

東日本大震災によって見えてきた消防行政の課題

永田尚三

(関西大学社会安全学部准教授)

一 はじめに

平成二三年(二〇一一年)三月一日(金)に発生した東日本大震災は、福島原子力発電所の事故も併発し、わが国に多大な被害をもたらした。岩手県、宮城県、福島県、青森県、茨城県、栃木県、千葉県、東京都の一都七県のおよそ二三〇の市区町村が災害救助法の適用を受けた。きわめて広域的な災害であったと言える。

特に、津波で大きな被害を受けた岩手、宮城県の多くの市町村では、行政も被災をし、消防機関も例外ではなかった。元々消防は、他市町村の消防機関が被災地消防の応援に向かう広域応援の制度が他行政分野よりも進んでおり、また歴史も長い。

それを代表するのが、全国の消防本部が消防庁に事前登録をしておき、大規模自然災害や事故発生時には国の出動指示の下、被災地に各都道府県で部隊を編成し駆けつける緊急消防援助隊の制度である。今回は、全都

道府県の部隊が被災地に出動するという事態となった。緊急消防援助隊は、市町村消防の部隊が事実上、国の手足になって動くという、ある意味良く出来た制度であるが、他行政分野に類を見ない制度ともいえる。

近年、地方行政においては、小規模自治体の救済という側面から、それらの自治体の出来ない部分は国や都道府県が補完する垂直補完や、あるいは同じ市町村レベルで補完をするという水平補完という補完性の原則という考え方が注目されている。

消防行政においては、従来、相互応援協定を事前に交わしておき、いざ災害が発生した場合には協定に基づき個々の市町村消防が被災地に出動するという広域応援の制度が存在した。これは、まさに市町村消防間の水平補完の制度である。ところが緊急消防援助隊は、前述の通り国の出動指示の下、事実上の国の実動部隊として、市町村消防は出動することとなる。それに必要な装備も国から配備され、掛かった費用も国から費用弁償される。つまり緊急消防援助隊の制度は、市町村消防が被災地市町村の応援に駆けつけるという水平補完の要素と、実質上国が消防組織法上規定された被災地における消防責任を果たすための実動部隊となるという垂直補完の要素を併せ持つ融合型補完の制度と言える。

ただ国が、別組織である市町村消防を、事実上動かすという融合型補完は、中央地方関係の問題が絡んで難しい部分もある。

本章においては、東日本大震災において、主に消防行政における被災地市町村に対する融合型補完、中央地方関係、そして垂直補完や水平補完が上手く機能したのかを検証し、今後解決していかなければならないどのような課題が生じたのかを、消防の広域再編の動きも絡め明らかにしたい。

二 今回の震災において消防が果たした役割

1 経過

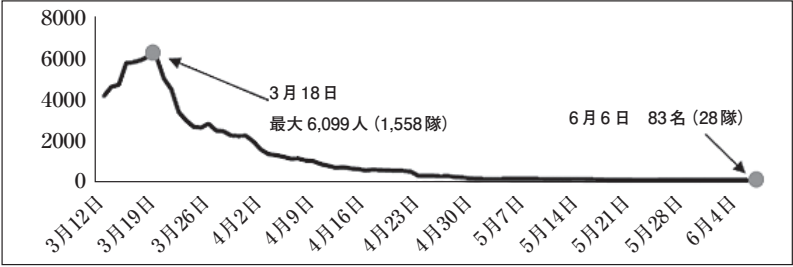
まず、経過から概観したい。今回の震災に対する消防の対応としては、三月一日一四時四六分に震災が発生した後、一五時四〇分に消防庁長官から緊急消防援助隊に対し出動指示が出されている。震災が発生してから四日目の一四日午前には、緊急消防援助隊の制度が出来て以来初めてとなる、全都道府県の部隊が出動するという事態になった。

東日本大震災にかかる緊急消防援助隊の出動は、六月六日をもって活動終了となったが、八八日間に渡り総派遣人員数二万八六二〇人、派遣部隊数七五七七隊、また延べ派遣人員数は、一万四九三人、延べ派遣部隊数は二万七五四四隊にのぼった。

福島原子力発電所事故についても国からの要請で六五五人の消防隊員と一三四隊の消防隊が五月一八日時点で現地に⁽¹⁾出動した。

図表1は、緊急消防援助隊の出動人員の推移をグラフ化したものである。三月一八日の時点には、最大時派遣人数の六〇九九名（一五五八隊）に達し、その後も継続的な派遣が六月六日まで続けられた。

また図表2は、大きな被害を受けた岩手県、宮城県、福島県への全国緊急消防援助隊の派遣状況を表にまとめたものである。



図表 1 緊急消防援助隊の出動人員の推移

出典：総務省消防庁報道資料（平成 23 年 6 月 6 日）より引用

派遣先地域	出動地域	派遣先地域	出動地域	派遣先地域	出動地域
宮城	北海道	岩手	岩手	福島	茨城
	青森		福島		群馬
	秋田		栃木		埼玉
	山形		静岡		東京
	宮城		石川		千葉
	福島		福井		神奈川
	新潟		滋賀		岐阜
	長野		京都		大阪
	山梨		高知		兵庫
	富山		愛媛		鳥取
	愛知		大分		奈良
	三重		佐賀		
	奈良		長崎		
	和歌山		沖縄		
	岡山				
	島根				
	広島				
	山口				
	香川				
	徳島				
	福岡				
	熊本				
	宮崎				
	鹿児島				

図表 2 各都道府県の緊急消防援助隊派遣先地域

備考：各都道府県HP等から作成

2 緊急消防援助隊

緊急消防援助隊は、阪神淡路大震災の後に創設された。平成七年に発生した阪神淡路大震災においては、国の消防機関である消防庁が実働部隊を持ってなかったことにより救助オペレーション活動を行うことが出来ず、非難にさらされた。その教訓から作られた制度が緊急消防援助隊である。

各消防本部が派遣可能な部隊を消防庁へ事前登録し、消防庁の出動指示の下に、各都道府県単位で部隊を編制して現地へ出動するという制度である。

当初は、要綱設置であったが、平成一五年の消防組織法改正で法制度化され、消防庁長官の出動指示権が確立されるとともに緊急消防援助隊にかかる国の財政措置、消防用国有財産・物品の無償対応が出来るようになった。

