

市町村消防の広域再編

——問題の構造化において追求された 規模の拡大とその帰結——

奥 田 貢

は し め に

消防制度の歩みをみると、1960年代前半に常備消防機関の設置義務化と救急の制度化という2つの政策が推進され、次に1970年代に入って「広域市町村圏」政策による広域行政が推進されたことによって、全国的な常備消防体制の整備が図られるようになった。その過程において、単独消防本部（市町村が単独で運営する消防本部、以下「単独消防」）が減少し、組合消防本部（複数の市町村が一部事務組合等の方式を用いて共同で事務を処理する消防本部、以下「組合消防」）が急増するという組織形態の変化が現れた。

これにより、市町村の常備消防機関が国内のほぼ全域を管轄するとともに、消防が救急を実施するようになったことは、拙稿（奥田，2021）で詳述したとおりである。その結果、分権的な消防制度の弱点であった常備消防機関による行政サービスの「地域間格差」が是正され、平準的な行政サービスの実施体制を全国に普及させるという大きな成果をもたらしたのである。

しかしながら、「組合消防の設立による常備化の推進」という課題を追求したために、今度は「組合消防の組織運営にかかる困難な事項の解決」

という新たな課題が認識されるようになった。これは、消防本部を設置している市町村が他の市町村と「新たな組合消防を設置したときの問題点」や「組合消防と組合を構成する市町村の間で生じる問題点」として現れてきたのである。

具体的には、職員の給与や処遇が不統一となり、組合消防と構成市町村が協議を重ねても十分に解決できないという問題が生じていた。また、構成市町村が負担金を十分に拠出しない状況が続いたことから、消防力（市町村の消防に必要な人員及び施設）が不足して行政サービスの低下を招いていた。

1990年代に入って、自治省消防庁（現総務省消防庁、以下「消防庁」）は2つの委員会を設置し、これらの課題を解決するために様々な検討を行った。そこで導き出された具体的政策手段として、さらなる広域行政によって消防本部の規模を拡大すること、すなわち一部事務組合等の方式を用いて消防本部の規模を拡大する消防の広域化が提言された。この政策は、消防庁が発出した「消防広域化基本計画の策定について」（1994年9月）という通知によってスタートし、2006年6月からは法律にも明記され、より積極的に推進されてきたのである。

ところが、2010年代に入っても広域化は十分に進展せず、広域化が法制化された2006年から2015年における実績は、わずか39事例であった。⁽¹⁾これは、都道府県が策定した広域化の推進計画における全体目標（473消防本部の減少）の2割にも達していなかった。それから6年後の2021年4月までに17事例の広域化が実施されたにとどまり、減少した消防本部の数も83であった⁽²⁾（法制化後の広域化によって137消防本部が54消防本部に再編された）。

広域化の政策は、先に述べたように1994年9月からはじまり、2006年から消防組織法に新たな規定を設けてより積極的に推進されてきたにもか
150(1076) 法と政治 72巻3号 (2021年11月)

かわらず、目標どおりには進まなかった。1970年代は組合消防の数が急増したものの、1990年代以降は組合消防の数が思ったほど急減することにはなっていないのである。25年以上にわたって推進されてきた広域化は、なぜ十分に進展しなかったのだろうか。何が、広域化の進展を阻害してきたのだろうか。

本稿は、その答えを次のように考える。常備化を進展させるために設置された組合消防には、組織運営にかかる困難な事項が生じていた。その課題を解決しようとしたなかで、規模の利益を追求するかたちで「問題の構造化」が行われ、出発点にあった組合消防の課題を十分に解決できないまま、消防本部の規模拡大を推進しようとしていた。

さらに、同時期にたまたま存在していた2つの別の行政課題（救急の高度化及び公務員の完全週休2日制の実施）と組合消防の課題とがリンクしてしまった結果、規模の利益を追求することに拍車がかかり、組織規模の拡大を目指すことが完全に既定路線になってしまった。

これは、管内人口10万人以上であれば効率的な組織運営が行われているという実態調査の結果をみて、組合消防の規模を大きくすれば複数の課題を同時に解決できるのではないかという期待が消防関係者の間に生じていたからである。ところが、10万人規模の組合消防を設立したとしても、全ての課題を同時に解決できるということにはならないのである。例えば、「組合消防は、単独消防と比べて複数構成市町村が財政負担していることから、それぞれの市町村の利害関係がでる等、単独消防では考えられない諸問題」（全国消防長会、1993年、23頁）が生じるために、規模を拡大しただけでは、これらの問題を解決できないのである。

それにもかかわらず、規模が過小であるというかたちで問題の構造化が行われ、出発点にあった組合消防の課題を十分に解決できないまま、それまでと同様に一部事務組合等の方式を用いて消防本部の規模拡大を推進し

たこと、このことが、広域化の進展を阻害する大きな要因になっていると論じるのである。

本稿は、自治省による広域行政の推進体制にかかる見直しの動きや、同時期にあった「救急の高度化という社会的要請」と「地方公務員にかかる諸課題」との偶発的なリンケージの結果を重視するものであって、消防関係者の政策形成過程の不備を指摘したり、又はその過程を批判するものではないことを付け加えておきたい。

本稿では、まず第1に、組合消防の問題点を検討する過程、すなわち、公共政策学という「問題の構造化」（秋吉・伊藤・北山，2020）において、3つの行政課題を同時に解決することに至った過程をトレースする。ここでは、どのようにして問題点の把握が行われ、どのようにして広域化という政策手段が選択されたのか、その政策形成過程を明らかにする。

第2は、3つの行政課題を同時に解決する方法として、一部事務組合の方式をそのまま用いる政策を選択した結果、この政策の実施過程において、広域化が十分に進展しなかった過程をたどる。具体的には、筆者が行った都道府県に対するアンケート調査の結果を用いて広域化の進展を阻害する要因を分析し、一部事務組合の制度がもたらす実務の問題点が広域化の進展を阻害していることを明らかにしたいと考えている。

第1節は、組合消防の課題を解決するための取組みが、1990年代に入って小規模消防本部の課題解決に向けた取組みに変化し、具体的政策手段として広域化の政策が推進されていく過程を概説する。

第2節は、広域化が十分に進展しない状況のなかで、「平成の市町村合併」によって消防本部の規模が縮小するというケースが現れたことから、2006年6月に広域化の立法措置が行われ、より積極的に推進されていく過程をとりあげる。そのうえで、法制化後の広域化がどのように実施され、それによって消防本部の規模がどのように変化したのかということを概説

する。

第3節と第4節は、これらの過程を理論的な視点で分析する。まず、第3節は、広域化の政策形成過程において、なぜ、出発点にあった「組合消防の課題」が途中から「小規模消防本部の課題」に変化し、どのようにして消防本部の規模を拡大する「広域化の政策」が選択されたのかということを、問題の構造化の視点から考察する。

第4節は、広域化を法制化したあとの政策実施過程においても、それがなぜうまく進まなかったのかということ进行分析する。ここでは、消防庁の「消防広域化マニュアル」（消防庁、2014）や筆者が2015年に実施した「都道府県消防広域化推進計画の策定等に関するアンケート調査」の集計結果を参照しながら、広域化の進展を阻害する要因を検討する。

「おわりに」においては、広域化とは別の取組みである「消防指令業務の共同運用」（以下「共同運用」）を実施する消防本部が増加している状況をとりあげ、広域化と共同運用の推進状況を簡単に比較したうえで、これらの違いが示す含意について考察する。

第1節 消防における広域化の推進

はじめにで述べたように、組合消防の課題は自治省の広域市町村圏政策に伴って組合消防の設置が急増した1970年代前半から現れはじめた。具体的には、組合消防における職員の給与・処遇の不統一や負担金の負担方法のあり方が大きな問題になっており、これらは簡単に解決できる状況ではなかった。組合消防関係者はもとより、全国消防長会においても組合消防特別委員会や常設の組合消防委員会を設置し、課題の解決に向けて検討を続けてきたのである。

他方で、広域市町村圏や大都市周辺地域広域行政圏を取り巻く環境が大きく変化しつつあることを踏まえ、自治省では広域市町村圏政策の見直し

作業が進められており、広域行政圏政策の一層の充実強化が図られようとしていた。このような機会をとらえ、全国消防長会は1991年10月に「組合消防の充実強化に関する報告書（実態からの組合消防充実強化に係る問題点と提言）」を作成し、組合消防の課題解決に向けたいくつかの提言を行ったのである。

この動きを受けて、消防庁は「小規模消防問題検討委員会」と「消防の対応力強化方策検討委員会」の2つの委員会を設置し、課題の解決に向けた方策の検討をはじめた。その過程において、消防全体の問題は、組合消防も単独消防も、共に「消防本部の規模が小さいことである」という問題の構造化が行われ、一部事務組合等の方式を用いた広域化が推進されていくのである。本節は、1994年9月に消防庁が「消防広域化基本計画の策定について」という通知を発出し、広域化の政策がスタートするまでの過程をとりあげる。

1 組合消防の充実強化に向けた取組み

全国消防長会において、組合消防の課題を解決するための取組みが続けられてきた過程をたどると、1972年にまで遡る。同会は、1972年5月の第24回総会において「組合消防の育成強化について」という議題を審議し、解決方法を検討するための内部機関として「組合消防特別委員会」を設置した（全国消防長会、1972a、29頁）。その後、1975年10月に常設の「組合消防委員会」を設置し、そこから長期にわたって組合消防の課題を解決するための協議、検討を続けてきたのである。

他方で、自治省においては、「広域市町村圏」からスタートした広域行政の枠組みについて、見直しの議論が進んでいた。まず、1977年8月に「大都市周辺地域振興整備措置要綱」が策定され、「大都市周辺地域広域行政圏」政策が追加された。これにより、従来は地方都市と周辺農山漁村を

一体とした地域にしか適用されなかった広域市町村圏に加え、大都市と一体性を有すると認められる周辺地域（大都市周辺地域）を対象として、広域市町村圏に準じた広域行政が新たに推進されることになった。1979年4月には「新広域市町村圏計画策定要綱」によって広域市町村圏と大都市周辺地域広域行政圏に新たな計画の策定が求められたのである。

次に、1989年からは「ふるさと広域市町村圏」政策が推進され、その後、1991年には自治省の発出した「今後の広域行政圏の振興整備について」（1991年3月19日自治振第47号）という通知によって、広域市町村圏と大都市周辺地域広域行政圏の両方を「広域市町村圏」と総称することになったのである（横道，2010，9頁－10頁）。

これらの動向は、組合消防にとってもかかわりがあるため、一部事務組合等の方式を用いる組合消防の健全な発展の実現に向け、消防関係者もこれに注意を払っていた。組合消防においては、組織や財政の基盤が未だ脆弱な状況が続いており、自治省による広域市町村圏政策の見直しの機会をとらえ、1980年代終盤から組合消防の課題を解決するための新たな取り組みが進められたのである。

全国消防長会は、1988年5月24日の第40回総会で組合消防の充実強化を図るための対策を審議し、組合消防における基盤の再構築を進めることを決議した（全国消防長会，1988，24頁－25頁）。これを受け、組合消防委員会に「組合消防小委員会」（以下「小委員会」）が設置され、自治省で検討が進められている広域市町村圏政策の見直し内容や進捗状況を十分踏まえながら、具体的な検討を行うことになったのである。

小委員会は、3年にわたって調査研究を重ね、1991年6月に検討結果報告書を取りまとめた。この報告書は、本節の冒頭で述べたように1991年10月に「組合消防の充実強化に関する報告書（実態からの組合消防充実強化に係る問題点と提言）」（全国消防長会組合消防委員会，1991，以下「充

実強化報告書」)として作成され、全国消防長会の会長に提出されたのである。これは、組合消防における問題点の整理と組合消防の充実強化に向けた提言を行うものであった。

充実強化報告書には、1989年4月1日現在における人口規模別本部数が記載されている。これをみると、全国928消防本部のうち462消防本部が組合消防であり、そのうち管内人口10万人未満は327消防本部(5万人未満は159消防本部)であった。また、組合消防の職員数別本部数をみると、462ある組合消防のうち職員数100人以下は297(50人以下は86消防本部)であり、全体の6割を超える組合消防が管内人口の少ない、かつ、職員数の少ない規模の小さな組合消防であった(全国消防長会組合消防委員会, 1991, 15頁-16頁)。

このような状況を踏まえ、「組合消防の約65%が職員数100人以下(中略)のいわゆる小規模消防であり、組合消防の大半が人事運用、消防力及び財政面等に多くの問題(中略)を抱えている。事務組合の目的は、そもそも小規模市町村の行政的弱点の相互補てんにあるが、社会状況の変化に伴い増大している消防需要への対応が困難となっており、現行組織規模では限界にある。」(全国消防長会組合消防委員会, 1991, 3頁)という現状分析が行われていた。

さらに、組合消防の充実強化への提言では、実態調査における統計分析の結果から「人口規模10万人以上であれば『消防サービス』及び『消防行政の効率性』をほぼ上限で執行でき、住民から期待される消防行政のシビルミニマムの確保が可能であると考えられる。」(全国消防長会組合消防委員会, 1991, 10頁)との見解を導き出し、これに基づき「人口10万人規模を当面の目標とした組織の再構築」が必要であると提言していた。

ここで見てとれるのは、本節の冒頭で述べたような組合消防の問題点(職員の給与・処遇の不統一や負担金の負担方法のあり方)は、組合消防
156(1082) 法と政治 72巻3号 (2021年11月)

の規模を大きくすれば解決できるかのように取り扱われていることである。1970年代から急増しはじめた組合消防を取巻く環境は、1990年代に入って大きく変化しており、複雑・多様化する火災や災害への対応、救急の高度化に加え、公務員全般の動向として、完全週休2日制の導入等の行政課題に適切に対処しなければならない状況に置かれていた。

特に、救急の高度化については、救急救命士法（1991年法律第36号）の施行に伴って高度な救急業務実施体制の構築が求められており、そのためには救急救命士を早急に養成する必要があった。ところが、組合消防は一般的に管轄面積が広大で救急隊を分散配置しているところが多く、単独消防に比べてより多くの救急救命士を養成する必要がある、このことが新たな課題になっていた（救急救命士を養成するためには一定要件を満たした職員を6か月以上にわたって救急救命士養成所へ派遣する必要があった）。救急救命士の養成に必要な財源はもとより、資格取得のために現場要員が長期間不在になることや必要な数の救急救命士を養成するまでに時間を要することが大きな問題になっていたのである（全国消防長会、1992a, 9頁）。

