

〔研究ノート〕

## 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

縄倉 晶雄

〔Research Notes〕

### Institutional Feature of South Korean Government's Disease Control Agency Chronological Review from the Perspective of Comparative Politics

Akio NAWAKURA

#### Abstract

This paper describes institutional feature of South Korean government's disease control agency from the perspective of political science employing the methodology of chronological comparison. Facing the pandemic of the novel coronavirus (COVID-19) infectious disease, South Korean government has implemented rapid and nationwide countermeasures. As of the end of November 9, 2020, South Korean government confirms amount 25,553 positive cases and 480 deceased cases by COVID-19, which is lower than most other developed countries. The Korea Disease Control and Prevention Agency, formerly known as Korea Centers for Disease Control (KCDC), has been pointed out as the pivot of the countermeasures. Particularly, the KCDC's role as 'one-stop point in terms of COVID-19' has been their institutional feature. The author's chronological comparison with the Economic Planning Board (EPB) in the 1960s and the Trade Representative in the 2000s points out that the KCDC's role as one-stop point is on a path dependency in South Korean government. This indicates the possibility that governments can employ not new but 'old' and 'used' institutional approach as countermeasures in crisis.

#### はじめに

本稿は、韓国政府内部において感染症対策の実務を担い、感染症の流行時に対策の陣頭指揮をとる組織(以下、便宜的に感染症対策担当部署と表記)が、どのような制度的特徴を有しているのか、そして、そうした特徴はどのような要因に由来するのかについて、政治学的観点から、時系列比較の手法を用いて考察するものである。

2020年春以降、新型コロナウイルス(COVID-19)感染症が全世界的に流行する中、各国政府は感染拡大の阻止を目的として移動や集会の規制、マスク着用の義務化といった施策を進めている。しかし、それら各国の施策は、感染拡大の防止を優先するか、経済活動への悪影響回避を優先するかといった方向性や、感染者の隔離や経済活動休止の徹底度において一様でないだけでなく、政府内部での決定プロセスという面においても、国ごとに大きな違いを見せている。例えば、台湾では総統府と各省庁、および専門家集団が一体化したコミュニティが形成され、そのコミュニティ内で基本的な対策方針が迅速に決定・執行されたのに対し(Huynh, 2020)、米国では疫学研究と防疫を専

門とする政府機関である疾病管理センター(Centers for Disease Control。以下、CDC と表記)とホワイトハウスの路線の差違がしばしば表面化している<sup>1</sup>。

こうした中、韓国では、保険福祉部の関連機関であり、「韓国版 CDC」と紹介されることも多い疾病管理庁<sup>2</sup>が疫学研究、感染拡大防止のための基本方針の策定、およびそのメディア・国民向けの広報のいずれにおいても強い主導権を握っており<sup>3</sup>、政府内における感染症対策がワン・ストップ化されている。そしてそれは、COVID-19 の世界的感染拡大が始まった 2020 年 2 月に南東部・大邱の教会で集団感染が発覚するなど、初期段階においてこそ深刻な市中感染が指摘されたものの、その後は「ドライブ・イン検査」に代表される積極的な PCR 検査の実施や、携帯端末のアプリを通じた接触情報の把握、そして疾病管理本部から医療機関への物的支援や情報提供が進められ、2020 年 10 月の時点では死亡者 500 名以下と、市中感染が抑制されている。

韓国内外を問わず、こうした疾病管理本部を中心とした COVID-19 対策を「韓国モデル」と肯定的に評価する声が少なくない<sup>4</sup>。また、上記したような一連の施策は文在寅大統領の取り組みとして世論に好意的に捉えられ、同年 4 月の国会議員選挙で与党・共に民主党が、定数 300 中 180 議席以上という、民主化後の韓国の総選挙としては珍しい与党の圧勝を達成することにもつながった<sup>5</sup>。

しかし、疾病管理本部によってワン・ストップ化された迅速な感染症対策は、単に文在寅政権による成果であると評価してよいものなのであろうか。むしろ、疾病管理本部を中心とする韓国政府の感染症対策は、より歴史的な根源を持つものであり、COVID-19 に対して行われた一連の施策は、そうした過去の経験を知見とし、それを反映させたものであると言うことはできないのであろうか。

上記の問いに対して本稿は、感染症対策に限らず、歴代の韓国政府は、国益の根幹に関わる重要な事項について政策の研究と立案、および省庁間調整を一元的に担う強力なワン・ストップ組織を設置してきたのであり、文在寅政権による COVID-19 対策も、そうした過去の対応を踏襲したものではないかと仮定する。そして、その仮定の妥当性を判断する試論的な取り組みとして、経済開発と貿易自由化という、過去に韓国政府が推進した中でも重大性の高かった政策を取り上げ、これら政策が推進された際の、政府内部の制度的特徴を比較検討する。

以下、1. ではまず、疾病管理庁の変遷とその特徴を再確認する。続く 2. と 3. では、歴代の韓国政府が取り組んだ政策課題のうち、政府内部での意思決定プロセスについて複数の先行研究が存在する経済開発と貿易自由化について、その政策決定スキームを見ていく。その上で、4. で本稿をまとめる。

## 1. 2000 年代以降の感染症対策担当部署の変遷とその特徴

近代的な官僚機構と公務員のリクルートメントが整備された 1960 年代以降、韓国において、疾病管理および疫学研究を主導してきた政府機関は、国立中央保健院である。同院は日本の厚生労働省に相当する保健部<sup>6</sup>の傘下機関と位置付けられ、その業務は保健衛生に関する調査や疫学研究、国内各地の保健所に対する情報提供を主とするなど、概ね、日本の国立感染症研究所に近似したものであった。従って、研究機関や医療機関に対する専門情報の提供などは行うものの、広く非医療従事者を含む国民全体に対し、政府を代表して防疫や健康増進に関わる情報を呼びかける立場にはなかった。また、メディアの側も、国立保健院を疾病管理に関する政府の代弁機関と見ることはなく、1990 年代までは、インフルエンザなどの感染症が拡大しても、その取材先は保健院ではなく、上部組織である保健部であることが一般的であった<sup>7</sup>。

