

魚谷増男君学位請求論文審査報告

魚谷増男君より提出された博士学位請求論文は、主論文「消防防災行政の形成過程と政策形成に関する研究」、および「災害時の危機管理をめぐる諸問題」と題する副論文よりなっている。論文の構成は以下の通りである。

主論文 「消防防災行政の形成過程と政策形成に関する研究」
序論——研究目的

第一章 消防防災行政前史——江戸時代の消防防災対策

第一節 徳川幕府の消防防火対策

第二節 徳川幕府の治水治山対策

第二章 明治時代の消防防災行政

第一節 明治の消防行政の形成過程と政策形成

第二節 明治の治水治山行政の形成過程と政策形成

第三章 大正・昭和前期の消防防災行政

第一節 大正・昭和前期の消防行政の形成過程と政策形成

成

第二節 大正・昭和前期の治水治山行政の形成過程と政策形成

策形成

第四章 戦後の消防防災行政

第一節 戦後の消防行政の形成過程と政策形成

第二節 戦後の治水治山行政の形成過程と政策形成

第五章 消防防災行政の総合化の政策形成

第六章 消防防災行政の政策形成と憲法問題

第七章 消防防災行政の政策形成と環境問題

第八章 消防防災行政の政策形成と都市災害問題

第九章 消防防災行政と地方分権

おわりに

副論文「災害時の危機管理をめぐる諸問題」は、「防災行政における危機管理システムの分析と評価について——地方自治体の危機対応における危機管理システムを中心に」及び「地方自治体の震災時の危機管理について——阪神大震災の教訓と震災対策をめぐる問題点と今後の課題を中心に」の二つの論文より構成されている。

まず、魚谷君は主論文において、江戸時代より農地を洪水の被害から守り山林の土砂の河川への流出を防ぐ治山対策、台風、集中豪雨による河川の増水から田畑を守る堤防の構築、保護等の治水対策、および火災の被害より町を守る消防を中心に、消防防災行政の歴史的分析を行い、もつてわが国消防防災行政の構造的問題及び政策形成上の課題

を明らかにしようとする。

第一章においては、治山、治水、消防といった基本的対策とともに、地震、噴火、津波等の自然災害に対する救済措置をとりあげている。江戸の消防体制は、慶長八年の開府以来、人口の増加、家屋の密集化に連れ、火災の発生件数が増加し、大規模化したのに対応して、三代将軍家光の時代に、いわゆる「奉書火消」が設けられ、これがその後の大名火消の基礎となったことが明らかにされている。また、有名な明暦の大火を契機に旗本を中心とした新たな消防体制の強化がはかられた経緯や、享保年間に各大名に自衛消防組を編成させた状況などが的確に整理されている。とりわけ、消防力の集中と延焼の防止を目的とした防火地帯の設定は江戸の都市計画とも連動する重要な問題であるが、そこでは立ち退き等をめぐる町民との紛争といった事態への対処を含め、防災都市のあり方をめぐる今日的意義が明確に論じられている。

江戸にかぎらず、各藩でも如何に城下町の消防防火制度が整備されていたかが、加賀藩や仙台藩等の事例を通じて詳細に検討されている。また村落レベルの消防についても、五人組を基礎とする、いわゆる「駆け付け消防」が果たした役割について、各種の「定」の検討を通じてその実

態が明らかにされ、今日の消防団の起源が示されている。

これに加え、同時代の治山治水対策では、治水対策において一部、利根川、荒川等の大規模河川の改修工事を勘定奉行が指揮したほかは、多く各藩に財政負担を強いる方式がとられ、いわゆる「お手伝普請」とするのが一般的であった点が明らかにされている。