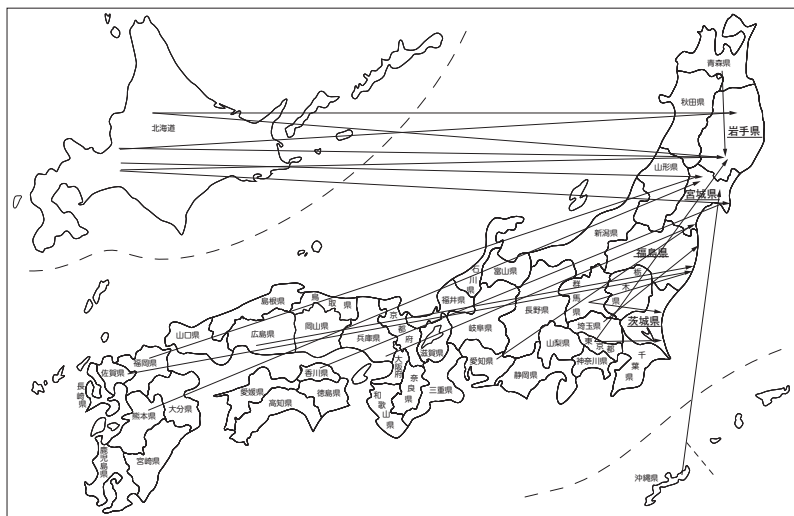
三 他の実力行使部隊との比較

1 東日本大震災における自衛隊

東日本大震災においては、過去の災害に比べ、消防よりも自衛隊の活躍が目立った。

自衛隊は、三月一四日に災害派遣任務で初めてとなる統合任務部隊を編成し、陸上自衛隊、海上自衛隊、航空自衛隊の指揮命令系統の一元化を図った。三月一八日には、一〇万六〇〇〇人態勢を整え隊員の不足を補うため、これも制度が出来てから初めてとなる即応予備自衛官の招集も行っている。

全国の自衛隊の部隊の被災地への派遣状況を示したのが、図表3である。



図表3 自衛隊の各部隊の派遣先地域

備考：MAMOR 2011年6月号P.17より作成

2 東日本大震災の特性から生じた消防の存在感が薄かった背景

消防の救援体制の立ち上がりは早く、また消防の被災地での貢献も小さくない。しかし自衛隊との比較で消防の存在感が薄かったのは何故であろうか。

一つには、東日本大震災における被害は、阪神淡路大震災のような過密大都市型被害ではなく、広域散在市町村型被害であった。その結果、緊急消防援助隊の消防力が分散されたことが挙げられる。

また地震発生後津波が起こったことにより、倒壊家屋の下にいた生存者がみな津波にさらわれてしまい、消防の持つ高度なレスキュー技術を十分に発揮して救助活動を行える場が少なかった。

同様な事態がDMATにおいても見られ、生き残った重症患者が少なく、発災後の急性期において平時の救急医療レベルの医療を提供して救命活動を行うといった、本来期待される機能を今回はあまり果たせなかったという。

更に、自衛隊や警察と異なり、法令上生存者の救出を主な仕事としていて、その後の遺体搜索等で存在感を発揮できなかったことも大きい。

今回警察も、広域緊急援助隊を出動させた。震災が発生してから一二日目の六月三〇日の段階で、延べ四二万九〇〇〇人の警察官が被災地に派遣されている。最大時で五五〇〇人、その後も六月末まで常時四〇〇〇人（一日）体制を維持して来た。

警察法の第二条には、「警察は、個人の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締その他公共の安全と秩序の維持に当ることをもつてその責務とする」と規定されている。この中に災害救助も含まれるというのが、一般的解釈である。

よって警察は、災害時には広域緊急援助隊を派遣するが、消防と異なり救助活動以外に被災地の交通整理や防犯警戒、警備活動、治安維持活動や死亡した被災者の検視も行う。警察の搜索には遺体収容も対象となる。

自衛隊も、災害派遣の制度により出動している。自衛隊法第八三条は、「都道府県知事その他政令で定める者は、天災地変その他の災害に際して、人命又は財産の保護のため必要があると認める場合には、部隊等の派遣を防衛大臣又はその指定する者に要請することができる」と定めている。この中に警察同様、災害救助も含まれ、更に人員を保有していることから震災発生からの時間経過後も、生存者搜索（事実上の遺体搜索）に動員されることとなった。

ところが、消防の搜索活動は主に生存者が対象となる。一定期間経過した後でも、遺体搜索ではなく、名目上は生存者搜索として行なわねばならない。よって大規模な活動は、自衛隊や警察ほどは、長期間実施することとは出来ない。昭和六〇年に発生した日本航空墜落事故の際にも、生存者はおそらく存在しないであろうとの

予測の下に、消防の活動（生存者の救出）の対象外ということ、警察が消防の現地出動をとめたという経緯もある。⁽³⁾ 搜索活動を行う関係機関の間で、生存者の搜索と遺体の搜索の間に、グレーゾーンではあるものの一定の住み分けがあるのである。

上記の三点の理由は、主に今回の震災の特性から生じたものである。しかし、それ以外に消防の広域的応援体制に関わる問題は無かったのだろうか。次に考えたい。

3 自己完結性の問題

今回の震災においては、過去の災害事例を通し改善・構築等がなされた結果、消防の広域応援の迅速性は十分確保された。しかし、新たな課題が明らかになった。大きく三点挙げられる。

第一に、緊急消防援助隊の自己完結性の問題である。今回の震災は被害も甚大で長期化した。また被災地が広域で、かつ津波により海路からの供給が絶たれたことにより、被災地のインフラ及び物資供給体制の回復がここまで遅れることは、消防の広域的応援体制も想定して制度設計されていなかった様に思われる。

結果、食糧や宿泊環境さらには消防車輛の燃料の現地における確保に極めて苦労した。災害用の備蓄は地方自治体も行っているが、当然これは住民を対象としたもので、応援に来た消防、警察、自衛隊の部隊用のものではない。特に消防車輛の燃料の確保については、燃料補給車を消防はほとんど保有していないため現地での調達を余儀なくされた。

元々、消防の緊急車輛は、燃費の良さを考えて設計されていない。燃料補給車は、数台消防庁から全国の大規模消防本部に配備されているが、タンクには軽油が九五〇リットルしか搭載出来ない。一度、出発地から持

参した分を使い切ってしまったら終わりである。

現地では、燃料不足が深刻な問題となっていたが消防には優先的に供給される等、逆に被災者の日常生活を立て直しにマイナスの影響を与えてしまった感もある。緊急消防援助隊の燃料の補給に際しては、夜間、フロントランプを消灯して燃料補給所に入ることが地域によっては義務付けられていた。燃料を求める被災者にそのガソリンスタンドには、ガソリンがあるということを気づかせパニックを起させない為の処置であつた。⁽⁴⁾

これは自衛隊とは、対照的である。自衛隊は、燃料補給車を保有している。そして各駐屯地（被災地や近隣の地域の駐屯地を含む）の燃料の備蓄がある。自衛隊の燃料補給車の仕事は、それを派遣部隊まで輸送することなのである。

兵站（後方支援を広くとらえた概念）では、調達↓輸送↓供給の供給線維持が重要である。自衛隊においても、駐屯地には燃料や戦闘糧食が備蓄されており、これらは一定の備蓄量が義務として予算化されている。それを輸送科部隊が前線（今回は被災地）まで輸送し、屋外で業務隊が例えば食料の場合は野外炊具で調理するという、外のインフラに一切頼らない体制が確立しているのである。

このように食糧に関しても自衛隊は備蓄があり、自己完結性を保持しているが、緊急消防援助隊は食糧輸送等に特化した車輛をほとんど保有せず、消防車輛に搭載するスペースにも限りがあるので、多くは持参出来ず、隊員の食糧供給に課題を残した。⁽⁵⁾