もう1つ、この時期には、公務員の完全週休2日制の実施という、地方公務員全体にかかわる動きが生起していた。これについては、消防職員全体においても、1992年5月1日を目途として実施することが求められており、週休2日制の実施に伴って交替制勤務員の勤務時間が短縮されるために、必要な人員を確保できるかどうか懸念されていた。組合消防の多くは、不足する交替制勤務員を補充することに苦慮したり、構成市町村の完全週休2日制の実施状況にバラツキがあることから実施に向けて整合を図る必要があるなど、単独消防にはない、組合消防ならではの難しい問題を抱えていたのである（全国消防長会、1992c, 15頁）。

そこで、このような複数の行政課題を、まとめて同時に解決することが

目指され、消防のあるべき姿を見通したうえで組織基盤を強化する必要があると考えられた。そのためには、財政基盤の強化に加え、人事管理や消防力を充実させる必要があり、その方法として「住民サービス及び効率性の向上、地域性等を考慮して、組織の再編、統合、拡大化をもって組織基盤の強化を図っていく」（全国消防長会組合消防委員会，1991，7頁）ことが提言されたのである。

消防力のあり方については、「消防サービスが住民から期待されるシビルミニマムを確保できること」（全国消防長会組合消防委員会，1991，9頁）を考慮して決定する必要がある、実態調査における規模別データ分析の結果に基づいて、当面は「管内人口10万人以上の組織」に再編することが望ましいとの見解が打ち出された。

さらに、組織の再構築にあたっては、新たな広域市町村圏（広域市町村圏と大都市周辺地域広域行政圏）を基本に地域の歴史的、地勢的繋がりを考慮して、「組合消防間の統合」はもとより、「組合消防本部と単独消防本部の統合」も当然に考慮されるべきであり、組合消防と単独消防との再編もあり得ることを指摘するものであった（全国消防長会組合消防委員会，1991，9頁－12頁）。

ここまで述べてきたように、充実強化報告書は、組合消防の実態からみて管内人口10万人以上の規模であれば、組合消防が抱える複数の行政課題を解決できる見込みがあると主張するものになっていった。したがって、「消防本部の規模」の問題になることから、組合消防だけでなく、規模の小さな単独消防も再編の対象となってきたのである。

全国消防長会は、組合消防を含む全ての消防本部に充実強化報告書の内容を周知するとともに、1991年11月8日に「組合消防の充実強化について」と題する要望書を消防庁長官に提出し、課題解決に向けた取組みをさらに推進させるよう改めて要望を行った（全国消防長会，1991，18頁）。

いよいよここから、「広域行政をさらに推進していく」ことによって、広域行政による課題を解決していくという議論が進んでいくのであった。

2 消防における広域化の政策

全国消防長会は、1992年5月28日の第44回総会において、複雑多様化する消防行政サービスに対応することが困難な小規模消防本部や組合消防の現状を踏まえ、具体的な対策の検討と積極的な対応を求める要望を決議し、「全国消防長会第44回総会議決に基づく要望」としてとりまとめた。これは、小規模消防本部の課題を踏まえた消防防災体制の充実強化、救急の高度化にかかる支援、消防職員の勤務条件の充実等を要望するものであった（全国消防長会、1992b, 21頁－24頁）。同会は、6月26日にこの要望書を消防庁長官、衆参両院地方行政委員長、消防議員連盟等へ提出し、改めて対策の検討を要望したのである。

この動きを受けて、消防庁に「小規模消防問題検討委員会」が設置され、1992年8月31日に最初の会議が開催された。ここで注意すべきは、「充実強化報告書」に基づく全国消防長会の要望を受け、消防庁が設置したこの委員会の名称が「小規模消防問題検討委員会」になっていることである。これは、組合消防の問題点を検討していく過程において、組合消防の規模が小さいことが原因で組織基盤や財政基盤が脆弱になっているという分析が行われ、小規模単独消防においても、組合消防と同じ課題を有していると認識されたからである。このような問題の構造化に従って、消防庁は小規模消防本部や組合消防の実状を改めて調査し、これらの消防本部の充実強化を図るために対策の検討をはじめようとしていた。

小規模消防問題検討委員会が設置された時点における全消防本部（935消防本部）の職員数をみると、「消防職員数が100人未満の本部が597本部（全体の63.9%）、50人未満の消防本部が256本部（27.4%）」（全国消

防長会，1992c，14頁）という状況になっていた。同委員会は、改めて全国の小規模消防本部の実態を調査し、これらの消防本部は組織や財政の規模が小さく、人員体制や施設整備の面で不十分な状況にあることを再確認した。組合消防だけでなく、規模の小さな単独消防も含めて、規模の問題がさらにクローズアップされてきたのである。

また、火災や災害の複雑多様化、救急救命士制度の運用を含めた救急の高度化等、消防の行政需要が質的にも、量的にも拡大していることが指摘され、「全国いずれの地域においても高度な消防サービスを適確に供給できる体制」を構築すべきであるとの見解が示されたのである（全国消防長会，1992b，13頁－14頁）。

小規模消防問題検討委員会が小規模消防本部や組合消防の問題点を整理したことを受け、消防庁は1993年8月30日に学識経験者や消防関係者を委員とする「消防の対応力強化方策検討委員会」（委員長：成田頼明横浜国立大学名誉教授）を新たに設置し、次の3つの項目について解決策の検討を行った。第1は小規模消防本部の課題，第2は組合消防の課題，第3は中長期的な視点に立った消防組織等の検討である。同委員会は具体的な解決策を検討し，1994年5月に「消防の対応力強化方策検討委員会報告書」（以下「対応力強化報告書」）をとりまとめた。ここでは，小規模消防本部の課題だけでなく，組合消防の課題や中長期的な消防組織のあり方についてもとりあげられており，全体的には「対応力強化」という新たな概念によってまとめられているものであった。

対応力強化報告書は，第1の課題（小規模消防本部の課題）について，小規模消防本部の広域再編の必要性を強く指摘したうえで，適正規模の考え方，国の役割（指導体制の確立，財政支援等），都道府県の役割（広域化基本計画の策定，市町村への広域化の働きかけなど），市町村・消防本部が取り組むべき事項（広域化に向けた共同検討，広域化の費用負担方式

の検討等)を具体的に例示するとともに、広域再編を推進するにあたっての留意事項を示していた(全国消防長会, 1994, 1頁-3頁)。

次に、第2の課題(組合消防の課題)については、構成市町村に対して組合消防がイニシアティブを発揮できる仕組みを導入すること、組合消防の消防力強化に必要な負担金を構成市町村が適切に措置する仕組みを導入すること、当時議論されはじめていた新たな広域連合制度の導入を検討することと併せ、組合消防の人事管理や経費負担方式の運用を組合消防自らが努力して改善することなどを提言していた。この提言は、組合消防の課題解決に向けた考え方(方向性)には触れているものの、第1の課題に対する政策案と比べると、組合消防関係者の自助努力を促すに留まるなど、いずれも具体的な政策手段を示すものにはなっていなかった。

最後に、第3の課題(中長期的な視点に立った消防組織等の検討)については、新たな消防需要に応じた消防体制のあり方、地域社会の変化に応じた消防体制のあり方をさらに検討する必要があるとの見解を示し、具体的な対策については今後の検討課題としていた。

以上のように、対応力強化報告書は、結局は小規模消防本部を広域的に再編し、消防本部の規模自体を大きくする方法によって課題の解決を目指すことが中心となっており、組合消防だけでなく、単独消防を含めた全ての小規模消防本部を再編することに主眼を置く内容になっていた。また、具体的な政策手段として、一部事務組合や事務委託の方法を用いて広域化を推進することを提言するものであった。

対応力強化報告書を受理した消防庁は、小規模消防本部を広域再編するための具体的な政策手段をとりまとめ、1994年9月に「消防広域化基本計画の策定について」という通知を発出して広域化の政策をスタートさせた。具体的には、国が小規模消防の広域再編に関する基本的な計画(以下「消防広域化基本計画」)を策定するときの指針を示し、都道府県にはこの

指針の内容や都道府県内各消防本部の実情を踏まえたうえで消防広域化基本計画を策定することなどが期待され、その計画に沿って市町村が広域化を検討するものであった。なお、広域化の適正規模については、全国消防長会が提言していた人口10万人以上を目標にすることにも触れているが、地域の実情に応じて柔軟に検討することが適当であるとしていた。

このように、規模拡大を目指す広域化の政策は、消防庁の通知によってスタートしたが、2000年代に入っても十分に進展せず、組合消防の数が思ったほど急減することにはならなかった。その後、平成の市町村合併によって消防本部の規模が縮小するケースが現れたことから、これまでの消防庁通知による広域化の推進方法を改め、広域化の規定を消防組織法に設けて、より一層推進することになった。次節では、広域化の立法措置が行われていく過程をみてみよう。

第2節 市町村合併の影響と広域化の立法措置

1999年からはじまった平成の市町村合併（以下「平成の大合併」）によって、消防本部の規模が拡大したケースがある一方で、市町村合併の枠組みから外れた消防本部の規模が縮小するというケースが現れた。また、通知による広域化の進展も期待どおりには進まなかったことから、本稿は、消防庁が広域化の立法措置を講じてより積極的に推進していく過程をとりあげるとともに、消防本部の規模が変化していく状況を概説する。

1 広域化の立法措置

広域化が実施された場合、一般的には複数の消防本部を統合して組織規模を拡大することから、その結果として消防本部数が減少するものと考えられる。しかし、広域化の通知が発出された1994年以降においても、全国的にみて消防本部数の著しい減少はみられなかった。

表1 全国の消防本部数の推移（1994～2007）

年度	消防本部数	単独消防本部	組合消防本部数
1994	931	466	465
1995	931	464	467
1996	925	455	470
1997	923	452	471
1998	920	447	473
1999	911	438	473
2000	907	435	472
2001	904	429	475
2002	900	425	475
2003	894	422	472
2004	886	427	459
2005	848	463	385
2006	811	482	329
2007	807	487	320

（出所） 消防白書（各年版）のデータから筆者が作成したものである

（網掛部分は平成の大合併が本格化した年を表している）

表1は、1994年から2007年までの全国における消防本部数、単独消防本部数及び組合消防本部数を表したものである。これをみると、1994年から平成の大合併が本格化する直前の2002年までの時期において、全体で31消防本部が減少している。この間に単独消防は41減少し、組合消防は10増加した。これは、僅かではあるが広域化が実施されたものとみられる。次に、その後の5年間では、逆に単独消防が62増加し、組合消防が155減少して、全体で93消防本部が減少している。これは、広域化によるものではなく、平成の大合併が進展したことによって、消防本部の再編が行われた結果であると考えられる。

この時期における消防本部の再編状況を調査した永田（永田，2009）の研究結果をまとめると、表2のようになっている。⁽³⁾これをみると、明らかに平成の大合併の影響を受けて消防本部の組織再編が行われ、又は運営形態が変わったものが164消防本部（表2の網掛部分）あり、そのうち118

消防本部（72％）は規模が拡大している。例えば、山口県の小野田市と山陽町は2005年3月22日に合併して山陽小野田市になり、小野田市消防本部と山陽町消防本部という2つの単独消防が統合されて山陽小野田市消防本部が発足している（宇部・山陽小野田消防局，2020，13頁）。これは、パターン2の事例に該当する。このように、平成の大合併による消防本部の再編はある程度進展していたが、広域化による消防本部の再編は十分に行われなかったといえる。

表2 全国の消防本部の再編状況（2003～2007）

パターン	消防本部の変化	該当消防本部数
1	合併以前と以後で運営形態や規模に変化がなかった消防本部	630
2	単独消防で合併により規模が拡大した消防本部	71
3	組合消防のまま合併により規模が拡大した消防本部	30
4	組合を一旦解消し合併によって単独消防を結成して規模が拡大した消防本部	17
5	組合消防のまま合併により規模が縮小した消防本部	24
6	組合を一旦解消し合併によって単独消防となり規模が縮小した消防本部	17
7	組合消防が合併によって単独消防となったが規模が変わらなかった消防本部	5
8	事務委託を解消した消防本部	5
9	単独消防から新たに組合消防を結成した消防本部	4
10	新設消防本部	4
	合 計	807

（出所）『市町村の消防の広域化に関する研究』（永田，2009）に記載された再編状況を区分し筆者が番号を付したものである

平成の大合併の動向を踏まえ、広域化にかかる通知を消防庁が発出した状況をみると、通知の発出は2回行われていた。1回目は、2001年3月の「消防広域化基本計画の見直しについて」（消防庁，2001）である。その内容は、一部事務組合等の方式を用いる広域化と市町村合併（以下「合併」とを比較したうえで、「一部事務組合，広域連合の場合，単独市町村の消防本部に比べコストが割高になるといった問題も生じている。し

164(1090) 法と政治 72巻3号 (2021年11月)

たがって、消防行政運営のうえで、小規模消防本部の広域再編については、合併により進めることが最も効果的である。」（消防庁，2001，別添 2 頁）として、広域再編の方法は合併が最も有効であることを指摘するものであった。

さらに、「既に事務委託，広域連合，一部事務組合により広域化を行っている地域において，市町村合併の気運がある場合には，これを推進することが望ましい」（消防庁，2001，別添 4 頁）として，組合消防から単独消防への再編を推奨している。例えば，岡山県の新見市と阿哲郡の大佐町，神郷町，哲多町，哲西町の 4 町は，以前より阿新広域事務組合を設置していたが，この 1 市 4 町が合併して新見市になったことから，2005 年 3 月に新見市消防本部が発足した（新見市消防本部，2021，8 頁）。これは，パターン 7 の事例に該当する事例である。消防庁は，この通知を発出するまでは広域化を積極的に推進していたが，合併の動向を踏まえ，地域の実情に合わせて消防本部の再編を適切に推進するよう指導するものであった。

2 回目の通知は，2003 年 10 月の「市町村合併に伴う消防本部の広域再編の推進」（消防庁，2003）である。その内容は，広域化の規模について，これまで概ね管内人口 10 万人以上とすることを 1 つの「目安」としていたが，この通知では管内人口が 10 万人以上になることを「基本」として，消防本部の広域再編を推進するものであった。また，合併後の市町村が単独で消防本部を設置することなどにより，結果として，従来の消防本部の管轄区域が縮小され，小規模な消防本部に再編されることがないように注意を呼びかけるものであった。例えば，鹿児島県の宮之城町，鶴田町，薩摩町，祁答院町は祁答院地区消防組合を設置していたが，祁答院町が川内市など（1 市 3 町 4 村）と合併するために同消防組合を離脱し，残る 3 町が合併してさつま町になったことから，2005 年 3 月にさつま町消防本部

