

イギリスの警備業

社団法人 全国警備業協会

イギリスの警備業

目次

はじめに	112
1 イギリス警備業の現状	112
2 警備業と警察	117
3 警備業法成立の背景	121
4 警備業法の内容	128
5 警備業法が業界・ユーザーに与える影響	130
6 今後の課題	131

はじめに

2001年5月11日、イギリスで「警備業法(Private Security Industry Act 2001)」が成立した。それまで、イギリスには警備業に関する法律はまったく存在しなかった。しかし、この事実はイギリスの警備業が未発達であったことを意味しない。事態は正反対で、過去10数年の間に、イギリスの警備業は着実にその規模を拡大しており、社会的にも重要な地位を占めつつあるのである。また、中心的な業界団体も警備業法の制定を求め続けた。それにもかかわらず、警備業法の制定に至らなかったのは、サッチャー首相時代の政府の介入をできる限り抑制する理念が少なからず影響していたのは確実である。その警備業法がようやく成立にいたった経緯は本文をお読みいただきたい。

ところで、警備業法は2001年5月に成立したが、実は、未だ実行に移されていない。現在は、まだ、実施のための準備を行っている段階である。従って、新しい警備業法の下でのイギリスの警備業を語ることは不可能である。そこで、本稿では、まず現時点でのイギリスの警備業の実態を記し、ついで、警備業法が制定された背景と法律の内容を紹介したい。最後に警備業法がイギリスの警備業に与える影響と今後の課題を記述することとする。

1 イギリス警備業の現状

(1) 警備業者数

イギリスの警備業の規模を正確に知ることは難しい。どのような職種が警備業に該当するのか共通の認識がなく、法的規制が存在しなかったので政府も拠り所となる数字を持っていない。様々の推測値が発表されているが、イギリスの警備業の主要な業界団体であるイギリス警備業協会(British Security Industry Association=BSIA)の推計によると、警備業者は約8000社、人的警備(manned guarding 日本でいう常駐警備、貴重品輸送、ボディガード業務をあわせたものにほぼ合致する。)を行う業者は約2000社である。なお、ここでいう警備業者は日本でいう警備業者より大変幅の広い概念で、防犯機器、警報システム、CCTV の製造、販売、設置、更には秘密書類の裁断・処分などを行う業者を含んでいる。なお、日本では警備業に該当する交通誘導業務は、イギリスでは警備業とは考えられていないようである。ちなみに、BSIA の加盟企業は2001年で418社である。

(2) 警備員数

BSIA は、警備業で働く人員を約35万人と見積もっている。もちろん、警備業を(1)と同様

に広く捉えた数字である。また、BSIA は、いわゆる security officer(manned guarding に従事する者である。)の数を約12万 5 千人と推定している。

(3) 市場規模

BSIA の推計によれば、2001年の警備業((1)、(2)と同様広い概念である)全体の売上高は約40億ポンド、この内、BSIA 加盟企業の売上高は約30億ポンドである。ちなみに、人的警備業務の売上高は全体で約16億ポンド(BSIA 加盟社では約12億ポンド)である。

(4) 警備員が携帯できる武器(護身用具)

イギリスの警備員は、一般私人以上の特別の権限を持っていない。これは警備業法の下においても変わりはない。従って、警備員は、一般私人が武器の携帯に関して規制を受けるのと同様の規制を受ける。基本的に、日本では認められている警戒棒の類も携帯できない。現金輸送においても、防弾チョッキやヘルメットは別として、特に護身用具は携帯していないようである。

ただし、イギリスの場合、警備業とは直接の関係はない法律に基づいて、被告人護送、刑務所の運営を警備会社が請け負っているケースがあり、これに従事するものについては武器の携帯に関して特別な定めがあると考えられるが、詳細は今後の調査を期したい。

なお、イギリスの特殊事情であるが、犬を警備業務に利用する場合に一定の制限を加える法律がある。これは動物愛護の観点からの法律である。

(5) 警備員に対する教育訓練

当然のことながら、警備業法制定以前に警備員に対する教育訓練の法的義務はなかった。しかも、今回の警備業法にも教育訓練を法的義務とする規定は一切ない。BSIA が加盟企業に遵守を義務付けている自主管理基準として British Standard (BS) があるが、その一つに人的警備に関する BS7499があり、そこでは2日間の教育と1日の現場実習が最低限の教育期間として定められている。

また、特定の業務については、教育義務が定められているという。たとえば、空港警備については、交通大臣が民間警備員教育の基準を設定している。

(6) 業界内自主規制(self-regulation)の概要

2001年5月以前にはイギリスの警備業に法的規制は存在しなかったのであるが、無秩序が警備業界を支配していたわけではない。業界団体が中心となって、一定以上のサービスを顧客が受けられるように、遵守すべき規準を設け、また、その検証に努めてきたのである。以下

はその概要である。

警備業界には2つの主要な業界団体がある。すでに出てきた BSIA と International Professional Security Association(IPSA)である。IPSA は1994年で300を超える企業会員と3000人余りの個人会員を擁している。BSIA は企業会員に限られているが、IPSA は個人会員も加盟している点に大きな違いがある。また、BSIA はほとんどの大規模警備会社が加盟しており、大企業主導の運営に IPSA からは反発もあるようである。

