

滋賀県における常備消防 の広域化に関する提言書

平成 2 0 年 1 月 2 8 日

滋賀県常備消防広域化検討委員会

提言にあたって

自治体消防は、昭和 23 年に発足して以来、今年で 60 年が経過しようとしています。これまで県内の市町では、消防を取り巻く様々な環境の変化に対応すべく消防力の充実強化に努めてこられました。地域によっては初動体制や現場活動要員の確保、高度・高額な消防資機材の計画的な整備といった面での課題も指摘されています。

国では、全国的にもこのような状況が数多くあることや近年における災害や事故の複雑・大規模化、住民ニーズの多様化などに的確に対応していくためには、消防体制のより一層の広域化が必要と判断し、平成 18 年には消防組織法を改正し、都道府県が消防の広域化を推進する必要があると認める場合には、平成 19 年度中に消防広域化の「推進計画」を定めることとされたところです。

本検討委員会は、各市町消防の抱える諸課題について調査検討を行い、広域化の方向について提言を行うよう県から求められました。

消防の広域化は、決して消防署所の統廃合等を目的とするものではなく、質の高い消防防災サービスを提供できる体制を確立し、住民の安全・安心な生活を支えていくためにはどのような体制が必要なのかという観点から、本県の地理的特性や地域の事情なども考慮しながら検討を重ねてまいりました。

この提言では、早急に解決の必要があり国が定める計画期間内（平成 24 年度まで）に実現すべき広域化案とともに本県消防の将来の望ましい姿としての広域化案についても併せてお示しすることといたしました。

今後、この提言が活用され、関係各位の協力・努力のもと、県内の消防体制がより一層整備・充実されるよう願ってやみません。

平成 20 年 1 月 28 日

滋賀県常備消防広域化検討委員会

委員長 新川達郎

1 本県における常備消防の現状と課題

(1) 消防本部の現状

自治体消防は、昭和 23 年の制度発足以来今年で 60 年が経過しようとしている。これまで県内では、消防を取り巻く環境の変化に対応して消防力を充実強化するため、消防体制の広域化が進められてきた。

近年では、平成 6 年度に国が管轄人口 10 万人以上を目標とした消防広域化基本計画策定指針を示したことを受け、本県でも平成 10 年度に 11 消防本部体制を 7 本部とする「滋賀県常備消防広域化基本計画」を策定し、広域化を進めてきたところである。

この基本計画を受け、平成 18 年 4 月には湖北地域の 4 消防本部が広域化され、現在、県内の消防体制は 8 消防本部となっているが、その現状は以下のとおりである。

【資料編 1 , 2 参照】

ア 消防本部の状況【資料編 3 参照】

県内には 8 消防本部のうち、管轄人口 30 万人を超える規模の消防本部が 2 本部、10 万人以上 30 万人未満の消防本部が 4 本部、10 万人未満の規模の消防本部が 2 本部存在する。

イ 都道府県別の消防本部数・基地局数の比較【資料編 4 参照】

都道府県別の消防本部数と比べると、県内の消防本部数（8 消防本部）は少ない方から 4 番目である。

また、中央に琵琶湖を擁し、通信条件が良好であることから、消防活動を支える無線の基地局数（22 基地局数）も、少ない方から 2 番目となっており、少ない基地局で効率的に運営されているという状況にある。

ウ 職員数・設備の全国平均比較【資料編 5 参照】

各消防本部の職員数や消防車両等の設備について、全国の同程度の規模の消防本部と比較した場合、ほぼ平均的なレベルが確保されていると思われる。

エ 救急到着所要時間【資料編 6 参照】

実際の消防力を見るため、救急業務にかかる現場到着時間を全国の都道府県と比較した場合、平成 18 年の県内平均は 6.4 分であり、全国平均の 6.5 分と比較して大差ない状況である。また、現場到着に 20 分以上かかった件数の構成比は 0.8%と、全国平均の 1.0%を下回っており、消防力（救急到着時間等）は全国平均レベルであると言える。

(2) 消防組織法の改正について

このような状況の中で、国では平成 6 年度からの消防広域化推進にもかかわらず、未だに広域化が十分に進んだとは言い難い状況にあることや、災害の多様化に対応した市町村の消防体制のより一層の整備および確立を図るため、平成 18 年 6 月に消防組織法を改正し、同年 7 月には「市町村の消防の広域化に関する基本指針」(以下「基本指針」とする)を定めたところである。その内容は次のとおりである。

(広域化の必要性)

