

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の概要

消防・救急課

1 はじめに

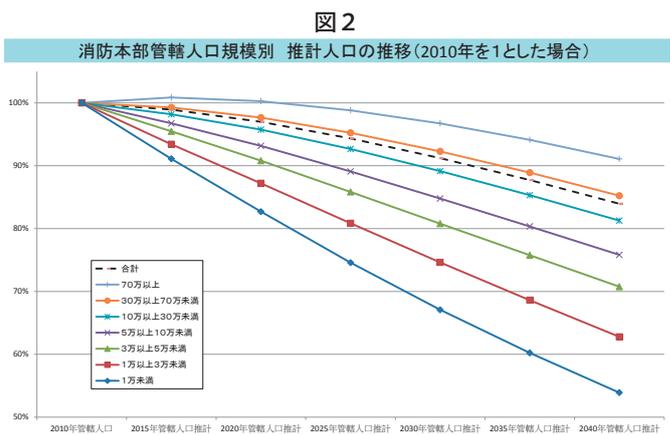
消防行政においては、人口が減少していく中であっても、災害等に即時に対応するために体制を維持し続けることが不可欠であり、人員、車両、資機材等の限られた消防資源を最大限に有効活用していくことが求められます。また、多様化・複雑化する災害への対応力を確保するために、消防業務の高度化・専門化も課題となっています。

これらの問題意識のもと、消防庁では、昨年8月から「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（以下「検討会」という。）」を開催し、以来計5回に渡って、人口減少が消防に与える影響や小規模な消防本部の抱える課題、持続可能な消防体制の確保の手段とその推進方策等について議論を行いました（図1）。

以下、本年2月24日にとりまとめられた検討会報告書の概要を説明します。

に進むのではなく、進行の状況は地域によって異なる。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をもとに消防本部の管轄人口規模別の将来管轄人口を推計したところ、2010年から2040年の30年間で管轄人口規模の小さな本部ほど減少率が大きくなる傾向が見られる（図2）。



・国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成25年3月推計)」を、消防本部単位に組み替えて算出。
 (平成25年3月1日以後に、広域化等が行われた消防本部については、平成27年4月1日現在に組み替えた。※福島県については除いている。)
 ・推計方法: コーホート要法(ある年の男女・年齢別人口を基準として、人口動態率や移動率などの設定値を当てはめて将来人口を計算)
 ・基準人口: 「国勢調査報告書」(総務省統計局)による平成22(2010)年10月1日現在、市区町村別、男女・年齢・世帯数別人口(総人口)

図1

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

1 趣旨・目的

我が国は、既に人口減少局面に突入しており、人口減少は、地域によっては、地域社会の様々な基盤の維持を困難としつつある。しかし、人口減少社会においても、多様化・複雑化する災害、事故に的確に対応し、住民の生命、身体及び財産を守るという消防の責務を十分に果たすべく、今後も消防力の維持、確保が不可欠である。

これらを踏まえ、消防の現状と今後の見通し、問題点を整理し、人口減少社会において持続可能な消防体制を確保するための方策の検討を行うため、検討会を開催する。

2 検討項目

- 人口減少が消防に与える影響
- 持続可能な消防体制を確保するために取り組むべき課題
- 小規模な消防本部の抱える課題と今後の見通し
- 持続可能な消防体制の確保の手段
- 持続可能な消防体制を確保するための推進方策

3 検討経過

第1回検討会	H27.8.3
第2回検討会	H27.10.5
第3回検討会	H27.11.20
第4回検討会	H28.1.19
第5回検討会	H28.2.18



4 委員

・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	全国消防協会会長
・辻塚也	一橋大学大学院法学研究科教授
・寺本光高	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
・吉井博明	東京経済大学名誉教授(座長)

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。

人口減少、少子高齢化の進展は、消防需要に対して大きく影響する。例えば高齢者独居世帯の増加に伴い、災害時要援護者の数が増加していくことが想定されるほか、救急業務については、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、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。一方、管轄人口規模が小さな本部ほど救急搬送需要のピークが早く減少局面に入ることが予想される（図3）。

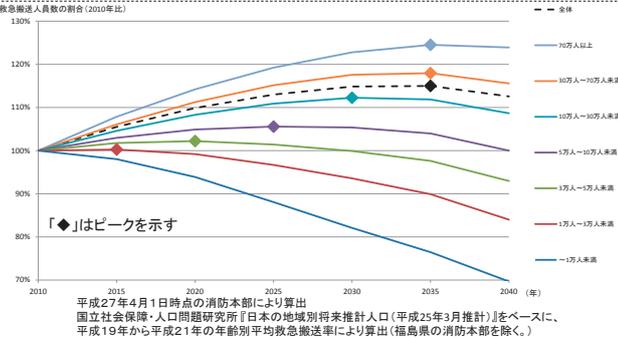
2 人口減少等の今後の消防に影響を与える要素とその影響、我が国の消防体制の課題

- (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
- 人口減少・高齢社会の進展
- 人口の減少や高齢化、人口の低密度化は、全国一律

