

欠損民主主義の視点から捉えた韓国の政党

繩倉 晶雄

(明治大学)

要 旨

本研究は、民主化後の韓国において保守・進歩双方の主要政党が社会運動に対してどこまで応答的であったのかを、2008年及び2016年のろうそく集会を事例として検証するものである。

韓国では近年、1987年の改憲によって成立した現・第六共和国体制を民主化の定着途上と見るのではなく、一定の欠損を伴った民主主義体制と見る傾向が強まってきている。そうした中で、ろうそく集会に代表される社会運動についても、これを民主化運動と重ね合わせて捉えるのではなく、利益表出の一環として捉えるアプローチが出てきている。しかしながら先行研究は、代議制に基づく現行の第六共和国体制の欠損と、それに対して異議を申し立てる社会運動という構図に基づいて議論を行うため、社会運動の直接民主主義的性格にのみ着目し、それを第六共和国の代議政治を担う諸アクター、例えば国会に議席を持つ政党と敵対的な関係にあるものと拮定してきた。

しかし、本研究において2008年および2016年のろうそく集会に対する政党の動向を改めて検証したところ、元々社会運動に友好的な進歩政党のみならず、社会運動に敵対的と想起されがちな保守政党もまた、社会運動の動向を視野に入れるようになり、社会運動の影響力を受けるようになってきたことが確認された。このことは、同国の社会運動が、しばしば指摘される直接民主主義的側面を持つだけでなく、ロビイストのような、代議制民主主義の下における圧力主体としての役割も持っていることを示すものである。

はじめに

本研究は、1987年の民主化以降の韓国において、国会に議席を持つ主要政党が「ろうそく集会」に代表される社会運動に対してどこまで応答的であったかを問うものである。

1987年6月の民主化抗争、憲法改正を経て1988年に発足した第六共和国は、憲法で大統領間接選挙制を規定していた維新体制（1972-1981）や第五共和国（1981-1988）と比べた時、民主的な法・政治制度を兼ね備えていると評価されることが多い。こうした評価の下、これまで韓国政治研究は、第六共和国の発足を以って一定の民主化が実現したとする通念的な理解を共有してきた。他方、第六共和国をめぐっては地域主義や抑圧的な労働法改正など、多くの不十分な点がたびたび指摘されてきており、そうした指摘は、第六共和国下の韓国を「民主化の定着途上段階」と位置付ける議論を促してきた。

しかし2010年代に入り、韓国の現政治体制を民主化途上と位置付ける議論は、同国政治の現状を説明する枠組みとして説得力を欠きつつあることが指摘されている。まず、現体制を民主化途上と位

置付ける議論は、その多くが民主化のゴールを設定していない。つまり、何を以って民主主義の条件を満たす政治体制が実現するのかが不明瞭なまま、現実政治の非民主的な側面への批判が繰り返されており、その結果、韓国のメディアや研究者が語る民主主義像は、時代が下る中で徐々に変化、具体的には肥大化の一途をたどってきた。例えば、経済正義実践市民連合（経実連）などが主張する「経済民主主義」の言説は、財閥による富の集中を非民主的と批判し、その是正を求めだけでなく、社会保障の拡充などをも民主主義の成立要件と見なす議論であるが、こうした民主主義観は 1980 年代当初から広く共有されていた通念ではなく、2000 年代の所得格差拡大などを受けて新たに登場したものである。これに関連して民主化途上論には第二の疑問、すなわち 1980 年代後半以降の韓国が、約 30 年間、様々な瑕疵を抱えつつも言論の自由を有し、公正な選挙を繰り返し実施してきたことを過小評価しているのではないかという指摘を呼び起こすこととなった。

こうした背景の下、2000 年代末以降韓国政治研究では、第六共和国を、民主化運動が行われ、明白な民主化途上段階にあった第五共和国以前と切り離し、一定の瑕疵を抱えた民主主義体制と位置付けるアプローチがとられつつある。その代表的なものが、第六共和国を、大統領直接選挙制の導入を目指す進歩派と、強力な大統領制を維持したい保守派の妥協の産物と見なす「1987 年体制」論¹、ならびに、Merkel の defective democracy モデルを韓国に適用した「欠損民主主義」論²である。これら 2 つの議論は、いくつかの相違を有する一方、民意を公共政策に反映させる経路が第六共和国には欠けていること、そしてそれが度重なる大規模デモにつながっていると論じる点では重複している。

そして、「1987 年体制」と「欠損民主主義」の両アプローチが、第六共和国における民意表出上の問題点として共に指摘しているものに政党システムが挙げられる。1988 年の現行憲法施行後、韓国では政党の設立や運営に関する法的制限が大幅に緩和され、与野党間の平和的な政権交代も実現するなど、外見的には民主的な政党政治が定着しているように思われる。しかし両アプローチに立つ研究の大半は、こうしたこうした動きは表面的なものでしかないと否定する。すなわち両アプローチは、実際には韓国の政党は、1990 年代の三金政治に代表されるように、有力政治家がボスとして取り仕切る私党に過ぎず、また総選挙のたびに、保守政党が嶺南地方で、進歩政党が湖南地方でそれぞれ圧倒的な票を得るといふ、いわゆる地域主義に基づく得票分布を繰り返すことで、地域間の対立を再生産してきたと批判する。この認識の下、「1987 年体制」および「欠損民主主義」の両アプローチは、現行の韓国の政党システムを、直接民主主義志向を持つ大規模デモと対立するものと位置づけ、両者の間にしばしば対決構造の図式を描いてきた。

しかし、2010 年代に入って蓄積の加速した韓国社会運動に対する実証分析は、ろうそく集会などの街頭行動がネットワーク型の人的つながりに支えられ、参加民主主義を強く意識するものである一方、少人数のプロフェッショナルな担い手による動員の側面も強く持ち合わせていること、従ってその行動原理が一般に思われているほど既存の政治構造と対立的ではないことを明らかにしてきている。こうした成果に基づくならば、同国で社会運動と政党システムとの間に対立の図式を描くことには慎重でなければならない。

