

防災行政と地方自治体

— 消防行政を中心に —

人見 剛
前田定孝

はじめに

災害対策基本法二条二号は、「防災」を「災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図ること」と定義している。災害予防、災害応急対策、災害復旧の三つの段階が区別できるわけである。本稿は、このうち災害予防と災害応急対策の段階における、自治体とりわけ基礎的自治体である市町村の防災行政を中心にその特色と課題を検討するものである。なお、市町村の防災行政の中心となるのは消防であろう。消防は、「国民の生命、身体及び財産を火災から保護するとともに、水火災又は地震等の災害を防除し、及びこれらの災害による被害を軽減することを任務」（消防組織法一条）とし、

「市町村は、当該市町村の区域における消防を十分に果たすべき責任を有する」（同法六条）からである。

一 防災行政の総合性

1 災害予防行政の総合性

災害応急対策に固有の国の法律は、基本的に災害救助法、消防法、水防法であろうが、災害予防に関する法律は、「治山・治水」に係る河川法、森林法、砂防法、海岸法、地すべり等防止法、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律の諸法律に加え、建築基準法、建築物の耐震改修の促進に関する法律、密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律などの「まちづくり」に関する諸法律、さらに活動火山対策特別措置法、海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律、

石油コンビナート等災害防止法、原子力災害対策特別措置法など大規模な災害リスクの発生原因に即した各種の法律が存在している。また、当然のことであるが、消防法も、建築許可等に係る消防同意の制度（法七条）をはじめ、火災予防措置等の命令、防火対象物の改修命令（法三条以下）、防火管理者・防災管理者の義務づけ（法八条以下）、危険物規制（法一〇条以下）など多くの災害予防行政の仕組みを組み込んでいる限りで、災害予防法の一種である。

このように、防災行政は、災害予防の局面においては、「治山、治水その他の国土の保全」、「建築物の不燃堅牢化その他都市の防災構造の改善」、「交通、情報通信等の都市機能の集積に対応する防災対策」（災対法八条二項一〜三号）を含むすぐれて広範な行政課

題である³。この意味で、災害対策基本法四六条の定める「災害予防」の概念は、①防災組織の整備、②防災訓練、③防災物資・資材の備蓄・整備・点検、④防災施設・設備の整備・点検、⑤災害応急対策の実施の支障となる状態の改善のような「防災機関が災害応急対策を実施する前提としての災害予防に限定されており」、狭きに過ぎよう。国の縦割り行政に縛られた立法の枠組みの結果であろうと推測されるが、上記のような広範な行政分野を地域に即して防災の観点から総合調整するのが、都道府県や市町村の自治体の役割となると考えられる。災害対策に関する自治体条例をみると、やはり震災対策条例において、道路・河川・公園・港湾等の都市基盤施設の整備、市街地の面的整備、公共施設の耐震化・不燃化、防災に配慮した土地利用への

誘導といった総合的な防災まちづくりの観点が定められている（埼玉県震災予防のまちづくり条例、東京都震災対策条例、横浜市震災対策条例、愛知県地震防災推進条例など）。

なお、二〇〇〇年の地方分権改革においては、治山・治水に係る事務・事業は国の直轄事業として維持されたり、都道府県知事の権限でも法定受託事務とされたものが目立つが、都市のまちづくり関連の諸権限の多くは自治体の自治事務とされ、かつ基礎自治体である市町村の権限とされたものも少なくない。

2 防災主体の総合性

災害予防を度外視して、災害応急対策に限定したとしても、防災の主体は、実に広範なものに及ぶ。以下、第一線の防災主体である市町村に即してその概要をみることにする。

市民に最も近接した統治主体としての市町村は、消防機関や水防団（水防法五条に基づく水防団は、消防機関の一つである消防団と実際上ほとんど一致しているといわれている）などの自己の防災組織ばかりでなく、「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」、さらに「住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織」である「自主防災組織」を含む「市町

