

わが国消防における人事行政の研究

— 地方分権が進んだ行政分野における人事行政 —

永田 尚三

一、はじめに

四川大地震や岩手宮城内陸地震等、国の内外を問わず大規模自然災害が多発する中、国民の災害に強く安心して暮らせる社会への要望が高まっている。

そのような状況下、災害対応において重要な役割を果たす消防への期待も高まっている。わが国の消防は市町村消防である。連合国軍最高司令官総司令部（以下GHQ）が、戦後日本の民主化政策の一環として根づかせたものである。市町村は、昭和二三年に施行された消防組織法により、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有するものとされた（消防組織法第十八条）。そして市町村の消防は市町村長が管理し（同第七条）、市町村の消防に要する費用は当該市町村が負担する（同第八条）という市町村消防（自治体消防）の原則が確立された。

一方、近年の消防組織法改正で、消防行政の管轄官庁である総務省消防庁は災害対応のオペレーション業務も行う政策実施庁となり、地方公共団体への指示権を確立した。消防組織法第二十条の規定は、消防庁長官の都道府県及び市町村への助言、勧告、指導を定めたものである。消防庁の見解としては、指示権創出により市町村消防の原則は当然の原則としつつも、国家としての責任が明確に位置付けられたことにより、災害現場における実践的かつ具体的な助言、勧告、指導が出来るようになったとする。また消防長官に部隊の出動を指示するという権限が認められたことで、大規模災害時に出

動する緊急消防援助隊は事実上の国の実働部隊となった。

このように従来国が企画立案だけを行い、市町村への指揮権やオペレーション機能を持たなかった消防防災行政においては、災害への一次的対応は市町村の責任とされ、地方分権の進んだ分野であったといえる。ところが近年、国の権限を強化する動きが急速に進みつつある(注1)。

地方分権の先行事例である一方、現在は地方分権の流れの中、集権化が進められているという現状は、他行政分野に見られない消防防災行政の特殊性といえる。

国が権限の強化を進めている背景には、平成七年一月一七日に発生した阪神・淡路大震災で、国の災害対応の遅れが指摘され、消防防災行政においても実働部隊も権限も持たない消防庁(当時は自治省消防庁)の対応が不十分であると問題視されたことに端を発するが、その後有事法制の整備で、国民保護や武力攻撃災害への対応が消防の新たな業務として加わったことや、危機管理庁設立の議論(郵政解散で廃案)や消防研究所の独立法人化(その後平成一八年四月に、独立法人研究所は廃止され、総務省消防庁消防大学校に消防研究センターを創設しその業務を移管した)等、組織防衛上の理由から消防庁が存在意義を示すために機能強化を迫られた事情等がある。

総務省消防庁は現在、大規模自然災害時、国家的緊急事態発生時には、市町村ではなく国が前面に出て対応することが望ましいという方向性を示し、様々な取り組みを行いつつあるが、それは何故もっと以前に取り組まれなかったのであるのか。

国の本格的な権限強化が始まる以前の平成一三年一月に、全国九〇〇市町村消防本部(当時)に対して行った郵送調査(回収率六九%)においても、「時として、国の指示は的外れと思うか」という質問に対して、「思う」という国の現状把握力や政策形成能力に対する厳しい評価が四六・三%で、「思わない」という肯定的評価の四二・二%を上回った。このように以前より、国の消防行政において果たす役割の不十分さに対する認識は、市町村消防の側には存在していた(注2)。そのような状況に対して国の対応が遅れた背景には、総務省(前自治省)の中で、外局である消防庁の位置付けが低く、いつ発生するとも分からない災害に対応しないといけない消防防災行政の重要性に対する認識も低かったことに起因する

ように思われる。

本研究においては、人事行政の側面から、まず消防行政が地方分権の進んだ分野であったかの分析を行い、その様な状況下消防行政においてどのような現象が生じたかを考察し、更に人事データの分析から本省における消防庁の位置付けが本当に低かったのかの検証を行いたい。

二、消防行政における中央地方関係についての分析

(1) 分析の枠組み

消防は、市町村の固有事務として半世紀以上続いている行政分野である。分権化されてから半世紀以上の実績をもった、数少ない行政分野であるといえる。

本節では、消防の人事行政の分析を行う前提の作業として、この消防行政の他行政分野と比較しての特殊性、つまり地方分権が本当に進んだ行政分野なのか否かの検証をまず試みたい。

従来わが国の中央地方関係においては、国が地方を中央集権的に統制しているとする中央集権説、いわゆる「垂直的行政統制モデル」が通説であった(注3)。それに対して村松岐夫が、必ずしも中央が地方を統制するという一方的な関係ではなく、相互に依存し合った関係なのだとする「水平的政治競争モデル」を提唱し(注4)、議論がなされてきた。

