

消防行政と都市自治体

―能登地震の教訓を踏まえ「受援前応急体制」の強化をどう行うべきか―

関西大学社会安全学部教授 永田 尚三

能登地震では、広域応援が到着するまでの最初動期（受援前応急期）の消防力不足が、課題の一つとして挙げられる。輪島市と珠洲市、穴水町、能登町という被災地を四つ抱えた小規模な消防本部の奥能登広域圏事務組合消防本部にとって、受援前応急期の消火や救助活動には、消防力の限界があったように思われる。また災害時の消防団の補完も、輪島市「朝市通り」の火災では機能しなかった模様である。今後、災害時の受援前応急体制をどのように強化すべきか。本稿では能登地震の消防行政上の課題や、今後の市町村における受援前応急体制の強化策について、著者の最新刊『日本の消防行政の研究：組織間関係と補完体制』（一藝社）の知見を絡めながら考察を行う。是非、本書の購読もお勧めする。

1 はじめに

2024年1月1日の元日早々、能登半島でまた大規模地震が発生してしまった（令和6年能登半島地震、以下能登地震と略す）。原稿を執筆している段階（2024年1月7日時点）で、まだ災害対応は途上であるが、2016年の熊本地震をはるかに超えた人的被害の状況が明らかになりつつある。道路等の交通網が大きな被害を受けたことにより、半島災害特有の事態として孤立化した地域が多数発生するとともに、多くの避難所では物資の不足が深刻な状態となっている。また発災が正月元旦であったため、帰省者の被災者等の滞留旅客も多く、多数の避難所が想定を超える収容者で逼迫している模様である¹。

改めて、わが国が災害大国であることを痛感させられる。本稿の執筆依頼を受けた段階では、昨年出版した単著『日本の消防行政の研究』の概要を中心にまとめる予定で居たが、急遽本稿では災害時の消防行政と都市自治体について、本書で提示した知見

の内のいくつかに能登地震の最新動向も絡めながら考察を行う方向へ変更したい（発災後数日時点で、著者自身も被災地での現地調査はまだ実施前であるが）。何故ならば、今回の能登地震においては今後論じられるであろう主要な課題の1つとして、消防行政の問題が大きくクローズアップされることとなると考えるからである。また、現時点でまだ政府や被災地自治体、マスコミも災害の全容を完全には把握しきれていない現状ではあるが、速報性を持って能登地震についての現時点での専門家としての全体像の把握を行政関係者の読者が多い本誌で示すことは、社会的必要性や関心にも沿うものだと考えるからである。

そのため本稿では、消防行政をメインに防災行政にも触れつつ、考察を進めて行きたい。ちなみに、消防行政と防災行政はわが国では個々に独立した行政分野である（これは、当然国によって異なる）。消防行政は主に、平常時の火災対応、火災予防、救

1 産経新聞「「マンパワー足りない」元日の故郷を直撃、帰省者で避難所逼迫 能登半島地震」（2024年1月5日）<https://www.sankei.com/article/20240105-BUCUUPIQBVO67LCRTFGT6YY3MY/>（2024年1月7日確認）

急を実施する行政分野なのに対し、防災行政は災害発生時の対応や平常時における事前の備えを行う行政分野である。ただ災害の専門家の中にも、未だ消防行政は防災行政の下位行政分野であるといった誤解が一部あるが、それは消防行政が消防防災行政や地方防災行政といった防災行政と被る下位行政分野を持っているからである。消防防災行政とは消防が災害時に被災者の救出等を実施する部分で、また地方防災行政とは平時や災害時の地方自治体への防災関係の情報伝達を地方行政を管轄する総務省消防庁が国の窓口となって実施する部分である²。個別の独立した行政分野なので、当然国の管轄省庁も異なり、消防行政は総務省消防庁が、防災行政は内閣府防災が国レベルでは管轄をしている。ただ、消防組織法は消防行政は市町村の固有の事務とし市町村消防の原則を定め、また災害対策基本法も災害時の災害対応の一次的責任は被災地の市町村にあるとしている。よって、都市自治体にとっても、地域住民の生命と安全、財産を守る側面からいずれも極めて重要な行政分野である。

では、主に消防行政に関しては今回どのような問題が明らかになったのか、それはわが国の消防本部

の多数を占める小規模消防本部の消防力不足に起因する「最初動時（広域応援が到着するまでの間。「受援前応急期）」の災害対応能力の限界及び、近年懸念されている消防団の弱体化による常備消防の補完体制の限界である。そして、そろそろ「消防行政主体」としての市町村の限界を踏まえた、今後の消防行政の在り方についても本気で考えねばいけない段階に来ているように思われる。

