

(続紙 1)

京都大学	博士 (人間・環境学)	氏名	永田尚三
論文題目	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		
(論文内容の要旨)			
<p>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、わが国の消防行政について、その歴史的経緯を踏まえたうえで、詳細な調査・分析を行ない、消防行政の今後のあるべき姿について論じたものである。そもそも消防行政に関するまとまった研究は少ないうえ、消防の補完体制に注目した行政学的な研究はほとんどない。地方分権が進み、ガバメントからガバナンスへの転換が進展しつつある現在、中央政府と地方政府、地方政府同士、さらにはこれらと民間組織とのあいだで、どのような補完関係を構築すべきかが大きな問題となっている。本論文は、わが国の消防行政についての包括的な研究であるとともに、わが国の行政においてどのような補完体制を構築すべきかを考えるための重要な手がかりを提供するものである。</p> <p>第1章から第3章では日本の消防行政の歴史、現状、課題の全体像が示される。</p> <p>第1章では、本論文の基本的な視点と論文全体の目的が提示される。本論文は、公助・共助のあり方に注目しながら、消防行政において発達してきた補完体制はどのようなものか、またその課題は何かを明らかにするものであることが示される。</p> <p>第2章では、わが国の消防行政の歴史について、特に消防組織間関係に注目した分析が行われる。具体的には、①国レベルの消防組織間関係、②戦前と戦後の消防組織間の継続性の有無、③公的消防組織と義勇消防組織間の関係に注目し、現在の消防行政のあり方を規定する歴史的背景を明らかにしている。</p> <p>第3章はわが国の消防行政の制度および現状を概観するものである。消防行政は、市町村の消防本部を中心に実施されており、国の機関である消防庁は、政策の企画・立案を行うことが中心で、市町村消防本部に対して指揮命令権や人事権を持っていない。そのため、市町村消防本部の自主性が強く、わが国では例外的に分権的な行政がおこなわれてきた。こうした特徴により、わが国の消防行政はさまざまな課題を抱える一方で、それらの課題を解決する試みもなされてきたことが確認される。</p> <p>以上を踏まえ、第4章から第10章が本論となる。</p> <p>第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、特に小規模消防本部がどのような課題を抱えているのか検討している。わが国では、保有する資源の少ない小規模消防本部が多数を占めており、それによりさまざまな問題が生じていることが、多くのデータに基づいて説得的に示される。</p> <p>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分析を行っている。日本の消防行政の特徴は、国の保有する資源の少なさであり、それが垂直補完の限界にも繋がっている。戦後、消防庁は、極めて乏しい資源からの再スタートを強いられたうえ、基本的に消防庁にはプロパー職員がいない。その結果、国レベルでは消防行政に精通した人材が少なく、現場の情報も得られなくなり、大都市消防本部に依存</p>			

せざるを得なくなっている。以上のことから、消防行政では他の行政分野とは異なり「下からの垂直補完」が存在すると指摘している。

第6章は、消防庁における「地方消防行政」および「消防防災行政」の位置づけが、特に阪神・淡路大震災以降、消防行政全体の中でどのように変化したのかに注目し、消防庁の垂直補完の現状について検討している。検討の結果、阪神・淡路大震災をきっかけに、緊急消防援助隊が創設され、消防庁はその出動指示権を有するようになり、消防防災行政における国の権限強化が進んだこと、しかしその一方で、それ以外の消防行政分野においては、いまなお市町村消防のほうが資源の面で優位にあり、また法的制約から消防庁が関与できる範囲も限定されていることが明らかとなった。

第7章は消防行政における水平補完の実態を明らかにしている。特に小規模消防本部は、現場で必要となる情報を独自で獲得することが困難である。こうした情報に関しては国が垂直補完することが望ましいが、期待通りに機能してこなかった。その結果、東京消防庁のような、地域の代表消防本部が消防庁の代わりに小規模消防本部に情報提供を行うという水平補完のシステムが確立されてきたとされる。また阪神・淡路大震災をきっかけに創設された緊急消防援助隊は、実際には、垂直補完の側面だけでなく、水平補完の側面をも有する「融合的補完」の制度であると指摘される。

第8章では、消防の共助の仕組みとしての消防団のあり方について検討している。検討の結果、消防団は、消防の共助体制において重要な役割を果たしてきたが、市町村消防本部との競合関係の中で衰退してきたこと、しかしその一方で、消防団が消防行政において果たす役割はいまなお小さくなく、いわば「圏域補完」をするための組織であること、また、消防に限定されないさまざまな分野から消防団に対する期待が強まっていることが指摘される。

第9章では、東日本大震災時の消防行政に着目し、そこで露呈された問題点について考察を行っている。東日本大震災においては、それまで機能していた垂直補完、水平補完、公助・共助の仕組みがいずれも深刻な困難に直面したことが、詳細な調査をもとに指摘されている。

第10章では、消防行政と他行政分野との関係に注目し、考察を行っている。特に、自然災害のみならず原子力災害やテロ等、特殊災害の発生頻度が高まる中で、消防組織に対する期待が強まっているものの、そのような期待にすべてこたえるのは容易でないこと、また、期待にこたえるには多くの点で制度改革が必要であることが指摘される。

