

地方自治体と地域コミュニティを架橋する 消防団のガバナンスと評価

坂元英毅

要旨

今後も起こりうる大規模災害に備え、消防団が地域防災体制の中心的役割を担うことが期待されている。なぜなら消防団は、制度上は行政機関の一部でありながら、地域コミュニティに強固な基盤を有する特異な組織だからである。またそれは同時に、新しい公共空間で公助と共助を担いながら、地方自治体と地域コミュニティを架橋する存在であるとも言える。本稿では、新しい公共空間における公助と共助のハイブリッドな性質を有する消防団について、地域社会との信頼関係をより一層強化するための財務ガバナンスのあり方について探索的に検討する。具体的には内部統制システム、情報開示、行政評価といったパブリック・ガバナンス手法の観点から中核市を対象として分析し、今後のガバナンス改革に向けたインプリケーションを得ることを目的とする。

キーワード：消防団、地域コミュニティ、パブリック・ガバナンス、地域経営、行政評価

1. はじめに

1995年に発生した阪神・淡路大震災は6,434人という途轍もない数の犠牲者を出した¹⁾。もちろん、戦後発生した地震被害では2011年の東日本大震災に及ばないものの、30年近くが経過した今もなお、阪神間に生きる我々に強烈な記憶と傷跡を残している。しかし被災者の中には、消防・救急、警察、自衛隊等による懸命の救助により、

1) 消防庁 (2006)

一命を取り留めた市民も多く存在する。

忘れてはならないのが、災害発生直後に誰よりも早く現場に駆けつけ、無私の心で人命救助に取り組んだのは、消防団である。消防庁（1997）の総括によれば、消防団は阪神・淡路大震災において「団員の多くが、自らも被災したにもかかわらず、消火活動や倒壊家屋の下敷きになった人々の捜索・救助活動に従事」²⁾ し大きな成果をあげた。

他方で小西（1998）は、阪神・淡路大震災発生当時を振り返り、「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、（中略）対応に差が出た」³⁾ ことを指摘している。発災直後に指揮系統が混乱する中で、北淡町（現淡路市）の消防団は迅速かつ有効に機能した⁴⁾が、神戸市では装備の不足により十分な活動ができなかったのである⁵⁾。このように、大規模災害発生時において、消防団の組織力、ひいてはその災害対応力が実際の被害の程度をも決定づける。そこで消防団は地域防災の要となり、常備消防と地域コミュニティの連結環としての役割を果たすことが今後も一層期待されるのである。

しかしながら、消防団は古い歴史を持つ活動であるものの、それがどのような組織なのか、これまでほとんど研究対象とされてこなかった。そこで本稿では、消防団の位置づけを制度と実態の両側面から検討しながら、その組織特性から導出されるガバナンスのあり方について検討する。まず先行研究を整理しながら、消防団が持つ組織特性を措定する。次に、近年指摘されている消防団の運営をめぐる諸問題について、行政経営論から地域経営論への展開に照らしつつ、パブリック・ガバナンス、特に財務ガバナンスの観点から検討を加える。本稿の目的は、消防団がこれからの新しい公共空間において、行政と地域コミュニティを架橋する組織として、住民および地域コミュニティから信頼を獲得するための財務ガバナンス強化に向けたインプリケーションを得ることである。

2) 消防庁（1997）

3) 小西（1998）p.24.

4) 後藤によると、北淡町（現淡路市）では災害対策本部からの具体的な指示は一切なく、活動は団員の自主判断に委ねられた。その中で消防団は、日常的に地域との結びつきが強く、各住戸の間取りまで熟知していたことや、町会にも団員OBが多くいることから、団員の指示を中心に地域住民による救助活動が組織的に行われたとされる。後藤（2014）pp.114-116.

5) 倉田（1997、1998）は阪神・淡路大震災時の神戸市と西宮市における消防団の活動について詳細に記録し、比較している。これによると、神戸市では都市行政の近代化に伴う消防団の合理化により、装備が大幅に削減されたことによって、西宮市と比較して発災時の迅速な消火活動が阻害されたとしている。

2. 地域防災の中核としての消防団の役割

2-1. 自治体消防体制の概要

消防の起源は、1629年に江戸城の火災防ぎよを目的として幕府から江戸在留の各藩大名に対して発出された「奉書火消」とされ、やがて設備・人員を配置した常備消防としての「定火消」が組織された。ただし、これはあくまで江戸城の防衛を主目的とした組織であり、武士階級の命と財産を守ることに主眼が置かれていた。その後、市中の町人階級による火消制度として、1718年に「町火消（店火消）」が組織され、1730年に「いろは四八組」に再編された。これが消防団のルーツとされる。その後、明治時代に入り町火消は東京府によって「消防組」となり、1873年に新設された東京警視庁の管轄となる。これが戦前期には軍部の意向から防護団に統合され「警防団」となり、消防業務に加えて防空にあたることとなった。終戦後はGHQの指導により警察と消防の分離が図られ、1947年に警防団は解消され、「消防団」が組織された。さらに同年、消防組織法が公布され、幾度かの改正を経て現在の制度が形成されるに至っている⁶⁾。

