

人口減少社会における今後の消防体制の課題等について

稲山 博 司

一 消防を取り巻く今後の環境変化について

(一) 自治体消防制度七〇周年に当たって

平成三〇年は、昭和二十三年三月七日に消防組織法が施行されて七〇年の節目の年に当たる。戦後、わが国の行政組織や体制については、民主改革の一環として抜本的な改革が行われたが、消防近代化に向けた改革として、消防組織法の制定により市町村消防の原則が定められたことは、その後のわが国消防体制を考えるうえからも原点ともいふべき事柄であった。さらには昭和二十三年には消防行政の業務や規制等について規定する消防法が制定され、現在に至る消防制度の大きな枠組みがここに定まることとなった。

また、昭和三八年四月の消防法改正により、救急業務が正式に消防機関の業務として位置づけられ、その後の救急需要の増加や高度化ともあいまって、消防機関の主要な業務となっていたことも特筆すべき事柄であっ

た。

その後も、わが国の社会経済環境は大きく変化を遂げ、消防に対する様々なニーズは質量ともに大幅に増大した。これに的確に対応するとともに、この間に繰り返し発生した地震等の大災害や大事故等も契機となって、わが国の消防防災体制や関連制度は、そのつど充実強化され、今日に至っているところである。

その間の制度や消防防災体制の大きな方向性について、的確な評価は困難ではあるが、そこには一定の連続性と断続性を垣間見ることができるとは言うまでもない。

阪神淡路大震災後の平成七年の緊急消防援助隊の創設、さらには平成一五年六月の消防組織法改正によって、緊急消防援助隊が法律上明確に位置づけられるとともに消防庁長官による派遣が可能となったことなどは、市町村消防の原則の中でわが国の消防制度の歴史においても画期的な事柄とも言えよう。また、平成二五年一二月の「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」の成立は、わが国消防の歴史に新たなページを拓くものと言えよう。

本稿では、こうした消防防災を取り巻く大きな環境の変化等を見据えながら、今後のわが国の持続可能な消防体制、特に人口減少社会における常備消防本部の組織体制等の課題に絞って、若干の整理をすることとしてみたい。

(二) 今後の主な環境変化

既にわが国は人口減少の局面に突入しており、今後とも急速に少子高齢化が進展すると見込まれている。この

ことが、今後の消防体制のあり方に極めて大きな影響を及ぼすことは言うまでもない。こうした中で、社会全体としても地域社会の維持や地域活力の強化が特に大きな課題になるが、消防分野にあっても、また、地域コミュニティの変容などの社会環境の変化とも相まって、例えば、消防団を中核とした地域防災力の一層の向上を目指す方向性が一層不可欠となるであろう。更には公助・共助・自助の適切な役割分担や、消防機関と自主防災組織や住民との連携強化といった事柄も、さらに重要になって来るものと思われる。

さらに、災害の多様化、複雑化が一層進むことが想定される。わが国は四つのプレートに囲まれ、世界のM6以上の地震の約二割が発生するなど、世界的な地震国であるとともに、南海トラフ地震や首都直下地震などの発生確率も高まっており、これら巨大災害への対応が急務となっている。

自然環境の変化、とりわけ最近のわが国の降雨状況は、局地化・激甚化の傾向が極めて顕著である。一時間に五〇ミリ以上の降雨が発生した回数は、気象庁の統計によれば、一九七六年から八五年までの一〇年間では、年平均が一七四回であったのに対して、二〇〇七年から二〇一六年までの一〇年間では、二三二回と三割程度も増加している。地球温暖化等の影響により、今後さらに非常に強い熱帯低気圧の発生する回数が増加するとの予測もある。いづどこでも大きな自然災害が起こりうる時代になったことを強く意識する必要があるだろう。

また、高度成長期以降に整備したインフラが急速に老朽化し、今後二〇年間で建設後五〇年以上経過する施設の割合が加速度的に高まることが見込まれており、化学プラント等の危険物施設での事故の増加も懸念されるところである。

さらには、近年、世界的にテロ等に伴う事案が多発しており、こうした面からも今後対応すべき事案は、複雑

化・多様化することが見込まれる。

一方で、A I や情報通信技術等の急速な進展が、社会全体にわたる今後のわが国の変革の鍵となっている。消防防災分野においても、こうした進展をうまく取り込み、災害防除や予防行政、住民への情報伝達など様々な局面に生かしていく視点も一層重要になってくると思われる。

