資 料１

平成 28 年度

消防力強化に関する検討結果
とりまとめ

平成２９年３月 28 日

消防力強化のための勉強会

【目　次】

１　大阪の消防をとりまく現状と課題・・・・・・・・・・・・・・・・１

（１）大阪の消防をとりまく現状・・・・・・・・・・・・・・・・１

（２）中長期を見据えた課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・３

（３）消防本部・危機管理部局へのアンケート結果の概要・・・４

２　課題解決方策の検討・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・６

（１）消防広域化・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・６

（２）消防本部間の水平連携の強化・・・・・・・・・・・・・・７

３　今後の進め方・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・８

平成２８年度　消防力強化のための勉強会　構成員名簿・・・・・・９

勉強会開催経過・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１０

＜参考資料＞・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・(別添)

＜はじめに＞

人口減少、少子高齢化が今後一層進む中、消防業務においては、複雑・多様化する事故や災害、救急事案の増加等に的確に対応していく必要がある。また、近年、東日本大震災や熊本地震、東北・関東豪雨災害など、全国各地で大規模な自然災害が相次いでおり、近い将来、南海トラフ巨大地震や首都直下型地震等の発生も懸念されるところである。

こうした中、今後、中長期にわたり、大阪の消防が地域住民の生命及び財産を守るという責務を的確に果たしていくとともに、広域的な大災害の発生時にも十分機能しうるよう、必要な体制を構築し、消防力の維持・強化を図っていくことが重要である。

このため、大阪府では、平成 28 年 9 月より、府内市町村とともに「消防力強化のための勉強会」を設置し、今後の大阪の消防力の強化に向けた方策等について検討を進めてきたところである。

本報告書は、28 年 9 月から 29 年 3 月までに開催した計 5 回の勉強会での検討状況を取りまとめたものである。

1　大阪の消防をとりまく現状と課題

※統計データ分析は平成 26 年データを使用

（1）大阪の消防をとりまく現状

〔府内の常備消防体制〕

平成 29 年 1 月現在、府内 43 市町村（33 市 9 町 1 村）に、27 の消防本部が設置されており、内訳は、18 市町で単独消防本部、5 つの一部事務組合（15 市町で構成）、また、事務委託で広域処理を実施している消防本部が 4 本部（10 市町村で構成）となっており、全市町村において常備消防による消防体制が構築されている。

消防本部の管轄人口では、大阪市消防局の約 268 万 3 千人が最大で、最小が忠岡町消防本部の約 1 万 7 千人となっている。管轄人口規模では 70 万人以上が 2 本部、30 万人以上 70 万人未満が 5 本部、10 万人以上 30 万人未満が 13 本部、5 万人以上 10 万人未満が 5 本部、3 万人以上 5 万人未満が 1 本部、1 万人以上 3 万人未満が 1 本部となっており、4 分の 1 が管轄人口 10 万人未満のいわゆる「小規模消防本部」である。

大阪府消防広域化推進計画策定（平成 20 年 3 月）以降、小規模消防本部を中心に広域化が進展し、管轄人口 10 万人未満の消防本部は半減（13→7 本部）したが、計画に基づくブロック単位での広域化は、泉州南ブロック以外は未だ成立していない。

〔火災・救急事案等への対応状況〕　【資料１頁～10 頁】

平成26年中の大阪府内の消防本部・署所の総出動件数は約83万回にのぼり、うち、救急事案は約54万件で全体の3分の2を占め、警防調査、予防査察がそれぞれ約１割を占めている。近年の動向を見ると、防火性能の向上等により火災出動は減少する一方、救急、救助、予防査察に係る出動は増加の一途を辿っている。

人口１万人あたりでは、火災件数は2.8件と全国で７番目に少ないが、救急件数は613件で全国最多となっており、高齢化の進展に伴い救急需要が増加する中、とりわけ大阪において救急搬送が多い状況が伺える。

これらの事案に対する対応状況を見ると、まず、火災については、第一出動体制として、全本部でポンプ自動車(タンク車含む)が出動するほか、大半の本部で同時に救急自動車、救助工作車及び指揮車を出動させる体制を整えている。一方で、消火作業の主力となるポンプ自動車及び化学自動車の第一出動台数を見ると、管轄人口70万人以上の本部では平均6台出動するのに対し、5万人未満の本部では平均2台となっている。また、火災発生時の放水開始時間は、全体の約7割の事案で覚知後10分以内に放水が開始されているが、大規模本部ほど放水開始までの時間が短く、小規模本部ほど時間を要する傾向が見られる。同様に、建物火災1件あたりの延焼床面積についても、管轄人口30万人以上規模の本部において比較的小さい傾向が見られるなど、本部規模による差が見られるところである。

