

海外消防情報
シリーズ

1

イギリスの消防事情 (新版)

[2012 年 5 月]



グレートブリテン及び
北アイルランド連合王国

United Kingdom of Great Britain
and Northern Ireland

海外消防情報センター

イギリスの消防事情（新版）

は し が き

本書は、諸外国の消防事情について、海外消防情報センターがその概要を紹介しているシリーズのうちの一冊である。イギリスの消防事情は、先人の努力により2000年9月に初めて発行され、2004年10月に改訂版が発行されたところであるが、その後早くも8年が経過した。この間の時代の変化は、人類の文明の進歩が加速していく様子を反映しているかのように極めて速く、我が国においては失われた10年あるいは失われた20年と言われる時期であったにもかかわらず、振り返って見ると、経済活動や情報伝達のグローバル化は加速度的に進展し、IT技術の進歩と相まって、海外の事情も識者の手にかかればインターネットを通じて原語で多くの情報が得られる時代が到来することとなった。同時に、イギリスにおいては、2010年に労働党政権から保守党と自由民主党の連立政権へと政権交代があり、その結果、地域主義法（The Localism Act）が成立することとなり、地方分権に向けて大きな改革が行われることとなった。この法律によって、これまで所掌範囲と権限が限られていた基礎的自治体に対して包括的権限が付与されるのみならず、広域的行政主体である消防局にも包括的権限が付与されるに至っている。

このような背景の中で、このたび、かつて二度に亘ってイギリスに駐在しその諸事情に精通している内貴滋帝京大学教授（元 総務省消防大学校長）のご協力が得られることとなり、新たにイギリスの消防事情（新版）の執筆をお願いした。内貴教授は、この度バーミンガム大学から名誉特別研究員（Honorary Research Fellow）の称号を授与されたことから分かるように、イギリス駐在当時から、イギリスの中央政府はもとより消防関係者を含め多くの地方行政関係者や大学関係者、ジャーナリストと接触する機会を持ち、数多くの調査をまとめてこられた。内貴教授の精力的な取り組みのおかげで、多くの項目において具体的、かつ、体系的な記述の充実が図られるとともに、イギリスの政治的な状況を踏まえ、また、歴史的な経緯に遡ることによって、イギリスの消防事情をより深く理解することのできる記述が得られることとなった。

今回新版として発行することとなった本書が、全国の消防関係者を始めとして、より多くの方々のお役に立てば幸いである。

2012年5月

海外消防情報センター長

藤 原 利 紘

イギリスの消防事情

目次

まえがき

I. 英国の地方自治制度	3
第1章 英国と地方自治	3
1. はじめに	3
2. 英国の国家体制	4
3. 最近に至る英国の政治状況	5
4. 保守・自民連立政権の成立と地方自治政策	9
第2章 英国の地方自治制度	16
1. 地方自治体の法的位置づけ	16
2. 法律上の制約の有無	16
3. 地方自治体の構造	17
4. 地方自治体の具体的権能	19
5. 地方議会制度とその現状	19
6. 地方議会議員の地位	24
7. 自治体の職員	25
8. 英国自治体の税財政制度と国の規制　そして規制緩和	26
9. 拡大する自治体の規模	32
10. 欧州の中での英国自治	32
第3章 首都ロンドン	33
1. 設立までの経緯	33
2. GLA の構成と役割	33
3. 市長の権限	34
4. ロンドン議会の権限	35
5. 予算	35
第4章 スコットランド、ウェールズ、北アイルランド	36
1. スコットランド	36
2. ウェールズ	38
3. 北アイルランド	39
II 英国の消防	43
第1章 英国消防の歴史	43
1. ローマ時代からロンドン大火まで	43
2. 1666年ロンドン大火	43
3. 消防組織の誕生	43
4. 1938年消防組織法の制定	44

5. 国家消防（戦時中）	45
6. 戦後	45
第2章 消防組織	46
1. 国の消防行政	46
（1）所管省庁	46
（2）現在の体制	47
（3）消防・危機管理部局の任務	48
（4）消防・救助アドバイザー室の役割	49
（5）地方分権	49
2. 地方の消防組織	50
（1）消防組織の変遷	50
（2）英国消防機関の役割・機能	51
（3）消防機関の現状	51
3. 特別な消防組織	52
第3章 「2004年消防・救助法」の成立と「消防・救助国家構想」	59
1. バイン報告書と「2004年消防・救助法」の成立	59
2. 「2004年消防・救助法」の概要	59
3. 消防・救助国家構想（Fire and Rescue Service National Frame）	64
（1）法的根拠	64
（2）背景	65
（3）消防・救助活動の新たな役割	65
（4）構想の重点事項	66
（5）全国構想の要旨	66
（6）計画期間と将来の構想	67
（7）4つの主要テーマの要旨	67
第4章 最近の英国消防の課題と対応	74
1. 地方分権の推進	74
2. 労働党政権の消防組織の広域再編政策と連立政権の再編拒絶	74
（1）消防組織の広域再編と広域圏指令センターの設置（FireControl 計画）	74
（2）消防関係団体の反対	75
（3）連立政権による拒絶	75
3. 消防の近代化	76
（1）「新局面計画」（New Dimensions Project）	76
（2）「消防通信計画」（Firelink Project）	76
（3）「消防指令計画」（FiReControl Project）	77
第5章 消防大学校	80
1. 消防大学校の地位	80

2. 概要	82
III 消防を支える人々、支える財政	83
第1章 消防職員	83
1. 消防職員とは（イングランドの消防の状況）	83
2. 消防職員の採用・昇任・退職	87
3. 消防職員の階級制度	88
4. 勤務条件	89
5. 公務災害	90
6. 非常備消防職員の報酬	91
7. ウェールズの消防の状況	91
8. スコットランドの消防の状況	92
9. 北アイルランドの消防の状況	93
第2章 英国の消防団	94
1. 非常備・義勇消防	94
2. 非常備・義勇消防職員	95
3. 青少年消防組織	97
4. 消防隊員の直面する課題	97
第3章 消防財政	98
1. 消防財政の位置づけ	98
2. 消防行政の財源	98
（1）地方税	98
（2）国からの支援	98
（3）手数料等	99
3. 消防経費	100
（1）英国主要都市における状況	100
（2）地方財政における状況	100
IV 消防及び関連する業務の実際	101
第1章 火災	101
1. 最近の火災の実態	101
2. 火災と消防関係法令の歴史	105
（参考）最近の大火災・事件	106
3. 火災安全規制の改革と防火安全証明書制度の廃止	106
4. 2005年火災安全規制（Regulatory Reform（Fire Safety）Order 2005）	108
5. 火災危険度評価	110
6. 消防査察の実態	111

7. 地域社会への火災予防の広報啓発	115
第2章 英国主要地域の状況	117
第3章 災害・危機管理	119
1. 英国の災害・危機管理と法体系	119
(1) 民間防衛法と非常時権限法	119
(2) 緊急事態法 (Civil Contingencies Act 2004) の成立	119
2. 災害・危機管理のための国の緊急時体制	121
(1) 国の組織	121
(2) 中央政府の危機管理戦略 ーブロンズ、シルバー、ゴールドそしてプラチナへ	124
(3) 緊急事態計画大学	125
3. 地方の緊急時の体制	125
(1) 地方の組織	125
(2) 総合危機管理計画	126
4. 災害ボランティア	127
第4章 ロンドン連続爆破事件と危機管理対応	128
1. 事件の発生	128
2. 消防機関などの初動対応	129
3. 自治体の対応	129
4. 政府の対応	130
5. ブレア首相のテレビ演説	130
6. CCTV 監視カメラ	130
第5章 救急・救助	131
1. 救急サービスの位置づけ	131
(1) 救急サービスとその広域化	131
(2) 現在の所管省庁と実施主体	131
2. 救急サービスの実際	132
(1) ロンドン救急サービス	132
(2) その他の救急サービス	134
3. テロなど大事件・大災害時での対応	134
4. 救急ヘリコプター	134
5. 救助	135
第6章 危険物規制	136
1. 危険物規制の担当機関	136
(1) 保健安全委員会 (Health and Safety Commission)	136
(2) 保健安全庁 (Health and Safety Executive)	136
(3) 消防機関	137

2. 主な危険物関係法令	137
第7章 消防用機械器具の検定	140
1. 主な認証機関	140
(1) 英国認証委員会 (British Board of Agreement:BBA)	140
(2) 損害防止保証委員会 (Loss Prevention Certification Board:LPCB)	140
2. 消防用設備に関する基準認証	140
V ロンドンの消防	141
第1章 ロンドンの消防組織	141
1. ロンドン消防・緊急事態計画局 (London Fire and Emergency Planning Authority)	141
(1) 歴史的経過—ロンドン消防・民間防衛庁	141
(2) ロンドン消防・緊急事態計画局の組織・機能	141
2. ロンドン消防隊 (London Fire Brigade)	142
(1) 規模	142
(2) 最近のロンドン消防隊の状況	142
(3) ロンドンにおける救急業務	146
第2章 ロンドン安全計画	147
1. ロンドン安全計画の概要	147
2. 政府要請事項	147
3. ロンドン市長の優先政策	148
4. 安定化と気候変動	148
5. 目標と意義	148
6. 計画の数値目標	150
(1) 火災件数など	150
(2) 予算計画	150
参考文献	152

図表一覧

図表 1	英国議会	10
図表 2	再編後のイングランドの自治体構成	18
図表 3	スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの自治体構成	18
図表 4	イングランド・ウェールズにおける自治体の権能	19
図表 5	リーダーと内閣制	21
図表 6	直接公選首長と内閣制	21
図表 7	委員会制	22
図表 8	自治体のタイプ別議員数（2006年7月現在）	23
図表 9	自治体の歳入（イングランド）	27
図表10	経常収入の財源内訳（イングランド）	28
図表11	経常支出の目的別内訳（イングランド）	28
図表12	資本収入の内訳（イングランド）	29
図表13	資本支出の目的別内訳（イングランド）	29
図表14	国からの助成体系	30
図表15	GLA の構成組織図	34
図表16	消防当局（イングランド）	54
図表17	消防当局（ウェールズ）	55
図表18-1	英国の自治体と消防機関	56
図表18-2	英国の消防救助隊	57
図表19	地域指令センターの配置計画	79
図表20	消防職員の状況（イングランド）（2011年）	84
図表21	大都市圏消防と非大都市圏消防（イングランド）	85
図表22	女性消防職員（イングランド）	86
図表23	少数民族を背景とする消防職員の割合	86
図表24	退職の状況（イングランド）2010年度	88
図表25	公務災害の状況（イングランド）	90
図表26	公務災害の発生場所	91
図表27	英国主要都市の消防局予算（2008年、ロンドンの数字は2007年）	100
図表28	火災概観（英国全体）	102
図表29	火災による死者（英国）	102
図表30	火災による死者（地域別）	103
図表31	火災の発生場所（1997-2007）	103
図表32	火災警報装置による誤報（英国全体）	104
図表33	火災危険度の定義	111
図表34	火災危険度別消防車到達所要時間（ロンドン消防隊資料より）	111
図表35	査察の状況	113
図表36	勧告等の状況	114
図表37	広報啓発	116
図表38	危機の種類と主導官庁 ーイングランド（中央政府緊急時対応基本方針より作成）	123
図表39	救急サービスの流れ	134
図表40	火災以外の消防救助活動	135
図表41	英国における引火性液体に関する法令の適用関係	139
図表42	ロンドンの消防署	144

まえがき

2011年3月東日本を襲った巨大地震は多くの犠牲を伴い、今もその支援が続いています。

消防職員、消防団員はその対応の中心として、自らの生命を犠牲にしても住民を守ろうとされその功績は国民の心に永久に忘れられないものとして残っていると思います。

英国は、いち早く消防緊急救助隊員等の救助隊員69名と救助犬2匹を日本に派遣し、米国とともに岩手県大船渡市や釜石市に入り、救助活動を展開してくれました。深く感謝するものですが、その英国の消防はどのようなになっているのでしょうか。また、消防を英国国民はどのように評価しているのでしょうか。

2005年7月7日、ロンドンで連続爆破事件が起きました。その時、ブレア首相はじめ政府首脳はスコットランドのグレンイーグルスで開催されていたG8に出席しておりロンドンを不在にしていました。前日の7月6日、2012年のオリンピック開催地が、大方の予想を裏切ってパリを破り、ロンドンに決まったので英国各地で祝勝会が夜遅くまで行われていたので、国民は夢想だにしなかったと思います。しかし、政府・自治体の対応は機敏でした。ブレア首相は、正午過ぎテレビで国民に呼びかけました。「これはテロであること、テロには決して屈してはいけないこと、国民は普段と同じような冷静な行動をしてテロリストの思うつぼにならないことを示さなければならない」と力強く訴えました。

でも、ブレア首相の最初の言葉は、こうでした。「今、まさに地下70メートルの暗闇の中、そして炎熱地獄の厳しい状況の中、自らの命をかけて救助活動を行っている消防、警察、自治体や国の公務員の皆さん、私はあなたがたの勇気ある行動に英国国民を代表して感謝するとともに、あなたがたを誇りに思います。」

緊急時に際して、それに敢然と立ち向かう消防職員などの勇気を讃え、人のために尽くすことを国家として高く評価するのです。公務の執行は当たり前で失敗でもしたら厳しい批判の矢を射るのとは正反対の対応です。英国の消防にかかわる人々、自治体の職員は信頼に応えようと一生懸命にその使命に取り組んでいます。本書はその英国消防の姿を紹介するものです。

また、消防が担うべき役割は組織的には地方自治体と国の権能に属していますが、その地方自治体の制度は大きく変化しています。2010年5月の総選挙の結果、政権が交代し、英国の歴史始まって以来の平時における連立政権が誕生しましたが、保守・自民の連立政権は地域主義法（Localism Act）を成立させ、従前の地方制度を分権型に変革しようとしています。

自治体は包括的権能が初めて与えられ、法律で禁止されていない限り自治体の判断で条例等を制定し実行できることになりました。また、地域主義法案の国会審議過程で政府案に修正がなされ、消防当局にも自治体と同じく包括的権能が与えられました。消防行政の理解には変革著しい地方制度の状況の理解は不可欠なので、最新の自治制度の紹介にも意を用いました。

一方、消防の役割についても2004年消防救助法が制定され、従前の基本法的存在であった1947年消防法にとってかわり21世紀の新たな課題に対応すべく消防の近代化が図られています。

また、火災予防についても大きな改革が実施されました。2005年火災安全規制改革により、

従前から大きな役割を果たしてきた防火安全証明書制度が廃止されリスクアセスメントを基盤にする事業者に自己責任を持たせた制度が実施されています。

この冊子の変遷著しい英国の消防の新しい姿の理解に役立てていただければ幸いです。

なお、執筆にあたっては編集方針は前回のものを基本としていますが、細かな事項よりも、制度が構築され、あるいは改正された理由や考えかたなど、その背景をできるだけ記述することに心がけました。また、資料等の収集や助言などについては、消防指令計画の責任者であるジョン・アンソニー局長（前ロンドン消防・緊急事態計画局次長）に資料等の取集や貴重な助言をいただきました。英国コミュニティ・地方省のケン・ナイト主席消防・救助アドバイザー（前ロンドン消防・緊急事態計画局コミッショナー）からも暖かい励ましをいただきました。また、秋山東京消防庁総務部長（元総務省消防大学校副校長）からも貴重な資料をいただきました。さらに、総務省消防庁、日本消防協会、日本防災・危機管理促進協会など我が国の消防関係機関、自治体国際化協会ロンドン事務所の方々にもご支援いただきました。ここに深く感謝の意を表します。

平成24年5月

著者 内貴 滋

I 英国の地方自治制度

第1章 英国と地方自治

1. はじめに

英国は議会制民主主義発祥の地であり、自由主義を標榜し、産業革命を経て大英帝国を築き、資本主義の問題が深刻化するのに対して「ゆりかごから墓場まで」を掲げて福祉国家の先駆的役割を担い常に世界をリードしてきた。また、ニュートン、ワット、ダーウィンやノーベル賞受賞者の数が世界一に象徴されるように、国家構造や政治理念の面以外の科学、文化、哲学などの幅広い分野においても、英国人の果たした歴史的功績は計り知れない。

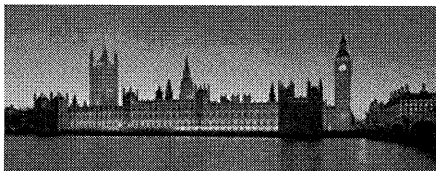
一方、人々は時代に流されず、伝統を重んじ、自分の家の樹ですら勝手には切れない、という規制を進んで甘受し自然環境を含めた祖先から受け継いだ英国を大切にしている。

世界を植民地にした歴史を自虐的にとらえず、誇り高い紳士の国として、凛として世界からの尊敬を勝ち得てきた。

また、成文法や主義・イデオロギーの時代にも、成文憲法をもたず、慣例という先人からの蓄積を踏まえ、民主主義の基本は三権分立という我が国では当然視されている概念にも固執せず、現実性を直視し、具体性や実質性を重んじ、したたかとも言われる英国人氣質を形成してきた。英国上院（貴族院）は、民事・刑事の各裁判所から上訴を受理する管轄権を有し最高裁の機能を有してきた。大法官（Lord Chancellor）は内閣と進退をともにする政府閣僚であるとともに、最高裁の長であり、上院（貴族院）の長である。すなわち三権のすべてにかかわってきた。（もっとも、2005年に至り改革法により司法権が分離され最高裁が創設されたが）三権分立を唱えたジョン・ロックを生んだ国が三権分立が明確でないのは不思議である。

しかし、だからと言ってイギリスが民主国家でない、という論者は一人もいない。内閣法がなくても総理大臣は慣例によって女王陛下に任命され内閣を組織するのである。英国は三権分立の国というよりは議会主権の国で国会中心の国である。フランスの政治学者ド・ロルムが「議会は女を男にし、男を女にすること以外は何でもできる。」と述べたことに象徴されるように、英国の実質的な最高機関である。この状況は地方政治においても同様であり、英国の自治体は、例えばリバプール市は Liverpool City Council と言うように、議会（Council）自体が自治体なのである。英国自治体は中央政治と同様、政党政治であり、議会議員選挙での多数を獲得した政党が支配政党となり、そのリーダーが市長となる。（後述のように直接住民の選挙で市長を選ぶ自治体はわずか13自治体に過ぎない。）二元代表制などということではなく、支配政党とそのリーダーが自治体を代表するのである。この点は極めて明確であり混乱はない。

我が国のように、中央政治は議院内閣制で、地方政治は公選首長制・議会制というのではなく、中央、地方双方とも政党政治に基づく議院内閣制である。



英国はその正式名称を「グレートブリテンおよび北アイルランド連合王国 (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)」と言いイングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの4地域からなる。国土面積は日本の3分の2 (24万 km²) 人口は日本の半分 (6018万人) であるが日本と違い山が少なく可住地面積が広く歴史と環境を重んじる緑豊かな国である。

主要言語 は英語で一部地域で、ウェールズ語、ゲール語も併用されている。

名目 GDP は2兆2475億ドル (2010年 IMF) で日本 (5兆4589億ドル) の約半分であるが一人あたりの GDP は36,120ドルで日本の42,820ドルをやや下回る (これは為替レート 1ポンド = 135円2011年5月現在とした計算であるため、最近の円高の為替状況によって比較が変化した。それ以前は英国の一人あたりの GDP が日本を上回っていた。)

一時、老大国と呼ばれた英国はその後、経済も順調に推移し、失業率も低くストライキなどもほとんど行われなくなった。しかし、2010年総選挙で労働党政権から保守・自民連立政権に交代した時期ころから経済が停滞する兆しが見られ、財政赤字削減の連立政権の政策と相まって公共支出の大幅な削減政策が実施され失業や EU からの労働者流入が大きな問題になっている。

EU の主要加盟国であるが通貨はスターリングポンドが維持され、ユーロへの通貨統合には、時期尚早であるとして参加していない。日本の自治体職員となって小・中・高校の英語を教え、又は、国際交流を行う外国青年招致事業 (JET) はその参加者の4分の1は英国青年で20年経過した現在、累計9000人に達し母国英国で日本の応援団として活躍している。

2. 英国の国家体制

権利章典、名誉革命など王権を制限する形で確立された議会制民主主義の母国英国は、現在エリザベス2世を元首とする立憲君主制の政体をとる。国王は議会を招集、解散の布告を発し、法律を裁可、さらには内閣総理大臣や裁判官の任免、条約の締結、軍隊の統率などの権限を有している。毎年11月女王は国会を召集するが、その開会式 (上院で行われる) で新たな会期で審議する法案のリストを読み上げる。その際、**My Government** という言葉を使い、政府が女王陛下の配下にあることを明確にする。

内閣は議会に対して責任を負い、議会の信任を失えば総辞職するか、議会を解散する「議院内閣制」を採用している。首相は下院で第一党になった党首が国王の任命によって選出され、閣僚は首相の推薦によって国王が任命する。日本では内閣法によって総理大臣の地位、閣議の役割などが規定されているが、英国では法律上明確な規定はなく慣習によって行われている部分が多い。

英国国会は上院 (貴族院 (House of Lords)) と下院 (庶民院 (House of Commons)) の2院制であるが、上院議員は選挙による選出ではなく、下院議員だけが総選挙で選出されている。

(上院については現在そのあり方について改革が進行中であるが、ブレア政権は750人ほどの世襲議員を92人に削減している。)

3. 最近に至る英国の政治状況

(1) 政権の変遷

①ブレア労働党政権 (1997. 5～2007. 6)

1997年の総選挙で保守党から政権を奪回した労働党はブレア党首のもとに連続3期総選挙に勝利した。3期連続の勝利はチャーチル、サッチャー首相の保守党内閣だけであったが、ブレア首相は歴史上初めて労働党リーダーとしてその偉業を成し遂げた。最後の総選挙は2005年5月に行われ、労働党が356議席、保守党が198議席、自由民主党が62議席を獲得した。ブレア首相はサッチャー首相が引いた行財政改革の流れを基本的に継承しつつ公共サービスの効率化を図り安定した経済運営を背景に新しい労働党 (New Labour) を標榜し様々な改革に取り組んだ。しかし、イラク戦争への関与について国民から強い批判を受けるなど人気が低迷するに至り、2007年5月、退陣を表明した。

②ブラウン労働党政権 (2007. 6～2010. 5)

2007年6月27日財務相として政権の中枢にありつづけたゴードン・ブラウンが後継首相に任命された。ブラウン新首相はブレア首相の残りの任期であったが、その当時、1997年6月には62パーセントに達していた労働党に対する世論の支持率は2006年に入ってから保守党優位が続く2007年4月調査では保守党37パーセント、労働党30パーセントであった。中央政府への批判的傾向が強く反映される地方統一選挙 (イングランド) での支持率は2006年、2007年いずれも保守党40パーセント、労働党26パーセントであった。

しかし、ブラウン首相は首相就任直後の相次ぐテロ事件 (ピカデリー・サーカスのナイトクラブ火災事件、グラスゴー空港自動車突入事件) に対する迅速で毅然とした対応により、その危機管理能力を示し財務相10年の実績に裏付けられた安定感を示した。

また、ブラウン首相は、高校時代のラグビー試合の事故で左目を失明したが、NHS (国営医療保険サービス) の迅速な措置により命を助けられたとして、NHSの充実、教育、住宅など国民生活の改善に力点を置いた政策を推進する姿勢を示した。

2008年5月1日、統一地方選挙が行われた。その中で最も注目されたのは首都ロンドンの市長選挙であった。もともと大都市ロンドン全盛期のサッチャー首相でさえ手を焼く労働党の牙城である。現職のリビングストン市長は大ロンドン都 (Greater London Council) 時代の都知事でもあり、その経験とリーダーシップを発揮し、オリンピック誘致成功や混雑賦課金制度などの環境対策の取り組み人気・実績は十分であり、今回の選挙も当然勝利するものと思われていた。しかし、現実には保守党の現職国会議員ボリス・ジョンソンに敗れたのである (リビングストン1,028,966票、ジョンソン1,168,738票)。この地方選挙で地方議会議員選挙でも与党労働党は大敗を喫した (イングランド地方選挙: 労働党334議席減の2,368議席、支持率24パーセント: 保守党256議席増の3,154議席支持率44%)。ブラウン首相は、首相としてはじめて望んだ重要な選挙に敗北し「今回は我が党にとって悪い選挙結果となり落胆している。」と率直に認めた。首相の得意の経済分野もサブプライム問題などが影を落とし成長を牽引してきた住宅価格も下落し、英国経済活況に陰りを見せはじめた。その後、労働・保守党の多くの議員が関与した議員歳費の不正支出問題が発覚し、下院議長 (労働党出身) の辞任にも発展した。

この問題は、議会活動に必要な経費に使ったとしたものの中に、犬の餌代や借家経費を請求しながら、それを議員宿舎として自らは使わず、他人に貸し賃料をとっていたり、ポルノ雑誌の購入費請求までであった。当然、英国国民の失望と政治不信を招き、労働・保守両党に強い批判がなされたが、政権政党である労働党とブラウン首相がもっとも批判の矢面にたたされた。

このように、少なくとも2010年2月までの段階では、世論調査の政党支持率において保守党に10%以上の差をつけられた労働党は、とても解散に打ってでる状況ではなく、政権交代は必至の状況と考えられていた。

しかし、選挙直前に至り、事態はやや好転する。英国経済が回復の兆しを見せ、好転しつつある指標が発表されたのである。ブラウン労働党党首は、2009年第4四半期に0.3%とプラスに転じた経済指標を示し、シティを牽引役として英国経済を復活・回復させたとして実績を強調、「最悪の世界経済危機から脱した経済の回復が最優先。キャメロンでは経験不足。経済回復が出来るのは自分だけ」と主張した。ただし、医療・福祉施策などの維持のための保険料値上げや金融規制強化で経済界から強い批判を受け、所得税の基本税率は上げないと応答せざるをえなくなった。

(2) 保守党、自民党の状況

①保守党

保守党は、ここ10年以上、偉大なサッチャー首相の影が濃く、なかなか新たな展開を模索できずにいた。歴史をふりかえれば、後述するように、サッチャー首相を尊敬していた労働党党首のブレア首相が、労働党の党是とも言うべき「産業国有化条項」を廃止し、従来の労働党路線である「大きな政府による福祉政策の充実」路線をとらず、サッチャーイズムとよばれる自由主義市場路線を継承する「第3の道」を示したため、労働党政権の増税体質への懸念を恐れていた中間層が、増税はないとして、安心して保守党支持を離れ、労働党支持にまわった。その結果、保守党はブレア労働党との違いを鮮明にするため右傾化することとなり、強行な移民抑止政策、反EUそしてアメリカと距離をおく外交路線などの主張が目立つようになった。2005年12月、保守党党首は老練なマイケル・ハワードから若干39歳で下院議員一期の経験しかもたない、デイビッド・キャメロンに交代した。

26代党首に就任したキャメロン (David William Donald Cameron) は、母は英国王ウィリアム4世の子孫であり、オクスフォード大卒の保守党本流の家柄である。偉大なサッチャー首相の功績を讃えつつも、弱者切捨てといわれたサッチャー路線からの転換を訴え、右派・長老を抑えながら右傾化した路線を中道へ修正した。若手による改革を提唱し、保守党のシンボルを「緑の木」変え、環境重視の新しい保守党へ生まれ変わることを印象つけようとした。

経験不足や変革の中身が不明確との批判もあったが、ブラウン首相就任時から、世論調査では、キャメロン党首の方が首相にふさわしいとする人気を誇り、国民に保守党の新しいイメージを植え付けことに成功しつつあった。

②自民党

野党第2党の自民党は1988年自由党と社会民主党が合併した中道左派政党である。自由党は英国近代議会で初めて政権党となった WHIG 党の流れを汲む歴史的伝統を持った政党であった。一方、社会民主党は労働党から分派した。両党は合併する前、1983年及び1987年の総選挙時には同盟を組み、共同マニフェストを作成して戦った。自由主義、新欧州を掲げ、2005年総選挙に際しては、イラク戦争に反対した唯一の中央政党であるとして一定の支持を得た。

2007年12月、老齢のキャンベルから若きニック・クレグ新党首に交代し、総選挙態勢を整え、労働、保守の間にたつて、主導権をにぎる事態 (Hung) に対応すべき戦略を練った。クレグ党首はミネソタ大、ケンブリッジ大卒、自民党に入党後、1999年欧州議会議員を務め、下院議員暦は2年である。祖父がロシア貴族の血を引き、EU の官僚経験もあり、新進気鋭の党首である。

(3) 総選挙へ

2010年4月6日 ブラウン首相はバッキンガム宮殿に向かった。エリザベス女王に下院議会の解散と総選挙の実施を助言するためである。女王は直ちに助言を受け入れ、総選挙の実施が決定した。4月12日、議会解散の王室布告 (Royal Proclamation) がなされ、下院議会の解散と新議会の召集が告げられた。また、大法官に対して選挙施行命令を発すべき勅令 (Issue of Writs) が発布され、各選挙管理官は選挙告示 (Publication of Notice of Election) を行った。

労働党は4月12日にいち早く党のマニフェストを発表、13日には保守党、14日には自由民主党がマニフェストを発表し、王室布告の日後17日目とされる5月6日の投票日に向けて選挙戦に突入した。

①2010年総選挙の争点

総選挙は、3期13年続いた労働党政権と、変革を訴える保守党政権のいずれを選ぶかの政権選択選挙である。ブラウン首相は2007年6月24日、ブレア首相から政権を引き継いだ。労働党内の党首交代であり、国民の総選挙の信任は受けていない。

総選挙の争点としては、第1に経済雇用問題である。2008年の金融危機の結果、10年を超えて続いていた景気拡大が途切れ、経済低迷が続く中、EU からの移民拡大による英国人の雇用喪失が大きな懸念となっている。

第2は財政赤字問題である。時まさにギリシャの経済危機が発覚し、ユーロの信用不安がEU 諸国に波及したが、英国の財政赤字は1670億ポンド (23兆円、GDP 比11.5%) に上り、EU27カ国中、ギリシャ (GDP 比13.6%) を除き、最悪の状況である。労働党は今のこの時期は経済回復のための施策が必要であるとして、財政赤字解消のスタート時点は来年度以降とすべきと主張した。また、福祉、教育などの基本政策を維持しなければならない、として、増税や保険料の値上げは必要である、とした。

一方、保守党は、この大幅な財政赤字は野放図な労働党の公共支出拡大の失政の結果であり、国の将来のためには、公務員給与の抑制など財政赤字解消策に今年度から直ちに手をつけねばならない、と主張した。

このことは、「小さな政府」を目指す保守党と福祉充実を図るため「大きな政府」を唱える労働党の伝統的な対立の構図であり、極めて国民にわかりやすいものであった。

なお、公的資金を入れながら多額なボーナスを支給し続ける金融機関の責任問題も国民の批判を背景に焦点の一つとなり、保守党は、銀行に対する特別課税を行い、金融危機の際の救済システムを金融機関の責任で構築する提案を行なったが、金融界から強い懸念が表明された。

第3は前述の下院議員の不適正支出で傷ついた政治家への信頼回復の問題である。総選挙は650選挙区で行なわれたが、この問題の責任をとり155名にのぼる大量の議員が引退を余技なくされた。特に、政権担当経験を持つ労働、保守両党に対する国民の批判は激しく、両党の候補者選定は厳しく、それぞれ多くの現職議員の立候補を認めなかった。このような事態は過去の総選挙の歴史にも前例がなく、前代未聞の出来事である。これらの選挙区では、新人どうしの選挙戦となり、候補者の清廉潔白な資質が重要な争点となった。

第4は英国総選挙史上初めて行なわれた党首討論会のテレビ中継がもたらす影響である。各政党の政策の違いがかつて程なくなってきたため、誰が首相にふさわしいか、という首相選定の側面において特に注目された。

伝統を重んずる英国では、アメリカと違い、この種のものは実施されることがなかった。英国の選挙活動の実態は、後述するように、日本の10分3ぐらいの小さな選挙区の有権者に対し、戸別訪問（Canvass）をして直接、対話をしながら投票を呼びかけることが中心である。また、党員集会を中心に、それぞれの政党支持者に対して政策を訴え結束を固めることが行なわれる。もちろん、党首が呼びかける政党宣伝のビデオはテレビに流れるが、それぞれの党の選挙キャンペーンであり、対立候補が出てくるわけではない。今回は、保守・労働・自由各党の協議の結果、初めて党首討論会を実施することとなり、各党の党首がそれぞれの主張を述べたあと、相互間で議論を戦わせる形式で行なうことが合意された。この3党首テレビ討論会は4月15日を皮切りに、テーマ別に3回行なわれた。

最も注目された第一回の党首討論会で自民党のクレグ党首がスキャンダルに傷ついていない新鮮なイメージを与え、2大政党以外の「第3政党の選出」という道があることを訴え、一躍、注目を浴びることとなった。直後の世論調査では、グレッグ党首の人气が急上昇し、政党支持率でも、最下位の労働党を尻目に保守党と並んだことが報じられた。（以後、2回もグレッグ党首はうまく切り抜けたが、警戒したキャメロン、ブラウン両党首が共同で自由党攻撃に転じるなど、演説のたくみなキャメロン保守党党首と実績を強調するブラウン労働党党首もそれぞれの持ち味を発揮した。）この初の試みが5月6日の投票行動にどう結びつくかが注目された。

(4) 2010年総選挙の結果

総選挙は2005年の総選挙以降の区割り変更等により4選挙区多い650選挙区で実施された。大都市圏から周辺部への人口移動により、ロンドンと大都市圏では、7選挙区減少する一方、周辺地域の選挙区が11増え、差し引き4選挙区の増となった。

また、選挙権者及び被選挙権者は、ともに18歳以上の英国籍を有する男女及び英連邦市民、アイルランド市民で一定の欠格要件に該当しないものである（英国では選挙権、被選挙権とも

に拡大しており、選挙権の下限は21歳から18歳となり、現在、16歳にすべきか検討されている。被選挙権は、選挙権が18歳以上に下がった時も21歳以上に維持されていたが、現在は18歳以上に引き下げられ、選挙権と同一年齢となっている。)

総選挙の結果、649議席は(1選挙区が候補者の死去により5月27日に延期された)保守党306議席、労働党258議席、自由民主党57議席となり、保守党は第一党に返り咲いたものの、単独過半数を獲得できず **Hung Parliament** となった。

この **Hung** の状態は1974年2月以来の、16年ぶりのものである。(1974年時は、第2党に転落した保守党ヒース首相が、第3党の自由党と連立交渉を行うも不調に終わり辞任し、第1党の労働党が少数与党のウィルソン政権を発足させた。)

労働党は、議席数を356から258と98議席減らし第2党に転落した。得票率も1983年以来の最低の29%で獲得票の860万票は2005年時の960万票(得票率35%)に比べ100万票(6.2%減)も減らした。2001年の総選挙との対比では10.7%も減少した。ただし、スコットランドでは保守党に40議席の差をつけるなど英国全土で一定の支持を獲得した。労働党から保守党への **Swing** は4.9%であった。

保守党は議席数を2005年総選挙時の197から109増やして306(後の未決定選挙区で議席を守り現在307議席)となり、獲得票は1070万票、36.1%であり3.8%の増加と過去3回の総選挙比べ最大の獲得率となった。

なお、イングランドでは労働党に105議席差をつけたものの(296議席/532議席)スコットランドではわずか1/59議席、ウェールズでは8/40議席、北アイルランドでは0/18議席であった。

自民党は、獲得票680万票(23%)と2005年比で80万票(1%)増やし、1983年を除き戦後最大の獲得率となったが、肝心の議席数では62議席から5議席減らした57議席に止まった。

(1983年の **The Liberal-SDP Alliance** の獲得率27.6%)

地域政党は目立った動きはなかった。変化としては北アイルランドで社会民主労働党(DUP)が8議席獲得し野党第2党になったこと、**Green Party** と **Alliance Party** が初議席を獲得したことである。

4. 保守・自民連立政権の成立と地方自治政策

(1) 連立政権の成立

保守・自民連立政権の誕生は、1945年戦時中のチャーチル挙国一致内閣以来で、第2次世界大戦後の65年間で初めての連立政権である。今回の選挙結果では、議会での明確な過半数は保守・自民の連立でのみ可能となり、5月8日付け英フィナンシャル・タイムズは社説で両党の連立をいち早く提唱した。連立政権の出だしは好調で、43歳の両党首は個人的に良好な関係を背景に連立を引っ張っている。(この200年間で最も若い首相、ブレアも首相就任時は43歳だが、5ヶ月若い) キャメロン党首は党の若返り、環境政策の推進、移民政策の穏健化、女性・少数民族系候補者の擁立を図り選挙戦に臨んだが、連立内閣では「影の内閣メンバー」を中心に実力者を配した。両党が一体となって、共同責任で政策運営を行なう姿勢を明らかにし、国会議事の運営責任者に同一人物を選任し、一つの党のような形で英国議会に対応することを明確に

した。

注目されたのは、キャメロン首相は首相特権である解散権を放棄し、連立は5年間の任期いっぱい（2015年5月）まで続けることを表明したことである。自民党が要望し保守党が譲歩した「2015年5月の第一木曜日に次期総選挙を行う」と明記した法案を提出する。次期総選挙の実施時期を事前に決めることは英国政治史上初である。ただし、「下院の55%以上の賛成で解散できる。」との条項も盛り込まれる。連立政権が強調しているのは、この政権の正統性であり、マスコミ、識者とも大方、支持している。その論拠は、①議席の過半数（363その後補欠選で364）はもとより、票の過半数（65.1%）も獲得していること。特に獲得率は（連立政権で2党の合計数だから当然なのだが）歴代政権の中で最高であると主張する。②国家の経済危機、財政危機時には党利党略の争いを捨て、安定的で強力な政権を国民は望んでいること、である。

図表 1 英国議会

【下院の政党別議席状況】		【上院の政党別議席状況】	
保守党	307	労働党	243
労働党	257	保守党	218
自民党	57	自民党	92
民主統一党	8	無所属	182
スコットランド民族党	6	大主教等	25
シン・フェイン党	4	その他	70
ウェールズ民族党	3	計	830
社会民主労働党 (DUP)	3		
その他	3		
空席	2		
計	650		

当初の専門家の予想では、保守党と自民党とは政策面の違いが大きく、自民党も負けた労働党とは組みにくいので、保守党単独の少数与党政権になるのではないかとされた。しかし、第一党となった保守党も単独過半数を獲得できないことが明らかとなると、キャメロン保守党党首は選挙中の発言を反故にして、自由党との連立に直ちに動き出した。しかし、英国の伝統的な慣行によれば、Hung の場合、政権党であった労働党に優先的協議権があり、ブラウン首相もそうしようとしたのだが、機先をクレグ自由党党首に制されてしまった。クレグ党首は「選挙結果を見れば、最多数を獲得した保守党が連立協議を始めるべきであろう」と述べ、投票日翌日の7日には自民党と保守党との協議が開始され、政治改革、経済政策、財政赤字、金融など基本政策についてすり合わせが行なわれた。翌8日にはキャメロン、クレグ両党首会談が行なわれ、キャメロン党首は協議が順調に行なわれていることをアピールした。

一方、ブラウン首相もクレグ党首に非公式に電話接触し、翌10日には労働党と自由党との協議が始まった。これは、選挙制度において、比例代表制を主張する自由党と現行の完全

小選挙区制を堅持しようとする保守党の溝が埋まらず、自民党が労働党とも接触をし、二股をかけて保守党を揺さぶったのである。しかし、労働・自民両党でも保守党の議席は越えるものの過半数には達しないし、選挙で負けた労働党と組んだ場合の有権者の反発を恐れた自民党は、選挙制度で譲歩した保守党の提案を受け入れることとし、翌11日には、労働・自民党の協議が決裂し、ブラウン首相は党首辞任、保守・自民両党の連立合意が発表された。総選挙から6日目のことであった。そして、11日の夜、エリザベス女王は、キャメロン党首をバッキンガム宮殿に招き、首相に任命した。翌12日、連立政権が発足し、両党首が共同記者会見を行なった。13日に初閣議が開催され、(注¹)、25日には連立政権が国会に提出する予定法案をエリザベス女王が発表する Queen's Speech が行なわれた。

(2) 連立政権の政策

連立政権は政権理念として、自由・公平・責任を掲げた。そして、緊急な課題として財政の健全化と政治制度の信頼回復を目指す、としている。連立協議では、外交、移民政策も焦点であったが、殆ど、保守党の主張どおりとなった。選挙制度改革については、双方の妥協により優先順位付連記投票制度 (Alternative Voting) の是非を問う国民投票の実施する。(注²) (2011年5月国民投票は実施され、圧倒的多数で否決された。)

財政赤字については、初年度は景気対策優先としていた自民党が譲歩し、財政赤字削減を直ちに実施する。初年度は60億ポンド (8400億円) の削減目標で、担当の大臣に自民党デビット・ローズを据え、保守・自民の連帯責任とした。(その後、議員歳費の不正支出が発覚し、わずか2週間で辞任した。後任は同じ自民党のアレキサンダー・スコットランド相がまわった。) ただし、政権合意文書では増税よりも歳出削減で、とするのみで具体策は合意文書では先送りされた。キャメロン首相も「優しい保守主義」のスローガンを掲げ、福祉関連予算の一部は労働党路線を継承すると予想され、合意文書にも「60億削減では、福祉の最前線の現場は含まない」とし、税制でも、増税の必要性は訴えるものの、低所得者向け所得税の減免が盛り込まれた。保守党はODAの予算維持を表明しているため他の予算を15%以上削減しなければならない計算となり、今後、教育、社会保障、警察、運輸など国民に直接影響する公共サービスも削減対象となる。

2010年5月25日、英国国会において Queen's Speech が行なわれ、上記の政権合意を踏まえた、連合政権の施政方針と20の政府提出法案が発表された。

そして、6月22日、オズボーン財務相は連立政権の2010年緊急予算案を議会で発表した。内

¹ 保守党・自由党連立内閣

首相 David Cameron (保) 副首相 Nick Clegg (自) 外相 William Hague (保) (元 党首) 財務相 George Osborne (保) 財務相大臣 David Laws (自) 2010.5.28議員歳費不正支出問題で辞任 国防相 Liam Fox (保) 司法相 Kenneth Clarke (保)

内相 Teresa May (保) 商務相 Vincent Cable (自) コミュニティ・地方相 Eric Pickles (保) 環境相 Caroline Spelman (保) エネルギー・気候変動相 Chris Huhne (自) スコットランド相 (副首相支援) Danny Alexander (自) →財務相大臣へ

など23人 (うち自5) そのほか 閣議出席メンバー5人、要請時出席メンバー1人

² 詳細は地方自治2011年9月号「英国国民投票が意味するもの」内貴 滋参照

容は財政再建に強い意志で取り組むことを表明するもので、その骨子は、①2015年度までに財政赤字の GDP 比率を10.1%から1.1%に下げる。②毎年300億ポンド（約4兆円）の歳出を削減する。③付加価値税の基本税率を2011年1月に17.5%から20%に引き上げる。④銀行新税を導入する。⑤法人税率を2014年までに28%から24%に引き下げる。とするものである。オズボーン財務相は「ユーロ圏の財政危機が赤字削減を急がせた。」としてギリシャのような信用不安の波及を防ぐため、先進国の中でも最も厳しい緊縮財政に取り組むとしている。歳出削減としては、子供手当の3年間停止、福祉給付の抑制、公務員の賃上げの2年間凍結など、歳出削減で赤字削減の80%を捻出するとしている。焦点の一つとなっていた銀行新税は独仏協調し、資産規模に応じて2011年から導入する。一方、景気への影響を和らげるため、法人税の基本税率を2014年までに28%から24%に引き下げる。増税で打撃を受ける低所得層に対して、課税最低限を引き上げる一方、高所得者の資産譲渡益課税を引き上げる、ことを表明した。

(3) 連立政権の地方分権政策

英国の地方自治は我が国と共通点も多いが、最も大きな違いは、政党政治の結果、時の政権により大きな変遷を遂げてきたことである。

2011年5月の政権交代により、再び 地方自治政策も変革されることとなった。

勿論、基本的には維持されている部分も多いが、連立政権の基本姿勢として前労働党政権を中央集権の政策を推し進めてきたと批判し、保守・自民連立政権は、地方分権への転換を図ることを掲げ、いくつかの重要な点で制度改正を行った。

①連立政権の基本姿勢

地方分権については連立政権発足時の合意文書に次のように明確に位置づけられている。

「連立政権は『大きな政府の時代は終わった』との確信を共有している。中央集権、トップダウンは失敗であることは明らかな。連立政権は、今こそ英国において、権力の分散を図る時期を迎えたと信ずる。政府が、人々が、より良い生活をもとめて一緒に行動することを支援することが唯一の、成功する道である。要するに権力と機会を中央政府内に内臓させるのではなく、住民に分散することが我々の目標である。」

②構造改革計画草案の提出

コミュニティ・地方省は2010年7月、地方分権政策等に係る「構造改革草案プラン」を発表した。2010年の総選挙の公約でも明らかなように、従前より中央政党としての保守党と自民党の地方分権や地方政策はかなり相違する点が多かったのだが、この草案は、連立政権を構成する保守党と自民党の従来の政策の調整を行い、連立政権として、「地方分権を含む」中央政府と自治体との関係の新しい方向を示すものとして極めて重要なものである。この草案では、理念とともにそれを裏付ける政策項目とスケジュールが示されている画期的なものではあるが、具体性に欠けるものや、政策項目相互間で矛盾すると思われるものもあり、また、今後の検討を必要とするものも多い。以下、その主要な内容を整理すると以下のとおりである。

ア 構造改革計画草案の意義

従来の労働党政府によるトップダウンによる目標設定制度や中央政府の過剰介入を廃止し

て、この草案により、連立合意に盛り込んだ改革を関係省庁に説明責任を果たさせ、実行するものである。草案に盛り込まれた改革は、政府の従来のあり方を逆転し、中央省庁から権限を住民と地域社会に移譲する。住民は、地域における民主的な説明責任、競争、選択、社会的な行動という仕組みを通じて、国と公共サービスを改善する力を手にすることとなる。

イ 目標

目標は地域主義（Localism）であり、地域社会において協働する地域住民によってもたらされる真の改革である。

コミュニティ・地方省が、政府を代表して、中央から地域住民への根本的な権限移譲を主導する。人々により多くの発言権、選択権、地域の施設やサービスの所有権を付与することとすることで、地域の決定を市民生活の当然の一部とする。行政機関の透明性を高めることで、人々は今何が行われており、誰が何のために公金を費やしているか知ることとなる。人々は、公共サービスについて、より少ない費用でより多くの成果が得られることを望んでおり、我々はこれを実現させるため、自治体の自由度を高めることとする。これらにより、住民は地方議会や首長の存在意義を認識につき、住民や地域企業により地域が活性化されることとなる。

この改革を行うのは、自らに影響を及ぼす決定については自らコントロールする権利を人々に持ってもらいたいからである。我々は、人々が自らの生活に責任を持つことになると信じている。基本となるのは、もはや「大きな国家」（The Big Government）ではなく、家族や社会の責任と市民的自由がより強い社会を創出する「大きな社会」（The Big Society）である。バランスを取り戻した、より小さな政府が人々の生活を改善し、革新が花開くよう促し、人々に市民としての誇りを持たせる。

地域主義の邪魔になる障壁を取り除くことによって中央政府は、自らが実施するにふさわしい特別な事項に限って実施する。すでに地域主義の理念に基づき中央政府や公共サービスの改革の実施をスタートさせているが、個々の住民、家族、地域社会、そして自治体が地域主義を確実にし、「大きな社会」に導くものとなろう。これらの地域の人々によって変革は実現されるのである。

ウ 地域主義と「大きな社会」の実現のための優先政策

構造改革計画草案には具体政策及びそのスケジュールが列記されている。

①可能な限り権限移譲を行う。

住民を信頼し、自らが地域の決定に対するコントロールができるようにする。そのため、権限を近隣住民にできるだけ近いところに移譲し、市民参加を増やし、地域社会による所有を促し自治体の負担となっている検査を取り除く。

具体策として、重要な点は第一に地方政府機関を廃止である。政府ロンドン事務所は廃止し、他の政府地域事務所の廃止についても歳出見直し計画の中で検討する。また、経済政策を担当していた地域開発公社も廃止し地域計画策定権限、住宅計画策定権限を自治体返還するとしている。また、地方議員の行動を監督してきた基準員会も廃止するとした。

重要な点の第二は自治体の委員会制度の復活である。地方議会の各委員会が執行機関として機能する行政類型は、以前は全ての自治体で採用されていたが、2000年の自治法改正により

同制度を採用できるのは小規模自治体に限られていた。今後、自治体が希望するのであれば、委員会制度に復帰できる規定を地域主義法案の中に盛り込む。

重要な点の第三は 労働党政府が推進してきた地方再編計画を中止する、としたことである。

これは一層制化に賛成していない保守党の強い意向が働いていると考えられる。

②人々の住宅に関する希望を満たす。

現在の住宅計画を簡素化し迅速化するとともに、自治体に強力な透明性の高い奨励策を実施できる権限を与える。具体策としては地方住宅信託(Local Housing Trust)の設立などである。

③地域社会に地域計画への責任を持たせる。

自治体の権能を拡大する。具体策としては、自治体に「包括的権限」(General Power of Competence)を付与する。これにより、法令により特に禁止されたこと以外は全て行うことができるようになる。そして、これにより自治体は当該地域ニーズに応じて自由に政策立案し実施できることとなる。

地域住民とコミュニティに自らのまちづくりを自らの手で実施できるように権限を付与する。具体策としては、保守党が提案している「規制緩和される資源計画(Open Source Planning)」に基づき、地域主義法案の成立に先立ち、自ら居住する地域のまちづくりの権限を近隣住民に付与することと 地域主義法案を通じて、地方審議会等が有している地域戦略計画策定権能を廃止し、その決定権を自治体に返還することである。

④説明責任を向上させる。

自治体を中央政府や地方出先機関のコントロールから解放し、自治体により多くの自由度と柔軟性を与え、自治体の財政を簡明なものにするとともに規制緩和することにより、地域の説明責任、民主主義、参加を再強化する。

