

韓国の幼稚園 3 法の成立過程 —利益団体の戦術はなぜ失敗したのか—

高 東柱

The Legislative Process of Three Laws Related to Kindergarten in South Korea

Dongjoo KO

Abstract

Interest groups try to exert influence on policy-making process in order to benefit themselves. They are sometimes criticized by the public because their interests do not always correspond with the interests of society as a whole. For this reason, no matter how hard they try to achieve their goal by either forging an iron triangle with politicians and relevant ministries or persuading the public, their tactics and strategies are not necessarily successful. Contrary to previous research which focuses on successful cases, this study focuses on the case of failure examining the legislative process of three major laws related to kindergarten in South Korea: the Early Childhood Education Act, the Private School Act, and the School Meals Act. The revised bills of the three major laws demand not only transparent accounting but also making childcare more affordable and accessible of private kindergartens. The National Assembly passed the revised bills despite the fierce opposition from the Korean Kindergarten Association (KKA), the most influential interest group of private kindergartens whose membership rate is around 70 percent. The reasons why the KKA failed are as follows. First of all, the KKA was severely criticized by the public for its initiative to go on a strike when the negative perception of private kindergartens was reinforced after the corruption scandal of them was disclosed by a ruling party politician. In addition, the executive of the KKA ended up losing their leadership with the emergence of more-corporative and less-aggressive opposition members within the association.

1. はじめに

韓国では2018年10月の教育部の国政監査において、共に民主党の朴用鎮（パク・ヨンジン）国会議員が、ヌリ課程¹の支援金を不正流用した私立幼稚園のリストとその内容を公開し、大きな社会問題となった。そして、2018年10月23日、朴議員は幼稚園の公共性を強化するための幼稚園3法（幼児教育法一部改正法律案、私立学校法一部改正法律案、学校給食法一部改正法律案）を發議した。しかし、幼稚園3法は私立幼稚園の利益に反するものであったため、私立幼稚園の利益団体である韓国幼稚園総連合会（以下、韓幼総）は反發した。さらに、自由韓国党の反対も相まって、幼稚園3法は国会教育委員会法案審査小委員会を通過できず、法案成立とはならなかった。

しかし、2018年12月27日、幼稚園3法は国会教育委員会で迅速処理案件（ファーストトラック法案）に指定され、2020年1月13日、幼稚園3法が国会本会議で可決された。幼稚園3法の内容は、私立幼稚園に国家会計管理システムであるエデュファイン²の使用を義務化、ヌリ課程の支援金を国庫補助金に変更、教育に係る費用を不正に使用した場合、横領罪を適用して刑事処罰を可能にしたことである（召2020：82）。

韓幼総は法案の成立を阻止するために、2019年3月から始まる新学期に幼稚園の開園を延期するなど強硬策を取ったものの、幼稚園3法の成立は阻止できなかった。本稿では、幼稚園3法の成立過程を分析し、韓幼総の戦術が失敗した理由を明らかにする。

2. 利益団体の影響力に関する検討

利益団体は、政治的利益を持つ私的な組織であり（Beyers, Eising, and Maloney 2008：1106-1109）、団体の利益を実現するために、政策過程に影響を及ぼそうとする。そして、その影響力は、政策的帰結と利益団体の政策選好が一致しているかどうかによって判断できる。しかし、政策的帰結と利益団体の政策選好の一致が必ずしも利益団体の影響を意味するとは限らない。それは偶然の産物であるかもしれないためである。したがって、利益団体の政策選好と政策的帰結との因果的関連性が重要である（Klüver 2013：7-9）。この章では、利益団体が団体の政策選好を実現するために用いる影響力資源と利益団体の戦術の成敗に影響する要因について検討する。

2.1. 利益団体の影響力資源と鉄の三角同盟

利益団体は、政党や政治家、行政、世論に働きかけることで団体の利益を実現しようとするが、利益団体が持っている影響力資源は様々である。利益団体が持つ影響力資源には組織や財政の規模、情報や専門知識だけでなく、人的なネットワークや戦術的地位、社会における正統性などがある（伊藤・田中・真淵 2000：176）。利益団体は、これらの影響力資源を駆使し、国の政策アクターから利益団体にとって有利な政策を引き出し、自己利益を守るためにロビイン

グを行う（石生 2002：64）。さらに、利益団体は政治家や政党、行政機関だけでなく、世論にも働きかけ、団体にとって有利な世論を形成しようとする。

そして、利益団体と政治家、関係省庁の間にはお互いの利益の一致により鉄の三角同盟という協力関係が形成され、利益団体の利益を守る働きをする。鉄の三角同盟について、2016年の酒税法改正の例で説明する。お酒の安売りを禁止する酒税法の改正が2016年に行われ、2017年6月から施行された。ディスカウントストアや大型量販店などでは、お客さんを呼び込むための目玉商品としてお酒を安く売っていたが、改正法では過度な安売りを禁じる基準を国税庁が設け、違反したメーカーや店の名前を公表したり、改善命令を出したりするものとなっている³。消費者からすれば、お酒を安く売った方がいいのになぜこのようは法改正が行われたのか。その背景として、街の酒屋の衰退がある。「酒類小売業免許場の業態別構成比」を見ると、1995年度には一般酒販店の割合が78.8%であったのに対し、2016年度には27%にまで減少している（図1）。酒税法改正には、このように街の酒屋の経営が年々厳しくなるなか、街の酒屋を保護して、酒税の税収を確保する狙いがある。しかし、理由はそれだけではない。全国小売酒販組合中央会が母体である「全国小売酒販政治連盟」⁴が、自民党の「街の酒屋さんを守る国会議員の会」に政治資金を提供するなど⁵、お酒の安売りに対する規制強化を求めた結果、議員立法により酒税法改正案が国会に提出されたのである。このように、2016年の酒税法の改正は、街の酒屋、自民党の国会議員、国税庁の利益が一致したことによるものであり、利益団体の利益が守られた例である。