しかし、2003年に中国本土や香港で重症急性呼吸器症候群(SARS)の感染拡大が深刻化したことを契機として、国立中央保健院は疾病管理本部へと改編された。韓国でSARSによる死者は発生しなかったものの、政府がSARSの原因となったコロナウイルスの感染力や感染経路、感染事例について各医療機関と迅速に情報を共有できず、結果的に全国で2200名の隔離者を出すなど、各医療機関に大きな負担をかける結果となった<sup>8</sup>。

政府のSARS対策の問題点を重く見た当時の盧武鉉大統領は、保健福祉部に再発防止策を講じるよう指示すると同時に、疾病管理に関する国立中央保健院の調査・研究能力、およびその情報発信能力を強化すべく、その機構改革に着手した。当時の韓国では、2001年のアメリカ同時多発テロ後に散発的に起こった一連の炭疽菌テロを受け、バイオ・テロリズムに対応できる体制の整備が急務とされていたことも、この改革を促した。当該改革を受けて同院は疾病管理本部へと改編され、予算や人員はもとより、事実上の上部機関に当たる保健福祉部を介さずに発信できる情報の裁量権も拡大された。改編にあたってはアメリカのCDCのように、将来的には警察や自治体に休業や感染者隔離の指示も出せるようになることが目指された。その点は、同本部の英語名称‘Korea Center for Disease Control and Prevention’の略称が‘KCDC’と、アメリカのCDCに倣っていることから窺える<sup>9</sup>。

SARS禍の収束から10年あまりが経過した2015年に韓国国内で感染者の確認が相次いだ中東呼吸器症候群(MERS)は、疾病管理本部の危機管理体制が本格的に問われる事案となった。MERSをめぐるのは、同年5月、出張先の湾岸諸国から帰国した社員が感染していたことを契機に国内で流行するようになったが、疾病管理本部は同月中に警戒情報を国内医療機関に提供し、また西アジア諸国を念頭に、海外からの入国者に検温や体調申告書の提出を義務付ける措置をとった<sup>10</sup>。

MERS禍に際して疾病管理本部が上述の措置をとる中で、韓国国内での爆発的感染拡大を回避し、政府は2015年末、国内での流行の収束を宣言した。ただし、終息に至る過程では、ソウルの三星病院で院内感染が発生し、それが病院外への感染を引き起こしてしまうなど、医療機関との連携の不十分さに起因する問題も発生した。同年後半から翌2016年にかけて、疾病管理本部は一連の経緯を総括すると同時に、今後、感染症の流行が発生した場合の対応方針を明文化したMERS白書を発行した<sup>11</sup>。

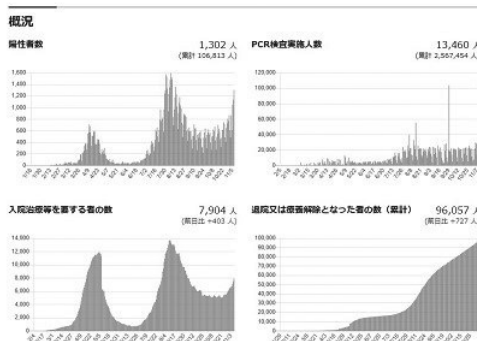
MERS白書においては、疾病管理本部が情報提供や国民向け広報などの面で大きな役割を担ったことが評価される一方、各地の医療機関から同本部への報告というボトム・アップの情報伝達や、同本部と各医療機関のインタラクティブな情報交換に難があった点が指摘された<sup>12</sup>。同様の問題意識は全国紙などの主要メディアにおいても概ね共有されていたが、当時、こうした問題は疾病管理本部そのものの課題というよりも、行政機構の頂点に位置する青瓦台(大統領官邸)、とりわけ朴槿恵大統領の政治手腕の性質に起因するものと見られがちであった<sup>13</sup>。しかし、現場の医療機関に対してトップ・ダウン型の指示に偏らない情報提供が必要であるという課題が、一連のMERS白書を通じて疾病管理本部内で認識されたであろう点には留意する必要がある。一連のMERS白書で指摘された課題の克服には、疾病管理本部の組織上のキャパシティを、国内各地の医療機関と積極的に意思疎通できるよう強化する必要がある。しかし、その検討を進める途上の2016年秋、朴槿恵大統領自身による機密漏洩の発覚を発端として政局が大きく混乱し、大統領の弾劾にまで発展したため、疾病管理本部の強化は次期政権に持ち越された。

本格的な機構改革は2017年5月に発足した文在寅政権へと引き継がれたものの、一連のMERS白書で指摘された課題は疾病管理本部内で共有され、2020年に入り、COVID-19の感染者が韓国国

内でも確認されるようになると、多いに活用されることとなった。即ち同本部は、同年2月初旬に武漢ほか中国各都市からの入国者にCOVID-19の感染者が確認されたことを受け、入国禁止やビザ要件の厳格化、入国者の隔離、スマートフォンへの位置・接触情報アプリのダウンロードなど、出入国を厳しく管理するよう行政各部に勧告を発した(IOM、2020)。本来は防疫を専門とする疾病管理本部が、外交部および法務部の所管である出入国管理について発言した訳であるが、この勧告を外交部が迅速に受け入れ、対応した結果、翌3月以降の韓国では、日本で見られたような、欧州からの入国者を通じた感染拡大が回避されることとなった。

