

## 消防組織（主に消防団）の 防犯活動への活用可能性についての調査研究

永田 尚三

（武蔵野大学政治経済学部准教授）

### 一 はじめに

現在、安全で安心して暮らせる社会への要望が、国民間で高まっている。その背景には、北朝鮮の核の問題や、治安の悪化、激甚災害や大規模事故の発生等による国民不安の高まりがある。

中でも、治安の悪化への対応は早急に求められる課題の一つである。今まさに治安対策は、警察だけでなく社会全体での対応が求められている。その結果、各種防犯ボランティアや青色パトロール等の導入が、地方自治体でも盛んになりつつある。ただ、隊員の確保、組織的訓練等、その活動には課題が多々残されており、更なる体制、機能の強化が求められる。

一方、組織化され一定の訓練を受けた、わが国唯一の住民防災組織である消防団の防犯活動に対して、総務省消防庁は公務災害補償の適用対象とならないことから消極的である。

青色パトロール制度導入時においても、警察庁には消防団の防犯活動への協力を期待する動きがあったが、総務省消防庁の見解は、消防団が警察からの協力要請を受けて地域安全活動を実施する際には、警察との間に協定を結ばなくても同活動を実施する事は可能であるが、仮に協定を結ぶ場合には、火災予防等の消防機関の活動の一環として行う活動及び、その本来の業務に付随して行う活動に限られ、その活動の範囲を超える活動について規定する事はできないとしている。よって消防団の業務の範囲を超える活動については、あくまでも個々の団員の自主的判断によることとして、消防団任務として行うことはできない。そして個人の自主的判断により協力する場合には、団員による公権力の行使は認められず、公務災害補償も適用されず、制服の着用も認められない。

このように防犯活動への消防団の協力は、現在大幅に制限されたものとなっているが、一方で逃亡犯等の山狩りにおいては、消防の警察への協力が長年続けられてきている。「警察官の職務に協力援助した者の災害給付に関する法律」においては、山狩りに協力した者が、負傷を負ったような場合の、災害給付について定められている。防犯活動は駄目で、どうして山狩りでの協力はいいのか、という点が不明確である。

中には必要に迫られ、消防団の防犯活動を、市町村側の判断で運用的、部分的に実施している地域も見られる。

現在、消防庁は消防団員の確保の観点から、機能別分団、機能別団員制度を導入し、消防団活動の多様化を進めている。消防団活動の多様化はどこまで進められるべきなのか、またその中に防犯活動は加えることは可

能なのか。本研究では、全国の消防団における防犯活動実施の有無の現状について調査を実施した。その分析を基に、その実態、問題点を明らかにしたい。

本報告の構成としては、次節で全国市町村の防災担当部署に対して実施した実態調査の結果について分析を行い、第三節で消防団の防犯活動への活用の先進的事例について考察を行いたい、そして第四節で消防団に消防活動以外の活動を兼務させている水防団について分析を行い、最後に第五節でまとめた。

## 二 全国市町村の防災担当部署における意識調査

「消防組織の防犯活動への活用可能性についての調査研究」を行うにあたり、全国市町村の防災担当部署に対し実態調査を実施した。前節でも述べたとおり、消防団の防犯活動に対して、総務省消防庁は公務災害補償が適用されないこと等から消極的である。

しかし住民の安全に対する強い要望がある中で、全国市町村は実際にはどのように対応しているのか、本節では回答の集計及び分析を行い、消防組織の防犯活動への活用の全国的実態を明らかにしたい。

### (1) アンケート調査の概要

平成二三年七月に、全国市町村の防災担当部局に対して、アンケート調査（消防団の治安活動の運用実態等についてのアンケート調査）を実施した（回答期限は同年八月前半）。青色パトロールやその他防犯ボランティアメンバーと消防団員の重複状況等を調査した。

調査対象は、全国一七五四市町村の防災担当部署で、調査用紙を返信用封筒と共に郵送し、回答を返信してもらう形式で調査を行った。回答市町村は九二五市町村で、回収率は五二・七%である。

## (2) 調査内容

質問項目は、以下の一五問である。

【Q1】そちらの市町村の基礎的情報を教えてください。

(名称) (もし支障があればご回答いただかなくても結構です)

(基礎自治体の単位) 市 町 村 (該当するものに○をしてください。)

(人口、面積)

【Q2】そちらの市町村に防犯ボランティア組織はありますか。該当するものに○をしてください。

① ある (団体数 団体)

② ない

③ その他 ( )

【Q3】そちらの市町村では青色パトロールを行っている団体はありますか。該当するものに○をしてください。

① ある (団体数 団体) ↓ Q4へ

② ない

③ その他 ( )

【Q4】Q3であると回答された市町村へ質問します。そちらの市町村では防犯ボランティアや青色パトロールを行っている方々に、消防団員と重複されている方はいらっしゃいますか。該当するものに○をしてください。

- ① 大勢いる ↓Q5へ
- ② 多少いる ↓Q5へ
- ③ いない

【Q5】Q4で①か②と回答された市町村へ質問します。防犯ボランティアや青色パトロールを行っている消防団員の方々は、どのような身分で防犯活動へ参加されていますか。該当するものに○をしてください。

- ① 個人として防犯活動へ参加。消防団の制服や装備、施設等は全く活用せず防犯活動を行っている。
- ② 個人として防犯活動へ参加。消防団の制服や装備、施設等を活用して防犯活動を行っている。
- ③ 消防団員の身分で防犯活動へ参加

