

マルチハザード時代の共助体制及び共助組織に関する研究

2016年度関西大学教育研究高度化促進費成果報告書

研究代表者 関西大学社会安全学部准教授 永田尚三

実施分担者 関西大学社会安全学部教授 山崎栄一

謝辞

本取組みは、2016 年度関西大学教育研究高度化促進費において、課題「マルチハザード時代の共助体制及び共助組織に関する研究」として促進費を受け、その成果を公表するものである。

目次

第1章 本研究成果の全体像の概要

第2章 永田尚三「消防の共助体制における組織間関係についての研究」『武蔵野法学
(5・6)』武蔵野大学法学会（2017年1月）(73)-(98)頁の概要

第3章 第2章 永田尚三「消防の共助体制における組織間関係についての研究」『武蔵
野法学(5・6)』武蔵野大学法学会（2017年1月）(73)-(98)頁の概要

第4章 山崎栄一「自然災害と国家緊急権」『憲法の理論のその展開—浦部法穂先生古
稀記念』信山社（2017年6月）233–255頁の概要

第1章 成果の概要

1. 本研究成果の全体像の概要

災害は、自然災害だけではない。CBRNE 災害（化学・生物・放射性物質・核・爆発物による特殊災害）という用語が示すように、近年、危機案件が多様化してきている。わが国でも、オウムサリン事件や福島第一原発事故が発生した。また北朝鮮のミサイル問題から、武力攻撃災害への体制整備も新しい課題として生じている。さらに現在わが国では、福島第一原発事故を契機に、原子力防災体制の整備が進められている途上である。このようなマルチハザード時代の到来と共に、様々な特殊災害対応において、住民による共助組織である、消防団への期待は大きくなっている。例えば国民保護法は、消防団に武力攻撃災害時の国民の避難誘導や消火活動、人命救助等の文民保護活動を課している。また原子力防災においても、警報伝達や災害時要援護者の屋内避難誘導等での、消防団に対する期待は高まっている。ただ、これらの特殊災害に対応するための、消防団を中心とした共助体制整備の現状は、実効性を欠くものである。何故ならば、消防団は義勇消防組織で、特殊災害に対応するための装備も専門性も有していないからである。海外では、核攻撃を最悪のシナリオと想定し、危機管理体制が構築されているので、これら特殊災害への共助レベルでの対応は、義勇消防組織ないしは特殊災害に特化した別組織が、特殊災害対応の特殊装備と専門性も保有し担当する場合が多い。ところがわが国では、すべて消防団が担うとされているのが、現状である。高齢化が進み、年々団員数を減少させている消防団が、果たしてこれら特殊災害に、どこまで対応可能か疑問が生じる。特殊災害の発生危険性は、自然災害同様にある。早急に、実効性のある体制整備が求められている。本研究では、わが国における、共助体制の現状を明らかにし、更に先進的事例である独の現地調査を実施し、マルチハザード時代に対応した共助体制及び共助組織のあるべき姿について検討を行った。本研究の研究成果は多岐にわたり、全ての研究成果の公表は出来ていない。本 2016 年度関西大学教育研究高度化促進費成果報告書では、公開がこれからとなる研究成果も含め、本研究の全体像についてまず本章で明らかにし、更に次章以降で、2018 年 3 月末日時点で公開された研究成果の概要についてまとめたい。

2. 本研究の取組み

本研究では、第一にマルチハザードに対する文献調査を実施した。第二に、消防団が保有資源を減らしている現状を明らかにするため、歴史的な文献や歴史的データからの現状に至る経緯を明らかにした。第三に、わが国の共助体制の特殊災害への対応体制の問題点をまず明らかにするため、2015 度を実施したアンケート調査（対象：全国市町村

消防本部、回収率 48%) の結果を下に、特徴的な事例（特殊災害への体制整備に関し、肯定的回答と否定的回答をした市町村の行政当局及び消防団）に対しインタビュー調査を実施した。第四に、全国の都道府県、市町村の特殊災害に対する各種行政計画・行動マニュアル（国民保護計画、地域防災計画の原子力災害対策編等）の内容分析を行い、その問題点を明らかにした（地域防災計画の原子力災害対策編について、事前研究で一部行った分析からは原発から 30 キロ圏内の原子力防災を重点的に進めなくてはならない市町村において、放射線防護の装備も持っていない消防団に、災害時要援護者の避難誘導を期待している地域が複数あることが明らかになった）。第五に、わが国の共助体制が特殊災害に対しても機能するようにする方策を明らかにするため、特殊災害に対し実効性のある共助体制を構築している先行事例であるドイツの現地調査を行い、どのように体制整備を行っているかを明らかにした。ドイツは、先進国で最も共助体制整備が進んでいる国である。人口当たりの消防団員数も、先進国で最も多い（団員総数は 110 万人）。また、災害復旧活動を担当する共助組織としては技術支援隊（隊員数 8.8 万人）があり、更に救護 NGO（隊員数 60 万人）も存在する。第六に、どのようにすれば複数の共助組織において十分な人員確保が行え、共助組織の活動を活性化出来るのかもドイツの調査より明らかにしたい。ドイツの調査にあたっては、各関係機関の知人（2015 年度の現地調査で各機関の幹部と関係を構築した）の協力を得て、調査を希望する共助組織を紹介してもらい効率良く実施した。更に、第七として、これら危機管理事案に対応した法律についても検討をおこなった。

研究体制は、研究代表者の永田が、国内外の共助組織及び体制の実態調査及び研究の取りまとめを行い、事業推進者の山崎が国内外の危機管理制度に関し法律的視点から調査を行った。また実施協力者として、京都府防災・原子力安全課の古橋副主査に参加いただき、実務家の視点からの助言等を貰った。更に、研究補助として、永田研究室の院生である玉置、渡邊も研究体制に加えた。

本研究は多岐にわたり、また更に多少の精緻化の余地があることから、上記の取組みの内部分的公開の物がある。現時点で公開されているのは、主に第二の歴史調査の部分の論文と、第一の文献調査及び第五のドイツの調査から得られた知見に基づき執筆された、第六の共助組織の専門性の高度化と活性化策に関する論文、更には第七の危機管理事案に対応した法律の部分に関する論文である。次節で、それら以外の部分の研究成果について、現時点でのまとまっている部分について、概要をまとめたい。

3. 原子力防災体制の現状についての調査結果

本研究では、いくつかの調査を実施したが、その研究調査の 1 つとして、特殊災害に対するわが国地方公共団体の対応体制の現状を明らかにするため、特に原子力防災の避難体制について、全国地方公共団体の広域避難計画の内容分析を行った。福島第一原子

力発電所事故をきっかけに、原子力防災対策の見直しが急務の課題となっているが、現在、地方自治体においても、地域防災計画の策定がほぼ終わり、広域避難を前提とした計画の策定が進められて段階である。本調査では、原子力防災における避難体制の現状と課題について明らかにした。調査の方法としては、まず原発から 30km 圏内に位置する、21 道府県の広域避難計画の策定状況を調べた。次に、それら都道府県の中で広域避難の対象となる 135 市町村の計画、すべてに目を通し、更に 8 つの項目について、内容をチェックした。

まず、道府県の広域避難計画の策定状況であるが、2017 年段階で策定されている府県が 16 府県（青森県、宮城県、福島県、新潟県、茨城県、静岡県、富山県、石川県、岐阜県、福井県、滋賀県、京都府、鳥取県、島根県、愛媛県、福岡県）で、未策定の道県が 5 府県（北海道、山口県、佐賀県、長崎県、鹿児島県）だった。市町村の広域避難計画の策定状況は、原発から 30km 圏内に位置する 135 市町村のうち、79 市町村で策定がされていた。

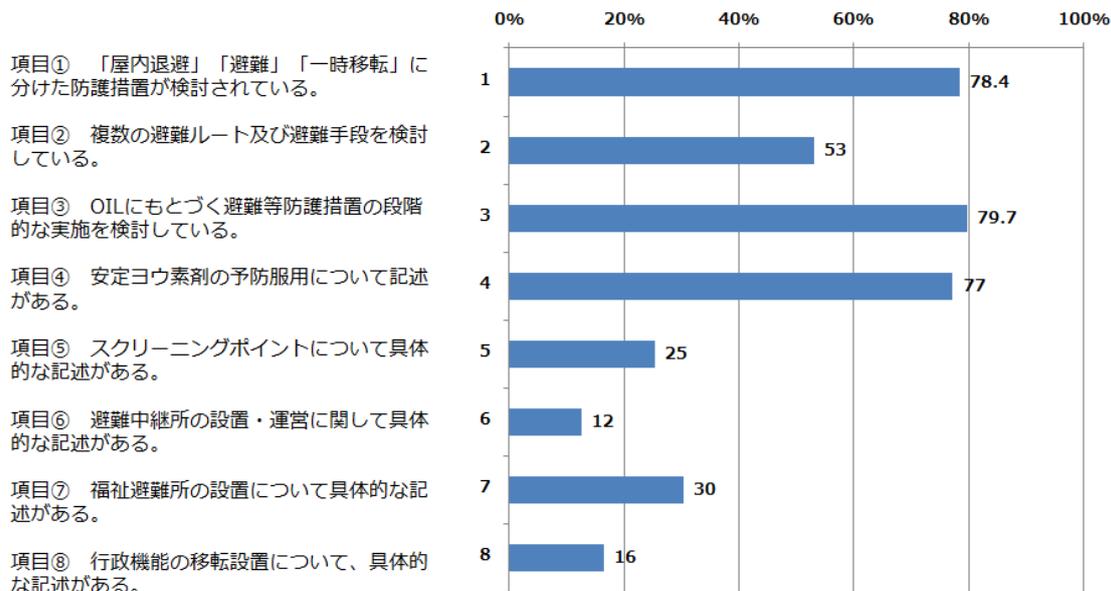
次に、市町村の広域避難計画については、以下の避難体制に関する 8 項目について内容の調査を行った。項目①「屋内退避」「避難」「一時移転」に分けた防護措置が検討されている。項目②複数の避難ルート及び避難手段を検討している。項目③OIL にもとづく避難等防護措置の段階的な実施を検討している。項目④安定ヨウ素剤の予防服用について記述がある。項目⑤スクリーニングポイントについて具体的な記述がある。項目⑥避難中継所の設置・運営に関して具体的な記述がある。項目⑦福祉避難所の設置について具体的な記述がある。項目⑧行政機能の移転設置について、具体的な記述がある。そしてその調査結果が、図表 1 となる。更に、項目ごとの策定率(全国)は、図表 2 の通りとなる。

