

「東日本大震災後の我が国消防のあり方に関する意見 消防団を中心に」(要約)

1 今こそ地域の防災体制の強化

阪神淡路大震災は、緊急消防援助隊による全国的な広域応援体制の整備のスタートとなった。東日本大震災は、消防団を中心とする地域の防災体制の強化のスタートとすべきである。

2 国民の安全確保を目指す総合的な政策の推進と国の役割

国民の安全確保のため、「公助」のみでなく「自助」「共助」を含めた総合的な防災力の強化を推進。その中で消防団は極めて重要。

消防団を消防組織法上の必置機関とし、比較的近接した地域などへの応援体制の整備、装備の改善、教育訓練の充実などを国、県、市町村で推進。

3 消防団活動の充実強化

(1) 消防団員の増員確保

一般国民へのPR、消防団員を雇用した場合のメリット付与などによる事業所の協力促進、地域の実情に応じた多様な仕組みの導入など。国の支援。

(2) これからの消防団の活動を展望した装備の充実

大規模災害や近接地域への応援出動を考えた水、食料、燃料、非常電源など長期間の活動への備え。安全管理や情報発信に有効な双方向の通信装備、多用途の救助活動用機材の整備。国の財政援助。

(3) 消防団員の処遇の改善と総合的な福祉の充実

報酬手当の改善。健康管理、殉職時の補償など総合的な福祉対策。日本消防協会の福祉共済事業などの継続。東日本大震災殉職者遺児のための消防育英会の財源確保。

4 地域総合防災力の充実強化

地域住民の理解協力による地域総合防災力の強化が必要。そのつなぎ役・リーダー役として消防団への期待大。

国が主導し、地方公共団体、消防関係機関などが協力する地域の防災リーダーの組織的、計画的養成。

学校教育や生涯教育の場などにおける幅広い防災学習の推進。婦人防火クラブや少年消防クラブの活動への支援。消防団詰所の防災コミュニティ化への支援。

あらゆる地域政策に防災・減災の観点を導入。関係機関の連携強化。

以上を着実に実行するため、地域総合防災力整備推進法を制定し、国民の関心を高め、総合的な政策を推進。

東日本大震災後の我が国消防のあり方に関する意見
消防団を中心として

財団法人 日本消防協会

目 次

- 1 国民の安全確保を目指す総合的な政策の推進と国の役割
 - (1) 自助・共助を含めた総合的な防災政策の必要性
 - (2) 地域における総合的な防災力の強化と消防団
 - (3) 市町村とともに国及び都道府県が果たす役割
 - ア 消防組織法における消防団の位置づけ
 - イ 消防団の装備の改善等に対する国の支援
 - ウ 教育訓練体制の充実

- 2 消防団活動の充実強化
 - (1) 消防団員の増員確保
 - ア さまざまな方法による消防団のPR
 - イ 事業所の協力促進のための環境整備
 - ウ 地域の状況に応じた団員確保対策への支援
 - (2) これからの消防団の活動を展望した装備の充実
 - ア 長期間の活動への備え
 - イ 通信装備
 - ウ 救助機材
 - エ 国による財政援助
 - (3) 消防団員の処遇の改善と総合的な福祉の充実
 - ア 報酬・手当の改善
 - イ 総合的な福祉対策の実施

- 3 地域総合防災力の充実強化
 - (1) 国民の協力による地域総合防災力の強化
 - (2) 地域消防力の底上げ
 - ア 中核としての常備消防、消防団の充実強化
 - イ 地域総合防災力の向上に果たす消防団の役割
 - (3) 地域防災リーダーの養成
 - ア 地域防災リーダーの養成の重要性
 - イ 標準的なカリキュラムに沿った計画的な研修の実施
 - (4) 幅広い防災学習
 - ア 幅広い防災学習の機会
 - イ 婦人(女性)防火クラブ、少年消防クラブ等の活動支援
 - ウ 消防団詰所の防災コミュニティーセンター化
 - (5) あらゆる地域政策への防災・減災の観点の導入と関係機関の連携
 - (6) 地域総合防災力整備推進法の制定