【Q6】そちらの市町村で防犯ボランティアや青色パトロールを行っている方々の中で、元消防団員の方はいらっしゃいますか。該当するものに○をしてください。

- ① 消防団自体が運営主体である。
- ② 大勢いる
- ③ 多少いる
- ④ いない

【Q7】警察庁が行なっている「地域安全安心ステーション」事業で、自主防犯活動の拠点として、そちらの

市町村ではどのような施設を活用していますか。該当するものにすべて○をしてください。

① 公民館

② 消防団拠点

③ 空き家

④ 空き店舗

⑤ その他 ( )

【Q8】そちらの市町村では、消防団や消防本部と防犯ボランティアや青色パトロールとの何らかの連携、交流等がありますか。該当するものに○をしてください。

① ある (内容)

② ない

【Q9】消防団や消防本部と防犯ボランティアや青色パトロールとの何らかの連携、交流等を行う上での問題等があったら教えてください。(自由筆記)

【Q10】青色パトロールへ、不審者を見付けた場合は、車を降りず警察へ通報しろとの指導をしていますか。

① している。

② していない。

【Q11】そちらの市町村では、消防団は何らかの防犯活動を行っていますか？

① 行っている (内容)

② 行っていない

③ その他 ( )

【Q12】 担当者の方が知る範囲で、近年山狩りに消防団も協力した事例があったら、どのような案件だったか簡単に教えてください。（自由筆記）

【Q13】 消防団に更に新しいが任務（防犯活動等）を担わせることに関し、どう考えられるか教えてください。最も該当する選択肢一つに○をしてください。

① 賛成である ( )

② 消防団は高齢化、組織率の低下等の問題を抱えている。他の仕事まで行なわせるのは荷が重い。( )

③ その他 ( )

【Q14】（消防団はともかく）防犯活動に様々な住民組織が参加するのは賛成ですか。最も該当する選択肢一つに○をしてください。

① 賛成 ( )

② 部分的賛成 ( )

③ 反対 ( )

④ その他 ( )

【Q15】 そちらの市町村でも、コンビニ、公園が深夜青少年の溜まり場となって問題となっていますか。

① 問題となっている。

② 問題となっていたが解決した。

③ 問題となっていない。

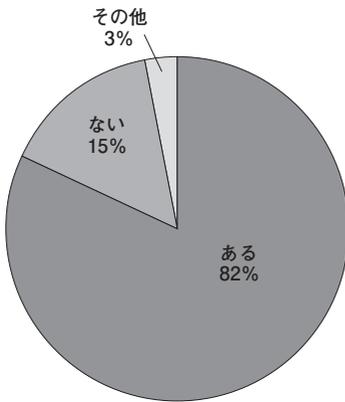
### (3) 分析

返送されてきた調査用紙のデータを単純集計し、分析を行った。

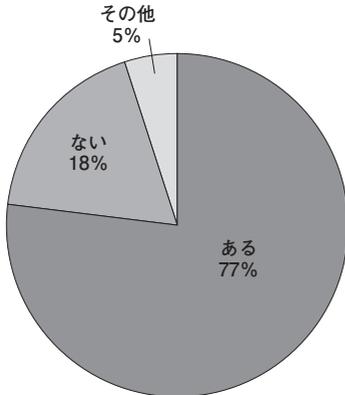
#### ① 防犯に関する住民組織の普及状況

Q2の当該市町村における防犯ボランティア組織の有無を聞いた質問に対しては、図表1のように八二%の市町村があると回答した。防犯に関する住民組織の全国的普及が進んでいる現状を示している。

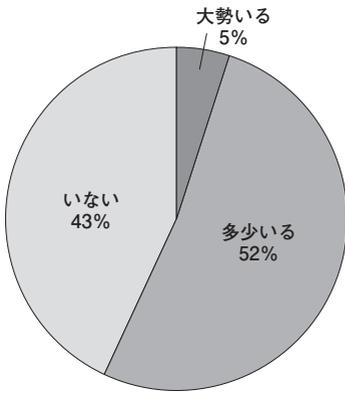
また、Q3の青色パトロールを行っている団体の有無についても、図表2のように七七%の市町村があると回答している。防犯ボランティア組織の全国的普及とともに、青色パトロールを実施する団体も全国的に増えていることが分かる。



図表1 防犯ボランティア組織の有無 (n=911)



図表2 青色パトロールを行っている団体の有無 (n=910)



図表3 防犯ボランティアや青色パトロールメンバーと消防団員との重複状況 (n=910)

② 消防団員と防犯ボランティア、青色パトロールメンバーの重複状況

この様に、防犯ボランティアや青色パトロールの活動が全国的に広がりとつある状況下で、地域コミュニティと長年にわたる深い結び付きを持った住民防災組織である消防団とのメンバーの重複状況はどのようになっているのであろうか。

Q4で、防犯ボランティアや青色パトロールメンバーと消防団員との重複状況について質問を行った。結果、図表3のように五七%の市町村において大勢か多少の差はあるものの、防犯ボランティアや青色パトロールメンバーと消防団員が重複していることが分かる。

四三%のその他は、市町村の側で重複の有無を把握していないので分からないとの回答がほとんどであった。よって重複状況は、更に多い可能性が高い。

またそれらの消防団員がどのような身分で防犯活動へ参加しているのかという質問（Q6）に対しては、九〇%の市町村で消防団員としてではなく個人として参加しているのとこととで、前節で言及した防犯活動を行う場合は個人の身分でという消防庁の通達が、多くの市町村で遵守されていることが分かる。

