

韓国経済 NGO の役割と影響力

任 相 一

1. 背景

韓国における民主主義と資本主義は自国で発生し引き継いできたものではなく、西欧や日本から輸入した制度である。政治的近代化は、1948年以降(48年に最初の選挙、憲法制定)であり、経済的近代化は1897年(日本による開港)以後だとみる見解が支配的である。民族の自主的な力量という側面ではこれを否定する人もいる。近代化とは国民の主導的な役割がその基本となるが、1945年まではそれができなかったという理由を挙げている。

政治的に見るとき形式的には、国会が構成されて16代目にいたっている。最近では急激に下落したが、投票率は70%以上を記録した。多くの政党ができてはなくなったりと不安な様相を呈しているが、大まかにみると二大政党政治形態を成している。経済的にはIMF体制下の経済危機を迎えはしたが、開発途上国の中においては、最も早い経済成長を見せた模範的国家である。「圧縮成長」として表現される軍事作戦式の経済成長戦略の光と影である。

1897年鎖国解放後、資本主義が輸入されたが、自力で資本主義体制を運営し始めたのは1945年以降のことであり、それも韓国戦争以後から本格的に施行された。代表的な財閥の創業者である故李秉(1910年生、早稲田大学中退、三星創業主)、鄭周永(1915年生、小学校卒、現代創業主)らは前近代的な体制において成長した人々であるため、社会と調和する企業成長よりは私益を最優先とした企業経営マインドを持った人々であった。また、朴正熙(1916~1979)に代表される同時代の軍部出身の政治家たちも手段と方法を選ばず、目標の達成のために汲々とした。このような成長背景によって政治家

と企業家は、同一の目標を達成するパートナーとして認識することになり、政治が資源配分を主導した時期であったため、経済人たちは彼らと良い関係を維持することが最優先であった。これが政経癒着に繋がった。まだ市民たちの力量は政治や経済を掌握している実力者に抵抗できる力を持っていなかった。

経済成長を通じて、絶対的貧困から抜け出しつつも社会不安は増幅された。多くの企業が産業資本として成功を収めたが、一方では、不動産投機で富を蓄積し、「富益富、貧益貧（富める者は更に富み、貧しき者は更に貧しく）」という資本主義の最大の矛盾が70年代初めから急速に現われはじめ、80年代の後半になってはそれが絶頂に達するようになった。不動産への投機ブームが起きはじめ、如才がない一部の人はたやすく財を成し、彼らの無分別な消費は経済正義の実践という新しい課題を社会に投げかけた。一方、労働組合を非合法化することによって資本家と労働者との関係は、労働者に対して非常に不利に作用した。労働組合運動をする労働者たちは思想犯として扱われ、社会から隔離させられたことは一度や二度ではなかった。

しかし、1987年になって全斗煥政権は、社会正義を実現しようとする国民の渴望をそれ以上抑圧できなくなると6.29宣言を通じて反転を図り、過去に比べるとはるかに自由な雰囲気の中で30年余り蓄積してきた韓国の資本主義の矛盾を公開し、指摘して改善しようとする声が出るようになった。

このような外部条件の成熟は、反独裁運動により蓄積された少数知識人たちの社会改革の意志が実践できる素地を提供した。その後「市民運動のルネサンス」を迎え、まるで雨後の筍のように市民団体が誕生した。そのうち最も代表的なNGOが「経済正義実践連合会（Citizens' Coalition for Economic Justice, 略称、経実連）」である。

経実連が発足する前にも相当数のNGOがあり、それなりに寄与していた。経済問題を主に取り扱う経済関連NGOは少数の先覚者を中心に始められ、政治色の薄い消費者運動が主であったために政府からの大きな牽制は受けず、市民からも大きな脚光を浴びることはなかった。また、市民たちの意識も低

く、非常に限定的な役割しかできなかったが、経実連は初めから非常に政治色が濃厚であり、経済正義を実践するためには社会全般に及ぶ制度の改革と市民の意識改革を設立の目的とすることとなった。経実連誕生後、韓国の市民社会は劇的な変化を遂げ、その後みどりの環境連合（1991年発足）と参与連帯（1994年発足）など韓国を代表する市民団体の誕生を先導してきた。

2. 理論的にみたNGOの役割と限界

NGOの存立根拠と役割りに関する理論として、大きくは政府の失敗、プリンシパル—エージェントの問題及び契約の失敗がある⁽¹⁾。筆者はNGOの地方化と国際性の必要性を強調する理論でネットワーク効果を挙げたい。この論拠は既存の研究に変わる理論ではなく地域性を浮き上がらせ既存の研究を補完し、寄与することができるだろう。

1) 公共財 (public goods) 理論

まず市場と政府が抱えている内在的な限界を補完するための手段としてNGOの存在が挙げられる。市場の完全な資源配分機能と公平な所得分配を行うことができないという現実的な制約（市場の失敗）を根拠とし、政府が市場に介入してもやはり政府は完全な情報を持つことはできず、官僚主義的行動によって社会的厚生を極大化させることはできず、むしろ弱体化させる可能性も無くはない。これが政府の失敗である。このような弱点を民間の専門家によって補正できるならば、次善策となりうるだろう。

2) プリンシパル—エージェント理論 (principal-agent theory)

第二に、プリンシパル—エージェントの問題を説明することができる。政府（政治家と官僚）がエージェントでありプリンシパルが国民である場合、一般的なプリンシパル—エージェントの問題とは異なり多重的階層構造 (multiple hierarchy) を見せている。

一つ目は、選出された政治家—官僚—国民という階層構造を持っているの

で、官僚と国民間、政治家と官僚間、国民と政治家間における情報の非対称性によって社会厚生が極大化が保障されない。政治家がこの問題を減らす役割を主導的にしなければならないが、政治の後進国である韓国では国会と政党の役割に限界がある。

