

地域防災の現状と法制度からみた地域防災力確立への研究  
～三重県いなべ市を実例にして～

人文社会科学研究科 地域行政政策専修

108M253

清水 隆弘

はじめに

## 1 我が国の地域防災体制の現状と課題

- (1) 行政上の防災体制（常備消防）
- (2) 住民サイドの防災体制
  - ①消防団
  - ②自主防災組織
  - ③婦人（女性）防火クラブ
  - ④少年・幼年防火クラブ
  - ⑤NPO
  - ⑥自衛消防組織・自衛防災組織・原子力防災組織

## 2 法と制度からみた地域防災

- (1) 災害対策基本法の性格
  - ①災害対策基本法
  - ②地域防災計画
    - (i) 目的と役割
    - (ii) 課題と問題点
- (2) 消防組織法の性格
- (3) 消防本部の広域化の推進
- (4) 防災行政における「条例化」の意義
- (5) 自助・共助・公助論

## 3 三重県いなべ市の防災体制

- (1) いなべ市の誕生と概況
- (2) いなべ市地域防災計画
  - ①震災対策編
  - ②風水害等対策編
  - ③資料編
- (3) 桑名市への消防事務委託
- (4) いなべ市消防団の活動

おわりに

## はじめに

1995年1月に阪神・淡路大震災が発生した。常備消防だけでは、救助活動が困難で、対応できないことを露呈した。個人や地域による自発的な防災活動が必要であることが明らかになり、常備消防のみならず、「消防団」の重要性が再認識され、さらに「自主防災組織」の組織化といったように、「地域防災力」の拡充が求められた。「公助」のみならず、「自助」はもちろんのこと、「共助」の考え方が重視された。つまり、阪神・淡路大震災は我が国が戦後築き上げてきた常備消防の充実という形の防災体制について、見直しを迫る地震災害であったといえよう。

しかし、阪神・淡路大震災から16年も経過しているにもかかわらず、地域防災に有用な役目を担っているとされた消防団の団員の減少には歯止めがかからず、自主防災組織は組織率こそ上昇したが、組織役員の高齢化や名ばかりでほとんど活動していない、活動していても活動内容のマンネリ化が進んでいるなど問題がある。

また、災害対策基本法を始めとする法制度も、行政に代わって行われる地域住民による防災活動について明確な法的地位、根拠、位置づけがなされているとは未だ言い難い。自治体の地域防災計画の形骸化や市町村消防の原則と常備消防（消防本部）の広域化の整合性等、地域防災に関する問題をあらためて検証したい。

このようなことを背景に、第1章では、地域防災体制の現状と課題について、常備消防を中心として整備されてきた行政上の防災体制と消防団と自主防災組織等の住民サイドに分けて取り上げ、第2章では、災害対策基本法及び同法に基づく地域防災計画や消防組織法の改正によって進められている常備消防の広域化等、法的には地域防災がどのように位置づけがなされているかについて確認をする。そして第3章では、三重県のいなべ市を例に取り上げ、どのようにして地方都市が、地域防災について地域密着性を維持しながら取り組んでいるかを明らかにし、今後の地域防災の展望について述べることにしたい。

## 1 我が国の地域防災体制の現状と課題

### (1) 行政上の防災体制（常備消防）

我が国での地域における最も重要な防災体制として常備消防がある。戦前、常備消防は大都市の一部のみに設置されており、その他の地域は非常備消防である私設消防であった。戦後から現在までの防災体制については、我が国は常備消防の拡充に努めてきたといえる。1960年には常備化率は35%だったが、1975年には77.7%となり、2009年には97.8%となった。人口では99.9%が常備消防によってカバーされるに至っている。高度経済成長の波に乗り、団地開発などが進み新興住宅地が造成され、人口が急増した郊外地域などへの対応や、災害に限らず救命業務への対応など常備消防の果たしてきた役割は大きいのは論を待たない。そういった意味で政策的に常備消防を充実させてきたことは基本的に間違いではなかったであろう。

また、1963年には、救急業務が法制化され、救急体制の整備が始まり、常備化が進められるとともに、一部事務組合方式や事務の委託方式を活用して、数か市町村単位でまとまった消防体制をとる広域化も進められた。戦後における我が国のめざましい経済成長とともに

に、消防体制も着実に整備が進み、常備消防と後述の消防団が車の両輪のごとく、国民の安心、安全に大きな役割を果たしてきたのである。

こうして世界的にみても我が国の消防は非常に優れた組織・技術を持つに至ったのである。しかしながら、阪神・淡路大震災の際に、地元の常備消防ではとても対応ができず、近隣の応援部隊が駆けつけたが、担当地域を大きく越えて運用するのは初めてのことであり、初動体制や編成、活動等に関する規定やマニュアルが整備されておらず、指揮系統面で多くの課題が浮き彫りになった。そこで、全国の消防機関による消防応援を迅速・円滑に実施するため、緊急消防援助隊<sup>1</sup>が創設された。

さらには、局地的豪雨の多発、巨大な商業施設や複雑な高層ビルの増加、高齢化社会を迎え、救急業務の増加<sup>2</sup>等、災害の多様化・大規模化、住民ニーズの変化、人口減少時代等により消防を取り巻く環境が大きく変化しつつある。その変化に対して、より高度で機動力のある消防を構築するために常備消防の広域化が進められている。

このように、わが国の常備消防は、現在まさに変革期を迎えているといえよう。

## (2) 住民サイドの防災体制

### ①消防団

次に、常備消防がこれほどまでに普及する以前は地域の防災は誰が担っていたのかというと、古くは江戸時代の町火消しから脈々と続いている義勇的組織の消防団である。原則市町村単位に設置され平時は自らの職業に携わり、必要に応じ訓練し、災害発生時に消防活動に従事している。消防団員の勤務形態には非常勤と常勤とがあるが、現在は常勤の消防団員は存在していない。

法的身分については警防団員については警防団令等に明確な規定がなかったが、現在の消防団員は地方公務員法第3条第3項第5号において、「非常勤の消防団員及び水防団員の職」と、特別職・非常勤の公務員であると明示されている。法的身分及び、組織系統からみると、消防団は行政サイドの防災体制に組み込まれることとなるが、通常は他の職業に就いている一般市民であり、かつボランティアの性格を有しているため、本稿では住民サイドの防災体制として選別した。

根拠法は後述する消防組織法第18条で「消防団の設置、名称及び区域は条例で定めるとされ、その組織は規則で定めること」とされている。

第二次大戦中に警防団として組織された消防組は、警防団が戦争遂行の一翼を担ったとして、GHQの強い指導によりいったん解体され、警察部門から切り離されて消防団として再出発をした。

阪神・淡路大震災の際に常備消防だけではとても対応しきれないことが如実に露呈し、一躍クローズアップされたのが地元の消防団である。

この消防団が現在、岐路に立たされている。まず、人数の激減である。戦後は200万人を数えた消防団員数も、ほぼ毎年減り続け、1990年には100万人の大台を割り、消防関係者が消防団の維持活動のためには最低限必要と言われていた90万人も2007年に下回ってしまった。2009年の最新のデータでは885,394人となっている<sup>3</sup>。常備消

防の拡充が進むにつれて消防団員が減るといった現象が現在もなお少しずつではあるが確実に続いている。戦後、経済発展の過程で国民の意識も大きく変化し、地域社会への帰属意識の希薄化等の現象が生じている。また、特に都市部では人口の流動化に伴い、既存の地域組織活動になじみの薄い住民が増えている。結局、これらの状況は消防団及び消防団活動への無理解に拍車をかけている。消防団自体の存在を知らない市民もいるのが現状である。

また、産業・就業構造の変化によって団員のサラリーマン化の割合が1965年の26.5%から現在では70.1パーセントへと増加した。このことから、住所地と勤務地路の遠隔化が起きて、有事の際に現場、(つまり団員の現住所近く)に駆けつけることができないといったことが生じている。

しかし、大規模災害時をはじめとして、消防団が地域の安全確保のために果たす役割は大きい。なぜならば、構成員である団員は一般に地域の住民であり、消防団は地元の事情等に通じた地域密着の存在であるからだ。このことが最大の消防団の強みであるといえよう。また、自主防災組織やボランティアとは異なり、一定の指揮命令の下に組織活動を行う公の機関(行政組織)であり、団員は日頃から教育訓練を受けており、災害発生時には即時に対応できる能力を有している。団員数はかつてより減少していることは先に述べたが、それでもなお常備消防の職員の約6倍いるので、安全確保、防災活動についてはわが国最大規模の組織である。

ゆえに、国を挙げて消防団の活性化に尽力しなければならないが、その際留意しなければならないことは、都市部、郊外型都市部、山間部、海岸部等それぞれの地域特性に応じた消防団の活性化策を練ることが肝要である。

そもそも我が国では、常備消防が全国に展開されるまで、一部の都市部の除き、防災活動は消防団に頼るところが多かった。しかし、戦後の我が国の経済発展による産業・就業構造は大きく変化し、職住同一から、交通網の発達による、住所地と勤務地の遠距離化、向都離村による過密化・過疎化などの問題を生み出し、地方の山間部では現在、限界集落までも生み出して、地域社会が大きく変貌してしまった。また、国民の意識も大きく変わり、人口の流動化による地域住民のコミュニティの希薄化、さらには「おらが村、おらが町」といった地域社会への帰属意識の希薄化の現象が生じた。そのような、社会環境の変化は消防団に大きく影響を及ぼした。

消防の常備化率が上がる一方で、消防団員の減少は日本経済の高度成長期程ではないが、減少に歯止めがかからない(図表1参照)。減少率は低下しているものの、これは女性消防団員が微増しているからである。これは、もはやムラにあった青年団がほとんどの地域で解体してしまい、地域の祭りもなくなり、あるいは細々と保存会や子供会が中心となって続いているといったことと密接に関係していると私は考える。「青年団を経て消防団に入って一人前」と言われたのはもはや過去の話である。青年団の解体により地域での年齢の近い異年齢の付き合いがなくなり、消防団への勧誘の際に誰を誘っていいのかわからない状態に陥っているのである。さらに個人情報保護の観点から地域の名簿すら手に入れることが難しくなってしまったのが消防団への勧誘の難しさに拍車をかけている。そのことを裏付けるように、後継者不足による世代間の交代が進まず、消防団員の平均年齢が38.5歳と40歳の大台

に乗る勢いである（図表 2 参照）。災害時に「実働部隊」としての実際に現場に駆けつけ、救助作業等を行う消防団員であるから、体力的にも平均年齢をこれ以上は上げないようにしなければならないのではないだろうか。もちろん、長年の経験が必要な場合もあるので、機能別消防団のOB団員としての活躍が望まれる。定年制、幹部団員の任期制等の導入が組織の新陳代謝には有効だが、現場からは「後継者がいないから」という声があがっているのが実情である。この悪循環を取り払うために、国（消防庁）も「消防団員目指せ 100万人」を合言葉に、消防団入団促進キャンペーンを実施している。具体的には消防団員確保アドバイザーの派遣や消防団PRビデオの作成、各種イベント等を積極的に行っているが、顕著な効果が上がっているとはいえない。