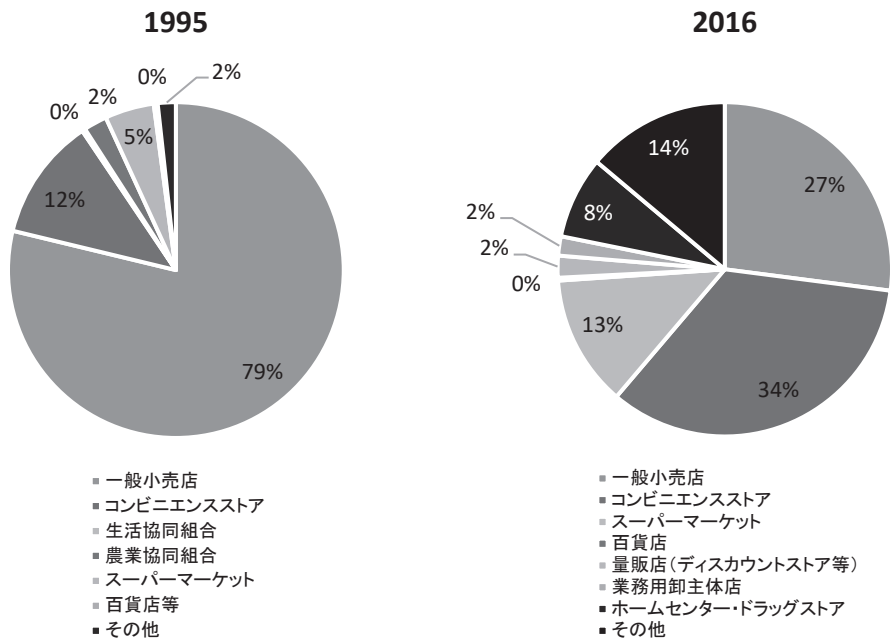


図1 酒類小売業者の業態別販売場数

出典：国税庁「酒類小売業者経営実態調査」（平成7年度）、「酒類小売業者の概況」（平成28年度）より筆者作成

しかし、影響力資源に裏付けされた利益団体の戦術が常に成功するとは限らない。Leech は、利益団体に関する研究には、利益団体が求める成果が得られた顕著なケースを選択するという従属変数の選択問題があると指摘する (Leech2010: 540)。つまり、多くの研究者が利益団体の影響力を観察するために、活発に活動し、利益を実現することができた利益団体を選択するのである。しかし、同じような影響力資源を持っていても戦術に失敗する利益団体もあれば、より少ない資源で戦術に成功する利益団体もあり、利益団体の影響力は状況依存的な側面がある。

2.2. セイリアンス

それでは、まず初めに、利益団体の戦術の成敗に影響する外部的要因としてセイリアンスについて検討する。ここでは、セイリアンスに関する二つの研究を取り上げる。Culpepper (2011) はセイリアンスを「他の政治的なイシューと比較して、平均的な有権者にとっての相対的な重要性」としたうえで、企業統制 (corporate control) に関する国家間の違いが生じるメカニズムを、セイリアンスを用いて説明している。Culpepper によると、企業統制は典型的にセイリアンスが低い政策分野⁶であるため、経営者団体の選好や利益が反映された結果、国家間の違いが生じたとしている。さらに、セイリアンスの高さに加え、制度の公式性 (立法によるかどうか) によって、政治的な相互作用の形態にも差が出ることを説明している (表1)。

表1 政治的相互作用の多様性

	非公式な制度が重要	公式な制度が重要
高いセイリアンス	社会的パートナー間の交渉	党派間の争い
低いセイリアンス	私的利益による統治	官僚ネットワーク内の交渉

出典: Culpepper (2011: 181)

そして、京 (2011) は、Culpepper と同じく、セイリアンスの低い政策分野における政策的帰結について分析している。具体的には、従来、権利者団体に代表される利益団体の意思が強く反映されているとされる著作権分野において、著作権法改正における政治家、利益団体、所管官庁の影響力について分析している。京によると著作権分野はセイリアンスが低いため、政治家が積極的に行動を起こす誘因が低く、政治家に働きかけるためのコストは高いとしている。そして、政治家はセイリアンスが低い著作権に必ずしも強い関心を持たないため、利益団体からの働きかけを受け、官庁の法案の修正のために介入することにも大きなコストがかかるとしている。以上のことから、セイリアンスが低い場合でも、必ずしもその政策分野に強い利害関係を持っている利益団体の利益が常に反映されるわけではなく、一定の条件が存在する場合のみであると主張している (表2)。

表2 政策形成をめぐるアクター間の関係が導く政策帰結

		利益集団がもつロビイングへの誘因	
		あり	なし
政治家が予めもつ政策選好	あり（セイリアンス高）	政治家の政策選好	政治家と官僚の政策選好の間
	なし（セイリアンス低）	利益集団と官僚の政策選好の間	官僚の政策選好

出典：京（2011：236）

以上のように、セイリアンスが高い場合よりも低い場合の方が、利益団体が利益を実現するうえで有利な状況であるといえる。しかし、利益団体は世論の意見と利益団体の利益が一致している場合は、世論の関心を高めようとする（Baumgartner2010：525）。特に、影響力資源が少ない場合、世論の支持を得ることは重要である。それに対して、世論の意見と利益団体の利益が一致しない場合、セイリアンスを高いことは利益団体にとって不利になる。さらに、スキャンダルや不祥事の発覚などにより否定的な世論が形成される場合は、利益団体の影響力行使がさらに難しくなる。

2.3. 利益団体における二つの問題：集合行為問題と本人－代理人問題

次に、利益団体の戦術の成敗に影響する内部的要因について検討する。利益団体が影響力資源を効果的に駆使し、戦術を成功させるためには、組織としての一体性を保ち、構成員が協力することが重要である。しかし、次の二つの問題により、共通の利益が存在するだけでは組織としての一体性は維持されないこともある。

第一に、集合行為問題である。オルソンは、利益団体が組織化に成功するためには、集合行為問題の解決が必要であると指摘する。利益団体が政策的帰結から得た利益は、団体に所属しているかどうかにかかわらず、利益を共有する者なら誰でも享受できるため、合理的な個人であれば利益団体で活動するコストを負担せずに、利益だけを享受しようとするためである。利益団体の規模が大きくなればなるほど、集合行為問題を防ぐことが難しくなる。しかし、オルソンは、共通の利益を持つ者を強制的に利益団体に加入させ、団体に加入していない者は得られない誘因を活用することで組織的な利益追求が可能であるとしている（オルソン 1996：171-173）。

第二に、本人－代理人問題である。利益団体内部において、利益団体の構成員と役員の間には本人と代理人の関係がなり立っており、エージェンシーラックが発生する可能性が存在する（久米・川出・古城・田中・真淵 2011：477-478）。利益団体の役員が私的な利益を追求することで団体全体の利益に反することもエージェンシーラックであるが、団体全体の利益追求における構成員と役員の戦術選好の不一致もまたエージェンシーラックになりえる。つまり、役員が推し進める戦術と構成員が求める戦術との間に乖離が生じれば、構成員は役員の戦術に協力せず、結果として団体の利益は達成が難しくなる。