第二章では、明治期の内務省を中心とする消防防災行政の形成過程が、「警視庁史料編纂資料」や国立公文書館所蔵の「消防史料箋」等に基づき、克明に検討されている。

維新期の消防制度は、他の制度改革同様、朝令暮改を繰り返したが、明治五年の川路利良を団長とする遣欧視察団の建白を契機に、消防を警察の任務とし、消防行政の近代化が模索された。これにより、内務省設置以降、「消防章程」、「消防組規則」、「出火消防規則」等の法制が次々と整備された。とりわけ、「消防組規則」の制定に伴い、市町村の区域ごとに消防組が設置され、知事の指定する警察署長の指揮監督下に、体系的かつ中央集権的な消防活動が開始された。また、明治十二年の第二次欧米視察団の成果を踏まえ、蒸気ポンプの輸入や消防水利の増設等消防装備の近代化が進められた。かかる消防行政の近代化について、魚谷君は個々の法令や装備に関する詳細な検討を行い、社会経

済生活の近代化が火災の発生原因の多様化を生み出し、これに対する火災予防の規制強化が必要となった経緯が各種資料に基づき的確に整理されている。また、治山治水事業についても、河川法や森林法の制定を契機に、内務省及び農商務省を頂点とする中央集権的な行政制度が整備されてゆくと同時に、とりわけ水防対策の面で市町村の行政責任の明確化を打ち出された点に注目している。

同君は、以上の検討とともに、日清戦争以降、戦費調達必要性から消防予算が削減されてゆく点に注目し、しだいに消防防災行政が制度の中央集権化とは裏腹に、財政負担の面で府県、市町村、さらには住民組織に依存してゆく過程を明瞭に描き出している。

第三章では、大正・昭和戦前期の消防行政及び治山治水等防災行政の史的展開、並びに政策形成上の問題点が検討されている。同時期の社会構造にみられる変化は、何と言っても都市化の進行である。産業構造の変化や都市化の進行は、大都市における火災による被害を著しく大規模化させた。また、大正十二年には、かの関東大震災が発生し、震災復興対策とともに、防災体制にも抜本的な見直しが行われた。さらに昭和期に入ると、しだいに戦時体制への移行に従い、消防行政も国防政策の一環として、防空体制強

化の一翼を担うこととなった。

大正八年七月、勅令第三五〇号により「特設消防署規定」が制定され、大都市における火災の増加に対応して、消防署が各地で増設されたほか、消防行政は府県知事の直接的指揮監督下に入り、警察行政からの分離、独立がはけられた。こうした矢先、関東大震災が首都を直撃し、未曾有の被害を記録した。わけでも被災者のうち、火災による死者、行方不明者は全体の八割を占め、消防防災行政は大きな試練に直面した。魚谷君は、大震災の被害状況を詳細に検討し、「臨時震災救護事務官制」の制定を皮切りに被災者に対して行われた救護活動の全容とその後の防災体制の強化について、その問題点を明らかにしている。震災直後は、混乱と復興への財政支出のため消防体制強化にまで対応しえなかったものの、大正末期から昭和初期にかけて、漸次消防体制の見直しが行われた。なかでも、消防署相互の連携が不十分であったとの反省から、「方面消防署規定」が新たに制定され、消防行政の広域化が進められた。指揮系統の整備とともに、官民あがての消防体制がめざされ、後援団体の結成も急がれた。その他、火災報知専用電話等の消防通信の拡充、強化が進められ、全体として防災体制は格段の整備をみることとなった。

同章では、戦時体制下に官設消防署の拡充や非常応援体制の強化、あるいは民間防空体制の確立を通じて、消防行政が変容してゆく過程が考察されている。一方、同時期の治山治水行政が数次にわたり計画化されたが、主として財政上の理由から十分な進捗をみるに至らなかったことが明らかにされている。

