

沖縄県における消防の広域化について

— 地理的要因と社会的要因に関する一考察 —

Expanding the size of municipality fire services in Okinawa prefecture

— Consideration of a geographical factor and the social factor —

五十嵐 信彦¹⁾・田港 朝大²⁾

Nobuhiko IGARASHI and Tomohiro TAMINATO

平成18年の消防組織法の改正を契機に、多くの都道府県で消防組織の広域化が進められて来た。全国的に見ると、平成3年には936に達した消防本部の数は市町村合併等の効果もあって、広域化の期限とされる平成24年度末には791となったが、当初の広域化の目標には遠く及ばない。

沖縄県については、平成22年4月に県内各自治体の代表からなる「沖縄県消防広域化等研究協議会」を発足させ検討を行ったが、県が提示した全県を一つの消防本部に統合する案は那覇市をはじめとする主要な自治体の反対によって頓挫した。

沖縄県は島嶼県であるという地理的な要因から消防の広域化に対するニーズは高いと指摘されていた。本稿ではこの地理的な要因に加え、基地の存在が消防の組織、活動に及ぼす影響に着目し、それが沖縄県において消防組織の広域化を推進する一つのファクターになることに論及した。

基地の早期返還が最善の策であるが、当面は広域化の早期実現によって沖縄県の消防力の向上を図る必要がある。

(本稿は田港の平成24年度卒業研究「沖縄県における消防広域化」に五十嵐が現地調査、消防関係者への聞き取りを行い、加筆、修正を加えて作成したものである)。

1 消防の組織と広域化

1. 1 はじめに

我が国の消防組織について、消防組織法は第6条に

連絡先：五十嵐信彦 noigarashi@cis.ac.jp

1) 千葉科学大学危機管理学部危機管理システム学科
*Department of Risk and Crisis Management System,
School of Risk and Crisis Management, Chiba Institute
of Science*

1) 千葉科学大学危機管理学部環境危機管理システム学科卒業
*Graduate of the Department of Risk and Crisis Management
System, School of Risk and Crisis Management, Chiba Institute
of Science*

(2013年10月3日受付, 2013年12月16日受理)

「市町村は、当該市町村の区域における消防を十分に果たすべき責任を有する」と市町村の消防責任を定め、7条以下で、市町村の消防の管理、費用、消防機関、職員等に関する規定を置いている。また、災害対策基本法第5条2項には「市町村長は、前項の責務を遂行するため、消防機関、水防団その他の組織の整備並びに当該市町村の区域内の公共的団体その他の防災に関する組織及び自主防災組織の充実を図るほか、住民の自発的な防災活動の促進を図り、市町村の有する全ての機能を十分に発揮するように努めなければならない」と定められ、市町村には災害等から住民を守るための消防組織の整備を行う第一次的な義務があるとされる。そして、都道府県、国は市町村の消防活動を支援し、大規模災害等で市町村が義務を果たせない場合にこれを補完するという体制をと

っている。

しかし、消防組織の根幹が定められた昭和20年代から半世紀以上が経過し、交通の発達、都市化、大規模災害の増加、さらには少子高齢化や人口の減少などの社会的要因の変化、さらには地方分権、市町村合併の推進、国や自治体の財政の悪化といった問題も生じた。これに加え、市町村消防を原則として来た結果、消防本部間の消防力等の格差が顕在化し、それらを是正する必要から消防組織の再編が大きな政策的課題となった。

1. 2 消防本部の数

昭和24年に206であった消防本部の数は、1953年(昭和28年)の町村合併促進法施行、1956年(昭和31年)の新市町村建設促進法を契機とする「昭和の大合併」、1970年代中葉までの高度成長期の合併ラッシュ等を経ながらも増加し、平成3年にはついに936本部となった。その後、1995年(平成7年)の合併特例法の改正に始まる2003年(平成15年)から2010年(平成22年)の期限までの「平成の大合併」等もあり、市町村の自治体の規模自体が拡大し消防本部が統合され、また、自治体間での一部事務組合の設置、事務委託の拡大、広域連合の設立等も一定程度進み、消防本部の数は徐々に減少して平成18年4月には811本部となった¹²。

国は、平成18年に消防組織法を改正したが、その第4章において、敢えて広域化に関する一章を設け、広域化の推進に向けた強い姿勢を見せ、後述の施策を講じたことも相まって、広域化の期限である24年度末には791本部にまで減少している³。

1. 3 消防本部の規模

わが国の戦後の消防行政は、市町村消防を原則として消防本部と消防団を両輪として発展してきた。昭和30年代以降、消防本部を持たず消防団のみで消防業務を行う非常備消防町村等の解消に向け、消防本部の設置を進めた。その結果、昭和45年には、常備化率は30%程度でありながら消防本部の数は756に上った。その内訳は単一の自治体が設立する単独消防が698で、複数の市町村からなる組合消防は58であった。

その後、組合消防の拡大により常備化率も高まったが、地域の事情等によって中小規模の消防本部は依然として多く、市町村合併等による本部数の減少は一定程度あったものの、広域化への要請は依然として強く存在した。

一口に消防本部と言っても、その実態は大きな規模の違いがあり、東京消防庁のように職員数18000人という消防本部がある一方で、職員数が20人以下というような消防本部も複数存在する。また、平成の大合併が一段落した後も、管轄人口10万人以下の小規模消防本部がなお全国の消防本部の63%を占める等広域化を図る必

要性は依然として大きかった。消防本部の規模の格差の大きさと、多数の小規模消防本部の存在は消防行政が長年努力してきたが解決できなかった課題である。

1. 4 小規模消防本部の課題

平成18年2月1日に提出された「市町村の消防の広域化の推進に関する答申」(以下「答申」と記す)には、広域化の必要性の前提となる小規模消防本部の課題について記されている⁴。

要約すれば、広域化がとりわけ必要と考えられる小規模消防本部の課題としては、

- ① 消防力の整備指針に基づき算定される職員数の充足率が全国平均よりも低く、出動要員に十分な余裕がないため、第一次出動でほぼすべての部隊が出払うこととなり、当該火災等への2次以降の出動や他の火災等への対応が困難であること
- ② 財政規模が一般的に小さく、機械器具購入費も限定され、はしご車、救助工作車等の高度な車両・資機材の導入に困難を伴う場合があること
- ③ 職員数が少ないため、火災原因調査や立入検査といった予防行政の分野について専門的な人材の養成・確保が困難であること
- ④ 人事ローテーションが設定されにくいことから職務経験が不足しがちであることに加えて、職員の年齢構成に不均衡も生じやすいこと

といった指摘がなされている。

1. 5 消防の広域化の必要性と国による推進

消防は、災害や事故の多様化及び大規模化、都市構造の複雑化、住民ニーズの多様化等の消防を取り巻く環境の変化に的確に対応し、住民の生命、身体及び財産を守る責務を全うする必要がある。しかしながら、上記のように、小規模な消防本部においては、出動体制、保有する消防車両、専門要員の確保等に限界があることや、組織管理や財政運営面での厳しさが指摘される。こうした課題を克服するには、広域化によるスケールメリットの活用が有効である。

