

(案)

[ 目 次 ]

報 告 書      .....    00～00

参考資料集      .....    00～00

事 例 集      .....    00～00

東日本大震災における消防団の活動状況と津波災害時の消防団員の安全確保対策の詳細については、「東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会中間報告書」（平成 24 年 3 月）を参照されたい。

# 報告書 目次

## ○本文

|   |                          |    |
|---|--------------------------|----|
| 1 | 基本認識                     | 1  |
|   | （１）東日本大震災における消防団の活動      | 1  |
|   | （２）消防団を核とした地域の総合的な防災力の向上 | 1  |
| 2 | 本報告書の位置づけ（中間報告との関係）      | 5  |
| 3 | 消防団の装備・教育訓練等の充実          | 7  |
|   | （１）装備・教育訓練等              | 7  |
|   | （２）消防団による広域応援            | 8  |
|   | （３）警察・自衛隊との協力・連携         | 9  |
| 4 | 若者が入りやすい消防団へ             | 10 |
|   | （１）処遇の改善等（家族の理解）         | 11 |
|   | （２）事業所への働きかけ（事業所の理解）     | 12 |
|   | （３）地域ぐるみの取り組み（地域の理解）     | 13 |
|   | （４）より多様で魅力ある消防団へ         | 14 |
|   | ○女性消防団員の入団促進             |    |
|   | ○大学・高校への働きかけ             |    |
|   | ○専門性の向上                  |    |
|   | ○広域応援への取り組み              |    |
|   | ○防災教育への取り組み              |    |
|   | ○消防団の魅力の発信               |    |
| 5 | 地域の総合的な防災力の向上のために        | 15 |

# 1 基本認識

## （１）東日本大震災における消防団の活動

東日本大震災において、被災地の消防団は、自ら被災者であったにもかかわらず、郷土愛護の精神に基づき、水門等の閉鎖、住民等の避難誘導、救助、消火、避難所の運営支援、行方不明者の捜索、発見されたご遺体の搬送・安置、さらには、信号機が機能しない中での交通整理、がれき撤去、警備活動、夜間の見回りまで、実に様々な活動に献身的に従事した。

一方で、254名にも上る消防団員が犠牲となったこと<sup>1</sup>を、我々は、重く受け止めるなければならない。そして、その教訓を、今後に生かさなければならない。

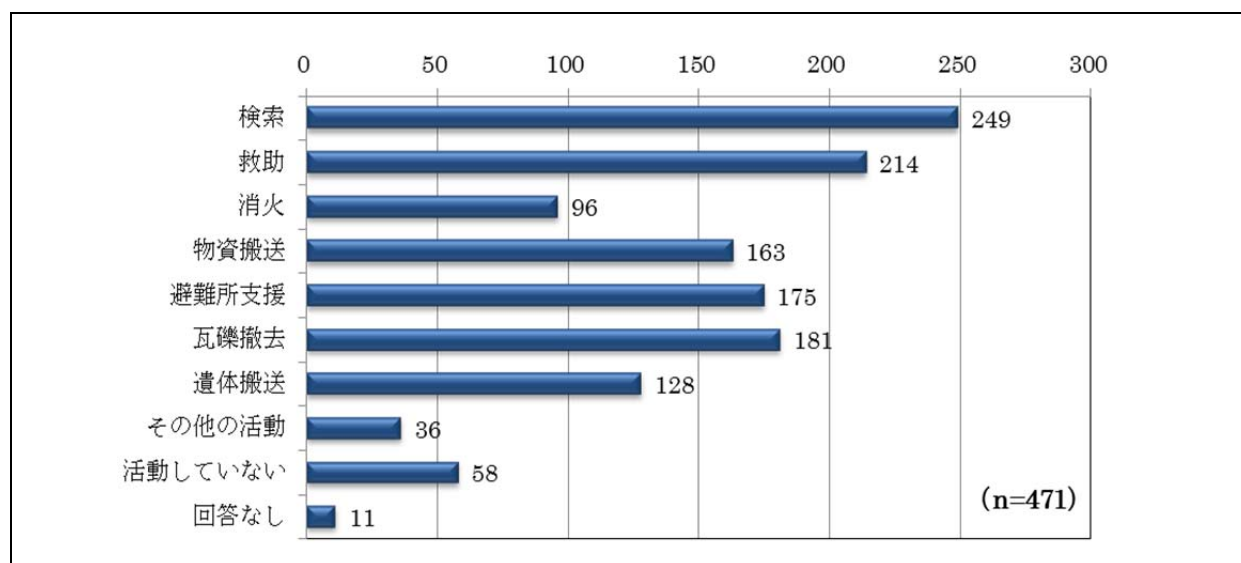


図 地震発生1週間の消防団活動  
(中間報告P4より)

## （２）消防団を核とした地域の総合的な防災力の向上

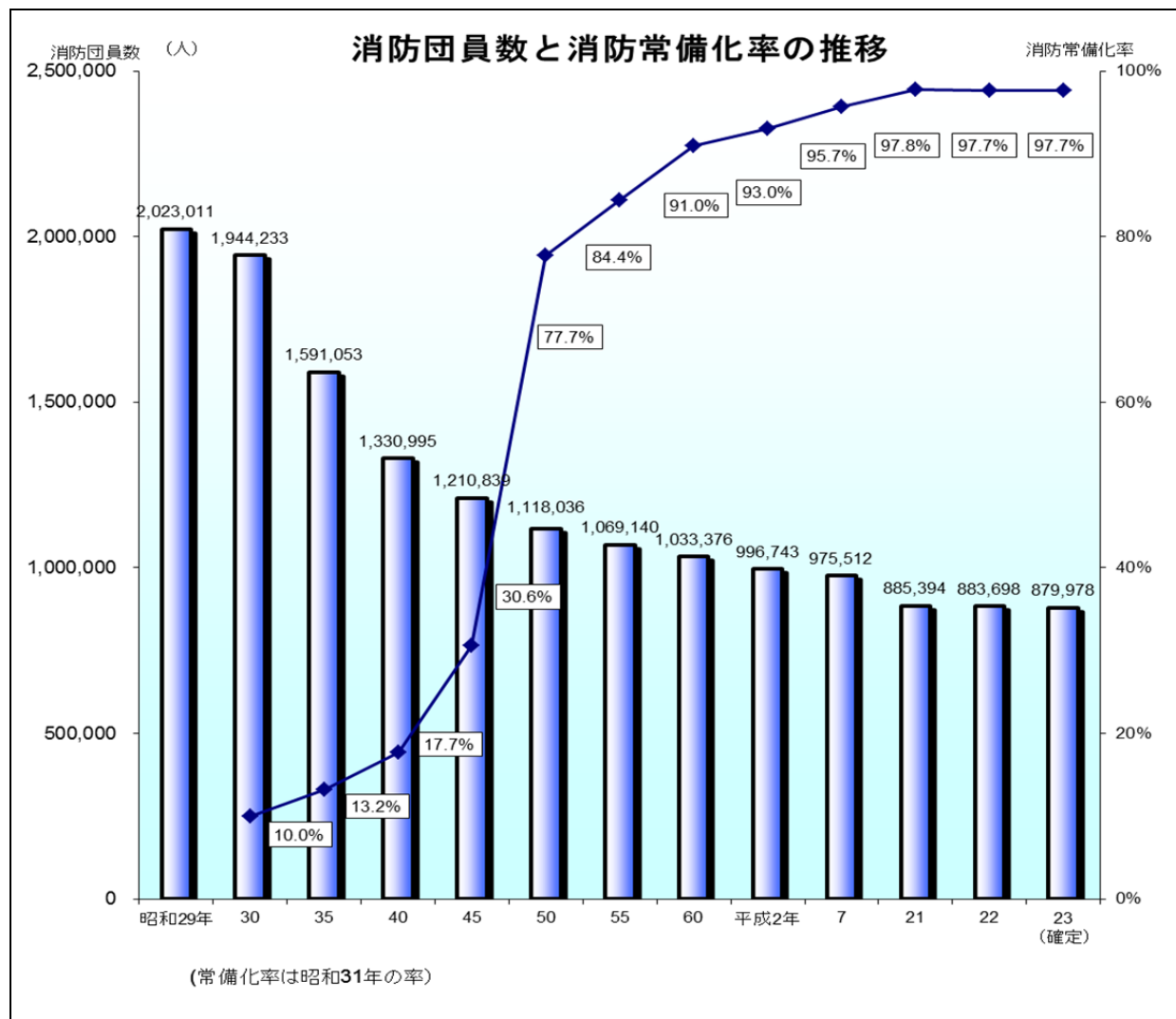
- 消防団は、江戸の町火消しがその起源とされ、災害時はもとより、平常時においても地域の火災予防活動、応急手当の普及啓発、お祭りなど各種行事における警戒活動など、地域コミュニティにとって欠かせない存在である。にもかかわらず、かつては200万人を超えていた団員数は、平成2年には、100万人を下回り、平成23年4月現在では、約88万人と、減少が続いている。

