

<論 説>

## 民主体制定着期の韓国における政治と市民社会(4)

### Politics and Civil Society in the Consolidation of Democracy in South Korea (4)

清 水 敏 行

#### 第3章 政治と市民運動の融合局面

##### 第2節 共同事業

##### 3. 共同事業と市民運動

##### (3) 落薦・落選運動に対する金大中政権の対応

##### 相互作用の中の落選運動

金大中大統領は、落薦・落選運動に対して、どのように対応にしたのか。それを受けて政府組織及び与党に、どのような反応や動きが生じたのか。政治と市民運動との相互作用を解明しようとする本稿の観点からは、金大中政権が落薦・落選運動に対して、どのような対応をしたのか、たとえそれが違法行為の取り締まりにとどまるものであったとしても取り上げねばならない。だが実際には金大中大統領は法治主義的な対応を抑制する一方で、落薦・落選運動に向けて政治的な波及効果をもつ発言を繰り返した。金大中大統領の言動は、選挙運動前と選挙運動期間という両時期における市民運動にとって無視できない意味をもつだけに、政府からの一方的な作用というレベルを越え、政治と市民運動の相互作用というレベルにおいて考慮し検討してみるに値するものである。

落薦・落選運動を担う市民団体が政府や政党に対して、どのような距

離設定を図ろうとしたのかについては、落薦名簿を取り上げ、その範囲内において論じたところである（本節の1、本稿2号）。落薦・落選運動は、野党が提起する政治的陰謀論に巻き込まれ、運動の影響力を削ぎ落とすことがないように、特定の党派に偏らないことを旨とする中立性・純粋性を強く主張してきた。それだけに落薦・落選運動にかかわった市民活動家たちが、政治との相互作用の中で生じる党派性に対して積極的に語る言葉を見出すのは難しい。

2000年総選市民連帯（以下、総選連帯と略す）の執行委員でもあった曹喜吟（聖公会大学校教授）は、次のように論じている。「筆者は『巨視的な』側面では執権党の民主党が、落薦・落選運動が標榜する改革性に積極的に応じる対応様式をとることで、少数野党から『過半数に若干及ばない』巨大与党に伸長することに大きな貢献をしたと考える。しかし党内の力学関係で見ると、[野党のハンナラ党の]李会昌総裁が最大の受益者であったと考える。李総裁は、落薦・落選運動の改革要求を迂回的に活用して自分の党内の競争者（その後、民国党を結成）を、公薦から排除することで党の掌握力を確固としたものにすることができた。外的な監視運動とは、運動の現実的な結果まで責任を負う運動ではなく、その運動に既成政党がどのように対応するのかに応じて、その結果が異なってくる運動であると言える。」<sup>(1)</sup>

この記述は、落選運動が結果的に金大中大統領の新千年民主党に有利に作用した点を認めながらも、その結果は政党の対応次第で異なるため落選運動に原因や責任を求めることはできないとするものである。落選運動の結果を予測することが困難なほどに政党の動きは見えにくいものであったのか。たとえ予測は困難であっても、ある結果を市民団体が期待した可能性まで排除できるのか疑問が残る。曹喜吟の記述は、運動の結果を制御できないから民主党有利の選挙結果に対して落選運動には責任がないとする弁明になっている。

中央日報記者として総選連帯を取材し続けたムン・ギョンナンは、有権者の支持を受ける落薦運動の取材価値について編集幹部たちに説く中

で、次のように語っている。「私は特別に市民団体と執権与党の間に某種の陰謀やシナリオがあるとは考えません。この点は市民団体の取材を通じて得るに至った判断です。だけれども落選運動がもたらす結果に対しては、問い詰めてみる必要があります。落選運動は政治人の入れ替えを要求しています。そうであれば、執権与党ゆえに相対的に豊富な選挙資金と組織力を備えている国民会議は新しい血を迎え入れる点で、はるかに容易でしょう。しかしいくつかの点で不利な野党の場合には、現役議員を公薦せずに、新しい政治人を受け入れることは現実的に不可能な面が多いと見ます。そうであれば、各党に下される有権者の審判結果が、どの政党に有利に作用するのかということは計算ができます。総選連帯関係者に、このような事実を指摘すると、彼らは政治的に何の私心もなく運動をするだけであって、そのような党派性や陰謀はないと主張します。しかし結果に対しては、彼らは一切何も言及しないのです。」<sup>(2)</sup> 記者としての彼女は、落選運動当事者の曹喜暉とは違い、落選運動が引き起こす結果の予測や期待も含め、市民運動と政治の相互関係を見ている。

落薦・落選運動が政府や政党に向けて一方的になされるのではなく、国政選挙という政治的な場における権力闘争に対してどのような影響を及ぼすのか、その結果を制御できずとも結果に対する予測や期待が一切なされなかったとするのは難しい。ムン・ギョンナンは総選連帯を取材し好意的に記事にしながらも、この点に対する総選連帯関係者の沈黙を見逃さなかった。このことと同じように、金大中大統領による落薦・落選運動に対する対応もまた決して一方的なものではなかった。違法活動を取り締まる法治主義的対応のような単純で一方的なものではなく、落薦・落選運動に対する検察・警察の取締りを抑制し、合法化を図ることで運動の一層の拡大を可能にしようとするものであった。そのような金大中大統領の対応には、総選挙を地域主義の対立軸から改革を争点にするものへと変えることによって、有利に展開しようとする意図や期待が働いていた可能性は排除しえない。本稿では、金大中政権の対応を中心に取り上げ、落薦・落選運動の展開の中に、金大中政権と市民団体の事

実上の、若しくは暗黙の提携関係にもとづく政治的共同事業を見出すことを試みることにしたい。

### 落選運動を取り巻く状況

金大中大統領の対応とその波紋について検討する前に、どのような状況の中で対応がなされたのかということに関連して、以下、三つの点について予備的な説明をしておくことにする。

第一点として、落薦名簿の発表が市民の支持を広く喚起したことである。各党が候補者の公認作業を本格化する時期に、市民団体は公薦不適格者名簿を発表した。2000年1月10日に経実連が164名の名簿を発表し、続いて同月24日に総選連帯が86名の名簿を発表した。このような落薦運動に対する市民の反応については、全国有権者(523名調査)の76%が「共感する」(「かなり」「ある程度」の合算)としている<sup>(3)</sup>。この数値を評価する一つの目安として、2004年3月の国会による盧武鉉大統領の弾劾訴追可決に対して「誤ったもの」と批判的に回答した75%の数

表 23 総選市民連帯の落選対象者の選挙結果 (単位:人)

	ハンナラ党	民主党	自民連	その他	無所属	全体
ソウル	3(3)	3(2)	5(5)	0	0	11(10)
仁川・京畿道	1(1)	3(3)	4(4)	1(1)	0	9(9)
江原道	2(2)	1(0)	0	1(0)	1(1)	5(3)
大田・忠清道	4(3)	1(1)	7(5)	4(3)	0	16(12)
光州・全羅道	0	4(2)	0	0	4(4)	8(6)
大邱・慶尚北道	4(0)	1(1)	1(1)	3(3)	0	9(5)
釜山・慶尚南道	12(0)	2(2)	0	3(3)	3(3)	20(8)
済州道	0	0	0	0	0	0
全体	26(9)	15(11)	17(15)	12(10)	8(8)	78(53)

(注) 表の中の括弧( )は、実際の落選者数を示す。  
 (出典) 『第16代国会議員選挙投票行動』ソウル、韓国ギャラップ、2000年、163~164頁より作成。

値をとりあげることができよう<sup>(4)</sup>。盧武鉉大統領の弾劾訴追に対する反対世論の一時的な急激な高まりを想起するならば、2000年1月の落薦名簿発表の時点において国内世論の支持や共感が最高値を記録し、一つのピークに達した時期であったと見ることもできるのではないか。金大中大統領が落薦・落選運動に対応したのは、このような市民の関心と支持が急激に高まり熱気を帯びた状況の中においてであった。たとえ世論の圧倒的な支持を受けようとも、後述されるように現行法(当時)では違法な行為となってしまう落薦・落選運動を、金大中大統領がどのように扱うのが重要な関心事になったのである。

第二点として、このような世論の関心と支持が総選挙の投票に、どのように現れたのかということである。世論調査に現れた76%の数値は落薦・落選運動に対する国民的な支持の広がりを見せているようにも見えるが、実際の選挙結果を見るならば、投票に結びつく共感や支持では、かなりの地域的偏差があったことを見出せる。表23に見られるように、野党ハンナラ党の地域基盤である大邱・慶尚北道、釜山・慶尚南道においては落選対象者である候補者の落選率が、他の地域、とりわけ首都圏(ソウル、仁川・京畿道)に比べて著しく低い。何よりも慶尚道ではハンナラ党の落選対象候補者16名は、誰一人落選していないのである。全国的に落薦・落選運動に対する支持が一定程度広がりはしたが、慶尚道を取り囲む地域主義的亀裂を解消するには至らなかった<sup>(5)</sup>。

慶尚道の地域主義のフィルターを通して落薦・落選運動を見るならば、その反地域主義的な政治改革の主張も、反地域主義を訴える金大中大統領の政界再編と重なり合うからこそ、慶尚道の有権者は総選連帯の主張に同調することなく、総選連帯によって落選対象者にされたハンナラ党候補者に投票したのである<sup>(6)</sup>。慶尚道への市民運動の影響力浸透は強固な地域感情によって妨げられただけに、地域感情が比較的弱いソウル・京畿道の首都圏であれば市民運動の主張も受け入れられることになる。首都圏で落選対象候補者の落選率が高かったことは事実であるが、そのことが落選運動の成果であると、どの程度言えるのかは慎重に判断

する必要はある。ともあれ爆発的に世論の支持を得たかに見える落薦・落選運動ではあったが、政党だけでなく市民運動によっても越えることができない地域主義的な亀裂が存在していることを確認しておきたい。

第三点としては、政府・政党と市民団体の関係である。金大中大統領の対応についてはこれから見るところであり、また総選連帯による政治との距離設定については、すでに落薦名簿を手がかりに検討している。したがって、ここでは両者の人的な融合として、総選連帯の活動家たちの政府・政党への抱き込み (co-optation) について見た上で、この時期、金大中政権が 2000 年 4 月の総選挙に向けて、どのような抱き込みをしていたのかもまた見ることにする。

抱き込みの概念については第 2 章第 2 節で説明したところであるが、本稿では行政的包絡のもつ否定的なニュアンスを含ませることなく、組織の運営に名目的であれ実質的であれ関与する正式メンバーとして組織の中に迎え入れられる事実のみを指し示すものとして用いていることを付言しておく。

まず、総選連帯の役員の経歴等を調べた表 24 のリストを見ることにしたい。役員全員の 56 名中、詳しい経歴が確認された役員 31 名を取り上げている。政府役職等の有無は、政府組織と政党(国会議員立候補など)に関連した役職への抱き込みを見ており、金大中政権だけではなく、実質的な後継政権である現在の盧武鉉政権も含めて、その有無を判定している。金泳三政権期については政府役職等の有無の判定から除外しているが、このために役職経験が「無」とされたのは経歴が確認された 31 名中の 1 名(金宰範)にしか過ぎない。「有」とされた者は、表 24 の 31 名中の 16 名であり、経歴の確認されなかった者も含む役員全員の 56 名中の 16 名となる。役員の中でも実務者的な存在である「執行委員」を除いた「常任共同代表」「共同代表」「常任執行委員長」からなる主要役員の合計は 25 名であり、その内、経歴が確認されたのが 20 名であり、その 20 名中の 13 名が「有」となっている。つまり総選連帯における上記の主要役員 25 名のうち、半数が政府組織もしくは政党の役職に就任している

表 24 2000 年総選市民連帯の役員リスト

役職	名前	経歴(職業、団体、政府役職等)	政府役職等の有無(金大中・盧武鉉政権)
常任共同代表	金正憲	画家。コンジュ大学教授。1999年～文化改革市民連帯常任執行委員長。	無
常任共同代表	金重培	東亜日報記者、1993年～94年ハンギョレ新聞社長、98年～01年言論改革市民連帯常任代表、99年～01年参与連帯共同代表、01年～03年MBC(文化放送)社長	有
常任共同代表	朴相曾	牧師。1997年参与連帯共同代表、98年正しい言論のための市民連帯常任共同代表	無
常任共同代表	成裕普	東西日報記者、87年民主争取国民運動本部政策企画室室長、89年ハンギョレ新聞編集局長、99年言論改革市民連帯共同代表、99年民族和解協力汎国民協議会代弁人、01年民主化運動記念委員会副理事長、03年5月～放送委員会審議委員	有
常任共同代表	宋基淑	大学教授。1978年緊急措置9号違反で大学辞任、88年～89年民主化のための全国教授協議会共同議長、04年文化中心都市造成委員会委員長(大統領直屬)	有
常任共同代表	吳忠一	牧師。1987年民主憲法争取国民運動本部常任執行委員長、89年全国民族民主運動連合議長委員	無
常任共同代表	李南周	1996年YMCA事務総長、公選協共同代表、98年監査院不正防止対策委員会委員、02年市民社会団体協議会常任共同代表、03年～反腐敗防止対策委員会委員長	有
常任共同代表	池銀姬	1998年韓国女性団体連合共同代表、99年民族和解協力汎国民協議会常任議長、00年放送文化振興会理事、01年市民社会団体連帯会議共同代表、03年女性部長官	有
常任共同代表	崔洵	1988年公害追放運動連議長、93年環境運動連合事務総長、98年～00年監査院不正防止対策委員会委員、01年市民社会連帯会議常任共同代表	有
共同代表	朴巨用	大学教授。民主化のための全国教授協議会共同議長。	無
共同代表	申惠秀	1983年韓国女性電話会長、95年政務第2長官室女性政策審議実務委員、99年韓国女性団体連合共同代表、00年韓国女性差別撤廃委員会委員	有
共同代表	鄭康子	1987年韓国女性民友会相談部長、00年最低賃金真偽委員会公益委員、01年～国家人権委員会非常任委員、02年～放送委員会選挙放送審議委員会審議委員	有
共同代表	鄭光勳	1987年全南農民運動連合会長、全農全南道連盟会長、98年全国農民会総連盟議長、民主主義民族統一全国連合共同議長	無
常任執行委員長	金光式	2001年韓国市民社会団体連帯会議共同運営委員長、03年大統領秘書室政策室新行政首都建設推進企画諮問委員、ウリ党大田市共同創党準備委員長	有
常任執行委員長	金宰範	大学教授。1992年～93年韓国放送委員会広告審議委員、94年～99年グリーンファミリー運動連合事務総長、95年平和統一諮問会議委員	無
常任執行委員長	南仁順	1989年仁川女性労働者会事務局長、03年女性部女性発展基金運用審議委員、韓国女性団体連合共同代表、04年～国民苦情処理委員会非常任委員	有
常任執行委員長	朴元淳	1995年参与連帯事務局長、98年監査院不正防止対策委員会委員、01年市民社会団体連帯会議常任共同運営委員長、03年7月～検察人事委員会委員	有
常任執行委員長	朴在律	釜山参与自治市民連帯事務局長、地方分権釜山運動本部執行委員長、04年第17代総選挙候補(ウリ党)・落選	有
常任執行委員長	法眼	僧侶。1996年～民族と和解と統一のための宗教人協議会実行委員、00年4月～国民苦情処理委員会非常任委員	有
常任執行委員長	張元	大学教授。緑色連合事務総長。1995年韓国環境社会団体会議初代共同代表	無
執行委員	金起式	1993年参与民主主義のための社会人連合事務局長、98年参与連帯事務局長、99年参与連帯政策室室長、02年～参与連帯事務局長	無
執行委員	キム・ミニョン	ソウル大学学生会事務局長、1992年～95年仁川労働現場投身、参与民主主義のための仁川地域社会センター、95年参与連帯地方自治担当幹事	無
執行委員	キム・ジェナム	1991年青い韓半島を取り戻す市民の会代表、緑色連合事務局長	無
執行委員	キム・ジェヨン	1993年第1期韓総連議長、韓国青年連合会組織委員長	無
執行委員	朴珠賢	弁護士。1988年民主社会のための弁護士会加入、89年韓国女性団体連合政策委員、92年～経実連中央委員	無
執行委員	辛鍾元	1987年ソウルYMCA市民中継室幹事、97年～98年ソウル公選協事務局長、99年～司法改革委員会専門委員、03年放送委員会報道教養第1審議委員会審議委員	有
執行委員	尹智熙	1999年新教育共同体会員委員、00年真の教育のための全国父母会会長、01年～教育部自体業務評価委員会委員、03年政策企画委員会未来戦略科委員	有
執行委員	鄭大和	大学教授。1995年～97年学術団体協議会研究委員長、00年～02年参与連帯運営委員、00年～疑問死真相究明委員会諮問委員	有
執行委員	曹喜弘	大学教授。学術団体協議会運営委員会委員長	無
執行委員	崔廷漢	1993年緑色交通運動事務局長、95年～ソウル市交通対策企画団企画委員、97年～歩きたい都市を作る市民連帯事務総長	無
執行委員	ムン・チャンシク	大邱環境運動連合事務局長	無