以上の問題意識の下、本稿では、社会運動の参加者がろうそく集会を通じて表明した政治的意思に対し、国会に議席を持つ主要政党がどのように対応してきたのかを時系列的に比較分析する。その際、

従来社会運動と敵対的な関係にあると措定されてきた保守政党に特に注目し、果たして韓国で社会運動と政党が対立的な関係にあるのかを検証する一助とする。結論を先取りして言えば、両者の関係が敵対的であるという措定は、2000年代前半までは一定程度現実に合致していたものの、2010年代後半の現在においては必ずしも正確ではなく、むしろ両者の関係は、ロビイングにも似た、政治的圧力の主体と客体という関係を強めつつある。

以下、1,では、近年の韓国政治研究及び同国政治の当事者が自国の政党並びに政党システムをどのように論じてきたかを概観する。そして、同国の政党が利益表出や世論への応答性においてしばしば批判の対象とされてきたことを示す。それを受けて 2,および 3,では、国会に議席を有する主要政党、中でも保守政党が、ろうそく集会に代表される社会運動に対し、どのような対応をとったのかを、具体的な事例を通じて見ていく。対象とする事例は、2008年の李明博政権で起こった牛肉輸入再開反対運動と、2016年に始まった朴槿恵大統領退陣要求運動の2件とする。これら2件は、社会運動の主体が特定の公共政策の変更や政府人事について意思表示を行ったものであり、その要求内容が明確であるため、主要政党やその所属議員が運動圏に対してどこまで応答的であったかを計測しやすいため、分析事例として適していると判断した。ただし、2008年時点では国会議席の多数派を占めていた保守与党が2016年では少数会派に転落していたなど、両者には一定の際もあり、この点を踏まえた考察を行う。これらの考察を踏まえ、4,では結論を下す。

1、「1987年体制」論、および欠損民主主義論における韓国の政党

1948年の政府樹立以来、第二共和国(1960-1961)を除いて権威主義体制が続いていた韓国では、1970年代以降民主化を求める在野勢力の運動が活発化した。そして様々な紆余曲折の後、1987年6月に当時の与党首脳が大統領直接選挙制の再導入を柱とする民主化措置を発表し、同年末の改憲と大統領選挙を経て、1988年に現行の第六共和国体制が発足した。これ以降、政府が表立って野党を弾圧したり、警察が街頭デモに発砲するといった場面が大きく減ったことなどから、第六共和国体制発足は、最大公約数的に韓国の民主化と見なされてきた。しかし、この理解はあくまで最大公約数的なものに過ぎず、1987年の大統領選挙で権威主義政権の後継候補である盧泰愚が当選したこと、また1990年代に政府が労働法規の改正を通じて労組の政治活動を制限しようとしたことなどを通じ、第六共和国は民主主義的性格が不十分であるとして、しばしば批判されてきた。そうした議論の中、韓国の政治学研究は、第六共和国期を民主化の定着段階と位置付け、将来、より完成度の高い民主主義的政治秩序が実現するものと理解してきた。例えば、こうした理解に基づくイム・ヒョクペクら(2017)は、第四・第五共和国期(1972-1988)に比べて一定の縮小が見られたとはいえ、第六共和国には、他の東アジア諸国と比べても強大なままの大統領権限、与野党間で頻繁に発生する乱闘含みの対立、総選挙で野党が国会多数派となる分割政府状態、そして地域感情に依拠した政党システムなど、多くの欠陥があり、従って現在の韓国政治は民主主義の定着途上にあるとの認識に立ち、現在の情報技術を用いることで、民主主義の定着を促すことを主張している。

しかし、第六共和国発足から20年、さらには30年という長い時間が経過する中で、現状を民主主

義の定着途上とする理解は、その問題点を露呈させるようになってきた。第一に、これらの議論は、現状を民主主義の定着途上と定義付けているにもかかわらず、民主主義が定着を見た後の韓国政治像についてコンセンサスを形成してこなかった。民主主義定着のゴールが曖昧なまま現状を移行期と定義した結果、韓国の政治学研究は時代とともに民主主義の定義を変化させるようになり、経済民主主義などのように、経済政策の内容にまで民主主義原理を適用する枠組みが提起されるなどしてきた。その結果、多国間比較に基づく指標の多くが、1980年代後半以降の韓国が一貫して民主主義を維持・発展させてきたと評価する一方、当の韓国における政治学研究が自国の民主主義の未熟さを批判するという認識のギャップが生じている。

第二の問題点として、現状の韓国を民主主義の定着途上とする枠組みは、第六共和国発足移行、政党間の激しい競争が行われ、かつその競争の公正さを担保する選挙管理委員会などの枠組みが着実に整備されてきたにもかかわらず、今尚旧権威主義政権の流れを汲む保守勢力を弾圧の主体と見なし、対する進歩勢力を民主化の主体と見なし、議論を単純化する傾向にある。保守と進歩の対立を「競争」ではなく「弾圧と抵抗」と定義付けた結果、この枠組みは、保守の李明博・朴槿恵政権による韓国放送公社(KBS)人事への露骨な介入を非民主的と批判する一方、進歩の金大中政権による大手全国紙を狙い撃ちにした税務調査については、むしろ政府から圧力を受けた新聞社の不公正な事業を批判するというダブルスタンダードも見せてきた³。

