

消防組織法第31条に基づく市町村消防の
広域化に関する中間答申

平成24年9月7日

消 防 審 議 会

平成24年3月16日付けで諮問のあった「東日本大震災をはじめとした大規模・多様化する災害等への消防の広域的な対応のあり方」について別紙のとおり中間答申する。

平成24年9月7日

消防審議会会長

吉井博明

消防庁長官

久保信保殿

(別紙)

消防組織法第31条に基づく市町村消防の広域化に関する中間答申

当審議会においては、消防庁長官から平成24年3月16日に「東日本大震災をはじめとした大規模・多様化する災害等への消防の広域的な対応のあり方」について諮問を受け、大規模・多様化する災害等に対して、市町村消防の原則のもと、どう対処すべきか、また、そのための体制はどうあるべきかについて、議論を行ってきたところである。

本中間答申は、その中でも、消防組織法第32条に基づく市町村の消防の広域化に関する基本指針において平成24年度末で市町村の消防の広域化の実現の期限が到来することから、差し当たり、現在、消防事務の全体を統合する形態により行われている「消防組織法第31条に基づく市町村消防の広域化」について早急に方針を示すものである。

諮問事項のうち、残された課題、例えば、首都直下地震や南海トラフ巨大地震といった、従来想定していた規模を超える震災に対応するための、緊急消防援助隊をはじめとした広域応援体制のあり方や、大規模・多様化する災害等(豪雨・豪雪・火山・新型インフルエンザ等)に対する消防機関の対応、予防・救急等個別分野における広域的な対応等については、幅広く議論を続けていくこととする。

1. 基本的な考え方

我が国の消防は、昭和23年に地域に密着した自治体消防として発足して以来、本年で60余年が経過し、この間、例えば、常備化の進展、市町村の相互応援や緊急消防援助隊の導入など、関係者の努力の積み重ねにより、制度、施

策、施設等の充実強化が図られ、国民の安心・安全の確保に大きな役割を果たしてきたが、平成14年に答申した「国・地方の適切な役割分担による消防防災・救急体制の充実方策について」において指摘したとおり、大規模・特殊災害等への対応を考えた場合、市町村消防の現行の体制では限界があり、消防の広域的な対応が求められている。

広域的な消防防災体制の整備については、市町村消防を補完する緊急消防援助隊をはじめとした広域応援体制の強化、関係機関との連携の強化等が求められることに加え、市町村消防そのものの体制の強化が求められることは言うまでもない。

そのための手段の一つとして、これまで、国においては、平成6年以来、市町村消防の広域化を推進してきた。消火や救急、救助等の消防の活動は、災害現場に赴いて活動するものであり、そのため、「消防力の整備指針」（平成12年消防庁告示第1号）においては、住民の住む地域等にできるだけ短時間で駆けつけられるよう、消防本部の管轄区域内に署所等が設けられ、必要な職員が配置されることとされている。消防の広域化においては、より大きな規模でこれらの署所や職員を活用し、管轄区域全体の消防力を更に向上させることを目的としている。

この広域化について、平成18年には当審議会においても「市町村の消防の広域化の推進に関する答申」を行ったところである。この答申では、広域化の必要性について改めて明らかにした上で、それまで消防の広域化が進まなかった要因にかんがみ、都道府県の役割・責任の重要性を踏まえた都道府県の役割の明確化と、市町村における十分な議論を確保するための関係者の議論の枠組みについて法制化することと併せ、災害の大規模化・多様化等の環境の変化に的確に対応するために広域化の目標となる消防本部の規模を引き上げること

等、広域化を更に推進するための方策を提言したところである。

この答申を受けて改正された消防組織法において、新たに「市町村の消防の広域化」の章が設けられ、これに基づく「市町村の消防の広域化に関する基本指針」（平成18年消防庁告示第33号。以下「基本指針」という。）により、各都道府県において定めた推進計画に基づく取組が進められてきたところであるが、「基本指針」において実現の期限とされている本年度末を目前にしてこれまでの状況を見てみると、広域化を行った消防本部においては、人員配備の効率化と充実、消防体制の基盤の強化を通じた住民の安全確保の向上等の成果が現れている一方、全体的に広域化の進捗は十分ではなく、地域ごとの進捗状況にも差異が見られる。

