

新しい常備消防体制の在り方について

平成 14 年 12 月

新時代にふさわしい常備
消防体制の在り方研究会

目 次

はじめに

第1章 市町村消防の充実・強化

第1節 消防本部の広域再編 -----	1
第2節 消防・防災の連携 -----	2

第2章 通常の消防防災事務を充実・強化するための執行体制のあり方

第1節 市町村の消防責任と執行体制との調整 -----	5
第2節 本来的に責任を有する市町村以外の主体が事務を処理する仕組み-----	6
第3節 都道府県の連絡調整機能の発揮・確保 -----	8

第3章 大規模・特殊災害等の発生時における広域的な消防防災体制のあり方

第1節 指定都市等の能力を活用した広域的な対応	
- 中核的消防本部による対応 -----	10
第2節 大規模・特殊災害時等における都道府県の役割 -----	11
第3節 大規模・特殊災害時等における国の役割	
- 緊急消防援助隊等の機能拡充等-----	12

第4章 消防体制に係る諸課題への対応

第1節 国の役割・関与のあり方とその見直し -----	17
第2節 国の役割・責任に応じた財政措置のあり方 -----	18
第3節 消防防災分野における幅広い人材の育成及び民間組織の活用等-----	19

新時代にふさわしい常備消防体制の在り方研究会について

はじめに

我が国の消防は、昭和23年の消防組織法施行以来、充実強化が図られ、平成14年には98.1%の市町村において、常備消防が設置されるに至っている。

しかしながら、いつ発生してもおかしくない東海地震をはじめ、東南海・南海地震、南関東地域直下の地震など、大規模災害発生のおそれが切迫感をもって取り上げられている。また、昨年米国における同時多発テロ事件の記憶が覚めやらぬ中、10月にはインドネシアのバリ島でもテロ事件が勃発するなど、特殊な災害事象も我々の日常生活と無縁のものではなくなりつつある。これらに対応して、国民の安全・安心に対する関心が高まりを見せ、新しいしっかりとした体制構築のための制度改正に早急に取り組むべき時期を迎えている。

そのため、本年3月に設けられた「新時代にふさわしい常備消防体制の在り方研究会」においては、大規模・特殊災害等への効果的な対応が必要とされていること、及び他方で市町村合併の機運が急速に高まりつつあることも踏まえて、常備消防を中心とした今後の消防防災体制の充実強化の在り方について、国、都道府県及び市町村の役割分担にも留意しつつ、忌憚のない活発な議論を行ってきた。

去る10月には、議論の中間的な整理として方向性を示すべく、中間報告をとりまとめ、公表したところである。

その後、10月末に地方分権改革推進会議から「事務・事業の在り方に関する意見」が公表され、消防制度について、本研究会の中間報告と同趣旨の提言が行われた。また、消防審議会では、消防庁長官からの諮問に応じ、消防防災体制の在り方を広く対象として、審議が行われている。

この度、本研究会として、中間報告以降の、法制化をも視野に入れた検討・議論を踏まえて、最終報告をとりまとめることとしたものである。

消防庁においては、引き続き関係方面との調整に精力的に取り組み、できる限り早い機会をとらえて、法制化を含め、提言事項の実現に努めることを期待するものである。

新時代にふさわしい常備消防体制の在り方研究会
座 長 大 森 彌

第1章 市町村消防の充実・強化

昭和23年の消防組織法施行以来、我が国の消防は、市町村消防の原則に基づき、その体制の充実が図られてきた。半世紀前に比べて、消防を取り巻く環境は大きく変化している。

これまで、市町村消防は懸命な歩み・たゆまぬ努力を続けてきており、相応の成果をあげていること、消防が住民に身近な行政として定着していることにかんがみれば、まず第一に、現行の市町村消防が、さらにその機能を充実させ、新たな消防体制を構築していくためには、どうすべきかを考えなければならない。

第1節 消防本部の広域再編

【これまでの対応と現状】

昭和40年代以降、消防事務の高度化・専門化への対応を背景として、消防機関の常備化の必要性が高まった。この過程で、小規模な市町村による単独の対応には限界が存したことから、一部事務組合の設置を中心として、消防の広域化が積極的に推し進められた。平成14年4月1日現在、消防本部数は900（このうち組合による本部数は475）となっている。

この本部数は、現在の市町村数3,218の3分の1を下回る、格段に少ない数である。しかしながら、管轄人口規模が10万人に満たない消防本部が約3分の2にのぼるなど、消防本部の構成にはなお格差がある。

【問題の所在】

- ・ 一般に小規模な消防本部の場合、ひとたび災害が発生した場合の動員力が不十分であるほか、消防防災機能の高度化を進めるうえで、専門要員の確保や消防施設・設備の整備が困難であったり、研修体制や財政基盤が脆弱であるなど、問題を有していることが多い。
- ・ これまで、消防事務においては、一部事務組合や広域連合、事務委託による対応が図られ、一定の成果をあげてきたが、これらの共同処理は、地域における総合的な消防防災体制のあり方に関する考え方や運用方法が明確になっていない場合等には、単一の市町村による事務処理に比べて、責任の所在がはっきりしない、防災事務との連携が円滑を欠きやすいなどの問題が生じると指摘されている。
- ・ 現在、国・地方を通じた行政体制整備の課題として、市町村合併が推進されている。こうした動きの中で、各地域の判断で、様々な形態の市町村

合併の実現が目指されているが、消防事務の側から見た場合、現在、論議されている市町村合併のみによっては、必ずしも態様・規模の面で適正な消防本部とならないことも想定される。

