

高知県消防広域化推進計画

平成 20 年 3 月

高 知 県

目 次

【総論】

第1章 市町村消防の広域化に関する基本的な考え方	1
1 広域化のねらい	1
(1) 県内消防本部の抱える課題	1
(2) 人口減少が消防財政に与える影響	2
(3) 新たな体制づくり	2
2 国の取り組み	3
3 広域化に向けた県の取り組みと考え方	4

【各論】

第2章 市町村の消防の概況及び将来見通し	7
1 市町村の消防の現状	7
(1) 消防本部の現状	7
(2) 消防需要の動向	9
(3) 消防の抱える課題	10
2 市町村の消防の将来見通し	11
(1) 管轄人口及び高齢化の見通し	11
(2) 救急出動件数の見通し	13
(3) 消防に関する市町村財政の見通し	13
第3章 広域化対象市町村の組み合わせ	15
1 基本的な考え方	15
2 組み合わせパターンの比較	16
3 検討結果	17
第4章 自主的な市町村の消防の広域化に向けての県の役割	19
第5章 広域化後の消防の円滑な運営	20
1 運営方式	20
2 基本的な体制の整備	20
第6章 防災関係機関との連携の確保	21
1 消防団との連携	21
2 市町村の防災担当部局との連携	21
第7章 その他広域化を進めるうえでの重要なポイント	23
1 高知市の参画	23
2 管轄面積拡大への対応	23
資料編	26

第1章 市町村消防の広域化に関する基本的な考え方

消防は、住民の生命、身体、財産を守るために、火災に対する消火活動、急病等に対する救急活動、交通事故等からの救助活動、火災等を未然に防ぐための予防活動、さらには台風や地震等の自然災害に対する活動等、あらゆる災害から住民生活の安全を確保することを目的とし、市町村は当該区域における消防を十分に果たすべき責任を有しています。

市町村の消防機関としては、常備消防と呼ばれる消防本部及び消防署所と、非常備消防と呼ばれる消防団とがあります。歴史的には、郷土愛護の精神に基づく消防団が先に組織されており、地域密着型で人数も多く、主として火災や大規模災害を中心に団員の減少、高齢化といった課題を抱えながら今日も活発な活動を続けています。

一方、消防本部及び消防署所は、時代の進展、社会生活の複雑多様化に伴って、消防団の活動だけでは対応できない消防業務に取り組む必要が生じてきたことから、主として昭和40年代に市町村の行政機関として順次設置されてきました。救急・救助・予防や特殊な消火活動などにおいて、様々な資機材とともに職員の専門的かつ高度な技術が求められています。

1 広域化のねらい

(1) 県内消防本部の抱える課題

県内には15の消防本部があり、高知市以外の14本部は管轄人口が7万人未満の小規模な消防本部で、そのうちの6本部は管轄人口が3万人以下となっています。

職員数算出の基礎となる「消防力の整備指針」（平成12年消防庁告示第1号）で算定される職員充足率は、全国平均76.0%に対し、本県平均は56.5%と低い状況になっています。充足率50%を下回る消防本部が6本部、最も充足率の高い消防本部でも79%であり、災害によっては非番職員の招集により対応している状況もあります。

県内の多くの消防本部では、

- | |
|--|
| (ア) 当直職員による火災現場への増援や同時災害への出動が困難 |
| (イ) 消防・救急・救助などの各分野における職員の兼務が多く、また、代替要員の確保が困難なことから、長期間にわたる研修への派遣が行いにくいなど、各業務の専門化・高度化が困難 |

(ウ) 組織が小さいことにより、年齢構成の不均衡が起きやすいなど、柔軟な人事管理が困難

などの課題を抱えているほか、財政規模が小さいため、車両や資機材の整備等が難しい場合があるなど、厳しい運営状況にあります。

(2) 人口減少が消防財政に与える影響

平成 42 年の本県の推計人口は約 70 万人と、現状の約 80 万人（平成 17 年国勢調査）より 11.3%の減少となるなど、全国よりも早く進行している人口減少や高齢化がより一層進むことが予測されています。この予測によると、管轄人口が約 50%も減少する室戸市消防本部をはじめとして、30%以上減少する消防本部が 6 本部にも上っています。

人口の減少は県内市町村の主要な財源である地方交付税の算定に大きな影響があります。平成 42 年の推計人口から推計される消防費の基準財政需要額は約 96 億円で、平成 17 年度の基準財政需要額の約 117 億円より 21 億円の減少となります。この額は、香南市・香美市以東の市町村の平成 17 年度消防費の決算額に相当します。

このように消防を支える市町村の財政力が低下することも予想されることから、現在の消防体制を維持していくことが難しくなり、現状でも十分ではない消防職員の削減や消防署所の廃止・統廃合など、住民サービスに大きな影響が出てくるおそれもあります。

(3) 新たな体制づくり

このような現状と将来見通しを考えあわせたとき、「県民のみなさんが県内のどこに住んでいても、安心して暮らせることが基本」という消防サービスを、将来にわたり維持できるような消防体制にしていく必要があります。

そのためには、地域の実情に応じた消防サービスのあり方を議論しなければならないですし、それを支えていくことのできる消防本部体制を構築しなければなりません。

消防本部の広域化は、

(ア) 本部機能の統合など、体制の効率化による現場活動要員の確保

- (イ) 現場活動要員の確保に伴う消防・救急・救助等、分野ごとの高度化・専門化
- (ウ) 組織・人員規模の拡大による組織の活性化
- (エ) 署所の管轄区域の見直し等による現場到着時間の短縮

などにおいて、スケールによるメリットが期待できますことから、新たな体制づくりの手法として効果的だと考えています。

2 国の取り組み

全国の消防本部の組織体制は、管轄人口がおおむね10万人未満の消防本部（以下、「小規模消防本部」という。）が多いため、総じて財政基盤が弱く、人員や施設装備の面で課題を有しています。こうした課題の解決には、消防事務の共同化を推進し、財政基盤の拡大や消防本部体制の効率化を図ることが有効と考えられています。

平成3年度には全国消防長会の組合消防委員会が「組合消防の充実強化に関する報告書」の中で、『組合消防の組織基盤として、管轄人口10万人以上を目標に組織を再編することが望ましい』旨を提言しています。

また、平成5年度の消防庁が主宰する「消防の対応力強化方策検討委員会」が取りまとめた報告書においても『小規模消防を広域的に再編し、その規模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』と指摘しています。

このため国は、様々な課題があると指摘される小規模消防本部の解消を目的として、平成6年から都道府県に対し消防広域化基本計画の策定や市町村合併との整合性を踏まえた同計画の見直しを通知するなど、広域化の推進に取り組んできました。

しかし、平成17年4月においても未だ6割が小規模消防本部であり、広域化が十分に進んだとは言い難い状況でした。

一方、全国的に頻発している大規模地震やJR西日本福知山線列車事故等にみられるように災害や事故が大規模・複雑化してきていますし、救急出動も増加の一途をたどっています。このような消防需要に的確に対応し、消防の責任を果たしていくためには、消防体制のさらなる充実強化を図る必要があるとの強い考えから、国では