現在の自治体消防・防災体制は通常、市町村等⁷⁾が設置する常備消防と、消防団による非常備消防の2層により整備される。図1は、市町村における消防機関の概要である。消防本部と消防団は、並列に配置されており、相互に連携を図っている。消防団には地域ごとに分団が設置⁸⁾され、団員は基本的に居住、あるいは勤務する地域の

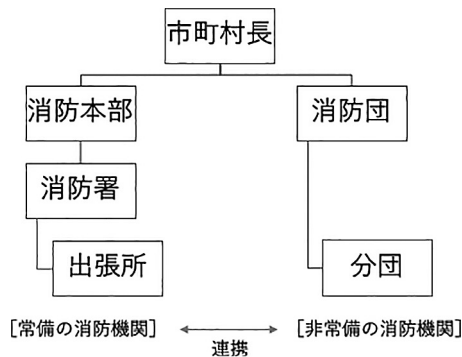


図1 現在の消防機関の概要

(出所) 消防学校消防団員教育研究会 (2018) p. 3.

6) 後藤 (2014) pp. 35-68., 大内 (2006) pp. 4-5., 消防庁 web サイト「消防団の歴史」
<https://www.fdma.go.jp/relocation/syobodan/about/history/> (2021年12月アクセス)

7) 市町村長が単独で設置するほか、一部事務組合による広域設置の場合がある。

8) 近年では地域別分団以外にも、災害発生時のみ出動する機能別分団や、主に広報活動を行う女性分団などが設置されるが、本稿においては検討していない。

分団に所属し、分団の統廃合以外に配置転換されることなく引退まで勤め上げる。つまりこの仕組みそのものが、消防団組織が地縁・血縁に支持されることを前提に形成されていると言える。このような背景から消防団は、①地域密着性、②要員動員力、③即時対応力といった特徴を持つ⁹⁾とされ、これらを活かしながら防災体制を担っている。

このようにして自治体消防体制は構築されているのであるが、よりミクロの地域レベルに目を移すと、地域防災体制は消防団のみによって維持されているわけではない。消防団とは異なる組織として自主防災組織が形成されてきている。次節では、消防団と自主防災組織の関係を検討することにより、地域防災体制における消防団の役割を明確にする。

2-2. 地域防災体制における消防団と自主防災組織

前述のとおり地域防災体制を構成する組織として、消防団の他に自主防災組織がある。自主防災組織とは、消防庁によると「『自分たちの地域は自分たちで守る』という自覚、連帯感に基づき、自主的に結成する組織であり、災害による被害を予防し、軽減するための活動を行う組織」¹⁰⁾である。起源は1959年の伊勢湾台風を受けて成立した、災害対策基本法にもとづく防災計画において設置されたものである。その後、阪神・淡路大震災、東日本大震災を経て、自主防災組織の育成が行政の責務であることが明確化され、その充実と強化が喫緊の課題となっている。

自主防災組織の整備状況を表す指標として、「活動カバー率」がよく用いられる。「活動カバー率」は全国の世帯数に対する、自主防災組織が活動範囲としている地域の世帯数の割合を示している。2020年4月現在で活動カバー率は84.3%、組織数は169,205組織¹¹⁾となっており、積年の蓄積が実った結果と言えよう。ただし、この指標は組織の存在の有無のみを数値に置換したものであることに留意しなければならない。つまり、活動の実効性を担保する指標にはならない、ということである。小西(1998)は「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」¹²⁾と指摘している。自主防災組織は新たな組織として結成することも可能だが、自治会等の既存団体が兼ねる例が多い。自治会等は一般に高齢化が進んでいるため、組織の実効性という意味では、前述の構成員の意識の問題に加

9) 古屋ほか(2015) p.4.

10) 消防庁(2017) p.7. 具体的な活動内容として、平時には防災知識の普及や地域の災害危険の把握、災害時には情報の収集と伝達、初期消火、住民の避難誘導などが例示されている。

11) 消防庁(2021a) p.276.

12) 小西(1998) p.22.

えて、技術や動員力にも不安があろう。すなわち、自主防災組織は確かに地域に密着し、住民同士の関係を構築することで、日常の安心できる環境をつくることには長けているが、それを非常時の災害対応力に直接的に結び付けることは困難であると言える。この点に、消防団が自主防災組織との連携の中で果たすべき役割を見出すことができる。

阪神・淡路大震災における北淡町の事例では、消防団と自治会や商店主との連携が機能したとされる¹³⁾。自治会等には消防団OBも多く、また、地域に関する知識面では比較的年齢層の若い消防団よりも秀でているため、これらが消防団のもつ要員動員力、装備、技術と結びつくことにより実効性を高めることができる。このことから、即時対応力をもつ消防団が自主防災組織を含めた地域コミュニティの中心となり、指導的役割を果たすことによって、地域防災体制が強化される可能性が示唆される。

梅木ら（2013）による北九州市における住民アンケート調査にもとづく研究では、消防団に対して消火活動と同程度に、地域住民、とくに一人暮らし高齢者等に対する防火指導の要求が高いことが示された。また、消防団員へのアンケート調査では、消防団員は消防団以外の地域活動に参加し、地域コミュニティとの関係が深いことも示されている¹⁴⁾。