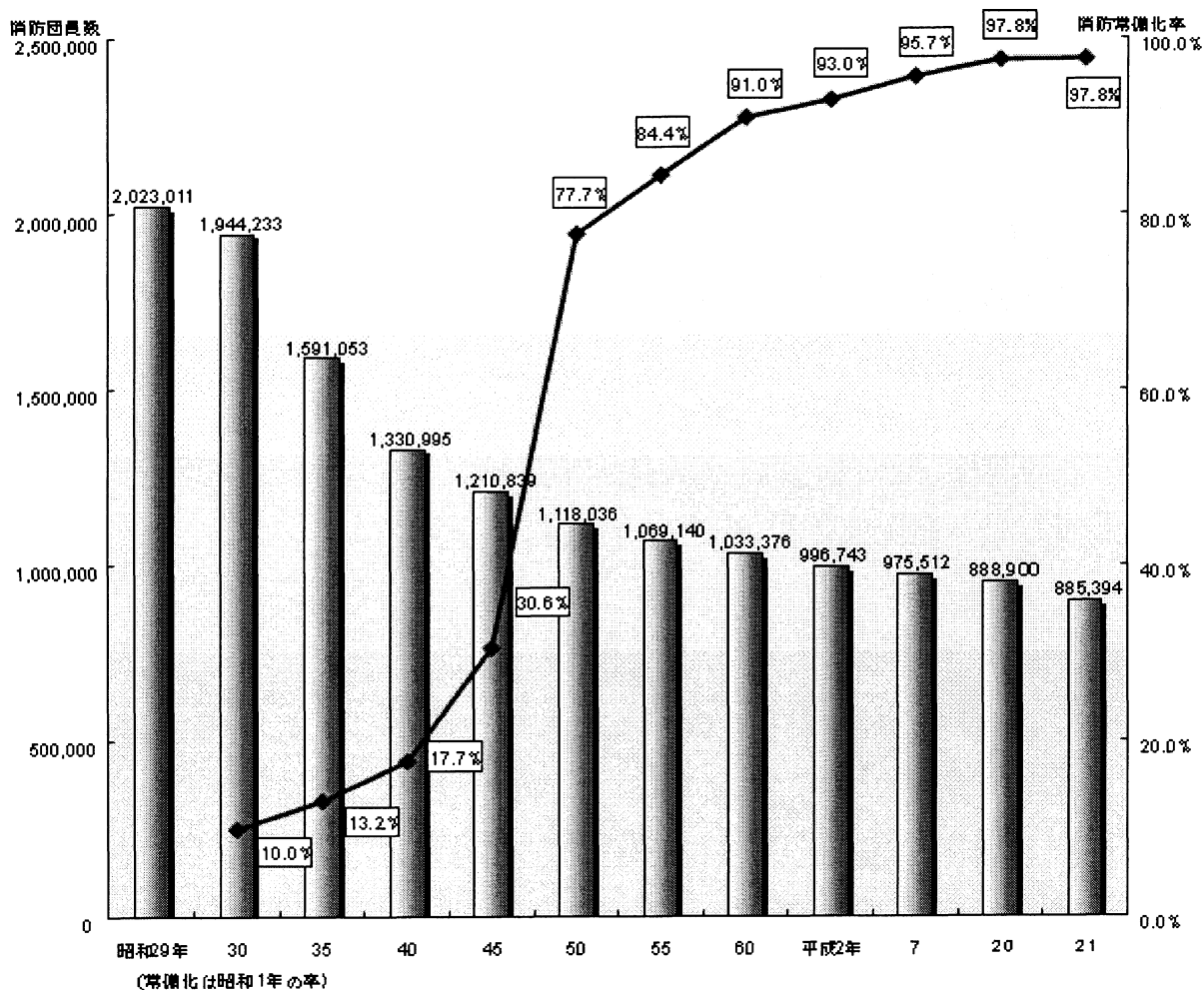
また、団員のサラリーマン化の進展を考慮し、消防庁は消防団協力事業所表示制度という制度を設けた。これは、社会経済環境の変化により、サラリーマン団員が7割に達したため、被用者が入団しやすく、かつ活動しやすいように、事業所の消防団活動への理解と協力を得るために導入した制度である。勤務時間中の消防団活動への便宜や従業員の入団促進など事業所としての消防団への協力が、事業所の社会的貢献として広く認められるもので、これにより事業所の信頼性が高まり、事業所の協力により地域防災体制のより一層の充実化を図ることができることとされている。

一方、自治体側にとっても、消防団員の減少、サラリーマン化、高齢化は即地域防災力の低下に繋がるので、自治体としても独自に対策を講じているところがある。主なものとしては、宮城県名取市が消防団活性化計画として2008年度から2010年度までの3年計画を策定した。他に奈良市、都道府県レベルでは京都府や新潟県が消防団の活性化の調査や各種事業推進を行っている。地域性の強い消防団だからこそ、活性化施策も地域性を反映したものであることは当然であると言える。

1999年に地域特性に応じた消防団員の確保方策に関する検討委員会がまとめた「地域特性に応じた消防団員の確保方策に関する報告書」に「消防団は地域住民の自由な意思に基づく参加にその基盤があり、住民の理解と参加意欲がなければ存続しえない」と述べられているとおり、「自分たちの町は自分たちで守る」といった意識を持った消防団員の入団が求められている。員数合わせのための幽霊団員、強制的に入団させる等の行為は言語道断である。

市町村消防の原則から言えば、地域防災の要となるのは、それぞれの市町村に設置されている消防団である。今後も、消防団の特性である地域密着性、要員動員力、即時対応力を活かして、常備消防や自主防災組織等との連携を強化していくことが望まれている。

(図表1) 消防庁データ集より



(図表2) 消防庁データ集より

区分	19歳以下	20～29歳	30～39歳	40～49歳	50～59歳	60歳以上	平均年齢
昭和40年	2.7	42.7	45	7.8	50歳以上 1.7		-
50	1.9	39.9	39.2	15.9	50歳以上 3.1		33.3
60	0.5	29.5	47.3	15.7	6.1	0.9	34.5
平成5年	0.6	26.1	43.5	21.9	6.5	1.5	35.6
10	0.4	25.8	40.2	24.2	7.4	1.9	36.4
15	0.4	23.8	38.6	24.6	10.4	2.2	37.3
20	0.3	19.8	40	25	12	2.9	38.3
21	0.3	18.9	40	25.2	12.3	3.3	38.5

(単位:%) (単位:歳)

(備考) 昭和40年、50年は「60歳以上」の統計が存在しない。

また、昭和40年は平均年齢の統計が存在しない。

## ②自主防災組織

住民サイドの地域防災体制の一つとして、自主防災組織が挙げられる。「自分たちの地域は自分たちで守る」という連帯感に基づき、地域住民が自発的に、初期消火、救出、集団避難、給水・給食などの防災活動を行う団体（組織）のことである。これは地域住民の合意に基づき、自発的に活動を行うという意味で、消防組織法により消防機関として位置づけられている消防団とは性格が異なる。

災害対策基本法第5条第2項に「市町村長は、前項の責務を遂行するため、消防機関、水防団等の組織の整備並びに当該市町村の区域内の公共的団体等の防災に関する組織及び住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織（第8条第2項において「自主防災組織」という。）の充実を図り、市町村の有するすべての機能を十分に発揮するように努めなければならない。」とある。さらに同法第8条第2項では「国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない。」とあり、その中に、自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の環境の整備、その他国民の自発的な防災活動の促進に関する事項とある。これを受けて、自治体によっては条例で自主防災組織の責務を明確に規定しているところもある。組織数は全国で約11万弱組織があり、自らの家族・地域を守るため町内会単位、または小学校区単位を中心に地域住民が自主的に結成している。

制度的沿革としては財団法人消防科学総合センターの黒田洋司によると、4つの時期に分類されている<sup>4</sup>。第1が萌芽期（災害対策基本法制定直後）で、伊勢湾台風の被害を受けて、1961年11月に成立した災害対策基本法では、市町村の責務として「住民の隣保協同の精神に基づく自主的な防災組織の充実を図る」としているものの、「自主防災組織」という用語は用いられていない。公的な文書の中で「自主防災組織」という言葉が使われたのは、1963年6月に策定された防災基本計画においてである。そこでの「自主防災組織」は被災者救援を効率化する行政への協力組織の一つとして位置づけられていたものであり、まだそれが具体的な展開をしていく段階ではなかった。第2が揺籃期（昭和40年代後半）で、1971年2月のアメリカでのサンフェルナンド地震による大都市での被害を契機として、わが国でも大都市の地震対策指針の必要性が認識され、同年5月、大都市震災対策指針要綱が中央防災会議で策定された。これを受け、消防庁では、同年11月に消防庁防災業務計画を改定し、大震災対策の一つとして自主防災組織の整備について初めて規定している。また、消防庁は、1973年5月、「自主防災組織の手引」を初めて作成した。この時認識されていた自主防災組織の特徴は、①地震災害対応中心、②都市部での災害対応を想定、③発災初期の減災への組織的な対応、④組織化の主たる基盤は町内会、などであった。第3が進展期（環境整備期・昭和50年代）でこの時期は「東海地震説」の発表や宮城県沖地震、長崎水害等の大規模災害をきっかけに自主防災組織の結成が進み、資機材整備費用の助成、訓練時の事故に対する補償制度創設等の環境整備がなされていった。

1977年3月の消防庁防災業務計画の修正においては、公的機関の防災体制と並んで自主防災組織の育成が位置づけられた。この時期の自主防災組織の特徴は、①地震のみならず風水害等災害全般を視野、②地方においても自主防災組織が必要、③組織率の地域間格差の



存在、などであった。第4が、再強化期（阪神・淡路大震災以降）で、阪神・淡路大震災を受け、同年12月に行われた災害対策基本法の改定において自主防災組織の育成強化に向けて、リーダー養成や指針等の策定などを今後行うべきこととして具体的に示す一方、資機材整備を促進するための国庫補助制度が創設され、全国的に自主防災組織結成が促進されている。

次に、組織の分類としては3つに分けることができる。一つめは「重複型」といわれるもので町内会などの代表者、役員が自主防災組織の代表者、役員を兼ねているものである。二つめには、「下部組織型」といわれるもので町内会などの下に独自の代表者、役員をもつ自主防災部門（〇〇町会防災部など）をつくり、その部門を自主防災組織としているもの。最後は「別組織型」といわれるもので町内会などが中心となって、町内会とは別個に自主防災組織を結成しているものである。「重複型」や「下部組織型」は代表者が当て職的になりがちであまり活動的とはいえないのが現状である。やはりその名のとおり町内会とは別に自主的に立ち上げている「別組織型」がより活発に地域で活動している。市町村などの行政も自主防災組織に活動に応じて補助金を交付するなどして、バックアップをしている。

組織率（消防庁「地域防災の現況」2007年3月）1位は静岡県（98.6パーセント）で2位は愛知県（97.2パーセント）、3位は山梨県・兵庫県（95.1パーセント）である。全国平均は66.9パーセントで我が三重県はというと、87.3パーセントの組織率にとどまっている。さらなる組織化が期待される場所であるが、単に組織化の数値のみを上げるのではなく、地震などの災害時に確実に機能するように、常備消防や消防団をはじめ、他団体との交流、連携を深め、有機的な活動が図れるよう、自治体によって様々な工夫がなされている。<sup>5</sup>

大地震などの大災害が発生した場合、消防機関などの防災機関は当然、全力を挙げて防災活動を行うが、道路、橋梁の損壊、水道管の破損や停電などにより活動が制限され、災害対応能力が大きく低下することが考えられる。このような事態のとき、地域住民が自主的に協力して、初期消火、被災者の救出・援護、避難誘導、避難所の運営を行う方が、何もしないで防災機関の活動を見守る場合より、地域の被害を少なくすることができるかとだれもが考えることであろう。事実、阪神・淡路大震災では、倒壊家屋などから救出された人の約6割がいわゆる「ご近所」の人により救出されたという報告がある<sup>6</sup>。このように災害時における近隣での相互扶助の重要性については、すでに多くの論者が指摘しているところである。地域コミュニティの希薄化により、町内会・自治会組織が弱体化している現在、自主防災組織を立ち上げ、「防災」を要に地域コミュニティの活性化を図ろうという動きも、たくさん見受けられている。消防団員の減少を自主防災組織でカバーしようという地域もある。これらの例のように、地域住民側からのニーズ、アクションによって立ち上がった自主防災組織が各地域で活発に活動をしている。また、そもそも自主防災組織とは本来自発的・自主的な防災組織であるので、各市町村の防災担当者が自治会や町内会に呼びかけて、自主防災組織の組織化を推進するものではないのである。

しかし、未だに組織率向上のための行政主導で組織されたままで、名ばかりの自主防災組織が数多くある。役所の防災担当部署へ自主防災組織として届け出ただけの自主防災組織で

は、災害時の即応性に大きな不安感が拭えない。それなのに、国民保護法の第4条3では「国及び地方公共団体は、自主防災組織及びボランティアにより行われる国民の保護のための措置に資するための自発的な活動に対し、必要な支援を行うよう努めなければならない」と定め、自主防災組織への役割を明確に規定しながら、さらなる「テコ入れ」が必要と説いている。第2項で協力は強制ではないとうたってはあるが、もはや自主防災組織は自然災害のみならず、テロや有事にも備えていかなければならないということである。これでは、防災を超えて防衛まで任務として付与されたということになる。そこまで、自主防災組織に任務を負わせてもいいのだろうか。

