

## 消防団の現状と課題

―共助の要である消防団の衰退を食止めることは可能なのか―

永田 尚三

(関西大学社会安全学部准教授)

### 一 はじめに

消防団は、地域防災の要となる住民防災組織である。しかし近年、消防団員の高齢化や消防団員数の減少が大きな問題となっている。平成八年時点で九七万人であった消防団員数が、平成二四年現在八七万人にまで減少してきている。その背景には、都市部における地域コミュニティの崩壊や、モータリゼーションの発達で農村地域の若者が近隣都市に昼間は働きに出ってしまうといった社会環境の大きな変化がある。よって、なかなかその解決が困難な問題である。総務省消防庁も、女性消防団員を増やしたり、機能別分団・機能別団員の制度を創設して入団のハードルを下げ、団員数を増やす試みをしているものの、根本的な解決には繋がっていない

い。

さらにその状況に追い打ちをかけたのが、東日本大震災であった。東日本大震災で被災した岩手、宮城、福島  
島の三県で、死亡・行方不明となった消防団員は計二五三名に上る。内八割が住民の避難誘導や救助活動中に  
被害にあった。現在、消防団員の安全管理が重要な課題となっている。

本研究では、消防団の死亡者が多かった岩手県宮古市と釜石市において現地調査を実施した。その結果、①  
消防団の危険リスク判断や、消防団の装備の決定、消防団のオペレーションの決定をする過程で、現場活動の  
専門家が加わって意思決定をするシステムが無く、安全管理に関して素人の市職員が決定していた現状や、②  
安全管理について消防団が意見を表明する場がなかったことが分かった。

安全管理の素人の市職員に、消防団活動の危険性の是非や装備の妥当性の判断は出来ない。また現場からの  
安全管理についての意見表明の場がなければ、危険性を把握改善することもできない。本研究では、行政機関  
の消防団管理の実態、問題点を明らかにし、更にその解決方法について検討を加えたい。

## 二 問題の所在

### 1 消防団の必要性

本論に入る前に、まず消防団の社会的必要性、また何が問題なのかについて考察を行いたい。

東日本大震災では、災害対策基本法が想定していた、被災地市町村の行政機関を中心にした災害対応の限界  
が明白になった。本来、被災住民を救助すべき行政機関が津波で機能不全に陥り、助ける側から助けられる側

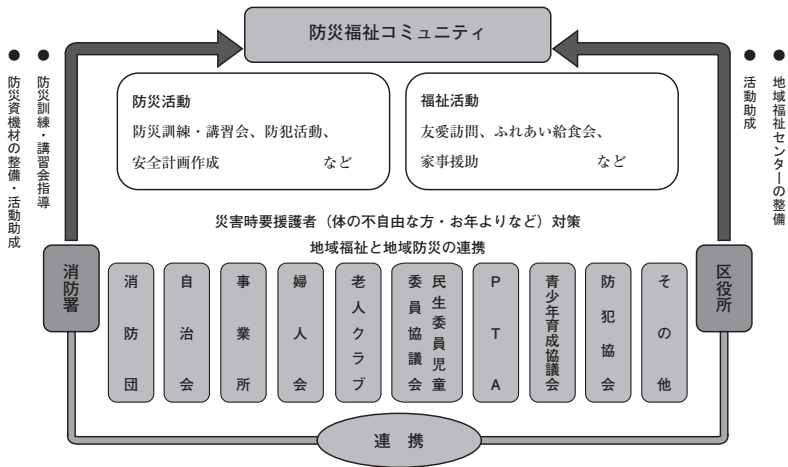


図表 1 津波で大破した陸前高田市の消防署（撮影：永田）



図表 2 津波で大破した岩手県南三陸町の防災庁舎（撮影：永田）

に回ることとなった（図表 1、図表 2）。大勢の行政職員が亡くなり、全国の行政機関からの広域応援に頼らざるを得なくなった。災害対応では、自助・共助・公助という概念があるが、まさに公助だけで巨大災害に対応することは困難であることが、東日本大震災で明らかとなったのである。



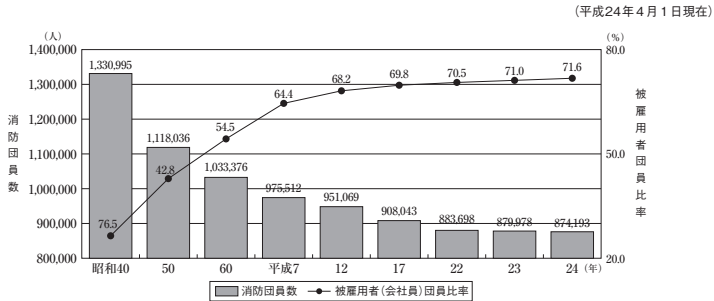
図表3 地域防災コミュニティのイメージ (出典：神戸市HP)

公助だけで対応できない部分は、共助で補完せねばならないが、地域防災においてその要となるのが消防団である。無論、地域防災コミュニティには、消防団以外にも様々なアクターが存在する(図表3)。

自治会、事業所、婦人会、老人クラブ、民生委員、児童委員、PTA、青少年育成協議会、防犯協会等である。防災コミュニティという概念は、阪神淡路大震災時、淡路で全壊した家屋からの被災者の救命率が高かった原因が、地域住民間の日常的ネットワークにあったことから注目されるようになった考え方である。つまり本地域では、通常から地域住民の交流が盛んで、地域住民が被災者の普段寝ている場所まで知っていたことから、ピンポイントでの搜索・救助活動が可能だったことで、救命率が向上したのである。

これら地域の多様なアクターの連携・協力・役割分担が、地域の災害対応能力を向上させることは言うまでもない。正に共助の部分を請け負うのが、この防災コミュニティである。よって、全国で阪神淡路大震災後、この防災コミュニティ

## 消防団の現状と課題



(備考) 1 「消防防災・震災対策現況調査」により作成  
 2 東日本大震災の影響により、平成23年の岩手県、宮城県及び福島県のデータについては、前年数値(平成22年4月1日現在)により集計している。  
 3 東日本大震災の影響により、平成24年の宮城県牡鹿郡女川町の数値は、前々年数値(平成22年4月1日現在)により集計している。