垂直的行政統制モデルは、主に①補助金、②出向制度、③機関委任事務、④通達行政等を国が地方を統制している根拠として挙げる。地方は補助金を削減されると困るので、国の指示に従わざるを得ない。また国から地方の要職に出向してきた出向官僚の監視や、本来国の事務である機関委任事務を代行せられることによって、国から統制されているのだと説明する。

これに対し、水平的政治競争モデルは同じ論点をみて逆の結論を導く。補助金をもらえるということは地方にとっても都合の良いことである。また国から出向してきた職員は地方の側の利益のために、中央とのパイプ役となって国に働きか

けるといふ一面もあるのだと説明する。また機関委任事務に対しては、仮に当該地方公共団体の固有事務ではなくても自分の行う事務が増えるということは、それに伴う権限も増えるということなのでそれは地方にとっても必ずしも都合の悪いことではないのだとする。

そのような意味では両説は、中央―地方関係の同じ面を異なった視点からみた学説である。「地方の側の裁量の自由度はどれだけあるか」という点に関しての評価の対立だということができる(注5)。」

また、どちらかというとき垂直的行政統制モデルが制度論的な学説なのに対し、水平的政治競争モデルは、多元主義的モデルである。シドニー・タローは、中央―地方関係には、行政ルートと政治ルートがあることを指摘したが、水平的政治競争モデルは、行政間の問題のみならず、政治的な様々なアクターの存在も考慮に入れて、中央―地方関係を捉えようとするものであった。

また伊藤太一の擬似トポクラート論(注6)も、出向人事に着目し、自治省から都道府県に出向してきた官僚が、地域の利害を増進もしくは擁護するトポクラート(topocrat)としての、擬似的役割を果たしていると出向制度に対し一定の評価をする。これは、水平的政治競争モデルの中で、村松が出向官僚を、出向先と国とのパイプ役としての、機能をしていると指摘している点に、通じるところのある話である。

いづれにしろ、わが国の中央―地方関係は、主に①補助金、②出向制度、③機関委任事務、④通達等に着眼して、中央統制ないし相互依存といった議論がなされてきたといえる。またその中でも、出向に代表される中央―地方間の人事交流は重要な論点の1つであるといえる。

以上のような点を踏まえ、次節でまず消防行政が如何に分権化された分野であるかを、国と地方の人事交流の側面から検証したい。

(2) 人事交流の分析

垂直的行政統制モデルや水平的政治競争モデルの議論は、中央統制、あるいは相互依存的関係の論拠の一つとして、国

と地方公共団体間の人事交流の制度及び実態に注目してきた。

垂直的行政統制モデルの視点から言えば、国から地方公共団体への出向者は、地方の監視役ということになる。また国から地方への人事交流が出向というかたちで、正式な職員扱いとなり、且つ待遇も良いのに対し、地方から国への人事交流は研修生という不平等な扱いにしかないという点から、中央官僚の地方への出向人事はわが国が中央集権的であることの象徴的な論拠の一つであると地方分権前はされた。

それに対して、水平的政治競争モデルの視点から言えば、国から地方への出向者は、地方の要望を国に伝えるための中央とのパイプ役ということになる。

本研究では、これらの議論のうち、出向と研修という地方分権前は人事交流における「制度的不平等」と言われてきた部分に着目し、分析を行いたい。

従来、垂直的行政統制モデルにしる、水平的政治競争モデルにせよ、国から地方への出向組の果たす役割についての議論はあっても、地方から国への人事交流制度に関しては、地方分権までは研修という人事的扱いを受けていたという点に関して、意見の相違は無かったように思われる。

ほとんどの行政分野で、人事上の対等交流が行われるようになり、地方公共団体から国への出向が認められるようになったのは、地方分権改革以降のことである。

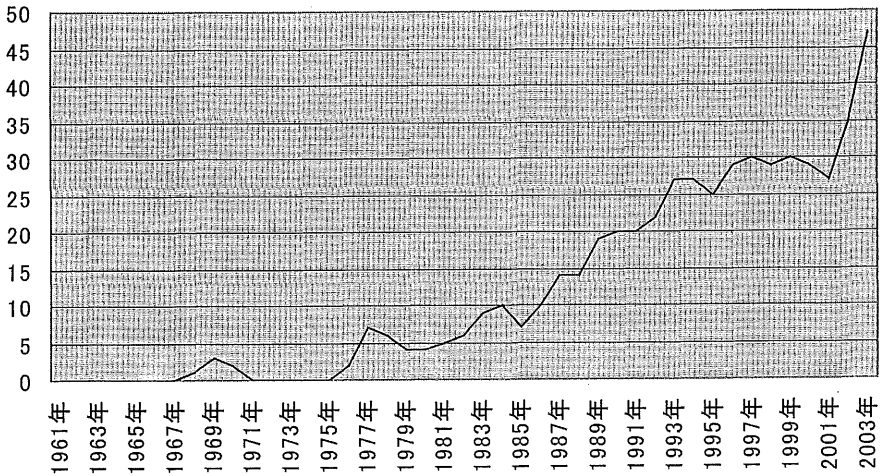
ところが消防行政においては、地方から国への出向人事交流が、何十年も以前から行われてきた。地方公共団体から国への出向人事の実態について、分析したい。