しかし一方、個人の身分で参加とはいうものの団の制服や装備を活用し参加している消防団員がいる市町村が三%ほどあり、更に消防団員の身分で参加している団員がいる市町村

が七%ほど存在している(図表4)。

前者は防犯活動に参加する場合は、消防団の制服着用は認めないという消防庁の通達に違反しており、後者も防犯活動中の死傷は公務災害補償の対象とならないので、団員の身分での参加は認めないとする消防庁の通達に完全に反している。

では現役ではなく、消防団員OBとの重複状況はどのようになっているのであろうか。Q6で消防団員OBとの重複状況について、質問を行った。大勢いる、多少はいるを合わせて七〇%の市町村において、消防団員のOBが防犯活動に参加していることが分かる(図表5)。

現役、OBを問わず、消防団の人的資源が、住民の防犯活動とも重複し活用されている実態が見えてくる。中には、消防団が住民の防犯活動の主体と回答する市町村も、三団体あった。

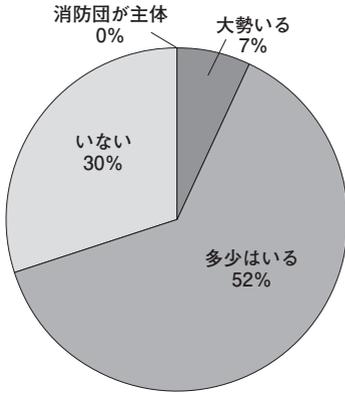
更に、警察庁が行なっている「地域安全安心ステーション」事業で、自主防犯活動の拠点として、どのような施設を使用しているか質問したのがQ7である。

最も多いのがその他の五六%で、この内訳は、警察の駐在所や消防署、町会長宅、役場、民間交番や旧交番、地域安全センター等と種々様々である。次に多いのが公民館の四一%である。一方、消防団の拠点を防犯活動の拠点に活用していると回答した市町村も二%(九市町村)ある。無論、消防庁の意図に反する(図表6)。

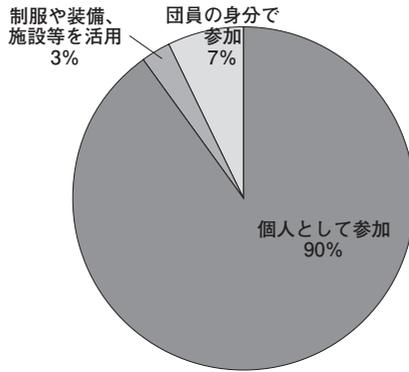
Q8では、消防団や消防本部と防犯ボランティアや青色パトロールとの何らかの連携、交流等はあるかを質問した。図表7とように、八五%と圧倒的にないとの回答が多い。

これらの質問に対する回答から、人的重複はあるものの連携どころか、ほとんど組織的交流のない状況が見えてくる。

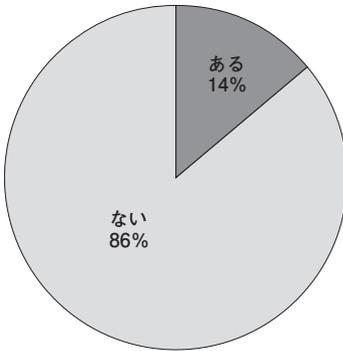
消防組織（主に消防団）の防犯活動への活用可能性についての調査研究



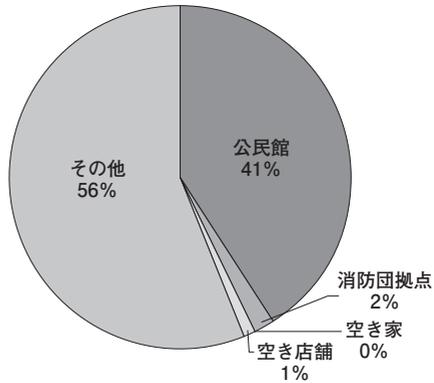
図表5 消防団OBとの重複活動 (n=376)



図表4 団員はどのような身分で防犯活動へ参加しているか (n=376)



図表7 消防団や消防本部との何らかの連携はあるのか (n=885)



図表6 自主防犯活動の拠点としてどのような施設を利用しているか (n=579)

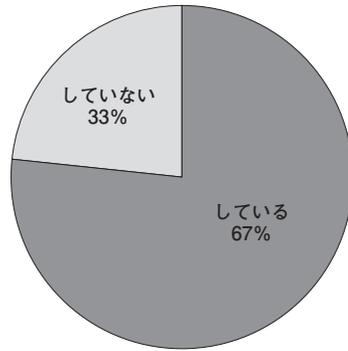
しかし、あると回答した市町村では、①防犯協会に、消防団幹部が入ったり、②消防団と防犯組織が一緒にパトロールをする（防火見回りの際、防犯組織の夜まわりと同行する）等の工夫が行なわれている。

（Q 8 自由筆記）

- ・ 防犯協会の構成メンバーに、消防団幹部が入っており、自治会長や婦人会と連携して事業を行っている。
  - ・ 合同パトロール。住民の安全・安心を守るという目的を同じとするもので、区別の必要はなく、活動は単独であっても、合同であっても問題がない。（消防団員の身分で防犯活動を行っている町）
  - ・ 消防団員が防犯隊員を兼ねている。（福井県には防犯隊という制度がある。後述）
- 本件に関し、Q 9で連携、交流を行う上での問題等について自由筆記を求めた。以下のような意見があった。
- ・ 交流以前に減少傾向にある消防団員の募集が先である。
  - ・ 災害補償や団員個々の負担となること
  - ・ 出動の多さ。

