



# 日本における危険物規制の始まり －石油取締規則の発足まで－

事故防止調査研修センター 塚目 孝裕  
技術顧問 小林 恭一

(この論文は、火災学会論文集4月号に掲載予定のものに加筆修正を行ったものです)

## 1 はじめに

石油に代表される危険物は、容易に着火するため、火災が発生した場合には、大きな被害をもたらすものとなります。しかしこれらは、日常生活の上で欠かせないものとなっており、自動車のガソリンのような燃料から石油化学工業の原料に至るまで広い範囲で利用されています。そのため、消防法によって危険物として取り扱いが規制されています。現在の消防法では、石油のような可燃性液体のみならず、過酸化物や自然発火性物質のような火災危険を有する化学物質も併せて危険物として規制しており、それらを一定数量以上貯蔵し又は取り扱う場合は、物質の危険性を熟知した危険物取扱者の資格が必要であり、併せて製造所、貯蔵所又は取扱所は、建物の構造、容器の安全性、消防設備の設置などについて様々な規制がなされています。

危険物に対する規制は基本的に遅延適用されるので、その時点で施行されている法令による規制が適用されます。従って、経過措置を経て十分にその効力が浸透すれば、改正前の法令については実務的にはほぼ意味の無いものとなります。しかし、その立法趣旨がどのようなものであったか、また社会の変化に対応してどのように変化してきたかなど、改正の経緯をたどることは、今日改正や法律の内容を理解する上で参考となる点が多くあります。現行の消防法は、消防組織が現在の形態となった昭和23年に施行されており、その改正経過については、小林らが改正の記録を作成しデータベース化して公開しています<sup>①)</sup>。しかし、危険物規制の成立期まで遡って報告されている論文は殆ど見当たらず、入江が福岡地方の石油史に関して記している中に明治期の規制が僅かに紹介されている程度です<sup>②)</sup>。本稿は、明治期に始まった危険物規制の成り立ちの経緯について調査しましたのでご紹介いたします。(この文中、原文を引用している箇所がありますが、旧字体は新字体として記載しています。)

## 2 危険物規制の始まり－太政官布告の成立まで－

### 2.1 原案の提出

明治以降の危険物規制の歴史をたどると、明治14年8月13日太政官布告第40号「石油取締規則」に行き着きます。ここで「太政官布告」とは現在の法律に相当するもので、大日本帝国憲法発布までの明治初期の国家体制下で、政府が全国に対して法令・制度などを公式に広く知らせることを「布告」という名称で行っていました。8月13日に布告を発出することについては、その是非を問う起案が、明治14年2月9日付け内務部第158号で「石油取締規則公布の儀」として内務卿松方正義から太政大臣三條実美あてに上申されており<sup>③)</sup>、これ以前には液体燃料である「危険物」を対象として審議している記録がみあたらないため、これが液体燃料である「危険物」規制の始まりだと考えられます。当時、現在の消防行政に該当する事項の一部は警察行政の一環とされていて、警察行政を所管する内務省が布告案を起案しています。また、後の案文の中でも記載がありますが、石油検査を「警察官吏が行う」となっています。その後、警防等に関しては警察の一部として専門の部署が出来上がりますが、第二次世界大戦後の改革で、警察行政の権限が縮小された際に、警防等と共に危険物行政も消防の所管となります。それまでは「石炭油」という表現が「石油」にあたるものとして使用されていたようで、輸入品倉庫に関した建築規制が「神奈川県外国輸入石炭油等揮発物貯蔵ノ倉庫ヲ建築シ規則ヲ定ム」として明治7年1月19日に出されています<sup>④)</sup>。その内容は、貯蔵する危険物よりも表題通り保管する倉庫に關したものであり、貯蔵される液体燃料については殆ど触れられていません。また、当時「危険物」という用

語は火薬等まで含んだものを総称していたようであり、液体燃料に関しては「危険物」でなく「石油」と呼称されていました。

ここから「石油取締規則公布の儀」がどのように上申されているかについて述べます(上申文の原文を図1から図3に示す\*5)。図3の左ページに発信者の「内務卿(内務省の大臣)松方正義」、受信者の「太政大臣(総理大臣)三條実美」の記載がみられる。