分析では、現存している昭和三十六年から平成一五年までの四十二年間にわたる、全国消防長会会報に掲載された、自治省消防庁及び総務省消防庁職員の全人事データより、地方からの出向組を割り出し、その内容を時系列的表にした。それが表1（注7）である。

その内容を見ると、かなり以前から長期間にわたり、地方から国への出向人事が行われていたことが分かる。

出向人事は一九六〇年代後半ぐらいから始まり、一九八〇年代前半までは、ほぼ一〇人前後の受け入れ人数であったが、

表1 地方からの出向者数の時系列的変化



備考：全国消防長会「全国消防長会会報（昭和36年～平成15年）」より作成

八〇年代後半以降徐々に増加し、地方分権改革以降、急増した。

例えば、昭和四四年には、東京消防庁予防部安全課長が、総務課長補佐として着任している。昭和五〇年代は、危険物規制課長が代々、東京消防庁の消防署長クラスの出向ポストとなっていた。また消防大学の副校長も、代々東京消防庁からの出向ポストである。

これは地方分権改革までは、他行政分野ではほとんど見られない人事交流の形態で、消防行政独特なものである。

ちなみに四二年間に人事異動をした自治省消防庁及び総務省消防庁職員の人数は約一〇〇五人。内一五七人が地方公共団体からの出向者である。

当初、地方からの出向組は、そのほとんどが東京消防庁出身者であったが、大都市消防本部からの出向者も少数ながら存在した(注8)。最近では、出身地方公共団体のバリエーションも以前よりは増えている。

出向期間は、短い場合は一年以内から長い場合は数年間までであるが、二年間のケースが多い。

三、消防行政における地方からの出向についての分析

前節の分析からは、人事交流の側面から見ると、消防防災行政が他行政分野とは異なり、地方から国への出向ルートも確保されており、少なくとも人事的側面に関しては垂直的行政統制モデルがというような中央統制という中央地方関係ではなかったことが分かる。

では何故、そのような特殊性が生じたのか本節では、市町村消防から消防庁への出向人事の状況を、更に詳細に見ていきたい。

(1) 地方から国への出向者の出身市町村

まず地方から総務省消防庁及び旧自治省消防庁への、出向者の出身市町村を見たい。分析には、『全国消防長会会報』（一九六一年～二〇〇三年）に掲載された、旧自治省消防庁及び、総務省消防庁の全職員の人事データより、出向者の人事データのみを摘出し、集計した。

表2が、昭和三十六年から平成一五年までの四二年間で、市町村消防から国へ出向した職員の出身市町村別一覧表である。

表2 出身市町村一覧

政令指定都市	出向者数（人）
札幌市	1
仙台市	1
東京消防庁	89
横浜市	16

その他	出向者数（人）
堺市	1

川崎市	13
京都市	5
大阪市	1

備考：全国消防長会「全国消防長会会報（昭和三十六年～平成一五年）」より作成

四二年間の出向者の総計は、一二六人である。出身市町村を見ると、東京消防庁が八九人と断然多く、国側の依存の度合いが大きいことが分かる。続いて、横浜市消防本部、川崎市消防本部が二桁台が多い。

市町村の出身市町村を見ると分かるように、市町村消防からの出向者は、原則、政令指定都市から国が受け入れるのが、慣習となっている。

唯一、大阪府堺市だけが、政令指定都市ではないのに、出向者を国に送り込んでいる。ただし、その直後に自治省のノン・キャリア官僚が、堺市に天下り出向で派遣されている。それを見越した、見返り人事だった可能性が高い。またその時の市長は、自治省OBである。堺市と自治省消防庁の人事交流は、一度きりで、その後継続しなかった。例外的な事例と言えよう。