業界内自主規制の基本要素は British Standard(BS)である。これは British Standard Institute(BSI)という政府の認可を得た公益法人が、あらゆる産業の領域にわたって一定の水準を示したもので、警備業にかかわる BS も存在する。BS 自体はそれぞれの業界が作成し最終的に BSI のお墨付きをもらうわけである。例をあげると、人的警備部門に関する BS7499、現金輸送に関する BS7872、侵入警報システムに関する BS4737(施設内の装置関係)及び BS5979(コントロールセンター関係)、警備会社の品質管理(Quality Management)に関する BS5750 などである。

次に、達成すべき基準があっても、本当に達成している会社を認定し(法的義務に基づくものではないので認定申請が前提となる)、その後も、遵守されているか定期的に検査する機関が必要となる。かつては警備業界には2つの主要な認定機関があった。人的警備部門を担当する Inspectorate of the Security Industry(ISI)と機械警備部門を担当する National Approval Council for Security Systems(NACOSS)である。前者は BSIA と IPSA が共同で設立した機関で、人的警備部門を有する会社が BS を遵守しているか評価する(但し、1992年に IPSA は関係を絶った)機関であり。後者は保険業者、BSIA などによって設立された、機械警備設備を設置運営する会社を検査する機関である。この2つの検査機関が最近統一され、National Security Inspectorate(NSI)が設立された。NACOSS は NSI の一部門として機械警備に関する認定・検査責任を負っている。

なお、こうした機関は、検査機関の検査機関とも言うべき United Kingdom Accreditation Service(=UKAS 以前は National Approval Council for Certification Bodies(NACCB)と呼ばれていた)の認定を受けている。

BSIA は会員企業に、こうした検査機関の認定を受け、定期的に立ち入り検査を受けるよう義務付けている。

警備員の教養訓練についてみると、1991年に BSIA が主導して Security Industry

Training Organization(SITO)が組織された。この組織は1997年に National Training Organization の資格を授与されて、独立団体となり、政府補助金を受けている。SITO は警備員の質の向上に意欲的な警備業者のために、業務種別に応じた専門教育コースを提供しており(有料)、資格の授与も行っている。

(7) 悪質な業者・警備員の存在

上記のような自主基準を作っても、守ろうとする意欲がなければ絵に描いた餅である。冒頭に述べたように、イギリスでは、思い立ったその日から警備業者の看板を掲げて仕事ができる。思いもかけない人間が警備員として働くこともある。例えば、次のような例が報告されている。

① ある男は3つの異なった偽名で警備業に関わっていた。彼は107回の検挙歴を有し、うち43回は有罪判決を受けていた。罪名は車窃盗、偽造、銃の不法所持などである。過去に派遣警備員として働いていたが最近では、侵入警報装置を設置する会社を設立していた。

② 酪農製品の配送センター警備に雇われた男は強盗を含む検挙歴があった。この男は担当する配送センターから継続的に製品を盗んでいるのを発見され逮捕された。

いずれにしても安全を守るべき警備員が犯罪に手を染めていればそれだけでマスコミの話題になることは間違いなく、実態とは別に、市民の警備業への信頼感が損なわれる。業界も、マスコミはそうした例を拡大して取り上げるとの思いはあるものの看過できない問題ととらえているのである。

雇う側の警備会社も手をこまねいているわけではない。履歴書を頼りに問い合わせを励行している会社もある(BS7499 は従業員の職歴調査を10年遡って行うことを求めている)。しかし、当然落ちちは出るし、おざなりになる事もある。そこで、警察が保管する前科記録を利用する次のような手段が採られることもある。これは **enforced subject access** といわれるものである。

警察の前科記録は厳格にアクセスが制限されている。ただ、個人が自己の前科記録を照会することは **Data Protection Act** によって認められているので、応募者に自己の前科記録の照会結果を提出させる警備会社が出てくる。これでは自己の前科記録照会が本来の目的とは違った目的で利用されることになるので批判の声があがるのは避けられない。もっとも「下院報告書」はこの方法を、個人が任意で照会するのだから問題ないとした。いずれにしても、経歴調査が雇う側の任意に任されている限り、警備業に犯罪性向のある者が入ってくることは阻止できない。

(8) 低い賃金と訓練の不足

労働環境もイギリス警備業が抱える問題の一つである。1995年の下院報告によれば、ウェストミッドランドでの派遣警備員の時間当り賃金は1.79ポンドから4.35ポンドであり、3分の1は2.31ポンドから2.60ポンドの範囲にある。因みに、イギリスは1998年に最低賃金法を施行し、最低賃金を3.60ポンドとした。小規模な地域会社ほどひどく低い賃金となる傾向にあり、競争力維持のため良い賃金を払えない状況にあるとほのめかす大手の警備会社もある。競争は極めて厳しいのである。質はともかく安い値段でサービスを提供する警備会社は「カウボーイ」と呼ばれる。大手は低価格競争を勝ち抜くため子会社を作って、「カウボーイ」と張り合っているといわれる。当然子会社は、親会社より労働条件が悪い。

このような状況では、質の良い労働力も集まりにくくなるのは道理である。しかも、このことが警備員の定着率を低くする。その結果、雇用者側は教養訓練を実施する意欲を失う。すぐに職場を変わる者のために金をかける意味はないからである(中には、雇われの身から自分で警備会社を設立する者もいる)。これでは警備サービスの質はいつまでたっても良くなならない。

もちろん、警備業のすべての業種に(7)や(8)に述べてきた事情が当てはまるわけではない。専ら人的警備部門(manned guarding sector)に警備業の影の側面が集中しているのである。