図表4 消防団員数の減少と被雇用者化 (出典：総務省消防庁『平成24年度消防白書』)

イー構築のための様々な試みが行われている。ただ、近年問題となっているのが、防災コミュニティにおけるリーダーの不在である。阪神淡路大震災の教訓から、「防災福祉コミュニティ」事業を実施する兵庫県神戸市でも、防災コミュニティの構築が極めて上手くいっている地域とそうでない地域があり、その最も大きな要因が地域に熱心なリーダーが居るかないかの差であるという<sup>(2)</sup>。たまたま熱心なリーダーが居た、居なかったという運任せで、防災コミュニティの構築を行う訳にはいかない。熱心なリーダーが不在の地域では、消防団が組織的にリーダーシップを取らざるを得ない。防災コミュニティのリーダーという視点からも、消防団に期待されているところは大きい。

### 2 消防団員数の減少と被雇用者化

ところが、その消防団が現在大きな問題を抱えている。消防団員数の減少傾向が止まらないのである。また団員の高齢化も進んでいる。つまり若者が消防団になかなか入団してくれないのである。

その背景として、一般に指摘されるのが消防団員の被雇用化である。以前は、地域の商店主、農業従事者等が消防団員の主な供給源

であった。農村地域では、消防団は地域コミュニティの核である。祖父、曾祖父の時代から代々、消防団員になるのが男性は当たり前、消防団に入らなければ一人前の男として認められないという地域が数多く全国に存在した。



図表5 津波で大破した陸前高田市の消防団車輛（撮影：永田）

ところがライフスタイルの変化や、モータリゼーションの進展で隣町等への通勤が可能になったことにより、二〇代、三〇代、四〇代の従来団員の主力であった層の地域住民の多くが、企業に勤めサラリーマン化してしまった。その結果、昼間地域を不在にするので、消防団へ入団しなくなってしまったのである（図表4）。

極めて、根本的な解決が困難な問題である。

### 3 消防団の安全管理

更に、今回の東日本大震災で問題となったのが、消防団の安全管理上の問題である。東日本大震災では、津波による消防団員の死者・行方不明者数は二五四名（内公務災害該当者数一九八名）にも上る（図表5、6）。あまりに消防団の人的被害が大きすぎ、公務災害補償でプールしていた資金を補償額の総額が超えてしまう計算となり、その結

遺体搜索等その後の仕事が出来なくなるから、逃げるというしかない」というような声<sup>(3)</sup>が、被災地からは聞こえてくる。



図表6 津波の被害を受けた消防団詰所跡(岩手県釜石市)(撮影:永田)

果遺族に支払われる補償額が減額されるという事態まで生じた。

消防団員の死者・行方不明者の多くが、水門の閉鎖作業(図表7、8)を行っていて、津波に襲われた。全般に避難ルール(図表9)が不徹底で、また津波到達の一五分前には必ず避難を行うという一五分ルール等を設けていた地域(岩手県宮古市田老地区等)でも、堤防よりも海側に逃げ遅れた人がまだ居るとなかなか水門を閉鎖することが感情的に難しく、その結果津波に巻き込まれ亡くなった消防団員が多数いる。

「一五分ルールが、宮古市田老地区のようになかったので、消防団員は一人でも多くの命を助けようとして、現場に留まり命を落としてしまった。それは消防魂だぞと思う。今後、どうやって団員にルールを守らせるかが、消防団管理をする側の難しい仕事となると思う。がれき除去、



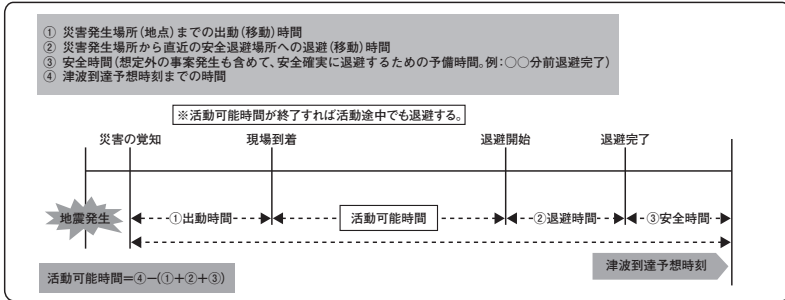
図表7 津波で大破した岩手県宮古市田老堤防（撮影：永田）



図表8 田老堤防の水門（撮影：関西大学社会安全学部消防・防災行政研究室）



消防団の現状と課題



図表 9 活動可能時間の判断例 (出典：総務省消防庁『平成 24 年度消防白書』)

また危険を知らせるためのトランシーバーや、津波に巻き込まれた場合に団員の命を守るライフジャケットといった装備も無かった。

震災後、総務省消防庁は、「東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会」を開催し、平成二四年三月には、津波災害時の消防団員の安全確保対策を中心とした中間報告書を取りまとめた。都道府県を通じ、市町村における津波災害時の消防団活動・安全管理マニュアルの作成や地域ぐるみの津波避難計画の策定などを推進するよう通知した。また九月から、災害対応指導者育成支援事業を開催している<sup>①</sup>。

消防団員の活動中の安全確保のための装備の整備を支援する補助制度(トランシーバー、ライフジャケット、投光器)も、創設された。ただし被災地からは、「装備に関しては、ライフジャケット、トランシーバーを配布する。消防団の装備の充実を図るべきとする意見があるが、訓練に來ない錬度の低い団員に与えても、使いこなせないと思う<sup>⑤</sup>」という指摘もある。そして更に問題なのは、被災地で長年消防団が実施してきた水門の管理事務が、本来は消防組織法等に定められる消防団の事務ではないということである。水門には、①県管理の水門と②市町村管理のものがあるが、県管理の水門の場合、市町村に委託され、更に市町村が消防団(あるいは分

団)と海岸水門等管理委託契約書を交わし委託契約を交わしている。市町村管理の水門の場合は、市町村が消防団と同様の契約を交わして水門管理を行わせている。本来、水門の管理責任を持った県及び市町村が管理すべきところを、財政難で安上りの労働力である消防団に丸投げしているのである。

