

# 三重県消防広域化基本計画

平成9年3月

三 重 県

— 目 次 —

第1章 計画策定の目的	1
第2章 県内消防の実態および問題点と解決方策	2
1 社会環境の変化と消防行政	2
(1) 消防需要の増大	2
(2) 消防行政の専門化	4
(3) 救急の高度化	4
(4) 予防行政の増大	5
(5) サービスの格差	5
2 問題点と解決方向	6
(1) 消防力	6
(2) 人的対応力	7
(3) 財政状況	9
(4) 住民サービス	10
第3章 広域化への基本的考え方	11
1 組織のあり方	11
2 魅力ある広域消防へ	11
3 効率的な組織運営	12
4 消防サービスの均一化・高度化	12
5 消防団との関係	12
6 国・県の支援	13
第4章 広域化の範囲	14
第5章 計画期間及び広域化の実施に向けて	15

## 第1章 計画策定の目的

本県の消防は昭和24年、津市をはじめとして四日市市、伊勢市（宇治山田市）、桑名市、鈴鹿市、亀山市、松阪市の7市で消防本部が発足、その後今日までに合計16消防本部（65市町村）が設置され、火災などの災害から生命、身体および財産を守ることを任務とし、住民や滞在者の安全を保持することを目的とした消防行政を推進してきた。この間、施設をはじめ設備や組織は時代の要求に応え整備が進められてきたが、一部常備化が図られていない町村も存在している。また、県内の16消防本部のうち、その規模はさまざま、小規模な消防本部もおよそ3分の1を占めている。

このようななかにあつて、それぞれの消防本部では年々増加の傾向を示している消防需要に応え、サービス水準の向上を図り、消防団員等との連携のもと地域の安全確保に努めてきている。しかし、今日の複雑多様化する各種災害への対応、救急の高度化への要請等、消防は質的あるいは量的な変化を求められているが、一般的に本部規模が小さくなるほど財政基盤や人員、施設の面で充分でない場合が多く、高度なサービスの提供に問題を残していることが多い。

また、一方では消防職員の週40時間勤務体制への移行など組織、人事にかかる事項が問題となつてきており、組織内部からも新たな対応を求められている。

これらの問題は消防本部の規模が小さいことに起因する場合が多く、規模の拡大がその解決に資する場合が多いと考えられる。すでに全国消防長会でも、小規模な消防本部の抱える問題を解決するためには「当面管内人口10万人以上を目標に組織を再編することが望ましい。」との提言を出している。

本県においても、こうした消防のかかえる問題を解決し、より高度な、そして均一化したサービスを提供するために、平成7年10月三重県消防広域化検討委員会を設置、検討を重ね、「消防の広域化について」と題した報告書が平成9年2月に出されたところである。

この報告をもとに、組織、財政等各種課題を住民、市町村、消防本部等が相互の理解と協力を深めながら解決し、21世紀を展望した消防体制の確立を目指す一つの手法として広域化を検討するよう「三重県消防広域化基本計画」を、ここに策定するものである。

## 第2章 県内消防の実態および問題点と解決方策

### 1 社会環境の変化と消防行政

#### (1) 消防需要の増大

##### ① 火災件数の減少傾向

昭和61年からの10年間の火災の傾向を調べてみると、減少傾向にあった出火件数は若干ながら平成4年から増加に転じつつある。しかし、不燃建築資材や防火対策・防災知識の普及などにより、建物火災件数はゆるやかな減少傾向にあり、救急出動の増加とあいまって、火災出動の割合は総出動件数のなかで相対的に減少傾向を現している。(表1、2参照)

##### ② 救急件数の増大傾向

昭和61年からの10年間の推移をみると、その伸び率は45%と大幅に増大している。なかでも急病による救急出動の伸び率は著しいものがあり、この10年間で77%もの伸びを示しており、高齢化社会が進展するなかで今後さらに増加することが考えられる。(表2参照)