③青色パトロールの現状

青色パトロール導入の動きが、全国に拡大する中、青色パトロールの防犯への実効性に対する疑問の意見を時折耳にする。消防団のように、公務災害補償制度が整備されていないので、市町村の側も活動中の死傷を恐れ、不審者を見付けても車を降りず警察へ通報しろとの指導をしているとの指摘である。Q 10でそのような指導をしているかを、市町村に対し質問した。



図表8 不審者を見付けても車を降りるなどの指導をしているか (n=730)

図表8のように、六七%の市町村がそのよう指導していると回答した。青色パトロールが巡回しているだけで防犯効果はあるとの見方もあるが、問題は防犯効果の有無よりも、危険を伴う活動でありながら公務災害補償制度が未整備である点である。巡回中の事故による死傷もありうる。今後の課題である。

消防団は特別職の公務員なので、万が一の場合公務災害補償の対象となる。本取組みの当初において、消防団に期待する動きが警察庁の方にあつたのは、おそらく消防団が青色パトロール活動を行えば、公務災害補償の対象となり、新たに補償制度を作らな

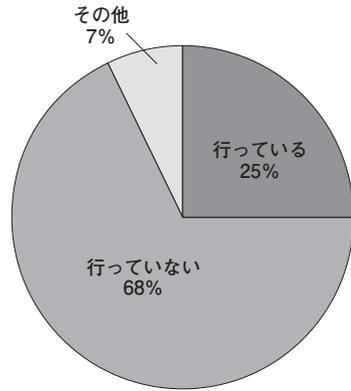
くて済むとの期待があつたのではなからうか。しかし消防庁が、認めなかつたことは前述の通りである。

#### ④ 消防団の防犯活動

青色パトロールや、防犯ボランティアを含め、消防団の防犯活動の現状について、更に質問したのがQ11、12、13である。

Q11では、消防団が何らかの防犯活動を行っているのかを質問した。図表9のように、行なっていないが六八%と最も多いものの、行なっているとの回答をした市町村も二五%存在した。

現状でも、何らかの防犯活動を消防団が行っている市町村があることが分かる。ただ自由筆記を見ると分かるように、いわゆる防犯パトロールのようなケースでは、単独で行うケースはきわめて稀で、防犯団体と行動



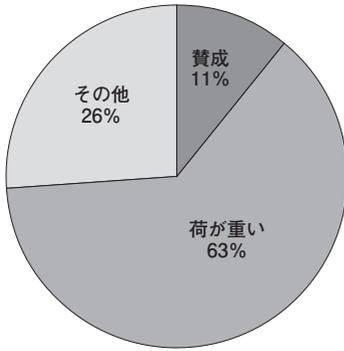
図表9 消防団が何らかの防犯活動を行っているのか (n=730)

を共にする場合が多い。その際の消防団の名目は、夜間防火パトロールや防火査察といった本来業務を名目としている。あるいは祭りや歳末の警らパトロールのように、限定された時期の活動が多い。

しかし一方で、消防団が青色パトロールを行っている自治体や、その他で「地域安全のため依頼があれば臨機応変対応していた」といった回答も見られる。

(Q11 自由筆記)

- ・ 八月に「水祭り」と「花火大会」を行っているが、水に関するイベントということで、消防団にも協力してもらい、防犯警備を行っている。
- ・ 夜間防火パトロールの際、防犯パトロールを兼ねて実施している。
- ・ 防犯団体のパトロールと一緒に防火査察
- ・ 村の防犯協会の構成メンバーに、団長、副団長、指導員、分団長までが含まれ、年間計画に沿って活動をしている。
- ・ 町内会ごとに実施する防犯診断（戸締り等の呼びかけ）に協力。
- ・ 防犯灯故障か所の見回り。



図表10 消防団に更に新しい任務を担わせることに対する賛否 (n=899)

・不審者等の通報。

Q12では、例外事項として長年消防団が行なってきた防犯活動である、山狩り等の事例を自由筆記で聞いた。

・昭和三十九年九月、一家四人殺傷事件が発生、最上川右岸の山を警察と共に逃亡した容疑者の搜索活動にあたった。

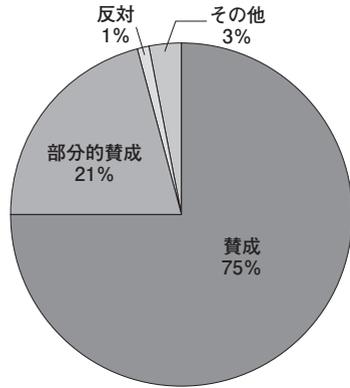
・行方不明者の搜索等で、過去五年に数回あった。

・山菜とり、キノコとりに山に入って下山しない場合、警察の要請を受けて、消防団が搜索を行う。年に数回のペースで発生している。

・平場において、痴呆老人の行方不明捜査協力。

更にQ13で、消防団に更に新しいが任務（防犯活動等）を担わせることに関し、どのように考えるかと市町村の防災担当部署の回答者に質問した。

図表10のように、六三%の回答者が消防団の高齢化、団員数の減少、更に消防団員は水防団員も兼務していることを挙げ、新しい任務は消防団にとって、荷が重いとの回答をしている。