各種の世論調査の結果によると韓国人が一番信頼できない職業として国会議員もしくは政治家を挙げているほど、政治不信は甚だしい。過去の独裁政権の時よりはかなり減少されるものと期待していたが、実際にはその反対に表れている⁽²⁾。期待に対する失望もあり、地域感情という前近代的な政治障壁があるためだ。

二つ目は、エージェントがプリンシパルの利害に合致する行為をしないからといってプリンシパルがエージェントに対し強制力を持って解任したり、退出させる手段を持つことができない。逆にエージェントが公権力を持っており自分たちの失政を指摘して是正を要求する市民を法で制裁できる。三つ目は、エージェントは無数の集団であり、学識や選好が多様で、あまりにも多種多様であるため同一意見を出すことが難しい。プリンシパルの代わりにエージェントにプリンシパルの選好と利益を伝えてくれる中間の媒体が必要であるが、この役割をするのがNGOである。このような機能を「代議代行」機能と呼ぶ。韓国のように政党が国民から不信を受けている社会ではその役割が政党に次ぐものである。

プリンシパルとエージェントの間の相反する利害の関係を調整する装置として監督 (monitoring) と誘因制度 (incentives) が挙げられる。国民が代表の機関である国会を通じたモニタリングやインセンティブシステムをもってこの問題を緩和しようとしてもうまくできない場合が多い。なぜならば、国会も既得権者や保守主義者が主流を形成しているために、社会の激変期に現われる社会改革に対する需要を民主的に表出して政策に反映させるため新しい組織に対する新しい需要があったことからそれに応じて現われたのが市民団体である。

この時、NGOが誰から代表権を付与されたかという疑問がうまれる。政府

はプリンシパル（国民）の利益をきちんと反映できないが、法的な手続きを経た組織であるNGOはそうではない。いわゆる実体性の問題が発生する。また、NGOが持続的に正常的な活動を行うためには相当な経費が必要であり、これをどのように調達するのかというのが問題である。政府が確実な支援者となる場合、政府に従属する機関に転落する恐れがあり、市民の募金で運営される場合、韓国のように寄付とボランティアの文化が未成熟した社会においては非常に難しい問題となり、NGOの成敗を決定する要因に作用する。現在韓国では非営利民間団体支援法によって政府が支援している。

3) 契約失敗理論（contract failure theory）

三番目の存立根拠としては、契約の失敗を挙げることができる。多くの経済行為が契約を基礎として成されているが、個人の限定された合理性（不安定であり一貫性の無い選好体系）と取引費用（情報の非対称性、第三者に対する影響力、独占）によって完全な契約(perfect contract)は成立が難しい⁽³⁾。経済問題において契約の失敗による弊害を弱者が多く負担することになり、これを救済するため客観性を持った第三者の役割が必要となるが、この時経済NGOがその役割を果たすことができる。事実契約の失敗は契約法によって解決しようと努力しているが、法的な対応以前に客観性を確保してくれる役割をNGOが果たすのである。

4) ネットワーク外部効果

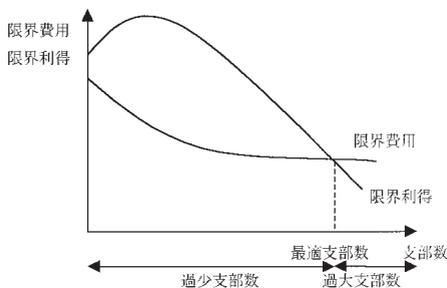
NGOが成功するためには国内外の地域的ネットワークを持っていないといけない⁽⁴⁾。ネットワークの外部効果とは大きく直接的ネットワーク外部効果と間接的的外部効果に分けることができる。直接的外部効果とは物理的に双方向の意思疎通が可能なところで発生（a physical, two-way communications network）する。ネットワークの利用者は消費において規模に対する収益の逡増を得ている（increasing returns in consumption）。一方通行的な物理的ネットワークはこのような直接的な利益を発生させることはできない。

なぜならばネットワーク化された財貨の既存使用者たちがネットワーク上にいない人達よりもたやすく新しい利用者と相互交流することができないからだ。ネットワーク化された製品の生産者もまた、ある水準までは生産的な側面における規模に対する収益増加を得ることができるかもしれない。

例えばあるNGOが地方に新しく支部を開設した場合、支部間の連結ネットワーク数は $n \times (n-1)$ から $(n+1) \times n$ に増加する⁽⁵⁾。支部が1ヶ所だけ新規に開設しても既存の支部全てと新規の支部との意思疎通の可能性が同時に発生するために $2n$ 路線の潜在的な増加をもたらす。したがってNGOの立場では規模に対する収益の増加が現われる可能性が高い。こうしてみると、NGOが成功するためには国内外でネットワークがよく整備されており、地域間・国家間の交流が活性化されながらあらゆる分野での多様な意見に接することのでき、結束力も強化させることができる。全体的に見た場合、規模と範囲の経済も発生しうるし、費用節減に有利なだけでなく財源調達の間でも相乗効果を楽しむことができる。

ネットワーク外部効果によって多くの支部を持つほど競争力を無制限に持つものではない。なぜならば支部がもう一つ追加されることによって交流可能な路線の量は一定して $(2n)$ 増加するが、遅く増設された支部と既存の支部との交流は支部の数が増加すると共に減少していくからだ。反面、支部を増やすには費用がかかる。こうしてみると社会的に利得を極大化する最適

<図1>最適な支部数



な支部数を設定することができる。この水準を越えるとネットワークの外部性は大きい但实际上に交わされる情報の量が少ないために浪費が発生する。

〈図1〉を利用して最適な支部数を探してみよう。支部数の増加に従い限界社会的利得は、支部数が少ない時には急速に上昇した後一定数以上になると急速に下落する形態を見せるものであり、MSBで描かれている。一方、支部数が増加するに伴ない限界費用は若干下落する形態をとることになる。遅れて開設された支部は既存の支部より規模が小さい地域で活動するために、支部の規模も小さいものであり費用も少ないであろう。MCで表示した。二つの曲線が重なるところが最適支部数 (the optimal number of branch) であり、これより少ない場合は過少支部数、これより多い場合は過大支部数と呼ぶことができる。

