

### 琉球立法院消防組織法の沿革

宮崎, 伸光 / MIYAZAKI, Nobumitsu

---

(出版者 / Publisher)

法学志林協会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

法学志林 / Review of law and political sciences

(巻 / Volume)

114

(号 / Number)

4

(開始ページ / Start Page)

37

(終了ページ / End Page)

69

(発行年 / Year)

2017-03-22

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00014680>

# 琉球立法院消防組織法の沿革

宮崎 伸光

はじめに

沖繩における市町村消防行政は、一九六二（昭和三七）年六月一日に琉球立法院において制定された消防組織法（立法第二十七号）に始まる。とはいえ、米軍統治下の沖繩において、それまでも消防制度がなかったわけではない。最初のそれは、一九五〇（昭和二五）年一〇月二五日に発せられた「消防隊に関する法」（米国軍政府布令第二八号）であり、この消防組織法に引き継がれた。そして、それは一九七二（昭和四七）年五月一日に沖繩が復帰し、いわばその原型であったもう一つの消防組織法の適用を受けるまでの一〇年間、沖繩における消防行政制度の基底をなした。

本稿を起すにあたり、米軍統治下の沖繩県と当時の他の四六都道府県、ならびにそれぞれに存在した二つの消防組織法をどのように表記し区別するか悩んだ。記憶をたどれば沖繩の復帰先はそのマスコミにより「本土」と呼ばれ

ていた。しかし、その言葉を用いることにはいささかのためらいを禁じ得ない。できれば当時現地で遣われていた用語法に従いたいと思いつつ、立法過程の記録に当たったが、方や「琉球」「沖繩」、また一方には「本土」「内地」「日本」などの表現が混在し、遣い分けの基準は見い出せなかった。迷った末、本稿においては原則として「沖繩」「本土」と呼ぶほか、琉球立法院で制定された消防組織法を「琉球消防法」、一九四七（昭和二二）年一月二三日に国会で制定された消防組織法（法律第二二六号）を「本土消防法」と便宜上記すことにした。

琉球消防法は、制定されてからすでに一五年近く経過した本土消防法を「輸入」したものであるが、当然のことながら丸写しされたわけではない。米軍統治下および戦争による惨禍の深い傷跡など固有の事情を背景として、条文に検討が加えられ、変容している。また、効力を有した一〇年間においても三度の一部改正があった。そして、本土復帰に伴い本土消防法の下に再編される際には、本土消防法自体もかつてと同じままではなく、幾多の改正を経ていた。

## 1 前法「消防隊に関する法」の概要

琉球消防法の検討に入る前に、まず「消防隊に関する法」を概観しておこう。

確かに琉球消防法は、立法に当たったの議論を知らずに結果としての制定法を見れば、当時の本土消防法そっくりに似て見える。あたかも前法たる「消防隊に関する法」とは全く無関係に導入されたかのようなのである。とはいえ、一般に後継法制度には前制度と何らかの連続性が認められる。まして当時の沖繩は米軍の占領下に置かれており、「消防隊に関する法」はその米国軍政府の布令である。この両者間には一見断絶の様相を示しながらも、連続する事情の存在が窺われる。

実は、「消防隊に関する法」の原文を入手することは意外に難しい。私自身は『沖縄県警察史』で初めて目にしたが、その資料は縦書にもかかわらず行が左から右の順に書かれており、その不自然な並びのためか、条文中の「左右」の表記がときに転ずるなどの誤りが含まれている。本稿は、沖縄県公文書館に所蔵されている資料<sup>(1)</sup>に基づくが、それにしても表記には統一性に欠ける部分や、同じく沖縄県公文書館に所蔵されている英文資料<sup>(2)</sup>に照らすと対応していないところが含まれている。とはいえ、さらなる精査は他日を期すとして、ここでは概要を見ることにする。<sup>(3)</sup>

### (1) 機関構成

「消防隊に関する法」は、「第一章 総則」「第二章 群島政府の消防機関」「第三章 市町村の消防機関」「第四章 雑則」の四章で構成されている。本土消組法は、二〇〇六（平成一八）年六月一四日の改正（法律第六四号）まで「第一章 総則」「第二章 国家機関」「第三章 自治体の機関」「第四章 雑則」という構成であったので、この大枠については極めて似ている。

しかし、本土においては、GHQの一連の民主化政策の流れに乗って警察機構が解体され、本土消組法を通じて市町村を主体とする消防行政の確立が進められたのに反し、当時の沖縄ではなお消防は警察の一部門に置かれ、さらにその全体が米軍政府の下に統治されていた。そこで、大きな枠の外見は類似していても、その内側は全く異なる様相を呈していた。

第一章では、消防隊の定義（第一条）とその任務（第二条）が規定されている。

「消防隊とは有給無給の如何を問はず消防を目的として組織された機関をいう」と定義される消防隊の任務は、「一 火災の際各機関及職員を利用して人命及び財産の擁護を為すこと。」「二 火災、水害、台風若しくは其の他之に類す

る事故のあった場合に各機関及各職員を利用して被害者の慰藉救助等を行うこと。」とあるが、ここで台風が火災や水害に並んでいるところが、いかにも沖繩らしく、目が引かれる。

第二章では、各群島政府の警察組織内に消防担当部署を設置する旨が規定されている。

警察本部には消防課が置かれ(第三条)、各地区警察署には消防係が置かれ(第六条)、消防係主任が配置される(第七条)。消防課長は、軍政府布令に基づいて各群島政府の警察長に任命され(第四条)、消防係主任は各地区警察署長に選任される(第七条)。

消防課長の主たる任務は第四条に列記されるほか第五条に示され、消防係主任の任務は第七条から第一〇条に規定されている。もっとも第七条に「管内の消防に関する事項」と記されているなど、各条の間に整理がついているとは言いがたい。そうした中で第八条には「発生した火災の調査を行う責任がある」という規定がある。これが具体的にどのような内容を示すものかは必ずしも明確ではないが、仮に本人が直接調査に当たるまでもなく、他人をして実施せしめることで足りるとすれば、消防係主任および消防課長の役割はいわゆる事務仕事に止まり、消防の現場活動に当たるものではない。