大内（2016）によれば、現在の市町村常備消防は日常の火災などに対応する目的で設置されており、大規模災害への対応力を備えていないため、発災後数日間、地元の消防署、消防団と地域の市町村役場・警察署、各個人など素手で奮闘するに近い住民の自助意外に何も無いに等しいとされる¹⁵⁾。また永田（2019）は日頃から訓練され、災害時に実効性を持って活動できる共助組織は、わが国では唯一消防団しかなく、わが国の共助体制の中核をなすと指摘している¹⁶⁾。

このように、消防団は日常的な地域活動などを通じて地域コミュニティと関わることで、自主防災組織の実効性を高め、災害対応力を強化できる。これが地域防災体制における消防団の役割である。では、このような役割を果たす消防団の組織特性をどのようにとらえるべきか。言い換えれば、自主防災組織と同質の共助組織であると断言できるのか。この点について次節で詳細に検討する。

2-3. 共助なのか公助なのか

「自助・共助・公助」は、公的課題に対して誰が、どのように対応していくか、と

13) 後藤（2014）pp.114-116.

14) 梅木・加藤（2013）p.22.

15) 大内（2016）p.60.

16) 永田（2019）p.52.

いう意味で社会福祉をはじめすべての行政分野に関連する概念であるが、特に、防災行政において頻繁に採り上げられ、議論の土台とされてきた経緯がある¹⁷⁾。図2は、消防庁による、地域防災にかかる自助・共助・公助の整理を示したものである。災害時の被害を抑えるためにはそれぞれの機能が有機的に結合していなければならないが、特に、地域の防災力を決定づけるのが自分の身を自分の努力によって守る「自助」と、地域や近隣の人が互いに協力し合う「共助」の連携体制であることを強調している。

また、図3は、永田（2014）によって東日本大震災の経験を経て提起された、消防活動にかかる自助・共助・公助の構造モデルである。災害発生時に被災自治体の機関が機能不全に陥ることが想定されるため、その場合には国や都道府県との垂直補完、近隣自治体との水平補完により公助体制が維持される。しかし、発災直後は交通混乱等の影響もあることから、近隣市町村からの応援は困難であり、到着までにタイムラグが生じてしまう。そのため、自助・共助が迅速かつ円滑に機能することが重要になるということが理解できる。それでは、消防団はこのモデルに照らしてどのように位

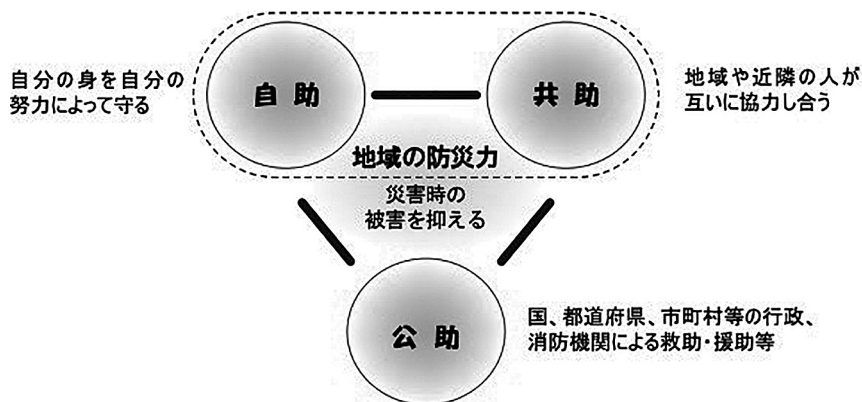


図2 消防庁による自助・共助・公助の整理

(出所) 消防庁 (2017) p. 6.

		公助		共助	自助
自治体公助	広域応援 (補完体制)				
	垂直補完	水平補完			

図3 自助・共助・公助の三層モデル

(出所) 永田 (2014) p. 47.

17) 牧瀬 (2020) による都道府県議会議事録の分析では、多くが自然災害の文脈で議会質問に使われていることを指摘している。

置づくのだろうか。制度面と実態面から検討する。

前述のとおり現在の消防団の設置根拠となっているのは消防組織法である¹⁸⁾。消防組織法での位置づけでは、明確に行政機関を構成している。極端な場合、消防本部や消防署を置かずとも消防団のみで消防事務が成立する¹⁹⁾。つまりその意味では自治体公助の一部となる。団員は市町村長の承認を得て団長から任命され、非常勤特別職公務員の身分を得る。ただしあくまで非常勤特別職であり、公務員とは言え本業として成立するものではない。通常は別に生業を持ちながら、指令に応じて出動可能な範囲内で活動に従事することになる。

そこで実態面を見ると、団員となるのは、地域に古くからある家の出身者や、地域で事業を営む経営者であることが多い。入団動機として根底にはもちろん「郷土愛精神」があろうが、もう少し具体化するならば、近い将来に自治会等の地縁組織の中心人物となるための人脈形成であったり、自営業者として地域住民（すなわち主要顧客）との良好な関係性を維持することであったりもする。このような団員の動機、あるいは前述したように現行制度以前から自治組織として活動してきた経緯もあることから、公助組織ではあるものの、一般的な行政機関のイメージとは異なり、地域コミュニティとの関係性が相当に濃密であることが特徴である。

