

国立国会図書館

消防団と消防の広域化

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 871 (2015. 8. 4.)

- | | |
|------------|------------|
| はじめに | 4 広域化の経緯 |
| I 消防団 | 5 広域化の進捗状況 |
| 1 消防団の位置付け | 6 都道府県消防論 |
| 2 消防団の役割 | おわりに |
| 3 消防団員の減少等 | |
| 4 減少等への対策 | |
| II 消防の広域化 | |
| 1 消防の広域化とは | |
| 2 広域化のメリット | |
| 3 広域化の方式 | |

- 我が国の消防体制を構築する二本柱である、非常備消防（消防団）及び常備消防（消防本部及び消防署）の現状と課題を概観する。
- 非常備消防である消防団については、団員数の減少等の課題があり、女性の活躍、学生の参加、事業所における推進といった方策が採られている。
- 常備消防は規模の拡大（広域化）が課題となっている。広域化には、迅速で効果的な出動、人員配置・機材の効率化というメリットがあるが、広域化を行うに当たっては、それぞれの地域の事情を考慮する必要がある。

国立国会図書館
調査及び立法考査局行政法務課
ながすえ りょう
(長末 亮)

第 8 7 1 号

はじめに

我が国の消防体制は、常備消防と非常備消防の2種類の消防機関で構成されている。前者は24時間即応できる体制をとっているのに対し、後者は火災等の発生時に非常勤の職員が参集して消防活動を行う。一般に、消防本部及び消防署が常備消防、消防団が非常備消防と言われる。¹

本稿では、消防体制全体の課題を概観するため、まず二本柱の1つを構成する消防団について、構成メンバーである消防団員の減少等の問題について述べ、次いで、他方の柱である常備消防について、組織体制の中心的な課題である「広域化」(規模の拡大)について説明する。

I 消防団

1 消防団の位置付け

消防団は住民有志により組織されている公的機関である。消防団員は日常、それぞれの職業や学業に従事しているが、必要の都度招集され、消防活動を行う。団員は非常勤の地方公務員であるが、報酬はわずかであり、消防団は自発的な住民消防組織に近い組織とされる²。ただし、後述するように、本来の活動以外の役割も事実上担っていることが多い。

前述のとおり、我が国の消防機関には、消防本部、消防署、消防団がある。各市町村はこれらの3消防機関のうち、少なくとも1機関を設置する義務がある(「消防組織法」(昭和22年法律第226号)第9条)。消防団を設置する場合は、市町村の条例による(同法第18条第1項)。消防団は法律上、消防本部や消防署とは独立しており、これらの機関と上下関係にあるわけではないが、災害時の指揮命令系統の一元化を図るため、消防団は消防本部の長(消防長)又は消防署長の「所轄の下」に行動するとされている(同法第18条第3項)。この意味は、消防長や消防署長は直接個々の消防団員に命令するのではなく、消防団の指揮者に対し命令を行い、指揮者が部下の消防団員に対し直接命令するということである³。

2 消防団の役割

消防団の主要な役割は、火災発生時の対応である。消防本部の規模が小さな地域では、初期消火を消防団が担うことが多い。一方、消防本部の規模が大きく、常備消防が緊密に配置されている市街地では、延焼防止、残火処理、警戒区域の設定(いわゆる野次馬の立入りの禁止)などの補完的な役割を担うことが多い。補完的活動といっても、これらの活動は重要・不可欠なものであり、これにより常備消防もその機能・役割を十全に果たすこ

¹ 日本消防協会編『消防団120年史』近代消防社, 2013, p.165.

² 消防基本法制研究会編著『逐条解説消防組織法 第3版』東京法令出版, 2009, pp.198-199; 永田尚三「消防団の現状と課題—共助の要である消防団の衰退を食止めることは可能なのか—」『武蔵野大学政治経済研究所年報』7号, 2013, p.87. なお、法律上は常勤の消防団員も任用できるが、実務上は例外的である。

³ 日本消防協会編 前掲注(1)

とができるとされている⁴。

また、消防の役割の1つとして救助や救急があり、消防団は大規模災害時に避難誘導や救助を行う。なお、消防団は傷病者の搬送や応急手当等を行うことはできるが、救急搬送に際して緊急通行⁵を行うことはできない⁶。

