

わが国の消防行政における組織間関係 及び補完体制についての一考察

永 田 尚 三

1. はじめに

(1) 補完体制の先行事例である消防行政

近年、基礎自治体（市町村）は総合行政主体として、地域における事務をできる限り担うべきであるとする、総合行政主体論の考え方が、揺らいでいる。平成の大合併に乗り遅れた小規模市町村においては、今後、法令上義務づけられた事務を十分に処理できない危惧が生じ、その結果、地方制度調査会でもそれを国や都道府県が補うべきとする垂直補完や、他の市町村が補うべきとする水平補完といった議論が行われ、現在補完体制への関心が、地方行政全般で高まっている¹。総合行政主体論は、「地方公共団体は、住民に福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」という、地方自治法第1条の2第1項に基づく考え方である。わが国の防災行政や消防行政も、従来、この総合行政主体の考え方に正に基づき、市町村中心に体制整備が行われてきた行政分野である。しかし東日本大震災では、津波で行政機能がシステムダウンを起こした市町村も生じ、市町村中心の防災行政の限界が明確となった。

また、消防行政においては、総合行政の一部である「消防行政主体」としての市町村の限界は、他行政分野と比較しても、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²）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行事例である。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。本研究では、消防行政における補完体制の分析を進める上で前提となる分析視座について考察をまず行いたい。

(2) 「消防行政主体」としての市町村の限界

では、「消防行政主体」としての市町村の限界とは、どのようなものであろうか。戦後、消防行政は、官設消防（国営消防）から市町村（自治体）消防へと他行政分野に先駆け地方分権が行われ、70年以上にわたり市町村中心に運営が行われてきた。消防組織法（1947年制定）で、市町村は地方自治の本旨に基づき、当該市町村の区域における消防を十分に果たすべき責任を負うとともに、その消防の責務を果たすために必要な経費は当該市町村が負担するとされ、市町村消防の大原則の下に、各市町村による自立的な体制整備が進められてきた。その市町村消防において、長年課題とされてきたのが、小規模消防本部の多さである。全国に、約730（2017年4月時点）の消防本部が存在しているが、管轄人口10万人以下

の小規模消防本部が、全国の消防本部の約6割を占めている。

これら小規模消防本部では、保有する人的資源や組織資源の不足から、平常時の救急や予防（消防法に基づいて、正しい防火対策・防災対策を講じられるように、建物の中へ立ち入り検査などを行い、場合によっては、行政指導や行政命令等の是正措置を行う業務）、更には火災原因調査（火災原因を調査し再発防止に繋げる業務）等の消防活動において支障が生じている。近年の高齢化社会を背景とした救急需要の急増に、十分に対応できない事態や、予防の立ち入り検査が人員不足で不十分になる事態、更には火災原因調査で火災の原因を特定できない（小規模消防本部は、検証実験の環境が整わず火災原因が特定できない火災が多い）事態等が生じている。また近年は、建築材の耐燃化の向上により大火は減少傾向にあるが、2016年の糸魚川大火では、大規模火災への対応に小規模消防本部の保有する消防力では不十分である現状が改めて明らかとなった³。そして、大規模自然災害発生時の、被災地への広域応援活動も、日常の消防活動をぎりぎりの組織資源でまわしている小規模消防本部にとっては、大きな負担となっている側面がある⁴。

更に、小規模消防本部以上に深刻なのが、消防非常備町村の存在である。消防非常備町村とは、未だ24時間体制で消防、救急等の対応を行う市町村消防本部が設置されておらず、住民の消防組織である消防団しかない町村のことである。離島地域や中山間地域の町村に未だに30程存在する。これら町村で特に深刻なのは、救急の問題である。消防団は、救急搬送を行うことが出来ないため、これら地域では役場や医療機関が救急搬送を実施している。しかし、消防の常備市町村では確保されているプレホスピタルケア（医療機関に搬送するまでの救急車内で行う応急救護）の水準が確保されていない⁵。

(3) 消防行政において見えてきた補完体制の課題

一方、国レベルの消防機関（図1）は、企画・立案や各種法令・基準の

策定などを行う政策官庁で、市町村消防本部への関与は指揮命令権や管理権は無く、助言や勧告にとどまる。また、保有する資源も、代々少ない。対して、消防の実働部隊や装備等の資源のほとんどは、市町村に配置されている。ある意味、消防行政は地方分権の先行事例ともいえる。消防資源の整備も、各市町村消防本部の自主性に任せられてきた部分が大きく、他行政分野と比較して、ナショナルミニマム（国が保障する最低水準⁶）よりも、ローカルオプティマム（地域が選ぶ最適水準⁷）が浸透してきた行政分野である。

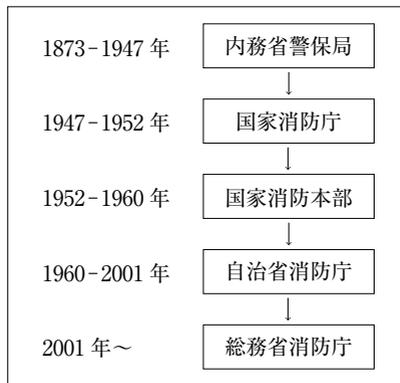


図1 国レベルの消防機関の変遷

1947年に消防組織法が制定され、市町村消防制度が始まった際に、制度導入の中心人物であった、GHQの公安課主任消防行政官 Angell は、小規模消防本部や消防の非常備市町村の独自で対応できない部分は、国が垂直補完や上からの支援で補う体制が機能することを期待したが、国レベルの消防機関の資源不足から、十分な垂直補完（上からの垂直補完）が機能していない部分が消防行政においては見られる⁸。

そのため消防行政では長年、市町村や消防本部間の水平補完や連携体制の構築が他行政分野と比較してかなり早期から行われ、また消防行政独特

の下からの垂直補完（消防行政独特の大都市消防本部から消防庁への出向人事等の資源の提供のこと）等の補完体制が発展してきた。ただ補完性の原理や、市町村消防の原則に従うならば、まずは小規模消防本部の強化から行うべきである。国も、小規模消防本部の是正と消防の非常備町村の解消を目指し、過去に何度か、消防の広域再編の試みを行った。直近では2006年から2018年まで、管轄人口30万人以上に全国消防本部の組織規模の平準化を目指して「消防の広域再編」が実施されたが、必ずしも予定通りには達成されなかった。当初、消防の広域再編は、複数の消防本部を統合し、管轄人口30万人以上に全国消防本部の組織規模の平準化を目指すものであった。しかし、長年にわたりローカルオプティマムが根付いた行政分野においては、それぞれの市町村消防本部や非常備町村の抱える事情も極めて多様で、広域再編は当初想定した通りには進まなかった。そして2013年4月にハードルを引き下げ期限延長となり、更に2018年4月に再度6年間の期限延長となった。