こうした既存の枠組みの問題が顕在化した2000年代以降、保守勢力を権威主義勢力と同一視する図式から脱却し、韓国を一民主主義国家として捉える枠組みが提起されるようになってきた。そうした新たな枠組みの一つが「欠損民主主義論」である(シン・ジヌク、2016)。この枠組みは、Merkel(2004)が、言論と思想の自由を兼ね備え、競争的な選挙を定期的実施するなど、制度的には民主主義でありながら、民意を表明し、それを公共政策に反映させる過程に欠陥がある体制を欠損民主主義(defective democracy)と定義付けたことを受け、韓国もそれに属すると考えるものである。より具体的には、他の大統領制を採用する民主主義国家と比しても顕著な大統領への権限集中、理念や利益よりも地域感情を代弁する主要政党、全国一斉に行われるため、地域の争点よりも国政の争点に左右されがちな地方議会選挙制度などに注目し、これら諸問題を民主主義定着への一方通行の流れにのせようとするのではなく、そうした問題が民主主義と併存していると認識するものである。

しかし、上述の欠損とされる点のうち、大統領権限などの制度的要素は、第六共和国発足時に既に明らかになっていたものである。木宮(2003)も指摘するように、第六共和国憲法は1960年代に軍政下で起草された第三共和国憲法を参考にして制定されたものであり、この点に関連して木村(2004)も、第六共和国憲法起草時の議論が、大統領直接選挙制の復活に偏ったものであったこと指摘している。このように指摘された課題を乗り越え、近年主にメディアにおいて提起されている枠組みが、「1987年体制論」である⁴。この枠組みは、第六共和国を民主化勢力と権威主義政権との妥協と見なすものである。すなわち第六共和国は、民主化勢力の要望を受けて大統領直接選挙制を導入した一方、新憲法下でも民主的な選挙に勝ち、引き続き政権を担おうとする政権側の意向を受け、それ以外の項目では大統領任期の短縮や権限の一部縮小など、第五共和国の大枠を維持した結果の産物と見られるのである。

このように、韓国政治学における第六共和国をめぐる認識は、同体制が 20 年、30 年と持続する中、これを民主主義体制の一形態と見なすものへとシフトしつつある。そしてそれは、現状を変化の途上段階と見なし、不安定なものとして位置付ける観点から距離を置く中で、韓国民主主義を殊更に特別視することのない実証研究を生み出してきた。例えばキム・ウク(2010)は、本稿でも取り上げる 2008 年のろうそく集会について、これを民主主義定着のための取り組みとしてではなく、食の安全という社会経済的利益実現のための運動と捉えている。そして、その利益実現の過程で、同集会が一面ではネットワーク型のメンバーシップに支えられつつも、少数の指導層による動員にも支えられていたことを明らかにしている。

しかし、社会運動をめぐる実証分析でも既に成果を出している欠損民主主義論と 1987 年体制論であるが、他方で、韓国の社会運動を直接民主主義と捉えるアプローチに偏っていることは否めない。すなわち、上で取り上げたキム・ウクの研究は、ろうそく集会を、大統領や国会、政党といった代議民主主義を担う諸アクターの行動に不満を持つ人々が、直接政策決定や公務員人事に影響力を行使するための運動と位置付けている。そこでは、国会議員、および院内に議席を持つ政党は、社会運動で表明された民意に沿わないアクターとされ、否定の対象にして、社会運動と敵対するアクターと位置付けられる⁵。無論、韓国の社会運動にそのような側面があるのは明らかではある。また、2017 年時点で韓国では、19 歳未満の下の政党加入が政党法で禁じられるなど、政党をめぐる法や規則が権威主義時代の規定を相当多く残していることも事実である。しかし他方、第六共和国憲法は、少なくとも国政レベルにおいては、重要政策をめぐる国民投票など一部を除いて直接民主主義に基づく政策決定は行われず、国会における議決という代議民主主義に基づく手続きを経なければならない。そうである以上、同国の社会運動は、一方で国会議員や政党を敵視しつつも、他方ではそこに圧力をかけ、影響力を行使し、少しでも自らの利益が実現する政策決定へと誘導しようとする筈である。現に縄倉(2018)は、2008 年のケースで、アメリカ産牛肉の輸入と米韓 FTA に反対する農民に野党が同調し、政府から補償金の増額という譲歩を引き出したことを指摘している。このように、社会運動には直接民主主義の側面があると同時に、政策決定者への圧力という、ロビー活動に相当する側面もあるはずだが、この側面は十分に論じられてきたとは言い難い。

社会運動をめぐる韓国政治学の既存研究には、もう一つ、個々の社会運動の実証分析に注力するあまり、社会運動全体の時系列的变化に対する考察が希薄であるという課題がある。2000 年代に入っからの韓国では、ソウル中心部で十万人規模のろうそく集会が開かれたケースだけでも 2002 年、2004 年、2008 年、2016 年と、4 件の事例がある。このように長期間に渡って繰り返し大規模集会を開く中で、社会運動の担い手が政府や国会に対して与える影響力は、少なからず変化してきたと考えられる。しかし、同国の社会運動の時系列的变化をめぐる先行研究は、4 次に渡るろうそく集会の動員形態の変化などといった、社会学的アプローチからのものが主であり、その政治的影響力に着目した例は少ない。

以上で示された先行研究の課題に鑑み、以下では、直近 2 件のろうそく集会、すなわち 2008 年および 2016 年の事例において、社会運動が国会に議席を持つ政党、特に運動圏と対立関係にあると捉えられがちな保守政党にどのような影響を及ぼしたのかを見ていく。

2、事例①：2008年ろうそく集会と政党の動向⁶

2007年12月の大統領選挙で当選した保守系・ハンナラ党の李明博は、大統領就任直後の2008年4月に行われた総選挙で与党が勝利したことを追い風として、前政権からの課題でもあったアメリカとのFTA締結に積極的な姿勢を示した。その際、米韓間の懸案となったのは、韓国の国内農業保護政策が、アメリカ産農産物の対韓輸出の妨げになっているという点であった。特に、ワシントンでも屈指のロビー勢力として知られる畜産農家の諸団体は、2003年以来、韓国が狂牛病のリスクを理由にアメリカ産牛肉を禁輸としていることを問題視し、これを過剰な措置として撤廃することを議会およびホワイトハウスに訴えた。これを受けて通商代表部(USTR)は、当時韓国側のカウンターパートであった外交通商部の通商本部に対し、牛肉禁輸の撤廃をFTA締結の条件とすることを通告し、通商本部も李明博大統領の意向を受け、生後30ヵ月以下の、特定部位を除去した牛肉に限って輸入を再開する方針を発表した。