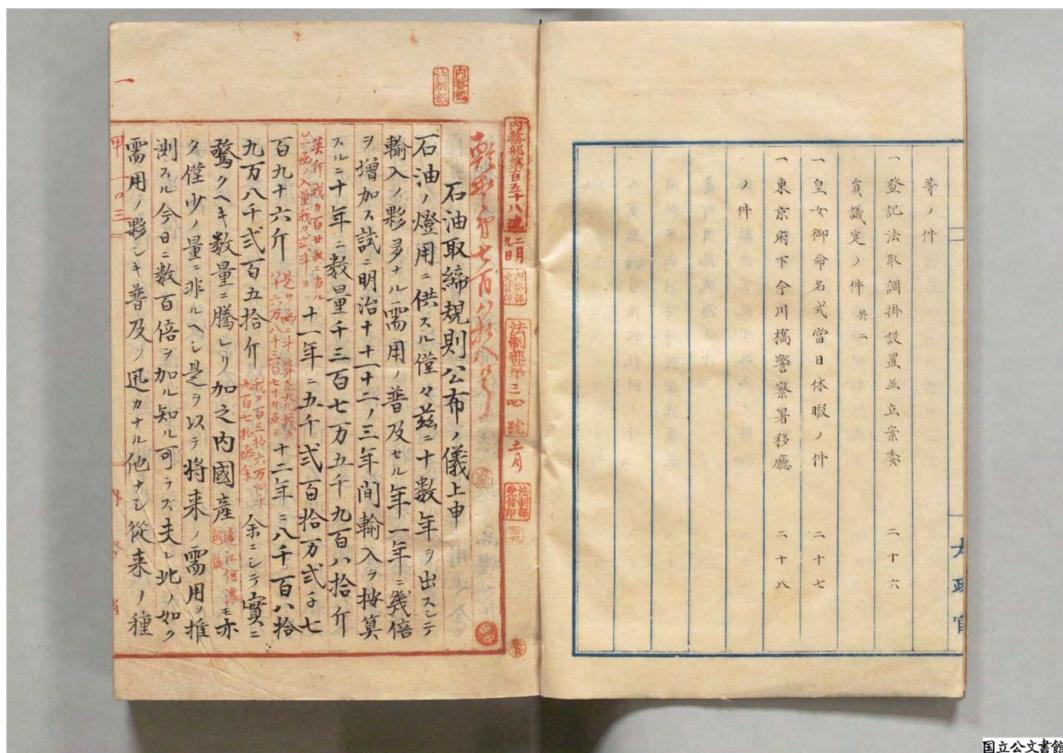
国立公文書館  
National Archives of Japan

図1 火災取締規則上申文1ページ

国立公文書館  
National Archives of Japan

図2 火災取締規則上申文2ページ



危険物保安技術協会

Hazardous Materials Safety Techniques Association

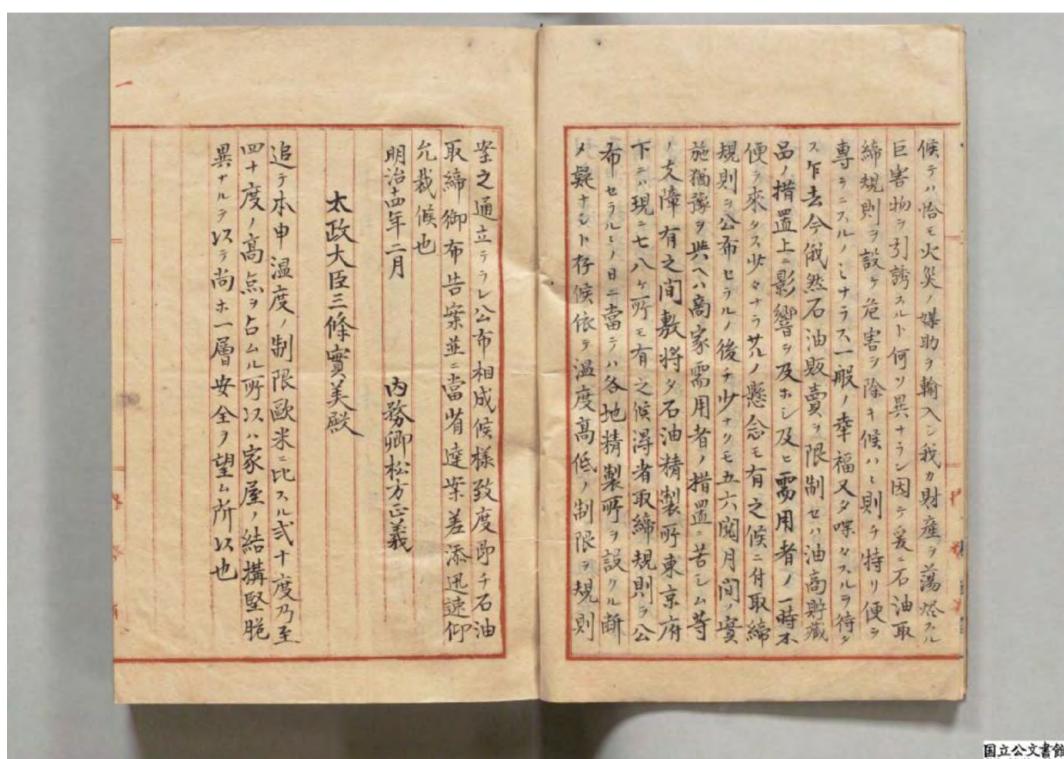


図3 火災取締規則上申文3ページ

上申文ではその冒頭で起案理由として、石油需要、特に灯用利用の増加（石油ノ灯用ニ供スル僅々茲二十数年ヲ出スシテ輸入ノ夥多ナル需要ノ普及セル年一年ニ幾倍ヲ増加ス）、石油が関連する火災の増加（東京府下ノミニシテ明治七年乃至十二年ノ六年間ニ石油ノ媒助ニ根元スル火災ノ數実二百四十八ノ多ニ至ル）、欧米水準での粗悪石油の輸入防止（現ニ我が輸入ニ係ル石油ノ如キハ彼ノ許ササル粗悪品ナリ）などの点を挙げています。ここで粗悪石油という表現が用いられていますが、当時は低温で引火するものが危険とみなされ「粗悪」という表現で用いられていたようです。提出理由の中には、欧米各国の規制基準も示されており、アメリカでは110°F(43.3°C)、イギリスでは100°F(37.8°C)、オーストリアでは122°F(50°C)以下の引火点の油類は販売許可が下りないということを述べています。これらのことから日本国内でも早急に石油取締規則を制定し、布告したいということを上申しています<sup>\*3)</sup>。

この当時の石油使用の社会状況としては、輸入された石油ランプが明治10年頃から全国に普及したと考えられ、それに伴い石油の輸入量は明治10年の10,151kLから明治12年には78,291kLに増加しています<sup>\*6)</sup>。このことから、輸入量の増加に伴い低引火点の燃料油が品質検査や輸入規制なしに国内に流通していることを危惧していることが窺えます<sup>\*3)</sup>。

また、布告案第2条で「此規則ニ重質油ト称スルハ驗温器華氏百四十度以上ノ熱度ニ至ラサレハ引火セサルモノ輕質油ト称スルハ百三十九度以下ノ熱度ニテ引火スルモノヲ云ウ」とされており、国内での販売規制の基準を引火点139°F(59°C)以下としています。この理由もまた、「欧米の基準と比べて、我が国の石油の引火点(温度)を20度から40度高く設定する理由は、我が国の家屋は堅脆が海外と異なるため、より一層安全を確保する必要がある(追テ本申温度ノ制限欧米ニ比スル二十度乃至四十度ノ高点ヲ占ムル所以ハ家屋ノ結構堅脆異ナルヲ以テ尚ホ一層安全ヲ望ム所以也)」と述べています<sup>\*5)</sup>。当時の政府官僚が日本の家屋事情と欧米の家屋事情を考慮し、より安全を確保できる数値を設定しており、基となった数値として欧米を参考としていることが窺えます（以下、石油取締規則原案全条の現代語訳を表1に示す<sup>\*7)</sup>）。

表1 石油取締規則上奏原案文(口語訳)