現時点（2023年）では、多少の再編成果はあったものの、多くの小規模消防本部及び複数の消防非常備町村が、現状のまま取り残され、小規模消防本部及び消防非常備町村を取り巻く現状は、依然厳しい。このように10年以上掛けても、市町村の腰が重く、進展があまり見られなかった広域再編が、更なる期限延長で、大幅に進展する保証はなく、また更に3回目の期限延長があるかは不確実性が高い。今まさに消防行政においては、小規模消防本部や消防非常備町村救済のために、消防の広域再編終了後の次の一手を考えねばならない段階に来ている。となると、残された道は、補完体制の更なる強化しかない。ただ補完体制が既に精緻化された消防行政において、これ以上推進すると小規模消防本部や消防の非常備町村の自立性を損なう危険性もあり、市町村が消防事務を中心的に担うべきとする市町村消防の原則が大きな岐路に立たされている。

また消防行政は、他行政分野と異なり消防団という地域住民による消防組織を持っている。よって、組織間の補完関係も、行政組織内部で完結せ

ず消防団の存在も考慮する必要がある。例えば、小規模な市町村消防本部の中には、平常時の消防活動においても、消防団の消防力によって資源不足を補完し、なんとか日常業務をまわしてきた地域も多い。ただこの消防団も、全国的に団員の高齢化や団員数の減少が著しく、今後も消防団による補完体制を維持するのが困難な地域が出てくることが予想される。そのような事態が生じた場合、最も深刻なのは、消防団への依存度が高い小規模消防本部や消防非常備町村である。これら地域では、このまま消防団の衰退現象が継続すると、現状の消防体制を維持出来なくなる可能性が高い。

以上のような問題意識に基づき、本研究では主に消防行政における補完体制の現状や課題について明らかにする前提となる、分析枠組みについてまず考察を行いたい。

(4) 消防行政研究の学問的位置付け

前述のとおり、本研究では、主に補完体制に着目し、行政学の視点から消防行政を見た個別行政分野の研究の分析枠組みを構築したい。まずは、消防行政研究の学問的位置付けから考察をしたい。消防庁が管轄する消防行政は、地方防災行政や消防防災行政を含んでいる。これらの行政分野は、消防行政における災害対応の部分で、一部内閣府が管轄する防災行政と重複するため、時として消防行政は防災行政の下位行政分野と勘違いされるが、その理解は間違っている。両者は、一部境界線が曖昧な部分はあるものの、互いに全く独立した行政分野である。災害対応は、危機対応を専門とする消防行政の中でも、災害時に新たに生じる業務で決して日常的な業務ではない。ただし、地方防災行政や消防防災行政は、阪神・淡路大震災以降、消防行政においても非常に重要な行政分野となってきた。そのため、防災研究という視点から消防行政を見た場合の問題関心も、一部本研究には含まれている。

従来、行政学の見地からの消防分野の研究は、実務家の制度論的著作が中心で、専門研究は国の内外を問わず非常に少ない⁹。消防職員の労働環

境について行った研究（宮崎 2001, 2003）¹⁰ や、消防の広域再編について行った研究（永田 2009）、また隣接研究分野の政策法学の視点から、予防消防行政における法執行過程について行った研究（北村 1997）等がある¹¹。このような研究業績は散見されるものの、未だ行政学の視点からの体系的専門研究及び、実証研究の蓄積が、国の内外を問わず少ない研究分野である。わが国における消防行政の実態は、研究者にはまだ完全には把握されていない¹²。また防災研究は、工学系¹³の研究が主流で、社会科学や人文科学からのアプローチは、主に心理学¹⁴、社会学¹⁵の研究が中心であった。消防行政研究では、行政組織の管理や制度に、元来主要な問題関心を持つ行政学の問題関心を中心として、具体的な災害対応に重きを置く防災研究の問題関心も部分的に交えながら、わが国消防行政の全体像及び問題点を明らかにし、更にその解決策について検討する研究領域であるべきと考える。

2. 研究の視点

(1) 公助・共助・自助と補完性原則

以上のような問題関心に基づき、消防行政研究の分析視座の一つとして考えられるのは、消防行政に関わる組織を分析対象とし、その組織間関係から、消防行政の特殊性や全体像、平常時や災害時の補完体制等について分析を進める視点である。消防行政研究の問題関心は、国と地方の垂直的關係のみならず、市町村消防本部間の水平的關係、更には住民による消防組織である消防団と行政の關係にまで及んでいる。更に、フェーズも平常時から災害時にまで及び、研究対象とする行政活動の範囲も、平常時の業務から、消防行政における災害時新業務である地方防災行政や消防防災行政までと極めて広い。これらを包括的に分析するのは、かなり困難を伴う。

まず、消防行政を分析する視座を整理する上で有効と思われるのが、防災研究でよく用いられる自助・共助・公助の考え方である。何故この概念

を持ち出すかということ、一般の行政分野では、公助の部分のみの分析で納まるが、消防行政には消防団という住民による消防組織があり、共助の部分にまで関わってくるからである。自助・共助・公助が防災の分野で注目されたのは、阪神・淡路大震災が切っ掛けである。阪神・淡路大震災では、行政機関よりも住民組織によって救出された被災者数の方が多かった¹⁶。そこから災害時の共助の重要性が認識され、自助・共助・公助という用語が用いられるようになった。主に災害・事故時の応急対応や平常時からのその備えにおいて、まず個人の自力で対応し（自助）、それでも対応不可能な部分は地域社会の助け合いで補い（共助）、更にそれでも対応不可能な部分を行政機関で対応しようとする（公助）考え方である。つまり、公的セクターの保有する資源のみでは、大規模災害のすべてに対応するのは不可能なので、社会のすべてのセクターの保有資源を総動員して、相互補完で社会的危機に立ち向かおうとする考え方が背景にある。この自助・共助・公助の考え方は、災害時のみならず平常時においても適用可能である。元々は、個人・地域・行政の役割分担についての考え方である補完性原則を、災害対応に応用したものだからである¹⁷。

