

第4分科会

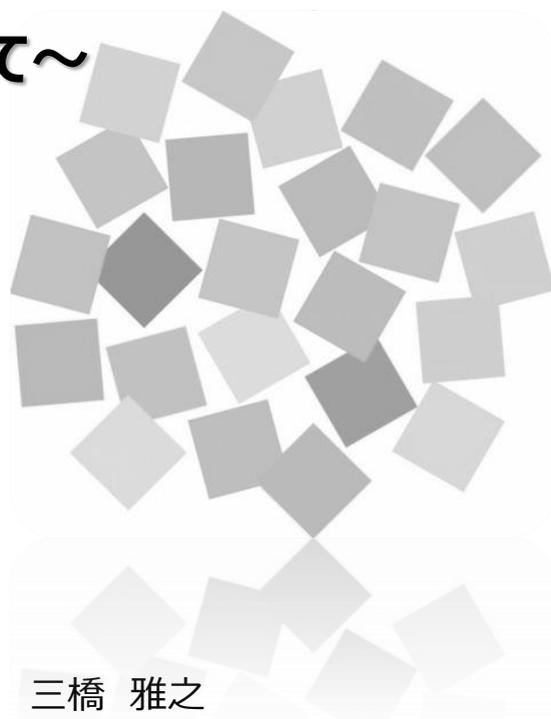
研究課題

都区制度における都区の役割分担

研究テーマ

地域防災力のさらなる向上と都区の役割分担

～消防団を一つの切り口として～



研究員

中央区企画部企画財政課

文京区企画政策部企画課

台東区企画財政部企画課

墨田区企画経営室政策担当

品川区企画部企画調整課

杉並区議会事務局

特別区協議会事業部調査研究課

特別区協議会事業部調査研究課

三橋 雅之

渋谷 尚希

伊藤 慶

星野 優

井上 雄高

浅野 純

金子 真也 (平成 27 年 3 月まで)

安藤 恭介 (平成 27 年 4 月から)

研究サポーター

東京大学政策ビジョン研究センター特任研究員 太田 響子

目次

1	はじめに	1
2	特別区における災害対策と地域防災力	2
2-1	災害対策の現状と特別区の地域特性	2
2-2	地域防災力と消防団	5
3	地域防災における消防団の現状	10
3-1	消防団制度について	10
3-2	特別区における消防団事務	13
4	消防団権限の区移管に関する調査・分析	19
4-1	アンケート及びヒアリング調査による 消防団事務の比較	19
4-2	移管による地域防災力向上への影響分析	29
4-3	消防団事務移管の方向性	40
5	おわりに	44
5-1	地域防災力の向上と基礎自治体の役割	44
5-2	特別区の目指すこれからの都区の役割分担	45
◆	研究活動経過・アンケート質問票等	47

1 はじめに

内閣府の首都直下地震緊急対策の前提とされているマグニチュード7クラスの地震が今後30年以内に起こる可能性が70%あるという予測¹が出ており、特別区においても防災意識が高まっている。本分科会では、今後急速な少子高齢化の進展が見込まれる中、特別区が基礎自治体として担うべき地域防災力の向上について、研究課題の「都区の役割分担」という視点から検証する。

東日本大震災以降、国・地方においてさまざまな防災対策の見直しや法整備が行われてきた。その中の1つ、平成25年12月に施行された「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律（以下「充実強化法」という。）」では、「地域防災力」を「住民一人一人が自ら行う防災活動、自主防災組織、消防団、水防団その他の地域における多様な主体が行う防災活動並びに地方公共団体、国及びその他の公共機関が行う防災活動の適切な役割分担及び相互の連携協力によって確保される地域における総合的な防災の体制及びその能力」としている。また、同法において、地域防災力の中核は消防団であるとしている。

消防事務において特別区は特殊な状況にあり、特に消防団については、消防組織法でも消防広域化の対象から除外され、地域防災の中核であるにも関わらず、基礎自治体である特別区に権限がない。

そもそも特別区と東京都との役割分担は、他の市町村と都道府県との関係とは異なる。その1つ、消防は「特別区の区域を一の市とみなして」都がその管理を担うと消防組織法に規定され、消防団についても、特別区ではなく、東京都（東京消防庁）がその事務を担っている。

消防団に関する権限が東京都にあり、消防団と特別区との関係が弱いことは、地域防災力の向上に対してデメリットになっているのではないか、という視点から、「消防団事務権限を特別区が有するほうが、地域防災力のさらなる向上をもたらす」という仮説を立て、その検証を行う。この検証を通じ、地域防災における都区の役割分担の望ましい在り方の一端を見出す。

¹ 文部科学省地震調査研究推進本部地震調査委員会「相模トラフ沿いの地震活動の長期評価」平成16年

2 特別区における災害対策と地域防災力

2-1 災害対策の現状と特別区の地域特性

(1) 東日本大震災以降の防災関連法整備

地震大国である我が国においては、首都中枢機能が極めて高度に集中している南関東においても古来より歴史的に繰り返し巨大地震が発生してきた。大正 12 (1923) 年に発生した関東大震災では多くの犠牲者が出たほか、官公庁が被災し、首都機能が麻痺する事態も経験している。かねてより国においては南関東地域の防災対策を制定し、平成 15 年には中央防災会議に専門調査会を設置、平成 17 年に首都直下地震対策大綱を決定し、その後平成 22 年にかけて具体的な防災活動等を検討してきた。

しかし、平成 23 年に発生し、甚大な被害をもたらした東日本大震災の教訓を受け、首都直下地震対策について、より厳しい事態を想定するようになり、平成 25 年 12 月には首都直下地震対策特別措置法が施行された。

地方自治体においては、平成 24 年 6 月及び平成 25 年 6 月に災害対策基本法が改正され、大規模災害時における即応力の強化や被災者対応の改善、地域の防災力向上等にむけて役割の拡充・強化が明記された。具体的には防災教育の努力義務化や、避難所と区別した緊急時の一時避難場所の指定、防災マップの作成等が市区町村長等に新たに課せられている。併せて、災害時に自力で避難することが困難で特に支援を必要とする者を掲載した「避難行動要支援者名簿」の作成が市区町村長に義務付けられた。平常時には本人同意を得て消防機関や民生委員等の避難支援等関係者に情報提供することができるほか、現に災害が発生した場合等には、本人の同意の有無に関わらず、名簿情報を避難支援等関係者その他の者に提供できることとなった。また、自助及び共助による防災活動推進の観点から、地域住民による自発的な防災活動に関する計画として、「地区防災計画」の制度が同法改正により創設され、平成 26 年 4 月 1 日から施行されている。

平成 25 年 12 月には充実強化法が施行され、消防団は「将来にわたり地域防災力の中核として欠くことのできない代替性のない存在」であり、「抜本的な強化を図る」必要があることが明記された。これらの法整備は、従来の方向性であった消防行政広域化だけでは対応できない、地域防災に対する課題があることを示唆しているのではないかと考えられる。

(2) 住民の防災意識と防災教育

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災の大津波が東北地方沿岸部に甚大な被害を及ぼした中、岩手県釜石市では、市内の児童・生徒の多くが無事であった。中でも、海からわずか 500m 足らずの近距離に位置しているにもかかわらず、釜石市立鶴住居小学校と釜石東中学校の児童・生徒、約 570 名は、地震発生と同時に全員が迅速に避難し、押し寄せる津波から

生き延びることができた。これは、積み重ねられてきた防災教育が実を結んだ結果と大きな反響を呼んだ。この、いわゆる「釜石の奇跡」により、災害時に住民自らが主体的に判断し行動することの重要性が一層強く叫ばれるようになった。

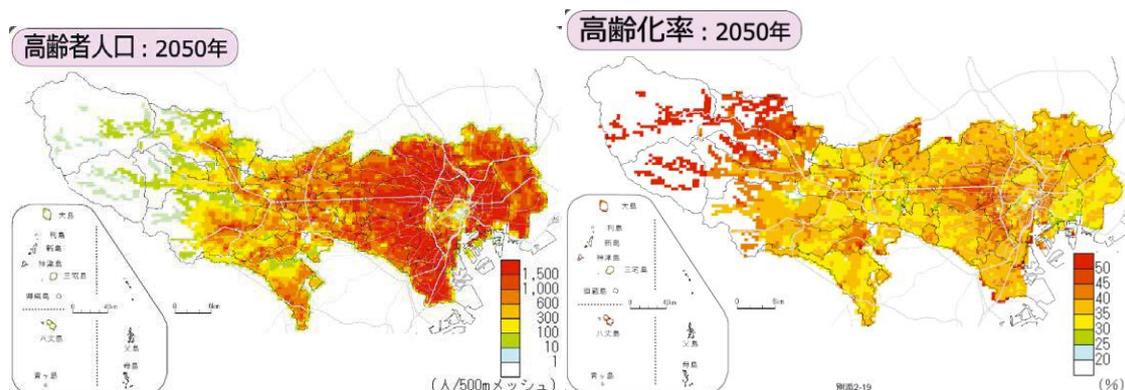
上述のとおり改正災害対策基本法では、防災教育の実施が市町村長に対して努力義務化された。防災活動に対する市民参加も広がっており、例えば荒川区では平成24年度から区立中学校に「レスキュー部」が発足し、地域の防災訓練に参加したり、日ごろから高齢者と顔見知りになるための交流をしたりするなどの部活動を実施してきた。平成27年度には同区の全区立中学校に「防災部」が設置されている。一方、茨城県笠間市では女性消防団員による幼児防災教育を実施し、幼少期からの防災教育と併せて保護者への啓発活動を図っている。他にも福岡県太宰府市では高校の総合学習の時間に消防団への入団訓練を行うといった学校機関での防災教育のほか、NPO法人や一般市民向けの講座が各地で開催され、多数の参加を得るなど、市民にも広く防災意識の高まりがみられる。

(3) 特別区における少子高齢化の急激な進展予想

一方、特別区の住民においては、今後急激な少子高齢化の進展が見込まれている。平成27年3月にとりまとめられた『東京の自治のあり方研究会最終報告』において、予想される東京の将来の姿の整理がなされた。平成62(2050)年には、平成22(2010)年に比べ約1割の人口減少が見込まれる一方、65歳以上の高齢者人口は1.6倍、75歳以上の高齢者人口は2.2倍と、高齢者の急激な増加と高齢化の進展が統計により推計されている²。高齢化率にはばらつきがあるものの、区部においては、低い地域で34.2%、最も高い地域では42.0%という急速な高齢化がみられるとされた。また、図1のように都内全域を500mメッシュ地域ごとに推計しているが、人口と高齢化率から、23区の大半の地域で徒歩5分圏内に1,000人以上の高齢者が居住するということが示されている。

² 東京の自治のあり方研究会「最終報告」(2015)

【図1】2050年の都内高齢者人口と高齢化率 500mメッシュ図



出典：東京の自治のあり方研究会 最終報告

同報告によると、少子化のさらなる進展も見込まれている。現在、東京の女性の有配偶者率は全国平均を下回り、初婚年齢は全国平均を上回るといふ晩婚化、34歳以下の女性の出生率は全国平均を大きく下回るといふ若い年齢層における低出生傾向がある。合計特殊出生率は東京が47都道府県で最も低くなっており、平成24年には都内人口が自然減に転じた（平成26年は再度自然増となっている³）。

これまでは社会増により都内人口は増加してきたが、まち・ひと・しごと創生法に基づく総合戦略により、年間10万人程度の東京圏への転入超過を平成32（2020）年を目標に均衡させる動きが国によって進められており、これによる都内人口高齢化のさらなる進行も懸念されている。「東京の自治のあり方研究会」の試算では、出生傾向に変化がなく、社会移動が均衡することにより、生産年齢人口の減少は深刻となり、平成62（2050）年の高齢化率は44.5%に達するとしている。

今後、特別区においても、このような急激な少子高齢化や生産年齢人口減少が見込まれる中で、災害時の要支援者となりうる高齢者が増加し、地域における防災活動の担い手である生産年齢層が減少する、ということは、地域防災上、喫緊の課題の一つであるといえる。

（4）特別区の地域特性と都区の役割分担

特別区は、明治以降、政府の首都機能を有し、区域全体では人口900万人を超え、昼間人口は1,200万人弱という、人口と産業が高度に集積した、国内に類を見ない極めて特殊な地域である。歴史的経緯から、特別区は他の市町村と異なる制度の基礎自治体であり、その事務の一部、「人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該地域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる」ものについては、都が行うこととされている。具体的には、上下水道、消防、都市計画などである。

³ 総務省統計局 人口推計（平成26年10月1日現在）

このうち消防については、本来的には基礎自治体の担う事務であり、消防組織法第7条で「市町村の消防は、条例に従い、市町村長がこれ管理をする」とされている。市町村は、同法第9条に基づき、消防機関（常備消防である消防本部と消防署、非常備消防である消防団）の全部又は一部を置くこととされている。また、広域自治体である都道府県の役割は、消防職員・消防団員の教育訓練、国や市町村消防との調整、広域的な消防に関する調整などに携わることとされている。

しかし、同法第26条～第28条において特別区では「特別区が連合して」消防を果たすべき責任を持ち、「特別区の存する区域における消防については、特別区の存する区域を一の市とみなして」「都知事がこれを管理する」と規定されている。特別区を連合した一つの自治体とみなしており、これに基づく「一の市」である特別区を所管する消防機関が東京消防庁となっている。

東京消防庁は、特別区全23区の区域を管轄区域とする消防本部であるが、多摩地域の市町村も1市を除き消防事務を委託しているため、実質的には東京のほぼ全域を管轄し、1万8千人⁴もの消防職員を擁している、日本最大の消防本部である。東京消防庁は東京都のほぼ全域を管轄することから、特別区の消防行政に限らず、防災計画の作成等、都の防災行政全般にも大きく関わっている⁵。平成26年度予算は2,437億6,500万円、東京都一般会計予算の3.7%を占める。平成22年度消防統計によると、管轄人口が1,263万人で、2位である横浜市消防局の364万人を大きく上回る。都区制度の一部、東京消防庁もまた、極めて特殊な制度にあると言える。

2-2 地域防災力と消防団

(1) 地域防災力向上に資する「消防団」

消防団は、消防組織法に基づく消防組織で、消防本部及び消防署とともに消防機関とされている。消防団の指揮命令系統については、消防長（消防本部の長）及び消防署長の所轄の下に行動するものされている（ただし、消防長等の命令がある場合は、区域外においても行動する場合がある）。そして消防団は自主防災組織、町内会や商店街を始めとする地域の各種組織などと緊密な連携を持ちながら、地域の消防活動に取り組んでいる。

消防団員は、消防署職員と異なり、日ごろは各々の職業に就いているなど、非常勤の特別職地方公務員という位置づけである。また、入団資格については、市町村毎の条例で定められているが、一般的には「その市町村に居住または勤務している18歳以上の人」とされている。

