

# 消防の対応力強化方策検討委員会

## 報告書概要等について

自治省消防庁消防課

警防指導係長 西 岡 雅 人

### はじめに

今日、消防は、災害の複雑多様化、救急業務の高度化等の消防需要の変化に対応し、住民の信頼と期待に応えられる高度な消防サービスの提供を求められている。

しかし、全国の消防本部の組織体制は、規模の小さな消防本部が多数を占めているのが実態であり、一般に小規模消防本部の場合、財政基盤や人員、施設装備の面で、高度な消防サービスの提供に課題を有していることが多い。

このため、全国消防長会の組合消防委員会をはじめ、全国的に小規模消防本部の再編及び組合消防の強化の要請や動きが生じているところであり、消防庁としては、このような全国的な消防の体制の見直しの要請に対処すべく、先ず平成4年度に「小規模消防問題検討委員会」を設置し、全国の消防本部に対する実態調査等を通じて、小規模消防本部、組合消防本部の問題点を整理した。そして平成5年度においては、学識経験者、消防関係者を委員に「消防の対応力強化方策検討委員会」を設置し、これらの問題点の解決方策を検討するとともに、長期的な視点にたった消防組織の在り方についても検討が行われ、報告書がとりまとめられたと

ころである。また、消防庁においてはこの報告書を踏まえ、今後、全国で消防の対応力強化方策が推進されるよう具体的な推進策について消防庁長官より各都道府県知事あて通知したところである。

本稿は、検討委員会報告書の概要及び今後の消防の対応力強化推進策の概要を紹介する。

### I 報告書の概要

1 小規模消防本部における消防の対応力強化に向けて

(1) 小規模消防本部の現状と課題

全国の消防本部を職員規模別にみると、50人未満の消防本部が24.9%、100人未満の消防本部が60.5%と、小規模消防本部が多数を占めている。

小規模消防本部については、次のような問題点等が指摘される。

① 消防職員の充足率やはしご車等の特殊車両の充足率が低い、消防職員の兼務割合が高く専門的体制の整備が困難である、火災放水開始時間、救急現場到着時間がやや長い等の業務運営面の問題点

② 人事ローテーションの設定が困難ポストの不足等の人事管理面の問題点

- ③財政規模が小さく高価な資機材の導入に困難を伴う等の財政運営面の問題点
- ④救急業務や予防業務の高度化等新しい消防需要への対応が、財政的、人的制約から困難である。
- ⑤地震等の大規模災害への対応に限界がある。

(2) 小規模消防本部における消防の対応力強化方策

①小規模消防本部の広域再編の必要性  
小規模消防本部の諸問題は、消防本部の規模が小さいことに伴うものであるため、その多くは、消防本部の規模の拡大により解決できるか、解決が容易になるものであるが、その解決には自助努力がまず重要であるものの、これを抜本的に解決して行くには組織的、制度的な改善を図る必要がある。したがって、小規模消防本部を広域的に再編し、消防本部の規模自体を大きくすることにより、小規模消防の課題を解決していく必要がある。

②消防本部の適正規模

消防本部の適正規模は、職員数や管轄人口を基にして一律に論ずることは適当でないが、概ね次の点を考慮する必要がある。

ア 住民への適切なサービスの提供を行うという観点：地形、交通事情、住民の日常生活圏、医療圏との関係等からまとまり易い地域と規模であること。

イ 効率的業務運営を行うという観点：  
火災等の災害の頻度と消防に対する投資とが全体として均衡の取れる地域と規模であること。

ウ 人事・財政面での規模のメリットを

生かせるという観点：計画的な職員採用、円滑な人事ローテーション、専門家の養成ができる職員規模と、高価な資機材の購入が円滑に行われる財政規模を有する組織であること。

エ その他の観点：広域市町村圏、二次医療圏等既存の関連する行政の枠組みとの整合性、職員の通勤、転勤等に無理が生じないこと、地域の歴史・住民感情等

③小規模消防の広域再編を誘導するに当たっての考え方

小規模消防の広域再編は地域の自主的な意思にも基づくものでなければならず、国としては、自主的な再編への行財政上の誘導策を講じ、その機運の醸成を図ることが適当である。

[国の誘導策例]