また、消防団員については非常勤の特別職地方公務員であるため、報酬及び被服等の支給・貸与とともに万が一の際には公務災害補償の制度が整っているが、自主防災組織の場合は公務災害としての補償はない。自治体のよっては自主防災組織が訓練中などに負傷した場合に限り、補償制度を設けているが、事前に訓練の実施の届け出が必要であり、加害事故には適用がないなど問題点が指摘されている。そして、肝心の災害時の活動中の事故には補償がないので、自主防災組織は、自主的に一般の傷害保険等に参加するなどの必要がある。

行政が自主防災組織の組織化を推進しておきながら、補償制度が法的にもないというのは、いかにも配慮不足といえる。訓練時のみならず、災害などの有事の際の活動に関しても自主防災組織のメンバーが安心して活動できるように、法的整備を視野に入れた対応を早急に進めるべきである。

### ③ 婦人（女性）防火クラブ

婦人防火クラブは、自主防災組織と同じく、災害対策基本法第5条第2項の規定の住民の隣保共同の精神に基づく自発的な防災組織である。全国に1万1831のクラブが結成され、193万165人のクラブ員が活躍（2007年5月1日現在 財団法人日本防火協会調べ）しており、火災予防、被災時の救護活動、防火知識の普及等のため、家庭の火の使用責任者であることの多い女性が自主的に結成している。家庭での出火防止や初期消火、災害時の救護活動等に期待が高まっている。しかし、1997年時には組織数1万5200でクラブ員が約250万人いたので、組織数・クラブ員とも急激な減少傾向にある。男女共同参画時代の現在、早急に、法的整備などを含め、抜本的に支援策を考えないといけない分野である。

### ④ 少年・幼年防火クラブ

幼年消防クラブ（組織数1万4,497、クラブ員124万6,432人）や少年少女防火クラブ（組織数5,519、クラブ員3万3,134人）は、幼少期、学童期それぞれの成長に合わせて防火知識の向上を図り、各種防災団体等と交流をしている。低学年中心で、中高生の活動は少ないという課題があるが、消防団員の減少に歯止めがかからない現在、幼少期からこのような活動をすることは、大切なことであるといえる。よって、中長期的な視点から考えると、将来の我が国の防災施策上、少年・幼年防火クラブの活性化を図ることは、非常に重要であるといえる。

## ⑤NPO

近年はNPOなどのボランティア団体があるが、これらは災害時の応急、復旧・復興にかけて他地域から駆けつけたりして、さまざまな業務を支援している。しかし、団体同士の手柄の取り合いや自己満足的な活動に陥ってしまい、被災者及び地元住民との間でトラブルが発生したこともあった。被災地の災害ボランティア（団体）の受け入れ態勢の整備が進んでいる。また、災害時のみならず、平時から防災教育、防災リーダー育成等、独自に精力的に活動している団体もある。

これらの各種防災団体は今後の社会の枠組みの中で、更なる広がりをもせる可能性が大きいと予想される。

## ⑥自衛消防組織・自衛防災組織・原子力防災組織

自衛消防組織とは消防法第8条の2の5及び第14条の4に規定された、一定規模を有する事業所において設置が義務付けられている事業所の従業員により構成された自衛の消防組織のことである。同じく事業所のうち、石油コンビナートなどで事業を営む特定事業者においては石油コンビナート等災害防止法により自衛防災組織、原子力事業者については原子力災害対策特別措置法により原子力防災組織という異なる法的根拠、規定の下でそれぞれ防災組織を定めることになっている。

現状としては、大規模な事業所などは除いて、事業所ごとに定める消防計画及び自衛消防組織の編成が十分でないところが多く、今後の育成が課題とされている。大型ショッピングセンター等では、入居する各テナントの従業員に対して、有事の際の役割（初期消火、通報、客の避難誘導支援等）が課せられている所も多い。とりわけ、CSR、即ち企業の社会貢献などが盛んになりつつある今日、市町村や消防署などの行政との連携を超えて、消防団や地域の自主防災組織との連携も重視されつつある。

## 2 法と制度からみた地域防災

### (1) 災害対策基本法の性格

#### ①災害対策基本法

災害対策基本法は、1959年の伊勢湾台風を契機に制定された法律である。国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災に関し、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にするとともに、防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧及び防災に関する財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定めることにより、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図り、もって社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的としている。(第1条) 災害対策基本法上、災害発生時にまず対応するのは市町村であり、市町村長には多くの権限と責務を与えている(市町村中心主義)。権限としては、災害対策本部の設置、避難のための立ち退きの勧告や指示、警戒区域の設定による立ち入りの制限・禁止・退去命令、市町村区域内の土地、建物等の一時使用・収容、住民等に対する応急措置業務への従事命令等がある。責務としては、災害に関する情報(予報・警報)の伝達、情報収集、災害状況の報告、措置の概

要の報告、消防機関に対する出動（準備）命令等がある。

また、都道府県は、市町村の活動が円滑に行われるように的確にサポートする役割に見合った権限が与えられ、さらに、災害（被害）が大きい場合はこれらをバックアップするのが国の役割となっている。よって、市町村、県、国がそれぞれ災害対策本部を設置することとしている。

この法律の制定以前は、災害の都度、関係法律が制定され、他法律との整合性について充分考慮されないままに作用していたため、防災行政は十分な効果をあげることができなかった。各省庁間や防災機関の間で防災行政政策や復旧対応時に対立することなどもあった。そこで、災害対策基本法は、このような防災体制の不備を改め、災害対策全体を体系化し、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図ることを目的として制定されたものである。何度も改正が行われているが、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、大きく以下の2点の改正が行われている<sup>7</sup>。

一つ目は都道府県公安委員会による災害時における交通規制の拡充と警察官、消防吏員及び自衛官による措置の創設等を内容とする改正であり、二つ目は緊急災害対策本部の設置要件の緩和等国・地方を通じた防災体制の充実を図るとともに、国民の自発的な防災活動の促進、地方公共団体間の広域応援体制の強化である。これらは、広域的に発生した災害への対応をよりスムーズに行えるようにし、自主防災組織といった、防災への住民の喚起を促すことを意図するものである。

災害対策基本法の中身は第8章までで構成されており、第1章の総則で、法の目的、国、都道府県、市町村、さらには住民の責務等が規定されている。第2章では、国の中央防災会議や都道府県及び市町村の防災会議、災害発生時の災害対策本部等、防災に関する組織についての規定がされている。第3章では、中央防災会議は防災計画、各省庁や指定公共機関は防災業務計画、都道府県・市町村の防災会議は地域防災計画を策定するという、防災計画について規定されている。第4章では、防災訓練の実施や物資・資材の備蓄、施設整備の義務などの災害の予防について規定されている。第5章では、災害が発生、または発生の恐れがある場合の応急対策について規定されている。第6章では、国の災害復旧事業費、補助金の早期交付等の災害復旧について規定されている。第7章では、災害対策の費用の負担区分、災害に対処するために必要な財政上の措置、起債の特例措置等、財政金融措置について規定がされている。第8章では、国の経済および社会秩序に重大な影響を及ぼす異常かつ激甚な非常災害が発生した場合の災害緊急事態、緊急措置について規定されている。

このような内容をもつ災害対策基本法だが、行政側の防災体制の整備が強調されすぎていて、肝心の住民が置き去りにされている点、防災計画の策定に異議申立権等がない点、警戒区域等の設定手続が法定されていないということが指摘されている。第60条では「災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者、滞在者その他の者に対し、避難のための立退きを勧告し、及び急を要すると認めるときは、これらの者に対し、避難のための立退きを指示することができる。」とされている。行政が住民に危険を知らせる避難勧告より、拘束力の強い避難指示があるが、その意

味の違いを理解している国民は少ない。また、その避難指示に従わなかった者への直接強制力はないので、自己責任ということになる。

第63条では「災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、人の生命又は身体に対する危険を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、警戒区域を設定し、災害応急対策に従事する者以外の者に対して当該区域への立入りを制限し、若しくは禁止し、又は当該区域からの退去を命ずることができる。」とし<sup>8</sup>、前述の第60条の避難の指示（避難勧告）とは異なり、罰則付きで区域内への立ち入りが制限、禁止、退去を命令できるといった、事実上の避難命令に該当する。

警戒区域の設定にあたっては当該区域内の住民等の意向は勘案されていないため、緊急の場合もあるであろうし、住民の保護のためとはいえ、住民の自己決定権の不存在を問題視する意見もある。これは、住民を命令の対象として位置付けている点を問題視しているとも言えよう。

市町村の責務として自主防災組織の充実を図り（第5条）、住民の責務として自助・共助に努めなければならない（第7条）とされている。消防団は後述の消防組織法に基づいて市町村に設置されている。

## ②地域防災計画

### (i) 目的と役割

そもそも、防災分野の計画では中央防災会議が災害対策基本法第34条及び第35条に基づき作成する防災基本計画というものがある。政府の防災対策に関する基本的な計画で、防災に関する総合的かつ長期的な計画、また、中央防災会議が必要とする防災業務計画及び地域防災計画作成基準を示している。さらには防災予防、発生時の対応、復旧等についても述べられている。もちろん、自助の観点から、行政のみだけの行動計画ではなく、住民の自主防災についても述べられている。この計画に基づき、指定行政機関（内閣府をはじめとする中央官庁23機関）および指定公共機関（N T T、日本赤十字社など62機関）は防災業務計画を作成し、地方公共団体は地域防災計画を作成する。

この地域防災計画は、災害対策基本法（第40条）に基づき、各地方自治体（都道府県や市町村）の長が、それぞれの防災会議に諮り、防災のために処理すべき業務などを具体的に定めた計画である。ゆえに、地域防災計画は都道府県版と市町村版の二つがある。災害対策基本法によると、都道府県の策定する地域防災計画の目的は「当該都道府県の地域並びに当該都道府県の住民の生命、身体及び財産を災害から保護する」ためと定め（第4条）、市町村が策定する地域防災計画の目的は「当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護する」ためと規定している（第5条）。

都道府県の地域防災計画は、都道府県とその地域にある国の機関、市区町村及び公共機関等の処理すべき業務について広く定めている。都道府県独自の地域性もあるが、どちらかというとならざるを得ない協力的・連携体制について網羅的に記述してあり、総花的、総合計画的なものになっている。

市区町村の地域防災計画は市区町村と、その地域の市民、行政機関、公共的機関が効果的、

具体的な防災活動を実施することに重点がおかれている。都道府県地域防災計画という総合計画を受けて、独自の地域性が加味され、さらにこれをふまえたマニュアル的な記述が増えた計画となっている。

地域防災計画の基準は、国の防災基本計画で定められ、しかも、国、都道府県、市区町村の地域防災計画が各々自由に策定されるのではなく、連携がとれるようにしなければならないとされている。したがって、都道府県の地域防災計画の作成、修正は内閣総理大臣に協議し、市区町村の地域防災計画の作成、修正は都道府県知事に協議することになっている。しかし、災害対策基本法に基づく、市区町村の地域防災計画も市町村中心主義を採用している。<sup>9</sup>

一般的な地域防災計画の構成としては1編が総則、2編が災害（震災）予防計画、3編が災害（震災）応急対策計画、4編が災害（震災）復旧・復興計画となっているのがほとんどである。

もう少し詳しく述べると、2編の予防計画では防災訓練や防災知識の普及、自主防災組織の育成などの予防的措置について記されている。また、建築物や砂防などのハード面の整備も含まれる。3編の応急対策計画では災害が発生し、または発生のおそれがある場合について、災害対策本部の設置や市民の応急対策、警察、消防、自衛隊の応急対策等「減災」への取り組みが記されている。4編の復旧・復興計画では民生安定のための生活の復興、具体的には仮設住宅の設置、金融対策等が記されている。

このように、地域防災計画には有事の際はもちろん、平時から防災業務に関する指針（ガイドライン）としての役割の担っているのである。

## （ii）課題と問題点

2001年9月の中央防災会議の「今後の地震対策のあり方に関する専門調査会」で指摘されたように地域防災計画には具体的な行動様式がなく、どのような場合に誰が、どのようなアクションを起こすのかが明確でないという指摘がある。また、計画に目標がなく、応急対策は紙面を多く取り、詳細に計画化されているが、復旧・復興対策が軽視されている傾向がある。財源の裏づけができないものや、できるかどうか不明なものはどうしても抽象的にしか書けず、目標を設定できない。さらには復興については国レベルの法制度に大きく依存するので、地域防災計画にはその目標を定められないという現状がある。