具体策としては第一に 地域主義法案を通じて、住民投票の実施と地方議会議員からの十分な審査を前提として、イングランドの12大都市が2012年から直接公選市長制を実施できるよう住民投票を実施する。第二は 自治体の各種の情報を中央政府に報告する体制から、地域住民に報告する体制に変えるとともに、包括的地域評価(Comprehensive Area Assessment)を廃止し、自治体に対する検査を縮小する。また、自治体を中央政府の要綱・規則、財政制度等から解放する選択肢を発展させることである。

第三は 抜本的に権限委譲を推進し、自治体とコミュニティグループに財政自主権の確立を図る。自治体への政府ひも付き補助金の使途制限を段階的に廃止するとともに、もし、地域の大多数の企業が反対する場合にはビジネス・レイトの補足的な値上げを拒否する権限を与える。(「追加的なビジネス・レイトに関する法律」により、広域自治体は、資産価値額1ポンドにつき2ペンスを上限として税率を引き上げる権限が与えられている。)そして、注目されるのは地域主義法案を通じて、策定される近隣地域計画に盛り込まれる地域の問題に関して住民投票を実施させる権限とカウンシルタックスの過剰な引上げを拒否する権限を住民に付与することとした点である。

⑤財政運営の透明性の確保を図る。

財政歳出の実績に関するデータをオンラインで公開することにより、公金を誰が使い、何に

使われたかを住民がわかるようにする。具体策としては、中央政府が保有する全自治体の業績データを公表することと、500ポンドを超える歳出、契約、支払の項目について、公開・標準化された様式で公表するよう、自治体に準備をさせること、そして幹部公務員俸給1級を超える者の職務と給与額について、公開・標準化された様式で公表するよう、自治体に準備をさせ、非公選の自治体職員への高額給与について地方議会の議決の対象とする権限を自治体議員に与える、としたことである。

(4) 地域主義法案の提出と成立

構造改革計画草案に基づき、その法律事項を整理し、法案化し地域主義法案が、2010年12月13日に下院に提出され2011年1月17日に第2読会が行なわれ、国会での実質審議に入り、1年近くのに及ぶ下院、上院の審議を経て2011年11月16日に女王陛下の裁可を受けて地域主義法(The Localism Act)として成立した。

両院の審議で、二つの重要な修正がなされた。第1は、政府案では自治体のみに包括的権限を付与するしていたが、法案審議の過程で基礎的自治体の区域を超えた広域行政体である消防局、交通局、合同行政機構(Combined Authority)も対象に加えられた。

第2は都市の権限の拡大に関するものである。即ち、ロンドン以外の8大都市(コア・シティと呼ばれるバーミンガム・ブリストル・リーズ・リバプール・マンチェスター・ニューカッスル・シェフィールド)が経済計画策定や新たな大都市圏都市(City Region)を設立する場合に政府はその要請があれば当該都市に対して新たな権限を付与しうる法的権限(Secondary Legislation)を与えられた。この修正について、自治体協議会はその対象を8大都市に限ったことに強く反発したが政府は押し切った。

地域主義法が成立したその日、コミュニティ・地方省は声明を発表した。「White Hall(中央政府)がコントロールしていた時代は終わりを告げ、地域の人々に権限を返還する歴史的な日が訪れた。自治体及び地域コミュニティは地域主義法により中央支配から解放されるのである。」クラーク地方分権担当大臣も「100年に及ぶ中央集権体制に終止符が打たれ、権限は住民、コミュニティ、地方議会の人々の手に戻るのである。」と同趣旨の言及をしている。保守党所属のジョンソン・ロンドン市長(元「影の内閣」の教育相)は「地域主義法により、ロンドン市及び33の区に大きな権限が与えられ、過度な中央集権化体制や国の規定した基準による行政が終わり、これから新たな地方民主主義が始る。」と賛意を示している。

第2章 英国の地方自治制度



City of York Council (ヨーク市)

1. 地方自治体の法的位置づけ—憲法上の保障の有無

日本には成文憲法があるが、英国にはない。自治体の地位については、形式的には日本の優位は明確である。その論拠の最大のものは憲法上の保障の有無であろう。これは実質的にも大きな違いをもたらしていることも事実と思う。ただ、コンスティテューション (Constitution) と呼ばれる基本的考え方は英国においても存在するので、その点は注意が必要である。

日本国憲法は成文憲法で、しかも極めて改正が困難な硬質憲法に分類される最高法規である。その中で地方自治の本旨を謳い、制度的保障を与えていることは、非常に高いレベルで日本の統治構造に大きな安定性をもたらしていると言える。もともと、統治の主体である中央政府と地方自治体の相互関係については時の権力がどの程度の自由度で変更できるかは極めて重要かつ根本的な問題である。日本の場合は歴史の教訓の中で、権力の集中を三権分立で抑える一方、国と地方の関係においては、住民に直接選挙される首長制・議会制のもとで、「地方自治の本旨」に基づく制度保障を憲法上の要請としたわけである。英国の場合はその時々国会がすべてを決めると言っても過言ではない。

2. 法律上の制約の有無

地方自治制度については英国議会が制定する法律及び慣習法がその拠り所となっている。英国では、日本と大きく相違する点として、自治体の権限の制約がある。具体的には、英国の自治体は原則として、法律により個別に授権された事務のみを処理できる（一九七二年地方自治法 (Local Government Act 1972) など）。そして、授権された範囲を超える行為は権限逸脱 (Ultra Vires : アルトラ・バイリーズ) の法理により違法となる。違法と判断されるためには、住民もしくは監査委員会からの訴えに基づき裁判所が違法性を認め、その旨を宣言することとなる。

しかし、上記のルールに対し大きな変更が行われた。2000年地方自治法 (Local Government Act 2000) より、地域社会及び住民の福祉の増進に関する三分野 (経済、社会福祉、環境) の政策を一定の制約の下で自由に実施しうることとされた。それでも、日本に比べれば著しく所掌範囲は狭いが、英国地方自治にとって画期的な大いなる進展であった。そして、前述のとおり、連立政権は地域主義法に基づき、自治体に「包括的権限」を与える改正に踏み切り、日本の制度に大きく近づくこととなった。特に英国の消防にとって重要なことは、包括的権限の付与先に、基礎的自治体に加えて広域行政主体である消防局が加えられたことである。これ

は法案審議に過程で修正されたもので、他に交通局、合同行政機構(Combined Authority) (注³)も同様である。

3. 地方自治体の構造―「県も市町村があるのですか？」

英国では Kent County Council という様に、議会 (Council) そのものを自治体と考えられている。これは、2000年の自治法改正までは議会が執行権も兼ね備えていた歴史に由来するのだが、現在もこの考え方が基本的に生きている。

日本は県、市町村の例外のない二層制である。もともと英国もカウンティ (県) とディストリクト (市町村) の二層制であったが、1973年に北アイルランドが、1996年にはスコットランドとウェールズが一層制となった。イングランドにおいてはサッチャー政権により行政効率を重視した改革の進行により、大都市圏の県が廃止されて一層制となった。サッチャー政権を引き継いだメジャー政権は両者の機能を併せ持つ自治体 (非大都市圏における Unitary Council, 大都市圏における Metropolitan District Council) が創設され一層制への統一を図ろうとした。しかし、自治体の反対も強くイングランドでは従前の一層制と二層制が混在している。具体的には歴史を反映し、大都市圏においては一層制が非大都市圏においては二層制が多い。

今まで地方自治改革の試みはあった。都市圏論、効率論、住民への説明責任、住民サービスのあり方などの理論に裏づけられて、非大都市圏においてもユニタリーと言われる一層制自治体への集約が意図された。しかし、ユニタリー自治体が多少増加したものの地方構造の一層化は徹底されず、二層制と一層制が混在することに変化はない。

なお、英国には最も住民に近い First - tier として課税権を持つパリッシュがあるが都市地域にはないこと、権能が限定されていること等から通常、地方構造には含めない。ブレア・ブラウン労働党政権の改革により、ロンドンを含むすべての地域にパリッシュと同様な組織の設立が可能となったが、それは、地域の選択に委ねられており、全ての地域で設立されるとは限らない。また、その権能も地域により相違する。したがって、改革後も日本で言う「基礎的自治体である市町村」は英国ではディストリクトやユニタリー自治体であることに変化はないであろう。この点、地域主義法成立後も同様である。

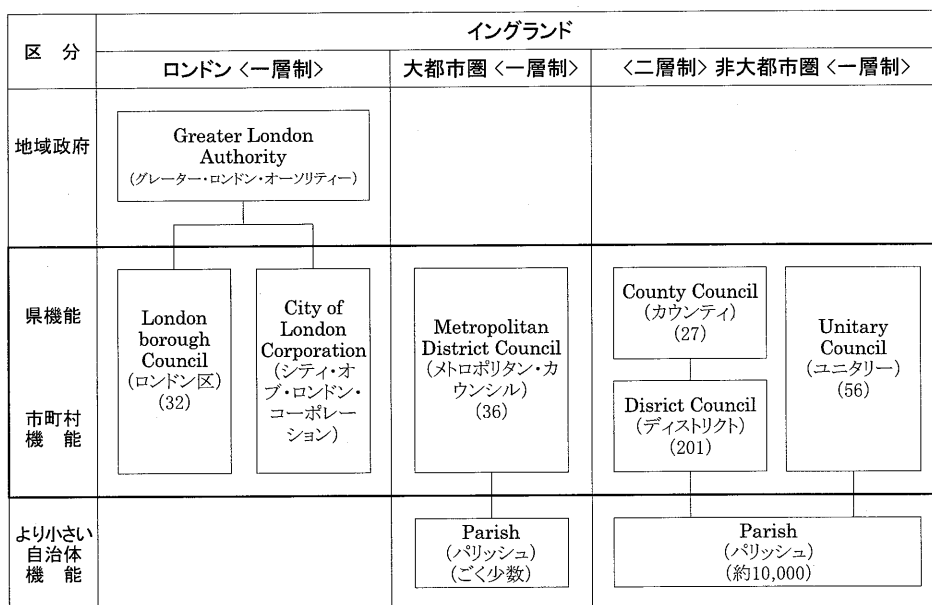
また、Regional レベル (イングランドを9つの地域に分けるもの) の地方議会である地方審議会 (Regional Assembly) を自治体の層に含めることについては、公選議員による議会を持たないことから否定されているが、仮に将来、地方議会出身者 (全体の70%まで) に公選制がとられたとしても、その公選議員の割り合いや合同機関的性格を有する機能等から有識者の間では、否定的見解が多い (労働党政府の当初の目論見は、従前の地方審議会を公選制にして広域自治体とし、そのもとにユニタリーの一層制自治体を置くことだったが、失敗におわった。) なお、連立政権は地域主義法を通じて地域審議会を廃止し 地域戦略計画策定機能を自

³ 「2009年地域民主主義、経済開発、建築法 (Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)」によって設置が可能となった法的地位を有する行政体。経済開発や観光振興などに広域的に取り組むため、都市圏を単位として構成される。現在までに設置されている合同行政機構は「大マンチェスター連合機構」のみ

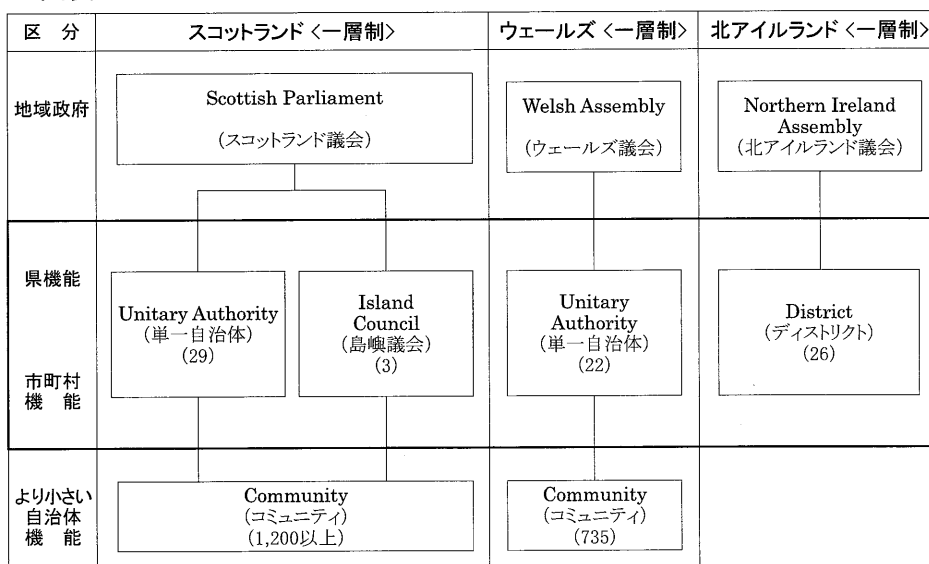
治体に返還する政策を採った。

なお、首都ロンドンについては、サッチャー政権時、広域自治体（大ロンドン都—Greater London Council）が廃止され、33のロンドン区（London Borough Council）の一層制となったが、2000年、ブレア労働党政権により広域都市計画など戦略的機能を持つ広域自治体（Greater London Authority）として復活した。

図表2 再編後のイングランドの自治体構成



図表3 スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの自治体構成



【出典】 地方自治体協議会 Local Government Association (LGA)

- ・「Local Government Structure 2010」
http://www.epolitix.com/fileadmin/epolitix/stakeholders/Factsheet_-_local_government_structure_2010.pdf
- ・同「Types and names of local authorities in England and Wales 2010」
http://www.epolitix.com/fileadmin/epolitix/stakeholders/Factsheet_-_types_and_names_of_local_authorities_in_England_and_Wales_2010.pdf
- ・スコットランド・コミュニティ・カウンシル協議会 (The Association of Scottish Community Councils:ASCC) ウェブサイト
<http://www.ascc.org.uk/find-a-council>

4. 地方自治体の具体的権能 - 「自治体の役割は？」

二層制の地域においては、基礎的自治体は当該地域の計画・開発、住宅、ごみ収集、レジャー・レクリエーションなどを担当し、広域自治体は当該広域地域の計画・開発、教育、社会福祉、公共交通などを所管する。一層制の地域では、自治体は消防・警察など広域の事務組合で行う事務以外の全ての事務を行っている。なお、パリッシュは遊歩道整備、街路照明、墓地の管理などコミュニティ業務のほか、最近では、地域計画の策定に際し、当該地域の意見を集約する権能が重要視されつつある。

図表4 イングランド・ウェールズにおける自治体の権能

	大都市圏		地方				ロンドン		
	ディストリクト	事務組合	ユニタリー	カウンティ	ディストリクト	事務組合	ロンドン区	GLA	事務組合
教育	●		●	●			●		
道路	●		●	●			●	●	
交通計画	●		●	●			●	●	
公共交通		●	●	●				●	
社会福祉	●		●	●			●		
住宅	●		●		●		●		
図書館	●		●	●			●		
レジャー・レクリエーション	●		●		●		●		
環境・保健	●		●		●		●		
ごみ収集	●		●		●		●		
ごみ処理		●	●	●			●		●
計画申請	●		●		●		●		
戦略的計画	●		●	●			●	●	
警察		●				●		●	
消防・救急		●	●	●		●		●	
地方税	●		●		●		●		

【出典】

地方自治体協議会 Local Government Association (LGA) 「Local Government Structure 2010」

http://www.epolitix.com/fileadmin/epolitix/stakeholders/Factsheet_-_local_government_structure_2010.pdf

5. 地方議会制度とその現状

(1) 議会と執行機関の関係 - 「市長は誰？」「議会議長は？」

英国の地方議会（以下。単の「議会」と言う。）は、予算や条例を決定する議決機関としての機能のほか、執行機関としての機能を併せ持っていたが両者の機能を分離し、その責任の所在を明確にすることとした（「2000年地方自治法」）具体的には、人口85000人以上の自治体は、

次の3種類のいずれかを選択する。

その第1は「リーダーと内閣制」と呼ばれ、英国のほとんどの299自治体がこれに属する。住民から直接選挙された議員で構成される議会の本会議でリーダー（知事、市長）が指名される。多数を取った政党の実力者が選ばれる。リーダーは内閣を組織するがその構成員（10名以内）はリーダーまたは議会から任命される。議会議長は多数党の長老が選ばれることが多く、メイヤー（名誉職）として勲章をつけ儀式に出席し自治体を代表する。その第2は「直接公選首長と内閣制」である。従前の英国ではリーダーを直接住民の選挙で選出することは認められなかったが、行政責任を明確にし、強いリーダーシップを発揮するために導入された。しかし、この制度の実施にはそのほとんどが住民投票を利用しており、その場合には住民投票の過半数の賛成が必要とされ、直接公選市長は、現在でも GLA を含め13自治体しかない。最後の類型は直接公選首長のもとに行政専門家である「カウンスル・マネージャー」を置くものであるが、1自治体しか導入しておらず、2007年の地方自治法の改正により廃止されることとなった。

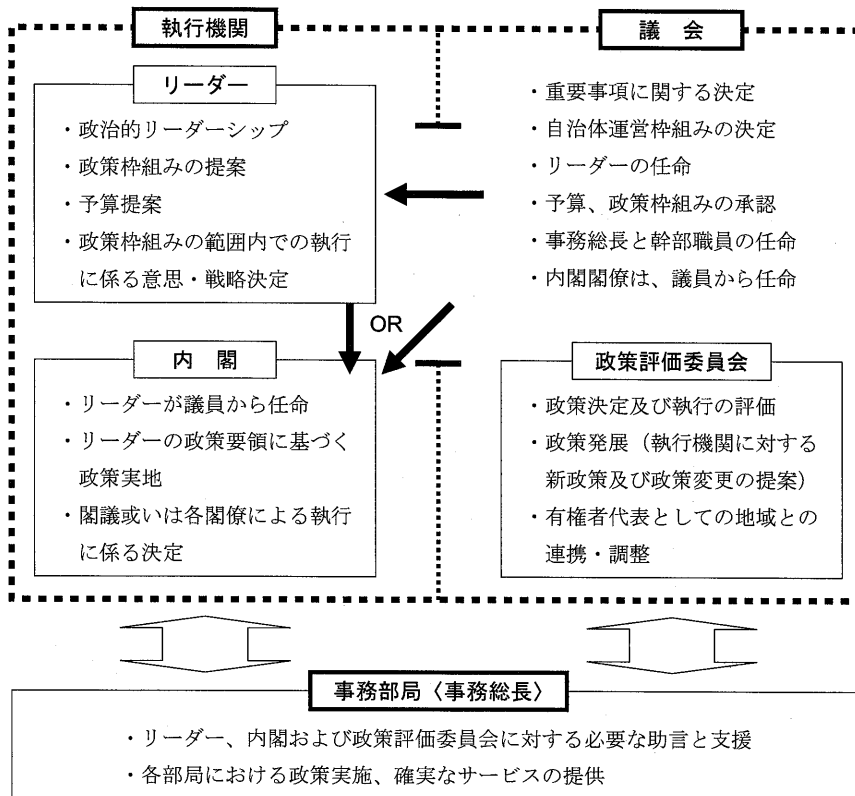
そして、前述したように連立政権の政策により、2011年地域主義法（Localism Act）により、改正が行われた。その内容は2点ある。第一は2000年の地方自治法改正で85000人未満の小規模自治体（42自治体）のみにしかこの議会委員会型は認められなくなったが、今回の地域主義法では、従前の議会委員会型を復活させ、人口85000人未満の小規模自治体に限らず一般の自治体でもその採用を可能にする改正が行われた。

第二は直接公選首長制の拡大を図り12の大都市に直接公選制を導入するための住民投票を課すものである。前述のとおり内閣を構成する体制としては、「リーダーと議院内閣制」299自治体）が圧倒的であり、首長を直接公選する体制（「直接公選首長と内閣制」）は多くの議会で支持されず、仮に支持された場合でも住民投票により首長公選制の導入を拒否される場合が多かった。これは英国では中央のみならず地方においても議院内閣制による自治体運営が定着しており、議会議員選挙とは別に首長を選挙することは混乱をきたす結果になると考える人々が多いからであろう。ブレア・ブラウン労働党政権も、現在の保守党・自民党連立政権も直接住民に選挙された首長のほうが強いリーダーシップが発揮され则认为、特に都市地域における問題の解決には、公選首長の登場を期待したものである。公選首長制度は首都ロンドンで初めて採用されたもので、労働党政権下ではケン・リビングストンという個性の強いリーダーがロンドンオリンピックの誘致成功に象徴される成果を実現した。しかし、一時はブレア首相との確執も取りざたされ、同じ政党であっても対立を生んだ事実もある。地域主義法は12の大都市をロンドンと同様にしようとするものである。

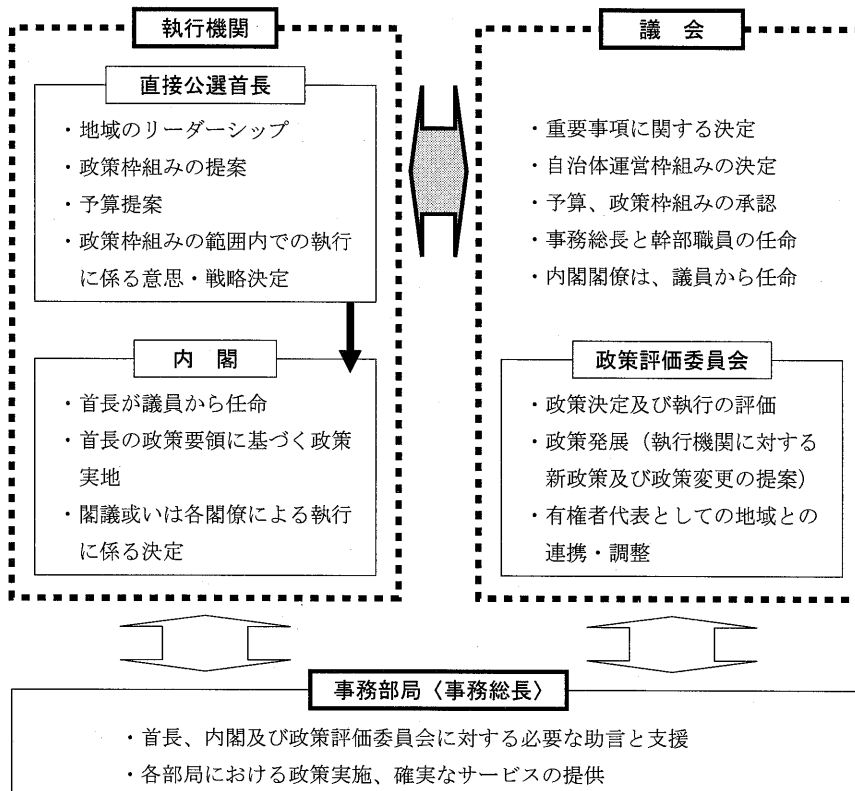
（2012年5月3日に10都市（レスター市とリバプール市は住民投票を行わずに直接公選制の導入を事前に決めていた）において直接公選首長制の是非を問う住民投票が行われた。

しかし、その結果は、ブリストル市を除く9市（バーミンガム市、ブラッドフォード市、コベントリー市、リーズ市、マンチェスター市、ニューカッスル市、ノッティンガム市、シェフィールド市、ウェイクフィールド市）で、導入に反対する票が賛成票を上回り、拒否された。）

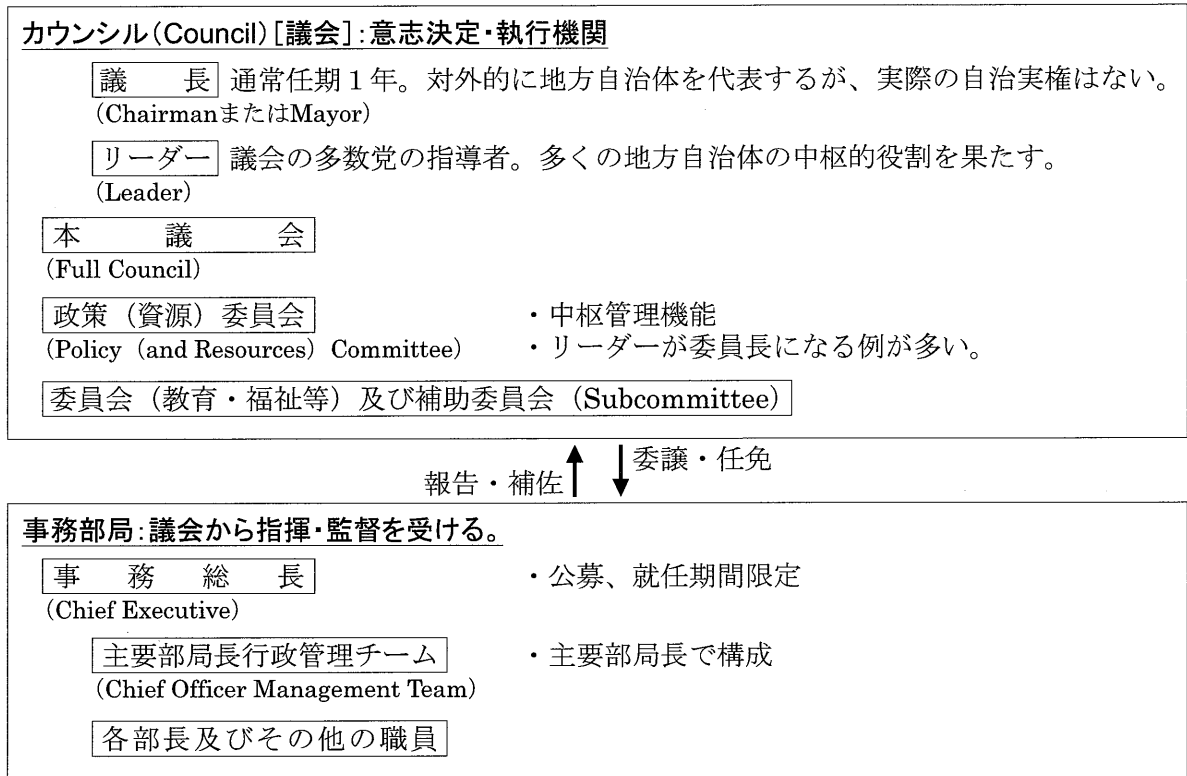
図表5 リーダーと内閣制



図表6 直接公選首長と内閣制



図表7 委員会制



(自治体国際化協会資料より作成)

(2) 地方議員の状況

英国全体で、約22,700人の地方議員(2006年7月現在、パリッシュを除く)がいる。うち男性議員が16,400人女性議員が6,300人である。イングランドの最も大きな広域自治体の一つケント県(Kent County Council)を例にとると、ケント県には基礎的自治体として12のディストリクトと1つのユニタリーがある。また、300のパリッシュが存在する。英国の地方政治は中央政治と同様政党色が濃く反映し、各政党による政策がマニフェストなどで明らかにされ実施される。地方圏の典型であるケント県議会は84名の議員で構成され、その内訳は57名の保守党議員、20名の労働党議員、6名の自由民主党議員及び1名の無所属議員となり多数を占める保守党支配の自治体である。大都市圏の例であるビートルズで有名なリバプール市の議会は90名の議員で構成され、自由民主党50名、労働党35名、保守党無し、その他5名であり自由民主党支配の自治体である。

図表 8 自治体のタイプ別議員数（2006年 7 月現在）

自治体の種別	男性議員数	女性議員数	(欠 員)	合計
カウンティ	1,715	548	(6)	2,263
ディストリクト	7,532	3,019	(16)	10,551
ロンドン区	1,364	619	(1)	1,983
大都市圏ディストリクト	1,709	725	(2)	2,434
ユニタリー	1,692	710	(5)	2,402
イングランド計	14,012	5,621	(30)	19,633
北アイルランド	452	129	(1)	581
スコットランド	950	272	(0)	1,222
ウェールズ	985	278	(1)	1,263
総 計	16,399	6,300	(32)	22,699

(自治体国際化協会資料より作成)

(3) 議員活動の実情

前述のとおり従来の委員会型の議会制度では議会が議決機関であるのみならず執行機関でもあったので、基本的に全議員が同じ役割を有していたが、2000年地方自治法の改正により議員は内閣構成員（Cabinet Member）とそれに所属しないバックベンチャー（一般議員）に分かれた。内閣構成員は政策の立案・執行に責任を持つ。

内閣メンバーによる閣議は隔週～1ヶ月に1度程度開催される。司会は自治体のリーダーで、議題に関する部門の部課長などが出席する。多くの資料はインターネットで公開される事が多い。一方、バックベンチャーは通常、政策評価委員会（Overview&Scrutiny Committee）の構成員となり政策全般に関して審議し意見を述べ政策の執行状況を評価・監視する。

(4) 地方議会議員の選挙

住民による直接選挙により選出される。各選挙区の定数は1名から3名（カウンティは1名の小選挙区）だが、例えば3名の場合なら選挙民は各3票を与えられる。原則として5月の第1木曜日が統一地方選挙の日となり、自治体のみならず国政に対する国民の世論動向が反映される重要な選挙である。

議員の任期は4年だが、日本と違い、自治体により全議員の3分の1ずつ改選（4年の3回の選挙）や半数ずつ改選（4年の2度の選挙）もあり多様な形態が認められているが、今後は投票率の向上も目指し4年に1度、全議員改選方式に統一される方向である。なお、英国の選挙権者、被選挙権者は日本より若く、ともに18歳以上である。

(5) 議会の開催状況

予算審議は、日本と同じ会計年度であるので、2月上旬である。予算のような重要な決定の

時には全体の会議(本会議)が開かれるが、例年数回程度(リバプール市では7週間に1度程度)で多くはない。委員会では政策に即した詳細な審議が行われる。議員は仕事を別に持っている場合が多く、召集時間は夕方が多い。ウエストミンスター市の財政・福祉政策評価委員会の一例をあげると、サンドイッチなど軽い夕食が委員会室のコーナーや隣の部屋などで用意され、審議が夜まで続く。通常の会議室を利用することも多い。委員会委員が片側に並びその向い側に各部門の事務担当者が対峙し説明・質疑応答を行う。原則として市民の傍聴が許され討議資料も容易に入手出来る。

6. 地方議会議員の地位

(1) 議員報酬

英国では「議員は名誉職」という観点から基本的に給与は支給されていない(新しい GLA の議員は支給されている。基礎手当などの一部の手当は小額だが支給される)。

なお、英国の国会議員においても上院議員は現在でも無報酬であり、下院議員も1911年までは無報酬であった。現在は本省の中堅課長レベルの給与が支給されている。(大臣になるとそれに大臣報酬が加わるが、その責任の度合いが区別され担当省庁によりその額は異なる。なお、野党の党首にも責任に見合った報酬が支給される。

(2) 議員と事務職員の関係

自治体の職員は政治的中立性が求められる。

事務職員の多くは、議員との直接の接触など政治的行為に日常関わりを持つことは稀であるが、事務総長など幹部職員は公式・非公式に意思形成過程に関わりを持ち得るが、政治的に偏りが無い態度を維持するよう努めている。ただ、議員と事務職員の関係を規定した法令はない。

議会は違法行為を行った事務職員を解雇することが出来るが、その場合、事務総長等が提出する報告書を必ず考慮しなければならない。事務総長や財務部長を議会が解雇する場合は、独立した評価人を任命し、その同意を得なければならない。

(3) 議員倫理

各自治体は議員の行動規範を国務大臣の定める政令に則し規定し公表している。議員は行動規範を遵守する旨の宣誓書を提出しなければならない、これを怠ると停職処分となる。また、各自治体には基準委員会(Standards Committee)の設置が義務付けられ、行動規範の遵守と高い倫理意識を持つよう議員に促し、監視している。

また、国の機関としてイングランド基準委員会(Standards Board for England)が設置され、自治体における行動規範違反を調査し、議員活動の停止など罰則の執行権限を行使する。最近、自治体の事務総長の解雇を不当とする事案や、リビングストン・ロンドン市長のマスコミ取材に対する発言問題でイングランド基準委員会が行動規範違反を認定した事案が起こった。特に後者は90日間の登院停止処分となり社会的に大きな関心を呼んだ。市長の提訴により裁判所が委員会決定を取り消す事態に発展した。

保守党はかねてよりイングランド基準委員会の廃止を要求し、労働党も現在の規範は、一定の企業等との接触を全く禁ずるなど厳しすぎるとして規制を緩和することとしていた。

保守・自民連立政権は地域主義法においてイングランド基準委員会を廃止するとともに、議員活動の円滑化を図るため規制緩和に踏み切った。

7. 自治体の職員

自治体の政策は、直接公選市長若しくはリーダーの主導のもとに内閣が決定することとなるが、政策をその監督下に具体的に実行する事務局のスタッフが事務総長（Chief Executive）を筆頭する事務職員である。

(1) 職員の状況

イングランド及びウェールズで約224万人（2005年6月現在）の事務職員がおり、そのうち女性職員が70%以上を占めている。但し、女性職員の6割弱はパートタイマーであり、その職種も社会福祉や教育分野に多い。

(2) 職員採用

日本のような定期的な採用や異動は行われず、欠員が生じた場合は広く公募される。内部で異動を希望する者も応募しなければならない（異動を希望しなければ、一生同じポスト）。2000年4月1日採用同期35人などということはない。

英国の自治体職員は、国家公務員と違い私人間の雇用契約の範疇である。ただ、実際には自治体側と被雇用者側が全国レベルの協定を結び基本事項が決まっているので、各自治体はそれぞれの事情を加味して勤務条件を決めている。

(3) 職員給与

前述のとおり議員は無給である。英国では職員を一律に考える考え方はなく、それぞれの職務に見合った処遇がなされるべき、との考えが強い。議員は地域の奉仕者としての精神があり、生活の基盤は別にある。一方、職員はその専門知識を持つ専門職員であり、日本の自治体のように福祉、土木、教育、商工など異動して経験を重ねていくようなことはない。給与もその職務が果たされるに足るべきもので、あえていえば市場価格である。公募の際に給与が示される。

事務職員トップの事務総長は平均10万ポンド程度（約1350万円）だが自治体により相違し、国の事務次官より遥かに高い場合もある。

中央レベルでも国家公務員は専門職との考えであり、政治家（奉仕要素が強い）と比較する考えはなく、首相より遥かに高い処遇を受けているものも多く、ブレア首相でも当時公職の中では86位程度であった。

しかし、連立政権は地域主義法により高級幹部職員の給与を公表することを義務付けるとともに非公選の自治体職員への高額給与について地方議会の議決の対象とする権限を自治体議員に与えると規定した。

(4) 事務総長

事務総長 (Chief Executive) は行政各部の事務組織の長であり、約90%の自治体で設置されている。その役割は事務局の総括、自治体全般の総合調整・判断、政策や組織に関する議会への助言である。大変重要な職であり行政の専門家として議員に助言し市長、閣僚、議員をサポートする。特別に求められる資格はないが、法律家や会計士出身者が多く、複数の自治体を渡り歩くことも稀ではない。

8. 英国自治体の税財政制度と国の規制 そして規制緩和

(1) 自治体財政

2008年度における英国の自治体の歳出総額は1,665億ポンドとなっており、国を含めた全公共支出の3割弱(29.5%)を占める。自治体の会計は、經常会計 (Revenue Account) 及び資本会計 (Capital Account) に大きく二分される。このうち經常会計は、一般經常会計 (General Fund Revenue Account—經常経費は職員の人件費、施設維持費、サービス費など。經常収入は、中央政府から自治体に交付される財源 (地方交付金 (Revenue Support Grant)、ノン・ドメスティック・レート (Non Domestic Rate : NDR)、警察補助金、その他政府補助金 (統合外部財源 (Aggregate External Finance : AEF) 内補助金及び GLA 補助金) があり、3%、20%、4%、41%の割合を占めている。) と自治体の主な自主財源のカウンシル・タックス (Council Tax) (24%))、商業会計 (Trading Services Revenue Account—建物の清掃や法務、廃棄物処理、空港や劇場など手数料や使用料収入及び売却収入を伴う行政サービスを対象とする。)、住宅会計 (Housing Revenue Account—自治体が所有する住宅に関する会計であり、自治体の納税者に直接賃貸され、賃貸料と中央政府からの補助金でまかなわれる。) の3つから構成される。英国の自治体は財源の多くを政府からの補助金に依存しており、財政上の自立性は極めて限られている。2006年度から義務教育関係経費の特定財源化が行われ、それに相当する額が地方交付金から移行したため従前30%程度であった地方交付金は3%に削減された。2008年度のイングランドにおける純經常支出は、教育分野 (37%)、社会福祉分野 (17%)、住宅 (14%) 及び警察 (11%) が主要なものである。

資本会計における資本支出とは、土地の取得、道路及び建物、その他の構造物の取得、建設等に係る支出を指し、2008年の歳出規模はイングランド全体で約198億ポンドとなっており、目的別では教育 (24%)、住宅 (22%)、交通 (22%) が大きな割合を占めている。資本収入は①インフラ整備、地域再生など特定の目的のために中央政府等から交付される資本補助金、②公共事業資金貸付協会 (Public Works Loan Board) からの長期借入金、③資本売却収入などで、2008年度においてそれぞれ34%、30%、13%の割合である。

図表 9 自治体の歳入（イングランド）

【単位：百万ポンド】

	2006年度	2007年度	2008年度
補助金			
地方交付金 (Revenue Support Grant)	3, 378	3, 105	2, 854
ノン・ドメスティック・レイト (Redistributed Non Domestic Rates)	17, 506	18, 506	20, 506
警察補助金 (Police Grant)	3, 936	4, 028	4, 136
AEF51内特定補助金 (Specific Grants inside AEF)	41, 741	44, 485	42, 926
自治体一括補助金 (Area Based Grant)			3, 051
AEF 内のその他の補助金	38	38	48
AEF 外の補助金	12, 999	14, 112	14, 991
住宅補助金 (Housing subsidy)	150	11	▲235
資本支出に係る補助金	5, 427	9, 027	7, 711
補助金 合計額	85, 174	93, 312	95, 988
自主財源			
カウンスル・タックス (Council Tax)	22, 453	23, 608	24, 759
利子収入	1, 481	1, 862	1, 926
資産売却収入等 (Capital Receipts)	3, 671	3, 992	1, 353
使用料・手数料	11, 544	11, 884	12, 549
貸借料収入	6, 160	6, 265	6, 219
自主財源 合計額	45, 309	47, 612	46, 806
その他歳入	10, 245	10, 932	11, 079
合計	140, 727	151, 857	153, 872
補助金の割合	61%	61%	62%

(DCLG, Local Government Financial Statistics England)

図表10 経常収入の財源内訳（イングランド）

(単位：百万ポンド)	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	構成比
地方交付金 (Revenue Support Grant)	26,663	3,378	3,105	2,854	4,501	4.4%
ノン・ドメスティック・レート (Redistributed Non Domestic Rates)	18,004	17,506	18,506	20,506	19,515	19.0%
警察補助金 (Police Grant)	4,353	3,936	4,028	4,136	4,253	4.1%
AEF 内特定補助金 (Specific Grants inside AEF)	14,785	41,741	44,485	42,926	44,038	42.8%
自治体一括補助金 (Area Based Grant)				3,051	3,145	3.1%
GLA 補助金 (General Greater London Authority Grant)	37	38	38	48	48	0.0%
カウンスル・タックス (Council Tax)	21,315	22,453	23,608	24,759	25,633	24.9%
その他 (Others)	▲735	▲880	▲1,386	▲160	1,690	1.6%
合計	84,422	88,172	92,384	98,120	102,823	

(DCLG, Local Government Financial Statistics England)

図表11 経常支出の目的別内訳（イングランド）

(単位：百万ポンド)	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	構成比
教育 (Education)	33,290	36,020	37,972	40,135	41,480	37.0%
社会福祉 (Social care)	16,310	17,359	18,083	18,587	19,478	17.4%
住宅（特別会計を除く） (Housing (excluding Housing Revenue Account))	13,288	14,066	14,963	15,874	15,987	14.3%
警察 (Police)	10,206	10,957	11,651	11,704	12,229	10.9%
文化・環境・計画 (Cultural, Environment and Planning)	8,519	9,162	9,651	10,139	10,361	9.2%
道路・交通 (Highways and Transport)	4,673	4,843	5,313	5,636	6,101	5.4%
庁舎管理等 (Central services)	2,953	2,432	3,453	3,541	3,695	3.3%
消防・救急 (Fire & Rescue)	1,925	2,040	2,193	2,233	2,364	2.1%
裁判 (Courts)	460	58	62	70	69	0.1%
その他 (Others)	275	206	159	360	328	0.3%
合計	91,902	97,142	103,513	108,249	112,094	

(DCLG, Local Government Financial Statistics England)

2008年度については予算額

図表12 資本収入の内訳（イングランド）

(単位：百万ポンド) 財源の内訳	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	構成比
資本補助金 (Central Government Grants)	3,909	4,083	7,007	5,733	28.3%
資本売却収入 (Use of usable Capital Receipts)	2,812	2,628	2,665	2,040	10.1%
経常収入繰入金 (Revenue financing of capital expenditure)	2,568	2,763	2,59,	3,241	16.0%
借入金	6,130	5,655	6,110	7,241	35.8%
その他	1,378	1,363	2,018	1,978	9.8%
合計	16,797	16,482	20,395	20,233	

(DCLG, Local Government Financial Statistics England)

図表13 資本支出の目的別内訳（イングランド）

(単位：百万ポンド)	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	構成比
住宅 (Housing)	4,534	4,507	5,008	4,901	4,255	19.2%
教育 (Education)	3,492	3,442	3,711	4,542	5,983	27.1%
交通 (Transport)	3,461	3,480	5,916	4,735	5,568	25.2%
図書館・文化・遺産 (Libraries, Culture & Heritage)	329	296	321	356	550	2.5%
スポーツ・レクリエーション (Sport & Recreation)	424	415	446	496	653	3.0%
警察 (Police)	606	531	550	794	827	3.7%
社会福祉 (Social services)	387	364	411	300	400	1.8%
消防・救急 (Fire & Rescue)	96	126	169	167	229	1.0%
農業・漁業 (Agriculture & Fisheries)	93	96	85	82	73	0.3%
裁判 (Magistrates Courts)	1	0	0	0	0	0.0%
その他 (Others)	3,218	3,052	3,342	3,427	3,572	16.2%
合計	16,641	16,307	19,958	19,801	22,110	

(DCLG, Local Government Financial Statistics England)

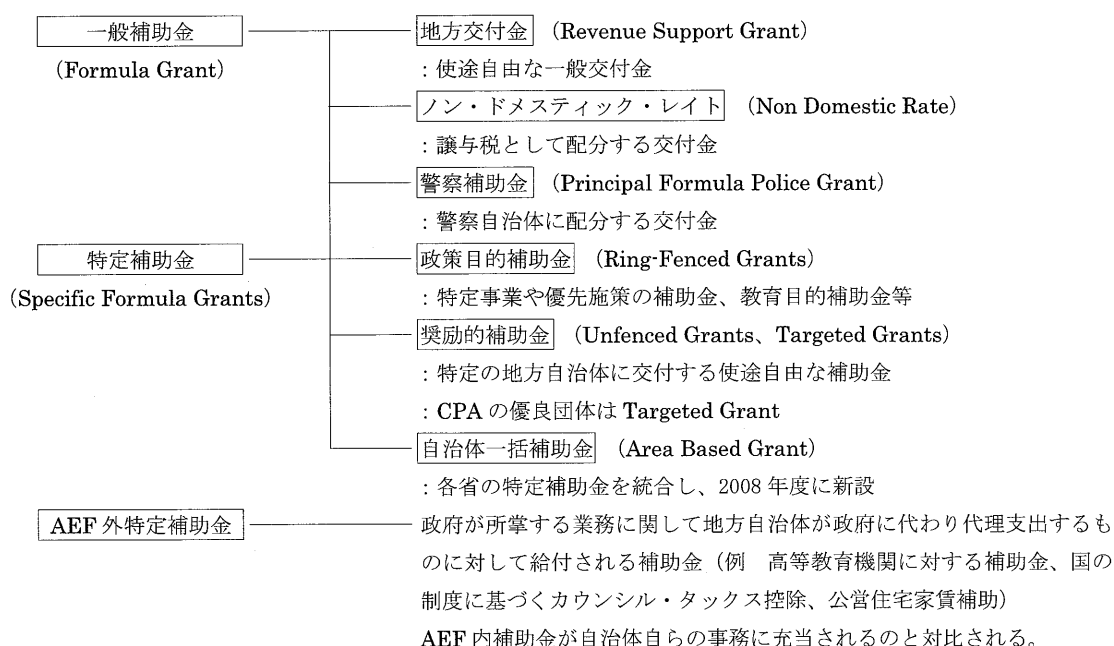
(2) 英国の地方税制

日本は地方税が全体の歳入の4割近くを占め税目も多岐に亘るのに対し、英国では地方税はカウンシル・タックス（固定資産税と住民税と併せた性格の税）のみで自治体の歳入に占める割合も24%程度と低い。（イングランドの2008年度地方税は247億ポンド、経常歳入総額1031億ポンドである。）日本の交付税にあたる歳入援助交付金（Revenue Support Grant）等を加えた自主財源比率も低く、OECD 諸国の中でも最低クラスに位置する。また、従前、自治体の重要財源であった非居住資産に対するレイト（2008年度イングランド205億ポンドが配分）は1990年に国税化されてしまい、自治体からの再地方税化の要望は今日まで実現されていない。

毎年各自治体において予算編成時にカウンシル・タックスの税率が決定されるが、その税率は歳出額から国からの交付金、補助金等を差し引き財産収入などの自己財源を差し引いた残額をカウンシル・タックスで徴収することとなる。したがって、その税率は自治体により異なり、事実上標準税率で統一されている日本の住民税の状況とは全く相違する。国から地方への程度の支援を行うかは税率に直結する深刻な問題であり、毎年度の地財折衝は日本と同じように国庫当局と自治体側は凌ぎを削り地方議会議員が活躍する舞台だ。（国の補助金等の体系図参照）

なお、非居住用資産レイト（ノン・ドメスティック・レイト）については連立政権は今回の地域主義法により地域の事業者の意向に応えることができるよう、その税率を地域独自で引き下げることができる権限を、自治体に付与した。

図表14 国からの助成体系



(3) 財政の自由度と国の規制

英国の場合、建物の建設、道路、土地の取得など公的資本を形成するための資本支出は資本

会計として分離されているが、その重要な財源は国からの資本補助金と日本の地方債にあたる借入金であり共に25%程度を占める。地方債に対しては従前、国の許可が必要であったが、2003年の地方自治法の改正により許可制は廃止され自治体は事前に政府の同意を得ることなく自由に借入金を調達できる制度となった。だが、かといって、自治体が無制限に借り入れることが出来るわけではない。自らが返済可能な借入金の上限を設定し自己規律を保持した借入を行わなければならない（**prudential borrowing** と呼ばれる）。国務大臣は必要な場合は自治体に対する借入上限額の設定権限を持つ。

また、自治体は自ら税率を決定するが、国は税の伸び率を制限することが出来る。**Rate Capping** と呼ばれ、政府は2007年度も各自治体のカウンスルタックスの増加率の上限を5%に設定し歳出の抑制を図った。しかし、連立政権は地域主義法において中央政府によるカウンスル・タックスの上限設定を廃止し、それに代わる措置として、基準額以上の引上げを行う場合には住民投票を実施し、過度な引上げを拒否する権限を住民に付与する改正を行った。

(4) 世界に冠たる外部監査制度

自治体は内部監査に加え、国レベルの第三者機関である監査委員会の外部監査を受ける。全国統一的な指標をもとに教育、福祉など各行政サービスの水準が評価されるほか、自治体自身の財政、人事を含む組織能力が評価され、双方を合わせた総合評価として5段階の評価がつけられ公表される。これは包括的行政評価制度（**Comprehensive Performance Assessment**）と呼ばれ、住民には通信簿の形で、居住している自治体の評価がわかり、他の自治体との比較も可能となる。

(5) 中央政府の介入—市長、幹部の交代も

行政評価に従い、国の規制、補助金、起債などの措置に差が設けられる。高い評価の自治体には規制が緩和され、補助金が増額される一方、評価の低い自治体には検査の回数が増えたり、補助金を減らされる。業績不振自治体に対する国の介入は地方自治法の主務大臣の権限に基づき、住民サービスの改善、他の自治体への影響等を回避するために行われる。当初は、客観的な評価をもとに監査委員会も当該自治体による自主再建の道を勧告するが、その成果が見られず業績不振の原因が、市長、担当委員会委員長、担当局長などの能力等にあつて回復の見込みがないと判断されると、新たな市長の選出や責任者の交代が命令され人事までに及ぶ。当然、政治問題化することとなるが、最近では①財政運営の失敗により、ごみの収集が行われず道路に溢れ、低所得者に対する住宅手当の支給も滞ったケース②貧弱な福祉サービス提供の実態があり、議会による事務職員のいじめが認定されたケースなどで中央の介入が実施された。

(6) 規制緩和

上述のように中央統制が厳しい状況にあったが「大きな社会」を標榜した地域主義法により、保守・自民連立政権は大幅な規制緩和を実施する。

第一は国等の出先機関の廃止である。地域主義法は政府の地域事務所、地域開発公社、地域

審議会などを廃止し、自治体の権能の拡大を意図している。あわせて特定補助金の原則廃止や国の監督の縮小など我が国と軌を一にする改革でその実効性が期待される。第二は税率の上限を規制するキャッピング制度を廃止し、住民投票により税率抑制を図ることとした。第三は外部監査の主要機関であった監査委員会（Audit Commission）を廃止し、包括的地域評価制度（CAA）地域協定制（LAA）、は中央政府による自治体統制の手段であり又複雑でコストのかかるものであるとして廃止する、とした。

9. 拡大する自治体の規模

基礎的自治体の規模を単純に住民人口で比較すれば、英国の基礎的自治体数は468で一自治体あたりの住民人口は約13万人もあり、その大きさは欧州随一である。小さな基礎的自治体（コミューン）を基盤にするフランスと対極をなす。平成の合併後の日本の自治体の7万人に比べてもさらに大きい。それに加え地方議会議員の総数も一自治体あたりの議員数も少ない。しかも議員は無報酬で議員歳費が財政的に問題になるわけではない。

このような状況にもかかわらず、英国政府は自治体の「効率性の推進」と自治体に新たな「戦力的機能」を担えるよう自治体数を削減し規模をさらに拡大しようとしている。これに対し、自治体関係者からはこれ以上の規模拡大は、自治体の管理能力の限界を超え、住民との距離も遠くなり、また、議員数の減少は地方民主主義の縮小に繋がるとして慎重論が多い。