国民保護との関係では、消防団は民間防衛組織としての役割を期待されている。国家的緊急事態発生時には、住民避難誘導、初期消火、被災者救出等の活動を行うことになる⁷。

その他、地域の慣例などにより、例えば、行方不明者の捜索、緊急を要する除雪や屋根の雪下ろし、地域の伝統行事等の継承、祭りの見回り等を行っている例がある⁸。

なお、水害時に堤防や水門の監視や警戒などを行う組織として水防団がある。消防団と同様、非常勤の地方公務員で、平常時は各自の職業に従事している。この水防団員を消防団員が兼務している地域が多い。水防団の根拠法は「水防法」（昭和24年法律第193号）であり、同一人が同一装備で水害時に出勤していても、法律上は出勤時の身分は異なることになる。⁹

3 消防団員の減少等

消防団員については、①団員数の減少、②被雇用者化、③平均年齢の高止まりといった課題が指摘されている。団員数は一貫して減少しており、消防団が消防組織法に位置付けられた昭和23年時点では200万人を超えていたが、平成2年には100万人を割り込み、平成26年10月1日現在では約87万人となっている¹⁰。ただし、団員数が減少しているとはいえ、平成2年以降の団員数は統計的な分析による予想よりは上回っており、減少は沈静化しているとの見方もある¹¹。

また、団員の職種についても、かつては農業や自営業をしているケースが多かったが¹²、被雇用者団員（いわゆるサラリーマン団員）の割合が一貫して上昇しており、平成25年には71.9%と高い水準で推移している¹³。勤務先が地元でない場合は、平日の昼間に消防活動を行う場合に支障を来すという問題が指摘されている。

団員の平均年齢は、平成5年は35.6歳、平成15年は37.3歳であり、平成26年において

⁴ 同上, p.214.

⁵ 道路交通法（昭和35年法律第105号）第39条及び第40条の規定により優先的に通行すること。

⁶ 「第2回救急業務のあり方に関する検討会議事録」2011.8.30. 消防庁ホームページ <http://www.fdma.go.jp/html/intro/form/pdf/kyukyu_arikata_h23/02/gijiroku.pdf> なお、本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は2015年7月3日である。

⁷ 永田尚三「消防団衰退の背景と今後の消防団活動」『都市問題』105(9), 2014.9, p.53. なお、避難住民の誘導については、「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」（平成16年法律第112号）第62条に規定されている。

⁸ 瀧澤忠徳『消防・防災と危機管理—全国自治体職員のための入門・概説書—改訂新版』近代消防社, 2012, p.262.

⁹ 永田 前掲注(2), p.89.

¹⁰ 林春男「消防団活動の活性化と地域防災力の確保」『都市問題』前掲注(7), p.75; 「消防団の統計データ」日本消防協会ホームページ <<http://www.nissho.or.jp/contents/static/syoubodan/toukei-data.html>>

¹¹ 林 同上, p.76.

¹² 「団員減少・高齢化で変わる消防団 機能別に組織化、学生・女性も力に 事業所減税や買い物特典で支援も」『日経グローバル』No.247, 2014.7.7, p.35.

¹³ 「消防団に関する数値データ」消防庁ホームページ <<http://www.fdma.go.jp/syobodan/data/scale/index.html>>

は 39.9 歳である。毎年少しずつではあるが、平均年齢が上昇している¹⁴。

①については、消防の常備化の進展とも関係があり、また、②及び③については郡部から都市部への人口移動や就業形態等の社会構造の変化に伴い、地域を担う若者そのものが減少しているといったことが背景にある¹⁵。遠距離通勤が一般化しており、地元帰属意識の希薄化や職場による消防団活動の制約といったことなどが、若者が消防団入団をためらう原因とされている¹⁶。

男性の若者に限らず、20 歳以上の者を広く対象とした平成 24 年の世論調査¹⁷によれば、もし消防団に入ってほしいと言われたらという設問に対し、「入らない」とする回答が 72.6%と最も多く、入団しない理由の上位には「体力に自信がない」(46.7%)、「高齢である」(39.3%)、「職業と両立しそうにないと思う」(29.6%)、また、女性からの回答として「男の役割だと思っている」(16.9%)などが挙げられている(複数回答、上位 4 項目)。

