

講 演

韓国における政治腐敗に対する検察と 特別（独立）検事の挑戦 —その成果と限界—

韓 寅 燮
中 村 知 子 訳

- I 序論
- II 検察の大統領選挙（大選）資金捜査；その成果と限界
- III 政治腐敗に対する捜査主体としての検察—特に大検察庁中央捜査部
を中心に
- IV 特別検事の役割
- V 高位公職者非理（不正）調査処新設論難をめぐる葛藤
- VI おわりに

I 序 論

韓国の検察庁法第4条2項は、「検事はその職務を遂行するにあたり、国民全体に対する奉仕者として政治的中立を守らなければならない」と規定している。その間検察は、「政治権力の道具」として使われてきたことに対する国民的不信、検察権行使が偏頗的で不公正だという疑い、そして検察権行使に聖域が存在するという疑いを受けてきたのである。検察権行使に対する法制度的牽制がない状態で、検察裁量権を濫用してきたことに対する不信も少なくはなかった。「検察がしっかり立ってこそ、国がまともに立つ」、言い換えると、「検察を立て直さなければ、何も変えることができない」という世論が節目ごとに高まった。

1998年以後の金大中（キム・デジュン）政権下においても、このような事情は改善されなかった。金大中政権は、上で指摘した政治検察、偏頗検察の代表的な被害者であった。したがって、初めは検察改革の強い意志を表したりもしたが、まもなく検察がもっている権限をそのままにしながら政—検癒着を再強

化することによって、検察を再び「権力の道具」にしようとした。その結果、検察だけではなく、政権次元で道徳性の危機を招いた。政治検察に対する極度の不信任は、韓国歴史上初めての特別検事制の立法化として表れ、結局は与党はもちろん検察首脳部の非理（以下、一般に不正と訳す）まで、特別検事によって捜査を受けるにいたったのである⁽¹⁾。

2003年に登場した盧武鉉（ノ・ムヒョン）政権は、政権と検察間の癒着関係を解体しようとした。まず、検察改革を導く法務部長官を判事経歴のある人権弁護士の中から、それも若い女性を任命した。これは、法務部長官を常に検察高位幹部出身の中から任命してきた慣例に正面から背くものであり、年功序列的慣行にも反し、男性中心的組織体に対する挑戦でもあった。あわせて、任期が残った検察総長および高位職幹部たちのその間のふるまいに対して極度の不信を表すことによって、検察総長の辞任を促し、高位職幹部を大々的に交替した。このような一連の政治的イニシアティブに対して、検察は組織的な抵抗を見せた。それに対し大統領は、「平検事との対話」というテレビ討論を通して検察と正面から向かいあった。その結果は、両者間に心理的に取り返しがつかないほど気まずい状態を招いた。大統領と検察間の露骨な気まずい関係は、これまでの大統領・与党と検察の癒着関係または相互利用関係の清算を意味するものであった。大統領は検察を、「権力の道具」として利用しないことを宣言し、検察は大統領を通じて個人的・集団的利益を得る道を放棄して、本来の役割、つまり強力な捜査を通して自らの存在価値を認められねばならない道に追い込まれた。このような事態の進展は、検察の政治的中立を望み、巨悪に対峙する検察像を主張してきた市民の立場からは悪からうはずはない。

2004年7月現在の時点で、政治腐敗（political corruption）あるいは権力型腐敗（corruption by the powerful）に対する検察の役割はどうであったか。検察は、政治的道具化を放棄して権力型腐敗を統制する本来の役割を、どれほど忠実に遂行しているのであろうか。検察および法務行政に対する組織的、構造的改革は、どのようになされているのかという点を探ってみることにする。そして政治腐敗と闘争のために議論されてきた二つの方案、つまり特別検事制および高位公職者不正調査処の現在と未来に対して展望してみようと思う。そのことによって、政治腐敗に対する韓国の対応を、比較法的資料として提示できるであろう。