次に、防災会議を開催し、地域防災計画を策定はしたものの、その後のチェック、修正が行われていない自治体がある。もちろん、災害対策基本法では、毎年地域防災計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならないと定めている。（第40条及び42条）やはり、定期的に年に一度程度は見直し、実効性をチェックしながら、計画の進捗管理をすることが重要であろう。<sup>10</sup>

また、防災会議で策定される地域防災計画であるが、その防災会議の構成員が各機関の長など当て職で任命されている。もちろんそれら関係機関の長だからその分野の知識に熟達しているのはわかるが、肝心の住民が忘れ去られているように感じられる。地域防災計画はいわば「公助」の計画であるが、中身についてみると「自助・共助」の重要性が説かれて

いる。ならば、住民が防災政策の形成に主体的に参加する仕組みを構築すべきである。残念ながら住民はこの地域防災計画の存在をほとんど知らないのが現実ではないだろうか。近年では、自治体が計画を策定する際には、住民アンケートや政策意見公募（パブリックコメント）等を行うことが増えてきた。地域防災計画においても、住民が「自分たちの生命財産は自分たちで守る」といった意識のもとに、計画の策定、修正に関わることができるシステム作りが必要であると思われる。その方法の一つとして、(4)で紹介するように防災に関する条例を策定し、市民参加の仕組みを制度化している自治体もある。こうすることにより、長期的なビジョンでみると、地域住民の自助力・共助力が高まる可能性も大いにある。

そして、災害対策基本法には第17条において「都道府県相互の間又は市町村相互の間において、当該都道府県又は市町村の区域の全部又は一部にわたり都道府県相互間地域防災計画又は市町村相互間地域防災計画を作成することが必要かつ効果的であると認めるときは、当該都道府県又は市町村は、協議により規約を定め、都道府県防災会議の協議会又は市町村防災会議の協議会を設置することができる」と規定され、それを受け、43条、44条において都道府県相互間地域防災計画、市町村相互間地域防災計画を策定するとされている。

しかし、2003年1月現在火山災害対策関係で9協議会、原子力災害対策関係で1協議会の合計10協議会においてしか、市町村相互間地域防災計画が策定されていない。また、火山災害対策関係で1協議会が設置されているが、現在、市町村相互間地域防災計画は未策定である。なお、都道府県相互間地域防災計画については、策定された事例はない。

災害が発生した際の市町村間の相互応援協定は2006年4月1日現在、全国で1,457もの市町村が広域防災応援協定を締結しており、姉妹都市・友好都市関係にある市町村間で締結されることが多い。都道府県相互間においても全国で26の協定が締結されている。これらは、あくまで災害が発生した際に補完的に応援物資を送ったり、人的資源を投入したりするのみであり、平時からの市町村（都道府県）相互間地域防災計画とは意味合いが違うものである。

災害は当然、市町村や都道府県を跨いで発生してきた。これまでも都道府県の調整によって、災害にどうにか対応してきた。しかし、都道府県界を超えて複数の都道府県で被害が発生した場合はどうなるのだろうか。その際は、災害対策基本法第3条2項で国の責務として「地方公共団体、指定公共機関、指定地方公共機関等が処理する防災に関する事務又は業務の実施の推進とその総合調整」を定めている。しかし、地域の地理的特徴などの実情に詳しくない国が、防災について突然、指揮が執れるとは到底考えられない。

このような問題意識をふまえ、中央防災会議「今後の地震対策のあり方に関する専門調査会」では、その報告書の中で、都道府県相互間で災害対策基本法第17条に基づく相互間地域防災計画を策定することを推進すべきとしている。また、これを受けて総務省消防庁は「都道府県境を越える圏域での広域的な防災体制に関する研究会報告書」の中で、富士山噴火災害を事例とした都道府県間地域防災計画の策定指針案を発表している。

東海・東南海・南海地震が連動して同時に発生した場合など、当然多数の都道府県において、甚大な被害が想定される。その際、それぞれの市町村、都道府県で災害対策本部が即座に設置されるであろうが、肝心の国の災害対策本部はどこに設置されるべきであろうか。首

都東京なのか、災害が最も酷い地域なのか、それともある程度の設備を整えた政令市なのか等、の問題が起り得ないとは言えない。また、緊急消防援助隊を要望や、ライフラインの復旧を他の地域より早くというように、陳情合戦をしていたのでは、応急対策がスムーズに行えないのは明らかである。

よって、この相互間地域防災計画が行政の縄張り意識を除外し、県の境目が命の境目にならないように、さらに、策定されることが必要と考える。

また、近年被害が増加しているゲリラ豪雨であるが、このような風水害は、突発性があり面的に一律な被害が発生する地震とは異なり、河川・地形、降雨の条件によってある程度ではあるが、被災の経過が把握できるという特徴がある。このため、こうした条件等を踏まえ、事態の進展を読み取ることで「安全な避難」が可能になる。地域防災計画では、「気象予警報の収集・伝達」、「水防活動」等で行政のなすべきことが詳しく述べられてはいるが、肝心の住民の具体的なとるべき行動は述べられていないことが多い。川が増水し、決壊の危険性が出て初めて、避難勧告が発令され、避難所へ避難するといった場合が多い。しかし異常気象によるゲリラ豪雨から生命と財産を守るためには、事態の進展に合わせた避難行動が必要であり、地域ごとのきめ細かな避難計画があつて良いと考える。

厳しい財政状況でハード整備が進まない中で、住民のより安全な避難のあり方を考えることは、防災対策にとって益々重要になっている。多くの自治体では、洪水ハザードマップが整備され（実際に住民が熟知しているかどうかは別問題だが）、想定される被災規模の情報提供は進んでいる。この取り組みをさらに一歩進め、「安全な避難」とは何かを、例えば消防団、自主防災組織、自治会（町内会）、小中学校等で住民とともに考えることが、風水害の被害軽減にとって重要であろう。

## （２）消防組織法の性格

我が国の消防制度では、災害及び防災対策の中心的な実行部隊である常備消防と消防団については消防組織法にて明記されている。

消防組織法は、GHQが戦前のように警察権力の必要以上の肥大化を嫌い、消防と警察の分離を強く指導し、また、消防の重要性に鑑み、1947年に制定された消防の基本法ともいえる法律である。

第1条に「消防は、その施設及び人員を活用して、国民の生命、身体及び財産を火災から保護するとともに、水火災又は地震等の災害を防除し、及びこれらの災害による被害を軽減するほか、災害等による傷病者の搬送を適切に行うことを任務とする。」と規定されているように、消防の任務や範囲についてまず規定している。ここでは、消防は火災の防衛だけでなく、災害の防除もその任務とされている。よって、火災以外の救急や救助、又は行方不明者の捜索などが消防任務の範囲に含まれることとなる。

全体で、第5章までの構成となっており、第2章では国の行政機関として、総務省消防庁の設置や任務及び所掌事務について規定している。第3章では地方公共団体の機関について規定している。第6条にて「市町村は、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。」と規定し、災害対策基本法と同じく、消防は市町村が中心となって執り行う



ことが明確に規定されている。そして第9条にて、市町村は防災に関する実行部隊となる、消防本部、消防署、消防団の全部又は一部を設けなければならないとされている。第4章は市町村の広域化について規定されている。この第4章は2006年に改正され追加された章である。「今後の消防体制のあり方に関する調査検討会」（2006年1月）及び「市町村の消防の広域化の推進に関する答申」（2006年2月）を踏まえて、国会に提出され、可決、成立した。第5章では各機関相互間の関係等について規定されている。この5章もこの改正以前は第4章の雑則であったが、この改正を機に章名が改められた。第36条にて「市町村の消防は、消防庁長官又は都道府県知事の運営管理又は行政管理に服することはない。」と、市町村中心主義の原則について第6条とともに、ここでも述べられている<sup>11</sup>。

しかし、前述の2006年の改正で、第45条にて規定されている大災害時などに全国に派遣される緊急消防援助隊については大きな変更点があった。市町村中心主義の原則を基本的に維持した上で、消防需要の複雑・高度化・多様化の状況を踏まえながら、大規模災害や特殊災害対策など、市町村消防のみでは、迅速・的確な対応を期することが難しい課題を想定し、国や都道府県にも責任を付与するという考え方に立っているが、市町村長、知事、のみならず消防庁長官（国）の指示で緊急消防援助隊を出動させることができる点を認めたのである。この緊急消防援助隊は、必要な財政措置がとられ、施設整備等の基本計画が策定され、事実上国の実働部隊となっている。こうして消防庁は企画と立案のみ行う「政策庁」から、災害対策のオペレーション業務も行う「政策・実施庁」となり、災害発生時の消防活動における地方公共団体への指示権を確立したのである。<sup>12</sup>

また、第52条第2項において「国及び地方公共団体は、住民の自主的な防災組織が行う消防に資する活動の促進のため、当該防災組織を構成する者に対し、消防に関する教育訓練を受ける機会を与えるために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。」と、自主性を本質とする組織の性格を尊重しつつ、行政の側で講じ得る対応として、国及び地方公共団体に自主防災組織に対する教育訓練機会の提供を努力義務として課すこととした。これを受けて、消防学校等<sup>13</sup>において、消防職員はもとより、自主防災組織のメンバー等を対象にした各種防災教育の研修が定期的に行われているのである。

### （3）消防本部の広域化の推進

いわゆる平成の大合併により、市町村数は1,727（2010年3月末現在）に激減した。市町村合併については、大きくマスコミで取り上げられ、国民的関心も非常に高かった。2009年に第29次地方制度調査会が、合併新法の期限である2010年3月末をもって政府主導による合併推進は一区切りとするべきとの答申を決定し、2010年4月1日に合併新法は改正され、期限はさらに10年間延長されたが、国・都道府県による合併の推進に関する規定は削除され、市制施行の条件緩和などの特例も廃止されるなど、政府主導の合併推進運動は正式に終了することとなった。

一方、消防の広域化については過去に消防審議会や全国消防長会及び地方分権推進会議においても議論され、そのたびに広域再編が叫ばれてきた。消防庁では1994年に「消防広域化基本計画の策定について」の通知にて、都道府県に対して消防広域化基本計画の策定を

要請した。その後、市町村合併が本格化し、2003年にも「市町村合併に伴う消防本部の広域再編の推進について」の通知を出した。これにより、1990年に933あった消防本部の数は2009年に803まで減少した。

そして、消防組織法が2006年に改正され、第4章として、市町村の消防の広域化として新たに加えられたことは前述のとおりである。消防の広域化を行うために、「市町村の消防の広域化に関する基本指針」が定められ、この指針には、「自主的な市町村の消防の広域化に関する基本的な事項」及び「自主的な市町村の消防の広域化を推進する期間」等が定められている。そして、消防本部の規模を示す管理人口は30万人以上を目標にし、2007年度中に都道府県が推進計画を策定し、策定後5年以内（2012年まで）を目途に広域化を実現となっている。よって、2007年度中に「消防広域化推進計画」を作成させ、広域化対象市町村の組み合わせや広域化推進のための都道府県が関与する必要な措置、広域化後の消防体制の整備、関係市町村間の調整等の「広域化後の消防の円滑な運営に関する基本的な事項」等を定めている。そして、広域化の対象とされた市町村は、市町村の消防の広域化を行おうとする場合、広域後の運営を確保するための「広域化運営計画」を作成し、2012年度末までを目途に各市町村議会の議決を経て、広域化を実現することとなっている<sup>14</sup>。

そもそも、明治憲法下の消防は、警察組織の一部を成し、「国家消防」として存在していたが、新憲法においては、民主化と地方分権の趣旨に従い、「市町村」管理となった。

この自治体消防制度は、新憲法の制定による地方自治の原則の確立に伴って導入されたものである。戦前には国の責任で警察行政の中で行ってきた「消防」いわゆる「官設消防」から新憲法後は警察から分離され「自治体消防」に生まれ変わったのである。また、消防組織法が制定・施行された当初は、消防に関する国家機関は「国家消防庁」であり、その後「国家消防本部」に改組したが、ともに警察行政を担当する国家公安委員会のもとに置かれていた。そして、1960年に自治省（現在の「総務省」）の外局として「消防庁」が設置され、消防の警察機構からの分離・独立が完成した。

