

# 消防団とコミュニティ・ガバナンス

—— 日本の安心・安全と伝統との関係を考える ——

大内 田鶴子\*

## 要 約

本稿では消防団の実態を明らかにしながら一見無関係に思われる地域社会の安心・安全と伝統との関係について考察した。消防制度はコミュニティ・ガバナンスの重要な一要素である。消防の歴史のなかで、地域社会の伝統や慣習と近代的・科学的な消防制度が、接触・融合する過程を見ることができる。これらについて、弘前市と上田市の事例の中で論じた。現代の常備消防制度は、科学的社會観に基づいて発達してきた。消防団は、伝統と科学技術の接触面の役割を担っており、ギデンズらの警告するリスク社會観を相対化し、人間的な安心・安全とは何かを生活に基づいて再考させる力を備えている。

キーワード：コミュニティ、消防団、弘前市、上田市

## はじめに

消防団は全国に、市町村の数より若干多く存在し（2220 団、消防庁ホームページ、2015 年）、分団数にすると約 22,578 個団存在する（日本消防協会、2015 年）。団員数は現在日本全国で約 87 万人であり、これほど大きな公的な防災隊は他に世界のどこにも存在しないと思われる。私は、町内会が全国で 30 万弱団体存在しているにもかかわらず、その存在を知らない若者が増えていることに関心をもち研究を行ってきたが、消防団についても同様な現象が起こっていることに注目した。大地震や水害・噴火が起こるたびに、消防団員の活動する姿がニュースに映し出される。しかし、平時は静かに目立たず、深いところで地域コミュニティを支えている。このような消防団について実態があまり知られていないので、本研究に着手した。本稿では消防団の実態を明らかにしな

がら地域社会の安心・安全と一見無関係に思われる伝統との関係について考察したい。

## 第1節 コミュニティ・ガバナンスの要素としての消防制度

2011 年 3 月の東日本大震災は未曾有の被害をもたらした。これらの出来事は、科学技術や公的組織の専門的な知識・政策がどれだけ市民生活の安心・安全に役に立っているのか、疑問や不信感を呼び覚ますことになった。内閣官房の東日本大震災復興構想会議による「復興への提言～悲慘の中の希望～」(平成 23 年 6 月 25 日)では、これからの防災思想は「減災」が基本であり、防災活動は地域コミュニティが取り組みの主役・主体であることを基本方針にしている。

災害は、自然に起因するものと、人工的なものがある。現実には複雑に絡み合って発災するが、科学技術と都市化の進展によって災害規模が大きくなる傾向が指摘されている（ギデンズ＝佐和 2001）。また、寺田寅彦は天変地異による国家の危機について発言した。寺田は、安心・安全の追及において、国家を優先するのか、人間を優先す

2015 年 11 月 30 日受付

\* 江戸川大学 現代社会科学科教授 都市社会学、  
コミュニティ論

るのか、1938年においてすでに問題提起していた。冷戦後の欧米では、国家への軍事的脅威と、天災・人災・疫病などの天変地異を、寺田が戦前に警告したように、同一の次元に位置づける見方が広がりつつある。1994年の国連開発計画『人間開発報告書』は「核の安全保障」から「人間の安全保障」への切り替えを提唱している。多くの人々にとって「安全」とは、病気や飢饉、失業、犯罪、社会の軋轢、政治的弾圧、環境災害、テロなどの脅威から守られることを意味している（大内2012）。本稿でも、防災活動を、総合的な市民生活全体の安心・安全を追求する活動（コミュニティ・ガバナンス）の一つとして捉える。

日本の地域防災・救援活動の担い手は主として市町村の消防本部と消防署及び消防団である。消防は市町村本来の業務とされる「自治事務」の一つである<sup>(1)</sup>。因みに戸籍・住民登録に関する事務も「自治事務」であり、自治事務としての主要な行政はこの二点のみである。このように、市町村はそもそも住民の安心・安全を担保する唯一の実質的政府としての意義を持っている。なお、市町村消防ではあるが、高価な装備の高度化には規模が小さいので広域事務組合への集約が推進されている。これらは大災害時の連携のためでもある。しかし、消防行政は国レベルの総務省の一機関としての消防庁を頂点とした縦割りの構造の中でのみ行政活動と住民サービスを行っており、今だ、機関委任事務の感覚から抜け出していない。

消防組織には、常備消防（消防本部・消防署に努める専従職員）と非常備消防（主として消防団）がある。消防行政は市町村に義務付けられており、管理者は市町村長である（消防組織法第三章六条七条）。消防団の設置も消防組織法の第三章第十八条で義務付けられている。平成25年現在、市町村の常備化率は、97.9%で、専従の消防職員が配置された消防署が全国に設置されている。しかしまだに消防団だけで消防業務を行っている市町村が山間地や離島に若干ある。その歴史から見ても地域防災組織として最も広く深く全国にいきわたっている基底的な組織が消防団であることは明らかである。実際、消防団員の出勤状況を見る

と、火災における延べ人員は、消防職員よりも消防団員が少し上回っている。風水害における出勤数については、消防職員を圧倒的に上回っており、述べ出勤数において、消防職員58,451人に対して、消防団員は165,986人である（平成25年版消防白書）。

現在の市町村常備消防組織は、日常の火事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持っていない。東日本大震災ほどの災害規模になると、現状の消防組織はただ見ているほかないような立場に置かれたと言って過言ではない。放射能汚染に対する防護服を持たず、空中消火装備を十分に持たず、瓦礫の中で移動できる車両や機械も装備していないからである。阪神淡路大震災の教訓から、緊急消防援助隊の構想が生まれ、周辺の広域的な消防隊の連携による救援体制を創る試みや、緊急消防援助隊向けのハイテク技術が開発されつつあるが、2011年3月の地震津波では、消防本部も含む行政全体が機能しなくなり、緊急事態における最高司令者の町長が津波にさらわれてしまった町もある。

大災害時には、県知事指令・消防庁長官指令による遠方からの緊急消防援助隊・自衛隊が到着するまでの数日間は、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以外に何もないに等しいのだ（大内2012）。

