

兵庫県地方分権検証事業報告書

消防・防災部会

目 次

消防・防災分野における検討内容の整理について	――― P 1
論点 1 大規模災害時等の消防に係る国・県・市町の 役割分担のあり方	――― P 2
論点 2 大規模災害時等における都道府県、市町村・消防 警察、自衛隊等の連携及び組織間調整のあり方	――― P 5
論点 3 地方公共団体の防災・危機管理体制の強化	――― P 8
論点 4 国・地方等が防災情報を共有化するための役割分担や 連携のあり方	――― P10
論点 5 災害救助法に基づく応急救助の運用の見直し	――― P12
論点 6 災害対応における行政と民間の役割分担のあり方	――― P14
消防に係る補助金等について	――― P17

消防・防災分野における検討内容の整理について

(注) [今後の方向]欄で、◇は、主として国への提案に係るもの、
◆は、主として県等の自主的事業展開に係るものを示す。

はじめに

防災分野については、市町村が一次的に災害に対処する責任を有し、都道府県は総合的、広域的な立場からこれを支援するという、いわば分権構造の仕組みがとられている。また、消防に関しても、市町村消防の原則が確立され、社会に定着している。

しかし、ひとたび、阪神・淡路大震災のように市町の対応力を遙かに超える大規模災害が発生すれば、都道府県が中心になって対応する必要があり、また、今後、予想される東海地震、東南海・南海地震では、多くの都道府県に甚大な被害をもたらすおそれがあることから、全国的な視点に立った対応体制の整備が重要になると考えられる。

また、こうした災害に的確に対応していくには、国、都道府県、市町村その他防災関係機関の防災体制の充実強化と具体的な連携の仕組みの強化はもとより、すべての防災活動に不可欠な防災情報の共有化を推進する必要がある。

こうした方向については、欧米諸国においてもほぼ同様であり、地方公共団体の自主性と責任の一層の拡大とこれに対応した国の補完協力体制の整備、コンピュータ通信管理システムの強化などが色濃くみられるとの指摘もある。

さらに、災害に強い安全で安心して暮らせる社会をつくるには、防災の原点は、「自分たちの命とまちは自分たちで守る」という県民一人ひとりの心構えと取り組みにあることを基本に据え、行政はもとより、自主防災組織、NPO、企業など、あらゆる主体が参画した防災協働社会を構築し、社会全体の防災力を高めていく必要がある。また、近年の社会構造の変化なども踏まえた災害時の応急救助のあり方についても、自助、共助、公助のバランス等も考慮しつつ、さらなる検討が求められる。

そこで、今回の消防・防災分野の分権検証にあたっては、次の論点を設定し、具体の検討を進めることにした。

- 大規模災害時等の消防に係る国・県・市町の役割分担のあり方
- 大規模災害時等における都道府県、市町村・消防、警察、自衛隊等の連携及び組織間調整のあり方
- 地方公共団体の防災・危機管理体制の強化
- 国・地方等の防災情報の共有化のための役割分担や連携のあり方
- 災害救助法に基づく応急救助の運用の見直し
- 災害対応における行政と民間の役割分担のあり方

[今後の方向]

(1) 都道府県域を越えた広域対応体制の強化

- ◇ 平成15年6月の消防組織法改正により、緊急消防援助隊が法定化され、大規模災害・特殊災害時の消防庁長官による出動の指示の仕組みが創設されるとともに、指示を受けた場合の出動に要した経費は国庫負担とされるなど、運用の仕組みが強化されることになった。今後は、①部隊の登録規模や水準に関する目標の明示 ②広域訓練拠点の位置づけの明確化や有効活用 ③訓練内容の工夫、訓練等を通じた受援計画の検証や指揮体制などのチェック ④応援計画の整備などに努め、より実戦的な広域対応体制を確保する。

(2) 大規模災害時等における都道府県の役割の強化

- ◆ 平成15年6月の消防組織法改正により、全消防本部への配置が困難なヘリコプターによる消火・救急・救助業務が、広域的観点から都道府県の事務として法的に位置づけられたことにより、法制上、従来のようにヘリコプターを市町村に貸与する形をとらずに、航空機を用いて市町村の消防を支援できることとなった。今後は、都道府県ヘリコプターの運用について、市町村の意向も踏まえて、より効果的な体制づくりを推進する。
- ◇ 市町村合併と軌を一にした消防機関の広域再編に努めるとともに、道府県内の市町村の総意が得られる場合には、広域連合や事務委託等の手法をとることにより、消防分野における道府県のより積極的な関与を認める。
- ◇ 消防分野における道府県の新たな関与の形態はさまざま考えられるが、個々の問題点等を十分踏まえたうえで、例えば、政令指定都市など一定レベル以上の市を除く市町村については、原則として都道府県消防とすることも、一つの方向として検討する。