これらの分析からは、消防の実働部隊での勤務経験を持っている、東京消防庁をはじめとした、市町村消防本部からの出向者を、国が積極的に受け入れている実態が伺える。

なお東京消防庁に関しては、この場合、都道府県ではなく、市町村消防に分類するのが正しい。東京消防庁は、よく都消防と間違われるが、東京都の消防本部ではない。消防組織法上、都道府県消防という組織形態は認められていない。東京特別区を一つの市とみなし、その消防本部として東京消防庁を設置し、そこに東京都下の市町村（東久留米市、稲城市、離島地域を除く）が毎年委託金を払って、消防事務を委託しているのに過ぎない。よって、ほぼ都単位で消防行政を行っているが、厳密には、都消防ではなく市区町村の広域行政組織である（注9）。その運営主体は、厳密には、現実には存

在しない「東京市」とでも言える市である。

(2) 出向ポストの分類（出向者の出向部局と階級）

次に、出向者が配属されたポスト（注11）を、階級別に分類したのが、表3である。やはり『全国消防長会会報』に掲載された、一九六一年から二〇〇三年までの、過去四二年間の時系列的全出向人事データより作成したものである。

（表3）市町村消防からの出向者の配属ポスト（昭和三六～平成一五年）

出向先の部局	係長未満	係長	課長補佐	課長	大学副校長	計（人）
総務課	3	6	2	0	0	11
消防課	0	0	10	1	0	11
予防課	5	13	4	0	0	22
防災課	4	26	5	0	0	35
救急救助課	0	11	4	1	0	16
危険物規制課	5	22	11	1	0	39
消防大学校	0	0	0	2	11	13
その他	0	0	2	3	0	5
計（人）	17	78	38	8	11	152

備考：全国消防長会「全国消防長会会報（昭和三六～平成一五年）」より作成

網掛けしてあるところは、本来、国のキャリア官僚が就くか、ノン・キャリア官僚の特進組が上がりのポストとして就く、

総務省消防庁及び旧自治省消防庁の課長級のポストである。部下にも、国のキャリア組が居ることとなる。

このような、国の幹部級ポストに、市町村消防からの出向者が、地方分権前から長年にわたって就いてきたということ、わが国中央地方関係における、人事交流の実態から考えても、他行政分野には見られない異例なことである。

また国の政策決定において、課長級と共に中心的役割を果たすのは、実は、課長補佐級である。消防課や危険物規制課に、課長補佐での出向者が多いというのは、それらの分野での政策決定において、出向組が果す役割が大きいことを示している。また、出向者の部局別総数で見ると、危険物規制課や防災課、予防課等が多く、やはり現場からの知識をこれらの部局が、必要としていることが分かる。

反対に、管理部門である総務課は、出向者出身の課長は、未だ居らず、出向者総数も少ない。組織の中核である管理部局だけは、国の人間で押さえておこうという、組織管理上の国の意図が見える。

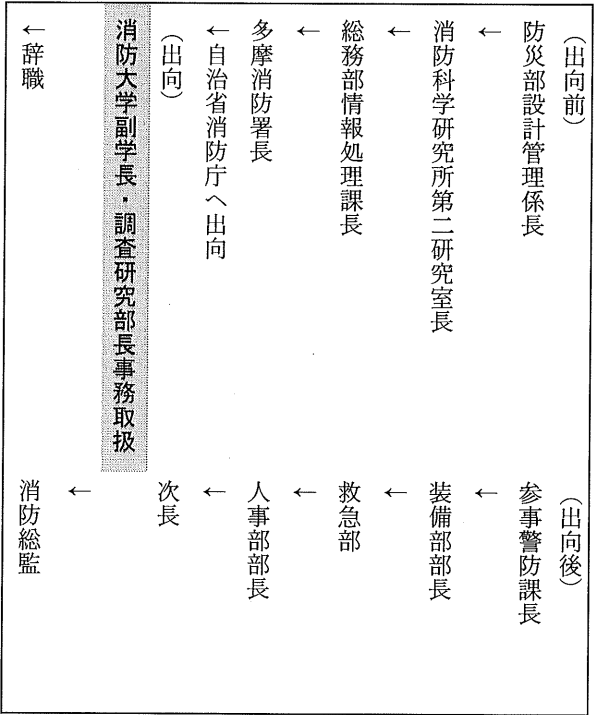
なお、特に課長級以上の出向ポストでは、出向前の市町村消防での階級と同格か、あるいは一つ上の階級に出向するケース（天上がり出向）が、比較的多く見られる。これも、消防行政独特の人事交流の形態で、国と市町村消防との力関係を示すものといえる（注10）。何故ならば、他行政分野においては、地方（それも多くは都道府県）からの出向の場合、階級は一つ下げられるか、良くて同格だからである。

