

目 次

はじめに.....	1
第1章 人口減少等の今後の消防に影響を与える要素とその影響、我が国の消防体制の課題.....	2
1 人口減少等の今後の消防に影響を与える要素とその影響.....	2
(1)人口減少・高齢社会の進展.....	2
(2)災害の多様化・複雑化.....	4
(3)その他の社会環境の変化.....	5
2 我が国の消防体制の課題.....	6
(1)消防の体制.....	6
(2)消防の活動.....	8
(3)予防体制の確保.....	8
(4)小規模消防本部の課題.....	9
第2章 持続可能な消防体制を確保するための施策.....	12
1 消防の広域化と消防機関間の柔軟な連携・協力等の推進.....	12
2 消防業務の執行体制の見直し.....	13
3 多様な方法による人材の幅広い確保等.....	14
(1)消防組織のあり方.....	14
(2)地域防災力の強化.....	15
(3)消防における女性の活躍の推進.....	15
(4)人材育成の充実.....	16
(5)警察、海上保安庁、自衛隊等他機関との連携強化.....	16
(6)民間の対応力等の活用.....	17
第3章 持続可能な消防体制確保のための推進方策.....	18
1 総論.....	18
2 中核的な消防本部の役割.....	18
3 都道府県の役割.....	20
4 国の役割.....	20
第4章 消防の広域化と消防機関間の柔軟な連携・協力等の推進に係る具体策.....	22
1 消防の広域化.....	22
2 広域的な圏域単位での消防事務の連携・協力等の強化.....	24
3 災害規模等に応じた都道府県域等でのシームレスな対応の枠組み.....	26
おわりに.....	28
人口減少社会における持続可能な消防体制のあり方に関する検討会開催経過.....	29
人口減少社会における持続可能な消防体制のあり方に関する検討会構成員名簿.....	30
資料編	

はじめに

我が国は既に人口減少局面に突入しているが、人口減少社会においても、それぞれの地域で持続可能な地域社会の形成が求められており、これを支える行政サービスの持続的な提供を確保することが課題となっている。人口減少社会において、高齢化や人口の低密度化等により行政コストが増大する一方、資源が限られる中で、行政サービスを安定的、持続的、効率的かつ効果的に提供するためには、各市町村の資源を有効に活用する必要があり、この観点からも、行政サービスを地方公共団体間の連携により提供することを、これまで以上に柔軟かつ積極的に進めていく必要がある。

消防行政も例外ではなく、むしろ住民の生命・身体・財産を守るという根源的な行政サービスである以上、人的、財政的な制約が厳しくなっても必要な消防力の維持、確保は不可欠であることから、人員、車両、資機材等限られた消防の資源を最大限に有効活用する様々な取組が求められる。

また、多様化・複雑化する災害への対応力を確保するため、消防業務の高度化・専門化も課題となっている。今後の地域における消防体制の整備・確立のためには、消防機関間の連携・協力等をより進めるとともに、地域住民や消防機関以外の様々な主体と連携した総合的な地域防災力の強化が必要であり、そのためにはこれまでの伝統的な手法による対応のみならず、あらゆる手法を視野にいたした検討が必要になってきている。

これらの問題意識のもと、人口減少社会における持続可能な消防体制として、消防に関する市町村間の連携のあり方を検討するとともに、常備の消防本部・消防職員、非常備の消防団・消防団員といった消防組織の運用や消防機関以外の外部資源の活用可能性についても検討課題とした。

第1章 人口減少等の今後の消防に影響を与える要素とその影響、我が国の消防体制の課題

1 人口減少等の今後の消防に影響を与える要素とその影響

(1) 人口減少・高齢社会の進展

(人口の減少と少子高齢化)

国立社会保障・人口問題研究所の推計¹によれば、我が国の将来推計人口は、2050年には9,708万人となり、2010年の国勢調査による1億2,806万人と比べ3,098万人、24.2%の減少となる。

同時に人口の高齢化が進行し、同期間に老年人口割合は23.0%から一貫して上昇し、2050年には38.8%へと15.8ポイント増加する。

このように、2010年から2050年の40年間で、人口減少及び高齢化がかつてないスピードで急激に進行することとなる。

また、国土審議会の推計によれば、こうした人口減少に伴い、2050年までに、現在、人が居住している地域の約2割が無居住化し、国土の約5割に人が居住している現状から、居住地域が約4割まで減少し、居住地域の6割以上で人口が半分以下となるとされており、人口の低密度化が進むことが予測される。

このような人口の減少、高齢化は、全国一律に進むのではなく、進行の状況は地域によって異なることとなる。過疎地域においては、人口減少による低密度化がより顕著に現れ、若年者の減少に伴い、消防体制を支える人員確保にも課題が生じてくるものと考えられる。

国立社会保障・人口問題研究所の推計²をもとに消防本部の管轄人口規模別の将来推計管轄人口を2010年から2040年の30年

¹ 「日本の将来推計人口」(平成24年1月推計)、国立社会保障・人口問題研究所

² 「日本の将来推計人口」(平成25年3月推計)、国立社会保障・人口問題研究所

間の減少率で表すと、管轄人口 70 万以上の本部において 9%の減少であるのに対し、10 万以上 30 万未満の本部においては 19%の減少、3 万未満の本部においては実に 38%の減少が予想されている。

また、今から約 10 年後の 2025 年の全国の人口減少率は、2010 年と比べて 6%であるが、3 万未満の本部では 19%と推計される。急激な人口減少により人口一人当たりの行政コストが割高になってくるものと考えられ、このことは特に小規模な消防本部で顕著となる。

(消防需要への影響)

人口の減少、少子高齢化が進む中で、消防の需要が大きく変化する要素が数多く存在している。

まず、高齢者、特に高齢者独居世帯の増加³に伴い、災害時要援護者の数が増加していくことが想定され、消防防災活動における対応力の強化が求められることになる。

また、救急業務については、高齢者、特に後期高齢者になるほど救急搬送率が高いことから、高齢化の進行によって、全国の救急搬送人員数は 2035 年まで増加することが予想されている。

