



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

その他のタイトル	Expertise in fire defense administration : Effects of uneven distribution of expertise on relations between government agencies
著者	永田 尚三
雑誌名	社会安全学研究 = Safety science review
巻	1
ページ	129-152
発行年	2011-03-31
URL	http://hdl.handle.net/10112/00018522

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 —

Expertise in fire defense administration:

Effects of uneven distribution of expertise on relations between government agencies

武蔵野大学 政治経済学部

永 田 尚 三

Musashino University, Faculty of Political Science and Economics

Shozo NAGATA

SUMMARY

In Japan, the Fire and Disaster Management Agency, the government agency responsible for fire defense administration at the national level, has little authority, and administration has primarily been delegated to municipalities. This is a part of the government that had been decentralized before the start of the policy of decentralization.

For many years, the former Ministry of Home Affairs (now part of the Ministry of Internal Affairs and Communications), which had been in charge of the Fire and Disaster Management Agency, did not train employees to work for the Fire and Disaster Management Agency for their entire careers other than technical officials at the National Research Institute of Fire and Disaster. The Fire and Disaster Management Agency had been a stepping stone for elite and rank-and-file employees of the Ministry of Home Affairs. This resulted in a lack at the national level of personnel with expertise in fire defense administration who were capable of making sound policies.

R.A.W. Rhodes indicated that because no organization is capable of securing all resources, resources are exchanged between government agencies, which consequently become interdependent (Rhodes, 1986).

In fire defense administration as well, the Fire and Disaster Management Agency has for many years depended on staff temporarily transferred or assigned for training from municipal fire departments in order to secure human resources having expertise.

However, policymaking and communications have not always befitted the actual situation at small-scale fire departments. In the present study, we analyzed expertise in fire defense administration in order to clarify the circumstances that led to this situation, the ways in which the government agencies involved in fire defense administration acquired human resources from each other in order to secure expertise, the effects of these exchanges on the relationships among fire departments, and other matters.

Key words

Fire defense administration, Disaster, The Fire and Disaster Management Agency, Ministry of Home Affairs, Expertise, Decentralization

1. はじめに

わが国の消防行政は、戦後国レベルの監督省庁である消防庁の権限は弱く制度設計され、自治体消防で市町村中心に運政が行われてきた。ある意味地方分権改革以前より、分権化が比較的進んだ行政分野である。

戦前は内務省警保局が警察行政の一環として、消防行政を行っていたが、消防担当者は4人しかおらず、また消防予算も警察業務に流用されていた。つまり警察行政の中での消防行政のプライオリティーは、決して高くなかった。そのプライオリティーの低さは戦後に引き継がれ、消防庁の本庁である旧自治省及び、現在の総務省は、消防庁のプロパーを消防研究所の技官以外は養成してこなかった。言うならば消防庁は、本庁のキャリア、ノンキャリア組職員の出向ポストであった。その結果、消防行政の専門知に精通し、的確な政策立案を行える人材が国レベルで不在という状況が生じた（永田 2005, 2008, 2009, 2010）。

ローズ（R. A. W. Rhodes）は、組織の資源を法的資源、財政的資源、政治的資源、組織資源、情報資源の5つに分類し、すべての資源を満たす組織は存在しないため、行政組織間でも資源交換が行われ相互依存関係が生じると指摘する¹⁾。

消防行政においても、専門知を持った人的資源（ローズの分類でいうと、人的資源は組織資源の中に含まれる。またそれらの人的資源を媒介とする専門知は、おそらく情報資源ということになる）の確保を国は、長年市町村消防からの出向組、研修組に人的依存をしてきた。

しかし時として、小規模消防の現場の状況を把握していないような政策立案、通達等が見られた（永田 2005, 2008, 2009, 2010）。

平成 13 年 11 月に、全国約 900（当時）の消

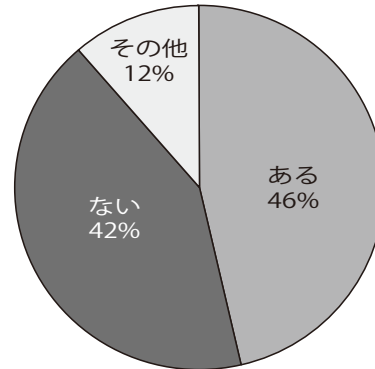


図 1 時として国の指示は的外れだと思えるか？

備考：平成 13 年 11 月に全国消防本部に対して実施した郵送調査の集計結果より作成（回収率 69%）

防本部に対して実施したアンケート調査（回収率 69%）では、「時として国の指示は、的外れだと思えるか？」という質問に対し、46%の消防本部が的外れだと思える時があると回答している（図 1）。

本調査は、各消防本部の組織としての公式回答を求めた。46%は、かなり大きな数値であるように思われる。

何故、そのような事態は生じたのか。また消防行政に関わる行政組織間の、専門知の確保を目的とした人的資源の獲得はどのようなかたちで行われてきたのか、そしてそれは消防機関間の関係にどのような影響を及ぼしているのか等、消防行政における専門知について本報告で分析を行いたい。

2. 従来の消防防災行政の制度

本論に入る前に、まず消防行政の制度について、簡単に概観したい。

2.1 市町村消防の原則

わが国の消防は、消防組織法に定められた「市町村消防の原則」に従い、市町村が運営するこ

とになっている。

2.2 総務省消防庁

国の監督官庁は、総務省消防庁（旧自治省消防庁）である。消防・防災政策の企画、立案や各種法令、基準の策定等を行う政策官庁で、市町村に対する直接の指揮権は持っていない。

近年まで実動部隊も持たず、災害時のオペレーション機能も持っていなかった。

実質、国家警察的色彩が強く、都道府県警察本部に対しても、人事権や指揮監督権を保持している警察庁等と比較すると、権限の弱い官庁であるといえる。

2.3 消防における広域行政

また市町村の消防本部数は、現在約 800 本部ほどであるが、一方市町村数は 1,727 団体（平成 22 年 4 月時点）なので数が合わない。

これは、約 4 割の消防本部が、広域行政の制度（一部事務組合、広域連合、事務委託等の制度）を活用し、消防事務の共同処理を隣接市町村と行なっているからである。

2.4 東京消防庁

なお東京の消防本部だけは、「東京消防庁」という名称を名乗っている。職員数 18,000 人のわが国最大の消防本部であるが、法律上は他の市町村消防と同格の消防本部である。

本体は、東京都特別区（23 区）の消防本部で、都下のほとんどの市町村（平成 22 年時点で東久留米市と稲城市を除く）は東京消防庁へ委託金を毎年払って、消防事務の委託をし、消防事務を代行してもらっている。

3. 沿革

次に、簡単に消防行政の沿革について概観したい。

3.1 戦前の消防組織

戦前は消防組織としては、国が直営する(1)官設消防（国営消防）と、(2)国の出先機関である府県が運営する公設消防（府県消防）、そして(3)住民によって構成された消防組（民間消防）があった。

ただ実際は、公設消防はあまり機能せず、大都市部の消防だけ国が官設消防でカバーし、残りのほとんどの地域の消防は、現在の消防団の前身である消防組に任せられているというのが実態であった。

3.2 国の消防行政

(1) 内務省警保局の消防行政

中央レベルの消防事務は、内務省警保局消防係が担当し、昭和 21 年まで事務官、属、技師、技手の 4 名だけ。それも警察事務と兼務という状況であった。

この点について、内務省警保局消防係の技師であった御厨敏彦（表 1）は、後に以下のように回想している。

「国の消防対策も極く切りつめたやり方で、例えば内務省の警保局に技師、技手各 1 名が居て事務は事務官と属が各 1 名が居て警察事務の片手間に消防のことを処理する有様で…あったの

表 1 御厨敏彦

s16-22	内務省警保局技師
s22	総理府技師
s23-24	国家消防庁消防研究所技術課検定係長
s24-27	国家消防庁消防研究所検査課長
s27-30	国家消防本部消防研究所検査課長
s31	日産自動車へ転出
s43	日産自動車技術顧問

備考：消防研究所『消防研究所 20 年史』、『消防研究所 30 年史』、日本図書センター『内務省人事総覧』より作成

であります²⁾.」

その後やっと昭和22年に、消防係は消防課に昇格するが、わずか1年で内務省が解体されてしまった³⁾.