が発足した。後者は、規模は小さくなったが、単独消防になったもので、これはパターン 6 の事例に該当する事例である（さつま町消防本部，2021，2 頁－3 頁）。

さらに、合併後においても、消防本部の規模が小さい場合は、できる限り一部事務組合、事務委託等の制度を活用して広域的な消防本部を設けるよう指導するものであった。例えば、兵庫県の養父郡 4 町は養父郡広域事務組合消防本部、朝来郡 4 町は朝来郡広域行政事務組合消防本部を設置していたが、郡がそれぞれ合併して2004年 4 月に養父市と養父市消防本部、2005年 4 月に朝来市と朝来市消防本部が誕生した。その後、さらなる規模拡大のために「広域化」によって 2 つの単独消防が統合され、2013年 4 月に南但消防本部が発足した（南但消防本部，2013，巻頭 2 頁）。これは、表 2 には含まれていないが、合併によって組合消防から単独消防へ、その後、単独消防から組合消防に再編されて規模を拡大した事例である。

この 2 つの通知に共通する点は、一部事務組合の問題点を指摘し、合併による広域再編が最適であると指導しながら、他方で合併の影響により消防本部が分裂して小規模消防本部が発足するケースなどがあれば、再び広域化を推進して消防本部の規模が縮小しないよう指導していることである。さらに、合併によって単独消防になった場合であっても、消防本部の規模が小さければ、新たに広域化を推進して規模の拡大を求めている。つまり、合併であれ、広域化であれ、とにかく消防本部の規模が大きくなるように指導していることである。

しかし、平成の大合併によって消防本部が再編された状況は、永田の研究のとおり大規模化が進んだわけではなかった。また、平成の大合併が一段落した2005年 4 月の消防本部数は848であり、このうち管内人口10万人未満の消防本部数は531であることから、小規模消防本部が全体の62.6パーセント（1092） 法と政治 72 巻 3 号 （2021 年 11 月）

セントを占めていた。⁽⁴⁾したがって、この時点における消防体制をみても、単独であれ、組合であれ、未だ小規模消防本部の数が多く、当初の目的を達成できなかった。このように、平成の大合併によって一定の再編が行われたが、広域化による再編は、思ったほどには進まなかったのである。

そこで、消防庁は2005年10月に「今後の消防体制のあり方に関する調査検討会」を設置するとともに、11月に開催された消防審議会に「今後の消防体制のあり方について」を諮問した。その背景には、「今後の我が国の人口減少の中で消防体制の充実強化を図っていくためには、今のこの機会をとらえて消防本部の広域化をこれまで以上に積極的に推進していくことが不可欠である。」（今後の消防体制のあり方に関する調査検討会、2006、5頁）という問題意識があった。同検討会は、2006年1月に中間報告をとりまとめ、法的措置を講じて広域化をさらに推進する必要があることを指摘した。これにより広域化の法的措置を講じることが提言され、広域化の推進が再びアジェンダに載ったのである。

その後、2006年2月の消防審議会において、広域化の立法措置を含む「市町村の消防の広域化の推進に関する答申（案）」が採択され、答申が行われた。これを受け、政府は3月10日に消防組織法の一部改正法案を閣議決定し、同日に法案を国会へ提出した。この法案は、4月12日に参議院本会議で可決され、6月6日に衆議院本会議で可決成立した。このような経過によって、広域化の政策が法律の規定を基礎に再びスタートしていくのであった。

2 広域化の推進方法

広域化の立法措置によって、消防庁長官は「自主的な市町村の消防の広域化を推進するとともに市町村の消防の広域化が行われた後の消防の円滑な運営を確保するための基本的な指針」を定めることになった（消組法32

①)。消防庁は、この規定に基づき2006年7月12日に「市町村の消防の広域化に関する基本指針」（以下「基本指針」）を策定し、法律に基づいて広域化の政策をより積極的に推進したのである。以下では、広域化の推進にかかる基本事項を抽出し、具体的な推進方法や広域化の推進における国、都道府県、市町村のそれぞれの役割を概説する。

ア 広域化の基本事項と国・都道府県の役割

広域化の基本的な事項として、まず、広域化は「二以上の市町村が消防事務（消防団の事務を除く。以下この条において同じ。）を共同して処理することとすること又は市町村が他の市町村に消防事務を委託することをいう。」（消組法31）と定められており、広域化の対象となっているのは消防本部及び消防署のいわゆる常備消防機関で、消防団は広域化の対象外になっている。また、広域化の目的は消防体制の充実強化を図ることであり、広域化によって消防本部の対応力が低下しないよう配慮することを求めている。⁽⁵⁾

広域化の人口規模については、概ね管内人口30万人以上を目標としている。これは、広域化の目標となる組織規模の検討段階において、一般的な建物火災（2階建住宅・延床面積125㎡）の3倍の火災に対応できる消防力を備える必要性が指摘されたからである。このような火災の対応に加え、火災予防、救急、組織管理等の業務を適切に遂行できる組織規模を検討した結果、「管内人口の観点からいえば30万規模以上を1つの目安とする」（今後の消防体制のあり方に関する調査検討会、2006、16頁）ことが提言された。したがって、目標とする管内人口は、従来の「10万人以上」から「30万人以上」へ大きく引き上げられたのであった（ただし、地理的条件、交通事情、地域の歴史、日常生活圏、人口密度等の様々な地域事情が存在することから、これらを踏まえ広域化の規模を検討するよう求めている）。

次に、広域化の推進にかかる国の役割は、消防広域化推進本部を設置し、都道府県や市町村の取組みを支援することである。具体的には、広域化の必要性やメリットについて国民の理解を深め、あらゆる機会をとらえて広域化の広報・普及啓発を行うものであった。また、都道府県や市町村に対して情報を提供するだけでなく、諸課題への対処方策や個別具体の相談に積極的に応じるよう相談体制を整備するとともに、広域化に伴って必要となる経費に対して財政支援を行うものであった（消防庁、2006）。

広域化の推進における都道府県の役割は、「自主的な市町村の消防の広域化の推進及び広域化後の消防の円滑な運営の確保に関する計画」（以下「推進計画」）を定めることである。推進計画は、基本指針の趣旨を踏まえ、当該都道府県の区域内で広域化を推進する必要があると認める場合に定めることになっている（推進計画を定める場合や変更する場合は、予め対象となる市町村の意見を聴くことになっている）。

このように、広域化を推進しようとする市町村がある場合に都道府県が推進計画を策定するもので、それぞれの地域における消防体制の全体像をとりまとめて把握できるのは都道府県であることから、都道府県は重要な役割を担うことになった。また、推進計画に記載された広域化対象市町村でなければ実質的に国による支援を受けることができず、広域化を実施しようとする市町村にとっては、推進計画の組合せとして記載されることが大きな意味を有するものであった。

イ 市町村の広域消防運営計画

基本指針のなかで、推進計画において広域化の対象となる市町村（以下「広域化対象市町村」）は、「広域化後の消防の円滑な運営を確保するための計画」（以下「広域消防運営計画」）を策定しなければならない。これは、広域化後の組織運営を円滑に進めるとともに、構成市町村の防災関係機関との連携が希薄にならないよう、予め必要な措置を求めるものである。具

体的には、広域化後の消防の円滑な運営を確保するための基本方針、消防本部の位置及び名称、市町村の防災に係る関係機関相互間の連携の確保に関する事項を定めることなどであった。

例えば、前項でとりあげた山口県の山陽小野田市は、合併によって2005年3月に単独消防を設置していたが、さらに規模を拡大するため宇部市と広域化の協議を行っていた。このとき策定された広域消防運営計画（宇部市・山陽小野田市消防広域化協議会、2011）は、現況と課題、消防広域化の効果、広域化後の消防の円滑な運営の確保に関する事項、構成市の防災に係る関係機関との連携に関する事項、消防協力団体の運営及び医療機関との連携に関する事項という構成になっていた（その後、2012年4月1日に宇部市・山陽小野田市消防組合が発足しているが、発足当時の管内人口は約24万人で、目標とする30万人には届かなかった。）

また、2016年4月から広域化の実施を目指していた静岡県駿東伊豆地区（沼津市を中心とする4市3町）の広域消防運営計画（駿東伊豆地区消防救急広域化協議会、2015）は、「現況と課題」と「広域化後の消防の円滑な運営の確保に関する事項」の2章構成になっていたが、各章の詳細な項目は宇部市・山陽小野田市の内容とほとんど同じであった（その後、2016年4月1日に駿東伊豆消防組合が発足し、管内人口約43万人の大規模組合消防が誕生した）。このように、広域化を実施しようとする関係市町村は、広域化後の消防の運営が円滑に推進されるよう、広域消防運営計画を策定して事前にその方向性を示さなければならなかった。

以上のように、広域化の基本的な推進方法は、基本指針に基づき国、都道府県、市町村がそれぞれの役割を分担しながら、市町村相互において自主的かつ円滑な広域化を実現することである。また、広域化後の消防本部において円滑な組織運営が行われるよう、事前に適切な措置を講じて連携を強化させるものであった。これまで、消防の分野において、都道府県が

170(1096) 法と政治 72巻3号 (2021年11月)

直接市町村間の調整を図るということはほとんど行われていなかったが、広域化対象市町村の組合せを調整して推進計画を定めるのは都道府県であることから、推進計画を策定するにあたって、都道府県の役割は重要になってきたのであった。

ウ 基本指針の改正と推進方法の変化

広域化を推進する期間について、2006年7月に策定された基本指針では、都道府県の推進計画を遅くとも2007年度中に定め、市町村に対する広域化の期限を推進計画策定後5年度以内としていた。このことから、2012年度末を目途に広域化を実現させるため、2007年度を推進計画の策定年度とし、広域化の実施は2008年度から5ヶ年計画で行うことになっていた。

しかしながら、2007年度までに推進計画を策定したのは33都道府県であった。そして、12の府県は期限に間に合わすことができず、最も遅かった佐賀県は2011年5月に策定した。また、新潟県と鳥取県は推進計画を策定しなかったことから、2011年度までに推進計画を策定したのは45の都道府県であった（その後、新潟県は「新潟県消防広域化等に関する推進計画」を2019年3月に策定したが、その内容は「消防の連携・協力」を推進することが中心になっている）。

消防庁は、2012年度末を目途に広域化を実現させる方針であったが、それまでに実施された広域化は26事例で、広域化が十分に進展したといえる状況ではなかった。このことを踏まえ、消防庁は2013年4月に基本指針を一部改正し、都道府県が広域化の支援対象地域を指定する仕組みを創設するとともに、目標とする人口規模や広域化の実施期限を変更した。

主な改正点は、広域化を重点的に取り組む必要がある地域を都道府県知事が指定し、国、都道府県の支援を集中的に実施すること、広域化対象市町村の組合せを検討する際の人口規模について、これまで管内人口30万人以上の規模を目標としていたものを、必ずしもそれにとらわれることな

く、地域の実情を十分に考慮した規模で検討するということなどであった。また、財政支援についても新たな対策が講じられており、広域化協議会負担金、協議会委員報酬、広報誌作成費等が特別交付税措置の対象に追加されるとともに、国庫補助金の配分を含めた財政支援については、都道府県知事が指定する消防広域化重点地域を優先して支援していくことになった。⁽⁶⁾ そのうえで、広域化の推進期限を5年間延長し、2018年4月1日までとしたのである（消防庁、2013）。

ところが、2度目の推進期限が近付いた2018年3月においても広域化は十分に進展しなかったために、消防庁は2018年3月30日に基本指針を再度改正して広域化の推進期限を2024年4月1日まで延長した。この改正によって、広域化の財政支援をさらに強化するとともに、直ちに広域化を進めることが困難な地域においても、必要となる消防力を確保・充実していくために、消防事務の一部について連携・協力を推進する方針が打ち出されたのであった。

3 広域化の推進計画における目標

前項で述べたように、推進計画は45の都道府県において策定されている。ただし、これらの推進計画によって全国の消防本部がどのように再編されようとしているのかは明らかにされていない。そこで、筆者は2015年5月24日から8月31日にかけて、全都道府県を対象とした「都道府県消防広域化推進計画の策定等に関するアンケート調査」（以下「都道府県調査」）を電子メール調査法により実施した⁽⁷⁾（回答率87.2パーセント）。これは、推進計画の策定にあたって重要な役割を担ってきた都道府県を対象としたもので、都道府県による具体的な広域化の推進方法、都道府県と市町村の調整状況、都道府県による広域化の支援状況等を調査するとともに、広域化の推進状況について都道府県の認識を問うたものである。

以下では、都道府県調査の集計結果や各都道府県が策定した推進計画の内容に基づいて、広域化の全体計画や2015年4月1日現在における消防本部の再編状況を取りあげる。まず、45都道府県が策定した推進計画の内容を集約し、これらの推進計画によって全国の消防本部がどのように再編される計画になっていたのか、その全体像を明らかにする。次に、2006年6月から2015年4月までの間における広域化の実施状況を分析し、広域化の進捗状況を概説する。

ア 広域化の目標

都道府県調査には、2006年6月14日（広域化が法制化された日）現在における都道府県内の消防本部数と、2015年4月1日の時点（以下「調査基準日」）において、当該都道府県が策定している推進計画に定められた広域化がすべて実施された場合の消防本部数を尋ねた設問がある。この設問の回答数と、回答のなかった都道府県の状況を調査した数値を合算したところ、全国の811消防本部を338消防本部に再編（473消防本部の減少）する計画になっており、これが広域化の全体的な計画であった。

次に、策定当初の推進計画のなかで広域化の組合せとして示されている広域化対象市町村の地域（以下「広域化ブロック」）数と、調査基準日の推進計画における広域化ブロック数の変更状況を尋ねた設問がある。表3は、この設問の回答数と、回答のなかった都道府県の状況を調査した

表3 広域化ブロック数の変更状況（当初→アンケート調査時点）

人口規模	全体計画	割合(%)		人口規模	全体計画	割合(%)
人口10万人未満	14	9.7	➡	人口10万人未満	10	7.6
人口10万人以上 20万人未満	21	14.6		人口10万人以上 20万人未満	22	16.7
人口20万人以上 30万人未満	27	18.8		人口20万人以上 30万人未満	22	16.7
人口30万人以上	82	56.9		人口30万人以上	78	59.0
合 計	144	—		合 計	132	—