4 減少等への対策

消防団員数の減少等は、消防の常備化の進展や、少子高齢化による人口の変化を反映しており、やむを得ない面もあるが、東日本大震災で明らかになったように、大規模災害については公助(公共援助)だけで対応することは困難であり、近隣が互いに助け合う共助で補完しなければならず、地域防災についてその要となるのが消防団であるとされている¹⁸。

前述した団員の減少、平均年齢の高止まりといった消防団の構成員の課題に対し、どのような対策が考えられているかを紹介する。

(1) 消防団に関する法律の制定等

消防団活動の充実強化について、東日本大震災における経験を踏まえ、平成 24 年 2 月に日本消防協会の意見¹⁹が決議された。消防団の増員確保については、①様々な方法による消防団の認識度と評価の向上、②事業所(消防団員の勤務先)の協力推進のための環境整備、③地域の状況に応じた団員確保対策への支援が提言されている。

また、平成 24 年 8 月には消防庁の「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」の報告書²⁰が出され「若者が入りやすい消防団へ」として処遇の改善、事業所への働きかけ等についての提言がなされた。

平成 25 年に、自由民主党消防議員連盟は「地域総合防災力整備促進法(仮称)制定に関する PT」というプロジェクトチームを設置し、消防庁や文部科学省のほか、消防団指導者

¹⁴ 「特集 2 消防団等地域防災力の充実強化」消防庁編『消防白書 平成 26 年版』2014, p.10.

¹⁵ 林 前掲注(10), pp.76-77.

¹⁶ 後藤一蔵「消防団はどうあるべきか—その今日的課題と東日本大震災を踏まえて—」『都市問題』102(9), 2011. 9, p.71.

¹⁷ 内閣府政府広報室「「消防に関する特別世論調査」の概要」2012.10.4. <<http://survey.gov-online.go.jp/tokubetu/h24/h24-syoubou.pdf>>

¹⁸ 永田 前掲注(2), p.80; 古屋圭司ほか編著『“消防団基本法”を読み解く』近代消防社, 2015, p.5.

¹⁹ 日本消防協会「東日本大震災後の我が国消防のあり方に関する意見」2012.2.23. <http://www.nissho-jyohou.jp/nisshohp_img/topi/pdf/shinsai_ikensho.pdf>

²⁰ 消防庁国民保護・防災部防災課「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報告書」2012.8. <http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h24/2408/240830_1houdou/01_houkokusyo.pdf>

からもヒアリングを行い、法律案要綱の作成に向けて検討を行った²¹。

各党の協議を経て、同年 12 月「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律」（平成 25 年法律第 110 号）が議員立法で成立した。この法律により、公務員の兼職について職務の遂行に著しい支障があるときを除き認めなければならないとする規定（第 10 条）や、国・地方公共団体の事業者に対する財政上・税制上の措置についての規定（第 11 条第 3 項）、大学等の協力についての規定（第 12 条）などが定められた。

この法律の制定を踏まえて、平成 26 年 2 月に消防団を中核とした地域防災力の充実強化の在り方について消防庁長官が第 27 次消防審議会に諮問し、消防審議会は同年 7 月に中間答申²²を行ったところである²³。

これらの内容を踏まえつつ、学生・若者の参加、女性の加入促進、事業所（勤務先）についての制度を見ていくこととする。

（2）学生・若者の消防団への参加

前述したように、消防団員の平均年齢は高止まりしていることから、若者の加入促進が必要とされている。第 27 次消防審議会の中間答申は、学校がある通学先の市町村でも入団を認めるべきとするほか、大学キャンパス内における学生消防（分）団の設置と並び、就職を想定したインセンティブの付与が効果的であるとの指摘を踏まえて、消防団に所属する学生へ推薦状²⁴を出すことや、経済界に対する周知について提言している²⁵。

学生を消防団員として採用する動きは既に各地に広がっており、消防団に加入している学生の人数は増加している。平成 18 年には全国で 1,234 人だったが、平成 26 年 4 月 1 日現在では 2,656 人とほぼ倍増している²⁶。

なお、平成 26 年 12 月の自由民主党の政策集²⁷のうち、消防団に関係する項目として「ギャップイヤー」（高校卒業後や大学入学後に一定の休学期間を得てから学業を開始する制度。ギャップタームとも呼ばれる。）を活用して海外留学、消防団体験等の体験活動に取り組む大学を支援することや体験活動等の単位化を促すことなどが盛り込まれている。

