

論文要約

わが国の消防行政の組織間関係と補完体制に関する研究

永田尚三

本論文は、他の行政分野と比較して補完体制の構築が進んだ消防行政の現状と課題について分析及び考察を行い、消防行政における補完体制のあるべき在り方及び、現状における消防行政の課題の解決策について明らかにした研究である。

まず第1章では、本研究の視点と構成について説明を行った。消防行政においては、市町村消防の限界はかなり早期から見えてきていた。全国の多数を占める小規模消防本部の資源不足から生じる様々な課題（平常時の救急、予防、火災原因調査等における問題）は、戦後市町村消防制度が始まって以来再三指摘されてきた。更に、大規模災害への市町村消防での対応の限界も、既に阪神・淡路大震災時には明らかになっていた。そのため、消防行政ではそれを補うための補完体制の構築も、他行政分野と比較し非常に早く、歴史もある。ある意味、消防行政は補完体制の先事例である。消防行政主体としての市町村（特に小規模消防本部）が、資源不足で出来ない部分を補うため、極めて多様な補完体制が長年かけて構築されてきた。ただ、補完体制の歴史が長い分、その補完体制の課題も既に見えてきてしまっている点が消防行政の特徴でもある。では、消防行政において、他行政分野に先駆け発達した補完体制とはどのようなものであろうか。また消防行政において既に見えてきた、補完体制の課題とは如何なるものであろうか。消防行政における補完体制にも、良い部分と悪い部分がある。これらを明らかにすることが本研究の目的である。それは、消防行政の課題解決のみならず、今後補完体制の精緻化が求められる他行政分野においても、極めて有意義なことであると考えられるからである。

次に第2章では、本論に入る前に、まずわが国の消防行政の歴史から見た。消防組織間関係という視点から、①国レベル（官設消防内）の消防組織間関係、②消防組織間の戦前と戦後の継続性の有無、③公的消防組織と義勇消防組織間の関係について、歴史的分析を行った。

更に、第3章ではわが国の消防行政の制度及び、現状について概観した。消防行政は、市町村の消防本部を中心に、現在実施されている。国の消防機関である消防庁は、政策の企画・立案を主に行う政策官庁で、市町村消防本部に対して、警察行政のように、指揮命令権や人事権は持っていないため、市町村消防本部の自主性に任されて、運営が行われてきた側面が強い。そのような視点から言えば、消防行政は地方分権が進んだ行政分野と言える。

また、消防の主な業務としては、警防、救急、予防があるが、特に救急及び予防に関しては、救急需要の急増や、違反案件に対する行政指導主義等、課題が見られる。更に、大規模災害時の広域応援も、近年は市町村消防の災害時新業務（災害時に新たに発生する業務）として、消防庁主導で強化されつつある。

そして第4章以降が本論になるが、まず4章では全国市町村消防本部の保有する消防資源の現状について分析を行い、更に保有する消防資源が少ない小規模消防本部において、平常時及び大規模災害時の市町村公助に、どのような問題が危惧されるのか明らかにした。

市町村消防本部の市町村公助は、平常時においても大規模自然災害・事故発生時においても、大きな課題を抱えている。特に、保有する消防資源の少ない傾向にある小規模消防本部が、全国消防本部の多数を占めていることで生じる問題は多い。まさに、総合行政主体として、市町村が従来担わなければならいとされてきた市町村公助の限界が露呈しつつある。その市町村公助の限界を広域応援（垂直補完・水平補完）や共助（圏域補完）で補おうというのが、東日本大震災後の防災行政、消防行政の大きなトレンドであるように思われる。

次に、第5章では消防行政における中央地方関係と上下からの垂直補完についての分析を行った。消防行政において特徴的なのは、国の保有する資源の少なさである。それが、国の垂直補完の限界にも繋がっている。本章では、国レベルの消防組織の保有する消防資源及び、中央地方関係、垂直補完の現状を明らかにした。

戦後、地方の出先機関である、警視庁消防部及び地方官署を失ったことにより、国の消防機関は、極めて乏しい消防資源からの再スタートを強いられることとなった。また、GHQが国の消防機関の法的資源を制限したことも、その状況に拍車を掛けた。

更に、旧自治省消防庁や総務省消防庁には、プロパー職員が居ない。消防庁は、本省の総務官僚や旧自治官僚が、短期間在籍してまた異動するポストである。それは、キャリア組官僚のみならず、本来長期配属先に在籍し、特定分野に精通することが求められるノンキャリア組官僚も、同様である。その結果中央における消防行政に精通した人的資源の不足及び、現場の情報資源の不足が顕著となった。

また消防庁は、東京消防庁をはじめとした大都市消防本部から人的資源を、出向及び研修という形態で獲得するという、人事交流の方式を採ってきた。特に、消防庁の東京消防庁に対する資源依存は著しい。

第6章では、消防庁が実施する地方防災行政、消防防災行政に関して、阪神・淡路大震災以降に、消防行政の中での位置付けがどのように変化したのかを見ていく中で、地方防災行政、消防防災行政における、消防庁の垂直補完の現状について考察した。

