

韓国の災害法制

海外立法情報課 藤原 夏人

【目次】

はじめに

I 災難及び安全管理基本法

1 自然災害と人為災害

2 災害概念の統合

3 消防防災庁

4 法律の概要

II 自然災害対策法

III 消防基本法

IV 民防衛基本法

1 法律の概要

2 延坪島砲撃事件

おわりに

はじめに

韓国の災害法制は、1990年代半ばに自然災害と人為災害の二つの体系に整理されたが、その後、2004年の「災難及び安全管理基本法」の制定、災害管理を専門に担う消防防災庁の発足等を契機として、自然災害と人為災害を統合する体系へと転換を図った。

韓国には災害法制に関連する数多くの法律が

あるが、本稿では、その中で災害法制の基本法とされる4つの法律「災難及び安全管理基本法」、「自然災害対策法」、「消防基本法」及び「民防衛⁽¹⁾基本法」を中心に紹介する⁽²⁾。民防衛基本法は、戦時を含めた危機管理法制全体にも深く関わる法律であるが、本稿では災害法制の基本法の一つとして取り上げる。なお、災害法制における基本法間の関係を示すと、次のページの図のようになる。

I 災難及び安全管理基本法

1 自然災害と人為災害

韓国の自然災害は、地震こそ少ないが、風水害が多く発生している⁽³⁾。最近では2011年夏、豪雨により、ソウルで大洪水が発生した。大韓民国憲法第34条第6項に「国は災害を予防し、その危険から国民を保護するために努力しなければならない⁽⁴⁾」と定めており、自然災害から国民を保護することは、国の義務である。

韓国の災害法制は1990年代中頃に大きな転機を迎えた。従来、自然災害に対応する法律としては、「災害救護法」（1962年制定）、「風水害対策法」（1967年制定）、「農漁業災害対策法」（1967

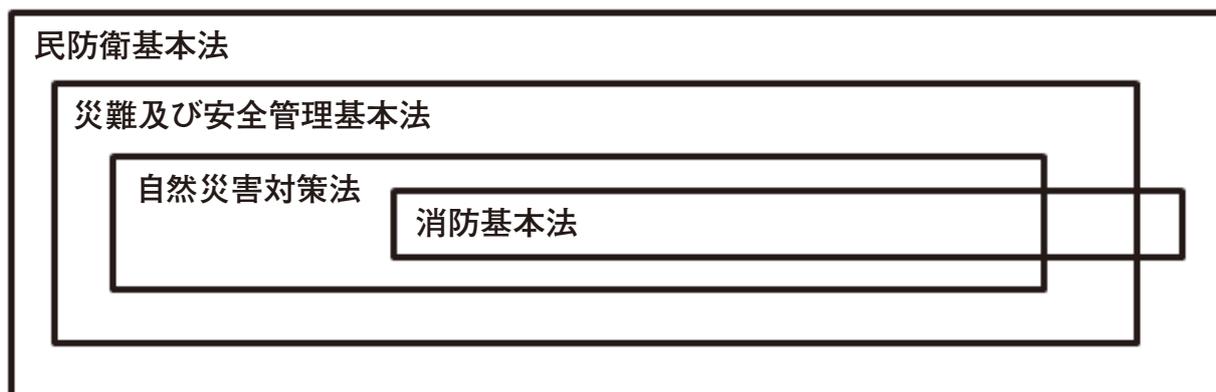
(1) 民防衛とは、韓国における民間防衛（Civil Defense）の呼称である。本稿では民防衛の呼称を用いる。

(2) 韓国の法令、国会に提出された法律案、法律案の検討報告書及び審査報告書等は、韓国国会の「国会情報システム」〈http://www.assembly.go.kr/renew10/info/inf/infosystem_list.jsp〉による。4つの基本法を含めた災害法制の法律の分類については、国会立法調査処「現行法令の主要内容と争点」韓国立法調査処、2008.7.30、p.413。〈http://www.nars.go.kr/publication/boardView?div=99&type=04&invest_id=000000010191&baseURL=/publication/board?div=99^type=04〉を参照。なお、4つの基本法のうち、消防基本法については、法務大臣官房司法法制調査部職員監修『現行韓国六法』ぎょうせい、1988.3. に、それ以外の法律は、財団法人土地総合研究所のサイト〈<http://www.lij.jp/index.phtml?page=hourei/kankoku/sai/mokuji>〉に、それぞれ日本語訳が掲載されている。ただし、最新の法改正等については、国会情報システムを参照。以下、インターネット情報は、2012年3月5日現在である。

(3) 「韓国における防災体制について」『CLAIR REPORT』No.210, 2000.8.11, pp.2-3. 〈http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/210.pdf〉

(4) 「大韓民国憲法」〈http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/law/Law.jsp?WORK_TYPE=LAW_BON&LAW_ID=A0001&PROM_DT=19871029&PROM_NO=00010〉