例えば、I C T 技術の進展やビッグデータ等の利活用促進によって、一人暮らし高齢者に関する情報共有の状況が大きく変化することになれば、災害時における住民避難のあり方が劇的に変化することにもなるし、救急搬送についても時間が短縮される可能性がないわけではない。消防職員の技能や経験をA I 等の先端技術に活かすことにより、火災現場活動の高度化が容易に実現できる可能性もある。また、科学的知見の進化により、建物の不燃化や難燃化の技術が進展したり、ロボット応用技術が確立すれば、今後の消火活動がより合理化できることにもつながるであろう。

こうした科学技術的側面における著しい進展がいわば触媒となって、わが国の消防防災体制に対して影響を及ぼすといったことも多々出てくるかもしれない。

二 消防組織（常備消防機関）の変遷と現状

（一）常備消防機関の推移

戦後からこれまでのわが国の消防の歴史の中で、最も顕著な変化のひとつが、市町村における常備消防の設置、

すなわち常備化の進展である。

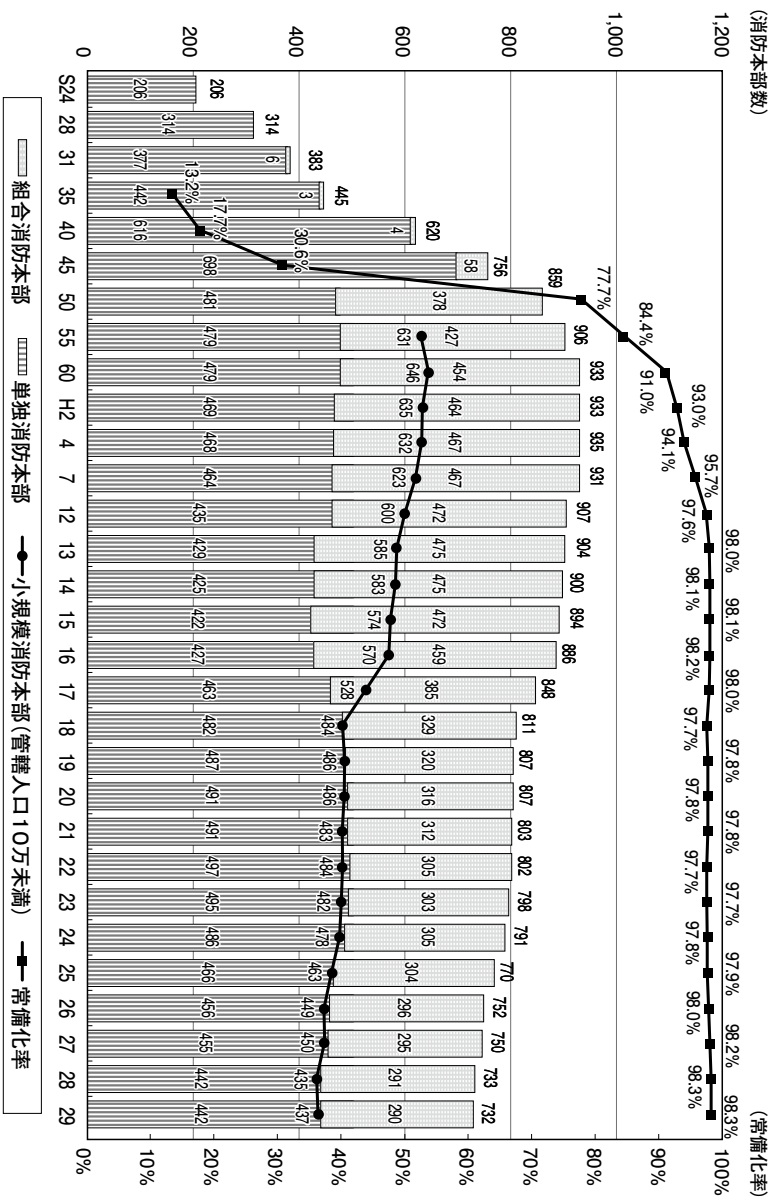
昭和二四年には、全国で二〇六本部にすぎなかった消防本部数は、図1に示すとおり昭和四〇年代に急激に進展した消防の常備化により、昭和五五年には九〇六本部にまで増加した。全市町村数に占める常備消防である市町村数の割合でみた常備化率についても、昭和四〇年には、まだ一七・七%であったものが、昭和五〇年には七・七%、昭和六〇年には既に九一・〇%、全人口の九八・四%までが常備消防でカバーされることとなった。消防本部数については、その後平成三年にピークの九三六本部まで増加することとなった。