このような特性から、首長の指揮命令下において行う消防（水防）以外の活動に従事することがある。自治会等の求めに応じて、地域コミュニティの成員として祭りやイベントの警備や、防犯活動などを行うことがあるが、これらは消防組織法等に規定される地方公務員としての職務²⁰⁾の範疇を超えた活動²¹⁾である。その活動に対価が発生する場合もあるが、基本的には上述の団員のボランティア的な内発的動機等により支えられている²²⁾。

すなわち、消防団は制度的には行政機関の一部であり、公助組織であるが、団員の

18) 第九条 市町村は、その消防事務を処理するため、次に掲げる機関の全部又は一部を設けなければならない。

- 一 消防本部
- 二 消防署
- 三 消防団

19) 現の一部地域では、完全に常備消防を消防団に依存している例もあるが、本稿では検討の対象としない。

20) 消防組織法のほか、水防法にもとづく水防事務、国民保護法にもとづく避難住民の誘導などがある。

21) 消防団として消防活動に従事する際には、通常紺色を基調としたアポロキャップを着用するが、地域コミュニティの求めに応じた活動の際には異なるキャップを着用し、区別しているという事例もある。

22) 筆者自身も居住自治体の消防団の一員であるが、他の団員から「ボランティアなので（できることに限界がある。）」という心情を吐露されることが頻繁にある。

このほか、本節の考察を支える根拠は参与観察から得られたデータである。ただし観測範囲は限られており、詳細な分析は稿を改めたい。

勧誘が地域内の地縁や血縁をもとに行われてきたことや、地域コミュニティとの平時からの結びつきの強さから、その活動は実態として共助の領域をも担うという、二面性を持つ組織であると言える。小西 (1998) は自主防災組織と比較して「よりプロフェッショナルに近いボランティア」と表現している²³⁾。

しかし一般的には、あるいは団員自身も共助組織としての認識が強く、同時に公助組織でもあることがあまり意識されていない可能性が考えられる。そうであるならば、組織のガバナンスのあり方に大きな影響を与えるであろう。次章では、公助と共助の二面性を持つ組織のガバナンスを議論するに先立ち、公共空間に存在する組織の経営に関する近年の議論をまず整理しておきたい。

3. 地域経営とパブリック・ガバナンス

3-1. 行政経営論から地域経営論へ

行政に地域との「協働」や「連携」が求められるようになって久しい。その背景には、少子化がもたらす税収減、あるいは職員数の減少というリソースの不足と、行政課題の多様化・高度化に直面して、全ての課題に行政が直接的に対応していくことの困難性がある。そこで、市場原理を活用し、行政運営を効率化しつつ、公共サービスの提供主体を民間に移管していくアプローチが採用されてきた。この改革の動きを支えた理論がNPM (New Public Management) である。NPM は民間企業の手法や理念を行政に導入しようとするものである²⁴⁾。NPM を背景理論とする行財政改革は、行政組織を経営主体として扱う「行政経営論」として実務の進展とともに知見が蓄積された。英国サッチャー政権期に始まったNPM 型行財政改革は、わが国地方自治体では1990年代後半にその萌芽が見られ、三重県の北川正恭県政を端緒として全国に広がった。しかしNPM 型改革は、経済性や効率性の向上に集中し、公共サービスの供給方法は改善したものの、その過程への市民参加や社会セクターの役割を考慮しなかった、という批判がある²⁵⁾。例えば住民はNPM では公共サービスの客体、すなわち顧客として把握され、サービス提供主体としての役割は十分には考慮されてこなかったのである。しかしながら、阪神・淡路大震災の被災地支援を契機として、ボランティアを中心とした市民活動は活性化し、1998年には「特定非営利活動促進法」が成立しNPO に法人格が付与された。また、民間企業の社会貢献活動はSDGs (持続可能な開発目標) の潮流に乗り、これまでに無いほどに積極的な動きになっている。

23) 小西 (1998) p. 24.

24) 大住 (1999) p. 1.

25) 工藤 (2016)

近年では行政以外の組織が公共サービスの主体となりうる十分な能力と意欲を蓄積しつつあると言えよう。つまり NPM の成熟とともに、いわゆる「新しい公共空間」が発達しているのである。

このような環境下で、「地域経営論（あるいは地域経営学）」の確立が提起されている。「地域経営論」という用語自体は新しいものではないが、これまで明確な定義付けがなされてこなかった。そこで日本学術会議経営学委員会は2015年に「地域経営学の研究・教育のあり方検討分科会」を設置し、地域経営学の意義・役割・体系や研究領域の明確化を目的に検討を開始した。その後「地域経営学に関する分科会」に引き継がれ、2021年現在も議論は継続中で明確な結論は出ていないが、2017年に公表された『第23期経営学委員会 地域経営学の研究・教育のあり方検討分科会記録』において一定程度の整理がなされている。

それによれば、地域経営学は地域そのものを経営主体として、地域住民のための地域価値の創造を目的として、その目的の達成に向けて課題を設定し、解決していくための科学的な知識体系である、としている²⁶⁾。また、ここでいう経営主体は、地域内の各種の経営主体から構成される。すなわち、行政や企業、学校、病院、NPO に加えて家庭も含まれる。このような多様な主体が「連携・協調・協働」して地域価値の創造に努めることが求められるのである²⁷⁾。

