

## 韓国の政策過程におけるアクター

洪 性暢

### はじめに

民主化以前の韓国は、民主化と政策過程への参加も活性化されなかった。その大きい障害要因は、国家機構(state apparatus)としての行政が、急激な社会変動を受け入れ、諸社会勢力間の葛藤と摩擦を中立的な位置で調整する役割が果たせなかったことである。民主化以前の行政は、政治・経済・社会の全ての領域に関連した政策目標を樹立し達成へ導くという発展行政という目的とは反対に、社会統制的役割を果たした<sup>1</sup>。

韓国の政策過程におけるアクターの区分は、大きく二つに分類できる。一つは、政策過程においての公法的な権限を持つ「公式的なアクター」と、もう一つは政策の執行による直接・間接的に影響を受ける「非公式的なアクター」に区分される<sup>2</sup>。

以下、アクターについて、韓国の政策学の研究者である安海均教授、鄭正佶教授の分類に従って述べていく。

公式的なアクターは、国会、大統領、大統領秘書室、行政機関（官僚）、司法府になる。非公式的なアクターは、政党、利益集団・組合、NGO 団体（市民団体）、マスメディア、諮問機関・シンクタンク、世論、外圧（国際的圧力）になる。

以下、第一節の「公式的なアクター」では、国会、大統領、大統領秘書室、行政機関（官僚）、司法府を取り上げ、第二節の「非公式的なアクター」では、政党、利益集団・組合、NGO 団体（市民団体）、マスメディア、政策共同体（諮問機関）・シンクタンク、世論、外圧（国際的圧力）を取り上げ、韓国の政策過程における公式的アクター並びに非公式的アクターの特徴を見ていく。

<sup>1</sup> 安海均『政治学原論』茶山出版社、1993年、118頁。

<sup>2</sup> 同、107頁。

## 第一節 公式的アクター

公式的アクターとして、国会、大統領、大統領秘書室、行政機関、司法府を取り上げる。これらの公式的アクターは、政策過程で一定の役割を果たすように、憲法でその地位と権限を与えられている。

### (一) 国会

国会は国民の直接選挙によって選出された機関で、法律を制定し、国家の予算を審議し、重要な国家政策を決定する最高の意思決定機関である(憲法第41条、第54条)。

国会は、選挙による民主的正当性を基に、政策過程に大きな影響を与える。国会の地位は、大統領制と議院内閣制によっては大きく異なる。半大統領制を採用している韓国の場合、国会議員は議院内閣制のように兼職が可能である<sup>3</sup>。

韓国の国会は、立法権、予算権、行政統制権などを通して、政策過程に重要な役割を遂行する。

韓国の議員発議法案に影響を与える重要な要因は、三つに分けられる。第一は、議員個人の要素で当選回数、年齢、前職の経歴を挙げられる。第二は、政党の要素で所属政党、議員の党内地位、常任委員会の加入数、常任委員長かどうかが挙げられる。第三は、地域選挙区関連の要素で選挙当時の競争程度、都市化が挙げられる<sup>4</sup>。

政策決定権が実質的に制約を受ける場合には、予算審議を武器にし、大統領や政権に非公式な圧力を加える非立法的(non-statutory)の方法を使用する。

しかし、第5共和国の民主化以前の政策決定に与える国会の役割は、国会の弱体化より、行政府の主導で政策議題(政府提出法案)の原案をそのままに通過した場合が多かった<sup>5</sup>。

1987年の民主化以後、国会と行政府の間の権力関係に相当な変化が起きている。特に与党の議員の数が少なく、野党の議員が多い現象が度々発生し、行政府に対する国会の影響力が大きくなる場合が現われている。たとえば、14代(1992

<sup>3</sup> 鄭正信外、前掲書、113頁。

<sup>4</sup> 同、118頁。

<sup>5</sup> 安海均、前掲書、109頁。

～1996) 国会 (1992～1996) の初期と、15代 (1996～2000) 国会で現われた与党弱小・野党強大時期 (与小野大) には、国会主導の聴聞会が開かれ、米買対価格 (米買上げ約定を結んだ農家に支給する買入れ代金) の決定を国会の同意を受けるようにするなど政策決定で国会が行政部より優位に立つ現象が発生した。16代 (2000～2004) 国会も与党弱小・野党強大時期 (与小野大) 時代で国務総理任命同意権、予算案議決権などを通じて行政府の政策活動を牽制した。

このように、民主化以後、国会の行政府牽制機能はずっと大きくなっている。国会のこのような役割は、主に政府が提出した法律案に対する修正で目立つ。政府提出法律案に対する修正比率は、権威主義体制のもとでは50%にも及ばなかったが、15代国会では67.20%、16代では72.90%、17代国会では76.5%に達している。このような修正割合増加は、国会の行政府に対する統制機能が徐々に強化されていることを示唆している<sup>6</sup>。

## (二) 大統領

韓国の大統領は、憲法機関の構成権、立法権限、行政権限を持つ。韓国大統領の核心的権限は憲法に明記されていて、憲法第66条は大統領の憲法上の地位を次の通り設定している。大統領は、国家の元帥として対外的に国家を代表し、大韓民国の主権を行使する。また大統領は、行政権の首班であり、最高行政機関として、行政に関するすべての権限を掌握する。これには、国軍統帥権、行政政策決定権、国務総理・国務委員をはじめとする行政公務員任免権、行政政策執行権、行政立法権などが含まれる。その他にも憲法は、国家の最高統治者としての大統領の地位を明示している<sup>7</sup>。

韓国の大統領は、行政首班として大統領の権限を政策過程で行使することが重要である。大統領の政策決定に関する影響力は、法律案提出権、拒否権及び、行政立法である。行政立法では、大統領令 (憲法第75条) を活用し政策決定に影響を与える。大統領は行政府を代表し、法律案を提出でき (憲法第52条)、国会が提出した法律案を拒否できる権限 (veto power) (憲法第53条2項) を持つ。