図 災害法制における基本法間の関係



(出典) イ・スンテ 『国家危機管理システムとしての災難管理法制の研究』 韓国法制研究院, 2009.10.31, p.49.
 〈<http://www.klri.re.kr/kor/publication/pubResearchReportView.do?seq=761>〉

年制定)等の法律が存在していたが、人為災害については、50以上の個別法に分散している状態であった⁽⁵⁾。

ところが1990年代に入り、聖水(ソンス)大橋崩落事故等の人為災害が頻発したため、人為災害へ積極的に対応するための新たな法律が制定されるに至った。それが、三豊(サンプン)百貨店崩壊事故を直接の契機として1995年に制定された「災難管理法」である⁽⁶⁾。同法は「災難から国民の生命及び財産を保護するため、国及び地方公共団体の災難管理体制を確立し、災難の予防、収拾、緊急救助救難⁽⁷⁾その他災難管理に関し必要な事項を規定すること」を目的とし、対象とする「災難」を、「火災、(構造物等の)崩壊、爆発、交通事故、化生放⁽⁸⁾事故、環境汚染事故等、国民の生命及び財産に被害を与える事故をいう。ただし、自然災害を除く」と定義し

た⁽⁹⁾。自然災害を明示的に対象外とし、人為災害のみを対象にした法律であった。なお、同年末には、大規模な人為災害に対応するための中央119救助隊⁽¹⁰⁾も発足している。

一方、自然災害についても、災難管理法が制定された年と同じ1995年に、風水害対策法が全面改正され、法律の題名も「自然災害対策法」と変更された⁽¹¹⁾。これは、都市化や産業化の進展、異常気象等により、災害の頻発化、大型化が進行しているという認識の下、災害予防も含め、より積極的に災害に対応していかななくてはならないという理由からである。自然災害対策法の対象となる「災害」は、「台風、洪水、豪雨、暴風、津波、暴雪、干ばつ、地震(地震による津波を含む)その他これに準ずる自然現象により発生する被害」と定義された。元々の風水害対策法の定義に加えて「地震」、「干ばつ」が追加され

(5) 「災難管理法案審査報告書」1995.7, p.6. 〈http://likms.assembly.go.kr/bms_svc/img_attach2/14/doc_20/141103_20.PDF〉

(6) 前掲注(3), p.6.

(7) 災難管理法第3条第4号によると、緊急救助救難とは、災難が発生するおそれが顕著であるとき、又は災難が発生したときに、国民の生命及び身体を保護するために講じる人命救助、応急処置その他必要なすべての緊急措置をいう。

(8) 化生放とは、化学、生物学及び放射能の総称である。

(9) 「災難管理法」〈http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/law/Law.jsp?WORK_TYPE=LAW_BON&LAW_ID=A0864&PROM_DT=19950718&PROM_NO=04950〉

(10) 中央119救助隊(現中央119救助団)については以下の資料を参照。「消防体制の日韓比較と韓国中央119救助隊の紹介」『CLAIR REPORT』No.349, 2010.3.18. 〈http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/349.pdf〉

(11) 「風水害対策法改正法律案」〈http://likms.assembly.go.kr/bms_svc/img_attach2/14/doc_10/141317_10.PDF〉

たことで、従来よりも広範囲の自然災害に対応することができるようになった⁽¹²⁾。

人為災害に対応するための新法の制定と、風水害対策法の改正による自然災害への対応強化により、韓国の災害法制は1990年代に、人為災害には災難管理法、自然災害には自然災害対策法という2つの基本法を柱として整理された⁽¹³⁾。

2 災害概念の統合

災難管理法制定時の国会審議においても、自然災害も含めた一元的な法律をつくるべきという意見が出されていたが⁽¹⁴⁾、この時点では人為災害への一元的な対応を目的とした災難管理法を制定するに留まった。ところが、2002年8月末に発生した台風「ルーサ」(246名死亡)や、翌2003年2月に発生した大邱(テグ)地下鉄放火事件(192名死亡)を契機として、従来の災害管理のあり方が問題とされ、国家レベルの災害に対する一元的な災害管理の必要性が提起された。大邱地下鉄放火事件直後に就任した盧武鉉(ノムヒョン)大統領(当時)は、2003年3月4日の国务會議(閣議に相当)において、行政自治部(現行政安全部。部は省に相当)に、災害管理に関する基本法の準備及び災害管理専門機関(庁)新設の準備を行うこと、そのための「災難管理システム企画団」を直ちに設置することを指示した⁽¹⁵⁾。同企画団は3月17日に発足し、新しい災害管理システム構築の準備を進めた。そ

の後の国会審議は難航し、同年末には同企画団が活動を終了するという状況に陥ったが、政治的な合意を通して事態の打開が図られたことにより、2004年3月、各種災害を包括的に管理する「消防防災庁」の設置根拠を定めた改正政府組織法と、従来の災害概念を拡大・統合した災難及び安全管理基本法が制定されるに至った⁽¹⁶⁾。