【対応方策・考え方】

(1) 共同処理方式を活用した広域化の推進

一部事務組合や広域連合、事務委託の制度の活用による共同処理については、前述のような問題点が指摘されているものの、適正な規模・態様の消防本部体制の実現による、消防事務の効率的・効果的な遂行、消防防災機能の高度化という面で、なお有用である。今後とも、地域における総合的な消防防災体制が確立されるよう、一部事務組合等と市町村との間で、運営・責任体制を充実強化することはもとより、大規模震災対応等で重要となる防災行政との連携に留意しつつ、共同処理方式を活用した広域化を推進していく必要がある。

(2) 市町村合併の推進に対応した広域再編の取組み

市町村合併は、各地域の様々な事情を斟酌しながら、各地域の自主的な判断の下に、推進が図られているところであり、消防事務においても、広域化に加え、緊急時における意思決定の迅速性や大規模災害等に係る明確な責任体制が確保されるなどの効果が期待される。このため、消防事務の側でも、市町村合併の推進の動きと軌を一にした広域再編の取組みが求められる。

(3) 市町村合併と共同処理方式の総合的な活用

広域化を進めるに当たって、市町村合併の効果と一部事務組合や広域連合、事務委託による共同処理方式の効果は、それぞれ異なっており、総合的な活用に努めていくべきである。この一環として、市町村合併によっても、消防事務について、適正な態様、規模に、なお至らないときには、合併後の市町村の間において、地域における総合的な消防防災体制のあり方を協議し、2以上の市町村による共同処理を図ることを検討すべきである。

その際、都道府県が策定している消防広域化基本計画に基づき、市町村合併の効果も踏まえたさらなる広域処理体制が構築できるよう、国や都道府県において、助言や支援に努める必要がある。

第2節 消防・防災の連携

【これまでの対応と現状】

現在、多くの市町村では、一般の市町村長の部局が防災事務を担っており、

一方、消防事務に関しては、消防本部を中心に消防機関が設けられ、執行に当たっている。この結果、消防担当部局と防災担当部局が分離しているところが多い。また、一部事務組合等による広域消防が実施されている場合には、組合管理者の下で消防事務が実施される一方、通常、構成市町村が防災を担当している。

【問題の所在】

- ・ 災害発生時等において的確な対応を図るためには、消防と防災の連携を確保することが必要不可欠であるが、市町村においては、消防と防災の組織が分散することに伴い、意思決定の簡便さが失われ、迅速・円滑な対応や総合的な判断を欠く例が見られる。
- ・ 一部事務組合等による広域消防の場合には、最終的な責任者である組合管理者とは別に、構成市町村長が個々の区域における防災を担当しているため、より問題を生じがちである。

【対応方策・考え方】

(1) 消防機関を中心にした組織体制の一元化

災害発生時等における総合的な対応が必要となる風水害等を想定すると、市町村では、各地域の実情に即し、的確な避難勧告の発出等のため、情報収集や分析を行う実働部隊の活動が欠かせない。こうした観点から、最近、指定都市を中心として組織化が図られているように、24時間対応で現場経験が豊富な消防機関を中心にして防災担当部局と極力一元化する組織体制を整備することが望ましい。

このような体制により、市町村の他の部局においても、適切な防災施策が遂行されていくことが期待される。

(2) 円滑な連携確保のための方策

関係部局との連携確保のための方策

消防機関を中心とする体制は、24時間の対応が確保できる反面で、緊急に対応する必要のある実働面での活動が求められ、このような活動に傾注せざるを得ないことから、被災者の福祉・援護施策など関連する諸施策も含めた全庁的な調整が円滑に運ぶよう、組織上の位置付けや権限分担、人材の配置や交流等に留意すべきである。このため、既に問題意識を持って取り組み、成果をあげている先進団体の例を参考としつつ、組織面、人材面等での対応強化を図ることにより、関係部局との円滑な連携に留意すべきである。

組合消防の場合の連携確保のための方策

各市町村長が避難勧告を発出するような場合において、組合と市町村の間でお互いの判断に齟齬を生じることがないように、密接・円滑な連絡・連携の確保に努力すべきである。

このため、例えば、組合の消防機関と市町村との間で人材の交流・派遣などを行うことが適当である。

危機管理を担当する職の設置

これらの対応のほか、消防・防災等を含めて危機管理を広く担当する職を設け、必要な責任と権限を与え、消防機関と防災担当との間の調整と連携の任に当たらせることが、有効な方策となり得る。また、消防事務を共同処理する組合にあっては、構成市町村において危機管理を担当する者が臨機に協議する機会を設け、この場において組合管理者と十分な調整を行うこと等を通じて、連携の実を上げていくことが考えられる。

第2章 通常の消防防災事務を充実・強化するための執行体制のあり方

市町村消防の充実・強化を図ることはもとより重要であるが、災害の態様や被害規模は多様であり、個別の消防本部が対応するという考え方にとどまっていると、消防防災事務の高度化・効率化には限界が生じる。市町村消防の原則を維持しつつ、どのような仕組みがあり得るのかを考えなければならない。

市町村合併の動きを契機として、活発となりつつある地方自治制度を巡る抜本的な議論の動向如何により、今後、消防体制についても、種々の考え方が出てくることが予想されるが、当面は、現行の地方自治制度を前提として、消防の充実強化を図らざるを得ない。

