

抜本的行政制度改革における漸変性と跛行性 ： 警防団から消防団へ

MIYAZAKI, Nobumitsu / 宮崎, 伸光

(出版者 / Publisher)

法学志林協会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

Review of law and political sciences / 法学志林

(巻 / Volume)

98

(号 / Number)

4

(開始ページ / Start Page)

91

(終了ページ / End Page)

125

(発行年 / Year)

2001-03-23

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00006937>

抜本的行政制度改革における漸変性と跛行性

— 警防団から消防団へ —

宮崎 伸光

はじめに

一 警防団

二 消防団令の公布

三 M県に見る消防団令の受容過程

四 消防組織法と消防団令の改正・廃止

はじめに

本稿は、今日消防行政機関の一翼を担う消防団の前身であった警防団が、消防団へと転換する過程をみることで、行政制度の抜本的改革は、その実、漸変性と跛行性を孕みつつ進行すること、そして結果として、必ずしも改革を進めた当事者の当初の意図どおりではなく、しかし確かに旧制度とは断絶した性格を備える大改革に到達することを検

抜本的行政制度改革における漸変性と跛行性（宮崎）

証する。

警防団は、「総力戦」となった第二次世界大戦の「時局」の下に、ともに「防空」活動に当たっていた防護団と消防組が統合されることによって発足した。防護団は民間団体であり、消防組は遠くは村落共同体の動員体制に淵源を求めることができるが、その時点では警察機構の末端に位置づけられる組織であった。

警防団は、勅令に根拠規定を有する。知事（地方長官）の監督に服し、警察部長・警察署長の指揮に従う。当初、その役割は「防空、水火消防其ノ他警防ニ従事」することであったが、敗戦にともない「防空」の役割は削除された。GHQの占領政策をうけ、まず知事が公選制に改められ（第一次地方制度改正）、警察制度の解体・再編が必至となった。続いて制定、施行へと向かった日本国憲法・地方自治法体制においては、知事は官吏たる身分を廃し公吏となる。警察制度にとって、分権化・民主化を基調とする抜本的改革はまったなしの課題となった。

そして、日本国憲法・地方自治法の施行を待たず、公職追放の動きにせかされるようにして、警防団は消防団に姿を変えた。消防団もまた設置根拠は勅令であった。もちろん、この時期の勅令は戦時中までとは違う。GHQとの交渉を経て、その了承をうけて発せられるものであった。このとき、すでに新憲法の公布は済んでいた。また、地方自治法は、制定作業が消防団令の策定作業と並行したが、一足先に成立しやはり公布されていた。しかし、わずかに二日、消防団令が施行されたのは日本国憲法・地方自治法施行日より前であった。消防団令では、消防団は警察部長または警察署長の所轄の下に行動するとされ、その役割は「水火災の予防、警戒及び防庄、水火災の際の救護並びにその他の非常災害等の場合における警戒及び救護に従事」することとされた。消防団員の定員、給与、服務など市町村条例に委ねられる分権化も進められたが、その条例には知事の認可が必要とされた。

結局、警察制度の抜本的改革は、日本国憲法・地方自治法の施行に間に合わなかった。そこで、しばらく消防団令の運用には、新憲法体制にはそぐわないものも見られる状態が続いた。

消防行政機構の警察制度からの独立は、警察法と消防組織法の同日施行によって実現した。しかし、消防団令は、当初は部分的に修正されたにとどまり、完全に消防組織法に統合されるまでにはなお四カ月半あまりの日時がかかった。

消防団は、概ね以上のような経過をたどって消防団へと組織および役割を変えた。組織の設立根拠と目的すら変える文字どおりの根本的変革であった。とはいっても、構成員や消火を中心機能とする点など、その基礎において両者には連続性がある。変革は一時に済まなかったばかりではなく、民主化ないし分権化という方向に向けて一直線に進んだわけでもなかった。

一 消防団

(1) 消防団の組織と機能

消防団は、一九三九（昭和一四）年一月二十四日に発せられた消防団令（勅令第二〇号）に基づき、それまでともに「防空」の任に当たっていた防護団と消防組が統合されることによって誕生した。

満州事変以降、政府・軍部は、総力戦を遂行するため、機会を捉えては国民をさまざまなかたちで動員して軍事活

抜本的行政制度改革における漸変性と跋行性（宮崎）

動の体験を広め、日常の中に戦時を浸透させることで非常時を演出した。戦争の形態が飛行機主体に変わりつつあることをふまえ、繰り返し空襲への備えが強調されたが、防護団は、そうした動きのなか全国各地に相次いで「〇〇非常変災業務規約」(〇〇の中には、東京、横浜川崎等の地名が入る)に基づいて結成された。消防組が勅令に根拠を有するのと異なり、防護団には国の法令上の根拠がなく、その設立に至る経緯はともあれ民間団体と位置づけられた。防護団と消防組は、合同防空演習を行うこともあったが、日常はそれぞれ指揮系統を異にするタテワリの組織が併存しており、合同演習後に決まって宣伝された「官民一体の大成功」の陰では、必ずしもそうとばかりはいえない実態があった。この両者の警防団への統合は、すなわち「防空、水火消防其ノ他ノ警防ニ従事」するための動員体制が、警察機構の下に一元化されたということに他ならなかった。

警防団は、地方長官の監督に服し、警察部長・警察署長の指揮に従って活動する官製機構であった。その団長および副団長に対しては地方長官、その他団員については警察署長による任命行為の儀式によって、それぞれに権威が付与された。ただし、かかる費用は市町村の負担であった。

同年四月以降、警防団は全国各地に次々と発足し、六月二六日にはその全国組織としての大日本警防協会の発団式が、総裁となった梨本宮守正の邸宅前で、木戸幸一会長、館哲二副会長(内務次官)、松井茂副会長(貴族院議員)以下、各府県警防課長や警防団長等一三三名を集め「戦時色一色に彩られ」て挙行された。¹⁾

警防団の日常活動は、防空演習とそれにとまなう消火訓練の実施であった。防空演習は、県下一斉訓練から町内会・部落会を単位とする訓練まで大きささまざまな規模のものが繰り返し行われた。警防団は市町村ごとに組織されるのが原則であったが、横浜市等の大都市では警察署管内を単位とした。大規模演習の際はそうした警防団同士が連携

し、あるいは競いあってバケツリレー、火たたき等に力を尽くした。新聞もこれを「敵機何ぞ恐るべき」「日本精神」といった言葉をちりばめて報じ、昂揚に努めた。

防空演習は、次第に恒常化ともいうべき様相を呈していくが、その動員には町内会・部落会が利用された。地域行政の末端機構として位置づけられた町内会・部落会には、これ以外にもあらゆる動員の要請等が集中したが、同時に食糧・物資の配給をはじめとする生活に必要な情報等もすべて集中させられたため、その会長は地域において強大な権力を掌中に収めることになった。国家非常時に名を借りた警防団の振る舞いには、しばしば横暴も目立ち、妊婦すら容赦なく動員したり、灯火管制に従わなかった家をめがけて放水訓練がなされることまであった。こうした事実上の制裁措置もあいまって、戦時総動員体制は市井の隅々に至るまで貫徹された。なお、町内会・部落会と警防団は、戦没者の遺骨帰還ないし葬送の際の行列も共にした。たとえば神奈川では、警官、警防団、在郷軍人会、地元町内会長、遺影・遺骨、遺族、町内会役員、一般の順に並ぶものであったと聞いた。