10. 欧州の中での英国自治

日本では地方自治は内政事項の最たるものと思われがちだが、英国の自治体行政は欧州全体の動きの中で行われている。英国はEUの中心国の一つだが、欧州自治体評議会の主要メンバーであり地方自治の骨格を定めた「自治体憲章」を批准し、この憲章に基づく規制を遵守する義務を負う。また、英国自治体は特に地域開発の面でEUからの助成金を積極的に活用し経済振興が遅れている地域の振興を図っている。国際会議も頻繁に開かれ欧州自治体評議会へは自治体、関係機関の代表者が毎年派遣され討議が行われる。また、各自治体は欧州を中心に姉妹都市等の関係も構築され交流が行われている。

第3章 首都ロンドン

サッチャー首相が廃止した大ロンドン都（Greater London Council : GLC）から14年を経た2000年、労働党政府はロンドンの広域を所管する戦略的な自治体として GLA（Greater London Authority）を復活させた。現在、首都ロンドンは英国で初めて首長直接公選制が導入され、ロンドンの住民から直接選挙で選ばれた市長をもつ GLA により運営されている。

1. 設立までの経緯

首都ロンドンの歴史を振り返ると、1899年にロンドン・カウンティ（その区域に28のメトロポリタン・バラとシティがあった。）が設置され、さらに、1963年の大ロンドン政府法（Greater London Government Act）によりロンドン・カウンティ（Inner London と称した）に周辺の5つのカウンティと3つのカウンティ・バラ（特別市）を統廃合し、大ロンドン都が設置され1965年から行政を執行した。

1986年 大ロンドン都が効率性を標榜するサッチャー政権により他の6つの大都市圏とともに廃止された（注⁴）。その結果、大都市圏では広域行政主体がなくなり、首都及び6つの大都市圏での統治構造は一層制となった。首都においては国と基礎自治体である33のロンドン区（金融地域シティを含む）が直接結びついた。大ロンドン都が行っていた消防などの広域行政はロンドン区を構成員とする一部事務組合で行われた。消防に関してはロンドン消防・民間防衛庁（London Fire and Civil Defence Authority: LFCDA）が創設された。

1997年の総選挙の結果、政権に返り咲いたブレア労働党政権は、その選挙公約で、ロンドンの広域行政を担当する広域自治体を復活させた。具体的には1998年5月7日、GLA の創設の是非を問う住民投票を実施し賛成が72%となり、その設立が承認された。翌1999年11月11日、「1999年 GLA 法（Greater London Authority Act 1999）」が成立し、2000年5月に市長、議会議員選挙が実施され、元ロンドン都知事であったケン・リビングストン氏が初代市長に就いた。同年5月 GLA が発足し、リビングストン市長は2期務め、今年2012年開催のロンドン・オリンピックの誘致に成功するなど一定の成果を挙げた。しかし、2008年の市長選挙では保守党のボリス・ジョンソン氏に敗れた。

2. GLA の構成と役割

ロンドンにおける基礎的住民サービスは33のロンドン区が行う。

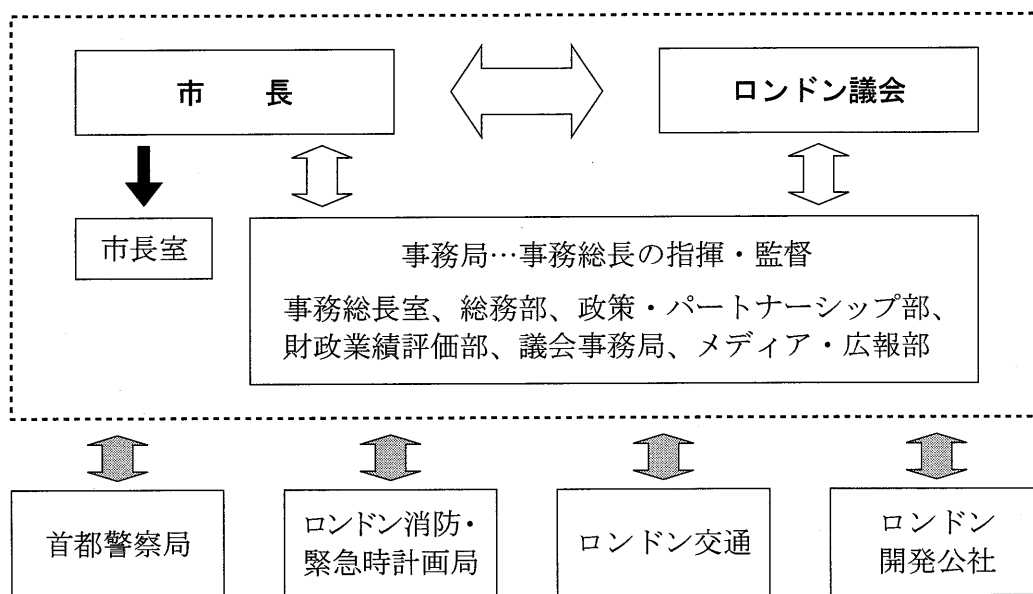
GLA は、直接選挙で選ばれるロンドン市長（Mayor of London）と、同じく直接選挙で選ばれるロンドン議会（London Assembly）、双方を補佐する事務部局、市長を補佐する市長室（Mayor's Office）で構成される。その所管事務は、①公共交通（地下鉄、バス、タクシー、DLA、主要道路計画）②地域計画及び住宅政策③経済開発及び都市開発④環境保全⑤警察⑥消防及び緊急計画⑦文化、観光、メディア及びスポーツ⑧保健衛生などの分野でロンドン全域

⁴ GLC の廃止の詳細については「サッチャー首相の地方制度革命」（ぎょうせい）内貴、木寺著を参照されたい。

に係る企画・調整と戦略策定を行うことである。

また、GLA とグループを組む 4 つの実務機関 (Functional Body) がある。首都警察
局 (Metropolitan Police Authority)、ロンドン消防・緊急事態計画局 (London Fire and
Emergency Planning Authority)、ロンドン交通局 (Transport for London) 及びロンドン開
発公社 (London Development Agency) である。

図表15 GLA の構成組織図



3. 市長の権限

市長は GLA の意思決定及び執行の両方の機関を兼ねており、主な権限は①重点的・総合的な計画の策定②予算案の策定及び提案③策定した計画を実施するための調整④実務機関の管轄⑤実務機関の幹部の任命⑥ロンドン代表としての行動等である。2007年10月に GLA 法が改正され、新たに住宅政策、都市計画、職業訓練、文化政策などに関して市長の権限が付与された。

(注⁵) 市長は市長の戦略計画の見直しに際し、議会と実務機関の見解に特別の配慮を払うことが求められる。もし、市長がそれらの助言に応じられない時は、その理由を提示することが必要となる。

GLA の事務部門の責任者は 事務総長 (Chief Executive) であり、市長が決定した政策の実施や GLA に義務付けられている業務の実施に責任を有している。幹部職員は週一回の定例ミーティングを行っている。市長室と事務総長をはじめとする事務局各部署の幹部職員は、原則週一回の連絡会議を行い、連携を図っている。GLA の職員数は、2006年3月現在、697名となっている。職員は空きポストができた場合に募集されるため、毎年の定期採用や採用試験といった制度はない。

⁵ 「英国行政大改革と日本」 ぎょうせい 内貴著第5章参照

4. ロンドン議会の権限

ロンドン議会の主な権限は①市長の政策立案の補佐及び実施状況の検証②予算案の修正・承認（修正には議員の2/3の賛成が必要）③ロンドンの主要課題の調査・検討等である。選挙は市長選挙と同時に4年ごとに実施される。小選挙区で選出された議員14名と比例代表制で選出された追加代表（Additional Assembly Member）11名で構成される。

GLA法の改正により、ロンドン議会は自からの予算を設定できることとなり過去12月にわたる活動や業績について年次報告書を作成・公表できることとなった。また、市長が提案する主要な任命について承認のためのヒヤリングを行うことができるようになった。

5. 予算

予算案は市長により提出され、議会は予算案を審議し、採決を行う。この予算はGLA本体だけでなく4つの実務機関の予算も含まれている。2010年度の予算は総額139億6890万ポンドであり、その内訳はロンドン交通局が91億6000万ポンド（65.6%）、首都警察局が36億4,500万ポンド（26.1%）、ロンドン消防・緊急事態計画局が4億6920万ポンド（3.3%）、ロンドン開発公社が3億3830億ポンド（2.4%）、GLA本体が3億4780万ポンド（2.5%）、ロンドン議会が860万ポンド（0.1%）である。



テムズ川タワーブリッジのほりにある GLA 庁舎

第4章 スコットランド、ウェールズ、北アイルランド

英国はその正式名称が示すとおり、イングランド、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランドから構成される連合王国である。しかしイングランドにより力で併合されたというその歴史的背景から、一部地域で独立あるいは地域内での自治を要求する民族主義政党が誕生し、国会にも議員を送りこむ等、その勢力は1970年代から拡大した。このため、こうした勢力にどのように対処し、連合王国を維持していくかということが、政権政党にとって大きな政治課題となっている。

1997年5月の総選挙で18年ぶりに政権を奪還したブレア労働党政権は、それまで「地域議会の設立は連合王国の基盤を揺るがす」として頑なに権限委譲を拒んだ保守党政権に対し、「地域議会の設立が不可欠である」として権限の委譲をその公約に掲げた。

スコットランドとウェールズにおいては、1997年9月、それぞれ議会設立の是非を問う住民投票を経て、1999年7月スコットランド議会とウェールズ議会が正式に発足し、これに伴い国の省庁の再編も行われた。

1. スコットランド

(1) スコットランドへの地方分権

スコットランドは1603年までは独自の王をいただく独立国家であり、1707年までは自らの国会を有していたが、その後は独自の議会を有することなく20世紀末を迎えようとしていた。

ブレア労働党政権は、1997年総選挙の地方分権の積極的推進を公約に謳い、その一環として、スコットランド議会（**Scottish Parliament**）の設立を提案した。これを受けて、1997年9月に実施された議会設立の是非を問う住民投票の結果（賛成74.3%）を受けて「1998年スコットランド法（**Scotland Act 1998**）」が制定され1999年5月に第一回議員選挙が小選挙区比例代表並立制で実施され、同年7月にスコットランド議会が正式に発足した。設立された議会とその執行機関であるスコットランド自治政府（**Scottish Executive**）は、スコットランド省の機能を完全に引き継ぐこととなり、約12,000人の職員のほとんどもそのまま引き継がれた。スコットランド省及びスコットランド担当大臣（**Secretary of State for Scotland**）は、その後も国とスコットランドの調整役としてポストが残されていたが、2003年に憲法事項省（**Department for Constitutional Affairs**）が新たに創設され、スコットランド省はここに統合されることとなった。憲法事項省は、上院や最高裁のあり方、地域に対する権限委譲などを所管していたが、現在その機能は司法省（**Ministry of Justice**）に受け継がれている。なお、スコットランド相のポストは現在も中央政府に残されており内閣におけるスコットランドの代表として、スコットランドの分権の推進やスコットランド議会で成立した法案についての責任を負っている。

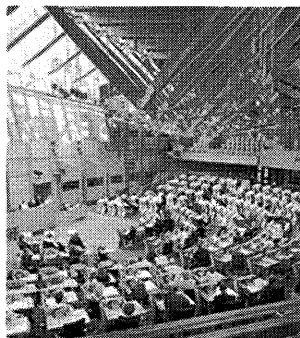
スコットランド議会はパーラメント（**Parliament**）と呼ばれ、議員により選ばれ女王が任命する議長により統括される。同議会の権限は、「1998年スコットランド法」により明記された国が権限を留保する事項以外の同議会に分権された事項に及ぶ。すなわち同議会には、国が権限を留保する法律全般や国の機関に関する事項、防衛、外交、マクロ経済政策、社会保障、

入国管理以外の分野における直接的（一次的）な立法機能と、域内税率変更権（3%の範囲内で独自に所得税を増減税できる権利）が与えられている。

議員は任期が4年で、その選挙方法として英国初の小選挙区比例代表並立制が採られている。スコットランド議会議員による国会議員・欧州議会議員及び地方議会議員との兼職は可能である。議員総数は129名であり、その内訳は、小選挙区73名、比例代表56名である。比例代表制の導入の結果、1999年5月の第1回議員選挙により、英国内では、戦後初となる連立政権（労働党及び自民党）が誕生した。2003年5月の第2回議員選挙結果は、労働党が50議席、保守党が18議席、自民党が17議席を獲得し、労働党と自民党の連立政権は引き続き維持された。またスコットランド国民党（SNP）が27議席を獲得、保守党を押さえ野党第一党となった。そして、2007年5月の選挙において、スコットランド独立を標榜するスコットランド国民党が49議席を獲得し、労働党を抑えて第1党となった。同党は自民党との連立を模索したが、スコットランド独立政策が受け入れられず、サモンド党首が率いる少数与党政権になった。しかし、2011年5月の選挙においてスコットランド国民党は単独過半数を獲得するに至りサモンド首相は在任中に独立の是非を問う国民投票を実施する旨表明している。

自治政府は、議会議員の中から選挙で選ばれる首相（**First Minister**）を長とし、閣僚である大臣（**Minister**）と副大臣（**Junior Minister**）で構成される。首相は、議会議員の中から大臣及び副大臣を指名（議会の承認が必要）する権限を有する。また内閣の構成員数及び役割等は、首相の専決事項（実際には、首相が所属する政党の意向を受けて決める）であるため、議会の与党が変われば、自治政府の組織自体が大きく変わる可能性がある。なお、自治政府の首相、大臣は、国会議員、欧州議会議員、地方議会議員との職を兼ねることは可能であるが、国務大臣との職を兼ねることはできない。

スコットランド議会及び自治政府は、依然として財政面で中央政府に大きく依存しているものの、教育や福祉政策等の分権された分野においてスコットランド独自の施策を打ち出している。例えば、2002年7月実施された六五歳以上の高齢者に対する在宅介護の無料化や幼児虐待に対する厳しい規制（三歳以下の児童に対する両親の暴力全面禁止）等があげられる。なお、現在地方自治の分野についても、自治体の財政力向上の観点から、カウンシルタックスを廃止して3%に統一した地方所得税の導入が検討されたが議会で調整がつかず廃案となった。

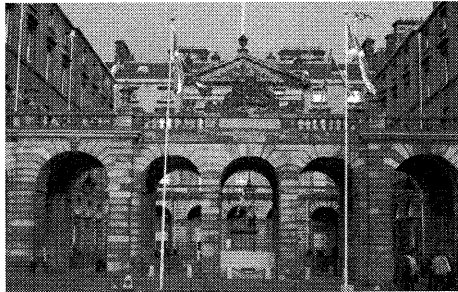


スコットランド議会

(2) スコットランドの自治体

「1994年スコットランド地方自治法 (Local Government (Scotland) Act 1994)」に従い、1996年4月に、従来の二層制（9リージョンと53ディストリクト）から32のユニタリーが設立され一層制に移行した。なお、2002年には3つの水道管理団体が再編され、Scottish Waterが設置された。

32の自治体には15の健康局、23の地方公営企業、8つの警察当局と8つの消防当局があり、公共分野の依存度が強いが、政府やスコットランド自治体協議会（COSLA）などで効率性と説明責任の明確化のため、行政改革が検討されている。



スコットランドの首都エジンバラ市市庁舎

2. ウェールズ

(1) ウェールズへの地方分権

ウェールズは13世紀末にイングランドに征服され、1536年の連合法によりイングランドに併合された歴史を持つ。人口約300万人、首都はカーディフに置かれえいる。ウェールズ語を代表とするウェールズ独自の文化の保護に関しては積極的であり、議会の公用語も英語及びウェールズ語とされている。

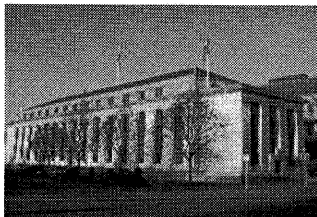
ウェールズ議会（National Assembly for Wales）は、スコットランドと同時に行われた1997年9月の議会設立の是非を問うための住民投票（賛成50.3%）の結果を受けて制定された「1998年ウェールズ政府法（Government of Wales Act 1998）」に基づき、1999年5月に第1回議員選挙が小選挙区比例代表並立制で実施され、同年7月に正式発足し2003年に行われた第2回議員選挙が実施された。選挙結果は、定数60名のうち労働党が30議席、ウェールズ民族党が12議席、保守党が11議席、自民党が6議席、無所属（元労働党議員）が1議席を獲得し、議席の半数を労働党が占めるとともに、男女議員数が同数（各30）となり、世界の注目を浴びることとなった。2007年5月のウェールズ議会議員選挙では、どの政党も過半数をとれない結果となった。独立を標榜するウェールズ民族党が議席増を果たし自民党などとの連立が模索されたが合意に達せず、第一党である労働党のモーガン党首が首班指名を受け第3次モーガン内閣が少数与党政権として発足する運びとなった。

議会とその執行機関であった内閣は、ウェールズ省（Welsh Office）の機能を引き継ぐこととなり、約2000人の職員のほとんどもそのまま引き継がれた。ウェールズ省及びウェールズ担当大臣（Secretary of State for Wales）は、その後も国とウェールズの調整役としてポストが残されていたが、2003年に憲法事項省（Department for Constitutional Affairs）が新たに創設され、ウェールズ省は同省に統合された。現在は司法省がその機能を受け継いでいる。

ウェールズ議会に付与された権限は、議会がアセンブリー（Assembly）と呼ばれることから明らかなように、スコットランドとは異なり、「1998年ウェールズ政府法」に列挙される分野に限って国の法律を施行するための二次的な立法機能が与えられた。しかし、税率の変更や独自の財源を調達する権限も与えられていない。ウェールズ議会が有する二次的立法権の及ぶ分野は農業、漁業、林業、洪水対策、経済開発、学校、大学、職業能力開発、環境、住宅、地方自治、スポーツとレジャー、交通政策、芸術、文化、ウェールズ語である。

最近、地方分権の進展が見られ、「2007年地方自治、保健サービスへの住民関連法（Local Government and Public Involvement in Health Act）」により自治体の再編と自治体構造変更を行う権限がウェールズ議会に付与され、また、2011年5月には国民投票の結果ウェールズ議会の権限が拡大されスコットランドの分権の状況に近づきつつある。

議員の任期は4年で、その選挙方法として英国初の小選挙区比例代表並立制が採用されている。また議員総数は60名であり、その内訳は、小選挙区40名、比例代表20名である。

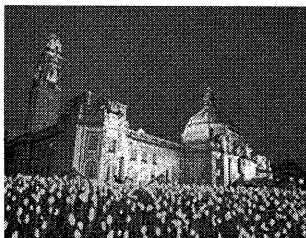


ウェールズ議会

(2) ウェールズの自治体

「1996年ウェールズ地方自治法（Local Government (Wales) Act 1994）」に従って、従来の二層制の自治体（8カウンティと37ディストリクト）から22のユニタリーが設立され一層制に移行した。

ウェールズにおいても自治体再編の動きがあるが、自治体の再編成に慎重の立場をとるウェールズ地方自治体協議会（WLGA）は、自治体に対し、自治体同士がもっと協力し合って効率化を達成するよう促している。



ウェールズの首都カーディフ市市庁舎

3. 北アイルランド

(1) 北アイルランドの自治

北アイルランドは、人口170万人、アイルランド島の歴史的な32地域のうち6地域を擁して

いる。その他の26地域は1921年に英国から独立し、現在アイルランド共和国となっている。1921年のアイルランド共和国の独立以降、北アイルランドの統治は紆余曲折を重ね、自治政府による統治（1921年～1972年及び1999～2002年）とロンドンにある英国政府（北アイルランド省）の直接統治（1972年～1999年及び2002年～）を繰り返し、最近まで英国政府による直接統治が行われていた。そして、ついに2007年5月8日に自治政府が復活したのである。

中央政府の北アイルランド相は、北アイルランド内における民主的政治プロセスの推進や北アイルランド議会と中央政府との調整に対して責任を負っている。

（和平プロセスの概要）

1998年4月、英国・アイルランド共和国両政府による北アイルランド和平プロセスが最終合意に達し、北アイルランド議会の設置や武装解除による平和的な社会の確立、プロテスタント、カトリック双方の権利の保障等の取決めが行われた（その和平の合意文書は「グッド・フライデー・アグリーメント」と呼ばれている）。それを受けて同年5月に北アイルランド議会（Northern Ireland Assembly）設立を問う住民投票（賛成94.4%）が行われ、その1ヶ月後の1998年6月10日に第1回議会選挙が比例代表制により実施された。穏健派とされるアルスター統一党（Ulster Unionist Party）が28議席、社会民主労働党（Social Democratic and Labour Party）が24議席を獲得し、両党による連立政権が樹立された。この自治政府の組閣はIRAの武装解除問題で難航し、当初の予定から遅れて1999年12月に、首相（First Minister）、副首相（Deputy First Minister）、10名の大臣（Minister）からなる内閣がようやく発足した。しかし、2002年10月に北アイルランド地域議会で行われたとされるナショナリスト（アイルランド共和国との一体化を標榜するカトリック勢力）のスパイ行為疑惑により同月自治権が停止された。

第2回北アイルランド議会選挙は2003年11月26日に行われ、和平プロセスに反対する民主統一党（Democratic Unionist Party）が30議席を獲得、これまで第一党であったアルスター統一党の27議席を抑え第一党に躍進する一方で、IRAの政治組織であるシン・フェイン党（Sinn Féin）も24議席を獲得した。しかし、この2003年に選挙で選ばれた北アイルランド議会の会議は各般の条件が満たされず開催できない状況が長く続いたのである。

和平に向け、大きく動き出したのは2005年の半ばであった。

2005年7月、IRAはアイルランド統一を果たすため、武装闘争を放棄し、今後は民主的プロセスによる政治的闘争のみを行うことを約束するという歴史的宣言を行った。これに応える形で英国政府は、北アイルランドにおける駐留軍の規模を大幅に縮小した。一方、ユニオニスト（プロテスタント勢力）は、IRAの武装解除が明らかになることが先決だとして和解の動きはみられなかったが、英国政府は辛抱強く交渉を続けていた。

2006年4月、ヘイン北アイルランド相は「北アイルランド法案（Northern Ireland Bill）」を下院に提出した。同法案は北アイルランドの自治の復活を大臣の選出を経た自治政府形成による、と規定した。具体的には、「2003年11月の選挙で選出された自治政府議会は自治政府の大臣選出のため召集されるが立法権は行使されない。英国の国務大臣が、北アイルランドの首

相と副首相が選出されたことを確認し「2000年北アイルランド法」に従って指令を出して初めて自治が復活する。自治政府形成に成功した場合、自治政府と議会が態勢を整えるまで新たな選挙は避けることとし、その施行を2008年5月まで1年間延長する。そして議会が2006年11月25日（その後延長され2007年3月26日となった。）までに自治政府のメンバーを選出できなかった場合、議会を解散する権利と次回議会選挙について開催の可否も含め期日などを決定する権限を英国国務大臣に与える。」との内容であった。

このように、期限を設定し圧力をかけた上で、2006年4月、スコットランド議会が再召集された。当初、政党間の協議は遅々として進まなかったが、同年6月、ブレア首相とアヘルン・アイルランド首相は共同声明を発表するなど協同步調を強めた結果、10月に開催された議会では、両国政府が提案した「聖アンドリューズ合意 (St. Andrews Agreement)」が承認されるに至った。この合意には自治再開の条件としてIRAの政治組織であるシン・フェイン党が北アイルランド警察を全面的に支持すること、ユニオニスト強硬派である民主統一党がナショナリスト側と協力することが含まれていた。2007年1月28日シンフェイン党は、ダブリンで臨時党大会を開き、同党史上初めて北アイルランド警察に協力していくことを決定し、和平交渉で最大の懸案であった警察承認について、ついにこれを認めることを表明した。また、英国、アイルランド両政府も3月22日新たに10億ポンドの経済支援を約束し和解の機運が醸成された。

2007年3月に実施された第3回議会選挙では、民主統一党が36議席、シンフェイン党が28議席、アルスター統一党が18議席、社会民主労働党が16議席、無派閥の同盟党が7議席を獲得する状況となった。そして、3月26日、民主統一党のペイズリー党首とシンフェイン党のアダムス党首がベルファーストで始めて直接会談を行い、自治政府を再開することを合意した。政府が示した期限ぎりぎりの決着であった。両党はその後、定期的な会合を開き正副首相人事を含め自治政府の枠組みを協議した。その結果、2007年5月8日、ペイズリー首相（民主統一党）、マクギネス副首相（シンフェイン党）のもと新議会が発足し、自治が復活したのである。ブレア、アヘルン両首相はこの和平合意に歓迎の意向を示し、自治権復活の歴史的な日に立ち会った。

アイルランド問題は1960年代から武力闘争が続き3000人以上が犠牲になったが、ペイズリー首相は「憎しみが支配する時代は終わり、我々は永遠なる新しい道を歩み始める。」と未来への誓いを述べたのであった。（その後8月に実施された世論調査では首相、副首相の関係は良好として賛意を表している住民は7割近くになっている。）

「最も奇跡に近い」とインデペンダント紙が評したように、歴史的な出来事であった。

自治政府は、議会議員から選ばれる首相 (First Minister) と副首相 (Deputy First Minister) を長とし、閣僚である大臣 (Minister) と副大臣 (Junior Minister) で構成される。首相と副首相は2人1組で選出されるが、その際ナショナリストおよびユニオニスト双方の過半数の支持を得なければならない。また、どちらが欠ける場合は残りの者も職を辞さなければならない。これは北アイルランドにおける行政府が、ナショナリスト、ユニオニストのどちらか一方に独占的に支配されるべきではないとする「1998年北アイルランド法」の規定による。

首相及び副首相は、議会の中から大臣及び副大臣を指名（議会の承認が必要）する権限を有する。また、内閣の構成員数、役割等は両者の専決事項である。自治政府の首相、大臣は英国政府の国会議員、欧州議会議員、地方議会議員との兼務は可能であるが国務大臣の職を兼ねることは出来ない。

2008年6月に首相はイアン・ペイズリー民主統一党党首から同党のピーターロビンソンに変わったが、副首相はシンエイン党のマーティン・マクギネスが引き続き務めている。

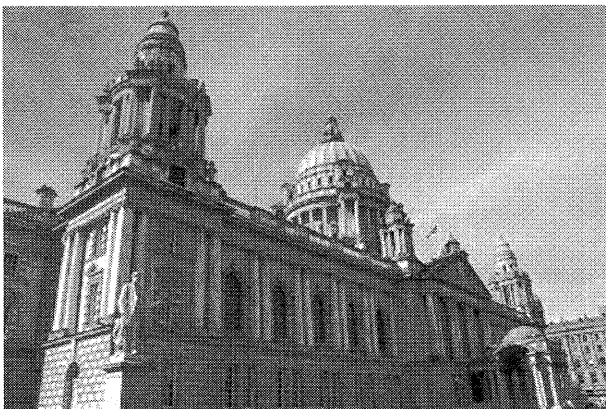
北アイルランド議会には、国が権限を留保する事項以外で分権された事項に関する一次的な立法機能が与えられている。同議会が権限を有する分野は「農業、農村開発、文化、芸術、余暇、教育、企業、商業、投資、環境、財政、人事、保健、社会福祉、公共安全、職業能力開発、雇用、地域開発、社会開発（都市の再生、地域社会の発展、住宅問題、社会保障、田園地帯の保護等）」である。

議員は任期が四年で、比例代表制度で選出され、議員総数は108名である。

(2) 北アイルランドの自治体

北アイルランドでは、1973年に既に自治体の構造改革が行われ、26の一層制自治体であるディストリクトが設立された。ただし、権限は限定され、環境、消費者保護、娯楽、レクリエーション等の分野に権限を有するのみである。また、これと同時に、社会福祉、健康、教育、図書館などを扱う九つの地域委員会（Area Boards）、一つの住宅執行機関（Housing Executive）、一つの消防機関（Fire Authority）が設置されている。

その後、大幅な再編が検討されたが2008年3月に北アイルランド自治政府により11の自治体に再編し2011年5月の地方選挙で議会議員を選出することが決定された。しかし、その後、新自治体の境界、廃棄物処理当局のありかた、再編後の自治体に権能などについて北アイルランド地方自治体協議会（Northern Ireland Local Government Association）との協議が整わず再編は延期されている。



ベルファースト市議会

Ⅱ 英国の消防

第1章 英国消防の歴史

1. ローマ時代からロンドン大火まで

イギリスにおける消防の歴史は、古くローマによる占領時代まで遡る。

西暦6年、ローマ皇帝アウグストゥスがローマに夜警団（Corps of De Vigiles）を組織し、バケツリレーによる消火作業と同時に、夜警等の治安業務に従事させた。英国内のローマ人の都市においても、これ以降およそ400年に亘ってこの組織が置かれた。

ローマ軍が撤退した後、ロンドンで初めてとられた防火対策は、1066年にウィリアム1世により施行された消灯消火法（Curfew Act）であった。この法律は、午後8時以降の火気の使用を禁止するというもので、厳しい罰則が用意されていた。しかし、この法律もヘンリー1世の治下の1100年に廃止された。その後、12世紀から17世紀にかけて、市長が最小の自治組織であるパリッシュや建築業者に対し、火災予防のための法を公布するなど努力がなされたが、効果が上がらなかった。1600年頃、初めて原始的な消防用機械（大きな放水機やノズルと水槽を備えた手動ポンプ）が出現した。これらの道具のいくつかは火災の際に使用されたが、事実上役に立たないものも多く、ロンドンの多数の家屋が消失した。

2. 1666年ロンドン大火

ロンドン大火（Great Fire of London）は、1666年9月2日（日）の未明に発生した。

4日間に亘って燃え続けシティの6分の5、194haが廃墟と化し、87の教会と13、200の家屋が消滅した。はっきりした死者は6人であるが実際には多数いたとされる。これを契機に、新しい建築基準が設けられ、家屋の不燃化（木造から煉瓦へ）、隣接家屋との隔壁（Party Wall）の設置、高さ（階層）の制限が進められた。また、シティを4つの地域に分割し、それぞれの地域に革製バケツ、梯子、つるはし、ショベル等基本的な消防用装備が配備され、12の主要な同業組合は、消防車（1518年にドイツで発明された。）を含め、独自の装備を配備しなければならないこととなった。

3. 消防組織の誕生

この大火を契機に建物所有者は火災保険をかけるようになり、これに伴い保険会社により1680年頃、英国ではじめて組織化された消防隊が組織された。1720年までこれらの会社は装備を競い合った。その目的は火災による損害に対する補償額を減らすことであったので、消防隊は関係会社の保険に入っている家屋の火災だけを取り扱っていた。保険がかけられた建物には、どの保険会社に参加しているかが一目で分かる「ファイアー・マーク」が掲示してあった。その後、消防隊は時代が進むにつれ共同して活動するようになり、1833年にはロンドン消防車協会（London Fire Engine Establishment）に合併され、19の消防署が誕生した。

他方、1726年にはヨークシャーのビバリーで英国発の都市消防隊が設置されたが、大都市が

自治体としての専門の消防隊を設置するには時間がかかった。1824年エディンバラ消防組織（**Edinburgh Fire Engine Establishment**）が設置され、保険会社6社と市の有力者からの財政援助によってポンプ車7台、タンク車10台、消防士80人が配置された。

その後、様々なタイプの消防隊が存在する時代が続いた。ロンドンやエジンバラのように自治体の市単位の消防隊とともに一般の保険会社の消防隊も存在した。さらに警察官が隊に組み入れられたり、各個人が集まった私的な隊を組織したり、協会が独自の隊を組織したりした。しかし、これらはすべてパートタイムに依存するものであった。

1861年になって初めて常勤で自治体負担の消防隊がマンチェスターで組織された。1866年にはロンドンでも自治体消防（首都消防隊 **Metropolitan Fire Brigade**）になった。これは1861年に大火災が起こり保険会社が保険料を引き上げロンドン消防車組織を解散する動きが出て来たため、1865年に首都消防組織法（**Metropolitan Fire Brigade Act**）を制定し、火災の消火を首都事業局（**Metropolitan Board of Works**）の任務としたものである。（しかし、消火を自治体の義務としたのはロンドンのみであり、他の地域では任意の消防機関が活動していた。）

1889年、ロンドン市議会（**London County Council**）が発足し、首都事業局の任務を引き継いだ。その後、1904年議会法（**Act of Parliament**）により名称がロンドン消防隊（**London Fire Brigade**）となった。

しかし、組織上の変化のテンポは遅く、1935年までの109の専門の独立した消防隊、72の警察隊、252の補助隊（**Retained Brigade**）、215の有志による隊が存在した。これらの中には、非常に小規模なものもあった。（例えば、ハバースフィールドでは人口114,000人に対し、消防隊は4人の消防士に警察官の補助者10人だけであった。）

4. 1938年消防組織法の制定

自治体がその管轄地域の消防業務の実施主体になることは、1938年消防組織法（**Fire Brigades Act 1938**）によって明確に規定された。また、同時に、自治体は有志の消防士を補助消防隊（**Auxiliary Fire Service**）に組織化しなければならないことになった。この法律制定時に、イングランド及びウェールズに1440、スコットランドに228の合計1668の地方消防組織が存在していた（常勤約7000人、パートタイム約20000人）。これにより、英国国民が無料で消防サービスを受けることができるようになった。ただし、この法律は第二次世界大戦のために完全に適用されることはなかった。

なお、これら地方消防隊はそれぞれの自治体の区域内で活動した。また、それぞれの消防隊の性格はかなり幅があり、例えば、ロンドン、グラスゴー、バーミンガム、ブリストル、リバプール、マンチェスター等の大都市では常勤の職業公務員によって組織されたが、他の自治体では非常勤の者に依存しており、さらに警察と消防が同一の組織の地域もあった。また、補助消防隊は1938年初期で30,000人の人員と20,000のポンプ自動車を保有していた。そして、戦争が勃発した1939年9月には人員で89,000人の男子と6,000人の女子に拡大していた。

5. 国家消防（戦時中）

1941年9月、戦時の措置として地方消防隊と補助消防隊は、国家消防（National Fire Service）として統合され、消防機関における装備及び訓練の中央集権化が実行された。イングランドとウェールズにおける消防行政の責任者は内務大臣になり、スコットランドはスコットランド相となった。国家消防は最盛期には、常勤の人員100,000人、車両40,000台を保有した。しかし、その後、常勤の者は31,000人に減少した。この国家消防本部の体制は1948年まで続くこととなった。

6. 戦後

第2次世界大戦後、国家消防は解体され、1947年の消防法（Fire Service Act）により多くの自治体の合併の後に、カウンティ（County）及びカウンティ・バラ（County Borough：1972年地方行政法により廃止された。）に消防の責任が移行され、その後の英国における消防の原点となった。この結果、戦前約1600隊あった消防隊は151に減少した。また、人員は常勤隊員21,000人、非常勤隊員21,000人となった。その後、様々な努力がなされ1973年には常勤の者が約33,000人となった。さらに、1973年から1974年の自治体の再編から消防隊の数はイングランドとウェールズで128から55へ、スコットランドでは11から8へそれぞれ減少することになった。

1985年地方自治法（Local Government Act 1985）により1986年4月から、ロンドン、バーミンガム、マンチェスター、リバプール、サウスヨークシャー、ウェストヨークシャー、タイン・アンド・ウェアの大都市圏では、上層である自治体であるグレーター・ロンドン及び大都市圏カウンティが廃止されたことに伴い、従来の消防管轄区域を引き続き担当する事務組合方式の消防機関が誕生した。

イングランドでは1996年4月以降、3つのカウンティの廃止及び単一自治体（ユニタリー）の出現に伴い、従来の4つのカウンティの区域において単一自治体による消防組合が4つ誕生した。

ウェールズでは、既存の8つのカウンティのすべてが廃止となり、22の自治体が誕生した。これに伴い、8つあった消防機関が、消防の業務を効率的・効果的に行うため、従来のカウンティの消防管轄区域よりも広い区域で共同処理を行う3つの消防事務組合に再編成された。

また、スコットランドでは、広域団体であるリージョンが廃止され、新たに29の単一自治体が誕生した。これにより、従来から存在する3つの島しょ部と合わせて、32の単一自治体になった。8つのスコットランドの消防機関のうち2つは、単一自治体により運営され、6つは複数の単一自治体によって運営される消防事務組合になった。

第2章 消防組織

英国の消防行政は組織を含め、歴史的に大きな変遷を経てきている。

前章で記述した地方分権や地方構造改革の動きに呼応して、消防行政を所管する国の省庁も自治体の行政の所管の変遷と相まってその所属を変えてきている。

また、後述するように、消防活動の具体的内容においても、21世紀に入り世界的に数々のテロに遭遇し、そのテロ対策も核物質や化学細菌などにも対応する必要に迫られるとともに、英国でも大きな洪水に見舞われるようになり、地球温暖化などの地球環境の変化に対応する自然災害対策を含めた危機管理対応に重点をおくなどの変化が見られ、それが組織にも影響している。

なお、英国は、前述のとおり、イングランド、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランドで構成する連合王国であるので、消防を規律する法制度が相違し、消防体制においても、各地域によって多少の差異がみられる。

本稿では、複雑な表現を避けるため、英国において主要な地位を占めるイングランドに関する記述を基本とし、必要に応じてウェールズ、スコットランドと北アイルランドについて補筆することとしたい。

1. 国の消防行政

(1) 所管省庁

コミュニティ・地方省（Department for Community and Local Government. 以下 DCLG という。）が所管している。なお、前章の地方分権政策によりスコットランド、北アイルランド自治政府が消防についても責任を有している。また、最近、ウェールズについてもウェールズ議会政府（Welsh Assembly Government）に移行が図られる。（shedule 7 Government of Wales Act 2006）。

従来、内務省（Home Office）が地方制度を担当していた。1947年消防法（Fire Service Act）に基づき、内務大臣（Home Secretary）は、イングランド及びウェールズにおける消防業務の効率的な遂行及び遂行及び消防に関する政策について国会に対して責任を有していた。

内務省は、基準の策定、技術指針の提供等によって消防機関に対して指導・助言を行う権限を有した。諮問機関として、1947年消防法第29条により中央消防隊審議会（Central Fire Brigades Advisory Council:CFBAC）が設置された。この委員会は地方自治体協議会（Local Government Association:LGA）、全国消防長・消防次長協会（Chief and Assistant Chief Fire Officers Assosiation:CACFOA）、消防職員組合（Fire Brigades Union:FBU）、消防技術協会（Institute of Fire Engineers:IFE）、及びロンドン消防局や政府関係者で構成された。審議会は火災安全、訓練、消防設備、消防職員年金などの分野を担当する常設の委員会が設置され、イングランド、ウェールズのみでなく、スコットランドの審議会に対しても助言を行う共同委員会であった。

しかし、後述の消防の近代化を図るベイン報告書の提言を受け2004年消防・救助法が制定され、これまで重要な役割を果たしてきた中央消防隊審議会は廃止された。現在は、すでに、よ

り柔軟で利害関係者が関与しうる助言や協議を行うフォーラム（公開討論の場）が設立されており、例えば、実践者フォーラム（Practitioners Forum）、ビジネス・コミュニティ安全フォーラム（Business and Community Safety Forum）、消防・救助投書欄（Fire and Rescue Sounding Board）などを通じて、幅広い高度の専門知識を有する人々とともに消防サービスの近代化を図ろうとしている。

機構面でも中央省庁の改革の結果、所管省庁が変遷している。

2001年の総選挙直後に消防行政は地方行政とともに内務省から運輸・地方・地域省（Department for Transport, Local Government and Regions）に移管された。さらに省庁再編にともない副首相府（Office of Deputy Prime Minister）が設置されると、地方行政とともに消防行政も副首相府が担当することとなった。副首相府の総責任者にはジョン・プレスコット副首相が就任し、その下に地域社会・地方担当大臣を設置し、ニック・レインズフォード大臣が就任した。そして、さらに変遷は続き、2006年、副首相府が再構築され、コミュニティ・地方省（DCLG）が独立し、これに伴い、地方行政及び消防行政も DCLG に移管された。大臣には労働党の若きリーダーのミリバンドが就任した。なお、2007年2月には新たに、大臣等に対して、消防行政に関して専門的な観点から戦略的な助言を行う消防・救助アドバイザー室（Office of Chief Fire and Rescue Adviser）が新設され体制が強化された。初代のアドバイザーには前ロンドン 消防・緊急事態計画局コミッショナーのケン・ナイトが就任した。この職は、将来、今までの主席消防監察官 HMFIS （Her Majesty's Fire Service Inspectorate）の機能を果たすものとされる。なお主席消防監察官のもう一つの仕事である消防当局に対する監察は歴史的に主席消防監察官が行ってきたが、すでに多くの部分が会計検査院（National Audit Office）（注⁶）により行われている。

（2）現在の体制

2011年の総選挙後における保守・自民連立政権における DCLG の現在の消防・危機管理の体制は以下のとおりである（2011年9月1日現在）

大臣	The Rt Hon Eric Pickles MP
地方担当大臣	The Rt Hon Grant Shapps MP
事務次官	Bob Kerslake （前 シェフイーールド市 事務総長）
地方担当部局 局長	David Prout
消防・危機管理担当（ Fire, Resilience and Emergencies）	Nell O'Connor
他に消防政策担当、災害担当、消防大学・分析担当などが配置されている。	
消防・救助アドバイザー室	
チーフ・アドバイザー	
	Ken Knight 卿（前ロンドン消防・緊急事態計画局コミッショナー）
上席アドバイザー	

⁶ 1983年会計検査院法により財務省の外局から独立した組織（スタッフは約800名）になった。下院の決済員会と連携し Value for Money をめざし、経済性、効率性、有効性をチェックする。

Chris Boulton

である。

DCLG は中央政府としてイングランドの46の消防・救助組織に対して法的整備を図り、歳入援助交付金を交付している。また、消防・救助に関する基本フレームを提示し、消防救助組織の具体的計画を財政的にも支援し英国全体の災害対応能力を高めている。

特に最近では後述の「消防力機能回復計画」(Fire and Resilience Programme) に力点を置き ①「新局面計画」(New Dimensions Project) ②「消防通信計画」(Firelink Project) ③「消防指令計画」(FiReControl Project) の3つのプロジェクトを展開していた。

(II 第3章参照)

また、消防活動の効率性や火災安全に係る消防行政に関する各種の基準、訓練の基準等を作成するほか法令執行・調査研究、消防職員、火災活動に関する統計 (Fire Statistics-United Kingdom)、消防統計 (Fire Service Statistics)、年次報告 (Annual Report)、研究報告 (Research Reports)、法令解説・消防活動・訓練マニュアル (Manual of Firemanship, Fire Service Training Manual) などの業務を行う。

なお、これらの業務は消防回状 (Fire Service Circulars)、消防長宛書簡 (Dear Chief Officer Letters) 消防・救助アドバイザー報告書 (Report of Chief Fire and Rescue Advicer) などの通知等を発信して助言・指導を行っている。

さらに、消防法 (23条) は、消防に関する教育を行うために、中央訓練センター及び地方訓練センターを設立し、維持することができることとされているので、現在、消防職員の技術・管理研修機関として消防大学校 (Fire Service College) が設置されている。(II 第5章参照) 消防大学校は従前は政府直属の機関であったが、政府の民営化方針に基づき、現在はコミュニティ・地方省の執行機関 (Agency) として位置付けられている。

なお、防災危機管理計画の策定及び総合的な危機管理のあり方についてセミナー等を実施する緊急事態計画大学 (Emergency Planning College) は内閣官房の所管に移された。

(IV 第3章参照)

また、従前、政府 (環境省建設局) に所属し、建造構造物の材料等に関する標準テストなどを実施していた火災研究所 (Fire Research Station:FRS) は、1990年に独立行政法人 (Executive Agency) に代わった後、環境省により民営化され、王立リスボウ試験場 (The Princes Risborough Laboratory) など他の政府機関ともに包括された建設調査機構 (Building Research Establishment) の中で活動している。

(3) 消防・危機管理部局の任務

消防・救助組織 (Fire and Rescue Service, 以下 FRS と略称する) や関係機関と連携して以下の業務を行っている。なお、最近は政府の地方分権政策や地域主義に呼応して必要な見直しを実施している。

①地域、地方、そして国家的に、消防救助に係る計画の発展により、あらゆる規模の危機に備えて対応し、安全なコミュニティを実現する。

- ②火災による死亡者・傷病者の減少及び放火の減少
- ③火災予防活動の促進、特に、弱体化しているコミュニティの重点を置く
- ④洪水を含む悪天候などがもたらす主要な自然災害への効果的対応
- ⑤テロなどの故意の脅威への対応
- ⑥パートナーシップを通じ、地域・地方における事態への対応能力と復旧能力を高める。
- ⑦環境の変化及び人口動態の変化に応じた備えを行う。

(4) 消防・救助アドバイザー室の役割

2007年2月に新設された組織である。消防・救助アドバイザー（Chief Fire and Rescue Adviser）がトップとなりイングランドとウェールズにおける火災死亡者の減少や後述の2004年消防・救助法に基づく消防組織（FRS）の改革の実行等に向けて大臣や公務員に対して独立して専門的助言を行うことをその使命とする。

主要な業務を列記すれば以下のとおりである。

- ①消防・救助活動に関する管理監督指導や実践解説書等による技術指導
- ②重大な事件や国家的緊急事態における関係機関の全体的共同作戦と政府への助言
- ③王室管轄地域における危機管理ベースの消防活動の実施
- ④消防規則に関する大臣の決定に関する助言
- ⑤必要に応じ特定の政策事項に関する幅広い専門的助言
- ⑥政府が消防・救助問題で効果的な議論ができるよう支援し、政府の消防サービスの利益・重要性を効果的に示す
- ⑦国家的勲章や栄誉の授与への協力

(5) 地方分権

「2004年消防・救助法」によりウェールズにおける消防・救助行政の全ての権限・責任がウェールズ議会（National Assembly for Wales）に移譲された。なお、スコットランド及び北アイルランドについては、すでに地方分権が実施済である。すなわち、地方分権の進展の結果、スコットランドではスコットランド省（Scottish Office）からスコットランド自治政府（Scottish Executive）そして現在は Scottish Government に名称を変更することを宣言している）が消防に関する責任を有しており、イングランにおけるコミュニティ・地方省と同様の役割を果たしている。スコットランドには主席消防監察官（Her Majesty's Fire Inspectorate for Scotland）がおり管下の地方消防機関の監察等を行っていたが、2008年、スコットランド・アドバイザー・ユニット（Scottish Fire and Rescue Advisory Unit）が設置され、その長（Head）は消防及び関連する政策について、大臣や官僚に必要な助言を行う。このユニットは従前のスコットランド査察官の職務を引き継いだ。またスコットランドの消防長等と連携して災害・危機などに際し対応にあたる。

また、スコットランドでは独自に消防訓練学校を運営している。

北アイルランドでは北アイルランド政府（Government of Northern Ireland）が責任を有

している。

2. 地方の消防組織

(1) 消防組織の変遷

前章で述べたように、「1938年消防隊法」(Fire Brigades Act 1938)以前は、ロンドン以外の自治体は消防隊を組織することは法令で定められておらず、火災保険会社の運営する組織や Parish (教会を中心とした集落—前述の「英国の地方自治構造」参照)や地域社会単位の自主組織の消防隊しかなかった。

1938年の消防隊法によって、消防隊を組織することが自治体に義務付けられ第2次世界大戦によって、消防機関における装備、組織及び訓練の中央集権化が必要となったため、1941年から1948年までは国家消防本部が組織され、すべての消防隊が国の指揮下に置かれた。

戦後は1947年消防法 (Fire Service Act 1947) により、多くの自治体の合併の後に消防の責任が自治体 (カウンティ又はカウンティ・バラ) へ移行され消防隊の原点になっている。

(Ⅱ第1章参照)

「1992年地方自治法」(Local Government Act 1972) 及び1973年スコットランド地方自治法 (Local Government Act 1973) に基づく自治体の再編により、自治体の数が減少し、当時141あった消防機関も半数以下に減少し、規模が拡大された。

「1985年地方自治法」(Local Government Act 1972) により、1984年4月から、ロンドン、バーミンガム、マンチェスター、マージーサイド、サウス・ヨークシャー、ウェスト・ヨークシャー及びタイン・アンド・ウェアの大都市圏では、上層の自治体であるグレーター・ロンドン及び大都市圏のカウンティが廃止され、これに伴い、従来の消防管轄区域を引き続き担当する一部事務組合方式の消防機関が誕生した。

イングランド、ウェールズ及びスコットランドにおいて、新たな自治体の構造改革が行われた。即ち、ユニタリー (Unitary Authority: 県の機能と市町村の機能を併せ持つ一層制の自治体—前述の「英国の地方自治構造」参照) が設置され、通常2・3のユニタリーから構成される消防事務組合も組織されることになった。

なお、ロンドンにおいては1986年のグレーター・ロンドンの廃止の結果、33のロンドンの区が構成員となる消防組合 (ロンドン消防・民間防衛庁) が組織されたが、ブレア内閣において広域団体である GLA (グレーター・ロンドン・オーソリティ) が設置され、そのもとにロンドン消防・緊急事態計画局が置かれている。

これらの地方再編の結果

イングランドにおける消防機関は、概ね従来の区域にユニタリーによる消防事務組合の設置かカウンティとユニタリーとの消防組合の設置が行われた。

ウェールズでは、既存の8のカウンティのすべてが廃止となり、22のユニタリーが誕生した。これに伴い、8つあった消防機関が、消防業務を効率的かつ効果的に行うため、従来のカウンティの消防区域より広い区域で共同事務処理を行う3つの消防事務組合に再編成された。

スコットランドでは、カウンティに相当するリージョンが廃止され、新たに29のユニタリーが誕生し、従来から存在する3つの島しょ部とあわせて、32のユニタリーとなった。これにより、8つのスコットランドの消防機関は2つはユニタリーにより運営され、6つは複数の単一自治体により運営される消防事務組合になった。

イギリスの消防機関の過半数は、カウンティがその実施主体であり、全体で58存在する。北アイルランドを除く57の消防機関のうち34がカウンティ消防（カウンティとユニタリーの消防組合を含む）で、ロンドン及び6大都市圏では、大都市圏消防事務組合、その他の地域ではユニタリー等で構成される事務組合(Combined Authority)によって消防事務が実施されている。

