

地域の安全防災体制を確立する
ための方策に関する答申

昭和 55 年 6 月 13 日

消 防 審 議 会

昭和54年7月19日付け諮問のあった「地域の安全防災体制
を確立するための方策」について、別紙のとおり答申する。

昭和55年6月13日

消防審議会会長

荒垣秀

雄



消防庁長官

近藤隆之 殿

別 紙

地域の安全防災体制を確立するための 方策に関する答申

本審議会は、消防庁長官の諮問に応じ、「地域の安全防災体制を確立するため、いかなる方策をとるべきか」について審議してきたところ、大要次の結論に達したのでここに答申する。

よって、消防庁においては、これに基づいて、制度改正等所要の措置を講じ、都道府県及び市町村における運用面の改善について指導の徹底を図る等、この答申の実現に努めるよう要望する。

なお、国民生活の安全性を確保するためには、行政サイドにおける防災体制の確立とともに、国民の防災意識の高揚とこれに基づく防災に対する積極的な理解と協力が必要であり、すべての国民がそれぞれの立場、役割に応じて防災責任を自覚し、安全な地域社会の実現に向けて一致努力されることを期待する。

第1 消防防災体制の強化

1 消防防災体制強化の必要性

- (1) 昭和23年に自治体消防が発足して以来、すでに30年余を経過したが、この間、わが国の社会経済は著しい発展を遂げ、これに伴い消防防災に関する国民の要望も急速に増大し、かつ、多様化してきた。

このような国民の要請に応えるため、常備化の推進、装備の近代化、職員の資質の向上、予防行政の強化、救急業務の実施などの施策が逐次進められ、今日においてはわが国の消防は全体としてみると、相当の水準に到達し、また、国民生活に最も身近な行政の一つとして定着するに至った。

しかしながら、今日の社会には災害を発生させる要因がますます累積されつつあり、また、わが国の社会経済は今後もやむところなく発展し、これによってさらにその要因が増大することが予想される。したがって、現在の消防防災体制の不備を補うとともに、時代の進展に即応して引き続きその強化を図ることが、消防に課せられた使命であるといわなければならない。

- (2) 災害の要因とその危険性が著しく増大し、かつ多様化しつつある原因として特に次のような事情をあげることができる。

まず、第一は、都市構造及び建築構造の変化である。無秩序な住宅地の形成、土地の高度利用による市街地の稠密化と建造物の複雑化、さらには建築物の密閉構造の多用と新建材の普及などにより、都市全体の防災性が弱まるとともに、個々の火災においても大量の煙や有毒ガスが発生し、これらが相まって消火や避難を困難にしている。

第二は、危険物及び防火対象施設等の増加である。たとえば、一般の家庭についてみても、過去20年間に、日常利用される灯油の消費量は1.6倍以上となり、家庭用ガスの供給量は7倍となっている。また、石油コンビナートや核燃料物質をはじめ各種危険物を取り扱う事業所等も全国的に増加しており、また、これらの危険物の輸送途上における事故の危険性も増大している。さらに不特定多数の者が出入りする興業場、商業施設等の増加も著しい。このように、日常生活における危険性の増大とともに、各種施設等における万一の事故の場合の危険性の増大が懸念されている。

第三は、地震、風水害等の大規模災害時の問題である。わが国は、世界有数の地震国であり、また、風水害等の自然災害も多発している。全国的な過疎過密の進行に伴い、過度に人口、産業、各種施設が集中した都市では大規模災害時における交通、水道、電気等のライフラインの途絶のため、火災その他の災害に十分対応できないおそれがあり、他方、農山村等においては、人口の減少と高齢化に伴う地域社会の活力の低下により、十分な防災活動を展開することが困難であるものが少なくない。

2 消防防災体制強化の方向

複雑多様化する災害又は大規模な災害に対処して被害を防止し、あるいは極力その軽減を図るためには、消防機関、住民及び事業所等が、それぞれの役割と責任を踏まえつつ、次のとおり消防防災体制を整備し、かつ、一体となって地域の安全の確保に努めなければならない。