今後予想される高齢者人口の推移は地域によって様々であり、特に三大都市圏では地方圏を上回る急速な高齢化の進行による高齢者の急増に伴い、救急搬送ニーズの大幅増加が予想される。

平成 19 年から平成 21 年までの年齢階層別救急搬送実績をもとにした、消防本部の管轄人口規模別の救急搬送需要の将来予測については、管轄人口規模が小さいほど救急搬送需要のピークが早く訪れ、減少局面に入ることが予想され、管轄人口 5 万以上 10 万未満の小規模消防本部においては 2025 年頃に、管轄人口 3 万以上 5 万未満のさらに小規模な消防本部においては 2020 年頃にピークを迎えることが予測される。

³ 一人暮らし高齢者：2010 年 498 万人⇒2035 年 762 万人との推計（内閣府「平成 26 年版高齢社会白書」）

また、人口減少によって人口が低密度化していく市街地であっても、市街地面積の減少や防火構造の改善を伴わない場合、消火活動として必要な署所等の数はあまり変化しないものと考えられることに加え、救急や救助の対応を考えると、人口が低密度化する時代においても、引き続き即応体制を確保するための消防体制を確立していく必要がある。

(2) 災害の多様化・複雑化

消防が対応する災害は、火災、交通事故、水難事故、自然災害からテロ災害などの特殊な災害までに及ぶ。

大規模災害への備えという観点からは、南海トラフ地震が今後30年以内に発生する確率は70%程度、首都直下地震についてM7クラスの地震が今後30年以内に発生する確率は70%程度とされており、これらの切迫する巨大災害への対応体制は確保しておく必要がある。

加えて、猛烈な雨(1時間降水量80mm以上)の発生回数は1976年から2015年までの期間において増加している。また、地球温暖化の影響により非常に強い熱帯低気圧の数は増えると予測されており、今後、気象状況も変化していく。

火山活動については、平成26年9月に御嶽山の噴火により戦後最悪の人的被害を出し、平成27年5月には口永良部島で大規模な噴火が発生し、全島民が島外へ避難する事態となった。また、同年6月に浅間山、箱根山、9月に阿蘇山が噴火するなど、近年頻発する噴火災害も含めた様々な自然災害に対し、消防は的確に対応していかなければならない。

さらに、国際情勢の変化によりテロの発生の危険性が高まっている中、テロ災害等への緊急事態に際し、避難住民の誘導や救助・消火活動、傷病者の搬送等を担う消防機関において、爆発物、毒劇物、病原体・毒素、放射性物質等を用いたテロへの対処能力を強化することも求められている。

このように、多様化・複雑化する災害に適切に対応するためには、消防本部における消防業務の高度化・専門化をさらに進めていくことが不可欠である。

(3) その他の社会環境の変化

今後の消防需要を展望するにあたっては、インフラの老朽化や空き家の増加、ICTの発達、建物構造の防火性の向上、街なみの防火化などのハード面の変化に加え、近所づきあいの希薄化、地域活動の減少など地域コミュニティの変容といった様々な社会環境の変化による影響を考慮する必要がある。

例えば、都市防災対策に着目し、建物の不燃化・難燃化が著しく進展すれば、消火活動の観点からは消防体制を合理化できる可能性は生じる。また、ICTの発達により、独居高齢者の情報の共有等が容易になり、救急搬送時間を短縮するなど業務の効率化を図る要素となる。

一方で、既に社会問題になっている空き家の増加傾向が続くこと、あるいは高齢者等の災害時要援護者等が増加することなどを想定すれば、逆に火災等のリスクは高まり、消防体制を強化する必要性が生まれる。また、インフラの老朽化等により、その危険性に応じた消防体制の確保が求められる。

また、建物の大規模化・複雑化といった都市施設の状況の変化、担い手の不足等による耕作放棄地の増加や森林の荒廃による保水機能の低下など、土地利用環境の変化によってもたらされる災害も考えられる。

さらに、地域コミュニティの変容により、災害に対し自助・共助を発揮する機能の低下が危惧される地域が生まれ、消防等の公的機関による災害応急対策がより一層必要とされることも考えられる。

このように、様々な社会環境の変化によって、消防の業務の効率化等が図られる要素がある一方で、消防機関に求められる活動

の変化、拡大も想定され、社会環境の変化に合わせた対応が必要となる。

2 我が国の消防体制の課題

(1) 消防の体制

(常備化率、本部数、広域化の進展等)

昭和 24 年には 206 本部だった消防本部数は、昭和 40 年代に消防の常備化が大幅に進み、昭和 55 年には 906 本部、全人口の 97% が常備消防でカバーされることとなった。その後、平成 3 年のピーク時には、936 本部を数えた。

この間、特に一部事務組合方式等により消防事務を行う市町村も増加し、ピーク時には一部事務組合等の消防本部が全体の 5 割以上に上ったが、全国には大小様々な規模の本部が存在する状態にあった。

小規模な消防本部においては、出動体制、保有する消防車両、専門要員の確保等に限界があることや、組織管理や財政運営面での厳しさが指摘されており、平成 6 年には消防庁長官から都道府県に対し、消防広域化基本計画の策定を要請するなど、消防庁では消防の広域化の推進に取り組んできた。

その後、市町村の平成の大合併の進展もあり、消防本部数は減少したが、消防の規模の確保が十分に進むことはならなかったため、平成 18 年の消防組織法改正により、第 4 章として市町村の消防の広域化に係る規定が追加された。以降、消防組織法に基づく消防の広域化が進められ、全国で 40 地域において消防の広域化が実現し、平成 27 年 10 月 1 日現在で、消防本部数は 749 本部とピーク時の 2 割減となっている。これら広域化の実現した地域においては、住民サービスの向上、専門的人材の育成、高度な消防設備・施設の整備のほか、施設等の整備に関しての財政負担の効率化等の成果が挙げられている。