<sup>6</sup> 鄭正佑外、前掲書、124頁。

<sup>7</sup> 同、127頁。

また、大統領は大統領令、総理令、部令など行政立法に関する実質的な統制権を持っている<sup>8</sup>。

大統領の影響力は政策形成段階に比較して、執行段階では比較的弱い<sup>9</sup>が、それでも絶対的に影響力は大きい<sup>9</sup>。

韓国の政策過程で大統領の政策行為者の持つ影響力は、制度上の意味以上に実際的に大きい。韓国の大統領を研究する学者たちは、このような現象をいわゆる‘帝王的大統領’ (Imperial Presidency) という用語で表している<sup>10</sup>。

帝王的大統領下での政策過程は、大統領が中心になり、力強いリーダーシップを行使すれば、国会と行政府は一体となって動くのである。その背景には、経済開発至上主義と安全保障第一主義などの一元化された統治理念と大統領を中心にした集権化された行政府が存在したからである<sup>11</sup>。定められた目標の達成という点で、帝王的大統領による政策過程は、確かに効果的であることは否定できない。このような点は、70～80年代の高度経済成長時代でも確かに現われる。しかし、手続き的に民主性の欠如、人権と基本権の侵害、不均衡成長の誘導などの点は帝王的大統領が見せた問題点である<sup>12</sup>。

大統領を中心にした集権化された政策過程の様相は、時間が経つにしたがって徐々に弱体化された。企業、非政府組織(NGO)、専門家、利益集団など多数のアクターが参加することによって、政策過程は以前よりずっと複雑になった。デモクラシーに対する社会的合意が堅固になり、過去の権威的大統領は、次第に、国民の支持を受けにくくなった。このような環境変化によって、大統領が政策過程全般に行使する影響力が小さくなっていった。

しかし、韓国大統領の持つ影響力が小さくなったといっても、依然として大統領の影響力は有効である。大統領が持つ制度的権限と内外的資源、そして大統領という地位が持つ象徴性は、政策過程全般で決定的な影響力を発揮する。ただ、近頃の環境変化は、大統領の役割の変化を求めている。新しい時代の大統領は、これ以上命令と統制を基礎にした‘命令者’ (Commander) では問題である。民主性

---

<sup>8</sup> 鄭正信外、前掲書、130頁。

<sup>9</sup> 同、131頁。

<sup>10</sup> 同、134頁。

<sup>11</sup> 同、134頁。

<sup>12</sup> 同、135頁。

の側面だけでなく効率的な国政運営のためにも、大統領は妥協と説得を基礎にした‘調停者’(Broker)リーダーシップの要請を受けている<sup>13</sup>。

時間・情報・専門知識の不足のため、力強い権限を持った韓国の大統領でも、実質的に政策決定を独占することが出来ないこともある。その場合実質的な決定を委任する時が発生する。一般的に見れば二つの要因によって、大統領の直接決定と委任とに分けられる。一番目は、案件の重要性であり、二番目は、大統領がその案件にどの程度の専門知識を有しているかということである。

第一の案件が重要ではない場合には、下位行政機関にその決定を委任する。行政府で日常的に下す決定、毎年出費される予算や政策執行のための詳細指針などは限りなく多い。このような場合は最終決定が国务会議で議決されるか、その前段階として各部長官<sup>14</sup>の決定が最終的な決定になる場合が多い<sup>15</sup>。第二の大統領が専門知識を持っていない分野の決定権は行政部に委任される。大統領は行政府の首長として行政部で提案する案件を最終的に裁可する公式的地位を持っている。すなわち部が提案して大統領は検討する形式を取るのである。第三の案件が重要で大統領が自ら自分の専門知識が不足だと感じる場合には、専門家に仕事を任せる。介入はするが決定は専門家の意見に従うのである。第四の案件が多く部に係る場合、関連部の責任者を召集して会議を開いたりする。しかし重要だとしても、案件が緊急ではなければ係わる部が前もって調整をするようにする。部署間の事前調整が難しければ大統領秘書室が調整を担当し、秘書室の調整も難しくなれば、各部の長官は大統領に自分たちの意見を直接提示して大統領の支持を得るために努力するようになる。結局は大統領が主宰する公式的会議が開かれるか、それとも非公式的に大統領が直接介入して調整をするようになるので、力がある部署、普段大統領の信任を得た長官、大統領としばしば接触することができる長官、より客観的で合理的な根拠を提示する長官が有利になる。

強力な権限を持った大統領でも政策をいつも自分の意思だけで決めることは

<sup>13</sup> 同、135頁。

<sup>14</sup> 部は、日本でいう省のことである。

<sup>15</sup> しかし案件が重要ではない場合にも、専門知識が必要ない案件や大統領がその案件に対する専門知識や豊かな経験がある時には大統領の関心が大きいからささいな決定にも直接的な介入が起きる。

できない。さまざまな要因が大統領の意思決定を制約しているのである。特に大統領は時間、情報、専門知識不足のため実質的な決定を自ら下すのが大変である。

大統領は誰も時間不足に直面する。韓国の大統領も強力な政治権力を掌握して政府のすべての事に関与するのでとても忙しい。

大統領は他のどんな行政部より相対的に一番多い多様な情報を持っているが、実際に政策決定に必要な情報の全てを持つことはできない。むしろ政策決定に有効になる情報は不足な場合が多い。その理由の第一は、政策問題状況や問題自体に対する信頼できる資料が不足しているからである。調査統計機能も不足し、調査統計のための人力や経費も不足しているだけでなく、これに対する必要性を認識することができない場合も多い。第二には、行政機関で把握した情報や秘書たちが報告した情報や資料によくエラーが発生する。これを根拠に大統領が政策判断をする場合、誤った決断を出すことがある。第三には、資料や経験によって把握された内容が大統領に伝達される時、情報の歪曲と操作が起きることある。上官の嫌がることは隠して、喜ぶようなことだけ報告するなど、実際よりは成功的な業務遂行を誇示しようとする官僚や部下の心理はどこにでも存在する<sup>16</sup>。

大統領がある限定された分野の専門家であることはある。しかし政府が行う、仕事はあまりにも多様で広範囲なので、専門知識の不足のために意思決定で大きい制約を受ける。そのため、長官・次官や大統領秘書官たちに実質的な決定権を委任するようになった。しかし大統領は在職期間が長くなるにつれて、業務把握をする過程で自ら多くの専門知識を蓄積していく。それによって、大統領は長期間在職するうちに、すべての分野の準専門家になる。このようになれば大統領は政策決定で自分の判断に頼る場合が多くなり、行政部署や秘書室に対する依存は急激に減少する<sup>17</sup>。

