



「警防活動時及び訓練時における安全管理に係る検討会」 報告書の概要

消防・救急課／防災課

1 はじめに

「警防活動時及び訓練時における安全管理に係る検討会」（以下「検討会」という。）は、消防における組織の安全管理体制のあり方、「警防活動時等における安全管理マニュアル」及び「訓練時における安全管理マニュアル」をあらためて検証することを目的に、新潟大学危機管理室災害復興科学センターの田村圭子教授を座長として開催されました。検討会では、平成22年5月20日に第1回の検討会を開催して以来、8回にわたって検討が重ねられ、報告書が取りまとめられましたので、その概要について紹介します。

2 検討会の背景・概要、検討の視点

これまでの消防における安全管理は、昭和58年に消防庁から通知された「安全管理体制の整備について（通知）」（昭和58年）をもとに各消防本部等において「安全管理規程」が制定され、さらに同通知にて示された「訓練時における安全管理に関する要綱」や「訓練時における安全管理マニュアル」、また翌年の昭和59年に示された「警防活動時等における安全管理マニュアル」などを参考に、各消防本部等において安全管理マニュアル等が整備され、安全管理が図られているところである。

しかしながら、近年の各種災害の事象は複雑多様化とともに大規模化の様相を強めており、過去に示された両安全管理マニュアルでは想定もされていなかったような災害等が発生し、さらには警防活動時以外にも訓練時等での公務による死傷事案も依然として発生し、ほぼ毎年ように事故等で消防職団員の尊い命が犠牲になってい

る状況であるなど、両安全管理マニュアルの見直しの必要性が高まってきていた。

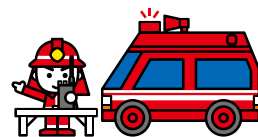
このような背景を踏まえ、本検討会では各消防本部等における組織の安全管理体制のあり方や両安全管理マニュアルの検証をあらためて行うこととした。

※ 本検討会が開催された期間中（平成22年5月～平成24年2月）に発生した平成23年3月11日の東日本大震災に関連する安全管理については、震災以降に設置された、各種検討会において消防職団員の安全管理等をテーマに議論が行われていることなどを踏まえ、それらの方針が得られた後に、マニュアルへの反映を検討することとした。

3 消防ヒヤリハットデータベース等による公務中の死傷事案の分析

検討会では、組織の安全管理体制や両安全管理マニュアルを検証するために、平成18年度から約2,800件の事例収集を行っている「消防ヒヤリハットデータベース」をもとに公務中の死傷事案の分析を実施した。（※分析方法等については、平成17年から平成20年の間において収集した1,992件の事例を事故の分類等で、細分化・データ化して、様々な角度から分析を実施。）

分析の結果、事故分類・活動時期別負傷者数等では火災による負傷者が33.7%と最も多く、また事故等分類のうち事故が発生した場合の重傷率でも火災が63.7%と最も高く、火災現場での事故発生は重傷事故につながる危険性が高い可能性があることが分かった。



そして、年齢別事故当事者発生率では25歳以上～30歳未満が、また勤続年数別当事者数では10年以上～15年未満が、さらに現場経験年数別当事者数では0年以上～5年未満が、それぞれ事故の発生の危険性が高いことが分かった。

また、公務中に消防職員が死亡した事案について、各消防本部等からの報告等により消防庁が把握している情報をもとに分析を実施した結果、災害現場活動や訓練等に多く従事するであろう、20歳代から40歳代までの消防職員や消防司令補以下の消防職員に死亡事故が発生している傾向があり、さらに消防本部の規模ごとの事故発生状況の比較では、大規模、小規模を問わず発生している傾向がみられた。

4 警防活動時における安全管理体制の実態調査

各消防本部等における組織の安全管理体制や「警防活動時等における安全管理マニュアル」の検証を行うにあたって、その実態調査を実施した。

調査の結果、消防本部で安全管理規程が制定されているのは、全802消防本部中772本部で全体の96.3%、「警防活動時等における安全管理マニュアル」の整備状況は全802消防本部中590本部で全体の73.6%であった。また、消防団においては、独自に活動マニュアルを作成し団員に周知したり、消防団の幹部団員を安全管理員として配置したりと、各消防団でそれぞれ地域の実情に応じた様々な取組が行われていることが分かった。