(2) 敗戦にともなう警防団令の一部改正

第二次世界大戦敗戦の後も、およそ半年近くは警防団の制度はそのままにおかれていたが、一九四六(昭和二一)年一月三〇日に至り、勅令第六二二号第一条の警防団令中一部改正によって、警防団令の「第一条 警防団ハ防空、水火消防其ノ他警防ニ従事ス」から「防空」が削除された。

この改正を承けて「警防団ニ関スル件」(一九四六(昭和二一)年三月一二日警保局公安発甲第一八号)が、内務省警保局長から各庁府県長官宛に発せられた。

抜本的行政制度改革における漸変性と踐行性(宮崎)

この通牒では、「防空」の役割を終えた警防団が、実際には警防団令の改正を待つまでもなく、すでにその運営を「水火消防其ノ他警防ニ従事」することに改めていることをふまえたうえで、その再編成にともなう規模の縮小とすでに開始されていた公職追放・団体の解散への対応の二点に関する基準が示され、その実行が求められた。

すなわち、まず「消防及其ノ他ノ二部制」を採るか否かという組織形態が、「現地ノ実状ニ鑑ミ適宜調整スルコト」に委せられるとともに、警防団の定員を人口一万人につき官設消防の管轄内は約五〇人、常備消防（常勤体制をとる警防団）の設置区域内では常備消防員の他に約一〇〇人、その他の地域では約二〇〇人として「取敢ズ」整備することとされた。

また、公職追放・団体の解散については、警防団に対しても勅令第一〇一号第四条が適用されるため、「警防団員中同条各号ニ依リ抵触スル向ハ一月四日以前ニ遡リ之ヲ整理シ以テ当該警防団ノ現在及将来ニ於ケル存続ニ差障リナカラシムル如ク円滑ニ処理スルコト」が求められた。

この勅令第一〇一号とは、二月二二日に公布されたポツダム勅令「昭和二十年勅令第五百四十二号「ポツダム」宣言ノ受託ニ伴ヒ発スル命令ニ関スル件ニ基ク政党、協会其ノ他ノ団体ノ結成ノ禁止ニ関スル件」のことであり、これは一月四日に発せられたGHQメモランダム「或種ノ政党、政治的結社、協会及其他団体ノ廃止ノ件」（日本帝國政府宛（AG 091（4 Jan 46）GSJ）に基づくものであった。この勅令の第一条では、結成が禁止される団体の基準が「占領軍ニ関する反抗若ハ反対」をはじめ軍国主義的「目的又ハ行為」など七項目にわたって示されるとともに、第二条とそれを承けた内務省告示第一九号（二月二五日）では、解散が命じられる団体が具体的に指名された。

警防団にも適用されると指摘されている第四条には、「主要役員」と「構成員」の面から第一条で結成が禁止され

る団体と見なされる場合の基準が規定されていた。すなわち、同条第一号においては「主要役員」が、(イ)第二条によって解散した団体の構成員、(ロ)陸海軍将校等、あるいは(ハ)憲兵隊や特務機関等に勤務もしくは協力した者であった場合、そしてまた、第二号においては、「構成員」の四分の一超が第一条ないし第二条の規定によって解散を命じられた団体の構成員であった場合に、当該団体は第一条規定の団体と見なされ解散しなければならないとされていた。

そこで「警防団ニ関スル件」では、警防団においてはこの第一号における「主要役員」とは「団長及副団長ノ範圍」とし、同号の(イ)(ロ)(ハ)に抵触する者を「該当者」と解すること、また、第二号における「構成員」については、警防団の場合は、正規の手続きによって身分を有する分団長以下の団員とすること、そして「構成員」の数は、分団長以下の定員とするが、「之ト勅令第一条第一項又ハ第二条ノ規定ニ該当スル者ノ数トノ割合ガ四分ノ一ヲ超過スル場合其ノ超過スル数ヲ存シ得ザルモノト解スルコト」とされた。なお、勅令一〇一号の適用は、一部を除き、GHQメモランダムの発せられた一月四日に遡及された。

さらに「警防団ニ関スル件」では、「警防団令ノ改正ノ機会ニ更迭アリタル者」や「此ノ度整理ノ已ムナキ」者については、「事情ノ真ニ」ムヲ得サル所以ヲ納得セシムル」とともに、その労を充分にねぎらうことによつて円滑に処理を進めるようにとも記され、措置の完了後に報告をすることまでもが求められた。

この通牒の本文末尾には、「追テ警防団ニ関スル今次改正以外ノ事項ニシテ検討中ノモノハ決定ト共ニ通牒ノ手筈ニ有之」とあり、さらに改革の必要性が認識されていたことが伺える。実際、内務省警保局警務課の企画係においては、消防行政制度全体を含む警察制度の全般にわたる改革の検討が、早くも敗戦の翌月には米英を含む諸外国の警察

制度の研究から始められ、いくつかの改革試案も順次まとめられていた。しかしながら、GHQの了承が得られなかったため、いずれも実現には至らなかつた。この時点の内務省側には、GHQの民主化政策がこの先どのように展開していくかの見通しはたたない。警防団令の改正からこの通牒まで四〇日を要しているが、それは周到な準備に時間を要したからではなく、GHQの意向を探ることに追われつつも、なかなかそれがなし得ず、さりとて通牒をあまり先送りするわけにもいかないという事情があつたと察せられる。ともあれ、内務省としては、最小限の改変に止めて「警防団ノ実体ニ弱体化ヲ招来スルガ如キコト絶対ナカラシメ」ることこそ望ましいことであつた。

(3) 改正から廃止へ

しかし、警防団は一部を改めて存続させるというわけにはいかなかつた。警防団令の一部改正からおよそ半年後の六月九日に地方警察企画委員会のオランダ (Oscar G. Olander ミシガン州警察コミッショナー) 報告、そして七月三十一日に都市警察改革企画団のヴァレンタイン (Lewis J. Valentine ニューヨーク市警察コミッショナー) 報告の要旨がGHQ渉外局より公表されると、両者ともに消防行政を警察機構から独立させることが謳われており、この点に関するGHQの方針は明確になつた。すなわち警防団には、組織の根本に係る変革が不可欠となつたのであつた。オランダ報告とヴァレンタイン報告以降も内務省は、「内務省による警察統制」に執心しつつ警察改革の案を立ててはGHQとの交渉を繰り返したが、その間に警防団を廃止して新たに消防団 (仮称) を設置する方針が固まつていった。