(2) 警察行政の中でプライオリティーの低い行政分野だった消防行政

このように、戦前期の内務省警保局の消防行政は、警察行政の片手間に行なわれていた感が拭えないが、この点について戦後わが国に市町村消防制度をもたらした立役者である、GHQ公安課主任消防行政官 G・W・エンジェル(表2)は、以下のように述べている。

「(日本の) 消防の進歩が非常に遅かったのは、主として消防は誰もが欲しがらない孤児の如くに取扱われ、また、官吏及び一般住民が消防に対して、余り関心を持たなかったことが原因であると思う。

その証拠に、1946年(昭和21年)まで、全国の消防事務が警保局の唯4人によって動かされていたことを見ても分かる⁴⁾.」 「従来、官吏も市民も、消防に対して余り関心を持たず、人

口7,500万を有する国の消防事務が僅か4人の内務官吏によって処理されていたのであるから、警察が、消防を警察の仕事の極小部分と見ていたことが了解される。

更に、警察官吏が消防部に転任を命じられることを好まず、消防の重要な地位に、警察官が1年または1年半位な短期間ずつ、入れ替わり任命されていた理由も想像できる。

このような、新時代の消防技術に関する知識を全く持たない、且つ、短時日の後には他の職務に転ずる予定であるために消防の改善に殆んど興味を持たない消防長の下で、日本の消防が効果的に任務を果たしていたと信ずるさえ馬鹿げたことである。……消防の幹部が消防に興味を持たない上に、消防の改善に用いられるべき予算の多額が、警察の仕事の方に流用されていたことも公知の事実である⁵⁾.」

これら消防関係者の証言からも、戦前、警察行政の中で、消防行政のプライオリティーは低く、また中央レベルでも、大都市部に設置された現場の実動部隊(警視庁消防部、官設消防署)レベルでも、専門家の育成は十分に行われておらず、消防行政に関わる専門知の生産、再生産とも不十分なものであったことが分かる。

表2 ジョージ・W・エンゼル

1915	マサチューセッツ州タフト大学科学科卒
1915-18	合衆国標準局
1923	マサチューセッツ州ボストン市の関係工場相互火災団体の試験研究所化学主任
1929	ブラックストーン相互火災保険会社技師
1935	同社副社長
1941	合衆国政府生産管理事務所保安技術部部长代理
1943	憲兵少佐(ニューヨーク州全戦時生産工場保安官)
1945	同中佐
1946	GHQ公安局消防行政官

備考：ジョージ・W・エンゼル『日本の消防』(1950)、日光書院より作成

3.3 エンゼルの構想した専門知に関する中央地方間の補完システム

(1) 専門知に関する中央地方間の補完システム

そのような状況下、エンゼルは、小規模消防本部が独自に開発できない消防行政の専門知、専門技術に関しては、国が補完するシステムが機能することを期持していた。

「都市の大小を問わず、消防部の長は進歩的であって、この方面の発達に常に追従し、遅れないようにしなくてはならない。

最近の研究にかかる、機械的及び化学的泡による消火、噴霧筒口、浸潤水、炭酸ガスによる

消火、最新型のポンプ車の構造等について、十分な知識を持っていないてはならない。このような新しい知識は、国家消防庁を通じて得ることが出来る⁶⁾。」昭和23年3月、国家公安委員会によって、国家消防庁が創設されたときには、同庁の事務を遂行し得る資格を有する者は殆んどいなかった。また消防研究所の所員を求めるに当たっても同様の困難を感じた。

何故ならば、日本の技術者で火災の予防及び消防に興味を持っている者は殆んど無かったからである。そこで、法律家、技術者、前警察官及び消防官を各自分担する職務について訓練を行い、或は、講習所の教員又は全国消防の技術に関する助言者として仕事をする者等に、あらゆる援助を与えて、今日では、国家消防庁及び消防研究所は、近代の火災予防及び消防に関する種々の分野に於いて、日本で最良の知識を有する者の集団となった。

全国の消防本部、火災保険会社、工場及び個人等で、この方面の助言を必要とするものは、国家消防庁或は消防研究所に相談すべきである⁷⁾。

このように、エンゼルは他分野から専門家を集め教育し、ゼロから消防行政に関わる専門知の生産、再生産体制を構築しようとした。

(2) 消防研究所

そのような問題意識に基づき、エンゼルは最新科学技術等の専門知を生産し伝達する機関として、消防研究所の役割を重視していた。国の機関として研究所と管理局からなるナショナル・ファイアーディフェンス・ボードという構想を主張して、その結果国家消防庁の内部部局として、管理局と同格の消防研究所を設置した（管理部門と研究部門が対等）。

しかし国家消防本部への改組時に、管理局は廃止され（国家消防本部への事実上の昇格）、消防研究所は本部の附属機関へと降格され、更に

平成13年一旦独立法人化して消防庁から分離され、その後平成18年改めて消防庁へと統合された。そして附属機関である消防大学校の内部組織「消防研究センター」となり（附属組織の内部組織へと更に降格）、エンゼルが構想した消防研究所の役割を重視した専門知に関する中央地方間の補完システムも、徐々に弱体化されていた。

一方、国家消防本部の方は、昭和35年の自治庁の省昇格時に、自治省の外局となった⁸⁾。

4. 消防行政における専門知と中央地方関係

次に、消防行政における専門知と中央地方関係について見ていきたい。

4.1 消防行政の専門性と専門知

昭和53年時に消防庁次長を務めた鹿児島重治（表3）は、消防行政の専門性について以下のように述べている。

「端的に言って、消防行政、とくに伝統的かつ固有の事務である警防（消火）活動は、かつて単純な業務に属するものであったといてよいであろう。もちろん、すべての仕事がそうであるように、消防活動にもノウハウが豊富にあることは間違いないが、木造家屋の火災に一刻も早く駆けつけて、統制のある指揮の下、破壊や注水によってすみやかに鎮火させることでその使命を達成することができた。

表3 鹿児島重治

s28	自治庁入省
s53.4	消防大学校長
s53.9-57	消防庁次長
s57	自治大学校長
s58	人事院任用局長

備考：鹿児島重治「明日の消防」
全国加除法令出版より作成

しかし、今日の消火活動ははるかに複雑であり専門的である。密集した市街地の中を現地に出向き、水利の利用や火がかりを効率的に行い、有毒ガスの発生に対処し、火災原因の調査を行うなど完全にプロフェッショナルな仕事になっている。イギリスで消防職員がストライキを行った際に、代わって警防活動を行った軍隊が必ずしも十分な活動を行えなかったといわれているのは、このような事情に基づくものであると考えられる。

また、戦後、消防行政の拡大に伴ってあらたにその事務となった予防行政や救急行政の専門性については、改めて述べるまでもないであろう。都市構造がきわめて複雑となった今日、予防査察には高度の知識が必要であり、地下街や高層ビルのような特殊建築、石油タンクなどの危険物施設の災害予防には高度の専門性が求められている。救急にしても単なる搬送から応急手当の実施、あるいは傷病者を観察しての適切な病院への送致など、その専門性は高まる一方であって、今後、アメリカのパラメディックの域に到達するには医師に近い知識、経験が必要とされることとなる⁹⁾。

鹿児島の予想通り、現在では救急救命士制度の導入により、救急行政の専門性は、消防行政の中でも特化してきている。昭和57年度以降135時間の講習（救急Ⅰ課程）が義務づけられていたが、平成3年115時間（救急Ⅱ課程）追加され合計250時間（救急標準課程）になった。そして更に平成4年の救急救命士制度の創設で、5年または2,000時間以上の救急乗務従事経験者が救急救命士養成所での6か月の教育を経て国家試験に合格することが求められるようになった。

また近年では、NBC災害（核、生物、化学物質による災害）対応や、武力攻撃災害への対応も消防の仕事となり、消防に求められる専門性は更に高まっている。

火災原因調査においても、その専門性が認められ消防職員が作成した実況見分調書や質問調書などは、法廷でも証拠価値がある証拠として採用される判例が増えている。

更に、予防消防の対応マニュアル作成においては、法律の専門知識が不可欠である。

このように消防行政の従事者は、これらの専門性に精通した専門知が求められる。もはや消防行政における専門知は、短期間で習得できるようなものではなくなっているのである。

4.2 国レベルにおける消防行政の専門知に精通した人的資源の不足

一方、戦後消防行政を内務省警保局から受け継いだ自治省や総務省においては、戦前ほどではないものの比較的近年まで、消防行政のプライオリティーが決して高くはなかった。

その結果、消防庁プロパーの職員を育成しないので、本省からの出向組が、比較的短期間在籍して、また異動するポストとなった。

図2、3は、過去約40年間に消防庁に在籍した全職員の人事データをデータベース化して、何年在籍した職員がどれだけいるかを、キャリア職員、ノン・キャリア職員に分け分析したものである¹⁰⁾。

これを見ると、キャリア組もノン・キャリア組も、消防庁への在籍年数が3年以内の職員が7割前後を占める（図2、3）。

つまり消防行政においては、キャリア組官僚＝ジェネラリスト、ノンキャリア組官僚＝スペシャリストという一般的構図が、必ずしも当てはまらない。

自治省も、総務省も消防行政の専門家をほとんど育成しておらず、専門家が不在という状況が、これらの分析から見えてくる。

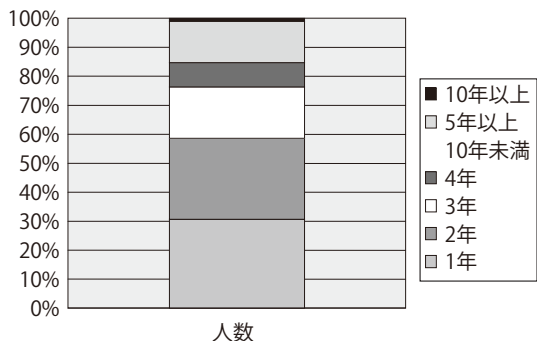


図2 キャリア官僚の消防庁在籍年数（1961～2003）

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

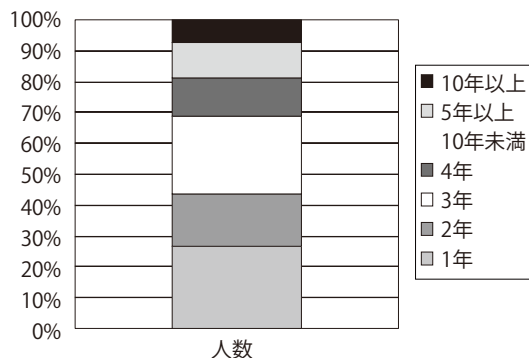


図3 ノン・キャリア官僚の消防庁在籍年数（1961～2003）

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

地方からの消防庁への出向者数と研修生数

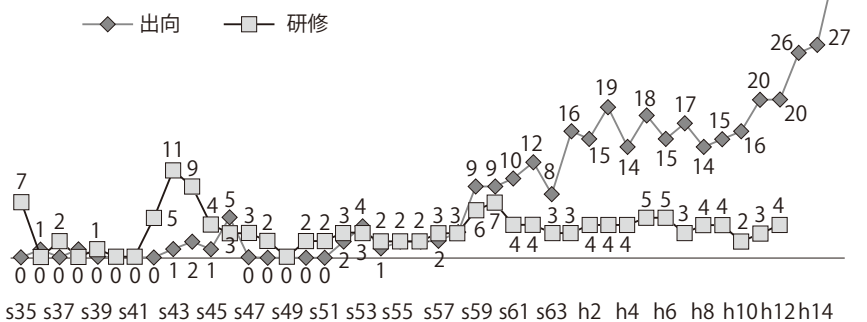


図4 市町村消防からの出向者，研修生の時系列的推移

備考：内政関係者名簿（s48～h16），自治省職員録（s36～h16），全国消防長会会報（s36～h15）各年度人事データより作成

4.3 消防庁の市町村消防への人的依存

その結果，国に消防行政の専門知に精通した人材が不足する事態が生じ，消防庁は長年市町村消防からの出向組，研修組に人的依存をしてきた。

図4は，前出の人事データベースから出向者，研修生を割り出し，その人数の時系列的变化を見たものである。長期間にわたり，地方からの出向者が数多く存在することが分かる。