平成 18 年 6 月に消防組織法を改正し、次の事項を定めました。

- (ア) 市町村の消防の広域化の理念及び定義（第 31 条）
- (イ) 消防庁長官による基本指針の策定（第 32 条）
- (ウ) 都道府県による推進計画の策定及び都道府県知事の関与等（第 33 条）
- (エ) 広域化対象市町村による広域消防運営計画の作成（第 34 条）
- (オ) 国の援助及び地方債の特別の配慮（第 35 条）

そして、同法に基づく「市町村の消防の広域化に関する基本指針（平成 18 年消防庁告示第 33 号）」で、平成 19 年度までに都道府県において消防広域化推進計画を策定し、その後 5 年以内に広域化の実現を目指すこととしました。

この基本指針において、広域化の規模は、一般論としては大きいほど望ましいとしつつ、消防に求められる消防力、組織体制、財政規模等から、おおむね 30 万人以上の人口規模を一つの目標とすることが適当であるとしていますが、管轄面積や人口動態、交通事情、日常生活圏等の地域の事情にも十分な考慮が必要であるとしています。

なお、広域化の対象は消防署所を統括する消防本部であり、消防の体制の整備及び向上を図ることを目的としています。このため、広域化によって消防力の低下を招くような事態があってはならないことや広域化の対象に消防団は含まれていないことなども定められています。

3 広域化に向けた県の取り組みと考え方

本県では平成 7 年度から 8 年度にかけて広域化の議論を行っておりますが、広域化の必要性は認識しながらも、「広域再編に向けた計画を作成する段階には至っておらず、今後の検討課題である」として、計画の策定を見送ってきた経緯があります。

それから 10 年以上経過し、人口減少の加速、市町村財政の悪化、救急需要の増大、災害の大規模化など、消防を取り巻く環境がより一層の厳しさを増していることから、あらためて広域化の議論を行い、消防本部体制の再構築に取り組む必要があると考えています。

そのため、平成 19 年 4 月以降、住民や市町村、消防機関、学識経験者で構成する「高知県消防広域化推進検討委員会」を設置し、消防の現状や将来の見通し、広域化の効果、広域化の組み合わせなど様々な議論を重ねてきました。

国が示す広域化のメリットのうち、災害発生時の初動体制の強化については、本県の場合は東西に長く山間部が多いうえ、道路事情も良くないことから当てはまりにくいことや、高度な資機材を計画的に整備するという面においても、大都市が必要とするような資機材はあまり必要でなく、広域化の効果の一部を疑問視する意見もありました。

また、広域化によって、市町村間の負担金のあり方や職員の処遇の違い、地域との密着性など、様々な課題があることも浮き彫りにされました。

しかしながら、現状の消防力や将来の見通しを考えあわせたとき、現在の消防サービスを将来にわたって維持していくためには、広域化は避けて通れないとの基本認識でおおむね一致しました。そして、広域化の組み合わせについては、「市町村合併構想と歩調を合わせる6ブロックや段階的に広域化を考えては」といった意見もありましたが、メリットを最大限享受できると考えられる全県1ブロックが望ましいという意見が大勢を占めました。

こうした意見も踏まえた結果、本県における消防の広域化については、「全市町村を対象に県内全域を1つとする消防本部体制」を目指すことが必要と判断しました。

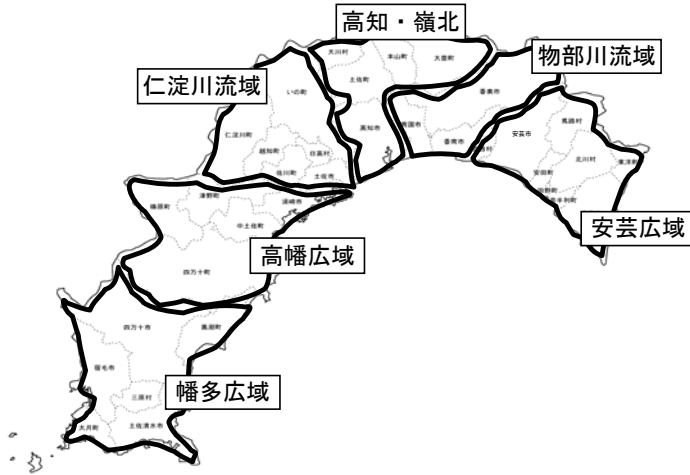
そのためには、広域消防の体制やサービスのあり方などについてより掘り下げた検討を行って、具体的な広域化像を全市町村で共有しなければなりません。

今後、広域化の実現を目指し、市町村及び消防本部と県が一体となった取り組みが求められますが、とりわけ、消防責任を果たしていくべき市町村と消防行政に直接従事している消防本部の大局的な見地に立った理解と主体的な取り組みが必要です。

県としても広域化が円滑に進むよう各市町村間・消防本部間の様々な調整や各種情報の提供、さらには広域対象市町村が行う広域消防運営計画の策定などに積極的に関わっていきます。

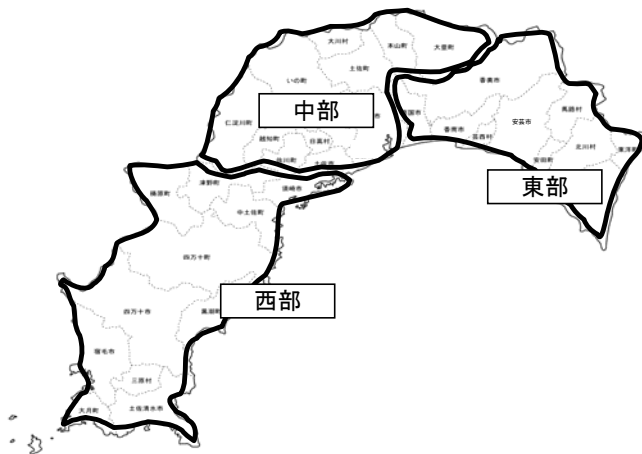
広域化の組み合わせパターン

1. 市町村合併構想の6ブロック案



- <安芸広域>
室戸・中芸・安芸
- <物部川流域>
香南・香美・南国
- <高知・嶺北>
高知・嶺北
- <仁淀川流域>
仁淀・土佐・高吾北
- <高幡広域>
高幡
- <幡多広域>
幡多中央・幡多西部・土佐清水

2. 3ブロック案（東部・中部・西部に区分）



- <東部>
室戸・中芸・安芸・香南・香美・南国
- <中部>
高知・嶺北・仁淀・土佐・高吾北
- <西部>
高幡・幡多中央・幡多西部・土佐清水

3. 1ブロック案（県下一本）



全15消防本部

第2章 市町村の消防の現況及び将来見通し

1 市町村の消防の現状

(1) 消防本部の現状

本県では、昭和23年に高知市で最初の消防本部が設置されました。その後、昭和40年代前半になって、主として単独市に、同後半には、複数の市町村で構成する組合方式による消防本部の設置が相次ぎ、昭和50年には53市町村のうち49市町村において、現在の15消防本部体制が整備されました。消防本部を設置していない町村においては事務委託方式により消防の常備化が進められ、平成4年に東洋町が室戸市に委託したことにより、県内全域での消防の常備化が完了しました。平成の市町村合併により構成市町村の変遷はありますが、現在、8つの単独消防本部と7つの組合消防本部があり、現場活動の拠点となる消防署所数は42署所となっています。