消防団・消防団員の現況（平成23年4月1日現在）

- (ア) 消防団数 : 2,263 団
- (イ) 消防団分団数 : 22,839 分団
- (ウ) 消防団員数 : 879,978 人

<sup>1</sup> 死者252名、行方不明者2名（平成24年3月11日現在）。死者数には、行方不明となっている者のうち死亡認定による死者数を含む。

その原因は様々であり、年代や地方部と都市部によっても異なっていると考えられる。当初は、消防自動車の配備などによる消防の近代化・常備化の進展もあり、必ずしも多くの団員を必要とされなくなったといった事情もあったと考えられる。常備化が一定程度進展した昭和50年代以降で比較してみると、産業構造及び就業形態の変化や過疎化と都市部への人口集中、少子化、大学進学率の上昇などもあり、特に20歳代の消防団員数の減少が大きくなっている（平成23年（2011年）と昭和50年（1975年）を比較すると、団員数全体の減少は約24万人に対して、20代の減少は、29.2万人の減少）。また、背景に地域コミュニティに対する住民（とりわけ若者）の帰属意識が希薄になってきていることも影響しているのではないかと考えられる。

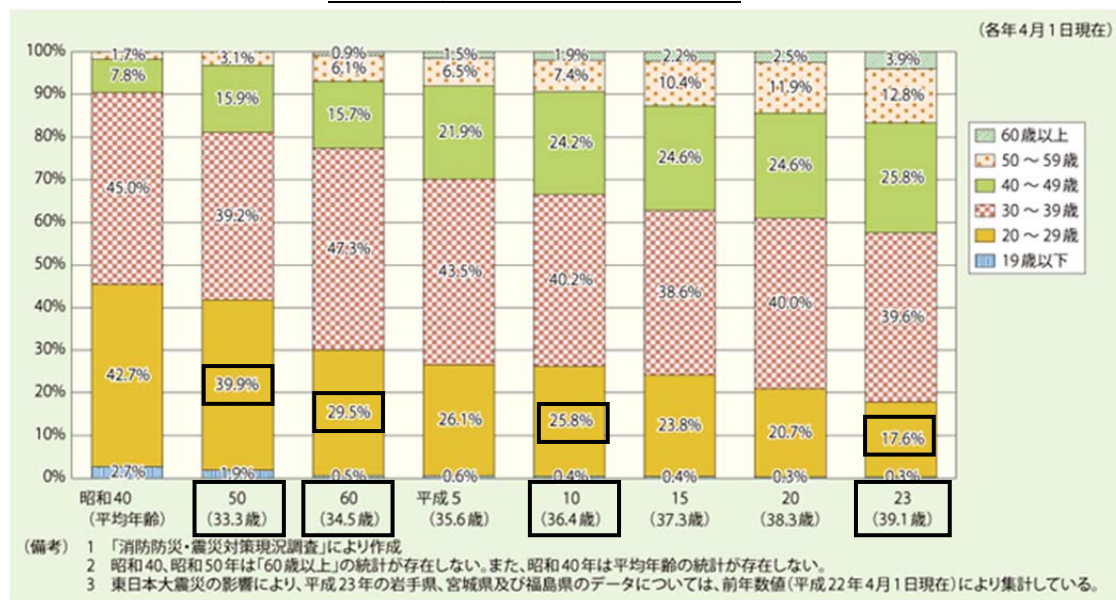


参考 消防団数の推移と常備化率

## 消防団員の平均年齢の上昇

消防団員の平均年齢は、平成 23 年 4 月 1 日現在、10 年前の平成 13 年（2001 年）4 月 1 日現在の 36.9 歳に比べ 2.2 歳上昇し、39.1 歳となっており、毎年少しずつではあるが、団員の平均年齢の上昇が進んでいることから、装備の充実や若者の入団促進を図る必要がある。

## 消防団員の年齢構成比率の推移



### ≪ 20歳代の消防団員数 ≫

昭和50年 約 112万人 × 39.9% ÷ 44.7万人  
 昭和60年 約 103万人 × 29.5% ÷ 30.3万人  
 平成10年 約 96万人 × 25.8% ÷ 24.8万人  
 平成23年 約 88万人 × 17.6% ÷ 15.5万人

平成23年（2011年）と昭和50年（1975年）を比較すると、団員数全体の減少は約24万人に対して、20代の減少は、29.2万人の減少。

平成10年（1998年）との比較では、団員数全体では約8万人の減少に対して、20代では約9.3万人の減少。

昭和60年（1985年）との比較では、団員数全体では約15万人の減少に対して、20代では14.8万人の減少。

## 年齢構成の推移

⇒参考 「就業形態の変化」……………P.00 「少子化」……………P.00  
 「20歳代人口と総人口に占める割合の推移」P.00 「大学進学率」……………P.00  
 「コミュニティに対する意識の変化」……………P.00

○ 東日本大震災では、改めて、地域コミュニティの大切さが痛感された。普段から地域の絆が維持されていた三陸などの地域では、あの非常災害時において、行政の支援が届かない中、地域の人たちが物資を出し合い、力を合わせて助かった。消防団員は、まさにその中核として、昼夜を分かたず、活動した。また、全国から、多くのボランティアが、被災地の支援に力を尽くした。