- ・消防体制の広域再編に対する基本構想、指導体制の確立
- ・広域再編に要する経費への財源措置
- ・先導的な広域再編への重点的支援(モデル広域消防の設定)

[都道府県の誘導策例]

- ・都道府県内の広域化基本計画の策定
- ・広域再編の働きかけ、協議の場の設定

[市町村、消防本部に期待される事業例]

- ・消防組織のあり方についての共同検討
- ・広域再編に伴う施設整備に関する年次計画の策定
- ・広域消防の運営に要する経費の負担区分の検討

④広域再編を推進するに当たっての留意点

ア 消防団との連携協働体制を密にする

こと。

イ 消防本部の規模の拡大に伴う行財政能力の向上を、住民サービスの向上に活かしていくよう業務運営に配慮すること。

ウ 消防署所の適正配置や通信指令システムの改善等に努め、可能な限り現着時間を短くするよう配慮すること。

## 2 組合消防本部における消防の対応力強化に向けて

### (1) 組合消防本部の現状と課題

一部事務組合は、市町村の事務の共同処理機構として、重要な役割を果たしているが、一般的に、独立の組織体としての統一的な事務運営が困難であり、その運営のための財政基盤が確立し難い等の弱点を有しており、組合消防も以下の問題点が指摘されている。

①単独消防本部に比べ、特殊車両、消防職員の充足率が低い、消防署所数が多い、救急の専任化割合が低い等業務運営面の問題点

②職員の採用、人事ローテーション、勤務条件が構成市町村で区々になっているケースがある等人事管理面の問題点

③構成市町村の負担金についていわゆる6・4方式が採用されている等のことから、単独消防本部に比べ基準財政需要額充当一般財源の割合が低い等財政運営面の問題点

### (2) 組合消防本部における消防の対応力強化方策

①組合消防の対応力強化についての基本的考え方

組合消防本部の自助努力による解決を期待しつつ、組合消防の主体性及び財政基盤の強化についての制度的な改善も含めた支援方策を検討する必要がある。

ア 組合消防の主体性の強化：構成市町村に対し消防組合が消防業務の遂行についてよりイニシアティブを発揮できる仕組みの導入等

イ 組合消防の財政基盤の強化：組合消防が消防力を整備するために必要な負担金を構成団体が的確に措置する仕組みの導入等

### ②広域連合の消防への導入

組合消防の主体性及び財政基盤の強化という観点からみて、第23次地方制度調査会の答申で提言された広域連合制度は、広域連合の構成団体に対する勧告権、構成団体において負担金についての確かな措置を講ずべきこと等極めて有意義な改善策を包含しており、消防関係者としては、このような制度的改善を含む広域連合制度の実現を希求するとともに、これを消防に導入し、有効活用を図ることが望ましい。

### ③広域連合の消防への導入に当たっての留意点

広域連合制度については、地方自治法の改正作業が進行中であり、詳細は、なお流動的であるが、地方制度調査会の答申から伺われるその基本的枠組みから想定して、これを消防に導入する場合、次のような点に特に留意する必要がある。

ア 消防のみを処理する組合消防の方が多数であるという実態及び消防事務

が高度な資機材と専門的知識を要する先導的業務であることから、消防のみを処理する広域連合を第一次的な姿と考えざるを得ない。ただ、他の事務も併せて行う方式も考えられ、その場合、地域住民の安全確保に欠けることとならないよう、広域連合における配慮等が望まれる。

イ 構成団体の負担金について構成団体が的確な予算措置を講ずべきことが地方自治法上明文化されることの意義は大きい。消防の広域連合を構成する団体の長、議会、財政当局がその趣旨をよく理解し、必要な経費を責任を持って負担し合うという意識の醸成が肝要である。

#### ④組合消防としての運用改善

以上の制度改善にあわせ、組合消防自らが、以下の要点に留意して、問題点の解決に努めなければならない。

#### ア 人事運用の改善

消防本部全体としての人事ローテーションの設定及び処遇の統一等の改善並びに消防本部間の人事交流に努めるとともに、高齢化に備えた能力開発の見地から市町村長部局との人事交流を進める必要がある。

#### イ 経費負担方式の改善

地域全体における消防体制のあるべき姿を明確にし、必要な消防費を確保することが望ましい。少なくとも各構成市町村の消防費に係る基準財政需要額は負担金として拠出するよう理解を求めべきであり、特に、いわゆる6・4方式は早急に是正されるべきである。