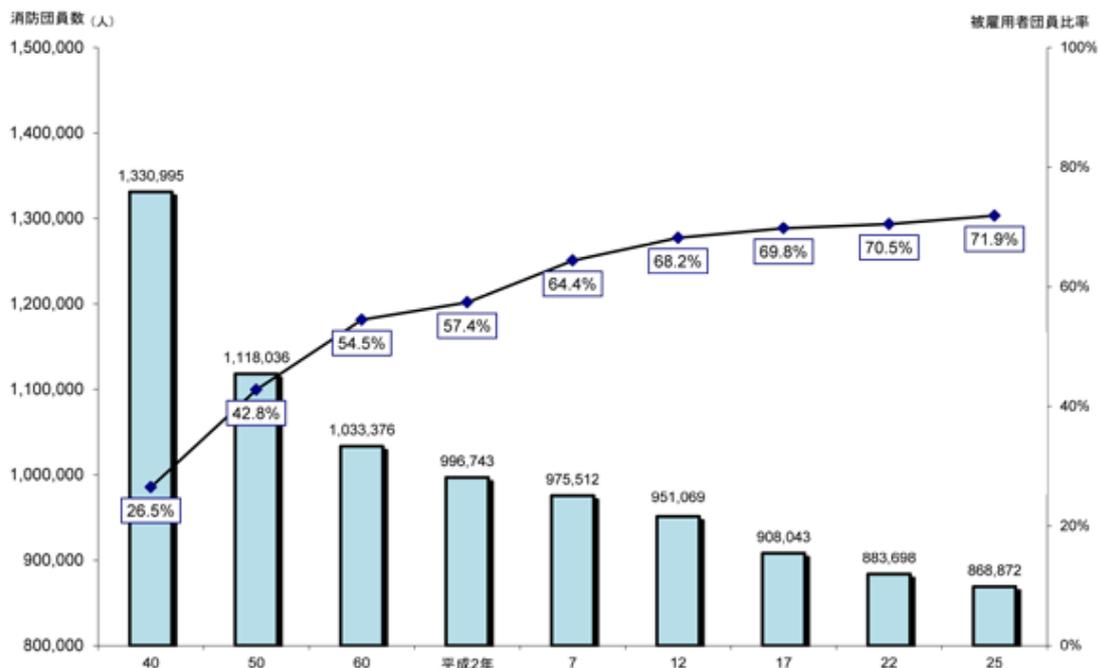
総務省消防庁の統計によれば平成25年4月1日現在、全国に2,200を超

⁴ 東京消防庁『消防行政の概要』平成26年版

⁵ 永田尚三『消防防災行政における二重行政』（武蔵野大学政治経済研究所年報第6号・2012）

える消防団、87 万人程度の団員がいる⁶。団員数は図 2 のとおり減少傾向にある。団員の職業構成も、かつては自営業者が中心だったが、被雇用者である団員の割合が増加している。

【図 2】消防団員数と被雇用者率



出典：総務省消防庁 HP（消防団データ集）

また消防団員の高齢化も進行している。昭和 50 年代までは 30 代以下の団員が 8 割を占め、比較的若年層が中心だったが、近年、40 代 50 代以上の割合が増加し、全国の消防団員の平均年齢が 40 歳に迫るなど、年齢構成比率が大幅に推移している。これらの変化が、消防団の運営に影響を及ぼしている⁷。

なお、消防団員は、日頃から教育訓練を受け、災害発生時には即時に対応できる能力を有するとされており、実際に、阪神・淡路大震災では、消火活動、要救助者の検索、救助活動、給水活動、危険箇所の警戒活動など幅広い活動に従事し、特に、日頃の地域に密着した活動の経験を活かして、倒壊家屋から数多くの人々を救出し活躍している。このような活動が、地域密着性や大きな要員動員力を有する消防団の役割の重要性が再認識されるきっかけとなった。

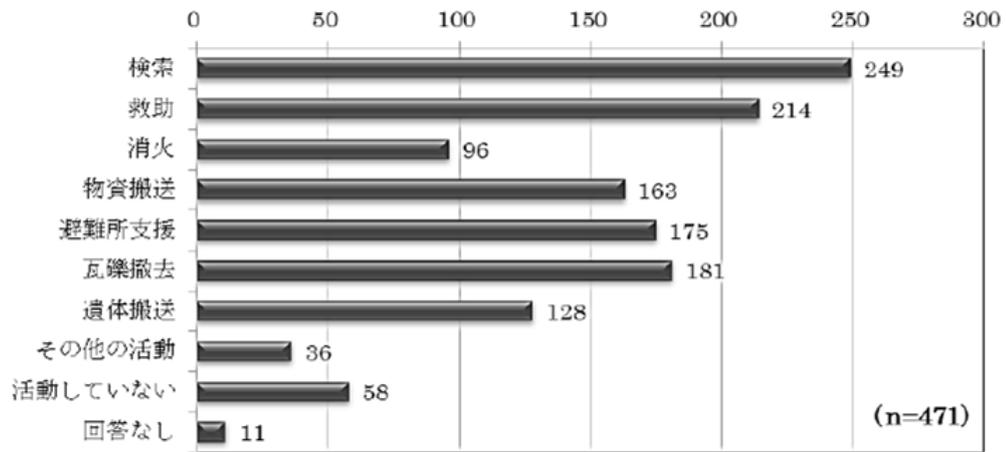
また、東日本大震災では、自ら被災者であったにも関わらず、地震発生 1 週間の消防団の活動として、図 3 のとおり救助、消火、物資搬送、避難所支援、瓦礫撤去、遺体搬送などに従事したという実績がある。「東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会報告書」では、「東日本大震災における消防団の活動は地域住民に勇気を

⁶ 総務省消防庁 HP (<http://www.fdma.go.jp/syobodan/data/scale/index.html>)

⁷ 総務省消防庁 HP (<http://www.fdma.go.jp/syobodan/about/case/imp.html>)

与え、改めて地域の絆・コミュニティの大切さ、そのために消防団が果たしている役割の大きさを教えてくれた。」と記載されている⁸。

【図3】 東日本大震災における地震発生1週間の消防団活動



出典：「東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会報告書」消防庁国民保護・防災部防災課（平成24年8月）

（2）消防団事務の役割分担について

消防組織法第6条では、消防に関する責任は市町村が持つこととされており、同法第26条では特別区は連合してその責任を有するとされている。しかし、2-1(4)で見たとおり、特別区と東京都における消防事務の役割分担は、全国的に見ても特殊なものとなっている。

消防団についても、特別区ではなく東京消防庁がその事務を担っており、各消防署が管轄する区域についての消防団事務を扱っている。現在、特別区における消防団に係る役割は、「特別区における東京都の事務処理の特例に関する条例」に基づく消防団長の任命や消防団員の任免に係る承認、東京都知事の附属機関として特別区毎に「消防団運営委員会」の設置することなどに限られ、指揮命令権を有していない。つまり、特別区は地域に密着した様々なことを担う基礎自治体であるにも関わらず、地域防災の中核である消防団に対する指揮命令等ができない状況になっている。

（3）都区のあり方検討委員会幹事会での消防団に関する議論について

都と特別区は、平成12年の都区制度改革及び主要5課題⁹の整理の後、今後の都区のあり方について、①事務配分、②特別区の区域のあり方、③

⁸ 「東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会報告書」消防庁国民保護・防災部防災課（平成24年8月）

⁹ 都区制度改革に伴い、都区の役割分担の原則が明確化されたが、都区間の見解が相違し、協議が難航した。最終的に、残された他の4つの課題とともに、平成17年度までに協議すべき主要課題として確認された課題。具体的には「都区の役割分担を踏まえた財源配分のあり方」のほか、「清掃関連経費の取扱い」「小中学校改築需要急増への対応」「都区双方の都市計画事業の実施状況に見合った都市計画税の配分」「制度改正等があった場合の財源配分変更」の5課題。

税財政制度などを根本的かつ発展的に検討するため、平成 18 年 11 月に「都区のあり方検討委員会」とその下に、専門的な事項を検討する「都区のあり方検討委員会幹事会」を設置し、平成 19 年 1 月から検討を開始した。

都が実施する事務（内部管理事務等を除く）を例外なく検討し、平成 23 年 1 月 19 日に開催された「第 28 回都区のあり方検討委員会幹事会」で、検討対象とされた 444 の事務について今後の方向付が完了した。

この中で、消防に関する事務は、①消防本部に関する事務、②消防署に関する事務、③消防団に関する事務の 3 項目が検討対象とされ、平成 21 年 7 月 30 日に開催された「第 22 回都区のあり方検討委員会幹事会」で議論されたが、いずれの事務も都側は都に残すべき、区側は区に移管すべきと主張し、都区の評価が一致しなかったため、「移管の是非を引き続き検討する事務」とした。

なお、都区のあり方検討委員会・幹事会については、444 の事務について今後の方向付が完了してから、平成 27 年 12 月現在、議論が中断している。

以下は、第 22 回都区のあり方検討委員会幹事会における、消防団事務に関する都と区双方の主張¹⁰である。

○区側の主張

- ・消防については、例えば消防本部、消防署、消防団と幾つかに区分けして検討していく必要がある。
- ・消防団は、自らの意思で参加した住民有志によって組織された消防機関で、様々な地域活動を展開している。水防や災害対策、その他の事業との密接な連携のもとに、地域の実情に応じた対応が必要であり、区が担う方向で検討すべきである。
- ・消防団の仕事は、地域の一体性の中で、団員も町会とほぼ重なっており、地域防災力という観点から、各地域、区が担う仕事だと思う。
- ・消防団が区域を超えて、あるいは方面本部を超えてついでに行くのかというと、それはあり得ないと思う。消火活動においても、消防署は、消火能力よりも、むしろ災害時の救助や水害の予防などを消防団に期待していると思うので、ものすごく地域性のある仕事だと考えている。
- ・消防団については、専門をもっている方が団員になっているが、日頃、地域において、防火・防災活動を行っているのが主だ。そして、区は、消防団に対して装備充実のための補助金の交付などを行いながら、地域の消防力・防災力の向上を図っている。これも都がやるのだというのはなかなか難しい。消防団長の任命は区長が行っているが、今、言ったような実態を踏まえて、是非検討いただきたい。

¹⁰ 「第 22 回都区のあり方検討委員会幹事会の議事要旨」（平成 21 年 7 月 30 日）より

○都側の主張

- ・特別区の区域は、社会的、経済的に一体となった大都市圏を形成しているだけでなく、市街地が連たんしており、火災、地震、テロ等の災害が発生した場合、その影響が各区の区域にとどまらず広域に及ぶため、区境にとらわれない広域的な立場からの施策展開が必要。
- ・消防組織法は、特殊な法律だと思う。特別区が連合して責任を持つという、その管理が東京都だという形になっている。別の言い方をすると、非常に都区双方を刺激する法律だと思う。消防団については、工夫というか、将来的にどうなっていくかということは大事だとの認識は持っているので、より建設的に考えていきたいと思っている。

(4) 本分科会の仮説

現在の特別区と東京都の関係において、特別区は、災害発生時の実働部隊としての消防団に対する権限を持たないため、自らの意志による災害対応活動が困難となっている。また、木造住宅密集地域や海拔0メートル地帯など、地域によって必要な防災対策は異なり、本来であれば住民により身近な自治体である特別区がコミュニティの核ともなりうる消防団と協力して地域防災力を高めていくことが望ましいと考えられる。

東日本大震災などの消防団の活躍をみても、地域の絆・コミュニティの大切さ、そのための消防団の役割の大きさが再認識されており、特別区が基礎自治体として地域防災力を向上していくためには、消防団事務は不可欠であると考えられる。

一つの連担した都市を構成する特別区で防災の質を一定に保つなど、消防事務全体としては現行の体制によるメリットもあるものの、消防団事務については、これを特別区に移管すれば、より地域の実情に応じた消防団づくりを区の責任において行うことができ、住民福祉の向上に資するものとする。さらには防災を起点とした様々な地域活動への波及効果も期待できる。

このことから本分科会では、「消防団権限を区が有する方が、地域防災力のさらなる向上をもたらす」という仮説を立て、検証を行うこととした。

3 地域防災における消防団の現状

3-1 消防団制度について

(1) 消防団とは

消防団は、消防本部や消防署と同様、消防組織法に基づき、市町村に設置される非常備の消防機関である。地域における消防防災のリーダーとして、平常時・非常時を問わずその地域に密着し、住民の安心と安全を守るという重要な役割を担っている。消防団は、常勤の消防職員が勤務する消防署とは異なり、火災や大規模災害発生時に自宅や職場から現場へ駆けつけ、その地域での経験を活かした消火活動・救助活動等を行う、非常勤特別職の地方公務員により構成されている。地域密着性・要員動員力・即時対応力という3つの特性を生かしながら¹¹消火をはじめ、地震や風水害といった大規模災害発生時の救助・救出、警戒巡視、避難誘導、災害防御など様々な現場で活躍している。

① 入団資格

消防団の入団資格は、市町村ごとに条例で定められているが、一般的に18歳以上で、その市町村に居住しているか、または勤務していれば入団できる。

② 報酬・出勤手当等

消防団を設置している市町村では、条例に基づき消防団員に対し、年額報酬や災害活動または訓練に出勤した際の費用弁償としての出勤手当を支給している。支給額、支給方法は、地域事情により、必ずしも同一ではない。また、消防団員には、公務災害補償等の共済制度、退職報償金の支給制度等がある。

③ 教育訓練体制

消防団員の教育訓練は、各消防本部、消防署や消防団における教育訓練のほか、国においては消防大学校、都道府県・政令指定都市においては消防学校において実施されている。また、これらのほか、救急救命研修所等において専門的な教育訓練が行われている。このように、消防団員に対する教育訓練は、国、都道府県、市町村等がそれぞれ機能を分担しながら、相互に連携して実施されている。

④ 学生消防団員

平成27年4月1日時点で2,950人の学生団員が存在している¹²。一般の消防団員同様、平常時には、防災訓練などで訓練を積むとともに、広報活動、応急手当や心肺蘇生法などの普及指導活動も行っている。

⑤ 女性消防団員

平成27年4月1日現在で22,729人（全体の2.6%）、女性消防団員を採

¹¹ 消防白書 平成26年版 総務省消防庁 編

¹² 「消防団の現状について」（平成27年7月24日） 総務省消防庁

用する消防団は約6割で、全都道府県に及んでいる。ソフト面の防災対策、例えば住宅用火災警報器の普及促進、一人暮らしの高齢者宅の防火訪問、住民に対する防災教育及び応急手当の普及指導等においては、特に女性消防団員の活躍が期待されている。また、消火活動や後方支援、操法訓練にも参加している。

(2) 消防団の業務内容

総務省消防庁の『消防力の整備指針』第36条により、以下の業務を行うことが規定されている。

- 一 火災の鎮圧に関する業務
- 二 火災の予防及び警戒に関する業務
- 三 救助に関する業務
- 四 地震、風水害等の災害の予防、警戒及び防除並びに災害時における住民の避難誘導等に関する業務
- 五 武力攻撃事態等における警報の伝達、住民の避難誘導等国民の保護のための措置に関する業務
- 六 地域住民（自主防災組織等を含む。）等に対する指導、協力、支援及び啓発に関する業務
- 七 消防団の庶務の処理等の業務
- 八 前各号に掲げるもののほか、地域の実情に応じて、特に必要とされる業務

基本的には消防署と同様、主として火災の警戒及び鎮圧、その他災害の防除及び被害の軽減の活動に従事する機関であるが、消防法において火災予防の権限についても、その一部が消防団員に与えられている¹³。

なお、特別区の地域防災計画における大規模災害時の消防団活動内容は多くの区において概ね同様であり、ここでは具体的な活動規定について江戸川区地域防災計画（表1）にて紹介する。

