

## 公共財の私的供給システムとしての消防団の研究

小 西 砂千夫

### 問題意識

消防はいうまでもなく、もっとも基礎的な意味での公共サービスである。公共財は排除性も競争性も働かず、結合消費でありまた外部性もあるので、政府が税を財源として供給することが当然となる。しかし、現実にはわが国の場合、政府は常備消防だけでなく、消防団という義勇組織に、部分的に依存している。こうした状況をどのように理解すべきであろうか。一つには、比較的低い確率でしか起こらない災害に備えて、大規模な常備消防力を持つことは資源配分の観点からみて非効率であるとの考え方がある。財源の制約から義勇的組織に頼らざるを得ない状況があるというのである。これは常備消防は上級財（所得水準が上昇するほど消費量が大きくなる財）であるが、消防団は下級財（所得が上昇すると他財への消費に振り替わることで逆に消費量が減る財）であるという議論でもある。

そうした問題意識の下では、消防団とはやがて姿を消しつつあるもの、滅びゆくものとの評価になる。しかし本当にそうであろうか。筆者は阪神・淡路大震災を体験したが、あのような同時多発的大規模災害の際には、地域防災力としての消防団は常備消防では決して代替できないものである。常備消防しか持たない地域の防災能力は、災害の規模が大きくなるほど限界に直面することになる。震災直後の人命救助において、神戸市と淡路島の北淡町・津名町などの事例を比較すればそのことは自明である。消防サービスの供給形態として、常備消防が消防団を代替することは財政的にも非効実であり、

また地域の防災意識という点から見ても常備消防を量的に拡大しても消防団には代わりえない。

もっとも消防の世界ではそのような認識がある程度はされている。たとえば、『消防白書』（平成元年）では、

消防団は、消防本部・署が置かれていない非常備町村にあっては消防活動を全面的に担っている。常備市町村においても初期消火、残火処理等に活躍しているほか、多数の警防要員を必要とする大規模災害時には、大量の消防団員が動員され活動している。(p.112)

と記述されている。これには、消防団＝下級財のニュアンスも感じられるほか、常備消防を常備兵とするときの予備兵あるいは民兵としての位置づけであるように思われる。とはいえ、常備消防では消防団を完全に代替できないというほどの強い意味は、あまり感じられない。現時点の常備消防の整備水準からみて、まだまだ消防団抜きには、日本の消防は語れないというのが消防団に対する一般的評価であるように思われる。

筆者が消防団に注目する理由は、常備では消防団の代替ができないという教訓を、震災経験者として訴えていきたいという思いのほかに、近年注目されているボランティア論・NPO論に対して一つの具体的事例として消防団を研究する必要を感じていることである。非キリスト教国であるわが国では、charity、ボランティアの精神に乏しいが、近年はそうした傾向は変わりつつあるという論調が目立っている。たとえば、本間・出口(1996)は震災を機にわき上がったボランティアを、従来の「国と地方、官と民、

企業と個人との間の垂直的な関係を骨格とした単元主義的な体制(p.3)」である日本型経済システムを打破する「革命」ととらえている。確かに震災ボランティアには革命ともいべき熱意を感じさせるものがあった。とはいえ、わが国においてボランティアが存在しなかった、ないしは重要な役割を果たしてこなかったという歴史認識は適切ではなく、むしろ独自の形態でのボランティアやNPOが存在し、一定の機能を果たしてきたと考えるべきであろう。筆者はしたがって、消防団という義勇的組織を支える組織的論理は何であって、どうした意味づけのなかで世代を重ねつつ組織が更新され、現代においてどこが機能不全を起こしつつあるのかを吟味することで、今後のわが国のボランティアやNPOのあり方の議論を深化させることに関心がある。消防団とはいったいどのような社会的存在であるかという点は、経済学は無論のこと、社会学においても十分に検討されてきたわけではない。

客観的なデータから見る限り、消防団は量的に縮小してきており、その意味づけも必ずしも強固になってきていない。さまざまな活性化策が講じられることで延命は図られているが、根本的な改革は見送られている。残酷な言い方をすれば、このままでは所詮は滅びつつある存在である。しかし滅ぼすにはあまりにも惜しい存在でもある。消防団に新たな社会的な意味づけを付与すれば、違う組織として蘇生する可能性がある。そのためにもどのような政策が必要であるかを考える時間的余裕は、十分ではなくともまだ残されている。

## 1. 財政学研究と消防団の接点

### ①公共財の私的供給に関する理論的研究

財政学の世界では、通常、市場メカニズムと財政は対比して考えられる。そこでは公共サービスは政府によって供給されるものであり、政府ではないボランティアないしはそれに類するものによって供給されるケースは想定されてい

ない。公共財の需要を顕示するメカニズムの研究や、Bergstrom, Blume and Varian(1986)やBoadway, Pestieau and Wildasin(1989)などによって、<private provision of public goods>に関する研究は多くはないがある。

しかし、そこで問題とされているのは、公共財は市場に任せておけば過少供給になるという財政学の発想を理論的に吟味することである。その成果は、特定の条件の下では公共財供給に政府介入が必要でないことを明らかにするなど興味深い。しかしそれは政府介入のあり方を、供給主体の観点から政策提言するほど踏み込んだ議論ではない。

本論との関連性の深い議論では、寄付金控除の政策効果の検討といった分析もある。これはNPOの育成のあり方を考える際には重要である。しかし消防団といった官とも民とも言い切れない組織を形成し、それに供給を託すという発想を正面からとらえた分析はないといってよい。

### ②公共性の実現の原始的形態としての消防団

もっとも、公的に供給されるということと、もっぱら政府という組織によって供給されることでは意味が異なる。それは公共財の公的供給と公的生産が異なることにも対比される。すなわち消防団による消防サービスの供給は、公共サービスの供給主体は民間であるが、その全体の責任とマネージメントを政府が負っている形態であると理解することができる。

こうした状況は、消防団に特有であるとはいえない。防衛サービスはもっとも根本的な意味での公共財であるが、経済学で発想する場合には、軍人は自国民であっても外国人の傭兵であってもよい。またその費用負担を職業軍人に相応の報酬を与えるという形で行う場合もあれば、強制的な徴兵による使役に頼る場合もある。後者では国民は税という形で費用を負担するだけでなく、使役という現物供給によっても負担する。経済学の世界では、使役による費用負担を

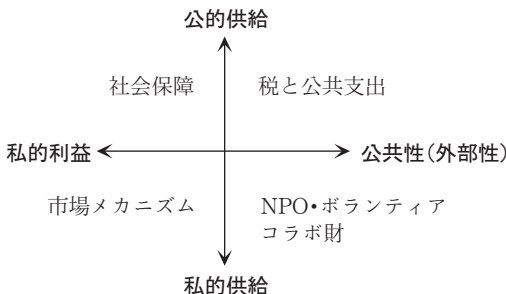
金銭に換算して考えることで、税による負担とまったく同じモデルを適用し、その両者を区別しないという割り切りも可能である。