一九四六 (昭和二一) 年一〇月二一日、「憲法並びに地方制度の改正に伴ひ、警察制度に於ても、之が改正を為す

の要あり」として、「警察制度審議会設置に関する件」が閣議決定された。この種の審議会には、直前の九月二八日に発足した地方制度審議会の例があった。知事を公選制に切り替えるなどの改正が盛り込まれたいわゆる第一次地方制度改革の帝国議会における審議過程では、その改革が全体としてGHQの満足を得られたものではなかったために、日本国政府は、次の通常議会において必ずさらなる地方制度の根本改正を行うことをGHQに約束させられていた。地方制度調査会は、そのため各方面の意見を聴く必要があるとして、設置された。

知事の身分に関する問題は、第一次地方制度改革のときに焦点のひとつになって以来、関係者の間では大いに議論が重ねられてきた。しかし、地方制度調査会の開催前には、官吏から公吏へと改められることが折り込み済みになっていた。すなわち、内務省の想いとは裏腹に警察制度もその根底から改められることが避けられないということであった。そこで警察制度についても、やはり審議会を設置して各方面の意見を聴く手続きがとられることになった。

警察制度審議会の第一回総会は、翌一月九日に四二名の委員、六名の臨時委員、一九名の幹事によって開催された。⁽³⁾冒頭大村清一内務大臣の挨拶の後、委員長に大久保留次郎衆議院議員(自由党)が選ばれ、次いで内務大臣からの諮問事項の朗読とその概要説明が谷川昇委員(内務省警保局長)からあった。警防団については以下のとおりであった。

最後に警防団の問題であります。警防団は御承知の如く、元々消防組の発達したものであります。戦争中防空の第一線に立ちまして、一般国民を指導して防空、防火の方面において強力な活動を展開しました結果、終戦後戦争中の行動に対して一部の激しき攻撃を浴び、又一時その方向を失って虚脱状態にあったのではないかと

見受けられました。最近各地とも漸く活気を取戻して、活動を開始初めたようにも認められるのであります。併し警防団は、全国的に統一ある強力な警察の補助組織でありまして、この点に就てはその性格等について再検討を要するものが多々あるであります。このような事情を考慮致しまして、警防団について、これを根本的に検討致し、その組織を民主化すると共に、水火災の予防につきましても、直ちに強力なる機能を持つように再編成することが、今日の場合、最も肝要な問題であるうと考えるのでありますから、これが組織、権限等につきましても、十分御調査を願って御意見を拝聴致したのであります。⁽¹⁾

審議は二つの部会に分かれて行われることとなり、消防制度については青木泰助衆議院議員（進歩党）を主査とする第二部会に付託された。とはいえ、部会はずか五回しか開かれていない。総会は三回、うち二回は部会（初回、最終回）と同日であった。早くも一二月三日には、最終部会の開催後に総会が開かれ、答申が決定された。警防団については次のように記述された。

八、警防団を解散し新たに消防団（仮称）を設けること。

- 1 消防団の主要役員は団員の公選とすること。
- 2 消防団は水火警防を本務とし臨時必要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。
- 3 強力な常設消防機関を有する大都市に於ては消防団を設けないでもよいものとする。この場合は防犯、警

備、交通整理等の補助の為特別の団体を設けること。⁽⁵⁾

二 消防団令の公布

(1) 急がれた消防団令

警察制度審議会の答を得て、内務省警保局は新警察制度の法案作成作業にとりかかった。警察制度審議会における中心主題は、警察制度の地方分権化であり、具体的には自治体警察の創設であった。しかし、答申の「四、本来の警察事務は原則として自治体である道府県及び都市に委せ一部を国家に留保すること。但し治安の現況と警察職務の特殊性を考えて、都市に対する移管は漸進的に之を行うこととし、取敢えず大都市に止めること」を制度に実現することは容易なことではなかった。これがなおできる限りの集権構造の留保を図る内務省の考え方と隔たりがあり、いくつか作成された制度改正案は、ことごとくGHQの反発を受けた。ただし、その際GHQも決して一枚岩ではなかった。当初GHQ側の窓口となったG2公安課は比較的理解を示したというが、地方制度の根本改革を志向していたGS（民政局）は理想主義を掲げて徹底的な民主化にこだわり、態度は非常に頑なであった。

答申から約一カ月後の一九四七年一月二十七日、早くも木村内務大臣は、地方長官会議において「五月の憲法実施と同時に、理想的な改革案を実行することは恐らく不可能でありまして、経済的には現在の制度を、新地方制度と適応する限りに於て当分存続するほかないことは明であります」と見通しを述べた。⁽⁶⁾そして、ほどなく内務

省は新憲法が施行される五月三日を期して新たな警察制度に転換することを諦めた。

そこで、二月二日には、植原悦二郎後継内務大臣が警察制度審議会に対して「改正憲法施行に伴う警察制度改革の経過的措施は如何にすべきか」を追加諮問した。答申は、その日のうちに得られたが、そこでは、警察法をなるべく早い機会に提案することが求められるとともに、経過的措施として、警察行政の単位を現状のまま道府県の区域によること、警察行政は当分の間公選された道府県知事に委任すること（ただし、中央政府は指揮監督権と幹部任免権を留保）、警視庁は現状のままとすること、そして「消防はなるべく早い機会に警察から分離させることとするが暫らくは、なお従来の制度によること」が、「公共の安寧秩序の保持と、地方自治の円満な発達のため適当である」とされた。こうして消防行政の警察制度からの分離も含め、警察制度の抜本的改革は、新憲法施行以後に持ち越されることになった。

一方、前年一月四日には、先にふれたGHQメモランダム「或種ノ政党、政治的結社、協会及其他団体ノ廃止ノ件」と同時に「公務従事ニ適セザル者ノ公職ヨリノ除去ニ関スル件」〔日本帝国政府宛 (AGO 911 GS)〕が発せられており、これを承けた勅令第一〇九号「就職禁止、退官、退職等ニ関スル件」の公布（二月二八日）から公職追放が開始されていた。

以来、公職追放の対象と規模は順次拡大されていった。一年後の一九四七（昭和二三）年一月四日には、前年の勅令第一〇九号が全面的に改正されて、政界、経済界、言論界におよぶ追放対象のいっそうの拡大と恩給・年金等の受給権の剝奪など内容の強化も行われた。さらに同日、「市町村長の立候補禁止等に関する勅令」（勅令第三号）、「町内会部落会又はその連合会の長の選挙に関する勅令」（勅令第四号）も公布され、戦時中から引き続いて市町村長、助

役、町内会長、部落会長等の地位にある者が退職させられるとともに、その将来にわたる立候補も制限された。

以上のような状況にあって、警防団の廃止と消防団の創設はにわかに急がれるようになった。

すなわち、警察制度審議会答中に盛り込まれていたとおり、警防団を解散し新たに消防団を設けることについては、GHQに基本的な異論はなく、また内務省警保局としてもすでに折り込み済みであった。しかし、警察制度の抜本改革までそれを待つこととすると、上記のとおり、すでに町内会長・部落会長まで公職追放が及んだことから、警防団幹部に至るまで追放の対象が拡大するおそれがでてきたのであった。そこで「せめて警防団長だけは追放にかからないようにしなければならない」と作業が急がれ、「三月いっぱいかかって」消防団令が立案された。⁽⁷⁾ GHQの了承も得られ、極めて速やかに法制局審査も通過して、消防団令は、一九四七（昭和二二）年五月一日に勅令第一八五号として公布、即日施行のはこびとなった。⁽⁸⁾