* 消防の効率性等の観点から東京消防庁のような位置づけも考えられる一方、市町村消防は、昭和23年の発足以来、地域に密着した消防制度として定着し、住民の安全・安心の確保に大きな役割を果たしていることから、消防（常備、非常備）の歴史、伝統の良い面は尊重する必要がある。

* 広域連合や事務委託等により、都道府県が平常時から消防事務を行う場合には大規模災害時等においても知事が指揮することができるが、平常時の意思決定に関与しておらず、情報等も持ちあわせていない組織を災害発生とともに自らの指揮命令系統に収め、応急対策全般にわたり駆使することは必ずしも容易ではなく十分な検討が求められる。

* 市町村消防を維持しつつ、道府県がマネージメントできるような仕組みを検討

することも考えられる。

- * 市町村の消防責任を果たすため、消防応援を受けた側が指揮することが原則になっているが、大規模災害時等には道府県の役割を含めて再検討の余地がある。消防の役割を消火と救急・救助に分け、それを地元と広域応援で分担する方法や、指揮権や財源の詰めを要するものの、災害の規模、範囲など、一定の条件のもとで自動的に広域消防に切り替わる仕組みも考えられる。
- * 災害の規模、態様に応じて都道府県が何を判断しどう動く必要があるかということがポイントであり、日常事案は地域で、大規模・特殊事案は広域でという観点を基本に、政令市消防の施設、設備等の充実も含めて検討することが考えられる。

(3) 都道府県の役割に応じた組織体制の強化

- ◇ 知事を補佐して防災・危機管理を統括する職について、法的位置づけを含めて明確化を図る。
- ◆ 緊急事態に即応するための24時間体制の整備に努めるとともに、消防分野における道府県の役割のあり方によっては、当該業務に精通したスタッフの配置や災害時の派遣、県民局単位で広域調整をする方法等についても検討する。

[海外事例]

- フランス
 - ・ 消防業務における財政負担能力、災害対応能力の不足（人口2千人未満の市町村が約9割）等の問題を解決するため、1996年の法令改正により、5年間で市町村又は市町村間広域消防から県消防への組織改編が進められた。なお、例外的に志願消防士のみを有する消防出張支所は市町村又は市町村間広域行政組織で維持することができることとされた。
 - ・ 市町村レベルでは原則として消防組織を有しないが、市町村は財政面で一部負担をしているほか、消火栓や貯水槽の維持管理は市町村の業務である。
- 韓国
 - ・ 国直属の消防防災部隊として、大規模災害時等に人命救助活動を専門に担当する中央119特別救助隊が設置されている。

論点2 大規模災害時等における都道府県、市町村・消防、警察、自衛隊等の連携及び組織間調整のあり方

[現状・問題点]

○ 都道府県と実動機関等との関係

- ・ 災害対策の第一次的責務は市町村にあるが、大規模災害時等には都道府県の役割が大きい。
- ・ 地方公共団体では、災害時に部内各組織をあげて機動的に防災活動を展開するため、災害対策本部を設置することになっているが、阪神・淡路大震災時、災害対策本部長は、必ずしも警察、消防、自衛隊等からのスムーズな情報入手や迅速、円滑な調整ができたわけではない。
- ・ 消防組織法第24条には消防と警察の協力が規定され、消防庁と防衛庁の間では相互協力に係る協定により情報交換や連携のための調整等に努めることとされているが、具体の調整権限やシステムが十分に明確になっているわけではない。

○ 地方防災会議の機能

- ・ 災害対策基本法では、地方防災会議は災害発生時の役割（災害情報の収集、災害応急対策等に係る連絡調整等）も有しているが、現状は、地域防災計画の作成など主として平常時を中心とした調整機関として組織され、また、構成機関も多数にのぼっていることから、災害時に機動的に機能する体制にはなっていない。
- ・ 阪神・淡路大震災の場合も、兵庫県防災会議を開催したのは3月に入ってからで、その主たる目的は、地域防災計画の全面見直しであった。
- ・ なお、兵庫県の場合は、災害応急対策に重要な役割を果たす機関に対し、災害対策本部の参与として、必要に応じて本部会議への出席を求めることとし、災害時における地方防災会議の所掌する事務（災害対策基本法第14条第2項第2号～第4号）については、兵庫県防災会議運営規程により、会長の専決処分を認めている（直近の防災会議で報告）。