3 消防防災庁

消防防災庁(National Emergency Management Agency: NEMA)は、2004年3月の改正政府組織法により、「消防、防災及び民防衛の運営並びに安全管理に関する事務を管掌する⁽¹⁷⁾」(第33条)ことを目的として、行政自治部の外局として新設された。災難管理システム企画団の後を受け継いだ「消防防災庁開庁準備団⁽¹⁸⁾」が新組織発足の準備を進め、災難及び安全管理基本法の施行日にあたる同年6月1日に消防防災庁が発足した。同庁の前身は行政自治部民防衛災難統制本部であり、民防衛のほか、防災、消防、安全管理等、災害を包括的に管理する。現在、庁長1名、次長1名の下に1官(企画調整官)3局(予防安全局、消防政策局、防災管理局)が置かれており、3つの付属機関(中央消防学校、中央民防衛防災研究院、中央119救助団)を合わせた人員は558名である⁽¹⁹⁾。なお、消防組織として見た場合は、消防防災庁は中央に位置づけられ、地方には広域自治体ごとに合計17の消

(12) 「自然災害対策法」〈http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/law/Law.jsp?WORK_TYPE=LAW_BON&LAW_ID=A0869&PROM_DT=19951206&PROM_NO=04993〉

(13) 自然災害のうち、農漁業災害に関しては「農漁業被害対策法」が対象としている。前掲注(3), p.6.

(14) 前掲注(5), p.10.

(15) 消防防災庁『消防防災庁開庁白書—「国家災難管理システム企画団」及び「消防防災庁開庁準備団」運営12か月間の足跡—』消防防災庁, 2004, pp.15-16.

(16) 同上, pp.3-4.

(17) 「정부조직법」(政府組織法)〈http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/law/Law.jsp?WORK_TYPE=LAW_BON&LAW_ID=A1487&PROM_NO=07186&PROM_DT=20040311&HanChk=Y〉

(18) 消防防災庁 前掲注(15), pp.87-88.

(19) 消防防災庁「組織図」〈http://www.nema.go.kr/nema cms_iba/show_nema/show_contents.jsp?check_the_num=178&check_the_code=1&check_up_num=169〉; 消防防災庁「主要業務」〈http://www.nema.go.kr/nema cms_iba/show_nema/show_contents.jsp?check_the_num=185&check_the_code=1&check_up_num=165〉

防本部が設置されている²⁰⁾。

4 法律の概要

災難及び安全管理基本法²¹⁾は現在、10章81条から成り、第1章の総則、第2章の安全管理機構及び機能、第3章の安全管理計画、第4章の災難の予防、第5章の応急対策、第6章の緊急救助、第7章の特別災難地域の宣布及び復旧、第8章の財政及び補償等、第9章の補則、第10章の罰則から構成されている。「各種の災難²²⁾から国土を保全し、国民の生命、身体及び財産を保護するため、国及び地方公共団体の災難及び安全管理体制を確立し、災難の予防、準備、対応、復旧その他災難及び安全管理に必要な事項を定めること」(第1条)を目的とし、「国民が災難から安全な社会で生活することができるようにすること」(第2条)を基本理念としている。

同法は従来の災難管理法と自然災害対策法を統合した災害法制の基本法に位置付けられる法律であり、自然災害と人為災害のみならず、新しいタイプの災害(社会的災害)を含めたあらゆる災害の概念を統合して「災難」(国民の生命、身体、財産及び国に被害を与え、又は与えるおそれのあるもの)と定義し、次の3つのカテゴリーに分類している(第3条)。

- ・ 自然災害(台風、洪水、豪雨、強風、波浪、津波、大雪、落雷、干ばつ、地震、黄砂、

赤潮等)

- ・ 大統領令で定める規模以上の事故(火災、崩壊、爆発、交通事故、化生放事故、環境汚染事故その他これに類似する事故)
- ・ 国の基本インフラの麻痺(エネルギー、通信、交通、金融、医療、水道等)並びに感染症及び家畜伝染病

同法の制定により災害概念が統合されるとともに、従来自然災害と人為災害に分かれていた国の安全管理体制が統合され、「中央安全管理委員会」(以下「中央委員会」という。)が新たに設置された(第9条)²³⁾。同委員会は国務総理所轄の下に置かれ、安全管理に関する重要政策の審議、総括及び調整並びに安全管理のための関係省庁間の協議、調整等を行う。地方公共団体には、広域自治体ごとに「市・道安全管理委員会」を、基礎自治体ごとに「市・郡・区安全管理委員会」を、それぞれ設置することが定められた²⁴⁾(第11条)。

また、同法では、大統領令で定める大規模災害の予防、準備、対応、復旧等に関する事項を総括及び調整し、必要な措置を講じる場合は、行政安全部に同部長官を本部長とする「中央災難安全対策本部」(以下「中央対策本部」という。)を設置することが定められている(第14条)。地方公共団体については、広域自治体の長を本部長とする「市・道災難安全対策本部」及び基

²⁰⁾ 前掲注¹⁰⁾, p.4.