本件に関しては、被災地の消防団員へのアンケート調査、インタビュー調査が、前述の消防庁や、環境防災総合政策研究機構等の組織や研究者によって行われている。ただ消防団の安全管理を実施している行政機関に対する調査は、まだ十分ではない。その結果、①何故消防団が、法律上消防団の活動業務に入っていない危険な水門管理業務を行っていたのか、また②水門の閉鎖業務の危険性を十分認識した上で、消防団は業務を引き受けたのかといった消防団の活動上の安全を確保する体制の現状及び課題はまだ見えてこない。

## 三 消防団の概略

### 1 消防団制度の概略

本論に入る前に、ここで消防団の概略について説明したい。

わが国の消防体制は、①常備消防と非常備消防の二段構えとなっている。常備消防とは、市町村の行政が二四時間体制で火災等に備える体制である。市町村の消防本部や消防署が該当する。それに対し非常備消防とは、普段他の仕事を持った地域住民が、火災発生時に非常時参集で集まり消火活動を行う体制のことで、まさに消防団がそれに当たる。

消防団員は非常勤特別職の地方公務員なので、完全なボランティア組織ではないが、報酬もわずかで、ボラ

ンタリーな住民消防組織に限りなく近い組織である。ただ、万が一活動中に死傷した場合は、公務災害補償の支給対象となる。

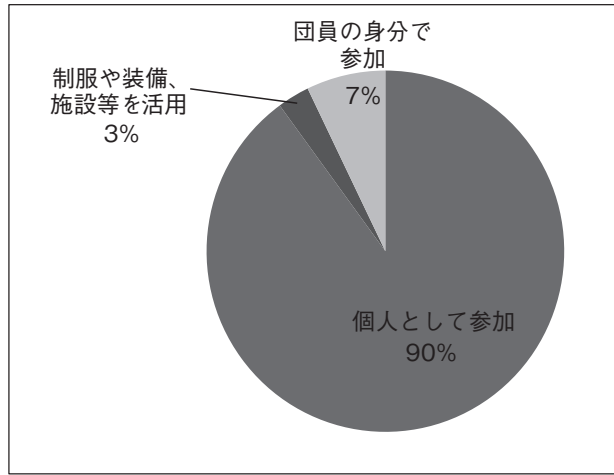
現在、わが国の消防団数は二二三四団、消防団員数は八七万四一九三人（平成二四年四月時点）である。なおわが国の消防は、戦後市町村消防制度が導入された当時は、全国的に消防団しかない地域が多く消防力を消防団に依存するところが大きかったが、現在は市町村の九九・六％が、消防の常備化をしている。

## 2 消防団の業務

### （1）消防団の本来業務

消防組織法が定める消防団の本来業務は、消防活動のみである。<sup>8)</sup> よって、常備消防のように、救急、レスキュー活動は行わない。東日本大震災の時も、常備消防のような被災地への広域応援を消防団が行っていないのは、基本的に消防団はレスキューの技術や装備を有していないからである。

ましてや防犯活動は行わない。ただ現在、行政の防犯対策への国民の要望は、非常に高まっている。その中で、消防団に防犯活動をさせるべきだという意見も一部で聞こえる。地域住民が車で地域を巡回する青色パトロール制度導入時には、消防庁と警察庁の間で見解の相違も生じた。当初警察庁は、青色パトロールの活動を消防団員にってもらうことを期待していたが、それに消防庁が難色を示した。消防団の本来業務ではないので、活動中に万が一死傷しても、公務災害補償の対象外となるからである。最終的に、消防団員が青色パトロール活動に参加する際は、消防団員としての身分ではなく、個人の身分でなら参加しても良いこととなった。ただし、消防団の制服や装備の使用は禁止されている。



図表10 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)

本件に関し、二〇〇九年に全国の市町村を対象に実施した質問紙の郵送調査では、消防庁の通達にも関わらず、青色パトロールをはじめとして防犯活動に、七%の市町村が消防団員の身分での参加を認めており、また三%の市町村が消防団員の身分での参加は認めていないものの、防犯活動への消防団の制服や装備、施設等の活用を認めている(図表10)。

消防庁の通達に従わない市町村がある背景には、防犯への地域住民の要望が極めて高いことが挙げられる。その場合、市町村の唯一の実働部隊は消防団なので、結果的に消防団に仕事が回ってくることとなる。ただこれらの市町村では、死傷した場合の補償がない状況で、防犯活動を市町村にやらされていることとなる。消防団は市町村にとって、ほとんどタダで使える都合の良い組織であること、ほとんどタダで使える都合の良い組織であることを示す事例であるといえる。

ただ一方で、消防団が防犯活動に近いことを実施してきた歴史的経緯がある。また祭り等の地域のイベントでの見られた場合の山狩りには、長年消防団が動員されてきた歴史がある。また祭り等の地域のイベントでの見回りも消防団が行うケースが多い。このような慣例との整合性が曖昧な所為で、一方が良く、一方が駄目とい

うことへの市町村の混乱も本件は示しているように思われる。

## (2) 水防団

また多くの地域で、消防団は水防団を兼務している。水害の際には、消防団員は水防団員の身分で、現場に出勤する。メンバーも装備も一緒なのに、火災と水害で、出勤時の身分が変わるのは、根拠法が消防団と水防団で異なるからである。消防団の根拠法は、消防組織法、水防団の根拠法は水防法である。監督官庁も、消防団は総務省消防庁、水防団は国土交通省と異なる。

このような複雑な制度になった背景には、水防法制定前から消防団以外にも水防活動を行う組織が存在したことがある。消防組織も、水防活動を行っていたが、他にも水害予防組合、水防具や水防団、水防組等の組織が、水利組合法、旧河川法に基づいて存在した。水防法制定時、水防を消防組織に一元化する議論があったが、他の水防組織も一定の効果を上げていたため廃止する訳にはいかなかった。ところが他の水防組織を、消防組織法で根拠付ける訳にもはいかないので、水防法が制定され、水防責任者は水防管理組合とし、水防団≡消防団と他の水防組織が併存する体制となった。

