

〔研究ノート〕

韓国の健康危機管理体制における政治と行政**縄倉 晶雄**

〔Research Notes〕

**A Case Review on Politics-Administration Relations
Health Crisis Management in South Korea since the 2000s****Akio NAWAKURA****Abstract**

This study reviews how the relations between politics and administration in South Korea's health crisis management have been since the 2000s. While politics-administration relations have been major issues in established democracies' public administration studies for a century, the issues in Asia's developmental states including South Korea have been argued differently from the Western ones: Namely, the developmental states have been pointed out to be ruled by the logic of public administration because their authoritarian rule has excluded political competition. The development of South Korea's public administration studies for the last decade, however, points out that the politics-administration relations have been highly complicated than ever thought and the relations have been determined by political leaders politically and carefully. The author's literature review on the Korea's health crisis management since the 2000s follows the recent argument above.

1. 本稿の問題意識

本稿は、2020年初頭以降の新型コロナウイルス感染症(COVID-19)の世界的流行において注目されることとなった韓国政府の健康危機管理体制、特に感染症対策を、行政学における主要テーマの一つである「政治と行政」という切り口から考察するものである。

2019年11月に中国・武漢で感染者が確認されたCOVID-19は、翌2020年初頭以降、世界各地に感染が拡大していき、2021年11月初旬現在、世界全体で2億4000万人以上の感染者と、500万人以上の死亡者を出すに至っている¹。他方、そうした感染拡大の度合いは国によって大きく異なっており、アメリカやイギリスでは国内総人口の10%以上にあたる感染者が出た一方、同じく2021年11月初旬の時点では国内総人口(約2200万人)の0.1%に満たない約17,000人の感染者を出すに留まっている台湾のような例もある。こうした中で総人口約5000万人の韓国は、同時点での感染者数累計37万人あまりと、台湾ほどの少なさではないものの、英米に比べてその数を大きく抑制してきた。特

1 本稿におけるCOVID-19に関する統計データは、いずれも世界保健機関(WHO)のダッシュボード<https://covid19.who.int/>の、2021年11月6日現在の記載事項に基づいている。

に、後に詳しく述べるように、韓国では2020年3月に大規模な市中感染が発生しており、そうした状況から感染者数を抑制してきたことは、国際的にも注目を浴びてきた。その注目度の高さは、韓国政府内で健康危機管理の実務を指揮する鄭銀敬・疾病管理庁長が『タイム』誌の「今年の世界の100人」に選ばれたことから窺える²。

他方、こうした韓国におけるCOVID-19感染拡大の抑制が、現大統領・文在寅の指導力によるものなのか、それとも従来から実務担当者間で蓄積されてきたノウハウなど、より長期的な要素によるものなのかが、同国国内では議論となりつつある。一面においては、2021年秋に至るまで韓国におけるCOVID-19感染拡大の抑制を政府の政治的功績と見る向きもあるが³、他方ではこの感染抑制は、従来からの国民の政府に対する信用の結果と見る向きもある(オ・ヒョンジン、2021)。この点をめぐって筆者は、繩倉(2021a)において、保健福祉部⁴の傘下組織たる疾病管理本部⁵を防疫政策のワンストップ・ポイントと位置付け、その長に任命された専門家に大統領が対応を一任するという韓国政府のCOVID-19対応が、1970年代の開発政策や、2000年代の貿易政策の推進方法と共通項を有することを考察した。また筆者は、2003年に当時の大統領・盧武鉉が疾病管理本部を設立した過程もまた、開発主義時代にとられた行政上の手法と類似性を持つことを、繩倉(2021b)において指摘した。これらの考察は、韓国政府によるCOVID-19への対応を含む健康危機管理が、従来他の分野でとられてきた手法を踏襲した性格を持つことを示唆する。

上記の議論を踏まえ、本稿では、2000年代以降の韓国における健康危機管理体制、特に感染症への対応が、従来の同国の政治・行政関係との間にどの程度共通点ないし差異を持つのかについて、議論を整理し、予備的な考察を行う。1960年代から1980年代にかけての開発主義(developmental state)下における韓国政府は、同時期のシンガポール政府などと共に、しばしば「政治なき行政」の下にあると言われてきた。すなわち、権威主義体制の下にあり、政党政治や競争的な選挙が大きく制限されていた当時の韓国では、行政府の内部において官僚が広範な裁量権を持ち、合理性の観点から政策決定を行うことができたと見られることが少なくなかった。近年の韓国では、こうした民主化以前の自国の行政に対し、新たな視点を提供する研究が進んでいる。本稿はそれらの研究に依拠し、過去20年あまりの韓国で発生した健康危機管理事案のうち、全国規模での感染症対策がとられたSARS(2003年)、MERS(2015年)、およびCOVID-19(2020年以降)の3事例について、行政府の最高責任者である大統領が、党派的事情と官僚・閣僚の専門性のどちらに基づいた対応を行ったのかを見ていく。

本稿の主たる研究手法は文献レビューであり、将来的にフィールドワークなどを通じて実証すべき主題について予備的な考察を示すものにとどまるが、他方で本稿は、韓国を含む多くの民主主義国で展開される政府の「業績」に対する評価を巡り、一つの視座を提供することも企図している。すなわち、ある政府の下で特定の政策が高いパフォーマンスを発揮した場合、その要因として大統領や首相など政府最高責任者の指導力を重視するのか、あるいは官僚の合理的判断を重視するのかは、しばしば混乱し、曖昧なまま議論が進められてしまう。本稿では、上記の韓国3事例について、その対応に成功もしくは失敗した主体を、従来よりも明確化していく。