(2) 消防団令の概要

消防団令を警防団令との比較で見ると、その主な特徴は、以下のとおりであった。

まず、消防団令では、その第一条に消防団の目的が「郷土愛護の精神を以て社会の厄災を防止すること」と明記された。そして、警防団令第一条は「警防団ハ水火消防其ノ他ノ警防ニ従事ス」とされていたが、消防団は「水火災の予防、警戒及び防庄、水火災の際の救護並びにその他の非常災害等の場合における警戒及び救護に従事するものとす」と規定された。

警防団の設置は、市町村長の申請もしくは職権によって地方長官（東京では警視總監）が行っていたが（警防団令

抜本的行政制度改革における漸変性と鼓行性（宮崎）

第二条)、消防団については、市町村に設置義務が課せられた(消防団令第二条)。

消防団には、団長、副団長および団員が置かれ、さらに分団長、部長および班長を置くことができる(第六条第一項)、これは警防団と変わらない(警防団令第五条)。ただし、「団長及副団長ハ地方長官、其ノ他ノ団員ハ警察署長之ヲ命免ス」とされた警防団(警防団令第六条)とは異なり、消防団員は当該市町村民で消防委員会の推薦した者を市町村長が命免するとされ(第四条)、団長および副団長は団員の互選(第八条第二項)、その任期は四年とされた(第七条)。

消防委員会は、消防団令において創設されたもので、「市町村長の求めに応じ、これに消防団員たるべき者を推薦しなければならぬ」とされたほか(第八条第五項)、消防団に関する重要事項について関係行政庁の諮問に対する答申の義務を有し(同条第三項)、また関係行政庁に建議することができる(同条第四項)。消防委員会は、市町村にその設置が義務づけられ(第八条第一項)、「市町村長、消防団長、所轄消防署長及び所轄警察署長並びに市町村会議員及び警識経験のある者若干人を以てこれを組織する」とされた(同条第二項)。

かつて地方長官は、警防団に対する監督権を有し、警察署長が地方長官の命を承けて警防団の指揮監督を行い(警防団令第八条)、警防団の行動は「緊急已ム得ザル場合」以外は警察部長または警察署長の指揮に従うこととされていた(警防団令第九条)⁽¹⁰⁾。しかし、消防団は、警察部長または警察署長の所轄の下に行動すると改められた(第九条)⁽¹¹⁾。

また、地方長官は、警防団員の服務紀律および懲戒に関する規程を定める権限を有しており(警防団令第一三条)、警防団員の定員、給与および必要設備資材については、市町村の議会に諮問したうえで定める権限も有していた(警

防団令第一四條第一項)。しかし、消防団令では、消防団員の服務紀律および懲戒に関する規程と給与については第一四條第一項、定員については第五條第一項で、市町村条例で定めることとされた。ただし、それぞれ第二項において、当該条例は、府県知事（北海道においては北海道長官）の認可を受けなければならないとされた。また、消防団に必要な設備資材については、市町村が府県知事の認可を得て定めるとされた（第一五條）。

消防団に関して市町村長は、地方長官または警察署長の諮問機関として位置づけられていたことから見れば（警防団令第一六條）、確かに消防団については分権化が進められたともいえる。しかし、消防団令においてもなお、府県知事には、「消防団に関し必要があるときは、市町村につき事務の報告をさせ、書類帳簿を徴し、又は実施について事務を視察する」権限が認められたほか（第二二條）、内務大臣には、「消防団員の資格、定員、訓練、服務、懲戒、服装及び給与並びに消防団に必要な設備資材に関する基準」を定める権限が留保された（第一六條）。

なお、消防団及び消防委員会に関する費用は、区域外への応援活動を除いて当該市町村の負担とされた（第一三條）。

また、附則では、第一号で公布の日から施行すること、第二号で警防団令等を廃止すること、そして第三号では「この勅令施行の際現に存する警防団については、この勅令による消防団がその区域に設置されるまでは、従前の警防団令は、なお、その効力を有する」と規定された。

(3) 消防団令制定にともなう通牒

消防団令の制定に伴い、その周知と円滑な実施のために内務省から内務次官名と警保局長名の二つの通牒が、とも

抜本的行政制度改革における漸変性と跛行性（宮崎）

に一九四七（昭和二二）年五月一日付けで府県知事等に宛てて発せられた。これらには、消防団令を解説する趣旨に加え、その実施にあたっての具体的な指示が含まれている。^①

まず、内務次官名で、警視總監、東京都長官、北海道庁長官および府県知事宛てに発せされた「消防団令制定に関する件」（内務省発警第八二号）は、以下のように消防団令の制定公布とそれにとまなう警防団令の廃止を伝えている。^②

警防団令は、終戦後防空業務の消滅に伴い、昭和二十一年勅令第六十二号（行政整理実施の爲にする東京都官制中改正等の件）第十一条により応急的に警防団令中一部改正され、警防団の要員も一部縮少して現在に至っているが、なおその性格において完全には戦時色が払拭されていない憾みがあるのみならず、更に団員自体の中にも一部には戦時中の諸因が解散されつつある状況よりして団の将来を危惧し志気沮喪の傾向も見られて、特に最近激増しつつある火災発生的情勢にてらしても誠に寒心に堪えぬものである。これらの諸点を刷新するとともに国内諸般の制度一新の時運に即応するため、今般勅令第百八十五号を以て消防団令が制定公布され、これに伴い従来の警防団令は廃止されることになったので、左記各項留意の上、消防団令の運用指導に遺憾なきを期せられたい。命によって通達する。

そして、これに続いて以下の八項目が達せられた。

第一の項目は、消防団令の警防団令と異なる主要な点の指摘であった。ここでは、①「その性格を郷土愛護の精神

を以て社会の災厄を防止する義勇団体たらしめたこと」、②「従事する業務は消防を主たる任務としたこと」、③「設置及び組織を民主化したこと」、④「消防団の運営を強化するために新たに消防委員会の制度を設けたこと」、⑤「警察部長（東京都においては警視總監以下同じ）又は消防署長若しくは警察署長の所轄の下に団長も消防団の指揮及び訓練を行い得るの途を拓いたこと」、⑥「消防団に関する事務を大幅に市町村に移したこと」のそれぞれが、簡条書きの形式で並べられた。

第二の項目は、府県知事等が、警防団員および一般に対して消防団令の趣旨の普及徹底を図ることであった。

第三の項目には、府県知事等に対して市町村に置かれる消防委員会への指導が求められていた。「消防の実効を挙ぐるには強力なる消防団の設置に俟つところ極めて大なるものあるを以て消防委員会をして有能なる人材を団員に推薦せしめる如く指導すること」という記述であった。