しかし、欧州からの入国者を通じた感染拡大は回避された一方、南東部・大邱の宗教施設で礼拝を通じた集団感染が発生するなどしたため、韓国は日本や香港など周辺国・地域よりも早い2月の段階で、COVID-19感染拡大の、いわゆる第一波を経験した。こうした事態に対して疾病管理本部は、①MERS禍の教訓を生かし、各医療機関との間で感染リスク、症状、治療方法、陰圧室や病床の空き具合、新規感染者に関する情報共有を積極的に行った上で、②感染の有無を判定する方法の一つであるPCR検査を全国的に実施することで感染者を可能な限り把握し、かつ③感染の確認された者を受け入れ体制の整った医療機関へと速やかに隔離するという対応を行った<sup>14</sup>。また、感染者を速やかに隔離する一助として、大衆交通を使わず、他人との接触の少ない自家用車で自宅から検査場所まで移動できる「ドライブ・イン検査」も行われたことは、日本でも広く報道された。加えて、国内の感染状況や感染が疑われる際の対応等をワン・ストップで、かつ図表も交えて視覚的に理解できるウェブサイトも開設され、対国民の情報共有も推進された。図1は、日韓両国の政府が公式に開いたCOVID-19対策の特設サイトのうち、国内の感染状況を示したものである。棒グラフを並べただけのレイアウトになっている日本側のサイトに対し、韓国側のサイトは折れ線グラフや円グラフなどを駆使しており、現況を国民と視覚的に共有するための取り組みが積極的に行われていると見ることができる。なお、北朝鮮と対峙していることから、韓国では国民の移動を規制する有事法制が整備されているが、そうした法規に基づく移動や外出の禁止令は、COVID-19への対応としては、2020年11月時点で政府から発せられていない。

図1 日本政府と韓国政府のCOVID-19特設サイト



日本政府の特設サイト



韓国政府の特設サイト

出典：日本＝厚生労働省 [https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000164708\\_00001.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000164708_00001.html)

韓国＝保健福祉部「コロナウイルス感染症-19」特設サイト <http://ncov.mohw.go.kr/>

(いずれも2020年11月9日閲覧)



疾病管理本部を拠点とした情報の発信や共有が積極的に行われたこともあり、韓国における COVID-19 の感染者は6月に一時的な再上昇を見せたものの、全体としては抑制され、死者数は2020年11月9日時点で480名と、同時点においては、欧米諸国はもとより、同じく世界的に見れば感染拡大が抑えられている日本よりも低水準にある<sup>15</sup>。そうした感染拡大抑制の中で韓国政府がとった施策は、情報共有や民間アクターとの意思疎通において疾病管理本部が広範な行動領域を持ち、ワン・ストップのサービスを提供した点に、その特徴を見出だすことができる。無論、同本部のサービスと感染拡大抑制との間の因果関係は改めて検証する必要があるが、少なくとも、同本部が韓国政府による COVID-19 対策の主要拠点であったことは明白である。その後同年6月、政府は、疾病管理本部を保健福祉部の傘下機関から、より独立性の高い外局である疾病管理庁へと昇格させ、定員の増加や、定員2名の次官割り当てなどを行うための法改正案を国会に提出した<sup>16</sup>。そして、同法案が国会を通過した後の同年9月、疾病管理本部は国务会議における組織改編の承認を受け、疾病管理庁へと正式に昇格した<sup>17</sup>。

以上見たように、韓国政府の感染症対策は、現・疾病管理庁のワン・ストップという点に特徴を見出させる訳であるが、以下では、重要な政策課題をワン・ストップ型の組織が主管することは、韓国では過去にも行われてきたということを見ていく。

## 2. 比較対象①：開発主義時代の経済政策担当部署

経済開発は、国防と並び、1948年に大韓民国政府が樹立されて以降、歴代韓国政府が最も重視してきた政策分野である。北朝鮮との分断によって日本統治時代に工業地帯として開発の進められた朝鮮半島北部の施政権を喪失し、また1950年から3年あまり続いた朝鮮戦争で甚大な人的・物的損失を被ったことで、1950年代後半の韓国は一人あたり国内総生産(GDP)が100米ドルに満たない水準にとどまることを余儀なくされた。無論、アメリカによる食料援助や経済支援も行われたが、援助物資の横領などといった不正行為が横行し、アメリカ国際開発庁(USAID)からは援助の意義に疑問が呈されるなど、そのパフォーマンスは決して芳しいものではなかった(USAID、1985)。

韓国政府が諸外国から寄せられた援助資金や支援物資を効率的に運用し、自国の工業化へと繋げることとなった転換点が1961年に陸軍少将・朴正熙らが起こした、いわゆる5・16クーデタであることは、広く知られている。クーデタ後に軍政機関・国家再建最高会議議長に就任し、1963年の新憲法施行と同時に大統領に就任した朴正熙は、1962年に開始したマスタープランである経済開発五ヵ年計画の下、国家主導による軽工業、次いで重工業の振興を図った。

朴政権による開発政策が韓国経済の発展に際して果たした役割は、30年以上も前に Amsden (1989)によって論じられており、以後も賛否両論を含む多数の議論が展開されているが、その多くが、開発政策の司令塔としての経済企画院(경제기획원。英語名称は Economic Planning Board であり、一般には EPB と略記)の重要性を指摘している<sup>18</sup>。経済企画院は朴正熙による政権掌握後に政府内に設立された組織であり、経済政策の諮問機関として、前述の五ヵ年計画の作成や達成状況の精査などを主任務としていた。特に、マスタープランである五ヵ年計画の策定・遂行・評価における役割は大きく、例えばそれは、1972年に開始された第三次五ヵ年計画における農業・農村政策の扱いと、その後の農政に見てとることができる。すなわち、1962年に開始された第一次五ヵ年計画、および1967年に開始された第二次五ヵ年計画は、全体として工業化に向けた基盤作りを意図したものであり、その中で農業・農村部門は、食糧を増産し、飢餓を回避すると同時に、穀物を