以上、NGOに対する理論をみてきた。市場と政府の失敗、政治と行政が引き起こすプリンシパルとエージェント問題、契約の失敗を克服する一つの代案としてNGOが存在することとなる。NGOが成功するためには、全ての人々の信任を受けなければならないが、道徳性・清廉性・客観性及び専門性がその基底を成している。一方では地域化・土着化に力を傾けネットワーク効果を有効活用するNGOが成功する可能性が高い。

3. NGOの分類

NGOが大変多様な目的と形態で存在しているために体系的に分類することがとても難しく、論者によって違う分類をしている。また、韓国での本格的なNGO活動は始まってからまだ11年しか経っておらず、体系的な研究もいまだ終わっていない状態でNGOの種類と正確な活動を把握することは非常に難しいことである⁽⁶⁾。

ここでは設立目的に沿って分類してみた。NGOは①主要活動の根拠地(先進国、開発途上国、開発途上国で活動している先進国所属)②活動主体(会員組織、非会員サービス提供組織)③志向点(利潤追求型、価値追求型)④(啓蒙的もしくは下降式、恩恵者の参加重視)⑤機能(研究及び革新追求、社

会的圧力行使、NGO間の調整及び支援など)⑥活動分野(教育、医療、法律諮問など)を基準に分類できる。

韓国NGO総覧編纂委員会が発刊した『韓国NGO総覧』には大きく市民(96)、女性(80)、環境(91)、労働・農漁民(93)、人権・貧民(63)、政治・行政・民族統一・国際(137)、障害・福祉・奉仕(201)、青年・青少年(111)、教育・言論(80)、消費者・生活・健康(76)、など大きく10分野、細かくは20分野に分かれている⁽⁷⁾。

1999ソウルNGO世界大会組織委員会が発刊した『ソウルNGO世界大会白書』には教育・家庭(11)、交通(7)、国際交流(7)、法律(3)、不正腐敗追放(5)、福祉・保健医療(24)、社会改革(11)、消費者(21)、市民運動活性化(6)、言論(6)、女性(55)、意識改革(11)、人権・平和(25)、慈善(13)、ボランティア(19)、化学及び情報化(11)、政治文化(9)、住居権(8)、住民自治(8)、統一(11)、環境(46)、児童・青少年・青年(15)、など22(332)分野に分類している⁽⁸⁾。

市民運動情報センターとインサイトリサーチが共同で調査した「99年調査、民間団体各種統計資料」によると市民団体を市民社会1,019(25.2%)、地域自治222(5.5%)、社会サービス738(18.5%)、環境287(7.1%)、文化684(15.8%)、教育／学術285(5.8%)、宗教107(2.7%)、労働／農漁民、217(5.4%)、経済501(12.5%)、国際44(1.1%)、その他20(0.5%)といった計4,023団体にいたっていると報告している。その内56.5%が90年代に設立されており、地域自治、環境の順であった。この二つの分野の市民団体は90%が80年代以後に創立された。

韓国NGOはまだ専門性が低くNGOについての研究が体系化されておらず、同じ組織であっても論者によっては違う形で分類している。例えば『韓国NGO総覧』には経実連を市民分野に分類しているが『ソウルNGO世界大会白書』では社会改革分野に分類されており「99年調査の民間団体各種統計資料」では経済分野として分類している。

500団体に及ぶ経済に関連した市民団体において私たちが注目したのは6

つの市民消費者団体（経実連、参与連帯、みどりの消費者連帯、消費者の問題を研究する市民の集まり、消費者連盟、YMCA）である。参与連帯は、市民の政治参加を主な目的にしており、YMCAは汎社会的な運動が主になっているため代表的な経済NGOに分類するのは無理がともなう。また、経済活動が生産、消費、分配という三つの側面を基本としており、消費者運動は重要な経済活動ではあるが一部分に過ぎないため、みどりの消費者連帯、消費者の問題を研究する市民の集まり及び消費者連盟は、経済NGOの代表になり得ない。このような面で見ると経実連は、経済全般に対する問題を扱っており、この問題の解決のため社会全般的な改革が必要であることから狭義の意味での経済問題を超えて社会全般の問題まで取り扱っている。社会正義の実践のためには経済正義の実践が最優先の課題であると考え、社会正義実践連合会ではなく経済正義実践連合会という名称を付けたと思われる。

一方、市民団体の外形規模（経済的、社会的規模）は大きく拡大している。韓国の民間非営利（法人）部門は、1970年から1997年の間において年平均22%以上の成長率を見せ、国民総生産の2.96%（1997年）を占めており、サービス産業生産の6.9%を占めている。雇用の面から見た時、総雇用の5.6%を占めており純資産は約6兆ウォン（1987年）と推定される⁽⁹⁾。

4. 主要な経済NGOの種類と目的

韓国で主要経済関連NGOに分類されている組織は1970年に創立された韓国消費者連盟が先駆けだと見ている。この組織の目的としては

- (1)消費者情報センターの運営
- (2)消費者教育
- (3)商品テスト・実験室の運営
- (4)市場調査及び消費者意識調査
- (5)環境運動・エネルギー節約の生活化
- (6)印刷媒体・TV広告モニタリングの実施
- (7)4者合意討論会等消費者討論会の定例化などを挙げることができる。

