

「諸外国における消防防災体制の 現状に関する調査研究」について

財団法人消防科学総合センター

研究員 黒田 洋 司

はじめに

当センターでは、学識経験者、自治省消防庁職員、消防防災関係団体職員で構成される調査研究委員会(委員長関沢愛自治省消防庁消防研究所第1研究部情報処理研究室長)を設置し、先進諸国*の消防防災に関する制度及び体制、消防行政に要している費用等の現状について、英国及びスウェーデンを中心とする調査研究を行い報告書を取りまとめた。本稿はその概要である。

*二本調査研究での先進諸国とは、IMFの分類で「先進工業国」に該当するわが国を含む21カ国を指す。

1 調査研究の方法

次の方法により、今回の調査研究を実施した。

- ・ 主な先進諸国の消防防災体制の概要を整理するため、国内の文献資料を収集した。
- ・ 先進諸国の中でも比較的消防関係の統計が整っており、かつ今後わが国が直面する超高齢社会への対応という観点からも注目される英国(特に、イングランド、ウェールズ)及びスウェーデンについて、消防(防災)体制の現状を把握するための現地調査を行った。現地調査では、資料収集、関係機関へのヒアリング調査を実施した。

2 調査研究結果

ここでは、得られた結果から、英国の消防体制、スウェーデンの消防防災体制に関する特徴的な点を紹介する。

なお、本調査研究報告書では、先進諸国全般の消防防災体制の概況の他、英国・スウェーデンの行政制度等全般を概括した上での消防(防災)体制、英国の火災統計及び火災原因調査、スウェーデンの高齢者用集合住宅の防火対策等について記述している。また、内容の簡単な紹介を含めた現地調査収集文献のリスト、基本法令等を参考資料として掲載している。

(1) 英国(イングランド、ウェールズ)における消防体制

ア 歴史

英国の消防の歴史は、ローマ皇帝アウグストゥスがA.D.6年に消防隊を組織し400年ほど活動したローマによる占領時代にまで遡ることができる。その後、11世紀のウィリアム1世による消灯消火法の制定、12世紀から17世紀にかけての市長による火災予防に関する法律の制定など各種の措置がとられ、17世紀頃からは原始的な消防用機械が出現するようになった。1666年のロンドン大火を経てロンドンでは民間保険業者による消防隊が組織され、その他の地域でも私設消防隊、教会独自の消防隊等さまざまなタイプの消防隊が

組織されるようになった。1861年にはマンチェスターで地方団体負担の常勤消防隊が初めて組織され、1938年には消防隊に関する最初の法律が制定されて地方の消防責任が明確となった。その後、第2次世界大戦中に国家消防体制がとられたが、1947年の消防法により再び地方が消防の責任を負うこととなった。

イ 法体系

法体系は、大半が判例法・慣習法で成り立っているが、消防の組織等わが国の消防組織法に相当するものについては、“Fire Services Act 1947”及び“Fire Services Act 1959”という成文の基本法がある。また、火災安全立法についても、建物火災に関する“Fire Precautions Act 1971”以降順次制定されており、これらについてはスコットランドも共通の法として扱っている。なお、英国は、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの4つの地方で構成されており、法体系・統治機構について相違点が多いが、消防制度についてはイングランドとウェールズはほぼ共通している。

ウ 国の管理権限

第2次世界大戦以降、消防に関する中央管理権限を内務省が所管しており、その制度的特徴は消防査察官(Inspectorator of Fire Services)制度及び中央消防本部諮問協議会(Central Fire Brigades Advisory Council)である。

消防査察官は、全消防機関を対象に年1回の査察を実施し、主任消防査察官はその結果を内務大臣に報告する(内務大臣は、それを議会に報告する。)。報告書の内

容は、査察の結果のみならず、消防業務・火災事例等の全般にわたっており、わが国の消防白書に相当するものである。従来、公的機関に配布されるだけだったが、1993年からは新聞・雑誌社にも配布され、大手書店等で販売されるようにもなった。中央消防本部諮問協議会は、内務大臣によって主宰される訓練、研究等の活動の諮問機関である。同協議会は、カウンティ、消防長、消防職員及びその他の特別な資格を有する者の代表で構成され、各種の助言が内務大臣に対してなされる。助言には法的な拘束力はないが、地方消防機関に正式に通達され、一般的には進んで受け入れられているのが現状である。

エ 消防の実施責任

消防の実施責任は日本の都道府県に相当するカウンティにあり、消防局(Fire Defence Authority)は原則としてカウンティ・カウンシルに属している。

近年、2次にわたる大きな地方制度改革があったが、カウンティの消防責任についての変化はなかった。特に、サッチャー政権下の「小さな政府」の実現を目指した1985年の改革では、ロンドン及び6つの大都市圏のカウンティ・カウンシルが廃止されたが、消防の実施はこれまでの地理的範囲で行われることが適当と判断され、消防局は引き続き当該圏域を所管している。イングランドとウェールズでは、現在55の消防局が消防の実施責任を負っている。消防に係る人員及び設備の配備については消防局の責任下にあるが、これは、先に記した中央消防本部諮問協議会の専門委員会での検討を経て全国的に