第四章では、戦後の消防防災行政の改革について、歴史的背景を踏まえながら、一連の消防関係法の立法過程が重点的に検討されている。戦後の消防行政は、警察からの分離、独立と内務省の解体による地方分権化を主軸にGHQの方針に沿って進められた。魚谷君は、GHQ内部における関係部局間の対立や内務省との交渉過程を十分に踏まえ、昭和二十二年成立の「消防組織法」及び翌二十三年制定の「消防法」の立法過程を、関係資料に基づき丹念に検討している。GHQ公安課は、ルイス・J・バレンタイン、オースカ・G・オランダを各々団長とする警察消防制度に関する調査団の報告をもとに、消防制度の独立、地方分権化の方針を固めた。日本側も内務省に警察制度審議会を設置し、やはり地方分権化を基調する改革案をまとめ、GHQとの交渉に臨んだ。同君は、内務省解体をめぐる政治過程を十分に踏まえながら、消防組織法案並びに消防法案の成

立過程を検討し、警察から独立した消防が、予防消防に重点を置き、かかる予防に必要な検査立ち入り権、あるいは火災原因の調査権の設定について詳しく論じている。また、同期の治山治水事業についても検討を加え、戦争に伴う国土の荒廃、及び事業の停滞を背景に、戦後まもなく各地に台風、集中豪雨による被害が頻発した経緯を追うとともに、内務省の解体と同事業の建設省への移管過程にふれ、基本政策の転換を的確に指摘している。それは、一口にして言えば、従来の河川堤防の構築を中心とした洪水防止政策から、ダム建設による洪水調整及び砂防施設の拡充、森林の保安等を含めた総合的対策への政策転換にほかならない。

同君は、かかる政策転換に伴い制定された「治山治水緊急措置法」等の法的整備と、各種関連計画の策定及びその予算化の過程を、関係資料により克明に論及し、その意義を明らかにしている。

第五章では、戦後の消防防災行政の史的展開を踏まえて、如何に政策の総合化がはかられたかが、関係法令の整備等を中心に各種報告書の綿密な検討を通じて、実証的に明らかにされている。とりわけ、昭和三十四年の伊勢湾台風による甚大な被害は、それまでの防災対策の見直し、わけても政策の総合化、計画化の必要性を強く認識させ、これが

戦後の防災対策の柱となる「災害対策基本法」の制定へと踏み出す大きな契機となった。伊勢湾台風の経験と反省に立ち、政府は被害状況の分析と災害対策の抜本的な見直しを進めることとなった。まず、科学技術庁に「臨時台風科学対策委員会」及び「伊勢湾台風災害調査特別委員会」が設置され、名古屋市中心とする実態調査に基づき、災害の分析結果が報告された。また、気象庁は、「気象審議会」に対策を諮問し、「防災気象情報の伝達組織の強化と利用体制の向上に関する答申」を得た。同時に、行政管理庁でも行政監察局による総合監察が実施され、「広域大災害対策の現状とその問題点」と題する監察結果が発表された。

魚谷君は、以上のような答申、報告等を総合的に検討し、戦後の防災対策の問題点を整理し、災害対策が復旧面に偏り恒久的性格が著しく欠如していること、災害対策に縦割り行政の弊害が顕著に認められること、広域応援体制が立ち遅れていることなどを明瞭に指摘している。さらに、かかる視点から「災害対策基本法」の制定過程が豊富な関係資料の検討を通じて的確に分析されている。同法案の審議過程で議論となったのは、「第八章 災害非常事態」の規定である。同規定が問題となったのは、内閣総理大臣に強力な権限を与えることが、戦前の戒厳令の復活になるとの

懸念からであった。そこで、政府は次期国会に「災害対策基本法の一部を改正する法律案」を提出し、同規定の濫用及び拡大解釈を戒める付帯決議を行うことで成立にこぎつけた。同君が以上の経緯にふれたのは、先の阪神・淡路大震災における議論の伏線であり、論文の基調をなす問題意識をより鮮明なものとしている。