また、日本の総人口は、平成17年度に戦後初めて減少に転じており、今後も少子化の進行により将来人口の減少が予想され、一般的に現在の各消防本部が管轄する人口も減少すると考えられることから適切な規模への消防組織の再編が望まれる。さらに、様々な高度化する消防事務へのニーズに的確に対応するため、消防の広域化による庶務・通信等に要する人員の一元化や現場消防力の強化が必要とされる⁵。

このような状況から、市町村の消防の体制の整備及び確立を図るためには、消防組織の再編が不可欠であり、その有効な手段として市町村の消防広域化を推進する必

要があるとき、平成18年の通常国会にて消防組織法を改正し、全国規模で消防の広域化が強力に推進されることとなった。

改正された消防組織法では、新たに第4章として「市町村の消防広域化」が設けられ、消防の広域化の定義(31条)、消防庁長官による基本指針の作成(32条)、都道府県知事による推進計画の作成、都道府県知事の関与等(33条)、関係市町村等による広域消防運営計画の作成等(34条)、国の援助(35条)についての規定が新設された。

法律の施行を受け、消防庁は、平成18年7月12日、消防組織法第32条第1項に基づく「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。以下「基本指針」と記す)を策定・公表した。

この基本指針では具体的な広域化のスケジュールが明らかにされ、都道府県は、広域化の対象となる市町村(以下「広域化対象市町村」と記す)の組合せ等を内容とする推進計画を遅くとも平成19年度中には定め、広域化対象市町村は推進計画策定後5年度以内(平成24年度末まで)を目途に広域化を実現するよう求められた^{6,7}。

また、広域化の規模については、消防本部の規模が大きいほど望ましいとして、消防力、組織体制、財政規模等に鑑み、管轄人口おおむね30万以上の規模を一つの目標とすることが適当であるとした⁸。但し、人口要件は絶対のものではなく、島嶼部などの地理的条件、交通事情等の地域事情への配慮や広域化に伴って消防本部の対応力が低下しないようにすべきとも記された。

1. 6 消防広域化の方式

「答申」では消防広域化を実現する方式に関して「これまで、市町村において消防の広域化を図る場合にあっては、これまで一部事務組合、事務委託、広域連合といった方式が採られてきた(表1参照)が、今後の広域化に当たっては、例えば、一部事務組合方式については、構成市町村間での効果的な意見集約に配慮すべきこと、事務委託方式については、地域の委託市町村側の消防防災体制への関与を確保すべきことなどそれぞれの方式の抱える特徴を十分踏まえつつ、対応していくことが重要である」と述べる⁹。

1. 7 広域化により期待できるメリット

同じく、「答申」では上記の方式により広域化が実現した場合のメリットについて下記の諸点が挙げられている。

- ① 住民サービスの向上
初動消防力、応援の充実 現場到着時間の短縮
- ② 人員配備の効率化と充実
現場要員の増強 予防業務・救急業務の高度化・専門化
- ③ 消防体制の基盤の強化
高度な消防設備、施設等の整備 適切な人事ローテーションによる組織の活性化

また、広域化実現のための課題として

- ① 消防の体制整備
広域消防運営計画の作成 広域化後の一元的・効果的な人材育成、組織編成や出動体制の確保

表1 広域化の方法

<p>事務の委託</p> <p>○制度の概要 普通地方公共団体の事務の一部の執行管理を他の普通地方公共団体に委ねる制度である。 普通地方公共団体は、協議により規約を定め、事務を委託する。 事務の委託の成立により事務の受託をした普通地方公共団体又はその機関が当該事務を処理することとなり、委託をした普通地方公共団体が自ら当該事務を管理執行したのと同様の効果を生ずる。事務の委託により、当該事務についての法令上の責任は、受託をした普通地方公共団体又はその機関に帰属することになり、委託をした普通地方公共団体は、委託の範囲内において、委託した事務を執行管理する権限を失うこととなる。</p> <p>○経費の負担 委託事務に要する経費は、委託をした普通地方公共団体が受託をした普通地方公共団体に対する委託費として負担し、その経費の支弁の方法は規約の中で定める。</p>
<p>広域連合</p> <p>○制度の概要 地方公共団体が広域にわたり処理することが適当な事務に関し、広域計画を作成し、その実施のために必要な連絡調整を図り、及び事務の一部を広域にわたり総合的かつ計画的に処理するために協議により規約を定め、都道府県が加入するものについては総務大臣その他のものについては都道府県知事の許可を得て設ける特別地方公共団体。 一部事務組合と比較し、国、都道府県等から直接に権限等の委任を受けることができることや、直接請求が認められているなどの違いがある。 広域連合が共同処理するものとされた事務は、関係地方公共団体の権能から除外され、広域連合に引き継がれる。その事務に係る条例、規則等は当該広域連合が制定することとなる。</p> <p>○経費の負担 広域連合の経費は、規約の中で定める。広域連合の構成団体が分担する場合は、その割合を構成団体の人口、面積、地方税の収入額、財政力その他客観的な指標に基づき定める。</p>

総務省消防庁 消防・救急課編 「消防広域化関係資料」(平成25年7月)に基づき作成

- ② 市町村長と消防本部の一体性の確保
 - ③ 防災・国民保護部局との連携・協力
 - ④ 消防団との連携・協力
- 等の重要性が指摘されている。

1. 8 広域化のスケジュールと成果

当初の広域化のスケジュールでは、平成19年度中に各都道府県が広域化推進計画を作成することになっていたが、ほとんどの都道府県で年度中に作成され、以後、計画に基づき関連市町村等による協議会が設置された。

都道府県が策定する推進計画は47都道府県のうち新潟、鳥取を除く45都道府県にて作成された。仮に45団体の推進計画に基づく広域化が全て実現すれば、平成19年4月現在807あった消防本部数は229本部に減少し（未作成の2県を含む）、非常備町村（平成25年4月1日現在全国で9都府県36町村）は東京都の利島村、新島村、神津島村、御蔵島村、青ヶ島村、小笠原村）を除き全て解消される見込みとなった¹⁰。

なお、45団体の推進計画のうち、広域化対象市町村の組合せを都道府県全域を管轄区域とする1の消防本部とする都道府県は13団体であり、市町村消防から所謂都

道府県消防の体制への変更を計画した¹¹。

都道府県の推進計画に基づき、平成20年度以降、全国的に関係市町村による協議が進められたが、広域化への理解は一定程度進んだものの、市町村の利害等が必ずしも一致せず、期限も短く設定されていたことから、現在までに広域化を実現できた例は限定的で、平成18年消防組織法改正以降の広域化の実績を見ても、平成25年7月1日現在、27ブロックが広域化し、4町村が非常備を解消するにとどまっている。

