

消防力適正配置調査からみた消防広域化検討 について

消防科学総合センター

主任研究員 渡辺 雅洋

消防科学総合センターでは、消防力の適正配置調査事業を行っております。初めて調査を行ったのは昭和62年であり、以降、今日に至るまで約120の消防機関等において調査・報告を行ってきました。

適正配置調査を実施した消防機関等の理由は様々であり、署所の老朽化などによる建て替えに合わせて、より効率的・効果的な運用を目指して署所の適地を検討する場合はじめとして、署所の新設や統廃合、署所と消防車両の関係から見た適正な配置の組み合わせ、限られた職員数で質の高い消防サービスを提供する場合の署所や乗車人数を含めた車両数の検討、あるいは消防力常備化の検討など、一言で適正配置といっても内容は多岐にわたっています。

一方で適正配置調査を行う背景としては、消防機関等で共通している部分もみられ、これまで時期に関係なく調査理由として消防の広域化に関連している事例は数多くありました。消防の広域化自体は決して目新しいものではなく、各地で一部事務組合等による組合消防本部が発足するようになったことをはじめとして、これまで連綿と各地で検討されてきたテーマといえます。

1. 近年の消防広域化のタイミング

広域化がある程度の規模的目標を持ち、全国的

な取り組みとして推進されるようになった一つの契機として、阪神淡路大震災において個々の消防機関の活動に限界や差異があるといった課題が明らかになったことが挙げられます。この後に緊急消防援助隊による広域応援制度の発足をはじめ、地元消防機関としてもある程度の規模を持ち大規模災害にあたる必要があるとの考えから消防の広域化が積極的に検討されるようになったと考えられます。

以下に、阪神淡路大震災以降における消防広域化の取り組みとして、契機となった3つのタイミングを整理します。

(1) 管轄人口10万を目指した消防広域化

平成6年9月の「消防広域化基本計画の策定について（消防庁通知）」により、管轄人口10万人を基準とした消防機関への広域化を目指し、各種の取り組みを行いました。管内人口10万人の消防組織は100人程度の規模であり、阪神淡路大震災での教訓から大規模災害対応にはこの規模以上の消防力が求められること、加えて住民一人当たりの消防費としても消防機関ごとで比較的格差の少ない金額になるといった規模的メリットがみられることが理由と考えられます。

この取り組みにより、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減少しました。概ねこの減少分が広域化によるものと考え

られます。

・適正配置等調査業務による検討

現在は、こうした10万消防を目指した地域は、その後30万消防の広域化へ移行することでほとんどの検討エリアが発展的に解消したと考えられます。そのため、この時期に広域化を果たした消防本部の課題や調査傾向を明確に取り上げることは難しいですが、このときの広域化のモデル地域として現在の佐賀広域の地域や、富山県を5ブロックに分けた広域化が考えられ効果検証が行われたほか、現在の広域化の基礎となった地域が多くあると考えられます。

(2) 市町村合併に伴う消防広域化

平成7年に地方分権一括法による合併特例法の改正とこれによる助成により、市町村合併が積極的にすすめられ、特に平成15～17年が市町村合併のピークとなりました。平成13年から平成21年の期間で、全国市町村数は3,227から1,777へと大幅に減少し、消防本部数は904から803へと101減少しました。この減少分が市町村合併に伴う消防広域化ものと考えられます。

この時期、近い将来に少子高齢化による人口減少と生産年齢人口の減少が顕著となることが全国的な問題として認識されるようになったことや、自治体規模を大きくすることで行政機関の効率化を高め、機能を維持することが図られたことが背景にあると言えます。加えて、合併特例債等の財政支援を受けるなど各種の優遇措置が図られ、市町村合併は大きく前進しました。

こうした動きは消防機関に対しては直接的な働きかけはなかったものの、組合消防管内がそのまま単独市となったり、これまでの消防機関の管轄を超えて市町村合併が行われ、管内境界の変更や、同一市町村でありながら合併前の市町村区分により複数の消防機関が管轄するなど、市町村合併が消防機関に少なからず影響する事例が見られました。