(9) パブリックな場面への警備業の進出

今日、私たちは、当たり前のように、警備員の姿を見かける。ひょっとしたら警察官の姿を見るより多いかもしれない。いろいろの説明が可能であろう。しかし、重要なことは以下の点であると思われる。デパートやホテル、巨大ショッピングモールといった場所における警備員は私企業と契約を結んで企業自身と顧客のために安全というサービスを提供しており、その限りでは伝統的な警備業であることは間違いないが、同時にその場所が誰にも開かれているゆえに警備員の巡回は警察官のパトロールに似かよってくる。公と私の区別があいまいな場所が増えてきた結果、本来私的である警備業の活動が、より頻繁に一般人の目につくようになったのである。公衆との接触の頻度が増せば、警備業の活動に対して、顧客ばかりでなく、公衆も利害関係を有することになる。

こうした事情は日本もイギリスも同じだが、更にイギリスでは、伝統的に公権力に専属すると

考えられてきた領域にも警備業の進出が目立つのである。

まず、サッチャー時代の民営化の波に乗って、被告人護送業務、ついで刑務所の運営を民間企業に委託できる権限が大臣に与えられたのである。与えられただけでなく、実際に大手の警備会社が業務を請け負っている。日本人の感覚からすると思い切ったことをすると感じられるが、労働党政権になっても方針は変わっていない。もちろん、この分野に限っては、法律の規制の枠内で事が進んでいる。入札・契約段階から運営の監督、スタッフの訓練・権限まで法令によるコントロールが張り巡らされている。従って特殊なケースであるとはいえるが、警備業が公的利益に関わる分野への進出例ととらえることも可能である。

更に、より重要なのは、地方自治体などが治安に問題がある地域のパトロールを警備会社に契約で委託する例が増えてきたことである。好景気が比較的長く続いているイギリスでも、貧富の格差は激しく、同じ街でも一区画違えば環境ががらりと変わってしまう例が多い。ロンドンなどはその典型であるが、特に公営住宅の集まる地区は、環境が荒れやすく犯罪も多くなってしまう。こうした状況に対処するため自治体、住民等が協力して自助努力で改善を図ろうとする行動計画(*neighborhood warden schemes*)が実行されているが、その一形態として警備会社に対するパトロールの委託がある。この場合には、民営刑務所などと違い、明確な法規制はない。自治体が私企業と同じ立場で警備会社と契約を結んでいる。警察力の不足を補うため、公的機関が自ら公空間のパトロールを私企業に依頼する事態が生じているのである。イギリスにおいても、警備業のパフォーマンスが、これと契約関係に入る者の利害だけでなく、一般公衆の利害に深くかかわる状況が生まれていることに注目すべきである。ちなみに、BSIAの統計では、*police and public services*の項に分類される2001年の売上高(加盟企業に限る)は1700万ポンドとされている。

2 警備業と警察

警備業と警察の関係は、どこの国でも微妙なものがあると思われるが、任務分担が確立されていればたいした問題は起こらないはずである。しかし、任務分担は簡単には確立されない。イギリスにおいては、警察と警備業の緊張関係は、まず、機械警備部門で生じた。

(1) 機械警備業と警察

イギリスの機械警備業に関して注意しなければならないのは、基本的に、警備員の派遣が行われず、警察が直接対処するということである。これは慣習的に積み上げられた事実であり、

何らかの法的根拠があるものではない。機械警備のプロセスは次のようである。

- ①信号は警備会社が運営する Alarm Receiving Center (ARC)に入る。
- ②ARC の管制員は90秒間、ユーザーから誤報である旨の連絡がないか待機する。
- ③当該連絡がなければ管制員はあらかじめ定められた警察の通信指令センターの専用電話に URN(後述)を連絡する。また、鍵管理者(キーホールダー)にも連絡する。
- ④警察はパトカーを出動させる。

イギリス警察の機械警備に対する対応は、ACPO (Association of Chief Police Officers = 全国の警察本部長、副本部長クラスによって構成される)が作成する基本方針 (ACPO Policy on Police Response to Security Systems 以下「ACPO ポリシー」という。)が決定する。そもそもこうした基本方針が出されることとなった原因は、誤報アラームの頻発による。誤報率は90%に達するという人もいるほどで、警察は対応すべき警報装置を絞り込む必要に迫られたのである。

最新の「ACPO ポリシー」によればその概要は次のとおりである。

警察の視点からみて、警報装置はタイプ A とタイプ B に分類される。タイプ A は警報をコントロールセンターで受理するシステムのうち、BS5979に準拠し、かつ、UKAS の認定した認定機関 (NACOSS 及び SSAIB-IPSA が設立した認定機関—がこれに当たる) の認定を受けている会社が設置したものでなければならない。警察はタイプ A には原則として即時対応する。このシステムには、警察が Unique Reference Number (URN) を付与する。タイプ B はそれ以外のシステムである。タイプ B については、現に犯罪が行われていると考えるべき特別の事情が認められない限り、警察は対応を保証しない。言い換えると、遠隔警報システムであっても検査機関の認定を受けていない会社のものは、警察は原則として対応しないのである。また、URN を付与されたシステムでも誤報の回数によって次のように格下げが行われる。

① 即時対応が原則であるが(レベル1)、直近12ヶ月以内にそのシステムから2回以上の誤報による通報があった場合にはレベル2(プライオリティが低くなり、他に優先度の高い案件があると後回しになる。)に格下げされる。

② 直近12ヶ月以内にそのシステムから5回の誤報による通報があった場合にはレベル3に格下げされる。レベル3とは、警察対処がなされないことを意味し、警備会社は当該物件の鍵を所持する鍵管理者へ通報するだけになる。レベル3に格下げされると次に述べるコンフ