防災行政は徐々に改善されつつあるが、現実の経験が示していることは、急場で最も力になったのは近隣の人々や、たまたまそばに居合わせた人による助け合いや、無数の市民団体のネットワークであった。地域コミュニティと近隣組織こそが、急性期における最大の救援資源であり、命を支える拠点であった（外岡1998:704）。とすれば、被害を軽減するための要は、コミュニティと近隣組織の強化の他にはあり得ない。にもかかわらず、戦時中の「民間防衛」に対する嫌悪感から「隣組」については未だに忌み嫌われて、近隣組織が防災に係わることに躊躇する人々も多々存在する。「重要なのは、戦前型の隣組とこれからの防災拠点の強化を、絶縁させる原則を確立することであり、

そのためのルール作りを着実に進めることだろう(外岡 1998:707)」。

現代社会においては災害が大規模化、複雑化しており、平常時の火災への対応を主として形成されてきた常備消防の制度だけでは、住民の安心・安全の確保が難しくなっている<sup>(2)</sup>。地域コミュニティ・レベルでの安心・安全組織、地域防災組織として、日本では消防団が発達した。後藤一蔵氏が、世界に類を見ない日本独自の地域防災組織(後藤 2010)として、消防団の研究を重ねられているが、本稿においても後藤一蔵氏と同じ認識の基盤に立ち、地域コミュニティとともに存在しつづける組織として消防団の意義を考察する。

## 第2節 消防団とは何か

### 1 消防署・消防団・自主防災組織

今日の消防組織は敗戦後の昭和 22 年から始まった(消防組織法第 9 条)。そして、現代の消防組織には常備消防(消防署・消防本部)と非常備消防(消防団)の二種類がある。現代社会の表舞台で活躍しているのは常備消防の方である。今日私たちが消防署と消防自動車・救急車として知っているのは、常備消防の方である。東京都だけは東京消防庁と称されるが、その他の都道府県では正式の組織名称は消防事務組合と消防本部・消防署などと称されている組織が大多数である。他方、非常備消防とは、いわゆる消防団のことで、大都市においては、その存在を知らない住民も多くなっている。常備消防とは、専従の消防職員として毎日勤務している消防署から出動する消防活動であり、非常備消防とは、何も起こらないときは商店主や建築業、農業、サラリーマンなどとして消防以外の職業についており、消防指令があると本務を投げ出して水火災の現場に駆けつける消防・水防活動のことを言う。消防団は消防団史を残している場合があり、自らの歴史を江戸時代に遡るものとして認識している団体も多い古い制度である<sup>(3)</sup>。消防団員は特別職の地方公務員になっている<sup>(4)</sup>。特別職とは雑駁に表現すると、公務員の採用試験を受けないで、別のルートから採用されて地方公共団体に働く職員のことである。その

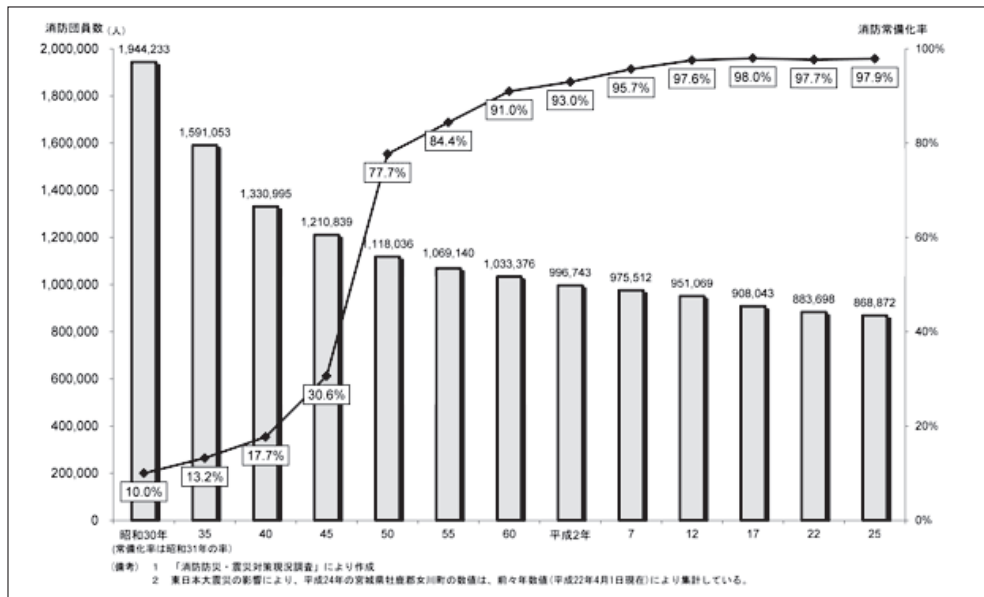
代表は市町村長・議員・公営企業の長などであり、私見で表現すると、ある程度の権能を持っており、試験で採用された地方公務員を使役する立場の地位が多い。消防団員も非常勤であるが制度上の地位は高く、消防の業務に関して権能を与えられ、安心安全にかかわる業務を付託されている存在である。活躍貢献が認められると叙勲の対象となる。

消防署及び消防出張所の数は、全国合計 4,862 箇所、消防分団数は 22,578 箇所である。きめ細かく地域社会に配置されているのが消防団の分団である。消防団の守備エリアは市町村合併と無関係に一定である傾向がみられる。また、消防団について規定した条例や規則には明確な説明がない。しかし実際の活動を見ると確固とした隊(troop)である。団というアソシエーション的な呼び方をしているにもかかわらず、団の理念や目的が明記されないこと自体がこの組織の特殊性を物語っている。

図表 1 消防団員数と常備化率の推移をみると昭和 50 年頃社会変動が終り、制度が安定しはじめ、団員数の微減傾向のまま平成 25 年に至っていることがみられる。

そうした中で、消防団のことを知らない地域社会住民はきわめて多くなってきた。消防団の役割が何であるかあまり知られていないので、ここで確認しておく必要があると思われた。団の目的は、消火活動、水防活動、負傷者の救出・救助、避難誘導である。これは、出動回数の統計表などを見て理解したもので、消防団の仕事は何であるかももう少し噛み砕いて説明しよう。住民が命の危険にさらされた時に一番初めに駆けつけ、避難誘導し、初期消火し、応急処置・救命を試みるのが消防団員である。確かに、119 番通報で駆けつける救急車・消防車が現代社会ではその主役である。しかし消防署から緊急発進できる台数が少ないので、すぐ来てくれるとは限らないのである。この駆けつけ体制は、日本全国の各地域の事情によって非常に異なる。現在 119 番通報してから到着するまでの平均時間は都市部の救急車・消防車で 15 分位とされている。この 15 分あるいはそれ以上の