図表 1 の分析からは、以下のことが分かった。①防護措置の中身はよく考えられている。しかし、避難の際に重要な避難経路や手段、スクリーニング検査について具体的な記述はあまり見られない。②行政機能の移転設置については、早急に検討をする必要がある。③避難と一時移転が一緒の場合が多く、避難中継所は、避難経由所など県により名称が異なる。④スクリーニング検査も避難中継所で行う場合や、検査場で行い、経由所を通過するなど様々である。県内外から応援を受ける際には、用語や方法が異なると混乱する可能性があり、統一する必要がある。次に、市町村における広域避難計画の策定率を道府県別に見たのが、図表 3 である。

図表1 8つのチェック項目についての分析結果

	泊村	蘭越町	ニセコ町	倶知安町	赤井川村	東通村	むつ市	六ヶ所村	横浜町	野辺地町	登米市	東松島市	涌谷町	美里町	南三陸町	富岡町	
項目1	△	○	○	○	○	○	※	○	※	△	○	○	○	○	○	○	
項目2	○	○	△	○	○	△	△	○	△	△	○	△	○	○	○	○	
項目3	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	※	
項目4	○	○	○	○	○	○	△	○	※	○	○	○	○	○	○	○	
項目5	※	※	※	※	△	※	※	○	※	※	○	※	△	△	△	○	
項目6	※	※	※	※	※	※	※	※	※	※	※	※	※	※	※	○	
項目7	※	※	※	※	※	※	※	※	※	△	○	○	○	○	○	○	
項目8	※	※	※	※	※	※	※	※	※	※	※	※	※	※	※	○	
	広野町	檜葉町	川俣町	いわき市	南相馬市	柏崎市	刈羽村	長岡市	上越市	小千谷市	十日町市	見附市	燕市	出雲崎町	東海村	水戸市	
項目1	○	※	○	○	△	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	※	○
項目2	△	△	○	△	○	○	○	○	○	△	△	△	○	○	○	○	※
項目3	※	※	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	※	○
項目4	○	※	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
項目5	○	△	△	※	△	△	※	※	△	※	△	※	※	※	※	※	※
項目6	○	△	※	○	※	○	○	※	※	※	※	※	※	※	※	※	○
項目7	△	※	△	○	△	△	○	※	※	※	○	※	※	※	○	○	※
項目8	※	※	※	○	※	※	△	※	※	※	※	※	※	※	※	○	○
	島田市	氷見市	志賀町	七尾市	輪島市	中能登町	敦賀市	美浜町	小浜市	おおい町	高浜町	越前市	若狹町	長浜市	高島市	舞鶴市	
項目1	○	○	△	△	△	○	○	△	※	○	○	○	△	△	○	○	○
項目2	○	△	△	○	○	○	○	△	※	○	○	○	○	○	△	○	○
項目3	△	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
項目4	○	○	△	○	△	○	△	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
項目5	○	△	△	※	※	※	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
項目6	※	※	※	○	※	※	△	△	※	○	※	△	△	△	△	△	△
項目7	※	△	※	○	○	△	△	△	○	△	○	△	△	△	△	△	△
項目8	※	※	※	※	※	※	△	※	※	※	※	※	※	※	※	○	○
	福知山市	綾部市	宮津市	南丹市	京丹波町	伊根町	米子市	境港市	松江市	出雲市	安来市	雲南市	伊方町	八幡浜市	大洲市	西予市	
項目1	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	△	△	○	○	○	○
項目2	△	○	○	※	※	△	○	△	○	○	○	△	○	○	○	○	△
項目3	○	○	○	△	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
項目4	△	○	△	○	※	※	○	○	○	○	△	△	○	○	○	○	○
項目5	※	○	○	○	※	※	※	△	※	※	※	※	△	※	△	△	△
項目6	※	○	○	※	※	※	※	※	※	※	※	※	※	△	△	△	△
項目7	※	△	※	△	※	△	○	○	○	○	○	○	○	○	△	△	△
項目8	※	※	△	△	△	△	※	※	※	※	※	○	※	○	※	※	※
	宇和島市	伊予市	内子町	糸島市	玄海町	唐津市	伊万里市	いちき串木	阿久根市	鹿児島市	出水市	日置市	始良市	さつま町	長島町		
項目1	○	○	○	○	※	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
項目2	○	○	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
項目3	○	○	○	○	※	※	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
項目4	○	○	○	○	△	△	△	△	○	○	○	○	○	○	○	○	○
項目5	※	△	※	※	※	※	※	△	※	※	△	※	○	△	○	○	○
項目6	※	△	※	※	※	※	※	※	※	※	※	※	※	※	※	※	○
項目7	△	○	△	△	※	※	※	※	○	※	※	※	※	※	※	○	○
項目8	※	○	※	※	○	○	○	○	※	※	※	※	※	※	※	○	○

図表2

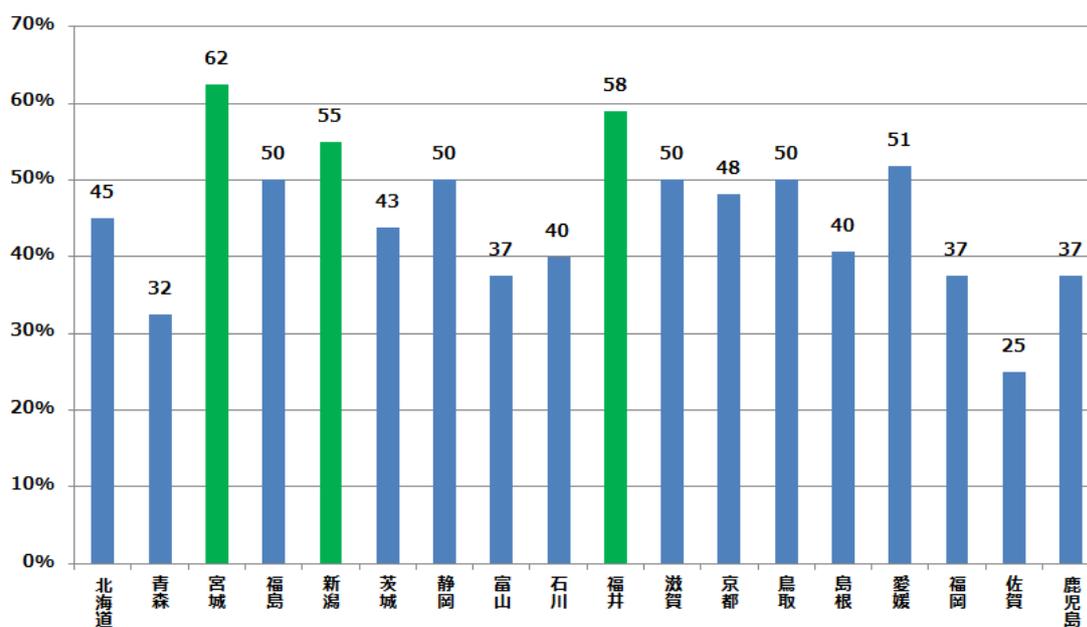


道府県ごとの策定率からは、以下のようなことが分かった。①青森県や、九州など北と南の市町村で策定率が低かった。②原発の立地している県の間でも策定率の格差が明

らかとなった。③道府県の策定率の高さと、UPZ 対象市町村の人口の多さに相関関係があった。④また、宮城県や福島県は、震災での被災経験から、福祉避難所に関して具体的な記述があった。島根、鳥取も同様に、高齢化などが背景にあると考えられる。

本調査からは、原子力防災における避難体制の現状を把握できた。また今後、対策を行うべきエリアも明らかに出来た。そして、道府県間をはじめ、同じ県内の自治体においても避難体制の現状について格差があることが明らかになった。今後、避難体制に関する用語の統一及び、地域間格差の早期の是正が求められる。未だ、原子力防災に関わる専門性が無い市町村の体制整備が、必ずしも進んでいない現状が本調査からも明らかになった。

図表 3 市町村における広域避難計画の策定率（道府県別）



4. ドイツの共助体制の調査

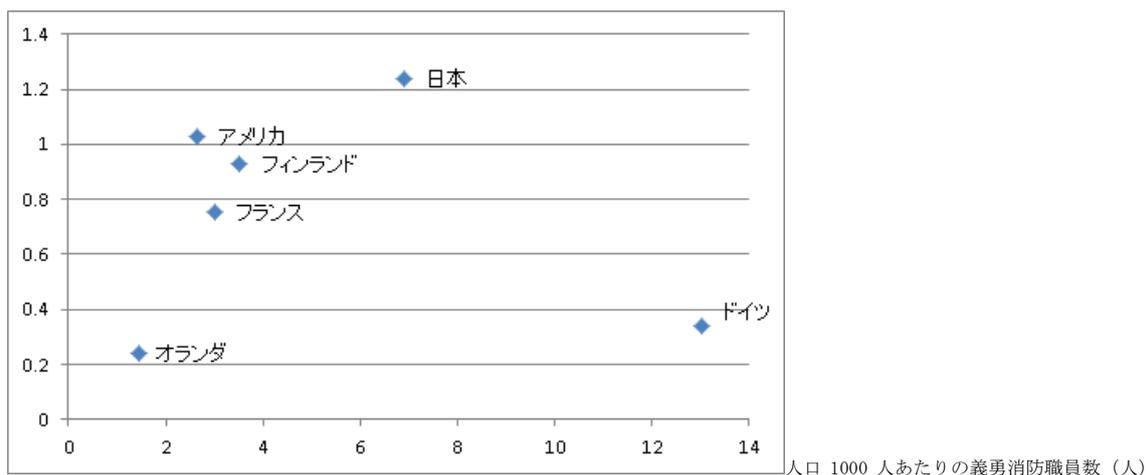
(1) 共助体制の先進事例であるドイツ

また本研究では、ドイツにおける特殊災害に対応した共助組織の現地調査を実施した。図表 4 は、先進国の人口 1,000 人あたりの消防職員数を縦軸に、また人口 1,000 人あたりの義勇消防職員数を横軸にとって、各国の常備消防（行政が 24 時間体制で行う消防）と非常備消防（住民で構成された非常時参集で集まる義勇消防）の整備状況を散布図で比較したものである。これを見ると、非常備の義勇消防職員の整備状況では、ドイツがずば抜けている。これはドイツが戦前の日本のように、都市部のみを常備化して、