また、今後の広域化の見込みとしては、平成25年度中奈良県ブロック（平成26年4月1日発足予定）、平成26年度以降には11ブロックが広域化され、平成25年度末の757消防本部（管轄人口10万人未満：452消防本部）から739消防本部（管轄人口10万人未満：436消防本部）に減少する見通しとされた¹²。

2. 沖縄県における消防の広域化

2. 1 沖縄県の現状

2. 1. 1 位置・地勢

沖縄県は日本列島の南西端に位置し、1200kmに及ぶ南西諸島のほぼ南半分を占めている。最も面積が大きい



図1 沖縄県の行政区分

沖縄本島も1,208.29km²で大小160の島々から構成されている。県土全体の面積は約2274km²で、香川県、大阪府、東京都について4番目に小さい県である。

2. 1. 2 歴史・社会

14世紀以降、琉球王朝が支配し、中国への進貢、日本、東南アジアとの交流を通じ繁栄したが、17世紀に薩摩藩の侵攻により薩摩藩の支配下となる。その後、明治に入り「琉球処分」を経て沖縄県となるが、太平洋戦争では米軍の上陸により日本国土唯一の陸戦場となり県民の4人に1人が死亡するという大きな被害を受けた。戦後は米国の施政権下にあり昭和47年(1972)に我が国に返還されたが、依然として基地負担が重く、県土の10%、沖縄本島に限れば18%を占めている¹³。

2. 1. 3 沖縄県における消防本部の現状

現在、沖縄県には、市町に消防職員を置く消防本部が11本部と複数の市町村からなる組合消防本部が7本部の合計18本部で県下の消防行政を担っている^{14,15}。

しかし、離島の12町村には消防本部が置かれておらず、全国に37ある非常備町村の3分の1を沖縄県が占めていることになる¹⁶。

沖縄県の消防本部の状況を全国平均と比較すると、小

規模な組織で予算規模も小さく、管轄人口は少なく管轄面積も小さいという顕著な傾向が見られる。人口規模が類似する県(13県)と比較してもその傾向は同様である。全国消防長会平成19年版消防現勢に基づき沖縄県が検討したところ、沖縄県の消防本部1所あたりの職員数は82人で、人口規模類似県(沖縄県の人口と比べ上下20%以内の県)の142人、全国平均の198人に比べ著しく少ない(表2参照)。同様に、管轄人口規模別に消防本部数を比較してみると、沖縄県は国が広域化の基準とした管轄人口10万人以下の消防本部の割合が77.7%に上り、人口類似規模県よりも10%、全国平均よりも17%高い。18の消防本部のうち、30万以上の管轄人口を有する本部は那覇市のみで、10万人以上でも沖縄市、浦添市、うるま市が加わるに過ぎない。小規模消防本部の割合の高さは沖縄県の広域化の要請の高さの大きな理由である¹⁷。

表2 職員数別消防本部数 (H19.4.1現在)

(単位 人)

	50人以下	51人～100人	101人～200人	201人以上	計	1本部平均職員集
沖縄県	7 38.9%	7 38.9%	3 16.7%	1 5.6%	18	82
人口規模類似県	25 15.7%	46 28.9%	55 34.6%	33 20.8%	159	142
全国	112 13.9%	251 31.1%	268 33.2%	176 21.8%	807	198

全国消防長会平成19年版消防現勢より沖縄県が作成した表を一部改め作成した(人口規模類似県は沖縄県人口の±20%の人口を有する13県のデータである)

表3 管轄人口規模別消防本部数 (H19.4.1現在)

(単位 人)

	3万人未満	～5万人未満	～10万人未満	～30万人未満	30万人以上	計	1本部平均職員集
沖縄県	4 22.2%	2 11.1%	8 44.4%	3 16.7%	1 5.6%	18	76128
人口規模類似県	24 15.1%	38 23.9%	44 27.7%	39 24.5%	14 8.8%	159	107600
全国	108 13.4%	152 18.8%	225 27.9%	241 29.9%	81 10.0%	807	159563

全国消防長会平成19年版消防現勢より沖縄県が作成した表を一部改め作成した(人口規模類似県は沖縄県人口の±20%の人口を有する13県のデータである)

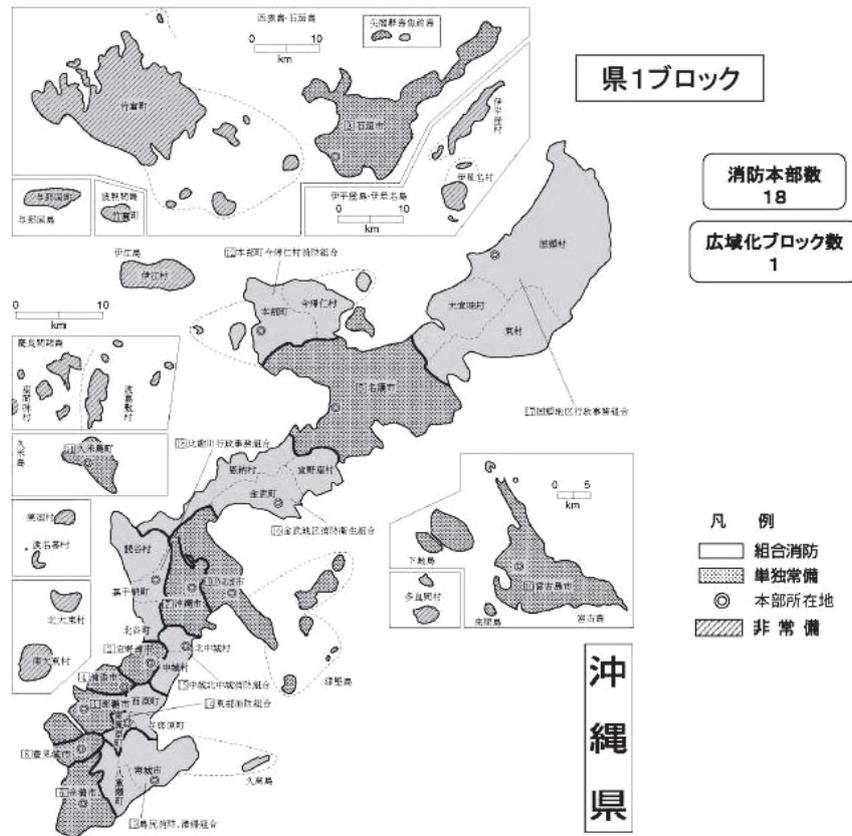


図2 沖縄県の消防本部の現状（出所 総務省消防庁 都道府県の広域化推進計画より）

2.2 沖縄県における消防広域化の検討

広域化を進める国の方針を受けて、沖縄県では平成19年5月に、沖縄県消防広域化推進計画検討委員会を設置、平成20年3月に「沖縄県消防広域化推進計画」を作成した。

平成20年3月に策定された「沖縄県消防広域化推進計画」によれば、沖縄県の消防体制のあり方を考える上で留意すべき事項として、各市町村及び消防本部間の住民サービスの格差、災害や事故等の大規模化・多様化への対応、高齢化の進行や消防・救急需要の増加、県民の生活や行動範囲の拡大及び観光客の増加等が挙げられている。