1つの消防機関の管轄区域の平均面積は、約3,600平方キロで日本の場合の400平方キロと比べ9倍の広さを管轄する。

(2) 英国消防機関の役割・機能

英国の消防は、前述のとおり、消防・救助サービス（Fire and Rescue Service）が行う体系であるが、この組織はそれぞれの消防・救助当局（Fire Authority 又は Fire and Rescue Authority）と呼ばれる機関に属している。消火・救助サービス（Fire and Rescue Service）は、地方自治体の消防隊員で構成されるいわゆる実動部隊である。（以下、消火・救助サービス（Fire and Rescue Service : FRS）は混乱を避けるため実態を表す「消防救助隊」と表現することとしたい。）実動部隊の責任者はいろいろな呼び名で呼ばれるが消防長（Chief Fire Officer）、消防隊長（Brigade Manager）、消防總監（Commissioner）などがある。

一方、消防・救助当局（Fire Authority 又は Fire and Rescue Authority）は消防救助隊を自治体組織の下に行政的に監督する機関であり自治体の議員や一般行政職員より構成され、予算配分や主要な事業の承認、規則の制定、消防救助隊の運用事務を担当し政治的、行政的に責任を負う。

自治体のもとの組織であり、自治体における消防予算など自治体業務における責任は事務総長（Chief Executive）をはじめ自治体関係者が有する。

例えば、オクスフォード県（Oxfordshire County Council）はオクスフォード消防救助隊（Oxford Fire and Rescue Service）について責任を負う。

なお、英国の消防業務は、主たる業務は消火活動・火災予防に係る教育・広報活動と救助活動であるが、火災安全に係る法令等に建築物が適合しているかどうかを調査するための査察や交通事故における救助、危険物の漏洩等に対応するための特殊任務も含まれる。

また、救急業務（Ambulance Service）は、保健省（Department of Health）の管轄で、別途 NHS トラストにより運営されている。（IV 第5章参照）

(3) 消防機関の現状

2011年現在、英国（イングランド）における地方の消防・救助当局は次のとおりである。イングランドで46（2007年 Devon と Somerset が再編された。）、スコットランド8、ウェールズ3、北アイルランド1の合計58の消防当局が組織されている。

① ロンドン

ロンドン消防・緊急事態計画局 (London Fire and Emergency Planning Authority)

1986年のグレーター・ロンドンの廃止の結果、33のロンドンの区が構成員となる消防組合が組織されたが、ブレア内閣において広域団体である GLA (グレーター・ロンドン・オーソリティ) が設置され、そのもとにロンドン消防・緊急事態計画局が置かれている。

(詳細はⅤ第1章及び第2章参照)

② 6大都市圏

大都市圏消防事務組合 (Metropolitan County Fire and Rescue Authority)

1986年の自治体の構造改革の結果、6つの大都市圏のカウンティが廃止され、大都市圏ディストリクト等による事務組合が消防業務を行っている。

③ カウンティ

カウンティ消防局 (County Fire Authority)

1947年の消防法制定以来の典型的な消防機関で、県に相当するカウンティが消防業務を行っている。ユニタリーがカウンティから分離した場合、当該カウンティと分離したユニタリーとで消防事務組合を設置しているところが多くなっている。

④ 市町村

○複数の地方自治体で構成される消防事務組合 (Combined Fire Authority)

1992年以降の自治体の再編によって生まれたユニタリーが事務組合を作って消防業務の実施主体となる。ノース・ヨークシャー消防事務組合はユニタリーとカウンティとの事務組合であるが、その他は全てユニタリーのみで構成する事務組合である。

○単一の地方自治体で組織する単一自治体消防 (Unitary Authority)

1992年以降の自治体の再編により、誕生したユニタリーが単独で消防事務を行っている。イングランドにおけるワイト島消防 (Isle of Wight)、スコットランドにおけるダンフリーズ・アンド・ギャロウェイ消防 (Dumfries and Galloway Fire Brigade)、ファイフ消防 (Fife Fire Brigade) がこれに相当する。

なお、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの地域における消防の現状についてはⅢ第1章7,8,9を参照されたい。

3. 特別な消防組織

なお、軍隊、私企業、空港などはそれぞれ独自の消防救助組織を有している。

軍隊においては2004年従前の防衛消防隊 (Defence Fire Service) が防衛消防救助隊 (Defence Fire and Rescue Service) に再編成された。自治体消防隊と違い行政的な境界もなく英国全域で活動するが、訓練、装備など基本的な事項は自治体消防隊と同じである。

空港においては空港消防隊 (Airport Fire Service) が全ての種類の空港を守っている。

最大の空港消防隊は英国航空により運営され、英国航空が関係しない空港においては法にもとづきそれぞれの空港で消防業務が確保されている (最終的には自治体消防が義務を負う。)

消防装備については1から10に分類される空港の分類によりその内容が決まる。分類10の最大規模の空港については、その標準は民間航空庁(Civil Aviation Authority)によって決定される。

いくつかの大規模な工場においては、それぞれ独自の私企業消防隊を持つ。

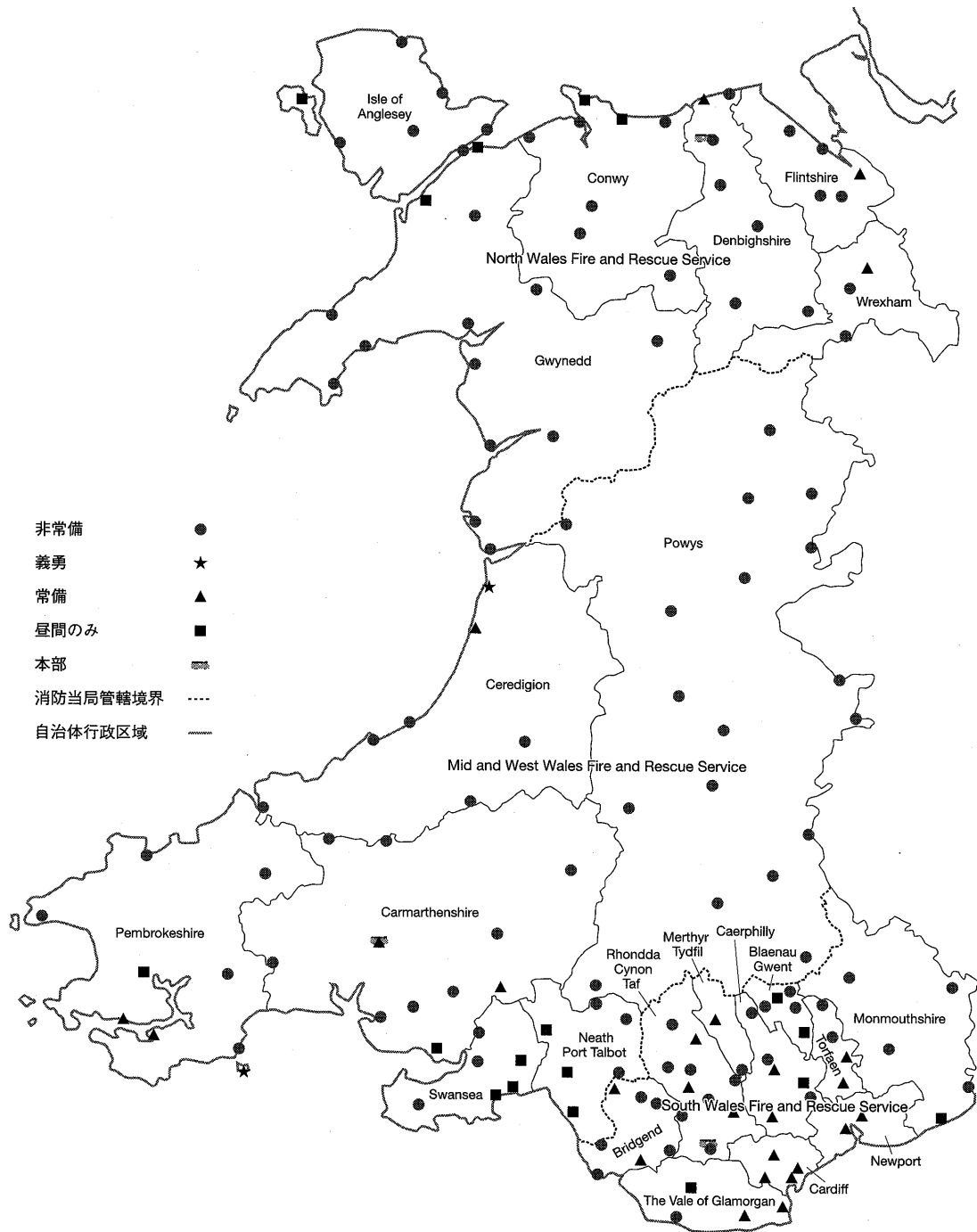
それらは自治体消防隊が到着するまでの間、応急対応を行う。

英国核燃料会社や原子力発電所では独自の消防隊を有している。また、いくつかの大規模港湾にもそれぞれの消防隊が設置されている。

図表16 消防当局（イングランド）



図表17 消防当局（ウェールズ）



図表18-1 英国の自治体と消防機関

自治体の構造			消防機関	
			数	種類
イングランド	ロンドン	GLA 1	1	ロンドン消防隊
	大都市圏	一層制	6	大都市圏消防事務組合
		大都市圏ディストリクト 36		
	地方圏	二層制	15	カウンティ消防
		地方圏カウンティ 27		
		地方圏ディストリクト 201	19	カウンティ・ユニタリー消防事務組合
		一層制		
ウェールズ		ユニタリー 56	4	ユニタリー消防事務組合
			1	ユニタリー消防
スコットランド		一層制	3	ユニタリー消防事務組合
		ユニタリー 22		
北アイルランド		一層制	6	消防事務組合
		ユニタリー 32	2	ユニタリー消防
		一層制	1	北アイルランド消防
		ディストリクト 26		

(LGA の2010年度の数値により作成)

図表18-2 英国の消防救助隊

○イングランド (ABC 順)

Avon Fire and Rescue Service	Lancashire Fire and Rescue Service
Bedfordshire and Luton Fire and Rescue Service	Kent Fire and Rescue Service
Royal Berkshire Fire and Rescue Service	Leicestershire Fire and Rescue Service
Buckinghamshire Fire and Rescue Service	Lincolnshire Fire and Rescue Service
Cambridgeshire Fire and Rescue Service	London Fire Brigade LFEPA
Cheshire Fire and Rescue Service	Merseyside Fire and Rescue Service
Cleveland Fire Brigade	Norfolk Fire and Rescue Service
Cornwall Fire and Rescue Service	Northamptonshire Fire and Rescue Service
County Durham and Darlington Fire and Rescue Service	Northumberland Fire and Rescue Service
Cumbria Fire and Rescue Service	North Yorkshire Fire and Rescue Service
Derbyshire Fire and Rescue Service	Nottinghamshire Fire and Rescue Service
Devon and Somerset Fire and Rescue Service	Oxfordshire Fire and Rescue Service
	Shropshire Fire and Rescue Service
Dorset Fire and Rescue Service	South Yorkshire Fire and Rescue Service
East Sussex Fire and Rescue Service	Staffordshire Fire and Rescue Service
Essex County Fire and Rescue Service	Suffolk Fire and Rescue Service
Gloucestershire Fire and Rescue Service	Surrey Fire and Rescue Service
Greater Manchester Fire and Rescue Service	Tyne and Wear Fire and Rescue Service
Hampshire Fire and Rescue Service	Warwickshire Fire and Rescue Service
Hereford and Worcester Fire and Rescue Service	West Midlands Fire Service
Hertfordshire Fire and Rescue Service	West Sussex Fire and Rescue Service
Humberside Fire and Rescue Service	West Yorkshire Fire and Rescue Service
Isles of Scilly Fire and Rescue Service	Wiltshire Fire and Rescue Service
Isle of Wight Fire and Rescue Service	

○スコットランド

2つの消防隊を除き、従前のリージョンがベースとなっている。

消防隊	管轄地域
Central Scotland Fire and Rescue Service	Clackmannanshire, Falkirk, Stirling
Dumfries and Galloway Fire and Rescue Service	
Fife Fire and Rescue Service	
Grampian Fire and Rescue Service	Aberdeen, Aberdeenshire, Moray
Highlands and Islands Fire and Rescue Service	Highland, Orkney, Shetland, Nah-Eileanan Siar (Western Isles)
Lothian and Borders Fire and Rescue Service	East Lothian, Edinburgh, Midlothian, Scottish Borders, West Lothian
Strathclyde Fire and Rescue	Argyll and Bute, East Ayrshire, East Dunbartonshire, East Renfrewshire, Glasgow, Inverclyde, North Ayrshire, North Lanarkshire, Renfrewshire, South Ayrshire, South Lanarkshire, West Dunbartonshire
Tayside Fire and Rescue Service	Angus, Dundee, Perth and Kinross

○ウェールズ

消防隊	管轄地域
Mid and West Wales Fire and Rescue Service	Carmarthenshire, Ceredigion, Neath Port Talbot, Pembrokeshire, Powys Swansea
North Wales Fire and Rescue Service	Anglesey, Conwy, Denbighshire, Flintshire, Gwynedd, Wrexham
South Wales Fire and Rescue Service	Blaenau Gwent, Bridgend, Caerphilly, Cardiff, Merthyr Tydfil, Monmouthshire, Newport, Rhondda Cynon Taff, Torfaen, Vale of Glamorgan.

○北アイルランド

Northern Ireland Fire & Rescue Service

第3章 「2004年消防・救助法」の成立と「消防・救助国家構想」

1. バイン報告書と「2004年消防・救助法」の成立

英国では消防の近代化が大きな課題となっていた。日本と同様に大災害やテロの脅威に備えるべき対応能力の向上を図ることが早急に求められた。2002年にジョージ・バイン教授（George Bain）のもとで検討が行われ、報告書が提出された。この報告書は消防関係者には不評で、ストライキが2002年から2003年にかけて長く続いたという経緯があるが、その報告書を下し2004年に法律改正が行われた。「2004年消防・救助法（Fire and Rescue Service Act 2004）」である。この法律は今までの消防活動の慣行・手続きの多くを変革するものであり、これまでの基本法的性格をもつ「1947年消防法」に置き換わるものであった。また、50年も前に制定された現存するいくつかの関係法律が廃止され、近代化が図られたのである。

消防隊の法令、組織、構造などに大きな変革を図るが、その中には出勤時間、第一線の消防装備の配置、消防職員の数、強制的な業績目標、優先政策、目的などが政府（コミュニティ・地方省）が策定する「消防・救助活動国家構想（Fire and Rescue Service National Frame）」という形で法律上の位置づけがなされ設定されることになった。この指針は、政府によって更新される。イングランドの全ての消防隊に適用され、各消防機関はこの構想に基づき計画を策定し、近代化に取り組まなければならない。なお構想策定にあたっては、全国消防長協会（消防機関幹部で構成）が消防機関の包括的な意見を表明する。なお、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドについては地方分権策によりそれぞれの議会に権限が委譲されている。

2004年消防・救助法は火災のみならず現代社会において対応を迫られている事案を広く対象とし、火災以外の特別業務に対しても消防隊活動の責任と義務を規定し、消防行政の近代化を図る体制の構築を目指すものである。

上記のように、大変重要な法改正であったので、その要旨を述べる。

2. 「2004年消防・救助法」の概要

「2004年消防・救助法（Fire and Rescue Service Act 2004）（以下「新法」と略称する。）は2004年7月22日、女王陛下の裁可を受け成立し、2004年10月1日、施行された。これは、21世紀が直面する課題に挑戦・対応するための法制的な枠組みを設定するもので、これまでの50年以上にわたり消防に関する基本法であった「1947年消防法」に代わる重要な法律である。

(1) 消防の近代化を図るための法制度

「1947年消防法」が成立した当時は、消防は火災の鎮圧に重点が置かれ、同法は消防が出来ることを抑制した面があった。その後、消防の役割は大きく変化した。それに対応するため新法は消防救助当局（Fire and Rescue Authorities、以下「消防当局」という。）に既存の権能を更新するとともに、新たに幅広い権能を与えた。

- ・火災安全（fire safety）の推進
- ・火災鎮圧と火災から住民と財産を守る

- ・交通事故から運転手・乗員の救出
- ・特別緊急事態に対する対応

特別事態とは洪水、テロ攻撃などで法規則（Statutory Order）において規定する権限を政府は有し、また、将来、いかにその役割を果たすかに応じて、修正しうる権限を持つ。

- ・これらに加え、将来、全ての消防当局はコミュニティのそれぞれの要請や直面する危険に対応するため 他の必要なことを実施できる権限が認められる。

新法は、上記のことを実施するため以下のことを規定し、柔軟に対応しうる権能を消防当局に認めている。

- ・法律に明確に規定されていない事項であっても、法の義務を果たすことに合致し寄与すると考えられることを消防当局が実施することができることを確認する。
- ・消防当局に対し生命や環境に対するその他の危険に的確に備える権限を与える。例えば必要な装備を購入し、職員を訓練し、その地域で危険を引き起こすと判断される地域に動員する。
- ・消防当局が、その他必要と判断する他のいかなる目的のために装備や人員を動員することを認める。

この権能と義務に関する新たな枠組みは21世紀の課題に対応しうる装備を図るが、はじめてそれぞれの消防当局がいかに部隊や財源を配備すべきかについてコミュニティと協議し決定することを可能としている。それゆえに、新法は、それぞれが策定する総合危機管理計画（Integrated Risk Management Planning：IRPM）において対応すべき危機に挑戦する能力を強化する基盤を提供する。

なお、新法において、将来の変化する課題に柔軟に対応するため必要な修正を図る規定が置かれている。

(2) 火災防止に重点をシフト

「近代化施策」の要点の一つは、火災予防、地域レベルの防火安全である。新法は火災を起きにくくする、あるいは火災が起きても被害が甚大にならないようにするための施策を講じ、また、事業者や個人に建物の火災リスクアセスメントを行う義務を課している。この結果、火災予防の査察が厳しく実施され、アセスメントを実施する経費が相当の額に上る事態となった。

新法は、全消防当局が地域の火災防止を促進する義務を新たに課した。これは、調査によれば、火災による死者の半分以上は、消防隊の出動要請の前に火災に既に死亡していることが明らかになったことに鑑み、火事を出さないことが何よりも人命を守り、地域、とを守る第一の政策である、との認識に立っている。

火災は依然としてコミュニティの安全を脅かす第一の脅威である。火災による被害額はイングランドとウェールズだけで年間約66億ポンドに上り、うち放火によるものは約22億ポンドとの調査結果である。

通報を受けてからの消防当局の反応の速さと効率性は、もちろん重要であるが、人命を守り、傷害を減らす最善の方策は火災をはじめから出さないことである。特に、夜間に発生した火災

の被害者が多い。夜間は、火の回りが早く、睡眠中などで火に気づくのが遅れるためだが、火災報知機を備えていないことも指摘されている。

すでに全消防当局で火災予防の取り組みはなされているが、地域によってその状況が異なる実態にある。

新法が課した新たな義務は、全ての消防当局が、火災防止業務を活動の主流に位置づけなければならない、としたことである。この「火災防止」は従前から言われている「経済性」、「効率性」、「実効性」とは別の範疇として実効されなければならない。消防当局はすでに総合危機管理計画を策定し、それぞれの危機をベースにした予防的対応を図ることが要請される。事前対策と事後対策との軽重を良く考えることが求められる。

(3) 危機対応に対する機能強化

近代化施策の第2の要点は、危機に対応する機能強化である。

消防・救助行政は、多様な危機に直面している国家の危機対応においても今や重要な役割を果たしている。大規模の交通事故から深刻な環境被害に至るまで幅広い危機に対して、新法は消防・救助行政としての義務の範囲を、従前の火災、道路交通事故対応から新たにそれ以外の危機に広げた。これにより、その義務は法的義務として明確な位置づけを与えられた。

新法は国務大臣に対して、火災以外の危機に対する消防・救助行政の義務に関して、命令・規則（Order）（注⁷）を制定する権限を与えた。将来の変化に対応すべき柔軟性も付与した。

火災以外の危機とは生物・化学・放射性物質・核（CBRN）であり、さらに大洪水、列車・航空機・海難事故、大規模な捜索・救助を必要とする事件事故である。また、命令・規則は消防当局に対する対応計画策定、必要な装備などの政府の指示事項を含んでいる。

消防当局が対応すべき事案と対応すべきでない事案を立法的に明確にしたことは重要である。

政府は、必要があれば、予期せぬ事態や大事件に際して戦略的な共同対応を直接とることができる。このような事案では、消防当局は最も必要なところに装備や人員を集中して対応することが要請される。この権限は極めて重大な緊急事態に限られた場合に行使される最後の手段である。

また、新法は消防当局に必要な装備を与え、効率性・実効性・経済性を促進する施策を講じる権限を国務大臣に付与した。また、国務大臣は必要があれば、例えば生物・化学・放射性物質・核（CBRN）の危機に際しては「新局面計画」（New Dimension Programme）に基づき、放射能除去装置の使用を消防当局に指示するなど、最善の対応を図る権限が与えられている。

この機能強化のため「消防力機能回復計画（Fire Resilience Programme）」があり、強力に展開するよう要請される。後述の「消防・救助活動全国構想」に明記されている① New

⁷ ・ The Fire and Rescue Services Act 2004 (Commencement) (England and Scotland) Order 2004 (S.I.2004/2304 (C.100))

<http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2004/2304/contents/made>

・ The Fire and Rescue Services Act 2004 (Commencement) (Wales) Order 2004 (S.I.2004/2917 (W.256) (C.121))

<http://www.legislation.gov.uk/wsi/2004/2917/contents/made>

Dimensions ② FireLink ③ Fire Control の3つのプロジェクトが中心となる。

(4) 相互連携・協力体制

新法は消防当局相互間や他の関係機関との相互連携・協力体制を図り、柔軟かつ効率的に活動することを要請している。旧法の規定を最新化し、消防士を雇用している航空消防隊などとの連携をはじめ、これまでの道路交通事故や他の重大な事案に対する関係機関との協力協定などに法的位置づけを与えている。また、増大するテロの危険に対して国家との相互協力協定が進んでいる。また、新法は自治体の学校教育機関と連携し火災安全教育を委任し協力を求めるなど防災機関以外の機関との連携など、より柔軟な対応を与えている。ただし、消防業務に関しては他の消防当局と消防士が雇用されている機関に限られる。

また、新法は消防当局が地域コミュニティのためになれば地域機関との協同活動を認め、緊急時において第一の差し迫った状況であれば医療行為についてもなし得る協働受信者計画 (Co-responder Schemes) との活用が図られうる。

(5) 戦略的指導・支援—国家指導指針の策定

新法は政府に消防・救助活動に指針を与えることを要求している。これは、ジョージ・バインの報告書「消防サービスの将来 (The Future of the Fire Service)」の提言が「政府が消防サービスについて明確で戦略的な指示をすることを具体的に規定すること」を要請したことに直接答えたものである。

新法のもとでは、国務大臣は、「消防・救助国家構想 (Fire and Rescue National Framework)」を策定しなければならない。最初の構想は2004年7月16日に示された。新法はこれに法的効力を与えている。

構想は政府と消防当局との一種の「契約」であり、消防の近代化を図るため、両者のパートナーシップの構築を具体化するものである。構想は政府の消防・救助サービスの戦略的目的を列挙し、消防当局がなすべき活動について指導指針を提供するとともに、そのための政府からの支援策についても規定している。このような法的位置づけは初めてのことである。

新法は消防当局にこの構想への尊重義務を課しているが、地域のニーズや危機に対応して、いかに構想で示された目的を具体的に達成するかは消防当局が自ら決定するものである。しかし、消防当局は構想に規定されたサービス水準に合致したサービスを提供することが重要である。新法は、もし、消防当局が期待されたサービスを提供できないことが明らかになった場合は政府が介入する権限を与えている。この、政府介入についての手続き・ルールは2004年8月31日の「政府介入協定 (Intervention Protocol)」による。(注⁸)

新法は構想を現状に即するよう改定するよう要求しており、改定に際しては関係機関との協

⁸ この協定の基本となる考え方は、1997年11月に副首相と自治体協議会が締結した「関与・介入に関する基本方針 (2003年2月19日改定)」に基づいている。行政サービスを客観的評価し、自主的な改善努力を促した後、それでも改善が図られなければ政府が直接介入する。これは、いわば「伝家の宝刀」としての最後の手段であり、普通は、これを背景にして自主的な解決が図られることが多い。なお、詳細は「英国行政大改革と日本」268頁以下、321頁以下を参照されたい。

議が必要となる。当初の構想以降、2005年—2006年版が消防当局の予算編成に即して策定された。現在の構想は後述の2008年—2011年版（Fire and Rescue Service National Framework 2008-11）である。政府は少なくとも2年ごとに報告をしなければならない。

なお、新たな2012年以降について関係機関等と協議中であり策定に向けた検討を行っている。

(6) 消防大学校

新法は消防大学校の役割を強化し、新たな課題に対応しうる能力を育成するための中央訓練機関としての役割を与えた。特に、総合人事開発システム（Intergrated Personal Development System）の実施に主要な役割を果たすことが要請されている。また、都市地域における搜索・救助活動の専門訓練や新装備計画の技術教育の国家センターとしての機能を強化が図られる。

(7) 新たな交渉団体の設立

新法は、若し、必要な場合には、消防職員の給与や勤務条件について協議する独立した議長を持つ新たな機関を創設する権能を留保している。また、新法は、新たな機関の創設の有無にかかわらず政府に消防当局に対して指導方針を発することができるとしている。

(8) 中央消防隊審議会の廃止

新法は1947年消防法第29条により設置されていた中央消防隊審議会（Central Fire Brigade Advisory Council: LFBAC）を廃止した。すでに、より柔軟で利害関係者が関与しうる助言や協議を行うフォーラム（公開討論の場）が設立されており、例えば、実践者フォーラム（Practitioners Forum）、ビジネス・コミュニティ安全フォーラム（Business and Community Safety Forum）、消防・救助投書欄（Fire and Rescue Sounding Board）などを通じて、幅広い高度の専門知識を有する人々とともに消防サービスの近代化を図るとしている。

(9) 年金

新法は現在の消防職員に対する現行の年金制度の存続を認めたものの、将来の消防サービスの改革に伴い新しい制度への改革について検討することを許容している。

(10) 諮問・助言機関に対する報酬の保障

新法は規定する事項について助言する機関の経費を明確に保障することを定めている。これにより消防の近代化に資する新たな諮問・助言機関の設立が支援されることとなる。

(11) 地方分権

新法はウェールズにおける消防・救助行政の全ての権限・責任をウェールズ議会（National Assembly for Wales）に移譲している。なお、スコットランド及び北アイルランドについては、すでに地方分権が実施済である。

(12) 手数料

新法は消防・救助サービスに対する対価についても規定している。具体的には新法に基づく命令・規則で規定されるが、法により海上活動を除いて消火作業は引き続き無料とするとともに、緊急時の医療支援については消防・救助当局が手数料をとることを禁じている。

(13) 新法でも更新された事項

新法により上記のように1947年消防法の内容が大きく改正されたが、新法で現行制度を更新し、引き続き維持するとされた制度がある。その主なものは次のとおりである。

①地域訓練センター

消防当局は地域の訓練センターを運営できる。

②相互連携協力

新法は前述のとおり他の消防機関あるいは関係機関との相互連携協力や他の機関への委託について既存のスキームを更新・拡充した。しかし、新法は消防関係については消防士が雇用されている機関に限定するよう制限している。

③消防監察官

新法は 消防監察官 (Inspectors) と消防監察補佐官 (Assistant Inspectors of Fire Service) の任命に関して制度を更新した。

④国務大臣の調査権限

新法は消防当局の行政評価のために必要な調査をする権限を引き続き規定した。

また、従前からの特殊火災、道路交通事故や他の緊急時に際しての処理に関しても同様とした。

⑤水の供給

水の供給に関する規定についても更新した。

⑥警察官雇用の禁止

新法は消防当局が警察官を雇用することを禁じている現行法を維持したが、これは地域支援官 (Community Support Officer) など一定の職は例外としている。

⑦誤報対応

新法は火災の意図的な誤報を犯罪とする1947年消防法の規定を維持した。

新法の原文については

www.legislation.hmsso.gov.uk/acts/acts2004/20040021.htm を参照されたい。

3. 消防・救助国家構想 (Fire and Rescue Service National Frame)

消防の近代化を推進する政府の「消防・救助国家構想」の概要を紹介する。

(1) 法的根拠

- ・「2004年消防・救助法」により国務大臣にイングランド全域における消防・救助国家構想を策定する権限が付与された。
- ・国務大臣はこの構想を変更する場合には消防当局 (Fire and Rescue Authority) の代表

者及び職員代表者と協議しなければならない。

- ・この構想を実行に移すには英国上下両院の承認が必要となる。
- ・消防当局はこの構想を尊重しなければならない。
- ・もし、消防当局がこの構想に違反する、あるいは違反すると考えられる場合には、国務大臣は、その是正をもとめて介入する権限が与えられる。この介入は自治体の代表機関である英国自治体協議会（LGA）と政府が締結した「関与・介入の関する基本方針」（Local Government Intervention Protocol）（注⁹）に則って行われなければならない。

この政府の介入は、いわゆる「伝家の宝刀」であり、最後の手段でありその行使は慎重さが要求される。

（2）背景

この構想の根拠となるものとして、政府の地方自治白書「強く、そして繁栄するコミュニティを目指して（Strong and Prosperous Communities）」（注¹⁰）がある。

この白書の中で、政府は自治体に対して、住民にもっと身近なコミュニティに対してより即応的でより良い結果をもたらす対応を求めた。消防当局は、その中でも重要な役割を果たすべきとしている。そして、関連する公的機関、民間組織などと十分連携し、地域連携協定 LAA（Local Area Agreement）を活用して広域的な取り組みを行い、安定的で持続的なコミュニティの形成に寄与すべきであるとした。

「消防・救助活動」もこの地方自治白書の理念を実現するうえで重要な役割を果たすものと位置付けられている。コミュニティ・地方省は消防当局に対して確固たる活動を行うべき行動管理方針を求めており、行政評価を実施し、経費に値する効果（Value for Money）をあげることを求めている。

（3）消防・救助活動の新たな役割

最近数年間の消防・救助活動の地域社会の安全性に対する貢献はめざましいものがある。

しかし、21世紀に入って、気候変動、テロなどの脅威、高齢化の進行、経済的、社会的要素

⁹ 内貴 「英国行政大改革と日本」第14章 P268参照

¹⁰ 地方自治白書（The Local Government White Paper）は、2冊にわたるものである。第1分冊は9章からなる制度改革の提案であり、第2分冊はこれらの提案された改革が具体的な地域サービス（地域の安全対策、健康・福祉政策、子供、若者、家族への配慮、経済開発、住宅政策、気候変動及び第三セクターの役割）に与える変化・影響を考察し改革への理解を求めるものとなっている。白書に示された提案は、自治体のリーダーシップを大幅に強化し地方分権を推進すると同時に、地域の住民がコミュニティの意思決定に参画し、生活の向上を図ることができる機会を増やすものである。白書は、中央政府と自治体、地域住民の間における新たな取り決めを確立するものである。自治体と地域住民にコミュニティの形成に向けたより多くの自由と権限を与え、また、中央政府が自治体に課する達成目標を大幅に減らすとともに、地域の説明責任を強化している。さらに、地域の公共サービスがコミュニティのニーズに応えられるようにするため新たな施策を整えるものである。そして理念として「自治体への権限委譲のためにはそれに値する自治体の責任（住民に対する説明責任を含む）が伴わなければならない。そのために直接公選制の導入をより容易にすることなどによりリーダー（市長）のリーダーシップを強化するための制度改革が必要である。また、地域民主主義の実現のため、地域の人々が自らの生活をより良くするために、地域の意思決定に参加する機会を拡充すべきである。」としている。 詳細は「英国行政大改革と日本」内貴 第10章 P133—参照

等に対し、新たな対応が必要とされる。また、自然災害についても、2007年の洪水被害にみられるように、消防救助活動は、その状況に対応する柔軟性、専門性などが必要となる。

消防・救助国家構想（Fire and Rescue Service National Frame2008 -11）は政府として今後3年間の将来を見込み、必要な提案を明確に示し、このような新たな挑戦に的確に対応する基礎を築くことを目的とする。

イングランドにおける火災件数は引き続き減少し、火災による死者も1959年以来最低の水準になっている。政府としては、偶発的な火災による死者の減少と放火の減少を目指す野心的な目標（Target）を設定した。これらを含め、消防・救助活動により地域社会の安全性を高め、費用に値するサービス（Value for Money）の質の向上が図られなければならない。そのためには、他の公的機関や民間との連携を図り、消防職員・機関の能力の向上に努めていかなければならない。

（4）構想の重点事項

構想の3つの優先事項は次のとおりである。

- ① 消防力の強化を図る。
- ② 消防当局が主体的に活動し、公平で多様な戦略を実行する。
- ③ 厳しい財政環境のもとで、近代化された、効率的、効果的な活動をおこない住民の期待に応える。特に、多様性を持つ地域コミュニティの需要に応える。

（5）全国構想の要旨

- ・2007年総合歳出見直し（Comprehensive Spending Review）の要請を受け、消防・救急分野もより効率性を実現するため、政府が設定する達成目標（Public Service Agreement）の重点化を図り、その項目を大幅に削減する。そして、政府と自治体が合意したものに優先順位を与える。

また、これに呼応して各省が設定している戦略目標（Department Strategic Objectives）も削減する。

その結果、放火事件と主要な火災件数、死亡者・負傷者数は引き続き目標として残された。

その他の目標については、以下を参照されたい。

www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/735112.pdf

各省設定の戦略目標はこれまで、消防・救急活動の評価の指標となっていたが、今回その多くが廃止されても消防・救急活動の成果を評価するやり方は監査委員会（Audit Commission）による行政評価などで行われるので心配ない。（注¹¹）監査委員会はこの「消防・

¹¹ 監査委員会は1982年に設立された国の省庁からは組織的、財政的に独立した機関である。イングランドの自治体及び住宅管理、保健、犯罪対策、消防を担当する公共機関に対して、その公共サービスの検査と外部財務監査を行う。しかし、本稿Ⅰ 第1章に記述したように、2011年11月に成立した地域主義法により監査委員会は廃止されたので、2012年以降の「消防・救助活動国家構想」については消防救助アドバイザー室や自治体レベルの監査機関等で実施されるものと考えられる。

救助国家構想」に位置付けられている優先事項や活動目的を踏まえて、自治体の消防・救助活動を評価する。

- ・最近の消防力機能強化には目覚ましいものがある。政府のコミュニティ・地方省（Department for Community and Local Government）の支援投資が大きな役割を果たしている。装備や人的訓練に重点が置かれ、進行している「消防力機能回復計画」に基づき実行され、最近の緊急事態に対応し「新局面計画」（New Dimensions Project）にも対応している。

また、「消防通信計画」（Firelink Project—無線の統一デジタルシステムの構築）、「消防指令計画」（FiReControl Project—緊急サービスの質を高め、各種緊急サービス機関の連携を強めるのコントロールセンターの再編成）とも呼応して、その整備が図られる。

- ・「公平性と多様性」がこの構想のもう一つのキーポイントである。

消防・救助活動がなされるためには、それぞれの地域社会における民族の多様性や女性の活動の拡大を反映した消防職員の採用や常備と非常備のバランスなどに十分配慮がなされなければならない。

- ・今後3年間の消防・救助活動の発展のためには、自治体等に自由度を与え、国の不必要な目標や拘束などを削減する。

そして、次の4事項を主要テーマとして設定する。

- ①「予防、安全そして対応」（Prevntion,Protection and Response）
- ②「消防力機能回復」（Resilience）
- ③「多様性と消防組織力」（Diversity and Workforce）
- ④「管理と改善」（Governance and Improvement）

(6) 計画期間と将来の構想

- ・この構想は総合歳出見直しの期間とあわせて、2008年から2011年の3年間とする。

政府は2年経過時に見直し作業を行う。

- ・この構想はイングランドのみに適用される。

北アイルランド、スコットランド、ウェールズについては消防・救助活動サービスはすでにそれぞれの地域政府に権限が委譲されている。

(7) 4つの主要テーマの要旨

- ①「予防、安全そして対応」（Prevntion,Protection and Response）

- ・総合危機管理計画（Integrated Risk Management Planning : IRPM）は、これまで火災による死亡者や放火の数の減少に著しく寄与してきた。

消防当局は地域社会に対する危機を自らの責任で評価してきた。

必要な人的・物的資源を投入して住民の生命、経済、財産、環境を守っている。

- ・選挙により選ばれた議員や消防当局幹部のリーダーシップや管理能力は地域社会の消防・救助活動の実施のための基礎である。総合危機管理計画に基づき、地域住民とともに消防組

組織や他の関係機関と連携して地域社会を守る的確で効率的な消防・救助活動がなされる。

- ・最近の大規模な災害は、自治体の区域を越えて総合的に連携して統一的に対応する必要性を明らかにした。近隣の組織・機関・住民と協力しあい消防装備や組織が連携して、計画の策定や訓練などあらゆるタイプの災害に対応していくことが必要である。そのために政府は地域コントロールセンターの設置を支援・推進する。
- ・予防、安全、対応の3つは相互に連携されねばならない。
そのために総合危機管理計画は国際的、全国的、地域的な調査にもとづく最新のデータや、関係機関との効果的な情報交換に基づかなければならない。
- ・政府は総合危機管理計画を発展させる消防当局を引き続き支援していく。
そのためコミュニティ・地方省は、一つのソフトウェア（Fire Service Emergency Cover toolkit : FSEC）を提供し、消防当局の戦略的で効果的な総合危機管理計画の発展を支援する。また、管理モデルの提供や特別グループにより必要な助言を行う体制を確保する。
- ・消防当局は常に危機管理に関する情報を見直し、最新のものとし活動の結果について評価していく。また、地域消防力機能回復フォーラム（Local and Regional Resilience Forums）による危機分析（外部コミュニティ危機記録簿、内部危機記録簿への記入を含む）を踏まえ、テロや核兵器などの緊急事態対応を総合危機管理計画において明らかにする。
- ・総合危機管理計画の策定にあたってはコミュニティのいろいろな代表者や利害関係者と十分協議しなければならない。そして、消防当局が消防・救助活動を如何にして効果的に展開し地域の人々のニーズに対応するかを示さなければならない。また、行政区域を超えた対応を近隣の関係機関などと協力・連携していかなければならない。

（予防政策）

- ・政府は火災による死亡者と放火を減少させるため、今後4年間で3600万ポンドの補助金を追加的に支出する。
消防当局はここ3年間に130万の家庭を訪問し、家庭の火災予防チェックを実施した。また、2007年中期までに110万件の煙感知器の設置を指導した。
- ・多くの地域において放火は引き続き深刻な問題である。地域協定（Local Area Agreement）（注¹²）を活用し、関係機関等と連携して広域的に放火の撲滅に向け取り組む。
- ・政府としても「全国火災撲滅キャンペーン」（National Fire Kills Campaigns）を引き続き展開する。

（安全政策）

- ・非居住建物に対する火災予防は火災安全規則に基づいて消防当局の検査によって実施され

¹² 地域協定は、政府、自治体のみならず企業等プロジェクトに関係する関係者を広く対象にしたパートナーシップである。具体的には自治体と地方圏における政府事務所によって合意された限られた数の目標と指標について、その達成を可能にするために政府・自治体の主要なパートナーとの間で締結される。（詳細は「英国行政大改革と日本」第9章参照）

る。この検査を通じて責任を有する者に対して必要な改善措置を指導する。

火災の危険性を減少させるため「2005年火災安全規則改正令」に基づき、2006年10月から火災危険アセスメントの実施を責任者に義務付けた。

これらの管理戦略は総合危機管理計画の一環として位置付けられる。

政府としても必要な助言をウェブサイトを通じて行う。

- ・火災安全のために高度の専門知識を有する専門家や自治体、建物規制機関、火災保険会社などと協力連携を図ることが必要である。
- ・建物規制改正規則に基づき2007年4月6日よりアパートの高層階にスプリンクラーの設置を義務付け、また、一階建の倉庫におけるスプリンクラーを設置しなくてよい規模などを明確にするなどを新たに実施した。
- また、すべての新しい学校にはスプリンクラーを設置すべきとするガイダンスが政府から提示された。
- ・政府は火災警報器の誤報を減じるためのガイダンスを提供しているが、さらに効率的にアクセスできるように改善に取り組む。
- ・共同スキームに基づき、消防士とそれぞれの地域の救急機関（Ambulance NHS）との連携が図られる。
- ・「緊急事態法2004年」に基づき緊急事態に対応する。

政府は自治体協議会（Local Government Association）や消防長協議会（Chief Fire Officers Association）と連携して全国の危機管理対応を支援する。各消防当局は常に緊急事態を見直す義務がある。必要な装備車、装備器具、訓練などの把握に努めなければならない。

関係機関の情報の連携を図り、不必要な重複を避けなければならない。

- ・将来、消防研究機関（Fire Research Academy）がこのような情報の集約を図り、関係機関の情報交換を行うものとして設立されることを提案する。
- ・政府は必要な統計を整備し、将来、事件・災害の記録の電子記録システムを構築する。消防当局は2009年3月31日までに必要な準備を整えなければならない。

②消防力機能回復

- ・全国的に消防組織全体として、テロ、生物・化学兵器、放射能または核兵器や洪水を含む災害や病気の発生などの最大の危機に対応した消防力を備えなければならない。
- ・政府およびコミュニティ・地方省は戦略的にこのための「消防力機能強化計画」を支援する。
- ・行政区域を超えて、関係機関の連携は極めて重要であり、「地域消防機能強化フォーラム」は重要な役割を担う。「緊急事態法2004年」に基づき警察当局とも連携し地域社会の代表者とも協力して政府、自治体をあげて大規模な緊急事態に対処する。
- ・消防当局は総合危機管理計画に基づき共同して効果的な対応を図る。

（消防力機能回復計画）

本稿Ⅱ第4章3.「消防の近代化」の項に記述する。

③ 多様性と消防力

消防当局にとって最も重要なものは人材である消防職員そのものである。

地域コミュニティの需要に応えるためには効果的な雇用政策が欠かせないが

- ・適正な消防技術能力と潜在能力を持った職員の採用
- ・彼らを正当に評価し、尊敬の気持ちを持って公平に扱うことにより育成、支援すること
- ・公平な機会を与えること

の3点が特に重要である。

ア. スタッフの将来性

住民が期待する正直さと誠実さの基準が合致するよう取り組まねばならない。

そのためには帰属している機関・組織の考えや規律を支持し団結して行動されることが要請される。したがって、不平・不満や懲戒のプロセス、特に内部のいじめに関しては 常にオープンで透明でなければならず、また、時期にあった手遅れな対応にならないようにしなければならない。

イ. 平等と多様性

平等・多様性が確保される戦略を全国的に実施する。指導層、サービス供給、雇用慣行人事評価、良き事例の普及、このビジョンの説明など多岐に亘り平等・多様性が確保されなければならない。この点に関し、コミュニティ・地方省においては毎年、報告書を発表し、必要な情報を消防当局に提供することとする。

労働力の多様性の改善を図るには新規雇用と雇用の維持の総合的な人事政策を通じて実施されることが望ましい。特に重点としては、女性の活動的役割と少数民族出身スタッフの雇用を図ることとし、2013年までの短期間にその成果があげられるよう努力を傾注する必要がある。具体的には ①2013年までに新規雇用者の15%は消防・救助活動に従事する。②2013年までに少数民族出身のスタッフを組織全般について、その地域に占める割合に応じて採用する。③少数民族出身スタッフの割合が低い組織は5か年以上の改善計画を策定する。④男女間、白人と少数民族間の昇進や雇用を平等にする、などである。

なお、これは国家目標としては最低限のものであるので、より高い目標を設定した消防当局にはコミュニティ・地方省から追加的な資本補助金の配分がなされる。—2013年までに18%の目標を女性スタッフに適用した場合は、最低42000ポンドの資本補助金が2009年度または2010年度に配分される。また、少数民族の対して2－5%高い目標を設定した場合も同様である。

(現在イングランドにおいては少数民族12%、女性の活動スタッフ15%である。)

消防当局は毎年、コミュニティ・地方省にその改善状況を報告しなければならない。

ウ. 労働条件の向上

消防当局は職員の労働条件の向上に努力しなければならない。

その際、非常勤職員の活用、常勤雇用者における柔軟な勤務体系の実施、病気休暇の減少のための取り組みなどが検討されなければならない。

エ. 職員採用・雇用

ほとんどの消防当局で「全国消防士選抜手順」(National Firefighter Selection)を採用し

ているが、より適正な選好になるよう関係機関により必要な改善が図られる。

現在、非常備消防の14%が空席になっており、特に地方における緊急の対応が図られなければならない。コミュニティ・地方省では地方のビジネス・コミュニティと連携して支援を行っている。非常備消防制度の活用を図り所要の消防力を確保することが不可欠である。

オ．労使関係

健全な労使関係は近代消防にとって重要である。消防職員の声が、その代表者や機関において適切に聴かれていると感じられることが大切である。職員の労働環境に影響する事項について定期的に効果的に代表機関が職員と意見交換することが望ましく、また良き労働慣行や全国的に合意された労働関係のルールが適用されることが期待される。

カ．職務能力の向上

- ・消防当局は 国家的職務能力基準に基づく「総合人事開発システム」をすべてのスタッフに適用し、その能力の向上に努めなければならない。
- ・そして個々人の実績を記録し年次報告としてまとめ、監査委員会の監査にも提供する。
- ・能力開発研修は個人の必要性、学ぶ方法、労働と生活のバランスなどを考慮に入れ効果的に行う。特に、危機管理への対応を含め、消防大学校（Fire Service College）の e-learning を活用する。

ウェブサイトで公開している消防救助サービスに対する「国家資格骨子」による必要基準を踏まえた能力向上が望まれる。これはイングランド、ウェールズ、北アイルランドにも共通である。

キ．指導性の発揮と質の維持

2006年コミュニティ・地方省は消防当局などあらゆる機関における、あらゆるレベルでの指導性の重要性を認識し、その強化を図ることとしている。そのため消防大学校に設置された「指導者センター（The Center for Leadership）」が提供する指導者育成プログラムなどの活用を図る。そしてこれらの研修プログラムにより職員の質が保障されることが何よりも大切である。

④ 経営管理・改善

ア．地方自治白書と消防行政

- ・2006年10月26日「強く、そして繁栄するコミュニティを目指して（Strong and Prosperous Communities）」と題する地方自治白書（Local Government White Paper）が発表された。これは従前の国と自治体との関係、自治体とコミュニティとの関係を根本的に改めるものであった。即ち、自治体と地域住民にコミュニティの形成に向けたより多くの自由と権限を与え、また、中央政府が自治体に課する達成目標を大幅に減らすとともに、地域の説明責任を強化している。さらに、地域の公共サービスがコミュニティのニーズに応えられるようにするため新たな施策を整えるものである。（注¹³）

イ．消防関係機関の協力体制

- ・消防当局もこの白書の重要な一翼をなす。コミュニティや住民の安全を守るために消防当

¹³ 詳細は「英国行政改革と日本」内貴 第10章参照

局に新たな挑戦をする役割を担わせ、それに関係機関との協力支援を謳っている。

地域管理委員会（Regional Management Boards）が設立され、2003年消防白書で提言された核となる機能を発揮し、地域における消防サービスの効率性、実効性、機能強化を図ろうとした。具体的には地域管理委員会は、総合的に通常及び特別なサービスを提供し、地域に必要な人材と財源を投入し、訓練を強化し、地域に必要な装備等の調達を図るなどの明確な目標を持たなければならない。そして、当局が地域コミュニティに必要なサービスの提供を怠ったと監査委員会の行政評価などで明らかになった場合のみ、政府は必要な介入をしようする権限を行使する。そして、地域管理委員会は地域指令センターの設立に重要な役割を果たした。消防当局は自治体、地域管理委員会、地域指令センターの協力関係を確立し地域のニーズの応えていく。

ウ 消防行政と地域協定

政府、自治体のみならず企業等プロジェクトに関係する関係者を広く対象にしたパートナーシップが「地域協定（LAA: Local Area Agreement）」であり、政府が期待を込めて導入した。具体的には、自治体と地方圏における政府事務所とによって合意された限られた数の目標と指標（アウトカム）について、その達成を可能にするために、政府・自治体・自治体の主要なパートナーとの間で締結される。自治体のリーダーシップの強化、資金の流れの合理化（各省庁からの予算の流れの一体化）、監査や監視手続きの簡素化、官僚主義を減らしていくことを目指すものである。

地域協定は2005年3月から20地域で始まり、現在、すべてのカウンティ、大都市圏ディストリクト、ユニタリー、ロンドン区で導入された。地方公共サービス協定が財政的なインセンティブを設け特定分野に焦点をあてるのに対して、地域協定は地域におけるパートナーシップが主体となって取り組むことができるよう、行政運営の自由度を与えることに主眼が置かれており、さらに資金の流れを簡素化することによって、財政面における柔軟性を確保している。消防行政は、中央政府と合意した政策を実行できる4分野の一つである「安全で強固なコミュニティ（Safer and Stronger Communities）」、であり地域戦略パートナーシップの活用が義務付けられていることから明らかなように、明確な目標を持ち、地域における様々な行政サービス主体が緊密な連携を図ることが期待されている。（他の3分野は「児童・青少年（Children and Young People）」、「健康な社会と高齢者（Healthier Communities and Older People）」、「経済開発（Economic Development and Enterprise）」である。）

エ. 地域コミュニティの参加

地域サービスの質は改善されているものの、住民の満足度は低下していることが指摘されている。特に、消防サービスの場合は火災を予防し、人々を守ることが何よりも重要である。そのためには地域住民の代表や地域企業とも協議し参加を求めながらニーズに即した対応を図らなければならない。消防当局はコミュニティ・地方省が示すガイダンスに即して総合危機管理計画やコミュニティ火災安全計画などを実行していく必要がある。