なお、燃料と食料の自己完結性に関しては、警察も消防と大差が無い。ただキッチンカーやトイレカーが国費で全国都道府県警察に配備されている。また従来、警察の国費で貸与される車両は、警備用の車両が中心であつたが、近年広域緊急援助隊用の車両も増えてきている。

4 長距離応援の問題

第二に、大勢の隊員の長距離応援の問題である。今回の震災においては、図表1のように全国の消防が被災地に派遣された。九州や沖縄からも派遣されている。例えば、鹿児島県隊は、宮城県に派遣されたがその移動距離は、およそ一二〇〇kmにもなる。消防車輛に搭乗して、急ぎで移動するのにはあまりにも現実的ではない距離である。

しかしながら緊急消防援助隊には、長距離移動に適した装備が配備されていなかった。唯一配備されていたマイクロバスを利用し被災地に向かった消防本部がかなりあったが、極めて体力的に過酷な移動であったと言

う。

実は、緊急消防援助隊の応援にかかった費用は、のちに国によって費用弁償されることになっている。消防庁とのパイプの太い大規模消防本部は、移動するためのバスをチャーターする費用も費用弁償されることを知っていた。よって、神戸市は観光バスをチャーターし、大阪市も交通局のバスをチャーターした。

ところが、小さい消防本部は、費用弁償が移動手段のチャーターにまで適用されることを知らなかった本部が多かった。緊急消防援助隊の装備として配備される車輛は、四輪駆動でなければならないとするルールがある。四輪駆動のバスは存在しないので、移動手段として多くの消防本部が四輪駆動のマイクロバスを配備しており、それで現地まで移動したのである⁶⁾。

図表4は、消防組織法の逐条解説における、緊急消防援助隊の出動に要する費用に対する国の財政措置について規定した第四九条第一項の解説である。この場合、旅費が該当する。

図表4 逐条解説における国の負担する経費の詳細

同項の消防庁長官の指示に基づく地方公共団体の活動に要する経費は、いわば国から委託された事務に準じる軽費として、国が全額を負担すべきものといえる。…地方公共団体が、消防庁長官の指示に対応することにより、臨時・追加的に必要とする軽費(いわゆる掛かり増し軽費)を国の負担の対象としている。

…国が負担する経費の詳細については、緊急消防援助隊に関する政令第五条に定められており、緊急消防援助隊の活動に要する経費のうち、以下のものは国が全額負担する。

- (1) 緊急消防援助隊の隊員の特殊勤務手当、時間外勤務手当、管理職員特別勤務手当、夜間勤務手当、休日勤務手当及び旅費「旅費」は、地方自治法第二〇四条第一項に規定されている旅費と同様のもの、「旅費」以外の諸手当は同項第二項に規定されている諸手当と同様のものを指す。
- (2) 緊急消防援助隊の活動のために使用した当該緊急消防援助隊の施設に係る修繕費及び役務費並びに当該活動のために使用したことにより当該施設が滅失した場合における当該滅失した施設に代わるべきものの購入費
- (3) (1) 及び (2) に掲げるもののほか、緊急消防援助隊の活動のために要した燃料費、消耗品費、賃借料その他の物品費、車輛や資機材の使用のため支出される燃料費や消耗品費が中心となろう。

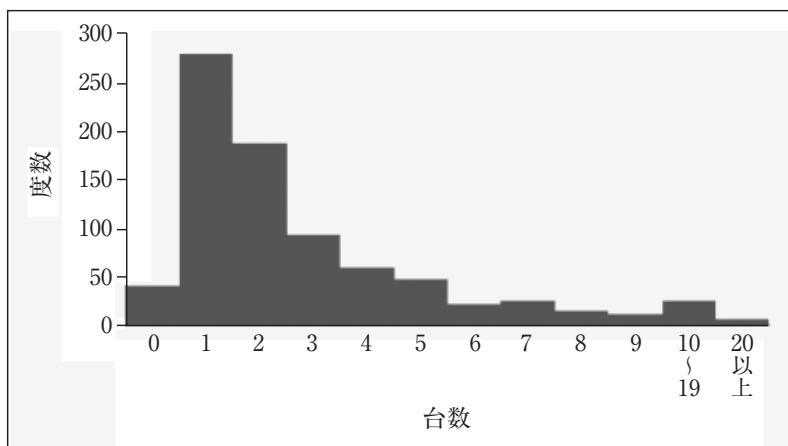
備考：『逐条解説消防組織法（第三版）』pp.504-505

その詳細が規定されている地方自治法第二〇四条第一項の一般的な解釈では、「公務のために旅行中必要となる交通費、宿泊費等の経費にあてため支給される費用でありいわゆる実費弁償の一種」となる。ただここでのいう交通費に、被災地向かうための長距離バスのチャーター料まで含まれるか否かという点に関し、前例も無かつたせいで中規模、小規模消防本部の中には、国費によりマイクロバスも配備されているので対象外と誤解した消防本部が多かったのである。

また図表5のように、全国の消防本部には支援車が配備されている。指揮車には、Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ、Ⅳ型の四種類の規格があるが、Ⅲ型は主にマイクロバスが対象となる。二〇名以上の乗車人員と、車輛後部に資材搬送用のスペースを確保すること、上記の通り四輪駆動車でなければならないことが規定されている。

人員の輸送車輛については、自衛隊は、周知の

図表5 指揮車（Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ、Ⅳ型）の全国消防本部配備状況



備考：全国消防長会データ（平成22年度）より作成

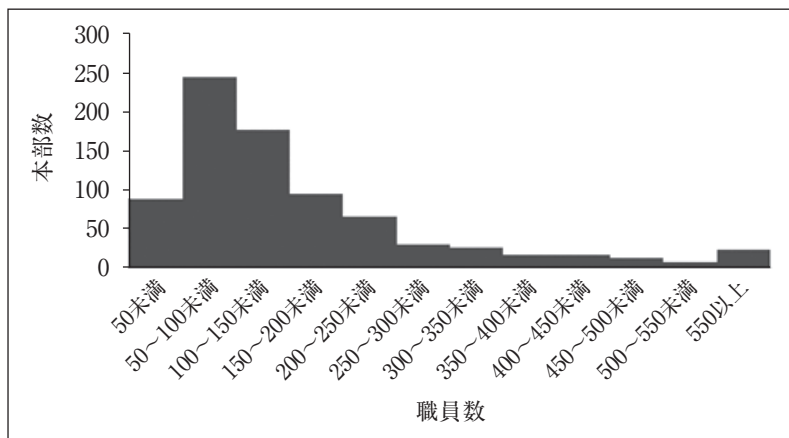
通り輸送車輛を多数保有している。一方、警察も大型輸送車（略して大輪）を保有している。大輪には、一小隊（三〇人）が搭乗できる。大輪三台と中隊長及び伝令が搭乗するランドクルーザー（現場指揮官車）を加えた計四台中隊（九二人）の移動が可能となる。消防と比較し、極めてシステマチックな長距離移動手段が確保されている。