（出所） 都道府県調査の集計結果等から筆者が作成した

数値を合算し、人口規模別に分類して全国的な再編計画を示したものである。

これをみると、策定当初における人口規模が30万人以上であった広域化ブロックは全体の56.9パーセントであった。調査基準日までに、一部の都道府県が推進計画を改正していたが、それをみても大きな変化はなく、計画段階において、基本指針の掲げる「管内人口30万人」という目標を設定すること自体が困難であったことを示すものになっていた。

イ 消防本部の再編状況

消防庁の「消防広域化関係資料・平成27年7月」（消防庁、2015）には、広域化が法制化された2006年6月から2015年4月1日までの間に、1都1道1府18県における39事例が報告されている（このうち1事例は消防本部を設置していない非常備3町が組合消防を新設したものである）。表4は、その39事例について、消防本部の運営形態の変化と広域化に関係した消防本部数及び町村数（加入していた組合消防が解散し非常備町村になったものを含む）を表したものである。

表4 広域化による消防本部の再編（2006年～2015年）

区 分	消防本部の変化			関係団体数		
	再編	新設	合計	消防本部	町村	合計
一部事務組合	26	1	27	78	11	89
広域連合	3	0	3	6	0	6
事務の受託	8	0	8	11	6	17
合 計	37	1	38	95	17	112

（出所） 消防広域化関係資料等から筆者が作成した

これをみると、95消防本部と非常備⁽⁸⁾の17町村が広域化を実施し、38消防本部に再編されている（39事例のうち1事例は広域化によって非常備町村の事務を受託した消防本部が、再び広域化によって一部事務組合に再編されたため、その消防本部がなくなり38消防本部となった）。したがって

174(1100) 法と政治 72巻3号 (2021年11月)

て、広域化により57消防本部が減少したのであった。

次に、表5は広域化後の消防本部の人口規模と広域化の実施方法を分類して表したものである。これをみると、目標とされた管内人口30万人以上の消防本部は、38消防本部のうち11消防本部で、全体の28.9パーセントであった。また、運営形態として最も多かったのは一部事務組合であり、全体の71.1パーセントを占めていた。

表5 広域化後の消防本部の人口規模

区 分	広域化後の消防本部の人口規模				合計
	10万人未満	10万人～20万人	20万人～30万人	30万人以上	
一部事務組合	9	6	7	5	27
広域連合	1	1	0	1	3
事務の受託	0	1	2	5	8
合 計	10	8	9	11	38

（出所） 消防広域化関係資料等から筆者が作成した

推進計画に基づき473消防本部が減少する計画と、この調査結果を対比させると、473消防本部のうち57消防本部減少したことから、この時点における減少率は12.1パーセントであった。したがって、一般的に言われているとおり広域化が十分に進展していない状況が明らかになったといえる。さらに、再編された消防本部の規模は管内人口30万人以上のものが全体の約3割であり、消防本部の規模を一部事務組合等の方式を用いて大規模化するという目標は、簡単に実現できるものではないということが改めて示されたのであった。

このように、広域化の政策は途中から立法措置を講じて積極的に推進されてきたが、都道府県が2011年までに策定した推進計画の目標には、はるかに及ばなかった。一部事務組合によって既存の消防本部を統合する過程には、解決の難しい様々な問題が生じており、一部事務組合の方式を用いるがゆえに、複雑な事情が存在していたのである。

次節では、広域化の政策について、どのように問題の構造化が行われ、どのように具体的政策手段が選択されていったのか、その政策形成過程を考察する。

第3節 広域化の政策形成過程（問題の構造化）

第1節と第2節において、出発点にあった「組合消防の課題」が、組合消防だけでなく単独消防も含めた「小規模消防本部の課題」に変化し、消防本部の規模を拡大する広域化が推進されていく過程を概説した。本節は、どのようにして消防本部の規模拡大を追及する広域化の政策が選択されたのか、その政策形成過程を問題の構造化の視点から考察する。

まず1においては、1970年代に入って現れはじめた組合消防における職員の給与・処遇や負担金の問題について概説する。2では、1990年代に入って全国消防長会が組合消防の充実強化に向けた提言を行うとともに、この時期に組合消防の課題が2つの別の行政課題と偶発的にリンクしたために、これらの課題が変化していった過程を分析する。最後に3で、小規模消防本部の課題を解決するために、どのようにして広域化の政策が選択されたのか、その経緯を考察する。

1 出発点にあった2つの問題

ア 組合消防における職員の給与・処遇

市町村が組合消防を設置する場合、一般的に次の2つの方法があった。第1は、消防本部を設置していない市町村が共同で組合消防を設置する方法であり、第2は単独で消防本部を設置している市町村と消防本部を設置していない市町村が共同で組合消防を設置する方法である。第1の方法により設置された組合消防では、給与や処遇に関する大きな問題は生じていなかったが、第2の方法により設置した組合消防では、すでに設

176(1102) 法と政治 72巻3号 (2021年11月)

置されていた消防本部（以下「既存消防本部」）に所属していた職員とそれ以外の職員の身分が異なり、同じ組合消防の職員でありながら給与や処遇が異なるという状況が生じていた。

1970年代に入って組合消防が急増した当初は、第2の方法によって設置された組合消防が多く存在し、既存消防本部の職員を組合消防の派遣職員として、組合消防で採用した職員を組合職員として取り扱うケースが多くあった（全国消防長会、1973、10頁）。このような組合消防では、新たな職員を採用する場合でも、一部の構成市町村が独自に競争試験を実施して採用後に組合消防へ派遣する方法と、組合消防が競争試験を実施して採用する方法とが1つの組合消防のなかで混在していた（全国消防長会、1978、11頁）。これにより、派遣職員と組合採用の職員との間に給与等の格差が生じるとともに、組合消防における人事配置についても支障が生じていたのである。

このような状況が起こる要因として、組合消防の職員になるよりも、それまで所属していた市町村からの派遣職員である方が、給与制度、ほう賞、各種共済制度の適用等において、より多くのメリットがあることが指摘されていた（全国消防長会、1973、11頁）。既存消防本部の職員を新設される組合消防の職員に身分変更する場合、所属している消防本部をいったん退職し、新たに組合消防に採用することが一般的である。このような方法をとらず、構成市町村からの派遣という方法を用いた最大の理由は、組合消防に勤務することになる職員の不利益をできる限り回避するということであった。このことは、組合消防が設置された直後だけでなく、その後の組合消防における人事管理に大きなマイナスの影響を及ぼしていたのである。

全国消防長会事務局は、1973年3月27日の第5回組合消防特別委員会において、職員の給与・処遇については組合管理者と構成市町村長が協議

して解決すべき問題であるとの認識を示したうえで、国からも適切な解決策を指導してほしいとの要望が多数出ていることを、出席していた消防庁担当者に説明している。これに対し消防庁の岩瀬信二課長補佐は、この問題は法制上で措置できるものではなく、組合消防、構成市町村及び職員が地域の実情を踏まえ話し合いによって解決するより方法がないと答えた。また、国から指導するとしても「職員の不利益にならないよう運用すべきである」ということしか言えないとの認識を示したのである（全国消防長会、1973、11頁）。

それから5年後の1978年10月6日に開催された第7回組合消防委員会でも、組合消防における「消防職員の採用のあり方」が議論され、組合消防の職員と構成市町村からの派遣職員が混在するために人事配置や処遇に支障をきたし、消防長が未だ人事権を十分に行使できない組合消防があることも報告されている（全国消防長会、1978年、11頁）。

このように、職員の給与・処遇の問題点は、組合消防が発足する前の時点において、すでに消防本部を設置していた市町村が組合消防に加入する場合において生じる課題であった。このことが、後から採用された組合消防職員との格差を生み出していたのである。仮に、組合消防職員の給与等を既存消防本部の条件に合わせる方法、あるいは構成市町村のなかの最も高い市町村の条件に合わせる方法を用いたとすれば、このような問題は起こらなかったと考えられる。

しかしながら、規模の小さな町村が高い給与水準に合わせた経費を負担することは困難であったとみられ、構成市町村の間で調整ができなかったために、長期にわたって職員の給与・処遇の問題を解決できない状況が続いていた。この課題を解決するためには、それぞれの組合消防が派遣職員という方法をなくして職員の処遇を同等にしなければならないが、構成市町村との協議が難航する組合消防も多く、解決困難な課題として引続き

178(1104) 法と政治 72巻3号 (2021年11月)

残っていくのであった。

イ 組合消防の負担金

一部事務組合の財源は、負担金（分担金）、国庫・都道府県支出金、地方債、手数料等であり、地方交付税の交付や課税による収入はない（木村，2015，334頁－336頁）。したがって、主要な財源は構成市町村からの負担金となり、負担金の拠出に合意が得られなければ円滑な組織運営を行うことができない。組合消防が設置された当初は、消防職員を配置して出動体制を確保することに加え、消防庁舎の整備、消防車両の配備等の消防施設整備事業を行わなければならなかった。

ところが、後述する「6：4方式（ろくよん方式）」に構成市町村が固執して、当該市町村の財政部局が負担金を十分に拠出しないために、消防署の増設や車両・資機材の配備ができない状況が続いていた。1972年8月5日の第2回組合消防特別委員会において、財源確保に関する2つの方法が審議されている。第1は、普通交付税を組合消防へ直接に、又は「ひも付き」として交付することの可能性と是非について検討したものであり、第2は組合消防に対する特別な財政支援の強化を求めることであった（全国消防長会，1972b，11頁）。

この件は、1972年9月29日の第3回組合消防特別委員会において引き続き審議されたが、組合消防に対する普通交付税の直接交付という第1の方法については、地方交付税制度の仕組みを考えると実現は難しいとされた。第2の組合消防に対する財政措置の強化要望については、普通交付税の上積みや算定における特別措置（補正係数の見直しや面積補正の導入）は困難であるため、消防庁舎の用地取得費用を起債対象にすることや国庫補助金の優先配分などを要望していくことで了承されたのである（全国消防長会，1972c，21頁）。

このような状況が現れた背後には、構成市町村が拠出する負担金の額が、

普通交付税の算定に用いられる消防費基準財政需要額よりも少ない状況が数多く存在していた。その理由について、構成市町村の多くが、広域市町村圏政策に伴って組合消防を設置するときに、国や都道府県の指導に従っただけであると主張していた。そこには、次のような経緯があった。

地方交付税の算定にあたって、消防団だけを設置している市町村の消防費基準財政需要額は、「行政機能差」による補正によって、消防本部と消防団の両方を設置している市町村の消防費基準財政需要額（以下「基準額」）の4割に相当する額であった。その差の6割は消防本部の費用とみなされ、新たに組合消防を設置する場合は基準額の6割を負担金として拠出することで、組合消防が十分運営できるという指導であった（全国消防長会、1981、13頁）。構成市町村の多くは、この指導に基づいて負担金の算出方法を定めたと主張した。これが「6：4方式」（常備消防費6割：非常備消防費4割）と言われるもので、基準額の6割を出し合う方法として広く用いられていたのである。

この6：4方式について、消防庁は誤った認識に基づく方式であるとの見解を示している。その理由は、消防団だけの市町村の場合、当該市町村が消防本部を設置しているとみなした基準額に行政機能差による補正係数「0.4」をかけて補正しているが、これは常備消防機関の任務の一部を消防団が肩代わりしているとみなして消防団員の数を多くみているものであり、常備消防機関が設置された場合、消防団の経費は減少する。標準団体（人口10万人）における常備消防費と非常備消防費（消防団の費用）の比率は90.4：9.6で、単位費用の内訳も概ね9：1になっていることから、行政機能差の6：4だけを主張することは適切な方法ではないと指摘するものであった⁽¹⁰⁾（全国消防長会、1978、13頁）。

ただし、補正係数の解釈の違いを指摘されても、6：4方式ではじまった経費負担方法を変更することに構成市町村の多くは納得しなかった。そ

表 6 組合消防委員会における主な審議事項（1978年度～1990年度）

実 時 施 期	回	区 分		
		人 事	財 政	法制・その他
1978	5 第 6 回	福島県内の組合消防における構成市町村の人事に関する関与	福島県内の組合消防における 6：4 方式の問題	実態調査のための小委員会の設置
〃	10 第 7 回	消防職員の採用のあり方	分担金拠出方法における 6：4 方式の問題	実態調査に基づく組合消防と消防団の関係
1979	5 第 8 回	退職手当準備金にかかる情報交換	組合消防財政の充実強化	今後の組合消防小委員会のあり方
〃	10 第 9 回	給与・採用のあり方と消防長の専兼	国庫補助金の増額と地方債償還利子の国庫補てん	消防団事務の取扱い組合議会の事務局設置
1980	5 第10回	—	—	構成市町村間の応援協定 組合消防を考慮した消防力基準
〃	10 第11回	組合職員の給料表	6：4 方式の解消と 9：1 方式の普及	消防力の基準の見直しの対応 水防法と組合消防の運営
1981	5 第12回	共済組合の長期給付	6：4 方式を解消するための指導 待機宿舍の補助金の延長	—
〃	10 第13回	消防職員の給与の斉一	過疎市町村を含む組合消防の特例 構成市町村への同一補助率の適用	行政改革と消防行政
1982	5 第14回	—	地方交付税の消防費への充当率が低い場合における不利益措置	組合消防のモデル規約 水防法と組合消防の運営
〃	10 第15回	組合消防における職員の人事交流	地方交付税の算定における補正係数の見直し	組合消防のあり方
1983	4 第16回	消防職員給料表のあり方	—	モデル消防組合の指定
〃	10 第17回	—	地方制度調査会が検討している広域市町村圏に対する財政措置	消防事務組合の複合事務組合化
1984	5 第18回	—	消防費基準財政需要額の充実	組合消防と構成市町村間の消防無線固定回線の必要性
〃	10 第19回	消防職員の年金支給開始特例措置 消防職員の条件付き採用期間の延長	—	消防力基準の早期達成
1985	5 第20回	—	過疎指定市町村を含む組合消防の優遇措置	国における組合消防に対する取り組み方
〃	10 第21回	組合職員の高齢化対策	地方交付税の補正係数の改正要望 救急自動車の補助基準額の引上げ	広域市町村振興整備における消防事務組合の充実強化
1986	5 第22回	国家公務員給与体系の是正に伴う消防職員給与の対応	—	消防団活性化対策と組合消防の関係
〃	10 第23回	消防職員の年齢構成偏重の是正策	—	訓練中の事故に対する補償制度の法制化
1987	5 第24回	—	—	無線施設にかかる免許制度の緩和 消防力の基準における山林の算入
〃	10 第25回	4 週 6 体制の導入に伴う対応	—	救助業務法制化に伴う法の整備
1988	5 第26回	—	地方交付税における面積補正の導入と時間外勤務手当算出基礎の改善	—
〃	9 第27回	—	—	広域市町村圏行政の見直しに対応するための小委員会の設置
1989	5 第28回	消防職員の高齢化にかかる諸施策	—	山林火災等防災センターの設置
〃	11 第29回	—	—	消防機関の中・長期目標における組合消防委員会としての意見
1990	6 第30回	—	消防補助金に豪雪地補正を導入 消防訓練棟の補助金対策	消防機関の中・長期目標策定特別研究会の経過報告
〃	11 第31回	消防職員の高齢化対策	—	組合消防管内と NTT エリアの異なる行政区の119番通報回線の改善