2 TIME <https://time.com/collection/100-most-influential-people-2020/5888333/jung-eun-kyeong/> (2021年11月6日閲覧)

3 『韓国日報』2020年5月23日

4 日本の厚生労働省に相当する。

5 2020年9月に疾病管理庁へと改編された。

なお、本稿では健康危機管理(health crisis management)という語を「感染症の広域な流行など、市民の健康の維持に重大な支障をきたす状況に対し、公権力を有する主体が対応すること」という意味で用いるが、以下で取り上げる韓国の行政学の文献の多くでは、「危機管理(crisis management)」に代えて「災難管理(disaster management)」の語を用いている。これは、北朝鮮との対峙という事情を抱えた韓国では、「危機」の語の軍事的な意味合いが強調されるためである。この点、本稿では、「危機管理」と「災難管理」は互換性を持つ概念であると見なし、考察を行っている。

2. 政治と行政の関係をめぐる諸研究の整理

選挙を経ることで公職に就く正統性が与えられた政治家(以下、政治)と、資格・採用試験ならびに採用後の能力や専門性の評価を経ることで公権力の行使に関与する官僚(以下、行政)の役割分担は、ウィルソンやグッドナウ以来の、一世紀以上にも及ぶ行政学上の重大な研究課題であった。上述のウィルソンやグッドナウは、統治を担う根拠が正統性ないし専門性と、根本的に異なる政治家と官僚を明確に区別し、両者の役割を互いに分離されたものと見る傾向にあった(Pestritto, 2006)。しかし20世紀半ばに入り、Dahl(1947)は、むしろ両者の役割を互いに重なり合うところの多い、融合的なものとする立場を提示するようになった。こうした議論は、1960年代の先進諸国における、いわゆる福祉国家の実現過程において活発化した。すなわち、福祉国家の発展に伴い、行政府が担う業務が分量の多さにおいても、また範囲の広がりにおいても拡大した結果、政治が意思決定を行い、行政がその執行を果たすという単純な図式では、統治機構の運営を説明できなくなっていったのである。Petritto(2006)の議論も示すように、複雑化し、立法府に比して肥大化した20世紀半ばの国家は、しばしば行政国家(administrative state)として、批判的な意味も込めて見られるようになっていく。

とはいえ、福祉国家が行き詰まった後の20世紀末になると、分離・融合という二項対立だけで政治と行政の関係を説明することの限界が認識されるようになる。こうした認識を土台として、1990年代から2000年代にかけて、政治と行政の関係を補完性という観点から考察する研究が出されてきた。Mouritzen and Svana(2002)は、西洋諸国における地方自治を対象を絞った議論ではあるが、行政の長たる公務員が、公選職たる市長や知事を補佐する役職であるという基本的な事実に戻り、両者の関係を補完性に基づくものと見ている。西洋の地方自治に限らず、東洋を含めた民主主義国全般において、政治と行政が分離・融合では説明しきれない相互の補完関係を成しているという認識は広まっている。日本の国政をめぐっても、ジャーナリスティックな立場からではあるが、埴(2013)が、2010年代初頭の内閣人事局の設立と、それを通じた官僚人事の一元化が、極めて複雑な紆余曲折を経て進められてきたものであることを記している。

他方、20世紀後半に急速な経済成長を遂げたアジアの新興工業経済地域(NIEs)では、政治と行政をめぐる議論は、上記とは異なる文脈において展開されてきた。すなわち、これらの国々では、1980年代まで野党への規制や言論統制を伴う権威主義体制が維持されており、政治の領域そのものが極めて限られたものであった。そして、1980年代後半以降、韓国や台湾は民主化し、競争的な政治空間が形成されていったものの、シンガポールなどでは、依然として政治的競争は限定的なものに留まっている。こうした状況に対しては、岩崎(1996)の議論でも言及されているように、行政は政治の介入を意識することなく、また政治の付随するイデオロギーにとらわれることなく、広範な裁量権を持ち、もっぱら合理性に依拠した政策決定を下すことが可能であったと

される。

しかし、1980年代以降、アジアNIEsのうち、台湾と韓国が民主化を遂げ、両国では政治における党派間競争が本格化してきた。また、人民行動党の一党優位が依然として続くシンガポールでも、2010年代以降の同党の総選挙における得票率は60%台と、1980年代の80%以上に比して顕著な低下を見せるようになってきた。こうした変化を踏まえ、昨今の韓国行政学は、民主化前後の自国における政治・行政関係を、より深く考察する研究が見られつつある。ユ・ヒョンジョン(2020)は、基本的に開発志向である韓国行政のありようを、民主主義と親和的なものにするには、市民団体など多様なアクターの参加を受け入れることが欠かせないと指摘しており、換言すれば、開発主義がどれほど持続性を帯びた今日的課題であるかを示している。またクォン・ヒョクチュ(2020)は、規範志向のアプローチではあるものの、民主主義体制下における政治と行政の互助関係を強調することで、かつて「政治なき行政」と言われた自国の政府のありようが、民主化後も一定の持続性を有することを示している。

こうした議論は、韓国における政治権力を巡る党派間の競争が、対北朝鮮政策など、一部の政策領域に限られてきたこととも関連し、広く受け入れられつつあるように思われる。すなわち、国家主導による産業政策が推進され、その結果として先進国へと移行した韓国では、欧州で見られたような資本家・労働者といった階級が未発達であり、従って階級格差を前提とした政治的クリーヴィッジも形成されにくいため、地域や一部の政策 이슈のみがクリーヴィッジとなり、それが定着している(縄倉、2020)。その結果同国では、ラベルとしては進歩、保守を標榜する二大政党が存在し、その一方が政権を担当するというパターンを約30年に渡って繰り返してきたものの、両者の政策の差異はさほど鮮明ではなく、北朝鮮に対して宥和的な対応をとるか、厳しく対峙するかが、ほぼ唯一、党派色の鮮明な政策が打ち出される領域であって来た。実際、左派的なイメージが強かった盧武鉉政権でイラク戦争後の韓国軍中東派兵や対チリ自由貿易協定発効が実現するなど、民主化後の韓国では進歩・保守といった党派色が具体的な施策に反映されてきたとは言い難い。こうした中では、合理性に根差す行政の政策決定とその展開が、政治に対して優位に立つと見られることは自然な流れであって来たと言える。