輸入することによる外貨の消費を抑える役割を求められた<sup>19</sup>。農林部はこの役割を忠実に担い、国産肥料の増産や流通を支援するなどし、1960年代末までに国内の食糧不足を概ね解消した。しかし、食糧の増産が進められた結果として、農産物の単位当たり市価が下落し、それが農家所得の伸び悩み、ひいては都市と農村の所得格差を拡大させることとなった<sup>20</sup>。これを受けて第三次五ヵ年計画は、農村の近代化と農家所得の向上を目指す姿勢を打ち出し、この姿勢は、①政府予算に一般会計とは別枠で食糧管理特別会計を設け、同会計を財源として農産物の価格支持を行う、②農民がそれぞれの地域コミュニティにおいて政府から支給されるセメントなどの物資を活用し、農道や用水路などのインフラの近代化を図るセマウル運動を推進するという形で具現化された。このうち①は予算に関する事項である以上財務部の管轄であり、②のセマウル運動は内務部の管轄であった。このように、複数の省庁に跨ることとなった1970年代の農政は、朴正熙大統領の下、青瓦台と経済企画院によって調整され、各省庁はその調整に基づく施策を執行する役割に徹することとなった。このように、経済企画院の地位は大統領直属とされ、日本の省庁にあたる各部よりも上位にあった。この点は、責任者である院長が副総理に任じられ、首相である國務総理に次ぐ政府内席次を与えられていたことから確認できる。

経済企画院の幹部には、海外留学経験者を中心とする経済学者が主として任命されたが、彼らの地位は、政府内の他の大統領任命ポストに比べ、在任期間の長さや解任の少なさなどの特徴を帯びていた。1979年まで続いた朴正熙、および1980年から1988年まで続いた全斗煥の両権威主義政権は、職業軍人出身者に限らず、実務経験者や、場合によっては野党出身の政党政治家など、多様なルートから人材を調達し、政府内の役職へと任じていたが、大統領制下の任用ポストのご多分に漏れず、彼らは権力闘争や派閥力学の結果として解任されるケースも少なくなかった<sup>21</sup>。しかし、経済政策の司令塔に任じられた経済学者がそうした抗争の中で解任されることは少なく、むしろ1969年に経済企画院長官兼副首相に就任し、重化学工業化を推進した金鶴烈のように、末期癌のために入院し、治癒の見込みが乏しくなっても朴正熙が解任を裁可せず、在職中に死去した例もあった<sup>22</sup>。

1980年に大統領に就任した全斗煥は、経済企画院が担っていた政策決定上の役割を青瓦台の秘書室へと移管する措置をとったが、行政各部の上位主体が開発政策の司令塔となる構図が大きく変わることはなかった。任命ポストを自分個人への忠誠心を高めるツールとして利用した朴正熙に対し、全斗煥は同期である陸軍士官学校11期生の同窓会・ハナフェを自身の派閥として抱えており、同期生であり、後に大統領となる盧泰愚を体育部長官<sup>23</sup>や与党・民主正義党の最高委員に据えるなど、派閥に基づく人事を行う傾向にあった。しかし、やはり開発政策の責任者として副総理に任命した徐錫俊は、ソウル大学を卒業、行政考試に合格した後に経済企画院の職員を務め、朴政権後半期に青瓦台の経済秘書官を務めた、純然たるテクノクラートであった。1983年、その徐錫俊を副総理に任命した全斗煥は、彼を「(1982年に始まった)第5次五ヵ年計画の目標達成において重要な人材」と称賛し、自身の外遊にも同行させた<sup>24</sup>。

このように、大統領から高く、安定した地位を付与された経済企画院は、朴正熙政権下では大統領が直接出席し、毎月開催された月例経済報告会議にも参加し、また、大統領に報告する事案の選定も担うなど、開発政策の司令塔役を担った<sup>25</sup>。実務家を主たるメンバーとし、特定の政策分野に活動範囲を限定しつつも、当該範囲内では大きな裁量権を認め、省庁と同格、或いはそれ以上の地位にあるワン・ストップ機関という点で経済企画院は、疾病管理庁と共通項を有していると言える。

### 3. 比較対象②：2000年代移行後の貿易交渉担当部署<sup>26</sup>

1960年代以降に見られた韓国の工業化は、同国の国内市場が隣国の日本などと比べて小規模であることに起因し、先進国市場への輸出に大きく依存する形で達成された。従って、韓国政府にとって貿易は、自国製品の輸出先を確保するという点で非常に重要な政策領域であって来た。他方、同国は、稲作を中心としつつも耕作に不適合な長い冬を持ち、かつ、平地が少ないがために農家一軒当たり耕地面積が2haに満たないという脆弱な農業部門を抱えている。そのため、貿易政策の遂行に当たっては、輸出先の確保と、自国農業の輸入農産物からの保護を両立させる必要に迫られ続けてきた。特に、日本や台湾に比して兼業化や作物の多角化に乏しい韓国の農家は、1970年代以降、食糧増産と価格支持を両立させるという政府の強力な介入策の下で生計を維持してきており、外国農産物が流入することは、農家経済を脅かしかねない問題であった。

輸出先の確保と国内農業の保護を両立させてきた韓国の貿易政策にとって、1993年に合意がなされたウルグアイ・ラウンド協定は、大きな転換点となった。従来、関税と貿易に関する一般協定(GATT)の下で行われてきた一連の貿易多角化交渉と比べ、1986年に始まったウルグアイ・ラウンドは、貿易品目のうち最も敏感な領域である農産物に踏み込み、その自由化を目指した点に特徴があった。コメを事実上禁輸としてきた日本はもとより、西欧でも、多くの国が自国の農産物を輸出補助金によってダンピングするなど、農産物は、自由貿易の理念が大きく歪められてきた領域であった。しかし、多くの先進諸国では農業保護は農業関係者の利害や食糧安保に大きく関与する問題であり、その自由化には長い時間を要することとなった。そして、政府による農産物の価格支持政策を続けてきた韓国も、自由貿易の振興による自国経済の生き残りを図るという観点から、1993年、ウルグアイ・ラウンド合意を受け入れた。

ウルグアイ・ラウンドが妥結した時点での韓国は、経済協力開発機構(OECD)に加入する前の段階であり、発展途上国として貿易自由化への時間的猶予が与えられたものの<sup>27</sup>、貿易自由化それ自体への対応は、もはや避けて通れないものとなっていった。その後、1999年にアメリカ・シアトルで開かれた世界貿易機関(WTO)閣僚会議が新たな貿易多角化交渉(ラウンド)の開始に失敗し、さらに2001年にカタール・ドーハでようやく始まった新ラウンドが途上国と先進国の対立によって膠着状態に陥ると、各国は、自由貿易協定(FTA)や経済連携協定(EPA)を通じた、二国間、あるいはヨーロッパ・東南アジアなどの地域レベルでの貿易自由化を図るようになっていった。そしてそれは、韓国にとって、多くの交易相手国と、貿易自由化に向けた交渉を進めていく必要があることを意味した。