しかしながら、いまだ管轄人口が 10 万未満の小規模な本部が

全体の約 6 割を占める状況にあり、消防の広域化が十分に進展したとは言いがたい。

（人員数・署所数）

消防を支える人員数について、消防吏員数は昭和 40 年代の常備化の進展に伴い大幅に増加した。近年は地方公務員全体の総職員数がピーク時の平成 6 年比で 15%以上減少する中で、消防吏員については同年比で約 10%増加するなど、一貫して増加を続けている。これは救急搬送などの需要増を反映した人員配置が行われている結果と考えられる。

消防団員数については、消防の常備化の進展や、労働者全体に占める被雇用者の増加などによって減少しているが、平成 20 年代は平成 10 年代に比べ、減少率は低下している。しかしながら、今後地域の総合的な防災力を向上させていくためには、消防団員について、幅広く人材を確保していく必要がある。

消防署所数については、常備化に伴う署所の整備の一方で、市町村合併や消防の広域化による署所の再編整備により、近年減少傾向にある。しかしながら、いずれも広域化等による消防本部数の減少割合（ピーク⁴比 19.9%の減、平成 27 年 4 月 1 日現在）を大きく下回る水準であり、消防署はピーク⁵比で 0.4%の減、出張所はピーク⁶比で 2.9%の減と、消防の活動拠点である消防署・出張所の数はあまり減少していない。これは消防事務が他の行政サービスとは異なり、住民の安心・安全に関わる分野であり、また、即応性が求められるため、市町村の合併や広域化が進んでも、署所の配置は維持している場合が多いことを示している。

⁴ 平成 3 年 10 月 1 日時点

⁵ 平成 22 年 4 月 1 日時点

⁶ 平成 11 年 4 月 1 日時点

(2) 消防の活動

活動面から見た消防の現状については、平成 26 年の消防本部の出動及び出向件数は 900.4 万件であり、うち救急が 598.5 万件で最も多く、66.5%を占める。次いで予防査察が 77.8 万件で 8.6%、その他が 68.5 万件で 7.6%となっており、火災出動は 4.8 万件で 0.5%である。

消防職員の出動及び出向の延人員数の推移については、平成元年と比べて平成 26 年には約 1.8 倍に増加している。うち救急は 2.2 倍に増加、予防査察は 0.8 倍に減少、火災出動は 0.8 倍に減少している。

また、平成 26 年の消防団の出動及び出向件数は 65.0 万件であり、うち演習・訓練等が 22.6 万件で最も多く、34.8%となっており、次いで広報・指導が 9.1 万件で 14.0%、特別警戒が 8.8 万件で 13.5%となっており、火災出動は 3.4 万件で 5.2%である。

消防本部の管轄人口規模別の活動状況については、消防吏員一人当たり年間火災出動件数、救急隊一隊当たり年間救急出動件数が、小規模な消防本部ほど火災、救急共に少なくなり、特に救急出動件数において、顕著な差が認められる。このように、小規模な消防本部ほど隊員当たりの活動密度が低くなっていくことが読み取れる。

(3) 予防体制の確保

昭和から平成にかけて出火件数や火災による死者数は長期的に減少傾向にある。これは、過去の火災の教訓を踏まえ、自動火災報知設備やスプリンクラー設備等の規制強化を行うとともに、予防査察や違反処理といった予防業務を着実にやってきた結果であり、こうした努力によって火災による被害の軽減が成し遂げられてきた。

一方で、先に述べたように消防職員の出動及び出向の延人員数は平成元年と比べて増加しているのに対し、予防査察の出向延人

員は減少し、予防査察の実施率も約 4 割から約 2 割へと半減している。

高齢化の進展に伴い自力避難困難者が利用する施設が増加し、火災や死者の数も増えることが懸念される中、今後更に予防体制が縮小されると予防業務の着実かつ適切な執行に支障を来し、建物火災による死者の増加を招く危険性があることに留意しなければならない。

今後とも適切な予防業務の実施により火災から地域住民の生命、財産を守ることが不可欠であるため、予防体制の充実も図っていく必要がある。

（４）小規模消防本部の課題

現在でも、小規模な消防本部においては、十分な消防防災体制の確保が困難なところが存在する。具体的には、初動の対応力が十分でない、専門職員の確保が難しい、職員数が少ないために組織管理の点で困難さがある等の課題があり、具体的には次の囲みのとおりである。

先に述べたとおり、一定の成果を挙げた消防の広域化であるが、現状でも管轄人口 10 万未満の小規模消防本部が全体の 6 割を占めており、残された課題が多い。

加えて今後、さらに人口の低密度化が進む地域においては、24 時間 365 日の即応体制をどうやって維持していくかが課題となる。

一方で、消防の業務は、住民の生命・身体・財産を守るという行政サービスの根源的な業務であるため、人口が減少し、人的・財政的に厳しい状況となっても必要なサービスを提供し続けることが不可欠であるから、これら小規模消防本部の消防体制の確立に向け、これまで以上に手段を尽くして取り組まなければならない。

[小規模消防本部の現状]

(住民に対する消防サービス)

救急自動車による平均現場到着所要時間（救急事故の覚知から現場到着まで）について、10 分以上かかる本部が管轄人口 10 万以上の本部に占める割合は 6.3%であるのに対し、管轄人口 10 万未満の本部に占める割合は 16.1%となっている。

また、火災の覚知から放水までの時間については、小規模な本部ほど放水までに時間を要する傾向が見られた。

(人員の確保、専門職員の確保等)

「消防力の整備指針」に基づき、各本部が設定した消防職員の整備目標に対する整備率は、全国で 77.4%となっているが、消防本部の規模別で見ると、管轄人口 70 万以上の本部では 91.8%と高く、30 万以上の本部でも 87.0%であるのに対し、10 万未満の本部では 66.1%、1 万未満の本部では 57.8%と非常に低くなっている。