村の有するすべての機能を十分に發揮」して防災に努めなければならない（災対法五条二項）。例えば、電力・ガス・電話会社、NHK、JR、日本赤十字のような「指定公共機関」や、医師会・薬剤師会、民間テレビ・ラジオ放送会社、私鉄・バス・タクシー・トラック事業者のような「指定地方公共機関」は、自ら防災計画を策定・実施し、市町村の防災計画の作成・実施に協力する責務を課され、さらにその公共的な業務を通じて防災に寄与する義務も負う（同法六条）。また、「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」^①も、自治体の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」（同法七条一項）。例えば、社会福祉協議会、商工会議所などの団体の他、病院、社会福祉施設、学校、危険物・有毒物等保管施設などである。特に、一定数量以上の危険物を貯蔵・取扱いする事業者は、自衛消防組織を置かねばならない（消防法一四条の四）^②。

こうした責務規定は、その実効性が問題となるが、自治体においては、協定を締結することによってそれを果たそうとしており、さらに条例に基づいて民間事業者に事業継続計画（Business Continuity Plan (BCP)）の策定義務を課す例も現れている（愛媛県防災対策基本条例一九条以下、岡山県防災対策基本条例三七条、高知県南海地震による災害に強い地域社会づくり条例三四条一項九号など）^③。一九九九年の全国二五七の区市の協定のアンケート調査によれば、民間との協定としては、医師会、業種別組合、地元企業、ライフライン事業者、商店会、建築士会、ボランティア団体などの例がみられる。例えば東京の町田市では、米穀小売商組合、農業協同組合、給食センター、百貨店・スーパー、プロパンガス事業者組合、トラック協会、アマチュア無線クラブなどがある。また、自主防災組織において中心となることが期待されている防災リーダーの育成は、各地で取り組まれており、防災条例の制定自治体では、そのための施策を条例上位置づけていることが多い（板橋区防災基本条例一〇条二項、香川県防災対策基本条例二六条、愛媛県防災対策基本条例二六条、岡山県防災対策基本条例二六条など）^④。

このように市町村は、生じる災害の性質や規模に応じて地域の総力を結集して災害応急対策に努めることになるが、さらに必要となれば、他の自治体の協力も求めることができる（同法五条の二）^⑤。そのために多くの支援協定が締結されている。全国的な統計（平成二〇年四月一日現在）によれば、同一都道府県内の市町村間の協定が一七四七件、異なる都道府県域に含まれる市町村間の協定が五六三件、合計二三一〇件となっている。例えば町田市の場合、災害時の相互応援協定を近隣の多摩市・あきる野市・相模原市、遠隔の長野県の長野市・川上村、山形県川西町・山梨県増穂町と締結し、震災時の相互応援協定を東京都多摩二六市三町一村と締結している。

この他、災害応急対策および災害直後の復旧活動において逃すことができないアクターが、ボランティアである。ボランティア活動が効果的になされることを担保するための仕組みづくりに関する条例も、被災自治体において制定されている。福井県災害ボランティア活動推進条例^⑥、新潟県災害ボランティア活動促進条例などである。

3 地域防災計画の特色

このように防災行政は総合的なものであり、かつ地域防災のアクターも広範にわたるのであるから、防災計画は特定の行政分野に限定されない包括的分野横断的計画となり、その計画実施

に關わる主体も民間主体にも及ぶはずである。国の中央防災会議が作成する防災基本計画（災対法三四条）は、そうした総合的・長期的な計画として策定されることが予定されており、都道府県防災会議が作成する都道府県地域防災計画も、区域内の国の地方支分部局・市町村・指定公共機関・公共的団体の諸活動を包括した総合的運営を図るものとして定められている（同法四〇条）。他方、市町村防災会議が策定する市町村地域防災計画（同法四二条）は、当該区域における防災活動の効果的・具体的実施を図ることに重点がおかれている。この意味で、防災における計画化の要は都道府県地域防災計画にあるといえるかもしれない。しかし、前述した市町村レベルにおける防災主体の総合性に鑑みれば、市町村地域防災計画も一防災アクターとしての市町村機関の行動指針にとどまらず、文字通りの「地域防災」計画となるべきであろう。そして、そうした位置づけで当該計画が策定される場合は、その策定主体とされる市町村防災会議（同法一六条一項）のメンバーも、前述の各主体を糾合して条例で定められる必要があろう（同法一六条六項）。