表1-1 火災件数と火災による死者数

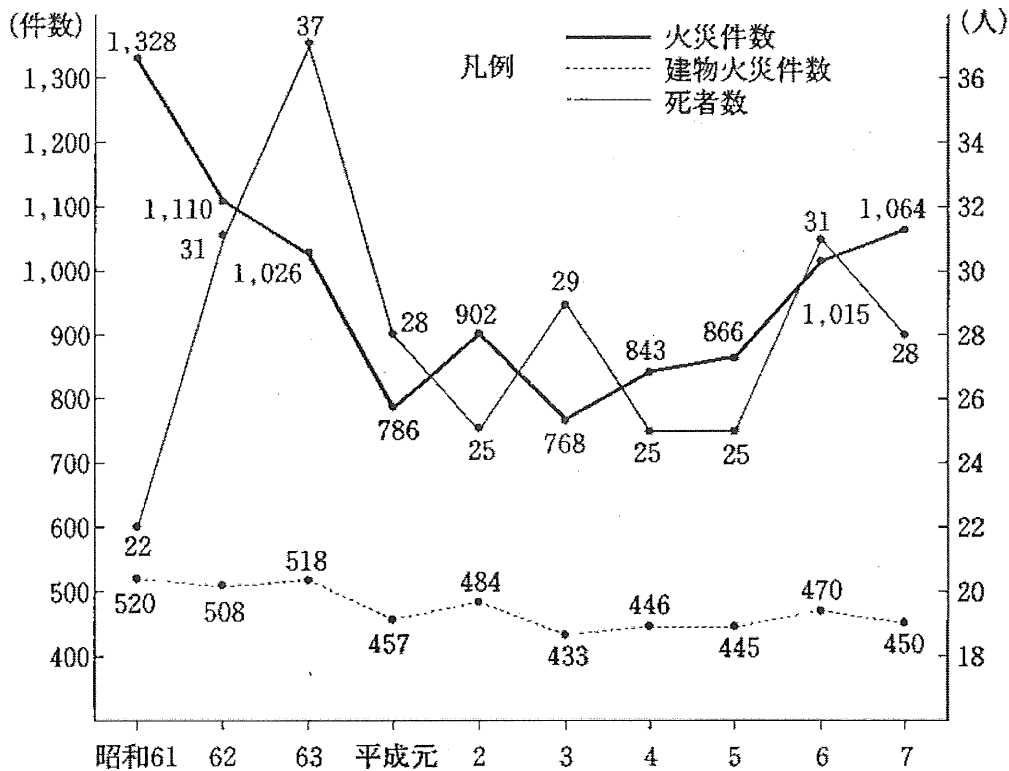


表1-2 火災損害額及び建物焼損面積

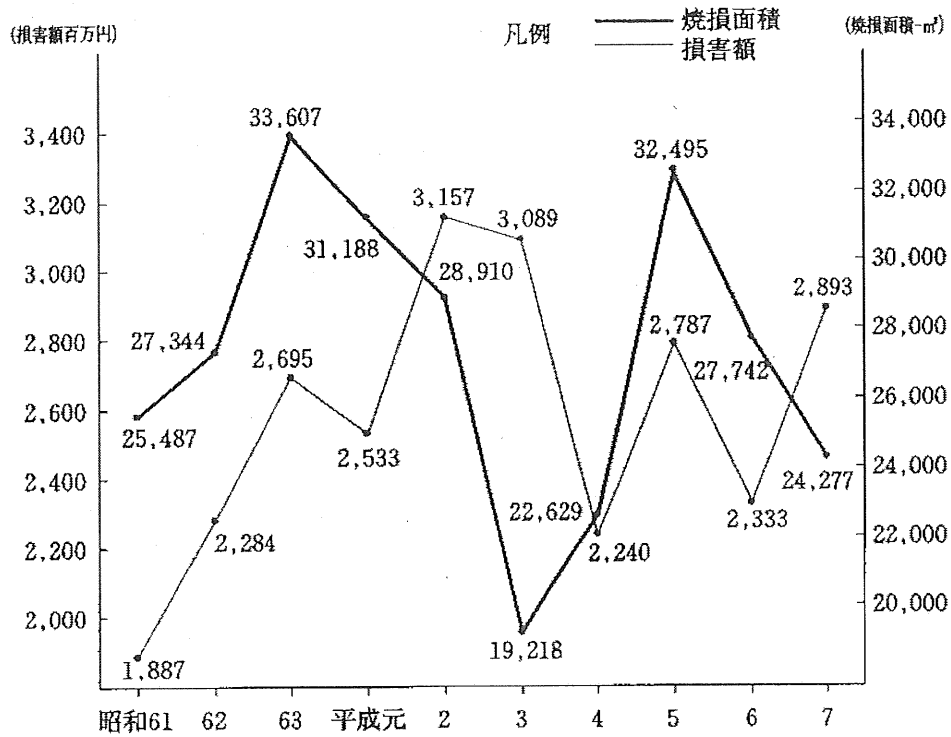
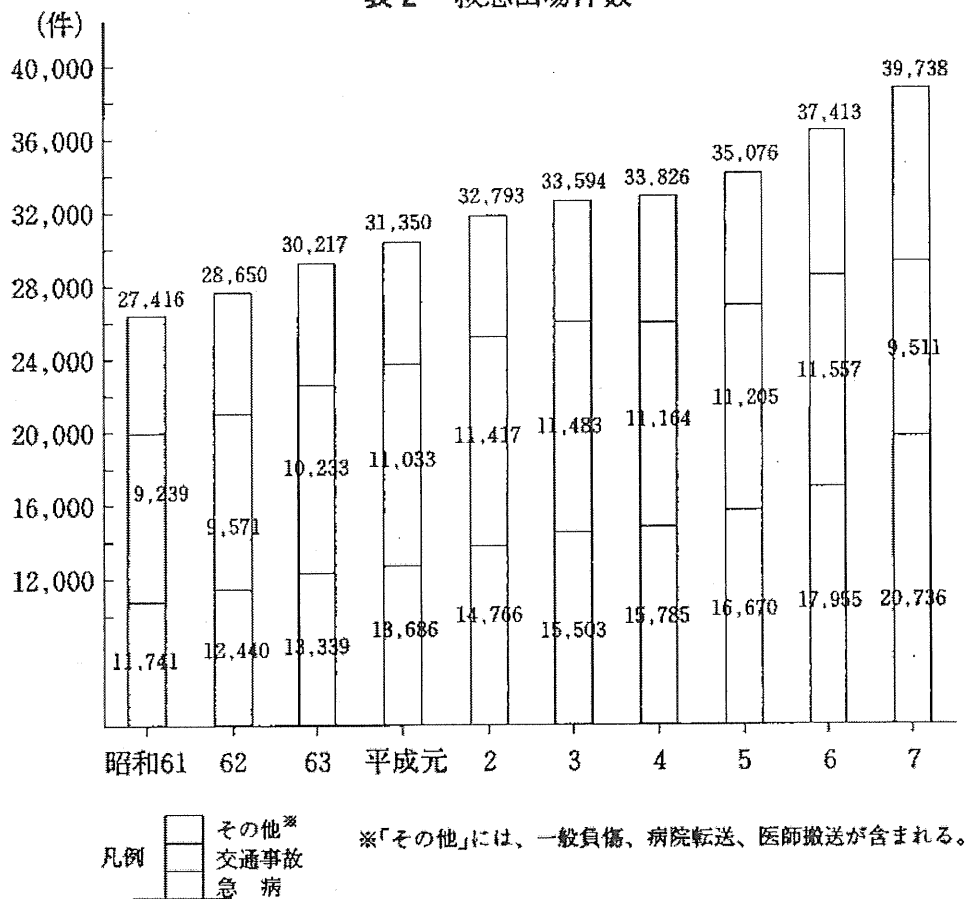


表2 救急出場件数



## (2) 消防行政の専門化

### ① 産業形態および生活様式の変化等に伴う災害の複雑化・多様化

人口の市部への集中および大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律（大店法）等の規制緩和による産業形態の変化に伴う建築物の高層化・広大化や使用形態の複雑化等により、建築物における防火対策業務が増大傾向にある。また、製造物責任（PL）法施行に伴う火災原因調査の専門化なども、消防業務を専門化させ、増大させる原因となっている。

さらに、生活環境、生活様式の変化、特に多種多様なエネルギーの広汎な利用や、建築資材、衣類、日用雑貨品等の素材の多様化、高速道路をはじめとする道路交通網の整備と自動車の普及などが災害を複雑化・多様化させており、早急な対応が迫られている。

### ② 自然災害に対する対応

予測しがたい自然災害、特に地震や風水害などの発生時における消防業務（避難誘導、警戒、救助等）についても社会情勢の変化、特に過疎化・高齢化の進展に伴い、近年、複雑化・専門化の傾向を示している。

