

第 8 章 消防防災・教育・警察行政

第8章 消防防災・教育・警察行政

第1節 消防防災

地方自治団体は、消防防災について、地域及び職場民防衛組織（義勇消防隊を含む）の編成及び運営並びに指導・監督、火災予防及び消防に関する事務を行う（地方自治法第9条第2項第6号）。

1 韓国の消防制度の沿革

韓国では、1946～1948年の米国軍政時代に、それまで警察に属していた消防が独立し、初めて自治消防体制が敷かれた。中央には消防委員会と消防庁が、地方には道消防委員会と地方消防庁が設置された。しかし、1948年の韓国政府樹立後は国家消防体制が敷かれ、1958年の消防法制定により、中央では内務部の国家警察本部の中に消防課が、地方では警察局の中に消防課が設置され、身分は警察公務員法が適用される警察官となった。

1970年以降、見直しが行われ、1972年の政府組織法の改正により、消防は警察から再び独立した。この時点では、ソウル特別市と釜山直轄市の消防は自治消防であるが、その他の市・道は国家消防という二重の制度であった。1975年には内務部に民防衛本部が設置され、その中の組織として消防局が設置された。1978年には消防公務員法が制定され、消防職員の身分を規制・保障することとなった。

1991年には消防法が改正され、1992年4月以降、市・道の広域自治消防が実施されることとなり、市・道に消防本部が設置され、消防職員の大部分は地方公務員となった。

2003年には2月の大邱地下鉄放火事件や9月の台風14号で多数の死傷者が出たことを契機に防災体制が抜本的に見直されることとなった。その結果、旧行政自治部防衛災難統制本部消防局を格上げし、2004年6月1日、政府組織法と災難及び安全管理基本法に基づき、各種災難から国民の生命と財産を保護することを目的とした消防防災庁が行政自治部の外庁として誕生した。

しかし、2014年4月に発生したセウォル号沈没事件の後、国民安全政策が根本的に見直されたことにより、11月、安全・危機管理に関する政策・指揮を統括する国民安全処が新設され、消防防災庁の業務は移管された。

2 国民安全処

前述の目的により新設された国家機関である。安全と災害に関する政策の策定・運営及び総括・調整、民防衛、防災、消防、海洋での警備・安全・汚染防除及び海上で発生した事件の捜査に関する事務を管掌するため、国務総理所属として置かれている（政府組織法第22条の2）。陸上・海上、自然災害・社会災害等に担当が分散されていた災害対応体系を統合し、災害に関する専門性及び対応力を強化することに焦点を置き編成された。

具体的には消防防災庁と、海洋警察庁を統合し、中央消防本部と海洋警備安全本部として改編、安全行政部の安全管理機能と消防防災庁の防災機能の移管を受け、「安全政策室」と「災難管理室」として改編し、各種災難の予防－退避－対応－復旧の全過

程を統合管理することにした。

担当業務

- 安全及び災難に関する政策策定・運用及び総括・調整
- 非常退避と民防衛に関する業務
- 消防及び防災に関する業務
- 海洋での警備・安全・汚染防除及び海上事件の捜査

(1) 中央防災本部及び消防防災関連機関

中央防災本部は国民安全処に属し、従来の消防防災庁の業務のうち消防・救助・救急業務を担っている（組織図は図表 8 - 1 参照）。

その他国民安全処内の消防防災関連機関（旧消防防災庁の所属機関）

○中央消防学校（忠清南道天安市） 消防職員の教育訓練を行っている。

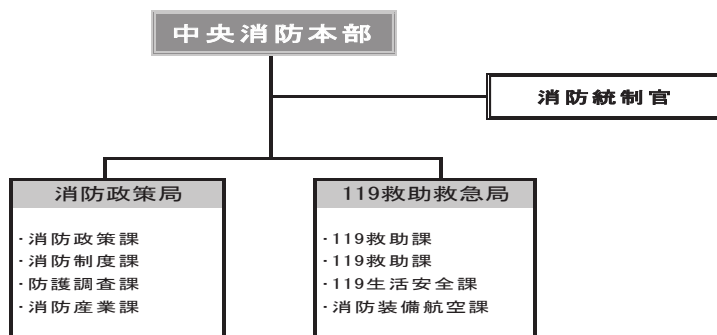
○国立災難安全研究院（ソウル特別市麻浦区）

防災専門担当者の教育や防災政策・技術の研究等を行っている。

○中央 119 救助本部（大邱広域市達城郡）

大型・特殊災難事故の救助・現場指揮、支援等を目的に 1995 年 12 月に発足した機関で、ヘリコプター、車両等を有し、仁川国際空港とソウルを結ぶ高速道路のパトロールの任務にも携わっている。また、1997 年には中央 119 救助隊を中心とする 119 国際救助隊が発足し、2010 年のハイチ地震や 2011 年の東日本大震災などでの国際救助活動にも携わっている。