① 管轄区域（人口・面積）の状況

【管轄区域の状況】

	H17国調 (人)	管轄面積 (km ²)
高知市	348,990	309.22
室戸市	20,876	322.34
安芸市	24,556	356.97
香南市	33,541	126.76
香美市	30,257	537.95
南国市	50,758	125.35
土佐市	30,011	91.59
土佐清水市	17,281	266.52
中芸	12,908	449.61
嶺北	15,036	756.54
仁淀	32,963	515.59
高吾北	28,746	545.75
高幡	66,373	1,405.44
幡多中央	51,354	820.88
幡多西部	32,642	474.50
合計	796,292	7,105.01

各消防本部の管轄人口は、高知市については、30万人を超えています。それ以外の14本部では7万人未満とすべて小規模消防本部であり、そのうちの6本部は3万人以下という状況です。県内消防本部の管轄人口の平均は、約5万人となっています。全国状況は、平成18年4月1日現在で811の消防本部があり、そのうちの6割が小規模消防本部となっており、管轄人口の全国平均は約16万人となっています。

また、管轄面積については、最も広い消防本部は高幡消防組合消防本部の1405.44km²で、最も狭い消防本部は土佐市消防本部の91.59km²となっており、平均は約470km²となっています。

全国の管轄面積の平均は約450km²であり、最も管轄面積の広い消防本部は3641.90km²（管轄人口484,595人）となっており、最も管轄面積の狭い消防本部は4.03km²（管轄人口17,566人）となっています。

② 職員数の状況

消防職員数の状況は、高知市消防局(346名)と高幡消防組合消防本部(124名)の2本部が100人以上であり、その他の13本部は100名未満となっています。最も職員数の少ない消防本部は、土佐清水市消防本部の34名です。

全国的には東京消防庁を除く全消防本部の職員数平均は168名であり、高知市以外は全国平均を下回っています。

平成 18 年度の「消防力の整備指針」に基づく基準数との比較では、いずれの消防本部も充足率が低い状況にあり、県内消防本部の充足率の平均は 56.5%と全国平均の 76.0%と比べても低くなっています。

【平成 18 年度消防職員数及び消防車両数】

	消防職員数	主な消防車両数					
		消防ポンプ自動車	救急自動車	救助工作車	はしご自動車	化学消防車	
高知市	346	37	21	10	2	3	1
室戸市	50	9	4	3	2	—	—
安芸市	36	4	2	2	0	—	—
香南市	44	5	2	2	1	—	—
香美市	58	6	3	2	1	—	—
南国市	61	7	4	2	1	—	—
土佐市	45	6	2	3	1	—	—
土佐清水市	34	6	3	2	1	—	—
中芸	36	5	2	2	1	—	—
嶺北	41	6	3	2	1	—	—
仁淀	71	10	5	4	1	—	—
高吾北	49	6	3	2	1	—	—
高幡	124	13	4	6	3	—	—
幡多中央	74	8	3	3	1	1	—
幡多西部	53	6	2	3	1	—	—
合計	1,122	134	63	48	18	4	1

※旧春野町のデータは、仁淀に含む

このように、本県の消防は少ない職員体制となっており、職員の約 8 割が各種の業務（消防・救急・救助）を兼務しています。また、災害出動をはじめ、救急救命講習や防火対象施設の調査及び指導、出火原因の調査などにおいて、非番職員が招集されることもあります。

【「整備指針」に対する充足率】

	職員数	車両数
高知県平均	56.5%	94.3%
全国平均	76.0%	—

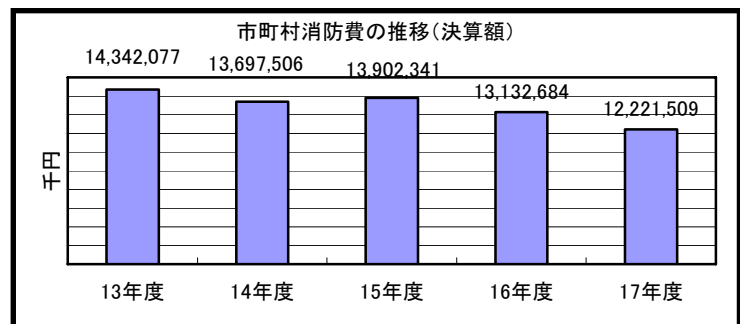
③ 消防用車両数の状況

消防活動に必要とされる主な消防車両の配置状況については、全消防本部で 134 台が配置されており、最も多く配置している消防本部は高知市消防局で 37 台となっています。

本県の消防用車両の充足率は、「消防力の整備指針」に基づく基準台数の 94.3%で、車両については、ほぼ充足されている状況です。

④ 消防費の決算状況

県内市長村の消防に係る平成 17 年度歳出決算額は約 122 億円となっており、決算総額の約 3%を占めています。ここ数年は減少傾向にあります。



【平成 17 年度決算の
住民一人当たりの消防費】 住民一人当たりの消防費は、全消防本部平均では 15,183 円ですが、

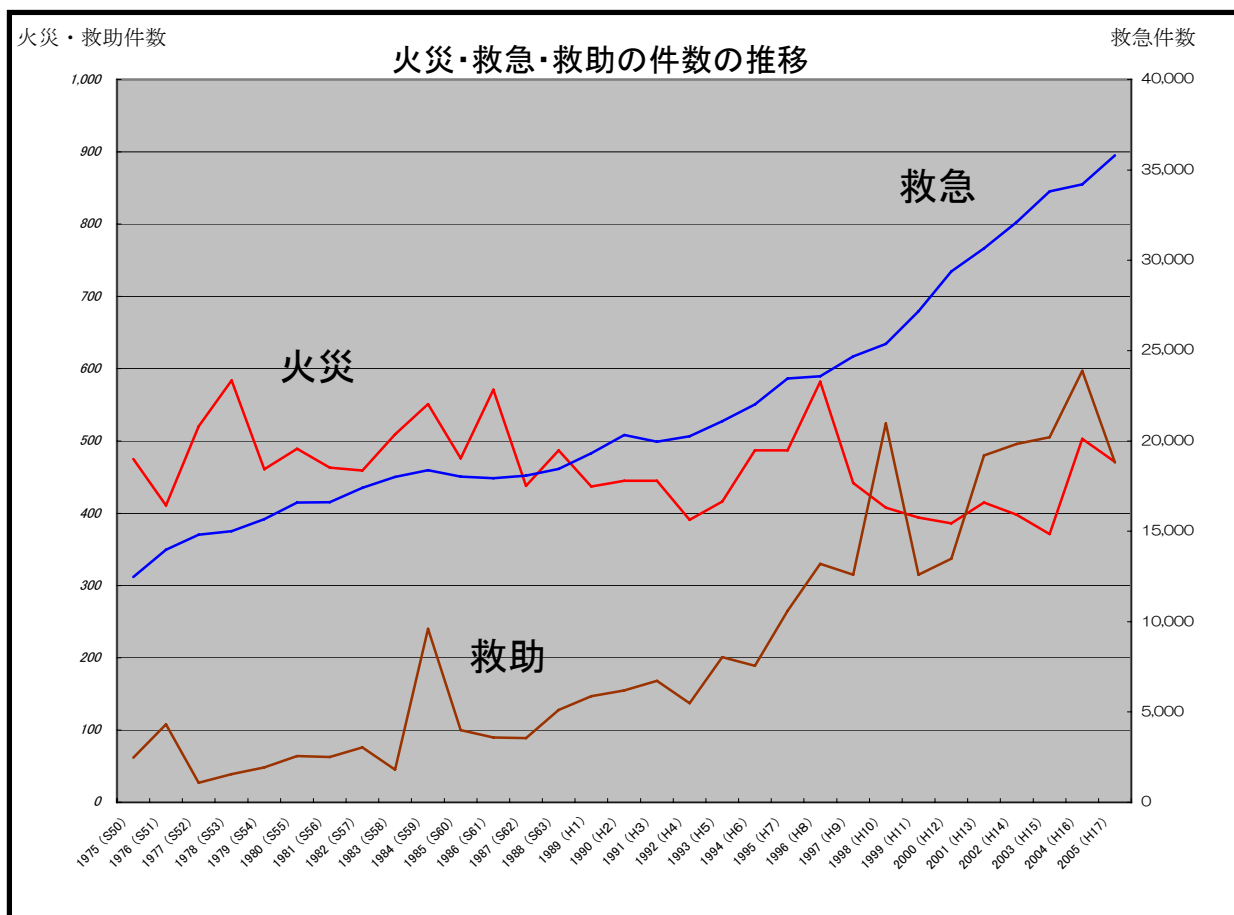
	金額(円)
高知市	10,449
室戸市	27,552
安芸市	16,480
香南市	11,118
香美市	13,059
南国市	21,757
土佐市	13,389
土佐清水市	14,968
中芸	33,410
嶺北	31,853
仁淀	17,761
高吾北	25,851
高幡	22,427
幡多中央	18,900
幡多西部	16,836
平均	15,183