(1) ハン・インソプ、『権威主義刑事法を越えて』、トンソン社、2000、64頁以下参照

II 検察の大統領選挙（大選）資金捜査；その成果と限界

大検察庁中央捜査部は2004年5月21日、不法大選資金捜査結果を発表した⁽²⁾。2003年8月29日、大検察庁は「SK海運粉飾会計事件」の捜査から始まり、財閥企業から会計帳簿を押収して企業秘密資金の実態を捜査した。SK秘密資金捜査から大選資金100億ウォンがハンナラ党に手渡されたことを把握し、11月3日、検察は不法大選資金の全貌を暴くという「歴史的宣言」をした。その間、大統領選挙過程で与・野すべて、天文学的規模の不法資金を「慣行」のように造成し使ってきたが、検察が大選資金に直接メスを入れるのは初めてのことであった。

大選資金調査過程では、次の事実が主に明らかになった。第一に、主要大選候補であった李会昌（イ・フェチャン）と盧武鉉陣営は、それぞれ大企業から不法資金を受け取った。おおよその総額は1000億ウォン。選挙一ヶ月前まで当選可能性が圧倒的に高かった李会昌陣営に大企業の不法資金が集中した。たとえばサムソンは370億、LGは150億、現代自動車およびSKはそれぞれ100億ウォンなど四大企業の不法資金が720億におよび、明らかになった総額は848億にのぼった。盧武鉉陣営もまた、サムソンから30億、SK10億、現代自動車6億6千万ウォンなど113億ウォンに達した。しかしながら、このように明らかになった金額は「証拠による最小限のもの」で、実際にははるかに多いであろうというのが衆論である。資金を受け取る方法は、車のトランクに現金をぎっしりとのせる方式から、ひいては現金をのせたトラックの鍵を渡す方法、車のトランクに載せて車から車へと受け渡す方法など、猟奇的な方法が暴露されて世間の人々の憤怒に油を注いだ。

第二に、捜査過程において供与者である大企業側の人士だけでなく、政治家たちがぞくぞくと召還され拘束された。2004年5月末現在、不法大選資金を造成し授受した嫌疑で現職国会議員23名（拘束7名）が司法処理され、その中には両陣営の中枢議員たちがあまねく含まれていた。大統領の最側近人士、後援者たちも、大選資金および個人資金授受の嫌疑とともに刑事裁判に回付された。また企業家たちの中では大企業最高位層3名が拘束起訴され、大企業の構造改革本部長など20余名が起訴された。検察は「右顧左眈せずひたすら法と原

(2) 大検察庁中央捜査部、不法大選資金捜査の締めくくり（2004/5/21），
www.sppo.go.kr

則にしたがって『出てくれば出てくるままに捜査する』という厳正な姿勢を堅持したため、「聖域なき捜査」をしたと自己評価した。

第三に、企業秘密資金捜査からはじまり、両陣営の大選資金の造成経緯を明らかにすることによって、捜査内容面において「慣行」と妥協しなかった。従来「政治慣行」という美名のもとで行われた、政治圏と企業間の多様な形態の巨額不法資金授受事実を明らかにした。企業、特に財閥総帥たちは便法相続、不当内部取引、粉飾会計、秘密資金造成などの弱点を持っているために政治的後援を必要とし、政治家の要求を拒絶することができなかった。このように、政治家に提供される不法政治資金は、非正常な方法で造られることによって企業の財務構造を不健全なものにする悪循環が繰り返されてきた。しかしながら大選資金捜査によって明らかになった政一経癒着の実態は、さらなる政治資金の募金と使用に対する構造的・意識的改革を遅らせることはできないことを明らかにした。

大選資金捜査の効果は、即効性があり大きかった。第一に、中間捜査結果が発表された3月8日直後、国会の大統領弾劾訴追が発議された。従来、盧武鉉大統領は与・野すべての大統領選挙過程において、不法資金が造成されたことを認めながら、これを選挙改革の契機と看做さなければならぬと力説した。あわせて、自らの陣営が造成した不法資金は相手側の不法資金の10分の1を超えることはなく、10分の1を超えた場合には「政界を引退」することを公言したりもした。ところが、「盧武鉉大統領側の不法資金授受規模は113億で、李会昌候補側の不法資金823億の10分の1を超過し、7分の1に至っている」とする点も弾劾事由のひとつに追加された。野党のハンナラ党と民主党は、盧大統領の弾劾訴追案を3月9日に提出しながら、弾劾事由のひとつを次のように整理した。「(盧武鉉大統領の)側近たちがぞくぞくと大選資金と当選祝い金の名目で不法資金を授受し、各種の賄賂と供応を受け、盧大統領はこれらの不正行為と共犯関係にあることが検察捜査で確認されたので、国政を遂行する法的・道徳的基盤を喪失した」⁽³⁾。このような「権力型不正腐敗によって国政を正常に遂行できないという国家的危機状況を招き、これ以上、国を運営する資格と能力がないことが明らかになった」ということが、主要な弾劾事由として提起されたのである。国会が通過させた弾劾訴追案は憲法裁判所で棄却されたが、検察の捜査は大統領の弾劾まで引き起こす余波を巻き起こした。