図表11 防犯活動に様々な住民組織が参加することへの賛否 (n=901)

(Q 13 自由筆記)

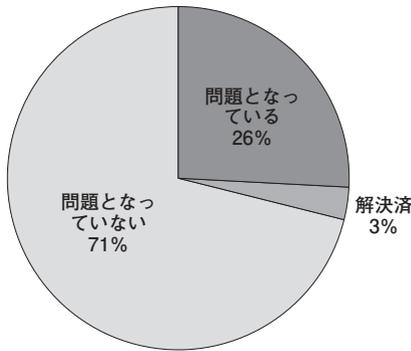
- ・ 消防団員のサラリーマン化が進んでいるため、現活動に加え、更に防犯活動を行うのは負担となる。
- ・ 消防団に関連した行事に付随する防犯活動であれば賛成。そうでなければ実施するべきではない。
- ・ 被雇用者の割合が高いことや、勤務体制の多様化で、他の業務まで行なわせることは難しい。
- ・ 地域に、消防団員に入る年齢層の人数そのものがいなくなっている。
- ・ そもそも消防の任務ではない。

- ・ 現状でも大きな負担がある。これ以上は難しい。
- ・ これ以上の責務追加は無理。
- ・ 防犯隊を別に組織しているから必要なし。(福井県には、防犯隊という制度がある。後述)

⑤その他

本件はともかく、防犯活動に様々な住民組織が参加することへの賛否を聞いたのが、Q 14である。

図表11の通り、前述のQ 13のような各論ではなく、総論に関しては部分的賛成を含め、九六%の市町村が賛成と答えている。



図表12 青少年の非行が問題となっているか (n=888)

(Q14 自由筆記)

賛成

- ・ 地域の目の監視が重要だと思う。
  - ・ 防犯意識の向上で、安全なまちづくりが推進される。
  - ・ 防犯活動は日常生活の中でできるため。
  - ・ 地区のお祭り程度の防犯活動に限定して賛成。
- 反対
- ・ 大勢いけば良いというものではない。

- ・ 確保するのは容易ではない。
- ・ それなりの危険が伴うので反対。

Q15は、住民の防犯への取組み強化の背景に青少年の非行があるのかを確認するために置いた設問である。全国的にみると、過疎化、高齢化が進んだ地域も多く、問題になっていないが七一%と多い。問題になっていたが解決済みを合わせると七四%となる。都市部固有の問題のようでは、住民の防犯への取組み強化との相関性はそれほどない(図表12)。

## (5) 分析結果のまとめ

以上、分析の結果をまとめたい。ほとんどの市町村で、消防庁の通達は、遵守されている。ただし、消防団員の身分ではなく、個人的に防犯ボランティア組織に参加している消防団員は多い。また消防団員OBの参加率も高い。消防団が防犯ボランティア組織の人的資源の供給源の一つとなっている。

現役の消防団に関しては、防犯ボランティアに参加する場合は、公務災害補償の関係等から団員の身分ではなく個人で参加するよう、消防庁は通達を出しているが、概ね遵守されている。ただし、消防団員の身分で防犯活動を行なわせている市町村も、わずかながら存在する。

消防団が行なう防犯活動に関しては、山狩り以外行なっていない市町村が多い。また行なっていると回答している市町村も、ほとんどは消防団の本来業務に付随的な活動（消防団イベントの防犯活動等）に限定しているか、夜間防火パトロール等の本来業務実施時に、防犯組織と一緒に行動する等の工夫をしている。ただ一部例外的に、上記の通り消防団員が防犯活動を行っている市町村もある。

このよう、消防団と防犯ボランティア組織の人的重複はあるものの、消防団員の身分で防犯活動を行っている市町村や消防団が防犯活動を行っている市町村は少なく、行なっていないも本来業務に付随的な防犯活動に限定される。あるいは防犯組織と一緒に防犯活動を行うかたちで、一定の配慮がなされている。

また消防団に防犯活動を新たに追加することに関しては、多くの市町村が否定的である。それは、消防団が防犯活動を行うこと自体に反対というよりも、近年の消防団員の高齢化や団員数の減少傾向からみて、新たな任務の追加は、現実的に不可能と考えているのである。一方、消防団はともかく、何らかの住民組織が防犯活動に参加することに関しては、前向きな意見が多かった。

### 三 消防団の防犯活動への活用の先進的事例

以上の分析結果は、消防団の防犯活動への活用が、そう容易でないことを示すものである。しかし一方で、安全で安心して暮らせるまちづくりへの国民の要望は年々高まっており、警察だけではその要求に応えられない現状が存在する。また先の分析結果からは、地域の防犯活動をする人材は、消防団員とどうしても重複してしまうという地域の実情も見えてくる。

