

韓国におけるマニフェスト普及と政策移転ネットワーク形成

は どん ひょん
河 東 賢

《要 約》

本稿の問題意識は、日本をモデルとして導入した韓国のマニフェストが、なぜ短期間にパブリック・アジェンダとして取り上げられ、普及したのかである。筆者は、マニフェストを移転する推進アクター間の相互作用に着目する。政治改革を求めるアクターが、日本のマニフェストを移転対象として決定し、移転行為を行うなかで、推進アクターの動員資源と特徴、アクター間の相互作用の特徴に焦点を当て、短期間普及の要因を分析する。

分析の結果、韓国のマニフェスト運動の展開は、(1)動員組織を持つ市民団体と選管の積極的な参加、(2)市民社会やマスコミなどの領域内部の競争、というミクロの動きをベースに、(3)市民社会－マスコミ－選管という領域をまたぐ5つの移転ネットワークが形成され、統合的にマニフェストを促進する体制が生成された。複数の政策移転ネットワークの登場と競争は、マニフェストの普及スピードを速める方向に働いたと結論する。

I 分析の枠組み

II 韓国の地方選挙とマニフェスト

III マニフェスト普及の要因

IV 結論

I 分析の枠組み

1. 問題の所在

政策転換 (policy change) の内容をなす様々な概念のひとつとして、政策移転 (policy transfer) がある。政策移転は、他国のアイデア・制度・プログラム・政策を基にして、自分の国のプログラム、政策、制度が発展する現象を指している [Dolowitz 2000, 22-24]。すなわち、外国からの政策学習を、取り入れる側が政

策変化の触媒剤として自国の政策発展に利用することを意味する。

政策移転過程は、多様なアクター間の相互作用の過程であり、競争的政治過程の一部分である。現状に不満を持つアクターが、現政策の失敗リスクを減少させたり、解決策を探索したりする動機から、移転行為に入る。すなわち、外国の移転対象を調査し、その効果を評価 (prospective policy evaluation) し [Mossberger and Wolman 2003, 428-440]、自発的移転活動を行う [Rose 1991; 1993; 2005]^(註1)。それに対し、批判する側も現れ、導入をめぐる賛否両論の相互作用が繰り返られる。このような政策移転過程を通じて、政策変化の方向と内容が変わっていく。多様な相互作用のメカニズムが、政策

移転の結論と政策変化のレベルを決定するのである。

2006年2月、韓国でマニフェスト運動が始まった。5月31日の統一地方選挙に向けて市民社会の一部からマニフェストの導入がうたえられ、4カ月という短い期間にもかかわらず、広域レベルの首長候補者全員がマニフェストを出し、政策の質を問うことが、大きな選挙の争点となった。マニフェストの導入は、政策本位の競争が各候補者に認識される大きな転換点になったと評価されている^(注2)。

本稿の問題意識は、日本をモデルとして導入された韓国のマニフェストが、なぜ短期間にパブリック・アジェンダとして取り上げられ、普及したのか、である。筆者は、マニフェストを移転するアクター間の相互作用に着目する。政治改革を求めるアクターが、日本のマニフェストを移転対象として決定し、移転行為を行うなかで、(1)どのようなアクター間の相互作用が生じ、(2)その相互作用の特徴は何か、(3)相互作用を制約する構造との関係は何だったのか、に焦点を当て、短期間普及の要因を分析する。これによって、政策移転の程度を決定する要因が明らかになるとと思われる。

以下では、まず、本研究の理論的背景と分析仮説を提示する。次に、今回の韓国統一地方選挙の結果とマニフェストとの関係を整理する。最後に、分析方法に従い、韓国マニフェストの短期間普及の原因を分析する。

2. 分析方法の検討

政策移転過程を分析する目的は、政策移転過程とその政策アウトカムとの因果関係を明確にすることである。Dolowitz(2000)やDolowitz and Marsh (1996)は、政策学習過程を意味する既

存の概念を、政策移転として再定義し、政策移転の多様な側面を包括的に理解することに貢献した。しかしながら、あくまでも、国家間の政策学習現象を政策移転として理解する類推モデル(analogical model)であり、精密な説明変数を持つ分析ツールではなかった。

Evans (2004)とEvans and Davies (1999)は、このような政策移転学派の方法論(Methodology)の不在を克服するひとつの対案として、政策移転ネットワークアプローチを提示している^(注3)。政策コミュニティ(Policy community)と認識コミュニティ(Epistemic community)が分析の主な概念になっている。

まず、行為(ミクロ)と構造(マクロ)をつなげるメゾレベルに主な焦点を当てている。政策ネットワーク論は、1980年代から政治学で脚光を浴びるようになったアプローチで、政策現象における、多様なアクター間の構造化された相互作用に注目し、その関係のパターンと政策アウトカムとの関係を把握する。特に下位政府といわれる、政策領域別に形成されている各ネットワークを分析し、政策アウトカムの違いを証明した。研究者によって政策ネットワークの類型を分ける要素は異なるが、参加アクター、戦略的相互作用、権力関係、資源などが主に取り上げられる。閉鎖型の政策コミュニティと開放型のイシューネットワーク(Issue network)が代表的タイプとして提示されている^(注4)。この論理から、政策移転ネットワークアプローチは、政策移転過程において生成されるアクター間の相互作用が政策移転の結果にいかに関与を与えるのかに主な関心を当てている。

次に、アクターと知識との関係である。政策移転の経路を通じて特定アイデアが移動する。

政策移転の分析には、移転に関わるアクターがどのようなプロセスで知識を獲得し、定義し、利用するのかが重要である。Hass (1992) は、国際関係において認識コミュニティと定義される集団による特定理念の波及を説明している。認識コミュニティとは、特定政策の領域に専門知識の提供と権威ある主張をする専門家のネットワークである。彼らは、自らの見解を政策として反映させるために、政策決定に影響を与える様々な戦略を駆使する。

最近、政治学では制度変化の独立変数としてアイデアへの関心が高まっている [Goldstein and Keohane 1993; Hall 1993; Campbell 1998; 2002; 秋吉 2004]。アイデアは、政策目標の達成に必要な道具のみならず、問題の特性も特定するフレームワークである [Hall 1993]。主な課題は、特定アイデアが特定の政策結果に与える影響力をいかに測るのかである [Yee 1996]。Campbell (2002) によれば、アイデアと政策結果の因果関係を導出する方法のひとつが特定アイデアを持つアクターを分析することである。政策移転の先行研究にも、このような傾向がいくつかある。Gemelli (1998) は NGO, Stone (2000) は非営利シンクタンク, Ladi (2005) は国際政策研究機関の移転活動を分析した。政策先駆者、政治家、官僚、シンクタンク、利益団体、国際機関、専門家集団などが、移転アクターとして提示されている [Dolowitz 2000, 17]。政策移転ネットワークにおいては、知識を媒介にしてアクター間の関係が生成される。この意味から、特定アイデアや理念を作り上げ、普及活動を通じて政策決定に影響を与えようとする認識コミュニティが、政策移転ネットワークの概念的背景として活用されたと思われる。

政策移転ネットワークの定義とその特徴を検討しよう。政策移転ネットワークは、政策転換を起こす意図を持って始まる行動志向の臨時的 (Ad hoc) 現象である [Evans and Davies 1999, 376]。問題意識を共有するアクターがある時点で特定のアイデア、政策、制度などを解決案として同意し、それを移転するために、臨時的に結合した連合体である。この臨時性は既存の政策ネットワーク論と対比する重要な特徴であり^(注5)、この特徴は、政策移転の結果に影響を与えることになる。臨時性は2つの側面を示唆していると思われる。第1には、政策移転ネットワークの活動成果は、政治コンテキストと参加アクターの個別能力に大きく依存する。すなわち、特定時点で生成された一時的関係は、ネットワークの結合性よりも各アクターが個別にどのくらい活動したのかが成果に直結する。したがって、各アクターが短期間に動員可能な組織資源が何かが重要な意味を持つ。そして、政治コンテキストなどのネットワーク外の状況が、ネットワークの結合性を高め、統合のエネルギーを発揮する環境を条件づけると思われる。第2に、最初に定義されたアイデアの意味が持続する可能性が高いのである。Arthur (1994) は、最初に利用された技術が広がると、収穫逡増の原理が働き、持続的にその技術を活用することになる現象を、肯定的還流過程 (Positive feedback loop) と表現した。政策移転ネットワークは、アイデアの意義に賛成したアクターが一時的に結合したネットワークである。アイデアの定義はネットワークの形成の前に行われ、そのきっかけを提供する。一度移転対象の定義が行われると、そのアイデアをめぐるネットワーク内の議論は少なくなる。競争関係に

ある他のネットワークもその定義を受け入れることになる。反対する者が現れたとしても、アイデアそのものに対する反対であり、アイデアの定義に対する反対ではない。短期間という時間的制限が加わると移転対象の定義の重要性がさらに増すことになる。

Evans (2004) は政策ネットワークの類型を分類する4つの要素から、既存の政策ネットワークと比較し、その特徴を明らかにした^(注6)。ひとつめの要素は、参加者の数や利益類型のメンバーシップ (membership) である。政策移転ネットワークは、特定結果をもたらすと予想される特定案に対して、共有の信念を持つアクターで構成される集団である。2つめの要素は、統合 (integration) である。統合にはさらに3つの側面があり、第1の側面は相互作用の頻度で、このネットワークは、決められた時間に政策移転と関係する、内部参加者と密接な相互作用を行う。第2の側面は持続性で、政策変化を起こすために特定意図を持って、臨時的に結成される行動指向のネットワークである。第3の側面は、コンセンサスで、ネットワークの参加者は基本価値を共有している。3つめの要素は、資源 (resources) である。まず、ネットワーク内の資源の分布で、すべての参加者は、交換関係においてリソースを持っている。次に、参加組織内の資源の分布で、政策立案者は移転アクターの知識資源とスキルなどの知力 (intelligence) に依存する。4つめの要素は、パワー (power) である。政策移転ネットワークの成功は、政策問題を解決する移転アクターの能力によるということである。

このネットワークには、多次元のレベルから多様なアクターが参加している。その参加動機

はそれぞれであるが、(1)政策問題を解決する、(2)他の組織ネットワークへの接近通路を確保する、(3)経済、政治理念などの価値を奨励する、(4)核心技術や知識リソースを見つける、などで説明される。

要するに、政策移転は、政策転換という目的を達成するために、外国の政策を調査し、必要な部分を取り入れ、効果的に定着させようとする意図的行為である。政策移転は導入と普及活動が含まれている。その移転過程を促進するために現れるのが、政策移転ネットワークであり、限定された期間で密度の高い臨時的相互作用が働く。このネットワークは、アイデアを媒介に結合され、臨時性という特徴から、政治的文脈、参加アクターの組織的特徴を、相互作用のパワーの源泉とする。このような政策移転における相互作用の特徴は政策転換の結果に大きな影響を与える。

