

住民中心の地方自治実現に向けた 自治警察制度の発展方向に関する研究 — 韓国済州道における自治警察制の試験運営事例を中心に^{説注 1}

客員研究員

李 元 喜¹（イ・ウォンヒ）

韓国警察は1945年に創設されて以来70年にわたって国家警察体制を維持してきたが、2006年の済州特別自治警察の試験運営を皮切りに、自治警察制導入に向けた政策研究を続けている。しかしながら、十分な事前準備のない拙速な制度施行のために、試験運営9年目を迎える今もなお、明確な進展が見られないのが現実である。

様々な問題点が挙げられているが、以下では1) 自治体の補助機関にすぎない自治警察の現実と、国家警察と重複する業務等組織構造上の問題、2) 自治体首長に一任される人事権や人員不足等の人事管理上の問題、3) 捜査権等強制執行権を持たない自治警察の警察権配分に関する問題を取り上げ、その改善案を提示した。

自治警察制度は、警察という強制執行力を有する機関を住民が統制できる制度であり、真の民主主義実現に向けての制度的基礎の1つであると言える。韓国警察の自治警察制の推進現況を紹介した後それらの問題点を分析し、真の地方自治の意味に適った自治警察の方向性を探求してみる。

はじめに

1 各国の自治体警察制度

世界各国の自治警察制度は、歴史的・社会的・文化的特性によって様々な形態をとる。これを国家警察と自治警察間の関係を中心に分類すると、従属的・対等的・独立的自治警察制に区分することができる。

従属的自治警察制は、警察に関する権限が完全に国家だけにある体制であり、国家警察体制とも呼ぶ。中央政府の統制下に国家の全警察権があり、地方警察は自治的要素を全く有していない。韓国やフィンランド、デンマーク、スウェーデン等がこのような警察制度をとっている。

^{説注1} 本論文は、日本都市センター客員研究員の李元喜（イ・ウォンヒ）氏による論文「住民中心地方自治實現을 위한自治警察制度의發展方向에關한研究 - 韓國濟州道의自治警察制示範運營事例를中心으로」を和訳し、本誌に掲載したものである。

¹ 韓国警察庁警監（日本の警部階級に該当）、韓国国立警察大学行政学科卒業（行政学学士）、韓国高麗大学校大学院刑事法専攻（法学修士）、日本政策研究大学院大学行政学専攻（文部科学省ヤングリーダーズプログラム政府公務員課程、行政学修士）韓国東国大学校行政学博士課程履修中。

対等的自治警察制は、国家警察と自治警察が併存する警察体制である。警察事務の性格を基に国家警察事務は国家警察が、地方警察事務は地方警察が行うが、国家警察が直接遂行することが困難な事務は自治警察に委任し、国家警察は該当委任事務に対する監督と統制を行うことができる。イギリスと日本の警察がこれに該当すると言える。

最後に独立的自治警察制とは、国家警察と自治警察が完全に分離した形を意味する。国家警察は自治警察にいかなる影響力も行使することができず、自治警察は地方政府の責任のもとで独自に警察業務を遂行する。アメリカとカナダの警察がこれに該当すると言える。

韓国の警察は、1945年10月に国立警察が創設されてから現在に至るまで、国家警察体制をとっている。2006年の済州道地域における自治警察制の試験運営によって初めての自治警察制が施行されたが、事前準備が不十分な状態で急に行われたため、9年が経過した現在も依然として試験運営レベルを脱していない。

自治警察制は警察という法執行機関の活動を住民が統制できる装置として、真の民主主義を実現するための重要な制度的基礎の1つと言えよう。以下では自治警察制度一般に対する説明と併せ、現在韓国で施行されている済州自治警察制を紹介しその問題点を分析することで、真の地方自治に適った自治警察の役割とモデルについて論じることとする。

2 自治警察制の理論的考察

(1) 自治警察制の概念

国家が異なれば地方自治の状況も異なり、文化的、歴史的背景も相異なるため自治警察制の意味を一言で定義することは多少無理が伴う。しかし大半の国で認められる概念を一般化すれば、簡潔に言って自治警察とは「地域住民の意思に基づき警察活動を行う警察」であると言えよう。