1970年IOCUの通信会員であったが1980年には正会員になった。会員数が21,388名の組織である。

1983年に「消費者問題を研究する市民の集まり」が創立された。この集まりは、自発的な消費者運動を通じて消費者主権を確立し、更に生活の質の向上に貢献することを目的としており、調査及び研究事業、定期刊行物や出版事業、消費者情報提供、消費者教育及び訓練、国内外消費者団体との交流増進、消費者運動拡散のための諸事業を遂行している。会員数も45,000名に達しており3ヶ所に支部を置いている。

この集まりは消費者連盟より遅れて創立されたが、1991年に粉乳製品の大衆広告の中断を法制化し、1992年にはデパート詐欺セールの勝訴判決を勝ち取ったことにより消費者運動を代表するNGOとして浮上した。1997年国際消費者機構総会で理事団体に選出され、宋甫慶会長が国際消費者機構(CI)会長団である執行理事に選出された。

1989年に経済正義の実現を目標とした経実連が誕生した。この組織は

- (1)労働に伴う正当な報酬が保証される公正な社会
- (2)清廉な政治、地方自治が正しく実現される社会
- (3)自然と人間が共にある健康な社会
- (4)不正と不条理が根絶された安全で明るい社会
- (5)疎外された人々と共に暮す社会
- (6)全ての人類が一つになって暮す共同体社会を具現化する目的を持っている。

1994年に「参与民主社会市民連帯(略称：参与連帯)」が発足した。国民の各界各層への自発的な参加により国家権力を監視し、具体的な政策と代案を提示し実践的な市民運動を通じて自由と正義、人権と福祉が正しく実現される参加型民主社会を建設することを目的としている。

参与連帯の主要事業としては

- (1)民主社会を正しく構築し、具体的に実現させるための政策と方法に関する研究及び討論と市民の意思形成を行うための事業
- (2)立法、司法、行政など国家機関の活動に対する市民の監視や参加
- (3)人権を擁護し、向上させるための社会的、制度的努力

- (4)政治、経済、社会、文化など、社会の各分野における不条理と不正を告発し、社会正義と公益を実現するための市民行動
- (5)その他参与連帯の目的に附合する国内外連帯活動と必要な事業を実施している。

韓国の大部分のNGOがそうであるように、この組織も厳密に言えば経済関連組織に分類することが難しい面が無くも無い。しかし参与連帯は最近になって財閥の不法な相続問題、少額株主の権利を求める運動などを強力に追求することにより、どの組織よりも経済問題に深く関与している。経実連がたじろいでいる間に参与連帯が急成長し代表的なNGOと呼ばれるまでになった。

1996年には消費者の権利を保護し、環境を考える消費生活を共に実践することにより生態環境を保全し、安全で人間性が尊重される社会の建設に貢献することを目的とする「みどりの消費者連帯」が創立された。みどりの消費者相談及び告発センターの運営、みどりの消費者訴訟支援弁護人団、環境汚染被害告発センター、大衆交通不便及び被害告発センター、消費生活環境監視など単純な消費者運動の次元を超え、親環境的な消費を実践すると共に親環境的な生産も実現されるように誘導する組織である。

また、1998年に韓国経済がIMF経済危機を蒙った後「失業克服国民運動」発足式があった。この組織は

- (1)国民の意識改革 (2)失業克服の寄付募金 (3)失業者の救護及び自活支援
(4)民官協力社会的セーフティネットの構築
(5)21世紀社会保障の備えを目的としている。

今後韓国社会が高度成長を留め安定成長期に入っていくに従い、失業問題が最大の論点になるものとしてこの運動が脚光を浴びている。また、「韓国NGO指導者総連合」が1999年に設立され、NGO間の調整及び支援活動を行っており、市民参加民主主義と経済活動が生活化されるようNGO指導者が心を合わせる努力が機構化された。

例えば 1998 年にこの組織が行った事業を見ると<表 1>の通りである。

<表 1> みどり消費者連帯の事業 (1998 年)

期 間	事 業 内 容
1～12	経済と環境を生かすみどりの家計簿キャンペーン ー‘みどりの家計簿 365 日’制作／みどりの消費生活実践事例発表／みどりの消費生活教育
1～12	みどりのエネルギー台所作りキャンペーン I. みどりのエネルギー台所作り ー台所エネルギー消費状態調査／みどりのエネルギー台所作り／指針書制作、配布 ーみどりの生活製品指針書制作、配布 II. ボイラー点検移動サービスセンターの運営 III. エネルギー消費状態の電話意識調査及びセミナー IV. 熱量計設置キャンペーン
3～11	ゴミは半分に、再利用は 2 倍に ーゴミ再利用情報センター開設／ーゴミ再利用指導者教育／ゴミ減量化調査研究／ー再利用活性化研究調査
5～11	歩行環境の改善及び大衆交通利用活性化のための交通消費者運動 ー交通政策及び制度発展法案に関するセミナー ー交通市民運動の連帯と発展のためのワークショップ (2 回) ー交通政策及び制度モニター調査及び報告会／生活交通運動指針書制作
6～11	Eco-Office作り ー職場内の環境監視活動／環境と経済を生かすエコ・オフィス (Eco-Office) キャンペーン ーエコ・オフィス運動報告会
6～12	みどりのアパート造り試験事業 ーみどりのアパート造りセミナー／みどりのアパート造り試験事業 (3 地域) ー環境住民祭り (やりくり広場) ／みどりのアパート造り指針書制作

資料提供：みどりの消費者連帯のホームページから

5. 「経実連」の主要活動

1) 発足当時の社会・経済的背景⁽¹⁰⁾

1986年の抗争以後、韓国の市民社会は新しい転機を迎えていた。階級運動的な性格が強かった在野運動と市民運動は差別化しながら発展していった。このような差別化を可能にしたNGOが経実連であったということは異論の余地が無い。

〈表2〉に既存の在野運動と市民運動の違いを比較して掲載している。軍事独裁と長い間闘争する中で、量産されたエリートたちが1987年6月の抗争以後、従来 of 在野運動が目指していた非合法的な政権打倒運動の代わりに合法的で合理的な代案模索運動を闡明し立ち上がった。この流れを最初に主導した組織が他にもない経実連だ。このように理想と現実を適切に調和させた運動を展開することによって中産層と知識人から幅広い支持を受けることができた。