前述の通り、補完の考え方は、平成の大合併で合併できなかった小規模市町村をどのように救済すべきかという話から、わが国では注目されるようになった。補完性原則の起源は、ローマ教皇 Leo13 世が 1891 年 5 月 15 日に出した回勅（*Rerum Novarum*¹⁸）と言われる。いまや EU の基本理念の一つとなっている。わが国では、一般的には、決定や自治などをできるかぎり基礎的自治体（市町村）等の住民との距離が近いコミュニティで行い、出来ない部分のみをより大きな単位の団体で補完していくべきという概念と理解されている。そして補完の方法には、垂直補完と水平補完がある。垂直補完とは、国や都道府県が、市町村がどうしても対応できない部分を上から補完すべきであるという考え方である。また、水平補完は、市町村がどうしても対応できない部分を広域行政組織や地域の中核市が水平的に補完すべきであるという考え方である。できるかぎり小さい単位で

対応するという補完性原理の大原則から考えれば、まずは市町村で出来得る限り対応し、どうしても対応できない部分を市町村間の水平補完で補い、更にそれでも出来ない部分を都道府県、国の垂直補完で対応すべきという順番となる¹⁹。

また、補完と連携の概念分けもしておく必要がある。補完と類似用語の概念分けにはいくつかの主張がある²⁰。まだ完全には定まっていないが、本研究では「事務事業の共同処理とか圏域内自治体で施設配置を調整しあうのは、効果的な処理を行おうとする「連携」の営みである。一方で、「補完」とは、能力不足の自治体に対して、より規模能力の高い別の主体が後見するという意味で使われている²¹。」という概念分けを採用したい。ただより消防行政の分析に馴染むよう、補完の定義は、「能力不足の行政組織に対して、より規模能力の高いか或いはより多くの資源を保有する別の主体が後見する」行為と微修正したい。消防行政における補完体制は、本研究で主要な分析対象となってくる。公助・共助・自助の考え方と補完性原則を整理したのが、表1である。

表1 自助・共助・公助と補完性原理の関係

公助			共助			自助	
国の公助	都道府県の公助	市町村公助	補完体制				
			広域応援（圏域外補助）				圏域内補完
			垂直補完	水平補完	共助の圏域外補完		

表1について説明を加えたい。公助には、国の公助や都道府県の公助もあるが、消防行政で最も中心となるのは、市町村公助である。市町村公助とは、便宜上本研究で用いたいと考える概念用語であるが、消防行政主体としての市町村が管轄区域内で自ら行うべき平常時や災害時の危機対応体制のことを指す。消防行政でいえば、管轄区域内での火災、救急、災害等への市町村の対応体制のことである。従来、わが国の消防行政は、平常時

の消防、救急の業務や災害時の応急対応は、市町村の行政が中心になって行ふべきという考え方の下、70年以上にわたって体制整備が進められてきた。言うなれば、市町村公助中心主義であったのである。そこには、平常時の消防業務のみならず、災害対応も市町村消防本部で十分対応できるという期待があった。ただ現実には、平常時においても、小規模消防本部は保有する様々な資源不足で、日常業務を回すのが精一杯という状況が生じ、また垂直補完も、国レベルの消防機関の資源不足で不十分という状況の中で、地域の代表消防本部（中核的都市の消防本部）を中心とした水平補完の体制が平常時から形成されていった。

また災害対応に関しては、阪神・淡路大震災より以前は、わが国は大規模災害が少ない時期が続いた（風水害を除く）ので、市町村の公助及びそれを前提にした広域応援の制度である消防の相互応援協定²²で十分対応が出来た（水平補完の制度²³）。ところが阪神・淡路大震災では、被災地の市町村も被災し、市町村や市町村消防本部の公助が想定したようには機能しないことや、それを圏域外から補完するための国の体制（垂直補完）や市町村間の相互応援協定（水平補完）が不十分であることが分かった。そこで、国の垂直補完の部分が強化され、また圏域外の市町村消防本部による新たな広域応援の制度として、緊急消防援助隊が創設されて水平補完の強化が行われた²⁴。垂直補完も水平補完も、広域的応援であり圏域外からの補完が前提である。

更に、東日本大震災では、津波で被災地の市町村公助が機能不全に陥ったことから、広域応援（圏域外の補完）が垂直補完においても水平補完においても盛んに実施されることとなった。特に、消防行政以外の行政分野においても、機能不全を起こした被災地市町村の救援のため、垂直補完及び水平補完の必要性が生じ、総合行政主体である市町村のあり方に揺らぎが生じた点が、東日本大震災の特徴であった。また、広域応援は圏域外からの補完を前提としているので、垂直補完及び水平補完のいずれにしる、発災から到着までにタイムラグが生じる。その間、市町村の公助が機能し

ないとなると、消防行政においては地域の消防団で補完をするしか手が無くなるので、共助の重要性が更に認識されるようになった。それを受け、東日本大震災後、消防行政や防災行政においては水平補完のみならず共助体制が重点的に強化された。共助には、主に消防行政における消防団による対応や、防災行政においては自主防災組織や防災ボランティアによる対応がある。消防団や自主防災組織は、現状では広域応援活動を原則行わないので圏域内における市町村公助の補完のみであるが、防災ボランティアは圏域外からも広域応援を行うので圏域外からの補完の側面もある。なお、一般に垂直補完は、国と都道府県の垂直補完を意味するが、消防行政の場合は市町村消防で都道府県が関わる部分は制度上ごくわずかなので²⁵、消防行政における垂直補完は現状においては国による垂直補完のみを指す。

(2) 研究対象とするフェーズ、アクター

次に、消防行政研究が研究対象とするフェーズ及びアクターについて、明確にしたい。まずフェーズであるが、消防行政は平常時の業務のみならず、前述の通り地方防災行政や消防防災行政といった災害対応業務を一部含んでいる。そして災害対応のフェーズは、主に①平常時、②発災直後の応急対応、③災害復旧、④災害復興の4段階に分類するのが一般的であるが、災害時の消防の役割は、主に災害発生後直後の応急対応である。よって、消防行政研究での分析対象となるフェーズは、主に平常時及び応急対応期である。また分析対象は、前述の公助・共助・自助の考え方では、公助・共助の部分のみとなるので、分析対象となるアクターも、国、都道府県、市町村首長部局、市町村消防本部、広域行政組織といった行政組織や、消防における共助組織である消防団となる。