第三章では、消防の責任が「市町村当局」にあるとされている(第一条)。

消防に要した経費の負担は市町村当局(同条)、消防に関する問題は市町村長の権限(第二条)と謳われる一方、市町村長は、消防業務に係る報告書を作成し、地区警察署消防係主任の手を経て、群島政府警察本部消防課長へ提出することとされている(第二条)。

各市町村には「隊長一名及職員若干名」の消防隊を置くとされるが(第一三条)、その「若十名」の後には「(充分な職員)」と括弧書きが付されている。

消防隊長の任免規定は第一六条に「消防隊長は正当な事由のある場合に限り市町村長が市町村議会の進言又は同意を得て任免する。」とある。この「正当な事由のある場合に限り」は、明らかに奇異である。この部分は英文資料には見当たらず、両者が対応していない点の一つである。

消防隊長は、所管市町村長の認可を得て消防隊員を任免するが（第一八条）、消防隊の職員は「常勤及び非常勤若しくは無給志願者」とされている（第一四条）。また、消防隊長には消防隊員を指揮監督し、その訓練を行う義務がある（第一七条）。この消防隊長以下の消防隊員が第二条に規定される任務を被災現場で具体的に担う実働部隊にはかならない。

また、第二〇条には、市町村長が消防相互援助契約を結ぶ旨の規定もある。

第四章には、消防に係る諸機関相互の関係が規定されている。

すなわち、第二三条には警察署と消防隊の相互協力が謳われ、群島知事、警察本部長および市町村長は「突発事変発生の際にとるべき防護対策を予め相互に打合せの上決定する」とされている。

ほかに同条には、警察と消防の協力関係に伴う指揮権についても規定がある。消防隊員が警察当局を援助する場合は警察側、検察が消防隊を援助する場合は消防隊長に指揮権があるとされている。

本布告の実施日は、最後の第二五条に「一九五〇年十一月一日から之を実施する」と規定されている。すなわち、一週間後ということである。

なお、末尾には、「軍政副長官／米国陸軍准将 ジョン・エイチ・ハインズ」と記されており、英文資料には署名と「JOHN H. HINDS / Brigadier General USA / Deputy Military Governor」と記されている。<sup>(4)</sup>

(2) 規定から窺える当時の事情

まず「消防隊」という用語に着目したい。この耳慣れない言葉は、英文資料では「Fire Defense Service」と表記されている。英国風の「Fire Brigade」であればまだしも、これが軍隊用語風に翻訳されていること自体にも意味を見出したい。おそらくこれは、単に消火活動が隊をなして行われるからではない。当時の沖繩では、火災が発生すれば、資機材、技術そして人員に勝る米軍が駆けつけ、地元の人々と共に消火活動に当たっていたという。そうした事実があればこそその訳語と思われる。

次に、当時の消防関係資機材の状況を想像してみよう。条文の規定から、如何に資機材が乏しかったかを窺うことができる。

それはたとえば、各群島政府警察本部の消防課長の任務として第四条第二項に「市町村に配布した消防器の保管方法の適否検査を行い、且つ消防の為にのみ使用しているかどうかを検査して市町村を監査すること」と規定されており、第五条に「軍政府がさきに群島政府の或る数ヶ所の地区に配布した消防用の器具機材、備品等は警察長及公安委員会の承認を得て消防課長が再割当をする。但し市町村が市町村の経費で購入した機械類は一切他地区又は他の市町村へ再割当すべきでない」と規定されていることにも見える。ここでは、市町村の消防用資機材が米国軍政府の配布に頼る状況であったこと、それにも関わらずややもすると消防以外の用途に流用されていたこと、そして一度配備された資機材も再配置が必要な状況にあったことがわかる。実際、琉球消組法の起案作業が進められていた一九六二(昭和三七)年四月の時点で、沖繩全体の消防専用資機材は、はしご消防車一台、大型消防車四三台、ジープ消防車三六台、可搬動力ポンプ二二台そして腕用ポンプが五三台あるばかりで、渡嘉敷村、中城村および金武村の三村には

全くないという状況であった。<sup>(5)</sup>

さらに、第一五条では、米国軍政府から消防自動車を受けた市町村にポンプ手の常置を求めるとともに、操作訓練の全課程の修了者ないし消防課長の証明により有資格者として見なされる者以外の操作が禁じられている。これは、数少ない消防自動車を効率良くかつ大切に使うことを求めていることにはかならない。

また、現に警察部が所持または管理する消防用資機材について、消防隊が有資格職員の存在を証明することを条件として直ちに警察部から消防隊に移管するとした第二四条の規定や、地区警察署消防係主任の任務として「資材及器具の獲得方について市町村長を援助」するとした第九条の規定も、当時の消防用資機材の不足状況を示唆している。

## 2 琉球消組法立法勸告案の概観

### (1) 勸告案の位置

次に、当時の沖縄における立法手続きに即して琉球消組法の位置を確認しておこう。

沖縄では、一九五二（昭和二七）年四月一日に琉球列島米国民政府布告（同年二月二九日・布告第二六号）に基づいて琉球政府が設立された。その布令第六八号「琉球政府章典」により設置された一院制議会である立法院においては、「立法」と呼ばれる法が、米国民政府の発する布告、布令および指令に反しない限りという制約の下で制定され、米国民政府の承認を経て施行されていた。

立法院における発議権は議員だけに認められており、行政府の長である行政主席には認められていなかった。そこ

で、行政側が立法を必要とする場合は、立法勧告という形式で参考資料としての勧告案を行政主席が立法院議長に提出して起案を促し、議員による提案と審議を経て可決成立を待つ仕組みになっていた。

立法院における議案審議は、かつての帝國議會と同様の三読会制が採られていた。すなわち、まず第一読会において議案が朗読され（実際は、印刷された議案を全議員に配布することで代えられ、朗読は省略されることが多い）、発議者からの提案趣旨説明と質疑応答が行われた後、委員会に付託される。次いで第二読会では法案が付託された委員会における審査の報告を受け、修正案に対する質疑を行う。逐条審議はここまでで、最終的に第三読会で法案全体の審議と採決が行われることを原則としていた。