このため、本章では、通常想定される災害時や平常時における消防防災事務、いわば恒常的に処理が要求される事務について、これを充実・強化するために、市町村が選択可能な執行体制のあり方を考えていくこととする。

第1節 市町村の消防責任と執行体制との調整

【これまでの対応と現状】

市町村が消防責任を十分に果たすべきことは、消防組織法施行以来、第6条に明記されているが、社会環境が大きく変化するとともに、交通が著しく発達し、住民間の往来や広域にわたる経済活動がますます大量かつ活発に行われる現在、地方公共団体間の相互協力・連携の動きが強まりつつあり、市町村の消防事務の執行体制に関しても、時代や社会環境の変化に即した見直しが必要である。

また、現在、消防組織法上の制度として、相互応援の考え方に基づく応援協定が存し、地域の実情に応じた活用が図られている。

【問題の所在】

- ・ 消防責任は、市町村が負うことが原則であるが、消防行政の高度化・多様化に応えるため、単一の市町村（消防本部）のみの対応にとどまらず、消防機関が全体として、より柔軟で効率的な執行体制を構築していく必要がある。
- ・ 応援協定については、市町村消防の相互応援の仕組みとして一定の効果を上げているが、協定が適用される場面がはっきりしないなどの問題点も見られる。このため、応援協定の締結に当たっては、具体的な適用条件を協定の中でできるだけ明確化することなどにより、適切に活用する必要がある。

【対応方策・考え方】

(1) 市町村の消防責任の原則

通常の火災や風水害の場合を想定すると、住民にとって必要不可欠な生命、身体、財産の保護の役割を担う消防事務は、基礎的な地方公共団体である市町村が第一義的に担当するにふさわしい。このため、市町村の消防責任の原則については、今後も、基本的には、維持していくことが適当である。ただし、この原則をもって、当該区域内の消防事務が、常に当該市町村の機関だけによって実施することまでを必要とするものではない。

(2) 他の主体が参画できる方策の必要性

市町村が消防責任を効果的・効率的に果たすために、自らの判断の下、他の主体に対し、消防事務の執行を委ねたり、協力を求めるなどの方策が、今後も認められるべきである。

(3) 応援協定による対応

効果が期待できる場面

近隣の市町村間等で応援協定による対応が効果的な場合として、以下のようなものが考えられる。

- ・ 境界付近における災害について、署所の設置場所や資機材の配置状況などによっては、応援側からの出動の方が迅速性に勝り、より効果的な対応の確保に資する場合
- ・ 区域内の消防力を上回る災害に際して、迅速な応援によって、被害の軽減・防止がもたらされる場合

適用範囲の明確化・適正手続の導入

応援協定の目的・締結相手に即して、協定が適用される事務の範囲を明確にするとともに、住民に周知するなど、その効果を踏まえた適正な手続の導入を図っていくべきである。

実態に即した対応のための措置

また、応援協定を根拠に出動した場合の現場における円滑な指揮支援関係や財政負担に関して、実態に即した対応が図れるよう、必要な事項をあらかじめ取り決めるなどの措置を講じるべきである。

第2節 本来的に責任を有する市町村以外の主体が事務を処理する仕組み

【これまでの対応と現状】

小規模な市町村について、柔軟で効果的な消防事務の処理を実現するため、現在、活用されている方法は、市町村共同による一部事務組合・広域連合の

設置、隣接する比較的規模が大きい市町村への事務の委託などである。これらは、一定の条件が整った地域において、活用されているものであり、活用できないままとなっている地域もある。

なお、応援協定による対応は、相互応援の考え方に基づくものであり、事務処理の権能が実質的に移動するような場合までは、想定されていない。

【問題の所在】

- ・ 小規模な消防本部においては、消防防災機能の高度化を図ることが、組織、財政面で困難を生じることが少なくない。これまで、市町村合併や広域化等を進めることで対応してきたものの、地域によってはこれらの方法によっても十分な効果が期待できない場合もある。このため、必要に応じ、本来的に消防責任を有する市町村以外の主体が、事務を処理できることとすることが適当である。
- ・ その場合、事務処理の高度化・専門化等を図るため、他の地方公共団体による片務的・恒常的な対応が、必要となる事務については、応援協定とは別に、活用しやすい事務処理の方法を設ける必要がある。

【対応方策・考え方】

(1) 市町村の選択を前提にして円滑な執行等を考慮した方法

市町村の自主的選択を前提としつつ、当該事務の性格に応じ、その円滑な執行や引受可能性を考慮した方法をとる必要がある。

(2) 第一義的な対応 - 市町村間で事務処理を補う仕組み

事務の一部を委託する方法の活用

現行の事務の委託は、消防に係る事務を一括して近隣の市町村に処理を依頼し、常備体制を整える場合等において、活用されている。

今後は、消防本部を有する市町村間で、規模や保有する施設・設備などに大きな差異がある場合等においては、応援協定ではなく、新たな方法として、事務の一部を取り出して、他の消防本部に事務処理を委託する方法を活用することがより効果的と考えられる。

受託側の市町村の範囲等

現行の事務の委託を活用する場合のように、近隣の市町村への委託のほか、引き受け側の規模・能力を考慮し、同一都道府県内の指定都市や中核市等に対する事務の委託も考えられる。

委託を行うに際しての具体的な検討

事務の一部を委託して処理する場合には、消防事務の全体としての処理に支障を生じないように、委託側と受託側の消防本部間において、十分な連絡・調整に努めるべきである。その際、委託の必要性・有効性、委託範囲をはじめとして、事務に関する将来動向、住民の理解、受託側の業務への影響など、委託側、受託側の各々であらかじめ検討・整理すべき事項が多い。

