務に災害対策基本法に基づく事務のうち消防に関する事項の連絡調整や救急に関する企画立案を加えることなどであった。なお、消防の任務を拡大することについては、消防庁の言い分が通るかたちとなっていた。

消防組織法一部改正法案は、1963年3月1日に閣議決定が行われ、4日に国会へ提出された。参議院では、地方行政委員会で4回の審議を行ったあと、14日に原案どおり法案を全会一致で可決した。その後、20日の参議院本会議において採決を行い、賛成多数により可決して衆議院へ送付したのである。

法案の送付を受けた衆議院では、地方行政委員会で2回の審議を行ったあと、3月26日に原案どおり法案を全会一致で可決した。その後、同日午後に関会された衆議院本会議において、法案を全会一致で可決した。これにより、一部の市町村を対象とした常備消防機関の設置と救急の実施に関する2つの必置規制が創設されたのであった。

ここまで述べてきたように、異なる時期に現れた2つの要望は消防2法の一部改正によって共に実現した。1つは、1957年の消防審議会答申に盛り込まれていた常備消防機関の設置義務化であり、もう1つは1961年に全国消防長会が要望した救急の制度化である。これらの要望は必置規制という行政運営の手法を用いて実現され、地方交付税措置の拡充や補助金の増額という国の財政支援がこれに伴うこととなった。

ただし、消防庁と大蔵省の予算折衝は依然として厳しい状況にあり、消防庁は予算獲得のために多大な労力を費やしたが、全国消防長会が要望するレベルには到達していなかった。同会の要望を完全に実現するには、まだ相当の時間が必要であり、消防庁は今後も最善を尽くすことを約束して同会の理解を求めた。その後、両者の努力によって2つの必置規制にか

かる人口基準は徐々に引き下げられていき、市から町村へと適用されていくのであった。

## 第2節 広域市町村圏政策と消防

1960年代後半に入って常備消防機関の設置に関する必置規制が中小規模の町村に順次適用されるとともに、救急の実施に関する必置規制についても規模の大きな市から規模の小さな市町村へ段階的に適用されていった。これと並行して、1970年4月からは国の広域市町村圏政策が本格的に推進され、事務の共同処理方式によって消防・救急を広域的かつ総合的な計画のもとに推進することになったため、一部事務組合等の方式による組合消防が急増するかたちで常備化率は上昇した。

その後、1974年7月に常備消防機関の設置と救急の実施にかかる2つの必置基準が見直され、常備消防機関を設置しなければならない市町村は、同時に救急を実施することが義務付けられたのである。これにより、日本では市町村の常備消防機関が国内のほぼ全域を管轄するとともに、ほとんどの救急活動を行うという特徴を示すようになった。本節では、分権的な地方制度として創設された戦後の消防が、必置規制という集権的手法を用いて前述のような2つの特徴を示すようになった過程をみてみよう。

まず1において、1960年代後半に政令の指定によって常備消防機関を設置しなければならない市町村が増加していく状況を取りあげる。2では、広域市町村圏政策の推進によって消防本部の組織形態が変化し、組合消防が増加していく状況を取りあげる。最後に3で、常備消防機関の設置と救急の実施にかかる必置基準の見直しが行われ、最終的に2つの必置規制が1つに統合されていく過程を取りあげる。

## 1 常備消防機関を設置しなければならない市町村

常備消防機関の設置義務化は、1964年2月14日に交付された「消防本部及び消防署を置かなければならない市町村を定める等の政令」<sup>(6)</sup>（1964年政令第19号、以下「消防本部設置政令」）の指定によってはじまった。最初の指定は、市街地を有する市町村のうち、規模の大きな市を中心に行われた。全国消防長会は、市街地を有する全市町村の指定を要望したが、国の財政措置が追いつかないこともあって、全てを指定するというにはならなかった（全国消防長会、1964、1頁－2頁）。

表5は、1964年から1975年までの消防本部設置政令に基づく指定状況をまとめたものである<sup>(7)</sup>。これをみると、1964年の第1次指定を受けた市町村は466市20町（特別区を1の区域としている）であった。これらの市町村が指定を受けた明確な理由は確認できないが、全国消防長会は「今後の指定は、財政その他各般の状況から重要度と、比較的円滑に（筆者注：常備消防機関を）設置し易い条件にある市町村に対する第1次段階的な指定であると解されると分析していた（全国消防長会、1964、1頁－2頁）。

この時点において、すでに常備消防機関を設置しており、全国消防長会にも加入していた市町で、消防本部設置政令の指定を受けられなかった市町村は61であった（全国消防長会、1964、3頁）。同会は、これらの市町村ができるだけ早期に指定を受けられるよう引き続き要望を続けるとともに、人口規模にかかわらず市街地を有する全ての市町村に消防本部設置政令の指定が行われ、全国的な消防体制の強化が図られることを重ねて要望した。

1965年の第2次指定では、新たに64市50町が指定を受け、1966年の第3次指定では大都市周辺地域で急速な都市化が進んでいる市町、危険物施設が多く設置されている市町、観光都市で公衆の集まる市町を中心に26市町村が指定された。このように、徐々にではあるが中小規模の市町村が指定されるようになったのである（全国消防長会、1966、1頁）。ただし、国

表5 消防本部設置政令の指定数と消防本部数の推移（1964年～1975年）

年度	市	町	村	合計	合併による調整	実質指定総数	単独消防本部数	組合消防本部数	消防本部数
1964	466	20	0	486	0	486	540	4	544
1965	64	50	0	114	0	600	616	4	620
1966	2	24	0	26	-1	625	636	4	640
1967	10	30	2	42	-11	656	666	5	671
1968	6	30	2	38	-1	693	691	9	700
1969	2	83	10	95		788	708	26	734
1970	4	181	33	218	-2	1,004	698	58	756
1971	7	298	84	389	-1	1,392	653	129	782
1972	18	368	121	507	-3	1,896	584	221	805
1973	2	274	89	365	-11	2,250	525	304	829
1974		158	59	217	-7	2,460	489	359	848
1975		39	29	68	-4	2,524	481	378	859
合計	581	1,555	429	2,565					

出所 全国消防長会会報（1946年～1975年）と昭和51年版消防白書に基づき筆者が作成した

の財政事情（特に地方交付税措置）の影響を受け、全国消防長会が要望する全ての市への指定は、依然として実現できない状況にあった。

続く1967年の第4次指定では、10市30町2村が指定を受けたが、このとき初めて村に対して指定が行われたのである。その後、町村に対する指定が徐々に増加し、1969年は2市83町10村が指定を受け、市街地を有する概ね人口3万以上の市町村、市街地を有する市町村でフェーン現象地帯にあるもの、温泉観光地で旅館ホテルその他の施設が多い市町村、大都市に接近したベッド・タウン等特殊地域にある市町村のほか、前述の基準に準ずる要件を備えた組合消防を構成する市町村が指定されるようになった（全国消防長会、1969、1頁）。

これにより、1964年2月の第1次指定から1969年の第6次指定までの間における指定総数は、801市町村（550市237町14村）となった（その後66(1376) 法と政治 71巻4号（2021年2月）

の市町村合併によって総数としては788に減少した)。この時点で指定を受けた市の割合は95パーセントを超え、全国消防長会が掲げた「市に対する常備消防機関の設置義務化」という目標は、概ね達成されたのであった。

## 2 広域市町村圏政策による組合消防の増加

前項において、常備消防機関の設置にかかる必置基準が段階的に引き上げられ、ほとんどの市に常備消防機関の設置が義務付けられるとともに、徐々にではあるが必置基準が中小規模の町村に適用されていく過程を概説した。その後、1970年代に入って自治省の広域市町村圏政策が本格的に推進され、「広域市町村圏計画」に基づき消防の常備化を行う町村に対しても常備消防機関の設置が義務付けられた。ここでは、自治省の広域市町村圏政策に伴って新たな必置基準が創設され、規模の小さな町村に適用されていく過程をみてみよう。

時間は遡るが、1950年代後半から高度経済成長に伴う急速な都市化が進展し、市町村をこえるレベルでの地域課題にかかわる広域行政が求められるようになった。この課題の解決に向け、自治省は1968年10月に「広域市町村圏整備要綱」を発表し、次いで1969年4月に「広域市町村圏振興整備措置要綱」を策定して33県55箇所の広域市町村圏を指定した。これは、日常生活を基礎とする社会生活圏内の自然集落を、1次生活圏（小学校区）、2次生活圏（中学校区、町村の区域）、3次生活圏（社会生活圏）という段階的な配置構造のもとに置き、中心指向的なネットワークの地域社会に再構成することを目指すものであった（佐藤、2006、233頁－236頁）。

1970年4月には前年度の要綱を改編した「広域市町村圏振興整備措置要綱」が、7月には新たに「広域市町村圏計画策定指針」が策定され、<sup>(8)</sup>圏域の追加指定が行われた。これにより自治省が主導する広域市町村圏政

策の推進が本格的にスタートし、当該圏域に属する市町村が広域行政機構を設置するとともに、広域市町村圏計画に基づき圏域の総合的・計画的な振興整備を図る施策を策定した（横道，2010，8頁）。その内容は、一部事務組合や事務委託の方式を用いて共同で道路，清掃，消防救急，教育文化，社会福祉等の施設整備や事務処理を実施するものであった。消防においても市町村が単独で消防本部を設置するのではなく，広域行政によって常備消防機関を設置する動きがはじまったのである。

