

論点（案）

＜検討にあたっての視点＞

我が国は既に人口減少局面に突入しているが、人口減少社会においても、それぞれの地域で持続可能な地域社会の形成が求められており、これを支える行政サービスの持続的な提供を確保することが課題となっている。人口減少社会において、高齢化や人口の低密度化等により行政コストが増大する一方で資源が限られる中で、行政サービスの安定的、持続的、効率的かつ効果的に提供するためには、各市町村の資源を有効に活用する必要があり、この観点からも、行政サービスを地方公共団体間の連携により提供することを、これまで以上に柔軟かつ積極的に進めていく必要がある。

消防行政も例外ではなく、むしろ住民の生命・身体・財産を守るという根源的な行政サービスである以上、人的、財政的な制約が厳しくなっても必要な消防力の維持、確保は不可欠であることから、人員、車両、資機材等限られた消防の資源を最大限に有効活用する様々な取り組みが求められる。

また、多様化・複雑化する災害への対応力を確保するため、消防業務の高度化・専門化も課題となっている中、今後の地域における消防体制の整備・確立のためには、消防機関など市町村間の連携・協力をより進めるとともに、地域住民や消防機関以外の様々な主体と連携した総合的な地域防災力の強化が必要になっており、そのためにはこれまでの伝統的な手法による対応のみならず、あらゆる手法を視野にいたした検討が必要になってきている。

これらの問題意識のもと、人口減少社会における持続可能な消防体制として、消防に関する市町村間の連携のあり方を検討するとともに、常備の消防本部・消防職員、非常備の消防団・消防団員といった消防組織の運用や消防機関以外の外部資源の活用可能性についても検討課題とした。

1 人口減少等今後の消防に影響を与える要素とその影響

(1) 人口減少・高齢社会の進展

- 2050年までに、居住地域の6割以上で人口が半分以下に、その3分の1が非居住地域となることが推計されるなど、人口の低密度化が進む。
- 人口の減少、高齢社会の進展による影響は地域によって異なり、過疎地域においては、人口の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。
- 一方、高齢者、とくに高齢者独居世帯の増加に伴い、災害時の要援護者数は増加。
- また、とくに大都市地域では、当面、救急搬送ニーズが大幅増加する予測。
- 更に、人口減少によって人口が低密度化していく場合でも、即応体制を確保する必要から、必要な署所等の数はあまり変化しないと考えられる。

(2) 災害の複雑・多様化

- 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など切迫する巨大災害に加え、集中豪雨、火山活動といった自然災害やテロの発生といった増大するリスクを念頭に、多様化・複雑化する災害に適切に対応するため、消防業務の専門化・高度化を更に進めていくことが不可欠。

(3) 社会環境の変化

- そのほか、消防業務への影響を考慮すべき社会環境の変化には、インフラの老朽化、建築物の高層化・複雑化や空き家の増加、ICTの進化など様々な要素が想定される。
- 例えば都市防災対策に着目し、建物の不燃化・難燃化が著しく進展するケースを想定すれば、消防体制を合理化できる可能性はある。また、ICTの進化により、独居高齢者の情

報の共有等が容易になり、救急搬送時間を短縮するなど業務の効率化を図ることが可能となる。

- 一方で、既に社会問題になっている空き家の増加傾向が続く、あるいは高齢者等の災害時要援護者の居住施設等が増加するなどを想定すれば、逆に火災等のリスクは高まり、消防体制を強化する必要性が生まれる。また、インフラの老朽化や建築物の高層化・複雑化により、建築物等の危険性に応じた消防体制の確保が求められる。

2 持続可能な消防体制を確保するための課題とその取組の方向性

(1) 課題

- 現在でも、小規模消防本部においては、十分な消防防災体制の確保が困難なところが存在。さらに人口の低密度化が進む地域においては、365日24時間の即応体制をどうやって維持していくかが課題となる。
- 消防の業務は、住民の生命・身体・財産を守るという行政サービスの根源的な業務であるため、人口が減少し、人的・財政的に厳しい状況となっても必要なサービスを提供し続けることが不可欠。