5 予備力でない緊急消防援助隊

第三点目としては、その組織が予備力であるか否かの問題がある。自衛隊は、敵国に侵略された場合の自衛を主な目的とした組織で、普段は有事に備えて訓練などを行っている。有事に出動しても、自衛隊が行なう日常業務に当然支障はきかない。むしろそれが組織の存在目的上最も重要な本来業務となる。いうならば、国家が保有する巨大な予備力である。

一方、警察の広域緊急援助隊は、主に各都道府県警の機動隊で構成されている。機動隊も、デモやテロ、大事件時に動員される部隊で、普段は剣道などの訓練を行っている。大規模自然災害やデモ、テロの際、機動隊が出動しても、警察の

図表 6 消防本部の職員数の度数分布



備考：全国消防長会データ（平成 22 年度）より作成

日常業務には支障は生じない。やはり、警察組織の中の予備力である。元々、全国に先駆け警視庁に設置されていた機能隊の前身部隊の名称は予備隊である。

これらの組織は、多大な維持コストがかかる一方で、いざ有事の際には、日常業務を最低限度維持しつつも、組織の保有する資源を事態の対応に集中させることが可能であるというメリットがある。

ところが、緊急消防援助隊は予備力ではない。現在、緊急消防援助隊には、全国の消防本部（七九八本部）の九八％にあたる七八三本部が参加し、四三五四隊が登録されている。これらの部隊は、ギリギリの人員で運営されている市町村消防においては、重要な消防資源である。それを大規模災害発生時、被災地の被災者救助の為に割いているのである。

更に、わが国の消防本部の多くが、管轄人口一〇万以下の消防本部である。消防職員数の地域間格差も激しい。消防職員数五〇人未満の消防本部が、八八機関も存在する。これは全国消防本部の一一％にあたる。

図表 6 は、消防本部の職員数の度数分布を見たものである。

職員数一五〇人未満の消防本部が五〇九機関もあり、全体の六二％を占めている。これらの消防本部にとつては、緊急消防援助隊への参加は、大きな負担となる。よつて、自衛隊や警察のように長期にわたる大量動員は、不可能となる。

しかし消防庁は、この緊急消防援助隊の登録部隊数を、平成二五年度末までに四五〇〇隊まで更に引き上げる計画である。

四 消防庁の初動対応

1 消防庁災害対策本部の動き

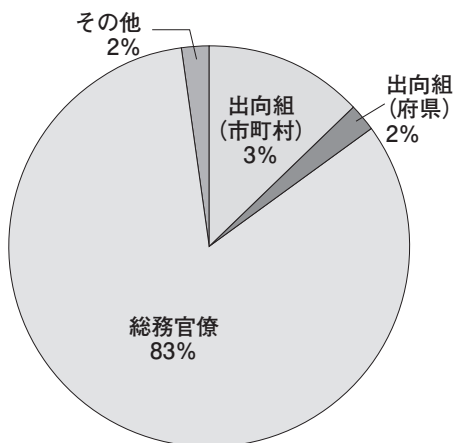
次に、東日本大震災における消防庁の初動対応を見て行きたい。消防庁では、震災発生直後の三月一日一四時四六分に、消防庁災害対応本部（本部長…消防庁長官）を設置した。

消防庁災害対応本部における初動体制の震災対応は、現場を知っている市町村消防本部からの出向者・研修生を中心に行なわれ、総務省からのキャリア・ノンキャリア官僚の多くは、統計データの整理等デスクワークを中心を担当していたとい⁽⁸⁾う。

総務官僚の災害対応に関する専門知の欠落と、災害対応時の市町村消防からの出向者・研修生への人的依存の大きさを示すエピソードといえる。

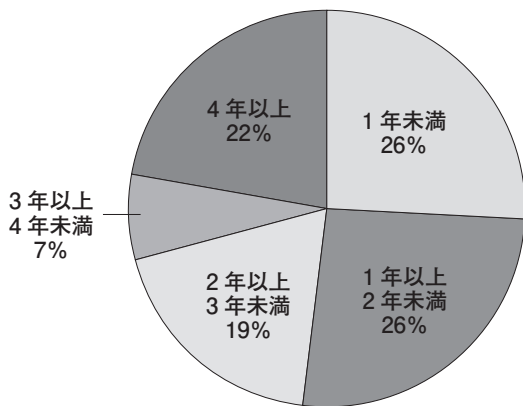
消防庁の機関紙「消防の動き」各号に掲載された消防庁人事のデータ（平成一八年七月～平成二三年四月）より、震災発生時点でのおおよその消防庁職員を割出し、その出身別の割合を見たのが図表7である。出向組

図表7 東日本大震災発生時の消防庁における出向組と総務官僚の割合



備考：消防庁「消防の動き」各号（平成18年7月～平成23年4月）より作成

図表8 東日本大震災発生時の消防庁幹部（課長補佐級以上）の在籍年数の割合（平成18年7月～平成23年4月の期間）



備考：消防庁「消防の動き」各号（平成18年7月～平成23年4月）より作成

は、市町村消防からの出向者が一三％（二一人）、府県からの出向者が二％（四人）と決して多くはないが、この分析には数十人に上る市町村消防からの研修組は入れられていない。それらを加えると相当の割合となる。なお、その他は他中央省庁等（自衛隊、国土交通省等）からの出向組である。

また東日本大震災発生時の消防庁幹部（課長補佐級以上）の在籍年数の割合（平成一八年七月～平成二三年四月の期間）をグラフにしたのが、図表8である。消防庁の課長補佐級以上の管理職の平成一八年七月～平成二三年四月の期間の平均在職年数は、二三年である。また、消防庁への在籍年数の分布を見ると、在籍一年未満が二六％、在籍一年以上二年未満が二六％、更に一年以上三年未満が一九％で、合計在籍三年未満の幹部が七一％になる。三年以上在籍している職員の多くは、消防庁採用の技官である。

消防庁で重要な意思決定の立場に立つ幹部の多くが、消防庁での勤務経験も短期で、災害対応の専門知、経験知が少く、災害発生時に彼らだけの判断では十分に対応できない実態が見えてくる。⁽⁹⁾

2 消防庁職員の被災地への派遣

前述の通り、消防庁の市町村消防からの出向者・研修生への人的依存は、きわめて大きい。しかし、出向者・研修生組への過度の依存は、リスクも伴う。

図表9は、平成一九年に発生した新潟県中越沖地震や、平成二〇年に発生した岩手・宮城内陸地震における、消防庁災害対策本部が設置されてから消防庁職員を被災地に派遣するまでの時間を比較したものである。

これを見ると、東日本大震災では、消防庁災害対策本部が一四時四六分に設置された後、一四分後の一五時

図表9 消防庁に災害対策本部が設置されてから職員が被災地に派遣されるまでの時間

発生年	災害名	所要時間(分)
H 17 年	尼崎列車事故	55
H 17 年	福岡県西方沖地震	127
H 19 年	新潟県中越沖地震	155
H 20 年	岩手・宮城内陸地震	133
H 23 年	東日本大地震	164

備考：消防庁災害情報より作成

に被災地県（岩手県、宮城県）への職員派遣を決めてから、宮城県に派遣されたのが一七時三〇分で二時間四四分後（一六四分）となっており、近年の災害の中では、最も職員の被災地派遣に時間が掛かったケースではあるが、災害の規模が桁外れに大きかった等を考慮すれば、迅速な対応であったといえよう。