詳細について、以下で考察を行っていききたい。

2 災害の発生状況と行政の災害対応の動向及び能登地震

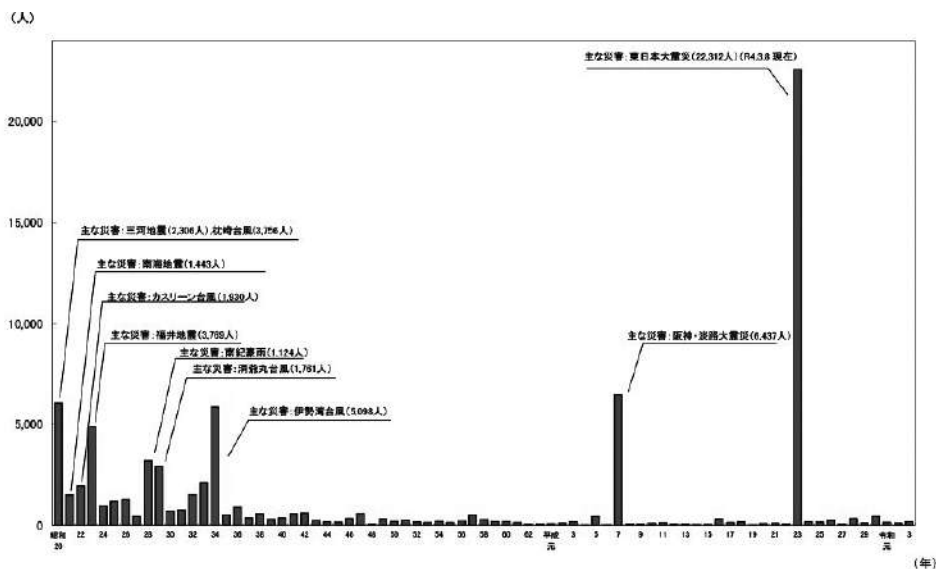
(1) 災害の発生 状況と行政の災害対応の動向

消防行政について考察する前に、わが国における災害の発生状況と行政の災害対応の動向について、能登地震も含めてまず整理して考察を行いたい。

わが国の防災行政が、本格的に整備され始めたのは、昭和30年代のことである。1959年に発生した伊勢湾台風は甚大な被害を生じさせ、それを契機に1961年に現在でもわが国の防災対策の根幹を成す法律である災害対策基本法が整備されることとなった。

災害対策基本法は、地方自治の原則に沿う形で市

図1 自然災害による死者・行方不明者数



注) 平成7年死者のうち、阪神・淡路大震災の死者については、いわゆる関連死919人を含む (兵庫資料) 令和3年の死者・行方不明者は内閣府取りまとめによる速報値

出典：内閣府（2022）『令和4年版 防災白書』より引用

2 永田尚三（2023）『日本の消防行政の研究』一藝社，PP.132-136.

町村の一次的責任の原則を定めており、被災地の市町村が中心となって災害に対応するといういわば被災地市町村中心主義の制度となっていた。これは本法が、地域限定的で、比較的対応も長期化せずに収まる風水害を契機に作られたことで、この規模の災害であれば市町村でも対応可能であるという認識が背景にあったものと思われる。また、幸運な事に、それから暫くわが国は死傷者が数千を超えるような大規模地震災害に見舞われる事もなく、本法の当初の制度設計で大きな問題も起きずに、昭和期を乗り越えることが出来た。

図1は、わが国における自然災害による死者・行方不明者数の時系列的变化のグラフであるが、これを見ると分かるように、1959（昭和34）年の伊勢湾台風から1995（平成7）年の阪神淡路大震災前までは、死者・行方不明者数は比較的少なく推移している。ただ、それはたまたま運よく大規模災害が発生しなかったというだけのことであった。

平成に入ると、阪神・淡路大震災や東日本大震災のような都市直下型災害や広域複合災害が発生することとなる。1995（平成7）年に発生した阪神・淡路大震災では、災害対策基本法が想定していた被災地市町村中心主義の限界が明らかになった。神戸市市役所は中階が潰れ防災無線が使えなくなり、被災地の行政も被災することが判明した。また、被災地市町村が保有する資源のみでは大規模災害には対応出来ないことが判明し、共助体制の重要性が認識されるようになった。そして、数回にわたる災害対策基本法の改正が行われ、主に国の権限強化が行われた。法令解釈も大きく変わり、被災地市町村の一次的責任はあまり強調されなくなり、一方で国の役割（垂直補完）が強まった。

同時期、消防の災害対応の部分である前述の消防防災行政においても国の権限強化（垂直補完体制の強化）が行われ、事実上の国の実働部隊として緊急消防援助隊の制度が創設され、総務省消防庁長官の緊急消防援助隊に対する出動指示権も後に確立されることとなる。この緊急消防援助隊は、その後消防の災害対応において極めて重要な制度となるが、消

