

消防財政制度のあらまし

1 消防財政の意義と特色

(1) 消防財政の意義

昭和23年3月に消防組織法が施行され、ここに自治体消防が発足することになった。これにより、市町村は地方自治の本旨に基づき、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負うとともに、その消防の責務を果たすために必要な経費は当該市町村が負担することとなった。

したがって、消防財政といえば、市町村の消防財政が主題となり、市町村の消防費の内容やその財源内訳が主として論じられる。もとより、国や都道府県も市町村の消防の円滑な運営のための役割を担っており、広義の消防財政といえば、国や都道府県の消防財政も含むのが通例である。市町村は、その区域における消防を十分に果たすべき責任を有しているが、消防の任務の主なものは、火災の警戒、鎮圧等の消火活動、風水害対策をはじめ、予防行政としての火災予防広報、予防査察、建築確認の同意、防火管理者の指導、危険物の規制、プロパンガス規制への関与、消防設備の設置規制、救助業務、救急業務のほか大規模地震防災対策等となっているが、これら消防の任務は時代の推移とともに質的・量的に増大している。

市町村においては、その任務を十分に果たすために消防施設を整備し、人員を確保する必要があるが、財政上、必要な消防費を予算計上し、所要の財源の裏付けをしなければならない。このようなことが市町村の消防財政の内容となるものである。

国や都道府県は、原則として直接の消防活動は行っていないが、市町村の消防が円滑に行われるよう消防事務の一部を所掌している。

国（消防庁）においては、消防制度や消防準則の企画及び立案、消防職団員の教育訓練の基準、消防施設の強化拡充の指導及び助成、消防思想の普及宣伝、消防に必要な人員及び施設の基準、人命の救助活動・救急業務の基準、消防の応援及び緊急消防援助隊、災害対策基本法等に基づく国と地方公共団

体との連絡、国際緊急援助活動、その他消防防災に関する指導助言等を行っている。

また、都道府県においては、消防職団員の教養訓練、消防職員の人事交流のあっせん、消防施設の強化拡充の指導及び助成、消防思想の普及宣伝、消防設備、機械器具及び資材の性能試験、市町村の消防計画の作成指導のほか、消防本部、署を置かない市町村における危険物規制、危険物取扱者や消防設備士の試験と免状の交付等を行っている。

このように、国や都道府県の消防行政は、いわゆる現業部門がほとんどないので、消防費ないし消防防災費は、人件費や事務費、市町村に対する補助金が主な内容となっている。

(参考) 消防組織法（昭和22年法律第226号）[抄]

(市町村の消防に関する責任)

第6条 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。

(市町村の消防の管理)

第7条 市町村の消防は、条例に従い、市町村長がこれを管理する。

(市町村の消防に要する費用)

第8条 市町村の消防に要する費用は、当該市町村がこれを負担しなければならない。

(2) 消防財政の特色

① 消防財政と地方財政

消防組織法が制定され、自治体消防が確立した昭和23年以降における地方財政は幾多の苦難を乗り越え現在に至っているが、特に平成のバブル崩壊以降、長期にわたる経済不況を反映して、地方財政を取り巻く環境は厳しい状況におかれてきたところである。

このような中であって、消防財政も同様に辿ってきたのであるが、消防費の市町村財政に占める比重は徐々に上昇してはいるものの、令和3年度決算ベースで3%程度にとどまっている。

② 国及び都道府県の援助

市町村の消防の充実のためには、まず市町村自らが地方税や地方交付税等の一般財源により努力しなければならないが、国や都道府県もそれぞれの立場で積極的に援助しなければならない。

消防の財源措置としては、普通交付税の基準財政需要額に算入される一般財源が最も重要であり、次いで国や都道府県からの補助金や地方債等の特定財源がある。

普通交付税の基準財政需要額への算入による措置は、全国的に消防行政の一定水準を維持するために必要な財源を保障しようとするものであるが、市町村はその算定額や算定基礎を参考にしてできる限り十分な消防予算を確保するよう努める必要がある。