東日本大震災後の我が国消防のあり方に関する意見 消防団を中心として

日本消防協会

我が国消防は、幾多の災害体験を経て年々充実してきているが、特に、平成7年の阪神淡路大震災及び平成23年の東日本大震災は、全国の消防にとってきわめて大きな苦難であるとともにその後のあり方を考える上で貴重な体験となった。

まず、阪神淡路大震災の後、緊急消防援助隊を創設して、全国的な広域応援体制を整備した。その後、国からの無償貸与方式の活用などにより装備を飛躍的に充実させ、国民の安全を守るうえで不可欠の存在にまで発展してきた。今回の大震災においても、原発事故への対応まで含めて国民から高く評価される活動を行った。

しかし、阪神淡路大震災の教訓は、もうひとつ、大きな災害であればあるほど、地域で即時に対応することができる防災体制が重要であり、消防団がその中核としての役割を果たすことが必要であるということであった。そのことは、今回の大震災においても、津波からの地域ぐるみの早期避難など阪神淡路大震災の際には経験されなかったことを含めて、改めてその重要性が認識された。

ところが、現状を見れば、消防団員の減少は未だ止まらず、団員の高齢化も進み、地域の防災体制として、将来への不安がある。一方、東日本大震災の後、次には、首都直下地震、東海・東南海・南海のいわゆる三連動大地震の発生が遠からずあり得るとの見方が示され、そのような事態への対応が重要となっている。加えて、今後はこれまでの大震災と異なる夜間発生の場合も考慮しておかなければならない。

このようにこれまでの経過等を振り返れば、我が国消防のこれからの課題がおのずから明らかとなる。すなわち、阪神淡路大震災は緊急消防援助隊の創設を中心とする常備消防強化へのスタートとなったが、今回の東日本大震災は、消防団を中心とする地域の防災体制の強化のスタートとするべきである。もとより、緊急消防援助隊についても、これから想定される大規模地震が、これまで応援出動する側の中心となっていた大都市等を直撃する可能性が高く、その他の地域からの応援体制を強化する必要性が高いことなどから、引き続き充実を図るべきであるが、我が国消防の発展の経過及び現状を踏まえながら、国民の安全を確保する上で当面の重要課題として明確に位置づける必要があるのは、地域の総合防災力の強化であると考えられる。

以上のような歴史的な認識も加えながら、我が国消防の今後のあり方について、消防団に関わる事項を中心に意見を述べることとする。

1 国民の安全確保を目指す総合的な政策の推進と国の役割

(1) 自助・共助を含めた総合的な防災政策の必要性

国民の安全確保のためには、防災施設や安全なまちづくりなどの防災基盤の整備とともに、消防防災機関が適切な行動をとるために必要な地震・津波や洪水等に関する正確な情報の共有、迅速的確な行動を実施するために必要な装備などの活動条件の整備のほか、いわゆる「公助」のみでなく、個人・家庭・地域の「自助」、「共助」による地域の総合的な防災力の強化など、広範にわたる総合的な政策を推進する必要がある。特に今回の津波災害の経験においては、国民の安全を守るうえで津波に関する正確な情報の重要性が痛感された。関係機関が総力を挙げて改善することが望まれる。

(2) 地域における総合的な防災力の強化と消防団

その中で、地域における総合的な防災力の強化は、特に重要な課題のひとつとして積極的に進める必要がある。災害が発生しても被害をできる限り抑える、いわゆる減災への備えは、日頃から地域が一体となって推進する必要がある。また、大きな災害の場合は緊急消防援助隊や自衛隊など地域外からの応援を待つまでの間においても、消火、救助、救命など地域内で協力して対応することが必要となる。いわゆる三連動地震などが大都市を襲った場合などは、阪神淡路大震災の際の神戸市の現状と類似する、いやそれ以上の都市型大災害の事態が想定されるので、特にその必要性は高い。この場合、地域住民の仲間であって、即時行動力、要員動員力を持ち、地域の安全確保のためには極めて幅広い活動を行うことができる消防団は、日常の活動においても、災害発生時においても極めて重要な存在である。

