

海外消防情報
シリーズ

3

フランスの消防事情 (新版)

[2011 年 3 月]



フランス共和国

République Française



海外消防情報センター

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。フランスの消防事情は、先人の努力により2001年1月に初めて発行されたところであるが、その後早くも10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行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、中央集権の国と目されるフランスにおいても、地方分権に向けた改革の流れが続いており、近隣民主主義に関する2002年法や市民安全に関する2004年法による消防関係規定の改正が行われる等、消防制度についても多くの改正が行われるに至っている。

このような背景の中で、このたび、かつてフランスに駐在しその諸事情に精通している山崎榮一氏のご協力が得られることとなり、新たにフランスの消防事情（新版）の執筆をお願いした。山崎氏はフランス駐在当時から消防関係者を含め中央政府はもとより多くの地方行政関係者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。また、近年は、「フランスの憲法改正と地方分権」という本を著しておられるところである。山崎氏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、フランスの政治的な風土を踏まえ、また、歴史的な経緯に遡ることによって、フラン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はじめとして、より多くの方々のお役に立てば幸いである。

2011年3月

海外消防情報センター長
藤 原 利 紘

〈目 次〉

はじめに	1
I フランス共和国と地方自治	3
第1章 フランスの地方自治制度の概要と特徴	3
1 フランス第5共和政の特徴	3
2 フランスの地方自治制度の特徴	4
(1) 市町村の規模の零細性	7
(2) 市町村広域行政組織の発達	8
(3) 首長＝議長型の採用	9
(4) 州、県及び市町村間の事務配分	10
(5) 地方財政の特徴	10
3 フランスの地方公務員制度の特徴	13
(1) 地方公務員身分規定法の制定	13
(2) キャリアシステムの採用	14
第2章 フランスにおける国と地方との関係	16
1 官治分権と国の地方出先機関	16
2 行政警察に関する国と地方自治体の関係	17
II フランスの消防事情	20
第3章 近年における消防制度の改正経緯	20
1 県を中心とした広域消防体制の強化に関する1996年法の制定	20
(1) 1996年法の制定経緯と概要	20
(2) 消防団員の地位向上	23
2 近隣民主主義に関する2002年法による消防関係規定の改正	23
(1) 県消防本部の理事会の構成の見直し	24
(2) 県消防本部の財政に関する改正	24
3 市民安全に関する2004年法による消防関係規定の改正	25
(1) 県消防本部の理事会等に関する改正	25
(2) 県消防本部の財政に関する改正	26
(3) 消防隊員の待遇改善に関する改正	26

第4章 県消防本部	27
1 県消防本部の任務、格付け及び組織	27
(1) 公施設法人としての県消防本部及びその任務	27
(2) 県消防本部の格付け	28
(3) 県消防本部の組織	32
(4) 内局及び県消防隊の編成	33
(5) 県消防本部の具体例（アンドル・エ・ロワール県）	34
2 通報受信、消防出動及び装備	36
(1) 通報受信	36
(2) 消防出動	36
(3) 装備	38
第5章 消防職員及び消防団員	40
1 消防職員及び消防団員の種類及び数	40
(1) 消防職員及び消防団員の種類	40
(2) 消防職員及び消防団員の数	40
(3) 消防隊員の階級と階級別の数	41
2 消防隊員の職群及び主な勤務条件	43
(1) 消防士の職群、職級、給与及び職種転換	43
(2) 消防団員の報酬、年功手当、長期勤続・報奨年金及び公務災害	49
3 消防職員及び消防団員の労働基本権	52
(1) 団結権	52
(2) ストライキ権	53
(3) 参加する権利	54
第6章 パリ、マルセイユの特例	58
1 パリ消防隊	58
(1) 歴史	58
(2) 消防体制	58
2 マルセイユ消防隊	59
(1) 歴史	59
(2) 消防体制	60
第7章 消防財政	61
1 県消防本部の財政の仕組み	61
2 決算の状況	63

第8章 救急制度	66
1 救急医療に関する諸機関とその役割	66
(1) 救急医療本部 (SAMU)	67
(2) 調整医及び医療調整補助当直員	68
(3) 緊急・蘇生機動センター (SMUR)	69
(4) 消防機関	70
(5) 民間救急事業者	71
2 消防機関、救急医療本部及び民間救急事業者の相互連携	72
(1) 消防と SAMU の「救助及び救急医療の組織化に関する共通指針」の制定	73
(2) SAMU と民間救急事業者の「共通指針」の策定	76
第9章 市民安全（防災）	77
1 市民安全に関する組織体制	78
(1) 国レベル	78
(2) 防衛・安全管区レベル	81
(3) 市民安全にかかる国の予算	86
2 市民安全のための計画	88
(1) 市民安全即応組織化計画（オルセック・プラン）	88
(2) 市町村保護計画	89
3 住民参加	90
(1) 市町村災害ボランティア制度	90
(2) 市民安全非営利団体の認定制度	91
参考文献	94

はじめに

我が国と同様、フランスにおいても消防は、自治体消防として発展してきた。しかし、現在のフランスの消防には、二つの大きな特色がある。一つは県を中心とした広域消防体制の一般化であり、これは、フランスの市町村の規模が極めて零細であるにもかかわらず、市町村合併がまったく進展しないという事情を背景にしている。

もう一つは、フランスにおいて消防は行政警察の一態様であり、また、フランスの行政警察権が第三共和政以来、県地方長官（地方において国を代表する官吏）と自治体の長である市町村長に分有されてきたという二元的仕組みにある。

このようなフランスの消防の特色を理解するには、フランスの現行の政治体制や地方自治の基本的仕組みを知ることは欠かせない。また、国と地方との関係、特に行政警察を巡る県地方長官と市町村長との関係を知ることも必要であろう。このような観点から、本書では特に最初の2章をこれらの記述にあてている。

住民を火災、自然災害等からどのようにして守るかという自治意識に根ざした近隣自治の論理がある一方、国の秩序・治安をどのように効果的に実現するかという国家本来の使命（*mission régalienne*）の論理がある。この二つの論理が交差するところに、市町村の消防を県単位に統合した県消防本部という公施設法人が誕生し、県単位で消防を担っている。この県消防本部の財政を支えるのは、もっぱら地方自治体としての県であるが、県消防本部の消防隊を指揮運用するのは、行政警察権に基づく県地方長官又は市町村長である。このため、県消防本部には、国（県地方長官）、県議会、市町村長がそれぞれの立場から関与し、複雑な組織形態となっている。

しかし組織形態はどうあれ、日本と同様に消防を支えているのは、消防士と消防団員である。消防士及び消防団員の勤務条件、労働基本権は、我が国と類似している面もあるが、異なる面も多い。さらに、歴史的経緯からパリ、マルセイユにおいては例外的に、軍律の厳しい軍隊が消防を担っている。

また、フランスの救急制度は、我が国の消防救急とは多々異なる点がある。大きな違いは、フランスの救急医療は、救急搬送も含めて救急医療機関が担うということであり、また、原則として医療チームが現場に急行するという発想のもとに制度が組み立てられている。したがって、救急搬送は、制度上は救急医療機関又はその要請を受けた民間救急事業者が行い、消防機関の救急搬送はこれらの補助的な役割にとどまるとする点である（しかし、現実には迅速かつ多くの人員、車両を持つ消防機関が救急搬送の多くを担っている）。このような救急医療機関が原則として救急搬送を担うというフランスの救急制度の利点は、日本のように消防救急車が受入れ医療機関の選定に困難をきたすという事情が発生しないことにある。さらに、フランスにおいては消防と救急は二本立ての制度となっているから、日本とは異なり両者の緊急通報番号が同一ではない。このような事情から、フランスにおいては消防機関と救急医療機関の連携が常に課題とされている。

2000年以降これまでに、フランスでは相次いで大きな自然災害・事故等が発生し、市民安全

を図る防災機関としての消防の役割がますます重要視されている。特に、地元の事情に明るい消防団員の救助活動の重要性が見直されている。また、災害時におけるボランティア活動の有用性も広く認められるようになった。

以上のような事情を踏まえ、消防、救急、市民安全（防災）に関する諸制度に関し、その概要や改正経緯並びにその背景にある考え方などに重点を置くとともに、従来あまり紹介されていない消防職団員の勤務条件等も含めて著述したのが「フランスの消防事情（新版）」である。

執筆に当たり、東京消防庁の後藤武志氏から、関係資料の提供を受けるとともに、たびたび貴重な意見を伺う機会があった。同氏に対しここに厚く感謝の意を表したい。

2011年3月

山崎 榮一

I フランス共和国と地方自治

第1章 フランスの地方自治制度の概要と特徴

1 フランス第5共和政の特徴

現在のフランスの政治体制は、ドゴール将軍が1958年憲法により創設した第5共和政（Cinquième République）と呼ばれるものである。アメリカの大統領制にイギリスの議院内閣制を組み合わせた「半大統領制」ともいうべき独自の政治体制である。

三権分立という点から見ると、立法権は二院制（国民議会及び上院）をとる国会に属し、行政権は国民から直接選挙される大統領と大統領が任命する首相により分担される。

日本の衆議院にあたるのが国民議会（Assemblée Nationale）であり、任期5年、定数577名、選挙権は18歳以上、被選挙権は23歳以上で、一人一区の小選挙区制である。参議院にあたるのが上院（Sénat）であり、国民議会議員、州議会議員及び県議会議員の全員並びに市町村議会の代表（大多数が市町村議会議員）から構成される選挙人団（およそ15万）によって間接選挙される。任期6年、定数346名、3年ごとに半数が改選され、被選挙権は30歳以上である。

大統領は国民から直接選挙され、任期は5年、3選は禁止されている。単に行政権の一部を分担しているだけでなく、高度な政治判断が求められる特別な状況に遭遇した場合には、国家意思の統一性と継続性を確保する国家指導者として、いわば三権の上に君臨した存在として位置づけられている。日本国憲法との比較では、天皇が果たしている立憲君主政的な部分、また、国会に与えられている国権の最高機関的な部分は、フランスでは大統領が担っていると見ることができる。

さらに、司法権に関しては、歴史的な経緯から民事・刑事の事件に関してのみ司法裁判所に属し、行政事件に関しては行政権に属する行政裁判所（tribunal administratif）が管轄する。

以下、もう少し詳しい特徴を挙げておこう。

大統領は国家元首であり、首相を任命し、閣議を主宰する。また、条約の交渉・締結権を有し、文官・武官を任命する。さらには、国民議会の解散権を持ち、一定の事項に関してはレフェランダム（国民投票）にかけて直接に国民の審判を仰ぐことができる。軍隊の長であり、国家を危うくする非常事態には非常時大権を発動できる。

他方、大統領の任命する首相が内閣を組織して行政の実務を担当し、国会に対して責任を負う議院内閣制の要素が取り入れられている。すなわち、国民議会は首相を不信任することができる。不信任決議が可決されると、大統領は首相の辞職を受理するか、国民議会を解散するかを選択を行う。したがって、大統領の強力な権限も、「国民議会の多数派による支持がある場合に限る」という留保付であることに注意を喚起しておきたい。

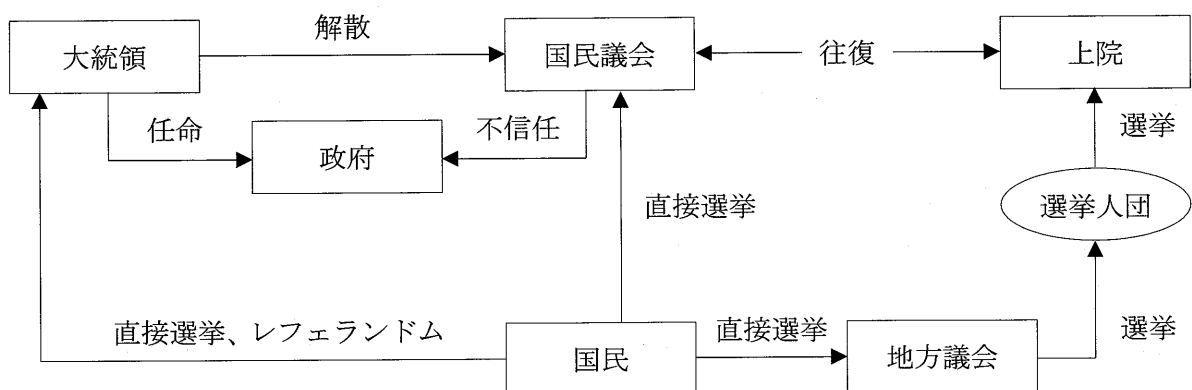
また、フランスも我が国と同様に二院制を採用しているが、いわゆる下院の優越性に関しては異なる制度となっている。我が国における憲法上の参議院に対する衆議院の優越性は、首相の指名、予算の議決、条約の承認のみに認められ、法案に関しては、参議院が衆議院と異なる議決をした場合は、衆議院で出席議員の3分の2以上をもって再可決をする必要がある。他国に

比して強い参議院と呼ばれる理由である。これに対し、フランスにおいては、憲法改正法案及び上院に関する組織法案（上院議員の任期、被選挙権の年齢及び総定数が対象である）に関しては、両院の一致が必要である。しかし、予算法案（予算案と予算関連法案を一体化したもの）、条約批准承認法案はもちろんのこと、その他の法案に関しても、両院協議会を開催してもなお成案が得られない場合には、政府は国民議会に対し、最終的な法案成立の決定権を委ねることができる。この場合、国民議会は、憲法を補完する組織法案に関しては、絶対多数（総定数の過半数）により、また、通常法案に関しては、相対多数で可決することができる。国民議会が「最後の言葉」を持つといわれる理由である。

このように国民議会に優越性が認められるのは、上院が市町村代表等による間接選挙で選ばれ、民主的正統性の面では国民議会より劣るからである。

最後に、統治機関である大統領、政府（首相）、国会（国民議会、上院）と主権者である国民の相互関係を示せば、図表1のとおりである。

図表1 統治機関の相互関係

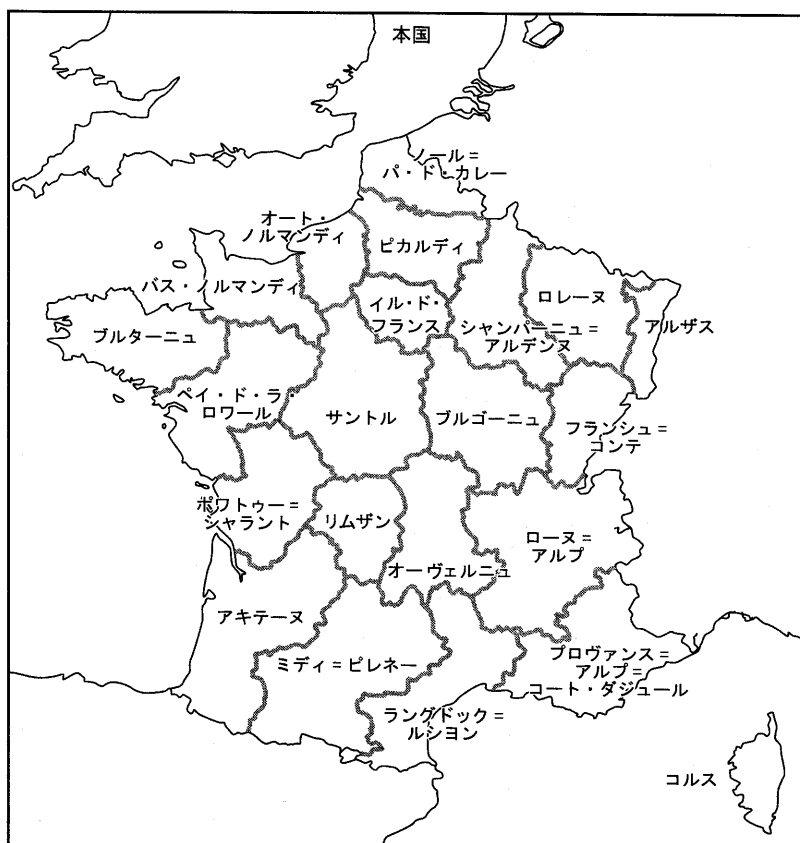


2 フランスの地方自治制度の特徴

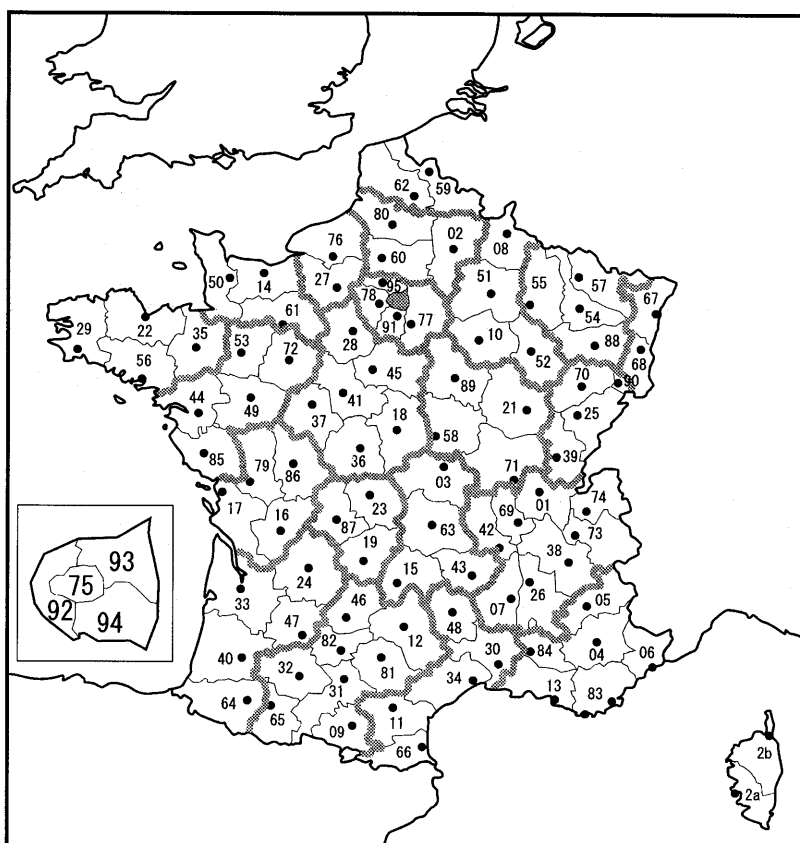
フランスの総人口は、およそ6430万、フランス本国（海外県、海外自治体及びニューカレドニアを除く）では6180万である。フランス本国の面積は、およそ54万 km²で日本の1.5倍あり、しかもその3分の2は平野である。市町村(commune)、県(département)、州(région)の三層制が採られている。市町村、県及び州は、それぞれ法人とされている。州の数は26（本国22、海外州4）、県の場合は100（本国96、海外県4）、市町村数は3万6682（本国+海外県のみ）である。1970年代の政府主導による市町村合併の推進は、失敗に帰したとされる。なお、フランスには、市、町、村の区別はなく、一律にコミューンと呼ばれる。

県及び州の名称及び地域区分は、図表2、図表3及び図表4のとおりである。

図表2 州の地域区分（本国のみ）



図表3 県の地域区分（本国のみ）



図表4 県の名称（本国のみ）

県番号	県名	県番号	県名	県番号	県名
1	アン県	32	ジュール県	64	ピレネー＝アトランティック県
2	エーヌ県	33	ジロンド県	65	オート＝ピレネー県
3	アリエ県	34	エロー県	66	ピレネー＝オリアンタル県
4	アルプ＝ド＝オート＝プロヴァンス	35	イル＝エ＝ヴィレーヌ県	67	バ＝ラン県
5	オート＝ザルプ県	36	アンドル県	68	オー＝ラン県
6	アルプ＝マリティーム県	37	アンドル＝エ＝ロワール県	69	ローヌ県
7	アルデシュ県	38	イゼール県	70	オート＝ソーヌ県
8	アルデンヌ県	39	ジュラ県	71	ソーヌ＝エ＝ロワール県
9	アリエージュ県	40	ランド県	72	サルト県
10	オーブ県	41	ロワール＝エ＝シェール県	73	サヴォワ県
11	オード県	42	ロワール県	74	オート＝サヴォワ県
12	アヴェロン県	43	オート＝ロワール県	75	パリ
13	ブーシュ＝デュ＝ローヌ県	44	ロワール＝アトランティック県	76	セーヌ＝マリティーム県
14	カルヴァドス県	45	ロワレ県	77	セーヌ＝エ＝マルヌ県
15	カンタル県	46	ロット県	78	イヴリーヌ県
16	シャラント県	47	ロット＝エ＝ガロンヌ県	79	ドゥー＝セーヴル県
17	シャラント＝マリティーム県	48	ロゼール県	80	ソナム県
18	シェール県	49	メーヌ＝エ＝ロワール県	81	タルヌ県
19	コレーズ県	50	マンシュ県	82	タルヌ＝エ＝ガロンヌ県
2A	コルス＝デュ＝シュド県	51	マルヌ県	83	ヴァール県
2B	オート＝コルス県	52	オート＝マルヌ県	84	ヴォクリューズ県
21	コート＝ドール県	53	マイエンヌ県	85	ヴァンデ県
22	コート＝ダルモール県	54	ムルテ＝モゼル県	86	ヴィエンヌ県
23	クルーズ県	55	ムーズ県	87	オート＝ヴィエンヌ県
24	ドルドーニュ県	56	モルビアン県	88	ヴォージュ県
25	ドゥー県	57	モゼル県	89	ヨンヌ県
26	ドローム県	58	ニエーヴル県	90	テリトワール＝ド＝ベルフォール県
27	ウール県	59	ノール県	91	エソンヌ県
28	ウール＝エ＝ロワール県	60	オワーズ県	92	オー＝ド＝セーヌ県
29	フィニステール県	61	オルヌ県	93	セーヌ＝サン＝ドニ県
30	ガール県	62	バ＝ド＝カレー県	94	ヴァル＝ド＝マルヌ県
31	オート＝ガロンヌ県	63	ピュイ＝ド＝ドーム県	95	ヴァル＝ド＝ワーズ県

注：県の名称のフランス語は、県番号により図表9と対照できる。

フランス本国の1県あたりの平均の人口、面積は、それぞれ64万、5700km²ある。また、フランス本国の1州あたりの人口、面積は、それぞれおよそ280万、2万4700km²である。これに対し、日本の1県あたりの人口、面積は、それぞれおよそ270万、8000km²である。すなわち、フランスの県は、日本と比較し、人口では5分の1、面積では7割と小さい。これにより、フランスが、4～5県を包含した広域自治体として州を創設した必然性が窺える。

他方、フランスの県、州には、国の地方出先機関である県地方庁、州地方庁（実際には、効率性の観点から州都のある県地方庁が兼ねている）が設置され、それぞれに官選の県地方長官（*préfet de département*）及び州地方長官（*préfet de région*）が任命されている。これら地方庁が中央省庁の設置している他の地方出先機関とともに、地方における国の事務を管轄している。これら地方出先機関に対して、でき得る限り中央省庁の権限を委譲し、国民の身近なところで国の行政サービスを提供するのが官治分権（*déconcentration*）と呼ばれるものである。

このようにフランスの地方行政は、地方自治体（地方分権）と地方庁その他の国の地方出先機関（官治分権）によって分担されるのが原則である。

また、上院に関しては、地方自治体の代表性が付与されており（憲法24条4項）、このことは上院議員選挙が、地方議員とりわけ市町村議会議員を主体とした市町村代表を選挙人団とする間接選挙により実施されることと対応している。また、フランスには、国会議員と地方議員の兼職制度がある。近年、兼職制度に対する国民の批判もあり、兼職は制限される方向にあるが、国民議会議員の9割、上院議員の8割が地方議員と兼職しており、特に国会議員のおおむね4割が市町村長を兼ねている（注¹）。

このような上院の性格及び国会議員と地方議員の兼職制度は、中央集権国家とされているフランスにおいて、地方自治体の主張が国政の場において十分に考慮される制度的な保障となっている。このことから行政的には中央集権とされているフランスでは、政治的な地方分権の仕組みが国全体の統治構造にビルトインされており、国と地方のパワー・バランスが取れていると評価できよう

以下、フランスの消防事情を理解するのに必要な範囲でフランスの地方自治制度の特色を紹介すると、次のとおりである。

(1) 市町村の規模の零細性

人口規模別に市町村数をみると、人口500未満の村が全市町村数の55%を占め、人口3500以上の市町村は2851と全市町村数の8%を占めるに過ぎない。また、人口10万以上の市は41（日本では289）を数えるのみである（図表5参照）。ちなみに、日本の市町村数は、市786、町757、村184の計1727である（2010年3月31日現在）。

¹ 我が国の戦前においても、衆議院議員と府県会議員の兼職は禁止されていたが、衆議院議員と市町村議会議員の兼職は可能であった。これが禁止されたのは、1947年（昭和22年）に制定された地方自治法によってである。

図表 5 人口規模別の市町村数（本国＋海外県のみ、2010年 1 月 1 日現在）

人口規模	市町村数	人口割合
0～499	20,364	7.2%
500～2000未満	11,352	17.4%
2000～3500未満	2,115	8.7%
3500～5000未満	859	5.6%
5000～1万未満	1,062	11.5%
1万～2万未満	486	10.6%
2万～5万未満	319	15.1%
5万～10万未満	84	8.5%
10万以上	41	15.4%
全市町村数	36,682	100.0%

出典：『Collectivités locales en chiffres 2010』（Ministère de l'Intérieur） 8 頁による。

（2）市町村広域行政組織の発達

以上のような市町村の規模の零細性の故に、フランスでは市町村広域行政組織（以下「広域行政組織」という。）が発達している。ただし、我が国とは異なり広域行政組織は特定の目的を持った公施設法人（*établissement public*）とされており、地域の利益に関する一般的な行政権限（一般権限条項）を持った法人たる地方自治体の範疇には属さない。後述する県ごとに設置されている県消防本部（*service départemental d'incendie et de secours*：SDIS、仏語の訳としては、県火災・救助本部であるが、以下「県消防本部」という。）も公施設法人の一つである。

広域行政組織には、一部事務組合及び複合事務組合、混合組合（*syndicats mixtes*：市町村と商工会議所などとの広域行政組織）のいわば協力型と呼ばれる広域行政組織のほか、日本とは異なり一定の課税権を持ついわば連合型と呼ばれる広域行政組織がある。

この課税権を持つ広域行政組織とは、①大都市圏共同体（*communauté urbaine*、圏域人口 50 万以上）、②都市圏共同体（*communauté d'agglomération*、圏域人口 5 万以上）、③新都市組合（*syndicat d'agglomération nouvelle*、ニュータウン型）、④市町村共同体（*communauté de communes*、農村型）の四種類である。

2010 年 1 月現在において、課税権を持つ広域行政組織は、全市町村数の 95%、全人口の 90% をカバーしており、したがって、フランスの地方自治体の階層は、むしろ 3.5 層制と呼ぶ方が正鵠を得ている（図表 6 参照）。

図表 6 課税権を持つ広域行政組織の推移（2010年 1 月 1 日現在）

種 類	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年
大都市圏共同体（CU）	14	14	14	16	16
都市圏共同体（CA）	164	169	171	174	181
新都市組合（SAN）	6	5	5	5	5
市町村共同体（CC）	2389	2400	2393	2406	2409
課税権を持つ広域行政組織の合計	2573	2588	2583	2601	2611
加盟市町村数	32,923	33,413	33,636	34,166	34,774
加盟市町村の累計人口（百万人）	53.3	54.2	54.6	56.4	57.9
うち単一職業税を持つ広域行政組織（注）	1162	1200	1224	1263	1302

出典：『Collectivités locales en chiffres 2010』（Ministère de l'Intérieur）21頁による。

（注）単一職業税を持つ広域行政組織とは、構成市町村から職業税の課税権を全面的に移譲された広域行政組織を指す。この場合、当該広域行政組織は、区域全体にわたり単一の税率で職業税を課税する。

消防に関しては、1884年の市町村法により市町村警察の一環として市町村長の権限であることが確認され、その後の広域行政の必要性から一部事務組合等により実施されることが多かった。特に1970年に創設された広域行政組織の一つである広域市町村区（disrict）は、公営住宅と並んで消防を必ず含めなければならない義務的権限の一つとしていた。この広域市町村区は、その後すべて改組され、都市圏共同体又は市町村共同体となっている。市町村又は広域行政組織が担っていた消防は、現在では、後述する1996年の制度改革により、県を一つの単位とした県消防本部（公施設法人）が担うこととなっている。

（3）首長＝議長型の採用

地方自治体は、公選制の地方議会により、自由な行政を行う（憲法72条3項）。したがって、地方分権の担い手は地方議会であり地方議員である。

地方議会の決定に従って行政を執行する首長は、フランスでは他の多くのヨーロッパ諸国と同様に、地方議会の議員を住民が直接選挙し、その議員の中から互選される。首長は当然に議会の議長を兼ねるから、このような仕組みを首長＝議長型と呼ぶ。したがって、市町村長、県議会議長及び州議会議長は、それぞれの地方自治体の執行機関であると同時に、それぞれの地方議会の議長を兼ねている。日本の知事にあたるのは、フランスでは県議会議長である。

したがって、日本の地方自治体の二元代表制に対し、フランスの地方自治体は一元代表制を採っているとみられる。他方、フランスの首長（＝議長）は、地方議会からいったん首長（＝議長）として選出されると、当該議会から責任を取らされることはない仕組みとなっている。この点からみると、フランスの地方自治制度は、大統領制を取っていると位置づけることが可能であろう。

フランスにおいては、市町村議会議員は原則として無報酬のボランティアと位置づけられており、議員数も日本の地方議会と比較して多い。フランスの市町村議会議員総数は51万9117名、人口120に1名の割合である。これに対し、日本では市町村議会議員に対しては報酬が支給され、

その総数は3万4901名（市議会議員2万1842名＋町村議会議員1万3059名）であり、人口3500に1名の割合となっている。

(4) 州、県及び市町村間の事務配分

国と地方自治体との事務配分に関しては、フランスはいわゆる分離型を採用し、ドイツ、日本のような融合型を採用していない。すなわち、日本のかつての機関委任事務（現在の法定受託事務）は、フランスにおいては戸籍、選挙、司法警察のほか、通信網設置のための地役権設定の認可、看板・標示板の設置許可、狩猟許可などがいずれも市町村長に委任されているに過ぎず、県及び州に対する国の機関委任事務はない（注²）。

地方自治体間の事務配分の原則及び主な権限は、次のとおりである。

市町村—都市計画と近隣行政

- ① 都市計画、建築許可
- ② 小学校・幼稚園・図書館等の設置・管理
- ③ 市町村道、上下水道の整備、家庭ゴミの処理
- ④ 保育所の設置、市町村福祉センターの運営
- ⑤ 社会住宅の整備など

県—社会福祉と平衡化

- ① 社会福祉手当の給付（高齢者、児童、障害者、最低所得保障等）、社会福祉に関する基本計画の策定
- ② 中学校の設置・管理、通学用輸送（都市圏外）の確保
- ③ 県道の整備、商業港及び漁港の設置・整備
- ④ 町村に対する財政支援など

州—経済開発と地域整備

- ① 州地域整備計画の策定、国・州計画契約の策定、民間企業に対する助成
- ② 地域旅客鉄道の経営
- ③ 職業訓練
- ④ 高等学校の設置・管理
- ⑤ 自然公園の指定・整備など

(5) 地方財政の特徴

2008年決算によれば、地方自治体（課税権を持つ広域行政組織を含む）の歳出総額は2063億ユーロ、そのうち、経常部門の歳出は1396億ユーロ、投資部門の歳出は667億ユーロであった。また、経常部門の歳入は1668億ユーロであり、経常部門の収支差の経常部門余剰額（épargne

² 国から地方自治体への権限移譲を行うため、2004年に制定された「地方の自由と責任に関する法律」（第二次権限移譲法）において、国から県及び州に対し、実験的試行として若干の機関委任事務が導入されている。

brute) は272億ユーロであった。この余剰額は、主に地方債の元本償還に充てられる。

なお、フランスの予算は、経常部門と投資部門に二分されている。経常部門の歳入は、主に地方税、国等からの交付金・補助金、使用料等の収入からなっている。経常部門の支出は、主に人件費、一般管理費、移転的支出、地方債の利払い、投資部門への繰出金である。投資部門の収入は、主に地方債、国等からの交付金・補助金、経常部門からの繰入金からなっている。投資部門の支出は、主に施設整備費、地方債の元本償還、国及び他の地方自治体への施設整備にかかる交付金・補助金である。また、会計年度は、1月から12月までである。