国家警察が全国単位の画一的警察活動を遂行する効率性中心の警察であるのに対し、自治警察は地域住民の意思に基づいて地域的特性や条件を十分に反映することで、いわゆる「オーダーメイド」の多様な警察サービスを提供できる警察である。運営の面において具体的に説明すると、自治警察とは地方自治体の場または住民を代表することができる機関（以下、「自治体首長」と記す）が、地方自治体を管轄区域とする警察行政官署の維持に対する権限と責任を有し、組織と人事、財政や政策一般に関し、住民の意思を積極的に反映し、地域住民が求める公共サービスを提供する活動と言えるだろう²。

こうした運営面から見ると、自治警察の活動に対する責任と評価は、結局は自治体首長に帰属することになる。換言すれば治安行政の領域も一般行政の領域同様、自治体首長に対する評価要素となり、住民は選挙を通じ該当自治体の首長の力量を判断することで自治

² 윤지중, “자치경찰제도에 대한 경찰공무원의 인식에 관한 연구: 울산광역시를 중심으로”, 동국대학교 행정대학원, 석사학위논문, 2006, p.8.

警察の活動を監視、統制できるようになる。このような意味から、自治警察制は真の意味で民主主義に沿った制度だと言える。

(2) 自治警察制の必要性

ア 地方行政と治安行政の関連性確保

自治警察制の実施は、住民生活に密着した治安サービスを自治体の権限と責任において自律的に処理できる警察力を確保する機会となり、住民の期待に応じた真の意味での地方自治を遂行する礎となる。地方一般行政と治安行政の連携により、地方一般行政の治安行政執行に対する強制性と責任を強化し、行政の迅速な対応と同時に地域社会の変化に対しより鋭敏に対処できるようになる³。

イ 地域特性に適合した治安サービスの提供

国家警察制度下での警察は、住民が体感する治安安全の確保より、中央政府の立場に重点を置いた治安行政に傾きがちになる。韓国の場合、急激な経済成長による労使間の摩擦や北朝鮮と対峙状況下での理念の対立問題等、国家的な治安需要への対応にも困難な時期があったことは否めない。しかしながら、地域社会での警察活動（Community Policing）という新たな治安秩序を目指す流れの中で、取締りと処罰中心の問題解決者（Problem Solver）役にとどまらず、生活の質を向上させるべく良質の適応型サービスを提供する役割の重要性が一段と増していることは明らかである。

ウ 住民が体感する治安満足度の改善

国家警察制度下では、警察への住民の参加と統制はほぼ不可能である。警察は住民のニーズに反応するよりも法秩序維持者の立場を守るほうに傾くが、これは警察に対する否定的イメージを刻み込むとともに、治安サービスに対する住民の満足度下落にもつながる原因となる。住民によって統制装置が制御されることになれば治安サービスの中心は需要者たる住民に移り、治安の需要に対応するサービスを通じ、体感する治安満足度を高めることができる。

エ 住民に対する警察の責任性の増大

真の意味での自治警察制は、地域住民の税金で自治警察を採用し運営される。つまり警察は住民によって雇用される形となるため、住民のニーズにさらに敏感になり、責任性が

³ 석기호, “우리나라 자치경찰의 효율적 운영 방안 : 제주경찰을 중심으로”, 원광대학교 행정대학원 석사학위논문, 2009, p.14。

高まる。また、中央の画一的な政策から離れて地域の問題に集中できることで、地域の懸案事項に焦点を合わせた政策の構想・執行が可能となる。これは結果として、成熟した民主主義を実現する重要な礎として作用し得る。

3 済州自治警察制施行の沿革

韓国警察は、朝鮮戦争以来不安定な状況にあった時代背景を反映し、効率性と能率性を強調した国家警察体制が警察制度の根幹となってきた。このような国家警察体制下で自治警察に対する議論が取り上げられたのは1980年代以降であり、1995年の地方自治選挙の施行に伴い一段と活性化し始めた。

1998年にキム・デジュン（金大中）政権がスタートし、大統領選挙の公約であった自治警察制実施に向けた「自治警察制政策企画団」が発足、1999年8月に自治警察制の導入試案をまとめたものの、警察の捜査権独立問題等の諸条件が十分に整わず保留となった。