(3) 大統領(盧武鉉)に対する弾劾訴追案要旨及び全文、発議年月日2004. 3. 9. 発議者: ユ・ヨンテ、ホン・サドク議員他 157人

第二に、検察捜査は弾劾政局とともに2004年の4.15総選に大きな影響を与えた。もともと過半数を占めていた野党ハンナラ党は、「チャッテギ（車一台分ごと不正資金の取引をすること）」という汚名とともに、世論を無視した弾劾訴追によって多数党の地位を失った。さらに重要なことは、慣行となっていた政治資金の不法化と与・野党政治家の拘束事態は、4.15総選から、「お金がかからない選挙、きれいな選挙風土」を造りだすのに重要な転機となった点である。企業も総選挙で選挙資金を提供する必要がなくなり、「金銭選挙」の事例がめっきり減ることによって、ようやくお金が選挙に重要な影響を与える段階を克服できるようになった。

第三に、過去、司正型捜査は政権初期に、主に過去政権の担当者たちや、政権の反対派をねらったりしたが、政治的中立を維持した検察は現政権の主要政治家および大統領側近をも同時に標的にし、それによって大統領の最側近がぞくぞくと拘束される事態が生じた。検察は、「聖域なき捜査」をしたと自己評価した。実際、大統領の最側近の拘束事態に直面し、大統領自らが「目の前が真っ暗」で、「信任評価」を受けると言うほどの衝撃的な事態が引き起こされた。したがって、今後とも捜査に聖域はなかろうという期待は、政治腐敗を予防するにあたって肯定的な兆しになると考えられる。

しかしながら、検察の捜査意志と力量を評価するにあたって、相当な問題が露出したことも事実だ。第一に、検察捜査の衡平性の論争が明確に除去されなかったという点である。野党と関連した巨額の不法資金の規模と授受形態は、早くから明確にされたが、いわゆる「生の権力」に対する捜査は遅々として進まず、算術的な均衡だけでなく捜査の実質においても不十分だったという批判が提起された。主に企業家の陳述に依存する捜査方式では、いまだに現政権から憎まれないでおうという企業の姿勢を克服するのは難しく、したがって相対的に野党の不法資金より与党の不法資金の実態を明らかにするのが難しい要因もある。しかしながら結果的に見ると、検察が公正な捜査意志をもったとしても、野党に不利な結果が生じることになる。大選資金捜査の結果、野党が負った政治的被害が与党よりもずっと大きかったので、検察の「中立的」捜査が「偏頗的に」影響を受けたという点を認めざるをえない。

第二に、はたして「聖域」はなかったのだろうか。まず盧武鉉大統領に対して検察は、「検察なりの結論はあるが、現職大統領の憲法上刑事訴追されないという特権、職務遂行の継続性、憲法精神などに照らしてその内容を公開するのは適切ではない」と明らかにしながら、大統領に対する職務捜査と起訴を

留保した。また、李会昌大統領候補に対しては、「不法大選資金募金と使用過程に介入したという証拠がない」として立件しなかった。しかしながら、不法大選資金の募金と目的が大統領選挙に使おうとするものであり、選挙で最も悩ましい資金造成の方法と内容について、大統領候補者が「知らなかった」「責任を取る問題ではない」というのは、極めて苦しい言い逃れのように思える。李会昌候補は、検察の中間発表直後、記者会見で、「ハンナラ党の大選資金の最終責任は本人にあり、自らがすべての責任をとって監獄に行く」と、盧大統領も去就を自ら決断するように圧迫を加えた。大統領は「在職中、刑事上の訴追をうけない」（憲法第84条）という条文をあげたが、大統領の犯罪関与と自体を捜査しないということが適当かどうかは疑問である。検察が怖気ついたために現職大統領が検察捜査の矢面に立たない結果になったことは、問題であらざるをえない。