そして、「これらの留意点を踏まえて、各市町村は基本的に消防力の整備指針を目標として消防責任を果たしていく必要がある、消防基盤の整備は市町村の枠を越えて、公平な見地から地域の実情に即した体制として整備していくことが望まれる」とし、さらに沖縄県の消防力が全国平均に比べて大きな差があることから、「県全域で全国水準の消防力を確保するためには、非常備町村の常備化を含めて、合理的な手段として思い切った広域化を進め

必要がある」と広域化を実現する強い意欲が示された。

また、具体的な広域化対象市町村の組合せとして、「基本指針」で示された目標である1消防本部の管轄人口30万人以上を目途とし、合併構想市町村の組合せや二次救急医療圏との整合等を勘案し、①全県を一つの消防本部の下に統合する案と②県内を分割して2つの消防本部を設置する案（浦添市、西原町以南に宮古諸島、八重山諸島及び下記を除く周辺離島を加えて1消防本部とし、宜野湾市、中城村以北に県北部の伊平屋村、伊是名村、伊江村を加えて1消防本部とする案＝図3）の2案を比較検討した結果、②の2ブロック案の分割境界線は連続した市街地となっていることや消防指令センターの共同運用面、組織管理や財政運営上のスケールメリット等の利点から①の1ブロック案がより合理的と判断し、消防広域化組合せは県域1ブロックとすると決定し、広域化のための研究協議を開始することとなった。

平成22年4月に県内全市町村の参加による「沖縄県消防広域化等研究協議会」が設立され、同協議会における協議結果を踏まえ、同年4月に県内38市町村により「沖縄県消防広域化推進協議会」が設立され、平成25年度か

らの消防広域化の実現に向け、市町村長で構成される協議会、副市町村長及び消防長等で構成される幹事会、市町村の担当課長等が分野別に議論を行う専門部会等の3つの段階において広域化後の組織、財政、人事、住民サービスのあり方等について協議が行われた。

しかし、研究協議の結果、3市（浦添市、うるま市、宮古島市）が、将来的な財政負担増の不安（うるま市、浦添市、宮古島市）、広域化によるメリットが少ないこと（浦添市、宮古島市）等の理由で不参加を発表し^{18,19,20}、さらに、平成23年11月1日、県下最大の人口を抱える那覇市も不参加を表明した。

2.3 那覇市の不参加と今後の対応（那覇市長コメント）

那覇市は平成23年11月1日に「沖縄県の消防広域化への不参加について」に関する市長コメントを発表し、消防広域化への不参加を表明した。

コメントによれば、那覇市は、平成22年4月に発足した「沖縄県消防広域化等研究協議会」への参加を経て、その時点で既に不参加を表明した3市（浦添市、うるま市、宮古島市＝筆者注）を除く県内38市町村で構成される「沖縄県消防広域化推進協議会」での協議に加わり、消防広域化に伴う諸課題等の整理を進めてきたが、副市長を委員長とする「那覇市消防広域化等検討委員会」におい



図3 沖縄県消防広域化推進計画組み合わせ案（2）

て、9月2日、「本県の目指す消防広域化は、不確定要素が多く、将来的な広域本部派遣人員の増加に伴う本市の現場配置人員の減員や負担金の増加などが強く懸念され、また、広域化による組織体制が磐石ではなく、現行以上の消防力が担保される保障がないことから、同委員会として、本市は消防広域化に参加すべきではない」と結論づけたと記されている。

また、「那覇市議会においても、去る6月定例会及び9月定例会において、与野党を問わず消防広域化に対する強硬な反対意見が示され、現時点では、到底、議会の理解が得られる状況ではない」等の事情もあり、「消防広域化の理念については全く共感するものの、現行制度下においては、本市としての明快な展望を持つことができない

いため、本日、消防広域化に参加しないことを決定しました」と結論付けている。

しかし、「しかしながら、このことは、本市として、将来にわたり消防広域化にかかる議論を閉ざすものではありません。現在、他府県において、全県を1ブロックとする消防広域化の事例が見出せないなかにあつて、今後も、国により、さらに積極的に推進されるのか、また、その実現に向け、新たな制度的な枠組が示されるのか、状況の推移を注視したいと思います。そのうえで、改めて、市民の安心安全を確保し、かつ、消防行政を効率的に展開する観点から、適切に対処していきたいと考えています」と、将来的な広域化への参加の可能性は維持する姿勢を示している。

表4 沖縄県の自治体の人口と広域化への対応

1	那覇市	315,954	不参加
2	沖縄市	130,249	
3	うるま市	116,979	不参加
4	浦添市	110,351	不参加
5	宜野湾市	91,928	
6	名護市	60,231	
7	豊見城市	57,261	
8	糸満市	57,320	
9	宮古島市	52,039	不参加
10	石垣市	46,922	
11	南城市	39,758	
12	読谷村	38,200	
13	南風原町	35,244	
14	西原町	34,766	
15	北谷町	27,264	
16	八重瀬町	26,681	
17	中城村	17,680	
18	与那原町	16,318	
19	北中城村	15,951	
20	本部町	13,870	
21	嘉手納町	13,827	
22	金武町	11,066	
23	恩納村	10,144	
24	今帰仁村	9,257	
25	久米島町	8,519	
26	宜野座村	5,331	
27	国頭村	5,188	
28	伊江村	4,737	
29	竹富町	3,859	
30	大宜味村	3,221	
31	東村	1,794	
32	与那国町	1,657	
33	伊是名村	1,589	
34	南大東村	1,442	
35	伊平屋村	1,385	
36	多良間村	1,231	
37	粟国村	863	
38	座間味村	865	
39	渡嘉敷村	760	
40	北大東村	665	
41	渡名喜村	452	

2010年10月1日の国勢調査による。

表5 広域化協議に不参加を表明した自治体の割合

県人口	1,392,818
不参加自治体の人口	595,323
割合	42.70%

県下最大の都市である那覇市が離脱したことで、全県を対象とした広域化の議論は頓挫し、平成23年度末をもって沖縄県消防広域化推進協議会は解散した。人口30万都市の那覇に加え、人口10万を超える3市のうちの2市（うるま、浦添）が不参加となったことで、残された自治体の負担が増加し、同時に広域化のメリットが不透明になったためである。

先に協議会から離脱したうるま市、浦添市、宮古島市に加え那覇市が離脱し37市町村となった場合のシミュレーションでは、29市町村で費用負担増、8町村は費用負担減になると試算。人員配置の適正化により、現場活動人員は、38市町村の場合138人の増加を見込んでいたが、37市町村では105人増にとどまると試算されている²¹。