3. 本稿の研究仮説と分析手順

本稿の目的は、なぜ韓国で短期間にマニフェストが普及したのか、特にその移転を加速した原因は何かを、明確にすることである。ここでは、政策移転過程において、多数の政策移転ネットワークが形成され、そのネットワーク間の競争構図が短期間のマニフェストの普及に大きな影響を与えたという仮説を立てる。詳細に説明すると、まず、日本から韓国へのマニフェストの移転過程で、政策移転ネットワークと評価できるアクター間の相互作用が生じた。この政策移転ネットワークは、ひとつだけではなく、5つの政策移転ネットワークが形成された。5つのネットワークは、市民団体、新聞社、中央選挙管理委員会 (以下、選管) などの異なる領域のアクターの結び付きによって作られた。領域

を越えたネットワークの形成は、領域内のアクター間の競争構造に起因している。そして政策移転に関わった各アクターは、全国的資源動員能力を持っている。本稿は、5つの政策移転ネットワークの競争が、短期間にマニフェストを普及させることに大きく貢献した点を分析する。

本稿は、政策移転ネットワークの概念から韓国マニフェストの普及を分析する。ここでの政策移転ネットワークとは、特定目的の実現のために外国のアイデアを媒介に結合され、その普及を目指す臨時的相互関係として理解する。この定義の特徴は、特定アイデアの移転に直接関わったアクター間のネットワークというEvansらの概念の範囲を広げ、伝えられたアイデアを肯定的に判断し、普及活動に携わるアクターまたは共同体も政策移転ネットワークの単位となることである。政策移転とは、アイデアを紹介することで終了する行為ではなく、移転対象を普及させて現状に何かの変化を求める政治行動であるからである。

日本からマニフェストというアイデアが移転され、韓国で様々なアクターがそれを受容しはじめる。移転を直接行った最初のアクターのみならず、その思考に暗黙的に同意し、別の体制でマニフェスト定着に取り組むアクターも登場する。各ネットワークの活動は構造的条件により競争関係にあるが、マニフェスト普及という見地からは、正の方向に働き、その普及程度を引き上げるようになったといえる。したがって、ここでは、マニフェストが提示され、その普及活動のために現れたアクター間の臨時的な結び付きを政策移転ネットワークとして定義する。

これから、韓国へのマニフェスト導入過程

を、3つの側面から分析する。第1の側面は、5つの政策移転ネットワークの形成の源泉となったマニフェストというアイデアの特徴である。第2の側面は、政策移転に関わった主なアクターの個別特徴と置かれている制約要因である。第2の側面にはさらに2つの要因があり、ひとつめの要因は、マニフェスト導入を積極的に訴えた主なアクター、とりわけ、市民団体と選管の組織特徴である。2つめの要因は、各領域内アクター間の競争を促進する構造的脈絡である。市民社会やマスコミ（特に新聞社）という分類で、この領域内アクター間には競争が繰り広げられていた。第3の側面は、政策移転ネットワークの概念から、移転過程がネットワーク間の競争であるという観点から分析を行う。まず、今回のマニフェスト移転過程がネットワーク同士の競争過程であると描く。次に、その相互作用が政策移転ネットワークであることを証明する。特に5つのネットワークのなかで、最初にマニフェスト導入を主張したネットワークを対象に彼らが政策移転ネットワークとして機能したことを説明する。

本稿は、5つの政策移転ネットワークの誕生により、政策移転ネットワーク間にも競争原理が入り、普及をさらに促進する原因となったと分析する。

II 韓国の地方選挙とマニフェスト

1. 韓国の地方選挙結果

2006年5月31日、韓国では第4回全国地方選挙が実施された。今回の地方選挙は、2005年8月に改正された新たな公職選挙法にのっとり全国同時に行われた。とりわけ、今回の選挙は、

次のような選挙制度の変化が目撃された。まず、基礎レベル（市郡区）の地方議員選挙に中選挙区制と比例代表制が導入され^(注7)、有権者1人が広域地域（首長・議員・比例）・基礎地域（首長・議員・比例）の全部で6票を行使する^(注8)。2つめは基礎レベルの議員選挙にも政党公認が許容される。3つめは19歳から選挙権が付与される。4つめは3年以上が経過している永住資格を持っている外国人に地方選挙権が付与される。

投票率は、前回（2002年）より小幅に上昇して51.3パーセントを記録したなかで、第1野党ハンナラ党が大勝を収める結果となった。ハンナラ党は、16名の広域首長のうち12名（75パーセント）、230名の基礎首長のうち155名（67パーセント）、733名の広域議員（比例を含む）のうち557名（76パーセント）、2888名の基礎議員（比例を含む）のうち1621名（56パーセント）が当選するなど、全部門で過半数以上を席卷した（表1）。政党別投票率も、ハンナラ党は大体50パーセント以上を記録した。その反面、与党ウリ党は、惨敗の結果となった。

後述するが、今まで韓国の地方選挙は、(1)選挙サイクルによる政権の中間評価的性格、(2)

出身地を基準とした有権者の政党選択性向、(3)ローカルイシューではなく中央政治の代理戦的性格を帯びている、と評価されてきた。今回の選挙も以前の投票行動と大きい違いはなかったといえる。これは様々な調査結果からうかがえる。朝鮮日報と韓国ギャラップ（Gallup）の調査で、有権者は与党の敗退の理由を、(1)景気回復への不信（22.1パーセント）、(2)不動産・税金など政策の失敗（19.8パーセント）、(3)大統領のリーダーシップへの不満（16.9パーセント）、(4)政治不安定（14.1パーセント）の順に、大統領と与党の国政運営の失敗にその原因を探している^(注9)。中央日報のパネル調査でも、与党の争点設定の戦略の失敗がその原因として指摘された^(注10)。選管が7月に行った調査では、候補を選ぶ際マニフェスト運動が影響を与えたと答えた有権者は、14.8パーセントにとどまった^(注11)。総合すると、今回の地方選挙の結果は、現政権の国政運営に対する有権者の判断が主に反映したものと評価できる。

2. 地方選挙におけるマニフェストの影響と浸透の程度

では、今回の地方選挙から導入された、マニフェストはどのように位置づけられるのか。投

表1 韓国の地方選挙の結果（2006年5月31日）

政党	広域首長	基礎首長	広域議員	広域比例	基礎議員	基礎比例
ウリ党	1	19	33	19	543	87
ハンナラ党	12	155	519	38	1,401	220
民主党	2	20	71	9	233	43
民主労働党	0	0	5	10	52	14
国民中心党	0	7	13	2	56	11
無所属	1	29	14	0	228	0
合計	16	230	655	78	2,513	375

（出所）選挙管理委員会公報第7号。

票結果が示しているように、マニフェストは、今度の地方選挙にいかなる影響も与えなかった変数だったのか。ここでは、地方選挙戦をめぐるプロセスに注目しておきたい。

「政策競争による選挙」、つまりマニフェスト選挙が定着するためには、3つの基本要件が満たされるべきである。ひとつは「政党や候補者による真剣なマニフェストの提示」であり、次は「公約検証の場の活性化」、最後は「マニフェストによる有権者の判断」である。3つを揃えるのが、マニフェスト選挙のインフラを整備することになる。今回のマニフェストの政治的意味と浸透の程度を測るためには、これらの要件から、各主体、すなわち、政党、候補者、有権者にどのように影響を及ぼしたのかを分離して考えるべきである。

韓国の選挙における主な参加アクターは、6つ挙げられる。候補者を公認する各政党、実際のプレーヤーである候補者、特定アジェンダによる政治改革の機会を作ろうとする市民団体、選挙戦を報道するマスコミ、選挙管理者としての選管、最終的審判者としての有権者がそれぞれである。後述するが、市民団体、マスコミ、選管は、今回マニフェスト運動を推進する主体として活動した。市民団体は、新しい市民運動のパラダイムの転換としてマニフェスト運動を前面に打ち出した。マスコミは、政党と候補者の公約の伝達にいつもより多くの紙面を割いた。選管は、マニフェスト選挙のキャンペーンを積極的に展開した。このようなマニフェスト運動によって、有権者には、徐々にマニフェストの認知度が広がり、その実効性に肯定的評価が下されることになった〔中央選挙管理委員会 2006e；2006f〕^(注12)。しかし、上述したように、投票行

動までには至らない結果となった。それでは、各政党、候補者は、マニフェスト運動をどのように受け止め、どのような反応をしたのか。これが今回の韓国のマニフェスト導入の影響と浸透の程度を把握する際のポイントになると思われる。

マニフェストの政界への浸透は、マニフェスト運動に対する反応と、実際にマニフェストがどのくらい提示されたのかによって判断できる。まず、マニフェストに対する政党と候補者の反応は、最初の段階（2月）から今回の選挙の競争ルールとして認識されたと評価できる。政党、立候補予定者は、政策選挙への方向転換は大きな流れであり、マニフェスト運動は、効果的な方法であると賛成の姿勢をみせた^(注13)。各政党は、候補者選択の際、マニフェストを最も重要なチェックリストにする決定を行ったり^(注14)、政党の政策の最高責任者である政策委員長が参加方式を披露したりするなど^(注15)、素早く対応した。このような動きに対して、マスコミは、ただ市民運動に止まらない、政党が導入するマニフェスト選挙の土台がつけられたと評価した^(注16)。さらに、政党の個別の宣言とは別に、市民団体と選管によってマニフェスト選挙を約束する公共の場が設けられた。3月16日、各政党の党首は、選管と531スマートマニフェスト政策推進（以下、推進本部）が共催した「マニフェスト政策選挙協約式」に集まり、マニフェスト選挙の実践を誓う協約文に署名した。協約文には、各政党は、候補者選定段階からマニフェストを提示できるように努力し政策競争による選挙文化改善に積極的に努力する、という内容が含まれた。マニフェストが今回の選挙の基本ルールとして正式に合意された瞬間であった。

以後、地域別の協約式も行われ、当該地域の候補者は、出席してマニフェスト選挙への参加の意思を示した。

次に、実際に首長の候補者はマニフェストをどのくらい提示したのかである。今回は公職選挙法の制限があり、正式なマニフェストの配布はできなかったが^(注17)、表2に示されているように、広域レベルの場合、首長候補者の66名(100パーセント)が提出している。基礎レベルの場合、選管の集中支援選挙区を中心に95名(約11パーセント)以上が提示した^(注18)。日本の最初のマニフェスト選挙である2003年4月の統一地方選挙では、11県45名の知事候補者のうち11名(24パーセント)がマニフェストを提示したことに比べ、韓国の知事選は相当な普及率を記録したと評価できる。後述するが、これは、市民団体の公約検証の活動、選管の集中支援選挙地域(広域16,基礎27)の指定、などのマニフェストキャンペーンと深い関係があると考えられる。マスコミの関心度、政党の支援地域、専門性、資金動員力などの要因もあるが、キャンペーン

の対象になった広域自治体では候補者全員がマニフェストを提示したのに対して、基礎自治体では選管が集中支援選挙区に指定した27カ所以外の候補者は、マニフェストの提示が相対的に少なかったからである^(注19)。