- ・調査対象 全消防本部（802消防本部）
※平成22年8月時点
(※消防団については、消防本部で把握している消防団の独自取組を調査)
- ・調査実施期間 平成22年8月13日～31日
- ・調査項目
➢消防本部における安全管理規程の整備状況

- 警防活動時等における安全管理マニュアル整備状況
- 安全管理に関する独自取組事例（消防団を含む）

5 警防活動時における安全管理体制の改訂

基本的な内容・構成等については、改訂前の「警防活動時等における安全管理マニュアル」を参考とし、さらに当該マニュアル発出以降に発生した又は新たに対応が必要となった災害等を追加した。その上で、消防ヒヤリハットデータベースに掲載している事故事例等を反映させた。

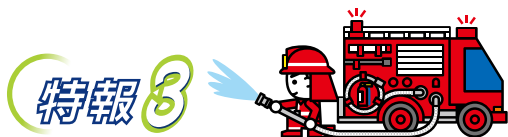
（「警防活動時等における安全管理マニュアル」（改訂版）は、平成23年3月30日に発出。）

6 訓練時における安全管理体制の実態調査

各消防本部等における訓練時の安全管理体制や「訓練時における安全管理マニュアル」の検証を行うにあたって、その実態調査を実施した。

調査の結果、消防本部で「訓練時における安全管理に関する要綱」が制定されているのは、全798消防本部中719本部で全体の90.1%、また「訓練時における安全管理マニュアル」の整備状況については、全798消防本部中387本部で全体の48.5%であった。訓練時における事故の発生状況については、消防本部では、消火訓練等における事故発生状況では火災防ぎょ訓練が208件で全体の58.3%、救助訓練における事故発生状況では全国救助大会に伴う訓練が527件で全体の60.9%とそれぞれ最も多く、また消防団では、消防ポンプ操法訓練が1,638件で全体の83.9%と最も多く発生していることが分かった。

- ・調査対象 全消防本部（798消防本部）・全消防学校（56消防学校）※平成23年8月時点



全消防団（2,275団）

※平成22年4月時点

- ・調査実施期間 平成23年8月5日～31日
- ・調査項目
 - 訓練時における消防本部の安全管理体制の状況
 - 訓練時における事故発生状況

7 訓練時における安全管理マニュアルの改訂

各委員からの意見を踏まえながら、「消防操法の基準」（昭和47年5月11日付 消防庁告示第2号）と「消防救助操法の基準」（昭和53年9月14日付 消防庁告示第4号）による操法を基本としつつ、訓練ごとに分類することとし、あわせて「訓練時における安全管理マニュアル」が発出（昭和58年）された後に新たに追加された「消防救助操法」を追加することとした。また、より多角的な視点から事例を分析できるようにするため、事故事例に加えヒヤリハット事例を追加することとした。この他、一層の理解の促進を図るため、訓練状況の写真及び資機材の図等を追加することとした。

（※「訓練時における安全管理マニュアル」（改訂版）は、平成24年3月末発出（予定）。）

8 消防における安全配慮義務

また本検討会では、両安全管理マニュアルの見直しにあわせて、組織の安全管理体制の検証が行われ、その中で、消防における安全配慮義務についても議論された。

○民事上の責任

債務不履行に基づく損害賠償義務（安全配慮義務違反）（民法第415条）

消防活動に伴う職員の受傷が、①消防機械器具の管理の不備、②不適正な業務管理によるものである

場合には、地方公共団体は、当該受傷職員に対して安全配慮義務違反として債務不履行による損害賠償責任を追求されることがある。

- 公権力の行使に伴う地方公共団体の不法行為責任（国家賠償法第1条）

消防活動に伴う職員の受傷が、他の職員の過失によるものである場合は、地方公共団体は、当該受傷職員に対して、損害賠償義務を負うことがある。

○刑事上の責任

- 業務上過失致死傷罪（刑法第211条第1項）

消防活動に伴う職員の受傷が、当該消防活動を管理監督すべき職員が必要な注意義務を怠ったことによる場合には、刑事責任が科されることがある。

9 おわりに

9.1 警防活動時等及び訓練時における安全管理マニュアルの運用

両安全管理マニュアルは、各消防本部等が組織の安全管理体制を整備するとともに消防職団員の安全管理知識の向上のための教育用教材等として活用することで、事故防止を図ることを目的として改訂されたもので、活用にあたっては以下の点に留意が必要である。