(注) 役員リストには、役員56名中、朝鮮日報の人物情報データベースで確認された31のみ取り上げた。

(出典) 朝鮮日報の人物情報データベースを利用し、若干補足した。

ことになる。

13名の主要役員の経歴を見るならば、総選挙終了後に有数のテレビ局MBCの社長になった者(金重培)、政府系機関の民主化運動記念事業会の副理事長になった者(成裕普、盧武鉉政権では放送委員会審議員に)、MBCの大株主である政府系機関・放送文化振興会の理事になった者(池銀姫、盧武鉉政権で女性部長官に)、国家人権委員会の非常任委員になった者(鄭康子)などがおり、その後の盧武鉉政権のもとで与党ウリ党から国会議員選挙に立候補した者(朴在律)も出ている。

このように総選連帯の指導層もまた金大中政権の積極的な抱き込みの対象となっていた。大きく見るならば、落選運動は、金大中政権以降に政府・政党と市民団体の人的な融合が広く深く進展するようになった全体構図の変化の中で起きたものである。当事者の主張とは別に、客観的に落選運動を特徴付けるには、パーソナルな抱き込みを通じた政府・政党と市民団体の融合をpushしておくことが必要になると考える。

次に、2000年総選挙に向けて金大中大統領が民主化運動出身者、市民団体関係者を、どのように政府や政党に配置しようとしたのかという点にかかわる事例を見ることにする。この人事は総選挙に向け創党作業が進む新党の改革性と政府の改革の取り組みを象徴づけるためのものでもあり、そのために落選運動を担う市民団体指導層のカウンターパートナーとなりえる人物が政府及び政党の重要ポストに配置された。

すでに前号で、民主化運動や市民運動ともかかわりのある金聖在牧師が1999年6月に大統領秘書室の民情首席秘書官に任命され、さらに2000年1月12日には大統領秘書室長に次ぐポストである政策首席秘書官(次官級)に異動したことと、その意味について論じている。彼の民情首席秘書官への抜擢は、民心収斂を理由にした市民団体との連携強化と新党創党に向けた改革(「生産的福祉」)への取り組みを加速させるためのものであった<sup>7)</sup>。それに続く、翌年1月の政策首席秘書官への異動もまた、そのような文脈の中でなされたものである。

金聖在首席は金大中大統領の市民団体に対する立場を問われ、金大中

大統領の新年辞 (2000年1月3日) を引用しながら「大統領は市民社会を政府、市場とともに国政運営の3大軸と設定している。しかしこれは最近の政局の懸案のためではない。金大統領は就任直後から市民社会と協力して国政運営をすると語ってきた」<sup>(8)</sup>と答えている。彼が言う「最近の政局の懸案」とは、1月10日の経実連の公薦不適格者名簿の発表、12日の総選連帯の発足によって具体化してきた落薦・落選運動のこと、さらに自民連が落選運動の背後に青瓦台の金聖在首席が潜んでいるとする陰謀論のことである。このような陰謀論の真偽は別にして、ここでは市民運動と極めて近い人物が大統領秘書室の重要ポストについており、それが金大中大統領自身の考えに基づくものであり、さらに総選挙間近の政治日程の中での人事異動であったことを確認しておきたい。

総選挙間近の政治日程において重要なのは、新政治国民会議に代わる新党創党であった。新党構想は前年の1999年の8・15慶祝辞で金大中大統領によって公に明らかにされていた。大統領は翌年1月20日の創党大会で「国民の信望の厚い数多くの改革的で専門的な人士たちとともに今日の新千年民主党を創党するに至った」<sup>(9)</sup>と述べているように、新党の改革性を示す改革的、専門的な人物として徐英勳、李在禎 (聖公会聖職者) が迎え入れられている。徐英勳は赤十字活動を経て経実連・公選協などにかかわってきた市民運動の元老と言われる人物であり、金大中政権では第二の建国推進委員会の共同委員長を引き受けており、新党の新千年民主党では党の代表に横滑りで起用されている。改革性を象徴する清廉な人物が徐英勳であれば、改革の実務もまた担当するのが李在禎であった。

李在禎はすでに前年9月の新党発起人大会から参加しており、翌年の1月20日の新党新千年民主党の創党に際して党の政策委員会委員長に起用されている。李在禎は1970年代の独裁政権のもと韓国基督教協議会 (KNCC) の聖職者として民主化運動にかかわって以来、金大中とも知り合いの関係であり、金大中との政治的な関係が深い、言わば人材プールとなっている民主改革国民連合 (共同代表)、国民政治研究会 (理事長)

の中核的メンバーでもある。また李在禎が総長を歴任した聖公会大学は小規模な大学であるが、左翼系の運動圏出身教授が多く、韓国の大学院で最初に NGO 学科が創立されたところであり、参与連帯の創設メンバーであり NGO 研究で著名な曹喜吟もまたその教授陣の一人である<sup>(10)</sup>。

李在禎は自分自身も含め新党立ち上げに伴い、市民運動、社会団体関係者が数多く迎え入れられたことに対して、「21 世紀は市民社会であるだけに政府と NGO のパートナーシップがなければ社会発展を期待しえず、与野党の政治的パートナーシップに劣らず市民パートナーシップも重要だ<sup>(11)</sup>」と語っている。この言葉は、上述の金聖在首席の言葉とも通じており、金大中大統領が政権発足後、民主化運動経験者や市民運動関係者を積極的に政府・政党の中に抱き込んできたことと重なり合っている。

金聖在も李在禎も金大中政権の政府内組織への起用は初めてのものではなく、既に 1998 年 8 月に大統領所属機関である監査院(院長は金大中の盟友である民主化運動家・韓勝憲弁護士)によって不正防止対策委員会の委員に委嘱されている<sup>(12)</sup>。李在禎は委員長に選出され、金聖在が副委員長になり、そのほかの委員には朴元淳(参与連帯事務処長で総選連帯の執行委員長)、崔冽(環境運動連合事務総長で総選連帯の共同代表)、李南周(韓国 YMCA 全国連盟事務総長で総選連帯の共同代表)、さらに経実連の柳鍾星(事務総長)、民主化運動家の咸世雄神父などが委嘱されている。金大中大統領が 8・15 慶祝辞で第二の建国運動を公表する直前に、市民運動の指導者がそろって委嘱されており、第二の建国運動と絡め金大中大統領による市民団体幹部の抱き込みが進んでいたことを示すものと言える。その後、2000 年総選挙に向けた市民団体に対する金大中大統領の新たなアプローチの一環として、李在禎と金聖在の二人は新党と青瓦台の権力中枢に起用されるようになったのである。

繰り返しになるが、2000 年の落選運動は、金大中政権以降に政府・政党と市民団体の人的な融合が広く深く進展するようになった全体構図の

変化の中で起きたものである。その人的な融合は、金大中大統領の政界再編、新党創党に向けた政治戦略によって大きく促されてきたのである。

予備的な説明を終え、以下、一番目に金大中大統領が落薦・落選運動に関連してどのような発言を繰り返したのか整理することにした。その次に、金大中大統領の発言や指示に対する政党・市民団体の反応を見て、最後に中央選管と検察（大検察庁のこと）の反応について見ることにしたい。

### 大統領の発言

落薦・落選運動に関する金大中大統領の発言は、大きく見て三つに分けることができる<sup>(13)</sup>。一番目は政治改革関連法案の与野党合意案に対する再検討を与党の国民会議に指示した発言（1月17日）、二番目は業務報告をした法務部長官に落薦・落選運動の正当性を説いた発言（1月19日）、三番目は新党民主党の党職者に対して市民団体の落薦名簿を尊重するよう語った発言（1月24日）である。

最初に、1月15日に与野党合意がなされた政治改革関連法案に対する再検討指示の発言を見ることにする。政治改革関連法案はすでに1年ほど与野党で協議がなされていたもので、具体的には公職選挙及び選挙不正防止法（以下、選挙法と略す）、国会法、政党法、政治資金法の改正案のことを指す。合意された改正案は国会の議席を減らさず、政党に対する補助金を引き上げるなど新聞や世論から「分け前」（ナヌオモッキ）式与野党の密室談合として激しく非難された<sup>(14)</sup>。1997年の経済危機で韓国社会が苦痛を強いられ国民が骨身を削り努力しているのに、政治家は相変わらず既得権益にしがみついているという怒りの非難であった<sup>(15)</sup>。与野党への国民の非難は、総選連帯に先立ち1月10日に公薦不適格者名簿を発表した経実連に対する急激な支持と共感の広がりとなって現れた。

このような時点の17日に、金大中大統領は国民会議の党3役を呼び強い遺憾を表明し、再交渉を指示した<sup>(16)</sup>。大統領は「選挙法の改正交渉自体が国民の政治改革に対する期待と欲求を充足させられないでいる」と

して具体的な改正項目を指示している。さらに落薦運動に関連して、「世界のどの国でも選挙に対する市民・社会団体の自由な意思表示を防ぐ国はない」「改革が成し遂げなければならないという次元で、これを市民・社会団体の意思表示が可能になるよう選挙法 87 条を改正する問題を積極検討せよ」と、団体の選挙運動禁止規定の 87 条改正を指示したとされている。細かな点になるが、金大中大統領が 87 条について検討を指示したことは確実であるが、朝鮮日報とハンギョレはともに「廃止」を指示したとしている<sup>(17)</sup>。いずれにせよ金大中大統領の発言は、これから公薦反対名簿を発表しようとしている総選連帯によって歓迎される一方、改正交渉では 87 条の改正問題に消極的であった与野党の立場を大きく変えることになった。

二番目は、1 月 19 日に金正吉法務部長官から業務報告を受ける席で、金大中大統領がかなり踏み込んで落薦・落選運動を擁護しようとした発言である。金大中政権には好意的な立場にあるハンギョレに、まとまった形で発言要旨が掲載されているので全文引用しておくことにする。

「民主主義は騒がしい。騒がしいなかで選挙を通じて不満を昇華しなければならぬ。なぜ市民運動を縛るのか。4・19 [1981 年学生革命のこと] や 6 月抗争 [1987 年 6 月の民主化抗争のこと] も不法であったが、国民の意思に従い正当性が認められた。市民社会の、このような運動は、かなり以前からもなされてきたが、5・16 [1961 年 5 月 16 日の軍事クーデターのこと] 以後の権威主義時代に禁止されたのだ。同窓会や宗親会でも、選挙運動は事実上誰もがしている。国民に任せなさい。国民は侮れない。ただ暴力や金品授受などは犯罪行為であれば、別途措置すればよい。選管や法務部では現行法の枠組みの中でせよとするのは当然だ。しかし政策的には巨視的に見なければならぬ。市民団体の選挙活動保障要求は国民の意志と見なければならず、これを法律で規制することはできない。」<sup>(18)</sup>

この発言は、17 日の金大中大統領の発言を受けて与野党が選挙法改正論議に取り組み始める時期のものであるが、翌日の 20 日には新党の新千

年民主党創党大会を控えており、また24日の総選連帯の公薦反対名簿発表を目前にしてのものでもあった。直ちに野党のハンナラ党は激しく反発し、これに対して青瓦台は大統領の真意が「不法選挙運動の容認するのではなく、時代の流れに見合った選挙法に修正しなければならないことを強調したもの」<sup>(19)</sup>と反論するといった事態になった。金大中大統領が落薦・落選運動などの市民運動の違法行為を取り締まることを自制するよう法務部長官に指示したと受け止められる恐れのある発言をしたことは、一回だけのものであっても、それがもたらす波紋は、とりわけ選挙現場で法の遵守を監視する中央選管と検察にとっては大きなものになる。

三番目の発言は、上記の二つの発言に比べれば周囲の波紋は大きくはなく、これまでの発言と重なっており、民主党の公薦にかかわる部分が含まれていることが目新しいだけである。

民主党総裁の金大中大統領は青瓦台で徐英勳代表ら新任主要党職者に任命状を与える席で、次のように語ったとされる<sup>(20)</sup>。落薦・落選運動に見られる「市民団体の運動は短期的に見れば政治圏が問題を解決しえないことに、その原因が大きい」とし「政治が国民の信望を失って、その憤怒が国民をして市民団体対の運動を支持させる結果となった」である。「大きく見れば、代議民主主義が参与、直接、電子民主主義に進む大きな流れの中で、この運動を理解することができる」ことから、「(民主党の議員たちは)この流れに歩調を合わせる政党と政治人にならなければならない」と語った。

この発言の趣旨は、既に24日に総選連帯の公薦反対名簿が発表されており、それについて民主党が尊重するというものである。26日の年頭記者会見で金大中大統領は、「市民団体の公薦反対名簿は十分に検討して、その意思を重要視するものであるが、党としては当事者の説明も聞いて、選挙区民の世論も聞いて最終反映程度を決定するであろう。重鎮の公薦いかんも同じである」<sup>(21)</sup>と述べている。

ただこの年頭記者会見で、金大中大統領は19日の発言に関連して、次

のような釈明をしている。「私は法務部長官に『法を破り告発がなされれば、それを取り扱え』と言ったのであり、ただ必ず拘束せよというのではなかった。」「実定法を破り告発されたものを、検察が取り扱わないことはありえない。」<sup>(22)</sup>これは朝鮮日報が言うような「一步後退した発言」であるのかはともかく、「必ず拘束せよというのではなかった」とするよう、市民活動家に対する身体的な拘束（逮捕、勾留）については慎重な姿勢を示している。

これまで取り上げた金大中大統領の発言は、いずれも落薦・落選運動の意義を積極的に認め支持する点で共通している。それは単に個人的な発言にとどまるものではなく、大きな波紋を引き起こすほどに影響力を持った発言であった。そこで、次に金大中大統領の発言に対する政党・市民団体の反応、中央選管・検察の反応について見ることにする。

#### 政党・市民団体の反応

金大中大統領の発言に対する政党・市民団体の反応であるが、ここでは1月17日の発言を中心に取り上げる。

金大中大統領の与党国民会議3役に対する指示によって、国民会議は選挙法87条の改正に取り組むようになる。しかし15日の与野党合意の直前まで与野党は選挙法87条の改正を取り上げることは消極的であった。経実連の公薦不適格者名簿が発表された直後にも、国民会議は党としては「市民団体の趣旨は理解するが、不法的な総選挙介入はありえない」としている<sup>(23)</sup>。問題の87条の改正については、国民会議はハンナラ党や自民連よりは肯定的であるとされるが、党としての公式見解を表明しておらず<sup>(24)</sup>、総選挙後に改正すればよいという方向であったようにかがえる<sup>(25)</sup>。