要するに、政党と政治家は、マニフェスト運動が選挙の当落にどのように影響を及ぼすかに敏感に反応し、公約の戦略的重要性を再認識した。それによって、マニフェスト要件を揃えた政策を提示することが競争のルールとなったといえる。したがってマニフェスト運動の展開は、以前の落選運動^(注20)と違い、政界の抵抗なしに受け入れられることになったのである。ただ、市民社会の要求によって始まったマニフェストの導入は、政治家にマニフェストの提示を義務付けることで、政治家は、能動的にマニフェストを作成するのではなく、受動的に評価される立場になってしまった面も否定できない。次に、このような政党と候補者のマニフェストに対する反応を生み出した普及過程の要因を分析する。

表2 地方選挙における首長候補者のマニフェスト提示数

	合計	市道(広域)	市郡区(基礎)
選挙区の数	246カ所	16カ所	230カ所
候補者数	905名	66名	839名
マニフェスト提示者	161+?	66名	95名+?
選管による集中支援選挙区	43カ所	16カ所	27カ所
マニフェスト実践	181名	48名	133名
宣言の参加者数(推進本部)			

(出所) 選挙管理委員会広報・選挙管理委員会業務推進状況報告・531マニフェスト推進本部活動評価ワークショップを参照して筆者作成。

(注) マニフェスト提示者に関する正確な統計はまだ集計されていない。基礎レベルの場合、選管が集中支援選挙区として指定した地域27カ所で、マニフェストを提出した候補者の数であり、基礎レベル全体の数ではない。ただ、マニフェスト実践参加者数を考慮すれば、100名前後になることを推測できる。

Ⅲ マニフェスト普及の要因

1. 普及の背景

ここでは、マニフェスト移転につながった政治的コンテキストとマニフェスト移転の経緯を概略的に説明する。

韓国の民主主義は、手続き的側面はある程度定着してきたが、一般国民の政治参加の幅の拡大と合理的討論により問題を改善していく日常生活上の民主主義の発展は、不十分であると評価されている。とりわけ、少数エリート主導で行われる社会的議論は抽象的、イデオロギーのレベルに止まっており、実践可能な政策、具体的な問題を解決する対案を生み出す成熟した民主主義の構造になっていないと指摘された[崔章集 2006]。この意味からみると、選挙は国民の代表を選び、社会のアジェンダの設定とその対案を評価・議論する場になる制度的イベントである。つまり、有権者は、選挙を通じて現政権の業績を評価し、今後の政策決定と行動を制約する[ガン・ウォンテク 2004]。しかしながら、民主化以後の韓国の政治構造を規定したのは、地域主義であった。地域主義は、既存の民主主義対権威主義の対立構造を代替し、嶺南と湖南の地域対立を軸とした政党の多様な選挙連合による政権獲得の競争構図を作り上げた[ジョ・ソンド 2004]。地方選挙も、地方の問題を議論するよりも中央の政治対立がそのまま再現する場となった。ソ・スンチャン(2002)は、1995年と98年の地方選挙を対象に有権者の投票行動を分析した結果、有権者の出身地域が何より強力な決定変数だと説明する。このような政治構造にも徐々に分化の様相がうかがえる。ガン・

ウォンテク(2003)は、1992年の国会議員選挙から2002年の大統領選挙までの10年間の選挙に対して、有権者の選択の実証分析を行い、地域変数以外の新たな変数が浮上してきたと主張する。それは、理念、世代間の対立、メディアであり、特に2002年大統領選挙が新たな傾向の転換点だという^(注21)。まだ韓国の有権者は、自分の政治理念・政策性向と投票行動が一致していないが、最近では、争点別に進歩と保守の理念的立場から世論が二分化されるケースが増え、有権者の投票行動もこのようなアプローチが可能になると思われる[ソン・グンウォン 2006]。

このような文脈の下で以下のような具体的な流れがある時点で合流することによって、韓国民主主義の課題はさらに明確になってきた[河2007]^(注22)。まず、新たな政治パラダイムのシフトである。2004年第17代総選挙は、選挙運動上の課題が大きく前進したと評価された。選挙の公正な管理、不正な政治資金の遮断など、韓国政治文化の主な課題が大きく改善したと評価された。2002年盧武鉉政権の登場によって市民運動勢力がさらに影響力を増やした。地方自治の制度ができてから10年目をむかえ、今度は地方自治の内容の充実が求められていた。とりわけ、盧政権は、地方分権を国政の主なテーマとして設定していた。これらの動きは、国政における政策議論の貧困さとその議論の場の欠如を浮き彫りにさせた。候補者間には政策競争の選挙文化が定着していないこと、市民運動が対案提示より政治偏向的活動をみせること、地方選挙は中央政治の介入で地方の問題が軽視されていること、などが重要な課題として取り上げられた。次は政策的文脈である。公共政策の決定過程は民主化により参加アクターが増加するな

ど、さらに複雑化していた。参与政府と自ら名づけた盧政権には、新たな政策決定モデルを創出することが要求された。にもかかわらず、原子力廃棄物処理場、京釜高速鉄道（KTX）路線変更^(注23)などの出来事のように公共政策決定の迷走は深刻化していた。3つめは、政策の重要性を強調する制度の改正である。2004年政治資金法の改正は政党の政策シンクタンクの設置を義務化した。2006年から地方議員の有給制が導入された。これは名誉職と批判されていた地方議員に、政策立案能力がある若い人材の進出を促進する目的もあった。

このように韓国政治環境が政策を軸とする成熟した民主主義を求めるなかで、政策先駆者の動きからマニフェスト移転が始まった。金永来氏は2000年の落選運動など韓国市民運動に深く関わった大学教授出身の人物で、2004年に訪問研究員として日本に滞在した。この間、金教授は日本のマニフェスト運動を体験し、韓国市民運動の新たな方向として認識した。一方、市民社会の一部は、2005年半ばから地方選挙に向けて多様な市民運動を企画し、そのなかで「政策アジェンダの提言」を主な事業として選定した。この市民グループは、帰国した金教授を通じて日本のマニフェスト運動に接する。とりわけ、有権者の関心を喚起し、企画事業の効果を高めるためには、候補者の公約を評価する基準が要ると判断、その解決案としてマニフェスト運動が検討されることになる。結局、金教授と市民グループは、マニフェストを市民運動として全面に打ち出すという結論に至り、マニフェスト推進本部を立ち上げる。

他方、選管も地方選挙関連の対策の策定に取り組んできた。特に2004年の総選挙の成果をバ

ースに、以前より進化した形で地方選挙に臨もうとした^(注24)。すなわち、本来の任務である、中立で公正な管理に取り組みながらも、政策選挙文化への進展という積極的な方針を決定したのである。これは「2006年度主要業務計画の推進方向」に具体的事業として取り入れた^(注25)。2006年1月、金教授の仲介により、マニフェスト推進本部と選管は接触する。選挙に向けて相互の事業の方向性が一致することを確認し、協力の方策を論議する。その頃、地方選挙の特集を企画していた中央日報は、市民社会が準備しているマニフェスト運動取材し、興味を示した。政策選挙への誘導という報道の公的機能と、韓国初という報道のインパクトに大きく期待したからである。2006年2月1日に3者によるマニフェスト導入が韓国で初めて行われることになる。

ここからは、こうした経緯によって導入が始まったマニフェストがどのように短期間に普及したのか、その要因を探る。本稿では、2006年2月1日に韓国のマニフェスト運動が始まってから、5月31日の選挙日までを分析対象にしている。

2. 移転された政策アイデアとその特徴

アイデアとは社会がいかに作動するかに関するシンプルなモデルである。これは、政策問題をめぐる因果関係を明確にし、それに基づき政策の具体的な方向を提示することで、未来の不確実性を減少する役割を果たす[Goldstein and Keohane 1993]。特定アイデアの特徴は、アクターに確信と信念を与え、アイデアの普及を促進する要因として働く。

今回の韓国のマニフェスト運動は、日本が移転モデルになった。移転対象になったのは、そ

の概念とサイクルであり、2つの側面が普及のスピードを加速させることに貢献した。

まず、マニフェストの定義の分かりやすさである。日本のマニフェストは、様々な論者によって定義されたが[新しい日本をつくる国民会議 2003; 大山・藤森 2004; 金井 2003; 北川 2003; 2006; 佐々木 2003; 曾根 2003; 2006; 日本経済調査協議会 2006; UFJ総合研究所国土・地域政策部 2004; 四日市大学地域政策研究所 2003], 数値目標, 達成時期, 財源, 工程が明確に提示された公約という意味が広く受容された。次第に, その定義が「検証可能な公約」[曾根 2006]「気づきの道具」[北川 2006]へ緩められているものの, まだ具体的な数値が入っている公約というイメージが強い。韓国のマニフェスト推進アクターは, 日本の概念を借用した。選管がマニフェスト普及のために配布したガイドブックに「よい政策とは, 目的と優先順位, 手続き, 期間, 財源などの五つの要素が揃い, 事前検証と事後評価が可能なものである」(注26)と紹介しているのが, 典型例である。このように「五つの構成要件があれば, マニフェストになる」という簡単明瞭な定義は, 韓国がマニフェストを理解する時間を短縮した。

次はマニフェスト・サイクルという方法論の提示である。マニフェスト・サイクルは, 1990年代以後の日本の行政改革の主な手法であった新公共管理(NPM)の影響を受け, 「Plan-Do-Check-See」の経営サイクルが政治サイクルへ変換したものである。選挙と投票, 政治家の説明責任, 市民参加など民主主義の諸原理が, ひとつのサイクルに統合されている。言い換えれば, 「総選挙→実行体制→政策実施→実績評価→次の総選挙」の政治循環のなかで, マニフェ

ストを軸として行政運営を行う考え方である。イギリスをモデルにしながらも, 日本の政治行政改革の流れのなかで生まれた概念である。このマニフェスト・サイクルが韓国にも伝えられ, マニフェストの実践方法を提供した(注27)。マニフェスト運動は, このサイクルの概念が具体化され実施されたものと評価できる[河 2007]。

しかし, このマニフェスト・サイクルという方法論は, 一種のロードマップであり, 受容側が何に注目し, 現実の目標を達成するためにどのような戦略を駆使するのかは別の問題である。すなわち, 特定アイディアは, 移転するアクターの認識, 移転経緯, 制度的制約などによって, 新たに構成され, アイディアの発信地と違う可能性が起きるからである。

今回の日本のマニフェスト・サイクルは, 韓国マニフェスト運動の基本型として使われたが, 具体的な運動の方式は日本と異なった。これは移転過程に中心的役割を果たした韓国の市民社会が, マニフェスト運動を公約の検証活動として認識したからである。今回各政策移転ネットワークによる公約の事前評価活動が活発になった根底にはこのような認識の出発点があったのである。つまり, 日本のマニフェスト概念は, 韓国のマニフェスト導入に刺激を与えたが, マニフェストの普及においては, 韓国的定義によって具体化された。総合的に移転程度を判断すると, 理念型の概念が移転した, エミュレーション(Emulation)に近いと評価できる[河 2007]。

総合すると, 日本のマニフェストの明確な定義と, マニフェスト・サイクルの提示は, 政策選挙の導入の必要性を感じている韓国では, そのゴールへの方法論として理解され, 取り入れられることになった。