計画一般にみられる関係計画との相互調整も当然求められる。国の防災基

本計画は、指定公共機関の防災業務計画の基礎とされなければならないことはもちろん（同法三九条一項）、国土形成計画、全国森林計画、首都圏整備計画など他分野の行政計画に対しても「防災に関する部分」について整合性を要求する（同法三八条）。他方、市町村の地域防災計画は、国の防災基本計画に基づき、都道府県地域防災計画と国の地方支分部局や指定公共機関が作成する防災業務計画と抵触しないようにしなければならない（同法四二条一項）。ただ、後述する防災行政の現場主義に鑑みると、仮に国・自治体間の防災計画に関する抵触が生じた場合には、その解消は、知事との協議手続（同法四二条三項）を通じ、県や国の地方支分部局の計画の側の見直しも検討されるべきであろう。防災計画は、通常の計画と異なり毎年検討を加えて修正される余地があるのである（同法三四条一項、四〇条一項、四二条一項）。

なお、このように、防災計画は既に固まった政策目標の実現を目指す通常の行政計画とは様相を異にし、目標設定とそれを達成する手段の総合という構造をとらないと指摘されている。この点を、目標設定が外在的に与えられるのではなく、諸利害の調整過程から抽出される方向指針としての目標が存

在し、計画の重点は手段の総合性にこそある「調整計画」という概念で整理しようとする見解も存するところである。

二 防災行政における現場主義

1 防災行政における市町村中心主義

災害対策基本法は、「市町村にウエイトを置いた自治体中心主義」を採用しているときされる。この点は、災害応急対策の段階において顕著であり、消防機関・水防団の出動命令、警察官・海上保安官の出動要請（法五八条）、避難の勧告・指示（法六〇条）、応急措置の実施（法六二条）、警戒区域の設定、立ち入り禁止・制限、退去命令（法六三条）、応急公用負担（法六四

条）など初動対応の重要な権限は市町村長が有しており、これらは全て市町村の自治事務である。都道府県知事の権限は、市町村がその事務を行えなくなったときの代行や応急措置に限定されている（法六〇条五項、七〇条、七一条、七三条）。また、国は災害応急対策に係る具体的権限をほとんど有さず、地方支分部局などの指定行政機関の長の応急措置や収用等が認められている程度である（法七七条、七八条）。災害に対応する実働部隊は、市町村

の機関である常備消防（消防本部と消防署）と消防団である。消防は市町村長が条例にしたがって管理し（消防組織法七条）、消防庁長官や都道府県知事から助言・勧告・指導をうけることはあっても、それらの「運営管理又は行政管理に服することはない」（同法三六条）。さらに、他の市町村が被災市町村に出動した場合、その消防職員は、応援を受けた市町村長の指揮下に入る（同法四七条、災対法六七条二項）。

このように、消防は、市町村の自治事務として市町村の組織に基づいて実施されるものとされ、都道府県警察によって再編成されてしまった警察と大いなる対照をなしている。現在ほとんどの市町村において設けられている消防団は、分団に分かれていることが多いが、「全国的に見て、各分団は名称や領域からして、藩政村と一致するところが多い」と言われる。消防防災という共同の営みは、本来地域の住民自身の手によってなされてきた事柄を公権力主体としての自治体が吸収していったという経緯を辿って今日に至っていると考えられる。市町村消防の原則が成立する所以である。

