

# 学生の消防団への加入促進の 取り組みについての一考察

関西大学社会安全学部准教授 永田 尚三



## 1. 学生の消防団への加入促進の 取り組み

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。平成28年11月28日付で、全国の国公立大学にも、「大学生の消防団への加入促進等について」と題し、課外活動等の一つとして消防団活動を推奨し、また、学生が消防団活動に参加しやすい環境づくりに配慮するよう依頼する文書が出された。そしてこの動きは、マスコミでも大きく報道された。ただ、大学生の消防団への加入促進の取り組み自体は、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。住民の積極的な参加を実現させる具体的取り組みの一つとして、大学生の消防団への加入促進の事業は位置づけられている。

その流れの中で、本法施行の1週間後の平成25年12月19日には、総務省消防庁は文部科学省と連携し、大学等に対し、大学生の加入促進、大学による適切な修学上の配慮等について働き掛けの依頼を行った。また平成26年には、消防団に所属する大学生又は専門学校生に対する就職活動支援の一環として、真摯かつ継続的に消防団活動に取り組み、顕著な実績を収め、地域社会へ多大なる貢献をした大学生等に対して市町村がその実績を認証する「学生消防団活動認証制度」を創設した。そして、今回の国公立大学への協力依頼へと至るわけである。

本事業は、文字どおり、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。本件に関しては、著者も長年消防団活性化の視点から研究を実施すると共に、実際に所属学部である関西大学社会安全学部にも、社会安全隊という学生消防サークルを結成し、社会的実験を行ってきた。本稿では、現在、総務省消防庁が推進する学生層の消防団への入団推進の取り組みについて、その背景、意義、有効性等について考察を行いたい。

## 2. 消防団員減少の背景

### (1) 消防団員減少の複合的要因

本取り組みが行われる背景は、消防団員数の減少と団員の高齢化がある。消防団員数の減少傾向は、戦後一貫して続いている。戦後、政令により現在の消防団がスタートした昭和29年当時は、200万人以上いた消防団員が、平成28年4月時点では85万6

278人にまで、年々減少してきている。また、若者層の割合が年々減少しており、団員の定数維持のため、やむを得ず定年の切上げを行う市町村が増えており、その結果、団員の高齢化が全国的に顕著になってきている。なぜ、このような事態が生じたか、これには複合的な要因が挙げられる。最もよく挙げられる理由としては、消防団員になる住民層のサラリーマン化である。以前は、職住一体で昼間も地域で働く農家や商店を営む住民層が消防団員となっていたが、その住民層のサラリーマン化が進み昼間は当該地域に不在の状況が生じ、日々の仕事に追われて地域と切り離され消防団に入団しなくなったという説明である。モーターゼーションやその他の交通網の整備により、地方でも、比較的広域の周辺地域に通勤が可能になったという点も大きい。

また、ゲメインシャフト的価値観の崩壊ということも理由として考えられる。以前は、消防団は地域コミュニティの核で地域の男性社会の象徴的存在であった。消防団に入らないと一人前の男として認められない雰囲気が多く、地域で存在した<sup>(注1)</sup>。父親も、祖父も、曾祖父も消防団員で、息子も当然消防団員にならなくてはならないというゲメインシャフト的価値観によるあの種のコミュニティによる強制力が機能

していたのである。親が入団を勝手に決めてきて、お前は明日から消防団員だと言われたとの話もかつてはあったと聞く。ただ、そのようなコミュニティによる強制力は、現在の価値観には馴染まないどころか、一つ間違えると大問題になりかねない。

さらに、ライフスタイルの変化・多様化も若者の入団のインセンティブ減に繋がってきている。娯楽が少なかった時代には、消防団に入団すればタダで酒を飲めること<sup>(注2)</sup>が入団のインセンティブとなり得たが、今は娯楽も増え、酒で若者は誘えない。それどころか、近年は世代の異なる団員との酒の付き合いを面倒くさいと敬遠する若者も多い。

## (2) トレードオフの関係にある消防本部と消防団

そして、あまり指摘されないが、個人的には60年代半ば以降に国がとった市町村消防の常備化政策が、皮肉にも消防団の衰退に拍車をかけた側面が極めて大きいと考えている。

そもそも消防団は、江戸時代の町火消しが元祖で、その後、明治に入って消防組、戦時中は警防団と名称を変え、戦後に現在の消防団となった。歴史的継続性を持つ住民による義勇消防組織である。戦前期を通して、我が国の消防行政は国が国営消防として実施したが、それは大都市部のみであつ