消防は、災害や事故の多様化および大規模化、都市構造の複雑化、住民ニーズの多様化等の環境の変化に的確に対応し、住民の生命、身体および財産を守る責務がある。しかし、小規模な消防本部においては、出動体制、保有する資機材や専門要員の確保等に限界があることや、組織運営や財政面での厳しさなど、十分な消防力を維持するのが困難な状況にある。

これを克服するためには市町村の消防の広域化により行財政上のスケールメリットを実現することが有効である。

(広域化推進計画)

都道府県の推進計画の策定の期限は平成 19 年度中、市町村の消防の広域化の実現の期限は、推進計画策定後 5 年度以内(平成 24 年度まで)を目途に広域化を実現する。

(組合せに関する基準)

一般論としては、消防本部の規模が大きいほど火災等への災害への対応能力が強化されることとなり、また組織管理、財政運営等の観点からも望ましいとされており、その上で、これからの消防に求められる消防力、組織体制、財政規模等にかんがみると、管轄人口の観点から言えばおおむね 30 万人以上の規模を一つの目標とすることが適当である。

ただし、管轄面積の広狭、交通事情、島嶼部などの地理的条件、広域行政、地域の歴史、日常生活圏、人口密度および人口減少などの人口動態等の地域の事情に対する十分な考慮が必要である。

(3) 消防体制の課題について

本県の消防本部の現状や国の基本指針の主旨を踏まえ、本県の消防体制に関する課題について検討した結果、次の点が指摘できる。

ア 本県の消防力は、現在全国平均レベルを維持しているものの、災害や事故の多様化など消防を取り巻く環境は変化しており、特に本県においては、琵琶湖西岸断層帯による地震や東南海・南海地震の発生が危惧されているところである。

今後の消防ニーズに対応した組織や施設の整備が必要であるが、消防の現状や財

政面での厳しさを考えると相当な困難が予想される。

とりわけ、規模の小さい消防本部ではこのような傾向が顕著に現れることが予想される。

イ さらに、愛知郡広域行政組合消防本部については、近年の市町村合併などにより同一市内でありながら複数の消防本部体制となっていることなど、喫緊に解決すべき課題が存在する。

(4) 消防の広域化を推進する必要性

上記のとおり、災害や事故の多様化・大規模災害への危惧など今後の消防ニーズに対応するためには、消防体制の効率化、消防体制の基盤の強化を図る必要があり、本県においても常備消防の広域化を図り、スケールメリットを活かして消防体制の強化を図る必要がある。

(5) 広域化を図るうえで考慮すべき項目について【資料編7～10参照】

広域化にあたっては下記の点について留意する必要がある。

ア 消防救急無線は平成28年5月までに従来のアナログからデジタルに移行することが決定している。この更新には多額の費用がかかるため、県内で仕様の統一化を図り広域化・共同化に向けた運用方法について検討中であること。

イ 本県は琵琶湖を抱えているという地理的条件があり、広域化の組合せを検討するにあたっては、この点を十分に考慮する必要がある。

2 広域化の組合せパターンについて

当検討委員会では、具体の広域化の組合せパターンを基に検討を行うこととし、管轄人口や面積の広狭、交通事情などの地理的条件などを参考に、以下の4つのパターンを想定して、それぞれのメリット・デメリットを比較検討した。

(1) 2～4消防本部案の検討（図1参照）

2 消防本部案（東北部（東近江・愛知・彦根・湖北）、南西部（大津・湖南・甲賀・高島））	
メリット	デメリット
人口10万人未満（愛知、高島）の消防本部が解消される （消防体制の効率化等について、1消防本部案に比べて効果は低くなる（以下、消防本部数が多くなるにしたがって効果は低くなる））	湖北地域消防本部は平成18年に広域化が図られたばかりであり、あまり期間をおかずにさらなる広域化を図ることは困難（以下同じ） 2本部とする合理的根拠に乏しい
3 消防本部案（東北部、（東近江・愛知・彦根・湖北）、南部（湖南・甲賀）、西部（大津・高島））	
メリット	デメリット
南部は新名神高速道路の開通により機動性が向上する （2消防本部から人口の多い南西部を分割したものの）	西部は南北の距離が70kmになり、西部地域だけの広域化ではメリットが生じない 東北部の管轄面積が南部、西部に比べて2倍以上になるためバランスを欠く
4 消防本部案（北部（彦根・湖北）、東部（東近江・愛知）、南部（湖南・甲賀）、西部（大津・高島））	
メリット	デメリット
（3消防本部案から面積の大きい東北部を分割したものの（彦根・湖北））	西部は南北の距離が70kmになり、西部地域だけの広域化ではメリットが生じない
4 消防本部案（湖北、東部（東近江・愛知・彦根）、南部（湖南・甲賀）、西部（大津・高島））	
メリット	デメリット
（3消防本部案から面積の大きい東北部を分割したものの（彦根・愛知・東近江））	湖北のみが広域化の対象外となる