### (三) 大統領秘書室

大統領秘書室（政府組織法第 14 条）の秘書たちは大統領周辺で大統領を補佐

---

<sup>16</sup> 鄭正信外、前掲書、137 頁。

<sup>17</sup> 同、138 頁。

する官僚たちである。しかし韓国の大統領秘書室は1960年代以後、その規模が膨脹して、一種の官僚組織化され、相当な地位にある秘書たちだけが(秘書室長や長・次官級である分野別補佐官及び首席秘書官たちだけが)大統領と容易に接することができる。だから大統領と直接接して政策決定に影響を及ぼすことができるのは、主に彼らである。彼らが大統領と直接接して影響を及ぼす方法は二つである。

第一は、これら高位補佐官及び秘書官たちは担当分野別で(政治、経済、教育など)重要な事項を大統領に随時に報告して国务会議、経済長官会議の等重要な会議に参加して、その結果を報告するなど、大統領に必要な情報を提供する。このような場合に自分たちの考えや意見を間接的に表現するなど、自分たちの意見によって情報のある程度位優位的に解釈する可能性がいつもある。

第二は、大統領が各部署で提出された日常的な案件書類を決裁する場合に、秘書たちが説明する場合もあって、大統領が政策決定に先立って、彼らに個別に意見を聞く場合もある。

上の二つの方法(情報の提供と政策決定に直接的なアイデア提供)により、秘書官の影響力は部署・機関間の葛藤がひどい時、一層その影響力が強まる。関連機関の間に利害が対立し、専門技術的な面で客観的にどの部の主張が正しいのか判断できない場合には、大統領と直接接する高位秘書官たちが、誰の立場を支持するのかが決定的な影響を及ぼす場合が多い。このような力を背景に、大統領秘書官たちが行政部署間の調整役割を担う<sup>18</sup>。

秘書室がいくら大統領の側近で影響力を行使する可能性があっても、専門的知識や情報面で部署より遅れば大統領の政策決定で大きい影響力を行使することはできない。秘書室もある程度専門性を持つことになり、専門性が確保されると影響力を行使することができる。

韓国の大統領秘書室は、1960年代中盤にもう専門化された組織を取り揃えた。秘書室長の下に政府の各部を担当する秘書陣を置いて、次官級にあたる首席秘書官を置いた。かくして大統領秘書室は、小内閣(minicabinet)のようになった

---

<sup>18</sup> 鄭正佑外、前掲書、138頁。

19。

一方、1970年代の朴正熙大統領時代は、該当の分野の著名な専門家・学者たちを特別補佐官に多く任命して特別な案件に対する助言を得た。また、金泳三、金大中大統領の時期には、青瓦臺に各種の委員会を作り専門家たちに諮問を求めた。しかし、秘書たちの専門性が向上されたことは、何よりも下位秘書や首席秘書官に有能だと知られた行政各部署のエリート官僚たちを補充し始めてからである。このような傾向は最近までも大きい変化がなく、特に専門性が必要な経済部署で著しく現われる現象である。この現象は、大統領秘書官と行政部の間の協力を容易し、また行政各部の意見を大統領に上達する利点も持っている。しかし行政各部に劣らない専門性の確保で大統領秘書室が必要以上に強力になる欠点もある<sup>20</sup>。

大統領秘書室の政策決定に対する影響力は、さまざまな要因によって左右される。特に大統領秘書室の影響力は、大統領が秘書室を活用する程度と秘書室と行政各部との関係をどのように設定するのかによって大きく変わる。具体的に係わる要因をみると、次の三点があげられる。

第一は、秘書室の専門性である。秘書室が情報処理と政策代案の提示のためにどの程度専門性を持っているのかによって変わる。秘書室が多い情報と知識を持っているほど大統領はより秘書室に依存して、これによって秘書室の影響力は比例して大きくなる。

第二は、秘書室長や首席秘書官などの個人が大統領にどの程度信頼を受けているのかによって変わる。過去に、一部秘書室長は「副統領」とまで呼ばれるほど、強力な影響力を行使したことが知られている。

第三には、大統領の秘書室に対する態度や思考方式が影響を及ぼす。大統領が秘書室を抑制して行政部署中心の行政を強調するか否かによって秘書室の影響力が大きく変化する。秘書室の規模と機能も重要だが、これを管理する大統領のスタイルによって秘書室の影響力が確実に変わるのである<sup>21</sup>。文在寅政府は大統領秘書に秘書室長、政策室長（以上閣僚級2人）を置いて、8首席、2補佐官（以

<sup>19</sup> 鄭正佑外、前掲書、139頁。

<sup>20</sup> 同、137頁。

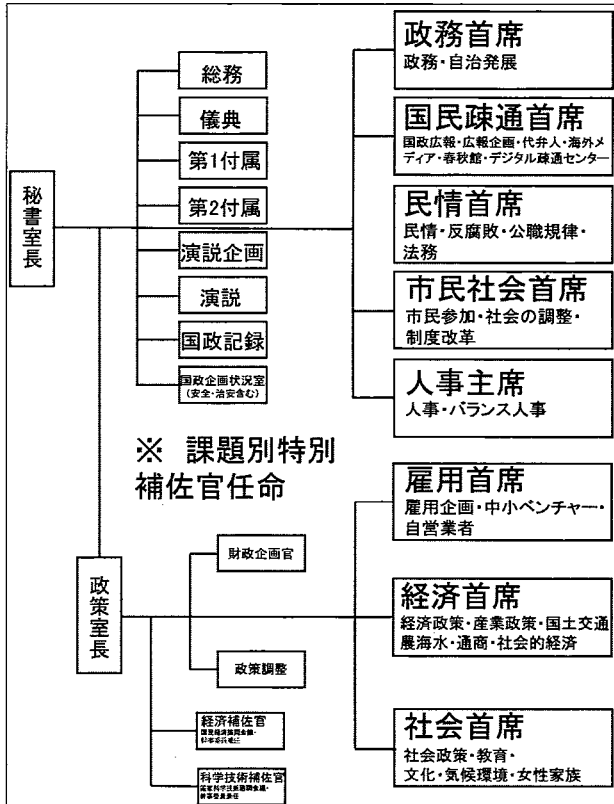
<sup>21</sup> 咸成得『大統領秘書室長論』NANAM出版、2002年、58頁～61頁。