ただ中には、例外もある。例えば大阪市の水防は、他の地域とは異なっている。大阪市には、淀川右岸・淀川左岸・大和川右岸の三つの水防事務組合がある。水防団員は、消防団員ではなく常備消防の消防局長が務めている。これは大阪市が、消防団非設置市で消防団が存在しないからである。

数年前まで、全国には六つの消防団非設置市が存在した。大阪市、堺市、岸和田市、高石市、泉大津市、愛知県の西尾市である。ただ国民保護法が制定され、国民の避難誘導役として消防団の役割が期待されるように

なると、消防庁は消防団非設置市の是正に乗り出した。有事の際の避難誘導役が居ないと困るからである。ところが大阪市だけは、それに抵抗し、結果消防局員OBで組織された「大阪市消防局災害活動支援隊」という、消防団に類する団体を作ること、消防団が設置されていると見做されることとなった。ただ厳密には、大阪市には消防団はないので、大阪市では水防団は消防局員が務めている。また堺市も、消防団員は中心地域には現在もいない。二〇〇五年に新たに吸収合併した地域（美原区）に消防団があったので、それで消防団があるとしている。

大阪市に消防団がないのは、戦前消防団の前身である消防組と行政との関係が競争関係で紛争が絶えなかった、戦後消防団が設置されると同時に任意設置なので、設置しなかったというのが真相のようである。

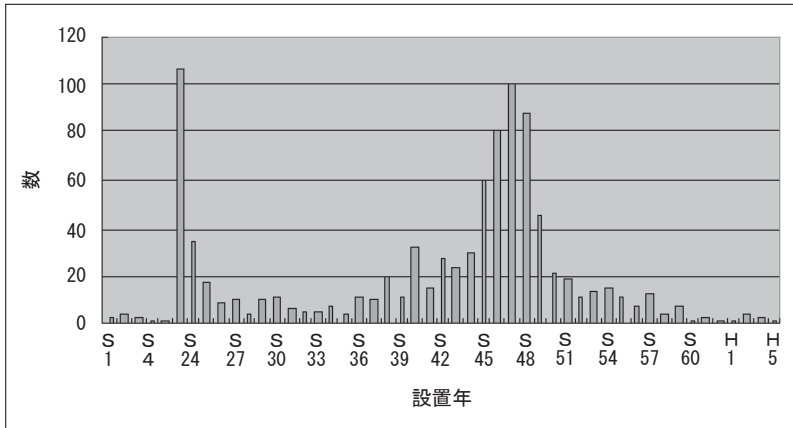
### 3 消防団の沿革

消防団の沿革についても、概観したい。消防団は、おそらくわが国で最も古い住民組織である。その前身は、江戸時代の町火消で、明治に入って消防組に改組され、更に戦時中警防団を経て、戦後消防団となった。このように一八世紀の初めに八代将軍吉宗の時代に組織化されてから、約三〇〇年近くの歴史を持ち、時代により制度や名称は変えつつも、ある一定の組織的継続性を持って現在に至っている。

### 4 消防団管理事務

#### (1) 消防団管理事務

本論に入りたい。前述の通り、消防は様々な問題を抱えているが、消防団と管理する行政機関間の組織間関



図表11 新設消防本部数の時系列的変化（備考：自治省消防庁「消防年報（平成5年度）」より作成）

係という視点から、問題の本質について考察を行いたい。

一般に消防団管理事務は、市町村の首長部局が管理するケースと、消防本部が管理するケースの二パターンがある。消防団の安全管理も、首長部局か消防本部の方で行っている。首長部局が管理する場合、安全管理について素人の市町村の一般事務職員が消防団の安全管理を行っている点に問題がある。

安全管理の素人の市職員に、消防団活動の危険性の是非や装備の妥当性の判断は出来ない。また現場からの安全管理についての意見表明の場がなければ、把握改善することもできない。ただ消防団員も、安全リスクの専門家ではない。仮に意見表明の場があっても、危険性の把握が十分に出来たかは疑問な部分がある。

以前はこの消防団も常勤団員がおり、ある一定の専門性を持って消防団の管理事務（安全管理も含む）を団内で行っていた。ところが、その状況が変化する切欠となったのが、消防常備化の進展である。図表11は、新設消防本部数の時系列的变化を見たグラフである。消防本部の新設ラッシュが、

昭和二三年前後と昭和四〇年代後半の二回あることが分かる。昭和二三年前後の新設ラッシュは、市町村消防制度の導入で生じたものである。一方、昭和四〇年代後半の新設ラッシュは、政令で市は消防本部の設置が義務化されたことによるものである。これを切欠として、わが国の消防の常備化が一挙に進展することとなる。ところがそれを契機に、常勤消防団員は常備消防に吸収され、消防団の管理事務も、消防団の手から市町村の行政に移ることとなる。そして消防団の自立性が大幅に薄れ、現在に繋がる衰退傾向も見え始める。

市町村行政が消防を行う地域が増加していく過程で、消防団の管理事務は徐々に行政の仕事となった。行政が管理するようになり、消防団の安全管理が十分に行われていない地域が存在する。また団内の専門性を持った団員を失ったことにより、消防団も危険性の認識力が低下している。

## (2) 事例1 (岩手県宮古地区広域行政組合)

### ①宮古地区広域行政組合の概要

宮古地区広域行政組合は、宮古市、山田町、岩泉町、田野畑村を構成市町村とする一部事務組合である。消防事務の共同処理を行っている。三つの消防署(宮古消防署、山田消防署、岩泉消防署)と、四つの分署(田野畑分署、田老分署、新里分署、川井分署)を持つ(図表12)。

宮古地区広域行政組合一部事務組合では、消防団の管理事務に関しては、構成市町村が個々に行うパターンを形式上は採用している。ただ実際は個々の市町村エリアの消防署や分署の職員を併任発令で、市町村の消防担当課職員として、消防職員に消防団管理事務を行わせるという、全国的にも珍しい方式を採用している(図表13)。