3. 沖縄県における広域化の必要性①（地理的要因）

しかし、沖縄県の地理的条件を考慮すれば、広域化を推進する必要性は非常に高いと思われる。「沖縄県消防広域化推進計画」では広域化を推進する必要性について①出動体制 ②人事管理 ③財政運営 ④地理的特性 ⑤消防無線のデジタル化への対応 ⑥社会環境の変化と6つの理由を挙げている²²。

3. 1 島嶼県の特性

消防の運営に大きな影響を及ぼす沖縄県の地理的特性として、次の点が挙げられている。

- ① 県全体が島嶼県であること。
- ② 広大な海域に大小さまざまな有人離島が散在すること。

上記は、全国の中でも沖縄県が有する最も特徴的な地理的特性である。本土から海を隔てて500km以上も離れているので、地震・津波等の大規模災害が発生した場合、他県の応援を求める上では非常に困難な状況がある。

3. 2 地理的特性に関する課題

過去の大規模災害発生時の状況から明らかなように、地震等の大規模災害発生時には被災市町村の消防力はもとより、被災県全体の消防力によっても対応困難なケースが多い。そのため、国は緊急消防援助隊の制度を発足させ、県域を越えた消防応援体制を構築した。

しかし、沖縄県は海を隔てているため、県外からの応援の到着には、早くても数日を要すると考えられる。したがって、応援が到着するまでの間、県内にある消防・警察・自衛隊等防災関係機関が、その装備資機材・人員等を総動員して災害応急対策にあたらなければならない。その場合、限られた消防資源を必要としている地区にいかにか効率良く投入するかが重要であるが、それには小規模な消防本部が林立する場合と比べ、広域化された大規模な消防本部の方が明らかに有利である。

また、県内の非常備消防町村においては、消防団は役場職員が団員を兼ねている場合が多く、災害時には自治体職員として災害対策に追われ、消防団活動がほとんどできないと考えられる。また、消防ポンプ等の消防資機材も少ないなどの課題もある。

大規模災害への対応を考えたとき、消防はその組織規模及び体制が大きく広域的であることが非常に有利となる。管轄区域が広域であることによって、広範囲の被害情報が把握でき、消防隊の出動体制も統一された指令の下に多くの署所から効率的に運用できるからである。

また、仮に緊急消防援助隊の応援要請が必要な事態である場合、県内の被災状況や消防の対応力と必要な応援隊数を早急に把握し、代表消防機関と県との間で連絡調整を行う必要があるが、消防本部の数が少なくなるほど情報の把握と連絡調整は容易になると考えられる。

さらに、離島の常備消防市町村で大規模災害が発生した場合の応援要請には、離島消防本部から消防相互応援協定に基づいて本島の消防本部に対して要請されたり、離島市町村長から災害対策基本法に基づいて他の市町村長に対して要請されたり、又は県知事に対して要請されたりなど様々なルートがあり、情報が交錯するおそれがある。しかし、沖縄本島と先島等の離島を含めた広域消防体制をとることによって、消防本部が管轄区域内の災害として対応できるため、迅速な情報収集により早急な応援体制が検討され、早期の応援隊派遣が実施可能となる。

沖縄県には、沖縄本島以外に15の離島市町村があるが、石垣市、宮古島市、久米島町の3市町を除く12の非常備町村は、消防団や地域住民の手で日常起こる災害に

対応している。広域消防本部の管轄下に入ることにより、大規模災害時の応援消防隊の早期派遣が確保されるほか、平時においても消防職員による消防団や自主防災組織への訓練指導等が行えるので、地域の災害対応能力が向上すると考えられる^{22再掲}。

3. 3 津波浸水予想

平成23年3月の東日本大震災を受けて、沖縄県も県津波被害想定検討委員会を設け、沖縄近海で最大マグニチュード9クラスの巨大地震が発生したと想定²³し、県内の津波浸水予想の見直しを審議してきたが、その第4回会合(平成25年1月28日)で、内陸へ津波がかけ上がる高さを表す「遡上高」が、県内沿岸域の大半で5年前の前回調査に基づく予想をはるかに超えるとの検討結果をまとめた。浸水範囲も沖縄本島中南部の東海岸、那覇市や豊見城市の埋め立て地域のほか、石垣島南東部や宮古島南西部など各地に広がり²⁴、竹富町の黒島、新城島及び多良間村の水納島は全域にわたって浸水すると算出した^{25, 26}。

このシミュレーションからも分かるように、大規模な津波が発生した場合、県内のほとんどの市町村で津波被害があり、消防力のある地域はその消防で対応できるが、小規模消防本部の地域では津波被害等の一部の地域への対応に追われ、その他の対応や対策に手が回らないと思われる。しかし、広域化を行ってれば被害の多い地域に迅速に多くの消防車両や人員を派遣することが可能で、それぞれの地域への対応を的確に行えると考えられる。

4 沖縄県における広域化の必要性②(社会的要因)

4. 1 沖縄県と米軍基地

「沖縄県消防広域化推進計画」では指摘されていないが、沖縄県の消防組織のあり方を考える際には、報告書に記された島嶼県であるという地理的要因に加え、在日米軍基地が集中しているという社会的な要因にも目を向ける必要がある。

我が国には日米安全保障条約に基づき多くの米軍基地が置かれているが、2013年1月現在、沖縄県は日本の国土面積の0.6%に過ぎない沖縄県に米軍施設の23.5%、米軍専用施設に限れば約74%が集中している²⁷。これは沖縄県の県土の10%、沖縄本島に限れば18%に相当する。

4. 2 「日米安全保障条約」と「地位協定」

「日米安全保障条約」に基づき我が国に駐留する米国軍の法的地位については「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第6条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定(以下「地位協定」と記す)」が規定している。

「地位協定」第3条には「合衆国は、施設及び区域内にお

いて、それらの設定、運営、警護及び管理のため必要なすべての措置を執ることができる」と定められている。これは「管理権」と称され、米軍施設、区域について米側が排他的使用権を有していることを意味している²⁸。

従って、米軍施設内への立ち入りには米国の許可が必要であるが、それは日本国の行政機関であっても変わることはない。緊急車両といえども米軍施設内を自由に通行することはできないため、基地の存在は消防の活動にとっても大きな障害となっていると推測される。すなわち基地の存在によって管轄消防署から発災現場までの到達時間が増加し、その結果、同一の消防本部の管轄する地域であっても、基地を隔てた反対側で起こった火災や救急において、近隣の市町村から出動した方が圧倒的に早く現場に到着するという事例も想定される。

4. 3 宜野湾市の事例

平成8年の条件付き返還合意後、移設先が決定しないため依然として供用されている米軍海兵隊普天間飛行場(Marine Corps Air Station Futenma)によって市域が完全に分断されている宜野湾市はその代表的な例である²⁹。