最後に第11章において、論文全体のまとめがなされるとともに、消防行政の課題と今後の方向性について、特に補完体制の視点から検討がなされる。消防行政の多様な補完体制は、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い、それにより、全体として限られた資源量であるにもかかわらず、高い水準の消防体制を構築することができたとされる。しかしその一方で、小規模消防本部などの抱える問題は、もはや既存の補完体制の強化だけでは解決できないことが指摘され、新たな補完の仕組みとして都道府県による垂直補完の可能性が提示される。

(続紙 2)

(論文審査の結果の要旨)

本論文は、詳細な調査とその分析をもとに、わが国の消防行政の現状と課題について考察を行ったうえで、特に補完体制の観点から消防行政を論じた意欲的な研究である。

そもそも消防行政は国民の生命と財産の保護に直結する極めて重要な行政分野であるにもかかわらず、未だ国内外を問わず研究が少ない。わが国では、特に行政学においては、教育行政・警察行政・消防行政についての研究が少ないことがかねてより指摘されてきた。このうち教育行政と警察行政については、独自の学会が存在するとともに、教育学・警察学という既存のディシプリンがあったためだと考えられるが、消防行政の場合は他行政分野と比較して特殊性が高く、全体像の把握が困難だったためだと考えられる。本論文は、粘り強い調査とていねいな分析により、そのような特殊性の壁を乗り越え、わが国の消防行政の全体像を示すことに成功しており、きわめて高く評価される。これが本論文の第一の意義である。

本論文の第二の意義は、数多くのアンケート調査やインタビュー調査、さらには消防庁、全国消防長会等のアグリゲートデータ等の量的データを用いてわが国の消防行政の実態を浮き彫りにするとともに、入手困難な人事データをもとに消防行政の変化を人事の面からも詳細に明らかにしている点である。とりわけ、第2章・第5章・第6章・第7章などで示されているように、現在では入手が困難な、警視庁『警視庁職員録』(1924年～1965年)や内政関係者名簿(1973年～2003年)、自治省職員録(1961年～2003年)、全国消防長会会報(1961年～2003年)に掲載された各年度人事データ(欠年なし)等を収集し、データベース化したことは、行政学のみならず歴史学にも大きな貢献をなすものである。

第三の意義は、行政における一般的な垂直補完や水平補完のみならず、消防行政特有の補完体制である「下からの垂直補完」(第5章)や「融合型補完」(第7章)、「圏域内補完」(第8章)といった、今まで指摘されてこなかった補完形態が存在することを指摘し、そのメリット及びデメリットを的確に示した点である。こうした知見は、従来、垂直補完、水平補完という視点しかなかった補完体制の議論に新たな視点を加えるものとして評価できる。また、人口が減少し、高齢化が深刻化する現在、このような補完のあり方は、他の行政分野でも活用される可能性があり、実務上も重要な貢献であると評価できる。

さらに第四の意義として、申請者は、特に第6章・第9章で示されているように、有珠山噴火や新潟県中越地震、東日本大震災等の近年発生した主な大規模災害被災地において現地調査を数多く実施し、その結果、特に国と市町村による災害対応について、さまざまな新事実を発見している点が挙げられる。具体的には、たとえば、有珠山噴火では、避難指示の権限を持つ市町村を飛び超え、国の現地災害本部が避難指示を出したことで混乱が生じた経緯、また、福島第一原発事故での放水活動について、適切な装備を保有する消防を後回しにし、自衛隊、警察による放水活動を優先したこと、などが挙げられる。これらの事実の発見は、防災研究に対しても大きな意義を持つことができる。

最後に、本論文の第五の意義は、わが国の消防行政の課題を明らかにしただけでなく、今後の改善の方向性を説得的に提示した点である(第11章)。具体的には、期待されたほどの成果が上げられなかった消防の広域再編にかわる政策として、事務の代執行制度を用いた都道府県による垂直補完を提案している。これまで消防行政に関与する余地がほとんどなかった都道府県に、保有資源が少なく消防行政主体としての現状維持が中長期的に困難と思われる小規模消防本部や、既に大きな弊害が生じてい

る消防非常備町村の消防行政を代執行させることが提案されている。このような提案がなされたことはこれまでなく、しかも、実行可能性や効果の点からもきわめて説得力の高い提案であると評価できる。

全体として、本論文は先行研究が少ない消防行政について、市町村消防のみならず国の消防機関も含めた全体像およびその課題、解決策を行政学の視点から初めて明らかにした点、また補完体制の研究において新たな視点を示した点で高く評価されるものである。以上の点から、本論文は、新たな社会システムの構築を目指す共生社会環境論講座の理念にふさわしい内容を備えたものであると認める。

よって、本論文は博士（人間・環境学）の学位論文として価値あるものと認める。また、令和3年3月25日、論文内容とそれに関連した事項について試問を行った結果、合格と認めた。

なお、本論文は、京都大学学位規程第14条第2項に該当するものと判断し、公表に際しては、当該論文の全文に代えてその内容を要約したものとすることを認める。

要旨公表可能日： 令和 年 月 日以降