〈図表 8 - 1〉 中央消防本部組織図



3 消防制度

現行の消防制度としては、中央には中央防災本部、地方（広域自治団体：市・道）には 18 の消防本部が置かれ（京畿道のみ 2 か所）、その下に消防署が置かれている。

消防本部の長（消防本部長）と消防署の長（消防署長）は、所管市・道知事の指揮・監督を受ける。

(1) 消防本部

各消防本部業務としては、火災の予防・警戒・鎮圧・調査及び構造・救急等があるが、ソウル特別市のように消防防災本部として防災業務を所掌しているところも

ある。組織は主に消防行政、防護、救助救急などに分かれており、その下に総合状況室、消防航空隊などが置かれている。

消防本部のうち、8つの消防本部（ソウル、釜山、仁川、光州、京畿、江原、忠南、慶北）には、地方消防学校が設置され、消防職員の教育訓練を行っている。

（2）消防署

消防本部の下には全国で 197 箇所の消防署が設置されている。また、消防署の下、全国で 953 の 119 安全センター、219 の 119 救助隊、27 の 119 救急隊、6 の消防艇隊、538 の 119 地域隊が設置されている。

（3）消防公務員

消防公務員には国家消防公務員と地方消防公務員の 2 職種があり、消防公務員の任用、教育訓練、服務、身分保障等に関しては、国家公務員法又は地方公務員法の特例法として「消防公務員法」が適用される。

国民安全処と各市・道には、それぞれ消防公務員人事委員会が設置されている。国家消防公務員の場合、消防領以上は国民安全処長官の推薦により国務総理を経て大統領が任用するが、消防総監は大統領が任命する。消防警以下は、国民安全処長官が任用する。地方消防公務員の場合、市・道知事が任用する。

国家消防公務員と地方消防公務員との間では頻繁な人事交流が行われている。

4 防災行政

韓国ではかつて、防災行政を自然災害と人的災害に分けて推進していた。災害対策の基本法も、自然災害については自然災害対策法（農林漁業被害に関するものは農漁業災害対策法）であるが、人的災害については災難管理法、と分離していた。これは、1990 年以降、人的災害が多発し、人的災害対策の一層の充実を求める機運が高まっていた中で、1995 年の三豊百貨店の崩壊事故が起こったことが直接の契機となり、人的災害について、特別の法体系で推進することとなったためである。

しかし、この体制は 2003 年 2 月の大邱地下鉄放火事件や 9 月の台風 14 号で多数の死傷者が出たことを契機として抜本的に見直されることとなった。

2004 年 3 月に制定された「災難及び安全管理基本法」では、「国民の生命・身体・財産及び国家に被害を与えたり与え得るもの」として、次の（1）～（2）を『災難』として定義し、自然災害と人的災害の概念を統合した（同法第 3 条）

- （1）台風・洪水・豪雨・暴風・波浪・高潮・津波・大雪・落雷・干ばつ・地震・黄砂・赤潮、火山活動その他のこれに準ずる自然現象により発生する災害
- （2）火災・崩壊・爆発・交通事故・化学等兵器事故・環境汚染事故その他の類似の事故により発生し、大統領令で定める規模以上の被害とエネルギー・通信・交通・金融・医療・水道など国家基盤体系の麻痺、伝染病又は家畜伝染病拡散などによる被害

また、同法では、安全管理の体系及び機能について次の（1）～（4）のとおり定めている。

(1) 中央安全管理委員会

災難と安全管理に関する重要政策の審議及び総括・調整、関係部署間の協議・調整等を行うため、国務総理所属下に「中央安全管理委員会」を置く。委員長は国務総理、委員は中央行政機関又は関係機関・団体の長。また、調整組織として安全政策調整委員会（委員長は国民安全処長官）を置く。

地方には、市・道知事所属下に「市・道安全管理委員会」、市長・郡守・区庁長所属下に「市・郡・区安全管理委員会」（委員長は各自治体の長）を置く（同法第9条）。

(2) 中央災難安全対策本部

大規模災難の予防・準備・対応・復旧等に関する事項を総括・調整し、必要な措置を講じるため、行政自治部に「中央災難安全対策本部」を置く。中央本部長は行政自治部長官。中央災難安全対策本部を設置する時は主務部処の長所属下に中央事故収拾本部を置くが、海外災難発生の場合には外交通商部に置く。中央本部長は災難の効率的な収拾のため、関係機関の長に行政及び財政上の措置と所属職員の派遣等必要な支援を要請できるほか、必要な範囲内で地域災難安全対策本部長を指揮できる。