（3）出向経験者のキャリアパス

本項では、市町村消防から国へ出向した、出向者のキャリアパスを見てみたい。

図1は、東京消防庁から自治省消防庁へと、出向した人物のキャリアを見たものである。前述の『全国消防長会会報』の時系列的全人事データから、特に特徴的な天上がりポストである消防大学副校長経験者一名を抽出し、それらの人物の出向前、出向後のキャリアパスを『職員録 下巻』（一九五六年～二〇〇四年）で調べた。そして更に、消防大学副校長経験者の内、出向後東京消防庁のトップである総監になった者から、より典型的なケースをキャリアパス図にまとめたものである。

図 1 消防総監経験者のケース



備考：全国消防長会「全国消防長会会報（昭和三十六年～平成一五年）」及び、「職員録（昭和三十一年～平成一四年）」より作成。

キャリアパス図を見ると、この出向者は、東京消防庁の消防署長から、消防大学副校長へと出向している。消防署長ポ

ストは、東京消防庁では、比較的若手が務める課長級ポストである。対して、消防大学副校長は、課長級の上のポストである。自治省では、課長補佐から課長になった後、課長の任期が長い。同じ課長でも上から下までであるのである(注11)。よってこの出向は、同格出向ではなく、一つ上のポストへの出向、つまり天上がり出向であると言える。

ここ数十年、消防大学副校長のポストは、東京消防庁からの出向先ポストとして定着している。出向者の出向前ポストは、みな消防署長である。よってこのポストへの出向の全てが、天上がり出向である。

この消防大学副校長というポストは、出向者が就いていない時は、キャリア組官僚が就いているポストである。過去に、ノン・キャリア官僚組でこのポストに就いている者は居ない。そのように、キャリア官僚やノン・キャリア官僚、国や地方、地方でも都道府県と市町村という暗黙の序列が厳しい、わが国の行政組織の中で、市町村消防からの出向者が、このポストを務めるということは、異例中の異例と言える。

このように、消防大学副校長のポストは、市町村消防のみならず、東京消防庁からの出向ポストとしても、最上級のポストである。ところが、消防大学副校長への出向組一人のうち、東京消防庁消防総監になった者は二人のみである(注12)。東京消防庁が、国への出向経験を、その後の昇進において、最重要視していないことが分かる(注13)。

また、図1の出向経験者のキャリアパスを見ると、出向前に現場のみならず、防災部や研究所、総務部と色々な分野をまわらせている。消防という狭い分野でのジェネラリスト育成が、出向前までに行われていることが分かる。これは、東京消防庁のみならず、その他の出向者を送り出している消防本部でも、組織規模の大きいところでは、同様の育成人事が見られる。対して、研修生を多く送り出している中核市レベルの消防本部では、比較的早期に総務課に研修予備軍を集め、その組織規模の範囲内で、可能な限りの広い視野を持った人材育成が行われているようである。

ともかく、国への出向及び、研修の機会があることが、体面上の問題から、市町村消防にとっても、政策形成能力を持つ人材育成の契機になっていることは、間違いない。

四 天上がり出向者が以前より存在した背景についての分析

以上、前節までに見てきたように、総務省消防庁及び旧自治省消防庁の、地方への人的依存は大きく、且つそれ故に、地方からの出向者へ対する待遇も良いことが分かったが、そのように、地方からの人材に依存せざるを得ない国の事情を、次は人事行政の視点から見ていきたい。

(1) 消防行政に精通した人材の不在

総務省消防庁及び旧自治省消防庁が、地方からの人材に頼らざるを得ない大きな要因としてまず考えられるのが、消防行政に精通した人材が居なかったということが挙げられる。

図2、図3は、一九六一年から二〇〇三年の四二年間に、総務省消防庁ないし自治省消防庁に、在籍していたキャリア官僚及びノン・キャリア官僚の在籍年数を、グラフ化したものである。

分析の基データとしては、『全国消防長会会報』の時系列的全人事データを、キャリア官僚かノン・キャリア官僚かの識別を『内政関係者名簿』(一九七三年～二〇〇三年)及び、『自治省職員録』(一九六二年～二〇〇三年)を用いて行った。

これらのグラフを見ると、キャリア官僚もノン・キャリア官僚も在籍年数が総じて短い。双方とも三年以内が七割前後を占める。一〇年以上という職員も存在するが、これは数回消防庁に在籍したというケースで、一回当たりの在籍期間は短く、またそのようなケースは非常に稀である。

ジェネラリストである、キャリア官僚の在籍年数が短期なのは、ある意味当然のことであるが、通常、同じ部署に長期にわたって在籍し、その道のスペシャリストとなるノン・キャリア官僚の在籍年数が短期なのは、異例のことである。