阪神・淡路大震災で明らかになった、国の垂直補完体制の脆弱さに対する反省から、防災行政や消防防災行政における国の権限強化が進むこととなった。そして、消防行政では、消防防災行政において、組織防衛上の理由から、大震災後に管轄省庁である消防庁の法的資源及び組織資源が強化されることとなった。

消防行政の中でも、消防防災行政における消防庁の権限強化は際立っている。逆に言えば、消防防災行政以外の消防行政分野においては、市町村消防が実働部隊といった組織資源を保有し、情報資源においても勝っており、法的資源の制約から消防庁の関与できる範囲は限定されている。しかし、市町村消防本部のみでは対応できない、大規模災害時の消防防災行政に、消防庁は新たな存在意義を見出したといえる。

ただ、それ以外の消防行政の分野の多くにおいては、消防庁と大都市消防本部の保有する資源の圧倒的な格差が存在する。そのため、消防庁資源不足を、大都市消防本部の資源に依存（下からの垂直補完）することで克服してきた。出向組・研修組への人的資源の依存然り、緊急消防援助隊然りである。

第 7 章では、消防本部間関係及び、水平補完の資源交換のネットワークの実態はどのようなになっているのかを明らかにした。

わが国の消防行政の大きな課題の一つが、小規模消防本部の多さである。これら小規模消防本部は、特に現場活動で必要となる情報資源を、独自で開発や再生産することが困難である。小規模消防本部が独自に開発できない現場の情報資源（専門知、専門技術等）に関しては、国が垂直補完するシステムが機能することが望ましいが、国も現場の情報資源が不足している上に財政資源の制約もあり、期待通りには垂直補完が上手く機能して来なかった。

その結果、小規模消防は地域の代表消防に情報資源の伝搬を依存することとなった。これは、独自で情報資源（専門知や専門技術）の開発が出来ない消防本部に、代表消防本部が情報資源を消防庁の代わりに提供するという水平補完のシステムである。

第 8 章では、消防の共助体制について見た。わが国の共助体制において重要な役割を果たしてきた組織が消防団であるが、市町村消防本部とのトレードオフの関係の中で、保有する資源の減少傾向が著しくなっている。

第 9 章では、東日本大震災時の消防行政における公助・共助について考察を行った。特に福島第一原発事故では、国は、本来市町村消防本部の組織資源、人的資源である緊急消防援助隊の放水活動への投入を躊躇し、そのため災害対応が遅れることとなった。緊急消防援助隊制度には、垂直補完と水平補完の両方の側面があるが、国が運用で事実上国の実働部隊として緊急消防援助隊を用いるという、垂直補完あるいは融合型補完の側面における市町村消防の資源へのアクセスの不自由さから生じる問題が、福島第一原発事故への対応では見えたといえる。

第 10 章では、消防行政と他行政分野との行政分野間関係に関し考察を行った。特に、自然災害のみならず原子力災害やテロ、新型コロナウイルスによるパンデミック等、特殊災害の発生頻度が近年高まる中で、防災行政や危機管理行政との関係は今後どのようにあるべきか、考察を行った。

そして最後に第 11 章で、消防行政の課題と今後向かうべき方向性について補完体制という視点から検討をおこなった。消防行政における補完体制は、メリットのみならずデメリットも存在するが、全体としてはメリットがデメリットを上回り、消防行政の発展に大きく寄与してきたように思われる。そして、消防の極めて多様な補完体制が、市町村消防本部のみならず、国レベルの消防機関の資源不足を補ってきたおかげで、限られた資源量の中でも、わが国の消防行政は国際的にもトップクラスの消防体制を構築することが可能となった。

ただ、消防行政における小規模消防本部や、消防非常備町村の抱える「消防行政主体の限界」とも見える課題は、もはやこれら既存の補完体制では解決困難である。現有の消防資源

のパイの中で、補完体制により資源のやりくりを最適化するだけでは、本課題の根本的解決は出来ない。国の保有資源を強化し垂直補完を強化するか、市町村消防本部の保有資源の強化が求められる。そのような状況下、消防行政における次の策として、最も有力で実現性も高いのが、事務の代執行を用いた都道府県による垂直補完（市町村・都道府県消防併存型制度）ではないかと思われる。都道府県が消防行政の実施が大きな負担となっている地域の消防を、市町村に代わって代執行するという方式である。メリットとしては、総務省消防庁が垂直補完しきれない部分を補え、消防非常備町村や小規模消防本部の消防、救急の課題を解決できる。また、都道府県は、実働部隊を地域限定ではあるが保有し、災害時等に現場活動を実施することが可能となる。更に、大規模、中規模消防本部は現状のままで良く、地域限定なので、都道府県消防本部職員の異動もあまり生じないので、消防の広域再編とは異なり、市町村消防側の賛同も得やすい。加えて、水平補完での地域の中核消防本部の負担は軽減され、都道府県消防職員の専門性の高度化が進めば、地域の水平補完体制や、災害時の融合型補完体制、下からの補完体制の強化も期待できる。