なお、これらの対応に当たり、各市町村には、地方財政措置が既に行われていることから、基本的に財政負担は、引き続き委託側の市町村が負い、協議により、所要額を受託市町村に交付することとなる。

(3) 例外的な対応

都道府県による特例的な事務処理の導入

以上のような対応によっては、適当な引き受け先が見出せない場合であって、なお当該市町村が消防事務の処理を行うことに支障が生じるときには、市町村と都道府県の合意が調うことを前提にして、都道府県が、特例的に事務の一部を処理できるようにしておくことが考えられる。この場合、現行制度では、通常の消防事務を都道府県が所掌していないことから（ただし、都については、消防組織法第17条において、特別区の消防を管理する特例が設けられている。）、都道府県が市町村の委託などを受けて、消防事務の一部を処理できる仕組みとする必要がある。

なお、特定の地域についてのみ、消防事務の処理の責任を負いかねない上記の仕組みは、費用対効果の面で懸念も指摘されていることから、具体化する場合には、各都道府県及び関係市町村の間で十分な検討・協議が必要である。

都道府県が参画する広域連合の設置等

また、人口規模や地理的・地形的要因によっては、市町村による共同処理としての基本原則を維持しつつ、都道府県が参画する形態として、広域連合の設置などが考えられる。

第3節 都道府県の連絡調整機能の発揮・確保

【これまでの対応と現状】

消防組織法上、都道府県は、市町村の消防が十分に行われるよう、市町村相互間の連絡調整を図ることとされている。現実には、都道府県は、消防事務に直接携わることがほとんどなく、消防事務を担う実働部隊としての市町村の消防機関とは、役割の違いが明瞭である。このため、都道府県が消防事

務において現に実施している仕事は限定的である。

【問題の所在】

- ・ 市町村間で事務処理方法について検討・協議する場合、当事者の協議にのみ委ねると、消防事務の効率的な処理に係る体制整備が進まない場合には、市町村間の仲介機能を担う主体が必要となる。
- ・ 当事者間の調整による結果が、必ずしも広域的な観点からは、適切な執行体制とならないことがある。このため、広域的な観点に立って、都道府県全域の消防力の向上につながる仕組みが求められている。

【対応方策・考え方】

(1) 市町村間における連絡調整機能の発揮

地域の実情に応じて、本章第1節及び本章第2節で言及したような取り組みが行われ、消防防災事務が適切に処理されるようにするため、一般的に、市町村の連絡調整の役割を担う都道府県が、市町村間における事務処理体制の整備に必要なあっせんなど、その機能を十分に発揮できるようにすべきである。

なお、災害対策基本法第4条では、都道府県の市町村や関係機関に対する総合調整の責務が明示されている。

(2) 市町村と都道府県が協議する機会の設定

区域全体を見渡した上で、各市町村が消防責任を十分に果たすことができる執行体制が整備されるよう支援する都道府県と、個々の事務処理を担当する市町村が、通常時から連絡を密にし、意思疎通を図るため、双方が定期的に協議する機会を設けることが考えられる。

第3章 大規模・特殊災害等の発生時における広域的な消防防災体制のあり方

大規模災害に当たっては、地元の市町村ごとの対応にとどまらず、広域的な対応が必要になり、特殊災害に当たっては、専門の知識・能力・経験に基づく特別な対応が必要となる。

これらの大規模・特殊災害等が発生した場合、行政全体としての的確に対処し、被害を最小限度にとどめるためには、市町村、都道府県、国がそれぞれの機能を的確に担っていくことが望ましいが、混乱を生じることなく円滑な対応が図られるよう、あらかじめ適切な役割分担のあり方を考えておかなければならない。

第1節 指定都市等の能力を活用した広域的な対応

－ 中核的消防本部による対応

【これまでの対応と現状】

現行では、大規模災害時における消防機関の間の広域応援の仕組みはあるものの、制度上、消防本部はすべて同様に扱われ、専門的な職務を遂行できる相当数の職員を抱え、高度な装備資機材を多数備えている消防本部の能力を、広域的な視点から、制度的に活用する仕組みとはなっていない。

【問題の所在】

大規模・特殊災害時等においては、単一の消防本部による対応や通常の相互応援協定の履行を通じた対応では限界が存することから、専門要員や必要な資機材の確保が図りやすく、高度な装備資機材の操作にも対応しやすいなど、消防の対応力の高い消防本部の出動により、広域的な対応が図られることが望ましい。

【対応方策・考え方】

中核的消防本部による機動性を活かした広域的かつ高度な対応

一定規模以上の都市の消防本部(指定都市等を想定)及び東京消防庁は、専門要員や資機材の確保が図りやすいことから、中核的消防本部として位置付ける。

大規模・特殊災害等の発生時には、このような消防本部が、その保有する機動性・迅速性を活用することにより、緊急消防援助隊としての活動などにおいて、求めに応じ、所在する地域・ブロックをはじめとして、必要な場合には、当該地域、ブロックを越えて、高度な対応を行うことが期待

される。

第2節 大規模・特殊災害時等における都道府県の役割

【これまでの対応と現状】

被災地の消防機関による対処だけでなく、広域的な対応を必要とする大規模・特殊災害時等には、都道府県の役割が重要である。この点を踏まえ、災害対策基本法や消防組織法においては、区域内における各市町村、消防機関、関係行政機関に対する総合調整や一定の指示、要請等広域的な立場から都道府県が担うべき役割が明記されている。