火災予防の観点では、防火対象物に対する立入調査の実施率について、管轄人口70万人以上で平均7割を超える実施率と顕著に高く、本部規模が小さくなるにつれ低くなる傾向が見られた。

救助事案については、近年、火災や交通事故によるものが減少する一方、建物等による事故が急増する傾向が見られる。

救急事案については、上述のとおり、高齢化の進展に伴い件数が増加の一途を辿っており、搬送者全体に占める65歳以上の高齢者の割合も年々増加傾向にある。こうした状況のもと、覚知から現場到着及び病院収容までの時間は年々長くなっている。一方で、救急搬送者の傷病程度を見ると、大阪は軽症者の割合が全国に比して高い状況が伺える。

〔人員・車両等の状況〕　【資料 11 頁～21 頁】

消防に対する需要が高まる中、府内消防本部においては新規採用を進める一方、定年退職者の再任用制度も積極的に活用し、人材の確保に努めており、職員数は近年微増が続いている。しかしながら、年齢階層別にみると職員の若年化が進んでおり、今後 10 年程度で経験豊富な 50 歳代職員の大量退職も見込まれ、若年化に拍車がかかる可能性がある。

消防職員の専任・兼任の状況を見ると、府内全体では、全体の 13%程度の

職員が消火や救急等の複数の業務を兼任しており、その割合は小規模な消防本部ほど高い傾向にある。

国の消防力の整備指針に対する車両等の整備率(H27.4 現在)を見ると、ポンプ自動車、救急自動車及び職員数は国指針の 8 割〜9 割程度と十分でない一方、はしご自動車や化学消防車といった特殊車両については国指針上回る本部もあるなど、整備率にばらつきが見られる状況にある。

〔消防費の状況〕　**【資料 20 頁〜21 頁】**

消防費の状況は、人件費が約 8 割を占めており、資機材等の機械器具購入費をあわせると約 9 割となっている。市町村別の消防費（決算額）をみると、住民一人あたりで、8 千円から 3 万円台まで大きな開きがあり、各自治体の基準財政需要額に対する割合も 60%から 140%台で、100%未満が約 6 割を占めており、市町村の消防への投資にバラツキがある状況にある。

〔消防機関相互の連携・協力の状況〕　**【資料 22 頁〜25 頁】**

消防機関相互の連携・協力に関しては、府域全体及び地域ごとに消防組織法に基づく相互応援協定が締結されている。

また、平成 26 年度から大阪府・市で消防学校教育の一体的運営が開始されているほか、府内本部合同での「大阪府下警防技術指導会」や実務型研修の実施など、各本部の消防職員同士の連帯感の醸成も進みつつある。

さらに、近年、全国的に大規模災害が増加し、南海トラフ巨大地震の発生も懸念される中、国主導により緊急消防援助隊の計画的な増隊が進められており、大阪府大隊についても平成 30 年度までに 294 隊にまで増隊（平成 27 年比＋62 隊）するなど、広域的な大災害に対する応援体制の強化も進められているところである。

（２）中長期を見据えた課題

〔人口減少・少子高齢化による影響〕　**【資料 26 頁〜29 頁】**

平成 27 年国勢調査速報によると、大阪府内の人口は戦後初めて減少に転じており、大阪府人口減少社会白書(H26.3 推計による改訂版)によると、今後､2040 年頃には 750 万人と現在より 130 万人以上減少する見通しである。人口が減少する中、高齢化も進展し、とりわけ北摂や南河内、泉州などの町村部を中心に高齢化率も高くなる見通しである。

こうしたデータをもとに、今回、平成 22 年(2010 年)を基準年として救急搬送者数を 1 とした場合の地域別の将来推計を試算した。

その結果、いずれの地域においても、高齢化の進展により救急搬送者数は

増加傾向にあり、平成32年(2020年)頃にピークを迎える見通しである。その後は人口減少の影響により、救急搬送者も減少に転じるものの、大阪市地域、堺市地域、北大阪地域、泉州地域を中心に、当面は基準年を上回る水準が続く見通しである。

〔大規模災害への対応の必要性〕　　【資料30頁～35頁】

大規模災害への対応については、大阪・関西においては、とりわけ今後30年以内に70%の確立で発生するといわれる南海トラフ巨大地震への対策が急務である。

大阪府防災会議「南海トラフ巨大地震災害対策検討部会」が平成25年に公表した被害想定によると、被害は府内全域におよび、人的被害については早期避難率が低い場合の死者は最大約13万3千人、建物被害については全壊が最大約17万9千棟と甚大な被害が想定されている。

