2. 基本的な考え方

（1）防災力の担い手

地域の防災力を担う主体は様々である。平常時の備えから、災害発生後の生活維持、復旧などまで考えれば、常備消防や消防団、警察、自衛隊、また婦人（女性）防火クラブ、青少年消防組織、自治会・町内会等を基礎とした自主防災組織などの民間組織、さらに、企業・各種団体、一般の住民やボランティアグループなども、広い意味では地域防災を支える担い手になりうる。もちろん、全体として、地域の安心・安全を確保する上で、国や地方公共団体などの関係行政機関の役割も当然大きい。

それらが時間経過に応じたあらゆる局面で様々な防災活動を行うことが必要である。

例えば、平常時においては、消防機関では、火災予防のための活動とともに、災害時に存分に力が発揮できるよう消防装備の充実改善、技術向上のための訓練などが行われる。さらには、災害に強いまちづくり、防災訓練などを通じた住民、企業等を対象とする防災人づくりなども災害発生時に備えて日頃から行っておかなければならないが、これらの活動は、消防防災に関わる組織だけではなく、一般の住民も含めて幅広く多様な担い手がそれぞれ役割を分担して実施する必要がある。

災害発生直後の応急活動として、まず消防機関による消火、救助、救急などの活動が必要となる。これらについて常備消防が緊急消防援助隊を含めて全力をあげて対応することは当然であるが、阪神・淡路大震災などで体験したように、大きな災害になれば到底常備消防のみで対処することはできない。大規模な災害が発生した時には、避難誘導を含む広範な活動が必要となり、その際は消防団が大きな役割を担うほか、婦人（女性）防火クラブ、自主防災組織などの地域の防災組織、さらには企業・団体等を含む地域のあらゆる組織、住民の活動が不可欠である。

復旧・復興過程においては、被災者の生活維持・再建、被害を受け

た道路、河川等のインフラ復旧、復興へのまちづくり、地域経済の復興対策、被災の教訓を踏まえた新たな防災システムの整備などが行われる。こうした復旧・復興過程においては、国、地方公共団体が相対的に大きな役割を果たすことになろうが、関係する組織のほか、被災者である住民自らの参加なども重要である。

(2) 常備消防、消防団等それぞれの担い手の充実強化

(常備消防の充実強化)

総合防災力の充実強化には、まずそれぞれの防災力の担い手の充実が必要である。そのためには、消防機関だけでなく各分野の充実強化が必要であるが、ここでは消防機関を中心に述べる。

まず、常備消防についてである。

社会経済の高度化に伴い災害や事故が複雑化・多様化しており、今日、消防機関は、消火だけではなく、予防、救助、救急と様々なニーズに対応しなければならない。さらに、高層建築物をはじめ特殊な建物・施設の増加に伴い、これまでに経験していない形態の災害が増加しており、常に新たな対応が求められている。また、阪神・淡路大震災の経験から、緊急消防援助隊が創設され、自らの地域にとどまらない全国的な備えに発展している。加えて、近年は、世界的なテロの脅威などから、消防機関には、国民保護の仕事も与えられている。このような状況で常備消防の対応力の一層の高度化・専門化を図ることは防災力の基幹として重要である。

したがって、我が国の財政は国・地方を通じて極めて厳しい状況にあるが、国民の安心・安全を確保する消防防災行政の役割がますます重要となっていることを踏まえ、必要な消防職員の確保、あるいは消防関係予算の充実には最大限の努力をする必要がある。

併せて今日、常備消防については、広域化によって、消防本部の規模を大きくし、人員、財源を一層有効に活用しようとしている。広域化に伴って、本部機能の統合等の効率化による現場活動要員の増強、より大きな規模の下での装備の高度化等を進めることができる。常備

消防に要求される高度化・専門化を実現するためには、引き続き広域化による組織規模の見直しを推進する必要があるだろう。

(消防団の充実強化)

地域の防災力を強化する上で、消防団の力は不可欠であり、その充実強化は消防行政を取り巻く最重要課題である。阪神・淡路大震災等の経験から明らかとなったように、特に大規模災害時には、常備消防の力だけでは十分ではなく、要員動員力、即時対応力、地域密着性を持った消防団の活動が欠かせない。切迫性が指摘される東海地震や東南海・南海地震、首都直下地震などの大規模地震では救助活動や避難誘導等で消防団の活動は欠くことができない。また、近年集中豪雨等の風水害が頻発化する中で、消防団が様々な自然災害に対処する中核的存在としてその力を確実に発揮することが国民の安心・安全の確保にとって極めて重要である。

しかしながら、消防団は、少子高齢化や過疎化など社会経済が変化し、地域社会が変容する中で、団員の減少等多くの問題に直面しており、このままでは地域防災力の低下に直結する厳しい状況に置かれている。今後、消防団の充実強化を進め、地域防災の中核的存在として期待される役割を果たすためには、こうした環境の変化に適応しながら、当面する問題を解決していく必要がある。本委員会では、そのための検討の視点をいくつか指摘したい。