条	内務省提出原案
第1条	石油は「重質油」と「軽質油」の2種類に分ける。
第2条	この規則で重質油とは験温器で華氏140度以上に達しなければ引火しないもの、軽質油とは華氏139度以下で引火するものをいう。
第3条	点灯用は重質油だけが使用可能で、その他ものを点灯に使ってはいけない。
第4条	重質油は誰でも購入できる。軽質油は医師、化学者、薬商、工場関係者など、特定の職業の人だけが薬用や工業用の使用に限り購入できる。但し軽質油を購入する際は、数量や用途を詳しく記した証票を商人に渡す必要がある。
第5条	石油の営業者は、鉱業者、精製者、問屋、小売商の4種類として、それぞれ管轄庁の許可を得る必要がある。但し、鉱業者が精製者、問屋、小売商の兼業、問屋が精製者、小売商を兼業し、精製者が小売商を兼業することも認められる。
第6条	鉱業者、精製者、問屋は石油を貯蔵・売買できる。 但し、軽質油は、互いに売買する場合以外は、第4条但し書きに従い証票の交付が必要となる。
第7条	小売商は重質油だけ販売でき、軽質油の貯蔵や販売は禁止する。
第8条	鉱業者、精製者、問屋が大量の石油を貯蔵する場合、家屋や港の近くから約25間(約45m*著者加筆)離れた箇所に設置した堅牢な倉庫であれば認められる。但し、製油所も前の距離の条件を満たせば可能である。
第9条	前条で定めた場所の距離や倉庫や製油所の構造については、総て管轄庁が検査を行い、その上で許可を出さなければならない。
第10条	問屋が石油を買い取ったときは、その場所の警察署に届け出て、重質油の検査を依頼しなければならない。 軽質油については、数量だけを届け出ること。警察署は、届け出を受けた場所に出張して重質油の検査を行い、検査済みの証印をすること。 但し、複数の種類の石油を一つの倉庫に貯蔵することを規制しないが、それぞれ種類ごとに区分して保管すること。
第11条	前条で検査済みまたは届け出済みの石油を、一時的に自宅や場所に貯蔵できる量は、問屋であれば重質油4石(約720L程度*著者加筆)以内、軽質油4斗(約72リットル*著者加筆)以内、小売商、消費者が一時的に貯蔵できる量は、重質油2石以内とし、容器は必ず金属製を使用すること。 但し、第4条に記載された軽質油の消費者が一時的に貯蔵する場合は、5升(約9リットル*著者加筆)以内とし、その容器も本条の規定を使用すること。
第12条	石油を船積みし、又は陸送する場合は、必ず石油であることとその種類を表記しなければならない。
第13条	石油を船に積み込む場合や陸送する場合は、積み下ろしに必用な時間以外は波戸場や路傍に置いてはならない。
第14条	すべての石油の売買、運搬は日の出から日没の間までに行うこと。ただし5升以内の重質油は此の限りではない。
第15条	この規則に違反した者は2円以上200円以下の罰金に処す。なおこの規則は、新刑法の施行に伴い、左のように改正見込みである。
第16条	この規則に違反したものは、刑法により処罰される。

案文を見ると、まず石油の品質について安全性を担保する規定があり、それに続き用途、流通、保管、許可管轄、輸送、罰則などとなっており、現行法に盛り込まれている項目とほぼ同様の内容が列記されています。その中でも、保管数量、離隔距離は現行法でも盛り込まれている重要な内容であり、明治期でもこれらを規制対象とすべきということを認識していたことが分かります。また、罰金が2円以上200円以下となっており、この額は明治14年の消防職員(判任官17等消防小司令、現在の初任採用程度と考えられる)の月給が12円とされていることから<sup>\*8)</sup>、現在の初任給と比較すると1円は20,000円程度に相当し<sup>\*9)</sup>、現在の価値に換算すると4万円以上400万円以下と相当高額な罰金となっており、石油取扱いに関して危険性の認識が高いことを示しています。

## 2. 2 審議の経過

原案が内務卿から太政大臣あてに提出されたことで、太政官内での審議が開始されます。この布告が審議された時期は、大日本帝国憲法の発布前であり、政府の組織形態も短期間で変わることがあります。このような状況でも、政府が示した原案をそのまま布告するようなことは無く、元老院という組織体が案の内容を評価する仕組みとなっています。

ここで当時の法律成立の手続きについて簡単に述べます<sup>\*10)</sup>。

原案の提出から決定、布告までは以下の手順で行われていきます。

- ・各省で原案が起案され、担当省から法制部に送付される。
- ・法制部により修正、布告の可否についての審査が行われる。その後太政官に送付される。
- ・太政大臣、左大臣、右大臣、参議等により合議され、その後の取扱いを決定する。
- ・太政官による決定を経ると、元老院により内容が審議される。元老院は立法審議に関しては議会の前身にあたるとも言えるもので、条文の内容について審議し、必要に応じ修正する権限を有する。
- ・原案は、元老院での審議が終了すると再び太政官に戻され、最終的な案として天皇の裁可を経て正式決定とされ太政官布告として全国に通達される。ただし、布告内容の種類によっては、布告前の審議を省略し、布告後に元老院での確認（これは検視と呼ばれている）のみが行われることもある。

石油取締規則については、前述の各省での原案の起案、太政官（法制部）への提出という手順が、明治14年2月9日付け内務部第158号で「石油取締規則公布の儀」として内務卿松方正義から太政大臣三條実美あてに上申されたものとなります<sup>\*3)</sup>。その後法制部により明治14年6月1日付け法制部第34号で修正案が返されており<sup>\*11)</sup>、この修正案は原案第3条にある「点灯用は重質油だけが使用可能で、その他のものを点灯に使ってはいけない。（凡石油点灯ハ重質油ノ外其用ニ宛ツルヲ許サス）」については、「家屋内での点灯用と混同され混乱を招くだけでなく、一般家庭が軽質油を保管するようになって、最終的には火災の取り締まりが難しくなるという問題が生じ、この規則自体が無効になってしまいます恐れがあります。もともとは、少数の街灯に安価な石油を使わせようとする意図だったのでしょうが、逆に広く危険を招くおそれがあるため、この部分は削除して公布するのが適当だと考えます（訳）。」と修正意見を付けて太政官に戻しています。受け取った太政官では明治14年6月1日付け内甲第103号により「回議に供す」決定をし<sup>\*12)</sup>、明治14年6月8日付けで太政大臣、左右大臣、参議6名の回議により布告を出す決定がなされ<sup>\*13)</sup>、明治14年6月14日太政大臣から元老院議長大木喬仁へ審議依頼を送っています<sup>\*14)</sup>。元老院に審議を依頼した原案は、法制部から第3条を削除する指摘がなされました<sup>\*11)</sup>、3条の削除は行われておらず、15条下のなお以降と16条が削除されています。この送付と同日の6月14日、内閣書記官局から法制部に対して元老院審議の場での説明者派遣を求めており、明治14年6月17日法制部から内閣書記官局に対して小書記官周公平を内閣委員として派遣する回答がなされ、即日太政大臣から元老院議長に対して周布小書記官が内閣委員として出席することが通知されています<sup>\*15)</sup>。これは元老院に法案審査を依頼するのが内閣であるため、法案原案を審議した法制部に説明要員の派遣を求めたものです。

審議依頼を受けた元老院では明治14年6月17日付け乾第249号により石油取締規則布告案第1読会を6月20日午前9時より開始する通知を議長から太政大臣へ通知しています<sup>\*16)</sup>。

### 2. 2. 1 元老院での審議－6月20日第1読会－

元老院での審議経過は、「元老院会議筆記」等で残されており、本報ではこの「元老院会議筆記」から当時の検討内容を概観します<sup>\*17)</sup>。この記録は、議論の内容がとても詳細に残されており、発言がほとんど速記録に近い形で現存しています。

