

消防防災行政における二重行政 —東京消防庁方式を用いた一元化の危険性—

永田尚三

(関西大学社会安全学部准教授)

1. はじめに

現在、橋下大阪市長が提言した大阪都構想をきっかけにして、国、都道府県、政令指定都市、市町村間の重複行政（主に二重行政）の問題が注目されている。本稿では、消防行政及び防災行政における、都道府県及び市町村間での二重行政の現状を明らかにしたい。

またその二重行政の是正を目的に橋下大阪市長が提唱している大阪都構想が、府下の消防防災行政に今後どのような影響を与える可能性があるのか、またその具体的表れである大阪消防庁構想について、先行事例である東京消防庁との比較から分析を行いたい。

2. 消防・防災行政における二重行政の現状

(1) 消防行政における二重行政の現状

実は、消防行政において都道府県と市町村の間に、二重行政はほとんど存在しない。何故ならば、制度的に消防は消防組織法で、市町村の業務とされているからである。一方、消防組織法は都道府県消防を認めていない。消防は市町村の固有事務で、都道府県の出来ない事務と両者間で線引きが明確化しているので、重複が生じる余地がないのである。

よってほぼ東京の全域を管轄区域とする東京消防庁ですらも、厳密には

都消防ではない。東京特別区（23区）を管轄区域とした消防本部に、他の東京都下の市町村が消防の事務を委託しているだけである。また、東京特別区も消防を行うことは出来ないと都区制度で定められているので、消防組織法は東京特別区の消防に関しては特別に23区を実在しない一つの市（敢えていうならば東京市）と看做し、その市の消防本部として東京消防庁を設置している。よって東京消防庁も、ほぼ東京都全域を管轄区域としているが市町村消防の一つということになる。

唯一消防行政において、二重行政が生じるのが、消防ヘリコプターの維持・管理・運営事務と消防学校の運営ぐらいのものである。

消防防災ヘリコプターに関しては、現状では政令指定都市の消防機関の一部が消防ヘリコプター（市消防航空隊）を、また都道府県が防災ヘリコプター（都道府県防災航空隊）を保有・運行している。政令指定都市のような大都市では、単独で消防ヘリコプターを保有し運行することが可能であるが、その他の市町村では財政上難しいため、総務省の補助制度により都道府県が市町村に代わり防災ヘリコプターを保有し、管内市町村の業務支援を行っている地域も多い。

また消防組織法第51条は、消防吏員・消防職員・消防団員に対する研修事務を主に行う施設として、消防学校を設置している。消防学校には、都道府県直轄の東京消防庁消防学校および道府県消防学校、政令指定都市直轄の政令指定都市消防学校がある。よって、すべての都道府県においてではないが、政令指定都市の中にも消防ヘリコプターと同様に、単独で消防学校を設置しているところがある。一方その他の市町村消防は道府県の消防学校で研修を受けるかたちとなる。

よってこれらの分野だけは、消防行政に都道府県が関わってくることにより、都道府県と政令指定都市間で二重行政が生じることとなる。ただこれらの分野における二重行政はいくつかの先行地域においては、既に是正されている。

例えば兵庫県の事例を見ると、現在兵庫県の防災ヘリコプターは、神戸

市消防局が維持・管理し運行しているが、元々は、県の防災ヘリコプター部隊（兵庫県消防防災航空隊）が存在し県警に維持・管理・運行を任せていた。しかし警察のフライトプランに組み込まれるケースが多く、思うように運行が出来ないということで、神戸市消防局に任せることになった。たまたまヘリコプターの機体が川崎 BK117 という同一タイプのものであったので、操縦の仕方が一緒であったことも幸いした。現在、県所有の防災ヘリコプターと神戸市消防局の消防ヘリコプターの整備は同じローテーションの中で行っており、所属の区別なく運行されている。

また神戸市のヘリコプター部隊（神戸市消防局消防機動隊）の職員（運転手・レスキュー部隊）は、市と県の職員を併任している。これは、神戸市以外の地域で活動する場合、いちいち神戸市に対して応援協定を基づいて応援要請をするといったような手続きを踏むのが面倒だからである。またレスキュー部隊（ヘリコプターから降下して救助活動を行う）には、兵庫県下の他の消防本部の職員が出向している。