¹³ 消防基本法制研究会「逐条解説 消防組織法」〈第3版〉

【表 1】 消防団の主な活動内容¹⁴

情報収集	<p>発災と同時に付近の住民に対して出火防止と初期消火の呼びかけを行う。</p> <p>災害の初期対応を行うとともに、消防活動上必要な情報や被災状況の情報収集を行い、携帯無線機等を活用し、消防団本部等に伝達する。</p>
消火活動	<p>同時多発火災の拡大防止を図るため、消防署隊との連携を一層強化し、分団受持区域内の建物等の消火活動及び避難道路防護活動を消防団独自に、または消防署隊と連携して行う。</p> <p>また、所轄消防署（所）の消防署隊応援要員として消火活動等の応援をするとともに、活動障害排除等の活動を行う。</p>
救助活動	<p>救助器具等を活用し、区民との協働による救助活動を行うとともに、負傷者に対する応急措置を行い、安全な場所へ搬送を行う。</p>
避難誘導等	<p>避難勧告、指示等が出された場合は、これを区民に伝達すると同時に、関係機関と連絡をとりながら、区民の避難誘導、避難者の安全確保及び避難所の防護活動を行う。</p>

(3) 地域防災教育について

① 地域防災教育の重要性

地域防災力の向上において防災教育が果たす役割は大きいですが、その中で、消防団がどのような役割を果たすこととなっているのか紹介する。

『消防力の整備指針』第 36 条において、火災の警戒及び鎮圧等のほか、地域住民等に対する指導、協力、支援及び啓発等についても消防団の業務としている。

消防団は、消火活動・消防活動等の役割を担っているが、特別区においては、それらは常備消防が中心となって行われている。大規模災害時は、特別区においても消防団が果たす役割は大きいと考えられるが、それと共に自助・公助といった地域防災力も重要となる。

日常から、地域防災力の向上に取り組み、防災教育を行っている特別区と、地域に密着した消防団が連携し、防災教育に取り組んでいくことは、意思の疎通や、大規模災害時には今まで以上に一体とした活動が可能となり、より防災力の向上につながると考えられる。そして、大規模災害時には自助・公助にも大きな影響を与えられると考える。

② 消防団の関わる防災教育の現状

消防団が関わる防災教育として最も多いのは消防署等と連携して行う防災訓練・避難訓練等であり、これは特別区も含む多くの自治体で行われている。訓練において、消防団は、消火活動、救助活動、車両や資機材の取扱い方法等の教育を行っている。そのほか、消防団は学校や地域に出向いて講習やイベントを行い、地域との交流や消防団の PR を行っている。

¹⁴ 江戸川区地域防災計画（平成 27 年度修正）第 4 部 初動応急計画 その 1 【震災編】

訓練以外の防災教育の多くは、自治体が独自の教材を作成して学校で使用したり、地域の自主防災組織や教育機関等といった関係機関と連携して行うものが多い。

(4) 充実強化法における位置づけ

充実強化法においては、消防団を「地域に密着し、災害が発生した場合に地域で即時に対応することができる消防機関」としている。また、「すべての市町村に置かれるようになった消防団が将来にわたり地域防災力の中核として欠くことのできない代替性のない存在である」と規定し、国と地方公共団体はその抜本的な強化のため必要な措置を講ずるものとしている。

また、第 18 条で、自主防災組織等の教育訓練において消防団が指導的な役割を果たす必要性が規定され、さらに第 21 条では、国及び地方公共団体が消防機関等の参加を得ながら住民に対して防災に関する学習の振興を行うことが規定されている。

3-2 特別区における消防団

(1) 区と消防団との関わり

特別区内における消防団は、都の『特別区の消防団の設置等に関する条例』に基づき、各消防署の管轄区域ごとに設置されている。また、消防団の整備を図り、その運営を円滑に行うために、知事の附属機関である消防団運営委員会を各特別区に置くこととしており、同委員会では、知事の諮問に応じ、答申するために各区議会議員と区内の消防署長、消防団長が審議する。

消防団長の任免及び消防団員の任免に係る承認権限、消防団運営委員会委員の委嘱権限が区にあるものの、消防団事務は各消防署が行うため、各区は自区内の消防団の活動状況についても、基本的に管轄消防署を通じて把握することとなっている。

消防団員の加入促進についても、特別区域においては東京消防庁の業務となっており、例えば学生団員の確保のための学生消防団活動認証制度が創設されたことに伴う取組は、東京消防庁による「特別区学生消防団活動認証制度」として平成 27 年 4 月 1 日から導入されている。

(2) 定員数、現員数、充足率等

特別区における消防団の定員数と現員数、充足率、平均年齢について、東京多摩地域の市部 26 市（以下、「東京市部」という。）、近隣県の政令市 5 市（以下、「近隣政令市」という。）及び全国の消防団の同データとの比較が、表 2 のとおりである。

消防団の団数については、自治体ごとに条例で定めることとなっており、

特別区については管轄消防署単位、東京市部は1市1団である。近隣政令市については、行政区ごとに1団としている市と、1市1団としている市が混在している。なお、どの団体も地域別の分団があり、各分団で団員管理を行っている。

充足率は特別区、東京市部、近隣政令市の各団体とも全国平均をやや下回り、団員不足が進行している。平均年齢において特別区は全国平均より9.5歳、東京市部より11.7歳も高く、他地域と比べても団員の高齢化が進行していることがうかがえる。

一方、女性団員が団員の現員数に占める割合は特別区で17.0%と高く、近隣政令市も10.1%と、全国の2.4%、東京市部の1.7%を大きく上回っている。

【表2】 消防団員の現員数、充足率、平均年齢等（平成26年4月1日現在）

	団数	定員数	現員数	充足率	女性団員	女性率	平均年齢
特別区	58	16,000人	14,190人	88.7%	2,411人	17.0%	49.4歳 ¹⁵
東京市部	26	9,611人	8,660人	90.1%	124人	1.7%	37.7歳
近隣政令市	25	13,532人	11,784人	87.1%	1,187人	10.1%	—
全国	2,224	933,624人	867,802人	92.9%	20,785人	2.4%	39.9歳

（総務省消防庁「あなたのまちの消防団」平成26年4月1日付の数値より作成）

（全国は平成26年10月1日現在）

（3）入団資格

都の『特別区の消防団員の定員、任免、給与、服務等に関する条例』第3条により、以下の条件が定められている。

- ・年齢18歳以上の者であること。
- ・志操堅固、身体強健な者であること。
- ・当該消防団の区域内に居住し又は勤務する者であること。

なお、東京市部においては、各市の条例でそれぞれ定められており、在勤ではなく市内在住が条件となっているところもある。特別区においては区域に勤務するものであれば消防団員になることができるが、消防団区域は市部と違い消防署単位である。このため、例えば千代田区内に勤務しているからと言って、千代田区にある全ての消防団に所属できるわけではなく、勤務地あるいは居住地を所轄する消防署の消防団にしか加入できない、ということになる。

（4）報酬

役職に応じて年間で表3のとおり報酬が支給される。その他、出勤等に応じて費用弁償があるほか、被服等の貸与がある。また、5年以上の勤務後に退職した場合、退職報奨金が支給される。

¹⁵ 東京都「消防年報」平成26年版

【表3】 消防団員の報酬（年額） (単位:円)

	団長	副団長	分団長	副分団長	部長・班長	団員
特別区	113,000	94,000	69,000	59,500	46,500	42,500

(『特別区の消防団員の定員、任免、給与、服務等に関する条例』第13条を参考に作成)

(5) 消防団活動の現状

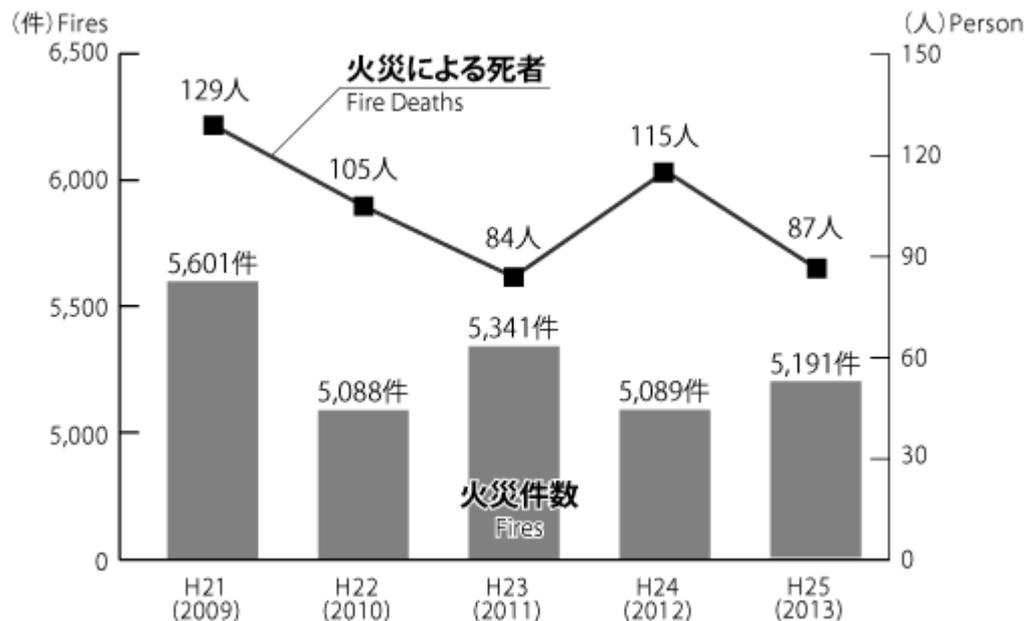
ここでは、本研究にあたり、本分科会として消防団の業務をいくつかの活動に分けて定義し、分析するにあたって活動の実態と現状を探ることとする。なお、ここで紹介する個別団体の地域防災計画上の事例は、区部・東京市部ともに他区・他市と概ね同様の規定であり、一例として挙げているものである。

① 消火活動・救助活動

特別区においては、先述した特例により東京消防庁が消防、消防団を管轄しており、消防署を中心に、常備消防による消火活動が行われている。

なお、東京消防庁における火災出動件数は年間5,000件前後であり(図4)、24時間体制で発災覚知から5分以内には現場にポンプ車2台が到着し、消火活動が行える体制が組まれている¹⁶。

【図4】 東京消防庁火災件数



出典：東京消防庁 HP

また、救助活動についても、同様の体制により、東京消防庁が迅速に現場に到着できるような体制となっている。

消防団に配備される装備については、区部と消防団を独自に有する東京市部や近隣政令市と比較すると、表5のとおり大きな差がある。

¹⁶ 町田市相模原市合同研究会報告書「消防行政」～委託消防と単独直営消防との比較～(2006)

【表5】 消防団消火装備の現状（平成26年4月1日現在）

	ポンプ車	小型ポンプ車	小型ポンプ	手動ポンプ	消火装備計
特別区部 23区計	0	216	0	774	990
（1区あたり）	0.00	9.39	0.00	33.65	43.04
（人口10万人あたり）	0.00	2.34	0.00	8.39	10.73
（分団1団あたり）	0.00	0.49	0.00	1.76	2.26
東京市部 26市計	284	112	219	16	631
（1市あたり）	10.92	4.31	8.42	0.62	24.27
（人口10万人あたり）	6.83	2.69	5.26	0.38	15.17
（分団1団あたり）	1.30	0.51	1.00	0.07	2.88
近隣政令市5市計	89	584	632	62	1,367
（1市あたり）	17.80	116.80	126.40	12.40	273.40
（人口10万人あたり）	1.09	7.17	7.75	0.76	16.77
（分団1団あたり）	0.35	2.33	2.52	0.25	5.45

（総務省消防庁 HP「あなたのまちの消防団」平成26年4月1日現在の各消防団データをもとに作成）

区部では、小型ポンプ車や手動ポンプのみが配備されているのに対し、東京市部では、ポンプ車や小型ポンプが各分団に1台以上の割合で配備されており、求められている役割の違いが異なっていることが良く分かる。

② 避難誘導

港区では、地域防災計画において消防団の避難誘導業務を以下のとおり規定している。

消防団は、地域に密着した防災組織として、地震による被害を軽減するため消防隊と連携した活動を次のとおり行います。

○ 避難場所の防護等

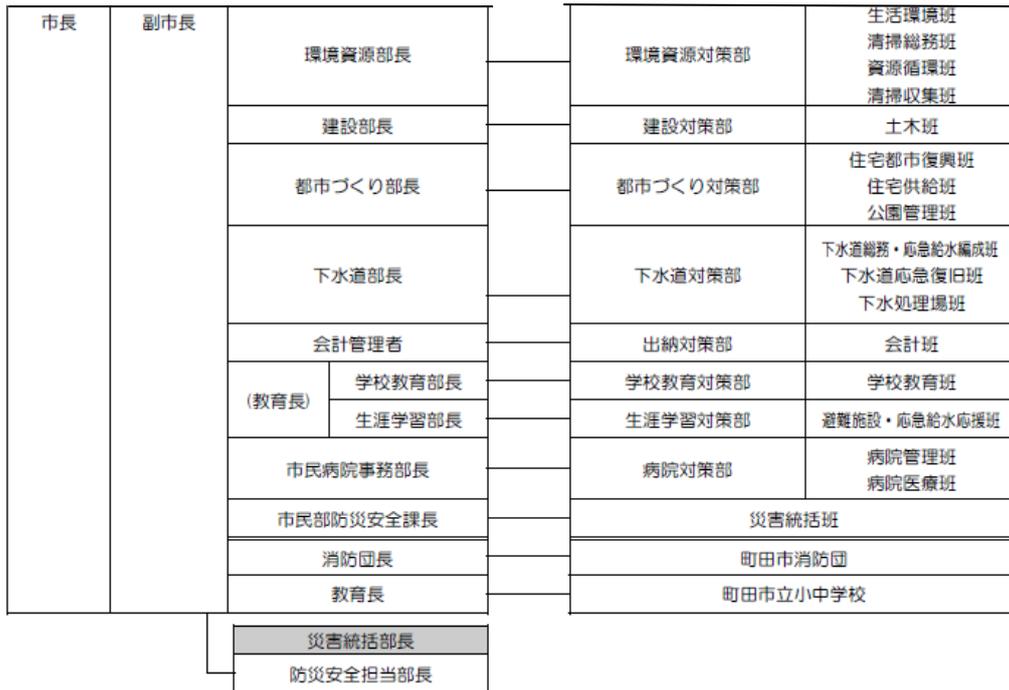
避難命令、避難勧告等が出された場合は、これを地域住民に伝達するとともに関係機関と連絡をとりながら、避難者の安全確保と避難場所の防護活動を行う。

③ 情報の収集・伝達

ア 組織体制

町田市では、消防団長は市が設置する災害対策本部員の一員となっている（図5）が、特別区の災害対策本部においては、消防団長は本部員の一員となっていない。

【図5】 町田市災害対策本部態勢図

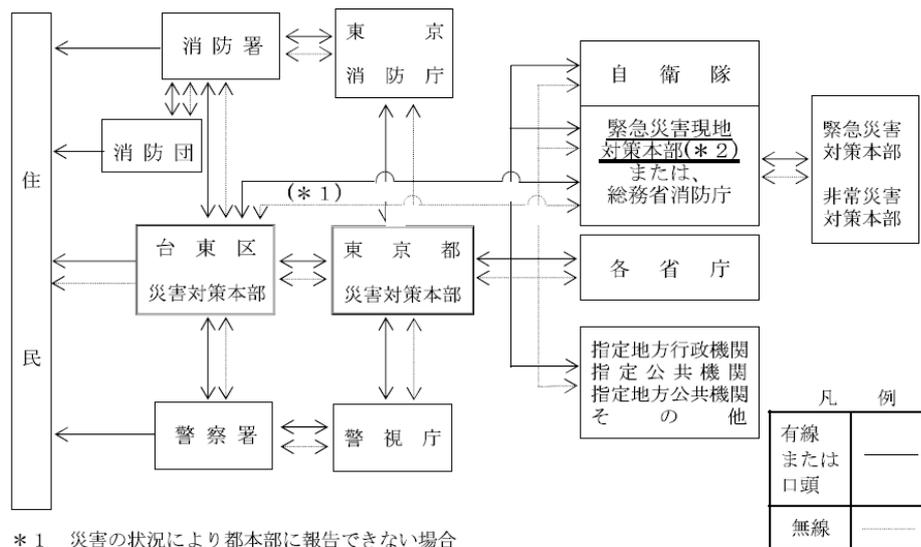


出典：町田市地域防災計画 第3章地震災害応急対策より

イ 情報の収集・伝達系統

台東区の情報伝達系統では、消防団は災害対策本部と直接、情報の伝達等を行うのではなく、消防署と連携をとるようになっている(図6)。なお、消防団権限を有する武蔵野市では、消防団は災害対策本部と直接情報の伝達を行うようになっている(図7)。