金大中大統領の改正（若しくは廃止）の指示によって国民会議は態度を一変させる。国民会議は「選挙期間中の労組以外の団体の選挙運動を禁止した87条は事実上死文化しただけに廃止するのが正しい」<sup>(26)</sup>としている。金大中大統領と国民会議の87条改正論への旋回によって、国民

世論の非難をかわすためにハンナラ党と自民連もやむをえず改正論に方向転換するようになる。

選挙法の条文は実際にどのように改正されたのか。もともと 87 条は 1994 年に選挙法が制定（選挙の種類ごとにあった各種選挙法を統合した）されたときに新設されたものであり、それまでの国会議員選挙法にはなかった規定である。新設の趣旨は、セマウル運動協議会などの官辺団体の選挙介入を封鎖するためのものであるが、新設当時から市民団体は反発していたという<sup>(27)</sup>。この条文は金大中政権発足後、労使政委員会の合意事項として労組の政治活動を解禁するために、1998 年 4 月に「団体」から労組を除く但し書きが加えられている。87 条は、次のような規定である。

第 87 条【団体の選挙運動禁止】団体は社団・財団その他名称の如何を問わず選挙期間中にその名義、又はその代表の名義で特定政党や候補者を支持・反対したり、支持・反対することを勧誘したりする行為をなすことはできない。但し、労働組合及び労働関係調整法第 2 条（定義）の規定による労働組合はその限りではない。

この条文は再び金大中大統領の指示を受け、改正案が 2 月 8 日に国会で可決され、同月 26 日公布されている。改正された条文の但し書きによって、選挙運動期間中の落選運動が合法化されることになった。声明書の配布、電話・コンピューター通信を用いた選挙運動は許容されるが<sup>(28)</sup>、候補者を支持・反対する内容の法定外の印刷物の配布、署名運動、拡声器を使用する行為、戸別訪問、街頭を行進したりデモをしたりする行為、看板を設置する行為などは立候補者と同様に違法とされている。選挙運動に対する既存の法規制が、立候補者と同じように団体の選挙運動（落選運動）にも課せられたということである。

もう一つ改正されたのは、58 条の選挙運動の定義である。改正前の 58 条では、中央選管の法解釈によれば、公薦不適格者名簿の発表も方法に

よっては選挙運動とみなされ、事前運動として違法行為になる可能性が十分にあった。そのため改正 58 条では、下記にあるように、1 項の 3 によって落薦運動が合法化されるようになった。

第 58 条【定義等】①この法で“選挙運動”というのは当選するように、当選しないようにするための行為を言う。但し、次の各号の一つに該当する行為は選挙運動とはみなさない。

1. 選挙に関する単純な意見の開陳及び意思の表示
2. 立候補と選挙運動のための準備行為
3. 政党の候補者推薦に関する単純な支持・反対の意見開陳及び意思表示
4. 通常の政党活動

②省略

与野党間の既得権益維持に対する世論の怒りを背にした金大中大統領の指示によって、4 月の総選挙を直前にして選挙法は改正された。議席数も減らされた。落薦・落選運動に対する法規制も緩和され合法化された。しかしこまごまとした、それゆえに曖昧な部分も残る選挙運動に対する法規制が維持されており、市民団体の違法行為に伴う公権力との衝突が十分にありうる水準での改正にとどまったと言えよう。

結果としての法改正は市民団体にとっては十分に満足できるものではなかったが、1 月 17 日の金大中大統領の選挙法改正（若しくは廃止）指示は総選連帯にとっては歓迎されるものであった。この点について、前出の中央日報記者のムン・ギョンナンは次のように記している<sup>(29)</sup>。

「金大中大統領が選挙法 87 条廃止を始めとして、選挙法の再改正を指示したのである。市民団体の強い要望にもかかわらず、既に川を渡ってしまったような雰囲気であった 87 条改正問題が金大統領の指示で、たちどころに生き返った。国民会議は選挙法の再交渉を始め、選挙法 87 条を削除すると明らかにした。…総選連帯は『有権者の強力な抗議が引き出

した小さな勝利』であると自評した。」

与野党の合意案が15日に出て世論が反発し、状況的には市民団体にとって有利な形勢になっていたとは言え、違法行為とされる事前運動を行い拘束等の取締りの対象になることは市民団体にとっては負担にならざるをえない。「監獄に行っても落選運動をする」という決意の負担を軽減したのが、与野党の合意に反発した世論の支持であり、落薦・落選運動の正当性を認め法改正を指示した金大中大統領であった。大統領の指示は、市民運動の力では成し遂げることができなかった87条改正を実現の方向へと大きく進め、さらには選挙法改正の国会審議中という政治状況によって中央選管の告発・検察の取締りの動きを封じる効果をもった<sup>(30)</sup>。まさに金大中大統領の指示は、総選連帯にとっては決して軽くはない「小さな勝利」となった。

17日以降も金大中大統領の発言は続いた。特に19日の法務部長官の業務報告に際しての大統領の発言は、野党ハンナラ党の大統領批判を引き起こす一方、総選連帯にとっては落選運動を陰謀論とする批判を一層意識せざるをえなくさせただけに困惑させるものであったという<sup>(31)</sup>。しかし19日の法務部長官に対する発言の波紋については、政党や市民団体が受けるそれよりも、中央選管や検察が受けるそのほうが大きいものであったと言えよう。中央選管と検察がどのように動くのかは、選挙における違法行為の取り締まりにかかわるだけに、政党や市民団体にとっても無視できないからである。

### 中央選管・検察の反応

ここでは、経実連や総選連帯の落薦・落選運動の違法性が問われる行為に直面して中央選管と検察がどのように対応したのか、二つの点から見ることにする。一つは選挙法の中にどのように落薦・落選運動を位置づけるのかという中央選管にかかわる点であり、もう一つは選挙法違反をどのように取り締まるのかという主として検察にかかわる点である。

まず選挙法と落薦・落選運動とのかかわりであるが、1月10日に経実

連が公薦不適格者名簿を発表したことから、その行為の違法性有無について中央選管が有権解釈を行うことになった。中央選管は政党の公薦(日本では公認)に反対する落薦運動、また公薦が確定された候補者に対する落選運動は87条が禁止する団体の選挙運動に該当するため違法であるとし、さらに経実連の落薦名簿発表は選挙運動期間前の禁止されている事前運動にも該当するとして、これら二つの点で違法であると判断した。これとともに市民団体の合法的な活動について具体的に明らかにした運用基準も公表した。経実連の違法な名簿発表に対しては、中央選管は最初のことであり、経実連が落選運動をしないとしていることを考慮して、検察に告発はせずに警告措置(選管法14条の2)にとどめるとした<sup>(32)</sup>。

中央選管が有権解釈を公表した同じ17日午前、金大中大統領は与党の国民会議に選挙法改正の指示をしている。市民団体の落薦・落選運動を可能にするよう87条の改正も新たな交渉事項として、その指示に含められていた。野党のハンナラ党も大統領の発言後、再交渉に同意し、同日の午後には国会で再交渉に向けた与野党の話し合いを始めており、さらに翌日には李会昌ハンナラ党総裁もまた87条の改正を表明した<sup>(33)</sup>。

このように87条の改正に向けた与野党の動きが急展開するなか、中央選管は有権解釈してから3日後になる20日、国会に意見書を提出することを決定している。これは選管法17条2項に基づく法令に関する意思表示という中央選管の権限事項であり、選挙法の改正が必要であると判断したときには中央選管は国会に意思表示できるというものである。中央選管が国会に送付するとした意見書は、58条と87条を改正して選挙法の規制を緩和して市民団体の落薦・落選運動を合法化しようとする内容のものであった<sup>(34)</sup>。翌月の8日に国会で可決された改正選挙法57条及び87条については上述したが、改正された条文の中身は中央選管の意見書と同じものとなっている。

ハンギョレは、中央選管の意見書提出について、落薦・落選運動を違法とした「17日の全体会議の決定を3日目に覆すもの」としている。さ

らに中央選管の変化については「市民団体の落選運動を、もうこれ以上妨げる名分がないという判断によるものである」として市民運動の力が中央選管を動かしたと評価している<sup>(35)</sup>。これに対して、東亜日報は「大統領の言葉一つで選管の話が変わる」との見出しの記事の中で、違法としたものを3日後に合法化するという中央選管の姿勢変化について「選管が政治圏と世論の視線を見ることに汲々としているという批判」を紹介している<sup>(36)</sup>。東亜日報の批判的な記事に対して、中央選管は意見書作成について「選管の独自判断によるもので、時流に便乗したり、別の機関の影響を受けて決定したりしたものではない」と新聞紙上で反論している<sup>(37)</sup>。

ハンギョレが評価する市民団体の力によるのか、それとも東亜日報が指摘する金大中大統領の発言によるのか、いずれにせよ中央選管の反論よりは状況の変化に応じた中央選管の変化と見るほうが妥当であろう。ここで事実なのは中央選管が一旦は違法と判定した行為を合法化するための作業を直ちに行ったことである。このことが結果的に、みずから違法であると断定した行為を再び目撃しながらも検察に告発できないというジレンマの中に中央選管を追いやることとなる。

それでは、二点目になる選挙法違反行為を選管と検察はどのように法的に対処してきたのかを見ることにしたい。

1月10日の経実連の落薦名簿発表に対して、選管は直ちに告発などの法的手続きをとることなく市民団体に自制を要請することにとどめ<sup>(38)</sup>、17日になって違法行為と判断しても告発せずに警告措置で処理した<sup>(39)</sup>。金大中大統領は市民団体の意思表示が可能になるよう87条改正を与党に指示し、野党のハンナラ党も改正に同調するようになった。このような状況のなか、検察は落薦名簿公表が繰り返されるならば法に従い厳重に処理するとしながらも、「公職選挙法87条改正論議が進行する予定である点を勘案して市民団体の落薦・落選運動に対しては慎重に対処する方針」であるとした<sup>(40)</sup>。経実連に続いて総選連帯もまた近々公薦反対名簿を公表するとしており、選管も検察も違法とする行為が繰り返

されることを牽制してはいるが、法改正作業が進行していることを理由にして取り締まらないとする立場であったと言える。

23日に総選連帯は公薦反対名簿を発表した。中央選管の事務室の所々で深いため息がでたという<sup>(41)</sup>。これまで市民団体には自制を要請したり厳重処理を示し牽制したりはしてきたが、市民団体は選挙法が改正・公布されるときを待つことなく、落薦・落選運動を違法とする現行法を破ることとなった。このような違法行為に対して、中央選管は法改正が論議されている状況を利用して告発を留保し「遺憾の意を表明する」ことにとどまった。中央選管関係者は「選管が告発しても検察が処理しないんじゃないか」と自嘲したように<sup>(42)</sup>、検察は法改正論議が終わるまでは選管の告発があっても慎重に処理する方針をすでに定めていた。

2月8日に選挙法改正案が国会を通過し改正論議は終了した。これを受けて、中央選管は市民団体も含む違法な選挙運動に対しては「警告措置及び刑事告発する計画」であるとし、1月30日の総選連帯のソウル駅前集会を事前運動として検察に告発した<sup>(43)</sup>。また検察も選挙改正論議が終了したことを受け「継続して組織的に選挙運動をするなど罪質が悪く、事案が重要な場合には関連者を拘束捜査する」ことを明らかにするなど、市民団体の違法行為には拘束も含め厳しく対処する姿勢を示した<sup>(44)</sup>。このような方針変更によって、2月中旬より検察は落薦名簿を発表した経実連の李石淵事務総長、総選連帯の朴元淳常任委員会執行委員長、崔冽共同代表らを順次呼び調査するに至った。

しかし検察に召還され調査を受けた総選連帯の関係者は「検察から、あのようなもてなしを受け調査を受けるのは初めてのことで」「検察も政治家に対する不信と不満は市民団体に劣らないように見えた」と語っている<sup>(45)</sup>。結局、落薦・落選運動で拘束された活動家は一人もいなかった。これは総選連帯の側が、警察と正面衝突する事態を慎重に避けたことにもよる。しかし検察が拘束も含め厳しく対処するといった方針は「空虚な言砲」に過ぎなかったとの見方もある。そのような見方によれば、厳重処分を掲げながらも検察が苦悩するのは、落薦・落選運動に対する

国民の支持が高まった状況は「準革命的状況」であり、そのような状況の中で検察が強硬に取り締まることは検察自身を傷つけることになるのではないかと憂慮したからである<sup>(46)</sup>。検察関係者が新聞記者に「総選連帯関係者を拘束するのか」と問われ「彼らを政治的殉教者に仕立てるのか」「検察が火に油を注ぐ行為をみずから招くことはしない」<sup>(47)</sup>といった反論も、嚴重処分が「空虚な言砲」に過ぎないことを示すエピソードである。

落薦・落選運動に対する選管と検察の対応を見てきたが、総選挙を前にして選挙運動に関する規定が改正されることとなり、法改正が終了するまで中央選管も検察も機能麻痺状態に陥り、法改正終了後も選挙運動の監視機能が十分に回復されたとは言い難い状態にとどまった。中央選管と検察のジレンマは、違法行為を事実上容認せざるをえないとき、具体的には経実連に続き総選連帯が公薦反対名簿を発表したときに最も悩ましいものになったと言えよう。そのときの彼らの視野には、落薦・落選運動とそれを支持する国民世論が作り出す、彼らを困惑させる状況が広がっていたはずである。市民団体がこれまで繰り返し政府に要求しても実現できないでいた選挙法 87 条改正を、与党に指示し与野党協議を経て実現させたのは金大中大統領であった。したがって金大中大統領は、中央選管と検察の視界に映る「準革命的状況」を作り出すのに貢献している。落薦・落選運動に対処しようとする中央選管と検察の関係者の意識の中に、金大中大統領がどれほどまでに影響力のある存在としてあったのかは断定的には言えないが、金大中大統領を消し去り市民団体と国民世論のみであったとするのは誇張であり、何ほどかの存在感が金大中大統領にはあったとするのが妥当である。

これまで落薦・落選運動に対する金大中政権の対応を見てきた。金大中大統領の発言が政府組織、政党、市民団体に波紋の連鎖を起し、その連鎖の中で形成された状況の中で落薦・落選運動は違法行為のコストを低く抑えることができ、さらには運動の合法的空間を享受することができるまでになった。確かに、落薦・落選運動の成功には、「監獄に行っ

てでも落選運動をする」という市民活動家たちの情熱、運動の趣旨や運動スタイルの斬新さ<sup>(48)</sup>に共感した一般市民の支持の広がりといった要因、さらには政治家を批判的に、落選運動を好意的に報道する新聞などのマスメディアの影響といった要因なども無視しえない<sup>(49)</sup>。これらの要因は運動を成功に導いた市民社会内部の諸要因であると言える。これに対し、金大中大統領や政府・政党などを中心に論じるのは政治的要因を重視したアプローチであると言える。本稿は、市民社会内部の諸要因だけではなく、政治的要因も十分に検討する必要があることと、その両方の要因が相互に連動していることを強調するものである。その連動性の中にこそ、韓国の市民運動の特徴を求めることができるからである。

このようなアプローチを踏まえ、あらためて言及しておくのは落薦・落選運動が金大中政権と市民団体の政治的共同事業であるという点である。総選挙に向けて市民団体と政府・与党によって協力関係が公式的に表明されたことは一度もない。むしろ市民団体は、そのような協力関係を否定し、陰謀論に対抗して運動の純粋性を強調していた。