特に、基準財政需要額に比べて消防予算の一般財源が下回っている市町村が見受けられるが、これらの市町村においては消防体制の整備のための格段の努力が望まれる。また、国においても引き続き基準財政需要額の充実に努めていく必要がある。

市町村の消防防災施設の整備を促進するために、国や都道府県は特定財源による措置として、補助金の交付や地方債資金の確保を行っている。

市町村の消防防災施設については、例えば消防ポンプや消防水利の基礎的なものでも、「消防力の整備指針」(平成12年消防庁告示第1号)による基準を満たしていない団体も見受けられるところである。近年、社会の急激な発展と都市化に伴い、建築物の高層化、深層化、大規模化及び複雑化、技術革新の進展に伴う危険物品の増加、救急需要の増大等の現象が生じており、住民生活の安心・安全を守るための消防の任務は質量ともに増大している中で、老朽化した消防庁舎の改築や耐震化も含め、消防防災施設の整備を推進する必要がある。一方、市町村においては、税収の伸び悩み等から厳しい財政状況にあり、国や都道府県は補助金等を通じて、さらに市町村の消防に対する援助に努める必要がある。

2 消防財政の計画的充実

市町村における消防に関する計画としては、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）第5条の規定に基づく防災計画や昭和41年の消防庁告示で基準が示された市町村消防計画、地震防災強化地域内における地震防災基本計画及びそれに基づく地震防災強化計画等があげられる。

市町村においてこれらの計画を立てる際、消防施設及び人員については、「消防力の整備指針」及び「消防水利の基準」（昭和39年消防庁告示第7号）に基づき算定された水準が目安とされる。

「消防力の整備指針」の前身である「消防力の基準」（昭和36年消防庁告示第2号）については、制定以来、社会環境の変化等に応じた消防用資機材及び消防技術の向上を勘案し、逐次改正され、所要の整備を図り消防力の充実強化に大きな役割を果たしてきた。

しかしながら、当該基準制定後の都市構造の変化、救急出動件数の大幅な増加をはじめとする消防需要の変化、さらには地方分権の動きなど、近年の消防を取り巻く諸情勢は、著しく変化している。

こうした中で、市町村の自主性を尊重しつつ、消防活動の実態を反映した、より合理的な基準とするとともに、市町村が必要な消防力を算定するに当たって自主的に判断することができるよう、平成12年に、その全部が改正された。

さらに、地方行財政に係る厳しい社会情勢の中で、警防・予防・救急・救助等の各分野の充実強化を図るとともに、想定しうるあらゆる災害に十分対応できる体制を整備していく必要性から、時代に即した基本的な理念や新たな視点を反映した基準とするため、平成17年に一部が改正され、名称も「消防力の整備指針」と改められた。

近年においては、東日本大震災の教訓や関係法令の改正及び災害発生状況や消防を取り巻く環境の変化等を踏まえた改正を行い、直近では平成31年3月に、「市町村の消防の広域化に関する基本方針」に規定する「消防の連携・協力」の考え方を規定するなどの改正が行われている。

一方、「消防水利の基準」については、消防法第20条第1項に基づき「消

防に必要な水利の基準」として、消防庁が勧告したものであり、市町村の消防に必要な最少限度の水利について昭和39年に制定され、市町村はこれに基づき消防水利の整備に努めてきたところである。直近では、平成26年10月に改正が行われている。

3 市町村の消防の広域化、連携・協力

(1) 市町村の消防の広域化の必要性

消防は、災害や事故の大規模化・多様化、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、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とがあるなど、消防の体制としては必ずしも十分でない場合がある。

これを克服するためには、市町村の消防の広域化により、行財政上の様々なスケールメリットを実現することが極めて有効であり、具体的には、広域化によって、

- ① 災害発生時における初動体制の強化
- ② 統一的な指揮の下での効果的な部隊運用
- ③ 本部機能統合等の効率化による現場活動要員の増強
- ④ 救急業務や予防業務の高度化及び専門化
- ⑤ 財政規模の拡大に伴う高度な資機材の計画的な整備
- ⑥ 消防署所の配置や管轄区域の適正化による現場到着時間の短縮