このような議論の下で、十分に明確化されていない点は多々ある。その中でも、経営主体としての地域そのものとは何か、は重要な検討課題である。この点が「自治体」という明確な主体を対象とする行政経営論との大きな相違点でもある。行政経営論を含め、経営学ではあらゆる継続的事業体を主体としてとらえるが、個々の事業体はそれぞれの社会的目的を有している。それが地域経営論では、多様な経営主体を統合して地域という実体の無い概念上の経営主体を指定するため、主体の特性にもとづく演繹的なアプローチは困難であり、多くの事例をあらゆる経営学の理論、ないし隣接領域も含めて総合的に検討することが求められる。

3-2. 地域経営論におけるパブリック・ガバナンス

経営学におけるガバナンスはいわゆるコーポレート・ガバナンスを指しており、経営者の執行行為の監督と統制を行うシステムである。これに対して公共空間におけるガバナンスは、「国民目線で政府における長とその内部の仕組みや行政運営そのものの再生化を意図したガバナンス論」と「政府と社会の相互作用関係を意図したガバナ

26) 日本学術会議（2017）p. 37.

27) 同上

ンス論」とに区別することができる²⁸⁾。

前者はコーポレート・ガバナンスの行政版とも言え、NPM の思想とともに受け入れられた。すなわち、納税者である住民は厳密には企業にとっての株主のような財産権を有するわけではないが、抛出した財産が効率的かつ有効にサービスに変換され、供給されているかを監督し、統制することになる。そしてこれを担保する仕組みとして、従来の監査制度に加えて、内部統制の導入、発生主義による財務書類の作成や行政評価によるチェックなどが導入された。

後者はNPM が成熟したことによって新たに形成された概念である。NPM では公共サービスの効率的供給を追求する手段として、市場原理の活用を採用した。具体的には、政策立案のみを行政が担い、執行については可能な限り民間に委ねる、という考え方である。その結果として、様々な行政分野で行政と民間が協働してサービス提供を実施することになり、政府と社会の相互作用が拡大し、地域にネットワークが構築された。つまり、NPM の成熟に伴い、住民は納税者から顧客となり、さらに公共サービスを協働して生産するパートナーという役割も担うこととなった。このことにより、従来の委託者—受託者関係に着目したスチュワードシップ論にもとづくガバナンスから、ステークホルダー間の相互関係に着目したマルチステークホルダー論にもとづくガバナンスの色合いが濃くなってきたのである。これが新しい公共空間におけるパブリック・ガバナンスの萌芽であると言えよう²⁹⁾。

では地域経営論の文脈でパブリック・ガバナンスをどのようにとらえるべきか。富野 (2018) は、地域経営論では「新たなガバナンスの仕組みが必要」³⁰⁾ としながら、ガバナンスという用語が経営学と社会学でかなり異なる意味合いを持っていることを指摘している。すなわち、社会学では関係者による参加と合意による秩序形成が強調されるのに対して、経営学ではコーポレート・ガバナンスとして組織体の一体性が強調される、ということであり、このことが地域経営への展開を阻害している³¹⁾ という。その意味では、地域経営論におけるパブリック・ガバナンスを検討するにあたって、消防団は題材として適していると考えられる。なぜなら、既に2章で述べたように、消防団は通常の消火活動に加えて、祭りやイベントの警備、防火指導などを通じて日常的に地域コミュニティと関わることで消防・防災力を高めている。すなわち消防団は公助と共助の二側面を有し、地域のステークホルダーとの相互作用の中で新しい公共空間を担う存在だからである。

28) 遠藤 (2012) p. 21.

29) 同上 pp. 22-25.

30) 富野 (2018) p. 149.

31) 同上 p. 167.

4. 消防団のガバナンスと評価

これまでに述べてきたとおり、消防団は首長からの指揮命令に従い行動する行政組織としての側面と、団員の内発的動機から、あるいは地域コミュニティからの求めに応じて活動する非営利組織としての側面を有していると言える。このようなハイブリッドな組織は類例を見ないが、行政経営が地域経営へと軸足を移していく中で、行政と地域との高水準のパートナーシップを具現化する一つの形態として、今日的な意義を認めることができよう。その意味では、消防団という特殊な組織が、継続的事業体として、いかに持続可能に運営されうるべきかを検討することは、今後の地域経営論の議論への貢献となるであろう。

そこで本章では消防団のガバナンス、特に財務ガバナンスについて検討する。検討にあたり、そのアプローチは3つあることを整理しておきたい。1つ目は、行政組織あるいは非営利組織のいずれか一方のガバナンスに依拠することである。2つ目は、両者がハイブリッドである現状に即して、ガバナンスのあり方も両者を区別して考えることである。3つ目は、これまでに無いハイブリッドならではの新しいガバナンス論を構築することである。

1つ目のアプローチによると、組織のあり方そのものがいずれかに統合されることになるため、本来の趣旨を損なってしまう。理想的には3つ目の新たなガバナンス論を模索したいが、組織特性について十分な解明に至っていない現状においては尚早である。そこで2つ目のアプローチを採用するが、少なくとも行政組織としての側面は明確であるため、本稿では行政組織としての財務ガバナンスを、内部統制および情報開示の観点から検討して、今後の研究につなげていきたい。本稿では事例検討を行うが、対象は主として中核市とする。なぜなら、小規模自治体では現在でも消防団だけで消防事務を担っている例も多々あり、こうした場合には公助と共助のハイブリッドになりにくいことと、他方で大規模自治体は事例が少ないためである。