2.4. まとめ

この章では、本稿の問いに答えるために、利益団体が持つ影響力資源と利益団体の戦術の成敗に影響する要因について検討を行った。利益団体が持つ影響力は常に効果を発揮するとは限らず、置かれた状況によって政治的帰結に結び付かないこともありえる。利益団体にとってセイリアンスは、利益団体の利益と世論の意見が一致している場合は高い方が、利益団体の利益と世論の意見が一致しない場合は低い方がそれぞれ有利にある。しかし、利益団体がセイリアンスの高さを完全にコントロールすることは不可能であり、公共の利益を代表する利益団体にとってセイリアンスの高さはプラスになるが、利益団体の追求する利益が個別的な利益である場合は、セイリアンスの高さは利益団体にとって大きな制約要因となる。このように、利益団体が持つ影響力は状況依存的である。そして、同じ利益を共有しているとはいえ、その利益を達成するための戦術に関して、必ずしも利益団体内の意見が同じとは言えず、団体内で戦術に対する合意が得られていない場合は、団体としての一体的な行動を制約し、利益達成は難しくなる。

3. 分析

この章では、韓幼総が持つ影響力資源と利益団体としてどのような戦術を使ってきたのか検討し、幼稚園3法の改正に至った経緯と成立過程について説明する。

3.1. 韓幼総の影響力資源と戦術

韓幼総は、私立幼稚園の利益を代表するために1995年に創立された利益団体である。韓国には2020年現在8705の幼稚園があるが、そのうち、国・公立幼稚園が約57%を占めている。2000年以降、施設数で見れば国・公立幼稚園が私立幼稚園を上回っている(図2)が、幼稚園の園児数と教員数を見ると状況が逆転する。私立幼稚園の数が減少しているため、私立幼稚園の園児数、教員数ともに減少はしているものの、2020年現在、園児の約70%が私立幼稚園に通っており(図3)、教員の約64%が私立幼稚園に勤めている(図4)。そして、全国の私立幼稚園の約70%が韓幼総に加入していることから、韓幼総は幼児教育において戦略的地位を占めているといえる。

このような韓幼総は、政界への集団行動やロビイングを通して、幼児教育に関する重要な政策に団体の利益を反映してきた。韓幼総が初めて集団行動を行ったのは、2002年の単設幼稚園⁷の設立反対運動の時である。韓幼総は、単設幼稚園の設立が私立幼稚園の経営を悪化させることを理由に、単設幼稚園の設立に反対した。そして、2004年には集団行動により、韓幼総が要求する幼児教育法の制定にも成功した。その後、韓幼総の影響力はさらに強くなり、ヌリ課程が導入された2012年には、国庫支援金の支出内訳の公開を求め政府の要求を拒否し、幼稚園の会計監査を学校法人レベルに強化した「私学機関財務会計規則改正案」に強く反発した。規則改正及び国家会計システムの導入に関する公聴会やセミナーが開かれるたびに、集団行動

韓国の幼稚園3法の成立過程（高）

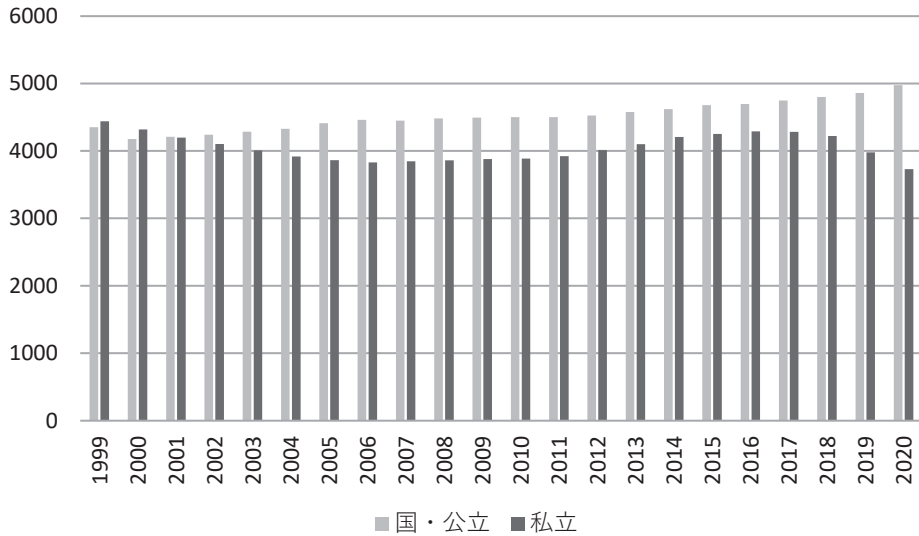


図2 幼稚園の施設数

出典：統計庁「幼稚園概況」⁸より筆者作成

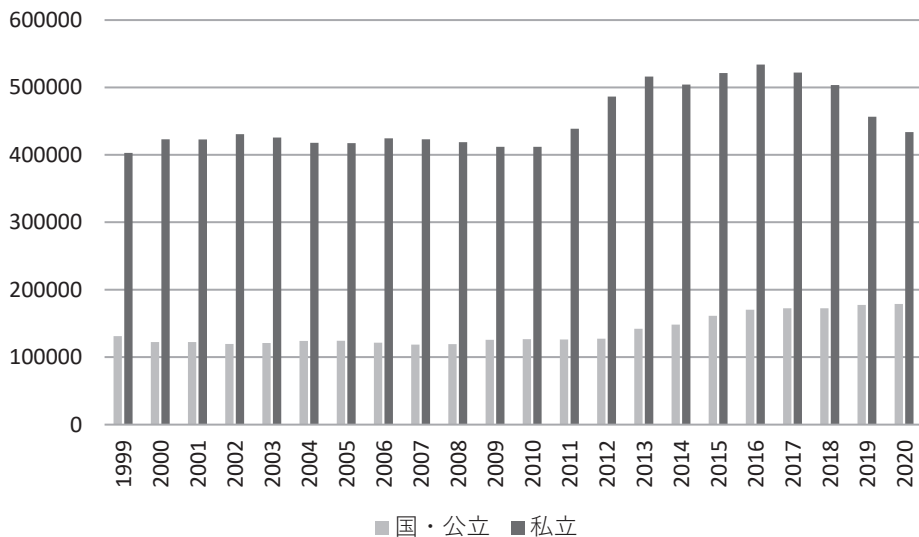


図3 幼稚園の園児数

出典：統計庁「幼稚園概況」より筆者作成

をしながら妨害し⁹、韓幼総の反対により2016年の秋に予定されていた改正案の施行が1年延期となった。

団体の要求を貫徹するために、集団行動以外に政界へのロビイングも行われた。2013年には私立幼稚園の利益を反映した幼児教育法の改正案と私立学校法の改正案を発議¹⁰した新政治民主連合の辛鶴用（シン・ハクヨン）議員が、韓幼総から3360万ウォンを不正に受け取った疑いで起訴され、2017年に実刑が確定したことは、その代表的な例であるといえる¹¹。