[課題]

○ 関係機関が一体となって機動的に対処する仕組みづくり

- ・ 災害時における地方公共団体の責務が十分に果たされるよう、情報、体制、庁舎といった連携を支える要素に十分配慮しつつ災害発生時の関係機関を含めた体制や権限を点検し、大規模災害時等にも、災害対策本部長を中心として部内各組織や関係機関が一体となって機動的に対処するための仕組みを強化する必要がある。

[今後の方向]

(1) 災害対策本部長を中心とした組織間調整の仕組みの強化

- ◇ 災害対策本部長（知事）と実動部隊等との組織間調整やそれに伴う法的権限等について、災害業務別に主責任組織と協力責任組織を明示するなど、国の現地災害対策本部の機能や役割等も含めて、より有効に機能し得る仕組みを構築するとともに、それを支える情報基盤等の条件整備を図る。

- * 具体的には、法令等で知事（災害対策本部長）等を実動部隊の指揮命令権を付与する方法も考えられるが、平常時の意思決定に関与しておらず、情報等も持ちあわせていない組織を災害発生とともに自らの指揮命令系統に収め、応急対策全般にわたり駆使することは必ずしも容易ではなく、慎重な検討が求められる。しかしながら、例えば、実動部隊の出動先に関する指揮命令権を付与することにより、知事（災害対策本部長）の総合調整権能を高めることは十分考えられる。
- * 大規模災害時等における県の責務を十分に果たしていくためには、少なくとも例えば人命救助を消防、警察、自衛隊がばらばらに行うのではなく、各応急対策活動ごとに主責任組織と協力責任組織（特に救助活動についての主責任組織が不明確）を事前に明確に定めるとともに、被害想定等に基づく応援要員の確保や広域的な応急対策活動に係る、消防、警察、自衛隊等の機関間調整など、災害対策本部長が指示もしくは総合調整を行うべき基本的事項や仕組みを明確にするべきである。
- * そうした気運を醸成するうえで、災害を想定したシミュレーションゲームや、模擬の組織間連携トレーニング等を繰り返すことにより、関係機関間で課題についての共通認識を深めることも考えられる。
- * ①複数の都道府県に及ぶ広域的な大規模災害とそれ以外の大規模災害等 ②災害対策本部レベルと現場レベルなど、規模や場面の違いも考慮して指揮命令や調整のあり方を検討する必要がある。
- * 複数の都道府県に及ばない大規模災害については、地域の実情に通じ、かつ広域的見地から判断できる知事（災害対策本部長）を中心に対処し、国の現地対策本部が可能な限り現地解決型機能を高めてこれを支援することが考えられるが、複数の都道府県に及ぶ場合には、国レベルの総合調整機能のあり方が重要である。

(2) 地方防災会議の役割の見直しと災害対策本部の機能強化

◇ 災害時における地方防災会議と災害対策本部の役割を再検討し、都道府県や市町村の災害対策本部を中心として災害応急対策に重要な役割を果たす機関が緊密に連携して、より機動的に対処できるよう、体制整備を図る。

なお、地方防災会議については、地域防災計画の作成・推進のほか、地域防災に関する基本方針や重要事項の審議など、平時機能の強化を図る。

[海外事例]

○ 米国

- ・ 米国の連邦対応計画では、①運輸、②通信、③公共土木事業、④消防、⑤情報企画、⑥被災者保護、⑦物資支援、⑧医療、⑨都市部捜索救助、⑩危険物、⑪食料、⑫エネルギーの12分野について、主担当省庁と支援省庁が明示されており、各州でもそれを踏まえて計画を作成するなど、対応業務の標準化と責任の明確化が図られている。
- ・ 大規模災害時には、連邦政府が被災地に災害現地事務所を設置し、連邦調整官（幹部クラス）を派遣して、州調整官（幹部クラス）等との調整（主として要員、物資等の資源配分）を行う。

○ イラン

- ・ イランでは、発災後72時間に限って、州知事に大統領権限が降りるとされている。

○ フランス

- ・ フランスでは、災害への対応は伝統的に市町村の権限とされてきたが、1987年に防災の基本法として「民間安全法」が制定され、災害処理が市町村の能力を越える場合に、県知事（地方長官、官選）が救助活動の指揮権限を有するなど、分権化の流れに逆行して一定の権力集中が図られている（県知事は県内の警察権も有する。）なお、複数の県に及ぶ場合には、ゾーン圏の知事（地方長官）が対応する。
- ・ その背景として、1980年代以降、産業社会の発達による危険の増大や危険の規模の拡大が指摘されている。
- ・ フランス内務省に属する災害救助機動部隊（陸軍や消防からの出向者、医師などで構成）は、県知事の要請に基づいて出動し、災害救助現場では、被災地の県知事の指揮下に入ることになっている。