〈活用方法〉（例示）

- 消防本部等組織としての活用方法
 - ・ 地域の実情に応じたマニュアル整備のための雛形
 - ・ 総括安全関係者会議等における検討用資料
 - ・ 消防学校等の教育訓練機関での教材
- 消防職団員個人としての活用方法
 - ・ 警防活動時等及び訓練時における安全管理行動を学習するための教材【若手職員（隊員等）】
 - ・ 各隊における訓練の企画等の参考教材【中堅職員（小隊長等）】
 - ・ 所属職員の安全管理教育の教材【管理職員（中隊長、大隊長等）】

〈対象範囲等〉

- 警防活動時等における安全管理マニュアル
 - ・ 災害種別を、火災、その他の災害、救助、救急及び国民保護の5つに分類。
 - ・ 各災害で特化したマニュアル等が存在する場合は、当該マニュアルを別途参照。
- 訓練時における安全管理マニュアル
 - ・ 消防操法及び消防救助操法に基づく基本的な訓練を対象。
 - ・ 中隊等以上の規模で実施する総合的な訓練は、マニュアルの対象範囲外。
 - ・ 各消防本部等での独自の訓練は、それぞれ内容が異なるため、マニュアルの対象範囲外。

※両安全管理マニュアルともにすべての災害や訓練等に対する安全管理が網羅されているわけではない。したがって、独自の警防活動や訓練、地域の実情などに適した安全管理マニュアルが必要な場合は、両安全管理マニュアルを参考に各消防本部等で整備する必要がある。

〈熱中症対策〉

今般の改訂により、両安全管理マニュアルに「熱中症対策」の項目を追加。これは、夏期間に毎年のように熱中症に起因する事故が発生していることを踏まえ、新たに項目を追加したもの。

〈消防団におけるマニュアルの運用〉

消防団においては、消火活動、風水害活動等の一般的な活動は「警防活動時等における安全管理マニュアル」、火災防ぎょ訓練、消防ポンプ操法訓練等の一般的な訓練は「訓練時における安全管理マニュアル」を参照するとともに、必要に応じて、両マニュアルを参考に各消防団でマニュアル等を整備する必要がある。

9.2 今後の課題

〈各消防本部等における安全管理体制の更なる充実強化〉

警防活動時及び訓練時の安全管理体制の実態調査結果

によると、安全管理規程が未制定である消防本部が30本部、また訓練時における安全管理要綱が未制定である消防本部が79本部存在しており、安全配慮義務の観点からも、早期に安全管理規程等を制定し、組織としての安全管理体制を確立する必要がある。また消防団については、消防本部の安全管理体制等を参考に、安全管理体制を充実強化する必要がある。

〈定期的なマニュアルの見直し及び安全管理に関する検討〉

5年程度を目途に本マニュアルが安全管理の実情に適應しているか検証を行い、必要に応じてマニュアルを改訂し、10年程度を目途に安全管理全般について検討する。

〈マニュアルと消防ヒヤリハットデータベースとの連携〉

消防庁のホームページに掲載されている両安全管理マニュアル内に記載されている事故事例等と消防ヒヤリハットデータベースを連携させ、事故事例の分析が容易にできるよう必要な検討を行う。

〈東日本大震災を契機とする「消防組織の安全管理」のあり方〉

東日本大震災において消防機関は献身的な活動を行ったが、その一方で人的・物的に多大な被害を被った。想定をはるかに超える津波災害等の発生があったとはいえ、多くの人的資源を失ったことについては、安全管理の観点から反省し、しっかりと検証を実施し、今後どのような自然災害の発生があっても人的資源の損失を引き起こさないために、知識や経験等の蓄積や共有を図るなど、必要な対策を講じる必要がある。

報告書(全文)、「警防活動時等における安全管理マニュアル」(改訂版)及び「訓練時における安全管理マニュアル」(改訂版)は、消防庁ホームページ (<http://www.fdma.go.jp/>) からご覧いただけます。