²¹⁾ 「재난 및 안전관리기본법」(災難及び安全管理基本法)〈http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/law/Law.jsp?WORK_TYPE=LAW_BON&LAW_ID=A1852&PROM_NO=07188&PROM_DT=20040311&HanChk=〉

²²⁾ 災難及び安全管理基本法では、「災難」と「災害」が区別されているが、概念上明確に区別されることなく混用されているため、区別して論ずる実益は少ないとされる。尹龍澤「韓国における災害管理法の現状と行方についての一考察」孝忠延夫・鈴木賢編『北東アジアにおける法治の現状と課題—鈴木敬夫先生古稀記念』成文堂, 2008, pp.52-54; イ・スンテ『国家危機管理システムとしての災難管理法の研究』韓国法制研究院, 2009.10.31, pp.151-154. 〈<http://www.klri.re.kr/kor/publication/pubResearchReportView.do?seq=761>〉

²³⁾ 消防防災庁 前掲注¹⁵⁾, p.43; 尹 同上, p.54.

²⁴⁾ 特別市(ソウル)及び広域市(釜山等)は広域自治体であり、それ以外の市は基礎自治体である。韓国の地方公共団体の種類及び階層構造については、以下の資料を参照。自治体国際化協会編『韓国の地方自治』自治体国際化協会, 2008.3, pp.16-20. 〈http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/j12_new.pdf〉

礎自治体の長を本部長とする「市・郡・区災難安全対策本部」を設置することができる（以下、両者を合わせて「地域対策本部」という。）。ただし、中央対策本部が設置されるときは、地域対策本部を必ず設置しなければならない（第16条）。

中央対策本部の本部長（以下「中央本部長」という。）は、災害に対する準備、対応及び復旧（同法では準備から復旧までをまとめて「収拾」と略称）のため、関係災難管理責任機関（中央行政機関、地方行政機関、地方公共団体等）の長に、行政及び財政上の措置、所属職員の派遣その他必要な支援を要請することができ、要請を受けた関係災難管理責任機関の長は、特別な事由がない限り、要請に従わなければならない（第15条）。また、中央本部長は、災害の収拾に必要な範囲で、「地域災難安全対策本部」の本部長（以下「地域本部長」という。）を指揮することができる。中央対策本部が設置されない災難の場合は、主務官庁の長がこれらの権限を行使する。

また、中央本部長及び地域本部長は、災難が発生し、又は発生するおそれがあると認められるときは、民防衛基本法に規定する民防衛隊（後述）の動員を含む措置を講じることもできる（第39条）。

緊急救助に関する事項の総括及び調整並びに緊急救助機関及び緊急救助支援機関が行う緊急救助活動の役割分担、指揮及び統制のため、消防防災庁に、消防防災庁長を団長とする「中央緊急救助統制団」を置くことが定められた（第49条）。地方公共団体には、広域自治体の消防本部に消防本部長を団長とする「市・道緊急救

助統制団」を、基礎自治体の消防本部に消防庁長を団長とする「市・郡・区緊急救助統制団」をそれぞれ置くことが定められた（第50条）。

災害現場においては、市・郡・区緊急救助統制団長が緊急救助活動を指揮するが、必要と認めるときは、中央緊急救助統制団長又は市・道緊急救助統制団長が直接現場指揮を行うことができる（第52条）。なお、消防防災庁長が、災難現場の指揮も行う中央緊急救助統制団の長でありながら、災難管理を総括調整する中央対策本部の構成員でもあることについて、「役割の混線及び機能の二元化問題を抱えている⁽²⁵⁾」と指摘する意見もある。

中央本部長は、大統領令で定める災難が発生し、又は発生するおそれがある場合であって、人の生命、身体及び財産に及ぼす重大な影響及び被害を減らすため、緊急な措置が必要と認められるときは、中央委員会の審議を経て「災難事態」を宣布することができ、緊急を要する場合は、審議を経ることなく宣布することができる（第36条）。さらに、中央本部長は、大統領令で定める災難の発生により、国家の安寧及び社会秩序の維持に重大な影響を及ぼし、又はその災害による被害を効果的に収拾させるため、特別な措置が必要と認めるときは、中央委員会の審議を経て、当該地域を「特別災難地域」として宣布することを大統領に建議することができる（第59条）。

2011年12月30日、国会本会議において同法の改正案が可決され、自然災害カテゴリーへの「潮水」（高潮）の追加、強制待避措置に関する条項の新設等の改正が行われた⁽²⁶⁾。

(25) 「[汝矣島フォーラム] 災難管理体制先進化急がねば」『国民日報』2011.8.18. <<http://news.kukinews.com/article/view.asp?page=1&gCode=kmi&arcid=0005266446&cp=nv>>

