

巻 頭 言

自由民主党消防議員連盟 会長 衆議院議員 古屋 圭司

「消防庁を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律」が、平成25年の第185臨時国会で成立し、同年12月13日平成25年法律110号として公布された。

同法律は一部の規定を除いて即日施行され、残余の部分は翌26年4月1日または同年6月13日に施行された。

本書は、本法律の制定に至った背景、法律案起草・審議の過程を解説するほか、消防団を中心とした地域防災力充実強化の現場での先進的取組を紹介し、あわせて法律制定を受けた政府の対応を報告することを目的としている。

この歴史的な法律が消防議員連盟プロジェクトチームで検討され、そして議員立法として提出されて国会で成立するまでの間を通じて、私は、消防議員連盟会長であるとともに、内閣府特命担当大臣（防災）兼初代国土強靱化担当大臣であった。実は、「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」（いわゆる国土強靱化基本法）も議員立法として時期を同じくして成立している。

このめぐりあわせに感謝するとともに、われわれ消防議員連盟の活動の成果をより理解してもらうためにも本書を世に出す使命を感じたものである。

住民のみなさんの安全・安心を担う中核は消防団である。全市町村に消防団があるのは日本だけであり、消防団国際会議においても世界の国々から「日本の消防団は世界一士気が高い」との評価を得ている。消防団員が減少

傾向にある中で、日本が世界に誇る人的インフラである消防団をしっかりサポートしていくというこの法律ができたということは、極めて意義が大きいと考えている。

この法律においては、消防団を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位置づけた上で、国や地方自治体に消防団を充実させるための責任があることを明記し、消防団の加入促進、消防団の処遇や装備の改善等により消防団の強化を図ることとされている。また、このような消防団の強化に関する事項に加え、住民のみなさんの地域防災活動への積極的な参加、関係者相互の連携及び協力等により、地域で一体となって防災力の充実強化に取り組むことも規定されている。

我が国は、各種の災害が発生しやすい特性を有しており、南海トラフ地震や首都直下地震等の大規模災害も数十年以内に発生する可能性が高いとされているが、事前の訓練や備えを着実に実施して、地域防災力を強化すれば、実際に災害が起こった場合の被害を確実に減らすことができる。

本法の成立を受けて、消防庁を中心に各府省庁、現場の消防団諸君や民間の防災組織、NPO等がさまざまな対応を始めている。今後も、全国の消防団員が誇りをもって地域のレジリエンス・リーダーとして活躍できるよう、引き続き責任を果たしていくことをお誓いして私の巻頭言としたい。

○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13日法律第110号)

第2章

第1章 総則

(目的)

第1条 この法律は、我が国において、近年、東日本大震災という未曾有の大災害をはじめ、地震、局地的な豪雨等による災害が各地で頻発し、住民の生命、身体及び財産の災害からの保護における地域防災力の重要性が増大している一方、少子高齢化の進展、被用者の増加、地方公共団体の区域を越えて通勤等を行う住民の増加等の社会経済情勢の変化により地域における防災活動の担い手を十分に確保することが困難となっていることに鑑み、地域防災力の充実強化に関し、基本理念を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、地域防災力の充実強化に関する計画の策定その他地域防災力の充実強化に関する施策の基本となる事項を定めることにより、住民の積極的な参加の下に、消防団を中核とした地域防災力の充実強化を図り、もって住民の安全の確保に資することを目的とする。

趣旨

第1条は、法律を定めた目的を規定している。

解説

平成7年の阪神・淡路大震災の時も大きな被害があったが、平成23年の東日本大震災はもっと大きな被害になった。約2万人の方がお亡くなりになり、懸命に活動した消防団員、消防職員は合わせて約290人が死亡・行方不明になった。今後各地で大きな地震発生があり得るといわれ、また、台風や集中豪雨、竜巻、大雪などがその後も次々に起こっている。住宅などの火災

や事故もある。これまでの常識では考えられないような災害が連続的に発生している。

一方で、少子・高齢化が進んだり、被用者が増え、住所地以外の市町村に通勤する人が増えたりといった変化を受け、地域の防災活動の担い手を十分に確保することが困難になっている。

そのような中、一人一人の生命を守るためにどうするか、これからのそのやり方を明らかにし、みんなでこれを実行していこうというのが、この法律制定の目的である。

(定義)

第2条 この法律において、「地域防災力」とは、住民一人一人が自ら行う防災活動、自主防災組織（災害対策基本法（昭和36年法律第223号）第2条の2第2号に規定する自主防災組織をいう。以下同じ。）、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をいう。

趣旨

第2条は、法律の名称にもなっている「地域防災力」の定義を規定している。

■ 解説

災害対応に当たってしばしば自助・共助・公助ということが言われる。災害が起こったら、自分の身は自分で守る、すなわち「自助」の気持ちを持つことが何よりも大切である。すべてを消防、警察や市町村などの公的機関の力に頼ることは不可能だからである。けれども、自助だけでは対応し切れないような場合、いきなり「公助」に頼るのではなく、次に「共助」、すなわ

ち、家族・親族やご近所さん、職場の仲間などみんなで助け合っていただく必要がある。公的機関が手を差し伸べるのはそれでもどうにもならない場合である。

各地域には、国・都道府県の機関や市町村、消防署などの公的機関のほか、より共助に近い公的組織として、消防団や水防団がある。あるいは自助の要素も含む共助の組織として、自主防災組織や女性（婦人）防火クラブといった組織もある。この法律でいうところの「地域防災力」とは、これら地域に存在するすべての防災関係組織の力を結集し、それぞれが役割分担と連携協力を果たすことで得られる総合力を指しているのである。