そのような状況下、必要に迫られて、消防団を防犯活動に活用しようとする地方自治体の模索も行なわれている。

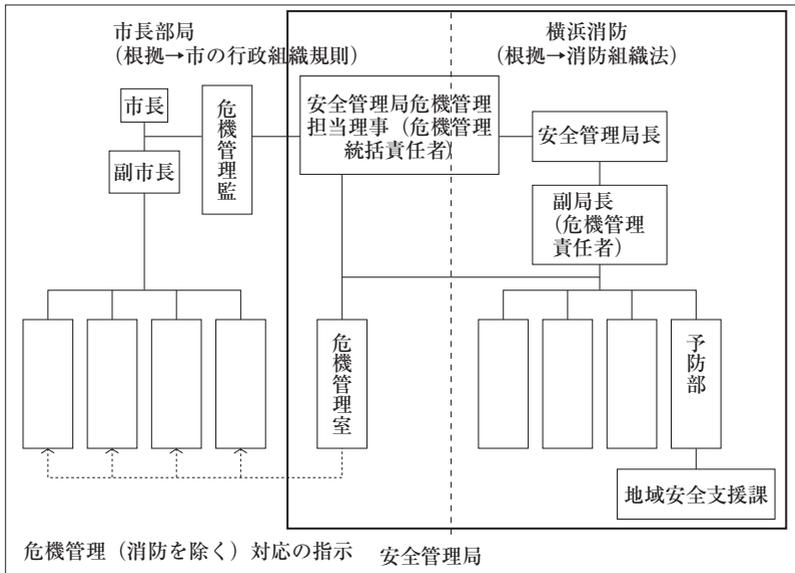
本章では、消防団の防犯活動への活用の先進的事例を二例ほど概観したい。

#### (一) 旧横浜市安全管理局の事例

旧横浜市安全管理局の事例は、きわめて例外的な興味深い事例である。消防団ではなく、常備消防の消防本部が前中田市政で防犯活動を行っていたという事例である。

#### ① 経緯

平成一八年四月、中田市長（当時）の強い意向で、神奈川県横浜市消防局が、改編され安全管理局に名称変更した。「今まで消防は、火事に対する対応や救急車に対する対応に限られていました。しかし、市民の安全をもっと広く捉えて活動してもらおうと考え、消防本部というものを含む「安全管理局」というものを立



図表 13 旧横浜市安全管理局の組織

ち上げ、市民の安全全体に対してもっともっと効果的に行政展開しているかと考えています。」<sup>(2)</sup> というのが中田宏横浜市長の説明である。

横浜市では、それまでは他市町村と同様に、防災担当部局と消防部局が別々に存在していた。それが「安全管理局」がすべての危機管理関係部局（危機管理、治安、防災、消防）に一元化されたのである。よって従来でいう消防局長が、安全管理局長として、危機管理全般を統括することとなった。

なお消防組織法は、必置規制で各市町村に必ず消防本部を設置することを明記している。よって消防業務（火災予防、警防、救急業務）の際には「横浜市消防本部」、危機管理や防犯に関わる業務の際には、安全管理局で活動しなければならない。

横浜市の動きは、事実上消防が危機管理、防災、治安部局を一元化するという方向性の現象である。消防局の職員約三三〇〇人に、総務局の危機管理部門から約三〇人、市民局の防犯部門から六人程度職

員が吸収された。<sup>(3)</sup>

しかし、平成二二年新市長の新体制の下で、横浜市安全管理局は横浜市消防局にまた戻された。

## ②問題点

これは地方自治体の危機管理体制の一元化という視点から、画期的な試みであったが、問題も多かった。特に横浜市安全管理局の事例では、設置根拠が異なる組織が安全管理局の中に二つ存在することとなり、組織法制度上、グレーゾーンを残す。

つまり、市の行政組織規則が根拠法の安全管理局危機管理担当理事と危機管理室が、国の消防法が設置根拠の横浜消防（消防本部）と共に、安全管理局という部局を構成していることとなる（図表13）。また、危機管理統括責任者と安全管理局長、副局長の間で、指揮系統の一元化があいまいなので、有事の際、ぐるぐるとループを描き、指揮系統が混乱する可能性をはらんでいる。

ちなみに、姫路市の危機管理組織も、平成一九年（二〇〇七年）改編があった。横浜市同様、消防本部に、危機管理部門を一元化する動きがあるが、横浜市と比較し、よりシンプルなものとなっている。危機管理理事を消防局長が兼任することにより、組織法制度上の問題も生じず、指揮系統の一元化も保たれている。

なお、鳥インフルエンザなどの消防以外の危機管理事件が生じた場合は、姫路市でも横浜市でも、一度消防の情報が一元化され、危機管理室から、首長部局の担当部局へ指示がいく形となる。

また、当然消防に関する事案は従来通り消防関係の部局で対応する。

### ③旧横浜市安全管理局時代における消防本部、消防団の防犯活動

旧横浜市安全管理局では、消防本部に防犯担当部局が一元化されたことにより、平成一七年度から、全消防署において消防隊による巡回警備を小学校の登下校時に実施していた。その回数は平成二〇年度で、年間一四〇〇〇回以上に達した。

また夜間警戒でも、事実上の治安対策としての見回りを行っていた。

加えて、地域における犯罪の防止、子どもの見守り、青少年の問題行動の防止を目的として、警備会社によるパトロール隊の巡回活動も実施していた。

消防団の防犯活動を前提とし、「犯罪発生状況と地域安全の視点を持った巡回警戒・広報の実施について」といった内容の研修も行なわれた。

消防団員という扱いではないが、平成二一年「わんわん消防隊」という犬の飼い主による地域パトロール隊も発足させたが、名称の通り本隊は防犯活動を行う住民消防組織である。

隊員犬の任務は、散歩中人目を引く黄色の隊員バンダナを着用し、防火・防災・防犯パトロールを行うことである。火災や災害のみならず事件などを目撃したり、危険物などを見つけたら、飼い主らが消防や警察などの関係機関へ通報するというものである。