上次官級 10 人) システムで運営し、人員は 443 名である。

図 1 は、2019 年 1 月 1 日を基準に大統領秘書室組織図である。

図 1 大統領秘書室組織図



(出典) 大統領府組織図の資料を基に、筆者作成。

(四) 行政機関 (官僚)

今日行政官僚は政策決定と執行および評価に至るまで政策過程全般の実質的なアクターとして重要な役割を遂行している。

韓国は行政国家化という普遍的な傾向だけでなく、南北分断による安全保障

優先主義と政府主導の急速な経済成長政策の追求、官尊民卑の伝統的な行政文化によって行政官僚は、政策過程で主導的な役割を担った<sup>22</sup>。

韓国の官僚(行政部)の役割は、政策が立案され、決定される過程においては、大きく二つの過程を通してみることができる。一つ目は、稟議制度の形式で内部議案過程を経る。これを通して部内部でどのように政策が作られるのかをみることができる。二つ目は、法令制定過程を中心に政策決定過程をみることができる<sup>23</sup>。

韓国の行政府の各部や行政機関の内部意思決定手続きで一番基本となるのが、稟議制度である。稟議というのは上官の裁可を受けるために論議を申し上げるという意味であり、部下が意見を提示して上官がその意見を検討するという形で部下と相談して最終決定を下す制度である<sup>24</sup>。このような手続きは階層制の下部から始まり長官に至るようになる。課員が提案をして課長、局長、次官補、次官、長官の順に決裁を受ける。この制度は、公式的に見れば階層制の最下層部で提案して、上層部で議論の過程を通じて行政機関の意思決定をする極めて民主的な制度である<sup>25</sup>。

行政組織で初めて公式的意見を提案する行為を起案という。原則的に起案は起案用紙と呼ばれる文書による。起案者は同業務の実務責任者である。一般的に課員は課の業務を分担しているので、彼らが起案者である。一般的に起案者は最下層に当たる者である。最終決裁者が誰なのかは非常に重要である。組織内の意思決定の分権化の程度を現わす指標になる。最終決裁権者に対しては、業務の性質や種類にしたがって公式的に詳細に規定されている。この規定が委任専決規定である<sup>26</sup>。

多様な起案の中で何を政策の中で決め、公式的に論議するかを実質的に決める地位にいる者は課長である。課長の決定によって、具体化された政策案になり、重要な事案の場合、課長が直接次官や長官に報告する場合もある。このように課長が実質的な意思決定者なので執行過程では意思決定の要(decision point)の

<sup>22</sup> 金成濟 『核心政策学講義』韓国学術情報(株)、2005年、169頁。

<sup>23</sup> 鄭正信外、前掲書、146頁。

<sup>24</sup> 金成濟、前掲書、175頁。

<sup>25</sup> 同、175頁。

<sup>26</sup> 鄭正信外、前掲書、147頁。

役割をして、また拒否の要(veto point)として作用する。したがって、組織の効率性を高めるために多くの局、課に分けられた業務を一つの局、課に統合して意思決定を迅速にさせて下部組織をスリム化しようという方策が登場したりする。これを大局大課制といって政府組織の効率を高めようという主旨で李明博政府が2009年に採用した制度である<sup>27</sup>。

稟議制は、公式的に見る時は行政組織内の最下級者が提案をすれば上層部に上がりながら決裁をする民主的な制度である。しかし実際においては、上層部の意見を反映させるさまざまな公式・非公式装置が用意されていて、上層部の意見が圧倒的な影響を及ぼして上意下達式意思決定になる<sup>28</sup>。

行政組織が分業化されているがために、部署間の利害関係による、葛藤は必然的であるが、このような葛藤を民主的に調整する必要がある。

#### (五) 司法府

韓国では、民主化以前には、実質的に三権分立が確実にされていなかったもので、司法府の役割は弱かった。しかし民主化以降、国民の権利意識が高まり、法的手続きに訴える傾向が増大している。特に憲法上保障されている権利を正しく享受できないと判断した場合、権利回復のために憲法訴訟<sup>29</sup>などの方法を活用している<sup>30</sup>。

司法府も大統領はじめ行政府、国会の干渉を離れた独立的な判断を下し、その地位を高めた。従って、政策過程に於いて、司法府の役割は大きくなった<sup>31</sup>。

韓国の司法府が持つ政策過程においての特徴として二つあげられる。一つは、政策過程で行政府を牽制する機能である。もう一つは、政策過程で発生する葛藤を調整する役割である<sup>32</sup>。

司法を構成する機関は、大法院と憲法裁判所に二元化されている。大法院は、訴訟手続に基づいて司法権を行使することを本来の職務とする国家機関をいう。

<sup>27</sup> 同、147頁。

<sup>28</sup> 同、148頁。

<sup>29</sup> 憲法の精神に反する法律によって基本権の侵害を受けた者が直接憲法裁判所に救済を請求すること。

<sup>30</sup> 鄭正信外、前掲書、159頁。

<sup>31</sup> 金成濟、前掲書、187頁。

<sup>32</sup> 鄭正信外、前掲書、159頁。

憲法裁判所は、司法権の違憲法律審判、弾劾審判、政党解散審判、権限争議審判、憲法訴願審判などを管轄している<sup>33</sup>。

基本的に、司法の判断は既存の制度や政策の事後的な評価の性質を持っている。しかし、これ自体、新しい政策決定を意味する。この司法の政策決定は、二つに分けられる。

第一に、司法が違憲又は違憲かどうかだけを判断するのではなく、判決を通じ、具体的な内容を提示する場合であって、司法の判断自体が新たな政策決定に該当する。第二に、司法は違憲かどうかだけを判断し、具体的な内容の確定は、政府や立法府に任せる場合は、政策議題設定の役割をする。しかし、この場合にも、司法が新たに決定される政策内容の範囲をある程度規定する場合、司法が政策決定に実質的な影響を及ぼしている<sup>34</sup>。