第四の項目では、市町村に対する指導事項が挙げられた。すなわち、新たに市町村の事務とされた、条例の制定、諸帳簿の整備、設備の充実、消防委員会の運営、団長および副団長の選挙事務等について「指導よろしきを得ること」とされ、さらに「市町村吏員の中に消防事務の担当者設けること」、「市町村当局と消防団幹部との常時緊密なる連携を保たしむること」および「消防団に関する事項については努めて消防委員会を活用しこれが活発なる運営を図ること」と比較的細かな事項まで記述された。

第五の項目では、消防団に関する事務の多くが市町村に属するようになるとはいえ、各府県の警察部（東京都においては警視庁）、消防署および警察署においては、消防団の指揮訓練等でそれぞれの長に留保される責任もあるもので、「従来の警防団における以上に市町村と密接なる連絡を保ち積極的に諸帳簿の整備等に努め指導監督及び訓練を行う

こと」が求められた。

第六の項目は、消防団の団長および副団長についてであった。「消防団長は警察部長または消防署長若しくは警察署長の『所轄の下』に消防団の指導訓練を行い得ることとな」ったので、団長および副団長の選出には「市町村民及び団員の輿望をにない且つ真に指揮能力ある人物」が望ましいと記された。

第七の項目では、消防団令「附則第三項の規定による警防団令の有効期間は、遅くとも本年十月三十一日を以て終了せしむること」と、具体的に日限を示して、消防団の設置を急ぐべきことが示された。

第八の項目は、警防団の解散に際して「功績ありし団長その他関係者に表彰状或いは感謝状を贈る等その労を犒うの方途を講ずること」であった。

次に、より細かな内容を含む警保局長名の通牒「消防団令制定について」（警保局消防発甲第二号）については、こちらも宛先は、警視總監、東京都長官、北海道庁長官および各府県知事であった。

本警保局長通牒では、消防団令中の「消防団に関する重要事項」には「消防水利、都市計画、建築、道路、林野、防火線、非常災害における警戒及び救護等広汎なる事項をも含む」こと、同じく「所轄の下に」とは「広く指導監督指揮及び命令を含むものなること」、また「設備資材」には、①「消防主力機械器具」、②「機械器具置場」、③「警鐘台及び望楼」、④「消防水利施設」、⑤「火災通信施設」、⑥「救急設備」のそれぞれが含まれること、といった用語の解釈が示されている。

しかし、単なる解釈の提示にとどまらないところもあった。たとえば、消防団令第一条の「その他の非常災害等の場合」について、「風害震災等の所謂天災地変の外暴動若しくは騒擾の発生又は強悪犯罪の頻発等社会の不安著しく

警察力のみを以てしては到底警戒の万全を期し難き場合をも含む」とされているが、これにより消防団がなお警察機構の補完勢力として位置づけられることが示されている。通常、消防団に関する主管事務は、消防事務担当主務課（消防署の管轄区域においては消防署）が担当するが、この「非常災害等の場合」における警戒および救護に関しては警備関係主務課および警察署で扱うともされ、さらに「水災に関する訓練及び実地指揮に当りては土木関係機関と緊密なる連携を保つこと」が求められた。

さらに、新設が求められている消防委員会については、その「委員に充つべき市町村会議員及び学識経験ある者の数は適宜に条例を以て定むべきも概ね各三人乃至五人を適當とすること」、「水害又は森林火災の虞ある地域においては所轄土木出張所長等の土木関係機関又は森林関係者を学識経験ある者をして委員中に加うるを適當とすること」といった構成に係る事実上の追加規定ともいふべき基準も示され、同委員会が消防団員たるべき者を推薦する際には「消防団員には満十八才以上にして身体強健素行善良なる者を推薦せしむる如く指導すること」や、団員の定員に関する条例の認可基準として、人口と設備資材に応じた数をも具体的に示している。また、「認可その他の権限の一部はこれを消防署長又は警察署長に委任することを得る」と明記され、消防署長ないし警察署長が条例の認可権までも実際に行使することが想定されていた。

なお、確認的事項ではあるが、消防団員の推薦にあたっては、当該消防団が勅令第一〇一号第四条によって解散させられることにならないよう留意することについても念を押されている。

さらに、消防団からの連続性を約束する項目もある。すなわち、設備資材について「差当り従来の警防団の有するもの全部を以てこれに充てしむること」をはじめ、服務規律および懲戒規程は「差し当り従来の警防団の例を基準と

して指導すること、服装や団旗等については「当分の間なお従来の警防団のものを利用せしむること」とされ、訓練についても「差し当り警防団操典、警防団礼式令、警防団点検規則、消防『ポンプ』操法の内容を参酌すること」が指示された。

また、消防団員の給与に関して、「常備消防」すなわち常勤者については当該市町村の一般現業吏員の待遇と同等以上、その他の消防団員については死傷の際の弔慰金、出動手当、技術手当等の諸手当を従来の警防団以上に「増額せしむる如く努むること」とされている。

三 M県に見る消防団令の受容過程

(1) M県における消防団令にともなう依命通達

消防団令の制定公布とそれにともなう内務次官および警保局長からの通牒を承け、各都道府県は、それぞれ消防団の創設と警防団の廃止およびその消防団への引継作業にあたった。以下、M県におけるその受容過程を概観する。この過程は、M県においては一九四七（昭和二二）年五月一三日付けの県総務部長・警察部長連名の依命通達に始まった。

依命通達「消防団令の制定公布について」（公安発第二八三三号）は、市長、県下各地方事務所長および県下各警察署長宛てに発せられた。⁽¹²⁾ その本文は極めて短いので、以下に全文引用する。

消防団令の制定公布について

国家再建のために、国内あらゆる制度に検討を加へ刷新強化されているが、今般消防団令が制定され、その運用について内務次官及び警保局長から通牒（写添付）が発せられているので、その指導取扱いに遺漏のないよう努められたい。命によって通達する。

尚、解組に伴ふ細部（条例案其の他）については、追って指示する予定であるから申し添える。

この本文に続いて添付された通牒については先に見たとおりである。内務次官と警保局長の通牒が発せられたのは五月一日であり、本依命通達は五月一三日付けである。この間、五月三日には日本国憲法および地方自治法が施行されている。しかし、内容の見直しどころか一言の付言すらなく、県総務部長と警察部長は、ただそのままに伝えている。

また、後段では、条例案等を県が準備し「追って指示する予定である」ことが示されているが、こうした関係は旧制度において一般的にみられることであった。

四日後の五月一七日には、二件の通達が発せられた。一つは「消防団令制定に伴う警防団の運営について」（公安発第二八二四号）であり、県警察部長名で県下各警察署長宛てに発せられたものであり、いま一つの「消防団設置並びに警防団解散の措置について」（公安発第二八二五号）は、県総務部長と県警察部長の連名で県下各地方事務所長および県下各警察署長宛てに発せられた。