大規模災害・事故が生じた場合は、消防庁災害対策本部が立ち上がり、消防大
学校副校長は、立川へ向かい消防庁ヘリコプターで被災地の都道府県庁災害対策
本部（消防活動応援調整本部）に向かうこととなっている。これは被災地都道府
県での情報収集と、緊急消防援助隊の受援体制を整えるため被災地行政機関と消
防庁との調整を行うためである。いわば初動体制における被災地先行隊の責任者
という位置付けとなる。

この消防大学校副校長職は、代々東京消防庁からの出向ポストである。図表10
は、昭和五二年から平成一五年までの二七年間における消防大学校副校長のポス
トにあったものの出身組織等を、表にまとめたものである。全国消防長会会報（各
年度）に掲載された人事データより作成した。

これを見ると、八〇年代に本ポストが本省キャリアのポスト（課長級の上）から、東京消防庁の消防署長経
験者が一年間か、二年間ほどの期間で出向して務めるポストに変化していることが分かる。そして東京消防庁
のポストになってからは、継続的に消防庁出身者が本ポストを務めている。本ポストは、消防庁に数多く在籍
する市町村消防からの出向・研修組の消防庁における最上位ポストでもある。

図表 10 歴代消防大学学校副校長の出身組織、前歴等

年	在任期間	前 職	出 身	備 考
S54	⇅	京都府総務部長	自治省	キャリア
S55				
S56	⇅	自治省官房付兼参事官	自治省	キャリア
S57	⇅	東京消防庁消防署長	東京消防庁	
S58	⇅	東京消防庁消防署長	東京消防庁	
S59				
S60	⇅	東京消防庁消防署長	東京消防庁	
S61				
S62	⇅	東京消防庁消防署長	東京消防庁	
S63				
H1	⇅	東京消防庁消防署長	東京消防庁	
H2				
H3	⇅	東京消防庁消防署長	東京消防庁	
H4				
H5	⇅	東京消防庁消防署長	東京消防庁	
H6	⇅	東京消防庁消防署長	東京消防庁	
H7	⇅	東京消防庁消防署長	東京消防庁	
H8	⇅	東京消防庁消防署長	東京消防庁	
H9				
H10	⇅	東京消防庁消防署長	東京消防庁	
H11				
H12	⇅	東京消防庁消防署長	東京消防庁	
H13				
H14	⇅	東京消防庁消防署長	東京消防庁	
H15	⇅	東京消防庁消防署長	東京消防庁	

備考：全国消防長会会報（各年度）に掲載された人事データより作成

災害発生時の消防庁の被災地における現地指揮官という重要な任務を、消防庁が東京消防庁からの人材に依存している。何故ならば、国の側には災害対応に精通した、現場での確な判断を下せる専門知、経験知を持った人材が居ないからである。^⑩

五 福島原発事故における消防の注水活動

東日本大震災は、周知の通り福島原発事故も併発し、事態は一向に終息する気配を見せない。

ただ、福島原発事故において政府の対応が回り始めるきっかけとなったのが三月一九日（土）より数回に渡り行われた消防機関の原発に対する注水活動であった。本来、地方公務員である市町村消防本部の職員が国のために命がけの危険業務を行う義務はない。また、国にその様な活動を命令する権限もない。

どうしてこのような危険業務を消防機関が行うことになったのか、また消防機関による注水活動はもっと早い段階で行うことは出来なかったのか等について考察したい。

1 消防組織法の規定及び法解釈

消防組織法を見ると第三六条に国または都道府県が市町村に対し、「一般的に指揮監督ないしは権力的な関与を行うことは出来ない」と定めている。ただし一方で第四四条の五は、緊急措置として、非常事態における緊急消防援助隊の出動に関する、国の市町村消防に対する指示権を認めている。ここでいう指示権とは、物理的な強制力までは問わないものの、出動すべき法的拘束力が生じるというのが国の解釈である。^①

つまり制度上は、地方公務員であっても、例外的措置として危険が伴う救援活動に出動指示という形で国は半強制的に動員することが出来るのである。ただし今回、原子力発電事故による消防機関の注水活動においては、その出動について国は各市町村消防に対し、出動指示ではなく出動要請というかたちで要請主義をとっている。これは、今回の震災における震災関連の消防機関の出動においては、国が出動指示というかたちをとつ

図表 11 震災及び原子力発電所事故における消防庁の市町村消防に対する対応

	日	時間	国	東京消防庁	他自治体
震災対応	3/11	15:40	消防庁長官より緊急消防援助隊に対し 出動指示		
福島原子力発電所事故対応	3/18	0:50	消防庁長官より東京消防庁のハイパーレスキュー隊等の緊急消防援助として 派遣を要請 する	消防庁長官より東京消防庁のハイパーレスキュー隊等の緊急消防援助として派遣要請を受ける	
	3/18	20:10	片山総務大臣から大阪市長に対して、福島第一原子力発電所への特殊車両等の 派遣を要請 する		片山総務大臣から大阪市長に、福島第一原子力発電所への特殊車両等の派遣要請を受け、受諾
	3/19	15:30	片山総務大臣から横浜市長に対して、福島第一原子力発電所への特殊車両等の 派遣を要請 する		片山総務大臣から横浜市長に、福島第一原子力発電所への特殊車両等の派遣要請を受け、受諾
			消防庁長官から横浜市消防局の特殊車両部隊の緊急援助隊としての 派遣を要請 する		
	3/19	16:30	片山総務大臣から川崎市長に対して、福島第一原子力発電所への特殊車両等の 派遣を要請 する		片山総務大臣から川崎市長に、福島第一原子力発電所への特殊車両等の派遣要請を受け、受諾
			消防庁長官から横浜市消防局の特殊車両部隊の緊急援助隊としての 派遣を要請 する		
	3/20	16:00	消防庁長官から福島第一原子力発電所の除染活動を支援する為、新潟消防局及び浜松市消防局の大型除染システム部隊の緊急援助隊の 派遣を要請 する		
	3/22	13:40	片山総務大臣から名古屋市長に対して、福島第一原子力発電所への特殊車両等の 派遣を要請 する		片山総務大臣から名古屋市長に、福島第一原子力発電所への特殊車両等の派遣要請を受け、受諾
			消防庁長官から名古屋市消防局の特殊車両部隊の緊急援助隊としての 派遣を要請 する		
	3/22	13:50	片山総務大臣から京都市長に対して、福島第一原子力発電所への特殊車両等の 派遣を要請 する		片山総務大臣から京都市長に、福島第一原子力発電所への特殊車両等の派遣要請を受け、受諾
			消防庁長官から京都市消防局の特殊車両部隊の緊急援助隊としての 派遣を要請 する		
	3/22	14:00	片山総務大臣から神戸市長に対して、福島第一原子力発電所への特殊車両等の 派遣を要請 する		片山総務大臣から神戸市長に、福島第一原子力発電所への特殊車両等の派遣要請を受け、受諾
			消防庁長官から神戸市消防局の特殊車両部隊の緊急援助隊としての 派遣を要請 する		