(1) 消防機関の機能の強化

常備消防及び消防団の機能の強化を図ることが、消防防災体制を整備

する基本であるが、そのためには第2及び第3で述べるように、施設、装備の充実と高度化、消防職団員の資質の向上と処遇の改善等を進める必要があり、特に小規模消防、なかんずく組合消防と消防団を強化することが急務である。なお、昨今の行財政をとりまく厳しい環境を考慮し、地域の実態に即して重点的かつ効率的に消防防災体制を整備するよう配慮すべきであろう。

次に、消防機関の機能を強化するうえで、常備消防と消防団の機能の分担はいかにあるべきかが問題となるが、常備消防の担当分野がかつての市街地から農山村部に拡大している現況と、消防団が市街地であると農山村であることを問わず依然として消防防災上重要な機能を有していることをあわせ考慮し、両者の有機的な連携を確保することを基本として、それぞれの地域の実情に適した体制を検討し、決定すべきものとする。また、この機能分担のあり方に対応し、消防機関の施設、装備、人員の整備を図ることに関連して、現行の「消防力の基準」を見直す必要があると思われる。

さらに、地域の総合的な安全体制を確立するため、都市や建造物の構造そのものの防災性を高める必要があるが、そのためには消防防災の専門機関である消防機関が都市計画、土地利用、建築規制等についてさらに積極的に関与し、その意見が十分反映されるよう所要の措置を講ずる必要がある。

(2) 住民による地域防災体制の確立

地域の安全を確保するには、住民の一人ひとりが防災に関する自覚を深め、その実践に努めることが必要である。この場合、住民の連帯による防災体制を確立することがとりわけ重要である。

このような観点から、第4の1及び2で述べるように、防災に関する情報の提供、学校教育、社会教育を通ずる防災教育の推進、火災予防運動の徹底あるいは婦人防火クラブ、少年消防クラブの育成等を通じて防災意識の高揚を図るとともに、自主防災組織の育成強化を促進し、万一の災害に際し十分対応しうる自衛体制を整備する必要がある。消防機関をはじめとする関係行政機関は、住民の自主防災体制を確立するため積極的な指導、援助の措置を講ずるべきである。

(3) 事業所等の社会的責任の強化

事業所等は、地域社会の一員として地域の安全防災を確保する社会的責任を有する。このような自覚に基づき、事業所等は第4の3及び4で述べるように、施設内における防火管理体制を強化し、消防機関に対しても積極的に協力することが期待される。

また、国民生活の向上と多様化に伴って、極めて多種類の製品が事業所等から広く社会に供給されているが、これらの製品のうち、着火性、出火性の高いものの防災性を強化するよう努力すること及びその危険性と安全な取扱方法を十分住民に周知させることも事業所等の社会的責任であると考えらる。

(4) 国及び都道府県の補完機能の充実

消防防災に関する直接の責任は、原則として市町村の消防機関が負うものであるが、国及び都道府県はその機能を補完し、一体となって防災体制の確立を推進しなければならない。このような見地にたつて、国及び都道府県は第5で述べるように、市町村の消防機関に対して必要な技術、教育を提供し、その運営について適切な助言、援助を行うとともに、

広域的な防災体制の整備を推進する必要がある。

第2 常備消防の整備

1 常備消防の消防力強化の方向

- (1) 消防常備化の着実な進展により、ほとんどの市町村が常備化されたとはいえ、基幹的な施設、人員について整備の過程にあるところも少なくなく、引き続き計画的な整備を図っていく必要がある。また、はしご車、化学車、救助工作車、放水塔車等については、全国的にみて整備水準が低いことにかんがみ、重点的に増強を図るべきである。

さらに、消火活動等における消防職員の危険性が增大していることにかんがみ、防火衣、空気呼吸器、無線機等の個人装備の強化を図り、あるいは、大量の煙の発生を想定して訓練を充実する等の施策を講ずる必要がある。

なお、大規模災害、林野火災、人命救助、広域的救急等に資するため、ヘリコプターの整備を積極的に推進すべきである。

- (2) 消防水利については、基準に対する充足率が依然として低位にあるのが現状である。さらに水利の種別からみれば消火栓が人工水利の大半を占めているが、消火栓は、配管の状況により使用上の制約があるほか、震災時等においては利用が不可能となる不安もある。今後は、防火水そうの整備を積極的に進め、消火栓と防火水そうとの適切な組合せによる消防水利の多元化に努めることが必要である。