予防技術資格者充足率（資格者を配置している係の数／予防業務を担当している係の数）は、小規模な本部ほど充足率が低い。

また、消防本部の管轄人口規模別の救急隊員・救助隊員の専任率については、小規模な本部ほど低い状況であり、管轄人口 70 万以上の本部と 10 万未満の本部とでは顕著な差が認められる。

予防業務に係る立入検査の実施率（立入検査回数／防火対象物数）は、全国平均で 21.5%と低調であるが、管轄人口 30 万以上の本部においては、一本部当たりの防火対象物数が多い中、比較的实施率が高い状況である。

重大な消防法令違反に対する対応状況（特定防火対象物に係るもの）については、自動火災報知設備、スプリンクラー設備及び屋内消火栓設備ともに、是正指導率は消防本部の規模にかかわらず高水準である。一方、警告率、命令率については全体的に低いが、管轄人口 70 万以上の本部においては比較的高い状況である。

(車両等の整備)

「消防力の整備指針」に基づき、各本部が設定した消防車両の整備目標に

対する整備率を消防本部の規模別で見ると、消防ポンプ自動車や救急自動車などの使用頻度の高い車両は消防本部の規模にかかわらず整備率が高い。一方で、はしご自動車や化学消防車、救助工作車といった災害の特性に応じて活動する使用頻度のあまり高くない車両については、消防本部の規模が小さくなると整備率が低くなる。特に、はしご自動車については、管轄人口 30 万以上の本部では 98.7%の整備率であるのに対し、10 万未満の本部では 63.5%、5 万未満の本部では 45.9%と非常に低い状況となっている。

(組織管理)

小規模な消防本部は、組織が小さいために人事ローテーションが設定されていないことが多く、そのため、職員が様々な分野の業務を行うことができずに、職務経験が不足しがちになる。採用についても毎年コンスタントに一定数を確保することが困難であり、職員の年齢構成に不均衡が生じやすい。今後、特に地方の小規模な本部において人口減少の影響が大きく現れ、組織管理により多くの課題を抱えることとなることが予想される。

第2章 持続可能な消防体制を確保するための施策

これまで述べてきた現在の消防体制の課題への対処だけでなく、今後の人口減少社会の進展や災害の多様化・複雑化、その他の様々な社会環境の変化に対する的確に対応しながら、将来にわたり持続可能な消防体制を確保するためには、地域社会が直面する状況に応じてこれまでの業務の見直しを行うとともに、消防資源を最大限に有効活用する更なる工夫が必要になる。

1 消防の広域化と消防機関間の柔軟な連携・協力等の推進

これまで、消防事務（消防団の事務を除く。）の全部の共同処理又は事務委託による消防の広域化を推進してきたところであるが、広域化を実施した消防本部の実態からも、それが実現し適正な規模で円滑な消防業務が実施されれば、消防体制を充実・強化するために極めて有効な手段であることは明白である。今後、全国で急速に人口減少が進み、地域によっては人口の低密度化が著しく進むことが予測される中で、消防体制を今後も持続可能なものとして確立していくためには、これまで以上に消防の広域化の必要性が高まっている。このことを認識したうえで、まずは関係者が消防の広域化の実現に向け、これまで以上に真摯に向き合い、課題解決に積極的に取り組んでいかなければならない。

一方で、消防業務全体を一括して一元的な組織で処理する消防の広域化という方式では、組織の一元化に向けた調整が著しく困難である事情があるなど、消防の広域化の実現にはなお時間を要する地域があることも現実である。

そのため、消防の広域化の次善の策として、また、消防の広域化へ向けたステップとして、消防機関間のより柔軟な連携・協力等を進める手段も検討すべきである。

具体的には、地域の実情を踏まえながら、例えば、複数の消防機関の間で消防業務のうち一部の業務分野ごとにその業務の性

質に応じて具体的な連携・協力等の手法を選択するといった、スケールメリットを享受しつつより柔軟な形での連携・協力等を進めることが有効である。

特に消火・救急・救助の警防活動については、一定規模以上の圏域において、指令の共同運用による災害情報の即時共有と近隣消防本部との応援、連携・協力等を進めることが、消防力の向上に極めて有効である。

2 消防業務の執行体制の見直し

人口減少社会に対応し、より効果的な消防業務の執行を図るためには、各消防本部が、地域の実情に合った形で消防業務の執行体制を見直していくことが求められる。

現状でも、特に人口が低密度化した地域においては、火災や救急、救助事案の発生が低頻度化し、24 時間 365 日の即応体制を維持することが困難となっているところもある。さらに今後、人口減少が進めば、こうした地域は増加するものと想定される。

このような状況を踏まえると、求められるサービス水準を維持確保することを前提にしつつ、消防業務の具体的な執行体制について、地域の実情を踏まえた対応ができるように、法令上の基準を緩和することも一つの解決策となる。

法令上定められている部隊の編成基準について、当該編成基準を変更することにより、実質的に消防サービスの維持・向上が見込まれるようなケース等に限り、効率化を図る観点から、基準を緩和することも考えられる。

例えば、救急について、救急業務の充実が図られるような場合や、搬送件数等に鑑みて体制の維持が困難であるようなやむを得ない場合に、人口の低密度化が特に進行する条件不利地域などの地域に限定した上で、救急隊員 3 人以上という現行の基準を緩和し、計 3 人以上のうち 1 人は一定の訓練を経た消防職員以外の者での編成によって救急業務を実施できるようにすることが考え

られる。

ただし、消防業務の執行体制の見直しを検討する際には、消防行政の場合、頻度が低いといえども、大規模災害を含めた各種災害への備えを確保する観点から体制の合理化には困難性が伴うこととなることにも留意が必要である。