地方は非常備の義勇消防組織に任せているからである。また兵役免除の特典や、地域においては義勇消防組織への参加を義務づけているからである。ドイツの共助組織は、義勇消防組織のみならず、更に高度な専門性を持った文民保護組織である THW、更には民間レスキュー組織が存在する。このような、非常に高度な共助体制を持つ、ドイツの共助組織の実態は、まだわが国でもあまり知られていない。本調査では、その実態を詳細に明らかに出来た。

図表 4 先進各国の常備消防と非常備消防の人的資源整備状況の比較

人口 1000 人あたりの消防職員数 (人)



備考：各国統計より作成※イギリスには、非常勤消防職員はいるが、義勇消防職員はいないので、本散布図にはイギリスが入っていない。

(2) ドイツ連邦共和国の歴史的経緯

現在のドイツの正式名称は、ドイツ連邦共和国 (Bundesrepublik Deutschland) であり、多数の州からなる連邦制の国家である。日本は 47 の都道府県から成るが、ドイツは州 (Land) であり、16 の州から構成されている。この連邦制はビスマルクが小ドイツ主義(1)の下、オーストリアを除いた中でドイツの統一を図り、その主権を握ろうとしたものに端を発する。要はプロイセンとオーストリアの勢力争いであり、統一ドイツの覇権をどちらが握るのかの争いが始まりである。プロイセンはオーストリアに対抗する形で北ドイツ同盟(2)を構築し、オーストリアに対するドイツ統一が開始される。これは 1867(慶応 3)年にドイツ北部のプロイセン王国を主体に 22 の諸国(領邦)を纏める形で作られたものであり、後に制度なども引き継がれたため、ドイツ帝国(ドイツ第二帝国(3)の原型となったものである。小ドイツ主義の下で結成されたドイツ帝国は 1871(明治 4)年から 1918(大正 7)年まで存続したプロイセン国王をドイツ皇帝とする連邦国家であり、現在のドイツの連邦制はここから始まっている。しかしながら、ドイツ統一後

に戦争を避けてきたビスマルクの方針を継承せず、誤った道に進んだ結果、第一次世界大戦で敗戦国となり、巨額の賠償金や世界恐慌などの理由によってアドルフ・ヒトラーの台頭を許してしまうことに繋がる。そのアドルフ・ヒトラーの体制下では州の権限は廃止され、州の実体も消失することになる。結果、中央集権体制となったが、次の世界大戦では再び敗北し、連合国(米国、英国、フランス、ソビエト連邦)による分割占領を受けることになる。この占領政策の点で日本と大きく違うのは占領を行う連合国にソ連が入っていたことであり、日本は結果的に米国の単独統治であったが、ドイツは4カ国による分割統治であった。第二次大戦後、連合軍は中央集権のドイツ、アドルフ・ヒトラー時代の権限が集中する体制を嫌ったため、必然的に戦後のドイツには地方分権化と地方自治を要求することになった。しかしながら、戦後に統治国の中で西側諸国と東側諸国が対立し始めたことにより、同じドイツの中でも西側諸国が統治する西側では先に州が復活し、ドイツ連邦共和国(Bundesrepublik Deutschland)、俗に言う西ドイツ(首都ボン)が成立したのに対し、一方の東側では、ドイツ民主共和国(Deutsche Demokratische Republik)、通称東ドイツが成立することになる。こうしてドイツが分断されることになるが、1989(平成元)年にはベルリンの壁が崩壊することによって、ドイツ民主共和国はドイツ連邦共和国に編入されることになり、東ドイツは西ドイツの制度を受け入れる形で統合され、ようやくドイツは統一されることになる。

(3) ドイツの連邦制

ドイツ連邦共和国は連邦(Bund)と州(Bundesland)から成るが、州も1つの国家であり、立法と司法と行政を各々の州が有している。また、ドイツの連邦制は米国の連邦制とは違う特徴があり、モンテスキューの「法の精神」に由来する徹底的な立法、行政、司法の三権分立が均衡と抑制によって図られている米国に対し、ドイツは少し毛色が違い、権限結合方式(4)という連邦制が採用されている。これは戦後の連合軍による占領の際に採用された方式であり、これはある程度の連邦の関与を残し、米国の連邦制と比較すると穏やかなものである。その権限結合方式の特徴が、3つある。執行する権利自体は州に集中しているが、憲法と法律の関係のように最終的には連邦法が州法より優越し、更に州政府が制定できる独自の立法は狭い範囲に限定される事、この3つの特徴から見えるように州政府へ連邦が干渉とまでは言わないが、指導する立場がかなり強いのである。もともと、州政府の立法権はかなり制限されたものであるが、連邦が立法を行わない一部の領域では、州が立法することも可能であり、地方の特色に応じて法律は若干違うのがドイツである。日本では都道府県の県境を越えようとも法律(条例や特定の地方公共団体のみ適用される特別法等を除く)が違うことはない。一方、ドイツでは基本的な内容は上記の関係で同じだが、条文は州で若干異なることもある。このように立法分野では連邦が州に優越するが、その一方で行政権の行使に関しては真逆であり、

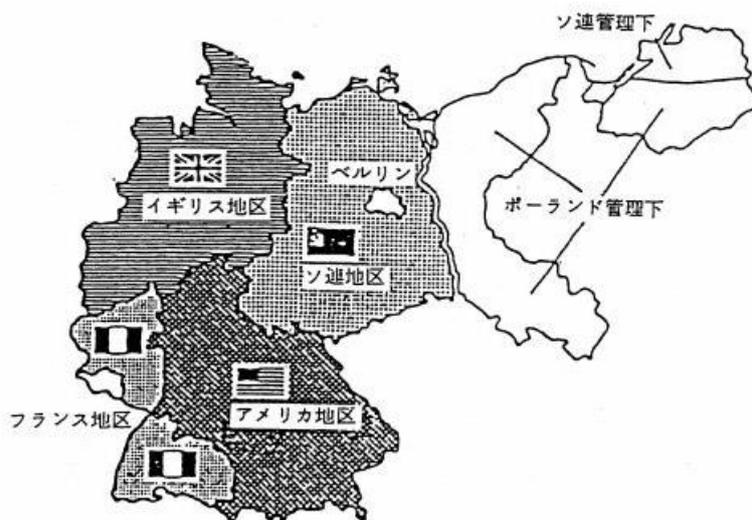
逆に州の方が連邦よりも強い構造となっている。ドイツの連邦主義は、多くの場合、大部分の法律（州法およびほぼすべての法律）の実施を責任者が担っているため、「エグゼクティブ・フェデラリズム」と呼ばれることが多い。ドイツの地方自治は州の権利であり、州は基礎自治体である市町村(Gemeinde)と広域自治体である郡(Kreis)から成る。(財)自治体国際化協会(clair) (2003) は「基本自治体である市町村に対しては、法律の範囲内において、地方的共同体のすべての事項を自己の責任において規律する権利(全権限性と自己責任性)を与えることとし、市町村連合(郡及び郡以外の市町村の連合組織)に対しても法律の範囲上の事務領域の範囲内で、法律の基準に従って自治権を与えることとしている(団体自治の保障) (5)」と述べており、これが地方の自治は地方で行う自意識の高さの根拠となっている。州政府及び地方公共団体の行政権が連邦より大きいことはドイツにおいて非常に大事であり、ボランティアの意識も含めて、地方自治が高水準で保たれている背景となっている。

前述の通り、現在のドイツは州政府の立法権が制限され、反面で自治権が強い連邦制であるが、現行法がこのようになっているのは戦後の占領軍がナチスの行った中央集権体制を忌避したことが背景にある。連合軍は西ドイツをかつての連邦制に戻し、州を復活させた上で「ドイツ連邦共和国基本法」を制定し、それを越えられないように、州の立法権を強く制限してドイツの中央集権体制を徹底的に解体したのである。そして西ドイツ国民もナチス時代の中央集権体制を望まなかった。西ドイツは連合軍に分割占領されており、西側の中でも地域によって担当する国が違っていたため、各国の意見が反映されており、(財)自治体国際化協会(clair) (2003) は「連邦制が採用された要因としては、大きく対外的なものと対内的なものに二分することができる。まず対外的な要因としては、当時旧西ドイツは西側占領管理国による占領状態にあり、管理国の意向を無視できなかった点である。管理国のうち、アメリカ合衆国及び英国は、ファシズム独裁体制の反省から、民主主義に基づく国家体制の確立を最重要視し、そのためには権力の分散化と住民の政治参加と自治を保障する分権的体制が好ましいと考えていた。これに対してフランスは、第二次世界大戦の苦い記憶からドイツに強大な権力を握る国家が誕生することを忌避し、そのためには連邦制が唯一の選択肢であると捉えていた。ここに西側占領管理国の思惑が一致し、連邦制の採用が推進された。一方、対内的には、歴史的に領邦制度が根付いており、特に神聖ローマ帝国解体後からはまがりなりにもドイツ同盟等の形で連邦的結合が試みられていたことが挙げられる。これらの経験により、連邦制導入に対する国民の違和感が軽減された(6)」と述べている。この背景があり、ドイツの体制は作られることになったのである(図表5)。

また、ドイツの統治機構の特徴は、首相の権限が制限されていることと、部門別の原則である。ドイツ憲法の第65条は、首相、部局と内閣の間で執行権を分離させている。首相は、「一般政策指針」を決定し、責任を負うものとし、閣僚の任命と解任を担当する。しかし、財務・司法・防衛省は憲法上保護されている。第一に、ドイツは、代々、

連立政権が続いてきた。連立交渉と連立条約で、重要政策方針の擦り合わせや連邦内閣における閣僚級ポストの配分などが行われる。例えば、2017年9月に実施された連邦議会総選挙の後には、政党間の連立交渉が4か月半も続き、2018年2月7日、キリスト教民主同盟（CDU）と社会民主党（SPD）の間でやっと連立交渉が成立した。ただ、第一党であるCDUは、議席数を40も減らしたSPDに、連立の代償として大幅譲歩をし、財務相や外務相という重要ポストを、CDUに譲らねばならなかった。