このようななかにあつて、今後もさらに災害弱者といわれる人々への対応は、重要視されると考えられる。

## (3) 救急の高度化

近年、消防業務のなかで特に救急に対する住民の要求が増大しており、また、高度化への期待も高まっている。

### ① 交通事故への出動の増加傾向、高齢化社会の進展、疾病構造の変化および救急への依存度合いの変化等に伴う出動件数は増大傾向にあり、今後もますますこの傾向は顕著になると考えられる。

これらと同時に、救急現場及び搬送途上で応急措置を行い傷病者の救命率を高めてほしいという住民の要望に応えるため、平成3年4月「救急救命士法」が制定され、救急隊員の応急措置範囲の拡大が図られている。

### ② 救急の高度化への期待に的確に応えるためには、隊員の専任化、医療機関との連携の強化、救急救命士による搬送途上での高度な応急処置実施の体制を整えるなどの救急体制を強化する必要があり、同時に、通信基盤の整備を図る必

要がある。

そのためには、救急救命士、応急手当指導員の養成促進、救急隊員の専任化等、救急業務の対応力をより強化する必要がある。

また、救急医療の効果を最大限に発揮するため、住民に対する人工呼吸等の応急手当の普及啓発を積極的に実施しなければならない状況にある。

#### (4) 予防行政の増大

最近の傾向として、防衛活動中心の消防行政から予防を中心とした消防行政への変化が求められている。住民の消防行政に対する意識の変化が顕著に現れてきている結果であると考えられる。

##### ① 防火対象物の件数が毎年約5%増加している。

このことは、査察、防火管理者に対する直接的な指導および消防施設の設置維持に関する指導等の増加につながっている。

また、消防用設備等の設置基準の強化に伴う指導が増加していることも、大きな要因となっている。

表3 防火対象物数及び危険物施設数の推移

単位/件

年度	昭和61年度	昭和62年度	昭和63年度	平成元年度	平成2年度	平成3年度	平成4年度	平成5年度	平成6年度	平成7年度
防火対象物数	30,113	31,381	32,149	34,852	36,665	38,092	40,081	42,688	44,602	46,498

##### ② 高齢化などに伴う独居老人を対象とした防火診断に代表される、災害弱者への対応、住宅防火対策等、予防業務量の増加も顕著になってきている。

#### (5) サービスの格差

本部規模とサービスの現状については、一例として救急出動の際の現場到着時間や収容時間（いずれも管内平均時間）により検証することができる。現場到着時間では最も早いのが5.1分、最も遅いのが10.0分であり、収容時間では同じく18.1分、34.3分となっている。ただし、これには地域特性等の要素が加味されていないのも事実であり、これをもってサービスの格差の全てとするには無理がある。

しかし、各消防本部間では、組織体制、人員、施設設備の整備状況に差がみられるため、今後消防行政サービスの格差につながっていくことが懸念される。

表4 現場到着時間・収容時間の状況

(平成7年中)

現場到着平均時間	消防本部数	収容平均時間	消防本部数
0～5分以内	0	0～15分以内	0
～6分以内	7	～20分以内	1
～7分以内	4	～25分以内	6
～8分以内	3	～30分以内	5
～9分以内	0	～35分以内	3
9分～	1	35分～	0

## 2 問題点と解決方向

### (1) 消防力

#### ① 現況

住民に対する消防サービスの向上・均一化は、消防力を充実・強化できるか否かが大きなポイントとなる。

小規模な消防本部においては大規模災害への対応力に少なからず不安を残していることは否めない。今日の社会においては、火災などの災害だけでなく危険物施設の増加や高速自動車道の利用の増大など、常に大規模な事故が発生する危険性をはらんでいる。

また、消防設備の科学化と高度化や救急救命士の養成、救急隊員の専任化について、年々、その必要性が高まってきている。

#### ② 問題点

##### (a) 大規模災害への対応

現在、万一の場合に備えて、近隣の消防本部との相互応援協定、平成8年度に整備した三重県内消防相互応援協定（平成元年締結）に基づく三重県消防広域応援基本計画や消防組織法に基づく全国的な応援体制（緊急消防援助隊等）等により支援を受けられるよう手だては講じているものの、消防本部の中には、有事の際には現場対応に追われて、総合的な指揮など十分な本部