これは今まで、総務省消防庁及び自治省消防庁が、消防行政に精通したスペシャリストの育成を行ってこなかったことを意味する。そのため、本来、ノン・キャリア官僚が果すべき、スペシャリストとしての役割を、地方からの出向者ないし

図2 キャリア官僚の消防庁在籍年数（1961～2003）

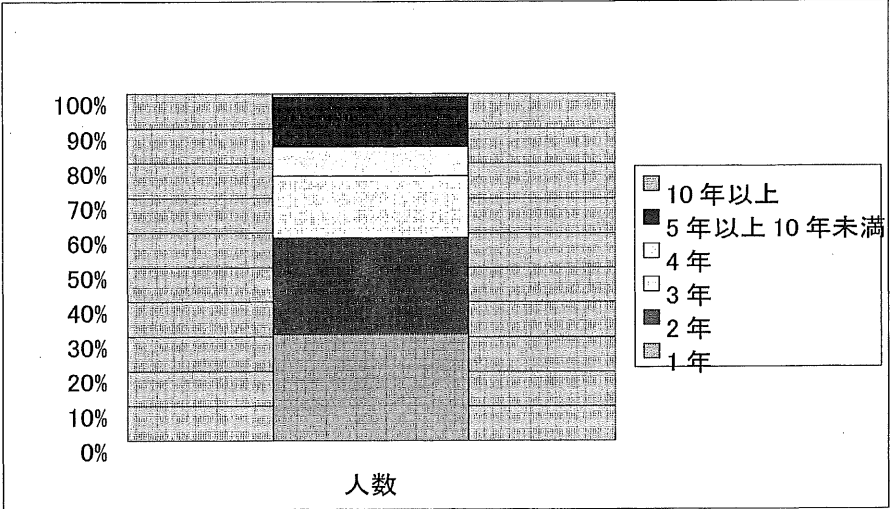
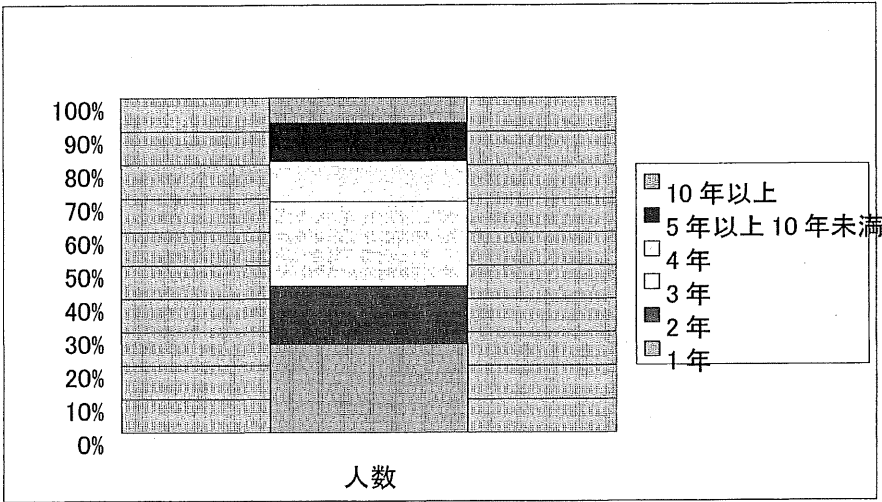


図3 ノンキャリア官僚の消防庁在籍年数（1961～2003）



備考：全国消防長会「全国消防長会会報（昭和36年～平成15年）」、「内政関係者名簿（昭和48年～平成15年）」及び、「自治省職員録（昭和37年～平成15年）」より作成

は、研修生が果たしているということが言える。

しかし、総務省消防庁及び自治省消防庁は、何故、今まで消防行政のスペシャリストの養成をしてこなかったのでしょうか。その背景を、更に次節で探りたい。

(2) 消防行政の人事的位置付け

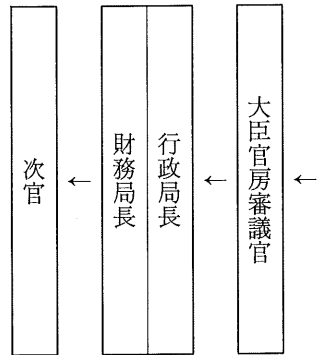
何故、消防行政は、地方分権の進んだ行政分野であったのか。あるいは何故、国は行政のスペシャリストの養成をしてこなかったのか。本省（旧自治省・総務省）内部での外局である消防庁の位置付けに、その答えがあるように思われる。本項では、消防行政に対する旧自治省の人事的位置付けを検証したい。