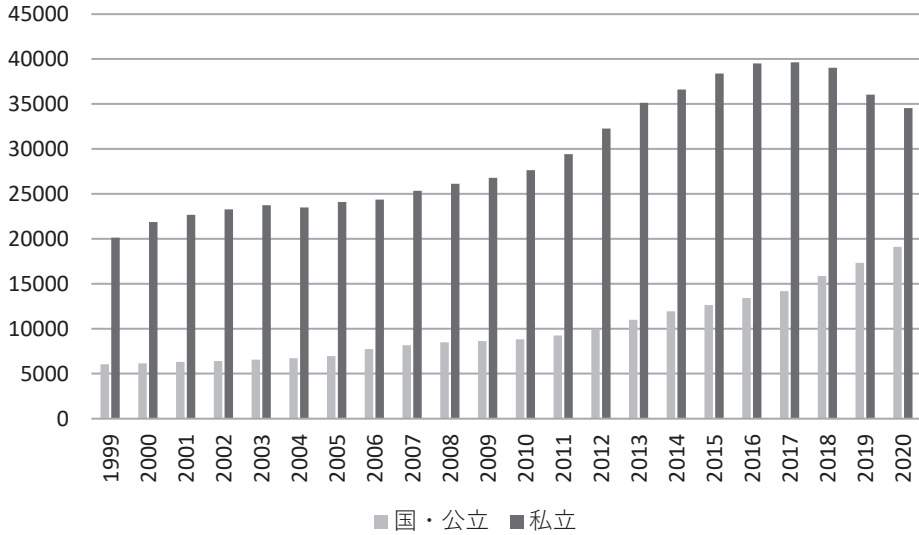


図4 幼稚園の教員数

出典：統計庁「幼稚園概況」より筆者作成

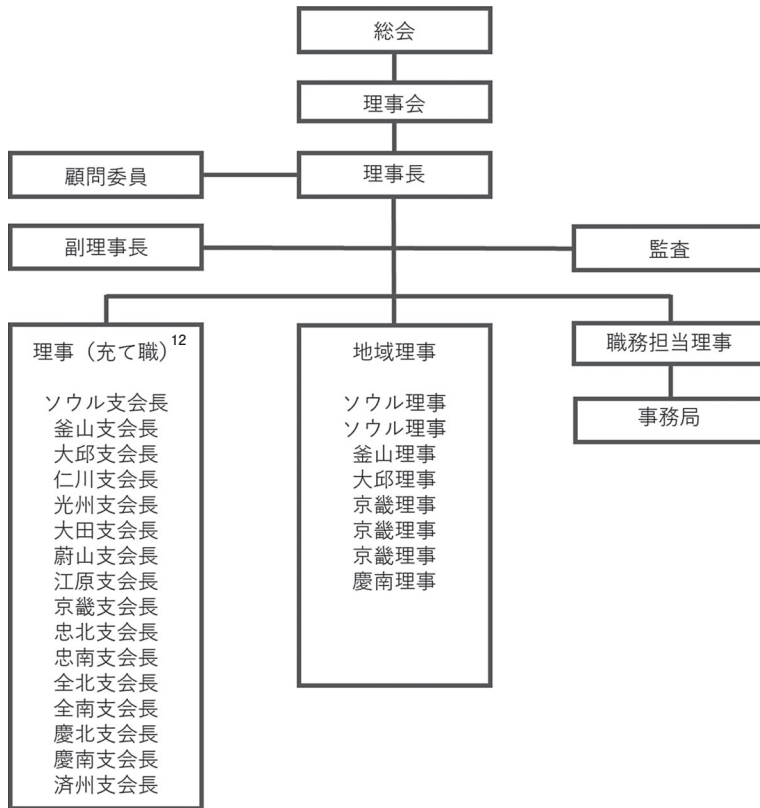


図5 韓幼総の組織図

出典：韓国幼稚園総連合会ホームページより筆者訳・修正

このように、韓幼総は団体が持つ影響力資源を利用し、幼児教育に関する政策に団体の利益を反映させ、実現してきた。

3.2. 幼稚園 3 法の成立過程

しかし、このような状況は、朴用鎮議員がヌリ課程の支援金を不正流用した私立幼稚園のリストとその内容を公開したことで大きな転換点を迎えることとなる。朴議員は 2018 年 10 月 11 日の国会教育委員会の国政監査において、全国 17 の市道教育庁の 2013 年～2018 年の監査の結果、全国 1878 の私立幼稚園から 5951 件の不正が見つかったとし、当該幼稚園のリストを公開した¹³。そして、10 月 29 日には、幼稚園の監査結果と指導点検の結果を追加で公開したのである¹⁴。これにより、私立幼稚園の不正会計が社会的な問題として注目されることとなり、透明な会計処理と私立幼稚園の公共性の強化のために、朴議員は幼稚園 3 法を発議することになる。

3.2.1. 朴用鎮議員の幼稚園 3 法の発議

それでは、朴議員が 2018 年 10 月 23 日に発議した幼稚園 3 法について詳しく説明する。

まず、「幼児教育法一部改正法律案」は、①幼児教育法による懲戒もしくは重大な是正命令を受けたにもかかわらず、名称を変えて再び開園することのないように幼稚園の設立を制限し、幼稚園設立の欠格事由（法令の違反等により閉鎖命令を受けてから 10 年が経過していない人は幼稚園を設置・運営できないようにする）を明示、②私立幼稚園の会計を透明で効率的に管理するためのエデュファインの使用を義務化、③保護者への支援金を、用途以外に使用することを禁ずる補助金に変更、④幼稚園が補助金、支援金を不当に使用した場合、国及び地方自治体はその返還を命じることができる、という内容となっている。

次に、「私立学校法一部改正法律案」は、①幼稚園のみを設置・運営する私立学校法人であっても、学校法人の理事長が幼稚園の園長を兼任できない¹⁵、②私立幼稚園も校費会計に属する収入や財産を教育目的以外に使用することを禁ずる、という内容となっている¹⁶。

最後に、「学校給食法一部改正法律案」は、学校給食法上、幼稚園は学校給食の対象になる学校ではないが、一定規模の幼稚園を除いたすべての幼稚園を学校給食の対象とする内容となっている。

このように、朴議員の法律案は私立幼稚園の公共性をより強化する内容となっている。

朴議員の幼稚園 3 法の発議後の 2018 年 10 月 25 日には、兪銀恵（ユ・ウンヘ）社会副総理兼教育部長官と金太年（キム・テニョン）共に民主党政務委員会議長が党政協議会を開き、幼稚園の公共性強化のため、幼稚園の設立者と園長の資格基準を強化することを発表した。そして、国・公立幼稚園の数を増やすとともに、経営が厳しい私立幼稚園を教育庁が買収する基準も設けることにした¹⁷。