フランスの国税は間接税が中心であるのに対し（日本の消費税にあたる TVA の税率は、19.6%）、地方税は直接税が中心である。また、直接税のうちでも直接税4税といわれる住居税、既建築固定資産税、未建築固定資産税、職業税（なお、職業税は2010年1月1日から廃止されている）が太宗を占め、いずれも資産税である。日本の住民税のような所得にかかる地方税はフランスには無い。主な税目と税収を示せば、図表7のとおりである。

図表7 主な地方税と税収（2008年、10億ユーロ、%）

	市町村及び広域 行政組織（注1）		県 %		州 %		合 計 %	
地方直接4税	40.94	72.0	19.93	55.0	4.86	40.7	65.73	62.5
・住居税	10.28	18.1	4.98	13.7	-	-	15.27	14.5
・既建築固定資産税	12.67	22.3	6.04	16.7	1.76	14.7	20.47	19.5
・未建築固定資産税	0.79	1.4	0.05	0.1	0.01	0.08	0.85	0.81
・職業税（注2）	17.19	30.2	8.86	24.4	3.09	25.9	29.13	27.7
その他の税（注3）	15.96	28.0	16.33	45.0	7.07	59.3	39.36	37.5
うち家庭廃棄物処理税	5.03	8.8	-	-	-	-	5.03	4.8
うち不動産譲渡税	2.15	3.8	7.19	19.8	-	-	9.34	8.9
うち石油製品内国消費税	-	-	5.15	14.2	3.64	30.5	8.79	8.4
うち公共交通税	5.76	10.1	-	-	-	-	5.76	5.5
うち自動車特別契約税	-	-	3.08	8.5	-	-	3.08	2.9
うち自動車登録税	-	-	-	-	1.96	16.4	1.96	1.9
うち見習研修税	-	-	-	-	0.70	5.9	0.70	0.7
合 計	56.90	100.0	36.26	100.0	11.94	100.0	105.09	100.0

出典：『Collectivités locales en chiffres 2010』（Ministère de l'Intérieur）75頁の表から筆者が作成。

（注1）広域行政組織には、課税権を持つ広域行政組織以外にも含む。

（注2）職業税県平衡化基金（FDPTP）を含む。港湾、水力発電所、原子力施設等の大規模施設の職業税の一定部分を県にプールし、財政状況の厳しい市町村等に配布する水平的財政調整制度である。

（注3）都市計画関連税を除く。都市計画関連税としては8億7000万ユーロがある（2008年）

また、石油製品内国消費税及び自動車特別契約税は、国からの権限移譲にともなう税源移譲のため、国税の税率分割により創設された地方譲与税である。

フランスでは地方税の税率は、法定されている制限税率（最高税率）以下の範囲内で、地方議会が比較的自由に変更している（例えば2008年の市町村の住居税（taxe d'habitation）の全国平均の税率は14.57%であったため、2009年の市町村の住居税の制限税率は、 $14.57\% \times 2.5$ 倍＝36.43%となる）。近年は国からの権限移譲にともない、国から移譲された財源以上の歳出圧力により、地方議会が税率を引上げる場合が増えている。日本のように標準税率という制度の下で、どの地方自治体も全国ほぼ一律の税率を適用しているようなことはない。いいかえれば、フランスでは歳入に占める地方税収の割合が高ければ高いほど、歳入の自由裁量が増し、地方財政の自立性が高いと考えられている。

ここで地方財政に関し日仏比較を行うと、次のとおりである（注³）。

① 中央政府に対する地方政府の歳出規模の割合（2006年）

フランスは、国100に対し、地方50

日本は、国100に対し、地方110

② 国と地方自治体を合わせた歳出純計額に占める地方自治体の割合（2006年）

フランスは、国：地方＝64：36

日本は、国：地方＝40：60

③ 国税と地方税の税収比

フランスは、国税：地方税＝73：27（2007年）

日本は、国税：地方税＝57：43（2007年度）

④ 地方自治体の歳入に占める地方税及び地方譲与税の合計額の比率

フランスは、55%（2007年）

日本は、50%（2007年度）

⑤ 地方公務員の公務員全体に占める割合（2008年、公施設法人は含まない）

フランスは、35%（国家公務員数227万、地方公務員数124万）

日本は、83%（国家公務員数60万、地方公務員数290万）

このように見てくると、フランスは地方自治体の事務配分は少ないが、地方財政の自立性は比較的高く、国と地方との関係における分離型の一つの特徴が窺えよう。

フランスの交付金制度は、経常部門に対する「経常費総合交付金（dotation globale de fonctionnement：DGF）」、投資部門に対する「TVA 補償基金」（fonds de compensation de la TVA：FCTVA）」、学校施設整備交付金など十数本に区分されている。このほか、国の政策上の必要性から講じた地方税の減免措置に対し、その減収分を補填する補償交付金などがある。これら交付金は、地方自治体の歳入のうち地方税に次いで割合が高い。なお、フランスにおいては、地方税とは異なり、これら交付金はその増減に関し地方自治体の裁量が及ばないとして自

³ 算出根拠としたデータに関しては、日本の地方財政白書（平成21年版）、フランスの「Collectivités locales en chiffres 2009」（フランス内務省）、「Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales（PLF 2008）」及び「Rapport sur les Résultats et la Gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2008」（フランス会計検査院）によった。

主財源とは看做されていない。

3 フランスの地方公務員制度の特徴

日本の地方公務員制度は、その骨格のみを法律で定め、細部の仕組みやその運用は地方自治の本旨に則り地方自治体の自主性に任せることを基本としている。これに対しフランスの地方公務員制度は、公務員制度全体の一部を構成するという制度設計になっている。また、職員が国及び地方自治体間、あるいは地方自治体相互間を異動できる仕組みが採られている。さらに、国家公務員と同様、地方公務員に関する制度は法律のみならず相当部分が政令（décret）に委任されている。

(1) 地方公務員身分規定法の制定

ミッテラン政権下に始まった第一次地方分権改革において、地方議員を補佐し、地方分権の実務の中核を担う地方公務員に関する抜本的な制度改革が、公務員制度全体の改革の一環として実施された。まず、国及び地方自治体の公務員全体に通ずる通則法として「公務員の権利と義務に関する1983年法」（法律83-634号）が制定され、公務員となるための資格要件（フランス国籍及び欧州連合（EU）国籍、公民権、一定の犯罪歴の無いことなど）、保障（政治的・労働組合的・宗教的意見及び人種等による差別の禁止、両性の平等、団結権及び争議権の付与、セクハラ行為の禁止など）、義務（営利事業への従事制限、守秘義務など）、キャリアシステムの採用、国と地方自治体あるいは地方自治体相互の出向制度、競争試験による任用の原則、労使同数委員会等への参加、給与・年金・休暇及び研修を受ける権利、懲戒制度等が定められた（注⁴）。

続いて公務員の種類にしたがい、国家公務員、地方公務員、病院公務員ごとにそれぞれの特性に応じた3つの法律が制定された（地方公務員に関しては、「地方公務員の身分に関する1984年法」（法律84-53号、以下「地方公務員身分規定法」という。))。

地方公務員身分規定法は、地方自治体のみならず広域行政組織、低家賃住宅公社（OPHLM）、地方公務員全国センター（CNFPT）、地方公務員県管理センター（CDG）のほか、消防に言えば県消防本部などの公施設法人の職員にも適用される。したがって、地方公務員の任命権者は、3万6000を超える市町村、100の県、26の州で構成される地方自治体と2万を超える広域行政組織等の公施設法人を合わせおよそ5万7000にのぼる。なお、病院公務員とは、医療・福祉関係の公共施設（病院、社会福祉施設など）に勤務する者の特殊な勤務条件に対応した公務員の類型である（ただし、医師、生物検査技師（biologiste）、獣医、薬剤師、歯医者は含まない）。

また、公務員には正規職員（fonctionnaires）と非正規職員（agents publics non-titulaires）

⁴ 第二次世界大戦後、フランスの公務員省は、公務員制度を政令ではなく法律で定めることを目指したが、当時の共産党を主体とした労働組合は、公務員のストライキ権禁止条項が法律に盛り込まれることを警戒し反対した。以降、長年の懸案となっていた《公務員法》の制定が、ミッテラン政権下における地方分権導入に併せ実現した（日仏シンポジウム「政治と官僚の関係を問う」におけるパリ第一大学ドレフェス教授の発言（2010年10月24日、日仏会館））。

の区別がある。正規職員とは、恒常的な職（ポスト、*emploi*）に任命され、行政的階層の職級（*grade*）に任用された公務員を指している。地方公務員法は、非正規職員の採用を例外的なものとして位置づけている。非正規職員は、一般的には期限付きの契約に基づき公務員に採用される場合が多いことから契約職員（*contractuels*）と通称される（なお、非正規職員の採用が例外的であるとする原則は、公私を問わず労働法制上の原則となっている）。

（2）キャリアシステムの採用

フランスにおいては日本と同様にキャリアシステムがとられている。すなわち、地方公務員は特定の職に任用されるのではなく、行政上の階級身分的な職級に任用されるのである。職級に任用されると、その職級に対応した職に任命される。雇用主の地方自治体は、職員の占めている職を廃止しても失職させることはできず、同じ職級に対応した別の職に就かせなければならないのが原則である。

類似した複数の職級により一つの職群（*cadre d'emplois*）が構成される。また、職級は階層的になっていて最初に任用される職級と昇進後の職級に分かれている。さらに、各職級は号俸（*échelon*）に分かれ、勤続年数によりどの号俸かが決定される。号俸には、給与のレベルを決めるグロス指数（*indice brut*）が割当てられ、給料月額が定まる仕組みとなっている。例えば、州、県及び人口4万以上の市町村等において高度な行政管理を職務内容とする地方上級行政職（*administrateurs territoriaux*）という職群は、上級行政職（*administrateur*）と級外上級行政職（*administrateur hors classe*）の二つの職級からなっており、それぞれ9号俸及び7号俸に区分されている。なお、グロス指数は公務員全体に共通の指数である。

各職群は、全国統一的な性格を持つものとして職群ごとに政令（*décret*）によって、採用可能な自治体、職務内容、任用、昇進、研修の内容について全国共通の取り扱いが定められている。現在、59の職群が設けられている（地方公務員の職群に該当するものとして、国家公務員には職団（*corps d'emplois*）が設けられている）。

また、職群を大まかに区分する類型としてカテゴリー（*catégorie*）がある。これは、公務員の採用時の資格（学歴）要件と従事する職務の難易度あるいは責任の程度を類型化したものと言える。カテゴリーは3種類ある。カテゴリーAは、大学卒以上の学歴を必要とし、企画立案及び指揮監督を担う管理職の類型である。これに対しカテゴリーBは、バカローア（*baccalauréat : BAC*）という大学入学資格試験合格者以上の学歴を要し、制度・政策の適用を任務とする職員の類型である。カテゴリーCは、おおむね職業高校卒業程度の学歴を要し、事務事業の実施を担う職員の類型である。地方公務員の正規職員総数のうち、カテゴリーAは8.4%、Bは13.8%、Cは77.8%である（2007年末現在）。

しかしながら、憲法が保障する地方自治体の「自由な行政」の原則に照らし、使用者である地方自治体が、個々の職（ポスト）を新設又は廃止したり、個々の職員を特定の職級及び職に任命することは、自由裁量的に決定できる（憲法院判決83-168号）。

また、地方公務員の生涯を通じた能力開発という理念の下で、一貫した研修計画による地方公務員の研修や一定の幹部職員の競争試験を行うため、市町村、県及び州並びにこれらの公施

設法人の共同設置機関としての性格を持つ全国地方公務員センター（Centre national de la fonction publique territoriale : CNFPT）が設置されている。CNFPT は、地方議員及び職員組合のそれぞれ同数の代表からなる理事会による運営される公施設法人である。理事長は地方議員の中から互選される。主な財源は、地方自治体の毎年の人件費総額の 1 % 相当の負担金である。

CNFPT には、全国の 29ヶ所に支部、各県単位に出張所がある。また、三つ地方行政専門学院（Instituts nationaux spécialisés d'études territoriales : ISET）及び一つの地方行政学院（Institut national des études territoriales : INET、国の上級幹部養成のための国立行政学院（ENA）対応した地方自治体の上級幹部養成ための研修機関である）を設置運営している。CNFPT は 2007 年法（法律 2007-209 号）により、研修機関としての機能により特化されている（注⁵）。

さらに、主に市町村が共同して職員の競争試験を実施し、また、求職センターの運営や同数行政委員会（commission administrative paritaire : CAP、職員の出向、昇任、勤務評定等に関する諮問機関で、労使同数の委員により構成される）の設置運営等を行うため、県単位に地方公務員県管理センター（Centre de gestion : CDG）が設置されている。職員数 350 名未満の市町村及びその公施設法人は、CDG に強制加入となっている（その他の市町村及び県、州の加入は任意）。CDG の運営は、地方議員からなる理事会が行い、その財源は加入地方自治体の毎年の人件費総額の 0.8 % 相当の負担金である。CDG は、主に市町村が、人事管理（特に採用、勤務条件の交渉）を目的に設置している共同機関とみることができる。しかし、例外的に消防士に関する競争試験に関しては、県消防本部が直接行う仕組みとなっている。さらに、消防士のうちの中尉（士官）の競争試験に関しても、CNFPT ではなく内務省市民安全局が実施している。

給与及び労働基本権に関しては、後述の第 5 章 2 及び 3 を参照されたい。

⁵ 全国地方公務員センターの実施する競争試験は、地方上級行政職、図書館キュレーター、文化財キュレーター、地方上級技師長に限定され、その他の競争試験の実施は地方公務員県管理センターに移管されることとなった。

第2章 フランスにおける国と地方との関係

前述のようにフランスにおいては、純計ベースの国と地方の歳出規模は64：36であり、国が多く地方出先機関を設け、公共サービスを直接提供している。また、地方行政は、このような国の地方出先機関と地方自治体が連携しつつ、相互に分担しあうものとされている。

他方、歴史的な経緯からフランスの警察制度は、国家警察と市町村警察の二本立てになっている。警察作用は、行政警察と司法警察に分類されるが、消防は「公の秩序（ordre public）」の維持を目的とした行政警察の一環とされている。このような観点から、行政警察における国と市町村との関係についての原則論を知っておくべきであろう。

以下、少し詳しく紹介する。

1 官治分権と国の地方出先機関

国が地方出先機関を通じて多くの事務事業を実施しているフランスでは、県地方庁（そのトップが県地方長官）をはじめ国の地方出先機関に対し中央省庁の権限が委譲されないと、地方出先機関はいちいち中央政府の指示を仰がねばならず、地方自治体に対して迅速、かつ、適切な対応を行うことは困難である。そのため、中央省庁の仕事は全国的な観点からの企画、監督、評価等に限定し、事務事業の実施に関することはでき得る限り地方出先機関に委譲するという官治分権の必要性が認識されるようになった。

このため、第一次地方分権改革後10年を経て制定された1992年の「共和国の地方行政指針法」は、次のような原則を定めたのである。すなわち、

- ① フランスの地方行政は、地方自治体と国の地方出先機関により確保されること。
- ② 国家行政における中央省庁と地方出先機関の仕事の配分の原則は、中央省庁の仕事は、全国的な性格を持つもの及びその実行を地方出先機関に委任できないものに限定し、残りは地方出先機関に委譲すべきこと。
- ③ 官治分権の地域区分は、州、県、郡とすること。

国の各省庁の地方出先機関は、原則として州、県及び郡を管轄区域として設置される。したがって、州及び県の区域は、地方自治体の管轄区域であるとともに各省庁の地方出先機関の管轄区域でもある。地方出先機関の多くは州あるいは県を単位に設置されている。郡は県を複数に区分した区域であるが、郡を単位に設置されている地方出先機関も幾つかある。郡庁（内務省）、徴税事務所（経済・財政省）、憲兵隊方面部（防衛省）などである。

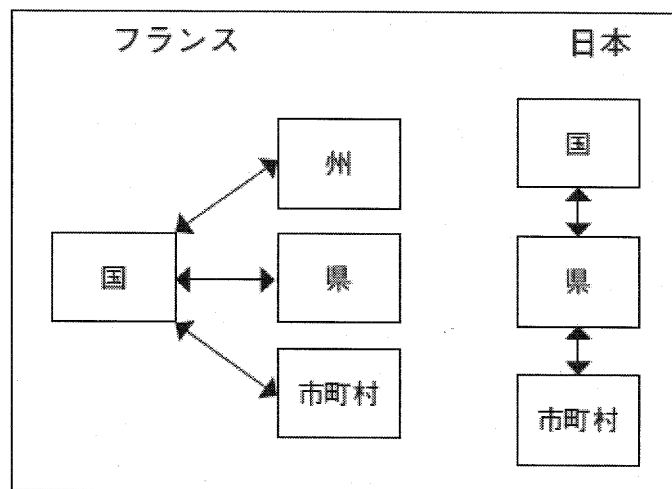
県ごとに県地方庁が置かれ、そのトップとして県地方長官が政府により任命されるが、効率化の観点から州地方庁は、州都の位置する県地方庁がその機能を担い、また、当地の県地方長官が州地方長官を兼ねることとしている。郡庁にはトップとして郡長（＝副地方長官）が配置されている。

さらに、防衛及び防災の観点から、国のみの行政区画として、本国に7つの防衛・安全管区

が設定されている（詳しくは第9章1(2)アを参照）。

最後に、フランスにおいては、どの種類の地方自治体であっても、第一義的な国との対話者は地方長官（あるいは副地方長官）であり、原則として地方自治体間のヒエラルキーは制度上設けられていない。フランス憲法は、「いかなる地方自治体も他の地方自治体に対し、後見監督を行うことはできない。」としている（憲法72条5項）。このような観点から見ると、日本においては、制度上（例えば地方自治法245条以下参照）も実態上も、国、県、市町村が垂直的に系列化されているのとは対照的である（図表8参照）。

図表8 国と地方自治体の関係：日仏比較



2 行政警察に関する国と地方自治体の関係

市町村長が、県地方長官の監督下において、市町村警察の責務を負っていることは、1884年の市町村法により確立され、現在は地方自治体総合法典2212-1条に引継がれている。市町村警察の目的は、その地域内において、善き秩序（bon ordre）、安寧（sûreté）、安全（sécurité）及び公衆衛生（salubrité）を確保することにある（同法2212-2条）。その具体的な例示として、同条5号は、「火災、洪水、堤防の決壊、地すべり、雪崩その他の自然災害、伝染病、獣疫のような事故、悲惨な災禍及びあらゆる種類の汚染を、適切な予防措置によって未然防止し、また、必要な救助措置によって中断させること、このため、あらゆる救援・救助手段を緊急に講じ、必要に応じて上級官庁の介入を引き出すこと」と規定している。

市町村警察は市町村長の責務とされているから、行政警察に関する規則を定めるにあたっては、市町村議会の議決を必要としない。ただし、議会は意見、要望を表明することはできる。また、市町村警察に関する予算には、市町村議会の議決が必要なことはいうまでもない。

他方、市町村長は、国の補助機関として司法警察吏員の身分を有しており、その限りでは検察官が上級官庁である。

このように市町村長がさまざまな警察権を有しているとはいえ、一定の限界がある。一つは地域的な限界である。すなわち、国家警察（県地方長官）は、①公衆衛生、安寧及び静穏（tranquillité）に関し市町村長の取った措置が十分でないと認めた場合は市町村警察に替わっ

て介入でき、②複数の市町村にまたがる秩序維持 (*maintient de l'ordre*) が危険に晒される場合には市町村警察に代替でき、③一の市町村の区域を越える公の秩序・安寧・安全・公衆衛生に関しては、国家警察のみが権限を行使でき、④善き秩序、公衆衛生、静穏及び安全に関し緊急を要する場合には、必要に応じ市町村警察を徴用できるのである（地方自治体総合法典2215-1条）。

これを消防における市町村と国の関係に引き移してみると、市町村長の消防に関する権限は、当該市町村の区域に限られ、複数の市町村に跨り（森林火災、洪水など）、又は一つの市町村の区域内であっても重大な災害等（化学工場の事故等）に関しては、国（県地方長官）が消防に関する権限を持つことになる。

もう一つは、市町村警察吏員の任命権の限界である。市町村長の警察権限を補佐するため、都市部を中心に市町村警察吏員が任命されている（2万3000人）。また、農村部には年々減少しつつあるが田園監視人 (*garde champêtre*) が任命され、市町村警察規則の違反取締りにあたっている（1800人）。しかしながら、市町村長が市町村警察吏員を任命するには、県地方長官及び検事の双方の事前同意が、また、田園監視人を任命するには検事の事前同意が必要である。

他方、国家警察の体制は、内務省の管轄する国家警察 (*police nationale*、15万人) が主に都市部を担当し、国防省が管轄しつつ内務省が運用する憲兵隊 (*gendarmarie*、10万5千人) が主に農村部を担当する二元的な体制となっていたが、国内安全の一層の確保を図るため「国家憲兵隊に関する2009年法」（法律2009-971号）により、内務省が憲兵隊を指揮監督することとなり（司法警察は除く）、国家警察と憲兵隊の運営の一元化が図られることとなった（注⁶）。

また歴史的には、市町村警察は徐々に国家警察化されてきた経緯があり、1941年には人口10万以上の都市において市町村警察が国家化された。パリ警視庁が国家警察に統合されたのは1966年である。1995年には市町村警察の機能が見直され、警察の国家化の要件は、次のように改正されている（地方自治体総合法典2214-1条（1995年1月21日法（法律95-73号）による改正））。

- i 県庁所在地の市は国家警察の体制下に置かれる。
- ii 人口2万以上、かつ、犯罪行為の性格が都市的地域の性格を帯びている一つ又は複数の市町村の警察は、国家化することができる。

市町村警察が国家化された場合には、国家警察は、①市町村長の定めた警察規則の実施、②近隣騒音を除く公衆の静穏の確保、③大規模な市民の集合時における秩序維持を担当する。しかし、公道における公衆衛生、近隣騒音対策、見本市・市場等における秩序維持、道路占有許可、交通警察などの警察権限は引続き市町村長が保持している。

現在約2000の都市の警察が国家化されている。しかし、国家化の流れに対し、1980年代以降の地方分権改革の進展と並行し、都市型犯罪・青少年犯罪の増加や道路交通対策の強化の必要

⁶ 同法により、憲兵隊は軍隊としての地位を保有するが、むしろ警察としての機能が重要視され、憲兵隊の組織化及び予算は内務省が管轄することとなった。

性から市町村警察が見直され、中規模以上の都市を中心に市町村警察の体制が強化されてきた。市町村警察は、現在では約3500の市町村に設置されている。

近年、市町村警察は、道路交通あるいは犯罪防止の面での活動領域が広がっており、それに対応した市町村警察の権限強化も図られている（注⁷）。

最近の傾向としては、犯罪予防に関する2007年法（法律2007-297号）により、市町村長は警察権限に基づき犯罪予防に協力することが義務付けられ、さらに人口1万以上の市、又は「都市内困難地区（zone urbaine sensible）」を含む市町村にあつては、安全・犯罪予防地方協議会を設置することが求められているなどの事情が加わって、市町村警察に対する期待が大きくなっている。このような事情を背景に、ジャン・アンブロジアニ（Jean Ambroggiani）地方長官による報告書（2009年）をもとに、市町村警察吏員の待遇改善や研修の強化などの施策が検討されている。他方、武器携帯の市町村警察吏員が犯罪者の犠牲になるなど、その安全対策や国家警察との役割分担などが、新たな議論を呼んでいる。

⁷ 市町村警察の権限強化を図った法律を列挙すると、次のとおりである。「国内安全のための方針・プログラム化に関する2002年8月29日法」（法律2002-1094号）、「国内安全に関する2003年3月18日法」（法律2003-239号）、「道路安全対策の強化に関する2003年6月12日法」（法律2003-495号）、「機会の平等に関する2006年3月31日法」（法律2006-396号）、「犯罪予防に関する2007年3月5日法」（法律2007-297号）。

Ⅱ フランスの消防事情

第3章 近年における消防制度の改正経緯

フランスにおいては、市町村長はその固有の権限として行政警察権を保持している。消防も行政警察の範疇の一つであるから、消防の担い手の一人は市町村長である。他方、市町村の区域を越えるような災害、また同一市町村内であっても緊急かつ重大な災害等に関しては、国の地方出先機関である県地方長官が、本来的な行政警察権限により責任を負う。したがって県地方長官も消防の主役の一人である。

しかしながら、1982年法による第一次地方分権改革により、それまで県地方長官（当時は官選知事）に委ねられていた県行政の執行権限は、県議会議長（日本の県知事に該当）に移譲された。その結果、広域消防に関し地方長官がそれまで持っていた権限の一部（行財政の管理事務）が県議会議長に移譲され、県議会議長も消防に関する主役の一人となった。このようにフランスの消防行政が市町村長、県地方長官、県議会議長に分担されてきたことを踏まえつつ、消防の広域化に対応するための行政主体として、1996年、県単位の公施設法人（＝県消防本部）という特別な組織が誕生したのである。

このようなフランスの消防制度が我が国と大きく異なる点は、次のように要約できよう。

- ① 県単位の設置された県消防本部が、消防組織の中核を担っていること、
- ② 他方、市町村の消防がすべて県消防本部に統合されたわけではなく、市町村の選択により、一部の市町村の消防団は引続き市町村消防として存続していること、
- ③ 県消防本部の財政は、地方自治体（県、市町村及び広域行政組織）が負担するが、県消防本部の消防隊を指揮運用するのは、行政警察権を背景にした県地方長官（国）又は市町村長であること、
- ④ 救急医療は、救急搬送を含めて救急医療機関が第一次的な責任を有し、消防の行う救急搬送（＝消防救急）は消防の補完的な業務とされているが、実態上は救急搬送の相当部分を消防が担っていることなどである。

以下、フランスにおいて県単位の設置され、消防の中心的役割を担う県消防本部が、どのような経緯により創設されたのか、また、その後の重要な制度改正に関しまとめて紹介しよう。

1 県を中心とした広域消防体制の強化に関する1996年法の制定

(1) 1996年法の制定経緯と概要

フランスの消防は、市町村長の行政警察権を基礎に、自治体消防として発展してきた。しかし、小規模零細な市町村が数多く存在するフランスにおいて、広域消防の組織化の必要性から、一部事務組合、広域市町村区、大都市圏共同体などの広域行政組織が広域消防を担ってきた。加えて、すでに1955年（政令55-612号）には、消防組織が十分でない市町村の消防力を補完するため、市町村消防と並存する県単位での広域消防組織として、公施設法人の形態を取る県消

防本部（services départementaux d'incendie et de secours : SDIS）の設置が可能とされた。

1980年代になると森林火災の鎮圧、大規模災害の予防などに対応した「市民安全の組織化、森林火災の防止及び大規模災害の予防に関する1987年法」（法律87-565号）の制定もあって、県を中心とした広域消防体制（départementalisation）を全国的に一般化する必要性の認識が高まった。このため「共和国の地方行政に関する1992年指針法」（法律92-125号）は、1993年1月以降、火災、事故及び災害にかかる市町村、広域行政組織及び県のすべての人員、装備及び消防財政の管理を、県消防本部に一元化する条項を盛り込んでいた。しかし、県を中心とした広域消防体制への転換を一斉に行うことに関しては、住民の安全確保の見地から市町村議会議員の懸念は根強く、また、人員、装備等の県消防本部への移管に関する方式も明確でないという問題等もあって、同法が予定していたような進展はみられなかった。

当時、消防士・消防団員は23万6800名（うち消防士2万3300名、消防団員19万440名、軍隊（パリ及びマルセイユ）8500名、1993年）存在し、全国に散らばった1万余の消防機関に勤務する状況であった。消防機関は、1994年1月現在で538消防署（centres de secours principaux、大半は消防士で構成）、2441消防分署（centres de secours、大半は消防団員で構成）、7259消防分団（centres de première intervention、消防団員で構成）があった。また、すでに10県において、市町村消防の人員、装備等の県消防本部への完全な一元化、16県において部分的な一元化が実現していた（1995年）。なお、フランスにおいては、消防署、消防分署の編成は、消防士と消防団員が混在する形で行われているのが通常である。

このような状況を踏まえ1996年には、「消防・救助に関する1996年法」（法律96-369号、以下「1996年法」という。）が制定され、県ごとに公施設法人としての県消防本部（SDIS）の設置が義務付けられた。すなわち、1996年から2001年まで5年間かけて市町村及び広域行政組織の消防にかかる人員、装備等は、段階的に県消防本部に移管されることとなったのである。ただし、消防団員で構成される消防分団の県消防本部への移管は、市町村及び広域行政組織の任意とされた。これは市町村長の多くが、自然災害の発生時において現場に詳しい消防分団の役割を重視し、引き続き消防に関する行政警察権限を保持し続けることに熱心だったからである

県消防本部は、県、市町村及び広域行政組織の地方議員からなる理事会により管理され、理事長は理事会で互選される（多くの場合は県議会議長が理事長となった）。理事会には県地方長官が常時出席し、県消防本部の出動能力、装備の配置に影響を及ぼす議決に関しては、再議を求めることができるとされた。

消防活動の実施部隊として、県消防本部には県消防隊（corp départemental de sapeurs-pompiers）が組織される。県消防隊は、①消防士（sapeurs-pompiers professionnels）、②市町村及び広域行政組織の消防署及び消防分署の消防団員（sapeurs-pompiers volontaires：フランス語の訳としては志願消防士となるが、その公務員法制上の身分は我が国の消防団員とほぼ同等であることから、本書においては消防団員と訳す）、並びに市町村及び広域行政組織が県消防隊への加入を決定した消防分団の消防団員、③市民安全消防士補

(sapeurs-pompiers auxiliaires du service de sécurité civile) により構成される (注⁸)。県消防隊の作戦指揮は、県地方長官が行う。また、県消防隊の組織は、県地方長官と理事長が、理事会の意見を聞いて共同で定める。

さらに、消防活動の指針となる県リスク分析・防災基本計画 (le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques : SDACR) は、県消防本部が検討し理事会の同意を得て、県地方長官が定めるものとされた。

県消防本部は消防士・消防団員の採用・管理を行うが、士官 (officier) の階級にある者については県地方長官と理事長が共同で任命する。また、理事会は予算を審議決定し、財産の取得・管理を行う。また、県消防本部には、県地方長官の意見を聴取し理事長の同意を得た上で内務大臣が任命する県消防長 (directeur départemental des services d'incendie et de secours) が置かれる。県消防本部の実務の中心は県消防長が担う。すなわち、県消防隊の作戦指揮及び移管されなかった市町村等の消防分団との連絡調整は県地方長官の管理下において、また、県消防本部の行財政管理については理事長の管理下において、県消防長が行うのである。言い換えれば、1996年法の改正の眼目は、行財政の管理と消防業務のオペレーションの分離を図ったことにある。

県消防本部の予算に対する県、市町村及び広域行政組織の負担金は、それぞれの地方自治体等の人口、一人あたり潜在納税力 (注⁹)、消防機関への距離の指標により決定される。

なお、1996年法は、軍隊が消防業務を行うパリ及びこれを囲む3県 (オート・ド・セーヌ県、ヴァル・ド・マルヌ県、セーヌ・サン・ドニ県) 及びマルセイユ市は、適用除外とした (パリ及びマルセイユ市の特例に関しては、後述の第6章を参照)。

このように、県消防本部の組織及び運営には、県地方長官、市町村長及び県消防本部理事長 (ほとんどの場合、県議会議長) が関係するが、その理由は県を中心とした広域消防体制の強化といっても、その本質は消防士・消防団員、資機材等の広域的な相互利用及び合理的な配置・運用にあるのであり、消防活動の作戦指揮は、あくまでも行政警察権を有する県地方長官又は市町村長が行うという基本を崩しているわけではないからである (注¹⁰)。

⁸ 市民安全消防士補は、国民役務 (service national) の一部改正法 (法律2000-242号) によって、6ヶ月から24ヶ月の範囲で、年齢18歳以上28歳未満の若者が、地方自治体内部においてボランティア活動が可能になったことにともない、人、財産、環境保護を担当する目的で、常勤で一定額の報酬をうけ活動する補助的消防士である。

⁹ 一人当たりの潜在納税力は地方直接4税つき次のように計算される。国全体の税収÷国全体の課税標準=全国平均税率、全国平均税率×当該自治体の課税標準=潜在納税力、潜在納税力÷当該自治体の人口=一人当たりの潜在納税力。

¹⁰ 県消防本部の財政は主に県議会が負担し、県消防本部の消防隊の運用は県地方長官が行うという現行制度に対し、2008年12月17日、全仏県議会議長会は「支払う者が命令する」との原則から、県消防本部の国家化の要請を決議した。また、翌18日には、ジャン・フランソワ・マンセル国民議會議員 (国民運動連合: UMP 所属) から、県消防本部の国家化を狙いとした法案が国民議会に提出されている。他方、同じ原則に立ち2009年7月には国民議会の「評価・監督委員会 (Mission d'évaluation et de contrôle (MEC))」から、県消防本部理事長に県消防本部のすべての権限を委ねるべきであるとする提言がなされている (Assemblée nationale, Rapport d'information n°1829, de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), 2009, pp.29-30.)。これに対し、カロリーヌ・シャマル・エイム教授 (リヨン第3大学、公法学) は、2009年11月13日の「県消防本部を国家化する必要があるか?」とする標題のシンポジウムの議論を踏まえ、現行の県消防本部制度を維持すべしとの総括を行っている (Sous la direction de Caroline CHAMARD-HEIM, Services Départementaux d'Incendie et de Secours : Faut-il étatiser les SDIS ?, l'Harmattan, 2010, pp. 223~239.)