（出所）全国消防長会会報（1978～1991）に基づき筆者が作成した

の理由は、組合消防の運営がはじまる時点において、国や都道府県の指導を受けて経費負担方法を定め、組合消防の運営がスタートしていたからである。組合消防の運営が継続していくと、構成市町村の一般会計における負担金の割合は概ね固定化することになり、負担金の増額を伴う方式に変更することは容易ではなかった。つまり、負担金の拠出方法に経路依存が生じているケースが多くあったのである。この問題は、組合消防の健全な運営を阻害する負担金の課題としてマイナスの影響を及ぼし続けていたのであった。

消防庁は、組合消防で多く用いられている「行政機能差」を基準とした負担金の方式が誤った認識に基づくものであることから、1977年12月23日に「消防施設等の整備促進等について」（以下「6：4方式是正通知」）という通知を都道府県の消防を主管する部長宛てに発出して是正指導を依頼した。都道府県は、これに基づき組合消防の構成市町村に対する指導を行っていたが、組合消防委員会では人事や財政の課題について、断続的に検討が行われていた。表6は、6：4方式是正通知が発出された翌年の1978年度から組合消防委員会が「充実強化報告書」を作成した1990年度までの13年間に、同委員会において審議された主な事項を整理したものである。

これをみると、審議事項として2回以上とりあげられたのは、職員の採用、給料表のあり方、職員の高齢化対策、負担金の拠出方法、地方交付税の改善、消防補助金の増額の6項目で、これらの多くは、従前から繰り返し検討が重ねられてきた課題であった。このように、1970年代から1990年代の初めにかけて、組合消防委員会では課題解決に向けた様々な取り組みが続けられていたのであった。

2 問題の構造化と規模拡大の追求

ア 全国消防長会による組合消防の現状分析

全国消防長会は、1988年5月24日の第40回総会で組合消防における基盤の再構築を進めることを決議し、自治省で検討が進められている広域市町村圏政策の見直し内容や進捗状況を十分踏まえながら、具体的な検討をはじめた。9月に入って組合消防委員会に設置された「組合消防小委員会」では、問題点の抽出、検討項目の洗出し、実態調査の実施方法等の検討が行われたあと、1990年7月に全ての組合消防を対象とした実態調査が行われた。

その後、同小委員会は調査結果を分析して提言をとりまとめ、1991年6月に検討結果報告書を組合消防委員会へ提出したのである。これに基づき10月に「充実強化報告書」が作成され、全国消防長会会長に提出されたことは、第1節で述べたとおりである。ここでは、充実強化報告書の内容に基づき組合消防の課題が生じる要因を検討する。

充実強化報告書は、第1編「本論」と第2編「実態調査結果」で構成されており、本論では調査研究の趣旨、組合消防設立の経緯とその後の経過、組合消防の現状等を概説したうえで、組合消防の充実強化に関する提言を行っている。また、実態調査結果では、本論に記載された組合消防の現状や提言内容の基礎となった実態調査の分析経過を説明している。表7は、本論に記載された組合消防における現状と課題の分析を、本稿との関連において重要な「人事」、「財政」、「消防力」、「組織」の4つの区分に整理したものである。

これをみると、人事や財政のあり方について、組合消防と構成市町村との合意形成が円滑に進んでいない状況があり、これらのことが組合消防の組織運営にマイナスの影響を及ぼしていることがわかる。消防力についても、管轄面積が広大で消防署や人員を分散的に配置するケースが多く、単

表 7 組合消防の現状と課題の分析

区分	現 状	課題の分析
人 事	組合消防は、構成市町村から独立した地方公共団体であるため、構成市町村側からみれば市町村行政外のこととして、ややもすれば枠外視されやすい面がある。	組合消防に対する構成市町村の人事的関与が強く、消防長の人事権が制約を受けたり、組合消防本来の管理運営ができない実態がある。
	一部の組合消防では、未だそれぞれの構成市町村が職員の採用を行い、組合消防へ派遣している形態をとっている例がある。	
	組合発足の一時期に多くの職員が採用されたことによって、職員の構成に団塊が生じるとともに、職員の高齢化が進んでいる。	
財 政	組合消防の経費総額のうち、3割を均等割とし、7割を人口割にしている例がある。また、構成市町村の消防費基準財政需要額を基礎に案分している例がある。	組合消防は、地域の特殊性等から運営経費を多く要する場合が多い。その財源の根拠となる消防費基準財政需要額は、人口を測定単位とし、補正係数を用いて算定されているものの、組合消防の特殊性に対する補正が薄く、このことが組合消防財政の厳しい運営をもたらす1つの要因となっている。また、組合消防の構成市町村は、その多くが財政基盤の弱い地方公共団体であり、ますます増加する負担金に対し強い難色を示すようになってきているため、組合消防の運営は財政的に厳しい状況にある。
	一部の組合消防では、未だ消防の常備化に伴う消防費基準財政需要額の上積算定額（6：4方式）を負担額としている例がある。	
	組合消防は、全体的に管轄面積が広大な場合が多く、消防署や出張所の設置数が多くなり、これに要する運営経費も多くなっている。	
	行政需要の増大、職員の高齢化に伴う人件費の高騰等により経費が増大し、それとともに構成市町村の負担金も増加している。	
	組合消防の運営経費を同人口規模の単独消防と比較すると、組合消防の方が上回っている。	
消 防 力	消防力の基準によって算定される人員、施設、装備等のうち、人員を充足するだけの財源確保が困難であり、管内の行政需要に対応するための消防力が確保できていない。	組合消防の消防力は、同人口規模の単独消防と比較しても少ないわけではない。しかしながら、管轄面積が広大で消防署や人員の配置が分散するために消防力密度が薄くなり、消防力の稼働効果が低い。また、単独消防と比較して非効率な消防行政を行わざるを得ない状況が多い。
組 織	全国に935消防本部があり、そのうち468消防本部が組合消防である。また、組合消防の約65パーセントは職員数100人以下の小規模消防本部である。	広域行政の目的の1つである「小規模市町村の行政的弱点の相互補てん」を達成することについて、現状の組織規模では限界がある。
	組合消防の大半が人事、財政、消防力等に多くの問題を抱えている。	

（出所） 充実強化報告書に基づき筆者が作成した

独消防と比較して非効率な消防行政を行わざるを得ない状況が指摘されている。

これに加えて、組合消防の約65パーセントは職員数100人以下の規模の小さな消防本部であり、行政需要に応じた消防力を十分に確保できていない状況が示されている。これは、組合消防の実態調査により得られた業務執行状況を規模別に分類し、比較検討した結果に基づく見解であった。⁽¹¹⁾つまり、データ分析の結果をみると、規模の小さな組合消防は様々な業務上の課題を抱えていたが、管内人口10万人以上の規模の組合消防では、効率的な業務執行が行われているということであった。

このような分析結果によって、「人口規模10万人以上であれば『消防サービス』及び『消防行政の効率性』をほぼ上限で執行でき、住民から期待される消防行政のシビルミニマムの確保が可能である」（全国消防長会組合消防委員会，1991，10頁）との見解が導き出されたのである。これは、消防力や財政力の大きさがもたらす「規模の利益」に着目するもので、管内人口10万人以上であれば、組合消防であっても適正な業務が執行されていることを主張するものであった。言い換えれば、組合消防の規模が大きくなることによって、人事や財政の問題が及ぼす影響は小さくなり、組合消防の問題は概ね解消するのではないかと期待するものであった。

これらの点を踏まえ、現状のような小規模組合消防では広域行政の目的の1つである「小規模市町村の行政的弱点の相互補てん」を達成することは難しく、問題を解決するための対策を講じることに限界があることを指摘していた（全国消防長会組合消防委員会，1991，3頁）。つまり、組合消防の課題は、組合消防の規模が小さいことに起因する「行財政能力の脆弱性」によって生じるもので、問題の本質は「消防力の脆弱性」というかたちで現れているという見解を主張するものであった。

イ 組合消防の課題が生じる要因の分析

充実強化報告書における組合消防の分析状況は先に述べたとおりであるが、ここで、注意しておきたいことがある。充実強化報告書は、組合消防は「効率性を犠牲にした消防行政」を執行せざるを得ない状況に置かれており、このような状況が現れる原因として、「広い管轄面積」や「低い人口密度」という組合消防特有の地域性（以下「地域特性」）によって生じていると分析している（全国消防長会組合消防委員会，1991，10頁）。

しかしながら、このような実態が組合消防の特徴であるとすれば、小規模組合消防を再編して規模を拡大することは、組合消防の地域特性がより顕著に表れて、逆効果になるといえる。

この点を考慮すると、組合消防の規模を拡大したとしても期待したような効果が得られるのかどうか、筆者は疑問を抱くのである。このことは、実は組合消防関係者も十分に認識していたものと推察している。なぜなら、『全国消防長会会報（第514号）』に、小規模組合消防の充実強化に関する次のような要望が記載されているからである（これは、1992年11月12日に開催された第35回組合消防委員会の審議の過程をとりあげたものである）。

組合消防の問題点について、「組合消防は、組合なるがゆえの問題があり、（中略）、例えば、（中略）、一つの組合消防でありながら構成市町村ごとに処遇がばらばらであるというところが存在するという事実、また、財政基盤が脆弱であるだけでなく、組合消防は、単独消防と比べて複数構成市町村が財政負担していることから、それぞれの市町村の利害関係がでる等、単独消防では考えられない諸問題が残っている」（全国消防長会，1993年，23頁）との認識を示している。

そのうえで、組合消防の規模を拡大する方法として、市町村合併、一部事務組合化、一部事務組合のさらなる広域化という3つの方法を挙げており、「今の自治体消防の本旨から考えると、一部事務組合方式で強化し
186(1112) 法と政治 72巻3号 (2021年11月)

ていくのが望ましいのではないかと思われるので、(中略)、組合消防委員会が過去から提起している組合消防なるがゆえの諸問題を考慮していただき、審議に反映させていただきたい」と要望しているのである。また、小規模消防問題検討委員会が「小規模」という意味を定義するにあたって、「管内人口や職員数だけで小規模の定義を決めてしまうのではなく、組合消防では構成団体が集まって政策決定をしている状況もあるので、構成市町村の状況についても配慮して欲しい」という要望も行われていた(全国消防長会、1993年、23頁)。

これは、小規模消防問題検討委員会が組合消防の規模拡大を検討するのであれば、「組合消防なるがゆえの諸問題」に十分配慮し、根底にあるこれらの問題を併せて解決することを強く望むというものであった。そのうえで、課題解決の方法が「小規模消防組織の組合化或いは広域化」という組合消防の再編成の方向に進むのであれば、「過去から組合消防委員会で提言している点も十分考慮していただく」ように、繰り返し要望するものになっていた(全国消防長会、1993年、22頁-23頁)。つまり、一部事務組合の方式を用いて広域化を推進するにあたっては、出発点にあった「組合消防の組織運営にかかる困難な事項」を解決しなければ十分な成果が得られないことを、組合消防関係者は十分に承知していたものと考えられるのである。

曾我(2019)は、地方政府(都道府県と市町村)に対する考え方や観念の特徴として「人口」という視点が常について回り、地方政府の制度においても、それを反映して人口が基準になっていることを指摘している。例えば、市町村合併では人口規模が強く意識され、『昇格』基準に色をつける(筆者注：町から市へ、市から中核市へと格をあげることを意味している)ことで合併を推進することすら行われる」ことから、「何のための合併か」その意義が見失われやすい。さらに、「効率化が本当に図られるの

か」あるいは「今後の行財政を本当に担える組織となるのか」よりも、「合併によって人口がどのくらいになるかが関心事」になっているとも指摘している（曾我，2019，241頁－242頁）。

広域化を推進することによって、管轄面積は広大になり、構成市町村の数が増えて調整が難航するなど、逆に出発点にあった問題がより大きくなる可能性を含んでいるからこそ、組合消防関係者は前述のような要望を繰り返して行っていた。しかしながら、曾我が指摘するように、管内人口や職員数を増やし、財政力を向上させて行政サービスの実施体制が確立できるという大きな利益を追求するよりも、とりあえず「管内の人口を増やす」ことだけが重視されてしまったのである。

以上のことから、小規模消防問題検討委員会や消防の対応力強化方策検討委員会では、大規模組合消防における消防力の実態や業務実施状況の分析結果をみて、規模が大きければ適正な業務が行われているという認識がなされた。そこで、組合消防の規模を大きくすること、すなわち「管内人口を増やすこと」をまずは優先したために、出発点にあった組合消防の課題（一部事務組合の制度上の問題）を改善するまでには至らなかったと筆者は考えるのである。

ウ 組合消防の規模拡大

充実強化報告書の本論は、組合消防の充実強化を図るために6つ提言を行って⁽¹²⁾いる。表8は、そのうち本稿との関連において重要な「人事管理充実」，「財政基盤強化」，「消防力充実」，「組織基盤強化」の4項目を整理したものである。

これをみると、4項目の提言のいずれにおいても、次の2つのポイントが存在している。第1は「組合消防の自助努力と国・都道府県の関与の強化」であり、第2は「小規模組合消防の規模の拡大」である。まず、第1のポイントである組合消防の自助努力と国・都道府県の関与の強化