3.2.2. 金漢杓議員の幼稚園 3 法の発議

朴議員の幼稚園 3 法に対抗して、自由韓国党の金漢杓（キム・ハンピョ）議員が 2018 年 11 月 30 日に幼稚園 3 法を発議した。金議員が発議した幼稚園 3 法の内容は以下の通りである。

まず、「幼児教育法一部改正法律案」は、エデュファインの使用を義務化するという点では朴議員の内容と類似しているが、幼稚園会計を国家支援金会計と国家支援金以外の収入で構成される一般会計に区分し、一般会計を私立幼稚園の施設使用料¹⁸等に使用できるようにしている。

次に、「私立学校法一部改正法律案」は、私立幼稚園の財政規模等を考慮し、校費会計と法人会計を統合して運営できるようにしている。

表 3 幼稚園 3 法の比較表

法律案	比較	朴用鎮案	金漢杓案
幼児教育法	類似点	<ul style="list-style-type: none"> エデュファインを通じた会計管理の義務化。 補助金の不正使用等の違反を公表。 	
	相違点	<ul style="list-style-type: none"> 会計区分をしない。 懲戒を受けた後の幼稚園の設置を制限（認可制限・欠格事由）。 保護者への支援金を幼稚園補助金に変更。 補助金・支援金の不当使用があった場合、返還命令（未履行の場合、財政支援から排除）。 	<ul style="list-style-type: none"> 会計を国家支援金会計（国家支援金・保護者への支援金）と一般会計（保護者負担金）に区分。 保護者への支援金は教育目的にのみ使用（違反した場合、罰則）。
私立学校法		<ul style="list-style-type: none"> 幼稚園だけを設置・経営する学校法人の理事長が幼稚園の園長を兼任することを禁止 校費会計上の収入・財産の教育目的外的の使用を禁止 管轄庁が教員の会人・懲戒を要求した場合、任用権者はそれに従わなければならない 	<ul style="list-style-type: none"> 校費会計と法人会計の統合運営を可能にする。
学校給食法	類似点	<ul style="list-style-type: none"> 幼稚園も学校給食法に従い、給食を行うことにする。 	
	相違点	<ul style="list-style-type: none"> 大統領令により定められる規模以下の幼稚園は、法律の適用から除外。 給食を委託する際、幼稚園運営委員会の審議を経なければならない。 	<ul style="list-style-type: none"> 法律が適用される幼稚園の規模を認可定員 300 人以上とする。

出典：法制処法制調整法制官室¹⁹、筆者訳

最後に、「学校給食法一部改正法律案」は、300人以上の幼稚園は学校給食法を適用することとしている。

金議員が発議した法律案の内容は、朴議員の法律案に比べ、私立幼稚園の私的な利益を保障する内容となっている²⁰。

このように、共に民主党と自由韓国党の法律案が食い違う中、自由韓国党が分離会計を主張し、ヌリ課程支援金の流用を処罰する条項に反対したため、合意は得られなかった。その結果、自由韓国党が国会教育委員会法案小委員会の審議に参加せず、2018年の定期国会内に法案成立とはならなかった²¹。

それに先立ち、韓幼総は11月29日にソウル光化門広場にて大規模集会を開き、朴議員の幼稚園3法が原案通りに成立した場合、集団閉園をすると強硬な態度を見せた。それに対し、韓幼総ソウル支会の会長は、ソウル市教育庁の曹喜暎（チョ・ヒヨン）教育監と面会し、政府の私立幼稚園の公共性強化に協力すると宣言した。これは、韓幼総の立場とは相反することであったため、ソウル支会所属の幼稚園長10数名がソウル支会長に抗議する事態となった²²。このように、韓幼総の内部には、強硬な態度を維持する執行部とは異なる意見を持つ者もあり、韓幼総は一枚岩とは言えない状況であった。

3.2.3. 幼稚園3法仲裁案の迅速処理案件指定と韓幼総の開園延期

2018年12月27日、国会教育委員会は全体会議を開き、幼稚園会計を単一会計で管理する代わりに、教育以外の目的で校費を使用した場合の刑事処罰の施行を1年間猶予する内容の正しい未来党の林哉勳（イム・ジェフン）議員の幼稚園3法仲裁案を、共に民主党と正しい未来党の議員らの賛成で迅速処理案件（ファーストラック）²³に指定した。これにより、自由韓国党の反対を押し切り、立法手続きを開始することとなった。

幼稚園3法は会期的に成立しなかったが、教育部は私立幼稚園会計の透明性を強化するためのエデュファイン導入計画を2019年1月16日に発表した。2019年3月から、園児200人以上の大型幼稚園にエデュファインを導入し、2020年3月からはすべての私立幼稚園にエデュファインに使用を義務化するという内容であった²⁴。幼稚園3法仲裁案の迅速処理案件指定に先立ち、ソウル市教育庁は2018年12月12日から21日まで韓幼総の実態調査を実施した。2019年1月31日発表した中間結果によると、幼稚園3法を阻止するための特定の国会議員に対する違法献金、韓幼総法人及び指導部、会員らの多数の不正会計が摘発された²⁵。これにより、私立幼稚園はエデュファインの導入を拒否しにくい状況となった。

それに加え、韓幼総内部の分裂もあった。韓幼総の中でも政府の私立幼稚園の公共性強化に協調的であった前ソウル支会の会長を中心に、執行部と意見を異にする一部が韓幼総を退会し、2019年2月11日に非営利社団法人「韓国私立幼稚園協議会」を設立したのである²⁶。

このように、幼稚園3法の迅速処理案件指定後、教育部のエデュファイン導入計画の発表とともに、韓幼総の実態調査の中間結果の発表、韓幼総内部の分裂により、韓幼総にとってさらに不利な状況となったため、韓幼総の戦術はより強硬なものとなっていった。結局、2019年2

月 28 日に、韓幼総はエデュファインの使用は受け入れるが、①幼稚園 3 法の撤回、②私立幼稚園の私有財産を認めること、③ヌリ課程の廃止などを要求し、政府の態度に変化があるまで、3 月 4 日からの幼稚園の開園を無期限延期することにしたのである²⁷。これに対し、政府も強硬な態度を見せた。まず、兪銀恵（ユ・ウンヘ）社会副総理兼教育部長官は、開園を無断で延期する幼稚園のリストを公表するとともに、教育部の是正命令に従わない場合は刑事告発をする²⁸など、厳正に対応すると発表した²⁹。さらに、3 月 2 日に国務総理主催で開かれた「韓幼総開園延期発表関連緊急対策会議」において、李洛淵（イ・ナクヨン）国務総理も韓幼総が開園延期を強行した場合、法令に基づいて厳正に対処すると発言した³⁰。そして、韓幼総に社団法人の設立を許可したソウル市教育庁もまた、韓幼総が開園延期を強行した場合、韓幼総の社団法人の設立許可を取り消すと予告した。