など、消防力の強化による住民サービスの向上や消防に関する行財政運営の効率化と基盤の強化が期待される。

こうしたことから、平成18年においては、都道府県の役割の明確化と、市町村における十分な議論を確保するための関係者の議論の枠組みの創設とあわせ、災害の大規模化・多様化等の環境の変化に的確に対応するために広域化の目標となる消防本部の規模を引き上げること等を内容として、広域化を

更に推進するための消防組織法の改正及びこれに基づく市町村の消防の広域化に関する基本指針（以下「基本指針」という。）が策定され、これに基づき各都道府県において定められた推進計画に基づく取組が進められてきたところである。

この取組により、全国の消防本部数は、令和5年4月1日現在では平成18年4月から89本部が減少して722本部となり、広域化を行った消防本部においては、人員配備の効率化と充実、消防体制の基盤の強化を通じた住民サービスの向上等の成果が着実に現れているが、全体の進捗状況を見ると、管轄人口10万未満の小規模な消防本部（以下「小規模消防本部」という。）が約6割を占めるなど、小規模消防本部が抱える前記の課題が依然として克服されていない状況である。

一方で、日本の総人口は、平成17年に戦後初めて減少に転じ、既に人口減少社会が到来している。これにより一般的に現在の各消防本部の管轄人口も減少し、消防本部の小規模化がより進むと同時に、生産年齢人口の減少を通じた財政面の制約もより厳しくなるものと考えられる。また、消防本部とともに地域の消防を担っている消防団員の担い手不足の問題も更に懸念される状況にある。また、人口減少により低密度化が進展しているが、消防活動として必要な署所等の数は大きくは変化しないものと考えられ、即応体制の確保など消防力の維持に困難が伴う可能性も高い。このような人口動態等による影響は消防本部の規模が小さいほど深刻であると考えられる。

さらに、高齢化の進展に伴い、自力避難困難者の増加により予防業務の重要性がより一層増しているほか、救急需要が拡大しており、特にこうした面では、消防力の強化をしていかなければならない。

また、消防力に関して、「消防力の整備指針」及び「消防水利の基準」に規定する消防力に対する整備率を見ると、令和4年4月1日現在、消防職員については79.5%、消防水利については78.9%にとどまっているなど、依然として整備率が低いものがある。とりわけ、小規模消防本部においては、大規模な消防本部よりも整備率が低い傾向にあり、例えば、消防職員については、管轄人口30万以上の消防本部が87.9%である一方、小規模消防本部にお

いては、67.7%にとどまっている。そのほか、はしご車、化学消防車、救助工作車、消防水利等についても、消防本部の規模による顕著な差が見られる。

さらに、昨今注目されている、消防本部におけるハラスメント等への対応や女性活躍を推進するという観点でも、組織管理体制の基盤の強化が重要な課題となっている。

加えて、近年の東日本大震災での教訓や自然災害の多発、大規模市街地火災等の発生、また、今後の災害リスクの高まりも指摘される状況を踏まえても、広域化による小規模消防本部の解消が重要である。

以上のことから、国、都道府県及び市町村が一体となり、消防力の維持・強化に当たって最も有効な消防の広域化を推進し、小規模消防本部の体制強化を図ることがこれまで以上に必要となっており、喫緊の最重要課題となっている。

