

平成 29 年 6 月 7 日現在

機関番号：34416

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2013～2016

課題番号：25350484

研究課題名（和文）住民防災組織の活性化策の比較研究 住民防災組織内の専門性

研究課題名（英文）A Comparative Study of Revitalization Policies for Resident Disaster-Prevention Organizations ; Expertise in the Resident Disaster-Prevention Organization

研究代表者

永田 尚三（NAGATA, SHOZO）

関西大学・社会安全学部・准教授

研究者番号：40286216

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,700,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では、わが国の共助組織の中核である消防団について、衰退現象が生じている歴史的背景や、現状の問題、更にはその解決策について明らかにした。市町村の消防本部とトレードオフの関係にある消防団は、消防の常備化の進行と共に、衰退しつつある。消防団への社会的要請も、義勇消防団から住民防災組織へと変化し、その変化に十分に対応できていない現状がある。海外の事例調査等から、その解決策について明らかにした。

研究成果の概要（英文）：This study clarified the historical background of degeneration phenomenon of fire companies that are the core of our country's mutual support organizations, their current problems, and solutions for them. The fire companies, the organizations in trade-off relationships with fire-fighting head offices in the cities, towns, and villages, are degenerating as fire-fighting organizations have been becoming regular ones. Also, the social demands for the fire companies have not fully responded to the conversion from volunteer fire companies to resident disaster-prevention organizations. Solutions for the problem were clarified based on overseas case researches.

研究分野：行政学

キーワード：消防行政 消防団 消防団の活性化 共助組織

1. 研究開始当初の背景

東日本大震災では、被災地の市町村が津波で機能不全を起こす地域が複数現れた。それを補完するための広域応援の制度は、東日本大震災後に各種整備されつつある。しかし、市町村行政が機能不全を起こすような事態が再度発生した場合、広域応援が到着するまでの間、被災者救助は共助組織に頼らざるを得ない。わが国の共助体制の中核としての消防団の重要性は、高まっている。しかし、そのように消防団に対する社会的ニーズが高まる一方で、消防団の団員数は年々減少しており、若者が入団しないことで、高齢化にも歯止めが掛からない。

また、東日本大震災では、多くの消防団員が津波で亡くなった。消防団員に大勢の死者を出した原因に関しては、徐々に解明されつつあるが、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、業務を引き受けたのか等については、まだ必ずしもすべてが明らかになっていない。消防行政は市町村の事務とされ、現在消防団の管理は、①市町村か②近隣市町村で結成した消防一部事務組合で行われている。市町村や事務組合等の行政機関における、消防団の安全管理はどのような実態になっているのか。行政機関による安全管理を含めた消防団管理の現状を把握し、その問題点を解決しなければ、また同じ事態が生じる危険性があった。

2. 研究の目的

本研究では、消防団の衰退現象が生じた原因を多方面から明らかにし、消防団の活性化策を明らかにすると共に、行政機関の消防団管理の実態、問題点を国内調査・海外調査から明らかにし、更にその解決方法を提示したい。

3. 研究の方法

本研究では、研究期間中に次の5つの項目について調査を実施した。①被災地（宮古市と釜石市）調査の実施、②東日本大震災で消防団の死者を出した自治体は、3県31市町村にわたる。これらの被災地における消防団管理体制の調査、③全国市町村に対する消防団管理体制についてのアンケート調査、④消防の非常備市町村の調査、⑤住民防災組織の活動が盛んなタイ・台湾で現地調査。平成25年度（研究初年度）は、これらの調査項目の内、①③の全面的実施及び、②の部分的実施を行った。またタイでの現地調査も実施した。①被災地（宮古市と釜石市）調査に関しては、初年度に計3回実施した。消防実務に精通した現役消防職員の研究協力者に同行してもらったため、質問事項等もピンポイントで効