もう一つの「聖域」地帯は、大企業の総帥である。拘束起訴された大企業総帥は、政治資金提供嫌疑以外にも、企業の本質的な不正である業務上横領や背任の嫌疑が適用された事例である。それに反し、単純に「政治資金」のみを提供した嫌疑では、どの企業家も拘束されなかった。さらに検察によって起訴された企業家の中から、「財閥総帥」はすべて抜けている。100億ウォン以上の不法政治資金を提供しても、財閥の総帥たちは立件されず、彼らに対しては直接捜査すらしなかった。そのため、検察が「政治権力からの独立」は確保したが、「経済権力には屈服」したという批判さえ出た。それについて検察は、大企業総帥に対して決して「目こぼし」捜査をしたのではなく、捜査技術上の問題、証拠確保上の困難などで不立件、不起訴などの結果が出たにすぎないと抗弁した。さらに、企業家たちに対する処理方向を巡ってさまざまな見解があるが、検察は、「検察捜査が長期化すれば、企業の投資や消費者の消費心理が極度に萎縮し、この事件の捜査が経済に深刻な悪影響を及ぼす」としつつ、「検察権の行使においても、全体の国益が考慮されなければならない」という見解を明らかにした。結局、検察権の公正で厳正な行使も、無条件に証拠だけを見て、捜査に乗り出すという捜査至上主義ではなく、その国家の経済事情など全体の国益を考慮しなければならないとすることによって、検察捜査の中立性の実体に対し新たな疑問が投げかけられた。

このような限界と批判にもかかわらず、今回の大選資金捜査は検察に大きな教訓を残した。それは、今までの政治検察の汚名をそそぎ、「検察捜査の独立と中立」を確保する道は、どのような制度や環境の改善より、検察自らの非常

な覚悟から出発することを悟らせたという点である。法と原則にしたがって歩む検察の本然の姿勢によってこそ、その間の不信をぬぐい、検察に対する信頼を回復する捷徑であることを知らされた。検察が政治から独立し、政治的腐敗に対して正面から挑戦するとき、清潔な政治風土と企業の透明性を高めることのできる決定的契機を作れることも確認されたわけである。今後、検察の捜査力量が集中しなければならない分野が権力型腐敗、金融経済犯罪などであることを悟らせたことで、将来、検察捜査の望ましい方向を示唆した意味もすくないであろう。

III 政治腐敗に対する捜査主体としての検察

一特に大検察庁中央捜査部を中心に

韓国における権力層、高位公職者、企業家の不正腐敗に対する捜査は、警察ではなく検察が担当して来っており、その中でも各地方検察庁の特別捜査担当部署（地検特捜部）によって管掌される。そのうち、国家的（社会的に）重要性をもった事件は、大検察庁中央捜査部（中捜部）が担当する。権力型不正事件は、政治的に敏感で社会的に大きな波紋を呼び起こす事件であるため、国民の関心と注視の対象となる。特に執権勢力または反対勢力と関連した事件の場合、捜査の中立性、公正性に対する論争を引き起こすことになる。

大検中捜部は、権力型不正事件に対する直接捜査機能を担当する。中捜部は「司政の中枢機関として全国の検察の司政捜査業務を指揮」し、「膨大な捜査力量が必要な事件、高度の保安・迅速な意思決定および関係機関との緊密な協調が必要な事件を直接捜査」するところであると自己評価した。特に「検察総長が命じる犯罪事件および関連事件を直接捜査」するところで、大検察庁に設置された唯一の捜査機関である。このように、中捜部は検察総長の直接指揮、統制を受けている。最高検察庁の直接捜査機能の保有は、特異な機能として外国ではその例が少ない。韓国の大検察庁は、傘下の検察庁に対する指揮、監督を与えられた機能としながらも、重大事件に対する直接捜査機能を担当する特色をもっている。中捜部は、検察総長が完全に掌握し、総長がその捜査結果に対して直接責任をとるようになっており、中捜部捜査による波紋は、検察総長と検察全体に直接およぶことになる。これまで、検察の国民的信頼度の低下は、まさに中捜部事件の処理に対する国民の評価による点が少なくない。