また消防学校に関しては、東京の消防学校のケースを事例として取り上げたい。前述の通り、消防学校は各都道府県に設置されている。また政令指定都市は、消防学校を持つことが出来るが、ただ東京の場合は、東京消防庁消防学校と東京都消防訓練所という二枚看板になっている。同じ施設に二つの看板が掲げられているのである。東京消防庁消防学校は、主に東京消防庁の職員を養成するための消防学校である。一方、東京都消防訓練所は、主に東京消防庁の管轄していない市町村（稲城市・離島地域）の消防職員の養成を行っている。教官は、東京消防庁の職員が務めているが、東京消防庁消防学校の場合は東京消防庁職員の身分で、東京都消防訓練所の場合は、東京都職員の身分で指導を行う。このように本来東京消防庁消防学校は、法的な位置づけとしては特別区の消防本部である東京消防庁の内部機関に過ぎないが、東京都消防訓練所長や教官を東京消防庁消防学校の校長や教官と兼任させることにより、両者を事実上一体的に運用しているのである。

(2) 防災行政における二重行政

防災行政は、災害対策基本法によって被災地の市町村が中心になって災害に対応するという市町村の一次的原則が従来重視されてきた。しかしながら阪神淡路大震災以降、市町村だけでの災害対応の限界が明らかになり、近年は国及び都道府県の役割が拡大している。よって消防行政とは異なり、国、都道府県、政令指定都市、市町村間で重複する事務は、かなり存在する。

ここでは、防災行政における業務を①定常業務と②プロジェクト（災害時新業務）に分類し考えていきたい。

日常的に実施する定常業務の中には、県と政令指定都市、市町村が重複して行う業務も多々存在する。例えば、帰宅困難者対策、緊急輸送道路沿道建物の耐震化、河川と下水道整備等である。実は、今あげた業務に関しては、埼玉県とさいたま市の企画調整協議会で既に二重行政の是正に向けた協議が行われている事務である¹⁾。よく二重行政が生じる理由として、行政機関間で互の業務を知らないことが挙げられるが、逆に言えば定常業務においては、埼玉県とさいたま市の企画調整協議会の事例のように、互いの業務を知る機会を作ることさえ出来ればある程度二重行政の解消が可能である。

しかしながら災害時新業務においては、二重行政の把握は極めて難しい。何故ならば、定常業務のようなルーティンワークと異なり、災害時新業務は災害が起きて初めて生じる業務だからである。よって現場の職員も災害時新業務の全体像を把握しておらず、その都度試行錯誤しながら事に当たらなければならない。

よく行政の現場において、災害時新業務はKKDが重要であると言われている。KKDとは「気合・根性・度胸」の頭文字を取ったものであるが、不眠不休でその場の判断で「気合・根性・度胸」で対応する業務ということである。このようにベテランの経験値と行き当たり主義で、災害に対応しているのが行政の現場における現状なのである²⁾。

では、災害時新業務としては、どのようなものがあるのであろうか。

全てではないが、被災者の救助、被災者の避難指示・命令の発令解除、避難所の開設・運営管理・閉鎖、備蓄水・備蓄食料の配備、近隣食料・トイレ・日用品の調達、応急物資の配布、罹災証明書の発行業務、被災者の自己支援、自立可能者の市案件への移行業務、仮設事業の建設・解体、復興住宅の用地確保、被災者への現金支給、市基盤の復旧業務、廃棄物処理、土地区画整備事業・市街地再開発事業等への移行業務（実施は定常業務）等が挙げられる。

（３）災害時新業務の二重行政解消は必要なのか

災害時新業務においても、都道府県、政令指定都市、市町村間の二重行政は、多々存在するものと思われるが、しかしながら本当に災害時新業務において二重行政の解消をする必要があるのかは疑問が生じる部分がある。

東日本大震災においては、多くの消防機関及び行政機関が被災し、機能不全に陥った。災害対応においては、地域内部、地域外部の行政機関間や行政組織間での社会の総力をあげたバックアップ体制が必要不可欠である。よって消防防災行政も従来から社会の様々なアクターを取り込む仕組みを構築してきた。例えば、東日本大震災では一般行政職員の広域応援の制度で、多くの一般行政職員が被災し人員が不足した被災地の行政機関に派遣された。また消防行政においては、緊急消防援助隊のように、いざ災害が発生した場合に都道府県ごとに部隊を編成し、市町村消防によって構成された応援部隊を被災地に派遣するといった仕組みも構築されてきた。警察にも広域緊急援助隊という、都道府県警察本部ごとに機動部隊と白バイ隊で編成され、被災地に派遣される部隊もある。

また消防団や自主防災組織のように、住民を防災体制の中に取り組み仕組みも、以前より構築されてきた。消防団においては、近年はさらに広い層から団員を集めるための工夫として機能別分団制度及び機能別団員制度も採用されている。これらは特定の業務だけを限定的に行う分団や団員で