・適正配置等調査業務の検討

平成の大合併による市町村合併では、市町村そのものの合併の是非について検討されたものの、消防機関の広域化は主題ではなかったことから、上記のような課題をはじめ、常備ならびに非常備消防力の体制については検討されることは少なかったと考えられます。その結果、平成の大合併から10年が経過した現在、消防機関では、これまでの運用経験から挙げられた各種課題に対し、改めて消防体制を見直し、消防力適正配置を中心とした活動体制の再検討が進められています。また、組合消防の枠組みがそのまま単独市となった場合には、旧市町村の区分に縛られない署所配置の検討、旧市町村毎に行われてきた消防団屯所整備を1自治体として調整のとれたものに改めていく検討、あるいは、同一自治体でありながら複数の消防機関が管轄する場合があるときには一つの消防機関で管轄するよう改めるなどの取り組みが行われています。

こうした適正配置調査は、次に挙げる現在の消防広域化と並んで実施事例が多く、平成の大合併を経て消防機関も大きな変化を遂げてきたことを伺い知ることができます。

(3) 消防組織法の改正による消防広域化

平成18年6月「消防組織法の一部を改正する法律」が公布・施行され、平成18年7月「市町村の消防の広域化に関する基本指針」告示並びに「消防広域化推進本部」が設置されました。これを受け、多くの都道府県では消防広域化推進計画が策定され、策定後5年以内との考えに基づく平成24年度末を期限として、消防広域化について検討が行われました。当初は広域化対象市町村の組合せを検討する際に、管轄人口として30万となることを広域化の目安としていました。

広域化への取り組みは平成24年度末以降も継続されており、平成24年9月の消防審議会中間答申を受け、平成25年4月に基本方針が改正されまし

た。この改正のポイントとして、広域化対象市町村の組合せを検討する際には30万の規模目標には必ずしもとられず、これらの地域の事情を十分に考慮する必要があること、広域化の取り組みを先行して重点的に取り組む必要があるものとして「消防広域化重点地域」を都道府県知事が指定し、国・都道府県の支援を集中的に実施すること、広域化実現の期限を5年程度延長し平成30年4月1日とすること、以上の3点が挙げられます。

この取り組みにより、都道府県、市町村及び消防本部による広域化のための検討は各地で行われ、消防庁資料によれば、H25年7月1日現在、27ブロックが広域化し、そのうち4町村が非常備を解消したと報告されています。平成25年4月1日現在、消防本部数は770であり、平成21年同時期から33減少しましたが、これは広域化の取り組みによるものと考えられます。

・適正配置等調査業務の検討

消防機関の広域化を主題とした取り組みであり、災害等の対応力をより強固なものにすること、加えてスケールメリットにより組織の効率化を図ること等を目標に掲げ、全国各地の消防機関は、都道府県が作成した消防広域化推進計画に掲げる広域化ブロック案に沿って、消防広域化の可能性に

ついて検討が行われています。

適正配置調査は、広域化前の消防機関としての客観的運用効果の把握をはじめ、広域化協議会などでの運用効果検証、消防広域化後での効率化を目指した適正配置の検討など、広域化に関連して様々な場面において、調査資料を提供してより客観的な立場から検討できるようサポートできる場面がありました。この際は、同じブロックでの消防広域化であっても、そこに参画する消防機関の規模や大小関係によって、消防機関ごとに立場が大きく異なっていることを十分に理解し、それぞれの立場からメリットが把握・整理できるよう留意することが、重要でした。

2. 消防広域化での消防力適正配置調査のタイミング

上記のように、消防の広域化は決して目新しいものではなく、阪神淡路大震災以降も進められているものの、時期により背景が異なっており、それぞれの経緯から消防機関の課題も異なっていることがお分かり頂けたと思います。