石油取締規則は明治14年6月20日249号議案として審議されており、会議は248号議案の後に継続して行われています。この日は午前9時50分に248号議案の審議が開始されており、248号議案は検視（提出案の最終確認）で、議論されることなく承認されているので、数分後には次の249号議案の審議に入ったものと考えられます。

議長は佐々木高行が代理で務めており、27名の議官<sup>\*17)</sup>（元老院のメンバーは議官と呼ばれている）、内閣委員として1名が出席して行われています。

まず、元老院書記官朗読の「布告案 石油取締規則、別冊の通り定め来る〇月〇日より履行する。この旨布告する。(布告案 石油取締規則別冊ノ通相定候條來〇月〇日(〇部分は原文で空欄)ヨリ履行スヘシ此旨布告候事)」に続き、布告案を1条から全て朗読の後、内閣委員の周布小書記官が、布告案の概略を述べています。その内容は、石油需要の増加、火災の増加、輸入石油の品質管理の3点で、内務省の提案理由とほぼ同じです。その後、各議官から質問がされますが、その中でも字句の意味や解釈、法令としての整合性等の質問を除いて、「危険物に対して」当時の元老院議官、官僚がどのような認識を持っていたかを中心に記載します。

7番議官の柴原和は、総論賛成を述べた後いくつかの質問を行っている。まず「第1条、第2条では量的制限がされていないことから重質油は100石、50石でも引火しないのではないか。それなのに14条の但し書きでは5升以内と数量を制限している。また140度と139度の区別は付けられないのではないか、「25間内外」は「以外」の誤植ではないか。10条の検査は方法が明記されていない」等の質問を行っています。これに対し内閣委員は「少量でも大量でも引火性はあるが、少量の場合は火勢がさほど強くないため、規制緩和して実際の使用の便宜を与えていたものである。重質油と軽質油の区別は見てわかるようなものではないが、1度の違いは器機での測定とその性状から区別ができる。25間内外の「内外」には特別に深い意味はない。「以外」でもよい。また、試験法は所管の役所の判断に任せるのが良い」と回答しています。

引火点140°F以上の油類は現在の第4類第三石油類よりも若干引火点が高い油類であり、現在の知識ではそれほど引火性が高いとは言えないことは分かります。しかし、内閣委員の説明のように「引火性は量にかかわらず存在する。量は着火した時の火勢に影響する。」という説明は理論的・科学的なものであり、一方で「5升以下の少量の取扱いは使用の便宜」という使用の実効性も考慮したことが見えます。11条に記載の規制上限の一連の一時保管量については、その根拠とした資料は発見できませんでした。試験法はその所管庁の裁量に委ねるという点は、地方の実情を考慮した判断といえます。離隔距離については、後に質問を行った26番議官神田孝平の質問に対し、25間(約45m)については、「25間内外」の根拠はなく一つの目安であると回答していることから、45mは起案者である内務省の感覚的なものではないかと推測されます。また神田孝平が25間の離隔距離では油類が流出し炎上した際に消火できず、場所によっては十分ではないのではないかという質問を行っています。この質問に対して内閣委員は、アメリカの石油倉庫の建築例を挙げ、地面の傾斜、油溝の設置等の設備を設けることで広く危険物が流出することを防ぐことができると回答しています。この内容は、現在の危険物施設設置基準でも取り入れられているのですが、当時の布告案には取り入れられていません。同様に、33番議官の渡邊昇が、「25間の規制は設置場所周囲の状況を考慮に入れて許可されるものであり、25間以下でも安全な場所があるので一律の規制はいかがなものか」と質問しています。これに対して、倉庫や製造所の最終的な設置許可は、設置場所周囲の状況を考慮したうえで所轄庁の裁量に委ねると回答していますが、文言の追加や変更はなされていません。また、「堅牢な倉庫へ保管」という「堅牢」の基準も示されていません。

施行日について19番議官箕作麟祥が質問しています。「元老院書記官の朗読冒頭箇所で履行月日が記載されており、具体的日付が案として出ていないものと思われる。施行日が定まっていないことは施行日に消費者、販売者の間で混乱が生じる恐れがある」と指摘しています。また、25間内外の現存の倉庫についても次のように質問しています。「倉庫がいかに堅牢であっても家屋から25間内にあれば施行日以降は規制に触れる(倉庫如何程堅牢ナルモ家屋ヲ距ル二十五間内外ノ地ニアラサルヲ以テ其実施期日ノ如何ニ関シテハ忽チ規則ニ触ルハニ至ラン豈困難ナラスヤ)」。これには、府下田所町(中央区日本橋堀留町2丁目付近)に堅牢な倉庫に大量に石油を保管していると例に挙げており、遡及措置についての見解を質問しています。明治時代でも日本橋付近は一般家屋が密集していたことが窺える質問です。

これに対し、施行日は6か月の猶予を設けて施行することが内部で決定されており、6か月が経過すれば、貯蔵倉庫の建築、精製業者の起業等により解決できると回答していますが、遡及措置については述べていません。この時点では6か月の猶予期間は予定とされていますが、施行日については後に大きな議論を引き起こすことになります。

このような議論が行われ、6月22日定刻より第2読会が行われることが告げられ、11時20分約1時間半の会議が終了しました。

## 2. 2. 2 元老院での審議－6月20日第2読会－

2日後の6月22日、第2回の読会が行われています<sup>\*18)</sup>。28名の出席で議員の若干の変化はありますが、ほぼ第1議会と同一のメンバーです<sup>\*18)</sup>。この日は午前9時40分から開始した250号議案の検視会の後、続けて249号議案の第2読会が行われています。

2回目の読会は、前回の続きのため条文全文朗読は省略され、直ちに発議が行われています。ここで36番議官細川潤次郎から、この案全体に対して修正箇所を詳細に検討する「附託委員」を選任して検討すべきという重要な提案が出されました。細川は理由として

- ・石油取締は重要ではあるが、石油は専門的知識がないと性状を正確に理解するのが難しい。その一方で生活に普及している重要な物資であるが、扱いを誤ると被害は大きくなる。
- ・重質油、軽質油と表現しているが、「重・軽」という表現は分かりにくい。
- ・案では140°Fで油の区別をしているが、海外では100°F～122°Fが採用されており、日本の建築物が木質構造であるということを考慮しても実用的でない。

等の点を挙げ、詳細な検討を経て修正する必要があると述べています。現在、軽質油はガソリン・灯油・軽油、重質油は重油・潤滑油等を総称して呼称されていますが、明確に沸点や引火点により決められているわけではありません。原案が出された時点では、引火しやすい=軽、引火しにくい=重と考えて、重質油と軽質油という用語を用いているようですが、提案者の細川が「大学校教師に聞いたところ、『重質油は重く、軽質油は軽い』と答えている」と述べていることから、化学に携わっている者の間では現在の慣用的使用法と同様に、分子量が大きい炭化水素は「重い」と表現できて引火点が高く、分子量が小さい炭化水素は「軽い」と表現できて引火点が低いととらえていたことが分かります。また、海外の基準が100°Fから122°Fを採用していることから、この製品を輸入した場合、さらに精製により低沸点分を揮発させる必要が生じ価格が上がることも指摘しています。