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が増加したが、全国的にみると、一貫して大小様々な規模の消防本部が存在する状態にあった。

平成六年以降も、消防の広域化の推進や市町村合併の進展とともに本部数は徐々にではあるが減少し、平成二九年現在では全国で七三二本部という状況であり、非常備の市町村については、島しょ地域等の二九市町村のみに限られる現状にある。

全国七三二消防本部のうち、管轄人口が一〇万人未満の小規模消防本部が、四三七本部あり、これが全体の六〇%を占めている。このような規模における多様性は、わが国の特徴のひとつであるが、その中でお小規模な消防本部がその多くを占めているという状況の下で、わが国は人口減少時代に突入したということに特に留意が必要である。

図 1 消防本部数と常備化率



(二) 消防職員数等の推移

消防体制については、各消防本部の施設や装備等の状況、消防団員等を含めた人的体制など、様々な要素からの総合的な評価と分析が必要であるが、ここでは中核となる消防本部の人的体制に限ってその推移等をみてみたい。

全国の消防職員数は、昭和四〇年には、約四万八千人であったものが、常備消防の進展等に伴って、昭和五〇年には、倍増して約一〇万五千人、昭和六〇年には、約一二万九千人と更に大幅に増加した。平成二九年現在では、約一六万四千人となっている。

なお、消防団員数は、消防の常備化の進展や社会全体における被雇用者の増加等によって徐々に減少してきており、昭和四〇年には約一三三万人であったものが、昭和五〇年には約一一二万人、昭和六〇年には約一〇三万人、平成二九年現在では約八五万人となっている。今後の地域の防災力を維持強化するためにも消防団員の確保は不可欠であり、そのための様々な取組みが進められているところである。

地方公務員全体の総職員数は、近年の地方団体の行政改革の取組み等により、平成六年をピークとして約一六％減少しているが、その中にある、消防職員については、救急搬送の需要の増加等を反映して約一〇％増加するなど、一貫して増加を続けている。消防分野は、まさに人的資源が住民への消防救急サービスに直結するものであり、職員数の推移ひとつをとってみてもこのことを如実に示しているとも言えよう。

(三) 消防活動等の状況

消防職員の活動面からの変化を概観してみると、平成二八年中における全国の消防職員の出勤状況をみると、

全体で約九二八万件であり、うち救急が約六二二万件（六六・九％）で最も多く、次いで予防査察が約七七万件（八・三％）となっており、救助が約九万件（〇・九七％）、火災出動は約四・二万件（〇・四六％）となっている。²⁾

これを平成元年と比較すれば、出動件数の総数では約一・七四倍に増加し、うち救急では、二・四四倍に増加している一方、予防査察は、〇・五七倍に減少、火災についても、〇・七〇倍に減少している。

火災の発生件数や死者数は、長期的に減少傾向が続いており、火災出動が少なくなっている一方で、救急業務の大幅な増加や高度化が引き続き顕著な傾向となっている。また、小規模な消防本部ほど、火災・救急ともに出動件数が少なくなってきたており、特に団体の規模によって救急出動件数に差がみられる現状にある。

消防活動は、これらの他にも、救助活動、風水害等の災害対応、搜索、演習訓練等、広範囲にわたるが、とりわけ救急業務が、出動回数や人員の規模やこれまでの推移からみて、ひととき特殊なものとなっていることがある。

なお、今後の人口減少や高齢化の進展を踏まえると、事前措置である予防行政の重要性は一層高まり、人的体制も含めてその充実強化を進めていくことが不可欠であるが、近年の消防活動から見ると、逆に予防業務が縮小傾向となっていることは、これまでの火災等の減少傾向の変化につながりかねない懸念もあり、特に留意が必要である。