図表5 第二次大戦後のドイツの管理状況



また、首相の権限を制限する要因としては、いわゆる部門別の原則がある。大臣は、担当省庁とその政策領域を管轄する独立性が保証されている。首相は、一般的な政策のガイドラインを設定することが出来るが、各省庁内の単一の問題に関し指示する権限は持たない。ドイツの統治機構内で、部門の原則は非常に守られており、政策部署内の単一の閣僚ならびに部門の、組織および管理に関する実質的な自治を提供している。部門の原則は、また閣僚の責任の原則を意味する。大臣は、担当省庁に関し、首相と議会に責任を負う。さらに、それぞれの部署が政策立案において重要な役割を担っており、各省庁の各部門は、その担当領域内の立法案の策定に責任を持っている。このように、縦割りの行政機構となっているため、わが国の行政機関でも指摘されるよう、省庁間や政策分野間の横の調整は弱くなる（7）。

（4）ドイツの危機管理体制

またドイツにおいては、社会を取り巻く危機への対応も、社会保障の一般原則の例外ではない。ドイツの社会保障の一般原則は、①高度の地方分権、②補完性の原理、③ボ

ランタリズム、④法律主義、⑤部門主義および協議によって特徴付けられている。様々な階層の組織が関わるため、多くのフォーマルないしはインフォーマルな調整メカニズムが存在している。国中心の対応が求められる武力攻撃災害等は例外として、平常時の危機対応に関しては、地方レベルを中心とした、これら社会保障の一般原則が、危機の原因にかかわらず大きく作用する。よって、ドイツの危機管理制度は、オールハザードのアプローチに向かう傾向があるが、各階層や部門固有の強い次元を維持している。よって、ドイツの危機管理体制においては、分権主義、補助的、自主主義が、大きな特徴として見られる。

分権主義とは、危機管理と災害対応は基本的に、州と市町村の主要課題であるということである。連邦政府が主導的役割を果たすのは、戦時中の文民保護の場合にのみである。危機管理分野全般に関し、各州の内務省が、立法だけでなく政策立案を行っている。そして、警察も含む市民安全保障分野の実施、調整、管理を担当している(8)。このように、ドイツは基本的に、国民保護は国、NBC 災害および広域災害は州、自然災害は郡や市という役割分担になっている。連邦法によって規定された、この役割分担は、きわめて厳格に運用されている。地方分権と、後述する補完性の原理が徹底的に守られているのである。逆にいうと、国民保護以外の危機管理行政は、州政府及び郡市にほぼ完全に任されている。よって、地方政府に任されている分野に関しては、最低限押さえるべき点は、連邦政府が示しているが、あとは州政府で個々に制定された法律で、運用されることになる。例えば、消防法は、州の数だけドイツにはある。これが州によって微妙に違っている。その背景としては、戦後どこの国に占領されたかで、法体系が州ごとに異なっているという説もある。

次に、補助的とは、ドイツでは通常、補助制度の原則に従い、州や地方レベルに可能な限り多くの行政上および運営上の任務を再委譲していることである(9)。背景にあるのは、補完性の原理の考え方である。補完性の原理の起源は、ローマ教皇レオ13世が1891年5月15日に出した回勅(Rerum Novarum)(10)と言われる。個人・地域・行政の役割分担についての考え方で、EUの基本理念の一つとなっている。一般的には、決定や自治などをできるかぎり基礎的自治体(市町村)等の住民との距離が近いコミュニティーで行い、出来ない部分のみをより大きな単位の団体で補完していくべきという概念と理解されている。そして補完の方法には、垂直補完と水平補完がある。垂直補完とは、国や都道府県が、市町村がどうしても対応できない部分を上から補完すべきであるという考え方である。また、水平補完は、市町村がどうしても対応できない部分を広域行政組織や地域の中核市が水平的に補完すべきであるという考え方である。できるかぎり小さい単位で対応するという補完性原理の大原則から考えれば、市町村でどうしても対応できない部分を、市町村間の水平補完で補い、更にそれでも出来ない部分を都道府県、国の垂直補完で対応すべきという話となる(11)。ドイツにおいては、分権主義が徹底されているがゆえに、危機管理体制においては、文民保護の例外を除いて、州レベルで

の垂直補完、水平補完が行われ、行政のみならず多様な住民組織をアクターとした多層にわたる補完体制が構築されているといえよう。ただ、補完体制の基本は、基本的に住民に身近なコミュニティーで、平常時のほとんどの危機に対しては、地域行政及び住民が自分達で対応するべきということである。最も身近な階層となる地区 (Kreise) と地区のない都市 (Kreisfreie Städte) が、これらコミュニティーの主役となる。これらコミュニティーレベルの危機管理の主要アクターは、消防隊員や消防団、日本には存在しないボランティアレスキュー組織、警察で、地域の危機管理当局は、地方レベルおよび地域レベルのすべての日常的な緊急事態および危機に対処している。また、すべての行政区と地区のない都市では、地方行政によって災害管理部局 (通常は「危機管理センター」) が設置されている。そして災害救援活動中には、この危機管理センターが現場で運用指令を出す。

自主主義とは、ドイツの補助制度には、公的機関と民間機関との間の仕事と協力の分業も含まれており、公的機関と民間救済機関の多くは危機管理業務の遂行に責任を負う。ドイツでは、以下の共助組織が存在する。公的な共助組織としては、連邦政府が管理する技術支援隊 (THW) と市町村が管理する消防団が、そして NGO 組織としては、ドイツ労働者のサマリア人連盟 (ASB)、ドイツ海難救助、ドイツ赤十字社 (DRK)、聖ヨハネ・救急 (JUH)、マルタボランティア勲章 (MHD) 等がある。そして、ドイツの救助隊の 80%、災害医療救援の 95% が、これらの共助組織によって担われている。これらの組織は、日本の消防団とは異なり、かなりの自律性を維持しており、ほとんどの管理業務と日常の緊急サービスはプロのスタッフによって行われている。また、ボランティアも研修を実施しており、災害時の公的支援等で出動している。つまり、公的危機管理体制および訓練に、これら共助組織も加えられているということである。これら共助組織は、独立性を維持し、会費を通じた危機管理の費用を負担している。しかし、活動の規模や範囲によっては、公的な財政的補償を受ける場合もある。また、130 万人以上の隊員数がある消防団は、ドイツの共助体制の根幹を成している。災害時には、医療救助機関や地方部隊、THW の専門部隊と共同して活動を行う。しかし、大きな緊急事態の調整は、地方事務所や地域評議会によって行われる (12)。

図表6 ボンの消防団



(撮影 永田研究室)

図表7 ボンの消防団



(撮影 永田研究室)

図表8 ボンの消防団の集会所



(撮影 永田研究室)

図表9 ボンの消防団における子供隊員



(撮影 永田研究室)

なお、公的共助組織である、THW と消防団は、活動が一部重複する部分がある。THW は、B1、B2、専門部隊がある。これらの内、B1 部隊は、災害発生時に早期に出動するので、消防団と競合する可能性がある。ただ、そのような事態を避けるため、THW は、消防の要請が無ければ出動しない部隊となっている。よって、B1 部隊は、消防の予備力的位置付けで、大規模災害でもない限り、都市部では普段はほとんど出動しない。一方で、地方の消防団が少ない、消防力の弱い地域では、毎回のように出動する状況がある。また、THW の中で地域に関わらず出動頻度が高いのは、消防団が持っていない専門性を持った専門部隊である。専門部隊は、色々な専門性のある部隊に別れるが、例えば照明部隊は平常時も、頻繁に消防団からの要請で出動する。また、様々な特殊災害に対する対応も、ドイツでは主には消防団が行う。冷戦時は、文民保護組織であった THW が、特殊災害に対する対応を実施していたが、冷戦終了後にその機能が消防団に移管された。ただ、THW も未だに特殊災害に対応する部隊を、一部残している。何故 THW もある程度、特殊災害に対応する部隊を残しているかという点、武力攻撃災害時の文民保護の際必要となるからである。原子力災害や化学災害等、ほとんど特殊災害の対応は、州政府が行うが、国民保護の対応は連邦政府なので、連邦政府所管の THW に、特殊災害対応能力を普段は出番が無くても残している。

このように基本的には、THW は消防団と比較すると、部隊によっては非常に現場への出動頻度が低い組織である。ただ、THW には、国際貢献という役目も与えられている。災害時の海外への応援出動だけではなく、THW のシステムや専門性そのものを海外へ教えるような活動も、行っている。普段出動頻度の低い隊員も、そのような活動があるので、活動モチベーションの維持がされている。「ドイツの市民の安全保障における自発的関与の重要性は、（これら共助組織の）正統性の主な源泉の 1 つとして挙げられることが多い。入手可能なデータによれば、非営利団体は約 52 万人の活発なボランティアを引き寄せることができ、その多くは週に相当数の勤務時間に貢献している。THW は、さらに 8 万人のボランティアを派遣し、そのうち約 4 万人が危機対策のため積極的に自発的参加をしている人員である。自発的消防団への参加数は、厳密に地方分権化された組織であるために全国的データが信頼性の低い見積もりに基づいているが、消防団に 120 万人のボランティアがいると推定できる (13)。」

このように、地域住民の自発的な参加により、人員を確保している THW や消防団であるが、2011 年ドイツの徴兵制度が事実上廃止になったことにより、一時的に人員確保の危機に陥った。それまで、これら組織は、良心的兵役拒否者で人員を確保していたからである。ドイツでは、兵役と同期間の老人介護や障害者支援などの社会奉仕活動を行う民間役務か、6 年間の THW、消防団、赤十字等でのボランティア活動で、兵役に代替えすることが認められていた。2000 年代には、兵役に就く者は少数派となっており、その一方で多数派を占める良心的兵役拒否者が、これら組織の人員の供給源になっていた。そのルートが絶たれたことで、隊員数は両組織とも減少した。しかしその後、子供隊

員・少年隊員の制度で、小学低学年の内から両組織とも、人員の獲得を行う体制を強化し、これらの幼年の内から組織の活動に馴染んだ隊員の定着率が良いこともあり、人員数を盛り返しつつある。