1996年法とは直接関係しないが、欧州連合全域を通じた統一の緊急通報番号（112番）が、地方長官宛の首相通達により1996年以降フランスにおいても整備されることとなった（*circulaire du 21 avril 1995 relative à la mise en place du 112, numéro de telephone d'urgence unique européen*）。これによりフランスの緊急通報番号は、従来からの消防18番、警察17番、救急15番に、112番が追加されることとなった。112番通報は、各県の事情に応じ、消防の18番あるいは救急の15番に接続されるが、現状では消防の18番に接続される県の方が多い。なお、消防と救急の通報番号が異なることから、特に救急搬送に関しては、両者の連携が重要となる。

（2）消防団員の地位向上

1996年法と同日に「消防隊におけるボランティアの発展に関する1996年法」（法律96-370号）が制定されている。この法律は、消防団員の法的地位を確立することにより、消防団員の職業生活と消防出動との調整を図ろうとしたものである。すなわち、消防団員は、研修を受ける権利を有し、これに要する費用は県消防本部（県消防本部に統合されていない市町村及び広域行政組織の消防団員に関して当該市町村等）の義務的経費とすること。また、消防団員の本来の雇用主は、消防団員が勤務時間中に消防活動に従事することを原則的に認めなければならないこと。消防活動に従事した期間は無給となるが（ただし、有給休暇、年金などの期間計算上は、勤務したものとみなされる）、これを補償するため消防活動に対する報酬の支給を一般化すること、また、消防団員としての長期勤続者に対し退職後は年功手当を支給することなどである。

報酬は消防活動あるいは研修に従事した時間数により、階級等に応じた時給により支給される（政令により時給の上下限が決められている）。また、少なくとも20年以上の勤務年数を経れば、年功手当が支給される。時給、年功手当とも所得税、社会保険料の対象から除外される。

なお、消防隊員（以下本書では、消防士と消防団員を合わせて「消防隊員」という。）、特に消防士の勤務時間、給与などの勤務条件は各県あるいは同一の県内においても、市町村及び広域行政組織によってかなりのバラツキがあった。県消防本部制度の導入に際し1997年には、この勤務条件を全国的に平均化していくための交渉が、内務省当局と全国的な複数の労働組合により、幾たびかもたれた経緯がある。

2 近隣民主主義に関する2002年法による消防関係規定の改正

このような県を中心とした消防に関する広域体制を整備することとしたが、県消防本部の管理面あるいは財政面において幾つかの問題が生じ、これに対応するため当時のジョスパン首相の求めに応じ、1996年法の適用状況に関し国民議会議員のジャック・フルリがまとめた報告書（2000年）を下に所要の制度改正を行うこととなった。その基本的な考え方は、県消防本部の管理運営には、国（県地方長官）、県、市町村、広域行政組織が関係してくるが、県を消防に関するリーダー自治体（*chef de file*）として位置づけ、理事会に対する県の関与を強化するとともに、財政面でも県の負担割合を高めていこうとするものであった。このような観点から、「近隣の民主主義に関する2002年法」（法律2002-276号）は、消防・救助に関する1996年法の一部を次のように改正した。

(1) 県消防本部の理事会の構成の見直し

一つは理事会の理事の構成の見直しである。これは理事会の意思決定が必ずしも円滑には行われなかったことを踏まえたものである。すなわち、理事の構成は、基本的には県、市町村、広域行政組織の負担金の額に比例するものとされたが、1996年には全国ベースで県消防本部の負担金総額に占める県の拠出割合は63%あったものが、2000年には45%に減じており、7割以上の県において、負担金の拠出割合が50%を切っている実情にあった。加えて、県消防本部の予算は理事会で、理事の3分の2以上の特別多数で議決されることとなっていた。「県消防本部への県の拠出割合が過半を超える県消防本部の運営は適切に行われている」との前記フルリ報告書の結果等を踏まえ、理事の総定数を22名とし、県には少なくとも14名、市町村及び広域行政組織には少なくとも4名を割当てるとし、理事会において県を代表する理事数が過半を超えるよう改正し、合せて予算議決の特別多数を単純多数に改めることとした。

(2) 県消防本部の財政に関する改正

財政面では、2006年1月から県消防本部に対する市町村及び広域行政組織の負担金を廃止することとした。これを実現する手法としては、2005年における市町村等の負担金の総額に相当する額を、市町村等に国が配布する経常費総合交付金（DGF）から減じ、これを国が県に配分する経常費一般交付金に加算するというものであった。また、経過的措置として2002年から2005年の間は、2001年の市町村及び広域行政組織の負担金総額を固定する一方（ただし、物価上昇率分は除く）、装備の近代化、人件費の増加などにもなう県消防本部の予算の増高に対しては、県の負担金の増額を求めたのである。なお、国は県消防本部の設備投資に対し2000年～2002年の間に施設整備費総合交付金（*dotation globale de l'équipement : DGE*）の特例加算を行ったが、2003年予算法により県消防本部投資助成基金（*fonds d'aide à l'investissement des SDIS : FAI*）を創設してこの仕組みを恒久化した（地方自治体総合法典1424-36-1条）。以後、県消防本部が負担する通信システムあるいは消防活動に資する投資的経費に対し、防衛・安全管区地方長官（複数の州に跨る防衛・安全管区を管轄する地方長官、後述第9章1(2)イを参照）が、県消防本部に対し補助金を交付することとした。

また、2006年1月からは、県消防本部の財政負担は県のみになることを踏まえ、県議会と県消防本部の理事会との合意に基づき、県消防本部は、地方自治体としての県の事務に完全に統合できることが可能となった（しかし、この規定は2004年法で削除されたことは後述の3(1)を参照されたい）。

他方、消防は一般利益（*intérêt général*）を実現するものとして無償とされ、1983年、1985年の最高行政裁判所である国務院の判決もこれを認めてきた（注¹¹）。また、後述するようにフランスにおいては、救急は消防機関とは別組織で実施され、有償が原則である。そこで、2002年法は県消防本部が、県消防隊を消防の本来業務以外で出動した場合には、その出動により利

¹¹ Marc GENOVESE, *Droit appliqué aux services d'incendie et de secours*, Editions du Papyrus, 2008, p.122は二つの判決を挙げている。CE, 5décembre1983, ville de Versailles c/Lopez de Arias, Rec., p.391; RFDA juillet-août 1985; AJDA, 1985,p.105及び CE, 18 janvier 1985, Mme Marie d'Antin de Vaillac et syndicat des sylviculteurs du sud-ouest, AJDA, 1985, p.105。

益を受けた者に求償すること認め、無償の原則の例外とした。具体的には、救急業務の中心的な担い手である救急医療本部（SAMU、SAMU に関しては後述の第 8 章参照）の救急搬送体制が十分でない場合において、SAMU の要請により県消防隊が救急搬送に出動した場合を想定し、県消防本部が容易に SAMU に求償できるよう、内務大臣と社会保険担当大臣が共同で定めた様式により、県消防本部及び SAMU の両者の間で予め協定を結ぶことを義務化したのである。

加えて、フランスの高速道路はほとんどコンセッション方式（PFI 方式）により、民間会社が建設・運営を行っている。このため、高速道路における事故発生時の救急活動に15番通報により県消防隊が出動した場合には、その費用は当該民間会社が負担し、あるいは、他の場所での事故発生時における救助活動に際し、県消防隊が高速道路を利用する場合には高速道路料金を無料にするなど、県消防本部と当該高速道路を建設運営している民間会社の間でその費用負担や条件に関し協定を結ぶこととした。

3 市民安全に関する2004年法による消防関係規定の改正

相次ぐ自然災害（1999年の風害、2000年、2002年及び2003年の水害）、2001年のツールーズにおける化学肥料工場の大爆発（死者30名、負傷者約2500名）、フランスを襲った2003年8月の猛暑（推定死亡者数1万4800名）などにより、市民安全（*sécurité civile*、日本語の防災という概念に相当する）に対する施策の強化を図るため、市民安全に関する1987年法を廃止し、新たに「市民安全の現代化に関する2004年法」（法律2004-811号、以下「市民安全現代化法」という。）が制定された。同法においては、県消防本部における県の役割をさらに重視するとともに、自然災害時における消防の任務の重要性、特に住民に身近な消防分団の重要性が認識され、また、重大な災害時における市町村長のリーダーシップの重要性も見直され、住民保護に資する市町村保護計画の策定の義務化、市町村災害ボランティア制度の導入による住民のボランティア活動の活性化など所要の措置が講じられることとなった。以下、消防に関する主な事項を説明する。（なお、市民安全現代化法により改正された市町村保護計画、市町村災害ボランティア制度をはじめとするフランスの全般的な市民安全体制に関しては、後述第9章を参照されたい）

(1) 県消防本部の理事会等に関する改正

前記2002年法は、2006年1月以降に県消防本部を県に丸ごと移譲することが可能であるとする規定を置いていたが、2004年法はこれを削除した。結局のところ、県議会議長が行政警察権の発動の一環としての消防活動を指揮監督することは、行政警察権を国と市町村長が分有してきた伝統な権限配分の仕組みと整合性が取れないこと、また、住民に一番身近な市町村長が消防からはずされることの懸念を考慮したためである。

また、全面的に財政負担を負うこととなる県の県消防本部に対する監督権の強化の必要性から、次のような改正が行われた。市町村及び広域行政組織に割当てられる理事数は負担金の額に応じて決められる仕組みであるが、市町村等の負担金は2006年1月から廃止される予定であること、理事の定数を県の規模にかかわらず22名と固定することは合理的ではないこと等を踏まえ、県の規模に応じ理事定数を15～30名にするとともに、少なくともその3分の5は県の代

表とすることとした。併せて、県消防本部の理事長は、当然に県議会議長が就くことと改正した。

(2) 県消防本部の財政に関する改正

県消防本部の財政に関しては、市町村及び広域行政組織の負担金を廃止し、全面的に県が負担する期限の2006年1月は、2008年1月に延長された。これは、市町村及び広域行政組織の負担金を廃止すると、市町村等と県消防本部の関係に断絶が生じることを市町村長が懸念したこと、また、同一の県内において市町村間に相当のバラツキがあり、個々の市町村の消防にかかる経常費一般交付金を2001年の水準に固定してしまうことは不合理であるとの国会における議論を踏まえ、これを是正するための期間をさらに必要としたからである（しかし、その後紆余曲折を経て市町村及び広域行政組織の負担金は、存続されることとなった。その経緯及び理由については、第7章消防財政1を参照されたい）。

他方、県消防本部への県の負担金の増加傾向に対処するため、政府は2005年予算法（法律2004-1484号）により、県に対し経常費一般交付金に替えて、県の固有財源として、2005年から国税である自動車保険契約特別税（*taxe spéciale sur les conventions d'assurance : TSCA*）の一部を税率分割により県に税源移譲することとした。

(3) 消防隊員の待遇改善に関する改正

1996年法による県消防本部の制度化にもかかわらず、少なからぬ数の消防団が市町村管轄のままに存置された。他方、1999年以降の水害等の自然災害時において、即応性があり地元の事情に明るい消防分団の救助活動の有効性が証明された。そこで、県消防本部に統合されていない消防分団が災害出動を行う際には、県地方長官が定めた運用規則に従うこととされ、県消防本部とのより一体的、効果的な出動が求められることとなった。

また、市民安全現代化法は、消防士及び消防団員によって遂行される仕事は、危険性をともなうこと認める旨の規定を置いた（同法67条、2002年には25名、2003年には14名の消防隊員が殉職している）。これと関連して、少なくとも50歳以上の消防士は、消防出動に適している健康状態かどうかを医師団にチェックしてもらい、消防出動に適さないと認められた場合には、その事情を考慮して消防出動を伴わない他の職務に就くことを可能とするなど制度の改善が図られた（具体的には第5章2(1)ウを参照されたい）。

さらに、県消防本部に属する消防団員には、本来の職場の年金とは別に、これに上乗せされる付加的な年金制度として長期勤続・報奨年金（*prestation de fidélité et de reconnaissance*）の制度が創設された。55歳以上の消防団員で20年以上にわたり活動した消防団員に、退職後に付加的な年金を交付するものである。財源は消防団員の掛金、県消防本部の負担金及び国庫補助金である（詳しくは第5章2(2)イを参照）。

第4章 県消防本部

1996年法により、県消防本部に統合されていない一部の市町村及び広域行政組織の消防分団を除けば、フランスの消防を担っているのは県消防本部である。前章にみた消防制度の改正経緯等を踏まえ、本章では県消防本部について、現行の任務、組織、装備等を紹介する。なお、県消防本部に統合されていない消防分団数は年々減少傾向にある。

1 県消防本部の任務、格付け及び組織

(1) 公施設法人としての県消防本部及びその任務

県消防本部は、1996年法に基づいてフランスの各県に一つずつ設置されることとなった行政的公施設法人 (*établissement public administratif*) であり、法人格と財政自主権を持っている。県消防本部には原則として地方自治体総合法典の県に関する規定が適用される。したがって、その行為に関する合法性監督及び予算監督は、県地方長官 (国) が行う。

市町村、広域行政組織及び県消防本部に共通する消防の任務とは、次のとおりである。すなわち消防は、火災の予防、防御及び鎮圧を任務とし、関連する他のあらゆる専門機関とともに、すべての事故、自然災害及び大規模災害に対する防御及び鎮圧、技術上・自然上のリスクの評価及び予防、並びに緊急救助に貢献する。このため、その権限の範囲内で次のような任務を果たすものである (地方自治体総合法典1424-2条)。

- ① 市民安全に関するリスクの予防及び評価
- ② 保護 (*sauvegarde*) 対策の準備及び救助手段の組織化
- ③ 人命、財産及び環境の防御 (*protection*)
- ④ 事故、自然災害及び大規模災害の犠牲者の緊急救助 (*secours d'urgence*) 及び避難

このようなフランスの消防の任務に関し補足をすると、消防単独の任務は火災の予防・鎮圧であり、前記①～④の任務は他の機関と協力・分担しあうものであること、④の緊急救助には、日本の消防が担う救助のみならず救急も含まれていることである。また、フランスの消防が行う救急搬送は、制度的には後述する救急医療本部 (SAMU) の救急搬送を補完するという原則に立っている。ただし、緊急救助の範疇に含まれると見なされる救急搬送は、消防本来の任務である。SAMU の補完的な救急搬送か、消防本来の救急出動かの区分に関しては、後述の第8章2(1)を参照されたい。

日本と同様に消防は無償であるが、県消防本部の任務とは直接関係のない消防出動については、理事会の定める条件の範囲内において、受益者に一定の費用負担を求めることができる。すなわち、救急医療を扱う15番通報センターの要請に応じて消防が出動した場合であって、当該センターが私的な救急搬送の手段が無いことを確認し、かつ、当該救急搬送が地方自治体総合法典1424-2条に規定する消防の任務 (特に緊急救助) に該当しないときは、県消防本部と救急医療本部 (SAMU) との協定に基づき、SAMU がその費用を負担する。同様に、コンセッション方式により民間会社が建設運営している高速道路において、県消防本部が出動した場合に

は、県消防本部と当該会社との協定により、当該会社が費用を負担する（同法典1424-42条）。

さらに県消防本部内には、保健・医療救助部（service de santé et de secours médical : SSSM）が設けられ（同法典1424-1条）、次のような任務が与えられている（同施行令1424-24条）。

- ① 消防隊員の身体状況のチェック
- ② 消防士に対する医療及びメディカル・チェック、並びに消防団員に対するメディカル・チェックの実施
- ③ 予防医学、安全衛生に関する助言、特に安全衛生委員会に対する助言
- ④ 消防出動時における公衆衛生上のサポート及び応急手当
- ⑤ 人の救助にかかわる消防隊員に対する研修
- ⑥ 救急医療用資機材のチェック

加えて、保健・医療救助部（SSSM）は、次のような任務に参加する。

- ① 地方自治体総合法典1424-2条及び公衆衛生法典6311-1条に規定されている救急医療
- ② 動物あるいは食物連鎖に関し消防が行う作戦
- ③ 自然上・技術上のリスク分野、特に人命、財産、環境に対しリスクを及ぼす物質が確認される場合における消防が行う予測、予防及び防御活動

補足すると、県消防本部は救急搬送のほか、保健・医療救助部（SSSM）という組織を保有していることから、例外的に救急医療本部（SAMU）の要請により救急医療に参加する場合がある。前記①の救急医療への参加が、その法的な根拠となっている（第8章2(1)を参照されたい）。

(2) 県消防本部の格付け

全国の県消防本部は、内務省令（2001年8月2日付）による格付け（classement）の基準により、5つのカテゴリーに分類される（軍隊が消防を担うパリ及び周辺3県並びにマルセイユを除く）。この格付けにより、それぞれの県消防本部の消防隊の編成、士官の階級及び定数が決められる。

格付けの基準の指標は、①県の人口、②県消防本部の経常部門の歳入額、③県消防隊における消防士数、④同じく消防団員数である。

2008年の県消防本部の格付け及び指標並びに分布図は、図表9及び図表10のとおりである。

図表9 県消防本部の格付け及び指標

県番号	県の名称	人口	負担金 (百万ユーロ)	消防士数	消防団員数	カテゴリー
59	NORD	2 555 020	156.28	1 947	4 348	1
69	RHÔNE	1 578 869	123.21	1 339	3 930	1
33	GIRONDE	1 287 334	133.56	1 808	2 404	1
62	PAS-DE-CALAIS	1 441 568	82.09	1 003	2 480	1

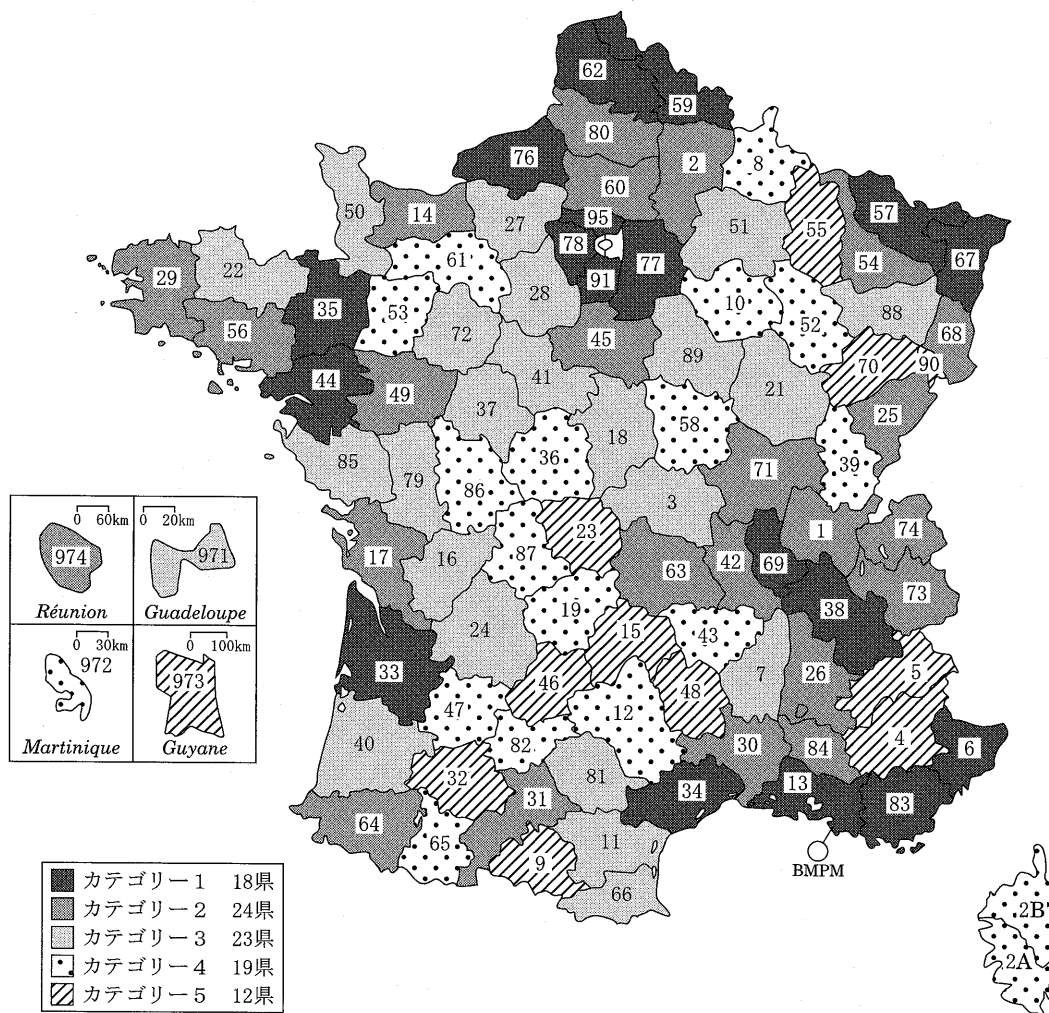
県番号	県の名称	人口	負担金 (百万ユーロ)	消防士数	消防団員数	カテゴリー
6	ALPES-MARITIMES	1 011 326	121.69	1 323	2 913	1
78	YVELINES	1 354 304	94.90	1 260	1 847	1
13	BOUCHES-DU-RHÔNE	1 035 169	109.54	1 123	4 079	1
77	SEINE-ET-MARNE	1 193 767	109.50	1 174	2 330	1
44	LOIRE-ATLANTIQUE	1 134 266	86.07	744	3 533	1
76	SEINE-MARITIME	1 239 138	70.98	835	2 502	1
91	ESSONNE	1 134 238	91.70	1 043	1 288	1
95	VAL-D'OISE	1 105 464	90.31	1 047	1 348	1
83	VAR	898 441	86.02	909	3 889	1
38	ISÈRE	1 094 006	79.53	748	4 313	1
34	HÉRAULT	896 441	63.85	672	2 705	1
67	BAS-RHIN	1 026 120	55.61	594	6 365	1
57	MOSELLE	1 023 447	53.10	634	4 773	1
35	ÎLE-ET-VILAINE	867 533	54.90	626	2 804	1
74	HAUTE-SAVOIE	631 679	56.91	522	2 712	2
31	HAUTE-GARONNE	1 046 338	56.73	735	1 084	2
60	OISE	766 441	49.90	570	1 977	2
30	GARD	623 125	61.61	660	1 699	2
42	LOIRE	728 524	51.39	537	2 173	2
29	FINISTÈRE	852 418	43.00	438	1 910	2
974	LA RÉUNION	706 300	58.89	619	759	2
49	MAINE-ET-LOIRE	732 942	40.64	444	2 413	2
63	PUY-DE-DÔME	604 266	39.80	426	3 869	2
68	HAUT-RHIN	708 025	37.14	356	2 502	2
45	LOIRET	618 126	37.26	437	2 301	2
84	VAUCLUSE	499 685	46.13	531	1 629	2
14	CALVADOS	648 385	38.68	407	1 816	2
54	MEURTHE-ET-MOSELLE	713 779	38.08	497	1 770	2
56	MORBIHAN	643 873	37.77	299	2 250	2
64	PYRÉNÉES-ATLANTIQUES	600 018	37.63	454	1 594	2
73	SAVOIE	373 258	38.28	421	1 940	2
25	DOUBS	499 062	34.99	366	2 157	2
01	AIN	515 270	33.75	241	2 256	2
17	CHARENTE-MARITIME	557 024	33.72	329	1 931	2
80	SOMME	555 551	32.62	380	1 704	2
71	SAÔNE-ET-LOIRE	544 893	30.90	310	1 914	2
26	DROME	437 778	30.53	310	2 423	2
02	AISNE	535 489	36.16	342	1 822	2
37	INDRE-ET-LOIRE	554 003	33.53	311	1 805	3
22	CÔTES-D'ARMOR	542 373	29.81	241	2 106	3

県番号	県の名称	人口	負担金 (百万ユーロ)	消防士数	消防団員数	カテゴリー
51	MARNE	565 229	29.20	350	1 620	3
85	VENDÉE	539 664	28.71	235	2 299	3
72	SARTHE	529 851	27.28	278	1 969	3
27	EURE	541 054	29.50	242	1 819	3
28	EURE-ET-LOIR	407 665	29.45	230	1 675	3
66	PYRÉNÉES-ORIENTALES	392 803	28.68	254	2 001	3
21	CÔTE-D'OR	506 755	27.69	297	1 172	3
971	GUADELOUPE	422 496	28.36	289	1 213	3
50	MANCHE	481 471	25.67	235	1 715	3
88	VOSGES	380 952	23.93	137	2 906	3
40	LANDES	327 334	26.63	303	1 423	3
18	CHER	314 428	24.52	209	1 599	3
03	ALLIER	344 721	22.08	220	1 599	3
89	YONNE	333 221	19.92	236	1 903	3
24	DORDOGNE	388 293	25.24	228	1 235	3
11	AUDE	309 770	24.00	181	1 873	3
16	CHARENTE	339 628	22.41	238	1 098	3
79	DEUX-SÈVRES	344 392	19.80	216	1 550	3
41	LOIR-ET-CHER	314 968	18.92	201	1 758	3
07	ARDÈCHE	286 023	20.27	131	2 313	3
81	TARN	343 402	20.61	241	955	3
972	MARTINIQUE	381 427	23.16	266	743	4
47	LOT-ET-GARONNE	305 380	20.23	199	1 042	4
87	HAUTES-VIENNE	353 893	19.08	216	818	4
86	VIENNE	399 024	18.20	173	1 232	4
08	ARDENNES	290 130	17.15	118	1 486	4
19	CORRÈZE	232 576	17.29	157	1 132	4
39	JURA	250 857	13.74	89	1 653	4
53	MAYENNE	285 338	13.62	107	1 358	4
2B	HAUTE-CORSE	141 603	23.16	270	969	4
65	HAUTE-PYRÉNÉES	222 368	16.11	156	1 030	4
58	NIÈVRE	225 198	15.65	154	1 100	4
12	AVEYRON	263 808	12.65	111	1 280	4
2A	CORSE-DU-SUD	118 593	21.99	184	828	4
43	HAUTE-LOIRE	209 113	13.47	95	1 574	4
61	ORNE	292 337	13.07	81	1 180	4
10	AUBE	292 131	11.59	114	880	4
52	HAUTE-MARNE	194 873	13.74	113	889	4
36	INDRE	231 139	12.13	131	750	4
82	TARN-ET-GARONNE	206 034	10.58	106	844	4

県番号	県の名称	人口	負担金 (百万ユーロ)	消防士数	消防団員数	カテゴリー
973	GUYANE	157 213	16.49	195	538	5
55	MEUSE	192 198	12.00	62	1 142	5
15	CANTAL	150 778	11.30	109	882	5
70	HAUTE-SAÔNE	229 732	10.20	106	772	5
32	GERS	172 335	10.15	62	1 247	5
04	ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	139 561	10.47	40	1 403	5
46	LOT	160 197	9.51	61	870	5
05	HAUTES-ALPES	121 419	8.14	55	1 119	5
90	TERRITOIRE-DE-BELFORT	137 408	10.93	123	383	5
23	CREUSE	124 470	8.53	46	818	5
09	ARIÈGE	137 205	7.83	48	772	5
48	LOZÈRE	73 509	4.54	9	728	5

出典：Les Statistiques des services d'incendie et de secours (Direction de la sécurité civile du Ministère de l'Intérieur), éditoin 2009. なお、900番台の県は海外県である。

図表10 県消防本部のカテゴリー別分布図（2008年）



出典：Les Statistiques des services d'incendie et de secours (Direction de la sécurité civile du Ministère de l'Intérieur), éditoin 2009.