た。国土の大部分の消防は、消防団の前身である消防組や警防団が担っていた。

その状況は、戦後になって、我が国の消防行政が国営消防から市町村消防に代わって、消防が市町村行政の管轄事務となつてからも、しばらくは変化しなかった。なぜなら、多くの市町村行政が財政的事情から消防本部を設置して、24時間体制で消防サービスを提供できる環境を整備することが困難だったからである。そのような地域では、戦前同様、地域住民によって構成された消防団が地域における消防を担っていた。ところが、その状況に変化が生じたのが、昭和38年に救急業務が法制化され、消防の仕事とされたことである。

国は、いざ何かあつて患者を死傷させた場合の過失責任等の課題から、救急業務は市町村の消防本部が行うこととした。これにより、行政が消防本部を新設し24時間体制で消防・救急サービスを提供する(このような状況を消防の常備化という)市町村が一気に急増した。昭和33年には12%だった我が国市町村における消防の常備化率は、昭和30年代後半から急増し、平成28年4月時点では98.3%となっている。ところが、市町村行政が運営する消防本部(常備消防)と住民による義勇消防組織である消防団(非常備消防)は、いうならばどちらかが栄えれば、どちらかが衰退するトレー

ドオフの関係に宿命的にある。なぜならば、地域の消防に充てられる資源はそのパイの総量が決まっているからである。よって、現在の消防団員数の減少に象徴される衰退現象は、全国のほとんどの地域で市町村の行政が消防救急サービスをする体制が確立した現在、ある程度必然的に生じる現象で、昭和30年代後半に国が消防の常備化政策に舵を大きく切ったとき運命づけられた結果とも言える。

### 3. 消防団の衰退がなぜ問題なのか

では、消防団の衰退がなぜ問題なのか。実際、阪神・淡路大震災より以前は、市町村消防の常備化が進展する中で、消防団は別に無くても良いのではないか、前時代的なものであるとの雰囲気も一部には存在した。その社会的認識が変わった切っ掛けは、淡路地域の消防団による救命率が高かったことである。阪神・淡路大震災は、建物の倒壊による生き埋めが多い地震であったが、地域の実情に精通した消防団は生き埋めになった被災者の普段寝ている場所等の情報も保有しており、それが救助率の高さに繋がったのである。そこから、コミュニティ防災の重要性が再認識され、消防団の再評価が始まった。

また、東日本大震災では、津波で地域の公助である市町村の行政がシステムダウン

する事態が発生した。現在は、大規模災害時に、圏域外の行政組織が広域応援で救助に向かう体制が整備されてきているが、発災から到着までには当然時間が必要である。広域応援が到着するまでの間、仮に地域の行政が機能不全に陥る事態が発生した場合、被災者救助を行うのは消防団しかない。

このように、現在の消防団に対する役割期待は、主に平常時の消防活動<sup>注3)</sup>よりも大規模災害時における行政の防災活動の補完にある。行政のみでは大規模災害には対応できない。共助の助けが必ず必要である。その共助の中核である消防団の衰退は、我が国の共助体制そのものの弱体化、ひいては災害対応能力全体の低下を意味する。よって、消防団員数の減少傾向、団員の高齢化傾向は何としても歯止めを掛けなければならぬのである。

### 4. 学生消防団員の現状

#### (1) 学生消防団員の現状

そのような状況下、学生の消防団員獲得の取り組みへの期待が高まるが、学生消防団員の現状はどのようになっていのだろうか。総務省消防庁の取り組みもあり、平成18年度には全国で1234人だった学生団員数が年々増加し、平成28年度は3222人にまで増えてきている。これは、全

団員数の0・4%にあたる。また学生団員数増加の後押しをする「学生消防団活動認証制度」を平成28年4月時点で、導入済み又は導入予定としている地方公共団体は、管内に大学、専門学校がある586市町村のうち、182団体(うち導入済みは51団体)となっている。

実際の事例としては、総務省消防庁は、国公立私大への依頼文書の中で取上げているのは、秋田県大館市、愛媛県松山市、京都学生FASTの3例である。これらのうち、前の2例は、学生の機能別消防団を組織したというもの、また3つ目の京都学生FASTは、京都府主導で管内の大学を対象に学生防災サークルを立ち上げる支援を行い、その部員のうち希望者が消防団に入団するというものである。消防団を管理する市町村ではなく、府が中心となって学生消防団獲得を推進しているところが特徴的である。府の担当者を知っているため注目しているが、短期間で京都華頂大学、華頂短期大学、佛教大学、京都橘大学、同志社大学、京都学園大学、京都文教大学、京都産業大学、立命館大学に防災サークルを設立し更に拡大中である。