2003年にノ・ムヒョン（盧武鉉）政権が「政府革新分権委員会」を通じ自治警察のロードマップを構想、各界の意見を取りまとめる合同会議及び公聴会等を経て政府試案を整えた（以下、「政府案」とする）。これにより、市・郡・区単位すべての基礎自治体に自治警察を置く「住民生活中心の自治警察制」導入案を確定し、自治警察制の主要政策を審議・諮問するため、関連教授等専門家で構成された「自治警察特別委員会」を政府革新分権委員会に設置した。さらに行政安全部長官所属の「自治警察実務推進団」を構成し自治警察法案を整え、党政協議と国務会議を経て2005年11月国会に提出した。

同時期に、ユ・ギジュン国会議員が自治警察の単位範囲を広域自治体とする内容を骨子とした、別途の自治警察法案を提示した（以下「ユ・ギジュン議員案」とする）。ユ・ギジュン議員案は、国家警察と自治警察の二元的構造のもとで自治警察の導入単位を広域及び基礎自治体に分け、各自治体の首長がそれぞれの警察権配分を通じて国家警察との協力体系を築くことを骨子とする。併せて各市・道に警察委員会を設置し、制度導入費用を最小化するため国家警察の組織と人員の一部を自治警察化する等、現在の日本の自治警察制に近い形の自治警察制の導入を主張した。

しかしながら、その後政府案をそのまま反映した自治警察制の内容を含む「済州特別自治道の設置及び国際自由都市づくりに向けた特別法」（以下「済州特別自治道法」とする）が2006年2月国会を通過し制定された。これにより2006年7月1日に済州自治警察が創設され、済州道地域に限定した自治警察制を試験運営するに至った。

表 1 自治警察制導入案の比較

区分	政府案	ユ・キジュン議員案
実施単位	基礎自治体（市・郡・区）	広域（市・道）及び基礎自治体（市・郡・区）
組織	国家警察体制下に別途自治警察設置 国家警察－自治警察の二元的構造 すべての基礎自治体に自治警察隊新設	対等な自治警察制 広域自治体に自治警察本部新設 基礎自治体に自治警察隊設置
人事権	国家警察人事権現行維持 自治警察人事権は自治体首長に帰属	市・道警察本部長の人事は市・道警察委員会推薦により市・道知事が行使 自治警察隊長人事は市・郡・区議会の同意を受け自治体首長が行使
自治警察権限	特別司法警察業務の範囲（保健、衛生、環境、経済等）に限り司法警察権付与	すべての自治警察業務遂行に必要な司法警察権付与

出典：著者作成

4 済州自治警察運営の現況と問題点

上記過程を経て施行された済州自治警察は、韓国の実情に適しているか否かの検討が不十分なまま、政治的合意によってなされた拙速な試みであったという批判にさらされている。現在試験運営されている済州自治警察の現況とこれに対する問題点を、組織構造、人事管理及び事務配分という 3 つの側面に分けて考察する。

(1) 組織構造の現況と問題点

ア 現況

済州自治警察は、済州特別自治道法 106 条に基づき済州自治道に 1 自治警察団が所属しており、組織詳細としては 4 課、1 地域隊、1 センターで構成されている。2006 年の発足時は済州地域全体を管轄する 1 自治警察団と、下部行政区域である済州市と西帰浦市それぞれに置かれた自治警察隊 2 警察隊で運営されていたが、組織の重複を避け業務効率を上げるため 2012 年 1 月に統合自治警察団を発足させ、西帰浦自治警察隊を西帰浦地域警察隊として自治警察団傘下に吸収、再編した。これは自治警察運営初期から指摘されていた、人員に比べ組織構造が巨大すぎるという批判を受け入れ、対応した結果として評価できる。

現行の 4 課は警察政策課、住民生活安全課、民生司法警察課、駐車指導課で構成、その他交通情報センターを運営し、済州自治警察団全体の構成は 4 課、1 地域隊（西帰浦）、1 センターとなっている。具体的な組織構成と業務は下記のとおりである。