この市町村消防から国への人員の派遣は，昭

和28年より，国側の要請で開始された。

「消防庁に対する自治体からの業務応援は，昭和28年以来，消防庁から関係都市に対して，直接の要請，或は本会を通じての要請に基づいて，それぞれ必要な職員を自治体から派遣し協力をつづけている¹¹⁾。」

地方分権改革以前は，国と地方の人事交流は，国から地方への出向はあっても，地方から国への人事交流は，そのほとんどが研修だった。そのような時代に，これは異例な話である。

市町村消防本部からのこれら出向組、研修組に期待される役割は、消防行政に関わる一般的専門知及び「現場の知 (Local knowledge)」（現場の実態情報、経験知等）の国への提供と、（専門知を十分に持っていない）国が現場の実態とかけ離れた政策形成を行わないよう監視することであったことが、下記の全国都市消防長連絡協議会会報の記事からも見てとれる。

「昨年（昭和35年）4月、消防庁では仕事（消防法施行令の作成）の内容の複雑さから、その推進に相当困難を極めることを予想して、本会（全国都市消防長連絡協議会）会員都市の職員による協力方を依頼してほしい旨申入れがあったのであるが、…六大都市の協力により全消連の名において職員を派遣することになったのである。

派遣された人々は、東京より二人、五大市（大阪、京都、名古屋、横浜、神戸）より夫々一人、計七人であって何れも当該都市の中堅幹部として枢要の地位にあった優秀な人達で、これらの人達によって第一線の事情を加味した十分な各種基礎調査が行なわれ、政令の文案作成が開始されたのであるが、夫々の分担に従って内容の検討や関係各庁との折衝等にあたり、消防庁係員の間に互して成立のために尽力してきたのである。…全国自治体消防の立場からの意見を披露してその調整を図りつねに自治体の意図するところを反映せしめるべく努力し、更には政令成立の陰の力となって尽力して来た、これら人達のあったことを忘れてはならない¹²⁾。」

5. 派遣先における「現場の知 (Local knowledge)」の自己参照

ただし、この地方から国への人事交流による専門知の補完システムが、期待されたように毎回必ずしもうまく機能するわけではない。次の事例を見てみたい。

5.1 事例（地下鉄サリン事件）

(1) 経緯

平成7年発生した地下鉄サリン事件は、わが国の消防にとってはNBC災害（核、生物、化学物質による災害）対応強化の切っ掛けとなった事件である。

平成7（1995）年3月20日午前8時頃、東京都内の営団地下鉄丸ノ内線、日比谷線、千代田線の地下鉄車内で、化学兵器として使用される神経ガスサリンが散布され、乗客や駅員ら13人が死亡、約6,300人が負傷する事件が発生した。

東京消防庁は、救急隊、特別救助隊（レスキュー部隊）、化学機動中隊（HAZ-MAT）等、延べ340隊（内131隊が救急隊）、1,364人が出動して傷病者の救出・救護ならびに有毒ガスの分析、液体の洗浄活動に従事した。

しかし原因物質はサリンである可能性が高いことが判明したのが、事件発生後およそ3時間後であったため、消防職員135人が被災するという惨事となった¹³⁾。

(2) 消防庁救急救助課の通達

そこで消防庁「救急救助課においては、以後同様の事件が発生した場合において、消防職員の被災を防止することを目的として、事件発生時に消防職員が安全管理上留意すべき事項について通知した（図5）。」

この消防救第43号（平成7年4月6日）の内容としては、（身を守るために）汚染物質を濾過する機能を持った呼吸保護器具、又は空気呼吸器、酸素呼吸器で安全確保を行い、また毒劇物防護服を保有する隊を積極的に活用すること、そして防護用資機材を更に充実させることというものであった。つまりこれは、全国の消防本部が既にそれらの装備の保有をしていることを前提にした通達であった。

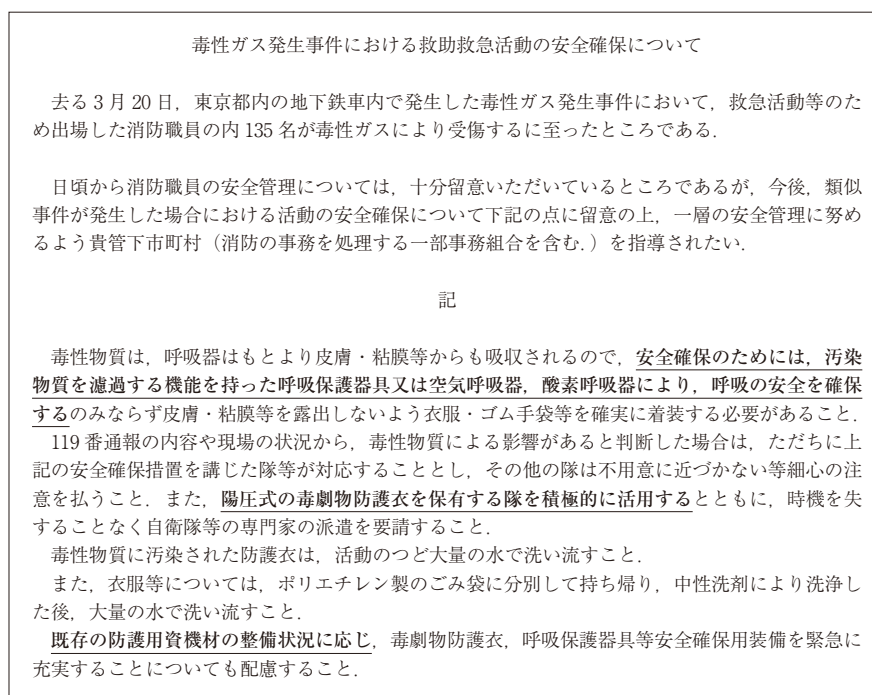


図5 消防庁救急救助課長発信都道府県消防主管部長宛：消防救第43号（平成7年4月6日）

備考：プレホスピタルケア 8:3 17号 85-90, 1995より作成

(3) 通達による混乱


ところが当時全国の消防機関で、これらの装備を保有していたのは、東京消防庁、横浜市消防本部、大阪市消防本部の3本部のみだった。

よってこの通達内容は、その他の全国ほとんど（当時900-3）の消防本部にとっては、毒劇物防護服なしにサリンに立ち向かえということになる。当然、全国から問い合わせが殺到した。状況にやっと気付いた消防庁は、技術的知識の提供、装備資機材の貸与を関係行政機関に求められるとの内容を平成7年4月21日公布即日施行した「サリン等による人身被害の防止に関する法律」の中に盛り込んだ。

「4条2項 警視総監若しくは道府県警察本部長又は管区海上保安本部長は前項の規定による措置又はこの法律に規定する犯罪の捜査に関し、消防長又は消防署長は同項の規定による措置に関し、それぞれ、関係行政機関又は関係の

ある公私の団体に対し、技術的知識の提供、装備資機材の貸与その他必要な協力を求めることができる。」

また通達を出し、同種の事件が発生した場合、調整役を消防庁が行なおうとした（図6）。

ところが当時、化学防護服を多く所有していたのは自衛隊だったが、武器科物品（武器科物品には、のマークが刻印されるが、このWはweaponの頭文字である）で戦闘装備品扱いとなり警察は借りられた（上九一色村の強制調査、地下鉄サリン事件時も迷彩仕様の化学防護服を貸与）が、消防は貸与のハードルが高かった（当時は購入も出来なかった。後に可能となる¹⁴⁾）。

またその後、幸運にも防護服の貸与を求める状況は生じなかったが、何かあったら消防庁に連絡しろ以上の具体的な対応マニュアルは示されなかったため、現場は苦慮する結果となった。

サリン等による人身被害の防止に関する法律の施行について

記

関係行政機関への協力依頼に関する事項(第4条第2項関係)第4条第1項に定める措置に関し、関係行政機関又は関係のある公私の団体に対し、技術的知識の提供、装備資機材の貸与その他必要な協力を求める場合は直ちに当職に報告されたいこと。

図6 消防庁救急救助課長発信都道府県消防主管部長宛：消防救第52号関係個所抜粋（平成7年4月21日）
備考：プレホスピタルケア 8：3 17号 85-90, 1995より作成

A 消防本部は、法律施行後検討を行い、組織の性質上最も早く現場に到着するのは消防であるが、仮に貸与を受けるにしても自衛隊が到着するまでの間（短くても30分から1時間）どうするかで議論が起こった。