- (3) 消防職員については、一層の資質の向上が必要であるが、そのためには、十分な初任教育が必要不可欠であり、さらに専門的、科学的教育訓練を強化しなければならない。したがって、消防大学校や消防学校にお

ける教育訓練の内容の充実を図り、これらの要請に応ずることのできる態勢を確保すべきである。

また、消防職員の任務の危険性、勤務時間等の特殊性にかんがみ、それに適応した処遇を改善するとともに、消防長等幹部への登用を積極的に行って士気の高揚を図らなければならない。

なお、消防庁舎は、耐震性、耐火性をもつとともに、他の職種に例をみない長時間拘束と発災時の緊急出動体制に適合するよう居住性、機能性を重視して整備し、さらに非常災害時の参集を考慮して特に居住地が遠隔となる都市では、待機宿舎の充実を図るべきである。

- (4) 消防常備化の進展により救急業務は広く行われるようになり、住民と消防との関係は一段と密接なものとなっている。しかしながら、人員の不足等により救急隊員に対する十分な訓練が行われていない現況にかんがみ、隊員として必要な資格要件を早急に充足させるよう最善の努力を尽くすとともに、特に救急現場、搬送途上で行われる応急救命処置の内容等に関する教育の充実を図るべきである。一方、救急医療施設の確保とその地域的配置の適正化、救急需要の変化に対応する診療科目の増設等救急医療の受け入れ体制の整備を強力に推進する必要がある。さらに、救急医療情報センター等の整備を促進し、救急医療情報収集装置の設置、救急自動車積載資機材の改善等の施策を進めていかなければならない。

また、近年、消防機関が取り扱う救助件数が増加し、全国的に救助隊の設置が進んでいるが、その装備、訓練等の一層の充実に努めるとともに、消防機関が取り組む救助体制のあり方を検討すべきである。

なお、地震等の大規模災害時には、多数の負傷者が同時に発生するため、救急隊だけでは十分対応することが不可能となることも考えられる

ので、消防機関としては、住民が応急処置の知識を身につけるよう自主防災組織の活動等を通じてその普及に努める必要があるだろう。

2 小規模消防特に組合消防の強化

わが国の常備消防の大半は、職員数が数十人程度の小規模消防から成っており、その多くは組合消防により運営されている。組合消防は、発足後日も浅く、今後の健全な発展を期するうえで組織、財政、人事の各面において克服すべき多くの問題点をかかえている。わが国の常備消防体制全体のより一層の充実を期するためには、これら小規模消防の強化を図ることが肝要であり、特に組合消防のせい弱な基盤の強化を図ることが緊急の課題である。

なお、小規模消防特に組合消防が当面している問題点の多くは運営上の問題であり、それらについてはむしろ構成市町村、消防機関等関係者の英知と努力を結集することにより解決への展望が見出されるケースが多いと考える。このため、特に次の事項について関係者の一層の努力を期待するとともに、これを積極的に支援するために、国、都道府県においても適切な指導、助成策等を講ずることとすべきである。

ア 財政基盤の確立

- (ア) 小規模消防は、一般的に財政基盤が弱いので、国、都道府県としても補助金の配分、起債措置等を通じて特段の配慮を払う必要がある。また、組合消防における中心市町村の財政需要の実態にかんがみ、必要な財政措置についての検討を行うべきである。
- (イ) 組合消防の場合には、組合に対する構成市町村の負担金を地方交付税に係る基準財政需要額の一定割合とする画一的負担方式が採用されている例が見受けられる。しかしながら、消防に要する費用は、その

地域全体における消防体制のあるべき姿を明確にし、これに基づき構成市町村間で十分な合意を得て適切な負担を行うこととすべきである。

イ 人事運営の適正化

㌸ 小規模消防の場合には、常備化が進展する過程で短期間のうちに大量の職員を採用した時期があり、これによる職員の年齢構成の不均衡が、将来、人事管理面に重大な支障を生じ、ひいては消防力の低下を招くおそれがある。この見地から、適正な職員構成を確保する必要があり、特に次の事項に留意すべきである。