沖縄の警察局で琉球消組法の検討が始められたのは一九六一（昭和三六）年の八月ないし九月であった。<sup>(6)</sup> その翌年三月にはジョン・F・ケネディ大統領が沖縄を日本の一部と認める沖縄新政策を発表するなど本国政府の姿勢の変化に、沖縄における復帰運動にも弾みがついた。しかしその反面、現地米軍の姿勢はまた別で、琉球列島高等弁務官ポール・W・キャラウェイ陸軍中将によるいわゆるキャラウェイ旋風が巻き起こり始める難しい政治状況にあった。そうしたなか、「消防隊に関する法」は制定から一〇年を過ぎ、米国民政府下の群島政府が廃止されるなどの組織改編も含め、消防行政ないし警察制度をめぐる状況も変化し、実態にそぐわない面もさまざまに現れていた。

この間にも市町村行政はさまざまな発展を遂げ、市町村消防の制度を名実共に確立することで消防の力を充実させることが求められるようになっていた。また、消防が警察の指揮監督を離れ市町村においてその任務を果たすことは、形式的にも消防の責任を市町村当局とした「消防隊に関する法」の延長線上に位置するものでもあった。本土消組法は、まさに「民主化」による警察からの消防の分離と「地方分権化」による市町村消防行政の確立を進める政策の下で生まれ運用されていた。そこで、警察局は、本土消組法を雛形として消防行政組織の抜本的改定作業を進めてきた

のであった。

なお、そのときすでに本土消組法は当初法から一〇回の改正を経ており、消防団に関する規定が加えられるなどしていた。<sup>(7)</sup>

大田政作行政主席の下でとりまとめられ、立法院に提出された琉球消組法立法勸告案は、一九六二（昭和四七）年三月二〇日の本会議に付され、直ちに立法案としての起案を行政法務委員会に付託することが決められた。

行政法務委員会は、下里恵良委員長以下七名の委員で構成されていた。<sup>(8)</sup>四月一八日、二十七日、二十八日、五月一日、三日、そして七日からは四日間連日の逐条審査や参考人からの意見聴取などを経て、同月一日に立法案がまとめられ、本会議に発議されたのはその翌日の五月一二日であった。

琉球消組法案は、下里委員長の発議による立法案第三五号として、一八日に第一読会が開かれ、幾つかの質疑に下里議員が答えるやりとりを経て、同日に改めて行政法務委員会への付託が決められた。

行政法務委員会における審査は二二日に開かれたが、すでに詳細にわたる検討が行われているため異論なく「原案どおり可決すべきもの」と決められた。

本会議における第二読会は五月二五日に開催された。「全会一致をもって原案どおり可決すべきものと決定した」との行政法務委員長報告を受け、第三読会を省略し直ちに採決することが諮られた後、原案どおりに可決成立した。

その後、琉球消組法は、警察制度の改変により沖縄の本土復帰までに一九六六（昭和四一）年八月一日立法第一〇〇号第二八条による改正、一九六九（昭和四四）年八月一二日立法第九四号第二〇条による改正および一九七〇（昭和四五）年九月二二日立法第一七一号附則による改正の三度、一部改正があった。

そして、沖縄が本土に復帰するとともに本土消組法が沖縄県にも適用され、琉球消組法は廃止された。なお、その

ときの本土消組法は、かつての雛形からは立法起草作業中の一回を含め、さらに七回の改正を経たものであった。<sup>(9)</sup>

## (2) 本土消組法との相違

すでに記したように、琉球消組法の勧告案は、すでに一〇回の改正を経た本土消組法を元に沖繩の現状をふまえてとりまとめられたものであった。加えて、法文の読みやすさへの配慮や表記の統一が図られるなど、当時の本土消組法とは異なる点があった。その主な相違は次のとおりであった。

### ① 沖繩の制度に適合させるための相違

本土消組法では、「国家機関」としての消防庁等に関する規定や都道府県に係る規定が含まれている。これらは沖繩の規定としては直接当てはまらないため、適宜琉球政府ないし警察局等に置き換えられた。また地方公務員法に相当する立法も沖繩にはないため、市町村条例等に改められている。

主な用語の置き換えを順不同で示すと次のとおりであった。

「国民」↓「住民」、「法律」↓「立法」、「消防庁」↓「警察局」、「消防庁長官」↓「警察局長」、「都道府県」↓「政府」、「都道府県知事」↓「警察局長」、「都道府県知事」↓「地区警察署長」、「地方公務員法」↓「市町村条例」

また、この他にも沖繩の制度に合わせて適宜修文が行われている。

### ② 法文の読みやすさに配慮したことによる相違

琉球消組法立法勧告案では、本土消組法にはなかった題名が各条文に付されるとともに、複数の項がある条文には

項番号が付された。

なお、沖繩が復帰して本土消組法が沖繩県に適用される時点では、本土消組法に各条の題名と項番号はなかったが、二〇〇六（平成一八）年六月一四日の消防組織法の一部を改正する法律（第七次改正・法律第六四号）によってともに付され、今日に至っている。

また、その他に読点を補うなどの相違もある。

### ③表記の統一による相違

琉球消組法勧告案には、他にも本土消組法とは表記を異にするところが多々ある。当時の沖繩における他の立法等と表記法を合わせたためと思われる。

主な表記の違いを順不同で示すと次のとおりであった。

「行く」↓「行なう」、「左に」↓「次に」、「因る」↓「よる」、「且つ」↓「かつ」、「予め」↓「あらかじめ」、「外」↓「ほか」、「幹旋」↓「あっせん」、「颱風」↓「台風」、「事由」↓「理由」

## 3 主要論点

琉球消組法の立案に当たり、最大の論点は勧告案の第一四条から第一六条までの三条の扱いであった。この三つの条文には消防職員に対する労働基本権の制約が規定されていた。勧告案とそれを支持する参考人の強い意見にも拘わらず、この三条は立案作業において削除され、立法案には盛り込まれなかった。そこで、結果として成立した琉球消

組法にはその痕跡を留めていない。

また今一つの大きな論点は、勸告案の第二八条に規定されていた消防職員および消防団員の訓練機関についてであった。参考人は勸告案本文中の「消防学校」の設置を強く求めたが、当時の沖縄の状況からはそれはまさに「高嶺の花」であった。