フォームド・アラームを備えたシステムに変更しないと警察に対応してもらえなくなる。

更に、2001年10月からは、新規の申請に限ってであるが、誤報でないか確認する機能を備えたシステム(コンファームド・アラーム)だけに URL が付与されるとしている。なお、コンファームド技術としてオーディオ(音)、ビジュアル(映像)、シークエンシャル(2重発報)といった手法があるが、「ACPO ポリシー」は特に限定していない。

ところで、ACPO のポリシーは、検査機関の認定を受けている会社が設置する BS 基準に合致した遠隔警報システムであれば、必ず URN を付与するとはしていない。さらに細かな条件を設定し、これに従うことを承諾した会社(compliant companies)のシステムにのみ URN を与えるのである。これについては、顧客への説明義務、事務手数料、鍵管理者(20分以内に少なくとも二人が臨場できなければならない)等様々の条件があるが、特に注目されるのは次の2点である。

- ① 10分以内に警察が臨場できる商業施設の警報装置については、光や音による現場における警報を最大限10分間遅らせる機能を備えること。但し、10分以内に現場に赴ける施設の管理者がいる場合には事情によりこの義務を免除することができる。このポリシーの採否は警察本部長に委ねる。
- ② 警報装置の設置のための事前調査、販売、設置あるいは維持に関わる者については、前科(spent conviction¹を除く)を有してはならない。このポリシーの採否は警察本部長に委ねる。

①は明らかに警察の犯人逮捕の可能性を高めるためである。慎重な留保を付しているが、警報受理を検挙につなげたい警察の意図がにじみ出ている。

②の目的は悪質な業者に施設やその警報装置に関する情報を与えないことにある。被チェック者の前科チェックに対する同意書の様式も定まっている。「ACPO ポリシー」によれば、個々の前科ではなく、被チェック者がその業務に適切か否かだけが雇用者に通知される。そ

¹ Rehabilitation of Offenders Act1974 は、雇用される際などに、一定の比較的重大でない罪種については一定期間が経過した後は、前科について質問されても明らかにする義務がないと定める。これを spent conviction という。なお、2年半以上の自由刑を受けた罪は永久に spent とはならない。これ以外の前科を unspent conviction という。

の判断に影響を与える罪種は窃盗、背任、暴行、薬物などである。

こうした条件は、誤報の抑止という「ACPO ポリシー」の当初の目的を超えて、警察が積極的に機械警備業に関わる姿勢をのぞかせるものであるといえる。

なお、「ACPO ポリシー」は新しいタイプの機械警備への対応も視野に入れている。例えば、衛星を用いた盗難車両追跡装置である。このシステムには誤報の問題は生じていないが(盗難車両追跡装置の誤報率は5%以下である)、現在、関係機関が品質基準を作成中であり(盗難車両追跡装置についてはヨーロッパ基準(EU standard)が検討されている)、これが完成すれば、将来の「ACPO ポリシー」に組み込まれることになる。なお、最新の「ACPO ポリシー」には、盗難車両追跡装置の運営会社にも URN を付与できると書かれているが、その目的は当該会社の同一性確認、システムの種別、会社のコンタクトポイントを明らかにしておくためと説明されている。品質基準の制定を待たずに URN を付与することとしたのは、誤報が少なく、しかも、犯人検挙の確立が高いので警察としても対応すべきだと判断しているからであろう。

(2) 人的警備業と警察

公共空間の治安維持は警察の専属的管轄であるという意識は、おそらくほとんどの国の警察に共通であろう。ガーディアンエンジェルに代表される民間人の「パトロール」は、警察から見れば、犯罪の発生に関心を持っている一市民が歩いているに過ぎないことになろう。警備業の人的警備部門にしてもあくまでプライベートな領域(パブリックな領域との区別があいまいになっていることはすでに述べた)を警備しているのであり、理念的には警察のパトロールとは一線が画されている。

しかし、公的機関との契約により警備会社が公共空間を「パトロール」するということになれば話は違ってくる。そして、イギリスではまさしくそういう事態が起こっている。例えば、ロンドンのタブロウにある公営団地地区であるエイルズベリでは1994年から、地区の Neighborhood Office が民間警備会社と契約を結び、通常7人の派遣警備員が交代でパトロールについている。同地区では麻薬を含めた犯罪の増加に悩んでいたのである。その結果、犯罪の減少が顕著に認められるという。今では、タブロウ地域全体をカバーしている(4515世帯)。警備員は担当の地域警察官と密接な連携を取っており、警察から、必要な教養や制圧術の訓練も受けている。

こうした自主的な地域安全計画は Neighborhood Warden Schemes と総称され、民間の警備会社と契約を結ぶのは計画の一つの形態に過ぎない。公的機関が直接要員を雇用する場合もかなり多い

もちろん、警察は、犯罪の不安にさらされている住民の要望に基づいた計画を拒否できない。残された対応方法は、警備員のパトロールをある程度まで管理することである。ACPO の検討グループ(Working the Beat)が発表した Neighborhood Warden Schemes の基本原則を見ると、パトロール要員は一般私人以上の権限を有するものではないことを強調した後、次のような文が続く。「警備業の規制が強く求められるべきである。それまでの間、公的な自主的パトロールが、認容されるべきレベルに到達することを保証するため、身元調査、サービスの質の管理において警察は積極的な役割を果たさなければならない。」、「パトロール員の制服と警察のそれとははっきり区別できなければならない。」、「パトロールが行われる場所(住宅街か商業地区か)、状況(パトロールのみか事案への介入もあるか)など様々の条件に応じて標準的な実施細目が確立されるべきである」、「警察の予算がこうした計画によって削減されないよう、資金の出所をはっきりさせるべきである」。当然予想される反応であるが、興味深い。