(i) 都道府県においては、各消防本部の人事情報の収集、伝達をより濃密に行って、消防本部間の人事交流のあっせんに積極的に努めるべきである。この場合、たとえば、都道府県ごとに都道府県の消防主管部課長と管内消防長の代表から成る消防職員人事協議会を設け、職員の統一採用試験、人事交流等の協議を行うなど消防本部間の交流が容易となるような環境の形成を図る必要がある。

(ii) 必要に応じて市町村の一般職員との間の人事交流を行うことが望ましいが、その際、消防業務の専門性に配慮すべきである。

(i) 組合消防においては、組合採用の職員と構成市町村からの出向職員が混在して職員構成が複雑な状況になっている場合が多く、構成市町村を超えて署所間の異動ができない例や給与等の処遇について統一を欠いている例など人事管理のうえで一体性を欠く場合が生じているが、一部事務組合設置の本来の趣旨にかんがみ、このような例は適当とは言いがたく改善に努めるべきである。

ウ 消防団との関係の緊密化

組合消防においては、消防団事務を個々の構成市町村で処理している場合が多いが、このような実態は、地域住民に密着したボランティア的

な防災組織としての消防団の性格によるものと考えられる。しかし、他方で、消防団事務は消防本部で一括して処理した方が常備消防との緊密性をより一層増し、かつ、合理的、効率的でもあるという意見がある。消防団事務の処理方法については、結局地域の実情によって決めるほかはないが、いずれにせよ、組合消防と消防団の関係を緊密にし、消防活動が組合消防の区域を通じ一体的に運用されるよう配慮すべきである。

第3 消防団の機能の強化

1 消防団の役割

- (1) 常備化が進展した現況のもとでも地域の防災に消防団の果たす役割は依然として重要であり、一般に、火災時の初期出動をはじめ、消防警戒区域の設定、残火処理などについては、消防団の力によるところが特に大きい。ことに、署所から遠隔の地にある農山村部等においては、まず消防団が消火活動を行うことが期待されている。

さらに、強風下などの異常気象時においては、消防団が常備消防とともに、厳重な警戒体制をとる必要があることはもとより、地震、風水害等の広域にわたる大災害の場合には、都市、農山村を問わず地域の人々の信頼のうえにたつ消防団の防災活動に負うところ極めて大きいものがある。

- (2) 消防団の活動範囲はこれらの防災活動にとどまらず、水防活動、遭難の捜索救助、火入れや地域的行事の際の警戒等極めて広範にわたっており、その活動はまさにコミュニティ活動の典型であり、原点であることに思いをいたし、国は消防団の育成に一層努力すべきである。

2 消防団の機能を充実するための方策

- (1) 消防団の機能を充実するためには、まず、小型動力ポンプ付積載車等の増強により機動力の強化を図るとともに、特に、団員の安全確保のための防火用の作業衣、帽子、靴等の整備を進める必要がある。また、それぞれの地域の消防団活動の実態に応じて消防ポンプ自動車等の資機材の整備を重点的に推進すべきである。

(2) 団員の訓練については、随時十分な時間を確保することは近時の社会状況からみて極めて困難であるので、消防学校等における訓練以外に、教官が出張して行う訓練や現地の消防職員等を指導員に委嘱して行う訓練の充実を図る必要がある。また、消防団活動は団幹部の識見、指導力に負うところが大きいので、その研修、訓練について一層の配慮をすべきである。

(3) 就業構造の変化に伴い、消防団の中には昼間不在者や長期不在者が増加しているものも見受けられるが、消防団の消防力の実質的低下を招くことのないよう団運営の改善を進め、たとえば団員の中から団活動に比較的多く従事しうる要員を選んで中核的部隊を育成する等の施策を推進する必要がある。