(3) 組織間関係を分析する視座

このように本研究では、平常時及び発災後の応急対応における、主に消防行政に関連した公助組織や共助組織を分析対象とする。そして消防行政

における補完体制の現状及び課題を明らかにするため、個々の消防組織を個別に分析するだけでなく、それら組織間の補完関係も見ていきたい。垂直補完や水平補完等の組織間の補完には、必ずいずれかの組織の足りない資源を補うことを目的とした、組織間での資源の供給と依存が生じる。そのため、消防組織間の補完関係をより詳細に分析するため視座として、組織関係論（主に資源依存アプローチ）の考え方を参考にしたい。組織関係論は、組織の資源依存性に着目して組織関係を明らかにしようとする分析枠組みである。あらゆる組織が存続に必要な資源をすべて所有していないことから、必要資源を保有する他組織から資源獲得をせざるを得ず、その結果他組織への資源依存が生じると指摘する（Pfeffer & Salancik 1978）。

組織関係論の源流としては、Levine & White に代表される資源の組織間における交換（互酬性）に着目し、それによって生じる相互依存的関係を見ようとする交換アプローチがある。ただ、「組織の相互依存は、当事者間の対等的な組織間の分業を基礎に生じるだけでなく、一方の他方の組織へのパワーの行使によって強制的にも発生する²⁶」。Aldrich は、交換アプローチが対等関係を前提に相互依存関係を見ており、支配や影響力の行使といった側面が欠けている点を批判した（Aldrich 1979）。そのような組織間のコンフリクトな関係に着目したのが、パワー依存アプローチである。組織間の保有している資源の希少性の違い（非対称性）に着目し、希少性の高い資源を保有している組織に生じるパワーや影響力から、組織間関係を見ようとした（Emerson 1962；Benson 1975）。

当初、組織間の資源をめぐる議論で主要な問題関心となったのが、交換アプローチとパワー依存アプローチの統合であった。何故なら、「組織間の相互作用は極端に協調関係あるいはコンフリクト関係の一つのみが存在するのではなく、現実にはむしろ2つの関係が混在すると考えられる²⁷」からである。そして、その両アプローチを最初に接近させたのが、オープンシステム論であった（Thompson 1967）。オープンシステム論は、外部環境と組織の相互作用に着目し、組織を予測や統制の出来ない影響力と

いった不確定性にも従うシステムとみなす。つまり、外部環境がもたらす不確実性を削減するために、組織間の資源の交換が生じ、その交換する資源の重要度が高ければ依存関係が生じると考えた。

更に、交換アプローチとパワー依存アプローチを統合する理論枠組みとして提示されたのが、資源依存アプローチである (Aldrich & Pfeffer 1976 ; Pfeffer & Salancik 1978 ; Aldrich 1979)。資源依存アプローチは、組織は、存続や成長に必要な資源を全て保有した自己完結的な存在でなく、そのため資源の交換や依存から組織関係が生じると考える。Aldrich は、その交換関係の中にも組織間のパワー維持策と自立性を維持しようとする対抗行為が混在し、依存関係が潜在化しているとし、交換アプローチとパワー依存アプローチを統合した。

また依存関係は、組織にとって得られる利益が、意思決定の裁量権や自立性の喪失といった不利益よりも大きい場合に生じるが、依存する側の組織にとって、どこまで他組織に依存するか、また自立性を維持するかは重要な問題となってくる。Pfeffer & Salancik は、他組織への依存度を決定する要因として、①資源の重要性、②資源の配分と使用に関する自由裁量権、③資源の集中度の3点を挙げている (Pfeffer & Salancik 1978)。資源の重要性は、交換資源の量と必須性で決まる。また、資源の配分と使用に関する自由裁量権とは、他組織が保有する資源をどれだけ自由に配分及び使用できるかという裁量権の大きさの度合いのことである。一般には、自由裁量権は資源を所有することで最大化されるが、所有しなくとも資源を自由にコントロールできる裁量権でも良い。更に、資源の集中度とは、一つの組織への資源の集中度のことである。特定の組織に資源が集中しており、代替的供給源が無い場合は、その組織への依存をせざるを得ない。これら3点を満たせば満たすほど、相手組織への依存度は高くなる。

Emerson は、このような依存が相手組織のパワー優位性を生じさせると指摘した (Emerson 1962)。一方、相手組織にパワー優位性が生じると様々な要求が発生する可能性があり、当該組織は「資源依存の必要性から

生まれる自立性の低下というジレンマと直面する²⁸。」。そのため組織は、自立性を確保するため組織関係の調整を行う必要性が出てくる。その方法の1つとして指摘されるのが、組織関係の調整を行う組織間調整機構である (Thompson 1967 ; Pfeffer & Salancik 1978, ; Aldrich 1979)。また組織間調整の戦略として、①合併等によって依存を吸収し自立性を維持する戦略、②役員兼任や提携といった依存と協力が共存する協調戦略、③より上位の第三者へのロビー活動等の政治戦略の三点を挙げられる (Pfeffer & Salancik 1978)。一方、Cookによると、パワー優位性を持つ側は、資源の交換比率と組織間の相互作用の形式の決定に影響力を持つこととなるため、他組織に対するパワーを拡大しようとする (Cook 1977)。

これら組織関係論の視点を本研究では用い、消防行政における組織関係や補完関係を詳細に見ていきたい。消防行政においても、組織間の保有する資源量の非対称性から、当該組織の不足資源を補うため平常時から様々な補完関係が生じている。また外部環境がもたらす不確実性からも、その環境の変化で生じた不足資源を補うため補完関係が生じている。よって、消防行政における、不確実性の最たるものである災害時の対応体制における補完関係は、発生頻度は少ないものの精緻化が進んでいる。