防行政にしか見られない特殊な制度で、その中身は市町村消防本部の寄り集まり部隊である。総務省消防庁に災害時派遣可能な部隊を事前登録しておき、いざ災害が発生した場合に消防庁長官の求め又は指示により、各都道府県ごとに部隊を編成し被災地で活動を行う。そのような意味においては、市町村消防本部間の水平補完の側面も有しており、垂直補完と水平補完の両面の側面を持った制度である（本制度を個人的には「融合型補完の制度」と呼称している）。阪神淡路大震災では、消防庁が消防の実働部隊を持っていないことで、現場のオペレーション活動に全く関与できないという問題が発生した。その教訓から作られた制度で、消防庁は災害時にいつどの部隊がどこで活動するかの求め又は指示を出せる。垂直補完の側面から言えば、市町村消防の保有する消防資源（人員や部隊、資機材）に国が高い自由度でアクセスすることが出来れば、国は実働部隊を実際に保有しなくとも被災地のオペレーション活動に意思を反映することが可能となる³。

更に、2011年に発生した東日本大震災では、津波で多くの沿岸部の市町村がシステムダウンを起こし、大規模災害時の災害対応主体としての市町村の限界は、更に明確となった。被災地市町村では、多くの行政職員が死傷したことにより、総務省は急遽一般行政職員の広域応援スキームを構築することとなった。そしてその後の災害対策基本法の改正では、更なる①国の権限強化と共に、②広域応援体制の強化、③共助体制の強化が3本の柱となった。それらの体制強化は、東日本大震災後、現在まで続く災害対応体制構築の大きなトレンドである。

広域応援は、従来消防行政（災害時の相互応援協定、前述の緊急消防援助隊）のみならず、水道行政（給水車の被災地への派遣）や、警察行政（広域緊急援助隊）、自衛隊の災害派遣等が先行事例であるが、東日本大震災後はそれに加えて、国、自治体の一般職員の広域応援体制が精緻化されるようになる。また、共助の体制強化が行われたのは、圏域外から広域応援が到着するまでには、当然発災後にタイムラグがあり、その間（最初動時）に被災地の市町村行政も東日本大震災のようにシステムダウンを

3 永田尚三（2023）前掲書、P148。

起こすと、共助しか被災住民を助けられないからである⁴。消防行政においても、共助体制の中核としての消防団の重要性が年々高まっている⁵。

(2) 能登地震

本原稿執筆時点で7日前に発生した能登半島地震に関しては、ではどのような課題が発生しているのでしょうか。本災害の特殊性としては前述の通り半島地震特有の被災地へのアクセスの困難性から生じる救難物資の不足、元日地震特有の帰省客の多さによる避難所の逼迫が見られる。また消防行政においては、広域応援が到着するまでの間の初期対応において被災地消防本部が対応できていない救助要請が多数発生した。

1月1日の16時6分に最初の地震が発生後の総務省消防庁の対応は早く、同時刻に即時に国民保護・防災部長を長とする消防庁災害対策本部を設置（第2次応急体制）し、震度7が計測された16時10分には消防庁長官を長とする消防庁災害対策本部へ改組（第3次応急体制）し、16時30分に消防庁長官からの緊急消防援助隊出動の求めを行い、17時30分にはいくつかの府県市の消防本部⁶に緊急消防援助隊としての最初の出動指示を行っている（その後、更に追加の出動指示が各都道府県隊に対し随時出され、1月2日時点での緊急消防援助隊の活動規模は、石川県では18都府県543隊2029人となった）。緊急消防援助隊としての被災地での実際の被災者救助活動は、陸上部隊よりもヘリ部隊が当然早く、2日の8時06分に名古屋市消防局が消防ヘリにより救急活動（医師搬送4人）を実施したのが最初である。陸上部隊としては、12時56分に岐阜県大隊が能登町で救助活動を開始したのが一番乗りである。その後13時35分に新潟県大隊も能登町で救助活動を開始し、更に14時台には大阪府大

隊、愛知県大隊、15時台には和歌山県大隊、岐阜県大隊、群馬県大隊、新潟県大隊が志賀町で救急活動を開始し、16時台には新潟県大隊、愛知県大隊が能登町で救助活動を、18時台には群馬県大隊が七尾市で避難誘導を開始している⁷。

つまり陸上部隊で救助活動開始が発災から約21時間後、実際に緊急消防援助隊の広域応援による救助活動、救急活動が本格化するまでは、これだけ迅速な対応をしても丸1日は掛かったこととなる。被災者の救出は、72時間を過ぎると救命率が低下する。この発災後の被災地市町村や消防本部の保有する各種資源のみで災害に対応しなくてはならない、最初動期間（本稿では、以下で著者の造語ではあるが「受援前応急期」と呼称したい）の24時間は、極めて1分1秒が貴重な時間となる。