(26) 2012年2月22日公布。一部の条項を除き、公布後6か月後に施行される予定である。改正内容については、以下の資料を参照。「재난 및 안전관리 기본법 일부개정법률안 (대안)」(災難及び安全管理基本法一部改正法律案(委員会代案)) <http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_K101B1D2C2L3R1L4U3V6T0Q4V1B5U0>

II 自然災害対策法

災難及び安全管理基本法の制定により、災難管理法は廃止された。自然災害対策法についても、災害対応等に関する条項の多くが災難及び安全管理基本法に移行することとなったため、2005年1月、自然災害の予防を中心とした内容へと全面改正された²⁷⁾。国会審議の過程では、法律の題名を「風水害等の予防及び対策に関する法律」へ変更することも議論されたが、最終的に現行の題名を維持することに決まった。自然災害対策法はその後、複数回の改正を経て現在に至っている。自然災害対策法は現在、7章91条から成り、第1章の総則、第2章の自然災害の予防及び対応、第3章の災害情報及び非常支援、第4章の災害復旧、第5章の自然災害低減研究及び技術開発、第6章の補則、第7章の罰則で構成されている。

同法は「台風、洪水等の自然現象による災難から国土を保全し、国民の生命、身体、財産及び主要基幹施設を保護するため、自然災害の予防、復旧その他の対策に関し必要な事項を定めること」(第1条)を目的としている。同法における「災害」とは「『災難及び安全管理基本法』第3条第1項の規定による災難により発生する被害」であり、そのうち「台風、洪水、豪雨、強風、波浪、津波、潮水、大雪²⁸⁾、落雷、干ばつ、地震(津波を含む)、黄砂その他これに準ずる自然現象により発生する災害」を自然災害と定義

している。なお、地震及び津波の観測、予防、準備、対応、耐震対策、研究、技術開発等に関する事項については、2008年3月、新たに「地震災害対策法²⁹⁾」が制定されたため、自然災害対策法の地震関連条項の一部が削除された。ただし、津波被害軽減のための調査研究(第25条の2)、津波危険地区の指定(第25条の3)及び津波被害軽減計画の策定、推進等(第25条の3)に関する規定は同法に残されている。

2011年12月30日、前述の災難及び安全管理基本法と同様に、国会本会議において「自然災害対策法一部改正法案」が可決され、自然災害の定義を災難及び安全管理基本法の自然災害カテゴリーに一致させる等の改正が行われた³⁰⁾。

III 消防基本法

従来の消防法を新しい消防関連法令の体系に再編した消防基本法が2003年に制定された。同法の目的は「火災を予防し、警戒し及び鎮圧し、火災、災難、災害その他危急な状況における救助、救急活動等を通じ、国民の生命、身体及び財産を保護することにより、公共の安寧秩序維持及び福利増進に寄与すること³¹⁾」(第1条)であり、消防関連法令の基本法として機能するとともに、災害法制の基本法の中の1つとしても位置づけられている。

韓国の消防法は1958年に制定されたが、消防に関するあらゆる内容を包摂する法律であったため、その後の度重なる法改正により複雑化し、

27) 「자연재해대책법개정법률안(대안)」(自然災害対策法改正法律案(委員会代案)〈http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=029651〉)

28) 2005年1月の自然災害対策法の全面改正時に、「暴雪」から「大雪」に表記が改められた。

29) 「지진재해대책법」(地震災害対策法)〈http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/law/Law.jsp?WORK_TYPE=LAW_BON&LAW_ID=A2140&PROM_DT=20080328&PROM_NO=09001〉

30) 2012年2月22日公布。公布後6か月後に施行される予定である。改正内容については、以下の資料を参照。「자연재해대책법 일부개정법률안(대안)」(自然災害対策法一部改正法律案委員会代案)〈http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_C1P1H1D2M2E3I1Y4Y3B0B1L1S5M4W6〉

31) 「소방기본법」(消防基本法)〈http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/law/Law.jsp?WORK_TYPE=LAW_BON&LAW_ID=A1793&PROM_DT=20110804&PROM_NO=11037〉

内容の理解に困難を伴う事態を招いた³²⁾。そのため、政府は消防法を、消防の基本的事項を定める「消防基本法」、消防施設の設置維持に関する事項を定める「消防施設設置維持及び安全管理に関する法律」、消防施設工事業に関する事項を定める「消防施設工事及び技術管理法³³⁾」、危険物管理に関する事項を定める「危険物安全管理法」の4つの法律に分割するため、2002年に法案を国会に提出した³⁴⁾。4法案は国会での審議を経て翌2003年に制定され、消防法は廃止された³⁵⁾。