このような中捜部のあり方は、それなりの長所と短所を持ち合わせている。

長所といえば、重大な事件に対して検察の全力量を動員し、処理することによって真相が明らかにされ、責任者が処罰されることを望む社会の要求に直接応じることが出来る点である。また、捜査力量を結集することによって短期間に最大限に効率よく捜査をできる点もあげることができる。一方、短所というと、中捜部の捜査と関連して検察総長が政治的圧力と影響力に直接さらされる余地が少なくないという点である。検察総長に政治的圧力に勝てるという所信と力量がない場合、検察が「権力の走狗」に転落せざるをえない。また検察の指揮部署が捜査に直接たずさわることになると、それに対して牽制や統制をできる上級の指揮部署がないので、偏った捜査になる場合これを矯正できず、捜査の公正性と平衡性を大枠で評価することができないという問題点がある。さらに、中捜部の捜査結果と国民の信頼を得ることが出来ない場合、検察全体の信頼度が墜落して、検察は「99%うまくやっても、1%の失敗のために、100%ダメなような評価を受ける」とその無念さを吐露したりもした。

このような問題点を勘案して、現在の中捜部の直接捜査機能を廃止し、地方検察庁単位の特別捜査部に権力型の不正および経済犯罪の捜査を主導するようにする方案が有力に論じられている。現在、ソウル地検特捜部は権力型不正の操作機能の相当部分を担当しているが、それ以外にも、捜査は地方検察庁で担当するのが検察構造上、適当であるという点もある。具体的には、従来、大検中捜部で担当した事件は、ソウル地検特捜部で担当するという方案である。これは東京地検特捜部の例のように、相当な経歴をつんだ検事を中心にソウル地検の特捜部を構成し、金融・企業会計・税務・コンピューターなどの専門人力を拡充して経済分野の専門捜査力量を大幅に強化する方案が提示されている。

ただし検察最高指揮部署である大検と中捜部が直接、強力で前面に出ることを望む国民情緒が一方にあり、中捜部の廃止が、ただちに権力型不正に対する捜査の弱体化を招くのではないかという憂慮もある。最近、大検中捜部が主導した大選資金捜査において相当なレベルで国民の信頼を回復した状況で、検察総長自らが、「中捜部廃止論は最近の中捜部捜査を通して被害にあった人たちが、検察を無力化させようとする意図である」と反発したりもした⁽⁴⁾。しかし

(4) 検察総長の発言は以下のとおりである。

「最近マスコミに紹介された検察関連の話をせざるをえない。検察総長が直接そのようなことについて話をしなければならないのかという意見もあるが、組織の責任者として話す必要がある。一部で中捜部の捜査機能廃止について報道されたりもしている。ある機関が誕生し任務を受けてそれを遂行する過程には

ながらこのような問題は、今後、権力型不正に対する捜査機能の合理的再編という角度から接近しなければならず、情緒的な接近によって解決することではないという批判も少なくはなかった。このような論難の中で、これから先、大検中捜部の直接捜査機能が廃止され地検特捜部に移管されるかどうかは不確実である。ただし、中捜部が廃止されないとしても、やがては中捜部の役割は著しく縮小され、大部分の腐敗捜査は地検特捜部によって遂行されるものと予想される。

歴史的意味がある。その機関の生成過程と国家がどのような任務を委任し、国民が今何を望んでいるかを総合的に考慮して結論を出さなければならない。大検察庁中央捜査部は、その名にふさわしい多くのことをして来たとし、賞賛されたことも多々あった。しかし過去何年間の中捜部の捜査と関連して捜査縮小、証拠隠蔽という批判も多くなされた。組織内部において若い検事たちが「中捜部が任務をきちんと遂行できないからといって検察全体が悪く言われるのか、中捜部をなくして地検特捜部で捜査をするようにしなければならない」という建議をしたこともあった。

その他の意見も多くあった。中捜部が捜査をきちんとできていないとして批判されるのは仕方ないことであるが、ある機関が任務をきちんとできなかったからといってそれをなくさなければならないという論理は正しくないと思ふ。