あり、入団のハードルを下げ誰でも消防団に入りやすい環境を整備することで、一人でも多く住民を消防団に引き込もうとする試みである。

更に、消防関係職員の制度は、あまり一般には知られていないが、一般行政職員に消防機関に類似した階級、制服を与えることで、災害発生時に消防防災行政との連携を円滑化するための仕組みである。

よく自助、共助、公助というが、災害には社会の総力を上げた対応が必要である。だからこのように社会の様々なアクターを消防防災体制の中に取り込む重層化の試みが、日常的に行われている訳で、当然行政機関間においてもその状況に変わりはない。ある程度の業務の重複は消防防災行政に関しては必要不可欠で、その解消は逆に消防防災体制の弱体化に繋がる危険性がある。他の行政分野と一律に二重行政の是正を当てはめるべきではない。

3. 大阪都構想と消防行政

(1) 大阪都構想と消防防災行政

現在、二重行政に注目が集まっているのは、橋下大阪市長が大阪都構想導入の理由として、大阪府—大阪市間の二重行政の解消を挙げたことから始まっている。大阪都構想の中で、消防防災行政がどのように論じられているか概観したい。

前述の通り、大阪都構想は二重行政の解消を目指している。現在大阪府と大阪市の間で重複している事業のいくつかは、大阪都が実現した場合1事務1主体の原則に乗っ取り大阪都—大阪特別区間での事務事業の仕分けが不可欠である。つまり都区制度は、1事務1主体の原則に乗っ取った都区間での制度的な事業仕分けという側面がある。

消防防災行政に関しては、都政を導入した場合、都区制度も導入され大阪市は分割されるので、消防行政の運営主体が不明確となることから、大阪消防庁構想を維新の会の重要なマニフェストの一つとしていた（ただ大

阪消防庁が東京消防庁のように、特別区を1つの市と看做しその消防本部とするのか、大阪都消防を目指しているのかについては、現状では不明である。

都区制度とは、現時点では地方自治法が東京都にだけ認めている制度である。東京特別区(23区)は市町村と同格の基礎的自治体であるとされる。しかし都区制度では、市町村では固有事務とされる特別区の一部を、代わりに都が行う。東京特別区が半自治体と呼ばれる所以である。そして都が代わりに行う事務の中に、消防防災行政が入っているのである。

ところが消防組織法は、市町村消防の原則を定め、都道府県消防を認めていない。制度上、都も特別区も消防行政を行えないこととなる。そこで制度的整合性をとるために、前述の通り、消防組織法は東京特別区(23区)を実在しない一つの市と看做し、その市の消防本部として東京消防庁を設置しているのである。

大阪都構想を実現させるためには、この都区制度の導入が不可欠なのである。そして現大阪市や堺市に特別区を設置するとすると、これらの区域の消防の受け皿となる組織が必要となる。都も特別区も消防を行えないとなると、東京のように消防庁を作らなければならない。大阪消防庁構想は、おそらくそこから出てきた話である。

現大阪市、堺市を管轄区域とし、更に府下のそれ以外の市町村(32消防本部)の消防事務を受託する(図表1)。この方式で、消防防災事務の



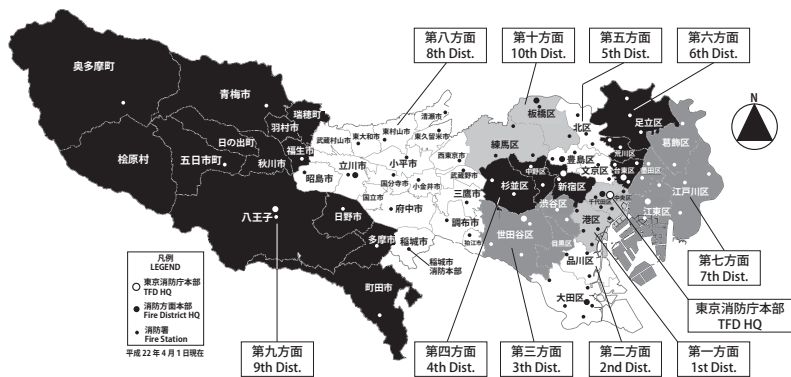
図表1 大阪消防庁構想のイメージ(大阪市、堺市を管轄区域とする大阪消防庁を設立し、府下の他の市町村が消防事務の委託をする)

一元化を目指すというものである。2015年春発足を目指したが、現在は未定である。2014年度中の消防学校の統合は、他地域での前例が既にあるので実現可能であるが、大阪消防庁構想本体は府下市町村の温度差から難航が予想される。

(2) 大阪消防庁のモデルとなった東京消防庁

では大阪消防庁のモデルとなった東京消防庁とは、どのような組織なのであろうか。

東京消防庁は、特別区23区を管轄区域とした消防本部である。東京都下の市町村は、東京消防庁に毎年委託金を払って、消防事務を委託している。ただし稲城市と離島地域の町村は、単独で消防事務を行っている。よって都全域を管轄区域としている訳ではない（図表2）。