我が国は、戦後、戦争により国土が荒廃している中、三河地震や枕崎台風（昭和20年）、南海地震（昭和21年）、福井地震（昭和23年）、南紀豪雨・台風13号等（昭和28年）、伊勢湾台風が発生した昭和34年まで自然災害による死者が1千名を超える年も少なくなかった。

伊勢湾台風を契機に、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図るため、昭和36年に災害対策基本法が制定された。その結果、毎年起こり得るような災害に対しては、災害対策が確立してきたことや、河川や護岸などの整備が進められたことにより、特に風水害による被害は減少してきた。結果として、30数年間にわたって自然災害により1千名を超えるような犠牲者は発生しなかった。

そうした中、平成7年に起こった阪神・淡路大震災では、大都市直下の地震により、6,400名を超える死者・行方不明者が発生し、政府の危機管理体制に加え、地方公共団体の消防防災体制についても多くの課題が指摘された。その一つが、消防の広域応援体制の確立であり、それが、緊急消防援助隊の発足につながった。東日本大震災においても、岩手、宮城、福島3県の消防の応援のため、他の44都道府県の消防本部から、のべ12万人の消防隊員が緊急消防援助隊として現地に駆けつけ、地元消防本部、消防団と協力して活動した。

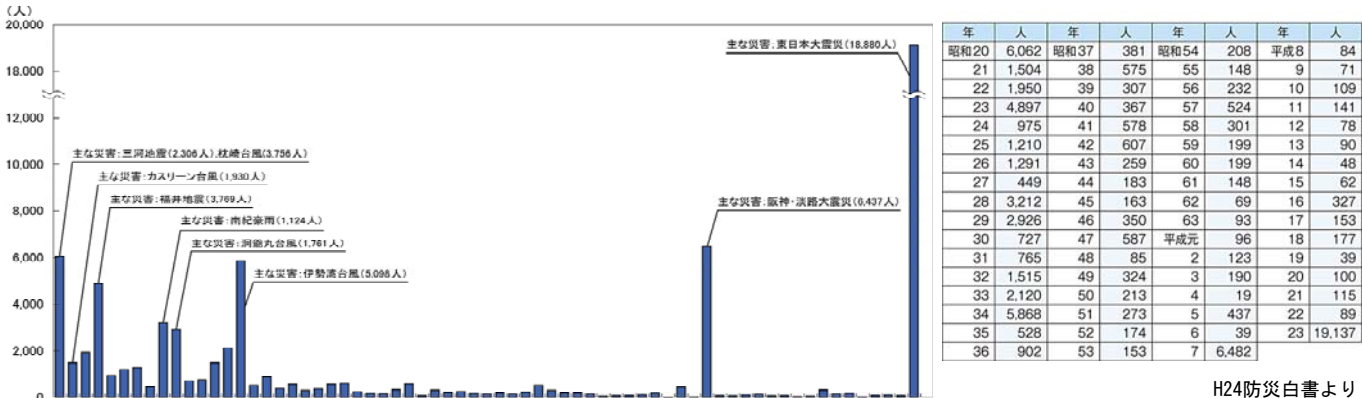
阪神・淡路大震災で提起されたもう一つの大きな課題が、「自助・共助」の重要性とそのための仕組みの確立であった。阪神・淡路大震災においても、兵庫県北淡町（現在の淡路市）消防団などの活動が高い評価を受けた。その後、災害対策基本法が改正されたこと等を受け、全国の市町村で自主防災組織の育成やボランティアによる防災活動の環境の整備の取り組みなどが進められてきた。消防団についても各種の検討・取り組みがなされてきたが、全国的な消防団員の減少には歯止めがかかっていない。

消防団は、中間報告でも記述したとおり、公助としての側面とともに、共助としての側面も有している。指揮統制に基づき活動する実動部隊であると同時に、常備消防、警察、自衛隊及び行政機関（公助）と自主防災組織・ボランティア組織（共助）や地域住民（自助）との間の「つなぎ役」、住民に対する「情報発信者」としての役割も担っている。

昨年、不幸にして、東日本大震災により多くの命が失われた。一方で、消防団をはじめとする多くの人たちの懸命な活動により多くの命が救われた。

今、再び地域の絆、つながりの大切さ、コミュニティの重要性が指摘されている。戦後最大の被害となったこの東日本大震災を、地域の総合的な防災力、地域のコミュニティの強化につなげていく契機としなければならない。国、都道府県、市町村、そしてそれぞれの地域において、地域のこと、地域の防災、消防団について考えるべきである。東日本大震災を地域の総合的な防災力の核である消防団を再興していく契機としたい。

自然災害による死者・行方不明者の推移



出典：昭和20年は主な災害による死者・行方不明者（理科年表による）。昭和21～27年は日本気象災害年報、昭和28年～37年は警察庁資料、昭和38年以降は消防庁資料に基づき内閣府作成。  
（注）平成7年の死者のうち、阪神・淡路大震災の死者については、いわゆる関連死919人を含む（兵庫県資料）。平成23年の死者・行方不明者は内閣府取りまとめによる速報値（平成23年の死者・行方不明者のうち、東日本大震災については、警察庁資料（「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置」）（平成24年5月30日）による。）

グラフ 自然災害による死者・行方不明者の推移

## 2 本報告書の位置づけ（中間報告との関係）

○ 本検討会では、3月に「津波災害時の消防団員の安全確保対策」を中心とした中間報告をまとめた。その中では、「消防団員に多くの犠牲者が出た要因」として

- ① 想像を超えた津波
- ② 津波の最前線一危険がひっ迫した状況での対応力を超える任務
- ③ 情報の不足
- ④ 地域住民の防災意識の不足

を指摘した上で、

- ① 地震・津波の監視・観測体制の強化と津波警報の改善
- ② 退避ルール確立と津波災害時の消防団活動の明確化
- ③ 情報伝達体制の整備と情報伝達手段の多重化
- ④ 消防団の装備及び教育訓練の充実
- ⑤ 住民の防災意識の向上、地域ぐるみの津波に強いまちづくり

の対策を提言した。国、都道府県、市町村には、それぞれの対策を着実に進めていただきたい。

|     |                                                    |                          |
|-----|----------------------------------------------------|--------------------------|
| ⇒参考 | 「津波警報改善の方向性」……………P.00                              | 「水防法の改正に伴う対応」……………P.00   |
|     | 「津波観測網の改善」……………P.00                                | 「平成24年度津波避難マニュアル検討会」P.00 |
|     | 「水門閉鎖の自動化・遠隔操作化」……………P.00                          | 「惨事ストレスへの取り組み」……………P.00  |
|     | 「大規模災害発生時における消防本部の効果的な<br>初動活動のあり方について（通知）」…… P.00 |                          |

○ 本報告では、中間報告で検討を深めることとしていた課題について、ワーキングチームでの検討結果も踏まえて詳述することとする<sup>2</sup>。

「3」では、安全管理との関係から「消防団の装備、教育訓練の充実」について言及し、関連して「消防団による広域応援」、「警察・自衛隊との連携」についても触れることとする。「4」では、「若者が入りやすい消防団にするにはどうしたらよいか」という観点から、消防団員の処遇改善や消防団の活動環境の整備について、「5」では、自主防災組織との連携や防災教育などについて、具体的な事例を交えながら述べることとする。また、中間報告でも記述したところであるが、改めて以下のことを強調しておきたい。