表 8 組合消防の充実強化に関する提言

項目	No.	提 言 の 概 要	備 考
人事管理充実	1	職員採用のあり方について、職員（全部又は一部）を構成市町村の職員として採用している組合消防は、人事給与において処遇の統一がなされず、消防長の人事権を含め適正な人事管理に支障を来すことから、構成市町村に理解を求めて組合消防の職員として採用すべきである。	
	2	職員の高齢化対策については、他団体との人事交流という方法がある。消防職員の職務の特殊性から、人事交流による他機関への転出は容易であるとは思えないが、構成市町村と協議して、住民福祉、安全管理、建築関係等の事務で高齢職員を有効活用できるポストを準備するよう働きかけていく必要がある。	
	3	定員管理については、分散配置した消防車等の乗車人員不足の解消、救急業務の高度化等に対応するための研修要員の確保、週休2日制の導入に伴う職員の増員確保等を考慮して適切に行わなければならない。	社会的要請への対応
財政基盤強化	1	財政制度面の改善として、組合消防が地方交付税を十分活用できるように改善すること、基準財政需要額の積算基礎について現行以上の効果的補正を付与すること、組合消防の特殊な事情（管内面積、過疎等）を考慮した特別交付税的措置を講じることなどの対策が講じられる必要がある。	財政制度の改善
	2	組合消防の自助努力として、組合消防の経費支弁方法の見直しを行い、構成市町村から経費相当分の負担金が得られるよう、さらに努力することが必要である。	組合消防の自助努力
	3	国や都道府県の役割として、組合消防の財源確保が適切に行われるよう、国、都道府県による構成市町村への指導強化が望まれる。	国・県の関与の強化
消防力充実	1	組合消防の消防力は、消防サービスが住民から期待されるシビルミナムを確保できるものでなければならない。また、消防力は効果的な予算執行と効率的な消防行政が執行できることを考慮して決定すべきである。	
	2	実態調査の結果に基づいて、組合消防を規模別に分類して職員1人当たりの事務量等を管内人口別に分析すると、その値が増加して一定になる「増加型」と、減少して一定になる「減少型」の2つの傾向が表れている。	
	3	増加型の傾向を示すものは、職員1人当たりの担当人口、年間災害出動件数、建築同意・危険物関係事務処理件数、防火管理指導事務処理件数等である。また、減少型の傾向を示すものは、職員1人当たりの担当面積、災害1件当平均従事時間、地理・水利等調査件数、消防・防災訓練指導件数等である。	
	4	増加型と減少型の変曲点（人口規模が大きくなるに従って増加、又は減少し、一定の人口規模以上で横ばいとなる値）は、いずれも10万人付近にあり、人口規模10万人以上であれば消防サービス及び消防行政の効率性をほぼ上限で執行することができる（住民から期待されるシビルミナム確保が可能）。	データ分析による組織規模のあり方
	5	組合消防における費用対効果の観点から、組織運営をさらに強固なものとするためには、当面、組織基盤として管内人口10万人以上を目標とし、その組織を再編することが望ましいと指摘できる。その際に、複数の組合消防の統合はもとより、「単独消防と組合消防の統合」も当然に考慮されるべきである。	当面の目標とすべき組織規模のあり方
	6	組合消防と単独消防の格差を解消することが必要であり、そのために管内特性に合わせた消防組織（消防力）の再構築を図る必要がある。当面の対応として、管内人口101万人規模を目標とした組織の再構築、同規模の単独消防との格差是正、広域消防組織の構築を検討していく必要がある。	組合消防と単独消防の格差是正を目的とした広域再編の推進
組織基盤強化	1	消防行政の効率的運営及び均等な行政サービスの実施のため、一定水準以上の組織基盤を備える必要がある。	均等な行政サービスの追及
	2	小規模組合消防は、組合間相互、又は当該組合消防と他市町村間で協議し、組織の再編、統合、拡大化をもって組織基盤の強化を図る必要がある。	小規模組合消防における組織基盤の強化
	3	組織基盤の要となる職員数は、少なくとも消防費基準財政需要額の算定基礎となる人口段階ごとの職員数（地域特性により補正される場合は補正された人口に対する職員数）を配置する必要がある。	
	4	消防力の基準に対する充足率が一定水準に達していない組合消防は、最大の努力を行って水準を満たす必要がある。そのためには、国、県による強力な個別指導も必要である。	組合消防の自助努力と国・県の関与の強化

（出所） 充実強化報告書に基づき筆者が作成した

については、組合消防が構成市町村との協議調整を適切に行い、課題解決に向けた自助努力を強化するとともに、組合消防の適正な運営に対処できない構成市町村に対し、国や都道府県による指導・助言の強化を求めている（全国消防長会組合消防委員会，1991，6頁）。本来は、これを積極的に強化していくべきであったと考えられるが、このような抽象的（あるいは奨励的）な提言にとどまり、第2のポイントに関心が移行していったのである。

次に、第2のポイントである小規模組合消防の規模の拡大については、「消防の均等な行政サービス」を遂行するためには一定水準以上の組織基盤を確保する必要がある、そのために小規模組合消防が他の組合消防、あるいは関係市町村と協議して、「管内人口10万人」を目標に組合消防の広域再編⁽¹³⁾を推進することを求めている（全国消防長会組合消防委員会，1991，11頁）。ここに初めて、「規模の小さな組合消防を広域再編する」という政策手段が提言されたのであった。

なお、これらの提言に優先順位はなく、消防サービスの水準をどこに置くかによって「整備すべき組織，財政，消防力等の程度に違いが生じる」ことから、この提言を全ての組合消防に同じように当てはめることはできないと注意を促していた（全国消防長会組合消防委員会，1991，6頁）。

エ 偶発的のリンケージによる更なる規模拡大の追求

本節の冒頭で述べたように、組合消防の課題が小規模消防本部の課題として認識されるようになった背景には、出発点にあった組合消防の課題と次の2つの行政課題が偶発的にリンクするという事象が存在していた。第1は、救急救命士制度の創設や救急隊員の行う応急処置の範囲を拡大する救急業務の高度化（以下「救急の高度化」）であり、第2は公務員の完全週休2日制の実施に向けた体制整備（以下「完全週休2日制の実施」）である。

第1の「救急の高度化」は、全国消防長会救急委員会が1984年7月5日⁽¹⁴⁾に設置した救急小委員会において議論がはじまっていた。同小委員会は、救急隊員の応急処置の範囲を拡大することや救急隊員に対する教育の推進体制について、長期にわたって検討を続けていたのである。

このような状況のなかで、1990年4月20日に開催された衆議院予算委員会で、日本社会党の川崎寛治委員が救急体制の問題について質疑を行った。川崎委員は、日本の救急医療における救命率の低さを問題としたNHKの報道に大きな衝撃を受け、自らがパリで経験した友人の救急搬送事例や自分の母親が救急車で運ばれたが助からなかったという経験から、日本における救急医療体制の現状に大きな遅れがあることを指摘した。また、フランスのドクターカー制度やアメリカのパラメディック制度を紹介したうえで、心肺停止状態患者の救命率を向上させるために救急現場や搬送途上⁽¹⁵⁾における応急処置（以下「プレホスピタルケア」）の拡充を訴えたのである（衆議院、1990、22頁－24頁）。

これとは別に、1990年4月26日に開催された参議院地方行政委員会においても、公明党の常松克安委員が「東京消防庁救急業務懇話会」の答申内容等を取りあげ、国としてプレホスピタルケアのあり方をどのように考えているのか問い質したのである（参議院、1990、19頁－22頁）。

これに対し、政府は自治省や厚生省（現厚生労働省）が連携して救急搬送や救急医療のさらなる充実に向けた取り組みを進める考えがあることを表明した。このような動きを受けて、救急隊員の応急処置を拡大することが政府のアジェンダに載ったのである。ここから、プレホスピタルケアに関する対策の検討が急速に進められ、一気に進展して1991年4月に救急救命士法が制定されるまでに至ったのである。その後、救急救命士の養成や高度な応急処置の実施体制を構築することに加え、救急隊員の応急処置を拡大するための体制整備が急務となり、全ての消防本部において、これ

らに対処できる消防体制を早急に整備する必要性が生じていたのであった（全国消防長会，1993，22頁－23頁）。

次に，第2の「完全週休2日制の実施」に向けた動きについては，1988年4月から国家公務員の4週6休制がスタートし，その後，政府が5月に「世界とともに生きる日本－経済運営5ヵ年計画－」を閣議決定して完全週休2日制の実現を目指す方針を明らかにした。1989年8月4日の人事院勧告では，国家公務員の完全週休2日制を積極的に進めるとともに，交替制勤務の職員についても週40時間勤務体制に移行するための準備を進めるよう勧告していた。

このような状況のなかで，1991年8月7日の人事院勧告において国家公務員の完全週休2日制を1992年度のできるだけ早い時期に実施するよう勧告が行われ，これに向けた体制整備がはじまったのである。その後，政府は12月27日の閣議において，1992年度中に国家公務員の完全週休2日制を実施することを決定し，地方公務員においても同様の対応が行われることになった。24時間体制で業務を実施する消防署等においては，完全週休2日制の実施に向けて交替制勤務員の増員が必要となり，次年度に向けて増員を行う必要が生じたのである。厳しい定員管理の下で，各消防本部は完全週休2日制の実施に向けた消防体制の整備が求められることになり，多くの組合消防が対応に苦慮させられていたのであった。

ここまで述べてきた2つの行政課題に対処するためには，救急隊員を研修に派遣する間の補助要員や消防署等の交替制勤務員の増員が必要になる。ところが，組合消防では救急隊員にできるだけ早く救急の研修を受講させる必要があるにもかかわらず，人員不足が原因で研修を受講できないおそれがあった。さらに，日勤勤務者の数も少ないことから，完全週休2日制に必要な人員を交替制勤務員に振り替えることができないという新たな問題が生じていたのである。

本来は、組合消防の組織運営にかかる問題点を改善すべきであると考えられたが、前述の2つの行政課題がリンクしたために、3つの行政課題を同時期にまとめて解決することが求められた。その結果、組合消防の運営を改善する方法よりも、管轄面積が大きくなることのリスクは承知したうえで、組合消防の規模をさらに拡大して消防力を強化する方法を選択したのである。なお、この時点で管轄面積の観点からみると小規模とはいえない小規模組合消防も多く存在していた。

このように、充実強化報告書は「全国いずれの地域においてもより高度な消防サービスを適確に供給できるようにする」という視点に立って、従来からあった組合消防の課題と小規模消防本部が直面する新たな課題の両方を解決するために、小規模消防本部の規模を拡大して対応力（消防力）を強化する政策を優先した。その後、消防庁が設置した「小規模消防問題検討委員会」や「消防の対応力強化方策検討委員会」においても、組合消防だけでなく、単独消防を含めた小規模消防本部では、新たな行政課題に対して十分に対応できる状況ではないと考えられたために、組合消防と単独消防を含めた小規模消防本部の広域化が公式の見解となっていくのである。この過程は、すでに第1節でとりあげたとおりである。

以上のように、出発点にあった「組合消防の課題」が問題の構造化の過程において「小規模消防本部の課題」に変化し、規模の利益（特に人口）を追求するかたちで広域化の政策が提言された。さらに、組合消防の課題、救急の高度化、完全週休2日制の実施という3つの行政課題の偶発的なリンケージによって、これらの課題を同時に解決する必要性も生じたことから、これ以降、さらなる広域行政の推進によって消防本部の規模を拡大する広域化の推進路線が確定してしまったのであった。

第 4 節 広域化が進展しない要因とその背景

第 2 節において、広域化を法制化してより積極的に推進してきたにもかかわらず、広域化が十分に進展していない状況を概説したが、本節は、消防庁が「消防広域化マニュアル」（消防庁，2014）に記載している「広域化に対する懸念」や、第 2 節でとりあげた筆者による都道府県調査（2015年実施）の集計結果を参照しながら、何が広域化の進展を阻害しているのか、その要因を検討する。

表 9 は、消防庁が示す「広域化に対する懸念」を整理したものである。これをみると、広域化を阻害する要因として 5 つの項目が挙げられているが、いずれも仮説のようなものとして一般的な考え方を示していることから、これらの要因が実際に広域化の推進を妨げているかどうかは明確にされていない。

表 9 消防庁が示す広域化に対する懸念

No.	懸念事項	備 考
1	広域化に伴う消防力の配置替えに対する見解の相違	大規模消防本部と小規模消防本部の双方にとって、消防力の配置換えに対し相反する懸念が存在している。
2	広域化後の消防本部と構成市町村との関係の希薄化	消防本部と構成市町村の防災部局や消防団との連携が不十分になることなどを懸念している。
3	広域化の具体的課題に対する意見の相違	広域化を実施する際に、広域化の方式、消防本部の位置、消防署所の組織体制等の事項について意見が一致せず、調整が困難になることなどを懸念している。
4	財政負担のあり方	広域化によって各市町村の財政負担が増大するのではないかということを懸念している。
5	広域化を実現するために必要な事務負担等の増加	具体的な協議を行うために職員を派遣すること、広域化にともない事務負担が増大することなどを懸念している。

（出所） 消防広域化マニュアルに基づき筆者が作成した

そこで、広域化が進展しない要因について、都道府県はどのように考えているのかということを、筆者が行った都道府県調査の集計結果に基づいて 194(1120) 法と政治 72 巻 3 号 (2021 年 11 月)

て分析する。都道府県調査には、全国的に広域化が進展しない状況について、都道府県の認識を把握するための3つの設問がある。各設問には以下の表にある5つの選択肢を示し、該当するものすべてを選択するように尋ねている。まず、第1の設問は、常備消防体制の強化という視点から広域化の推進を妨げる要因を尋ねたもので、表10-1は筆者が調査票で示した各選択肢の回答数に無回答の数を加え、それぞれの割合を表したものである。

表10-1 全国的に広域化が進展しない要因・常備消防の体制
(該当するものすべてを選択する)

選 択 肢	回答数	割合 (%)
初動体制の強化が見込めない	6	14.6
消防力が都市部、又は周辺地域へ流れることを懸念している	22	53.7
職員の専任化を図ることが難しい	5	12.2
財政規模のスケールメリットが活用できない	12	29.3
該当する項目はない	13	31.7
無回答	2	4.9
合 計	60	—

(出所) 都道府県調査の集計結果から筆者が作成したものである
(割合は、各選択肢の回答数を都道府県調査に回答した都道府県数(41)で除したものである。)

これをみると、「消防力が都市部、又は周辺地域へ流れることを懸念している」を選択した回答数が22(53.7パーセント)あり、広域化後の部隊運用によって消防力が低下することを懸念していることが示されている。これは、広域化によって消防力が向上するという効果に否定的なイメージがあり、広域化すると火災や救急の発生確率が高い都市部へ周辺地域の消防部隊が頻繁に出動するケースや、逆に消防部隊の少ない周辺地域へ都市部の消防部隊が出動する機会が多くなるケースを懸念していることが示唆されている。また、広域化を実施することによって消防力の配置に変化が起こり、現状の消防サービスが低下することを懸念していることが推察さ

れる。

次に、第2の設問は、広域化の協議における実務上の課題が広域化の推進を妨げる要因になっているかどうかを尋ねたもので、表10-2は筆者が調査票で示した各選択肢の回答数に無回答の数を加え、それぞれの割合を表したものである。