その後，1971年6月に消防本部及び消防署を置かなければならない市町村を定める等の政令の全部改正が行われ，広域市町村圏政策の推進と連動して必置基準の見直しが行われた。政令には指定の方法が示されるだけとなり，自治大臣が当該市町村の人口，態様，気象条件等を考慮して指定する方法に変更された。さらに，必置基準が市と町村の2つに区分され，市に対しては，全て常備消防機関の設置が義務付けられるとともに，町村に対しては自治大臣が指定（自治省告示による）することになったのである（全国消防長会，1971，2頁）。

特に，自治大臣が指定する町村の必置基準は次の6つの区分に整理され，第6の区分が新たに加わった。第1は，市街地を有する人口約3万以上の町村，第2は市街地を有する町村でフェーン現象地帯にあるもの，第3は温泉観光地で旅館ホテルその他の施設が多い町村，第4は大都市に接近したベッド・タウン等特殊地域にある町村，第5は前述の4つの基準に準ずる要件を備えた組合消防を構成する町村であり，そして第6として新たに救急に関する一部事務組合を構成する町村や広域市町村圏計画に基づき消防の常備化を行う町村が加えられたのである。

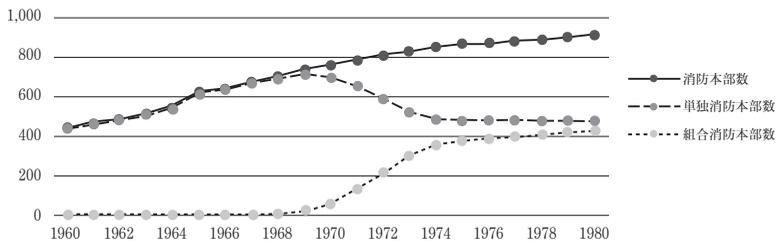
このような必置基準の改正と広域市町村圏政策の推進を受け，以降，消防本部の組織形態が変化しはじめた。具体的には，消防本部設置政令（及びこれに基づく自治大臣の告示）の指定を受けた市町村が単独で消防本部  
68(1378) 法と政治 71巻4号 (2021年2月)

を設置するのではなく、新たに指定を受けた市町村がすでに常備消防機関を設置している市町村と組合消防を設立する方法、新たに指定を受けた複数の市町村によって組合消防を設立する方法、近隣の常備消防機関に事務を委託する方法など、広域行政の手法を用いて複数の市町村が共同で常備消防体制を構築する動きが加速したのである。

前項で示した表5をみると、1970年は4市181町33村が指定を受け、ここから町村に対する消防本部設置政令の指定数が急増している。1971年は7市298町84村が指定を受け、次いで1972年には18市368町121村が指定を受けており、この年は最も多い年間指定数（合計507町村）となった（この指定は第6の区分によるものが多かった）。その後、消防本部設置政令の指定数は減少に転じ、1975年には39町29村の合計68町村に減少したが、この時点において指定を受けた市町村の総数は2,565に到達していた（その後の市町村合併によって総数としては2,524に減少した）。

その結果、消防本部の組織形態も単独消防から組合消防へと変化しはじめた。図1は、1960年から1980年までの全消防本部数、単独消防本部数、組合消防本部数の推移を表したものである。これをみると、1960年から1968年までは単独消防が大部分を占めていたが、1969年ごろから単独消防

図1 全国における消防本部数・単独消防本部数・組合消防本部数の推移  
(1960年～1980年)



出所 消防白書等から筆者が作成した

が減って組合消防が増加するようになった。

このように、広域市町村圏政策に従って常備消防機関を設置しようとする町村に対しては、市街地にかかる基準に該当しない場合であっても必置規制が適用された。そのため、規模の小さな町村が常備消防体制を構築することが可能となり、広域市町村圏政策に引き込まれるかたちで組合消防の設立が急増したのである。

この変化を「常備化率（常備消防機関が管轄している市町村の割合）の変化」からをみると、必置規制の適用がはじまったころの1965年における常備化率は17.7パーセント<sup>(9)</sup>であったが、1970年は30.6パーセント<sup>(10)</sup>、1975年は77.7パーセント<sup>(11)</sup>となり、1980年には85.7パーセント<sup>(12)</sup>に到達した。これは、常備消防機関の設置にかかる必置基準（人口）が段階的に引き下げられるとともに、救急に関する一部事務組合を構成する町村や広域市町村圏計画に基づき常備化を行う町村にまで必置規制が適用されたからであり、その結果、常備化率が急上昇して常備消防機関が国内の85パーセントを超える市町村を管轄するようになったのである。このような経過を経て多くの市町村に常備消防体制が構築され、国内のほとんどの地域を常備消防機関が管轄するという特徴が現れてきたのであった。

### 3 救急体制の整備と2つの必置規制の統合

前項において、常備消防機関の設置にかかる必置基準が改正され、規模の小さな町村に常備消防機関が設置されていく過程を概説した。ここでは、救急の実施にかかる必置基準の改正によって、救急を実施しなければならない市町村が段階的に増加するとともに、最終的に2つの必置規制が1つに統合されていく過程をみてみよう。

救急を実施しなければならない市町村の指定は、消防法施行令（1961年政令第37号）第43条の規定に基づく「救急業務を行なわなければならない  
70(1380) 法と政治 71巻4号 (2021年2月)

い市町村を定める告示」(1964年自治省告示第6号、以下「救急告示」)によってはじまった。最初の救急告示は1964年2月14日に行われており、このとき救急の実施を義務付けられたのは105市であった。これらの市は、常備消防機関が設置されており、人口が10万以上で、かつ、5万人以上の人口集中地区を有する市であった(東京法令出版、2017、674頁)。その後、この必置基準は段階的に改正され、中小規模の市町村にまで順次適用されていくのである。

表6は、救急の実施にかかる必置基準の改正経過を表したものである。これをみると、必置基準の基礎となるのは人口規模であり、それが1967年には「人口5万以上の市」、1968年には「人口4万以上の市」、1969年には「人口3万以上の市」と段階的に引き下げられている。さらに、1970年には「人口3万以上の市又は町」や「人口2万以上3万未満の市町村」であって、当該市町村の区域内における交通事故の発生件数が人口1万当たり概ね50件以上であること」という基準に改正され、中小規模の市町村に対して救急告示が行われるようになった(東京法令出版、2017、687頁-691頁)。これにより、1970年には77市町に救急告示が行われ、これを含め救急告示のあった市町の総数は611(563市48町)となった。

1971年は、前項で述べたように6月に消防本部設置政令の全部改正が行われるとともに、これと同じタイミングで消防法施行令の一部改正も行われた。この改正において、救急の実施にかかる必置基準が見直され、「自治大臣が当該市町村の人口、交通事故の発生件数等を考慮して指定する」という方法に改正されたのである。

この自治大臣が指定する基準には、これまでの要件に加えて、救急に関する一部事務組合を構成する市町村や広域市町村圏計画に基づき消防の常備化を行う町村が新たに加えられた(東京法令出版、2017、691頁)。これにより、1971年には311市町村に救急告示が行われ、これを含め救急告示

表6 救急の実施に関する必置基準の改正経過

日本における消防と救急

時 期	政令番号	必 置 基 準	備 考
1963 12 19	政令第380号	消防本部及び消防署を置かなければならない市町村であること 人口10万以上であること 当該市町村の区域内の人口集中地区における人口の合計が5万以上であること	
1967 5 12	政令第68号	消防本部及び消防署を置かなければならない市町村であること 人口5万以上の市であること	
1968 3 30	政令第47号	消防本部及び消防署を置かなければならない市町村であること 人口4万以上の市であること	
1969 4 17	政令第97号	消防本部及び消防署を置かなければならない市町村であること 人口3万人以上の市であること	
1970 4 17	政令第63号	消防本部及び消防署を置かなければならない市町村であること 次のいずれかの要件を満たすこと ・人口3万以上の市又は町であること ・人口2万以上3万未満の市町村であって、当該市町村の区域内における交通事故の発生件数が人口1万当たり概ね50件以上であること	
1971 6 1	政令第169号	自治大臣が当該市町村の人口・交通事故の発生件数等を考慮して指定する市町村であること（全ての市に指定された） 次のいずれかの要件を満たすこと ・人口3万以上の市町村であること ・原則として、人口2万以上3万未満の市町村で、かつ、当該市町村の区域内における交通事故の発生件数が人口1万当たり概ね50件以上であること ・上記2項目に準ずる要件を備えている救急業務に関する一部事務組合を構成する市町村（広域市町村圏計画に基づき消防の常備化を行う町村を含む）	広域市町村圏政策と連動
1974 7 1	政令第252号	消防組織法第10条の規定に基づき消防本部及び消防署を置かなければならない市町村であること	必置規制の統合

出所 消防庁資料（1963年～1974年消防法施行令の一部を改正する政令等の施行について）に基づき筆者が作成した

のあった市町村の総数は922となった<sup>(13)</sup>（全国消防長会，1971，1頁）。

それから3年が経過した1974年4月には、救急告示のあった市町村の総数が1,800（629市940町231村）であったが、このとき実際に救急を実施していた市町村数は、救急の重要性を認識して自主的かつ積極的に救急を実施している629市町村（14市458町157村）を含め、2,429（643市1,398町388村）になっていた。つまり、国内の約74パーセントの市町村において、救急を実施している実態が存在していたのである（消防庁，1974，227頁－229頁）。

他方で、同じ時期に消防本部設置政令の指定を受けていた市町村の総数は2,468であり、2つの必置規制の適用を受けている市町村は、ほぼ同数であった（消防庁，1974，117頁）。これは、消防本部や消防署を設置している市町村が救急を実施できる体制を有しており、かつ、これらの市町村のほとんどが救急を実施していることを意味していた。