まだ現地調査前なので仮説の段階ではあるが、今回の災害ではこの緊急援助隊等の広域応援等が到着するまでの受援前応急期における被災地消防本部の消防力の限界が、多数の救助要請に被災地消防本部が対応できない状況が発生した主な原因の1つであるように思われる。災害対策ではフェーズを、事前防災、災害応急対応期（初動対応期）、災害復旧期、災害復興期と整理されることが多いが、今後は広域応援が到着するまでの被災地市町村、被災地消防本部が単独で対応しなければならない受援前応急期に発生する資源不足を、より意識的に考えて災害対応体制、消防体制強化を考えていく必要がある。

今回被害が大きかった輪島市及び珠洲市、穴水町、能登町を管轄しているのは、奥能登広域圏事務組合消防本部という管轄人口10万人以下の小規模消防本部（2023年段階で管轄人口6万人程）で、二市二町を2023年4月段階で193名⁸の消防職員数でカバーしている。職員定員は199名なので、6名ほど定員を満たしていないが、定員数での分析では

4 永田尚三（2023）前掲書，PP.215-216.

5 消防団は地域住民によって構成された組織であるが、法的には公助の組織である。消防組織法は、市町村は消防本部か消防団のいずれかを設置しなければいけないと定め、また消防団員は非常勤の特別職地方公務員である。2013年に永田研究室が全国消防本部に対して実施したアンケート（回収率48%）では、51%の本部が消防団を共助かそれに近い組織と回答している。消防の常備化の進展とともに、その位置付けの社会的認知が公助から共助へと変化しつつある組織といえる。

6 最初の出動指示は、統括指揮支援隊として愛知県（名古屋市消防局）、指揮支援隊として京都府（京都市消防局）、大阪府（大阪市消防局）、都道府県大隊として岐阜県、愛知県、航空小隊として富山県、名古屋市、京都市、大阪市に対して行われている。

7 消防庁災害対策本部「令和6年能登半島地震による被害及び消防機関等の対応状況（第11報：2024年1月3日14時30分）」

8 奥能登広域圏事務組合消防本部（2022）「令和4年版消防年報」，p20.

一人の消防職員当たりの人口は約 302 人と全国で 70 番目に少なく、職員整備は全国的にも比較的手厚い部類に入る。ところが一方で管轄面積は 1130 km²で全国的にもかなり広い部類に入る（表 1）。

表 1 奥能登広域圏事務組合消防本部の消防職員数と管轄面積の全国の消防本部との比較

	職員一人あたりの人口	管轄面積
奥能登広域圏事務組合消防本部	302.3人	1130km ²
全国消防本部の平均	617.83人	513.39km ²
全国722消防本部内での順位	70番目の少なさ	80番目の広さ
最高値	1413.22人	10831km ²
最小値	103.33人	4km ²
標準偏差	235.5	664

出典：全国消防長会（2023）『令和 5 年版消防現勢』より著者が分析し作成

1 月 6 日 15 時時点の総務省消防庁の集計によると、奥能登広域圏事務組合消防本部管内の救助出動件数は 288 件、救急件数は 411 件、火災件数は 4 件と周辺被災地消防本部の中でも突出しており（表 2）、この対応研数には緊急消防援助隊が対応したのも含まれる⁹。

今回、大きな被災地を二地域抱え、同時多発的に火災と倒壊家屋の生き埋めが発生する状況下で、おそらく最初動時（受援前初動期）に、奥能登広域圏事務組合消防本部には上記の出動件数、救助件数のかなりの部分が出動要請として殺到したと思われるが、一方やはり総務省消防庁の 1 日の集計によると、1 日 19 時 45 分時点で奥能登広域圏事務組合消防本部は、管内で指揮隊 1 隊、消火隊 1 隊、救助隊 1 隊、救急隊 1 隊のみが活動中とある¹⁰。膨大な出動要請に対し、消防本部の限られた消防力を分散させられ、119 番が来ても出動できる消防隊がもう無いという対応能力のキャパオーバーになったことは容易に想像が出来る。しかしそれでも、2 日 16 時時点の総務省消防庁の集計では、それまでに本部単独で輪島市において 22 名を救助（災害との関連性は調査中）、また珠洲市において倒壊建物から 3 名を救助、志賀町においても倒壊建物から 3 名を救助、救助する成果を上げている点は賞賛に値する¹¹。