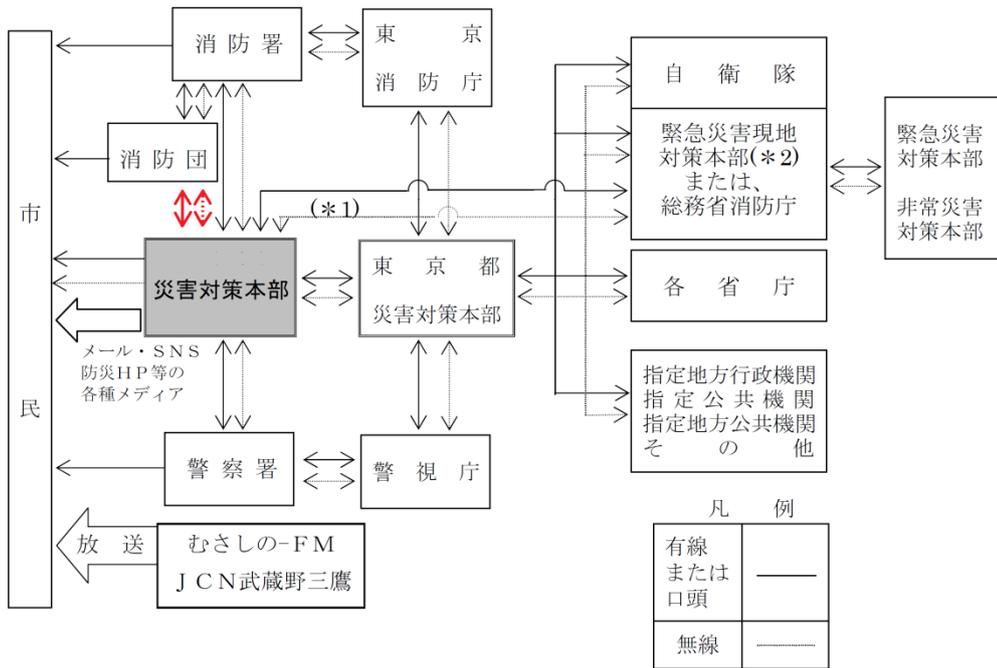
【図6】 台東区災害時情報収集伝達系統



*1 災害の状況により都本部に報告できない場合
 *2 災害の状況により緊急災害現地対策本部が設置された場合

出典：台東区地域防災計画 第2部第8編情報通信の確保 第5章具体的な取組より

【図7】 武蔵野市災害時情報収集伝達系統



出典：武蔵野市地域防災計画 第3部 災害応急対策計画 第2章 情報の収集・伝達より
 (赤色部分は研究会による強調)

4 消防団権限の区移管に関する調査・分析

4-1 アンケート及びヒアリング調査による消防団事務の比較

ここでは、消防団事務の実態をより詳細に把握するために実施した、アンケート調査とヒアリング調査の調査結果を示し、特別区、東京市部及び近隣政令市の状況を比較する。

(1) アンケート調査

① 調査の概要

(i) 調査の趣旨

消防団事務権限を持たない特別区と、権限を持つ市における消防団との関わり等について、違いを比較するため、各特別区、東京都の市部及び近隣県の政令市に対し、アンケート調査を実施した。

(ii) 調査期間

i) 特別区

平成27年5月24日(月)～6月24日(水)

ii) 東京市部及び近隣政令市

平成27年6月12日(金)～7月10日(金)

(iii) 調査対象

各団体消防団事務担当課(政令市においては消防局)

(iv) 主な調査内容

i) 消防団の状況について(団員構成、予算、管理等)

ii) 消防団員確保等の関わりについて(募集、広報等)

iii) 消防団の活動と期待する役割について(実績、期待する役割の優先順位等)

iv) 区(市)と消防団の関わりについて(消防以外の活動、課題等)

v) 地域防災と消防団について・その他(地域防災計画、地域防災力等)

(v) 回収結果

i) 特別区

回収/配付 23/23 (回収率100%)

ii) 東京市部

回収/配付 18/26 (回収率69.2%)

iii) 近隣政令市

回収/配付 3/5 (回収率60%)

② 調査の結果

(i) 特別区の結果の特徴

団員構成や具体的活動についての設問に対し、半数以上の区が「不明」もしくは無回答となっており、防災担当課でも区域内の消防団の基本情報を把握していない区が複数あることがわかった。また、消防団事務に係る

予算額は23区平均で11,400千円と、費用負担も人口や財政規模など同規模の他都市と比較して小さい。

消防団に期待する役割として、通常災害時には避難誘導、平時は防災訓練指導、大規模災害時には住民救助がそれぞれ最も多い回答となった。区域内の消防団における課題としては、団員不足と団員の高齢化が最も多かったが、課題について不明である旨の回答も複数の区で見られた。

(ii) 東京市部の結果の特徴

消防団事務の東京消防庁への委託についての見解を聞いたところ、現状のままがよいとする回答が多い一方、消防団事務を東京消防庁が受け持ったほうがよいとする回答も2市あった。消防団事務に係る予算額は平均で104,142千円と、特別区のおよそ9倍であった。人件費が主な要因であると考えられる。

消防団に期待する役割として、通常災害時には18市中17市が火災の鎮圧を一番に挙げ、大規模災害時も火災の鎮圧、平時の活動でも消防活動訓練が多く集まるなど、災害時の実働部隊としての期待が多くみられる。消防団における課題として、団員不足が最も多く、団員の高齢化、日中活動できる団員の不足と続くが、予算を課題としている自治体も多くみられた。

(iii) 近隣政令市の結果の特徴

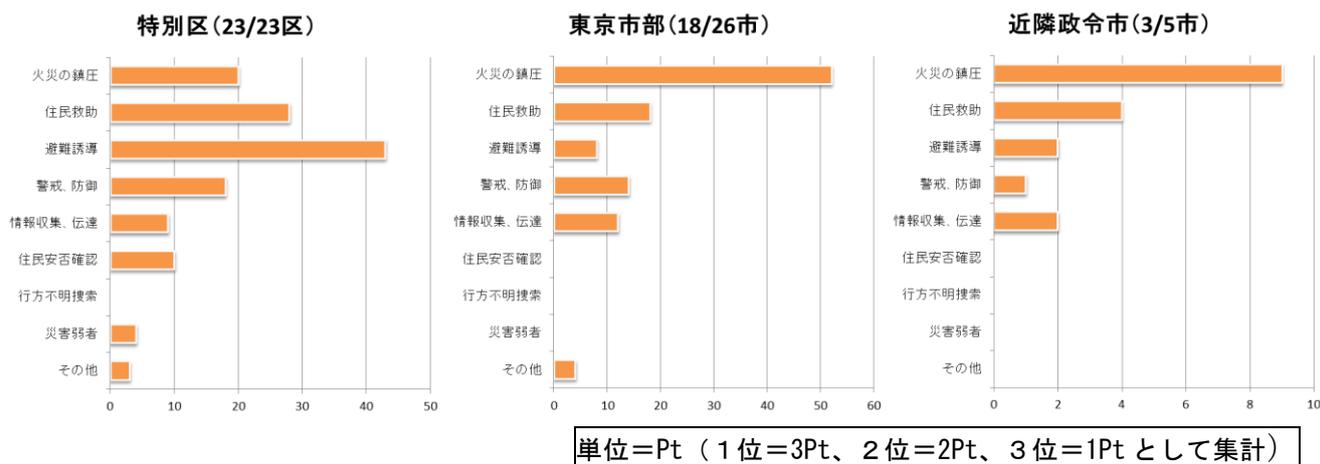
回答のあった3市の消防団事務に係る予算額は700,991千円。最大の市と最小の市で20倍以上の差があった。

消防団に期待する役割は、通常災害時3市とも火災の鎮圧を一番に挙げ、大規模災害時は住民救助と避難誘導が同数、平時は防災訓練指導と消防活動訓練が同数となっている。

(iv) 特別区・東京市部・近隣政令市の比較

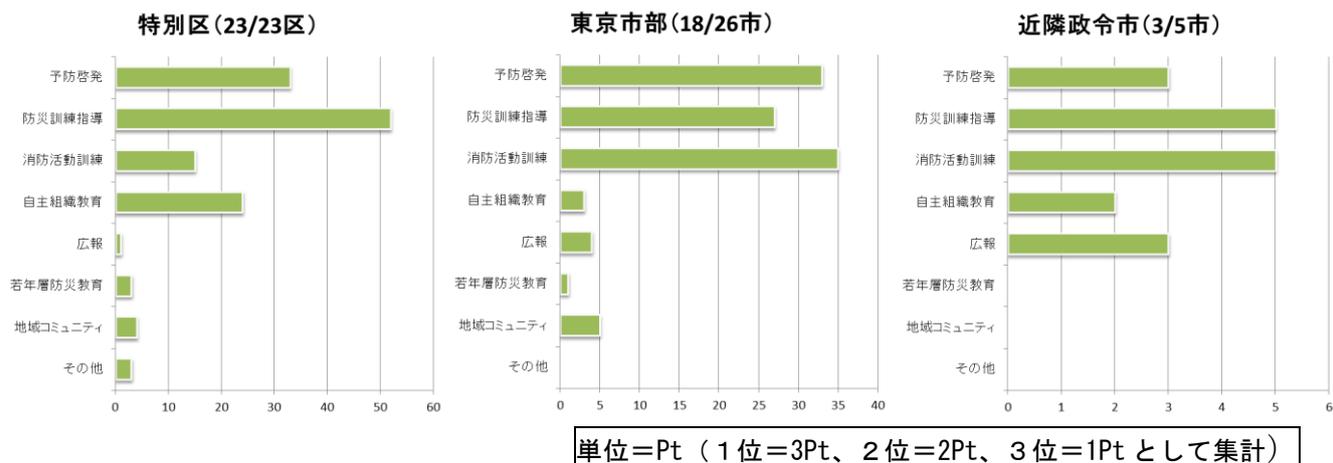
ここでは主に、上に挙げた回答のうち、防災担当課として消防団に期待する役割と、防災担当課として自区域内の消防団における課題の捉え方を比較する。期待する役割については、図8～10のとおり、通常災害時、平時(非災害時)、大規模災害時についてそれぞれ聞いた。また課題については、図11のとおり選択肢からの回答としたが、「不明」の旨の回答は別途集計している。これらの質問については、選択肢の中から順位付けして回答を得ており、それぞれ1位=3Pt、2位=2Pt、3位=1Ptとして集計した。有効回答数が異なるため、全体の回答に占める割合から比較することとする。

【図8】通常災害時における消防団に期待する役割



通常災害時においては、特別区では回答が分散し、集計の結果避難誘導に対する期待が最も大きかったのに対し、東京市部、近隣政令市では火災の鎮圧に対する期待が最も大きく、ほぼすべての市の回答で1位とされているなど、結果から消防団に期待する役割の違いがうかがえる。

【図9】平時における消防団に期待する役割



平時においては、特別区では防災訓練指導に対する期待が最も大きく、次いで予防啓発、自主防災組織への教育指導となっているのに対し、東京市部と近隣政令市では災害時に備えた消防活動訓練への期待が最大となっている。災害時に実際の消防活動への従事に期待していることが平時における活動の期待からもうかがえる。

【図 10】 大規模災害時における消防団に期待する役割



単位＝Pt（1位＝3Pt、2位＝2Pt、3位＝1Ptとして集計）

大規模災害時においては、特別区では住民救助に対する期待が最も高く、また火災の鎮圧に対する期待も通常災害時より高くなっている。東京市部では火災の鎮圧が最も高いが、通常災害時に比べ期待される役割は住民救助や避難誘導にシフトしている。政令市では避難誘導が最も高くなっており、通常災害時との違いが特に大きく表れている。

【図 11】 区域内の消防団に関して課題だと考えていること



単位＝Pt（1位＝3Pt、2位＝2Pt、3位＝1Ptとして集計）

特別区では、加入団員不足と団員の高齢化が同率で最も高いほか、日中活動できる団員の不足や活動する団員の偏りも挙げられており、全国的な消防団員減少による団員不足や高齢化の課題が特別区でも存在することが確認された。一方、課題について不明である旨の回答が多くみられ、その他の回答にも具体的な内容として「消防団との連絡体制がないこと」という記述があるなど、消防団とのつながりが弱いという課題も浮かがる。

東京市部でも加入団員不足、団員高齢化、日中の団員不足の順で課題が挙げられている。一方で、予算面や大規模災害発災時の経験不足など、特別区では少数回答の課題が挙がっていた。その他の記述では具体的には「充実強化法に基づく組織の再編」という回答があり、女性団員や学生団員の確保が課題であるとのことであった。

近隣政令市でも加入団員不足が最大の課題であるが、予算面の課題も東京市部に比べ割合が大きく、消防団事務を担う上での課題の一つと考えられる。

(v) その他自由記述等における比較

特別区においては「消防団は消防署の管轄であるため、課題等について区では把握していない」という回答が見られた。また、活動状況の把握についても、管轄の消防署を通じた定期報告が年1回のみという区が13区、重要な案件があった場合のみ消防署を通じて把握するとし、定期的には活動状況を確認していない区が6区あるなど、関わりが比較的弱い区が多い。

他方、東京市部では消防署を通じることなく定期的に毎月活動報告を受けて、出動時には別途1～5日以内に活動報告が消防団から防災担当課宛に連絡があるなど、密に連絡を取っているところが多い。また、例えば区域に山間部がある市では消防団が山岳救助活動も行うなど、地域の実態に応じた活動を行っている。

政令市では、消防署だけでなく本部の消防団担当者も直接関わり、団員確保対策において「充足率の低い地域の自治会連合会や商工会議所等に団員募集を呼び掛け」を行ったり、「団員で構成した広報委員会を立ち上げ」を行ったりしたなどの記述がみられた。

(2) ヒアリング調査

① 調査の概要

(i) 調査の趣旨

事前調査から本分科会において考察した仮説の検証をするため、消防団事務権限を持つ市の実態や見解をヒアリングすることとし、アンケート調査の回答に基づき対象を選定し、多摩地域の2市に対して実施した。

(ii) 調査日程

平成27年8月11日(火) (A市役所防災担当課)

平成27年8月17日(月) (B市役所防災担当課)

※率直な意見を聞くため、報告書に団体名を記載しない条件でヒアリング調査を実施した。

(iii) 主な調査内容

- i) 消防団の具体的な活動について
- ii) 市と消防団の関わり方、連携について
- iii) 消防団の抱える課題について
- iv) 消防団事務の委託に対する考え方について

② 調査の結果

(i) 消防団の具体的な活動について

消防団の具体的な活動における意志決定、出動状況や東日本大震災時の活動事例等について聞いた。市部の消防団は装備・出動人数などにおいて、常備消防とは異なる特長を持つ。消防団は主体的に活動を決定し、災害対