このことから、2つの必置規制にかかる基準の合理化を図る必要が生じ、1974年7月の消防法施行令一部改正に合わせて救急の実施にかかる必置基準の見直しが行われた。これにより、「救急を行わなければならない市町村」は「消防組織法第10条の規定に基づき消防本部及び消防署を置かなければならない市町村」であると改正された（東京法令出版，2017，702頁）。つまり、常備消防機関の設置と救急の実施に関する必置基準は同一のものとなったのである。このような経過を経て、2つの必置規制は1つに統合されたのであった。

ここまで、必置規制の創設過程や広域市町村圏政策の推進に伴う常備化率の上昇について述べてきたが、このような制度変化によって、日本の消防は市町村の常備消防機関が消火活動とともにほとんどの救急活動を実施するという特徴を示すようになった。ここでとりあげた必置規制という手法は、自由度拡充型の分権化には反する動きであったが、所掌事務拡張型

の分権化という文脈においては、それほど否定的な評価をするものではなかった。むしろ、所掌事務拡張を確実なものにするという動きをもつものであった。

### 第3節 市町村消防における制度発展の分析

第1節と第2節において、消防に関する2つの必置規制が創設されるとともに、広域市町村圏政策の推進に伴う組合消防の急増によって常備化率が上昇していく過程をとりあげたが、そこには消防制度のあり方に影響を及ぼした2つの重大な岐路（critical juncture）が存在していた。1つは、火災予防や消火活動を主な任務としていた消防に新たな所掌事務として「救急」が加わったことであり、もう1つは常備消防機関の設置義務化が自治省の広域市町村圏政策によってより一層加速し、消防本部の組織形態が変化して「組合消防」が増加したことである。本節は、この2つの重大な制度発展の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ということ、ポリティクス・イン・タイムの理論枠組みを用いて考察する。

#### 1 救急の制度併設

1948年3月に消防制度が創設された当初の所掌事務は、火災予防、消火活動、人命救助、出火原因の調査等であった。これらは、連合国軍最高司令官総司令部の指導によって設けられたものであるが、このとき救急については全く検討されていなかった。それから15年が経過した1963年3月に、新たな所掌事務として救急が加わったのである。このような制度変化の過程には、救急をすでに一部の市町村が実施している実態が存在し、その後現われた社会的要請に対応するために、既存の消防制度を併用しながら救急が制度化されていくことによって、救急が消防の新たな所掌事務

74(1384) 法と政治 71巻4号 (2021年2月)

務となった制度併設 (layering) の過程が存在しているものと考えられる。以下では、国と地方の消防関係アクターが救急を制度化し、従来の消防制度に「救急制度」を併設していく過程を検討する。

#### ア 救急のはじまり

日本において、最初に救急を実施したのは戦前の神奈川県警察部である。その背景には、昭和に入り自動車の性能が向上して自動車が普及したことから、交通事故による負傷者が大幅に増加するという社会情勢の変化が存在した。1922年の全国における交通事故件数は約1万件、死者122人、負傷者6,405人であったが、1932年には交通事故件数約10万件、死者2,801人、負傷者49,259人に達しており、増加する交通事故の負傷者を救護するために救急の必要性が広く認識されはじめたのである (魚谷, 1965, 291頁)。

神奈川県警察部は、救急の必要性をいち早く受け止め、1933年3月13日に横浜市にある官設の山下町消防署に救急車1台と運転手2人、救護手4人を配置して二部制で業務を開始した。業務開始から1年間で救急車は223回出動したが、この出動回数は当時の横浜市内に配置された全消防車の火災出動回数 (186回) を上回るものであった。<sup>(14)</sup> 横浜での救急車のめざましい活躍を受け、翌年7月には愛知県警察部も名古屋市消防署に救急車を配置して業務を開始した (魚谷, 1965, 292頁-293頁)。

東京では、日本赤十字社東京支部が東京市における負傷者救護のために救急車2台を購入し、1934年12月20日に竹町救急所 (下谷区竹町12) と槇町救急所 (京橋区槇町3-2) を開設して業務を開始した。<sup>(15)</sup> (東京消防庁, 1986, 5頁-6頁)。1936年1月には、警視庁消防部が都内6消防署 (丸の内、品川、麴町、大塚、荒川、城東) に救急車6台と66人 (救急隊長6人、救急隊員36人、予備救急隊員24人) の人員を配置し、業務を開始したのである (東京消防庁, 1986, 9頁)。

ここで興味深いのは、戦前の警察行政のなかで救急車が配置されたのは、

警察署ではなく消防署であったことである。交通事故の対応は警察署の役割であることから、「警察署に救急車を配置した方が迅速な救急活動を行うことができる」とも考えられるが、なぜ消防署に配置されたのだろうか。

当時は、警視庁官制（1886年5月4日制定）によって傷病者救護事務は警視庁衛生部の所管と定められており、消防部の事務は水災や火災に関する事項のみであった。このことから、水・火災による傷病者を消防部が取扱うことに問題はなかったが、それ以外の傷病者を消防部が取扱うことは所管外となり、救急は衛生部が担当すべき事務であると考えられた。

しかしながら、救急活動に要求される数々の要素のうち「もっとも重要な通信設備およびそれに基づいて昼夜の別なく迅速に出動して救護できる組織」を考えた場合、このことを消防部以外の部局に求めることはできなかった。そこで、24時間体制で業務を行う消防部が担当することによって、救急は「東京市民に対する警視庁の最大のサービス」になることから、救急は消防部が実施することになった。このような経緯によって、警視庁では消防署に救急車が配置されたのである（東京消防庁、1986、6頁－7頁）。

いずれにせよ、戦前において交通事故は警視庁と府県警察部の所管であり、交通事故による負傷者を搬送することについては、警察の所管する消防署に配置された救急車によって負傷者を搬送することになっていた。なお、戦前に警察が救急を実施していた都市は、東京、横浜、名古屋、京都の4都市であった。

警視庁消防部は、1936年1月に救急活動の基準となる「傷病者応急救護取扱規程」（訓令甲第2号）を制定し、次の傷病者が発生した場合に救急出動を行うものとした（同規程第4条）。それは、火災や交通事故による傷病者、学校・運動競技場等における傷病者、工場・大衆の集合する場所における傷病者、非常事変その他の災害による傷病者、犯罪による傷病者であり、それ以外に「其の他必要と認めるとき」という基準も設けら

れた（東京消防庁，1986，12頁－13頁）。

1936年の救急出動件数は1,022件（火災232件，水災3件，交通事故491件，その他296件）で，5年後の1941年には2,208件（火災377件，水災0件，交通事故770件，その他1,061件）となった（この年は戦前において最高の救急出動件数を記録した）。その後，第2次世界大戦が進むにつれて救急出動件数は減少し，終戦を迎えた1945年は245件（火災13件，水災1件，交通事故120件，その他111件）となった（東京消防庁，1986，222頁）。

### イ 戦後当初の救急

戦後に入り1948年3月に消防は国家の警察から分離独立し，市町村に移管された。このとき，自治体警察制度と市町村消防制度が同時に創設されたのである。戦前において警察が救急を担当していた4都市は，警察から行政資源を引継いで，消防署において救急を実施することになった。これ以外に，川崎市，大牟田市，長崎市が新たに救急を実施することになり，次いで大阪市，高槻市と次第に都市部において救急を実施することになった（魚谷，1965，343頁）。これらの市は，いずれも警察ではなく消防が救急を担当することになったが，なぜ市町村の警察ではなく消防が救急を担当することになったのか，その理由を明確に示す資料は見当たらない。

1948年3月に施行された旧警察法（1947年法律第196号）第1条には，「警察は，国民の生命，身体及び財産の保護に任じ，犯罪の捜査，被疑者の逮捕及び公安の維持に当たることを以てその責務とする。」と規定されていた。また，同じ時期に施行された当初の消防組織法第1条には，「消防は，（中略），国民の生命，身体及び財産を火災から保護するとともに，水火災又は地震等の災害による被害を軽減することを以て，その任務とする。」と規定されていた。この2つの条文をみても，交通事故による傷病者の救護がどちらの任務であるかということは，直ちに判断できなかったものと考えられる。

他方で、1948年7月に地方自治法の一部改正（地方自治法の一部を改正する法律（1948年法律第179号））が行われ、普通地方公共団体の事務として「防犯，防災，罹災者の救護等を行うこと。」（同法第2条第3項第8項）<sup>(16)</sup>が規定された。これにより、何らかの原因で罹災した者の救護は都道府県又は市町村の事務となったが、この事務をどちらが実施するのか、あるいは実施する組織のあり方や具体的方法については、全く定められなかった。

その後、1954年7月に新警察法（1954年法律第162号）が施行され、警察は都道府県警察制度に移行したが、この時点においても交通事故による傷病者の救護が都道府県の事務であるか、市町村の事務であるかは明確になっていなかった。言い換えれば、都道府県に移管された警察が実施することも、市町村の消防が実施することも、どちらもあり得たのである。

このような状況において、当時一部の市町村が実施していた救急は、消防組織法や地方自治法の規定を根拠に市町村の条例を定めて実施するか、あるいは法的根拠のない単なる事実行為として実施されていた。その後、1950年代後半に入り市を中心に常備消防機関の設置が進んでいくなかで、法的根拠はなくとも常備消防機関が火災や災害における傷病者の救護を実施するようになった。さらに、災害以外の事故等における傷病者の救護についても、消防機関の特殊な機能と業務体制（24時間体制）を活用し、傷病者を医療機関等へ搬送することは実施されていたのである。その結果、1960年には96消防本部が救急を実施するようになり、救急車163台、救急の専従職員774人のほか、多数の兼務職員を配置して業務を行っていたのであった（魚谷，1965，343頁）。