(3) 市町村とともに国及び都道府県が果たす役割

地域の総合的な防災力の強化や消防団の充実については、市町村が中心的な役割を担う必要があるが、国及び都道府県も国民の安全を守る立場から果たすべき役割がある。

ア 消防組織法における消防団の位置づけ

現在の消防組織法においては、規定上、市町村は必ずしも消防団を置くことを要しないこととなっているが、これを改めて消防団が必置機関であるものとし、国民の安全を守るうえで消防団が不可欠の存在であることを国民の前に明確にするべきである。

イ 消防団の装備の改善等に対する国の支援

また、常備消防も消防団も市町村の消防機関であるが、我が国においては、国や県には消防の実働部隊がなく、市町村のみが国民、県民の安全を守る消防機関を有している。したがって、大災害が発生し、国や県の対応が必要とされる場合においても市町村の消防機関の協力を求めるほかない。その場合、今回の大震災の例にもあるように、緊急消防援助隊のみではなく、消防団も比較的近接した地域などに応援出動することがあり得るし、地域の状況を知っているなど独自の強みを発揮することもあり得る。

東日本大震災を経験し、いわゆる三連動大地震等の切迫性が指摘され、今や安全確保は国家的課題とされている。このような事情も考慮して、国、県においては、消防団の相互応援協定の締結を促進して一層の体制整備を進めるとともに、消防団の装備の改善などについて、補助制度を含む財政支援措置を充実すべきである。

ウ 教育訓練体制の充実

消防職員及び消防団員の教育訓練のため、国及び都道府県は消防大学校及び消防学校を設置しているが、諸外国と比較すれば、我が国の場合、火災その他の災害や事故の現場に近い状態での体験訓練をすることができる施設がほとんど皆無である。より高度な対応力の実現を目指すうえで海外の実態も調査しながら、教育訓練施設のあり方について検討し、望ましい施設設備の実現に向けた取り組みを進める必要がある。

また、消防団員についてはこれからの団活動のあり方に即応する教育訓練カリキュラムの検討とその実施体制の整備を進めるとともに、今後教育訓練課程の修了に応じた資格、処遇の付与などについても検討することが望まれる。

2 消防団活動の充実強化

消防団は、国民の安全を守るうえで不可欠の存在であるが、現状には課題が多い。関係者が力を合わせて解決を図り、消防団活動の一層の充実を

目指す必要がある。

(1) 消防団員の増員確保

消防団員の増員確保は最も基礎的な重要課題である。団員の数を確保するとともに、年齢も若返りを図りさらに実際に活動しやすい環境を整えることが必要である。

ア さまざまな方法による消防団の認識度と評価の向上

そのため消防団の重要性についての一般国民の認識を高めるため、行政広報はもとより、一般のマスメディアも活用して、さまざまな方法による広いPRを引き続き積極的に展開する必要がある。平成25年に当協会などが開催する自治体消防65周年・消防団120年記念イベントは、前後に実施する関連事業と合わせて、消防団のPRの機会とするよう努力する考えである。

また、消防団員の経験が就職その他で大きなプラスとして評価されるような社会全体の空気づくりも必要である。

イ 事業所の協力促進のための環境整備

自営業者が減少して、企業等に勤務ししかも勤務先が居住市町村の区域外である人が増加するという就業構造変化の時代となり、そのことが団員の確保を困難としている。このような事情は世界各国共通であり、その中で各国ともさまざまな工夫をしている。これらも参考にしながら現在の消防団協力事業所に対し、経済的なメリットを付与すること、消防団活動に従事したことのために、従業員として不利益を受けることのないよう、法的な保護措置を講ずることなどの具体的な検討を行い、有効な措置を講ずることが必要である。

また、最も基本的には、従業員が消防団活動を行うことの重要性、このことに企業等として協力することの社会的な意義について使用者が理解することが必要である。そのため全国的な経済団体等にも協力を求めるなどの活動を継続することが必要である。

ウ 地域の状況に応じた団員確保対策への支援

今回の大震災においては、平日昼間は居住区域外に勤務する団員が多く、発災直後の参集が困難な例が見られたが、他の地域においても災害現場で活動できる団員の確保にはさまざまな苦心がある。これまでいわゆる機能別消防団(員)の導入を国においても推進しているが、今後において、それぞれの地域の状況等に応じながら、通常以上の待機義務を課する団員、救助活動等で特に高度の技術をいかした活