〈表2〉在野民衆運動と市民運動の比較

在野民衆運動	市民運動
○非合法的政権打倒運動	○合法的な代案模索運動
○労働者、農民、都市貧民の立場の代弁	○一般市民と専門家の立場を代弁 特定階級を超えた社会的正論を追及
○代替的な社会主義革命を志向	○社会的市場経済体制を志向
○労働者と資本家間の対決構図	○生産者階層と不労所得階層間の対決構図
○制度改革を追及	○制度改革と意識改革を同時に強調
○大衆集会の動員能力が重要	○道徳性・専門性にに基づいた公的信用の確保が重要

資料提供：ソ・ギョンソク(1999), p.177~118

経実連をはじめとした韓国の市民運動の理念的志向性はヨーロッパのNGOとは明らかに異なる。単純に燃える理念的な生活改革運動や市民参加運

動の次元を超えて韓国社会の根本的な改革を実現しようとする理念運動であった。

経実連の初期には、当時韓国社会の最大の難題であった土地・住宅問題などからその活動が始まった。発足後、最初に行った政策討論会が土地の公概念に関するものであった。当時、韓国の住宅普及率は70.9%であり、70年代に72~3%、99年に92.4%まで上がったという事実から考えると、当時の住宅及び土地問題に対する社会不満が最高潮に達していた時期であった。また労働分配率が80年代53~4%水準であったのが、90年代後半には61~2%に達したことを比べると労働者の地位はかなり劣悪なものであった。物価も80年代に2~3%を記録していたものが（全斗煥政権の強圧的な物価の抑制政策も物価安定に寄与）80年代後半に入ってから7~8%まで急騰した。

何よりも深刻な問題となったのは、不動産投機による土地の所有格差であった。土地所有者の上位5%が全国の民間所有地の65.2%を所有していたことや、過去20年間の物価の上昇が11.5倍だったことに対し、土地価格は170倍も上昇しており、土地所有者による不労所得は膨大なものであった。

韓国人は昔から中央集権型の農耕社会であったため、土地に対する愛着が強く、人口密度が高いために土地所有を財産増殖の最高の手段として考えていた。それが経済開発時代を経ながら開発ブームや不動産ブームなどが起き、土地価格が天井知らずにはね上がり、貧富の格差、社会葛藤の高潮に繋がったのである。このブームに便乗した人達とそうでない人達の間葛藤構造は、ソウルの江南地域の開発が完成段階に入る80年代中盤に絶頂に達した。

また、政府が主導権を握り金融資金を配分したために、中央銀行（韓国銀行）は実質的には独立できなかった。権力から独立性を確保することによって自主的な通貨信用（金融）政策を推進できるよう試みていた。

2) 経実連の主要活動

下記のとおり経実連の主要活動を整理してみた。10項目の主要活動のうち、(8)の公明選挙キャンペーン、政策キャンペーンをはじめ、(10)(11)(12)(13)(14)は

経済問題を超越した政治・行政分野に対する活動である。

- (1)不動産投機を根絶するための活動
- (2)韓国銀行の独立要求活動
- (3)不動産実名制が正しく実施されるよう促進要求活動
- (4)金融実名制の実施と強化のための活動
- (5)財閥による経済力集中を分散する活動
- (6)税制・税政改革運動
- (7)UR対応及び国内農業復活のための活動
- (8)公明選挙キャンペーン、政策キャンペーン
- (9)OECD早期加入の延期及び制度整備の促進要求活動
- (10) 5.18 特別法の制定と特別検事制の導入のための活動
- (11)地方自治制度活性化のための活動
- (12)政治・行政制度改革のための活動
- (13)市民の知る権利の保障と行政民主化のための活動
- (14)言論への監視活動

経実連は不動産投機の根絶と実名制、金融取引実名制の実施強化、財閥への経済力集中を分散させる運動、韓国銀行の独立追求活動、消費者主権時代の開拓及び経済国難克服に寄与するなど相当な活動をしてきたと自他ともに認めている。即ち経済民主化を引っ張ってきた主導勢力として認められている。

最近では財閥改革や金融改革などについて弛まない要求を行いながら、医薬分業や現代グループ事件や仁川国際空港不良工事や朴正熙記念館、韓米協定など単に経済問題だけに限らず、社会全体の問題についての世論調査、政策開発、意見開陳などを積極的に推進している。更に議政監視団、企業活動監視団、予算浪費監視団、メディアウォッチャーを通じた幅広い監視活動を行っている。

また、1997年11月には「月刊経実連」を創刊し市民運動の裾野を広げようと努力しており、ホームページを通じた意見提示と意見の収斂にも力を注いでいる。

3) ネットワーク化

1994年地方自治制が実施され地域問題が関心を引くようになるや、経実連はいち早く地方組織を着実に拡充していった。短い歴史にもかかわらず33ヶ所に地域分会を置き、2000年1月には地域経実連協議会を構成して①地域経実連間の事業及び情報交流②役員及び会員に対する教育③地域社会の基礎となる公共事業及び政策の改革と全国化④全国共同事業に対する市民行動組織などの事業を展開していく予定である。約100年の歴史を持つYMCAが全国に51支部を持っており、1913年に発足した興士団が28支部持っていることと比べても目を見張る成長だと言える。ネットワーク効果が大変大きな組織だと評価できる。

6. 社会的評価と今後の課題

経実連は、キリスト教運動集団と学者・知識人集団を中心として出発した。経実連会員の職業別分布を見てみると事務職24.2%、自営業13%、学界11.5%、学生10.6%、法曹会6.3%、言論界3.7%、医薬界2.5%などで構成されており、革新的・進歩的の性向の強い人々の集まった団体ということが分かる。