4. 3. 1 宜野湾市について

宜野湾市は沖縄県中南部の東シナ海側にあり、人口は約95000人、面積は19.7km²、そのうち、軍用地が6375km²と32.7%を占める。市域の中心に、海兵隊普天間飛行場、北部にキャンプ瑞慶覧(北谷町、沖縄市、北中城村にまたがる)を抱え、特に前者は市域の中心部に市域の24.4%という広大な面積を占めており、周囲の市街化、宅地化の進行もあり騒音や事故の懸念が高まり、深刻な問題となっている。

4. 3. 2 宜野湾市消防本部について

宜野湾市消防本部は米軍占領下の昭和26年の宜野湾村消防隊の発足以来60年以上の歴史を持っている。現在は職員80名、市の北東部の普天間地区に消防本部、本署、南東部の西原町に近い位置に我如古出張所、浦添市に隣接する臨海部でコンベンションセンターや大型ショッピング施設等が建設されている市の南西部に真志喜出張所が置かれている。

4. 3. 3 普天間基地の消防活動への影響

宜野湾市の中央部には巨大な普天間基地があるため、仮に、臨海部で真志喜出張所に対応しきれないレベルの事故や火災があった場合、本署及び我如古出張所から応援を派遣しなければならないが、普天間基地を隔てているため、到着に時間を要するケースが想定される。基地を迂回するために国道58号線および宜野湾バイパス、国道330号線、県道34号線等を通行することになるが、国道330号線南行、県道34号線、国道58号線等には慢性的な渋滞箇所もある。

4. 3. 4 基地内通行

平成13年1月11日日米合同委員会にて合意された「施設・区域への緊急車両等の立入に係る日米合意」に基づき、沖縄県内の基地所在自治体とアメリカ軍との間で、緊急事態における緊急車両の基地内通行に関する協議が行われて来た。

宜野湾市とアメリカ海兵隊の間では平成16年に締結された「宜野湾市の緊急車両による普天間飛行場への限定的かつ人道的立入のための協定書」により、事前に登録された車両は、緊急時、基地内通行の通告を行うことにより、普天間飛行場の3か所のゲート間を通行できることになっている³⁰。

ただし、基地内の通行ルートは飛行場の外周に沿って設置されている外周道路のみであり、また、基地内の通行にあたっては、一時停止、速度制限等のルールが適用される。この協定に基づき、平成25年9月現在、23台の消防車両のうち、連絡車1台を除く22台の車両が通行許可証の交付を受けている。

4. 3. 5 基地内通行の事例(沖縄国際大学構内へのヘリコプター墜落事案)

しかし、実際に基地内通行を行った事例は、平成16年8月13日に発生した、沖縄国際大学構内への米海兵隊回転翼機の墜落事故の際の1件のみである。

本件において、沖縄国際大学に近い第2ゲート(佐真下ゲート)から基地北西部の国道58号線に近い第1ゲート(大山ゲート)に救急車1台が通行し、基地外(北谷町キャンプ桑江)にある「沖縄地区海軍病院」(通称「軍病院」)へ搭乗員1名が搬送された。(他の2名の搭乗員を搬送した車両は一般の道路を通行して同病院に向かった)

本協定による通行が上記以外に行われていない理由は、幸いに、市消防本部所有の車両を緊急に集結させる必要がある大規模な火災等が発生していないことであるが、基地への出入りには3か所のゲートを経由する必要があることや基地内の走行も外周道路に限定されていることから、時間の短縮効果が明確でない点もある。

しかし、幸いにこれまでは発生していないが、臨海部、または住宅商店等が密集、人口が集中する普天間市街地への消防資源の集中を必要とする事態はいつ起きないとも限らない。基地の敷地が早期に返還され、道路整備が進み、我が国の道路交通法が適用されるようになれば、宜野湾市の消防力は飛躍的に向上するものと思われる。

普天間飛行場については、市街地に近接した立地という点で基地に関連する事故等が大惨事をもたらす可能性が懸念されているが、基地に起因する災害のみならず、天災その他の原因で発生する可能性がある災害等への消防の対処力の向上の観点からも、同飛行場の早期の返還が望まれる。

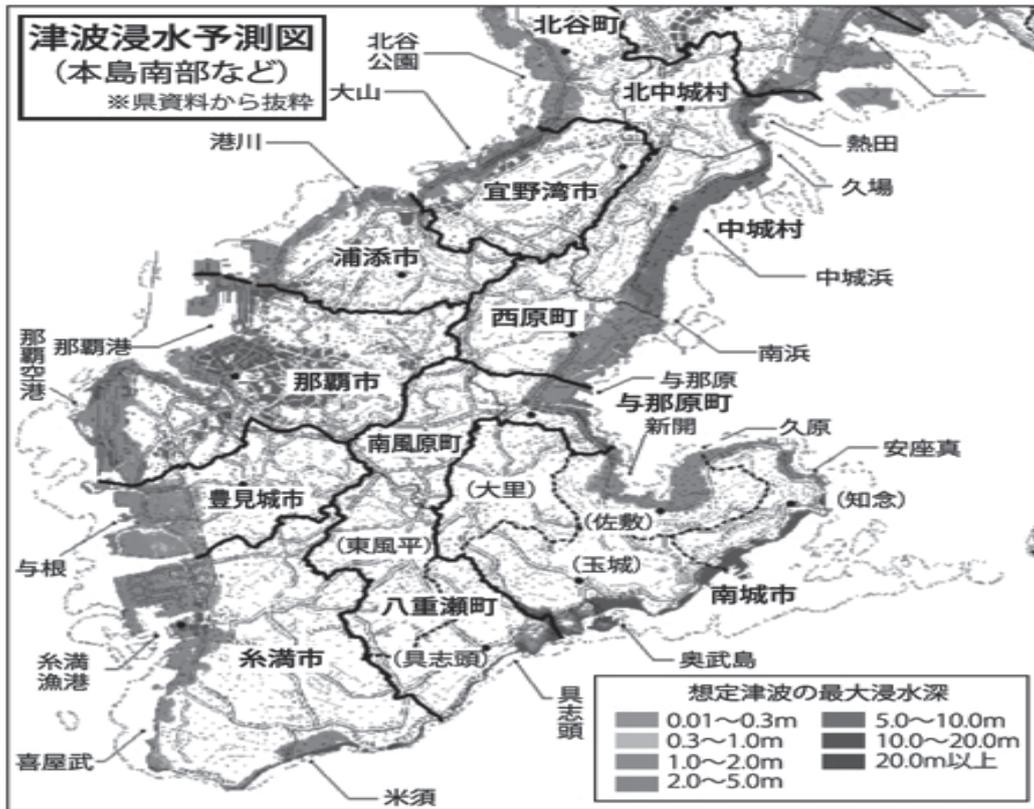


図4 津波浸水予想図

(地震防災ネットホームページより <http://blog.jisinbousai.net/?eid=891609>)



図5 宜野湾市略図 (グーグルマップに関連の地名を記入し作成した)

4. 3. 6 県下消防本部との関係

現状では普天間飛行場の返還は具体的なスケジュールを立てるには至っていない。従って、基地を隔てた地域の反対側で発生する大規模な火災等へは近隣消防本部からの応援が欠かせない。