2 消防団と自主防災組織

二〇〇八年の消防庁の統計によれ

ば、消防本部下の常備消防は、八〇七

本部、一七〇六消防署、三二一八出張所、一五万七八六〇人の職員からなっている。これに対し、消防団は、二三八〇団、二万三三八〇分団、八八万八九〇〇人の団員を擁している。確かに消防団は、常備消防の導入によってその団数と団員数を減少させてきているが（消防庁の統計によれば、一九五二年には、一万一六七団、団員数二〇九万人であった）、^①今なお、地域防災において重要な役割を果たしているようである。消防団の長所として、①地域住民により構成されており、同時多発の火災や救助活動において大量動員が可能であること、②地域住民の生活と密着した日常生活をしていること、③多様な職業を持った団員で構成されていることからその特徴を活かして効果的な活動を行うこと、などが挙げられている。実際、阪神・淡路大震災の震源域となり、死者三九名、負傷者八七〇名の大被害を受けた北淡町では、淡路広域事務組合消防本部北淡出張所の一二名の消防職員と共に五六五名の消防団員が地域に密着した消防活動を行っており住民の生活状況を熟知していたことから、倒壊家屋のどの場所でも生き埋めになっているかを把握でき、その結果約三〇〇〇人も被災者を救出し、当日中に住民の安否確認を

完了することができたという。^②

しかし、消防団の主要な担い手であった農家や自営業者が減少し、団員の七割が被用者（サラリーマン）となる中で、構成員の減少を食い止めるための方策が求められている。^③そうした試みの一つとして、二〇〇六年から消防団協力事業者表示制度が開始した。これは、勤務時間中の消防団活動への便宜や従業員の消防団への入団促進などの事業者の協力を当該事業者の社会貢献として顕彰する制度である。さらに、消防団員の減少とサラリーマン団員の増大が顕著な長野県では、協力事業者の法人事業税と個人事業税の軽減を定めた「消防団の活動に協力する事業所等」を応援する県税の特例に関する条例^④も制定されている。

また、同じ大震災において、警察や消防によって救助された被災者は約八〇〇〇人であったのに対し住民の手で救出された人が約二万七〇〇〇人に及んだといわれ、こうしたことから、災害応急対策における住民組織の役割もあらためて注目されている。先にも触れたように、市町村は自主防災組織の充実を図るものとされ、そうした組織は、消防庁の統計によれば、二〇〇八年において一六四九の市区町村（全市区町村の九九・一％）に存在し、その数は一三万三三六四団体でその世帯単

位のカバー率は七一・七％に及んでいる。ただ、この統計の数値には災害時に実際に機能するだけの実態が伴っているかどうか疑問も呈されているようである。町内会・自治会を基盤に組織されているものが大部分で、隊員として計上されているメンバーの多くは実体のないもので、会長（本部長）を中心に情報班、初期消火班、避難誘導班等が役割別に組織されているが形式的なものとどまり、災害時には家庭や職場の一員としての役割の方が優先されるのではないかとこの懸念が表明されるのである。^⑤

したがって資機材や拠点の確保、訓練等に係る市町村の支援、防災リーダーの育成、消防団やNPOとの連携などの施策が展開されている。ここにも、現代行政の重要な課題である公私協働（Public-Private-Partnership）の領域が広がっているわけである。

3 常備消防の広域化

二〇〇六年に改正された消防組織法では、消防庁長官が常備消防の広域化推進についての基本指針を策定し（同法三二条）、都道府県が広域化推進計画およびその後の円滑な運営確保のための計画を策定し（同法三三条）、さらに広域化対象市町村が広域消防運営計画を策定する（同法三四条）と定め

られ、消防審議会「市町村の消防の広域化の推進に関する答申」（二〇〇六年二月）によると、二〇一二年までに消防本部の管轄範囲を、「管轄人口三〇万規模以上とするを目標」に広域化するとされている。^⑥