(3) 県消防本部の組織

ア 理事会

県消防本部は、理事会により管理運営される。理事は県、市町村及び広域行政組織の代表により構成され、その定数は15～30名の範囲内で、少なくとも5分の3以上は県の代表、少なくとも5分の1以上は市町村及び広域行政組織の代表でなければならない。

理事会には議決権のないオブザーバーとして、県消防長、保健・医療救助部の医師長、行政・技術委員会（注¹²）に属する消防士及び消防団員のそれぞれの士官（*officier*）及び士官でない者（*non-officer*）から各1名が出席する。加えて、理事会は、県消防本部のパートナー組織（中核病院、高速道路管理会社、危険施設保有会社など）の代表を、当該組織の提案に基づきオブザーバーとして理事会に参加させることができる。また、県地方長官は、理事会に常時出席し、県消防本部の出動能力、装備の配置に影響を及ぼす議決に関しては、再議を求めることができる。

理事会は少なくとも6ヶ月に1回開催される。理事会には理事長及び3名の副理事長、並びに必要に応じ追加できる1名の理事からなる幹部会（*bureau*）が設けられ（したがって最大で5名）、理事会の継続的な活動を確保するため、理事会からその権限の一部を委任される（ただし、予算、決算等の重要事項は除かれる）。県議会の常任委員会制度にならった仕組みである。

イ 理事長

理事長は県議会議長（あるいは県議会議長が指名する理事）が就任し、理事会の議案を準備し、理事会の決定事項を執行する。理事長は契約締結及び支出命令を発し、訴訟においては県消防本部を代表する。

また、理事長は、県地方長官と共同で県消防隊の編成を決定する。

人事に関しては、理事長は、大尉（*capitaine*）までの階級に関しては県地方長官と共同で、少佐（*commandant*）、中佐（*lieutenant-colonel*）及び大佐（*colonel*）に関しては内務大臣と共同で任命する（注¹³）。なお、県消防長には消防士の中の少佐以上の階級の者が充てられる。また、職務（ポスト）別の任命に関し理事長は、県消防長及び県消防次長に関しては、内務大臣と共同で、県消防本部の内局の部課長、県消防隊の方面部隊長、消防署長、消防分署長、消防分団長の幹部職員に関しては、県地方長官と共同で任命する。このように県消防本部の一定の幹部職員に関しては、理事長が国と共同して任命するが、これらの幹部職員の身分は地方公務員である。この点は、我が国の都道府県警察本部の幹部職員である地方警務官（警視正以上の階級にある警察官）の身分が国家公務員であるのとは異なるが、その究極の目的とするところは類似しているとの見方ができよう。

理事長及び副理事長の報酬は、県議会議員の報酬（県の人口段階により異なる）の理事長にあっては50%、副理事長にあっては25%を最高限度額として理事会で決定する。

¹² 歴史的な経緯から、消防隊員の階級の呼称は、フランス陸軍の呼称が使われている。

¹³ 県消防本部にかかわる技術的、運用的な問題に関し、諮問するため理事会の下に設置される。消防士及び消防団員の代表（県において活動中の消防隊員全体から選挙される）、保健・医療救助部の医師長により構成され、県消防長が議長を務める。

ウ 県消防長

県消防長は、県消防本部の実務を統括する責任者である。また、県消防長は、県消防隊の隊長でもある。県消防本部の行財政に関する管理面においては理事長の管理下に置かれるが、他方、県消防隊の訓練、予防業務、火災出動等の業務面においては、県地方長官又は市町村長の管理下に置かれる。すなわち、県消防長は、県消防本部理事長及び県地方長官（又は市町村長）の二重の管理下に置かれるのである。なお、一つの市町村の区域内に大きな災害等が生じた場合においては、県地方長官及び県消防長が制度上の責任者であるが、実態としては、地元市町村長も加わり、共同して市民安全の確保に当たるのが通例である（注¹⁴）。

また、県消防長は、県消防本部に属さない市町村及び広域行政組織の消防分団との調整も行う。

2004年法により、県消防長を補佐するため県消防次長の職が創設されている。理事長は、県消防長及び県消防次長に対し、一定の決裁権限を委任することができる。

（4）内局及び県消防隊の編成

県消防本部には、内局として保健・医療救助部のほか、作戦指令部、行財政担当部、技術部などが置かれ、また、実際に消防活動を行う県消防隊は、県内を幾つかに区分した方面本部（groupement）又は方面部（compagnie）にそれぞれ設置されている消防署、消防分署及び消防分団に配属されている。

保健・医療救助部には、消防団員の資格を持つ医師、薬剤師、看護師、獣医師が配置される。原則として消防士150名、消防団員1000名に1名の割合で医師及び1名以上の看護師を配置しなければならない。保健・医療救助部の任務が第一義的には、消防隊員の健康管理、出動時のけがの手当にあるからである。

全国には、372の消防署、2909の消防分署、2863の消防分団のほか、県消防本部に統合されていない1729の消防分団を含めると7873の消防機関が存在する（パリ、マルセイユの消防隊を含む。2008年）。

消防署、消防分署及び消防分団の設置及び格付けは、県リスク分析・防災基本計画及び作戦規則に応じ、次のような基準に従って県地方長官が決定する（地方自治体総合法典施行令1424-39条）。

- ① 消防署一少なくとも火災出動1件、緊急救助出動2件及びその他の出動1件に対し、同時に対応が可能な態勢であること。
- ② 消防分署一少なくとも火災出動1件又は緊急救助出動1件及びその他の出動1件に対し、同時に対応が可能な態勢であること。
- ③ 消防分団一少なくとも出動1件に対し、対応が可能な態勢であること。

¹⁴ 農村・国土整備大臣兼ローヌ県議会議長で30年以上消防にかかわってきたというミッシェル・メルシエ氏によると、大きな火災現場において、実際に指揮を取っているのは県地方長官ではなく県消防長であるとして県消防長の役割の重要性を指摘している（Sous la direction de Caroline CHAMARD-HEIM, Services Départementaux d'Incendie et de Secours : Faut-il étatiser les SDIS ?, l'Harmattan, 2010. p. 195.）。

火災出動 1 件には、最低、ポンプ車 1 台と 6～8 名の消防隊員が必要とされ、また、救助出動 1 件には、最低、救助車 1 台と 3～4 名の消防隊員が必要とされる。

県消防本部には、緊急通報（18番通報）の受信・処理のために 1 つ又は複数の通報処理センター（centre de traitement de l'alerte : CTA）を置くことが義務付けられている。この 18 番通報は、救急医療本部（SAMU）の通報受信・調整センターにおいて受信する緊急通報の 15 番通報と相互に接続され、緊急かつ相互に必要な情報を転送し合うこととなっている。また、18 番通報も 15 番通報も警察の緊急通報（17 番通報）と相互に連結されている（同法典 1424-44 条及び同法典施行令 1424-44 条）。

また、県消防本部には、県内の消防出動を調整するため、必ず 1 つの消防指令センター（centre opérationnel départemental d'incendie et de secours : CODIS）を設ける必要がある。このため CODIS は、すべての消防出動に関し、初期の段階から即座に情報の提供を受け、その後消防出動の終了時まで定期的に状況報告を受ける。さらに、県消防長の指揮下において、CODIS は、火災、事故、自然災害等の発生時においては、県地方長官、防衛・安全管区地方長官をはじめ公私の防災機関との連絡調整にあたることとされている（同法典施行令 1424-45 条）。

(5) 県消防本部の具体例（アンドル・エ・ロワール県）

アンドル・エ・ロワール県（Indre-et-Loire）は、人口 55 万、面積 6150km²、市町村数 277、森林率 22% である。県消防本部の格付けはカテゴリー 3（図表 9 参照）、県都はパリの南方 200 ㎞に位置するトゥール市（Tours）にある。

ア 理事会及び理事長

アンドル・エ・ロワール県消防本部の理事数は 15 名で、内訳は県議会議員 9 名及び市町村長 6 名（市町村及び広域行政組織の代表）である。理事長はアンドル・エ・ロワール県議会議員が指名した県議会議員が就任している。理事会のオブザーバーとしては、

県消防長、保健・医療救助部長のほか、2 名の消防士（士官、士官でない者からそれぞれ 1 名）及び 2 名の消防団員（士官、士官でない者からそれぞれ 1 名）が行政・技術委員会の代表の資格で参加している。オブザーバーとして、県消防本部のパートナー組織の代表は選任されていない。

理事会には、県地方長官（またはその代理）が常時出席するほか、アンドル・エ・ロワール県消防本部においては、県会計官（経済・財政省財政総局の管轄する地方出先機関の官吏で、県消防本部の出納・決算事務を所管する）も出席することとされている。

また、幹部会は、理事長、3 名の副理事長（2 名が県議会議員、1 名が市町村長）のほか、1 名の市町村長を加えて 5 名で構成されている。

イ アンドル・エ・ロワール県消防本部の組織及び県消防隊の編成

アンドル・エ・ロワール県消防本部の全体の組織図は、図表 11 のとおりである。また、消防出動を行う県消防隊は、五つの方面部からなるが、それぞれの方面部隊長の階級、消防隊員数、

消防機関数は図表12のとおりである。

保健・医療救助部には、部長（医師（等級外））の下に、薬剤師1名（消防士）、看護師1名（看護師隊長）、医師50名（消防団員）、薬剤師2名（消防団員）、獣医師2名（消防団員）、看護師31名（消防団員）が配置されている。

図表11 アンドル・エ・ロワール県消防本部の組織（2010年12月現在）



出典：アンドル・エ・ロワール県消防本部のホームページによる。

図表12 方面部隊の構成（アンドル・エ・ロワール県消防本部）

名称	方面部隊長の階級等	消防隊員数	消防機関数
北方面部	中尉	295名 (消防士2、消防団員293)	消防分署 7、消防分団 6
南方面部	大尉 兼消防署長	455名 (消防士27、消防団員428)	消防署 1、消防分署10、 消防分団13
東方面部	大尉 兼消防署長	241名 (消防士33、消防団員208)	消防署 1、消防分署 2、 消防分団 5
西方面部	大尉 兼消防署長	331名 (消防士28、消防団員303)	消防署 1、消防分署 7、 消防分団 6
中央方面部	少佐	718名 (消防士171、消防団員547)	消防署 3、消防分署 7、 消防分団 6

出典：アンドル・エ・ロワール県消防本部のホームページから筆者が作成。

2 通報受信、消防出動及び装備

県消防本部の通報受信、消防出動及び装備等は、次のとおりである。

(1) 通報受信

通報処理センター（CTA、パリ及びマルセイユを含む）にて受信した通報は2171万6033件、その30%が112番で（欧州連合共通番号）、また、70%が18番（消防通報）で受信されている。受信通報数全体の14%が他機関に転送されている（SAMU－11%、警察－2%、憲兵隊－1%）。同じく全体の26%の通報が不適切なものであった（2008年）。

(2) 消防出動

フランス全体で、2008年の消防の出動件数は、402万7900回であった（前年比＋2%）。このうち、火災出動が31万2100回（全体の8%）、犠牲者救助が258万7000回（同64%）、交通事故が30万5700回（同8%）、人の救援が12万7800回（同3%）、危険物等災害が6万3700回（同2%）、その他出動（同11%）であった。すなわち、1日の出動回数が1万1035回、7.8秒に1回の割合である（図表13参照）。また、消防出動の分野ごとの件数及び主な原因を見てみると図表14のとおりである。

これらの図表から、日本との比較では、犠牲者救助及び交通事故の件数のほとんどが、消防救急（消防機関による救急搬送）の件数と見ることができる。フランスにおいても消防職団員の火災出動の割合は小さく、消防出動の大半が救急・救助出動であることは、日本と同様の傾向である。

図表13 消防の出動回数（機関別、分野別、2008年）

	県消防本部 (件数、%)	パリ消防隊 (%)	マルセイユ 消防隊 (%)	全数 (件数、%)
出動件数	3,444,206 (100%)	479,618 (100%)	104,027 (100%)	4,027,851 (100%)
火災	288,503 (8%)	4%	6%	312,119 (8%)
犠牲者救助	2,195,906 (64%)	68%	61%	2,587,024 (64%)
人の救援	95,867 (3%)	4%	12%	127,828 (3%)
交通事故	273,433 (8%)	5%	6%	305,668 (8%)
危険物等災害	56,888 (2%)	1%	2%	63,667 (2%)
財産保護	159,659 (4%)	3%	5%	178,254 (4%)
その他	373,950 (11%)	15%	8%	453,291 (11%)

出典：Les Statistiques des services d'incendie et de secours (Direction de la sécurité civile du Ministère de l'Intérieur), éditoin 2009, p.8.,p.11から筆者が作成。人の救援 (aide à personne) は人の吊上げ・捜索など、財産保護はドアの開閉、水漏れ事故、水害などである。

図表14 分野別・主な原因別の消防出動（件数、%、2008年）

火災	①住居火災	②乗り物火災	③公道上火災	④林野等火災	その他
312,119 (100%)	86,060 (28%)	61,349 (20%)	54,665 (17%)	48,638 (15%)	61,407 (20%)
救助・救援	①急病 (自宅)	②事故 (公道上等)	③急病 (公道上等)	④事故 (自宅)	その他
2,714,852 (100%)	642,731 (24%)	517,337 (19%)	506,836 (19%)	302,826 (11%)	745,122 (27%)
交通事故	①道路事故	②海運事故	③鉄道事故	④航空事故	その他
305,668 (100%)	305,215 (100%)	1,097 (0%)	769 (0%)	322 (0%)	265 (0%)
危険物等災害	①ガス臭気漏	②ガス以外の 臭気漏	③電気事故	④公害・汚染	その他
63,667 (100%)	29,934 (47%)	16,428 (26%)	7,522 (12%)	5,073 (8%)	4,710 (7%)
財産保護 ・その他	①ハチ被害	②動物被害	③水害	④紛失物等探索	その他
631,545 (100%)	132,890 (21%)	58,320 (10%)	57,934 (9%)	57,643 (9%)	324,758 (51%)

出典：Les Statistiques des services d'incendie et de secours (Direction de la sécurité civile du Ministère de l'Intérieur), éditoin 2009, p.11から筆者が作成。なお、救助・救援は、図表13の犠牲者救助及び人の救援の合計である。

県消防本部の保健・医療救助部の出動件数は、フランス全体で18万5005件、そのうち県消防本部が17万3597件、軍隊が1万1408件である。出動分野別に見ると、救急医療など市民に対して出動した件数は、16万5178件（軍隊を除く）、消防隊員に対して出動した件数は5509件（軍隊を除く）、危険動物等関係2921件（軍隊を除く）となっている。なお、保健・医療救助部の市民

に対する救急医療出動は、消防とは別組織の救急医療本部からの要請に基づく例外的な出動である（後述の第8章1(4)及び同章2(1)ウを参照されたい）。

(3) 装備

消防活動の中心的な装備である消防用車両としては、主に次のようなものがある。

- ① 消防救急車 (véhicule de secours et d'assistance aux victimes : VSAV、フランス語訳は、犠牲者救助・救護車であるが、その実際の運用は救急搬送が多いので、消防救急車と呼ぶ。) — 一般的な救助活動のほか、救急搬送車として最も頻繁に活用される消防用車両である。消防救急車 (VSAV) は規格化されている (Norme NF EN 1789 du 4 juillet 2007)。搬送機材、四肢固定機材のほか酸素ボンベ、手動人口呼吸器、輸液装置、除細動器などを備えている。
- ② ポンプ車 (fourgon-pompe tonne : FPT)
- ③ 林野火災用タンク車 (camion citerne feux de forêt : CCF) — 放水距離が長いため都市火災でも使われることがある。
- ④ はしご車 (moyen élévateur aérien)

全国には、救急・救助車両が6445台、ポンプ車両が4730台、林野火災用車両が4875台、はしご車が1259台ある（2008年）。各県消防本部のカテゴリー別の平均保有台数は、図表15のとおりである。カテゴリー1からカテゴリー5に移行するにしたがって都市部から農村・山岳部となるが、山岳部の多いカテゴリー5、南仏の乾燥地帯を抱えるマルセイユ消防隊においては特に林野火災用タンク車の割合が高い。高層建築物を抱えるパリ消防隊には、はしご車が多い。なお、消防救急車も含め消防用車両の車体の色は赤色である（これに対し、後述する救急医療本部 (SAMU) の救急医療用車両の車体の色は白色である）。

図表15 県消防本部の消防用車両の平均保有状況（台、2008年）

	全国 平均	カテ ゴ リー 1	カテ ゴ リー 2	カテ ゴ リー 3	カテ ゴ リー 4	カテ ゴ リー 5	パリ 消防隊	マルセイユ 消防隊
救急・救助車両	95	164	105	78	72	46	104	54
うち VSAV	66	111	74	57	42	34	98	51
消火用車両	113	191	124	103	71	57	121	95
うち FPT	48	87	54	41	29	18	121	23
うち CCF	50	83	51	50	31	30	0	58
はしご車	13	23	15	10	7	5	57	11

出典：Les Statistiques des services d'incendie et de secours (Direction de la sécurité civile du Ministère de l'Intérieur), éditoin 2009, p.58.

消防隊員の服装、記章及びシンボルは、2000年5月6日付内務省令により定められている。服装は、①儀礼用（式典、レセプションなど）、②外出用（代表者、セレモニー、行進など）、

③業務用、④消防出動用、⑤訓練用の種類ごとに細かく指定されている。消防出動用の基本的な服装は、①ヘルメット、②ワンピースないしツーピースの作業服、③出動用ベルト、④防護ジャケット、⑤出動用長靴である。

第5章 消防職員及び消防団員

1 消防職員及び消防団員の種類及び数

(1) 消防職員及び消防団員の種類

我が国の消防職員は、「消防吏員」と「その他の職員」から構成され、前者は消防本部及び消防署の職員のうち、階級及び服制を有し、消防事務に従事する者を指し、後者は、消防吏員を除くすべての職員を指している。日本の消防吏員に該当するのが、フランスにおいては、消防士 (*sapeurs-pompiers professionnels* : SPF、フランス語の訳としては職業消防士であるが、公務員制度上は日本の消防士と同種なので消防士と呼ぶ) である。その他の職員に該当するのは、行政・技能・専門職員 (*personnels administratifs, techniques et spécialisés* : PATS) である。PATS は、県消防本部、消防署、消防分署において、行財政事務、施設管理、通信情報システムの運用・管理などを担当している職員である。

他に職業を持ちつつ、消防活動に従事する我が国の消防団員と同様に、フランスにも消防団員 (*sapeurs-pompiers volontaires* : SPV) がいる。我が国の消防団員は、公務員制度上、非常勤特別職の地方公務員とされているが、フランスの消防団員は、地方公務員身分規定法又は非正規職員に関する政令の適用を受けないことから、その公務員法制上の位置づけが問題となった。このため内務省が国务院 (*Conseil d'Etat*、最高行政裁判所であるとともに内閣法制局の機能を持つ) に行った意見照会に対し、国务院は「消防団員は、固有な条件下において、消防士と同じ活動を果たす非常勤の契約公務員」であると回答している (注¹⁵)。現在は、消防団員に関しては、政令により、階級、採用の資格要件、研修、昇進、懲戒、栄典等に関する規定が定められている (政令99-1039号)。なお、付言すれば、フランスにおいても消防団員の確保が課題となっている。

また、歴史的な経緯からパリ及びマルセイユの消防は、軍隊 (軍人) が担当している (後述第6章参照)。さらに、陸軍の工兵部隊に属する市民安全指令・出動隊 (*Unités d'instruction et d'intervention de la Sécurité civile* : UIISC) があり、内務大臣の直接の指揮下において、主に森林火災のほか、自然災害、大規模事故などの際に出動する。また、海外の地震災害などにも出動する。現在 UIISC は、ノジャン・ル・ロトルー (ウール・エ・ロワール県)、コルト (オート・コルス県) 及びブリニョール (ヴァール県) の3ヶ所に配備されている。

(2) 消防職員及び消防団員の数

消防隊員の総数は、23万7061名である (2008年)。その内訳は、消防士3万9226名 (17%)、消防団員19万7836名 (83%) である。消防士の数は、1998年では2万7399名であり、その後年々増加している。これに対し、消防団員の数は、1998年では19万7942名であり、2004年には20万

¹⁵ *Conseil d'Etat, Section de l'intérieur, avis n° 353155 du 3 mars 1993.* なお、この回答において国务院は、消防団員は雇用条件、報酬、社会保障などに関し共通の利害を持つという理由から、消防団員に団結権を認めている。

7583名まで増えたが、以降は少しずつ減少している（注¹⁶）。

加えて、軍人の数はおよそ1万1700名である（パリ消防隊＋マルセイユ消防隊＋市民安全指令・出動隊）。

県消防本部の保健・医療救助部（SSSM）には、1万1259名の消防隊員がいる（2008年）。その内訳は、医師5587名、看護師4798名、薬剤師562名、獣医師312名である。また、SSSMの消防隊員は、消防団員が95.6%を占め、消防士は4%に過ぎない（他は契約職員0.4%）。SSSMの消防団員を出身別に見ると、医師の81%、獣医の95%、薬剤師の71%が民間人であるが、看護師については69%が病院公務員からの出向である。

県消防本部の行政・技能・専門職員（PATS）は、およそ1万900名であり、県消防本部の人員の5%を占めている。

消防隊員（軍人を除く）の12%は女性が占めている。PATSでは55%である。

(3) 消防隊員の階級と階級別の数

消防隊員（保健・医療救助部を除く）のうち、消防士の階級は、下から

工兵 (sapeur)
伍長 (caporal)
軍曹 (sergent)
曹長 (adjudant)
准尉 (major)
中尉 (lieutenant)
大尉 (capitaine)
少佐 (commandant)
中佐 (lieutenant-colonel)
大佐 (colonel)

の順である。

消防団員の階級に関しても同様の種類と順であるが（政令99-1039号）、一つだけ消防士と異なる点は、伍長と軍曹の間に専門員 (expert) という階級のあることである（図表16参照）。専門員は、大学第2課程を終了し少なくとも3年の職業経験を経た特殊な専門知識の所有者等の中から、県消防長の推薦により県地方長官及び県消防本部理事長が共同して任命する消防団員であり、スタッフ職として士官の階級に列せられる（Arreté du 30 mars 2006 modifié relatif aux sapeurs-pompiers volontaires experts）。

階級別の消防隊員の数（保健・医療救助部を除く）は図表16のとおりである（2008年）。

¹⁶ 消防士の中には、同じ県内あるいは隣県において消防団員の身分を持つ者がいる。全仏消防隊連盟 (FNSPF) のヴィニョン大佐は、消防士およそ3万8000（2007年）のうち、消防団員の身分を持つ者はおよそ1万6000と推定している（Assemblée nationale, Rapport d'information n°1829, de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), 2009, p.59.）。

図表16 消防隊員の階級別の数

	士卒	軍曹	曹長	専門員	准尉	中尉	大尉	少佐	中佐	大佐
消防士	16,948	8,655	6,622	-	2,484	1,041	1,559	790	465	162
消防団員 (統合)	134,543	15,934	10,117	261	776	3,992	666	81	13	3
同上 (未統合)	18,726	1,046	701	0	119	82	16	0	0	0

出典：Les Statistiques des services d'incendie et de secours (Direction de la sécurité civile du Ministère de l'Intérieur), éditoin 2009, 26p による。統合は、消防分団のうち県消防本部に統合されているもの、未統合は、市町村及び広域行政組織に存置されているもの。

なお、士卒は、工兵及び伍長を指す（従来あった消防士及び消防団員の1級及び2級の区別は廃止され、工兵に統合されている（政令2007-1011号及び政令2008-581号））。下士官は軍曹及び曹長の階級の者、士官は准尉以上の階級の者である。伍長、軍曹、曹長は、3年の実務経験を経ると、それぞれ主任伍長、主任軍曹、主任曹長を名乗れる。

県消防本部の保健・医療救助部に属する消防士としての医師、薬剤師、看護師の階級は、医師・薬剤師に関しては、下から、

2 等級 (2e classe)

1 等級 (1re classe)

等級外 (hors classe)

例外等級 (classe exceptionnelle)

の順となっている。

看護師に関しては、下から、

看護師 (infirmier)

主任看護師 (infirmier principal)

看護師長 (infirmier- chef)

管理看護師 (infirmier d'encadrement)

の順である。

消防団員としての医師・薬剤師・獣医に関しては、すべて大尉 (capitaine) となり、同様に看護師に関しては、下から、

看護師 (infirmier)

看護師長 (infirmier- chef)

准尉看護師 (infirmier major)

の階級がある。

2 消防隊員の職群及び主な勤務条件

(1) 消防士の職群、職級、給与及び職種転換

ア 職群及び職級

消防隊員のうち消防士は、正規の地方公務員であるので、職務内容、採用方法、研修、昇進、出向などに関する規定が職群ごとに政令で定められている。職群としては、「大尉、少佐、中佐及び大佐の職群」（政令2001-682号）、「准尉及び中尉の職群」（政令2001-681号）及び「士官以外の消防士の職群」（政令90-851号、政令87-1108号）の三つがある。

また、保健・医療救助部に関しては、「医師及び薬剤師の職群」（政令2000-1008号）、「管理看護師の職群」（政令2006-1719号）及び「看護師の職群」（政令2000-1009号）の三つがある。

それぞれの職群に関するカテゴリーの区分、職群に属する職級名、職級ごとの号俸、主な職務内容は、図表17及び図表18のとおりである。

図表17 消防士（SSSMを除く）の職群（2010年）

カテゴリーA			
大尉、少佐、中佐 及び大佐の職群	職級	号俸	主な職務内容
	大佐	1号→6号	県消防本部（SDIS）の人事、企画、監督、 出動命令に関すること。複数の縦隊（chef de site）の指揮。
	中佐	1号→7号	
	少佐	1号→7号	
	大尉	1号→10号	技術・行政・研修に関すること。消防分 署長、消防署長、方面部の所属長など。 縦隊（chef de colonne）の指揮。
カテゴリーB			
准尉及び中尉の職群	中尉	1号→8号	SDIS の研修、行政・技術の管理事務に 関すること。中尉は消防分署長、准尉は、 消防分団長及び消防分署長。
	准尉	1号→9号	
カテゴリーC			
士官以外の消防士の職群	曹長	1号→7号	曹長及び軍曹は、消防車両の指揮責任者 （chef d'agrès）。曹長は、複数台の消防 車両を指揮責任者（chef de groupe）。軍 曹は班長（chef d'équipe）、伍長は士卒 の班をまとめる。
	軍曹	1号→6号	
	伍長	1号→11号	
	士卒	1号→11号	班の構成員。

備考：職群等に関する政令をもとに筆者が作成。なお、号俸は数字の大きい方が格付けは高くなる。

図表18 消防士（SSSMのみ）の職群（2010年）

カテゴリーA			
医師及び薬剤師の職群	職級	号俸	主な職務内容
	例外等級	1号→6号	
	等級外	1号→6号	
	1等	1号→7号	
	2等	1号→8号	
管理看護師の職群	管理看護師	1号→8号	医師長の管理下において、看護師隊長（ <i>infirmier de cheffrie</i> ）を務め、消防士及び消防団員である看護師を監督する。
カテゴリーB			
看護師の職群	看護師長	1号→7号	医師長及び消防署長等の管理下において、SSSMに関する職務に従事する。
	主任看護師	1号→5号	
	看護師	1号→8号	

備考：職群等に関する政令をもとに筆者が作成。なお、号俸は数字の大きい方が格付けは高くなる。

イ 給与

i 給与改定の決定過程

後述するようにストライキ権が原則として公務員に認められているフランスにおいては、地方公務員を含む公務員の給与改定の決定過程は、日本とはかなり異なっている。

フランスにおいては、公務員担当大臣が、国、地方及び病院公務員を通じた全国レベルの代表的労働組合と給与改定に関する事前交渉を行い、その結果を踏まえつつ関係政令により、公務員全体に共通なグロス指数100に対応した給料年額を改定する。2010年を例に挙げると、グロス指数100に対応した給料年額は2010年7月1日から5556.35ユーロとなり、前年比+0.5%増と改定されている（政令2010-761号1条）。このような事前交渉は「公務員の権利及び義務に関する1983年法」8条1項により、政府に義務づけられている。しかし、公務員の労働組合には協約締結権は付与されておらず、複数回の事前交渉後に公務員担当大臣が提示する協定書に調印するか否かは、労働組合側の意思に委ねられている。現実には、グロス指数100の改定については1998年に協定書が締結されて以来、今日まで協定書が締結された事例はなく、政府が単独で給与改定を決定し、政令の改正を実施している（注¹⁷⁾）。他方、國務院の判例が示すように協定書が締結されたとしても法的拘束力はなく、政治的な価値を持つに過ぎないとされている（注¹⁸⁾）。

現在、政府との事前交渉権を与えられている全国レベルの代表的労働組合は、労働総同盟

¹⁷⁾ 平成21年度年次報告書（人事院）の「主要諸外国における公務員の労使関係」中の4フランス(2)フランスの公務員の給与は政令等で決定（決定に先立ち労使交渉は認められている）を参考にした。

¹⁸⁾ Emmanuel AUBIN, *Droit de la Fonction publique*, Gualino éditeur, 2007, p.184.

(CGT)、労働総同盟労働者の力 (CGT・FO)、フランス民主労働同盟 (CFDT)、フランスキリスト教労働者同盟 (CFTC)、統一組合労連 (FSU)、独立組合全国連合 (UNSA)、連帯統一民主労働組合 (Solidaires) の7つである。従来、歴史的な経緯から CGT、CGT-FO、CFDT、CFTC、フランス管理同盟・管理職総同盟 (CFE-CGC) の5大労組が全国的な代表的労働組合とされてきた。しかし、代表的労働組合か否かの基準を明確にするため、1996年の法改正により、国家公務員高等評議会、地方公務員高等評議会及び病院公務員高等評議会のそれぞれに少なくとも1議席を有しているか、あるいは行政同数委員会の労働者代表の選挙において国、地方及び病院公務員を通じて10%以上の支持率 (audience) を獲得し、かつ、それぞれの3つの公務員の種類ごとに2%以上の支持率を獲得した労働組合に、代表的労働組合としての資格が認められることとなった (法律96-1093号94条)。なお、地方公務員高等評議会及び行政同数委員会については後述の3(3)を参照されたい。

フランスの労働組合の組織率は官公労も含め8%と低いが、全国的な代表的労働組合は、政府の諮問機関にその代表を送ることができるほか、全国的な労働協約に関し、交渉し協約締結を行うことが認められている。公務員の代表的労働組合に関しては、協約締結権は認められていないものの、後述の地方公務員高等評議会、行政同数委員会、技術同数委員会の各諮問機関に代表を送り込めるとともに、前述のような給与改定の事前交渉権を与えられている。

最近、このような強い権限や影響力を持つ代表的労働組合の民主的正統性が問題とされ、代表性の度合いを計るには、労働者代表の選挙における支持率を決定的なバロメーターとする法改正が行われている (民間労働組合に関しては「労使関係における民主主義の改革及び労働時間の改正に関する2008年法 (法律2008-789号)」、公務員に関しては「労使対話の改革及び公務員にかかる諸規定に関する2010年法 (法律2010-751号)」)。

ii 給与の内容

地方公務員の給与月額、基本給＝給料月額 (グロス) から社会保険料及び税を控除し、これに地域手当及び子ども手当、並びに地方公務員の職群・職級にしたがって支給される諸手当を加算してもので構成される。

給料月額 (グロス)、地域手当及び子供手当の計算方式に関しては、国家公務員にも地方公務員にも、同じルールが適用されるのが原則である (政令85-730号1条)。また、法律及び政令に基づかない如何なる手当も支給することはできない。

給料月額 (グロス) は、職級ごとの号俸にあてられているグロス指数 (indices bruts) と、それに対応した加算指数 (indices majorés) により具体的な額が定まる。グロス指数は100から1015まであり、各グロス指数がそれぞれ加算指数に対応している。加算指数は201から821までである。したがって、異なるグロス指数が同じ加算指数に対応している場合もある。

少佐 (職級) を例にとると、少佐の1号俸から7号俸までのグロス指数及びそれに対応した加算指数は図表19のとおりである。前述のように2010年7月1日以降は、グロス指数100に対する給料年額は5556.35ユーロと定められているから、少佐1号俸の給料年額は、グロス指数520に対応した加算指数446をもとに、次のように計算される。

$$5556.35 \text{ユーロ} \times 446 \div 100 = 24,781.32 \text{ユーロ}$$

したがって、給料月額（グロス）は、 $24,781.32 \text{ユーロ} \div 12 = 2065.11 \text{ユーロ}$ となる。

図表19 少佐の号俸（2010年）

号俸	グロス指数	加算指数	在位期間（最大）	在位期間（最小）
7号俸	881	719	—	—
6号俸	821	673	3年3ヶ月	2年6ヶ月
5号俸	759	626	3年3ヶ月	2年6ヶ月
4号俸	695	577	2年6ヶ月	2年
3号俸	620	520	2年6ヶ月	2年
2号俸	565	478	2年	1年6ヶ月
1号俸	520	446	2年	1年6ヶ月

出典：政令2001-682号、同85-1148号及び同82-1105号による。

以上のような仕組みは、カテゴリーA、B及びCに共通したものであるが、これに対し、大佐6号俸に関しては、階級外A（hors échelle A：HEA）という俸給表が適用される。この階級外の俸給表は、我が国の指定職の俸給表に類似したもので、A（1級、2級、3級）、B（同左）、BB（同左）、C（同左）、D（同左）、E（1級、2級）、F及びGの8段階がある。Aの1級の給料年額は48,951.44ユーロ、最高給料年額のGのそれは83,400.81ユーロである（政令85-1148号6条）。ちなみに、例外等級の医師・薬剤師のうち（図表18参照）、5号俸は階級外A、最高号俸の6号俸は階級外Bの俸給表が適用される。

次に給料月額（グロス）から控除されるものは、次の社会保険料及び税である。なお、給料月額（ネット）は、給料月額（グロス）から①の年金保険料を控除したものである。

- ① 年金保険料（retenue pour la retraite）＝給料月額（グロス）×7.85%
- ② 一般社会保障税（contribution sociale généralisée：CSG）＝

$$(\text{給料月額（ネット）} + \text{地域手当} + \text{子ども手当}) \times 95\% \times 7.5\%$$
- ③ 社会保障負債返還税（remboursement dette social：RDS）＝

$$(\text{給料月額（ネット）} + \text{地域手当} + \text{子ども手当}) \times 95\% \times 0.5\%$$
- ④ 年金付加保険料（retenue pour la retraite additionnelle）＝

$$(\text{地域手当} + \text{子ども手当} + \text{その他手当}) \times 5\%$$
- ⑤ 連帯社会保障税（contribution sociale de solidarité）＝（給料月額（ネット））×1%

これに対し、次のような手当が加算される（政令85-1148号）。

- ① 居住地手当（indemnité de résidence）
- ② 子ども手当（supplément familial de traitement）

居住地手当は、公務員の居住地により基本給のかさ上げを行うものであり、日本の地域手当

と類似のものである。すなわち、全国を三つのゾーンに区分し、ゾーン1（イル・ドゥ・フランス州の都市化された区域、プロヴァンス・アルプ・コートダジュール州の幾つかの都市圏及びコルシカの2県）は給料月額（グロス）の3%、ゾーン2（幾つかの大都市）は1%、ゾーン3はゼロと決められている。

子ども手当は、子どもの数（中学生まで）によって決められ、定額部分と給料月額（グロス）比例部分に区分される。その内容は図表20のとおりである。

図表20 子ども手当額（2010年7月現在、ユーロ、%）

子どもの数	定額部分	給料比例部分	最低限度額	最高限度額
1人	2.29	—	2.29	2.29
2人	10.67	3%	73.04	110.27
3人	15.24	8%	181.56	280.83
4人以上（1人につき）	4.57	6%	129.31	203.77

国家公務員と地方公務員に共通の給料、地域手当、子ども手当に加え、地方公務員の職群、職級に対応した諸手当が設けられており、これも加算される。

地方公務員の諸手当に関しては、次のような原則に拘束される。すなわち、地方公務員の諸手当は、国家公務員の諸手当の範囲内において、国務院の政令の定める方式と限度内において、地方議会、公施設法人の理事会が決定できるというものである（法律84-53号88条）。したがって、地方議会等が、地方公務員の諸手当を決定できる前提として、まず全国的な基準となる国務院の政令が定められていなければならない。

消防士（SSSMを含む）の諸手当に関しては、その職務の特殊性も勘案し、国務院の政令により後述のような手当の種類、手当額の算出方法等が設けられている（政令90-850号）。

しかしながら、地方公務員に国家公務員と同等あるいは類似の職群が無い場合には、地方公務員のみ適用される独自の手当が設けられている。市町村警察吏員、田園監視人及び医療福祉系（*filière médico-sociale*）の職員がその例である（法律96-1093号68条）。また、地方公務員にしか存在しない特殊な職務に関しては、市町村議会の議決により固有の手当を設けることができる。埋葬に従事する市町村職員の手当である（*Arrêté ministériel du 17 février 1977*）。