#### ウ 消防が行う救急の実態

前述のように、法的根拠のない状況において、一部の市町村が実施していた救急はどのような状況になっていたのだろうか。救急が制度化される

前の時点において、当時の全国的な救急の実施状況を記録した資料は見当たらない。そこで、1952年10月2日に東京都が制定した「消防関係救急業務に関する条例」(1952年東京都条例第94号)をみると、「消防関係救急業務」とは、同条例第2条に規定する4つの区分に記載された応急救護を必要とする者を「災害現場から病院又は診療所若しくはその他の場所」へ救急車により搬送する業務と定めていた(戦後になって、特別区における消防は特別区が連合して責任を有しており、東京都知事の管理のもとで東京消防庁が実施していることから、東京都の条例で規定されることになった)。

4つの区分とは、次のとおりである。第1は、地震、水災、火災その他の災害により傷(しょう)いを受け又は疾病にかかった者、第2は交通事故により傷いを受けた者、第3は公衆の集合する場所において傷いを受け又は疾病にかかった者、第4は前3項目に準ずる者で知事の指定する者であった。また、第4の「知事が指定する者」は同条例施行規則第4条に規定されており、傷害を受けた者で警察吏員(警察官を含む)から輸送の要請のあった者、泥酔者で放置すると生命が危険になると認められる者、公衆の集合する場所において陣痛をもよおした者等であった(東京消防庁、1986、41頁)。

それでは、東京消防庁が実施していた救急活動の実態はどのようになっていたのだろうか。表7は、1957年から1962年までにおける東京消防庁の救急出動件数を、種別ごとに分類したものである(この6年間は同一の種別で計上されている)。これをみると、この6年間で最も出動件数が多いのは「急病事故」であり、次に「交通事故」であった。その次は「一般怪我」であり、消防本来の任務である火災や水災による出動件数は、各年とも少ない件数になっていた。

次に、図2はこれらの件数を『火災・水災』(火災事故・水災事故)、

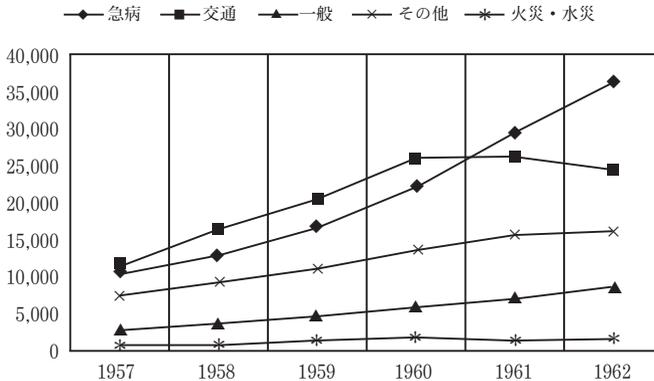
表7 東京消防庁における救急出動件数の推移（1957年～1962年）

年次・区分	総数	火災事故	水災事故	交通事故	運動競技事故	工場作業事故	一般怪我	急病事故	その他事故	自殺	犯罪事故
1957	33,478	852	0	11,511	146	1,700	3,033	10,473	752	3,700	1,311
1958	44,120	970	29	16,661	257	1,995	3,772	13,028	1,002	4,740	1,666
1959	54,968	1,567	0	20,643	289	2,702	4,768	16,772	1,513	4,697	2,017
1960	70,206	1,954	0	26,062	405	3,384	6,028	22,272	2,499	5,167	2,435
1961	80,486	1,513	6	26,374	462	4,065	7,250	29,443	3,066	5,505	2,802
1962	87,432	1,743	0	24,584	580	3,927	8,643	36,219	3,607	5,197	2,932
合計	370,690	8,599	35	125,835	2,139	17,773	33,494	128,207	12,439	29,006	13,163

出所 「救急の半世紀」（東京消防庁，1986）資料（第5）に基づき筆者が作成した

『交通』（交通事故），『急病』（急病事故），『一般』（一般怪我），『その他』（運動競技事故・工場作業事故・その他事故・自殺・犯罪事故）の5つに分類し，その出動状況の推移を表したものである。

図2 東京消防庁における救急種別ごとの出動状況の推移（1957年～1962年）



出所 「救急の半世紀」（東京消防庁，1986）資料（第5）に基づき筆者が作成した

これをみると，1957年から1960年までの4年間は交通が最も多かったが，1961年からは急病が増加して交通を上回っている。また，火災・水災はいずれの年も最少で，ほとんど横ばいであった。

これとは別に，「全国都市消防長連絡協議会会報（第135号）」に1960年80(1390) 法と政治 71巻4号（2021年2月）

代当初の救急出動状況に関する記事が掲載されている。その内容は、1961年2月19日と25日の2回にわたって、日本医師会が一斉休診を行ったときの救急出動状況を紹介したものである。多くの医師が診療を休んで集会に参加したことから普段よりも救急車の出動要請が増加し、逆に消防に対する住民の評価と期待が高まったという趣旨のことが記載されている（全国消防長会、1961a、5頁）。

この記事には、最初の休診日である2月19日における東京消防庁と横浜市消防局の救急出動件数が記載されている。まず、東京消防庁では523件の出動があり、このうち急病が330件で全体の63パーセントを占め、交通事故78件（14.9パーセント）、一般怪我40件（7.7パーセント）、その他75件（14.4パーセント）となっていた。次に、横浜市消防局では96件の出動があり、このうち急病が66件で全体の68.8パーセントを占め、交通事故6件（6.2パーセント）、火災4件（4.2パーセント）、その他20件（20.8パーセント）となっていた。また、それまでの1日当りの最高出動件数は、東京消防庁が314件、横浜市消防局が47件であったことから、この日はその2倍近い出動件数であったということが記載されている（全国消防長会、1961a、5頁）。

これをみると、東京消防庁と横浜市消防局のいずれにおいても急病が6割以上を占め、横浜市消防局では4件の火災出動があったものの、東京消防庁では火災による出動はなかった。本来、消防が行う救急は、消防組織法に基づき火災、水災、地震等の災害現場において実施するものであり、この記録をみても明確に消防の任務であるといえる救急出動は少なかった。このことは、当時救急を実施していた他の市町村においても、同じような状況にあったものと推察されるのである。

以上のことから、消防が行う救急は、本来は火災、水災、地震等の災害による傷病者を医療機関等へ搬送するものと考えられたが、実際にはその

割合は少なく、法的根拠の不明確な急病，交通事故，一般怪我等が多数を占めている状況であった。

#### エ 救急制度化の必要性

第1節で述べたように，救急制度化の要望が行われた背景には，救急を実施する市町村が消防組織法や地方自治法を根拠に救急に関する条例を制定して救急を実施するか，あるいは単に事実行為として救急を実施している状況が存在していた。このように，救急は各市町村の判断に委ねられていたことから，救急の実施については地域的な格差が生じるようになり，交通事故や災害によって増加する負傷者の救護に対して，十分に対処できないことが大きな問題になっていたのである。

そこで，東京消防庁は1960年4月に開催された全国都市消防長連絡協議会の関東支部第11回総会において，救急の制度化を要望した。この要望のポイントは，東京消防庁では条例による根拠づけがあったものの，多くの市町では救急に関する明確な法的根拠がなかったことから財政措置が不十分となり，それに伴って地域的な格差が生じていたにもかかわらず，このことに「国が全く関与しないことが問題」であるという点であった（東京消防庁，1986，77頁）。

この要望は，1961年5月30日の全国消防長会（全国都市消防長連絡協議会から全国消防長会へ改称）第13回総会において「救急の法制化に関する決議」として採択され，この決議に基づき「消防の行う救急業務の法制化について（原文のまま）」という要望書が作成された。2日後の6月1日，同会はこの要望書を自治大臣や衆参両院議長をはじめ関係各方面に提出し，救急の制度化や国による財政支援の強化を強く要望したことは，第1節で述べたとおりである。

この動きとは別に，1961年9月25日からはじめた第39回国会において，救急に関する議論が行われた。これは，10月17日に開会された衆議  
82(1392) 法と政治 71巻4号 (2021年2月)

院地方行政委員会の「警察に関する件」という議題のなかで、日本社会党の阪上安太郎委員がとりあげたものである。阪上委員は、8月に釜ヶ崎（大阪市）で起こった交番や自動車への放火、警察署や列車への襲撃等のいわゆる「釜ヶ崎事件」について、この事件が起こった背景や社会問題に対する政府関係者の考え方を尋ねるとともに、再発防止に向けてどのような対策を講ずる必要があるのかということ問い質した。

そのなかで、阪上委員はこの事件が発生するきっかけとなった交通事故の負傷者に対する取扱いに言及した。衆議院地方行政委員会の会議録によれば、その概要は次のとおりである。老人が自動車にはねられた現場に居合わせた警察官が、その老人はすでに死亡しているという前提で、まずは消防の救急車の出動を要請した。ところが、消防は死亡しているのであれば救急車で搬送することはできないと出動を断ったため、事故発生後20分以上経過してから警察の搬送車両が現場に到着したというものであった。

阪上委員は、このことが事件を誘発したと認識しており、人権無視の重大な問題であると指摘した。そのうえで、大阪市や東京都が保有する救急車の台数を尋ね、鈴木琢二消防庁長官の大阪市は6台、東京都は61台との答弁に対し、その少なさに「これほど政治の貧困さはないと思う」と述べて、大上司自治政務次官の見解を求めた。大上司自治政務次官は、「私も率直に申し上げまして、聞いてあぜんとしております。」と答え、続く「あぜんとされた結果、どういようにお考えになりますか。」という質問に対しても、「言葉がないので、一晩ゆっくり考えさせていただいてお答えしたい」と即答を避けたのであった（衆議院、1961、19頁－20頁）。