一方、2010年代以降の韓国行政学では、民主化以前の自国の行政を「政治なき行政」と一概に論じる単純さを戒め、歴史としての開発主義時代の政治・行政関係を、より精緻に考察する研究も出されている。その一つであるユン・ウンギ(2018)は、開発主義時代の韓国では、権威主義体制下であったとはいえ、政府・与党に対する鮮明な批判勢力としての野党が存在し、定期的に競争的な総選挙が繰り返されてきた韓国では、行政が政治に対して優位であったと単純化することはできず、むしろ行政が合理性に基づいて政策決定を行える空間は、政府の最高責任者である大統領の政治的判断によって設定されてきた側面を指摘する。こうした議論は、開発主義の下では政治と行政の役割分担は複雑化しやすく、その判断は高度に政治的なイシューとして、政府首脳によって下されることを示唆する。

以上の議論からは、韓国を含む開発主義諸国においては、政治・行政関係は先発民主主義国とは異なった性格を帯びるものであったこと、そしてその特殊性は、開発を至上の課題と位置付ける権威主義支配が緩和され、民主化が進展してもなお、相当部分が持続してきた可能性を見てとることができる。次節以降では、こうした議論が健康危機管理の分野にも適用できるのかについて、具体的な事例を見ていく。

3. 事例1：2003年のSARS対応

2002年12月の大統領選挙で当選した盧武鉉は、翌年2月の大統領就任までの約2か月間、政権引き継ぎ委員会を設け、金大中前政権からの政策の引継ぎや閣僚人事の選考を行った。当時の韓国は、1987年に公布された現憲法の施行から15年ほどであり、大統領が平和的に交代するのも4回目と、民主化から日が浅い状況にあった。加えて盧武鉉は、民主化後に就任した前任大統領3人に比べても政治経験が浅く、政界人脈も豊富とはいえない人物であった。こうした背景を踏まえ、盧武鉉は政府人事を熟考すると同時に、官民の様々な団体を訪れ、大統領就任後の政権運営に対する協力を求めていった⁶。

こうした熟考の末、大統領就任に前後する2003年2月末に盧武鉉は、保健福祉部長官に当時国会議員を務めていた金花中を指名する意向を固めた。金花中はソウル大学看護学科を卒業後、看護師として医療現場で勤務する一方、同大学院で看護学の博士号を取得し、教鞭もとる学識経験者であった。そして、1998年に看護師の職能団体である大韓看護協会の会長に就任し、社会的知名度も確立した金花中は、2000年4月の第16代総選挙において、当時の金大中政権の与党・新千年民主党から公認を受け、比例代表候補⁷として出馬し、当選した。2003年2月の政権発足当初における盧武鉉政権の人事は、キャリア官僚としての経歴を長く持つ高建を国務総理に指名するなど、経験を重視した安定志向が指摘される⁸。金花中を保健福祉部長官に指名したことも、そうした、いわば手堅い人事の一環と見ることができる。

しかし、盧武鉉の支持基盤であり、彼の大統領当選の原動力ともなった進歩系の市民団体は、揃って金花中を保健福祉部長官に指名する人事を批判した。まず、民主化運動の系譜に属するナショナルセンターであり、医療従事者も傘下組合員に含む全国民主労働組合総連盟(民主労総)は、大韓看護協会の会長でもあった金花中を従来の体制に与する人物と見なし⁹、医療を含む社会保障の抜本的改革には不適格であると批判した¹⁰。また、社会保障の拡充を強く求める市民団体である参与連帯も、金花中長官の下では「福祉国家の建設は困難」であるとして、当該人事を支持しない声明を発表した¹¹。

こうした市民団体による相次ぐ批判は、本来であれば盧武鉉政権にとって政治的打撃となりうるはずであった。というのも、盧武鉉は当時の与党・新千年民主党内の派閥構想においては非主流派

6 『中央日報』2003年2月28日

7 1987年の民主化以降、韓国国会では定数の8割強を小選挙区制で選出し、残る2割弱を全国一区の比例代表制で選出する制度を一貫して採用している。その上で、1990年代以降は、職業政治家として当選回数を重ねようとする者は小選挙区から出馬し、比例代表には再選を目指さないことを前提として、市民団体や職能団体の指導者など名望家を擁立する慣例が確立されつつある(縄倉、2020)。

8 『薬業新聞』2003年3月31日

9 後年金花中は、「閣僚まで登り詰めたいのであれば、厳しい競争社会を勝ち抜き、海外留学などもして付加価値を付けなければならない」と、社会的な競争を前提とした講演を行い、論争を引き起こしている。こうした点は、金花中が進歩派の系譜から距離のある人物であることを示唆しており、前述の参与連帯の指摘はあながち間違ったものではない。聯合ニュース <https://www.yna.co.kr/view/AKR20120203069300054> (2021年11月8日閲覧)

10 参与連帯 https://www.peoplepower21.org/index.php?_filter=search&mid=Welfare&search_target=title_content&search_keyword=%EA%B9%80%ED%99%94%EC%A4%91&document_srl=653397&listStyle=list (2021年11月8日閲覧)。

11 参与連帯 <https://www.peoplepower21.org/Government/551305> (2021年11月8日閲覧)

に属しており、その党内基盤の脆弱性を補完するために市民団体からの支持を必要としていたからである。もともと盧武鉉は、新千年民主党の総裁だった金大中のライバル・金泳三に師事する形で政界入りしており、長らく金大中に師事してきた他の党幹部に比して、党内では傍流とも言うべき地位にあった。そのことは、2002年大統領選挙に先立つ同党の予備選の序盤において、彼が指名受諾の見込みの低い、いわばダークホースであったこと、および、その既存政治家とは異なる背景に期待を寄せた市民団体が支持を表明して以降、予備選の形成が大きく変わっていったことから見えてとれる¹²。それゆえ、盧武鉉には市民団体からの支持を維持するインセンティブがあったのであるが、結果的には彼は、長官人事を再考することはなかった。