ただ前述の通り、消防行政は制度上都道府県の関与できる余地が極めて限定的なので、垂直補完においては、国と市町村・市町村消防本部の資源交換及び依存関係が中心となる。また水平補完においては、主に市町村消防本部間、市町村間の資源交換及び依存関係が関わってくる。消防行政においては、市町村消防本部間の水平的な関係において、東京消防庁や各地域の大都市消防本部に資源が集中しており、結果的にこれら消防本部がパワー優位性を持つ。水平補完は災害時の広域応援のような期間限定的である場合はともかくとして、平常時で常態化している水平的な資源依存関係の場合は、一定の意思決定の裁量権や自立性の喪失、必要な時に必要な資源を手に入れられないといった必要資源へのアクセスの不自由さが生じる²⁹。ただ憲法によって、市町村の自治は保障されている。よって、消防

行政の資源依存関係においても、組織間の自立性をめぐるコンフリクトは現状の水平関係においては、深刻な問題となるほどは一般的には顕在化していない。ただ、ある程度のコンフリクトは、常に存在しており、それが災害等の究極な状況の中で、顕在化する場合がある。更に、消防行政においては、組織調整機構として、全国消防長会が存在し、水平的、垂直的に組織間関係の調整を行っている。以上のような、現状理解が可能となる。

なお、Rhodes は行政組織の必要資源を、①法的資源、②財政的資源、③政治的資源、④情報資源、⑤組織資源の五つに分類する (Rhodes 1985)。
①法的資源とは、法令や制度的慣習によって与えられた強制あるいは裁量的権限のことである。②財政的資源は、税金や借入金等を原資とした公共部門の予算のことである。③政治的資源は、政策決定過程への参加や、政治家を動員しての資源調達能力のことである。④情報資源は、様々な情報を保有し、その獲得及び提供の一方ないしは双方を管理することである。⑤組織資源は、人的資源、技術資源、土地や施設、装備などの資産を所有し、仲介者を経ずに直接行為することが出来る能力のことである。組織の資源の分類に関しては、Benson は、組織が最も必要とする資源は、権威と金銭で、この2つの資源があれば他の資源も獲得できるとしている (Benson 1975) が、Rhodes の五つの資源分類は、個別具体的でより詳細な分析が可能である³⁰。消防行政研究においても、この五つの資源を、分析対象にすることでより精緻な分析が可能となるように思われる。

3. これらの分析視座を用いた消防における補完体制の分析の試み

結論に至る詳細な分析は、著者の別の論文において紹介したいが、このような分析枠を用いることで、消防行政における補完体制の、メリットとデメリットが明らかにすることが可能となる。消防行政における補完体制の、メリットとデメリットをまとめたのが、文末の表2である。

全体的な視点から見ると、メリットは各組織の足りない資源を補える点と、仮に多層にわたる補完体制を構築出来れば、前述の通り、総体として少ない資源でも、保有資源以上の目標達成が可能であるという点である。一方、デメリットは、場合によれば、他組織が持つ資源へのアクセスの困難性が生じる点と、補完する側の自立性や自己決定権が制限される危険性がある点である。補完してもら側としては、補完をする組織が保有する資源へのアクセスの自由度や、その資源を用いる自由裁量度が高いほど望ましいが、補完する側の様々な事情や外部環境から、希望通りにはいかない事態が、時折生じうるという不確実性が補完体制には常に存在する。また、過度の補完は、補完される側に自立性をめぐるコンフリクトを生じさせる危険性もある。

これらは、消防行政における補完体制の多くにも当てはまる。まず、上からの垂直補完であるが、メリットは大規模消防本部に集中している、小規模消防本部ではアクセス困難な資源を、国が代替的に供給を行うことで、それら資源への小規模消防本部のアクセスの自由度を高めることである。これにより水平補完で時折生じうる、小規模消防本部が欲しい資源を大規模消防本部の囲い込みで獲得できないという不確実性を回避することが出来る（ただし、上からの垂直補完のメリットの部分は、十分には機能していない点が、消防行政の一つの大きな課題である）。

また、周辺の大規模消防本部以外に、小規模消防本部へ代替的に必要資源の供給手段を提供することで、大規模消防本部のパワー優位性が、水平補完において過度に生じるのを予防する。大都市消防本部のパワー優位性が過度に生じると、市町村消防本部は対等であるという市町村消防の建て前を崩し、自立性をめぐるコンフリクトを生じさせる危険性があるからである。

更に、大規模自然災害や事故のみならず、様々な特殊災害が発生する危険性がある現代社会において、市町村の公助のみでは対応困難な事態への対応を、上からの垂直補完は補うことが可能である。一方、デメリットと

しては、国による上からの垂直補完が過度に行われると、市町村の消防責任や、消防本部の自立性と自己決定権を侵害する危険性がある。

次に、下からの垂直補完であるが、メリットとしては、まず総務省消防庁への出向者及び研修生を通し、大都市消防本部が保有する資源への国のアクセスの自由度が増え、国の資源不足を補える点である。また、出向者及び研修生を通し、下からの補完を行う大規模消防本部の側も、国の保有する情報資源へのアクセスの自由度が増す。そして、そのようなメリットが補完する側にもあるため、これら大規模消防本部が水平補完を行うインセンティブに、国は出向及び研修ポストを活用することが出来る。ただ、デメリットとしては、国は下からの垂直補完で、必要資源を得られるため、大都市消防本部へ対する過度の依存は、国の保有する資源の強化（消防行政の専門性を持った人的資源の強化等）を阻害する危険性がある。

続いて、水平補完であるが、小規模消防本部は不足資源を補うことが可能である。また、水平補完が十分に機能することにより、それに対応困難な部分のみ、国は垂直補完で補えばよく、国の負担を減らすことが可能である。一方、デメリットとしては、近年は水平補完に関する議会のチェック等も厳しくなり、水平補完を行う地域の中核消防本部が保有する資源へのアクセスが困難になる等の不確実性も増している。また、過度な水平補完は、地域の中核消防本部のパワー優位性を生み、周辺市町村の依存度も高まるので、市町村消防の自立性と自己決定権を侵害する危険性がある。更に、各地域で中核となるべき消防本部の組織規模や保有する資源に地域格差があるため、十分に水平補完が機能しない地域が生じる危険性がある。

そして、融合型補完であるが、メリットとしては、まず市町村消防本部のみに集中した資源（実働部隊）への、国のアクセスの自由度を高めることにより、本来保有しない資源（実働部隊）を補え、国の意思を反映した災害現場での活動を可能とする。融合型補完のお蔭で、国は実働部隊を独自に保有しなくとも、災害時の現場活動への関与が可能となる。また、融合型補完である緊急消防援助隊の制度により、大規模災害時における被災地