沖縄県の各消防本部は、「沖縄県消防相互応援協定」(平成18年8月1日改定)に基づき、近隣自治体等で発生した火災等への対処に必要な場合、要請に基づき他の消防本部からの応援が派遣される仕組みとなっている。宜野湾市においては市北西部の臨海部で発生した事案では、水難救助事案等を含め、浦添市消防本部からこの協定に基づき応援が行われている。

例えば、臨海部西側に位置する沖縄コンベンションセンターと近隣の消防署との距離は表6³¹の通りで、仮に同地域にて大規模な出動が必要な事態が生じたとすれば、宜野湾市内の本署、我如古出張所と比べ、浦添市消防本部牧港出張所は明らかに距離的に有利である。

表6 沖縄コンベンションセンターと各消防署との距離
(単位 km)

消防署名	直線距離	通行距離
宜野湾市消防本部真志喜出張所	0.2	0.4
同我如古出張所	2.5	3.9
宜野湾市消防本部(本署)	4.4	6
浦添市消防本部牧港出張所	1.5	2.3

また、協定に基づき平成24年度に行われた周辺消防本部との相互応援の件数は表7の通りである³²。

表7 平成24年度の周辺消防本部との相互応援実績

関係消防本部	件数
浦添市消防本部 → 宜野湾市消防本部	9
宜野湾市消防本部 → 浦添市消防本部	3
ニライ消防本部 → 宜野湾市消防本部	0
宜野湾市消防本部 → ニライ消防本部	0
中城北中城消防組合消防本部 → 宜野湾市消防本部	2
宜野湾市消防本部 → 中城北中城消防組合消防本部	6

なお、宜野湾市消防本部は、在沖縄米海兵隊基地消防を統括するバトラー消防本部³³との間でも、平成23年1月19日に「消防相互援助協約」を締結し、火災等の場合に相互に応援を派遣する枠組みが作られているが、平成25年9月現在、相互応援の具体的な内容については決まっていないとのことである³⁴(平成25年10月に津波を想定した共同訓練の実施が検討されているとのことであった)。

4. 3. 7 広域化への対応

以上のように、基地返還の見通しが立たない現状にあつては、消防車両の基地内通行は一定程度認められるものの、事実上、運用上のメリットは余りなく、むしろ、近

隣自治体の消防本部との地理的關係から、宜野湾市には広域化を推進する一定のメリットがあると考えられる。那覇市、うるま市、浦添市等、人口規模の大きい自治体が相次いで不参加を表明した中で、県下第5位の人口を有する宜野湾市では広域化に関する検討に際して、特段の反対意見はなかったとのことである³⁵。

5 結論

消防広域化には、住民サービスの維持・向上、市町村間の財政格差、職員処遇等多くの課題があり、容易に実現しないのが現実である。しかし、島嶼県である沖縄県にとって防災の要である消防の広域化は、大規模な災害発生に備えるためにも大きなメリットがあると考えられる。

この点については、県の「消防広域化推進計画」にも記述、検討されたが、今回の考察では、地理的な要因に加え、米軍基地の存在という社会的要因もまた市町村の消防能力を阻害する要因となっており、広域化を進める一つの理由となり得ることを示唆した。

今般の沖縄県の広域化計画は、那覇市をはじめとするいくつかの市の離脱により頓挫した。しかし、広域化を推進すべき理由は依然として残されたままである。普天間飛行場の返還の見通しは現在のところ全く立っていないが、仮に返還が実現しても、宜野湾市以外の基地所在市町村では同様の問題を抱えるところもある。

市町村が消防責任を果たすという現行制度にはメリットもデメリットもあるが、上記のような地理的、社会的条件下にある沖縄県にあつては、広域化の要請は他県に比べて高いと言えるのではないだろうか。

平成25年7月、消防庁は「市町村の消防の広域化に関する基本指針」について、消防の広域化の期限を平成30年4月1日まで延長することや広域化の規模を現行の30万人の管轄人口目標には必ずしもこだわらず、地域の特性や実情を十分に踏まえて対応すること、さらに、集中的に支援を行う「消防広域化重点地域」の枠組を創設する等の改正を行い、広域化への取り組みを強化している。また、財政支援措置を強化することで広域化を達成しやすい環境を整備している。

ただ、沖縄県の実態での広域化の障害となった消防力の自治体間格差に起因する問題、すなわち、那覇市等をはじめとする定員の充足率が高く、機材等も充実し、財政規模が大きい自治体にとっての広域化のメリットは必ずしも明確になったとは言えず、今後さらなる議論が必要となろう。広域化ありきの議論ではなく、新たな基本指針にもあるように、地域特性等に十分に配慮し、地域の実態に即した広域化が模索される必要があり、国や県にはきめ細やかなデザイン能力が求められることになる。

課題を克服して広域化を実現し、沖縄県の消防力が現在よりもさらに強化されるよう願っている。

謝辞

本稿の宜野湾市の現状と消防を取り巻く情勢については宜野湾市消防本部警防課長又吉清氏、同警防係長比嘉誠両氏に大きなご示唆を頂いた。業務多忙の中、宜野湾市の現状や基地との関わり等について丁寧にお答え下さったことに心より感謝の意を表したい。

追記

本稿脱稿後、仲井真沖縄県知事による名護市辺野古崎の埋め立て許可、移設反対派が勝利した名護市長選挙など、普天間飛行場の移設をめぐるいくつかの大きな動きがあった。代替施設である辺野古への移設がなお見通せない中、普天間飛行場の返還にはまだ時間を要する可能性が高い。本稿にて指摘した通り、基地の存在は消防、防災等の観点からも自治体に大きな負担を強いている。沖縄県の消防の広域化の要請は高いが、同時に基地問題の解決、とりわけ、本稿にて触れた普天間飛行場の返還が一日も早く実現することを祈念している。

参考文献等

〈消防の広域化に関して〉

総務省消防庁ホームページ

(<http://www.fdma.go.jp/> 最終アクセス20130930)

総務省消防庁消防広域化推進本部資料

(http://www.fdma.go.jp/html/data/koikika/pdf/2103_koikikapanf.pdf 最終アクセス20130930)

消防広域化推進関係資料集 総務省消防庁消防広域化推進本部 (平成19年1月版)

消防広域化関係資料 (平成25年7月版)

(http://www.fdma.go.jp/html/data/koikika/pdf/2507_koikika_shiryoku.pdf 最終アクセス20130930)

市町村の消防の広域化に関する基本指針

永田高三：「消防の広域再編の研究～広域行政と消防行政～」
武蔵野大学出版会 東京2009

〈沖縄県における消防広域化関係〉

沖縄県消防広域化推進計画資料

(<http://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/bosai/documents/suishinkeikaku.pdf> 最終アクセス20130930)

那覇市消防年報 (2011年版)

(<http://www.city.naha.okinawa.jp/fire/soumuka/2011nenpo.pdf> 最終アクセス20130930)