機能の発揮に不安を残しているところも存在する。

(b) 資機材等の科学化・高度化

はしご車や高規格救急自動車等の高度資機材の整備や、救急救命士の配備などについては、小規模な消防本部では、財政および人的な制約があるため計画的な整備が困難である。

③ 解決方向

(a) これらの不安を取り除くためには、まず、近隣の消防本部との相互応援協定に基づく応援基本計画や、応援を受ける側としての対応計画（受援計画）等を策定し、有事の際に備える必要がある。

さらに、対応力を強化するためには、広域化により大規模災害時にも迅速かつ適切で総合的な活動が可能となるよう本部機能を整備することや、通信指令の一元化により、発信地表示システムなどと連動させ、十分な初動体制の確立と編成が図れるようにすることが必要である。

(b) 広域化することにより資機材の計画的な整備が現在よりも可能になり、規模を大きくすることにより効率的な運用が可能になると考えられる。

また、救急の高度化への対応についても、本部の規模を大きくすることにより生じる管理部門などの人的余力をふり向けるなど、小規模な消防本部での限界を克服した対応が可能となると考える。

(2) 人的対応力

① 現況

消防の対応力を考えるうえでは、人による部分が大きなウエイトを占める。特に、消防には任務遂行のため24時間の勤務体制の実施や、階級制度に基づく統率された規律ある組織の確立など、他の行政部門と異なった要求がある。

現在、本県における各消防本部の人員数は、一般的に必ずしも充分でなく、増員を検討しているところもある。しかし、財政的な要因等から職員の増強は非常に厳しい状況にある。

このような中であって、高齢化により組織を構成する職員の年齢階層別在職者数にアンバランスが生じ、人員構成の歪みが現れはじめている。

これらは、組織の硬直化を招き、対応力の低下となって現れ、さらには消防

力の低下、住民サービスの低下につながることを懸念される。

## ② 問題点

### (a) 職員の高齢化

消防職員の平均年齢は、年々高齢化の傾向にあり、(表5参照)この事態が継続すれば将来、消火活動等における持続力の低下、人員配置等の困難、処遇改善の困難等消防活動に支障をきたすことが懸念されるため、計画的な職員採用、消防資機材の軽量化などの対策に積極的に取り組む必要がある。

高齢化は、さらに職員数の少ない場合においては、昇任(昇格)に対しても少なからず影響を与えることとなる。ときに年齢と役職との間にアンバランスを生じ、人事の硬直化を招く結果となってくる。