応や訓練を行う、団員が地域とつながり、自ら団員確保を行うなど、まさに自分たちの地域を自分たちで守るための活動を行っている。また、災害時、次項にあるとおり消防団本部からの指揮命令系統の中で活動するが、緊急時には分団ごとの現場判断で指揮命令がとられる。地域防災計画における消防団の役割も、現実の消防団活動に則して記載がなされている。

主な意見等：(A市：消防団は～) (B市：近隣市と～) 以下同

- ・消防団は消防署が所有していない特殊車両を持っており、その出動により、効果的に後方支援が行える。
- ・河川の水難事故など、人手が必要な事件等には消防団の出動人数が多い。
- ・近隣市と応援協定を結んでおり、市外の火災等も全団員に連絡がいき、協定を結んだ市の火災に応援で出動する。
- ・団員と地域とのつながりがあり、市内企業の備品等も消防団として団員が率先して交渉し借りることができる。
- ・団のことは団で決める。消防団本部の全体会議で市消防団全体の装備や訓練についての決定、分団会議でも独自の訓練や日程を決定。分団独自の訓練も活発。
- ・緊急時、本部や団長からの連絡体制が途絶えた場合、分団ごとの現場判断でその時現場で連絡の取れる一番階級の高い人間が指揮を執る。
- ・現場任せになる部分もあるが、逆に現場に任せることができる。
- ・原則各団員が分団単位で団員確保を行っている。
- ・地域防災計画で消防団の役目を事細かに決めていないわけではない。普段から担っている消防団の役割を地域防災計画上でも期待している。

(ii) 市と消防団の関わり方・連携について

防災担当課以外の部署と消防団の関わりや、地域防災計画等に記載された指揮命令系統、また個別具体的な市と消防団との間の連携事例の有無について聞いた。A市とB市では組織としての命令伝達系統がやや異なり、特に災害時の出動に関して一方は「要請」、もう一方は「依頼」というような考え方の違いはあったが、消防団本部を中心として各分団を指揮する点は共通しており、市と消防署、消防団の連絡体制ができている。

個別の連携事例として、退職消防団員の活用については、自主的に関わってくれる人はいるものの、市として具体的に方針を定めて活用するには至っていない。地域防災教育については、出動依頼があれば市から学校等に消防団を派遣するが、常備消防の補完的な役割であり、現状では市として積極的に消防団を活用はしていない。災害弱者対策については、災害時避難行動要支援者名簿を直接消防団に渡すことはないとのことであった。

主な意見等：
消防団員の防災担当課以外の部署との関わりについて
<ul style="list-style-type: none"> ・ 地区協議会に各地区の分団員が参加し、まちづくりに参画。地域活動の一環として、防災に関わらず広く地域の意見を述べる。 ・ 他部署が消防団に活動依頼することもあるが、窓口は防災担当課。消防団として出動し、報償費に関わるため活動は必ず市担当課を通す。
指揮命令系統について
<ul style="list-style-type: none"> ・ 市の組織としての消防団・団長に伝達をするのは（防災担当）課。現場で具体的に指示を出すのは消防署隊。組織としての命令系統では課長を通して行っている。 ・ 分団等への命令は本部にいる分団長が行い、消防が直接行うわけではない。消防からの要請があり、それに応じて本部の判断、出動命令、という流れ。言葉にすると仰々しいが、実際は顔が見える関係にあるので、意思疎通は迅速に行えている。 ・ 消防団は市民の意志によって成り立っているため、出動命令ではなく、消防団長への依頼という形をとっている。 ・ あくまでも市と消防団は他団体。災害時に指揮命令下にあるのは、災対本部に消防団長がいるから。本部に団長がいないと命令はできない、という考え方。 ・ 消防団本部が市役所に連絡本部を開設、市災対本部及び署からの依頼を連絡本部が受け、適宜分団へ指令を出すため、消防団としての命令系統は本部から分団への命令に一元化されている。
退職消防団員の活用について
<ul style="list-style-type: none"> ・ 具体的な施策はないが、退職後も町会や自主防災組織幹部など、地域の防災に関わっている人が多い。長く務め、幹部になったような人たちは退職後もつながりを持ち続けたいと自主的に関わってくれる。 ・ 大規模災害時には活用したいと考えているが、装備及び公務災害補償がない中でどれだけの活動を期待してよいかわからない。 ・ 退職した消防団員とは特に連絡は取り合っていない。団員歴が30～40年と長い団員が多く、退職後に新たに話を持ちかけても断られがち。
地域防災教育活動について
<ul style="list-style-type: none"> ・ 都立高校で、帰宅困難時を想定した宿泊防災訓練を行っているが、その際消防団員による講義や訓練を行っている。女性団員の参加が、高校生に好評であった。 ・ 自治会の防災訓練等の時に自治会から要望があれば、消防団を派遣。市として防災教育を企画し、活用する、という方向ではない。

災害弱者対策について
<ul style="list-style-type: none"> ・ 特別、消防団に対しての位置づけはない。地域住民として動いてくれるし、市としては別に避難行動要支援者名簿を作成しているが、団員に対してお願いしていることはない。発災時に必要があれば町会と調整するだろう。 ・ 消防団員が自治会から要支援者名簿を渡されることもあるが、実際回れるのか、という不安の声もある。

(iii) 消防団の抱える課題について

団員確保が特に課題となっている。高齢化と、昼間の出勤が可能な団員が不足している点を解消するため、若くて比較的時間に余裕のある学生団員などを市としては確保したいとする一方、20代で働きながら消防団活動にも取り組む余裕のある若者が少ないのではないかというB市消防団自身の見解もあり、若年層の確保は進んでいない。

また、充実強化法を受け総務省消防庁からの通達にもあった、近年の消防団の課題とされる女性団員確保に対する考え方及び市職員で消防団員を兼ねている職員の勤務中の出勤については、2市で差があった。

主な意見等：
<p>全体的な団員確保について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ サラリーマンが増え、昼間出勤できない団員が多くなった。 ・ まず若い人に知ってもらう取組が大切であるとする。 ・ 団員の在団歴について、10年前と比べて退職までの経歴が10～20年伸びている。団員の在団年数の長期化とそれに伴う高齢化、という課題がある。 ・ 今20代で、消防団に加入できる余裕のある若者は少ない。団員も20代に積極的な勧誘はしておらず、30代で子育てが一段落したような男性を対象に勧誘している。
<p>女性団員の確保について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 認知度の向上のためにも確保はしたいが、具体的に取り組んでいる例はない。 ・ 今確保する必要性を感じない。新たに女性団員を確保することとなると、課題として着替えやトイレ、その予算も問題となるが、それだけの課題に対するメリットが見えない。
<p>市職員兼任団員の、勤務時間中の災害時出勤について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 規定上は可能だが、実際は難しい。職場の実情として余裕がない。また、地域防災計画でも職員には役割が決まっており、消防団員としての立場で参加するのは難しい。 ・ 会議中などでない限り、職務専念義務免除で柔軟に対応可能。

(iv) 消防・消防団事務の東京都への委託に対する考え方について

消防の専門知識について、消防本部を持たない中でどのように確保しているかヒアリングしたところ、東京消防庁から職員派遣を受け、組織として専門知識を確保してはいるが、その他の市の職員については、他の職務同様、異動ごとに習得して補うものであり、消防だからといって特別の扱いが必要なものではない、高度な専門知識がなくても問題ない、との見解であった。

消防団事務を自治体が持つか、東京消防庁に委託するなどして、自治体とは別組織として関わるか、それぞれのメリット・デメリットについての見解を聞いたところ、専門知識、消防面での連携等では劣る部分もあるというデメリットがあるものの、消防団員の意欲、相互連携体制、地域及び人とのつながりにおいてメリットがあり、特に防災の面で、自治体が消防団事務を持つ現状をより望ましいとしている点で共通していた。

主な意見等：
消防に関する専門知識について
<ul style="list-style-type: none">・ 2年周期で東京消防庁から職員の派遣を受け、関連事務に従事してもらっている。・ 訓練については東京消防庁の分担。東京消防庁の業務内容として「東京都内の消防団員の訓練」がある。・ 仮に今後、区部で消防団事務が区に移管したとしても、消防団員の技術指導は引き続き東京消防庁がやることになる。・ 具体的な消火技能や高度な専門知識がない職員が担当でも消防団は回る。市の担当の仕事は団員が活動しやすい環境の整備。東京消防庁と連携し消防団を支援している。理解してもらえる信頼関係があれば、問題ない。・ 職員は異動すればゼロから知識をつけるが、税務や福祉等、他の職務と同様。
委託をする場合の具体的なメリット・デメリットについて
<ul style="list-style-type: none">・ 委託することで全体の中での地域防災計画を立て、防災力を強化していける面はあると思う。ただし、地域に根差しているわけではなく、一概にどちらがいいとは言えない。・ 費用を考えれば、委託してお金を出すだけのほうが安く上がる。・ 消防団員の士気は（市のほうが）高いと思う。その根底にあるのは「消防署の下で動く消防団でなく、市の一組織として働く消防団」という意識。成果として図れるものではないが、その面において市が持つ消防団のほうが「いい消防団」になるのではないかと。・ 消防団事務委託は消防団員、特に上の世代からは受け入れられないだろう。・ メリット・デメリットともにあるが、歴史や現状を考え、今の形が最適であると思う。・ 地域の防災はまさに人とのつながり。専門的なことよりむしろそちらが重要。消防団がその最たる象徴。仕事だからこそ面倒でもつながっているし、その面倒を引き受けるからこそあるつながりが大事。

消防団事務を、基礎自治体が持つことのメリットについて

- ・都や東京消防庁ではなく、市が消防団事務を持つメリットは、地域密着という点。地域と実際に良くつながっている市が入ることで、地域と行政とのつながりが強くなる。
- ・専門知識については東京消防庁に劣るし、異動もあるので、専門性についてはデメリットであるが、そういう知識を市役所の職員が異動により得ることができるというのは一つのメリット。
- ・東京消防庁と消防団の間に市役所が緩衝材として入ることで、間に立ってお互いの関係をうまく盛り立てることができる。
- ・今の関係は、相互に補完関係にあるので望ましい。
- ・消防団にとってのデメリットは、間に市を挟むことによって、消防の情報のレスポンスが遅くなる。ただ、市としては、消防団事務をもつことによって消防と連携を取る形ができ、防災の面ではメリットが多い。
- ・災害後の緊急一時保護対応・早期支援において、具体的にそれらの事務を持たない東京消防庁が受け持つより、実際に保護や支援を行う市が消防団事務を持つメリットがあると考えられる。

(v) ヒアリングからの考察

調査では、コスト面や、常備消防と消防団間の連絡体制についてのデメリットも言及したうえで、それ以上に消防団員の意欲が高いこと、顔が見えるつながりがあること、普段から行政と消防団と住民が日常的に関わっていることのメリットを強く感じている、という旨の発言を、ヒアリングした2市から聞くことができた。消防事務を東京消防庁に委託し、消防団権限が消防署から市長部局に移った経緯を持つ2市において、消防団事務を持ち消防団と関わることは、市と消防団との意思疎通の面で、大規模災害時に特にメリットが大きいことがうかがえた。

東日本大震災時にも、例えば「団員と地域とのつながりがあり、市内企業の備品等も消防団として団員が率先して交渉した」という事例があり、守られる側ではない、自分たちの力で自分たちのまちを率先して守る意識を持つための意識を消防団員一人一人が持っていると感じられた。

4-2 移管による地域防災力向上への影響分析

ここでは、消防団の活動分野ごとに現状と課題の整理を行い、消防団事務の移管についてのメリットと、それにより特別区にどのような影響があるのかという点を中心に考察していくこととする。

(1) 消火・救助活動

① 現状

消防団の役割として、3-1 (2) の業務内容にも記載があるように、火災の鎮圧、救助に関する業務は、基本的には、消防署と同様の役割が求められている。

消防団は、消火活動・救助活動を円滑に行うため、日ごろから訓練等を定期的実施したり、消防操法大会等で技能を競い合ったりするなどして、消火・救助に必要な専門的な技術の向上が行われている。

消火・救助に必要な装備については、3-3 (1) の表5にも記載があるように、多摩市部と区部では大きな差がある。また、アンケート結果の消防団に期待する役割については、特別区においては、市部に比べると、通常災害時の消火活動についての期待は大きくない。

消防団の救助活動については、東日本大震災の際には、地震一週間の活動の中での活動数¹⁷も多く、平成26年の「消防団の装備の基準」の改正に伴い、救助活動用資機材の充実が図られている。

② 課題

特別区では、通常、火災の鎮圧や救助に当たっては、常備消防である東京消防庁が中心となって火災の鎮圧や救助が行われるが、大規模災害時には、同時多発的に火災が発生することが予想され、常備消防だけでは対処しきれずに、住民や特別区が消火活動や救助活動を行うことが求められる場面も想定される。

(i) 消火・救助活動の主体

消防団権限を有する自治体においては、災害対策本部に消防団長が配置されており、大規模災害時に、消防と連絡が取れなくなった場合にも、消火・救助活動技術を有している消防団と連携することができる。

しかし、特別区には消防団に対する権限がなく、自主防災組織などの自主的な活動があったとしても、大規模災害時に、指揮命令可能な消火・救助活動を担う消防団のような主体は存在しない。常備消防が到着できないなど、不測の事態が起こった場合に、特別区として、消火・救助活動が円滑に行えないのではないかと懸念がある。

¹⁷ 「東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会報告書」(平成24年8月消防庁国民保護・防災部防災課) P2 東日本大震災の消防団の活動より

(ii) 設備・装備

消火・救助活動の装備については、3-2(5)で述べたとおり、特別区においては、東京市部に比べて配備されている消火装備は、単独で大規模な火災を消し止めるような装備ではなく、大規模災害時にこの装備だけで、常備消防の代わりとして十分な消火・救助活動を行うことは難しい。

また、特別区においても、木密地域や海拔0メートル地帯など、様々な地域特性があり、それぞれの地域実情に応じた装備が必要であると考えられるが、消防団の装備についても特別区に権限がないことから、地域ごとに必要な装備を特別区が積極的に配備することはできない。

③ 移管によるメリット

移管により、特別区が、消火・救助活動の専門性をもった活動主体である消防団に強い関与をすることができるようになる。

常備消防だけでは対処できない大規模災害が起こった場合に、特別区の災害対策本部を通して、実動部隊としての消防団と連携して初期消火・救助などを行うこともできるようになる。

また、移管により特別区は、地域特性に応じた消火・救助活動の装備の導入や活動の提案を行うことができ、消防団との連携が密になることで地域特性に応じた装備の配備を進めることができる。

さらに、消防団の行う消火・救助活動にかかる補助的な活動（立ち入り禁止区域の人員整理や交通整理）などについても、現場の状況把握に長ける消防団とより関係が密になることで、特別区として、より地域の実情に合わせた活動の支援を行うことができるようになる。

ヒアリングでは、常備消防が持っていない照明車などの設備により、消防団にしかできない補助活動の展開もあるとの事例があり、消防団にしかできない消火・救助活動の充実も考えられる。

④ 考察

(i) 特別区の消防団の役割と消火活動の難しさ

現状、特別区における消火・救助活動実態としては、常備消防がいかにかスムーズに行うことができるかが求められており、近年、消防団のみによる消火活動や救助活動を行った実績はない。

また、常備消防が非常に充実している特別区においては、消防団が火災の鎮圧や救助活動の中心となって活躍する機会は少なく、消防団は常備消防の補助的な役割を行っている実態がある。