3. 動員の組織資源を持つアクターの参加

(1) 韓国市民運動の制度的資源とマニフェスト
 韓国の市民運動は、1987年、当時の与党による大統領直接選挙の受容に象徴される民主化宣言以後、経済正義実践連合の結成をはじめとする、多様な市民団体が質・量ともに急速な成長を成し遂げた。以前の民主化闘争とは別途に、合法的・非暴力的方法に基づく、政策対案中心の運動を宣言して具体的な政策課題を社会アジェンダとして争点化し、制度化する運動に力を入れた^(注28)。しがしながら、その運動の展開方式は、「中央の少数エリートによる資源の動員と争点化戦略」と定義できる。

典型的な特徴とパターンは以下の5つの特徴で要約できる [キム・ジュンギ 2006; バク・ウォンスン 2002; ハ・スンチャン 2001; 2006]。第1に、常勤活動家と専門家中心の運動になっている。政策提示中心の運動は、以前は社会参加が少なかった専門家グループを、市民運動に合流させる機会を提供し、市民団体の政策がより具体的で現実的対案として発展することには貢献した。だが、それにより、主なテーマが中央政治の批判と監視に限定され、地域の市民参加による運動の推進ではなく、常勤活動家がイシューを選択し、組織を管理する形になった。第2に、団体の主張を社会争点化するため、公聴会、討論会、立法請願運動、キャンペーンなどの実施、そしてマスコミ活用が主な戦略になっている。第3に、それにより、市民団体への参加動機は、団体の理念や目標よりも、その団体が提起している特定の争点に限定されている^(注29)。第4に、中央との関係を結んでいる地域の団体は、中央の市民団体が決定した運動方針と内容を地域で実行する下部組織になっている

。第5に、市民団体が社会的世論を広げる方法として主に使用しているのが、「連帯機構」を組織し、共に行動することである^(注30)。連帯機構には、独自の執行機関が創設され、これの決定に参加団体が従うことになる。つまり、連帯機構の次元の組織が参加団体全体をコントロールすることになる。これに対して、連帯機構の頻繁な出現は、NGO内部の意思決定を歪曲し、相互の批判機能を低下させるという批判もある^(注31)。ハ・スンチャン (2006) は、1990年代の市民運動の特徴を「中央集中型運動」と定義している。廉 (2004) は、これは政治民主化運動の制度的遺産から承継された特徴だと指摘している。要するに韓国の市民運動は、エリート主義、組織、社会争点戦略、連帯機構、マスコミの活用などが特徴で、市民団体が関心を持つイシューが、全体的に争点化されやすい構造になっている。

今回のマニフェスト運動にも、上述したような市民団体の組織動員の特性が、経路依存的に現れた^(注32)。まず、主な著名人、大学教授などの専門家、常勤市民運動家が市民運動の中心軸となった。すなわち、政策選挙を訴えるために、世論喚起は名望家、公約評価は専門家、事業実施などの実務は市民運動家がそれぞれ役割を分担し、組織的にマニフェスト事業を進めた。次に、特定のイシューに賛同する全国市民団体が連携することになった。今回の地方選挙に向けて市民社会には3つの流れが存在した。推進本部は、最初ローカル・アジェンダ21などの少数の市民団体を中心にスタートした。次第にマニフェストの意義に賛同する各地域の市民団体と協約を結び、マニフェスト推進ネットワークを全国的に形成し、最終的には全国384団体が加

入ることになった。2006地方選挙市民連帯(以下、市民連帯)は、参与連帯、環境連合、ともにする市民行動などが中心になって、全国の264の市民団体が結成した市民グループである。経済実践連合(以下、経実連)は、「531政策選挙有権者運動本部」という臨時組織を構成し、全国の15カ所の市道地域本部と連携する形になった。そして、連帯機構は、独自の執行機関が創設され、参加団体がこれに従う運営方式になった。推進本部には、常任共同代表団、常任執行委員長団、事務局が設けられた。共同代表団の会議を通じて、事業方向の最終的な意思決定が行われる。中央の推進本部は、地方にマニフェスト運動の基本方針、マニフェストと公約評価の状況、教育などを提供し、地域のネットワークは、その方針に基づき、地域での実現に努力した。市民連帯も、共同代表団、執行委員長団、政策委員会、共同事務局を設け、事業の方向と全般を決定した。中央と地方は、目標と基本方針を共有しながら、地域別に事業を展開する。経実連には「531政策選挙有権者運動本部」が設置され、本部長、運営委員長、運営委員、実務委員などによる意思決定が行われ、全国の地域本部との連絡の下で事業が進められた。このような韓国の市民団体の全国的な連携による組織動員の制度的メカニズムは、今回のマニフェスト運動にも発揮されたのである。

(2) 韓国行政の中央集権型形式主義とマニフェスト

韓国の行政文化とその構造的特性に関しては、多様な学者によって論じられている。白完基(1982)は、韓国の行政文化の特徴を運命主義、家族主義、権威主義、情的人間主義、儀式主義、非物質主義の6つで分類している^(注33)。権威主

義的要素は、政策決定の合理性とは別に、トップから命令され、追従する属性を帯びているということである。鄭用徳(2001, 856-858)は韓国の官僚制の内部構造は、厳格な階層制の原理による典型的な機械官僚制の特性を持っていると指摘する。行政組織は、各省の長が所管する政策決定を効果的に統制できる多段階の厳格な階層制で構成されている。それで、韓国は、日本に比べて政治的任命職の各省の長の権限がより強いと評価されている[鄭用徳 2002, 322-326]。イム・ドビン(2003)は、韓国の新公共管理(NPM)的方向の行政改革^(注34)がいかに推進されたかを、イギリスの自治体の「行政サービス憲章制」の導入過程と比較して分析している。彼は、行政の哲学と伝統を基盤として2つのモデル、ジュピター型(ヨーロッパ大陸系、東洋)とヘラクレス型(英米系)を提示している。ジュピター型は、改革の推進において、少数のアクターが意図(強制性)を持って短期間で全体的に推進する特性がある。韓国の「行政サービス憲章制」は、2年という短期間に4000余りの憲章が制定された。これは、制度の母国であるイギリスが10年計画で推進したことと対照的である。イムは、新たなアイデアを導入しようとする韓国の革新アクターが、既存の方式で改革を推進したと指摘する。少数のエリートは制度導入を決定して、指示と教育を通じて制度を普及させる。そして順応を確保するため、各種の評価技法を動員して履行の評価、点検を行う。このやり方は、韓国行政の特徴である、件数を重視する業績中心の形式主義と関係する^(注35)。要するに、韓国行政は、権威・形式的文化、階層制的意思決定構造を背景として、少数の関係者が、政策推進の意図があれば、特定

の政策、制度などを短期間で普及させやすい、政策手段、権限、組織を保有していると評価できる。

今回の地方選挙において、選管のなかでマニフェスト事業を担当したのは、政策政党支援チームであった。2006年1月上旬、推進本部と選管は相互の事務計画と方向性が一致していると判断、協力事業への協議に入った。慎重な検討の後、全面的にマニフェストを推進することを決定する^(注36)。選管は、各地域選管の常任委員、事務局長を通じて特別指示を下达し、マニフェスト事業を全国で一挙に進めた。推進に向けた強い意思、各地域別選管組織、具体的な事業計画（2回の総合指針、推進計画）、予備費は短期間に事業を進める手段であった^(注37)。

選管は、次のような事業を進めた。まず、マニフェスト運動を進める、市民団体とマスコミとの共同事業、または支援活動である。主な内容は、マニフェスト討論会、マニフェスト政策選挙協約式^(注38)、マニフェスト・アカデミーなどを共同開催した。そして、マニフェスト運動の法律相談、予算支援も行った。2つめは、候補者間の競争の環境づくりと公約作成の支援活動である。選管独自に政党、立候補者を対象に、マニフェスト説明会を開催した^(注39)。5万人以上の関係者が参加し、マニフェスト導入の趣旨、作成方法などを学習した。協約式に参加した候補者から、広域は10件、基礎は5件の重点公約を提出してもらい、161名の候補者から提出された1135件の公約をインターネットに公開した。さらに、政党の「10大基本政策」と「19個の特定政策に関する立場」をともに載せ、政党間の競争心を誘発すると同時に、有権者が判断する情報を提供したのである。3つめは、有権者へ

の広報活動である。まず、マニフェストの韓国語の訳語を公募し、有権者の関心を喚起した。また、「マニフェスト実践ガイドブック」を製作し、候補者と有権者に配布した^(注40)。さらに、4月半ばからラジオ、新聞などのマスコミと、主要地下鉄などで有権者にマニフェストによる投票を呼びかける広告を繰り返した。全世帯（1787万世帯）に送付する選挙公報物にはマニフェストの案内チラシを入れ、選管のマニフェスト推進の意思がうかがえた。

要するに選管はマニフェストを選挙文化の改善の有用なツールとして認識したうえで、組織資源を活用し、積極的にマニフェスト導入を推進した。選管の参加は、マニフェスト運動が、市民運動の一部の主張ではなく、社会的に公認されたという印象を与えることになり、各候補者がマニフェストに注目することを促進したと評価できる。

4. 多元化による競争構造

(1) 市民運動のパラダイム転換の模索と多元化の進展

韓国の市民運動は、1987年の民主化宣言以後、透明な経済、政治腐敗、環境、人権など、様々な分野で飛躍的に発展した。2000年4月の落選運動は、違法性が指摘されながらも、市民社会団体が全国的ネットワークを形成し、政治改革を訴え、市民の力をみせつけた象徴的な出来事であった。様々な政策決定の場で、市民団体は、主要アクターとしてみなされ、韓国を動かす一番影響力がある集団としてみなされるほどに成長したのである^(注41)。しかしながら、同時に厳しい批判の声も高まることになる。とりわけ、市民団体の政治偏向的性格とネガティブ（negative）な運動方式が主な批判の対象にな

った。市民社会団体は、新たな運動方向とやり方を模索し始めた。

一方、1990年代後半以後、中央の名望家中心の画一的な運動方式から、新たな価値、ネットワーク、地域中心の運動への機運が高まっている。特に、地域中心の草の根運動が強化されている。既存の市民団体の場合、地域組織の独自性が強調されることになり、中央組織のブランドに依存して活動の信頼を確保する方法から、独自の能力で事業を展開する方向に変わっている [ハ・スンチャン 2006, 59-64]。1992年リオデジャネイロ地球会議で採択されたアジェンダ21をもとに、韓国では1995年から地方政府、企業、市民団体が協議して地域の持続可能な発展を模索し実行する、ローカル・アジェンダ21を推進する機構を創設してきた^(注42)。2004年までに250の自治体のうち、203カ所がローカル・アジェンダ21を実践している。そして、住民自ら

が、問題意識を持って立ち上げる自発的住民組織、地域基盤の市民団体も増えている。このような市民運動の多元化は、市民運動間の新たな連携、または競争を高める要因を提供している。