また検討を進める前提として、消防団の経営資源であるカネとモノの流れについて図4に示した。消防団の運営にかかる経費は基本的に国からの地方交付税の算定に用いられる基準財政需要額に算入されている。財源としては一般財源の扱いになるだろうが、ほとんどの自治体で財源は国から一定程度措置されていると考えて良い。そこで自治体は必要な経費を予算化して執行することになる。執行の際に、報酬は団員個人に現金支出し、その他必要な消耗品、被服、装備、機材等は外部から調達し、消防団に現物支給する。これが本来の経営資源の流れである。この流れを踏まえつつ、現状について検討する。

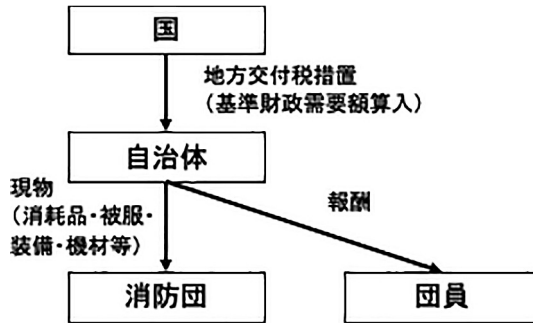


図4 消防団の経営資源の流れ

(出所) 筆者作成

4-1. 報酬問題

既に述べたとおり、消防団員は非常勤特別職公務員であり、労働の対価が当然に支払われる。対価の種類には主に年額報酬、退職報償金や費用弁償としての出動手当等（以下、特段の記述が無い限り総合して「報酬」という。）があり、その額は自治体の条例によって定められるが、国からの財政措置として地方交付税の基準財政需要額に算入されている単価が事実上の標準単価となる。

この報酬が、多くの自治体で個人に支払われず、団や団長の口座に一括支給され³²⁾、慣例的にプールされていることが近年の報道等により明らかとなった。用途は懇親会費や親睦旅行であることが多いという³³⁾。このことは様々なガバナンス上のリスク要因となる（図5）。

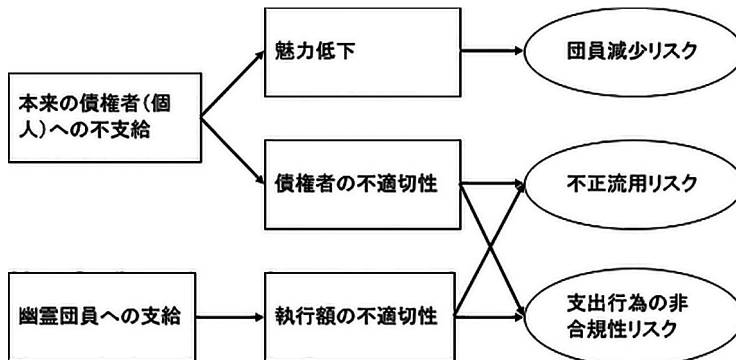


図5 報酬の一括交付に起因するガバナンス上のリスク

(出所) 筆者作成

32) 消防庁 (2021b) によると、年額報酬について個人に直接支給している団体は全国の中で41.9%であり、団に支給している団体が37.4%である。

33) 高橋 (2021) p. 64. のほか、毎日新聞東京版2021年1月26日22面、2020年12月28日3面など。

当該慣行の問題点は、本来の債権者である団員個人に支給されないことと、いわゆる幽霊団員の実態把握が困難となり、放置されることである。幽霊団員とは、団員に任用されているが活動実態の無い者である。制度上、年額報酬は団員に任用されている限り支給されることになる。すなわち、当該慣行によって債権者および執行額が不適切となるため公金支出上の規定に抵触し、支出行為の非合規性リスク要因となる。活動実態の無い団員に年額報酬を支払うこと自体が問題であるが、それが個人に支払われず団にプールされているなら尚更である。また、幽霊団員の存在は、実際の動員力を不明瞭にするため、消防・防災計画の正確性を損なうリスクも考慮しなければならないだろう。

さらにより一層重大なこととして、これらの問題は不正流用リスクとなりうる。報酬がプールされているということは、会計報告を行っているとは考えにくいため、その使途が団員を含め外部の目に触れることは無い。また幽霊団員の存在を意図的に黙認する動機にもつながる。

姫路市の包括外部監査では、報酬が分団長に一括支給されていることから、「不正が行われていても発見できない状況」であることを問題視し、「不正に流用されている可能性を否定できない」と指摘している。さらに出動が全く無い団員が多いことを踏まえて、「活動継続の意思を確認することが望ましい」と要請している³⁴⁾。

公金支出は首長の支出命令により、会計管理者による審査を経て執行される。会計管理者は支出命令の予算科目、使途、金額、債権者に問題が無いかを審査することにより予算執行の適正性を担保している。この業務プロセスにもとづく内部統制は財務ガバナンスの要諦であり、厳格に運用されなければならないことは言うまでもない。

また、図の上部について、当該慣行が、各団員の納得のもとで行われてきたのかどうか、という問題もある。確かに、懇親会や親睦旅行は各団員自身が利益を享受するものであり、それらを団員の受け取るはずであった報酬で賄うことに合理性が見いだせないわけでもない。酒席を囲むことが、多くの団員の嗜好に合致しているのであれば、各団員の納得度合いも高いのであろう。しかしながら近年では若年層を中心に酒席を敬遠する団員も多い。旧態依然とした慣習は、若年層の入団意欲を削ぎ、組織の弱体化を招きかねないのである³⁵⁾。

4-2. 交付金問題

団の運営にかかる消耗品、備品、被服費等を支弁するために交付金が支出されるこ

34) 姫路市 (2019) pp.173-174.