このことは、往々にして組織の活力を損なう原因となっていることがある。

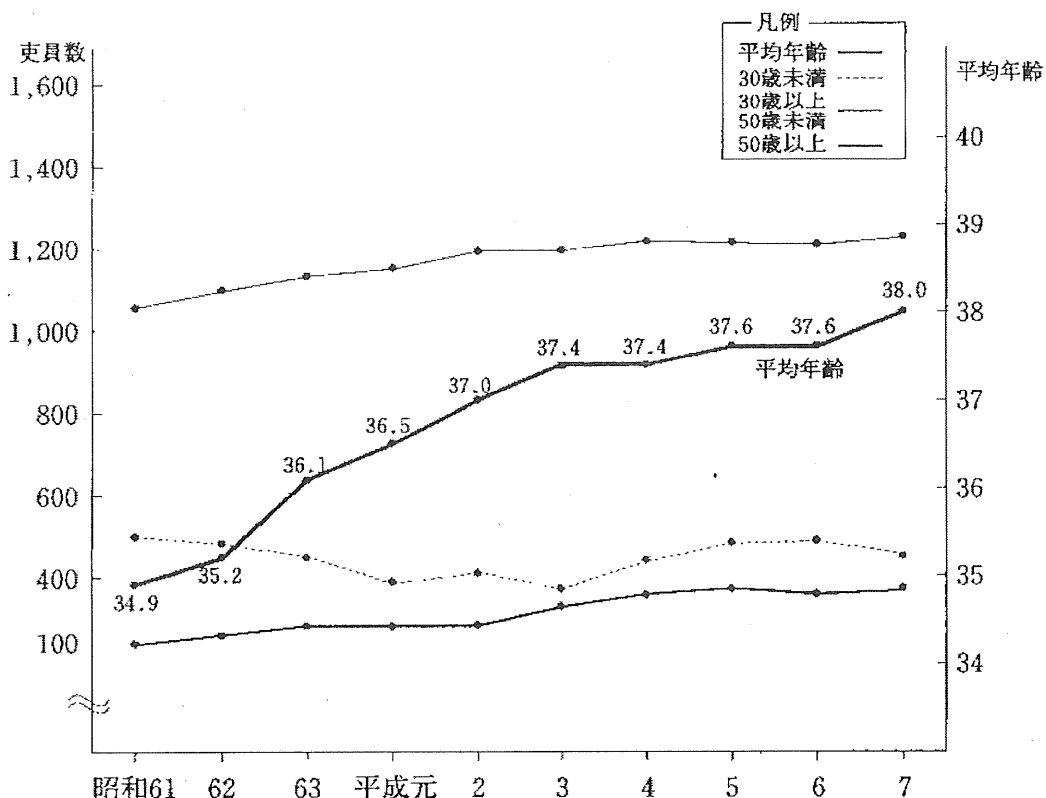
### (b) 人材育成の必要性

消防の組織を将来も活力あるものとして維持していくためには、計画的な人員の増強、適正配置等が必要となる。しかし、各本部は人員増に対して非常に厳しい実態にあり、今後もこの状況が継続するものと考えられる。消防の将来を考えるうえでは、この厳しい状況下で有効な方策を検討しなければならない。

その方策の一つとして人事交流、特に他部局との交流を促進することが考えられる。広い視野に立った人材を養成するためには消防職員の市町村長部局との交流を進める必要がある。

しかし、小規模な消防本部では、その本部の責任の範囲内において、十分な人事交流を適時適切に効果的に実施することは困難であることが多い。

表5. 年齢別消防吏員数の傾向と平均年齢



③ 解決方向

これらの問題は、現在の消防本部単位での解決は難しい。より大きな組織の中で人員の適正配置を検討していくことが望ましいものと考えられ、その一つとして広域化による方法がある。

また、広域化することによって、本部機能の管理的部門を集約し、そこで生じた人的余力を専任化体制への移行等につなげることにより、住民サービスの向上・均一化を図ることが可能となる。とりわけ、長期間の研修を実施するなど積極的な人材育成を推進していくためには、広域化は有効な手段である。

(3) 財政状況

① 現況

県内各市町村の歳出決算額に占める消防費の割合（7年度決算額に基づく）は4.1%と、全国平均（3.5%）よりは高いものの、その内容をみると人件費の割合が県内平均で88.0%と、消防費の大部分を占めている。

## ② 問題点

人件費の割合が高いため、各消防本部において施設・設備に投資できる財源は大きな制約を受けている。

## ③ 解決方向

このような中において、人口規模別の住民一人当たりの行政コスト（歳出ベース）を比較すると、人口が大きくなるに従い効率性は高まり、人口規模10万人程度を境にレベルが一定となる。逆に、人口規模が1万人を下回ると、人口規模10万人程度以上の場合の倍以上のコストとなることが明らかになっている。

その結果、小規模な消防本部が消防力の基準を満たすため計画的な資機材の整備を行うには、効率性の観点から規模のメリットを生かした財政運用を行うことが有効であるといえる。

## (4) 住民サービス

### ① 現況

消防を取りまく社会環境の大きな変化と、増大・高度化する住民の要望に的確に対応するため、新たな分野での展開が進んでいる。たとえば、救急救命士の配置と運用、高規格救急車の整備を基本とした救急の高度化、緊急消防援助隊の創設および県内の全市町村等で締結している相互応援協定に基づく広域応援基本計画の策定などである。これらは、より専門的に、そしてより高度なサービスの提供を目指し開始されたものである。

### ② 問題点

これらの新しいサービスの展開には新たな財政負担の増と人的な負担の増が伴うため、現体制の中ではその対応に限界を感じる本部が出はじめることが懸念される。

### ③ 解決方向

先述のとおり、財政および人的負担を軽減するためには、規模のメリットを生かすことのできる広域化が有効な手段である。

### 第3章 広域化への基本的考え方

前章までにおいて指摘した本県の消防の抱える問題点を解決するためには、広域化の観点から考察することが有効である。

既存の組織を再編成することは、多大な困難をとまなうことが予想される。広域化を図る市町村においては、財政負担、装備、人員配置、住民感情等いろいろな問題を一つずつ克服していかなければならないが、特に、総論賛成、各論反対とならないように関係者のコンセンサスを得ながら進めていくことが大切である。