#### (2) 機能別消防団員の制度

この学生の消防団員獲得や、大学の協力を得る上で重要なものが、機能別消防団、機能別団員の制度である。消防団や団員の役

割・活動の一部を限定し特定活動のみ行う消防団、消防団員の制度である。消防団への入団のハードルを低くし、幅広い層を取り込もうという目的で作られたものである。学生消防団員の多くは、この制度を用い、機能別消防団員となっている。

よって、通常の消防団員の活動は、大規模災害時の住民の避難・誘導、災害防ぎよ活動、災害現場における警戒、避難所運営、消火活動、火災現場における警戒、巡回広報、応急手当指導、防災訓練等の様々な活動があるが、学生消防団の活動はそれよりも制限されることとなる。その多くが、活動を大規模災害時の避難所運営や後方支援活動、平常時の広報活動等、危険度の少ない活動に限定している。これは、本制度が成立するうえで、教育機関の理解・協力が不可欠である一方、学生を預かる教育機関が、学生を危険度の高い活動に従事させることに對しては立场上協力しにくいということがある。

### (3) 国に先行した大学側の取り組み

しかし、その一方で、大学主導で学生消防団を設置してきた事例も、ここ10年間の間に多々ある。元々、学生消防団員の動きは、総務省消防庁の取り組みより、個々の大学側の取り組みが先行し、それを総務省消防庁がキャッチアップしたものである。初期の取り組みとして有名な事例が、千葉

科学大学の学生消防隊である。学生消防隊は、学生消防サークルで大学が保有する中古消防自動車の整備活動からスタートし、その後、活動範囲を広げた組織である。希望する一部部員が機能別消防団員になった時期も早かった。関西大学社会安全学部の社会安全隊も平成23年創設なので、このような学生消防サークルの中では歴史が古い方である。ただ、社会安全隊は、消防職員OBを教官に礼式、ポンプ操法や救急救命ロープレスキュー等の消防団並みかそれ以上の専門性の高い訓練や座学を行っているが、現時点では学生消防団員はいない<sup>(注4)</sup>。

このように、大学側の取り組みが先行した主な理由は、おそらく出口対策である。どの大学にも一定数消防職員志望の学生は存在する。ただ、現在、消防職員の採用試験は非常に難関である。面接対策等でのような活動経験が多少有利に働くのではという大学側の期待がある。ちなみに、関西大学社会安全学部では、一般職の公務員になる学生の方が多数であるが、消防職員を希望する学生も毎年一定数いる。その消防職員希望学生の多くは社会安全隊に入っているが、意識が高いこともあり、社会安全隊員の消防職員採用試験への合格率は例年非常に高く、東京消防庁や京都市消防局、神戸市消防局等に合格者を毎年出している。OBが勉強のやり方等も指導する体制

が出来てきており、少々変わった公務員試験サークル的要素も持っている。

## 5. 学生消防団員の有効性と意義

### (1) 学生消防団員の有効性

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効薬となり得るのか。本件に関し示唆を与えるのが、ドイツの事例である。ドイツは、先進国の中でも共助体制が特に整備された国である。市町村が管理する消防団(110万人、96%がボランティア)の他に、連邦政府が管理する連邦技術支援隊(以下THW、約8・8万人、99%がボランティア)や、救護NGO(約60万人、ほぼボランティア)等が共助組織として存在し、共助の層が我が国よりもはるかに厚い。これらの共助組織は、みな災害時の救援活動を行うが、住みわけが明確にある。災害時における被災者の救助活動は主に消防団が行い、消防団だけで対応できない場合にTHWに出勤要請を行う。また、THWの任務のメインは、災害時の救助活動よりも壊れた道路や堤防、橋の復旧といった主に災害復旧活動の方である<sup>(注5)</sup>。さらに、主に宗教組織が母体となった救護NGOがあるが、これらの多くは救急救命活動が主要任務である。

関西大学防災行政(永田)研究室では、平

成27年度、28年度にドイツでの現地調査を実施し、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り組みを紹介し意見を求めた際、皆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つてしまっているので長続きせず、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言うのである。

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(図1)。本制度は、小学

図1 消防団の幼年隊員の作業服



撮影：関西大学社会安全学部防災行政(永田)研究室

図2 THWの少年隊の時間割(このように学校生活と少年隊の活動の管理を行っている)



撮影：関西大学社会安全学部防災行政(永田)研究室

図3 THWの幼年隊員向け機関紙



撮影：関西大学社会安全学部防災行政(永田)研究室

校の低学年のうちから、共助組織に子供を取り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(図2)まで隊内で行っており、子供隊員・少年隊員たち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、子供のうちから、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、成人してから共助組織の活動を継続させることが狙いである。実際、インタビュー調