盧武鉉が、支持基盤たる市民団体からの批判を受けてもなお、保健福祉部長官に金花中を据える人事を変えなかった理由を、当時の報道から考察すると、以下の点を指摘できる。

まず、当時の保健福祉部内部では、2000年に日本で導入された介護保険制度などを参考としつつ、少子高齢化が進む中で持続可能な国民皆保険制度を確立することが重要な課題となっていた。1989年に国民皆保険制度が一応実現された韓国ではその後組合方式から公団による一括方式への転換といった保険制度改革を幾度か経験すると同時に、急速に進み始めた高齢化への対応も求められる状況にあった。そもそも、日本のような組合方式で始めた医療保険制度が2000年に公団方式に転換されたのも、組合ごとに安定性に著しい格差が生じていたためだが、これらを改め、医療保険制度を持続可能なものにしていくには一層の負担増が避けられず、歳出拡大に慎重な財政経済部との間で調整を行いうる人材が必要とされていた。この点において金花中は、長官就任に先立つ国会での人事聴聞会では、一部議員から「看護協会会長を務めるなど、特定の業界の利益を代弁し、実現してきた経歴に偏りが心配される」と指摘されるほど実務に通じた側面を持っており、換言すれば、それほど閣僚として指導力を発揮することが見込まれる人物であった¹³。

第二に、政府側から見て金花中を批判する市民団体は、別の人物を長官に指名したところで矛を収める見込みを持っていない状況にあった。すなわち、参与連帯の場合、金花中が進歩色の希薄な人物であり、福祉国家の実現に貢献することが見込めないとする論理の声明を発表していたが、他方で同団体は、代替としてどの人物が長官にふさわしいか、具体的な名前や条件を挙げていたわけではない。そもそも、参与連帯や経実連などの進歩系市民団体が主張する「福祉国家」は、現実的なロードマップや財源案を欠くことも少なからずあり、保守系メディアからは「福祉ポピュリズム」であるとして批判されることもあった¹⁴。市民団体による福祉国家論が政策議論というよりも政治的言説としての性格を強く持つ以上、その批判の声は長官人事の差し替えによって収まる見込みは低く、仮に不用意に長官人事を差し替え、政府内に混乱をきたせば、当初から政府内で検討されていた国民皆保険制度が実現できず、進歩的なイメージを期待されて大統領に当選した盧武鉉にとって、より大きな政治的打撃となる可能性もあった¹⁵。

上記のような状況の下、盧武鉉は当初の長官人事を取り下げることはなく、かつ、任命後の金花中を政治的に擁護し続けた。金花中をめぐるのは、当時の韓国ではまだ珍しい女性の閣僚であった

12 『中央日報』2002年3月15日

13 『中央日報』2003年10月28日

14 『中央日報』2017年4月2日

15 なお盧武鉉は、労働政策や対北朝鮮政策など、自らが通曉する分野においては、政府内に諮問委員会を置き、そこで市民団体の幹部らに意見を主張させ、政策決定を図るという、日本の小泉純一郎政権に類似した手法を駆使した。(イム・ジェホ、2009)

ことからメディアの好感度は概ね高く、かつ、保健福祉部のプロパー職員との関係も比較的円満に保たれていた¹⁶。そうした安定的な与件の下、金花中は窓口負担を全年齢層一律3割とし、高齢者の負担軽減策を設けない一方、所得水準ごとの保険料率の調整を図るなど、政府の財政負担を抑制しつつ、他方でより統合的で効率的な運用公的医療保険制度の拡充を図っていった¹⁷。韓国の公的医療保険に、隣国・日本で設けられているような高齢者に対する窓口負担軽減策が設定されていない背景には、前述のように、急速な高齢化が進む中で保険制度の持続性を高めるという狙いがあった訳であるが、参与連帯など進歩系市民団体はこうした政府の方針を強く批判し、盧武鉉政権発足後は金花中の長官退陣を公然と要求するようになった¹⁸。しかし、なおも盧武鉉は金花中を擁護し、2004年3月の大統領弾劾訴追騒動¹⁹とそれに続く総選挙といった政治混乱が一区切りついた同年夏、金花中が長官を退任すると、彼女を大統領補佐官へと事実上昇格させる形で処遇した。盧武鉉の本来の政治基盤が進歩系の市民団体にあり、同年4月の総選挙における与党の勝利も進歩系市民らの支持に依っていたことを考えれば、中道色の強い金花中を擁護し続けることは大統領にとって政治的リスクを負うものであった。こうした状況からは、金花中は大統領による庇護の下で、進歩系の政治的圧力を回避することができ、その中で懸案の国民皆保険制度の確立などに取り組んだと見ることができる。

大統領が政治的圧力からの防波堤の役割を果たす中、金花中が長官として取り組んだ医療保険制度と並ぶ重要課題が、疾病管理本部の設立であった。2003年初等、中国本土や香港で重症急性呼吸器症候群(SARS)の流行が見られるようになると、韓国国内でも、その対策を本格的に行う必要性が指摘されるようになった²⁰。当時、韓国では感染症対策を主管する機関として、保健福祉部傘下に国立保健院が置かれていたが、同院は日本の国立感染症研究所と類似した、研究・調査および情報提供を主たる任務とする機関であり、感染症流行時に地方自治団体や民間の医療機関に対してガイドラインを示したり、それらの協力を要請することを目的とする組織ではなかった。同院に代わり、SARSの流行のような感染症拡大時には、保健福祉部長官を本部長とする対策本部が設立され、指揮を執ることとなっていたが、同本部は非常設の組織であり、平時から感染症対策を含む健康危機管理分野の指揮・調整を図れる組織の必要性が、保健福祉部内で検討されるようになった。こうした検討の末に設立されることとなった組織が、疾病管理本部である。