消防の広域化のこれまでの経緯

これまでの経緯	
<ul style="list-style-type: none"> ○平成6年9月 「消防広域化基本計画について（通知）」で広域化を推進 	<p>【背景】</p> <ul style="list-style-type: none"> ●小規模な消防本部では、出動体制、保有する消防用車両、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難しさが指摘されることがあるなど、消防の体制として必ずしも十分でない場合があるため、広域化を推進 <p>平成7年：全931本部うち管轄人口10万人未満の消防本部が623本部 (全本数部に占める割合66.9%)</p>
<ul style="list-style-type: none"> ○平成18年6月 「消防組織法の一部を改正する法律」公布・施行 ・「市町村の消防の広域化」を法律に初めて位置付け ○平成18年7月 「市町村の消防の広域化に関する基本指針」告示 ・推進期限：平成25年3月31日【第1期】 	<p>【背景】</p> <ul style="list-style-type: none"> ●市町村合併等で常備消防の広域化が進んだが、十分に進んだとは言えない状況 <p>平成18年：全811本部うち管轄人口10万人未満の消防本部が487本部 (全本数部に占める割合60.0%)</p> <p>【法制化の概要】</p> <ul style="list-style-type: none"> ●広域化における国、都道府県、市町村の役割を明確化
<ul style="list-style-type: none"> ○平成25年4月 「市町村の消防の広域化に関する基本指針」の一部改正 ・推進期限：平成30年4月1日【第II期】 ※「消防広域化重点地域」の枠組みを創設（※） ※国、都道府県の支援を集約的に実施する地域。 	<p>【法制化の概要】</p> <ul style="list-style-type: none"> ●広域化における国、都道府県、市町村の役割を明確化
<ul style="list-style-type: none"> ○平成29年4月 「市町村の消防の連携・協力に関する基本指針」通知 ・直ちに広域化を進めることが困難な地域において、消防事務の一部について連携・協力の仕組みを創設 	<p>【背景】</p> <ul style="list-style-type: none"> ●市町村合併等で常備消防の広域化が進んだが、十分に進んだとは言えない状況 <p>平成18年：全811本部うち管轄人口10万人未満の消防本部が487本部 (全本数部に占める割合60.0%)</p> <p>【法制化の概要】</p> <ul style="list-style-type: none"> ●広域化における国、都道府県、市町村の役割を明確化
<ul style="list-style-type: none"> ○平成30年4月【課川期】 「市町村の消防の広域化に関する基本指針」の一部改正 ・推進期限：令和6（2024）年4月1日（6年延長） 	<p>【背景】</p> <ul style="list-style-type: none"> ●市町村合併等で常備消防の広域化が進んだが、十分に進んだとは言えない状況 <p>平成18年：全811本部うち管轄人口10万人未満の消防本部が487本部 (全本数部に占める割合60.0%)</p> <p>【法制化の概要】</p> <ul style="list-style-type: none"> ●広域化における国、都道府県、市町村の役割を明確化
<ul style="list-style-type: none"> ○令和3年1月 「消防の広域化及び連携・協力の更なる推進について」通知 ・各都道府県及び市町村に対し、消防の広域化及び連携・協力の推進につき、一層の検討の加速を要請 	<p>【法制化の概要】</p> <ul style="list-style-type: none"> ●広域化における国、都道府県、市町村の役割を明確化
<ul style="list-style-type: none"> ○令和4年3月 「市町村の消防の連携・協力に関する基本指針」の一部改正 ・推進期限：令和6（2024）年4月1日（広域化の推進期限と同じ） 	<p>【法制化の概要】</p> <ul style="list-style-type: none"> ●広域化における国、都道府県、市町村の役割を明確化

【背景】

- 小規模な消防本部では、出動体制、保有する消防用車両、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難しさが指摘されることがあるなど、消防の体制として必ずしも十分でない場合があるため、広域化を推進

平成7年：全931本部うち管轄人口10万人未満の消防本部が623本部
(全本数部に占める割合66.9%)

【背景】

- 市町村合併等で常備消防の広域化が進んだが、十分に進んだとは言えない状況

平成18年：全811本部うち管轄人口10万人未満の消防本部が487本部
(全本数部に占める割合60.0%)

【法制化の概要】

- 広域化における国、都道府県、市町村の役割を明確化

【平成30年4月1日までの実績】

- 平成18年以降、52地域で広域化が実現
- 消防本部数が減少

平成30年：全728本部うち管轄人口10万人未満の消防本部が433本部
(全本数部に占める割合59.5%)