表10-2 全国的に広域化が進展しない要因・広域化の協議における実務上の課題（該当するものすべてを選択する）

選 択 肢	回答数	割合（％）
出動体制に関する調整が困難である	10	24.4
人事管理や給与制度の調整が困難である	31	75.6
負担金の負担割合に関する調整が困難である	22	53.7
消防団、市町村等との連携が希薄になるおそれがある	16	39.0
該当する項目はない	3	7.3
無回答	2	4.9
合 計	84	—

（出所） 都道府県調査の集計結果から筆者が作成したものである

（割合は、各選択肢の回答数を都道府県調査に回答した都道府県数（41）で除したものである。）

これをみると、「人事管理や給与制度の調整が困難である」を選択した回答数が31（75.6パーセント）あり、次いで「負担金の負担割合に関する調整が困難である」を選択した回答数が22（53.7パーセント）になっている。これは、階級、給料表、昇任昇格の基準等が異なることから、職員の階級や給料の格付を平等に行うことが難しい状況にあり、格差是正のための合意が得られないことを示唆している。特に、組織規模の大きい消防本部ほど給与水準が高い傾向にあり、これらの職員の給与水準を引き下げることは困難である。逆に、すべての職員の給与水準を高いレベルに合わせると人件費が増加し、負担金の増額にまで影響が及ぶことを考慮すると、最も調整が困難な課題であると考えられる。

もう1つ、広域化後における負担金の負担方法や負担割合について協
196(1122) 法と政治 72巻3号 (2021年11月)

議が難航し、広域化の障壁になっていることが示されている。これは、組合消防の負担金の算出方法が個々に異なっている実態があり、算出方法や負担割合によって負担金が大きく変動する可能性があるからである。特に、現状の経費よりも負担金が増加することに対する懸念が大きく影響しているものと考えられる。

最後に、第3の設問は、広域化を検討する地域において、地理的な事情、市町村間の行政上の関係、首長の政治的関係等が広域化の推進を妨げる要因になっているかどうかを尋ねたもので、表10-3は筆者が調査票で示した各選択肢の回答数に無回答の数を加え、それぞれの割合を表したものである。これをみると、「広域化の具体的な協議において首長の意見が一致しない」を選択した回答数が27（65.9パーセント）あり、次いで「地理的な事情があり広域化できない」を選択した回答数が19（46.3パーセント）となっている。

表10-3 全国的に広域化が進展しない要因・地域的な事情
（該当するものすべてを選択する）

選 択 肢	回答数	割合（％）
地理的な事情があり広域化できない	19	46.3
中心市が広域化に否定的である	17	41.5
広域化の具体的な協議において首長の意見が一致しない	27	65.9
政治的な事情から調整が困難である	9	22.0
該当する項目はない	4	9.8
無回答	1	2.4
合 計	77	—

（出所） 都道府県調査の集計結果から筆者が作成したものである
（割合は、各選択肢の回答数を都道府県調査に回答した都道府県数（41）で除したものである。）

これは、広域化を実施するにあたって、消防本部の位置、名称、組合管理者の選定等の具体的な調整事項について市町村長の意見が一致しないことから、広域化に向けた協議において解決困難な課題が存在しているもの

と考えられる。また、山地、離島等の地理的な事情が広域化後の管轄エリアに大きな影響を与え、面積の拡大や離島の対応によって効率性が低下することを懸念していることが示唆されている。

ここで注意すべきことは、第1と第2の設問の回答としてとりあげられた「人事給与」や「負担金」という事項は、1970年代から現れはじめた「職員の給与・処遇や負担金の問題」と酷似していることである。さらに、第3の設問の回答としてとりあげられた「首長の意見不一致」や「地理的な事情」についても、以前から指摘されている構成市町村間における利害関係の衝突を意味するもので、ここに示した広域化の進展を阻害している要因は、出発点にあった組合消防の課題と全く同じである。つまり、1970年代から続いてきた組合消防の課題と同じ問題点が、広域化の進展を阻害する大きな要因になっているということである。

したがって、出発点にあった「組合消防の組織運営にかかる困難な事項」、言い換えれば、組合消防における「解決困難な一部事務組合の制度上の問題点」を解決しないまま、消防本部の規模拡大を追求し続けたことが広域化の進展を阻害しており、これによって広域化による規模の拡大が十分に進展しなかったということが筆者の主張である。

本節では、広域化の進展を阻害する要因が何であるかを考察してきた。その結果、広域化が進展しない大きな要因は「組合消防の組織運営にかかる困難な事項」であると考えられる。したがって、広域化のメリットだけを見出してもこれらの課題が解決できなければ広域化は実施できないのであって、多くの広域化対象市町村において、一部事務組合という制度がもたらす課題があるために、広域化が円滑に実施できないものと考えられるのである。

お わ り に

1970年代以降に広域市町村圏政策が推進され、組合消防が急増したことによって、平準的な行政サービスの実施体制を全国に普及させるという大きな成果がもたらされた。他方で、組合消防においては職員の給与・処遇や負担金の問題が生じるようになり、組合消防と構成市町村が課題解決に向けて協議を重ねてきたにもかかわらず、十分に解決できる状況には至らなかった。

そこで、全国消防長会の組合消防委員会は、1988年に入って組合消防の基盤を強化するための検討をはじめた。その過程において、出発点にあった「組合消防の課題」が生じる原因は、組合消防の規模が小さいことであるという見解が示されるとともに、消防本部の規模を拡大してこれらの課題を解決することが重視され、組合消防と、単独消防の両方の小規模消防本部を対象とする広域化の政策が提言されることになった。そこには、問題の構造化の過程において、出発点にあった組合消防の課題と2つの別の行政課題（救急の高度化及び完全週休2日制の実施）とが偶発的にリンクするという事象が現れ、課題解決に向けた政策形成過程に大きな影響を及ぼしていたのである。

全国消防長会は、1991年10月に「組合消防の充実強化に関する報告書（実態からの組合消防充実強化に係る問題点と提言）」を作成し、組合消防の課題、救急の高度化、完全週休2日制の実施という3つの行政課題を同時にまとめて解決するために、消防体制の充実強化にかかる対策の推進を、改めて消防庁長官等に要望した。その後、消防庁が設置した小規模消防問題検討委員会や消防の対応力強化方策検討委員会においても、規模拡大を追求することが既定路線になり、消防本部の規模を拡大する具体的な政策手段として広域化の政策が選択されたのであった。

ところが、予想に反して広域化の政策は十分に進展せず、広域化が法制化された2006年から2015年における実績は39事例で、都道府県が策定した消防広域化推進計画における全体目標の2割にも達していなかった。それから6年後の2021年4月までに17事例の広域化が実施されたにとどまり、これらの56事例によって減少した消防本部の数は83であった。

本稿は、前述のような広域化の進捗状況を踏まえ、広域化の進展を阻害している要因の分析を行った。その結果、出発点にあった「組合消防の組織運営にかかる困難な事項」、すなわち「一部事務組合の制度上の問題点（給与・処遇や負担金の問題）」が広域化の進展を阻害する大きな要因であり続けていることが明らかになったのである。

最後に、ここで、広域化とは対照的に順調な進展をみせている消防の広域行政が存在することを、簡単に紹介しておきたい。2010年代に入って本稿でいう広域化とは別の広域行政の取組みである「消防指令業務（119番通報を受信して出動指令等を行う業務）の共同運用」（以下「共同運用」）が進展している。共同運用は、複数の市町村が法定協議会、事務委託、内部機関の共同設置等の方式を用いて事務の一部を共同で処理するものである。

この取組みを全国で初めて実施した消防本部は、1999年4月に運用を開始した静岡県の沼津市消防本部と清水町消防本部であった。その後、「電波法関係審査基準」の改正に伴って消防活動や救急活動に使用するアナログ方式の無線設備をデジタル方式に切り替えることになったため、2005年に消防庁が消防指令業務の広域化・共同化を奨励したのが共同運用⁽¹⁶⁾であった。この事業は、消防の指令システムや消防・救急活動に用いるデジタル無線設備を複数の市町村が共同で整備・運用することを奨励したもので、これには関係市町村間における消防相互応援の強化や施設整備費用の節減を図ることができるという大きなメリットが存在していた。

消防庁の共同運用に関する資料には記載されていないが、2007年10月1日に兵庫県の川西市消防本部と猪名川町消防本部が川西市及び猪名川町消防通信指令事務協議会を設置して共同運用を開始している。猪名川町の職員である筆者は、この共同運用を実施するにあたって、同協議会の設置にかかる実務に従事していた。川西市と猪名川町が共同運用を実施するきっかけは、猪名川町が2000年に実施した清水町消防本部の行政視察（自主防災組織の育成にかかる事項）において、偶然にも沼津市と清水町が消防指令業務の共同運用を行っている情報を得たことであった。

当時、猪名川町は1990年に導入した消防通信指令システムの更新時期を迎えていたが、この時期に地方債の償還が集中して町の財政状況が一時的に悪化していたことから、沼津市と清水町の事例を参照して消防指令業務の共同運用を検討することになった。その後、改めて沼津市吉田町にある沼津市南消防署に開設された消防指令センター（現在は沼津市北高島町）を視察し、運用実態を調査したうえで隣接する川西市に共同運用の実施を申し入れ、川西市消防本部に消防指令センターが開設されたのである（同協議会は2011年3月に発展的に解散し、4月から新に宝塚市を加えて、2市1町で消防通信指令事務協議会が設置されている）。

次に、消防庁の資料（消防庁、2020）から共同運用の実績をみると、2008年4月に石川県の金沢市と近隣の1市2町の4消防本部⁽¹⁷⁾、2010年4月には千葉県の柏市と我孫子市の2消防本部が共同運用を開始している。その後、共同運用を行う消防本部は徐々に増加し、2016年4月には44地域の182消防本部が実施するようになった。さらに、2021年4月には47地域の192消防本部が共同運用を実施しており、広域化よりも共同運用を実施する消防本部の方が多くなっている（消防庁、2020、15頁－17頁）。広域化とは異なる取り組みの1つとして、積極的に推進されているのが「消防指令業務の共同運用」であり、現状においては、共同運用の方が広域行

政の「優等生」であるといえる。

このような状況のなかで、消防庁は2017年4月に「消防の連携・協力について」（消防消第59号）という通知を発出し、「市町村の消防の連携・協力に関する基本指針」⁽¹⁸⁾を示した。この基本指針において、直ちに広域化を進めていくことが困難な（時間を要する）地域において、広域的に、あるいは共同で消防事務の一部を行うことを積極的に推進している（消防庁、2020、15頁－17頁）。

ここまで述べてきたように、広域化の事例が少ない状況のなかで、後から推進された共同運用の実績が増加傾向にある。言い換えれば、組織自体を統合するよりも、共同で事務を処理する組織を併設する方が実現しやすいのである。このような状況をポリティクス・イン・タイムの理論枠組みを用いて考察すると、一部事務組合の方式を用いて消防本部の規模拡大を図るという政策に経路依存が生じ、規模の利益を追求するかたちで広域化の政策が推進されてきたが、組合消防の課題を十分に解決できないことが要因となって、この政策は目標どおりには進展しなかった。

逆に、消防本部を統合するのではなく、一部の事務（機能）を共同処理するために、本体とは別に協議会等を設立する方法、すなわち制度併設（layering：既定政策を破棄することなく新政策を創設すること）を行う方が実現しやすい状況にある。ジェイコブ・ハッカーの議論によると、政治における現状維持志向は低いが、その制度自体の転換に対する抵抗が高い場合に制度併設が起これと考えられている（北山、2011、38頁）。このことは、広域化が進展しないことの傍証になっているといえるのである。

これまで、50を超える地域において広域化が実施されている。そのなかには、組合消防と組合消防、あるいは組合消防と単独消防が広域化によって規模を拡大したケースのほかに、合併によって組合消防が単独消防になった、すなわち組合消防の課題が解決したにもかかわらず、さらなる広

202(1128) 法と政治 72巻3号 (2021年11月)

域化によって再び組合消防を設置して規模を拡大したケースなどが存在している。これらの事例において、出発点にあった「組合消防の課題」は完全に解決したのだろうか。組合消防の規模が拡大したことによって、消防力や財政力はどのように向上したのだろうか。

曾我は、「日本の地方政府に関する考え方や観念として特徴的なのは、『人口』という視点が常について回ることである」（曾我，2019，241頁）と警笛を鳴らしている。曾我が指摘するこの「人口という呪縛」は、消防の歴史を分析するにあたって重要な視点を与えてくれる。この視点を踏まえ、広域化による「規模拡大の追求」が課題の解決にどのような影響を及ぼしているのか、その政策効果を評価することが今後の課題である。

注

- （１） この39事例によって95消防本部が38消防本部に再編され、57減少した。
- （２） この17事例によって42消防本部が16消防本部に再編され、26減少した。
- （３） 永田尚三，2009『消防の広域再編の研究』武蔵野大学出版会145頁－156頁参照
- （４） 全国消防長会『平成17年版消防現勢』のデータと、この時点で同会に未加入の大島町消防本部，八丈町消防本部，三宅村消防本部を加え集計したものである。
- （５） 2006年4月11日の参議院総務委員会，2006年6月1日の衆議院総務委員会において，それぞれで「消防組織法の一部を改正する法律案に対する附帯決議」が採択され，質の高い消防防災サービスを提供できる体制を確立し，消防署の統廃合や消防職員の削減につながることはないよう，広域化の趣旨を周知することを求めている。
- （６） 2013年4月1日の基本指針の改正により，消防広域化重点地域の指定等が規定され，これにより国や都道府県が行う支援は当該地域に集中的に実施することとされた。
- （７） 都道府県消防広域化推進計画の策定等に関するアンケート調査
実施期間 2015.5.24～6.25（この期間において回答依頼を行ったが，調査内容の確認に時間を要するとの申し出が多数あり，回答期限を8月31日に変更した。なお，一部都道府県から回答の訂正等が

あり、最終回答は9月25日であった。)

調査対象 全都道府県(消防広域化担当課)

実施方法 電子メール調査法

調査内容 別紙資料のとおり

実施結果 回答数 41(都道府県)

(8) 広域化の39事例のうち、奈良県の五条市消防本部は2011年11月に十津川村の事務委託を受託しており、その後2014年4月に広域化によって奈良県広域消防組合消防本部に再編されている。これが2つの事例として計上されていることから、五条市消防本部を一部事務組合の区分に1として集計している。