率よい調査が出来た。また今までの調査で、既に市や消防本部の担当者や現地消防団員との面識が出来ている。これらの人脈を生かし、宮古市、釜石市でまだ未調査な点（宮古市、釜石市共に一部事務組合で消防を近隣市町村と共同処理している。他構成市町村の状況も両市と一緒にの可否か等）についても継続調査を行った。②東日本大震災で消防団の死者を出した自治体における消防団管理体制の調査に関しては、宮古市、釜石市以外にも、多くの消防団員の死者を出した陸前高田市、大槌町、石巻市、名取市等について現地調査を行った。③全国市町村に対する消防団管理体制についてのアンケート調査に関しては、被災地以外の市町村においても消防団管理について、同様な問題が存在していることが予測される。全国の消防団を管理する主体（市町村及び消防本部）に対し、郵送アンケート調査を実施し、被災地のみならず全国の現状についても把握した。またタイの共助組織の現地調査を前倒しで実施した。

平成26年度（研究2年目）は、台湾の消防団の現地調査を、台湾内政部消防署（国の消防機関）の協力を得て実施した。また、地域コミュニティ内における入団強制力という視点から、自警消防隊に着目し調査を実施した。地域によっては、自治会や町内会が消防団とは別に、住民消防組織（地域によって名称は異なるが、自警消防隊等の名称で呼ばれる場合が多い）を保有するケースがある。その多くは戦前私的に設置された義勇消防組織（私設消防組）の名残である。この自警消防隊が未だ残っている地域の現地調査を行い、これら地域コミュニティ組織が、消防団のリクルート源になっている現状について明らかにした。

平成27年度（研究3年目）は、国内調査を中心に研究を実施した。実施した主な調査は、①宮崎県の消防非常備町村における消防団の現地調査、②京都府京丹後市の地域コミュニティが管理する自警消防隊の現地調査、③離島（兵庫県の小豆島、家島）地域の消防団の調査、④水害が発生した茨城県常総市の消防団の現地調査等である。

平成28年度（研究最終年度）は、今まで収集した調査データのまだ分析しきれなかった部分の分析や、総合的な分析作業を、学生バイトを用い主に実施した。また徳島県内の消防非常備町村の消防団の現地調査も実施した。なお、本研究においては、代表者及び分担者両名で、海外の現地調査を実施し、共助組織の運用実態の調査を代表者が、法律や制度についての調査を分担者が実施した。また、その都度、研究打合せを行いつつ、研究の取りまとめを代表者中心に行った。

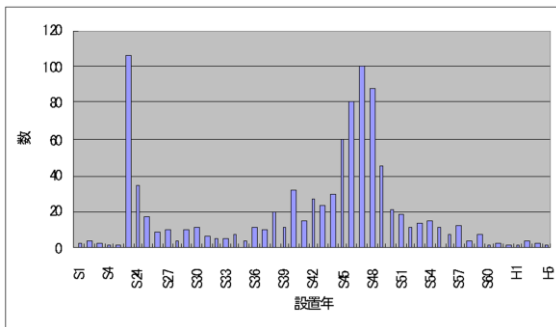
4. 研究成果

本研究では、①消防団の衰退現象が生じた背景、②消防団の現状の問題点、③消防団の

活性化策を明らかにした。

第一に本研究では、アンケート調査、ヒアリング、歴史文献調査等から、従来あまり指摘されてこなかった、消防団と市町村消防本部のトレードオフの関係という側面から、消防団の衰退理由を明らかにすることが出来た。両組織間の関係は、地域の限られた消防資源を分け合うトレードオフの関係にある。1964年に、救急が消防の業務となり、一方で訴訟リスクを消防団には負わせられないとの配慮から、救急活動は消防本部の仕事となり、消防団は出来なくなった。そのため、国はそれまで進めていた消防団の常備化による全国的消防の常備化政策を、市町村消防本部による消防の常備化政策へと転換した。1971年に、「消防本部及び消防署を置かなければならない市町村を定める政令」が出され、多くの市町村で消防本部の設置が義務化された。