図表1 消防団員数と常備化率の推移



出典：平成 25 年版消防白書

隙間を埋める安心・安全の担い手が消防団であるともいえる。しかし、近年サラリーマン団員が増えたことで、緊急呼び出しにあっても職場を抜け出られず、消防署の機能と大差なくなりつつあり、それをカバーするために自主防災組織が町内会を基盤として組織化されるよう法律にも書き加えられた<sup>(5)</sup>。

2011年の東日本大震災は大きな教訓を残した。通信指令を聞いて、いち早く現場に避難誘導に向かったのが住民の近くにいる消防団員であった。消防団員は住民の生命と財産を守る活動を法律で義務付けられており、これを忠実に守ったからである。その活動のきめの細かさが仇となって、警察・消防の職員よりも数倍も多く団員が殉職されたのであった。現場の一番近くにいる安心・安全の番人が消防団員や近所の住民なのである。他方自主防災組織の活動は、個人の判断で対応すればよい。逃げるべき時は逃げてよい。消防団員のちがいは要請があれば、自分の家族・近隣を顧みずに他所に救援に向うかなければならないこともある。近年の災害の激甚化（地震・豪雨・土砂災害・

豪風雪・噴火等）の傾向は、このように柔軟かつ正確に動ける消防団の重要性をますます高めていると言える。しかしながら、義勇精神と郷土愛に基づく誇りと、現実の犠牲の大きさの板挟みになり、多くの団員は悩んでいると思われる。団員減少の原因にもなっているであろう<sup>(6)</sup>。

## 2 消防制度と消防団の歴史

常勤の地方公務員による消防機関が消防法等によって全国一律に配置・整備され標準化された国主導の消防行政を行っているのに対して、消防団は地域社会に自生してきた組織に起源を持つものであり、それぞれの地域の個性を反映して活動している。しかし各市町村の条令や消防団規則は、すべて判で押したように類似しているだけでなく、抽象的に書かれており、規則を見ただけではその内実がわからない。そこで、近年実地調査した弘前市の事例に基づいて制度の沿革を述べ、地域社会の伝統や慣習と近代的な法・制度の接着面としての消防団を見ることにする。

消防団によって、その起源をどこに置くか様々であるが、例えば弘前市消防本部警防課が平成



20年に編纂した「弘前市消防団沿革」では、一般的な意味での消防制度の起源は「江戸消防」として、青森県の消防制度の起源は明治27年2月勅令第15号の「消防組規則」で組織された公設消防組織を起源としている（消防本部警防課2008,1）。公設消防組とは、府県知事が職権または申請によって設置した、警察部長及び警察署長の指揮監督下におかれ活動する消防組である（青森県警察史）。現在の弘前市消防団は昭和初期に編成された警防団の延長上にある。昭和22年に消防は警察の支配下から離れ、市町村長により管理されるようになった。消防団は市町村自治消防の中に編成替えされて、自治消防という車の両輪のように消防署とのパートナーとして活動している（後藤、2014,73）。

青森県の場合、明治初期の消防体制は旧藩時代そのままであった。弘前市街の消防は江戸時代からの継続であり、明治4年の廃藩置県後の体制は私設消防10組、組員1200人であった。ここにいる私設消防とは、地域社会に從來から存在した消防組織のことである。青森県で最も古い歴史を持つ黒石市の消防組は、明治3年に5町組を3町組に改組して、共立消防と称した。県庁が弘前から青森に移行したのが明治4年であり、青森市中の火事の場合は県庁職員が出動指揮に当たるといふ失火規則が残されているが、このように地域によって体制が異なっていた。青森県警察は県下の消防組の組織化と規則の整備に努め、明治17年8月25日青森県布達第86号により、「消防組設立規則」を定め施行した。この時「私立消防」も警察の指揮下に置かれることが明記された<sup>(7)</sup>。

明治27年の青森県の公設消防組織数は171市町村中32市町村、32消防組であった。しかし、明治27年6月県令25号を以て公設設置表を示し、県令27号をもって「私力二消防組ヲ組織スルヲ禁止」することにしたのは、私設消防すなわち地元起源のある消防組を終わらせることができなかったということであろう。その後大正元年に公設消防組は84組、昭和元年には146組になって構成比を増やしている（青森県警察史、上11）。私設消防と呼ばれる組織の大方は、江戸時

代の火消組の延長にあったと思われる。

### 3 明治警察組織による江戸期消防組織の包摂

現在の警察組織は、内務省解体後都道府県所管の公安警察（都道府県警）として再出発したものである。明治近代国家が始動し始めた当初は、明治政府が治安防衛の役割を担ってきた士族身分を廃止するとともに、西洋の警察組織を取り入れて新たに軍隊のような組織を編成したものであった。その後、（おそらく町奉行の延長上にあった）司法警察から行政警察に転換していった。この新しい警察制度は民衆レベルの治安維持・紛争解決・防犯防災とどのように関わり根を下ろすことができたであろうか。消防団とコミュニティ・ガバナンスの関係を理解するうえでも明治・大正期の消防制度は興味深い。明治の権力機構が消防組織として従来の火消組織を利用したため、民衆の治安意識や安全安心に関する伝統的な慣習が新しい行政警察制度の内部に包摂され保存されてきたのであった<sup>(8)</sup>。

『青森県警察史』によると、藩が廃止され県が設置されてから、各県に警察担当の官僚が配置された。その後、県の聴訴課から警保掛を分離し、庶務課に移して「警察掛」を設けたところから行政警察が始まる。明治8年行政警察規則が設けられるとともに、警部の職が置かれた。仕事の内容は日常的な規制行政に係るすべての領域が含まれていた。明治になってから特に警察を煩わせた仕事は、衛生・保健（コレラ・腸チフス・赤痢・痘瘡・ジフテリア・発信チフスなど）・貧困・労働争議・産業公害・経済経営・交通・道德などで、資本主義的経済活動が盛んになるにつれて生じる生活上の諸問題であった（大日方2000,25,39）。戦前において消防は警察の一部署であったが、警察史を見ると、衛生や交通と並ぶ一分野（火事）として扱われており、治安維持を担う組織の問題としては殆ど顧みられていない。大火や災害、騒乱の事件記録として述べられるだけである。実はそうした裏面で、消防・防災・地域社会の秩序維持の仕事は江戸時代以来の仕組みに負ぶさってきたことは良く知られている（後藤2001）。それまで火消組と呼ばれていた土着の組織を消防組と名