以上で明らかのように、消防は市町村の固有の事務であるといえる。市町村の消防の自主性を確保するため、第36条にて「市町村の消防は、消防庁長官又は都道府県知事の運営管理又は行政管理に服すことはない。」としている。そして、自治体消防に関与できる国の形態としては、「消防庁長官は、必要に応じ、消防に関する事項について都道府県又は市町村に対して助言を与え、勧告し、または指導を行うことができる」と極めて限定的なものになっている。都道府県知事の関与もまた、消防庁長官の行う趣旨の範囲内の勧告、指導及び助言に限定されている（同法第37条及び第38条）。

そして、第9条において常備消防力といわれる「消防本部・消防署」を設置する義務が生じることとされているため、消防庁は消防の常備化を推進したが、地方の町村は財政的に脆弱であったため、単独では消防本部が持てなかった。そこで、複数の町村が共同して消防事務を処理する地方自治法第284条第2項に規定される「一部事務組合」を設置したのである。このように消防庁が現在広域化・合併の対象として減らしたい「小規模消防」も、消防の常備化が進展した1970年代前半に多数出現したのである。

このように、我が国は、消防組織法施行以来、市町村消防の原則に基づいて消防体制の充

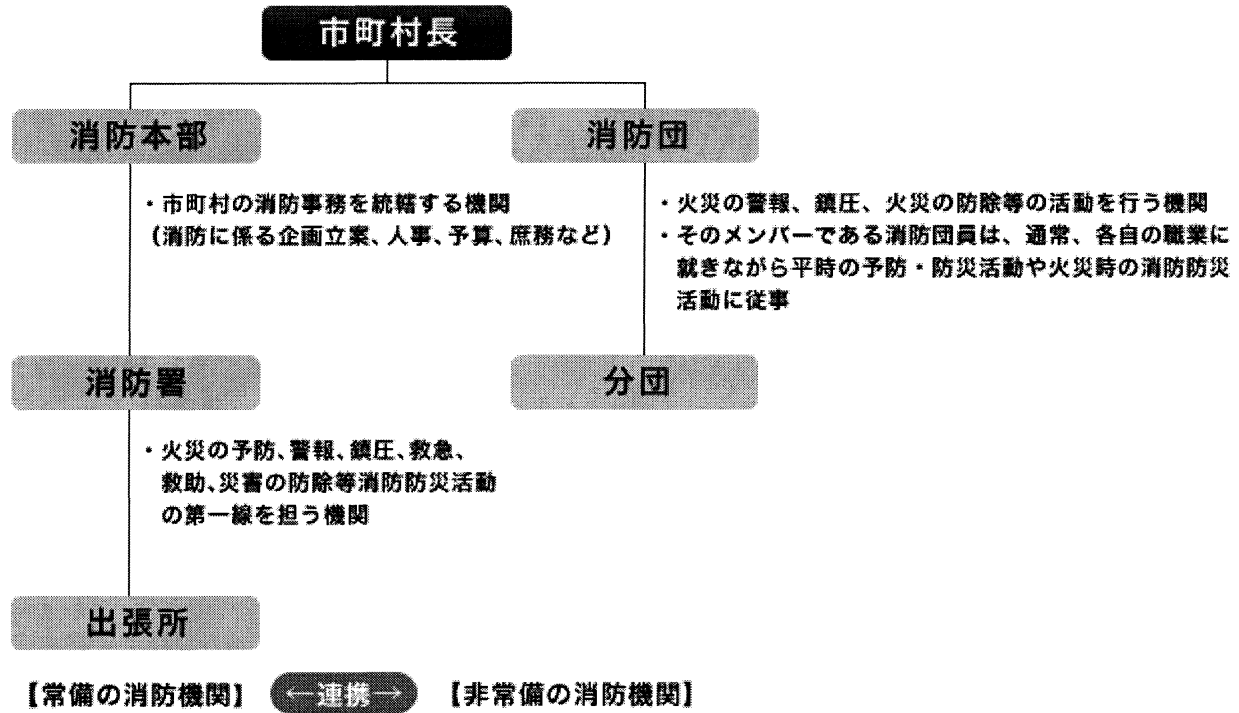
実が図られてきたは先に述べたとおりである。常備消防力は、着実に進展し、消防需要の増大、高度化、専門化に的確に対応してきた。国際的にも相当高いレベルにあると言えよう。消防職員も1949年の15,701人から2009年には158,327人と約10倍に増加し、現在も消防団員とは逆に、微増中である。

市町村合併時に「役場が遠くなり、住民の声が届きにくくなる。」「行政サービスの低下が心配。」といった懸念に対して、桑名市のように合併した旧町の庁舎をそのまま総合庁舎とする、あるいはいなべ市のように分庁方式を採用するなどして、行政サービスの低下が起らないようにした。消防の広域化も、趣旨としては広域化しても消防署所の数を減らすことはなく、消防力を総合的に向上させていくとなっている。消防庁では、基本指針の策定と合わせ、広域化の推進方策の検討及び実施並びに都道府県及び市町村における広域化の取り組みを支援するために、消防庁長官を本部長とする消防広域化推進対策本部を設置し、全庁を挙げて広域化を推進している。具体的には、消防広域化推進アドバイザー<sup>15</sup>の派遣や、セミナーの開催等を行っている。また、市町村の消防の広域化に伴って必要となる経費に対して、その運営に支障の生じることがないように、必要な財政措置を講じている。

このように着々と広域化が推進されているなかで、広域化によるスケールメリットとして「初動体制の強化」を挙げているが、広域化による再編によって効果が得られるところもあれば、まったく得られない地域もあるのではないかと指摘もある。確かに広域化による消防職員の転勤による地域把握力の低下を生じさせ、消防力の低下、地域の消防団との関係性の希薄化等の問題が発生するのは容易に想像ができる。また、市町村合併によって、市町村自体が広域化し、消防団は最小単位である分団の担当地域は変わらなくても方面団、地区団という旧町単位の団が新たに組織され、さらに、上位に「本団」が設置されるなど、消防団の組織自体が肥大化<sup>16</sup>している。そのような状況で、有事の際の指揮、命令伝達等、組織系統がスムーズに動かない事態が懸念される。第18条第3項において、「消防本部を置く市町村においては、消防団は、消防長又は消防署長の所轄の下に行動するものとし、消防長又は消防署長の命令があるときは、その区域外においても行動することができる」とされている。市町村合併のみならず、消防本部の広域化によって、消防団が本来持つ地域密着性が薄れてしまう。

また、消防団に限らず、市町村を跨いでの広域的な消防本部となると、首長をトップとした消防の組織系統（図表1参照）であるから、複数の首長からの指揮、命令にどう対応するかという問題が生じる可能性があると考えられる。

図表 1 市町村消防の概要（消防庁 消防団のホームページより）



2006年2月1日の消防審議会の「広域化に対する答申」においても「消防の広域化が進展すると、消防本部が災害時に関係市町村を支える中心的な役割を担うことが考えられるものの、委託・組合方式により両者が異なる地方公共団体となることもあるなど、ともすると、こうした消防本部の消防長と防災責任を有する関係市町村長との間の意思疎通に齟齬が生じ、災害時の対応に支障が生じることもあり得る。こうした点を踏まえ、消防長と市町村長の一体性を確保するために、平時、非常時を問わず、消防長と市町村長が直接に即時通報できる仕組みや協議・議論する場を設けること、消防の状況について関係市町村長に日頃から十分に説明・報告等を行うことなどにより両者が共通の認識を持つことができるよう努める必要がある。」と消防庁と市町村長の一体性の確保について述べられているが、地域性もあり、具体性に乏しい記述に留まっている。

地域住民間のコミュニティの希薄化が防災力の低下に繋がるといわれているが、防災行政の組織間の連携が市町村合併及び消防本部の広域化によって危ぶまれているのが現状である。

#### (4) 防災行政における「条例化」の意義

先に述べたとおり、災害対策基本法によって、地方自治体には地域防災計画を策定することが義務づけられている。ここ数年、さらに一步進んで条例化をする自治体が増えているがなぜなのだろうか。

「計画」は原則として首長の権限で作成することができ、延期したり、変更したりすることも容易である。これに対して「条例」は議会審議という民主的なプロセスを経て、法的根拠を有するため、容易に変えられるものではなく、「計画」に比べると格段に重みがある。議会の審議による民主性の確保という正当性をもつことができる。

基本的には理念条例となるが、条例化の効果として、防災対策の基本姿勢を明確にし、重点施策を明らかにでき、長期的な防災施策の実施の法的担保が図れる。逆にいえば、自治体に法的責任が生じることになる。そして、条例は「平和宣言」等と違って、法的に人々や組織を拘束するので、条例は自治体や市民にとって具体的な制度、基準として機能する。具体的には、市民への情報公開や政策評価、説明責任、審議会の設置などを条例で決めることができるのである。

県レベルでは地震を対象とするものとして、静岡県地震対策推進条例（1996年3月）、東京都地震対策条例（2000年12月）、埼玉県震災予防のまちづくり条例（2002年3月）、愛知県地震防災推進条例（2004年3月）、三重県地震対策推進条例（2004年3月）、岐阜県地震防災対策推進条例（2005年3月）、高知県南海地震による災害に強い地域社会づくり条例（2008年3月）等がある。自然災害を対象とするものは香川県防災対策基本条例（2006年7月）、宮崎県防災対策推進条例（2006年9月）、愛媛県防災対策基本条例（2006年12月）、鹿児島県防災対策基本条例（2008年1月）、岡山県防災対策基本条例（2008年3月）等がある。防災・危機管理対策の基本方針が示され、地域防災計画の実効性を向上させる仕組みや、住民や事業者等の関係機関の権利義務を規定している。県レベルのものは、予防、応急、復興対策と章が分かれているものがほとんどであり、県の広域的なスケールメリットを生かした総合的な調整業務を行うことに主眼が置かれている。

市町村レベルでは首都圏の基礎的自治体で多く策定されている。荒川区災害対策基本条例（2002年3月）、板橋区防災基本条例（2002年4月）、千代田区災害対策基本条例（2006年3月）文京区災害対策基本条例（2006年4月）、目黒区災害対策基本条例（2009年3月）浦安市災害対策基本条例（2009年10月）等、首都圏の直下型地震が起こった際の大量に発生することが予想される帰宅困難者の対策を中心にすえている。首都圏以外では、名古屋市防災条例（2006年10月）、大津市防災推進条例（2010年3月）等がある。消防組織法及び災害対策基本法にて明示されている市町村中心主義を反映して、それぞれの地域性を帯びた特色ある内容となっている。災害時に、まず対応すべき基礎的自治体、そして事業者、自主防災組織、ボランティア、住民等がその責務や役割を認識し、互いに助け合い、協働して災害に対処するために条例化でもって、明文化するのである。

東海大学下山憲治は、「住民の自主性をいかに担保するかが課題である」と述べている。もちろん、条例化自体が目的ではない。条例化するだけで、地域の防災力は向上しないが、条例化をひとつのきっかけとして、今後の防災施策を推進していくことが望まれる。

## （5）自助・共助・公助論

防災に関していえばこの「自助」・「共助」・「公助」という3つの言葉には必ず出くわすものである。この言葉の意味は地震などの災害が発生した時はまず自分の命や身の安全を守る、すなわち自助が第一優先で、次に自分の身の安全が確認できたら、周りで負傷した人や建物の下敷きになっている人といった救助を求めている人を（みんなで協力して）助ける、これが共助である。つまり、地域コミュニティがすべきことでもある。そしてその被災地域全体

を考え、救援や社会全体の復旧・復興を行う、公助となるのである。つまり、常備消防に代表される行政対応の部分である。

しかし、この「自助・共助・公助」という言葉で、行政や首長の責任逃れを意図して、利用されている場合もあるので注意が必要である。住民は、いつのまにか「自分の身は自分で守らなければならない」という過大な自己責任を負わされる状況に陥ってしまうのである。自助能力の向上、つまり防災エンパワーメントの向上が必要であるのは理解できる。また、実際は自助7割、共助2割、公助1割ともいわれている。しかし、だからといって自助ばかりを重要視することにより、経済的格差の影響による「防災上の格差」が生まれ、その格差が拡大する恐れがある。富める者は安全な一等地に耐震性に十分対応する住居を構えることができる。経済的弱者はいつ起こるか分からない災害のためにお金を費やすより、今日、明日の生活費に充てるというのが実情であろう。このように、決して、公助の放棄、後退、あるいは責任や負担の転嫁のために自助があってはいけない。