(5) THW

①THW と BBK

ドイツの文民保護組織は正式名称、Bundesanstalt Technisches Hilfswerk（連邦技術救護隊）と言ひ、略称で THW と呼称される世界的にも有名な文民保護組織である。THW の構成(14)は 82000 人のボランティア(内 15000 人は青少年の非実働部隊)と、常勤の 860 人であり、ほとんどがボランティアである名誉職によって構成されているのが特徴である。THW は連邦内務省が管轄し、名誉職の人員による人道支援のための組織である。ドイツは地方自治が強く、そのため行政もボランティアによって大きく支えられており、それは THW も例外ではない。THW はドイツ国内の住民救護だけでなく、海外に派遣されて緊急援助活動も行う組織であり、災害時の海外派遣も行われ、その活動は長期に渡ることもある。特に EU(欧州連合)の間では各国の文民保護組織による相互の救護協定があり、THW が初めて海外派遣されたのはオランダであった。文民保護組織は日本には存在せず、馴染みが無いため理解し難いが、消防とは全く別に存在する別組織であり、消防とは任務の内容も組織の性質も異なる。そして、この実働部隊 THW を管轄するのが Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe(連邦国民保護・災害救助庁)であり、略称で BBK と呼ばれる。これも連邦内務省の管轄下にある組織である。THW も BBK も連邦内務省の組織であり、本部は西ドイツの首都、ボンにある。BBK は THW を管轄する組織であるため、本部は同じ敷地内、ほとんど一つの建物の中に入っており、互いに連携を取っている。組織としては BBK より THW の方がかなり古く、BBK は 2004(平成 16)年に州を越えた広域災害に対応するため、州横断的な連携と業務を行うために創設された組織である。ドイツは州の行政権が強く、州を越えた広域災害、特に自然災害の対応は州同士の課題になりやすいため、連邦が介在する余地は多い。

②THW の歴史と現在の任務

THW の歴史は古く、その発端は 1919(大正 18)年に創設された Technische Nothilfe(技術緊急援助隊)と言われた組織である。TN との略称を持つ THW の前身は、1919(大正 18)年に設立された当初から、市民の救護のための活動を行っていた。主な TN の活動としては戦時中の消火や防空などであったため、戦時中のイギリスの文民保護組織や日本の防空団の活動と似たようなものである。しかし、この技術緊急援助隊もナチズムの波に飲まれた組織であり、かつてはナチスのハーゲンクロイツと TN を合わせたロゴが使用されていた歴史もあるため、TN について現地で聞いたものの、口を濁されたように、現

地では TN についてはタブー視されているところがある。その結果、TN は 1919（大正 18）年から 1945（昭和 20）年まで存在したものの、敗戦と同時にその役割を一旦は終える。しかし、敗戦後に国の体制を立て直す際、文民保護や災害対応のための組織として TN を前身として 1950（昭和 25）年に現在の THW が誕生し、文民保護組織として THW の歴史が始まった。更にこの 1950 年代には、ドイツは西ドイツと東ドイツに分かれて間もない頃であり、西側諸国と東側諸国の対立が始まった時代であった。よって住民の保護に備える必要があったのである。そして、冷戦終結後の 1990（平成 2）年、ソ連と米国による核戦争の危機が去り、対核戦争に備えていたドイツの THW は組織の転換点に立たされることになり、THW 法と呼ばれる法律が制定され、THW の任務が大別して 3 つに定められることになった。(財)自治体国際化協会(cclair) (2003) は「①市民保護・災害救助法に基づく技術援助、②連邦政府の委託による外国における技術援助、③大規模災害、緊急事態、大規模な事故で所管の防災組織からの要請があった場合の救助(15)」と述べている。更にソ連が崩壊したことによる東西ドイツの統一や核戦争の危機の消失などを考慮した THW の改革を実施し、対核戦争から対自然災害へと災害の重点を移すことになる。その改革の内容は、それまで THW が所有していた NBC 部隊を消防へと移管し、住民救護と重工具を用いる技術援助に集中する内容である。

THW の任務はソ連崩壊後に住民救護と技術援助に集中するような法改正が行われたと述べたが、住民救護と技術援助の関係については、次のようなものである。THW の実働部隊は大きく分けて三つに分けられる。まず、第一救護グループという最も迅速に出動し、素早く現場で住民の安全を確保する住民救護の部隊、次にエンジンカッターや油圧などの相当な重工具を使用し、現場の危険を除去する第二救護グループである。そして、地域の実情に応じた専門分野のグループという三つで主に構成される。第一救護グループと第二救護グループの基本装備は同じであり、第二救護グループは基本装備と重工具を所有している。これらの工具や規格は基本的に全国の THW 同士で互換性が図られており、どの THW の装備も融通がきくようになっている。道具は THW の車両に収納され、その車両は引き出し型の箱が取り付けられている。その中に道具が収納されており、引き出した際、少し傾くことで取り出しやすくなっているなどの工夫も見られた。

そして、THW は消防との関係性が良く挙げられる。THW と消防は住民の救護を行う以上、同じ内容で重複しているのではないかと思われるが、そのようなことはなく、ドイツでは消防や THW、その他の協力組織とは明確な住み分けが図られており、あまり重複することはない。ドイツの消防は平時の防災を担う中核組織であり、平時の防災は消防が守る。これは消防が迅速に出動することに長けた組織であり、そうでなければ火災が人命と財産を奪うため、当然である。一方、THW は消防ほどには迅速に出動する組織ではなく、出動回数も消防と比較すると少ない。特に常備消防が充実しているベルリンなどの都市部ではその傾向にある。THW は所管の部署より要請があった場合に活動するものであり、長期間の活動など消防が苦手な活動を補完するような組織体質を持つ。例え

ば、インフラの供給や復旧などである。消防はそのような活動は苦手であり、それを THW が担うという構造になっている。消防は長期間活動する組織ではなく、そのような活動が向いていないので兵站は弱い傾向にある。これは組織の構造上、仕方がなく、だから消防とは別の組織である THW が必要となり、住み分けが行われているのである。消防と THW の指揮命令の関係だが、THW は平和時には消防の指揮下に入るのが原則とされている。状況次第では THW が指揮を握ることもあるが、消防の指揮下に入るケースが多数派である。要するにあくまでも消防の補助に回ると規定された専門的な活動を長期的に行う組織である。

最後の専門グループというのは地域の実情に応じた特殊性のある作業を行うグループのことで具体的に(財)自治体国際化協会(cclair) (2003) は「○水害専門グループ・ポンプ○構造物専門グループ～土木工事専門家○棟梁専門グループ～要素結合○基盤整備専門グループ～電気・水道・ガスなどのライフラインの復旧○兵站専門グループ～補給部隊○電気供給専門グループ～電気供給部隊○照明専門グループ○指揮・コミュニケーション専門グループ～指揮専門部隊○上水供給専門グループ～水専門家○水被害専門グループ～水管理専門家○爆発物専門グループ～点火処理班○油被害専門グループ～油処理班(16)」と述べており、12 グループがあり、地域性に合わせて少なくとも一つのグループ、現地の話では平均 2～3 のグループを各部署が有しており、洪水が多いドイツはポンプの専門グループが最も多いとのことである。因みにボン地区周辺の THW の管轄を行っている Sven Taszies 氏によると、「棟梁専門グループ、これは橋をかけるグループであるが、全国に一つしかなく、このグループを有している唯一の THW 支部は出張が多い」とのことである。長期的な活動を行う組織なのでインフラの供給を行うグループを持つ部署も多い。

このように、技術的な援助を行うのが THW であり、第一救護グループが専門グループを支援すると言う救助の形式を取っている。これは救助部隊が先に対象者の救援に向かい、対象者の安全を確保した後に専門グループが原因の解決を行うという流れになっている。例えば、救助後に橋を架けて交通網を復旧する、ガスディーゼルによる発電機搭載自動車から電気を供給するなどの活動である。消防が苦手な活動を行う組織のため、ハザードを回避した後の住民保護、特にインフラ供給の側面が充実しており、このような重工具が揃っているのである。だからこそ、連邦技術救護隊の名称を取るのである。因みに THW は連邦の組織であるため、予算は連邦から支出されており、また THW の支援者などが寄付を行うため、それらに支えられている。ボランティア活動による損失分の給与も連邦が補償し、ボランティア活動中の災害補償も連邦が行うとされている。

図表6 ケルン市の THW にて



(永田研究室撮影)

図表7 ケルン市の THW にて(基本装備車)



(永田研究室撮影)

図表8 ケルン市の THW にて(照明専門グループ)



(永田研究室撮影)

そして、かつてはNBC 災害に関する部隊も有していたが、現在では消防へ部隊そのものが移管したため、NBC に関する装備を THW は現在所有していない状況である。これに関しては、Sven Taszies 氏によると、「昨今のロシアによるクリミア侵攻やテロの発生などによる情勢の変化に伴い、かつてのNBC 災害に関する装備を復活させるべきだという意見もあるが、装備及び維持費用を見ると財務大臣が No ということの繰り返している」と述べていた。従って、復活させる意見は多いのだろうが、今現在はコスト面の課題があり、難しい。大国同士の戦争であった冷戦期はその大義名分で多くの予算が付いた時代であり、その時代は過ぎ去ったため、現在は所有していない。しかしながら、今後の情勢の変化であり得るとのことである。

図表9 ボン市の THW に保管されていた NBC 災害の装備



(永田研究室撮影)

③THW の課題

THW の課題として、THW は消防とは違い、ほとんど全ての構成員をボランティアで賄っており、その構造から消防よりもボランティアに依存している割合が大きい。同じボランティアでも消防は地元密着型で活動するのに対し、THW は連邦内務省の組織であり、地元から離れた地域でも活動することが比較的多い。更に 2011(平成 23)年にドイツは徴兵制を停止(17)し、その結果として徴兵拒否者が代替義務として 1961(昭和 36)年から行ってきた非軍事的役務も停止という事態に直面することとなった。消防と THW にこの徴兵制停止の影響について確認したところ、消防に関して影響はないとのことであるが、THW については影響が少なからずあるかもしれないとの意見が得られた。これはボランティアという性質を考慮すれば、ほとんどがボランティアで構成される THW がより影響を受けやすい構造となっており、長期的にどうなるか危惧するところがあるとのことである。つまり、THW は消防ほど地元密着型ではなく、地元以外の地域で活動することが比較的多く、ドイツでは地方自治とボランティアの本質に消防ほど合致しない側面がある。地方自治は自分達の土地のことは自分達で行うという考えであるが、これが他所の事は余所でやれという意識に繋がっており、THW が消防ほど集まりにくい原因となっている。ただ、これはボン市義勇消防が THW について語った意見であり、THW と消防は現場の間で競争意識があり、その競争意識を持つ人間の発言であることは背景に入れる必要がある。一方で消防より THW が好きなドイツ人もおり、兵役の代替として THW に入り、兵役から外れた今でも THW に所属し、活動する人もいる。THW に所属して