【参考】 大規模な広域化の例

- ① 奈良県広域消防組合（管轄人口約1万人）→緑区全1区
平成6年4月1日～2区消防本部（2区併合）併合
- ② とちぎ広域消防事務組合（佐田組、横川IC区）3万人→管轄面積日本最大
平成28年4月1日～6区消防本部（3区併合）の広域化

【趣旨】

- 小規模消防本部の限界に直面する事態が発生していることを受け、消防の広域化及び連携・協力の推進につき、一層の検討の加速を依頼。
- 特に、消防指令センターの共同運用については、消防指令システムの更新時期が全国的に今年度から8年度に集中していること、緊急防災・減災事業債の期間が延長されたことを踏まえ、実現に向けて積極的に検討するよう依頼。

【令和5年4月1日までの実績】

- 46地域193消防本部において消防指令センターの共同運用が実現

(2) 市町村の消防の広域化の基本的な考え方

消防組織法では市町村の消防の広域化に関し、次の事項について定めている。

- ① 市町村の消防の広域化の理念及び定義
- ② 消防庁長官による基本指針の策定
- ③ 都道府県による推進計画の策定及び都道府県知事の関与等
- ④ 広域化対象市町村による広域消防運営計画の作成
- ⑤ 国の援助及び地方債の特別の配慮

この市町村の消防の広域化は、消防の体制の整備及び確立を図ることを旨として、行わなければならないとされているため、広域化によって消防本部の対応力が低下するようなことはあってはならない。

また、市町村の消防の広域化とは、2以上の市町村が消防事務（消防団の事務を除く。）を共同して処理すること又は市町村が他の市町村に消防事務を委託することと定義されている。したがって、広域化の対象は、いわゆる常備消防であり、消防団はその対象ではない。

加えて、消防の広域化については、一部事務組合等の共同処理又は事務委託の方式により行われることとなるが、関係市町村間においてそれぞれの方式の利点及び問題点を十分に比較考量の上、その地域に最も適した方式を選

市町村の消防の広域化の推進スキーム	
<p>市町村の消防の広域化の理念及び定義（第31条）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 理念 市町村の消防の広域化は、消防の体制の整備及び確立を図ることを旨として、行われなければならない。 ○ 定義 2以上の市町村が消防事務(消防団の事務を除く。)を共同して処理することとすることは市町村が他の市町村に消防事務を委託すること。 	
<p>消防庁長官の定める基本指針（第32条）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 消防庁長官は、広域化後の消防の円滑な運営を確保するための基本指針を定める。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 自主的な市町村の消防の広域化の推進に関する基本的な事項 ・ 広域化後の消防の円滑な運営の確保に関する基本的な事項 	
<p>都道府県の定める推進計画（第33条）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 都道府県は、広域化を推進する必要があると認める場合には、その市町村を対象として、推進計画を定めるよう努めなければならない。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 広域化対象市町村の組合せ ・ 広域化後の消防の円滑な運営の確保に関する基本的な事項 ・ 防災に係る関係機関相互間の連携の確保 ○ 推進計画の策定又は変更の際には、関係市町村の意見を聴かなければならない。 ○ 都道府県知事は、広域化対象市町村に対し、必要な調整・援助等を行う。 	
<p>広域化対象市町村の定める広域消防運営計画（第34条）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 広域化対象市町村は、その協議により、広域化後の消防の円滑な運営を確保するための計画を作成 <ul style="list-style-type: none"> ・ 消防本部の位置及び名称 ・ 市町村の防災に係る関係機関相互間の連携の確保 ○ 広域消防運営計画作成のために地方自治法上の協議会を設ける場合には、構成員の特例を設ける。 	
<p>国の援助及び地方債の配慮（第35条）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 国は、都道府県及び市町村に対して、情報の提供その他の必要な援助を行う。 ○ 広域化対象市町村が推進計画の組合せに基づき広域化した場合は、地方債について特別の配慮を行う。 	
<ul style="list-style-type: none"> ○ 施行期日：公布の日 [平成18年6月14日] ○ 広域化前に消防長であった者の階級に関する経過措置を定める。 	

