

「沖縄県消防広域化推進計画」

(案)

令和2年 月

沖縄県

目 次

1	はじめに	P1
2	沖縄県の消防の現況と動向	
(1)	沖縄県の現況	P3
(2)	消防の現況	P3
(3)	消防需要の動向	P5
(4)	将来の人口及び救急搬送人員の推計	P6
(5)	消防財政	P7
(6)	消防非常備町村の現況	P8
3	広域化の推進について	
(1)	広域化の必要性	P9
(2)	広域化のもたらす効果	P9
(3)	広域化の規模	P10
(4)	広域化によるシミュレーション調査の実施	P11
4	広域化の方向性について	
(1)	将来像	P11
(2)	広域化の方向性	P12
(3)	広域化対象市町村に対する国の財政措置	P16
5	消防の連携・協力について	
(1)	連携・協力の必要性等	P17
(2)	沖縄県における連携・協力の具体例	P17
(3)	連携・協力対象市町村の指定	P19
(4)	連携・協力対象市町村に対する国の財政措置	P20
6	自主的な市町村の消防の広域化を推進するために必要な措置	
(1)	広域化を推進するための体制の整備	P20
7	広域化に向けた広域化対象市町村の取組	
(1)	広域化対象市町村間の協議	P20
(2)	広域化後の消防の体制の整備のために考えられる方策	P21
8	防災に係る関係機関相互の連携の確保	
(1)	消防団との連携の確保	P22
(2)	防災・国民保護担当部局との連携の確保	P22

1 はじめに

消防は、基礎的自治体である市町村がその任にあたる「市町村消防の原則」に則り、基本的に市町村ごとにその業務を行っています。そのため地域のニーズに柔軟に対応しやすく、その歴史の中で救急業務や救助業務を加えるなどその役割を増し、また、その技術や知識を高度化することで住民の期待に応えて参りました。しかしながら、近年は災害の多様化や複雑化、大規模化が進み、規模の小さい消防本部の課題も指摘されるようになってきており、その将来のあり方を検討すべき時期に来ています。

国においては、平成 18 年の消防組織法改正により、新たに第4章として「市町村の消防の広域化」が追加され、その理念として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こと、知事は当該都道府県の区域内において自主的な消防の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当該都道府県における自主的な市町村の消防の広域化の推進及び広域化後の消防の円滑な運営の確保に関する計画（以下「推進計画」という）を定めること等が規定されました。

沖縄県では、平成 20 年 3 月に策定した沖縄県消防広域化推進計画において『県域 1 ブロックによる消防広域化』を掲げ、各市町村長で構成する協議会で議論が重ねられましたが、将来的な財政負担の懸念などを理由に『県域 1 ブロックによる消防広域化は困難』との結論に至り、協議会は平成 24 年 3 月に解散しています。それ以降、既に議論がつくされたものとの認識から、本県では、消防広域化について進展がない状況がありました。

このため、議論再開の新たな契機とすべく、県が主体となり、県内の消防力や災害対応状況等の調査、消防広域化及び連携・協力（以下、「広域化等」という。）による具体的な効果を示すシミュレーション調査を令和元年度に実施しました。

その調査結果を新たな材料として、広域化等について、沖縄県消防広域化推進計画検討委員会での議論及び各市町村への説明会や意見照会等により、関係機関の意見を踏まえた上で、沖縄県消防広域化推進計画を再策定しました。

今後は本計画に基づき、広域化対象市町村及び連携・協力対象市町村が策定する広域消防運営計画及び連携・協力実施計画に議論の場を移し、実務的な作業が進められることになりますが、その際は住民を含めた多方面からの積極的な議論により、各市町村と住民が広域化等の恩恵にあずかることの出来る計画が策定できるよう県も積極的に支援してまいります。

また、本計画の策定中に新型コロナウイルス感染症の世界的な大流行により、日本国内においても多数の感染者・死者が発生するなど、大きな被害を及ぼしております。消防機関においては、県・保健所・医療機関等と連携し、疑似症患者の救急搬送や感染患者の移送への協力等、感染症への対応に非常に重要な役割を担っており、今後においても効果的な活動が求められているところです。