しかしながら、市町村の消防機関のうち、常備消防の体制の強化を推進するためには、全国のおよそ60%を占める小規模消防本部における「出動要員に十分な余裕がない」「専門的な人材の養成・確保が困難」「財政規模が小さいため高度な車両・資機材の導入が困難」「人事ローテーションを設定しにくい」ため職員の職務経験が不足」といった課題の解決が必須である。

また、近年においても、昨年の中日本大震災、台風第12号・第15号や、本年7月の九州北部豪雨などの大規模災害があり、さらに、災害リスクの高まりが指摘される状況においては、市町村消防の原則を基本としながらも、一市町村の枠を超えた広域的な対応及び所要の消防防災体制の整備が引き続き求められている。

このような認識に立ち、この度、諮問を受けた「東日本大震災をはじめとした大規模・多様化する災害等への消防の広域的な対応のあり方」のうち、まずは、実現の期限を目前に控えている消防組織法に定められた市町村消防の広域化の今後のあり方について集中的に議論を行い、大要以下の結論に達したので

中間答申として答申する。

2. 広域化の評価及び継続の必要性

(1) 広域化の評価

広域化を実現した消防本部における状況をみると、以下のような成果が現れており、広域化は所期の成果を一定程度上げていると考えてよい。

① 住民の生命・財産を守る体制の強化を通じた住民の安全確保向上の実現

初動の消防力、増援体制の充実を通じ、大規模火災・多数傷病者事故等への対応力が強化されたほか、署所や管轄区域の見直しにより、現場到着時間の短縮が図られており、住民の安全確保の向上につながっている。

② 予防業務・救急業務等の高度化・専門化の実現

広域化前は他分野業務への従事を余儀なくされていた兼務職員が、広域化によって本部要員に余剰が生じたことを通じ、予防業務に専従させたり、救急救命士の資格を取得させたりすることができるようになった。これらのことにより、予防査察や防火管理指導が充実され、重度の傷病者に対して高度な救急救命処置が可能になるなど、住民の安全確保の向上につながっている。

また、消防本部が広域化されると、分野にかかわらず、広域化前と比較してより多くの災害事案を経験できることや、技術・知識の共有が進むことから、消防本部全体の能力の向上にもつながることが考えられる。

③ 高度な装備・資機材の整備充実の実現

高度化・専門化する消防事務を行うには必要な装備・資機材を適時適切に整備することが必要であるが、広域化によって消防本部の財政規模が拡大され、安定的な財政運営が行えることにより、最新鋭の車両や高度な指令装置の整備が可能となった。また、類似の資機材等に対する重複投資が避けられることから生じた財源の活用によっても、必要な装備・資機材を充実することが可能となっている。

④ 人事異動・研修の充実など組織の活性化の実現

人員規模の拡大により、広域的な人事配置が可能になったことを通じて人事の硬直化が避けられたほか、消防大学校・消防学校の教育訓練や各種研修を職員が受けるための長期派遣も可能となり、組織の活性化につながっている。

以上に加え、これらの成果を通じ、緊急消防援助隊の体制強化にもつながることになると期待される。

(2) 広域化の課題

一方、広域化の実現の期限である本年度末までに見込まれる進捗の状況を見ると、消防組織法に基づき都道府県が作成した推進計画に照らし、十分とはいえない状況にある。この背景には以下のような課題があるものと考えられる。

① 広域化に伴う消防力の配置替えに対する懸念

比較的大規模な市町村において、現在の消防本部の規模で十分であり、広域化することにより、広域化の相手方が小規模市町村である場合、現有の消防力が広域化した消防本部の管轄区域全体に分散するのではないかとの懸念が示される場合がある一方、比較的小規模な市町村においては、広域化の相手方が大規模市町村である場合、広域化による署所の再配置により、当該大規模市町村に消防力が集中するのではないかという相反する懸念が示される場合がある。

② 消防本部と市町村との関係の希薄化に対する懸念

広域化によって、消防本部と構成市町村の防災部局や消防団との連携がとりにくくなるのではないかといった懸念が示される場合がある。

③ 具体的課題に対する意見の相違

広域化に向けた協議をしている市町村間において、一部事務組合、広域連合又は事務委託等のどの方式により広域化を行うかについて意見の相違があるケースが見られるほか、消防本部の位置や署所の組織体制について調整が難航している等の場合がある。