このように考えていくと、市民による金銭的な負担と使役の両方で支えられている消防団は、政府という組織が十分な行政能力、公共サービスの供給能力を持たない段階での、公共性実現の原始的形態であると表現することもできる。またその一方で、財の性質によって金銭的負担だけでは十分望ましい水準まで供給できないために使役を要する分野であるといえる。後者は財政学研究においてはこれまであまり考えられてこなかった視点である。

### ③NPO・ボランティア論の財政学への取り込み

政府が税を財源として供給するだけでは十分望ましい供給水準が達成されないという問題意識は、ボランティアやNPOが必要であるという根拠でもある。本間(1993)では、現代日本でNPOが必要となる理由を、価値の多様化、社会倫理の回復、政府組織への過度の依存などに求めている。すなわち、政府が供給する場合には政府自身の組織的な論理が優先されるために「政府の失敗」が発生する側面と、政府と国民との関係を正していく必要があるという社会倫理の側面が指摘されている。そうした観点は、これまでの財政学の発想の枠を広げるものといえる。

公共財と民間財の違いや、その中間である準公共財の性格をどのように考えるべきかについては、これまでもさまざまな議論がされてきた。外部性の度合いに示される財の性格を横軸にと



り、公的供給と私的供給の軸を縦軸にとると、以下の図のように4つの側面に分かれる。公共財の政府による供給は第Ⅰ象限（公共性・公的供給）に描かれ、市場メカニズムは第Ⅲ象限（私的利益・私的供給）に描かれる。第Ⅱ象限（私的利益・公的供給）は、典型的には社会保障が該当する。政府へのレント・シーキング行動が問題にされることがあるが、そうした場合に供給される財は、結果的には第Ⅱ象限に位置づけられる。第Ⅳ象限は、公共性と私的供給の組み合わせであり、本論で考察している消防団やNPO、ボランティア、あるいは最近注目されているコラボ財（深谷(1996)参照）もここに該当することになる。私的供給の場合には、それが適切に供給されるために、何らかのインセンティブが必要になる。市場の場合には企業の利益最大化行動と消費者の効用最大化行動がその中心であるが、NPO、ボランティア、コラボ財であれば、意味づけ、動機づけを明確にするための仕掛けが必要になる。消防団の場合にも、そのような仕掛けが制度的にも意識の上でも組み込まれている。

## 2. コミュニティ論としての町内会研究（社会学）との接点

### ①町内会の研究

わが国の消防団は地縁に基づいた義勇的防災組織ではあるが、一方では公の側面を持っている。もっともボランティアによる民間防災組織はイタリアなどでもある（たとえば吉井(1995)を参照）。わが国の消防団の場合には、実態としては民間人による防災活動であるが、その身分は非常勤ながら自治体職員であり、意味づけ・動機づけとしては「公」の側面が強調されている。消防団の組織的論理の研究は、テーマとしては社会学のアプローチが適切であるが、わが国の社会学研究では消防団はあまり取り上げられたことはない。

しかし、同じような性質を持った団体に町内会（地域自治会あるいは部落会）があり、これ

については社会学の研究例として岩崎他(1989)や秋元・倉沢(1990)、鳥越(1994)などがある。

鳥越(1994)は町内会研究の視点として、町内会を次のような存在であると位置づけ、その組織的論理や動機づけの仕組みを明らかにしようとしている。まず、以下のように述べ、町内会研究の視点を明らかにしている。

複数の人間の意思が実行されるためには、それは広義の意味で政治化される必要があり、仕掛けも必要である。歴史的にみて明らかなことであるが、ここでみる地域自治会とは、“社会化・政治化された仕掛け”のことである。仕掛けは住民の側からみても地域政治の執行機関である行政からみても巧妙でなくてはならない。巧妙化の工夫は常にされつづけてきたのではないだろうか。…中略…(筆者の立場では、地域自治会とは、)地域権力の一つの現れである地方政府(地方自治体)、ときには中央政府と、歴史的に形成された固有の関係を持ちつつ存在しつづけている住民組織とみる。(p.2)

次いで、現代における町内会の機能を次のように記述する。

地域自治会は伝統的なもので、順次衰えていく存在ではなくて、また行政補助機構として受身的に存在するのではなくて、環境問題など大変現実の切実な問題を解くときにも有効な組織として存在している。(p.4)

行政側が町内会をそのような存在として明確に意識し、これを取り込んで利用しはじめたのは、鳥越教授は内務省の資料などを引用しながら昭和期であると述べている。明治・大正期には部落会に対して行政は距離を置いていたが、それまで地縁によって自然発生的にできてきた基礎的な自治組織である部落会・町内会を、昭和期になると公認化し地方自治組織のなかに取り込む方向に転換した。さらにその転換の理由を次のように述べる。

内務省がこれ(部落会・町内会：括弧内筆者)を重視したのは、そのような(戦時体制下で戦争に奉仕するための道具といった：括弧内筆者)便宜的なものではなく、地方自治を充実してゆくには、市町村というような大きな区域だけでは不十分で、

その内部に、地域的な住民の自主的な共同組織が必要であることを認識していたからであった。(p.12)

戦前の町内会の現状を表す資料として、東京市政調査会(1927)がある。戦前においても町内会の運営は必ずしもスムーズというわけではなく、組織のあり方についての議論もあれば、サラリーマン層の熱意のなさを嘆く声もある。それだけにある種の健全さも伺える。町内会の充実を通じて自治意識を育てようとする政策意図の一端はここから伺うことができる。

42 町会を法規の上に認めて会費を徴収し、町内在住者は必ず入会する機能を、区長若しくは市長が認可した町会に対して與へ、会費を納めざる者入会を肯ぜざる者に対しては相当処罰し得る様にしたし。若し、それ大都市制の実施されるに至らば町会をして稍々現在の各区役所の地位に引き上げ要あるべし。

43 未だ町会と町会とを連絡せる町会連合会なるものなけれども其の成立は町会は有意義に活動せしむるに必要なものならんと信ず。(牛込区砂土原町々会)

44 月給取り階級の会員が冷淡であると共に所謂町屋商人及職人階級の会員は情熱的である。前者は会務の進歩及事業の遂行に就て相当理解を以て迎へらるるが故に興し易く後者は無意識無定見なるを以て凡てが情実に纏み事業の進展を阻止するの虞れあり。之れ一得一失なるを以て当局者たるもの能く之を統治し時代に順応して善処に努むと雖も、未だ両者の融和協戮の実を挙ぐる事能はざるは専ら自治精神の欠乏に基因するものと信ず。故に無識階級の民衆をして如何に自治に醒めしむるかに留意せられん事を市当局に望むものなり。区を中心とする町会連合機関の必要を望むや切なり。(p.137)