このように、貿易自由化に対処する必要性が高まっていた1998年に就任した金大中大統領は、中央省庁改編の一環として、外務部と通商産業部を外交通商部へと統合する一方、同部内に、他国との貿易交渉を一元的に行う組織である通商交渉本部を設置した。通商交渉本部は、外交通商部の一部局として、部内の他部局から情報の提供を受け、また外交通商部長官の指揮下で通商問題に関して他部局との利害調整を行うものとされた<sup>28</sup>。この点で通商交渉本部は、あくまでも外交通商部内部の部局という位置付けであったが、しかし他方で通商交渉本部は、外国との通商交渉の現場においては外交通商部長官の指揮を受けずに、韓国政府を対外的に代表する権限を付与された<sup>29</sup>。この点は、通商交渉本部長がかつての経済企画院長と類似し、長官級、即ち閣僚としての席次を与えられ、本部長の下に置かれる副本部長についても次官としての席次を与えられたことから窺える。このように通商交渉本部は、形式上は外交通商部の一部局としての位置付けとされるものの、

外国との通商交渉にあたってはワン・ストップ・ポイントとしての役割を担うこととなった。

同本部が通商交渉の実務を一元的に担っていたことは、2008 年秋に起こったアメリカ産牛肉輸入を巡る政局の混乱からも窺える。2000 年代に入り、ラウンド形式の多国間交渉の行き詰まりが明白となる中、政府は二国間の FTA を通じた貿易自由化を加速させた。その際、日本と同様、工業製品を輸出する一方で農業の生産性の低い韓国は、FTA 締結予定先の最重要国としてアメリカを想定しつつも、農業大国であるアメリカから輸入開放圧力を受ける事態を最大限回避すべく、農産物が交渉上の争点になりにくい国から FTA を締結していった。まず 2004 年に、韓国とは主力農産物が大きく異なり、また南半球にあるため、北半球とは農繁期も真逆となるチリとの間で初の FTA 締結に成功した通商交渉本部は、そうした経験から交渉ノウハウを学習しつつ、アメリカとの FTA 締結を目指し、合衆国通商代表部(USTR)との接触を重ねていった。

しかし、米韓の貿易自由化交渉において USTR は、韓国がアメリカ産牛肉の輸入を禁じていることを非科学的であると批判し、その輸入再開を強く要求した。韓国は、2003 年にアメリカで狂牛病が発生して以降、安全上の理由から同国の牛肉を全面的に禁輸としていた。しかし、これに対して USTR は、狂牛病の原因物質が集中しやすい危険部位を予め除去することができる以上、韓国の措置が非合理的であるとして、その撤回を強硬に求めたのである。これに対して韓国側は 2008 年春、生後 30 ヶ月以内であり、予め危険部位を除去してあるなどの条件を付した上で、輸入再開を受け入れる判断を下した<sup>30</sup>。

しかし、条件付きとはいえ、疫病を理由に禁輸とした品目の輸入再開を受け入れたことは、韓国国内で強い世論の反発を引き起こした。特に、輸入再開の判断が 2008 年 2 月の李明博政権発足直後に発表されたことは、本案件がイデオロギー色を帯びた政争へと発展する決定打となってしまった。即ち、民主化運動家の出身であり、在任中にアメリカ政府との軋轢が絶えなかった進歩系の盧武鉉前大統領をかねてから批判してきた李明博は、前年末の大統領選挙のキャンペーンでも親米保守色を明確に打ち出していた。その李明博の大統領就任と同じタイミングで政府がアメリカ産牛肉の輸入再開を決定したことは、「親米派の李明博大統領が、アメリカとの FTA 交渉での『点数稼ぎ』のために、食の安全を犠牲にした」という言説を大衆の間に広めてしまったのである。同年 4 月以降、ソウル市中心部では 4 年前の盧武鉉大統領弾劾政局以来となる大規模なろうそくデモが発生し、アメリカ産牛肉の輸入再開に抗議する主張が展開されることとなった。

ただし、韓国国内では「狂牛病騒動(광우병 논란)」とも呼ばれる 2008 年春以降のろうそくデモは、それ自体が青瓦台や当時の与党・ハンナラ党に強い圧力となって作用した訳ではない。同年 4 月の総選挙ではハンナラ党が総議席の過半数を得て勝利しており、政府側では、牛肉ショックが政権運営に与える影響は限定的との読みがあった。そのことは、4 月末の与野党会談で野党・民主党代表の孫鶴圭からアメリカ産牛肉輸入再開の撤回と米韓 FTA 再考を求められた際、李明博がこれを拒否し、「今、政府の決定に反発している市民も、いざ輸入されればアメリカ産牛肉を食べるだろう」と返したことからも窺える<sup>31</sup>。民主党も、自分たちが与党であった前政権下ではチリとの FTA を推進していたことから、自由貿易に真っ向から反対することは政策上の一貫性を欠くことになり、また同年初夏を過ぎると、街頭でのろうそくデモがしばしば暴徒化し、市民の参加も低調になっていったことから、政府への迫及は決め手を欠いた。

こうした政治状況が大きく変わるきっかけになったのが、2008 年秋に始まった定期国会での論戦と、通商交渉本部内の情勢判断であった。前者は、民主党がアメリカ産牛肉の輸入と米韓 FTA、および 2009 年度の政府予算案<sup>32</sup> という 3 つのイシューをリンクさせ、前二者について政府が一定



