

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

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、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。

2017年7月に文在寅政権の政権発足に伴う組織改編により、国民安全処は行政安全部に統合され、2019年2月には、行政安全部が世宗特別自治市に移転した。また、国民安全処内にて防災部局と一体化されていた消防行政については分離され、行政安全部の外庁として消防庁が設置されることとなった。

2019年12月には国家公務員と地方公務員に二分化されている消防公務員の身分を国家職に一本化、不足している消防職員を拡充することによって消防公務員の処遇を改善することなどを目的とした消防基本法等関係法令の改正により、2020年4月より全ての消防公務員を国家公務員化するとともに、市・道知事直属での消防本部設置の明定、消防庁長が必要と認める場合、市・道消防本部長と消防署長を指揮・監督する権限を付与されるなどした。

2 消防行政の組織及び役割

(1) 行政安全部

行政安全部長官は安全及び災難に関する政策の樹立・総括・調整、非常退避、民

防衛及び防災に関する事務を管掌し、消防に関する事務を管掌するため、行政安全部所属で消防庁を置く（政府組織法第34条第1項、第7項）。

(2) 消防庁

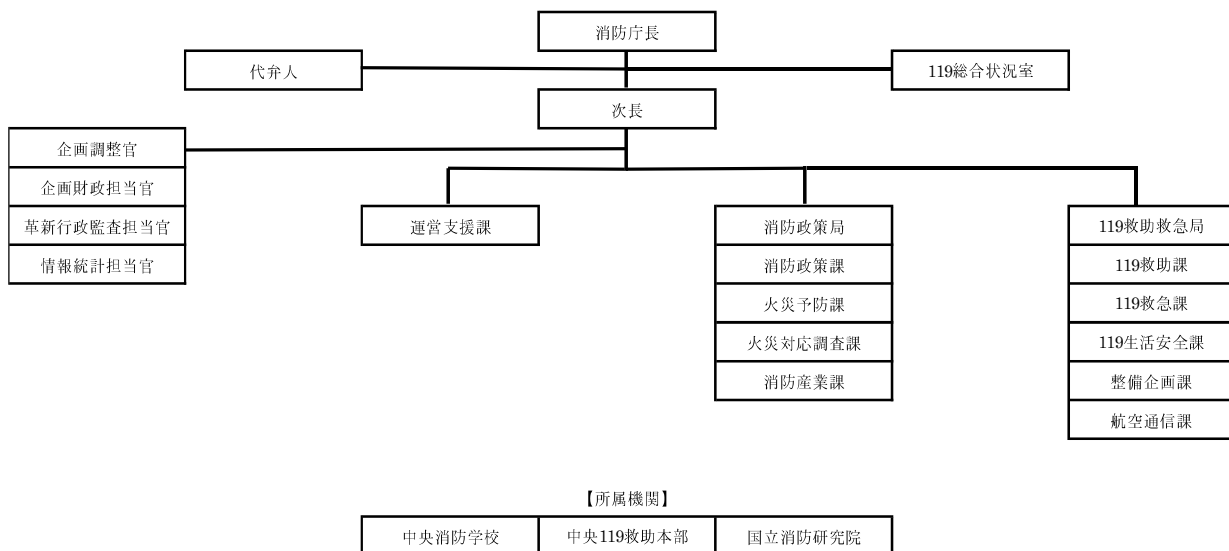
消防庁は行政安全部に所属し、主に以下の業務を担っている。

- ア 消防政策樹立及び調整
- イ 火災鎮圧及び火災調査、技術開発
- ウ 消防産業振興及び国民生活安全基盤の強化
- エ 火災予防及び消防施設関連制度運営
- オ 緊急救助の力量強化及び救助・救急政策の企画調整
- カ 消防装備の補給及び航空救助救急政策開発

(3) 消防庁の所属機関

- ア 中央消防学校（忠清南道公州市）
消防職員の教育訓練を行っている。
- イ 国立消防研究院（忠清南道牙山（アサン）市）
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。
- ウ 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〉 消防庁組織図



(4) 消防本部及び消防署

市・道の火災予防・警戒・鎮圧・調査及び救助・救急等の消防業務を遂行するた

め、市・道知事直属で消防本部が置かれている。また、市・道はその管轄地域の消防業務を担当させるため、市・道の条例で消防署を設置する（消防基本法第3条第1項・第4項、地方消防機関の設置に関する規定）。

消防本部長や消防署長は、その所在地を管轄する市・同知事の指揮と監督を受ける。ただし、消防庁長は火災予防と大型災害対応など必要と認める場合、消防本部長や消防署長を指揮・監督することができる（消防基本法第3条第3項）。

2019年12月31日現在、18の消防本部（京畿道のみ2か所）が設置されており、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、地方消防学校が置かれ、消防職員の教育訓練を行っている。また、消防本部の下には、全国で224の消防署が設置されている（消防庁2020年統計年表）。

3 消防公務員の身分

消防に係る地方自治団体ごとの偏差を是正し、火災及び災害などの緊急事態から国民の生命、身体等を保護するため、前述のとおり、2020年から全ての地方職の消防公務員の国家職への転換が決まり、消防公務員は国家公務員に一元化されている。これまで地方自治団体の財政状況によって給与や勤務条件、保有する消防装備にも差があり、国民の安全に関する地域間格差が問題として指摘されてきたが、国家公務員への一元化に伴い消防公務員の処遇改善、消防サービスの強化が期待されている。