三 人口減少等の影響と消防広域化の推進等

(一) 人口減少と高齢化の主な影響

国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口（平成二五年三月）をもとに、消防本部の管轄人口規模別に今後の動向を推計してみると、二〇一〇年から二〇四〇年の三〇年間の減少率は、管轄人口七〇万人以上の消防本部では九％の減少にとどまるのに対して、一〇万人以上三〇万人未満の本部（二七年一〇月現在で二五本部）では一九％の減少、三万人未満の本部（二七年四月現在で一四一本部）においては、実に三八％の減少が予想される。さらに、二〇二五年の全国の人口減少率は、二〇一〇年と比較して六％であるのに対して、管轄人口三万人未満の本部では一九％と、三倍以上の減少が見込まれている⁽¹⁾。

こうした人口減少は社会全体に大きなインパクトを与えるものと予想されているが、消防行政に対しても、様々な面において大きな影響を及ぼす可能性がある。

まず、救急業務については、高齢になるほど搬送率が高くなる傾向が一般的であり、とりわけ後期高齢者では搬送率が急激に高くなる。人口減少の中でも急激な高齢化の進行により、救急搬送人員数は、全国で見て二〇三五年頃まで需要が増加し続けると予想されている。

ただし、わが国の消防本部の人口規模別の多様性にここでも留意が必要となる。人口三〇万人以上の大規模な消防本部では、全国平均を上回るペースで今後とも需要増が続くと見込まれる一方、小規模な消防本部になるほ

ど、需要増の割合が低く需要のピークも早くなると予想されている。具体的には、管轄人口五万人以上一〇万人未満の小規模消防本部においては、二〇二五年頃にピークとなり、管轄人口三万人以上五万人未満の本部においては二〇二〇年頃にピークが来ると見込まれる。また、管轄人口一万人未満の特に小規模な本部では、すでにピークを迎え、需要が減少に転じていることも考えられる。⁽¹⁾

このように消防本部の規模によって、今後その時々⁽²⁾の課題が一樣でないとともに、課題等の生じる時期にタイムラグがあり、わが国全体としての対応が複雑になるおそれがある。

また、高齢者の絶対数の増加も大きな影響を及ぼす可能性がある。三大都市圏などでは、今後の高齢者の急増に伴い、当面の救急搬送ニーズの大幅増加や多様化が予想され、これへの対策が急務になると見込まれる。

さらに、高齢者の質的な変化も見逃せない。内閣府の高齢者白書によれば、一人暮らし高齢者は、二〇一〇年の四九八万人から二〇三五年には七六二万人に増加すると推計されている。また、二〇四〇年には六五才以上の男性の五人に一人、女性の四人に一人が一人暮らしになるという将来推計もある。⁽³⁾こうしたことから、例えば、災害時における要配慮者数についても大幅な増加が見込まれ、そのための対応力の強化が求められる。

人口減少によって市街地等の低密度化が進展する一方で、街づくりにおいてコンパクトシティの取組みや防火構造の改善を伴わない場合には、消防の消火活動のエリアは現状とあまり変化しない。救急救助への対応等も考えあわせると、人口がより低密度化するこれからの時代においても、即応体制を引き続き確保するための消防体制の確立が必要となるであろう。

わが国では、既に多くの地域で人口減少や低密度化が急速に進んでおり、今後さらに無居住地域の増加が見込

まれているが、その場合にあっても、一定の消防需要は救急搬送、火災警戒等を含めてなくなることは想定しがたいため、こうした変化に的確に対応するための即応体制のあり方が問われることとなる。この場合にあっても、消防団等の地域防災力の充実強化がポイントになってくると考えられる。

(二) 消防広域化の推進

人口減少が進行するとともに人的・財政的な資源が限られる一方で、大規模地震や豪雨災害、火山災害、テロ災害等の複雑化・多様化する災害にも適切に対応していくためには、まずは、更なる消防体制の整備・確立が求められる。

そのため、これまで消防事務の全部の共同処理や事務委託による「消防の広域化」が推進されてきたところであるが、平成一八年の消防組織法の改正以降、平成二九年四月現在において、全国五〇地域で法に基づく広域化が実現した。

消防の広域化には、組織の統合など実現に向けた調整に時間や労力を要する一方、現に広域化が実現した消防本部においては、出動区域の見直し等による現場到着時間の短縮や初動出動台数の増加などの警防活動上のメリット、人事ローテーションや予防業務の専任化などの人事配置上のメリット、高度な消防資機材の計画的な整備や消防指令センター等の整備経費の削減など、様々な具体的なメリットを実感するといった指摘がなされている。