また、以上に加え、広域化を実現するために必要な事務負担の大きさに対してあまり広域化のメリットが認められないと考える市町村があるものと考えられる。

(3) 広域化の継続の必要性

以上のとおり、広域化を行った消防本部においては、住民の安全確保の向

上、人員配備の効率化と充実、消防体制の基盤の強化といった成果が現れている一方、全体的に広域化の進捗は十分ではなく、地域ごとの進捗状況にも差異が見られることから、広域化に関する基本認識については見直すことが求められるが、その上で、

- ① 広域化を達成した消防本部が上記のような課題を乗り越えた上でメリットを発揮して住民の安全確保の向上を実現している実績があること
 - ② 「基本指針」に定められた広域化の推進の期限（平成24年度）後も、小規模消防本部が多数存在し、加えて人口減少を通じて更なる小規模化が進む傾向が予想される状況において、広域化による消防防災体制の強化がいまだ道半ばであること
 - ③ 平成25年度以降も広域化を予定している地域があること
 - ④ 地方公共団体からも広域化の推進の継続に関する要望が多いこと
- 等にかんがみ、全体としては広域化の取組を引き続き推進することが必要である。

その際、広域化が進まない背景等に対応した「5. 今後の広域化の取組の具体的な方向性」において示す方向性に沿って取り組むことが必要である。

3. これまでの状況を踏まえた広域化に関する基本認識のあり方

広域化の必要性や基本的な考え方、推進の枠組み等が定められている現行の「基本指針」においては、広域化は地域の実情にかかわらず、全国において同様に推進することを前提としている。

しかしながら、各地域における広域化の進捗状況は一様ではない。背景には、地域に係るものとしては人口動態の状況、地理的・歴史的・文化的な諸条件や

経済社会的な状況、消防に係るものとしては消防需要の動向、これに対する消防本部の専門的能力の差異等を含めた消防力の実情、消防本部の財政、人事管理等の状況等があるものと考えられる。また、それぞれの地域の実情により広域化のメリット・必要性や広域化への期待は異なるものと考えられる。

このような事情を踏まえ、今後、広域化を推進するに当たっては、以下のよう
に、地域の特性・実情を尊重する見地から、広域化に関する基本認識を見直すことが望ましい。

(1) これまでの広域化に係る基本認識の見直し

① 消防本部の規模目標の柔軟化

広域化する消防本部の規模については、現行の「基本指針」において、「一般論としては、消防本部の規模が大きいほど火災等の災害への対応能力が強化されることとなり、また組織管理、財政運営等の観点からも望ましい。」との基本的な考え方が示されている。その上で、「各市町村は、管轄面積の広狭、交通事情、島嶼部などの地理的条件、広域行政、地域の歴史、日常生活圏、人口密度及び人口減少などの人口動態等の地域の事情をそれぞれ有しているため、これらに対する十分な考慮が必要である。」としながらも、「管轄人口の観点から言えばおおむね30万以上の規模を一つの目標とすることが適当である。」としている。地域の実情により広域化のメリット・必要性等は異なるものと考えられることから、今後、広域化を通じた消防防災体制の強化を図るためには、この管轄人口目標については、一つの客観的な目標としての意義はあるものの、これには必ずしもこだわらず、地域の特性や実情を十分に踏まえて対応することが必要である。

② 特に優先的に広域化に取り組む地域の重点化

このような地域の特性や実情を踏まえた上で、国は特に次のような地域を重点的に支援していくべきではないかと考える。

ア 消防本部の規模が小さい市町村や非常備町村など、今後、十分な消防防災体制が確保できないおそれがある市町村を含む地域

イ ア以外であっても広域化の気運が高い地域

これに基づき、都道府県においては、必要に応じて推進計画を見直すとともに、例えば、上記のア又はイに掲げられた特に広域化の優先度の高い地域を「重点地域」（仮称）として都道府県が指定し、国が都道府県とともに優先的に支援を行っていく仕組みも考えられるが、これらの支援については、財政支援、情報提供その他の援助を含めて幅広く検討することが必要である。

なお、地理的条件等から広域化のメリットの発揮が事実上想定できない市町村に対しては、その実情を踏まえ、国や都道府県は消防防災体制の強化に向けて、適切な支援を行っていくことが必要である。