分析に用いたのは、『内政関係者名簿』に記載された、昭和四八年から平成一六年までの三一年間に、消防庁に在籍していた全キャリア組官僚の時系列的全人事データである。その内、既に退官している、キャリア組自治官僚の人事データを抽出して、分析を行った。

表4は、旧自治省事務次官のキャリアパターンである。歴代次官は、必ずこのいずれかのポストを経て、事務次官となる。課長級では、財政課長か行政課長及び大臣官房総務課長のいずれかのポストを経た者が、大臣官房審議官を経て、更にそのポストの経験者の中絞られた者が財政局長か行政局長のポストを経験した後、事務次官となる。つまりこれらのポストは自治省の出世ポストであるといえる。

表4 自治省事務次官のキャリアパターン

大臣官房総務課長
行政課長
財政課長



次に表5は、過去三三年間のこれら出世ポスト経験者の内、外局である消防庁に在籍した経験がある者が何％いるかを
見たものである。

表5 各出世ポスト経験者の消防庁に在籍率

肩書き	消防に籍者
次官経験者	11%
財務局長経験者	21%
行政局長経験者	6%
大臣官房審議官経験者	22%
自治官僚全体平均	45%

備考：内政関係者名簿（昭和四八〜平成一六）各年度人事データより作成

本表を見ると、出世ポストの自治官僚には、全体平均に比べ消防庁在籍経験者が少ないことが分かる。キャリア組の全自治官僚の四五％が一度は、消防庁での業務経験を持つものに対し、大臣官房審議官経験者は二二％、行政局長経験者に至っては六％、そして財政局長経験者の二一％、次官経験者の一一％しか消防庁での在籍経験を持つ者はいない。

つまり、消防庁は、出世コースに乗った自治官僚はあまり配属されないポストであると言える。

この分析結果は、旧自治省の外局である消防庁の人事的位置付けの低さを表すもので、ひいては本省内部での消防行政に対する政策順位の低さを示すものであるように思われる。

(3) 消防庁の幹部ポスト

では従来、本省における位置付けが低い、消防庁の幹部ポストには、どのような人材が配属されていたのであろうか。

表6は、消防庁の歴代幹部ポストが、過去に何回消防庁に在籍したかという在籍回数数の平均と、消防庁に在籍していた年数の平均をみたものである。

表6 消防庁の幹部ポスト

役職	平均在籍回数	平均在籍年数
消防庁長官	1.1回	1.9年
消防庁次長	1.56回	2.67年
審議官	2.04回	3.8年

備考：内政関係者名簿（昭和四八～平成一六）、自治省職員録（昭和三六～平成一六）、最新人事に関しては、総務省HPより作成

本表を見ると、審議官の平均在籍回数は二・〇四回で、現ポストの一回を除いて過去にも一回程度消防庁での経験がある人材が就任するポストであるのに対し、次長の平均在籍回数は、一五六回で過去に消防庁に在籍した経験がある者といない者が半々程となり、更に消防庁長官に至っては、ほぼ全員消防庁への在籍経験がない。前述表4の本省における次官へのキャリアコースの最終段階で外れた、人材がなる上がりのポストとなっている。

官房畑を主に歩み、消防庁にはあまり精通していない人材を、消防庁のトップに宛がう人事上の慣習がある点からも、従来の本省における消防行政の位置付けがみえてくる。

六 おわりに

以上の点から、いくつかの検証が出来たように思われる。

総務省消防庁及び、自治省消防庁には、国側のプロパーの職員は居ない。国の消防庁職員は、キャリア官僚もノン・キャリア官僚も、本省から出向し、一年あるいは二年という比較的短期間で、また異動してしまう。よって、消防行政の実状に精通し、実情に合った政策をたてられる人材が育たない。

その理由としては、総務省及び自治省における消防行政の位置付けが低かったからである。そのため、消防行政のスペシャリストの育成を怠ってきた。また審議官以上の幹部クラスの消防庁ポストには、消防行政の経験の少ない人材を配属してきた。

国側の消防庁職員に、消防行政のスペシャリストが居ないことをカバーするのが、地方からの出向者及び研修生である。特に、市町村消防から国への出向者及び研修生は、その多くが消防行政という狭い分野でのジェネラリストを指向した育成を受けた、ジェネラリスト型のスペシャリストである。彼らが、国への出向時は、他行政分野におけるノン・キャリア官僚の担うべき、スペシャリストとしての役割を、そして部分的には、本来キャリアが果すべき、ジェネラリストとしての役割を消防行政では果たしている。