通常通り現場には出勤するが何も出来ないので、消防はいるのに何をやっているのかという住民からの批判が出ないように、サイレンを鳴らさずに駆けつけることに決定するといった事態が生じた¹⁵⁾。

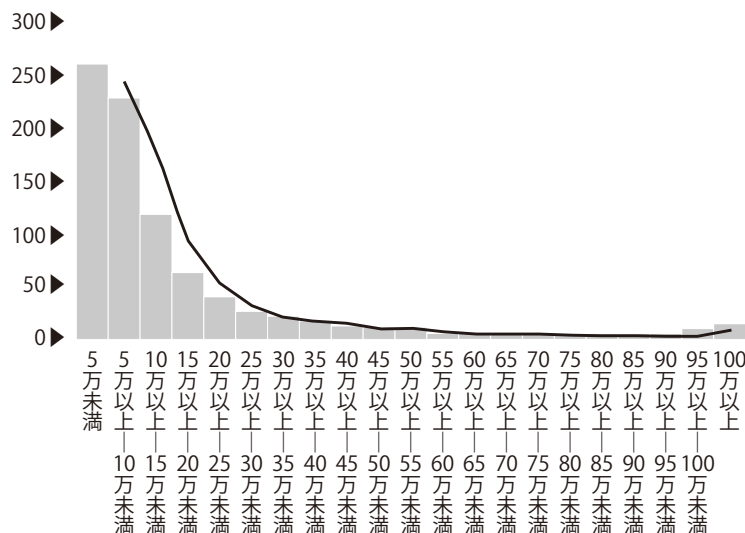


図7 消防本部の管轄人口の度数分布（平成19年度）
備考：全国消防長会平成19年度統計データより作成

5.2 背景

何故、このような通達が出されたのであろうか、その背景について分析を行いたい。

まず前述の市町村消防本部から消防庁への出向組、研修組は、すべて大規模消防本部出身者である（表4）。

ところが全国消防本部の内、管轄人口10万未満の小規模消防本部が、全体の6割を占めている（図7）。よって大規模消防本部から消防庁へ出向や研修で行く者は、必ずしも全国の大部分を占める小規模消防本部の実情には精通していない。

大規模消防本部出身の出向者や研修者は、自己の出身消防本部の現状及び「現場の知（Local

表4 昭和36年から平成15年までの42年間で、市町村消防から国へ出向した職員の出身消防本部

札幌市	横浜市	京都市
仙台市	川崎市	大阪市
東京消防庁	名古屋市	神戸市

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

knowledge)」を参照し、それが一般的状況であると認識し派遣先（消防庁）で行動するので、時として多くの消防本部の実態とかけ離れた国の政策形成や指示、通達等が出される場合があるのである。

東京消防庁では、地下鉄サリン事件に先立つこと5年前の平成2年には、化学機動中隊（HAZ-MAT）が管内に9隊整備され、対NBC災害対応のための装備を保有していた。つまり当時東京消防庁では、それらの装備を持っていることが、当たり前だったわけである。

当時、本通達を出した消防庁の救急救助課には、地下鉄サリン事件が発生した年（平成7年）

3人の東京消防庁からの出向者が在籍し、事件発生時少なくとも2人（課長補佐、係長）がいた（表5）。またB救急救助課長補佐（当時）の出向直前の職場である東村山消防署は、化学機動中隊（HAZ-MAT）が配備されている東京消防庁管内の9つの消防署の1つであった。

また本省から消防庁へ来た自治官僚、総務官僚も、消防行政に関し市町村消防本部からの出向組、研修組ほどの専門知を持ち合わせていないので、その誤りを見過ごすこととなる（表6）。表6を見ると分かるように、この当時も救急救助課の役職及びキャリアは、消防庁への在籍期間が皆短く、消防行政の専門知に精通していな

表5 消防庁救急救助課への東京消防庁からの出向者（平成7年、地下鉄サリン事件発生時）

	H4	H5	H6	H7	H8	H9
A	東京消防庁 町田消防署 予防課 危険物係長	東京消防庁 町田消防署 予防課 危険物係長	東京消防庁町 田消防署 予防課 危険物係長	消防庁 救急救助課 救急企画係長	消防庁 救急救助課 救急企画係長	消防庁 救急救助課 救急企画係長
B	東京消防庁 東村山消防署 警防課長	東京消防庁 東村山消防署 警防課長	消防庁 救急救助課 課長補佐	消防庁 救急救助課 課長補佐	消防庁 救急救助課 課長補佐	東京消防庁 救急部副参事 (救急救命担当)
C	世田谷消防署 警防課救急係長	消防庁 救急救助課 救急企画係長	消防庁 救急救助課 救急企画係長	消防庁 救急救助課 救急企画係長	東京消防庁 救急部 救急調整担当係長	東京消防庁 救急部 救急調整担当係長

備考：自治省職員録（h4～h15）、全国消防長会会報（h4～h15）、職員録（h4～h15）各年度人事データより作成。網掛け部分が消防庁への出向時のポスト

表6 消防庁救急救助課における役付き職員及びキャリア職員（平成7年地下鉄サリン事件発生時、図8の東京消防庁からの出向組以外）

A	救急救助課長福井県総務部長	2年未満	1回	キャリア
B	救急救助課長補佐自治省管理課課長補佐	2年未満	1回	キャリア
C	課長補佐自治大臣官房総務課課長補佐	2年未満	1回	キャリア
D	主幹自治省交付税第一係長	1年未満	1回	
E	係長厚生省医事課試験免許室主査	2年未満	1回	
F	事務官沖縄県総務部地方課	2年未満	1回	キャリア

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。

いものばかりである。このような場合、おそらく、何十年も消防行政に現場に従事し、経験知をもった出向組、研修組の判断に、国のキャリアといえども反論できない雰囲気が生じる。

6. 市町村消防本部間の専門知の水平補完

次に、市町村消防本部間の専門知の水平補完について見ていきたい。

6.1 消防行政では以前から行なわれてきた水平補完

消防行政では、消防本部間で足りないところを補い合う水平補完は以前から盛んに行われてきた。昭和30年代より、市町村消防活動体制の連帯化方式等が検討され始めた。大規模自然災害時に近隣消防本部が駆けつける広域応援協定等が行なわれてきた（図8）。

6.2 全国消防長会、東京消防庁、代表（大都市）消防の影響力

また市町村消防においては、全国消防長会、東京消防庁、大都市消防の影響力が大きく、特に東京消防庁がリーダーシップを発揮してきた（図9）。

図9は、前出の平成13年に、全国約900（当時）の消防本部に対して実施したアンケート調査で、総務省消防庁と東京消防庁のどちらがリーダーシップを発揮していると思うかという質問に対し、34%の消防本部が消防庁よりも東京消防庁の方がリーダーシップを発揮していると回答している。

消防行政が、地方分権の先行事例であることを示すと共に、国が市町村消防に専門知の伝達をするという役割を十分に果たしていないと考える消防本部が多いことの表れといえる。

消防に国境なし
「都市消防応援隊長駆名古屋市を救援す一自治体消防始めのケース」

今回の伊勢湾台風により、名古屋市を中心とする地域に想像を超える悲惨な被害が起きたが、その規模と惨禍があまりにも大きく、市当局が総力を挙げても事態の収拾がつかないため、関係機関の協力をもとめ、国をあげての救急活動が行なわれた。

中でも消防当局は、事態の容易ならぬことを判断し、9月30日関係都市に応援隊の派遣を要請した。要請により、直ちに四大都市並びに近接市町村から、応援隊が派遣せられることになり、消防のモットーとする「消防に国境なし」の精神が如実に、具現される機会となった。9月30日東京、横浜、大阪、京都、豊橋の各都市から消防車両、救助用舟艇、救急車その他照明等の消防機材を積載した応援部隊が続々名古屋市にかけつけ、名古屋市消防局の水防活動を応援し、人命救助、避難、水防作業、被災者の輸送等にあたり、遠く、他都市からの応援は、住民の感謝の的となり、消防に対する信頼をたかめ、消防の使命をいかに果して10月11日所属都市に帰った。

図8 昭和34年9月26日の伊勢湾台風時における広域応援

備考：全国都市消防長連絡協議会「全国都市消防長連絡協議会会報」昭和34年11月20日より作成

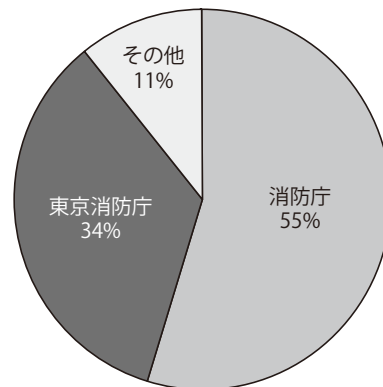


図9 総務省消防庁と東京消防庁のどちらがリーダーシップを発揮していると思うか

備考：平成13年11月に全国消防本部に対して行ったアンケート調査（回収率69%）

6.3 全国消防長会

では、全国消防長会とはどのような組織なのであろうか。前身の全国都市消防長連絡協議会は昭和24年設立され、昭和36年名称を現在の全国消防長会に変更した。全国の消防本部の消防長で構成された団体である。全国消防長の融

表7 消防長の階級

階 級	消防長の階級
消 防 総 監	特別区の消防長（東京消防庁）
消 防 司 監	人口 50 万以上の市の消防長
消 防 正 監	消防吏員の数 が 200 人以上又は人口 30 万以上の市町村の消防長
消 防 監	消防吏員の数 が 100 人以上又は人口 10 万以上の市町村の消防長
消防司令長	人口 10 万人以下の市町村の消防長