【問題の所在】

大規模・特殊災害時等、緊急事態においては、単一の消防本部による対応や相互応援等の市町村段階の対応では限界があることから、消防防災面で、広域にわたる事務を担う都道府県の役割が必要となるが、一方、都道府県は、災害現場における消防事務を行う権能を有していないため、的確な対応ができないとの指摘もなされている。

【対応方策・考え方】

(1) 都道府県が実施することが適当な広域にわたる事務

広域にわたる事務として、都道府県が実施することが適当な事務については、その法的な位置付けを行うべきである。

当面、運航範囲の広域性や機動性の発揮が期待できることから、消火・救急救助等のうち、ヘリコプターの使用を必要とするような活動については、市町村の消防活動を支援するため、都道府県においても行うことができる事務と位置付けることが適当と考えられる。

この場合、都道府県は、ヘリコプターを用いて自ら必要な情報収集を行うとともに、消火・救急救助等を要する災害現場において、市町村の消防機関からの要請に応じ、これと連携して、具体の業務を遂行することとすべきである。なお、都道府県は、ヘリコプター等の資機材の整備、管理を適切に行うことはもとより、運航や災害活動に携わる要員の、訓練等による技能向上を図る必要がある。さらに、都道府県は、市町村との間であらかじめ協定を締結しておくことが適当である。この協定においては、迅速かつ円滑なヘリコプターの出動による活動を確保するため、市町村が要請する場合及び市町村が個別に要請するいとまがない場合の手続きや経費負担関係等を定めておく必要がある。

また、既に、消防防災ヘリコプターの出動に関しては、現状においても、都道府県は、一定の役割を果たしているが、今後、法律に位置付けられ、本格的に役割を担うこととなることから、都道府県に対して、交付税措置など財政措置の充実を図っていく必要がある。

(2) 広域的な観点からの総合調整

広域的な観点からの指示・非常事態等における指示等

都道府県は、都道府県防災会議や災害対策本部を主宰し、被災市町村が複数に及ぶときや市町村のみで対応できない処置を実施するため、市町村及び関係行政機関との間の連絡に当たり、必要な調整を図る責任がある。このため、都道府県は、防災会議や災害対策本部を適時適切に開催するとともに、関係行政機関の職員や専門家の支援も得て的確な判断を行い、指示等の権限を行使するなど、災害の複雑多様化等に対応した工夫や配慮が必要である。

また、消防組織法第24条の2の規定に基づく非常事態時における市町村及び消防機関に対する指示等も適時適切に発すべきである。

これらの前提として、市町村や国の関係省庁、警察や自衛隊などの関係諸機関との情報伝達の機能の充実が必要である。

人材の育成・確保、組織体制の確立

このため、都道府県においては、必要な教育訓練を受け、必要な知識、能力を有する職員（人材）の育成・確保のほか、自らの防災・危機管理に係る組織体制の確立、訓練等の充実、関係機関（市町村、消防機関はもとより、警察、自衛隊など）との連携強化等に努めるべきである。

第3節 大規模・特殊災害時等における国の役割

－ 緊急消防援助隊等の機能拡充等

【これまでの対応と現状】

(1) 大規模・特殊災害等の発生に際しては、災害対策基本法に基づき、国は万全の措置を講じる責務を有する。他方、消防組織法上、消防庁は、消防に関する制度の企画・立案や消防に関し広域的に対応する必要のある事務その他の事務を行うことにより、国民の生命、身体及び財産の保護を図ることを任務とするとされているが、大規模・特殊災害時等の具体的な権限は、消防の広域応援のための措置要求等、限定的なものとなっている。

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、広域のかつ組織的な対応を図るため、消防組織法第24条の3の運用として、要綱により、全国的な観点から、緊急消防援助隊を設け、大規模災害時等の円滑・迅速な対応が図られてきた。

現在、2,000 隊を越える登録部隊、29,000 人にのぼる隊員を擁するに至っており、総体としては相応の体制が構築されている。

- (2) 近年、消防防災分野においても、通信機能の高度化が進められているものの、これまで、情報通信システム等は、地域や消防本部の実情に応じ、それぞれの仕様で構築されている。
- (3) 大規模な火災や複雑な要因による火災など、その原因究明に当たって困難さを伴う事例が増加しており、さらに、昨年の新宿歌舞伎町ビル火災を契機として、火災原因の調査の重要性が再認識されている。

【問題の所在】

- ・ 大規模・特殊災害等の規模・態様如何によっては、最終的な判断が応援側に委ねられている措置要求の仕組みでは、十分な対応体制がとれず、国民の生命、身体、財産の保護のための広域対応の迅速・的確な推進に支障を生じるおそれがあるとも考えられる。
- ・ また、消防組織法上、非常事態時において、都道府県は、市町村や消防機関に対し、必要な指示ができるのに比べて、国は措置要求を行えるのみとなっており、非常事態における対応のあり方について、より整合性のとれた仕組みとすることが必要と考えられる。
- ・ 緊急消防援助隊の出動に要する経費等は、受援市町村が負担することとされている。また、装備資機材等に要する経費の負担については、通常の消防事務と同様の財政措置が行われている。これらはすべて、緊急消防援助隊が区域外に出動を求められることに伴って必要となる経費負担であり、現在は相互応援という観点から、交付税措置等の財源でまかなわれているが、大規模・特殊災害等の規模、態様により、国の責任度合いに見合う取扱いを考える必要がある。
- ・ 緊急消防援助隊の指揮は地域の実情を把握している受援市町村が行うことが原則とされ、これを補うものとして指揮支援の仕組みが、運用上設けられている。多数の隊が出動する場合等において、指揮の明確さ・円滑さ、統制のとれた連携等を考慮すると、現行の仕組みは、必ずしも実態に即していないとの指摘がある。
- ・ 大規模・特殊災害時等において、広域的な対応をより円滑かつ迅速に行うためには、災害現場からの即時の情報収集、市町村・都道府県・国の相互間における情報の共有や、迅速・確実な情報伝達を可能とするシステムの確立が必要である。消防防災分野においては、現在、そのための統一的