韓国の司法は、政策過程において法律的に争いがあった場合、政策内容並びに政策執行の修正を求める。

---

<sup>33</sup> 白承起『政治学原論』大永文化社、2010年、132頁。

<sup>34</sup> 同、188頁。

## 第二節 非公式的アクター

非公式的なアクターとして、政党、利益集団・組合、NGO 団体（市民団体）、マスメディア、諮問機関・シンクタンク、世論、外圧（国際的圧力）を取り上げる。

### （一）政党

韓国の政策過程では、民主化以前は政党が役割を果たすことが出来なかった。強力な指導者を中心とする一人支配体制下では、党総裁とその側近らによって、党内の重要政策が決定された。韓国の政党は、政党ではなく一個人の権力者により、私物化がされている傾向があった。

民主化以前、韓国の政党政治の慢性的な疲弊が指摘された<sup>35</sup>。しかし、民主化以降、特に三金政治（金泳三、金大中、金鐘泌）の退場以降、党内民主化が進展し、党幹部ではない議員や一般黨員らも政策提案を通して政策決定に参加している。しかし、彼らには一つのアイデアを政策に具体化させるための専門知識が不足しているので、このような専門性の不足を補完するため政党の多様な政策委員会、院内企画室、政策研究所、政党組織などが活用されている<sup>36</sup>。

原則的に与党は、選挙時に国民に公約した政策を政策決定して執行する。また、普段の政策決定で主導的役割を果たし、行政府の執行過程を監督し、次の選挙で国民のより多くの支持を得るように努力する。また、社会で発生している深刻な問題に対して政策を用意し、これらの問題を取り上げ、これに対する政策決定を促すなど、政策の議題設定にも重要な役割を果たしている<sup>37</sup>。

しかし、韓国の与党はこのような機能を十分に遂行することができなかった。与党が政策決定で大きい影響を及ぼすことができないことには、次の二つの側面がある。第一には、国会で与党が主導して提出した法律案の比重が大きくないことがあげられる。与党の法律案提出割合が増加した場合にも、行政府が与党の名前を借りて法案を提出したからである。第二は、与党と行政府の協調関係の弱体化現象である。与党と行政府の協議制度は、行政府の決定や国会に提案するさ

<sup>35</sup> 鄭正信外、前掲書、2017年、172頁。

<sup>36</sup> 同、172頁。

<sup>37</sup> 同、174頁。

まざまな政策に対して、その決定以前に与党の意思を反映するために、また、与党が国会に政策案を提案する以前に、行政府の意思を反映するため、与党の幹部と行政府の指導層がお互いに協調する制度である。これは、歴代政権によって違いはあるが、概して形式化される傾向がある<sup>38</sup>。

野党は、1945年以後1950年代半ばまでの混乱期を除いて、政府政策に対する政策評価機能を遂行してきた。野党は国会では行政府の不正・汚職などを暴き、行政府の失策を批判する過程で政策の内容、政策執行過程、政策の進捗状況の可否などに対して評価をして来た<sup>39</sup>。

野党は政策議題設定でも大きい役割を果たした場合が多かった。行政府が政策上、間違いを犯すなど、深刻な社会問題にまともに対処することができない時、野党は国会でこのような問題を公式的に検討するように世論を喚起させ、与党に圧力をかけた。多くの社会問題が野党によって提案され、国会で取り上げられ、実際、政策決定につながった<sup>40</sup>。

しかし、このような野党の活動は、強力な権限を掌握した大統領が、これをどの程度黙認するかによって大きく変わった。維新時代(朴正熙政権時代、1972年～1981年)のように国会が萎縮した時には、野党の活動も萎縮した。すなわち政策決定過程での野党の役割は、野党の主な制度的活動舞台である国会の権限がどの程度かによって左右される。権威主義政府下では国会の機能が萎縮したので、その間、韓国の野党の政策過程での役割も充分でなかったのが事実である。しかし国会の権限が強まれば、相対的に野党の影響力も強まる。例えば、国会の議席構成が与党の議員の数が少なく、野党の議員数が多い形態であった14代国会の初めには、野党は農民たちに有利な米買上げが決定されるよう、相当な影響力を行使した。また野党が多数議席を占めた、15、16代国会でも、野党の影響力が大きく増加した<sup>41</sup>。

韓国の場合、政策議題設定で政権与党が大統領の支配が強大化することによって弱体化し、機能を遂行できなかったのに比べて、野党は政府政策の失敗を国会で検討するように世論を喚起する方法を通じて、政策議題設定に大きい役割

<sup>38</sup> 鄭正佑外、前掲書、174頁。

<sup>39</sup> 同、175頁。

<sup>40</sup> 同、175頁。

<sup>41</sup> 同、175頁。

を果した<sup>42</sup>。

## (二) 利益集団・組合

韓国における利益集団の形成と政治行政過程での役割に影響を与えた要因は、産業化のための政府の公共政策である。特に、社会・経済的集団に対する政府の政策は、使用者団体や労働組合のような核心的な機能利益集団に集中したが、その理由は、これら集団が急速な産業化で占める比重が大きかったためである。これらの集団の中で、政府の許可と特典を受けた集団だけが合法的集団と見なされた。このような状況は、1987年の6・29宣言を契機に市民社会噴出時まで持続した<sup>43</sup>。

韓国では、政策過程に影響力を行使する利益集団の数は、継続的に増加傾向にある。1984年は、1,322個から1994年には、2,181個に増加している<sup>44</sup>。企業人や経済人の団体（全国経済人連合会、貿易協会など）、専門職業人の集まり（医師会、薬師会、弁護士会など）、各種組合などが影響を行使する代表的な利益集団である。

民主化以前の韓国の利益集団は、財政力が弱く、集団の自主性が弱かった。設立自体が所属会員の自発性によらず、政府の必要に応じてトップダウン的に組織された場合が多くこれらのいくつかは、政府の下部組織として機能した。

これと共に、利益集団に対する、政府の過剰規制は利益集団の機能を大きく萎縮させた。特に代表者の選任で行政当局の承認を必要とする場合は、政府の方針に相反する主張を要求したり実現したりする可能性が低くなる。

このような脆弱性のために、韓国の利益集団は政府の要求を標榜する時も慎重な態度を取った。したがって政策過程において、財政力があり社会的に影響力のある集団を代弁する利益集団のみが、ある程度影響力を行使することができた。しかし、1987年のいわゆる6・29宣言を起点に、韓国の利益集団は、本来の機能を回復している<sup>45</sup>。