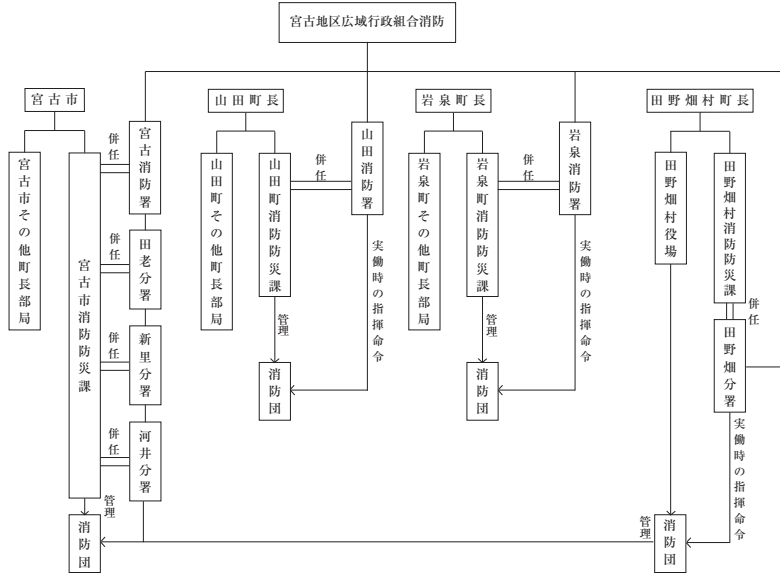
図表12 宮古市の消防体制（宮古地区広域行政組合HP）

これらの形態に対しては、消防の側からは仕事が増えるとの不満が多い。また災害時は消防長の指揮命令下に入るのか、それとも市町村職員として市町村長の指揮命令下に入るのか不明確な点もある。少なくとも、消防署長は市町村の消防担当課長として災害対策本部のメンバーに加わらないといけない。

宮古市以外の構成町村は、平成大合併をしなかったので財政的に厳しい状況となっており、消防にまわる予算も大変厳しい状況となっている。その結果、消防職員が市町村の仕事させられる状況が常態化している。

ただ田老分署、新里分署、川井分署はやはり宮古市から併任発令を受けているが、宮古消防署が消防団の管理事務を行うので、消防職員の身分で普段の訓練等や、災害時の指揮命令を行うだけで良い。他の消防署や分署職員も、市町村職員の身分では消防団管理事務を行うが、消防職員の身分では消防団の訓練や指揮命令を行っている。

また構成市町村の中でも、多少形式が異なり、宮古市の場合は市から一人だけ主任クラスの事務職員を宮古消防署に設置された消防対策課の方に



図表13 宮古地区広域行政組合の消防団管理体制

送り、消防団管理事務に関してはその主任が行っている。他地域は、消防団管理事務を消防職員が町村職員の身分で行っている。よって消防団の安全管理に関しても、安全管理に精通した消防職員が関わることとなるが、宮古市においては他地域と異なり安全管理には精通していない事務職員が消防団の安全管理も行っていた点に問題があるように思われる。

また水門管理・整備事務は、前述の通り本来消防団の任務ではない。しかしながら本地域においては、県から市町村が水門の管理・整備事務を委託し、各地域の消防団と契約を結び長年消防団に任務外の水門管理・整備事務をさせることが常態化してきた。宮古市に関しては、水門管理の安全リスクの判断は市主導（安全管理に精通していない事務職員）が行い。そのプロセスに消防職員等の専門家が入る余地は無かった。



図表14 宮古消防署（撮影：永田）

## ②宮古市の消防団管理

宮古市は宮古消防署（図表14）の他に、三つの分署（田老分署、新里分署、川井分署）が置かれている。これらの分署の本署は宮古消防署である。田老地区、新里地区、川井地区は元々それぞれが村で、平成の大合併で宮古市に吸収合併された地域である。

以前は、それぞれの地域に消防団がありそれぞれの村役場に防災担当主事が居り消防団管理事務を行っていたが、現在は宮古市の消防団に一本化され、消防団管理事務は宮古消防署が市からの併任発令で、署員がすべて宮古市消防対策課職員の身分となり形式上は行うこととなっている。ただし実際は、一人だけ市の職員が宮古消防署の方に消防防災課の主任として出向き、消防団管理事務を行っている。よって宮古消防署では消防署長が消防対策課課長として、議会や防災主管課長会議等に出席するが、実際の消防団の管理事務（施設、装備等から予算、安全管理まで）等は、市から来た主任に任せている。

水門のある田老分署は、消防団管理事務や安全管理にはほとんど関わっていない。通常の訓練や、実働時の指揮命令のみ関わるかたちとなる。

田老地区の消防団は、宮古消防署の管理下にあるので、本来宮古消防署の指揮命令下に入って行動することとなるが、実際は田

老分署の指揮命令下で行動する。水門管理事務は、本来消防団の任務ではないが、県から市が委託され、市が消防団長と契約を結び契約金を払い行って貰うことが常態化していた。つまり宮古市では、水門のある田老地区の消防団の安全管理は、地元の田老分署の消防職員ではなく、宮古消防署に常駐している宮古市の一般職員が実施していた。<sup>(11)</sup>



図表15 山田消防署 (撮影：永田)

### ③ 山田町、岩泉町の消防団管理

本地域の常備消防は宮古地区広域行政組合という広域行政で行われている。そして非常備消防である消防団の管理事務は個々の構成市町村が行うこととなっているが実際は個々の市町村の消防署や消防分署(分署で消防団管理事務を行っているのは田野畑分署のみ)が消防団の管理事務を行っている。

山田消防署(図表15)、岩泉消防署(図表16)は併任発令で署員が山田町、岩泉町の消防防災課職員の身分で消防団管理事務や、それに関わる議会対策事務等を行っている。<sup>(12)</sup>