オ. 行政評価

消防当局は2009年に導入された監査委員会の包括地域評価（Comprehensive Area

Assessment) を受け、それに即した効率的・効果的な行政を推進しなければならない。

また消防救助アドバイザーは監査員会と共同して消防活動の評価を実施する。

カ. 改善

自治体と地域の公共サービス関係機関は常に消防サービスの改善を図らなければならない。そのため、地域改善・効率パートナーシップ (Regional Improvement and Efficiency Partnerships (RIEPs)) を立ち上げ政府事務所と自治体と連携をとってコミュニティ・地方省と協議しながら改善に取り組む。コミュニティ・地方省は支援チームを設け消防サービスの改善を支援する。しかし、地域の改善が一定の基準に達しない場合は政府に「緊急に直接介入する権限」が留保されている。

キ. 消防・救助アドバイザーチーム

2007年10月に設立された首席消防・救助アドバイザー室はコミュニティ・地方省及び消防当局に対し消防行政の質の向上や大災害に関する対応などについて戦略的に広く助言する。

ク. 消防財政

政府は2007年自治体に対する包括的歳出見直しを行った結果、2008年からの3か年の自治体全体の歳出規模を決定した。これにより消防当局に対して必要な安定的財源を供給することができた。公共サービス全体の厳しい見直しの中であるが地方税の過度な負担を避けながら消防の近代化を図らなければならない。

ケ. 効率性

消防救助サービスは税の担い手である住民の期待に応えてサービスの効率化に努めなければならない。特に、消防機関相互間や関係機関との連携協力は財政面でもその効率化に大きく寄与することが期待される。消防当局は効果的な計画や業績管理を通じて予算の均衡化を図り生じた節減を新たな投資に振り向ける。そのため当局はそれぞれの機関における効率化事項について報告を行い、コミュニティ・地方省は全体をとりまとめる。

コ. 給与

政府は公共部門の給与の上昇を抑制管理することを明らかにしているが、消防当局においても政府の公共部門に対する給与政策に十分配慮し、雇用主として給与交渉にあたることが期待される。

サ. カウンシル・タックス

政府は消防当局に対しこの構想期間中の過度の地方税増税は避けるよう期待している。過度な税負担を課そうとする場合には躊躇なく税の上限を抑えるキャッピングを実施する。

シ 財産管理

全ての消防当局は政府の指導方針に従い、自らの財産を適正に管理しなければならない。なお、調達にあたっては消防・救助サービスに関する国家調達戦略に基づき、費用の削減を図り効率化に努めなければならない。

第4章 最近の英国消防の課題と対応

英国の政治は政党政治であり、政権交代で大きく政策が変化する。消防行政も、その例外ではない。2010年5月に労働党政権から保守・自民連立政権に政権交代が行われたが、現在の英国消防をとりまく大きな課題、即ち、地方分権、広域再編、近代化の3点について触れておきたい。なお、火災予防の重要性から火災リスクアセスメントを基礎にした新制度に移行したがその点は「IV第1章火災」の項を参照されたい。

1. 地方分権の推進

消防救助活動は地域の住民の安全を守ることを使命としており、地域に最も密着した業務である。かねてより、コミュニティ・地方省においては消防救助隊（Fire and Rescue Service）やそのほかの主要機関と協議し、地方分権や地域主義を進め、地域住民とコミュニティの安全を図るため地域コミュニティに効果的に消防救助サービスを提供できる条件を構築しようとしてきた。

そして、2011年11月保守・自民連立内閣は地域主義法を成立させた。これにより、地方分権の政策が多く取られたが、消防行政にとって最も重要なことは、自治体と並んで消防・救助当局も包括的権能（General Power of Competence）を与えられたことである。これにより当局は自ら必要と判断した事項について法律が禁止していない限りは対応できる権能を持つこととなった。（地域主義法についてはI第1章4.（4）「地域主義法案の提出と成立」の項を参照されたい。）

2. 労働党政権の消防組織の広域再編政策と連立政権の再編拒絶

（1）消防組織の広域再編と広域圏指令センターの設置（FireControl 計画）

ブレア労働党政権及びその後のブラウン労働党政権は公共サービスの効率化・広域化を進めた。そして公共サービスと当該サービスの対象であるコミュニティがより強く結びつくことにより、コミュニティの関与を強め公共サービスを、より住民に対して説明責任を果たしうる応答的にしようとした。この考え方は消防のみならず救急、警察、福祉、医療など多くの公共サービス分野に及ぶ。（警察の再編については、その後、断念した。）医療サービスを例にとると、より患者や住民の関与を進め、学校の機能を拡充してコミュニティ全体で資源活用し、消防・救急改革で火災やコミュニティにとってリスクとなりそうなことを防ぐなど相互に関連性を持たせ実施を図った。

2004年3月、労働党政府は、消防・救急活動の、より効率化と近代化のため、消防・救急業務の管理運営を地域の境界に沿うように変革すべきであるとする報告書（2003年12月、政府の委託を受け、コンサルタント会社であるモット・マクドナルド（MottMacDonald）社の指令センター機能の改革についてとりまとめた報告書）に従い、イングランドにおける管轄区域を現在の46から9区域に大幅に統合することとした。具体的には、既に「消防・緊急事態計画局」を設置しているロンドンの例に並び、8つの広域圏指令センター（Regional Control Center; RCCs）を設置することとされた。

その後政府は、2005年8月、8カ所の広域圏指令センターの候補地を公表すると共に、ロンドンの「消防・緊急事態計画局」をそれら8地域の消防ネットワークである‘FiReControl’
と2010年オリンピックの緊急計画の中へと組み込んだ。発表された候補地は、ダーラム
(Durham)、ワーリントン (Warrington)、ケンブリッジ (Cambridge)、キャッスルドニン
トン (Castle Donington)、ウォルバーハンプトン (Wolverhampton)、ウェイクフィールド
(Wakefield)、ターントン (Taunton) とサウス・イースト地域 (Fareham) である。新た
な広域管轄区域は1990年に各地域政府事務所の所管区域として設定されたものとほぼ重なっ
ている。

(2) 消防関係団体の反対

政府は、管轄範囲を地域ごとにするにより、消防業務の効率化やテロのような二一世紀
の脅威に対する、より良い対策が可能となると主張している。また、政府は、新たなセンター
は最先端の技術水準を有し、個別の消防団体により維持されてきた10年遅れの指令センターに
とって代わるものであるとしている。しかし、候補地に選定されなかったカウンティは、即座
に既存の消防施設が失われることについて抗議し、消防団組合 (Fire Brigades Union) も再
編による費用増加と、廃止される指令センターに勤めている人々の失職について異議を唱え
た。また、9の広域圏指令センターでは999の緊急コールが集中し、システムに障害を起こす
危険があると主張した。

保守党は、再編が地元消防団による地域への対応を奪うことで地域知識の喪失をもたらし、
火災被害の拡大に繋がるとして、提案を批判した。一方、自民党は、政府が危機管理対策の中
央集権を正当化するため、2005年7月7日テロ以降の人々の不安を利用していると主張してい
た。

しかし、労働党政府は関係機関の反対はあるものの、政府の方針に従い、新たな指令センタ
ー体制の整備を図った。消防救助活動全国構想にも位置づけ、この計画が順調に進めば、最初
の広域圏指令センターが2008年に稼動し、残りは2011年に完成の運びとなる計画であった。

(3) 連立政権による拒絶

上述のとおり、保守党、自民党とも広域圏指令センターへの統合計画には、もともと反対で
あった。保守党は「政策緑書」において、「統合計画は党の主張する地方分権政策及び地域主
義の考え方に反するものである。政権をとればこれを廃止する。」とし、そのことを2010年5
月の総選挙の公約に掲げた。

それに先立ち2010年2月、英国下院のコミュニティ・自治体委員会においてこの計画がとり
あげられ、英国自治体協議会、ロンドン消防・緊急事態計画局、英国消防組合、主席消防救助
アドバイザー、コミュニティ・地方省などから意見聴取が行われメディアの強い関心を集めた。

その際の消防組合、消防当局側の主張は前述のとおりであり強い反対が表明された。

総選挙の結果、15年ぶりに政権を奪回した保守党は自民党との連立を組み、保守自民連立政
権を樹立した。そして、連立政権の政策合意文書の協議において、これまで労働党政権が消防

の広域化を強引に進めてきたと批判し、連立政権は消防の再編は強要しないことを明らかにし、イングランド内の45の消防当局が行っている指令システムを9の広域圏指令センターに再編する「消防指令計画（FiReControl Project）」に疑問を呈した。そして、2010年12月、正式に、当該計画の中止を表明したのである。

この結果、それぞれの地域で消防当局ごとの指令センターで行われてきた態勢で引き続き業務が実施されることとなる。

消防指令計画は、近代化政策の消防力機能回復計画の中の重要政策とも位置づけられていたが、その一翼が変更されることとなった。

3. 消防の近代化

前述したように、2002年にジョージ・バイン教授のもとに検討が行われ、消防行政全般に亘りその近代化の必要性が提唱された。

2004年にその報告書を踏まえ「消防・救助法（Fire and Rescue Services Act2004）」が制定され、1947年消防法が置き換えられたのである。そして近代化に取り組む様々な政策を講じることとなったが、その中でも消防力機能回復計画（Fire and Resilience Programme）として、次の3つのプロジェクトが展開され、この計画によって消防・救助隊（Fire and Rescue Service）はすべての被害に的確に対応できる装備を保持することが期待された。

(1) 「新局面計画」(New Dimensions Project)

新局面計画はコミュニティ・地方省により2001年9月11日のテロを契機として始められた。

消防救助隊に洪水やテロ攻撃など大規模な災害・事件・事故に対応するための資機材・車両を整備し、特別に訓練を行い、諸手続きの標準化を行うものである。イングランドとウェールズを対象とし、国家レベル、広域圏レベル、自治体地域レベルで展開されている。

この計画により、すでに整備が進んでいるが、消防通信計画の無線・デジタル化に対応した整備がなされる。

対応すべき災害・事件・事故は①生物・化学等・放射性物質・核物質（CBRN）を使ったテロ攻撃の脅威、②生物・化学・放射性物質・核物質事故③工場などにおける事故④化学物質の漏出、建物の崩壊⑤自然災害⑥洪水・地震である。それぞれの対象に見合った装備の整備が図られる。

これらの対応は法的に消防当局の責任とされており「2007年消防・救助（緊急時）規則」(Fire and Rescue Service (Emergency) Order 2007) により CBRN などへの具体的な対応について規定された。

(2) 「消防通信計画」(Firelink Project)

消防通信計画は新たな広域無線デジタルシステムの構築である。これにより異なる消防組織間の情報連絡の効率化を図る。2009年には全国で稼働することを目指した。

対象地域はイングランド、ウェールズ及びスコットランドである。

このシステムは音声とデータ通信の双方により、従前のアナログシステムの欠陥を解消しよ

うとするものである。消防当局相互間のみならず他の災害関係機関との通信が可能となり、特に大災害時に必要とされる関係機関の統一的緊急対応の基盤となるものである。この計画により、2010年にはすでにロンドン、ウェールズ、スコットランドにおいて音声の999要請コールやデータによる緊急出動態勢が実施されているが、ロンドン以外のイングランドにおいては、前述の消防指令計画（広域圏指令センターにおいて消防通信計画によるデジタルシステムの構築が図られる予定であった。）の中止により、音声のみの緊急出動となっている。

この整備により、緊急時の情報連絡が「より速く、より正確に」なることが期待される。

自動車両位置表示システム（Automated Vehicle Location System:AVL）と連動し災害発生時に最も近く、対応可能な態勢を組むことができる。北アイルランドを除く57の消防当局が標準化された情報交換により効果的効率的な協力態勢が迅速に可能となる。

(3)「消防指令計画」(FiReControl Project)

消防指令計画は緊急サービスの質を高め、各種緊急サービス機関の連携を強めるために、2008年からイングランド内の45の指令センターを9つの地域単位（Region）にそれぞれ1つずつ広域圏指令センターを設置する形に再編成する計画であった。

この計画は、前述のとおり2010年末に連立政権により中止の決定が下されたが、その近代化の趣旨は以下のようなものであり、英国消防の抱える課題の一つへの対応策であった。その意味で、その内容を記述することとしたい。

①消防指令計画の背景

イングランド全土の消防指令のシステムは45の消防当局がそれぞれの責任で対応がなされ、指令室には全体で約1500人の職員が配備され、ファックス、電話、無線の手段のうち、最も早い方法が選ばれて情報連絡が行われている。

現行のシステムにおいても、いかなる時間においても常時350人が勤務する態勢がとられており、大災害時においても、近隣関係機関の緊急要請コールも協力して対応できることにはなっている。

しかし、このシステムは、45の指令室で独立して緊急通報管理を行っており、それぞれが異なる技術や手続きに依拠しているために大規模災害などの非常事態が起きた時の連携に不安があると指摘されていた。また、消防資機材に関する情報も共有されていないため機材の供与の協力の面でも問題があった。さらに約半数のコントロール・ルームでは音声情報に依存しているため事案対応の同期情報共有が困難であるなどの課題を抱えていた。

②消防指令計画の概要

そこで、「消防指令計画」(FiReControl Project)により新たにイングランド内に9つの広域圏指令センター（Regional Control Centers）を設置し相互にネットワークを構築し、回線の集中、不通などの際に自動的にバックアップを組めるシステムに変更するものである。これにより、全国的に最新の機能を共有し、同じ情報にアクセスし、全国を網羅した資機材の管理や動員を可能とする。

発信者位置確認技術（Caller Identification Location Technology）、衛星位置確認装置

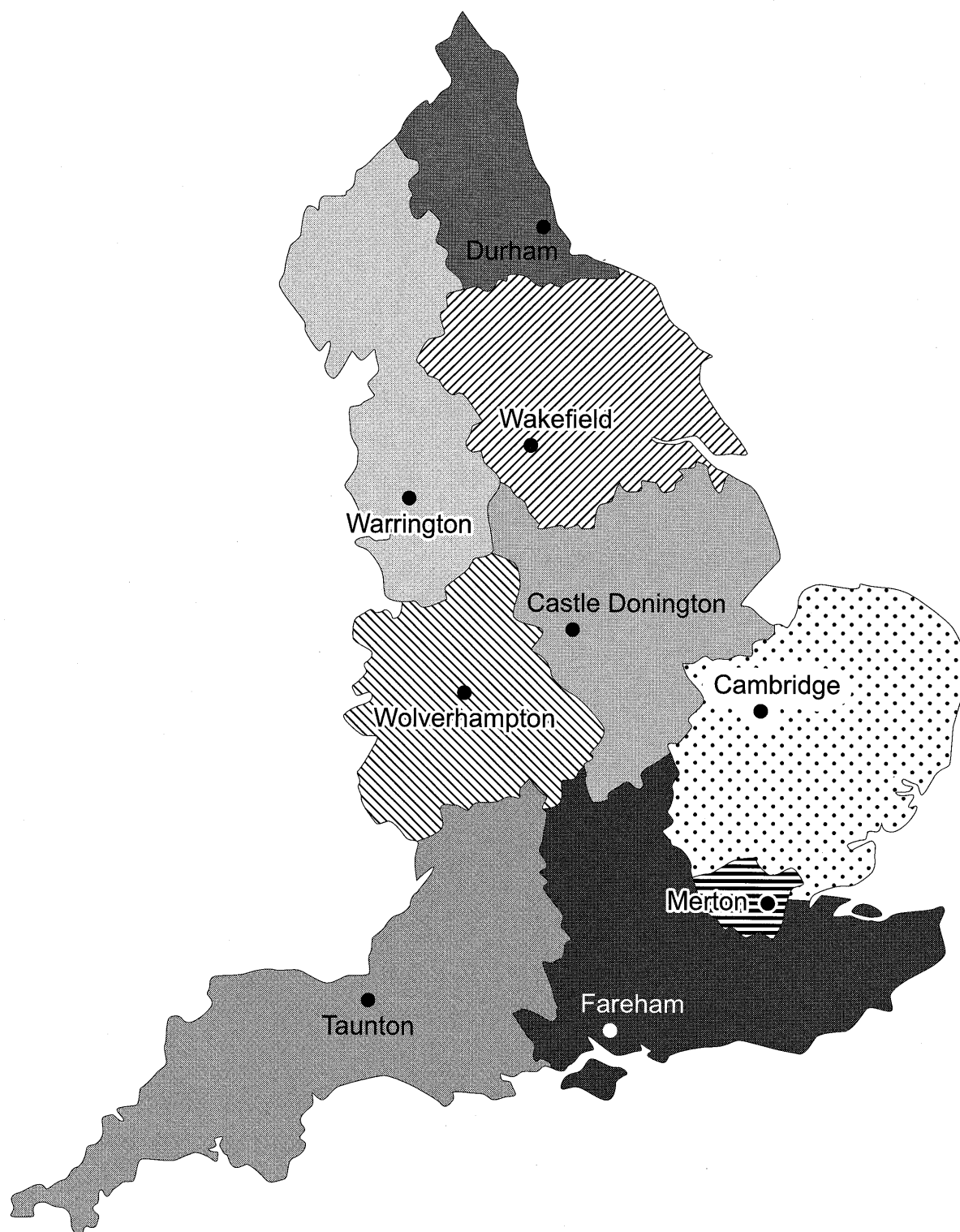
(Satellite Positioning Equipment)、携帯データ端末 (Mobile Data Terminals)、情報解析装置 (Networked Solution) など最新の技術の導入を図るとされた。広域圏指令センターのシステムの稼働は 2011年春からはじまり2012年末には従前のシステムが完全に置き換わる予定であった。

なお、計画ではそれぞれの広域圏を構成する全ての消防当局が出資し支配する会社が運営の主体となるとされた。

③計画中止

前述のような経過をたどり連立政権は消防指令計画を中止したので、当面、現行制度のなかで、近代化における課題に対応していくことになる。消防力機能回復計画のうち、他の「新局面計画」「消防通信計画」は進行しているので、それを踏まえた課題対応が図られることとなろう。

図表19 地域指令センターの配置計画



第5章 消防大学校

1. 消防大学校の地位

1938年消防隊法（1938 Fire Brigades Act）により英国政府は国家消防隊員の訓練所の開設を決定し、1941年ブライトンの近くのサルトデン（Saltdean）に訓練所を設置した。第2次世界大戦後、消防行政が自治体に返還されるとともに、政府は消防サービスの標準化を図ることを決定し、1949年サリー県のドーキング（Dorking）に幹部研修所を設立した。そして1966年6月、政府はより幅広い階級の消防職員の研修機関として消防大学校を設置することを決定した。

その結果、消防大学校（Fire Service College）は、イングランドのモートン・イン・マーシュ（グロスターシャー）に消防職員の研修施設として、1968年に設立された。消防に関する高度な知識及び技術を教授することを目的とする。モートン・イン・マーシュはショークスピアの生まれたストラットフォード・アポン・エイヴオンの近くに位置し観光地で名高いコッツウォールズ地方の自然豊かな雰囲気の中にあり広大な規模を誇る（戦時中の爆撃機飛行場跡地）。なお、スコットランドは自らの消防学校をエジンバラ近郊のグレイン（Gullane）に持っているが、多くの専門技術職員や高級幹部職員は消防大学校の研修を受けている実状にある。

消防大学校は従前、内務省の1機関であったが、1992年4月にエグゼクティブ・エイジェンシーとなり独立した運営が行われている。所管も中央省庁の再編の結果、環境省、副首相府を経て現在はコミュニティ・地方省になった。また、消防技術学校との統廃合が行われた。なお、エグゼクティブエイジェンシーとは、1988年のイブス（Ibbs）報告によってその設立が提案されたもので、政府の執行機能の一部を担当省庁の部局に変わって行う機関である。即ち、政府が影響するスポンサーとして、政策立案、研究、監査機能等の限られた中核的機能をない合うというものである。エイジェンシーに移行後、3－5年ほどの運営実績を考慮した上でさらに次のステップとしての民営化等の手段に進んでいく場合もある。エイジェンシーはその地位によって①レベニュー・ステイタスを持つもの（刑務所、建築研究所、公務員大学など一会計によってすべての経費をカバーしなければならない。）②トレーディング・ファンド・ステイタスを持つもの（監督官庁からの固定資産購入・賃借のための借入を行える。自らの資本投資計画を策定できる。）の二つのタイプがある。

消防大学校は後者の例であり、1992年のエイジェンシー移行の際、固定資産の購入、土地賃借のために3千万ポンドの借入を行った。また、新しい宿泊施設建設、航空機火災演習施設の設置を行った。エイジェンシーの長は事務総長（Chief Executive）と呼ばれ、各担当大臣の監督下に置かれる。国家公務員である場合とそうでない場合がある。担当大臣は政策枠組みの決定、予算承認・配分、業務計画の承認、業績の監視・評価、国会報告などの権限を有する。

なお、保守・自民連立政権は2012年3月22日、消防大学校の民営化の方法を発表した。即ち、ボブ・ニール消防担当大臣は、「消防大学校の訓練機関の役割を維持する方法としては、この機能を維持することを条件に民間会社に売却することが最善の方法ではないか」と述べた。今後、外部からの見解や市場の動向を検討するステップがとられることとなるが、その動向が注

目される。

消防大学校では英国のみならず世界80か国以上から研修生を受け入れている。その75%は英国国内からの研修生であるが、オランダ、ポーランド、スペイン、ブラジル、ニュージーランド、オーストラリア、香港、マレーシア、ジャマイカ等世界各地から参加し、最近ではイラン、イラクなどからも受け入れている。研修生各国の消防職員だけでなく警察などの公的機関職員、石油化学、航空会社などの企業関係者、学位取得のための学生（例：ロンドンのサウスバン大学では消防工学の単位取得に消防大学校の講習が含まれる）など幅広い分野から参加している。年間を通じて、5000人を超える研修生が学ぶ。研修期間は2日のものから16週間に及ぶもの、夜間に行うもの、週末に行うものなど多様なプログラムが用意され、非常備消防隊員など職業を別に持つものも参加しやすいように配慮されている。一度に600人以上が滞在可能である研修生宿泊施設が完備している。

講師陣は英国全土から学界と実務の双方から集められている。

消防職員は階級に沿って、国家試験、面接、選考等によって昇任していく。消防職員の採用直後の研修・トレーニングは各消防機関により実施しているが、消防大学校では、消防職員の階級などに応じて100コースに及ぶコースを提供している。また、訓練・トレーニングだけではなく、助言やコンサルタントなども実施し、広範囲なサポート、効果的なサービスの提供に努力している。また、2005年に消防大学校として消防救助に関する戦略書を提言しており、その中には、常備、非常備、義勇の別を問わない同じトレーニングが必要であり、全国的に消防のばらつきをなくすことを明確化している。

訓練施設には全て実物の飛行機や建物が置かれ、実践的な訓練を行うことができるようになっている。例えば消火訓練は実際に火を放ち濃煙熱気の中で消火するもので、想定と模擬施設の訓練では得ることのできない実活動における経験を得ることができ、実践経験の乏しい部隊には非常に有効である。

また、前述したように「2004年消防・救助法（Fire and Rescue Service Act 2004）」は、消防大学校の役割を強化し、新たな課題に対応しうる能力を育成するための中央訓練機関としての役割を与えた。特に、総合人事開発システム（Intergrated Personal Development System）の実施に主要な役割を果たすことが要請されている。また、都市地域における捜索・救助活動の専門訓練や新装備計画の技術教育の国家センターとしての機能強化が図られる。

最近では、この成果が発揮され、ロンドン同時爆破テロ事件で活躍した都市捜索救助隊の隊員養成訓練がここで行われたことが特筆される。英国では現在、New Dimension（新局面計画）のプロジェクトの一環として、テロなどの緊急事態対応への消防の対応強化が求められており、その一つとして都市捜索救助ユニットの資機材の配置、教育訓練を行い、エキスパートの養成に力点を置いている。都市捜索救助ユニットは建物倒壊訓練施設などでコンクリートの破砕や倒壊家屋の中での要救助者の捜索、救助など、都市型災害における捜索救助のエキスパート集団で英国全土に16ユニットあるが、隊員養成はこの消防大学校で行われる。訓練施設では、そのほか列車事故訓練、自動車事故訓練、船舶災害訓練、落石災害訓練、建物倒壊防止器材設営訓練などが行われる。

各消防機関においては消防大学校の実施する研修、職能評価などが活用され、昇任等がなされるので、職務に要求される能力レベルに対応する研修内容が設定されている。すなわち、研修コースには① Leading Fire Fighter の試験を受けている消防隊員が受講② Sub Officer の受験者などが受講③ Station Officer の受験者などが受講④ Divisional Officer 及び Assistant Divisional Officer などが受講⑤上級幹部が受講するなど様々なプログラムが用意されている。即ち、英国で消防長に任命されるためには必須の研修など階級昇任を目指す従来からのコースや最近の指導者育成の重要性から、例えば、Executive Leader Programme（リーダーシップ訓練）は、消防部門だけでなく民間部門も対象とし、消防署長から中間管理職や隊長まで対応できる柔軟なプログラムが用意されている。この研修の期間は標準が2週間で研修者の要請に応じてテーラーメードで作ることも可能である。Fire Behavior Training Instructors などの指導者養成講座も用意されている。

さらに、消防職員の階級に応じて、空気呼吸器、火災原因調査、危険物、交通事故、火災予防訓練等の専門コースが用意されている。

また、先の米国における9.11テロ以後、民間防衛力強化（Civil Resilience）のコースを新設するなど、研修内容を拡充している。外国からの参加者向けの特別なプログラムが設定され広く海外からの参加を呼び掛けている。

なお、消防大学校内にある教会は、英国消防職員の殉職者を奉る。革装の台帳に殉職者の名前が記され、毎日その日付のページを開き祈りが奉げられる。教会の除幕式には英国王室のアン王女が出席した。英国国内では、今までに約2000名が殉職しており、殉職者が出ると教会から少し離れた場所にある鐘を鳴らし、職員、訓練生が2分間の黙祷を奉げるという。

2. 概要

消防大学校における職員、施設の基礎数値は次にとおりである。なお、消防コースの経費は受講する消防局から、都市搜索救助は中央政府から、維持経費は警察、道路庁から経費を徴収していたが、都市搜索救助については2007年度から授業料徴収方式に切り替わった

スタッフ総数 約300人

敷地面積 20,000平方キロメートル（365acre）

模擬訓練施設— 列車、道路、航空機（ボーイング 737・400）、石油タンク、船舶、ガソリンスタンド、工場、倒壊ビルなど いずれも本物

宿泊棟（バス付 300室、バス供用 400室）

図書館、スポーツジム、チャペル



Ⅲ 消防を支える人々、支える財政

第1章 消防職員

1. 消防職員とは（イングランドの消防の状況）

(1) 常備消防職員と非常備消防職員

英国の消防職員は、常備消防職員（Wholetime Firefighter）及び非常備消防職員（Retained Firefighter）、指令室職員（Fire Control）、行政事務職員（Non-uniform）に分けられる。2011年3月末現在、イングランドにおける消防職員数（フルタイムに換算）は、50,943人であり前年（2010年：51,652人）に比べ1.4%の減少となった。2008年以降、消防機関の管轄区域の拡大、合理化の影響もあって漸減し続けている。

詳細に見ると、常備消防職員は29,062人で前年（29,753人）に比べ2.3%の減、非常備消防職員は12,140人で前年（11,899人）に比べ2%の増加、指令室職員は1,477人で前年（1,510人）に比べ2.2%の減、行政事務職員は8,264人で前年（8,509人）に比べ2.9%の減少となっている。2010年3月末現在イングランドにおける消防職員の各消防機関別状況は図表20のとおりである。

なお、消防職員の業務は火災対応以外に防災・危機管理などの他の業務（Non-fire Incidents）も受け持っている。道路事故、洪水・強風などの自然災害、エレベーターなどに閉じ込められた事故、化学・生物・放射性物質の放出事故などの救出業務などである。消防士が出動する事案全体の約5分の1ほどである。

(2) 大都市圏消防と非大都市圏消防

ロンドン及び大都市圏消防であるウェスト・ミッドランドの消防機関は常備消防職員のみで編成されており、その他に大都市圏消防においても非常備消防職員の数少なく、最も非常備消防職員の比率の高いマージーサイドでも全消防職員の15%未満である。ロンドンを含めた大都市圏消防全体では非常備職員は577人、常備消防職員13,321人であり、その割合は1：23と常備消防職員中心の体制になっている。

一方、非大都市圏の消防では非常備消防職員は13,647人で常備消防職員は15,857人であり、その割合は1：1.16であり、39消防機関のうちケンブリッジ、オクスフォード、デボン・サマセットなど20消防機関が非常備消防職員の方が多く、両者の協力体制となっている。

（図表21参照）

(3) 非常備消防職員、義勇消防団員

非常備消防職員は、人口の集中していない地域においては、現在なお重要な役割を果たしている。かつては、規模の小さいシリ諸島のように全消防職員が非常備消防職員という消防機関があったが、現在は常備消防職員のいない消防機関はない。しかし、イングランドの非大都市圏地域の消防職員の37.5%は非常備消防職員となっており、消防署単位で見れば、半数以上

の消防機関で常備消防職員を上回っている。

非常備消防職員は、通常、その地域で定職を持ち必要に応じて消火・救助活動に従事する。年間の手当とともに、出勤回数に応じた手当を受け取ることになっている。なお、非常備消防職員とは別に、スコットランドのグランピアン消防のようにボランティアの有志消防職員を有しているところがあり、英国全体でも4消防機関に有志消防職員（義勇消防団員）がいる。

（Ⅲ第2章参照）

（4）女性消防職員

女性消防職員の数は、イングランド全体で8,153人であるが、常備消防職員（1242人）、非常備消防職員（536人）ともに少ない。しかし、最近、女性消防士の割合が着実に増加している。2011年は全体の4.1%となり2001年の1.4%と比べ約3倍となっている。

一方、指令室では男性職員（316人）の4倍の1,239人が女性職員であり、消防行政事務職員では男性4,221人、女性5,136人と女性職員が多くなっている。（図表22参照）

（5）少数民族の消防職員

イングランドの消防士は白人男性が圧倒的である。

少数民族の背景を持つ消防士の割合も次第に増加しており、2006年1,100人（2.4%）であったものが2011年1,400人（3.2%）となった。消防職員全体でも2006年3.0%から2011年3.7%と上昇している。（図表23参照）

図表20 消防職員の状況（イングランド）（2011年）

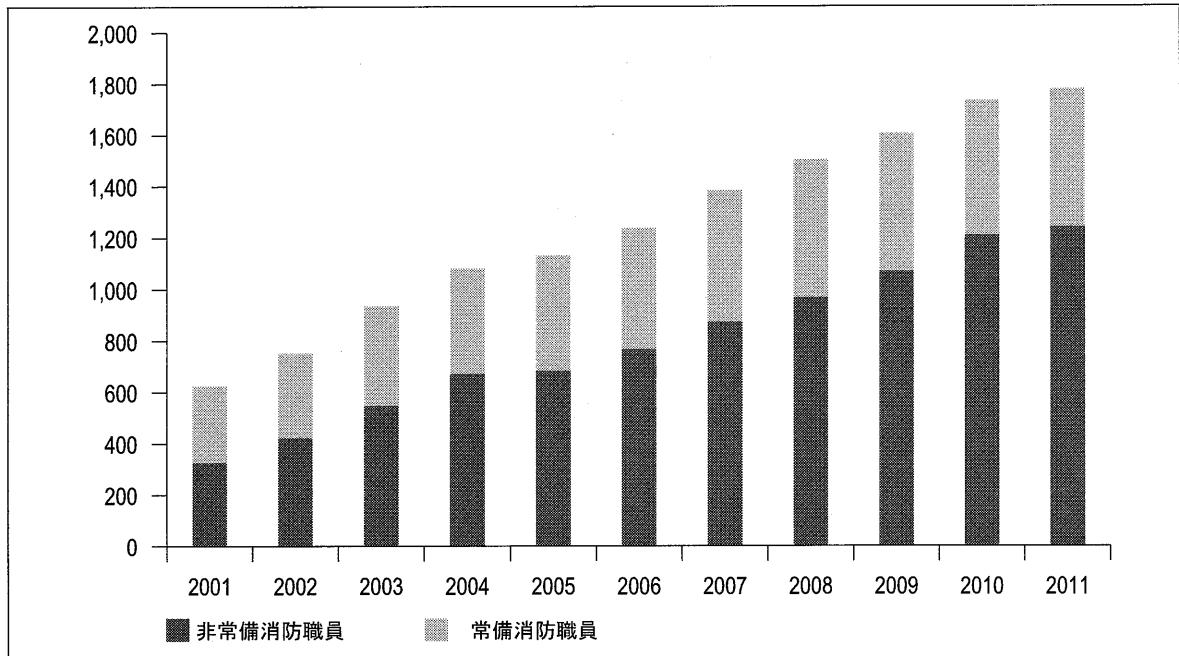
年	常備消防職員	非常備消防職員	指令室職員	事務職員	合計
2006	30,596	11,321	1,470	7,231	50,618
2007	30,558	11,846	1,491	7,390	51,286
2008	30,580	11,773	1,522	7,959	51,835
2009	30,088	11,867	1,543	8,224	51,721
2010	29,735	11,899	1,510	8,509	51,652
2011	29,062	12,140	1,477	8,264	50,943
前年比（人数）	-673	+241	-33	-245	-709
（比率）	-2.3%	+2.0%	-2.2%	-2.9%	-1.4%
2006年対比（人数）	-1,535	+819	+7	+1,033	+325
（比率）	-5.0%	+7.2%	+0.5%	+14.3%	+0.6%

（DCLG, Operational Statistics Bulletin for England 2010-11）

図表21 大都市圏消防と非大都市圏消防（イングランド）

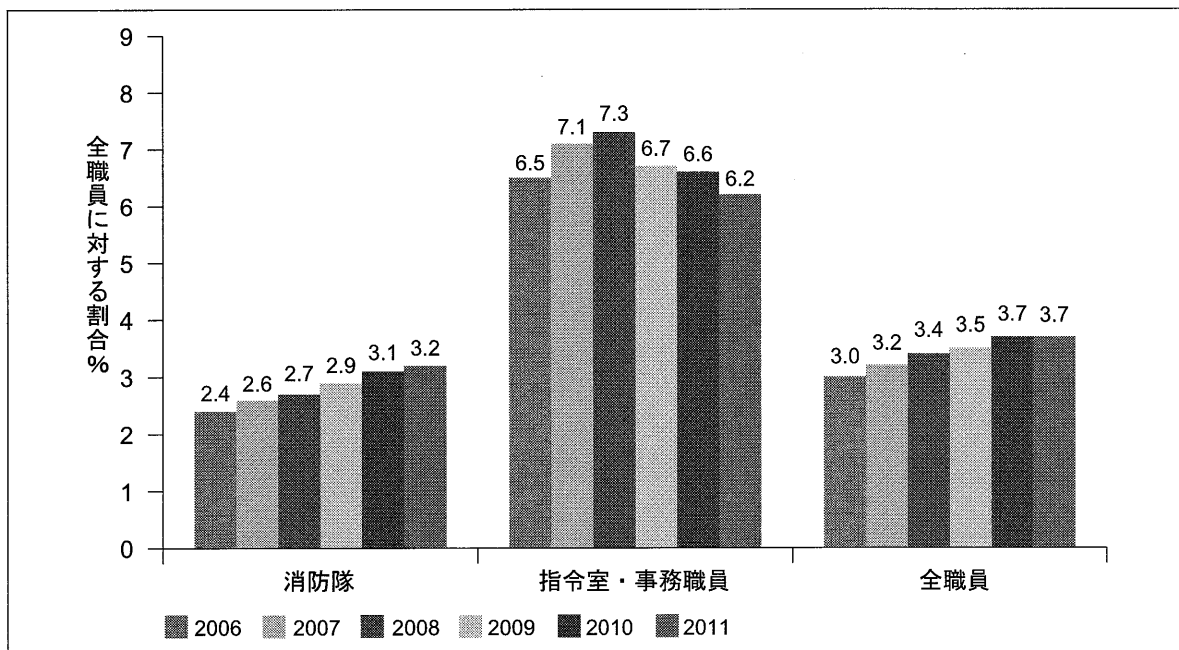
	常備				非常備				指令室				事務				合計	
	男		女		男		女		男		女		男		女		男	女
	計	29,178	13,688	536	計	14,224	316	1,239	計	1,555	4,221	5,136	計	9,357	46,161	8,153	計	54,314
全体	27,936	1,242	657	15,857	13,142	244	29	664	664	15,857	13,142	244	29	664	664	15,857	13,142	244
非大都市圏	15,200	657	29	15,857	13,142	244	29	664	664	15,857	13,142	244	29	664	664	15,857	13,142	244
Avon	635	29	11	316	150	106	16	427	427	316	150	106	16	427	427	316	150	106
Bedfordshire	305	11	16	427	106	339	9	348	348	106	339	9	348	348	106	339	9	348
Berkshire	411	16	9	272	326	205	15	526	526	326	205	15	526	526	326	205	15	526
Buckinghamshire	339	9	14	461	80	423	5	207	207	80	423	5	207	207	80	423	5	207
Cambridgeshire	258	14	15	461	80	423	5	207	207	80	423	5	207	207	80	423	5	207
Cheshire	511	15	17	461	80	423	5	207	207	80	423	5	207	207	80	423	5	207
Cleveland	444	17	5	207	423	236	13	236	236	423	236	13	236	236	423	236	13	236
Cornwall	202	5	23	429	296	1,207	18	727	727	296	1,207	18	727	727	296	1,207	18	727
Cumbria	223	13	23	429	296	1,207	18	727	727	296	1,207	18	727	727	296	1,207	18	727
Derbyshire	406	23	12	285	343	166	21	431	431	343	166	21	431	431	343	166	21	431
Devon & Somerset	709	18	22	217	784	697	20	784	784	697	20	784	784	697	20	784	784	697
Dorset	273	12	32	632	368	124	76	632	632	368	124	76	632	632	368	124	76	632
Durham	367	14	21	431	263	166	32	874	874	263	166	32	874	874	263	166	32	874
East Sussex	410	21	22	217	784	697	20	784	784	697	20	784	784	697	20	784	784	697
Essex	842	32	20	784	697	20	784	784	784	697	20	784	784	697	20	784	784	697
Gloucestershire	195	22	20	784	697	20	784	784	784	697	20	784	784	697	20	784	784	697
Hampshire	764	20	17	313	362	245	25	570	570	362	245	25	570	570	362	245	25	570
Gereford & Worcester	296	17	25	632	368	124	76	632	632	368	124	76	632	632	368	124	76	632
Hertfordshire	545	27	4	76	632	368	124	76	632	368	124	76	632	632	368	124	76	632
Humberside	605	27	33	838	694	424	26	829	829	694	424	26	829	829	694	424	26	829
Isle of Wight	72	4	33	838	694	424	26	829	829	694	424	26	829	829	694	424	26	829
Kent	805	33	26	462	250	225	24	225	225	462	250	225	24	225	225	462	250	225
Lancashire	803	26	12	462	250	225	24	225	225	462	250	225	24	225	225	462	250	225
Leicestershire	450	12	24	225	504	495	5	289	289	504	495	5	289	289	504	495	5	289
Lincolnshire	201	24	5	289	495	394	19	344	344	495	394	19	344	344	495	394	19	344
Norfolk	284	5	8	167	197	342	10	167	167	197	342	10	167	167	197	342	10	167
North Yorkshire	325	19	20	551	331	206	11	249	249	331	206	11	249	249	331	206	11	249
Northamptonshire	294	8	10	302	257	342	19	302	302	257	342	19	302	302	257	342	19	302
Northumberland	157	10	20	551	331	206	11	249	249	331	206	11	249	249	331	206	11	249
Nottinghamshire	531	20	11	249	331	206	11	249	249	331	206	11	249	249	331	206	11	249
Oxfordshire	238	11	32	447	455	246	17	246	246	455	246	17	246	246	455	246	17	246
Shropshire	196	10	20	551	331	206	11	249	249	331	206	11	249	249	331	206	11	249
Staffordshire	415	32	17	246	455	246	17	246	246	455	246	17	246	246	455	246	17	246
Suffolk	229	17	20	641	125	177	13	275	275	641	125	177	13	275	275	641	125	177
Surrey	621	20	13	275	383	315	11	383	383	315	11	383	383	315	11	383	383	315
Warwickshire	262	13	21	383	315	215	11	215	215	383	315	21	215	215	383	315	21	215
West Sussex	362	21	1	12	36	31	585	13,321	13,321	36	31	585	13,321	13,321	36	31	585	13,321
Wiltshire	204	11	1	12	36	31	585	13,321	13,321	36	31	585	13,321	13,321	36	31	585	13,321
Isles of Scilly	11	1	1	12	36	31	585	13,321	13,321	36	31	585	13,321	13,321	36	31	585	13,321
非大都市圏	12,736	585	37	1,815	39	225	42	901	901	1,815	39	225	42	901	901	1,815	39	225
Greater Manchester	1,778	37	42	901	755	858	48	1,788	1,788	755	858	48	1,788	1,788	755	858	48	1,788
Merseyside	859	42	38	755	858	48	75	1,368	1,368	858	48	75	1,368	1,368	858	48	75	1,368
South Yorkshire	717	38	10	755	858	48	47	1,415	1,415	858	48	47	1,415	1,415	858	48	47	1,415
Tyne & Wear	810	48	75	1,788	163	0	298	5,789	5,789	163	0	298	5,789	5,789	163	0	298	5,789
West Midlands	1,713	75	47	1,415	163	0	298	5,789	5,789	163	0	298	5,789	5,789	163	0	298	5,789
West Yorkshire	1,368	47	298	5,789	163	0	298	5,789	5,789	163	0	298	5,789	5,789	163	0	298	5,789
Greater London	5,491	298																

図表22 女性消防職員（イングランド）



(DCLG, Operational Statistics Bulletin for England 2010-11)

図表23 少数民族を背景とする消防職員の割合



(DCLG, Operational Statistics Bulletin for England 2010-11)

2. 消防職員の採用・昇任・退職

(1) 採用

消防職員の採用は消防機関ごとに行われる。

なお、前述したように、政府の「消防救助活動国家構想」において、女性及び少数民族の人々の消防職員採用について目標数値をもって推進するよう要請している。

(2) 昇任

常備消防職員の昇任については、消防士長級、消防指令級などの一定の階級まで、自治体管理委員会（Local Government Management Board）に設置された消防試験委員会（Fire Service Examination Board）が全国統一的に実施する試験によっている。ただし2006年7月以降は、いくつかの昇進試験は火災技術者協会（the Institution of Fire Engineers）の資格によって代替されることが可能となった。将来の昇進試験には「統合人事開発システム（Integrated Personal Development System:IPDS）」の利用が予定されている。

(3) 退職

2010年度の退職者は3,936人で全消防職員に占める割合（退職率）は7.2%である。

これは、前年度の退職率（6.8%）より多少上昇している。

退職理由は、その職種により大きく違う。

- ・整理退職者（redundancies）（自発的退職者183人を含む）は231人であるが、そのうちの80%は行政事務職員退職者（自発的164人、強制的25人）である。
- ・常備消防職員退職者（再雇用を除く）1,250人のうち、その75%は定年退職者（Normal retirement）（912人）である。常備消防職員以外の職種では定年退職率が11%であることと比較するとその違いは歴然としている。
- ・非常備消防職員退職者（再雇用を除く）（1325人）では消防以外の他の職に雇用されて退職する者（402人）が多い。
- ・病気を理由に退職する者の割合は、1,000人に対して1.5人であり、数年前より低くなっている。

2010年度の退職者の状況においては、定年退職者が多かったことが特徴である。

ここ10年間のうちで最高であるが、これは1970年代末に警備関係で予備的に採用された者が定年に達する時期を迎えたことによる。（図表24参照）

(4) 年金

なお、退職後の年金については、2006年4月新しい年金制度の改革が表明された。2006年4月6日以降に採用された常備消防職員および非常備消防職員に対し新たな年金制度を適用しようとするものである。消防職員の年金制度についてはコミュニティ・地方省がウェールズ議会政府、スコットランド政府、北アイルランド自治政府とともに責任を有しているが、実際の年金の支払いなどの執行は地域の消防当局の責任である。

新制度は2015年までは導入されない、と見られているが、2011年9月、協議書が出されコミュニティ・地方省は労働組合や雇用者代表と協議中である。イングランドにおいては①2012年4月1日から掛金を引き上げる。②階級に応じた掛金制度を導入し、所得の高い者はより高い掛金を支払う。③非常備消防職員と非常備消防士には掛金について特例を設ける、などの内容となっている。改定案によれば15,000ポンド以上の給与帯は掛金率8.5%で、各給与帯により逐次上昇し12万ポンド以上は掛金率9.8%の累進構造となっている。また、常備消防職員については通常の定年年齢60歳からでも支給可能な現行制度を継続できるようにすることが表明され、他の職員の年金開始年齢が英国全体（原則として65歳まで働いて65歳から支給）にあわされるのに対して、より若い年齢で退職し若い年齢から受給できることとなる。

また、改革案は年金算定の基礎が最終給与額となっていることが高額退職者が優遇されとの批判にこたえ毎年の給与額を反映させる仕組みに改革するとしている。

なお、Ⅲ第2章英国の消防団の「年金」の記述も参照されたい。

図表24 退職の状況（イングランド）2010年度

退職理由	常備	非常備	指令室	事務	合計
懲戒免職	25	31	0	14	70
疾病	32	33	2	11	78
ハラスメント・差別	1	0	0	1	2
業績不良	13	10	0	6	29
強制的余剰整理	2	5	16	25	48
自発的余剰整理	1	12	6	164	183
早期退職	76	26	4	19	125
定年退職	912	66	25	156	1,159
消防以外の職への転職	97	402	27	11	537
死亡	11	13	0	11	35
その他	80	731	36	432	1,279
退職者（再雇用者を除く）	1,250	1,329	116	850	3,545
再雇用（他への消防機関）	81	10	3	279	373
再雇用（同一の消防機関の事務職へ）	7	6	5	-	18
退職者（再雇用を含む）	1,338	1,345	124	1,129	3,936

(DCLG, Operational Statistics Bulletin for England 2010-11)

3. 消防職員の階級制度

英国の消防職員の階級制度（Rank System）は、以下のとおり。なお、階級別の名称は、より職務内容を明確に表すよう改正された。ただし、従来の階級名も各地の消防においてなお使われている実態にある。（訳は便宜的なもの。日本の制度に対応するものではない。）

旧 階級名		新 階級名
Chief Fire Officer (CFO) (スコットランドでは Fire Master)	消防長	Commissoner for Fire and Emergency Planning(ロンドン消防隊)
Deputy Chief Fire Officer (DCO)	消防次長	Deputy Commissoner(ロンドン消防隊)
Assistant Chief Fire Officer (ACO) (ロンドン消防は Deputy Assistant Chief Fire Officer (DACO))	消防長補佐	Brigade Managers
Senior Divisional Officer (SDO)	上席管区消防官	Area Managers
Divisional Officer I (DO I)	1 等管区消防官	Group Managers
Disional Officer II (DO II)	2 等管区消防官	
Divisional Officer III (DO III)	3 等管区消防官	
Assistant Divisional Officer (ADO)	管区消防官補佐	Station Managers
Station Officer	消防署長	Watch Managers
Sub Officer	副消防署長	
Leading Firefighter	消防士長	Crew Managers
Firefighter	消防士	Firefighter

2011年3月末現在、イングランドにおける階級別人数は Brigade Managers159人（全て常備職員）、Area Managers 195人（全て常備職員）、 Group Managers 641人（常備640人、非常備1人）、Station Managers1,619人（常備1,574人、非常備45人）、 Watch Managers5,520人（常備4,493人、非常備1,028人）、 Crew Managers5,987人（常備3,907人、非常備2,080人）、 Firefighter 27,080人（常備18,093人、非常備8,986人）となっている。

4. 勤務条件

英国における消防職員の勤務条件は、労使の代表からなる「全国地方合同員会（National Joint Council for Local Authorities' Fire Brigades）で審議、決定される。その結果は、勤務条件計画（Scheme of Condition of Service）に規定されている。

その主なものは次のとおりである。

- ①階級及び階級に応じた職務②休暇③病気休暇④常勤消防職員の給与⑤常備消防職員の給与⑥公務災害補償

消防職員の給与については、1977年の消防ストライキの際、英国全体の男子のマニュアル・ワーカーの上から75%の水準にリンクさせることで合意している。

労働基本権については、団結権、団体交渉権、争議権のいずれについても禁止する法律はなく、一般公務員同様に認められている。なお、ストライキについては、1977年11月～78年1月に大規模なストライキが行われたが、大規模なものはこの時だけである。争議行為が余り行われない理由は消防という職務に対する責任の自覚であるが、争議行為より仲裁による解決の方

が世論の理解を得やすいと考えられており、仲裁制度が多く活用されている実態にある。

なお、上記の大規模ストライキ中は、軍隊が消防活動に出動した。また、ストライキ中の火災による損害状況は正確な統計がなく不詳であるが、当局側は、火災予防について一般住民に対して強く呼びかけた。

消防職員関係の組合としては、消防隊員組合（Fire Brigade Union）、全国消防職員連合会（National Association of Fire Officers:NAFO）、消防長及び消防幹部職員連合会（Chief and Assistant Chief Fire Officers Association:CACOA）の3組合がある。その他に非常備消防職員の組合がある。

5. 公務災害

公務災害については、勤務条件計画（Scheme of Condition of Service）に規定されている。

消防職員が公務上、自己に重大な過失なく負傷し又は疾患を生じ、給与が受けられなくなった場合、公務災害補償を受けることができ、死亡、障害の程度、部位、階級等に応じて補償額が定められている。

2010年度における消防士の殉職者は2名であり、高層アパートの火災消火中に死亡した。最近の消防士の殉職者は2005年度0人、2006年度2人、2007年度5人、2008年度1人、2009年度3人である。

傷害、疾病、危険事故が起こった際は、規則（Reporting of Injuries,Diseases and Dangerous Occurrences Regulations）により、3日以上通常の業務ができなくなるなどの結果を生じた事案について保健安全庁に報告しなければならない。2011年度の報告件数は、全体で821件で前年（863件）に比べ5%減少した。（図表25参照）

2010年度における消防士の公務中（訓練中、作業中、勤務中）の傷害事案については3495件で前年（3,840件）に比べ9%の減少となった。これは、年度中に「すべり、つまずき、転倒」など事故防止の特別訓練や啓発キャンペーンが実施されたことが寄与していると考えられる。（図表26参照）