最も低い高知市の 10,449 円に対し、最も高い中芸広域連合消防本部管内では 33,410 円と 3 倍の差があり、管轄人口が少ない消防本部や管轄面積の広い消防本部ほど金額が高くなっています。

(2) 消防需要の動向

消防需要は、昭和 50 年代と比較すると大きく増えてきています。昭和 50 年の火災・救急・救助の出動件数の合計は約 1 万 3 千件ですが、平成 17 年には約 3 万 7 千件と 3 倍近い増加となっています。火災及び救助については年によって多少の増減はありますが、火災は総じて変化が少なく、救助は増加の傾向にあります。救急については、この 30 年間増加の一途をたどっています。

※旧春野町のデータは、仁淀に含む



① 火災発生の状況

昭和 50 年から平成 17 年までの火災発生件数の平均は 463 件ですが、増加と減少を繰り返しており、ここ数年は年間 400 から 500 件程度で推移しています。

② 救急出動の状況

救急出動は、昭和 50 年の約 1 万 2 千件から平成 17 年には約 3 万 6 千件と大きく増加してきています。近年の状況を見ますと、平成 13 年の 30,657 件から平成 17 年には 35,804 件と、この 5 年間で 16.7%増加しています。

【管外搬送率の推移】

	13年	14年	15年	16年	17年
高知市	2.1%	2.8%	2.8%	2.8%	2.6%
室戸市	58.3%	64.2%	65.5%	66.1%	64.1%
安芸市	13.3%	14.6%	16.6%	17.4%	24.5%
香南市	57.0%	58.7%	63.9%	66.3%	67.8%
香美市	90.5%	93.0%	91.8%	94.9%	94.3%
南国市	53.0%	59.1%	66.2%	70.5%	71.3%
土佐市	30.7%	33.5%	37.7%	49.1%	49.2%
土佐清水市	28.3%	28.8%	38.3%	42.2%	37.9%
中芸	61.1%	67.2%	68.6%	75.4%	73.5%
嶺北	48.5%	48.0%	52.3%	54.1%	59.5%
仁淀	85.5%	85.9%	87.4%	88.0%	88.1%
高吾北	36.1%	37.7%	46.1%	50.0%	51.8%
高幡	14.1%	15.7%	17.9%	19.2%	25.1%
幡多中央	29.7%	32.9%	37.5%	37.8%	39.4%
幡多西部	2.3%	3.4%	4.0%	3.8%	3.5%
平均	27.9%	29.2%	31.2%	32.8%	33.8%

※旧春野町のデータは、仁淀に含む

一方、救急体制については、救急処置の高度化に伴い、救急救命士数こそ伸びておりますが、救急自動車の台数や救急隊員数には大きな変動がありません。

また、近年の医師不足により、管轄内における病院での傷病者の受け入れが難しいケースが増えており、管轄外への搬送（管外搬送）が増えてきています。県全体での管外搬送率は、平成 13 年の 27.9%から平成 17 年には 33.8%に増加しており、50%を超えている消防本部が半数以上の 8 消防本部となっています。

③ 救助出動の状況

救助出動は、昭和 50 年の 62 件から平成 17 年には 470 件と大きく増加してきています。特に近年は 500 件前後で推移しており、最近の 10 年間の平均は 437 件、その前の 10 年間の平均が 157 件と約 3 倍になっています。

(3) 消防の抱える課題

本県の消防は、「(1) 消防本部の現状」で述べたとおり、消防の体制としては必ずしも十分でなく、以下のような課題を抱えています。

① 救急出動件数増加への対応

救急出動件数は増加してきており、それに伴って複数の救急自動車が同時に出動する事態が多くなっているようです。また、管外搬送も増えていますので、救急自動車が消防署所に不在となる時間が多くなる傾向があります。

こうした状況に対して、現状の当直人員や救急自動車数では出動体制の確保が難しくなっています。

② 小規模消防本部特有の課題

ア 出動体制の確保

多くの消防本部では、火災発生時には当直職員のほぼ全てが出動しており、応援が必要な場合や救急をはじめとする他の出動要請に対応するため、非番職員の招集により必要な人員を確保している状況にあります。

イ 専門職員の確保

少ない人員で様々な事案に対応するため、職員が消防・救急・救助の各分野を兼任する割合が高くなっており、各分野での専門化が困難となりがちな状況です。

また、各種教育訓練、特に長期を要する専門的な教育訓練への職員の派遣が行いにくいことも、職員の能力の高度化を図りにくい要因となっています。

ウ 組織管理の課題

組織が小さいことにより、年齢構成の不均衡が起きやすいなど、柔軟な人事管理が難しくなっており、組織の活性化が図りにくい状況も見受けられます。

③ 消防費の減少の影響

市町村の消防費決算額は年々減少しており、平成 17 年度の消防費の決算額は、平成 13 年度と比較すると約 21 億円減少しています。

決算額の構成を見ますと、人件費をはじめ物件費、補助費などの経常経費の占める割合が年々高くなっています。一方、普通建設事業費は減少傾向にあり、車両や資機材等の新規整備や更新にあたっては時期を延伸するなど、消防力の維持向上が図りにくくなっている状況です。

2 市町村の消防の将来見通し

本県の人口は、少子化の進行や社会的流出等により減少となる一方で、高齢者の人口は平成 32 年頃まで増加していくと推計されています。このことから、市町村の財政力が低下する一方で、現状の救急体制を維持していく必要があり、消防体制に大きな影響が出てくることが予想されます。

(1) 管轄人口及び高齢化の見通し

① 管轄人口

平成 17 年の国勢調査による本県の人口は、796,292 人となっています。

国立社会保障・人口問題研究所の平成 12 年の国勢調査に基づく「都道府県の将来推計（平成 14 年 3 月推計）」（以下、「14 年推計」という。）によると、平成 42 年の人口は、706,095 人で 11.3%（平成 17 年比）の減少が見込まれています。