消防の対応について意見を求められた鈴木消防庁長官も、警察と消防の救急業務に対する理解がお互いに足りず意思の疎通が不十分であったことを認めたとうえで、「言葉のやりとりだけで判断して救急車が出なかったというのは、必ずしも適切な処置ではない」との見解を示した。阪上委員は、

警察や消防としても反省すべきところは反省し、負傷者の救護を適切に行うべきであると主張したのであった（衆議院，1961，20頁）。

このような経過が重なって、鈴木消防庁長官は1961年10月23日に開催された消防審議会に「消防機関の行なう救急業務について」を諮問した。その後、1962年5月4日付で「消防機関の行なう救急業務に関する答申」が行われ、救急の制度化は政府のアジェンダに乗ったのであった。

#### オ 救急の制度併設

救急が消防のもとで制度化されることの背景には、自治省（消防庁）、厚生省、警察関係者、そして市町村の消防関係者の間で、管轄をめぐる官僚的なバトルが行われていた。ここでは、これらのアクターがそれぞれの主張を展開していくなかで、救急を消防の所掌事務として制度化していく過程をみてみよう。

前述のように、消防庁は消防機関の行う救急のあり方を消防審議会に諮問した。その審議過程においてに、同審議会は消防関係者だけではなく、救急に関係のある厚生省や警察の担当者からも意見を聴取している。これは、第1節で述べたように1961年12月5日に開催された会議のときであり、その意見の概要が「全国消防長会会報（第144号）」に記載されている。

まず、厚生省担当者は、急病人や怪我人はできるだけ早く医師に診せることが先決問題であるとの認識を示したうえで、この問題について、現在医療制度審議会で審議中であるが、未だ結論を得ていないと説明した。救急の問題点は、「応急の救助等（筆者注：主に応急手当のこと）については、医療法第17条で規制しており、（中略）、消防（筆者注：東京消防庁のこと）の行っているカンフル注射等についてはかなり問題がある」と指摘するとともに、「医師法第19条に医師は診療に応ずる義務があり、正当な理由がなければ診療を拒んではならないとあるので、（中略）、消防が救急病院を指定することについても問題がある」との見解を示した（全国消  
84(1394) 法と政治 71巻4号（2021年2月）

防長会，1961c，27頁）。

次に，警察関係者（警察庁か警視庁かは不明）は，新警察法第2条（警察は，個人の生命，身体及び財産の保護に任じ，犯罪の予防，鎮圧及び捜査，被疑者の逮捕，交通の取締りその他公共の安全と秩序の維持に当たたることをもつてその責務とする。）に基づき，さらには民主警察の原則に従って，「狭い意味の救急に全力を尽くすため，施設装備（筆者注：パトロールカーや救護車のこと）の拡充強化をはかっている。（中略）。国家財政の立場からは，地方公共団体は住民の福祉のため，地方財政に余裕があるかぎり警察の行う保護活動を補完すべき」であり，この業務が二重行政とならないよう権限と責任の適正な配分が必要であると主張した（全国消防長会，1961c，27頁）。

最後に，消防関係者は，市町村の消防が実施している救急活動が「警察の補完ということは，救急は警察がやるのだというさっ覚を覚える。」と主張し，救急活動は「ただ運ぶだけでなく設備が充分整った，安全で然も早いこと」が要求されると指摘した。そのうえで，警察のように本来の仕事に付随して保護活動を行うのではなく，どこかの機関が救急に全力を挙げて取り組む必要があり，「過去の経験と実績からも消防が実施することが最も望ましい」と強く訴えていた（全国消防長会，1961c，27頁）。

これをみると，厚生省は医療法や医師法の関係から救急搬送に伴う応急手当の内容，消防が救急病院を指定すること，搬送先医療機関を消防が判断して決定することなどが問題であると指摘している。また，警察は市町村の財源に余裕がある場合に限って警察の保護活動を補完的に実施すべきであり，この業務が警察と市町村の二重行政にならないように配慮すべきであると主張している。厚生省や警察は，消防が行う救急を否定するものではないが，その対象範囲や救急活動の内容を拡大するのではなく，限定的な範囲で実施すべきであるとの考えをもっていたものと推察される。

厚生省と警察の意見に対し、消防関係者は救急を実施することの必要性が現在の切実な問題であるとの認識を示したうえで、「人命保護については、現在専門という部門はなく、また国としても何処の機関で行わせるといふ明文もない」状況にあることから、いずれかの機関が真剣に取り組む必要があると主張した。さらに、警察の行っている救急を否定するのではなく、現在消防の行っている救急を何かの法律に規定するよう切望するものであった。

このような消防審議会での動きとは別に、行政管理庁の「共管競合行政に関する監察の結果について（勧告）」（1962年・行管甲116の2号）には、交通事故による負傷者の救出や救急搬送の体制整備が社会的要請であることを認めたとうえで、次の2つの見解が示されていた。第1は、その時点における救急法規の不備を明確に認めたことである。行政管理庁は、交通事故に伴う救急は地方自治法（第2条第3項第8号）に基づき防災罹災者を救護する業務の一環とみなして市町村の事務であるという見解を示したうえで、救急の具体的な実施基準等が法律に明記されていないこと、救急の実施は専ら市町村に委ねられていることなど、現状において救急の法整備が不十分であることを指摘した（全国消防長会，1962d，2頁）。

第2は、それまでの市町村における救急の実施状況をとりあげ、その経過からみて救急を消防機関の所掌事務に加え、国が財政措置を講じて救急の実施体制を全国的に統一整備する必要性を指摘したことである。これは、警察、市町村立病院等の救急活動もさることながら、消防が多年にわたってこの種の業務に従事し、かつ相当の実績をあげてきた経緯を勘案すると、差し当り消防が行う救急を制度化して全国に普及させることが適切であるとの認識を示すものであった（全国消防長会，1962d，2頁）。

このうち第2は、1962年5月4日に消防審議会が行った「消防機関の行なう救急業務に関する答申」と同じ考え方になっていた。同答申には、

火災や災害だけでなく、それ以外の事故においても「事実上消防機関がその業務を担当し、今日までに相当の実績をあげてきた事実」は否定できないという認識が示されている。これらに共通する点は、新たな実施機関を設けて救急を行うよりも、消防の行う救急を制度化する方が円滑に運用できるということである。この点を踏まえ、行政管理庁は国が一定の基準を与えて救急を制度化し、消防の行う救急の発展を図ることが急務になると判断したのであった。

このような経過を経て、火災に関する業務を主に実施していた消防に「救急」という新たな所掌事務が法律に基づく公式制度として加わることになった。これは、戦後当初に、4都市（東京、横浜、名古屋、京都）において「救急は消防が実施する」という経路が生まれ、その後においても、この経路が自己強化の過程を歩んできたことによるものと考えられる。

したがって、この制度変化の過程には、救急をすでに一部の市町村が実施している実態が存在し、その後に見られた社会的要請に対応するために、既存の消防制度を併用しながら救急が制度化されていくことによって、救急が消防の新たな所掌事務となった制度併設（layering）が生じたというのが筆者の主張である。つまり、救急を消防から分離して新たな実施機関を設け、あるいは警察や病院のような「別の機関」が全国的に救急を実施していくということにはならなかったのである。

なお、消防審議会は、消防が行う救急を「要救護者を医療機関に搬送する業務（Ambulance Service）」と位置付け、消防機関の行う救急業務の整備を提言したのであって、警察、病院、日本赤十字社等が実施している救急を排除するものではないことを答申に示して、厚生省や警察に配慮したのであった。

このように、戦前の4都市における救急の経験がその後にも大きな影響を及ぼすことになった。戦前の消防は警察行政の一部として実施され

ていたが、戦後に入って、国家警察から市町村警察と市町村消防へ、さらに警察は都道府県警察へと制度改革が続くなかで、消防は今もなお市町村が実施している。救急においても、警察行政の一部であった消防が実施するという初期の制度設計がその後も変わらず、市町村の消防が全国的に救急を実施するという制度発展につながったのであった。

## 2 広域行政との合流による常備消防体制の推進

第2節で述べたように、1971年6月に救急の実施にかかる必置基準が一部改正され、消防本部設置政令の指定を受けた市町村のうち「救急に関する一部事務組合を構成する町村」や「広域市町村圏計画に基づき常備化を行う町村」に救急の実施が義務付けられた。このことは、消防本部設置政令の指定を受けていない町村であっても、救急に関する一部事務組合や広域市町村圏計画に基づく組合消防に加入する場合は、その町村に2つの必置規制が同時に適用されることを意味していた。

これにより、本来は必置規制の適用を受けることがなかった規模の小さな町村にまで2つの必置規制が適用されることになり、これらの町村が組合消防に加入して常備消防体制を構築するようになった<sup>(17)</sup>。その結果、消防本部の組織形態に変化が現れ、単独消防が減って組合消防が増加するかたちで常備化率は急上昇したのである。

以下では、消防庁が所管する常備消防機関の設置義務化と救急の制度化、自治省行政局（現総務省自治行政局、以下「行政局」）が所管する広域行政の推進という3つの政策が1960年代の異なる時期に動きだし、これらの政策が偶然にも1970年代に合流したことによって、常備化率が急上昇していく過程を検討する。