勸告案を元に進められた立法案の立案作業においては大小さまざまな問題が提起され、極めて活発な議論が展開されているが、ここではこの二大論点について取り上げる。

### (1) 労働基本権問題

勸告案の第一四条から第一六条までは、次のように規定されていた。

#### (政治的行為の制限)

第十四条 消防職員は、政党その他の政治的団体の結成に関与し、若しくはこれらの団体の役員となつてはならず、又はこれらの団体の構成員となるように、若しくはならないように勧誘運動をしてはならない。

2 消防職員は、特定の政党その他の政治的団体又は特定の政府若しくは市町村の執行機関を支持し、又はこれに反対する目的をもつて、あるいは公の選挙又は投票において特定の人又は事件を支持し、又はこれに反対する目的をもつて、次に掲げる政治的行為をしてはならない。ただし、その属する当該市町村の区域外において、第一号から第三号まで及び第五号に掲げる政治的行為をすることができる。

一 公の選挙又は投票において投票をするように、又はしないように勧誘運動をすること。

二 署名運動を企画し、又は主宰する等これに積極的に関与すること。

三 寄附金その他の金品の募集に関与すること。

四 文書又は図画を市町村の庁舎、施設等に掲示し、又は掲示させ、その他市町村の庁舎、施設、資材又は資金を利用し、又は利用させること。

五 前各号に定めるものを除くほか、条例で定める政治的行為。

3 何人も前二項に規定する政治的行為を行なうよう消防職員に求め、消防職員をそのかし、若しくはあおつてはならず、又は消防職員が前二項に規定する政治的行為をなし、若しくはなさないことに対する代償若しくは報復として、任用、職務、給与その他消防職員の地位に関してなんらかの利益若しくは不利益を与え、与えようと企て、若しくは約束してはならない。

4 消防職員は、前項に規定する違法な行為に応じなかつたことの故をもつて不利益な取扱いを受けることはない。

5 消防職員は、公選による公職の候補者となることができない。

6 本条の規定は、消防職員の政治的中立性を保証することにより、市町村消防行政の公正な運営を確保するとともに消防職員の利益を保護することを目的とするものであるという趣旨において解釈され、及び運用されなければならない。

(争議行為等の禁止)

第十五条 消防職員は、市町村の機関が代表する使用者としての住民に対して同盟罷業、怠業その他の争議行為をし、又は市町村の機関の活動能率を低下させる怠業的行為をしてはならない。また、何人も、このような違法な行為を企て、又はその遂行を共謀し、そのかし、若しくはあおつてはならない。

2 消防職員で前項の規定に違反する行為をしたものは、その行為の開始とともに、市町村に対し、法令又は条例、市町村の規則若しくは市町村の機関の定める規程に基づいて保有する任命上又は雇用上の権利をもつて対抗することができなくなるものとする。

(職員団体の結成、加入の禁止)

第十六条 消防職員は、給与、勤務時間その他の勤務条件に関し、当該市町村の当局と交渉するための団体を結成し、及びこれに加入することができない。

すなわち、勧告案の第一条は政治的行為の制限、第五条は争議行為等の禁止、第十六条は職員団体の結成加入の禁止、のそれぞれが規定されていた。

・四月一八日

琉球消組法の起案が付託された行政法務委員会では、四月一八日に下里委員長以下七名の委員のほか、警察本部次長、警察局保安課長および警察局保安係長の三名を参考人として招き審議が始められた。

趣旨説明に立った上江洲謙保安課長は、立法勧告の理由として「警察が現に有している消防行政の一部又は全部を将来市町村消防に移譲し、消防に自主的な消防行政を担当せしめた方が消防を強化せしめるゆえんであると考える」と述べた。<sup>(10)</sup> また、この勧告は市町村からの陳情等の要請を承けたものかという趣旨の質問に対して、陳情等は別段なく、警察で主として立案したと答弁した。<sup>(11)</sup>

そして、第一条から第一六条について、「本来これらの制限及び禁止行為は市町村公務員法に規定さるべきもの」

だが、「現在その立法がない」と述べ、「警察職員と同様、その職務の特殊性からしてこれらの行為を制限並びに禁止しなければならないと考え……日本の組織法にないのをこれに謳った」と説明した。<sup>(12)</sup>

この日は、踏み込んだ議論はなく、勧告案の全体に亘る質疑が行われて審議は終わった。しかし振り返れば、すでにこの日の質疑応答に後の論点の端緒は見える。

それを箇条書きに示せば次のようになる。

- ① 消防職員の労働基本権を制約する規定を定めるとすれば「市町村公務員法に規定さるべきもの」であるかどうか。
- ② 当時沖繩に市町村公務員法に当たる立法がないことの影響はどうか。
- ③ 消防職員の職務は警察職員と同様の特殊性を有するかどうか。
- ④ 消防職員の職務の特殊性はその労働基本権を制約しなければならないものかどうか。
- ⑤ 消防職員の労働基本権に関する規定を組織法に置いてよいかどうか。

・四月二八日

委員会審議の三日目、四月二八日は、前日に引き続いて逐条審議が行われ、労働基本権に係る第一条から第十六条についての審議も行われた。

この日の行政法務委員会は、委員に一名の欠席があり委員長以下六名の委員と警察局から保安課長以下三名の参考人が出席していた。

上江洲保安課長が、労働基本権の制約について「日本の地方公務員法」、「政府公務員法」および「琉球の政府公務員法」に同様の規定があり、「原則からいいますれば、琉球の市町村公務員法に定められるべきものだと思いますが、

将来市町村公務員法ができませんればこれを削除して、あれに入れていいと思います<sup>(13)</sup>と述べると、委員からは、本来ならば市町村の公務員も労働基本権の制限を受けるところ、今は市町村公務員法がないために消防職員だけを規制する、ということについて「それはどうですかな」と疑問の声があがった。<sup>(14)</sup>つまり、先の論点でいえば、③と④、とりわけ④に対する疑問であった。