論点3 地方公共団体の防災・危機管理体制の強化

[現状・問題点]

○ 都道府県の防災・危機管理体制

- ・ 阪神・淡路大震災後、防災監など危機管理を統括する職を設置したり、職員による24時間体制を導入する都道府県が増加（約4分の1）しているが、必ずしも専門的知識や能力を十分に有しているわけではない。

○ 市町村の防災・危機管理体制

- ・ 市町村レベルでは、防災業務を他業務との兼任で処理している自治体も少なくなく、防災部局と消防部局の関係もまちまちで、必ずしも緊密に連携がとれているとは限らないなど、規模の小さな自治体を中心に防災体制が脆弱な傾向がみられる（県内の市町で、防災や危機管理の名称を冠した課を設置しているのは、8市1町のみ）。

（参考）（社）地方行財政調査会の調査（平成15年2月）によると、人口40万人以上の市の約8割が防災・危機管理を専門に担当する課長級以上の職員を置いているが、8～10万人規模の市では2割に満たない。

[課題]

○ 地方公共団体の防災・危機管理体制の点検整備

- ・ 大規模災害等に迅速、的確に対応できるよう、地方公共団体における防災・危機管理に関する組織体制を点検し、実戦的な対応能力を向上させる必要がある。

[今後の方向]

(1) 都道府県の防災・危機管理体制の強化

- ◇ 知事を補佐して防災・危機管理を統括する職について、法的位置づけを含めて標準化を図るなど、広域防災の円滑化の観点から、地方公共団体の規模等に応じた防災・危機管理の組織体制や用語等の標準化を推進する。
- ◇ 緊急事態に即応するための24時間体制を整備し、要員の専門的知識や能力の向上を図るなど、地域における危機管理センター機能を担うことができる実戦的な組織づくりを推進する。

(2) 市町村の防災・危機管理体制の強化

- ◆ 市町村の防災部局と消防部局の一体化も含めた役割分担や相互連携の強化、規模の小さな地方公共団体等での各部局を横断する「災害即応班」の設置検討など、組織の規模等に応じた体制整備に努める。

(3) より実践的な防災・危機管理体制を支える仕組みづくり

- ◆ 実践的マニュアルに基づく訓練や専門的研修などを通じた人材の育成、情報共有化の促進をはじめ、「人と防災未来センター」など高度な専門性を有する機関を活用した広域防災支援機能を強化する。
- ◆ 市町村がその役割と責任を的確に果たせるよう、例えば避難勧告・指示の意思決定を支援する専門的情報などを迅速、的確に提供できる仕組みづくりや、災害発生時に「人と防災未来センター」などとも連携し、必要に応じて市町村を機動的にバックアップするための専門チームの編成など、支援体制を強化する。

[海外事例]

○ 米国

- ・ カリフォルニア州では、広域応援等を考慮し、州、郡、市町等の災害対応組織の標準化を義務づけている（SEMS）。また、現場レベルではICSという共通の災害指揮体制がとられ、組織構造と用語の標準化が図られている。
- ・ カリフォルニア州では、緊急事態法に基づき、知事直轄の緊急事態局（OES）が設けられ、災害時等には、州のあらゆる機関と職員は局長に協力しなければならないとされている。
- ・ 郡市が大規模な被害を受けた場合、州緊急事態対策コーディネーター（課長級以下の公募職員）を派遣し、被害規模の判定、対策の優先順位の決定、資源配分等の対策を支援する。

論点4 国・地方等が防災情報を共有化するための役割分担や連携のあり方

[現状・問題点]

○ 防災情報システムの整備

- ・ 阪神・淡路大震災を教訓に、国や各都道府県において、それぞれ防災情報システムの整備等が進められてきた。
- ・ しかし、システムの仕様がまちまちで相互に連携が図られていないため、必ずしも広域防災体制の強化といった効果的な防災対策に結びついていない。
- ・ なお、本県では、平成14年4月から国との防災情報の共有化に向けた先行的取り組みとして、フェニックス防災システム端末の内閣官房、内閣府、消防庁への設置などを試行している。

○ 国と地方公共団体との間の情報伝達

- ・ 被害情報については、災害対策基本法において市町村から都道府県、都道府県から国への報告義務が規定されているが、国から地方への情報伝達については特段の定めがなされていない。

[課題]