図表2 東京消防庁の管轄区域

出典：東京消防庁HP (<http://www.tfd.metro.tokyo.jp/hp-dai6honbu/syoukai/index.html>)より引用

また東京消防庁は、18000人の職員を擁する、全国で最大の消防本部である。

厳密には東京都の組織ではないが、都区制度との絡みから管理責任者を都知事にし、事実上の指揮命令権を認め、都の影響下の組織としている。

図表 3 都市区町村の危機管理部局における職員の平均在籍年数

都・特別区（年数）				市町村（平均勤続年数）			
区名	年	区名	年	市町村名	年	市町村名	年
東京都	2.5	世田谷区	2.6	八王子市	3.7	国立市	3.6
千代田区	2.7	渋谷区	3.1	立川市	3.3	福生市	3.6
中央区	2.8	中野区	3	武蔵野市	3.5	狛江市	3.2
港区	2.6	杉並区	3.2	三鷹市	3.8	東大和市	4.2
新宿区	3.3	豊島区	3.4	青梅市	4.2	清瀬市	5.5
文京区	2.8	北区	3.6	府中市	3	東久留米市	15
台東区	3.2	荒川区	3.1	昭島市	2.8	武蔵村山市	3.2
墨田区	3.3	板橋区	3.2	府中市	4.1	多摩市	4.1
江東区	3.5	練馬区	3	町田市	3.6	稲城市	15
品川区	3.8	足立区	3.1	小金井市	2.9	あきるの市	4.2
目黒区	3.1	葛飾区	2.6	小平市	3.7	西東京市	3.6
大田区	3.4	江戸川区	2.6	日野市	3	瑞穂町	4
				東村山市	3.8	日の出町	2.8
				国分寺市	3.1	奥多摩町	2.5
特別区（23区）平均			3.1	市町村平均			4.4
市区町村平均（東久留米・稲城市を除く）				3.6			
市区町村全体				3.7			

備考：都政新報社「東京都区市町村名簿」（昭和52年～平成19年）より作成

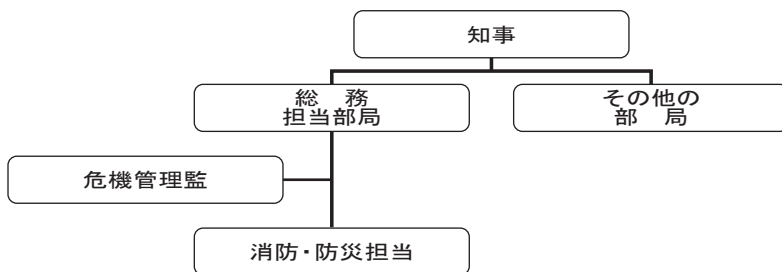
その結果、特別区の消防行政に関わる事務だけでなく、防災計画の作成等の都の防災行政も事実上東京消防庁が行っている。

（3）東京の消防防災行政の問題点

では上記のように事実上東京消防庁によって行われている東京の消防防災行政の問題点とは何であろうか。

第一に、消防行政・防災行政において、東京都及び特別区の無責任状態が生じることである。東京消防庁は、厳密には都でも特別区でもない第三者の別人格の組織である。そこに消防防災行政を丸投げするかたちとなるので、都や特別区は消防防災行政を行う必要が無くなる。その結果、都や特別区では消防行政や防災行政に精通した人材が育たない。また東京消防庁に消防事務の委託をした市町村においても、ほぼ丸投げに近い状況なので同様の事態が生じる。

図表 3 は、都市区町村の危機管理部局における職員の平均在籍年数を



図表4 東京都の危機管理体制

- ・危機管理監が次長級で、総務担当局長の下に位置するので、各部局に対する指揮命令や、全庁的な総合調整に不安を残す。⇒危機管理監が機能を発揮できる体制になっていない。
- ・兵庫県や京都府は、特別職クラスの危機管理監職を設置して、災害時危機管理監が各部局に対する指揮命令や、全庁的な総合調整をスムーズに行える体制を整備している。

備考：平成23年度『職員録』より作成

見たものである。消防業務を単独で行っている稲城市、東久留米市（分析に用いたデータ時点では、東久留米市も単独で消防事務を行っていた）における危機管理部局職員の在籍年数の平均と、都及び特別区、委託市町村の危機管理部局職員の在籍年数の平均には大きな差がある。都及び特別区、委託市町村の危機管理部局職員の在籍年数の平均は2年から3年が多いのに対し、稲城市・東久留米市においては15年と圧倒的に長い。特に東京都が最も、在籍年数の平均が短い2.5年であるが、これでは危機管理に精通した人材は育たない。