これらは、消防団への自発的な加入を促進するという観点からの施策であるが、消防を含む一定の奉仕活動を国民の義務の 1 つとして位置付けるべきとの考え方もある。例えば、災害対策とボランティアについては、①参加する人数の変動幅が大きい、②長期性の保証がない、③計画化が困難である、という問題があるとし、これらの問題を解決するため「民役（民間役務）」を導入することを提言する見解がある²⁸。また、自衛隊、消防隊、福祉等

²¹ 務台俊介「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律の成立について」『近代消防』52(2), 2014.2, pp.30-38.

²² 消防審議会「消防団を中核とした地域防災力の充実強化の在り方に関する中間答申」2014.7.3. <http://www.fdma.go.jp/neuter/about/toshin/h26/260703_chiiki_bousairyoku_jujitsu_kyoka_no_arikata.pdf>

²³ 濱里要「第 27 次消防審議会「消防団を中核とした地域防災力の充実強化の在り方に関する中間答申」等について」『近代消防』52(10), 2014.10, pp.44-49.

²⁴ なお、消防庁は、市町村が消防団活動に取り組んだ大学生に対し認証状や認証証明書を交付する要綱の例を通知している。（消防庁地域防災室「消防団の充実強化に向けた当面の重点取組事項について」『消防の動き』No.525, 2015.1, pp.25-26.）

²⁵ 消防審議会 前掲注(22)

²⁶ 消防庁地域防災室 前掲注(24)

²⁷ 自由民主党政務調査会「政策集 2014 J-ファイル」2014.12.1. <http://jimin.ncss.nifty.com/2014/political_promise/sen_shu47_j-file_1210.pdf>

²⁸ 佐瀬昌盛「日本新生のため「民役」の導入を」『産経新聞』2011.5.26.

の現場に数年間従事し、公に尽くすという義務を憲法に盛り込むべきだとする見解²⁹、徴兵制に積極的な見解を示しつつ、補足的な代替役務として消防等の選択肢があり得るとする見解³⁰、一方、徴兵制は不要としつつ、消防分野を含めたボランティアの義務付けについては積極的に評価している見解³¹などが見られる。

(3) 女性の加入促進

前述した世論調査結果では、消防団に入団しない理由の上位に女性の回答として「男の役割だと思っている」が挙げられていた。消防団の多くは現在も男性によって構成されていることは事実である。平成26年10月1日現在、約87万人の団員がいるが、女性消防団員は約2万2000人であり³²、女性割合は約2.6%である。第27次消防審議会の中間答申では、いまだに女性のいない消防団（全体の約40%を占める）について、加入促進に取り組むよう徹底するほか、消防団全体についても、更に積極的な加入促進の必要性が提言されている。

割合としては今なお少ないが、女性消防団員数が公表された平成2年以降、女性割合は一貫して増加してはいる。女性団員は、それぞれの既存の分団に所属するというよりは、女性のみから成る分団に所属する例が多いとされる³³。

実務上の女性消防団員の役割は、消火活動に直接従事するよりも広報・防災教育の活動が主である³⁴。とはいえ、災害発生時についても、高齢者への対応は女性団員による方が受け入れられやすいこと³⁵、女性は地域の事情をよく知っていることが多いため、救助や避難誘導にきめ細かに対処し、大きな力を発揮すること³⁶が特長とされている。

(4) 事業所について

前述のとおり、かつては消防団の担い手として、農業や自営業に従事する者が多くを占めていたが、現在では被雇用者団員が多くなっている。前述の世論調査結果では「職業と両立しそうにないと思う」が消防団に入団しない理由の上位に挙げられており、消防団活動には、勤務先の理解が重要になってきている。この点については、消防団協力事業所表示制度が平成18年度に開始されている。この制度は、団員の積極的な採用や活動に対して配慮する企業に対して、各自治体が認定する「シルバー」と、その中から推薦されたものにつき、消防庁が認定する「ゴールド」の2種類の表示証の交付を行う制度である。取得した表示証は社屋に提示でき、「消防団協力事業所表示制度」表示マークを自社ホームページなどで公表することができる³⁷。平成26年4月1日現在、1,046市町村で本制度が導入済

²⁹ 「金曜討論 憲法9条」『産経新聞』2012.8.31における櫻井よしこ氏の見解。

³⁰ 「金曜討論 国防の義務」『産経新聞』2012.9.28における葛城奈海氏の見解。

³¹ 同上 における田嶋陽子氏の見解。

³² 「消防団の統計データ」前掲注(10)

³³ 後藤 前掲注(16), p.74.