沖縄市消防年報 (平成22年版)

(<http://www.city.okinawa.okinawa.jp/sitemanage/contents/attach/7934/22nenpou.pdf> 最終アクセス20130930)

宜野湾市消防年報 (平成23年版)

沖縄タイムスホームページ

(<http://www.okinawatimes.co.jp/top/> 最終アクセス20130930)

沖縄県土木建築部海岸防災課ホームページ (<http://www.pref.okinawa.jp/kaigannbousai/con11/> 最終アクセス20130930)

地震防災ネットホームページ

(<http://jisinbousai.net/> 最終アクセス20130930)

在日米国海兵隊ホームページ

(<http://www.okinawa.usmc.mil/> 最終アクセス20130930)

外務省ホームページ

(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/> 最終アクセス20130930)

沖縄の米軍基地 沖縄県基地対策室 平成15年版

前田哲男他編 沖縄 基地問題を知る事典

吉川弘文館 東京 2013

波多野澄雄著 歴史としての日米安保条約

岩波書店 東京 2010

宮里政玄著 アメリカの沖縄政策

ニライ社 那覇 1986

琉球新報社編 日米地位協定の考え方増補版

高文研 東京 2004

前泊博盛編著 日米地位協定入門

創元社 大阪 2013

琉球新報社編 呪縛の行方

琉球新報社 那覇 2012

中島琢磨著 沖縄返還と日米安保体制

有斐閣 東京 2012

明田川融著 日米行政協定の政治史

法政大学出版局 東京 1999

丸茂優一著 概説 基地行政法

内外出版 東京 2009

注記・出典等

- 1 消防白書18年度版 2-1-1表 市町村の消防組織の現況による
- 2 「市町村の消防の広域化の推進に関する答申」 (平成18年2月)
- 3 最新のデータでは767本部 (平成25年7月1日)
- 4 「市町村の消防の広域化の推進に関する答申」 (平成18年2月) p3
- 5 「市町村の消防の広域化の推進に関する答申」 (平成18年2月) p4
- 6 平成19年版消防白書による
- 7 平成25年7月の改正で30万人と言う高いハードルが広域化の実現に制約となったとの反省から、これにはこだわらない旨が明記された。
- 8 24年度末までに新潟、鳥取を除く都道府県にて計画を策定。うち13団体が全県単一消防本部とする広域化を計画した。
- 9 「市町村の消防の広域化－強くなる地域の消防力－」消防庁消防広域化推進本部 (平成24年11月) p4

- 10 消防庁消防・救急課編 消防広域化関係資料
(平成25年7月)による。
- 11 都道府県に消防責任があるとして都道府県単位の消防本部を設置するという都道府県消防論は、戦前の警察との関係から消極的な意見がある一方で、大規模自然災害への対応力、消防財政の強化、職員の処遇改善、予防消防の強化等の点で市町村消防よりも利点が多いとの指摘がある。(消防の広域化の研究p113～123)しかし、一方で、地域住民との距離が広がること、消防団との関係等の点でデメリットがあるとも指摘されている(同)
なお、現在のところ、全県を一消防本部に統合する計画が実現しているケースはなく、唯一奈良県が県下39市町村のうち奈良市、生駒市を除く37市町村での広域化に形を変え、平成26年4月1日に実現する見通しである。
- 12 消防広域化関係資料 消防庁 消防・救急課
(平成25年7月)による。
- 13 沖縄の米軍基地 沖縄県基地対策室 平成15年版
- 14 この数は広域化の議論が開始された平成18年も同じである
- 15 本土復帰以降の歴史的経緯については沖縄県消防広域化推進計画p7～を参照されたい
- 16 平成24年4月1日現在 同年消防白書より。
- 17 沖縄県消防広域化推進計画ではこの他に、面積規模別消防本部数、予算状況及び消防車両の保有状況、消防吏員の年齢別数の状況等について比較している。(p7～10)
- 18 「浦添市、うるま市及び宮古島市は参加を見合わせております。不参加の主な理由は、3市が共通して将来的な財政負担増についての不安があることを挙げており、また浦添市及び宮古島市については、広域化によるメリットが少ないと考えている。さらにうるま市については、市町村合併後のまちづくりに専念したいなどを挙げております」(平成23年第6回 沖縄県議会(定例会)9月28日 知事公室長(又吉進) 答弁)
- 19 「第3回県消防広域化等研究協議会(会長・翁長雄志那覇市長)が17日、那覇市の自治会館で行われた。(中略)協議会終了後、下地敏彦市長は『宮古島市消防の資機材の充足率は100%を超えており、職員数の充足率は80%で沖縄本島は53%。広域化した場合は資機材の充足率が低いので各市町村が資機材を整備するために資金的な支出をしなければならない。地震など災害が発生した場合、広域消防とはいえ迅速に対応することはできない。現実的には自衛隊に頼らざるを得ない。そういうことを考えると今すぐ広域化に参加するのは早い』と慎重な姿勢を見せた」(宮古新報 2011/02/17)
- 20 一般に、財政力のある消防本部は既に人員の充足率、装備等の点で先行しており、広域化により得られるメリットよりも財政負担の増加等のデメリットの方が多いと言われる。また、うるま市は平成17(2005)年4月1日に具志川市、石川市、中頭郡勝連町。与那城町の2市2町が合併して誕生したばかりであること、宮古島市は広域化が実現しても大規模災害等の場合に本島からの迅速な支援が難しい等の事情があった。
- 21 琉球新報(2011年11月8日)
- 22 沖縄県消防広域化推進計画 p11～30
- 23 沖縄本島南東沖地震、八重山諸島南方沖地震の3連動型のケース
- 24 想定される最大遡上高は石垣市大里で34.9m、沖縄本島国頭村安田で31.7m
- 25 沖縄県津波被害想定検討結果(平成25年1月18日) p5
- 26 沖縄タイムス(2013年1月29日)
- 27 防衛省編 防衛白書(平成25年度版) p156～
- 28 琉球新報社編「日米地位協定の考え方 増補版」2004 高文研
- 29 基地と消防の現状と広域化の必要性等について平成25年9月に五十嵐が宜野湾市消防本部警防課にて聞き取りを行った。
- 30 大山ゲート、佐真下ゲート、野嵩ゲートの3か所
- 31 距離測定サイト「地図ナビ」(<http://www.map-navi.com/>)にて算出
- 32 表中の件数は宜野湾市消防局からの聞き取りによる
- 33 「沖縄に駐留する海兵隊基地すべてを含む軍組織」を「キャンプ・パトラー」と呼ぶ
- 34 バトラー消防本部と那覇市消防本部、浦添市消防本部の間にも同種の協約が既に締結され、航空機火災を想定した訓練が基地内で行われた例がある。また、津波を想定し宜野湾市民が基地内に避難する訓練もすでに実施されている。
- 35 宜野湾市消防本部への聞き取りによる。