をあらため、警察官はその管理者となった。火消組織は江戸時代のままで、火消の統率者は青森県の場合は消防頭と呼ばれている。制度上は公・私立消防組とも警察の指揮下にあるものの、消防組の多くは独自の活動を行い、協力性は極めて低かったと述べられている（青森県警察史 上 834）。つまり実質的には近代明治政府下の県政と距離を置いた自生的な自治の制度（コミュニティ・ガバナンス）であったのだ。青森県の 171 市町村のうち、大正元年に公設消防組は 84 組、昭和元年には 146 組になって公設といわれる団体が構成比を増やしていることを先に見た。しかし昭和に入っても私設消防組織がまだ 30 隊近く存在していたのである。これらは、何を意味するかというと、消防・防災の活動は各市町村の惣町・部落ごとの伝統的な共同体（自然村）に根差しており、社会秩序の持ち方も町組・村落共同体そのままであったということ。またそれは同時に、時の権力と一線を画した民衆の側にいて治安活動を行っていたということである。次にそれについて、祭りの治安問題から見ておこう。

#### 4 弘前市に見る秩序維持問題

喧嘩まつり、または祭りの時に大っぴらに暴力を振るう伝統は全国各地に語り継がれているが、青森県のねぶた祭りも過去においてはその代表的な事例であった。

この祭りは喧嘩を伴うことで有名であったが、警察はその取締りに手を焼いてきたことが『青森県警察史』に詳細に記述されている。ねぶた喧嘩は、死者負傷者を出すほど激しく、江戸時代から昭和の初期に至るまで警察の手に負えなかったのがあった。藩政時代の士族が祭りの喧嘩に参加すると食禄を没収するという達しが出されていることで、ねぶた喧嘩の歴史は相当古いことが分かっている（青森県警察史 上 719）。明治 6 年には、県によって祭りが禁止されたがすぐ 2 年後には復活した。ねぶた禁止令が正式に解かれたのは明治 15 年であり、「佞武多取締規則」を定め運行許可制とした（青森県警察史 上 718）。このように禁止・復活と曲折したが問題は解決されなかった。特に弘前は喧嘩が付きもので「弘前の華」<sup>(9)</sup>と

称されるほど派手だった。「普通はねぶたがすれ違う際、道を譲れ譲らぬの押し問答から始まるが、原因を辿ればこうした偶発的なものよりも、事前に喧嘩の準備を十分にしておいて」喧嘩のためにねぶたを運行するようなものであった。「つがる明治百年」では「ねぶた喧嘩の起りは各学区や町道場の対抗意識と、生活上の気風の違いから排他的な感情を醸成し、しだいに同志の団結と敵視観が強くなっていったことにも起因している。もっとも、町道場の指導者の指導の誤りとか、尚武の精神を暴力や強がりとはき違えたものであろう（青森県警察史 上 719）」と述べている。明治時代の喧嘩は町道場の対抗という形で行われた。小石・竹槍はもちろんのこと、真剣を振り回して暴れ、血の雨が降って命を失う人もままあった。

ねぶたの取締規定制定後も毎年のように喧嘩は続き、特に明治 24 年の北辰堂襲撃事件では、一人が切り殺され多くの負傷者を出した（青森県警察史 上 720）。喧嘩で負傷したとあっては、男子の恥と心得る弘前気質は、こっそり治療を受けて、翌日再び喧嘩に飛び出すといった有様であった。電線が敷設されるようになると、ねぶたで電線を切断することも多くなり、さらに祭りの規制が強化された。その規制強化の概要はねぶたの高さを土台から八尺以下に制限し、刀剣・棍棒その他の凶器携帯を厳禁することであった。また違反者は科料または拘留処分することとなった。しかしこれらの規制はあまり役立たなかったようである。毎年何人かの処分がつづき、ほとんどが科料だけで収束した。規則（法律）が軽んじられた状態がつづいたということである。弘前の町道場の対立は恨みを跡に残し、ねぶた以外の時でも喧嘩に発展することが多かったのも、明治 34 年には、弘前警察署は小壮年のねぶた運行を禁止した。この禁止でもっとも喜んだのは巡査憲兵であったという（青森県警察史 上 722）。私服の憲兵が状況視察に出かけ、敵と間違えられ日本刀で切られたこともあったという。弘前警察署にとっては、ねぶたの取締りは年間最大の行事であったという。明治 36 年には、比較的小となしい青森にまで喧嘩が伝染した（青森県警察史 上 724）。

大正に入ると弘前の道場が衰微し、ねぶたの喧嘩は上町組と下町組の対抗となった。この時から、ねぶたの運行を合同にして、「警察官吏町総代人消防役員等の指示命令に従い、自分勝手の行動は一切なさざること」という規則が適用された（大正3年）（青森県警察史 上 725）。にもかかわらず、喧嘩は絶えず、大正時代の大規模な喧嘩は、11年の上町組と下町組の衝突であった。「半鐘事件」といわれる事件である。元寺町の弘前警察署前が喧嘩の中心になった。取締りの陣頭指揮をしていた所長が、少数の警察官だけでは取り締まりは困難と判断し、消防組の応援を得るために、警察署望楼の半鐘を打つことを命じた。火事でもないのに半鐘を打ったということで、後で問題になった。この事件には、暴徒が警察署内に乱入して室内を破壊、署長室を占拠し、留置場まで破られたので、半鐘を鳴らしたという説もある。これに対する東奥日報の記事は、警察署の前で喧嘩が続くので半鐘を鳴らし消防組を招集したら、駆け参ずるまえに、半鐘に驚き喧嘩をやめて散って行った、というものであった。ところで、この東奥日報弘前支局も窓ガラスや門燈を破壊されていた。