な情報基盤の整備や標準化が進んでいないとの指摘がある。

- ・ 大規模火災や複雑な要因による火災が発生した場合において、適正な火災原因の究明のためには、技術・知見・経験に基づいた専門的な対応が求められるが、消防本部によっては、火災原因究明が困難な場合がある。

【対応方策・考え方】

(1) 緊急消防援助隊に係る国の役割の明確化

法的位置付け

緊急消防援助隊については、広域的な対応が緊急に必要な場合の同隊の位置付け及び国の役割を明確化する方向で、法律に明記すべきである。

なお、緊急消防援助隊は、地方公共団体が有する消防隊を、全国的観点から、国において登録することにより、大規模・特殊災害時等における広域対応に必要な消防力を充足していく仕組みとして構成されることとなる。したがって、緊急消防援助隊の登録に当たっては、地方公共団体の意思を尊重しつつ、全国的な観点から広域支援を円滑・効果的に実施するために必要な組織体制の整備を、地域バランスをも考慮しながら図っていく必要がある。

基準、基本計画（方針）の策定

緊急消防援助隊の活動により、国民の生命、身体、財産の保護のための広域対応を迅速、的確に図っていくためには、全国共通に、以下のような事項について、基準を定め、それに基づいて、国としての基本計画（方針）を策定する必要がある。

- イ．部隊の種類とその編成（特殊な能力・練度を備えた要員を含む）
- ロ．各部隊に備えるべき装備（特殊災害に対応した高度な装備を含む）
- ハ．必要部隊数とその配置
- ニ．訓練の内容

国の財政措置

緊急消防援助隊に係る経費については、消防機関の相互の広域応援との観点を超え、国が責任を持って対応すべきと考えられる以下のような場合には、国の役割分担の明確化・充実に対応して、国庫負担を含めた必要な財政措置を講じることを検討すべきである。

- ・ 国から出動の指示を受けた場合の活動経費（下記（2）を参照）
- ・ 施設・資機材の整備に要する経費（上記の基準を充たし、かつ、基本計画（方針）に則ることを要件とする。関連する情報システムの整備に要する経費を含む。）

- ・ 訓練経費

なお、特殊災害用資機材等に関しては、その用途にかんがみ、国が地方公共団体に対して、無償で使用させることも検討すべきである。

(2) 大規模・特殊災害等における国の特別な対応

対象災害と対策の必要性

以下のような大規模・特殊災害等は、国民の生命・身体・財産の保護に関わる緊急事態に当たることから、被災した地方公共団体の対応に加えて、国の意思決定と責任の下、必要な対策が遂行されることが必要と考えられる。

- ・ 二以上の都道府県の区域に及ぶ大きな被害をもたらす災害
- ・ テロ災害、NBC災害等のきわめて特殊な災害
- ・ その他、国民の生命、身体、財産の保護のため特に対応が必要な災害等

国による出動の指示

このような場合は、消防機関相互の応援の理念に基づいた応援措置要求にとどまらず、全国的な視点から、国の的確な判断の下、迅速かつ総合的な広域対応を確実に実施するため、国が緊急消防援助隊の出動を指示することができる仕組みを導入すべきである。

(3) 緊急消防援助隊等の現場活動を効果的に行う仕組み

緊急消防援助隊等の機能強化、効果的な任務遂行のため、出動した隊の中で、能力・練度・経験が備わった部隊に対し、市町村長が、指揮事務の一部を必要な範囲で委ねることができることを明確にする必要がある。

また、受援市町村と連絡がとれないなど、緊急消防援助隊等が受援市町村の長の指揮の下に入ることができないような非常事態においても、活動に支障を生じさせないための仕組みを検討する必要がある。

なお、大規模災害時には、空中活動がかなり活発に展開されることとなるが、航空交通管制が安全かつ確実に実施されるよう、関係機関（国土交通省、自衛隊など）との十分な調整・連携のあり方についても、検討が必要である。

(4) 国における人材確保・体制整備、標準化に係る助言等

緊急消防援助隊の運用を的確に行い、国の役割と責任を適切に果たしていくため、国（消防庁）において、専門的な知識・経験等を身につけた人材の確保など、体制整備を図る必要がある。また、市町村等の消防職員が、緊急消防援助隊の要員として、災害現場で効果的な活動を行えるよう、訓練等による技能向上を図ることが重要であり、国として必要な助言・支援

等を講じるべきである。

さらに、広域的な観点からの応急対策が迅速・円滑に遂行されるようにするためには、受け入れ側、応援側、双方において、基本的な用語や業務の単位、対応組織の体制について、標準化を進める必要がある。このほか、特殊な救助資機材等については、規格の統一を促進することにより、緊急消防援助隊等の間における共同行動、相互融通・連携等を可能にしていくことも重要である。このため、国において、先進諸国の例等をも参考にしつつ、技術的な助言等に努めるべきである。