備考：消防庁 HP 災害情報より作成

ていたのと対照的である（図表11）。

ここでいう要請とは、一定の行為について相手方に好意的な処理を期待し答えを促すこと。相手側を一定の行為を行うべき立場に立たせるものではない、というのが国の見解である。つまり、断ることも可能であるということである。

2 極めてデリケートな問題であった消防機関の出動に対する国の意思表示

なぜ、今回の原発事故に関しては出動指示ではなく出動要請に留めたのであろうか。おそらく二つの理由があると考えられる。第一に原発事故への対応は、被爆の危険性もあり、通常の救援活動とは異なる。その様な危険性の高い注水作業を国の機関ではなく、別組織である市町村に半強制的に行わせることへの国のやりくさがあったものと思われる。

チェルノブイリの原子力発電所事故では、ソ連政府は空軍に危険な消火活動業務を行なわせた。現場責任者は、消火任務を行う要員の前で、「諸君の前に立っているのは、ソ連空軍の将官である。私は諸君と共に出動する。もしも、私がたじろいだりしたら、諸君も私に倣って任務を放棄してよい。だが、私が諸君とともにいる限り、諸君は一步も退いてはならない。」⁽¹²⁾と言ったという。これは、国直属の軍隊だったから言えたことである。全く別組織の職員に、命に関わる危険業務をそこまで強制することは難しい。

それを配慮してか、菅首相も三月二日に以下のような発言をしている。「消防は国直属の機関ではなく、自治体や消防職員のボランティア精神で応援に駆け付けてくれた。命をかけて日本や国民を救うために努力されたことが、少しずついい方向に進む大きな力になっている」⁽¹³⁾。

第二に、中央地方関係から生じる問題に配慮した側面があるように思われる。地方分権一括法は、「上・下・主従の関係」から「対等・協力の関係」に根本的に中央地方関係を転換することを明確化している。先の消防組織法の第四四条の五は、その地方分権の流れに逆行するものである。

国の見解としては、非常事態における緊急措置として市町村消防の原則の特例であるとしているが、これは被災者の救助を行うといった通常活動の延長線にある活動を想定したもので原発のように危険度が増すと出にくい。

つまり本件は、全くの別組織に危険な業務を実施させるものであり、また中央地方関係においてもグレイゾーンの部分で極めてデリケートな問題であったといえる。

3 国にとって使いにくい組織である消防

今回の原発事故対応において、消防よりも先に注水活動を行ったのが自衛隊と警察であった。消防も注水活動に先立つこと二日前、三月一七日夜自衛隊及び警視庁が福島第一原発に対して放水活動を行っている（図表12）。

ところが、効果的な注水活動を行える資材及び部隊は、実際には消防にしか存在しなかった。放水活動を行った自衛隊の大型破壊機救難消防車はタンクの水を使い切ったら終わりで継続的な放水活動は難しい。又、放水精度も決して高くない。警察の高圧放水車にいたっては、デモ隊への放水が本来の目的なので水平か下に向かってしか放水出来ず、この場合、全く役に立たない。

ところが、消防は高所放水車及び遠距離多量送水システム（スーパーパー）を保有している。高所放水

東日本大震災によって見えてきた消防行政の課題

図表 12 原子力発電所事故における自衛隊、警察、東京消防庁の注水活動

日	時間	国	東京消防庁	自衛隊・警察
3/17	19:05			自衛隊、福島第一原発の使用済み核燃料プールへ放水開始
3/17	19:05			警視庁機動隊高圧放水車が福島第一原発において放水
3/18	0:50	消防庁長官より東京消防庁のハイパーレスキュー隊等の緊急消防援助として派遣を要請する	消防庁長官より東京消防庁のハイパーレスキュー隊等の緊急消防援助として派遣要請を受ける	
3/18	3:20		東京消防庁から特殊災害対策車等 30 隊 139 人が出場	
3/18	14:00			自衛隊・在日米軍、3 号機の使用済み核燃料プールへ放水開始
3/18	17:33		東京消防庁から特殊災害対策車等 30 隊 139 人が福島第一原子力発電所に到着	
3/19	0:30		ハイパーレスキュー隊が福島第一原子力発電所 3 号機に対して放水実施 (約 20 分間・約 60t)	
3/19	8:20		原子力発電所に対応中の部隊の交代要員として東京消防庁の 14 隊 102 人が常磐道自動車守谷サービスエリア駐車場に集結	
3/19	14:05		ハイパーレスキュー隊が福島第一原子力発電所 3 号機に対して 2 回目の放水実施 (約 14 時間・約 2,430t)	

備考：消防庁 HP 災害情報より作成

図表 13 自衛隊、警察、消防が注水に用いた車輛性能の比較

機関	保有装備	通常の使用目的	性 能		
			大量放水	継続放水	放水精度
自衛隊	大型破壊機救難消防車	航空基地被災用	○	×	△
警 察	高圧放水車	デモ隊への放水用	×	×	×
消 防	高所放水車、遠距離多量放水システム	石油コンビナート火災用、大規模災害時の給水用	◎	◎	◎

備考：消防庁資料「平成 23 年度緊急消防援助隊登録状況」より作成

塔車は、高所より目的を狙って放水が可能なので放水精度が高い。また、多量送水システムは、海水を汲み取り消防車に継続的に補給することが出来る。これにより大量放水及び継続放水が可能となる（図表13）。

ところが国は、あまり効果が期待できない自衛隊と警察を先に使ったのである。その背景にあるのは、おそらく二つの要因であったと思われる。一つは、消防が国にとって使いにくい組織であったということである。自衛隊は国直属の実働部隊である。指揮命令権も内閣総理大臣にある。一方警察は、都道府県警察ではあるが事実上国家警察的色彩が強い⁽¹⁴⁾。

都道府県警察の幹部は全て国家公務員となり国の意向も通しやすい。ところが、消防は完全に市町村の管轄する事務である。国とは関係ない別組織なのである。⁽¹⁵⁾ 今回の放水の順番は、国にとっての使いやすさの順番をきれいに示していると思われる。

4 緊急消防援助隊の装備の維持費

本件において、もう一つ考慮しなければならないのが、緊急消防援助隊の制度上の問題である。大規模災害時の各消防本部が行う応援に必要な装備の購入費は、国が負担するあるいは無料貸与する。ところが維持費は、各市町村の負担となる。

今回重要な役割を果たした消防の長距離多量送水システムは、もともと阪神淡路大震災において水道管が破裂し消火用の水が確保できなかった教訓から国が全国の市町村消防に配備したものである。