(9) 市町村の普通交付税の額を算定する場合、個別算定経費の1つとして消防費基準財政需要額を求めなければならない。基準財政需要額は、行政分野ごとに単位費用、測定単位、補正係数の3つを用いて算出される。まず、各行政分野の測定単位ごとに単位費用(測定単位1当たり費用)があり、単位費用に測定単位(人口など)と補正係数(段階補正、寒冷補正など)を乗じて算出される。その過程において、単位費用の次に「補正係数」があり、補正係数のなかの態容補正のひとつに「普通態容補正」がある。この普通態容補正のなかに「行政機能差」による補正があり、これを用いて算出する仕組みになっている。

なお、各地方自治体の測定単位当たりの行政経費は、自然的・社会的条件の違いによって大きな差があるので、その差の生じる理由ごとに測定単位の数値を割増、または割落としている。これが測定単位の数値の補正であり、補正に用いる乗率を補正係数という(地方交付税制度研究会, 2020, 28頁)。また、普通態容補正とは、測定単位数値の補正のなかに態容補正があり、そのなかの1つが普通態容補正である。さらに、行政機能差とは、普通態容補正のなかの1つである、行政機能差によるものであり、行政機能差として消防力の水準の差、保健所設置市と他の市との差、教員の平均給与と費の差等が挙げられている(地方交付税制度研究会, 2020, 29頁)。

(10) ここで問題となっている「行政機能差」とは、制度的に常備消防体制(以下「常備」と非常備消防体制(以下「非常備」)をみたもので、非常備の補正係数「0.4」は、常備がないために非常備が常備の「肩代わり事務」を行っているための割増措置を含むものである。したがって、常備化されれば、この肩代わり事務は当然に常備へ戻ることになるとの見解を示すものであった(全国消防長会, 1973, 10頁)。そのうえで「いわゆる6-

- 4方式に拘泥して消防力の整備が阻害されること」がないよう、都道府県に適切な指導を依頼するものであった（全国消防長会，1973，10頁）。
- (11) 例えば、職員1人当たりの年間災害出動件数や建築同意事務処理件数は、管内人口が大きくなるほど件数が増加し、管内人口10万人からほぼ横這いになって一定になる（これは管内人口10万人以上であれば職員1人当たりの処理件数が達成可能な限界の値に到達しており、この規模であれば最大現の効率が確保されるものと推定されている）。
- (12) この提言は、人事管理充実、財政基盤強化、消防力充実、組織基盤強化、消防団育成と多面的防災行政への提言、一部事務組合の統合及び複合事務組合化に係る対応への提言の6項目である。
- (13) 組織の再構築にあたっては、地域の歴史的、地勢的繋がり、広域市町村圏の枠組みなどを考慮しながら、複数の組合消防の統合はもとより、「単独消防と組合消防の統合」も当然に考慮されるべきであるという考え方を示している。
- (14) 1983年10月25日に開催された第20回救急委員会において、救急業務が法制化から20年を迎え、救急隊員の行う応急処置の水準は向上しつつあるが、救命率の高い救急が求められるなかで、より高度な応急処置を実施するための対策を検討することの必要性が指摘されていたからである。
- (15) 消防関係の雑誌や文献では「プレホスピタル・ケア」と表記されているが、医療関係の文献では「プレホスピタルケア」と表記されている場合が多いことから、本稿では「プレホスピタルケア」と表記している。
- (16) 電波法関係審査基準の改正によって、2016年5月末までに消防救急無線をアナログ方式からデジタル方式に切り替えることが義務付けられた。
- (17) 金沢市消防局、かほく市消防本部、津幡町消防本部、内灘町消防本部の4消防本部である。
- (18) 消防庁は、2016年5月23日に開催された第28次消防審議会に「人口減少や災害の多様化等社会環境の変化に対応し、必要となる消防力を維持していくための消防体制のあり方等」を諮問し、翌年の3月15日に「消防の広域化及び連携・協力に関する答申」が行われている。

<参考文献>

- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉，2020『公共政策学の基礎（第3版）』有斐閣ブックス
- 阿部孝夫，1999「地方自治の意義と形態」高崎経済大学地域政策学会『地域政策研究（第1巻第3号）』

阿部昌樹, 2012「自治体間連携と住民自治一定住自立権を手掛かりに」大阪
市政調査会『市政研究会 (174)』

磯崎初仁, 2012『自治体政策法務講義』第一法規

稲沢克祐・鈴木 潔, 2012『自治体の予算編成改革』ぎょうせい

稲継裕昭, 2009『自治体の人事システム改革』ぎょうせい

牛山久仁彦, 2009「ポスト市町村合併と自治体広域連携」ぎょうせい『ガバ
ナンス (95)』

牛山久仁彦, 2014「広域連携の新たな展開」ぎょうせい『ガバナンス (153)』

奥田 貢, 2020「戦後日本における消防制度の創設—警察から分離された市
町村消防のはじまり—」関西学院大学法政学会『法と政治 (第70巻4号)』

奥田 貢, 2021「日本における消防と救急—必置規制と広域行政を用いた市
町村消防の制度発展—」関西学院大学法政学会『法と政治 (第71巻4号)』

金井利之, 2006「地域間平等の行政学」日本政治学会『年報政治学』57巻
(2006) 1号

金井利之, 2007『自治制度 (行政学叢書)』東京大学出版会

河村和徳, 2014『東日本大震災と地方自治』ぎょうせい

河村和徳, 2015「危機管理・復興から考える平成の大合併」横浜市立大学論
叢社会科学系列2015; Vol. 66 No. 1 (2018.6.6 閲覧)

<<http://www.page.sannet.ne.jp/kwmr/research/MIYAGIreport.pdf>>

北村喜宣・山口道昭・石出 稔・磯崎初仁, 2011『自治体政策法務』有斐閣

北山俊哉, 2011『福祉国家の制度発展と地方政府』有斐閣

北山俊哉・稲継裕昭編 2021『テキストブック地方自治 (第3版)』東洋経
済新報社

北原鉄也, 2004「平成の大合併：何が変わるか (特集 平成の大合併と地域
自治)」えひめ地域政策センター『ECPR』

木村俊介, 2015『広域連携の仕組み—一部事務組合と広域連合の機動的な運
営—』第一法規

今野浩一郎, 2014『人事管理入門 (第2版)』日経文庫

佐藤俊一, 2006『日本広域行政の研究』成文堂

曾我謙悟, 2019『日本の地方政府』中公新書

高松淳也・驛賢太郎, 2010「地方分権改革と地方自治制度」研究年報 (第14・
15巻) ひょうご震災記念21世紀研究機構

地方交付税制度研究会, 2020『令和2年度地方交付税のあらまし』地方財務
協会

永田尚三, 2009『消防の広域再編の研究』武蔵野大学出版会

永田尚三，2011「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－」関西大学社会安全研究センター『社会安全学研究』（創刊号）

永田尚三，2011「東日本大震災によって見えてきた消防行政の課題」関西大学・社会安全学部（2020.5.30 閲覧）

<<http://www.musashino-u.ac.jp/albums/abm.php?f=abm00000870.pdf>>

永田尚三，2013「消防・防災政策の形成と展開」大山耕輔（監修）笠原英彦・桑原英明（編）『公共政策の歴史と理論』ミネルヴァ書房

永田尚三，2014「消防防災行政における組織間関係史の研究」武蔵野大学政治経済研究所『武蔵野大学政治経済研究所年報（8）』

<http://www.musashino-u.ac.jp/facilities/institute_of_political_economy/pdf/nenpo04/02.nagata_19-52.pdf>

永田尚三，2019「市町村の消防行政－小規模消防本部の現状－」佐野亘・山谷清志（監修）焦従勉・藤井誠一郎（編）『これからの公共政策学4 政策と地域』ミネルヴァ書房

長野士郎，1965「地方公共団体の事務の共同処理」田中・原・柳瀬（編）『行政法講座』（第5巻 地方自治・公務員）有斐閣

橋本信之，2011『サイモン理論と日本の行政』関西学院大学出版会

福田健志，2021「市町村の広域連携－連携中枢都市圏構想・定住自立圏構想を中心に－」国立国会図書館『調査と情報－ISSUE BRIEF（No.1127）』

ポール・ピアソン・粕屋祐子（監訳），2010『ポリティクス・イン・タイム－歴史・制度・社会分析－』勁草書房

松田憲忠，2012「キングダムの政策の窓モデル」岩崎正洋（編）『政策過程の理論分析』三和書籍

宮下量久，2011「なぜ合併の合意形成は行われなかったのか 合併不成立地域における協議経過の検証」Public Choice Studies 編集委員会『公共選択の研究（第57号）』勁草書房

村上由美子，2016『武器としての人口減少社会（国際比較統計でわかる日本の強さ）』光文社

村上芳夫，2002「広域行政の問題性と狭域行政」松下・西尾・新藤『自治体の構想2・制度』岩波書店

守谷 俊，丹生勝久，2009「救急救命活動の現状－どのようなプレホスピタルケアが必要なのか－」国際交通安全学会『IATSS review：国際交通安全学会誌34(3)』

森脇俊雅，2013『日本の地方政治－展開と課題－』芦書房

山崎重孝, 2005「基礎的地方公共団体のあり方 (2004年論文)」自治研究第81巻第1号

山中俊之, 2006『公務員人事の研究』東洋経済新報社

山本保博, 1993『21世紀のプレホスピタルケア—救急救命士への期待と課題』全国加除法令出版

横道清孝, 2006「日本における市町村合併の進展」自治体国際化協会・比較地方自治研究センター (2017.6.9 閲覧)

<http://www.clair.or.jp/j/forum/honyaku/hikaku/pdf/up-to-date_jp1.pdf>

横道清孝, 2010, 「日本における新しい広域行政政策」財団法人自治体国際化協会・政策研究大学院大学比較地方自治研究センター (2020.3.20 閲覧)

<http://www3.grips.ac.jp/~coslog/activity/01/03/file/up-to-date-6_jp.pdf>

横道清孝, 2013「時代に対応した広域連携のあり方について」日本都市センター『都市とガバナンス Vol. 20』

吉村 弘, 1999『最適都市規模と市町村合併』東洋経済新報社

渡辺雅洋, 2014「消防力適正配置調査からみた消防広域化検討について」消防科学総合センター (2019.7.21 閲覧)

<http://www.isad.or.jp/isad_img/kikan/No117/40p.pdf>

<引用資料>

宇部市・山陽小野田市消防広域化協議会, 2011「宇部市・山陽小野田市広域消防運営計画」(2015.11.2 閲覧)

<<https://www.ube-sansho119.jp/about/unneikeikaku.pdf>>

宇部・山陽小野田消防局, 2020「消防年報令和元年(2019年)版」(2015.10.2 閲覧)

<<https://www.ube-sansho119.jp/toukei/files/0%202019shoubounennpou.pdf>>

今後の消防体制のあり方に関する調査検討会, 2006「今後の消防体制のあり方について (中間報告)」(2017.11.2 閲覧)

<<http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h18/180117-3/180117-3-3.pdf>>

さつま町消防本部, 2021「消防年報 令和2年版」(2021.6.12 閲覧)

<http://119.satsuma-net.jp/users/files/210705151648_S1802517.pdf>

参議院, 1990「第118回国会参議院地方行政委員会会議録第3号」

衆議院, 1990「第118回国会衆議院予算委員会会議録第12号」

消防庁, 1977「消防施設等の整備促進等について」(消防消第140号・消防地

246号)

消防庁, 1994「消防広域化基本計画の策定について」(消防消第135号)

消防庁, 2001「消防広域化基本計画の見直しに関する指針」(消防第63号)

消防庁, 2003「市町村合併に伴う消防本部の広域再編の推進」(消防消第180号)

消防庁, 2006「市町村の消防の広域化に関する基本指針」(消防庁告示第3号)

消防庁, 2013「市町村の消防の広域化に関する基本指針の一部改正について」(消防庁告示第4号)

消防庁, 2014「消防広域化マニュアル」(2015.9.16 閲覧)

<https://www.fdma.go.jp/mission/enrichment/wide/item/wide001_07_m03.pdf>

消防庁, 2015「消防広域化関係資料・平成27年7月」(2015.9.30 閲覧)

<http://www.fdma.go.jp/html/data/koikika/pdf/2710_koikika_shiryou.pdf>

消防庁, 2017「消防の連携・協力の推進について」(消防消第59号)

消防庁, 2020「消防広域化関係資料」(2021.4.10 閲覧)

<https://www.fdma.go.jp/mission/enrichment/wide/items/wide001_04_m00.pdf>

駿東伊豆地区消防救急広域化協議会, 2015『駿東伊豆地区広域消防運営計画』

全国消防長会, 1972a「全国消防長会会報第267号」, 1972b「全国消防長会会報第270号」, 1972c「全国消防長会会報第271号」, 1973「全国消防長会会報第278号」, 1978「全国消防長会会報第345号」, 1981「全国消防長会会報第377号」1988「全国消防長会会報第459号」, 1991「全国消防長会会報第500号」, 1992a「全国消防長会会報第503号」, 1992b「全国消防長会会報第507号」, 1992c「全国消防長会会報第510号」, 1993「全国消防長会会報第514号」, 1994「全国消防長会会報第531号」

全国消防長会組合消防委員会, 1991「組合消防の充実強化に関する報告書(実態からの組合消防充実強化に係る問題点と提言)」

南但消防本部, 2013「消防年報平成25年版」(2021.5.25 閲覧)

<<http://www.nantan.hyogo.jp/fire/h25nenpou.pdf>>

新見市消防本部, 2021「令和2年版消防年報」(総説)(2021.5.25 閲覧)

<https://www.city.niimi.okayama.jp/syoubou/media_images/files/%285%29.pdf>

Regionalization of Municipal Fire Departments: Pursuing the economy of scale in the structurization of policy problem and its effect

Mitsugu OKUDA

Fire administration by full-time municipal public employees has been completed around 1970s in Japan. This was made possible by establishing the cooperative public body by several neighboring fire departments. It caused several problems, however, concerning the personnel issues and the finance of the cooperative body. But the National Fire Agency and the National Association of the Chiefs of Local Fire Departments further promoted the regionalization of local government cooperation, thereby worsening the problem. This article asks why this was the case and argues that they pursued the economy of scale because they regarded the small size was the cause of the problem in defining and structuralizing the problem. It just happened that the other contemporaneous issues, such as the enhancement of ambulance services and completion of five-day work system of the entire public employees, were the policy issues of the time, so that pursuing the economy of the scale became the established policy objective. This also explains, the article insists, the slow pace of implementation of the regionalization scheme of the neighboring fire departments.