前者は、以下のとおり短く、警察内部の指揮文書であった。

消防団令制定に伴う警防団の運営について

今回、消防団令が制定公布されたので、従来の警防団は漸次改組されることとなったが、消防団の設置完了迄には、条例の制定及び認可、消防委員会の設置並びに団員の任命、団長副団長の選挙、幹部の任命等、〔下略〕相等の時日を要することが予想されるので、その間の経過的措施については、消防団令附則第三項の規定によって現在の警防団がその業務に従事するは勿論、団の組織運営も従来の警防団令によるべきであって、特に最近激増しつつある火災発生に対し些かも間隙を生ぜしめない一面、団員の志気を沮喪させないよう愈々郷土愛護の精神を作興して、火災の予防警戒並びに防庄に有終の成果を發揮させるよう措置されたい。

これに対して、後者は、以下の七項目にわたる措置方針を伝える指示文書であった。

- 一、消防団設置までの経過的措施について
別に通牒した通り、改組の間隙を、団員の志気沮喪の阻止に努めること。
- 二、消防団に関する条例の制定について
条例草案を送付し、市町村事務の緩和と消防団設置の急速化を図り、六月中に完了すること。
- 三、消防委員会の設置について

消防委員会は、消防団設置の基盤となるので、六月中に完了すること。

四、消防団の設置について

委員会が設置されたら、引続き団員の詮考にうつり、八月中に完了すること。

五、認可の形式について

或る程度の一元化を図るため、県知事において認可することとする。

六、警防団功勞者について

一定の基準を設け、所轄警察署長の報告に依って顕彰する。

その基準及び表彰の方法は別に決める。

七、災害その他警報について

県下一円に統一の要を認めるので、追って指示する。

ここには日程に関する指示以外に、なお条例を県知事における認可事項とすることが含まれている。しかし、それには「或る程度の一元化を図るため」という一言が付されている。また、先の依命通達で予告されていた条例案がこの通達には添付されたが、そのことについては「本件に関する事務処理の進捗をも考慮に入れ、これが促進の方途に資するため、市町村の新たに措置される事項中、特に留意を要すると認められる条例について、一応試案を作成したので、参考として新制消防団の発足及びその後の発達強化を期するよう致されたい」と記され、明らかに四日前の通達にはみられなかった微妙な配慮が伺える。

とはいえ、このとき既に施行されている地方自治法では、「第十章 監督」において第二十五条に挙げられた市町村の名称変更を定める条例などの例外を除き、第二五二条において「普通地方公共団体は、条例を設け又は改廃したときは、政令の定めるところにより、所轄行政庁にこれを報告しなければならない」と規定されていた。すなわち、市町村条例の制定、改廃は、原則として知事への報告で足りるのであって、通達によって知事の認可事項とすることは違法であった。なお、地方自治法の政府原案では、旧市制町村制にあった条例制定改廃に関する知事の許可制度をなるべく維持する意図をもって、第二五一条に「普通地方公共団体は、条例を設け又は改廃するときは、政令の定めるところにより所轄行政庁の許可を受け又はこれに対し報告しなければならない」とされていたが、GHQがこれを許さず、修正されたものであった。地方自治法は三月二十八日に可決され、四月一七日に公布されているので、警防団令から消防団令への制度変革過程は、実はそのはじめから跛行的に進行していたといえる。

(2) S市における消防団の設置

S市に残る一九四七（昭和二二）年六月二日立案、同月一日市長決裁の起案文書「消防団令の制定について」では、本文中の「至急準備を進められたい」という文が棒線で消され「立案中であるが、不取敢高覧に供する」と直されたうえで、「消防委員会の設置」の項には「当月中に」、「団員」「団長並びに副団長」「分団長、部長、班長」の項にはそれらを括弧でつないで「遅くも九月中」と書き込みが見える。すでにこの時点で、上述した県からの通達「消防団設置並びに警防団解散の措置について」（五月一七日）に示された日程からの遅れが見込まれていたことがわかる。

消防委員会の準備は急がれた。「S市消防委員会条例」は六月二三日に議会に提案され成立、どうにか六月以内を果たした。しかし、同条例にもとづく委員の就任要請は七月三日から五日の間に行われ、後にみるように初回の委員会が開催されたのは、七月二一日であった。

「S市消防委員会条例」は、以下の四条と附則から成っていた。

- 第一条 委員の定数を九名と定め、市会議員及び学識経験者の中よりは各三名を委嘱するものとする。
 - ② 前項の委員にして市会議員については議会の決議により、学識経験者については市長がこれを委嘱する。
 - ③ 市長は、臨時必要あるときは、第一項の規定による委員の定数以外に臨時委員を委嘱することができる。
- 第二条 消防委員会は、市長がこれを招集する。
- ② 消防委員三名以上より会議に附議すべき事項を示して消防委員会の請求があるときは、市長は消防委員会を招集しなければならない。
 - ③ 市長が消防委員会を招集しようとするときは、予め各委員に、日時、場所及び会議に附議する事項を通知しなければならない。

第三条 消防委員会に幹事及び書記を置き、市長がこれを命免又は委嘱する。

② 幹事及び書記は、議長の命を受けて庶務に従事する。

第四条 消防委員に対し報酬及び費用弁償を、幹事及書記に給料若くは手当及び旅費を支給することができる。但し、警察署長たる委員に対してはこの限りでない。

抜本的行政制度改革における漸変性と跛行性(宮崎)

附則

本条例は、公布の日より之を施行する。

第一条にみるとおり、消防委員会委員の定員は九名とされたが、実際には学識経験者として県議と地元経済界から各一名、市会議員から三名、そして警察署長を加えた合計六名が委嘱された。また、同条第三項に規定されている臨時委員は、市内一三地区の警防団代表をこれに充て、円滑な制度転換を図ることが見込まれていた。

第一回消防委員会は、一九四七（昭和二二）年七月一日の一三時から市長室において開催された。市議委員一名と県議委員が欠席したが、四名の委員に市長の他、市から課長、警察から警部補が加わり、七名による会議であった。協議事項は、「市消防団の統一について」、「消防団員定数について」、「各分団（各地区）の配置数について」、「臨時委員委嘱について」のそれぞれであり、各事項とも市長からの説明が了承されて終了した。

S市消防団条例（一〇月二八日条例第三九号）は、ようやく一〇月三十一日付けをもって知事からの認可を得た。そして、初代消防団長には市議消防委員、副団長には警防団長代理を含む三名が就任することも決まった。