【14年推計による県人口の推計】

	H17 国勢調査	H22 推計	H27 推計	H32 推計	H37 推計	H42 推計	対H17 増減率
高知市	348,990	363,723	366,991	366,784	363,642	358,473	2.7%
室戸市	20,876	18,609	16,420	14,285	12,253	10,381	△50.3%
安芸市	24,556	23,134	21,694	20,129	18,518	16,946	△31.0%
香南市	33,541	34,231	34,130	33,696	32,987	32,045	△4.5%
香美市	30,257	29,420	28,448	27,229	25,867	24,419	△19.3%
南国市	50,758	52,072	52,018	51,512	50,589	49,355	△2.8%
土佐市	30,011	29,173	28,408	27,390	26,233	24,940	△16.9%
土佐清水市	17,281	16,517	15,406	14,202	12,960	11,752	△32.0%
中芸	12,908	11,729	10,687	9,628	8,637	7,759	△39.9%
嶺北	15,036	14,079	12,730	11,395	10,155	9,097	△39.5%
仁淀	32,963	32,073	30,706	29,242	27,685	26,070	△20.9%
高吾北	28,746	27,232	25,342	23,385	21,408	19,546	△32.0%
高幡	66,373	63,280	59,460	55,395	51,278	47,330	△28.7%
幡多中央	51,354	50,700	49,099	47,152	44,991	42,790	△16.7%
幡多西部	32,642	32,781	31,049	29,159	27,172	25,192	△22.8%
合計	796,292	798,753	782,588	760,583	734,375	706,095	△11.3%

消防本部別に見てみますと、管轄人口が30%以上減少する消防本部は6消防本部で、中でも室戸市消防本部は△50.3%（平成17年比）と最も減少しています。

なお、平成17年の国勢調査を踏まえた同研究所の「都道府県の将来推計（平成19年5月推計）」では、平成32年には、本県の人口

は707,630人と14年推計の平成42年とほぼ同じとなり、平成47年には60万人を割り込むなど、14年推計よりも人口減少が10年早く進むと予測されています。

② 高齢化

本県の平成17年の高齢者（65歳以上）の人口は、206,375人となっており、県人口に占める割合（以下、「高齢化率」という。）は25.9%となっています。

14年推計によると、平成42年の高齢者の人口は、238,070人で15.4%（平成17年比）の増加となっています。また、高齢化率は、33.7%で全国を上回る水準（29.6%）で進み、65歳以上の高齢者が、現状の4人に1人から3人に1人となるとされています。

【14年推計による高齢化率の推計】

	H17 国勢調査	H22 推計	H27 推計	H32 推計	H37 推計	H42 推計
高知市	20.8%	22.8%	26.4%	28.1%	28.9%	29.6%
室戸市	33.4%	36.7%	42.7%	46.6%	48.0%	49.3%
安芸市	29.4%	30.6%	35.0%	37.5%	38.4%	38.9%
香南市	25.0%	26.3%	29.5%	30.8%	31.4%	31.9%
香美市	30.8%	33.3%	36.1%	37.5%	37.9%	37.5%
南国市	23.2%	23.8%	26.8%	28.3%	28.8%	29.2%
土佐市	27.1%	28.0%	32.0%	34.1%	34.6%	34.1%
土佐清水市	34.6%	38.4%	43.2%	46.1%	47.1%	46.8%
中芸	34.9%	35.6%	38.2%	40.1%	41.1%	42.2%
嶺北	43.6%	44.4%	46.4%	47.9%	48.6%	48.6%
仁淀	27.5%	29.6%	33.6%	36.2%	38.1%	39.1%
高吾北	36.3%	38.0%	41.1%	43.3%	44.3%	44.4%
高幡	32.3%	33.7%	36.8%	39.2%	40.6%	41.0%
幡多中央	28.4%	29.6%	33.8%	36.2%	37.6%	37.9%
幡多西部	29.1%	30.0%	34.0%	37.1%	39.1%	40.4%
県全体	25.9%	27.4%	30.8%	32.6%	33.3%	33.7%

消防本部別に見てみますと、平成42年に高齢化率が40%以上となる消防本部は7消防本部となっており、高齢化率の最も高い消防本部は、室戸市消防本部で49.3%となっています。

また、市町村別に見てみますと、平成 42 年に高齢化率が 40%以上となる市町村は 34 市町村中 19 市町村となっており、うち 3 町は 50%を超えると言われています。

(2) 救急出動件数の見通し

【救急出動件数の推計】

	H17出動 件数実績	H22 推計	H27 推計	H32 推計	H37 推計	H42 推計	対H17 増減率
高知市	14,983	16,981	18,050	18,491	18,530	18,455	23.5%
室戸市	1,093	1,008	946	855	743	637	△41.7%
安芸市	1,346	1,295	1,285	1,231	1,145	1,054	△21.7%
香南市	1,571	1,635	1,702	1,710	1,686	1,648	4.9%
香美市	1,630	1,646	1,647	1,603	1,529	1,437	△21.8%
南国市	2,293	2,391	2,493	2,519	2,490	2,440	6.4%
土佐市	1,409	1,386	1,442	1,436	1,387	1,308	△7.2%
土佐清水市	748	751	742	708	653	590	△21.1%
中芸	641	589	555	512	465	423	△34.0%
嶺北	964	906	834	756	678	607	△37.0%
仁淀	1,566	1,617	1,638	1,615	1,567	1,495	△4.5%
高吾北	1,387	1,330	1,283	1,212	1,122	1,025	△26.1%
高幡	2,796	2,733	2,680	2,578	2,428	2,252	△19.5%
幡多中央	2,015	2,022	2,064	2,043	1,980	1,892	△6.1%
幡多西部	1,407	1,415	1,421	1,393	1,333	1,257	△10.7%
合計	35,804	37,704	38,783	38,660	37,737	36,520	115.4%

平成 17 年の救急出動における傷病者の搬送実績及び推計人口（14 年推計）を基に救急出動件数を推計しました。

その推計では、将来において人口減少が予測されていますが、高齢化により高齢者の救急需要が増大すると考えられます。このため、出動件数は平成 27 年までは増加し、そこをピークに減少局面に入り、平成 42 年には、36,520 件と平成 17 年とほぼ同数になることが見込まれます。

平成 42 年の出動件数を各消防本部別に見てみますと、平成 17 年から増加する消防本部は、高知市消防局、香南市消防本部、南国市消防本部で、最も増加しているのは高知市消防局の 23.5%増となっています。逆に減少する消防本部は 12 消防本部あり、最も減少する消防本部は室戸市消防本部が△41.7%で、嶺北広域行政事務組合消防本部が△37.0%、中芸広域連合消防本部が△34.0%と続いています。

(3) 消防に関する市町村財政の見通し

消防費の推計にあたっては、ここ数年の県内市町村の消防に要した決算額と地方交付税の基準財政需要額がほぼ等しかったことから、平成 17 年の基準財政需要額の算定式に推計人口（14 年推計）を用いることにより算出しました。

この結果、平成 42 年の基準財政需要額の市町村合計は約 96 億円で、平成 17 年の実績から約 21 億円（約 18%）の減額になると予測されます。このことは、住民の生命、身体、財産を守るという最も基本的なサービスを行っている消防職員の確保にも大きな影響を与えるおそれがあります。