事故が発生する際の 作業中と訓練中の割合は全体の3分の2以上が訓練中であるが最近は何件数としては、いずれも減少傾向にある。

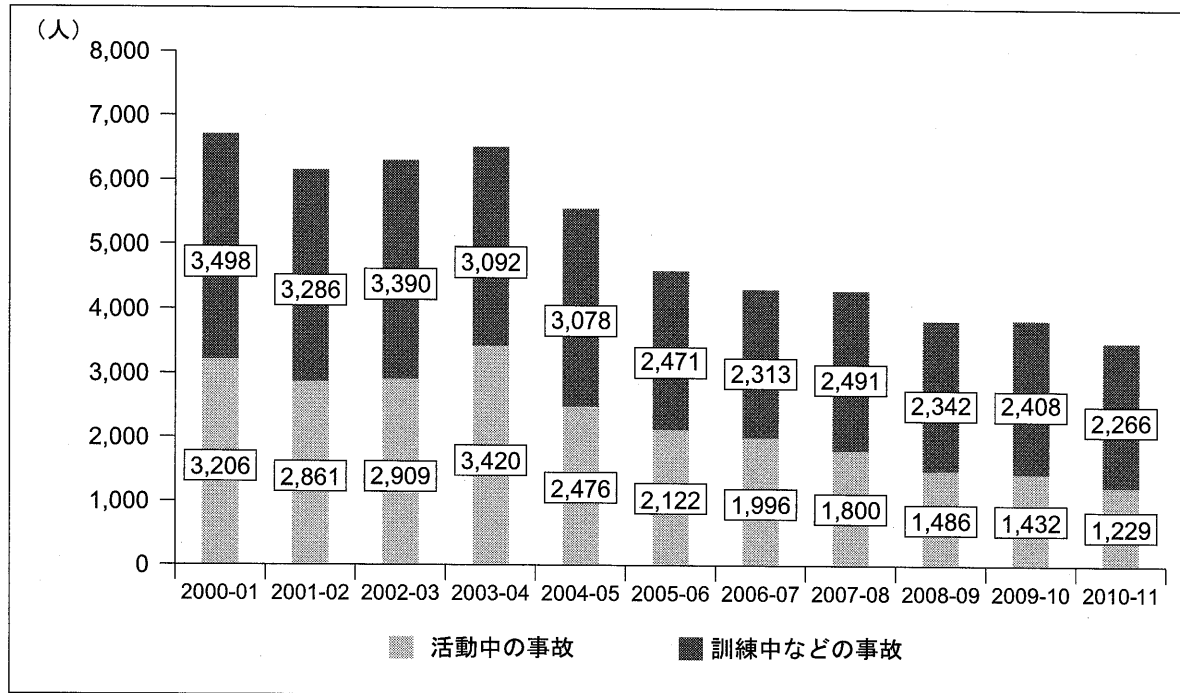
なお、消防職員の公務災害は火災以外にも道路事故、洪水・強風などの自然災害、エレベーターなどに閉じ込められた事故、化学・生物・放射性物質の放出事故などの救出作業中にも起こり、それに対する備えが必要とされている。

図表25 公務災害の状況（イングランド）

年	主な傷害	軽い傷害	死亡	合計
2005-06	71	955	0	4,593
2006-07	113	939	2	4,312
2007-08	106	910	5	4,291
2008-09	83	828	1	3,828
2009-10	78	785	3	3,840
2010-11	74	747	2	3,495

(DCLG, Operational Statistics Bulletin for England 2010-11)

図表26 公務災害の発生場所



(DCLG, Operational Statistics Bulletin for England 2010-11)

6. 非常備消防職員の報酬

非常備消防職員についても常備消防職員と同様に階級が定められており（但し、上位の階級はない。）、階級に応じた年報酬を受ける。また、出動や訓練に応じて、出動手当及び訓練手当が支給される。

非常備消防職員又は有志消防職員（義勇消防団員）が、公務上自己に重大な過失がなく負傷し又は疾患を生じ、報酬が受けられなくなった場合、消防機関は、常備の消防職員とみなして、一定の期間その損失額を支給する。補償額は、同一階級、同一職務の常備消防職員の給与等を考慮して算出される。

さらに、非常備消防職員が長期に継続して消防の職務に従事することを推奨するため、長期賞与金制度（Long Service Bounty Scheme）があり、階級と年限（10年以降5年刻みで35年まで）により金額が定められている。日本の退職報奨金制度に類似している。

なお、英国の消防団（Ⅲ第2章）を参照されたい。

7. ウェールズの消防の状況

ウェールズ議会政府（Welsh Assembly Government）が発表した2008年度（2008-09）の消防統計（改訂版）によれば主要指標は次のとおりである。

(1) 消防職員

2009年3月末現在、3つの消防当局に採用されている消防職員は、常勤消防職員2,332人（常備消防職員1,672人、指令室職員122人、行政消防職員122人）、非常備消防職員1,578人の合計3,910人である。前年は常勤消防職員2,327人、非常備消防職員1,561人であり殆ど変わっていない。

(2) 平等・多様性

2009年3月末現在、男性職員は全体の86%を占め、常備消防職員の97%、非常備消防職員の96%を占めている。

少数民族の背景を持つ職員は、全体の0.8%であり、前年と同率である。

2008年度に新たに採用された職員は女性は全体の志望者の15%であり、少数民族の背景を持つ職員は1.3%であった。

(3) 健康・安全

2008年度、常勤消防職員は長期（28日以上）の病気休暇が短期のものを上回った。

ここ数年は疾病が原因で退職した職員は1000人に対して2.3人である。

消防職員の公務災害については、傷病者は192人であり前年に比べ19%減である。

(4) 火災以外の活動

2008年度、自動車事故等の火災以外の出動が10,917件あり、前年比1%の増である。

消防車両は前年より15台増加し、355台となった。一方、予備車両は1台から56台に大幅に増加した。

8. スコットランドの消防の状況

地方分権の結果、スコットランド政府が消防行政の責任を負っている。2008年、スコットランド・アドバイザリー・ユニット（Scottish Fire and Rescue Advisory Unit）が設置され、その長（Head）は消防及び関連する政策について、大臣や官僚に必要な助言を行う。

またスコットランドの消防長等と連携して災害・危機などに際し対応にあたる。

このユニットは従前のスコットランド査察官の職務を引き継いだ。

スコットランドでは、常備消防職員、非常備消防職員、義勇消防職員の3種類の職員が地域の安全を守る。8 消防当局において合計8,310人の消防士及び指令室職員が職務に就いている。

2008年スコットランド消防法（Fire Scotland Act 2005）にすべての消防の義務が規定され火災のみならず事故・緊急時の対応にあたる。最近はコミュニティの安全にも重点が置かれている。

(1) 常備消防職員

常備消防職員（Wholetime personnel）は原則として、2日日勤・2日夜勤・4日非番週休の交代制勤務である。

(2) 非常備消防職員

非常備消防職員（Retained Personnel）は非常勤（Part time）の職員であり、ポケベルを持ち、要請により現場に駆けつける。毎週、地域の消防署で訓練（Drill Nights）を受ける。

地域の現場に近接して居住または勤務しているので迅速な対応が可能である。

(3) 義勇消防職員

義勇消防職員 (Volunteer Firefighters) は大変離れた地域を担当している。

(4) 消防装備

スコットランドでは388の消防署と義勇ユニット (Volunteer units) があり、都市部における複数のポンプ車を持つ消防署と非都市圏域の1台のポンプ車の消防署、かなり離れた地域における義勇ユニット (小さな倉庫などに消防装備が格納されている) がある。

装備車両や消防機器は地域によって異なるが、スコットランド消防隊は596の車両を有する。多機能の最新ポンプ車や重大な事故に対応しうる装備を備えている。

9. 北アイルランドの消防の状況

北アイルランドは北アイルランド消防・救助当局 (Northern Ireland Fire & Rescue Service) が北アイルランド地域全域 (人口171万人、面積5500平方マイル) を担当する唯一の消防機関である。消防長 (Chief Fire Officer) が責任者であり、事務総長 (Chief Executive) を兼任し、補佐役である2人の次長と3人の理事 (非制服役員) で構成されるグループ (Principal Officers and Directors-Group) により運営される。

活動指令地域は、東西南北の4地域に分かれる。

68の消防署があり本部はリスバーン (Lisburn) にある。訓練センターはベルファースト (Belfast) に設置されている。

2009年現在、職員、消防署の体制は以下のとおりである。

(1) 職員

常備消防職員 (Wholetime Firefighter) は917人で都市部の消防署に配置されている。

非常備消防職員 (Retained Firefighter) は994人で地方の町や村の消防署に配されている。

消防署から5分以内の地方の町や村に居住または勤務し緊急時には数分以内に消防署に駆けつけることができる。

義勇消防隊員 (Volunteer Firefighter) は12人で、かなり離れた地域を守っている。

地域指令室の職員は58人で緊急時コール (999) に対応する。

行政消防事務職員は208人で、その他53人の非常勤職員がいる。

(2) 消防署

北アイルランド全体では68の消防署が設置され、45消防署は非常備消防職員が、7消防署は常備消防職員が、7消防署は常備・非常備の共同で、7消防署は時間によって常備と非常備職員が分担し、1消防署は決められた時間を常備消防職員が、1消防署 (ラスニン島 : Rathnin Island) では義勇消防隊員がそれぞれ対応する体制で配置されている。

なお、緊急コール、消防職員の公務災害状況などの詳細は以下のホームページを参照されたい。

<http://www.nifrs.org/statistics.php?sec=12810>

第2章 英国の消防団

1. 非常備・義勇消防

英国の消防は、前述のとおり、中央政府の規制のもとで、自治体が所管しているが、常備消防(Wholetime Firefighter)、非常備消防(Retained Firefighter)のほか、義勇消防(Volunteer Firefighter)がある。

日本の消防団にあたるのは、常勤として消防の仕事をしている常備消防職員、指令室職員、行政事務職員を除いた非常備消防職員とスコットランドの一部の農村地区にある義勇消防団員が、対応するものとして記述する。ただし、日本の消防団は全市町村に設置され、独立した組織として活動しているのに対し、英国では都市部にはない点や原則として地方部の消防署に配属されて常備消防職員と一体となって職務を行っている点など違いがあることに留意されたい。

なお、本項における数字は2006年現在の英国義勇消防協会から日本消防協会に報告を受けた資料を基礎としており、特別の記述がないかぎり英国全体の合計である。

また、本稿Ⅲ第一章「消防職員」の項をあわせ参照願いたい。

(1) 非常備消防職員・義勇消防職員の実態

2006年現在、非常備消防職員は英国全体で約18,827人おり、義勇消防もスコットランドの一部農村地区に存在し1,266人が職務にあたっている。(この数字に対応する常備消防職員は約39,000とされる。)ほとんどの都市部が常備消防職員により組織されているのに対し、郊外部及び地方部は、非常備消防が担っている(管轄地域は英国の95%の面積に及ぶ)。スコットランドの一部の農村地域と北アイルランドのラスニン島は、義勇消防が担っている。

ロンドン市内では常備消防のみで対応し、対応がむずかしい緊急時においてはロンドン以外の消防から応援を要請することで対応するため、非常備、義勇消防を置いていない。

以前は、冷戦構造のなかの緊急時の対応のため、非常備消防があつたが冷戦構造崩壊に伴い解散した歴史がある。ロンドン市外では非常備消防は存在している。

火災や救助活動では相互に協力しあう。消火・救助活動の指揮は、常備消防隊が到着するまでは非常備・義勇消防隊が指揮をとり、常備消防が到着するとその指揮下に入る。

英国の消防署数は常備(679署)非常備(1100署)混合署(128)義勇(141)である。

(2) 非常備消防・義勇消防の所管

非常備消防・義勇消防職員はコミュニティ・地方省が指導する消防機関の構成員として、常備消防職員と同様に2004年制定の消防・救助法等の義務を果たす。

なお、非常備・義勇消防隊員について雇用に関し特別な法律はない。雇用者が、消防活動に従事した者を減給することを禁止する法律を作ると、それが原因で雇用されなくなる懸念があり法の整備されていない、と言われている。

(3) 非常備・義勇消防の役割

常備、非常備、義勇には区別はない。

非常備・義勇消防隊員は、消火・救助活動に従事し、ビルの立ち入り、道路の封鎖、緊急事態の際の規制、消火用水の確保など幅広い権限が与えられ常備消防と同じ活動をする。

一般に非常備・義勇消防隊の活動の例（モートン・イン・マーシュ消防署の非常備消防隊）を示せば次の通りである。

「消防署には12名の非常備消防隊員が所属している。普段は別の仕事をしているが、指令センターからの出動要請が隊員のポケベルに入り、隊員は自分の所属する消防署に向かう。最初に消防署に駆けつけた隊員が指令センターからの指導書を取り出し、消防署へ駆けつけた順番で6名が消防車に乗り込み出動する。

消防署にはリーダー、副リーダー2名の資格を持つものがいて、そのリーダーが隊の指揮を執ることになる。リーダーが不在の場合は、出勤した隊員の中から経験や年数の多いものが指揮を執る。一週間に1回2時間程度の訓練を実施している。」

英国では、自然災害は比較的少ないがテロなどの有事事態が多く大都市のみでテロが発生するとは限らないので、英国全体のテロ対策の面からも非常備・義勇消防の役割が大変重要になってきている。

2. 非常備・義勇消防職員

(1) 職員の地位

消防を主たる職業とするのではなく、他の職業に従事する傍ら、消防活動に恒常的に従事する。通常、住民の一時的、自発的な活動や企業内の自衛消防組織の従事者は含めない。

現在の非常備・義勇消防隊員の職業は、英国経済社会の全分野にわたるが3分の1は自営業である。

(2) 隊員になるために資格、身分、定年制

常備、非常備及び義勇における国の資格基準を満たさなければならない。

18歳以上で消防隊員として必要な体力があり、出動指令を受けてから4－5分以内に職場及び自宅から消防署に到着可能な者であることが必要である。

定年は強制ではないが、一般的に60歳までとなる。非常備・義勇消防隊員は体力に支障がなければ65歳まで活動することができる。

普通、他に職業を持ち、週2－3回ほど出勤し1回数時間の勤務に就く。

非常備・義勇消防隊員は常備消防隊員と同様に2004年消防法などの法律により一定の権限と身分が保障されているが、民間人と同様の雇用契約である。

常備・義勇消防とも消防長が最上位の階級であるが、その規模によっていろいろな職制（階級）が設置されている。

(3) 隊員の増減

非常備消防（パートタイム消防）の人数は数年間不足のままでおり、現在20%程度が不足していると推測されている。毎年10%程度流動がある。

(4) 被雇用者が隊員となることへの奨励措置等

現段階では税制上の優遇措置はないが、失業者である非常備隊員は減税対象となる。

(5) 報酬、退職報償金、災害補償、年金

(報酬)

非常備消防隊員は時給と基本給が支払われる。

年収は訓練の時間を含め平均約8000ポンド程度、最低2000ポンド程度である（常備消防士の年収は一般的に26,500ポンドから） 出勤手当として1回の出勤に対し15ポンドと1時間10ポンドを支給される。

(退職報償金)

退職時の報奨金は無い。

(災害補償)

消防活動に従事してけがや死亡した場合は、常備消防隊員と同様補償が受けられる。

消火・救助活動中における公務死亡の場合は、本業の給料分の50%が家族に対して遺族年金として支払われる。また、遺族の子ども一人につき10%が加算される。障害を受けた場合は、本業の給料の100%が補償される（2006年現在）。この公務上の災害補償制度は義勇消防連盟が政府と交渉した結果認められた。非常備・義勇消防隊員における年金計画の加入者は別に補償が受けられる。

(年金制度)

2006年4月から、非常備・義勇消防隊員の年金計画が導入された。

収入の8.5%を払って年金に加入するのが基本であり、勤続年数によって変動するが「給料の60分の1×勤務年数」の年金が支払われる。また、年金額の4分の1は1ポンド：12ポンドの換算率で一時金（免税）が支払われる。加入者は殉職の場合は、遺族に加入者年収の3倍の一時金（免税）が支払われる。

(6) 教育訓練プログラム

英国健康安全法に基づく訓練体制に従って非常備消防隊員に訓練を実施する。

総合人事開発システム（IPDS : Integrated Personal Development System）は2001年に制定されたが、実施における問題が多く、2008年ではいまだ普及が期待される段階である。

(7) 非常備・義勇消防の運営財源、国による助成

歳入援助交付金を通じて国が支援を行う。

経費は原則として地方が3分の1、国が3分の2を負担している。

年間総経費 15億ポンドの中に非常備 7 千万ポンド である。

(8) 全国組織

主要なものとして、次の 3 組織が活動している。

非常備消防組合 (Retained Firefighters Union)

消防本部連合会 (Firebrigades Union) (常備消防が多数、一部は非常備消防)

消防幹部協会 (Fire Officers Association)

3. 青少年消防組織

青少年消防隊は人気があり、地域の青少年が消防に関心を示し将来の消防の担い手として期待される。

4. 消防隊員の直面する課題

- (1) 平等と多様化を求め、消防職隊員の性別・民族の割合を正確に反映すべきである。
- (2) 新人隊員の募集
- (3) 隊員数の維持
- (4) 新しい勤務時間体制、健康、安全および運転についての規則における影響を最小限にする。

第3章 消防財政

1. 消防財政の位置づけ

2004年消防救助法に基づく政府の「消防救助国家構想2008－11」において消防財政について以下のとおり一項を設け指針を示している。

消防財政

政府は2007年自治体に対する包括的歳出見直しを行った結果、2008年からの3か年の自治体全体の歳出規模を決定した。これにより消防当局に対して必要な安定的財源を供給することができた。

公共サービス全体の厳しい見直しの中であるが地方税の過度な負担を避けながら消防の近代化を図らなければならない。

2. 消防行政の財源

消防行政に必要な費用を賄う財源は、基本的には地方税と政府からの補助金である。

(1) 地方税

所属する自治体は唯一の税であるカウンスル・タックス (Council Tax) を徴収するが、消防行政に必要な経費は Precept と呼ばれるカウンスルタックスのなかの上乗せ分として徴収される。消防のほか警察やパリッシュの経費もそれぞれ計算され Precept により徴収される。

自治体の予算編成においては、毎年、必要経費のうち政府からの補助金などの特定財源を除いた分はカウンスルタックスとして徴収されるが、受益と負担が明確であることに特徴がある。即ち、我が国のように標準税率があるわけではなく、必要経費を徴収しうる税率を予算編成を通じて決定する仕組みである。

消防分としての上乗せ分がいくらか（税率にして〇〇％）は、明確となっている。

したがって、毎年の予算編成を審議する自治体の議会では審議の対象として個々の消防経費の必要性が議論され、認められれば その経費を含めた税率が決定されるのである。

通常、議会は 委員会での審議がほとんどであるが、毎年2月ごろに開催される予算議会は全議員出席の本会議において審議・決定される。

消防機関は、通常は個々の自治体よりも所轄の範囲が広いので、Precept は個々の自治体ごとに集められ消防機関に払い込まれる。消防機関は、納税者に対し予算（歳入と歳出）を説明したパンフレットを配布し、ホームページで公開するなどして住民の理解を得る努力をしている。

(2) 国からの支援

Revenue Support Grant と呼ばれる歳入援助交付金が殆どであり、特定補助金は極めて少ない。個々の消防救助隊 (Fire and Rescue Service) は、その規模とサービス内容により毎年度政府に対してこの補助金確保を要求することになる。

英国の地方財政を決定する重要要素として、中央政府から自治体に配分される歳入援助交

付金 (Revenue Support Grant : RSG) がある。「1988年地方財政法 (Local Government Finance Act1988)」に基づき、1990年から導入された交付金であり、日本の地方交付税交付金に類似し、自治体間の財政力格差を解消するため、当該交付金の適切な配分を通じて、均てん化を図ることを目的とした地方財政調整制度である。

歳入援助交付金は基準需要額と基準収入額との差額を交付するという基本的枠組みは日本と同じである。

2006年度以降配分方式が以下の算式に変更となった。

$$\text{地方交付金} = \text{需要基準額} - \text{財源基準額} + \text{中央配分額} \pm \text{フロア保証} - \text{非居住者資産レイト}$$

需要基準額 (Relative Needs Amount)とは、防災と消防を含む7つの分野の需要を積算した数字で「最低限必要とされる経費」にどれだけ追加経費が必要とされるかを算定する。

財源基準額とは、「最低限期待されるカウンスル・タックスの徴収額」に対してどれだけ追加的に徴収が見込まれるかを算定する。

中央配分額とは「最低限必要とされる経費」と「最低限期待されるカウンスル・タックスの徴収額」との差額であり、自治体に対するミニマム保証という意味合いを持つ。

フロア保証とは激変緩和のための調整である。

非居住者資産レイトはビジネスレイトとも呼ばれ企業等の資産に対して国税として自治体より徴収され、人口に応じて自治体に配分される。

消防経費を算定する需要基準額は従前の標準支出評価額 (Standard Spending Assesment:SSA) と同様な7つの分野の一つとして算定されており、消防機関のニーズを的確に反映されよう改正がなされる。例えば1995年度には算定方法に「海岸線の延長」の要素を組み込み、海岸線の多い地域では周辺の消防機関から応援協力 (Cross Border Assistance) が得にくいため独自に対応しなければならないため、その経費を考慮することとなった。また、1996年度からは、監査委員会の指摘に基づき、消防職員の年金と火災予防業務関係の項目が追加された。したがって、消防経費は人口、地域の特徴 (人口密度、海岸線の延長、火災危険度Aの地域面積)、火災通報等の件数 (火災、誤報、交通事故等)、火災予防業務執行、火災予防教育対象、消防職員年金などが考慮される。

(3) 手数料等

通常の基本的消防活動は上記、地方税や政府からの補助金で賄われ、住民に対しては無償で提供される。緊急に行われるサービスと同様であるが、一部のものについては手数料等を徴収することがありうる。それは付加的なサービスのうち生命や身体に差し迫った危険がない特別サービスである。例えば、洪水被害を受けた商業施設に対する清掃や給水・排水のための消防器具の貸し出しなどである。

3. 消防経費

(1) 英国主要都市における状況

消防費としては常勤職員の給与・賃金、運営費、年金、非常勤職員への給与・賃金があるが、その内容の主なものであるが、常勤職員の給与・賃金をはじめとする人件費関係が支出の大半を占める。

英国の個別の消防機関の消防費の状況は図表27のとおり。

図表27 英国主要都市の消防局予算（2008年、ロンドンの数字は2007年）

	面積 平方キロ	人口	職員数	消防局予算
ロンドン	1,579	7,512,400	7,167	391,500.000ポンド
ウェストミッドランド	913	2,603,900	2,574	115,410,000ポンド
エイボン	1,350	1,055,784	831	—
北アイルランド	12,950	1,700,000	1,120	80,000,000ポンド
マージーサイド	64,478	1,347,800	1,456	72,100,000ポンド
ランカシャー	1,121	1,439,200	1,680	63,500,000ポンド
東京消防庁	1,751	12,210,412	17,969	255,028,000,000円

（東京消防庁資料「海外主要消防局の統計」より作成）

(2) 地方財政における状況

2008年度のイングランドにおける純経常支出において、消防経費（消防・救急）は23億6400万ポンドで前年22億3300万ポンドの比べ約6%の伸び率を示している。経常経費全体の伸び率が3.6%であり、消防の目指す安全に対する政策は地域にコミュニティの安定に寄与するものとして重要視されている。経常経費全体に対する割合は2.1%であり、教育（37%）、社会福祉（17%）、住宅（14%）警察（11%）に比べれば小さい。（図表10 本稿 P30参照）

一方、消防施設の整備などの資本支出については、2008年度イングランド全体で1億9300万ポンドで前年1億6900万ポンドに比べ約14.2%の伸び率を示している。資本支出全体の伸びが0.5%の減少であるので資本整備の面からも消防の重要性が示されている。資本支出全体に対する割合は1%である。（図表12 本稿 P31参照）

IV 消防及び関連する業務の実際

第1章 火災

1. 最近の火災の実態

英国の最近の火災の実態の概要を最新の「2007年英国火災統計 (Fire Statistics, United Kingdom, 2007)」をもとに概要を示せば次のとおりである。

(1) 概観

2007年度、消防当局は804,100回火災出動した。これは、前年2006年度に比べ8%減少している。

火災出動のうち、384,600回は実際の火災であり、2006年に比べ10%減少している。

そのうち76% (291,600件) は戸外の火災 (outdoor fires) で具体的には、車両火災、廃物火災、草原火災である。14% (52,700件) は住宅火災である。

放火でない偶発的な主要火災 (accidental primary fires) は前年比6%減の82,000件である。これは最近13年間で最も低い数字である。一方、放火 (deriberate fires) は前年比14%減の62,500件である。(図表28,31参照)

火災出動のうち419,500件は誤報によるもので、相変わらず多いが、それでも前年比17%減であり、最も誤報が多かった1995年の507,000件に比べると17%減と改善の傾向は見られる。誤報の第一の原因は器具の不備によるものであり、全体の3分の2を占めている。(注¹⁴)

(図表32参照)

(2) 火災による死者

2007年度、443人が火災により死亡した。これは前年比10%減であり、1979年度の最大死者数の1096人に比べると大きく減少している。1980年代、1990年代を通じて減少傾向にあり2007年度は1950年度以来の最小の数字となった。

火災による死者の多数は住宅火災であり、年齢別には80歳以上の老人が多く、また性別では男性が、地域別ではスコットランドの割合が最高である。

地域別の詳細を1万人に対する死者数でみると、スコットランドはここ数年英国平均7.3人を上回る高い数字を示し、11.5人である。イングランドでは6.6人と前年(7.8人)より減少した。ウェールズは8.7人と前年(7.4人)より上がった。北アイルランドは10.8人と前年(10.9人)より減少した。(図表29,30参照)

¹⁴ 英国では防犯の観点から防犯装置が各家庭につけられているが、こちらも誤作動が多く警察が苦勞している実態にある。日本では防犯装置が作動した場合、民間の警備会社が自前の緊急車両で現場に急行し、事件発生を確認をした上で警察に通報するが、英国では防犯装置の作動は確認されないまま機械的にすべて警察に通報され、警察が直接現場に駆けつける。

防犯の所管官庁はACPO (Association of Chief Police Officers) である。

(3) 火災による負傷者

2007年度、火災による負傷者は前年比4%減の13,200人である。これは8年間連続の減少を示し、最近13年間で最も少ない。

負傷者の割合が最も高いのは地域別ではイングランド北西部である。
 さらに詳細を1万人に対する負傷者数でみると、英国全体では217人で前年227人より減少している。ここ12年間で最も低い数字となっている。

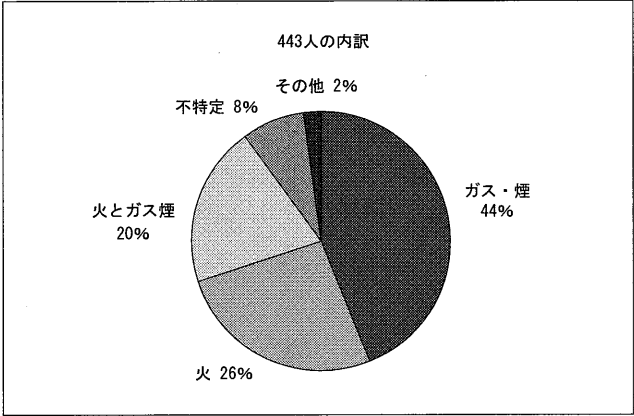
地域別ではイングランドは205人で前年（218人）より減少している。
 ウェールズは217人であり前年（224人）より減少している。
 スコットランドは335人であり前年（320人）より増加している。
 北イルランドは218人であり前年（238人）より減少している。
 消防士の負傷者は268人と前年の350人に比べ大幅に減少した。うち実際に治療したものは44%、予防的な検査が28%である。

図表28 火災概観（英国全体） (単位：千件)

年	火災＋誤報	火災件数	火災					誤報
			建物火災			戸外	煙突	
			計	住宅	その他			
1997	959	469	117	72	44	330	22	490
1998	866	410	113	71	42	278	19	457
1999	937	469	116	72	44	337	16	468
2000	937	477	113	71	42	348	15	461
2001	1,028	547	113	69	44	418	16	481
2002	997	519	10	665	41	401	12	477
2003	1,093	621	10	664	42	504	12	472
2004	893	443	97	60	38	336	10	449
2005	869	430	93	58	35	328	10	439
2006	877	438	89	56	33	338	11	439
2007	804	385	84	53	31	292	9	419

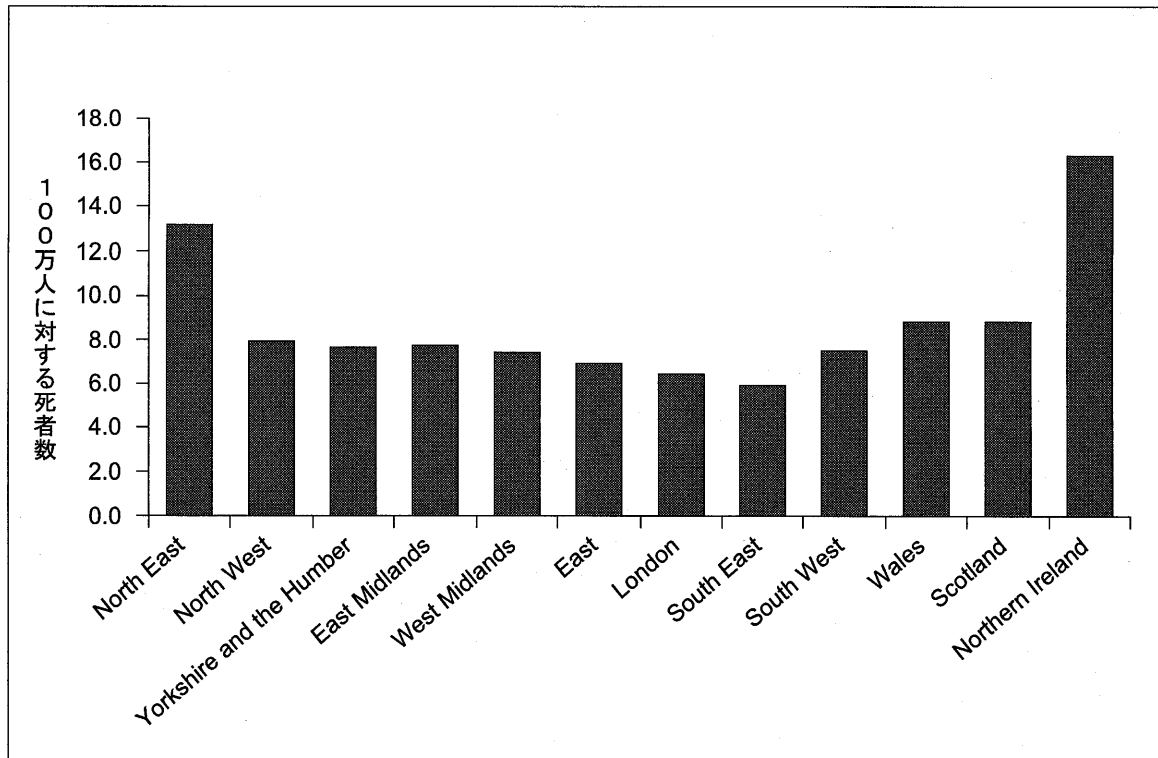
(DCLG, Fire Statistics United Kingdom 2007)

図表29 火災による死者（英国）



(DCLG, Fire Statistics United Kingdom 2007)

図表30 火災による死者（地域別）



(DCLG, Fire Statistics United Kingdom 2007)

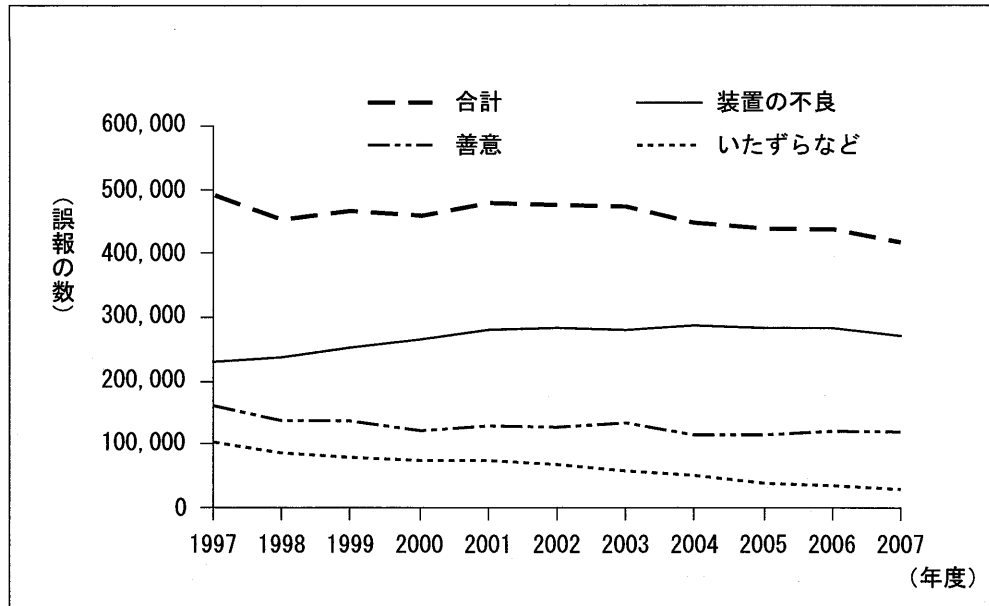
図表31 火災の発生場所（1997-2007）

（単位：千件）

年	合計	場所			
		住宅	その他の 建造物	道路車両	その他の戸外
放火など					
1997	82.6	13.8	18.9	42.2	7.6
1998	86.2	13.4	17.1	48.8	7.0
1999	103.0	13.9	17.9	63.0	8.2
2000	111.2	14.2	18.0	70.8	8.1
2001	123.3	14.8	19.8	79.2	9.5
2002	121.8	14.2	18.2	80.2	9.2
2003	115.1	13.8	18.7	72.9	9.7
2004	91.2	11.9	16.1	55.0	8.2
2005	79.7	10.4	14.0	47.8	7.4
2006	72.6	10.1	12.8	42.1	7.5
2007	62.5	9.4	12.0	34.8	6.4
偶発的火災					
1997	118.0	58.7	25.5	29.3	4.5
1998	113.7	57.7	24.7	27.2	4.0
1999	115.4	58.4	25.7	27.1	4.2
2000	108.5	56.7	23.8	24.1	3.9
2001	105.1	54.3	23.8	23.0	4.0
2002	98.6	50.8	22.7	21.0	4.1
2003	97.7	50.0	23.1	19.9	4.8
2004	90.5	47.8	21.5	17.8	3.5
2005	89.7	47.3	21.2	17.4	3.7
2006	87.3	45.7	20.1	17.2	4.3
2007	82.0	43.4	19.0	16.0	3.6

(DCLG, Fire Statistics United Kingdom 2007)

図表32 火災警報装置による誤報（英国全体）



(DCLG, Fire Statistics United Kingdom 2007)

(4) 住宅火災

2007年度、住宅火災件数は52,700件で前年比5%減となっている。そのうちの43,300件（82%）が偶発的（accidental）なものであり、その原因は機器の誤った使用方法（15,100件）であった。発火源は料理器具が主なものであり、偶発的住宅火災の55%を占めている。

住宅火災による死者は331人で、そのうち267人（81%）が偶発的火災によるものである。

この主な原因は、たばこの投げ捨てなど火や可燃物の不注意な取り扱いであり43%にのぼる。居間と台所が死亡者が出た火災の発生場所として最も多い。

住宅火災による負傷者は10,900人で前年比3%減である。その最大の原因は機器の誤使用であり2500人が負傷している。

(5) 火災警報器

火災警報器の所有者は1988年の8%から1994年の70%に急速に増加した。しかし、最近はその伸びも鈍化し概ね80%に止まっている。

(6) 住宅以外の建物火災

2007年度、住宅以外の建物火災は31,000件で前年比6%減である。このうち、偶発的火災は61%であり、住宅火災の偶発的火災が81%であるのに対して放火等の割合が高い。

住宅以外の建物火災による死者は36人で、1000件に対して1人の割合である。負傷者は1300人で1000件に対して41人である。

(7) 道路車両火災

2007年度、道路車両火災は50,800件で前年比14%の減である。これは1995年以降の13年間で

は最も低い数字である。

道路車両火災による死者は48人で、負傷者は469人である。

2. 火災と消防関係法令の歴史

英国の現在の火災予防関係法令は、1950年代から連続して起こった様々な火災を契機に逐次整備されてきたものが多い。即ち、重大な火災が発生し、それを契機に法令が整備されてきた歴史がある。法令制定の契機になった火災について記述すると

1956年2月23日に発生したヨークシャーのケイグリーの羊毛工場の火災では、8人の死者がでた。1960年6月22日のリバプールのヘンダーソンズ・デパート火災では、死者11人を生じた。それぞれの火災がきっかけとなり、1961年工場法、1963年事務所及び鉄道施設に関する法律が制定された。また、1961年5月1日ボルトンの「最上階クラブ」での火災では19人の死者を出し、営業許可法（Licensing Act）に火災予防関係の規定が盛り込まれた。11人が焼死した1969年12月26日エセックスのローズ・アンド・クラウンホテル火災では1971年火災予防法の制定につながった。火災予防法制定後も、1973年8月2日に、マン島のサマーランド・レジャーセンターで死者49人を出す火災が発生したが、マン島は英国本土とは異なる独自の条例を有していたことが批判され、本土の火災予防法と同様な規定とすることが求められた。マンチェスターでは1979年5月8日にウルワースデパートの火災により死者10人が発生したが、火災予防法に問題があるとは考えられなかった。1985年5月11日ブラッドフォード市のサッカー競技場の火災は、死者56人を出し、1987年スポーツを行う場所における火災安全及び安全に関する法律が制定され、スポーツグラウンドにおける安全に関する基準が強化された。1987年11月18日、ロンドンの地下鉄キングスクロス駅の火災は、死者31人を生じた。これを契機に1989年地下鉄駅舎に関する火災予防規則が制定された。

2004年以前の消防関係法令として代表的なものは、次の法令である。

①1971年火災予防法：Fire Precautions Act 1971

②1987年スポーツ競技場の火災安全及び安全法：Fire Safety and Safety of Places of Sport Act

③1974年作業時における健康及び安全に関する法律：Health and Safety at Work etc. Act 1974

④石油類に関する法律：Petroleum Acts

⑤1936－1961年公衆衛生法：Public Health Acts 1936-1961

⑥1984年建築基準法：Building Act 1984

⑦1947年消防法：Fire Service Act 1947

⑧1774年代と市における火災予防法：Fire Prevention (Metropolis) Act 1774

⑨1961年工場法：Factories Act 1961

⑩1963年事務所及び鉄道施設に関する法律：Offices, Shops and Railway Premises Act 1963

⑪1972年可燃性液体及び液化石油ガスに関する規則：Highly Flammable Liquids and Liquefied Petroleum Gases

⑫1989年地下鉄駅舎に関する火災予防規則：Fire Precaution (Sub-surface Railway Stations) Regulation 1989

(参考) 最近の大火災・事件

- ・カムデン市場火災 2008年2月9日 死者0
ポンプ車20台、消防士100人、450人(100世帯の住民を含む)の住民が避難
- ・カティール・サーク火災 2007年5月21日 死者0
ポンプ車6台
- ・オクスフォード・ストリート火災 2007年4月27日—28日、罰金
ロンドンの最もにぎやかな商店街オクスフォード・ストリートのアパートから出火
消防士100人以上、衣服チェーンの New Look に火災安全協定違反で40万ポンドの罰金
- ・ブンスフィールド火災 2005年12月11日
英国の平時における最近最大の火災。石油貯蔵施設(Hertfordshire Oil Storage Terminal)で発生。Hertfordshire の消防当局に対しロンドン消防隊が応援に駆け付け化学消防車などで消火にあたった。
- ・ロンドン同時爆破事件 2005年7月7日
ポンプ車34台 9消防ユニットで対応 (詳細は IV第4章参照)
- ・ベスナル商店街火災 2004年7月20日 消防士死亡
ポンプ車8台 1993年以来初めてロンドン消防隊員が殉職した。
- ・バッキンガム宮殿火災 2002年6月2日
ポンプ車20台 消防士100人 4人救出
- ・パディントン駅列車衝突 1999年10月5日 死者31名
2台の列車がパディントン駅近郊で衝突
- ・キャノン・ストリート駅 列車事故 1991年1月8日 死者2名 負傷者500名以上
キャノン・ストリート駅での列車事故
- ・キングスクロス駅大火災 1987年11月18日 死者31名
キングスクロス地下鉄駅の木製エレベーターから発火
死者の中には女性を救った駅員も含まれている。

3. 火災安全規制の改革と防火安全証明書制度の廃止

英国においては、火災予防に関する統一的法令があるわけではなく、逐次、必要に迫られそれぞれの法令が整備されてきた。しかし、このような個々の法令の規定では十分な火災安全が図られないとして、安全規制を根本的に改革することが提唱された。

(1) 廃止された防火安全証明書制度

英国では、デパート、ホテル等の多くの人々が利用する建築物等の火災に対する安全性を確保するために、防火安全証明書(Fire Certificate 以下「証明書」という。)制度があった。

これは、1971年火災予防法に基づいて、建築物又はその一部を一定の用途に供する場合、防

火安全上必要なハード面及びソフト面の安全対策を講じさせようとするものである。

英国における建築物の火災安全に関する規制は、大きく二つに分けられる。一つは、建築物の設計及び建設に関する規制で、個人の住宅を含む新たに建築される建築物全てに適用される。

もう一つは、既存の建築物に関する安全管理を定期的な検査、訓練等の予防措置により実施するものである。証明書の制度は後者に相当する。

この証明書は原則として次に掲げる建築物又はその一部に要求された。

- ・ ホテル、寄宿舎等 ・ 病院、介護施設 ・ 劇場、映画館等
- ・ 学校、大学等 ・ 図書館、博物館等 ・ 店舗、工場、事務所及び鉄道施設

実際は、このうち命令 (Statutory Instrument) (注¹⁵) により、主務大臣が指定したものが対象になった。命令により証明書が必要とされた対象物は、ホテル、寄宿舎、工場、事務所、店舗及び鉄道施設である。これら以外は証明書は要求されていないが、それぞれの施設を管轄する機関によって防火安全に関する基準が定められ、これに従う必要があった。消防当局は、これらの施設の防火安全性の確保のための指導、助言などを管轄機関に代わって行っていた。

その際、基本となったのは1971年火災予防法である。(この法律は、その後、1974年作業所等における健康及び安全に関する法律、1987年「スポーツを行う場所における火災安全及び安全に関する法律」によって大きな改正がされている。)

1995年3月31日当時、1971年火災予防法に基づき27,587件のホテル及び寄宿舎、104,021件の店舗、工場、予備事務所及び鉄道施設に証明書が交付されていた。1971年火災予防施行以前に、1961年工場法又は1963年「事務所及び鉄道施設に関する法律」に基づいて証明書が交付されている工場、事務所、店舗及び鉄道施設については、用途変更がない限り従来の証明書が有効と見做された。

証明書の内容は、①用途②火災時における避難方法③誘導標識・誘導灯、非常用照明、防火戸④消火設備の数・場所⑤警報設備の種類、数、場所⑥工場の場合は爆発性物質、可燃性物質の情報であった。さらに、各消防機関においては、①避難、消防設備についての適切な管理②従業員の適切な訓練、訓練の記録③収用人員の規定④火災安全上の必要事項、などについて要求することが一般的であった。

なお、この証明書を必要としない場合であっても、必要な防火安全上の措置を講じなければならないことが、1971年火災予防法 (Section 9 A) に定められていた。

証明書を得るためには、対象物の所有者・占有者は消防当局に対し申請を行う。消防当局は当該対象物の査察を行った上で、防火安全対策が適切であると認められる場合には証明書を交付する。防火安全対策が不十分な場合には、消防当局は手順を示し期限内に改善措置が取られた場合に証明書を交付する。

消防当局は定期的な予防査察を行うことは義務付けられていないが、火災安全上の改善通告を行うことができた。さらに、防火安全性が確保されていないと判断される建築物に対して使用停止命令を発することがで、証明書に規定されていることに従わない場合には、罰則も用意

¹⁵ 法規の効力を持つ英国の行政立法。行政機関の制定する命令・規則

されてはいた。

(2) 改革の必要性

従前の法規制は慣例的な規制 (Prescriptive basis) が基本となっていた。その結果、建物の一定の安全機器を備えるという最小限度の規制であった。従前の規制では商業用施設を主として対象とし、様々なタイプの建物のそれぞれのリスクに対応することができなかった。規制の方法も一様で大量に危険物を扱う大工場も小さな小売店と同様な規制内容であった。また、規制も時限的であり、消防当局が建物を検査し、もし特段、問題がなければ「防火安全証明書」を発行して、次の検査までそれを有効としていた (通常1年間)。このシステムは1969年のローズ・クラウンホテルの火災 (死者11人) を契機に1971年火災予防法 (Precautions Act 1971) が制定され、最初にホテルと宿泊施設が証明書を必要とする施設に指定されたのが始まりである。しかし、その証明書を保持する限り、もし火災が発生し犠牲者が出て、火災規制制度そのものは合法的とされ改善に結びつかない。また、基本となる法律はこの1971年火災予防法と1997年火災予防規則 (労働施設)

(Fire Precautions (Workplace) Regulations 1997) に過ぎず、実際には個別の70以上の法令が個別に規制をしており、統一性を欠き「抜け穴」があり、また規制される建物の範囲の解釈が不明確など矛盾や問題点があった。

4. 2005年火災安全規制 (Regulatory Reform (Fire Safety) Order 2005)

英国では全体としては規制緩和の流れの中ではあったが、火災予防に関しては、むしろ規制の対象を広げ、また、関係者自らの責任で安全対策を行わせる方向で検討が進んだ。関係者にリスクアセスメントの実施を義務付け、それに基づいた安全対策を講じさせるとともに定期的な訓練を行わせるなどソフト面の充実強化を図ることも重要視された。

2000年、副首相府のプレスコット副首相は約80の火災安全法令の見直しを表明した。

そして矛盾点を削除し、最新の内容にした上で法令全体を一つの法令の傘下に整理することとした。これが2005年火災安全規制 (Regulatory Reform (Fire Safety) Order 2005) であり、2006年10月1日、法律となった。

(1) 新制度の内容

第1は従前の慣例的規約 (Prescriptive codes) に代わり「リスク評価 (Risk Assessment)」の概念を導入したことである。従前の1971年火災予防法は規約 (code) と指導 (guides) が執行の基本であった。1997年火災予防規則 (労働施設) も多少の改正はなされたものの防火安全証明書を廃止せず慣例的規約による執行は変わっていなかった。

新制度は「火災リスク評価 (Fire Risk Assessment)」を全てに導入し、その基本とした。

それぞれの建物の規模や扱う危険物に応じた、すべてのリスクを認識し、評価し、必要となる対策を決定し実行する。そしてその結果を記録する。これには限度がなくそれぞれに応じた安全対策が最大限になされなければならない。それぞれの施設に応じた安全対策を義務としたのである。

火災リスク評価の方法による安全規制に移行することにより、従前、消防当局が発行してきた「防火安全証明書」制度は廃止され、すでに発行された証明書は無効とされた。

第2は、火災リスク評価の「責任者 (responsible person)」を明確にしたことである。

責任者は雇用主、建物の管理者、所有者であるが、それぞれの状況に応じて決定される。決定された責任者は、その建物で働く従業員や近隣の住民に対する安全を図る法的義務を負う。具体的には①火災リスク評価の実施②火災を発見し警報する装置の設置③避難路の確保④避難路の緊急時照明の設置⑤必要な場所に消火器などの設置⑥従業員への火災安全教育⑦特定施設における緊急時計画や火災安全手続きの公表などである。

そして新制度は責任者に対して①建物内の職場や供用の場所における火災リスク評価の方法②評価の際の重要事項③5人以上の雇用者がいる場合の保健安全庁への報告義務④必要な火災予防事項の提供と管理⑤従業員に対する情報提供や研修 などについて具体的に提示している。

このようにして、各建物に責任者が決定され、その責任者が上記の法的義務を果たすこととなるが、十分な知識と経験を持ち合わせる事が重要であるので、コミュニティ・地方省、消防当局をはじめ様々な機関が必要な情報の提供や助言や研修を行っている。コンサルタントなど第三者 (a Third Party) も必要な情報等を提供しているが、それら助言やリスク評価が十分な資格者がいて信頼できる業務を提供できるかなどが審査される。(特に火災事故が起きた時など)

第3は適用範囲であるが、地域的にはイングランドとウェールズに適用される。

また、適用対象は すべての建物である。ただし、私的な住居は供用の場所や避難路を除き対象とはならない。建設場所については保健安全庁が法令の執行を行う。

(2) 消防当局

「火災リスク評価」と「一般的火災予防」の執行は 地域の消防当局の責任である。

消防当局はいかなる建物にも検査・査察を行い追加的な火災予防策を指示する。新制度にもとづき公式に「執行勧告 (Enforcement Notice)」、「改善勧告 (Improvement Notice)」危険が切迫しているなど必要な場合は「使用禁止勧告 (Prohibition Notice)」を発する。

消防当局は非公式に「改善計画 (Action Plan)」を求めたり、「火災安全上の欠陥を告知する手紙 (notice of fire safety deficiencies letter)」を発することもできる。消防当局のこのような非公式の通告に、あらかじめ定めた期限内に従わない場合は、通常、公式に命令を発する。公式な「執行勧告」、「改善勧告」や「使用禁止勧告」が実行されない場合は消防当局によって司法手続きがとられる (最高2年の懲役)。(自治体も2004年住宅法 (Housing Act 2004) に基づき、一戸建て住宅や集合住宅の双方の火災安全について、執行する権限を持っている。) 実際に多くの消防当局が裁判所に訴え、責任者は重い罰金 (注¹⁶) を命ぜられたり、収監されている。また、実際に火災があった場合は消防当局の監察検査官により検分実証がなされる。