しかし、親米路線を鮮明にしたこの方針は、対米関係のために食の安全を犠牲にするものであるとして強い批判を招き同年5月にソウル都心で起こった10万人規模のろうそく集会を頂点とする、一連の大々的な抗議を呼び起こした。この一連の抗議運動は従来、インターネット上の討論掲示板を通じて参加者が増えていったことが注目され、上下関係を伴わない水平的なネットワークによって推進されていったと評価されていたが、2010年代に入ってから改めて行われた実証分析の中で、社会運動家によるヒエラルキー型の動員も伴うものであったことが明らかになっている(イ・ハンウ、2012)。その動員主体の目標は、第一に牛肉禁輸の維持であり、輸入解禁の延長線上に位置付けられていた米韓FTAの阻止であった。

こうした抗議運動に対し、与党・ハンナラ党と最大野党・民主党の反応は、当初は鈍いものであった。ハンナラ党は同年春の段階で、禁輸解除に際して狂牛病感染リスクの高い高齢牛や、病原菌の滞留しやすい部位を除外するなどの譲歩をアメリカから引き出しており、禁輸解除も、その先に控える米韓FTAも、既に再交渉の対象とするような事案ではないとの認識を表明している⁷。一方で民主党も、抗議運動に当初から積極的に同調していた訳ではなかった。そもそも同党は、同じ進歩勢力に属していた前政権がチリとのFTAを締結するなど、自由貿易政策を進めていたこともあって、2008年春の段階では、米韓FTAに明確に反対していた訳ではなかった。同年5月、大統領府での与野党協議に出席した孫鶴圭・同党代表は、「米韓FTAの迅速な批准のため、協力いただきたい」と要請した李明博大統領に対し「その件は、牛肉輸入問題があるため難しい」と、婉曲な言い回しで否定の返答をしているものの、完全な拒絶の返答をした訳ではなかった。そもそも、進歩・保守の違いを問わずFTAが国策として推進されてきた中であっては、与野党ともに、抗議運動に積極的に同調する理由は乏しかった⁸。

しかしながら、この状況は同年9月の定期国会招集に先立って変化する。直接的な契機は同年夏、第二野党にして労組を組織基盤とする民主労働党が、民主党に反米韓FTAの共闘を呼び掛けたことであった。急進的進歩勢力に属する民主労働党は、米韓FTAに「ラチェット条項」と呼ばれる、一旦関

税を撤廃した品目に再度関税を課すことを禁じる条項が存在することを問題視し、これが韓国国内の生産活動、ひいては雇用に打撃を与えるとして、FTA への反对方針を示していた。しかし、国会総議席 299 中 12 議席しか持たない民主労働党は、単独では FTA 批准同意案をめぐって影響力を行使できないと判断し、100 以上の議席を持つ民主党に接近したのである。

一方、民主党が民主労働党の呼び掛けに応じた要因としては、直近 2 回の国政選挙で連敗し、多くのメディアで「韓国社会の保守化」が指摘されていたこと、および牛肉の禁輸解除発表後に李明博大統領の支持率が急落したことが挙げられる。10 年ぶりに進歩勢力が野党に転落し、かつ、国会でも少数派に追い込まれたことは、民主党所属議員に強い危機感を与え、ハンナラ党との差別化を図り、党勢回復を急がせていた。そうした中、牛肉の禁輸解除が大々的な抗議を招き、それが政権の支持率低下をもたらしたことは、民主党をして、抗議運動に沿った行動をとることで「民意を汲んでいる」とアピールする好機を与えた。そして、抗議運動に複数の野党が同調することは、牛肉の禁輸解除や、その先に控える米韓 FTA への反対への反対を、「汎国民的意思」へと高めることに貢献したのである。実際、同年 9 月に始まった定期国会では、両党は政府が提出した米韓 FTA 批准同意案に対し、乱闘含みの抵抗を展開した。

これに対し、与党ハンナラ党の抗議運動に対する反応は当初冷淡であり、後に敵対的となっていった。そもそもハンナラ党は 2008 年初夏の時点で、直近二度の国政選挙で連勝し、民意を得たとの認識を持っていた。そして、牛肉禁輸解除をめぐる抗議運動も、比較的少数派の行動か、そうでなくても感情に基づく一時的なものとして捉えていた。この認識は 8 月頃まで続いており、同月 24 日に李明博大統領が、「抗議運動をやっている人たちも、(禁輸前は)アメリカの牛肉を食べていた。禁輸が解除されれば、また食べるだろう」と発言したことからも、それは窺える⁹。

こうした反応は、抗議運動が長期化かつ過激化し、また野党がそれに同調して共闘を組むようになると、次第に敵対的なものへ変わっていく。8 月上旬、暴徒化した抗議集会で運動参加者が警察官に塩酸を浴びせるという暴力行為が発覚すると、ハンナラ党所属議員の間からは、抗議運動を「ならず者による違法行為」として批判する発言が相次ぐようになった¹⁰。既に世論調査で李明博大統領の支持率が低下していたにもかかわらず、こうした強気の姿勢は 9 月の定期国会招集後も続き、先述の通り野党が協調して牛肉禁輸解除と米韓 FTA に反対したことに対しては、議員総会の席で「民主党は自分達が与党だった頃は FTA に賛成していたではないか」と、最大野党の変節を批判する声が相次いだ。