旧横浜市安全管理局時代のこれら取組みは、無論すべて消防庁の意図には反するものである。

## (2) 福井県の防犯隊の事例

### ①概要

福井県には、防犯隊という制度がある。平成一六年より各市町に設置されており、「福井県安全で安心なまちづくりの推進に関する条例」に基づき、福井県知事から市町安全安心センターとして指定を受けており、福井県防犯隊連合会には、約一七隊、二二三支隊、三六六六人が加入し、防犯パトロールや行方不明者の搜索、祭礼の警備、警戒などを行っている。<sup>1)</sup>

防犯隊の定義は、福井県安全で安心なまちづくりの推進に関する条例第七条の二に、「市町の条例または規則の定めるところにより設置された防犯に関する活動を行うものをいう」とされている。つまり個々の市町の条例または規則が設置根拠となる、防犯に関する住民組織ということになる。よって個々の市町で、多少運用の実態が異なる。

独自の制服を持ち、県の警察学校で研修を受ける。また隊員に対しては予算の定めるところにより、市町が報酬を支給し、出動回数に応じて手当を支給している。県主導で、きわめて組織化された防犯住民組織である。

## ② 運用の実態

前述の通り、防犯隊は個々の市町村で管理、運営されている。その運用の実態も、多少異なる。

しかし前出のアンケート回答を見る限り、実質防犯隊員は消防団員から選出されている市町がほとんどである。ただし隊員は防犯隊員として任命しており、防犯活動は防犯隊員の身分で行っている。よって万が一活動中に死傷しても、消防団の公務災害補償の対象にはならない。

また回答からは出動が多く、消防団員≠防犯隊員の負担になりつつある現状が垣間見える。

・ 出動が多い。

・現在、(防犯隊の仕事も消防団が行なっていることで)防犯活動等も行っているが、任務が重複することで、団員、隊員の負担が大きくなり、生活の支障になることは避けたい。

### (3) 事例のまとめ

本節では、消防組織が防犯活動を行っている事例として、きわめて特徴的な横浜市安全管理局の事例と、福井県の防犯隊の事例を概観した。

前者は、常備消防組織自体が防犯活動を行うようになった、珍しいケースである。ただ制度上に無理があったこと及び、消防職員の士気が極めて下がったこと、消防庁の意向に真っ向から反していたこと等から、発案者の市長が変わると同時に元の消防局に戻された。消防団も、防犯活動を前提とした研修が行なわれていたが、活動を消防活動に限定する方向に状況は変わりつつある。

一方、福井県の防犯隊は、消防団員が防犯を行う別組織の隊員に身分を変え、防犯活動を実質的に行っているというものである。個々の団員の負担が増えることや、公務災害補償制度が無いこと等の問題はあがるが、消防庁の意向には反しない。消防団員を防犯活動に活用する上で、最も現実的な方法である。

## 四 水防団

福井県の防犯隊のように、団員の身分を別組織のメンバーへと変えることで、消防活動とは異なる活動を行わせている先例は、実はすでにある。それは水防団である。水防団員は消防団員が兼務している場合がほとん

どで、役割の異なる任務を、活動時に実質的に組織の名称だけ変更し、消防団が行なっているのである。そのような視点から、仮に消防団の任務を実質的に防犯活動にまで拡大しようと考えたならば、参考にすべき点は大い。

以下で、この活動内容の異なる任務を水防団と組織名称だけ変え、実際は消防団が行なうという、きわめて異例な事態が生じた経緯と、その内容についてみていきたい。

### (1) 水防団とは

前述の通り、水防団は消防団が兼務している場合が多い。水防団は、水防法第五条の規定により設置される水防に関する防災組織である。一般に消防団が、水害時だけ水防団として出動する。

消防団と水防団の名称を使い分けるのは、設置根拠法が消防組織法と水防法と違うからである。監督官庁も総務省消防庁と国土交通省と異なる。

### (2) 二のような事態が生じた経緯

昭和二二年に消防組織法が制定され、また翌昭和二三年に消防法が成立し、消防関係の法整備が行なわれる中で、当初水防も消防の任務とされ、両法の適用を受けることとなった。

戦前期から終戦直後にかけては、一部の都市部における官設消防（国营消防）を除いて、全国のほとんどが非常備地域で、消防を行政ではなく消防団の前身の消防組（戦時中は警防団）が行なっていた。

これら消防組織は、水防も行っていたが、一方で、消防によらない水防組織も水利組合法、旧河川法に基づ

いて存在した。消防法が主に消火活動に主眼をおいていることから、消防法とは別に水防法を制定すべきではないかという意見が有力となった。

それまで水防に関する組織としては消防組織以外に、都道府県の水害予防組合、市町村等の水防具や水防団、地域住民による水防組があつていた。それらの組織の存在と消防法の整合性が問われたのである。消防組織ではない水防組織が、消防法の下に水防活動を行うというのは制度上問題がある一方で、それまで長年にわたりがわが国の水防に貢献してきたこれら組織を無くしてしまうというのも乱暴な話である。

その結果、昭和二四年水防法が成立した。国会で、最も議論が行なわれたのが、水防と消防の関係であった。結果、水防法は消防機関も水防の任務を有することを認めつつも、消防責任を持つ市町村とは別に、水防責任者として水防管理組合を設け水防団を設置できるとした。よつて消防機関も水防に関しては、水防管理組合の統制の下活動しなければいけなくなつた。また水防に関しては、水防団と消防機関の二元組織となつた。