第2次世界大戦後、自治会・町内会は、戦争を推進する組織であるとの判断がGHQから下され、強制的に廃止させられた。もっとも自治会・町内会が戦争を推進したというのは誤解であり、戦争遂行の上で自治組織を総動員したのが真相であった。そこでまもなく自治会・町内会は復活し、1991年の地方自治法の改正では、自治会に法人格を与えるような動きまででいて

る。実態としての自治会・町内会は、都市化が進み地域社会が崩壊する傾向と同時に個人主義的風潮も強くなるなかでその運営は次第に難しくなっている。それでもまったくのニュータウンであっても自治会活動が盛んなところもあり、地方自治の基礎単位として大きな役割を果たしている。

社会学研究のなかでは、近代化論の関係で町内会を前近代化的なものとする考え方や、戦争期の隣組を想起させるものとして否定的なニュアンスでとらえるという発想はかつては強くあった。日本社会の前近代性を象徴するものが自治会であるという評価さえあった。しかし近年の研究では、地域住民の基礎的自治組織であり、自治体の末端補助代行組織という2つの側面でとらえ見直される傾向にある。またわが国の固有の文化という側面からも考察されるなど、前向きな姿勢で研究される傾向が多い。環境保護、地域清掃など公共的活動では、自治会は現代でも有効な組織であり、行政組織が広域化・都市化する際にその内部に狭域の住民組織が必要であるという考え方は、戦前だけでなく今も有効とされる。

## ②自治会と消防団の対比

第2次世界大戦後、町内会はGHQから戦争推進の組織として、占領期には解散させられたが、実態としては自主的な住民組織として少なくとも根の部分では残った。現代の自治会は、阪神・淡路大震災の際には「まちづくり協議会」という形態で機能し、地域の復興計画の作成の主体となるなど、期待される役割はこれからも大きいものがある。

これに対して消防団は、防災組織として必要不可欠なものとしてGHQが判断することで戦後も生き残り、消防組織法が昭和23年に発効することによって法的にも存在理由が明らかにされた。当初は、消防団は市町村に必置の団体とされ、団員は消防委員会（市町村長、消防団長、所轄消防署長、所轄警察署長、市町村会議員、学識

経験者から組織される）の推薦によって市町村長が任免することとし、費用負担は市町村とされるものの、実際の防災活動においては警察部長または警察署長の所轄の下に行動するとされた。しかしまもなく、消防を警察から切り離し、国ではなく市町村が管轄する事業であるとの原則が貫かれ自治体消防となった。その結果、消防団は義務設置ではなくなり（常備消防とのどちらかまたは両方を置くとされた）、団員の任命は市町村長が行い、消防本部を置く市町村においては消防団は消防長または消防署長の所轄の下に行動することとされた。消防団は行政組織の一部として明確な位置づけが与えられた。消防団は実態はともかく「公」組織であるとの意識が一般化するようになった。反面、団員の減少は続いており、常備消防が代替するほうが本来の姿であるという考え方も現場にはある。

このように、戦後のスタート時においては消防団の方が自治会よりもその意義が評価され、法的にも恵まれた位置づけをされてきた。しかし現代においてはボランティアリズムで意味づけされた自治会が活性化しているのに対して、「公」で意味づけされた消防団に勢いがなくなっている。防災の面では、消防団のほかに、自治会活動の延長にある「自主防災組織」を充実させる方向に転じている。

## 3. 消防団活動の歴史と実態

### ①消防行政の近代化と消防団の発足

消防団の前史は、江戸期の侍火消しに対してつくられた町火消にあるとされ、明治期には消防組と呼ばれ、昭和に入って戦前期になると消防団に改組された。敗戦後は消防団という呼称に改められたが、当初は組織的にも、役割や待遇の上でも混乱があったとされる。

当時は、在郷軍人会など相次ぐ戦時の諸団体の解散もあり、経済的理由や警防団の将来に対する不安感が団員の間を高まって、退職する者が続出したのであった。退職者には、戦後の混乱期のため、退職手当に相当する何らの支給もなかった。なか

には防護団から警防団に移行した際、そのまま継続したために、その時、退団した者には支給された若干の手当も受けない者もいた。(札幌市消防沿革誌委員会編纂『札幌消防百年の歩み』1971年、p.272)

しかし、消防組織法の改正（昭和23年）によって根拠規定がされ、「常勤職員からなる常備消防に対して、常時他の仕事を持っている市町村民のなかから消防団員を任命しておき、必要あるとき団員が出動して消防事務を処理するというまったく郷土愛護の精神に基づく消防機関であって、…（中略）…、義勇消防ともいっている」（消防庁『火災の実態と消防の現況』昭和38年、p.162）と規程されるに至った。

前節でも述べたように、自治会に対してGHQが政治的アレルギーを示したように、消防団についてもそうした批判はついて回った。消防団が組織的に選挙に関与することで保守系議員の票田となっているとの批判が野党議員から国会で出されたこともあった。

総選挙の迫るに従いまして、この法案をやはり選挙に利用しようとする意図は明白だと思います。従来の選挙におきましても、地方の消防団が与党の線に沿って動いたことは明白なんです。しかも選挙法によりましても、地方公務員の選挙運動は全面的に禁止いたそうといたしておりますが、消防団員に対しては何ら制限がありませんので、全国的な消防団の組織をつくり上げまして、それに公然と選挙運動をやらせまして今度の総選挙に臨もう、こう意図が明白だとおもうのです。このようにこの法案は警察と一体化いたしまして、政府が人民を弾圧し、盛り上がりまして参りました人民の抵抗に対処するための法案であり、同時に総選挙対策であることは明白なであります。しかもそれからみまして、一部少数議員が自己のまったく利己的な立場から、ある消火器具の製造業者と結託いたしまして、全国的な消火器具の販売網をつくり上げようとしておることは、まったくこれは腐敗墮落の極だと私は言えると思います。（第13回国会衆議院地方行政委員会（昭和25年5月14日）、立花委員意見、東京消防庁史編さん委員会『東京消防庁史稿自治体制度編第3巻』p.25より引用）

消防団と常備消防の2本立てによる消防行政については、当初、様々な問題が指摘されていた。『わが国の火災の実態と消防の現状』（国家消防本部、昭和33年）では、制度発足直後には市町村間での財源格差が大きく、現在ほど地方交付税制度による財源保障の程度も不十分であったことから、地域間で消防行政水準の格差が生じたことを問題にしている。