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害管理法、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「災害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『災害』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、寒波、落雷、干ばつ、猛暑、地震、黄砂、赤潮、潮水、火山活動、小惑星・流星物質などの宇宙物体の墜落・衝突、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（航空事故及び海上事故を含む）・化学等兵器事故・環境汚染事故などにより発生する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、「感染症の予防及び管理に関する法律」による感染症又は「家畜伝染病予防法」による家畜伝染病の拡散、「PM2.5の減少及び管理に関する特別法」によるPM2.5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。（災難及び安全管理基本法第 9 条）また、調整組織として安全政策調整委員会（委員長は行政安全部長官）を置く。（同法第 10 条）

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 11 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、行政安全部に「中央災難安全対策本部」を置く。中央対策本部長は行政安全部長官。中央対策本部長は、中央対策本部の業務を総括し、必要だと認められる場合は、中央災難安全対策本部会議を招集することができるが、海外災難の場合には、外交部長官が、「原子力施設などの防護及び放射能防災対策法」第 2 条第 1 項第 8 号により放射能災難の場合には、同法 25 条により中央放射能防災対策本部の長が、それぞれ中央対策本部長の権限を行使する。これに関わらず、災難の効果的な收拾のため、次のいずれか一つに該当する場合には、国務総理が中央対策本部の権限を行使することができる。（同法第 14 条）

①国務総理が政府機関全体と関連した次元の総合的な対応が必要だと認められる場合。

②行政安全部長官が、国務総理に建議をしたり、收拾本部長の要請を受け、行政安全部長官が国務総理に建議する場合

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。（同法第 16 条）。

（３）災難安全状況室

行政安全部長官、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、消防署長、海洋警察署長、災難管理責任機関の長又は、国家基盤施設の長は、その所轄区域、所管業務又は施設で災難が発生し、又は発生の恐れがある時は、災難状況について、直ちに応急措置及び収集状況について遅滞なく、各々、行政安全部長官、災難管理主管機関の長及び市・道知事に報告や通報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・取りまとめて行政安全部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全ての自衛的活動をいう。民防衛事態は、

- ア 戦時・事変又はこれに準じる非常事態
- イ 「統合防衛法」第2条第3号による統合防衛事態
- ウ 「災難及び安全管理基本法」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、そのほか行政安全部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歳未満の男性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、収拾、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

	<ul style="list-style-type: none"> ・軍事作戦に必要な物資の運搬等労力支援 ・その他民防衛事態収拾に必要な事項
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------

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のための特別法」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、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」上の教育議員制度自体が廃止され、2014年以降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、教員は全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（教育支援庁）が置かれる（同法第32条、第34条）。

〈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 (同法第 43 条)	住民による普通・平等・直接・秘密選挙によって選出される。
任期 (同法 21 条)	任期：4 年 （3 期まで再任可能）
資 格 (同法第 24 条)	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 年間政党の党員ではない者 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
管掌事務 (同法第 20 条)	教育・学芸に関する下の事務の執行 ①条例案の作成及び提出 ②予算案の編成及び提出 ③決算書の作成及び提出 ④教育規則の制定 ⑤学校、教育機関の設置・移転・廃止 ⑥教育課程の運営 ⑦科学技術教育、生涯教育等の振興 ⑧学校体育・保健及び学校環境浄化 ⑨学生通学区域に関する事項 ⑩教育・学芸の施設・設備及び教具 ⑪財産の取得・処分 ⑫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 ⑬起債・借入金又は予算外の義務負担に関する事項 ⑭基金の設置・運用に関する事項 ⑮所属公務員の人事管理 等
兼職制限 (同法第 23 条)	①国会議員・地方議会議員 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の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、広域団体の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部改正により、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とられている。

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本部に昇格され、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」を設置した。その後、政府は 2013 年 5 月、自治警察制推進団、地方分権促進委員会及び地方行政体制改編委員会を統合した地方自治発展委員会を発足。

地方自治発展委員会は、文在寅政権の 2018 年 3 月には地方自治分権委員会に名称

変更するとともに、2018年9月に自治警察制の導入を含む自治分権総合計画を策定するなど、地方自治分権委員会において自治警察制の導入に係る準備が進められ、2020年の国会において警察法改正案がようやく成立した。

このことにより、これまで济州特別自治道を除き、長い間、国家警察制が継続されてきたが、2021年から全国的に自治警察制が導入されることとなった。警察権限を分権化し、地域特性に適した治安サービスの提供を実現するためのものであり、具体的には、警察事務を国家警察事務と自治警察事務に区分するとともに、市・道知事所属の市・道自治警察委員会を設置し、自治警察事務を指揮・監督することとなる。

2 現行の警察制度

現行（2020年12月時点）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安全部に警察庁、地方に地方警察庁と警察署が置かれている。（警察法第2条）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

行政安全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国家警察業務発展に関する事項、②人権保護と関連した国家警察の運営・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国家警察任務外の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、委員は行政安全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、行政安全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）。

警察庁長は警察委員会の同意を得て、行政安全部長官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つの付属機関（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。