（２）引き続き留意が必要な事項等

「基本指針」においては「広域化後の消防は、組合の構成市町村又は受託市町村若しくは委託市町村（以下「構成市町村等」という。）との意思疎通及び情報共有に特に意を用いる必要がある。」とされており、あわせて、消防団や市町村の防災・国民保護担当部局との連携確保の重要性について指摘しているが、コミュニティ等との関係にも留意しつつ、広域化した消防本部の活動に対する市町村側からの関与をどう確保するかについて更に

配慮することが必要である。

また、一部事務組合や広域連合の形態により消防本部が広域化された場合においては、機動的な意思決定が行われるよう留意する必要がある。

あわせて、本年1月、「東日本大震災を踏まえた今後の消防防災体制のあり方に関する答申」において当審議会が提言した関係機関との連携の確保については、大規模災害時のみならず、通常の消防防災事務を行う際にも必要な視点であり、広域化した消防本部においても連携を確保することが必要である。

都道府県については、国とともに、市町村の消防の責任を補完する責任や、広域化対象市町村からの求めを受けて市町村相互間における必要な調整を行う等の役割を担っており、上記の広域化に関する基本認識のあり方やこれに基づく広域化の推進の方向性を踏まえつつ、国と連携してその役割を一層果たすことが求められる。

4. 広域化の実現の期限

広域化については、もとより現行の5年間の期限内における実現が望ましいことはいうまでもないが、上記の「2. 広域化の評価及び継続の必要性」「3. これまでの状況を踏まえた広域化に関する基本認識のあり方」を踏まえつつ期限後において広域化を着実に推進するためには、一定の期限を区切って取り組むことが必要である。

その際、地域における広域化についての合意形成には相当の時間を要することがあることを踏まえつつ、新たな期限については、

- ① 「重点地域（仮称）」のうち、小規模本部や非常備町村を含む優先的に支援を行う地域において広域化が実現するには相当の時間を要すること

が見込まれること

- ② 平成25年度以降に期限を定めて広域化を予定している地域があること又は期限は定めていないが、広域化に向けた協議を継続している地域があること
- ③ 国による支援の継続によって広域化の実績が更に蓄積されることにより、全国的に広域化を進める気運が醸成され、例えば広域化に向けた調整が難航している地域においても局面打開の契機となり得ること
- ④ 大規模災害等が発生する懸念が高まっており、広域化の取組が急がれること
- ⑤ 過度に長期の期限を設けると集中的な広域化の取組を阻害するおそれがあること

といった点を勘案すると、現行の「基本指針」において定めた期間と同じく5年程度を延長することが適当であると考えます。

5. 今後の広域化の取組の具体的な方向性

今後、広域化の推進に当たっては、以上で示された広域化の現状、基本認識のあり方を踏まえるとともに、広域化が進まない理由や広域化した消防本部における未解決の課題に対する再検討を行い、それぞれの理由・課題に対応した、地域の実情に応じたきめ細かな取組が必要である。

まず、広域化が進まない理由については、地域の実情により様々であるが、比較的多くの地方公共団体からは、おおむね以下のようなものが挙げられている。

- ① 広域化を巡る市町村間の意見の不一致等（広域化の方式、消防本部の位置、財政負担、組織体制等広域化を進める上で調整が必要な課題や、歴史

的経緯に由来する地域間の関係が良好でないことなどに関するもの)

② 広域化によるメリットが十分認識できない場合があること

③ 広域化により、「小規模市町村に消防力が流出するのではないか」との大規模市町村が抱く懸念や「大規模市町村に消防力が集中するのではないか」との小規模市町村が抱く懸念

④ 広域化の結果、市町村（防災・国民保護担当部局、消防団）との関係が希薄になるのではないかと市の懸念

⑤ 広域化を進めるための事務負担が大きいこと

また、「広域化した（一部事務組合・広域連合となった）消防本部と構成市町村との調整が煩雑」「構成市町村間の給与等の統一が難航」などが広域化を実現した団体における主な課題として挙げられる。