こうした広域化の根拠として、①消防職員数の充足率が低水準のために二次出動以降の対応が困難であること、②管轄人口一〇万人程度の消防本部でも、単独対応が可能とされる一二五平方メートル程度の火災規模でも、第一次出動でほぼ全ての部隊が出払い二次出動以降の対応が困難であること、③小規模消防本部では高度な車両・資機材の導入が困難であること、④予防行政の分野について専門的な人材の養成・確保が困難であること、⑤人事ローテーションが設定されにくく職務経験が不足しがちであることなどが挙げられる。これに対し、広域化のメリットとして、①初動消防力・増援体制の充実、②消防体制の効率化による現場要員の増強、③専門要員の養成・専任化、④高度な消防設備・施設等の整備などが挙げられている。

この構想は、現在、都道府県知事の推進計画の段階まできており、二〇〇九年七月一日段階で、福島、新潟、鳥取、佐賀、長崎の各県を除く四二都府県が計画を策定し、消防本部数は、北

海道の二一（現在六八）、福岡の二五（現在二六）などを例外に、その多くは一〇〇程度、全国総計で七五六本部から二五〇本部へと再編されることになる。

なお、こうした消防の広域化は、近年始まったものではなく、事務委託（同法二五二条の一四以下）、一部事務組合の設置（同法二八六条以下）などの自治体相互間の協力手段を通じて一九七〇年代から続いてきたものである。一九六三年に政令で定める市町村への常備消防の必置規制を開始して以降、政令指定が拡大して今日消防機関の常備化は全国的にほぼ達成されているが、常備化の過程で自治体の単独消防は一九七〇年代から減少し、二〇〇〇年ごろには組合消防の方が多数になっているのである。

とはいえ、今回の管轄人口三〇万人の目標については、それが中心市街地の火災救急サービスを想定したもので、都市部の消防力のレベルを人口規模で単純に敷衍したものにすぎず、全国一律の目標値としての合理性には疑問も呈されている。

また、広域化の必要性の背景事情として、事故・災害の多様化・大規模化が挙げられることがあり、新潟県中越地震や中越沖地震、石川県能登半島地震、地下鉄サリン事件などのテロ攻

撃、JR福知山線脱線事故などその例を挙げるとは容易であるが、消防庁の統計によれば、一件あたりの火災による建物焼損床面積は、二〇〇〇年に四六・八平方メートル、二〇〇五年に四五・五平方メートル、二〇〇八年では四三・八平方メートルと推移している。これらの数値は、少なくとも火災の大規模化を物語るものではない。

さらに、阪神・淡路大震災クラスの大規模災害においては、広域化した常備消防であってもその限界が否定できないのであり、災害の大規模化に対しては、先にも言及した近隣市町村間あるいは都道府県内の市町村の相互応援協定にもとづく相互支援、さらに非常事態における緊急消防援助隊（災対法四五条）などの広域ネットワークによる対応が必要であろうし、そして抜本的な予防対策である「建物の不燃堅牢化その他都市の防災構造の改善」（同法八条二項三号）から目をそらすことはできないのである。

最後に、広く指摘されている事柄ではあるが、防災組織の前線に立つ市町村や、その固有の消防機関である消防団との連携の必要を考えれば、常備消防の広域化後、そうした諸組織が限りある地域の防災力を結集しうる体制をどのように構築しうるかが重要な課題となるはずである。

三 災害応急対策・災害予防における行政手法

1 直接的権力手段

防災行政なかならず災害応急対策行政においては、事柄の性質上、権力的行政手段が大きな比重を占めている。災害対策基本法では、災害の兆候の発見者の市町村長への通報義務等（同五四条）からはじまり、市町村長による避難の勧告・指示（法六〇条）、応急措置の実施（法六二条）、警戒区域の設定、立ち入り禁止・制限、退去命令（法六三条）、応急公用負担（法六四条）、公安委員会（警察官・自衛官・消防吏員）による交通規制（法七六条）（七六条の三）といった諸手段が列挙されている。消防吏員・消防団員による消火活動においても、火災発見者の通報義務（消防法二四条）にはじまり、関係者の消火義務・人命救助義務（法二五条）、消防車の優先通行等（法二六・二七条）、消防警戒区域の設定・立入禁止・制限（法二八条）、土地の使用・処分・使用制限（法二九条）等が定められている。非権力的なサービス行政を中心としている市町村行政の中において、際だって権力的手段が認められている領域であろう。