消防基本法は、他の災害法制の基本法とは異なった性格を持った基本法であり、災害における予防、準備、対応、復旧の各段階の中でも、とりわけ対応段階に焦点を合わせた基本法といえる³⁶⁾。同法は現在、11章61条から成り、第1章の総則、第2章の消防装備及び消防用水施設等、第3章の火災の予防及び警戒、第4章の消防活動等、第5章の火災の調査、第6章の救急及び救助、第7章の義勇消防隊（消防団に相当）、第7章の2の消防産業の育成、振興、支援等、第8章の韓国消防安全協会、第9章の補則、第10章の罰則の11章で構成されている。

このうち、救急及び救助について定めた第6章の内容については、2011年3月8日に制定された「119救助及び救急に関する法律³⁷⁾」に吸収されたため、現在は「救助隊及び救急隊の運営

に関しては、別途の法律で定める」との規定が置かれているのみである。

また、総則で定められている消防業務に関する総合計画（第6条）は、2011年7月14日の消防法改正（第6条は同年12月1日施行）により、新たに盛り込まれた内容である。「国は火災、災難、災害その他危急な状況から国民の生命、身体及び財産を保護するため、消防業務に関する総合計画を5年ごとに策定し及び実施しなければならない」とこと及び「広域自治体は管轄地域の特性を考慮し、総合計画の実施に必要な細部計画を毎年策定し、これによる消防業務を誠実に行わなければならない」とことが定められた。基本的に消防業務は地方公共団体の業務であるが、国が総合計画を策定することで、消防業務に対する国の責任を明確にするとともに、国による財政支援等に対する法的根拠として活用することを意図した改正である³⁸⁾。

従来の消防法の内容を複数の法律に分散させたことにより誕生した消防基本法であるが、現在では逆に「火災の予防及び鎮圧に関する内容は、消防基本法において体系的かつ統一的に規定されることが望ましい³⁹⁾」との指摘がある。また、災害の予防等の側面について、消防関連4法と、災難及び安全管理基本法との関係を整理

32) 「소방기본법안」(消防基本法案)〈http://likms.assembly.go.kr/bms_svc/bill/doc_10/16/pdf/161791_10.HWP.PDF〉

33) 国会審議の過程において、法律の題名が「消防施設工事業法」と変更された。

34) 「소방기본법안 검토보고」(消防基本法案検討報告)〈http://likms.assembly.go.kr/bms_svc/bill/doc_30/16/pdf/161791_30.HWP.PDF〉

35) 消防法の分割及び新しく制定された4法の概要については、以下の資料を参照。イ・サンユン『原子力関連法令体系改編に関する研究』韓国法制研究院, 2011.10.31, pp.339-344. 〈<http://www.klri.re.kr/kor/publication/pubResearchReportView.do?seq=969>〉

36) イ・スンテ 前掲注(22), p.48.

37) 藤原夏人「[韓国]119救助及び救急に関する法律の制定」『外国の立法』No.249-2, 2011.11, pp.20-21. 〈<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/pdf/02490210.pdf>〉

38) 「소방기본법일부개정법률안」(消防基本法一部改正法律案)〈http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_E0H9B0S6G1C6Y1F8E3F7Y4X6R4Q8C4〉

39) イ・スンテ 前掲注(22), p.156.

する必要がある点も指摘されている⁽⁴⁰⁾。

IV 民防衛基本法

1 法律の概要

災害法制にかかる基本法の中で、最も対象範囲が広いとされるのが、39条から成る民防衛基本法⁽⁴¹⁾である。同法は、「敵の侵攻又は全国若しくは一部地方の安寧秩序を危険に陥れる災難から住民の生命及び財産を保護するため、民防衛に関する基本的な事項及び民防衛隊の設置、組織、編成、動員等に関する事項を規定すること」(第1条)を目的として1975年に制定された。

同法における民防衛とは、「敵の侵攻又は全国若しくは一部地方の安寧秩序を危険に陥れる災難(以下「民防衛事態」という。)から住民の生命及び財産を保護するため、政府の指導の下に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、軍事作戦上必要な労力支援等一切の自衛的活動」(第2条)を指しており、災害法制のみならず、危機管理法制全体とも密接な関係を持っている。

韓国の民防衛制度では、全国民が国及び地方公共団体の民防衛政策に協力し、同法の規定を誠実に履行する義務を負っている(第3条)。民防衛に関する国の重要政策を審議するのは、国務総理の所轄の下に置かれる中央民防衛協議会であり(第6条)、広域自治体及び基礎自治体には地域民防衛協議会が置かれる(第7条)。民防衛に関する総括及び調整は、国務総理が行政安全部長官の補佐を受けて行う(第8条)。民防衛に関する基本計画は国務総理が取りまとめ、中