の消防本部の負担も大幅に軽減される。

一方、デメリットとしては、福島第一原発事故時のように、究極の事態発生時に、国の大都市消防本部が保有する資源へのアクセスの困難性を生じる危険性がある。また、応援する側も、受援される側も、「消防行政主体」としての自立性と自己決定権を侵害される危険性はある。そして、緊急消防援助隊に参加する小規模消防本部の負担が大きい。

更に、消防団による圏域内補完であるが、メリットとしては、平常時及び災害時に小規模消防本部の資源不足を補える。小規模消防本部や消防非常備町村は、消防団の圏域内補完のお蔭で、日常的な消防事務を何とか回すことが出来ている。また、大規模災害時には、大規模消防本部の保有資源でも対応困難な場合があり、そのような際に市町村消防本部の資源不足を補える。ただ、デメリットとしては、団員数の減少、団員の高齢化に歯止めが掛からず、現状維持するのが困難であるという点である。特に、消防団への依存度が高い地域において、過疎化、住民の高齢化が顕著で、圏域内補完を維持できるか不透明な地域が多い。

この様に、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。

4. おわりに

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。

ただ、中央レベルの危機管理部門の一元化等による国の保有資源強化は、国も明確に必要なという結論を出しており、現時点では実現性がない。また、市町村消防本部の保有する資源強化策として期待された、消防の広域再編も、当初の想定ほどの進展は12年かけても見られず、2018年4月に再度更に6年間の期限延長になった。

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。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。

デメリットは、事務の代執行制度は、事務権限が市町村に残り、且つ事務執行を行う市町村は都道府県の事務処理状況のチェックが制度上可能であるが、災害時等に「消防行政主体」としての自立性と自己決定権を、ある程度侵害される危険性がある点である（表2）。ただ、デメリットより、メリットが大きく上回り、既存の補完体制では解決困難な、消防非常備町村や小規模消防本部の課題も、抜本的な解決が可能である。

市町村公助の強化を目指す点は、消防の広域再編と同様であり、ポスト消防広域再編の有力な候補である。

2018年4月に消防の広域再編が、再度期限延長となり、期日が近づい

てきている。ただ、消防非常備町村や小規模消防本部の「消防行政主体としての限界」は、多くの地域で未だ解決されぬまま残っている。長年解決出来ずに来た消防行政の課題に対し、抜本的な解決策の検討を始める良い機会ではなからうか。消防行政は、国民の安全、安心に直結する。消防非常備町村や小規模消防本部の課題解決は、早急に行う必要がある。また、地方分権の先行事例である消防行政の現状は、多くの行政分野の将来の姿でもある。消防行政から学べる点は、補完体制のみならず多々あるように思われる。

表2 消防行政における補完体制のメリット・デメリット

補完体制		メリット	デメリット
全体的		<ul style="list-style-type: none"> 各組織の足りない資源を補える。 上手く多層にわたる補完体制を構築出来れば、総体として少ない資源でも、保有資源以上の目標達成が可能である。 	<ul style="list-style-type: none"> 他組織が持つ資源へのアクセスの困難性が生じる。 過度の補完は、補完される側の自立性と自己決定権を侵害する危険性がある（自律性をめぐるコンフリクトを生じさせる危険性）。
既存の補完体制	上からの垂直補完	<ul style="list-style-type: none"> 大規模消防本部に集中している、小規模消防本部がアクセス困難な資源を国が代替的供給を行うことで、アクセスの自由度を高める（資源の囲い込み回避）。 大規模消防本部のパワー優位性が、水平補完において、過度に生じるのを予防する。 市町村公助では対応困難な事態への対応（大規模災害への対応、特殊災害への対応）。 	<ul style="list-style-type: none"> 過度の補完は、市町村消防本部の自立性と自己決定権を侵害する危険性がある。

わが国の消防行政における組織間関係及び補完体制についての一考察

既存の補完体制	下からの垂直補完	<ul style="list-style-type: none"> ・国の資源不足を補える（大都市消防本部が保有する資源への国のアクセスの自由度が増える）。 ・補完を行う大規模消防本部は、国の保有する情報資源へのアクセスの自由度が高まる（自由裁量権が増す）。 ・また、国はそれを大規模消防本部が水平補完を行うインセンティブにすることが出来る。 	<ul style="list-style-type: none"> ・国の大都市消防本部へ対する過度の依存は、国の保有する資源の強化を阻害する危険性がある。
	水平補完	<ul style="list-style-type: none"> ・小規模消防本部の資源不足を補える。 ・国の垂直補完の負担を減らす。 	<ul style="list-style-type: none"> ・水平補完を行う、地域の中核消防本部が保有する資源へのアクセスの困難性。 ・地域の中核消防本部のパワー優位性が生じ、周辺市町村の依存度も高まるので、市町村消防の自立性と自己決定権を侵害する危険性がある（自律性をめぐるコンフリクトを生じさせる危険性）。 ・各地域で中核となるべき消防本部の組織規模や保有する資源に地域格差があるため、十分に水平補完が機能しない地域が生じる。
	融合型補完	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村消防本部の保有する資源への、国のアクセスの自由度を高めることにより、本来保有しない資源（実働部隊）を補え、国の意思を反映した災害現場での活動を可能とする。 ・被災地の消防本部の負担は大幅に軽減される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・究極の事態における、国の大都市消防本部が保有する資源へのアクセスの困難性が生じる危険性がある。 ・応援する側も、受援される側も、「消防行政主体」としての自立性と自己決定権を侵害される危険性はある。 ・応援をする小規模消防本部の負担が大きい。
	圏域内補完	<ul style="list-style-type: none"> ・平常時及び災害時に小規模消防本部の資源不足を補える。 ・大規模災害時に、市町村消防本部の資源不足を補える。 	<ul style="list-style-type: none"> ・団員数の減少、団員の高齢化に歯止めが掛からず、現状維持するのが困難。 ・特に、消防団の保有する資源が高い地域において、過疎化、住民の高齢化が顕著で、圏域内補完を維持できるか不透明な地域が多い。