上記のとおり、いずれの案においても10万人未満の小規模消防本部が解消されるメリットはあるものの、湖西地域においては、本県の中央に琵琶湖を有することから、必然的に

南北 70 kmにおよぶ細長い形状とならざるをえず、広域化のメリットが期待しにくいことや、湖北地域消防本部は広域化直後であり、平成 24 年度までの度重なる広域化は困難であるという状況にある。

このようなことから、2～4 消防本部案は組合せパターンとしては考えられるが、現実的には実現は困難であり、メリットが期待できないと考えられる。

(2) 全県 1 消防本部案の検討

次に消防体制の効率化・消防体制の基盤の強化・住民サービスの向上など、広域化の本来のメリットについて最大効果が得られる全県 1 消防本部案について検討を加えた。

全県 1 消防本部案	
メリット	デメリット
<p>消防体制の効率化、消防体制の基盤の強化、住民サービスの向上のメリットが一番大きい</p> <p>【消防体制の効率化】</p> <ul style="list-style-type: none"> 本部要員（庶務、指令）の効率化による現場要員の増強や高度な救命措置のできる救急救命士等の養成・専従化等（例：指令要員の基準数 85 名 現員数 100 名） 重複投資の回避による経費の節減 県域レベルの観点から、地域特性を考慮した体制整備ができる <p>【消防体制の基盤の強化】</p> <ul style="list-style-type: none"> 財政規模の拡大による高度な消防設備や施設の整備（県内の消防費 143 億円：平成 17 年度実績） 組織、人員規模の拡大による適切な人事ローテーションによる組織の活性化 予防業務・救急業務の高度化・専門化 <p>【住民サービスの向上】</p> <ul style="list-style-type: none"> 消防体制の効率化を図ることで現場部隊が増加し、初動の消防力や増援体制が充実する（本県の地理的特性） 現場到着時間の短縮が期待できる 平成 28 年の消防救急無線のデジタル化 	<p>計画期間内（平成 24 年度まで）の実現を図ることは相当困難（気運を醸成し合意形成を図るには日時を要する）</p> <ul style="list-style-type: none"> 指令など本部機能を収容する施設のあり方やその立地場所等について検討を要する 組織、人員規模等の様々な課題を検討する期間が必要となる 人事ローテーション、処遇の具体的な検討期間を要する 消防団と市町や消防本部との連携に懸念が生じる （消防署等のあり方や方面本部制度導入の検討を要する）

<p>に対応した施設の共同化やデジタル化の際に検討することとされている指令の共同運用が最も効率的に行える</p> <p>(「消防は1本部で」となれば市町村合併の動向に左右されにくい)</p> <p>(県が将来方向(平成28年)を示すことで各消防本部の当面の整備方針を検討できる)</p>	
---	--

この案は消防体制の効率化・消防体制の基盤の強化・住民サービスの向上など、広域化の本来のメリットについて最大効果が得られるとともに、大規模災害にも柔軟に対応できる利点がある。

さらに、このような県域レベルの観点から、平成28年5月までにデジタル化に移行することとされている消防救急無線についても、国の通知では消防指令センターと併せて県域1ブロックで検討および整備することが望ましいとされており、全県1消防本部体制への広域化と並行して検討することが最も効果的である。