しかしながら、現状なお小規模本部が多いというわが国の特質には基本的に変わりはないところであり、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見込まれる中で、持続可能な消防体制を確立していくためには、これまでも増して消防の広域化の必要性はむしろ高まっているとも言える。

消防組織法に基づく基本指針では、これまで平成三〇年四月一日を期限として広域化が推進されて来たが、これを平成三六年四月一日まで延長することとされた。都道府県ごとに、今後の人口減少社会の進展を踏まえた姿を展望するとともに、各消防本部における消防力の現状と今後の見通しを分析しつつ、現実的な広域化の推進方策について再検討を求めることとしている。各地域の実情を踏まえながらも、都道府県の取組みも含めて、こうした将来の動向を見据えた真摯な議論に期待するものである。

(三) 消防の連携・協力の推進

人口減少や災害の多様化等社会環境の変化に対応し、必要となる消防力を維持していくための消防体制のあり方に関して、第二八次消防審議会において、平成二九年三月に「消防の広域化及び消防の連携・協力に関する答申」が取りまとめられた。

これを受けて、消防庁においては、消防の広域化について消防体制の整備・確立に向けて最も有効なものとして推進していくとともに、広域化にはなお時間を要する地域においても消防力を強化していくため、事務の一部を柔軟に連携・協力を行う「消防の連携・協力」を推進することとされた。国においては基本的な指針等を示すとともに、平成二九年度からの六年間を推進期間として、消防の連携・協力が積極的に推進されることとなった。

具体的には、指令の共同運用による災害情報の一元的な把握と効果的な応援体制の確立、消防用車両の共同整備による整備経費の効率化や高度な車両の配置、境界付近における消防署所の共同設置による効果的効率的な消防力の確保、高度・専門的な違反処理や特殊な火災原因調査等の予防業務における消防の連携・協力、などが考えられるところである。

消防広域化に向けたステップとして、地域の実情と業務の性質に応じた具体的な手法を柔軟に選択し、消防機関間の連携・協力が一層進むことが期待されるところである。

(四) 将来的な消防体制等の多様化

わが国のこれまでの人口増加や社会経済環境の発展・変化の過程においては、消防を取り巻く諸制度やその運用については、一定の基準や枠組みに沿って消防業務の執行体制を確保する方向での取組みが基本となっていた。そのことが消防需要の増加や様々な国民ニーズに沿った的確な業務の執行においてより効果的であったと考えられる。このことはこれからも基本的には重要であろう。

しかし、その一方で、少し長い目で今後の動向を展望した場合には、人口減少社会が大きく進展し、しかも地域的にその進捗状況が多様な社会構造にあつて、それぞれの地域で求められるサービス水準を維持確保するためには、各消防本部がより地域の実情に合った形で業務執行体制を見直していくことが不可欠である。

こうしたことから、消防関係制度や消防業務の具体的な執行体制についても、どちらかと言えば、将来的な大きな方向としては、基準の緩和などの多様性を許容する方向でのアプローチがこれまで以上に必要になってくる

と思われる。また、消防団等を核とした地域防災力の発揮が併せて重要なポイントになるであろう。

その場合にあっても、消防サービスについては救急や火災出動など、いかに頻度が低くなっても、即応できる体制を確保することが前提となる。したがって、各地域の中核的な消防本部や場合によっては都道府県における補完的な役割の発揮など、従来とは異なる仕組みを伴うものとならざるを得ないと思われることから、どのような対応方策であれ、その具体化には極めて困難な課題を伴うことが容易に予想される。