現行制度においては、市町村はその区域内における消防を十分に果たすべき責任を有し、国家消防本部長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がなく、消防の責任はあげて市町村にゆだねられている。このため、国及び都道府県は市町村消防に対する勧告又は要請があった場合の指導、助言に止まり、法律的にはその責任が極めて曖昧なものになっている。しかし、消防が徹底した市町村自治にゆだねられている結果、市町村の行財政能力の差により消防体制の不完全なものが存在し、市町村間に著しい水準差が生じ、ひいては消防行政の能率的合理的運営に支障を来している。(p.90)

さらに同書は、火災の現場では消防団は消防本部や消防署の常備消防の指揮下に置かれることに法律上はなっているが、現在でも両者の主導権争い(必ずしも悪い意味だけではない)があるなど、防災活動の体制の問題を指摘している。

市町村の現行の行政機関は、消防本部、消防署、消防団の三者が全部又は一部が置かれることになっているが、この三者間の行政組織上の体系は不明確であり、殊に消防本部を設置する市町村に置かれる消防長と消防団との関係は、理論的にも、また、実際上も極めてはっきりとしないものがある。これは、現在の消防行政機関が常勤職員をもって構成される常設消防署と非常勤の団員より成る義勇消防団の二本立が併存することに問題の原因がある。(…中略…) 火災以外の災害に対処すべき消防の任務を併せて遂行するためには、その地理的自然的条件等の関係から、膨大な待機人員を必要とすることになり、経済的には極めて困難な問題となる。そこから郷土自衛の意識の上にたった歴史的伝統ある義勇消防団の組織が、我が国の実情に即した消防組織として昔より存続してきたのであり、また、その存在価値が高く評価される所

以でもある。しかし、常勤と非常勤の差はあるとしても共に消防の行政機関であることには変わりなく、併存地域においては両者の組織関係が明確にされると共に、統一且つ調整のとれた行動により、消防力の総合力を発揮する必要があるにあるのである。(pp.91~92)

## ②消防団活動の推移と現状

### 1) 団員数の減少

次頁の図に示すように、消防団員数は減少の一途にある。ピーク時には200万人を超えていたが、最近になって100万人を下回っている。対して常備消防は、規模は違うもののコンスタントに増加してきている。消防団員数が昭和30年代に激減している直接的な理由は、市町村合併が進んだことがあるが、近年の減少は団員の高齢化や後継者不足によるところが多い。消防庁(1997)は、全国の団長に対するアンケートを実施しているが、団員が減少している理由の9割近く(複数回答)が「新しい団員が確保できない」を挙げている。その理由に6割強が「サラリーマンの増加」という産業構造の変化を挙げ、5割近くが「過疎化による人口の減少」、3分の1ほどが「地域の連帯意識が希薄になった」とし、いずれも地域社会の崩壊を理由にしている。

常備消防の充実とともに、消防団は次第に量

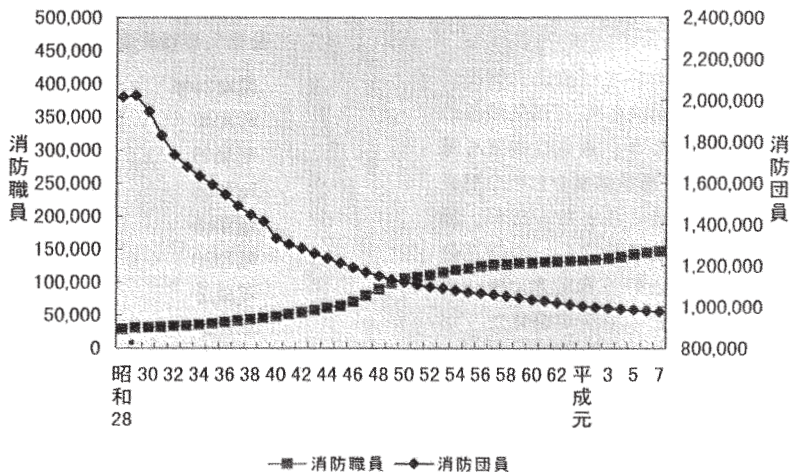
的に縮小する方向にある。以下に示した『消防白書』(昭和61年版)でも、消防団の活性化が課題としているが、実効性のある決定的な政策がない状況にある。

消防団は、既に述べたとおり、常備消防と並んで地域社会における消防防災の中核として重要な役割を果たしており、消火活動のみならず、多数の動員を必要とする大規模災害時の避難誘導、災害防ぎょ活動等に大きな役割を果たしている。他面、近年の社会経済情勢の変化の影響を受けて、消防団についても団員数の減少、団員の高齢化等の問題が生じてきており、消防団の活性化を一層推進することが喫緊の課題となっている。消防庁としては、消防団活性化対策検討委員会により昭和60年7月にとりまとめられた「消防団活性化対策に関する報告書」及び同報告書に対する消防審議会の意見に沿って、消防団の施設・装備の整備、青年層の団員への参加促進、住民の理解と協力を得るための施策等の消防団活性化のための施策を積極的に進めることとしている。(p.21)

### 2) 公務災害補償制度

ボランティア活動の充実を図る際にも強調されることに、活動の際の死傷に対して保険金が支払われるような保険制度を充実することがある。消防団の場合には公務災害補償制度は消防団発足以来の懸案とされ、現在では少なくとも常備消防に匹敵する水準まで充実している。そ

消防職員と消防団員の推移



こへ至るプロセスは、次のようなものであった。

元来非常勤消防団員は、郷土愛護精神から進んで危険に身を挺する者であり、出勤にあたっては僅少な実費弁償的な手当を受けるに過ぎないので、一層、後顧の憂なく消防職務に挺身できるように、公務災害補償について根本的に措置すべきであるとの観点から、損害補償制度を確立するための努力は進められていた。同時に昭和25年7月10日参議院地方行政委員会でも、消防団員の災害補償の実態調査を開始し、その結論としての立法政策上の問題中において「消防団員の災害補償については消防組織法中に原則規定を置き更に別に単行法により（一）その給付額計算の基準（二）支払いを確保する技術的方法の原則を定めるのが適当である。」とされていた。このような情勢下において損害補償制度確立化の努力はやがて実を結び、昭和26年3月消防組織法の一部を改正して、その15条の4の1条を追加して「…市町村はその消防吏員（消防吏員を置かない市町村にあっては財政その他の事情の類似する他の市町村の消防吏員）の例に準じ、その消防団員又はその者の遺族若しくは被扶養者がこれらの原因によって受ける損害を補償しなければならない。」と規定され、消防団員に対する損害補償の根拠が明確にされ、一応この制度が確立されたわけである。（消防庁『火災の実態と消防の現況』昭和37年、p172）