³⁴ 永田 前掲注(2), p.103.

³⁵ 後藤 前掲注(16), p.74. また、女性被災者から女性の方が体の不調についての相談がしやすいという声もある。(「土砂災害 避難者癒やす女性消防団員 不安聞き 細やか心配り＝広島」『読売新聞』(大阪版)2014.9.2.)

³⁶ 「団員減少・高齢化で変わる消防団 機能別に組織化、学生・女性も力に 事業所減税や買い物特典で支援も」前掲注(12), p.33.

³⁷ 後藤一蔵「東日本大震災と消防団の今後の課題」『公営企業』No.525, 2012.12, p.5; 「消防団に入るには 企業の方へ」消防庁ホームページ <<http://www.fdma.go.jp/syobodan/welcome/company/>>

みであり、消防庁協力事業所数は741事業所、市町村協力事業所数は10,425事業所である³⁸。

また、税制面や公契約において優遇措置をとる自治体もある。例えば、長野県では中小法人や個人事業主を対象に、消防団協力事業所に認定され、消防団員が2人以上いることなどの条件を満たせば、事業税が減免されるという制度を設けている³⁹。また、総合評価落札方式での入札時に加点するといった、入札時に有利になる制度を設けている市町村もある⁴⁰。

(5) その他の対応策

地域によっては、配達などで地域の状況に詳しい郵便局員で構成する消防団を結成した松山市や、個人の水上バイクを使って市の追加負担なく救助活動を行う「水上バイク隊」を機能別分団として結成した宮崎市など、独創的な例も見られる。また、松山市では、消防団員にIC機能付き団員証を配布し、市内の応援事業所で提示すると家族を含めて割引などの特典を受けられる制度を導入している。こうした地域ぐるみで消防団員を応援する取組は、他の市町村でも実施しているところがある。⁴¹

II 消防の広域化

1 消防の広域化とは

消防団の現状と課題については前述したとおりであるが、本章では消防行政のもう一方の柱である常備消防体制の課題である、広域化について見ていく。消防の広域化とは、常備消防の規模を拡大することであり、例えば隣り合う市町村が共同で消防事業を行うことにより、複数の市町村を管轄範囲とする常備消防体制を構築することを意味する⁴²。小規模な消防本部では対応が困難であるような大規模災害の発生に対処する必要があることなどから、消防庁は消防の広域化を推進し、地方公共団体がこれに取り組んでいる。なお、法律上の広域化の定義は、「二以上の市町村が消防事務（消防団の事務を除く。…（中略）…）を共同して処理することとする事又は市町村が他の市町村に消防事務を委託することをいう」（消防組織法第31条）である。消防団については地域に密着した消防防災活動を行うという特性上、広域化の対象外である⁴³。

2 広域化のメリット

(1) 迅速で効果的な出動

広域化の分かりやすいメリットとして、消防本部の境界線解消により、直近の消防署か

³⁸ 「特集2 消防団等地域防災力の充実強化」消防庁編 前掲注(14), p.13.

³⁹ 「団員減少・高齢化で変わる消防団 機能別に組織化、学生・女性も力に 事業所減税や買い物特典で支援も」『日経グローバル』前掲注(12), p.35.

⁴⁰ 「特集2 消防団等地域防災力の充実強化」消防庁編 前掲注(14), p.13.

⁴¹ 「団員減少・高齢化で変わる消防団 機能別に組織化、学生・女性も力に 事業所減税や買い物特典で支援も」『日経グローバル』前掲注(12), pp.34-35.

⁴² 中垣内隆久「市町村消防の広域化に向けて」『地方財務』No.711, 2013.9, pp.96-97.