¹⁶ 2010年のオクスフォード・ストリートの火災に際しては40万ポンドの罰金と訴訟関係費用15万ポンドが課せられてた。(2010年6月16日イングランド高等裁判所判決)

なお、英国における全ての消防当局は執行勧告、改善勧告、使用禁止勧告を発する際には法的に責任者の氏名、建物の住所を公表しなければならない。通常、消防当局のウェブサイトに掲載される。(例 ロンドン消防局のウェブサイト参照 :www.london-fire.gov.uk/Notices.asp)

(3) スコットランド、北アイルランド

スコットランドと北アイルランドも同様な法令が制定された。

「スコットランド消防法 (Fire (Scotland) Act2005)」はイングランドの2005年火災安全規制と2004年消防・救助法の双方の領域を対象としている。

北アイルランドでは「2005年北アイルランド消防・救助規制 (Fire and Rescue Service (Northern Ireland) Order 2006 SI No1254 (N19)」である。

5. 火災危険度評価

イングランド及びウェールズにおいては、火災危険度評価 (Risk Categorization) 制度がある。従前、中央消防諮問委員会で決定された地域の火災危険度の判定手法により、その火災危険度に応じた消防隊の出動に要する時間や消防車両の数を定めている。各消防機関は、この規定に従って、地域区分を行い、適切な消防隊員の数、消防車両数等の消防力 (Fire Cover) の整備を行わなければならない。

火災危険度は図表33のように分類されている。

火災危険度は、建築物の大きさ、用途、密集度によって決定されてきており、火災危険度に重要な影響を与える建築物の質、中間・夜間人口、社会経済的要素が十分考慮されるべきであり、都市部から田園地域までの幅広い範囲をカバーしている地域では、実際に必要な消防力の決定が困難となっている、との指摘がなされている。

最近の傾向としては、高い危険度の地域が減少する傾向にある一方で、D の地域が増加する傾向にある。

図表33 火災危険度の定義

火災危険度	特徴
A	一般には大都市に見られる。例：主要な商店街、ビジネス街、劇場等の集中する地域、その他の娯楽施設、危険度の高い産業施設を含んでいる地域
B	一般にはAの地域に含まれない都市に見られる。例：小規模商店街・ビジネス街、リゾート地域にホテル・レジャー施設の集中地域、古い2階建て以上の住宅・危険度の高い建築物を含んだ産業・商業に供する不動産
C	一般的には都市郊外・開発地域を有する小規模の都市の一部に見られる。例：第二次世界大戦後に住宅開発が行われた地域で、テラスハウス、2階建以上の住宅、マンション等を含んでいる地域
D	ABC以外で、かつ遠隔地にも当たらない地域
遠隔地	人口の集中している地域から離れ、ほとんど建築物のない地域
特別危険度	補助的な火災危険度の分類。病院、刑務所、空港、高層建築物、大規模工場等の危険度が増すと考えられるものが対象

図表34に示すように、火災危険度別に消防車の到達所要時間が定められている。各消防機関はこの基準を満足するように消防署、人員、資機材の配置を行わなければならない。

図表34 火災危険度別消防車到達所要時間（ロンドン消防隊資料より）

火災危険度	消防車の到達所要時間（分）			第1出動合計台数
	1台目	2台目	3台目	
A	5	5	8	3
B	5	8		2
C	20			1
D	20			1

6. 消防査察の実態

消防機関は「2005年規制改革（火災安全）令（Regulatory Reform（Fire Safety）Order2005）」に基づき、非居住用建造物に対して、それぞれの地域に決定されたリスクベースの計画に基づき消防査察を実施している。これらの査察は各消防機関における「総合危機管理計画」の一環として位置付けられる。

イングランドでは2010年度84,600件の査察が実施された。対象となったのは、消防機関が把握している建造物の5%程度である。前年度78,800件に比べ6%の増加である。これには人的に40万時間を費やしている。

住宅及び介護施設に対する査察は規制改革令に定める「満足」に合致するものは、57%であり前年度53%より4%上昇した。一方、それ以外の建造物については、「満足」レベルは56%となり前年度58%より低下した。

査察の結果、レベルに達していない事案については、27,000件に対して非公式に改善通告 (Informal Notifications) を、3,400件に対して令30条の執行勧告 (Enforcement Notices) を、529件に対しては令31条の使用禁止勧告 (Prohibition Notices) を、124件に対して令29条の改善勧告 (Alterations Notice) を、64件に対しては令32条による訴追を行った。

査察の対象は危険性が高いと考えられる施設に重点がおかれ、介護施設が最も高く (25%) 次いで、病院 (23%)、ホテル (19%) である。

これらの指導に従い改善された件数は10,200件で前年9,100件に比べ増加した。(図表36参照)

図表35 査察の状況

建物の種類	2008-09 (t)		2009-10 (t)		2010-11	
	査察件数	査察を受けた 建物の全体に 占める割合 (%)	問題なし (%)	査察を受けた 建物の全体に 占める割合 (%)	問題なし (%)	査察を受けた 建物の全体に 占める割合 (%)
居住建物	22,500	8	52	25,100	8	53
病院	900	15	59	1,100	20	60
介護施設	7,000	24	58	7,400	25	56
低所得者向け共同住宅	1,900	4	47	1,700	3	42
アパート(4階建以上)	1,200	4	50	2,900	10	56
簡易宿泊所	700	14	55	700	14	61
ホテル	6,900	22	48	6,200	20	48
アパートに改造された住宅	700	3	46	900	4	56
他の宿泊所	3,200	3	54	4,300	4	56
非居住用建物	60,500	4	61	53,700	4	58
社会人教育施設	600	8	63	700	9	59
公共建物	800	5	52	800	5	50
免許を受けた建物	10,500	10	47	10,900	11	46
学 校	4,500	10	55	4,200	9	51
店 舗	16,900	5	62	15,800	5	61
その他の公共用建物	2,900	4	60	3,300	5	61
工場・倉庫	10,800	7	68	6,900	4	59
事務所	10,200	5	68	8,700	4	68
その他	3,300	1	71	2,400	0	65
合 計	83,000	5	59	78,800	5	57
				84,600	5	56

(DCLG : Fire Statistics United Kingdom 2007)

図表36 勧告等の状況

建物の種類	非公式な 通告	執行勧告 (30条)	使用禁止勧告 (31条)	告発 (32条)	改善勧告 (29条)	勧告に 従った件数
居住建物	9,604	1,301	163	31	55	3,670
病院	321	9	0	0	0	71
介護施設	2,657	177	2	3	4	1,073
低所得者向け共同住宅	942	335	57	11	15	363
アパート(4階建以上)	1,111	164	7	2	2	256
簡易宿泊所	262	33	5	2	0	112
ホテル	2,435	363	39	6	31	1,109
アパートに改造された住宅	305	82	21	5	0	145
他の宿泊所	1,571	138	32	2	3	541
非居住用建物	17,290	2,082	366	33	69	6,553
社会人教育施設	193	11	0	0	2	60
公共建物	315	13	2	0	0	110
免許を受けた建物	4,214	827	132	8	16	1,877
学 校	1,682	54	4	0	5	606
店 舗	4,836	630	160	18	24	1,697
その他の公共用建物	1,096	71	15	0	9	299
工場・倉庫	2,213	281	34	3	6	1,039
事務所	2,103	144	12	2	7	601
その他	638	51	7	2	0	264
合 計	26,894	3,383	529	64	124	10,223

(DCLG : Fire Statistics United Kingdom 2007)

7. 地域社会への火災予防の広報啓発

(1) 火災予防の啓発の歴史

英国の火災予防広報については、様々な方法で啓発活動が行われている。歴史を振り返ると、まず、出版物については、1950年に家庭における火災予防に関する小冊子が発行されたのが始まりと言われている。1991年に広報関係の冊子の見直しが行われ、テーマ別の冊子、リーフレットがシールやポスターとともに作成されるようになった。現在では高齢者や子供など弱い立場にあるグループ（Vulnerable Group）に対する政策が重要視されている。

次にテレビであるが、1985年から全国的な火災予防広報キャンペーンが始まった。1988年には内務省は煙感知器の普及キャンペーンを展開し、それなりの成果が挙げられた。視聴者の視覚に直接訴えるテレビ映像は効果的であると考えられている。（注¹⁷）

1977年から全国火災安全週間（National Fire Safety Week）が設定され、内務省や英国消防協会がその運動を推進した。家庭はもとより職場における火災予防についても精力的な広報活動が展開された。この期間、各地においても地域の企業、報道機関、ボランティアグループなどと連携をとりながら多彩な運動が展開される。火災の主要な原因の一つである調理器具や電気器具の誤使用、子供の火遊び、高齢者の早めの避難の必要性、いたずら電話の防止、火事に遭遇した場合の取るべき行動（煙を吸い込まないように、など）など具体的な事項に即して啓発がなされる。

最近インターネットの消防機関のホームページを活用した火災予防教育、火災イベント情報など啓発も盛ん行われるようになった。

また、消防機関の車両を利用したキャンペーンも実施されている。

なお、英国には消防関係者にとって頭を悩ます日が存在する。1605年に国会議事堂の地下室に火薬を仕掛けて国王ジェームス1世の暗殺を計画し失敗したガイ・フォークスにちなんだ「ガイ・フォークスデイ」である。この日を挟んで、いたるところで花火があがり火災が多発し、痛ましい事故もおきた。消防当局は、特に火災予防を呼びかけるキャンペーンを特別に展開する。

(2) 2010年度イングランドにおける啓発活動

消防の近代化のなかで火災を発生させない火災予防政策の重要性が強調されているが、地域コミュニティを守るためにも火災予防キャンペーンが展開されている。

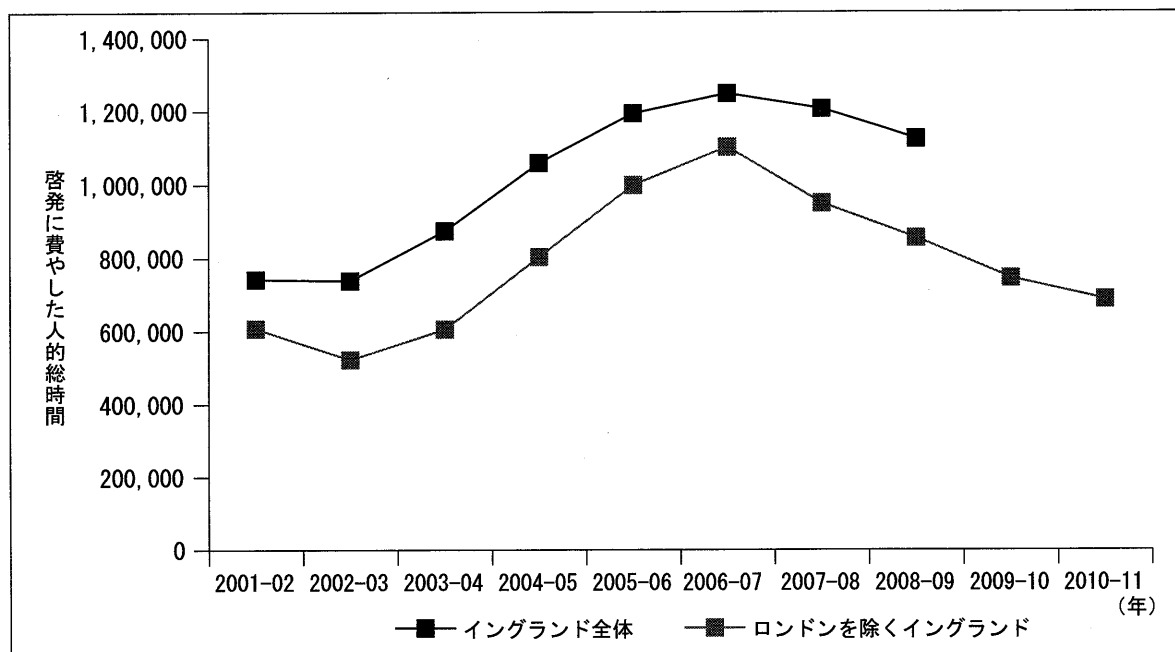
イングランドにおいては住宅の安全チェック、放火防止、若者や高齢者などへの啓発活動を実施している。2010年度の統計によれば、これらの広報啓発キャンペーンに費やされた消防職員の時間は60万時間以上である。ただ、この時間は2006年度以来減少しており、前年度より8%少ない。

住宅への安全チェックでは、2010年度は80万件が実施され、様々な地域社会のメンバーに対

¹⁷ 当時のテレビキャンペーンの有名なセリフは「Look after your smoke alarm. If it doesn't wake you, maybe nothing will.」（煙感知器の点検を下さい。煙感知器があなたを目覚めさせなければ、起してくれるものは他にないでしょう。）である。

して火災予防の必要性を啓発した。その結果、火災警報器などの火災予防機器の設置が進んだ。
(図表37参照)

図表37 広報啓発



第2章 英国主要地域の状況

英国の主要地域と日本の東京における基礎数値、火災件数、火災原因と死者、消防装備、救急件数、消防予算を比較すると以下のとおりである。なお、この資料は東京消防庁資料「海外主要消防局の消防統計」より作成した。

・英国の主要地域の状況（2008年、ロンドンの数字は2007年）

①基礎数値

	面積 (km ²)	人口	職員数 (女性吏員)
ロンドン	1,579	7,512,400	7,167 (210)
ウェストミッドランド	913	2,603,900	2,574 (143)
エイボン	1,350	1,055,784	831 (29)
北アイルランド	12,950	1,700,000	1,120 (20)
マージーサイド	64,478	1,347,800	1,456 (38)
ランカシャー	1,121	1,439,200	1,680 (46)
東京消防庁	1,751	12,210,412	17,969 (729)

②火災件数

	建物	車両	船	航空	林野	他	合計
ロンドン	9,836	4,760	67	111	—	18,864	33,638
ウェストミッドランド	3,297	1,979	0	0		10,020	15,296
エイボン	1,663	835	0	0	0	1671	4,169
北アイルランド	3,965	634	3	8	9,998	1,476	16,084
マージーサイド	3,086	1,348	0	0	1,555	6,202	12,191
ランカシャー	2,344	1,004	0	0	9	5,520	8,877
東京消防庁	3,731	440	3	0	6	1,582	5,762

③火災原因と火災による死者

	火災原因					死者（火災）	
	1 位	2 位	3 位	4 位	5 位	職員	市民
ロンドン	放火	調理器具、 ホットプレート	ろうそく	たばこ	暖房器具	—	55
ウェストミッドランド	放火・ 放火の疑い	調理	電気配線	電気器具	たばこ	0	23
エイボン	—	—	—	—	—	0	5
北アイルランド	放火	調理	電気	たばこ	器具誤使用	0	9
マージーサイド	マッチ及び ロウソク	調理器具	裸火（紙類）	たばこ （ライター）	たばこ （他の喫煙 器具）	0	7
ランカシャー	調理	ライター	着火物	放火	マッチ	0	10
東京消防庁	放火・放火 の疑い	たばこ	ガステーブル等	火遊び	電気ストーブ	0	128

④消防車両数（一線車）

	ポンプ	水槽付ポンプ	化学	救助	照明	艇	ヘリ	梯子等	救急	ハズマツト	ハズマツト資機材積載車	他（予備車を含む）	計
ロンドン	225	—	3	20	—	2	—	16	—	4	—	17	9,836
ウェストミッドランド	61	0	3	0	0	3	0	5	0	2	5	22	101
エイボン	50	—	—	4	—	3	0	5	0	0	—	35	97
北アイルランド	115	3	2	13	—	—	—	4	—	—	5	65	207
マージーサイド	49	15	3	2	0	3	0	5	0	2	1	14	79
ランカシャー	60	0	2	1	0	0	0	4	0	2	0	12	81
東京消防庁	527		6	31	9	9	6	85	229	11	—	971	1,884

⑤救急件数と消防局予算

	救急件数	救助件数	消防局予算
ロンドン	※	146,581 （全災害出場件数）	391,500. 000ポンド
ウェストミッドランド	※	6,974	115,410,000ポンド
エイボン	※	2,790	—
北アイルランド	※	1,880	80,000,000ポンド
マージーサイド	36	880	72,100,000ポンド
ランカシャー	※	1,760	63,500,000ポンド
東京消防庁	653,260	22,139	255,028,000,000円

※ 消防組織の統括下で救急業務を実施していないと回答した消防局

第3章 災害・危機管理

1. 英国の災害・危機管理と法体系

(1) 民間防衛法と非常時権限法

英国では、従来、自然災害を中心とする日本の災害対策基本法に相当する法制度がなく、外国からの武力攻撃に備えるための1948年制定の民間防衛法（Civil Defence Act 1948）と1920年制定の非常時権限法（Emergency Powers Act 1920）などがあるに過ぎなかった。（北アイルランドについては Civil Defence Act（Northern Ireland）1950と Emergency Powers Act（Northern Ireland）1926である。）

従前から、英国での災害（Disaster）の定義は、「予告の有無にかかわらず発生する事象で、死傷者、財産又は環境への損害、社会への混乱の発生又は発生するおそれがあるもので、かつ、その影響の大きさのために緊急サービス及び自治体の日常業務の中では対応することが困難なもの」とされた。一方、災害を防ぎ、いったん発生した場合にはその影響を最小限に止めるという意味の「防災」に相当する表現としての「緊急事態計画（Emergency Planning）」あるいは「民間防衛（Civil Defence）」という言葉が用いられた。そして、英国における緊急時の対応は、主に、外国からの武力攻撃に備える緊急時のものであり、洪水などの自然災害や、狂牛病、口蹄疫などの近年の事件を含めたものが対応の中心ではなかった。

自治体の民間防衛に関する責任については、1948年民間防衛法（Civil Defence Act 1948）に基づき様々な規則が規定された。冷戦終結後の民間防衛に関する自治体のあり方については1993年民間防衛規則（Civil Defence（General Local Authority Functions）Regulation 1993, SI No 1812）に規定された。

ただ、もちろん、東西冷戦構造の崩壊後の「緊急事態計画」は、核戦争等の「有事」を想定したものではなく、自然災害、人に起因するものも含まれてはいたし必要な対応をしていた。しかし、非常時権限法は約90年も前に制定されたもので、現在の様々な事件に十分対応できないことがかねてより指摘され、現実に対応しなければならない災害の範囲も、危険物等を巻き込んだ産業災害、核施設における災害、航空機災害等多岐に亘っており、自治体には、社会・環境に対して多様な影響を及ぼすこれらの災害に対応するために、専門家、消防等の緊急サービス、他の自治体及び関係機関との間で、相互に協力する関係を構築することが要請された。また、その後、必要に迫られ、多くの個別特別立法がなされ緊急事権限を発動しないで済むような対応が図られてきたが、個別立法の対応では限界も懸念され、平時におけるあらゆる災害に対応するための総合的な体系を律する法を整備し、緊急時に即応できる体制の構築が望まれていた。

(2) 緊急事態法（Civil Contingencies Act 2004）の成立

このような状況のなかで、2000年に燃料の値上がり抗議の大規模ストライキが発生しサービスが停止するなど社会的に大きな影響を与えた。同年には洪水も発生した。そして、さらに2001年には口蹄疫の蔓延という事件が発生した。そこで、新たな緊急事態にも即応できるよ

うに「緊急事態法 (Civil Contingencies Act 2004)」が制定された。

新たに制定された緊急事態法により、1948年民間防衛法 (Civil Defence Act 1948) や非常時権限法を始め従来の法律は廃止された。テロ攻撃、生物・化学テロに伴う国土の汚染、情報通信網の切断を含む今日的リスクや脅威に対応するため、そのような緊急時においては新たな権限条項が英国全土に適用される。

(内容)

緊急事態法は「緊急事態」について新たに定義を行い、従前からの①安全保障に深刻な被害をもたらす戦争やテロ、に加え②人々の福祉に深刻な被害をもたらす事象・状態、③環境に深刻な被害をもたらす事象・状態とその範囲を幅広くした。

第一に地域レベルの緊急事態対応者の権限と責任を明確にし、地方の非常事態の災害対応者に市民防護の義務を課す。その災害対応者は、非常時における市民防護の関与の度合いに応じて、それに見合った義務が課せられる。

より重い義務が課せられる第一分類機関としては、警察、消防、救急、自治体などが位置づけられ、緊急時のサービスの中核となる。機関の範囲も広げられ、健康所管機関、環境担当の政府地方出先機関、そして海上・海岸の事件においては担当国務大臣も含まれることとなった。

具体的義務としては、リスク評価、緊急時計画の作成、事業継続計画の作成、情報伝達、警報伝達、他の対応者との情報共有、協力関係の効率化、企業やボランティア団体に対する事業継続計画作りの支援など広範な事項である。

第二分類の機関は、非常時対応の中核には位置付けられないものの、それぞれが被害に遭遇する事象によっては深くかわりを持つ。具体的には電気、ガス、通信、水道、保健安全庁、NHS 戦略健康局、鉄道・地下鉄・高速道路・空港・港湾当局などの公益、公共機関が位置づけられている。第一分類機関よりはその義務が軽減されているが、第一分類機関と他の第二分類機関の団体間での協力と情報共有が求められている。なお、国務大臣には第一と第二の分類を相互に弾力的に入れ替える権限が付与されている。

また、地域レベルの危機管理実績をしっかりと管理する仕組みを構築することを義務づけている。第二に、非常に深刻な緊急事態に対処するための時限的特別措置の権限が政府に付与される。この場合の「時限」とは30日を意味し、議会が延長を承認しない場合は自動的に失効する。

深刻な緊急事態とは、テロ攻撃、燃料供給の崩壊、化学物質の汚染、伝染病などその脅威が「地域 (Place)」に及ぶのみならず、英国の「広域」(Part 又は Region (注¹⁸))、さらにはスコットランド、ウェールズなどや国全体にも及ぶことを意味し、地理的に広域が危機に晒される非常に深刻な事態を想定している。(第一の非常時対応の「緊急時」と定義が異なっている点に留意のこと。)

その場合、女王による緊急勅令が発せられ、(それが困難な場合には首相等が) その権限を

¹⁸ 緊急事態法による Region は The Regional Development Agencies Act 19981 に規定する East Midlands, Eastern, London, North East, South East, West Midlands, Yorkshire and the Humber を意味する、と定義されている。

行使できるものとされる。しかし、その権限が行使されるには厳格な3要件が必要とされ、①脅威が深刻な影響を与える場合、②通常の権限行使では不十分でかつ通常の立法措置では間に合わないこと③緊急措置の内容は事態に対して比例的な手段であること、が規定されている。更に、その緊急措置には、ストライキを禁止できないこと、徴兵制を発動できないこと、刑事手続きは変えられないこと、人権法と抵触しないこと、EU法と整合的であること、裁判手続きが保証されること、などの制約が課されている。

また、地方分権政策に呼応して、スコットランドやウェールズの地域政府ごとの権限行使も認められている。

なお、この法律においては、警察の管轄区域単位に地域回復フォーラム (Local Resilience Forum) という仕組みがあり、災害対応責任者が参加して、地域をリスク評価し、これをコミュニティ・リスク登録 (Community Risk Register) に記録し、それを公表することとしている、リスクを正確に特定することにより、それに対応した緊急事態計画を策定する基礎とする考えである。

2. 災害・危機管理のための国の緊急時体制

(1) 国の組織

危機管理を統括する英国政府の組織は、従前は内務省消防・緊急事態計画局であった。

現在、この内務省にあった緊急災害対策の権限は2001年7月に設立された内閣官房緊急事態局 (Civil Contingencies Secretariat) に移行している。緊急事態局の主な目的はあらゆる種類の災害に対して、関連機関との緊密な連携を行った総合的危機管理を通じて、国民の安全を確保することである。具体的には、①緊急時の準備、対応、復興②危機③対応能力強化④復興に関する国家指針⑤訓練⑥産業活動の維持⑦インフラ機能強化⑧コミュニティの強化⑨情報伝達、などの業務に関して政府や公共部門全体の計画、調整を行い、また、省庁を支援する。内部には、各種のチームが編成される。①戦闘チーム (Capabilities Team) は、各省庁を横断して計画管理を行い、内閣の対応が迅速に、効果的に柔軟に災害・危機に対応する。②地方対応戦闘チーム (Local Response Capability Team) は緊急事態法に基づき、関係省庁、地域の関係機関と緊密に連携して地域レベルの対応を把握し支援する。

③国際チーム (International Team) は国際的な問題について EU や NATO のパートナーと連絡を取り活動する。④実習作業チーム (Exercise and Operation Team) は政府全体の連携協力した訓練計画や危機の際に政府が必要とする施設の整備などを担当する。

災害に対する第一次的対応は、地方レベルで行うことが原則である。これを英国では「緊急対応における基礎的建設資機材 (basic building block of response to an emergency)」という。しかし、災害の規模によっては、当該自治体単独では対応が困難なことがあることから、国や隣接の自治体に協力を要請することがある。

中央レベルと地方レベルの対応のバランスをどうとるかは困難な問題であるが、危機の具体的状況に応じて判断されることとなる。

中央レベルでは、内閣官房緊急事態局のもとに、災害の種別に応じて、全体の調整役となる主導官庁（Lead Department）が決定され、統一的な対応が図られる。最も、深刻な緊急事態においては首相又は内務大臣が直接指揮をとるコブラ（Cabinet Office Briefing Rooms:COBR）と呼ばれる対応が図られる。これらの対応は中央政府緊急時対応基本方針（Central Government's Concept of Operation）にまとめられている。危機の原因や場所にかかわらず、発生から復旧にいたるまで、いかに政府として、地域レベルとも協力して対応すべきかが規定されている。これは2005年に最初に内閣として承認され、最近の国家的危機にも対応しうよう改定がなされている。

なお、中央政府の地方レベルへの支援としては、専門家の助言や支援、情報の提供（海外での原子力災害や人工衛星災害の場合）等を行うことがあげられる。また、国会、報道機関に対する情報の提供を行う。

主導官庁は、通常、状況の把握・分析に包括的責任を負うほか、議会・広報対応、関係省庁と協力連携した対応方針、地方レベルの支援などに中心的役割を果たす（個別の特別な事項については引き続き個別の省庁が責任を持つ）。災害の性質、官庁の情報収集能力、官庁の防災通信施設の使用可能性等に鑑みて、決定される。一般的には、図表38のように指定されているが、主導官庁があいまいな緊急事態が発生した場合には、内閣府（Cabinet Office）が、その都度判断し、首相府（Prime Minister's Office）に助言し主導官庁を指定し、調整業務を行わせることとなる。また、主導官庁は、災害対応の段階が「即応」から「復興」へ変化した場合など、状況の変化に伴い変更される可能性もあり、逐次、見直しが行われる。

災害の影響が、地方レベルの行政機能に影響を及ぼすような場合には、緊急事態法により、イングランドの9つのリージョンごとに地域調整官（Regional Nominated Coordinator）が、イングランド以外では緊急時調整官（Emergency Coordinator）が指定され、地方政府事務所、消防等の緊急サービス、通信関連会社等の関係機関との連携のもとに、地域の現状を把握し中央政府と自治体との円滑な情報の連携を確保するとともに、限られた資源配分の優先順位の決定及び地域の問題の解決に援助する。

図表38 危機の種類と主導官庁—イングランド

(中央政府緊急時対応基本方針より作成)

危機の種類	計画・対応局面	復興局面
テロ(人質立てこもり、誘拐)	内務省	文化・メディア・スポーツ省
テロ(CBRN)	内務省	環境・食糧・農村省
供給体制の事故		
通信・郵便	ビジネス・革新・技術省	ビジネス・革新・技術省
油・ガス・電気	エネルギー・気候変動省	エネルギー・気候変動省
化学物質など	ビジネス・革新・技術省	ビジネス・革新・技術省
健康	保健省	保健省
内陸・海上輸送	運輸省	保健省
空港	運輸省	運輸省
金融	財務省	財務省
食料・水・廃棄物	環境・食糧・農村省	環境・食糧・農村省
ソフトウェア	内閣府	具体的状況で判断
交通事故(海上、内陸、航空)	運輸省	影響が広がらない限り運輸省
海上・海岸汚染	運輸省	運輸省
土壌汚染	環境・食糧・農村省	環境・食糧・農村省
放射能(国内)	エネルギー・気候変動省	エネルギー・気候変動省
防衛核施設	国防省	具体的状況で判断
輸送中の放射能漏れ	運輸省	環境・食糧・農村省
放射能(国外)	エネルギー・気候変動省	環境・食糧・農村省
海外のテロの結果	内務省	環境・食糧・農村省
海外の事故の結果	エネルギー・気候変動省	環境・食糧・農村省
危険物(化学、生物、放射性物質) テロ以外の結果	内閣官房緊急事態室が決定	環境・食糧・農村省(除染) コミュニティ・地方省(住民退去)
重大な産業災害	内閣官房緊急事態室が決定	コミュニティ・地方省(広域被害)
保健安全の作業関連	労働年金省、保健安全庁	—
広範な経済的影響	ビジネス・革新・技術省	ビジネス・革新・技術省
風水害	内閣官房緊急事態室が決定	影響が広がらない限り対応官庁
交通への影響	運輸省	
電力への影響	エネルギー・気候変動省	
建物への影響	コミュニティ・地方省	
洪水	環境・食糧・農村省	コミュニティ・地方省
ダムの決壊	環境・食糧・農村省	コミュニティ・地方省
地震	コミュニティ・地方省	コミュニティ・地方省
建築物の構造上の欠陥	建物の主たる利用目的で決定	影響が広がらない限り対応官庁

(2) 中央政府の危機管理戦略—ブロンズ、シルバー、ゴールドそしてプラチナへ

英国では日本と同様、緊急災害への対応は自治体、地方レベルで行われるが事態の規模が大きくなればなるほど多くの関係機関が意思決定に関与する。

英国の緊急事態法は、通常の「緊急事態」であれば自治体等がその対応にあたり、事態に規模が大きくなり対応が困難になれば、中央政府が「緊急事態」を認定して対応する体制をとっている。

緊急事態の対処には3種類ある。

第一段階は「ブロンズ」でオペレーションレベルを扱う。

事態発生現場に最初に到着したチームは、直ちに事態の性格の把握と被害の程度に関する情報収集・分析を行う。ブロンズ指揮官（多くに場合は警察があたる）は、その責任の範囲内で資源投入、任務遂行に集中する。消防、警察などの機関はそれぞれの責任の下で必要な資源や人材を投入するとともに、連絡係を置き各機関相互に統一的な活動ができるよう調整を図る。

指揮官は事態がより大規模な調整、応援を必要とするかどうかを判断し、その必要があると判断した場合にはシルバーレベルに格上げする。シルバー体制ができた後はブロンズ指揮官はそこで決定される戦術計画を現場レベルで実行する役割に徹する。

第二段階は「シルバー」で戦術レベルを扱う。

シルバーレベルでは、ブロンズレベルでなされる行動が総合的に調整され効果が最大限に発揮されることが目的となる。緊急事態担当機関の幹部がチームとなり、資源の分配の優先順位の決定、任務計画の決定・総合調整、資源の確保、リスクの評価を行いブロンズ指揮官を指導し、市民、作業員の安全確保にあたる。

シルバーの能力を超える資源や専門知識や調整が必要とされる事態と判断された場合はゴールドレベルに移行する。この場合、シルバー指揮官は引き続き関係機関の調整を続けゴールドで決定された戦略的方向性の枠内での戦術オペレーションを指揮する。

第三段階は「ゴールド」で戦略レベルを扱う。

事態が多数の省庁・組織・団体に関係し、長期間の対応が予想される場合は、関連機関の幹部で構成される「戦略調整グループ（SCG—Strategic Coordinating Group）」が設立されるゴールドレベルの対応となる。明確な戦略目標を定め、全体の戦略の枠組みを構築し、シルバーからの要求に優先順位をつけ人材と資源の配分を行う。また、メディア対応や市民とのコミュニケーション計画を策定・実施する。ゴールド指揮官は警察が原則であるが事態の性質に応じて他の機関の指揮官になることもある。

政府の対応としては、大規模な国家緊急事態が発生した場合には、首相もしくは内務大臣が議長を務め、関係省庁の大臣が構成員となる緊急事態委員会（Civil Contingency Committee:

集合する場所からコブラ委員会（Cabinet Office Briefing Rooms）と称される）が設立され指揮命令システムのトップとなり戦略グループに必要な指示を行い、全体的な対応にあたる。

コブラ委員会は「戦略調整グループ」の中に政府連絡調整チーム（GLT）を設置させ、中央政府機関と現場サイドの連絡調整にあたらせる。

(3) 緊急事態計画大学

イングランド北部、ヨークの北方約16キロメートルにあるイージングウォルド（Easingwold）にある緊急事態計画大学（Emergency Planning College）は、従前は英国内務省消防・緊急事態計画局に属していたが、現在は内閣の中核の内閣官房緊急事態室（Civil Contingencies Secretariat of the Cabinet Office）の管轄下にある。

1989年以来、緊急事態計画大学は内閣官房の承認を受けた各関係機関にまたがる危機管理や緊急事態計画に関する必要な対応を図るため、セミナー、ワークショップ等の開催や危機管理訓練を実施している。ここで実施されるセミナーなどは広範囲で、被災者等の精神的ケア、環境汚染、核施設災害、報道機関対応、避難施設管理等に及んでいる。受講者は、災害の予防、防災計画の策定、災害対応、災害復興に携わっている公的機関及び民間機関の双方の関係者にまたがり、年間6000人を超える。受講者は自然災害、主要な事故や悪質なテロなど対象とした実践的な研修を受ける。敷地は240エーカーに及ぶ広大なものである。

主なセミナーの内容は、

- ・緊急事態計画基礎講座
- ・国民医療サービス（National Health Service）のための緊急事態計画
- ・地方議会議員のためのセミナー
- ・事務総長（Chief Executive）ワークショップ
- ・避難施設管理セミナー
- ・ボランティア団体のための緊急事態管理
- ・被災者ケアセミナー
- ・報道及び情報セミナー
- ・技術サービス及び公益企業のためのセミナー
- ・地方団体の管理者セミナー
- ・都市型災害セミナー
- ・核施設災害時における関係団体の協力に関するセミナー
- ・危険物セミナー

これらの講座は有料である。料金の体系は①自治体及び緊急サービス②ボランティア団体③中央政府機関及び民間団体の3つに区分される

このように、緊急事態計画大学は、英国の中央政府、自治体、緊急サービス（消防、警察、救急、沿岸警備）、国民健康サービス機関、通信関係者、輸送機関、企業、ボランティア等の関係者が、緊急事態計画に関する意見、情報の交換を行うことができる国家的フォーラムである。民間企業関係者は主要銀行や他の金融機関からテーマパークやサーキットレース関係者まで多岐に及ぶ。

3. 地方の緊急時の体制

(1) 地方の組織

ロンドンではロンドン都（Greater London Council）が廃止された後、シティ及び32のロンドン・バラの一部事務組合に自治体の民間防衛の責任が移ったが、ブレア内閣における首都

制度再編成において GLA が創設された結果、GLA の機関であるロンドン消防・緊急事態計画局の責任となっている。

6つの大都市圏においては、自治体の民間防衛に関する責任は、原則とし大都市圏ディストリクトにある。

これら自治体は緊急事態計画（Emergency Plan）の策定、維持、見直しを行うとともに、当該自治体の職員及び必要な関係者を動員した訓練を実施する。この計画の策定・改正にあたって、地方議会は影響を受ける可能性がある関係消防機関、カウンティ、ディストリクトなどと協議する。6大都市圏では、その責務の一部又は全部について、関係消防機関に委任することが可能とされており、実際にも、それぞれを管轄する大都市圏消防組合に委ねている。そのため、長らく、これら消防機関は「消防及び民間防衛庁」（Fire and Civil Defence Authority:FCDA）という名称が用いられていた。

2004年緊急事態法は「大都市圏消防及び民間防衛庁」を新たに、「大都市圏カウンティ消防救助当局（Metropolitan County Fire and Rescue Authority）」に名称変更した。

一方、非大都市圏カウンティでは、カウンティが民間防衛の責任を有している。カウンティでは、大都市圏自治体と同様、緊急事態計画の策定、維持及び見直しを行うとともに、当該カウンティの職員、カウンティ内のディストリクト職員及び必要な関係者を動員した訓練を実施する。なお、非大都市圏ディストリクトは、カウンティの要請に基づき必要な情報をカウンティに提供するとともに、計画の策定、改正、実施等に係る協力を行う。

また、ユニタリー自治体は、原則として緊急時の危機管理対応の権能を有している。

（2）総合危機管理計画

英国では、「総合的危機管理（Integrated Emergency Management）」という表現が用いられる。これは、あらゆる種類の緊急事態を想定し、自治体内部における調整、隣接する自治体相互、関係機関との調整を総合的に行い、緊急事態における円滑な計画の実施を目的としている。この総合的危機管理においては、政府は従前より災害の性格や影響が個々に異なるのでそれに応じた対応が必要であること、責任及び指揮命令系統の明確にすること、柔軟な危機管理体制の整備を図ること、緊急事態が発生した場合でも通常業務の維持を図るため日常業務との関連性に留意すること、などを指導している。

自治体は、緊急事態の予防（Prevention）、準備（Preparedness）、復興（Recovery）のそれぞれの段階において適切なサービスを提供することが求められる。したがって、自治体が策定する総合的危機管理計画においては

①非常召集の方法②緊密な連携をとるべき機関（警察、消防、中央政府、軍隊、他の自治体、電気・ガス等の公益企業、民間企業、ボランティア団体等）③通信手段④被災者に対する措置（避難施設、遺体安置所、安否情報）⑤報道対応・住民への情報提供⑥訓練の実施などを明確に定めることが要請されている。

4. 災害ボランティア

英国においては、ボランティア団体は 災害時の被害者のケア、被害の軽減など重要な役割を担う。主な災害ボランティアとしては① **Disaster Action**（災害犠牲者の遺族、生存者でつくる団体で被災者に対し、彼らの経験を生かした援助支援を行う）② **National Federation of Women's Institute**（教育・福祉の団体で災害時、住宅の提供等を行う）③ **Radio Amaters Emergency Network**（アマチュア無線の有資格団体で災害時、消防等の緊急サービスのために補助的な通信手段を提供する）④ **Red Cross**（救急車、応急処置のための人員、看護婦、避難所の提供を行う）⑤ **Salvation Army**（遺族、被災者等の精神的ケア、炊き出しの提供を行う）⑥ **Search and Rescue Dog Association**（検索・救助犬を用いて行方不明者の捜索を行う）などがある。

第4章 ロンドン連続爆破事件と危機管理対応

現在、英国の消防が最も力点を置いている危機管理対応について、その重要な契機となったロンドン爆破事件について、その概要は以下のとおりである。

1. 事件の発生 2005年7月7日（木）

- ①午前8時51分：Liverpool Street 駅から Aldgate 駅に向かう Central 線の地下鉄2両目後部で爆発
- ②午前8時56分：King's Cross 駅から Russell Square 駅に向かう Piccadilly 線の地下鉄1両目で爆発
- ③午前8時56分：Edgware Road 駅から Paddington 駅に向け発車した Central 線の地下鉄2両目前部が爆発
- ④午前9時47分：大英博物館近くの Tavistock Square を走行中の2階建てバスの車内で爆発



（2005.7.8タイムズ紙より－火傷で顔を冷やして逃げる被害者）



（同上）

2005年7月7日はスコットランドのグレンイーグルスでG8が行われていた。ブレア首相はじめ主要閣僚がロンドンを離れた時を狙っての犯行と言われている。実行犯は4人で、改札の監視カメラによって揃いのバックパックを背負っている4人の青年が撮影された。

午前8時50分頃、ロンドンの地下鉄トンネル内の3か所がほぼ同時に爆破され、その約1時間後にバスが爆破された（写真参照）。その結果、56名が死亡（実行犯4人を含む）、負傷者は700人弱の大規模な被害が生じた。

2. 消防機関などの初動対応

ロンドン消防隊には午前8時51分に発生した爆破について Liverpool Street 駅に緊急電話が入り、Aldgate 駅への応援要請が入った。さらに Edgware Road 駅、Edgware Road 駅から、そして King's Cross 駅からもロンドン地下鉄職員より応援要請が相次いであった。

ロンドン消防隊は午前9時4分消防車1台を King's Cross 駅へ、消防車3台を Russell Square 駅へ出動させた。爆発から15分後ロンドン消防隊は大事故を宣言した。

午前9時7分、ロンドン救急隊はプランニングマネージャーが現場に到着し、放射線・核兵器などの様々な場合に備えて、病院の受け入れ態勢を整えるよう、また、機材車両を手配するよう助言を行った。同時刻 Russell Square 駅に消防車が到着した。

午前9時14分、救急隊員が1000人以上の負傷者を確認し、救急車でできるだけの出動を要請。9時15分、一連の事故は、爆弾による事故と発表した。救急隊は3時間で400人を搬送、260人の救急隊員、150台の救急車が展開した。

一方、ロンドン首都警察は午前8時56分、King's Cross 駅の CCTV カメラから事故を確認し、英国輸送警察は被害駅からの要請を受け現場に出動した。午前9時7分、25人の負傷者を発見した。ロンドン市警察も午前9時10分、爆弾による爆発事故であり、最大の事件であることを確認した。死者の発表については午後15時26分ロンドン首都警察より33人が死亡と発表されたのち、翌7月8日の午前11時、死者は50人以上、負傷者は約700人で7日夜現在、約100人がロンドン市内の病院に入院中、うち22人が重体と発表した。さらのバス爆破の死者は13名と発表された。そして、7月12日ロンドン首都警察は自爆によるテロと判明したと発表した。(その後、実行犯の4人は騙されて荷物を運び自爆させられたことが明らかになった。) また警備の面では、警察官だけでなく民間会社の警備員1500人が事件現場付近を中心に展開し、次のテロの兆候がないかどうか警戒にあたった。

ロンドン地下鉄では午前9時8分頃には全ての地下鉄を駅で停止させ、午前9時15分には避難の指令を出し、ロンドン市内の25万人の乗客を駅外に避難させ1時間以内に完了した。バスもロンドン中心部からロンドン市外へ移動させた。

地下鉄は、終日運行を停止し、全車両を緊急点検した。そして、午後7時、翌日の運行を決定し、公表した。安全の確保と通常生活の早期回復との間で悩んだ末での決定とされる。

3. 自治体の対応

自治体は関係機関と連携し、警察、消防、救急サービスチームを中心とする対応チームを支援する。また、事態が収束し、復旧から復興に向かう過程において、警察から権限委譲を受けるなど 市民生活を通常の状態に復帰させるための主導的役割を果たす。

爆破事件当時は、ロンドンの33の区では事務総長が交代でロンドン区全体の指揮をとる「自治体ゴールドプロトコル (Local Authority Gold Protocol)」が発動された。同時爆破事件の時は、4週間にわたり14人の区事務総長が交代で指揮をとり、生徒の登校に関する助言、遺体安置所増設 (ウェストミンスター市が担当)、被害者家族への支援、献花、弔問の事務などロンドン地域全体の被害対応を行った。

4. 政府の対応

英国政府は7月7日午前9時30分 COBRA 委員会（Cabinet Office Briefing Rooms）を立ち上げ、中央省庁幹部が緊急招集された。治安維持のために軍の関与を今回は行わないこと、ロンドン空港を継続使用することなどを決定した。午前10時以降ブレア首相不在のためクラーク内務大臣が議長として委員会を運営した。

午前9時33分、地下鉄とバスは全域で運行を停止した。病院は緊急搬送の患者だけを受け入れることとするともに、携帯電話会社も利用を緊急使用だけに制限した。

正午、ブレア首相によるテレビ演説が行われた。午後0時29分、NATO 事務総長は「憎むべき犯罪」がテロリズムに対して国際的な行動の必要を明白に示す、と発言した。午後1時8分、クラーク内務大臣が英国下院で状況を説明した。

午後3時41分 ロンドンに到着したブレア首相を迎え COBRA 委員会を開催し、状況説明や対応の確認が行われた。午後5時30分 ブレア首相が記者会見を行う。

5. ブレア首相のテレビ演説

被害者の救助活動に献身的に取り組んでいる消防、警察、自治体の職員に感謝の意を示すとともに、今回の事件はテロであり、テロに負けてはならない強い決意を示した。そのために英国国民は、この爆破事件によって決して屈しないことを示さなければならない、として動揺せず、普段どおりの対応をするように呼びかけた。

国民はこれに応え、動揺を示すことなく冷静さを示し、徒歩で帰宅するなど大きな混乱なく冷静な対応をとった。

（なお、ブレア首相はG8の開催国の首相として、その進行を図ることが自らの役割であり、ロンドン爆破事件については消防・警察・自治体・政府関係機関などが的確に対応しているとしてロンドンに戻るのには消極的であったが各国首脳の説得によりロンドンに戻った、と伝えられる。首相が如何に消防機関等に信頼を置いているかを示すものであろう。）

6. CCTV 監視カメラ

犯行に及んだ爆破犯人を特定できたのは CCTV 監視カメラの膨大な量の映像を徹夜で分析した関係者の努力の成果である。2007年現在、ロンドンの地下鉄駅では、6000か所以上の閉鎖回路テレビジョン（Closed Circuit Television）が設置されているが2010年までに官民パートナーシップにより12,000か所に拡大される。また、地下鉄に限らず街のあちこちに設置されている。ロンドン市民は一端家を出れば帰宅するまで最低でも10回以上カメラにとらえられると言われる。

CCTV 監視カメラは、当初、警察当局と自治体の双方の責任となっている。1990年代には北アイルランドのIRA（アイルランド共和軍）によるテロ事件や子供の誘拐事件が社会に不安を与えており、内務省は CCTV 監視カメラの設置を希望する自治体に補助金を支出した。現在、世界で4千万台が設置されていると言われているが、そのうちの一角が英国に設置されていると言われるほど普及している。

第5章 救急・救助

1. 救急サービスの位置づけ

(1) 救急サービスとその広域化

2005年度、救急サービスの広域化が実行に移された場合を想定した保健省の計画が発表されたが、それによると、現行の NHS 救急機構（Ambulance Service NHS Trust）の数は31からわずか11になる計画であった。NHS 救急事業団は NHS の機構内にあるが独立法人であり、NHS 公立病院機構（Local Hospital NHS Trust）と管轄区域の設定はほぼ重なっている。1996年の「NHS の内部市場化」と呼ばれた組織改変の時に設立されたもので、その時の組織改変で NHS の各事業はそれぞれの機構（Trust）が独自に運営することとなった。

1948年に NHS が設立されて以来、保健医療は徐々に自治体から NHS に引き継がれていったが、救急サービスも1974年、それまでの提供主体であったカウンティ・カウンシル（日本の県に相当する自治体）から移管された。

現行の保健医療機構は政府の構想と比べより地域に密着したものとなっており、広域化を進める案はこれに反対する各地の保守党国会議員から、政府は従来の主張とは違う形で広域自治体の設置を推し進めようとしている、との批判を招いていた。しかし、保健省はこの改革は事務の煩雑化とコストを削減しつつ、スタッフの配置体制とサービスを現行レベルに維持するために必要であるとのスタンスをとった。政府の計画では、人口規模によって2つに分割された南東部と南西部を含むイングランド9地域を所管する総合広域機構の設置も考案された。

政府はこの方針に沿い、現在12の NHS 救急機構に再編した。なお、今後、さらに2団体が統合される予定である。

(2) 現在の所管省庁と実施主体

英国では、消防と救急が分離されている。救急業務については、保健省（Department of Health）の関係機関である国民健康保険制度機構（NHS（National Health Service）Trust）のもとの救急サービス機構（Ambulance Service Trust）によって地域ごとに運営されている。イングランドでは、12の救急サービス機構（Ambulance Service Trust）によって対応している。

（2006年の再編成により大幅に統合された。具体的には ロンドン、ノッティンガム、ノーリッチ、チップナム、ニューポート、ニューカッスル・アポン・タイン、ボルトン、ウォーキングハム、バンステッド、エクスター、ブリアリーヒル、ウェイクフィールド）

英国の救急サービスは法に基づき行われ、その根拠法令には、国民健康サービス及びコミュニティ・ケア法（National Health Service and Community Care Act 1990）等がある。

公的緊急サービスには4つのタイプがある。第1は電話の999で要請される緊急コール（Emergency Call via the 999 又は112system）、第2は医師からの緊急要請、第3は病院相互間の緊急搬送、第4は大事故・災害である。

救急サービス基金は、緊急性のない一般患者搬送も受け持ち、病院との商業ベースの契約を

結び実施している。中には政府が直接支払う契約に基づくものもある。

救急業務の沿革は、次のとおりである。

1948年：国民健康保険業務法（National Health Service Act）が立法化され、250の地方組織により、救急業務を扱うことになった。しかし、大惨事の場合の対処方法に課題があった。

1974年：国民医療サービス（NHS）の再編成が行われ、地方から国直轄組織への一元化が行われた。250の組織から全国を50のエリアに整備された。財源は国家予算配分により、NHSの予算として編成、管理、出動等すべてNHSの予算として支出されることになった。

1990年：NHSの改編が行われ、医療への市場原理の導入が行われることになった。このため、救急車の出動は、医者、病院サービスを受ける側から救急サービスを提供する側に支えられる。しかし、国民が無料のサービスを受けることには変化はない。

2. 救急サービスの実際

近年、イングランド全体の救急サービスは非常に増大しており、緊急コールはこの20年間で約260万回（1994年）から約630万回（2006年）と約3倍となっている。

(1) ロンドン救急サービス

ロンドンにおいてはイングランドの12の救急サービス機構の一つロンドン救急サービス機構（London Ambulance Service NHS Trust）が救急業務を担当し緊急時コールは年100万回以上であり世界最大規模の無料救急サービスを誇る。

ロンドン救急サービスの管轄区域は、1,580km²にも及び、この地域の人口は約750万人（通勤者を含めると1150万人）となっている。ロンドン救急サービスは約4000人の職員を有し、そのうち82%が緊急時の要請に対応できる体制をとっている。

○本部・中央指令室

本部（Head Quater）は、テムズ川の南部ウォータールーロードにあり、その中にある中央指令室（Central Ambulance Control:CAC）は欧州最大の室で、1日に3000回以上の要請コールを受け、300人以上のスタッフが配置されている。臨床電話助言チーム（Clinical Telephone Advice Team）も置かれ迅速な対応が図られる。また、緊急時に空きベッドのある病院を紹介する緊急ベッドサービス（Emergency Bed Service）も置かれている。