央民防衛協議会の審議を経て大統領の承認を受ける(第11条)。

民防衛を遂行する組織として、地域及び職場単位で民防衛隊が設置される(第17条)。民防衛隊に義務的に組織されるのは、20歳から40歳までの男子であるが(志願により女子も隊員となることが可能)、全国の安寧秩序を危険に陥れる敵の侵攻があったときは、国務総理は20歳から50歳までの男子に民防衛隊を組織させることができる(第18条)。民防衛隊は、居住地を単位とする地域民防衛隊及び職場を単位とする職場民防衛隊により編成するが、隊員を相互に重複して編成してはならない(第19条)。民防衛隊員は、大統領令で定めるところにより、年間10日、総計50時間を限度として民防衛に関する教育及び訓練を受けなければならない(第23条)。なお、民防衛隊員に対する訓練とは別に、消防防災庁長が一般住民を対象として定期及び不定期に実施する「民防衛訓練」がある⁽⁴²⁾(第25条)。

民防衛事態が発生し、又は発生するおそれがあるときは、消防防災庁長、広域自治体の長及び基礎自治体の長は民防衛隊の動員を命ずることができ、さらに民防衛事態が発生していない場合においても、発生することが確実に急迫した事情があるときは、基礎自治体の下部行政単位である邑、面及び洞⁽⁴³⁾の長にも大統領令で定めるところにより民防衛隊の動員を命ずる権限が与えられている(第26条)。各中央行政機関の長、地方行政機関の長及び軍部隊の長には、直接民防衛隊を動員する権限は明示されていない。ただし、各中央行政機関の長は、民防衛隊の動員が必要なときは消防防災庁長に動員を要請する

(40) イ・サンユン 前掲注(35), p.344.

(41) 「민방위기본법」(民防衛基本法)〈http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/law/Law.jsp?WORK_TYPE=LAW_BON&LAW_ID=A1437&PROM_DT=20110915&PROM_NO=11042〉

(42) 国家災難情報センター「訓練計画」〈http://www.safekorea.go.kr/dmtd/contents/civil/edu/EduCvdfDayPlan.jsp?q_menuid=M_NST_SVC_03_02_06_02〉によると、2011年度訓練計画では、実施回数は7回である。

(43) 自治体国際化協会 前掲注(24)

ことができ、緊急時には地方行政機関の長又は軍部隊の長が、所在地を管轄する広域自治体の長又は基礎自治体の長に民防衛隊の動員を要請することができる（第9条）。

また、民防衛事態が発生し、又は発生することが確実に急迫な事情があるときは、消防防災庁長、広域自治体の長及び基礎自治体の長は、民防衛隊の動員命令のみならず、人や物の移動、施設の移転や除去、営業その他業務の禁止又は制限、他人の土地及び建物の一時使用等の広範囲にわたる応急措置を命ずることができる（第32条）。時間的余裕がない場合は、行政代執行法第3条第3項の規定により、直接応急措置を講じることが可能である⁽⁴⁴⁾。正当な理由なく民防衛隊への動員命令、応急措置命令に従わない者等に対する罰則も定められている（第35条～第38条）。

2 延坪島砲撃事件

韓国において民防衛が導入された背景には、安全保障的側面（インドシナ半島における共産化の進展）と経済社会的側面（都市化、産業化及び異常気象による災害の増加）があったとされるが⁽⁴⁵⁾、実際は「敵襲よりも現実味がある災害訓練への色彩が強くなっている⁽⁴⁶⁾」といわれる。

現在では、「国民の戦争に対する警戒心が鈍り、民防衛の必要性に対する疑問が提起される等、一部では民防衛組織を廃止する主張まで出ている⁽⁴⁷⁾」状況である。

しかし、2010年11月に発生した北朝鮮による延坪島砲撃事件の際、民防衛警報の発令が40分以上遅れるなど、「敵襲」に対する現行の民防衛体制の不備が明らかになったことから、消防防災庁は2011年6月、隊員教育を実戦主体に変更するとともに、民防衛基本法を改正し、民防衛体制を強化する方針を明らかにした⁽⁴⁸⁾。

同年12月30日、「民防衛基本法一部改正法律案」が国会本会議で可決され、民防衛事態の概念の明確化、非常待避施設の拡充、民防衛警報発令権者の範囲拡大等が定められ、「敵襲」に対する対応が強化された⁽⁴⁹⁾。

おわりに

災害及び安全管理基本法の制定は、韓国の災害法制において、一つの画期となった。しかし、災害法制、さらには災害法制を含む危機管理法制全体について、現在でも類似の法律が複数存在していること、関連する法律が多く体系化する必要があること、法律間で用語の定義の整合

(44) 行政代執行法第3条第3項の条文は、次のとおりである。「非常時又は危険が切迫している場合において、当該行為を直ちに実施することを要し、前2項に規定する手続を取る余裕がないときは、その手続を経ずに代執行をすることができる」〈http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/law/Law.jsp?WORK_TYPE=LAW_BON&LAW_ID=A1227&PROM_DT=20100125&PROM_NO=09968〉

(45) 国家災害情報センター「背景及び必要性」〈http://www.safekorea.go.kr/dmtd/contents/civil/info/CvdfNeed.jsp?q_menuid=M_NST_SVC_03_01_02_01〉

(46) 山本有二「韓国の『有事法制』」水島朝穂編著『世界の「有事法制」を診る』法律文化社、2003、p.169.