このような政府の強硬な対応だけでなく、開園の延期に対する保護者らと世論の批判を受け、新学期が始まる 2019 年 3 月 4 日に開園を延期した韓幼総所属の幼稚園は 239 園に留まった。さらに、開園を延期した幼稚園の殆どはドルボム教室³¹を運営していたため、完全に休園をした幼稚園は 18 園のみであった。当初、韓幼総は約 2000 の私立幼稚園が開園を延期すると予想していたが、予想に届かない結果となり、韓幼総は、その日のうちに開園の延期を全面撤回したのである³²。

韓幼総の開園延期は当日に撤回されたが、ソウル市教育庁の曹喜暎（チョ・ヒヨン）教育監は記者会見を開き、開園を延期した幼稚園があったことを取り上げ、韓幼総の社団法人の設立許可を取り消す方針を確定したと発表した³³。

2019 年 3 月 11 日、開園延期を主導したイ・ドクソン理事長は、すべての責任を取り、理事長を辞任することを決めた。そして、3 月 22 日には、次期理事長を決める選挙を前に、執行部の集団休・閉園と開園延期に反対してきた仁川支会の支会長も執行部との意見の違いを理由に支会長職を辞任した。それにより、韓幼総は開園の延期以降、幼稚園 3 法の成立を阻止するための力を失っていったのである³⁴。

3.2.4. 幼稚園 3 法の修正案の発議と幼稚園 3 法の成立

2019 年 11 月 6 日、幼稚園 3 法の仲裁案が迅速処理案件に指定されたから 1 年近く経っていたにも関わらず議論の進展がない中、幼稚園 3 法を発議した正しい未来党の林哉勳（イム・ジェフン）議員は幼稚園 3 法の仲裁案に対する修正案を発議した³⁵。修正案は、処罰条項の施行を 1 年間猶予する条項を削除し、処罰をさらに強化するなど、共に民主党の朴用鎮（パク・ヨンジン）議員が発議した幼稚園 3 法に近いものであった³⁶。この修正案に対し、朴議員も歓迎したが、自由韓国党は 2019 年 11 月 29 日、2018 年 11 月 30 日に金漢杓（キム・ハンピョ）議員が発議した幼稚園 3 法とほとんど同じ内容の修正案を発議した³⁷。

2018 年 12 月 27 日に迅速処理案件に指定された幼稚園 3 法は、国会法に基づき、330 日が経過する 11 月 22 日以降に開かれる本会議に自動的に上程される予定であった。しかし、自由韓国党は 2019 年 11 月 29 日に開かれる第 371 回国会定期会第 12 次本会議に上程されるすべての

法案に無制限討論（フィリバスター）³⁸を申請するなど、幼稚園3法の成立を阻止するために最後まで努力したが、2020年1月13日、第375回国会臨時会第1次本会議にて、自由韓国党所属の議員が欠席するなか、幼稚園3法の修正案が成立した。迅速処理案件に指定されてから383日ぶりのことであった³⁹。

3.3. まとめ

この章では、幼稚園3法の成立過程を追いながら、韓幼総の戦術がなぜ失敗したのかについて検討してきた。失敗の理由をまとめると以下の通りである。

まず、幼児教育のセイリアンスの高さがあげられる。統計庁の発表によると、2019年の出生率は0.918であり、出生率統計を取り始めた1970年以来の最も低い数値となっている（図6）。さらに、6歳以下の子供を持つ世帯のうち、共働き世帯が44.6%を占めており、その割合は増加傾向にある（図7）。このような急激な少子化と就学前の子供を持つ共働き世帯の増加は幼児教育のセイリアンスを高め、保育とともに幼児教育は重要な政策課題となっている。さらに、与党議員により私立幼稚園の不正会計が公開されたことで、韓幼総にとって不利な方向に世論の関心が高まった。野党の政治的支援を受けながら闘争を続けた韓幼総であったが、韓幼総の求める政策的帰結は得られず、最終的には韓幼総の戦略的地位を用いた開園延期という戦術を選択した。しかし、この判断はむしろ保護者だけでなく、政府とソウル市教育庁の対応もより強硬なものとなし、結果的に、幼稚園3法の成立を阻止できなかったのである。このように、セイリアンスが高くなれば、利益団体だけでなく、他の政策アクターも関心が高まるため、利益団体の個別的利益の追求が難しくなる。