県においても、今後あらゆる災害へ対応するため、消防防災体制のさらなる充実・強化に向けて、広域化等の実現に取り組むとともに、広域化対象市町村間で立ち上げる協議会への積極的な参加など、最大限の努力を行っていく考えです。また市町村においても、広域化等の実現に向けて、なお一層取り組んでいただきますようお願いします。

最後に、本計画の再策定にあたり、沖縄県消防広域化推進計画検討委員会の委員及び幹事の労を快くお引き受け下さった皆様、並びにご協力いただきました市町村、消防機関等の関係各位に深く感謝の意を表します。

(参考)これまでの広域化への主な取組み、経緯

[過去の経緯]

- ・平成 18 年6月 消防組織法改正
- ・平成 18 年7月 消防庁告示「市町村の消防の広域化に関する基本指針」策定
- ・平成 19 年5月 沖縄県消防広域化推進計画検討委員会・幹事会設置
(委員会・幹事会各4回開催)
- ・平成 20 年3月 沖縄県消防広域化推進計画策定
(県域1ブロックによる消防広域化が合理的であると結論づけ)
- ・平成 22 年4月 計画に基づき、県域1ブロックによる消防広域化を目指し、41 市町村長で構成する協議会を設置
- ・平成 24 年3月 将来的な財政負担の懸念等を理由に『県域1ブロックによる消防広域化は困難』との結論に至り、協議会解散
- ・平成 25 年4月 消防庁告示「市町村の消防の広域化に関する基本指針」を一部改正し、広域化推進期限を平成 30 年4月 1 日まで延長

[計画の再策定]

- ・平成 30 年4月 消防庁告示「市町村の消防の広域化に関する基本指針」を一部改正し、広域化推進期限を令和6年4月 1 日まで延長
- ・令和元年8月 沖縄県消防広域化及び連携・協力調査の実施
(調査期間：R1.8 月～R2.2 月)
- ・　　〃　　沖縄県消防広域化推進計画検討委員会・幹事会設置
- ・令和元年9月 広域化及び連携・協力調査に関する説明会（市町村・消防本部向け）
- ・　　〃　　第1回検討委員会
- ・令和元年 11 月 第1回幹事会
- ・令和2年1月 第2回幹事会
- ・　　〃　　調査の進捗状況報告及び意見交換会（市町村・消防本部向け）
- ・令和2月2月 広域化パターン（案）について市町村へ意見照会を実施
- ・令和2月6月 第3回幹事会
- ・令和2月 11 月 第2回検討委員会
- ・令和2月 12 月 沖縄県消防広域化推進計画（最終案）作成
- ・令和2月 12 月 パブリックコメント実施
- ・令和2月〇月 沖縄県消防広域化推進計画 再策定

2 沖縄県の消防の現況と動向

(1) 沖縄県の現況

①人口

人口は平成 31 年 1 月現在で約 147.6 万人となっており、平成 27 年国勢調査時点の約 143 万人から毎年増加している。

②面積

面積は平成 30 年 10 月 1 日現在で、約 2,281 平方キロメートルで、香川県、大阪府、東京都に次いで全国で 4 番目に小さい。また、県内には 31 の米軍専用施設があり、その総面積は 1 万 8,609 ヘクタール、本県の総面積の約 8% の面積を占めている。なお、人口の 9 割以上が居住する沖縄本島では約 15% の面積を占めている。

③地勢

本県は、九州から台湾に連なる南西諸島の南半分に位置し、南北約 400km、東西約 1,000km の広大な海域に散在する 160 の島々からなり、大小様々な有人離島が散在している。また、我が国唯一の亜熱帯性気候に属し、1 年を通じて温暖で雨量が多く、台風の常襲地帯でもある。

④道路網

沖縄自動車道、那覇空港自動車道及び沈埋トンネル道路の整備や、平成 15 年にはモノレールの運行が開始されるなど、交通網の発展によって、県民の生活及び行動範囲は市町村行政区域を越えて拡大し続けている。

(2) 消防の現況

①消防本部の管内人口及び面積^{1・2}

県内 18 消防本部のうち、単独消防が 11、組合消防 7 となっている。また、15 消防本部が沖縄本島にあり、残る 3 消防本部は、石垣市、宮古島市及び久米島町の離島地域において消防本部を設置している。