<sup>42</sup> 白承起『政治学原論』大永文化社、2010年、139頁。

<sup>43</sup> 朱宰賢『政策過程論』大永文化社、2016年、69頁。

<sup>44</sup> 趙承民「民主化が韓国の利益集団政治への影響に関する研究—民主化移行様式を中心に—」『博士論文』崇實大校大学院、2004年、107頁。

<sup>45</sup> 鄭正信外、前掲書、186頁。

韓国の利益集団が機能を回復した要因として、三つ考えられる。

第一は、利益集団の設立における自律性が高まっていることである。これに基づいて利益表出のための参加方式も、過去の権威主義的政治体制での国による動員方式や相互協力的な方式の参加ではなく、独自の利益を追求する活動に変化している。

第二は、自律性が強い利益集団は、建議、請願、面談などの穏健な利益表出方法だけではなく、集団抗議などの参加方法も頻繁に使用している。特に、民主化初期には、それまで政策過程において疎外されていた労働者と農民集団を中心に、利益を追求する現象が起きた。

第三は、特定事業分野の関連民間企業やこれらの協議体が産業政策の決定に参加できる制度的空間とその影響力も大きくなっていることである。これらの政策参加は、単純な利益の追求を超えて、政府当局と該当分野の産業政策の方向や内容をも調整する。環境規制や独占規制、産業安全規制などの規制政策も、企業活性化という経済論理で対抗する民間企業らの防御的政策活動によって、政府は相当難航している<sup>46</sup>。

利益集団は、構成員の利益を結集して表出および伝達することによって、政治行政体系の入力過程を通じて影響力を行使する<sup>47</sup>。例えば、韓国労働活動の利益集団に関連した集団の構成は、政府、使用者集団、勤労者集団である。韓国労総の利益表出活動は二種類に大きく区分される<sup>48</sup>。一つは政府の直接的な行動を要求することで、政府が指針を決めている賃金ガイドライン制度を撤廃することを要求するような場合である。二番目は、政府が使用者側に対して一定の役割をすることを要求せず、政府を媒介として使用者側にどんな影響を及ぼそうとすることである。例えば、使用者が不当労働行為をできないように、政府が徹底的に企業を監督することを労総が要求する場合である<sup>49</sup>。

今まで韓国の利益集団は、政府の必要に応じて下向式で組織されたという、体制的限界または、脆弱な財政力および凝集力などの問題によって政策議題設

---

<sup>46</sup> 同、186頁。

<sup>47</sup> 白承起、前掲書、137頁。

<sup>48</sup> 同、137頁。

<sup>49</sup> 白承起、前掲書、137頁。



定過程で影響力を十分に行使できなかった。しかし社会発展と共に利益集団の政策過程上の影響力が過去に比べて非常に増大し、行政機関の受容度を見れば、80%以上を受け入れている<sup>50</sup>。

今後、韓国の利益集団の機能は多様化しさらに活性化するとみられ、政策過程での影響力がさらに大きくなると思われる。

### (三) NGO 団体 (市民団体)

歴史的に、NGO の政策過程における参加範囲と方法は、権威主義政府と民主的な選挙によって選出された民主主義政府では大きな違いがある。過去の権威主義政府下では制度及び政策に対する批判及び対案提示自体が政権への挑戦とみられ、NGO の政策過程参加は原則的に不可能であった。従って NGO 活動は、制度化された舞台よりは、非制度化された手段を含む政治的環境に置かれていた。つまり、NGO はデモ、集会及びキャンペーンを通し、イシューの政治化を追求し、政府が言論を掌握し、配布資料による非公式的な運動を展開した<sup>51</sup>。

政府の抑圧的な NGO 政策により、大衆の自発性に依存するのではなく、一部の運動家の犠牲的な活動方式に依存し、代案を提示するよりは、様々な社会・政治・経済分野に対しイシューを提示するのに留まった。このような非制度的な運動方式に依存せざるを得なかった当時の状況は、政府が制度的参加を独占し、敵対的であり対立的な関係であった<sup>52</sup>。

しかし、このような NGO の非制度的な政策参加方式は、民主的に選出された政府になると大きな変化を見る。まず、過去に抑圧され、制限を受けながら活動していた市民団体などが、市民の関心と支援で新しい領域へと積極的に活動を展開し始めた。また、政府は多元主義的視点から、より建設的で、協力的な関係を模索し、多様な財政的支援及び政治参加の機会を NGO に与えた。

このように市民社会の活動領域が拡大されたのは、新しい世代の政策先駆者 (policy entrepreneur) の登場という要因に依っていた。しかし、より重要なのは、市民社会の資源と支援を獲得し、政策の正当性と政権の信頼を確保しよう

---

<sup>50</sup> 同、138 頁。

<sup>51</sup> 金成濟、前掲書、204 頁。

<sup>52</sup> 同、204 頁。

とする金泳三大統領と金大中大統領の計画的な意図であった<sup>53</sup>。

1990年初め以降、NGOの政策過程への参加においては、政府の委員会、タスクフォース（TF）、公聴会、研究チームの参加など制度的な手段による方法と非制度的な参加方法が並行してきた<sup>54</sup>。

もう一つの参加方法の変化は、NGO間の連携である。権威主義政権の抑圧はNGOに非制度的な運動方法を選択させると同時に、NGO間の効率的な連携を物理的に不可能にさせた。しかし、民主的な政権の発足は、NGO間の資源交換を可能にし、類似なイシューに対する政策及びイシューのネットワークまたは連携を可能にした<sup>55</sup>。

このようなNGO間の連携は、大きな組織よりは小さな組織にとってより重要な方法で彼らの資源を他の組織に連結することによる、政治的影響力の拡大につながる。特に、2000年の落選運動におけるNGO間の連携は、情報通信技術の発展と時代的な状況が可能にした一つの韓国的なNGO運動の特性を見せた事例である<sup>56</sup>。