### ④ 田野畑分署

一方、田野畑分署(図表17)は多少他市町と異なっている。分署員は、併任発令でやはり田野畑村の消防防災担当課(消防防災



図表16 岩泉消防署（撮影：関西大学社会安全学部消防・防災行政研究室）



図表17 田野畑分署（撮影：永田）

課の職員の身分を消防職員の身分と併任しているが、課長は村の総務課長が兼務し、分署長はその部下となる。田野畑分署では、通常から「村の仕事が八割、組合の仕事が二割」という状況が生じている。これは、田野畑分署長のみは消防防災課長の部下となるので命令に従わざるを得ないことと、宮古地区広域行政組合の組合分担金は人件費のみで、その他の装備、施設等に関わるすべての予算は個々の市町村から出ていることが理由として挙げられる。結果、市町村からの仕事の依頼を断れない状況が生じている。<sup>13)</sup>



図表18 釜石消防署（撮影：永田）

(3) 事例2（釜石大槌地区行政事務組合）

釜石大槌地区行政事務組合（図表18）は、釜石市、大槌町を構成市町とする一部事務組合で、消防事務を共同処理している。しかし形式上消防団事務は、宮古地区広域行政組合同様、個々の市町で行っている。

釜石市の場合、消防団管理事務を行っている危機管理監消防課は、市役所ではなく消防署（本部）に置かれている。消防本部職員が市職員と併任で消防団管理事務を担当している。予算要求作業も行っている。

水門の管理事務は、県の事務を市が受託し、各分団と市が消防課を通さず契約を結んでいる。水門の検査、その他の事務内容で報奨金も出ている。消防団以外の団体が契約をしている場合もある。水門の管理事務は、消防団の本来的な事務ではないが、以前からやってきた。そのようなものは海と河川の水門管理事務のみである。

現在の団長は、東日本大震災の際も、遺体の搬送を団の本来事務ではないので、実施を躊躇したぐらいで、消防組織法に定められた消防団事務の範囲を厳格に守っている。

一五分ルールが、宮古市田老地区のようになかったので、消防団員は一人でも多くの命を助けようとして、現場に留まり命を落としてしまった。

一か月か一か月半に一度、消防団会議があり、団員との意見

交換を行っている。市の消防団担当として出席している。消防団の意見を予算要求に反映している。安全管理に関しては、管理する常備消防側である程度行っている。装備に関しては、ライフジャケット、トランシーバーをこれから配布する予定である。

消防学校にいつてくれる団員が少ないのが悩みであるが、交通費も謝礼も出ないので、仕方がない部分もある。<sup>④</sup>

#### (4) 問題の本質

これら現地調査から、宮古市のように中には、素人の市町村職員が消防団の安全管理を行っている市町村があることや、装備、オペレーション両面で、現場活動の専門家の加わる意思決定のシステムが無いこと、地域によっては、素人の事務吏員がそれらの意思決定も行っていること。消防組織法に定められた消防団事務ではない危険な水門管理事務を、消防団は孫請けでやらされていること等が明らかになった。

問題なのは、市町村がタダで都合良く使える組織として消防団を活用していること。また消防団の活用の際、危険性への十分な考慮がされていない点である。市町村職員は安全管理に関し素人だからである。そこに現場活動の専門家である消防職員が関わるプロセスがない地域がある。一方、消防団内にも安全管理の専門家が不在で、自分達の活動が如何に危険かという認識がない。素人が素人を管理するという危険性認識能力の欠如が見受けられる。

では、どうすれば良いのか、次に考えたい。

## 四 解決策の模索

### 1 国内の事例

前述の通り過去の事例であるが、昭和五〇年代前半までは、常設消防団部が全国的に存在し、数名の常勤消防団員が在籍して、消防団の安全管理を含めた管理事務を団内で行っていた。常勤消防団員は、消防学校を出

ており、ある程度の安全管理の専門性を有していた。

常備化率の向上と共に、常設消防団部廃止され常設消防の中に吸収されることとなる。そしてこの時期を契機に、消防団は自立性を喪失する。消防団員数の減少も、これ以降始まる。ドイツは先進国で最大の消防団員数（一〇六万人）を保有しているが、常勤消防団員もいる。財政上のハードルは高いが、常勤消防団員の再配置は、今後の検討課題であるように思われる。

また注目すべきなのが、非常備町村の消防団管理方法である。全国の市町村の〇・四％、三〇程の町村は、まだ常備消防がなく、消防団が地域の唯一の消防力である。中山間地域や離島に多い。

これらの地域では、消防団活動が非常に盛んである。また常備化された地域と比較して、消防団管理の方法に独特な工夫が



図表19 家島の消防団詰所（撮影：永田）





図表20 タイの民間レスキュー（撮影：武蔵野大学消防・防災行政研究会）

みられるケースが多い。町村役場の消防関係職員（消防防災に関わる市町村の一般職員）が消防団の管理事務を実施（安全管理を含む）し、消防団員を兼務している場合が多い。また消防関係職員は、都道府県の消防学校や国の消防大学校で、専門的研修、訓練を受けている。

例えば兵庫県姫路市家島は、二〇〇六年姫路市に吸収合併されるまでは、非常備地域（旧家島町）であった。離島地域である。実質、救急搬送まで消防団が行っていた。消防関係職員が、消防団を兼務し、消防団の管理事務を実施、本来事務以外の事務も消防関係職員が中心となつて実施していた。<sup>(15)</sup>

## 2 海外のケース

### (1) タイの事例

海外の事例を見ると、タイは、消防、救急、レスキューまで民間レスキュー組織が行っている。行政組織とは競争関係<sup>(16)</sup>で、自立性も高い。組織の管理事務や、安全管理も自組織内で実施している。

またわが国の場合、レスキュー技術や救急技術は行政が独占し、民間組織が学ぶ場が無いが、タイの場合民間団体が主催するレスキュー研修、救急研修が頻繁に開催され、これら専門的技術を民間人でも学べる環境が整備されている。

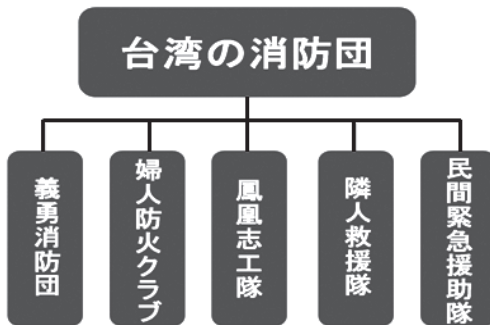
## (2) 台湾の事例

台湾の義勇消防団（図表21）は、日本の統治時代に導入された消防団制度がそのまま残り、その後独自に発展したものである。戦前の消防団の組織文化が色濃く残っているため、管理事務、安全管理も自組織内で実施している。