消防本部の規模を見ると、管内人口が最も多いのは那覇市で約 32 万人、次いで 10 万人以上が 3 本部、5~10 万人規模が 8 本部、5 万人以下が 6 本部ある。

管内人口が 1 万人以下の消防本部は 2 つあり、国頭地区行政事務組合消防本部、久米島町消防本部である。

管内面積は、県内で最も広い国頭地区行政事務組合消防本部が 340k m²、次いで、200k m²規模が 3 本部、100 k m²規模が 1 本部、50~100 k m²が 5 本部、50 k m²以下が 8 本部ある。

人口と面積の規模から消防本部を見ると、少ない地域に多くの人口が集中する傾向が顕著なのは那覇市、次いで沖縄市、うるま市、浦添市が挙げられる。逆に広い地域に比較的少ない人口が分散する傾向がある所は国頭地区行政事務組合、石垣市、名護市、宮古島市が挙げ

¹ 資料編 P1 『表1 人口及び面積等』

² 資料編 P2 『表2 人口及び面積の分布図』

られる。

一般的に前者は集中して消防力が運用できることから効率が良く、後者は一定数の災害件数を守備すべく広い地域を少ない消防力で運用することから効率性は高くない。

②市町村・消防本部の隣接状況³

18 消防本部のうち、15 消防本部は沖縄本島内にある。これに対し、離島にあたる石垣市、宮古島市及び久米島町は島全体が1市町となっており、航空機又は船艇により隣接消防本部へ移動しなければならないため、平時の消防車両の相互応援は馴染みにくい地勢にある。表2について、本島内の15 消防本部についてみると、隣接本部数は1~6 となっている。この数が多い程、広域化や連携協力の対象となる消防本部は多く、少ない程対象は限られる。

特に1本部とのみ接している場合、今後の広域化等は特定の消防本部との検討が求められ、本部町今帰仁村消防組合、国頭地区行政事務組合がこれに該当し、名護市を含めた協議が前提となる。これを超えるには隣接だけを対象としない、より大きな組み合わせの検討が求められる。

③消防力^{4 5}

国の消防力整備指針に基づく令和元年度消防施設整備計画実態調査において、市町村が目標とすべき消防力の整備水準に対する充足率をみると、消防職員数、消防ポンプ車、はしご車、化学消防車、救急自動車及び消防水利が全国平均より低くなっている。

令和元年度消防白書によると、救急救命士の資格を持つ消防職員は平成31年4月1日現在、全国で38,388人、沖縄県で509人となっており、消防職員に対する資格保有者の割合は全国平均で23.2%、沖縄県で31.3%と全国平均より高くなっている。

④消防職員及び消防団員⁶

消防職員数は、平成30年4月1日現在1,621人で、前年度から25人の増となっており、平成11年から20年間で242人増加し、増加傾向である。人口1万人あたりでは、約11人で、全国の約13人より低い。

消防団員は一時期減少傾向であったが、平成30年4月1日現在1,738人で、前年度から1人増となっており、平成11年から20年間では、66人の増で増加傾向である。人口1万人あたりでは、約12人で、全国の約66人より大幅に低く、消防職員数及び消防団員数のいずれも全国で最も少ない状況である。

³ 資料編P3『表2 市町村・消防本部の隣接状況』

⁴ 資料編P4『図2 消防力の充足率（全国平均比較）』

⁵ 資料編P4『表3 救急救命士資格保有者数』

⁶ 資料編P4『図3 沖縄県の消防職員・消防団員の推移』

(3) 消防需要の動向

①火災^{7 8}

県全体では、平成 20 年～29 年の間、413～551 件の幅で推移している。増減に顕著な傾向はなく、毎年増減しながら同程度の件数で推移している。災害種別に見ると、この間で最も多いのは建物火災であり、ほぼ毎年 200 件以上発生している。次に多いのはその他火災であり、建物火災より数は少ないものの毎年 100 件以上発生している。更に、林野火災と車両火災が合わせて 100 件程度で推移している。この他に船舶火災と航空機火災があるが、発生件数は極めて少ない。

市町村別では平成 20 年～29 年の間、最も発生件数が多いのは那覇市であり、県全体の約 20% 発生している。次いで沖縄市が約 10%、うるま市、宜野湾市、島尻消防組合、金武地区消防衛生組合及び名護市ではそれぞれ 5～10% 発生している。最も少ないのは、久米島町であり 10 年間の平均発生件数は年 4.6 件である。また、消防非常備町村の発生件数は少ないが、火災発生の危険性がないというものではない。