3 多様な方法による人材の幅広い確保等

今後、さらに人口の低密度化が著しく進む条件不利地域等においては、若年者のさらなる減少により、消防機関の業務を担う人材の確保が難しくなるものと考えられる。一方で、多様化・複雑化する災害へ対応するためには、これまで以上に幅広く人材を活用して、総合的な対応力を強化していかなければならない。そのため、従来よりも多様な方法で、人材の幅広い確保を推進していく必要がある。

(1) 消防組織のあり方

言うまでもなく、条件不利地域においても、その地域に住民がいる限り、住民の安心・安全を確保することが消防の任務であり、高齢化、人口の低密度化が著しく進んだ地域においては、地域の総合的な消防力を確保する必要がある。

そのため、消防機関間の連携・協力等を推進するとともに、人口減少社会の中で消防団員の確保が一層困難となる中であっても、住民がいる限り消防団は必要であることから、女性や若者、退職消防職団員などの活躍の幅の弾力化による加入促進等を進めていく必要がある。加えて、少年少女を含めて消防団の重要性についての認識をより徹底していくよう努める必要がある。

また、人口減少社会において地域の総合的な消防力を確保するためには、地域の実情に応じ、非常勤の消防団員のうち特定の者について、より常備消防に近い待機体制とすることも考えられる。

その際には、スキルアップのための教育訓練や報酬面での配慮が必須となる。

（２）地域防災力の強化

人口減少社会においても、平時における消火、救急等の消防業務については、消防機関間のより柔軟な連携・協力等の強化を図るとともに、消防団、自主防災組織、女性（婦人）防火クラブなど地域の防災に関する多様な主体の参画による地域防災力の充実強化が求められている。

特に、大地震による災害や、集中豪雨による災害など、様々な様相を見せる大規模災害に対しては、従来の消防機関による活動のみでは災害応急活動等を十分に行うことはできない。そのため、消防機関による対応力の確保と併せて、自主防災組織等の地域住民も含めた様々な職域の人々が一緒になって防災に取り組むという総合的な地域防災力の充実強化が求められている。

併せて、消防団には、災害時には地域防災力の中核として活動するとともに、平時においては地域住民の日常的な防災に関する学習や訓練などの地域防災力の底上げに向けた取組において役割を担うことが期待される。

（３）消防における女性の活躍の推進

地域防災力が発揮される場である地域社会においては、女性が半分を占めており、公助を担う消防においても、より多くの女性が参画し活躍することで消防・防災体制の向上に寄与するものである。消防の分野においても、これまで以上に女性消防職員・消防団員の活躍を推進していくことが重要となる。

女性消防職員については、消防庁が全国の消防職員に占める女性消防吏員の比率を 2.4%（平成 27 年 4 月 1 日現在）から平成 38 年度までに 5.0%とする共通目標を設定し、女性消防吏員を増やすための積極的な広報の展開を実施することとしており、各消

防本部においても、女性消防吏員比率の目標設定や、女性専用施設の整備など、女性消防吏員の活躍推進に向けて積極的に取り組むことが期待される。

女性消防団員については、その数が年々増加しており、更なる加入促進のため、女性消防団員のいない消防団において、女性の入団に取り組むよう市町村に依頼しているところである。また、全国の消防団員に占める女性の比率が 2.6%（平成 27 年 4 月 1 日現在）であるところ、当面、平成 38 年度までに 5.0%とする目標を設定している。消防庁としても地方公共団体の取組を支援しているところであり、各団体においても、女性団員の活躍推進に向けて積極的な取組が期待される。

（４）人材育成の充実

人口減少社会において人材の確保が難しくなっていく中であっても、今後とも消防機関が高度な災害対応を実施したり、地域防災活動の底上げに向けた取組において役割を担ったりしていくためには、人材育成の充実による質の確保を図っていく必要がある。

都道府県や政令指定都市は消防学校を設置・運営し、市町村の消防吏員の初任教育の実施など教育訓練の実務を担っている。消防活動の基礎となる教育は非常に重要であり、より実践的な訓練や予防行政に係る専門的な教育、消防団員の訓練等において今後とも教育訓練の充実を図るべきである。

また、消防庁においても、消防大学校における幹部に対する高度な教育や緊急消防援助隊の活動を想定した高度な教育訓練を実施しており、今後とも消防業務の高度化・専門化に対応することができる人材育成の充実を図る必要がある。

（５）警察、海上保安庁、自衛隊等他機関との連携強化

極めて大規模な災害やテロ等による特殊な災害など、消防機関

だけでは十分に対応できない事態も想定されることから、警察、海上保安庁、自衛隊、医療機関等の消防以外の機関との連携についても、進めていく必要がある。

また、近年整備の進んだドクターヘリについても、特に山間部、離島における救急事案や、一刻も早い救命処置が求められる重症事案における救命率の向上が図られることから、消防との連携をより強固にしていく必要がある。

さらに、近年救急では頻回利用者や精神疾患患者の搬送時に現場で対応に苦慮するなど、消防機関のみでは対応が困難な事案が増加している。こうした事案については、行政の福祉・保健担当部局や医療関係者等、消防以外の機関と連携して対応していくことも必要となる。

これらの機関との連携に際しては、平時から大規模災害を想定した訓練の実施や、関係者間の顔の見える関係づくりなどによって、連携を強化していく必要がある。

（６）民間の対応力等の活用

消防業務は権力的行政を扱う場面が多いこと、地方においては、サービスを担う民間事業者には競争原理が働きにくく、かえってコスト増となること等から、原則として公務員が担うべきである。

しかしながら、今後、人的資源が限られていく中、例えば転院搬送や緊急性の低い患者の搬送などの業務、防火管理者講習等については、消防職員 OB・OG や消防に関して一定の知見を有する民間事業者など消防機関以外の主体がより役割を担っていく可能性があり、今後の検討課題となる。