表 2 1 月 6 日 15 時時点での地元消防機関等の対応状況

消防本部名	救助出動 (救助人数)	救急出動 (搬送人数)	火災件数
金沢市消防局	4 件 (5 人)	9 件 (9 人)	6 件
奥能登広域圏事務組合消防本部	288 件	411 件	4 件
羽咋都市広域圏事務組合消防本部	3 件 (4 人)	8 9 件 (7 9 人)	—
七尾島消防本部	11 件 (14 人)	10 9 件 (12 6 人)	2 件
合計	306 件 (23 人)	618 件 (214 人)	12 件

※奥能登広域圏事務組合消防本部の件数には緊急消防援助隊が対応したのも含まれている

出典：消防庁災害対策本部「令和 6 年能登半島地震による被害及び消防機関等の対応状況（第 18 報：2024 年 1 月 6 日 15 時 00 分）」より引用

また本来その常備消防の災害時の消防力不足を補う存在が消防団（非常備消防）であるが、沿岸地域においては津波の危険性から十分に活動できなかった可能性が考えられる。更に、災害時は 119 番通報が殺到し、その電話対応に救助対応以外の労力をかなり取られるというのは、災害時の小規模消防本部において良く起こり得る事態である。

特に象徴的な輪島市「朝市通り」の火災においては、当初到着した消防隊が少なく初期消火を十分に行うための消防力不足で延焼が広がった側面もあるように見られる。当初の段階で道路事情が悪く消防隊の到着が遅くなったという報道を見たが、本部の消防力不足で初動でそれだけしか消防部隊を振り分けられなかったという側面もあったように思われる。

またそれでも通常は、地域の地域防災力の核である消防団が参集して来て常備消防の補完を行うのであるが、テレビで観たかぎりでは消防団の集まりも、初動で遅いように思われる。おそらく本地域は、津波ハザードマップでも 1 m から 2 m の浸水が想定される津波浸水想定区域なので、消防団も津波の危険性から津波警報が出されている間は出動を控えた可能性がある。東日本大震災では、消防団員が津波で大勢亡くなったので、この判断は正しいと考えるが、津波の注意喚起がされている中での消火活動という（火災の延焼防止と被災者の救命を優先するか、消防関係者の命を優先するか）、非常に難しい判断を迫られる状況が今回本地域では発生した可能性がある。一方、毎日新聞によれば、地域の消防団の一部が消火活動を行おうとしたが、防火水槽ががれきで塞がれ、また津波の引き潮で川の水をくみ

9 消防庁災害対策本部「令和 6 年能登半島地震による被害及び消防機関等の対応状況（第 18 報：2024 年 1 月 6 日 15 時 00 分）」

10 消防庁災害対策本部「令和 6 年能登半島地震による被害及び消防機関等の対応状況（第 5 報：2024 年 1 月 1 日 22 時 45 分）」

11 消防庁災害対策本部「令和 6 年能登半島地震による被害及び消防機関等の対応状況（第 9 報：2024 年 1 月 2 日 16 時 00 分）」

上げることが出来ず、30人の消防団員ではどうしようも無かったとのことである¹²。この辺りは、今後の検証が必要であるが、いずれにしろ本火災では災害時に共助体制の柱として、常備消防の消防力の限界を補うべき消防団が、想定のように機能できなかったことはほぼ間違いないようである。

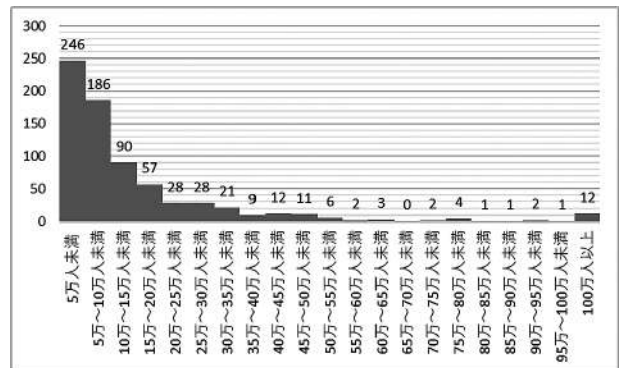
おそらく、今後様々な課題が検証がされ改善策が検討されることとなるが、広域応援が到着するまでの最初動時（受援前応急期）における地域防災体制の強化策が主要な検討課題の1つになるように思われる。初め市町村中心の災害対応だったのが、阪神淡路大震災以降、大災害時の被災地市町村中心の災害対応の限界が露呈し、それを補うために国の垂直補完の強化が行われ、更に東日本大震災後は併せて広域応援体制（水平補完体制）と共助体制（地域内での補完体制）の強化が行われてきたが、それが一巡して今回の災害では受援前応急期の被災地市町村自体の災害対応能力（地域防災力、消防力）の強化がまた改めて大きな課題になってきたように思われる。一刻一秒争う状況下で広域応援もまだ到着せず、今回の「朝市通り」地区の火災のように共助も十分に機能しないケースも生じうる。そのような場合は、地域の公助が頑張るしかないのである。