東京市部の一部の地域によっては、常備消防の出張所の配置が遠いなどの事情もあり、「自分のまちは自分で守る」という精神のもと、常備消防より先に消火を行う覚悟で活動している消防団もある。常備消防が充実している特別区においては、その装備や活動実態からは、消防団の基本業務である消火・救助活動を中心に添えた活動を期待することは困難であるが、常備消防にすべて頼るのではなく、「自分たちのまちを自分たちで守る」という精神は必要であり、その核となる消防団の役割は、重要である。

(ii) 移管によるリスク分散

大規模災害時、「常備消防が来ない事態は想定していなかった」では、住民の生命と財産を守るという基礎自治体の責務を果たすことはできない。

大規模災害時においては、同時多発的に災害が発生し、常備消防が混乱することも想定される。特別区も、東京消防庁だけに消火活動・救助活動を任せるのではなく、二重三重に備えることが求められる。

常備消防と消防団の管轄を都と区に分ければ、それぞれの特性に応じた独自の活動をすることや東京消防庁とは違った視点で、独自に災害に対する備えを強化することも可能となる。その結果、お互いに目の届かない視点や発想で活動を補完しあい、防災力はより強固なものとなると考えられる。ただしこの場合も、両者の緊密な連携が求められることは言うまでもない。

以上のように、特別区では、消防団に常備消防の代わりとして、消火活動をメインに活動してもらうことは難しいかもしれないが、地域の特性に応じた装備の配備や、常備消防が到着するまでの間の初期消火などの身近にできる消火活動を行うことで、災害のリスク分散を図ることができる。消火・救助活動については、移管により新たな役割の模索が必要ではないだろうか。

(2) 避難誘導

① 現状

特別区・多摩地域の消防団はともに、避難命令・避難勧告等が出された場合は、地域住民に伝達するとともに、関係機関と連絡をとりながら、避難誘導を行う。

なお、消防団の避難協力は、消防活動の支障とならない範囲で行うものとされており、避難誘導に関し、制度上消防団に中心的な役割は課されていない。

② 課題

大規模災害時においては、区は消防・警察をはじめとして、消防団や自主防災組織など、区域内の公共的団体との密な連携により、円滑に住民を避難誘導させる必要がある。しかしながら、大規模災害時には警察や消防がどれくらい避難誘導に関与できるか定かでない。

また、地域防災の要であり災害時に行政機関と共に活動する消防団は、東京消防庁の管理下にあるため、災害対応の実働部隊でもある消防団を、区の意思で活用することはできない。

さらに、区は消防団権限を有しないため、日頃、消防団員との接点も少なく、区の職員と消防団員は顔の見える関係が築けていないため、円滑な避難誘導が行えない可能性がある。

③ 移管によるメリット

消防団権限を区に移管することで生まれる最大のメリットは、災害時に、

区と一体となって災害対策に対応できる消防団への強い関与が可能になることである。移管により、消防団のほか、日頃から区と連携している自主防災組織をはじめとした区域内の公共的団体との密な連携による一体的な避難誘導が可能となる。

常備消防が充実している特別区での消防活動において、特別区に消防団を移管し、住民の避難誘導の役割を地域の実情に精通した消防団が担うことで、より迅速な避難誘導につなげることができるのではないかと考えられる。

地域の特性に対応した広範な活動が可能な消防団が区に移管されれば、区と消防団は顔が見える密な関係が構築され、迅速に意思疎通が図られるほか、自主防災組織をはじめとした区域内の公共的団体との密な連携による一体的な避難誘導が可能となり、特別区の地域防災力は大きく向上するものと考えられる。

④ 考察

自分達のまちを災害から守る「共助」の取組をさらに推進するためには、区民に身近な基礎自治体である特別区が消防団権限を持つことが必要である。

消防団員は地域の住民が多くを占め、地域の地理、住民の事情等にも通じており地域密着性があることや、団員数は、常備消防職員数よりも多く、より多くの要員を動員できる体制にあること、また、大規模災害時は、常備消防は消火・救助活動にかかりきりになり、避難誘導については常備消防のみによる対応が困難になると考えられるが、そのような場合に地域で即時に対応が可能であることなどが消防団のメリットとして挙げられる。消防団員が区と日頃からつながり、災害時にも区の設置する避難所までの誘導を担当することは、同じ地域に住む住民にとっても安心できることではないだろうか。

(3) 情報の収集・伝達

① 現状

○情報の収集

区では、組織上、災害対策本部に消防団を位置づけることができないが、東京市部では災害対策本部の本部員に消防団長及び消防団員が位置づけられている。そのため、災害時には各地域の消防団員から災害対策本部付の消防団長の下へ被害状況の連絡がすぐに入り、市は市内の被災状況を迅速に把握できる。これは、消防団権限を有する市部と有しない区部の大きな違いである。

○情報の伝達

災害時の情報伝達システムを比較すると、特別区では、消防団との情報伝達は基本的には消防署が行うものとされている。一方で、多摩地域では、市が消防団権限を有し、災害対策本部の組織に位置づけられていることから、消防団は市が組織する災害対策本部と情報伝達を行うとされている。

② 課題

○情報の収集

大規模災害時に、被災状況などを迅速かつ的確に把握するためには、消防や警察をはじめ、消防団や自主防災組織など、重層的な情報収集体制をとることが必要である。東京市部においては、消防や警察をはじめ、消防団や自主防災組織など、多様な主体を活用し、被害情報を収集する。特に、常備消防職員よりも団員数が多く、地域に精通している消防団員からの直接の情報提供は、市が迅速・正確に被災状況を把握するうえで、重要な役割を果たしているが、区においては、消防団からの連絡体制はない。

また、同時多発的に災害が起こった場合には情報連絡体制も混乱が予想され、消防等から区へ、被災状況等の情報提供が迅速に行われず、正確な被災状況を把握できないといった事態になる可能性がある。

○情報の伝達

大規模災害時に、必要な情報を確実に伝達するためには、多元的かつ多重的に情報の伝達手段及びルートを確認しておく必要がある。総務省が実施した「被災沿岸市町村への聞き取り調査¹⁸」によると、東日本大震災において、主な被災3県の沿岸37市町村のうち、避難指示等の住民への主な伝達手段は、消防団による広報、防災行政無線（屋外拡声器）、防災行政無線（戸別受信機）、広報車の順に多かったという結果が出ている。この調査結果では、消防団による広報は、伝達手段として最も多かったが、特別区においては、区の意味で消防団を活用して、必要な情報を直ちに住民へ提供することができない。こうした点は、災害時における住民への確実な情報伝達体制の確保という観点から課題の一つと言える。

③ 移管によるメリット

○情報の収集

東京市部では、被災状況を迅速に把握するために、消防や警察をはじめ、消防団や自主防災組織などにより、重層的な情報収集体制をとっている。

区においても、消防団員を活用して、迅速・正確に地域の被災状況を把握することができるようになれば、さらなる情報収集体制の強化による、的確な災害対応が図られることになる。

○情報の伝達

東京市部では、消防団ポンプ車による広報など、消防団を活用して情報伝達を行っている。また、前述したように、東日本大震災では、避難指示等の住民への主な伝達手段では、消防団による広報が最も多かった。

区においても消防団を活用した情報伝達が展開できれば、必要な災害情報を、住民や関係機関へ伝えるための多元的かつ多重的な情報の伝達手段及びルートの確保が一層図られることになる。

¹⁸ 「地域防災計画における地震・津波対策の充実・強化に関する検討会報告書」（平成23年12月 消防庁国民保護・防災部防災課）

また、東京市部へのヒアリングでは、市部の消防団は市と消防署と一体となって情報共有が図られているほか、何より市が消防団権限を有していることで、消防団と顔が見える密な関係が築かれており、意思疎通は迅速に行えているとのコメントがあった。こうした連携は、災害時においても非常に有益であるといえる。

特別区へ消防団権限が移管された場合、このように、区と消防団の一層の連携のもと、迅速な情報伝達が期待される。

④ 考察

被災状況などの災害関連情報は、関係機関による応急対策などの具体的な活動を展開する上で欠かせないものである。

消防団権限が区に移管されれば、被災状況を迅速に把握するための、重層的な情報収集体制が構築されるほか、情報の伝達に関しては、区が提供したい災害情報を、消防団ポンプ車等を活用して迅速に提供できる多元的かつ多重的な情報の伝達手段及びルートの確保が一層図られることから、特別区の地域防災力は大きく向上すると考えられる。

(4) 災害弱者の対応

① 現状

2-1 (1) で述べたように、平成 25 年 6 月の災害対策基本法の改正により、災害時に自力で避難することが困難で特に支援を必要とする者を掲載した「避難行動要支援者名簿」を作成することが市区町村に義務づけられた。これにより、平常時には避難行動要支援者本人からの同意を得て、消防機関や民生委員等の避難支援等関係者に情報提供することができるほか、現に災害が発生、または発生のおそれが生じた場合には、本人の同意の有無に関わらず、名簿情報を避難支援等関係者その他の者に提供できるようになった。

本研究会が実施したアンケート調査によると、特別区では「消防団に特に期待する役割」として、災害弱者対応の項目を選択した区があった（火災発災時 1 件、大規模災害発災時 2 件）。また、東日本大震災での消防団の活動実績の項目で災害弱者対応を選択した区が 1 区であった。一方、市部においては、「消防団に特に期待する役割」として、災害弱者対応を選んだ市はなく、東日本大震災での活動実績においてもこれを選んだ市はなかった。

また、市部へのヒアリングにおいても、消防団に対してその役割については特に期待していないこともうかがえた。消防団員も住民であり、過大な期待をすべきでないという理由や、要支援者は民生委員やヘルパーなど、基本的には誰かケアする人がいるはずであるという理由が挙げられた。

② 課題

市部へのヒアリングにおいては、消防団が自治会から避難行動要支援者名簿を渡されることはあるが、大規模災害時に実際に個別にまわれるのか、

という不安の声があがっているという回答があった。避難行動要支援者名簿の配布対象となる関係機関は、各市区町村が地域防災計画で定めることになっており、また、避難行動要支援者一人一人についての具体的な支援策である個別計画については法的義務ではないが、市区町村は関係機関と連携して策定していくことが望まれている。地域の特性や実情を踏まえつつ、複数の主体が避難行動要支援者を支援することが望ましいとされているが、一人一人の要支援者と複数にわたる支援者のマッチングは各市区町村が抱えている課題となっている。

③ 移管によるメリット

災害弱者の大半を占める高齢者は、平常時においても見守りが必要な場合がある。認知症による徘徊や、地域との付き合いがないことによる孤立死などの問題があるため、区は様々な機関と連携し、見守りの仕組みを構築している。平常時には、より多くの人々が日常的に高齢者の安否が確認できる仕組みが大切であることに疑いはないが、大規模災害時に必要なのは、その災害弱者を誰が現実的に避難させることができるのかであり、民生委員や町会・自治会にその役割を全面的に負わせるのはあまりに負担が大きい。移管によって権限を持つこととなった区が、その役割を消防団と連携のうえ災害時の避難を消防団に任せることとすれば、日頃専門的な訓練を受けている消防団が避難対応することによるメリットは大きいと考えられる。

④ 考察

区部と市部のアンケート集計を比較すると、大規模災害時において市部が消防団に特に期待している役割は「火災の鎮圧」であることがわかる。一方、区部では「住民救助」が最も期待されている役割となっている。この意識の違いは、区部においては常備消防が高い火災鎮圧能力を有することから、区部の消防団は火災鎮圧においては常時消防のサポート的な役割を担うことが多いことが要因として考えられる。

このような区部の特性から、他の自治体に比べ区部の消防団は必ずしも火災鎮圧に比重を置く必要はない。各区の防災部門が最も消防団に期待している「住民救助」の質を高めるために、災害弱者対応に比重を置くという選択肢もありえるのではないかと。このように、各区が消防団の業務の比重を自主的に判断・決定できるようになることが、区への移管のメリットのひとつとなる可能性はある。

大規模災害時においても、災害弱者の安否確認は多重的・多層的な体制がとられている必要はあるが、前述のように実際に避難させることができる人を確保する必要がある。大規模災害時という特殊な状況下においては、個別の役割に縛られない柔軟な対応が必要な一方、誰が一義的にその業務を行うのかという明確な役割分担も必要となる。その相反するような課題を解決するためには、区が仲介役となって消防団と町会・自治会や自主防災組織、民生委員、社会福祉協議会と顔の見える関係を築いていくことが

必要ではないだろうか。

(5) 消防団員確保

① 現状

現在の団員数については、3-2 及び 3-3 で前述したとおり、特別区の定員は 16,000 人、平成 26 年 4 月時点での団員数は 14,190 人 となっており、充足率は 88.7%にとどまっている。

特別区の消防団員の確保については、本来東京消防庁の事務になっているが、団員確保に向けた取組を独自に行っている区は、アンケート調査の結果によると 9 区存在する。その一方で、中には、団員の現員数を把握していない区もあり、その対応にはばらつきが見られる。

なお、各自治体独自の消防団員確保取組のうち、特別区で多かったものが広報媒体を利用した区での団員募集となっている。一方、東京市部での取組は、消防団員推薦委員会を設置し地元住民に対し消防団員の推薦を依頼したり、商工会に加盟する事業所を消防団員及び家族等が利用した際に、割引等のサービスが受けられる事業を行うなどの取組を行っている。

② 課題

(i) 団員数の確保

日本消防協会によると、少子高齢化による若年層の減少や就業構造の変化、地域社会への帰属意識の希薄化等が原因となり、消防団員数は減少傾向にあるなど、団員の確保は全国的な課題となっている¹⁹。

特別区においても同じ状況になっており、消防団員の充足率は平成 26 年 4 月 1 日現在で 90%に満たず、さらに平均年齢が 50 歳を超えているなど、団員の高齢化が見られる地域もあり、今後、超高齢化社会の進行による、さらなる団員の不足及び高齢化も懸念される場所である。

調査結果のとおり、消防団において、「特に課題であると考えていることはありますか」という質問に対し、10 区が 1 位に「加入団員数が不足している」と回答している（3 位までの同回答区 16 区）。また、7 区が「加入団員が高齢化している」ことが課題であると回答しており、団員の不足及び高齢化についての問題意識は各区共通した課題となっている。

一方で、東京市部及び近隣政令市は、消防団権限を持ち、独自の団員確保の施策をすでに行っているが、それでも消防団員の確保に対して区部と共通した課題を有している。また、東京市部においては、少子高齢化が特別区以上に進んでいることが要因となっているのか、区部よりも高い危機感を持っている。これは、近い将来、急速に少子高齢化が進行する特別区においても、団員の不足がますます深刻化することを示している。

¹⁹ 日本消防協会 HP

(<http://www.nissho.or.jp/contents/static/syouboudan/toukei-data.html>)

(ii) 団員確保における職員の意識

本研究会の実施した調査によると、9区が消防団員確保のための独自の取組を行っているが、団員数が充足していないとの回答(14区)に比べて少ない。これにより、消防団に関する事務が特別区の手務になっていないことから、区が主体的に行わなくてはならないという意識が低くなっているものと予想される。

③ 移管によるメリット

権限の移管により、団員確保という課題が各区にとってより身近な課題となるだけでなく、消防団の役割の理解が促進され、団員確保に向けて自治体として取り組んでいく必要性について認識が深まるという側面がある。このことにより、各区が創意工夫のもと、主体的な独自の団員確保施策を一層展開していく契機となる可能性がある。

また、昼間の災害発生に際して、消防団が求められている機能を発揮し、防災・減災活動などに対応していくためには、在勤者を始めとする「昼間区民」の団員をどれだけ確保できるかが重要となる。大企業が集積する都心部や町工場が広がる工業地域など、地域特性により昼間区民の状況は異なるものの、昼間区民を消防団員として確保する取組は、地域に根差した基礎自治体の方がより行いやすい環境にあると考えられる。