津波災害にあつては、消防団員を含めたすべての人が『自分の命、家族の命を守る』ため、避難行動を最優先にすべきであり、消防団員が自らの命を守ることがその後の消防活動において多くの命を救う基本であることを、皆が理解しなければならない。

<sup>2</sup> 東日本大震災における消防団の活動状況と津波災害時の消防団員の安全確保対策の詳細については、「東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会中間報告書」（平成24年3月）を参照されたい。

市町村においては、地域住民、自治会、自主防災組織などと一緒に、地域ぐるみで具体的な避難計画を作成することが重要である。その中で、消防団員等の津波災害時の活動・退避ルールについて説明しておくこと、地域住民等の協力を得ながら災害時要援護者が短時間で退避が可能となる方策（個別プランの作成、車両の活用、安否確認の方法の事前ルール化など）をあらかじめ定めておくことが重要である。



### 3 消防団の装備・教育訓練等の充実

消防団は、消防本部の始まりとされる官設消防よりも古く、江戸の町火消し以来の伝統を有するが、戦後、消防組織法が制定されるにあたり、消防本部などと同じく、市町村の消防機関の一つとされた。かつては、消防団の中にも、常勤の団員がいたが、現在はすべての団員が非常勤の特別職公務員である。その任務は、「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ほか、災害等による傷病者の搬送を適切に行うこと」である。常に危険と隣り合わせの任務であるが、それだけに、安全管理が特に重視され、指揮者及び団員も常に安全に対する配慮をしながら、任務を達成することが求められている。

安全管理のためには、事故要因を限りなく少なくすることが求められるが、そのためには、装備及び教育訓練が重要である。一方で、非常勤である消防団員にとって、常勤の消防職員のような教育訓練を行うことは難しい。

消防団の装備・教育訓練を考えるにあたっては、消防団と、消防本部及び他の機関・組織との役割分担をどうするのか、消防団に具体的にどういった任務・活動を求めるのか、地域ぐるみで真剣に検討し、災害に備えなければならない。

#### (1) 装備・教育訓練等

- 東日本大震災における消防団の活動を踏まえ、その装備、教育訓練等に関して、大規模地震、特に津波の被害が想定される地域においては、次のようなことに留意すべきである。

- ① 安全靴などの団員の基本装備の充実
- ② 無線等通信機器の整備<sup>3</sup>
- ③ 大規模災害時において活動が長期化した場合等への備え（食糧、燃料、予備の装備、バックアップの仕組み）
- ④ 消防本部との連携訓練の充実
- ⑤ 広域応援に備えた装備・訓練の充実

- 地域によって災害の種類・態様は異なっており、消防団に求められる活動内容も異なる。消防団に求められる活動内容に応じて、それに必要な装備を整備すること、そのための教育・訓練を実施することが求められる。

一方で平常時から、消防団に対してあまりにも多くの業務、活動が求められる傾向があり、他に生業を持っている消防団員にとって、負担が大きすぎ、結果的に消防団員の減少に拍車をかけているとの指摘がある。それぞれの地域において、災害時、平常時において消防団に求める具体的な任務、消防団が行う活動内容を整理しておく必要がある。その際、災害時においては1（1）で記述したとおり、様々な活動が消防団に求められ、地域住民の生命・財産を守るため消防団として行わざるを得ない場合

<sup>3</sup> 消防団の情報伝達手段として、岩手県宮古市では各分団に5台以上の特定小電力無線機（沿岸部の分団には台数を更に増強して配備）計340台を配備（うち消防団安全対策設備整備費補助金による整備230台）。

また、陸前高田市では、750台の簡易無線機（登録局）を消防団員全員に配備し、情報伝達手段の確立を図った。

があることに留意する必要がある。

東日本大震災では、消防団詰所や車両なども流され、装備もままならないまま、ガレキの中での検索、救助活動に従事せざるをえず、釘などを踏んで負傷したケースが多数報告されている。まずは、団員の生命・身体を保護するため安全靴に代表される基本装備の点検・整備が必要である。

また、安全管理上、情報の収集・伝達が特に重要であり、無線等双方向の通信機器の整備を進める必要がある。

東日本大震災では、食糧や燃料などがない中での活動を余儀なくされた。地震等の大規模災害時には、活動が長期化した場合への備え（食糧、燃料、予備の装備）、消防本部や消防団の活動を支えるような仕組み（消防団の本部機能・兵站機能の強化、消防団による広域応援、活動が長期化した場合の消防本部・消防団のバックアップなど）を検討しておく必要がある。

無線や資機材などの装備は、それを使いこなすための教育訓練が前提となる。消防団員の教育訓練については、消防学校の教育訓練の基準に基づき消防学校等により行われることとされており、その充実が望まれる。他方で、消防職員と異なり、消防学校等で一定期間まとまって教育訓練を行うことが難しい事情（団員の時間を確保することが困難）も考慮すると、各消防本部・消防署と消防団との間で連携した訓練を定期的に実施することが重要である（事例）。

さらに（２）で述べるように、消防団による広域応援を推進することも有効と考えられ、そのための装備・訓練の充実を図ることも重要である。

⇒参考 「消防学校による訓練」……………P.00

⇒事例 「消防本部・消防団との連携訓練」………P.00

## （２）消防団による広域応援

東日本大震災においても、岩手県内消防団による広域応援が岩手県内及び宮城県気仙沼市において実施され、高い評価を受けた（参考）。また、消防団に係る応援協定が結ばれている例も多い（参考）。

一方で、消防団は、消防本部以上に地域に密着した存在であり、消防組織法上も、消防長又は消防署長の命令がない限り、管轄区域外で行動することはできないこととされている<sup>4</sup>。

消防団員は他に生業等を有していること等から、遠く離れた地域への長期間にわたる応援出動は難しいという事情もある一方で、比較的短期間、同一都道府県内や隣接した地域・都道府県であれば応援出動することも可能と考えられ、地域の状況を知っていることから、他の応援隊（緊急消防援助隊、警察、自衛隊）にはない独自の強みを発揮できるのではないかと考えられる。また、東日本大震災では、消防団は、災害の発生直後から、各応援隊が引き上げるまで、まさに最初から最後まで、昼夜を分かたず、献身的な活動を行ったが、消防団による広域応援が行われることにより、被災地の消防団員の負担を少しでも軽減することが可能になるのではないかと考えられる。

南海トラフを起因とする巨大地震や、首都直下地震などの大規模災害時には、消防団のように、要員動員力や地域密着性があり、日頃から訓練され指揮命令系統が

<sup>4</sup> 消防組織法第十八条 三 消防本部を置く市町村においては、消防団は、消防長又は消防署長の所轄の下に行動するものとし、消防長又は消防署長の命令があるときは、その区域外においても行動することができる。

確立された部隊の存在は大きい。消防団による広域応援の実施を、国、都道府県、市町村が協力し、消防団の理解を得ながら推進していくことは、大変意義があると考ええる。国及び都道府県としても、消防団の相互応援協定の締結を促進するとともに、必要な支援を行うべきである。