また現在、災害対応能力向上の視点から、危機管理責任者を副知事級、あるいは局長級にする地方公共団体が多い中、東京都の危機管理責任者は総務担当部局の下の次長級である（図表4）。またその部下も東京消防庁からの出向者である。この分析結果は東京都の消防防災行政が如何に東京消防庁に丸投げかを示すものと言える。

事業委託の問題点も、よく他人格の組織への事務の丸投げであると言われる。東京消防庁は署隊対応（大規模災害等で東京消防庁も被災し、組織的な対応が難しくなった場合、各消防署や消防隊単位で救助活動を行うというもの）をするという最悪のシナリオを持っているが、委託市に配置さ

れた消防署が機能不全に陥った場合、本体である特別区の救援が優先される可能性がある。

更に東京 23 区においては、災害時に行政機関の手足となる実働部隊（消防団）が、特別区の管理下ではなく東京消防庁の管理下にあるので、特別区は手足になって動く実働部隊を持っていないので、災害時何も出来ないということになる。ちなみに大阪市には消防団がない。市の消防局員 OB による消防団に類する組織があるのみである。

そして更に問題なのが、東京消防庁は東京都からも特別区からも距離感のある別人格の組織なので、災害時に東京消防庁や特別区ましてや委託市町村の希望通りにはそう簡単には動かないという点である。そうなると東京都も特別区も実働部隊を持っていないので、災害時に何もすることが出来なくなる可能性がある³⁾。

(4) 大阪消防庁構想の懸念材料

現在、大阪消防庁構想は、市町村の協力を得ることが出来ず事実上暗礁に乗り上げたかたちとなっている。大阪消防庁構想の懸念材料について見ていきたい。

まず消防団に関して、前述した通り大阪市には消防団がない。また、堺市にも消防団が一部地域にしか存在しない⁴⁾。災害対応の手足を確保するためには、消防団をより住民に身近な個々の特別区が管理することが望ましい。東京都では、都区制度の所為で特別区ではなく東京消防庁が消防団の管理を行っていることにより問題が生じている。この消防団管理を大阪では特別区が行う形態にすれば、問題は生じない話である。しかし大阪市にも堺市（一部地域にはある）にも消防団が無いことにより、その方法を取ることが出来ない。結果、東京同様特別区は実働部隊を持っていないので、災害時に何も出来ないという事態が生じる可能性がある。

また大阪消防庁構想は、現在の大阪市及び堺市？（大阪特別区）を管轄区域とした大阪消防庁に、大阪府下のその他の市町村の消防本部が消防事

図表5 管轄人口の多い全国消防本部のベスト10と大阪消防庁のケース別管轄人口

順位	広域再編前統括人口		順位	広域再編後統括人口		順位
1	東京消防庁	12,631,797	1	東京消防庁	12,827,231	1
2	横浜市消防局	3,635,033	2	大阪府全域一元化した場合	8,884,955	
3	大阪市消防局	2,644,961	3	横浜市消防局	3,635,033	2
4	名古屋市消防局	2,236,844		大阪市と堺市だけで消防庁を作った場合	3,551,777	3
5	札幌市消防局	1,889,264	4	名古屋市消防局	2,644,961	4
6	神戸市消防局	1,532,305				
7	京都市消防局	1,429,057				
8	福岡市消防局	1,396,031				
9	川崎市消防局	1,370,020				
10	広島市消防局	1,240,914				

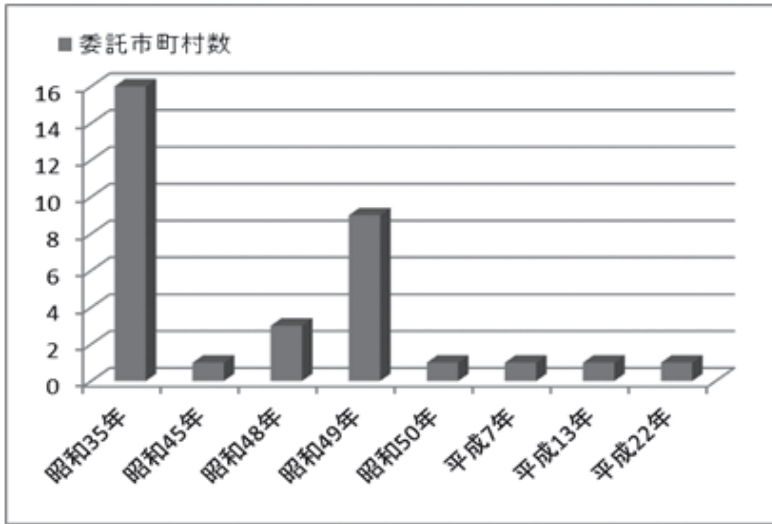
備考：全国消防長会 HP 平成 22 年度消防統計より作成 (<http://www.fcj.gr.jp/info/index.html>)

