

オーストラリアの消防～ニューサウスウェールズ州を例に～

一般財団法人自治体国際化協会事務局長 田辺康彦

1 はじめに～ニューサウスウェールズ州～

オーストラリアは、6つの州と2つの特別地域からなる連邦国家であるが、その中でニューサウスウェールズ州（以下、NSW州）は、人口・州内総生産ともに同国最大であり、国全体の約3分の1を占めている。1788年、アーサー・フィリップがシドニー湾に到着し、英国植民地として公式に領有を宣言し、その地をNew South Walesとして命名したことから、いわゆる近代オーストラリア発祥の地ともされる。

州都シドニーは、圏域としては最大の約460万人の人口を抱え、発達した金融・資本市場を背景にメルボルンと並ぶ国際経済都市として他の都市を凌駕する。また、国外生まれが4割近くを占める多文化共生都市でもあり、その喧騒ぶりはアジアの大都市に近い。特にシドニー西部は、いわゆるニューカマーを中心に都市が拡散し、人口に応じて区割りが決定される連邦下院議員選挙の最大の票田とされ、政治的にも重要な意味を持つ。

オーストラリアでは、人口の約8割が海岸線沿いに住んでいる。NSW州でもシドニーの海岸線沿いに居住地域が続いていく一方で、内陸に進めば、ブッシュと赤茶けた大地に覆われた広大なアウトバックが広がっており、同州は、シドニー近郊の大都市問題と内陸の過疎問題という2つの行政課題が混在している。

オーストラリアの消防制度は各州において異なるが、基本的なシステムについては共通する部分が多く、本稿では、オーストラリアの代表的な州でもあるNSW州の消防事情について紹介する。

なお、本稿の内容及び意見並びに誤りはすべて筆者に属し、筆者が現に所属し過去に所属したいかなる団体の公式見解でもない。

2 オーストラリアの政府構造

オーストラリアは、英国女王エリザベス二世を元首とする立憲君主国であり、政府構造は、連邦、州（特別地域を含む、以下同）および地方自治体からなる三層制である。このうち第二層の州政府は、日本の都道府県と比べ強い権限を持っているが、これは連邦制が成立した経緯に由来する。

1770年、イギリス人探検家ジェームズ・クックがオーストラリア大陸南東部に到達した後、1788年にはイギリスの犯罪者流刑植民地としてシドニー湾への植民が始まった。それ以降1859年までにオーストラリアには英国により6つの植民地が設置されたが、これらの植民地において囚人ではない自由移民の割合が増加するにつれ、植民地の自治を求める運動が強まり、1890年には全ての植

民地が自治権を獲得するに至った。

その後、植民地間の関税障壁、郵便・通信など経済活動の阻害要因を除去し、軍隊を保持するためにも、統一国家形成の気運が高まり、1901年に連邦国家を成立させた。しかしながら、各植民地はその機能の一部を連邦政府に移譲することに同意したものの、これまで有した多くの機能は新設された州政府が継承することとなる。

このような経緯から、連邦政府の権限は連邦憲法に列挙された、関税の課税、硬貨の製造など連邦政府のみが行使し得る「専属的権限」と社会福祉など連邦政府も州政府も行使し得る「共管的権限」に限定されている。

一方、州政府の権限は連邦憲法上「連邦政府の権限を除き、連邦成立前から有していた植民地政府の権限の全ては州政府が受け継ぐ（第107条）」と規定され、具体的には警察、学校教育、病院、土地利用、地域開発、農業、鉱業など広範に渡り、以後詳細する消防業務も州の権限とされる。

地方自治体は、各州の地方自治体法により存立するが、その権限は日本の市町村と比べると限定的であり、地方道路など日常生活関連のインフラ整備とごみ収集など生活環境関連サービスが中心となっている。

2014年現在、軍隊を除いた公共部門の雇用者数は約190万人であり、オーストラリア全労働者の約23%を占める。このうち、連邦が約24万人、州が約147万人、地方自治体が約19万人であり、公立病院などの保健分野、公立小中高等学校などの教育分野、警察・消防分野を所管する州の職員数の比率が大きいことがわかる。

また、2012/13年度の全政府の最終歳出ベース（政府間の財源移転を除く）を見ると、総歳出5,299億ドル（豪ドル、以下同。1ドル約90円換算）の内訳は連邦が54.8%、州が39.1%、地方自治体が6.1%となっており、公共部門における地方自治体の仕事の割合が小さく、国民生活に直結するサービスの多くを州政府が担っていることがうかがえる。