ところで、消防力適正配置調査とは、対象とする地域の道路ネットワークや災害発生状況を基に、消防広域化前後あるいは消防署所や消防車両毎に、

	消防本部		組合加入 市町村	依託 市町村	非常備 町村	市町村 合計	
	単独	組合					
1993(平成5)年	932	465	468	2,442	170	159	3,236
1997(平成9)年	923	452	471	2,485	191	106	3,234
2001(平成13)年	904	429	475	2,532	202	64	3,227
2005(平成17)年	839	471	368	1,562	153	45	2,231
2007(平成19)年	807	487	320	1,149	129	40	1,805
2009(平成21)年	803	491	312	1,119	127	40	1,777
2011(平成23)年	797	495	302	1,063	125	37	1,720
2013(平成25)年	770	465	305	1,089	130	36	1,720
増減	-162	0	-163	-1,353	-40	-123	-1,516

※本表は「全国消防便覧」を基に作成した。また、単独自治体が、複数の消防本部に管轄される事例があるが、この場合は管轄規模の大きい消防本部を集計の対象とし、その他の消防本部は集計の対象外としている。

運用効果の把握、適正配置の算定を行う調査であり、条件を変えながら数多くのケーススタディを実施することで、効果的な消防体制の客観的な判断材料をとりまとめるものです。後半は、この消防力適正配置調査を実施するにあたって、広域化前、広域化検討中、広域化後の3段階に分けてどのような活用ができるか整理したいと思います。

(1) 消防広域化検討前の現状消防本部での検討

消防広域化としてモデル提示のあった地域で、現状の消防機関が協議会等で広域化を検討する前の段階である「消防広域化検討前」においては、消防力適正配置調査は自身の消防機関や管轄する地域を客観的に把握しておくといった活用が挙げられます。

消防機関は、消防広域化により管轄する地域の運用効果が低下することは避けるべきであり、広域化検討にあたりまずは自身の消防機関が、現状でどの程度の運用効果であるかを把握し、これを基にして広域化による影響を計り是非を判断すべきであると考えます。加えて、広域化により隣接する消防機関の影響を事前に検討しておくことも効果的であると考えます。

特に広域化対象となる消防機関の規模に差がある場合、小規模な消防機関は効率化を求められることがあることから、事前にこうした調査を行い、管轄する地域の将来像を持って検討にあたる必要があると考えます。

(2) 消防広域化検討中の広域化協議会での検討

協議会などの設置により複数消防機関が集まって広域化の是非について検討する「消防広域化検討中」においては、消防力適正配置調査は広域化メリットの把握のための活用が挙げられます。

広域化メリットの把握で最も分かり易いのは消防本部の境界線解消により、直近署所から出動することで、これまでより災害現場への走行時間が短縮することが最もイメージしやすい効果だと

言えます。

これに加えて、先ず、これまでの消防本部では未整備だった消防車両があった場合は、広域化により新たな消防力の運用が期待できること、次いで、消防本部で1台のみ保有する特殊車両があった場合は、広域化により同様の災害が同時に複数発生しても対処できること、最後に、運用台数をより多くすることにより、例えば救急車の全台出動が避けられることやポンプ車の出動台数増強など、通常の災害対応においてより厚く安定した消防体制であることができることが挙げられます。

検討の段階では、こうしたメリットを消防本部ごとに整理し、現在と広域化後でどちらの運用効果にメリットがあるのか、消防本部ごとに判断することができます。また、こうした中に課題があるとすれば、より具体的な検討項目として消防広域化検討中に捉えることができると考えます。

なお、消防広域化検討中において、広域化メリットの把握と、消防署所の適正配置による移転・統廃合は分けて検討すべきだと考えます。広域化メリットの把握は広域化による効果そのものに対し、その後の消防署所の適正配置は広域化により発生した効率運用のための可能性の検討であり、これらは分けて検討すべきと考えます。

(3) 消防広域化後の広域消防本部での検討

協議会などでの検討を経て1つの消防本部となった「消防広域化後」においては、消防力適正配置調査は、広域化に携わった全ての消防本部に対してフェアな方法による中長期的な消防体制整備のため、消防署所や消防車両の適正配置等の算定結果を提案するといった活用が挙げられます。