このように、総務省及び旧自治省が、消防行政における政策形成、政策決定で、地方からの出向組及び、研修組に依存し

てきた部分は大きい。よって待遇も良く、出向前よりも一ランク上の天上がり出向人事のケースも見られる。

従来、消防職員は、ストリートレベルのスペシャリストで、政策形成能力などは皆無で、ましてや国レベルの重要な政策決定からは、無縁と考えられてきた。しかし、市町村消防からの出向組や研修組は、国レベルの政策形成で重要な役割を果していることが本研究よりみえてくる。

1 永田尚三、二〇〇七、「わが国消防防災行政における国と地方の機能分担、権限配分の転換についての実証分析―防災行政、消防行政において地方分権の逆コースは始まったのか?―」『武蔵野大学現代社会紀要 第8号』、武蔵野大学現代社会学部、頁八五―九九

2 本調査で回収できた三六九団体の内訳は、市一二二団体、町四三団体、一部事務組合二〇五団体である。

3 辻清明、一九五二、『日本官僚制の研究』、弘文堂

4 村松岐夫、一九九四、『日本の行政』、中公新書、頁一七三―一七六

5 今里滋編、一九九八、『政府間計画関係をみる視点―計画ファミリーと計画コミュニティ―』、行政管理研究センター、頁一三引用

6 伊藤大一、一九九八、「テクノクラシー理論と中央・地方関係」、『レヴァイアサン』号、木鐸社、頁三八―三九

7 この表は、異動時期が年度の途中の場合も、その年度に在籍ということで算定し作成したので、多少の誤差がある。

8 東京消防庁は、全国消防本部の中でも、ずば抜けた巨大組織で、業界ではリーダー的な存在である。消防関係者の間では、技術開発力やその他ノウハウの蓄積も、国より勝っているとの指摘も国の権限強化以前はあった。国が東京消防庁からの天上がり組を受け入れていたのも、そのためである。そういう状況下で、本来、国に期待される役割の一部を肩代わりして部分もある。

この東京消防庁が他より突出した人的資源、財政、研究能力を背景に開発した、いわゆる「東消防方式（東京消防庁方式）」と呼ばれる様々な、装備、技術、マニュアル等を全国の消防本部が真似ることによって、独自に開発する労力やコストを免れている一面がある。

9 都知事は特別区については、消防責任があるが、管理の主体は特別区の一部事務組合である東京消防庁である。「消防責任」と「管理責任」の主体が異なることが、事態を複雑にしている。広域行政の所為で、特別区の区長の消防責任も曖昧となるので、東京消防庁に口出しが出来ない。東京都からも特別区からも、一定の独立性を保持した組織である。

10 永田尚三、二〇〇四、「わが国の消防行政―分権化された行政分野における政府間関係―」、『日本公共政策学会二〇〇四年度研究大会報告論文集』、日本公共政策学会、頁一四五―一五七

11 課長級の上のキャリア自治官僚は、同時に大臣官房審議官を務め、名刺に併記している場合もある。

12 東京消防庁からの出向組で、後に東京消防庁総監になった者は、比較的若手の内に、出向したケースで、他にも名いる。

13 東京消防庁と国の微妙な力関係が現れている。また、国に出向職員を送る市町村消防の側には、負担に感じている市町村消防も少なくない。

14 市町村消防においては、東京消防庁が突出した存在であるが、同様に他消防本部に対し影響力を持っているのが、「代表消防」と呼ばれる、地域を代表する中核的消防本部である。東京消防庁との影響力の違いは、全国的に影響力が及ぶか地域内に限定されるかの違いである。元々「代表消防」は、正式な専門用語ではなく、消防関係者の間で一般的に用いられていた用語である。現在は緊急消防援助隊のリーダー格の消防本部を「代表消防」と呼称するようになったが、従来の意味はもっと広義で、特定地域で影響力を持つ、政令指定都市や中核市といった大都市の消防本部、戦前の官設消防（国営消防）が置かれていた都市の消防本部や県庁所在市の消防本部等を指していた。

代表消防の由来は定かではないが、市制を早期に導入した都市では、消防の常備化も周囲より早く、周辺地域に常設消防が出来た際に、そこから多くの職員が新組織の幹部として移籍し、言わば暖簾分けした形となり、新組織への影響力が強くなったという経緯が多いようである。総務省消防庁への出向組、研修組は、東京消防庁、都道府県職員以外はこの代表消防からの人材でほとんど占められている。代表消防も東京消防庁同様、独自開発した技術や法務上のノウハウ等を周辺消防本部に「〇〇市方式」というかたちで広め、地域内での広域的発言力を確保する一方で、周辺弱小消防の負担軽減に貢献している。

※ 本稿は、平成一六年九月に、日本計画行政学会において報告した「わが国消防における人事行政」の研究分析を基に、新たに分析を加え論文化したものである。