中捜部が国民の期待に答えたことも多々あった。過去一年間の大選資金捜査は、地検特捜部としてはやりにくい事件である。地検特捜部で捜査していたなら様々な困難に耐えて捜査をやり通せたか分からない。もちろん中捜部があればこれと手を出してはならない。検察の運命をかけて国民に公開する事件に着手しなければならないのである。

しかしなぜ廃止論が出てきたのであろうか。検察権濫用に対する国民の不安のせいだともいえるが、この一年間の検察権行使に対する不満を持った勢力から出てきたものならば嘆きを禁ぜざるをえない。中捜部が大型事件を引き受けて総長と検察組織全体の責任を取ろうとするのかという批判もある。しかし地検で捜査したからといって総長に責任がないという卑怯な話がどこにあるというのか。結局のところ検察捜査によって被害をうけた人たちが検察権行使に不満を抱き、検察を無力化させようという意図としか見ることができない。私はそう思う。検察自ら権限の濫用を自制しなければならず制度的な規制は受け入れるが、正当な考えから出てきたものではなく単純に被害を受けた人たちが検察の権限弱体化を企んだものならば許すことができない。私は検察の権限濫用はないと思う。皆さんもそのような点においていきすぎた心配はしないでいただきたい。万が一中捜部が捜査をきちんとできていないとして国民の指弾を受けるのであれば、私がまず私の首をつるであろう」(2004/06/14, www.oh-mynews.com)

IV 特別検事の役割

権力型腐敗や重大な国民の疑惑事件に対する検察の態度に対する不信は、特別検事制の導入主張へとつながった。特に「政治検察」によって一方的に被害を被ると主張してきた野党、検察の政治化を批判してきた市民団体は民主化の初期から特別検事制の導入を主張してきた。金大中政権（1998－2003）は、何十年間、狙い撃ちの捜査および公安勢力によって被害を受けてきたので、特別検事制の導入を強力に主張し、大統領選挙公約でも特検制導入が含まれていた。

しかし政権を執るなり、金大中政権は特検制反対論にまわり、これまで執権党でありながら特検制導入に反対してきた野党は特検制賛成論へとまわった。これは、それほどまでに検察権が与党の政治的道具に濫用できることを与野党すべてが認めていることを意味する。韓国において特検制導入をめぐる議論は、すなわち当時の検察の政治性を測定できるバロメーターとしての役割をもつわけである。

市民団体は、権力型不正に対する全国的な疑惑を消し去って不正をなくすために、既存の検察ではない特別検察の導入をたゆみなく主張してきた。一方、検察は一貫して特検制の反対論を繰り返してきた。検察は、捜査の効率面で特検は費用がかさみ、効率が悪く、憲法上の三権分立原則に反して違憲であると主張してきた。しかしながら、1999年、検察総長および大検の公安部長が職務に関連した疑惑事件が発生すると、状況は一変した。検察はこの事件を捜査して問題なしと結論づけたが、このような検察の調査は、同じ機関内部で事件を捜査するときには生じる利益衝突（conflicts of interest）問題、および捜査の公正さに対する対外的な信頼をまったく確保することができないため、疑惑を消すことはできず、執権層に多くの負担を負わせることになった。結局、特別検事法の制定によって疑惑を消さざるをえない状況におかれることになった。そうして、「韓国造幣公社、労働組合のストライキ誘導および前検察総長夫人に対する洋服ロビー疑惑事件真相究明のための特別検事の任命などに関する法律」という長い名称の法律が制定された。この二つの疑惑事件について特定し、一時的に、検察ではない特別検事を任命して捜査するというものであった。特別検事の任命は、国会議長が大統領に任命要請をし、大統領は大韓弁護士協会に候補者推薦を依頼し、大韓弁護士協会が2倍数の候補者を推薦すると

大統領はその中の一人に特別検事を任命するという順序を規定していた。特別検事は特別検事補をはじめとした捜査陣を構成し、60日の法定捜査機関を経て公訴提起如何を決定することになり、提起された事件に対して公訴維持も担当する権限をもっている。このような任命手続きは立法権と執行権を区分し大統領に検事任命権を与えはするが、示威的な任命にならないよう手続き的な統制を強化したものである。