(2) 取組の方向性

(地域防災力の強化)

- 今後、大規模災害などの対応を考えると、消防機関による対応力の確保と併せて、自主防災組織等の地域住民も含めた地域防災力の強化が必要。

(消防の広域化とその他の消防本部間の協力・連携等の強化)

- また、地域社会が直面する状況に応じて、必要な消防力を確保するためには、限られた消防に関する資源（人員・車両・資機材等）を最大限に有効活用する仕組みが必要。
- そのため、引き続き市町村消防の原則に基づきながら、市町村間の連携・協力等の強化を行うことで消防体制を強化することが不可欠。
- 特に、消防の広域化が実現し、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り、そのための支援を強化すべきではないか。
- 一方で、広域化の推進が困難な地域においては、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、より柔軟な連携・協力等を進める手段も検討すべきではないか。
- 具体的には、地域の実情を踏まえながら、必ずしも消防業務全体を一括で、一元的な組織で処理するのではなく、例えば、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より柔軟な対応を検討する必要があるのではないか。

- その際、大小様々な消防本部、市町村が災害等の段階に応じて連携・協力等を行う体制の整備が必要であり、業務の専門化・高度化を進め多種多様な災害への対応力を確保するためにも、中核的な消防本部を核にした連携・協力等を行うことも重要。

3 持続可能な消防体制を確立するための推進方策

(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、消防の広域化に加え、他の市町村との連携・協力等の強化など、効率性・効果性を高めるためのあらゆる消防力の確保策を積極的に講じることが必要。
- 未だかつてない人口減少社会を迎え、持続可能な消防体制をいかに構築していくかが大きな課題となる中、消防業務全体において国・都道府県が一定の役割を果たすことが必要。

(2) 国の役割

- 国は市町村、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当たっての基本的な指針を定め、必要な支援策を講じることが必要。
- 特に、中核的な消防本部を中心とした消防関係機関、市町村同士の協力・連携強化を推進するためには、中核的な消防本部、市町村が中心的役割を果たすインセンティブを持たせることが必要。

(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り得るのではないかと。

具体的には、各地域において、災害の種類・レベルに応じた連携・協力等の体制を構築するため、都道府県が市町村の消防力の現況や将来見通し、災害リスクの変化等を十分把握分析した上で、当該都道府県内の消防体制の整備・確立のための方針を提示する必要があるのではないかと。

4 都道府県ごとに検討する消防体制の整備・確立の手段 (イメージ)

都道府県は、自らの区域内において、一定規模以上の広域的な圏域及び圏域ごとの消防体制の整備・確立の手段を示す。

(1) 消防の広域化

- 消防の広域化は、消防体制の整備・確立の手段として最も有効。
- 消防の広域化により、
 - ① 初動の消防力の充実、現場到着時間の短縮等の住民サービスの向上、
 - ② 現場要員の増強、業務の高度化・専門化等の人員配備の効率化と充実、
 - ③ 高度な消防設備・施設の整備、適切な人事ローテーションによる組織の活性化等の消防体制の基盤の強化、
 - ④ 施設・設備を一体的に整備することによるスケールメリットを生かした財政負担の効率化、を図ることができる。
- しかしながら、地形的な理由等により消防の広域化のメリットが見だしにくい、人件費の調整の合意が困難等により、消防の広域化の実施が困難な地域については、当面の間、(2)による連携・協力等を行う。

(2) 広域的な圏域単位での消防事務の連携・協力等の強化

(総論)

- 各地において十分な消防体制を確保するために、これまでの消防業務全体を一括して共同処理等する方式に加え、一定の広域的な圏域単位で消防事務の性質に応じたより柔軟な連携・協力等を強化する。

(連携・協力等を強化するエリアの規模等)

- 特に警防については、活動のベースとなる指令業務の共同運用単位は可能な限り広域的に対応することが有効であり、消防資源（施設と人員）を有効活用すべくスケールメリット