今回のマニフェスト運動は、市民社会に内在した、新たな運動機運のニーズをある程度吸収し、体現する転換点になったと評価できる。まず、各市民団体がマニフェストというブランドは共有しなかったものの、主な市民団体のすべてが、公約評価を中心とする政策競争による選挙の確立を目指すことを、新たな市民運動のゴールとして共通に掲げた。すなわち、政策を提案する、有権者から公約を提案してもらう、候補者の公約を評価するなど、公約をめぐる候補者間の競争を誘導する運動のテーマを同時に提示した。次に、各市民団体の独自のアプローチによる公約の評価基準の提示とそれによる検証は、評価をめぐる相互の競争を導き、結果的に

表3 市民団体の地方選挙対応

	推進本部	市民連帯	経実連
構成	市民団体の連帯組織	市民団体の連帯組織	中央・地域の経実連
活動開始	2月1日	3月21日	3月2日
参加団体	全国384団体	全国264団体	全国15カ所市・道
評価テーマ	「マニフェスト公約評価」	「デタラメ開発・空公約選定」	「空公約探し選定」
評価基準	「SMART-SELF指標」	「環境・文化、社会経済側面の持続可能性・公約の具体的な実現可能性」	「公約の適切性・実現可能性」
主な活動	・政策提案運動 ・公約バンク ・公約評価	・政策提案運動 ・地方自治立法提言運動 ・公約評価	・討論会開催 ・有権者公約提言運動 ・公約評価
結果発表	5月23日	5月23日	5月17～25日（新聞）・ 5月29日

(出所) 市民団体のホームページ、新聞、公聴会資料などを参照して筆者作成。

(注) 空公約とは、公約として成立していないものを意味する。

公約評価の重要性に参加アクターが共鳴する形となった^(注43)。各団体の公約検証の結果は選挙実施の約1週間前に発表され、マスコミもこの結果を大きく取り上げた^(注44)。同じ公約でも市民団体によって異なる評価結果が出されるなど、一部では各団体の評価方法とその客観性に疑問の声も上がったが^(注45)、政策競争の重要性を覆すものではなかった(表3参照)。

要するに、政策決定の重要なアクターとして成長した韓国の市民団体は、内部の多元化と共に、新しい市民運動の方向としてマニフェスト運動を選択した。今回の地方選挙では、マニフェスト定着という共通のゴールに向けて、各市民グループが自分の連帯組織と評価基準をベースとして活動し、マニフェスト運動が繰り広げられたのである。この結果、自然に市民団体間の政策検証をめぐる競争の構図も確立され、政策競争の選挙ムードを促進したと思われる。

(2) 新聞産業の構造変動とマニフェスト

1987年の民主化以後、新聞産業を取り巻く環境は、4つの大きな構造的変動を経験した。第1に、参入規制の撤廃によって、独占市場構造が幕を下ろした。国家が市場を統制して利益を保証する体制から、1988年に定期刊行物登録法が制定され、新聞発行の自由が大きく拡大した。それにより、多様な新聞が創刊され、本格的な市場競争システムへシフトすることになった。第2に、新聞市場の停滞である。1996年には中央日刊紙全体の売り上げが1兆9000億ウォンで、放送産業とほぼ同額だった。2002年には、新聞産業は横ばいである一方、放送産業は、約2兆7000億ウォンに至り、放送産業が新聞産業より大きな市場に変わっている。さらに、インターネットのような新たなメディアの成長が、新聞

産業の未来をもっと不透明化する要因になっている。第3に、金大中大統領の言論改革宣言で始まった「言論戦争」は、新旧支配連合の代理戦の様相を帯び、新聞社間の利害対立が深まった[ガン・ミヨング2004]^(注46)。第4に、新聞社間の非合理的競争が激化している。競争市場としての基本条件はまだ形成されず^(注47)、既存企業の独占的地位が強化されている[キム・ナンソク 2001, 31-33]。ガン・ミヨング(2004, 333-335)は、政府規制と言論組織の運営原理の側面から言論市場の性格を分類し、韓国の言論市場は1987年以後、強い規制・談合から、弱い規制・談合、つまり、後見的市場から略奪的市場に移動したと分析している。各新聞社は、市場支配力を維持または拡大するため、赤字を抱えながら各種商品と新聞の無料提供を行っている。2002年の調査では、全発行部数の4分の1が「無価値紙」と呼ばれる無料新聞であり、異常な競争状況である[ジョン・ヨング 2004]。要するに、新聞産業における内外の構造変動は、新聞社間の生き残りの競争をもっと煽る要因として作用している。つまり、このような新聞産業の競争構造は、マニフェストが地方選挙のテーマとして設定されてから、各新聞社間の報道合戦の根底にある原理として作用したといえる。

2006年2月1日、『中央日報』は「531地方選挙を政策競争舞台へ——マニフェスト運動スタート」という見出しで1面に報道した。この報道は、(1)韓国最初に公にマニフェストを伝えた、(2)マニフェスト選挙として地方選挙の方向性を提示した、(3)政策を元にする他マスコミの企画を促進した、という意味を持つ。ここでは、韓国の大手3新聞社を中心にその動きと報道の特徴を分析する(表4参照)。報道の流

表4 各マスコミの動き

	中央日報	東亜日報	朝鮮日報
企画テーマ	「マニフェスト真公約選 び：531地方選挙，総選挙 より重要だ」	本紙が候補公約検証しま す」－FInE：実現性・反 応性・効率性	「SMART正しい公約正し い選択」
最初の報道	2月1日	2月4日	4月4日
選挙特集	2月1日	2月20日 4月11日（指標発表）	4月4日 （指標発表）
報道量	原稿303枚・30ページ	原稿364枚・38ページ	原稿259枚・23ページ
主な記事掲 載	公約地図5月1～4日 公約評価5月24日	FInE評価 5月1～27日	SMART評価 5月11～13日

（出所）新聞，インターネットなどを参照して筆者作成。

（注）報道量は，2006年8月28日「マニフェスト推進日韓共同セミナー」におけるユン・スンモ東亜日報記者の発表。

れは，大きく2つあり，政策選挙へのムード作りと公約評価の時期で分けられる。

まず，2月から4月の半ばまでは，(1)外国のマニフェスト関連情報の紹介，(2)マニフェスト導入に関する市民社会，政党などの動きと反応，(3)政策選挙のため各社の企画紹介など，マニフェスト選挙への動きを加速する内容が主流であった。『中央日報』は，2月1日から4日までマニフェスト関連ニュースを大きく取り上げながら^(注48)，導入の正当性を主張した。その論理は，「先進国では普遍化されているマニフェストは，最近日本も導入し政治改革の効果を挙げている。韓国でも今回マニフェストを導入し，候補者の公約を検証し，有権者に判断材料として提供すべき」ということであった。特に2000年の落選運動の経験から，公約検証をする市民団体の公正性確保が運動の成否を左右すると強調している^(注49)。これは，韓国のマニフェスト運動が公約評価活動として認識されている証拠でもある。『東亜日報』もこのような論理から，実際に評価主体として取り組むことを

2月20日に社の方針として発表した。4月11日には，FInEという評価指標を開発してその予備検証を披露した^(注50)。『朝鮮日報』は，4月4日に「SMARTで公約を分析する」という社の方針を発表し，2002年度の公約分析記事を掲載した。

次は，候補者の公約を本格的に検証することである。4月末から各政党の候補者が決まり，各社は候補者の公約評価作業に取り組んだ。『中央日報』は，ホームページで開設した公約バンクへ寄せられた有権者の政策ニーズを分析した「公約提案地図」を作成し，該当地域の候補者の意見を聞くシリーズを連載した。5月24日にはマニフェスト推進本部の評価結果を詳細に載せた。『東亜日報』は，5月1日から27日まで，16広域地域の首長候補者の政策を面接・書面調査して，その分析結果を伝えた。『朝鮮日報』も5月11日から3日間，広域候補者の公約を分析した記事を掲載した。

要するに，各マスコミは，(1)地方選挙の特別企画^(注51)，(2)独自の連携団体，(3)独自の公

約評価基準を準備してマニフェスト運動に参加した。2月1日から始まった報道競争は、マニフェスト運動という新たな社会の動きを報道することにとどまらなかった。各社が提案した評価基準による評価の揭示は、各社には評価方法の妥当性に関する競争の圧力として、各候補者にはマニフェスト作成の圧力として作用した。このような競争は、政策関連報道の増加につながり^(注52)、とりわけ、4月末から5月にその報道が集中した^(注53)。今回の各新聞社の報道傾向に関しては、新聞業界の内外で全般的に肯定的な評価を受けている〔民主言論市民連合2006〕^(注54)。

5. 領域間における政策移転ネットワーク (policy transfer network) の形成とその作動

(1) 複数の政策移転ネットワークの登場とその競争様相

本稿は、韓国にマニフェストが短期間で普及した重要な要因は、政策移転ネットワークが形成され、そのネットワーク間の競争が起きたことであると主張している（以下、マニフェストを移転する政策移転ネットワークを、マニフェスト移転ネットワークと呼ぶ）。マニフェストを導入しようとする各アクターは、政策競争による選挙文化の改善という、共通の信念を媒介に連携した。そして、彼らは政策移転ネットワークを形成し、それがマニフェスト普及に大きな影響を与えたのである。

今回の地方選挙を目前にして、マニフェストを移転しようと形成された政策移転ネットワークは、5つある。2006年2月に結成された推進本部を筆頭に、政策選挙を求めるネットワークが次々に登場し、全体的に競争し合う形となった。この5つのネットワークのなかで、表5に

おける第1ネットワークがマニフェストを移転する誰より重要な役割を果たした。まず、このネットワークが最初にマニフェストを提唱し、今回の選挙を政策選挙として設定するきっかけを提供した。次第に、候補者、政党、マスコミ、市民団体などの選挙のプレーヤーが政策選挙に呼応し、今回の選挙が政策競争の選挙として位置づけられることになった。次に、このネットワークの誕生は、領域内の競争関係にある他のアクターに影響を与え、他の政策移転ネットワークの登場を促進した。たとえば、中央日報が推進本部とマニフェスト運動を始めると、新聞という領域内で競争関係にある東亜日報や朝鮮日報などは、他の専門家や市民団体と協力関係を結び、政策選挙を打ち出したのである。

このように、領域間のアクターで結ばれた複数の政策移転ネットワークの登場は、領域内のミクロ的競争と共に、ネットワーク同士も競争する形となり、マニフェストの普及を促進する方に働いた。表5のネットワークのうち、第1は2月1日、第2は2月20日、第3は3月2日、第4は3月21日、第5は4月4日に、記者会見、新聞記事などを通じて政策選挙の運動の開始を伝えた。5つのネットワークは、「マニフェスト公約評価」「空公約探し」「デタラメ開発・空公約選定」「FlInE」「SMART分析」のような独自のタイトルで活動に臨んだが、政策選挙の促進と検証という目的は共通であった。このような新たなネットワークの登場は、領域内には当該アクター間の競争、領域間にはネットワーク間競争をもたらし、全体的に政策選挙のムードを一層加速させることになったと評価できる。