務の委託をすることにより、消防の府内での一元化を図ろうとするものであるが、消防事務の委託には大変時間が掛かる。

現大阪市と堺市の管轄人口だけでは、横浜市に及ばない。消防吏員には階級があり、その最上位の消防総監は、全国の消防本部の中で唯一、東京消防庁のトップのみに許された階級である。元々、戦後東京消防庁は東京消防本部を名乗っていたが、GHQ が東京の警察本部のみが警視庁（当時では自治体警察で市町村警察だったので、消防と同じ区域を管轄する警察本部だった）を名乗り、消防は他地域と同じ消防本部を名乗るのはおかしいと指摘したことから、東京消防庁と名称がなり、そのトップの階級も警視総監と同等に、消防総監となった経緯がある⁵⁾。

そのような経緯からも、消防庁という用語を名称に用いる以上は、大阪消防庁のトップも消防総監に昇格させないといけない。消防庁は、通達によって各消防本部のトップの階級を、職員数と管轄人口数の規模により決める方式を採用してきた。よって大阪消防庁を名乗る以上は、職員数および管轄人口で東京消防庁には及ばぬまでも、3 位以下と圧倒的な差をつけないと他消防本部に不公平感が生じる。つまり都になることが、消防庁を名乗るための要件ではないのである。現状では、大阪市消防局と堺市消防局が一緒になっただけでは、他に圧倒的差をつけるどころか、管轄人口では横浜市消防局に負ける。また堺市は、大阪都構想ひいては大阪消防庁構

図表6 東京消防庁への消防事務の委託市町村の状況



備考：東京消防庁「平成23年度版消防行政の概要」p98より作成

想に参加しない可能性も、現状では高い。更に、大阪消防庁に委託するか否かは強制ではなく任意である。つまり市町村の側の自由意思で委託するかしないかを決定するかたちとなる。よって時間が掛かる。すぐにすべてとは言わぬまでも、まとまった数の市町村が消防事務の委託をすることを期待するのも、現実的ではない。

図表5は、現状で管轄人口の多い全国消防本部のベスト10と大阪府が全域で一元化した場合の管轄人口、あるいは大阪市と堺市だけで消防庁を作った場合の管轄人口がどのようになるかを見たものである。この表を見ると分かるように、現在、大阪市消防局は管轄人口で全国3位になっている。これが仮に大阪府全域で一元化した場合は、横浜市消防局を抜いて2位となる。ところが大阪市と堺市だけで消防庁を作った場合は、3位のままで横浜市消防局に管轄人口で及ばないかたちとなる。上位の横浜市消防局を差し置いて大阪だけが大阪消防庁を名乗るのは業界の序列的にも筋が通らない話となる。

図表6は、東京消防庁への市町村の事務委託の時系列的な状況を示している。昭和35年16市町村が委託した後、平成22年までの間にかなり分散して委託市町村が現れていることが分かる。大阪においても、大阪消防庁が消防事務の受託事業を開始出来たとしても、府内一元化までは、極めて長い時間が掛かる可能性が高いことを示している。

さらに現実的な極めて重要な問題として、大阪消防庁が創設された場合、その核となることが想定されている現大阪市消防局にとって、メリットよりもデメリットの方が大きいという点である。大阪府下の消防本部間の人件費の格差は極めて大きい。最も高い大阪市に合わせることはほぼ不可能である。その結果、大阪市消防局の職員の給料が下がる可能性がある。

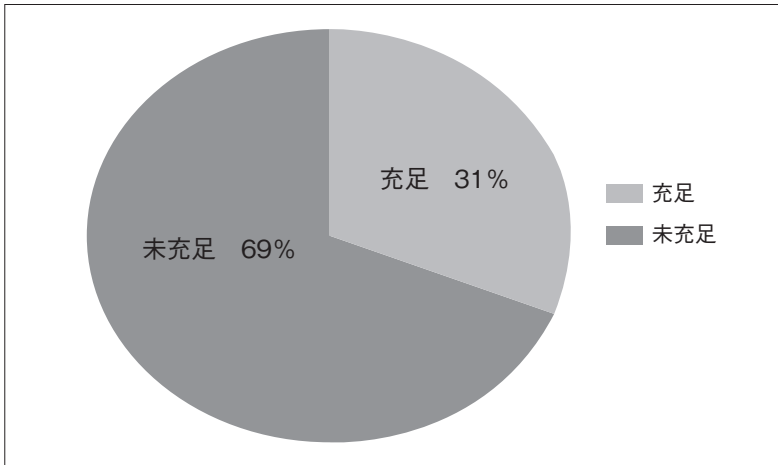
また委託する消防本部の側にもデメリットの方が多い。特に高いハードルとなっているのが、総務省からの消防分の地方交付税の問題である。地方交付税は、それぞれの行政分野ごとに算定されて最終的に合算され総額が決められている。よって、消防分の地方交付税というものも存在するが、それは本来消防のために使用されねばならないものである。