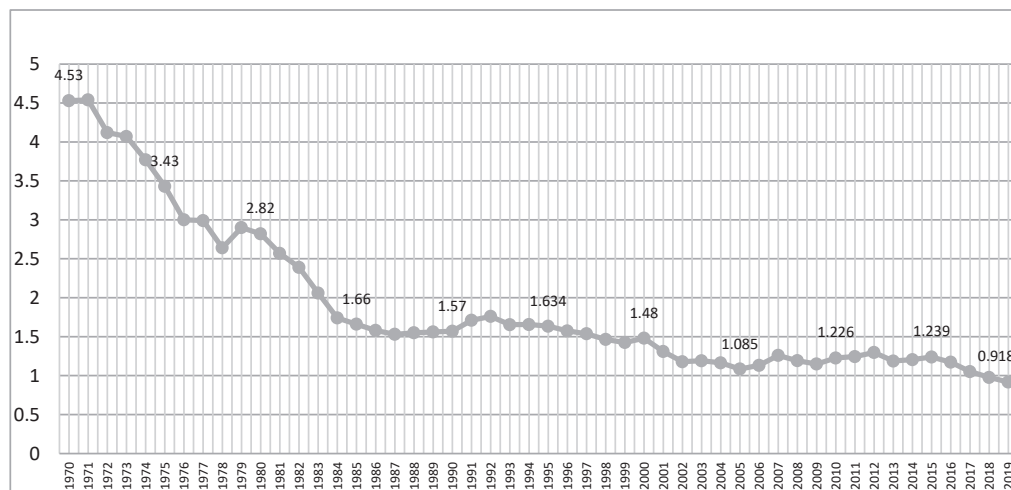


図6 合計出生率の推移

出典：統計庁「合計出生率」⁴⁰より筆者作成

次に、韓幼総の一体性の低下があげられる。利益団体が団体の利益を実現させるためには、

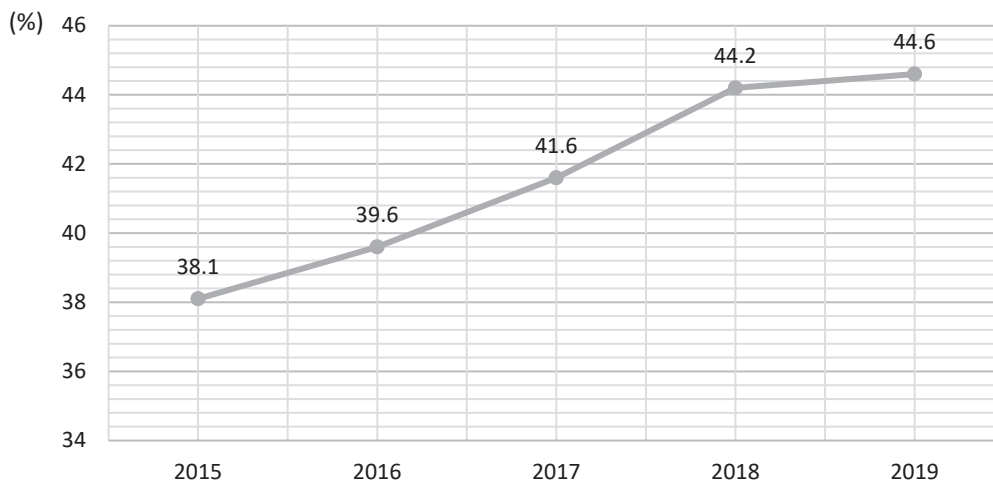


図7 6歳以下の子供を持つ世帯中の共働き世帯の割合

出典：統計庁「子供の年齢別共働き世帯の現況」⁴¹より筆者作成

一体的な行動が必要である。利益団体の利益が公共の利益と合致しない場合はその重要性がさらに高まる。しかし、政府が開園延期に参加した私立幼稚園に対して、是正命令と刑事告発をすると発表したことにより、個別の幼稚園が開園延期に参加するためのコストが高まり、開園延期に参加した幼稚園は少数に留まる結果となった。それにより、韓幼総が持つ戦略的地位をうまく活かせなかったといえる。さらに、戦術に関する意見の不一致もあった。強硬な態度を見せる執行部に対し、韓幼総には執行部に賛同しない構成員もいたため、韓幼総は一枚岩になれず、執行部の指導力は低下したのである。

4. おわりに

利益団体による個別的な利益の表出は、公共の利益と必ずしも一致しないため、批判されることもある（シャットシュナイダー 1972）。しかし、多元主義の観点で見れば、利益団体の行き過ぎた利益追求は、新たな利益団体の登場を招き、団体間の競争につながる。そして、利益団体の利益追求のための戦術もまた、常に成功するわけではない。利益追求の失敗事例の分析が利益団体研究に資する部分があると考え、本稿では、利益団体の戦術が失敗した事例を取り上げ、失敗の理由について分析した。最後に、今後の課題を2つ述べて本稿を締めくくりたい。

まず、本稿では、韓幼総内部の意思決定過程については検討していない。戦術が失敗した理由が分かれば、なぜそのような戦術を選択したのか疑問に思うのが自然であろう。しかし、韓幼総内部でどのような意思決定過程を経て開園延期という戦術が選択されたのかまでは十分検討できなかった。利益団体を一つの合理的アクターではなく、利益団体内政治を観察することで、より良い説明が可能になるため（Allison and Zelikow 1999 : 5-7）、今後の課題にしたい。

次に、本稿では、幼児教育をセイリアンスが高い政策分野として議論してきたが、セイリア

ンスの高さを判断する基準は明確に提示していない。本稿の問題関心からずれるため、本稿ではセイリアンスの測定については検討しなかったが、京（2015）⁴²のようにセイリアンスの測定を試みる研究も出ており、セイリアンスの測定は政策の相対的重要性を判断する上で重要であると考えため、今後の課題にしたい。

注

- ¹ スリ課程とは、満3～5歳の幼児のための共通教育課程で、国立、公立、私立幼稚園および保育園に通う3～5歳のすべての幼児の学費及び保育料を支援するものである。
- ² エデュ=教育 (Education)、ファイン=財政 (Finance)
- ³ 「酒、特売減るかも? 安売り規制法、罰則新設『街の酒屋』に配慮」朝日新聞、2016年5月28日
- ⁴ 全国小売酒販組合中央会「全国小売酒販政治連盟の活動について」
- ⁵ 「庶民イジメの『安売り禁止法案』自民が“町の酒屋”を守る理由」日刊ゲンダイ、2015年4月16日
- ⁶ Culpepper は、セリアンスが低い政策分野では、「静かな政治 (quite politics)」によって決定される表現している (Culpepper2011: 4)。
- ⁷ 幼稚園は国立と公立、私立に区分され (幼児教育法第7条)、国・公立幼稚園には、主に初等学校 (日本の小学校にあたる) に設立され、初等学校の建物を一緒に使用する併設幼稚園 (幼児教育法第9条) と単独の建物を備えている単設幼稚園がある。
- ⁸ https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=334&tblId=DT_1963003_001
- ⁹ 충청일보 [한국유치원총연합회 “사학기관 재무·회계규칙 개정안 유보” 집회 열어] 2016.12.21
- ¹⁰ 幼児教育法改正案の主な内容は、私立幼稚園の設立・経営者が死亡した場合、経営権を相続人が承継、幼稚園を買収した人が経営権を承継することである。私立学校法改正案の主な内容は、私立幼稚園の設立・経営者に報酬を支給し、借入金に対する規制を緩和し、投資を活性化することである。
- ¹¹ 연합뉴스 [대법, ‘입법저물’ 신계륜·신학용 전 의원 실행확정] 2017.7.11
- ¹² 支会長は充て職理事になる (韓国幼稚園総連合会定款第14条)。
- ¹³ 한겨레 [박용진 “감사서 적발된 비리 유치원 명단 추가 공개할 것”] 2018.10.13
- ¹⁴ 한겨레 [박용진, 유치원 비리 추가공개 “현장학습비” 31 만원씩 더 걷어] 2018.10.30
- ¹⁵ 学校法人の理事長は私立学校の長を兼任することができないが、例外的に、幼稚園のみを設置・運営する学校法人の理事長は幼稚園の園長を兼任できる規定であった。
- ¹⁶ 私立幼稚園の設立者は、幼稚園が私有財産という認識が強く、私人である設立者や園長が校費会計に属する収入や財産を教育目的以外に不正に使用するケースが多かった。しかし、多くの私立幼稚園では、設立者が園長を兼任しており、不正が摘発された場合、事実上、本人が本人を懲戒することとなるため、このような改正案が出された。
- ¹⁷ 연합뉴스 [교육부 “유치원 설립자 결격사유 신설…원장자격기준도 강화”] 2018.10.25
- ¹⁸ 韓幼総は、私立幼稚園を運営するためには幼稚園の設立と認可より前に幼稚園の施設が完成する必要があるとあり、設立時に投じられる財源について、幼稚園の施設使用料で保障することを要求した。
- ¹⁹ 법제처. 2019. 유치원 3법 관련 의원발의 법안. 법제소식. 1월호
- ²⁰ 서울경제 [한국당 ‘사업유치원 = 사유재산’ 법안추진… 박용진 3법 ‘과 정면충돌’] 2018.11.26
- ²¹ 한겨레 [유치원 3법, 자유한국당 ‘발목잡기’ 로 결국 처리 무산] 2018.12.8
- ²² 경향신문 [한유총 강경과 항의에 서울지회장 신변보호 요청] 2018.12.2
- ²³ 国会議員の5分の3以上、または案件の所管委員会に在籍する議員の5分の3以上が賛成する場合、その法律案は迅速処理案件に指定され、該当委員会は指定から180日以内に該当案件の審査を終えなければならない、法制司法委員会では体系、字句審査を90日以内に終えなければならない。法制司法委員会の審査後、該当案件は60日以内に本会議に上程されなければならない、期間内に上程されなかった場合は、その後初めて開かれる本会議に上程される (国会法第85条の2)。
- ²⁴ 한국일보 [3월부터 대형 사업유치원 581 곳에 에듀파인 도입] 2019.1.16
- ²⁵ 서울경제 [한유총, 유치원법 막으려 국회의원에 쫓겨기 후원] 2019.1.31