一方、県としては既存の考え方などにとらわれることなく、新たな考えのもと地域の実情等を充分考慮し、適正な消防力、財政負担等も視野に置いて指導しなければならないが、消防組織は本来、市町村の責任のもとに消防職員との固い結びつきによって運営され地域に密着した消防行政を推進してきており、これまでの実績に充分配慮する必要がある。このような現実を踏まえ、現本部を構成する団体等の変更を最小限にとどめた形の広域化を指導することが現実的である。

また、以下には、各市町村及び県が広域化を推進するにあたって留意すべき点を整理した。

#### 1 組織のあり方

広域化の一つの指針として、人口10万人規模が示されているが、管内面積や生活圏との整合性に配慮して、地域の実情にあった消防力の整備が図れるように組織のあり方について検討し、救急の高度化や専門的知識を要する予防行政の推進などに対応できる体制が確立されるような広域化を図らねばならない。

また、住民になじみがあり、理解の得られやすい範囲で広域化を図り、これからの時代に対応できる力の備わった組織に変わることが組織のあり方として求められる。

#### 2 魅力ある広域消防へ

消防行政は、住民の財産・生命に直接かかわるものであるため、住民の信頼を得ることを第一とせねばならない。

また高度で多様な要望に応えるべく技術力を強化するためにも、人材、財源の確保等の課題を克服し、職員の専任化や高度な教育訓練制度（救急救命士など）を積極的に取り入れる必要があり、県は、市町村が広域化を検討するにあたっては、これらの点に留意させ、住民からも職員からも魅力ある消防として認められるように指導することとする。

### 3 効率的な組織運営

市町村が広域化を実現するにあたっては、より効果のあがる手法を検討すべきであり、そのために県は組織運営が効率的に行われるよう指導する必要がある。

特に、市町村は資機材の効率的な運用、本部機能の充実、医療機関との連携の強化、大規模災害への対応力強化などにより、質的なレベルアップを図らねばならず、県はこれを支援し、一体となってサービスの向上を目指す必要がある。

### 4 消防サービスの均一化・高度化

広域化にあたって、市町村県は住民に対して均一でより高度な消防サービスを提供することを念頭に置かねばならない。消防に対する住民のニーズの多様化・高度化への対応として、消防力及び予防行政の充実強化などを通じて住民にとってどこにいても必要ときに適切なサービスを受けられるような体制づくりを目指すことが必要である。これらのサービスを提供するためには、現在の体制では格差が現れていると考えられる救急救命士の活用や高規格救急車の整備による救急の高度化、広域応援体制の整備等に留意する必要がある。

### 5 消防団との関係

常備消防と消防団とは、市町村がその消防責務を果たすうえで、車の両輪の関係にあり、緊密な連携のもと消防活動に携わることとなっている。したがって、市町村においては、常備消防の対応力強化のため広域化が実施されても、その任務分担は基本的には変わるものではないことを認識する必要があり、県は両者の連携がより密接になるよう配慮する必要がある。

## 6 国・県の支援

複雑・多様化する消防需要の変化に即応しつつ、地域の実情に応じたより高度な消防サービスを的確に提供できるよう、県は全県的な視野に立って広域化実現のための指導や、各消防本部単位では対応に苦慮するような高度な技術の開発等を積極的に支援し、広域化に伴って一時的に増大する財政負担に対する適正な財源の確保についても、的確な指導をすることとする。

また、技術開発や財源の確保については、国に対しても適切に要望していくこととする。

## 第4章 広域化の範囲

広域化を推進するにあたっては組織や財政のあり方など、検討すべき課題も多い。そのため、それぞれの地域においてその地域の実情をふまえ検討を重ねなければならない。

三重県内における広域化については、一つの考え方としてサービスの均一化や受益と負担の整合の見地から日常生活圏をベースとした編成が考えられる。しかし、現時点における地域の機運の醸成度合いなどはいまだ低く、消防の対応力強化を広域化に求める市町村等にあつては、今後、関係機関の支援・指導のもと機運の盛り上げをはじめとした推進の施策を展開し、地域での検討を重ね、具体的な広域化の範囲（線引き）を決めていくのが妥当かと考える。

また、広域化を進めるにあつたて県は、行政主導で一挙に広域化を押し進めるのではなく、無理が生じないような配慮をしながら、市町村が自主的にとりくめるよう指導し、市町村においては、各種条件整備を図るなど、ともに広域化に向けて最善の努力を払うことが必要である。この場合、機運の醸成度合い等を勘案し部分的・段階的な計画実施も検討するよう指導しなければならない。