図1 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（1993年度）」より作成

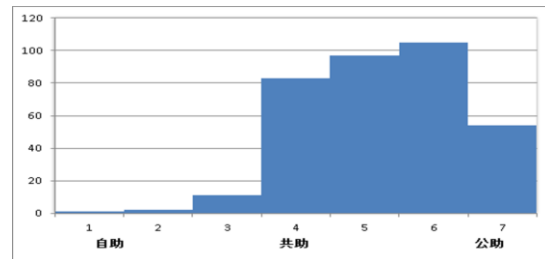
それにより、一気に1970年代前半に多くの消防本部が新設され（図1）、それまで50%に満たなかったわが国の常備化率は一気に70年代後半には80%を超え向上した。2016年度の消防の常備化率は、98.3%（市は100%、町村は96.9%）となっている。この消防の常備化（新設消防本部が多数設置される）の過程で、市町村消防本部とトレードオフの関係にある消防団は保有資源を減らし、かつ地域コミュニティの崩壊や消防団員になる層のサラリーマン化等の従来指摘されてきた背景も重なり、衰退現象に歯止めが掛からない状況が生じている。このような背景を、正確に把握した上での対応策の考慮が、今後求められている。

第二に、消防団の現状に関しては、現地調査やアンケート調査等を実施し、団員数の減少や高齢化以外にも、いくつか消防団が抱えている課題を明らかにすることが出来た。まず、大きな問題としては、消防団のあり方の変化や、社会的ニーズの変化に、必ずしも消防団の現状が対応出来ていないということである。

そもそも、消防団は制度的には、共助の組織ではなく公助の組織である。消防組織法第

9条→消防本部か消防団の両方ないしはいずれかを設置すればよいとしている。また、消防団員は、非常勤の特別職地方公務員である。加えて、1947年に市町村消防の制度がスタートした頃は、消防の常備化率は10%台で、大多数の市町村の消防力は、消防団が担っていた。

図2 消防団は共助組織か（n=353）



備考：2013年8月実施の全国消防本部に対するアンケート調査より作成

しかし、市町村消防本部の新設による消防の常備化の進展と共に、実態としては共助の組織と地域内での位置付けを変化しつつある。更に、近年の建材の耐燃化及び、予防消防の成果は、火災件数や建物焼失床面積等を年々減少させており、日常的な火災は、市町村消防のみで消火可能な体制が全国化する中で、義勇消防組織としての消防団の本来業務自体が減少している。一方で、消防団に対しては、大規模災害時の行政の補完を行う共助組織の中核（住民防災組織）として、防災からの期待が高い。また、原子力防災や国民保護等、特殊災害対応の視点からも、消防団に対する社会的ニーズは高まっている。ただ消防団は、未だ義勇消防組織のままで、新しい社会的ニーズに必ずしも、十分対応出来ない部分があることが、本研究から明らかになった。

また、東日本大震災の現地調査からは、組合消防の消防団管理体制の課題も明らかになった。震災で津波の被害を受けた沿岸地域の市町村は、財政的事情から、単独で消防本部を運営するのではなく、周辺市町村と一部事務組合を結成し消防事務の共同処理を行っているケースが多い。このような組合方式で運営されている消防本部では、常備消防事務は一部事務組合で管理されるが、消防団の管理は、個々の構成市町村に任されているケースが多い。これは、消防団の管理まで、一部事務組合が行ってしまうと、構成市町村にいざという時の実働部隊が居なくなってしまうからである。ただ、本方式では、消防団の安全管理を、個々の市町村の安全管理に精通していない一般職員が行っているケースが見られ、津波到来時の水門閉鎖業務の危険性が見過ごされた一因になった可能性がある。これら市町村でも、一部事務組合の消防本部職員が、構成市町村の危機管理部局の職員と併任する体制をとって、消防団管理を行

っている市町村もある。併任体制を採用していない地域では、安全管理に精通した消防本部職員が、消防団管理にも関われる体制整備が求められることが、本研究から明らかになった。