特に、専門的知見を有する消防職員 OB・OG が、消防団、自主防災組織等に対する指導や、住宅等の建物の防火指導等を補完的に担うことにより、地域防災力の強化に貢献することも考えられる。

第3章 持続可能な消防体制確保のための推進方策

人口減少社会の進展等社会情勢の変化に対応し、持続可能な消防体制を確保するための様々な施策が各地域において積極的に講じられるためには、各主体がそれぞれの役割を果たしながら、将来にわたり適切な消防体制の整備・確立を推進するスキームが必要となる。その際、消防は、住民の日常生活に根付いた基本的な行政事務であり、原則として住民に最も身近な市町村の責任において処理するのが適当であるため、引き続き市町村消防の原則を維持することが肝要である。

1 総論

市町村は、市町村消防の原則のもと、引き続き消防の責任を十分に果たすため、消防の広域化に加え、他の市町村との連携・協力等の強化など、効率性・効果を高めるためのあらゆる消防力の確保策を積極的に講じることが必要である。

特に、小規模消防本部を抱える市町村においては、人口減少により生じる課題をきちんと把握し、課題解決のためのあらゆる手段を講じることが求められるところであり、他の市町村との連携・協力等の強化を行う場合でも、市町村として主体的に消防の責任を果たすための体制確保に努めることは不可欠である。

未だかつてない人口減少社会を迎え、持続可能な消防体制をいかに構築していくかが大きな課題となる中、消防業務全体において国・都道府県が一定の役割を果たすことが必要である。

2 中核的な消防本部の役割

人口が減少する社会においても、地域の活力を維持し、行政全般にわたって必要なサービスを的確に提供していくためには、「集約とネットワーク化」をより一層推進していく必要がある。

特に、消防については、各地域の消防の即応体制を維持しつつ、多様化・複雑化していく災害に対応できる高度かつ専門的な消防体制を確保する必要がある、中核となる消防本部と近隣の消防本部との広域的な連携による「集約とネットワーク化」を図ることが求められる。

中核的な消防本部は、人員や車両・資機材が充実しており、一般的に災害対応能力が高いだけでなく、救急や救助、予防事務など様々な点において業務の高度化・専門化が進んでいる。

例えば、救助については、震災など大規模災害時に高度な救助救出活動を行うことができる高度救助隊が中核市等に整備されており、大規模災害に加えて高度なNBC災害対応のできる特別高度救助隊が政令指定都市等に整備されている。また、救急については、管轄人口 30 万以上の本部になると救急救命士の再教育の実施体制が充実し、救急救命士の質の確保がより積極的に図られている。さらに、予防事務については、主に大都市の消防本部において命令等違反処理に必要な行政手続きや訴訟対応に係る専門知識等を有する職員の育成が図られている。

現状においても、中核的な消防本部は、はしご自動車や特殊車等の車両を運用し、はしご自動車等を有しない消防本部の災害対応を応援するなど、周辺の消防本部に対して様々な応援を行っているケースも多く、地域全体の消防力の向上に非常に重要な役割を果たしていると言える。

さらに今後、人口減少社会が進展する一方、消防業務のさらなる高度化・専門化が求められる中、消防業務の高度化・専門化に対応できる中核的な消防本部が果たす役割は、より一層重要になる。

このような取組を促すため、今後、こうした中核的な消防本部が果たすべき役割を明確化し、その役割に応じて必要な財政措置についても検討すべきである。

3 都道府県の役割

広域自治体としての都道府県は、地域の実情を踏まえ、市町村が将来にわたり持続可能な消防体制を確保するために必要な助言や連絡調整を行うとともに、人的・財政的な支援をより積極的に行うなどリーダーシップを発揮することが求められている。また、条件不利地域において何らかの補完機能を果たすことも検討課題となる。

具体的には、各地域において、災害の種類・レベルに応じた連携・協力等の体制を構築するため、都道府県が自ら市町村の消防力の現況や将来見通し、災害リスクの変化等を十分把握分析した上で、国の基本的な指針や市町村及び消防関係機関等の意見を踏まえて当該都道府県内の消防体制の整備・確立のための方針を提示する必要がある。

また、地域によっては中核的な消防本部から非常に距離が遠いなど、市町村間の水平的な連携・協力等では消防体制の整備・確立が困難なところもある。こうした場合については、都道府県域内の消防防災体制の現状や、人口減少社会の長期的な将来見通しを踏まえた上で、当該都道府県域内の消防体制の整備・確立のため、都道府県自身が補完機能を発揮していくことも考えられる。

実際現状でも、都道府県が航空隊を設置し消防・防災ヘリコプターを運用することにより、実態上、市町村の消防事務の一部を代替補完しており、補完的な役割を果たしている側面もある。

4 国の役割

国は、これまでも消防制度や消防準則の企画・立案のほか、消防事務に係る基準や人員及び施設の基準等の基本的な指針を策定、提示することにより、消防体制の確立・強化に努めてきた。今後とも、市町村、都道府県が持続可能な消防体制を確立する取組を進めるにあたっては、国がその基本的な指針を定め、必要な

支援策を講じる必要がある。

今後の人口減少社会の進展を見据え、消防の広域化や消防機関間の連携・協力等を進めるに当たっては、都道府県や市町村がより積極的に取り組むよう、国としても、その方向性を指針等で示すとともに、急速な人口減少・高齢化等が消防に与える影響等に伴う課題やその対応策としての体制確立の必要性について、改めて周知啓発を図る必要がある。併せて、消防の広域化や消防機関間の連携・協力等の推進に係る取組について評価・見直しを行うことも必要である。

特に、中核的な消防本部を中心とした消防関係機関、市町村同士の連携・協力等の強化を推進するためには、中核的な消防本部が中心的役割を果たすインセンティブを持たせることが必要である。

さらに諸課題に対応するために必要な消防機関の人材育成の充実強化のため、国としても、消防業務の高度化・専門化に対応することができる人材育成の充実を図っていくことが求められる。