例えば、昼間区民として最も期待される区内事業者と区の関わり合いについて言えば、防災のみならず、地域振興事業や環境活動での連携など、日ごろから様々な分野において協力体制を築いており、事業者に協力を求めることができる素地が出来ている。このように、地域を構成する事業者や団体、住民などと、様々な分野に広がる綿密な関わり合いによりまちづくりを進めている基礎自治体である特別区は、昼間区民の団員確保という点においても優位点があるものと考えられる。

④ 考察

消防団は地域に根付いた人材によって構成される存在であるからこそ、消防団事務には、基礎自治体の最大の強みである「地域密着性」が活かされる。団員確保は、特にそれが色濃く現れる部分であり、事業者や町会自治会、各種地域団体などと日ごろから密接な関わりの中で、これまで以上に多様なアプローチを図り、団員確保を促進できるのではないかと考えられる。

以上のように、消防団権限の移管をすることで団員確保の促進が図られ、消防団組織の強化をもたらす、それが将来的な地域防災力の向上につながるものと捉えることができる。

(6) 地域防災教育

① 現状

消防団が関わっている地域防災教育として最も多いのは消防署等と連携して行う防災訓練・避難訓練等であり、これは特別区を含むほとんどの自治体を実施している。訓練において、消防団は、消火活動、救助活動、車

両や資機材等の取扱い方法について指導を行っている。その他、学校や地域に出向いて講習やイベントを行い、地域との交流や消防団のPRを行っている。

特別区において行われている訓練等以外の地域防災教育の一例については以下のとおりである。消防団が関わる機会もあるが、学校や地域が主体となって行っている事例が多い。

(i) 学校が主体となった取組事例

○ 区立全中学校に防災部を創立（荒川区）

東日本大震災の翌年の平成24年5月、区立南千住第二中学校にレスキュー部を設置し、地域の防災訓練への参加のほか、校舎に宿泊しての炊き出し訓練、応急処置講習などを実施している。そのほか、部員が毎月、学校行事の案内を高齢者宅に届けるなど、地域との交流活動も行っている。本年3月時点で、全校生徒約300人中126人が所属（約42%）している。

こうした取組みをさらに拡大し、本年度、「自分たちのまちは自分たちで守る」という意識づくりのため、区立の全中学校に防災部を創立した。防災・減災活動に貢献できる「防災ジュニアリーダー」を育成するほか、入部した生徒は町会や消防団と連携し、各学校に設置されているD級ポンプの操作を学んだり、地域の防災訓練に参加し、町会や消防団との連携を普段から深めている。さらに、本年度は各中学校から代表者2名・計20名の防災部員が、友好交流都市である岩手県釜石市の中学校等を訪問し、防災甲子園優秀賞を受賞したEASTレスキューについての説明を受けたり、被災地の状況や避難所での中学生の役割について学んだ。

○ 防災クラブの設置（江戸川区）

中高生を対象に、地域の防災訓練への参加、普通救命講習会等を行っている。さらに、防災サミットを開催して、防災の諸体験、非常食体験、近隣の中高等へ行った防災アンケート結果発表などを行った。

(ii) 地域が主体となった取組事例

○ 地域防災リーダー研修会の実施（目黒区）

地域防災教育が地域を中心に広がっていくことを目的として、自主防災組織等で地域の防災リーダーとして活動している方々に対し、NPO 法人と共催して実施。

○ 防災カレッジ事業（練馬区）

区民の防災に対する意識向上を図り、地域において活動する人材を育成する。一般、区民防災組織、専門、夏休み子ども向けの4つのカリキュラムによる区民向け講座を実施。

② 課題

地域防災教育は地域の特性に応じて行われるべきものである。前述した「釜石の奇跡」も、釜石市の地域特性に応じた津波対策等の地域防災教育が学校カリキュラムに基づいて行われていた結果であり特別区においても、各区の地域特性に基づいて行われることが望ましい。地域における消防防

災のリーダーとなりうる消防団を、地域防災教育に積極的に活用できない点は、特別区の課題であると言える。

③ 移管によるメリット

移管により、特別区が各区の特性を踏まえて、訓練以外の学校防災カリキュラムにも積極的に消防団を活用しやすくなる。大規模災害時は、自助・公助といった地域防災力が重要となるため、日常から特別区と消防団が連携して地域防災教育に取り組んでいくことは、大規模災害時により連携した活動をするに繋がることを期待でき、結果として地域防災力の向上につながると考えられる。

④ 考察

本分科会で実施した2市へのヒアリングでは、A市からは「消防団の士気の根底にあるのは、消防署の下で動く消防団ではなく市の一組織として働く消防団である」「地域の防災はまさに人とのつながりであり、消防団はその際たる象徴である」、B市からは「消防団は市民の意思によって成り立っており、消防団活動は市民のボランティア精神に近いもので成り立っている」「団員確保は、消防団自身で行っている」「多摩地域では、少しでも常備消防が遅れると消防団が水利を使って消火活動を始める。B市でいえば、農家の多い分団は受令機を常に携帯しているので、反応が早い。常備消防にとっても緊張感がある。」という話があり、地域防災力はまさに人とのつながりであり、消防団は、その向上に大きな役割を果たしているという見解が聞けた。

改正災害対策基本法において防災教育の実施が市区町村の努力義務とされた経緯や、充実強化法、消防団の整備指針等の規定を鑑みれば、消防団は地域防災教育の分野においても主導的な役割を担っているものと考えられる。現在の地域防災教育において消防団が果たす役割は防災訓練や消火活動訓練等が多いが、大規模災害時を想定すると、「釜石の奇跡」でもみられるように、災害に向き合うための日頃からの「姿勢」を教える教育がより重要となる。こうしたことに積極的に消防団を活用していくことが、今後は重要になると考えられる。

特別区内の消防団の活動は、現状でも火災の鎮圧そのものよりも、教育訓練や予備警戒が多くなっており、消防団による地域住民への消火活動の基本知識の伝達・指導などは、地域の災害対応能力の向上に大きく寄与している。消防団員も地域住民も、通常時からの教育活動による地域住民の技術の習得と定着があれば、初期消火や救助活動で、被害を最小限にすることができる。

消防団が特別区に移管され、特別区が消火・救助活動に消防団と正面から向き合い、消防団とより密接に連携し、防災訓練などの実施を行うことで、地域の特性に応じた災害対応ができ、また、地域住民の防災力を向上していくことができるのではないだろうか。

4-3 消防団事務移管の方向性

消防団事務の移管による地域防災力の向上については、前述の4-2で各論分析においてその効果が明らかとなったところである。ここでは、各論分析を踏まえて、事務移管が大規模災害時に現実的に効果があるか総論的な分析を行う。

(1) 大規模災害への対応

人口が高度に集中し、市街地が連担した大都市圏である特別区において、常備消防についてはスケールメリットを生かした広域的な消防は必要である。東京消防庁は2-1(4)で述べたとおり、日本最大の消防本部であり、3-2(5)①で紹介しているとおり、通常災害への対応体制は整っている。

しかし、大規模災害時においても、通常災害時と同じようにその役割を發揮することができるであろうか。特に大規模災害時は、消防団が通常の災害時以上に主体的かつ積極的に活動する必要に迫られる場面も考えられる。

(2) 2つの移管の方向性

区に権限を移管するにあたっては、地域防災力のさらなる向上のために区部の特性に合った形で移管する必要がある。4-2の各論分析より、移管の方向性として次の2パターンが考えられることから、この2つを検証することとする。

パターン1：移管による消防団の本来の役割強化の方向性

一つ目のパターンは、常備消防と同様に求められている消火や救助に関する消防団の役割を前提に、大規模災害時にもそれらの役割を果たし区と連携して活動してもらうことで、地域防災力のさらなる向上を目指す方向性である。

市部へのヒアリングから、消防団と各市の関係性は一律ではなく、緊急時に消防団が現場で自ら判断し活動しているケースや、常備消防とよい意味での競争ができてきているケースなどそれぞれの地域特性に応じた意識の高い消防団が形成されていることがわかった。

しかし、特別区では、東京消防庁の能力が充実していることから、消防団は現状では東京消防庁の補助的役割を担うことが多く、消火や救助活動の経験が浅いことから、まずは訓練などにより、さらなる活動力の強化が必要になる。

特別区に消防団を移管し、各区の地域特性を踏まえ、常備消防だけでは対応できない大規模災害時でも自らの判断で消火や救助を行う能力を持つ消防団を育成することで、特別区の地域防災力を一層向上させることができる。

パターン2： **常備消防との新しい役割分担を前提とした移管の方向性**

もう一つのパターンは、消火や救助の役割をメインとするのではなく、特別区の地域実情に合った消防団活動を常備消防と役割分担することで、区と常備消防と消防団の連携による地域防災力の向上を目指す方向性である。

区部においては常備消防が高い消火能力を有することから、他の自治体に比べ区部の消防団は必ずしも火災鎮圧に比重を置く必要はないものとする。

このような役割分担のもと、消防団活動を展開すれば、大規模災害時においても、4-2 (2) ③で考察した一体的な避難誘導、(3)で考察した情報の収集体制の強化や多元的かつ多重的な情報伝達、迅速性の確保、(4)で検討した災害弱者対応の強化などのメリットを発揮することができる。

例えば、燃えさかる建物に残された人や重症者を消防団だけで救助することは難しいかもしれないが、延焼が予想される建物から、自力で避難できない災害弱者や軽傷者を安全な場所へ避難させることは消防団だけでも可能である。

このように、大規模災害時に、消防団が区と連携して、明確な役割分担の上で、常備消防の側面的な支援を中心に、地域防災力の向上を目指していくという方向性も考えられる。このような役割は、自主防災組織や町会などでも実施されてはいるが、日ごろから訓練をしている消防団こそが、基礎自治体とともに身近な地域での活躍が期待されているのではないだろうか。

(3) 方向性の結論

移管による方向性について大規模災害時の常備消防の機能を2つ想定し、上記パターン1、パターン2の2種類の選択肢を提示したが、本分科会ではパターン2の常備消防との新しい役割分担を前提とした移管の方向性を提案する。

特別区においても消防団は定期的に訓練を行い、精神的・身体的に住民よりも高い意識・能力を有してはいるが、現実的には消防団のみでの消火活動や救助活動には困難が伴うと考えられる。地域に精通している消防団の能力を最大限発揮するためには、より地域に密着した区と連携した活動に特化することではないだろうか。

2-2 (1)で紹介した、東日本大震災などでの消防団の活動にも見られるように、消防団は地域のコミュニティの核として機能する存在であり、基礎自治体である特別区が連携して取組を行うことが、さらなる地域防災力向上に結び付くと考える。東京都との役割分担の観点に立ち、消防団事務が特別区に移管されたとしても、都区ともに何が都民・区民福祉の向上に資するか考え、お互いに協力していくことも必要である。

以上のことから、消火・救助活動等は、常備消防が一義的には担い、消

防団は、区と連携し避難誘導や情報の収集・伝達、災害弱者対応といった区が必要とする活動に特化することが最適な都区の役割分担であるというのが本分科会の移管についての方向性の結論である。

(4) 平常時に期待できる効果について

大規模災害においては、常備消防との新しい役割分担を前提とした移管を提案したが、これが平常時に与える効果について次のことが考えられる。

① 消防団による地域防災教育の推進

充実強化法では、自主防災組織等の教育訓練において消防団が指導的な役割を果たす必要性が規定されるなど、地域防災教育について消防団が期待されている役割は大きい。しかし現状では、消防団を訓練以外での防災教育（例えば、学校での防災カリキュラムなど）に活用する動きはまだまだ少ない。パターン2により区に消防団事務が移管されれば、地域防災教育に特化した分団を導入し、消防団による地域防災教育の推進に力を入れることも区の判断で可能になる。

② 消防団員の確保

パターン2での移管では、各区が地域特性に応じた消防団の役割を考えていく必要がある。それは逆に言えば各区がその役割に応じた年齢層、職業、性別の団員を確保していけるということである。区は、町会・自治会のみならず区内企業や大学など様々な主体と密な関係を有しており、団員確保に向けて区が人的資源を積極的に掘り起こしていくことができる。

現状で特別区と消防団の関わりは少ないが、特別区へ消防団業務が移管され、区と消防団の顔の見える関係が築ければ、現役消防団員のアイデアを取り入れ、区が基礎自治体としての強みを生かして団員確保を行うこともより容易になる。地域特性に見合った団員確保に効果を発揮し、より地域の主体性に基づく活動を行うことにつながるものと考えられる。

③ 女性の活躍による地域防災力の向上

全国的にも女性消防団員の採用を近年増加させており、その数は平成2年に1,923人であったのが、平成27年4月1日時点では22,729人と大幅に増加している²⁰。消防団に期待される役割が拡大している昨今、消火、防火だけでなく、救助、避難誘導、平常時における防災知識や応急手当の普及啓発など、多様で幅広い活動が重視されるのに伴い、地域コミュニティと深いつながりがあり、きめ細やかな視点を持つ女性消防団員の役割が大きくなっている²¹。消防団員の確保という観点から、地域住民・被雇用者・女性が参加しやすい制度として国は機能別消防分団、機能別消防団員という補完的制度を導入しているが、本分科会が提案する新しい役割分担においては、消防団は、地域密着型での情報収集や伝達、避難誘導などの

²⁰ 総務省消防庁「消防団の組織概要等に関する調査」（平成27年4月1日現在）

²¹ 日本消防協会「消防団120年史」（平成25年）

活動が中心となるため、特に女性消防団員が活躍できる範囲が広がる。

そして女性消防団員の活躍が、特別区においても、消防団全体の活性化と消防団のイメージアップ等にとって重要な役割を果たすものと考えられる。

5 おわりに

5-1 地域防災力の向上と基礎自治体の役割

(1) 基礎自治体の果たすべき役割と特別区

地方分権改革の推進に関する施策の総合的な策定及び実施を進める「地方分権改革推進本部」(平成25年3月8日閣議決定)において、『住民に身近な行政はできる限り地方公共団体が担い、その自主性を発揮するとともに、地域住民が地方行政に参画し、協働していくことを目指す』と掲げられ、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」(平成25年6月14日公布)に基づき国から地方公共団体、都道府県から市町村への事務・権限の移譲等が実施されている。これらにより、窓口の一本化等による住民の利便性の向上、地域課題の解決に資する独自の取組の促進、総合行政の展開による行政の効果的・効率的な運営など、多面的な成果が現れている²²。

また、条例による事務処理特例制度を活用し、都道府県が市町村に移譲する事務を拡大する傾向がみられるなど、昨今の地方分権改革の中で、基礎自治体が果たすべき役割は今後とも拡大していくと考えられる。

平成10年の地方自治法の改正において、特別区は基礎的な地方公共団体として明確に位置づけられた。この時に都から区へ移管を受けた清掃事業では、特別区は東京二十三区清掃一部事務組合を設立し、特別区が連携して清掃工場の運営管理等を行う一方、ごみの戸別回収と併せて単身高齢者の見回りや声掛け活動等の施策の充実を各区が独自に行うなど、それまでより地域特性に応じた清掃事業を展開している。

このように地域に最も身近な政府である特別区が、基礎自治体優先の原則に基づき事務を担うことで、地方分権改革の主旨である、地域の実情をふまえた特色ある施策を一層推進していくことが可能となるのである。