3 連邦政府の消防組織

オーストラリアの各州は、州内の人命と財産を保護する憲法上の責務があり、連邦政府は、災害が大規模で、州の資源が不十分、使用不可能、または迅速に動員できない場合、州の要請に応じて支援することになる。

州に対する連邦政府の支援を計画・調整する役割を担うのは司法省 (Attorney-General's Department) であり、同省の危機調整センター (Crisis Coordination Centre) は、24時間体制でオーストラリア全土の災害を管理し、大規模災害に対する連邦政府の対応を調整する。

消防に関する事務は州政府の役割とされていることもあり、連邦政府において消防を直接所管する担当省庁はない。2013年10月、NSW州で大規模な山火事が

発生した際に、トニー・アボット首相（当時）は、ボランティア消防隊員の一人として消火活動に従事したことから、連邦政府における消防行政への関わりの程度がわかるといえる。

4 NSW州の消防組織

NSW州の消防組織は、目的別に細分化されており、日本の消防機能が4つの州政府機関に分かれている。火災への対応、風水害への対応、救急業務への対応ごとに組織が異なり、火災への対応はさらに、地方部での山林野火災への対応と都市型火災への対応に分けられている。なお、建築物構造上の火災安全確認等の一部の事務は州法に基づき地方自治体により行われている。

災害が発生した場合、それぞれの災害の発生原因や状況に応じ、主務組織が従事することになるが、その他の組織が有する機能が必要な場合は、必要な調整を行い、総合的な対策がとられることになる。

なお、他州を見ても、この4分類はオーストラリア消防の一般的な組織構成といえることができる。

(1) NSW地方消防局 (NSW Rural Fire Service)

NSW州の地方部の山林野火災を中心とした消防業務は、NSW地方消防局 (NSW Rural Fire Service) が所管する。

2014/15年次報告によると、同消防局には、Commissioner（「局長」又は「長官」、ここでは「局長」とする。）をトップに常勤職員824名、実働の消火活動を担当する無償ボランティア7万4516人が在籍しており、世界最大のボランティア消防機関と称している。局長は司法省内の緊急サービス担当大臣

(Minister for Emergency Services) に対し年次報告等の報告義務があるが、日々の業務や災害対応は局長の指揮監督下で行われる。

地方消防局は、地方消防法 (Rural Fires Act 1997) に規定された権限と責任を有するが、19世紀後半から20世紀初頭に設立されたBush Fire Brigadeを起源とし、それ以前の法律名がBush Fires Actであったことからわかるように主たる業務は山林野火災対応である。実際の出動状況をみると、2014/15年度の出動件数2万3148件のうち山林野火災対応が7837件と約3分の1を占め最も多いが、それ以外の火災や自動車事故等への出動も多く、地方部における様々な災害に対応していることがわかる。

同局は、シドニー西部のオリンピックパーク近くに本部が置かれ、管内を4つに区分しそれぞれ方面本部 (Regional Offices) が置かれるほか、47の地域を中心にセンターが設置され、125の消防区に合計2032の消防隊、7780台の消防車両等が配備されている。また、同局が保有するヘリコプター3機のほか、同局航空デスク (State Air Desk) が民間事業者との契約等に基づき100機以上の航空機を一括管理し、2014/15年度には1095回の空中消火等の航空出動が行われ

ている。

2014/15年度歳出総額は、332.9百万ドルであり、保険会社の負担が73.7%、州政府が14.6%、地方自治体が11.7%となっている。

2013年1月18日、シドニーの気温が46度にまで上昇し、多発する山林野火災で緊迫した状況にある中、筆者は、同局内の州災害指令室（State Operations Centre）を訪問し、実際の災害対応の状況を視察することができた。

同指令室には、同局をはじめ救急、交通、電気・ガス等州の災害対応機関が一堂に会し、壁一面に設置されたスクリーンで気象情報や火災発生状況等の情報を共有し、現場での活動とスタッフの配置を一元的に管理していた。関係機関や住民から入手した情報は、円の中心にいる幹部に伝達され、指示や連絡が外側の各担当に伝達される構図や同指令室に集まった情報が災害対応関係者に共有されるのみならず、同消防局のウェブサイト、フェイスブック・ツイッターなどのソーシャルメディアを活用し、住民と双方向の情報共有・伝達が図られていたことが特徴的であった。