【消防費に係る基準財政需要額の推計】

単位：百万円

	H17実績	H22推計	H27推計	H32推計	H37推計	H42推計	H42/H17
県合計	11,712	10,751	10,542	10,259	9,930	9,566	81.7%
高知市	3,981	3,885	3,920	3,918	3,889	3,834	96.3%
室戸市	384	327	299	271	240	212	55.2%
室戸市	297	253	232	211	187	165	55.6%
東洋町	88	74	67	60	53	47	53.4%
安芸市	417	388	371	352	332	311	74.6%
安芸市	324	297	283	269	253	237	73.1%
芸西村	93	90	88	84	79	73	78.5%
香南市	573	448	447	443	436	427	74.5%
香美市	525	439	428	413	397	379	72.2%
南国市	599	619	619	614	605	593	99.0%
土佐市	411	397	388	375	361	345	83.9%
土佐清水市	288	266	253	241	226	212	73.6%
中芸	326	285	263	241	219	201	61.7%
安田町	81	70	64	58	53	48	59.3%
田野町	70	60	55	50	45	41	58.6%
奈半利町	87	75	68	61	55	49	56.3%
北川村	50	45	43	39	37	34	68.0%
馬路村	39	35	33	32	29	30	76.9%
嶺北	384	350	332	305	280	255	66.4%
本山町	106	100	94	88	81	75	70.8%
大豊町	141	123	115	105	94	84	59.6%
土佐町	117	110	105	98	90	83	70.9%
大川村	20	17	17	15	15	13	65.0%
仁淀	571	508	492	475	455	435	76.2%
いの町	458	399	386	372	357	341	74.5%
日高村	114	109	106	102	98	94	82.5%
高吾北	575	497	473	450	427	400	69.6%
佐川町	229	220	213	206	197	187	81.7%
越知町	140	130	123	117	110	104	74.3%
仁淀川町	205	147	136	127	119	109	53.2%
高幡	1,271	1,069	1,023	973	922	873	68.7%
須崎市	378	352	339	325	309	293	77.5%
中土佐町	178	149	141	133	126	119	66.9%
禰原町	116	112	109	105	98	92	79.3%
津野町	169	136	130	124	119	114	67.5%
四万十町	430	320	304	286	271	256	59.5%
幡多中央	851	743	726	704	680	656	77.1%
四万十市	581	529	522	512	501	489	84.2%
黒潮町	270	214	204	191	179	167	61.9%
幡多西部	557	531	509	484	459	433	77.7%
宿毛市	376	367	354	339	323	307	81.6%
大月町	133	121	115	108	101	93	69.9%
三原村	47	43	40	38	35	33	70.2%

第3章 広域化対象市町村の組み合わせ

本県では、全国に先行して少子高齢化が進む中で、将来にわたって「誰もがどこでも安心して暮らせる」地域社会を維持していくための新たな地域づくりを目指した「高知県市町村合併構想」を平成19年3月に策定しています。

この構想では、「これまでに積み上げられてきた社会的な圏域の一体性」「公共サービスを利用するための時間的距離」「行財政能力の向上」「地域的な一体感」の視点を踏まえ、県内を6つの自治体に再編することが望ましいとしています。また、「誰もが、安全で安心して暮らしていくために欠かすことのできない基本的なサービスを確保していくために、すべての自治体と県が一体的に取り組んでいくことが望ましいサービス」や「広域となった自治体がさらに広域で取り組むことによって、効率的に提供できると考えられるサービス」などは広域行政の制度を活用していくことが有効としています。

消防本部の広域化の組み合わせにあたっては、市町村合併構想に基づく6ブロック案と、より広域となる3ブロック案及び1ブロック案の3つのパターンを検討しました。その際には、広域化の最大のメリットと思われる「本部機能の効率化により生み出される再配置可能人員をどれだけ創出できるか」に着目し、全国の中で管轄人口が類似する消防本部の本部職員数と比較する試算を行いました。

1 基本的な考え方

(1) 組み合わせパターン

1ブロック	3ブロック	6ブロック	構成市町村
全県	東部	安芸広域	室戸市、安芸市、東洋町、奈半利町、田野町、安田町、北川村、馬路村、芸西村
		物部川流域	南国市、香南市、香美市
	中部	高知・嶺北	高知市、本山町、大豊町、土佐町、大川村
		仁淀川流域	土佐市、いの町、仁淀川町、佐川町、越知町、日高村
	西部	高幡広域	須崎市、中土佐町、橋原町、津野町、四万十町
		幡多広域	宿毛市、土佐清水市、四万十市、大月町、三原村、黒潮町

(2) 効果の測定方法

全国の消防本部の中から、管轄人口を同規模とする消防本部を複数抽出し、それらの消防本部で本部業務の各部門に従事する職員の平均を参考に、広域化後の消防本部のモデルをブロックごとに作成しました。この各モデルの本部職員数と各ブロックの本部職員との差引人数を「再配置可能職員数」としました。

(例)	管轄人口	管轄面積	署所数	職員数	うち本部業務に従事する職員					再配置可能職員	
					消防長次長	総務	警防	予防	指令		
物部川流域の消防本部の合計	114,556	790	5	161	26	6	5	6	7	2	
広域化後の消防本部のモデル	114,556	790	5	161	23	2	8	4	7	3	
類似消防本部平均	122,241	358	6	145	21	2	8	4	7		
C消防組合(岐阜県)	118,750	590	8	147	30	2	10	4	4	10	
D市消防本部(大分県)	125,731	125	4	143	21	2	5	4	10		
差引						Δ 4	3	Δ 2	0	0	3

※高知市を含むブロック以外は、指令センターがないため、指令については現状のままとした。

2 組み合わせパターンの比較

(1) 効果の比較

ブロック案	地域	考え方	長所	短所
6ブロック	① 安芸広域 ② 物部川流域 ③ 高知・嶺北 ④ 仁淀川流域 ⑤ 高幡広域 ⑥ 幡多広域	市町村合併構想に基づく	① 対象地域が小さいため、組織・人事・地域との関係等の調整が比較的容易 ② 安芸広域、物部川流域、高知・嶺北地域において、計12名の再配置可能人員が創出される	① 再編しても管轄人口10万人以下の本部が3カ所存在する ② 仁淀川流域、高幡広域、幡多広域では、人口同規模消防本部の本部職員との比較では職員の不足が生じる
3ブロック	① 東部 ② 中部 ③ 西部	上記6ブロック案を再編	① 管轄人口10万人以下の小規模消防本部が解消できる ② 東部・中部では合計43名の再配置可能人員が創出される	① 西部では再配置可能人員が創出されない
1ブロック	県全域	最大規模を仮定	① 管轄人口30万人以上が達成できる ② 人口、職員数、財政的にも最も規模が大きい ③ 72名の再配置可能人員が創出される	① 組織が大きいため様々な事柄（組織・人事・地域との関係等）の調整に時間を要する