○ 防災情報共有化の仕組みの構築

- ・ 大規模災害や広域災害時等においても、行政間の連携や支援を円滑に行うことができるよう、国や都道府県等の防災情報通信システムの標準化や、情報の収集・伝達の仕組み等の改善を図る必要がある。

[今後の方向]

(1) 通信手段や情報内容等に係る標準化の促進

- ◇ 国や地方公共団体の防災情報通信システムの相互接続や標準化、システムを活用した収集・伝達情報の標準化、防災体制や被害想定標準化などを通じて、国と地方間はもとより都道府県相互間も含めて、情報連携の促進を図る。

* なお、共有化の仕組みづくりにあたっては、Web化やGISなど情報技術の進展を踏まえ、経費負担等も考慮しつつ、できるところから着手するとともに、国、都道府県、市町村で必要となる情報レベルの違いにも配慮するなど、効率的な情報の収集・解析・伝達・提供機能について十分考慮する。

* あらゆる情報を共有化すれば、かえってオーバーフローの状態となり、重要な情報が見過ごされるリスクも生じるため、各防災関係機関のニーズを踏まえた選択的共有化や、情報を活用しやすい形に変える仕組みなどについて工夫する必要がある。また、パスワードをはずせば広域運用に切り替わるといった方法なども検討すべきである。

(2) 情報の収集・伝達の仕組み等の改善

- ◇ 現地の実情を知る都道府県に情報を集約して災害対策活動を総合的、広域的に展開できる体制を強化するため、各機関の役割と責任を明確に位置づけ、国との間の情報の双方向性の徹底（国で収集した情報の自治体へのフィードバック）、実動機関から都道府県への通報の徹底を図る。
- ◆ 災害情報を迅速、的確に収集・伝達、活用することができるよう、都道府県や市町村の24時間監視・即応体制を整備するとともに、被害予測、映像分析実被害情報等を活用した被害の全体状況の分析手法の高度化や、時間軸を考慮した被害情報のプライオリティの明確化を図る。
- ◆ 災害対策本部レベルはもとより災害現場においても、円滑に組織間調整がなされるよう、消防、警察、自衛隊等の情報連携の徹底を図る。

[海外事例]

○ 米国

- ・ カリフォルニア州の防災情報ネットワークは、インターネットを基本にしており、市販のソフト（ロータスノートで統一）を利用し、表はエクセル、文書はワードで統一している。これは、各機関が独自に情報・通信ソフトを開発した場合、他の機関のネットワークと接続できないこと、改修する場合に多くの経費を要すること、機器操作の訓練が別途必要になることなどの理由によるものである。

論点5 災害救助法に基づく応急救助の運用の見直し

[現状・問題点]

○ 災害救助法の施行

- ・ 災害が発生した場合、災害救助法に基づく応急救助の実施が被災者支援に大きな役割を果たしているが、同法は昭和22年に制定されて以来、大幅な見直しはなされていない。
- ・ 阪神・淡路大震災では、避難所―応急仮設住宅―恒久住宅といったいわゆる単線型の支援が原則とされ、例えば家賃補助については復興基金を活用したほか、避難所をはじめ多くの救助に係る期間延長や単価の引き上げ、応急仮設住宅の規格・設備、入居者選定、賃貸住宅の借り上げ、ブルーシートによる応急修理、インフルエンザワクチンの投与をはじめ、あらかじめ国で定めた救助の一般基準により難しい場合が多く、国との協議に相当の時間と労力を要した。
- ・ その後、地方分権一括法の施行に伴い、法適用にあたっての大臣協議が不要とされるなど、運用面では一部見直しがなされている。
- ・ なお、国において、平成12年度に大規模災害救助研究会が設置され、災害救助のあり方について検討が行われたが、必ずしも十分な見直しには至っていない。

[課題]

○ 被災者や地域の実情に沿った応急救助の実施

- ・ 社会の成熟化や高齢社会の進展を踏まえ、個々の被災者の実情に沿ったきめ細かな救助を、多様な選択肢を提示しつつ、より迅速かつ的確に実施する必要がある。

[今後の方向]

(1) 災害救助法の運用に係る都道府県知事の裁量の幅の拡大

- ◇ 災害の種類、態様によっては、あらかじめ国で定めた救助の一般基準により難しい場合が少なくなき、その場合には、国（厚生労働省）と協議を行い特別基準を設定する必要があるが、一定の救助水準の確保にも配慮しつつ都道府県知事の裁量の幅を広げることにより、応急仮設住宅のほか、民間住宅の一時借り上げや家賃補助、住宅の応急修理制度の充実等、復旧・復興対策との連続性にも留意しつつ、被災者や地域の実情に沿った弾力的な措置を速やかにとることができるようにする。