以上のように法整備はされたものの、自治体間の財政力格差のために公務災害補償の水準に差が生じることが避けられない状況が続いた。そこで、公務災害補償の基金を国がつくり、そこへ消防団を持つ市町村が加入する仕組みが作られた。

昭和30年7月30日衆議院において「消防力強化に関する決議」が満場一致で可決され、「消防関係の公務災害補償の拡充強化につき、適切な措置を講ずること。」の一項もあり、損害補償のための補助金にはやかに重要視されるところとなったが、種類の経緯を経て、結局基金法を設立し、消防基金に対して補助金を交付するという考え方に統一され、さらに幾多の経過をたどって決定を見た「消防団員等公務災害補償責任共済基金法案」は、昭和31年3月22日に衆議院先議で国会に提出された。（消防庁『火災の実態と消防の現況』昭和37年、p. 173）

その際の国会への提案理由は次のようなものであった。

非常勤消防団員及び一般の応援協力者に対する損害補償につきましては、従来から、市町村の責任において行われてきたところでありますが、その実施状況は、市町村の財政窮迫その他の事情により、必ずしも十分ではなく、又実際の支給額も、政府の所期する基準を相当下回っている実情にありますので、政府といたしましては、これが改善策を講じ、徹底した補償制度の確立とその完全な実施を図るべく、鋭意検討した結果、今日成案を得まして、ここに提案いたしました次第であります。以下、この法律案の主なる内容につきまして御説明申し上げます。第1に、この法律案では、非常勤消防団員と消防に応援して消防作業に従事した一般者とのに係る公務災害補償に関する市町村の支払い責任の共済制度として、消防団員等公務災害補償責任共済基金を設立することといたしました。第2に、市町村は、この基金と共済契約を締結して一定の掛金を基金に支払い、国庫も又基金に対して補償金を交付する途を開きました。第3に、基金は契約を結んで掛金を支払った市町村に対してその請求に基き、政令で定める一定の金額を支払うことといたしました。（消防団員等公務災害補償等共済基金『消防団員等公務災害補償等共済基金20年史』昭和51年、p.6からの引用）

この結果、全国の自治体の基金加入率は発足直後は75%程であったが、次第に増加し、近年では9割を超えている。なお基金への自治体の拠出金は、地方交付税の基準財政需要額にも算入されている。

#### 公務災害補償責任基金の加入率

昭和35年	75%程度
昭和40	82.0%
昭和45	86.3%
昭和50	86.5%
昭和55	89.5%
昭和60	89.5%
平成2	91.3%
平成7	91.3%

### 3) 報酬と手当

次頁に示すように消防団員に対する年額の報酬額は、近年引き上げられてはいるものの給与



というにはまったく低い水準にある。またこれは普通交付税の基準財政需要額に算入される需要額の標準値であり、実際にはこれよりも低い自治体も多い。消火や訓練で出動した際には手当が支給されるが、その金額も数千円程度であり、これもまた基準値よりも給付額が小さい自治体が大半である。このほか退職金も支給されるが、同じく民間企業等で常勤の者が受け取る水準とは比べものにならない。消防団が自警的組織であることはこの報酬額の水準にもっともよく表れている。

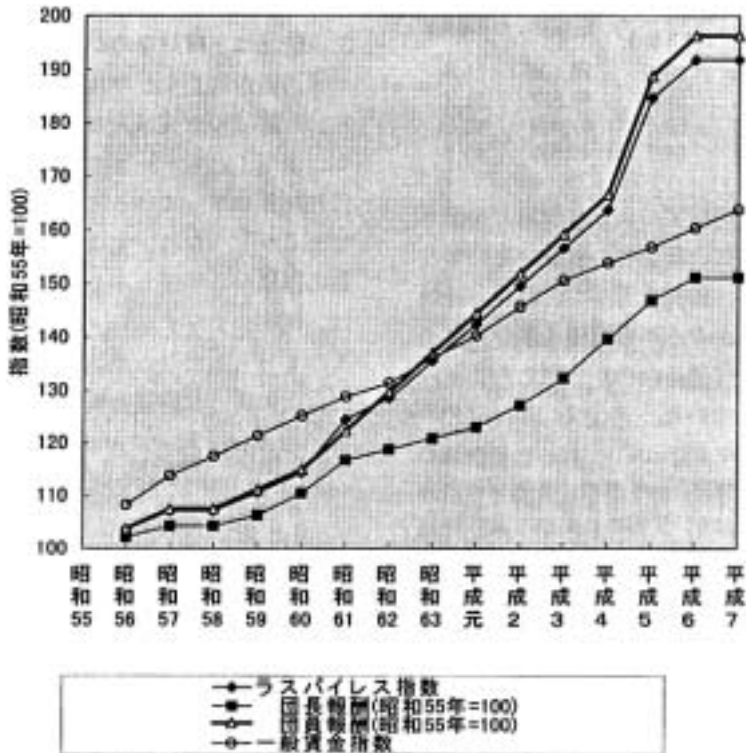
消防団員はそのような待遇を承知の上で自主的に参加しているものの、消防庁(1997)によれば、全国の消防団長に対するアンケートで、報酬についての考え方では、「現状で十分」が4分の1弱、「低すぎる」は6割に達している。また今後の段活動のあり方については、1位は「防災リーダーとしての役割の強化」が7割あり、それに次いで5割強(複数回答)が「報酬や災害補償を充実すべき」を挙げている。

地方交付税の基準報酬額の変化を時系列的に比較するためにラスパイレズ指数を作成して図示したものが下の図である。団員報酬の推移とラスパイレズ指数の変化がほとんど同じ動きを示しているのは、団員の数が全階級のなかで圧倒的に大きな割合を占めるからである。団員報酬の変化は最近では団長報酬を下回っているが、これは報酬額の変化が千円ないしは500円単位であることにもよる。またラスパイレズ指数の変化は近年では一般賃金率の変化よりも大きい

地方交付税の基準による階級別報酬額

報酬額	昭和55	昭和60	平成2	平成7
団長	48,000	53,000	61,000	72,500
副団長	38,000	43,000	49,500	59,500
分団長	25,500	28,000	34,000	41,000
副分団長	22,500	25,000	30,000	36,000
部長	14,500	16,500	21,500	27,500
班長	14,500	16,500	21,500	27,500
団員	13,500	15,500	20,500	26,500

消防団報酬の変化



が、これは賃金が比較的コンスタントに変化しているのに対して、交付税基準の報酬額が最近急激にのびていることによる。

#### 4) 自主防災組織との関係

停滞気味の消防団に代わって地域の防災組織として最近整備されているのが自主防災組織である。

自主防災組織の組織率は市町村ベースでは近年では3分の2程度、世帯単位では4割を超えている。消防庁(1997)によれば、成人男女に対するアンケートで、自主防災組織が住所地にあるかという問いに対して、「ある」が4割、「ない」が2割、「わからない」が4割であり、実際の組織率よりも低い。また、「ある」と答えた者のうち「参加している」と答えた者は5割に留まっている。前問とつきあわせるとアンケートの回答者の2割が参加した者となるので、実際の世帯組織率よりも低くなっている。