以下、消防士の諸手当は、次のとおりである。

- ① 火災手当（*indemnité de feu*）＝給料月額（グロス）の19%。
- ② 責任手当（*indemnité de responsabilité*）＝給料月額（グロス）の一定割合（職級により異なり、職級ごとの平均の給料月額（グロス）の6%～39%）。
- ③ 特殊勤務手当（*indemnité de spécialité*）＝化学消防、航空消防などの勤務の特殊性により、グロス指数100（＝5556.35ユーロ）/12の4～10%。ただし、県消防本部の方面部隊長、県消防次長、県消防長は対象外。

- ④ 住居手当 (indemnité de logement) = 公舎に入居していない消防士を対象に「給料月額 (グロス) + 居住地手当」の10%。
- ⑤ 時間外手当 (indemnités horaires pour travaux supplémentaires : IHTS) 及び時間外定額手当 (indemnités forfaitaire pour travaux supplémentaires : IFTS) IHTS は、カテゴリーB (グロス指数380までの中尉、准尉及び看護師) 及びカテゴリーC の消防士に支給される。これに対し、IFTS は国の地方出先機関の幹部職員の例に準じて定額が、カテゴリーB (グロス指数381以上の中尉、准尉及び看護師、並びに看護師長、主任看護師) 及びカテゴリーA の消防士 (大尉以上)、医師・薬剤師、管理看護師に支給される。

上記の手当のうち、①の火災手当はすべての消防士 (SSSM を含む) が対象であり、②の責任手当も職級に応じ支給率は異なるが、すべての消防士 (SSSM を含む) が対象である。⑤の時間外手当、時間外定額手当は他の公務員にも適用される手当である。

なお、これらの手当の額は、県消防本部理事会が予算定数の枠内で決定する。このような諸手当を支給される結果、消防士によっては、最終的な給料月額の手取り額は、給料月額 (グロス) の1.5倍程度の手取り額となる場合がある。

ウ 公務災害及び職種転換

消防士は、公務に起因した事故又は疾病により (公務災害)、公務遂行ができなくなった場合には、再度公務に復帰できるまでの間、又は年金受給にいたるまでの間は、給料、居住地手当及び子ども手当の全額を補償される。また、公務災害にともなう医療費及び公務災害と直接関連のある費用の返還を求めることができる (地方公務員身分規定法57条)。

また、消防士の職務の困難性 (pénibilité) に鑑み、少なくとも50歳以上の消防士は、県消防本部の保健・医療救助部の医師長等により構成される医療委員会により、消防出動に適しているか否かの健康審査を受け、消防出動に適さないと認められた場合には、消防出動を伴わない仕事に就くことを請求することができる。具体的には、次の3つの方法がある。

- ① 県消防本部内において消防出動を伴わない職への配置換え
- ② 出向制度 (détachement、(注¹⁹)) を利用し、従来と同等又は下位の職団、職群又は職へ職種転換 (reclassement)
- ③ 「消防出動を理由とした休暇 (congé pour raison opérationnelle)」の取得

①の配置換えに関しては、県消防長は、衛生・安全・労働条件委員会の意見を聴取した後、消防出動を伴わない職のリストを予め作成しておくことができる。③の休暇に関しては、少なくとも25年以上の勤続年数を完遂した消防士が対象となり、グロス指数の75%に対応した給料月額を受取ることができる。

¹⁹ 出向は、もともと自分の属している職団、職群又は職とは異なる職団、職群又は職のもとで一定期間職務に従事するが、自分の元の職団、職群又は職の中で昇進及び年金を享受する権利を保持できる正規職員の任用方法の一つである。

(2) 消防団員の報酬、年功手当、長期勤続・報奨年金及び公務災害

消防隊員のうち消防団員は、固有な条件下において、消防士と同じ活動を果たす非常勤の契約公務員であり、正規の地方公務員である消防士とは異なる制度化にある。以下、消防団員に特有の主な勤務条件に関し紹介する。

ア 報酬

消防団員は、他に職業を持ちつつ消防活動に従事する契約上の公務員であり、消防活動に従事した場合は報酬を受け取る権利を持っている（法律96-370号11条）。

報酬は、時給（vacation horaire）を基礎に活動時間数を乗じた額となる。活動時間は、警報がなってから機材を元に戻して消防機関を去るまでの時間を数える。日曜祭日の時給は50%増、夜間（23時～7時の間）は100%増となる（政令96-1004号）。保健・医療救助部の医師・薬剤師・獣医師の時給は、消防団員の時給の2.5倍とする（ただし、日曜祭日及び夜間割増は適用されない）。

2009年7月1日以降向こう3年間の時給は、階級に応じ図表21のとおりである。

図表21 消防団員の時給（ユーロ）

	2009年7月1日以降	2010年1月1日以降	2011年1月1日以降
士官	10.74	10.97	11.20
下士官	8.66	8.84	9.03
伍長	7.68	7.84	8.00
工兵	7.15	7.30	7.45

出典：「arrêté du 24 décembre 2009 fixant le taux de la vacation horaire de base des sapeurs-pompiers volontaires et le montant de la part forfaitaire de l'allocation de vétérance des sapeurs-pompiers volontaires」による。

イ 年功手当及び長期勤続・報奨年金

55歳以上の消防団員で、20年以上の勤務実績を有している消防団員が退職した場合には、その功労に報いるため年功手当（allocation de vétérance）が支給される。年功手当は、定額部分と勤続年数比例部分からなっている。定額部分は年額328.86ユーロ（2009年7月1日から適用。2010年1月1日からは335.77ユーロ）である。これに加算される比例部分は、「勤続年数-15年」×「当該消防団員の退職時の階級の時給」により計算される。財源は、すべて使用者が負担する。我が国の非常勤消防団員に支給される退職報償金とは異なり、年功手当はその年額が終身支給されるが、年金とは看做されていない。この年功手当は、現在は2004年1月1日以前に県消防本部を退職した消防団員及び県消防本部に統合されていない市町村及び広域行政組織の消防団員に適用される。

これに対し、2005年1月1日以降に退職した県消防本部の消防団員には、市民安全現代化法（法律2004-811号）により、消防団員の長年の功労に報いるとともに勤続年数の長期化を奨励

する目的から、消防団員に固有の付加的年金制度として「長期勤続・報奨年金 (*prestation de fidélité et de reconnaissance*)」制度が創設されている (注²⁰)。なお、県消防本部に統合されていない消防団員を抱える市町村及び広域行政組織も、望めばこの制度に加入ができる。

この新しい制度は、消防団の更なる発展を図るため、サルコジ内務大臣 (当時) の提案により設けられた地方議員からなる委員会 (議長はニーム市長兼上院議員のフルニエ) の提言を下敷きにしたものである。県消防本部の消防団員は、この年金に加入しなければならず、年金は終身で支給される。支給対象の消防団員は、2005年1月1日以降の退職者で、55歳以上かつ勤続年数20年以上の者である。公務中の事故・疾病により退職を余儀なくされた者は、勤続年数にかかわらず55歳から年金が支給される。同じく事故・疾病により死亡した者は、直ちにその遺族に対して年金が支給される。

長期勤続・報奨年金の財源は、①消防団員の義務的掛金 (士官の時給の5倍、年額、消防団員となって6年目以降から払い込む)、②消防団員の任意的掛金 (義務的掛金と同額あるいは倍額、年額)、③県消防本部の負担金 (定額×消防団員数、年額) からなっている (政令2005-1150号)。県消防本部 (SDIS) の負担金は、国と SDIS が半額ずつ負担するのが原則である。具体的には消防団員1名につき、国と SDIS がそれぞれ年額375ユーロを負担している。これに対する消防団員の義務的掛金は年額おおむね50ユーロ、任意的掛金は100ユーロないし150ユーロである。これに対し給付額は、勤続年数20～24年＝450ユーロ、同25～29年＝900ユーロ、同30～34年＝1350ユーロ、同35年以上＝1800ユーロである (2005年1月現在)。

この年金は、いわゆる積立方式の年金であり、共同で積立資金を管理運用するため、すべての SDIS が加盟する「消防団員・長期勤続・報奨年金全国協会 (*Association nationale pour la Prestation de Fidélisation et de Reconnaissance des sapeurspompiers : APFR*)」が設置されている。また、積立資金の有利な運用、個々人への年金の支払いなどの具体的な管理業務は、APFR が実施した入札の結果、フランスの生命保険会社の最大手である CNP・Assurances が行っている (注²¹)。

ウ 公務災害

消防団員が公務中に事故又は疾病に遇った場合、「消防団員の活動中における事故・疾病に関する社会的保護に関する法律」 (法律91-1389号) の規定により、①事故・疾病の場合における医療費の生涯にわたる無償給付 (医療補償)、②一時的な休業のための補償 (休業補償)、③恒久的な障害に対する補償又は手当 (障害手当、障害補償年金、遺族補償年金)、④年齢及び期間

²⁰ 長期勤続・報奨年金制度の創設にあたり、経過措置として、2004年1月1日から同年12月31日までに退職して消防団員に対しては、「長期勤続手当 (*allocation de fidélité*)」を支給することとした。これは定額部分をなくし、退職時の階級を問わず、士官の時給に勤務年数に応じる倍率を乗じて計算される。すなわち、勤続年数20～24年は、士官の時給×45倍、25～29年では60倍、30～34年では70倍、35年以上では80倍である。押しなべて年功手当よりは多額となる。

²¹ 1991年に設立された株式会社。株数の40%を預金供託公庫 (*Caisse des dépôts et consignations*) が、35.5%を Sopasure (郵貯銀行 (*Banque Postale*) と BPCE (全国中央貯蓄銀行 (*Caisse nationale des Caisses d'épargne*) 及び庶民銀行連合 (*Banque fédérale des Banques populaires*) が合併して2009年に設立) の持株会社) が保有する。

の制限無く、国、地方自治体あるいは公施設法人の職への優先的な就職の斡旋（カテゴリーB及びCに限る）、⑤事故・疾病により死亡した場合の葬祭補償を受けることができる。公務中とは、出動命令による消防活動（警防、研修、体育教練を含む）のみならず、消防活動のための移動中も含む。

上記③について、もう少し詳述すると、障害による身体的な喪失の程度が10～50%減の場合には障害手当（allocation d'invalidité）が支給され、その月額、消防団員の階級にかかわらず、公務員のグロス指数175に対応した給料年額の12分の1である。障害による身体的な喪失の程度が51%以上減の場合には障害補償年金（allocation de rente）となり、災害時の勤続年数が10年未満か10年以上かにより計算方法が異なる（政令92-621号）。10年未満の場合には、当該消防団員の階級と同じ階級の消防士の1号俸に対応した給料年額の12分の1、10年以上の場合には、当該消防団員の階級と同じ階級の消防士のすべての加算指数の平均に対応した給料年額の12分の1が支給月額となる。その後、当該消防団員が死亡した場合には、障害補償年金のみが相続の対象となり、支給月額の半額が配偶者（配偶者がいない場合には子ども（21歳未満））に引継がれる。

また、障害に基因してそれまで従事していた職業を辞めるにいたった場合には、直前までの職業活動にともなう所得を基礎に計算された障害手当又は障害補償年金の額が（給与所得者、自営業、公務員の区分により所得の見積もり方法が異なる）、当該消防団員にとって有利な場合には、そのまま支給月額となる。実際にこうむった損失を補償しようという考え方に立っている。

さらに、公務中に消防団員が死亡した場合、あるいは障害による身体的な喪失が100%の場合には、その配偶者（配偶者がいない場合には子ども（21歳未満））に対し遺族補償年金が支給される。まず、殉職にともなう首相による国家功労表彰（Citation à l'Ordre de la Nation、官報告示により行われる）があった場合には（この場合がほとんどであるが）、死亡時に勤続年数が10年未満の場合には、当該消防団員の階級より1階級上位の消防士の1号俸に対応した給料年額の12分の1、10年以上の場合には、当該消防団員の階級より1階級上位の消防士のすべての加算指数に対応した給料年額の平均額の12分の1が、支給月額となる。例えば、勤続年数10年未満の伍長が殉職した場合、国家功労表彰があったときは、1階級上位の軍曹の1号俸に対応する加算指数をもと計算された遺族補償年金が支給される。しかし、国家功労表彰がない場合には、その半額となる（政令92-621号）。遺族補償の場合にも、直前までの職業活動にともなう所得を基礎に計算された遺族補償年金の方が有利な場合には、そちらを選択できる。

医療補償、休業補償及び葬祭補償の運営管理は、県消防本部が行うが、障害手当、障害補償年金、遺族補償年金の恒久的な公務災害補償に関する財源は、国が全額負担し、その制度の運営管理は、預金供託公庫（Caisse des Dépôts et Consignations）に委託されている（政令92-620号）。

3 消防職員及び消防団員の労働基本権

フランスの公務員には原則として団結権及びストライキ権が認められている。ただし、軍人には団結権及びストライキ権が禁止され、共和国保安機動隊（Compagnie républicaine de sécurité : CRS）、警察官、刑務官、内務省の通信官及び司法裁判官・検事（magistrats judiciaires）にはストライキ権が禁止されている。消防職員は、地方公務員であるから、他の一般の公務員と同様に団結権（droit syndical）及びストライキ権（droit de grève）が認められている。また、公務員には労働条件の集団的決定に、その代表を通じて参加できる権利が認められている。

公務員を含む労働者に対する労働基本権の憲法上の根拠は、現行の第5共和政憲法の前文が引用している1946年の第4共和政憲法の前文に求められる。その前文は次のような条項を置いている（注²²）。

6 項－「すべて人間は、労働組合活動により自分の権利及び利害を守り、その選択に従って労働組合に加入することができる。」

7 項－「ストライキ権は、それを規制する法律の範囲内で行使される。」

8 項－「すべて労働者は、その代表を通じて、労働条件の集団的な決定及び企業の管理に参加するものとする。」

消防職員の労働基本権は、フランスにおいては他の一般公務員と同等とされていることから、以下、一般公務員の労働基本権について説明する。なお、公務員には正規職員のみならず非正規職員も含むと解釈されており、非正規職員の一種である非常勤の契約公務員である消防団員にも団結権、ストライキ権は付与されている。

(1) 団結権

公務員の団結権は、国、地方及び病院公務員に共通する権利として、「公務員の権利と義務に関する1983年法」（以下「1983年法」という。）8条1項が、公務員に団結権を保障し、公務員が自由に組合を結成し、加入し、権限を行使できると定めている。しかし、軍人と同様に地方長官及び副地方長官には、その職務の特殊性から団結権は認められていない（政令64-805号15条、同64-260号18条）。

また、同条2項は公務員の労働組合に対し、公務員の身分に関する政令、あるいは個々の公務員に対して下されて決定であっても公務員全体の集団的利害に関係する決定について、裁判所への提訴権を認めている。

さらに、同条3項は、組合に対し、給与改定の決定前に政府と事前の中央交渉を行う資格を与えるとともに、労働条件の改定や組織改革に関しては、それぞれの関係組合ごとに行き当局と議論する資格を与えている。この前段の条項が、前述したように国、地方及び病院公務員を通じる給与改定が、政府と主要な公務員労組との間で実施される事前交渉を踏まえ、政府において決定される法的な枠組みを与えている。

²² 憲法院（＝憲法裁判所）は、これらの条項に1789年の人権宣言等と合せ、憲法上の規範としての価値を認めている（憲法院判決71-44号）。

しかし、フランスの公務員労働法制には、双方合意による契約という私法的原理に基づく労働協約締結権の制度は設けられていない。1983年法4条は、公務員の行政に対する関係は、法律及び規則により規定されるとしている（注²³）。すなわち、公務員の勤務条件に関しては、当事者間の合意には法的な価値は付与されず、最終的には法律又は規則（政省令）により決められるべきものとしているのである。

（2）ストライキ権

1946年に第4共和政憲法が制定されるまでは、公務員のストライキ権は禁止されていたが、以後は公務員にストライキ権が付与されている。前述の1983年法10条は、「公務員は、ストライキ権を規制する法律の範囲内において、それを行行使する。」と規定している。現在のところ公務員のストライキ権行使の範囲を総括的に規制する法律は定められていない。

他方、公務員のストライキに実施に関しては、次のような規制が設けられている。すなわち、国、州、県及び人口1万以上の市町村の職員、並びに公役務を管理する企業、団体及び公施設法人の職員は、ストライキを実施するにあたり、①使用者側に事前通告をしなければならないこと、②この事前通告はストライキの理由を明示して5日以前に行わなければならないこと、③いわゆるさみだれ式のストライキを禁止すること、④事前通告後においても労使交渉を行わなければならないことなどである（労働法典2512-1条～2512-5条）。公施設法人である県消防本部は、これらの規制の対象となることは言うまでもない。

また、公務員のストライキ権の行使も無制限に認められるのではなく、法律及び判例により、次のような一定の制約を受けている。

- i 「最低サービス」の確保にともなう制約—この制約は、たとえストライキ中であっても「最低サービス（service minimum）」を確保しなければならないというものであり、法律及び国務院の判例により、原子力発電所、ラジオ・テレビ放送、病院、航空管制にかかる公役務に関しては、ストライキ実行時における最低サービスの確保が義務付けられている。

また、幼稚園及び小学校における教員のストライキにあつては、所要の事前手続が求められるとともに、教員の一部がストライキにより不在になる場合には、国民教育省又は市町村が子どもの対応体制を確保しなければならないとしている（教育法典133-1条以下）。

さらに、地方自治体が経営する定期地上旅客公共交通機関（州の地域鉄道、県又は市町村のスクールバスなど）を含む公共交通機関のストライキ実施に関しては「定期地上旅客公共交通輸送における労使対話及び公共サービスの継続に関する2007年法」（法律2007-1224号）により、ストライキ時における最低サービス確保のための事前の計画策定、個々の職員のストライキ参加意思の48時間前までの使用者側への通知、ストライキが8日以上に及ぶ場合には、その継続について職員の意思を問う選挙の実施（選挙結果はストライキ権の行使に影響

²³ 「公務員の権利と義務に関する1983年法」4条の仏文は、次のとおりである。「Le fonctionnaire est, vis-à-vis de l'administration dans une situation statutaire et réglementaire.」（公務員は、行政に対しては身分法及び規則によって規定される状況に置かれている。）

は与えない)などの諸手続きが定められている。

このような公務員のストライキ権の行使に対する制限は、「公役務の継続 (continuité des services publics)」を確保するためのものであり、憲法院判決はストライキ権を制限する「公役務の継続」の原則を憲法上の規範として認めている (憲法院判決79-105号)。

- ii 上級官庁による制約—前述のように公務員のストライキ権を規制する法律が定められていない現状において、1950年の国務院のドゥエーヌ判決は、公務員のストライキ権を容認しつつも、政府に対し、法律によらず規則制定権によって公務員のストライキ権を制限することを認めている (Conseil d'Etat, arrêt Dehaene du 7 juillet 1950)。その後国務院は、この判決の適用範囲を拡大し、職員のストライキ権を制限する権限を、大臣、市町村長、公施設法人の長、公立病院長などの上級官庁 (autorités hiérarchiques) にまで認めている。

しかしながら、この上級官庁によるストライキの制限に関し行政裁判所は、人命の安全確保、公共の秩序維持、通信のような基本的な公務の継続性などを理由とし、また、必要不可欠な事業に関し必要不可欠な職員に限るなど、厳格な運用を求めている (注²⁴)。

- iii 徴用による制約—この制約は、「戦時下における国民の総合的組織化に関する1938年法」の制定以来、使用者側 (行政当局) は、ストライキ中の職員を公役務の継続のため徴用 (réquisition) できるというものである。

行政裁判所の判例は、比例原則を適用し、公役務の継続に重大な影響を与える場合にしか徴用の合法性を認めていない。例を挙げると、ニューカレドニアのヌメア市において7月14日 (フランス革命記念日) の松明行列及び打上花火の安全性を確保するため、市長により発せられた14名の消防士の徴用命令は、行事の状況、性質及び規模の大きさから見て、徴用を正当化する十分なリスクがあるとして合法とされた。

これに対し、「国内安全に関する2003年法」3条 (緊急時における県地方長官の警察権に基づく徴用権発動に関する規定、現行の地方自治体総合法典2215-1条1項4号) に基づき、県地方長官がトゥール市郊外のクリニックの産科の助産師全員を徴用した事例では、この徴用は助産師のストライキ権という基本的自由を侵害し違法であるとしている (注²⁵)。

(3) 参加する権利

1983年法9条は、公務員は諮問機関に議席を占める労働組合の代表を通じて、公役務の組織化及び運営、身分規程の検討、キャリア形成に関する個々の職員にかかる決定についての審査等に参加できるとしている。

地方公務員に関する具体的な諮問機関としては、地方公務員高等評議会 (Conseil supérieur de la fonction publique : CSFPT)、行政同数委員会 (commissions administrative paritaires :

²⁴ Jean-Marie AUBY, Jean-Bernard AUBY, Didier JEAN-Pierre, Antony TAILLEFAIT, Droit de la Fonction publique, Dalloz, 2009, p.100~p.101.

²⁵ Emmanuel AUBIN, Droit de la Fonction publique, Gualino éditeur, 2007, p.226.

CAP)、技術同数委員会 (comités techniques paritaires : CTP)、衛生安全委員会 (comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail : CHST) が挙げられる。また、県消防本部に属する消防団員に関しては、県消防団員諮問委員会 (comité consultatif départemental des sapeurs-pompiers volontaires : CCDSPV) が設けられている。

ア 地方公務員高等評議会及び行政同数委員会

地方公務員高等評議会 (CSFPT) は、内務省に設置されており、地方公務員制度にかかる法律・政令案に関し諮問を受け答申を行うほか、地方公務員の身分規程、組織化及び事務改善に関する意見具申を行う。委員数は40名で、その半数は地方自治体の代表 (人口2万未満の市町村の代表7名、人口2万以上の市町村の代表7名、県の代表4名、州の代表2名)、残りの半数は地方公務員の代表的労働組合の代表である。

2008年11月～12月の行政同数委員会の労働者代表の選挙結果を踏まえ、2009年4月に刷新された代表的労働組合の代表は、労働総同盟 (CGT) 7名、フランス民主労働同盟 (CFDT) 4名、労働総同盟労働者の力 (CGT・FO) 4名、地方公務員独立同盟 (FA-FPT) 2名、独立組合全国連合 (UNSA)、フランスキリスト教労働者連盟 (CFTC) 1名となっている。議長は地方自治体の代表が務める (現在はノール県議会議長のベルナール・ドゥロジエ、国民議会議員 (社会党) を兼ねる)。

また、「地方公務員に関する2007年法」 (法律2007-209号) により、CSFPT の構成員のうち使用者代表のみからなる協議会が設置されることとなり、政府は給与及び地方公務員の雇用に関する政策に関し、協議会に諮問することが必要となった。地方自治体の予算に係る政府の政策の検討過程に、地方自治体の首長を関与させる主旨である。

なお、「労使対話の改革及び公務員にかかる諸規定に関する2010年法」 (以下「労使対話2010年法」という (注²⁶)。) は、代表的労働組合の議席数に関し、行政同数委員会に替えて非正規職員も参加できる技術委員会 (後述イ参照) の選挙において、2年以上の実績のある労働組合に広く立候補資格を与え、それぞれが獲得した支持率に比例して議席を配分するとの改正を行っている (今後、国務院の関係政令により施行の予定)。

行政同数委員会 (CAP) は、地方公務員の正規職員に関し、試用期間中の研修生の正式任用 (titularisation) への拒否、昇進、懲戒、解雇など個々の職員の身分関係の決定に関し諮問を受ける労使同数の委員会である。カテゴリ A、B 及び C ごとに地方公務員県管理センター (CDG) に設置される。CDG に加入していない地方自治体はそれぞれの自治体ごとに独自に設置する。職員の代表は、名簿式比例代表制により選挙される。

ただし、県消防本部の CAP は特別な組織となっている (政令89-229号43条以下)。すなわち、カテゴリ C の職員に関しては県消防本部ごとに設置されるが、カテゴリ A 及び B の職員に関しては、全国一本の CAP がそれぞれのカテゴリごとに全国地方公務員センター内に設置

²⁶ 労使対話2010年法は、行政当局と公務員労組の労使対話を促進するため、公務員担当大臣と公務員の8つの代表的労働組合のうちの6つ (CGT、CFDT、FSU、UNSA、Solidaires、CFE-CGC) と2008年6月に締結されたベルシー協定 (accords de Bercy) を実施に移すための法律である。

される。同センター内に設置される労使の代表は、国の代表が4分の1、地方自治体の代表が4分の1、職員代表が2分の1である。このような国の代表を含めた構成員となっているのは、カテゴリーA及びBの職員に関しては、職級あるいは職の種別により、県消防本部理事長（＝県議会議長）と内務大臣又は県地方長官が共同で任命することと対応しているのである。

イ 技術同数委員会

技術同数委員会（CTP）は、①関係行政機関の組織化、②これら行政機関の運営に関する一般的条件、③仕事の方法・技術に関する現代化計画及びその職員への影響並びに研修計画、④目標達成のための方針の検討、⑤衛生・安全に関する課題に関し、諮問を受ける労使同数の委員会である。具体例を挙げると、職の廃止、短時間雇用の創設、公役務の外部委託、組織改正、勤務時間・休暇制度の運用、研修計画などである。50名以上の職員（非正規職員を含む）を雇用する地方自治体及び公施設法人にあっては独自に設置され、また、県ごとに設置される地方公務員県管理センター（CDG）に加盟する50名未満の職員を雇用する地方自治体及び公施設法人のため、CDG内に設置される。CDGに加盟していない地方自治体は独自であるいは他の地方自治体と共同でCTPを設置することができる。

職員代表は名簿式比例代表2回制により選挙される。初回の選挙においては、代表的労働組合のみが名簿を提示できる。如何なる名簿も提示されなかった場合、又は投票率が登録者数の50%を下回った場合には、すべての労働組合が参加して2回目の投票が行われる。すなわち、代表的労働組合を優遇する選挙方式である。CTPの議長は、地方自治体又は公施設法人の議長（＝首長）が務める。

前述の労使対話2010年法は、CPTに替えて技術委員会（comités techniques : CP）を設置することとし、諮問事項の範囲を拡大するとともに（諸手当及びその配分に関する方針、補完的な社会的保護施策などが加わる）、職員代表の選挙は名簿式比例代表制により行われ、2年以上の実績のある労働組合はすべて参加できることとしている（今後国務院の政令により施行される予定）。従来の主要労組の「代表性の推定（présomption de représentativité）」という既得権を廃止し、代表的労働組合の選定手続きの民主化を図ったのである。また、労使同数の原則を廃止し（従って、名称も技術同数委員会から技術委員会に変更）、原則として労働者代表のみが議決に参加できることとしている。

ウ 衛生・安全委員会

衛生・安全委員会（CHS）は、職員（非正規職員を含む）の身体的・精神的な健康の保護及びこれらに関する法令の遵守の監視を行う諮問機関である。職員数や仕事の危険度に応じ、地方議会（公施設法人の場合は理事会）の議決により、CPTとは別に設置することができる（設置しない場合には、CPTがその役割を担う）。しかし、仕事又は庁舎の配置・設備の性質上、しばしば相当の危険を伴う職場に、合せて200名以上の職員を擁する部門にはCHSを設置しなければならない（政令85-603号29条）。県消防本部に関しては職員数にかかわらず、その勤務の特殊性により本部ごとに理事会の議決によりCHSを設置しなければならない。労使同数の委員

会であり、労働者代表は、職員の直接選挙により選出される。

労使対話2010年法は、労働条件の改善を諮問事項として加えるとともに（従って、名称も衛生・安全・労働条件委員会 (comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail : CHST) と改正)、技術委員会と同様に、職員数50名以上の場合には地方自治体又は公施設法人が、また、職員数50名未満の場合には CDG が設置することとした。

エ 県消防団員諮問委員会

県消防団員諮問委員会 (CCDSPV) は、県消防本部に設置される諮問機関である（地方自治体総合法典施行令1424-23条）。懲戒処分を除き県消防隊の消防団員に関係するあらゆる問題について行政当局から諮問を受ける。特に、消防団員の契約更新の拒否、昇進、研修、県消防隊の内部規則、県リスク分析・防災基本計画に関しては、事前に意見が求められる。

CCDSPV の構成員は労使同数が原則であり、議長は県消防本部の理事長が務める。行政当局の代表は、技術同数委員会の行政代表が兼ねる。消防団員の代表には、少なくとも工兵1名、伍長1名、軍曹1名、曹長1名、士官2名、保健・医療救助部代表1名を含んでいなければならない。消防団員の代表の選挙は、名簿式多数代表1回制により郵送で実施される。

第6章 パリ、マルセイユの特例

消防士及び消防団員からなる消防隊のほか、軍人の消防隊がある。パリ消防隊及びマルセイユ消防隊である。それぞれ歴史的な経緯、業務の特殊性によりフランス独自の制度となっている。

1 パリ消防隊

(1) 歴史

パリ消防隊 (*brigade des sapeurs pompiers de Paris : BSPP*) の誕生は、歴史的な経緯によるところが多い。ナポレオン皇帝とマリ・ルイーゼ皇后の結婚後、1810年7月1日～2日かけて、在仏オーストリア大使館において、これを祝した舞踏会が催されたが、突然火災が発生し多くの死傷者を出す事件が発生した。当時パリの消防を担っていたポンプ衛兵隊 (*gardes pompiers*) は、基本的には建築に従事する労働者により担われており、火災鎮圧の専門家ではなかった。事件後の調査報告では、「ポンプ衛兵隊は軍隊でなかったことから、命令はあまり実行されなかった (注²⁷)」とされた。

これを受けて軍律の厳しさを確信しているナポレオンは、1811年9月18日の政令により、歩兵の中から選別した142名によるパリ消防大隊を組織し内務大臣の指揮下に置くとともに、ナポレオンの親衛隊に属する工兵隊に、宮殿及び野営陣地を火災から守る役割を担わせた。工兵隊に属する消防任務の隊員であることを明確にするため、消防士 (直訳すれば工兵・ポンプ士 (*sapeurs-pompiers*)) という名称がつけられたのである (注²⁸)。

1830年からは市町村の消防団が、治安を担う国民衛兵 (*Garde nationale*、フランス革命時に設立された民兵組織) の一部に編入される時代が続いたが、この国民衛兵組織もパリコミューンに加担したことを理由に1871年に解散させられ、また、1884年の市町村法により、消防は市町村の事務ということが確認された後も、パリ消防隊は、首都の重要性に鑑み軍隊組織の一部として存続し続けたのである。なお、パリ消防隊は、当初は大隊 (*Bataillon*) として出発したが、1867年には連隊 (*Régiment*)、1967年には旅団 (*Brigade*) と規模を拡大している。

(2) 消防体制

パリ (パリは県と市の双方の性格を持っている) には首都としての特殊性からパリ地方長官 (イル・ドゥ・フランス州地方長官を兼ねる) のほか、国家警察を所管するパリ警視庁のトップとしてパリ警視総監 (*préfet de police de Paris*) が政府により任命されている。パリ消防隊 (*BSPP*) は、組織上はフランス陸軍の一部隊であるが、消防活動に関してはパリ警視総監の指揮下にあり、消防隊長は少将 (*général de division*) が務める。なお、パリ警視総監は、イル・ドゥ・フランス州の防衛・安全管区地方長官 (後述の第9章1(2)イ参照) を兼任している。

²⁷ Marc GENOVESE, *Droit appliqué aux services d'incendie et de secours*, Editions du Papyrus, 2008, p.20.

²⁸ *ibid.*, p.21.