---

⇒参考 「東日本大震災での広域応援」……………P. 00 「広域応援協定の締結状況」……………P. 00

---

### （３）警察・自衛隊との協力・連携

東日本大震災での消防団の活動を見ると、その地域密着性を生かし、警察や自衛隊と協力・連携し、行方不明者の検索（捜索）・救助等が行われている。

警察や自衛隊は、機動力を有し、部隊の展開力に優れ、指揮命令系統が確立されている。大規模災害時において、被災地域の地理的状況、人的状況に詳しい地域に密着した消防機関、特に消防団が警察や自衛隊と協力・連携して活動を行うことは効果的と考えられる。一方で東日本大震災では、消防・警察・自衛隊が検索（捜索）した箇所のマーキングが統一されていなかったため、重複して検索（捜索）を行ってしまったケースも報告されている<sup>5</sup>。大震災での多くの経験や教訓を踏まえ、消防本部、消防団、警察、自衛隊といった部隊が、それぞれの装備・特性を生かし、より効果的な協力・連携体制の構築を図っていくことが望まれる。そのためには、これらの部隊が連携し実施する総合防災訓練へ積極的に参加して大規模災害時における役割分担を確認しておくなど、平常時から「顔の見える関係」を築いておくことが重要である。

---

<sup>5</sup> 宮城県気仙沼市においては、緊急消防援助隊の指揮支援部隊（東京消防庁）が早い段階で現地に入ったこともあり、消防・警察・自衛隊で検索（捜索）に関するマーキングの統一を図った。これにより重複して同じ場所の検索（捜索）を行うような事態を避けられた。

## 4 若者が入りやすい消防団へ

- 消防団への入団促進に関しては、これまでも多くの検討がなされ、各地域においてもそれぞれ意欲的な取り組みがなされ、一定の効果が表れているところもある(参考)。

しかしながら、前述のとおり、全国的な傾向としては、団員の減少傾向及び平均年齢の上昇に歯止めがかかっていない。下表は、本年2月、日本消防協会主催の消防団中堅幹部研修に参加した団員218名の協力を得て行ったアンケートの結果である<sup>6</sup>。

本検討会としては、「若者が入りやすい消防団へ」という観点から、特に以下の取り組みの推進を提言したい。

- ① 処遇の改善等（家族の理解）
- ② 事業所への働きかけ（事業所の理解）
- ③ 地域ぐるみの取り組み（地域の理解）
- ④ より多様で魅力ある消防団へ
  - 女性消防団員の入団促進
  - 大学・高校への働きかけ
  - 専門性の向上
  - 広域応援への取り組み
  - 防災教育の取り組み
  - 消防団の魅力の発信

消防団幹部候補中央特別研修（H24. 2）の受講生に対するアンケート結果

### 1 どのようにしたら勧誘しやすいか

| 受講生からの主な意見             | 男性 | 女性 |
|------------------------|----|----|
| 何らかのメリットを消防団員又は会社を与える。 | 23 | 9  |
| 日頃の活動をもっとPRする。         | 47 | 59 |
| 子供の頃からの防災教育で教える。       | 13 | 9  |

### 2 どういった点が支障となっているか

| 受講生からの主な意見                 | 男性 | 女性 |
|----------------------------|----|----|
| 消防団について住民からの悪いイメージを持たれている。 | 34 | 30 |
| 休みをつぶしたくない。                | 15 | 6  |
| 会社の理解と協力が得にくい。             | 24 | 22 |
| 家族の理解が得にくい。                | 13 | 14 |
| 操法がハードというイメージ。             | 9  | 0  |

### ※ アンケートに回答した受講生の年齢及び階級の構成

| 年齢  | 男性  | 女性 | 階級       | 男性  | 女性 |
|-----|-----|----|----------|-----|----|
| 20代 | 10  | 9  | 団長・副団長   | 7   | 0  |
| 30代 | 82  | 20 | 分団長・副分団長 | 32  | 8  |
| 40代 | 28  | 39 | 部長・班長    | 36  | 21 |
| 50代 | 7   | 17 | 団員       | 54  | 58 |
| 60代 | 2   | 1  | 不明       | 1   | 1  |
| 不明  | 1   | 2  |          |     |    |
| 合計  | 130 | 88 | 合計       | 130 | 88 |

<sup>6</sup> 平成22年度に「消防団の充実強化についての検討会」で実施した消防団員確保のための取り組みに関するアンケートの結果においても、「消防団員に対する悪いイメージ（親の反対等）」「消防団に対する理解不足」「高齢化、人口の減少」が、団員確保の取り組みにおいて障害となっているとの回答が多かった。

## ○処遇の改善等（家族の理解）

消防団員の処遇などについては、本検討会においても多くの委員から改善を図るべきといった意見が寄せられた。

消防団員の報酬・出動手当の額については、市町村の条例で定めることとされているが、その金額は地域によってかなり差があり、また、団員数と報酬等の金額との間に必ずしも相関関係があるわけでもない（参考）。また、市町村によっては、条例上、報酬又は出動手当について定めていない団体もあるが、その主な理由は、前述の中堅幹部研修のアンケート結果のとおりである。

消防団の活動内容は、地域によってかなり異なっており、それぞれの市町村において、消防団の活動内容に加え、自治会の役員など他のボランティア的な地域の役職の方々などとのバランス等も考慮した上で、団員の報酬・出動手当を決めているところもあると考えられる。一方で、活動内容に応じた、相応の報酬を支給すべきと考えられる。

東日本大震災の被災地の市町村の中には、震災後の消防団の活動の困難さを踏まえて、出動手当を引き上げた団体もある（事例）。また、市町村によっては、消火活動や水防活動の場合の出動手当と、訓練時の出動手当とを分けて定めている団体もある。（訓練の場合に比べて、活動の危険度や拘束時間が長いこと等を踏まえたものと思われる。）

消防団員の中には、自分たちは郷土のために活動しているのであり、報酬・出動手当の金額の多寡は関係ないという声も根強い。一方で、中間報告で詳述した団員アンケートの結果からは、処遇が十分ではないと考えている団員が多いことも伺える。

また、前述の中堅幹部研修のアンケートからもわかるように、若者の入団を促進する観点からは、団員の家族の理解を得ることが重要である。そのためにも、報酬・出動手当の改善は重要と考える。

ただし、若者が少ない地域もあることから、そのような地域において、現在在籍している団員に出来るだけ長期間残ってもらうことや、消防職員OBや消防団員OBを機能別団員として大規模災害時に備えるといった取り組みも行われており、これらの取り組みも重要である。

団員が災害時に活動するにあたって家族の安全が心配との声が強い。平常時から家族同士が緊急時に連絡を取る方法（災害用伝言ダイヤルの活用等）や自宅から近い避難場所の確認などを検討しておくことが重要である。