(2) 災害救助のあり方の抜本的見直し

- ◇ 阪神・淡路大震災等の際の救助の実態や、その後の被災者生活再建支援制度、被災者住宅再建支援制度の整備の進展等の新たな動きを踏まえて、災害救助のあり方の抜本的見直しを検討する。

- * 応急救助の仕組みや体制の検討にあたっては、応急対策と復旧・復興対策は連続して一体的に実施されるべきものという観点から、被災者の生活再建や住宅再建支援、さらには復興まちづくりのビジョン等も視野に入れて、総合的、体系的に捉える必要がある。
- * とりわけ、災害により、一定レベル以上の生活再建や大量の住宅建設等の需要が発生した際は、そのこと自体が大きな社会性、公共性を持つ課題になることについて、国民的合意を形成するよう訴えていく必要がある。
- * 大量の応急仮設住宅の早期供給について、供給の仕組みや仕様等により一定の期間短縮は可能であるが、それだけでは限界もある。既存資源の有効活用という観点からも、住宅の補修制度の充実（例えば被災者による業者選択や施工工程の標準化など）や、応急救助の期間に限定して、民間住宅の家賃補助をすることも効果的であると考えられる。ただし、その規模によっては既入居者も含めた家賃相場の値上がりのリスクを回避するための方策の検討が必要になるほか、恒久的な住宅の確保対策を含めて、様々な選択肢の全体像を整理することも必要である。
- * 被災地の状況によっては、地域経済への効果という観点からクーポン券方式の採用も考えられる。
- * 地震発生後の対策に係る負荷を軽減するうえで、県民一人ひとりの自助努力も必要であり、例えば住宅の耐震診断・補強への支援等のあり方についても、こうした観点を踏まえて検討する必要がある。

【海外事例】

○ 米国

- ・ ノースリッジ地震では、①応急危険度判定（米国では法律に根拠がある）の結果を地図情報システムに入力し、被害の大きい地域を郵便番号（ごく狭い地域に細分化されている）とリンクさせたデータベースを構築する ②被災者の住所とデータベースの郵便番号を照合し、食料購入用クーポン券や小切手を支給するという方法もとられた。
- ・ 住宅に関しては、補修補助（1万ドルまで）、代替住宅の家賃補助（持家の場合3箇月、借家人の場合1箇月、ただし18箇月まで延長可能）などがある。
 なお、FEMAが震災後、住宅支援に関する申請をチェックしたところ、虚偽申告が約1割にのぼり、それに対しては罰則が科せられ返還措置も講じられたといわれる。
- ・ ノースリッジ地震と阪神・淡路大震災では、被害規模に格段の差があり（例えば米国では家屋の被害認定に延べ1万人の職員が動員されたといわれるが、全半壊家屋数を比較すると、阪神・淡路大震災では18倍近い人員が必要）、必ずしも同様の手法で有効に対応できるとは言いきれない。
- ・ 被災者にきめ細かなサービスを提供するため、連邦及び州政府等が共同で災害申請センターを開設し、相談や申請に対応する。

論点6 災害対応における行政と民間の役割分担のあり方

[現状・問題点]

○ 防災NPOや自主防災組織等の活動

- ・ 災害対策基本法で、地方公共団体の住民は防災に寄与するように努めなければならないと定められており、阪神・淡路大震災後には同法が改正され、「自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、自発的な防災活動に参加する等」という責務の例示も追加された。
- ・ また、阪神・淡路大震災では、地域住民による救出・救助活動や、ボランティアによる活動が大きな力を発揮し、震災後、災害対策基本法においても国及び地方公共団体が実施に努めるべき事項として、「自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の環境の整備その他国民の自発的な防災活動の促進」が明記された。
- ・ さらに、消防組織法にも、国及び地方公共団体は、住民の自主的な防災組織が行う消防に資する活動の促進のため、消防に関する教育訓練を受ける機会を与えるため必要な措置を講じるよう努める旨、明記された。
- ・ 自主防災組織については、組織化が進んでおり（兵庫県の場合、平成7年4月に27.4%であった組織率が15年4月には92.9%（速報値）に上昇）、その継続的、安定的な活動を支える人材の確保と活動の一層の活性化が求められている。

(注) 内閣府の世論調査（平成15年5月）によると、自主防災組織に関心を持っている者が62.8%である。また、参加したい活動として3割以上の人あげたのは、①初期消火、救助、応急手当等 ②災害の知識や①の活動に関する講習 ③地域の人が参加する訓練 ④水、食料、生活物資の配布や避難所の運営である。