備考：昭和 37 年 5 月 23 日消防庁告示第六号「消防吏員の階級の基準」, 消防組織法より作成

和協調, 情報交換, 消防制度・技術等の総合的研究を目的としている。市町村消防側の意向を実現するための, 消防庁への働きかけも行っている。

水平補完の中で, 専門知の共有化を図るための組織といえる。

ただ会長は常に東京消防庁消防総監, 副会長は大都市消防（政令指定都市）の消防長が務めることとなっている。これは水平的関係が建前の消防本部の消防長間にも, 縦の序列が制度的に存在するからである。

表7のように, 昭和 37 年 5 月 23 日消防庁より告示された第六号「消防吏員の階級の基準」により, 市町村消防本部の消防庁は, 管轄人口規模と職員数により, 階級が異なる。

6.4 代表消防

代表消防（別表1）とは, 近年緊急消防援助隊の法制化と共に, その指揮本部としての現在は異なった役割を与えられ制度化されたが, 元々は大規模消防本部と小規模消防本部間における専門知を水平補完するためのインフォーマルな連携方式だった。

特定地域内で代表（大規模）消防本部が周辺消防本部に大きな影響力を持つ。独自で技術や行政ノウハウといった専門知の開発が出来ない消防本部に, 代表消防が先進的技術, 施策を提

表8 消防機関の研究部門

（平成 21 年度）

消防本部名	定 員
札幌市消防局	4
東京消防庁	43
川崎市消防局	3
横浜市消防局	12
名古屋市消防局	6
京都市消防局	8
大阪市消防局	10
神戸市消防局	4
北九州市消防局	3
消防研究センター	26

備考：消防庁「消防白書」p241より作成。横浜市消防本部は, 中田市政で横浜市安全管理局と名称変更したが, 本年度（平成 22 年度）名称を元に戻した。

供するというものである。大規模な代表消防は, 研究部門を持ち科学技術の開発も行う（表8）。中規模な代表消防も, 火災原因の究明, 消防装備・資機材等の開発・改良等業務担当部門で行っている。

小規模消防本部を, 何故助けるのか。インフォーマルな組織的繋がり, 人的繋がりがある。1つの要因として背景にある。

6.5 代表消防と周辺消防本部の人的繋がり

代表消防が周辺消防本部に対して、特に影響力を持ち始めるのは、「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（政令第170号）」が昭和46年6月1日に出され、政令に定める市町村は消防本部、消防署が義務設置になって、新設消防本部が急増してからである（図10）。

図10でも分かるよう、戦後市町村消防制度が導入された直後と、本時期に新設消防本部が急増している。

新設消防は消防の専門知を持った人材がないので、代表消防との人事交流（図11-1）や、幹部候補として専門知に精通した代表消防職員を中途採用すること（図11-2）によって、専門知の確保を行った。

エンゼルの、英国の消防で行われていた都市連合競争選抜（他都市から定評ある人材を採用）を自治体消防導入時より推奨していた¹⁶⁾。

鹿児島重治も、「発足当初の消防本部など部内に然るべき有識者がいない場合には、他の部局（首長部局）から（消防の専門知を持っていない人材を）移入するよりも、大都市の消防局に応援を求める方がはるかに適切¹⁷⁾」と述べている。

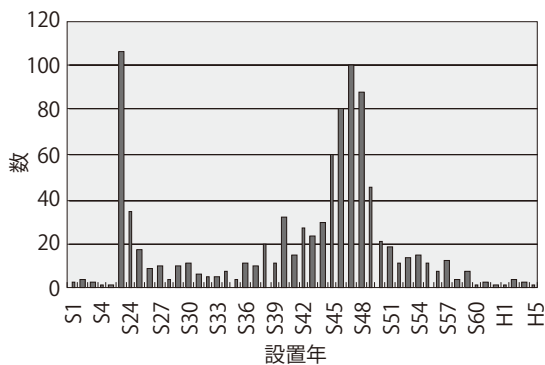
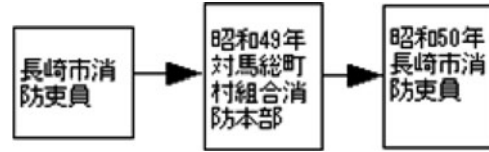


図10 新設消防本部数の時系列的変化

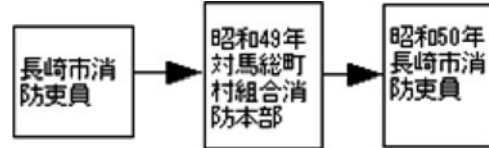
備考：自治省消防庁「消防年報（平成5年度）」より作成

【ケース1】



備考：壱岐市消防本部「壱岐市消防年報（平成20年度）」P4より作成

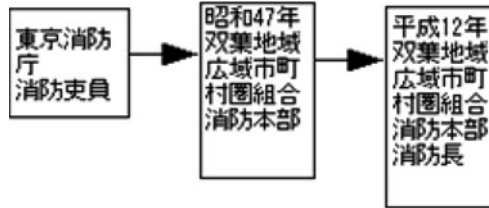
【ケース2】



備考：長崎市総務部人事課「長崎市職員録（昭和49年度）」P85より作成

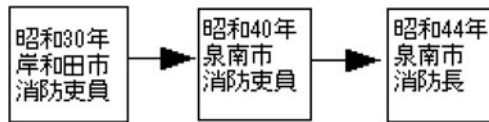
図11-1 代表消防から転出するケース

【ケース1】



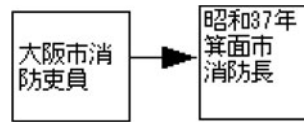
備考：大熊町 HP 平成20年12月9日より作成

【ケース2】



備考：泉南市「消防年報（平成19年度）」P5より作成

【ケース3】



備考：箕面市消防本部「消防年報（平成20年度）」P2より作成

図11-2 代表消防からの職員派遣のケース

6.6 暖簾分け方式に近い組織間のインフォーマルな水平補完の繋がり

この暖簾分け方式に近い組織間のインフォーマルな水平補完の繋がり（図12）により、専門知の伝搬を行った地域の代表消防は、強い影響力を周辺消防本部に対して持ち始める。

特に、代表消防から転出した職員がいるケースでは、その職員は持っている専門知ゆえに優遇され、また競争でも有利なのでその後消防長になるケースが多い。

代表消防からの派遣職員、転出職員は、出身代表消防本部の自己参照をするので、装備の方式（東消方式、大消方式、名消方式、横消方式等）、組織の運営方法、部隊の編成、先進的施策、先進的技術の導入等で代表消防を見習うこととなる。

そして代表消防の「現場の知（Local knowledge）」は地域内で一般化することとなる。全国的に影響を持つのは、東京消防庁のみである。それは東京消防庁にしか開発できない専門知があるからである。東消方式は、全国的スタンダードとなる場合がある。これは言うならば、「現場の知（Local knowledge）」の全国的専門

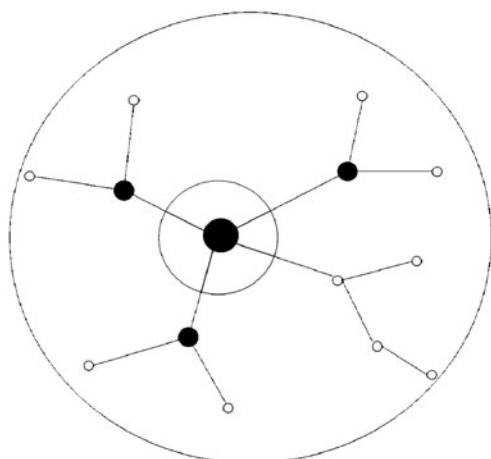


図12 代表消防を中心とした地域内の周辺消防本部とのインフォーマルな関係のイメージ

知への昇格（一般化）である。

6.7 代表消防へのインセンティブ

このように、代表消防が周辺消防本部の専門知を補完する体制が長期間にわたって続いていた訳であるが、そのメリットは何だったのだろうか。

一つは、消防本部が必置規制になって新設消防本部が増えていた時期は、自らの職員に（将来的に）待遇の良いポストを確保できるという直接的メリットがあったものと思われる。代表消防本部に勤続しても、幹部まで上げられそうもない人材を、他消防本部の幹部やトップまですることができた¹⁸⁾。

一方、消防庁も前述の代表消防への出向ポストの提供を、インセンティブとして行なった。

例えば、消防大学校副校長及び複数教授ポストは、東京消防庁の出向ポストとして長年固定化している。よって東京消防庁の出向職員は、全国消防本部の幹部候補職員と師弟関係が出来るメリットが生じる。

これも前出の図9で、東京消防庁の方がリーダーシップをとっているという回答が、かなり多かった背景の一つといえよう。出向ポストの獲得が、ポストによれば消防本部間での組織評価にまで繋がるのである。

地方分権改革以降、近年はより多くの代表消防に出向、研修ポストは開かれるようになった。ただ有難味も薄れてか、内心負担だと逆に迷惑がる消防本部も出てきた。

6.8 消防における専門知の水平補完システムの限界

ただこの消防における専門知の水平補完システムにも限界がある。

一つは、代表消防が専門知を囲い込む場合があるということである。周辺小規模消防は欲し

い時に、欲しい専門知を貰えるわけではないのである。

例えば、東京消防庁が開発した壁面昇降ロボット（レスキュークライマー）、遠隔自動制御ポンプ車、危険物判定・確認試験に用いる各種試験機器（大気中の毒ガス検出器等）、濃煙等の不可視環境下でレーザー光を利用して物体を認識できる視覚装置等は、東京消防庁のみが保有している装備で、他消防庁への技術供与は許していない。