このような状況には明治38年の東京日比谷焼打事件以来の民衆騒擾との共通性があるように思われる（大日方・2000,104-107）。また、「半鐘事件」と語り継がれた、その深層の意味は筆者の憶測ではあるが、警察官吏が敲くはずのない半鐘を命じて鳴らしたことは、消防組に対して「SOS」を発したこととして受け止められ侮蔑的に記憶にとどめられたと考えることができる。この事件以来、ねぶたは合同運行の上で、一台につき消防手30人、警官5人を配置するようになった（青森県警察史 上 730）ということである。興味深いことに、この隊構成は、江戸時代の鳶5人に人足30人の町火消組隊構成に類似している（大内2006,8）。これらの警察史の記述内容からは、地域社会民衆レベルにおいては明治から昭和の初期に至るまで、江戸時代の侍・火消文化が根強く残っており、治安を維持するための実質的な権威・権力は消防組にあったこと、他方で東京を中心に進められていた民衆の警察化政策の考え方が地方

にもおよび、住民の側から形成された消防組も中央集権の警察組織にしたいに包摂されていったと考えることができる。

### 第3節 現代の消防団事例研究

本節では制度と慣習の接着面の跡を弘前市と上田市の消防団の事例において明らかにする。

#### 1 弘前市消防団

（1）消防行政資料にみる弘前市消防団概要

現代の弘前市の消防行政の体制を見よう。平成23年の弘前地区消防事務組合は、弘前市、平川市、大鰐町、藤崎町、西目屋村で構成されている。弘前市の消防職員定員は270名、消防分署数は10か所、消防車両台数はいわゆる消防自動車で19台である。一分署あたり12から27人配置されている。本部組織の職員数は37人で、総務課、予防課、警防課、通信指令課に分かれている。市町村の消防本部と消防団の本部は密接に繋がっており、同じ場所に事務所を構えているだけでなく、119番通報に基づく通信指令はすべて消防分団長の通信機に配信されるようになっている。つまり、弘前市の安心・安全にかかわる行政サービスの担い手としては、消防署と消防分団は一心同体であると言える。

弘前市の消防団も市町村合併や、広域事務組合への再編などで、構成を変化させてきた。平成24年では、5方面団、20地区団、111分団に編成されている。団員数は条例定数で2,080人、平成24年現況2,000人弱となっている。車両はポンプ自動車53台、ポンプ付積載車50台で、ほぼ一分団一台に近づいている。団本部では、梯子隊、ラッパ隊、まとい隊、女性消防団を組織して団の伝統を守りつづけている。

弘前地区管内の消防団の出動は、水火災と警戒の他に、遭難搜索救助と除雪もある。また、訓練がその主要業務でもあることは常備消防と同様であるが、どのような災害にも初動を起すという点で常備消防よりも柔軟である。

（2）西地区第一分団茂森町屯所調査

江戸川大学社会学部大内ゼミは2012年と2013



年に弘前市西地区第一分団の調査を行った。そこから得た知見に基づき、地域コミュニティ・レベルでの消防分団の姿を明らかにしたい。

弘前市西地区第一分団の詰め所は、茂森町屯所と呼ばれ、津軽氏菩提寺長勝寺周辺地域を所管し、津軽氏城址跡、弘前天満宮のすぐそばの茂森町にある。弘前天満宮境内にある石碑や茂森町屯所そのものが弘前市の消防の歴史を考えるうえで大変興味深い。城下町の道路パターンである枡形の位置に西地区第一分団茂森町屯所(写真1)がある。その二階が茂森会館(町内会集会所)になっている。朝陽地区社会福祉協議会も同居している。つまりこの屯所は極小のコミュニティの総合的なサービスセンターの役割を果たしているのである。また、そのすぐ隣に「道場」がある。弘前市や黒石市の消防団詰所(屯所)は昭和前期の建築物が維持され、現役で使われている。弘前市紺屋町屯所(写真8)のように市によって保存され、観光資源として活用されているものもある。

自警組織と会所を兼ね合わせた「番屋」が門の脇にある様式は、江戸時代の「町」自治の表れであった(大内2006,10)。この事例では江戸的自治の痕跡が茂森町屯所の立地に残されており、かつ現代的に機能していると思われるのである。境内の中の石碑「茂森町消防頭歴代記念碑」(写真7)は嘉永年間(1848-)の消防頭から記録されている。

この石碑は昭和40年代に建立されたもので、「火消」(現代では消防団)への尊敬が現代まで続いていることを物語っている。

西地区第一分団の日常業務は、総務・防災・会計・纏・被覆・無線・機械維持であることを、壁に貼られた役割分担表から知ることができた。コミュニティとのかかわりは、消防・防災活動のみならず、むしろ数々の伝統的行事への参加が相当多いのではないと思われる。現地調査によると、第一分団が参加する町内行事は正月の纏ふり巡回(写真2)、道路の雪かき、春祭りの甘酒振舞い(写真3)、川の浚渫・掃除(写真4)、ねふたの警護(写真6)などであった。



写真2 西地区第一分団 まといの巡回



写真1 弘前市西地区第一分団 茂森町屯所



写真3 西地区第一分団 甘酒のふるまい





写真4 西地区第一分団 川掃除



写真7 茂森町消防頭歴代記念碑



写真5 西地区第一分団 夏祭りのしつらえ



写真6 西地区第一分団 ねぶたの警護

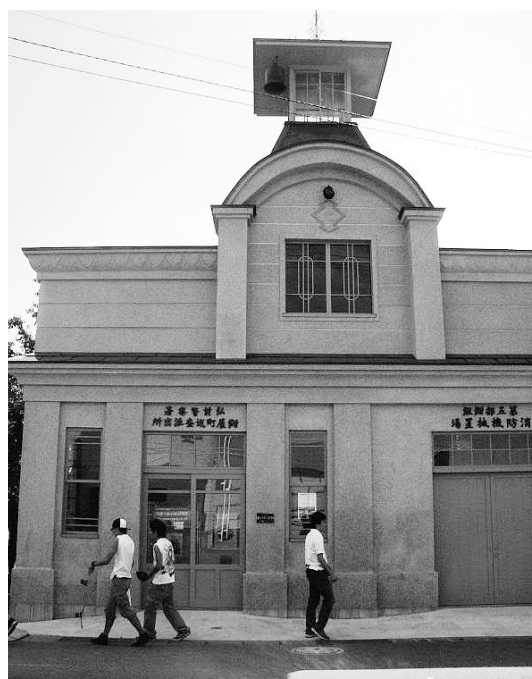


写真8 弘前市紺屋町屯所・巡査派出所跡

## 2 上田市消防団

### (1) 行政資料で見る上田市消防団

上田市史によると、上田市の消防行政は藩主仙石侯二代目から説き始められている（上田市史 777）。仙石政俊が寛政 17 年に江戸市中の消防の実務に携わって、上田にそのノウハウを持ち帰ったとされる。上田城下町では惣町中の自治組織が存在し、五人組を通じて消防行政も発展していた。廃藩後、消防組織も解体され、明治初期の火災被災者は窮状に置かれた（上田市史 785）。それを見かねた住民が、明治 7 年に一戸から金一朱ずつ出して救援金を積み立てた。この当時は消防組が一番から十番、及び番外組がおかれていたという（上田市史 785）。明治維新後の江戸東京移行期と類似した制度になっていた。