勿論、これらは様々な条件が重なった場合の最悪シナリオであり、現在、ハード・ソフト両面からその被害軽減に向けた取組が進められているところであるが、いずれにしても、同地震が発生した場合、大阪府内の消防機関にとってこれまでにない厳しい状況下での対応が迫られることとなる。

（３）消防本部、危機管理部局へのアンケート結果の概要

【資料36頁～53頁】

当勉強会では、検討の参考とするため、昨年10月に府内全消防本部及び全市町村危機管理担当部局に対して、「消防力強化に関するアンケート」を実施した。その結果は、別添資料36頁から53頁に記載しているが、概略を以下に示す。

【消防本部】

現状の課題認識としては、救急救助業務の増加や予防業務の専門高度化など増大する消防需要に対応するための体制の維持強化や専任体制の確保、職員の若年齢化が進行する中での知識や技術の伝承など人員面での課題のほか、署所の老朽化や耐震化、車両の計画的な更新と予算の確保、はしご車等の大型特殊車両の共同運用の必要性などハード面での課題も挙げられた。

また、現場活動に関しては、とりわけ小規模な消防本部を中心に、救急件数の増加に伴う救急隊の全隊出動の発生や、同時に複数の事案が生じた場合の出動体制の確保が困難などの課題も挙げられたところである。さらに、近年、大規模災害が多発する中、車両・資機材の整備増強、他本部や自衛隊、警察、医療機関等との連携強化、他府県に応援出動中の管内消防力の確保なども課題として挙げられた。

消防広域化に対する認識としては、組織規模の拡大による大規模災害への対応力向上や高額施設への重複投資の回避、市域を超えた適正な署所・車両・人員の配置など、様々なスケールメリットに着目し広域化を推進すべきとする意見や、地域に密着した消防業務を重視する観点から消防本部間の連携・協力を一層強化することで対応していくべきとの意見などが見られた。

また、望ましい広域化の形態についても、現行計画（府内 8 本部体制を目標）よりも大きな単位での広域化（府内一元化など）が望ましいとする意見や、逆に、小さな単位での広域化（人口 30 万人規模など）を望ましいとする意見が見られたところである。

また、消防広域化以外の消防力強化については、府下広域応援協定等の強化、機材等の共同利用、資機材や車両の仕様統一や警防戦術等のガイドラインの統一、消防本部間の人材交流などが挙げられた。

さらに、全国的な大規模災害の発生に際して大阪の消防が果たすべき役割と備えるべき消防力に関しては、既存の緊急消防援助隊制度の枠組みを前提に府内本部間の更なる連携強化等が必要とする意見、多くの政令市や中核市が集まる地域特性を生かし関西全体としての連携が必要とする意見、さらには西日本の大規模災害時の中核を担える体制づくりなどを求める意見などが見られた。

【危機管理部局】

消防広域化に対する認識については、概ね消防本部からの回答とほぼ同様で、広域化にはメリットがあり推進すべきとの意見や、現状でよい又は課題があるなどの回答が寄せられた。

また、現に消防事務を他の市町村に委託又は一部事務組合で行っている市町村に対して、それに起因する課題と対応状況を聞いたところ、危機管理部局で消防団事務を所管することに起因する事務の負担や訓練指導等が課題とする意見などが挙げられ、対応として広域化後も地元の消防署所の協力を得ながら消防団事務を遂行している様子が窺えた。

2　課題解決方策の検討

上記１の現状と課題を踏まえ、当勉強会では、その解決の方向性として、「消防広域化」と「消防本部間の水平連携の強化」の２つの観点から、それぞれ検討を行うこととした。

（１）消防広域化　**【資料 54 頁～63 頁】**

消防広域化については、現在、大阪府消防広域化推進計画に基づき推進されているところであるが、今回は、中長期を見据えた大阪の望ましい消防体制のあり方を再検討する観点から、現行計画に基づくブロック割に捉われず、上記アンケートでの広域化に対する意見等を踏まえ、以下に示す５つのパターンを設定し、広域化によるスケールメリットの違いや、初期経費などについて、粗い試算のもと比較分析を行った。