第三に、本研究では、国内、海外の調査等から、これら問題の解決策や、消防団の活性化策について明らかにした。まず、消防団と市町村消防本部のトレードオフの関係の中で、消防本部の資源を減らして消防団に回すような方策は現実的ではない。市町村消防本部ではなく、市町村の首長部局の資源を、消防団に配分可能な体制整備が求められる。また、消防本部の資源を、首長部局が消防団管理に一部流用できるような体制整備が求められる。国内の消防団活動の盛んな地域では、市町村の消防職員が消防団員を兼務しているケースが多く、市町村行政と消防団との一体性が高い。役場で機動分団を結成し、火災等が発生した場合、真っ先に出動するような市町村もある。また、消防非常備の町村役場では、一般行政職員を消防学校に派遣し、専門性を身に付けさせている。このような市町村首長部局と、消防団の一体性の確保や、前述の通り組合方式の消防本部では、組合消防職員と構成市町村職員の兼務体制の全国的普及も早急に行われることが求められる。

海外の現地調査や文献調査からは、従来のわが国における消防団活性化施策には見られなかったいくつかの取組みが明らかになった。現在、わが国では、機能別分団や機能別団員の制度の下、消防団の活動の負担を軽減し、団員を獲得する方向性であるが、台湾やドイツ等の共助組織の活動の盛んな国々では、むしろ専門性の高度化を進めている。台湾の義勇消防団は、災害時の広域応援を行う。また、ドイツの消防団は、常備消防と同等の訓練を行い、消防のみならず原子力災害等の特殊災害の対応も行う。また、わが国では女性消防団員は、消火活動や災害時の救助活動は行わないが、男女での活動内容の差はない。わが国の消防団員に対するヒアリング及びアンケート調査からも、消防団活動の専門性の高度化を求める声も多く、活動内容のハードルを低くして、団員数を増やそうとする国の施策の方向性と異なる要望も、一定数団内にあることが明らかになった。今後、専門性の高度化を求める層に対する対応策も、考慮する必要がある。

更に、ドイツでは、小学校の低学年から、消防団へ入団させ、消防団に馴染ませ、成人後も消防団活動を継続させようとする取組みが盛んで、若手団員の獲得において大きな成果を上げている。わが国では、消防団への入団が18歳以上であるため、大学生、専門学校生の消防団への勧誘が中心であるが、入団年齢の引き下げを、わが国も検討すべきである。

そして、職場の活動への協力を得るため、消防団活動で仕事を休んだ場合に、企業に対

し経済的補填をする制度等も充実している。同様の施策の検討も、今後の課題である。

最後に、本研究からは、わが国の消防団のあり方が、地域により極めて多様性があることが明らかになった。よって、それぞれのタイプごとに、活性化策も異なってくるものと思われる。本研究では、タイプごとに、きめ細かな解決策を明らかにした。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 12 件)

1. 永田尚三、消防の共助体制における組織間関係についての研究、武蔵野法学、査読無、第5号、2017、448-509
2. 永田尚三、学生の消防団への加入促進の取組みについての一考察、『季刊行政相談』査読無・依頼論文、4月号、2017、44-50
3. 永田尚三、熊本地震における行政機関の災害応急対応—熊本地震から見えてきたわが国の防災体制の今後の方向性—、季刊行政相談、査読無、12月号、2016、42-49
4. 永田尚三、社会 熊本地震の影響と課題：行政機関の災害応急対応、改革者、査読無、7月号、2016、52-55
5. 永田尚三、東日本豪雨災害の被害は人災ではないの—平成の大合併で自治体の災害対応能力が低下、改革者、査読無、4月号、2016、48-51
6. 永田尚三、鬼怒川堤防決壊における公助・共助の課題、改革者、査読無、12月号、2015、48-51
7. 永田尚三、消防行政の課題と今後向かうべき方向性の検討、日本地域政策研究、査読無、14号、2015、12-21
8. 永田尚三、災害時における消防行政の課題、リスク管理のための社会安全学：自然・社会災害への対応と実践、査読無、2015
9. 永田尚三、消防団衰退の背景と今後の消防団活動 (特集 消防団は今、どうあるべきか)、都市問題、査読無、105(9)、2014、46-54
10. 永田尚三、消防行政における組織間関係史の研究、政治経済研究所年報、査読無、第8号、2014、143-173
11. 永田尚三、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—、武蔵野大学政治経済研究所年報、査読無、第7号、2013、77-111
12. 永田尚三、防災行政の今後の課題—海外の事例等から考える—、季刊行政相談、査読無、No.136、2013、36-43