また、県消防本部の規定はパリ消防隊には適用されない(地方自治体総合法典1424-49条1項)。

BSPP の管轄区域は、パリ警視庁と同様にパリのほか周辺3県(オー・ドゥ・セーヌ県、セーヌ・サントニ県及びヴァル・ドゥ・マルヌ県)に及ぶ(注²⁹)。これら管轄地域の人口は約600万である。パリ消防隊の予算に関しては、パリ警視庁の予算のうちの特別予算に計上され、この部分は例外的にパリ議会により議決される。この予算は、国が4分の1、残りの4分の3をパリ並びに周辺3県及び周辺3県に所在する市町村が分担する仕組みとなっている(地方自治総合法典2512-19条、2522-2条及び3421-2条)。予算総額は3億ユーロを超え(2008年)、人員はおよそ8300名である。

BSPP には、本部のほか5つの方面本部(*groupement*)のうち3方面本部が管轄区域を3分割し(それぞれ、パリの3分の1+1県)、消防活動を分担している。この3方面本部はそれぞれ8つの方面部(*compagnie*)に分かれ、さらに、それぞれの方面部は2~4の消防署から構成されている。消防署は全体で77ある(パリに25、周辺3県に52(注³⁰))。

これに加え、消防士の研修を担当する1方面本部及び車両その他の必需品の補給・修理等を担当する1方面本部がある。

また、BSPP は、次のような区域においても消防を担当している。①南米フランス領のギアナ海外県のクルにあるロケット発射台、②ランド地方のミサイル実験センター及び森林、③ピレネー・アトランティック県のラック及びアトリックス村の天然ガス・油田基地である。

2 マルセイユ消防隊

(1) 歴史

マルセイユ消防隊(*Bataillon de marins-pompiers de Marseille : BMPM*)の誕生も歴史的な経緯によるが、パリ消防隊と同様に火災鎮圧時における軍隊の指揮命令の確実な実行という点で共通している。

1938年10月28日、マルセイユのヌーヴェル・ギャルリーというデパートで火災が発生し、73名の死者を出した。現地のマルセイユ市消防隊が消火にあたったが、火災の規模はその能力を超えていた。

間もなくツーロンの海軍所属の消防分遣隊が応援に駆けつけ、十分な装備及び指揮命令の確かさにより近隣への延焼を効果的に阻止した。マルセイユでは、折りしもダラディエ大統領の臨席下において急進党(*parti radical*)の全国大会が開催されていた事情もあり、1939年7月29日のデクレ・ロワ(*décret-loi*、(注³¹))により、海軍の消防分遣隊としてマルセイユ消防隊が設立された。なお、当時のマルセイユ市長は解任され、以降1944年のフランス解放時まで同市は国家の管理下に置かれた。

²⁹ もともとセーヌ県が1968年1月より、パリ及び周辺3県(オー・ドゥ・セーヌ県、セーヌ・サントニ県及びヴァル・ドゥ・マルヌ県)に分割された経緯がある。

³⁰ 東京消防庁と比較してみると、東京消防庁の管轄区域は23区のほか、稲城市及び島しょ地域を除く市町村から消防事務を受託し、管轄人口は約1200万、消防職員は約1万8000名、予算はおよそ2490億円(2008年度予算)である。また、10方面本部があり、消防署数は80(23区内58、受託地域内22)である。

³¹ デクレ・ロワは、議会から白紙委任を受けて政府が定める法律と同等の効力を持つ政令。第3及び第4共和政下において多用された。

(2) 消防体制

マルセイユ消防隊 (BMPM) は、組織上はフランス海軍の一部隊であるが、消防活動に関してはマルセイユ市長の指揮下にあり (同法典2513-3条)、消防隊長は同市の消防総局長である准将 (contre-amiral) が務める。すなわち、BMPM は、市長の命令に従う唯一の軍隊である。

このほか、BMPM はパリ消防隊、県消防本部とは幾つかの点で異なる体制下にある。一つは、1990年以降、BMPM はマルセイユの病院の緊急・蘇生機動センター (SMUR、後述の第8章1(3)参照) の半数を、コンセッション方式 (PFI方式) により組織し運営している。もう一つはマルセイユ市長のジャン・クロード・ゴダン上院議員らのイニシアティヴによって、2004年の市民安全現代化法により、BMPM は県消防本部とおおむね同様の機能を担うものとされた。すなわち、従来から BMPM はマルセイユ自治港、市外近隣のマルセイユ・プロヴァンス・マリニャーヌ空港、同じくフォス及びポール・ドゥ・ブック工業地帯の消防を担当し、その他の地域はブッシュ・ドゥ・ローヌ県消防本部が担当してきたが、同法により、BMPM が単独で消防司令センター (CODIS) を設置できるなど独自の消防活動規則を持つことが明確にされた。なお、2001年8月には、BMPM とブッシュ・ドゥ・ローヌ県消防本部との間で相互応援協定が結ばれている。

予算はマルセイユ市議会が議決する。その額はおよそ1億ユーロ (2008年) である。国庫補助金のほかマルセイユ自治港、マルセイユ・プロヴァンス・マリニャーヌ空港の負担金、マルセイユを中心に18市町村から構成されるマルセイユ・プロヴァンス・メトロポール大都市圏の負担金がある (地方自治体総合法典2513-5条及び2513-6条)。消防署は市外も含めて24、人員は2500名 (軍人2400名、文官100名) である。

また、BMPM は防衛・安全管区地方長官あるいは海上保安地方長官 (préfet maritime (注³²)) の要請に基づき出動することがある。例えば、南仏地方に多い森林火災に対応するため、防衛・安全管区地方長官の要請に基づきヴァール県、アルプ・ドゥ・オート・プロヴァンス県及びコルシカにおいて消火活動を行う。

³² 一般警察権に基づき、海難救助、沿岸警備 (麻薬密売、不法移民、テロ行為などの取締り)、治安維持、環境保全などを担当する政府代表であり、海軍の将官が充てられる。シェルブール、ブレスト、ツーロンの3ヵ所に置かれている (政令2004-112条)。

第7章 消防財政

1 県消防本部の財政の仕組み

県消防本部の財政は、原則として県財政に関する規定が適用される（地方自治総合法典3241-1条）。また、合法性監督及び予算監督は、県地方長官によって実施される。

また、2004年1月以降、県消防本部の財務会計には、消防用庁舎、備品など一定範囲で減価償却費の計上が義務付けられている。

県消防本部の歳入及び歳出は、主に次の要素からなる（同法典施行令1424-30条、同1424-31条）。

歳入

- ① 県、市町村、広域行政組織（消防に関する権限を有するものに限る）からの毎年の負担金（contribution）
- ② 欧州連合、国、地方自治体及び公施設法人からの補助金、施設整備・運営分担金（fonds de concours）、交付金（dotations）及び分担金（participations）
- ③ 債券の収益
- ④ 動産及び不動産の減価償却に対する交付金
- ⑤ 減価償却及び引当金払戻し（reprises sur amortissements et provisions）
- ⑥ その他の繰入金（autres opérations d'ordre）
- ⑦ 実施したサービスに対する費用返還金及びその他分担金
- ⑧ 贈与及び遺贈

歳出

- ① 経常費に関する支出
- ② 債務の償還及びこれに付帯する費用
- ③ 法定福利費、福利厚生委員会（注³³）に認めた補助金又は保証金
- ④ 県消防隊に属する消防団員に関する支出
- ⑤ 消防用資機材及びその付属品の購入、賃借料及び維持費
- ⑥ 消防用庁舎の取得若しくは建設費用、又は消防用庁舎の家賃及び維持管理に要する支出
- ⑦ 消防用庁舎の設備及びその維持管理に要する費用
- ⑧ 消防隊を有する市町村又は広域行政組織に使用させる資機材の購入、賃借、管理及び維持にかかる支出
- ⑨ 土地及び無形固定資産以外の動産及び不動産の減価償却
- ⑩ 危険・費用引当金及び減損引当金
- ⑪ 県消防隊に属する消防団員の報酬及び年功手当に要する支出、市町村又は広域行政組

³³ 1901年法（アソシエーション法）に基づく福利厚生を目的とした非営利団体

組織の消防隊に属する消防団員の研修にかかる費用

県消防本部に対する市町村及び広域行政組織の負担金に関し、2004年の市民安全現代化法以降の動きをまとめると次のとおりである。

市民安全現代化法により、市町村及び広域行政組織の負担金は2008年1月から廃止される予定であったが、2006年予算修正法はこの期限を再度2010年まで延長した。その理由は、少なからぬ数の市町村及び広域行政組織において、県消防本部への負担金が消防にかかる経常費総合交付金を下回っており、負担金が廃止され、それに対応する経常費総合交付金がカットされると、経常費総合交付金と負担金の差額分だけ減収となり、それを補うため増税しなければならないこと、このような事態を避けるための経常費総合交付金の市町村間及び県間への配分方式に関し、さらに技術的な検討を行う必要が認められるというものであった。

これに関し、政府の行政一般監察部（inspection de l'administration générale）及び財政監察部（inspection des finances）に委ねられた検討結果は、県消防本部の予算を適正に管理し、その増額を抑制するには、市町村及び広域行政組織の負担金を残したほうがいいというものであった。このため2008年予算修正法は、これまでどおり市町村等の負担金の伸び率を物価上昇率の範囲に留めることとしつつ、市町村等の負担金の恒久化を行ったのである（図表22参照）。このように市町村の負担金が物価上昇率の範囲内に抑えられた結果、SDISの経常支出の太宗を占める人件費（2008年決算で78%）は、毎年の給与改定により物価上昇率以上に伸びることから、県の負担金の伸び率は必然的に高くなることとなった。

また、地方自治体は、県消防本部の経常部門の収入の95%以上を負担している。県消防本部の経常部門の収入に占める県の負担金の割合は、2008年では53.4%であり、増加傾向にある（図表23参照）。県の県消防本部に対する負担金の額は、県の歳出総計の5%を占めている。

図表22 県消防本部の負担金の推移（2000年～2008年、百万ユーロ、%）

	県	市町村・EPCI	合計	県の割合	市町村・EPCIの割合	県の伸び率	市町村・EPCIの伸び率	合計の伸び率
2000年	893	1166	2060	43%	57%	-	-	-
2001年	992	1417	2409	41%	59%	11%	22%	17%
2002年	1146	1533	2680	43%	57%	16%	8%	11%
2003年	1338	1552	2891	46%	54%	17%	1%	8%
2004年	1492	1583	3076	49%	51%	12%	2%	6%
2005年	1678	1615	3293	51%	49%	12%	2%	7%
2006年	1866	1647	3513	53%	47%	10%	2%	7%
2007年	1997	1675	3672	54%	46%	7%	2%	4.5%
2008年	2132	1698	3831	54%	46%	7%	1%	4%

出典：Rapport n° 135 (2008-2009) de commission des finances du Sénat sur le projet de lois de finances rectificative pour 2008, p.185. なお、EPCIは広域行政組織を指す。

図表23 県消防本部の収入の構成（経常部門、2006年～2008年、百万ユーロ）

	2006		2007		2008	
	計	%	計	%	計	%
県負担金	1,867	48.7	1,997	52.6	2,133	53.4
市町村及び広域行政組織負担金	1,647	46.9	1,676	44.1	1,699	42.6
その他の収入	156	4.2	125	3.3	159	4.0
合計	3,670	100	3,798	100	3,990	100

出典：document de politique transversale au projet de loi de finances pour 2009 (Rapport général n° 99 (2008-2009), commission des finances, le 20 novembre 2008, p.10.).

図表23のその他の収入には、前述したように（第3章2(2)参照）2003年に創設された県消防本部投資助成基金（FAI）による消防用施設・資機材整備のための投資的経費に対する国庫補助金が含まれている。この補助金の総額は、2003年予算では4500万ユーロあったが、交付手続きの複雑さ、補助金の配分基準の不統一などもあり、さらにはバラマキ補助金であるとの会計検査院等の指摘もあって漸次削減され、2009年予算では2340万ユーロとなっている。

他方、この補助金の使途に関しては、政策目的に沿った重点的な配分が行われるようになり、2007年においては、森林火災（総額の40%）及び無線通信機器整備（同43%）に重点配分された。2008年及び2009年においては無線通信機器整備の配分割合がそれぞれ63%、77%と高められた。これは、全国的な消防無線システムである「リスク・救助全国通信網（adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours : ANTARES）」の一層の整備を図るためであった（注³⁴）。なお、ANTARESは、基本的には警察の全国無線通信網（ACROPOL）を借用している。消防サイドは、ACROPOLのデジタル化の進展を後追いしながら、消防独自の携帯端末あるいは地図情報システムなどを整備しつつ、県消防本部間あるいは県消防本部と警察とのデータ通信の高度化を図っている。

2 決算の状況

経済・財政省財政総局及び内務省市民安全局による消防財政統計（2009年版）によると、2008年の全国の県消防本部の財政のあらまは次のとおりである。

県消防本部の歳出及び歳入は、2008年においてはおよそ45億ユーロであり、対前年比では+7%と双方とも同様な伸びを示した。

2008年の経常支出は35億7500万ユーロ（対前年比+5.6%）、経常収入は39億9600万ユーロ（同+5.2%）であり、2007年の対前年比と比べると高い水準となった（それぞれ+2%、+4%）。経常収入から経常支出を差引いた余剰金は4億2200万ユーロ（対前年比+1.9%）であった。他方、2008年の県消防本部の借入金金は3億300万ユーロ（同+34%）、償還金は1億300万ユーロ（同△18%）となり、借入残高は2億ユーロ増加しておよそ13億ユーロとなっている。

³⁴ Rapport général n° 101 (2009-2010) par la commission des finances (2009年11月19日) 中の「Projet de loi de finances pour 2009 : Sécurité civile」による。

2008年の決算によれば、経常支出35億7500万ユーロに占める人件費27億9700万ユーロの割合は78%、また、経常支出、投資支出及び償還金を合わせた総支出45億2800万ユーロに占める人件費27億9700万ユーロの割合は62%であった（注³⁵）。

以下、経常部門、投資部門に分けて2008年の決算の状況を示せば図表24及び図表25のとおりである。

図表24 経常部門（経常費用、経常収入）の決算状況（百万ユーロ、%）

	2006	2007	07/06 %	2008	08/07 %
経常費用（１）	3,317	3,384	+2.0	3,575	+5.6
購入費・物件費	607	612	+0.8	644	+5.2
人件費	2,610	2,688	+3.0	2,797	+4.0
補助金・負担金	30	32	+5.0	35	+9.1
利子	40	39	- 1.0	47	+20.3
その他	31	13	-58.7	52	+313.0
経常収入（２）	3,652	3,797	+4.0	3,996	+5.2
料金収入	33	33	+1.2	32	-1.6
県負担金	1,867	1,997	+7.0	2,128	+6.5
市町村及び広域行政組織負担金	1,663	1,676	+0.7	1,727	+3.1
その他の負担金・補助金・交付金	25	27	+7.1	27	- 1.2
その他	64	65	+1.9	82	+26.7
余剰金（（２）－（１））	334	414	+23.8	422	+1.9

出典：Les Statistiques financières des services d'incendie et de secours (Direction générale des Finances publiques et Direction de la Sécurité civile), édition 2009.

³⁵ 国民議会の報告書によれば、2004年時点の比較であるが、消防職員１人あたりの平均給与（２万4849ユーロ）は、市町村職員と比較して30%程度高く、ほぼ国家公務員並であったこと、しかしながら、消防職員のうちのカテゴリーCの職員の比率は82.7%、カテゴリーBは10.3%、カテゴリーAは7%であり、国家公務員に占めるカテゴリーAの職員の比率が52%（大学教授が含まれることが主な要因）であることを踏まえると、消防職員の給与水準は高いと分析している（Assemblée nationale, Rapport d'information n°1829, de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), 2009, p.58.）。

図表25 投資部門（経費、収入）の決算状況（百万ユーロ、％）

	2006	2007	07/06 %	2008	08/07 %
経費（償還金を除く）	609	708	+2.7	850	+20.0
消防署等	142	147	+3.5	231	+57.1
資機材等	288	288	-0.2	337	+17.3
その他の直接設備投資	249	266	+6.7	271	+1.7
その他	10	7	- 25.2	11	+48.1
収入（借入金を除く）	258	193	- 25.4	212	+9.8
TVA 補償基金（FCTVA）（注）	86	90	+4.0	101	+12.9
県投資補助金	45	38	- 15.1	47	+22.8
市町村及び広域行政組織投資補助金	17	12	- 30.6	13	+10.5
県消防本部投資助成基金（FAI）	55	30	- 45.3	18	- 38.7
その他交付金・補助金	24	16	- 32.9	15	- 5.6
その他収入	31	7	- 79.0	16	+150.8
償還金	126	125	- 0.5	103	- 18.0
借入金	201	226	+12.7	303	+34.0

出典：Les Statistiques financières des services d'incendie et de secours (Direction générale des Finances publiques et Direction de la Sécurité civile), édition 2009.

（注）FCTVA(Fonds de compensation pour la TVA)は、国の交付金制度で、地方自治体等の投資部門に交付される。すなわち、県消防本部の投資的経費の支出にともない、県消防本部が国に支払った付加価値税（TVA、日本の消費税にあたる）を、県消防本部に還元し、県消防本部が再投資を行うための財源とするものである。

第8章 救急制度

フランスの救急制度は、我が国やアングロサクソン系の国におけるように、患者を一刻も早く医療機関に搬送するというよりは、患者のもとに医療チームを急行させるという発想により組み立てられている。すなわち、医師を中心とした救急医療隊が、現場に駆けつけるという仕組みが原則である。したがって、救急搬送は第一義的には救急医療機関の責任において行うのが原則とされている。このため、日本のように消防救急車が病院をたらい回しされるいうことは基本的には生じない仕組みである。

他方、事故等の発生時には、救急医療のみならず救助活動、捜査活動が必要になる場合があることから消防、警察も密接に関係してくる。また、従来からフランスにおいては民間事業者による救急搬送も発達している。このためフランスにおける救急制度は、本来的な救急医療組織のみならず、消防や民間救急組織との相互連携により支えられている。なお、消防に関しては、日本と同様フランスにおいても消防機関の主たる役割は、救急搬送（消防救急）である。

救急に関し電話による緊急通報という側面から見ると、救急の緊急通報番号は15番である。しかしながら、事故等の場合、あるいは急患の場合であっても状況により市民は消防の緊急通報番号である18番に連絡してくることも多い。このような事情に配慮して、15番通報と18番通報は通信回路が相互に接続されており、情報の共有化及び相互の活動の連携が図られるようになっている。また、欧州連合の統一緊急通報番号の112番通報は、フランスにおいては18番又は15番につながる仕組みとなっている。

フランスの救急医療は、医療と位置づけられていることから、原則として救急搬送であっても有償であり、公的医療保険の対象となっている。したがって、後述する救急医療本部（SAMU）の主な財源は、公的医療保険収入が主なものである。この点も日本の消防救急とは異なる点である。なお、心配停止など人命にかかわる緊急通報、あるいは自動車事故など公道上の事故に関する通報などに関し消防が出動する場合には、消防本来の緊急救助業務とされ、傷病者の救急搬送は無償とされている。

このような特徴を持つフランスの救急制度の概要を述べるとともに、消防、救急医療、民間救急組織の役割分担及び連携強化に関する最近の動向に重点を置いて紹介するのが本章の狙いである。

1 救急医療に関する諸機関とその役割

まず、現在の救急制度の沿革に触れておく。1956年、ポリオ（小児麻痺）で呼吸困難に陥った患者を医療施設の整った他の病院に搬送するため、医師が同乗した搬送車がパリに誕生した。また、翌年には南仏のサロン・ドゥ・プロヴァンスにおいて交通事故の犠牲者に対し現場で応急措置を行う医療機動チームが編成された。これらの経験を踏まえ、医師同乗の救急車（ドクターカー）が全国に広がるとともに、1965年には、医療機関に付属し救急医療出動を行う緊急・蘇生機動センター（services mobiles d'urgence et de réanimation : SMUR）が、政令により制

度化された。

その後数多くの SMUR が整備されたため、1968年には複数の SMUR の諸活動を医師が中心となって調整するため、通報受信・調整センター（centre de réception et de régulation des appels : CRRA）を中核とした救急医療本部（service d'aide médicale urgente : SAMU）が設立されることとなった。

また、1974年からは、SAMU の救急医（médecin urgentiste）を補完するため、一般医（médecin généraliste）が「医療調整（régulation médicale）」に参加することとなった。医療調整とは、SAMU の仕事の根幹をなすものである。すなわち、救急要請の電話通報を受け取ると、その内容からの的確な対応措置を選択し、これを救急医療の実働機関である SMUR、あるいは消防など関係機関に伝達・指示を行う業務であり、フランスの救急医療制度の最大の特徴となっている部分である。

1978年には、救急医療のための電話通報番号（無料）として15番が全国共通なものとして定められた。さらに1986年には、SAMU の業務が法制度上明確にされた（医療救急及び搬送に関する1986年法。現在は公衆保健衛生法典（code de la santé publique）に引継がれている）。

(1) 救急医療本部（SAMU）

救急医療本部（SAMU）は、フランスの各県におおむね一つずつ設置され、フランス本国に111ある（2007年現在）。

医療機関のみが SAMU を組織できる（公衆保健衛生法典6311-2条）。SAMU は、通常は救急病院に指定されている州都の大学病院あるいは県都の拠点病院に置かれている。救急病院、SAMU、SMUR の設置状況は図表26のとおりである。SAMU の全部及び SMUR の98%が公立である。

図表26 救急病院、SAMU、SMUR の設置状況（2007年、本国のみ）

医療機関	公立	私立（非営利）	私立（営利）	合計
救急病院				
一般救急	370	27	131	528
一般救急＋小児救急	93	4	1	98
小児救急	19	1	0	20
合計	482	32	132	646
SMUR				
一般SMUR	355	1	5	361
一般SMUR＋小児SMUR	27	0	0	27
小児SMUR	9	0	0	9
合計	391	1	5	397
SAMU	111	0	0	111

出典：「Les établissements de santé en 2007」（フランス保健衛生省）131頁による。なお、2006年から、SAU

(すべての救急患者に対応)、POSU(専門的な特定疾患又は小児救急に対応)及びUPATOU(軽症の救急患者に対応)という救急病院の種別は廃止されている。

他方、フランス内務省市民安全局消防・救助隊員部消防課の2010年の調査によると、県消防本部(パリ及びマルセイユを含む)及びSAMUのフランス全土における設置状況は、県消防本部101、SAMU104となっている(フランス本国の96県、海外県4県、マイヨット、仏領ポリネシア及びニューカレドニアの103団体が調査対象)。

一つの県内に県消防本部及びSAMUが各一つずつあるのが通例であるが、若干の例外がある。すなわち、一つの県内に一つの県消防本部と二つのSAMUがある県は、ロワール県、ピレネー・アトランティック県及びセーヌ・マリティーム県の3県である。また、ドゥー県とジュラ県では、それぞれに県消防本部があるが、SAMUは2県を通じて一つである。さらに、パリ消防隊は、パリ及び周辺3県の4県を管轄区域としているが、SAMUは4つあり、ブーシュ・デュ・ローヌ県には、マルセイユ市及びその近隣を管轄するマルセイユ消防隊とそれ以外の地域を管轄する県消防本部があるが、SAMUは県内に一つである。なお、マイヨットには県消防本部があるが、SAMUはない(注³⁶)。

SAMUの具体的な業務は、公衆保健衛生法典施行令に次のように定められている(同施行令6311-2条)。

- ① 常時、救急要請を受け付けること。
- ② 通報の性質に最も適した対応を、最短時間で決定し始動させること。
- ③ 患者の選択の自由を考慮しつつ、患者の状態に適応し、公立・私立を問わず入院手段を確保し、医療機関に対し患者の受入れ準備を行わせること。
- ④ 必要があれば、公的機関又は医療搬送を行う民間会社に要請し、公立又は私立病院への医療搬送を組織すること。
- ⑤ 患者の受入れ状況を監視すること。

SAMUの活動の中核は、SAMUの指令室ともいべき通報受信・調整センター(CRRA)である。CRRAは県内から寄せられる15番通報の受信をもとに、医療調整の業務にあたる。なお、パリのSAMUは、TGV(日本の新幹線にあたる)及びエールフランスの飛行機からの通報を、また、ツールーズのSAMUは、船舶からの通報を取り扱う。

(2) 調整医及び医療調整補助当直員

通報を受電したCRRAは、通話者との質問等を通じて患者の重症度及び緊急度を勘案し、次のいずれかの対応をすばやく決定し、関係機関に伝達・指示・要請を行う。

- ① SMURによるドクターカーの出動指示
- ② 消防救急車の出動要請

³⁶ DSC/SDPAS/BSIS, Organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente, 2010 juin, 3p.

- ③ 民間救急車の出動要請
- ④ 往診医の派遣、当番医（médecin de garde）での受診
- ⑤ 医療相談

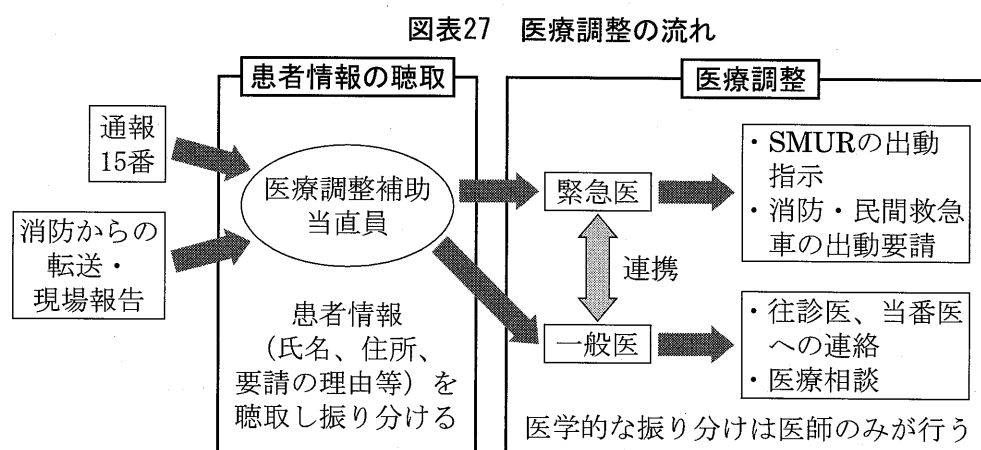
通報をもとに、このような患者の状態を分析して行う医療調整は、医療行為とされる。このため CRRA には調整医（médecin régulateur）と呼ばれる医師が常時配置されている。調整医には、救急医療（心臓発作、呼吸困難、昏睡、交通事故による重症など）に対応する緊急調整医と、緊急性の少ない傷病（子どもの薬剤誤用、吐き気、興奮、事故による軽症など）に対応し緊急調整医を補完する一般医（médecin généraliste）がある。

緊急調整医は、患者等との会話を通じて問診を行い、必要に応じ上記①、②又は③の指示・要請を行う。同様に一般医は上記④又は⑤の措置を講ずる。両者は常に連絡を取り合う体制下にある。医療調整を行う一般医は、CRRA 内で勤務するが多いが、開業医が自身のクリニックから医療調整に参加している場合もある。

SAMU の医療調整及び SMUR に勤務するのは、救急医であり、①一般医が2年間の研修を受けた後に取得できる専門補完教育免状（diplôme d'études spécialisées complémentaires : DESC）を持つか、②麻酔・蘇生医としての専門教育を受けた医師などにその資格が与えられる。

また、15番通報の電話受付（通報者等の氏名、住所、通報の理由など）、記録の作成など、調整医を補助する者として医療調整補助当直員（permanencier auxiliaire de régulation médicale : PARM）がいる。PARM は SAMU の内部規則により予め定められた緊急度の基準に従い、通報者情報を医療調整を行う緊急調整医あるいは一般医に伝達する。

以上の医療調整の流れを図示すると、図表27のとおりである。



出典：「フランス・イギリスにおける救急要請受信時の重症度・緊急度によるトリアージ制の調査報告書」（参考文献3参照）の図16（29頁）を参考に筆者が作成。

(3) 緊急・蘇生機動センター（SMUR）

緊急・蘇生機動センター（SMUR）は、実際に救急現場に出動する救急医療隊の医療施設内

の拠点である。

SMUR の第一義的な業務は、指令センターにあたる SAMU の出動指示を受けて救急医療を行うため、救急医療隊をドクターカーに乗せ現場に急行させることにある。ドクターカーには大別すると、患者搬送の可能な救急車 (VSVA) と、医師同乗のみの救急車 (véhicule léger médicalisé : VLM) の 2 種類がある。

また、SMUR の業務としては、病状確認を行いながらのドクターカーによる病院間の患者搬送がある。なお、消防用車両の色が赤色なのに対し、SMUR の救急用車両の色は白色である。

SMUR の救急医療隊は、通常は、医師 1 名、麻酔看護師 (医師の管理下で麻酔を行うことのできる国家資格を有する) 又は看護師 1 名、救急士 (ambulancier) 1 名から編成されている。

救急士は、ドクターカー及び救急車の運転を行うとともに、心臓発作、呼吸困難、意識混濁、外傷、分娩など患者の状態に応じた安全な搬送の確保、車両及び資機材の維持管理のほか、特に看護師が同行しない場合には医師の補助を行う (注³⁷)。救急士はいかなる医療行為を行うものではない。

出動回数に関しては、2004 年では、フランス本国の 369 の SMUR の救急医療隊の出動回数は、およそ 63 万 6000 回であった。この出動回数のうち、78% が病院外における救急医療出動であり、残りが病院間搬送である。また、救急医療出動の後、SMUR 自身が患者を医療施設に搬送した割合は、全体の 70% であった (注³⁸)。

2007 年においては、フランス本国の 646 の救急病院の救急患者数は、およそ 1640 万人、対前年比 6.3% 増であった。このような増加傾向は 1996 年以降、年平均 4.4% となっている (1996 年の救急患者数はおよそ 1010 万人)。

また、2007 年の SMUR の救急医療隊の出動回数は、およそ 70 万件であった (したがって、救急患者数に対する SMUR の出動回数は 4.3%)。他方、SAMU にはおよそ 2300 万件の通報があり、そのうちカルテ作成が行われたのは 1000 万件であった (注³⁹)。

(4) 消防機関

SMUR の救急医療隊はドクターカーにより、医療施設までの救急搬送も実施する。特にドクターカーが出動した場合は、病院等まで搬送するのが通例である。しかしながら救急医療本部 (SAMU) は必ずしも十分な車両を常に配備できないことから、救急車による病院搬送を業と

³⁷ 救急士になるには、2007 年 9 月以降は州地方長官から交付される国家救急士免状 (diplôme d'Etat d'ambulancier : DEA) が必要である (公衆保健衛生法典施行令 4383-17 条)。それまでの救急資格証明書 (certificat de capacité d'ambulancier : CCA) 取得者及び救急士免状 (diplôme d'ambulancier) 取得者は、国家救急士免状を取得した者とみなされる。

国家救急士免状は、原則として準救急士 (auxiliaire ambulancier、衛生、職業倫理、搬送技術、緊急処置など 70 時間の研修と救急センターにおける 140 時間の見習い研修を要する) が、救急士養成学校において所要の研修を受講した後 (13 週間の理論研修 + 5 週間の実技研修の計 18 週間 (630 時間))、資格試験に合格すれば取得できる (l'arrêté du 26 janvier 2006 relatif aux conditions de formation de l'auxiliaire ambulancier et au diplôme d'ambulancier)。

準救急士は、座席タイプの救急車のみ運転可能であり、寝台タイプ等他の救急車においては、救急士の補助業務を行う。

³⁸ 「Les établissements de santé en 2005」(フランス保健衛生省) 60 頁による。

³⁹ 「Les établissements de santé en 2007」(フランス保健衛生省) 130～131 頁による。

する民間救急事業者をしばしば活用している。

SAMU は緊急の救急搬送に際し、このような民間救急事業者が見つからない場合、当該搬送が消防の本来的な業務に該当しない場合であっても（地方自治体総合法典1424-2条に規定する緊急救助に該当しない場合であっても）、SAMU から消防に対し救急搬送の出動要請が行うことがある（前記(2)②の場合）。このような消防本来の目的外において SAMU から出動要請があった場合には、県消防本部理事会の定めた条件に基づき、予め消防と SAMU が定めた協定に従い、消防は SAMU に出動に要した費用を請求することができる（同法典1424-42条）。

他方、救急の件数が年々増加する中で、消防本来の緊急救助活動（日本の消防救急の出動にあたるケース）と SAMU の救急医療活動は、事故等において同時発生的に生じる場合が多く、傷病者の迅速な救済という観点から、消防がその機動性、迅速性を生かし、通報受信と同時に出動する場合が多々ある。

また、県消防本部内に設けられている保健・医療救助部（SSSM）は本来的には消防隊員の健康チェックや出動時の傷病手当を目的としているが、1997年以降、救急医療にも参加することが正式に認知された（政令97-1225号24条、現行の地方自治体総合法典施行令1424-24条2項1号）。したがって、救急医療は第一義的には、SAMU の任務であるが、SAMU の要請により（状況に応じ SSSM 単独で）救急医療に出動することがある。

このような消防と SAMU の役割分担の明確化と両者の一層の連携強化に関する最近の動向に関しては、後述3を参照されたい。

(5) 民間救急事業者

フランスの救急搬送においては、SMUR や消防のほか、救急車による病院搬送を業とする民間救急事業者が救急車手配事業を運営している。その多くは営利法人であるが、赤十字などの非営利法人が運営している場合もある。

民間救急事業者は、患者等の居宅から病院等の医療施設に患者を搬送するのが本来の業務である。通常は、患者が予定の入院時、あるいは定期的な人工透析・化学療法など医者の処方にしたがった医療を受ける場合に利用する。

しかし、緊急時の救急搬送が必要となる場合には、SAMU からの要請により出動する（前記(2)③の場合）。この場合にも、患者の居宅から病院までの搬送が原則であり、公道における事故等の救急搬送は、SMUR あるいは消防が担う。

民間救急車の運行には救急士（又は準救急士）の資格が必要である。救急搬送は有料であるが、公的医療保険の対象となり、料金の一定割合が患者に還付される。また、SAMU の要請による緊急時の救急搬送には、民間救急車でも道路交通法上の優先通行権が認められている。

土日及び祭日並びに夜間から早朝（夜20時から翌日の8時まで）にかけての救急搬送を常時確保するため、各県ごとに民間救急事業者が加盟して組織する救急搬送業協会（Association de transport sanitaire d'urgence : ATSU）が、救急搬送当番制度（garde ambulancière）を運営している。2003年から全国的に導入されたこの当番制度は、県地方長官の指導監督の下において、県内を複数の区域に分け、区域ごとに各民間救急事業者が持ち回りで一定台数の救急車を

確保しておく当番表を作成し、SAMU の出動要請に対応するというものである（政令2003-674号）。

2 消防機関、救急医療本部及び民間救急事業者の相互連携

2004年3月の救急医療における救急医療本部（SAMU）、県消防本部及び救急士の役割に関する通達においては、SAMU、県消防本部及び民間救急事業者による三者協定を締結して連携強化を図ることが推奨された（注⁴⁰）。

2007年の会計検査院報告は、救急医療の現状に関し、通報に関しては、スペイン、ポルトガル、デンマーク、スウェーデン、フィンランドが緊急通報番号として単一の112番（欧州連合統一番号）を採用したのに対し、フランスは15番（救急）、18番（消防）、112番と区々に分かれていること、また、フランスにおいては、毎年18番通報が1640万件、15番通報が2100万件（2004年）あり、112番通報の80%は県消防本部によって、また、20%は SAMU によって処理されていることを挙げ、単一の通報番号が無いことが、電話通報による連絡調整を阻害していると指摘している。さらに、前述の通達による三者協定の締結が、期待したほど進捗していないことを指摘し、その要因としてライバル関係にある民間救急事業者間の競争意識をあげている（注⁴¹）（注⁴²）。

フランスにおいてこのように通報番号が統一されていない不利を是正するため、先進的な幾つかの県においては、消防の通報処理センター（CTA）と SAMU の通報受信・調整センター（CRRA）を同じ建物内設置し、緊急通報の相互処理の迅速化を図っている。その例として、アンドル・エ・ロワール（Indre-et-Loire）県消防本部では2007年から、通報処理・調整センター（Centre de traitement et de régulation de l'alerte : CETRA）を設置している。これは、同じ建物内に「CODIS 及び CTA」と「SAMU 及び CRRA」を設置するとともに、15番、18番及び112番通報を同一の受話器で受信し、的確な救助・救急医療の調整を行って、傷病者の状態の程度に適応した措置・出動態勢を迅速に取ることを狙いとしたものである。

2007年9月29日クレルモン・フェランで開催された全仏消防隊連盟（FNSPF）の全国大会に招聘されたサルコジ大統領の演説を契機に、緊急救助・救急医療の分野における消防、SAMU 及び民間救急事業者の三者間のさらなる連携強化の方策が関係機関により検討されることとなった。その結果、2008年6月には消防と SAMU 間の、また、2009年4月には、SAMU と民間事業者間の「共通指針（référentiel commun）」が取りまとめられた。

他方、三者間の連携問題を巡っては、フランスの消防の緊急救助（我が国の消防救急にあたる）や SAMU の救急医療の件数が年々増加する中で、無償で提供される消防の緊急救助サービスの、公的医療保険の対象である有償の救急医療サービスの分野にまで踏み込むことと

⁴⁰ Circulaire DHOS/01 n° 2004-151 du 29 mars 2004 relative au rôle des SAMU, des SDIS et des ambulanciers dans l'aide médicale urgente

⁴¹ Cour des comptes, Rapport public annuel 2007, 2007, pp.324~.