この提案に対し、7番議官柴原和が賛成し提案が採決の対象となりました。議長が裁決を諮り、全員一致で提案が採択され17番議官鶴田皓、29番議官楠本正隆、38番議官海江田信義の3名が本案全部附託委員とされました。議長から次回議会はその報告を待つ開会すると宣言され、午前10時3分閉会となります。

## 2. 2. 3 元老院での審議－6月20日第3読会－

明治14年7月20日9時35分、249議案の第2読会続会が開催されました<sup>\*19)</sup>。6月22日から約1か月ぶりで、この間に修正委員の修正案がまとまったと思われます。出席議官は25名<sup>\*19)</sup>です。

まず議長が、内閣から附託された原案と修正委員により提出された修正案とどちらについて審議するかを議場に諮り、全会一致で修正案を審議することを可決しています。続いて、修正委員である29番議官楠本正隆から修正の趣旨について説明がなされました。修正要点を列記すると以下のようになります。

- ・この法案の趣旨は石油を引火点により分類し、それに応じた管理を行うことを目的としている。修正もこの趣旨に従っている。
- ・原案では140°Fを基準にして灯火用として使用を許可するかどうかを判断している。この温度は海外基準に比べて高く、日本の木造住宅事情を考慮したとしても高すぎる。また、その分製造コストがかかるため高価格となる。そこで分類の基準を120°Fとした。
- ・重質油、軽質油の呼称は、化学上の用語と混同するため、それぞれ第1種、第2種と変更した。
- ・第2種（軽質油）の販売には規制を加えた。

議長はこの方針について議場に諮り、全会一致で修正方針が承認されました。原案は全文15条からなっていたが、修正案では10条へ縮小されています。これ以降、各条について質疑と再修正の提案、その可否の採決が続きます（修正委員が新たに提案した修正案の現代語訳とその採否状況を表2に示す）。また、修正委員が提出した修正案に、更に再修正提案が出された条文についての議論内容を以下に示します。（以下、内務省案を「原案」、元老院修正委員提出の案を「修正案」、この「修正案」に対する元老院での修正意見を「再修正提案」と呼ぶこととする。）

表2 元老院の修正案（現代語訳）と修正案に対する元老院での議論

条	元老院修正委員提案修正案 (内務省原案の修正案)	左の修正案に対する元老院での 賛否
第1条	石油を2種類に分類する。験温器で華氏120度（摂氏約49度）に加熱しなければ引火しないものを第1種とし、華氏120度までで引火するものを第2種とする。	質疑や再修正提出がなく、全会一致で修正案が採用された。
第2条	点灯用に使用するものは第1種の石油に限り、第2種の石油は医師、化学者、薬屋、職工者が業務用に使用する他、使用することを許可しない。	質疑や再修正提出がなく、全会一致で修正案が採用された。
第3条	石油業者を鉱業者、精製者、問屋及び小売商の4種に分類する。是等は総て管轄庁（東京府下は警視庁）の許可を必要とする。但し2種以上の業種を兼業するときは別に許可を必要とする。	再修正案が提出され議論されたが賛成者2名のため、再修正案が否決された。
第4条	鉱業者、精製者、問屋の大量の石油を貯蔵する場所、及び倉庫、精製所の構造は総て管轄庁が検査を行い許可するものとする。	再修正案が出されたが提案の賛成者がおらず修正案が採用された。
第5条	第2種の石油は問屋より直に消費者に販売し、小売商は第1種の石油に限り販売するものとする。但し販売の時間は日の出より日没迄とする。	再修正案が提出され議論されたが賛成者4名のため、再修正案は否決された。
第6条	医師、化学家、薬商及び職工家が第2種の石油を購入するときは、その数量及び使用目的を詳しく記載した証票を問屋に交付しなければならない。問屋はその数量、年月日及び購入者の住所氏名を別帳に記載し、その証票を保管すること。但し幼年者、目が不自由、耳が不自由、その他不能能力者には販売してはいけない。	再修正案が提出され議論されたが提案の賛成者がおらず修正案が採用された。
第7条	警察署は石油精製所もしくは問屋において石油を検査しなければならない。その検査を経たものでなければ問屋又は小売商が消費者に販売することができない。	「警察署」を「警察官吏」へ字句修正の提案がなされ、賛成者20名で修正された。
第8条	検査済みの石油を家屋内で貯蔵可能な量は、問屋は第1種の石油5石(900L *著者追記)以内、第2種の石油5斗(90L *著者追記)以内とする。小売商は第1種の石油3石(480L *著者追記)以内とし消費者は第1種の石油2石(360L *著者追記)以内、第2種の石油5升(9L *著者追記)以内とする。容器は全て金属製を使用すること。	質疑や再修正提出がなく、全会一致で修正案が採用された。
第9条	石油を運搬するときは、石油を積んでいることと種類を表記すること。但しその積み下ろしに必要な時間以外は、波戸場や路上に置いてはならない。	質疑や再修正提出がなく、全会一致で修正案が採用された。
第10条	この規則に違反した者は2円以上200円以下の罰金に処す。	再修正案が出されたが提案の賛成者がおらず修正案が採用された。

第3条については36番議官細川潤次郎から次の再修正提案が出されます。「業者が4つに分類されているが、薬売規則に「行商」の区分がある。店舗を持たず石油を販売する者もいることから、これに行商を加えるべきである。」という案です。この提案に12番議官の東久世通禧が賛成し、議長が検討課題とした。この質問に対し、内閣委員周布は、薬売規則の行商は旅商人を指し、この規則の行商に該当する業種は小売りに包括されています。かつ第5条に販売時間の制限、第9条に路上放置の制限が設けられているので修正の必要はないと返答しています。これに対し細川が、行商が小売りに区別されることは認めたうえで、問屋や小売商の不正行為の罰則が設けられているにもかかわらず、不正のリスクが高いと考えられる行商に触れられていないのは不十分であると述べています。種々の業態を細かく記載するべきであるという元老院議官の主張と、修正案の解釈でカバーできると主張する政府委員の見解の相違がみられる一面です。

この議論の後、議長が裁決を諮り、賛成者が2名だったため再修正提案は否決され修正案がそのまま採用されています。

第4条について33番議官渡邊昇から次の再修正提案が出されます。「第8条に大量貯蔵に対する離隔距離は25間と具体的に規制されているが、場所、設備構造については全て管轄庁の判断に委託している。地域ごとの事情に合わせて許可・不許可が変わることは承知しているが、基準がないとそれぞれの地方で許可基準が異なってしまう」という主張である。設備に関しては第1読会でも問題とされていたが、修正案では特に問題とされず原案から修正されていない。