⁴³ 「市町村の消防の広域化に関する基本指針」（平成18年7月12日消防庁告示第33号）

ら出動することで災害現場への到達時間が短縮されることがある⁴⁴。火災・救急事案は速やかな初動体制が極めて重要であるところ、小規模な消防本部では投入可能な機械力・人員がそもそも限られる。周辺の自治体の応援による補完はなされているところであるが、いわゆる「兵力の逐次投入」という弊をもたらす懸念もあり、応援対応では限界があると指摘されている⁴⁵。広域化により、出動態勢が充実し、住民サービスが向上することが期待される。

（２）人員配置の効率化

社会経済の発展に伴い、例えば救急救命士のように、消防職員に専門的な知識・技能が求められるようになってきており、より多くの教育訓練が必要とされている。消防本部には、消火活動、救急、予防など多くの任務があるが、小規模な消防本部では同一の人員が複数の役割を担当せざるを得ず、専門性を深める余裕が少ない。広域化を行うことにより、総務や通信指令といった間接部門を中心にした組織・人員の効率化を図ることが期待できる。⁴⁶

（３）車両等の機材の効率化

消防に用いられる機材は用途が特殊であり、大量生産方式になじむものではないため、多額の経費を要するのが通例である。広域化で財政規模が拡大することにより、はしご車等、災害の種別に適した高度な車両・資機材を整備することが可能となる⁴⁷。

また、現在の消防無線の周波数帯の使用期限は平成 28 年 5 月 31 日とされており、各消防本部は、この期限までに消防無線をデジタル化する必要がある⁴⁸。消防の広域化を行えばデジタル化をまとめて行うことができるため、設備投資負担が軽減するというメリットがある⁴⁹。

3 広域化の方式

消防の広域化については、主に、複数の自治体の消防業務を共同して処理する組合方式と、事務を委託することにより広域化を実現する委託方式のいずれかの方式により行われる⁵⁰。それぞれメリット・デメリットがあるため、地域の実情に合わせた方式を選択することが重要である。

⁴⁴ 渡辺雅洋「防災レポート 消防力適正配置調査からみた消防広域化検討について」『消防科学と情報』No.117, 2014.夏, p.43; 「消防本部 進まぬ再編」『読売新聞』（横浜版）2014.1.24.

⁴⁵ 中垣内 前掲注(42), pp.98-100.

⁴⁶ 永田尚三「消防行政の広域化について—東日本大震災後の最新動向—」『都市問題』前掲注(15), pp.82-83; 「市町村消防の広域化」消防庁編 前掲注(14), pp.142-150.

⁴⁷ 中垣内 前掲注(42), p.101.

⁴⁸ 総務省「消防・救急無線のデジタル化の促進」WARP ホームページ <<http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8433499/www.soumu.go.jp/soutsu/kinki/safety/torikumi/02.html>>

⁴⁹ もっとも、消防業務全体の広域化まではせずに、消防指令業務のみを共同化することによってもデジタル化設備投資額自体は軽減できる。また、指令業務職員の効率的な配置を図ることもできる。（「消防通信指令業務、6本部が共同運用」『朝日新聞』（名古屋版）2014.2.26; 「市町村消防の広域化」消防庁編 前掲注(46), p.150.）

⁵⁰ 消防庁消防・救急課「消防広域化マニュアル」2014.3. <<http://www.fdma.go.jp/neuter/koikika/pdf/manual/m00.pdf>>

（１）組合方式

組合方式は、地方公共団体が事務を共同処理するための制度であるところの、一部事務組合や広域連合という法人格を有する組織を共同で設置し、その組織に消防業務を行わせるというものである。一部事務組合の設置は「地方自治法」（昭和 22 年法律第 67 号）第 284 条第 2 項、広域連合の設置は、同法第 284 条第 3 項に規定されている。この方式のメリットとしては、各自治体が基本的に同等の立場で組織運営に参画できることがある。しかし、多くの市町村から成る巨大な組織の場合は、意見集約や合意形成に時間がかかるおそれもある⁵¹。

（２）委託方式

委託方式は、ある自治体が他の自治体に事務を委託することを認める地方自治法上の「事務の委託」⁵²を用いるものである。ただし、委託した場合は、消防事務は原則として委託された自治体の名において行われ、委託した方の自治体には消防事務を処理する権限がなくなる。事務委託方式により消防を広域化した場合、各自治体の実情に応じた適正化が可能であることや、組織運営コストが少なくなるといったメリットがある一方、各自治体の関与が希薄となるおそれがある。この点、消防の運営を協議する場を設けるなどにより、相互の意思疎通に特に意を用いる必要があるとされている。⁵³