政権支持率の低下という、自分たちの不利を明白に示すデータが出ていたにもかかわらず、ハンナラ党が抗議運動に徹底的とも言える非妥協的な姿勢をとった要因の一つに、この頃から韓国の政党や政治家が、選挙キャンペーンや有権者向けの情報発信にメディア・コーディネーターを採用するようになったことが挙げられる。同年夏はちょうど、アメリカの社会心理学者ジョージ・レイコフの著書で、世論を自らに有利とするための言説フレーミングの重要性を論じた『象のことは考えるな(Don't Think of an Elephant)』が韓国語に翻訳され、政界や政治学研究者の間でベストセラーになった直後であった¹⁰。そうした時期においてハンナラ党が、与党への逆風である政権支持率低下を受けてもなお、強気の姿勢をとった点は、フレーミングを活用し、一連の抗議集会やその主張を周辺化させることだったといえる。

しかし、貿易政策をめぐる議論のフレーミングという点では、多くの消費者にとってアメリカ産牛肉と狂牛病が切り離しがたいものとして連想される以上、「労働者の生活のため、また、食の安全のため、牛肉の禁輸解除と米韓 FTA に反対する」という野党の主張に明らかなアドバンテージがあった。そして、抗議運動を背景に政府追及で共闘する野党が、貿易政策以外の分野でも政府への対抗姿勢を強化するに及んでハンナラ党は、政府提出法案の成立スケジュールを遅らせないためにも、一定の譲歩を強いられるようになっていった。結局本案件では、政府が米韓 FTA に伴う国内農業への補償金を増額するといった妥協を行うに至った。

ただ、その後もハンナラ党は、ひと度鮮明にした社会運動への敵対的姿勢を、しばらく緩めることはなかった。李明博政権の支持率が一層低下した 2010 年春、ハンナラ党は街頭での大規模政治集会の開催を規制する立法措置を検討している。名目上は、先述したような、暴徒化した街頭デモが警官を負傷させたりするなどの争乱を回避するための検討であったが、進歩系のメディアはこれを、保守勢力によるろうそく集会への圧力と報じている¹¹。

以上の内容をまとめるならば、2008 年のろうそく集会は、その初期段階においては進歩・保守の両勢力にも影響力を及ぼしていたとはいえ、まさしくデモ以上のものではなかった。しかし進歩系の民主党は、野党共闘を実現する中でろうそく集会への共鳴を鮮明にしていく。それは、一面においては、かつて対チリ FTA に賛成したという「負い目」のある民主党が、民主労働党と協力して政府の FTA 政策に反対することへ、便宜的に正当化の根拠を与えるものであった。しかし他方で、社会運動側にとっては、これは自らが院内に少数派ながらも明白な協力者を得たと解釈できるものであった。これに対しハンナラ党は、自らが多数派であることもあって終始社会運動に冷淡であり続けたが、野党共闘が与党の立法カレンダーを狂わせるなどの結果ももたらした中、政府と共に一定の譲歩をせざるをえない立場に追い込まれていった。

次に、2016 年のろうそく集会の事例を通じ、政党の動向を見ていく。

3、事例②：2016 年ろうそく集会と政党の動向

2013 年 2 月に発足した朴槿恵政権は、李明博政権後期頃からメディアにも頻繁に登場するようになっていた「両極化」、すなわち韓国で所得格差が深刻化しているという議論を踏まえ、発足当初は年金制度の拡充など、社会保障政策に注力する方針を示していた。しかし、企画財政部が財政不足を理由に社会保障分野の歳出拡大に難色を示すと、大統領が強いリーダーシップを発揮することもなくこれを受け入れ、社会保障拡充が頓挫するなど、朴槿恵政権は国内政策で迷走を重ねた。そして、こうした政策上の迷走に加え、与党内で大統領派の議員と反大統領派の議員との間で派閥抗争が表面化したこともあり、同政権の支持率は顕著に低下していった。2016 年 4 月の総選挙では、与党・セヌリ党は定数 300 中 120 議席あまりと過半数に遠く及ばない大敗を喫している。

そして、支持率が低下し、求心力を失った朴槿恵政権に決定的な政治的打撃を与えたのが、2016 年秋に発覚した、いわゆる崔順実ゲート・スキャンダルであった。大統領が個人的知人である崔順実に国政情報を漏洩し、その相談を行っていたという事実は、「不通」とも揶揄される朴槿恵大統領の部下

に対する指導力不足を露呈させるものであると同時に、国家機密の漏洩という明白な違法行為を意味するものでもあった。同年 10 月初旬からインターネット上では朴槿恵大統領の退陣を求ようという議論が繰り広げられ、やがて 10 月 29 日を皮切りとして、ソウル中心部では、民主労働党の母体ともなったナショナルセンター・全国民主労働組合総連盟(民主老総)などを母体とする「朴槿恵退陣非常国民行動」主催のろうそく集会が毎週開かれるようになっていった¹²。

2008 年の牛肉禁輸解除に端を発する一連の問題が、対米貿易という公共政策のあり方をめぐると対立という性格を有していたのに対し、2016 年のろうそく集会は、一私人が大統領承認の下で国政を事実上壟断するという、法に抵触する事案を巡るものであった。この事案の性質は、上述の少数与党状態と並び、与党・セヌリ党に大きく不利であり、最大野党・共に民主党や第二野党・国民の党にとっては追い風といえる状況であった。10 月末に第一回のろうそく集会をソウル都心で行い、警察発表で 12,000 人の参加者を動員した国民行動は、その後毎週末に繰り返し集会を行い、11 月下旬に入ると同じく警察発表で 20 万人以上の参加者を出すなど、その規模を次第に拡大させていった。また同月下旬に入ると、崔順実の国政壟断だけでなく、三星グループの関わった不法政治献金問題も発覚し、政府・与党の立場は一層厳しいものとなっていった。