このとき、広域化直後の消防機関は、それまでの消防機関の構成署所を引き継いで運用していますが、一つの消防機関となった現状体制での運用効果を把握することが始めに考えられます。構成署所は従前の消防機関の枠組みの中で効率的運用を念頭に整備されたものであるとはいえ、新たな

枠組みの中では必ずしも効率的とは言えないことも考えられます。出動エリアが重複する署所、広域化後も走行時間の比較的長いエリアなど現状での課題を把握し、1つの消防機関として効率的な消防力運用を目指した配置案などを検討することができます。これと並行して、部分的な消防力配置検討ではなく、消防機関全体として中長期的にみた署所や車両数、新たな消防力整備の検討をすることで、現状での課題に対する対応方針を判断することもできます。消防科学総合センターが実施する消防力適正配置調査は、ケーススタディを多数行うことに長けており、様々な可能性の中から将来像を探ることができると考えます。

また、協議会などでの検討を経て、当面は消防機関を現状維持のままとする「消防広域化しない」場合においても、消防広域化を念頭とした消防力適正配置調査は意義あることであると共に、今後の消防体制検討のため、改めて現在の管轄において消防署所や消防車両の配置みなおしを始めとした算定結果を提案するといった活用が挙げられます。

3. おわりに

前半では、阪神淡路大震災以降の消防広域化のタイミングとその背景、後半では消防力適正配置調査を消防広域化を検討する中で実施するタイミングと検討事項についてとりまとめました。おわりに、消防力適正配置調査を消防広域化検討の中で実施するなかで、関連して留意すべき点について紹介します。

・効率化と行政サービスのジレンマ

消防力は管轄する地域住民の生命と財産を守るためにありますが、管轄地域の中心市街地部分では効率のよい消防力運用ができますが、郊外の中山間地域では必ずしも効率の良い運用ができると限りません。こうした地域をどの様に守備してい

くかは消防機関の考えを基にしますが、少なくとも効率化を優先するとサービスは低下する可能性があることには留意する必要があります。

・消防力を運用する職員数の検討

消防力の整備指針において、消防ポンプ自動車は5名、救急車は3名で運用することが示されていますが、特に消防ポンプ自動車運用に於いて十分な人員を配置することが困難な消防機関が少なくありません。その結果、1隊を5名で運用するときと比べて、人員が減少することで、放水口数の減少、安全管理が脆弱になるなどの部隊機能の低下が考えられます。消防署所や消防車両を運用するのは署所に配置された人員であることから、人員数にも着目することが必要で、例えば全体の消防職員数が同じならば、配置車両を減らしても1隊当たりの人員を増やして、部隊個々の能力を向上させることも、検討すべきと考えます。なお、乗車人員の重要性については、消防機関内では理解されても、自治体や住民にはなかなか理解しづらい部分であると言えます。対外的に理解を得るときには、より分かり易い説明が必要となります。

・消防署所機能の検討

消防広域化の検討の中でも署所の移転や統廃合があることは先に触れましたが、これに老朽化した署所の建て替えを兼ねて検討する場合があります。老朽化した署所は建築物としての安全性について建て替えが求められるとともに、機能性についても同様に不十分な面があることを理解して検討する必要があります。

例えば、警防面では出動準備室や救急消毒室等、近年整備される様になった諸室があり、事務スペースの面積や機能も見直す場合があります。生活面では仮眠室の個室化において、個室化自体の是非に始まりどの程度の個室化でプライバシーを確保するか検討が必要です。さらには、これらを滞りなく運用するための動線検討も必要となります。

多くの消防機関は滅多に署所の建て替えは行われないこと、また一度署所を建築すれば、その後数十年にわたって使用することを考えれば、消防署所機能の検討も充分に行われることが必要です。

消防の広域化はよりよい消防体制を構築できる機会であり、消防機関は十分な検討の上で中長期的な消防イメージの基に個々の消防力を整備していくことが大切と考えます。

以上