(3) ハイブリッドなセキュリティ(hybrid security)

警察内部には、警備業のパブリックな場面への進出に対し、2つの考え方があるといわれる。1つは、民間会社のパトロールは警察にとって目と耳が増えることになるのだから警察の補完勢力と考え歓迎すべきというもの、もう1つは、目と耳が増えても犯罪等事案の処理は結局警察官が負担することになる場合がほとんどであるから、警察の業務軽減につながらない、従って警察の補完勢力とはならないという考え方である。

いずれにしても公的警備と私的警備の境界線がはっきりしなくなってきたのは否定できず、イギリスの警察はこのことを前提に将来の警察の姿を考えていこうとしていることは間違いない。警察は、すでに民間委託が一部で実行されている護送業務や刑務所運営を含めたハイブリッドなセキュリティと呼ぶべき領域がパブリックなセキュリティとプライベートなセキュリティの中間にあることを認めている。警察官の増員が犯罪の増加に追いつく可能性は少ない状況で、この領域についていかに対処するかが大きな課題となっているのである。

3 警備業法成立の背景

(1) 総論

冒頭にも述べたように、イギリスはヨーロッパの中でも警備業に関する法律を持たない数少ない国の一つであった。誰もが思い立ったその日から警備業を始めることができるし(会社を設立するのであれば商法上の規制はあるにしても)、警備員として働くことができる。それゆえに、胡散臭い人物も少なくない世界だというのが国民の平均的印象であった。

その一方で、警備業の守備範囲は、拡大の一途をたどった。警備サービスに対する民間の需要が増えただけではない。サッチャー首相時代に始まった民営化政策に沿って、刑務所の運営、裁判所と刑務所間の護送といった公的機関が実施することが当然とされていた業務が民間警備会社に委託されるようになった。犯罪の増加に悩む地方自治機関が、警備会社に治安の悪い地域のパトロールを委託する例もみられるようになった。公的警備と私的警備の垣根が低くなったのである。警察官の数は増えないが、治安は悪化するという状況において、望む、望まないにかかわらず、警備業が果たす役割の大きさを誰もが認める事態が出現した。

警備業に関する何らかの規制を求める声は1990年頃から高まってきたといわれる。その直接的な要因は警備員として稼働する者の中に重大な犯罪歴のある者がいることや、職業的犯罪者によって経営されている警備会社があることなどが明らかになったことにある。加えて、ブルース・ジョージ下院議員が、長年、警備業の法的規制導入のため運動してきた事実も見逃せない。警備業の社会的評価を高めたい業界団体自身も法的規制の導入を働きかけた。こうした後押しによって、1994年から1995年にかけて、下院内務委員会が警備業について広範な調査を行い、警備業に関する報告書を作成した(1995年5月発行。以下「下院報告書」という。)。更に、労働党政権の成立をはさんで、1999年3月に「警備業規制に関する政府提案」と題された文書(以下、「政府提案書」という。)が発表された。そして、2000年12月7日、「警備業法案」(Private Security Industry Bill)が議会に提出されたのである。法案審議はスピーディーに進み、2001年5月に正式に法律となった。下院内務委員会の報告から法案提出までの流れをみると、警備業から不適格者を排除するという消極的な目的だけでなく、警備業が治安維持という公益に果たす積極的な役割は今後も増大こそすれ減ずることはないという認識が、警備業制定の原動力となった事実が注目される。

(2) 下院報告書

1994年から1995年にかけて下院の内務委員会は警備業に関する本格的な調査を行い、

1995年5月報告書を発表した。業界、警察、内務省、顧客企業等警備業に関わる幅広い分野における関係者の証言や資料をもとに作成されたこの報告書は、事実の調査にとどまらず、法的規制のあり方についても具体的に提案しており、1999年の「政府提案書」にも直接影響を与えている。

以下では、「下院報告書」の内容をまとめておきたい。

① なぜ警備業の法的規制が必要か

報告書は、警備業の規模拡大と、かつては警察の管轄と見られていた分野にまで警備業が進出している事実を引いて、警備業の公衆との関係及びそのサービスの水準に関心が向かうのは当然であるとし、また、公衆は一定水準の安全を要求する権利を持っているのであるから、公衆の安全のために十分な措置が講じられて初めて、警察機能の一部が警備業によって担われる事態が許容されるとする。

そして、業界の自主規制が相当水準のサービスを提供できないのであれば、公的機関の介入が正当化されると結論付ける。

それでは現在の自主規制は成功しているのか。「下院報告書」は人的警備部門についてノーと答える。すなわち、BS に基づいた検査機関による認定はあくまで任意であるので、大多数の小規模警備会社はその枠外で行動しており、しかも、犯罪歴のある者が関わっている場合も少なくなく、その質は低い。また、教養訓練については業界全体が低水準にあると批判する。身元調査も不十分であり、不適格者が警備員の職を得ることを阻止できないとする。

② どのような法的規制が必要か

「下院報告書」は、根本的に人的警備の仕事にふさわしくない者を完全に排除できるシステムが必要だという。従って、前科チェックをクリアした者だけが人的警備部門の職につける免許制²を採用すべきであるとする。なお、犯歴チェックは *spent conviction* も含むべきであるとし、また、*In-house staff* は契約警備員より質がよく問題がないので免許対象から除外するとした。