しかしながら、10 月 29 日に最初の集会が開かれた時点では、既に動員人数が 3 万人と相応の規模になっていたにもかかわらず、野党の動きは鈍かった。共に民主党、国民の党のいずれも、同月末までは、ろうそく集会が全ての有権者の声を代弁している訳ではないという慎重な見解を示し、党代表部が公式に集会に出席したり、これを支援することは控えた¹³。こうした野党の慎重な行動の背景には、2008 年の事案と異なり、2016 年の事案では、依然として朴槿恵を支持する保守勢力によるカウンター・アクションが進められたという点があった。すなわち、2008 年の牛肉禁輸解除に反対するろうそく集会を受け、街頭での行動を通じてメディアの注目を引き付けることの有効性を学習した保守派は、崔順実ゲート・スキャンダルの発覚後、朴槿恵を擁護するために、先述の「非常国民行動」に対抗する社会運動の組織化を目指した。このカウンター・アクションの最大の特徴は、崔順実ゲートを批判する「非常国民行動」幹部やろうそく集会参加者に対し、単に朴槿恵を擁護する反論を提示するのではなく、国家全体の利益を前面に押し出したことであった。12 月に入り、国会で大統領弾劾訴追案が可決された後に結成された「大統領弾劾棄却のための国民総決起運動本部」は、「非常国民行動」のやっていることを、真に国政正常化を目指したのではなく、「保守系大統領を罷免し、その後の大統領選挙で進歩系候補を当選させようとする、極めて党派的な活動」であると位置付けた。そして、「党派の違いに関わりなく、そうした党派的な意図の下に大統領弾劾を図ることは国家の利益にならない」として、大統領弾劾や、大統領の任期途中で退陣を求める動きに反対していく方針を表明している¹⁴。そして、「非常国民行動」が集会のシンボルに用いたのが 2008 年の牛肉禁輸解除のそれと同じくろうそくだったのに対し、「総決起運動本部」が集会のシンボルに用いたのは、国旗である太極旗であった。つまり、本来党派中立的な国旗を持ち出すことで、国家の利益を考えるならば、党派の違いを超えて大統領下野の動きを止めるべきだという主張を提示したのである。折に触れて愛国心が強調される韓国にあって、この主張は少なからずインパクトを持つことになるが、こうした保守派の行動からは、前節で述べたレイコフのフレーミングの影響を容易に見て取れる。総じていえば、2008

年のろうそく集会が、最終的には政府による農業補償金増額といった一定の成果をもたらしたことを踏まえれば、進歩派の野党2党には本来、10月の時点で既に12,000人の動員を実現していた「非常国民行動」と共同歩調をとる相応の理由があった。しかし、保守勢力が社会運動を組織するノウハウを学習し、大規模な街頭集会に向けて動くようになる中、野党はろうそく集会を「民意」と断じる材料を揃えきれず、慎重な対応をとったといえる。その後11月に入り、前述のようにろうそく集会の規模が拡大し、他方で保守勢力の社会運動が「大統領弾劾反対」以上のビジョンを提示できず頭打ちになると、両野党は公式に幹部をろうそく集会へと送り込み、社会運動勢力との一体化により、大統領罷免と、その後の大統領選挙における政権交代を目指すようになっていった。

一方で与党・セヌリ党は、崔順実ゲート発覚直後の10月29日、第一回のろうそく集会が行われた直後、主催者発表および警察発表の双方とは別に、独自に集会への市民の参加状況を調査し、さらにその調査結果を議員会合で話し合い、自党への影響を検討している¹⁵。先述のように、本案件は2008年の牛肉禁輸解除の案件とは性質・状況が異なり、少数与党にとって道義的にも正当化しづらいものである。その点を十分に考慮しなければならないが、それでも尚、ろうそく集会に対する迅速な調査、およびその結果を踏まえての党所属議員レベルでの話し合いと、セヌリ党がろうそく集会に対して、8年前よりもはるかに応答性を高めていることは事実である。2008年の案件では、当時のハンナラ党が十万人規模のろうそく集会について独自にサーベイを行ったことを示唆する報道は乏しく、李明博大統領も、「集会参加者は、実際に牛肉禁輸が解除されればアメリカ産の輸入牛肉を食べるだろう」という趣旨の発言をしている。これに対し、2016年のケースでは、セヌリ党は自らろうそく集会の動向を調べ、その結果を検討しているのである。社会運動に対する調査にも一定のノウハウを要することを考慮するならば、この8年の間に保守政党も、社会運動が持つ影響力を認めざるを得なくなったものと考えられる。

ろうそく集会に対する調査を、セヌリ党議員たちがどう検討したのかは、現時点で筆者が知る限りでは明らかになっていない。ただ、2016年10月下旬に第一回のろうそく集会が開かれ、それに党所属議員が対応しようとした時期から、セヌリ党内では、朴槿恵政権後半期に入り一旦は収まっていた党内対立が激化している。国政機密の漏洩という違法行為に加え、それに対する世論の反発という逆風が強まるという、明らかに与党に不利な状況の下、大統領寄りである主流派議員が弾劾訴追案の国会での採決を回避しようとする行動するのに対し、非主流派の議員たちは大統領から距離を置くことで、崔順実ゲート・スキャンダルの責任を回避しようとする行動した。10月末の時点では、両者はセヌリ党をどのように運営するか、すなわち、主流派の主張するような弾劾訴追自体を回避すべく政治工作を行うのか、それとも非主流派のように弾劾訴追がなされることも想定し、その際に与党としての責任を最大限回避するのかをめぐって対立することとなった¹⁶。

10月末の集会を機に起こったセヌリ党内の対立は、その後集会が毎週末に開かれ、かつその規模が拡大していく中で変容していくこととなった。そもそも先述の通り、2016年秋の時点でセヌリ党は少数与党であり、野党が本会議に大統領弾劾訴追案を提出した場合、その可決を阻止することが困難な立場にあった。そのためもあって、与党内主流派は、そもそも弾劾訴追案が採決される状況自体を回避しようとしたのであるが、11月に入ると、週末ごとに大統領退陣を要求するろうそく集会が規模を