- ²⁶ 연합뉴스 [한유총 온건파가 만든 ‘한사협’ 설립허가 ... “부총리 면담추진”] 2019.2.11
- ²⁷ 경향신문 [한유총 “정부입장 변화때까지 무기한 개학연기” 선언, 동참 유치원 규모는 미지수] 2019.2.28
- ²⁸ 幼稚園の教育課程の運営に関しては、幼稚園運営委員会の諮問を経なければならない(幼児教育法第19条の4)。そのため、諮問を経ずに行う開園の延期は違法となり、幼稚園の指導・監督機関(国立幼稚園の場合は教育部長官、公立・私立幼稚園の場合は教育監)は、幼稚園の園長またはその設立・経営者に対して是正命令を出すことができる(幼児教育法第30条)。是正命令を違反した場合、1年以下の懲役または1千万ウォン以下の罰金に処される(幼児教育法第34条)。
- ²⁹ 서울신문 [‘개학연기’ 사립유치원에 검찰 “위법”... 유은혜 “명단공개”] 2019.3.1
- ³⁰ 연합뉴스 [정부, 유치원 무단 개학연기시 즉각 시정명령 ... 불응시 형사고발] 2019.3.2
- ³¹ ドルボム教室(돌봄교실)とは、幼稚園が子供を預かる保育サービスである。
- ³² 동아일보 [개학 연기 철화...참여율 저조에 ‘백기투항’ 한유총] 2019.3.4
- ³³ ソウル市教育庁は、設立許可取り消しを決定し、韓幼総に通告した。これに対し、韓幼総はソウル行政法院にソウル市教育庁の取り消し処分を取り消しを求める行政訴訟と行政処分の執行停止申請を出した。2020年1月31日、ソウル行政法院行政6部は、ソウル市教育庁の教育監に設立許可取り消し処分を取り消すことを命じ、原告勝訴判決を下した(한겨레 [법원 “한유총 설립 허가 취소는 위법”] 2020.1.31)。
- ³⁴ 중앙일보 [정부 지지로 힘없는 한사협 vs 지회장 사퇴로 힘있는 한유총] 2019.3.22
- ³⁵ 議案に対する修正動議は、30人以上の議員の賛成により可能である(国会法第95条)。
- ³⁶ 연합뉴스 [임재훈, ‘유치원 3법’ 수정안 제출 ... “중재안 진전없이 1년 흘러”] 2019.11.6
- ³⁷ 한겨레 [원장님 숙원 ‘다 담아 유치원 3법’ 뜯어고친 한국당] 2019.12.1
- ³⁸ 本会議に付議された案件に対し、在籍議員の1/3以上が無制限討論を要求する要求書を議長に提出すれば、議長は該当案件に対し、無制限討論を実施しなければならない(国会法第106条の2)。
- ³⁹ 조선일보 [유치원 3법 '383 일만에 통과... 회계비리 떴던 징역형] 2020.1.13
- ⁴⁰ http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1428
- ⁴¹ https://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=3037&stts_cd=303702&freq=Y
- ⁴² 京(2015)は、新聞・雑誌記事、国会議事録、Google Trendsを用いた計量テキスト分析により、少年法のセイリアンスの測定を試みている。

参考文献

- 石生義人(2002)「ロビイング」辻中豊編『現代日本の市民社会・利益団体』木鐸社、163 - 189頁
- 伊藤光利・田中愛治・真淵勝(2000)『政治過程論』有斐閣
- E.E. シャットシュナイダー(1972)『半主権人民』(内山秀夫訳)而立書房
- 京俊介(2011)『著作権法改正の政治学：戦略的相互作用と政策帰結』木鐸社
- 京俊介(2015)「イシュー・セイリアンスの測定－刑事政策を事例にして」『中京法学』第50巻2号、83 - 143頁
- 久米郁男・川出良枝・古城佳子・田中愛治・真淵勝(2011)『政治学[補正版]』有斐閣
- マンサー・オルソン(1996)『集合行為論：公共財と集団理論』(依田博・森脇俊雅訳)ミネルヴァ書房
- Allison, Graham T. and Philip Zelikow, 1999, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd ed., Longman.
- Baumgartner, Frank R., 2010, "Interest Groups and Agendas," L.Sandy Maisel et al. eds., *The Oxford*

- Handbook of AMERICAN POLITICAL PARTIES AND INTEREST GROUPS*, Oxford University Press. 519-533.
- Beyer, Jan, Rainer Eising, and William Maloney, 2008, "Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know?" *West European Politics* 31 (6) : 1103-1128.
- Culpepper, Pepper D., 2011, *Quite Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Klüver, Heike, 2013, *Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy Change*, Oxford University Press.
- Leech, Bete L., 2010, "Lobbying and Influence," L.Sandy Maisel et al. eds., *The Oxford Handbook of AMERICAN POLITICAL PARTIES AND INTEREST GROUPS*, Oxford University Press. 534-551.
- 김희정 . 2020. 유치원 3 법 이후 유치원교육의 변화 방향 . 교육비평 . 45. 82-100