②救急^{9 10 11}

県全体では、救急事案出動件数は平成 20 年に 57,578 件、同 29 年に 78,115 件である。この間、一定して増加の傾向を示し、平成 20 年と比べ同 29 年は 26%、約 2 万件増加している。

災害種別に見ると、圧倒的に多いのは急病であり、一貫して出動件数、搬送人員共に 6 割以上を占めている。次に多いのは、一般負傷、交通事故であるが、この 2 つの動向には差がある。交通事故は、5 千件強で推移しており件数に大きな変化は無い。

一方、一般負傷は増加し続け、平成 20 年に 7,684 件が、平成 29 年には 11,365 件、38% 増加している。以上を見ると近年の救急事案增加は、急病と一般負傷の増加が大きく関与していることが分かる。

市町村別では、平成 28 年で最も多いのは那覇市の 24.6% であり、救急出動全体の 1／4 が那覇市内で発生していることが分かる。次いで沖縄市 10.2%、うるま市、比謝川行政事務組合、浦添市、宜野湾市及び東部消防組合の 5 本部がそれぞれ 5.3～8.9% である。いずれも沖縄本島中～南部の消防本部である。救急出動が少ないのは久米島町 0.6%、国頭地区行政事務組合 1.2% であり、出動件数はいずれも 1,000 件に満たない。

③救助^{12 13}

県全体では、平成 20 年～29 年の間、473～635 件の幅で推移している。直近 2 年は 500 件を割り込むなどやや減少傾向に見えるが、明確な変化とは言えない。従って、今後も毎年増減しながら同程度の件数で推移していると考えるのが妥当である。災害種別に見る

⁷ 資料編 P5 『表4 県内の火災発生数の動向』

⁸ 資料編 P5 『表5 消防本部、消防非常備町村の火災発生数動向』

⁹ 資料編 P6 『表6 県内の救急出動件数及び救急搬送人員数の動向』

¹⁰ 資料編 P7 『表7 消防本部の救急出動件数（平成 28 年）』

¹¹ 資料編 P7 『図4 県内の救急出動件数及び搬送人員の推移』

¹² 資料編 P8 『表8 県内の救助出動件数の動向』

¹³ 資料編 P8 『表9 県内の救助出動件数の動向（平成 28 年）』

と、交通事故、水難事故が多く、概して救助事案の半数近くがこれに該当する。水難事故が多いことは、全ての消防本部が海岸線を持つ観光立県であることを反映しているといえる。

市町村別では、平成 28 年で最も多いのは沖縄市の 80 件であり、次いで那覇市 72 件となる。最も少ないのは金武地区消防衛生組合 6 件、久米島町 8 件である。これまでに見た火災、救急と比べ、消防本部間の差は小さく、人口に比例して災害件数が多いとは限らないことが分かる。

(4) 将来の人口及び救急搬送人員の推計¹⁴

①推計人口

人口の将来予測については、厚生労働省の施設等機関であり、人口研究を行っている国立社会保障・人口問題研究所が提供する将来推計人口を用いた。この将来推計は、全国を対象として、市町村単位に 5 歳階級毎の年齢別人口を、2015 年から 2045 年まで 5 年毎に提供しているものである。これを基として、年少人口(0~14 歳)、生産年齢人口(15~64 歳)、高齢者 1(65~74 歳)、高齢者 2(75 歳以上)の 4 区分に分けて動向を確認した。なお、以下については、変化の割合から、5%未満の増減は「維持」、5%以上 10%未満は「微増・微減」、10%以上 25%未満は「増・減」、25%以上 50%未満は「大増・大減」、50%以上は「激増・激減」と表現を設定している。

県全体では、人口は暫く増加し 2030 年頃にピークを迎える、その後は緩やかに減少に転じ、2045 年は 2020 年の 98%程度になるとされている。この動向を 2020 年と 2045 年の 2 時点で比較すると「維持」となる。