表 2 済州自治警察団の組織及び業務現況

機能	詳細分類	主な業務
警察政策課	企画広報	自治警察行政の総合企画及び調整 国家警察との業務協力及び維持関連事項 自治警察の人員及び装備の運営
	騎馬隊	騎馬隊運営全般に関する事項 祭事等地域行事の支援関連事項
住民生活安全課	住民生活安全	生活安全関連のパトロール及び施設運営 住民参加の防犯活動の支援及び指導 社会的弱者の保護及び学校・家庭内暴力の予防
	交通管理	交通法規違反の指導・取締り 各種祭事・文化イベント会場の交通管理
民生司法警察課	捜査	観光・環境の特別司法警察業務の遂行 関連機関の合同取締り及び民願事項の処理
	空港安全	空港利用者検問業務の支援 空港内での各種基礎秩序違反事犯の取締り
駐車指導課	駐車民願 (民願：行政手続き)	駐停車違反過料業務の管理 滞納車両ナンバープレート領置の管理
	駐車指導	不法駐停車車両の指導及び取締り 牽引業者の指導点検及び管理
西帰浦地域警察隊	交通生活安全	西帰浦地域の治安行政一般の担当 住民参加の生活安全活動の指導 交通法規及び基礎秩序違反事犯の取締り
	駐車指導	西帰浦地域駐車場の取締り業務 イベント専任交通管理及び主要港湾の治安活動
交通情報センター	交通施設	交通安全施設の維持及び管理事項 交通放送局の設置及び支援に関する事項

出典：済州特別自治道自治警察団ホームページより自治警察団紹介及び担当業務
(<http://jmp.jeu.go.kr/contents/index.php?mid=0105>)。

イ 問題点

まず担当業務を見ると、自治警察業務の大半は国家警察がそれまで遂行していた業務の一部を移管され担当しているにすぎないことが判る。また反対に空港業務の場合は済州空港が国際空港である点を考慮すると、自治警察より国家警察が専任するほうが妥当であるにもかかわらず、特別な役割なしに業務支援という名目で自治警察の業務として組み込んだことに、多少無理のある業務領域拡大の結果なのではという批判も示されている。

しかしそれ以上に大きな問題点は、現在の済州自治警察団が済州特別自治道の補助機関

ということである。自治体の補助機関としての順機能は、他の一般行政部署と同等の立場で相互間の業務協力を円滑に行える点が挙げられるだろう。しかしながら補助機関には機関としての独自の意思を決定する権利や能力が与えられないという点、これにより警察業務の特性上求められる中立性を確保し難いという点が更なる深刻な問題として浮上する。

(2) 人事管理の現況と問題点

ア 現況

済州自治警察の人事管理は、済州特別自治道法に基づく。同法 107 条第 1 項は済州道知事が自治警察団長を任命し指揮・監督することを、126 条は済州道知事に所属自治警察公務員の任命と免職及び懲戒等人事関連の一切の権限を与えることを規定している。

現在済州自治警察団は総数 175 名で、そのうち自治警察公務員 107 名、一般職公務員 68 名で構成されている。以下の表は具体的な人員現況を表したものである。

表 3 済州自治警察の定・現員状況

(2013 年基準、単位：人)

区分	総計	自治警察公務員								一般公務員			
		小計	総警	警正	警監	警衛	警査	警長	巡警	小計	一般	技能	契約
定員	194	127	1	5	10	15	15	30	51	67	8	18	41
現員	175	107	1	5	9	16	13	39	24	68	10	17	41
過不足	-19	-20			-1	+1	-2	+9	-27	+1	+2	-1	

出典：済州特別自治道自治警察団ホームページより「2013 年度自治警察主要業務の施行計画」(<http://jmp.jeju.go.kr/contents/index.php?job=detail&mid=0103>)。

表 4 済州自治警察人員現況

(2013 年基準、単位：人)

技能	計	警察政策	住民生活安全	民生司法警察	駐車指導	西帰浦地域隊	交通情報センター
人員	175	23	31	32	46	31	12
自治警察	107	20	30	28	9	19	1
一般職	68	3	1	4	37	12	11

出典：済州特別自治道自治警察団ホームページの「職員案内」より(<http://jmp.jeju.go.kr/contents/index.php?mid=0106>)。