⁴² ル・ポワン誌掲載の元大佐消防士 Jean-François Schmauch の博士論文を紹介した記事によると、隣国のドイツ、イギリスと比較したフランス消防・救急の問題点として、18番・15番通報受信後の現場への到達時間がかかりすぎること、消防車両及び消防隊員が不足していること等のほか、消防と SAMU の連携が円滑でないことを挙げている（「Rapport qui embarrasse les pompiers」、『le Point』、20/09/2007）。

なると、消防財政を圧迫し、ひいては県及び市町村等の負担金の増加につながる可能性があること、また、過度な消防による緊急救助の出動は、民間救急事業者の事業機会を奪いかねないとの懸念があることなどの背景があることを指摘しておきたい。

(1) 消防と SAMU の「救助及び救急医療の組織化に関する共通指針」の制定

前述のサルコジ大統領の演説を受けて、内務省及び保健衛生省が共管により、四者委員会を設置し、2008年6月に「人の救助及び救急医療の組織化に関する共通指針 (organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente-Référentiel commun)」を取りまとめた（なお、消防の行う消防救急は、法制上は緊急救助に含まれる）。

四者とは、救急医療及び消防の各代表並びに内務省防衛・市民安全局及び保健衛生省入院・治療組織化局である。この共通指針は、2009年4月24日付省令 (arrêté de 24 avril 2009 relatif à la mise en oeuvre du référentiel portant sur l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente) により制度化されている。その主な特徴は、以下のとおりである。

ア 医療調整前における消防の即時出動

消防の通報処理センター (CTA) に入った18番通報の内容が、次のような場合には、医療調整前における消防の即時出動が正当化される。

- ① 生死にかかわる緊急事態の発生を知らせる通報—心配停止、呼吸困難、意識混濁、多量出血、火傷、早期分娩、手足・胴体の圧搾・埋没など。
- ② 公道又は公衆の出入りする場所における救助の通報
- ③ 緊急性のある特別な状況の出現を知らせる通報—溺死、首吊り、帯電・落雷、地すべり、火器・刀剣による乱闘・怪我、犠牲者をともなう火災・爆発、集団中毒、多数の者を危険に晒す状況、犠牲者のいる交通事故、差し迫った危険をともなう自殺未遂など。

イ 消防救急隊による応急処置及び救急搬送

SAMU が管轄する SMUR は全国に400ヵ所足らずであり、消防署 (538ヵ所)、消防分署 (2441ヵ所) 及び消防分団 (7259ヵ所) の方が、圧倒的に数が多い。

このため、消防の通報処理センター (CTA) の指示により、消防のうちの消防救急隊が、消防救急車 (VSAV) によりいち早く現場に急行し（消防救急車を持たない消防救急隊にあっても無線機、蘇生機器 (対外式除細動器など) を具備して急行し)、①傷病者の保護及び現場の安全確保、②蘇生などの生命維持の措置、③引揚げ (relevage)、担架搬送などの適切な応急措置を行う。なお、消防救急隊は、フランスの制度上は救助隊であり、本来的には救助業務を主たる目的とするが、事実上は圧倒的に消防救急業務が多いので、便宜上消防救急隊と呼ぶこととする。

その後、傷病者の状態を無線により CTA (消防) と CRRA (SAMU) に同時に連絡する。傷病者の状態を受信した CRRA は医療調整を行い、消防救急車の利用が可能であれば、消防救

急隊に傷病者を医療施設に搬送させることができる。

高齢化にともない患者が自宅において転倒又は歩行困難となるケースが増え、消防救急隊による引揚げ救助の件数が増加している。この場合には、すべての通報（15番通報であっても）は CTA を通じて消防救急隊に転送され、消防救急隊が患者の自宅に急行し、患者の状態をチェックして CRRA に通報する。これを受けた CRRA は医療調整を行って、病院等への緊急搬送の有無を判断する。また、高齢者及び障害者の自宅における引揚げ又は担架搬送にともなうドアの開閉は、消防本来の緊急救助業務とする。

ウ SAMU のコレスポンデント医及び消防の保健・医療救助部（SSSM）の医師の活用

僻地等であって SMUR の救急医療隊が到達するには時間がかかり過ぎる地域では、SAMU が当該地域の一般医と契約又は短時間勤務の直接雇用により、コレスポンデント医師（médecin correspondant）を配置する（注⁴³）。

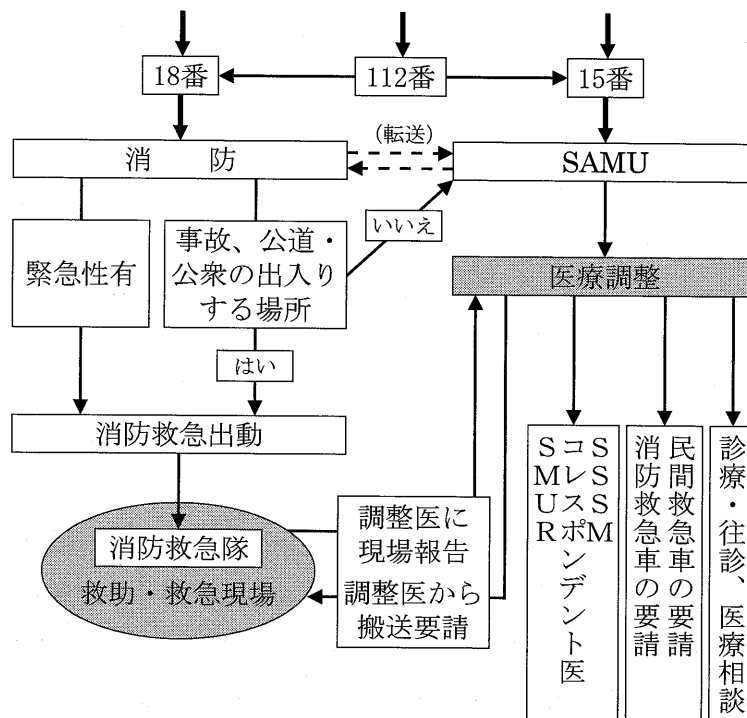
どこが僻地に該当するかなどの地域指定に関しては、国の州単位の地方出先機関である州病院庁が、州保健衛生組織基本計画（Schéma Régional d'Organisation Sanitaire : SROS）の中で定める。県消防本部の県リスク分析・防災基本計画（SDACR）は、この地域指定を考慮して定めなければならない。コレスポンデント医は、救急医療に関する一定の研修を受けた後、通信機器、蘇生機器（特に対外式除細動器）等を携帯して救急医療隊の到着までの間、応急手当を行う。

また、県消防本部の保健・医療救助部（SSSM）に属する医師も、救急医療に協力する。すなわち、本来業務のほかに SAMU のコレスポンデント医と同様に、緊急時における傷病者を一時的に引き受けることができる。しかし、その活動は、あくまでも県消防長の指揮監督下に置かれる。SSSM の医師は通常は消防看護師をとめない、CTA の通報又は SAMU の CRRA の要請に基づき救急現場に駆けつける。SSSM の医師の参加は直ちに CRRA に通知され、また、現場において同医師は、その後の措置に関し医療調整を行う CRRA の医師と連絡を取り合う。CRRA の消防医師派遣の要請は、常に消防の CTA を通じて実施される。

以下に消防と SAMU に関する通報の流れと活動の連携を図示すると、図表28のとおりである。

⁴³ コレスポンデント医の詳しい内容に関しては、「SAMU のコレスポンデント医に関する2007年2月12日省令（arrêté du 12 février 2007 relatif aux médecins correspondants du service d'aide médicale urgente(SAMU)）」及び「救急引受けに関する2007年2月13日通達（Circulaire DHOS/O1 no 2007-65 du 13 février 2007 relative à la prise en charge des urgences）」を参照のこと。

図表28 通報の流れと活動の連携（消防と SAMU）



出典：「フランス・イギリスにおける救急要請受信時の重症度・緊急度によるトリアージ制の調査報告書」（参考文献3参照）の図18（32頁）を参考に筆者が作成。

エ SAMU の費用負担

SAMU の救急搬送に際し、適当な民間救急事業者が見つからず、かつ、当該搬送が消防の本来的な業務に該当しない場合において、SAMU から消防に対し救急搬送の出動要請が行われた場合の SAMU の費用負担に関しては、次の①又は②のいずれかの方式が適用される（注⁴⁴）。

- ① 民間救急事業者に適用される料金を上限として消防と SAMU との協定で定められた出動1回あたりの料金（ただし、この方式は協定が2007年12月7日以前に締結された場合に限る）。
- ② 前年の消防の出動回数を参考に、毎年当初に両者間で決められる一定の総額料金（ただし、この総額料金は、定額料金×住民1万あたりの全国平均の消防の出動回数を超えてはならない。この住民1万あたりの全国平均の消防の出動回数は、2005年及び2006年の統計をもとに内務省及び保健衛生省により、20回と決められた。また、2006年における消防の出動1回あたりの定額料金は、105ユーロとされた。この定額料金は、市民安全担当大臣及び社会保険担当大臣の共同省令により、消費者物価の変動を考慮し毎年更新される）。

⁴⁴ 地方自治体総合法典1424-42条に規定する消防と SAMU 間の協定の策定方式に関する2006年11月30日省令（arrêté du 30 novembre 2006 fixant les modalités d'établissement de la convention entre les services d'incendie et de secours et les établissements de santé sièges des SAMU mentionnée à l'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales）。

(2) SAMU と民間救急事業者の「共通指針」の策定

2008年9月17日、ポワチエにおけるバシユロ・ナルカン保健衛生相の発言を受けて、SAMU と救急搬送の民間事業者との連携強化を図るため、救急搬送委員会（救急医療組織、民間救急事業者及び病院の各代表並びに保健衛生省入院・治療組織化局（DHOS）及び全国被用者医療保険金庫（CNAMTS）から構成）が設置された。

同委員会における協議結果をもとに、2009年4月「救急搬送時における救急車出動の組織化に関する指針（Organisation de la réponse ambulancière à l'urgence pré-hospitalière-référentiel）が公表された。

この指針は、2009年5月5日付省令（arrêté du 5 mai 2009 relatif à la mise en œuvre du référentiel SAMU-transport sanitaire portant organisation de la réponse ambulancière à l'urgence préhospitalière）により制度化されている。

これによると、県単位で救急事業者協会（association des transports sanitaires）が設立され、同協会への直接の救急搬送要請は、一定の例外を除き SAMU の CRRA に伝達される。また、年間を通じた民間救急車の配備体制を確立するため、同協会は、加盟事業者の当番表を作成して県地方長官の認定を受ける。さらに、同協会は15番通報を受信する CRRA に救急車調整係を置き、医療調整の結果を受けて、民間救急車の全県にわたる効率的な運用を推進することなどとしている。

第9章 市民安全（防災）

フランスの防衛は、軍事的防衛及び非軍事的防衛からなっている。非軍事的防衛は、さらに民間防衛（*défense civile*）及び経済防衛（*défense économique*、（注⁴⁵））に分けられる。市民安全（*sécurité civile*）は、民間防衛の一分野とされ、中央政府部内において国防省ではなく、もっぱら内務省の所管事項とされている（防衛法典1142-2条）。

市民安全とは、国、地方自治体及びその他の公私人の適切な手段と方法とにより、あらゆる種類のリスクを予防し、国民への情報及び警報を伝達し、並びに事故及び災害から人命、財産及び環境を保護することを目的としている（市民安全現代化法1条）。したがって、市民安全とは、日本の防災とおおむね一致する概念である。

市民安全に関しては、2004年、従来の法制度（1987年法）が抜本的に見直され、市民安全現代化法が制定された経緯については、前述したところである（第3章3を参照されたい）。特に消防隊員（消防士、消防団員）は、国の防災機関の職員及び常時防災を任務とする一部の軍隊組織と並んで、市民安全を担う主要な構成員と位置づけられている（同法2条）。

市民安全における国と地方の役割分担は、局所的な災害等に関しては市町村長、比較的大きな災害等に関しては県地方長官、県域を越える広域的な災害等は防衛・安全管区地方長官（*préfet de zone de défense et de sécurité*）、全国的な規模あるいは特別な困難をともなう災害等に関しては、中央政府が第一義的な責任者として対応する仕組みとなっている（注⁴⁶）。補完性の原則が、適切に適用されていると見ることができよう。

また、このような市民安全のオペレーショナル部分の実施に共通しているのは、行政警察権の発動という側面である。災害等の規模、性格に応じ、国・地方の各レベルにおいて行政警察権を保有している者が中心となって、市民安全確保の対応を実施する。

さらに、大規模災害においては、公的機関のみならず、ボランティアを中心とした市民参加あるいは市民安全を目的とした非営利団体の活動等の有効性が認識されるようになり、市民安全現代化法においては、市民安全のための予備役とも言うべき市町村災害ボランティア制度及び市民安全を目的とした非営利団体の認定制度が創設されている。

他方、防衛・安全管区及び県において1987年以降、地方長官が策定していた救助組織化計画（オルセック・プラン：*plan Organisation des secours : ORSEC*）の設計思想を全面的に見直し、新たに市民安全即応組織化計画（オルセック・プラン：*plan Organisation de la Réponse de Sécurité civile*、略称は従来と同じオルセック・プランとなった。）として再生させ、これを一元的な災害対策の基本計画として位置づけた。

以下、市民安全に関する組織体制、市町村災害ボランティア制度及び非営利団体の認定制度、並びに新たなオルセック・プランの概要について説明する。

⁴⁵ 経済防衛とは、国防上の観点からの国家による経済及び産業の保護及び支援を指し、主に経済・財政省が所管する。

⁴⁶ 我が国の国民保護法制との関連で付言すると、フランスにおける国内外の侵略により、中央政府との通信が途絶した場合には、防衛・安全管区地方長官は、警戒措置及び防衛計画の実施に必要な措置を取る権限を有する（防衛法典1311-1条）。

1 市民安全に関する組織体制

フランスにおいて市民安全を担っているのは、国レベルでは主に内務省市民安全局であり、国と県の中間においては防衛・安全管区地方長官、県レベルでは県地方長官、市町村レベルでは市町村長である。なお、県及び市町村レベルの市民安全組織体制については、オルセック・プランのところで補足的に触れることとする。

(1) 国レベル

ア 内務省市民安全局

中央政府部内において、市民安全を担うのは、内務省市民安全局である。同局長には、地方長官の身分を持つ者が充てられるのが通例である。市民安全局には、①官房（各組織間の調整、広報、表彰、損害保険にかかる自然災害（洪水、地震等の異常な災害）の認定等）、②民間防衛・市民安全査察部（県消防本部の評価・査察、消防隊員の事故防止策に関する調査等）、③国際関係担当官（外国との協定に基づく研修・専門家交流の管理、EU・国連・北大西洋条約機構等の国際機関における市民安全にかかるフランス代表等）のほか、次の4部が設置されている。なお、市民安全局が監督を行う国家的公施設法人として消防大学校が設置されている。

i 指令部 (sous-direction des services opérationnels)

指令部は、森林火災、特殊災害、人の埋没などに際し、県消防本部や防衛・安全管区を援護する目的で出動する市民安全指令・出動隊 (UIISC) を管轄する。UIISC は国直轄の実働部隊で陸軍に属し、内務省市民安全局に恒久的に出向している軍隊組織である。災害出動に関する訓練を受け、国内のみならず外国にもしばしば派遣される。指令部には陸軍から高級士官が派遣され、UIISC の作戦・指揮を担う。UIISC の国内出動は、原則として防衛・安全管区地方長官の要請を受けて実施される。現在、UIISC はノジャン・ル・ロトルー（ウール・エ・ロワール県）、コルト（オート・コルス県）及びブリニョール（ヴァール県）の3ヶ所に配備され、人員は合せて1500名程度である。

また、指令部は、ヘリコプター及び森林火災消火用の飛行機からなる航空隊 (Groupement des moyens aériens : GMA) を管轄している。ヘリコプターは主に人命救助・海難救助にあたる。全国21ヶ所の基地（本国20ヶ所、海外県（グアドループ）1ヶ所）に40機（パイロット210名）が配備されており、南仏のニームに訓練・整備センターがある。森林火災消火用の飛行機は、マリニャーヌ基地（マルセイユ近郊）に25機（Canadair、Tracker、Dash8）配備されており、年平均して1万時間の飛行及び1万8000回の水の投下を実施している。

さらに、指令部には爆発物処理センター (service du déminage) があり、全国26ヶ所の支所に307名の爆発物処理班員が配置され、爆発物の探知・処理等を行い、要人、市民の安全確保を図っている。

ii 消防隊員・救助関係者部 (sous-direction des sapeurs-pompiers et des acteurs du secours)

消防隊員・救助関係者部には、次の5課 (bureau) が設けられている。

- ① 県消防本部課 (BSIS) — 県消防本部に関する法令の企画立案、県消防本部との連絡調整、消防審議会の事務局等に関すること。
- ② 消防隊員職務・研修・装備課 (BMSPFE) — 消防隊員の教科、技術、標準職務、研修等に関する企画立案、装備の規格化・近代化の推進、消防大学校の監督、消防隊員・救助関係者部の予算管理等に関すること。
- ③ 試験管理課 (BMC) — 消防士の全国的な管理、カテゴリー A 及び B の消防士の競争試験の実施に関すること。
- ④ 身分規程・社会的対話課 (BSDS) — 勤務条件にかかる関係法令の企画立案及び適用、消防隊員の給与・社会保障、労働組合との交渉等に関すること。
- ⑤ 消防団・非営利団体・市町村災害ボランティア課 (BVARC) — 全国的な消防団育成の推進、市民安全に協力する非営利団体の認定、市町村災害ボランティアの育成に関すること。

iii リスク管理部 (sous-direction de la gestion des risques)

リスク管理部には、次の 4 課が設けられている。

- ① 省庁間調整課 (BCI) — 災害出動に関する準備・決定・フォローアップ、防衛・安全管区参謀部の活性化、省庁間危機対応司令本部 (COGIC、後述イ参照) を通じた災害対応、国際緊急支援に関する欧州委員会の情報モニタリングセンター (MIC) にかかる事務に関すること。
- ② 大リスク課 (BRM) — 自然災害 (暴風雨、森林火災、洪水等)、特殊災害 (原子力、化学、危険物輸送、トンネル、発電所等) に関する分析・予測及びリスク管理、並びにこれらに関する規制及び計画の企画立案等に関すること。
- ③ 火災・日常生活リスク規制課 (BRIRVC) — 公衆の出入りする場所・大規模建築物等の火災予防・パニック防止等に関する規制及び規格化に関する企画立案、日常生活リスク (身投げ、水死、一酸化炭素中毒、山の遭難等) の予防に関すること。
- ④ リスク警報・計画・準備課 — 全国警報システムの管理、リスク時における公共メディアとの協定、市民安全にかかる計画策定の支援等に関すること。

iv 管理・ロジスティック部 (sous-direction de l'administration et de la logistique)

管理・ロジスティック部は、市民安全局の人事、財務、法務事務のほか、市民安全局及び COGIC の公共調達、財産管理及び情報システム管理を担当する。

同部には全国 4 カ所にロジスティック事務所が設けられている (メリー・シュル・オワーズ (ヴァル・ドワーズ県)、ラ・ヴァランティーン (ビュッシュ・ドゥ・ローヌ県)、ジャルナック (シャラント県) 及びモール・マール (ムルテ・モゼール県))。

イ 省庁間危機対応司令本部 (Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises : COGIC)

防衛及び市民安全の危機管理に対応するため、フランス政府及び内務省は省庁間危機対応司

令本部（COGIC）を組織している。COGIC は国家警察司令本部及び防衛省の作戦計画・司令本部（CPCO）と常時連携をとりながら、国民の生命・財産及び環境を守るために必要な情報を常時収集・分析し、内務大臣官房に適時に情報を伝達するとともに、必要な災害出動の方法を提案し、また、政府の災害出動の準備及び調整を行う。

このため、COGIC には24時間体制で警戒監視を行う司令センター（centre opérationnel）が設置されており、また、大規模な災害時には災害対策本部（centre de crise）が設置される。

COGIC が効果的な活動を行うためには、広範な関係各機関との連絡調整を必要とする。このような機関としては、次のようなものがある。すなわち、①地方出先機関（各防衛・安全管区の参謀部、県及び防衛・安全管区地方長官、市民安全指令・出動隊（UIISC）など）、②政府機関（首相府の国防事務局・原子力安全委員会事務局、国防省高官など）、③専門業務機関（作戦計画・司令本部（CPCO）、外務省緊急事態担当セクション、国家警察司令本部、憲兵隊、全国道路情報センター、気象庁、赤十字など）である。

ウ 消防大学校

消防大学校（Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers : ENSOSP、直訳すると国立高等消防隊員士官学校となるが、その機能に鑑み消防大学校と訳す）は、1977年にその前身となる国立高等消防隊員学校（ENSSP）をもとに、消防隊員（消防士及び消防団員）の士官を対象とした研修機関として1986年にナンヴィル・レ・ロッシュ村（エソンヌ県）に設立された。その後2004年には、内務省が直轄する大学校から、内務省市民安全局が監督する公施設法人となっている（政令2004-502号）。また、同校は2007年には首都圏から南仏に移転している（研修のうち教育・研究機能に関してはエクス・アン・プロヴァンス市（ブッシュ・ドゥ・ローヌ県）に、また、訓練機能に関してはヴィトロール市（ブッシュ・ドゥ・ローヌ県）に移転している）。

消防大学校には、24名からなる理事会（国の代表8名、地方自治体の代表8名及び消防隊員・消防大学校職員の代表8名から構成）が置かれ、理事長は、内務大臣の提案に基づき政令により任命される（任期3年）。理事長は、地方自治体、県消防本部理事会又は全国地方公務員センター（CNFPT）を代表する理事者の中から選任されなければならない。理事会の定めた方針及び決定事項により校務全般を執行する大学校長は、内務大臣の提案に基づき政令により任命される（任期3年）。

同校の運営経費の収入は、2330万ユーロ（内訳は各県消防本部が所属の士官の研修費用として支払う経費40%、CNFPT 補助金37%（注⁴⁷）、国庫補助金18%等）となっている（2008年、（注⁴⁸））。

⁴⁷ SDIS は、消防士にかかる総人件費の一定割合（2%以内）を毎年負担金として CNFPT に支払う。この一定割合は、消防審議会の提案に基づき CNFPT の理事会が定める（地方公務員身分規定法12-2-1条）。この負担金の一部が CNFPT から消防大学校に補助される。

⁴⁸ Sénat, Rapport n°484(2007-2008), au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP), p.23.

エ 消防審議会

市民安全を管轄する内務省に消防審議会（Conférence nationale des services d'incendie et de secours）が付置されている。消防審議会は、2004年の市民安全現代化法により創設された諮問機関で、市民安全の中核を担う消防の使命、組織、運営及び財政に関する法律及び政省令の制定・改廃に関し、諮問を受け意見を述べる。県は県消防本部の財政負担を負うものの、消防制度に関し公式に意見表明を行う場がなかったことに配慮したものである。このため、消防審議会の構成員は、国会議員、消防士・消防団員の代表、国の行政組織の代表のほか、その半数以上は県消防本部理事会を代表する者により構成される。

現在、消防審議会の定数は35名であり、その構成は、次のとおりである（政令2004-1156号）。

- ① 国民議会議員及び上院議員の各1名（それぞれの議長が提案）
- ② 県消防本部理事会を代表する県議会議長ないし副議長14名（全仏県議会議長会会長が提案）
- ③ 県消防本部理事会の理事に選出されている市町村長4名（全仏市町村長会会長が提案）
- ④ 消防士及び消防団員の代表9名（うち3名は全仏消防隊員連盟会長（注⁴⁹）が提案（ただし、この3名のうち少なくとも1名は消防団員）、うち6名は消防士の代表的労働組合が提案）
- ⑤ 県消防長1名（内務大臣と全仏県議会議長会の合意に基く選任）
- ⑥ 国の行政組織の代表5名（内務省代表1名、市民安全局長（内務省）、地方自治体総局長（内務省）、地方長官1名、防衛・市民安全主席監察官）

(2) 防衛・安全管区レベル

ア 防衛・安全管区（zone de la défense et de sécurité）

非常事態時において軍隊と協力して行う民間防衛、また、県域を越えて行う警察力の運用を効果的に実施するため、1959年、フランス本国を9つの行政区画に区割りした防衛管区が設置された。その後2000年には区割りの見直しが行われ、防衛管区は9つから7つに再編された。

また、2001年9月11日にニューヨークで発生した国際テロ犯罪を契機に、そのグローバル化などを背景にまとめられた2008年6月の防衛・国家安全白書などを踏まえ、国家安全（sécurité nationale）の強化という観点から、防衛管区の機能の見直しが行われ、防衛管区が防衛・安全管区（zone de défense et de sécurité）と改称された。

本国の防衛・安全管区は、複数の州を包含する区域から構成され、次のような目的を達成するための行政区画である（図表29及び図表30参照）。

- ① 非軍事的防衛（民間防衛及び経済防衛）に関する手段の計画策定及び軍当局との協力
- ② 防衛・安全管区内における市民安全の手段の調整

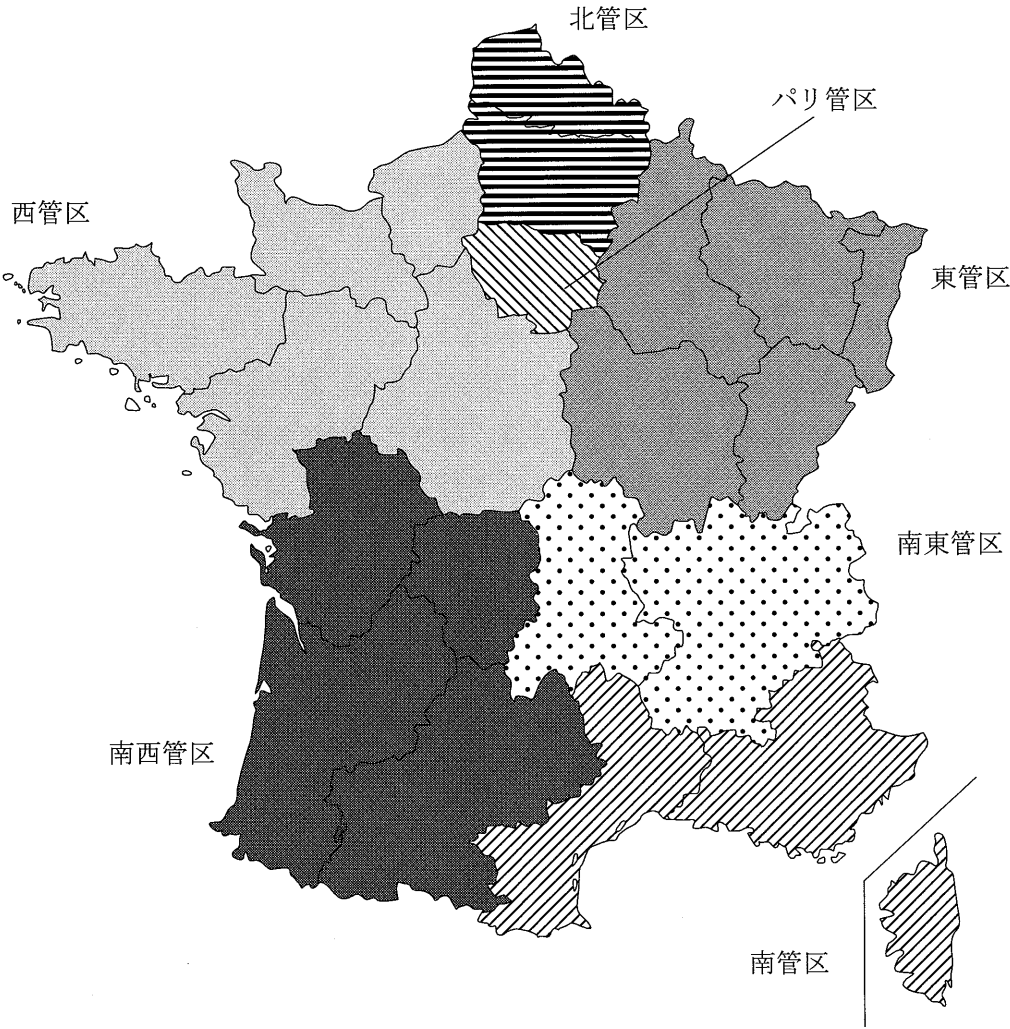
⁴⁹ 全仏消防隊員連盟（Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France : FNSPF）は、1882年に創設された非営利公益法人。階級にかかわらず現職あるいはOBの消防士・消防団員が加入しており会員数は26万を数える（現職19万、少年消防団員2万5000、OB3万8000）。その使命は、消防隊員の身分・勤務条件の改善に関する意見表明、消防に関する諮問機関等への参加、会員相互の共済事業、殉職隊員の孤児への支援活動、会員相互の親睦活動などである。我が国の（財）日本消防協会に類似した団体とみられる。