※再配置可能人員は、人口同規模消防本部の本部職員数との比較で算出

(2) 基礎データの比較

	6ブロック案						3ブロック案			1ブロック案
	安芸広域	物部川流域	高知・嶺北	仁淀川流域	高幡広域	幡多広域	東部	中部	西部	全県
管轄面積 H17国勢調査	1,128.92	790.06	1,065.76	1,152.93	1,405.44	1,561.90	1,918.98	2,218.69	2,967.34	7,105.01
署所数 H19.4	5署所	5署所	12署所	7署所	6署所	7署所	10署所	19署所	13署所	42署所
管轄人口 H17国勢調査 【2030年推計人口】	58,340 【35,086】	114,556 【105,819】	364,026 【367,570】	91,720 【70,556】	66,373 【47,330】	101,277 【79,734】	172,896 【140,905】	455,746 【438,126】	167,650 【127,064】	796,292 【706,095】
職員数	125	161	395	150	123	164	286	545	287	1118
本部職員数 A	21	26	82	16	11	18	47	98	29	174
モデル消防本部の 本部職員数 B	16	23	78	19	13	19	31	71	29	102
再配置可能職員数 (モデル消防本部と 比較して) A-B	5	3	4	△ 3	△ 2	△ 1	16	27	0	72

※職員数はH19.4現在

3 検討結果

(1) 6ブロック案

ア ブロックによっては、小規模消防本部の解消は見込めない

イ 再配置可能人員は3つのブロックで合計 12 名、3つのブロックで合計△6名の合わせて6名

広域化による人的メリットはほとんど得られない

(2) 3ブロック案

ア 小規模消防本部の解消が可能(管轄人口 30 万人以上は1つのブロックのみ)

イ 再配置可能人員は東部と中部では合わせて43名、西部では0名

人的メリットが見込めるのは一部のブロックのみ

(3) 1ブロック案

ア 小規模消防本部の解消が可能(管轄人口 30 万人以上)

イ 再配置可能人員は72名

人的メリットが一番大きく、小さな消防本部2つ分の人員が創出される

このことから、幅広い人員活用策など弾力的な組織運営が可能となり、広域化の効果が最も高い

再配置可能人員は一定条件の下で各案の効果を測定するために算定した人数であり、実際に配置できる人数を表したものではありません。

まとめ

広域化対象市町村の組み合わせは、「全市町村を対象に県内全域を1つとする消防本部体制を目指す」ことが必要と考えます。

今後、広域化を進めるにあたっては、より具体的な議論を行い、全市町村で広域化像を共有するとともに、メリットを最大限享受できる体制の整備を関係者の英知を持って推進していく必要があります。

組み合わせに関する主な意見

検討委員会での委員の意見

<第6回 (H19. 9. 21) ~第9回 (H19. 12. 4) >

1ブロックを支持する意見

- ・市町村合併の規模よりも可能な限り広域で取り組むべき
- ・課題は多々あるが、1ブロックを基本に検討を深めるべき
- ・消防を守る視点からは1ブロック以外にない
- ・6ブロックでは人口減など将来への不安を払拭できない

6ブロックを支持する意見

- ・消防は地域との密着性が重要。市町村合併に歩調を合わせるべき
- ・消防は初動が極めて重要。極端に広域化しても効果は薄い
- ・許認可の窓口の一本化は住民サービスの低下に繋がる

その他の意見

- ・広域化の組み合わせは最大限のメリットを生かせる組み合わせにすべき
- ・財政論だけで議論してはいけない
- ・5年以内の実現が可能な組み合わせにすべき
- ・消防の問題を県全体で考えるには、高知市の役割は非常に大きい

県内 34 市町村長の意見

<H20. 1. 10~2. 5>

1ブロックを支持する意見

- ・方向性は1ブロック。ただし、もっと細かい分析が必要
- ・高知県の規模では、1ブロック化の方向しかない
- ・段階的な広域化は困難。最初から1ブロックを目指すべき
- ・3ブロックや6ブロックでは将来の課題に対応できない

6ブロックを支持する意見

- ・段階的な広域化を支持する
- ・管轄範囲と市町村長の責務という面では、6ブロックが最大範囲
- ・地域住民の連帯感の面では6ブロックが妥当

その他の意見

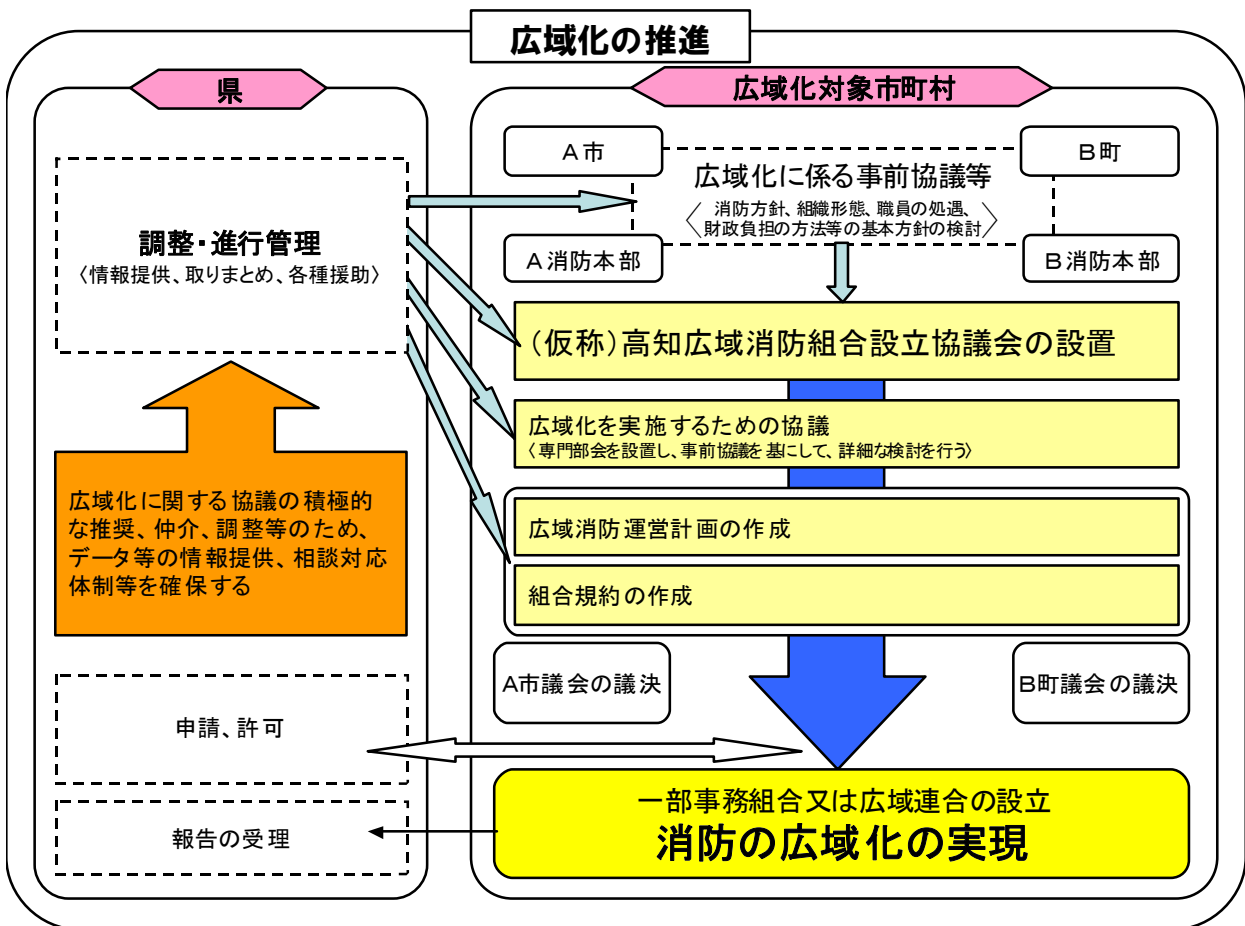
- ・1ブロックに固執せず、今後の議論で柔軟に対応すべき
- ・今後の具体的な検討を待って、1ブロックの可否を慎重に判断すべき
- ・明確なビジョンが重要。6ブロックは単なる方法論