査を実施した際、若者層の隊員のほとんどがこの子供隊員・少年隊員から活動を継続させている隊員であった(注6)。

子供隊員・少年隊員の制度は、これらの共助組織が皆持っているもので、小学校での幼年隊員を獲得する共助組織間の競争がある程度存在する(ことも消防団は6~10歳、少年消防団は11~17歳、THWの少年隊は10~17歳)。定期的に説明会を小学校で行うとともに、THWのように児童向けの機関紙(図3)まで定期的に刊行している組織や、オリジナルのグッズを色々作成し勧誘に用いている組織等、様々な工夫が行われている。子供隊員・少年隊員が共助組織に入隊する切っ掛けも、小学校での説明会を聞いて友達と遊びに行っただのが始まりと

いったようなケースが多い。

学生消防団員の取り込み強化が始まって、我が国でも、まださほど年月が経っていないので、大学生や専門学校生からでは遅すぎるといふドイツの指摘が、我が国にも当て嵌まるかは現時点で断言できないが、学生消防団員の取り組みは、継続的に活動を行う団員確保という視点から考えると、その有効性に不安が残る。

## (2) 学生消防団員の意義

ただ、では学生消防団員の獲得強化が無意味かという点、全くそのようなことはない。学生消防団員を増やす試みは、仮に当初の目的どおりには行かず、学生消防団員の多くが就職したらずく消防団を辞めてしまったとしても、災害時に被災者救助の知識や技術を持った住民層の裾野を広げることには確実に繋がる。また、自衛消防隊を設置している事業所も多い。就職後、学生消防団時代に習得した技術は自衛消防隊でも生かせる。学生消防団員経験者が増えれば事業所の自衛消防隊のレベルも向上する。学生消防団員を増やすことは共助体制の裾野を広げることには確実に繋がるものである。

## 6. 今後の課題

最後に、本取り組みの今後の課題について、考察したい。第一に、本取り組みを機

能させるため不可欠なのが、事業所の理解・協力である。前述のとおり、学生消防団制度は大学生、専門学校生を獲得するため、学生消防団活動認証制度を用い就職で有利になるという点を入団のインセンティブとしようとしている。無論、そのようなインセンティブが無くても、合理的選択理論が主張するほどは、現実の人間は自己の利益の最大化のためだけに行動する存在ではないので、入団する学生はいると思う(実際、消防サークル等に所属するような学生は純粹である)。ただ、入団する層をより増やすという視点からいうと、この学生消防団活動認証制度が、きちんと機能することが必要条件となる。つまり、事業所が採用試験の際、学生消防団員としての活動実績を、きちんと評価してくれないならない。

ただ、実際に、学生消防団員活動が評価されて採用されたのか否かは、なかなか見えにくい部分である。

平成18年度から、特別の休暇制度を設けて勤務時間中の消防団活動に便宜を図ったり、従業員の入団を積極的に推進したりする等の協力をしている事業所を消防団協力事業所に指定して交付する(平成28年4月時点で、1257事業所)、「消防団協力事業所表示制度」が制定されたが、その主な交付要件は、①従業員が消防団に相当数入団していること、②従業員の消防団活動に

積極的に配慮していること、③災害時に資機材等を消防団に提供するなど協力していること、④従業員による機能別分団等を設置していること等である。学生消防団員の採用実績等も交付要件に加えることや、学生消防団員の主な就職先等の公表等、きちんとこの仕組みが機能していることを、学生に対して可視化する工夫が今後求められる(注)。

第二に、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、子供のうち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我が国でも検討すべきである。本制度を導入するためには、消防団員は18歳からという年齢制限の切下げ及び消防団の詰所等の幼年消防団員受入れ態勢の充実(幼年消防団員用の部屋・備品の確保、教育体制の整備等)が不可欠である。

ともかく、前述したとおり消防団員数や若者層の減少の背景には極めて複合的な要因がある。そのため、決定的な処方薬というものは存在しない。打てる手は、すべて打つというスタンスで取り組みむしかない。そのよう観点から、本取り組みは行うべき事業だったといえる。今後、学生消防団制度が、どの程度普及するのか目が離せない。