以上のことを踏まえ、本検討会としては、団員の処遇の改善等について次の点を提言したい。

- ア 活動内容に応じた処遇の改善は重要であり、特に地震、風水害などの長時間（長期間）の活動を余儀なくされる大規模災害時の出動手当は充実すべき。
- イ 報酬、出動手当は団員本人に直接支給することとし、団活動に要する経費（燃料費、通信運搬費等）は別途予算措置をすべき。
- ウ 災害時の団員家族の安否確認の方法など家族を含めた安全対策を平常時から検討すべき。
- エ 消防団員の退職報償金制度などのあり方についても検討すべき。

|     |                             |                             |
|-----|-----------------------------|-----------------------------|
| ⇒参考 | 「消防団員数の人口比等」……………P. 00      | 「年額報酬（団員）の平均額分布表」……………P. 00 |
|     | 「消防団員数（都道府県別人口比）」……………P. 00 | 「報酬・手当（都道府県別平均）」……………P. 00  |
|     | 「消防団員の処遇の状況」……………P. 00      | 「消防団員の就業形態別の内訳」……………P. 00   |
|     | 「消防団長・団員の年額報酬の状況」……………P. 00 | 「報酬・出動手当の状況」……………P. 00      |
|     | 「消防団員の年額報酬・出動手当の状況」P. 00    |                             |

#### 各委員から寄せられた意見

- ボランティア精神に支えられた消防団員に直接聞くと報酬の事は口にしないが、アンケート結果を見ると、「報酬が十分でない」という団員が、やはりたくさんいらっしゃる。それぞれの現場で活動している人たちに、それなりの補償なり、報酬なりがいくような処遇のあり方の検討が必要。
- 少子高齢化で、団員の補充がなかなか難しい。地方の特に田舎の消防団は、なかなか新入団員の確保が難しいということが現状である。
- 地域によっては若者がいないという地域もあり、そのような地域では、現在いる団員に出来るだけ長期間残ってもらうしかない。そのような場合に対応するため、退職者報償金の勤続年数の延長、支給額の拡大も必要と考える。
- 今から25年くらい前は、地域社会も企業も消防団活動に非常に温かい目を向けていた。しかし、最近はなかなか厳しい目が向けられているようだ。
- 団員を大事にすること、団員を育てていく手法をしっかりと作り上げていくことが必要。
- 自分の職場を失ったうえ報酬も明確でない中で、ボランティア的に活動している消防団の現実を前に、次に消防団員になりたいという人間がどれくらいいるだろうか。
- 今こそ、今まで分かっていたやれなかったことをやるべき。それは①情報伝達、②資源管理、③財務（必要経費）、④安全管理、⑤広報・教育である。
- 火災予防の巡回指導をする時のガソリン経費も不足しているのが現状。必要経費の手当では当然考えられるべき。
- 消防団員は、多くが地域を守る強い思いのもと消防活動を行っている。全国的に見れば団員数が減少傾向にあることは事実。団員構成を見ても緊急時に担当地区にいないサラリーマン団員が増加しており、また今回の災害を受け消防団を継続することに悩んでいる団員も多いことも事実である。この検討会が「悩む団員、一步を踏み出せない団員」に寄り添う対策を出せればと考えている。
- 団員を増やすためにはインセンティブが必要。少なくとも年額報酬、出動手当は団員本人に渡すような仕組みを作るべきだ。
- 団員数が多いところの報酬等の処遇が良いのかというと、必ずしもそうではない。報酬・手当が個人口座に振り込まれていても、団の運営に要する経費を団員が負担しているという事例もある。
- 常備消防と消防団の関わりで、消防団員が減少することで日本の防災力も低下するのであれば、消防団を準常備消防化するような新たな方向性を明確にすべきだ。

#### ○事業所への働きかけ（事業所の理解）

前述のとおり、団員に占める被雇用者の比率が高くなっており、勤務先となる事業所の消防団活動への理解が不可欠である。これまでも各市町村、消防団長による事業所への協力の依頼などの地道な働きかけが行われてきたところである。

また、平成18年度から始められた「消防団協力事業所表示制度」や表彰などの取り組みも重要である。長野県や静岡県では消防団に協力している事業所の事業税を軽減する取組が行われており、事業所の理解を得て、消防団員の活動環境を整えるという観点から有効な取り組みと考える。

⇒事例 「長野県の取り組み」……………P.00 「静岡県の取り組み」……………P.00

## ○地域ぐるみの取り組み（地域の理解）

消防団の活動には地域の理解が欠かせない。周りの住民からかけられる「御苦労様」の一言だけで十分との声も多いが、愛知県瀬戸市や岐阜県関市では、消防団への支援としてサービスを提供する消防団サポート店の制度といった取り組みが進められている（事例）。地域をあげて、消防団を応援している好事例と言え、消防団員の家族の理解を得る観点からも素晴らしい取り組みと考える。

⇒事例 「愛知県瀬戸市の取り組み」……………P.00 「岐阜県関市の取り組み」……………P.00

## ○より多様で魅力ある消防団へ

阪神・淡路大震災はボランティア元年と言われた。それ以降、中越地震、昨年の東日本大震災や台風災害、本年7月の九州北部豪雨などでもボランティア活動に励む若者らの姿がある。

多くの人々の心の中に「人のために役立ちたい」という奉仕の精神がある。もっと「消防団の良いところ」、「消防団だからできること」を積極的に推進し、そういった活動をPRすることも重要と考える。

「消防団は上下関係が厳しい。訓練が大変」といったことがマイナスのイメージとして捉えられる場合もあるが、訓練を行い、指揮命令系統を確立することで、団員の安全を確保しつつ、住民の命を守るために活動できるのである。

一方で、より多様な人材を求め、地域の特性に応じた多様な活動を行うことにより、若者らにとって、もっと魅力的な消防団にしていく努力も大切と考える。

女性消防団員の数は増えつつある。また、応急手当・火災予防の普及啓発から消火活動まで、その活動の幅が広がってきている。さらに、消防団員を増やすため、女性消防団員が入団しやすいような環境整備（更衣室、ロッカーなど）や軽量の資機材の導入などが望まれる。

⇒事例 「茨城県阿見町消防団の取り組み」……………P.00 「三重県津市消防団の取り組み」……………P.00

淑徳大学学生消防隊や松山市消防団の防災サポーターなど大学生団員の取り組みも特筆に値する。大学生や高校生に対して、消防団のことをもっと知ってもらい取り組みを進めることが重要である。

⇒事例 「淑徳大学学生消防隊」……………P.00 「松山市消防団の防災サポーター」……………P.00

消火や水防活動のような従来からの活動に加え、救助資機材を活用した各種救助にあたる消防団の隊も増えてきている。また、平成18年度から機能別分団・機能別団員の仕組みが取り入れられた。重機などを扱う専門の隊や、医師や看護師などその技術・専門性を活かした団員など「非常勤の消防団員」という特性を活かして、大規模災害時には、消防本部や消防団、他の部隊と連携した取り組みが期待される消防隊・消防団員もいる<sup>7</sup>。

また過疎地においては、消防本部の救急隊と協力して、救急搬送を行っている消防団もある。

<sup>7</sup> 今回は若者が入りやすい消防団を中心に述べているが、消防職員・団員OBが機能別団員として、大規模災害等に限り出動する事例もある。

さらには、3で記述したとおり管轄区域を越え広域応援を行う消防団や後述する防災教育の取り組みなど、様々な取り組みを進めることにより、若者たちに「その意志と能力を発揮できる場」を提供できるのではないかな。