3 団員の確保及びその処遇改善の方策

(1) 団員の確保対策は今後の重要な課題であり、社会教育の場やコミュニティ活動の場などあらゆる機会をとらえて地域の人々に消防団活動の意義を訴えるとともに、消防団活動が青年層にとって魅力あるものとなるよう団運営に工夫をこらす必要がある。

都市部はもとより農山村部においても近年事業所等に勤務する者の占める割合が増大しつつあるが、事業所等は自らが地域社会の一員であるという自覚のうえにたって消防団員たる勤務者が災害、訓練等に出動する場合に理解を示すとともに、人事管理面で不利な取扱いをすることのないような配慮が望まれる。消防関係者としても、引き続きそのような働きかけを行っていくべきである。

(2) 消防団員は、郷土愛護の精神に基づき、災害時には本来の業務を投げうって、地域の人々の安全を守るためあえて危険な任務にあたるものである。したがって、その処遇はこのような特殊性を考慮したものでなければならない。消防団員の報酬は、団員の活動に対する社会公共の感謝を表わすものとして位置づけられるべきであり、出動手当は、妥当な費用弁償、本来の業務で得られるであろう収入等を勘案して社会通念上適切と思われる額を保障する必要がある。

また、長期間消防団活動を行った団員に対しては、退職報償金、叙勲等によりその労に報いているところであるが、引き続き退職報償金の充実を図るとともに、特に叙勲、褒章等の表彰制度は団員の士気を鼓舞するものであることを考慮し、今後一層の改善に努めるべきである。

消防活動中の万一の事故により被害を受けた場合には、可能な限り手厚い補償を行う必要がある。消防団員公務災害補償制度については、適時、適切な改善を行っていくとともに、補償基礎額の算定に団員の実所得の要素を加味するような余地がないか等について検討する必要がある。

消防団活動により災害を受けた場合には賞じゅつ金が交付されるが、この制度は消防団精神にふさわしいものとして一層の充実を図るべきである。

第4 自主防災体制のあり方

1 自主防災組織の役割

地域社会における安全性の確保は、単に市町村、消防機関等の公共機関の活動のみならず、地域ぐるみ、住民ぐるみの防災体制への積極的な取り組みを通じ、はじめてその目的を達成することができる。特に震災その他大規模災害時においては、その被害の軽減を図るために、消防機関等による防災活動と相まって、住民の自主的な防災活動に期待するところが極めて大きい。

そのためには住民の防災意識の高揚を図ることが重要であり、従来から行われてきた火災予防運動をさらに徹底するとともに、婦人防火クラブ、少年消防クラブを育成、強化する必要がある。また、近年全国各地で自主防災活動が行われつつあるが、住民の自主的な防災活動はコミュニティ活動の核となるべきものであり、今後とも、地域住民の連帯意識に基づく自主防災組織の積極的な整備を進める必要がある。

自主防災組織の役割としては、平常時においては、防災知識の普及、防災訓練の実施、防災用資機材の整備等を行うとともに、災害時においては、情報の収集伝達、出火防止、初期消火、負傷者等の救出救護、住民の避難誘導、給食給水等の活動を行うことが期待される。しかし、災害の種別、地域の構造、住民の意識等が地域によって多様性を有していることにかんがみ、その活動の具体的範囲及び内容を画一化することは困難であり、それぞれの地域の実情に即した自主防災システムを整備すべきである。したがって、その整備にあたっては、住民と市町村、消防機関等が十分協議のうえ、組織として実施すべき活動を具体化した防災計画を作成するとともに、これに基づき迅速かつ効果的に防災活動を行えるよう組織での役割分

担を明確にしておく必要がある。

2 自主防災組織の育成

自主防災組織の育成にあたっては、まず、住民の自主防災組織に対する関心をかん養すべきであり、国、都道府県、市町村、関係団体は一体となって各種の広報媒体を活用した啓発活動を展開しなければならない。この場合、地震、風水害等に関する基礎知識はもとより、消防水利の所在、避難の方法等についても認識を深めるよう配慮すべきである。

また、効果的な育成を図るうえで、防災の専門家である消防機関がそれぞれの地域の実態に応じた指導を行うことが望ましい。

さらに、自主防災活動を活発化するためには、そのリーダーの役割が極めて重要であることにかんがみ、モデル地域の紹介、講習会の開催等を通じ、リーダーの養成を図っていく必要がある。