5つの政策移転ネットワークは、領域間連携が主な特徴だと指摘した。連携は、(1)市民団

表5 韓国における5つのマニフェスト政策移転ネットワークの形成

ネットワーク (構成アクター)	第1	第2	第3	第4	第5
市民団体	推進本部		経実連	市民連帯	
マスコミ	中央日報	東亜日報	文化日報	ハンギョレ新聞	朝鮮日報
他の協力アクター	選管	議会発展研究会 と共同			政策学会の会員
評価作業	評価実施	評価実施	評価実施	評価実施	評価実施
評価基準	SMART SELF	FInE	完成度 価値	持続可能 実現可能	SMART

(出所) 新聞、インターネットなどを参照して筆者作成。

(注) 1) 第1, 第2とは, 各移転ネットワークを区分するため任意につけた。

2) 市民団体, マスコミ, 他の協力アクターは, 各移転ネットワークを構成するアクターである。

3) SMARTとSELFは公約の評価技法で, 本文注43を参照。

体一新聞社一選管, (2)市民団体と新聞社, (3)新聞社と専門家の類型で分けられる。典型的なアクターの活動パターンは, 市民団体は, (1)有権者への政策提案運動, (2)公約評価活動, (3)政策選挙キャンペーンの展開などで有権者に直接呼びかけること, マスコミは, 市民団体とパートナーシップを結び, 公約評価の結果を中心にその内容を伝えること, 専門家グループは, 評価を実施すること, 選管は, 合法的活動の範囲で, 政策選挙ムードの向上を支援することであった。

各ネットワーク内のアクターは, 自分の特徴を生かした役割を果たしながら, 政策選挙という大義名分を共有した。この協力関係は, アイディアの移転を超え, ゲームのルールを公式文書で設定するまで進展した。2006年3月16日に選管と推進本部の主催で「マニフェスト政策選挙協約式」が行われた^(注55)。5政党が合意した「協約文」は, とりわけ, 第1ネットワークが共同作業により生まれた結果であった。作成プロセスは, まず市民団体と選管が共に基礎案を

提示し, マスコミが修正・補完した。5政党の協議を経て最終確定した^(注56)。これは, マニフェストに対する選挙関連のすべてのプレイヤーの意思が, 反映された合意でもあった^(注57)。

(2) マニフェスト移転ネットワークの評価では, なぜこれらのネットワークを政策移転ネットワークとして評価できるのか。ここでは, 前述された政策移転ネットワークの概念から, 今回のマニフェスト移転に触媒的役割を果たした, 第1ネットワークを中心に分析する。

第1に, ネットワークに参加したメンバーは, 政策競争によって選挙文化を改善しようとする志から, 解決の方法論としてマニフェスト導入の正当性に賛成するアクターであった。「マニフェスト」という政策アイディアがその協力の関係を形成させる媒介として役割を果たしたのである。

第2に, ネットワークの相互作用は, 共同事業を合意した2006年1月から選挙日である5月31日までの5カ月間で臨時的である。地方選挙の期間に集中的にキャンペーンを実施し, 候補

者または政党がマニフェストを提示し、それによって有権者が選択するというムード作りが、ネットワークが合意した事業の目的であった。地方選挙の後、2007年度に韓国大統領選挙が予定されており、今回の協力関係は続くと思予想するが、一般的な政策決定に影響を及ぼす持続的ネットワークではなく、選挙の際に作られる臨時的でゆるい連携関係にとどまると思われる。

第3に、ネットワークの各アクターは、自分の動員資源を生かして信念を実現している。市民団体はマニフェストに関する情報と市民次元の普及ルートを、専門家グループは公約評価基準を、マスコミは報道を、選管は予算と行政次元の普及ルートを、提供したのである。たとえば、協約式によって、選管は各候補者の公約を提出してもらい、推進本部がそれを評価し、法律の範囲内で結果を公表して、マスコミは、それを集中的に報道することになった。そして推進本部における中央と地域間の関係は、中央がマニフェストと評価基準に関する情報と評価方法を地域へ教育と学習を通じて伝わる、つまり、アイデアを発信するアクターに依存する形になった。

第4に、移転ネットワークのパワーは、マニフェストに関する知識と情報から生じた。韓国の政治文脈のなかで、政策で競争する政治システムへの変化を国民が求める際に、その具体策としてマニフェストを提示した。これは、政策の窓が開いた時に、必要な案が登場するような様子である。したがって、移転ネットワークの影響力は、マニフェストに象徴される具体的方法論を持つことによって生まれた。結果的に、マニフェスト選挙に5政党が合意し、広域レベルの首長候補者はすべてマニフェストを提出す

ることになった。

IV 結論

以上、韓国におけるマニフェストの短期間普及の要因を4つの側面から分析した。要するに韓国のマニフェスト運動の展開は、(1)動員組織を持つ市民団体と選管の積極的な参加、(2)市民社会やマスコミなどの領域内部の競争、というミクロの動きをベースに、(3)市民社会－マスコミ－選管という領域をまたぐ5つの移転ネットワークが形成され、統合的にマニフェストを促進する体制が生成された。複数の政策移転ネットワークの登場と競争は、マニフェストの普及スピードを速める方向に働いたと結論する。

今回の地方選挙を通じて、韓国のマニフェスト導入はソフトランディングしたといえるだろう。何より、選択の基準としての公約の重要性を再認識する機会であったからである。だが、それが定着するまでには様々な課題が残されている。特に、有権者の選択基準における公約の比重を高める環境の整備が先決課題である。実際各候補者は、マニフェストの趣旨には共感しながらも^(注58)、時間の制約、専門性確保の難しさとともに政党中心の有権者の投票行動を理由に、マニフェスト作成を躊躇する意見が多かった[中央選挙管理委員会 2006e]。これは、公約を市民団体が検証する行為も大事だが、検証のプロセスにおいて、有権者との相互作用が行われる政策論議の場が生成される必要性を示唆している。マニフェスト・サイクルともいえるこの土俵が生まれないと、マニフェストは、一時的な流行として終わる可能性が高いのである。最

後に、比較の観点からは、プレーヤー（政治家）の宣言から導入が始まった日本と、市民団体やメディアなどのプレーヤーを取り巻く外部の要求から始まった韓国という違いがある。マニフェストの制度化の過程を見極める必要がある。

2007年12月に韓国は大統領選挙を控えている。マニフェストを前提とした制度的整合性と補完性を模索する、数多くの政治改革の議論が巻き起こることを期待する。

（注1） Roseは、これを教訓導出(Lesson-drawing)と呼んでいる。

（注2） 「マニフェスト、静かな革命」(『中央日報』2006年6月13日)。

（注3） Evans and Davies(1999)は、Policy transfer network approachをはじめて提示している。Evans(2004)のなかで、Evans and McCombが、“Policy Transfer Networks: An Insider Perspective”を通じてその概念を発展させている。

（注4） 政策ネットワーク論の登場と分類に関する詳しい内容は、Rhodes(1997)の第2章“Policy Networks in British Political Science”を参照。

（注5） 既存の政策ネットワーク論は、特定政策領域に参加しているアクター間の相互作用のパターンが政策決定プロセスを左右し、政策アウトカムを決める、というアプローチから、構造化・持続化されている相互作用を主な分析対象にしている。

（注6） Marsh and Rhodesの政策コミュニティとAdler and Hassの知識コミュニティの政策ネットワークのモデルと比較を通じて政策移転ネットワークの特徴が明らかになっている。

（注7） 基礎レベルの地方議会議員の選挙制度は、既存の小選挙区制(3496選挙区3496名)から中選挙区制(906選挙区2888名)に変更された。同時に導入された比例代表制は、2888名の13パーセントにあたる375名になっている。

（注8） 韓国の行政区域は三層制で、3段階で特別市広域市道、市郡区、邑面洞里で構成されている。選挙は、広域地域と基礎地域に分けられる。広域地

域は日本の都道府県に相当する特別市、広域市、道に、基礎地域は日本の市町村に相当する市郡区に分かれている。首長は広域・基礎団体長とも呼ばれ、特別市長、広域市長、知事、市長、郡守、区庁長のことを指す。

（注9） 「朝鮮日報・韓国ギャラップ世論調査」(『朝鮮日報』2006年6月5日)。

（注10） 「ソウル・釜山・忠南・光州有権者3次パネル調査」(『中央日報』2006年5月30日)。

（注11） 中央選挙管理委員会は、メディアリサーチに依頼し、2006年7月3日から4日にかけて全国の有権者1000名を対象にし、「マニフェスト関連有権者意識調査」を実施した。

（注12） 選管の調査によると、マニフェストの認知度は、5月(8～9日)には23.1パーセントだったものが、7月(3～4日)31.5パーセントに上がった。5月の時点でマニフェストを認知している有権者の66.9パーセントはマニフェスト運動が候補者の公約を検証することに肯定的に作用すると予想した。

（注13） 『中央日報』2006年2月2日には、「マニフェスト運動参加を宣言した予備候補者」というタイトルで、主な候補予定者の名前とコメントが載っている。全国青年市郡区首長の会員18名は、「地方選挙に臨む我々の姿勢」という共同声明を発表し、マニフェストで戦うことを宣言した。

（注14） 与党のウリ党は、2月22日に最終意思決定機関である最高委員会でマニフェスト運動に積極的に協力することを決定した。

（注15） 選管が主催した「政策選挙の定着と韓国型マニフェスト推進案の模索」の国民大討論会が2月22日に開催。『東亜日報』2006年2月24日。

（注16） 『市民の新聞』2006年2月24日。

（注17） マニフェスト運動が導入された時点で、韓国でも日本のように、政策公約集の配布が禁じられた。2006年4月27日第259回国会第3次法案審査小委員会の康奉均議員の代表発議によって、第4回全国同時地方選挙に政策公約集の配布を許容する「公職選挙法一部改正法律案」が提案された。この法律は、選挙後同年12月7日に国会を通過した。66条が新設されることにより、今後、広域は32ページ、基

礎は16ページ以内のマニフェストが作成できるようになった。今回の選挙では、候補者の政策公約集の配布はできなかったため、次の経路によって主に発表された。(1)候補者のホームページに掲載、(2)テレビ討論による公約提示、(3)協約式への約束により、広域は10個、基礎は5個の公約を選管に提出。選管は「政党政策比較システム」というホームページ(<http://www.nec.go.kr:8088/3pweb/>)に掲載、(4)各市民団体による公約評価。今回のマニフェストは公約の選定理由、目標、方法、財源の項目に対して記述する形となり、日本で重視された分かりやすさ・読みやすさはあまり注目されなかった。

(注18) 選管は、全国にマニフェスト運動を普及するために、マニフェスト推進市民団体の結成状況、立候補者の同意、地域選管の推進意思、管理環境を考慮して、重要拠点地域を設定した。これを「集中支援選挙区」と呼び、43カ所を指定した。