3 市町村の消防体制の問題

その様な視点から、本震災を受けて消防行政において今後改めて問題視されると思われるのが、市町村の消防行政における小規模消防本部の多さと、その消防力の不足に起因する災害対応能力の限界である。全国に、約723（2022年4月時点）の消防本部が存在しているが、管轄人口の度数分布を見る（図2）と、管轄人口10万人以下の小規模消防本部が、全国の消防本部の約6割（59.8%）を占めている。また都市自治体にとっても決して他人事では無く、

これら小規模消防本部の78.8%が、都市自治体（市）の消防本部だからである。市単独での運営（68%）ないしは、市も構成市町村として近隣市町村と広域行政で消防事務の共同処理を行っている消防本部（32%）である。

図2 全国の市町村消防本部の管轄人口の度数分布(n=722)



出典：全国消防長会（2023）『令和5年版消防現勢』より著者が分析し作成

これら小規模消防本部では、保有する人的資源や組織資源の不足から、平常時から救急や予防（消防法に基づいて、正しい防火対策・防災対策を講じられるように、建物の中へ立ち入り検査などを行い、場合によっては、行政指導や行政命令等の是正措置を行う業務）、更には火災原因調査（火災原因を調査し再発防止に繋げる業務）等の消防活動において支障が生じている。近年の高齢化社会を背景とした救急需要の急増に、十分に対応できない事態や、予防の立ち入り検査が人員不足で不十分になる事態、更には火災原因調査で火災の原因を特定できない（小規模消防本部は、検証実験の環境が整わず火災原因が特定できない火災が多い）事態等が生じている。また近年は、建物の不燃性の向上により大火は減少傾向にあるが、2016年の糸魚川大火では、大規模火災への対応に小規模消防本部の保有する消防力では不十分である現状が改めて明らかとなった¹³。

12 毎日新聞 「想定外続き…」焼けた輪島の観光名所 消火活動の一部始終、消防団証言」（2024年1月6日）<https://mainichi.jp/articles/20240106/k00/00m/040/192000c>（2024年1月7日確認）

13 2016年12月22日に、新潟県糸魚川市において発生した大火で、単一出火の延焼による火災で、家屋を巻き込んだものとしては1976年の酒田大火以来の大火であった。建築資材の不燃性の向上や消防の予防体制の強化が進む中で、もはやこのような大火はわが国では発生しないと考えられている状況下で発生した。小規模消防本部である糸魚川市消防本部（職員90人）では、現有消防力で最大限度編成可能な部隊（消火隊9隊、救急隊等3隊）を出動させ火災対応を行ったが、早期に単独で火災鎮圧は出来ず、出火約2時間後に近隣の上越地域消防組合消防本部及び新川地域消防組合消防本部に相互応援協定に基づく応援要請をしたのを皮切りに、新潟県の広域消防応援要請等を随時行い、更に市域内での消防団の広域応援も実施し糸魚川市消防団も50隊出動させ、約30時間後に鎮圧した。今回の輪島市「朝市通り」地区の火災に比較的類似したケースのように思われる。

また、小規模消防本部以上に深刻なのが、消防非常備町村の存在である。消防非常備町村は、未だ24時間体制で消防、救急等の対応を行う市町村消防本部が設置されておらず、住民の消防組織である消防団しかない町村のことである。離島地域や中山間地域の町村に未だに29団体存在する（2022年4月時点）。これら町村で特に深刻なのは、救急の問題である。消防団は、救急搬送を行うことが出来ないため、これら地域では役場や医療機関が救急搬送を実施している。しかし、消防の常備市町村では確保されているプレホスピタルケア（医療機関に搬送するまでの救急車内で行う応急救護）の水準が確保されていない¹⁴。

これらの小規模消防本部では、職員数もギリギリの数で運営されているケースが多く、人員が少ないため乗り換え運用が一般的である。乗り換え運用とは、消防士が兼務で消防も救急も予防業務も全て行うという体制である。そのため、大規模自然災害発生時は、広域応援が到着するまでの間の最初動時（受援前応急期）において、消防力の不足が極めて高い確率で生じがちである。また、大規模災害時に、小規模消防本部を悩ますのが住民からの救助要請の同時多発通報である。2019年10月の台風19号による豪雨では、小規模消防本部である栃木市消防本部は通信指令室の電話回線と人員を通常の2倍以上に増やして対応したが、救助要請が殺到し回線はパンク状態になった¹⁵。同様の事態は、2018年9月の北海道胆振東部地震においても発生し、胆振東部消防組合はかなりの労力を電話対応に割かれたという¹⁶。