(5) 特定の部隊による迅速・高度な対応

国からの措置要求や指示を受けて、緊急消防援助隊の中で特に能力・練度・経験が備わった要員で構成される特定の部隊が、迅速・高度な対応を行う仕組みとすることが考えられる。この部隊については、専門要員や必要な装備資機材の確保が図りやすく、高度な装備資機材の操作にも対応しやすいなど、消防の対応力の高い中核的消防本部を、その存置機関として位置づけることが、本章第1節の【対応方策・考え方】の趣旨も適い、最も効率的、効果的なものと考えられる。

(6) 情報通信機能の高度化・情報の共有化

国・都道府県・市町村を通じた情報通信機能の統合・高度化により、災害現場から即時に情報提供を行い、国からの迅速な情報連絡・伝達を可能とするとともに、緊急消防援助隊等が、被災地における情報を共有化し、円滑な活動が行えるようにするため、国は、全国的な視点から、必要とされる防災情報通信基盤の確保・標準化を、積極的に推進する必要がある。

また、個々具体の地域に即して収集・蓄積された消防活動に資する情報が、相互応援や広域的な支援活動に際しても、適切に活用できるよう、その内容や様式の定型化と消防機関の間での共有化を図っていくことも有効である。

(7) 国による主体的な火災原因調査

大規模火災や複雑な要因による火災については、消防本部や都道府県からの要請がない場合においても、国の主体的な判断により、適時適切に、国による火災原因調査が行えるようにすべきである。その際には、調査結果の現地への連絡、その後の制度の企画も含めた消防活動・予防対策への反映・利活用に留意すべきである。

第4章 消防体制に係る諸課題への対応

国民の生命、身体、財産を火災、風水害、地震等の災害から保護するという消防の責務を基本としつつ、あわせて地方分権の観点から、国の役割・関与のあり方及び国の役割・責任に応じた財政措置のあり方等について考えるとともに、消防体制の基盤を支える人材の育成・確保の方策を、幅広い視野に立って検討する必要がある。

第1節 国の役割・関与のあり方とその見直し

【これまでの対応と現状】

消防組織法を中心とする現行の消防体制は、その成り立ちから、きわめて分権的な仕組みとなっており、国の役割、関与は比較的限定されたものとなっている。他方、消防組織法施行時に比べ、社会環境の変化は著しく、災害の態様も大きく変容しており、特に、大規模・特殊災害時等における国、都道府県、市町村の役割は、見直しが必要となっている。

【問題の所在】

- ・ 現在の市町村消防の原則に立つ消防体制は、最近の分権改革の目標とされた市町村重視の分権型行政の先駆とも言えるものであるが、今後とも、この体制を基本的に維持することが求められている。
- ・ 一方で、地方分権改革推進会議の「事務・事業の在り方に関する意見」においては、大規模・特殊災害時等における国や都道府県の役割の充実、明確化の方向性が示されており、この方針に沿った対応が必要である。

【対応方策・考え方】

(1) 国の役割・関与に係る基本的な考え方

消防事務の目的の重大性

消防事務は、()国民の生命、身体、財産を火災から保護するとともに、()地震等の災害防除、被害軽減に任ずるという重大な目的を有する。

通常消防事務に関する国の役割、関与に係る基本的姿勢

通常消防事務に関しては、国の役割、関与は、市町村消防の原則の観点に立って、国としての責任を果たす上で、必要な範囲に限定することを基本的姿勢とすべきである。

大規模・特殊災害時等における国の役割、関与の必要性

大規模・特殊災害時等の緊急事態においては、国民の生命、身体、財産を保護するための広域対応など、全国的な観点に立って、国が必要な役割を担い、関与することが必要である。

(2) 具体的な国の関与の見直し

常備消防の設置義務及び救急実施義務に係る指定制度の見直し

常備消防を設けなければならない市町村を政令により指定する制度については、制度を廃止することとし、市町村が地域の実情を踏まえた上で、十分な体制を構築できるよう、その自主的な判断に委ねることとすべきである。

あわせて、救急業務を行わなければならない市町村を政令により指定する制度についても、同様に見直すべきである。

消防力の基準の見直し

消防力の基準については、市町村の消防力整備にかかる指針としての性格を踏まえつつ、社会環境の変化に対応した必要な見直しを行うとともに、住民ニーズに立脚した機能面等からの技術的基準として構成するという基本方針のもとに、内容の向上を図るべきである。

第2節 国の役割・責任に応じた財政措置のあり方

【これまでの対応と現状】

地方公共団体の事務を行うために要する経費については、地方財政法上、当該地方公共団体が全額負担することが原則（消防事務については消防組合法にも明記）であるが、一定の事務については、当該行政分野における国の役割・責任に応じ、国がその全部又は一部を負担するとされている。また、国はその施策を行うため特別の必要があると認めるとき等は、地方公共団体に対し補助金を交付するとされ、現行では、消防防災に係る補助金は、すべてこの補助金（奨励的補助金）とされている。

【問題の所在】

複雑・多様化する災害に対処し、国民の生命・身体・財産を保護するための国の役割、責任を適切に果たしていくためには、消防防災分野における国・地方の役割分担を見直し、これに対応して、現在すべて奨励的補助金とされている財政措置のあり方についても、その見直しを検討する必要がある。

【対応方策・考え方】

消防事務は、国民の生命、身体、財産を保護するという重大な使命を有していることを踏まえ、地方分権推進の一環としての国庫補助金等の整理・合理化の動向にも留意しながら、国としての役割、責任に応じた財政負担のあり方を考えていくべきである。