従来から、消防組織が水防を行うと同時に、水防団や水防組が成果を上げてきていることと、財政的問題から二元組織を認めざるを得なかつたのである。

よつて現在でも、水防だけを行う水防団も理論上は存在する訳であるが、財政上の理由等からその後ほとんどの地域で、徐々に水防組織は消防団に収斂した。よつてほとんどの地域で、水防団≡消防団という体制が確立したのである。

以上のような理由から、現在消防団は水防団を兼務し、水害の際出勤する時は水防団として出勤し水防活動を実施する。制服は消防団の制服をそのまま着用する。公務災害補償は、水防団員にもあるが、消防団の公務災害補償ではなく、水防団独自の公務災害補償制度が水防法第四五条に規定されている。<sup>5)</sup>

### （3）消防団の防犯活動への示唆

水防団は、消防団員が身分を変え、異なった活動をするという点で、福井県の防犯隊の事例に似たものである。ただ異なる点は、水防活動は元々消防団が行なっていた活動で、消防法でも制定当初は消防組織が行なうべき消防活動の中に入れていた（水防法の制定と共に、消防法が定める消防活動の定義からは水防活動は除外された）。

一方、福井県の防犯隊のように、消防団員に事実上防犯活動を実施させるというのは、新たな任務を加えるということになるので、今までやってきた任務を継続的に行うということとは経緯が異なるのである。

消防団の前身の消防組も含め、消防団の活動は「水火消防」に限定されており、防犯活動を行った歴史はない。唯一の例外が、昭和一四年に「警防団令」を根拠として主に空襲或いは災害から市民を守るために作られた消防団である。消防団の前身の消防組も、警防団に昭和二二年まで吸収されていた。警防団は、警察及び消防の補助組織としての意味合いが強く、防犯活動も行っていた。

経緯が異なるので、水防団よりもハードルは高くなるが、仮に身分変えて、消防団員が防犯活動を行う防犯隊のような形態を全国化させるとするならば、都道府県を巻き込み、受皿整備を行い、更に水防団のように独自の公務災害補償の制度化等の検討が必要である。

### 五、おわりに

以上、消防組織の防犯活動への活用可能性について、分析及び考察を行ってきた。最後にまとめたい。

アンケート調査からは、消防団と住民防犯組織の間でメンバーの重複がかなりあり、住民防犯組織も消防団に人的資源の依存をしている現状が見えてきた。一方、市町村の防犯担当者の消防団の現状に対する認識は厳しく、防犯活動まで任務に加えるのは無理との意見が多かった。

確かに、消防団の現状は深刻で、団員数の減少、団員の高齢化という問題はなかなか解決の糸先が見えない。

しかしそのような中でも、消防団に防犯活動を行わせようとする取組みは、いくつかの地方自治体で行われている。特に、福井県の防犯隊は、示唆に富む取組みである。消防団と防犯隊は別組織であるが、ほとんど消防団員が防犯隊員である。身分変えて、消防団に防犯活動も行なわせているのである。

同様の形態は、水防団の先例がある。ほとんどの場合、消防団員は水防団員を兼務している。消防団と水防団は別組織で、指揮命令権者も異なる。公務災害補償制度も分かれている。よって消防団員が水防活動で死傷した場合は、水防の公務災害補償制度の適用となる。

ちなみに日本と歴史的経緯から制度的類似性を持つ台湾では、義勇消防団と防犯を行う義警や義交は分けられ、メンバーの重複も許されない。ただ消防団活動は多様で、異なる活動を行う組織が義勇消防団の中にまとめられている。救急を行う組織もある。

以上の点から、厳しい消防団の現状があるものの、消防団に防犯活動を行わせる最も現実的な手段は、福井県の防犯隊のように、都道府県主導で充実した住民防犯組織の整備を行い、身分変えて実質消防団員が住民防犯組織のメンバーを兼ねるような形態が望ましい。

ただ現実的には、消防団の現状から考える限り、消防団の活動に防犯活動を新たに加えるのは困難であると思われる。消防団に防犯活動まで期待するよりも、新たに住民の防犯組織を充実させることの方が、地域の防

犯力の強化の視点からは有効のようにも思われる。これら組織の活動を真に中身のあるものにするためには、防犯を行う住民防犯組織メンバーを対象とした独自の公務災害補償制度の確立が早急の課題である。

注

- (1) 消防団員とは、消防組織法第一五条の二に基づき消防団に置かれる団員のことを指す。消防団長もこの中に含まれる。消防団員にも地域によっては、常勤の消防団員が存在した。その場合一般職の地方公務員となり、地方公務員法の適用を受ける（常備化の拡大とともに、平成七年以降常勤の消防団員は居なくなつた）。一方非常備の消防団員は、特別職の地方公務員なので地方公務員法の適用を受けない。消防団員の報酬は、年に数百円から数万円程度である。また出勤手当として出勤一回当たり数百円から数千円が市町村から支給される。
- (2) タウンニュース横浜版（二〇〇六）元且号引用
- (3) 永田尚三「平成版国防体制整備の中での消防・防災行政の中・長期的な課題：消防・防災行政は、中長期的に国防・治安行政に吸収されるのか」『武蔵野大学現代社会学部紀要』二〇〇八、七五―九六頁。
- (4) 福井県防犯協会HP <http://www.fukui-bouhan.com/plan/plan.html>
- (5) 水防法研究会『逐条解説水防法』二〇〇五、ぎょうせい、七―二二頁。

※本研究は、財団法人社会安全研究財団の二〇〇九年度研究助成を受けて行なわれた。