第4章 消防の広域化と消防機関間の柔軟な連携・協力等の推進に係る具体策

先に述べたとおり、人口減少社会の進展等社会環境の変化に対応し、持続可能な消防体制を確立するためには、消防の広域化の実現に向け、これまで以上に積極的に取り組んでいくとともに、一定規模以上の広域的な圏域において、指令の共同運用をベースとする等により、複数の消防本部による広域的な連携・協力等を推進することが求められる。

具体的な検討は、各地域の特性や消防力の現状と見通し、消防需要の今後の推移等について把握分析しながら、国の基本的な指針や市町村及び消防関係機関等の意見を踏まえ、都道府県がリーダーシップを発揮して行っていくことが必要である。その際、一定規模以上の広域的な圏域ごとの消防体制の整備・確立のため、都道府県は次のような各圏域の具体的な手段等を提示することが有効である。

1 消防の広域化

消防事務（消防団の事務を除く。）の全部を共同処理又は事務委託する消防の広域化については、次の囲みにあるとおり、消防体制の整備・確立の手段として最も有効であるため、できる限り消防の広域化を進めていくべきである。その際には、地形的な状況等を勘案しつつ、中核的な消防本部も含めた効率的な業務執行が可能となる組合せによる広域化を実施していく必要がある。

しかしながら、地形的な理由等により消防の広域化のメリットが見いだしにくい、組織の一元化のための調整が極めて困難な理由があるなど、消防の広域化の実現になお時間を要する地域については、当面の間、次の「2 広域的な圏域単位での消防事務の連携・協力等の強化」による連携・協力等を行うことで、消防体制の維持・強化を図っていくべきである。

〔消防の広域化についての実態調査について〕

今回行った消防の広域化による効果等の実態調査結果によれば、消防の広域化により、消防業務の質の向上、高度な資機材の整備、組織の活性化、経費の節減等、ほぼ全ての項目で効果が現れているとのことであった。

その中でも、主に、

- ① 初動の消防力の充実、現場到着時間の短縮等の住民サービスの向上
- ② 本部機能の統合によって生み出された人員を活用した現場要員の増強、業務の高度化・専門化等の人員配備の効率化と充実
- ③ 高度な消防設備・施設の整備、適切な人事ローテーションによる組織の活性化等の消防体制の基盤の強化
- ④ 施設・設備を一体的に整備することによるスケールメリットを生かした財政負担の効率化

を図ることができるとの回答があった。

一方で、消防の広域化に関する課題意識としては、地形的な理由等により消防の広域化のメリットが見いだしにくいこと、人件費の調整の合意が困難であること等の回答があったところであり、地域によっては消防の広域化の実現になお時間を要する状況も見られた。

また、都道府県における消防の広域化推進の取組についての調査によれば、消防組織法第 33 条に基づき、消防広域化推進計画を策定している都道府県は 45 あったが、推進計画を達成した都道府県は 2 にとどまる。推進計画を策定しなかった都道府県も含めたその他の 45 都道府県では、消防の広域化の進捗は見られないか、一部地域での消防の広域化の実現にとどまっている。

都道府県の取組状況による消防の広域化の実現状況については、会議等への参加に加え、職員の派遣又は独自の財政措置を実施している都道府県においては、広域化の実現割合（一例でも消防の広域化が実現した割合）が高い。一方で、会議等への参加のみにとどまる都道府県又はこれらの支援措置を行っていない都道府県においては、広域化の実現割合が低い。

加えて、都道府県について、平成 30 年 4 月 1 日までの、現行の国の基本指針に基づく推進期限内の取組方針については、広域化に関し財政支援や協議会等への職員の派遣を行い、積極的に広域化を推進していく、又は、

協議が進んでいる地域を重点的に推進していくとしているのは9都道府県にとどまる。

一方で、具体的な支援は行わず、地域の意向を尊重し、助言・情報提供をしていくのみとしているものは33都道府県である。

このように、消防の広域化については、地域によっては広域化の実現になお時間を要するところがあるとともに、各都道府県による広域化の推進についても積極的なところが多いという状況ではない。

消防の広域化後もなお存在する課題として、車両・署所の適正な再配置が行われていない、市町村の区域を越えた人員の適正な再配置を行っていないなどが挙げられており、消防の広域化による成果を必ずしも十分に発揮していない地域もある。

2 広域的な圏域単位での消防事務の連携・協力等の強化

(総論)

各地において十分な消防体制を確保するために、これまでの消防業務全体を一括して共同処理等する方式に加え、一定の広域的な圏域単位で消防事務の性質に応じたより柔軟な連携・協力等を強化する。

(連携・協力等を強化するエリアの規模等)

消防本部間のより柔軟な連携・協力等を実施するエリアについては、特に警防活動は、活動のベースとなる指令業務の共同運用単位は可能な限り広域的に対応することが有効である。消防資源（施設と人員）を有効活用すべくスケールメリットを働かせるためには、管轄人口で少なくとも30万程度が必要である。

また、救急搬送を念頭に、救急医療の基礎となる二次医療圏や地域メディカル・コントロール協議会の区域を考慮することも必要である。

さらに、圏域内での十分な消防力を確保する観点からは、可能な限り、一定規模以上（管轄人口30万程度以上）の中核的な消

防本部を中心とした圏域とすることが望ましい。

(指令の共同運用をベースにした警防活動における連携・協力等の強化)

消火・救急・救助の警防活動については、広域的な圏域単位での指令の共同運用により災害発生状況を即時に共有する体制を確保し、近隣の消防本部との応援協定などにより連携・協力等を強化することで圏域の消防力を向上させることが求められる。

指令の共同運用は、現在多くの消防本部で行われている協議会方式のほか、平成 23 年の地方自治法改正により設けられた内部組織の共同設置を行う方法により実施することが考えられ、これにより明確な指揮命令系統の確保が可能となる。