平成 25 年の上田地域広域連合消防本部は、上田市、東御市、長和町、青木村で構成されている。上田地域の消防職員定員は 4 市町村合計で 196 名、消防分署数は 8 か所、消防車両台数はいわゆる消防自動車で 14 台である。一分署あたり 14 から 28 人配置されている。本部組織の職員数は 32 人で、総務課、予防課、警防課に分かれている。通信指令担当は警防課の一部となっている。上田市においても消防本部と消防団の本部は密接に繋がっており、同じ場所に事務所を構えているだけでなく、119 番通報に基づく通信指令はすべて消防分団長の通信機に配信されるようになっている。つまり、上田市の安心・安全にかかわる行政サービスの担い手として、消防署と消防分団は一心同体であることは、先に見た弘前市と同様であった。

上田市の消防団も市町村合併や、広域事務組合への再編などで、構成を変化させてきた。平成 27 年では、第 8 方面隊、29 個分団に編成されている。団員数は条例定数で 2270 人、平成 27 年現在 2173 人となっている。車両はポンプ自動車 21 台、ポンプ付積載車 81 台で、一分団平均 3 台に近づいている。団本部では、音楽隊・ラッパ隊・女性消防隊ベナテス・救護隊・バイク隊を組織している。梯子乗り、木遣りなどの伝統芸能は分団で継承している。

上田地区管内の消防団の出動は、水火災と警戒の他に、山奥での遭難捜索救助がある。また、訓練がその主要業務でもあることは常備消防と同様である。

上田市消防団の特徴は団員の平均年齢が 34.1 歳で、分団長の平均年齢も 33.7 歳と若いことである。どの分団もサラリーマンが 80% を占めている（2015 年 8 月ヒアリング）。これは、消防団協力事務所が多く充実していることも関係しているようだ。消防団協力事務所として認定されると、減税などの優遇措置を受けられる（長野県ホームページ）<sup>(10)</sup>。また、ヒアリングによると、上田市消防団は伝統を生かして団員調達を上手く行っていた。各分団の活動内容は、分団ホームページに報告されており、出初式、節分会警備、定期総会、予防広報活動、分団広報誌発行、防災訓練、消火栓取り扱い・救護講習会、花見パトロール、防犯防災協議会パトロール、盆踊り警備、年末夜警、ポンプ操法・ラッパ吹奏訓練などである。分団によって、伝統芸能の消防木遣を保存するところ、梯子乗りを保存するところなどがある。上田市の特徴はすべての分団が各々のホームページを整備しこれらの情報を発信していることである。分団長と本部長は市内の小中学校の入学・卒業式に招待されて列席するほか、団本部のラッパ隊と吹奏楽団は、小中学校の吹奏楽団と共演を行っている。

### (2) 上田市消防団本部長ヒアリング調査

江戸川大学社会学部大内ゼミは 2015 年に長野県上田市の調査を行った。そこから得た知見に基づき、地域コミュニティレベルでの消防分団の姿をみたい。

上田市の消防団の詰所は、比較的新しい建築が多かった。また、弘前市のように社協が同居している詰所は確認できなかった。別所温泉地区の消防団詰所の建築物が上田市の地区集会施設によくみられる建て方である（写真 10）。

内部まで視察することができた第二分団はコミュニティ防災センターとして新築されたもので、一般利用者のための集会所が併設されていた（写真 9）。出入口を別にした団詰所の 10 畳ほどの





写真9 第二分団詰所と南部コミュニティ防災センター



写真10 別所温泉地区消防団詰所



写真11 第二分団詰所広間



写真12 上田市消防団団服乙種



写真13 法被と勲章

座敷は、団員の集合場所兼会議室である（写真11）。鴨井には歴代分団長の肖像写真が掲げられており、地域社会の歴史を顕彰し、指導者への尊敬をあつめていることを物語っていた。次いで、団服についても説明したい。写真12、13は乙種の正装用団服（全国共通の法被）である。黒又は紺地に赤線で階級を表し、背中の丸紋文字は市町村名と定められている。火事場においては、消防署員と同じような青色の消防作業服を着ているた



め、団員かどうかの区別がつきにくい。見た目からも一心同体である。祝儀不祝儀や地域社会の伝統行事の時には、消防団員制服（甲種）や写真の法被（乙種）を着て参列する。小中学校の入学式には努力して出席し、法被にありったけの勲章をつけていくとの話であった<sup>(11)</sup>。消防団の団長は市町村長が任命すると条例に書かれているが、団長が実質的にどのような職務であるのかは、規則からはわからない。上田市の消防団の現場最上位の階層が本部長である。現場の最上位者は消防本部・消防署から指示を受けるものとされている。本部長は分団長から選任される。平成の市町村合併後の上田市は29個分団で分団長が29人いる。毎月一回分団長会議が上田市消防本部の会議室で開催されている。

ヒアリング調査から分かった上田市消防団の特長は、町内会・自治会との関係がきわめて密接なことである。所管範囲の境界線が町会や旧村・部落と重なるということであった。すなわち、市町村合併や広域事務組合化によって常備消防は組織と領域が何度か改変されてきたわけであるが、消防団は江戸火消時代から類似した地区を守り続けてきたと言える。また、団の運営資金であるが、条例で定められた交付金以外に町会から協力金を受けている。この交付金の内訳は、条例上の表現は団員への報酬費等として支給されるのであるが、団としては包括的な補助金のように受け取り、団員個人に出動回数に応じて支給されるわけではない。団活動は実際には無償奉仕である。町会によっては、消防団協力金を町会費の予算枠からでなく、消防費の名目（目的税）で集めているところもあるという。あたかも江戸町組の「火消小間」のようである（大内，2015，43）。団員確保の方法であるが、地域社会の行事に頻繁に法被姿で現れ子供たちにとって目立つ存在になっていることである。町を守るおじさんのイメージを植え付けることに成功していると言えよう。また、このように目立つ存在は、当然地域コミュニティの支援なくしてはありえない。