ところが地方交付税は、補助金のような紐付き財源ではなく市町村の自主財源で使い道が自由なので、全国の多くの市町村において消防ですべては充当せず他の行政分野への流用が長年行われてきた。府下の多くの消防本部においても、同様な状況が存在する。消防分の地方交付税を全て消防には使わず、他の行政分野に流用しているのが現状である。

図表7は、大阪府下の消防本部における消防分の地方交付税の充足状況を見たものである。約69%の消防本部が未充足というかたちになっている。

大阪消防庁が設立され消防事務の受託事業が開始されると、委託市町村は委託金を毎年大阪消防庁に対し払わなくてはいけなくなる。東京では、この東京消防庁への委託金が消防分の地方交付税よりも当初安かったので、委託市町村が増えたという経緯がある。しかし東京消防庁への委託金も徐々に値上がりし、現在は消防分の地方交付税を超える状況になり、委託する側のメリットが少なくなってきたという指摘も一部にある⁶⁾。

図表7 大阪府下の消防本部における消防分の地方交付税の充足状況



備考：消防庁「消防年報（平成18年度）」より作成

よって大阪消防庁においても、この委託金の金額を消防分の地方交付税より低く設定するか否かで、受託事業の成否が決まることとなる。もし同額ないしは高く設定された場合、多くの市町村にとって今まで自由に使えていた金が使えなくなるという事態が生じ、それは市町村にとって大きなデメリットとなる。

一方東京消防庁でも、もはや委託金を消防分の地方交付税の範囲内におさめることが困難になってきている。果たして、大阪消防庁が委託金を消防分の地方交付税の範囲内におさめることが可能なかという点が、大きな疑問となる。

それを可能とするためには、大阪消防庁の側の持ち出しが必要となる可能性が大きい。既に現時点で府市統合本部での試算でも大阪消防庁が設立された場合、毎年28億円増という試算結果が出ているが、それだけでは済まない可能性がある。

4. まとめ

以上、消防防災行政における二重行政について見てきた。最後にまとめたい。

消防防災行政においては、定常業務の二重行政の是正は、多少出来る余地はあるが、災害時新業務の二重行政は、特定が困難でまた逆に多少の重複が必要な行政分野である。

二重行政問題は、橋下大阪市長の大阪都構想で注目されるようになった。都制を導入すると、併せて都区制度も導入されることとなり、都区間での役割分担の明確化が可能となり二重行政の解消にもある程度繋がる。

しかし消防行政の場合は、消防組織法で市町村の固有事務とされている一方で、都区制度で特別区は消防行政を行えないと先行事例の東京の場合ではしまっているの、特別区を管轄区域とした都でも特別区の組織でもない別人格の組織に消防行政を委ねなければならない。結果、ある程度の重複が必要な消防行政において、都や特別区の無責任状態が生じている。このような問題が生じるのは、都区制度と市町村消防制度の整合性を取るために、都でも区でもない第三者の別人格の組織に消防行政を一元化していることにある。大阪においても都制導入と共に、どこ（都か特別区か大阪消防庁）が消防行政を担当するかを明確化する必要性に迫られることとなる。

大阪都構想が実現した場合の消防行政の取り扱いについては、大きく三つの選択肢がある。第一は、現行の市町村消防しか認めていない消防組織法を改正して、都道府県でも消防を行うようにする方法がある。第二は、都区制度で特別区が出来ない事業の中に消防防災行政は入れずに、特別区の広域的消防本部として大阪消防庁を設置するという方法である。つまり特別区が一部事務組合ないしは広域連合等の広域行政の制度を用い、広域的な消防本部（大阪消防庁）を設置するという方法である。そして第三の選択が、東京消防庁のように、都でも特別区でもない他人格の実在しない

市とみなした組織を作り、その市の消防本部として大阪消防庁を設置するという方法である。

第一の方法では、大阪消防庁は都消防となる。第二の方法では、特別区の消防本部となる。これらの方法では、消防組織法の改正が必要となるが、他人格の別組織に消防行政を委ねるといった事態は生じない。一方、第三の方法では、消防組織法の改正は必要ないが、代わりに他人格の別組織に消防行政を委ねるといった事態が生じ、様々な問題が発生する原因となる可能性がある。