渡邊の主張は、実際に規制を行う現場では具体的な基準が必要とされるので条文に明記すべきであるというもので、この再修正提案には賛成者がいなかったため、検討課題とされず採決なしで修正案がそのまま採用されています。

第5条について33番議官渡邊昇から但し書きを削除する再修正提案が出されます。再修正理由の趣旨は、日没までの販売規制が厳しすぎるというものです。「日中に仕事をしている一般庶民は、仕事が終わってからの日払い賃金で灯火用の石油を購入するので、日中に購入することができない。過失で夜間に石油を購入すると2円以上の罰金が科される。これは非常に厳しい罰金額であり、このような厳しい罰則が必要であろうか。灯火用の石油は、引火点が120°Fに規制されており安全対策が取られている。原案では14条に販売時間規制が盛り込まれているが、但し書きで5升以内は除外されていたのに修正案では数量による除外規定が削除されている。」と述べています。この再修正提案に関して、1番議官津田真道が庶民生活に対して影響が少くないという理由から賛成し、議長が検討課題として採用しました。

この再修正提案について、7番議官柴原和、1番議官津田真道が賛成していますが、但し書きを全文削除してしまうと第2種石油も夜間販売が可能となる点を指摘し、第2種石油の夜間販売には反対しています。提案者である渡邊も、第2種石油については夜間販売を許可する考えはないとして提案の一部修正を行っています。賛成の議論をした3者ともに、引火点による規制で、安全が確保されているという立場です。この再修正賛成議論に対し、14番議官安場保和が反対の意見を述べています。生活事情に配慮することは必要であるが、布告案趣旨の原則である石油による火災防止を徹底するべきであると主張しています。使用者の便宜と、災害防止の徹底は現在においてもトレードオフの関係にあります。明治初期からこの意識を持って議論をしていることは注目に値するものです。ここで、議長が賛否を諮ったところ賛成者が4名だったため、再修正提案は否決され、修正案がそのまま採用されました。

第7条は「警察署」を「警察官吏」へ字句修正の再修正提案がなされ、賛成者が20名で再修正されています。

第10条には、33番議官渡邊昇が第5条の販売時間の修正を求める再修正提案が否決されたことに関連して、罰則の内容について再修正を提案しています。販売時間が日没までに制限されたことから、販売時間に関する違反が頻発する可能性があり、管理の観点から罰則は厳しいほうが効果は出ると思われるが、軽微な違反であっても最低2円の罰金は厳しすぎるというものです。そこで、罰金の最低額を2円から25銭に引き下げるよう提案しています。しかし、この再修正提案には賛成者がおらず、修正案がそのまま可決されています。

全ての条文について審議が終了し、議長が第2読会の閉会を宣言しました。その後即時に、内閣委員として出席している周布が意見を具申し、「修正委員による実地調査、学術的見地から十分な検討が行われたうえでの修正であり、第2読会の審議も順調に進んでおり、次回読会でも大きな問題は生じないと思われる。石油取締規則は公布後6か月の猶

予期間を設けるため、なるべく早い公布が必要となる。そこで、通常の手続きを踏まず、このまま継続して第3読会を開催していただきたい」という意見です。議長は、この提案に関して議場に諮り、22人の賛成を得て継続して第3読会の開会を宣言しました\*<sup>20)</sup>。

36番議官細川潤次郎から、法案全文の朗読を省略し採決を行うことが提案され、議長が議場に諮り24名の多数の賛成により提案が採用されました。議長が各議官に発議を求めたところ、まず7番議官柴原和から第6条関係で再修正提案があり、その内容は字句の用法を前例に従うべきという提案です。これには5名の賛成者がありました。しかし、内閣委員周布が、一部の字句を修正すると、全体にわたり修正が必要となる恐れがあるとして反対しています。議長は議場に諮り、11名の賛成少数で再修正提案が否決されました。次に34番議官槇村正直から9条の但し書きを削除する再修正提案が出されました。槇村は東海道の路傍で、石油行商人の荷車の周囲で運搬従事者が喫煙しているのを見たことから、第9条の但し書きがあると石油搭載の荷車を停車させられる場所がなくなると主張しています。この主張は石油の危険性を重要視している発言ですが、第9条の規制は積載時に路傍に置くことを禁じている規制であるため、積載している車両について規制しているものではありません。論点が若干ずれているように思えますが、1名の賛成者がありました。議長は討論を開始する賛成者の定数を満たさないとして否決しています。

最後に、議長は条文全体にわたり議場に採否を諮り、全会一致で石油取締規則は成立しました。最終的に、元老院修正委員の提出した修正案の第7条、「警察署」を「警察官吏」へと語句のみが再修正され、修正委員の修正案がほぼそのまま採用され、太政官に戻されることになりました。議長は散会を宣言し議会は終了。終了は午前11時15分、9時35分から約2時間の議論でした。

### 3 元老院修正案が太政官に戻り布告まで

元老院で最終的に修正された案は、明治14年7月21日付け乾第249号で元老院議長から太政大臣あてに送付されています\*<sup>21)</sup>。この中で、「修正ノ理由ヲ記載上奏可致候得共支給ヲ要スルノ際頗ル時日ヲ費サンコトヲ恐ル尤理由ノ詳細ハ内閣委員太政官小書記官周布公平ヨリ具陳可致ニ付即修正案ヲ以テ致上奏候此段副テ申進候也（本来であれば、修正の理由を詳しく記した上で上奏すべきところではあるが、急ぎの案件であり、手続きを遅らせてしまうことを非常に懸念している。なお、修正の詳しい理由については、内閣委員である太政官小書記官・周布公平から申し述べる予定である。よって今回は、取り急ぎ修正案をもって上奏させていただきたく、併せてこの旨申し進める次第である。（訳））」と添えられています。これは石油取締を早急に行いたいという政府の要請を受けていたことを反映したものであると思われます。

送付を受けた太政官では同年8月1日付け内甲103号で法制部の審査結果が報告されています\*<sup>22)</sup>。法制部の修正意見は、第3条、第4条の「管轄庁」に関して、「東京府下においては警視庁が取り扱うことが実務上妥当と考えられるので、管轄庁の後に「東京府においては警視庁」と注を加えています。その他については、「元老院修正のとおりでよい」としています。また、施行日については「内務省が数か月の猶予が必要と申し出ているので、明治15年1月1日が適当ではないか。内務省と合議の上高裁を仰いでほしい」と回答しています。決裁文には「御布告案 石油取締規則別冊ノ通相定メ來明治十五年一月一日ヨリ施行候條此旨布告候事」とあり、赤字で布告予定日である「明治十四年八月十三日（田中印）」の記載があります。