（2）NSW消防救助局（Fire & Rescue NSW）

都市部（住宅居住区）における火災に対応するのはNSW消防救助局（Fire & Rescue NSW）である。消防法（Fire Brigades Act 1989）、州緊急事態救助管理法（State Emergency and Rescue Management Act 1989）に基づく事務を行い、州人口の90%を火災、自動車事故等の災害から守り、全州域における危険物対策、テロ対策、建物の崩壊等からの救助などの任にあたる。シドニー中心部に本部を有するほか、州内各地に337の消防署を設置している。同局全体で保有する1542車両のうちポンプ車等の消防車両は652台ある。

2014/15年次報告によると、同局には、局長（コミッショナー）をトップに常勤消防職員3462名、臨時消防職員（Retained fire officer（呼び出し等に応じ出動する有給の消防隊員））3336名、事務職員429名が勤務しているほか、山林野火災の危険が高い地域の居住者6812名がCommunity Fire Unit Volunteers という主に火災予防を行うためのボランティアとして登録されている。

2015/16年度経常的歳出総額は678.9百万ドルであり、地方消防局と同じく保険会社の負担が73.7%、州政府が14.6%、地方自治体が11.7%となっているが、消防署が設置されていない地方自治体の負担はない。なお、消防署や消防車両の整備に充てられる資本的歳出は62.1百万ドルとなっている。

地方消防局同様、消防救助局長も緊急サービス担当大臣（Minister for Emergency Services）に対し年次報告等の報告義務があるが、日々の業務や災害対応は局長の指揮監督下で行われる。

2014/15年度では、7万1632件の火災関連通報があり、うち2万1793件の火災出動を行っている。そのうち建物火災が6244件、ゴミ火災が5652件、車両火災が3060件あるが、山林野火災も5929件と多い。山林野火災における同局の役割

は、火災が居住地域へ進入するのを防ぐことであり、地方消防局との連携は、消防合同委員会 (Fire Services Joint Standing Committee) や山林野火災調整委員会 (Bush Fire Coordinating Committee) を通じて行われている。なお、火災警報器等の誤作動による出動が4万8683件と非常に多いことも特徴的である。筆者が住んでいたアパートにおいても、おそらく調理時の煙に反応した廊下の火災警報器が鳴ったことにより自動的に消防車が駆けつけたことが度々あった。

救助活動は、州救助委員会 (State Rescue Board) で関係機関の調整が図られるが、同局には州内の186箇所には救助隊が配備され、州全体の約70%の救助活動を行うなど、最大の救助組織といえる。救助活動の訓練を受けた消防隊員は6798名おり、うち2700名は州救助委員会の救助オペレーターとして登録されている。2014/15年度では、1万1382件の非火災関連救助の通報に対応している。うち車両事故に関するものが4808件と最も多いほか、動物救護が1790件と多いことも特徴的である。医療支援も1466件あり、後述するNSW救急局との連携も強化されている。なお、NSW州の大都市、シドニー、ニューキャッスル、ゴスフォード、ウーロンゴンには、都市捜索救助 (Urban Search and Rescue) 隊が配備されている。

(3) NSW州緊急事態サービス局 (NSW State Emergency Service)

風水害に対して主に対応するのはNSW州緊急事態サービス局 (NSW State Emergency Service) である。1955年の大規模風水害を契機に設立されたが、当時の緊迫した国際情勢の中で、核攻撃に備えた民間防衛組織 (Civil Defense) としての機能を同時に有していた期間が長く続いた。1989年に法改正が行われ、州緊急事態サービス法 (State Emergency Service Act 1989) に基づく現在の組織形態となり、風水害・津波対応の主務組織としての役割を担う。

本部はシドニーから約80キロ南のウーロンゴンにあり、州全域を主な水系ごとに区分し、それぞれ地域本部が設置されている。2014/15年次報告によると、同局には、局長 (コミッショナー) をトップに300人の職員、17地域本部の下に245隊、9500人以上のボランティア隊員で構成されている。それぞれの隊は、地域の災害リスクに応じて、必要な資機材等を配備している。同局 (長) と緊急サービス担当省 (大臣) の関係は、地方消防局、消防救助局と同様である。

2014/15年度経常的歳出総額は95.7百万ドルであり、地方消防局、消防救助局と同じ割合で、保険会社、州政府、地方自治体 (人口割) がそれぞれ負担している。

2014/15年度、同局は5万736件の活動を行っており、うち風害 (嵐) 対応が4万5490件あり、その半数以上は倒木関係の対応が占めている。(実際、オーストラリアの樹木は倒れやすく、嵐になると住居や道路に樹木が倒れ、危険を伴うケースが多い。) なお、洪水を含む風水害トータルの対応件数は、4万8079