とりわけ、大規模災害・特殊災害等への対応などの観点から、国民の安全に対する国の役割の充実、責任の明確化とあわせて、新たな財政措置の導入を図っていくべきである。

具体的には、第3章第3節【対応方策・考え方】(1) に掲げるような財政措置を講じることを検討すべきである。

これらを含め、現行の消防補助金を含めた財政措置全般について、その充実・再構成を図っていくべきである。

その際、災害の複雑・多様化や消防事務の高度化に対応し、地方公共団体において、地域の実情にそって、施設や設備の充実が総合的に図られるよう、補助金のメニュー化や総合化を積極的に図っていく必要がある。

第3節 消防防災分野における幅広い人材の育成及び民間組織の活用等

【これまでの対応と現状】

時代に即した新しい消防体制を構築するため、制度面での見直しとあわせて、実際に事務に携わる人材が、よく管理・運用等を担い、所期の効果をあげていくことが不可欠である。このため、従前から、国の教育訓練機関である消防大学校・都道府県等の教育訓練機関である消防学校等において、消防職員・団員を中心にした教育が行われているが、人材育成全般にわたる体系的なものとはなっていない。

また、民間組織の消防力等を地域の資源として消防機関との連携活用が図られることが望ましい。現在、一部の事業所の自衛消防組織において、大規模災害時を中心に市町村長からの要請を受けて出動するとの協定を締結し、地域の防災力向上に寄与している例がある。

【問題の所在】

- ・ 災害対策基本法や消防組織法上、災害発生時において緊急に適切な対応を指示すべき都道府県や市町村の幹部職員が、防災施策について、十分な教育を受ける機会が確保されていない。
- ・ 消防職員や団員に対する教育訓練については、教育内容や方法など、時代の変化に対応した見直しを行う必要がある。

- ・ 地域の自主防災組織については、すぐれた防災リーダーを中心に活発な活動を展開するものが見られる一方、住民の関心が必ずしも高まらず、実効性のある訓練・研修ができないため、地域における消防防災体制の強化につながっていない例も少なくない。
- ・ 一般に、事業所の自衛消防組織は、相当の人員・資機材が備わっていても、市町村消防との結びつきが十分でなく、地域の消防力の充実に必ずしも活かされていない傾向がみられる。

【対応方策・考え方】

(1) 消大・消防学校等における教育活動

消防大学校における教育活動

災害等の対処に当たって、都道府県や市町村の幹部職員には、高度な判断能力と豊富な知識の蓄積が求められる。このため、消防大学校は、これらの者を対象にした危機管理マネジメントの強化を念頭に置き、教育活動に努めるべきである。

消防学校等における教育活動

消防学校等は、消防職員・団員の教育を中心とした上で、防災担当部門の職員をも対象とした人材の育成に努めるべきである。

(2) 地域の消防防災体制を強化するための教育体制

(1)の教育と併せ、都道府県や市町村の幹部職員、防災担当部門の職員や防災リーダー、一般住民を対象にして、地域の消防防災体制の強化を図るため、地方公務員一般の研修機関（自治大学校、市町村アカデミー等）や地域の大学等その他の教育機関と連携した教育研修体系とすべきである。

その際、防災リーダー、一般住民を広く対象とする教育の浸透を図るとともに、消防職員・団員の教育機会の拡充のためにも、新しい手法として、e-ラーニング等の遠隔教育について、消防大学校や消防学校等を活用した仕組みを考える必要がある。

(3) 事業所の自衛消防組織と消防機関との連携方策

事業所の自衛消防組織を今後とも育成するとともに、その能力が地域の消防力の充実にも寄与できるよう、消防機関との連携方策を考えるべきである。

例えば、消防機関と事業所との間の協定に基づき自衛消防組織が事業所外で消防機関に協力する仕組みの普及や、大都市の事業所が密集した地域などで見られるように、自衛消防組織の構成員が、勤務地において消防団員を兼ねることなどが考えられる。

このため、災害補償や経費負担等の問題を整理する必要がある。

新時代にふさわしい常備消防体制の在り方研究会について

1 目的

常備消防は、消防需要の増大、高度化、専門化に的確に対応しつつ、今後とも住民の期待と信頼にこたえ得る消防サービスを提供していく必要がある。

そこで、現行の消防制度発足後半世紀を経過した現時点で、現行の消防体制を再点検し、新しい時代の消防体制の在り方について基本的な方向を検討するため、「新時代にふさわしい常備消防体制の在り方研究会」(以下「研究会」という。)を実施する。

2 検討事項

- (1) 常備消防が果たすべき役割
- (2) 国、都道府県及び市町村の役割分担
- (3) 官民の役割分担
- (4) その他必要な事項

3 研究会の構成

(敬称略、50音順)

座長	大森 彌	千葉大学法経学部教授	東京大学名誉教授
委員	青砥 謙一	兵庫県防災監	
	大永 尚武	富山県副知事	
	小川 和久	危機管理アナリスト	
	國吉 政明	千葉市消防局長	
	小嶋 善吉	静岡市長	
	小西砂千夫	関西学院大学大学院経済学研究科/産業研究所教授	
	重川希志依	富士常葉大学環境防災学部助教授	
	白谷 祐二	東京消防庁次長	
	古川 俊一	筑波大学社会工学系教授	
	本城 光一	大阪市消防局長	
	山本 文男	福岡県添田町長	
	渡邊 崇浩	北九州市消防局長	