自主防災組織の組織率

	市町村	全市町村に対する割合	組織数	世帯組織率
昭和55年	865	26.4	26,106	21.0
昭和60	1,670	51.0	49,837	34.3
平成2	1,950	59.7	61,939	40.5
平成7	2,106	64.7	70,639	43.8

自主防災組織は消防団のような拘束力を伴う組織ではないだけに、参加者の意識が高いかどうかは疑問であり、防災力としてどれほど実効性のある組織であるかどうかは疑問も多い。自主防災組織について『消防白書』（平成7年版）は次のように述べている。

自主防災組織は、平常時においては、防災訓練の実施、防災知識の啓発、防災巡視、資機材等の共同購入等を行っており、災害時においては、初期消火、住民等の避難誘導、負傷者等の救出・救護、情報の収集・伝達、給食・給水、災害危険箇所等の巡視等を行うこととしている。また、ほとんどの組織が、消火器、三角バケツ等の初期消火用資機材をはじめ、情報連絡、避難、救出・救護等のための防災用資機材を保有している。（…中略…）消防庁としても、阪神・淡路大震災の教訓を踏ま

え、平成7年度から自主防災活動用の資機材の整備を促進するための国庫補助制度を創設し、自主防災組織等の活動の一層の推進を図っているほか、財団法人自治総合センターがコミュニティ助成事業の一環として行っている防災用資機材の整備に対する助成への協力も行っている。また、自主防災組織の育成強化のためには、自主防災組織の活動を日常化させるとともに、防災に関する情報の積極的な提供、災害補償制度の充実、防災センターの整備の推進等により、自主防災活動の条件整備を図ることが重要である。（pp.264～265）

自主防災組織は消火活動そのものを行うというよりは、消防隊の後方支援や住民の避難誘導、救援活動などが中心になっている。常備消防のない自治体では消防団は防災活動の中心であるが、都市部などで常備消防が充実している自治体では、消防団は存在していても火災現場における活動の中心は、常備消防の後方支援や避難誘導である。自主防災組織はそれを自治会的組織で行おうとするものである。

#### 4. 消防団研究の視座

##### ①消防団は下級財なのか

『消防白書』などでは常備が充実した現代でも、消防団の意義は失われていないと強調するが、少なくともデータの上では常備と消防団は代替関係になっている。時系列的な意味でそうであるかどうかは、先に示した常備職員と団員数の推移から明確である。クロスセクションでは、県別のデータから一人あたりの県民所得と人口1万人あたりの消防団員の相関を見るために、次のような回帰分析を行った。

人口1万人あたり=330.97-0.0810×一人あたりの県民所得の消防団員 (6.18) (-4.19)

決定係数=0.281

係数がマイナスであることから、県民所得の水準と消防団員数には逆相関が存在する可能性がある。すなわち、地域の所得水準が上がるとともに常備消防に取って代わられるという意味で、消防団は「下級財」である。ちなみに、消防団員数と常備消防職員数、自主防災組織率と

公共財の私的供給システムとしての消防団の研究

県別にみた消防団関連データ

	一人あたり 県民所得	平成 6 出火件数	平成7.4.1 消防職員	平成7.4.1 消防団員	住民基本台帳 人口 H7.3.31	自主防災組織 組織率
北海道	2,731	2,212	8,924	28,989	5,675,063	18.2
青森	2,298	655	2,378	21,786	1,508,045	20.5
岩手	2,375	619	1,776	25,819	1,430,332	48.9
宮城	2,623	1,315	2,566	23,599	2,299,396	71.1
秋田	2,419	456	1,873	21,187	1,225,868	51.8
山形	2,488	556	1,455	29,199	1,256,481	43.4
福島	2,668	1,022	2,220	39,348	2,135,646	69.3
茨城	2,880	1,775	3,926	27,452	2,952,788	18.9
栃木	3,006	1,081	2,135	15,905	1,976,264	15.9
群馬	2,936	801	2,301	13,574	1,996,556	16.1
埼玉	3,059	2,677	7,215	15,437	6,673,760	34.7
千葉	3,117	2,791	7,301	31,117	5,751,764	35.2
東京	4,395	6,739	18,117	24,868	11,549,145	73.7
神奈川	3,426	2,658	8,797	29,230	8,143,569	81.3
新潟	2,714	1,073	3,052	46,546	2,487,908	29.7
富山	2,910	261	1,191	9,803	1,125,999	22.0
石川	2,900	417	1,410	5,220	1,169,732	27.0
福井	2,679	287	1,146	5,502	825,604	36.2
山梨	2,655	438	1,005	18,209	874,908	93.6
長野	2,882	1,180	2,219	43,390	2,185,005	53.8
岐阜	2,760	1,335	2,360	23,101	2,096,739	82.4
静岡	2,999	2,017	3,984	24,421	3,728,987	98.4
愛知	3,365	4,112	7,105	27,529	6,743,803	81.3
三重	2,900	1,015	2,009	14,504	1,839,003	42.7
滋賀	3,072	640	1,293	9,356	1,272,428	49.7
京都	3,011	769	3,203	20,362	2,547,526	56.2
大阪	3,426	4,244	9,564	9,798	8,564,702	10.2
兵庫	2,934	3,679	5,165	51,087	5,430,998	27.4
奈良	2,559	440	1,634	9,939	1,425,359	22.6
和歌山	2,406	438	1,298	12,388	1,098,625	10.1
鳥取	2,445	312	682	5,719	619,377	35.3
島根	2,357	647	1,022	14,564	774,193	27.7
岡山	2,746	1,113	2,043	32,083	1,948,448	26.7
広島	2,984	1,995	3,411	24,779	2,867,822	50.1
山口	2,520	900	1,687	14,767	1,555,549	8.2
徳島	2,543	471	946	11,666	837,913	18.7
香川	2,728	537	1,137	7,721	1,032,538	18.0
愛媛	2,424	792	1,592	21,965	1,525,484	17.6
高知	2,328	487	1,057	8,472	826,309	10.4
福岡	2,745	2,905	4,387	26,924	4,873,171	35.2
佐賀	2,407	416	1,033	22,185	884,897	8.3
長崎	2,344	984	1,629	23,310	1,554,342	24.4
熊本	2,442	920	2,020	39,832	1,862,296	7.4
大分	2,526	551	1,440	17,949	1,242,520	36.2
宮崎	2,294	671	1,003	16,303	1,187,439	49.4
鹿児島	2,255	1,097	1,980	16,934	1,793,706	18.6
沖縄	2,108	513	1,335	1,674	1,277,491	4.9
全国	3,037	63,015	147,016	985,512	124,655,498	43.8