4 広域化の経緯

これまでの消防広域化の動きを概観すると、平成 6 年に「消防広域化基本計画の策定について」⁵⁴が発出されている。これにより、管轄人口 10 万人を基準とした広域化が目指され、平成 5 年から平成 13 年の期間で消防本部数は 932 から 904 へと 28 減少した。おおむねこの減少分が広域化によるものと考えられている。⁵⁵

また、いわゆる平成の大合併により、平成 13 年から平成 21 年までに全国市町村数が 3,227 から 1,777 へと大幅に減少した。これに伴い、消防本部数も 904 から 803 へと 101 減少した。こうした市町村合併のピークは平成 15 年から平成 17 年にかけてであるが、この時期には、市町村そのものの合併の是非については検討されたものの、消防の広域化は主なテーマとはならなかった。⁵⁶

現在の広域化の取組に直接つながる動きは、平成 18 年に消防組織法が改正され、広域化の定義・理念や広域化の基本スキームを法律レベルで規定したことに始まる。平成 18 年 7 月には「市町村の消防の広域化に関する基本指針」が告示され、管轄人口を 30 万人以上とすることを目安として、平成 24 年度までを目途に広域化を実現することが示された。⁵⁷

しかしながら、平成 24 年度の期限後も小規模な消防本部が多数存在していたことから、平成 25 年 4 月には基本方針が見直された。ここでは、消防本部の規模については、管轄人

⁵¹ 永田尚三『消防の広域再編の研究—広域行政と消防行政—』武蔵野大学出版会、2009、p.71.

⁵² 地方自治法第 252 条の 14 以下に規定されている。

⁵³ 消防庁消防・救急課 前掲注(50); 「広域化に成功するということ」『J レスキュー』No.63, 2013.5, pp.76-79.

⁵⁴ 平成 6 年 9 月 20 日付け消防消第 135 号各都道府県知事あて消防庁長官通知

⁵⁵ 渡辺 前掲注(44), p.41.

⁵⁶ 同上

⁵⁷ 同上

口 30 万人に必ずしもとられずに地域の事情を十分に考慮する必要があるとされた⁵⁸。また、広域化実現の期限は平成 30 年 4 月 1 日まで延長された。その他、「消防広域化重点地域」の枠組みが創設された。これは、都道府県知事が、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や、広域化の機運が高い地域を指定し、その地域に対して国・都道府県が集中的に広域化を支援するというものである。⁵⁹

また、平成 27 年 4 月には、各都道府県知事あてに「期限内の消防の広域化の進展について」が発出され、①消防広域化重点地域の指定、②更なる積極的な支援策の検討・実施、③消防広域化推進アドバイザー制度⁶⁰等の活用について要請がなされた⁶¹。

5 広域化の進捗状況

平成 18 年以降、平成 27 年 4 月 1 日現在までに、39 の地域で広域化が実現しており、消防本部数は 750 まで減少してきている。一方、広域化の協議があまり進展していない地域も多い。

広域化が進まない理由は地域により様々である。地域的な特質としては例えば、山地等で地域が分断されており、地形的な理由でメリットが見いだせないという理由や、広域化の対象となっていない各地域の消防団と連携が取りにくくなることの懸念などがある。また、比較的小規模な消防本部としては、広域化後の管轄範囲では周辺地域としての位置付けとなってしまう、消防力が低下するということを懸念する一方、比較的大規模な消防本部としては、周辺地域へ消防力が流出することを懸念するという理由が挙げられており、元の消防本部の規模の大小と広域化の進めやすさに関係はないようである。⁶²

また、消防職員の給与を同一水準にする場合、従来の給与が新たに設定する給与水準を下回っている消防本部にとっては、差額の人件費の負担が増すこととなるという問題もある⁶³。

その他、消防職員は現場活動のプロではあるものの、財政や人事をテーマとする会議や交渉については不慣れであるということも広域化の協議が進まない理由として指摘されている⁶⁴。

⁵⁸ 「市町村の消防の広域化に関する基本指針の一部を改正する告示」（平成 25 年消防庁告示第 4 号）

⁵⁹ 「市町村消防の広域化」消防庁編 前掲注(14), p.147.