件ある。その他の救助案件としては、自動車事故、一般事故のほか消防救助局が行う崖など高低差のある垂直的救助事案などにも対応している。

住民に身近な災害対応機関としての役割もあり、市町村との連携、コミュニティーや学校への防災教育にも力をいれている。また、風水害の場合、河川の下流域や都市部で発生することも少なくないため、新しくオーストラリアの住民となった多様なバックグラウンドを持つ人々に対する防災意識の啓発にも努めている。

(4) NSW救急局 (NSW Ambulance)

救急業務は、保健省 (NSW Health) の下に設置されるNSW救急局 (NSW Ambulance) が保健法 (Health Services Act 1997) に基づき対応する。

同局は局長 (Chief Executive) をトップに、4000人以上のスタッフが勤務し、うち90%は現場の救急隊員として、10%は事務職員として活動している。局長が日々の業務の責任を負うが、保健大臣及び次官の指揮下にある。また、常備の救急体制が整っていない地域を中心にボランティアの救急隊員並びに地域初期対応者 (Community First Responders) も活動している。

NSW州内全域を都市部 (Metropolitan Division) と地方部 (Regional Division) に分け、226の救急署が設置されている。また、緊急通報のうち救急案件 (オーストラリアの緊急電話はトリプルゼロと呼ばれる000にまずは通報、その後同国最大の電話通信事業者テルストラのオペレーターにより警察、火災、救急等の案件ごととに通報が振り分けられるシステム) を受理する指揮センター

(Control Centres) がシドニー、ニューキャッスル、ウーロンゴン、ダボに、航空指揮センターがシドニーに配備されている。2014/15年度歳出予算は、767.66百万ドルとなっている。

2013/14年度の出動件数は123万4843件であり、一日あたり平均3383件、26秒に1回のペースとなっている。

同局が所有する車両は計1500台有り、うち救急車両は1000台以上、平均使用月数は20ヶ月である。車両は基本的に3年リース契約であり、年間450台 (うち救急車両320台) が交換されている。

救急業務は有料で行われており、その料金は州の独立価格規制裁定所 (Independent Pricing and Regulatory Tribunal) で決定し、保健大臣が認可している。利用料は、出動1件あたりの固定料金と出発してから帰任までの走行距離により決定され、NSW州住民の場合、2015年7月からは、救急車、救急ヘリ、救急航空機 (固定翼機) とともに、緊急出動1回につき357ドルに出動距離1キロあたり3.22ドルが加算された料金が課せられている。NSW州の住民の利用料は、実際の救急コストの51%のみが課せられているとされ、それ以外のコストは同州からの補助金で補填されていると説明されている。従って、NSW州と救急業務に関する相互協定を提携していない他州 (現在は、南オーストラリア州と

クイーンズランド州)の住民が同局のサービスを利用した場合、ほぼ2倍の利用料を課せられる。なお、年金受給者や一定の低所得者などに対しては利用料が免除されている。

航空機による救急業務も広く行われており、いわゆるドクターヘリが、シドニー、キャンベラ、オレンジ、タモワース、ニューキャッスル、ウーロンゴン、リズモアの各都市に計11機配備されているほか、ロイヤルフライングドクターサービス(大陸内陸部など医療施設の充実していないへき地で航空機を活用した緊急医療サービス、巡回診療による住民への健康管理サービスなどを行う非営利法人)と契約し、4機の固定翼機による緊急の救急搬送等も行われている。

救助活動に対応する救急救助隊もあり、特別救助隊などの専門家チームも配備しているが、消防救助局の救助業務の重なりを避けるため、地方部における救助活動を主な任務としている。

以上、NSW州を例にオーストラリア消防の現況を概説させていただいた。

両国の歴史や地勢、政府構造は異なるものの、オーストラリアにおける州単位の機能別消防、ボランティア・民間の積極的な活用、消防財政の負担のあり方など、今後の日本の消防行政を巡る議論の参考に資すれば幸いである。

参考文献等

- ・オーストラリアとニュージーランドの地方自治(2015年3月)自治体国際化協会
- ・NSW州地方自治体改革 月刊地方自治第795号(2014年2月号) 田辺康彦
- ・オーストラリアにおける防災・危機管理～クイーンズランド州を中心に～クレアレポート387号(2013年4月)自治体国際化協会
- ・オーストラリアにおける航空機を活用したへき地サービス クレアレポート第258号(2004年10月)自治体国際化協会

以下の各政府機関ホームページほか

<https://www.emergency.nsw.gov.au/>

<http://www.rfs.nsw.gov.au/>

<http://www.fire.nsw.gov.au/>

<http://www.ses.nsw.gov.au/>

<http://www.ambulance.nsw.gov.au/>