第六章では、「災害対策基本法」の規定する「災害緊急事態」について、憲法上の問題が検討されている。魚谷君は、「災害緊急事態」を国家緊急権との関係において捉え、一時的にせよ行政が立法権を行使する例外的措置について言及するとともに、平成七年の阪神・淡路大震災に対する政府の対応を検討している。当時の村山内閣は、結局、「災害緊急事態」の布告を発することなく、ようやく二日後に「兵庫県南部地震緊急対策本部」の設置を閣議決定した。これについて、同君は災害時の応急対策は発生より七十二時間がとりわけ重要であり、人命救助、初期消火、避難者の救護等の緊急性に鑑み、「災害緊急事態」の布告を発し、自衛隊等の早期投入、緊急通路の確保、緊急医療等の対策を講じるべきであったとの見解を述べている。そして、問題点は「災害緊急事態」布告の判断にあったとして、政府が十分な情報収集を行わず、的確な政策判断ができな

かったことを強調している。すなわち、原因は法的不備ではなく、官邸の情報収集能力の欠如によるものであると指摘する。

第七章では、防災行政と環境問題とのかわりについて、昭和三十年代の産業公害の発生や昭和四十年代の環境行政のスタートを背景に、「環境基本法」その他環境関連立法の検討、環境保護運動と行政のあり方をめぐる考察が進められている。そこではまず、従来の消防防災行政における治水、治山、都市計画等の公共事業といったハードの面で、機能性や効率性が追求され、環境面への配慮が著しく欠けていたことが指摘されている。そして昭和四十六年の環境庁の設置を皮切りに、環境問題が行政のレベルでもクロージアップされ、国の「環境基本法」や自治体の「環境基本条例」等の制定が進められ、建設行政と環境行政との調和が模索される過程が関係資料の綿密な検討を通じて丁寧にあとづけられている。さらに環境保護運動と行政のあり方をめぐっては、長良川河口堰建設をめぐる環境保護運動と行政側の対応を詳細に検討することで、防災対策と環境問題の相剋を浮き彫りにし、公共政策の形成過程における情報公開と住民参加の重要性が的確に指摘されている。

第八章では、近年の都市災害において、都市の防災上の

脆弱性から人的、物的被害が拡大していることに鑑み、都市災害に対する消防防災行政の問題点が検討されている。魚谷君は、明治以降の都市計画、とりわけ明治二十一年制定の「市区改正条例」の意義から説きおこし、大正八年の都市計画法、並びに建築基準法の制定、関東大震災の教訓等にふれながら、平成七年の阪神・淡路大震災に至る都市づくりのあり方が検討されている。これまで、都市づくりは、防火面での都市構造、都市の利便性、機能性、効率性、経済性が重視されてきたが、阪神・淡路大震災で地震に対する都市の脆弱性が改めて問題となり、とりわけ神戸市については、戦後の都市計画の失敗が指摘されている。神戸市では戦後、旧市街地を放置して、埋め立てによる地域開発が経済性追求の観点から推進されてきた。そこには、防災都市建設への視点が著しく欠けている。かかる事例を参考に、本章では都市構造の防災面における改善、構造物の耐震性強化、ライフラインの強化などとともに、危機対応の迅速性確保、危機管理システムの構築が模索されている。

ここで特筆されるのは防災計画が国、地方いづれにおいても具体性、実践性に欠ける点が明瞭に指摘され、危険認識等技術面での改善とともに、情報公開と住民参加を通じた計画の策定とが有機的に関連づけられ、論及されている点