### ア 広域行政の推進

1960年代に入り、高度経済成長による工業化と都市化の急激な進展に加え  
88(1398) 法と政治 71巻4号 (2021年2月)

え、交通・通信手段の発達に伴う広域的行政需要の拡大によって地方自治制度は大きな転換期を迎えた。ここでは、佐藤（2006）を参照しながら、戦後地方自治制度の運用期における広域行政の推進状況についてみてみよう。

佐藤によれば、1950年代後半からの広域行政の発展過程には、次の2つの時期がある。それは、「1950年代後半から1960年代前半における工業化が基軸となった時期」と「1960年代後半から1970年代後半にかけて都市化が基軸になった時期」である。さらに、この発展過程は、別の2つの次元に区分される。それは、「府県の区域をこえるレベルでの広域行政」と「市町村の区域を越えるレベルでの広域行政」である（佐藤，2006，176頁）。そのうち本稿で取り扱う広域行政の発展過程は、1960年代後半から1970年代後半にかけて都市化が基軸になった時期における、市町村の区域をこえるレベルでの広域行政である。

1960年に池田内閣は国民所得倍増計画を閣議決定し、翌年7月に発表された全国総合開発計画（第1次）に基づいて重化学工業を基軸とする拠点開発方式を打ち出した。その後、この開発政策の推進に伴って急速に都市化が進展し、1960年代後半に入って市町村をこえるレベルでの日常的な地域生活課題にかかわる広域行政が求められるようになったのである（佐藤，2006，223頁）。

このような状況のなかで、1970年4月に行政局が「広域市町村圏振興整備措置要綱」と「広域市町村圏計画策定指針」を策定し、前年度に引き続いて77ヶ所の（圏域）指定を行ったことは、第2節で述べたとおりである。その翌年に、広域市町村圏に指定された地域の消防本部として設立されたのは、青森県の八戸地域広域市町村圏事務組合消防本部、秋田県の湯沢雄勝広域市町村圏組合消防本部、山形県の最上広域市町村圏事務組合消防本部、福島県の白河地方広域市町村圏消防本部、長崎県の島原地域広

(18)  
域市町村圏組合消防本部等であった。このように、行政局が所管する広域行政の推進に伴って、消防における広域行政が本格的にはじまったのである。

#### イ 広域市町村圏政策との合流

1970年における消防本部設置政令の指定状況をみると、市の指定総数は554であり、指定を受けた市の割合（以下「市の指定割合」）は99パーセントに達していた。ただし、町村の指定総数は465で、指定を受けた町村の割合（以下「町村の指定割合」）は30パーセント程度であった。この年に、広域市町村圏政策が本格的に推進されることになり、その翌年の1971年6月に消防本部設置政令の全部改正が行われ、広域市町村圏政策の推進に合わせるかたちで、必置基準が「全ての市」と「自治大臣が人口、態容、気象条件等を考慮して指定する町村」に変更されたことは、第2節で述べたとおりである。

その背景には、「広域化しつつある住民の日常生活圏を広域市町村圏として設定し、市町村の共同処理方式により、道路、消防救急、医療、清掃、教育文化、社会福祉、産業振興等の施設の整備および事務の処理を広域的かつ総合的な計画のもとに促進し、市町村が当面する諸課題の解決を図り、あわせて国土の均衡ある発展および過疎問題の解決を図る。」という第13次地方制度調査会の答申（1969年10月）が存在していた（小山，2010，10頁－11頁）。

消防庁の「昭和46年版消防白書」には、「消防事務を2以上の市町村で共同して処理する一部事務組合の設立が、近年とくに多くなっている」ということが記載されており、「広域市町村圏の設定と相まって共同で常設消防（筆者注：常備消防機関のこと）を設置しようとする動きが活発化してきていること等によるものである」という分析がなされている（消防庁，1971，88頁）。

また、「昭和47年版消防白書」の「広域市町村圏における広域化の状況」と題する新たな項目には、「最近の交通、通信網などの急速な発展に伴い住民の日常生活が広がってきている状況にかんがみ、(中略)、この圏内で行政体制を整備することにより、地域的格差の是正を図る主旨から、昭和44年度を初年度として広域市町村圏の指定が行われてきた」という広域市町村圏の指定にかかる経過が記載されている。これに加えて、消防庁は「広域市町村圏全域を原則として1の消防組合により、広域化することが広域市町村圏設定の趣旨に沿うものである」との認識を示しているのである(消防庁、1972、103頁-104頁)。

このように、1960年代前半からはじまった常備消防機関の設置義務化と救急の制度化という2つの政策と、1960年代後半から動きはじめた広域市町村圏政策は、別々に進行しながら1969年の第13次地方制度調査会の答申を受けて合流することになった。つまり、自治省のなかの2つの部局が所管していた「常備消防機関の設置義務化」、「救急の制度化」、「広域行政の推進」という3つの政策は、前述の「地方制度調査会の答申」によって1971年に合流したのである。

#### ウ 消防本部における組織形態の変化

本項の冒頭で述べたように、1971年に消防本部設置政令の全部改正が行われ、ここから町村を中心に、政令に基づく指定が行われた。同政令による町村の指定数は、1971年が298町84村、1972年には368町121村、1973年には274町89村となり、この3年間で1,234町村が指定を受ける結果となった。また、1971年から1975年までの5年間における町村の指定総数は、1,519(1,137町382村)にまで増加したのである。

他方で、町村の指定が増えたことによって常備化率はどのように変化したのだろうか。表8は、1971年から1980年までの10年間における常備化率の推移、市の指定割合、町村の指定割合を示したものである。これをみ

ると、まず市の指定割合は1973年に100パーセントに到達している。次に、町村の指定割合は、必置基準が改正されてから3年後の1974年には69.0パーセントに到達し、1971年と比較すると2倍以上に急増している。その後、町村の指定割合は1975年に70パーセント、1979年に80パーセントを超え、10年目の1980年には82.2パーセントに到達したのである。

表8 常備化率の推移（1971年～1980年）

年	常備化率 (%)	市の指定割合 (%)	町村の指定割合 (%)	備考
1971	42.4	99.0	30.2	消防本部設置政令の全部改正
1972	57.9	99.0	48.4	
1973	69.0	100.0	61.0	
1974	75.5	100.0	69.0	2つの必置規制の統合
1975	77.7	100.0	71.9	
1976	79.9	100.0	74.9	
1977	81.8	100.0	77.3	
1978	83.3	100.0	79.2	
1979	84.3	100.0	80.4	
1980	85.7	100.0	82.2	

出所 消防白書（昭和46年版～昭和55年版）に基づき筆者が作成した

これと並行して常備化率も急上昇し、1971年は42.4パーセントであったものが、1975年には77.7パーセントとなり、1980年には85.7パーセントに到達した。つまり、常備化率においても、この10年間で2倍に急増したのである。

次に、表9は1971年から1980年までの10年間における全国の消防本部数を「単独消防」と「組合消防」に分けて示したものである。第2節において単独消防は減少し、逆に組合消防が増加していることを指摘した。具体的には、消防本部の総数は782から906まで124増加しているが、単独消防は174減少し、組合消防は298増加している。これは、広域市町村圏

92(1402) 法と政治 71巻4号 (2021年2月)

政策に基づく広域行政の推進によって変化したものであり、表8の常備化率の推移と対比させると、組合消防の増加によって常備化率が上昇しているということが明確にわかるのである。

表9 全国における組織形態別の消防本部数（1971年～1980年）

年	単独消防	組合消防	全消防本部
1971	653	129	782
1972	584	221	805
1973	525	304	829
1974	489	359	848
1975	481	378	859
1976	482	387	869
1977	480	398	878
1978	479	408	887
1979	476	419	895
1980	479	427	906

出所 消防白書（昭和46年版～昭和55年版）に基づき筆者が作成した

以上のように、1960年代後半に入って常備消防機関の設置と救急の実施に関する2つの必置規制が中小規模の町村に適用されるようになり、これと同じ時期に行政局による広域市町村圏政策が策定され、1970年から本格的にスタートした。いずれの政策も自治省に属する消防庁と行政局が所管するものであったが、この3つの政策は全く別の時期からはじまっている。その後、第13次地方制度調査会の答申を契機として、行政局の政策に消防庁の政策が引き込まれるかたちで常備消防機関の設置と救急の実施にかかる必置基準が改正され、本来であれば常備消防機関の設置を義務付けられることがなかった規模の小さな町村にまで適用されたのである。

自治省（行政局）としては、消防の常備化を推進するというよりも、市町村の広域行政を拡大したい、あるいは広域化を推進したい、ということに関心があった。その過程において、地方制度調査会の答申が行われ、それを受けるかたちで、道路環境衛生、教育、文化等と同様に広域市町村圏

の事業として消防・救急が取り込まれていった。この流れに乗って、規模の小さな町村における消防の常備化が進んだのである。

その結果、多くの町村が常備消防体制を構築して常備化率が上昇するとともに、救急の実施体制も拡充した。このような制度発展を経て、現在の日本では市町村の常備消防機関が国内のほぼ全域を管轄するとともに、ほとんどの救急を実施するようになり、他国の消防とは異なる2つの特徴を有するに至ったのである。

## おわりに

日本の消防制度は1960年代に入って大きく変化し、市町村の常備消防機関が国内のほぼ全域を管轄するとともに、ほとんどの救急を実施するという特徴が生じてきた。この2つの特徴は、制度のモデルになったアメリカをはじめ、イギリスやフランスの消防とも異なっており、本稿は、これらの特徴が1960年代に現れはじめたことを示すと同時に、どのようにして日本の消防が他国の消防とは異なる特徴を有するに至ったのか、その発展経路を明らかにした。