こうした状況を踏まえると、以下のような取組の方向性が求められる。

（１）広域化の効果に関する先進事例の情報提供等

広域化が進まない理由のうち、「広域化によるメリットが十分認識できない」「広域化による消防署・出張所の再配置の結果、自らの地域の消防力が低下するのではないかと懸念」といったものについては、今後は、広域化の先進事例やこれまでの災害における教訓の蓄積を活用し、地域で活発に広域化に関する議論が行われるための取組が更に必要である。

なお、その際、都道府県や市町村にあつては、消防組織法において「市町村の消防の広域化（中略）は、消防の体制の整備及び確立を旨として、行われなければならない。」とされていることも踏まえ、地域における消防力が低下するのではないかと住民の不安を払拭することに特に配慮することが必要である。

加えて、特に、大規模な市町村（又は消防本部）においては、一部事務組合や広域連合を設ける方式での広域化に対して、広域化のメリットが十分認識できず、また、自らの地域の消防力が低下するのではないかとの懸念を抱えていることが広域化の主たる阻害要因の一つとして考えられるため、そのような場合には事務委託の方式を採ることも考えられる。

（２）消防本部と関係市町村との連携確保に関する先進事例の情報提供等

次に、「広域化の結果、市町村（防災・国民保護担当部局、消防団）との関係が希薄になるのではないかとの市町村の懸念」については、これまでも「基本指針」において対応策の例を示しているほか、広域化を実現した消防本部においても様々な工夫を講じているところであり、こうした知見や事例についても十分な情報提供が必要である。

加えて、こうした知見や事例を踏まえ、広域化した消防本部に対する市町村の関与についての制度上、運用上の仕組みについて更なる検討が必要である。

（３）具体的な事項の調整に関するノウハウに係る情報提供

その他、広域化を進めるための事務負担を懸念している地域や、広域化を目指すことについて合意がなされているにもかかわらず給与や身分の調整など具体的な事項について調整が難航している地域においては、広域化をより円滑に進めるためのきめ細かなノウハウを求めているものと考えられるため、適切な情報提供が必要である。

以上（１）～（３）をまとめると、「基本指針」においては、あらゆる機会を捉えた国民に対する広域化に関する広報及び普及啓発、都道府県・市

町村を対象とした積極的な情報提供や相談対応等が国の施策として示されている。広域化を進めるに当たっては、このような取組が極めて重要であることを改めて認識の上、（１）～（３）の情報提供等を行うことが必要である。あわせて、都道府県や市町村においても、住民に対して広域化に関する理解を求めるきめ細かい取組が不断に求められる。

（４）一部事務の共同処理の推進の検討等

上記の課題等による影響を軽減しながら広域化の目的である消防防災体制の強化を図るため、広域化の期限や広域化後の消防本部の目指す規模をこれまでの広域化の状況や地域の特性・実情を踏まえたものとするに
加え、広域化の進め方についても、現行の枠組みのみを前提とすることなく、柔軟に選択肢を検討することも必要である。

例えば、現在行われている消防事務の全部を統合するという広域化の方式に加え、既に一部地域において取組が進んでいる消防指令業務等の一部の事務のみ共同処理する方式などを、事例の紹介を行うこと等を通じ、更に推進することについても検討が必要である。

（５）都道府県への支援等

都道府県については、現在、補助金の支出や職員の協議会への派遣等を行うことにより、市町村による広域化に向けた取組がより円滑に進むよう、積極的に市町村に関与しているところも見られるが、都道府県のそれらの支援は有効であると考えられる。平成18年の消防組織法の改正の趣旨も踏まえ、都道府県には関係市町村間の必要な調整、情報の提供その他の必要な援助を行う役割を果たすことが更に期待される。とりわけ、関係市町

村間の連絡調整はもとより、市町村の財政負担に対する支援、広域化を行うために生じる市町村の事務負担に対する支援等について、より積極的にその役割を更に果たしていくことが望まれる。また、国においてもこのような都道府県に対する適切な支援が求められる。

6. おわりに

以上、諮問を受けた「東日本大震災をはじめとした大規模・多様化する災害等への消防の広域的な対応のあり方」のうち、消防組織法に定められる市町村の消防の広域化の今後のあり方について方針を示したところであり、消防庁においては、今年度末までの期限内における取組に努めつつ、この方針を踏まえて制度改正、財政支援、情報の提供その他の援助を含めて所要の措置を講じ、早期に本中間答申の実現に努めるよう要望する。