消防団員数、などの間では有意な結果は得られなかった。

しかし阪神・淡路大震災のような大規模災害においては、消防団は必要不可欠のものであり、消防団を下級財扱いしていると、所得の高い大都市部で消防団が衰退し、そこへ同時多発型の大災害が襲うと、地域防災力の弱体化が露呈される。消防団に実力のあった「淡路」と、北区や西区をのぞいて十分な装備を与えられていないなど災害への備えに乏しかった「神戸」では、阪神・淡路大震災に対する対応に差がでたことは悲劇であった。

そうした事態が相当周知されるようになった今でも、消防団を下級財扱いしてもよいのかという問いかけが必要になる。

## ②消防団を支える「公」の意識

消防団員は意外なことに自分たちがボランティアと呼ばれることを好まない。ボランティアのような責任の所在の曖昧なものではなく、自分たちは非常勤公務員としてルールと職制に従って活動しており、職務に対する拘束力も責任も重いというのである。その見返りとして、常備に負けないほどの公務災害補償制度が整えられている。

こうした消防団に貫かれている公意識は、消火活動という修羅場で統制のとれた活動をするために必要なものと評価することができる。また、自主性を重んじるボランティアでは活動に消極的であっても、公の職責を担い仕事が義務になることで活動が積極的になる側面も無視できない。

しかし公意識に依存した活動は、それが基盤とする地域社会に元気がなくなり崩壊の危機に瀕すると、一気に弱められる可能性がある。現在の消防団の問題はむしろそこにあるというべきであろう。消防団を従来通り公の意識で動機づけるか、ボランティアという形で動機づけをやり直すかは今後の課題である。ボランティアでは自主防災組織があるが、よりプロフェッショ

ナルに近いボランティアと消防団を位置づけることが可能である。

## ③消防団の意味づけの希薄化

消防団の強化育成の必要性は現場の声としては大きい。ただし、消防庁(1997)によれば、全国の消防団長に対するアンケートで、通常の火災に対する活動における消防団員数の過不足については、「十分である」が3割、「だいたい足りている」が8割であり、意外に高い。また今後の消防団の増強についての考えでは、「増強すべき」は5割弱であるが、それよりもわずかに多いのが「今のままでいい」であった。これほど団員数が減ってきているなかでその数が十分であると認識されている。

消防団員の減少に対して、近年では女性消防団員を増やすことが注目されている。女性消防団員の活動内容は、団によって相当異なる。女性団員だけで分団をつくって独自の活動をする場合もあれば、男性団員と同じ分団に属する場合もある。防災啓発運動では目立った活躍をしているが、火災の現場での消火活動はしないことも多い。啓発運動も消防団の重要な活動であるので、消火活動をしなない団員がいてもよい。女性団員の評価は、女性でなければできない活動をどれだけ積み重ねているかにかかっている。

女性団員だけではないが、防災啓発をかねて、独居老人等を団員が日頃から訪問することで、高齢者福祉に意識的に寄与するというケースが筆者がヒアリングをした範囲では数多く見られた。この場合でも、自治体側の姿勢はさまざまであり、そうした活動を奨励する意味で、独居老人がどこにいるかの情報を消防団に提供し、訪問を促進するケースもあれば、団が自主的活動の範囲で行っているケースもある。こうした活動の評価は難しいが、福祉サービスと一部代替できるほどの頻度と職責を負って訪問するケースは、筆者の感触ではそれほどない。

消防団の課題は、団員の減少という現象よりも、消防団の意味づけが失われつつあることに

ある。公の組織ではないが、日本消防団協会という団体名でホームページが開かれている。作者の身元は不明であるが、間違いなく団経験者でしかも消防実務に相当詳しい者（ないしはグループ）で作成されている。そこでは現在の消防団活動に対して歯に絹着せぬ批判が寄せられている。ホームページの内容は、「日本の消防団は伝統芸能か」「意味不明の定期点検」「操法は出初め式のため」などの刺激的な文言もある。その趣旨は、地域の防災能力を高めるという観点で消防団活動の質的向上を図るという姿勢が、一般的にまったくなく、ただ軍隊組織のように意味の薄い訓練を繰り返し、上意下達の意味決定をするにすぎないというのである。

消防団はボランティア組織であるから入団も退団も自由なはずだ。しかし実際はそうではない。消防団の勧誘は徴兵制度みたいなもので強制的なのだ。ムラ八分にならずに入団を拒否するには正当な理由がある。最も簡単な理由はムラから出ていくことだ。住所を村外に移す。そして消防徴兵制度がおわる年齢になるとムラに帰ってくる。こんなことでいいのだろうか。消防団が団員を強制勧誘しなければならないのは消防団に魅力がないからだ。ムラ八分で脅かさなければならないのはいまの消防団にリーダーシップがないからなのである。

消防団をやめていく多くの人がある原因として幹部とのトラブルを挙げる。原因の多くは独裁的な消防団管理に起因している。消防団幹部が団員の生活や時間を尊重せず、団員の全ての時間を消防団活動に費やすように（わたしも団員の時はそうしたからと）命令する。消防団幹部は威圧的にならざるをえない。意味不明の訓練とか無駄なことをやりたい団員は誰一人としていないのだから、それをやらせるためにはどうしても権力をふりかざす必要にせまられるためだ。今までの消防団幹部は消防団をまとめてゆくために威圧的にたちふるまうことが必要であったのだが、そんな消防団の幹部が消防団のイメージを時代にとりのこされた色あせたものにしてしまう。消防団員は自分の消防団に誇りを持ち、楽しく活動してゆきたいと望んでいる。権力とリーダーシップの違いを今一度考え直す必要があるのではないだろうか。

消防団はムラ社会だからお上に対して従順に適応し、独自の考えを持たない。だから消防団は組織の安泰のために、伝統である規律訓練と称する敬礼・行進と操法に固執し、自分達の町を災害から守る権利を放棄してしまっているのだ。

相当刺激的な内容であるが、現在の消防団のある側面を表現していると筆者が感じたので、あえて引用した。

消防庁(1997)のように、全国のユニークな団活動の事例に学びつつ、団活動を広げていってコミュニティ活動の一環として位置づけていこうという考え方がある。これは消防団の活性化と、増加する女性消防団員（平成2年度には全団員のうち0.19%であったが、平成8年には0.70%）に対して活動範囲の発掘するねらいがあると思われる。しかし、現場の声としては、狭い意味での消防の他に活動範囲を広げることには、意外なほど消極的な声が、筆者のヒアリングでは多かった。