#### ウ 消防団との連携強化

組合消防本部が消防団事務を処理しない場合でも、関係市町村及び消防団との関係を緊密にし常備消防と消防団の連携体制を十分なものとする必要がある。さらに、一部の本部でみられるように9消防団事務を消防本部で一括して処理することも検討に値する。

### 3 中長期的な消防組織のあり方

新たな消防需要に応じた消防体制のあり方及び地域社会の変化に応じた消防体制のあり方について更に検討する必要がある。

#### II 消防の対応力強化推進策の概要

複雑多様化、高度化する消防需要への対応や今後21世紀に向けて消防が市町村の重要な事務として有効に機能していくためには、小規模消防の広域再編は不可欠の道であるといえるが、既存の管轄範囲とそれを前提とした組織を見直すことは様々な困難を伴うものであり、性急で画一的な再編により消防業務に混乱が生じないように、関係行政機関や住民のコンセンサスに基づいて、各地域、各消防本部の実情を踏まえ、整然とした手順で円滑に再編が進められなければならない。このため、次のような施策を中心に小規模消防の広域再編など消防の対応力強化方策が推進され、消防庁もこれに対し、支援を行っていくこととしている。

#### 1 消防広域化基本計画の策定

各都道府県において消防広域化基本計画を策定する。これは、消防の広域再編の場合、その実施に際しては、必然的に他の市町村

との連携・調整・協力が必要となる。このような場合、都道府県は市町村を包括する広域の地方公共団体として、市町村に関する連絡調整に関する事務等を処理するものとして(地方自治法第2条第6項)、また、市町村の消防が十分に行われるよう消防に関する市町村相互間の連絡協調を図るべき存在として(消防組織法第18条の2)、県内の消防の広域再編についての連絡・調整機能を果たす責任があるからであり、また、都道府県は国よりも市町村に身近な存在として、県内の市町村消防の実態を把握することのできる立場にあるからである。

したがって、都道府県において、計画的に管下の小規模消防の広域再編に関する基本的な計画を策定することが適当であり、消防庁としては、去る平成6年9月20日付け消防消第135号消防庁長官名により各都道府県知事に対し、「消防広域化基本計画の策定について」通知したところである。

消防広域化基本計画は、標準的には、平成6年度から平成8年度までの間に策定することとし、なお、既に先行的に検討している都道府県等、可能なところは平成6年度又は平成7年度に策定することが望ましいものである。また、都道府県に対しては平成6年度から平成8年度までの3箇年度にわたり消防広域化基本計画策定経費を普通交付税で措置する予定であり、その内平成6年度分は既に措置済みである。

## 2 モデル広域消防の指定

平成6年度及び平成7年度において、消防の広域再編につき、一定の理解と機運が醸成されている地域をモデル広域消防として

指定し、その消防力の整備を重点的に支援することにより、全国的に小規模消防の広域再編が推進される契機とすることとしており、同20日付け消防消第136号消防庁次長名により各都道府県知事に対し、「モデル広域消防推進要綱について」通知したところである。

モデル広域消防は、地形、交通事情、日常生活圏等からみて、一つの消防本部の管轄の下に置き、一体として消防施設・設備の整備を図ることが住民サービス、消防行政の効率性等の観点からより合理的であると考えられる地域であって、住民、消防関係者、その他の行政関係者等の間で、消防体制の広域再編につき、一定の理解と機運が醸成されている地域を構成する市町村等について、都道府県を通じた実態調査等を行い、全国的なモデルとするにふさわしいものを、当該市町村等の都道府県を通じての申請に基づき、消防庁が指定するものであり、平成6年度及び平成7年度に指定するものである。消防庁としては、このモデル広域消防に対しては、財政措置を講ずる予定である。

### おわりに

消防の広域再編を進めるに当たっては、県下消防本部の業務面、財政面、人事面等での運用の改善に努めることを主眼に行われなければならない。特に、組合消防においては、6・4方式のような不適切な分賦金の負担ルールを改め、また、統一的な人事管理に努める等、その財政基盤と主体性の強化のための改善を進め、その際、必要に応じ地方自治法の一部を改正する法律で導入された広域連合制度の活用を検討することが必要である。