- ・ 災害ボランティア団体等による活動は、ロシアタンカー重油流出事故や東海豪雨などの際にも活発に展開され、特定非営利活動促進法の施行に伴い、防災を目的とするNPO法人も生まれている。
- ・ その活動は、被災地のニーズの変化に応じ、柔軟かつきめ細かく弾力的に対応できるというメリットを持ち、災害対応に果たす役割が増大している。
- ・ 一方で、災害時におけるこうしたNPO等の活動と行政との関わりについては、必ずしも明確ではなく、また、地域防災に携わる団体等を含めて安定的な協働関係が確立されるには至っていない。

○ 消防団の活動

- ・ 消防団は、「自らの地域は自らで守る」という精神のもと、地域防災の要として重要な役割を担っているが、社会環境の変化等に伴い、団員数の減少、高齢化、サラリーマン化など、さまざまな課題が表面化している。

[課題]

○ 行政と民間団体等との連携、協力体制の確立

- ・ 地域社会全体の災害対応力を高めるうえで、行政はもとより防災NPOや自主防災組織等がそれぞれの特性を十分生かしつつ、相互に連携、協力して活動する仕組みの構築について、その要否も含めて検討を進める必要がある。

○ 消防団の活性化の促進

- ・ 消防団の持つ地域密着性、要員動員力、即時対応力などの特性を踏まえ、団員がやりがいを持って活動することができるよう、地域のニーズを踏まえて今後の消防団に期待される役割について検討し、明確化する必要がある。

[今後の方向]

(1) 災害対応における行政と防災NPO等の協働の具体化

- ◆ 災害時における防災NPO等の役割、行政との関係等を具体化するうえで、それぞれの関係者が参画して、平常時と災害対応の諸段階における協働のガイドラインについて研究し、その結果を地域防災計画の作成プロセスにおいても反映して、合意形成を図ることができる体制や仕組みづくりを検討する。

(2) 自主防災組織等による住民主体の自律的な体制づくりの促進

- ◆ 災害時における避難所運営をはじめ、身近な地域レベルの災害対応に、自主防災組織など地域コミュニティの積極的な参画を求めることにより、日頃からの住民同士のつながりやマンパワーを生かし、市町村等と連携した住民主体の自律的な体制づくりの促進を図る。

(3) 地域における消防団の役割の充実強化

- ◆ 消防団は訓練や実戦経験を積んでいることから、平時から自主防災組織へのテクニカルサポートなどの指導、支援を行うほか、幅広く地域コミュニティ活動にも参画するなど、地域の安全・安心を支える要として、活動内容の充実強化を図る。

(4) 地域社会の安全・安心を支える団体等の活性化や連携の促進

- ◆ 地域社会の安全・安心を高めるため、地域に密着した消防団、住民を組織化した自主防災組織、民間団体である防災NPO、地域の一員としての企業（事業所）等の協議の場や交流の機会を設けて、それぞれの地域防災に果たす役割を踏まえ、活動の活性化や効果的な連携の促進のための仕組みづくりを検討する。
- ◆ 地域社会の安全・安心を支える団体等に対して、①防災情報員の設置をはじめ行政との情報連携の強化 ②防災学習の拠点づくりや研修機会の提供等を通じた人材育成（防災リーダー等）の支援 ③全国の先進的なモデル事例の紹介など、市町村と都道府県が連携し、総合的な支援方策を講じる。

[海外事例]

○ 米国

- ・ 米国では、各地域、コミュニティにおいて、行政、住民、企業・財界等で防災・減災に向けたパートナーシップを組み、防災・減災プロジェクトを計画、実行する場合に、連邦及び州政府が、助成や技術的なアドバイスをを行う「プロジェクト・インパクト」を実施している。
- ・ 日本の自主防災組織を参考に、ロサンゼルス市やオークランド市が地域コミュニティのボランティア組織を育成しており、地域の団体、企業等に働きかけ訓練を受けた者を地域ごとに組織化している。

○ イタリア

- ・ イタリアでは、ボランティア消防団が軽易な救急搬送業務などにも携わっており、いわば消防救急団として活躍している。
- ・ なお、イタリアでは、消防組織はもともと市町村レベルの管轄であったが、戦争に備えて、1941年以降、国レベルの管轄となった。内務省管轄下にある消防は、県消防指令部（県知事は官選）を中心に全国に拠点を持つほか、ボランティア消防団がいて、消防隊の活動のカバーや消防隊出動後の留守居役などを務めるといった仕組みがとられている。
- ・ 災害対応にあたっては、軍とボランティアの比重が大きく両者をどう組み合わせるかで有効活用するかということが課題とされている。