しかし、個人の免許制の採用は、犯罪性向のある人間が排除されているという最低限の基準をクリアするだけで、人的警備サービスの水準の向上までは望めないというのが「下院報告書」の意見である。また、任意の認定制度では、安かろう悪かろうの会社には対処できない。

² Licence という言葉を使っている。

従って、一定水準に達したと認定された会社だけが人的警備サービスを提供できることとすべきであると結論付ける。

機械警備部門については、業界の自主規制が比較的順調に行われているので、当面は、法的規制の対象とする必要はなく、品質の悪い警備システムもあるが、これは警備業の法的規制の問題とは若干ずれた論点であるとする。

但し、法律自体は、将来機械警備部門にも法的規制が必要とされる状況が生じる事態に備えて、容易に機械警備部門を取り込めるよう構成されるべきであるとしている。

(3) 「下院報告書」に対する政府見解

1995年7月、1996年2月そして1996年8月の3回、「下院報告書」に関連して内務省の事務方、内務大臣及び閣外大臣が政府見解をそれぞれ文書で回答した。最終的結論を要約すれば次のとおりである。

- ① 警察の業務負担を軽減する方策は検討しているが、警察の枢要な機能を警備業が肩代わりすべきではない。また、事実としても警備業は警察の代替機能を果たしていない。
- ② 人的警備会社のほとんどの顧客は会社である。費用対効果を判断するのは顧客であり、問題があれば、消費者保護法などで対処できる。従って、警備会社の規制は必要ない。
- ③ ただ、公衆と接触する可能性が最も高い人的警備業において、認容できない程度の犯罪的傾向を有する者が存在するという懸念は政府も共有している。警備員になろうとする者は前科チェックをクリアしないと当該業務に就けないというシステムを念頭において、警備業界及び警察とともにその費用対効果を慎重に検討してみたい。spent conviction の記録へのアクセスを正当化するほどの必要性があるか疑問に思うが、ともかく、この問題も検討課題にする。

十分予想されたことであつたが、「下院報告書」が強調した警備業が警察の代役を果たしつつあるとの認識は、保守党政府の反発を招いた。1回目の内務省事務方の文書は、「下院報告書」の提案を検討したいという内容に過ぎないが、「下院報告書」のこの認識に対してだけは明確に反対している。2回目の文書でも内務大臣がそのような事実はないし、そうする意思もないことを強調している。この点で認識が全く違うのであるから、営業の法的規制が政府の

賛同を得られる可能性は全くなかったのである。

ただ、警備員の前科チェックについては、政府も検討のテーブルに載せることに同意した。政府の介入方法としては、最小限にとどまる性質のものであり、規制緩和を旗印としていた保守党政府としても、人の生命、身体、財産を守る立場に危険な人物が座ることは最低限防がねばならないとの議論は受け入れやすかったであろう。

しかし、その後、法律制定に向けた特段の動きはなかった。最後の政府見解が公表された翌年には総選挙が控えていたのである。そして、1997年5月の総選挙で労働党が18年ぶりに政権に返り咲き、ブレア首相が登場した。警備業に関する法的規制の問題にとっても、労働党政権の誕生は大きな転換点となった。「下院報告書」の方向に再び議論が戻ってきたのである。

(4) 1999年の警備業規制に関する政府提案

(ア) 特徴点

労働党政権の成立後、政府は警備業法の制定を目指して1999年に「政府提案書」を公表した。「政府提案書」は冒頭から、保守党政府とは180度とっていいほど異なった考え方を掲げている。すなわち、

- ① 警察は現在も将来も、犯罪との戦いの最前線に立つ。しかし、警察だけでできることには限界がある。政府は、特に地域レベルにおいて、犯罪と混乱に取り組むためパートナーシップを重要視する
- ② **Crime and Disorder Act³**は、自治体に対し地域の治安問題を解決するため関係機関と協力して戦略を立てるよう義務付けているが、必要とあれば、警備業を含めたあらゆる組織を活用することを政府は期待する
- ③ 警備業は、補助的なパトロールサービス提供により、警察を援助できるのではないかとの示唆がなされているが、政府はこの問題を検討しており、建設的な議論を歓迎する
- ④ 警備業が地域においてより大きな役割を果たすのであれば、警察と自治体は業界

³ 1998年に成立。5条から7条にかけて規定がある。自治体が積極的に地域の治安問題解決のため計画を練り実行に移すことを義務付けている。Neighborhood Warden Schemeの法的根拠と解釈できる。

が適切に規制されていること、信頼にふさわしい人物がその業界で働いていることを確信したいであろう。

の4点である。警備業の役割を警察機能の「代替」あるいは「補完」といった言葉を使わず、警察を含めた公的機関とのパートナーシップとした点に特徴がある。

前科チェックを受けた者だけに、警備業務従事の免許を与えるとの大方針は、「下院報告書」と変わっておらず、この点は、保守党政府も検討すべきとしていたところである。しかし、「政府提案書」は、免許を受けるべき業種の範囲を大幅に拡大している。

まず、人的警備業務を免許対象としているのはこれまでの議論の流れから当然である。しかし、「下院報告書」は、in-house staff を特に問題はないとして免許の対象から除外していたが、「政府提案書」は、それでは抜け穴として利用される恐れがあるという理由で免許の対象に含めるべきとした。