増大させていき、11月12日の集会では、共に民主党および国民の党両党が集会に公式参加した。これを以って、予てよりろうそく集会に参加していた野党第三党・正義党と併せ、国会に議席を持つ野党が大統領退陣に向け、運動圏と共同歩調をとることとなった。すなわち、毎週繰り返された大統領退陣を求めるろうそく集会は、弾劾訴追案の本会議上程に向けた圧力として作用したのである。こうした状況を受けて与党内非主流派議員は、本会議に大統領弾劾訴追案が上程された場合、造反する可能性を示唆するようになった¹⁷。野党2党に加え、与党からも造反票が出た場合、弾劾訴追案は確実に可決されるものと見込まれたため、主流派はこれに対し、政権維持が困難な場合は大統領が自発的に辞任するというロードマップを示し、非主流派議員の引き留め工作を行うようになっていった。

しかし、事態が崔順実個人の国政関与にとどまらず、三星電子など財界も巻き込んだ大規模な汚職へと発展していく中、与党としての結束が強まることはなく、弾劾訴追に向けた包囲網は着実に狭まっていった。この間、セヌリ党主流派は朴槿恵大統領の自発的辞任によって事態の幕引きを図る方針をとり、朴槿恵大統領自身も、11月29日、自らの進退を国会に委ねる意向を表明した¹⁸。「国会で与野党が合意するならば、任期満了前に大統領を辞任する用意がある」とするこの声明は、事実上、大統領が辞任に向けた条件整備を与党に委ねたものであり、これを受けて与党主流派は、2017年4月までに大統領が自ら辞任するという、辞任時期を明示したロードマップを示し、それを交換条件とする形で大統領弾劾訴追案に賛成しないよう非主流派に求めた¹⁹。しかし、その直前の11月26日に行われた大統領退陣を求めるろうそく集会には、警察発表でも25万人以上が参加しており、世論調査における大統領支持率も民主化以来最低となる4%にまで落ち込んでいた^()。世論が大統領の即時辞任を求める状況下であって、大統領辞任を5か月後とする提案は政権の延命工作以外の何物でもなく、12月2日には共に民主党、国民の党、正義党の野党3党が大統領弾劾訴追案を国会に提出した。弾劾訴追には在籍議員の3分の2の賛成が必要であり、定数300中122議席を有していた与党・セヌリから一定の賛成票が必要な状況であったが、同月9日の本会議で行われた採決では、賛成234票に対して反対56票と、セヌリ党からの大量造反が発生し、弾劾訴追は成立した。

2008年の案件と比較するならば、本件は一私人の国政介入に端を発するスキャンダルであり、国会内少数派の与党がさらに政治的苦境に追い込まれたという、やや特殊な案件であることに留意を要する。しかし、その発覚から大統領弾劾訴追に至るまでの過程を追っていくと、従来直接民主主義の要素を持つとも言われてきたろうそく集会が、政党間の対立軸を鮮明にし、かつ各政党に対しても圧力として作用していたことが明らかとなる。まず、崔順実ゲートの事案が発覚し、3万人規模の集会が発生した直後の時点では、セヌリ党は集会の様子を調査し、その後の方針を討議するという対応をとり、野党も、第三党の正義党が当初から集会に参加していたのを除くと、共に民主党、国民の党ともに、集会を静観する姿勢をとっていた。セヌリ党の対応は、前進のハンナラ党が2008年のケースで終始ろうそく集会に敵対的だったことに比べると、集会の政治的インパクトを認め、それを踏まえた行動をとろうとする意志の表れであったといえる。

その後、集会参加者の時系列的増大という形で大統領退陣を求める世論が顕在化すると、セヌリ党は派閥対立を激化させ、その論点も、10月の時点では世論の反発をいかに乗り切るかであったものが、1か月後には大統領辞任の条件闘争へと変質していった。他方で野党も、ろうそく集会の拡大という

状況の推移を受け、集会に参加し、大統領退陣要求の旗幟を鮮明にするという行動をとっていった。すなわち、2016年秋の崔順実ゲート・スキャンダルを契機とするろうそく集会は、毎週繰り返される中、その「世論」を示すことで与野党に対し、大統領退陣に向けた行動をとるよう圧力をかけるという、間接ロビー活動に相当する影響力を発揮したのである。

4、結びにかえて

以上の考察を踏まえるならば、韓国の主要政党は、ろうそく集会に示される国内の社会運動に対し、従来考えられてきたよりも応答的であり、かつその応答性は時間を経る中で高められてきたといえる。同国の社会運動をめぐる先行研究は、運動の直接民主主義的要素を重視する中で、運動圏と制度圏の政治をやもすれば対立的に捉え、政党が運動圏にとって敵対的な存在と位置付けることも少なくなかった。確かに、2008年から2010年にかけてハンナラ党がとった行動に示されるように、保守政党は社会運動に対して少なからず敵対的であって来た。しかし、その保守政党や同党に基盤を置く政府も、米韓FTAへの反発が顕在化した2008年末には農業補助金の増額という譲歩を余儀なくされている。そして2016年の崔順実ゲートに際しては、自らろうそく集会の動向を調査し、その対応を検討した上、結果的には失敗したものの、集会が大規模化し、大統領辞任世論が高まった後には、大統領辞任の是非ではなく、その時期を検討し、事態の軟着陸を図っている。進歩政党も、2008年、2016年の両事案ともに、ろうそく集会の動向を見極め、それが多くの国民の支持を得ていると判断すると、集会への同調を表明している。こうした事象からは、ろうそく集会に象徴される韓国の社会運動が、一方では直接民主主義的要素を含みつつも、影響力あるチャンネルの一つとして、同国の代議制民主主義の一部に組み込まれてきていることが示唆されるのである。

もとより、本件は牛肉禁輸解除、および崔順実ゲートという、相互に性質の異なる2つの事例のみを比較したものであって、その含意を一般化することには留保がつく。韓国代議政治における社会運動の影響力を精査するにあたっては、更なる実証分析を必要とする。