（基本理念）

第3条 地域防災力の充実強化は、住民、自主防災組織、消防団、水防団、地方公共団体、国等の多様な主体が適切に役割分担をしながら相互に連携協力して取り組むことが重要であるとの基本的認識の下に、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である消防団がその中核的な役割を果たすことを踏まえ、消防団の強化を図るとともに、住民の防災に関する意識を高め、自発的な防災活動への参加を促進すること、自主防災組織等の活動を活性化すること等により、地域における防災体制の強化を図ることを旨として、行われなければならない。

趣旨

第3条は、法律の基本理念を規定している。

■ 解説

自主防災組織とは、災害対策基本法第2条の2第2号に「住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織をいう」と規定されており、平成26年4月1日現在では、全国1,742市区町村の約95.1%に当たる1,657市区町村で15万

6,840の自主防災組織が設置されている。約4,185万人で構成され、組織による活動カバー率（「自主防災組織の組織されている地域の世帯数」÷「管内全世帯数」）は80.0%となっている。

消防団は、消防組織法第18条第1項の「消防団の設置、名称及び区域は、条例で定める。」との規定により、市町村が条例で定めて設置するものである。市町村は、消防本部、消防署及び消防団のうちのいずれかの設置（3つ全てを設置してもよい。）を義務づけられており、消防団を必ず置かなければならないわけではないが、平成26年4月1日現在の消防団数は2,221団で、全国全ての市町村に消防団が設置されている。

水防団は、水防法（昭和24年法律第193号）第5条第1項又は第2項の規定により、市町村等の水防管理団体が設置するものである。水防業務は消防団の任務にも含まれており、ほとんどの地域では消防団が水防活動を行うが、木曽川、長良川、淀川といった大規模な河川の流域については、水防業務を専任とする水防団が置かれている地域もある。平成25年4月1日現在、9道府県に73水防団（14,383人）が設置されている。

地域防災力の充実強化に当たっては、これらの防災関係組織と国、地方公共団体、住民など、ありとあらゆる組織が役割分担をし、相互に連携協力することが重要である。とりわけ、消防団が、

- ① 地域密着性：消防団員は管轄区域内に居住又は勤務
- ② 要員動員力：消防団員数は消防職員数の約5.4倍の86万人のマンパワー
- ③ 即時対応力：日頃からの教育訓練により災害対応の技術・知識を習得といった3つの特性を有することを踏まえ、地域防災力の中核的存在となることが期待される消防団の強化を図ることが重要であると規定されている。

各地域でも定期的に避難訓練やバケツリレー、消火器や応急手当の講習などの防災活動が行われているが、そのような活動が活発に行われている地域には必ず中心的な役割を果たす方がいると思われる。消防団員は、日頃から訓練をしたり、災害現場で活動したりしており、消防や防災の知識も豊富なので、まさに地域の防災リーダーにぴったりである。消防団が活性化するこ

とで、消防団員に刺激される形で地域住民の皆さんが自主的な防災活動を充実させ、そのことがまた消防団の励みにもなるという好循環を作り出すことができれば地域防災力が格段にアップするのは間違いない。

(国及び地方公共団体の責務)

第4条 国及び地方公共団体は、前条の基本理念にのっとり、地域防災力の充実強化を図る責務を有する。

2 国及び地方公共団体は、その施策が、直接的なものであると間接的なものであるとを問わず、地域防災力の充実強化に寄与することとなるよう、意を用いなければならない。

3 国及び地方公共団体は、地域防災力の充実強化に関する施策を効果的に実施するため必要な調査研究、情報の提供その他の措置を講ずるものとする。

趣旨

第4条は、地域防災力の充実強化に関する国や地方公共団体の責務を規定している。

解説

自助・共助・公助のうちの公助に当たる規定である。国や地方公共団体が地域防災力の充実強化に大きな責務を負っていることは言うまでもない。ここにいう地方公共団体には、都道府県及び市町村のほか、複数の市町村が共同で消防事務を行うために設置された広域消防事務組合や水防事務組合といった一部事務組合も含まれる。消防団についても、消防団員は身分の上では非常勤の地方公務員なので、概念的には地方公共団体の職員に含まれることになる。

第2項には「直接的なものであると間接的なものであるとを問わず……意を用いなければならない」と規定されており、各地方公共団体の防災や消防

の事務を所管する部局のみならず、それ以外の部局においても、それぞれの所掌事務を企画立案したり施策を遂行したりするに当たっては、地域防災力の充実強化という観点を常に意識していただく必要があるということになる。まさに、知事や市町村長を頂点とする全庁を挙げた取組が求められているのである。

第3項は、国や地方公共団体が、住民の皆さんはもとより、他の公的機関や民間組織に対して、様々な調査研究や情報提供により支援策を講ずべきことを規定している。

(住民の役割)

第5条 住民は、第3条の基本理念にのっとり、できる限り、居住地、勤務地等の地域における防災活動への積極的な参加に努めるものとする。

趣旨

第5条は、地域防災力の充実強化に関する住民の役割を規定している。

解説

自助・共助・公助のうち、主に共助を意識した規定である。住民の皆さんが、個人として、あるいは自主防災組織などとして、地域の防災活動に積極的に参加するよう努めることとしている。第4条の国や地方公共団体は「責務」として法律上の義務づけがなされているが、住民に関しては「役割」とされ、「できる限り、……努めるものとする」と可能な範囲での努力を求めるにとどめられている。

特に都市部などでは市町村、場合によっては都道府県をまたいでの遠距離通勤をされている方、また、運送関係の方や営業関係の方など日夜全国をまたにかけて飛び回っていらっしゃる方がたくさんいらっしゃることを念頭に、「居住地、勤務地等の地域における防災活動」と規定されており、お住