更に、同じく除外対象であった機械警備部門についても、問題なしとした「下院報告書」を批判して、警報装置の設置、維持、監視に従事する者も免許の対象にした。「ACPO ポリシー」はあるものの、警察の対応を期待しない警報装置の設置者はその網から免れる。そして、もともと弱い立場にある人々（一人暮らしの老人など）がそうした業者の警報装置の需要者であることに鑑みれば、プライベートな領域に入り込め、顧客の内部情報を知りうる立場にある警報装置の設置者等は、免許の対象となるべきだといっているのである。また、CCTV をモニターする者も免許の対象に含めている。プライバシーの領域にも関わる CCTV は誠実な者がモニターすべきという考えに基づいている⁴。

免許対象者は以上にとどまらない。「政府提案書」は、現場の人間だけでなく、社長、支配人など管理者についても免許の対象にあげている。

また、将来的には、いわゆる私立探偵業、警備コンサルタント、鍵管理者などにも個人の免許制を取り入れるとしている。

そもその不適格者は、人の生命、身体、財産の安全に関わる業務には就かせないとの政府の意図が強く反映している内容である。

(イ) 前科チェックの方法及び判断基準について

⁴ ただし、実際に免許制が導入されるのは緊急性のある業種（一般公衆と頻繁に接触する人の警備業務）からであり、機械警備業は後回しになるとしている。

Rehabilitation of Offenders Act は、個人は、質問を受けても spent conviction については明らかにする義務がないとしているが、例外が認められている。例えば、国家の安全保障上の理由や障害者、病人、子供などを保護する必要がある場合などである。その例外認定は、内務大臣が行う。また、spent conviction の有無について回答義務のある質問ができる者を内務大臣が登録することで、登録された者は、当該対象者と共同して spent conviction を含めた、いわば完全な前科記録にアクセスできることになる。

「政府提案書」によれば、警察、業界その他関係者は一致して spent conviction を含めた前科記録のチェックをすべきとの意見であった。警備業に働く者は、公衆との接触、重要な情報への接近などにより、犯罪を防ぐと同時に、罪を犯すことが容易であるという特別な立場にたつからである。そこで、「政府提案書」は Private Security Industry Authority (以下、PSIA という) と呼称される、内務大臣の監督下にある合議体の機関を設置して、これに Rehabilitation of Offenders Act に関する内務大臣の例外認定を与えることにした。

もちろん、一件でも前科があれば申請者に免許を与えないということではない。「政府提案書」は、具体的な基準作りは PSIA の裁量に委ねられるものの、前科と業種との関係、前科から現時点までの経過期間、申請者の生活環境の変化などを考慮したものになろうとしている。

なお、社長、支配人などの免許については、破産関係など経営者として最低限の条件もチェックするとしている。

(ウ) 営業の規制について

「政府提案書」は、「水準の維持と向上 (maintaining and improving standards)」と題する章を設けて、「下院報告書」と保守党政府とが全く異なった見解を示した問題、すなわち、警備業の質を高めるためにどうすべきかという問題を取り上げている。

「政府提案書」は、警備業の水準の維持と向上を市場任せにせず、PSIA がその任務を負うことを明確にしている。これまでの警備業界の自助努力を評価しつつ、それを基にして新たな発展を目指そうとするのである。

しかし、「下院報告書」が勧告したような営業の免許制までは踏切らなかった。その代わりに、PSIA が警備業の業種別に基準を設け、あくまで任意ながら、会社が申請してくれば、基準に照らして定期的に検査を行い、合格すればこれを認定して、特別の標章を与えるという制度を提案している。もちろん、認定された会社はこの標章を宣伝等に利用できる。要するに、これまで ISI や NACOSS などが行ってきた認定・検査制度を公的機関が行うわけである。

4 警備業法の内容

警備業法案(Private Security Industry Bill)は、2000年12月7日、議会で提出され、2001年5月に成立した。その内容を「下院報告書」や「政府提案書」で議論のポイントとなった事項に絞って述べることとする。なお、法律が下位の法令に委任する範囲が広いので、予定としかいえない事項あるいはこれから検討する事項が含まれていることに注意されたい。

(1) 警備業委員会(Security Industry Authority=SIA⁵)の設置

警備業の監督機関として、内務大臣に責任を負う SIA を設置する。警備業法の実施に関する業務はすべて SIA が担当する。4人程度の理事と各種委員、検査官(業者に対する立ち入り権限を有する)、事務方などからなり、約100人の体制になると予測されている。

(2) 個人免許制度の導入

ア 免許制の対象となる警備業務

英国警備業法が目玉の1つは、警備業に携わる者に対する個人免許制の導入である。免許対象となる警備業務は法律の付則(schedule)に規定されている。すなわち、

① パトロール、現金輸送を含めた、財産、施設を人により警備する業務(manned guarding)⁶

② 鍵管理業

③ 警備コンサルタント業

④ 私立探偵

以上は、これを請負業(contract suppliers)として行う者に限る。

⑤ ドアスーパーバイザー(パブ、クラブなど公衆がアクセスできる場で入場者の監視を行う者。いわゆる用心棒であり、トラブルを起こすことも多いとされる。)

⑥ 車輪止めを行う者(wheel clampers)⁷

⁵ 「政府提案書」にあった Private という語が削られている。

⁶ 機械警備が個人免許を必要とする警備業務が含まれていない点に注意されたい。イギリスでは、信号受信に対して警備員を派遣しないので、機械警備に従事する者とは Alarm Receiving Centre における管制要員あるいは CCTV の監視要員などを指すが、これらは個人免許付与の対象とならない。