【参照文献】

<韓国語>

김옥. 2010 「촛불시위와 한국 시위문화의 변동: 거시적 변화에 대한 미시적

설명」 『한국정당학회보』 9 (2), pp. 33-59

(キム・ウク. 2010 「ろうそくデモと韓国のデモ文化の変動—マクロ的变化に対するミクロ的説明」

『韓国政党学会報』 第9巻第2号、pp. 33-59)

신진욱. 2016 「한국에서 결손민주주의의 심화와 촛불의 시민정치」 『시민과 세계』 제29호, pp. 29-45

(シン・ジヌク. 2016 「韓国における欠損民主主義の深化とろうそくの市民政治」 『市民と世界』 第29号、pp. 29-45)

이향우. 2012 「네트워크 사회운동과 하향식 집합행동」 『경제와 사회』 제93호, pp. 1-19

(イ・ハンウ. 2012 「ネットワーク社会運動と下向式集合行動」 『経済と社会』 第93号、pp. 1-19)

이현출. 2017 『시민참여형 정치의 확산과 정당정치의 개혁과제』 국회입법조사처
(イ・ヒョンチュル. 2017 『市民参加型政治の拡散と政党政治の改革課題』国会立法調査処)
임혁백 외. 2017 『ICT 기반 국가미래전략: 빅데이터 기반 헤테라키 민주주의
메가트렌드』 한국정보화진흥원
(イム・ヒョクペクほか. 2017 『ICTに基づく国家未来戦略—ビッグデータに基づくヘテラーキー
民主主義のメガトレンド』韓国情報化振興院)

『경향신문』 (『京郷新聞』)

『동아일보』 (『東亜日報』)

『조선일보』 (『朝鮮日報』)

『중앙일보』 (『中央日報』)

『한겨레』 (『ハンギョレ』)

『한국일보』 (『韓国日報』)

민주언론시민연합 (民主言論市民連合) <http://www.ccdm.or.kr>

한국방송공사 (韓国放送公社) <http://www.kbs.co.kr>

<英語>

Merkel, W. 2004 'Embedded and Defective Democracies' *Democratization* Vol. 11, pp. 33-58

<日本語>

木宮正史. 2003 『韓国—民主化と経済発展のダイナミズム』 筑摩書房

木村幹. 2004 「韓国における大統領中心制の定着」 2004年度京都大学大学院法学研究科シンポジウム
発表論文

池東旭. 2002 『韓国大統領列伝』 中央公論新社

繩倉晶雄. 2018 「自由貿易体制下の韓国における国内農業保護政策の政治的背景—間接ロビイングの
視点から」 『北東アジア地域研究』 第24号、pp. 1-24

日本比較政治学会編. 2018 『年報 分断社会の比較政治学』 ミネルヴァ書房

1 1987年体制論が提唱された背景やその特徴を邦語で概説したものとして、日本比較政治学会(2018)が挙げられる。

2 defective democracy モデルの詳細については Markel (2004) を参照。なお、defective democracy の邦訳については、文献によって「欠損民主主義」ないし「欠陥民主主義」という揺れが見られるが、本稿では韓国で一般的な表記「결손민주주의」の漢字転写である「欠損民主主義」を訳語とする形で表記を統一した。

3 メディアによる公正な報道の実現を目標とする市民団体・民主言論市民連合は、李明博・朴槿恵両政権が KBS 人事への不当介入によってメディアの掌握を企図したと批判しているが、2002年に金大中政権が保守系全国紙『朝鮮日報』『東亜日報』を狙い撃ちにした税務調査を行い、当の『東亜日報』(2002年2月24日付)や池東旭(2002)などから批判を受けたことには沈黙している。
<http://www.ccdm.or.kr/xe/movie/230807> (2018年8月20日閲覧)

4 例えば『韓国日報』2014年10月27日付「オピニオン」は、現在の韓国の民主主義体制が、民主化勢力と旧権威主義の妥協である「87年体制」に過ぎず、その克服が課題になっていると主張している。

5 本稿で引用しているイ・ヒョンチュル(2017)も、現在の韓国で政党政治が機能しておらず、市民の政治参加と有機的な繋がりを持つに至っていないという前提に立って議論を展開している。

-
- 6 本節の内容の大半は、縄倉（2018）に依っている。
 - 7 「KBS 国際ラジオニュース」2008年5月5日付。
http://world.kbs.co.kr/service/news_view.htm?lang=k&Seq_Code=95610 (2018年8月20日閲覧)
 - 8 後述のように、韓国の FTA 第 1 号である対チリ自由貿易協定は 2004 年、盧武鉉政権の下で署名・発効している。
 - 9 『東亜日報』2008年8月29日付。
 - 10 英語での初版は Chelsea Green Publishing より 2004 年に刊行されている。韓国では、翻訳版が出版された直後の 2008 年 7 月 1 日付『ハンギョレ』のコラムで詳細に解説されて注目を集め、その後も 2015 年 3 月 27 日付『京郷新聞』で労働者が保守政党に投票する理由を説明する際のツールとして用いられるなど、引用度が高い。また 2018 年 7 月には、韓国語版出版 10 周年記念として改訳版も出版されている。
 - 11 『ハンギョレ』2010年6月29日付。
 - 12 2016 年秋に始まったろうそく集会をめぐる事実関係については、イ・ヒョンチュル（2017）が時系列を詳細かつ正確に整理しているため、基本的に同書の記述に依っている。
 - 13 『朝鮮日報』2016年10月30日付。
 - 14 『中央日報』2017年2月19日付。
 - 15 『中央日報』2016年11月11日付。
 - 16 『朝鮮日報』2016年11月30日付。
 - 17 『朝鮮日報』2016年11月23日付。
 - 18 『朝鮮日報』2016年11月30日付。
 - 19 『東亜日報』2016年11月30日付。