しかし、疾病管理本部を設立するという政府内の方針がメディア等を通じて広く知られるようになると、医療関係者からなる業界団体など、社会の各方面から反対の声が上がった。それらの声は、概して、疾病管理本部が健康危機管理上の問題に対処する上で、民間の医療機関や業界団体に指導を行う法的基盤を有する点を批判していた。民間の医療機関やその関係団体にとっては、新組

16 『メディカル・タイムズ』2003年11月14日付 <http://www.medicaltimes.com/News/3824>にも見られるように、金花中に対する医療行政関係者からの支持度は高いものがあった(2021年11月8日閲覧)。

17 『医学新聞』2003年6月17日

18 前述の参与連帯社会福祉委員会2003年11月12日付声明 https://www.peoplepower21.org/index.php?_filter=search&mid=Welfare&search_target=title_content&search_keyword=%EA%B9%80%ED%99%94%EC%A4%91&document_srl=653397&listStyle=list(2021年11月8日閲覧)。

19 同年4月の総選挙に先立ち、盧武鉉が旧与党・新千年民主党を離党し、新たに結成された与党・開かれたウリ党への支持を公に呼びかけた言動が、立法院の選挙に対する大統領の中立性を損なっているとして、野党が国会で大統領弾劾を発議した騒動。同年5月、大統領罷免の決定権を持つ憲法裁判所がこれを退けたことで決着した。

20 以下、疾病管理本部設立の経緯は繩倉(2021b)を改稿したものである。

織の設立に伴って政府から指導を受ける機会が増加することが考えられ、そのことは民間側の政府に対する自律性が侵食される懸念を伴うものでもあった。また、従来の国立保健院に比して権限および予算の両面で拡張の図られた組織が設立されることについては、効率性の観点からも疑問の声が上がった。2003年春の臨時国会に疾病管理本部設立のための関連法案が提出されると、与党議員からもこうした疑問が指摘された。

他方で金花中は、政府内での討議の結果、アメリカ連邦政府の疾病管理センター(CDC)に倣った、疫学上の研究を行うだけではなく、危機発生時にリーダーシップを発揮できる組織も必要であることは明白であるとして、国会審議においても与野党議員に理解を求める答弁を行った。こうした中、大統領である盧武鉉は、将来的にSARSのような感染症が再度流行した時に備えるためとして、保健福祉部の方針を支持し続けた。

上記関連法案が国会を通過した後の2003年7月、盧武鉉は疾病管理本部の設立関連行事に自ら出席し、同本部や所管官庁である保健福祉部の職員らを前にして、演説を行った。その演説の中で盧武鉉は、疾病管理本部が韓国の保健衛生向上に貢献するという意義を強調すると同時に、その設立に関わった関係者を深く労った。

4. 事例2：2015年のMERS対応

2003年に設立された疾病管理本部は、その後、2009年の新型インフルエンザ、および2015年の中東呼吸器症候群(MERS)と、国際的規模での感染症の流行に複数回直面するが、そのうち2015年のMERS流行では、本来徹底した防疫対策を講じるべき民間医療機関で院内感染を生じさせてしまい、世論の厳しい批判に晒された²¹。当時の朴槿恵政権の危機管理能力に対する世論の評価は、本件に先立つ2014年4月の旅客船・セウォル号沈没事故を契機として大きく悪化しており、MERSの国内での感染も、そうした文脈において批判を受けたものと言える。

MERSの国内での感染が発生した経緯や、その再発防止策については、保健福祉部自らが『MERSから教訓を得る』と題した報告書を作成・発表しており、同本部を中心とした政府機関と民間医療機関の意思伝達経路の狭ささが報告の遅れと、それに起因する対策の遅れをもたらしたと指摘されている(保健福祉部、2016)。だが、こうした保健福祉部自らによる報告書とは別に、当時の報道を細かく追っていくと、政治的要因がMERS対策の遅れをもたらした点が浮かび上がる。

2015年春頃から韓国国内では、MERS感染者の流入と国内での市中感染のリスクが指摘されていたが、当初、政府内ではこの一件に対し、疾病管理本部ではなく、当時の保健福祉部長官・文亨杓を前面に立て、国内での感染拡大防止に対処する方針がとられた²²。文亨杓は政府系シンクタンク・韓国開発研究院出身の学識経験者であり、金大中政権初期の1998年には大統領府秘書室で社会保障分野を担当する行政官として勤務した経験も持つ人物であるが、前節で見た金花中と異なり、職能団体を率いた経験がある訳ではなかった。また、学識経験者としての業績も、労働・社会保障政策に関する論文もいくつかあるが、当人の本来の専攻は公共経済学であり、臨床の現場まで活動範囲に含めていた金花中と比べると、防疫の実務に疎いことは否めなかった。即ち、文亨杓は、学

21 後述の『デイリー・メディア』2015年8月6日付や、『ハンギョレ』2015年6月3日付など。

22 『中央日報』2015年5月31日付ほか、当時の新聞記事を見ると、メディア対応を担った頻度は、疾病管理本部長よりも保健福祉部長官の方が目立って多い。

識経験者として閣僚に登用された点では金花中と共通項を有するものの、所管業務に対する通曉の度合いや組織の指導歴という点では、金花中とは大きく異なる背景を持つ人物であった。むしろ文享杓は、その能力を期待されて長官に任命された金花中とは対照的に、大統領に対する従順さを評価されて長官に任命されたと見られる人物であった²³。すなわち朴槿恵政権は、民主化後の歴代政権の中でも青瓦台の秘書官に権限を集中させる傾向が最も顕著であり、健康危機管理を含む保健衛生分野の諸政策については、安鐘範・青瓦台政策調整官が事実上の取り仕切り役であった。2016年末、文享杓は朴槿恵政権退陣の致命傷ともなった崔順実ゲート事件に連座して逮捕され、後に有罪判決を受けているが、その裁判の過程では長官在任時の部下から「(文享杓長官は)安鐘範の顔色ばかり窺っていた」「安鐘範が長官なのか、文享杓が長官なのか分からないほどだった」と証言されており、文享杓が『軽量級』の長官だったことが窺える²⁴。