イ 問題点

まず自治警察の定員に関し、「済州特別自治道地方公務員定員条例」の定員総数は 194 名、階級別及び一般公務員定員は（表 3）のとおり規定している。しかし、この 194 名という

定員が満たされていないばかりか、不足人員は一般公務員でなく自治警察官であることがわかる。また済州道内の国家警察公務員の数と比べ、自治警察公務員の数が10%の水準にも達していないことが示されている⁴。

自治警察の人員不足現象は、まさに自治警察が本来の機能を発揮できない重大な障害要因となる。例えば西帰浦地域警察隊の場合、交通安全実務を担当する自治警察は15名であるが、これも24時間を3班に分けて運営するシステムなので1回の勤務人数はわずか5名である。このような人員をもって、済州道の面積の半数を占め、約16万人が居住する西帰浦市全体の交通安全の責任を負うことができるかは実に疑わしいところである。

しかし更に深刻なのは、自治体首長に帰属する自治警察公務員の人事権に関する問題である。中でも済州自治警察団長の任命とその指揮・監督は道知事の権限として規定されており、⁵ 自治警察が独立的な警察活動を遂行できるか否かについての懐疑的な意見が存在する。管轄区域の秩序維持と地域住民の生命・身体・財産の保護が自治事務として自治体首長の権限に属するならば自治警察の機能も当然これに含まれることになり、この組織を自治体首長の直属として設置、運営することが理想的と言える。しかしながら、韓国の現行地方自治選挙が政党制を基に行われる点、結局のところ自治体の首長も政党所属の政治家として選挙の影響に敏感になるという点を考慮すると、自治警察の人事が自治体首長の権限に帰結することは、警察の最も基本的な理念である政治的中立性が保障され難い環境に置かれる危険性を常に抱える結果となるだろう。

(3) 警察権配分の現況と問題点

ア 現況

自治警察の法律上の固有事務は「済州特別自治道法」108条に次のとおり規定されている。

なお、これとは別に「済州特別自治道と済州特別自治道地方警察庁間の事務分担及び事務遂行方法に関する業務協約」に規定されている国家警察との協約事務がある。協約事務には、空港・港湾の交通秩序及び指導・取締り、地域の祭事及び文化イベント等の交通管理及び混雑管理等が含まれている。

イ 問題点

まず初めに浮上するのが捜査権の問題である。現在済州自治警察の捜査権は、「特別司法警察管理の業務とその職務を行う者に関する法律」に規定された業務に限り認められている。その内容を見ると、結局のところ自治警察は既存の自治体が遂行していた観光及び

⁴ 済州地方警察庁所属国家警察は2014年3月基準で総数1,444名。

⁵ 同条第3項は自治警察団長任用の際、自治警察公務員人事委員会の審議・意見を必須事項に規定しているが、これは同条第2項の道知事が自治警察団長を開放型職位として運営する場合に限定するもので、自治警察団長を開放型職位として運営するのも任意的規定にすぎず、結局第3項の適用範囲も道知事の決定によるものとなる。

第 108 条（事務） 自治警察は下記各号の事務（以下「自治警察事務」とする）を処理する。

1. 住民の生活安全活動に関する事務

- イ. 生活安全のためのパトロール及び施設運営
- ロ. 住民参加防犯活動の支援及び指導
- ハ. 安全事故及び災害災難等からの住民保護
- ニ. 児童・青少年・老人・女性等社会的に保護が必要な者に対する保護及び家庭・学校内暴力等の予防
- ホ. 住民の日常生活に関連した社会秩序の維持及びその違反行為の指導・取締り

2. 地域交通活動に関する事務

- イ. 交通の安全及び円滑な疎通に関する事務
- ロ. 交通法規違反の指導・取締り
- ハ. 住民参加地域交通活動の支援及び指導

3. 公共施設および地域イベント会場等の地域警備に関する事務

4. 「司法警察管理の職務を行う者とその職務範囲に関する法律」において自治警察公務員の職務として規定している司法警察管理の職務

環境分野に関する取締り業務を移管され自治警察として処理しているにすぎず、真の意味での警察の捜査権に属する業務とはかけ離れているのが現状である。

つまり刑事訴訟法に基づく一般犯罪に対する捜査権は現在済州自治警察に全く認められておらず、例えば自治警察の業務執行を妨げる場合でも公務執行妨害事犯として立件できる権限がなく、結局は国家警察に依頼し処理するしかないのが実情である。交通秩序の指導及び取締り業務もまた、現場での即決審判請求権が与えられていないため、道路交通法あるいは軽犯罪処罰法の違反者に対しても国家警察に通報する役目に止まる。