従来、行政がやることと住民のやることとの間には、公私の区別というようなはっきりとした境界があった。東北大学の生田長人は「自助、共助、そして公助の順で補完するといった役割分担関係として位置付けるべきではない」と述べているように、いざ災害が起こったときには、公私の区別なく、両者が協力して進めなければならない領域が多く発生する。その際住民と自治体がお互い補完し、助け合うといったいわば「協働」という状態になる。要援護者救助の問題などまさに行政と住民が協力しないといけない分野である。平時から住民が行政に参画し、行政からの情報を住民で共有することが重要である。そもそも我が国では、行政上の防災体制と住民サイドの防災体制のいわゆる「公助と共助の二本柱」という世界に誇りうる消防体制を堅持してきたのであるから、地域コミュニティの希薄化が叫ばれて久しいが、今後も公助の質的充実を図りつつ、住民の防災意識を高めることが肝要である。

また、群馬大学大学院工学研究科の片田敏孝によると公助は行政が行うものという考えから、住民自身が「公助」をするという意識を持つ心構えの必要性を説いている。これは消防（水防）団活動がこれに該当すると考えられる。さらに、片田は「官助」という概念が従来の行政による防災対応だとし、「民助」が住民による防災で、これは従来の自助+共助+公助であると考えている。確かに歴史的にみれば、防災については、火事や災害時などは「ムラ総出」で対応してきた。「村八分」という言葉もあるように、葬式と火事は村人が対応した。復旧時に時の権力者、統治者からの事業はあったものの、基本的には村人自身によって防火活動や水防活動を行っていたのだから災害発生時においては「公助」がない状態であったといえよう。住民自身が村を守るための当然の行為として「共助」を超えて、「公助」をしていたともいえるのではないだろうか。

「消防防災という共同の営みは、本来地域の住民自身の手によってなされてきた事柄を公権力主体としての自治体が吸収していったという経緯をたどって今日に至っている。<sup>17</sup>」という指摘もあり、本来住民が行うべき防災業務を行政に取って代わったとも言える。これはつまり、公助が従来からの自助・共助を壊したとも言えるのではないだろうか。

戦後、「公助」という新たな責務は、以前の警察消防時代のように、国ではなく、基礎的自治体である市町村に課せられた。もちろん、もう一度地域住民に防災を任せるとするのは現

実的ではない。その点、大津市防災推進条例では第2条において、「防災対策は市民が自らのことは自らで守る自助を原則とし、身近な地域で支えあう共助に努めるとともに、市がこれらの調整をしつつ公助を行うことを基本として実施されなければならない。」として、自助、共助を前面に打ち出し、その後に公助を位置づけているのは特徴的である。

平成21年度版防災白書では「災害から住民の生命、財産を守ることは行政の最も基本的な役割の一つであり、災害に負けない安全・安心な社会をつくることは行政に課せられた使命である。災害被害軽減のために「自助」「共助」が果たす役割が大きいとはいえ、行政による「公助」の対応が基本となるものであり、十分な「公助」の取り組みの上に「自助」「共助」の効果が発揮されるものである。」と述べられ、自助、共助のトーンダウンがみられる。これは「公助が支える自助・共助」という図式が成り立つゆえに今後の行政、とりわけ自治体に課せられた役割は大変大きいものがある。

### 3 三重県いなべ市の防災体制

これまで、地域防災体制の現状と課題を法と制度から一般論を述べてきたが、以下、三重県のいなべ市を例に検証する。

なお、三重県での消防の広域化については、市町村は平成の大合併により、69市町村が29市町にまで減少したが、三重県防災危機管理部では以下のように考えている。「本県における消防の広域化の最終的な目標は、住民サービスの向上、消防体制の効率化、消防体制の基盤の強化であることから、県域を一つの組み合わせとした県域消防本部とするのが最も効果的と考えられますが、直ちに県域消防本部とすることについては、県内全ての市町から合意を得るのに多くの時間を要し、期限内（平成24年度まで）の実現は困難であると考えられます。このため、将来の目標を県域消防本部としつつも、第一段階として、実現可能で一定の効果を得ることができる8ブロックを平成24年度までの当面の目標とし、第二段階を4ブロックとする段階的な広域化を推進していくことが、本県の広域化においては適切であると考えます。なお、消防の広域化を円滑に推進していくためには、地域における住民の理解を得ることが重要であり、広域化の対象となる市町の自主的な判断を尊重するとともに、それぞれの地域における過去の経緯などの諸事情を考慮し、順次広域化を進めていきます。18」とある。このことは地理的に南北に長い三重県域の一元化には県も容易には進まないということを示唆している。19

#### (1) いなべ市の誕生と概況

三重県の最北に位置するいなべ市は2003年12月に三重県内14番目の市として、旧北勢町、旧員弁町、旧大安町、旧藤原町が合併して誕生したいわゆる「平成の大合併」で誕生した若い市である。岐阜県及び滋賀県に接している。市のほぼ中央に員弁川が流れ、西側は鈴鹿国定公園の鈴鹿三脈、北側には養老山地がある。東西17.07km、南北21.46kmで面積は219.58平方キロメートルで、人口は約46,500人である。市の南北を国道306号及び365号が通り、東西には国道421号が通っている。421号は東近江市と接する石樽峠のトンネル化の工事が進められており、2010年度内に開通予定である

ため、東西の物流面、人的交流が期待されている。高速道路については東海環状道路（通称：MAGロード）の早期開通が望まれている。この地域は古くから地形的にも文化的にも密接に交流し、純農村地帯として栄えていた。そのため、三重県内でもいち早く合併について検討がなされた地域でもある。員弁郡5町（当初は東員町も参加）にて1998年から合併検討委員会が町長・議長により設置され、職員の交流が始まっていた。<sup>20</sup>

また、1980年代以降、中部圏域の一面として企業の進出が進み、豊かな緑に包まれた住みよく活力のある都市として発展を続けている。デンソー大安製作所、神戸製鋼所大安工場、トヨタ車体いなべ工場等の影響で、昼間人口のほうが多くなっているということからも郊外型の製造業による工業製品出荷額が高い、農村型の都市である。

旧4町の対等合併であり、一つの庁舎を本庁とせず、また総合支所方式も採用せずに分庁方式（分離分庁方式）を採用している。旧町の役場庁舎をそのまま使用したほうが、地理的にも、住民にとって利便性も高い。そのため、北勢庁舎には市民部と水道部、員弁庁舎には総務部とまちづくり部、大安庁舎には福祉部と教育委員会、藤原庁舎には農林商工部と建設部がそれぞれ配置されている。

分庁方式では、業務部門ごとに窓口がある庁舎が異なるため、住民への負担を強いる可能性があるため、いずれの部署の業務を受け付ける「総合窓口課」を各庁舎に設けている。各庁舎は内線で繋がっており、また、毎日職員が交代で各庁舎間の書類等を運ぶ「メール便」を行っている。そのため、住民は最寄りの旧役場庁舎に出向けば、ほとんどの用件が済むというようになっているので、合併によって利便性が低下した、役所が遠くなったというようなことはない。

このように、いなべ市は我が国のどこにでもあるような農村地帯ではあるものの四日市や桑名市等の近隣の中核的な都市、また大都市である名古屋市の郊外型の市として発展してきたのである。

## （2）いなべ市地域防災計画

いなべ市の地域防災計画2006年3月にいなべ市防災会議において作成されている。震災対策編と風水害等対策編、さらに資料編に分かれている。いなべ市では防災会議条例を合併と同時の2003年12月に制定し、災害対策基本法に基づき、いなべ市の地域防災計画を策定し、その実施を推進することとされている。委員は会長が市長で、特定地方行政機関、三重県、三重県警察、市職員、教育長、消防長及び消防団長、指定公共機関または指定地方公共機関となっている。（第3条） また、専門の事項を調査させるため、専門委員を置くことができることとされている。（第4条）

なお、計画の策定から5年近く経過しており、計画の見直し、修正を検討中とのことである。

### ①震災対策編

まずは、計画の目的を以下、引用する。「三重県においては、平成14年4月に大規模地震対策特別措置法に基づき、県内18市町村が地震防災対策強化地域に指定され、また、平成



15年12月には東南海・南海地震にかかる地震防災対策の推進に関する特別措置法に基づき、県内全域が東南海・南海地震防災対策推進地域に指定されるなど大規模地震の発生に伴う被害が危惧される。この計画は、住民生活の各分野にわたり重大な影響を及ぼす恐れのあるこれらをはじめとする地震災害に対処するため、市、県、指定地方行政機関、指定公共機関、指定地方公共機関等の防災関係機関及び住民が自ら市民運動を展開するなど、自助、共助、公助が有機的に結合し、総合的かつ計画的な地震防災計画の推進を図り、住民の生命、身体及び財産を地震災害から保護することを目的とする。」となっている。

また、計画の性格としては、「災害対策基本法の規定に基づく地震災害に関し本市の地域における防災機関の防災業務の実施責任を明確にし、かつ、相互間の緊密な連絡調整を図る上において基本的な大綱をその内容としているものである。したがって本市現状に適合した具体的な防災活動計画としての性格をもつものであり、防災活動はすべてこの計画を基本として有機的に運営されるべきものである。また、県防災計画とは相互に補完的な関係にあり、その運用に当たっては、両者が密接な連携のもとに運用されるよう留意されなければならないと同時に計画の内容が県防災計画に抵触することのないよう必要な補正を加えていかなければならない。なお、その実施細目等については、常に現状に即した内容を整えていく必要があるため、毎年検討を加えて必要に応じて修正するものである。」となっている。

第1編の総則では、市及び防災関係機関の処理すべき防災上の事務または業務の大綱が定められ、いなべ市の特質、地震の想定、震災予防のための基盤、施設整備が述べられている。いなべ市内の地震の想定は3パターン想定されている。一つめは震源域を養老 - 桑名 - 四日市断層帯とした内陸活断層による地震でM7.8、震度6弱である。二つめは東海地震でM8、震度4弱である。三つめが東南海地震でM8.1、震度5強である。被害の想定としては、2005年3月の三重県地域防災計画被害想定調査報告書によれば、次のとおりとなっている。

想定地震	全壊住宅数 (棟)	半壊棟数(棟)	死亡者数(人)	負傷者数(人)	避難者数(人)
養老 - 桑名 - 四日市断 層帯	302	556	8	48	144
東海地震	16	38	0	3	9
東南海地震	135	334	5	30	62

このように、いなべ市の場合は、東海・東南海地震よりも養老 - 桑名 - 四日市断層帯による地震被害が最も大きいと予想されている。いわゆる、海洋型地震ではなく、直下型地震のため、現在の科学技術では予知が難しく、警戒宣言等もないことが懸念される。

第2編の災害予防計画では平時からの防災思想・防災知識の普及計画である。計画目標として「住民が市民運動を展開するなど『自らの身の安全は自らが守る』という自覚を持つ」と、やはりここでも、自助の大切さを訴え、さらに住民の市民運動の展開までも期待してい

る。そして、「被害を最小限に抑えるなど災害に強いまちを支える人（住民、職員）をつくる」と記されている。人口46,000人程度の市役所では、防災行政の限界があるので、市民運動をして、住民自らが災害につよい街を支える人となるようにと、まさに行政側のエクスキューズのように聞こえてしまう。

第3編の地震防災応急計画では、大規模地震発生前に事前措置を行って、地震災害を防止、軽減することを目的に制定された大規模地震対策特別措置法の第6条第1項に基づき、東海地震に係る地震防災対策強化地域について、警戒宣言が発せられた場合に執るべき地震防災応急対策に係る措置に関する事項等を定め、当該地域における地震防災体制の推進を図ることを目的として応急対策を述べている。

第4編の災害応急対策計画では、東海、東南海・南海地震等大規模地震が発生し、交通、通信が途絶された場合においても、迅速に市の対策本部を立ち上げ、的確な災害応急対策を実施できるような活動体制を整えることを定めている。全体の中で一番多くのページを割いているのがこの第4編である。また、災害救助法の適用条件についての詳細についても述べられている。

第5編の災害復旧計画では民生安定のための緊急措置として、災害時の混乱状態を速やかに解消し、早期に人心の安定と社会秩序の回復を図り、罹災者の生活の安定、社会経済活動の早期回復を図ることとしている。また、地震の発生に伴う被害が甚大である場合、激甚災害の指定を受けるための速やかな手続き方法や被災者生活再建支援法に基づく支援金の支給について述べられている。