確かに沖繩の当時の状況は、地方公務員も「争議でもなんでもしてかまわない」<sup>(15)</sup>、あるいは「結局消防隊も、市町村の公務員で、今のところ市町村公務員法で、そういう制限がないので、どんどんやっつけていい」<sup>(16)</sup>法環境であった。そうした状況について警察関係者は「消防職員は、その職務の特殊性から、どうしてもそれだけは規制しておかなければいけない」<sup>(17)</sup>という。やはり③ないし④の論点だが、委員の間に共感を呼んだ形跡はない。

この日、勧告案の第一四条から第一六条までは、一括して審議されることになり、以降はまとめて論じられることが多くなった。そこで、ここからは①から⑤に加えて、⑥政治的行為の制限、争議行為等の禁止および職員団体の結成加入の禁止のそれぞれを同一に論じて良いかどうかということも論点として考えることができよう。

下里委員長は弁護士でもあり、労働関係法規とその運用に詳しくかった。消防職員の労働基本権を制限する規定をここで入れたところで紛争が起きれば中央労働委員会で扱うことになる。しかしながら、同委員会では労働組合法で判断する。ところが、その労働組合法には消防職員の労働基本権を制限する規定はない。また、裁判で争おうとしても前置主義があり、労働委員会を回避していきなりはできない。つまり結局のところ、消防職員の労働基本権を制限する規定をここに規定しても意味がない、と論じた。<sup>(18)</sup>これは、①ないし⑤の論点を法的有効性の視点から論じたものといえる。

彼はまた、「規制するという法律を作ったというだけで、その法律が生きて来ないわけですよ」とも述べ、<sup>(19)</sup>効力を

發揮させるには、附則に労働関係法規の適用除外を謳わなければならぬと説明した。ただし「若し附則に謳うとすれば、この法律に労働組合法だとか、基準法とか、調整法の適用を除外するとしたことがいいとか、わるいとかいうことから考えなければいけないわけですよ」とも述べ、容易い話ではないことを示唆した。<sup>(20)</sup>  
結局この段階では結論は導けず、いったん保留にして逐条審議は先に進むこととされた。

・五月三日

次に労働基本権に関する議論が行政法務委員会で行われたのは、五月三日であった。

この日は、下里委員長以下七名の委員のほか、那覇消防隊副隊長が参考人として出席し、現役の消防隊員として委員からの質問に答えるほか、その個人的意見の開陳が求められた。

ところが、委員会では、具体的な内容に入る前に委員からの質問により、仲本興徳副隊長は勧告案が完成する三月ほど前に警察局へ立ち寄った際にほぼ出来上がった草案を一時間程度読んだだけ、参考人として呼ばれたのは前日、以前に見たときからは勧告案を読んでいないことが明らかになった。委員からは「きょう述べられる御見解は、結局お話を伺ったところでは、あまり法案を詳しくお調べになつた上での御見解ではないと思います」と言われてしま<sup>(21)</sup>うが、ここで話したい意見はあるという。

その意見として語り始めたのは、消防職員の労働基本権についてであった。個人的見解と断りながらも彼は「消防警察というのは、民衆を保護する建前から、絶対に政治的観念を持つてはいけない……どうしても消防がそういう労働組合に加入する者をどうしても止めなければいけない」と述べた。また彼は、自分が消防隊に入る以前から那覇の消防隊においては労働組合に加入することになっており、自分も加入したが、それは共済組合を利用するためであっ

たという。一方で、彼は「市の労働組合としても、消防は絶対ストということに対しては触らないということとははつきりいつております」としながらも、組合には全然タッチしない方がいいというのが自分の見解であるとも述べた。<sup>(23)</sup>これは、先の論点でいえば、③、④および⑥に触れているようにも見える。

ところが、なぜ組合に入るといけないのかを具体的に示すよう求められると、「民衆の治安維持、生命財産を預かる消防が労働組合に加入するということは、これは全国でもそういう例はないのです。本土も。那覇しかないこれは。だから内地からの消防関係の方たちがお見えになつて、本当にこれは今のところ笑われている現状です」と返答をするばかりであった。<sup>(24)</sup>もちろん委員会議録にはその記録はないが、その場は苦笑を禁じ得ない雰囲気になつたと思われる。

すでに引用したが、この副隊長は発言の中で「警察消防」という言葉を多用していた。そのことについて「初めて聞く言葉ですが、どういう意味において警察—消防という言葉をお使いになつて居るのですか」という質問には、警察が「監督権」を有するなどという言葉が飛び出し、さらにその「監督権」についても話はまったく噛み合わなかつた。

結局、消防職員の労働基本権については、③消防職員の職務は警察職員と同様の特殊性を有するかどうか、および④消防職員の職務の特殊性はその労働基本権を制約しなければならないものかどうか、の議論はまったく深まらなかつた。その結果⑥すなわち政治的行為の制限、争議行為等の禁止および職員団体の結成加入の禁止のそれぞれを同一に論じて良いかどうか、の議論も展開されなかつた。②当時沖繩に市町村公務員法に当たる立法がないことの影響はどうか、ということについては、まさにこれが市町村公務員の労働基本権をめぐり、制限しようとする力とそれを阻止しようとする力がぶつかり合う状態が続いていたことによるものでもあつたため、そうした背景を考慮に入れば、

③ないし④の議論をわずか数名からなる委員会で戦わせるには厳しい空気に包まれていたと察することができる。

・五月八日

保留されていた行政法務委員会における勧告案第一四条から第一六条までの審議については、下里委員長以下六名の委員の出席を得た五月八日の委員会において、「右三条について労働関係法規の排除規定を規定しなくても、効果はあるか」および「右三条は、消防職員の身分について規定しているが、組織法で規定するのは、適当か否か」の二点に論点がまとめられた<sup>(26)</sup>。つまり、四月二十八日に下里委員長が提起した有効性の論点すなわち論点①と⑤に関わる有効性の論点と、論点①と⑤そのもの、すなわち労働基本権に関する規定はどのような性格の法に置かれるべきか、という問題に絞られた。

下里委員長は、消防職員の労働基本権を制限するには、その規定を地方公務員法に定めて労働組合法の特別法に位置づければ良いが、組織法に規定することには「作って作れないこともない」とはいえ、ためらいを隠さない<sup>(27)</sup>。たとえば消防職員が負傷もしくは疾病にかかった場合の補償、すなわち公務災害補償を想起すると、消防職員に対して労働基準法の適応を除外することは難しい、とも考えを巡らせていた。