だからと言って、市民団体が政治的要因を考慮しなかったということにはならない。総選連帯の公薦反対名簿では党派性は、2004年総選挙の落選運動に比べ抑制されていたが、与党の民主党よりもハンナラ党や自民連に公薦不適格者が多かったことは否めない事実である。金大中大統領とは民主化運動をともにした活動家たちも市民団体には少なくなく、金大中に対する「批判的支持」は根強い。金大中政権とは「改革の同業者」との意識をもつことも不思議ではなく、そのような市民団体の指導層に対する金大中政権の抱き込みもまた積極的であり、それに応じて政府組織や政党の役職につくことの抵抗感も、第二の建国運動のように政府による動員が露骨な場合を別にすれば、ずいぶん弱まっていると言える。全体構図的には、このような人的な融合が金大中政権のもとで進む中で、落薦・落選運動が起きたのである。

落薦・落選運動の中に金大中大統領の市民団体への接近と支援、市民団体のある程度党派的な標的選定を見ることができ、また落薦・落選運

動を取り巻く全体構図の中には市民団体の指導層と金大中政権との人的融合を見ることができる。このような金大中政権と市民団体の動きを見るならば、利害の共有を見出せる関係が形成されていたと言える。その共有する利害とは、目的として総選挙の中に改革をめぐる対立構図を作り出すことであり、それを達成する手段として地域対立とは異なる改革的争点を提起している市民団体の選挙運動を解禁することであった。このような利害共有をもとに金大中政権と市民団体の間には、少なくとも事実上の、若しくは暗黙の提携関係を見出すことができ、総選挙という権力闘争の中への市民運動の参入過程の中に両者の政治的共同事業を見出すことができる。

この政治的共同事業については、次のようにも言える。金大中政権と落薦・落選運動を担う市民団体の相互関係は、指示・制御の垂直的な関係ではなく、各々が自律的に判断し動いた結果としての利害の共有に基づく水平的なネットワークの関係により近いものであった。政府のヒエラルキーのもとに市民団体を組み入れようとした第二の建国運動とは異なるものであった。これと同時に指摘すべきことは、ネットワークを生じさせる利害の共有は、「改革の同伴者」として人的な融合が進展したことに見られるように、金大中政権のもとでは自然な結果であったということである。それだけに事実上の、若しくは暗黙の提携関係もまた実際に可能になったのである。

#### (4) 社会保障改革の政策過程

##### 社会保障と市民運動

ここでは金大中政権期を中心に、福祉と医療の社会保障分野における政策過程について、市民団体の参加と活動に注目して考察することにする。金大中政権にとって社会保障分野は2000年の新党創党に際しての「生産的福祉」とも直結しており、経済危機を克服するための構造調整と並ぶ改革政策の主要な柱であった。また市民団体にとっても、経済危機の中で失業や貧困が深刻化する中で、生活保護行政の革新など社会保障

分野は重要な活動領域になっていた。かくして社会保障分野は金大中政権のもとで政府と市民団体の関心がしっかりと交わる政策領域となり、市民団体の関係者が政府組織内に抱き込まれ、政策過程で貢献することも決して珍しいことではなくなった。

このような社会保障分野の政策過程の中で、市民団体はどのような位置にあり、どのような影響力を政府に及ぼすことができたのか、その位相を明らかにすることによって、金大中政権以降の政府と市民団体の相互作用の全体像に迫ることができるものとする。これまでは政治権力の闘争や再編にかかわり政府・政党と市民団体がどのような相互作用を見せていたのか、政治的共同事業という観点から検討してきた。ここでは個別具体的な政策領域での政府と市民団体の相互作用を明らかにすることによって、政治的共同事業の考察とあわせて、政府・政党と市民団体の相互作用の全体像を見通す道筋をつけることにしたい。ここで取り上げる政策領域が社会保障分野であることは、福祉国家の変容をめぐる政府、市場、非政府組織の相互作用を取り扱う「ガバナンス」(governance) 論によって韓国の事例を特徴付ける作業を可能にしてもくれよう。横糸としての共同事業の考察を、縦糸である政策過程の考察と結びつけることによって全体像が見えてくることになるが、本稿では重要な政策領域であるとは言え、社会保障分野に限られるだけに全体像の提示には及ばず、輪郭を描く水準にとどまることを断っておく。

社会保障分野における市民団体の活動が、他の政策分野に比べて極めて活発であったこと、しかも1999年から2000年にかけての1年ほどの間が社会保障分野での市民運動のピークであったことについて、データを通じて確認しておくことにする。このデータは、韓国の新聞ハンギョレの1998年1月1日から2003年2月28日までの5年間の記事を、韓国言論財団(KINDS)の新聞記事データベースを用い検索したものである。図8は、共通のキーワードとして「市民団体」を設定し、さらに「構造調整」「福祉」「医療」「国家保安法」「言論改革」のキーワード(争点)を加えて、それぞれが「市民団体」と同時に検索される記事数を6ヶ月

図8 ハンギョレの新聞記事に見る市民団体と争点の推移

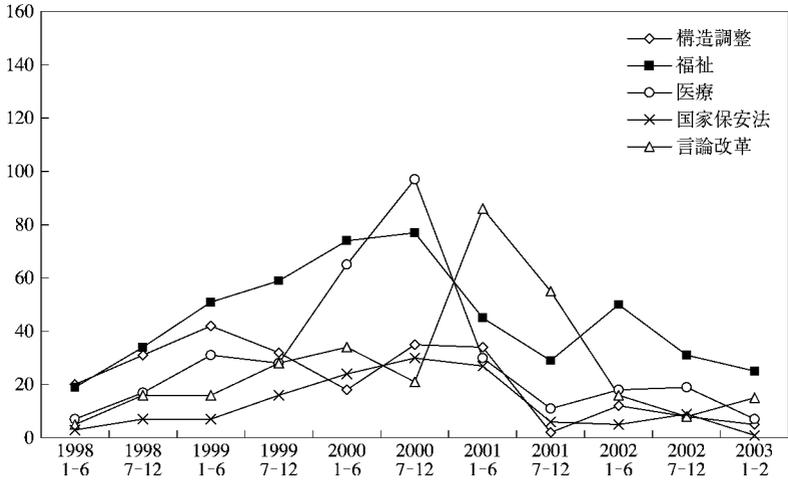
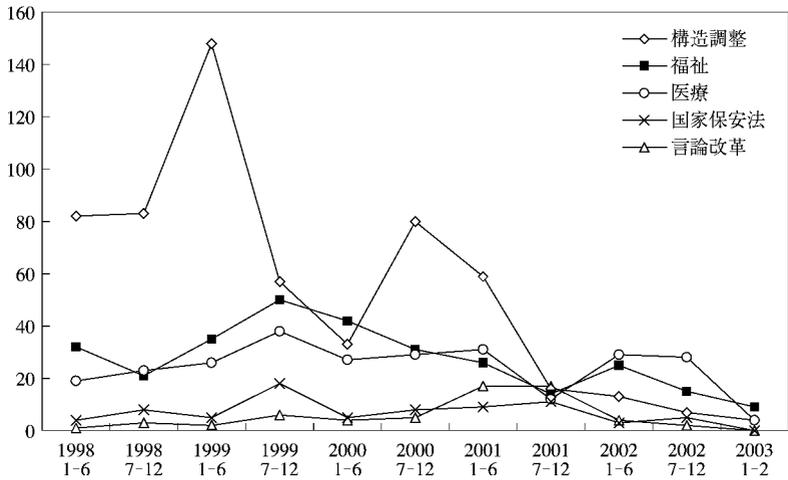


図9 ハンギョレの新聞記事に見る労総と争点の推移



単位で集計して示したものである。追加キーワードとしては、当時、市民団体が積極的にかかわった争点であり、政府の政策が問題となったものを選んだ。比較のために、これと同じ方法で「労総」をキーワードと

して記事を検索したのが図9である。「労総」のキーワードには韓国労働組合総連盟（韓国労総）と全国民主労働組合総連盟（民主労総）の二つの「労総」が含まれることになる。新聞としてハンギョレを選択したのは、ハンギョレが市民団体や労働団体に好意的であり、このような争点に関する記事を積極的に掲載しているために、そうではない朝鮮日報や東亜日報で記事検索するよりは、意味のある変化を出せるという判断にもとづく。

図8からわかることは、「市民団体」を含め記事にされた争点は「福祉」「医療」「言論改革」の三つで際立って多いということである。「構造調整」「国家保安法」は、それらに比べ記事数は少なく目立った変化はない。2000年4月の総選挙までの変化を見るならば、「市民団体」を含む「言論改革」の記事数は少なく、「市民団体」を含む「福祉」「医療」がともに急増してきていることがわかる。このような変化の理由としては、「福祉」「医療」に関する記事がこの時期に急増したために、それに引っ張られて「市民団体」を含む、それら争点の記事も増えたことが考えられる（5年間の記事数では「福祉」が6,454件、「国家保安法」が1,504件である）。社会的な関心の高まりから記事数が急増する争点にかかわって、市民団体の活動も同時に注目され記事の中で言及されることも増えてきているということであり、社会的に重要になった争点での市民団体の活躍ぶりがうかがえる。したがって「福祉」「医療」の社会保障分野は、市民団体の政府との関係を検討する上で格好の事例になると言えよう。

図9は「労総」と争点との関連記事の推移を見ている。経済危機を克服するための「構造調整」に関連する記事は多くなるが、「構造調整」は労働者に解雇等の犠牲を強いる面があり、それだけに労組のナショナルセンターである二つの「労総」に言及した「構造調整」の記事が増えるのは当然である。この点、図8の市民団体の場合、「構造調整」の記事が多くないのは、労働団体と市民団体の関心領域の違いによるものと見ることができる。図9の労総の場合、目立った増減の変化がある争点は、この「構造調整」だけと言っても過言ではない。「福祉」「医療」の記事

数も「構造調整」のそれに比べてかなり少ないだけでなく、図8の市民団体の「福祉」「医療」の記事に比べても少ないし、また図9の「福祉」「医療」の記事数では、図8に見られる急増・急減といった変化もない。このことは福祉国家の形成・発展への労働者勢力の貢献といった一般的な福祉国家論の文脈とは異なっているとの印象をあたえる。「労総」に関連した「福祉」「医療」の記事の少なさは、生活保護行政の改革や医薬分業・医療保険統合といった政策過程を検討する上でも示唆するところが大きい。後に政策過程を検討することで、この図9が示唆することが納得できるであろう。労総は「構造調整」の争点に集中的に関心を持っており、社会保障分野に対してはかかわりが弱かったということであるが、そのことは「言論改革」「国家保安法」についても言える。特に「言論改革」では、図8の市民団体では2001年に急増しているが、図9の労総では目立った変化はない。「言論改革」や「国家保安法」の争点は、やはり市民運動の得意分野であったということである。

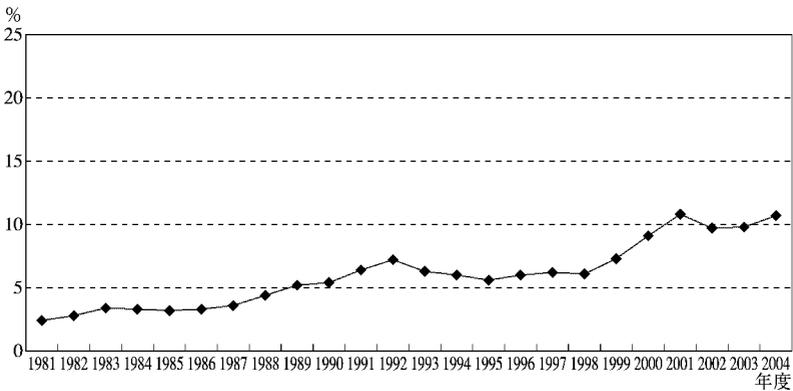
図8と図9を見ることによって、福祉と医療という社会保障分野での市民団体と労組の対応の違いが明らかになり、社会保障の政策過程を考察するに際して市民団体に重点をおくことが適切であることもまた確認できた。このような特徴をもつ社会保障の政策領域について、以下では政治と市民運動の相互作用がどのように変化してきたのかという観点から考察する。政治と市民運動の水平的なネットワークの相互作用に近いものが政治的共同事業にだけでなく、政策過程においても見出せるのが論点である。このような論点を論じるために社会保障分野を選択したことは、言論、人権、環境などの様々な分野を同時に扱っていないとは言え、2000年総選挙に向け新党創党に取り組む金大中大統領にとっては社会保障分野が構造調整とともに重要になっていたことから妥当であると言える。またこのような考察は、福祉国家化の推進力がどこにあるのかという論点とも重なり、韓国における福祉国家論を考える道筋にもつながるであろう。

### 社会保障の歴史的变化

金大中政権のもとでの社会保障改革の政策過程を見る前に、韓国の社会保障の歴史について簡単に説明しておくことにする。解放後の李承晩政権（1948年～60年）では労働法は形式的に整備されたが社会保障法は手付かずであった。その後1961年に軍事クーデターで政権を掌握し、その後20年近く続いた朴正熙政権（1961年～79年）の時代は「先成長・後配分」の開発優先が原則とされ、労働運動は厳しい統制を受ける一方、社会保障も法的整備がなされたとは言え実質的な進展はほとんどなかった。ただし例外的であるが、経済開発に向けた労働者動員のため医療保険が1977年から大企業を中心に始まったことは特記されてもよい。

1987年6月の民主化抗争以降、労働運動が高揚するなど社会の各方面から分配を求める要求が高まる中で、それまでの経済開発優先の資源配分方式は漸次的に改められようになり、政府予算内の社会保障費支出にもその傾向が現れるようになった(図10、参照)。それにもかかわらず生活保護法は植民地時代の朝鮮救護令(1944年)の基本骨格をそのまま維持したものであり、1997年末からの経済危機に伴う失業者の急増に対応

図10 政府予算に対する社会保障費の比率



(出典) 『予算概要』1991年度から2004年度までの各年度版の機能別歳出予算の一覧表から作成。発行の管轄官庁は幾度か変更されている。

しえる水準のセーフティネットではなかった。金大中政権が発足したとき(1998年)の社会保障費の対GDP比率は10.86%(企業等の退職金などを差し引いた数値は6.11%)にとどまる<sup>(60)</sup>。図10に見られるように金大中政権以降、政府の社会保障費支出は急増している。これは生活保護法に代わる国民基礎生活保障法の制定と医療保険財政の急速な悪化に伴う政府支出の増加によるものである。この点は、いずれも後述する金大中政権による福祉・医療改革に伴うものである。

現在の盧武鉉政権は、「脆弱階層を中心」とする金大中政権の救済的な政策から、「全国民」を対象とする普遍的な社会保障制度に発展・充実させることを掲げているが<sup>(61)</sup>、政府の社会保障費支出の横ばいに、また老人療養保険制度推進の躊躇に見られるように低迷する状況にある。2008年の国民年金の本格実施の始まりを目前にして、政府の極めて厳しい財政負担増が予見できるだけに、普遍主義的な社会保障体系の整備に至る道は険難であると言えよう。

それでは、以下、福祉では代表的な事例と言える国民基礎生活保障制度の政策過程について、医療改革では代表的な事例と言える医療保険統合と医薬分業の二つの政策過程について検討することにする。

### 国民基礎生活保障法

1994年に発足した参与連帯は社会福祉委員会を中心に生活保護法改正の運動に、市民団体の中でも積極的に取り組んできた。国民基礎生活保障法が政府内の政策過程の議題に設定される1999年に至るまでの5年間を、三点にまとめておく。

第一に、市民団体の運動方式である。国民基礎生活保障法の制定運動を主導した参与連帯の社会福祉委員会は「中産層出身の社会福祉政策専門家が主導する政策専門運動」であり、意図的に大衆運動の方向を退けて、大学教授や弁護士の専門家中心の政策要求運動として活動してきたとされる<sup>(62)</sup>。韓国の市民団体に対しては「市民なき市民団体」という批判がなされてきたが、社会福祉委員会については大衆の組織基盤がない