35) 各団員に直接支給する場合でも、その後半強制的に全額を再徴収して運用している事例もある。この場合、不正流用リスクおよび非合規性リスクは無いが、団員減少リスクは保存される。

とがある。本来、行政運営にかかる必要経費は費目別に予算化し執行すべきであるから、問題点としては、外部団体への経費の一括支弁を意味する「交付金」は支出科目として適切とは言えないこと³⁶⁾と、前節に述べた報酬と一体で運用され、本来支弁すべきではない用途に充てられるおそれがあることである。

この点について金沢市では「平成23年度包括外部監査結果報告書」において、以下のとおり意見が付されている。

消防団の一般会計は金沢市からの運営交付金と地元負担金（町会連合等からの拠出金）で成り立っており、予算の執行も両方の財源を区別することなく執行されている。また、これらの収入資金の一部が積立金として特別会計に積み立てられている。このような状況からは、金沢市が負担する運営交付金が、消防団の運営に必要な資金のどれくらいを負担していることになるのか判別できない。運営交付金の算定にあたっては、特別会計への積立金や繰越金を除外した年間の運営費、又はそのうちの特定費目に限定するというような算定方法が望ましい³⁷⁾。

交付金の支出自体は問題視されていないが、その算定根拠を明確にすることと、他の財源と混同してしまうことによって、結果的に説明責任を果たせていないことに対する指摘である。金沢市の場合は、自治会からの資金拠出もあることから、共助活動の比重が大きいことが推察される。資金の流れをより明確にするという課題はあるものの、消防団単位での会計報告がなされていることは特徴的であり、財務ガバナンスの構築に向けて重要な示唆となろう。

4-3. 予算・決算と評価

消防団の活動のうち、少なくとも一部は行政サービスの提供であることから、設置自治体の活動として議会・住民による統制を受ける。すなわち、予算、決算あるいは行政評価によるガバナンスのフレームワークに組み込まれていなければならない。

前節までに述べた報酬や交付金が、予算・決算書類あるいは行政評価においてどのように記述されているのかを検討する。阪神間の中核市2市（A・B）の令和元年度および2年度公表資料（予算書および事務事業評価シート）にもとづき情報開示の状況を整理した（表1）。事務事業評価とは、事業別に投入した財源と成果を測定し、

36) 消防団は市町村の機関であるから、その運営に関する必要経費については、交付金ではなく機関の経費として、予算に計上、執行すべきものである。

月刊「地方財務」編集局（2011）p.324.

37) 金沢市 par 2. p. 26.

表1 中核市A・Bの事務事業評価における情報開示の状況

	A市	B市	
事務事業の区分	「消防団運営事業」	「消防団活動事業費」	「消防団等交付金」
含まれる経費	報酬・諸経費・交付金	報酬のうち退職報償金・諸経費	交付金
事業の成果指標	設定無し	設定無し	設定無し

(出所) 筆者作成

結果を評価して次年度以降の行政運営に反映するためのツールである。事務事業の区分方法に統一されたルールは存在せず、A市は消防団関係の事業が1事業にまとめられているが、B市では交付金とそれ以外の2事業に区別されている。

まず報酬について、A市では予算書に金額が明示されていた。事務事業評価シートでは他の経費と合算されており詳細は不明であるが、事務事業評価において支出の合規性リスクなど内部統制システムの評価は一般的に行われない。事務事業評価とは別に、内部統制システム評価が必要となるであろう。B市は予算書がウェブサイトでは公開されておらず、また、事業評価シートには報酬の一部しか含まれていないため報酬の全体額が把握できなかったが、A市と同様に考えて良いだろう。

次に交付金について、両市ともに交付金が支出されていることがわかったが、B市では交付金を独立した事業として設定しているため、より詳細に情報開示がなされている。シートの「実施内容」の記載によれば、「『B市消防団運営費交付金交付要綱』に基づき消防団交付金を支給する」とあり、用途は「研修費・訓練費・消防団員にかかる慶弔費・出勤費・予防費・消耗品費・その他消防団活動に必要な経費」と示されている。当該要綱は公表されておらず詳細は確認できないが、用途となる費目とそれぞれの積算基準が明確にされていると推測できる。しかし、別の科目として予算計上されている（重複している）経費がないか、また会計報告を受けているかなどは不明であり、その意味で不正流用リスクは軽減されていない可能性がある。

また両市ともに、事業目的は記載されているが事業の成果指標が設定されていない。成果を測定しなければ事業の3E（経済性・効率性・有効性）を目的に沿って検討することができないため、改善策を講じることは困難となるであろう。