やはり弁護士でもある知念朝功議員も「日本ならば憲法に違反して、その点から法律は無効になる。憲法違反の法律だから無効だということがいえるが、沖縄ではそういうことは出て来ない。こういう規定はすべて有効に定められる」と述べ<sup>(28)</sup>、組織法に規定してしまえば、それはそれで有効になるという点で下里委員長と同意見であった。

しかし、二人は、その規定に反して消防吏員が組合を結成した場合の法的効果で見解を異にする。「例えば、労働委員会に調停だ、斡旋だ、仲裁だということを申し立てる」ことが認められるか、という問題について、下里は「認

められます」と述べ、知念は「認められないんだ」と述べた。「ラッパ」と「孤高」という対照的な性格と評されることもある二人の論争には興味を覚えるが、速記が止められ、その後の議論は窺い知ることができない<sup>(29)</sup>。

速記再開後すぐ、「組織法に身分法を謳うということは、或いはその他の点で疑問点がございませぬので、この点は地方公務員法の制定にまつことにして、削除したいと思いますが、ご異議ございませんか」と下里委員長が諮り、「異議なし」の声を得て、勧告案の第一四条から第一六条までは削除することが決められた。

その後、結局沖縄が復帰を果たすまでの間に市町村公務員立法は制定されなかった。そこで、消防職員を含む市町村職員の労働基本権は復帰まで制約されることなく推移した。消防職員も団結権を行使して労働組合に属したが、そのことによって消防職員がストライキ権を行使して一般住民に迷惑をかけるなどの大きな問題が発生した事実は確認できない。

## (2) 消防職員および消防団員の訓練

立法勧告案の第二八条は、次のように規定されていた。

(消防職員及び消防団員への訓練機関の設置)

第二十八条 政府は、財政上の事情その他特別の事情ある場合を除くほか、消防職員及び消防団員の訓練を行なうために消防学校又はこれに代わるべきものを設置するものとする。

本条で問題とされたのは、「消防学校又はこれに代わるべきもの」と表現されている訓練機関の設置が政府に義務

づけられているかどうかであった。

「財政上の事情」によって設置しなくとも良いとするならば、立派な条文があってもいつまでたっても設置されないのではないか、というもっともな意見が出された。しっかり義務づける表現にするべきだという意見もあった。しかしながら、沖繩の実情に鑑みると、近い将来に消防学校を設立することが困難であることは明らかであった。本土の県ですら学校を設置できないところが多いという指摘もあった。

そこで、次に「これに代わるべきもの」とは何かが問題になった。実情に鑑みると、警察の訓練施設という説明があった。しかし、警察の訓練でふさがる期間が長く、消防の利用は限られていた。

さらに「その他特別の事情ある場合」も議論にのぼったが、これは教える者として適切な者がいない場合が想定されるということであった。

本条については、四月二七日に参考人に対して実情に関する質疑応答があり、五月一日の逐条審査においては保留とされ、さらに五月九日においても審議は終結せず、再び実務家を招いて参考意見を聞くことになった。

翌一日に開かれた委員会には、下里委員長以下五名の委員と警察局から保安課長と保安課主任そして那覇消防隊から副隊長の三名が参考人として出席した。

はじめに上江洲保安課長から、消防学校の校舎を建てる場合の費用の概略が示された。それは鉄筋コンクリート二階建て六〇名収容の規模であったが、述べ坪数二七〇坪で坪単価二〇〇ドルとしたら五万四千ドル、坪三〇〇ドルと見積もれば八万一千ドルになるという報告であった。<sup>30</sup> 続いて消防隊からの意見が求められ、中本副隊長は「どうしてもこういう訓練所並びに学校がなければならぬということは、もう前々から痛感いたしております」と応じた。しかし、委員の関心は、警察局で立法勸告案を作成しながら同時にその内容に即した予算編成をしているかどうかに向

けられた。それに対して上江洲課長は「ないようでございます」と返したため、下里委員長は「法律は作っても予算の裏付けがないというといけないんじゃないですか」といらだちを隠さなかった。<sup>(31)</sup>

その後のやりとりでは、警察学校が使用できないときは、移民訓練所を借りて実施していること、福岡県の消防学校は四カ月の期間で一名を派遣していること、等々が明らかになった。

なお、委員の中でも知念朝功議員は、「これに代わるべきもの」にこだわり、その意味を尋ねた。すると上江洲課長は「訓練所」と答えたが、彼はそれには満足せず「なにがどういう代り方をするかというのが知りたい」と重ねた。これに対して「消防学校としては規模とか、設備とかが大きすぎて経費がかかる場合には、それ以下の程度の低いものでも」と答えかけたところ、彼は代替施設の規模ないし限度を尋ねているのだと言葉をかぶせた。<sup>(32)</sup>しかし、答えは「その点まではまだ研究しておりません」であり、これまた委員を失望させることになった。<sup>(33)</sup>その後の質疑応答も噛み合わず、知念議員は「何だかとても雲の彼方の希望を述べておられるようなお話ですよ」と評した。<sup>(34)</sup>

その後も質疑応答はさまざまに続いたが、下里委員長からの「あなた方が予算を要求して、しっかり計算して、どれ位いやる。人間も選任職員の給料もどれ位いやる。……そういう詳細な企画立案をしてから、そしてからこれを改正するといふふうにしてもいい」という発言を承け、上江洲課長が「二十八条の条文を、予算措置をしてからの改正にもっていくということでも結構」と述べるに至った。<sup>(34)</sup>

もっとも、当時実施されていた消防職員および消防団員の訓練は、「消防隊に関する法」に基づいて実施されているため、新たに制定される琉球消組法に根拠規定を残さないと訓練を維持することもできなくなる。そこで種々の検討がなされた末に、「政府が消防職員及び消防団員を訓練する義務付けの規定に打ちかえたい」と委員長が諮り、合意された。<sup>(35)</sup>そして、さらに「将来予算の措置が近い将来にこれを講じて、訓練機関としての消防学校を政府が設立す

るといふようなことを予想して、……政府の消防職員及び消防団員の訓練を一応義務付けておくといふふうにした  
と思います」と念の入った確認がなされた。<sup>(36)</sup>