## ②風水害等対策編

こちらも計画の目的を以下引用する。「この計画は、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）第42条の規定に基づき、いなべ市防災会議が作成する計画であって、市の地域に係る防災に関する事項について、市及び防災関係機関が処理すべき事務又は業務の大綱を定め、防災組織の総力を結集して、防災活動を総合的、効果的に実施することにより、住民の生命、身体及び財産を災害から保護するとともに災害による被害を軽減し、もって住民の安全と公共の福祉を確保することを目的とする。」となっている。

第1編で震災対策編と同じく、市及び防災関係機関の処理すべき防災上の事務又は業務の大綱を定め、市勢の概要について、述べている。さらに、風水害等対策編では、災害対策基本法の第7条の住民等の責務を持ち出し、住民及び事業所の役割分担と題し、住民、自主防災組織、事業所の果たす役割が述べられている。また、防災計画の修正として、災害対策基本法第42条の規定に基づき、毎年定期的に検討を加え、修正することに努め、関係機関は毎年3月末日までに、計画修正案を市防災会議へ提出するものとするとして定めてあるが、現実にはチェック、修正が確実にに行われているとは言えない。

第2編の災害予防計画はいわゆる減災のための計画である。物資および資材の備蓄、組織の充実及び訓練等について述べられている。

第3編の災害応急対策計画は災害が発生しまたは発生するおそれがある場合に、災害の発生を防御し、または恒久的救助を行う等被害を最小限度にとどめるための計画である。災害

救助法が適用され、同法第23条の適用を受けるものについては、県知事が行う救助事務を補助し、迅速な救助を行うとしている。風水害等対策編ではこの第3編が一番多くページを割いている。

第4編災害復旧計画では、災害が発生し、被災した場合に速やかに被災者の救援、救護に取り組むが、災害の拡大が停止した後は、当該災害の起因を排除した恒久的な災害復旧計画が必要となることから、公共施設の災害復旧や財政金融、中小企業振興対策、農林漁業経営安定対策、被災者の生活確保及び生活再建支援制度について述べている。

### ③資料編

資料編では、いなべ市の気象や人口、世帯数といった基本的な事柄から、防災上注意すべき自然的及び社会的条件として、山崩れ、砂防指定地内の溪流、急傾斜地危険箇所、土石流危険溪流、ため池の位置、高圧ガス事務所等が記載されている。また、防災施設と応急資機材設備が一覧表として記載され、さらに災害救助法が発動された場合における災害救助用米穀の緊急引渡要領等、生活用品、医薬品を含めた物資の備蓄と調達について記載されている。

その他、物資人員輸送、おもに技術者等の要員の確保、災害情報等の伝達収集方法等が記載されている。また、災害発生時における、事務の利便性を考慮したと思われる、届け出に必要な様式、防災関係機関の所在地および電話番号一覧表、災害救助法による救助の程度・方法及び期間の早見表等が記載されている。

#### (1) 桑名市への消防事務委託

員弁郡（北勢町、員弁町、大安町、藤原町、東員町）時代に、まず最も東側に位置する東員町が桑名市に1986年に事務委託をした。それから遅れること5年後に、桑名市に消防事務を委託し、員弁北分署（北勢町、藤原町管内）及び員弁南分署（員弁町、大安町管内）が開設された。既に国内の常備化率は昭和の後期には90パーセントを超えていたので、この地域に消防本部が開設されたのは非常に遅い時期だと言えよう。消防事務委託を行うのは、東京都（東京消防庁）を除けば主に小規模の町村が多いが、いなべ市の他に、群馬県みどり市が桐生市へ委託、大阪府高石市が堺市へ委託といった例がある。

消防本部が開設されるまでは、事実上、員弁郡の消防活動は消防団のみが担っていたということである。消防本部開設によって、地元消防団の存続の危機が一時期危ぶまれたが、それはまったくの杞憂であった。員弁郡の各町の消防団は消防本部が開設されると早速両者の連携が始まった。消防団は技術的な面で指導を受け、消防本部のほうは主に団長、副団長、分団長などの消防団員との交流により員弁郡の地理的特徴などを知ることができたのである。消防団員数も、消防本部が開設されると住民の防災意識が薄らいで、団員数が減るのではないかといった声もあったが、これも杞憂で、条例の定数を満たしている。

「いなべ市と桑名市との間における消防事務の事務委託に関する規約」（2004年12月6日告示）の第1条には委託事務の範囲として、いなべ市は、消防と救急に関する事務に関する事務を委託すると規定されているが、そこには消防団、消防水利に関する事務を除くことも規定されている。このことにより、いなべ市の消防団は平時及び有事を問わず、いなべ

市長の指揮下において活動している。よって実際の災害現場において消防団は、桑名市消防本部の指揮下に入るのではない。実際には、現場本部と呼ばれる指揮所の消防団長と分署長が協議し、それぞれ指揮を執っているのである。この点は、消防本部を置く市町村の消防団とは明らかに異なる点である（消防組織法第18条第3項において、消防本部を置く市町村においては、消防団は、消防署長または消防長の所轄のもとに行動するものと定められている）。

しかし、消防事務を桑名市に委託することにより、いなべ市が消防団と消防水利を除く消防行政に関するノウハウが市長部局に蓄積されず、単独直営で消防事務を行っている市町村に比べ、市として消防行政への関与が薄くなると考えられる。そもそも消防組織法及び災害対策基本法にて市町村消防の原則を掲げているにも関わらず、常備消防を他の自治体に安易に事務委託しても良いのかという議論もあるが、この点については、前述の消防の広域化の推進という時代を迎え、徐々に消防本部は実際には自治体よりも担当面積が大きくなってきている点を踏まえての議論が必要であろう。

また、大規模自然災害が発生した際の対応が、事務委託の場合、消防本部のある市優先に偏りかねないという、危険性がある。桑名市消防本部に消防事務を委託しているいなべ市や東員町としては、常備消防が桑名市に集中的に投入された場合、実働部隊としては事務委託以前と同じ状態に陥り、消防団で対応せざるを得ない状況になる。消火活動については、幾分対応可能であろうが、救急業務については完全にストップしてしまう可能性もある。

なお、事務委託はコスト面でのメリットが大きいと言われているが、委託金額については実際にかかる経費からの算出ではなく、消防にかかる基準財政需要額により算出されていることから、消防事務の全体的経費構造が捉えにくくなり、委託金額の妥当性や市としての消防サービスの効果が確認しにくいといった指摘がある<sup>21</sup>。

## （2）いなべ市消防団の活動

いなべ市の消防団は分団数が合併前の旧町の分団をそのまま引き継いだ14分団設置されている。小学校区単位を基本として、旧員弁町に3分団、旧北勢町に4分団、旧大安町に4分団、旧藤原町に3分団となっており、機能別分団<sup>22</sup>及び女性消防団は設置されていない。その上位に合併を機に本団を置いた。団長の下に旧各町には副団長、指揮隊長、分団長、副分団長、部長、班長、団員という階級になっている。そのうち、指揮隊長と部長は合併を機に新たにできた階級である。設備としては、ポンプ自動車16台、ポンプ付積載車9台、小型動力ポンプ7台を所有している。設備については、いなべ市は四日市市と隣接しているため、石油貯蔵施設立地対策等交付金<sup>23</sup>を活用している。

団員については、227人が被用者団員であり、いわゆるサラリーマン化率は全国平均と全く同じの約70パーセントである。近年、消防団員の減少・団員の高齢化（後継者不足）が言われて久しいが、いなべ市の場合は、条例定数327人で実員数が324人とほぼ100パーセント定数に達している。高齢化についても40歳での定年制<sup>24</sup>を採用しているため、団員の平均年齢も全国、三重県平均の38歳よりも低くなっている。団員の確保<sup>25</sup>についても、毎年スムーズに行えているとは言い難いが、太平洋セメント株式会社藤原工場や

みえいなべ農業協同組合が消防団協力事業所として認定されており、団員の確保・発掘はもとより、消防団の活動にかなりの役割を果たしていると考えられる。しかし、後継者の確保については、定年制を採用しているとはいえ、今後の困難が予想されている。

次に、主な公式行事としては、年始の出初式に始まり、春の防火パレード、夏季訓練、防災訓練、秋の防火パレード、年末の夜警となっており、全国の消防団の活動とほぼ同じである。各分団は月に2回程度の車両点検を行う「出番」活動を行い、消火栓や防火水槽の点検なども同時に行う。鈴鹿山脈の鈴鹿国定公園のある大安地区団は消防本部、警察と共同で山岳救助訓練も年に一度行っている。公式行事以外では、担当区域の自治会の防災訓練への参加・協力、畦焼き時の警戒などを行っている。

自主防災組織との連携については、いなべ市の自主防災組織は自治会役員が兼務している「重複型」がほとんどであるため、自治会との連携がすなわち自主防災組織との連携ということに事実上なっている。

また、桑名市消防本部の分署が市内に北分署と南分署の2か所設置されており、主に旧町の地区団単位で分署と平時から救命講習や防災訓練などで連携し、活動をしている。消防署の分署長との交流は消防団幹部の消防団長や副団長のみならず、分署の担当地区の分団の団員とも定期的に交流する場を設け、災害現場においても「顔の見える」関係作りになべ市として配慮している<sup>26</sup>。

火災発生時は基本的に枯れ草火災については消防分署が、住宅火災は消防分署と消防団が共同で出動することとなっている。今では、住宅火災が発生した場合、消防団員の携帯電話に地図付きの詳細なメール配信されるようになり、消防団員もいち早く火災現場に到着できるようになった。普段仕事に従事している消防団は、災害の際は、普段着の上に羽織る法被姿で、現場で作業を行っているが、その法被姿の顔見知りの消防団員を見ると「ほっとする」年配者も多いという<sup>27</sup>。いなべ市の場合、主に小学校区を中心にして消防団が設置されているため、団員は子供会やPTA、スポーツ少年団等、地域の役員も兼ねており、また親子で消防団員を務めたといった団員もいるため、地域住民との距離が非常に近いのも、大きなメリットであるといえる。消防団員は地域住民であるため、当然、細かい農道や路地裏、消火栓、水利がどこにあるか、独居老人宅はどこか、等熟知しており、まさに「地の利」を生かしているといえる。

なお、2010年度の三重県消防操法大会<sup>28</sup>では員弁地区団の員弁東第2分団が優勝し、全国消防操法大会に出場を果たしている。前回(2006年度)出場した大安地区団(4分団連合で出場)も同大会で3位入賞を果たしており、団員の努力はもちろんのこと、分署との関係が良好でなければ、このような結果は出せなかった。

このように、いなべ市消防団は消防業務をいなべ市として桑名市に消防の事務委託という全国的にも珍しい形態をとってはいるが、旧町時代からそれぞれの町が担当分署との連携を図っていたため、新市となってもその良好な関係はスムーズに引き継がれ現在も分署と分団の関係は非常に緊密な関係にある。このことは、消防署、消防団両者のみならず、地域防災力上、重要なメリットである。市町村合併により、消防本部との関係構築に苦慮している自治体が多い中、いなべ市は大変恵まれている状況にあるといえる。

## おわりに

本稿では、地域防災について、地域の現状と課題、法制度、国レベルについてと、自治体レベルで三重県のいなべ市を実例に、域防災力の確立に向けての検証を行った。どうしても「防災」という言葉の後には「行政」という言葉が続きやすく、防災は行政固有の仕事であるかのように言われるが、そもそも我が国においては、すでに幕藩体制下の村落において、火消組・火番組・若者組・若衆連など、名称はさまざまだが、自衛組織としての消防組が存在していた。その自衛的な消防組も、名主・検断等の監督管理下にあったが、それらの組織・設備・作業等が、各村落の独自の慣習に基づく自治的な義勇的消防組であった。<sup>29</sup> 明治新政府により、これら消防組は行政機構に組み入れられ、警防団となり消防団と変遷したのである。

防災に関する条例化の意義については述べたとおりであるが、まずは全国の自治体で策定されている地域防災計画について、政策意見公募（パブリックコメント）に付すなど市民に計画への参加の門戸を広げる自治体が増加している。しかし、政策意見公募（パブリックコメント）だけでは、十分な市民の声も反映できないのが現状である。そこで最近では市の防災会議にNPOや住民団体の代表などを委員として参加を促している自治体もある。これは地域防災計画が主に行政の行動マニュアルだから、内部の人間だけで決めるという考え方を行政側が改めているということの表れである。