勧告されている消防力の最低基準 (FireCover) に照らし、その消防局の所轄地区の火災危険の分布に応じて決定されている。

オ 消防隊・消防職員

今日、それぞれの公的消防隊は常勤の消防職員を基本としているが、農村地域を中心に予備職員 (パートタイム (Retained)) と言われる消防隊員もいる、また、公的消防の他に、少数ながら民間の私的な消防隊及び例えば国防省にみられるような政府部局の消防隊が存在している。イングランドとウェールズの消防職員数は、常勤制服職員 34,952 人 (内、女性 109 人)、指令室職員 1,543 人 (内、女性 1,175 人)、予備職員 15,756 人 (内、女性 112 人) となっている (1993 年 1 月 1 日現在)。消防職員の報酬と勤務条件は、地方団体と消防局職員の代表からなる全国合同協議会 (National Joint Council) が扱う。内務大臣は、これらの事柄について直接的権限を持たない。

カ 火災安全立法

主要法規である "Fire Precautions Act 1971" では、内務大臣によって指定された特定用途に用いられる建物は、消防証明書 (Fire Certificate) を有さなければならないと定められている。現在、ホテル、宿舎、工場事務所、商店及び鉄道構内として用いられる建物は、消防証明書を有することを要求されている。同法の規定の執行は、地元消防機関に委ねられるが、法の実施責任は内務大臣が負っている。

(2) スウェーデンにおける消防防災体制

ア 歴史

スウェーデンでは、13 世紀の統一王朝成立の時期から火災予防、火災責任等に関する規定が社会的に取り入れられ、その後幾多の大火を経験しながら都市レベル、国家レベルで消防防災体制の充実が図られてきた。専門職による消防組織が誕生したのは 1870 年代のストックホルムとイエーテボリーが最初であり、現在のように日本の市町村に相当する地方団体であるコミューンに対して消防組織の設置が義務づけられたのは 1944 年であった。

イ 基本法

現在の消防防災に関する基本法は、「スウェーデンレスキューサービス法 (1986 年制定)」である。この法律の名称が示すとおり、「消防」の概念を拡大し、社会のあらゆるリスクに対処することを念頭に置いた「レスキュー」という概念のもとに施策が展開されている。この法律に規定されている主な事項は、次のとおりである。

- ・コミューンにおけるレスキューサービスについて (責務、レスキュー本部、レスキューサービス計画等)
- ・国におけるレスキューサービスについて (山岳レスキュー、航空レスキュー、海上レスキュー、放射能事故に関するレスキュー等)
- ・一般市民の責務 (従事命令等)

ウ 国による総合調整

「レスキュー」業務の国レベルの総合調整機関として、「ナショナル・レスキュー・サービス・ボード」が設置され、例えば次のような業務を行っている。

- ・コミューンにおけるレスキューサービス従事職員に対する訓練 (国内に 4 ヶ所

の訓練施設がある。)

- ・ 地域レベルのさまざまな緊急時サービス機関相互間の協力を促進するための協議会の設立の奨励
 - ・ 危険物の安全な輸送に関する規則の制定
 - ・ 放射能事故対策計画の調整
 - ・ 国際救援活動
 - ・ 民間防衛組織員の訓練
- エ レスキュー業務の役割分担

「レスキュー」業務の役割分担は次のようになっている。

- ・ 山岳事故:警察(国)(Police)
- ・ 航空機事故:市民航空当局(国)(The Civil Aviation Administration)
- ・ 海上事故(人命):国家海事当局(国)(The National Maritime Administration)
- ・ 海上事故(環境):スウェーデン沿岸警備隊(国)(The Swedish Coast Guard)
- ・ 核エネルギー事故:レーン行政庁(国)(地方レベルの国の機関)
- ・ 上記以外(火災等):コミュニティ

なお、「レスキュー」に係る通報は、全て民間の緊急通報センター(SOS)で受け付けられ、そこから実施責任を有する機関へ連絡される。

- オ コミュニティにおけるレスキューサービス

コミュニティにおいてレスキュー業務を担当するのがコミュニティ本部(以下「本部」という。)である。本部は、全てのコミュニティに設置されなければならないが、複数のコミュニティとの合同、他のコミュニティへの委託も認められている。現在、コミュニティ数 286 に対し、本部数は 270 となつて

いる。職員数は、フルタイム、パートタイムを合わせて約 20,000 人である。

レスキューサービスの財源についてみると、自主財源である地方税(地方所得税等)が8割以上を占めている。手数料は5%、国からの交付金は1%程度である。近年、限られた財源、社会的資源を効率的に活用していこうという考え方が、レスキューサービスの実施に際しても顕著になっており、特定サービスの有料化、手数料の引き上げ、パートタイム勤務者の削減等が積極的に進められている。3割程度のコミュニティでは、自動火災警報装置の誤作動による出動(全国統計では全出動件数の27.1%を占めている。)についても料金を徴収している。

なお、コミュニティは、1987 年以来戦時における地域レベルの民間防衛活動に関する責任も有するようになり、平時・戦時共用オペレーションセンター(消防署)の建設が促進されるなど平時における「レスキュー」と戦時における「民間防衛」とが密接に関連している。

- カ 弱者対策

弱者対策についてまとめて記載した資料を入手することはできなかった。人口の高齢化がゆっくりと進行しているスウェーデンでは、弱者対策が自然に社会の中で生まれ(舗道の段差への配慮駅のエレベーター設置等)、改めて施策として取り上げるようなものではないのかもしれない。収集した文献からは、現在、全ての難聴者が感知できる野外アラームの開発が国等の援助の下で進められていることがわかった。