図3

消防本部規模別 1消防本部あたり救急搬送人員数の推移
(2010年を1とした場合)

全国的に2035年頃まで救急需要は増加を続ける。
大規模な消防本部(管轄人口30万人以上)においては、全国平均を上回るペースで需要増が続く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傾向がある。また、非常に小規模な消防本部(管轄人口1万人未満)では、すでにピークを迎え、減少に転じていると考えられる。



○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。

南海トラフ地震や首都直下地震等の切迫する巨大災害、発生回数が増加している猛烈な雨(1時間降水量80mm以上)や、近年頻発する噴火災害等の切迫、増加する自然災害に対し、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、テロ災害等の緊急事態への対処能力を強化することも求められており、このような多様化・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。

○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、空き家の増加、地域コミュニティの変容による自助・共助の低下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。

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

○消防の体制

(これまでの広域化の推進)

消防庁では平成6年に都道府県に対し、消防広域化基本計画の策定を要請するなど、消防の広域化の推進

に取り組んできた。

平成18年には消防組織法の改正を行い、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た。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(図4)。

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。

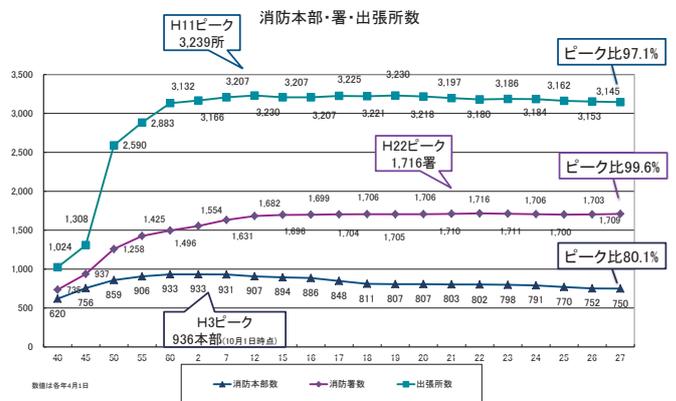
(人員数・署所数)

消防吏員数は、近年、地方公務員全体の総職員数が減少する中で、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。

署所数は、即応性を確保するため、市町村の合併や消防の広域化が進んでも維持している(図4)。

図4

市町村の消防組織の数の推移



○消防の活動

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ることが読み取れる。

○予防体制の確保

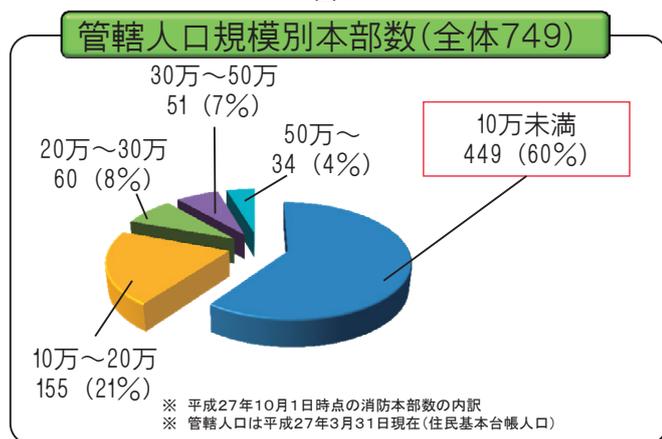
昭和から平成にかけて出火件数や火災による死者数は長期的に減少傾向にあるが、これはこれまでの予防業務を着実に実施してきた結果である。

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

○小規模消防本部の課題

一定の成果を挙げた消防の広域化であるが、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る（図5）。

図5



小規模な消防本部においては、

- ▶ 災害時の初動の対応力が十分でない
- ▶ 専門職員の育成、確保が困難
- ▶ 「消防力の整備指針」に基づく施設・人員の整備率が低い
- ▶ 立入検査の実施率が低い
- ▶ 少人数のため、組織管理により多くの課題がある

などの課題が指摘されている。

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。

3 持続可能な消防体制を確保するための施策

第1章で述べた課題に対応するために、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や、消防資源を最大限に有効活用する更なる工夫について述べる。

(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

消防の広域化は、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、人口減少、人口の低密度化が進む中で、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とを認識し、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、そ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

今後、24時間365日の即応体制を維持することが困難となることが予想される過疎地域等においては、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。

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、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、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。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。