現状では、堺市が大阪都構想に参加するかが極めて不透明な為、大阪市だけが特別区となって、第三の方法で現大阪市消防局が名称だけ大阪消防庁を名乗り⁷⁾、都でも特別区の組織でもない別人格の組織になるだけの可能性が高い。そしてこれは都や特別区の行政機関の無責任状態を生む結果となり現状より始末が悪くなる可能性がある。

加えて、大阪消防庁構想が実現するためには、いくつかの高いハードルが存在する。特に、管轄人口規模の問題と負担金問題は高いハードルになっている。まず大阪消防庁実現のためには、東京消防庁には及ばないまでも、管轄人口の規模で圧倒的に他を引き離さねば他消防本部の不公平感を生じさせることとなる。またそのためには堺市の大阪都への参加及び府下の市町村の多くが一気に大阪消防庁に委託することが必要条件となってくる。ところが堺市の大阪都への参加は不透明である。また委託市町村を一気に増やすためには、大阪消防庁への委託金を、消防分の地方交付税の額よりも少なくすることで、市町村に委託するメリットを明確に見せる必要がある。しかしその結果、都や特別区は負担増を強いることとなる。

大阪消防庁が設立され、更に大阪における消防の一元化が実現されると、高度救急救命の管轄区域と消防の管轄区域が重なる等のメリットも大きい。しかし往々にして当事者は、目の前の損得に囚われがちである。府下市町村の損得が明確に生じる分、それらの利害を調整し大阪消防庁構想を実現することは大阪都構想の実現以上にイバラの道である⁸⁾。

注

- 1) 読売新聞（2012年6月21日）
- 2) だから皆体を壊すこととなる。古林智宏（兵庫県職員・関西大学大学院）「災害対応時のスケジューリング技法の研究」参照。
- 3) 東京都下の市町村は、常備消防の事務は東京消防庁に委託しているが、消防団の管理事務は自分達で行っているため、災害時の実働部隊として、一応消防団は確保していることとなる。
- 4) 大阪では、戦前消防団の前身である消防組と行政との間において諍いが絶えなかった。そのため戦後消防組織法が出来、消防団が任意設置になった時、大阪市は消防団を設置しなかったという経緯がある。堺市においては、戦後暫くは消防団が存在したが、消防団員のなり手が少なく廃止してしまった。その後平成の大合併で、消防団がある町村を吸収合併し消防団の未設置団体ではなくなった。しかし未だに、中心地域には消防団はない。
- 5) GHQ のエンゼルの戦前わが国の消防が、警察行政の中に含まれ、低い位置付に置かれていたことから、消防行政と警察行政を対等なものとして扱うことにより、その行政文化を打破したいという問題意識があった。
- 6) 永田尚三（2009）『消防の広域再編の研究—広域行政と消防行政』武蔵野大学出版会
- 7) 消防本部の名称は、条例で決められる。もともと東京消防庁の名称は、東京消防本部であったが、その後、東京消防庁に変えた経緯がある。しかしながらそれに対し警察は、消防法の縛りがあるので、各都道府県の消防本部が勝手な名称を名乗ることはできない。
- 8) 「読売新聞社が知事と府内全43市町村長に行った首長アンケートで、「府内の消防組織の指揮系統を一元化する『大阪消防庁』に参加する考えはあるか」と聞いたところ、「参加する」を選択したのは19人、「参加しない」は4人。21人はどちらも選ばなかった。」読売新聞（2012年1月7日）より引用。

また現在、大阪都構想とは別に、消防庁が消防の広域再編を推し進めている。平成23年、富田林市、太子町や、河内長野、大阪狭山、河南、千早赤阪の南河内6市町村で消防広域化協議会を結成したが、再編後の経費負担の割合などを巡って折り合いがつかなかった。6市町村は昨年8月、協議をストップ。首長の一人は「経費が増えるなら、わざわざ統合することはない」と話したとのことである（同上記事）。このように消防の広域化協議においては、経費問題が成

否に大きな影響力を持つ。

※本稿は、2012年7月28日に神戸学院大学のポートアイランドキャンパスで開催された日本公共政策学会関西支部の第5回研究大会における「二重行政」のシンポジウム（司会長峯純一（関西学院大学）、パネリスト 山谷清志（同志社大学）、永田尚三（関西大学）、宗前清貞（琉球大学）、楠田昭二（立教大学・早稲田大学））での報告内容を、論文化したものである。