防疫の専門家ではない文享杓が、MERS対策の陣頭指揮をとった国内感染初期の体制は、政治を行政に対して優位に置くものであったと見ることができる。そもそも朴槿恵政権は、前述のようにMERS流行に先立つセウォル号沈没事故の対応を巡ってメディアや世論から激しい批判を受けており、その汚名を返上せんとする強い動機を抱えていた。特に、セウォル号が沈没した直後、約7時間に渡って対策本部で指揮を執ることも、記者会見を開くこともなく、動静が公表されなかった朴槿恵の行動は「空白の7時間」として、進歩系メディアはもとより、元来政権に友好的な保守系メディアからも苦言を呈される対象となっていた²⁵。そうした背景の下、朴槿恵は自らが指揮を執りつつ、しかし対応の誤りを指摘された際に青瓦台の責任が問われることのないよう予防線を張り²⁶、青瓦台秘書官の指示を保健福祉部長官である文享杓が遂行する体制をとることで、自らの主導によるMERS対策を図った²⁷。

だが、本来、感染症対策はもとより、疾病管理全般において政策通とは言いがたい朴槿恵²⁸には、民間医療機関や防疫関連の組織に対して迅速かつ的確な指示を下すことはできず、またそれは公共経済学を専門とし、防疫が畑違いとなる文享杓も同様であった。2015年5月の時点で、ソウル市内の病院で院内感染が生じるなど、国内におけるMERSの状況は本格的な市中感染を意識しなければならない段階に達していたが、当時は、感染者の発生をいち早く把握できる個別の民間医療機関から青瓦台はもとより、保健福祉部へも最新の状況を報告する経路が確立されておらず²⁹、かつ、医療現場の経験のない文享杓や安鐘範には、どういった方法で現場の最新の状況を把握できるかのノウハウもなかった。結局、2015年6月初旬、MERSの国内感染者数が300人に達し、市中感

23 後述のように、文享杓はMERSの流行に適正に対処できたとは言いがたいにもかかわらず、長官職を引責辞任した後には大統領から国民年金運用公団の理事長に任じられており、このことから、文享杓は金花中と異なり、能力を度外視した、大統領への忠誠だけを評価基準として任用されていたことが窺える。

24 『ハンギョレ』2017年3月22日

25 『ハロルド経済』2015年6月3日

26 実際に青瓦台秘書官は、MERS対応の中、メディアに対して「我々は(MERS対策の)司令塔ではない」と述べ、責任追及を牽制する言動をとっていた(『ハンギョレ』2015年5月31日)

27 『中央日報』2017年1月5日付にあるように、安鐘範は朴槿恵の最も忠実なイエスマンの一人であり、感染症対策においても、朴槿恵の意向を着実に付度することが期待ないし予想される人物であった。

28 朴槿恵は、1998年の補選で国会議員に初当選し、公職政治家としてのキャリアを歩むようになったが、国会議員在職時の彼女は、主として統一・外交や産業振興を所管する委員会に属しており、保健福祉関連の委員会に所属したことはない。

29 『中央日報』2015年5月31日

染が報告されるに至り、政府は従来の方針を大幅に変更せざるをえなくなった。すなわち、朴槿恵は8月の事態終息まで文享杓を引き続き保健福祉部長官としつつも、盧武鉉政権下で設立された疾病管理本部に対応を委ねる方針をとったのである³⁰。

朴槿恵政権首脳部からMERSへの対応を委ねられた疾病管理本部内で実務担当に当たったのが、鄭銀敬であった。ソウル大学で予防医学の博士号を取得後に保健福祉部に入部した鄭銀敬は、2000年代初頭に輸血用血液の検査不備や不適格な血液製剤の使用に起因すると思われるHIV感染が国内で相次いで発生した際、部内の調査チーム長として原因の究明に当たると同時に、輸血用血液に対するHIV検査体制の確立に貢献するなど、感染症に関わる医療事故の専門家として部内での評価を得ていた人物であった³¹。2011年に保健福祉部から疾病管理本部へと移籍した鄭銀敬は、そうした過去の実績を買われる形でMERS対応に当たることとなった。

MERS担当に任じられた鄭銀敬は、まず多数の院内感染事例を出していたソウル三星病院に対して、院内での感染経路を調査し、報告するよう指示すると共に、疾病管理本部自らも全国各地から報告された感染事例を集約していった。そして、感染経路のパターン把握と対症療法確立を図ると同時に、それら情報を各地の自治体、ならびに医療機関と共有していった。こうした対応が奏功し、同年8月までには韓国国内でのMERS新規感染はほぼ途絶え、同年末には政府から公式に感染終息が宣言された³²。

的確なMERS対応を評価された鄭銀敬は、翌2016年にかけて、国の機関である保健福祉部・疾病管理本部が自らMERS対応を総括した『MERS白書：MERSから教訓を得る』を刊行すると共に、自治体などの地方組織に対しても同様の白書を作成するよう推奨していった。そして、各機関がそれぞれの視点からMERS対応における課題を検証し、その情報を共有することで、2015年5月に浮上した最も重大な課題である政府と自治体、および民間医療機関の間の情報共有について、連絡手段の確立を図るなどの改善を講じていった。こうした功績が評価されて昇格を重ねた鄭銀敬は、2017年に疾病管理本部長へと昇格した。

5. 事例3：2020年のCOVID-19対応

中国におけるCOVID-19の感染拡大を受け、韓国政府は2020年1月20日に非常設の対策本部である中央防疫対策本部を設立し、その本部長を鄭銀敬・疾病管理本部長に兼任させた³³。韓国国内におけるCOVID-19の感染拡大は、2020年2月中旬、南東部・大邱の宗教施設で180人以上の集団感染が発生したことを契機として大きく社会問題化した³⁴、これ以降鄭銀敬は、5年前のMERS対応の教訓を踏まえた行動をとっていった。すなわち、民間医療機関や地方自治体から感染状況をめぐる情報を逐一中央へ報告させると同時に、感染者やその接触者に対する隔離基準を地方・民間側に伝達し、公的機関同士で足並みの乱れがないよう手配した³⁵。同時に、中央レベルにおける疫学