⁶⁰ 広域化を実現した消防本部の幹部職員等で総務省消防庁に登録された者を市町村等に派遣し、助言等を行う制度

⁶¹ 平成 27 年 4 月 27 日付け消防消第 91 号各都道府県知事あて消防庁次長通知

⁶² 消防庁消防・救急課「消防広域化関係資料」2014.12. <http://www.fdma.go.jp/html/data/koikika/pdf/2612_koikika_shiryou.pdf> このほか、広域化により現場到着時間短縮といった効果が期待できる一方で、広域化直後の職員へのアンケートで、現場の地理に不案内な職員が通信指令業務を担当することが不安であるとの回答が多かったことを報じた記事がある。（「とちぎ消防組合発足 管轄広大 指令に不安も 地理不案内な職員も担当 現場到着時間の短縮期待」『北海道新聞』2015.5.24.）また、広域化後の効果について積極的な評価を掲載している例が見られる。（「消防広域化の効果—広域化から 2 年を経過して—」小田原市ホームページ <<http://www.city.oda.wara.kanagawa.jp/municipality/formunici/kouikika/kouka02.html>>）

⁶³ 「広域化に成功すること」前掲注(53), p.79.

⁶⁴ 同上, p.78; 中垣内 前掲注(42), p.111.

6 都道府県消防論

我が国の消防は市町村によって行われている。しかし戦前は、消防は警察行政の一部として扱われており、警察は内務省の傘下に置かれ、国（内務大臣）の指揮下にあった。戦後、GHQによる警察制度の民主化に伴う改正により、消防と警察は分離された上で市町村に任せられることとなったのである⁶⁵。ただし、占領終了後、警察については市町村の範囲を超えて犯罪が行われることが多いといった理由から、広域的な地方自治体である都道府県単位の組織に再編され、現在に至っている⁶⁶。一方、消防については市町村が責任を持つという原則は変わらないままである。しかし、都道府県に類する規模の消防組織がないわけではない。例えば、東京都の消防については東京消防庁にほぼ一本化されており、また、平成26年4月に発足した奈良県広域消防組合は、奈良県下の市町村のうち、奈良市と生駒市を除く37市町村で構成されている。消防の広域化の規模の議論の中で、警察組織と対照し、消防組織も都道府県単位でまとめていくことを提唱する見解もある⁶⁷。

スケールメリットの点では、前述のとおり、財政基盤の強化や人員の専門化といったことが期待される。ただし、都道府県単位で消防を組織することについては、検討すべき点として、①防火・防災は住民の身近な問題であるにもかかわらず、行政と住民の距離感が生まれる懸念があること、②消防団との関係が分断される危険性があること、③防災は市町村優先主義に基づく自治の基本であり、地方主権を重視すべきであること、といった諸点が挙げられている。⁶⁸

おわりに

本稿では、我が国の消防体制の二本柱である、非常備消防（消防団）と常備消防それぞれの現状について概観した。前者については地域密着という性質上、活動内容の詳細は各地域によって様々である。また、後者については、管轄人口5万人未満の小規模な消防本部が数多くある一方、管轄人口が100万人以上の大規模消防本部も存在する。職員数についても、東京消防庁は最多の約1万8000人を擁する一方、職員数が100人未満の消防本部も珍しくなく、地域間格差が大きい行政分野であるとされており⁶⁹、画一的な対応になじまない分野である。大規模災害への対応が重要視されている昨今、それぞれの地域での十分な議論と対応が望まれる。

消防分野については、専門誌には詳細な議論が掲載されているが、一般的なメディアに取り上げられる頻度は比較的少ない。本稿が消防分野の課題を考えていく際の一助になれば幸いである。

⁶⁵ 消防法研究会編著『消防法の実務—テーマ別ユニット解説単元— 16訂』東京法令出版, 2013, pp.1-3.

⁶⁶ 田村正博『警察行政法解説 全訂』東京法令出版, 2011, pp.13-16.

⁶⁷ 木下敏之「市町村の「消防組織」は都道府県に移すべきだ」2011.5.23. 日本ビジネスプレスホームページ <<http://jbpress.ismedia.jp/articles/-/8533>>

⁶⁸ 永田 前掲注(51), pp.113-128. ただし、著者は①及び③は克服できる問題としている。

⁶⁹ 永田 前掲注(46), p.81.