## おわりに

すべての社会、すべての人間、すべての時代がいつも危険に取り巻かれ、そこから自分たちを守るために社会というものを作ってきた（ベック＝島村，2010，27）。ウルリッヒ・ベックによると、リスク社会とは自然と伝統という、経験から伝えられてきた知恵を所与として安定して営んできた世界が縮小して、安全が失われた社会のことである（ベック＝島村，2010，15 日本語版への序文）。リスクとは近代の概念だ。文明社会における予見できない結果を、予見可能、制御可能なものにするよう試みる時に、不確実な状況の一切切を一旦まとめにして総称したものがリスクである。（ギデンズ＝佐和，2001，51）。危険性、不確実性を計算できるという前提に立って、使用するのがリスクという言葉である。近代合理主義、近代的科学技術によってリスクと呼ばれるものは、前近代社会では運命とか、自然、あるいは神の意志と表現されてきた。自然が自然でなくなるのが、リスク社会だ。科学的計算や技術によって思い通りに未来をコントロールしようとするのが近代（現代）社会である。現代の常備消防制度は、このような科学的認識に基づいて発達してきた。ベック・ギデンズらが言うように、私たちをとりまく自然環境のほとんどが人間の介入による影響をうけて、そこから生じる災害の性質が変化してくる。人工的なリスクコントロールは、自然環境だけでなく、人間の内部まで変えてしまった（ギデンズ＝佐和，2001，62）。知識や技術で社会の不都合を改変できるとする社会観は、家族や地域社会を変え、ついには経済・金融・情報の世界は国境をなくして国家までも無力化しつつある。家族・地域・国家に影響力を与えるということは、法律・制度を無力化し政治や軍事の動き方を変えてしまうということであった。

リスク社会は危険と不安に満ちた社会であり、その危険性を予知し科学技術で対応することで、リスクを更新し続ける社会である。このようなリスク社会観を相対化し、人間的な経験と直観にも

とついで社会の安心・安全とは何かを再考させる力をそなえているのが、生活に根づいた防衛組織である消防団である。

本稿では、今私たちが立脚している伝統的な安心・安全の制度がどのように形成されてきたかを、消防団とともに考察した。消防団はコミュニティの現場における、住民による住民のための危機管理組織である。今必要なことは、体験して確認することのできない観念的な危機や科学的なリスク計算を鵜呑みにすることではなく、具体的な地域コミュニティに戻って、居住する生身の人間にとつての安心・安全の具体策を考えることである。

リスク社会観から見ると、日本の警察や消防の制度は伝統的な地域組織基盤に乗った、統合された社会を前提とする制度である。日本における火消組を源流とする消防組織は、過去の不安定で流動的な社会（戦国時代）から社会が統合される過程で数百年かけて、日常生活の慣習に溶け込みながら創造されてきた安心・安全の仕組みである。近代化された警察・消防の制度はその土台の上に乘って行政の効果を上げている。リスク社会観のこれ以上の拡大を防ぎ、人間の自然の直感を鍛えるために、日本古来の自然観と伝承されてきた知恵、相互扶助の精神を消防団とともに継承し、その上で新しい仕組みを創造する必要がある。

#### 《注》

- (1) 筆者は消防が、かつての機関委任事務制度の下にあっても「自治事務」であったことに注目している。第二次世界大戦後、新憲法のもとで、内務省が解体され行政組織が刷新された時、警察と消防の組織が分離され、警察は県所管に、消防は市町村所管にされた。消防団は偶然にも従来どおりの活動が認められたのであった。日本において消防が市町村・集落単位に土台を持つ慣習は、アメリカ合衆国において、警察 Police が、あくまで市町村 City・Borough の所管する行政であると認められていることに似ているように思われるのである。アメリカにおいて市町村警察行政の管理者は市町村長なのである。そのような意味でもっと「自治消防」に目覚める必要があるのではないか。
- (2) この点でも、緊急事態基本法案が検討されている
- (3) 総務省消防庁も消防団の歴史を江戸時代に遡るものとして捉えている（消防庁ホームページ 2015 年 09 月）
- (4) 消防団員の職務上の地位について 日本消防協会は「消防団員は、それぞれ職業を持つかわら、災害時等に消防団員として活動しますが、この消防団員の身分は特別職の地方公務員です。」と説明している。

総務省消防庁の説明には非常勤がついている。「消

防団員は非常勤特別職の地方公務員です。また、消防団員は災害現場で危険な活動に従事することから、活動中に死亡、若しくは負傷または疾病にかかった場合には公務災害補償が受けられます。さらに、消防団を退職した際には功労金的な性格の退職報償金が在職年数、退団時の階級に応じて支払われます。（消防団員として5年以上勤務した者が対象）」

特別職とは次に掲げる職である。（地方公務員法第3条第3項）法律に特別の定めがある場合を除き、特別職である公務員には地方公務員法は適用されない（地方公務員法第4条第2項）就任について公選又は地方公共団体の議会の選挙、議決若しくは同意によることを必要とする職 例：都道府県知事、市町村長、議会の議員、副知事、副市町村長、行政委員会の委員など、地方開発事業団の理事長、理事及び監事の職、地方公営企業の管理者及び企業団の企業長など。法令又は条例、地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関の定める規程により設けられた委員及び委員会（審議会その他これに準ずるものを含む。）の構成員の職で臨時又は非常勤のもの、臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員及びこれらの者に準ずる者の職、地方公共団体の長、議会の議長その他地方公共団体の機関の長の秘書の職で条例で指定するもの、非常勤の消防団員及び水防団員の職

- (5) 災害対策基本法における、消防団と自主防災組織の位置づけは以下ようになる。

第1条 この法律は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災に関し、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にするとともに、防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧及び防災に関する財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定めることにより、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図り、もつて社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的とする。

（市町村の責務）

第5条 市町村は、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係わる防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する。