地方には、市・道知事は「市・道災難安全対策本部」、市長・郡守・区庁長は「市・郡・区災難安全対策本部」（地域本部長は各自治体の長）を設置することができる。ただし、中央で中央対策本部を置く場合には、地方でも安全対策本部を設置しなければならない（同法第14条）。

(3) 災難安全状況室

国民安全処長官、市・道知事、市長・郡守・区庁長は、災難情報の収集・伝達、状況管理、災難発生時の初動措置、指揮等の業務を遂行するため、常時「災難安全状況室」を設置・運営しなければならない（同法第18条）。

(4) 災難状況の報告

市長・郡守・区庁長又は海洋警備安全署長は、所轄区域内で災難が発生し、又は発生の恐れがある時は、直ちに応急措置及び収集状況について遅滞なく、各々、国民安全処長官、災難管理主管機関の長及び市・道知事に報告しなければならない。この場合、災難管理主管機関の長及び市・道知事は報告を受けた事項を確認・取りまとめて国民安全処長官に通報しなければならない（同法第20条）。

5 民防衛

民防衛とは、次の各号のいずれかに該当する状況（以下「民防衛事態」という）から住民の生命と財産を保護するために政府の指導下で住民が遂行しなければならない防空、応急的な防災・救助・復旧及び軍事作戦上必要な労力支援等のすべての自衛的活動をいう。民防衛事態は、

- 1 戦時又はこれに準じる非常事態
- 2 「統合防衛法」第2条第3号による統合防衛事態
- 3 「災難および安全管理基本法」第36条第1項による災難事態宣言又は同法第60条第1項による特別災難地域宣言等の国家的災難、そのほか国民安全処長官が定

める災難事態

と定義されている（民防衛基本法第2条）。

民防衛を遂行するため、地域・職場単位に「民防衛隊」を置くこととされ、20歳以上40歳未満の男子主体で編成される（民防衛基本法第17条～18条）。

居住地単位で編成される「地域民防衛隊」は、邑・面・洞の下の統・里と呼ばれる居住地単位で編成される「統・里民防衛隊」と、市長・郡守・区庁長により選抜された「市・郡・区民防衛技術支援隊」に区分される（民防衛基本法第19条）。

一方、職場単位で編成される「職場民防衛隊」は、国家及び地方自治団体の機関、学校、韓国銀行、公共機関、地方公企業、防衛産業関連企業、公共組合などに限定されている（民防衛基本法施行令第21条）。

民防衛隊の任務は、図表8-2のとおりである。

〈図表8-2〉民防衛隊の任務（民防衛基本法施行令第16条）

平常時	<ul style="list-style-type: none">・挙動不審者及び民防衛事態等の申告網の管理運営・警報網の管理と警報体制の確立・共同地下揚水施設・待避所・待避地域及び統制所の設置管理・必要な物資・装備の備蓄・灯火音響管制の訓練・民防衛施設の保護・消防及び化学兵器汚染防止装備の設置管理・民防衛教育訓練・その他民防衛事態の予防、收拾、復旧、支援活動に関する事項
有事時	<ul style="list-style-type: none">・警報及び待避、住民統制・疎開・交通統制、灯火管制・人命救助、医療活動、消火活動・不発弾など危険物の探査・警告・破損した重要施設物の応急復旧・民心安定のための啓蒙、戦勝意識の鼓吹などの住民指導・軍事作戦に必要な物資の運搬等労力支援・その他民防衛事態收拾に必要な事項

第2節 教育行政（教育自治制度）

1 概要

幼稚園、幼稚園、初等学校、中学校、高等学校及びこれに準ずる各種学校の設置、運営及び指導、図書館、運動場、広場、体育館、博物館、公演場、美術館、音楽堂など公教育・体育及び文化施設の設置及び管理は、地方自治団体の事務である（地方自治法第9条第2項第5号）が、教育・科学及び体育についての事務は、地方自治団体の事務であっても、教育の自主性、専門性、地方教育の特殊性を考慮して別途の機関を置くよう規定されている（地方自治法第121条）。

1991年この規定に基づき「地方教育自治に関する法律」が制定され、特別市・広域市・道に教育委員会と教育監（日本の教育長にあたる）を置き、教育・学芸に関する事務を処理することとした。