このような問題により、済州地域の住民は自治警察を警察と認めておらず、世論の多くは単なる駐車取締り要員、または表向きだけの警察とみなしている。またこのような問題は取締り機関と処理機関の二元化により、業務の非効率を招く原因となる。

5 済州自治警察の運営効率化方案

以下の改善方案は、韓国の現行自治警察制の構造を保つことを前提とする。

(1) 組織構造の改善方案

まず業務現況に関しては、現在の自治警察制の運営システムのもとで自治警察がその存在意義をさらに強固なものにするためには、業務領域を国家警察とは明確に区分する必要がある。空港や港湾の警備業務や基礎秩序違反事犯の取締りではなく、住民が一層安心できる治安環境づくりに力量を集中することが求められる。国家警察もまた人員不足により、

住民とのコミュニケーション等実質的な Community Policing に力を集中できないのが実情である。現在の自治警察の業務権限と人事等の現実的要素を考えれば、国家警察の業務を分担、補助するより、国家警察と差別化した治安サービスを提供することに重点を置くほうが、その存在理由を一層強固なものにできる。

次に、自治警察の中立性を確保するためには、自治警察組織を地方自治体から分離し、独立した機関として設置する方案が必要である。具体的な方案として、自治体とは独立した自治警察委員会を導入し、自治警察の主要な意思決定と執行を委員会が統制することで警察機関を合議制機関とする方案、または自治警察の代表者を住民が直接選出する方案等がある。しかし韓国の実情により適した方案としては、日本の場合と同様、警察委員会の運営を通じて自治警察を合議制機関として運営することがより現実的な方策と言えるだろう⁶。

(2) 人事管理の改善方案

人事の問題は予算の問題ということになる。自治警察1名を追加採用するためには、賃金等それに伴う諸予算の確保が必要になる。しかし自治体の予算規模が限られている状況で、追加採用のための予算を中央政府等他の財源に頼ることは、自治警察の施行趣旨にもそぐわない⁷。

自治警察人員の拡充に向けた取組みは、該当地域の治安需要を正確に把握し、これに適した長期的計画を通じて財源を確保するとともに、持続的に推進することが望ましい。しかし当面の自治警察活動を活性化させるためには、現行の自治体の財源で運営されている自律防犯隊を自治警察の活動と連携させることが考えられる。

韓国のすべての自治体には自律防犯隊⁸を運営できる予算が策定されており、そのためにこれを義務的に設置しているが、単に自治体首長のもとで国家警察業務を補助する役割に過ぎないため、これらの役割を最大化する政策が必要な状況である。この自律防犯隊の人事を自治警察と連携させれば、同じ自治体所属という連帯感から、より積極的に地域の治安安全活動に参加できる機会を提供しうるものと期待できる。

自治警察の人事権に関する問題については、自治警察団長と自治警察官を区分して判断

⁶ 日本の場合、自治体首長と自治警察の関係において直接的な指揮命令関係は存在しない。都道府県の知事は所轄下にある都道府県公安委員会を通じ間接的にのみ都道府県警察を管理できるだけである。その代わりに、自治体首長は公安委員会の委員任免権、条例案や予算案の地方議会提出権等、広い意味で治安に対する政治的責任を負っていると言える。また、地方議会は都道府県公安委員会の委員に対する任命同意権を行使し、自治体首長が提出した条例案及び予算案の議決権を通じ間接的に自治警察を統制する。

⁷ 2013年基準、自治警察人件費総額63億1239万8,000ウォンのうち、約37.4%の23億5733万4000ウォンを国家が負担している。

⁸ 地域社会住民が地区隊及び派出所の地域警察と協力して犯罪予防のために結成した自律的なボランティア組織として、始まりは1963年頃の自律的な住民夜回り制にさかのぼる。法的根拠なしに活動する自律組織であるが、地方自治体が運営予算の一部を支援しており、2012年9月基準、全国で3,917組織に所属する10万517人が自律防犯隊員として活動している。