の譲歩をしない限り、政府予算案の審議を拒否するというものであった。野党が他の政策分野でもこうしたリンケージを行った場合、アメリカ産牛肉の輸入と米韓 FTA は、李明博政権のあらゆる政策に対する足枷となりかねなかった。そして後者は、このようにして高まった韓国世論の反米的な傾向が、牛肉輸入再開に続く形で対米 FTA を実現させたいと考えていた通商交渉本部内において、「交渉妥結の障害になりかねない」と危惧されたというものであった。当時、通商交渉本部で米韓 FTA 交渉に関わっていたチェ・ソギョン(2016)は、秋の定期国会開会に前後して再び活発化したろうそくデモが、同本部内で深刻に懸念されたことを回顧している。当事国の産業に国際競争力の強化を求めることになる貿易自由化交渉は、通常、政府間での合意が実現しても、その批准や関連法規の改正といった国内手続きで強い抵抗に遭いやすい。従って、韓国国内で対米貿易に批判的な世論が強まることは、交渉相手国であるアメリカが、韓国政府の合意履行能力に疑問を抱かせることになりかねなかった。

2008年11月、農林畜産食品部は記者会見を開き、米韓 FTA が発効した場合、アメリカからの農産物輸入が増加することによって国内農業が打撃を受けることを考慮し、向こう10年で最大1兆ウォンの補償金を国内農家に対して給付する方針を発表した<sup>33</sup>。同方針の発表に至るまでの政府内の議論は、今なお明らかな部分が多く、また2020年10月、李明博元大統領が汚職に問われ、有罪判決が確定するなど、今後も明らかになる見通しは乏しい。ただ、それに先立つ状況を勘案すれば、当該方針が、春以降の政府に対する批判的な世論を懐柔するためのものであることは明らかであった。しかし、牛肉の輸入再開を契機に起こった世論の反発を抑え、政権運営を容易にすることを主目的にするのであれば、当時の政府には、反発の直接的な引き金になった牛肉の輸入再開措置について見直しを行うという選択肢もあったはずである。しかしこの点において李明博政権は、アメリカ産牛肉の輸入再開や対米 FTA の締結といった通商交渉本部の関わる措置を見直すことはなく、むしろ、財政出動によって世論を懐柔し、対米交渉上の合意事項をより遂行しやすい環境を確保する道を選んだのである。こうした経緯からは、通商交渉本部の方針と対外合意が、他の政治的事情や政策分野よりも上位に位置付けられうる点を指摘することができる。

なお、その後の省庁再編により、外交通商部は解体され、同部の担っていた事務のうち、外交に関わるものを扱う省庁として外交部が設立され、通商に関する事務は産業資源部が担うこととなった。これに伴い、通商交渉本部も産業資源部の傘下に入ったが、2017年の文在寅政権発足後も引き続き、通商交渉本部長には閣僚級の地位が付与されている。

#### 4. 結びに代えて～今後の課題と日本への示唆

本稿では、韓国政府の感染症対策部署が、その組織の位置付けにおいてどのような特徴を有しているのかを、政治学の立場から、時系列比較を通じて検討してきた。

2020年春以降、同国におけるCOVID-19対策を取り仕切ってきた疾病管理本部(現・疾病管理庁)は、疾病・感染症対策におけるワン・ストップ・ポイントという性格を強く有する組織であった。そして、その性格は、SARS や MERS といった過去の感染症の経験を踏まえ、合目的的に強化されたものであった。同年9月の疾病管理庁の発足は、そうしたワン・ストップ・ポイントとしての性格をより強化するものであると見ることができる。

本稿の検討は、こうした疾病管理庁の性格が、これまで歴代の韓国政府が培ってきた行政運営のノウハウを土台としたものであることを示唆している。すなわち同国では、国家運営上極めて重要

な政策分野において、政府内にワン・ストップ・ポイントとなる部署を置き、その部署が当該政策分野において司令塔としての役割を担う形態は、開発政策における経済企画院や、貿易政策における通商交渉本部などでも採られてきたのである。換言すれば、COVID-19 の感染拡大に際して韓国政府がとった対応は、ドライブ・スルー形態での検査の実施や、少なくとも 2020 年 10 月の時点までは比較的低水準に抑えられてきた死亡者数などで目を引く点があるものの、基本的には党派の違いを超えて蓄積されてきたノウハウに従うという、官僚組織として極めてオーソドックスなものであったと見ることができるのである。

無論、本稿での検討は、より精緻な考察を要するものである。一口にワン・ストップ・ポイントといっても、大統領直属機関であった経済企画院と、行政各部とほぼ同格である通商交渉本部、そして保健福祉部の関連機関という位置付けがなされる疾病管理庁の間には、権限や資源に大きな違いがある。この点において、行政学的な観点も交えた論考を必要とすることは明らかである。

それでも、本稿における検討からは、危機的な状況下においても政府は、新たな制度的アプローチをとるのではなく、それまでの行政運営で培ったノウハウに依拠する形で、かかる状況に対応するという点を再確認することができる。日本では 2020 年春、同じく COVID-19 に対処する中で政府による緊急事態宣言が出されたが、この時、少なからぬ言論機関が「日本の緊急事態宣言では、民間に外出の自粛等を要請する緩やかなものであり、欧州諸国のような罰則や都市封鎖を伴う厳しい規制が行えない」として、政府の対策を不十分なものであるかのように報じた<sup>34</sup>。しかし、C. ジョンソン(Johnson, 1982)が 40 年近くも前に指摘したように、戦後、我が国の政府は財政、人的、法的いずれの面でも限られた資源しか持っておらず、通商産業省による自動車会社の統合や、農林水産省による減反に見られるように、各省庁が一方的な統制を行うのではなく、民間アクターを「指導」する形で国家運営を図ってきた。その観点から見れば、日本の COVID-19 対策もまた、これまでの蓄積に依拠した部分があると考えられる。現在、我が国でも自治体や各種研究機関で感染症対策が再検討されつつあるが、その再検討の過程では、過去の事例を含んだ、より広い視野からの考察が求められると同時に、諸外国の事例を見る場合も、それぞれの国の歴史的背景を踏まえたレビューが行われる必要がある。