(注19) ソウル特別市の首長候補者の公約をいくつか紹介する。ウリ党の康錦實候補は、(1)ソウルの未来ビジョン——新都心・世界都市・ソウルプラン、(2)すべての小学校に放課後学校の設置——私教育費の50パーセント節約、(3)賃貸住宅15万戸供給、ハンナラ党の呉世勲候補は、(1)江北都心復活プロジェクト——セウン商街と東大門運動場を市民文化の複合空間として作り、新たなソウルの顔にする、(2)世界一流環境都市——大気質の改善に1兆ウォンを投資して失われた寿命の3年を戻す、(3)公共保育の拡大——1洞にひとつの公共保育施設を設置し、安い料金で近いところで安心して子供を守る、民主労働党の金鍾澈候補は、(1)教育両極化の克服のための市税による「希望基金」の設置、(2)子供が痛くなる、ソウルが痛くなる——アトピー・ストップ、(3)市場ではなく市民に権力を！——参加予算制の実施、などの公約をそれぞれ発表した。市民連帯が全国の広域レベルの首長候補者が発表した997個の公約を対象に分析した評価によると、(1)997個の公約のなかで165個の公約(17パーセント)が財政対策などを具体的に提示し、(2)経済と福祉分野が43パーセントと20パーセントでより多く、434個の経済公約のなか公共事業が210個(48パーセント)を占めるなどの傾向をみせた。

(注20) 2000年4月13日の第16代国会議員選挙の前に、全国の421の市民団体で構成された「総選市民連帯」が発足し、公職選挙における不適切な候補者に対して公薦(公認)反対・落選運動を展開することを宣言した。この連帯は、4月3日に公認反対者64名と反人権事件および納税不正関連者22名など、合計86名の落選リストを発表し、対象者を落とす運動を繰り広げた。政界の一部はこれを不法だと非難したが、国民の支持により86名中59名(68.6パーセント)が落選する結果となった。選挙後、一部地域の運動代表者が罰金刑に処され、憲法裁判所が落選運動を禁じる現選挙法は合憲という決定を下すなど、落選運動の違法性問題が沸き起こった。以後、選挙法87条が改正され、法が許容する市民団体が落選リストを発表することは認められるようになった。

(注21) 理念は、成長か分配かといった経済的価値よりも、対北朝鮮政策への立場の違いである。世代は、20・30代と40代以後の世代間の政治的性向の違いである。メディアは、世論調査とインターネットである。多様な世論調査の発表は意図されない政治的影響力を発揮している。インターネットは世論形成と政治的意思疎通にかなり効果的なツールになっている。盧武鉉候補者は、世代とメディアを適切に活用し、勝利を収めた代表的なケースである。

(注22) 詳しい内容は、河(2007)を参照。

(注23) KTXのチョンソン山区間工事にあたって、環境団体が韓国高速建設公団を対象に訴訟を起こして工事が中断した出来事である。チョンソン山のサンショウウオも訴訟人に含まれ、いわゆる「チョンソン山サンショウウオ訴訟」で全国的イシューとなった。これは政治的背景を持っている。2002年盧武鉉大統領候補が、チョンソン山トンネル工事の白紙撤回の公約を掲げ、当選後、路線変更を検討した。結局、既存路線の維持決定が行われ、環境団体は猛反対して訴訟を起こした。2年8カ月の論争の末、2006年6月、最高裁判所の判決によって工事が再開することで終止符が打たれた。

(注24) 選管は、「2006年度の主要業務計画の推進方向」に(1)政策選挙の雰囲気促進と縁故主義の選挙風土の改善、(2)公正で中立的な討論管理で公正性と信頼性の確保の方向性を決めた。

(注25) 中央選挙管理委員会 [2006a]。

(注26) 3月16日「マニフェスト政策選挙実践協約文」の中。

(注27) 選管は、中央選挙管理委員会 (2006b) を通じて、マニフェスト・サイクルの概念を提供した。

(注28) 代表的なのが、経済正義実践連合の金融実名制 (金泳三大統領), 参与連帯の腐敗防止法 (金大中大統領) の法制化である。

(注29) ジョ・ヒヨン教授 (聖公会大学) は、総合的市民運動 (encompassing civil association) と称する。

(注30) 市民団体の連帯機構として、「2000年総選市民連帯」(473団体), 「2005年イラク派兵反対国民行動」(351団体), 「国家保安法廃止連帯」(305団体) などがある。

(注31) <http://www.new-right.com/read.php?catald=nr01008&num=241> (2006年11月アクセス)。

(注32) 各市民団体の具体的な活動については、経済正義実践連合 (2006), マニフェスト推進本部 (2006), 2006地方選挙市民連帯 (2006), 希望製作所 (2006) を参照。

(注33) 白完基 (1982) によれば、運命主義とは、人間生活のすべてが人間の意志より偶然、幸運、超自然の力によって決まると考える性向である。これは、近代化の推進力という感情移入の能力と正反対の概念であり、行政においては、科学分析より直観による決定、合理性と科学精神よりカリスマ性を持つ指導者に頼ることにつながる。非物質主義は、物質的なものより精神的価値を重視する主義である。儒教思想に起因するもので、このような風土では経済発展、科学発展を期待することが難しい。このような行政文化では、道徳要因を強調しすぎて、行政現象への科学的アプローチによる分析が難しくなり、物欲を否定することでむしろ腐敗の誘惑に落ちやすくなる、と評価される。

(注34) 新公共管理 (New Public Management : NPM) は、欧米を中心に福祉国家の成長によって肥大化した政府部門を改革するために、1980年代から登場した行政改革の手法である。小さく効率的な政府を目指し、(1)市場原理、(2)顧客満足、(3)立案と執行の分離、(4)成果を重視する企業家的運営などの

特徴を、政府部門に取り入れようとしている。1990年代から韓国もNPMを主な行政改革の手法として採用して多様な部門に適用している。

(注35) 韓国のマスコミは、行政の業績主義中心の形式主義的特徴を「展示行政」と呼ぶ。

(注36) 2006年4月のマニフェスト政策選挙推進総合指針 (Ⅱ) では、マニフェスト推進に対する、相当な選管の意欲がうかがえる。「今は、マニフェストは導入するかしないのかの選択の問題ではなく、推進すべき共感が形成されているので、マニフェストを通じた政策選挙の実現のために、すべての知恵を引き出し実質的に推進すべきである」。

(注37) 予備費は、11億ウォンのうち90パーセント程度を使った (ソ・インドクチーム長と筆者間の電子メールインタビュー、2006年7月6日)。

(注38) 3月16日を起点に、地域では4月10日から5月2日まで全国16カ所の市道で協約式が開催された。

(注39) 各地域選管は、3月30日から5月10日にかけて、政党、立候補予定者、マスコミ、有権者などを対象にマニフェスト説明会を開催した。教育は、選管の事務局長または事務課長が担当し、必要な場合専門家を招いた。ここでは、立候補者4万4824名、政党関係者1890名など、計5万8550名が参加した。中央選挙管理委員会「マニフェスト真公約選択業務推進状況報告」2006年6月。

(注40) 『マニフェスト実践ガイドブック』は、候補者向けと有権者向けの2つのタイプが製作され、それぞれ2万5800冊と60万1000冊が配布された。

(注41) 2004年10月28日に時事・ジャーナルが、「韓国を動かす影響力がある集団または、勢力 (大統領以外) とは誰か?」と各分野の専門家1000名に質問したところ、市民団体が28.9パーセントで、与党 (23.7パーセント)、言論界 (18.1パーセント) などを抜いて1位となった。

(注42) 「アジェンダ21」は、地球全体の持続可能な発展を目標とし、すべての国家と集団が相互協力的体制を構築し実践行動をするためのガイドである。その第28条で、持続可能な発展のため地方政府の主導的な役割を求めながら、各国の地方政府が持続可能な地域社会の発展のための行動計画を地域社会構

成員と合意を通じて作り、実践することを勧告している。これが「地方アジェンダ21」である。

(注43) 各市民団体連合はそれぞれの評価基準を提示した。推進本部は、公約の形式的要件 (SMART) は、具体性 (Specific)、測定可能性 (Measurable)、達成可能性 (Achievable)、適切性 (Relevant)、工程表 (Timed) の5つの要素から、公約の内容 (SELF) は、持続可能性 (Sustainability)、自治力量強化 (Empowerment)、地域性 (Locality) から測定する。市民連帯は、持続可能性 (環境・文化・社会経済) と具体的な実現可能性の2つの軸を中心に各軸の低位5要素で評価する。経実連は、公約の適切性と実現可能性を基準に公約を検証する。韓国市民団体の公約評価活動に関しては、河 (2006) を参照。

(注44) 推進本部は評価指標別に優秀・不足な公約を、市民連帯は「10大データラメな開発・空公約リスト」など計40のリストを、経実連は15の空公約を発表した。

(注45) 「市民団体—マニフェストすれ違う公約評価」(『プレシアン』2006年5月23日)。

(注46) ガン・ミョングは、金大中大統領が言論改革を宣言した後の一連の事態を言論戦争と定義し、これは、韓国民主義が成熟していく過程での支配連合のヘゲモニーの危機の結果だと主張している。

(注47) 新聞市場は市場原理が作動していない。100余の新聞社のうち黒字を出しているのは10社もないのに、ほとんど撤退する新聞社がない状況である。

(注48) 『中央日報』2006年2月1日(1面, 6面), 2月2日(3面), 2月4日(4面) などである。

(注49) 『中央日報』2006年2月1日(1面, 3面)。

(注50) FInEとは、東亜日報と韓国議会発展研究会が地方選挙における各候補者の公約を評価するために開発した評価技法である。FInEという名前は、各評価側面の英語の頭文字を合成し、読みやすくするために付けた。公約を評価する3つの側面は、実現性 (Feasibility)、反応性 (Interactiveness)、効率性 (Efficiency) である。Fは公約の財政・政治・物理的実現性を、Inは公約を有権者がどれくらい受け入れるのかの程度を、Eは公約の経済・社会的効率性を、測定する項目で構成している。

(注51) 「マニフェスト真公約選び—531地方選

挙総選挙より重要だ」(『中央日報』2006年2月1日), 「本紙が候補公約を検証します—FInE: 実現性・反応性・効率性」(『東亜日報』2006年2月20日), 「SMART正しい公約・正しい選択」(『朝鮮日報』2006年4月4日)。

(注52) 2006年8月28日「マニフェスト推進日韓共同セミナー」における、ユン・スンモ東亜日報記者の発表。

(注53) 主な記事として、『中央日報』は5月1日から4日まで公約地図を、5月24日に推進本部の公約評価を、『東亜日報』は5月1日から27日までFInEによる公約評価結果を、『朝鮮日報』は5月11日から13日に公約評価を、それぞれ集中連載した。

(注54) 韓国新聞協会は、2006年10月13日に「今年の企画探査部門」の受賞者として中央日報のマニフェスト企画を決定した。

(注55) ソ・インドック政策政党支援チーム長は、今度のマニフェスト導入に重要な転換点になったのは、2月1日, 2月23日, 3月16日だとしている。

(注56) ソ・インドックチーム長と筆者間の電子メールインタビュー (2006年7月6日)。

(注57) ソ・インドックチーム長と筆者間の電子メールインタビュー (2006年9月13日)。

(注58) 選挙後、江原日報が江原道地域で当選した首長と地方議員228名(回答222名) に対し行った調査で、回答者の58.6パーセント(138名) が、マニフェスト運動が選挙に「役にたった」と答えた(『江原日報』2006年6月9日)。