(2) 特別区における地域防災力の向上と消防団事務

区民の生命と財産を守るために、地域防災力を向上させることは、基礎自治体である特別区が果たすべき重要な役割である。

消防団は、平常時における住民への防災指導等のほか、各種の地域行事でも重要な役割を担っている。消防団は「地域防災力の向上」はもとより、「地域防災力」のもととなる「地域力」を醸成していくうえでも非常に有益な存在であり、消防団抜きに地域防災を語ることはできない。

さて、本報告書の第4章では、消防団事務を特別区に移管した場合の地域防災力の向上に対する仮説検証と考察を行い、特別区への移管をすべきとの結論を得た。

²² 内閣府地方分権改革推進室「地方公共団体における地方分権改革の実態調査」(平成26年6月)

実際に消防団事務を移管する場合には、消防組織法等各法令の改正もしくは地方自治法に規定された条例による事務特例の適用による都条例改正が必要となる。また、財政面においても、事務の移譲に伴う財源移管はあるとしても、地域特性に応じた独自施策を行う場合の財源は各特別区で賄うこととなるなどの課題もある。

区民に最も身近な政府である特別区が消防団事務を担うことで、区と消防団は顔の見える関係が構築され、各区が現在責任を持っている水防や災害対策等の事業との密接な連携のほか、区や自主防災組織、民生委員等の地域の公共的団体との連携などにより、地域防災力の向上をさらに推し進めることが可能となり、基礎自治体としての役割も果たすことができるのである。

5-2 特別区の目指すこれからの都区の役割分担

都区の役割分担は、これまで、昭和40年の福祉事務所や昭和50年の保健所設置市の事務、平成12年に一般廃棄物に関する事務が都から特別区に移管されるなど、幾多の変遷をたどってきた。

平成12年には、東京都が特別区の区域において市町村事務を処理する原則が『市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該地域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務』と地方自治法に明記され、「今後はこの趣旨に沿って、都の処理する事務の不断の見直し、検証等が求められるものである」²³と説明されている。

国における昨今の地方分権改革や、現在設置されている第31次地方制度調査会においても、人口減少社会における過疎地域の基礎自治体の行政サービス存続についての議論が大きく取り上げられている。三大都市圏や東京圏については、論点の一つとして挙げられてはいるものの、主に東京圏の転入超過対策等の議論となっており²⁴、国において都区制度の新たな議論が起こっているとは言い難い。

また、都区間においても2-2(3)で挙げたとおり、都区のあり方検討委員会は444の事務について今後の方向付けが完了して以降、議論が中断したままである。

他方で、東日本大震災以降明らかになった特別区域を含む都市圏の災害リスクと災害対策基本法改正や充実強化法制定、東京の自治のあり方研究会最終報告で具体的に見えた将来の人口減少、高齢化社会など、都区を取り巻く環境は刻々と変化している。

²³ 松本英昭「新版逐条地方自治法第8次改訂版」平成27年 p.1566

²⁴ 総務省「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申素案」(第31次地方制度調査会第26回専門小委員会資料)

本研究では、基礎自治体の役割の中でも地域防災力の向上に注目し、その切り口として都区のあり方検討委員会でも議論のあった消防団事務を取り上げ、掘り下げて検討を重ね、新たな役割分担を提案した。このほかにも、市町村が権限を持ちながら、特別区では「都区の役割分担」のもとに権限を持たない事務がある。それらについて、本当に「行政の一体性及び統一性の確保」を東京都が行うことが必要なのか考え、基礎自治体優先の原則に従い持つべき権限を持てるよう引き続き働きかけていくことも、大都市地域における基礎自治体である特別区の役割ではないかと考える。

本研究には、大変多くの方々のご理解とご協力を賜った。中間報告で多数の助言と激励をいただいた特別区制度懇談会委員の皆様、厚く感謝を申し上げます。またアンケート調査にご協力いただいた各区・各市の防災担当者の皆様、ヒアリング調査にご協力いただいた2市の防災担当課の皆様に深くお礼を申し上げます。

第4分科会研究活動経過

回	日時	活動概要
1	平成26年7月17日(木)	○研究課題について意見交換・研究の視点を確認
2	平成26年8月18日(月)	○研究課題持ち寄りと意見交換
3	平成26年9月17日(水)	○課題認識、調査研究手順について確認
4	平成26年10月17日(金)	○報告書目次(案)の意見交換 ○「防災」「教育」を候補とし、課題の掘り起しを行う
5	平成26年11月12日(水)	○「防災」「教育」両分野について検討
6	平成26年12月10日(水)	○「地域防災力のさらなる向上」をテーマとし、分析対象を絞り込む ○消防団・地域防災について調査
7	平成27年1月6日(火)	○調査内容の意見交換 ○研究員所属区の防災所管課へ事前調査
8	平成27年1月22日(木)	○今後の方向性について再検討・再確認
9	平成27年2月5日(木)	○中間報告資料について議論。「消防団」を分析対象とすることと再確認
10	平成27年2月18日(水)	○中間報告について意見交換、確認
11	平成27年3月19日(木)	○中間報告振り返りと今後の方向性検討 ○質問票とヒアリングによる調査の検討
12	平成27年4月21日(火)	○質問票の内容検討・ヒアリング対象選定方法の検討
13	平成27年5月19日(火)	○質問票の確認・報告書の構成と骨子について検討
14	平成27年6月23日(火)	○報告書骨子に基づき仮説検証作業を検討
15	平成27年7月15日(水)	○質問票調査結果分析・ヒアリング先の検討
16	平成27年7月28日(火)	○ヒアリング調査について調整・検討
17	平成27年8月11日(火) 平成27年8月17日(月)	○ヒアリング調査(東京都某市にて)
18	平成27年9月9日(水)	○ヒアリング調査の分析 ○報告書目次案に基づく検討、意見交換
19	平成27年10月13日(火)	○報告書の検討・意見交換
20	平成27年10月23日(金)	○報告書の修正・検討・意見交換
21	平成27年11月5日(木)	○報告書の修正・検討・意見交換
22	平成27年11月16日(木)	○報告書の修正・検討・意見交換
23	平成27年12月4日(金)	○報告書の修正・意見交換

参考：アンケート調査において区部に送付した質問票

(東京市部・近隣政令市にも一部内容を変更のうえ、同様の質問票を送付している)

平成 27 年 5 月 25 日
特別区制度研究会第4分科会

各区防災担当課
消防団担当者様

各自治体の消防団の現状に関する調査

本研究会では、「都区制度における都区の役割分担」を課題に研究に取り組んでおり、基礎的な自治体が担うべき役割の一つである「地域防災力のさらなる向上」について研究を行い、都区制度における望ましい都区の役割分担について検証を行うこととしました。

地域防災力については、「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律」(平成25年12月施行)にあるように、消防団が大きな役割を期待されています。

しかし、特別区の区域では、その歴史的経緯などから、消防団を含む消防の権限が各区ではなく、東京都が持つこととなっています。

こうしたことから、各区における消防団との関わりや今後の展望について調査いたしたく、ご協力をお願いするものです。ご多用のところ恐縮ですが、貴区の消防団の現状について、以下によりご回答くださいますようよろしくお願い申し上げます。

回答にあたっての注意事項

(1) 担当部署で現在把握している内容について、研究で実態を調査したいため、率直な回答をお願いします。改めて東京消防庁、管轄消防署、各消防団等への確認・照会は不要です。

(2) 不明あるいは部署で把握していない場合、回答欄に「不明」とご回答ください。

(3) 設問と異なる基準日であれば回答可能な場合、基準日を赤字で変更のうえご回答ください。

(4) 調査結果については厳重に管理し、個別の団体名など判別できないように統計処理のうえ、報告書に掲載します。当研究以外には利用いたしません。

以下、択一式の設問は回答欄に回答番号を、その他は該当する回答欄に入力をお願いいたします。

Q0. 回答していただく方についてお答えください。

部署： 部 課 係

担当者名： (消防団以外の主な担当業務)：

連絡先(電話)： (メールアドレス)：

① 区内の消防団について

Q1. 区内の消防団について、以下の項目にお答えください(27年1月1日現在)。

1. 消防団数： 分団数：

2. 定数：

3. 現員： (うち女性 人)

(うち区外在住の団員 人)

4. 年齢構成：平均年齢 歳

5. 職業構成(自治体職員、自営業、無職、会社員、学生などについて、おおよその構成)：

一番多い職業： 構成比：約 %

次に多い職業： 構成比：約 %

Q2. 消防団関連の今年度予算について、あてはまるものをお答えください。

1. 助成金を措置している。 千円

2. 備品(ポンプ等)配備を措置している。 千円

3. 団員確保のための費用を措置している。 千円

4. その他(具体的に：) 千円

Q3. 消防団の通常消防活動について、貴区ではどのように活動状況を把握しているか、以下から該当するものを選んでお答えください。

1. 管轄消防署を經由して、定期的に活動を把握している。 (定期報告：年 回程度)
2. 管轄消防署を經由して、活動の都度把握している。 (活動後およそ 日以内)
3. 担当部署と消防団が直接関わり、定期的に活動報告を受ける。 (定期報告：年 回程度)
4. 担当部署と消防団が直接関わり、活動の都度直接連絡がある。 (活動後およそ 日以内)
5. その他 (具体的に：)

②消防団との人事的な関わりについて

Q4. 職員の消防団加入状況について、以下の人数をお答えください (27年1月1日現在)。

1. 貴区内の消防団に加入している、貴区職員人数： 人
2. 貴区職員のうち、区外に居住しその居住地の消防団に加入している人数： 人
3. 貴区内の消防団に加入している、他自治体職員の人数： 人

Q5. 区内の消防団員確保のため、独自の取組を行っているものがあればお答えください。

③消防団の活動・役割について

Q6. 消防団の具体的な活動内容について、次のうち、実施している内容及びその直近年度の活動件数についてお答えください。過去5年間実績がない場合は「実績なし」とお答えください。

1. 火災対応に関する業務 (鎮圧・救助等) 件 (年度)
2. 火災の予防及び警戒に関する業務 件 (年度)
3. 地震・風水害等の災害対応に関する業務 (救助等) 件 (年度)
4. 地震・風水害等の災害の予防に関する業務 件 (年度)
5. 地域住民等に対する指導、協力、支援及び啓発に関する業務 件 (年度)
6. その他地域の実情に応じて必要とされる業務 件 (年度)

※具体的な内容があればお書きください。()

Q7. 大規模災害発災時 (東日本大震災) の区内消防団の活動実績があれば全てお答えください。

1. 発生直後の住民の避難誘導活動
2. 住民の救助、救護活動
3. 危険箇所等の警戒及び防御
4. 情報収集及び伝達業務
5. 常備消防への支援活動
6. 住民の安否確認
7. 行方不明者の捜索活動
8. 災害弱者対応
9. 特になし

10. その他 (具体的に：)

回答：

Q8. 貴区において、通常の火災等発災時に消防団に特に期待する役割は何ですか。1～3位まで順位付けしてお答えください。

1. 火災の鎮圧
2. 住民の救助、救護活動
3. 発生直後の住民の避難誘導活動
4. 危険箇所等の警戒及び防御
5. 情報収集及び伝達業務
6. 住民の安否確認
7. 行方不明者の捜索活動
8. 災害弱者対応

10. その他 (具体的に：)

1位：

2位：

3位：

Q9. 貴区において、平常時における消防団に特に期待する役割は何ですか。1～3位まで順位付けしてお答えください。

- | | |
|-----------------------|---------------------------|
| 1. 予防啓発活動 | 2. 防災訓練における住民指導 |
| 3. 消防活動訓練 | 4. 自主防災組織等のボランティア組織への教育訓練 |
| 5. 消防団を理解してもらうための広報活動 | 6. 若年層への防災教育 |
| 7. 地域コミュニティ活動の要員 | |

8. その他（具体的に：）

1位： 2位： 3位：

Q10. 貴区において、大規模災害発災時に消防団に特に期待する役割は何ですか。1～3位まで順位付けしてお答えください。

- | | |
|-------------------|-----------------|
| 1. 火災の鎮圧 | 2. 住民の救助、救護活動 |
| 3. 発生直後の住民の避難誘導活動 | 4. 危険箇所等の警戒及び防衛 |
| 5. 情報収集及び伝達業務 | 6. 住民の安否確認 |
| 7. 行方不明者の捜索活動 | 8. 災害弱者対応 |
| 9. 避難所運営 | |

10. その他（具体的に：）

1位： 2位： 3位：

④区と消防団との関わりについて

Q11. 区内における消防団の消防を除く活動について、あてはまるものをお答えください。

1. 管轄消防署が管理しており、区では把握していない活動もある。
2. 管轄消防署を通じて消防団担当部署は全て把握している。（他部署は基本的には関わりがない）
3. 共同で消防業務以外の活動を行っており、担当部署のほか他部署も消防団と直接関わる機会がある。
4. 共同で消防業務以外の活動を行っているが、全て消防団担当部署を通じて行っており、他部署が消防団と直接顔を合わせる機会はない。

5. その他（具体的に：）

回答：

Q12. 区が消防団とともに実施・参加している事業について、あてはまるものをお答えください。

1. 主に区防災担当課が主催し、消防団も参加して事業を実施している。
内容： 件数：年 回
2. 主に管轄消防署・消防団が主催し、区も参加して事業を実施している。
内容： 件数：年 回
3. 区や消防以外の主催する事業に参加している。
内容： 件数：年 回
4. その他（具体的に：）
内容： 件数：年 回

Q13. 貴区において、消防団協力事業所等に対する表彰を実施していますか。あてはまるものをお答えください。

1. 規定があり、実施している。 (年 件程度)
2. 規定はあるが実施していない。
3. 規定はないが、実施している。 (年 件程度)
4. 規定はなく、実施していない。

回答：

Q14. 貴区内の消防団において、特に課題であると考えていることはありますか。1～3位まで順位付けしてお答えください。

1. 加入団員数が不足している。
2. 加入団員が高齢化している。
3. 日中災害時の団員数が確保できない。
4. 夜間災害時の団員数が確保できない。
5. 活動が一部の団員に偏っている。
6. 活動内容が災害対応以外に偏っている。
7. 活動実績が少なく、通常火災等発災時の団員の出動や技術、連絡等に不安がある。
8. 活動実績が少なく、大規模災害発災時の団員の出動や技術、連絡等に不安がある。
9. 設備等の老朽化に対し予算措置できない。
10. 特に課題としていない。

11. その他（具体的に：）

1位： 2位： 3位：

⑤地域防災と消防団について・その他

Q15. 消防団の役割について、地域防災計画で規定していますか。

1. 規定があり、明確に役割を位置付けている。（具体的に：）
2. 規定はあるが、役割は東京消防庁にゆだねている。
3. 規定していない。
4. その他（具体的に：）

回答：

Q16. 地域防災の観点から、現在の区内消防団員定員数についてあてはまるものをお選びください。

1. 足りており、増やしたいとは考えていない。
2. 足りているが、さらに増やしたいと考えている。
3. 足りておらず、増やしたいと考えている。
4. 足りていないが、増やしたいとは考えていない。

5. その他（具体的に：）

回答：

Q17. 区が期待する消防団の役割について、自主防災組織との違いはどのようなものがありますか。一番あてはまるものを一つお答えください。

1. 技能講習等を受け、特に専門性や技能を生かした責任のある役割等を果たしてくれる点。
2. 非常勤公務員としての身分をもつことで、消防から災害時等に必要な指示等を受け、役割を果たしてくれる点。
3. 地域のコミュニティに参加しているだけでなく、行政とも連携をとれていることで、地域と行政をつないでくれる点。
4. 期待する役割に大きな違いはない。

5. その他（具体的に：）

回答：

Q18. その他この調査にご意見等ございましたら、ご記入ください。

質問は以上になります。ご協力ありがとうございました。