消防団についても、今後は、それぞれの地域性を考慮しながら、自治会（自主防災組織）との更なる連携の強化や防災教育など、特に小・中学校との関係の構築等、火災予防活動・地域防災力の向上のための消防団活動を行うことが望まれている。国を挙げて中長期的な視点から、消防団員の確保、ひいては活性化策を政策的に推進していくために、真剣に考える時期がまさに今なのである。

自主防災組織を始め、我が国には様々な住民サイドの防災組織がある。防災に限らず、日々の暮らしの中で助け合う本当の意味での「共助」が以前から存在している地域もたくさんある。「地域力」の向上として、防災を冠したイベントが各地で行われている。これらは、規模が小さければ小さいほど、地域住民の顔が見え、地域コミュニティの活性化、ひいては地域防災上、欠かせない「地域を知る」ということに繋がる。富士常葉大学の小村によると「災害に強いまち・人」は「災害『だけ』に強いまち・人」というのはあり得ず、問われるべきはその地域の総合力であり、コミュニティと共に歩んでいこうという志高き人、つまり「地侍」の存在ではないかと述べている。この志高き「地侍」というのは、江戸時代の町火消しに由来し、長らく地域に根付いて活動してきた、まさに消防団員ではないだろうかと思はれる。

市町村消防の原則に則り、消防団は従来通り市町村ごとの設置となっているが、いなべ市のように消防分署との良好な関係の構築や行動の連携がすぐにできるという保証はない。消防の広域化という大きな流れの中、財政が不足しているから、消防行政についても効率化を求めることは理解できるが、だからといって、住民の生命には替えられない。消防の広域化が、将来の警察のように都道府県消防、あるいは道州制への布石ではないかといった識者もいる。2010年10月1日現在、都道府県消防広域化推進計画の策定状況は新潟県、鳥取

県、佐賀県を除く44都道府県である。

市町村合併については公聴会などを開催し、住民の意見を聴取する場があった。住民も自分の生活に直結することであり、関心も非常に高かった。しかし、住民の安心・安全に直結しているこの消防の広域化については、肝心の住民が置き去りにされていると感じられる。また、住民の関心も残念ながら高いとはいえない状況である<sup>30</sup>。消防の広域化によるメリット・デメリット、地域性を考慮して、広く世論を喚起するべきである。そして、広域化による消防行政の効率的かつ着実な推進と市町村消防の原則を維持するという一見「矛盾」したようなこの政策を注視しつつ、今後の消防本部の広域化による消防団と地域住民への影響については、今後の検討課題としたい。

---

1 1995年7月、全国の消防機関による消防応援を迅速・円滑に実施するため、緊急消防援助隊制度が発足し、2003年6月、消防組織法第45条上に緊急消防援助隊が正式に位置づけられることとなり、緊急消防援助隊車両に対する消防庁補助金も義務的補助金として優先的に扱われることとなった。法令上の施行は2004年4月1日からであり、同日付で新たな緊急消防援助隊が発足した。登録隊数は、2010年4月現在4264隊で、全国に802ある消防本部の98パーセントに当たる785本部が登録されている。内訳は消火部隊1,571隊、救急部隊981隊、後方支援部隊573隊などとなっている。なお、2013年度まで4500隊の登録が目標とされている。

2 救急出動件数は、2009年には年間約510万件にまで増加し、年間の火災件数が約5万1千件で、100倍の件数となっている。

3 行政改革の一環で公務員の数が減少する中、消防職員数は戦後の2万人程度から15万人になり、警察官と同様、現在も増えつつある。

4 『自主防災組織』その経緯と展望(平成10年度地域安全学会)253頁

5 詳細については1994年度の「消防庁の自主防災組織の活性化方策に関する調査研究報告書—創意工夫の事例集—」を参照されたい。

6 宮野道雄(大阪市大)他「1995年兵庫県南部地震による人的被害(その5)神戸市東灘区における人命救助活動に関する聞き取り調査」(1996年日本建築学会大会学術講演梗概集)

7 ちなみに、防災基本計画についても、阪神・淡路大震災の経験等を踏まえ、全面的な修正が行われ、震災対策、風水害対策及び火山災害対策の各編が定められ、海上災害、原子力災害等の事故災害についても、災害対策基本法に基づく非常災害対策本部の設置など、総合的、体系的な事故災害対策の整備を図るための修正が行われた。

8 なお、消防法第28条や水防法第21条による警戒区域等の設定はあくまで消防活動・水防活動の支障を防止し、便宜上設定するという点で、災害対策基本法上のそれとは目的が相違している。

9 前田定孝・瀧谷昌美「津市美杉地区における防災体制—地域防災計画からみた市町村合併の検証—」法経論叢第28巻第1号(三重大学法律経済学会)16頁—17頁

10 2008年度中には21道府県、2009年度中には22都道府県が、市町村においては2008年度中に601団体が地域防災計画の修正を行った。

1 1 消防組織法第36条にて消防長官の助言、勧告及び指導、第37条にて都道府県知事の勧告、指導及び助言がある。

1 2 永田尚三『消防の広域化再編の研究 広域行政と消防行政』（武蔵野大学出版会 2009年）208頁

1 3 消防学校には都道府県直轄のものと政令指定都市直轄のものが条例にて設置されている。なお、消防庁には消防組織法第26条第2項の規定により消防大学校が設置されている。

1 4 三重県でも現在15消防本部から第一段階として8ブロックに、第二段階として4ブロックに、そして最終的には県をひとつとした県域消防本部がスケールメリット上最も効果的と考えている。

1 5 消防広域化推進アドバイザー…既に広域化を実現した消防本部の幹部など、広域化の推進に必要な知識・経験を持つ人の中から選ばれ、消防庁が選定し登録する。都道府県等の要望に応じて派遣され、助言等の支援活動を行う。

1 6 「市町村の消防の広域化に関する基本指針」（2006年7月12日消防庁告示第33号）によって、消防団は市町村の消防の広域化の対象とされておらず、従来どおり、消防力の整備指針第37条に基づき、市町村の合併等消防団の沿革その他の特段の事情がある場合を除き、一市町村に一団を置くものとするとしている。

1 7 人見剛・前田定孝「防災行政と地方自治体—消防行政を中心に」法律時報81巻9号、28頁

1 8 三重県防災危機管理部 消防の広域化について

[http://www.pref.mie.jp/D1BOUSAI/kouikika/kouiki\\_index.htm](http://www.pref.mie.jp/D1BOUSAI/kouikika/kouiki_index.htm)（2010年12月7日最終閲覧）

1 9 桑名市と津市は8ブロック化の段階では統合しないことになっている。2010年12月13日の三重県議会防災農林商工常任委員会で、消防本部の統合に向けた協議会が伊賀ブロック以外の5ブロックでは発足していない現状が明らかになった。四日市・菰野、伊勢志摩、東紀州の3ブロックは課題を検討する勉強会を開いている段階で、鈴鹿・亀山、松阪・紀勢の2ブロックは組織が全くない。

2 0 筆者も1999年度に東員町教育委員会社会教育課に大安町役場から派遣された。

2 1 町田市企画部企画調整課・相模原市企画部さがみはら都市みらい研究所（町田市相模原市合同研究会報告書 テーマ「消防行政」～委託消防と単独直営消防との比較～ 2005年）26頁

2 2 機能別消防団員とは、能力や事情に応じて特定の活動にのみ参加する消防団員の事である。近年の人員不足の影響で、昼夜を限定した活動や特定の災害種別にのみ活動し消防団活動を補完する役割を期待されている。なお、通常の消防団員との区別を図るため、通常の消防団員は基本団員、機能別消防団員は機能別団員などと通称される。

2 3 石油貯蔵施設立地対策等交付金規則（1978年通商産業省告示第434号）に基づき、石油備蓄基地、製油所、油槽所など石油貯蔵施設が立地している県、市町村、周辺市町村に対し、石炭並びに石油および石油代替エネルギー対策特別会計より交付される交付金をいう。石油貯蔵施設の立地は、他産業の立地に比べ関連産業も少なく、立地市町村などにとっては雇用面、財政面に及ぼすメリットが小さい反面、立地に伴う消防力の増強、防災道路の建設など自治体財政に与える影響は大きく、立地困難の大きな要因となっていた。このため、1978年度において、石油貯蔵施設の立地を促進するため、立地市町村などに対し公共施設などの整備に充てるための交付金を交付することによって、施設



立地に伴う財政負担を軽減し、併せて地域経済の発展と福祉の向上を図ることを目的として本制度が創設されたのである。

24 合併前の旧大安町では当初36歳で退団であったが、38歳に引き上げられ、さらに合併後は40歳となった経緯がある。今後定年の年齢の動向について注視が必要である。

25 大安地区団の東分団は、地元の保育園で消防車の展示・撮影会を行い、消防団のPR活動を独自で開催した。これは、消防団活動のPRはもとより、園児の保護者の中から消防団に入団してくれそうな人材を探すという意図もあったという。

26 三重県の広域化計画によると、第一段階の8ブロックに再編する過程では桑名市消防本部はそのまま存続されるので、当面はいなべ市としては消防事務を委託している桑名市消防本部のみに消防団との連携を図るように考慮していればよいということになる。

27 後藤一蔵『国民の財産！消防団—世界に類を見ない地域防災組織—』（近代消防社、2010年）17頁。

28 消防操法は常備の消防職員や消防団の訓練の一つであり、基本的な操作の習得を目指すための手順。小型ポンプ操法と、ポンプ車操法がある。設置された防火水槽から、給水し、火災現場を意識した火点(かてん)と呼ばれる的にめがけて放水し、撤収するまでの一連の手順。防火水槽・火点の位置、台詞、動きがあらかじめ決められている。全国規模で大会(郡市大会・都道府県大会・全国大会)が行われ、ポンプ・ホースなどの操作を速く正確に行うとともに、動きの綺麗さを競う。技術的な面については、主に消防署職員から指導・助言をもらって、消防団員は訓練に励む。

29 大石嘉一郎『近代日本地方自治の歩み』（大月書店、2007年）149頁以下参照

30 三重県防災危機管理部では2007年12月28日～2008年1月31日にかけて、消防の広域化に関するパブリックコメントを実施したが、本案件への意見は0件であった。

#### (参考文献)

石井隆一『地方分権時代の自治体と防災・危機管理』（近代消防社、2004年）

新時代に即した消防団のあり方に関する検討委員会「新時代に即した消防団のあり方について」（2003年）

総務省消防庁「自主防災組織の手引き—コミュニティと防災—」（2003年）

小村隆史検証テーマ「自主防災組織等の活動に対する支援」復興10年委員会『阪神・淡路大震災復興10年総括検証・提言報告』（2005年）

鍵屋一『“地域防災力”強化宣言…進化する自治体の震災対策』（ぎょうせい、2005年）

務台俊介・レオ・ボスナー『高めよ！防災力「いざ」に備えて「いま」やるべきこと』（ぎょうせい、2004年）

生田長人「公助・自助・共助の役割分担論と当事者の意識及び実態との格差について」（2010）

下山憲治「防災法制の展開と公助・自助・共助論」（2010）

大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明『災害社会学入門』（弘文堂、2007年）

総務省消防庁「平成21年度版消防白書」（2010）

中村八郎『これからの自治体防災計画』（自治体研究社、2005年）

---

消防庁「市町村の消防の広域化」(2008年)

総務省「自主防災組織の手引き - コミュニティと防災 - 」(2004年)

総務省「東海地震に係る広域的な地震防災体制のあり方に関する調査検討報告書」(2003年)

片田敏孝「地域防災力を如何に高めるか」(ほのお2号 財団法人全国消防協会 2009年)

新時代に即した消防団のあり方に関する検討委員会「新時代に即した消防団のあり方について」(2003年)

いなべ市防災会議 いなべ市地域防災計画 震災対策編(2006年)

いなべ市防災会議 いなべ市地域防災計画 風水害等対策編(2006年)

いなべ市防災会議 いなべ市地域防災計画 資料編(2006年)

吉原直樹『防災の社会学』(東信堂、2008年)

中村八郎『これからの自治体防災計画』(自治体研究社、2005年)

中村八郎・森勢郁生・岡西靖『防災コミュニティ』(自治体研究社、2010年)

末松伸吾・林春男・河田恵昭『地域防災計画にみる防災行政の課題』(2005年)