良心的な勢力であり知的能力面でも優秀であったため、一般市民からも信頼できる人材であるという認識を受け、実際にその役割を果たしてきたものと評価できる。当時最大の社会問題であった土地公概念を導入し、不労所得者に対して租税正義の実践などに対する実現可能な代案の提示と積極的行動の裏付けがあることから幅広い支持を受けていた。例えば、政策開発チームを作り、研究や分析による建議案を提示した。政府が受け入れる場合もあり、企業が受け入れる場合もあった。このように代案を提示してくれる専門家集団という認識を受けることによって、各種の世論調査では一番信頼性が高い市民団体として選ばれるようになった。

経実連の影響力は経実連の誕生以後、雨後の筍のように誕生したNGOの増加にも見出すことができる。〈表3〉は経実連誕生を起点とした分野別NGO

を設立年度別に整理したものである。経実連が市民と環境分野のNGOを量産させた起爆剤になったことがわかる。全体で1,074のNGOの内66.2%に当たる668団体が経実連誕生以後に成立している。しかし最近に入り国民が経実連を見る評価が過去の比べて低くなってきた⁽¹¹⁾。それにもかかわらず国民たちは市民団体が10年後には今よりもっと大きな影響力を及ぼす組織であると予想している。

＜表3＞韓国のNGOの設立年度現況

	市民	女性	環境	労働	農漁民	人権	貧民	政治	統一	国際
80年以前	3	24	4	7	7	5	1	2	6	22
80年1～87年6.29	7	12	4	7	0	3	7	2	12	5
6.29以後 ～経実連以前	7	11	4	4	3	4	3	3	11	0
経実連以後 ～94年末	49	13	58	33	12	19	9	6	30	17
95年以後	30	10	21	12	8	8	4	7	8	6
合計	96	80	91	63	30	39	24	20	67	50

	障害	福祉	奉仕	青年	青少年	教育	言論	消費者	生活	健康
80年以前	11	26	12	4	9	13	5	3	4	17
80年1～87年6.29	18	12	7	1	5	7	3	1	7	5
6.29以後 ～経実連以前	8	3	7	12	4	5	8	0	1	8
経実連以後 ～94年末	26	29	10	39	12	15	11	3	19	35
95年以後	9	10	13	22	3	10	3	0	8	11
合計	72	80	49	78	33	50	30	7	39	76

資料提供：韓国NGO総覧編纂委員会、『韓国NGO総覧』1999年を基に作成

調査の結果、現在は政治家、経済・経営者、放送・言論人の順で影響力のある集団だという評価をしているが、10年後には政治家の影響力が激減し

て、その椅子を市民団体が占めるだろうと予想している。社会運動家の社会的責務が現在に比べてはるかに大きくなるだろうと考えられる。

前にも言及した通りNGOは専門性、道徳性、社会的関心、財政的独立、政治圏からの純粋性などが命であるが、最近になってこれらが損傷されている兆候が見受けられる⁽¹²⁾。

<表 4> 影響力のある集団の変化

(単位：%)

現 在		10 年後	
政治家	46.1	市民団体	43.5
経済・経営者	20.5	経済・経営者	24.0
放送・言論人	13.6	放送・言論人	13.9
その他	19.8	その他	18.6

資料提供：リーダーアンドリーダー (Leader and Reader)

1) 何よりも組織員一人一人は勿論、組織自体が道徳的で墮落してはいけな
いののに、何度か醜い事件が起き道徳性が大きく傷つけられた。道徳性は私生
活次元では勿論のこと市民運動家として判断し活動する過程でも多様な利害
関係にかたよらないことを意味する。

2) デパート式 (船団式) に接近することによって専門性欠如が憂慮される。
事実、専門家と大衆性の確保は相対する関係にある程度持っているを見た方
が正しい。難しい二つを同時に確保するためには運動の方向、組織、職員の
資質など複合的な要因が調和している時だけが可能である。

彼らが標榜する経済正義の実践は、政府を含めた全ての経済主体の自覚と
意識改革が長期間にわたって、政治・経済・社会・文化などすべての面で持
続的に成し遂げなければならない課題と信じているため、問題に対する取扱
いがデパート式にならざるを得ない初期の現実的難点が理解できる⁽¹³⁾。

東亜日報が発行している『リーダーアンドリーダー (Leader and Reader)』

誌が特集で‘21世紀を導く21人の次世代リーダー’を調査した。20代から40代までのインターネット利用者2万人を対象として政治家、経済人、社会運動家など3分野から21人を選定し、次世代リーダーの最優先徳目、影響力のある集団の変化、次世代のリーダーの成長に最も影響を及ぼす要因などを調査し発表した。

人々は次世代のリーダーに分野別で異なった徳目を要求している。社会運動家と政治家に求める徳目は類似性が高いが、経営者とは大きく異なる様相を呈している。社会運動家と政治家は公共の仕事に従事している集団であり、経営者は私的組織に従事しているという根本的な性質からその原因を求めることができる。

予想通り社会運動家では道徳性と清廉性を1位に、専門的知識を2位に選んでいる。政治家には道徳性と清廉性が圧倒的に1位に選ばれているという点(58.3%)が注目される。社会運動家に要求するレベルより高い比率を見せている。この事実は韓国の政治家が道徳的に問題があるということをも反証した結果であると解説することができる。もし市民社会がより発展し、政治がより成熟すれば、この項目に対する評価は相対的に低くなるであろうとみられる。

<表5>次世代リーダーの最優先徳目

	社会運動家	経営者	政治家
道徳性と清廉性	36.9(1)	10.8(4)	58.3(1)
専門的知識	24.3(2)	18.9(3)	4.2(6)
指導力	14.3(3)	3.5(6)	10.2(3)
果敢な推進力	13.4(4)	19.6(2)	12.9(2)
国際的感覚	5.1(5)	34.7(1)	7.9(4)
ビジョン	4.3(6)	10.6(5)	4.5(5)
経 緯	1.8(7)	1.8(7)	2.0(7)