することにする。自治警察団長の場合、前述の自治警察委員会の導入と関連し自治体首長が任免権をもつが、委員会の同意を必須前提条件とすることが望ましい。これは自治体首長の権限を統制し警察の独立性と中立性を確保するための基本的条件となるだろう。

自治警察官の場合、人事権を自治警察団長に委任することが望ましい。このような構造のもとで自治警察官は外部の影響を受けることなく業務を遂行でき、自治警察団長は所属職員の活動に対し更なる責任を持つようになり、より健康な組織に生まれ変われるだろう。

(3) 権限配分の改善方案

自治警察に捜査権を付与することは、国民に対する強制的な警察権の行使頻度が高くなるという側面から、慎重に決定すべき問題である。しかし実質的な警察活動の遂行に伴って発生し得る公務執行妨害や交通法規違反の事犯に対し何らの捜査権も認められていない現行の自治警察制度は、その存立基盤を揺るがしかねない看過できぬ弱点となる。

少なくとも自治警察の事務として分類されるか、または委任された事務に対しては国家警察と同等の捜査権を認めなければならない。交通取締りに伴う軽犯罪処罰法の適用や軽微な事案に対する通告処分権を自治警察に認め、自治警察がより責任感ある警察活動を行うことができる基盤を整えるべきである。

これに加え、国家警察との業務配分をより明確に規定する必要がある。国家警察は汎国家的レベルの事務と中犯罪等を担当し、自治警察はその趣旨に沿って地域社会の警察活動を円滑に遂行できるよう警察権の配分がなされるべきである。窃盗や単純暴行といった軽微犯罪の捜査、交通事故の調査等、自治警察がより専門的に行える領域は進んで自治警察に委任することも考慮する必要がある。

おわりに

済州自治警察が上で述べた問題に直面することになった原因は、そもそも自治警察制実施に対して十分な準備ができていなかったにもかかわらず、拙速に実施したことにある。現行の地方自治法は済州自治警察の設置を任意規定とし、自治警察導入は済州自治道自らが決定できるとしている⁹。しかし「済州特別自治道法」には自治警察制施行が含まれており¹⁰、済州道は自治体の意思と関係なく、自治体や自治警察団がどんな役割を果たすべきかについての認識が不十分な状況で自治警察制の運営を開始した。その結果組織構成の問題、国家警察との役割分担問題、警察権の範囲に関する問題等、自治警察制度全般に及

⁹ 「地方自治法」113条（直属機関）地方自治体はその所管事務範囲内で、必要であれば大統領令や大統領令として定めるところに従い、地方自治体の条例として自治警察機関（済州特別自治道に限る）、消防機関、教育訓練機関、保健診療機関などを直属機関として設置できる。

¹⁰ 「済州特別自治道の設置及び国際自由都市づくりに向けた特別法」106条（自治警察機構の設置）106条規定による自治警察事務を処理するために済州自治道に自治警察団を置く。

ぶ問題が広範囲にわたり提起されることとなった。

救われる1つの事実は、済州自治警察制は試験運営中であり、これまで明るみになった問題点は今後全国的に実施される自治警察制に備え、試行錯誤を軽減できる良い経験資料になり得るということである。問題点を発見してそれを補完し、韓国の実情に合った自治警察制のモデルを確立する基礎になるのであれば、今のうちにもっと多くの問題点を見つけるのも得策であろう。

しかしながら、各論的な問題点を発見するに先立ち、どのような自治警察モデルが韓国の実情に最適なのかという総論部分の再検討も必要である。この側面からは、個人的な意見として、同じような法律体系と地方自治構造をもつ日本の自治警察モデルが、韓国においても対案になり得るだろうと考える。

地方自治は、草の根民主主義の実現に向けた理想的な政府構造を目標とする制度である。自治警察もまた、それがいかなる形態であれ、最も大切なことは住民の要求を受けて必要を解消できる、つまり実質的に住民のための治安サービスを多く提供することであろう。この70年間国家警察体制を固守してきた韓国警察がいかなる形の自治警察に変わるとしても、それが真の民主主義により一層適った自治警察となることを期待している。