また火災原因調査においても、代表消防による専門知の囲い込みがみられる。

一般的に、小規模消防本部では不明火（火災原因が特定できない火災）が多い。これは、技術上小規模消防本部では、火災原因が特定できないので不明火として処理される火災が多いということである。

中核市レベルの研究所の研究機材等を使用しても手に負えないようなケースは、最近では民間企業に依頼するようになってきている。これは研究所を自前で持っている消防本部（代表消防）に頼もうとしても、「議会に説明できない」と最近では断られるケースが増えてきているからである。

消防本部も、市の一部局である以上、仮に消防本部が協力したいと考えても、議会や首長部局の意向に縛られる。自治体経営の合理化が進んでいる現在、消防本部間の水平補完のシステムが機能しにくくなって来ているのである。

本来そのような時の為に、エンゼルは消防研究所（現消防研究センター）を設置したはずである。しかし独立法人化や規模が縮小されて消防大学に吸収された後、その機能が失われている。

それでも以前は、要請すると消防研究所が応援に来るシステムがあった（図13）。

正確には、消防研究所に要請すると、地域の代

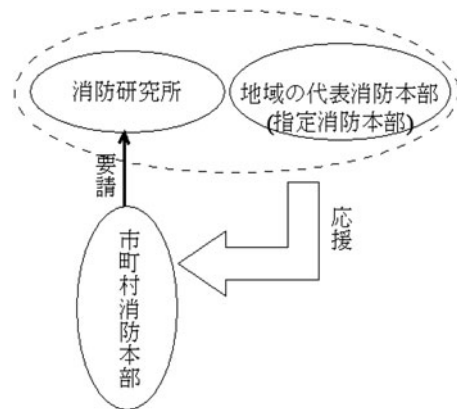


図13 以前の消防研究所の応援体制

表消防の火災原因の担当者と、研究所研究員が応援に駆けつけるというものである。つまり国が、代表消防も巻き込むシステムが機能していたのである。しかし、消防研究センターになった後、そのような機能も失われた。

警察の場合は、警察署の刑事課から、都道府県警本部の科学捜査研究所へ、そして警察庁の科学警察研究所という専門知の階層的補完ルートがあり、最終的には国が犯罪証拠の分析等を行う仕組みがあるが、消防の場合そのようなルートが無いのである。

掛かった経費の問題も、重要な問題である。原則要請主義（応援を要請した側が経費を負担する）であるが、ケースバイケースである。もめるケースも多い。

例えば、B県消防防災航空隊（代表消防は独自にヘリを持っているので、それ以外の消防本部が経費を出し合って警察に委託）は、規定時間オーバーで消火活動中に途中で帰ってしまったことがある。公平主義が時間まで制約したのである。その後時間の制約を解除したが、今度は、分担金の会合で頻繁にもめるようになった。山火事等で、特定消防本部管内での出動件数が多い場合、他消防本部の不公平感が特に増す¹⁹⁾。

住民からの多額の税金が原資だから、住民の

税金を投入して開発した専門知だからということが、大きな障害となる。専門知のみならず、すべての水平補完システムの限界がそこにある。

7. 消防の広域再編と専門知

7.1 消防の広域再編

消防庁は現在、全体の9割を占める管轄人口30万人未満の消防本部の解消を視野に広域再編を実施中である。平成18（2006）年6月6日、「消防組織法の一部を改正する法律案」が成立、14日より施行。少なくとも1消防本部の管轄人口を、30万人規模（職員350人3消防署6所）程度に引き上げることを目指している。

消防庁は、平成19年度中に「消防広域化推進計画」を策定、消防広域化の枠組みを示すよう都道府県に対して要請し、平成22年10月時点で3県（新潟、鳥取、佐賀）が推進計画未策定であるが、県内で1つの消防本部に一元化する県が13県（潜在的一元化県は更に存在する）に上り、少なくとも現時点で提出されている推進計画がすべて実施されると、807ある消防本部が289（計画未策定の29団体含む）になる（表9）。

消防庁が設定した期限から3年が経過し、4年目に入ろうとしているが、未だ広域化推進計画未策定の県がある。鳥取県、佐賀県は一旦一元化案を策定したが、提出に至っていない。市町村の抵抗が強い。新潟県も、平成20年19本部を7本部にするたたき台をまとめたが、新潟市は「サービス向上など広域化のメリットがない」、柏崎市は「災害対応のため、市長が所管する市消防局を堅持する」、加茂市は「広域化は消防の弱体化を招く」と反対し、現在まで未提出²⁰⁾。

全国的にも、市町村が本腰を入れて検討し意見表明を始める段階に入ったので、これからが本当の正念場である。

7.2 広域再編と専門知

県で一元化する地域が増えれば、何故市町村消防ではなくて都道府県消防ではいけないのかという意見が出てくることも不可避である。何故、戦後半世紀以上続いてきた市町村消防制度を揺るがしかねない広域再編を行わなければならないのか。

その一つの理由は、市町村消防制度を支えてきた専門知の水平補完システムが、もはや限界にきているからである。

広域再編は、代表消防を中心とした従来の専門知の水平補完システムを大きく変える。広域化消防本部（広域再編後の消防本部）は、独自で専門知の開発が可能となる。

周辺消防本部が広域化することにより、代表消防の影響も小さくなる。

代表消防間の序列にも変化が生じる。中堅代表消防の躍進、広域再編をしなかった旧官設消防等の大規模代表消防本部と人口規模、職員数で肩を並べるか、抜く（表10、11）。

広域再編後の将来ビジョンを、消防庁は明確にしていないが、内々に県消防の実現可能性の模索を始めた県も出てきている。都道府県消防まで行かなくとも、都道府県と広域化消防本部の垂直補完が今後強まる可能性は大きい。

いずれにしろ、広域再編が実現すると消防本部間の専門知の格差は是正され、全国的に平準化される。

表9 消防広域化推進計画の現状（平成22年4月1日時点）

都道府県	消防本部	構成市町村数	管轄人口	30万以上	20万以上	10万以上	10万未満	
北海道	68 → 21	180	5,600,705	5	5	2	9	
青森	14 → 6	40	1,436,657	3	0	2	1	
岩手	12 → 8	内訳不明	10 本部案も検討中					
宮城	12 → 3	36	2,340,433	3	0	0	0	
秋田	13 → 7	26	1,145,501	1	0	4	2	
山形	15 → 5	35	1,216,000	1	1	2	1	
福島	12 → 9	内訳不明						
茨城	26 → 5	44	3,004,564	4	1	0	0	
栃木	13 → 1	30	2,032,608	1	0	0	0	
群馬	11 → 1	34	2,055,588	1	0	0	0	
埼玉	36 → 7	69	7,217,888	7	0	0	0	
千葉	31 → 7	55	6,213,952	6	1	0	0	
東京	6 → 4	56	12,950,776	1	0	0	3	
神奈川	26 → 8	31	8,979,147	8	0	0	0	
新潟	計画未策定							
富山	13 → 5	13	1,109,499	1	1	2	1	
石川	11 → 5	11	1,182,257	1	1	2	1	
福井	9 → 3	9	826,179	1	0	2	0	
山梨	10 → 1	26	877,889	1	0	0	0	
長野	14 → 2	73	2,200,613	2	0	0	0	
岐阜	22 → 16	詳細不明						
静岡	27 → 3	37	3,867,758	3	0	0	0	
愛知	37 → 11	37	6,942,956	9	0	1	1	
三重	15 → 8	14	1,681,609	1	4	1	2	
滋賀	8 → 7	8	1,408,409	4	1	2	1	
京都	15 → 15	24	2,606,468	1	0	3	11	
大阪	33 → 6	36	8,221,782	6	0	0	0	
兵庫	30 → 24	34	36,135,684	7	1	4	12	
奈良	13 → 1	35	1,421,456	1	0	0	0	
和歌山	17 → 5	26	1,040,708	1	1	2	1	
鳥取	計画未策定							
鳥根	9 → 3	19	731,562	0	2	1	0	
岡山	14 → 1	23	41,737,955	1	0	0	0	
広島	14 → 5	16	2,895,957	3	1	1	0	
山口	13 → 4	19	1,484,449	3	1	0	0	
徳島	12 → 1	22	794,642	1		0	0	
香川	9 → 1	13	1,018,155	1	0	0	0	
愛媛	14 → 1	21	1,466,618	1	0	0	0	
高知	15 → 1	32	779,207	1	0	0	0	
福岡	26 → 25	66	5,060,785	3	1	6	14	
佐賀	計画未策定							
長崎	10 → 1	21	1,421,000	1	0	0	0	
熊本	13 → 4	13	1,839,800	3	0	1	0	
大分	14 → 1	1	1,217,040	1	0	0	0	
宮崎	9 → 1	1	1,110,143	1	0	0	0	
鹿児島	19 → 7	19	1,730,170	1	3	2	1	
沖縄	18 → 1	41	1,383,146	1	0	0	0	