資料提供：リーダーアンドリーダー (Leader and Reader)

注：()内は順位を表したものである

3) 組織と運動の根源に反独裁運動があったが、今は色あせて運動のモーメント（方向性）がかなり弱体化した。経実連をはじめとした市民運動の根源は理念的色合いが強かったが、脱理念化現象が加速している。より現実的な問題に接する視野と態度が必要な時にきているとみている。今まではadvocacy（主張）中心の運動にservice（奉仕）機能をどのように調和させるかが重要な課題として沸き起こっている。

日本の場合は60年代後半の安保闘争が終わった後、市民団体の役割りが要求・反対型の運動から提案・実践運動に関心が移ってきているという評価を受けている。このような改良主義的な傾向が韓国では1987年6月の抗争以後に現れたが、韓国社会の制度不備をうまく指摘しながら成功したが、早急に進行する社会の脱理念化の雰囲気と調和を成す発展戦略を模索しなければならない。

4) 組織が肥大化し、政治的色彩が濃くなっているとの指摘を受けている。組織面で見ると、中央本部と29個の地域本部、八つの社会改革団を持ち、中央会員が2万人と地域会員1万5千人を率いる大きな組織に発展した。また、常勤職員は150人に及んでいる。

経実連は最も短期間で地域に根を下ろすことに成功した組織である。支部の数が増加するほど活動力は鼠算式に増加する反面、浪費的な要因も少ない。

5) 社会全体に広がっている個人主義により無関心になっている。特に、若い大学生の政治批判、参加意識が弱まり、個人の保身的な志向（外国語学習、インターネット学習、海外留学、アルバイトなど）が増大することによって健全な批判意識が衰退している。

6) 政府がまだ民主化されていないが、地方自治制の実施、与野党間の政権交代、司法の独立性の強化、監査院の機能の強化など政治の正常化がNGOの活動領域を縮小させ、運動の指向性に対する修正を必要とする時に来ている。

7) 財政が完全に独立しておらず、政府からの補助（今年：約2億ウォン）を受けているため、純粋性に対する誤解を受けている。その上に市民運動家

達が政治に進出することによって、政治との繋がりが強くなり、政権を助ける外部組織に変質する可能性に対する憂慮の声が大きい。また、企業との関係も重要な問題に挙げられており、企業からの支援を取り巻く誤解の素地がある。政府、企業及び市民団体がこの問題を解決できる制度的な機関を作り上げることに努力を傾けなければならない。

8) 名望家中心の運営と官僚化が指摘されている。このような現状は先進国でも指摘されており、Gordenker and Weiss (1995) は「NGOが必ず民主的ではなく、これは誰が何を誰に代弁するのかという問題を提起する。…NGOは代表性を持つ政府が作動する方式で作動はしない。」

政府は選挙という合理的な手続きを踏んで権限を委任された組織だが、市民団体はそのような手続きをとらずに、ただ心情的、道徳的にだけ代表性を持っていると主張している。

9) 韓国の大部分のNGOがそのように中央集権的性格が強いため地方の人々の要求を満足させるには難しいことからそっぽを向かれる可能性が大きい。経実連は他の組織と比べ地方の組織が独自に活動してはいるものの、政策開発、資金、人的支援などで未だソウルが優位である。

「市民のいない市民団体」という憎まれ口をたたかれている。このような非難は経実連が該当するのではないが、その結果、最近実施された世論調査では下降線をたどっている。経実連結成当時の基層階級に対する熱烈な愛情を見ることができないという一部の指摘に耳を傾ける必要があり、一部の‘エリート’たちが率いていく「政策代案運動」の限界を克服し、市民と共に行う「実践的市民運動」として再生しなければならない時にきている。

先に述べた多くの課題が経実連にだけ限られたものではなく、市民団体の大部分に該当することである。アメリカなどの先進国では経実連のような市民団体が無いという事実を思い起こした時、経実連が国民から支持を受けていたという事実は韓国が多くの失敗—市場の失敗、政府の失敗、契約の失敗が経済分野で顕著に表れていることを証明している。このような失敗が減少

するとすれば経実連の位相は変わらなければならない。

7. 展 望

韓国での本格的なNGO運動は、まだ草創期である。まだ少し早いという感じが否めないが、過去10年間、韓国社会を市民参加社会に一步前進させるのに先導的役割りを果たしてきたことは高く評価できる。特に昨年の4.13総選挙では落選対象者、推薦取消し対象者を公開し、国民たちの参加を呼びかけることによって我々の政治文化に多大な波紋を及ぼした。経実連をはじめとした市民団体の力によって我々の社会が参加民主主義社会に転換する過程において必要な多額の転換費用を節減することができた。政経癒着の弊害を告発し、土地・住宅問題など韓国社会が抱えている最大の不安要素を積極的に指摘すると共に説得力のある代案を提示することによって経済（社会）正義の実現に大きく寄与してきた。経実連の成功は韓国の市民社会を民主化・参加化の段階に歩みを進めさせたと評価されている。しかしそうだからといって将来を無条件で楽観視できるわけではない。

まずNGOに有利に作用する面と不利に作用する、相反する外部の力があるだろう。全般的な市民意識の成熟が、全てのNGOにとってもっと多くの会員増と財政難解消につながると期待することになるであろう。金大中政権になってから、市民団体出身者の重用と寄付金に対する税金の優遇などの変化はあるが、まだ寄付文化が定着していないため宗教団体や公益財団を通じた財政支援が成されるようにしなければならない。