そこには、常備消防機関の設置義務化と救急の制度化、自治省行政局が所管する広域行政の推進という3つの政策が異なる時期に動きはじめ、途中で一部が合流し、あるいは時間の経過とともに3つが合流して、消防制度が大きく発展するという時間的過程が生じていたのであった。

戦前の警察では、東京、横浜、名古屋、京都の4都市の官設消防署において救急を実施していた事実があり、そのときに「救急は消防が実施する」という経路が生まれ、この経路が自己強化の過程を歩んできた。戦後に入ってから、救急をすでに一部の市町村が実施している実態が存在し、その後現われた社会的要請に対応するために、既存の消防制度を併用しながら救急が制度化されていくことによって、救急が消防の新たな所掌事

務となる制度併設が行われた。

1960年代後半には高度経済成長を背景に国内における工業化と都市化の急速な進展が起こり、広域的な行政需要の拡大によって広域行政の必要性が生じてきた。この課題に対処するため、行政局は1970年から広域市町村圏政策を本格的にスタートさせた。その過程に現れた第13次地方制度調査会の答申によって広域市町村圏の対象事業に消防・救急が含まれることになり、多くの町村が常備消防体制を構築して常備化率が上昇するとともに、救急の実施体制も拡充した。その結果、冒頭のような他国の消防とは異なる2つの特徴が現れたのであった。

長野（1965）は、地方自治体の事務の共同処理が必要とされる大きな要因として、次の3つを挙げている。第1は、規模の小さな自治体の能力を補完すること、第2は事務の性質と目的を勘案しながら能率的な事務処理を行うこと、第3は市町村の区域をこえて処理することが求められる広域行政を実施することである（長野、1965、129頁－131頁）。規模の小さな町村が単独で常備消防体制を構築するためには、この3つの要因を克服するだけの行財政能力を備えなければならない。

仮に、規模の小さな町村が国による「広域行政の推進」という政策を利用できなかつたとすれば、前述のような行財政能力を維持できる町村は限られており、常備化率が急上昇することはなかつたと考えられる。なぜなら、1950年代から1960年代当初における地方交付税の実状をみると、常備消防機関の運営に要する費用（以下「常備消防費」）は消防費基準財政需要額に十分反映されておらず、地方財政が窮乏している状況において、町村の一般財源を常備消防費に充当し続けることは困難であったからである。

規模の大小にかかわらず、町村が安定的に常備消防費を確保するためには、地方交付税や補助金の増額、あるいは地方債の許可の拡充という国からの財政支援を得る以外に現実的な方法がなく、これらの財政支援を引き

出すための方策として、法律に基づく必置規制の創設が必要不可欠であった。このような状況において、逆に市町村単独による常備消防機関の設置を推進していたとすれば、財政基盤の脆弱な町村の常備化は十分に進展せず、2つの特徴は現れてこなかったというのが筆者の主張である。

戦後当初の消防制度のように、業務実施体制の選択の自由度が大きな制度においては、十分な組織、財政、専門的知識の保有等が備わった質の高い行財政能力を有する市町村のみが常備消防体制を整えられる。それと同時に、このような地方制度のもとでは、国内において行政サービスの地域間格差が生じることを容認しておかなければならない。

この点を踏まえ、消防や救急の実施体制を一定の水準で全国に統一整備するのであれば、消防や救急に必要な財源を国から市町村へ移転させる必要がある。このことを理解していたからこそ、必置規制という集権的な手法を市町村消防が主体的かつ戦略的に選択し、消防庁と合意したうえで行政運営の方便として利用したのであった。

興味深いことに、2つの必置規制は常備消防と救急の実施体制を全国に普及させるという目的を達成し、2003年に廃止された。すなわち、常備消防機関の設置と救急の実施に関する政令による義務付けはなくなり、現行法令において業務実施体制の選択の自由度は拡充した。こうして、日本の消防は当初に創設された「自由度拡充」と「所掌事務拡張」の両方を兼ね備えた分権型地方制度に発展した。つまり、全国のほとんどの市町村が常備消防と救急を「やられている制度」ではなく「やっている制度」に戻ったのである。

他方で、それまでの組合消防による常備化の課題が変わって、1970年代から現われてきた組合消防の組織運営上のデメリットを、さらなる広域行政の推進によって解消するという新たな行政課題が認識されるようになった。そこで、1994年9月から市町村が一部事務組合等の手法を用いて

「消防本部の規模を拡大」する消防の広域化が推進されている。この政策は、2006年6月の消防組織法一部改正によって法律に明記され、法律の規定を背景に、より積極的に推進されている状況となった。ただし、1970年代における常備化の推進を目的とした組合消防の急増とは異なり、現時点においても広域化は十分に進展していない。

なぜ消防本部の規模を拡大する必要が生じ、どの程度広域化が進展したのだろうか。あるいは、法律の規定を根拠に広域化を推進しても、なぜ広域化は十分に進展しないのだろうか。このような状況に至った経緯を正確に把握しなければ、日本の消防行政における行政運営の実態を十分に説明することはできない。広域化の政策形成過程や政策実施過程を正確に把握し、広域化の方向性を明らかにすることが次の課題である。

#### 注

- (1) 2019年4月1日現在、1719市町村のうち1690市町村を消防本部が管轄している。なお、この時点において消防本部が設置されていない市町村は29町村であり、これらの町村には消防団が設置されていることから、火災や災害の対応は消防団が行っている（消防庁、2019、172頁）。また、救急業務については、役場職員が救急車や救急搬送車を使用して実施しているケースがあり、少数ではあるが医師や看護師が民間協力者（運転手）と出動しているケースもある（へき地・離島における病院前救護体制研究会、2015、5頁－6頁）。
- (2) 日本と同様に、アメリカは「911」、イギリスは「999」、フランスは「18」に電話をかけると、火災や救急の通報を同時に受信できる仕組みになっている。ただし、ドイツでは、消防は「112」、救急は「112, 19222, 110」となっており、ベトナム、タイ、シンガポールなども火災や救急の通報を行う電話番号が異なっている（海外消防情報センター、2018、2頁－7頁）。
- (3) イギリスは、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの4つの地域で構成された連合王国であり、消防に関する法制度が異なっていることから、消防体制についても地域ごとに異なる部分がある。2011年における消防本部数はイングランド46、ウェールズ3、スコットラ

- ンド8, 北アイルランド1で, 消防本部の約65パーセントは消防事務組合である。(海外消防情報センター, 2012, 46頁-51頁)
- (4) この政令は、「消防本部及び消防署を置かなければならない市町村を定める等の政令」である。
- (5) これらの他に, 立入検査に際して消防職員等の質問権を付与すること, 映画等の映写技術者に関する届出を廃止することなどが定められていた。
- (6) この政令は, 1971年6月に「消防本部及び消防署を置かなければならない市町村を定める政令」(1971年政令第170号)に改正され, 名称の一部が変わっている。
- (7) 本表にある1974年の指定数の合計「217」は, 全国消防長会会報第290号に記載されている数値である。なお, 昭和51年版消防白書では「221」となっており, その差が「4」になっているが, 本表では町村の内訳が分類された前者の指定数を用いている。
- (8) 自治省は, 引き続き77か所の指定を行っている。
- (9) 「新時代にふさわしい常備消防体制の在り方研究会 中間報告」24頁
- (10) 「新時代にふさわしい常備消防体制の在り方研究会 中間報告」24頁
- (11) 『昭和50年版消防白書』121頁
- (12) 『昭和55年版消防白書』80頁
- (13) 1971年6月発行の『全国消防長会会報第255号』によれば, 922市町村の内訳は, 571市, 313町, 38村となっているが, 翌年11月に発刊された『昭和47年版消防白書』によれば, この内訳は, 588市297町37村となっている。
- (14) このときの1年間における救急の搬送人員は, 262人であった。
- (15) 戦後に入って東京消防庁が救急隊を増隊したことから, 竹町救急所は1949年10月31日, 横町救急所は1951年8月31日にそれぞれ廃止された(東京消防庁, 1986, 19頁)。
- (16) この規定は, 1999年7月に地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律(1999年法律第87号)が制定されたことによって廃止された。
- (17) 一部事務組合に加入する方法とは別に, 事務を委託する方法もある。
- (18) 1970年4月の広域市町村圏の指定により, 島原市, 有明町, 国見町, 瑞穂町, 西有家町, 有家町, 布津町, 深江町の1市7町で, 島原地域消防福祉組合が発足した。翌年の1971年4月には, 新たに加津佐町, 口之津町, 南有馬町, 北有馬町の4町が加わり, 島原地域広域市町村圏組合消防本部に改称したものである(島原地域広域市町村圏組合消防本部, 2019, 3頁)。