また、消防本部毎にみると、久米島 65%、国頭地区行政事務組合 71%の 2 本部は大減、宮古島市 83%、本部町今帰仁村消防組合 87%の 2 本部は減、那覇市 94%は微減、豊見城 108%は微増、中城北中城消防組合 111%は増、残る 11 本部は維持となる。ほとんどの消防本部では人口規模は維持されるが、5 消防本部は減少傾向、2 消防本部は増加傾向にある。

非常備町村毎にみると、渡名喜村 57%、伊江村 61%、多良間村 69%、座間味村 71%、与那国町 73%、粟国村 75%の 6 町村は大減、伊平屋村 76%、伊是名村 78%、北大東村 80%、南大東村 81%の 4 村は減、渡嘉敷村 91%、竹富町 93%の 2 町村は微減となる。非常備町村は程度の差はあるが全て減少傾向にある。

概して、常備消防本部がある地域より、非常備町村の方が人口は減少する傾向にある。これは、自治体の人口規模や離島という地勢から、市街地を持つ自治体より早く少子高齢化に伴う過疎の傾向が顕在化するためと考えられる。

②救急搬送人員の推計

次いで、この人口将来予測と、救急事案の発生傾向で得られた救急搬送人員搬送率を乗じ、人口と年齢構成の変化に応じた救急搬送人員の推計を試みた。

県全体では、救急搬送人員は人口が減少に転じた後も一貫して増加の傾向を示す。2045 年は 2020 年の 126%程度になるとされている。この動向を 2020 年と 2045 年で比較すると「大増」となる。

¹⁴ 資料編 P9~P25 『図 5 消防本部、非常備市町村の将来推計人口と救急搬送人員推計(2020 年から 2045 年まで)』

消防本部毎にみると、久米島 87%は減、国頭地区行政事務組合 92%は微減、宮古島市 100%は維持、本部町今帰仁村消防組合 107%は微増、那霸市 116%、金武地区消防衛生組合 120%、石垣市 121%、名護市 124%の4本部は増、糸満市 129%、宜野湾市 129%、うるま市 130%、比謝川行政事務組合 130%、沖縄市 133%、浦添市 136%、島尻消防組合 140%、中城北中城消防組合 145%の9消防本部は大増、更に豊見城市 162%は激増となる。殆どの消防本部は今後も救急需要は増加することを示しており、救急隊の出動は更に頻度を増すため、救急隊の不足が今後顕在化すると考えられる。

非常備町村毎にみると、多良間村 80%、渡名喜村 84%、伊是名村 86%、粟国村 89%、伊江村 89%の5村は減、南大東村 92%は微減、北大東村 106%、与那国町 106%は微増、残る4町村は維持となる。非常備地域においても人口減少と併せて高齢化が進むことにより、人口が減ってもある程度の救急搬送人員が発生することを示しているが、元々人口が少ないとから発生数は多くはない。その中にあって、伊江村と竹富町は年間で 200 人を超える救急搬送人員が発生すると推測される。非常備町村では、役場職員、消防団等が診療所へ搬送していると考えられるが、この数は出動頻度の低い常備消防力の消防署の活動を上回るものである。従って、今後は何らかの恒常的な対応方策を講ずることが求められる。

なお、救急搬送人員や救急事案の増加の実態は、高齢者への救急出動がより多くを占めることになる。従って、より高齢者に沿った救急対応のあり方も同時に求められることとなる。また、この搬送率は現在の利用頻度を将来の人口形態に当てはめたものであり、将来の利用頻度変化は加味していない。ここ数十年の救急事案件数は増加の一途を辿っており、これまでよりも今後は利用頻度自体も増加することが推測されることから、救急事案の件数はここでの推計にこうした予想を更に上乗せしたものになる。

(5) 消防財政

①消防費^{15 16}

消防本部と構成市町村の常備消防費について、平成 25~29 年の 5 年間の数値をとりまとめた。消防費の内訳は、人件費、物件費、維持補修費、補助費等及び普通建設事業費、その他に分けられる。消防本部は一定期間毎に消防庁舎や通信指令システムを更新しており、その際には例年と比べ特に多くの消防費が必要となるが、平時の消防力維持と分けて考える必要がある。一般に、これらの費用は普通建設事業費に含まれるが検討の際には考慮する必要がある。今回対象とした期間には、共同指令センターの整備、那霸市消防局庁舎や豊見城市消防本部庁舎の建て替え等があったことから、ここでは、これらを含んだ全消防費と、特に普通建設事業費とその他の項目を除いた消防費の2つについてとりまとめている。