例えば、通信手段など社会基盤の整備に関して、消防という観点からも検討する必要がある、これには移動体（携帯等）電話からの119番通報の受信体制の確立等が考えられる。本県にあつては、現在受信できない状態にあるが、全国消防長会等で検討された一括受信方式や分散受信方式などは、一部の共通する事務を共同で処理するなど、将来の広域化に向けての部分的な広域体制の実施形態であるといえる。

このように、部分的な、あるいは段階的な広域化をスタートに総合的な広域化を図ることとしても、住民をはじめ関係機関等による合意の形成を図らなければならない、そのためには、小委員会などの組織化を図り広域化を進めるためにさまざまな角度から検討する必要がある。



## 第5章 計画期間および広域化の実現にむけて

広域化を実施するには以下のようなスケジュールが考えられる。

### (1) 事前準備期間（前期 —— 3～5年）

広域化への準備段階として、趣旨の浸透や、広域化へ向けて機運の高まりを図る。

そのためには、県内各地域において、それぞれの地域での実情を踏まえた検討が必要となるため、県は、市町村が主体となって、地域ごとに住民及び学識経験者等を含めた広域化を具体的に検討する会（研究会）を設置し、検討するよう指導していくこととする。

なお、平成9年度には、県民局単位を目安に地域住民・消防関係者を対象とした講習会・研修会を開催し、機運の盛り上がりを図り、平成10年度以降においては、一層趣旨の浸透をはかり、広域化へ向けての準備を進めることとする。

### (2) 事前準備期間（後期 —— 2～3年）

(1)の結果を踏まえ、県は各地域の機運の醸成度合いを勘案しながら、「三重県消防広域化モデル地域」（仮称）を指定（2地域程度）するなど、機運をさらに高める施策を講じることとする。また、市町村に対しては、住民及び行政（消防関係機関を含む）によって構成される研究会等を設置し、広域化に向けての合意を形成するよう指導していくこととする。

この研究会等の検討結果をふまえ、市町村は広域化の実施計画を策定することとし、県はその策定について必要事項を指導することとする。

実施計画中には、消防庁舎や消防車両等消防施設・設備の整備計画はもとより、統一的な人事管理、財政基盤の強化策等も盛り込むこととする。

また、実施計画策定時には、段階的で無理のない広域化を推進するため、広域化の前段階として資機材の共有等の方策についても検討させるよう指導することとする。

なお、実施計画は概ね次のような内容を含むこととする。

#### ① 組織等 本部、署所の組織、事務分掌、勤務形態、採用計画など

- ② 職員の処遇 身分の切り替え、給与・諸手当および階級の基準の設定などの人事管理に関する事項
- ③ 段階的施策 資機材の共有等、ゆるやかな連携を進める方策の模索など
- ④ 消防施設等 庁舎の整備計画、資機材・通信網の整備計画、団への周知方法
- ⑤ 財政計画 経費負担の方法など財政基盤に関する事項

(3) 運用準備期間（2～3年）

事前準備の期間を経て、広域化された体制で業務を開始するまでの間、実施計画にもりこんだ人事管理、財政基盤、勤務形態等について広域化後の運用に支障をきたさないよう、広域化前の各々の本部に対して可能な限り改善に努めるよう指導する。なお、可能であれば資機材の一部共有等のゆるやかな連携を開始し、広域化後の運用に備えるよう指導する。

(4) 広域化された体制で業務開始

このスケジュールは、基本的なものであり、策定後も準備期間中等にその進捗度合いや新たな要請、計画などにより変更されることもあり得るが、その場合、直ちに全体計画の見直しなどを行い、住民等の要請に的確に対応できるよう配慮する必要がある。

この間、県は趣旨の浸透を図り、各地域への支援策を講じるとともに、携帯電話のエリア拡大に代表される通信基盤の整備や医療機関との連携の強化など、関係各機関に働きかけて消防をとりまく社会基盤の整備を早急に図っていくこととする。

おわりに、広域化の実現には関係機関、団体等が熱意をもって取り組むことが最も近道であると考え。また、関係者が各々の立場で実現に向けて最大限の努力をすることも必要であると考え。