30 『中央日報』2015年6月15日。ただし、医療分野の専門紙『デイリー・メディ』が2015年8月15日付で厳しく指摘しているように、朴槿恵自らが自らの対応に深い謝罪を示すことはなかった。

31 聯合ニュース <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170726153100017> (2021年11月8日閲覧)

32 『デイリー・メディ』2015年12月23日

33 『ハンギョレ』2020年1月22日

34 *The New York Times* May 22, 2020

35 疾病管理本部の対応についてはPark and Chung (2021)に依った。

面での情報を専用サイト (<http://ncov.mohw.go.kr>) や自らの記者会見に一本化し、情報の錯綜を最大限回避した³⁶。

上述のような鄭銀敬の対応をめぐり、大統領である文在寅は、実務責任者である彼女の判断を尊重し、基本的に支持する方針をとった。すなわち、文在寅は国務会議においてCOVID-19の市中感染抑制および市民生活への影響の最小化に努めるよう指示を下しはしたものの、疫学上の対策については疾病管理本部から報告される内容を原則として採用し、自らは休業指示を受けた企業への補償など、疾病管理本部の管轄を超える分野や、省庁間の調整を必要とする分野で前面に出る行動をとった³⁷。換言すれば文在寅は、17年前に自らの政治的師である盧武鉉が疾病管理本部を設立する際にとったのと同様のアプローチを採用したと見ることができる。

ただし、文在寅による鄭銀敬への対応の一任は、単なる責任の押し付けや放置といった性格にとどまるものではなかった。韓国では2020年4月に総選挙が控えており、同年春には、与野党が激戦区たる首都圏を視野に入れ、神経戦を展開している状況であった。また、2017年5月に発足した文在寅政権は5年任期の折り返し地点も過ぎ、次期大統領選挙の動向も政治的焦点となりつつあった。こうした中、政府が感染源となった宗教施設を閉鎖し、信者の感染状況に関する報告を渋る教団関係者を捜査するようになると³⁸、野党がこれを「失政の責任を教団に押し付けている」と批判するなど、政府のCOVID-19対応は政治的論争の対象になりつつあった³⁹。こうした党派色を帯びた論争は総選挙後も続き、2020年6月、新たに選ばれた議員を招集して開かれた国会で、保健福祉部の傘下組織である疾病管理本部をより独立性の高い疾病管理庁に改組するための法案が政府から提出された際にも与野党の対立が見られた。すなわち、疾病管理本部を庁へ昇格させる方針自体は2019年以前から政府内部で検討されてきたものであり、COVID-19の流行を受けて急遽起草されたものではなかったのだが、野党・陣営からは「COVID-19への対応で注目された疾病管理本部を敢えてこの時期に昇格させることで、政治利用している」との批判も上がったのである⁴⁰。こうした批判に対し、上述の背景を説明し、昇格の政治性を否定する役割は政府が担い、疾病管理本部自体が感染症対策に注力できる環境が保たれるよう努められた⁴¹。

上記2事例に対し、本事例は本稿執筆の時点(2021年10月)において進行中の事例であり、一定の留保を付す必要があるものの、健康危機管理上の対応において行政官僚による合理性に依拠した方針がとられたこと、またそれを保障する役割を大統領が担った点では先の例と共通項を有すると言える。

6. 考察

本稿では、2000年代以降の韓国政府による健康危機管理としての感染症対策が、政治・行政関係

36 疾病管理本部によるCOVID-19対応の詳細は別途、拙稿である繩倉(2020)にまとめた。

37 KOREA.net <https://m.korea.net/english/NewsFocus/policies/view?articleId=183234&page=1> (2021年11月8日閲覧)

38 同年8月に、教団の代表が検疫法で定められた政府への報告を怠ったとして逮捕された。

39 『中央日報』2020年9月22日

40 『中央日報』2020年10月12日付には、文在寅政権が貿易自由化交渉の取り仕切り役である兪明希・通商交渉本部長と並び、鄭銀敬を政権の利益になる女性として寵愛しているとする批判的記事が掲載されている。

41 『中央日報』2020年3月12日。ただしこれらの事実は、文在寅に、疾病管理本部の昇格を政治的アピールに用いる意図が皆無であったと断じるものではない。

という観点からどのように見ることができているのかについて、文献レビューによる検討を行ってきた。従来、韓国を含む開発主義国家における政治・行政関係は、合理性に根差す行政の政策決定とその履行が、党派色を帯びた政治よりも優位に立つものと見られてきており、それは開発主義諸国が民主化した後も、一定の持続性を帯びるものであると見られてきた。他方、韓国国内では、開発主義体制下の政治・行政関係は従来考えられてきたほど単純ではなく、行政の自律性は最高指導者である政府首脳の間・決定という政治的要素との間で、神経質にバランスをとっていたとする指摘もなされている。

本稿における考察は、大統領の政治的判断の下に行政が自律的に行動し、合理性に基づいた施策を展開するという、従来考えられてきたよりも複雑な開発主義型の政治・行政関係が、韓国の健康危機管理、中でも感染症対策においては、民主化から10年以上経過した2000年代以降も持続性を持ってきたことを示唆する。すなわち、2003年のSARS流行を受けた疾病管理本部の設立にあたって、当時の大統領・盧武鉉は、大韓看護協会会長の経験者であり、医療現場の事情にも通暁した保健福祉部長官・金花中に対し、健康危機管理政策上の裁量を与え、その政策決定・遂行に信頼を置いた。同時に盧武鉉は、党派色においては自分と異にするところもある金花中に対し、自分の支持基盤でもある進歩系の市民団体などから批判が寄せられたにもかかわらず、そうした批判から金花中を政治的に守った。同様に2020年以降のCOVID-19への対応においても、大統領・文在寅は、疾病管理本部長であった鄭銀敬を信頼し、保守系の論客から彼女に対する批判が寄せられてもなお、彼女の下に行動する実務機関を支援する姿勢を取り続けてきた。他方、2015年のMERS対応においては、当初、大統領・朴槿恵が最側近である秘書官らを通じた対応方針をとり、論功行賞的に任用された閣僚の頭越しの意思決定を図った。しかし、こうした対応はMERSの市中感染への対応に課題を発生させ、やがて、後に疾病管理本部長となる鄭銀敬が感染収束の担当役に充てられることとなった。