これをもって、石油取締規則は明治14年8月13日付け布告第40号により公布されることになります。明治14年2月9日の起案から公布まで約6か月の期間を要したものですが、ここから危険物規制の第一歩が開始されることとなります。（手続き的なことであるが、公布後の明治14年9月12日に元老院で、第256号議案「石油取締規則布告案中改正の儀」の検視会で精査が行われ、全会一致で承認されている\*<sup>23)</sup>。）

### 4 規制に係わった人々の危険物に対する意識

石油取締規則発布まで、発案の内務省、原案審査の法制部、元老院での審議と多数の人々が関与しており、特に元老院では活発な討論が行われた記録が残っています。それらの中から、当時の人々が危険物に対してどのような認識を持っていたかを辿ってみます。

この規則が制定された明治14年頃は、ガソリン自動車は開発されておらず燃料油としてのガソリンも存在していません。前述した石油ランプの普及に伴って、石油がランプ燃料として使用され始めた時期でもあります。ランプの普及に伴い石油の需要が増加し、国産石油以外に相当量の輸入があったことが布告提案理由でも述べられています。それまで灯火用は動植物油が主でしたが、価格と明るさの利点から鉱物油に移行してきたことが背景にあります。石油の危険性については、「石油には揮発分が多く含まれているので引火の危険性がある」と提案理由で述べられており、高分子量のトリグリセリドを主成分とする引火点の高い動植物油に比較して、鉱物油は炭素数が異なる炭化水素の混合物であるので、引火性が炭素数の少ない低沸点炭化水素の含有率に依存することは容易に想像ができます。当時の輸入に関する記載はありませんが、「輸入品には危険なものばかりでなく良質な石油もある」という説明もあることから、当時は「石油」という括りで輸入されており、品質や性状に関しては何ら規制が行われていなかったものと考えられます。また、「良質な石油は適切に精製すれば安全である」とも述べていることから、当時輸入していた石油は引火点が60°C以下の中もあったが、その場合には輸入品をさらに精製する必要があるとしても、安全のためにあえて規制温度を140°F(60°C)とする案を作成した様子が窺えます。提案している140°Fの基準は、海外規制の数値を参考にしつつ、日本の家屋の堅牢度が海外と異なり、かつ木造建築が多いため、より安全側に+20~40度高く設定したとしています。+20~40度安全側に設定した根拠については資料が確認できなかったが、当時の社会情勢から、品質確保をはかることで火災予防につなげるという目的が窺えます。さらに、便利さを追求するのみでなく、一般の人々の幸福、安全の確保を目的としたものだと述べています。

元老院での議論では、出席者が多いこともあり、様々な意見と質疑が出されています。法令として公布された場合の各条文の整合性や、語句の解釈に係ることは勿論ですが、石油である鉱物油の具体的な物性に係る内容も検討されています。その1つが、前述の引火点「140°F(60°C)」です。実際に市中で使用されているものの引火点は120°F程度であったようで、実態をよく調査の上決めたほうが良いという議論の末、元老院での修正意見により120°Fに引き下げられています。現在の基準からみると、140°Fは灯油の引火点よりも高く、使用しづらい懸念はあります。120°Fに引き下げた経緯も、市中に出回っている状況、草案作成の内務省警視局担当者の聞き取り、140°Fにした場合の製造コスト上昇による経済的な損失等の調査を行い、住宅事情も加味したうえで米英と同等にはできないものの120°F程度が妥当であろうという結論に至っているようです。また、数値で規定されるものであるため、数値の取扱いについても一部の議官が疑義を呈しています。繰り返し測定により得られたものであれば、科学的に取扱うことができ、算術的手法によって真値に近い数値を計算することができますが、第1回の案では、その測定法の定めがないため、これ以上の詳細な検討を行うことは無理だったであろうと思われます。現に、内閣委員は四捨五入で良いであろうと簡単に回答しています。この時定められた数値は、布告発布後の改正でも後々問題となりますが、その詳細は続報に譲ることとします。

もう一つは、離隔距離である「25間内外」の扱いです。25間内外に倉庫、精製所を設けてはいけないという規定の「25間」という数値の根拠について、内閣委員は「目安であり厳密な数値ではない」と回答しています。現在であれば、燃焼物から生じる放射熱量から受熱面での熱量を計算し、受熱面が燃焼開始や内容物の変化しない安全な距離を設定することが通常です。このようにして導かれた数値であれば、燃焼物と受熱物が決まれば離隔距離を一意に決めることができます。しかし、当時では難しかったことが推測されます。この時、内閣委員は、流出燃焼した場合の例として、アメリカの石油貯蔵庫に対する規制の例を出し、施設の構造によって事故の拡大を防止することができると言っていますが、構造により被害拡大防止ができると分かっていたにもかかわらず構造は規制には盛り込まれておらず、この時点では引火性の高いものを「離隔距離」という規制のみによって被害を防止しようとしています。

## 5 まとめ

石油取締規則の出発点における以上の経緯を見ると、石油需要の高まりによる火災防止の観点から第1歩が始まっていることが分かります。規制の方法としては、石油の引火性に着目し、危険性の高いものを排除することにより、使用的の際の安全性を高めて、火災予防を行うという思想が各箇所に見られます。引用に用いた資料のほとんどは、国立国会図書館、国立公文書館などのアーカイブに保存され、公開されています。特に公文録は、明治期の政府公文書として保

管されているもので図に示したように原本の直筆文書です。このような文書は、人文・社会科学分野での研究対象となることが多いですが、その記録内容からは当時の成立過程、成立に係る人物の考えを知ることができます。特に今回の布告成立までとっても、歴史の教科書で見るような人物の名前が多数現れています。今回取り扱った石油取締規則のような危険物を規制する法律は現代でも引き継がれて存在しています。このように化学物質を規制する場合、自然科学の発達は勿論、近代国家機構そのものすら未成熟だった明治期において、それらの物質に対する規制やその制定過程において、規制数値の根拠、測定方法、物性評価等について、どの程度、どのような形で自然科学的知見が採用されたかを考えることは、今日の本邦の危険物規制立法を考える上で示唆を含むものと思われます。

当時は、大日本帝国憲法発布前の時期であり、議会も存在していません。しかしながら、以上の経緯を見ると、想像される以上に、組織的な起案が行われています。自然科学や危険物規制の専門家でない元老院議官たちも、安全性と庶民の社会生活の影響に十分に留意しつつ、建設的な議論を多く展開しています。

憲法や議会など国家機構の整備が諸事普請中であり、近代的学術の導入やそのための高等教育機関整備もまた途上中であって、今日の水準から見れば自然科学の知見を反映した政策立案にはまだ遠いと言えますが、その中で最善の案を作ろうとする当時の担当者の努力は現在でも参考になるといえます。