5. まとめ

前章の事例検討から、消防団のガバナンス強化に向けたいくつかの示唆を得ることができた。一つは、不正流用リスク、支出行為の非合規性リスクを軽減するために、報酬を個人支給とすること、および必要経費は交付金としてではなく費目別に予算化

して、公金支出手続きにかかる内部統制システムを機能させることである。二つ目は、事務事業評価において成果指標を設定し、事業の成果について住民に対して広く説明することである。これらの示唆により、消防団の公助組織としての活動には行政組織としてのガバナンスのフレームワークが有用であることが確認できた。さらに、三つ目として、消防団単体の会計報告が考えられる。共助領域での活動に収入および支出が発生することが考えられるため、これらを公金と区別して経理することは必須である。そのため、自治体の予算・決算とは別に消防団の決算書を作成し、行政や団員、地域コミュニティに対して報告することはパートナーシップの構築に有用であると考えられる。

幾度もの大規模災害を経験したわが国では、消防団の充実・強化と地域防災力の向上が求められてきており、2013年に「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律」が制定された。これを受け消防庁も改革を進めているが、団員数が減少傾向にあることを重要課題として、団員処遇の改善、訓練内容の見直し、広報活動の強化などにより魅力向上を図っている。いずれも重要な施策であるが、組織である限り、それらの諸活動を支える基盤はガバナンスである。

しかしながら本稿では、消防団という組織がどのような組織なのか、というきわめて本質的な問いには正面から向き合うことができず、現象として観測されている課題に対して検討を加えたものであるに過ぎない。その意味で、学術的にはほぼ未踏の地に足を踏み入れたとも言えるが、組織特性への踏み込みが不十分であるがゆえ足元は相当に覚束ない。残された課題は山積であり、今後引き続き検討していきたい。

謝辞

本研究は JSPS 科研費 JP20K13664 の助成を受けたものです。

参考文献

- 梅木久夫・加藤尊秋 (2013) 「地域コミュニティ防災における消防団活動の役割に関する研究—北九州市における調査—」『日本火災学会論文集』63巻1号, 17-23.
- 遠藤尚秀 (2012) 『パブリック・ガバナンスの視点による地方公会計制度改革』中央経済社.
- 大内田鶴子 (2006) 『コミュニティ・ガバナンス』ぎょうせい.
- 大内田鶴子 (2016) 「消防団とコミュニティ・ガバナンス」『江戸川大学紀要』26号, 59-72.
- 大住荘四郎 (1999) 『ニュー・パブリックマネジメント 理念・ビジョン・戦略』日本評論社.
- 金沢市「平成23年度包括外部監査結果報告書」
- 工藤裕子 (2016) 「NPM は終わったのか?—New Public Governance と New Political Governance を中心に—」『ECO-FORUM』vol. 31, 9-17.
- 倉田和四生 (1997) 「阪神・淡路大震災における消防団の活動(その1)—神戸市消防団の事

- 例一」『社会学部紀要』第78号, 29-44.
- 倉田和四生 (1998) 「阪神・淡路大震災における消防団の活動 (その2) —西宮市消防団の事例—」『社会学部紀要』第79号, 13-34.
- 月刊「地方財務」編集局編 (2011) 『〔七訂〕地方公共団体歳入歳出科目解説』ぎょうせい.
- 小西砂千夫 (1998) 「公共財の私的供給システムとしての消防団の研究」『産研論集』25号, 13-27.
- 後藤一蔵 (2014) 『消防団—生い立ちと壁, そして未来—』近代消防社.
- 消防学校消防団員教育研究会 (2018) 『13訂版 消防団員実務必携』東京法令出版.
- 消防庁 (1997) 『大規模災害時における消防団活動のあり方に関する検討委員会報告について』
(https://www.fdma.go.jp/singi_kento/kento/kento057.html 2021年8月アクセス)
- 消防庁 (2006) 『阪神淡路大震災について (確定報)』
- 消防庁 (2017) 『自主防災組織の手引』
- 消防庁 (2021a) 『令和2年版 消防白書』
- 消防庁 (2021b) 『「消防団員の処遇等に関する検討会」中間報告書及び消防庁長官通知』
- 高橋祐貴 (2021) 『幽霊消防団員 日本のアンタッチャブル』光文社.
- 富野暉一郎 (2018) 「持続可能な社会における公益の構造 協働型社会政策の一視点」『福知山
公立大学紀要別冊』第5章, 147-168.
- 永田尚三 (2014) 「消防団衰退の背景と今後の消防団活動」『都市問題』2014年9月号, 46-54.
- 永田尚三 (2019) 「消防団の報酬問題を憂う: 若者が入団を躊躇う組織文化が衰退を招く」『改
革者』60巻5号, 52-55.
- 日本学術会議 (2017) 『第23期経営学委員会 地域経営学の研究・教育のあり方検討分科会記録』
- 姫路市 (2019) 「包括外部監査の結果報告書 消防局及び危機管理室における財務事務等の執行について」
- 古屋圭司・石田真敏・務台俊介編 (2015) 『消防団基本法を読み解く〜地域防災力の充実強化
のために〜』近代消防社.
- 牧瀬稔 「90年代から登場した「自助・共助・公助」って何だろう?」事業構想 web サイト
(<https://www.projectdesign.jp/202012/assembly-ask/008643.php>) 2021年12月アクセス