年功序列とタテ社会からなるムラ社会の組織的論理が全体を支配するなかで、そうした伝統を否定する風潮が強くなることで、消防団自身の意味づけが揺らいできている現状がある。消防団は防災能力の向上に向けて不断に努力をしている団体というよりは、形式的な訓練に明け暮れる組織となっているとすれば、まさしく意味づけが喪失した悲劇によるといえる。

## 5. むすびに代えて－消防団改革についての暫定的提言

- ①消防団を支える「公」意識は日本型ボランティアとしてのよい側面であるという評価は可能である。しかしそれが伝統的ムラ社会の論理に立脚したものであれば、ムラ社会の崩壊と運命共同体となってしまう。都市型社会に立脚した公意識を喚起することが課題である。
- ②公務災害の補償制度は他のボランティア活動にも適用すべきことである。
- ③消防団は常備消防では完全には代替できない地域防災力を担っており、大規模災害時には

むしろそれが中心となるという意味づけを、阪神・淡路大震災を機にもっと強化する必要がある。

- ④企業・大学・官庁などを母体とした職域的消防団の育成の余地はまだ多い。
- ⑤消防団を活性化させるためには、防災能力を高めるための団活動の質的向上を不断に図る姿勢を貫くことが主であって、コスチュームやその他の社会的活動については副次的なものとする必要がある。
- ⑥自主防災組織に対して一定の職能を持った専門的ボランティアと位置づけ、両者の有機的統合を可能にする仕組みが必要になる。
- ⑦消防団参加の動機づけを強めるためには、従来の勲章に代わる社会的評価を高める仕掛けが必要である。

#### 参考文献

- Bergstrom, T., L.Blume and H.Varian (1986) “On the Private Provision of Public Goods”, *Journal of Public Economics*, 29, 25-49.
- Boadway, R., P.Pestieau and D.Wildasin (1989) “Tax-transfer Policies and the Voluntary Provision of Public Goods” *Journal of Public Economics*, 39, 157-176
- 秋元律郎・倉沢進編著(1990)『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房。
- 岩崎信彦・他5名編著(1989)『町内会の研究』御茶の水書房。
- 北九州市消防局(1996)『北九州・消防団の概要』(平成8年版)。
- 消防庁『消防白書』(旧タイトル：わが国の火災の実態と消防の現状)、各年版。
- 消防庁(1987)『消防団の活性化に向けて』。
- 消防庁(1991)『消防団を中核とした地域の消防防災活動の強化に関する報告書』。
- 消防庁(1993)『地域における消防団員の能力活用方策に関する報告書』。
- 消防庁(1997)『消防団を中核とした安全で災害に強いコミュニティづくりに関する報告書』。

東京市政調査会(1927)『東京市町内会に関する調査』。鳥越皓之(1994)『地域自治会の研究』ミネルヴァ書房。

西宮市消防局・西宮市消防団(1995)『兵庫県南部地震における消防活動概要』。

日本消防協会(1996a)『阪神・淡路大震災誌』。

日本消防協会(1996b)『女性消防団活動事例集』。

本間正明編著(1993)『フィランソロピーの社会経済学』東洋経済新報社。

本間正明・出口正之編著(1996)『ボランティア革命』東洋経済新報社。

深谷昌弘(1996)「コラボ財の視点とまちづくり」『公営企業』(公営企業金融公庫)。

吉井博明(1995)「先進国の防災体制とボランティア—イタリアの防災体制とボランティアの役割」渡辺実『震災そのとぎのために(I)』国会史料編纂会に所収。

なお、本論をまとめるに当たっては次の役所等で聞き取り調査を行った。

自治省消防庁、日本消防協会、東京消防庁、西宮市消防局、広島市消防局、北九州市消防局、神戸市消防局、川西市消防署、津名町役場、明石市消防団本部、宇陀広域消防組合消防本部。

本論は1997年度日本地方財政学会で報告したものである。コメンテーターの黒田武一郎氏(自治省)をはじめ、貴重なコメントを頂戴した方々に、御礼申し上げたい。

ご参考

自治体別にみた消防団関係の諸データ

	東京都 特別区	神戸市	広島市	北九州市	西宮市	川西市	淡路島 津名町
人口	7,836,665	1,415,720	1,017,763	1,014,934	386,801	147,560	17,607
世帯数	3,566,335	534,330	410,464	388,089	149,062	51,526	5,777
常備消防予算	—	n.a.	13,892,358	11,572,713	5,420,534	1,656,897	138,383
人口1人あたり	—	—	13,650	11,402	14,014	11,229	7,860
消防団予算	—	n.a.	376,907	561,596	155,467	75,223	53,659
人口1人あたり	—	—	370	553	402	510	3,048
消防吏員	—	1,336	1,097	n.a.	355	134	n.a.
人口千人あたり	—	0.94	1.08	—	0.92	0.91	—
消防団定員	16,000	4,000	2,613	2,030	755	282	397
人口千人あたり	4.5	7.5	6.4	5.2	5.1	5.5	68.7
消防団員	14,394	4,000	2,550	1,920	719	281	397
うち女性	1,089	0	0	127	0	21	0
女性比率	7.6	0.0	0.0	6.6	0.0	7.5	0.0
定員充足率	90.0	100.0	97.6	94.6	95.2	99.6	100.0
ポンプ自動車	0	n.a.	29	64	38	5	1
ポンプ積載車	7	n.a.	116	19	0	26	18
小型動力ポンプ	990	n.a.	275	12	12	25	18
出動団員数	n.a.	n.a.	34,782	18,298	2,094	n.a.	n.a.
平均年齢	47.7	n.a.	41.5	42.2	43.3	35.1	36.0
平均在職年数	n.a.	n.a.	13.4	10.6	13.9	10.1	7.9
報酬指数							
ラスパイレス指数	n.a.	99.8	100.2	100.0	148.2	169.2	54.6
団長報酬	n.a.	100.0	100.0	100.0	245.5	249.9	165.5
団員報酬	n.a.	100.0	100.0	100.0	139.2	158.5	45.3
火災出動手当	n.a.	76.4	49.1	65.5	65.5	75.5	29.1
職業別構成							
農林漁業	3.8	4.9	3.9	5.5	n.a.	7.0	n.a.
公務員	0.7	7.7	7.3	2.0	n.a.	23.3	4.3
会社員	27.3	n.a.	n.a.	52.3	n.a.	49.2	n.a.
自営業	53.5	n.a.	n.a.	24.4	n.a.	16.8	n.a.
専業主婦	5.0	n.a.	n.a.	4.4	n.a.	n.a.	n.a.
その他	9.8	n.a.	n.a.	11.5	n.a.	3.8	n.a.