③ 国家警察及び内務省の通信網の広域的管理及び相互利用

図表29 防衛・安全管区の区割（防衛法典施行令1211-4条）

防衛・安全管区	構成する州	防衛・安全管区	構成する州
パリ (本部：パリ)	イル・ド・フランス	南 (本部：マルセイユ)	コルス、ラングドック・ルシオン、プロヴァンス・アルプ・コート・ダジュール
北 (本部：リル)	ノール・パ・ド・カレ、ピカルディ	南東 (本部：リヨン)	オヴェルニュ、ローヌ・アルプ
西 (本部：レンヌ)	バス・ノルマンディ、ブルターニュ、サントル、オ・ノルマンディ、ペイ・ド・ラ・ロワール	東 (本部：メッツ)	アルザス、ブルゴーニュ、シャンパーニュ・アルデーヌ、フランシュ・コンテ、ロレーヌ
南西 (本部：ボルドー)	アキテーヌ、リムザン、ミディ・ピレネ、ポワトー・シャラント		

図表30 防衛・安全管区の区域（本国のみ）



(注) 管区内の黒線は州の境界

また、各防衛・安全管区には、軍参謀総長の直接の管理下にある管区将官（officier général de zone）が防衛・安全管区地方長官の軍事顧問として配置され、軍隊が参加する民間防衛に関する調整を行う。さらに、防衛・安全管区の本部のある都市に並置されている憲兵隊管区を指揮する将官は、民間防衛に関し防衛・安全管区地方長官を補佐する。なお、陸・海・空軍及び憲兵隊の軍事上の管区は、それぞれの特性に応じ独自に定められている（防衛法典施行令1212-3～5条及び1212-7条）。例えば、陸軍に関してはフランス本国を分割して五つの管区（régions terre）を設け、また、憲兵隊に関しては州単位に管区（régions de gendarmerie）が設けられている。

イ 防衛・安全管区地方長官

防衛・安全管区地方長官は、行政効率の観点から、防衛・安全管区本部が設置されている都市を包含する県の県地方長官（パリ防衛管区にあつてはパリ警視総監）が兼務することとなっている。したがって、例えば、西防衛・安全管区にあつては、本部が置かれているレンヌ市のあるイル・エ・ヴィレーヌ県地方長官が西防衛・安全管区地方長官を兼務している。また、イル・エ・ヴィレーヌ県地方長官はブルターニュ州地方長官も兼務する（第2章1を参照されたい）。

「第11次防衛計画大綱（2009年～2014年）に関する2009年法」（法律2009-928号）に基づき、防衛・安全管区地方長官の権限の拡大が図られている（政令2010-224号）。

防衛・安全管区地方長官が与えられた権限を行使するため、防衛・安全管区には、次の4つの組織が設けられている。

- ① 管区省庁間参謀部（état-major interministériel de zone de défense et de sécurité : EMIZ）
- ② 警察管理事務総局（secrétariat général pour l'administration de la police : SGAP）
- ③ 管区情報・通信センター（service zonal des systèmes d'information et de communication : SZSIC）
- ④ 州道路情報・調整センター（centre régional d'information et de coordination routières : CRICR）

防衛・安全管区地方長官は、県地方長官及び州地方長官を兼ねていることから、1996年以降、防衛・安全管区地方長官を補佐するため、防衛・安全管区地方長官代理（préfet délégué pour la défense et la sécurité）が置かれることとなった。また、市民安全に関しては、県消防本部の高級幹部が防衛・安全管区において同地方長官の顧問を務める。

市民安全に限れば、防衛・安全管区地方長官の役割は、市民安全の諸活動の調整を確保することであり、そのため、主に次のような権限が与えられている（防衛法典施行令1311-3条、1311-4条、1311-7条）。

- i 県のオルセックプランとの整合性を図りつつ、管区全体にかかるオルセックプランを作成すること。
- ii 県消防本部の計画に定められた優先度に従って、消防隊員の研修を調整すること。

iii 市民安全に関する施策の準備及び実施にあたり、州地方長官及び県地方長官の活動を指揮すること。

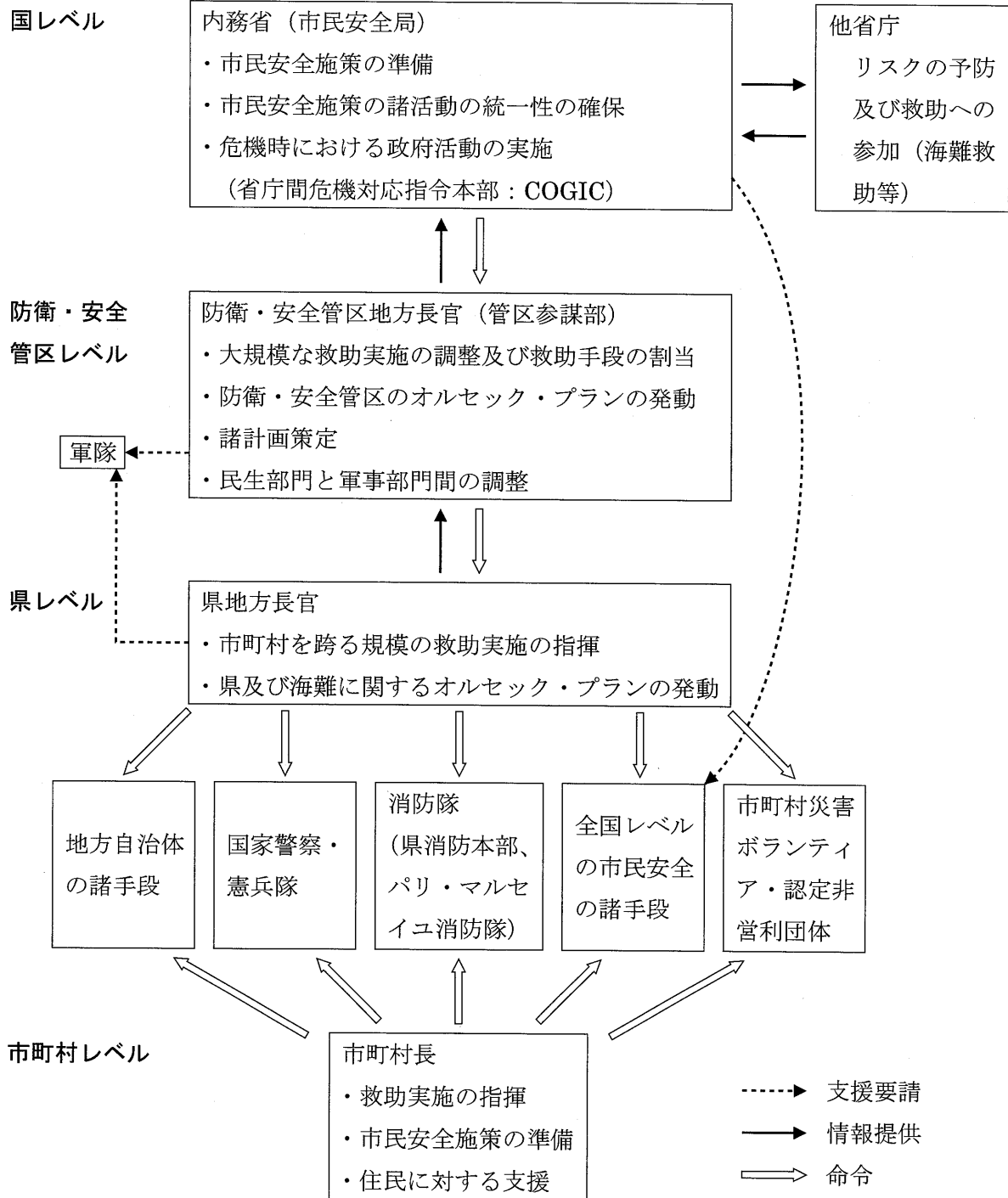
iv 人命を脅かし、人若しくは物資の安全又は自由な交通を妨げ、又は環境に被害を与えるような危機的状況若しくは特に重大な事件が発生したときであって、かつ、これらの状況及び事件が、1つの県域を越え又越える可能性があるときは、防衛・安全管区地方長官は必要な調整のための措置を取るものとする。

このため防衛・安全管区地方長官は、①この権限の行使に必要な行政警察権を執行し、②防衛・安全管区内の公的・私的機関に対し応援要請を行い、必要に応じこれらの機関を徴用（réquisition）し、③また、内務大臣から供与を受けた当該防衛・安全管区外にある諸手段の配分を行う等の権限を行使できる。

v 地方長官（防衛・安全管区地方長官も含まれる）は、非軍事的防衛に関する責任を果たすため、軍隊に協力を求め又はこれを徴用することができる（同施行令1311-35条）。

ここで、市民安全（防災）に関し、内務省、防衛・安全管区、県地方長官、市町村長等の指揮・協力関係を示すと図表31のとおりである。

図表31 フランスにおける市民安全（防災）の組織体制



なお、我が国の国民保護法制との関連で、フランスにおける非常事態時における特別な法制度に関し、若干触れておく。国家の全部又は一部の安全が脅かされる状況に際しては、首相の決定に基づき、防衛・安全管区地方長官の権限が拡大される（同施行令1311-6条）。すなわち、①管内の地方長官に対しあらゆる事項に関する指揮監督を行うこと、②国家警察及び市町村警察の全体を指揮監督すること、③軍隊、サービス、人及び物資の徴用・徴発を行うこと、④地方自治体総合法典1117-1条を適用し、管区内の地方自治体のサービスを利用することなど

である（注⁵⁰）。

また、地方長官は防衛に関しては、管内のあらゆる地方出先機関の長を直接指揮する（同1311-37条）。

このようにフランスにおいては、非常事態時には地方自治は著しく制限され、各県、州及び防衛・安全管区に配置されている国の代表である地方長官が、それぞれの管轄区域の統括者として、必要な権限を行使できる仕組みとなっている。

（３）市民安全にかかる国の予算

市民安全にかかる国の予算は、内務省ほか、国土整備・環境省、保健衛生省、農水省にも計上されている。2011年予算法案の付属資料である「横断的政策文書（document de politique transversale：DPT）」中にまとめられている市民安全にかかる国の予算は、図表32のとおりである。なお、DPT は、2005年予算修正法128条によって、予算法案の付属資料として添付が義務付けられることとなった。

⁵⁰ 地方自治体総合法典1117-1条は、地方自治体は国の防衛によって課せられた義務を尊重して権限の行使を行うこと、法律の定めた権限の配分は、国家当局が地方自治体に対し、防衛上の権限行使に必要な措置を取ることの障害となってはならないこと、このため、国は必要に応じ、地方自治体のサービスを利用すること、地方長官は地方自治体の行為が、防衛関連施設の機能を相当程度損なう恐れがあると認めるときは、行政裁判所にその行為の取り消しを請求できること等を規定している。

図表32 市民安全にかかる国の予算（百万ユーロ）

プログラム名及びアクション名（注）		2009年 実施予算		2010年 当初予算		2011年 当初予算案	
		支出 負担 許容 額 (AE)	支出 命令 限度 額 (CP)	支出 負担 許容 額 (AE)	支出 命令 限度 額 (CP)	支出 負担 許容 額 (AE)	支出 命令 限度 額 (CP)
128	救助手段の調整（内務省）	192	183	176	191	200	170
01	危機に対する準備及び管理	32	24	100	102	54	10
02	市民安全関係者のための調整	127	127	62	75	133	146
03	市民安全施策に対する支援	33	33	14	14	14	14
161	オペレーションの実施（内務省）	237	236	273	265	260	265
01	森林火災に対する国の参加	96	107	91	91	93	90
02	自然・特殊災害への特別な介入	36	36	57	57	56	57
03	ヘリコプターによる人の救援	77	58	73	65	57	64
04	爆発物処理	28	35	35	35	35	36
05	市民安全施策にかかる管理事務	-	-	17	17	18	18
181	リスクの予防策（国土整備・環境省）	124	200	299	259	330	260
01	技術・汚染リスクの予防	21	89	191	146	215	145
09	原子力安全の監督	42	43	52	52	52	52
10	自然・水力リスクの予防	61	67	55	61	62	62
170	気象（国土整備・環境省）	164	164	168	168	177	177
01	気象観測・予報	164	164	168	168	177	177
204	保健衛生関係（保健衛生省）	400	511	50	66	21	21
16	保健衛生関係の危機対応	400	510	50	66	21	21
149	森林（農水省）	43	40	39	38	36	41
04	治山・森林保護	43	40	39	38	36	41
205	海上安全（国土整備・環境省）	12	14	13	14	12	14
01	海上事故の予防・救助等	11	13	12	12	10	12
04	海上汚染対策の省庁間の活動	1	1	2	2	2	2
307	地方庁関係（内務省）	46	46	46	46	46	46
01	安全にかかる人・財産の調整	46	46	46	46	46	46
合計		1, 219	1, 394	1, 064	1, 047	1, 081	993

出典：Document de politique transversale-projet de loi de finances pour 2011・Sécurité civile の44頁の表をもとに筆者が作成。百万ユーロ未満は4捨5入。

（注）2001年の「予算法に関する予算組織法」（法律2001-692条）により、国の予算は政策目的別に編成されることとなり、4年間の準備を経て2006年予算法から全面的に政策目的別予算が導入されている。この予算組織法に従い、2011年予算法案では、政策目的は34のミッション、123のプログラムに体系化された。ミッション及びプログラムが国会の議決対象であり、アクションはプログラムの構成要素である。また、予算組織法によれば、予算には複数年にわたる見込み所要額の当該年分の支出負担許容額（autorisation d'engagement）、及び当該年の支出命令限度額（crédit de paiement）が計上されることとなっている。

2 市民安全のための計画

2004年の市民安全現代化法は、県、防衛・安全管区及び海上管区にかかる市民安全即応組織化計画（オルセック・プラン）並びに市町村保護計画（*plan communal de sauvegarde* : PCS）の策定を予定している（市民安全現代化法13条、14条）。前三者は、県地方長官、防衛・安全管区地方長官及び海上管区地方長官が、後者は市町村長がそれぞれ策定する。

以下、市民安全即応組織化計画（オルセック・プラン）及び市町村保護プランについて、その概要を説明する。

(1) 市民安全即応組織化計画（オルセック・プラン）

オルセック・プランは、1952年以降及び1987年以降（法律87-565号）の二世代にわたる救助組織化計画と訳される旧オルセック・プランを経て、2004年の市民安全現代化法14条による市民安全即応組織化計画と訳される新オルセック・プランへと衣替えをした。2005年には、この新オルセック・プランを実施に移すための政令が公布されている（政令2005-1157号）。

旧オルセック・プランが、リスクごとに策定された個別計画（緊急時プラン（*plan d'urgence*））の上位計画という性格を持っていたのに対し、新オルセック・プランは、自然災害、特殊災害をはじめテロ攻撃、インフルエンザ対策などあらゆるリスクを想定した一元的な災害対策計画と位置づけられた。このような計画思想の変更により、あらゆるリスク分析に関する情報を関係者が共有しつつ、災害対策に対する共通した一般事項を定めるとともに、各リスクの特性に応じた個別事項を体系化し、災害対応時の指揮命令の一元化を実現しようとするものである。なお、個別事項は、従来の緊急時プランを引継ぐものである。

ア 県オルセック・プラン

県オルセック・プランは二つの部分から構成される。一つは、想定されるリスクの調査及び分析に関する部分である。これは「県主要リスク文書（*dossier départemental des risques majeurs* : DDRM）」と、県消防本部の作成する県リスク分析・防災基本計画のうちの「特別リスク及び危険地区（*risques particuliers et sites à risques*）」により構成されている。

もう一つは、災害出動に関する部分である。この部分は、あらゆる災害を想定した一般事項と個別の災害の特性に応じた個別事項に分かれる。

一般事項としては、次のような内容が盛り込まれる。

- ① 指揮命令系統
- ② 警戒監視体制（特に天気予報、増水などに関する警戒）
- ③ 住民への警報周知の方法
- ④ 通信体制の整備
- ⑤ 災害緊急措置の準備（犠牲者多数の場合の救助方法、避難場所・救援物資の確保、ライフライン回復手段等）

また、個別事項の対象となる災害は、①自然災害（洪水、雪崩、台風、地震など）、②特定地

区の特殊災害、③その他の特殊災害（危険物・放射性物質搬送、公共交通機関の事故など）、④衛生上の災害（インフルエンザ対策、猛暑、獣疫など）である。

なお、上記②の特定地区の特殊災害に対応するため、1987年法によって特別対策プラン（Plan particulier d'intervention : PPI）の策定を義務付けられたが、これは新オルセック・プランにも継承され、その一部を構成している。特定地区とは、①原子力施設（39ヶ所）、②危険度が高いと格付けされた（severo）化学・石油工場（605ヶ所）、③ガス地下貯蔵庫（24ヶ所）、④大規模ダム（99ヶ所）、⑤高速道路駐車場、港湾、複合駅舎などのインフラ施設（50ヶ所）、⑥病原性微生物を扱う研究施設（2ヶ所）を指す。

新オルセック・プランは、2005年の政令に基づき2010年までに策定されることとなっている。

災害発生時には、必要に応じ県地方長官をトップとする県指令センター（centre opérationnel départemental）を設置し、①災害対応の指揮及び関係機関の活動の調整、②通信の確保、③上位機関への連絡、④被害の予測、⑤公私にわたる災害対策手段の動員等を行う。主な災害関係機関は、県消防本部、保健衛生・福祉関係機関、県議会、警察・憲兵隊、土木関係機関、軍隊の県代表、市民安全のための非営利団体などである。

イ 防衛・安全管区オルセック・プラン

防衛・安全管区オルセック・プランは、災害の規模が2県以上に跨る場合、あるいは一つの県内の災害であっても、その県だけでは対応できない場合に備え策定される。災害出動に関する一般事項としては、①災害出動に関する関係機関との調整（特に軍隊）、②警戒・巡回活動の総合化、③管内の一つ若しくは複数の県又は他の防衛・安全管区への支援体制の組織化、④希少・特殊な災害対応手段の調査、⑤国境間の災害応援に関する事項などである。

ウ 海上管区オルセック・プラン

日本の海上保安庁に類似した組織として、フランス本国内の三つの海上管区ごとに、首相直属の機関として文官の海上管区地方長官（*préfet maritime*）が任命されている。三つの海上管区とは、大西洋（拠点：ブレスト）、英仏海峡・北海（拠点：シェルブール）、地中海（拠点：ツーロン）である。海上管区地方長官の主な職務は、海上における公共の秩序維持、海難救助、海洋汚染防止、海上における犯罪防止である。

海上管区オルセック・プランの一般事項としては、①災害活動の指揮に関すること、②海に面した県及び防衛・安全管区の地方長官との連絡調整に関すること、③災害緊急措置の準備（犠牲者多数の場合の救助方法、財産及び環境保護対策）、④災害応援に関する国際協定の実施に関することなどである。

(2) 市町村保護計画

市民安全現代化法以前は、特定地区の特殊災害にかかる特別対策プラン（PPI）を除けば、市町村が策定する災害対策計画は想定されていなかった。

そこで同法は、市町村が策定する市町村保護計画制度を新設した。市町村保護計画は、救助

(secours) を目的とするよりは、災害に関する情報伝達に重点をおいて住民の保護 (sauvegarde) を図ろうとするものである。すなわち災害発生時には、専門の防災機関が直接的な救助活動を実施した方が効果的であるが、災害発生前における住民への災害関連情報、あるいは間近に迫った危険に対する警報の伝達及び周知、また、災害発生時における避難方法の選択、避難後の住民生活への支援等に関しては、地元の事情に明るい市町村が行うことが適当であり、そのことが住民の保護に資するからである。

ただし、市町村保護計画の策定を義務付けられているのは、特別対策プラン、あるいは予測自然災害防止プラン (plan de prévention des risques naturels prévisibles :PPRN) (注⁵¹) の区域内にある市町村であり、他の市町村にあつては策定は任意である。

市町村保護計画は、県地方長官による県主要リスク文書の作成時に収集された情報等を用いて、当該市町村によって分析されたリスクを踏まえ市町村長が策定するものとし、おおむね次のような内容のものとされている。

- ① 市町村にかかる主要リスク情報文書
- ② 警戒警報等を住民に周知し、住民の保護・支援を確保するための組織
- ③ 市町村災害ボランティアの運用方法
- ④ 市町村内の私人によって供給され得る資源の一覧 (交通手段、避難所、救援物資)
- ⑤ 市町村保護プランにかかる訓練及び要員の研修

また、市町村は、同計画の策定、運用又は必要な機材等の確保を、課税権を持つ広域行政組織に委任することができる。

災害発生時には、必要に応じ市町村長をトップとする市町村指令センターを設置する。

3 住民参加

(1) 市町村災害ボランティア制度

市町村災害ボランティア制度 (réserve communale) は、ボランティアとして登録された住民による市民安全にかかる予備役制度ともいうべきものである。既存の軍事予備役制度 (réserve militaire) に倣って、市民安全現代化法が市町村災害ボランティア制度を創設した。市町村災害ボランティア制度の運用に関しては、全国的な統一を図るための関係政令は定められていない。この制度の発足には市町村議会の議決が必要であるので、県地方長官の合法性監督を受けるものの、その制度設計及び運用は、ほぼ市町村に任されており、いわば実験的試行の段階にあるといえよう。

ちなみに、軍事予備役制度は、「国民役務の改革に関する1997年法」(法律97-1019号)により、徴兵制が段階的に停止されることとなり (2001年6月に完全停止が決定されたが、恒久的廃止ではない)、志願兵による軍人の職業化が図られることとなったことを踏まえ、これを補完する

⁵¹ 洪水、地すべり、雪崩、森林火災等の自然災害の発生が予測される地域を対象に1995年に新設された計画である。県地方長官が、関係市町村議会の意見を聞いた後、公聴会を開催し、その結果を踏まえて作成する (環境法典562-1条~562-9条)。自然災害が予測される区域内では、建築の禁止又は制限が行われる。

ため「軍事予備役及び防衛任務の組織化に関する1999年法」(法律99-894号)により設けられたものである(注⁵²)。

災害時の救助活動は、県地方長官の指揮と責任下において主に県消防本部によって確保される。他方、地元市町村長は、災害に備えた事前対策、災害時の情報伝達、被災後の住民の生活再建などに事実上の責任を有している。市町村長がこのような責任を果たすための一助として、地元住民を主体としたボランティアの協力を得るために設けられるのが、市町村災害ボランティア制度である。したがって、この制度は、市町村長の権限内において実施されるものであり、救助あるいは救急の専門機関にとって替わるものではない。

市町村災害ボランティア制度は、市町村議会の議決により創設することができる(地方自治体総合法典1424-8-2条)。市町村災害ボランティア(以下「災害ボランティア」という。)は、市町村長の指揮監督下に置かれる。この制度にかかる財源は市町村が負担する。しかし、協定に基づき当該市町村が加盟する課税権を持つ広域行政組織、あるいは県議会から補助金の交付を受けることができる。また、災害ボランティアの運用を、県消防本部又は課税権を持つ広域行政組織に委任することができる。

災害ボランティアになるための資格に関しては、法律上特段の要件は定められていない。災害ボランティアは、運用当局(市町村長、又は市町村長から委任を受けた県消防本部若しくは課税権を持つ広域行政組織)と1～5年の範囲で契約を締結する。災害ボランティアの活動日数は、1年間に15日を超えてはならない。災害ボランティアの雇用主と運用当局とは、協定により災害ボランティアの動員期間、時期等に関し協定を結ぶことができる。

災害ボランティアのうち、公務員として有給休暇を取得できる以外の者は、災害時に動員されたことにより、旅費及び動員期間中失った給与に関し、市町村、県消防本部等から補償を受け取ることができる。また、災害ボランティアが動員時の活動中に、傷病にかかり、又は障害若しくは死亡した場合には、当該災害ボランティアの本来業務において加入していた社会保険の適用を受けることができる。

(2) 市民安全非営利団体の認定制度

災害ボランティアのほか、市民安全現代化法は、市民安全非営利団体(*associations de sécurité civile*)の認定制度を新設した。従来から非営利団体は、災害等が発生した場合の救援等に関し、行政当局に協力してきたが、その能力、動員力などが必ずしも行政当局から十分に評価されていないとの不満があった。

このような背景を踏まえた認定制度の主旨は次のようなものである。まず、災害時等の市民安全の確保は、第一義的には消防隊その他の防災機関によって達成されるが、これらの防災機関に協力し、その活動を補完する市民安全非営利団体を国が一定の基準に基づき認定すること、

⁵² 軍事予備役には二種類がある。一つは市民予備役(*réserve citoyenne*)であり、志願した一般市民(退役軍人も含む)が原則として3年間、国防意識の啓発、軍人募集の支援等を行う。もう一つは実務予備役(*réserve opérationnelle*)であり、同じく志願した一般市民(退役軍人も含む)が1～5年間(再任も可能)、部隊等に所属して1年間最大30日間を限り(一定の条件下で延長が可能)、その専門的知識等により軍務を補助する。

次に、これら認定された市民安全非営利団体（以下「非営利団体」という。）のみが、行政当局（中央政府、地方長官又は市町村長）の要請により、又はオルセック・プランが発動された場合に、住民支援活動の範囲内において、救助・救援及び多数のボランティアの統率管理に参加するというものである。この非営利団体の認定手続きは「市民安全の認定手続きに関する2006年政令」（政令2006-237号）及び関係通達によって実施される。

認定手続きは、非営利団体の活動内容の種類及び活動範囲の組合せをもとに、「県認定」、「県際間認定」、「全国認定」及び「国際認定」の4タイプに区分して行われる。県地方長官が認定するのは、「県認定」に限られ、その他は内務大臣が認定する。非営利団体の活動内容の種類は、A オルセック・プラン発動時等の救助活動、B 被災地住民の救援、C 住民救援時における災害ボランティア等の統率管理への協力、D デモ・イベントその他公衆が多数集合する際の事故予防措置への協力の四つに区分されている。また、活動範囲は、①一つの県の範囲内の場合、②20県未満の県に跨る場合、③20県以上の県に跨る場合、④国際的な活動を行う場合に区分される（図表33参照）。認定の期間は最大3年間である。

図表33 市民安全非営利団体の認定タイプ

認定タイプ	活動範囲	活動内容	認定権者
県	一つの県内	A－B－C－D	県地方長官
県際間	20未満の県に跨る場合	A－B－C－D	内務大臣
全国	20以上の県に跨る場合	A－B－C－D	内務大臣
国際	国際的活動	A－B－C	内務大臣

出典：circulaire NOR INT/E/06/00050/C du 12 mai 2006 : procédure d'agrément de sécurité civile au bénéfice des associations

認定された非営利団体は、国、県消防本部又は市町村と毎年予め協定を締結し、その中で非営利団体に求められる任務、非営利団体が投入する人的・物的手段、防災機関との指揮系統、活動期間などの詳細を定めることができる。全国的な規模の非営利団体としては、フランス赤十字(Croix rouge française)、市民保護全国連合(Fédération nationale de protection civile)、市民安全用無線通信全国連合(Fédération nationale des radios transmetteurs au service de la sécurité civile)、フランス・カリタス・カトリック救助団(Secours catholique-Caritas France)、フランス洞窟救助団(Spéléo Secours français)などが挙げられる。

また、非営利団体の構成員としてボランティア活動に従事するいわゆるサラリーマン層を支援し、ボランティア活動の維持発展を図るため、税制上の特典が設けられている(circulaire du 13 février 2007 relative au développement du bénévolat dans les associations agréées de sécurité civile－NOR : INTE0700017C)。すなわち、非営利団体のメンバーである企業等の従業員が、非営利団体の管理下において、勤務時間中に給与を受けながらボランティアとして市民安全活動（研修を除く）に従事した場合、これら企業等が従業員に支払った給与及び社会保険料の事業主負担分は、企業等による公益団体等への寄付（企業メセナ）とみなされ、当該企

業等は、売上高の0.5%の範囲内において、法人税の60%までの税額控除を受けることができる（租税総合法典238bis条）。

他方、これらボランティアが、非営利団体の管理下において、市民安全活動に従事した場合、当該非営利団体から返還されるべき費用（旅費等）の請求を明示的に行わなかったときは、公益団体等に対する寄付とみなされ、課税所得の20%の範囲内で、所得税の66%までの税額控除を受けることができる（租税総合法典200条）。

参考文献

- 1 山崎榮一、『フランスの憲法改正と地方分権』、日本評論社、2006年。
- 2 山崎榮一、「フランス」、竹下譲編著『新版 世界の地方自治制度』所収、イマジン出版、2008年。
- 3 東京消防庁編（清武直志・後藤武志）、『フランス・イギリスにおける救急要請受信時の重症度・緊急度によるトリアージ制の調査報告書』（調査期間：平成17年2月8日～同3月9日）。
- 4 自治体国際化協会、『フランスの救急制度』、2006年9月。
- 5 三浦大介、「フランスにおける行政警察の概念」、『犯罪予防の法理』所収、成文堂、2008年。
- 6 *Rapport Ambrogiani sur la police municipale (mars 2009)*.
- 7 Sénat, *Rapport n°320(1994-1995)*, par René-Georges LAURIN au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux services d'incendie et de secours, juin 1995.
- 8 André-Michel VENTRE, 《les polices en France》, *Pouvoirs n°102*, 2002, pp.31-42.
- 9 Marc GENOVESE, *Droit appliqué aux services d'incendie et de secours*, Editions du Papyrus, 2008.
- 10 Sénat, *Rapport n°156(2001-2002)*, par Daniel HOEFFEL au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif à la démocratie de proximité, décembre 2001.
- 11 Sénat, *Rapport n°339 (2003-2004)*, par Jean-Pierre SCHOSTECK au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de modernisation de la sécurité civile, juin 2004.
- 12 Assemblée Nationale, *Rapport n°1712(2003-2004)*, par Thierry MARIANI au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de modernisation de la sécurité civile, juin 2004.
- 13 Les Statistiques des services d'incendie et de secours (Direction de la sécurité civile du Ministère de l'Intérieur), éditoin 2009.
- 14 Bertrand VORIMORE, *Tout savoir sur les Sapeurs-Pompiers de France*, Micro Buss, 2007.
- 15 Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des collectivités locales, *Le Guide du maire*, la Documentation française, 2008.
- 16 Emmanuel AUBIN, *Droit de la Fonction publique*, Gualino éditeur, 2007.
- 17 Jean-Marie AUBY, Jean-Bernard AUBY, Didier JEAN-Pierre, Antony TAILLEFAIT, *Droit de la Fonction publique*, Dalloz, 2009.
- 18 Les Statistiques financières des services d'incendie et de secours (Direction générale des Finances publiques et Direciton de la Sécurité civile), éditoin 2009.
- 19 Direction de la défense et de la sécurité civiles et Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins, *Organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgence-Référentiel commun*, 25 juin 2008.
- 20 Ministère de la santé et des sports, *Organisation de la réponse ambulancière à l'urgence pré-hospitalière-Référentiel commun*, 9 avril 2009.

- 21 Assemblée nationale, *Rapport d'information n°1829*, de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), 2009.
- 22 Direction générale de l'Offre de Soins (DGOS), Ministère de la Santé et des Sports, *Rapport de la mission DGOS relative à la modernisation des SAMU*, juillet 2010.
- 23 *Modernisation de la sécurité civile*, Les éditions des Jouraux officiels, 2004.
- 24 Direction de la défense et de la sécurité civiles, *Guide Orsec départemental G1-Méthode génégale*, 2006.
- 25 Direction de la sécurité civile, *Plan communal de sauvegarde-S'organiser pour être prêt*, 2008.

ホームページ一覧

- 内務省市民安全局 (http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_1_interieur/defense_et_securite_civiles)
- アンドル・エ・ロワール県消防本部 (<http://www.sdis37.fr/fr/le-sdis/index.html>)
- パリ消防隊 (<http://www.pompiersparis.fr/>)
- マルセイユ消防隊 (<http://www.marinspompiersdemarseille.com/bmpm/jsp/index.jsp>)
- フランス救急医療本部 (SAMU) 協会 (<http://www.samu-de-france.fr/fr>)

海外消防情報シリーズ 1	イギリスの消防事情（改訂版）	A 4 版	本文	7 7 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 3

フランスの消防事情

発 行 平成23年 3 月

著 者 山崎 榮一

企画・発行 海外消防情報センター

〒1 0 5－0 0 0 1 東京都港区虎ノ門 2－9－1 6

（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