消防に係る補助金等について

1 補助金創設の経緯

- (1) 地方公共団体の事務を行うために要する経費は、地方財政法上、当該地方公共団体が全額負担することが原則とされ、消防事務については消防組織法にも明記され市町村消防の自主性が担保されている。
- (2) しかし、実際の地方財政の状況に照らして、国がその施策を行うため特別の必要があると認めるとき等は、地方公共団体に補助金を交付するとされており、消防に関する補助金は、この奨励的補助金として創設された。なお、当初の法律補助（消防施設強化促進法）のほか、順次、予算補助が追加された。

2 現状

- (1) 消防に関する補助金としては、消防防災施設等整備費補助金（消防防災施設整備費補助金と消防防災設備整備費補助金に区分）があり、防火水槽、消防ポンプ自動車、救助資機材などの整備に対して補助がなされている。これらについてはいずれも奨励的補助金である。
 - ① 補助率 3分の1（緊急消防援助隊用設備や地震防災対策特別措置法に基づくものなど、一部は2分の1）
 - ② 県内の補助実績（平成14年度）
99件 947,932千円
- (2) 平成15年6月の消防組織法改正で、緊急消防援助隊が法定され消防庁長官の出動指示などの規定が設けられたことに伴い、緊急消防援助隊の装備については義務的補助金に改められた。

なお、消防庁長官の指示を受けた場合の出動に要する経費については、地方財政法上の国庫負担対象経費とされ、消防組織法にも国で負担する旨、明記された。

3 問題点等

- (1) 消防防災施設整備費補助金と消防防災設備整備費補助金のいずれも、補助金額が5,000千円以下（政令市は50,000千円以下）の場合には、零細補助金として補助対象外とされ、また、補助金の枠が年々削減されているメニューも少なくない。
- (2) 一方、緊急消防援助隊の装備などは補助が認められやすいので、結果的に補助金獲得を念頭において登録をする傾向を助長している。
- (3) 補助金の申請等の手続きに、時間と労力を要する。

4 対応案

- (1) 奨励的補助金
 - ① 消防事務は市町村の自治事務であり、本来、市町が地域の実情等を勘案し、主体的に施設や設備の整備を進めるべきものであるが、これまで地方財政の状況等

から、国庫補助金は、市町村の消防施設の計画的整備や消防力の均衡的向上に一定の役割を果たしてきたと評価される。

- ② しかし、本来、責任や権限と財源は一致させるべきものであり、市町村の消防力が相当に充実してきたなか、市町村への税源委譲等の道筋がつき、現行の行政水準の維持、確保に支障が生じない場合は、地方分権推進の一環としての国庫補助金等の整理・合理化の動向に留意しつつ、奨励的補助金については、基本的に縮減・廃止も含めて今後の方向を検討することが考えられる。
- ③ ただし、市町によっては、特に設備の更新等について補助金が得られることを前提に予算措置を認める傾向もみられることから、各市町において、正当な事業評価の仕組みを確立し、消防力の重要性に鑑み、少なくとも従来 of 整備水準を後退させることにつながらないように十分留意する必要がある。
- ④ なお、各市町で装備に著しいばらつきが生じることになれば、大規模災害や広域的災害時に支障が生じるおそれがあるが、これについては、一つの参考指標として、消防庁が定める消防力の基準（市町の考え方を踏まえて見直す予定）のなかで、おおまかな整備の目安を示すとともに、最低限必要な規格の標準化、統一化を図ることで対応できるものと考えられる。

(2) 義務的補助金及び国庫負担金（緊急消防援助隊関係）

- ① 緊急消防援助隊については、市町村の対応能力を超えた大規模災害や特殊災害への対応を想定して設けられた制度であり、市町村消防の原則を維持しつつ、国としての一定の役割と責任を果たそうとするものである。
- ② 消防組織法でも「緊急消防援助隊の編成及び施設の整備等に係る基本的な事項に関する計画」に基づく施設整備費については、国が補助する旨、明記されている。
- ③ 国としての役割、責任に応じた財政負担を求めることは、必ずしも地方分権に反するものではなく、これについては他の補助金と同列に論ずることは妥当ではなく、地方分権推進計画にいうところの「国策に基づく国家補償的性格を有するもの」として整理されるべきものと考えられる。
- ④ また、消防庁長官の出動指示を受けた場合、緊急消防援助隊の出動は法的義務としてなされることから、出動に要する経費については、国庫負担金として、国で責任を持って対応すべきものと考えられる。