## 【参考文献】

### <日本語>

金早雪. 2014. 「韓国・朴正熙政権時代の経済成長戦略と社会保障構想：社会保障審議委員会研究室の挑戦」『信州大学経済学論集』第 65 号、pp. 101-140

金鍾泌著. 木宮正史ほか訳. 2017. 『金鍾泌証言録』新潮社

縄倉晶雄. 2019. 『韓国農政の 70 年—食糧増産から農村開発、そして農業保護へ』ブイツーソリューション

渡辺雄一. 2020. 「感染症対策と経済再建の両立を目指す韓国—ポストコロナに向けて死角はないのか？」アジア経済研究所

[https://www.ide.go.jp/Japanese/IDEsquare/Eyes/2020/ISQ202020\\_022.html](https://www.ide.go.jp/Japanese/IDEsquare/Eyes/2020/ISQ202020_022.html) (2020 年 11 月 9 日)

『朝日新聞』

厚生労働省 <https://www.mhlw.go.jp>

時事通信社 <https://www.jiji.com>

### <英語>

Amsden, Alice. 1989. *Asia's Next Giant* Oxford:Oxford University Press

- Dighe, Amy et al. 2020. 'Response to COVID-19 in South Korea and Implications for Lifting Stringent Interventions' *BMC Medicine* 18: 321 pp. 1-12
- Huynh, Tam Sang. 2020. 'Taiwan Navigates COVID-19: Managing the New Southbound Policy during the Coronavirus Pandemic' *Asian and the Pacific Policy Society*  
<https://www.policyforum.net/taiwan-navigates-covid-19/> (2020年11月7日閲覧)
- IOM. 2020. 'IOM Issue Brief: Mobility Crisis and Response in the Time of COVID-19: The Republic of Korea's Approach' Geneva: International Organization for Migration
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* Stanford: Stanford University Press
- USAID. 1985. *Foreign Aid and the Development of the Republic of Korea: The Effectiveness of Concessional Assistance* Washington, D.C: United States Agency for International Development
- The Washington Post*
- Ministry of Trade, Industry and Energy, Republic of Korea <http://english.motie.go.kr/>
- <韓国語>
- 보건복지부・한국보건사회연구원 백서연구팀. 2016. 『2015 메르스 백서』보건복지부(保健福祉部・韓国保健社会研究院白書研究チーム. 2016. 『2015 MERS 白書』世宗特別自治市: 保健福祉部)
- 이준상 외. 2000. 「국립보건원의 변천」『의학사』9 (1) pp. 54-62 (イ・ジュンサンほか. 2000. 「国立保健院の変遷」『医学史』9 (1) pp. 54-62)
- 최석영. 2016. 『최석영의 FTA 교섭 노트』박영사(チェ・ソギョン. 2016. 『チェ・ソギョン의 FTA交渉 노트』ソウル: 파기온사)
- 최은경 외. 2016. 「2000년대 글로벌 전염병 거버넌스의 변화: 글로벌 보건 안보의 대두와 국내 전염병 관리 체계의 변화」『의학사』25 (3) pp. 489-518 (チェ・ウンギョンほか. 2016. 「2000년대 글로벌感染症ガバナンスの変化: グローバル保健安保の台頭と国内感染症管理体系の変化」『医学史』25 (3) pp. 489-518)
- 『고성신문』(『高城新聞』)
- 『동아일보』(『東亞日報』)
- 『매일경제신문』(『毎日經濟新聞』)
- 『조선일보』(『朝鮮日報』)
- 『한겨레』(『ハンギョレ』)
- 『한국일보』(『韓国日報』)
- 국가법령정보센터(国家法令情報センター) <http://law.go.kr>
- 국가통계포털(国家統計ポータル) <https://kosis.kr>
- 보건복지부 코로나바이러스감염증-19(COVID-19)(保健福祉部コロナウイルス感染症-19特設 사이트)<http://ncov.mohw.go.kr>

1 *The Washington Post* Oct. 21, 2020

2 韓国政府内において疾病管理を主任務とする部署の名称は、国立中央保健院(2003年まで)→疾病管理本部(2003年から2020年まで)→疾病管理庁(2020年から)と変遷している。本稿では、2020年9月の疾病管理庁発足以前の当該組織に言及する際は、それぞれの時期における名称