一二月一三日、市街中心のK小学校校庭で警防団の解団式および消防団の結団式が挙行され、S市における警防団から消防団への移行は完成した。

四 消防組織法と消防団令の改正・廃止

(1) 消防組織法とその「経験期間」における消防団

上述したように、日本国憲法および地方自治法との同時施行が諦められた警察制度改革は、その後も警察法としてまとまるまでに難航を重ねた。新しい消防制度は、警察制度からの分離など、その大綱はすでに警察制度審議会答申に示された方向に決していたが、やはり制度を具体化する過程においては、内務省とGHQとの間に対立する点も少なくなく、なかなか進展がみられなかった。当初、内務省は消防行政の組織と作用の両面にわたる法案要綱「消防法案要綱試案(二)」を一九四七(昭和二二)年七月一日に用意したが、これはGHQに容れられなかった⁽¹⁾。一方、GHQは一〇月三日に公安課消防担当主任行政官のエンジェル(George W. Angell)少佐が九月二七日付のメモランダム「警察立法に関する件」についての付属文書として「消防立法に関する件」なるメモランダム案を示し、さらに一月四日には公安課長プリアム(H. E. Pulliam)大佐が、これを一部修正した正式なメモランダム「消防立法に関する件」(APO 500)と法案要綱を通知してきた。内務省は、その間にも独自の消防組織に関する法律案をまとめていたが、このメモランダムと法律案要綱を基にあらためて法律案をとりまとめ、GHQとの交渉を経て、消防組織法案として同月二五日に衆議院に提出した。

消防組織法では、消防制度は警察制度から分離独立するとともに、市町村の責任と位置づけられた。市町村長が消防行政を管理し、市町村は消防団の外、その必要に応じて「消防本部」、「消防署」ないし「消防職員及び消防団員の訓練機関」の全部または一部を設けることができるとされた。国の機関としては国家消防庁が国家公安委員会の下に置かれるが、これには市町村の消防機関に対する指揮命令権は認められない。都道府県についても、必要に応じて、

抜本的行政制度改革における漸変性と跋行性(宮崎)

市町村の消防職員および消防団員の訓練を行うための機関を置くことができるとされたにとどまる。つまり、国、都道府県、市町村間の政府間関係における指揮監督の系統は一切廃された。

消防組織法案において、消防団に関する記述は以上に見えるところだけであった。衆議院においては、同法案中、消防団に係る修正はなく、二月八日に可決され、参議院に送付された。

一方、参議院においては、この正式な送付を待つことなくすでに「予備審査」というかたちをとって実質的な審議がかなり進んでいた。そこで、消防組織法案は、早くも翌九日に衆議院における修正どおり参議院において可決成立した。

国会における審議過程においては、この際消防団の設置根拠を勅令から消防組織法に改めるべきではないか、という意見もあった。しかし、内務省側からは、消防団令において警察機関との関係等所要の改正をすれば足りる、という認識以上のことは示されなかった。

消防組織法は、二月二三日に公布された（法律第二二六号）。その施行日は、九〇日以内の範囲で政令で定めるとされたが、実際には、翌一九四八（昭和二三）年三月七日、警察法（法律第一九六号）と同日に施行された。

この間、担当官庁には変化があった。すなわち、一九四七（昭和二三）年二月末日をもって内務省は廃止され、翌年元日からそれまでの内務省警保局の職務は内事局第一局に引き継がれ、警察法および消防組織法の施行に備えることになった。消防行政を担当していた警保局消防課は、内事局第一局消防課に改められた。

その内事局は、一月二三日、GHQの指示により長官名で「消防組織法施行前予め措置すべき事項について」と題する通達（内事局第一局消防発乙第一号）を各都道府県知事および警視総監宛に発した。⁽¹⁾

この通達は、二月一日（あるいは、遅くも二月一五日まで）を期し「態様を整え爾後法施行期日迄の間を所謂経験期間として新制度の要求する処務要領を逐次経験し新発足に際して消防上齟齬間隙を生ずることなく円滑裡に新旧切り替えをなし得るよう」求めていた。すなわち、消防組織法の施行後に必要となる組織機構を「仮称を以って仮設すること」や必要となる条例を準備すること、あるいは人事行政上必要となること等をあらかじめこの「経験期間」のうち準備しておくことが求められた。この中で、消防団については、以下のとおり記された。⁽¹⁵⁾

五 消防団について

消防団については消防組織法の趣旨に則り同法施行と時期を同じくして消防団令中別紙のように一部を改正する目途にあるので、それ迄の間は固より現行の制度により運営されるのではあるが前記各号の措置に対応し市町村においては今後改正さるべき線に沿い仮に警察の所轄を離れたものとして逐次新制度による運営を経験するよう指向すること。

ここで「別紙のように一部を改正する目途にある」とされている消防団令の改正案には、「消防組織法の趣旨」、すなわち「警察の所轄を離れ」るために必要とされる改正の他、日本国憲法と地方自治法の体制に整合する規定によりよく改める改正が含まれていた。

消防団が「警察の所轄を離れ」るためには、消防団令第九条の「消防団は、警察部長又は警察署長の所轄の下に行動するものとする」という規定中の「警察部長又は警察署長」を「消防長又は消防署長」に置き換えることにはじま

り、区域外業務従事命令に関する規定（第一〇条）、および消防団の訓練実施に関する規定（第一条）も同様に改めることにされていた。また、東京都において「府県知事」と「警察部長」を「警視總監」に読み替える規定は不要となり（第一七条）、同じく不要となった「警察署長」の「消防署長」への一部読み替え規定（第一八条）とともに削除されることになっていた。他に、「所轄警察署長」の文字が見える消防委員会の構成を定めた第八条第二項からは、その部分が削除され、あわせて「市町村長」を「消防長（消防長を置かない市町村においては市町村長）」に改めることとして条文が整理されることになっていた。

一方、上述したとおり、市町村に対する知事の監督権限は、地方自治法の当初条文においてすでに大幅に縮減され、市町村条例に対する知事の認可権限は、原則として廃止された。消防団令は、団員の「定員」、「給与、服務規律及び懲戒に関する規程」を市町村の条例に委ねてはいたが、いずれに対しても知事認可が必要とされ（第五条、第一四條）、この点で地方自治法に反する状態にあった。改正案では、知事の条例認可規定を削除して、こうした状況を改めることも図られていた。さらに、「消防団に関し必要があるときは、市町村につき事務の報告をさせ、書類帳簿を徴し、又は実施について事務を視察することができる」とした知事の監督権限（第二二条）、および「消防団に必要な設備資材に関して」市町村が定める際に必要とされた知事認可（第一五条）、といった従前の規定も廃止するとされていた。

この他、消防団に関する基準を定める国の担当官庁を「内務大臣」から（すでに内務省は廃止されており、上述のとおり、本通達自体内事局から発せられていた）、消防組織法に合わせて「国家消防庁」と改めるなどの所要の改正が含まれていた。

(2) 消防団令の全文改正

すでに述べたように、消防組織法は、警察法と同日の一九四八（昭和二三）年三月七日に施行された。その施行日を定めた「消防組織法の施行に関する政令」（三月六日政令第五二号）には、二月以降の「経験期間」中にとられた措置の有効性を保障するために「消防組織法を施行するために必要な条例及び規則の制定その他消防組織法を施行するために必要な準備行為及び手続で、同法施行の日よりも前になされたものについては、これらの準備行為のなされた日から、関係規定を適用し、同法施行後においても、これを適法のものとする」という但し書きが付された。