備考：総務省消防庁「都道府県消防広域化推進計画の策定状況」、各都道府県消防広域化推進計画より作成

消防行政における専門知（永田）

表 10 代表消防間における広域再編前と後での管轄人口の変化（上位 30）

順位	広域再編前管轄人口		順位	広域再編前管轄人口		現在
1	東京消防庁◎	12,631,797	1	東京消防庁◎	12,827,231	1位
2	横浜市消防局	3,635,033	2	横浜市消防局	3,635,033	2位
3	大阪市消防局◎	2,644,961	3	大阪市消防局◎	2,644,961	3位
4	名古屋市消防局◎	2,236,844	4	名古屋市消防局◎	2,236,844	4位
5	札幌市消防局◎	1,889,264	5	前橋広域消防本部◎	2,069,913	47位
6	神戸市消防局◎	1,532,305		高崎市等広域消防局		41位
7	京都市消防局◎	1,429,057		大田地区消防組合消防本部		65位
8	福岡市消防局◎	1,396,031	6	宇都宮市消防本部◎	2,031,359	27位
9	川崎市消防局◎	1,370,020		小山市消防本部		81位
10	広島市消防局◎	1,240,914	7	岡山市消防局◎	1,966,475	17位
11	さいたま市消防局◎	1,204,461		倉敷市消防局		29位
12	仙台市消防本部◎	1,013,638		津山圏域消防組合消防本部		85位
13	北九州市消防局	982,718	8	札幌市消防局◎	1,889,264	5位
14	千葉市消防局◎	938,330	9	さいたま市消防局◎	1,737,647	11位
15	堺市高石市消防組合消防本部	906,816	10	船橋市消防局	1,666,572	23位
16	新潟市消防局◎	806,441	11	神戸市消防局◎	1,532,305	6位
17	岡山市消防局◎	708,906	12	広島市消防局◎	1,493,755	10位
18	静岡市消防本部◎	706,515	13	松山市消防局◎	1,473,907	26位
19	熊本市消防局	663,252		新居浜市消防本部		93位
20	鹿児島市消防局◎	603,709	14	京都市消防局◎	1,429,057	7位
21	那覇市消防本部◎	603,709	15	奈良市消防局◎	1,426,323	44位
22	姫路市消防局	591,435		中和広域消防組合消防局		69位
23	船橋市消防局	584,152	16	福岡市消防局◎	1,396,031	8位
24	福山地区消防組合消防本部	526,810	17	那覇市消防本部◎	1,375,282	21位
25	長崎市消防局◎	520,049		沖縄市消防本部		54位
26	松山市消防局◎	515,645	18	川崎市消防局◎	1,370,020	9位
27	宇都宮市消防本部◎	512,156	19	仙台市消防本部◎	1,289,820	12位
28	川口市消防本部	507,350		塩釜地区消防事務組合消防本部		80位
29	倉敷市消防局	502,833	20	大分市消防局◎	1,222,696	34位
30	盛岡地区広域行政事務組合消防本部◎	482,475		別府市消防本部		100位
			21	千葉市消防局◎	1,218,287	14位
			22	つくば市消防本部	1,193,033	75位
			23	静岡市消防本部◎	1,146,780	18位
			24	松本広域消防局	1,119,053	36位
			25	宮崎市消防局◎	1,113,086	37位
				都城北諸県広域市町村圏事務組合消防本部		79位
			26	長野市消防局◎	1,088,451	39位
				上田地域広域連合消防本部		76位
			27	高松市消防局◎	1,011,951	32位
				丸亀市消防本部		94位
			28	北九州市消防局	982,718	13位
			29	岐阜市消防本部◎	952,731	31位
			30	大垣消防組合 952731	952,731	70位

備考：全国消防長会公開データ（平成 20 年）より作成。広域化代表消防は太文字で囲っている。平成 21 年 6 月時点で広域化推進計画未提出の代表消防は右人口の行に網かけをしている。

表 11 代表消防間における広域再編前と後での職員数の変化（上位 30）

順位	広域再編前職員数	順位	広域再編後職員数	現在		
1	東京消防庁◎	17969	1	東京消防庁◎	18163	1位
2	大阪市消防局◎	3560	2	大阪市消防局◎	3560	2位
3	横浜市消防局	3365	3	横浜市消防局	3365	3位
4	名古屋市消防局◎	2370		前橋広域消防本部◎	2520	42位
5	札幌市消防局◎	1778	4	高崎市等広域消防局		37位
6	神戸市消防局◎	1399		大田地区消防組合消防本部		48位
7	川崎市消防局◎	1379	5	宇都宮市消防本部◎	2404	31位
8	広島市消防局◎	1354		小山市消防本部		87位
9	さいたま市消防局◎	1251	6	名古屋市消防局◎	2370	4位
10	仙台市消防本部◎	1047		国山市消防局◎	2352	17位
11	福岡市消防局◎	1025	7	倉敷市消防局		28位
12	北九州市消防局	1000		津山圏域消防組合消防本部		80位
13	堺市高石市消防組合消防本部	963	8	さいたま市消防局◎	1909	9位
14	千葉市消防局◎	946	9	つくば市消防本部	1889	62位
15	新潟市消防局◎	912		奈良市消防局◎	1876	45位
16	静岡市消防本部◎	732	10	中和広域消防組合消防局		63位
17	岡山市消防局◎	643	11	松山市消防局◎	1824	34位
18	熊本市消防局	631		新居浜市消防本部		95位
19	船橋市消防局	604	12	札幌市消防局◎	1778	5位
20	福山地区消防組合消防本部	552	13	広島市消防局◎	1745	8位
21	盛岡地区広域行政事務組合消防本部◎	547		大分市消防局◎	1618	25位
22	姫路市消防局	539	14	別府市消防本部		93位
23	長崎市消防局◎	527		那覇市消防本部◎	1483	68位
24	高松市消防局◎	500	15	沖縄市消防本部		102位
25	大分市消防局◎	490	16	神戸市消防局◎	1399	6位
26	川口市消防本部	482		仙台市消防本部◎	1387	10位
27	鹿児島市消防局◎	479	17	塩釜地区消防事務組合消防本部		77位
28	倉敷市消防局	475	18	大崎地広域消防事務組合消防本部	1387	56位
29	富山市消防本部◎	474	19	川崎市消防局◎	1379	7位
30	岐阜市消防本部◎	465	20	船橋市消防局	1340	19位
			21	長野市消防局◎	1271	33位
				上田地広域連合消防本部		85位
			22	松本広域消防局	1241	44位
			23	静岡市消防本部◎	1200	16位
			24	高松市消防局◎	1189	24位
				九尾市消防本部		97位
			25	高知市消防局◎	1162	50位
				福北広域行政事務組合消防本部		103位
			26	甲府地区広域行政事務組合消防本部◎	1142	57位
			27	宮崎市消防局◎	1125	60位
				郡城北諸県広域市町村圏事務組合消防本部		89位
			28	千葉市消防局◎	1109	14位
			29	岐阜市消防本部◎	1062	30位
			30	大塚消防組合	1062	82位

備考：全国消防長会公開データ（平成 20 年）より作成。広域化代表消防は太文字で囲っている。平成 21 年 6 月時点で広域化推進計画未提出の代表消防は右人口の行に網かけをしている。

8. まとめ

最後に、まとめたい。

戦前から警察行政の中における消防行政のプライオリティーは低かった。

そのプライオリティーの低さは戦後に引き継がれ、消防庁の本省である旧自治省や総務省は、消防庁のプロパーを消防研究所の研究員以外は養成してこなかった。また消防庁は、本省キャリア、ノンキャリア組織員が比較的短期間在籍する出向ポストであった。

よって消防行政の専門知に精通し、的確な政策立案を行える人材、機関が国に不在となり、そのため長年市町村消防からの出向組、研修組に人的依存をしてきた。しかし市町村消防からの出向組、研修組は、大都市消防から派遣された人材に限られていた。彼らは、「現場の知（Local knowledge）」に精通した専門家であるが、他消防本部を参照するほどの広い視野は持ち合わせていないので、出身消防本部の状況を全国的（一般的な）状況とご認識する場合があります。その結果、時として小規模消防の事情を無視した、非現実的な政策立案、通達等へと繋がるケースが見られた。

戦後、わが国の市町村消防制度を作ったGHQ主任消防行政官エンゼルは、小規模消防本部が独自に開発できない消防行政上の専門知、専門技術に関しては、国が補完するシステムが機能することを期待していたが、国に消防行政の専門知に精通した人材が不在で、また科学技術の開発及び伝達役を期待された消防研究所も徐々に規模を縮小する中、その通りには行かなかった。

その結果、小規模消防は周辺の大都市消防（地域の代表消防）に専門知の伝搬を依存することとなった。つまり独自で専門知や専門技術の開発が出来ない消防本部に、代表消防が先進的

専門知、専門技術を提供する水平補完のシステムである。

提供する側にメリットのほとんどない、専門知の水平補完のシステムが機能していた背景には、代表消防から新設消防への人材の転出によるインフォーマルな組織間ネットワークが構築されていたことがある。代表消防から新設消防に移った人材を通し、代表消防の専門知が地域の消防本部へと広がるという、代表消防と周辺消防本部の暖簾分け的な関係が形成された。

しかし代表消防を中心とした専門知の水平補完システムも、いつも代表消防が必要な専門知を周辺消防本部に提供するとは限らない。また住民の税金で開発した専門知を他自治体のために提供するというのは、議会の理解も得にくい。経費の問題もある。

現在、消防庁が推進している消防の広域再編は、代表消防の水平補完制度に大きな変化をもたらすものである一方、専門知の格差是正が期待できる。

加えてまだ不透明であるが、広域化消防本部へ都道府県が一定の関わりを持つことで、専門知の垂直補完システムが構築及び、国側の専門知の強化（専門家の育成や研究機関の強化）が今後の課題である。

注

- 1) Rhodes, R. A. W (1986). *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Aldershot, pp.124-130.
- 2) 御厨敏彦 (1978). 消防研究所発足の頃の思い出 消防研究所三十年史 pp.1-3
- 3) 印刷局 (1947). 「昭和 22 年度各庁職員抄録」印刷局
- 4) G・W・エンゼル (1950). 日本の消防 日光書院 PP.2-3
- 5) G・W・エンゼル (1950). 日本の消防 日光書院 PP.10-11
- 6) G・W・エンゼル (1950). 日本の消防 日光