- 注1 消防団は、以前は男性社会であったが、現在は総務省消防庁が女性消防団員の獲得を、やはり消防団員数維持の観点から推進しているので、女性団員も増え、随分変わってきている。
- 注2 実際には、タダでは無く、消防団報酬の一部を、地域によってはプールしておき、このような飲食や旅費の費用に充てていた消防団も多かった。国は、消防団員に一定額の報酬(消防団員1人当たり年額報酬3万6500円、1回の出勤当たり7,000円支払うとして計算)を払う前提で、地方交付税を地方自治体に配分している。つまり、市町村に交付される地方交付税の中には、消防団の報酬も入っているのである。ところが地方交付税は、市町村が使い道を勝手に決められる自主財源なので、多くの市町村が国の算定基準よりも低い報酬を条例で決めている場合が多い。さらに市町村から振り込まれた報酬を、消防団の中には一部プールし、実際に消防団員に渡る報酬はごくわずかなケースが多い。中には、長年の慣習で、一切報酬が出ない消防団もある(無論、一部は前述のとおり、飲食代や旅費として還元されるのであるが)。総務省消防庁は、平成26年から消防団員の待遇改善策として、団員に報酬を支払っていない消防団を公表し始めた。
- 注3 消防行政は地域による多様性が大きい。よって、地方の小規模消防本部の地域では、平常時の消防活動における消防団への依存度が高いケースもある。そのような地域では初期消火は消防団が行う場合が多い。ただ、一般論としては、現在建築材の耐燃化と、予防消防(消防法による規制とその取締り)の強化が進んだ結果、年々大きな火災は減少する傾向にある。消防本部の若手消防職員の中には一度も大規模火災の消火を経験していない職員が増えつつある。よって、平常時の火災は消防本部だけで対応可能な場合が多い。そのような意味で、平成28年12月22日に発生した新潟県糸魚川大火は近年珍しい事例であった。このような大火が発生した場合は、消防本部のみでは対応できないので、消防団の消火活動が必ず必要となる。これこそ、正に消防団の本来の存在意義である。このような本来の業務対象である火災の発生頻度が少なくなり、かつ、小さな火災は消防本部が消すようになり、住民消防組織という位置付けから、近年は住民防災組織という位置付け(阪神淡路大震災以降、評価されたのはこちらの部分。住民消防組織としての存在意義が、再評価されたわけではない。)に、変容しつつある消防団であるが、改めて住民消防組織としての位置付けが再評価されることに繋がる契機となるかもしれない。
- 注4 社会安全隊は、当初、消防団の活性化策という目的で結成した組織ではなかった。むしろ、ドイツのように、海外には消防団以外の防災活動を行う共助組織もあることを念頭に、我が国にも消防団以外の共助組織を作れないかという問題意識で社会的実験として創設した学生サークルである。火災や自然災害のみならず、様々な特殊災害へ対応可能な専門性も習得させようと当初は考えていた。なので、消防職員志望者のみならず、警察官や自衛隊志望学生も入隊させていた。ただ、この試みは、うまく行かなかった。みな、自分の興味のある活動だけやりたがるのである。消防志望学生は放水や救急救命、レスキューの訓練を、警察志望学生は防犯活動を、自衛官志望学生は、社会安全隊をやめ予備自衛官になる学生が多かった。そのような経緯もあり、現在は消防志望の学生を中心に消防関連の訓練のみに絞った活動を行っている。
- 注5 冷戦時代は、THWの主要任務は、戦時下の文民保護であった。冷戦終了後、文民保護組織から住民防災組織へとその性質を変えつつある。国防との関係の深い共助組織なので連邦政府の管理下にある。ドイツの危機管理体制は国防のみ連邦政府が担当し、大規模災害や原子力災害等の特殊災害は州政府、一般の災害は市町村が担当している。
- 注6 ドイツの消防団やTHWの専門性は極めて高い。例えば、消防団は行政の消防とほぼ同じ活動を全て行う。オウムサリン事件のような化学災害や福島第一原発事故のような原子力災害等、特殊災害への対応能力も保有している。特殊災害への対応は冷戦時代はTHWが担当していたが、冷戦後消防団に移管された。このように、我が国の消防団よりも、活動範囲が広く、求められる専門性も高いので、長年かけて隊員教育ができる幼年隊員制度は、隊員の練度、専門性向上にも繋がっている。
- 注7 今後の課題として、本当は協力事業所へのインセンティブ強化も検討する必要がある。現状では、協力事業所のメリットは公に表示され、事業所の社会的評価が上がるはずだという極めて曖昧なもののみである。ドイツでは、共助組織の活動で仕事を抜けた場合の損失補償を行政が金銭的に行う。例えば、THWの隊員は発展途上国の支援活動で何か月も海外に派遣される場合があるが、事業所は経済的に損失を出さないでそのような活動に対しても協力的である。

本研究は、平成27、28年度のJR西日本あんしん社会財団の研究助成で実施した、ドイツでの現地調査の研究成果を下に、執筆を行っている。