

□人口減少社会における消防体制のあり方

東京経済大学 吉井博明

はじめに

日本の人口減少が加速している。2015年の国勢調査(速報値)によると、日本の総人口は1億2,711万人で、2010年の1億2,806万人から約100万人減少している。この減少傾向は、今後急速に拡大し、2040年には1億0,728万人、2050年には9,708万人と1億人を割り込むと予想されている(国立社会保障・人口問題研究所)。また、人口減少は人口の高齢化と表裏の関係にあり、人口に占める高齢者の割合は、2015年の27%から2050年には39%へと12ポイントも増加するとみられている。このような人口減少と高齢化の加速は、消防サービスに対する社会の要請を大きく変化させるものと考えられる。

そこで本稿では、総務省消防庁に設置された「人口減少社会における持続可能な消防体制のあり方に関する検討会」がまとめた報告書(平成28年2月)に基づき、人口減少社会における消防体制のあり方について一部私見を交えながら考えてみたい。

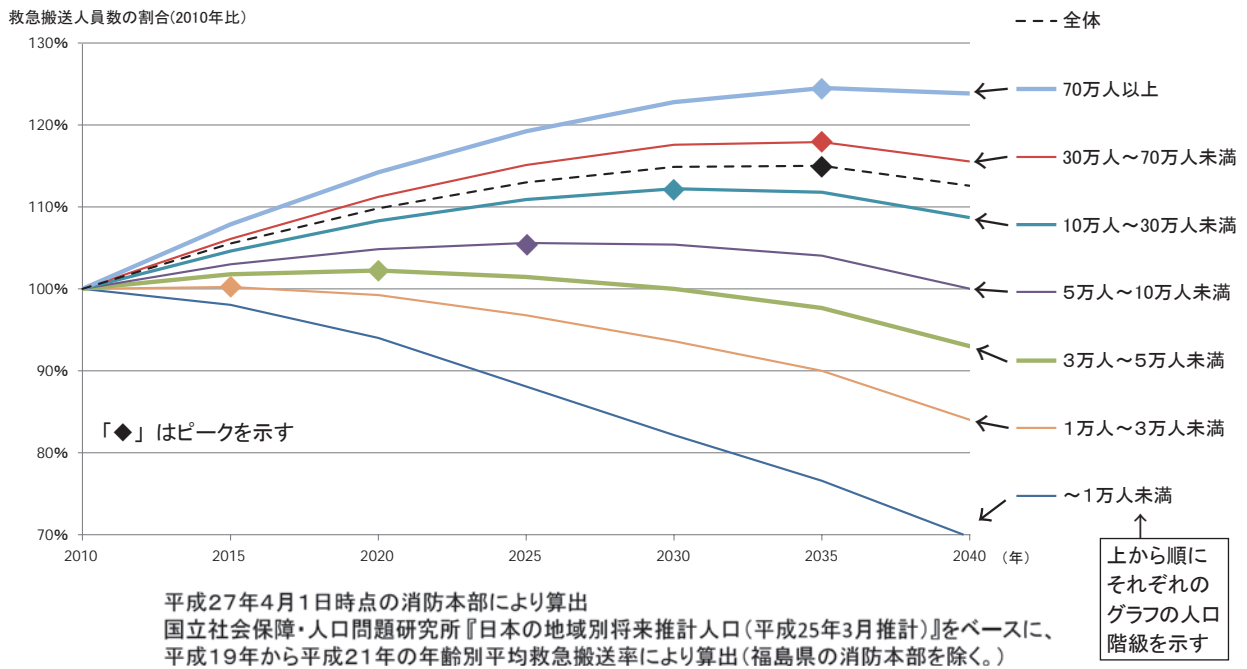
消防サービスに対する需要構造の変化

消防サービスとしては、救急、火災・予防、救助、自然災害対応などがあるが、出動件数から見ると、圧倒的に救急が多く、出動件数の約2/3を占めている。そのため、将来の消防サービスに対する社会的需要を考える場合、救急出動件数が

どう変化するかを中心に見る必要がある。そこで注意しなければならないのが、救急出動件数は単純に人口に比例するわけではないということである。年齢階層によって救急出動件数が大きく異なるため、高齢者人口がどう変化するかに大きく依存している。日本全体で見ると、総人口が減少してもしばらくは高齢者人口が増え続けるため救急出動件数は増加すると見込まれ、2035年頃に現在より約1割程度増加した段階でピークを迎えるのではないかと推測される。

しかし、これを消防本部の管轄人口別に見ると、1万人未満の消防本部ではすでにピークを過ぎて減少に転じており、1万人以上3万人未満では現在ちょうどピークを迎えていると推測される。また、3万人以上5万人未満の消防本部では2020年頃、5万人以上10万人未満の消防本部では2025年頃、10万人以上30万人未満の消防本部では2030年頃、30万人以上の消防本部では2035年頃にピークを迎える可能性が高い(図1参照)。つまり、消防本部の管轄人口規模の大小によって、予測される救急出動件数(需要)のピークが異なるのであり、当面、正反対の問題(需要増問題と需要減問題)に直面することになる。しかし、いずれ(2035年以降)は、すべての消防本部が救急出動件数の減少、すなわち消防サービスへの需要減への対応を迫られることになるのである。