わが国の消防団制度との最も大きな相違点は、活動範囲が極めて広いことである。消防のみならず、救急レスキュー、災害出動等も行う。ただ、すべての活動を普段別の職業を持つている団員が行うことは不可能であるため、それぞれの活動に



図表21 台湾の消防団詰所（撮影：永田）



図表22 台湾の消防団組織

あるため、それぞれの活動に特化した組織に分かれている（図表22）。例えば鳳凰志工隊は、救急活動を消防職員と一緒に実施する部隊である。また民間救急援助隊は、一応義勇消防団の中に分類されているものの、ほとんど民間組織で行政からの自立性も高い組織である。大規模災害時の被災者救助活動が、主な活動である。<sup>1)</sup>

## 六 おわりに

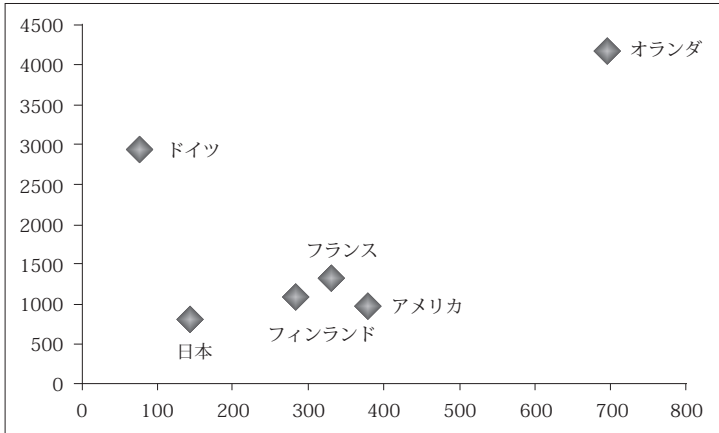
以上、行政の消防団管理の現状と課題に主に着目し、分析を行ってきた。最後に、まとめたい。

消防団管理事務を市町村が行うようになる過程で、消防団の自立性が失われ、市町村の下請け組織化した。ところが消防団管理事務を実施する市町村の担当者も、安全管理等に関しては、素人である。消防団管理を行う市町村の専門知識不足から、装備、訓練の近代化が行われていない。現在、消防団の訓練として実施されている操法は、およそ一〇〇年前の大正時代に導入されたものが、ほとんど形を変えずに現在まで残っている。<sup>(18)</sup> 危険管理がおろそかになっている地域もある。

現在、消防団員数の減少が問題となっている。その対策として、女性消防団員を増やす試みや、機能別分団員、機能別分団制度で特定の活動のみに特化した消防団員や分団を設置しようとする試みが実施されている。ただ女性消防団員は、主に広報、防災教育の活動が主である。また機能別団員、機能別分団も消防団入団のハードルを低くして人を集めようとする制度であり、消防団活動の質の確保・向上よりも消防団員数の確保に重きが置かれている。

ただ、図表23を見ると分かるように、消防団員数が減少したと言えども、わが国の消防団員の整備状況（消防団員一人当たりの国民数）は、先進国間で見てもドイツに続いて二位である。一位のドイツは、常備化が都市部に限定され地方は消防団に消防力を依存する側面があるので、これだけ消防の常備化が進んでいる中で、消防団員を確保しているのは先進国でも他に例が無く、奇跡的なことといえる。

消防団員の確保も重要であるが、活動の質の向上が必要である。そのためには、消防団管理方法の専門化、



図表23 消防職員一人当たりの国民数×消防団員一人当たりの国民数  
(備考：各国統計より作成)

高度化が求められる。行政の都合の良い労働力として使われないために、本来は団内で消防団管理事務を安全管理も含め実施するのが望ましいが、現実には他に仕事を持つ一般の消防団員がそれを行うことは困難である。

今後、常勤消防団員の再配置や市町村職員の団員化・一体化の検討が求められる。そしてこれら人材を消防学校、消防大学校に派遣し、団管理事務、安全管理事務の専門性を身に付させる教育システムの構築が求められる。

また消防団活動の範囲を、レスキューや大規模災害時の派遣活動等に拡大させるべきである。ただこれは台湾の事例に倣い、その専門性に特化した部隊を作るべきである。消防団は、水防団も兼ねており、更に新たな任務を課するのは困難である。

そのような研究上の問題関心の下で、関西大学社会安全学部消防・防災行政（永田）研究室が社会実験的な試みとして創設したのが、社会安全隊である（図表24）。警察、消防、自衛隊、公務員志望の学生達を中心にした、学生制服組織である。関西大学の公認組織ではなく、学外組織である。今年



図表24 社会安全隊（撮影：関西大学社会安全学部消防・防災行政研究室）

度中のNPO組織化を目指している。

現在、一五〇名程の学生（関西大学部隊二一〇名、大阪学院大学部隊四〇名程）が所属し、更に他大学に拡大中である。全国の大学に部隊を拡大し、一万人規模に一〇年でするのが目標である。

社会安全隊の目的は、消防のみならずレスキューや救急、防犯、国民防衛のための専門的知識、専門的技術を隊内に蓄積、拡大生産し、一般に広めていくことと、大規模災害時の災害派遣活動で行政組織の補完をする

ことである。

そのため、消防、警察、自衛隊に協力していただき、各種専門的技術の訓練を定期的に行う（図表25、26）と共に、毎週二回体力錬成と礼式教練、消防ポンプの操法訓練を実施している（図表27）。また高槻警察署の公認ボランティア組織として、各種防犯ボランティアのお手伝い、地域の防災訓練のお手伝い等も実施している。昨夏は、台風で浸水被害に遭った、京都府宇治市に災害派遣を行った（図表28、29）。