『市町村、消防本部の常備消防費（普通建設事業費とその他除く）』を見ると、年間 20 億円以上の消防本部は那霸市、10 億円以上はうるま市、5~10 億円は9消防本部、5 億円以下は7消防本部となる。最も多くの消防費を確保しているのは那霸市になる。また、『市町村、消防本部の常備消防費（消防費全体）』をみると、那霸市は平成 27 年度に約 44 億円の消防費を確保している。これは、主に消防局庁舎建て替えに充てられたものと考えられるが、県内最大規模の那霸市においても一時的に大きな負担となることが分かる。一方、これを住民 1 人当たりの消防費に換算すると、直近 3 年間の平均値は、消防費全体で 9,984

¹⁵ 資料編 P26 『表10 市町村、消防本部の常備消防費（普通建設事業費とその他除く）』

¹⁶ 資料編 P27 『表11 市町村、消防本部の常備消防費（消防費全体）』

円、普通建設事業費等を除くと 7,175 円になる。これは、県内においても負担の低い値であり、全国平均値の消防費全体 15,685 円及び普通建設事業費等を除く 13,596 円と比べても低いと言える。

消防費が最も少いのは久米島町になる。普通建設事業費を除けば年間 2.5~3.3 億円で推移している。これを住民 1 人当たりの消防費に換算すると、直近 3 年間の平均値は 37,759 円となる。これは県内においても最も高い部類に入る。久米島町は人口約 8500 人の離島を守備する消防本部であり、消防本部の人口規模としては県内でも最も小さい。ここに消防本部を維持することの負担は小さくないことが分かる。なお、これに類似した状況にあるのが国頭地区消防組合であり、こちらも住民 1 人当たりの消防費 47,160 円と高い。

②歳出に占める消防費率等^{17 18 19}

『常備消防設置市町村の歳出、消防費、財政力』を見ると、普通建設事業費等を除いた場合、最小は名護市 1.3%、最大は久米島町 3.7% である。那覇市は 1.6%、国頭地区消防組合を形成する国頭村 3.6%、大宜味村 3.2%、東村 2.6% である。財政に占める消防費も差があり、概して小規模や組合消防は負担が大きく、大規模や単独消防は比較的負担は小さいことがわかる。また、消防費全体では、最小は宜野座村 1.7%、最大は名護市 3.7%、沖縄県平均値は 2.8% で全国平均値の 3.5% より低くなっている。

『消防非常備町村の歳出、消防費、財政力』を見ると、消防費全体では、最小で多良間村 0.2%、最大で座間味村 4% と大きく差があり、県内消防非常備町村の平均値は 1% となっている。また、『他都県の離島消防非常備町村の歳出、消防費、財政力』を見ると、最小で鹿児島県三島村 0.4%、最大で香川県直島町 3.7% と差があり、他都県離島消防非常備町村の平均値は 1.6 で、県内離島消防非常備町村より大きくなっている。

(6) 消防非常備町村の現況について

消防非常備町村では、本来消防本部が行う業務が表 1 のように他機関によって行われており、消防団員は役場職員が兼務している場合が多い。また、火災・救急業務の他に専門知識を必要とする予防業務も行わなければならないため、業務負担が大きく、さらに、消防職員の配置がないため、大規模災害時の対応が十分に行えない。

しかしながら、非常備町村は人口規模が小さく財政基盤が脆弱なため単独での常備化が難しく、消防広域化についても離島であることなどから具体的な効果が見いだせる分野が限られている。

「表 1 消防非常備町村の業務と実施機関」

	業 務 内 容	消防非常備町村での実施機関
火災	消火活動	消防団
予防	予防査察	役場職員
	原因調査	役場職員、警察
救急	救急対応	消防団、役場職員
	救助	役場職員、消防団、警察、海上保安庁等

¹⁷ 資料編 P28 『表 1 2 常備消防設置市町村の歳出、消防費、財政力』

¹⁸ 資料編 P29 『表 1 3 消防非常備町村の歳出、消防費、財政力』

¹⁹ 資料編 P30 『表 1 4 消防非常備町村の歳出、消防費、財政力』