ために特定集団（障害者など）の利害にとらわれず、客観的で総合的な視角をもつことができたとする見方が内部にある<sup>(53)</sup>。

第二に、社会保障に対する国内世論である。1997年末の経済危機以降に「社会安全網」（セーフティネット）という言葉が急速に一般化したように、それまでの韓国社会での社会保障に対する関心は高いほうではなかった。1996年10月の世論調査<sup>(54)</sup>では、「物価安定」51.5%、「経済成長」26.1%、「交通問題解決」16.3%が上位三つであり、「貧富格差解消」は5.1%にとどまる。当時の金泳三大統領の国政の過ちを問う質問でも、「物価／経済不安」44.5%であるのに比べ、「市民のための政治／福祉政策」は2.5%である。このような経済成果重視の世論であるため、市民団体が貧困問題や社会保障に対する社会の関心を高めることは容易ではなかった<sup>(55)</sup>。1997年末の経済危機に至るまで、「生活保護法に対して数年間にわたる憲法訴訟、立法請願を通じた改正要求が国家及び社会から注目を受けられないでいた」<sup>(56)</sup>ということも無理なからぬことであった。このような国内世論が変化するのは経済危機以降、大量失業時代を迎えることである。

第三に、政府の政策過程である。上記の引用とも重複するが、1996年に参与連帯は生活保護法改正案を国会に請願しており、野党議員によって国会保健福祉常任委員会に提出されているが、これといった検討を受けることなく係留する状態になった。野党議員提出の法案であったため与党議員が関心を示さなかったためであるとされる。その後、1997年7月に生活保護法は大幅に改正されるが、参与連帯の立法請願を基にした野党案ではなく、また参与連帯などの非公式的な参加者の影響もほとんど受けることなく、保健福祉部が法案を作成し与党案として提出させたものが可決されており、実質的に保健福祉部の主導でなされたものとされている<sup>(57)</sup>。

それでは、金大中政権の発足以降における国民基礎生活保障法の政策過程は、どのようなものであったか。政策過程は、次の三つの局面によって再構成される<sup>(58)</sup>。

第一に、市民団体主導の議題設定 (agenda setting) はいったんは成功したが、国会を舞台にしてからは政府部処が法案の取り扱いに反対し「小康状態」<sup>(59)</sup> に陥ってしまった。金大中政権が発足してからも、参与連帯は1998年4月と7月の二回にわたり国会に立法請願を行い、与党の国民会議が市民団体の提案と擦り合わせを行い党論として法案を確定し、10月には国会の保健福祉常任委員会にまで回付させるに至った。

参与連帯の請願の核心は「18歳以上65歳未満の者の長期失業による『絶対的貧困』に対して最小限の『失業扶助』の性格を含む生活保護制度が極めて切実に要求されている」<sup>(60)</sup> という主張にあり、それは生活保護法3条の保護対象者に対する年齢制限を撤廃し、貧困という理由だけで、つまり最低生計費以下の所得（資産も含め計算）であれば保護対象者になれるという提案であった。これまでの生活保護法は、朝鮮救護令の年齢制限を引き継ぎ、18歳未満の児童・65歳以上の老衰者などの内、生活水準が一定以下で、労働能力のある扶養義務者がいない場合のみ保護対象とされていた。参与連帯の請願内容は、このような旧態依然な生活保護法を革新するものであり、それだけに政府の財政負担が著しく増えることは避けられなかった。

保健福祉部以上に、予算担当部処である予算庁が国民基礎生活保障法の制定に反対し、既存の生活保護法の維持を唱えてきた。1999年1月初めに与党の国民会議、自民連に対して、予算庁は政府の財政負担が急増することを理由に国民基礎生活保障法案審議の保留を要請してきた。これを受け与党内でも慎重論が起き、国会審議はその後6月下旬に金大中大統領の発言が出るまで「小康状態」<sup>(61)</sup> に入ることになった。

第二に、このような「不利な局面」<sup>(62)</sup> を市民団体は、どのように克服しようとしたのかである。参与連帯は、このような局面を打開するために、他の市民団体とともに1999年3月に国民基礎生活保障法制定推進連帯会議 (64 団体) を結成して、大衆運動を展開する一方で、青瓦台、國務総理室、政党などを対象とする「上層部運動」を並行させることにした。しかし同連帯会議の執行部の一人は「冷静に評価すれば、住民基礎生活

保障条例制定案の全国同時立法請願、全国失業者街頭大行進、社会安全網構築要求のための人間の安全網の鎖作り、国民署名運動など『大衆動員運動』は事業自体が霧散したり、あるいは失敗したりして、大衆を動員して政府を圧迫しようとする計画は修正が不可避になった<sup>(63)</sup>として、執行部は「上層部運動」に集中することにしたとしている。つまり市民団体が主導する大衆運動方式では、世論喚起が低調な上に、政府と与党の政策意思を鼓舞して局面転換を図ることが難しく「足踏み状態」<sup>(64)</sup>に陥ってしまった。大衆基盤における運動の資源 (resources) の脆さが現れたと言える。

第三に、1999年1月からの「小康状態」を変え、あらためて法案審議に推進力を与えたのは金大中大統領の発言であった。それは国民基礎生活保障法を制定するとして1999年6月21日の蔚山発言のことである。「中上層と庶民が安心して暮らすことができるように国民基礎生活保障法を制定します」とした発言は、市民団体にとっては「千軍万馬」の力を与えるものであったという<sup>(65)</sup>。まさに水門はあけられ、川の水が一気に流れ込んでくる様に状況は変わった。この時点で国民基礎生活保障法の制定が、政策決定に至る可能性の十分にある議題、すなわち「決定の議題」(decision agenda)としてあらためて設定し直されたと言える<sup>(66)</sup>。大統領の政策意思が明瞭に示されたことで、法案の取り扱いは全く変わった。それから1ヶ月あまり経た8月12日には生活保護法に代わる国民基礎生活保障法が国会で可決され、翌年10月から施行されることになった<sup>(67)</sup>。

金大中大統領の判断の理由を明らかにすることは難しいが、2000年4月の16代総選挙に向けた取り組みの一環として見るのが妥当である。新党創党を明らかにするのは、蔚山発言から2ヶ月も経たない光復節(8月15日)の慶祝辞であった。慶祝辞では新党は「改革の国民政党」であり、「生産的福祉」を推進する「中産層と庶民の利益を代弁する国民政党」であるとされた。蔚山発言の前にも、金大中大統領は「民主主義と市場経済、生産的福祉を三位一体で併行発展」というように、従来の「民主

主義と市場経済の併行発展」の国政理念の中に「生産的福祉」を挿入した新たな国政理念を提示していた<sup>(68)</sup>。国民に新党創党を宣言する前に、新党の改革性を示す「生産的福祉」の具体的成果が求められていたと考えられる。それは生活保護法に代わって、深刻化する失業問題に 대응する国民基礎生活保障法の制定であった。「生産的福祉」の言葉自体は、これまでも金大中政権の保健福祉部によって計画文書などで用いられてきたが<sup>(69)</sup>、この時期から「生産的福祉」は新党創党という政治的な文脈に組み込まれた新しい言葉に変わった。

大統領秘書室人事については繰り返し言及してきたが、金聖在牧師が民情首席秘書官に任命されたのは、この蔚山発言の数日後であった。民情首席秘書官に任命される以前に、金大中大統領の決定に、どのような働きかけをしたのはわからないが、金聖在首席秘書官がその後の立法作業において市民団体と国会、青瓦台をつなぐ役割を果たしたことは想像に難くない。

国民基礎生活保障法の内容について、少しだけ言及しておく。市民団体が要望していた内容との異同である。法律名称は市民団体が提案したものであり、植民地時代の遺物である年齢制限も取り払われ、さらに受給の法的権利性までも盛り込まれた。しかし労働能力のある生計給与受給者に対する自活事業の義務付けと不履行時の支給中止は、市民団体が請願した法案にはなかった。政府の官僚は生計給与受給者のモラルハザードについて懸念をもち、受給者に対する労働の義務付けを望んでいた<sup>(70)</sup>、また扶養義務者（直系血族）の扶養義務を同居の有無に関係なく徹底することで受給対象範囲を絞り込み、また給与も過度にならないように望んでいた。自活事業の義務付けなどワークフェア(workfare) 的な面<sup>(71)</sup>が、積極的労働市場政策の観点からというよりも、むしろ官僚の財政的な配慮によるものであることは、金大中大統領が語る「生産的福祉」を理解する上で留意すべき点であると言える。このように大勢としては市民団体が望んだ通りになり政府の財政負担も急増したが、支給に厳格であろうとする政府との間にある「とてつもない観点の差異

(同床異夢)」<sup>(72)</sup>に気づかされた市民団体には課題が数多く残されていた。

### 医療改革

ここでは、代表的な医療改革の事例として、いずれも医療保険制度にかかわる医療保険統合と医薬分業の二つを取り上げる。議題設定は医保統合では金大中次期大統領の労使政委員会によって、医薬分業では金泳三政権の1994年の薬事法改正(附則は医薬分業を3～5年後に実施するとしていた)によってなされている。金大中政権までの状況について、特に動きの目立った医保統合に限り、以下の三点を指摘しておく。

第一に、医保統合の問題は、1988年に農漁村地域にも医療保険が適用され、農漁民が保険料の支払いに不満を持ち保険料の納付拒否運動を展開したことが発端である<sup>(73)</sup>。医保統合の主張は、職場、地域、公務員等に分立した組合方式をやめ医療保険の一元化をするのであれば、組合管理費の無駄を節減することで赤字財政の地域医療保険の保険料を引き下げることができ、さらには保険料を全国同一基準で徴収し地域間・階層間の不公平な格差の解消をはかることができるというものである。このような医保統合を要求し運動したのは労働組合と市民団体であった。

第二に、民主労総は医保統合を1995年に始まる「社会改革闘争」から提起していた。戦闘的に労働者の利益を追求する闘争方式に対する国民世論の批判(「集団利己主義」)もあって、民主労総は社会問題に改革的姿勢を示そうとして、医保統合、国民年金の民主的管理運用、税制及び財政改革、財閥経済力集中排除などの社会問題を取り上げるようになった<sup>(74)</sup>。だが単位労組の企業別交渉では、やはり賃金引上げや雇用確保といった一般組合員の利害が優先され、社会改革闘争は「実際に企業別労組体制に基礎をおく労働組合組織がなしうる政治・社会的役割の可能性と限界を赤裸々に示すものであった。……生産職の場合、企業別交渉で、この問題を提起した場合は殆どなく大部分は横目で見過ぐす程度の争点にとどまった」<sup>(75)</sup>という。

要するに民主労総（正確には民主労総準備委員会）が医保統合に取り組み始めたのは、非合法労組として社会的に孤立することなく合法的な労組として成長するためには国民の広範な支持が必要であるとの政治的な判断からであった。1987年6月の民主化抗争から始まった戦闘的な労働運動は非合法化され政府の弾圧を受けてきたが、融和的な姿勢を見せ始めた金泳三政権のもと、既存の韓国労総に対抗する、より急進的な全国組織の結成が進められ、1994年の準備委員会結成に続き、翌年11月には民主労総が結成されるに至った。新生の民主労総が戦術的に医保統合を取り上げ始めたのは、このような時期と背景においてであった。

第三に、市民運動では医保統合に最初に取り組んだのは保健医療分野の専門家を中心にした市民団体であった<sup>(76)</sup>。中でも、民主化運動を経験した学生運動圏出身の医師らが作った人道主義実践医師協議会（資料9の6番）が中心的な存在であった。彼らの主張は、市場中心の医療供給ではなく公共医療を拡大し、国家が積極的に介入する医療供給に変えようというものであり、社会民主主義的な指向を持つものであった。医保統合はその一里塚であり、医薬分業も政府の規制強化という点で公共性の拡大になるものと期待していた<sup>(77)</sup>。

1994年に民主労総や農民団体・市民団体など77団体によって「医療保険統合一元化と保険適用拡大のための汎国民連帯会議」が結成されている。しかし医療改革は専門性が強い分野であるため人道主義実践医師協議会のような専門職業人の団体や労組（地域医療保険労組、病院労連など）が主導した。経実連や参与連帯などの一般の市民団体が積極的に関与するようになったのは、金大中政権以降のこととされる<sup>(78)</sup>。

金大中政権のもとで取り組まれた二つの重要な医療改革では、議題設定とその後の政策形成過程に違いがある。医保統合は労使政委員会の合意で議題設定がなされた後、政策形成の過程では政府内の抵抗を撥ね退け迅速に医保統合の新法制定がなされている。これとは違い、医薬分業は薬事法ですでに法改正が予定されていた議題であったが<sup>(79)</sup>、金大中政権が医薬分業に取り組み始めると医師協会の猛烈な反発にぶつかり、医

師協会をなだめかろうじて医薬分業の実現にこぎつけている。

したがってここでの注目点は、医保統合では労使政委員会での議題設定に、医薬分業ではその後の政策形成の過程における政府と医師との対立関係になる。以下、医保統合と医薬分業の二つについて、順次説明することにする。

まず医保統合の議題設定である。医保統合の運動は1990年代から続いていたが、保健福祉部の官僚が組合方式を支持したことで実現するには至らなかった。しかし医保統合を大統領選挙の公約の一つに掲げた金大中が当選し<sup>(80)</sup>、経済破綻の中で構造調整に取り組み始めることで状況は大きく変わり始めた。医保統合はその大きな状況変化に伴い設定された議題リストの中に潜り込んだ副次的・付随的な議題であったと言える。

金大中が次期大統領の身分で作った労使政委員会は、経済破綻に対処するための危機管理の装置であった。外国資本の協力を得るためには大規模な労働争議の発生を抑えることが絶対的に必要であり、また騒乱状態を経ることなくIMFが望む労働市場の柔軟化（すなわち整理解雇制の即刻導入）を実現することが緊急の課題となっていた。したがって労使政委員会では、労組に労働市場柔軟化を飲ませる代償として、政府は集团的労使関係にかかわる労組の要求を大々的に受け入れるという交換をもって臨んだ。政府が労組に用意した風呂敷の中には、民主労総の合法化や労組の政治活動合法化などが含まれていた<sup>(81)</sup>。

このような代償は労働者の大きな犠牲を含むため合意は極めて難しいはずであるが、合意に成功した理由としては、このような交換を成立させようとする金大中の強い意思があったこと、また急進的な民主労総にしても、企業倒産によって労働運動の組織基盤が掘り崩される中で、整理解雇制はもはや拒否しえない現実になっていたことがあげられる<sup>(82)</sup>。要するに、民主労総は政府との交換を拒否し、整理解雇制導入を阻止する総罷業を断行しても得るものはなかったのである。労組としては政府との交換を受け入れ、得られる限りのものを得るのが賢明であった。そうであっても労使政委員会の交渉は合意前日まで核心的争点であ

る雇用調整法制と労働基本権をめぐる意見対立が続き難航したが、政府は「一括妥結方式」で労組の諸々の要求を一括受け入れる姿勢で臨み、2月6日に政労使の合意に到達した。医保統合も合意前日までに意見対立があり調整がつかないでいたが、この日の合意事項リストには含まれていた。

労使政委員会の合意文は10議題の90の合意事項からなり、その議題の一つの「社会保障性の拡充」の中に「政府は医療保険の統合・一元化及び適用拡大のために98年中関係法令改正を推進する」との合意事項が盛り込まれた<sup>(83)</sup>。医保統合が一括妥結の中に含まれたのは、大統領選挙の公約であったことに加え、最優先の核心争点である整理解雇制に比べるならば、政府にとって医保統合は交換の風呂敷包みに入れるのにやぶさかではない副次的・付随的な争点であったからと考えられる。このような議題として優先順位の低さは労組のほうでも似たような面がない。労使政委員会では民主労総とともに労組を代表した韓国労総は、委員会では医保統合に合意しておきながら、その後、組合員の経済的利害を考慮し、医保統合の強硬な反対派に転じるようになった奇妙な顛末にも見て取れよう<sup>(84)</sup>。