択することが必要である。

(3) 市町村の消防の広域化の推進の方向性

基本指針は、平成25年の改正に続き、平成30年に改正されている。この改正により、広域化の推進期限は再び延長され、令和6年4月1日までに広域化を実現することとされた。

推進計画に定める広域化対象市町村の組合せに関する基準については、消防本部の規模が大きいほど火災等の災害への対応能力が強化されることとなり、また組織管理、財政運営等の観点からも望ましいことから、「消防力、組織体制、財政規模等に鑑みると、管轄人口の観点から言えばおおむね30万人以上の規模を一つの目標とすることが適当」とされていることは、従前の基本指針から変わりが無い。

しかし、改正後の基本指針では、一の都道府県全体を一つの単位とした区域（「全県一区」）での広域化が理想的な消防本部のあり方の一つであると追記されるとともに、小規模消防本部及び消防吏員数が100人以下の消防本部については、可能な限り広域化対象市町村に指定する方向で検討する必要があるとされ、さらに、消防吏員数が50人以下の消防本部（「特定小規模消防本部」）については、原則、広域化対象市町村に指定する方向で検討する必要があるとされた。このことを踏まえ、まずは、都道府県内の消防のあるべき姿を議論し、おおむね10年後までに広域化すべき組合せを定めた上で、推進期限までに広域化すべき組合せを定め、必要に応じ、段階を踏んだ組合せや実現可能性のある複数の組合せも定めることとされている。

そのためには、地域の実情を熟知した広域的な地方公共団体である都道府県の役割が特に重要となる。(1)で述べた消防の広域化の必要性を踏まえると、国の取組とあわせ、都道府県には、関係市町村間の必要な調整、情報の提供その他の必要な支援を行う役割を果たすことが更に期待されている。

改正後の基本指針においては、まずは、市町村が自らの消防本部を取り巻く状況と自らの消防力を分析し、今後のあるべき姿を考えた上で、都道府県が、当該分析を生かしつつ、積極的にリーダーシップを取り、都道府県内の消防体制のあり方を再度議論し、推進計画を再策定する必要があるとされた。

都道府県には、基本指針に記載された国の施策や各都道府県における措置を重点的に実施する地域（「消防広域化重点地域」）について、これまで以上に積極的に指定し、広域化を推進する役割が期待されている。

(4) 消防の連携・協力

人口減少社会においても大規模地震、豪雨災害、火山災害、テロ災害や市街地における大規模な火災等の複雑化・多様化する災害に適切に対応していくためには、人的・財政的な資源を有効活用し、将来にわたって持続可能な消防体制を整備・確立していくことが必要である。

この状況の下、平成28年5月23日に、消防庁から第28次消防審議会に対し「人口減少や災害の多様化等社会環境の変化に対応し、必要となる消防力を維持していくための消防体制のあり方等」について諮問がなされ、平成29年3月15日に同審議会において「消防の広域化及び消防の連携・協力に関する答申」が取りまとめられた。

同答申においては、消防の広域化は、消防力の確保・充実のための方策として極めて有効な手段であり、今後とも、消防体制の整備・確立の手段として、最も有効なものとして推進していくことが重要であることが示されるとともに、消防の連携・協力の推進について、直ちに広域化を進めることが困難な地域においても必要となる消防力を確保・充実していくため、消防事務の性質に応じて事務の一部について連携・協力を推進していくことが必要であると提言された。

同答申を受け、消防庁から「消防の連携・協力の推進について」（平成29年4月1日付け消防庁長官通知）が発出され、消防の広域化について、消防体制の整備・確立に向けて最も有効なものとして推進していくとともに、消防の広域化にはなお時間を要する地域においても消防力を強化していくため、消防事務の性質に応じて事務の一部について柔軟に連携・協力を行う「消防の連携・協力」を推進することとし、「市町村の消防の連携・協力に関する基本指針」が同通知において示された。

なお、「市町村の消防の広域化の基本指針」の改正に伴い、「市町村の消防の連携・協力に関する基本指針」も、都道府県の推進計画において「連携・