⇒事例 「特殊技能団員（東京消防庁）」……………P.00

各市町村において、それぞれの地域の特性・必要性に応じ、地域の防災、コミュニティを強化する観点から、消防団という組織（仕組み）を再評価していただきたい。今いる団員に加えて、新たな団員を増やし、地域の防災、コミュニティの強化、さらには地域の活性化に役立てて欲しい。

そして、国、都道府県、市町村それぞれが消防団の活躍している事例、魅力を地域の人々やマスコミなどとも連携しながら積極的に発信していくべきである。

⇒事例 「全国消防団員意見発表会」……………P.00 「高校生への働きかけ」……………P.00  
「消防団員入団促進キャンペーン」……………P.00 「消防団・自主防災組織の連携促進シンポジウム」P.00



## 5 地域の総合的な防災力の向上のために

○ 消防本部、消防団は市町村の機関であり、地域にとって最も身近な防災の担い手である。また、町内会などを単位とした「自主防災組織」、平常時は子どもたちの教育の場であると同時に災害時には避難所ともなる「学校」、企業など地域の「事業所」、そして何よりも一人ひとりの「住民」が重要な防災の担い手である。そして、防災を含む地域における行政を総合的に実施する役割を市町村が担っている。地域の総合的な防災力の向上については、既に消防審議会の「地域総合防災力の充実方策に関する小委員会報告書（平成20年12月）」があり、本検討会でも各委員から多くの意見が出されたが、大規模災害時の活動のあり方及び大規模災害時に備えた平素からの取り組みとして、消防団との関係を中心に、特に次の点を提言したい。

- ① 大規模災害時において、各々の地域にとって消防団詰所の存在は重要（町内会や自主防災組織との情報共有の拠点）。消防団と自主防災組織などが役割分担し、協力して災害対応にあたる必要がある。外部からの各種応援隊が、到着するまでの間、あるいは災害活動が長期化する中で、消防隊（消防職団員）が、消火、救助などの活動に専念できるようなバックアップの仕組みを地域で準備しておくことが重要。
- ② 平常時から市町村、消防本部、消防団、自主防災組織などで各種資機材や備蓄倉庫の点検、津波避難計画の作成や避難訓練などを実施しておくことが重要。
- ③ 企業等の自衛消防組織との連携も重要。
- ④ 地域をあげて防災教育に取り組むべき。
- ⑤ 東日本大震災などの経験を伝えていくべき（災害伝承）。

### 各委員から寄せられた意見

- 住民の防災意識をアップすること。住民が消防団と一緒に地域防災力をアップすることが重要。
- 消防団に頼れば済む、消防団の多様な任務は当然、というような風潮を反省するべきだ。
- 消防団はボランティア精神に支えられた非常勤特別職の地方公務員による組織として存在していくのか、それとも防災機関として位置付けるのかということを整理すべきだ。
- 地域防災力を高めるためには、例えば消防団OBや家庭にいる女性を消防協力員などに位置づけ防災に対する能力を高めることによって、自助につなげることができるのではないだろうか。
- 大規模広域災害から国民の命を守るために、災害リスクのエリア内の各主体（個人、自治会、自主防災組織、消防団、常備消防、警察、施設管理者、自治体、民児協、事業者など）が実効的な防災の役割・行動など「市民防災」のあり方を具体的に議論する場が必要と考える。

### ○ 大規模災害時における消防団等のバックアップ・役割分担・平常時からの点検、訓練等の重要性、企業等との連携

東日本大震災では、岩手、宮城、福島沿岸部の市町村で420箇所の消防団の詰所が津波により流されるなどの被害を受けた。消防団の詰所は、ポンプ車等の格納場所であるとともに、災害時には、消防団員及び地域の住民にとっての重要な情報共有の拠点と

なる。その設置場所の安全性を点検するとともに、仮に被災した場合のバックアップを検討しておく必要がある。宮城県の東松島市では、同市の消防団（分団）の詰所が津波により使えなくなったが、地域の自主防災会が、仮の詰所の場所を提供するとともに、両者が協力し、役割分担して災害対応にあたったことが報告されている<sup>8</sup>。消防団は、公助と共助の両方の側面を有しており、住民や自主防災組織と行政や警察・自衛隊とのつなぎ役を果たすことができる。また、平常時から市町村、消防本部、消防団、自主防災組織などで各種資機材や備蓄倉庫の点検、津波避難計画の作成や避難訓練などを充実しておくことが重要である。

東日本大震災のような大規模災害発生時には、被災地の消防本部や消防団は、災害対応に追われ、まさに不眠不休の対応を余儀なくされる。消防隊をその装備・技術を用いた消火や救助などの活動に専念させるためには、市町村役場はもちろん、自主防災組織（住民）や事業所などそれぞれの主体が、それぞれの資源と能力を生かし、役割を分担し、お互いに助け合うことが求められる。企業などの事業所に組織されている自衛消防組織による協力、建設事業者による重機による協力、スーパーなどによる食料品の避難所への提供など、まさに地域の総合的な防災力が問われることとなる。いざという時に、そういった対応ができるように、平常時から協力関係の構築（協定の締結など）、意見交換などを行っておくことが重要と考える。

また、木造住宅密集地などでは、消防車両が現場に到着できないことも想定され、自主防災組織などによる初動活動が重要であり、多様な水利の確保と女性や高齢者でも利用可能な軽量の消火資機材の整備も重要である。

## 自主防災組織の現況

平成 23 年 4 月 1 日現在<sup>※2</sup>

| 活動カバー率 <sup>※1</sup> | 組織数     | 町内会単位          | 小学校単位       | その他         | 規約のある組織        |
|----------------------|---------|----------------|-------------|-------------|----------------|
| 75.8%                | 146,396 | 137,303(93.8%) | 2,908(2.0%) | 6,185(4.2%) | 101,687(69.5%) |

## （市町村の取り組み）

| 自主防災組織を有する市町村 | 地域防災計画に記載のある市町村 | 自主防災組織連合体を有する市町村 | 消防署・消防団が平常時の訓練指導を行う市町村 |
|---------------|-----------------|------------------|------------------------|
| 1,625(93.0%)  | 1,437(82.3%)    | 344(19.7%)       | 1,108(63.4%)           |

## （自主防災組織の活動）

N = 146,396

| 平 常 時 |         |       |              | 災 害 時   |          |       |           |         |       |
|-------|---------|-------|--------------|---------|----------|-------|-----------|---------|-------|
| 防災訓練  | 防災知識の啓発 | 防災巡視  | 消火器等の配布・共同購入 | 危険箇所の巡視 | 情報の収集・伝達 | 初期消火  | 負傷者等の救出救護 | 住民の避難誘導 | 給食給水  |
| 88.7% | 82.6%   | 62.5% | 32.6%        | 60.9%   | 86.9%    | 87.9% | 81.7%     | 84.8%   | 73.2% |

※1 自主防災組織活動カバー率＝自主防災組織の組織されている地域の世帯数÷管内全世帯数

※2 東日本大震災の影響により、岩手県、宮城県及び福島県のデータについては、前年数値(平成 22 年 4 月 1 日現在)による集計。

⇒事例 「災害支援ボランティア」……………P. 00

## ○ 地域をあげた防災教育、災害伝承

昭和 20 年代頃から少年消防クラブの取り組みが各地で続けられている。気仙沼市の階上（はしかみ）中学校では、震災前から全校をあげて少年消防クラブの活動として、津波体験者からの聞き取りや応急手当の講習、消防団など地域と協力した訓練などを