また、特に即応体制の強化の観点からは、管轄境界エリアなどにおいて、事前の取り決めに基づく隣接の消防本部間の自動的な応援を強化することが有効であり、その際、各本部の署所の位置や地理的条件等を踏まえ、適切な応援関係を構築する必要がある。

加えて、より円滑な消防の応援を行う観点からは、管轄の署所の車両がゼロになった場合に応援を行う「ゼロ隊運用」に加え、地域の実情に応じ、管轄区域を超えた直近指令による車両運用を行うことも行政サービスを向上させる上で有効である。

〔消防指令業務の共同運用について〕

消防指令業務の共同運用とは、複数の消防本部で消防指令センターを共同で整備し、共同で配置した通信員により消防指令業務（通報受付業務や部隊運用管理等）を行うことであり、平成 28 年 2 月 15 日現在、122 本部（35 地域）で実施中、さらに 90 本部（18 地域）で運用開始時期を明示して検討している。今後、予定分も合わせて全国 212 本部（全消防本部数の約 3 割）で共同運用が行われることとなる。

各消防本部に対して実施したアンケートによれば、指令の共同運用により、

- ① 財政面では、指令センターの整備コスト及びランニングコスト両面の効率化

② 住民サービス面では、初動体制、増援体制の充実と、現場到着時間の短縮

③ 人員配置面では、現場要員の増強

といった効果があるとの結果であった。

また、実際の部隊運用については、消防本部の管轄区域を越えた車両運用の条件として、管轄の署所に出動可能な車両がなくなった場合に、直近の署所から出動させるいわゆる「ゼロ隊運用」を行っている地域が多い状況である。一方で、救急について管轄区域を越えた直近指令による車両運用を行っている地域が1地域あり、平均現場到着時間の短縮という具体的な効果が現れている。

（その他の連携・協力等の強化）

予防業務については、高度・専門的な違反処理や特殊な火災原因調査等の業務について、職員派遣、相互応援協定、協議会や事務の代替執行などの仕組みを、各地域における予防業務の実情等に応じて活用することにより、広域的な圏域での連携・協力等を図っていく必要があり、さらに、圏域を越えた連携を行うことも考えられる。

また、その他の消防事務のうち庶務事務等の一部を共同で行うなど、コストの削減を図ることができる仕組みを検討することも有効である。

3 災害規模等に応じた都道府県域等でのシームレスな対応の枠組み

（都道府県域における連携・協力等の枠組み）

市町村域及び前述2の広域的な圏域の対応力を越えた災害等にも対処できるよう、災害のレベルや種類ごとに消防の連携・協力等の枠組みを構築する。

救助活動については、災害のレベルや特殊性に応じ、隣接以外の消防本部も含めた連携・協力等の都道府県単位での体制を確立

することにより、切れ目のない対応を行う。

多様化・複雑化する災害に対応するための消防力を、できる限り都道府県内で確保するよう、消防防災ヘリコプターや、高度なNBC災害対応が可能な特別高度救助隊などの運用の円滑化を計画的に進める必要がある。

加えて、消防団についても、大規模災害時には隣接地域において応援を行った例もあり、大規模災害等への備えを強化する観点から、応援体制の整備について検討を進めるとともに、応援をするための訓練について各地域において実施していくことが望ましい。

(関係機関との連携・協力等)

また、消防業務と密接に関連する業務を行う関係機関（警察、海上保安庁、自衛隊、医療機関等）との連携・協力等についても、限られた制約の中で災害への対応を確実に行う観点から、事前に調整の上、確保しておくことが求められる。

おわりに

人口減少社会や、多様化・複雑化する災害など、今後消防が対峙する社会環境等の変化は非常に大きいものと考えられる。

こうした時代においては、消防関係者が自らの地域の現状や将来について真剣に考え、将来を見据えた対策を的確に実施していく必要がある。

本検討会においては、現状において有効と考えられる対策をいくつか提示しているが、消防庁においては、これらの対策が全国で推進されるよう、制度的な検討を行うことが求められるとともに、各消防本部には、これらの対策を参考にしつつ積極的に取り組むことが期待される。

今後とも消防は、住民の安心・安全を守る機関として、様々な社会状況に応じて、より柔軟かつ的確に住民の信頼にこたえていくことを望むものである。

人口減少社会における持続可能な消防体制のあり方に関する検討会

開催経過

	開催日	主な議題
第1回	平成27年8月3日	○検討会について ○論点について
第2回	平成27年10月5日	○論点(案)について ○事例紹介 ・京都市消防局 ・高松市消防局 ・東山梨消防本部 ○小規模な消防本部の実態等について ○連携・協力・共同処理等について
第3回	平成27年11月20日	○人口減少・社会環境等の変化等が消防にもたらす影響について ○持続可能な消防体制確保の推進方策等について ○論点(案)について
第4回	平成28年1月19日	○報告書骨子(案)について
第5回	平成28年2月18日	○報告書(案)について

人口減少社会における持続可能な消防体制のあり方に関する検討会

構成員名簿

(敬称略)

秋本 敏文	日本消防協会会長
板垣 淑子	NHK 放送大型企画開発センターチーフプロデューサー
小笠原 克也	山梨県東山梨行政事務組合東山梨消防本部消防長
小西 砂千夫	関西学院大学人間福祉学部・大学院経済学研究科教授
小林 恭一	東京理科大学総合研究院教授
坂本 哲也	帝京大学医学部教授
杉本 栄一	京都府京都市消防局長
高島 眞治	香川県高松市消防局長
高橋 淳	全国消防長会会長
辻 琢也	一橋大学大学院法学研究科教授
寺本 光嘉	和歌山県紀美野町町長
外岡 達朗	静岡県危機管理監
山口 伸樹	茨城県笠間市市長
(座長) 吉井 博明	東京経済大学名誉教授