いる人は実際に地元以外でも活動しているため、結局は個人の好みで THW に入るか消防に入るかで意見は決まるものである。しかし、平均して消防よりも THW の方がボランティアの割合が大きいため影響があることは事実である。兵役の代替でボランティアが支えられてきた側面が大きく、ドイツはこれがあつたため、兵役を 2011(平成 23)年まで停止できなかったのである。この徴兵制停止の影響に対しては今後模索していくとのことである。

(5) 日本とドイツの消防

①日本の消防事情

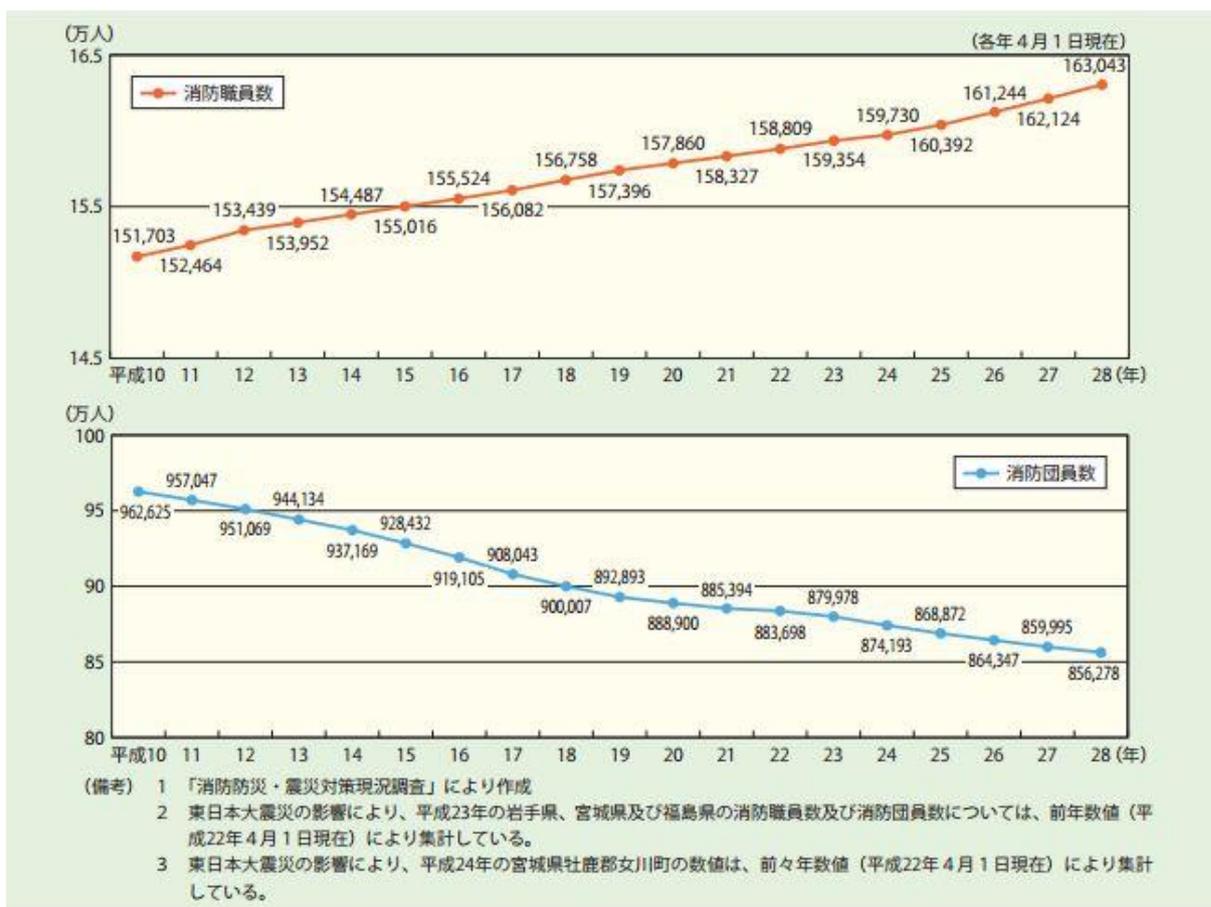
日本の消防制度は市町村消防であり、日本では消防本部と消防団と呼ばれる常備消防と非常備消防によって構成される。消防本部は公務員による業務として消火や救急を行い、ボランティアから構成される消防団は招集があつた場合のみ出動し、基本的に救急活動は行わない。日本の消防は、ほとんどが常備消防、つまり公務員による専属の仕事で賄われており、常備化率、つまり全国の自治体で常備消防を置いている自治体は 98.3(18)%である。かつては消防団によって賄われていた消防であるが、戦後は消防行政、つまり公務員による消防本部が整備されるに従って消防団は減少していく。これに関してはあまり常備化に拘るのも問題であるという意見があり、消防というのは幾ら常備化したとしても、防災や地域コミュニティーの分野で消防団が欠かせない存在である事実は変わらず、消防団を衰退させるメリットは結局のところ存在しない。そのように認識されているにも関わらず、人員は減少する一方であり、対策が必要である。国民保護の観点においても、大きな役割を期待されている消防団であるが、消防団の弱体化など消防団自体に課題が山積しており、消防のみに国民保護を押し付けるのは好ましくない現状がある。国民保護法では消防団が武力攻撃災害時の避難誘導役を行うとされているが、そのような役割を法的に定めただけでは実効性はない。国防の体制整備の必要性から国民保護法による法的根拠は必要であるが、消防団の活性化に関しても別途の対策は必要である。これは常備化ではなく、別のアプローチで解決される問題なのであろう。常備化を進めるだけではなく、常備消防と非常備消防のバランスを取ることが必要なのであろう。衰退の原因に一般的に団員のサラリーマン化があるとされるが、本当にそれだけなのか。ドイツの事例から考えてみたい。

②ドイツの消防事情

ドイツでは消防でもボランティアの役割が大きく、ドイツの消防の制度は常備消防(berufsfteurweur)と義勇消防(freiwilligefteurweur)の大きく二つに分類される。人口が少ない地域は義務消防(pflicht feurweur)というものもあるのだが、一般的にはその2つに大別される。消防は市町村が行うのも日本と同様であるが、ドイツは連邦制なの

で消防の管轄は立法権並びに行政権ともに州にあり、実行するのが市町村になる。ドイツでは、州の中の市町村は人口が 10 万人以上だと特別市となり、常備消防設置の義務が法律上で定まっているが、フランクフルト市のような人口が 70 万人を超える大規模な市町村であっても昔の名残で義勇消防を多く抱えているところもあり、これは地域の実情に応じた形で設置されている。ドイツではボランティアの役割が重要であり、ボランティアなしでは成立しないほど、制度に組み込まれている。日本よりボランティア消防の人数は多く、構成(19)は次の通りである。常備消防は 27902 人、義勇消防は 1035941 人である。一方で日本の消防(20)の人数は本部が 163043 人であり、消防団の人口は 856278 人と日本とドイツの総人口比が 3 : 2であることを考えても絶対的にもドイツより少ない。これから見てもドイツの消防がボランティアによって大きく支えられていることは明らかである。因みに日本の消防団の数は右肩下がりであり、消防本部の人数は右肩上がりである。

図表 10 消防の人員数の推移



(出所：平成 28 年度消防白書)

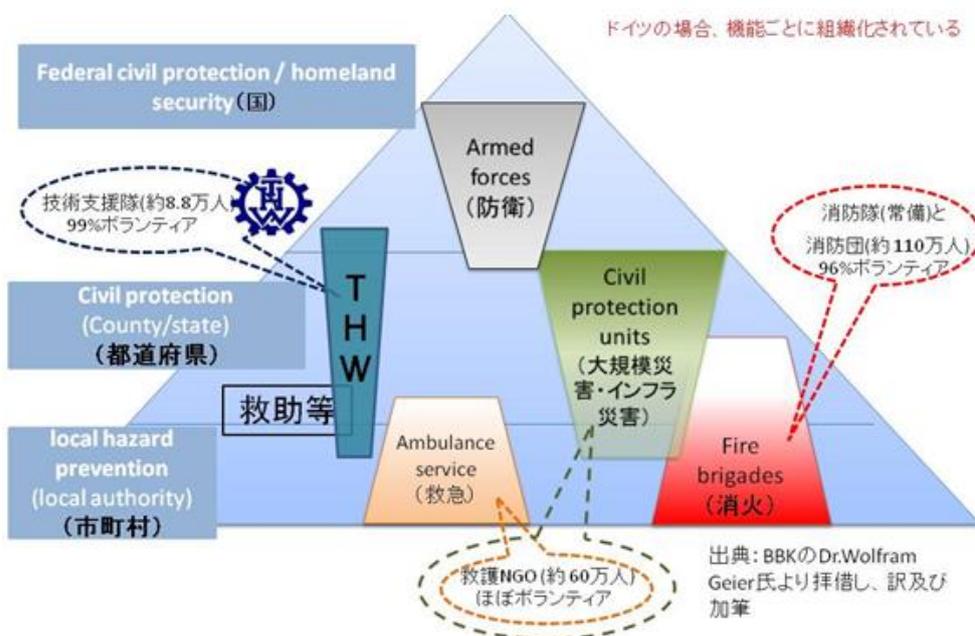
今回、ドイツの現地調査から見てきたのは、ボランティアのやる気を削がない体制を構築しているということである。これは消防のみならず、THW などにも共通していたことであり、やる気を担保する体制でなければならないという意気込みが感じられた。ドイツでは非常備消防の役割が大きく、常備消防と同等の立場と装備を獲得しており、広域応援にも参加できる点が日本の消防団とは違う。日本では地区を超えた活動はできない。基本的にドイツの常備消防と非常備消防の立場と装備は対等であり、訓練も同じ内容である。日本では装備も立場も訓練内容も違うものであり、全く平等ではない。これではやる気は担保されず、人は集まらない。つまり、日本の消防の現状とドイツの調査より言えることは、常備消防と非常備消防の関係はトレードオフだということである。常備化を進めていくほど非常備消防は衰退していくことになる。常備消防の充実を図れば非常備消防の領域をどうしても侵食する。日本の例だと、消防の常備率は 90%を超えているが、消防団の仕事は減少する傾向にあり、ボランティアに危険なことはさせないという名目で野次馬の整理など危険のない雑用を押し付けている現状がある。日本でもボランティアを充実させようとする場合には達成感、充実感のある仕事をボランティアにも振り分けるべきだと思われる。少なくとも、現状の消防団では、仕事内容に充実を持っていないため、何らかの改善策が必要であり、現地調査の結果から言えることは消防団と消防本部の扱いは対等にすべきであるという結論である。少なくとも、平等でなければやる気は担保されないであろう。加えて、非常備消防も THW も幼少期よりその組織に参加する青少年 (Jugend) という制度があり、幼少期よりその組織に慣れ親しむ体験型の制度である。この制度で参加する子供達は大人と同じ仕事こそ行わないものの、同じ建物の中で談笑し、子供同士で過ごしてコミュニティーを形成することにより、より親しむことを目的とした制度である。この制度から入り、現場でボランティアを行っている人に聞いたところ、何故ボランティアの活動を行っているのかと尋ねたところ、皆が口を揃えて「楽しいから」と答えた。これは THW も非常備消防も同様であり、最終的にはボランティアが楽しさや充実感が決定要因となることの証明であろう。因みに親に入れられる子供も入るそうだが、総じて長続きしないとのことである。自発的に入団することが大切と述べていた。このように、日本の消防団も組織を対等扱いし、青少年制度のようなコミュニティーを形成していく政策を取るべきではないかと思われる。