<table>
<tr><th>パターン</th><th>パターン分類の概要</th><th>車両増強</th><th>形態</th><th>備　考</th></tr>
<tr><td>パターン①
10 本部体制</td><td>＊大阪市、堺市を除き、豊能、三島、北河内、中河内、南河内北、新南河内、泉州北、泉州南の８ブロック化</td><td rowspan="3">車両の増強は行わないと仮定</td><td rowspan="2">ブロック広域化</td><td>現計画より細分化</td></tr>
<tr><td>パターン②
8 本部体制</td><td>＊大阪市、堺市を除き、北部、東部、南河内北、新南河内、泉州北、泉州南の６ブロック化</td><td>現計画どおり</td></tr>
<tr><td>パターン③
1 本部体制</td><td>＊府内本部を一元化
＊国指針を上回るはしご車は、更新時に国指針に引下げ</td><td rowspan="3">一元化</td><td></td></tr>
<tr><td>パターン④
1 本部体制</td><td>＊府内本部を一元化
＊「救急車」の整備率が府内平均を下回る本部は、整備率を府内平均（84%）まで引き上げ
＊はしご車は、更新時に国指針に引下げ</td><td rowspan="2">救急車を増強すると仮定
※救急隊員の人員増も必要</td><td></td></tr>
<tr><td>パターン⑤
1 本部体制</td><td>＊府内本部を一元化
＊「救急車」の整備率を 100%に底上げ
＊はしご車は、更新時に国指針に引下げ</td><td></td></tr>
</table>

その結果、いわゆるスケールメリットの発現の点では、広域化により通信指令センターを一元化することによる通信指令員の集約(現場再配置)効果については、広域化ブロックが大きいほどその効果は高く、パターン①では全体で 60 名余りであるのに対し、②では 100 名程度、③～⑤では 230 名程度の人員を生み出す試算結果となった。

また、通信指令センターを共同整備することで、現状の各本部が個別に整備することに比して約４億円程度の縮減が可能となるほか、③～⑤においては、はしご車を国指針並みにすることで、車両更新経費も約３億円程度縮減できる

こととなる。
一方、初期経費の点では、通信指令センターの整備費に 95 億～170 億円程度かかることとなるが、この整備費は広域化しない場合でも機器更新は必要となるものであり、前述のとおり、各本部が単独整備と比較して、一定の縮減効果が見込まれるところである。このほか、初期経費として、署所や車両の表示変更に要する経費が 22 億円～40 億円程度、さらに④⑤については新たに救急自動車を整備するための費用も 6 億～10 億程度、救急隊員 200 名～400 名程度が必要となる見通しである。
なお、今回の分析においては、総務企画部門など通信指令部門以外の本部機能の集約効果や現場到着時間の短縮効果、署所の再配置による効果及びそのための建設コストなどについては分析するに至っていない。
上記の分析に対しては、勉強会での議論において、「各地域の特性を考慮する必要があるのではないか」、「広域化の効果の活用が救急に偏りすぎているのではないか」、「各地域・本部が抱える課題は様々であり、広域化による効果でそれぞれの課題がどう改善されるのか見えにくい」などの意見も出されたところであり、各パターンのメリットや課題を十分理解した上で今後の府内の消防体制のあり方を見極めるためには、更に詳細な調査・分析が必要である。

（２）消防本部間の水平連携の強化　**【資料 64 頁～69 頁】**

消防本部間の水平連携の強化策については、事務局である大阪府から「人材育成・人材の共有」「資機材の充実強化」「救急需要増大への対応」「大規模災害への対応」の 4 つの観点から、それぞれ取組素案を提示した。

（人材育成・人材共有）
- 消防学校教育の更なる充実強化
- 各ブロック内・ブロック間での消防の相互人事交流の制度化
- 消防本部間の実習研修の制度化（各本部の立地特性に応じた実践研修）
- 予防業務マニュアル・ガイドラインの整備、予防・指令業務等の共同化・委託化　など

（資機材の充実強化）
- はしご車・化学消防車等高度資機材の共同運用
- 国へのアクション（資機材等の財政支援、無償貸与制度の充実強化のための国要望）など

（救急需要増大への対応）
- 救急資機材の一括購入
- 指導救命士派遣制度の構築　など

（大規模災害への対応）
- 方面本部隊の整備　など

これらの個々の内容については、今後有効性、必要性の議論が必要である。
また、必要との結論が出た場合にも法制面から実現の可能性や運用方法等について十分な検討が必要であることから、次年度の引き続きの検討課題となった。

３　今後の進め方　**【資料 70 頁】**

今年度の勉強会では、各種統計データの分析や消防本部及び市町村危機管理部局へのアンケート調査など課題の洗い出しと整理を中心に行われ、本部規模や地域特性による違いなどについて、現在の対応状況等も含め、一定程度明らかにすることができた。