動をする団員など多様な形の消防団員の仕組みを導入して団員の確保を図る場合、これに伴う財政負担については特別地方交付税によって措置するなど、国においても支援することが望まれる。

(2) これからの消防団の活動を展望した装備の充実

東日本大震災の経験の中で、あらためて消防団の装備の充実が急務であることが明らかとなった。今回の経験を踏まえながら、消防団の標準的な装備について具体的なモデルを明らかにし、計画的な整備を進めるべきである。その場合、団員の安全を守るために必要とされるものは直ちに整備するとともに、今後期待される消防団活動のために必要とされるものもできる限り早期に整備すべきである。

平成23年度第3次補正予算において、国が消防団員の安全確保のための装備に対する補助制度を設けたことは時宜を得たものであり、このような仕組みをいかして引き続き整備が進められる必要がある。

これからの消防団活動との関連で必要性があると考えられるものは、複雑化する火災の消火、少水量による消火など消火関係のものをはじめ多岐にわたるが、今回の経験を踏まえて緊急性が高いと思われるものとしては、次のようなものがある。

ア 長期間の活動への備え

まず、今回の経験の中では、巨大津波などによる地域の壊滅状況のなかで、多くの消防団は、食料の用意がなく、燃料不足で暖をとることもできない状態で、相当期間交代要員もない活動の継続を余儀なくされた。通常はこのようないわゆる後方支援装備は必要ないが、大災害で地域そのものが壊滅状態となることがあり得るので、今後消防団が活動を継続するために必要な、水、食料、燃料、非常電源など非常事態への備えをしておくべきである。このことは、消防団の場合、遠隔地からの長期にわたる応援出動には困難が大きいですが、前述のように比較的近接した地域からの応援出動はあり得るし、地域の事情を承知していれば、有効な活動をすることができると思われるので、そのような場合も考慮した日頃の備えがあることが望ましい。

イ 通信装備

消防団員相互間のもとより、消防団内部や緊急消防援助隊を含む常備消防との間、ひいては市町村の防災担当部局等との間で情報を共有し、連携のとれた一体的な活動を実施することは、効果的に活動し、かつ団員の安全を確保するうえで不可欠である。そのような活動体制

を立ちあげることができるよう日頃から連携しておくことが必要であるが、このことの基盤となるのは、双方向の通信装備の整備である。消防団は、従来、受令機のみを保有し、もっぱら命令を受ける立場になることが多かったが、双方向通信を可能にすれば、今回のように携帯電話等の一般的な通信が途絶している場合においても、消防団が被災状況等を発信することができる。消防団がこのようにして情報発信者の役割を果たすことができるようにすれば、消防団員は全国あらゆる地域にいるだけに、すべての災害、事故に対する迅速的確な救援活動等の展開において、大きなプラスとなる重要な役割を果たすことができる。このことは、国民保護措置等における行政全体の対応にとっても有益であろう。

ウ 救助機材

今回の経験の中で、救助活動用の機材の不足も明らかになった。消防団は火災だけでなく、住民の生命、財産を守るために必要とされる活動を幅広く実施しているが、救助活動を実施するための機材を保有していれば、日頃からの訓練を経て、もっと有効な活動を実施することができるであろう。地震津波で倒壊した家屋の下敷きとなった人の早期救出、津波や洪水によって孤立した人のボートによる救出、もっと日常的には交通事故によって自動車に閉じ込められた人の救出などを緊急消防援助隊等の出動以前に消防団が行うことができれば住民の安全確保に大きな貢献をすることができる。このことは、既に阪神大震災などの経験から指摘されていたが、これまで消防団には救助関係の機材が配置されていないのが一般である。平成 19 年度から当協会が宝くじ収入の援助により制作し全国にモデル的に配布している消防団多機能型車両は、消火用の可搬式小型ポンプのほか標準的な救助活動用機材を組み込んだものであるが、今回の震災を経てこれに対する関心が高まっている。このタイプの消防自動車や救助機材については、平成 21 年度に国においても訓練用として全国に配布しているが、今後どのような機材が必要かについて具体的な検討を行い、できるだけ早期に整備を進め、訓練を重ねることが望ましい。