第4章 自主的な市町村の消防の広域化に向けての県の役割

本計画に基づく消防の広域化の推進に向けて、市町村が広域化への理解を深め、自ら考え取り組んでいくための様々な検討会や会合の企画、参加、意見の調整などを行います。また、県の広報活動を活用した普及啓発、他県の動向や広域化に関する情報収集などにも積極的に取り組みます。

さらに、広域化の実現に向けて、広域対象市町村が行う消防広域運営計画の策定や運営体制の整備などにも積極的に関わっていきます。

県の役割(イメージ)



第5章 広域化後の消防の円滑な運営

1 運営方式

広域化した消防の運営は、一部事務組合、広域連合（以下「組合」という。）又は事務委託のいずれかの方式により行われることとなります。

運営の方式については、広域対象市町村間で協議を行い、それぞれの特徴を十分認識したうえで、当該市町村間での意志疎通及び情報共有が円滑に行われる方式を選択することが必要です。

2 基本的な体制の整備

現在の各消防本部の運営については、職員の処遇から指令管制、部隊運用、事務処理の方法に至るまで様々な違いがあります。また、組合により消防行政を行っている本部では、構成市町村の費用負担については、それぞれに独自の方法を取っています。

広域化にあたって、こうした差異を出来る限り統一しておくことが、円滑な運営に欠かせないものでありますし、中でも費用負担については、市町村間で不公平とならないよう、全市町村が納得できる方法とすることが肝要です。

具体的には、以下のような事項について、可能な限り組合規約や規程等において定めておくことが適当です。

- (ア) 経常的経費、投資的経費それぞれについての構成市町村ごとの負担金の額又は負担割合等に係る基本的なルール
- (イ) 職員の任用、給与、教育訓練等に関する計画
- (ウ) 中長期的な整備費用の見通しを含めた消防力の整備計画
- (エ) 部隊運用、指令管制等に関する計画
- (オ) 災害時等に構成市町村の長と消防長、消防署長又は消防団長との緊密な連携ができるよう、相互の連絡や情報の共有等に関する計画
- (カ) 構成市町村間での連絡会議の定期的な開催、消防長の専決事項の明確化など、構成市町村間の迅速な意見調整を可能とする仕組み
- (キ) 組合の運営に関し、住民の意見を反映するための仕組み

第6章 防災関係機関との連携の確保

1 消防団との連携

消防団は、地域に密着して消防防災活動を行うという観点から、消防の広域化の対象とされていません。このため、従来どおり、消防力の整備指針第37条に基づき、基本的には一市町村に一団を置くこととなります。

消防力の整備指針第37条

消防団は、一市町村に一団を置くものとする。ただし、市町村の合併等消防団の沿革その他特段の事情がある場合は、この限りでない。

消防団は、災害に際しての即時対応力、動員力ともに地域の防災活動の要であり、消防団との十分な連携は、防災活動上不可欠であるため、広域消防運営計画の策定時に、次のような事項を検討し、可能な限り運営計画に定めておくことが適当です。

- (ア) 広域化後の消防本部の管轄内にある消防団の団長の中から連絡調整担当の団長を指名することなどによる一元的な連絡調整
- (イ) 平素からの各消防団や消防署所合同の訓練等の実施
- (ウ) 消防署所への消防団との連絡調整担当の配置
- (エ) 消防団との定例的な連絡会議の開催
- (オ) 消防本部及び消防署所と消防団との連絡通信手段の確保

2 市町村の防災担当部局との連携

市町村の防災・国民保護業務は、住民の安心・安全の確保という最も基本的かつ重要な業務であり、各市町村長にその責務があります。責任者である市町村長と防災活動の最前線を担う消防本部とが連携し、統一的な活動を行うことは非常に重要なものとなりますが、広域化し、構成市町村数が増えることにより、消防本部と構成市町村間の距離が遠くなる恐れもあります。

このため、次のような方策を検討し、可能な限り運営計画に定め、日頃から連携を図るように努める必要があると考えます。

- (ア) 夜間・休日等における市町村の防災業務について、初動時の連絡体制などを消防本部に事務委託
- (イ) 各構成市町村長及び危機管理担当幹部と消防長及び消防署長等による協議会の設置

- (ウ) 定例的な連絡会議の開催、構成市町村の災害対策本部への各消防署所の消防職員の派遣等
- (エ) 防災・国民保護担当部局と消防本部との人事交流
- (オ) 合同防災訓練の実施
- (カ) 防災・国民保護担当部局と消防本部との情報通信手段の充実による連絡体制の強化
- (キ) 防災行政無線の放送設備等を消防本部に設置することによる災害広報体制の強化

第7章 その他広域化を進めるうえでの重要なポイント

1 高知市の参画

本県は、中央部に位置する高知市に県民の半数近くが生活し、医療をはじめ高度な都市機能が集積するという典型的な一極集中型の社会構造であるため、高知市への人口集中は今後も一層顕著になることが予想されています。

管轄する人口の規模が大きい高知市は、県内一の消防力を持っており、他の消防本部に比べて充実した消防サービスの提供が行われていますので、広域化に参画してもその具体的なメリットが見えず、むしろ「保持する消防力が低下することが懸念される」と広域化に慎重な考え方を示しています。

しかしながら、一度に大勢の人が被災する大規模な事故等に備えるといった視点では、高知市においても既存の消防力で対処が困難な場合に、統一的な指揮命令の下で近隣からの迅速な増援出動ができるなど、消防体制をより充実することが可能と考えられます。

また、高知市の果たしてきた県内消防のリーダー的な役割やその充実した資機材と高い技術水準は、災害対応時の核となるばかりか、県内の各消防署所への技術伝播も期待でき、結果として県内消防力の全体的な向上にも繋がることが考えられます。

これから広域化の議論を深めていく際には、広域化によって現状の消防サービスが低下しないことを前提として、各消防本部の運営状況をより詳細に分析し、広域化のメリットを十分活かした消防のあり方や広域化の課題を解決するための具体的な方策の検討を行い、高知市の参画による可能な限りの大きな枠組によるスケールメリットを活かし、弾力性のある、より基盤のしっかりした消防本部体制を構築し、県内全域の消防需要に応えていくことが重要です。

2 管轄面積拡大への対応

消防の広域化によって、組織は大きくなるとともに業務の効率化が図られ、その基盤はより強固なものになりますが、同時に管轄する範囲が拡大します。このため、消防本部と消防署所、構成市町村、消防団及び地域における自主的な防災組織との緊密な連絡・調整が可能となる仕組み（例えば、一定の地域を想定した「方面本部」といった考え方）の導入や、消防本部で行っている事務の一部を消防署に委任するなど地域住民に密着した消防サービスが提供できる組織体制をつくる必要があります。

併せて、人事異動についても、地理や水利状況をはじめとする地域の事情に不案内

な職員が多くなならないような配慮が必要です。

今後、「広域消防運営計画」の策定にあたっては、地域との密着性の確保が十分に図られるよう様々な工夫を検討していく必要があります。