誤解を恐れずに単純化するならば、これらの事例からは、韓国政府の感染症対策は、有識者や実務経験者が合理性に根差した対応をとる一方、その対応が、大統領によって政治的な論争から擁護されてきたものであると見ることもできる。そして、彼ら有識者・実務経験者が持つ裁量は、MERSへの初期の対応に見られたように、大統領が論功行賞的な人事を介した対応、いわば政治の論理を優先させた場合、大いに制約を受けるのであり、両者の関係が複雑かつ神経質であるとする昨今の研究成果にも沿うものであるとすることができる。

こうした観点からは、疾病管理本部の設立、およびCOVID-19への対応というそれぞれ盧武鉉政権、文在寅政権で行われた施策は、単純に大統領個人の指導力の成果というよりも、合理性に基づいた行政の対応が歪められることなく遂行される環境を大統領が確保し、かつそれを党派的な政治論争から擁護した成果であると見るべきであることが示唆される。盧武鉉と文在寅の健康危機管理への対応は、そうした政治と行政の適正な役割分担を維持した点においてこそ、肯定的に評価されるものとなるであろう。

ただし、本稿の議論はあくまで文献レビューに基づく概観的なものにとどまっており、予備的な考察の域を出るものではない。当事者に対するインタビュー調査や、政府内部での討議を公開した実録などにに基づき、精緻な実証分析や論証を行うことは、今後の課題である。

【参考文献】

< 韓国語 >

- 권혁주. 2020. 「민주·공화주의 관점에서 정치·행정의 통제와 견제: 책임성, 정치적 중립을 중심으로」 『행정논총』 58(3) pp. 31-54
- (クォン・ヒョクチュ. 2020. 「民主・共和主義の観点における政治・行政の統制と牽制: アカウンタビリティ、政治的中立を中心として」 『行政論叢』 58(3) pp. 31-54)
- 오현진. 2021. 「코로나-19 위기 대응과 정부-시민 관계: 정치신뢰를 중심으로」 『한국과국제정치』 37(1) pp. 1-36
- (オ・ヒョンジン. 2021. 「COVID-19での危機対応と政府-市民関係: 政治信頼を中心として」 『韓国と国際政治』 37(1) pp. 1-36)
- 유현중. 2020. 「신 발전국가의 민주주의 행정이론」 『행정논총』 58(3) pp. 55-91
- (ユ・ヒョンジョン. 2020. 「新開発国家の民主主義行政理論」 『行政論叢』 58(3) pp. 55-91)
- 윤은기. 2018. 「정치행이원론과 별전행정에 관한 고찰」 『한국지적정보학회지』 20(2) pp. 145-163
- (ユン・ウンギ. 2018. 「政治行政二元論と開発行政に関する考察」 『韓国知的情報学会誌』 20(2) pp. 145-163)
- 임재호. 2009. 「한일행정개혁 비교연구: 부조직개편의 제도론적 접근」 『행정학연구』 15(2) pp. 71-106
- (イム・ジェホ. 2009. 「韓日行政改革の比較研究: 政府組織改編の制度論的アプローチ」 『行政学研究』 15(2) pp. 71-106)
- 보건복지부. 2016. 『2015 메르스 백서: 메르스로부터 교훈을 얻다』 보건복지부
(保健福祉部. 2016. 『2015 MERS 白書: MERS から教訓を得る』 世宗特別自治市: 保健福祉部)
『데일리메디』 (『デイリー・メディ』)
『약업신문』 (『薬業新聞』)
『의학신문』 (『医学新聞』)
『중앙일보』 (『中央日報』)
『한겨레』 (『ハンギョレ』)
『한국일보』 (『韓国日報』)
『해럴드경제』 (『ハロルド経済』)
메디칼타임즈(メディカル・タイムズ) <http://www.medicaltimes.com>
연합뉴스(聯合ニュース) <https://www.yna.co.kr>
참여연대(参与連帶) <https://www.peoplepower21.org>

< 英語 >

- Dahl, Robert. 1947. 'The Science of Public Administration: Three Problems' Public Administration Review 7(1) pp. 1-11
- Mouritzen, Poul and James Svava. 2002. *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press
- Park Jun-e and Chung Eun-bin. 2021. 'Learning from past pandemic governance: Early response and Public-Private Partnerships in testing of COVID-19 in South Korea' World Development (Online Edition DOI: 10.1016/j.worlddev.2020.105198)

Pestritto, Ronald J. 2006. 'The Progressive Origins of the Administrative State: Wilson, Goodnow, and Landis' *Social Philosophy and Policy* 24 (1) pp. 16-54

The New York Times

KOREA.net <https://m.korea.net>

TIME <https://time.com>

WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard <https://covid19.who.int/>

<日本語>

岩崎育夫. 1996. 『リー・クアンユー：西洋とアジアのはざままで』岩波書店

縄倉晶雄. 2020. 「民主化後の韓国における地位主義政党システム存続の要因：公選政治家の視点から」『北東アジア地域研究』(26) pp. 69-84

——. 2021 a. 「韓国政府における感染症対策担当部署の制度的特徴：政治学的観点からの時系列比較」『文教大学国際学部紀要』31(2) pp. 105-118

——. 2021 b. 「韓国行政における新公共管理と開発主義：健康危機管理における疾病管理本部の役割に注目して」『文教大学国際学部紀要』32(1) pp. 175-187

埴和也. 2013. 『自民党と公務員制度改革』白水社