全国的に2035年頃まで救急需要は増加を続ける。
 大規模な消防本部(管轄人口30万人以上)においては、全国平均を上回るペースで需要増が続く一方小規模な消防本部になるほど、需要増の割合が低く、需要のピークも早くなる傾向がある。また、非常に小規模な消防本部(管轄人口1万人未満)では、すでにピークを迎え、減少に転じていると考えられる。



消防本部規模別1消防本部あたり救急搬送人員数の推移(2010年を1とした場合)

当面の対策：もっとも有効な対策＝広域化

当面、たとえば、ここ10年間を考えた場合、需要減対応という深刻な問題が顕在化するのには管轄人口が3万人未満の小規模消防本部である。この問題へのもっとも有効な処方箋は、すでに平成6年から総務省消防庁が積極的に取り組んでいる広域化である。広域化(管轄人口の増大)によってスケールメリットが生じ、初動の消防力の増強や増援体制の充実、警防要員の増強や救急業務の高度化さらには設備の充実などが図れるからである。

しかし、この20年間、広域化の促進に向け多大な努力をしてきたにもかかわらず、実際に広域化が達成できたところは、市町村合併によるところを除くと、多くとは言えない。その背景には、小規模消防本部であっても消防サービスへの需要が増え、消防職員の数が増えていたので、切実感が乏しかったからである。実際、地方公共団体職員

の数を平成6年を100とした指数で見ると、一般行政職員が77と大きく減少する中で消防職員は110と増えている。しかし、これからはそのように悠長なことは言っていられなくなる。特に、小規模消防本部は、きわめて厳しい状況に置かれることになり、何らかの対応を迫られることは間違いない。

これまで広域化が十分に進まなかった理由としては、切実感以外に様々な要因が挙げられる。今後は、これらの阻害要因を抑制・排除する対策が求められている。特に以下の3点が重要と考えられる。

- ① 中核的消防本部の広域化に対する消極的な態度の転換：中核的消防本部は、広域化のメリットをあまり感じられず、むしろやっかいな問題を抱え込むことになるのではないかという危惧を持っていたため、広域化に消極的なところが少なくなかった。そこで、中核的消防本部が広

域化に積極的に取り組むきっかけとして、財政措置を含めたインセンティブを設定する対策が有効と考えられる。

- ② 都道府県による強いリーダーシップの発揮：広域化には企業合併と同様に多くの細かな障害（たとえば、給与格差問題等）が横たわっている。この障害を一つ一つ取り払っていくためには、リーダーシップ役が存在が不可欠である。広域自治体としての都道府県が、この役割を担っていくことが強く求められている。特に条件不利地域においては都道府県が市町村消防という原則を踏まえつつ、何らかの補完的機能を果たすことも含めて、広域化のリーダーシップを発揮することが重要である。
- ③ 段階的アプローチの許容：組織の一元化を目指す広域化が難しい地域においては、一挙に一元的な組織に移行するのではなく、指令の共同運用や予防業務の相互応援などを通じて近隣消防本部との連携・協力等を促進することにより広域化の有効性を確認しつつ広域化に向けて漸進する段階的アプローチも許容すべきである。

条件不利地域での消防サービスの持続対策

現在すでに市街地から遠く離れた中山間地においては、24時間365日の即応体制を維持することが困難になってきている。特に管轄人口が1万人未満の小規模消防本部においてはこの問題が非常に深刻になっている。役場職員が救急業務を兼務するなどして対応している事例もある。そこで人口の低密度化が特に進行している条件不利地域に

において消防サービスを持続するために有効な対策を早急に打つ必要がある。そのひとつとして考えられるのが、法令上の基準の緩和である。たとえば、現在、救急隊は一定の訓練を受けた3人以上の隊員が乗車することと決められているが、このうちの1人は一定の訓練を経た消防職員以外のものでよいとすることが考えられる。また、消防職員の確保が困難な条件不利地域に限って一定の訓練を受けた消防団員等をパートタイム職員として採用することも考えられる。

居住地域の集約化か、ユニバーサルサービスのレベル化か

これまで述べてきたような対策が功を奏したとしても、人口減少社会においては、市街地から遠く離れた、人口の少ない集落が中山間地に多く残るため、それまで享受できた公共サービス（消防に限らず、道路管理や上下水道等）の提供が困難になる地域が出る恐れがある。そのような事態を避けるには、市町村は、居住地域を集約するコンパクト集約化を強力に進めるか、それまで享受できたサービスレベルを下げる（たとえば、救急車の到着時間が長くなる）ことを許容してもらうかという選択を迫られるかもしれない。消防サービスという、命にかかわる基礎的公共サービスはユニバーサルサービスとして、いつでも、どこでも受けることができるのが当然ではあるが、いずれは地域をゾーン分けして、サービスレベルを段階化することが必要な時代が来るかもしれない。