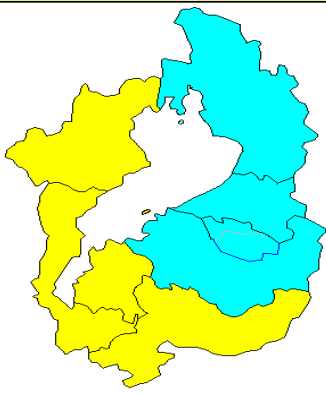
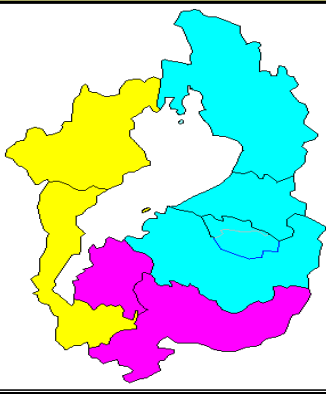
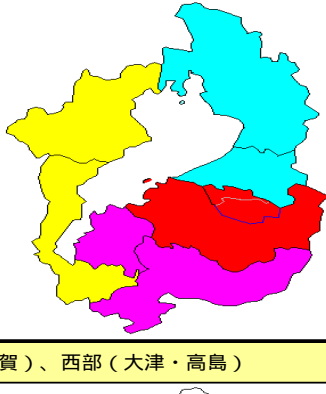
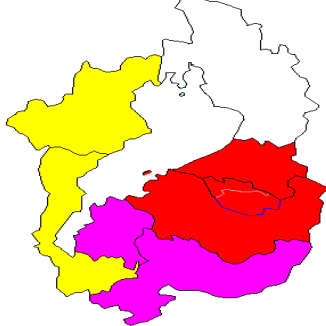
また、全県1消防本部体制を実現する方法論として、段階的に2～4消防本部体制を取り得る可能性がない訳ではないが、その労力と効果という点において全県1消防本部案には及ばないと考えられる。

(3) 全県1消防本部体制の実現の可能性

したがって、具体的な広域化のパターンとして、本県の地理的特性などを考えると、現場部門である消防署所等の体制は現状を維持した上で、総務機能や指令業務機能を一元化するといった「全県1消防本部案」が最も望ましいものと考えられる。

しかし、現状では計画期間内(平成24年度)にこれを実現することは相当困難であると考えられることから今回の推進計画の方針とはできない。しかし、将来の姿として最適であることから平成28年度の消防救急無線のデジタル化の期限までには実現できるよう、今後数年程度の間には消防関係者が実現に向けての課題(組織の運営形態、消防団や防災担当部局との連携、指揮命令系統や部隊編成および本部施設整備の検討と現有施設の管理方針等)等について今後関係者が鋭意検討を進めていく必要がある。

【図1 広域化組合せパターン（2～4消防本部案）】

2 消防案		東北部（東近江・愛知・彦根・湖北）、南西部（大津・湖南・甲賀・高島）		
人口（人） （平成19年4月1日）	東北部	555,237人		
	南西部	833,958人		
	面積（k㎡） （平成19年4月1日）	東北部		1,702.83 k㎡
	南西部	1,644.28 k㎡		
将来推計人口（人） （平成42年）	東北部	510,105人		
	南西部	858,007人		
3 消防案		東北部（東近江・愛知・彦根・湖北）、南部（湖南・甲賀）、西部（大津・高島）		
人口（人） （平成19年4月1日）	東北部	555,237人		
	南部	448,945人		
	西部	385,013人		
面積（k㎡） （平成19年4月1日）	東北部	1,634.86 k㎡		
	南部	758.86 k㎡		
	西部	885.42 k㎡		
将来推計人口（人） （平成42年）	東北部	510,105人		
	南部	470,788人		
	西部	387,219人		
4 消防案		北部（湖北・彦根）、東部（東近江・愛知）、南部（湖南・甲賀）、西部（大津・高島）		
人口（人） （平成19年4月1日）	北部	299,244人		
	東部	255,993人		
	南部	448,945人		
	西部	385,013人		
面積（k㎡） （平成19年4月1日）	北部	1,018.10 k㎡		
	東部	684.73 k㎡		
	南部	758.86 k㎡		
	西部	885.42 k㎡		
将来推計人口（人） （平成42年）	北部	274,352人		
	東部	235,752人		
	南部	470,788人		
	西部	387,219人		
4 消防案		湖北、東部（彦根・東近江・愛知）、南部（湖南・甲賀）、西部（大津・高島）		
人口（人） （平成19年4月1日）	湖北	164,365人		
	東部	390,872人		
	南部	448,945人		
	西部	385,013人		
面積（k㎡） （平成19年4月1日）	湖北	762.58 k㎡		
	東部	940.25 k㎡		
	南部	758.86 k㎡		
	西部	885.42 k㎡		
将来推計人口（人） （平成42年）	湖北	150,115人		
	東部	359,990人		
	南部	470,788人		
	西部	387,219人		

ブロック名は仮称である

3 愛知郡広域行政組合消防本部の広域化について

このような中で、愛知郡広域行政組合消防本部はいくつかの課題を抱えており、その広域化は喫緊の課題である。

- ・ 県内の最小規模の消防本部であり、現行の基本計画でも広域化の対象とされていること
- ・ 現行の基本計画策定後の市町合併により、2つの保健医療圏にまたがることとなり、また、東近江市においては2つの消防本部による消防体制がとられていること【資料編 11、12 参照】