[学会発表] (計 7 件)

1. 永田尚三、日本の災害応急対応における行政組織間の垂直補完と水平補完、2017年巴拿恰災害法学フォーラム—成都フォーラム

(国際学会)、2017年5月15日、四川大学(中華人民共和国成都)

2. 永田尚三、日本の広域応援、2016年巴拿恰災害法学フォーラムー日本フォーラム(国際学会)、2016年11月17日、関西大学高槻ミューズキャンパス

3. 永田尚三、広域行政と合併が防災体制に及ぼした影響に関する研究ー茨城県常総市の事例を中心にー、日本行政学会災害と科学研究部会、2016年3月13日、明治大学

4. 永田尚三、地域防災計画原子力災害対策編をめぐる行政間関係の研究ー行政のコピペ状況の実態調査ー、日本行政学会災害と科学研究部会、2015年10月4日、明治大学

5. 永田尚三、わが国消防行政における垂直補完・水平補完及び共助体制の現状と課題、日本行政学会(東京)、2014年5月24日、東海大学高輪キャンパス

6. 永田尚三、行政の消防団管理の研究、日本行政学会災害と科学研究部会、2014年2月2日、明治大学

7. 永田尚三、防災行政研究の現状と課題ー防災行政研究は行政学の一研究分野として成立し得るのかー、日本行政学会災害と科学研究部会、2013年10月26日、明治大学

[図書](計 0件)

[産業財産権]

○出願状況(計 0件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年月日:

国内外の別:

○取得状況(計 0件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

取得年月日:

国内外の別:

[その他]

(依頼講演)

1. 永田尚三、わが国の行政の災害対策史、依頼講演(国立公文書館)、2015年10月4日、国立公文書館(東京)

2. 永田尚三、地域の安全・安心を支える消防の役割と課題について、依頼講演(神奈川県)、2014年12月21日、神奈川県庁

(報道機関取材)

1. 永田尚三、「消防団 身の安全どう守る」「全市町村に設置/団員は非常勤公務員に」、2017年6月20日、朝日新聞記事コメント

2. 永田尚三、(再稼働を問う)避難受け入れ、準備不足 「情報ほしい」 高浜原発広域計画【大阪】、2016年1月25日、朝日新聞記事コメント

3. 永田尚三、消防団の強化 周りの理解が力になる、2015年11月14日、中日新聞・東京新聞社説コメント

4. 永田尚三、消防団、求ム学生 「社会貢献」就活向け証明書 東京消防庁、2015年4月5日、朝日新聞記事コメント

5. 永田尚三、神奈川県庁で消防講演会、2014年12月22日、神奈川新聞講演内容が紹介

6. 永田尚三、南海トラフ巨大地震津波浸水危険域内の消防署所の現状、2013年7月24日、NHK7時のニュース、研究内容が紹介される

6. 研究組織

(1)研究代表者

永田 尚三(NAGATA, SHOZO)

関西大学・社会安全学部・准教授

研究者番号: 40286216

(2)研究分担者

福沢 真一(FUKUZAWA, SHINICHI)

常盤大学・コミュニティ振興学部・教授

研究者番号: 30326813

(3)連携研究者

()

研究者番号:

(4)研究協力者

田中 充(TANAKA, MITURU)