しかし、教育委員及び教育監の選出が、学校運営委員を選挙人団とする間接選挙であったため、選出の過程で様々な問題点が発生していた。このため2006年12月、地

方教育自治に関する法律を全文改正し、特別市・広域市・道議会議員と教育議員（同法で定められた教育経歴又は教育行政経歴を有する者）で構成する教育委員会を議会の常任委員会として位置付け、教育委員の過半数は住民の直接選挙で選出する教育議員で構成することとした。

なお、济州特別自治道に関しては、2006年12月の改正に先立ち、济州特別自治道にだけ適用される特別法である「济州特別自治道設置及び国際自由都市造成に関する法律」で前述の新しい教育委員会制度などの改正法の内容が取り入れられており、同法で規定されている。

しかし、選挙による教育議員選挙は2010年に一度だけ実施されたものの「地方教育自治に関する法律」上の教育委員制度自体が廃止され、2014年の地方選挙では济州特別自治道でのみ教育議員選挙が実施されている。

教育監は首長並みの権限を有し、首長による指揮・監督・調整を全く受けず独自にその事務を執行している。そのため教育監及びその下部機関は同じ地方自治団体の機関でありながら、首長の下にある組織とは完全に分離している点が日本とは大きく異なる。また、教員はすべて国家公務員である点も日本と異なる。

2 教育監

教育・学芸に関する事務の執行機関として、教育監が市・道に置かれている（地方教育自治に関する法律第18条）。

教育監の下には、補助機関（副教育監）（地方教育自治に関する法律第30条）、教育機関及び下級教育行政機関（地域教育庁）が置かれる（同法第32条、第34条）。教育監の下にあるこれらの機関は、一般に「教育支援庁」と呼ばれる。

〈図表8-3〉教育監の性格、任期等

	教 育 監
性 格	広域自治体に置く事務執行機関
選出方法	住民による直接選挙
任 期	任期：4年（3期まで再任可能）
資 格	①市・道知事の被選挙権のある者 ②候補者登録日から過去1年間政党の党员ではない者 ③候補者登録申請開始日を基準に教育経歴又は教育行政経歴が計3年以上の者
主な権限	教育・学芸に関する下の事務の執行 ①左記①～③の作成・提出 ②教育規則の制定 ③学校、教育機関の設置・移転・廃止 ④教育課程の運営 ⑤科学技術教育、生涯教育等の振興 ⑥特別賦課金・使用料・手数料・分担金及び加入金に関する事項

	⑦基金の設置運用に関する事項 ⑧所属公務員の人事管理 等
兼職禁止	①国会議員・地方議会議員・教育議員 ②国家・地方公務員、私立学校教員 ③私立学校の経営者又は私立学校の設置・経営法人の役職員

2014年6月30日までは、教育委員会の委員を選挙で選出する教育議員制度が存在したが、現在は済州特別自治道を除き制度が廃止され、従来の教育委員会事務は市・道議会内の教育・学芸に関する事務を審査する常任委員会及び法制審議委員会に継承されている。

3 教育支援庁

「教育支援庁」とは、市・道の教育・学芸に関する事務を分掌するため1つ又は2つ以上の市・郡・自治区を管轄区域として設置された下級教育行政機関をいう（地方教育自治に関する法律第34条第1項）。

教育支援庁の管轄区域及び名称は大統領令が定めるところによる（同法第34条第2項）。2つ以上の基礎自治団体にまたがって設置されている場合も少なくない。教育支援庁は、市・郡・自治区などの基礎自治団体とは直接関係がなく、日本でいえば市町村の教育委員会というより、むしろ都道府県の教育事務所に相当する。

4 教育自治と一般自治の関係

教育監は、所属公務員の人事権、条例案などの議案提出権、予算の編成・執行権など広域団体長と同様の広範な権限を有している。日本では首長に、組織、職員の身分取扱い、予算の執行及び財産管理等の財務に関する総合的な調整権が認められているが、韓国の場合、広域団体長にそのような権限は認められておらず、行政としての一体性が保ちにくかった。

そこで、一般行政と教育行政が連携関係を強化し、効率的な運営を図るため、2006年の地方教育自治に関する法律の全文改正により、教育監と市・道の首長との間に「地方教育行政協議会」を設置することとした（同法第41条）。また、各教育監相互の交流と協力を増進し、共同の問題を協議するために全国的な教育監協議体も設立できるようにするなど（同法第42条）、地方教育関連業務の協議を活性化させる方策が取られている。

また予算面では、教育関係予算は一般会計ではなく特別会計とされ、その歳入の大半を中央政府からの移転財源が占めている。

第3節 警察行政（地方警察庁）

1 韓国の警察制度の沿革

韓国の警察は国家組織として、1948年に内務部傘下に治安局が、地方には市・道傘下に警察局、その下に警察署が設置された。その後、警察の中立化のため、公安委員会の設置が論じられたが実現されなかった。1969年には警察公務員法が制定され、公開採用・身分保障・定年制などが確立された。