石油取締規則はこの後も施行延期、内容改正等、短期間に数回の改正がなされています。それらの経過は続報に記することとします。

## &lt;参考文献&gt;

- \*1) 消防法令改正経過検索システム、<https://ff.eazesystems.com/>、(参照2025.5.19)
- \*2) 明治期福岡地方石油史(一)石炭油から石油へ、入江寿紀、エネルギー史研究、エネルギー史研究会、(3)、pp33-45、1974
- \*3) 「石油取締規則ヲ定ムル件」『公文録·明治十四年·第七十九巻·明治十四年八月·内務省第一』(公2985100:001)、1コマ-3コマ
- \*4) 「輸入石炭油等揮発物貯蔵ノ倉庫建築規則ヲ定ム」太政類典·第二編·明治四年~明治十年·第七十七巻·外国交際二十開港市一(明治7年1月19日)<https://www.digital.archives.go.jp/img/1384394>
- \*5) 「石油取締規則ヲ定ムル件」『公文録·明治十四年·第七十九巻·明治十四年八月·内務省第一』(公2985100:001)、1コマ
- \*6) ENEOS、石油便覧資料編第2章第1節近代石油産業の誕生1.日本の石油産業の発祥、<https://www.eneos.co.jp/binran/document/part01/chapter02/section01.html>、(参照2025.5.20)
- \*7) 「石油取締規則ヲ定ムル件」『公文録·明治十四年·第七十九巻·明治十四年八月·内務省第一』(公2985100:001)、6コマ-11コマ
- \*8) 彦根正三編:『改正官員録』明治14年12月、p8.、博公書院(国立国会図書館デジタルコレクション) (参照 2025.6.5)
- \*9) レファレンス協同データベース:[https://crd.ndl.go.jp/reference/entry/index.php?id=1000338708&page=ref\\_view](https://crd.ndl.go.jp/reference/entry/index.php?id=1000338708&page=ref_view)(参照 2025.7.25)
- \*10) 岩谷十郎:<解説>明治太政官期法令の世界、日本法令索引「明治前期編」データベース利用のために、pp.7-35、国立国会図書館調査及び立法考査局、2007.2.
- \*11) 「石油取締規則ヲ定ムル件」『公文録·明治十四年·第七十九巻·明治十四年八月·内務省第一』(公2985100:001)、15コマ-16コマ
- \*12) 「石油取締規則ヲ定ムル件」『公文録·明治十四年·第七十九巻·明治十四年八月·内務省第一』(公2985100:001)、14コマ
- \*13) 「石油取締規則ヲ定ムル件」『公文録·明治十四年·第七十九巻·明治十四年八月·内務省第一』(公2985100:001)、13コマ

- \*14) 「石油取締規則ヲ定ムル件」『公文録·明治十四年·第七十九巻·明治十四年八月·内務省第一』(公2985100:001)、  
17コマ
- \*15) 「石油取締規則ヲ定ムル件」『公文録·明治十四年·第七十九巻·明治十四年八月·内務省第一』(公2985100:001)、  
18コマ-21コマ
- \*16) 「石油取締規則ヲ定ムル件」『公文録·明治十四年·第七十九巻·明治十四年八月·内務省第一』(公2985100:001)、  
22コマ
- \*17) 明治法制経済史研究会編、「元老院会議筆記」前期第10巻、pp.153-160、1964.  
出席議官は以下の27名(番号は議官番号)。1番 津田眞道、3番 本田親雄、4番 野村素介、5番 岩村通俊、7番 柴原和、  
10番 河田景與、11番 関口隆吉、12番 東久世通禧、14番 安場保和、15番 大給恒、17番 鶴田皓、18番 津田出、  
19番 箕作麟祥、20番 九鬼隆一、22番 玉乃世履、23番 中村弘毅、24番 林友幸、25番 大久保一翁、26番 神田孝平、  
29番 楠本正隆、31番 伊集院兼寛、32番 四條隆壽、33番 渡邊昇、34番 横村正直、36番 細川潤次郎、  
38番 海江田信義、39番 渡邊駿
- \*18) 明治法制経済史研究会編、「元老院会議筆記」前期第10巻、pp.161-163、1964.  
出席議官は以下の28名(番号は議官番号)。1番 津田眞道、3番 本田親雄、4番 野村素介、5番 岩村通俊、7番 柴原和、  
8番 黒田清綱、10番 河田景與、11番 関口隆吉、12番 東久世通禧、14番 安場保和、15番 大給恒、17番 鶴田皓、  
18番 津田出、19番 箕作麟祥、21番 河瀬眞孝、22番 玉乃世履、23番 中村弘毅、24番 林友幸、25番 大久保一翁、  
26番 神田孝平、29番 楠本正隆、31番 伊集院兼寛、32番 四條隆壽、33番 渡邊昇、34番 横村正直、  
36番 細川潤次郎、38番 海江田信義、39番 渡邊驥
- \*19) 明治法制経済史研究会編、「元老院会議筆記」前期第10巻、pp.163-172、1964.  
出席議官は以下の25名(番号は議官番号)。1番 津田眞道、4番 野村素介、5番 岩村通俊、7番 柴原和、8番 黒田清綱、  
12番 東久世通禧、14番 安場保和、16番 鍋島幹、18番 津田出、19番 箕作麟祥、21番 河瀬眞孝、22番 玉乃世履、  
23番 中村弘毅、24番 林友幸、25番 大久保一翁、27番 山口尚芳、29番 楠本正隆、31番 伊集院兼寛、  
32番 四條隆壽、33番 渡邊昇、34番 横村正直、35番 浅野長動、36番 細川潤次郎、38番 海江田信義、41番 稲所篤
- \*20) 明治法制経済史研究会編、「元老院会議筆記」前期第10巻、pp.172-174、1964.
- \*21) 「石油取締規則ヲ定ムル件」『公文録·明治十四年·第七十九巻·明治十四年八月·内務省第一』(公2985100:001)、  
24コマ-25コマ
- \*22) 「石油取締規則ヲ定ムル件」『公文録·明治十四年·第七十九巻·明治十四年八月·内務省第一』(公2985100:001)、  
30コマ-32コマ
- \*23) 明治法制経済史研究会編、「元老院会議筆記」前期第10巻、pp.249-251、1964.  
出席議官は以下の24名(番号は議官番号)。2番 楠田英世、3番 本田親雄、5番 岩村通俊、7番 柴原和、8番 黒田清綱、  
9番 伊丹重賢、10番 河田景與、11番 関口隆吉、15番 大給恒、16番 鍋島幹、18番 津田出、19番 箕作麟祥、  
21番 河瀬眞孝、24番 林友幸、25番 大久保一翁、27番 水本成美、29番 楠本正隆、31番 伊集院兼寛、  
32番 四條隆壽、33番 渡邊昇、36番 細川潤次郎、38番 海江田信義、39番 渡邊驥、40番 鍋島直彬