<参考文献>

- 新井英治郎，2012「歴史的制度論の分析アプローチと制度研究の展望－制度の形成・維持・変化をめぐる－」信州大学人文社会科学研究会『信州大学人文社会科学研究(6)』
- 稲垣 浩，2015『戦後地方自治と組織編成－「不確実」な制度と地方の「自己制約」』(合)吉田書店
- 市川喜崇，2012『日本の中央－地方関係 現代型集権体制の起源と福祉国家』法律文化社
- 市川喜崇，2017「日本における中央－地方関係の展開と福祉国家」国立社会保障・人口問題研究所『社会保障研究』(第1巻・第4号)
- 稲谷増男，1965『消防の歴史四百年』全国加除法令出版
- 宇賀克也，2017『地方自治法概説(第7版)』有斐閣
- 大山耕輔，2013「公共政策の歴史と理論とは何か？」大山耕輔(監修)笠原英彦・桑原英明(編)『公共政策の歴史と理論』ミネルヴァ書房
- 奥田 貢，2020「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－」関西学院大学法制学会『法と政治』(第70巻4号)
- 海外消防情報センター，2008『アメリカの消防事情』
- 海外消防情報センター，2011『フランスの消防事情』
- 海外消防情報センター，2012『イギリスの消防事情』
- 金井利之，2006「地域間平等の行政学」日本政治学会『年報政治学』57巻(2006)1号
- 北山俊哉，2011『福祉国家の制度発展と地方政府－国民健康保険の政治学－』有斐閣
- 北山俊哉，2015「能力ある地方政府による総合行政体制」関西学院大学法制学会『法と政治』(第66巻1号)
- 木村俊介，2015『広域連携の仕組み－一部事務組合と広域連合の機動的な運営－』第一法規
- Gキング・R Oコヘイン・S ヴァーバ(監訳)真淵勝，2017『社会科学のリサーチ・デザイン－定性的研究における科学的推論－』勁草書房
- 桑原英明，2013「歴史的制度論」大山耕輔(監修)笠原英彦・桑原英明(編)『公共政策の歴史と理論』ミネルヴァ書房
- 古地順一郎，2012「ピアソンの歴史的制度論」岩崎正洋(編)『政策過程の理論分析』三和書籍
- 小西砂千夫，2013「地方財政の制度運営における国の財政規律の投影」関西学院大学人間福祉学部・人間福祉研究科『Human Welfare』(第5巻第1

号)

- 小西砂千夫, 2019『地方財政の歴史を変えた8つの物語』日本加除出版(株)
- 小山永樹, 2012「第7期 高度成長期～戦後地方自治制度の定着・発展期 (1961～1974年)」財団法人自治体国際化協会・政策研究大学院大学比較地方自治研究センター (2020. 8. 31 閲覧)  
 <[http://www3.grips.ac.jp/coslog/public\\_html/activity/01/05/file/Seiritsu-7-1\\_jp.pdf](http://www3.grips.ac.jp/coslog/public_html/activity/01/05/file/Seiritsu-7-1_jp.pdf)>
- 佐藤公俊・門松秀樹, 2013「戦後行財政改革の歴史と理論－歴史研究と理論研究の架橋の試み－」大山耕輔 (監修) 笠原英彦・桑原英明 (編)『公共政策の歴史と理論』ミネルヴァ書房
- 佐藤俊一, 2006『日本広域行政の研究』(株)成文堂
- 消防基本法令研究会, 2012『消防組織法逐条解説』東京法令出版
- 消防庁, 1971『昭和46年版消防白書』
- 消防庁, 1972『昭和47年版消防白書』
- 消防庁, 1974『昭和49年版消防白書』
- 消防庁, 2019『令和元年版消防白書』
- 東京消防庁, 1986『救急の半世紀』
- 東京法令出版, 2017『消防実務六法』(第2巻)
- 中島正博, 2013「地方財政計画と地方自治体の自由度」和歌山大学経済学科『研究年報』(第17号)
- 永田尚三, 2011「消防行政における専門知－専門知の偏在は政府間関係まで規定するののか－」関西大学社会安全研究センター『社会安全学研究』(創刊号)
- 永田尚三, 2013「消防・防災政策の形成と展開」大山耕輔 (監修) 笠原英彦・桑原英明 (編)『公共政策の歴史と理論』ミネルヴァ書房
- 永田尚三, 2014「消防防災行政における組織間関係史の研究」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)』
- 永田尚三, 2019「市町村の消防行政－小規模消防本部の現状－」佐野亘・山谷清志 (監修) 焦従勉・藤井誠一郎 (編)『これからの公共政策学 4 政策と地域』ミネルヴァ書房
- 長野士郎, 1965「地方公共団体の事務の共同処理」田中・原・柳瀬 (編)『行政法講座』(第5巻 地方自治・公務員) 有斐閣
- 西尾 勝, 2008『行政学叢書5 地方分権改革』東京大学出版会
- 西尾 勝, 2015『自治・分権再考－地方自治を志す人たちへ』ぎょうせい
- 西岡 晋, 2016「政策発展論のアプローチ－政策の長期的時間構造と政治的

- 効果—」 縣公一郎・藤井浩司『ダイバーシティ時代の行政学—多様化社会における政策・制度研究—』早稲田大学出版部
- 橋本 勇, 1995『地方自治のあゆみ』良書普及会
- 橋本雄太郎, 2016「消防法第2条9項に関する昭和61年一部改正の意義」杏林大学『杏林社会科学研究』(第32巻第1号)
- 林 承煥, 2014「救急搬送の公共性に関する考察—東京都の救急業務の変遷史を中心に—」早稲田商学同攻会『早稲田商学』(第440号)
- 保城広至, 2015『歴史から理論を創造する方法』勁草書房
- ポール・ピアソン・粕屋祐子(監訳), 2010『ポリティクス・イン・タイム—歴史・制度・社会分析—』(株)勁草書房
- 牧 紀男, 2009「災害対策基本法の総合性, 計画性と巨大災害への対処—21世紀前半の巨大災害時代を踏まえた防災対策のあり方—」地域安全学会『地域安全学会論文集』(No.11)
- 松田憲忠, 2012「キングダムの政策の窓モデル」岩崎正洋(編)『政策過程の理論分析』三和書籍
- 横道清孝, 2010, 「日本における新しい広域行政政策」財団法人自治体国際化協会・政策研究大学院大学比較地方自治研究センター(2020.3.20閲覧)  
<[http://www3.grips.ac.jp/~coslog/activity/01/03/file/up-to-date-6\\_jp.pdf](http://www3.grips.ac.jp/~coslog/activity/01/03/file/up-to-date-6_jp.pdf)>

#### <引用資料>

- 海外消防情報センター, 2018「世界の消防 比較表」(2020.9.2閲覧)  
<[http://www.Kaigai-shobo.jp/pdf/Comparison\\_of\\_fire\\_20180528.pdf](http://www.Kaigai-shobo.jp/pdf/Comparison_of_fire_20180528.pdf)>
- 消防庁, 2006「新時代にふさわしい常備消防体制の在り方研究会 中間報告」(2020.9.20閲覧)  
<[http://www.fdma.go.jp/speedsingi\\_kento/kento/items/021008tyu.pdf](http://www.fdma.go.jp/speedsingi_kento/kento/items/021008tyu.pdf)>
- 消防庁, 2016「人口減少社会における持続可能な消防体制のあり方に関する検討会報告書」(2020.8.30閲覧)  
<[https://www.fdma.go.jp/singi\\_kento/kento/items/kento180\\_38\\_01houkokusyo.pdf](https://www.fdma.go.jp/singi_kento/kento/items/kento180_38_01houkokusyo.pdf)>
- 高原広域市町村圏組合消防本部, 2020「消防年報(令和2年度版)」
- 衆議院, 1961「第39回国会衆議院地方行政委員会議録第8号」
- 全国消防長会, 1957a「全国消防長会会報第88号」
- 全国消防長会, 1957b「全国消防長会会報第90号」
- 全国消防長会, 1957c「全国消防長会会報第91号」
- 全国消防長会, 1957d「全国消防長会会報第93・4・5号」

- 全国消防長会, 1957e 「全国消防長会会報第96号」  
全国消防長会, 1958a 「全国消防長会会報第98号」  
全国消防長会, 1958b 「全国消防長会会報第99号」  
全国消防長会, 1960 「全国消防長会会報第125号」  
全国消防長会, 1961a 「全国消防長会会報第138号」  
全国消防長会, 1961b 「全国消防長会会報第143号」  
全国消防長会, 1961c 「全国消防長会会報第144号」  
全国消防長会, 1962a 「全国消防長会会報第148号」  
全国消防長会, 1962b 「全国消防長会会報第150号」  
全国消防長会, 1962c 「全国消防長会会報第152号」  
全国消防長会, 1962d 「全国消防長会会報第154号」  
全国消防長会, 1962e 「全国消防長会会報第155号」  
全国消防長会, 1963 「全国消防長会会報第158・9 合併号」  
全国消防長会, 1964 「全国消防長会会報第168号」  
全国消防長会, 1966 「全国消防長会会報第193号」  
全国消防長会, 1969 「全国消防長会会報第229号」  
全国消防長会, 1971 「全国消防長会会報第255号」  
全国消防長会, 1991 「組合消防の充実強化に関する報告書（実態からの組合消防充実強化に係る問題点と提言）」  
総務省, e-Stat, 国勢調査, 昭和35年国勢調査, 人口総数「付表1 都道府県の市, 町および村数—大正9年～昭和35年」（2020.2.5 閲覧）  
< <http://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200521&tstat> >

Fire Departments and Ambulance Services in Japan  
—The Institutional Developments of Municipal  
Fire Services in the Context of (Seeming)  
Centralization and Regionalization—

Mitsugu OKUDA

Fire departments in Japan have unique features that other industrialized countries do not possess. One is that almost all of the municipalities have the fire departments that hire the fulltime public employees as fire-fighters. The other is that all those municipal fire departments conduct the ambulance services. These features only appeared in the 1960s to 1970s in the postwar Japan.

How was this development possible? Many municipal governments were obliged to have fulltime fire departments that conduct ambulance services. This development seems like a recentralization but this article argues that this is the strategy employed by the association of the local fire departments to obtain the financial transfer from the central governments. This article also argues that the local fire departments took advantage of the regionalization scheme that the Ministry of Home Affairs have initiated in the 1970s. It concludes that municipal governments have made it sure that fire services and ambulance services have been under their jurisdiction.