ところが多量送水システムが活躍するような大規模自然災害は、早々起こるものではない。正月の消防の出

図表 14 長距離多量
送水システムの全国的
配備状況（台数）

	H23
北海道	2
宮城県	2
東京都	4
神奈川県	5
新潟県	2
静岡県	2
京都府	1
大阪府	3
兵庫県	6
広島県	2
計	29

備考：消防庁資料「平成23年
度緊急消防援助隊登録状況」
より作成

初式でしか登場の場がなく、維持費だけがかかるので長距離多量送水システムが配備されている多くの消防本部（図表14）で、大きな負担となっている。

六 消防の広域再編への影響

1 震災以前から難航していた消防の広域再編

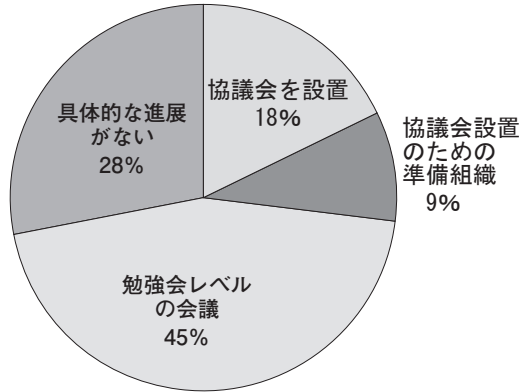
また今回の震災で懸念されるのが、消防の広域再編への影響である。

現在進行中の消防の広域再編は、消防行政の今後を決定づけるきわめて重要な取組みである。しかし平成二五年三月の一応の最終期限を、東日本大震災の影響で被災地の県を中心に、大きくずれ込む可能性が出てきた。

もともと震災前から、計画の遅延が懸念された。当初、消防庁が平成一九年度中に策定を求めていた都道府県消防広域化推進計画未策定の県が、平成二三年三月一日の時点でまだ三県（新潟県、鳥取県、佐賀県）存在する。

それでも計画通りいけば八〇七消防本部が、推進計画策定都道府県だけで二六七本部、推進計画未策定の三県を入れても二九六本部に収斂する。また一三の県（栃木県、群馬県、山梨県、奈良県、岡山県、徳島県、香

図表 15 広域化推進計画に示された組合せでの広域化に向けた取り組み状況



備考：消防庁資料「推進計画による広域化対象ブロックにおける広域化に向けた取り組み状況（平成22年12月）」より作成

川県、愛媛県、高知県、長崎県、大分県、宮崎県、沖縄県）において県域で一つの消防本部に一元化されることになる。

ただ市町村レベルに下ろされ、具体的な実務上の協議が始まってから、更に進みが遅くなった。

図表15は、平成二二年一二月時点で、広域化推進計画に示された組合せでの広域化に向けた取り組み状況を示したものである。消防広域化推進計画に示された組合せでの広域化を検討している全国一四〇ブロックの内、広域化に向けた協議会を設置し、実務的な検討を進めているブロックは一八％（二六ブロック）に留まり、未だ九％（一三ブロック）が協議会設置のための準備組織、四五％（六三ブロック）が消防本部単位の勉強会や会議の段階で、そして二八％（四〇ブロック）に至っては具体的な進展が無い状況である。

2 被災地消防本部の広域再編

このような状況下で、東日本大震災が発生した。特に、被災地の消防本部には大きな被害が生じた（図表16）。被災地消防職員の死者は二〇名、行方不明者も七名。本部や消防署の全壊が五本部、半壊が一本部、一部損壊

東日本大震災によって見えてきた消防行政の課題

図表 16 被災地消防本部の被害状況

消防職員 事故		建物被害				車両被害		
死者	行方 不明	種 別	全壊	半壊	一部 損壊	種 別	利用 不可	一部 損壊
20	7	本部	5	1	24	消防ポンプ車	19	1
						化学車	4	0
						救急車	13	0
		消防署	11	5	65	救助工作車	3	0
						消防艇	1	0
		分署又は出張所等				その他(広報車)	30	0

備考：消防庁資料より作成

図表 17 都道府県消防広域化推進計画策定順序

策定日	都道府県	策定日	都道府県
2008. 1.16	長野	2008. 3.31	岐阜
2008. 2.25	千葉	2008. 3.31	大阪
2008. 3.18	山形	2008. 3.31	島根
2008. 3.18	高知	2008. 3.31	岡山
2008. 3.19	三重	2008. 3.31	香川
2008. 3.25	富山	2008. 3.31	大分
2008. 3.25	静岡	2008. 3.31	宮崎
2008. 3.25	滋賀	2008. 4.23	栃木
2008. 3.26	奈良	2008. 5.20	山梨
2008. 3.27	鹿児島	2008. 5.26	熊本
2008. 3.28	青森	2008. 5.30	和歌山
2008. 3.28	埼玉	2008. 5.30	山口
2008. 3.28	神奈川	2008. 8.15	徳島
2008. 3.28	石川	2008. 9.12	愛媛
2008. 3.28	愛知	2008.10.16	岩手
2008. 3.28	広島	2008.12.26	宮城
2008. 3.28	沖縄	2009. 2.26	福岡
2008. 3.31	北海道	2009. 3.24	京都
2008. 3.31	秋田	2009. 6. 8	兵庫
2008. 3.31	茨城	2010. 2.18	長崎
2008. 3.31	群馬	2010. 3.19	福島
2008. 3.31	東京	未策定	新潟、鳥取、佐賀
2008. 3.31	福井		

備考：消防庁資料「都道府県消防広域化推進計画策定状況（平成 23 年 3 月 1 日）」より作成

に至っては二四本部もある。そのような状況下では、広域再編へ向けた協議や事務作業は、事実上不可能である。また被災地には、地域の事情で広域化推進計画の策定が難航した県が、たまたま集中している。図表17を見ると分かるように、未策定の三県を除き、今回の震災で大きな被害を被った岩手、宮城、福島三県の計画策定は遅い部類に入る。これは、県内の市町村、消防本部の意見集約や調整に手間取ったからである。

岩手県は、現状の一二本部を八本部にする広域化推進計画を策定したが、それに消極的な消防本部もあり、現在一〇本部案が浮上してきている。

宮城県は、全国的にも先進的な消防本部である仙台市消防局が消防の広域化に当初消極的であった。先進的な大都市消防本部にとっては、周辺消防本部を抱え込むことにより生じることが想定されるデメリットの方がメリットより大きい。県から「やり方次第だ」という説得を受け、三案にまとまった。

福島県は、平成二二年三月一九日策定と、全国的にも未策定の三県を除くと最も計画策定が遅い県である。調整が難航したが、一二本部を九本部にするという案でやっと落ち着いた。

元々、消防の広域再編に消極的な市町村が多かった地域であるがゆえに、今回の震災が切っ掛けで、広域再編への動きが大幅に遅れることが懸念される。

七 終わりに

最後にまとめたい。東日本大震災において、緊急消防援助隊の初動体制における立ち上がりは迅速であった。ただ、今回の震災における死者の多くが、津波によるものだったという災害上の特性もあり、「今回は、ほ

とんど何も出来なかった⁽¹⁷⁾」という声も、消防関係者から聞こえる。

また関係法令上、自衛隊、警察とは異なり、消防は遺体捜索ではなく生存者の救出が主な任務である。その住み分けもあり、長期間大々的な活動を行えなかった。

長期間のオペレーション活動を行えなかった理由は他にもある。自衛隊、警察と異なり消防は予備力を持たないからでもある。緊急消防援助隊は、全国市町村に散在する消防資源を消防庁長官の出動指示の下、事実上の国の実動部隊として運用しようとする。極めて、良く出来た制度である。