など、これらに伴う様々な課題は早急に解消する必要があることから、今回の推進計画で広域化の対象とする必要がある。

(具体的な組合せについて)

愛知郡広域行政組合消防本部の広域化については、市町(愛荘町および東近江市)単位で広域化する案および現在の消防本部単位で広域化する案が考えられる。

(1) 市町単位での広域化

市町(愛荘町および東近江市)単位で広域化する場合、ケースとして愛荘町は彦根市消防本部と、東近江市域(旧愛東町、旧湖東町)は東近江行政組合消防本部との広域化も想定されるが、旧愛知郡全体を勘案して本部・署所の適正配置・整備が図られてきているため、愛荘町と東近江市(旧愛東町・湖東町)とに分断されれば、その境界付近に消防署が立地することとなり住民サービスの低下が懸念されること、職員の処遇に課題が生じることなどデメリットが多く、広域化の方向としては望ましくない。

(2) 消防本部単位での広域化

消防本部単位で広域化を行う場合、その対象となる消防本部は隣接する彦根市消防本部と東近江行政組合消防本部の2つであり、3消防本部で広域化する組合せと、2消防本部の組合せについて、それぞれ比較検討を行った。

3消防本部広域化案(愛知・東近江・彦根)	
メリット	デメリット
3案の中では消防体制の効率化、消防体制の基盤の強化、住民サービスの向上のメリットが一番大きい 管轄人口は39万人となる	他町から消防業務を受託して行う消防本部もあることから運営形式の検討に相当の期間が必要となる(彦根市は豊郷町、甲良町および多賀町から消防業務を受託している) 関係市町が多く(3市7町)他の案に比べて計画期間中の合意実現は困難である 県内の広域応援ブロックの組合せと異なり構成消防団において混乱が生じる

2 消防本部広域化案（愛知・彦根）	
メリット	デメリット
<p>両消防本部間を連絡する道路も多く、初動体制や増援部隊の充実が期待できる</p> <p>救急医療体制と一致する</p>	<p>他町から消防業務を受託して行う消防本部もあることから運営形式の検討に相当の期間が必要となる（彦根市は豊郷町、甲良町および多賀町から消防業務を受託している）</p> <p>県内の広域応援ブロックの組合せと異なり構成消防団において混乱が生じる</p>
2 消防本部広域化案（愛知・東近江）	
メリット	デメリット
<p>最大の課題である東近江市域を二つの消防本部が管轄するという二重行政状態が解消できる</p> <p>東近江行政組合の構成市町や愛荘町などでは広域化の気運が醸成されつつある</p> <p>どちらの運営方式も一部事務組合方式のため、3案の中では運営方式に関して比較的スムーズに協議が整いやすい</p> <p>県内の広域応援ブロックと一致する</p> <p>警察の管轄区域と一致する</p> <p>保健医療圏とほぼ一致する</p>	<p>救急医療体制と一致しなくなる（ただし、救急搬送への影響は少ない）</p>

このように、現在の消防本部単位で広域化する場合、東近江市域を二つの消防本部が管轄するという二重行政状態が解消できること、同じ運営方式のため比較的協議が整いやすいこと、県内の広域応援ブロックと一致することなどから、東近江行政組合消防本部との広域化が望ましいと考えられる。

よって、愛知郡広域行政組合消防本部は、本県の常備消防の広域化に関する課題の解決につながる東近江行政組合消防本部と広域化することが適当であると考えられる。

滋賀県常備消防広域化検討委員会

委員長	新川 達郎	同志社大学大学院総合政策科学研究科長
委員	夏原 覚	滋賀県町村会会長
	西岡 義雄	滋賀県消防長会会長
	廣瀬 一輝	社団法人滋賀経済産業協会会長
	藤井 淑子	滋賀県看護協会会長
	藤原 いと	滋賀県女性防火クラブ連絡協議会会長
	前川 初子	滋賀県健康推進連絡協議会会長
	溝口 武	滋賀県消防協会会長
	目・ 信	市長会会長
	渡邊 信介	滋賀県医師会理事

開催状況

- 第1回滋賀県常備消防広域化検討委員会 平成19年7月31日(火)
- 第2回滋賀県常備消防広域化検討委員会 平成19年10月10日(水)
- 第3回滋賀県常備消防広域化検討委員会 平成19年11月20日(火)