災害予防行政においても、消防長・

消防署長等は、火災予防措置等を義務付ける命令（消防法三条）、防火対象物の改修等・使用禁止等の命令（同法五条）（五条の三）をなす権限の他、そのための立入検査・質問権（同法四条）（四条の二）を有し、市町村長等は、危険物の製造所・貯蔵所・取扱所に対する取締り、許可制による規制を行う（同法一〇条）（一二条の七）。

2 自主管理手法

膨大な対象物件を扱わなければならない消防行政は、行政上一定の枠組みを定めた上で、その中で対象物件の設置管理者に自主的に防災措置を採らせる、いわゆる自主管理手法も活用している。既に言及した自衛消防組織の設置義務は、そうした手法であろうし、防火管理者の設置と消防計画の作成義務づけ（消防法八条）や危険物取扱者の設定とそれによる保安監督義務（同法一三条）なども同様である。

さらに本年六月からは、大規模なビルや商業施設においても、防火管理者を選任し、防災管理に係る消防計画を作成して届け出、自衛消防組織を置かねばならない制度が発足している（法八条の二の五）。各地の防災条例においても、一定の事業所ごとの事業所防災計画の作成義務（横浜市震災対策条例一〇条、佐倉市災害対策条例八条、

愛媛県防災対策基本条例一九条など）や帰宅困難者対策義務（板橋区防災基本条例五条三項）を定める例がある。

3 災害時要援護者支援対策

最後に、自治体現場において重要な課題となっている、高齢者・障がい者等の要保護者を早期に発見し避難を支援する方式について言及して本稿の結びとする。支援を行うためには要保護者のリストをあらかじめ作成し、それを自治体の防災部局、消防団や民生委員、自主防災組織などと共有する必要がある。こうしたセンシティブな個人情報を利用し、さらに外部に提供することは、個人情報保護の要請と対立し、個人情報保護条例との調整が不可避となる。防災行政と個人情報保護施策とが切り結ぶ重要課題であり、その適切な調和が自治体の現場で模索されている。なかでも従前採られていた、要保護者の自発や同意による、「手上げ方式」や「同意方式」では十分な支援ができないとして、東京の渋谷区が関係機関共有方式に踏み切ったことが注目されている。各地の災害対策条例においても対応が分かれているところである。

(1) 災害復興に係る自治体の防災行政も重要な課題であることは言うまでもない。自治体において災害復興に関する独自条例

を制定している例もある。鳥取県被災者住宅再建支援条例、墨田区災害復興基本条例、被災市街地の復興整備に関する条例など。こうした自治体の種々の災害対策条例に関する総合的研究として、参照、木幡浩「リスク横断的条例と災害対策条例」(1・2)自治体法務N.A.V.I二七号四六頁以下、二八号四八頁以下。
(2) 参照、木幡浩・猿渡知之・前葉泰幸「災害と安全」(ぎょうせい、一九九九年)一五頁。
(3) 災害対策基本法八条一項は、「国及び地方公共団体は、その施策が、直接的なものであると間接的なものであるとを問わず、一体として国土並びに国民の生命、身体及び財産の災害をなくすることに寄与することとなるように意を用いなければならない」と定めている。
(4) 消防庁防災課「逐条解説・災害対策基本法」(ぎょうせい、一九九五年)一七六頁。
(5) なお、地方自治法一五七条は、知事・市町村長が、当該自治体の「区域内の公共的団体等の活動の総合調整を図るため、これを指揮監督することができる」と定めている。
(6) 他に、石油コンビナート災害防止法に基づく自衛消防組織、原子力災害対策特別措置法に基づく原子力防災組織がある。
(7) 事業継続義務といえ、阪神・淡路大震災に際しては、肝心の県や市の自治体機関が、交通機関の途絶により多くの職員が役所に参集できなかったことなどにより機能麻痺となった自治体の危機管理体制が大いに論ぜられる一つの契機であった。
(8) 参照、地方自治職員研修一九九七年九月号三五頁以下参照。
(9) 参照、自治体法務研究二〇〇五年一月月号五〇頁以下。
(10) 消防庁防災課・前掲書一六五頁。