(47) 「민방위기본법 일부개정법률안 검토보고서」（民防衛基本法一部改正法律案検討報告書）、p.9. 〈http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail_backup20100621.jsp?bill_id=PRC_W1G0A0H3Y2F6M1C5C4S8G3S4C0L6W9〉

(48) 「消防防災庁、延坪島砲撃挑発以後民防衛対応体制全面強化」『消防防災庁報道資料』2011.6.28. 〈http://www.nema.go.kr/nema_cms_iba/show_nema/board/board1/list.jsp?c_relation=25&check_the_num=135&check_the_code=1&check_up_num=110〉より

(49) 「민방위기본법 일부개정법률안（대안）」（民防衛基本法一部改正法律案（委員会代案））〈http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail_backup20100621.jsp?bill_id=PRC_G1L1F1M2F2H3G1C3P1_L7M1L2T8B4U9〉2012年2月22日公布。公布後3か月後に施行される予定である。

性がとれていないこと等が指摘されている⁵⁰⁾。このような指摘を受ける背景には、「危機が発生するたびに危機の類型別に法令、組織、手段等が整備されてきた⁵¹⁾」という韓国の危機管理法の歴史がある。どのような事態にどの法律を適用するのかについての基準が不明確なため、延坪島砲撃事件の際は、統合防衛法⁵²⁾、民防衛基本法及び災難及び安全管理基本法の中で、どの法律を適用するかについて混乱があったといわれている⁵³⁾。

2011年12月30日、民防衛基本法一部改正法律案が国会本会議で可決され、災難及び安全管理基本法に規定する「災難事態」及び「特別災

難地域」並びに統合防衛法に規定する「統合防衛事態⁵⁴⁾」が、すべて民防衛基本法に規定する民防衛事態に含まれることが明示された。今後、仮に延坪島砲撃事件と同様の事件が再び発生した場合、まずは民防衛事態として対応するという環境が整えられたといえる。

このような漸進的な法改正の一方で、テロのような新しいタイプの脅威⁵⁵⁾も含めた、あらゆる国家的危機に包括的に対応するための新しい基本法（「国家危機管理基本法」）の制定を求める提言も出されている⁵⁶⁾。韓国の今後の動向は、我が国における「緊急事態基本法」をめぐる議論にとっても、参考となるであろう。

(ふじわら なつと)

50) 以下の資料を参照。キム・ヨルスほか『非常対備関連法令整備方案』行政安全部, 2011.6. <<http://www.mopas.go.kr/gpms/ns/mogaha/user/userlayout/bulletin/userBtView.action?userBtBean.bbsSeq=1021061&userBtBean.ctxCd=1289&userBtBean.ctxType=21010002&userBtBean.categoryCd=>>; イ・スンテ「災難管理のための法制分野の先進化」『月刊法制』2011.4, pp.2-5. <<http://www.moleg.go.kr/knowledge/monthlyPublication?yr=2011&mn=04&mpbLegPstSeq=132261>>; ハン・ヨンス, カン・ヒョンチョル『国家危機管理法の改善案に関する研究』韓国法制研究院, 2010.8.31. <<http://www.klri.re.kr/kor/publication/pubReseachReportView.do?seq=883>>; チョ・ソンジェ「災難及び安全管理に関連した法及び制度改善に関する研究」『韓国危機管理論集』6巻2号, 2010.6, pp.1-18. <http://cemtp.re.kr/cemtpbdgr/bbs/board.php?bo_table=jndata&wr_id=105#none>

51) キム・ヨルスほか 同上, p.4.

52) 「통합방위법」(統合防衛法) <http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/law/Law.jsp?WORK_TYPE=LAW_BON&LAW_ID=A0831&PROM_DT=20100604&PROM_NO=10339> 統合防衛法は、敵の浸透（敵が特定任務を遂行するため、大韓民国の領域を侵犯した状態）、挑発及び威嚇に対応するため、国家総力戦の概念を基に、国家防衛要素（統合防衛作戦遂行に必要な防衛戦力又はその資源）を統合運用するための統合防衛対策を策定及び実施するために必要な事項を定めることを目的として、1997年に制定された。

53) キム・ヨルスほか 前掲注50), pp.4-7.

54) 統合防衛法第2条第3号によると、統合防衛事態とは、敵の浸透、挑発及び威嚇に対応するため、程度に応じて段階的に（甲、乙及び丙）宣布される事態をいう。

55) 韓国のテロリズム関連法制については以下の資料を参照。白井京「韓国のテロリズム関連法制」『外国の立法』No.228, 2006.5, pp.153-166. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/228/022810.pdf>> この中で紹介されている3本のテロ関連法案は、いずれも国会議員の任期満了に伴い、2008年に廃案となった。

56) キム・ヨルスほか 前掲注50)の末尾には「国家危機管理基本法」の草案が添付されている。