更に被災地への広域応援活動での緊急消防援助隊への参加が、日常の消防活動をぎりぎりの組織資源でまわしている小規模消防本部にとっては、大きな負担となっている側面もある。

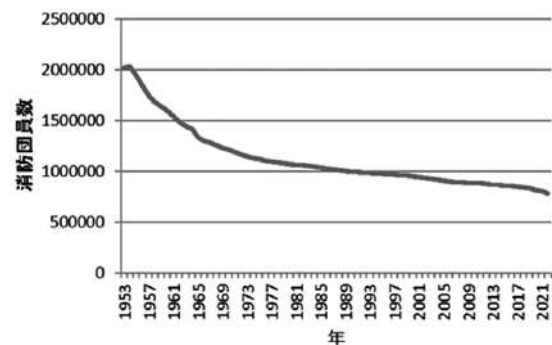
いずれにしても、見方を変えるならば、これら小規

模消防本部は、平常時の消防・救急需要にぎりぎりで対応可能な消防力整備が一般的で、災害対応は緊急消防援助隊や相互応援協定等の広域応援を前提にしたものである場合が多い。よって、受援前応急対応は最も苦手とするところと言える。

4 消防団の問題

そのような小規模消防本部の災害時における消防力不足を、地域内で補完する役割が期待されているのが消防団であるが、現在その消防団の衰退が大きな問題となっている。消防団員数の減少に歯止めが掛からず（図3）、また団員の高齢化が年々進んでいる。監督官庁である総務省消防庁も様々な施策を試みてきたが、これらの衰退現象に歯止めを掛けられていないのが現状である。

図3 消防団員数の時系列的变化（人）



出典：消防庁（各年度）『消防白書』より著者作成

特に、今後消防団にとって深刻なダメージを与える大きな要因になりうると危惧されるのが人口減少と高齢化の問題である（図4）。全国的に既に影響は出始めており、多くの市町村が消防団の定員確保に苦勞している。ここ数年で、消防団員の定年を廃止した市町村も続出している。やや語弊はあるが、全国的に「死ぬまで消防団員」という現象が起これつつある。そうしなければ定員が確保できないので

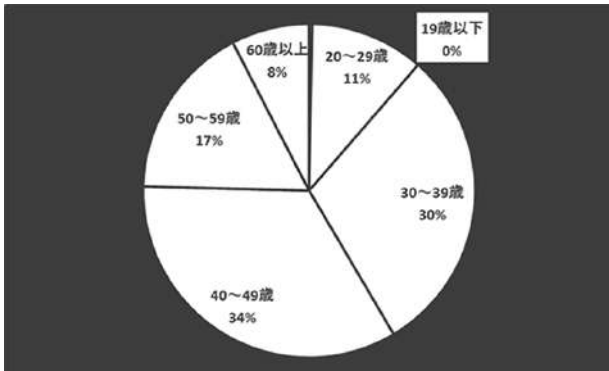
14 救急は、以前は現場から医療機関への搬送業務がメインであったが、救急救命士制度導入後、救急車内での救急救命措置が一部可能となり、プレホスピタルケアの水準維持が重要な課題となった。消防非常備町村においては、救急搬送体制すら手薄な状況下、プレホスピタルケアは出来ていないのが現状である。ただ、近年は、社員全員が救急救命士の資格を持った民間企業に、救急業務を委託する事例も出てきている。

15 NHK「同時多発通報の音声記録 あなたのもとに救助は来るのか？」（2019）https://www3.nhk.or.jp/news/special/saigai/select-news/20191212_01.html（2024年1月7日確認）

16 胆振東部消防組合への関西大学消防・防災行政（永田）研究室のインタビュー調査（2019年10月8日）

ある。

図4 消防団員の年齢分布（2021年）



消防庁（2021）『令和4年度 消防白書』より著者作成

また、市町村によっては、一部地域で住民の高齢化と過疎化の影響で団員を確保できず、その地域の分団を維持できなくなり、近隣地域の分団をまとめた統廃合の実施を余儀なくされるケースも出てきている。ただ、それでも現状においては、初期の消火活動も消防本部がカバーし、上記の分団の統廃合等をして、平常時の火災対応を現在は多くの地域でなんとかごまかしているが、おそらく近い将来、そのようなごまかしは全国的に利かなくなる可能性が極めて高い。そのような状況が進むと、消防団の災害対応能力は大きく弱体化し、今回のような大規模災害において、災害時の消防本部の消防力不足の補完どころの話では無くなる。今回の「朝市通り」地区の火災への初期の消火の遅れは、津波浸水想定区域だった、密集地域だったので瓦礫で取水や消火活動がやりにくかった等の災害の特殊性もあるとは思われるが、今後は消防団の構造上の問題から、災害の受援前応急期における消防活動や被災者救助活動に支障が出る可能性が危惧される。