今後検討すべき補完体制	都道府県の垂直補完	<ul style="list-style-type: none"> ・国が垂直補完できない部分をカバーできる。 ・消防非常備町村および小規模消防本部の資源不足を抜本的に解決できる。 ・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。 ・大規模、中規模消防本部は、現状のままで良い。 ・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。 ・水平補完での地域の中核消防本部の負担は軽減される。 ・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。 	<ul style="list-style-type: none"> ・事務の代執行制度は、事務権限が市町村に残り、且つ事務執行を行う市町村は都道府県の事務処理状況のチェックが制度上可能であるが、災害時等に「消防行政主体」としての自立性と自己決定権を、ある程度侵害される危険性はある。
-------------	-----------	---	---

(謝辞)

本研究は、科学研究費補助金基盤（C）（2021～2024年）において、研究課題「特殊災害に対する実効性のある危機管理体制、中央地方関係についての研究」として研究費を受け、その成果を公表するものである

注

- 1 地方制度調査会で西尾私案や定住自立圏構想、都道府県による垂直補完といった水平補完や垂直補完に関わる議論が行われ、現在補完体制への関心が、地方行政全般で高まっている。第27次地方制度調査会専門小委員会では、西尾勝副会長が示した「今後の基礎的自治体のあり方に関する資料（私案）」において、今後の基礎的自治体の再編成の進め方として、合併出来なかった小規模な市町村は、組織を極力簡素化し、一定の人口規模未満の団体は、法令により基礎的自治体に義務づけられた事務のうち窓口サービス等を処理することとし、他の事務は都道府県に処理を義務づけるとし、小規模な市町村に対する都道府県の垂直補完制度の創設を提言した。また、総務省の

「定住自立圏構想推進要綱」では、人口5万人程度の地方都市に都市機能を集約し、周辺市町村に対する水平補完を行わせることで自立した広域定住圏をつくらうとする構想が打ち出された。更に、第30次地方制度調査会答申には、地方中枢拠点都市等から相当距離がある小規模市町村（離島や中山間地域の小規模市町村）は、市町村間の広域連携が困難な場合は、都道府県による補完を行うべきとする考え方が盛り込まれた。

- 2 小規模消防本部では、保有する人的資源や組織資源の不足から、平常時の救急・予防（消防法に基づいて、正しい防火対策・防災対策を講じられるように、建物の中へ立ち入り検査などを行い、場合によっては、行政指導や行政命令等の是正措置を行う業務）・火災原因調査（火災原因を調査し再発防止に繋げる業務）等の消防活動において支障が生じている。近年の高齢化社会を背景とした救急需要の急増に、十分に対応できない事態や、予防の立ち入り検査が人員不足で不十分になる事態、更には火災原因調査で火災の原因を特定できない（小規模消防本部は、検証実験の環境が整わず火災原因が特定できない火災が多い）事態が生じている。
- 3 2016年12月22日に、新潟県糸魚川市において発生した大火で、単一出火の延焼による火災で、家屋を巻き込んだものとしては1976年の酒田大火以来の大火である。建築資材の耐燃性の向上や消防の予防体制が進む中で、全国的にもはやこのような大火はわが国では発生しないと考えられていた。小規模消防本部である糸魚川市消防本部（職員90人）では、現有消防力で最大限度編成可能な部隊（消火隊9隊、救急隊等3隊）を出動させ火災対応を行ったが、早期に単独で火災鎮圧は出来ず、出火約2時間後に近隣の上越地域消防組合消防本部及び新川地域消防組合消防本部に相互応援協定に基づく応援要請をしたのを皮切りに、新潟県の広域消防応援要請等を随時行い、更に糸魚川市消防団も50隊出動させ、約30時間後に鎮圧した。
- 4 消防の広域応援の制度としては、主に市町村消防本部間で個々に締結する相互応援協定と、総務省消防庁への事前登録制で、災害発生時に消防庁長官の出動指示の下に、登録消防本部の部隊が都道府県ごとにまとまって出動する緊急消防援助隊の制度がある。国が推進していることもあり、緊急消防援助隊への登録消防本部数は年々増えているが、消防本部にとっては、貴重な現場経験知を得られるメリットはあるものの、派遣部隊を緊急消防援助隊へ割く負担は大きい。

- 5 救急は、以前は現場から医療機関への搬送業務がメインであったが、救急救命士制度導入後、救急車内での救急救命措置が一部可能となり、プレホスピタルケアの水準維持が重要な課題となった。消防非常備町村においては、救急搬送体制すら手薄な状況下、プレホスピタルケアは出来ていないのが現状である。ただ、近年は、社員全員が救急救命士の資格を持った民間企業に、救急業務を委託する事例も出てきている。
- 6 国家が、国民に対して、生活の最低限度（最低水準）を保障する政策のこと。
- 7 ナショナルミニマムの対概念で、地方分権下において、個々の地方公共団体が、行政サービスの最適水準を自ら決めるべきとする考え方。
- 8 わが国の市町村消防制度には、導入当初においてGHQ 公安課主任消防行政官の Angell.G.W. の考えが強く反映されている。Angell は、母国（アメリカ）では、消防の専門家であり、占領下における消防行政のGHQにおける責任者だった。わが国の民主化政策の一環であった、消防行政の国家消防から市町村消防への分権において、中心的な役割を果たした。Angell は、小規模消防本部が対応できない部分（最新の専門知や科学的技術の開発）は、国レベルの消防機関が垂直補完で対応すべきであると考えた。ただ、国レベルの消防機関も資源不足の中、必ずしも Angell が期待したようには機能していないのが現状である。
- 9 消防行政のみならず、上位行政分野の防災行政の行政学見地からの専門研究も数少ない。海外でも、防災行政の研究が始まったのは、ハリケーン・カトリナ以降である。
- 10 宮崎伸光（2001）「消防行政における勤務時間と休憩時間」『自治総研』第27巻第11号。地方自治総合研究所、宮崎伸光（2003）「日本の消防行政における労働問題－公共緊急サービス部門の一例として」『世界の労働』第53巻第5号。日本ILO協会等
- 11 北村喜宣（1997）『行政執行過程と自治体』。日本評論社、p.313.
- 12 その他に数少ない行政学の視点からの災害研究としては、中彰章（2013）「大規模災害と自治体連携：組織間災害援助の成果と課題」『自治体法務研究』34号。地方自治研究機構、pp.19-23。等がある。
- 13 災害研究への工学的アプローチは、建築学的耐震強化の研究から災害予知の研究まで幅広い。わが国の災害研究の二大研究拠点が、京都大学防災研究所と東京大学地震研究所であるが、両研究所の研究者もそのほとんどが工学系