今後、韓国のNGOの機能はより活性化され、政策過程で彼らの影響力は継続的に増加する。しかし、NGOの政策過程への参加は肯定的な評価の反面、否定的な側面もある。特にNGOの内部的民主性と代表性を確保するための自発的な努力が先行されなくては、NGOに対する信頼が持続されるのは難しい。しかし、社会に存在する様々な利害関係に対し、対話と妥協の余地を与え、市民の多様なニーズと自由を実現できる場を作るという点で、NGOの政策過程での活動は望ましいといえる。

#### （四）マスメディア

マスメディア（mass media）は、社会の構成員間の意思伝達を助け、社会で発生する主な出来事を構成員に伝達する。これらの役割を背景に、政策過程においても重要な役割を果たしている<sup>57</sup>。

政策の議題設定過程では、メディアは世論の形成を介して重要な役割を果た

<sup>53</sup> 鄭正佶ほか、前掲書、194頁。

<sup>54</sup> 金成濟、前掲書、204頁。

<sup>55</sup> 鄭正佶ほか、前掲書、195頁。

<sup>56</sup> 白承起、前掲書、142頁。

<sup>57</sup> 金成濟、前掲書、211頁。

す。社会の一部で発生した問題を一般大衆に知らせて、彼らの関心を引き付けるようにすることが世論形成の出発点とされるが、メディアがこれを担当するアクターとなる。つまり、問題が拡散され、メディアが公衆の議題化(public agenda)に決定的な役割を果たすものである<sup>58</sup>。

メディアは、報道内容を作成する記者の活動を通じて政策参加する。すなわち、報道内容そのものが多様な政策過程参加者たちに直接情報を提供する役割を果たすだけでなく、報道内容を作成する記者が大統領、国会議員、公務員などの政策過程アクターと直接的に接触しながら言論に参加する<sup>59</sup>。

#### (五) 諮問機関・シンクタンク

韓国では、各政府部署や機関に設置されている各種委員会が関連政策問題を巡って、専門家、学者、行政官僚が相互接触するシンクタンクの一員として役割を遂行している。最近では、関連学会のセミナーやシンポジウムなどを通じて比較的活発に関連学者や利害関係当事者に接触している<sup>60</sup>。

特に学者、専門家が政策共同体の一員として各種の公式・非公式接触機会を通じて、官僚と国会議員と意見を交換することで、意識的・無意識的に彼らの思考に影響を及ぼすことで結果的に政策に影響を及ぼしている<sup>61</sup>。

しかし韓国の政府部署や地方政府に設置されている各種委員会は、一種の政策共同体として役割を果たしているが、その役割が十分に遂行されているという事は難しい。政府に設置されている各種委員会は、政策決定過程で行政各部の政策決定を正当化してくれる付添い人という批判も少なくない。政策決定が公正で合理的になるように諮問会議としての委員会活動が円滑になるためには、情報の共有が必須である。しかし、一部委員会の場合、情報が十分に提供されず、参加者たちの参加意欲を低下させたりする。したがって、政府や地方政府に設置されている各種委員会が諮問会議として役割を円滑に果たすために、専門性と代表性を考慮した参加者の選定と定期的な会議の開催、十分な情報の提供など

<sup>58</sup> 鄭正佑ほか、前掲書、199頁。

<sup>59</sup> 同、202頁。

<sup>60</sup> 金成濟、前掲書、215頁。

<sup>61</sup> 同、209頁。

委員会の運営により万全を期さなければならない<sup>62</sup>。

韓国の代表的なシンクタンクとしては、韓国開発研究院(KDI)、産業研究院、韓国農村経済研究院、国土研究員などの国策研究機関と三星経済研究所、現代経済研究院、LG 経済研究院などの民間研究機関が存在する。このような政府や民間企業の政治的立場を代弁する専門研究機関とは違い、市民の立場で専門知識を生産して政策過程に参加しようとする希望製作所などの民間機関も設立されている<sup>63</sup>。

最近では、韓国の主要政党が中心になって政党傘下にシンクタンクを設立して運営している。しかし政派的利益のみを追い求めている、伝統的意味での中立的、専門的シンクタンクの役割を十分に遂行することができない<sup>64</sup>。

今後、韓国のシンクタンクに要求される役割は、次の点があげられる。第一に、シンクタンクは自律性を持って、客観的・科学的研究を遂行しなければならない。このために研究と財政において独立性が必須である。特に現在、国策研究所中心のシンクタンクの偏向性を解消するために、民間の寄付による自発的なシンクタンク設立が活性化にならなければならない。第二には、政策過程でのシンクタンクの役割である。客観的で科学的な非党派的研究に重点を置くこともでき、積極的に政治的議題を掘り出し、これを合理化して、政治過程に反映する政策に焦点を当てられる。第三には、研究の成果を本や報告書で発刊するだけでなく、自主的に定評のある学術誌や雑誌をどのように出版するかも考慮しなければならない。研究の成果を議会や行政府、そして一般国民や言論界に効果的に活動ができる、専門担当と組織構成も重要である<sup>65</sup>。

## (六) 世論

国民や一般市民は個人で政策過程に大きな影響を与えられないが、利益集団に組織化され、政党に加入すると、大きな影響を与える。ところが、国民や市民が個人的な方法でもなく組織化されてもなく、全体として影響を与える場合が

---

<sup>62</sup> 金成濟、前掲書、209頁。

<sup>63</sup> 同、212頁。

<sup>64</sup> 同、212頁。

<sup>65</sup> 鄭正佑ほか、前掲書、212頁。

ある。まさに世論 (public opinion) を介して影響を与える場合である。世論は、さまざま定義されるが、政策過程では一般国民や市民が政策と関連して持っている、一般的な意見と定義する。

しかし、どのように多くの人が共通して持っている考えや見解を世論と言っ  
てよいかは決め難い<sup>66</sup>。政策決定や執行上の意思決定には、世論が形成されない  
場合が多い。政策議題問題のいずれかの側面を優先的政策目標に決めなければ  
ならず、どのような政策の選択肢があり、その代替の結果がどうなるかなどにつ  
いては、かなりの専門知識があつてこそ意見をもつことができる。一般大衆や市  
民は、このような専門的な知識がないため、これらのものについては、世論が形  
成されにくいものである。多数の専門家が意見の一致を見た場合、または、特に  
反対意見がない場合には、専門家が合意する政策目標や政策の選択肢を支持す  
る世論が形成されることがある。このような場合にも、世論自体からではなく、  
専門家の意見一致や反対意見がないという事実のために、そのような政策目標  
や政策の選択肢が採用される場合が多い<sup>67</sup>。