である。

第九章では、戦後GHQの民主化政策に沿って、警察あるいは教育とともに地方分権化された消防行政について、市町村消防の法的整備と戦後の社会経済情勢の変化に伴い、しだいに顕在化してきた消防行政の問題点が、先行研究や豊富な関係資料に基づき検討されている。戦後の消防行政は、昭和二十二年の消防組織法の制定に伴い、市町村消防を基礎に出発し、消防法及び「火災予防条例」、「危険物取締条例」等関係条例の整備を通じて組織体制が漸次確立されてきた。しかし、消防費用が市町村の負担となり、自治体の財政力の格差が市町村消防の体制整備に地域格差を生み出す結果となったため、まもなく消防組織法が改正され、消防機関設置の義務化と都道府県知事の勧告、指導、助言が認められることとなった。また、昭和三十八年の「災害対策基本法」の制定に伴う消防組織法の改正により、消防庁長官の助言、指導が認められ、市町村消防の独立性はしだいに制約を受けることになった。本章では、さらに技術的、専門的見地からの消防行政の課題が的確に示され、時代とともに消防行政が広域化してゆく背景が明確に論じられている。そして、こうした要請に対応するため、周辺市町村による事務組合の結成や大都市への消防事務の委託が

進められた過程、及びそれに伴う財政負担、行政責任の所在といった問題点が検討されている。魚谷君は、以上の諸点を検討し、財政負担への対応、広域化への対応、専門化への対応を念頭に、消防規模の適正化について、地方分権への時代的要請にも配慮しながら論及している。

以上九章にわたる考察を通じて、今後の消防行政のあり方が、社会資源の効率的かつ公正な配分等の観点から総括され、消防防災行政の質的転換の必要性が指摘されている。

副論文では、危機管理の問題がとりあげられ、第一論文では防災行政における危機管理システムの意義、災害時の危機管理システムの問題等の検討を通じて、主として地方自治体を対象に危機管理システムの分析と評価について理論的研究を進めている。そこでは、ボランティアの災害時における活動実績など注目すべき分析が加えられるとともに、地方自治体の災害に対する危機対応の分析の深化が求められている。第二論文は、阪神大震災の総合的かつ実証的分析であり、直下型、都市型震災の問題点が徹底的に検討され、防災行政の今後の課題が浮き彫りにされている。論点は多岐にわたるが、とりわけ外国からの支援の受入れ体制の整備や地域防災計画の見直し、自衛隊との連携等の重要な問題について、掘り下げた分析が加えられている。

以上、論文の構成に従って内容を紹介し、適宜評価を加えてきた。同論文は日本行政史の一領域である消防防災行政の分野における貴重な研究であり、同分野の研究を大きく前進させたものと高く評価したい。とはいえ、本研究にも問題がないわけではない。例えば関東大震災に先立ち、内務省では科学的な火災予防を講ずるべく「火災防止局」の設置を検討し、同設置法案は帝国議会で可決、成立しているが、実際には設置をみるに至らなかった。本論文は簡潔にその経緯にはふれているが、遺憾ながら設置が見送られた背景について十分な検討が加えられていない。また、論文構成上にも若干の問題がある。第八章では主として都市防災の問題が論じられているが、その中に阪神大震災をめぐる政府、与党側の対応についての記述が認められる。筆者は都市防災を論じる延長線上でかかる論述をなしたものと考えられるが、ここはやはり全体の構成上からも新たな章を設けるのが適切であると思われる。しかし、以上の指摘は本研究の意義をいささかも失わしめるものではない。行政史の研究には現代的な問題意識と同時に歴史研究の確かな手法がもとめられるが、魚谷君は豊富な実務経験に裏打ちされた鮮明な問題意識の下に、著書『消防の歴史四百年』の執筆や長年の研鑽を通じて培われた卓れた手法を

駆使して、消防防災行政の抱える重要問題に取り組み、本論文において着実な成果をあげている。

よって、われわれ審査員一同は、一致して魚谷増男君に博士（法学）（慶應義塾大学）の学位を授与することを適当と考え、ここに報告するしだいである。

平成九年一〇月一七日

主査	慶應義塾大学法学部教授	笠原 英彦
副査	法学研究科委員法学博士	
副査	慶應義塾大学名誉教授	利光三津夫
副査	法学博士	
副査	慶應義塾大学名誉教授	堀江 湛