ただ地域間格差が大きいのが国の市町村消防においては、小規模消防本部も数多く存在し、そのような消防本部の負担になっている部分がある。またどの消防本部も、通常の消防力の中から緊急消防援助隊として一部の部隊を出動させているので、仮に長期の出動となると日常業務が回らなくなる。

よって緊急消防援助隊は、被災地の近隣の都道府県から部隊が出動し、数日の救出活動を行い、また他の部隊と交代するという中継ぎ活動を前提とし、制度設計がなされている。今回のような全都道府県の部隊が一斉に出動するという事態も、結果長距離移動を強いられる部隊が出てくることや、更には燃料、食糧等でここまですべて自己完結性を求められるという事態は想定していなかった。結果、長期間に渡る応援活動での部隊の配置、長距離移動の手段や、燃料の確保等で課題を残すこととなった。

また消防庁の災害対策本部においても、災害対応に精通した国レベルの職員が、消防庁採用の技官以外はおらず、大きく市町村消防からの出向組・研修組に依存していることに不安を残した。大規模災害発生時に国が果たすべき責任を担うのは、本来国の職員である。市町村消防からの出向職員は、出向期間中の身分は国の事務官となるが、担える責任には限度があるように思われる。現状のような丸投げで良いはずが無い。消防庁の

本省である総務省は、災害対応に精通した国レベルの人材の育成を長期的視野で早急に取り組むべきである。

福島原子力発電所事故においても同様なことは言え、消防が国にとって使いにくい組織であったこと、国家的緊急事態に対応するための装備が、金を出したのは国であっても市町村消防だけに配備され運用されていたことが、国の原発に対する対応を遅らせた要因の一つとしてあるように思われる。

警察では、災害応援用車両や警備用車両を国が警備関連予算で一括購入し、全国に配備する体制が出来上がっている。近年、消防でも福島原子力発電所事故で活躍した長距離多量送水システムのような緊急消防援助隊用の車両を、消防庁が国費で購入し無償貸与するシステムが出来てきたがまだ少なく、またそのような車両は汎用性が少ない一方で、維持管理費は市町村消防持ちなので、置き場等にも困り、受け入れを断る消防本部が多い。本点に関しては、制度の見直しが必要である。

緊急消防援助隊制度のように、市町村消防本部に散在する消防資源の国家による活用システム（融合型補完制度）の精緻化、充実も今後更に必要であるが、国が別組織である市町村消防を手足として使うという融合型補完には、究極の状況下で構造上の限界がある。それと並行し東日本大震災のような国家的な緊急事態に、国が主体的に対応できる資源（人材、部隊、装備）を、国がある程度保有する仕組みの構築に関する検討が、早急に不可欠であるように思われる。

また緊急消防援助隊に関する課題のいくつかは、市町村消防の広域再編が進行すれば（最も望ましいのは都道府県消防制度の導入であるが）、かなりシンプルになる。広域再編で消防本部の規模が大きくなれば、人員的、財政的余裕が生じる。それは緊急消防援助隊の機能向上にも、ある程度資するものである。震災を理由に遅らせるべきものではない。むしろ早急に推進すべき取り組みである。

注

- (1) 総務省消防庁報道資料「緊急消防援助隊の活動終了」(平成二十三年六月六日)
- (2) 消防職員ヒアリング二〇一一年六月一日
- (3) 結果的には、多野藤岡広域消防本部が墜落現場に入ったが活動時間は数時間に制限された。
- (4) 消防職員ヒアリング二〇一一年六月一日
- (5) 消防の支援車のⅠ型には、キッチンやシャワー、トイレが装備され、握飯、カップラーメン、レトルト食品等の簡単な調理が可能である。普段の置き場の場所を取り、かつ維持費も掛かるため全国の大規模消防本部が保有するに留まっている。
- (6) 消防職員ヒアリング二〇一一年五月六日
- (7) Ⅰ型は上記注(4)の通り、またⅢ型も本文中記述の通りであるが、Ⅱ型はコンテナ式や有蓋車型の資材搬送車、Ⅳ型は無線や通信機能の設備を搭載したSUV・クロスカンントリー型の車両である。
- (8) 消防職員ヒアリング二〇一一年六月三〇日
- (9) 消防庁採用の事実上のプロパーの職員は技官だけである(ただし身分は消防技官ではなく総務技官)。従来、彼らは消防庁の附属機関である消防大学校や消防研究所(現消防大学校消防研究センター)で、教育、研究に携わることが多かったが、近年国民保護部が消防庁に出来、国民保護関係の実務も行うようになった。国民保護は、新しく求められた行政領域なので、市町村消防の側にも専門知が皆無であったことが、大きな要因であると思われるが、国民保護部の人員だけは、消防庁の在籍年数が長くなる。唯一の例外である。消防庁の技官は、平成一三年消防研究所が独立行政法人消防研究所に改組されることを一旦認める代わりに、消防庁内に新たなポストを広げたと見える。よって国にも、厳密に言えば消防行政に精通した人的資源が居ないわけではないが、災害対応よりも国民保護行政に特化して

いる傾向が見られる。市町村消防からの出向組・研修組と消防庁の技官の間で住み分けがあるように思われる。

- (10) 永田尚三「消防行政における専門知―専門知の偏在は政府間関係まで規定するのか―」、『社会安全学研究』創刊号、関西大学社会安全学部、二〇一一年、一二九―一五二頁

- (11) 総務省消防庁『逐条解説 消防組織法』、東京法令出版、二〇〇六年

- (12) 森本宏『チェルノブイリ原発事故二〇年、日本の消防は何を学んだか?―もし、チェルノブイリ原発消防隊が再燃火災を消火しておれば!』近代消防社、二〇〇七年

- (13) 産経新聞三月二一日

- (14) 都道府県警察の職員は、一般的には地方公務員であるが、警視正以上の階級（警視監、警視長、警視正）になると、都道府県警察に勤務する者（警視総監も含む）でも国家公務員となる。これを地方警務官と呼ぶ。よって、都道府県警察も、幹部はすべて国家公務員となり、実質上国家警察的色彩が強くなる。

- (15) よって一部の報道に、海江田経済産業大臣が東京消防庁の原子力発電所への注水活動が進まないことに苛立ち、「速やかに放水やらなければ処分する」と発言し、三月二一日石原都知事がそれを批判する騒ぎが生じたが、これは事実認識を欠く発言と言える。

- (16) 宮城県ヒアリング二〇〇八年九月一〇日

- (17) 消防本部職員ヒアリング二〇一一年七月七日

〔参考文献〕

永田尚三「消防行政における専門知―専門知の偏在は政府間関係まで規定するのか―」、『社会安全学研究 創刊号』関西大学社会安全学部、二〇一一年

森本 宏『チェルノブイリ原発事故二〇年、日本の消防は何を学んだか？―もし、チェルノブイリ原発消防隊が再燃火災を
消火しておれば！』近代消防社、二〇〇七年
総務省消防庁『逐条解説 消防組織法』東京法令出版、二〇〇六年