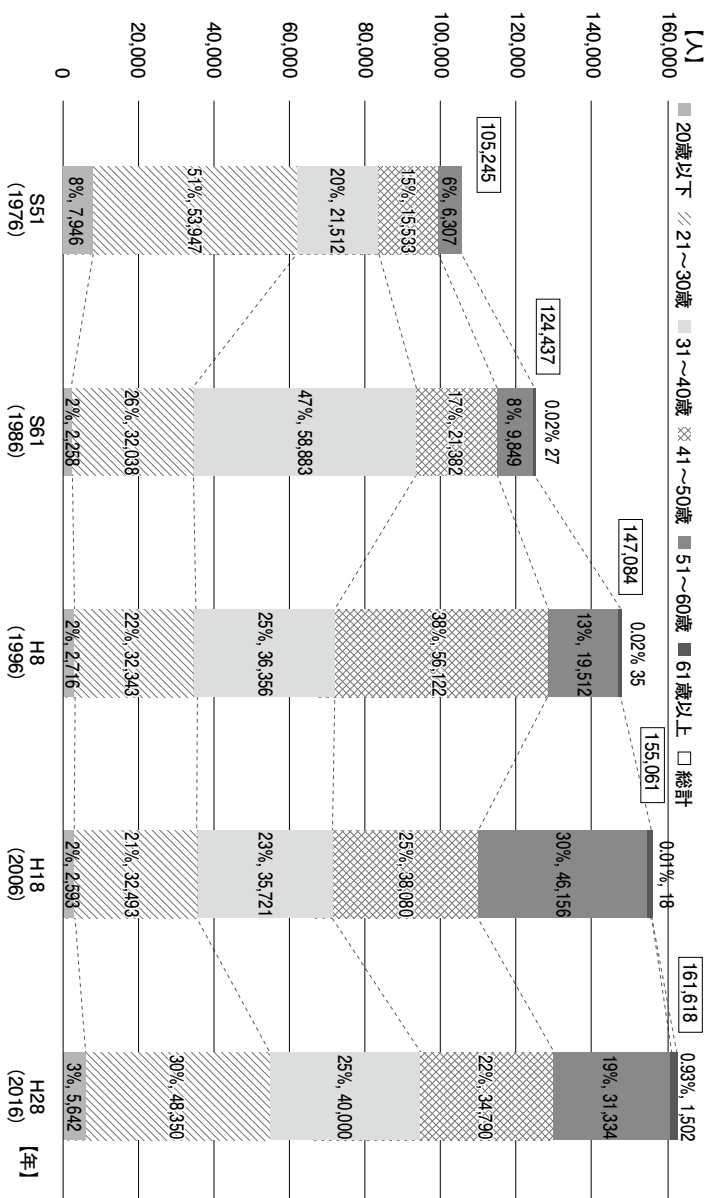
今後のわが国の環境変化の具体的な進捗状況等を見極めながら、消防関係者における柔軟な発想と大胆な実行力に期待するものである。

四 人的資源の高度化

火災出動や救助、救急など住民の安全確保に直結する業務を担う消防分野においては、人的資源の質や量が、住民へのサービス提供のあり方に直結する。

人口減少社会において、高齢化や人口の低密度化により行政コストが増大する一方で、各種資源が限られる中で、住民ニーズの変化に的確に応え消防行政サービスを持続的かつ効率的に提供するためには、その中核となるべき消防本部の人的資源について質を高め、資源的価値を十分に発揮することができるようになる必要がある。そのためにも、厳しい環境の下で活動している消防職員が、意欲を持って業務に取り組めるよう一層の環境整備を図ることも公益に資する重要な課題であろう。

図 2 消防吏員の年齢構成比



消防吏員の年齢構成比の推移は、図2に示すとおりであり、常備化の進展等に応じて大量に採用された階層が、徐々に高齢化していく過程を如実に示すものである。それらの階層の大量退職となる時期を経て、現在では、それらの貴重な人材が抜けたあと、消防活動を維持強化するための技術やノウハウの継承が極めて重要な課題となっている。

都道府県や政令指定都市に設置されている消防学校等における教育訓練の充実とともに、特に火災出動が減少している中でのより実践的な訓練の実施や予防査察等の専門的教育の充実などが、今後一層課題になるであろう。また、大規模な消防本部において他団体の消防本部の職員の研修受け入れ等により、実践的な研修訓練を受けることができる機会の拡大など、人材育成の充実に向けた様々な取組みに期待するところである。

また、定年退職後の消防職員の活用についても、住民等の理解を得ながら、一層進めていく必要がある。例えば、住宅等の建物の防火指導のサポートや消防団や自主防災組織等への指導などに知見を発揮してもらうことが考えられる。また、再任用職員で構成される救急隊を編成して、昼間の日勤時間帯の隊員として運用するなど、救急需要に応じた弾力的な運用の取組みを始めている団体もあるところであり、救急救命士資格を有する退職隊員の活用も含め、貴重な資源の活用という視点をさらに重視すべきではないかと考える。

- (1) 消防庁「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報告書」(平成二八年二月)
- (2) 消防庁「平成二九年版消防白書」
- (3) 国立社会保障・人口問題研究所の世帯数将来推計(平成三〇年一月)

(消防庁長官)