社会安全隊は、消防団でも自主防災組織でもない。第三の防災住民組織を目指している。消防団や自主防災組織が、行政の指揮命令下に組み込まれているのに対し、社会安全隊は行政機関と良好な協力関係は保持しつつも、独自の指揮命令系統の下社会活動を行う組織を目指している。独自の礼式と



図表25 宝塚市消防署でのロープ渡過訓練（チロリアン渡過）（撮影：社会安全隊）



図表26 宝塚消防署でのロープ登はん訓練（撮影：社会安全隊）

消防団の現状と課題



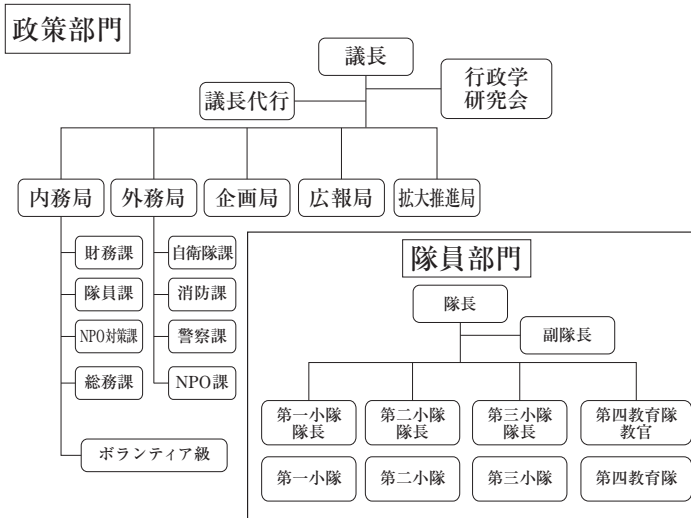
図表 27 体力錬成（撮影：社会安全隊）



図表 28 京都府宇治市への災害派遣（撮影：社会安全隊）



図表29 床下の泥を除去するため床を外す作業をする社会安全隊員  
(撮影：社会安全隊)



図表30 社会安全隊の組織図



制服を制定している。

組織は、政策部門（組織管理部門）と隊員部門（実働部隊）に分かれている（図表30）。政策部門は、組織管理を実施し活動方針を決定する部門で、一般公務員志望の学生が多く運営に関わっている。現在四〇名程の学生が各局に配属され、様々な事務を実施している。

消防、警察、自衛隊からは、有力なリクルート源として、期待されている。採用試験でも有利になるので、学生達の側にも非常にメリットがある組織である。<sup>(19)</sup>

注

- (1) 阪神淡路大震災の死者の多くは1階に寝ていた高齢者である。足腰が悪いので、老人が一階に寝る傾向が強いことが裏目に出た。
- (2) 神戸市消防局職員OBへのインタビュー調査（二〇一三年四月二六日）。
- (3) 岩手県釜石大槌地区行政事務組合釜石消防署へのインタビュー調査（二〇一二年九月二二日）。
- (4) 総務省消防庁『平成二四年版 消防白書』
- (5) 岩手県釜石大槌地区行政事務組合釜石消防署へのインタビュー調査（二〇一二年九月二二日）。
- (6) 消防庁『東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会報告書』（二〇一二年八月）。
- (7) 環境防災総合政策研究機構『東日本大震災時における消防団活動の実態調査報告』（二〇一二年八月）。
- (8) 消防組織法の第二一条は、「消防団員は、上司の指揮監督を受け、消防事務に従事する」と定めている。
- (9) 永田尚三「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」、武威野大学政治経済研究所

- (10) 宮古地区広域行政組合山田消防署職員へのインタビュー調査(二〇一三年三月二十六日)
- (11) 岩手県宮古市役所消防対策課職員へのインタビュー調査(二〇一二年九月一日)
- (12) 宮古地区広域行政組合山田消防署及び宮古地区広域行政組合岩泉消防署職員へのインタビュー調査(二〇一三年三月二十六日)



撮影：永田

- (13) 宮古地区広域行政組合宮古消防署職員へのインタビュー調査(二〇一三年二月二日)
- (14) 岩手県釜石大槌地区行政事務組合釜石消防署職員へのインタビュー調査(二〇一二年九月二日)
- (15) 兵庫県姫路市家島では、道路が狭く軽四しか走行できないので、国に規制緩和をしてもらい、わが国で唯一の軽四の救急車を本地域で運用している。
- (16) タイでは、スマトラ沖の津波が発生するまでは、行政が消防を実施していなかった。都市部で行政の消防組織が導入されたのは、本災害後のことである。よって、まだ歴史が浅く、レスキュー、救急は、民間レスキュー組織に圧倒されている。以下の写真は、行政の消防機関と民間レスキューの合同訓練での、行政の消防機関の消火訓練風景である。防火服も着用せず、消火を行っている安全管理の基本も出来ていないと、民間レスキューは批判していた。
- (17) 永田尚三「住民救急の研究―タイ・台湾の事例からわが国への導入可能性を考える」武蔵野大学政治経済学部紀要(3)、55-73、2011

(18) 操法の原型は、関東大震災後に消防装備の機械化が進んだ時代に、導入された。消防ポンプの操作を機械的に行えるよう、そのプロセスを徹底的に訓練する。最短の時間で、安全性も確保しながら消防ポンプを操作する技術を獲得させる手法としては、大変合理的な教育方法である。ただ近年の操法大会等を見ると、線から一センチずれたから減点といった感じで、形式化した部分もある。常備消防が、レスキュー等の最新の実践的技術を日常的訓練で習得しているのと、あまりに大きな隔たりがある。

(19) 社会安全隊のツイッター <https://twitter.com/SSUovo> HP <https://syakanzentai.web.fc2.com/> ブログ <http://anzentai.blog.fc2.com/>



撮影：永田

※本研究は社会技術研究開発センター (RISTEX) の戦略的創造研究推進事業 (社会技術研究開発) プロジェクトで特定非営利活動法人環境防災総合政策研究機構環境・防災研究所が獲得した助成金の一部を使って実施した調査研究を、論文化したものである。本研究テーマで、平成二五年度 (二〇一三年度) 基盤研究 (C) を獲得した。今後、研究の精緻化を図りたい。