文献リスト

<日本語文献>

秋吉貴雄 2004. 「政策移転の政治過程—アイデアの受容と変容」『公共政策研究』第4号。

新しい日本をつくる国民会議 (21世紀臨調) 2003. 「政権公約 (マニフェスト) に関する緊急提言—新政治改革宣言・政党の立て直しと政治主導体制の確立」。

大山礼子・藤森克彦 2004. 『マニフェストで政治を育てる』雅粒社。

金井辰樹 2003. 『マニフェスト』光文社。

北川正恭 2003. 「地方発・日本政治の改革——私のマニフェスト論」『賃金レポート』(10月) : 1-24.
 —— 2006. 『マニフェスト革命』ぎょうせい.
 佐々木毅 2003. 「政党に責任を, 有権者に試練を」『中央公論』第118巻(8月) : 140-150.
 曾根泰教 2003. 「マニフェスト導入の波」『朝日新聞』6月15日.
 —— 2006. 「日本の地方選挙におけるマニフェストの導入と政治変化」『地方選挙と政治発展に関する日韓比較資料集』.
 日本経済調査協議会 2006. 『マニフェストによる政治ガバナンスの確立』調査報告.
 河東賢(ハ・ドンヒョン) 2006. 「韓国における市民社会の公約評価活動」日本評価学会第7全国大会発表要旨収録.
 —— 2007. 「政策移転過程における韓国ローカルマニフェスト運動の論理形成」『年報自治体学』第20号.
 UFJ総合研究所国土・地域政策部 2004. 『ローカルマニフェストによる地方のガバナンス改革』ぎょうせい.
 四日市大学地域政策研究所 2003. 『ローカルマニフェスト——政治への信頼回復をめざして』イマジン出版.
 廉載鎬 2004. 「市民社会とニューガバナンス——民主化以後の市民団体の政治化」辻中豊・廉載鎬編『現代韓国の市民社会・利益団体——日韓比較による体制移行の研究』木鐸社 : 183-212.

<韓国語文献, カナダラ順>

장영구 [ガン・ミョング] 2004. 「한국언론의 구조변동과 언론전쟁」[韓国言論の構造変動と言論戦争] 『한국언론학보』[韓国言論学報] 第48巻第5号.
 장원택 [ガン・ウォンテク] 2003. 『한국의 선거정치: 이념, 지역, 세대와 미디어』[韓国の選挙政治——理念, 地域, 世代とメディア] 푸른길 [ブルンギル].
 —— 2004. 「한국에서 보편선거의 특성과 정치적 의미」[韓国における補欠選挙の特性と政治的意味] 『의정연구』[議政研究] 第17巻第1号.
 경제정의실천연합 [經濟正義実践連合] 2006. 『531

지방선거백서』[531地方選挙白書].
 김남석 [キム・ナムソク] 2001. 「80년대 후반 신문산업의 구조변화에 영향을 미친 사회경제적 요인들의 구조변화를 위한 연구」[80年代後半における新聞産業の構造変化に影響を与えた社会経済的要因の構造変数化のための研究] 『한국언론학보』[韓国言論学報] 第45巻第2号.
 김준기 [キム・ジュンギ] 2006. 『한국시민단체의 내부의사결정에 관한연구』[韓国市民団体の内部意思決定に関する研究] 서울 [ソウル] : 서울대학출판부 [ソウル大学出版部].
 메니페스트추진본부 [マニフェスト推進本部] 2006. 『531 스마트메니페스트정책추진본부출범식』[531 스마트마니페스트政策推進本部出帆式].
 민주언론시민연합 [民主言論市民連合] 2006. 『531 지방선거정책평가모니터』[531地方選挙政策評価報道モニター] 6月5日.
 박원순 [パク・ウォンスン] 2002. 『한국의 시민운동-프로크루스테스의 침대』[韓国の市民運動——プロクルステスの寝台] 서울 : 당대 [ダンダ].
 백완기 [白完基] 1982. 『한국의 행정문화』[韓国の行政文化] 서울 : 고려대학출판부 [高麗大学出版部].
 소순철 [ソ・スンチャン] 2002. 「한국 지방선거에서의 지역 할거주의화경향무표: 시민(지역 주민)의 긍정적 무표와 부정적 무표」[韓国地方選挙における地域割拠主義と政党投票——市民(地域住民)の肯定的投票と否定的投票] 『한국지방자치학회보』[韓国地方自治学会報] 第14巻第3号.
 송근원 [ソン・ゲンウォン] 2006. 「유권자들의 정책생함과 비정당수의 관계 : 16 대 대선을 중심으로」[有権者の政策性向と背景変数の関係——16代大選を中心に] 『의정연구』[議政研究] 第21号.
 2006 지방선거시민연대[2006 地方選挙市民連帯] 2006. 「광역자치단체장 직격탄 헛공약선정결과 발표」[広域自治団团长デタラメ開発空公約選定結果発表] 5月23日.
 임도빈 [イム・ド빈] 2003. 「한국신공공관리론적 개혁에 대한 비판적 고찰」[韓国新公共管理論的改革に対する批判的考察] 『한국행정논집』[韓国行政論集] 第15巻第1号.

정영구 [ジョン·ヨン구] 2004. 「신문시장정상화 여
다짜지 않나」 [新聞市場正常化どこまで来たのか]
[민주언론운동시민연합2 월보통회] [民主言論運
動市民連合 2月討論會].

정용덕 [鄭用德] 2001. 『현대국가의 행정학』 [現代
國家の行政學] 서울: 법문사 [法文社] 856-858.
—— 2002. 『한국국가기구비교연구』 [韓日國家機構
比較研究] 서울: 대영문화사 [大永文化社] 322-
326.

조성태 [조·송태] 2004. 「415 총선과 한국정치
의 관등구조: 지역주의와 관등의 대체」 [415總選
と韓國政治の葛藤構造: 地域主義と葛藤の代替]
『의정연구』 [議政研究] 第18卷第1号.

중앙선거관리위원회 [中央選舉管理委員會] 2006a.
『2006년도주요업무계획』 [2006年度主要業務計画].
—— 2006b. 『대니케스토실천가이드북: 후보자용』
[マニフェスト実践ガイドブック: 候補者用].
—— 2006c. 『대니케스토정책추진방안』 [マニフェ
スト政策選舉推進方案] 2~5月.
—— 2006d. 『선거관리위원회광보』 [選舉管理委員
會広報] 5~7号.
—— 2006e. 『제1회유권자의의식조사』 [第1回有
権者意識調査] 5月.
—— 2006f. 『대니케스토관련유권자의의식조사』 [마니
페스트 관련 유권자認識調査] 7月.

최장집 [崔章集] 2006. 『민주주의의 민주화』 [民主
主義の民主化] 서울: 후마니타스 [フマニタス].

하승창 [ハ·スンチャン] 2001. 『하승창의NGO이야기』
[ハ·スンチャン의NGO物語리] 서울: 역사넷 [歷
史ネット].
—— 2006. 『90년대 중앙집중형시민운동의 한계와
변화에 관한 연구: 경제정의 실현연합, 참여연대
의 활동을 중심으로』 [90年代中央集中型市民運動
の限界と変化に関する研究——經濟正義實踐連合,
參與連帶的活動を中心に] 연세대학교대학원석사
논문 [延世大學大学院修士論文].

희망제작소 [希望製作所] 2006. 「531지방선거, 희망
의 뿌리를 찾아서: 정책선거운동의 정착 가능성과
앞으로의 방향」 [531地方選舉, 希望の根を探
って——政策選舉運動の定着可能性と今後の方向]
『월례포럼 희망모음』 [月例フォーラム希望モウ

ル] 6月.

<英語文獻>

Arthur, W. Brian 1994. *Increasing Returns and Path
Dependence in the Economy*. Ann Arbor: University
of Michigan Press.

Campbell, John L. 1998. "Institutional Analysis and the
Role of Ideas in Political Economy." *Theory and
Society* 27: 377-409.

—— 2002. "Idea, Politics, and Public Policy." *Annual
Review of Sociology* 22: 21-38.

Dolowitz, D. ed. 2000. *Policy Transfer and British Social
Policy: Learning from the USA?* Buckingham, U.K.;
Philadelphia: Open University Press.

Dolowitz, D. and D. Marsh 1996. "Who Learns What
from Whom? A Review of the Policy Transfer
Literature." *Political Studies* 44: 343-57.

—— 2000. "Learning from Abroad: The Role of
Policy Transfer in Contemporary Policy-making." *Governance* 13(1): 5-24.

Evans, Mark ed. 2004. *Policy Transfer in Global Perspec-
tive*. Aldershot, England; Burlington, Vt: Ashgate.

Evans, M. and J. Davies 1999. "Understanding Policy
Transfer: A Multi-level, Multi-disciplinary
Perspective." *Public Administration* 77(2): 361-385.

Gemelli, G. ed. 1998. *The Ford Foundation and Europe
(1950s-1970s): Cross Fertilization of Learning in
Social Science and Management*. Brussels: Euro-
pean Univeristy.

Goldstein, Judith and Robert O. Keohane 1993. *Ideas
and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political
Change*. Ithaca: Cornell University Press.

Hall, John A. 1993. "Ideas and the Social Science." In
Goldstein. and Keohane (1993).

Hass, P. 1992. "Introduction: Epistemic Communities
and International Policy Coordination." *International
Organization* 46(1): 1-35.

Ladi, Stella 2005. *Globalisation, Policy Transfer and
Policy Research Institutes*. Cheltenham, U.K; North-
ampton, MA: Edward Elgar.

Mossberger, K. and H. Wolman 2003. "Policy Transfer

- as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations.” *Public Administration Review* 63(4) : 428-440.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance*. Buckingham ; Bristol, Pa : Open University Press.
- Rose, R. 1991. “What is Lesson-Drawing?” *Journal of Public Policy* 11(1) : 3-10.
- 1993. *Learning-drawing in Public Policy : A Guide to Learning Across Time and Space*. Chatham, New Jersey : Chatham House Publishers Inc.
- 2005. *Learning from Comparative Public Policy : A Practical Guide*. New York : Routledge.
- Stone, D. 2000. “Non-Governmental Policy Transfer : The Strategies of Independent Policy Institutes.” *Governance* 13(1) : 45-62.
- Yee, Albert S. 1996. “The Causal Effects of Ideas on Policies.” *International Organization*. 50(1) : 69-108.
- <インターネット>
- 경제실천연합 [經濟実践連合] www.ccej.or.kr
- 531스마트메니페스토추진본부 [531 스마트マニフェスト推進本部] www.manifesto.or.kr
- 2006 지방선거시민연대 [2006 地方選挙市民連帯] vote.humanbelt.net
- (慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科後期博士課程, 2007年3月1日受付, 2007年7月5日レフェリーの審査を経て掲載決定)