こうして勧告案の本条は、訓練機関の設置から訓練の実施を義務づける規定に性格を替え、琉球消組法の第二十五条  
になった。

なお、実際に沖縄で消防学校が開校したのは、復帰から二年後の一九七四（昭和四九）年であった。

## むすび

本稿は最後に、琉球消組法の沿革を条文ごとに検証することを予定していた。しかし、思いのほか紙幅を要するた  
め割愛することにした。琉球消組法立法勧告案が、その原型である当時の本土消組法のどこをどのように改めたのか、  
また立法案起草作業によって勧告案がどのように改められて本会議における提案内容になったか、さらに沖縄の本土  
復帰に伴って当時の本土消組法が沖縄県にも適用されることになった際にどれだけの変化があったか、それぞれを条  
文ごとに見ることは別の機会に譲り、末尾に琉球消組法を付すことにとどめる。

\*本稿の執筆にあたり沖縄県公文書館の松原文美さんと我喜屋美幸さんに格段のご協力をいただきましたことを末  
筆ながらここに記しまして、感謝申しあげます。

〔付録〕 琉球立法院・消防組織法（二九六二（昭和三七）年六月一日 立法第二七号）

立法第二十七号

消防組織法

目次

第一章 総則（第一条）

第二章 政府機関（第二条・第三条）

第三章 市町村の機関（第四条―第十六条）

第四章 雑則（第十七条―第二十六条）

附 則

第一章 総則

（消防の任務）

第一条 消防は、その施設及び人員を活用して、住民の生命、身体及び財産を火災から保護するとともに、水火災、台風又は地震等の災害による被害を軽減することをもつて、その任務とする。

第二章 政府機関

（政府消防機関）

第一条 政府の消防に関する事務は、警察局が掌理する。

（警察局の事務）

第三条 警察局は、次に掲げる消防に関する事務をつかさどる。

- 一 消防に関する市街地の等級化に関する事項
- 二 消防制度及び消防準則の研究及び立案に関する事項
- 三 防火査察制度の確立に関する事項
- 四 消防職員及び消防団員の教養訓練に関する事項
- 五 消防技術及び火災予防に関する出版に関する事項
- 六 消防統計及び消防情報に関する事項
- 七 消防の用に供する設備、機械器具及び資材の検定に関する事項
- 八 消防に関する試験研究に関する事項
- 九 消防施設の強化拡充の指導及び助成に関する事項
- 十 消防思想の普及宣伝に関する事項
- 十一 消防に関する市町村相互の連絡に関する事項
- 十二 市町村の消防に必要な人員及び施設の基準の研究及び立案に関する事項
- 十三 市町村の作成する消防計画の基準の研究及び立案に関する事項
- 十四 危険物取扱主任者及び映写技術者の免許試験に関する事項
- 十五 前各号に掲げるもののほか、法令に基づきその権限に属する事項

### 第三章 市町村の機関

#### (市町村の消防責任)

第四条 市町村は、当該市町村の区域における消防を十分に果たすべき責任を有する。

(市町村消防の管理)

第五条 市町村の消防は、条例に従い、市町村長が管理する。

(市町村消防費用の負担)

第六条 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。

(市町村の消防機関)

第七条 市町村は、その消防事務を処理するため、次に掲げる機関の全部又は一部を設けなければならない。

一 消防本部

二 消防署

三 消防団

四 消防職員及び消防団員の訓練機関

(消防本部及び消防署)

第八条 消防本部の設置、名称及び組織は、市町村長が定める。

2 消防本部を置く市町村は、一又は二以上の消防署を置くことができる。

3 消防署の設置、名称、組織及び管轄区域は、市町村長の承認を得て、消防長が定める。

(消防長及び消防吏員)

第九条 消防本部を置く市町村に、消防長及びこの立法の規定に従い、有効に消防を行なうに必要かつ、適当な階級の消防吏員を置く。

- 2 消防吏員の階級の基準は、警察局が準則で定める。
- 3 消防吏員は、上司の指揮監督を受け、消防の事務をつかさどる。
- 4 市町村の消防吏員の定員は、地方的要求に応じて、その市町村が定める。

(消防長の任免)

第十条 市町村の消防長は、次に掲げる区分及び期間に従い、市町村条例で定めるところにより市町村長が任命し、一定の理由により罷免する。

一 消防職員として消防事務に従事した者で、消防署長の職又は消防本部若しくは消防職員及び消防団長の訓練機  
関における消防署長の職と同等以上とみなされる職にあつたもの

その職にあつた期間二年以上

二 政府消防機関の消防事務を処理する分課の長の職その他これと同等以上とみなされる職にあつた者

その職にあつた期間二年以上

三 消防団員として消防事務に従事した者で、消防団長の職にあつたもの

その職にあつた期間四年以上

四 政府消防機関の消防事務を処理する分課においてその事務を分掌して直接課長を補佐する職にあつた者

その職にあつた期間四年以上

五 政府又は市町村の行政事務に従事した者で、その分課又は部課の長の職その他これと同等以上とみなされる職  
にあつたもの

その職にあつた期間六年以上

(消防長の権限)

第十一条 市町村の消防長は、市町村長の承認を得て、当該市町村の消防職員を任命し、一定の理由により罷免する。  
市町村の消防長は、これらの職員を指揮監督する。

(消防署長の職務)

第十二条 消防署長は、上司の指揮監督を受け、管轄区域内における消防事務を執行し、部下の職員を指揮監督する。  
(消防職員の任免・給与・服務・宣誓・訓練・礼式・服制等)

第十三条 消防職員の任免、給与、宣誓、服務その他の事項は、市町村条例で定める。

2 消防職員の訓練、礼式及び服制に関する事項は、警察局の定める準則にのっとり、市町村規則で定める。

(消防団及び消防団員)

第十四条 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 消防団員の任免、給与、服務その他の事項は、市町村条例で定める。

4 消防団員の定員は、市町村条例で、その訓練、礼式及び服制に関する事項は、警察局の定める準則にのっとり、市町村規則で定める。

(消防団長及び消防団員)