<sup>8</sup> 後藤一蔵氏「東日本大震災を機に変わりつつある消防団と自主防災組織の関係―宮城県東松島市を中心として―」（平成 24 年 4 月）参照。

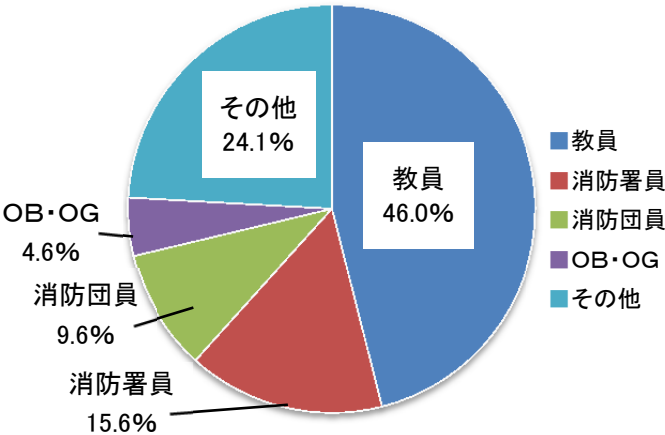
行っていた。特に総合防災訓練では、「自分たち中学生が、災害時にできることは何だろう？それを考え、実行します。」をモットーに、避難所の設営や炊き出し、救出・救護、テント・トイレの設営などの訓練に取り組んでいた。東日本大震災において、実際に中学校が地域の避難所となり、避難所の設営、炊き出し・配膳、清掃・トイレの水汲み、支援物資の運搬・配布に、先生たちが驚くぐらい、中学生たちが頑張ったと報告されている（事例）。全国各地で少年消防クラブの取り組みが進められており、本年8月に、岩手県内において、将来の地域防災の担い手育成を図るため、岩手県及び東京・北海道などの少年消防クラブの交流会が開催された。

また、釜石市では、釜石東中学校の生徒による防災教育を生かした率先避難の実例が報告されている。中学生が率先避難者になり、小学生らの手本となるとともに、小学生の手をひき、保育士と一緒に保育園児を助けるなどの行動をとっている（事例）。文部科学省では、東日本大震災を踏まえて、各自治体と連携しながら、学校における実践的な防災教育や公民館を活用した防災への取り組みなどを進めようとしている（参考）。前述の中央幹部研修のアンケートにもあるように防災教育の中で力を合わせて地域を守っていく大切さ、地域に貢献することの喜びを教えることも重要と考えられ、それが地域の防災力の向上、消防団の充実にもつながっていくのではないかな。

今ほど消防本部や消防団が、学校と協力しながら、地域の防災教育に取り組んでいくことが、求められているときにはないのではないだろうか。その際これまでの少年消防クラブなどの取り組みがその大きな基礎になると考える。

東日本大震災という戦後最大の被害をもたらした災害、その脅威とそれにも拘わらず必死に闘った地域の人々、消防団、消防本部、自治体、警察、自衛隊それらの経験を広く多くの人々に、そして後世に伝え続け、近い将来発生が危惧される大規模災害での被害の軽減につなげていかなければならない。

クラブ指導者（全体）



| クラブ指導者 | 人数    | 比率(%) |
|--------|-------|-------|
| 教員     | 9,579 | 46.0  |
| 消防職員   | 3,237 | 15.6  |
| 消防団員   | 2,001 | 9.6   |
| OB・OG  | 963   | 4.6   |
| その他    | 5,022 | 24.1  |

N=3,614（複数回答を含む、未回答を除く）  
「少年消防クラブの充実方策に関する検討会」報告書（平成22年3月）による調査結果より

|     |                               |                              |
|-----|-------------------------------|------------------------------|
| ⇒事例 | 「宮城県気仙沼市立階上中学校の取り組み」……………P.00 | 「岩手県釜石市釜石東中学校の取り組み」……………P.00 |
|     |                               | 「宮城県気仙沼市立松岩公民館の取り組み」…P.00    |
| ⇒事例 | 「少年消防クラブ」……………P.00            | 「防災体操」……………P.00              |
|     | 「少年消防クラブ交流会」……………P.00         |                              |
| ⇒参考 | 「学校安全の推進に関する計画」（概要）P.00       | 「学校安全の推進に関する計画」（抜粋）P.00      |

## 大規模災害時の役割分担

### ○市町村長(市役所・町村役場)

災害対策本部の設置など

### ○消防本部

消火、検索・救助、救急(応急手当を含む。)、避難誘導、警戒

- ・火災防ぎよ、人命救助等が最優先。
- ・被害状況の把握・伝達等、市町村災害対策本部の機能を補佐。

### ○消防団

消火、検索・救助、応急手当、避難誘導、警戒、避難所支援、その他

- ・津波災害時などでは、水門等の閉鎖業務。避難誘導の比重が大。
- ・検索・救助にあたっては、警察や自衛隊などと連携した活動も。
- ・警戒活動の一貫で、地域からの要望等を受け交通整理や防犯といった業務も。

### ○町内会・自主防災組織・自主防犯組織(住民)

初期消火、救助、応急手当、避難誘導・支援、避難所支援、(消防隊のバックアップ)

- ・津波災害時では、率先避難、避難の呼びかけや災害時要援護者の避難支援も。
- ・阪神・淡路大震災のように倒壊家屋が多い場合は、救助が重要。
- ・首都直下地震のように火災が同時多発することが想定される場合は、初期消火が重要。
- ・場合によって防犯活動も。

### ○婦人防火クラブ(住民)

初期消火、応急手当、避難誘導・支援、避難所支援、(消防隊のバックアップ)

### ○ボランティア(住民)

避難所支援、(消防隊のバックアップ)

### ○学校(児童・生徒の安全確保、避難所運営補助)

### ○企業等の事業所(自衛消防組織ほか)

### ○民生委員

災害時要援護者など

### ○社会福祉協議会

ボランティアセンターの立ち上げなど

- ・医療機関
- ・都道府県の出先機関
- ・警察(交番など)
- ・国の出先機関

・国  
・自衛隊

・ボランティア  
・企業  
・NPO  
・医師会など

・都道府県  
・警察

## 地域の総合防災力

### 消防機関

教育機関  
警察、自衛隊

婦人(女性)防火クラブ  
(10,381クラブ)  
約157万人

少年消防クラブ  
(4,913クラブ)  
約42.7万人

### 常備消防

(798本部)

約15.9万人

### 消防団

(2,263団)

約88.0万人

### 自主防災組織

(146,396組織)

活動カバー率(※)=75.8%

約3,798万人

※H23年4月1日現在

(東日本大震災の影響により、岩手県、宮城県及び福島県のデータについては、前年数値(平成22年4月1日現在)による集計)

うち、女性消防団員  
約2.0万人

NPO  
企業  
ボランティア

(※) 自主防災組織活動カバー率=自主防災組織の組織されている地域の世帯数÷管内全世帯数×100