③ 共助体制の構造

このように、ドイツは非常備消防や THW など様々なボランティアに支えられており、その体制が保たれている。これを図式化したものが以下のものになる。階層は連邦、州、市町村を表し、それぞれの図形は組織を表す。THW の他にも様々な救護 NGO(キリスト教系団体や赤十字等)があり、連携して救助を行う体制がドイツでは取られている。このように住み分けが図られており、それぞれの組織が得意な仕事を行うという構造になっている。マルチハザードも自然災害同様に、公助のみでは対応できない場合が生じる。

そのような時に、わが国には特殊災害に対応する専門性を持った共助組織が存在しない。唯一、対応可能な共助組織は消防団であるが、現状では特殊災害の専門性を持たず、団員数も減少傾向である。図表 11 を見ても、如何にわが国の共助体制の層が、ドイツと比較して薄いか良く分かる。特殊災害の対応を消防団に仮に担わせるのならば、専門性の高度化が必要である。また、負担増に、団員が対応可能かは検討の余地がある。特殊災害は、火災や自然災害のみならず、インフラ災害、感染症対策など多岐に渡り、災害によって求められる専門性が変わる。今後、わが国のマルチハザードに対応可能な共助体制を、どのように構築していくべきか、先進国の内最も共助体制が進んでいるドイツの事例等も参考に検討していく必要がある。w

図表 11 マルチハザードに対応したドイツの共助体制の構造



(出所:BBK の Dr. Wolfram Geier 氏より拝借し、訳及び加筆し筆者作成)

(1) この頃は、プロイセンとオーストリアがドイツ統一の覇権争いの時期であり、その統一の方向性も違っていた。小ドイツ主義はプロイセンの方針であり、オーストリアのドイツ人を除外してプロイセン王によるドイツ統一を図るものである。一方で大ドイツ主義はオーストリアのドイツ人も含めたオーストリア皇帝によるドイツ統一を意味する。この二大方針が対立していたのだが、この頃のオーストリア帝国は多民族国家であり、大ドイツ主義を取れば非ドイツ人の地域は自国から切り離されることになり、一方で小ドイツ主義はプ

ロイセンの主導なため、それも受け入れがたいという状況であった。最終的には 1866 年の普墺戦争によりオーストリアはプロイセンに敗北し、小ドイツ主義が決定的になったことにより、オーストリアを除く小ドイツ主義でドイツ統一がされることになる。

(2) この北ドイツ連盟は、別名として北ドイツ連邦という名称もあるが、主権が残っていたことから複数の主権国家の連合体である国家連合の方が名称として適当であり、北ドイツ同盟の名称を本論文で採用する。因みにプロイセンと争ったオーストリア帝国が主導していたドイツ連邦(1815～1866)は主権が各々に存在する国家連合である。

(3) 神聖ローマ帝国が第一帝国であり、ナチスドイツは第三帝国と呼ばれる。

(4) 石川義憲, 2010, ドイツの消防事情, 海外消防情報センター, p3

(5) 石川義憲, 2010, ドイツの消防事情, 海外消防情報センター, p8

(6) (財)自治体国際化協会(clair), 2003, ドイツの地方自治, p15-p16

(7) Bastian Jantz, Werner Jann, 2016, Organizing for Societal Security and Crisis Management GOVCAP COUNTRY Report: Germany, p17.

(8) Bastian Jantz, Werner Jann, 2016, Organizing for Societal Security and Crisis Management GOVCAP COUNTRY Report: Germany, p17.

(9) Bastian Jantz, Werner Jann, 2016, Organizing for Societal Security and Crisis Management GOVCAP COUNTRY Report: Germany, p18.

(10) カトリック教会が、貧富の差や経済・福祉における国家の役割について、正式に言及した最初の回勅。1931年に、ピウス 11 世の『クアドラジェジモ・アンノ』で、「より小さく、より下位の共同体が実施、遂行できることを、より範囲の大きい、より高次の社会に委譲することは、正義に反する」と、更に補完性の原理は明確化された。

(11) 消防行政では、制度上都道府県が関わる余地はほとんどないので、現行制度下においては、都道府県による垂直補完は困難である。また、消防行政においては、小規模消防本部等の課題を解決するため、市町村消防から都道府県消防にすべきではないかという議論もある(永田 2009)が、補完性の原理の考え方に従えば、まずは水平補完体制の充実から図るべきという話になる。ただ、消防行政においては、水平補完体制での対応も長年行われてきており、それでも解決困難な課題が存在している。

(12) Bastian Jantz, Werner Jann, 2016, Organizing for Societal Security and Crisis Management GOVCAP COUNTRY Report: Germany, p18.

ⁱ (13) Bastian Jantz, Werner Jann, 2016, Organizing for Societal Security and Crisis Management GOVCAP COUNTRY Report: Germany, p19.

(14) 人数データは石川義憲, 2010, ドイツの消防事情, 海外消防情報センター, p97

(15) 石川義憲, 2010, ドイツの消防事情, 海外消防情報センター, p97

(16) (財)自治体国際化協会(clair), 2003, ドイツの地方自治, p97

(17) 木戸衛一, 2010, 徴兵制「停止」に向かうドイツの政治社会, 立命館法學

(18) 平成 28 年度 消防白書

(19) 石川義憲, 2010, ドイツの消防事情, 海外消防情報センター, p22

(20) 平成 28 年度 消防白書

(参考文献)

石川義憲, 2010, ドイツの消防事情(新版), 海外消防情報センター

磯崎陽輔, 2004, 国民保護法の読み方, 株式会社時事通信出版局

岩下文広, 2004, 国民保護計画をつくる, 株式会社ぎょうせい

岡久慶, 2005, 緊急事態に備えた国家権限の強化, 外国の立法, 第 223 号, 1-15

海外消防情報センター, 2003, インドネシアの消防事情, 海外消防情報センター

海外消防情報センター, 2004, オーストラリアの消防事情, 海外消防情報センター

海外消防情報センター, 2008, アメリカの消防事情(改訂版), 海外消防情報センター

木戸衛一, 2010, 徴兵制「停止」に向かうドイツの政治社会, 立命館法學, 2010(5/6), 1963-1988

小泉悠, 2012, ロシアにおける非常事態法制の概要と非常事態対処体制, 外国の立法, 第 251 号, 187-203

国民保護法制研究会, 2004, 国民保護法の解説, 株式会社ぎょうせい

清水奈名子, 2008, 武力紛争下の文民の保護と国連安全保障体制, 第 26 号, 21-32

(財)自治体国際化協会(clair), 2003, ドイツの地方自治, (財)自治体国際化協会(clair)

スイス政府, 2014, 民間防衛, 株式会社原書房

高野眞澄, 2005, 「国民保護法制」の法的構造, 高松大学紀要, 第 43 号, 19-36

立川京一, 2008, 日本の捕虜取扱いの背景と方針, 防衛省

田中敦仁, 2015, 中国の消防事情(新版), 海外消防情報センター

田中健, 2014, 韓国の消防事情(新版), 海外消防情報センター

内貴滋, 2012, イギリスの消防事情, 海外消防情報センター

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, 東日本大震災によって見えてきた消防行政の課題, 武蔵野大学政治経済研究所年報, 第 4 号, 19-51

永田尚三, 2012, 東京の災害対策と防災行政についての一考察, 武蔵野大学政治経済研究所年報, 第 5 号, 31-69

永田尚三, 2013, 消防団の現状と課題, 武蔵野大学政治経済研究所年報, 第 7 号, 77-111

永田尚三, 2014, 消防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年報, 第 8 号, 143-173

服部有希, 2012, フランスの大規模災害対策法制, 外国の立法, 第 251 号, 122-159

浜谷英博, 2004, 要説 国民保護法, 内外出版株式会社

樋口一彦, 2013, 国際人道法ノート(5), 琉大法学, no. 90, 345-366

樋口恒晴, 1998, “郷土防衛隊”構想の消長, 政教研紀要, 第 22 号, 113-133

宮崎繁樹, 1980, 市民防衛(民間防衛)について, 法律論叢, 第 52 卷 6 号, 1-49

森山高根, 2005, スウェーデンの平時の危機管理体制, 外国の立法, 第 224 号, 1-8

矢部明宏, 2012, 英連邦諸国 (イギリス, ニュージーランド, カナダ) の緊急事態法制, 外国の立法, 第 251 号, 65-121

山崎榮一, 2011, フランスの消防事情(新版), 海外消防情報センター

吉井博明, 1993, イギリスの防災体制とボランティアの役割, 総合都市研究, 第 51 号, 109-14

渡辺富久子, 2012, ドイツの非常事態法制, 外国の立法, 第 251 号, 160-186

ジュネーヴ諸条約及び追加議定書

(邦)http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/k_jindo/giteisho.html (2017/1/25 確認)

樋口譲次, 2012, 東日本大震災に際し, なぜ「国民保護法」は発動されなかったのか?