エ 国による財政援助

このような消防団の装備の改善については、今回の大震災を機として消防力を緊急に高め、国民の安全をより確かなものとする見地から、緊急かつ集中的な国による財政援助が行われることが望まれる。

(3) 消防団員の処遇の改善と総合的な福祉の充実

ア 報酬・手当の改善

消防団員の報酬・手当の額は市町村の条例で定められているが、その目安となっているのが、財源保障制度として、国が地方公共団体に交付している地方交付税の算定の基礎としている額である。しかし、現実にはこれを下回っている例が多い。消防団員は自分たちの町は自分たちが守るという強い使命感のもとに活動しており、報酬等の額についてあからさまに不満を述べることはあまりないが、そのような消防団員の気持ちは尊いものとしながらも、消防団員の増員確保の点などから、今後改善する必要がある。国においても改善するよう通知しているが、関係者の協力のもとに引き続き改善を進める必要がある。

イ 総合的な福祉対策の実施

消防団員の処遇は報酬等のみによるものではなく、健康管理など生活全般にわたる措置や、公務による殉職の際の補償など文字通りの総合的な福祉対策が必要である。そのため、当協会が実施している消防団員の福祉共済事業等は不可欠のものであり、保険業法等改正法による認可特定保険業者の認可を受け、事業を継続することが是非とも必要である。また、公務により殉職した消防団員、消防職員等の遺児に対しては、財団法人消防育英会が奨学資金を交付しているが、今回の震災ではあまりにも多数の殉職者を生じたことから、遺児に対する奨学資金の財源が大幅に不足する事態となっている。そのため、広く各方面にご支援をお願いしているところである。

3 地域総合防災力の充実強化

(1) 国民の協力による地域総合防災力の強化

まず、地域総合防災力の強化が国民生活の安全を確保するうえで極めて重要であり、これからの大きな課題であることを関係者すべてが明確に認識するとともに、国民に対してこれを強く訴えることとすべきである。

冒頭に述べたように大規模な災害が発生した場合、すぐその場で大きな頼りになるのは「ご近所の底力」、地域の皆さんの力である。遠隔地からの緊急消防援助隊などは到着までに相当な時間を要し、常備消防は極めて限られた人数であり、すべての人々に対応することはできない。消防団は動員力、即時行動力、地域密着力などの貴重な特性を持つが、

それでも完全な対応は難しい。今回の大震災において、津波襲来に備えた早期避難を消防団等が強く呼びかけたが、そのまま残ったり、避難先からもう一度自宅に戻ったりして亡くなった方々が多いとされている。住民ひとりひとりの受けとめ方が重要である。大きな災害の場合は発災後の避難所等の生活維持も大きな課題であり、そこでは行政だけでなく、被災者自身、地域の皆さんの対応も重要である。

このように地域の皆さんの考え方、実行力は大事であるが、これは大災害発生時だけでなく、平時からの災害についての学習、話し合い、訓練などがあって初めて有効となる。これらについて国民の理解協力を得ることが不可欠である。

(2) 地域消防力の底上げ

ア 中核としての常備消防、消防団の充実強化

しかし、地域総合防災力の中核としてはやはり常備消防、消防団の消防力は重要である。その一層の充実強化、底上げは基本である。常備消防の充実はもとより、これまでに述べたように消防団の装備、訓練、処遇等の改善を進め、消防団のPRを活発化させて団員の増員確保を図り、活動の活発化を推進することは当然必要である。

イ 地域総合防災力の向上に果たす消防団の役割

消防団は消防組織法に基づく消防機関であり、団員は特別職の地方公務員の身分を持つが、団員のもう一つの側面は住民の一人であり、隣近所顔見知りの住民の仲間であることである。このことは地域の総力を挙げた防災力の向上において貴重な存在となり得る要素である。常備消防にはない消防団のこの特性は、地域住民を結び付けて一つの力にまとめるつなぎ役となったり、事実上住民のリーダー役となるうえで大いに生かさなければならぬ。これらは消防団ならではの活動となり得る。消防団は地域総合防災力の向上において、この特性を発揮することが期待されるが、消防団がこのような役割を果たしやすいように情報提供その他で国も支援することが望まれる。