中央指令室が住民から999コールの要請を受け、適切な救急ステーションに出動指令を出すというシステムになっている。救急サービスの流れは図表39のとおりである。建物内には中央指令室のほか、トレーニングセンター（救急隊員の教育を実施）、救急車用車庫等が設置されている。また、管轄区域内に救急ステーションが70か所配置されており、小さなステーションでは1～2台、大きなステーションでは40～50台の救急車が配車されている。

救急業務の業績評価は政府（保健省）によりなされ、設定目標としての対応時間はカテゴリーA（生命の危険性がある）の場合は8分以内で現場に到着し、その達成率は75%である。その他の重大案件は14分以内で達成率は95%、緊急性のないものに対しては目標時間はない。ま

た、GP（一般医）からの緊急要請は15分以内を目標とし、達成率は95%である。

これらの緊急コールはコンピュータ化された「先進医療優先出動システム」(Advanced Medical Priority Dispatch System:AMPDS)により記録され分類される。これは、119番受信時に重症か軽症かを選別しようとする全国で初めての試みである。即ち、2001年までにコンピュータ・プロトコルを全国に導入して、Ambulance Service Trust の指令センターで①緊急か②非緊急（患者搬送サービス）かを判別し、①についてプロトコルに従って優先度に応じて赤、黄、緑に区分し治療優先順位選別（トリアージ (Triage)）を行う。保健省の設定した判断基準は赤はカテゴリー A（生命の危険性がある）に対応し、赤 1 は呼吸していない、赤 2 は意識がない、赤 3 はその他生命が危険な状態、黄はカテゴリー B（危険の可能性がある）に対応し、黄 1 は緊急な処置が必要、黄 2 その他の深刻な状態、緑はカテゴリー C（生命の危険性はない）に対応し、緑 1 は搬送が必要、緑 2 は助言が必要になりうる状態、としている。不出動・不搬送に関しては、従来の「均一的な大病院搬送主義」のコスト高から、緑については不出動・不搬送を含め様々な代替措置等も試行している。

その他の緊急コール受信時の対応としては、前述した臨床電話助言チーム (Clinical Telephone Advice Team) の対応がある。

救急隊員の研修訓練 (Training for Frontline) については、技術隊員 (Technician) と救急医療隊員 (Paramedic) の 2 種類の隊員を養成するため、技術隊員については15週間の座学、4－6 週間の実習、11か月の実務体験を課し、救急医療隊員については、3 年以上の技術隊員としての経験、6 週間の座学、4 週間の病院実習、6 週間の見習実習を経て国家試験を課す。救急医療隊員は気管挿管、静脈路確保、除細動の他、7 種の薬剤投与が可能となる。

装備については救急車の他、搬送可能のないものとして RRU（迅速隊・乗用車タイプ）、MRU（バイク隊）、CRU（自転車隊）を有する。（ロンドンでは、パラメディックを自動二輪車により運用し、交通の集中している都心部での活動に効果をあげている。）また、後述の救急ヘリコプターの対応もある。

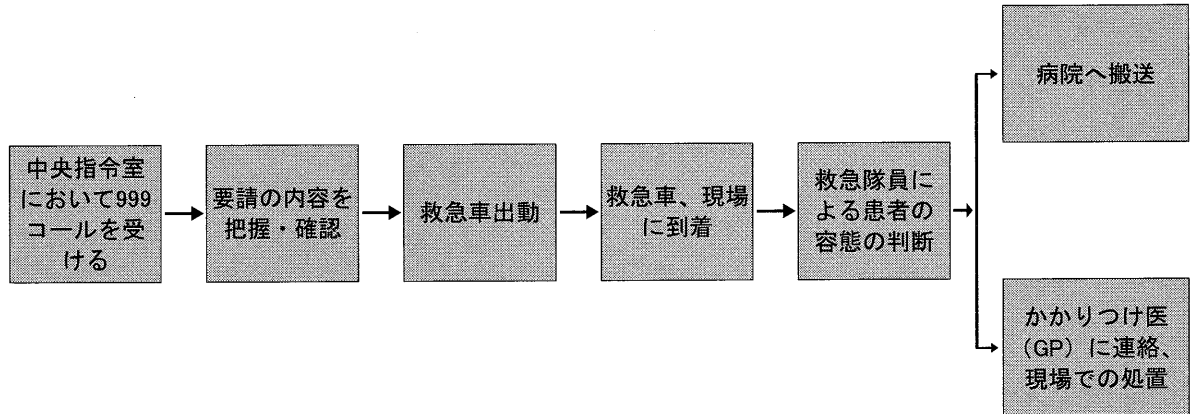
（なお、非大都市圏としてはケントカウンティを例にとると、160万人の人口であるが、救急サービスは1年間に13万件で7割が病院搬送、3割が現場処置である。）

緊急時のサービス（999サービス）は NHS のプライマリー・ケア・トラストから委任され実施しているがその費用は年間1億4000万ポンド程度である。

救急業務には事故、急病等の緊急時のもの (Emergency Call) と一般の患者搬送業務 (Patient Transport Service:PTS) とがある。患者搬送業務では病院のアポイントメント、デイ・ケア、処置などに対応し、約400名の職員、230台の車両が配置されている。年間約80万回の患者搬送が行われ、費用は約1250万ポンドである。この業務を担当する職員は、救急関係は4週間、調整関係（コーディネイター）は2週間の研修を受ける。

ロンドン救急サービスではサービス改善計画を実施しており、①対応時間目標の実現②危険を減少させ結果を改善③自ら実施できる方策の強化④利用しうる技術の最大限の利用⑤要請の効率的な管理⑥救急隊員の支援体制の強化⑦効果の改善、の7つを掲げている。

図表39 救急サービスの流れ



(2) その他の救急サービス

ロンドン救急サービスのほかに救急活動を行っているものとしては、赤十字の救急隊、消防機関の救急隊、陸軍の救急隊等である。消防機関の救急隊は、火災現場などでの事故による死傷者の搬送を担当しているものであり、日本の消防が行っている救急とその範囲が異なっている。また、陸軍の救急隊は、災害出動活動の一環として活動しているものである。

なお、スコットランドにおける救急はスコットランド政府保健省が直接支援する特別健康委員会（Special Health Board）が実施し、5地区約4000名の職員が配置され、約60万回の出動がなされる。

ウェールズはウェールズ救急サービス機構（Welsh Ambulance Service Trust）が約290万の住民に対する救急業務を実施している。3地区約2500名の職員が配置されている。

北アイルランドは、北アイルランド救急サービス（Northern Ireland Ambulance Service）により、全域の救急業務が実施されている。約1000名の職員が配置されている。

3. テロなど大事件・大災害時での対応

テロなど大事件・大災害時の対応は4段階のレベルで対応が図られる。ゴールド、シルバー、ブロンズそして政府首脳が直接指揮をとるコブラの体制である。

2005年7月7日のロンドン連続爆破テロ事件に対して、実際にこれらのシステムが稼働した。その詳細については、「IV第4章ロンドン爆破事件と危機管理対応」を参照されたい。

4. 救急ヘリコプター

英国で最初に救急ヘリコプターを導入したのは、ロンドンであるが、ロンドンの救急ヘリコプター活動は、ヘリコプター救急システム（Helicopter Emergency Service）と称されている。

中央指令室にヘリコプターデスク（HEMS desk）が置かれている。ヘリポートは、ロンドン市街西部のホワイトチャペルにある王立ロンドン病院（Royal London Hospital）の屋上に設置されている。救急ヘリコプターは、赤十字のロンドン救急サービス（London Ambulance Service）の中に組み入れられている。搭乗スタッフは病院屋上の待機室に常駐する。運行時間は、朝7時半から日の入りまでで、年間約1000件の出動がある。対象となる患者は直ちに救

急処置を必要とする外因性疾患（主に外傷患者）のみであり、約50%は交通事故の患者である。常時パイロット2名で運行し、医師1名、パラメデック1名が同乗する。中央救急コントロールセンター（Central Ambulance Service）から出動指令があると、2分で離陸し、平均約10分で現場に到着する。

イングランドではタイン・アンド・ウェアの救急サービスなどロンドン以外の地域でも配備が進んできているが、その運用は地域ごとに異なりタイン・アンド・ウェアでは慈善団体が運営主体である。

また、スコットランドではグラスゴー空港を基地としてヘリコプターと固定翼機で24時間体制がとられ緊急時の活用が図れている。

なお、救急ヘリ以外の消防・防災ヘリなどの導入は進んでおらず、必要な場合は、軍のヘリの出動を要請することで対処している。

5. 救助

英国の消防は火災の際の救助活動以外にも様々な救助活動を行っている。

具体的には、消防職員の業務は火災救助活動以外に防災・危機管理などの他の業務（Non-fire Incidents）を受け持っている。道路事故、洪水・強風などの自然災害、エレベーターなどに閉じ込められた事故、化学・生物・放射性物質の放出事故などの救出業務などである。消防士が出動する事案全体の約5分の1ほどである。

イングランドにおける2010年度のこれらの活動については道路交通事故が33,900件と全体の4分の1を占め、それ以外は108,700件で全体の4分の3である。エレベーターからの救出（20,400件）洪水・水害からの救助（15,300件）、化学物質等の汚染対応（6,400件）などが挙げられる。（図表40参照）

図表40 火災以外の消防救助活動

	2009-10		2010-11 (p)	
	件数	%	件数	%
火災以外の消防救助活動（全体）	142,600	100	134,300	100
道路事故	33,900	24.0	30,000	22.0
道路事故以外	108,700	76.0	104,300	78.0
化学物質等の汚染対応	6,400	4.0	5,700	4.0
洪水・水害からの救助	15,300	11.0	16,800	12.0
結果的突入	15,700	11.0	15,700	12.0
エレベーターからの救出	20,400	14.0	16,600	12.0
その他の救助	50,900	36.0	49,600	37.0

第6章 危険物規制

1. 危険物規制の担当機関

英国においては、危険物 (hazardous substances) は、爆発性物質、可燃性物質 (気体・液体・固体)、毒物、劇物、放射性物質、健康や安全に係る物質が対象となっており、日本における消防法の危険物よりも広範に及んでいる。

英国では、従前から、危険物規制を担当する機関としては、①保健安全委員会 (Health and Safety Commission) 及び保健安全庁 (Health and Safety Executive) ②消防機関 (Fire Authority) ③カウンティの通商基準当局 (Trade and Standard) の3つであった。なかでも保健安全庁が「作業場の安全及び健康」という観点から、包括的権限を持っていたが、2008年4月、保健安全委員会と保健安全庁は行政改革の一環として、統合された。

(1) 保健安全委員会 (Health and Safety Commission)

保健安全委員会は1974年保健安全法 (Health and Safety at Work etc. Act 1947) により設立された。非政府公的機関である。委員会は議長及び6人から9人までのメンバーで構成され、このうち、3人は雇用者、3人は被雇用者、その他は自治体及び専門機関の代表者から構成される。関係国務大臣が任命する。イングランド、ウェールズ、スコットランドに適用され北アイルランドは北アイルランド保険安全庁 (Health and Safety Executive for Northern Ireland) が実施する。

委員会の主な機能は①保健安全法に基づく業務に関連する人々への支援、②研究、出版、訓練及び情報の提供に関する調整③関係政府機関、雇用者、非雇用者及びそれらの代表者の団体への助言及び連携④関係機関に対する規則に関する提言⑥既存の法令の改廃、実践規範 (code of practice) の承認 などである。

実際には委員会の権限は保健安全庁に委任されていたが、2007年8月、労働年金省は保健安全委員会と保健安全庁の統合について関係機関との協議を開始し、2008年4月1日、両機関は統合された。

(2) 保健安全庁 (Health and Safety Executive)

保健安全庁は1974年保健安全法 (Health and Safety at Work etc. Act 1947) により設立された。その後、工場監査官、鉄道監査官などの機関を吸収していった。(その後鉄道監査官は2006年4月鉄道規制室 (Office of Railway Inspectorate) に移管された。) 保健安全庁は労働・年金省の支援を受ける、部門別ではない公的機関であり、イングランド、ウェールズのみならずスコットランドにも対応する。(北アイルランドについては北アイルランド保健安全庁が所管している。) 自治体は店舗、事務所及びサービス分野における健康・安全に関する規則の執行に責任を有している。産業災害全般について調査権限を持ち、爆発事故や2005年のブンスフィールドの火災のような大事故から小規模の事故をも対象にする。2008年4月1日、保健安全庁と保険安全委員会は統合された。

統合後の保健安全庁は議長（現在はジュディス・ハケット：前職は保健安全委員会議長）と9人の委員（雇用者、被雇用者、自治体などと協議し任命される。）で構成される委員会（Board）と上級管理チーム（Senior Management Team）により運営されている。

統合後の保健安全庁の主な機能は前述の保健安全委員会の業務に加え、保健安全法に基づく法令執行に係る十分な調整を行うことである。特に、保健安全庁は労働年金省等との政策連携が必要であり、国務大臣に対する報告を行っている。国務大臣は必要な指示を行うことができる。

保険安全庁の法規制は労働災害防止の観点から農業、航空輸送、建設業、化学物質の製造、港湾労働、教育、技術、レジャー、食物、飲料、病院、ガス、石油、印刷、リサイクル、産業廃棄物利用、繊維など極めて広範囲の産業分野の及んでいる。

保健安全庁の機関としては、爆発検査官（Explosives Inspectorate: 爆発物の分類や輸送に関する規制の執行や大規模貯蔵施設の免許を与える。）や保健安全試験場（Health and Safety Laboratory）、（注¹⁹）鉱山監査官（HM Inspectorate of Mines: シェフフィールドに拠点をもち英国の全鉱山の労働安全について責任を有する。）が設置されている。なお、2006年4月から鉄道の安全に関する責任は鉄道規制室に移管された。また、2011年4月放射性物質規制庁（Nuclear Directorate: 放射性物質の安全性や放射性廃棄物の管理、放射性物質保有施設の管理及び放射性物質の輸送、放射性物質の兵器転用防止、放射政物資の安全の調査などを担当）が放射性物質規制室（Office of Nuclear Regulation）に統合された。

（3）消防機関

消防機関は、火災安全上や消火活動の円滑な遂行の観点から、危険物を取り扱う施設の防火安全証明書を交付し、危険物の種類、数量等の報告を受ける。カウンティは、1982年石油法（Petroleum Act 1928）に基づき、ガソリンスタンド等の揮発油の貯蔵に係る施設について、通商基準当局がライセンスを与えている。一部のカウンティでは、その機能を消防機関に委任している。

2. 主な危険物関係法令

英国における危険物は、我が国の消防法の危険物よりも広範であり、作業員や住民の健康及び安全という観点から、包括的な規制がなされている。また、関係法令、所管官庁から出されたガイダンスや実践規範が数多くあり、複雑になっているが、これまで主な役割を果たしてきた法令としては、次のとおりである。

① 重大な産業災害の防止に関する規則：Control of Industrial Major Accident Hazards Regulations 1984 (SI 1984 No1902)

引火性液体（引火点21度C未満で、沸点20度Cを超えるもの、又は、高温高压等の条件

¹⁹ 保健安全試験場

ダービシャーのブクストン（Buxton）に保健安全試験場（Health and Safety Laboratory）が設置され科学者、技術者、心理学者、社会学者を含む専門家350人以上が健康・安全に関する調査や専門的観点からの助言・相談業務などを行っている。

下におかれた引火点55度C未満のもの）を特定施設で取り扱う場合、関係者に対して使用開始の少なくとも3か月前までに保険安全委員会（現在は保険安全庁）に安全レポートを提出すること、防災計画を策定することを義務付けている。

②危険物を取扱う施設の届出に関する規則：Notification of Installations Handling Hazardous Substances Regulations 1982 (SI 1982 No1357)

一定量以上の危険物の取扱い（一定場所又はパイプライン）は、使用開始の3か月前までに保険安全庁への報告が必要である。（その後①へ統合された。）

③危険物の届け出及び取扱い場所に表示に関する規則：Dangerous Substances (Notification and Marking of Sites) Regulations 1990 (SI 1990 No304)

消防隊などの緊急業務を実施する者に対して、有効に危険物の所在を明らかにするための法令である。25トン以上の危険物を有する場合には、消防当局及び保険安全庁に対して報告しなければならない。①②③等ですでに規制されているものは除外される。

④化学物質の供給時における危険表示及び収納に関する規則：Chemicals (Hazard Information and Packaging for Supply) Regulations 1994 (SI 1994 No3247)

商業的あるいは工業的に供給される危険物の分類、運搬容器及び表示について規制している。危険物の種類に応じた表示、安全データシート等を要求している。道路輸送されるものについては、⑤による。

⑤危険物の鉄道及び道路輸送（分類・収納及び表示）に関する規則：Carriage of Dangerous Goods By Road and Rail (Classification, Packaging and Labelling) Regulations 1994 (SI 1994 No669)

道路及び鉄道により輸送される危険物について、その分類、運搬容器及び表示について規制する。ただし、揮発油類は適用除外となる。

⑥危険物のタンクローリー及びコンテナ輸送に関する規則：Road Traffic (Carriage of Dangerous Substances in Roads Tankers and Tank Containers) Regulations 1992 (SI 1992 No743)

危険物をタンクローリーで道路輸送する場合の基準を定める。

⑦容器による危険物輸送に関する規則：Road Traffic (Carriage of Dangerous Substances in Packages etc.) Regulations 1992 (SI 1992 No742)

危険物を運搬容器で輸送する場合の基準を定める。

⑧危険物の鉄道輸送に関する規則：Carriage of Dangerous Goods By Rail Regulations 1994 (SI 1994 No 3246)

危険物を鉄道で輸送する場合の基準を定める。

⑨危険物の人体への影響の管理に関する規則：Control of Substances Hazardous to Health Regulations 1994 (SI 1994 No 3246)

化学物質の人体に対する影響の観点から、健康管理、暴露時間等を規制する。

⑩火災予防法：Fire Precaution Act 1971

火災予防の観点から、特定の防火対象物について、必要な防火安全対策を講じている旨、

消防機関からの証明書が必要であることを規定していたが、その後改正された。

(IV 第1章参照)

⑪特定物件に係る防火安全証明に関する規則：Fire Certificates (Special Premises)

Regulations 1976 No2003

一定量を超える危険物を取扱う対象物については、消防機関からではなく、保健安全庁から防火安全に関する証明書を交付されることが必要である。

⑫高引火性液体及び液化石油ガスに関する規則：Highly Flammable Liquids and Liquefied Petroleum Gases Regulations 1972 (SI 1972 No 917)

特定の工場における引火性液体及び引火性ガスの貯蔵・取扱い、火災予防、消防設備、避難設備等に関して規定する。

⑬石油法：Petroleum Act 1928

ガソリン等の揮発油の貯蔵・取扱いを行う場合には、ライセンスが必要である。

⑭作業等における保健及び安全に関する法律：Health and Safety at Work etc. Act1974

作業中の安全という観点から、労働安全、火災安全等様々な項目について規定する。

英国では、ガソリン等の揮発油は歴史的背景により他の引火性液体とは異なった体系の中で規制されているが、一般的には、引火性液体の製造、貯蔵、運搬、表示等について、次のように法令が適用されている。さらに保健安全庁が発行するガイダンス及び実践規範によって細部に亘る規制・指導が行われる。

図表41 英国における引火性液体に関する法令の適用関係

(法令の番号は上記の法令番号による)

	引火性液体関係法令	
規制の対象	引火性液体	揮発油類
製造	①②③⑫	①⑫⑬
取扱	①②③⑫	①⑫⑬
貯蔵	②③⑫	⑫⑬
表示	④⑤	④
運搬	⑥⑦⑧	
人体影響	⑨	
承認許可	⑩⑪	⑬
作業安全	⑭	

第7章 消防用機械器具の検定

英国では、消防用機械器具に係る国家検定は行われていないが、消防行政を所管するコミュニティ・地方省は「我々は第三者による認証スキーム（Third Party Certification）を、製品やサービスの質、信頼性、安全性を確認する効果的手段として支持する。」ことを表明しており、種々の民間団体による認証が行われている。

1. 主な認証機関

(1) 英国認証委員会（British Board of Agreement:BBA）

政府によって1966年設立され、1982年から現在の名称になった。4名の理事と7名の理事以外のメンバーで構成される執行委員会で運営される。建築研究所などと共同して、建築業に関する製品など200以上の異なる新製品や新システムの評価を行い、認定書を交付する。イギリス認証委員会の認定書は建築基準規則（Building Regulation）の承認文書（Approved Documents）の中で認められている。他に検査や試験サービスも行う。約90名の職員が試験設備のあるワットフォード（Watford）のガルストン（Garston）おり、40名が検査員で各地に所在する。

(2) 損害防止保証委員会（Loss Prevention Certification Board:LPCB）

損害防止保証委員会は、消防（建築材料を含む）及び安全関連製品の品質保証スキームについて開発及び運用を行っている第三者による国際的助言機関（Advisory Body）である。建築製品、海洋装備、圧力製品、移動可能な圧力製品などについて国際的に認証された地位を有する。また、この機関は、政府の異なった省庁や保険会社から支持を受けている。製品が適切な基準に従って試験され、製造物の供給者の団体が品質管理の基準に従っているか否かについて検査している。必要があれば、独自の試験基準を開発するが、一般的には、ヨーロッパ又は国際基準を用いている。損害防止保証委員会は通常、試験を損害防止会議（Loss Prevention Council:LPC）の試験場で行う。試験の対象は英国国内だけではなく世界中の製品を対象としている。

なお、同じグループのBRE Globalでは消防に関連する火災リスク評価、火災調査、研修などを提供している。

2. 消防用設備に関する基準認証

損害防止保証委員会の品質保証スキームは、消火器、スプリンクラーシステム、火災報知機をはじめとする消防用設備、設置者、メンテナンス業者をカバーしている。

英国規格協会（British Standards Institution:BSI）もまた、消火器、消火布等に対して品質保証スキームを持っている。

消防設備の英国認証（British Approvals for Fire Equipment:BAFE）は損害防止保証委員会及び英国規格協会の認証スキームを採用し、認証された消防用設備にマークを付けることによって性能を確認された消防用設備の使用の推進を図っている。

V ロンドンの消防

第1章 ロンドンの消防組織

1. ロンドン消防・緊急事態計画局 (London Fire and Emergency Planning Authority)

(1) 歴史的経過—ロンドン消防・民間防衛庁

前述のとおり、1986年 大ロンドン都が効率性を標榜するサッチャー政権により他の6つの大都市圏とともに廃止された。その結果、大都市圏では広域行政主体がなくなり、首都及び6つの大都市圏での統治構造は1層制となった。首都においては国と基礎自治体である33のロンドン区（金融地域シティを含む）が直接結びついた。

大ロンドン都が行っていた広域行政はロンドン区を構成員とする一部事務組合で行われた。消防に関しては1985年9月15日、「ロンドン消防・民間防衛庁 (London Fire and Civil Defence Authority:LFCD)」が創設され、民間防衛の業務と合わせて消防の業務が基礎的自治体である33のロンドン区から委譲された。

ロンドン消防・民間防衛庁は、その一部事務組合という性格に鑑み、各ロンドン・バラから1名ずつ選出された議員によって運営された。

1997年の総選挙の結果、政権に返り咲いたブレア労働党政権は、その選挙公約で、ロンドンの広域行政を担当する広域自治体を復活させた。具体的には1998年5月7日、GLAの創設の是非を問う住民投票を実施し賛成が72%となり、その設立が承認され、翌1999年11月11日、「1999年GLA法 (Greater London Authority Act 1999)」が成立し、2000年7月3日、グレーター・ロンドン・オーソリティ（以下GLAという。）が発足した。

その結果、同日から、消防行政はGLAグループを構成する4つの実務機関 (Functional Body) の一翼を占めるロンドン消防・緊急事態計画局 (London Fire and Emergency Planning Authority : LFEPA) が創設され、従前のロンドン消防・民間防衛庁の業務を引き継ぐこととなった。

(2) ロンドン消防・緊急事態計画局の組織・機能

ア 組織

ロンドン消防・緊急事態計画局の理事会は17名の委員で構成され、すべて ロンドン市長（現在は Boris Johnson）から任命される。うち8名はロンドン市議会のメンバーから、7名はロンドン区から（実際にはロンドン区の連合組織であるロンドン区協議会が指名）、そして2007年の法改正により市長権限が強化され、2名は市長の要請から任命される。また、市長はロンドン消防・緊急事態計画局の議長を任命する。現在は Brian Coleman である。

理事会は同局の政策決定等を行うとともに、ロンドン消防隊の業務運営委員会とも密接に連携している。ロンドン消防隊の長である消防・緊急事態計画局コミッショナー (Commissioner for Fire and Emergency Planning) は、ロンドン消防隊を統轄し、その業務運営委員会の議長を務めている。

イ 任務

2004年消防・救助法にもとづく任務を実施する。ロンドン消防隊の活動戦略の責任を有し、政策を決定し重点的な優先・戦略目標を策定する。そして、ロンドン市長の設定する大枠の中で、消防隊の予算を決定する。

ロンドン消防・緊急事態計画局に設置される「規制委員会 (Standards Committee)」はロンドン消防・緊急事態計画局とは関係ない3人の委員を含み、そのうちの一人が委員長となる。委員会は消防隊に高い倫理感を持つよう監視している。

これらに加え4つの「専門委員会 (Specialist Executive Committee)」が設置され専門分野について、必要な時にロンドン消防・緊急事態計画局に報告がなされる。

また、特別な事項に対して2つの特別調査会 (Panel) が置かれる。

ロンドン消防・緊急事態計画局は政府や英国自治体協議会、ロンドン議会や32のロンドン区の利益を図る機関などと連携して、英国全体の消防行政の発展を図る任務を有する。

同局は、後述のロンドン安全計画と呼ばれる戦略プランと、業務運営計画 (ベスト・バリュース・業績計画を兼ねる) に基づき業務を行っている。

また、ロンドン消防・緊急事態計画局は、ロンドンにおける緊急事態対応計画と大規模な化学事故やテロへの対応の監督を行っている。

なお同局は、2004年に行われた国の監査委員会による業績評価で「良好」の評価を受けている。

2. ロンドン消防隊 (London Fire Brigade)

(1) 規模

ロンドンの消火・救助サービスの実動を受け持つのがロンドン消防隊 (London Fire Brigade) である。英国の各地の消防隊の中でも最大の規模を持ち、世界的にも第4位の規模を誇る最大の機関の一つである (第1位は東京消防庁、第2位はニューヨーク消防局、第3位はパリ消防隊)。

750万人のロンドン住民とロンドンへの通勤者、観光客などを守っている。

活動を支える消防隊員の安全こそ最も留意すべき優先事項であるとして、必要な訓練、装備の充実などを図っている。

(2) 最近のロンドン消防隊の状況

ア 消防隊員

ロンドンの人口は7,556,600人 (2007年6月現在) であるのに対しロンドン消防隊員の人員 (実員) は次のとおりである。 (ロンドン安全計画付表より抜粋)

なお、階級別の名称は、より職務内容を明確に表すよう改正された。ただし、従来の階級名も各地の消防において、なお使われている実態にある。

常勤消防隊員		旧階級名
Brigade Managers	28 人	(Assistant Chief Officer : 総監補佐)
Area Managers	1 人	(Divisonal Officer : 署長)
Group Managers	80人	(Divisinal Officer) : 署長級)
Station Managers	192人	(Assistant Divisional Officer 消防指令長級)
Watch Managers	822人	(Station Offier 消防指令級) (Sub-Officer, 消防指令補級)
Crew Managers	801人	(Leading Fire Fighter : 消防士長級)
Fire fighters	3980人	(Firefighter : 消防士)
合計	5904人	

赤、白、青、緑に分類される 4 部制の交代制勤務については、Watch Manager がそれぞれの責任者であるが、消防署全体の管理は Station Manager が負う。また、ロンドン各区内の消防署（1～6 署）全体の戦略などは警察や自治体の事務総長と連絡を取りながら Group Manager が行う。

なお、ロンドン消防隊には 非常勤消防隊員及び 義勇消防隊員はいない。

イ コミッショナー（消防総監）

ロンドン消防隊のトップはコミッショナーと呼ばれ、現在、ロン・ドブソン (Ron Dobson) が就任している。彼は、2007年 5 月、それまでコミッショナーだったケン・ナイト (Ken Knight) が、コミュニティ・地方省の初代の消防・救助アドバイザーに就任した後を引き継いだ。

ウ ロンドン消防隊の本部

1937年からランベス (Lambeth) に本部が置かれていたが、2007年に消防隊訓練所に隣接するサザーク (Southwark) に移転した。

エ 消防署

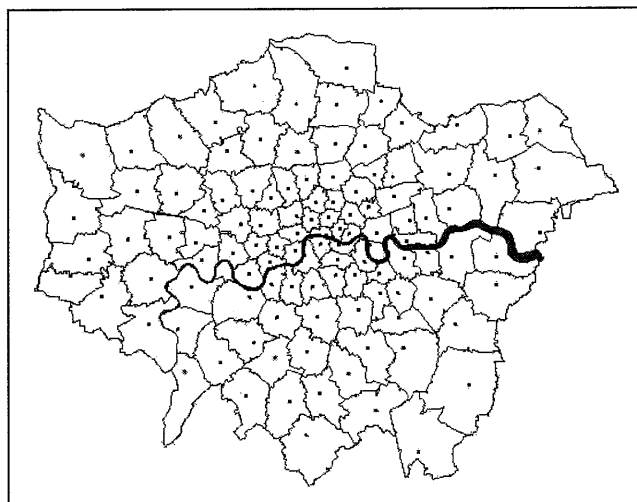
ロンドンの消防署は33のロンドン区と河川など全域をカバーしているが、図表42のとおりである。

ロンドン地区の消防署は112カ所あり、その配置はロンドン消防・民間防衛庁時代は3地区制であったが、現在は、北部、東部、西部、南東部、南西部の5指令区に再編されている。各指令区に本部がある。それぞれ、コール・サインはA,F,G,E,H であり、消防署はそれぞれの指令区に21,26,21,22,22カ所配置されている。なお、従前より消防署の設置は抑えてきたが、2010年 1 月、113めの消防署が Havering 区に設置された。これは、この11年間で初めての消防署の新設となった。

管轄区域の面積は1577km²あるので一消防署平均約14km²となる。こうしてみると、署の大きさは、東京消防庁を含む日本の大都市消防の署よりも小さく、出張所程度と思われる。

消防署は、1 年中無休で24時間オープンしている。

図表42 ロンドンの消防署



オ 消防装備

2010年1月現在、169台の消防車、102台の特殊車両を装備し（計271台の消防車・特殊車両）、テロ攻撃や危機的な緊急事態にも対応出来る態勢をとっている。

カ 通報と出動

年間25万件の緊急通報を受け、14万回出動する。このうち、約1万4千件が重大な火災であり、うち6500件が住宅火災である。

キ 火災予防活動

目的は火災予防が第一である。地域コミュニティの安全と消防安全規則に基づき火災予防活動を行う。火災予防活動には放火や犯罪などの反社会的行為も対象となる。

33のロンドン区、他の公的機関、民間機関、ボランティア団体と連携して、かつ地域協定を活用して戦略的に対応する。

そのため、20の火災安全チームをロンドン全域を対象に配置し、建造物が消防安全規則に合致しているか検査を実施し、必要な措置を命ずる。早期の段階から民間開発事業者と連携して建築中から必要な火災予防措置を講ずるよう確認している。

ク 訓練

消防隊員の専門的訓練はサザーク（Southwark）にあるロンドン消防隊専門訓練センターで行われる。通常、約4か月の訓練を受け、終了後新たな資格を与えられた消防士として消防署勤務となる。

訓練センターの研修終了後、消防士は1年間の見習い期間として実務を学び、その多くは公式な昇任試験を受ける。消防車などの運転はもとより、理論と実践の双方の研修を消防士としての職務期間のすべてに亘って受け続けることとなる。

ケ 勤務形態

勤務形態については、消防の近代化を提唱したベイン報告の見直しの対象となった。

2010年12月、ロンドン消防隊と消防隊組合（Fire Brigade Union）は第一線での新たな勤務形態について合意した。それは二日間（10.5時間）の日勤後、二日間（13.5時間）の夜勤、そ

の後4日の非番週休の交代制勤務パターンである。

コ 昇進

消防士は通常、試験により昇進する。2006年7月までは「消防試験委員会 (Fire Service Examinations Board)」で運営されていた。委員会は消防士長級、消防指令級への昇任への文書による試験を全国的に規定している。その後、いくつかの昇進試験は火災技術者協会 (Institution of Fire Engineers) の資格によって代替されることが可能となった。

消防士のみならず、建造物査察士、科学者、調査員などの技術者も文書による試験や研究により資格が与えられる。

将来の昇進試験には「総合人事開発システム (Integrated Personal Development System:IPDS)」の利用が予定されている。

サ 特別業務

通常業務の火災の鎮圧や火災予防業務に加え、ロンドン消防隊は火災以外の緊急事態にも対応する。

○エレベーターに閉じ込められた人々の救出 (14,496件2008年度)

○交通事故 (4503件2008年度)

○洪水 (6435件2008年度)

○水漏れ等 (866件2008年度)

であるが、列車事故の乗員の救出、列車の脱線、航空機事故、水上輸送などの救助活動も行っている。

消防隊に対する義務と権能の範囲は「2004年消防・救助法」に正式に規定されている。消防隊や、あるケースでは消防隊の火災調査部門の専門家チームが放火事案の調査を警察に協力して行い、裁判所に証拠を提出することもある。(2008年度は火災出動の約3割が放火であったが、それでも前年に比べ3割の減少であった。)

シ 相互協力業務

「2004年消防・救助法」は他の機関や消防組織に対して相互協力を要請している。ロンドン消防隊では2005年におけるブンスフィールドの火災においてハートフォード消防局を支援し総合的な消火活動を行った。他にもエセックス消防局、ケント消防局、サリー消防局などの他の消防機関やヒースロー空港における英国航空消防隊を支援する態勢をとっている。

ス 防火指導

近年、特に力を入れている業務に住民への防火指導がある。

ロンドン消防隊は2008年度、前年比1割を上回る約5万の家庭を訪問し、火災予防の指導を行った。また、83000人の子供に対して学校を訪問して火災予防指導授業をおこなった。

セ 装備

IV第2章 英国主要地域の状況を参照されたい。

半分以上の消防署は年間2000以上の緊急コールを受け出動する。ポンプ車と梯子車の双方が配備されており、戦略的にも重要な位置づけを与えられ、危険性の高い地域を管轄している。

その他の消防署は年間の緊急コールは2000以下であり、ポンプ車1台が常備されている。ま

た、多くの消防署では特殊車両も配備されている。

ソ テロ対策

米国の9月11日のテロ以来、ロンドン消防隊においてもテロや大事故・災害に対応する態勢が新たに組まれた。具体的には事故対応部隊、科学支援部隊、放射能浄化部隊等が編成され、搜索救助車両などの対応装備が整備された。

(3) ロンドンにおける救急業務

Ⅳ第5章 救急・救助の項を参照されたい。

第2章 ロンドン安全計画

1. ロンドン安全計画の概要

現在のロンドン安全計画は2010年度を初年度とする2012年度までの3ヶ年計画であり、第4次計画である。中期的には経済が不安定のなかで、政府の歳出削減政策が実行される中、消防救助活動における市長の重点政策を効率的、効果的に実施することを目標としている。

第一の主要提言は事故・事件に対する新たな専門装備と主要災害に対する装備の集合化である。そのため、新たに二つのタイプの専門センターを設置し、首都ロンドン全般の事故・災害に対応する。

第二の主要提言は他の公的機関や民間機関との連携協力である。

「ロンドン地域共同センター (London Local Authority Coordination Centre)」はほとんどのロンドン区の緊急対応チームを網羅しており、重複を避けて戦略的に対応を図る。

PFI (Private Finance Initiative) (注²⁰) スキームを活用し、9つの消防署の改善を実施する。ただし、消防関係職員の最大限の活用を図ることが最も重要である。

さらに、地域の安全と消防安全規則を引き続き見直し、危険な建物などへの対応を図る。

このように、ロンドン消防・緊急事態計画局は今後の新たな事態に対する挑戦を続けていく。

2008年、監査委員会はロンドン消防・緊急事態計画局に「Excellent (最高)」の行政評価を下した。引き続き 質の向上に努めるとともにコストを削減し人的・物的資源の効率的活用を図り支出に値する行政サービス (Value for Money) を提供する。

特に2012年はロンドンでオリンピックが開催される。オリンピックの期間に訪れる多くの人々も、この計画のもとに守らなければならない。

この計画の最も重要な理念は「安全」「維持」「公平」である。

戦略的にロンドン地域に4つの事件・事故支援センターを設置し、専門装備を配置し、大規模な事故・事件や特殊な事案にも的確に対応する。

また、5つの救助センターを設置し、消防車や特殊救助装置等を配置し、高度の技術をもつ訓練された消防職員の育成を図る。

2. 政府要請事項

第4次ロンドン安全計画は政府の「消防・救助国家構想」にもとづく総合危機管理計画の方針に即して策定されている。即ち、以下の目標に即し計画される。

- ・重大火災や他の緊急事態の減少、交通事故件数の減少
- ・火災死亡・負傷者数の減少、交通事故死傷者数の減少
- ・緊急事態を発生する社会的、経済的、商業的要因の減少
- ・自然環境、建物環境の保護

²⁰ メジャー保守党内閣の時、ラモント財務省が提案した公共部門への民間活力活用方策の一つ。

- ・財産の保護
- ・支出の値する効果 (Value for Money)

3. ロンドン市長の優先政策

ロンドン市長がこの3年間に優先すべきとする政策は次のとおりである。

- ・住民に接するサービスの近代化に努め、消防安全について危機管理をベースに最大限の利益を生み出すようにする。
- ・地域社会の安全活動の発展を図り危険性の高いグループに対する対応に配慮する。
- ・経費の節減を図り効果的、効率的に実施する。
- ・職員の採用、維持、昇進に当たっては少数民族等に配慮するなど各界各層の代表を反映させるようにする。
- ・消防士の訓練機関との連携を重視し、テロに対してロンドンと住民を守る。
- ・消防装備と訓練の改善を図る。
- ・ロンドン地域共同センターの役割を発展させ、ロンドン市長及びロンドン区との情報交換を図り共同・連携を行う。
- ・各種の消防職員の労働環境の改善を図る。
- ・市の経済回復計画などを実施し、ロンドン経済の回復に寄与する。
- ・暴力行為に厳正に対処するとともに若者の支援を強化する。
- ・女性に対する暴力行為を撲滅する。
- ・支出に見合った政策の実行によりロンドン市民の生活の向上をはかる。
- ・GLA グループを通じて経済的で環境に配慮し、社会的優先順位の高い調達の手法を実施する。
- ・二酸化炭素削減目標を2025年までに60%とする。
- ・公共空間を拡充する。
- ・2012年のオリンピックとパラリンピックに対応する。
- ・技能向上と就業機会の均等・拡大を図る。

上記の優先政策については2009年9月17日の暫定予算議会におい承認された。

4. 安定化と気候変動

計画を安定的に発展させるなかで、緊急事態と気候変動の問題を十分考慮にいれている。

特に、増大する洪水の危険性と不十分な供給体制が懸念される水の問題を認識しなければならない。その際、環境執行機関による2100年テムズ川河口計画を踏まえる必要がある。

5. 目標と意義

世界水準を誇る消防救助活動計画にするため 次の6つの戦略目標を設定する。

- ① 予防—いかに火災の危険性や他の緊急事態を減少させるか、についてロンドンのコミュニティとともに、住民に的確に知らせ、必要な教育を行う。

- ②保護—人々と財産と環境を損害から守るため既存建築物の適正な規制を行う
- ③対応—質の高い、効果的な緊急対応を計画的に準備し、対応力を強化する。
- ④資源—人的、物的資源を柔軟に、効率的、効果的に活用し、危機を管理する。
- ⑤職員—ロンドン消防関係機関が一丸となって住民への質の高いサービスを提供し、安全で前向きな労働環境を構築する。
- ⑥主義—意義を十分認識し安全、安定、連携、多様性を確保して活動する。

以上の核となる目標はロンドン消防の信ずるものであり、機関としての行動規準であり職員個人の行動規準でもある。

我々は、次の5つを信ずる。

第一は公平性である。

- ・一貫した基準を公平に適用する。
- ・消防隊に対して偏見のない公平な態度で対応する。
- ・前向きな貢献をめざす。
- ・住民の意見に耳を傾け、彼らの見解を十分に考慮する。

第二は誠実性である。

- ・個人の行動、チームとしての行動に、進んで説明責任を果たす。
- ・高い倫理基準を持って行動する。
- ・消防隊の目標を支持し支援する。
- ・指導力を発揮し、模範となる。

第三は尊敬である。

- ・他のものの価値や意見を理解する。
- ・多様性を尊ぶ。
- ・職員や住民への礼を示す。
- ・それぞれの役割を互いに助け合う。

第四は奉仕である。

- ・ロンドンの安全を守ることに誇りを持つ。
- ・質の高いサービスを供給する。
- ・ロンドン市民が納得する価値あるサービスを提供する。
- ・専門性をあらゆる分野で発揮する。

第五は信頼である。

- ・住民に対しオープンで正直に接する。
- ・信頼を常に維持する。
- ・自らの役割に責任をもって行うことを促し、支持する。

6. 計画の数値目標

第4次ロンドン安全計画の目標とする数値は以下のとおりである。

(1) 火災件数など

ロンドン消防の目標 (2009年度以降)

	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度 (目標)	2011年度	2012年度
火災 (件数)	15,093	13,951	13,613	14,289	13,503	13,398	13,312
放火	15,816	13,728	9,911	6,882	6,617	6,430	6,260
住宅火災	6,953	6,521	6,483	6,968	6,618	6,565	6,522
ボヤ	8,990	9,376	7,095	5,216	5,286	5,214	5,148
車両火災	4,040	3,337	2,650	2,245			
死者を生じさせた火災	41	53	46	36			
火災による死亡者	50	64	42	61			

火災の死者

10年平均	70	67	63	62	61	59	58
死者数	47	56	39	57			
負傷者	1,470	1,402	1,070	818	794	788	783

ロンドンの火災件数は2006年度から減少の一途にあったが2009年度に至り増加した。火災の死者は減少しており負傷者の減少も顕著となっている。

(2) 予算計画

- ① 第4次ロンドン安全計画 (2010年度) に基づく経常支出は予防関係が7%、保護・査察関係が3%、出動等の活動関係が58%、職員費等が23%、訓練・研修関係が9%となっている。

(経常支出)

	2010/11 百万ポンド	2011/12 百万ポンド	2012/13 百万ポンド
火災予防	31.1	30.8	30.8
保護・査察	15.2	15.0	15.0
出動経費	250.2	246.9	246.9
職員費等	100.9	109.7	121.1
訓練・研修等	39.9	39.0	39.0
節減予定額		-3.9	-18.1
純経常支出額	437.3	437.5	434.7

② 長期的投資計画

主に消防署整備などの長期的投資計画の財源は資産売却、政府からの特別補助金、政府からの借入金、繰入金による。この長期投資計画に基づき毎年の資本関係支出を予算化することになるが、その経費は2010年度は1211万ポンドである。

(資本支出)

	2010/11 百万ポンド	2011/12 百万ポンド	2012/13 百万ポンド
情報計画	2.2	-	-
管理・コミュニケーション計画	0.4	-	-
地域火災安全	0.4	0.1	-
調達計画	2.9	-	-
新本部整備・旧本部廃止	0.1	-	-
機能強化企画	1.8	-	-
消防署改装	5.5	2.0	2.4
消防署拡充	1.1	0.1	0.9
消防署改築	3.4	2.6	0.2
その他の資産	2.7	0.4	1.5
安全計画	0.7	0.8	1.4
小規模改善計画	0.8	0.8	0.9
その他	1.6	0.4	0.4
総計	23.6	7.2	7.7

参考文献

本書の記述に際して参考にした主な文献等は次の通りである。なお、本文中に記載した関連するホームページについても、再掲して便宜を図った。

I 英国の地方自治制度

- ・英国行政大改革と日本 内貴著 ぎょうせい
- ・サッチャー首相の英国地方制度革命 内貴・木寺共著 ぎょうせい
- ・英国の地方自治 自治体国際化協会
- ・Local Government Today Chandler著 Manchester University Press
- ・Councillors' Guide to Local Government Finance

II 英国の消防

○英国の消防全般

- ・「英国の消防事情」2004年10月改訂版 海外消防情報センター
- ・「英国の消防と防災」自治体国際化協会ロンドン事務所
- ・コミュニティ・地方省、保健省、保健安全庁など政府関係機関のホームページ
- ・Wikipedia 百科事典

○英国の火災統計等

- ・DCLG Fire Statistics United Kingdom 2007
- ・DCLG Fire and Rescue Service Operational Statistics Bulletin for England 2010-11
- ・Welsh Assembly Government Fire and Rescue Service Operational Statistics Bulletin for Wales, 2008-09 -Revised
- ・Scottish Government, Fire and Rescue Service-Key Facts 2010
- ・Northern Ireland Fire & Rescue Service About NIFRS
- ・DCLG Fire and Rescue Service National Framework 2008-11
- ・DCLG Facing the Challenge Flooding Review March 2008
- ・London Safety Plan 2010/2013
- ・London Emergency Service Liaison Panel, Major Incident

○第3章 「2004年消防・救助法」の成立と「消防・救助国家構想」

- ・The Fire and Rescue Services Act 2004 (Commencement) (England and Scotland) Order 2004
(S.I.2004/2304 (C.100))
<http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2004/2304/contents/made>
- ・The Fire and Rescue Services Act 2004 (Commencement) (Wales) Order 2004
(S.I.2004/2917 (W.256) (C.121))
<http://www.legislation.gov.uk/wsi/2004/2917/contents/made>
<http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2004/20040021.htm>

○第5章 消防大学校

servicecollege.ac.uk/about-us.aspx

Ⅲ 消防を支える人々、支える財政

○第1章 消防職員

<http://www.communities.gov.uk/fire/firerescueservice/firefighterpension>

StatsWales website

<http://www.infoscotland.com/firelaw/v2.jsp?pContentID=271>

<http://www.nifrs.org/statistics.php?sec=12810>

○第2章 英国の消防団

2008年5月14日消防団国際会議資料

平成18年度消防団幹部等海外研修報告書（日本消防協会）

○第3章 消防財政

・ Councillors' Guide to Local Government Finance

Ⅳ 消防及び関連する業務の実際

○第1章 火災

<http://www.communities.gov.uk/fire/firesafety/firesafety/law/>

<http://www.communities.gov.uk/publications/fire/irmpcommunitysafety>

<http://www.communities.gov.uk/documents/fire/doc/fsectoolkit012008.doc>

○第2章 英国主要地域の状況

東京消防庁 海外主要消防局の消防統計

○第3章 災害・危機管理

<http://www.cabinetoffice.gov.uk/news/central-government>

<http://www.cabinetoffice.gov.uk/ukresilience.aspx>

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/section/36>

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/35/section/35>

<http://www.legislation.gov.uk/uksi/2004/3281/contents/made>

<http://www.epcollege.com>

英国レポート 近代消防 2008年3月 — 9月

○第4章 ロンドン連続爆破事件と危機管理対応

・ Coroner's Inquests into the London Bombings Of 7 July 2005

・ 消防庁資料「ロンドンテロの教訓について」2006年7月4日

<http://www.fdma.go.jp/html/data/tuchi1806/pdf/180630-2siryou3.pdf>

・ http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/uk/05/london_blasts/html/

・ <http://www.iwar.org.uk/homesec/resources/7-7/report.pdf>

・ 日本防火・危機管理促進協会 「危機管理体制調査報告書」(2010年3月)(2011年3月)

・ 菅原出 (2006)「諸外国に学ぶ国民保護体制のあり方に関する研究」東京財団研究報告書

・ <http://www.londonprepared.gov.uk/downloads/lookingbackmovingforward.pdf>

○第5章 救急・救助

・ London Ambulance Service からの提供資料

- ・ London Annual Report

○第6章 危険物規制

- ・ <http://www.hse.gov.uk/>

○第7章 消防用機械器具の検定

- ・ <http://www.bafe.org.uk>

<http://www.buildingconservation.com>

<http://www.ascinfo.co.uk/building-company/loss-prevention-council>

<http://www.bre.co.uk>

<http://www.bsigroup.com>

V ロンドンの消防

○第1章 ロンドンの消防組織

- ・ <http://www.london-fire.gov.uk/>

○第2章 ロンドン安全計画

- ・ London Safety Plan 2010/2013

既 刊

海外消防情報シリーズ 1	イギリスの消防事情（新版）	A 4 版	本文 1 5 4 頁
海外消防情報シリーズ 2	ドイツの消防事情（新版）	A 4 版	本文 1 0 8 頁
海外消防情報シリーズ 3	フランスの消防事情（新版）	A 4 版	本文 9 5 頁
海外消防情報シリーズ 4	アメリカの消防事情（改訂版）	A 4 版	本文 9 1 頁
海外消防情報シリーズ 5	韓国の消防事情	A 4 版	本文 3 7 頁
海外消防情報シリーズ 6	中国の消防事情	A 4 版	本文 4 2 頁
海外消防情報シリーズ 7	フィリピンの消防事情	A 4 版	本文 4 8 頁
海外消防情報シリーズ 8	マレーシアの消防事情	A 4 版	本文 5 2 頁
海外消防情報シリーズ 9	インドネシアの消防事情	A 4 版	本文 6 6 頁
海外消防情報シリーズ 1 0	ベトナムの消防事情	A 4 版	本文 6 1 頁
海外消防情報シリーズ 1 1	オーストラリアの消防事情	A 4 版	本文 6 1 頁
海外消防情報シリーズ 1 2	タイの消防事情	A 4 版	本文 4 7 頁
海外消防情報シリーズ 1 3	シンガポールの消防事情	A 4 版	本文 4 5 頁

海外消防情報シリーズ 1

イギリスの消防事情

発 行 平成24年 5 月

著 者 内 貴 滋

企画・発行 海外消防情報センター

〒105-0001 東京都港区虎ノ門2-9-16

（財）日本消防設備安全センター内

電 話 （03）3501-7925

F A X （03）3501-7903

無断転載禁ずる