第十五条 市町村の消防団に、消防団長及びこの立法の規定に従い、有効に消防を行なうに必要かつ適当な階級のその他の消防団員を置く。

2 消防団員の階級の基準は、警察局が準則で定める。

3 消防団長は、消防団の推薦に基づき、消防本部を置く市町村においては市町村長の承認を得て消防長が、消防本部を置かない市町村においては市町村長が任命し、一定の理由により罷免する。

4 消防団長は、消防団の事務を統轄し、消防本部を置く市町村においては消防長の、消防本部を置かない市町村においては市町村長の承認を得て、消防団員を任命し、一定の理由により罷免する。

5 消防団員は、上司の指揮監督を受け、消防の事務をつかさどる。

#### (公務災害補償)

第十六条 消防団員が公務により死亡し、負傷し、若しくは疾病にかかり、又は公務による負傷若しくは疾病により死亡し、若しくは廃疾となつた場合においては、市町村は、行政主席の定める基準に従い条例で定めるところにより、その消防団員又はその者の遺族若しくは被扶養者がこれらの原因によつて受ける損害を補償しなければならない。

### 第四章 雑 則

#### (市町村消防の独立)

第十七条 市町村の消防は、政府の運営管理又は行政管理に服することはない。

#### (警察局長の市町村消防に対する助言等)

第十八条 警察局長は、必要に応じ、消防に関する事項について市町村に勧告し、市町村長又は市町村の消防長から要求があつた場合は、消防に関する事項について指導し、助言を与え、又は設備、機械器具及び資材のあつせんをすることができる。

(市町村相互の応援協定)

第十九条 市町村長は、消防の相互応援に関して協定をすることができる。

(消防統計及び消防情報の報告)

第二十条 市町村長は、警察局の定める形式及び方法により、消防統計及び消防情報を、地区警察署長を通じて、警察局に報告しなければならない。

(消防事務のための警察通信施設の使用)

第二十一条 市町村は、消防事務のために警察通信施設を使用することができる。

(消防及び警察の相互協力及び非常事態における災害防禦協定)

第二十二条 消防及び警察は、住民の生命、身体及び財産の保護のために相互に協力をしなければならない。

2 警察局及び市町村長は、相互間において、地震、台風、水火災等の非常事態の場合における災害防禦の措置に關しあらかじめ協定することができる。

(警察局長の非常事態の場合における必要な指示)

第二十三条 警察局長は、地震、台風、水火災等の非常事態の場合において、緊急の必要があるときは、市町村長、市町村の消防長に対して、前条第二項の規定による協定の実施その他災害防禦の措置に關し、必要な指示をすることができる。

(市町村消防に対する補助金)

第二十四条 市町村の消防に要する費用に対する補助金に關しては、立法できめる。

(政府の行なう消防職員及び消防団員の訓練)

第二十五条 政府は、予算の範囲内において、消防職員及び消防団員の訓練を行なわなければならない。

(本法の適用と市町村の組合)

第二十六条 この立法の適用については、市町村の消防の一部事務組合は、市の加入するものにあつては、これを一の市とみなし、その他のものにあつては、これを一の町村とみなす。

附則

1 この立法は、公布の日から起算して六月を経過した日から施行する。

2 第十条の適用については、市町村の常備の消防隊長の職にあつた者は消防署長の職に、市町村の非常備の消防隊長の職にあつた者は消防団長の職にあつたものとみなす。

3 この立法施行の際、現に市町村の非常備の消防隊長又は消防隊員である者は、第十五条の規定により、それぞれ消防団長又は消防団員に任命されたものとみなす。

(1) 資料コード：T0000868B

(2) 資料コード：000011041

(3) 種々の制度改正に伴い「消防隊に関する法」は琉球消組法に引き継がれるまでの間に改正を経てはるはずだが、その変遷を知る資料には当たることができていない。

(4) 手書きの署名があることから、この英文資料が原文であるとすると、和文資料の信頼性に疑問が残る。両者には単なる書式の違いでは済まないほどの相違点がいくつもある。

(5) 『第十九回議会(定例) 立法院行政法務委員会議録 第三十七号』一九六二年四月一八日、一二頁。

(6) 『第十九回議会(定例) 立法院行政法務委員会議録 第五十二号』一九六二年五月一〇日、一頁。

(7) 当時の最終改正は、消防組織法の一部を改正する法律(第五次改正・一九六一(昭和三五〇)年四月一〇日法律第六一号)。

- (8) 下里恵良(委員長)、桑江朝幸(副委員長)、山川泰邦、長浜清栄、新里清篤、知念朝功、古堅実吉の七議員。
- (9) 当時の最終改正は、消防法及び消防組織法の一部を改正する法律第二条による改正(一九六九(昭和四三)年六月一〇日法律第九五号)。
- (10) 『第十九回議會(定例) 立法院行政法務委員會議録 第三十七号』一九六二年四月一八日、一〇頁。
- (11) 同前。
- (12) 同會議録、一一頁。
- (13) 『第十九回議會(定例) 立法院行政法務委員會議録 第四十五号』一九六二年四月一八日、四頁。
- (14) 長浜清栄議員の發言、同會議録、四頁。
- (15) 下里委員長の發言、同會議録、五頁。
- (16) 山城長府(警察局長保安係主任)の發言、同前。
- (17) 同前。
- (18) 同前。
- (19) 同前。
- (20) 同前。
- (21) 知念朝功議員の發言、『第十九回議會(定例) 立法院行政法務委員會議録 第四十七号』一九六二年五月三日、一頁。
- (22) 同會議録、二頁。
- (23) 同會議録、三頁。
- (24) 同前。
- (25) 長浜清栄議員の發言、同前。
- (26) 『第十九回議會(定例) 立法院行政法務委員會議録 第五十号』一九六二年五月八日、一頁。
- (27) 同前。
- (28) 同前。
- (29) 同會議録、二頁。
- (30) 『第十九回議會(定例) 立法院行政法務委員會議録 第五十二号』一九六二年五月一〇日、一頁。
- (31) 同前。

- (32) 同会議録、四〇五頁。
- (33) 同会議録、六頁。
- (34) 同会議録、一〇頁。
- (35) 同会議録、一一頁。
- (36) 同会議録、一二頁。