別図1 代表消防一覧（管轄人口の多い順）

東京消防庁◎、横浜市消防局、大阪市消防局◎、名古屋市消防局◎、札幌市消防局◎、神戸市消防局◎、京都市消防局◎、福岡市消防局◎、川崎市消防局◎、広島市消防局◎、さいたま市消防局◎、仙台市消防本部◎、北九州市消防局、千葉市消防局◎、堺市高石市消防組合消防本部、新潟市消防局◎、岡山市消防局◎、静岡市消防本部◎、熊本市消防局、鹿児島市消防局◎、那覇市消防本部◎、姫路市消防局、船橋市消防局、福山地区消防組合消防本部、長崎市消防局◎、松山市消防局◎、宇都宮市消防本部◎、川口市消防本部、倉敷市消防局、盛岡地区広域行政事務組合消防本部◎、岐阜市消防本部◎、高松市消防局◎、尼崎市消防局、大分市消防局◎、金沢市消防本部◎、松本広域消防局、宮崎市消防局◎、富山市消防本部◎、長野市消防局◎、郡山地方広域消防組合消防本部、高崎市等広域消防局、和歌山市消防局◎、岡崎市消防本部、奈良市消防局◎、旭川市消防本部、八戸地域広域市町村圏事務組合、前橋広域消防本部◎、佐世保市消防局、高知市消防局◎、大津市消防局◎、四日市市消防本部◎、秋田市消防本部◎、青森地域広域消防事務組合◎、沖縄市消防本部、甲府地区広域行政事務組合消防本部◎、佐賀広域消防局◎、津市消防本部、下関地区広域行政事務組合消防本部◎、函館市消防本部、福島市消防本部◎、水戸市消防本部◎、長岡市消防本部、山形市消防本部◎、福井地区消防本部◎、大田地区消防組合消防本部、徳島市消防本部◎、鳥取県西部広域行政管理組合消防局、鳥取県東部広域行政管理組合消防局◎、中和広域消防組合消防局、大垣消防組合、東近江行政組合消防本部、弘前地区消防事務組合、大崎地域広域消防事務組合消防本部、松江地区広域行政組合消防本部、つくば市消防本部、上田地域広域連合消防本部、釧路市消防本部、日立市消防本部、都城北諸県広域市町村圏事務組合消防本部、塩釜地区消防事務組合消防本部、小山市消防本部、高岡市消防本部、有明広域行政事務組合消防本部、苫小牧市消防本部、津山圏域消防組合消防本部、松任石川広域事務組合消防本部、鶴岡地区消防事務組合消防本部、大曲仙北広域市町村圏組合消防本部、両磐地区消防組合消防本部、唐津・東松浦広域市町村圏組合消防本部、小樽市消防本部、周南市消防本部、新居浜市消防本部、丸亀市消防本部、川内地区消防組合消防本部、田辺市消防本部、舞鶴市消防本部、徳島中央広域連合消防本部、敦賀美方消防組合消防本部、別府市消防本部、阿南消防組合消防本部、浜田広域行政組合浜田地区消防本部、嶺北広域行政事務組合消防本部

備考：◎印は県の代表消防機関，無印は代表消防機関代行

- | | |
|--|--|
| <p>書院 PP.106-107</p> <p>7) G・W・エンゼル (1950). 日本の消防 日光書院 PP.106-107</p> <p>8) 昭和35年自治庁の省昇格時に、国家消防本部（昭和27年に国家消防庁を改組し国家公安委員会に設置）の統合を巡っては、外局にすることに難色を示す意見もあったが、全国都市消防長連絡協議会（現全国消防長会の前身）の強い要請等で外局となる。</p> <p>9) 鹿児島重治 (1983). 明日の消防 全国加除法令出版 P.71</p> <p>10) これらの人事データは全国消防長会「全国消防長会会報（昭和36年～平成15年）」より市町村消防本部からの出向者、研修者データを、「内政関係者名簿（昭和48年～平成15年）」よりキャリア職員の人事データを、また「自</p> | <p>治省職員録（昭和37年～平成15年）」よりノンキャリア職員の人事データをすべて抽出し、42年間に消防庁に在籍したすべての職員の本期間中の各年のポストをデータベース化したものである。</p> <p>11) 全国消防長会 (1964). 全国消防長会会報 昭和39年3月10日</p> <p>12) 全国消防長会 (1961). 全国消防長会会報 昭和36年4月20日</p> <p>13) 自治省消防庁救急救助課 (1995). 地下鉄サリン事件後の消防庁の対応 プレホスピタルケア 8:3 17号 PP.85-90</p> <p>14) よって現在、自衛隊と同じ型の戦闘用化学防護服の購入が可能であるが、ほとんど導入例はない。戦闘を目的とした自衛隊の化学防護服はフィルター型であるが、危険区域（ホッ</p> |
|--|--|

- トゾーン）での一定時間にわたる活動が必要となる可能性がある消防では、ボンベ型の陽圧防護服が、現在では一般的となっている（生物、化学物質による災害の場合）。核による災害の場合、ホットゾーンの最高レベル3の場合、放射能防護服を着なければならない。また準危険区域（ウォームゾーン）や、火災警戒区域、消防警戒区域（コールドゾーン）では簡易防護服といったNBC災害の程度による使い分けが想定されている。
- 15) A市消防職員へのヒアリングより。平成22年5月10日
- 16) G・W・エンゼル（1950）。日本の消防 日光書院 PP.106-107
- 17) 鹿児島重治（1983）。明日の消防 全国加除法令出版 P.75
- 18) ただしこれは、消防本部のメリットであって、所属市のメリットではない。市にとっては、むしろ住民の税金で育成した消防のベテランを他市町村に手放すことになる。
- 19) B県内市消防本部職員へのヒアリングより。平成22年4月22日
- 20) 新潟日報。平成22年3月16日
- [8] 永田尚三「地方自治体の消防力整備」『日本法政学会法政論叢』日本法政学会、34巻2号、1998年
- [9] 永田尚三「わが国消防行政における非常備消防組織の存在意義についての計量分析」『武蔵野女子大学現代社会学部紀要』武蔵野女子大学現代社会学部、第2号、2001年
- [10] 永田尚三「大正十年代より昭和一桁代のわが国消防行政についての計量史学的分析」『武蔵野女子大学現代社会学部紀要』武蔵野女子大学現代社会学部、第3号、2002年
- [11] 永田尚三「わが国予防消防行政についての実証分析」『日本法政学会法政論叢』日本法政学会、38巻2号、2002年
- [12] 永田尚三「消防本部と首長部局の先進的施策に対する温度差についての実証分析」『武蔵野女子大学現代社会学部紀要』武蔵野女子大学現代社会学部、第5号、2004年
- [13] 永田尚三「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2004年研究大会報告論文集』日本公共政策学会、2004年
- [14] 永田尚三「わが国救急行政の課題についての一考察」『武蔵野女子大学現代社会学部紀要』武蔵野女子大学現代社会学部、第6号、2005年
- [15] 永田尚三「都道府県消防の研究——広域消防の実証分析——」『日本法政学会法政論叢』日本法政学会、2005年
- [16] 永田尚三「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学部紀要』武蔵野大学現代社会学部、第8号、2007年
- [17] 永田尚三「平成版国防体制整備の中での消防・防災行政の中・長期的な課題——消防・防災行政は、中長期的に国防・治安行政に吸収されるのか」武蔵野大学現代社会学部、第9号、2008年
- [18] 永田尚三『消防の広域再編の研究』武蔵野大学出版、2009年
- [19] 永田尚三「消防防災行政の広域再編と地域防災——公助の広域化が共助に及ぼす影響」『総合政策フォーラム』中京大学総合政策学部、第4号、2009年

参考文献

- [1] G・W・エンゼル『日本の消防』日光書院、1950年
- [2] Rhodes, R. A. W., *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Aldershot, 1986
- [3] 秋吉貴雄「政策形成における2つの知識のあり方に関する考察」『熊本大学社会文化研究』熊本大学大学院社会文化科学研究科、1号、2003年
- [4] 秋吉貴雄「政策過程と政策知識——「知識の政治」の分析枠組みの構築に向けて」『熊本大学社会文化研究』熊本大学大学院社会文化科学研究科、6号、2008年
- [5] 秋吉貴雄「知識と政策転換——第二次航空規制改革における「知識の政治」」『公共政策研究』日本公共政策学会、8号、2008年
- [6] 鹿児島重治『明日の消防』全国加除法令出版、1983年
- [7] 永田尚三「地方自治体における消防力の基準充足努力の比較分析」『慶応大学法学政治学論究』慶應義塾大学大学院法学研究科内「法学政治学論究」刊行会、第33号

- [20] 永田尚三「東京都下区町村の消防防災行政の研究——都下における公助、共助の分断の現状分析」『武蔵野大学政治経済学部紀要』武蔵野大学政治経済学部, 第1号, 2009年
- [21] 永田尚三「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——」『武蔵野大学政治経済研究所年報』武蔵野大学政治経済研究所, 第1号, 2009年
- [22] 永田尚三「ローカルオプティマムの先行事例としての消防防災行政——消防におけるポスト・ローカルオプティマム——」『武蔵野大学政治経済学部紀要』武蔵野大学政治経済学部, 第2号, 2010年
- [23] 藤垣裕子『専門知と公共性：科学技術社会論の構築へ向けて』東京大学出版会, 2003
- [24] 御厨敏彦「消防研究所発足の頃の思い出」『消防研究所三十年史』自治省消防庁消防研究所, 1978年

※本論文は、平成22年5月22日に開催された「2010年度日本行政学会研究会（日本大学法学部10号館）分科会A〈政策過程と専門知〉」において、報告した研究を論文化したものである。

（掲載決定日：2011年2月24日）