を用いることとする。

- 3 正確には、常設機関である疾病管理本部と上部機関であった保健福祉部による合同の日常設機関である中央防疫対策本部が立ち上げられ、同本部が国内の感染拡大状況をめぐる情報の周知、公共空間における社会的距離の基準設定、PCR 検査等の実施体制決定など、COVID-19 の直接関係する防疫上の諸措置を一元的に決定していった。
- 4 日本国内における論考としては、渡辺雄一(2020)が、韓国政府の COVID-19 対策を、経済面も含めて論じている。また、時事通信による 2020 年 3 月 19 日付の配信記事(<https://www.jiji.com/jc/article?k=2020031900323&g=int>)には、世界保健機関(WHO)が韓国政府の COVID-19 対策の迅速性を称賛した旨が記されている。日本国外で発表された韓国政府の対策をめぐる論考としては Dighe et al. (2020)などが挙げられる。
- 5 大統領制を採用している上、大統領任期が 5 年、国会議員任期が 4 年と、両者の任期が異なる韓国では大統領任期の半ばに総選挙を行うことが多く、大統領を支持する与党が院内少数派になる「分割政府」が発生しやすい。民主化後、総選挙で与党が勝利を収めた例はあるものの、過半数を数議席上回る程度であることが多く、改選議席の 60%以上に達したケースは 2020 年の選挙が初となる。
- 6 日本の厚生労働省に相当する韓国の保健衛生担当省庁は、保健部(1949 年)→保健社会部(1955 年)→保健福祉部(1994 年)→保健福祉家族部(2008 年)→保健福祉部(2010 年)と、名称が変遷している。混乱を避けるため、本稿では 2010 年以降の現行体制を保健福祉部と呼び、それ以前を便宜的に保健部と呼ぶこととする。
- 7 国立保健院の役割については、イ・ジュンサンほか(2020)が医学史の観点から体系的な説明を行っている。なお、国立保健院(국립보건원)は、現・疾病管理庁の下部機関である国立保健研究院(국립보건연구원)と名称が類似しているが、後者は 2003 年の疾病管理本部発足に伴い、研究活動に特化した組織として創設されたもので、国立保健院とは別の機関である。
- 8 『ハンギョレ』2016 年 6 月 3 日
- 9 疾病管理本部創設の経緯については、チェ・ウンギョンほか(2016)が体系的にまとめている。
- 10 以下、韓国政府の MERS 対策については、保健福祉部・韓国保健社会研究院白書研究チーム(2016)の記述による。
- 11 保健福祉部・韓国保健社会研究院白書研究チーム(2016)。なお、同白書は第 1 版と第 2 版の 2 種類が一般に公開されたが、本稿では第 2 版を参照している。
- 12 保健福祉部・韓国保健社会研究院白書研究チーム(2016、52～74 ページ)
- 13 韓国国内では、朴槿恵がコミュニケーション能力に難のある人物であるという認識が広く共有されており、それを象徴する「不通(불통)」という言葉が広く共有されている。例えば 2017 年 3 月 10 日付の『韓国日報』は、憲法裁判所による朴槿恵大統領罷免の判決を受けて掲載した記事において、「朴槿恵大統領の不通と無能力、自我への固執に対し、怨嗟の声も高かった」と、厳しい評価を下している。
- 14 保健福祉部 <http://ncov.mohw.go.kr/en/baroView.do?brdId=11&brdGubun=111> (2020 年 11 月 9 日閲覧)
- 15 保健福祉部「コロナウイルス感染症 -19」特設サイト <http://ncov.mohw.go.kr/>
- 16 『東亜日報』2020 年 6 月 25 日
- 17 『東亜日報』2020 年 9 月 27 日



- 18 韓国の開発計画における経済企画院の重要性を指摘した邦語の文献としては、金早雪(2014)などが挙げられる。
- 19 五カ年計画における農業の扱いについて、詳細は縄倉(2019)の pp. 75-113 を参照。
- 20 国家統計ポータル [https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M\\_01\\_01&vwcd=MT\\_ZTITLE&parmTabId=M\\_01\\_01](https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01) (2020年11月9日)
- 21 職業軍人として1961年のクーデタに参加した金鍾泌は、朴正熙の姪と結婚したことにも象徴されるように、大統領である朴正熙の強い信頼を得る立場にあったが、その金鍾泌でさえも、朴正熙の大統領多選に批判的であることを疑われ、1968年に一時政界引退へと追い込まれている。後年、金鍾泌本人は、自身の朴正熙に対する忠誠に揺るぎがなかったことを強調した上で、朴正熙が猜疑心の強い人物であり、絶えず側近に忠誠心を競わせていたことを回顧している(金鍾泌、2017)。
- 22 金鶴烈の下で推進された重工業化・重化学工業化政策の代表例が浦項製鉄所(現・POSCO)である。なお、上記注21でも述べたように、朴正熙は基本的に猜疑心が強く、部下の増長を警戒する傾向が強かったが、金鶴烈に対しては、名前の漢字「鶴」の日本語読みに由来する「ツル(쓰루)」の渾名で呼ぶほどの親近感を見せていた(『高城新聞』2011年6月27日)。ただし、ソウル地下鉄1号線の建設に際しては、「首都圏一極集中を加速させる」として反対したものの、他の大統領側近に押し切られて建設推進を余儀なくされるなど、彼の考えが常に政策に反映されていた訳ではないことには留意する必要がある。
- 23 1988年ソウル・オリンピックを控えていた当時の韓国では、体育部長官は重要な閣僚ポストの一つであった。
- 24 『毎日経済新聞』1983年7月7日。なお、徐錫俊は就任3か月後の1983年10月、全斗煥の外遊に同行した先のヤンゴンで北朝鮮のアウンサン廟爆破テロに巻き込まれ、死亡した。
- 25 ただし、注22に記したように、政府内で常に経済企画院の方針が採用され続けた訳ではないことには留意する必要がある。
- 26 本節の内容は、縄倉(2019)の第8章を要約し、一部修正したものである。
- 27 韓国のOECD加盟は1996年のことであり、当時の韓国は、貿易交渉においては、まだ途上国と扱われていた。そのためウルグアイ・ラウンド合意においては、高率の関税を設定できる代わりにコメの輸入を自由化するまでの移行期間が10年と、隣国の日本などよりも長く付与された。
- 28 通商交渉本部の権限およびその変遷については、外交通商部傘下の時代の分も含め、国家法令情報センターの法令検索内にある「産業通商資源部とその所属機関の職制(<https://law.go.kr/lsefInfo.do?lsiSeq=204038#>)」の記載に基づいている。(2020年11月9日閲覧)
- 29 職制上、通商交渉本部の最高責任者は「部長(부장)」であり、日本の「大臣」に相当する「長官(장관)」とは区別されている。通商交渉本部長はその下に次官を置くことができ、また閣議に相当する国务会議の出席者にもなるなど、実質的な地位は長官と同等である。なお、産業資源部の英語版ウェブサイト(<http://english.motie.go.kr/en/am/minister/TradeMinister/TRADEMINISTER/TradeMinister.jsp>)では、通商交渉本部長は‘Minister for Trade’と紹介されている(2020年11月9日閲覧)。
- 30 『朝鮮日報』2008年4月18日
- 31 『朝鮮日報』2008年4月29日

- 32 韓国政府の会計年度は暦年と同じ1月1日から12月31日までであり、毎年秋に召集される会期100日の定期国会では、日本の通常国会と同じく、政府予算案が優先的に審議されることになる。
- 33 『朝鮮日報』2008年11月18日
- 34 例えば、2020年4月14日付の『朝日新聞』には、日本の緊急事態宣言がフランスやアメリカ・ニューヨークのような罰則を伴う外出禁止措置を含んでいないことなどを取り上げ、そうした点に批判の声があると指摘している。