(邦)www.ssri-j.com/SSRC/higuchi/higuchi-5-20120510.pdf (2018/1/24 確認)

樋口譲次, 2014, 現在の自衛隊の戦力で日本が守れるか

(邦)<http://www.ssri-j.com/SSRC/higuchi/higuchi-21-20140607.pdf> (2018/1/24 確認)

日下部晃志, 2005, 日本型民間防衛は可能か

(邦)www.mskj.or.jp/report/2767.html (2018 年 1 月 25 日確認)

安全保障の法的基盤に関する従来の見解について

(邦)<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou2/dai4/siryou.pdf> (2018/1/25 確認)

「集団的自衛権と憲法との関係について」原議資料

(邦)<http://konishi-hiroyuki.jp/wp-content/uploads/04201-4.pdf> (2018/1/25 確認)

防衛政策の基本

(邦)<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/seisaku/kihon03.html> (last visited Jan. 27, 2018)

政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合最終報告

(邦)http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kaigou/saishu/pdf/saishu_houkoku2.pdf (2018/1/25 確認)

Bastian Jantz, Werner Jann, 2016, Organizing for Societal Security and Crisis Management GOVCAP COUNTRY Report: Germany, Uni Research Rokkan Centre, p15-32.

European Union's IPA Programme on Civil Protection Cooperative for the candidate countries and potential candidates

(欧)<http://1.ipacivilprotection.eu/index.html> (last visited Jan. 27, 2017)

National Disaster Management Authorities

(欧)<http://reliefweb.int/national-disaster-management-authorities> (last visited Jan. 27, 2017)

Quarantelli, E. L, 2000, Disaster Planning, Emergency Management and Civil

Protection, Disaster Research Center

Mgnus Ekengren, Nina Matzén. Mark Rhinard, Monica Svantesson, 2007, Solidarity or Sovereignty? EU Cooperation in Civil Protection, *Journal of European Integration* 28(5), 457-476

第2章 永田尚三「消防の共助体制における組織間関係についての研究」『武蔵野法学(5・6)』武蔵野大学法学会(2017年1月)(73)-(98)頁

本稿は、現在消防行政が抱える課題が、どのような経緯で生じたかを歴史的マクロの視点から考察することを目的としている。過去にも、消防行政に関するすぐれた歴史的専門研究は存在するが、通史的研究が多く、必ずしも現在消防行政が抱える様々な課題が生じた経緯が見えてこない部分がある。本研究では、資源交換モデルの視座等も参考にしつつ、消防行政における共助組織の歴史的分析を行った。公的消防組織と義勇消防組織間が限りある消防資源獲得のため、トレードオフの関係にあることを前提に、歴史的経緯から消防団が衰退し始めた原因について分析を行った。

わが国の消防行政の歴史は、公的消防組織と義勇消防組織が併存する消防体制の江戸での確立に始まり、それが全国的に一般化していく歴史ということが出来る。またその併存体制の普及と合わせて消防の常備体制も、初期は公的消防組織(官設消防)による常備化、大正中期から昭和初期にかけては、公的消防組織(官設消防)の拡大と共に都市部の義勇消防組織(公設消防組や昭和14年以降は警防団)の常備化が進展した。そして更に戦后市町村消防制度に変わった後は、公的消防組織(市町村消防本部、消防署)の拡大と並行し、常備化した義勇消防組織(常備消防団)を増やす試みが、昭和46(1971)年「消防本部及び消防署を置かなければならない市町村を定める政令(政令第170号)」が公布されるまで続けられることとなる。

しかしこの流れは、敗戦により戦時体制が終了したこともあり、一旦スピードが弱まる。消防組織法は、市町村の消防本部と義勇消防組織である消防団を、双方とも公助の消防組織と位置付け、常備消防団を公的消防組織に発展させるよりも、むしろ駆付義勇消防組織(非常備の消防団)から常備消防団への発展を重点的に推進しようとする。そのような方向性が大きく変容し、戦前構想されていた全国的常備化政策がようやく実現するのは、昭和46(1971)年に「消防本部及び消防署を置かなければならない市町村を定める政令(政令第170号)」を消防庁が公布し、すべての市及び自治大臣が人口、態容、気象条件等を考慮して指定する町村は消防本部を必置しなければならないとしてからのことであった。

しかしこれは、それまでゆるやかにであった全国市町村における消防の常備化を急速に推進させる一方、常備消防団の常備部の市町村消防本部への吸収をまねき、戦後都市化等により徐々に団員数を減らしていた消防団の衰退兆候が顕著になってくる背景となったことを明らかにした。

本研究では、消防庁が現在推進している、大学生、専門学校生を消防団に加入させようとする取り組みについて。ドイツの共助組織で導入され、効果を上げている子供隊員・少年隊員制度との比較からその課題を明らかにした。そして、ドイツの現地調査で明らかになった、子供隊員・少年隊員制度の詳細について紹介した。

現在、総務省消防庁が、大学生・専門学校生の消防団への加入促進の取り組みを強化し始めている。大学生の消防団への加入促進の取り組みは、平成25年12月13日に公布・施行された、「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」から進められているものである。本法は、住民の積極的な参加の下、消防団を中核とした地域防災力の充実強化を目的としている。本事業は、文字通り、学生層の消防団員を増やすことを目的としたものである。

このように社会的関心が高まりつつある学生消防団であるが、団員数の減少傾向に歯止めをかける特效薬となり得るのか。本件に関し示唆を与えるのが、ドイツの事例である。ドイツでの現地調査では、危機管理に関わる各種行政機関や、共助組織（消防団、THW）でインタビュー調査を行った。印象深かったのは、日本の大学生や専門学校生を消防団に獲得しようとする学生消防団員の取組みを紹介し、意見を求めた際、みな等しくその有効性に対し懐疑的だった点である。彼らは、大学生や専門学校生のような年齢から入隊しても、既に他の事柄に様々な興味関心も持ってしまうので、長続きせず、就職を契機に辞めてしまうと、経験論的な視点から口を揃えて指摘をした。ドイツでは、2011年まで、消防団、THW、救急ボランティアに入隊した場合は、徴兵を免除される制度があったため、若者の獲得が比較的容易であった。しかし、現在は徴兵制が事実上廃止となったことで、このインセンティブが使えなくなり、これら組織においても若者の獲得が、重要な問題関心事の一つとなっている。では、ドイツでは、どのような若者獲得施策が取られているのであろうか。ドイツにおける共助組織への、若者獲得施策の重要な柱となっているのが、子供隊員・少年隊員の制度である。本制度は、小学校の低学年の内から、共助組織に子供を取込もうとするものである。無論、子供隊員・少年隊員は、消防活動や防災活動は行わないが、将来それらの活動に従事するための専門的教育や防災教育がじっくり行われ、各種技能競技大会も頻繁に実施されている。また、隊員が子供隊員・少年隊員の学習指導や、生活指導まで隊内で行っており、子供隊員・少年隊員達は放課後に課外活動の感覚で、これらの共助組織の集会所に通っている。このように、子供の内から、これらいずれかの共助組織に通うことにより、共助組織の活動を行うのが生活習慣として当たり前のこととなり、成人してからも共助組織の活動を継続させることが狙いである。また、現在では、若者層の隊員の多数が、この子供隊員・少年隊員から活動を継続させている隊員である。継続的な活動を行う消防団員確保という視点からいうと、子供の内から共助組織に囲い込む施策が、極めて有効性が高いこと

は、ドイツの事例が証明している。中長期的課題として、幼年消防団員制度の導入をわが国でも検討すべきである。

国家は自らの国民の生命や財産を保護するために 自然災害に備えるべく、自らの権力を行使することが期待されている。ことに、自然災害は計り知れない力をもってわれわれに襲いかかってくるわけで、その分、国家ももちうる力を最大限に発揮して、自然災害に対応する必要が出てくる。もちうる力を最大限に発揮しようとするれば、平常時で許容されない権力集中や人権の停止の可能性が吟味される。それが、自然災害時における国家緊急権の行使というテーマ設定につながってくる。

東日本大震災を契機として、自然災害における国家緊急権をめぐる議論が憲法審査会において展開されている。防災関係の研究会・検討会においても、問題意識の高まりを示している。

ただし、この国家緊急権というのは、あ「一方では、国家存亡の際に憲法の保持を図るものであるから、憲法保障の一形態といえるが、他方では、立憲的な憲法秩序を一時的にせよ停止し、執行権への集中と強化を図って危機を乗り切ろうとするものであるから、立憲主義を破壊する大きな危険性をもっている。」（芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法 第5版』（有斐閣、2011年）365頁）わけで、慎重な検討を必要とする。

本研究においては、自然災害における立憲主義を基調とした緊急事態対応のあり方を論じることにした。

国家緊急権の定義については、代表的なものとして芦部信喜による定義を取り上げることができる。

戦争・内乱・恐慌ないし大規模な自然災害など、平時の統治機構をもってしては対処できない非常事態において、国家権力が、国家の存立を維持するために、立憲的な憲法秩序（人権保障と権力分立）を一時停止して、非常措置をとる権限のこと。

国家緊急権の発動が検討されそうな事態としては以下のような事態が想定される。

- ・ 国家機能の喪失 自治体機能の喪失
 権限の集中 権限の代行による措置
- ・ 社会的インフラ機能の喪失や経済秩序の混乱（物資の不足・価格の高騰）
- ・ 基本的人権に対する危機的状況
 被災者救助・被災者支援の欠如による生命・身体の危機
 強制避難・集団移住の必要性
- ・ 法秩序の混乱—暴動の発生 デマによる混乱

国会の憲法審査会においては、高見勝利は、東日本大震災においては国家緊急権を発動する必要は無かったし、日本国憲法は非常事態においても十分適用できる制度設計に初めか

らなっているという見解を披露している。ただし、自然災害における国家緊急権や緊急事態法制のあり方を論じるとすれば、将来来るべき首都直下地震や南海トラフ巨大地震といった、東日本大震災とは性質を異にする巨大災害に対して、どのような想定がなされて、現行の緊急事態法制で対応が可能なのかどうか、対応できないとするとどのような法整備が必要なのか、という議論も積極的に展開されるべきである

そこで、災害対策基本法にある災害緊急事態条項の見直しの可能性が指摘されている（山中倫太郎）。たとえば、災害緊急事態条項を拡大するとすれば、①緊急政令の要件を緩和して、国会の開会中でも緊急政令の公布を可能とする、②政令公布の目的を拡大して、経済秩序の維持以外の目的を追加する、③制限できる人権内容を拡大して、行動の自由等にも追加する。という方向性が考えられる。

災害法制の歴史を見る以上は、実際に経験をした災害に対応できるための法制定・改正にとどまっているのが現状であり、このあたり悲観論に立たざるを得ないわけで、問題を先取りした法制度設計が求められる。適切な権力行使を目指すべく、いかにして憲法学と総合科学としての防災学との連携を図っていくのかについて検討がなされなければならない。