消防組織法の施行日には、内事局が廃止され、国の消防行政は、消防組織法の定めるところに従って、国家公安委員会の下に置かれた国家消防庁の所掌となった。

ところが、一月二三日に内事局長官から発せられた「消防組織法施行前予め措置すべき事項について」の消防団令改正案は、実現しなかった。消防団令は、三月二四日に全文改正され（政令第五九号）、一新された。

とはいえ、実現しなかった上記改正案と実際に改正された新消防団令とは趣旨において大きく異なるものではなかった。新たな消防団令においても、警察からの独立と市町村、府県、国の政府間関係の整理がほぼ同様に図られている。ただ、大きな違いとしては、新消防団令において消防委員会に関する規定が削除されたことや、消防団の役員について条例に委ねた点を挙げることができる。またその他、消防団の設置そのものを義務規定から任意規定に改めるなどの違いもあった。

消防委員会は、GHQがもたらした教育委員会等の行政委員会制度に比べれば、S市における実態が示すとおり、

たとえばレイマン・コントロール(素人による統制)の視点からみても、充分な制度とはいえなかった。その主たる機能である消防団員の推薦も、実態としては各地域からあがる人名の追認に過ぎないところが多かった。

一方、消防団の役職員を条例による規定に改めたことは、一面において分権化が押し進められたことでもあったが、また一面においては、団長および副団長を「消防団員の互選」によるとの定め(勅令消防団令第六条第二項)を改め得ることにもなった。確かに、「消防団員の互選」という規定だけを見れば、これが選挙を前提とするものとは言い切れないが、そもそも消防団の設置を求めた警察制度審議会答申は、まさに第一番に「消防団の主要役員は団員の公選とすること」と求めており、実際に消防団令が公布される際には、警保局長名の通牒「消防団令制定について」において、「七、団長及び副団長の選挙事務は市町村長がこれを行うこと」と指示されていた。新消防団令には、それまでの「選挙制度」を廃すことも可能とした側面、すなわち必ずしも民主化を進めるものとは言い切れない側面もあった。

なお、旧消防団令の廃止を規定する附則第二号はともかく、本政令附則の他の規定は、それぞれ付言を要する内容であった。

まず、附則第一号は「適用する」日として「昭和二十三年三月七日から」としている。この日付は、消防組織法の施行日に他ならない。半月以上もの遡及適用ということになる。

次に、附則第三号では「他の政令、命令」に加え「条例」についても「この政令の規定に反するものは、無効」と記されている。おそらくこの趣旨は、旧消防団令に基づく条例等が、本政令に矛盾する形で残存する経過における措置であり、本政令が遡及適応されることもあってこうした規定の必要性が強く意識されたものであろう。しかし、こ

の政令は消防組織法等の委任を受けた政令ではない。独立行政命令が自治体議会における自治立法たる条例に優越するというこの規定は、違憲というほかない。

(3) 消防組織法への消防団令の統合

消防団に関する変則的な規定方式は、一九四八（昭和二三）年七月二四日に消防組織法が、初めて一部改正されることよって解消した（法律第一八七号）。すなわち、消防団について以下のように第一五条の二が追加されるとともに、同日「消防団令を廃止する政令」（政令第一七八号）も公布された。ここに、消防団は消防組織法に根拠を有する消防行政機関と位置づけられた。

第十五条の二 消防団の設置、区域及び組織は、地方的要求に応じて、市町村長がこれを定める。

② 消防本部を置く市町村においては、消防団は、消防長又は消防署長の所轄の下に行動し、消防長又は消防署長の命令があるときは、その区域外においても業務に従事することができる。

③ 消防団員の定員、任免、給与、服務その他の事項は、市町村条例で、その訓練、礼式及び服制に関する事項は、国家消防庁の定める準則に則り、市町村規則でこれを定める。

以降、消防組織法の消防団に関する規定は、幾たびか改正され今日に至っている。

- (1) 藤口透吾・小鱈英一「消防一〇〇年史」日本消防制度調査会、一九六九年、二二二—二二三頁。
- (2) 『神奈川県新聞』一九三九年一〇月二三日。
- (3) 審議会が設置された理由は、各方面の意見を聴くためと説明されるが、実際には、委員、臨時委員、幹事を合わせて三四名、すなわち出席者の過半数が官吏であった。自治大学校『戦後自治史 IX』一九六七年、五七頁（注三）の名簿参照。
- (4) 『戦後自治史 IX』二〇四頁。
- (5) 同前、二〇六頁。
- (6) 同前、八七頁。
- (7) 同前、二二五頁。
- (8) 「消防団令」公布の日付については、資料集を含む種々の文献において五月一日とするもの他、四月三〇日公布、即日施行あるいは翌日施行とするものがある。おそらく少なからず底本とされていると思われる『戦後自治史 IX』においても、二二二頁では「四月三〇日、これが勅令第一八五号として公布され、即日施行された」と記述されながらも、すぐ次頁においては「五月一日勅令第百八十五号」と書かれている。これは、四月三〇日に天皇の裁可を得たものの「官報」登載が翌日になったことが招いた混乱である。
- (9) 消防団令において「警察部長」は、「警視庁ニ在リテハ警務部長但シ水火消防ニ関シテハ消防部長以下之ニ同ジ」（第九条第一項）。
- (10) 消防団令において、「府県知事」または「警察部長」は、東京都においては「警視總監」と読み替えられるほか（第一七条）、「警察署長」は、官設消防管轄区域においては、消防委員会の構成に関する第八条第二項を除いて、水火災の予防、警戒及び防圧並びに水火災の際の救護に関しては、「消防署長」と読み替えられる（第一八条）。
- (11) ここでは、この二件の通牒は、後述するM県における依命通達「消防団令の制定公布について」（一九四七年五月一三日、公安発第二八二三号）に添付された「写」による。S市消防本部に保存されている「昭和二十二年消防委員会の綴」所収資料に基づくが、同資料は手書き文書であり、句読点など判読困難な箇所もある。以下、同資料からの原文引用にあたっては、読みやすさを考慮して、旧字体を新字体に改めたほか、句読点をふり直した。
- (12) 前註で記したように、ここではS市消防本部が保存する手書き資料に基づく。同資料では、宛先は「S市長殿/県下各地方事務所長殿/県下各警察署長殿」と連記されているが、もちろんS市長に限られるわけではなく、県内各市町村長にも宛てられたと思われる。
- (13) この法案要綱では、消防団は、消防署の管轄区域内の市町村（特別区を含む）においては任意設置、管轄区域外の地域を含む市町村は必置とされ、消防団の組織、運営、その他必要事項については政令によるとされていた。

(14) 『戦後自治史 IX』三〇三頁。

(15) 同前、三〇五頁。

【付記】

ここでとくにお一方、中西貞徳氏の名を挙げて感謝の意を表します。氏のご配慮がなければ本稿に不可欠な資料の入手はあり得ませんでした。