一方で、課題解決方策に関しては、広域化についてパターンごとの粗い分析を行ったほか、水平連携の強化方策の素案の提示等が行われたが、いずれについても、未だ検討途上であり、更なる分析と検討が必要であり、29 年度も勉強会を継続し、以下のとおり、「消防広域化」及び「消防本部間の水平連携の強化」の両面から、さらに検討を深堀していくこととする。

（１）消防広域化について

28 年度は、 ３通りの広域化パターンに救急車の増強パターン２つを加えた５つのパターンを設定し、通信指令部門の集約効果等や広域化に伴う初期経費等の粗い試算を行ったが、29 年度は、①10 ブロック、②8 ブロック、③１ブロックの３パターンを基本に、地域特性も踏まえた、より詳細な分析を実施していくこととする。ただし、調査の状況や勉強会での議論の内容によっては、その派生形（ex.泉州 1 ブロック化など）についても、今後、付加的に検討する可能性はある。

また、その検討内容については、広域化による効果等分析のほか、実現手法（広域化の形態）の比較分析や、広域化に伴う課題（ex.地元連携）の解決方策等についても検討を行うこととする。

（２）消防本部間の水平連携の強化

28 年度は、アンケートで出された課題等を踏まえ、「人材」、「資機材」、「救急」、「大規模災害対応」の４つの側面から、検討素案を提示したが、29 年度は、各取組素案について、実現可能性や実現のための手法等について、引き続き検討していくこととする。

平成２８年度　消防力強化のための勉強会　構成員名簿

	所属・役職	氏　名	備　考
府	大阪府危機管理室長	武井　義孝	
	〃　　　　消防保安課長	山本　誠一	（事務局兼務）
消防本部	大阪市消防局企画部長	礒淵　久德	政令市消防本部
	堺市消防局総務部長	松本　文雄	
	摂津市消防本部消防長	樋上　繁昭	各地域の消防本部 （大阪府下消防長会ブロック代表市）
	守口市門真市消防組合消防本部消防長	熊本　正雄	
	柏原羽曳野藤井寺消防組合消防本部消防長	角井　洋一	
	岸和田市消防本部消防長	矢野　常和	
	島本町消防本部消防長	近藤　治彦	町村単独消防本部
	忠岡町消防本部消防長	森野　博志	
市町村	摂津市総務部長	杉本　正彦	各地域の危機管理担当部局 （大阪府市長会総務企画部長会議ブロック幹事市）
	守口市危機管理監	多田　昌生	
	河内長野市危機管理監	左近　福一郎	
	高石市総務部長	北口　宗彦	

勉 強 会 開 催 経 過

◇第１回勉強会　　平成２８年９月２６日

（議題）・消防をとりまく現状と課題
・消防広域化に関する主な動き
・今後の論点整理

◇消防力強化のためのアンケート調査（平成 28 年 10 月～11 月）

調 査 対 象：府内の全消防本部(27 本部)、全市町村危機管理部局(43 市町村)

調 査 内 容：

《対象：消防本部》

１．今後の消防業務の見通し（中長期的な消防需要／今後増加が見込まれる業務　等）
２．抱える課題（人員面／署所・車両・資機材／現場活動／大規模災害等の対応／広域応援）
３．消防広域化に関すること（認識／メリット・デメリット　等)、消防広域化以外の消防力の強化策　等

《対象：危機管理部局》

４．危機管理部局と消防本部の連携状況
５．①消防広域化に対する認識
②（現に広域化している市町村）消防事務の委託、一部事務組合方式の課題とその対応状況

◇第２回勉強会　　平成２８年１２月６日

（議題）・府内消防の現状と課題
➢ データから見た府内消防の現状
➢ 中長期を見据えた課題
・消防力強化に向けた市町村アンケートの結果概要
・大阪の消防力強化の方向性
➢ 課題解決の方向性
➢ 解決方策の検討

◇第３回勉強会　　平成２８年１２月２６日

（議題）・大阪の消防力強化に向けた課題解決方策の検討
①　消防広域化　　　②　消防広域化以外の水平連携
・勉強会とりまとめイメージ

◇第４回勉強会　　平成２９年　２月　９日

（議題）・28 年度検討結果とりまとめ（素案）について

◇第５回勉強会　　平成２９年　３月２８日

（議題）・平成 28 年度 消防力強化に関する検討結果とりまとめ
・消防力強化に係る今後の検討について