○消防組織のあり方

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。

また、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。

○地域防災力の強化

消防団、自主防災組織、女性（婦人）防火クラブなど多様な主体の参画による地域防災力の充実強化が必要である。

○女性の活躍推進

消防・防災体制の向上を図るためには、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も重要となる。

○人材育成の充実

都道府県・政令指定都市の消防学校での消防吏員・団員の消防活動の基礎となる教育や、消防庁の消防大学校での幹部教育や緊急消防援助隊の活動を想定した高度な訓練において、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。

○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すると、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。

その際、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。

○民間の対応力等の活用

消防業務は原則として公務員が担うべきだが、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。

4 持続可能な消防体制確保のための推進方策

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、各主体が果たすべき役割・推進スキームについて検討を行った(図6)。

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、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。

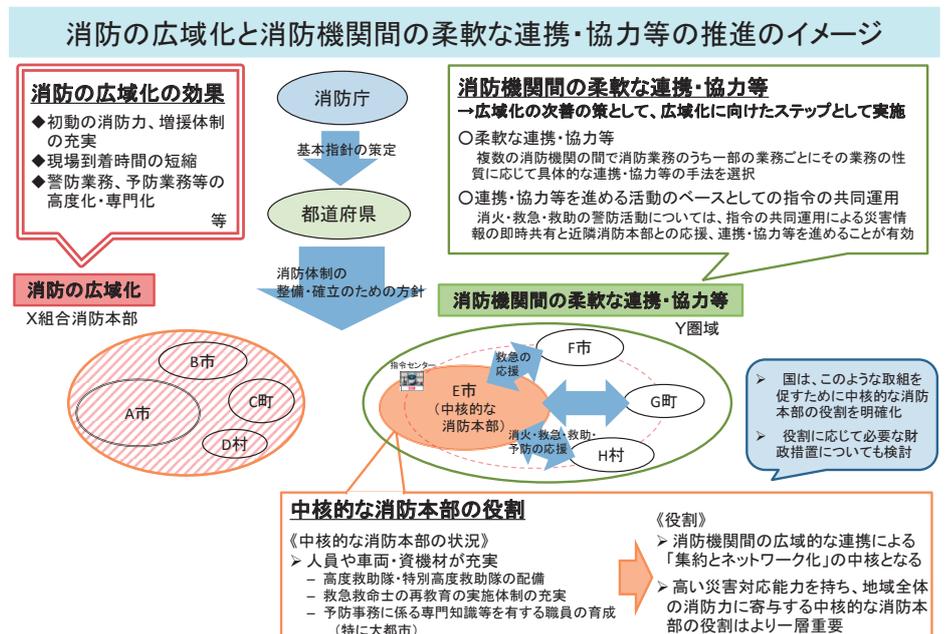
特に、小規模消防本部を抱える市町村においては、人口減少により生じる課題をきちんと把握し、他の市町村との連携・協力等の強化を行う場合でも、市町村として主体的に消防の責任を果たすための体制確保に努めることは不可欠である。

(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、各地域の消防の即応体制を維持しつつ、高度かつ専門的な消防体制を確保する必要があり、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、一般的に災害対応能力が高いだ

図6



けでなく、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、高度救助隊が中核市等に整備され、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。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有しない消防本部の災害対応を自身が持つ車両の運用によって応援するケースなど、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。

今後、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。

(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。

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るとともに、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も必要である。

5 おわりに

急激な人口減少の進行に加え、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ます。検討会では、そのような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、消防の広域化、消防機関間の柔軟な連携・強力等の推進などの方策が提案され、それらを推進していく際の消防本部をはじめとする市町村、都道府県等のそれぞれの役割についてとりまとめられました。

消防庁においては、本検討会の提言を踏まえ、これらの対策が全国で推進されるための具体的な推進方策など、制度的な検討をさらに行っていくこととしています。

持続可能な消防体制を確立するための具体的な検討については、地域の特性や消防の現状と将来見通し等について把握分析をし、国の基本的な指針や市町村及び消防関係機関等の意見も踏まえながら、都道府県がリーダーシップを発揮することが期待されます。

平成27年国勢調査の人口速報集計結果では、国勢調査開始以来初の人口減少となるなど、日本全体が人口減少局面に本格的に突入し、時代の大きな転換を迎えているこの時期に、消防機関をはじめとする市町村、都道府県が、消防の直面する課題について自らの問題として主体的に捉え、自らの地域における消防について今後の中長期的な見通しも含めた分析を行い、将来にわたり持続可能な体制を確立することで、消防が、住民の安心・安全を守る機関として、その信頼に的確に応えていくことが求められます。

問合わせ先

消防庁消防・救急課
TEL: 03-5253-7522