(3) 地域防災リーダーの養成

ア 地域防災リーダーの養成の重要性

今回の大震災の際の避難行動その他の例にみられるように、災害発生時の行動において、住民の中にリーダーの役割を果たす人が存在することは極めて重要である。日頃からの防災への備えの実行において

も同様である。これまでもさまざまな形で防災学習などが行われているが、今回の大震災を契機として、国、地方公共団体が連携協力してより組織的、計画的に住民の中の防災リーダーを養成することとすべきである。

イ 標準的なカリキュラムに沿った計画的な研修の実施

例えば、国が中心となって標準的なカリキュラムを作成し、これに沿った内容のものであるなど一定の要件を備えた研修はそれとして認定することとする。この研修はそれぞれの地域で比較的想定されやすい災害を取り上げるなどの工夫をしながら、これまでも実績を上げている色々な団体等が実施することとする。また、その実施については、市町村が研修参加者の募集等で中心的な役割を果たすとともに、常備消防及び消防団は講師等として参加し協力することとする。修了者には認定された研修の修了者として公式に認定し、その後地域の防災リーダーとして活動するよう、また活動しやすいように、その後も各種の情報提供を行う。

このような方法による研修を全国各地で計画的に実施し、年間10万人程度のリーダーづくりを進めることとし、これを継続すれば、防災体制としては大変大きな力となるであろう。国においてはこのような動きを主導し、財政面その他で支援することが望まれる。

(4) 幅広い防災学習

ア 幅広い防災学習の機会

地域のリーダーづくり以外にも、さまざまな形で幅広く防災学習を進めることが必要である。それは、学校教育や生涯学習の場で行われることもあるであろうし、これまでに相当の実績を上げている婦人(女性)防火クラブや少年消防クラブの活動支援ということでも行われるであろう。

イ 婦人(女性)防火クラブ、少年消防クラブ等の活動支援

今回の大震災においても避難所でのいち早い炊き出し、支援物資の適切な配分などで婦人(女性)防火クラブのメンバーは日頃の活動の成果を生かした。少年消防クラブについては、最近、モデル少年消防クラブのシステムの活用による活動服や訓練機材の交付、指導者の研修交流、各クラブの活動状況に関する情報提供などによる支援が行われているが、将来の防災の担い手づくりとしての意味のほか、非常事態においては中学生、高校生の場合はある程度の即戦力にもなり得る。

これらの活動を助長することは、地域の総合防災力を強化するとともに、将来の消防団員の確保にもつながるものである。常備消防や消防団においてもこれらに対しては積極的に協力することが望まれるが、国においても引き続きさまざまな支援を行うことが望まれる。

ウ 消防団詰所の防災コミュニティセンター化

また、消防団のこのような分野での活動条件を整備するうえで、いわゆる消防団詰所（屯所）については消防活動用機材の収納施設等の従来からの意味を超えて、地域の防災コミュニティセンターの性格を持ち得るような広さ、設備を備えた施設とすることが望まれ、これらについても国の支援が行われることが望ましい。

(5) あらゆる地域政策への防災・減災の観点の導入と関係機関の連携

地域総合防災力の強化には、住宅、道路、河川、公園あるいは学校、福祉施設、医療機関など、あらゆる社会基盤の整備やその具体的な運営において、防災・減災の視点を横軸として貫くような感覚で検討し、必要な措置を講ずることが望ましい。すなわち、あらゆる地域政策の中に防災・減災の観点を取り入れ、総合的に推進することが望まれ、そのため、これらについて消防防災担当部局が参画することが望ましい。また、実践的な防災訓練などにより関係機関の連携が図られることも重要である。

(6) 地域総合防災力整備推進法の制定

以上のようなことを着実に実行するため、地域総合防災力整備推進法のような法律を制定し、国民の関心を一層高めるとともに、関連する政策を総合的に力強く推進することが望ましい。