1974年には内務部治安局が治安法部に昇格され、各級警察組織の機構拡充と機能の

整備などが成し遂げられ、警察活動の活性化が図られた。

1991年5月に警察の基本法として警察法が制定され、警察の組織・機能・運用に新しい基盤が構築された。内務部（現：行政自治部）の外庁として警察庁が設立され、市・道単位に地方警察庁が設立され、警察行政の議事機関として警察委員会が設置されることとなった。

2004年1月に制定された「地方分権特別法」では、警察制度に関連し「国家は地方行政と治安行政の連携性を確保して地域特性に適合した治安サービスを提供するために自治警察制度を導入しなければならない。」（同法第10条第3項）と規定し、自治警察制の導入を国家の義務事項として明示した。

これに伴い、政府は2004年10月、自治警察制関連政策審議・諮問のための「自治警察特別委員会」と実務推進機構である「自治警察制実務推進団」を設置し、自治警察制の導入のために諸般の準備をしてきている。

济州特別自治道では、「济州特別自治道設置及び国際自由都市造成に関する法律」により既に自治警察制が導入されているが、他の地域に関しては自治警察法案が成立していないため、国家警察制度のままである。

2 警察制度

現行の警察制度は、警察行政の議事機関として警察委員会が置かれ、警察行政庁として行政自治部に警察庁、地方に地方警察庁と警察署が置かれている。警察官は、自治警察官を除き国家公務員である。

(1) 警察委員会

行政自治部に警察行政に関する議決機関として警察委員会が設置されている。警察委員会は議決機関である点で、行政機関である日本の公安委員会の場合とは異なる。

警察委員会は、①国家警察の人事・予算・装備・通信などに関する主要政策及び警察業務発展に関する事項、②人権保護と関連した警察の運営・改善に関する事項、③国家警察の腐敗防止と清廉度向上に関する主要政策事項、④他の国家機関からの業務協力要請に関する事項、⑤济州特別自治道の自治警察に対する国家警察の支援・協調及び協約締結の調整などに関する主要政策事項、⑥その他重要な事項、について審議・議決する（警察法第9条）。

委員会は委員長1人、常任委員1人、非常任委員5人の7人で構成され、委員は行政自治部長官の推薦で国務総理を経て大統領が任命する。委員中2人は裁判官資格のある者でなくてはならず、政党人などは委員になれない。委員の任期は3年で、再任することはできない（警察法第5条～第7条）。

(2) 警察庁

治安に関する事務を管掌するため、行政自治部長官所属下に警察庁が設置されている（警察法第2条第1項）。警察庁は行政自治部の外庁としての警察行政庁である。

警察庁長は警察委員会の同意を得て、行政自治部長官間の推薦で国務総理を経て大統領が任命する。警察庁長は国家警察に関する事務を統括し、庁務を管掌し、所属公務員及び所属警察機関の長を指揮・監督する（警察法第11条）。

また、警察庁には5つの附属機関（警察大学、警察教育院、中央警察学校、警察捜査研究所、警察病院）がある。

（3）地方警察庁及び警察署

警察庁の事務を地域的に分担・遂行するため、市・道知事所属下に地方警察庁、地方警察庁長所属下に警察署が置かれている（警察法第2条第2項）。

地方警察庁長は警察庁長の指揮・監督を受け、管轄区域内の警察事務を管掌し、所属公務員及び所属警察機関の長を指揮監督する。警察署長は地方警察庁長の指揮・監督を受け、管轄区域内の所管事務を管掌し、所属公務員を指揮・監督する（警察法第14条、第17条）。

地方警察庁長は、市・道知事の所属下にはあるが、市・道の事務を処理するのではなく、中央の警察庁の事務を地域で分担・遂行するのであり、また市・道知事の指揮・監督を受けるのではなく、中央の警察庁長の指揮・監督を受けるので、自治警察行政庁とはいえない。また、市・道には地方警察委員会が設置されていない。この点が日本と大きく異なる。

ただし、地方行政と治安行政の業務協力その他必要な事項を協議・調整するため、市・道知事（済州特別自治道知事を除く）所属下に治安行政協議会を置き（警察法第16条）、市・道行政と警察行政の連携を図っている。

このように、現行の韓国警察制度は、地方警察庁長と警察署長は国家警察組織の一部と考えられ、一元的な国家警察制というべきものであり、前述のとおり済州特別自治道以外では自治警察制は採られていない。