を働かせるためには、管轄人口で少なくとも30万人程度が必要。

- また、救急搬送を念頭に、救急医療の基礎となる2次医療圏や地域メディカル・コントロール協議会の区域との整合を考慮することも必要。
- さらに、圏域内での消防力の推進を確保する観点から、可能な限り、一定規模以上の中核的な消防本部を中心とした圏域とすることが望ましい。

(警防活動における連携・協力等の強化)

- 消火・救急・救助の警防活動については、協議会や機関の共同設置等により指令の共同運用を行い災害発生状況を即時に共有する体制を確保し、隣接した消防本部との応援協定などにより連携等を強化することで消防力を向上させる。

(その他の連携・協力等の強化)

- その他の消防事務のうち庶務事務、例えば、車両・資機材の調達等の事務を共同で行う仕組みを検討することも有効ではないか。
- 加えて、消防団についても、大規模災害時には隣接地域において応援を行った例もあり、大規模災害等への備えを強化する観点から、各地域において検討を進めることが望ましい。

(3) 災害規模等に応じたシームレスな対応の枠組み

(広域的な連携・協力等の枠組み)

- 都道府県域内における、災害のレベルや種類ごとに市町村域及び(2)の広域的な圏域を超えた消防の連携・協力等の枠組みを構築。
- 救助活動については、災害のレベルや特殊性に応じ、隣接以外の消防本部も含めた連携・協力等の都道府県単位での体制を確立することにより、切れ目のない対応を行う。
- 多様化・複雑化する災害に対応するための消防力を、原則として都道府県内で確保するよう、消防防災ヘリコプターの整備及びNBC災害対応が可能な特別高度救助隊などの運用の円滑化を計画的に進める必要がある。

(関係機関との連携・協力等)

- また、消防業務と密接に関連する業務を行う関係機関（ドクターヘリ、海保、自衛隊等）との連携・協力等についても、限られた制約の中で災害への対応を確実に行う観点から、事前に調整の上、確保しておくことが求められる。

（予防業務の広域的な連携・協力等）

- 加えて、予防業務については、高度・専門的な違反処理や特殊な火災原因調査等の業務について、職員派遣、相互応援協定、協議会や事務の代替執行などの仕組みを、各地域における予防業務の実情等に応じて活用することにより、広域的な連携・協力等を図っていく必要がある。

5 今後さらに検討すべき消防体制確保のための仕組み等

人口減少が地域にもたらす具体的な影響は地域によって多様である。人口減少等の進展の中でも、地域の実情に応じた消防体制を整備・確立するために、従来の手法にとらわれることなくこれまでの事務執行体制や運用を見直すことも視野に、次の事項について、引き続き、その仕組みや取り組みのあり方を検討すべき。

(1) 消防本部の業務執行体制

- 法令上の規制として、部隊の編成基準が定められているものについて、地域によっては当該編成基準を変更することにより、実質的に消防サービスの向上が見込まれるようなケース等に関し、基準を緩和する余地はないか検討してはどうか。
- 具体的には、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で、人口の低密度化がとく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規制を緩和し、計3人以上のうち1名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してはどうか。

(2) 消防機関のあり方

- 今後、さらに人口の低密度化が著しく進む条件不利地域等においては、総合的な消防力を確保するため、これまでの常備の消防本部・非常備の消防団という枠組みのみではなく、中間的なものを検討してはどうか。英国や北欧に見られるパートタイム消防隊員の事例が一つの参考になりうるが、我が国においては地域の実情に応じ、例えば、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のではないか。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。

(3) 消防機関以外の役割

- 消防業務は権力的行政を扱う場面が多いこと、地方等にお

いては、サービスを担う民間事業者に競争原理が働きにくく、かえってコスト増となること等から、原則として公務員が担うべきである。しかしながら、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、地域によって、民間や消防OB等の消防に関して一定の知見を有する者など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るのではないか。