まず、消防団に今求められている役割を改めて確認することが基本となる。我が国は、ほぼ全ての市町村において常備消防と消防団が並立するという世界にも誇ることもできる消防体制の特色を持っているが、今後、大規模災害にも耐えうる地域防災力を確保していくためには、消防団の重要性がますます増大していくのは間違いない。国民の安心・安全を確保する上で消防団は不可欠である。このことを基本としながら、多様な実態を持つ消防団の現状をつまびらかにするとともに、社会経済の変化や消防の使命の拡大に十分対応する消防団の更なる充実を目指し、制度面、運用面など様々な側面にわたって不断の

検討、改善の努力を続けることが必要である。

次に、消防団活動のなお一層の発展である。後述するように、常備消防が救急業務の激増や新たな災害・事故への対応に追われる中で、消防全体としての活動を充実させていく上では、救助活動や住民に対する広報活動、応急手当その他の指導等において消防団が果たす役割への期待も一段と高まるものと考えられる。しかし、例えば救助活動について言えば、一般的には消防団は救助活動用の装備を十分には保有しておらず、必ずしも十分な訓練もできていない。近年、救助資機材の整備に必要な経費については地方交付税措置が拡充されたところである。また、消防団多機能型車両の導入など装備の充実に向けた新たな動きも見られる。今後、国民の安心・安全の重要な担い手である消防団の活動の充実を期するためには、市町村において資機材の一層の整備・充実が図られるよう、財政措置を含めて、国等において適切に対応していく必要がある。また、常備消防の協力も得ながら、訓練の充実により全体的な技術の向上を図ることも必要である。装備については、消防団が保有することが望ましい標準的な装備について、救助資機材等を含めて、国が何らかの形で具体的に示すことも、今後の検討課題であろう。

さらに、消防団の力の源となる団員の確保である。消防団員はなお減少傾向にあり、これは我が国の防災体制のあり方を大きく左右するものとして憂慮される。このことについては、平成18年度に消防審議会内の小委員会から「消防団員増加への時代転換をめざして」との報告がなされている（平成19年2月7日）。この報告のポイントは、消防団活動の重要性について国民に理解されるよう、活動内容の充実はもとより、一般国民に対する広報を強化することと、消防団員の活動環境の改善を図ることである。

活動環境に関しては、処遇を含む様々な面での改善が課題であるが、特に最近の大きな問題は、被雇用者の入団等に関する環境整備である。就業構造が変化し、現に消防団員の約7割が被雇用者となっている。こうした被雇用者の団員については、現場出動や訓練などの際に、勤

務先との業務調整が必要となることなどから、消防団への入団や実際の出動が困難となっている面があると指摘されている。我が国においては、国で消防団協力事業所の認定制度を設け、また、協力事業所に対する減税措置を設けている県があるなど、それぞれがこれまでも努力しているが、消防団員の確保は当面する大きな課題であり、事業所に対して活動環境の整備についての理解を一層強く求めていく必要がある。世界の主要国においても同様の事情があり、それぞれ、事業主の理解を求める働きかけ、税財政上の措置など様々な取組をしている。このような事例も参考にしながら、被雇用者の活動環境の整備については、国、地方を通じて幅広く総合的に実効性のある対策を推進する必要がある。

また、消防団員は全体として減少傾向を続けているものの、最近の調査によれば約3割の市町村では団員数が増加しており、その事例の中には、消防団だけでなく常備消防や市町村の担当部局も一体となった団員確保の動きが効果を上げているものが見られる。このような関係者が一体となった取組は団員確保の上で是非とも必要である。

以上のほか、団員確保という面では、女性の入団促進に一層積極的に取り組む必要がある。女性の消防団員は、火災予防活動はもとより、消火・救助活動においてもその活躍が期待されている。また、団塊世代をはじめとした退職後の人材については、機能別分団等の制度を活用して、消防職団員OBが大規模災害発生時の活動や火災予防業務等に参加できるようにしたり、特殊な技術・技能を消防団活動に活かしていくことが望ましい。学生など若い世代が消防団活動に参加しやすくするための支援も必要であろう。さらには、民間事業所の自衛消防組織の構成員は、日頃から訓練を行うなど、防災活動についての経験が豊かであることから、こうした者が地域社会の一員として自主的に消防団に入団することも推進していく必要がある。

(常備消防と消防団の連携)

常備消防と消防団との並立という我が国消防体制の特色は、最大限

生かさなければならぬ。その基本は、それぞれがその特長を發揮するとともに、同じ使命を有する消防機関として緊密に連携し、協力することである。常備消防は、常勤の消防職員からなる組織として、予防、消火、救助、救急など全般にわたり高度で専門的な業務を遂行するとともに、地方公共団体の防災体制の中においても中核的な役割を果たすことが求められる。

一方、消防団は、消防業務を遂行する行政機関であるが、同時に、実体として「自らの地域は自らで守る」という精神に基づく住民の協働組織としての側面を有しており、一般住民にとって顔のわかる身近な存在であるという特色を持つ。そのため、戸別訪問による防火指導や住宅用火災警報器の普及等の火災予防活動、あるいは地域に密着した防災教育や防災訓練における応急手当等の指導など地域の安全確保のための幅広い活動、さらに、大規模な自然災害や国民保護法の想定する武力攻撃事態などの際の住民の避難誘導など、常備消防だけでは難しく、消防団だからこそ実効を上げることができる活動がある。このように消防団の特色を生かした地域の様々なニーズにきめ細かく対応する活動をさらに充実させることが消防団に対する評価を一段と高めることになるであろうし、このことは、結果として常備消防の高度かつ専門的な機能の充実にもつながるであろう。