2 市町村長は、前項の責務を遂行するため、消防機関、水防団等の組織の整備並びに当該市町村の区域内の公共的団体等の防災に関する組織及び住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織（第8条第2項において「自主防災組織」という。）の充実を図り、市町村の有するすべての機能を十分に発揮するように努めなければならない。

消防団という言葉は使用されず水防団と書かれている。消防団は消防機関に含まれるものとして扱われているであろう。

3 消防機関、水防団その他の市町村の機関は、その所掌事務を遂行するにあたっては、第一項に規定する市町村の責務が十分に果たされることとなるように、相互に協力しなければならない。

（住民等の責務）

第7条 地方公共団体の区域内の公共的団体、防災上重要な施設の管理者その他法令の規定による防災に関する

責務を有する者は、法令又は地域防災計画の定めるところにより、誠実にその責務を果たさなければならない。

- 2 前項規定するもののほか、地方公共団体の住民は、自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、自発的な防災活動に参加する等防災に寄与するように努めなければならない。
- (6) 消防職員は 27 人、消防団員は 254 人の死者・行方不明者を出した（南三陸消防署・亘消防署・神戸市消防局・川井龍介編 2012『津波と瓦礫のなかで 東日本大震災消防隊員死闘の記』旬報社）。
- (7)（青森県 消防組設立規則明治 17 年 8 月 25 日県布達 甲第八十六号）青森県警察史上 832
- 第一条 凡そ消防組織ハ警察ノ指揮に服ス可キモノトス
- 第二条 消防組ヲ分テ左ノ二種トス
  - 一 公立
  - 二 私立
- 第三条 公立トハ一町村又ハ数町村聯合シテ其町村費ヲ以テ組成スルモノヲ云フ  
私立トハ町村ノ区画ニ拘ハラズ有志者ノ協同シテ組成スルモノヲ云フ
- 第四条 私立消防組ハ数町村聯合シテ一組ヲ設ケ又ハ一町村ニ数組ヲ設ケルコトヲ得  
但警察署ノ見込ニ因リ或ハ之ヲ分合セシムルコトアル可シ（明治 17 年 9 月 13 日甲第 93 号で但し書きを削除）
- 第五条 私立消防組ヲ設立セントスル時ハ人名及ヒ資金釐出方法ヲ添ヘ所轄警察署（分署所轄ノモノハ該分署ヲ経テ）ヘ願出可シ其改正ヲ要スル時モ亦同ジ
- 第六条 消防組ハ左ノ名称ノ者ヲ以テ組成スル者トス但シ其ノ公私立係ル者ハ警察署ニ於テ之ヲ選定ス
  - 一 消防頭
  - 二 消防副頭
  - 三 消防小頭
  - 四 消防夫
- 第七条 消防組ノ役割左ノ如シ
  - 一 消防頭ハ消防ニ関スル組内ノ事務ヲ総理シ消防小頭以下ヲ指揮ス
  - 二 消防副頭ハ消防頭不在若クハ病氣等ノ日ニ當リ其ノ事務ヲ補理ス平常ニ在テハ消防小頭ニ異ナルナシ
  - 三 消防小頭ハ組内ノ一部ヲ指揮ス
  - 四 消防夫ハ纏持旗持梯子持水手等各一務ニ服ス
- (8) 明治 3～4 年から明治 27 年までは警察・消防のみならず様々な、江戸時代以来の組織の再編過程にあり詳細な研究が必要とされる。ここでは必要な限りで述べた。
- (9) 江戸の華との共通性がみられる
- (10) 優遇【メニュー】例 長野県  
消防団活動協力事業所応援減税  
建設工事等入札参加資格における優遇  
森林整備業務の入札（総合評価落札方式）における優遇  
物件の買入れ等の競争入札参加資格での優遇  
消防団協力事業所知事表彰

長野県ホームページ <https://www.pref.nagano.lg.jp/shobo/kurashi/shobo/shobodan/ouengenzei.html>

- (11) 東京都江東区の筆者が居住する地区の町会会館で葬儀が行われた時（2013 年）、赤線の入った消防団法被で参列する人を見たことがある。黒衣の中で非常に目立つのだが、正装として認められているわけである。

#### 参考文献

- 青森県警察史編纂委員会 1973（昭和 48 年）『青森県警察史』上巻 青森県警察本部  
消防本部警防課 2008 「弘前市消防団沿革」 弘前地区消防事務組合消防本部  
アンソニー・ギデンズ＝佐和隆光訳 1999=2001『暴走する世界－グローバリゼーションは何をどう変えるのか』ダイヤモンド社  
上田市消防団事務局 2015 「平成 27 年度上田市消防団の紹介」 上田市消防団事務局  
上田地域広域連合消防本部 2014『平成 25 年版 消防年報』 上田地域広域連合消防本部  
ウルリッヒ・ベック＝島村賢一訳 2002=2010『世界リスク社会論 テロ、戦争、自然破壊』ちくま学芸文庫 筑摩書房  
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 2012「住民の立場からの防災体制改善に関する考察－日米比較の視点から－」『日本都市学会年報』45 巻 206-212  
大内田鶴子 2015『都市近隣組織の発展過程：コミュニティ・ガバナンスの日米比較論』首都大学東京博士学位論文  
大日方純夫 1993『警察の社会史』岩波新書 271 岩波書店  
大日方純夫 2000『近代日本の警察と地域社会』筑摩書房  
後藤一蔵 2010『国民の財産消防団－世界に類を見ない地域防災組織』近代消防社  
後藤一蔵 2001『消防団の源流をたどる－21 世紀の消防団の在り方』近代消防社  
外岡秀俊 1998『地震と社会』みすず書房  
総務省 2014「市町村合併資料集」総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html> 2014 年  
都道府県格付研究所ホームページ、消防本部・所数ランキング <http://grading.jp.org/SRK1101.html> 2015 年 11 月  
長野県上田市 1940（昭和 15 年）『皇紀二千六百年記念刊 上田市史 下』信濃毎日新聞株式会社  
長野県警察本部 1958（昭和三十三年）『長野県警察史 概説編』長野県警察本部  
日本消防協会ホームページ <http://www.nissho.or.jp/contents/static/syouboudan/toukei-data.html> 2015.11  
水島朝穂 1997『武力なき平和－日本国憲法の構想力』岩波書店  
平成 25 年版 消防白書 総務省消防庁