の研究者である。文系研究者は心理学、社会学、教育学等の研究者がいるが少数である。ただし災害研究者の間でも、理系、文系それぞれの災害研究上の知見の融合を図るべきだとする問題意識は、比較的以前から存在し、わが国の防災研究の第一人者である河田恵昭は、文理融合の総合防災学を提唱している。

- 14 災害研究への心理学的アプローチは、主に臨床心理学と社会心理学の研究業績に大別できる。
- 15 社会学的なアプローチとしては、災害時の情報伝達のモデルを構築しようとする研究が主流である。東京大学社会情報研究所の故廣井修を中心とした研究グループの研究が典型的な研究である。
- 16 阪神・淡路大震災では、倒壊家屋から救出された被災者の約8割が、家族や近所の住民等によって救出されており、消防、警察及び自衛隊によって救出された者は約2割であった（河田 1997）。
- 17 同上, p.8.
- 18 カトリック教会が、貧富の差や経済・福祉における国家の役割について、正式に言及した最初の回勅。1931年に、Pius 11世の回勅『Quadragesimo Anno』で、「より小さく、より下位の共同体が実施、遂行できることを、より範囲の大きい、より高次の社会に委譲することは、正義に反する」と、更に補完性の原理は明確化された。
- 19 消防行政では、制度上都道府県が関わる余地はほとんどないので、現行制度下においては、都道府県による垂直補完は困難である。また、消防行政においては、小規模消防本部等の課題を解決するため、市町村消防から都道府県消防にすべきではないかという議論もある（永田 2009）が、補完性の原理の考え方に従えば、順番から言えば、垂直補完より先に、水平補完体制の充実から図るべきという話になる。ただ、消防行政においては、水平補完体制での対応も長年行われてきており、それでも解決困難な課題が存在している。
- 20 例えば、真山は、災害時の行政組織間の支援と補完に関し、概念整理をしている。一部の資源が不足して、被災地のローカル・ガバナンス（本研究で用いる市町村公助の概念に近い）が通常に機能出来ない状況が生じている場合に、国や他自治体が不足資源を供給するのは支援、一方、東日本大震災のように被災地のローカル・ガバナンスが機能不全に陥った場合に、市町村の機能の一部ないしは全部を、国ないしは他自治体が補うのが補完と定義する

- (真山 2012)。
- 21 堀内匠 (2013)「第 30 次地方制度調査会答申の読み方 — 都市機能の『集約とネットワーク化』をめぐる」『自治総研』39 (418). 地方自治総合研究所, p.49.
 - 22 消防の相互応援協定は、個々の消防本部間で締結され、広域応援を実施するか否か、応援活動の内容は、応援を実施する消防本部が自律性を持って決定することが出来る。
 - 23 資源不足から災害対応を十分に果たすことが出来ない行政組織に対して、保有資源に余裕のある別の消防本部が応援する活動なので、本研究の補完の定義に沿えば、消防の相互応援協定による広域応援は、水平補完の制度と言える。
 - 24 それまで、災害時における消防の広域応援の制度は、相互応援協定の制度しかなかった。ところが阪神・淡路大震災では、市町村消防を前提とした相互応援協定の限界が明らかになった。装備をそれぞれの消防本部が独自に整備するので互換性がなく、消防無線の連絡先を応援に駆け付けた消防本部が互いに知らなかった。そのため、応援に駆け付けた消防本部間の連携に課題が残った。それで、震災後に作られたのが、緊急消防援助隊の制度である。緊急消防援助隊は、市町村消防本部の消防隊の寄集り部隊であるが、総務省消防庁の出勤指示で動く、国の実働部隊的側面を持つ。そのため、水平補完の制度ではあるが、垂直補完的側面もある。広域応援に掛かった経費は、消防庁長官の指示で出勤したものに関しては全て国が費用弁償し、広域応援用の資器材も、国費負担で無償貸与される。そのため、相互応援協定の制度と比較すると、受援消防本部及び応援消防本部の自立性や自己決定権は、多少阻害される部分がある。
 - 25 都道府県の消防に関する所掌事務は、主に当該都道府県と市町村との連絡及び市町村相互間の連絡調整である。また、消防職員や消防団員の教育訓練を行う消防学校も、都道府県の管轄である（政令指定都市では、独自に消防学校を設置している場合がある）。さらに、都道府県は消防防災ヘリコプターを保有している（政令指定都市では、独自に消防ヘリコプターを保有している場合がある）。防災（水防）に関しては、消防と比較して、より主体的に活動している。
 - 26 山田耕嗣 (2016)「資源依存理論の生成と展開」『横浜経営研究』37 (1). 横浜国立大学経営学部, p.377.

- 27 陳韻如 (2004)「資源依存理論による動態的分析」『経済論叢』5・6. 京都大学経済学会, p.457.
- 28 山田耕嗣 (2016) 前掲書, p.381.
- 29 パワー優位性を持つ大都市消防本部も、市町村消防で地域住民の税金で運営が行われている。よって、保有資源の一部を囲い込む場合がある。特に、近年は、保有資源の提供を議会が反対する場合がある。一方、大規模災害時の水平補完は、人道的視点からスムーズに認められる場合が多い。
- 30 木原は、組織資源の定義に、個別具体的な資源（一次的資源、狭義の資源）とともに、資源変換能力（二次的資源、広義の資源）を含むとする（木原1995）。二次的資源は、測定が困難なので、本研究では分析対象としない。ただ、インタビュー調査では、消防行政においても、資源変換能力に関する言及が時折聞かれる場合がある。例えば、災害時に総務省消防庁が、市町村の消防の部隊を緊急消防援助隊として、事実上の国の実働部隊として運用し、災害時の救助オペレーション活動に関与する制度創設に関しては、市町村の組織資源を国の組織資源のように活用する（市町村の資源への国のフリーアクセスの度合いを高める）ものであり、それを実現した総務官僚の高度な資源変換能力を評価する声は、総務省の技官組からも聞かれる。消防大学校消防研究センター幹部へのヒアリング（2017年6月27日）