労使政委員会の合意後、12日には金大中当選者の大統領引継ぎ委員会が、合意内容を反映させた「新政府100大推進課題（暫定案）」を公表し、その中に「医療保険一元化のための法改正98年中に推進、医療保険統合推進企画団設置」を盛り込んでいる<sup>(85)</sup>。この国政課題文書では社会保障に関する項目としては、国民に不評を買うような国民年金支給額の引き下げもあり、明らかに医保統合が、この時点では社会保障改革の目玉であったことがわかる。金大中次期大統領にとって国民の支持を期待できる社会保障改革の議題は、上記の国政課題文書に記述のない生活保護法改正ではなく、医保統合なのである。それだけに新政権発足後、保健福祉部の官僚が医保統合に抵抗し続けるのには限界があった<sup>(86)</sup>。

新政権の発足後、直ちに保健福祉部長官のもと医療保険統合推進企画団が設置された。その委員の一人に参与連帯社会福祉委員会の金淵明(大

学教授) がいる。法案を実質的に作成したのは同企画団であると言われるほどであるが<sup>(87)</sup>、議題設定は既に労使政委員会でなされており、その後の立法過程における金淵明の貢献であることに留意しておく必要がある。

次に、実に紆余曲折、大波乱を経た医薬分業の政策形成過程である。医薬分業では金大中政権の発足間もなく人道主義実践医師協議会の金容益(大学教授)が与党の新政治国民会議の保健医療効率及び先進化政策企画団の副委員長として、また保健福祉部の21世紀保健医療発展企画団に委員となるなど政策立案にかかわっている。これらの組織で提起される政策理念は政府機能強化と公平性拡大であり、人道主義実践医師協議会が望む医療改革と方向性を同じくしている<sup>(88)</sup>。

このような点も含め、複雑な交渉と紆余曲折を経た医薬分業の政策形成過程における市民団体関係者と市民団体の役割を余すところなく描き出すことは難しいことを断っておく。

市民団体と医薬分業との関係で言えることは、政策形成への経実連や参与連帯の市民団体の参加は金大中政権によって積極的に引き入れられた面が大きかったということである。保健福祉部内に医薬分業の具体的方法を検討する医薬分業推進委員会が1998年5月に設けられているが、その20名の委員構成を見ると、政府4名、医療界3名、業界3名、学界7名、市民団体2名(経実連、韓国消費者連盟)、言論1名となっている<sup>(89)</sup>。金容益を含む学界の2名は人道主義実践医師協議会、経実連、参与連帯などの市民団体にもかかわりの深い学者であるため、市民団体関係者は4名と数えることもできる。このことから医薬分業推進委員会の「意思決定に市民団体の影響力は大きかった」<sup>(90)</sup>と評価されている。政策形成過程での市民団体の特別な地位は、政府・与党の斡旋によって医師会と薬師会が国会に提出した建議書にも見ることもできる。そこでは法改正を1年遅らせてもらう代わりに、2ヶ月以内に合意を達成するよう「国民を代表する市民・消費者団体とともに積極的に努力する」として、両団体の代表が署名している<sup>(91)</sup>。このような政府の後押しによって、政

策案を形成する過程での市民団体の主導性が可能になったと言える。

政策形成過程に特別待遇で招かれた理由としては、政府・与党の政策案にかかわった専門家が市民団体関係者（金容益教授）であったことにも一因はあろうが、市民団体が政府と医師協会の間に入り、医薬分業に対する医師協会の合意を引き出すような市民団体独自の役割を期待していたからであろう。特に参与連帯が、医薬分業推進への医師協会の反発に対抗して、医師が取得する不正な薬価マージン（実際の価格と保険上の薬価との差が大きく、その差額が医師の収入になっていた）を暴露して医薬分業の必要性を国民世論に訴え、医師協会を圧迫したことは<sup>(92)</sup>、政府によって市民団体に期待された役割であったと言えよう。

市民団体と国民世論を動員する政府の政策手法に対する医師の不満は根強く、薬事法改正が国会を通過（1999年12月）した後、医薬分業の2000年7月実施を目前にして、開業医や勤務医などの集団診療拒否などの抗議行動を繰り広げるようになった。集団診療拒否は7月以降も、11月の最終合意に至るまで繰り返され、参加者も医大教授などにも広がった。

繰り返される医師の反乱に直面して政府は当初の強硬対応から、医薬分業の実施に医師の協力を得るためにも譲歩をせざるをえなくなる。その転機は金大中大統領が保健福祉部長官を解任し、みずから医薬分業政策の準備不足を認め「医師会・薬師会・市民団体が合意し問題がないと思ったために少し安易な判断が出てきたようだ」と反省を語ってからのことである<sup>(93)</sup>。これから数ヶ月の間は、市民団体を交渉に交えることなく、政府と医師協会、薬師会との二者なり三者なりの交渉が繰り返され、医師の診療・処方権を強化する方向で医薬分業の変更がなされ<sup>(94)</sup>、最終合意に到達し医薬分業の紛争が終結したのである<sup>(95)</sup>。

医薬分業の政策形成過程では、市民団体は政府に協力することで主導的に政策形成過程に参加することができたが、医師の反乱が起き政府が医師協会との直接交渉に乗り出すようになると、市民団体はその役割と影響力を失って行った。政府によって招かれた市民団体は、政府の対応によって、その位相が変わらざるをえなかった。

医薬分業を実現するために、また医師の反乱を慰撫するためにも、政府は政治的で無理な診療報酬の引き上げを繰り返した。その結果、医療保険の財政は急速に悪化し、医薬分業実施の翌年 2001 年には医療保険は財政破綻に陥ることになった。当時の診療報酬の引き上げは 5 回にも及び、総計は 42%になる<sup>(96)</sup>。医療保険の財政破綻の責任を取らされ、金大中大統領によって保健福祉部の新任長官は再び解任された。医保統合がそうであったように医療改革は金大中新政権の改革性を象徴する政策とされていたが、医師の反乱と医療保険の財政破綻は医療改革の推進力を失わせるのに十分であったと言える。

国民基礎生活保障法と医療改革を事例に、社会保障の政策領域における政治力学を明らかにしようとした。全体的に見て、金大中大統領への政権交代と経済危機が議題設定とその後の政策形成において大きな意味を持っていることは間違いない。

その理由としては、第一に、1997 年の大統領選挙の公約に医保統合、医薬分業が掲げられ、新政権の引継ぎ委員会選定の国政 100 大課題にも医保統合が明記されていたことである。医療改革は新自由主義的な構造調整だけではない、金大中政権の改革性を示すものとしての意味をもっていた。

第二に、未曾有の経済危機が失業者の増大をもたらしセーフティネットの整備を金大中政権に急がせたことも関係している。政府が構造調整に向けた整理解雇制を導入しようとしたことも、派生する社会問題に対応するために社会保障制度の拡充に取り組まざるをえなくした面がある。

第三に、社会経済危機への対応としての面は確かにあるが、それだけでは説明できない面もある。たとえば国民基礎生活保障法の導入である。大統領選挙公約や国政 100 大課題にも国民基礎生活保障法に匹敵する生活保護法の改正には言及されておらず、新政権の社会保障長期計画でも現行の制度的枠組みの中で柔軟に失業者対策に取り組むという次元にと

どまっていた。それだけに市民団体の立法請願を受けて与党議員が立法化に取り組みはしたが、政府部処の反対論は根強く立法過程は頓挫してしまった。この障壁を打ち破り一気呵成に立法化を実現させた推進力は「千軍万馬」の金大中大統領であった。金大中大統領は翌年の総選挙を目前にして「改革的国民政党」の新党を立ち上げ、同時に国政理念の組み換えを行い「生産的福祉」を掲げるようになった。その「生産的福祉」の具体的な成果として、国民基礎生活保障法が選ばれたという面がある。このような政治的配慮が「生産的福祉」論と国民基礎生活保障法の立法化には働いていたと言える。

社会保障分野の新たな政策展開においては金大中政権の登場や経済危機が政策を押し出す要因となったが、新たな政策が形成される過程の中で、政府と市民団体、労働組合や医師協会などの利益団体や業界団体はどのような相互関係を見せたのか。

ここで取り上げた三つの事例に示されているように、議題設定から立法過程を含む政策過程において市民団体や労働組合が登場しており、積極的な役割を果たすことも見られるようになった。それは医保統合のように議題設定の場合もあるし、医薬分業や国民基礎生活保障法のように政策案の形成の場合もある。

しかしながら三つの事例を論じる中で明らかにしたが、市民団体や労働組合は議題設定やその後の政策案形成の全局面において積極的な役割を果たしたわけではない。国民基礎生活保障法の立法過程で見られたように、重要な分岐点的な局面では金大中大統領や政府の主導的な役割が際立っていた。さらに医保統合の議題設定は、労使政委員会を立ち上げた金大中次期大統領が整理解雇制導入を最優先にして労組の代償要求に極めて柔軟に対応したため滑り込んで可能になった。また医薬分業の政策形過程に至っては、市民団体の役割は政府によって作り出された面がかなり強く、市民団体が医師協会との交渉の障害になれば交渉過程から排除されてしまった。

市民団体や労組が政府の政策過程で積極的な活動をしたことは事実で

あるが、それだからと言って、新しい社会保障の政治の事例として医保統合に言及し、労働組合や市民団体の「下からの力」を主動力として制度が形成されてきたとするのは誇張である<sup>(97)</sup>。また国民基礎生活保障法や医保統合を事例として「行政府の反対があったとしても市民社会の影響力で新たな制度を導入することができるということが証明された」<sup>(98)</sup>とするのも同様である。言い換えれば、社会保障の政策分野で「国家機構によって一方的に下達される『排除の政治』」<sup>(99)</sup>が終焉したと言うのは妥当であるが、閉鎖的な政治過程の終焉をもって、多元的な政策過程に移行したとまでするのは難しいということである。新規の行為者が参加するなど開放的になったが、政府もアクターの一つに過ぎなくなるほどに、あるいは市民団体や労働組合が政府に政策を押し付けることができるほどに多元的な権力構造に変化したとまで見るのは無理である。

韓国内の福祉国家論では、金大中政権の時期に労働組合のほか市民団体が社会保障の発展に大きく貢献したとして、それが韓国的特徴であるとする議論が少なくない<sup>(100)</sup>。もちろんこの主張の是非は市民団体の貢献の程度問題になってしまう面もあるが、概念的に把握するのであれば<sup>(101)</sup>、次のように言える。金大中政権発足当時の韓国では、社会民主主義的な福祉国家レジームを独自に推進するだけの市民社会勢力（特に労組及び市民団体）は十分に成長していない状況ではあったが、経済的・社会的危機が深刻化する状況と金大中政権の登場という政治的要因が組み合う中で、市民団体や労働組合が政府内の政策過程に参加したり要求を実現したりする機会が生じたということであり、言い換えるならば、当時の社会保障改革は市民社会勢力の差し迫る圧力を政治的に受容せざるをえない政治体制レベルの再編成であるよりは、大量失業による社会不安に対処する危機管理的な手段であり、さらには改革を掲げ支持基盤を広げようとする政権レベルの政治的な対応であったと言えよう。市民社会勢力は政府に戦術的対応を越えて戦略的対応を迫るほどの資源と権力を保有するほどではなかったということである。もちろんその点では市民団体と労働組合では明白な差異があり、その差異が労使政委員会の

立ち上げにつながったことは付言しておく。労働組合のこのような資源と権力の保有は医師協会と共通しているが、社会保障分野では労働組合よりも医師協会の動員力のほうが突出していたと言える。医薬分業で見られた医師の反乱は、医師が国民世論から孤立し社会的非難を受けても、もちろん医師協会に内部的な葛藤がありはしたが、繰り返しなされ、最終的に政府を交渉の場に出させることに成功し、医師たちの要求をそれなりに受け入れさせたことにつながったのである。

社会保障政策の分野では金大中政権は市民団体や労働組合などの市民社会勢力と「緩やかな協力ネットワーク」を形成してきたとする指摘がある<sup>(102)</sup>。問題になるのは、社会保障の政策分野では、このようなネットワークが、どのような特徴を持ち、どのように形成されたのかというネットワークングの問題である。落薦・落選運動のような市民運動に対する金大中大統領の接近とは違い、政府内の政策形成過程では金大中大統領の政治的指導力がネットワークングの推進力であったと見ることができる。この点は、本章の第1節で政府内組織への市民団体関係者の抱き込みについて考察した結果を重ね合わせることでネットワークングの推進力の所在が浮かび上がってくる。金泳三政権に比べ金大中政権のもとでは、市民団体関係者の政府内組織への抱き込みに広がりや深まりが見られるようになった<sup>(103)</sup>。このような全体構図の中で金大中政権と市民団体との人的な融合が進み、社会保障分野の政策過程でも「改革の同伴者」として政府と市民団体の間に「緩やかな協力ネットワーク」が形成されていたとみることができる。

金大中政権は全羅道及びその出身者を主要な支持者とする少数与党政権であった。このような政権を支える与党が地域政党から国民政党に脱却することは、金大中が政権の座についてからの宿願であった。支持基盤の拡大は地域主義を所与のものとした政界再編、忠清道の自民連との連立だけでは不十分であって、改革を座標軸とする政界再編を総選挙に向けて取り組もうとしたと言える。その中で第二の建国運動という面は否めないものがあり、その試みでは市民団体に重要な位置が与えられ

ていた。少数与党政権であるがゆえに、このような抱き込みの試みは疑念をもって見られるようになった。それもあって総選挙に落薦・落選運動をもって飛び込んだ市民団体は党派性には極めて慎重な態度をとったが、金大中大統領は市民運動に支持を表明し運動が可能になるよう法改正にも積極的に取り組んだ。このような運動次元の相互関係については、政府が市民団体を指示・制御しているとみるのは不適當であり、ネットワークというような表現が当てはまるような水平的で各々が自律的に判断し動く相互関係に近いものと見ることができる。それゆえに政府のヒエラルキーに組み込まれた第二の建国運動は不似合いであり、その試みが挫折したのは自然な結果であったと言える。

だが政府内の政策過程に目を転じ、市民団体が関心をもち積極的に関与した社会保障政策の分野について言うならば、市民団体の資源と権力の制約から、政策過程の重要な分岐点で政策の推進力を発揮しえず、むしろ金大中大統領や政府の政治的動きによってその位相が強化されたり、また逆に弱められたりしたと言える。このような政策過程の相互関係はヒエラルキーとは言えないが、ネットワークでは政府の主導性があり、市民団体はむしろ政府に依存的であるとさえ言えるため、政府と市民団体が相互に交渉を通じ調整する水平的なネットワークであるとも言い難い。

金大中政権期における政府と市民団体の相互関係を鳥瞰するならば、運動次元の横糸である政治的共同事業では相互関係はより水平的・自律的であるが、政府内の政策過程次元の縦糸では相互関係はより垂直的・依存的であり、そのような相互関係をより緊密にさせ、縦糸と横糸を結びつけているのが、金大中政権のもとでの人的融合である抱き込みの広がりや深まりであったと言えよう。以上のことは韓国の福祉国家論を論じるときに、市民社会勢力の貢献とその限界という点で、社会保障政策の戦術的展開の性格を押さえるためにも留意することが必要である。