また、ボランティア文化を活性化させなければならない。新しい世代の登場（情報化・世界化）に応じた問題定義と政策開発にも努力を傾けなければならない。特に世界がグローバル化されると共に世界共通の問題により関心と努力を傾けなければならない時期に達している。国益を守りながら世界の一員としての役割を忠実に果たす団体に成長しなければならない。

長期的に見ると、役割の変化が予想される。今より更に密着した生活問題を中心に市民への呼びかけや参加を引き出さなければならない。対政府への

政策建議に劣らず対企業問題が主要問題として浮かび上がってくることが予想される⁽¹⁴⁾。今までのように企業を一方向的に批判し敵対視する立場から健全な批判者、牽制者、監視者としての役割りに転換しなければならず、相互理解の領域を広げなければならない。このような趨勢を領導できる専門性の蓄積が必要である。また、新しい条件の変化に合わせて国民を啓蒙する義務も増加した。今までのadvocacy（主張）中心の運動にservice（奉仕）機能をどのように調和させるかが重要な課題として浮上している。

短い歴史にもかかわらず現在のような成果を成功裏に収めることができたのは60～90年代に形成された反独裁政権との闘争力に負うところが大きい。しかし今後は正しい草の根の民主主義の到来を先導するためには道徳性と専門性を基礎に、ひとつの新たな力量とビジョンが必要な時期に至っている。

注

- 1) 先行研究の批判的サーベイは、キム・ジュンギ(1999 b, p.669)を参照。
- 2) このような政治不信は過去に比べて人権保障や言論の自由から割目するばかりの進展があるということとは対象的だ。
- 3) 完全な契約とは契約後に発生するであろう全ての事象が事前に予想されなければならない、リスクが当事者間に効率的に分配され、価値のある全ての情報が交換されなければならない、どのようなことも悪い方向に向かないよう、その価値をもっとも理解する人たちに資源が分配され、リスクは費用負担が少ない人にかえり、全ての契約条件が相互の協力によって利益になるように結ばれた場合をいう。Cooter R. and Ulen T. (2000、p.205～212)参照。
- 4) ネットワークの外部効果とはコンピューターのハードウェアとソフトウェア、運送、通信産業で主に観察することができる。
- 5) 新規の支部が開設される前は交流可能な路線の数が nC_2 個だったが、新規に開設された後には $_{n+1}C_2$ 個に増える。 n は利用者たちの数を表している。

- 6) 2000年10月NGO学会が公式に出帆した。
- 7) ()はその分類に属するNGOの数字を表している。
- 8) ()はその分類に属するNGOの数字を表している。
- 9) キム・ジュンギ (1999 b) を参照。
- 10) 世界的な現象としての市民運動活性化の背景についてはソ・ギョンソク (2000 a) 参照。
- 11) 最近になってアンチ経実連 (anticcej.com.ne.kr) というホームページが運営されている。このホームページの運営者は、韓国の市民団体の代表的な経実連が自分たちのホームページに耳を傾け、より発展し模範的な市民団体のシンボルになって欲しいという願いからホームページを運営しているという。
- 12) 市民運動団体の事務総長たちは10大苦勞を次のように整理している。1) 政体性の不在、2) 不安定な財政基盤、3) 非大衆的な活動方式、呼びかけ中心の活動、4) 組織間の過当競争、重複投資、5) 人的資源の不足、運動家の展望不在、6) 中央集権的市民運動、7) 連帯構造の位置、機能、役割の問題、8) 組織・市民運動内部の民主主義の実現、9) 会員の具体的役割の未備、10) 市民運動の活動領域の開拓がままならない。
- 13) ソ・ギョンソク (2000 b) 参照。
- 14) 市民団体協議会と全国経済人連合会 (全経連) が2000年10月に共同でセミナーを開催し、国家経済の発展という共同の目標を達成するため連帯法案を模索した。

参考文献

- 1999 ソウルNGO世界大会組織委員会、『ソウルNGO世界大会白書』、1999
経済正義実践市民連合、『我々の社会をこのように変えよう』、第3増補版、
ピボン出版社
- キム・ヨンネ、“韓国の非政府組織 (NGO) の現況と課題、” 政治社会と政
策課題、チョ・ヨンサン博士 還暦記念論文集、2000

- キム・ジュンギ (1999 a)、“韓国の非営利団体 (NPOs) の社会経済的役割に関する研究”、『行政論総』、ソウル大学行政大学院、37 (1) : 111-135。
- キム・ジュンギ (1999 b)、“政府—NGO関係に関する理論的考察及び政府のNGO支援事業分析”、韓国行政学会 1999 年冬季学術大会発表論文集、665-694
- キム・スヒョン、“NGOsの論議と自己診断”『韓国NGO総覧』、韓国NGO総覧編纂委員会、1999
- レスター・ソロモンジャー、『NPOとは何か』、イ・ヒョンジン訳、アルケ、2000
- パク・ウォンスン、『NGO—市民の力が世の中を変える』、イェダム、1999
- ソ・ギョンソク (2000 a)、“韓国市民運動の現実と未来の展望” 韓国行政学会 2000 年度企画セミナー発表論文集、2000
- ソ・ギョンソク (2000 b)、“市民団体と企業の望ましい協力関係のための提言” 全経連、2000.11
- イ・ジュソン、“公企業所有・支配構造の多重性と経済的効率性”『法と経済学』、キム・ジョンホ編、韓国経済研究院、1997
- チョ・ヒョジュ編訳、『NGOの時代』創作と批評社、2000
- チョン・サンリユル、“現代危機の所見と国際環境政治における環境NGOの役割” 1999 年度韓国政治学会年例学術会議の発表論文、1999.12
- 韓国NGO総覧編纂委員会、『韓国NGO総覧』、1999
- Cooter R. and Ulen T., *Law and Economics*, Addison- Wesley, 3th ed., 2000
- Gordenker, L., and Weiss, T.G. “Pluralising global governance: Analytical approaches and dimensions,” *Third World Quarterly*, 1995, 16 (3).