常備消防の体制の相違など地域の実情に応じながら、このようなそれぞれの特色を生かした活動を一層充実させつつ、連携をより強めることが、地域の総合的な防災力を強める上で重要である。

(地域住民による防災組織等への支援)

地域の総合防災力として、住民の連帯意識に基づくいわゆる自主防災組織や婦人（女性）防火クラブの存在は重要である。地域の自治会などを基礎として設けられた自主防災組織は、現在全国に約12万、組織率（自主防災組織として組織された世帯数の全国世帯数に対する比率）は約7割となっている。また婦人（女性）防火クラブの会員は全国で約200万人となっている。

これらの組織は、普段からの近所の付き合いを基盤として、日常的な防火防災活動や災害発生時の独り暮らしの高齢者の支援などに重要な役割を果たしている。また、住宅火災による被害の軽減のため現在進めている住宅用火災警報器の普及については、婦人（女性）防火クラブがその共同購入や設置の支援等に積極的な活動を行っている。

このような地域住民による防災組織については、人材の育成など組織の強化や、活動の活発化を促進する必要がある、国や地方公共団体等ができる限りの支援を行うことが望ましい。

さらに、民間事業所の活動も重要である。多くの事業所は、その業務内容等に応じて様々な資機材や技術、組織力を有しており、事業所内の防災だけでなく、地域社会の構成員として、災害発生時における避難場所の確保や物資の提供などの面で重要な役割を果たすことが期待される。したがって、地方公共団体は事業所との防災協力協定の締結等を進めるとともに、情報提供など必要な支援を行うことが望まれる。

（３）地域における担い手間の連携協力

（連携協力の重要性）

消防機関に限らず、地域防災力のそれぞれの担い手がそれぞれ対応力を強化することは基本であるが、同時にそれらが有機的に連携し、協力することができなければせつかくの防災力を十分に機能させることができない。消防機関が警察、自衛隊等の専門機関と連携することはもとより、消防機関と民間の自主防災組織、婦人（女性）防火クラブといった防災組織や企業・各種団体などとの連携、また、民間のこれら担い手同士の連携が必要である。

連携協力を進めるためには、平常時からの対話・接触によって、お互いが顔の見える関係になっておくこと、合同の訓練などで円滑に協力できるようにしておくことなどが重要である。コミュニティが形成されており、日頃から地域としての一体感があれば比較的地域内での連携協力は実現しやすいが、大都市などでそのようなコミュニティが

希薄になっている地域では困難な面がある。しかし、自らが、また家族が、安全に暮らすために協力して地域の防災体制をつくるということが逆にコミュニティづくりの契機になることも十分にあり得る。そこからコミュニティづくりの一步が始まり、幅広いコミュニティ活動へとつながり、それが地域の安全をより確かなものにするというような展開が期待される。そのため、例えば「地域防災〇〇会議」というような名称の下に、地域、市町村など様々なレベルで、必ずしも固い組織としてではなく、ゆるやかで弾力的な仕組みで関係者が気軽に顔を合わせられる連携の場をつくるようなこともあり得る。

また、このような地域のつながりの強化は、犯罪の防止や青少年の健全育成など地域課題の解決にも大きな意味を持つこととなるだろう。

担い手間で関連情報を共有することも重要である。災害時に単身生活をしている高齢者や障害者などの避難誘導や生活支援を円滑に行うためには、どういう人がどこに住んでいるかなどの情報が必要となる。もとより個人の情報の取扱いは慎重でなければならないが、関係情報を把握している市町村福祉部局と日頃から連携を図り、必要な手続きを踏みながら、担い手間で協力できるようにしておくことが望ましい。

(連携協力における消防団の役割)

前述したように、消防団は行政機関であるが、地域を守るため自発的に参加した住民による組織であるという特色も有しており、日頃から地域の安全に関する事情を熟知しているほか、地域の仲間としての人的つながりを持ち、幅広い交流をしている人が多い。したがって、常備消防とは違った面を持っており、行政機関とも対等の立場で接することができるばかりでなく、一般の人たちとも「顔が見える関係」、「何でも話せる関係」で接することができる。

地域防災力の担い手間の連携協力を円滑に進めるためには、各担い手を結びつけ合う、適切なつなぎ役が必要であるが、このような特長を持つ消防団は、行政以外の様々な組織、特に一般住民とのつなぎ役として大きな役割を果たすことができると思われる。例えば、自主防

災組織などによる地域の防災訓練において消防団員が応急手当の方法の指導を行ったり、小中学校の避難訓練や防災教育の場で消防団員が指導や講話を行っている地域があるが、このようなことの積み重ねが、地域の防災力の強化にとって大きな意味を持つであろう。