政策決定者や政治指導者がどのように忠実に世論に従うのか、はいくつかの  
要素に依存する。まず、特定の主張を支持する世論の強度が強く、支持する人の  
数が多いほど、政策決定者に与える影響は大きいだろう。次に、政策決定者が世  
論に従うようにする制度的装置も重要である。

一般市民にとっては、特に中央政府の政策過程に意見を表現する方法が不足  
している。最近になって、中央政府は政策アンケート調査、政策シンポジウム、  
オンライン掲示版制度、行政トップとの対話、政策ディベートルームなど多様な  
参加通路を提供し、一般市民たちの政策参加を促進するための努力をしている  
が、いまだに、一般市民たちの政策過程での参加とその役割が活発だということ  
は難しい。最近では、電子政府がより活性化し、政府の情報提供が市民の参加を  
増加できると期待される。一方、地方政府に対する地域住民参加の場合、地域内  
政策を形成して執行する過程に、一般住民たちの意見が反映されることができ  
る余地が広がっている。中央政府とは違い、地方政府に一般市民が意見を提示

---

<sup>66</sup> 同、218頁。

<sup>67</sup> 同、220頁。

することができる制度が最近になって広がっている。地方政府の政策過程に影響を及ぼすことができる制度では、各種公聴会と条例制定及び地方議会の開会・閉会請求制度、住民投票制度、住民召還制度、住民訴訟制度などをあげることができる。そしてこのような制度が、地方政府の政策と関連して活用される事例が徐々に増えている<sup>68</sup>。

### (七) 外圧（国際的圧力）

韓国の政策決定が国際的要因によって影響されることが多い。無限の競争と共に地球上のネットワーク化で、各国は圧力に直面することになった。全世界は一つのネットワークで融合されていて、経済分野以外に政治・社会・文化・軍事など諸般領域にかけて国際的圧力を受けることになった<sup>69</sup>。

特定問題を解決するために多数の国家が共同で努力する場合が増加した。すなわち、環境・福祉・労働・女性・人権などの社会政策の方向や内容について、自国の歴史・文化的基盤や社会的状況により決定できない状況が展開されている。

世界のさまざまな国は各国家の環境問題や人権問題などの社会政策に対して、政府間会議あるいは非政府会合等を通して国際的な圧力を行使している。このような国際的圧力は各国の政策決定に決定的な影響力の一つとして作用している<sup>70</sup>。

一般的に指摘されるように、対外政策が国内政策と密接にリンクするようになっている。韓国においても対外政策が国内の政策過程によって直接的に左右されるようになったり、同時に国内政策でも対外政策的な配慮が必要になってきたのである<sup>71</sup>。

---

<sup>68</sup> 鄭正信ほか、前掲書、217頁。

<sup>69</sup> 吳然天ほか『世界化時代の国家政策』博英社、2004年、5頁。

<sup>70</sup> 同、5頁。

<sup>71</sup> 中村昭雄『日本政治の政策過程』芦書房、2000年、52頁。

## おわりに

本論文では、韓国の政策過程における公式的アクターと非公式的アクターを取り上げ、その特徴についてみてきた。以下、その特徴をまとめると、以下のようになる。

第一は、民主化以前のアクターの特徴は、反自発的で政府の意向での参加が多かったといえる。一方、民主化以降のアクターの特徴は、自発的で自由な参加が多くなっているといえる。

第二は、民主化以降のアクターに注目すると、以下のようなことが言える。

公式的アクターについては、国会は、民主化以後、国会の行政府牽制機能は一層大きくなり、主に政府が提出した法律案に対する修正で目立つ。国会の行政府に対する統制機能が徐々に強化されていることを示唆している。大統領については、大統領を中心にした集権化された政策過程の様相は、時間が経つにしたがって徐々に弱体化された。しかし、韓国大統領の持つ影響力が小さくなったといっても、依然として大統領の影響力は有効である。大統領秘書室は、官僚組織化され、相当な地位にある秘書たちだけが(秘書室長や長・次官級である分野別補佐官及び首席秘書官たちだけ)大統領と容易に接することができる。だから大統領と直接接して政策決定に影響を及ぼすことができるのは、主に彼らである。行政機関は、組織の効率性を高めるために多くの局、課に分けられた業務を一つの局、課に統合して意思決定を迅速にさせて、下部組織をスリム化しようという方針が登場した。これを大局大課制といって、政府組織の効率性を高めようという目的で、李明博政府が2009年に採用した。司法府は、国民の権利意識が高まり、法的手続きに訴える傾向が増大している。

非公式アクターでは、政党は、国会の権限が強まり、相対的に野党の影響力も強まっている。野党の議員数が多い形態であった14代国会の初めには、野党は相当な影響力を行使した。また野党が多数議席を占めた、15、16代国会でも、野党の影響力が大きく増加した。利益集団・組合は、独自の利益を追求する活動に変化している。集団抗議などの参加方法も頻繁に使用している。特定事業分野の関連民間企業やこれらの協議体が産業政策の決定に参加できる制度的空間とその影響力も大きくなっている。NGO団体(市民団体)は、NGO間の資源交換を可能にし、類似なイシューに対する政策及びイシューのネットワークまたは

連携を可能にした。マスメディア (mass media) は、自由に報道内容を作成し、記者の活動を通じて政策参加している。諮問機関・シンクタンクは、政府や民間企業の政治的立場を代弁する専門研究機関とは違い、市民の立場で専門知識を生産して政策過程に参加しようとする民間機関も設立されている。世論は、中央政府は政策アンケート調査、政策シンポジウム、オンライン揭示版制度、行政トップとの対話、政策ディベートルームなど多様な参加方法を提供し、一般市民たちの政策参加を促進するための努力をしている。電子政府がより活性化し、政府の情報提供が市民の参加を増加できると期待される。外圧 (国際的圧力) は、対外政策が国内政策と密接にリンクするようになっている。対外政策が国内の政策過程によって直接的に左右されるようになり、同時に国内政策でも対外政策的な配慮が必要になってきたのである。