(11) こうした頻繁な見直し規定は、災害対策関連計画にみられる特色のようである。参照、野口貴公美・幸田雅治編著『安全・安心の行政法学』(ぎょうせい、二〇〇九年)七八頁。
(12) 真山達志「地方自治体の危機管理システム」ジュリスト一〇七号一二頁。
(13) 西谷剛「実定行政計画法」(有斐閣、二〇〇三年)一八頁以下。
(14) 野口・幸田編著・前掲書七四頁。
(15) 宮崎伸光「常備消防行政体制の広域再編」自治総研二〇〇〇年一〇月号五八頁。
(16) 後藤一蔵「防災をめぐるローカル・ノレッジ」吉原直樹編『防災の社会学』(東信堂、二〇〇八年)、四四頁。
(17) 同じ年、消防本部は二九八ヶ所、消防職員二万七二六九人ではなかった。
(18) 熊谷剛一「大規模災害時における消防団活動のあり方に関する報告書について」地方自治五九七号四頁、五六頁。
(19) 参照、林春男「二一世紀に適した消防団のかたちとは？」都市問題研究五九巻六号二九頁以下。
(20) 参照、自治体法務研究二〇〇八年春季五三頁。
(21) 目黒公郎・村尾修『都市と防災』(放送大学教育振興会、二〇〇八年)、一六九頁(河田忠昭)。
(22) 黒田洋司「草の根からの防災―自主防災組織の経緯と展望」地方自治六六四号七五頁。
(23) 下仲宏卓「市町村の消防の広域化の推進について」地方自治七一〇号四七頁以下、長谷川彰一「市町村消防の広域化」都市問題研究五九巻六号九五頁以下。
(24) 「都道府県消防広域化推進計画の策定状況について」(二〇〇九年七月一日現在) <http://www.fdma.go.jp/pdf/2009/kokikai_0706-1.pdf>

(25) 東京二三区部の消防は、もともと都知事の所管の下にあり(消防組織法二七条)、その他の都下市区町村でも、その大部分が東京消防団に事務委託されている。
(26) 宮崎・前掲論文四四頁以下、長谷川・前掲論文九七頁。
(27) 飛田博史「消防の広域化と行財政の効率化」自治総研二〇〇七年七月号三六頁以下。
(28) 長谷川・前掲論文九八頁など。
(29) 森本宏「消防力の限界と地域防災計画」法律時報六七巻九号五八頁以下。
(30) 参照、猿渡知之「自治体消防による新しい大規模災害応援対策の研究」自治研究七二巻六号八八頁以下。
(31) こうした自主管理手法は、広い意味での「自主規制」に含めることもできるかもしれない。「自主規制」に関する包括的研究である原田大樹「自主規制の公法学的研究」(有斐閣、二〇〇七年)一四頁は、「ある法主体に対して外部からインパクトが与えられたことを契機に、当該法主体の任意により、公的利益の実現に適合的な行動がとられるようになること」を広義の自主規制とした上で、その中で団体が介在する場合を狭義の自主規制と位置づけ、これに焦点を合わせた検討を加えている。
(32) 自治体法務研究二〇〇八年春季号四二頁以下、宇賀克也・鈴木庸夫監修『災害弱者の救援計画とプライバシー保護』(地域科学研究会、二〇〇七年)。
(33) 木幡浩・前掲論文(その2)五四頁以下。
(ひとみ・たけし 北海道大学教授) (まえだ・さだか 三重大学准教授)