〔付記〕本稿は「地球市民社会の政治学」(平成14年度～17年度文部科学

省科学研究費基盤研究 (a) (1): 研究代表者・中村研一北海道大学教授の研究成果の一部である。

### 注

- (1) 曹喜昫、前掲「市民・社会運動と政治：韓国政治と NGO の政治改革運動」279 頁
- (2) 文敬蘭『総選連帯、有権者革命 100 日ドラマ 私たちには夢がある』ソウル、ナナム出版、2000 年、96 頁。
- (3) 『第 16 代国会議員選挙投票行動』ソウル、韓国ギャラップ、2000 年、155～156 頁。
- (4) 「[世論調査／弾劾可決] 弾劾反対 75%…逆風さらに激しく」「東亜日報」2004 年 3 月 21 日。東亜日報のホームページ、<http://www.donga.com/>より取得。
- (5) 総選連帯の落薦名簿作成過程で、地域感情煽動は主要選定基準の三つに含められなかったが、その後、地域感情煽動の言動に対して抗議集会や抗議活動を繰り返し広げた。文敬蘭、前掲書 138～143 頁。
- (6) 慶尚道の反応として、金大中大統領の与党民主党の盧武鉉は「市民団体の趣旨には共感するが、投票は別にする」という地元の反応を伝えている。「帰郷の風呂敷包みを解いた 3 党 心配半分、希望半分」「朝鮮日報」2000 年 2 月 7 日。<http://www.kinds.or.kr/>より取得。
- (7) 拙稿「民主体制定着期の韓国における政治と市民社会(3)」155～159 頁。
- (8) 「金聖在首席一李在禎政策委員長『自民連の陰謀論は根拠がない』」「東亜日報」2000 年 1 月 26 日。市民社会を 3 大基軸の一つとする金大中大統領の新年辞について、青瓦台の関係者は「当時、誰もがこの部分を見逃してしまったが、大変意味のある題目であった」と語っている。「DJ 新戦略；市民団体をもう一つの友軍勢力に」「朝鮮日報」2000 年 1 月 21 日。いずれも <http://www.kinds.or.kr/>より取得。
- (9) 「新千年に責任を負う国民の政党」(2000 年 1 月 20 日)『金大中大統領演説文集 第 2 巻』744 頁。
- (10) パク・ユンヒ「聖公会大学 いじめられた教授たちの天国」『新東亜』1999 年 10 月号を参照、<http://www.donga.com/>より 2005 年 12 月 28 日に取得。
- (11) 「与野党関係なく『憎まれても得はない』市民団体に求愛競争」「京郷新聞」2000 年 1 月 19 日。<http://www.kinds.or.kr/>より取得。
- (12) 「改革性向の在野人士大挙委嘱／第 4 期不正防止対策委員会の出帆」「ソウル新聞」1998 年 8 月 13 日。<http://www.kinds.or.kr/>より取得。
- (13) 金大中大統領の発言については、政府発行の『金大中大統領演説文集』に掲載された演説文など以外は新聞記事から引用せざるをえず、不正確な部分が残る可能性がある。ここでは複数の新聞を比較しながら記したことを断ってお

く。

- (14) 「選挙法 87 条なくせ」「文化日報」2000 年 1 月 17 日。http://www.kinds.or.kr/より取得。
- (15) 「社説 選挙法、国民が納得しなければ」「ソウル新聞」2000 年 1 月 18 日。http://www.kinds.or.kr/より取得。
- (16) この指示に関する引用は、注(14)と同じ。
- (17) 「自民連、ハンナラも『選挙法 87 条改正/内部討論着手』」「ハンギョレ」2000 年 1 月 19 日。「総選市民連帯『落選運動強行 20 日名簿発表』」「朝鮮日報」2000 年 1 月 18 日。いずれも http://www.kinds.or.kr/より取得。
- (18) 「金大統領－ハンナラ党 発言要旨」「ハンギョレ」2000 年 1 月 21 日。http://www.kinds.or.kr/より取得。
- (19) 「青瓦台『市民団体規制不可発言、法改正趣旨を強調したもの』」「東亜日報」2000 年 1 月 21 日。http://www.kinds.or.kr/より取得。
- (20) 「金大統領『国民の辛抱を失った結果 大きな流れに歩調を合わせなくては』」「朝鮮日報」2000 年 1 月 25 日。http://www.kinds.or.kr/より取得。
- (21) 「金大中大統領年頭記者会見 一問一答」「ソウル新聞」2000 年 1 月 27 日。http://www.kinds.or.kr/より取得。
- (22) 「一步退いた DJ『市民運動も告発されれば捜査対象』」「朝鮮日報」2000 年 1 月 27 日。http://www.kinds.or.kr/より取得。
- (23) 「市民団体－政治圏の正面对決」「朝鮮日報」2000 年 1 月 13 日。http://www.kinds.or.kr/より取得。
- (24) 「選挙法 87 条変わるのか/市民団体の介入許可可否」「ハンギョレ」2000 年 1 月 15 日。http://www.kinds.or.kr/より取得。
- (25) 「市民・社会団体の選挙運動禁止『選挙法 87 条総選挙後改正』」「朝鮮日報」2000 年 1 月 15 日。http://www.kinds.or.kr/より取得。
- (26) 「[選管解釈] 国民会議 “87 条廃止” 自民連・ハンナラ党 “当然”」「韓国日報」2000 年 1 月 18 日。http://www.kinds.or.kr/より取得。
- (27) 「選挙法 87 条、官団体の介入封鎖趣旨 94 年新設」「文化日報」2000 年 1 月 18 日。http://www.kinds.or.kr/より取得。
- (28) 「組織的落選運動のときは拘束」「朝鮮日報」2000 年 2 月 17 日。http://www.kinds.or.kr/より取得。
- (29) 文敬蘭、前掲書、39 頁。
- (30) 「『落選運動』 檢察捜査は/世論・政治圏の力比べを見物」「ハンギョレ」2000 年 1 月 19 日。http://www.kinds.or.kr/より取得。
- (31) 文敬蘭、前掲書、41 頁。
- (32) 「『落選運動違法』 選管、落薦者名簿の政党への通報は許可」「朝鮮日報」2000 年 1 月 18 日。http://www.kinds.or.kr/より取得。

- (33) 「野党、自民連『87条改正』急旋回の背景」『韓国日報』2000年1月19日。  
<http://www.kinds.or.kr/>より取得。
- (34) 「選管の選挙法改正意見内容 PC通信選挙運動許容」『東亜日報』2000年1月21日。  
<http://www.kinds.or.kr/>より取得。
- (35) 「中央選管『選挙法改正建議』の意味」『ハンギョレ』2000年1月21日。  
<http://www.kinds.or.kr/>より取得。
- (36) 「大統領の言葉一つで選管の話が変わる」『東亜日報』2000年1月22日。  
<http://www.kinds.or.kr/>より取得。
- (37) 「東亜日報を読んで 選管の『落薦運動許容』意見は独自の」『東亜日報』2000年1月25日。  
<http://www.kinds.or.kr/>より取得。
- (38) 「選管、名簿公開の自制要請」『朝鮮日報』2000年1月12日。  
<http://www.kinds.or.kr/>より取得。
- (39) 注(32)と同じ。
- (40) 「検察、落選運動司法処理の留保」『ソウル新聞』2000年1月21日。  
<http://www.kinds.or.kr/>より取得。
- (41) 「無力な選管」『朝鮮日報』2000年1月26日。  
<http://www.kinds.or.kr/>より取得。
- (42) 注(41)と同じ。
- (43) 「市民団体一選管の『戦雲』」『東亜日報』2000年2月10日。  
<http://www.kinds.or.kr/>より取得。
- (44) 「大検察庁不法選挙拘束方針発表 『組織的落選運動拘束』」『東亜日報』2000年2月17日。  
<http://www.kinds.or.kr/>より取得。
- (45) 文敬蘭、前掲書、50頁。
- (46) 「記者の目 シン・ソクホ／落選運動と検察の苦悩」『東亜日報』2000年2月11日。  
<http://www.kinds.or.kr/>より取得。
- (47) 文敬蘭、前掲書、50頁。
- (48) ホン・イルピョは、2004年の落選運動を中心に、社会的条件の変化を乗り越えるだけの運動のレパトリーの斬新さを開発するのに成功しえなかったことを論じている。洪日杓(清水訳)「韓国17代総選挙と市民運動—社会的改革構造の変化と運動レパトリー革新の限界」『札幌学院大学』第21巻第2号、2005年3月、275～299頁。
- (49) 落選運動成功におけるマスメディアの意義については、大西裕、前掲「落選運動はなぜ成功したのか：韓国における圧力団体とマスメディア」53～67頁。
- (50) 数値については保健福祉部参与福祉企画団『参与福祉5カ年計画 2004～2008』ソウル、2004年1月、214頁。韓国ではなぜ民間企業等の退職金が社会保障費の算出に含まれているのか説明しておく。OECDの社会保障費の算定範囲は、公共部門の支出と民間部門である雇用主が法律によって強制的に負

担する支出となっている。後者に含まれる退職手当として、OECD は整理解雇などによる解雇に対する手当のこととしている。しかし韓国では勤労基準法 34 条で法定退職金制度が定められており、これによって退職理由に関係なく退職金が支払われており、法定で強制的であるという点と失業者の生活保障という点をもって、OECD の退職手当に韓国の法定退職金制度が含まれるものと解釈している。この点の説明については、高敬煥・桂勲邦『OECD 基準に  
応じた我が国の社会保障費算出に関する研究』ソウル、1998 年 1 月。韓国保健  
社会研究院のホームページ、[http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/sub04\\_01\\_01.jsp](http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/sub04_01_01.jsp) より 2005 年 1 月 28 日に取得。

(51) 参与福祉企画団「参考資料 参与福祉 5 ヶ年計画(案)の主要内容」ソウル、2004 年 1 月。韓国の保健福祉部のホームページ、<http://www.mohw.go.kr/index.jsp> より 2005 年 1 月 12 日取得。

(52) 金淵明「参与連帯 『社会福祉委員会』10 年の成果と省察」『参与連帯創設 10 周年記念論文集 参与と連帯で開く民主主義の新地平』ソウル、アルゲ、2004 年、223～237 頁。著者の金淵明は、社会福祉を専門とする大学教授であり、参与連帯社会福祉委員会の副委員長である。また金大中政権では保健福祉部の医療保険統合推進企画団専門委員、総理室の 4 大社会保険統合推進企画団専門委員などの役職にあり、医保統合に携わっている。金淵明には日本語の文献も複数出ており、日本における韓国の福祉国家研究に今後影響を及ぼすことから、彼の議論については検討する必要がある。たとえば、武川正吾、キム・ヨンミョン(金淵明)編『韓国の福祉国家・日本の福祉国家』東信堂、2005 年、金淵明編、韓国社会保障研究会訳『韓国の福祉国家性格論争』流通経済大学出版社、2006 年。拙稿の校正段階で入手した『韓国の福祉国家・日本の福祉国家』には未見の論文も含まれており、別の機会にあらためて論じることしたい。

(53) 金淵明、前掲論文、特に 226～228 頁。

(54) 韓国ギャラップが 1573 名対象に行った調査。韓国ギャラップ『韓国ギャラップ世論調査総覧 1992-1997 上』ソウル、1997 年、120～121 頁。

(55) 朝鮮日報と韓国ギャラップの 1998 年 2 月の世論調査では、発足数日前の金大中政権の経済優先課題を問うている。物価安定 33.8%、外国為替危機対処 21.6%、失業問題解決 19.6%、財閥改革 7.9%、金利引き上げ 7.1%、中小企業支援 6.5%、貧富格差解消 3.0%となっている。経済回復への国民の期待が集中する中で、貧富格差解消は相変わらず低い関心であるが、失業問題に対する関心が高まってきている様子がうかがえる。「『経済危機最も急がなければ』80.5%」『朝鮮日報』1998 年 2 月 25 日。朝鮮日報のホームページ、<http://www.chosun.com/>より取得。

(56) ユン・チャンヨン「国民基礎生活保障法制定の意義と潜在的争点に関する研究」『状況と福祉』ソウル、人間と福祉、第 7 号、2000 年 4 月、86～111 頁。

著者のユ・チャンヨンは参与連帯の社会福祉委員会の創立メンバーの一人である。

(57) 李洪允「社会福祉政策の決定過程参与者の役割に関する研究—『金泳三政府』と『金大中政府』の比較を中心に—」2000年、成均館大学大学院行政学科博士論文、96～106頁。著者の李洪允は、金泳三政権のもとで保健福祉部の社会福祉政策室長であった。

(58) 以下の記述は、李洪允の博士論文のほか、次の文献を参考している。文振栄「国民基礎生活保障法の制定過程」韓国福祉研究院編『韓国社会福祉年鑑2000年版』ソウル、裕豊出版社、2000年、17～41頁。著者の文振栄は、社会福祉を専門とする大学教授であり、当時、参与連帯社会福祉委員会執行委員、国民基礎生活保障法連帯会議政策委員長であった。

(59) この表現を含め1999年前後の政策過程については、次に文献が詳しい。キム・ユミ「国民基礎生活保障法制定の現段階と展望」『福祉動向』ソウル、参与連帯、第5号、1999年2月。参与連帯のホームページ、<http://www.people-power21.org/>より2006年1月8日に取得。著者のキム・ユミは7月の請願の紹介議員（経実連幹部であった金洪信、資料3の49番）の秘書である。

(60) 「請願書」参与連帯10年史編集委員会『世の中を変える市民の力 参与連帯10年の記録 1994～2004』ソウル、CD-ROM。

(61) 李洪允、前掲論文、143頁。日本国内における韓国の国民基礎生活保障法制定に関する先行研究としては、金早雪の論文がある。国会の審議過程を詳細に考察している金早雪の論文でも、国会で目立った動きのなかった、この時期については言及がないのはやむをえない。金早雪「韓国型『福祉国家』の始動—国民基礎生活保障法（1999/2000年）を中心に—」宇佐見耕一編『新興福祉国家論 アジアとラテンアメリカの比較研究』アジア経済研究所、2003年、85～134頁。

(62) 文振栄、前掲論文、29頁。

(63) 同上、30頁。

(64) 同上、31頁。

(65) 同上、30～32頁。「足踏み状態」の局面転換については市民運動の中にいた当事者である文振栄の論文に依拠した。

(66) キングダン (John W. Kingdon) は「議題設定」(agenda setting) という概念で政策過程を論じている。この「議題設定」がもつ意味を重視してのことであり、彼は議題を「政府の議題」(governmental agenda) と「決定の議題」(decision agenda) に分けている。前者は政府によって注意が注がれている主題のリストであり、これから続く政策過程の中で不確定な要素も十分にあるものである。これに対して、後者は「政府の議題」の中でも、政府の活動的な取り組みと決定に至る可能性が十分にある主題のリストということになる。

金大中大統領の発言は「決定の議題」設定と言えよう。John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed., New York, Longman, 2003, pp. 2-4. 「水門」の比喻は、大嶽秀夫『現代政治学叢書 11 政策過程』東京大学出版会、1990年、107頁。

(67) 李洪允の博士論文は、金大中政権以降の国民基礎生活保障法制定では、議題設定も含め市民団体が主導的な役割を果たしたとしているが、本稿が描く議題設定過程とも立法過程とも異なる。李洪允、前掲論文、149頁。

(68) 拙稿「民主主体制定着期の韓国における政治と市民社会(3)」(『札幌学院法学』第22巻第1号、2005年11月、158頁。

(69) 保健福祉部『第1次社会保障長期発展計画(1999~2003)』ソウル、1998年。この計画書を見る限りでは、生産的福祉の言葉は「国民基礎生活の保障」の文脈で用いられている。自活事業もそこに含まれているが、やはり生活保護が中心である。「国民基礎生活の保障」は、具体的には「勤労能力のない低所得階層には最小限の基本的生活保障。勤労能力者には就業機会提供などで自活・自立基盤造成」であり、労働能力のある者は生活保護から除外されている。だが計画文書中に年齢・性別などの人口学的条件の選定基準を「緩和」(34頁)する記述も見られることを付言しておく。