5 おわりに

では本災害のような事態を受けて、今後消防行政においては、受援前応急期の災害体制をどのように強化していくべきなのであろうか。受援前応急期の災害対応に関して危惧されるのは、今後発生が懸念される南海トラフ地震では、能登地震のよりもはる

かに緊急消防援助隊等の各種広域応援の到着が各地で遅れる可能性がある点である。能登地震では前述の通りほぼ1日で緊急消防援助隊が現地での活動を本格化させたが、半割れが生じる可能性が高いと指摘される南海トラフ地震では、自分の地域で後発地震が発生するという不確実性の高い状況下で消防の応援部隊の貸し渋りが生じ、想定よりも遥かに長期にわたり広域応援が到着しない危険性がある¹⁷。そしてそれは、受援前応急期が長期化するということを意味する。

受援前応急体制の強化を図るという視点からは、根本的な解決方策として、わが国で多数を占める小規模消防本部の是正が求められる。総務省消防庁も、小規模消防本部の是正を目指し、消防の広域再編を2006年から実施しているが、当初の予定通りは進んでいないのが現状で、2度の期限延長を行いその期日が近づいている。消防組織法に広域再編の章まで設けてしまったので、このまま3度目の期限延長に突入すると思われるが総務省消防庁もトーンダウンしてきた感はいなめない。しかしそろそろ市町村消防制度の見直しも含めた抜本的な議論が本気で必要であるように思われる。何故ならば、年々深刻化する自然災害に対して、受援前応急体制の強化は人口減少時代の多くの市町村にとっては、単独では負担が大きすぎるからである。

消防の広域再編における最大の事例である奈良広域消防組合では、奈良市と生駒市以外の奈良県内全ての市町村（10市15町12村）を管内とするスケールメリットを生かし、管轄区域内の災害時の応援体制を構築している。個々の独立した小規模消防本部がそれぞれの少ない消防力で個々に災害に対応するよりも、より広い視点から災害に対し投入する消防力の最適化が即時に可能である。ただこのように非常に先進的な奈良広域消防組合においても、構成市町村が多すぎて意見の集約が難しいといった苦勞もあり、今後10年のグランドデザインでは、県消防を目指すことを明記している。今後、消防の広域再編についても改めて検討すると同時に、消防組織法を改正して都道府県消防や、2014年に地方自治法

17 NHK 「「3日で助けは来ない？」南海トラフ巨大地震 消防の救助は」(2023) https://www3.nhk.or.jp/news/special/saigai/select-news/20230302_01.html (2024年1月7日確認)

の一部改正で制度化された事務の代執行制度を用い、消防の負担が大きい市町村は都道府県に消防行政を代執行して貰えるといった制度についても検討すべき時期に来ているように思われる。

また、消防団に関しては、受援前応急時に消防団による消防力の補完が十分に機能しない場合もあり得る、あるいはそのようなケースが消防団の弱体化で増える可能性も考慮する必要があるが、一方で消防のみならず防災の視点からも、受援前応急時に極めて重要な存在である。消防団の活性化については、ここ何十年か国も様々な取り組みをしているが、なかなか大きな改善には繋がっていない。それでも、活性策の様々な試みは今後も模索を続けていかねばならないが、同時に発想の転換もそろそろ必要である。現実を直視し、団員数の減少傾向は今後も続いていくという前提の下での消防団の有り方も、シビアな視点から検討すべき時期に来ていると個人的には考えている。

ここ数十年、消防庁の消防団活性化策は、どちらかという負担軽減をして団員を確保しようという方向を向いているが、消防団員の中には極めてやる気のある団員も多数いる。また、消防団には土木や医療等、常備消防には無い専門性を持った団員もいる。既に、ハイパー消防団やスーパー消防団、重機隊、ドローン隊等、時代の要請に沿う形で災害対応能力の向上を図る消防団も出てきた。今後、消防団の一部の災害対応能力の強化（専門性の高度化）を図ることで、受援前応急時の災害対応を団員数が減っても可能な、量から質を重視した消防団の活性化が必要であるように思われる。

追記（2024年3月5日）

本原稿提出から、2カ月近く経過した。

本稿における大きな見立てに関しては、マスコミの報道を見ても、ほぼ正しかったように思われる。その後明らかになった新事実もあるが、発災直後の情報が無い状況下で速報性を重視し執筆をした際の思いを尊重し、校正の段階では、あえて新事実の加筆や訂正は行わなかった。その後、被災地調査も実施し、更に今後も実施予定である。また別の機会に、詳細は整理して発表したいと考えている。