自主防災組織が防災計画に基づき効果的に防災活動を行うためには、住民の活動の拠点となるべき施設及び初期消火、救出救護等を行うための防災用資機材等の整備を進める必要がある。このため、市町村としては、既存の施設等を活用するとともに、実情に応じて所要の助成を行うこととすべきである。

なお、自主防災組織、婦人防火クラブ等の防災訓練の際における負傷者等に対する災害補償については、自主防災活動を着実に育成する観点から、早急に事故に対する十分な補てん措置について検討する必要がある。

3 事業所等の自衛消防組織の地域における役割

事業所等の自衛消防組織の活動は、その性質上、自らの施設内に限られているのが現状である。しかしながら、これらの事業所等も地域社会の一

員として存在している以上、地域社会の安全に対して責任の一端を担うべきことが要請されている。

特に装備、人員等が整備された事業所等にあつては、応援協定等の締結を通じ、市町村の消防機関との応援体制の確立を図り、地域の安全防災のために積極的に協力することが望まれる。

4 事業所等の自衛消防組織に関する規制の強化

一定規模以上の危険物施設及び石油コンビナートについては、自衛消防組織の設置が義務づけられているが、これ以外の防火対象物にあつては、一部のものについて自衛消防組織を消防計画に定めることを要請しているにすぎず、その装備、人員の基準も示されていない。

しかしながら、高層ビル、地下街をはじめ、多数の者が利用する建築物については、火災等の災害が発生した場合における被害の大きさ、人命の安全を考慮すれば、その管理者の社会的責任の重さに比し、現行の規制は必ずしも十分ではないものと考えられる。この観点から、これらの防火対象物については、その災害危険性に応じて、自衛消防組織の設置の義務づけとその装備、人員の最低限の基準を定めるよう検討すべきである。

第5 国及び都道府県の役割

市町村消防は、その制度発足以来、地域の要望に応えつつ逐次整備が進められ、火災の鎮圧のほか予防、救急等の幅広い任務の遂行を通じ、日常生活に最も身近な行政として地域住民の間に定着するに至っている。

消防行政はその性格からみて市町村に責任をもたせることが適切であり、今後もこの基本的な建前は堅持すべきである。

しかしながら、最近における災害の多様化、複雑化、大規模化に対応して消防力の効果的な強化を図るためには、国及び都道府県は、市町村消防の機能を補完しつつ、広域的な消防防災体制の展開を図る必要がある。

1 国の役割

国は、市町村消防の基盤を強化するため、消防に関する科学技術の研究開発、情報の提供、高度の訓練を行うべきであり、時代の進展に即応して、消防研究所の体制強化、消防大学校における専門的教育訓練の充実等に努めなければならない。

また、市町村の消防財政の充実を図るため、消防施設等に係る補助について、需要の変化に対応した補助対象の選択と補助枠の拡充に努めるとともに、市町村消防費に係る地方交付税の増強に配慮する必要がある。

さらに、国は、災害の多様化、広域化に対処し、地域防災計画の整備充実、防災関係機関の活動の調整、市町村間の相互応援体制の強化等について、都道府県、市町村に対する積極的な助言、指導等に努めなければならない。

2 都道府県の役割

都道府県は、消防職団員の資質向上の重要性にかんがみ、初任教育をはじめ、消防業務の高度化に対応した専科教育、幹部教育等の充実強化を図っていく必要がある。このため、都道府県消防学校の充実を図ることとし、特に消防実務担当教官に広く適任者を採用することができるよう身分取扱い等について検討すべきである。

また、消防組織法第18条の2の規定を活用して、消防本部間の人事交流のあっせんに格段の努力を尽くすべきである。

このほか、都道府県は、災害情報の収集伝達体制を確立するための消防防災無線通信施設、救急医療情報の的確な収集、提供を行うための救急医療情報センター等の整備に努めるとともに、ヘリコプター等の大型防災資機材にあっては、運用の効率性の観点から広域的な利用を考慮し、計画的な整備を図るべきである。