(70) 「働く能力のある者にまで公的扶助を支給することは勤労意欲を阻害するために勤労能力のある者は作業訓練と職場の提供に力点を置かなければならず、公的扶助は必ず必要な者にのみ最低水準が支給されなければならない。」これは予算管轄部処の文書にある記述である。李洪允、前掲論文、148頁。保健福祉部の白書にも類似した記述がある。「条件付生計給与制度は、労働能力があるにもかかわらず勤労しない受給者に自活事業参加を条件として生計給与を支給し、正当な理由なく自活事業に参加しない場合、本人の生計給与を中止するようにした制度である。条件付生計給与制度は国民基礎生活保障制度の施行で最低生計費以下のすべての低所得層が勤労能力の有無に関係なく国家から基礎生活の保障を受けることによって、勤労能力のある受給者が国家の保護に安住する道徳的弛緩(Moral Hazard)発生を防止するための制度的保管装置である。」『保健福祉白書 2003』ソウル、保健福祉部、2004年、78~79頁。年齢的制限が撤廃されたことが国民基礎生活保障法の核心部分であるが、それによって失業者が救済される道が開かれた一方、受給者のモラルハザードの懸念から労働を原則義務付けるものとされたところに特徴がある。

(71) 注の(70)で説明したように、国民基礎生活保障法では労働能力のある者が生計給与を受給する場合には、原則的に労働が義務付けられている。これは福祉給付を条件に労働市場への緊縛を強める「労働力拘束アプローチ」のワークフェアである。この概念については、宮本太郎「福祉レジーム論の展開と課題—エスピノ・アンデルセンを越えて?—」埋橋孝文編著『比較の中の福祉国家』

ミネルヴァ書房、2003年、29～30頁。国民基礎生活保障制度それ自体がもつ労働連携部分が、実際においては、どのような労働と結びついているのか見ておくことにする。韓国保健社会研究院のノ・デミョンによれば、2002年の国民基礎生活保障の受給者総数は135万名であり、そのうち勤労能力のある者(15歳～65歳)は29万名ほどであった。この29万名のうち18万名が民間部門に就労し(その内の11万名は非正規職)、4万4千名ほどが政府の自活事業に参加し(02年12月の保健社会部資料によれば、自活事業参加者は4万7千名であり、その内1万2千名は非受給者である貧困層の次上位階層とされる)、6万5千名が労働義務の免除者である。労働能力のある受給者29万名の就労状態を見るならば(03年5月の保健社会部資料では全体数が30万名で若干異なる)、日雇い44%、臨時雇用10%、常時雇用6%であり、零細な規模と見てよい自営業18%、失業及び未就業が23%である。受給者の就労は、非正規職、日雇い、臨時雇いが主であり、貧困脱出の可能性のある常時雇用がかなり少ないことが特徴とであると言える。このような就労状態から言えることは、国民基礎生活保障制度のワークフェアは積極的労働市場政策の機能としてよりも、現実的には受給者のモラルハザードを防ぎ財政負担を抑制することに目的があるということである。以上の数値は、ノ・デミョン「韓国自活支援制度の改善方向に対する争点」『社会福祉と労働』ソウル、第7号、2003年、79～110頁。さらに次のような指摘もある。労働を義務付けられた受給者の内、非就業対象者(つまり労働部ではない保健社会部の自活事業対象者)の55.3%が疾病若しくは障害があるとされている。この55.3%は、保健社会部の02年12月現在の資料をもとに推定するならば1万5千名程度になる。事実、ソウル市内のノウォン自活支援センターに委託された31名の受給者は労働の義務を負わされているが、その内半数の14名が疾病若しくは障害によって労働不可能な状態にあるとされる。自活事業は劣悪な労働を強要するものではないとしながらも、疾病や障害のある労働困難な者や家族の介護などに追われる者に国民基礎生活保障の受給条件として労働を強制することが正しいことなのか問題を提起する意見もある。1万5千名という数は、受給者総数135万名の1%、勤労能力のある受給者29万名の5%である。数%の受給者に過ぎないとも言えるが、その者たちの人権が問われることになるし、生産的福祉の労働連携の「生産的」部分に、このような自活事業の現状があることも確認しておくべきことである。上記の数値と自活事業の問題については、ジョ・ソンウン「韓国で『自活』は可能なのか」『社会福祉と労働』ソウル、第2号、2001年、162～17頁、参照。

(72) ホ・ソン「公共扶助の改革運動の成果と課題—参与連帯の活動を中心に—」ソウル、批判と代案のため社会福祉学会、2004年秋季学術大会、同ホームページ、<http://bipan.new21.net/>より2005年1月25日取得。

- (73) 李洪允、前掲論文、73～96頁。
- (74) 崔榮起他『1987年以後の韓国の労働運動』ソウル、韓国労働研究院、2001年、429～430頁。
- (75) 民主労総の1996年3月の内部資料からの再引用。原文は、林栄一『韓国の労働運動と階級政治(1987-1995)―変化のための闘争、協商のための闘争―』馬山、慶南大学校出版部、1998年、236～237頁。このような指摘はリュ・マンヒによってもなされている。リュによれば、1990年代後半の社会改革闘争は事業計画書の中の事業にとどまり進展も特になく、97年の経済危機に直面して、労働運動としては整理解雇を防ぐのに精一杯となり、民主労総は政労使三者協議機構を通じて社会保障の政策転換を図るようになったという。このようなリュの議論に対する疑問は、運動としては防御態勢に入った労組が、なぜ社会保障の要求を政府に受け入れさせることができたのかということである。この解答を、民主労総など労組に求めても見出せないというのが本稿の視点である。またリュの論文で興味深いのは、2004年現在、労働運動の福祉政治は上からの展開であったという限界が見え始めたとしている点である。リュによれば、社会保障をめぐるのは労総指導部と一般組合員との間で認識の乖離があり、これまでのような市民団体とともに声明書発表等を行う「連帯主義的福祉戦略」では、その乖離を埋められなごころか、一般組合員によって無視される状況に至っているのが現実であるという。リュ・マンヒ「韓国の労働運動と福祉政治(welfare politics): 1995-2003」批判と代案のための社会福祉学会、2004年秋季学術大会発表原稿、同ホームページ、<http://bipan.new21.net/>より2005年1月25日取得。
- (76) 金容益「保健医療運動の新たな主体とならなければならない社会運動」『福祉動向』第5号、1999年2月。参与連帯のホームページ、<http://www.peoplepower21.org/>より2005年3月20日に取得。金容益はソウル大医科大教授であり、医保統合・医薬分業の医療改革に取り組んだ人道主義実践医師協議会の幹部でもあり、金大中政権の保健福祉部の中に入り医薬分業を推し進めた人物である。
- (77) 趙炳姫「保健医療市民運動の成果と課題」批判と代案のための社会福祉学会、2004年秋季学術大会発表原稿、同ホームページ、<http://bipan.new21.net/>より2005年1月25日取得。
- (78) 金容益、前掲論文。
- (79) 1994年1月の薬事法改正で附則1条に、薬師は医師又は歯科医師の処方箋に従い医薬品の調剤をしなければならないという規定を3年から5年以内に施行するとされた。したがって1997年から99年の間には法改正を実現するタイムスケジュールとなっていた。つまり法改正、及び実施までに1年ほどしか時間は残っていなかった。

- (80) 1997年12月の金大中の大統領選挙公約のうち、新聞が選定した「10大看板公約」を見ると、社会保障にかかわる項目は二つである。一つが国民健康保険（医療保険統合及び適用拡大）であり、もう一つは老人年金つき5万ウォン引き上げである。すでに金泳三政権によって老人福祉法が改正され無拠出の老人年金制度が導入されており（対象は生活保護受給者を含む低所得高齢者に限定）、金大中候補の公約は年金額の若干の増額に過ぎないことを考えれば、金大中候補の社会保障政策の目玉的公約は医保統合であったと言える。大統領選挙公約については、「3党大統領候補比較」「朝鮮日報」1997年11月26日、朝鮮日報のホームページ、<http://www.chosun.com/>より2006年1月11日取得。
- (81) 労使政委員会については、労使政委員会『労使政委員会活動評価及び発展方案に関する研究』ソウル、韓国労働研究院、2002年12月、韓国労働研究院のホームページ、<http://www.kli.re.kr/>より2005年1月15日取得。また労使政委員会の基礎委員会などの審議状況については、概括的であるが、労使政委員会『労使政委員会5年白書—展開過程と活動成果』ソウル、労使政委員会、2003年を参考にした。
- (82) 民主労総は1998年1月7日の中央委員会の98年闘争方針の中で「97年1月には全国民的支持のもとに総罷業を展開することができたが、98年1月は周辺と件が大きく異なり、少し間違えて対応するならば労働運動の没落さえも自ら招き入れる孤立無援の状態という点を勘案すれば慎重に対応を採り求めなければならない」としている。労使政委員会のテーブルを蹴り闘争に出ることは、当時の雰囲気では国内世論を敵に回すようなもので、民主労総にはかなり負担になることであった。しかし合意案を受け入れた民主労総の執行部はその直後に解任されてしまい、強硬派の指導部に入れ替わり、新指導部は合意の無効を宣言した。新執行部の民主労総は労使政委員会に否定的になるが、98年1月の合意で得た成果は放棄せず、その実行を政府に要求した。要するに、労使政委員会は政府にとっても民主労総にとっても、互いに協調して戦略的に構造的な変化を作り上げるためのものではなく、戦術的に状況的にそれぞれの利益を最大限に得るために利用されたに過ぎないと言える。上記の民主労総中央委員会の文書は、ペク・スンホ「医療保険統合一元化の政策決定分析（権力資源理論の拡大適用を中心に）」『韓国社会科学』ソウル、ソウル大学社会科学研究院、第23巻第2号、2001年、学術研究情報誌サービス（RISS）のホームページ、<http://www.riss4u.net/index.jsp>より2005年3月21日取得。ペク・スンホの論文については、民主労総の社会改革闘争に対する高い評価に疑問を感じるが、労使政委員会に関する考察は冷静かつ客観的なものであり参考になるところが実に多い。蛇足であるが、民主労総が当時感じていた国民世論と自身の力不足については、もう一つの労組の代表である韓国労総も同じであっ

た。「当時の経済的状況と国民世論を反転させて、労使政の合意を労働界が拒否するには力不足であったということも考慮しなければならない。」韓国労働組合総連盟『韓国労総 50 年史』ソウル、2002 年、857 頁。

(83) 労使政委員会、前掲『労使政委員会 5 年白書—展開過程と活動成果』684～698 頁。

(84) 李洪允、前掲論文、131 頁。

(85) 「DJ 大選公約基本趣旨反映／新政府「100 大課題」引継ぎ委員会の暫定案確定」『東亜日報』1998 年 2 月 9 日。東亜日報のホームページ、<http://www.donga.com/>より 2005 年 2 月 27 日取得。

(86) 保健福祉部企画管理室長の金鍾大は最後まで頑強に医保統合に反対したが、1999 年 6 月に大統領で解任されている。この経緯については以下の文献が詳しい。イ・ジョンフン「韓国版『文化大革命』医療改悪白書」『新東亜』ソウル、東亜日報社、2001 年 5 月号。東亜日報のホームページ、<http://www.donga.com/>より 2005 年 1 月 27 日取得。

(87) 李洪允、前掲論文、125 頁。

(88) キム・ミ「医薬分業政策の決定糧に関する研究—政策ネットワーク模型による分析を中心に—」2003 年、全南大学校大学院行政学科博士論文、52～53 頁。医薬分業の政策過程に関する記述については、このキム・ミの博士論文は大変に実証的で参考になる点が多い。キム・ミ論文のほかに、次の文献も参考にした。イ・ヒョンチョル「ガバナンスと NGO：医薬分業事例を中心に」金永來他編『NGO と韓国政治』ソウル、アルゲ、2004 年、205～245 頁。ジョ・ビョンヒ「第 6 章 医師罷業と社会的葛藤」『医療改革と医療権力』ソウル、ナナム出版、2003 年、161～186 頁。医療社会学者のジョ・ビョンヒの記述で興味深いのは「医療罷業」などの集団的な抗議行動を主導した医師たちが民主化運動の世代であり、その中に学生運動圏出身者が含まれていたことである。金容益がかかわる社会民主主義的志向性を持つ人道主義実践医師協議会も学生運動圏との人的重なりがあり、互いに対立はしても根っこでは民主化運動を担った学生運動圏に行き当たる。「医療罷業」という政府の取り締まり覚悟の運動方式が民主化運動を彷彿させるのは、そのためである。

(89) キム・ミ、前掲論文、96～97 頁。

(90) キム・ミ、前掲論文、96 頁。キム・ミの博士論文で再引用されているものであるが（元の文献はアン・ビョンチョルの博士論文）、市民団体の医薬分業専門家は市民団体の政策形成過程への参加について、次のように語っている。「[金大中政権を指す]国民の政府以前までは保健医療問題は専門性を必要とするために市民団体の役割には限りがあった。ところが 1998 年金大中政権が発足して医薬分業問題が国政課題に選定されると、市民団体も医薬分業に関心をもち始めた。市民団体から見れば、医薬分業問題は医薬品の乱用であるとか病

院の透明性確保とかいう面から接近した。『医薬分業推進協議会』への市民団体の参加は、当時の社会的民主化雰囲気の中で起きたことだ。医薬分業の施行日に1年ほどしか残されていなかったために、利害葛藤の仲裁次元で政府が参加を要請したのだ。」この引用の中で「仲裁」がどのようなものかは、その言葉のもつイメージを離れ、当時の文脈の中で確認する必要があると考える。

- (91) 1999年3月2日署名。119頁。キム・ミ、前掲論文、119頁。
- (92) このような薬価マージンは開業医にとっては医療保険の医療報酬が低く抑えられてきた結果生じたものであり、政府もまたこれまで黙認してきた面があった。それだけに市民団体によって突然、不道徳な存在として非難された医師たちは市民団体と政府に対して激しく反発することになった。キム・ミ、前掲論文、116～117頁。
- (93) キム・ミ、前掲論文、171頁より再引用。もとは「中央日報」2000年9月21日の記事である。
- (94) 「社説 医薬政の合意、今度は尊重しなければ」「ハンギョレ」2000年11月13日。http://www.kinds.or.kr/より取得。
- (95) 政策過程の終盤における市民団体の位置づけについて、ジョ・ビョンヒは、次のように述べている。「医師の反発が始まった後は、市民団体は政策論議から排除され、政府は医師とのみ交渉をして政策内容を変更した。」ジョ・ビョンヒ「保健医療市民運動の成果と課題」ソルウ、批判と代案のための社会福祉学会、2004年秋季学術大会、同ホームページ、http://bipan.new21.net/より2005年1月25日取得。
- (96) イ・ヒョンチョル、前掲論文、228頁。
- (97) 金淵明「年金、医療保険の変化：『排除の政治』の終焉」『福祉動向』参与連帯、1999年3月、第6号。参与連帯のホームページ、http://www.peoplepower21.org/より2005年3月21日に取得。
- (98) 金淵明、前掲「参与連帯『社会福祉委員会』10年の成果と省察」232頁。
- (99) 金淵明、前掲「年金、医療保険の変化：『排除の政治』の終焉」。
- (100) 例えば、キム・テソン・成旻隆『福祉国家論(第2版)』ソウル、ナナム出版、2000年、415～475頁。彼らは金大中政権の福祉改革の成功の理由として、①危機ゆえの国家の自律性の増大、②労組・市民団体の組織的な努力、③金大中大統領の改革性向、④2000年総選挙への対応という4つの要因をあげているが、それがどのように結びついているのかについては言及せず、複合的な相互作用とのみ記している。その②の中で、労組以外に市民団体が大きな寄与をしたことを明瞭な韓国的特徴としている。
- (101) 福祉国家レジームについては、エスピン・アンデルセン、岡沢・宮本訳『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房、2001年を参照。
- (102) キム・テソン・成旻隆、前掲書、454～455頁。

(103) 本稿の抱き込みに関する考察を整理し直したものとして、拙稿「韓国の政治と市民運動」小此木政夫編『韓国における市民意識の動態』2005年、慶應義塾大学出版会、75～106頁。