⁷ 私有地に置かれた車両に対しておいて行われる業務であり、公道上の車両は無関係である。

以上は、請負業としてこれを行う者に加えて、委託者の被雇用者として行う場合 (in-house staff) を含む。

①から⑥を通じて、こうした業務を行う会社の管理者の立場にある者も免許の対象となる。

イ 免許付与の基準

(ア) 犯歴のチェック

SIA は個人免許を受けようとする者の犯歴を Criminal Records Bureau (CRB) に照会する。CRB が SIA に回答できる犯歴の範囲は、door supervisor の免許を受けようとする者については spent conviction, unspent conviction⁸ 及び警察が有する関連情報、その他の免許を受けようとする者については spent conviction, 及び unspent conviction である。

犯歴があっても自動的に免許付与が拒否されるわけではない。犯罪の重大性、犯行の時期など総合的に勘案して判断される。

(イ) 適性

免許付与に際しては、犯歴の観点に加えて、警備業務を行うに適當である (fit and proper) という一般的な基準も考慮される。具体的にどのような基準となるか未定であるが、実質的には欠格要件に当てはまらないという消極的な適性審査になると思われる。

(ウ) 免許の有効期間

3年ごとに新たな申請を行わなければならないとする予定である。

(エ) 免許を要する業務の種類の変更

個人免許を必要とする警備業務は内務大臣の order⁹により追加、変更することができる。

(オ) その他

① 免許申請の費用は申請する個人の負担である。

② 個人免許の付与は警備業務ごとに段階的に実施される予定である。まず、2003年10月をめぐりに manned guarding から免許付与が始まり、私立探偵などは2007年頃になるとみられている。

(3) 任意認定業者制度 (Voluntary approved contractors' scheme) の導入

⁸ spent conviction 及び unspent conviction については注1参照

⁹法律より下位の法規範であるが、警備業法案では、この場合の order は議会の決議 (resolution) が必要と規定している。

(ア)内容

この制度により認定を受けようとする業者(認定を受けることは法的義務ではない)は SIA に申請する。SIA は当該業者の業務実態を審査して、基準に達していれば認定する。業者は認定を受けていることを宣伝活動に利用できる。

(イ)検討中の課題

- ① 認定を行う基準は現在検討中である。また、BSIA は、すでに NSI や NACOSS により認定を受けている業者は、自動的にこの制度による認定を受けられるよう要望している。
- ② 個人免許の対象とならない警備業務を行う業者にもこの制度の適用があるのか未だ明確でない。

(ウ) 内務大臣の権限

内務大臣は、regulation¹⁰により、任意認定業者制度を、個々の警備業務ごとに、認定取得を業務遂行の条件とする制度に変更する権限を有する。これは実質的に営業の免許制であり、行使するか否かは別として、内務大臣は非常に強い権限を留保していることになる。

5 警備業法が業界・ユーザーに与える影響

(1)警備業の質の向上

- ①これまで、少数ではあるが警備業界の評判を落としてきた犯罪性向のある者を排除できる。
- ②低価格のみを追求して、提供するサービスの質を考慮しない若干の警備業者は消滅してゆくであろう。
- ③SIA は個人免許の付与基準や任意認定業者制度における認定基準を公表する義務があるが、こうした活動により、ユーザーや一般公衆の警備業者の質に対する関心が増し、また、質のよい警備業とは何かを理解できる。

(2)価格の上昇

業界は個人免許付与対象となる警備業務に関わる業者への負担をできるだけ抑えるため政府に働きかけているが、それにしても、負担増は避けられない。入れ替わりの激しい manned guarding 部門はなおさらである。このことは必然的に警備業務の価格の上昇に

¹⁰ Order と同様、法律より下位の法である。

つながるであろう。

ただ、問題はそれにとどまらず、一般的に質のよい警備サービスを提供するためには、価格にばかり目を向けてはならないことをユーザーに理解してもらう努力が必要である。警備業法の制定が、そのきっかけになることを業界は期待している。

6 今後の課題

(1) 警備業法に対する評価

法案の審議中、その内容が生ぬるいのではないかとの批判があった。業者の認定制度があくまで任意にとどまったことに対する批判が中心であるが、BSIA は次のように反論している。

- ① 政府は、防犯分野において公的機関と警備業とのパートナーシップを促進するためにできるだけ早い法案の成立を目指した。法案について異議のある点ばかり取り上げると業界・ユーザーにとって利益となることは間違いない法律の制定が遅れてしまう。
- ② 警備業法は、警備業の規制・監督の大枠を定めた法律であり、SIA が設置されさえすれば、極めて柔軟に改正、追加を行える仕組みになっている。

②についていえば、その通りであり、内務大臣レベルの法令により SIA を通じた相当の規制・監督が行えるのである。そもそも、警備業とは何かについて法律には明確な定義がないのである。

(2) 今後の課題

BSIA は、警備業法が未だ実施に移されていない段階ではあるが、今後の検討課題をすでに提起している。これらを以下に列挙して報告を終えたい。なお、法律の変更を要するものと内務大臣レベルの法令で済むものがあると考えられる。

- ①警備員の教育訓練を法的義務とすること。BSIA はこれを最優先の課題とみている。
- ②警備業者の警備業務について何らかの免許制的要素を採用すること。BSIA は業界のプロフェッショナルリズムを促進することと、個人の免許が犯歴チェック以上の積極的な要素を持つとの認識を持つ懸念を理由として挙げている。
- ③in-house staff も個人免許の対象とすべきこと。理由は個人免許を受けることができない者が in-house staff として働くという抜け道をふさぐためである。
- ④警報装置や CCTV などに関係する警備業務に免許制を導入すること。機械警備の分野

は警備業法の規制の対象外となっているが悪質業者の排除はもちろんのこと、より統一的に警備業界の規制・監督を行うためである。