特別検事の捜査陣は次のように構成される。個別法律ごとに若干の違いがあるが、〈表1〉③の事件を例にあげてみよう。特別検事は15年以上の経歴をもつ弁護士（判事・検事の経歴を含む）の中で所定の手続きによって選任される。選任された特別検事は、10年以上の弁護士経歴者の中から4人の特別検事補候補者を選定して大統領に任命を要請し、大統領はそこから2人を特別検事補に任命する。特別検事は職務遂行のために必要な場合には大検察庁、警察庁など関係機関の長に所属公務員の派遣勤務を要請することができる。ただし、派遣検事の数3人、派遣検事を除いた派遣公務員数は15人以内とする。このような派遣要請を受けた機関の長は必ずこれに応える義務がある。③の事件の場合、特別検事1人、特別検事補2人、派遣職員として検事3人、検察公務員11人、外部人事2人で構成された。編成予算は約15億ウォン、捜査期間は三ヶ月であり予算の中で10億ウォンが執行された。公訴を提起し、公訴維持は特別検事が直接関与した。特別検事チームは大検察庁から関連記録を受けとって検討し、延べ450余名を調査した。そしてそのうち9名を拘束起訴、3名を不拘束起訴した。嫌疑者たちに対する検察高位幹部たちの庇護疑惑事件については、捜査中断という圧力をかけた嫌疑を認める証拠がないため内査最終処理を行った⁽⁵⁾。このように捜査機関の不足、専門捜査人力の制限にもかかわらず、検察捜査で明らかにならなかった部分を解明して起訴するという成果をあげたとして評価される。

このようにはじまった特別検事制は、その後も国民からの疑惑が集中し、検察捜査の公正さが疑わしい一連の事件に対しても個別法律を制定して発動された。これまでの特別検事の発動実績は、〈表1〉のとおりである。

韓国における特別検事の発動については、次のような特徴が見受けられる。まず、特別検事制は一般法ではなく、個別事件に対する処分的法律の形態で成案された。これは、与党側で、一般法の形態で特検の常時的な発動可能性を非常に憂慮したからである。そのため、特別検事の捜査範囲も法律で詳しく規定

(5) 大検察庁、『検察年鑑』, 2002, 1256-1261頁

表 1 特別検事の発動および処理結果

事件	法律名称 (制定日)	主要疑惑対象者	特検の処理結果
①「洋服ロビー賄賂」事件	韓国造幣公社労働組合ストライキ誘導、及び前検察総長夫人への服での賄賂疑惑事件真相究明のための特別検事任命などに関する法律 (1999. 9. 30)	前検察総長夫人、青瓦台法務秘書官、大企業総帥夫人など	前職検察総長、大統領秘書官拘束
②ストライキ誘導疑惑事件	株券操作・横領事件及びこれに関連した政・官系ロビー疑惑事件などの真相究明のための特別検事任命などに関する法律 (2001. 11. 26)	大検公安部長、造幣公社社長	嫌疑無し
③李ヨンホ株券操作・横領事件、及び政・官界ロビー疑惑	南北首脳会談関連対北朝鮮秘密送金疑惑事件などの真相究明のための特別検事任命などに関する法律 (2003. 2. 19)	株券操作、横領に関与した企業家、大統領と親密な政・官人士、検察の庇護疑惑を受けたソウル地検長及び検察総長	大検の捜査結果と確実に異なる新たな事実を明らかにし、関連者拘束、公訴提起
④南北首脳会談関連 対北朝鮮送金疑惑事件		金大中政権下の大統領秘書室長、統一部長官、現代商船代表	南北首脳会談を成し遂げる代価として北側に 1 億ドルを提供することにし、現代を通じて送金した事実が明らかになる。対北朝鮮送金の規模の総計は 5 億ドル。対北朝鮮協定の主役、現代側人士が拘束起訴される

⑤大統領側近の権力型不正事件	盧武鉉大統領の側近、崔ドスル・李クァンチュ・梁ギルスン関連権力型不正疑惑事件などの真相究明のための特別検事任命などに関する法律（2003.12.6）	大統領側近，大統領秘書官など	検察捜査結果以外の別途特別な事実は明らかにされなかった
----------------	--	----------------	-----------------------------

されることによって、一つの疑惑事件の捜査過程で明らかにされる新しい疑惑を継続して追求していく可能性を遮断した。しかしながら、実際に捜査過程で明らかにされる事実をもとに国民世論を背負って、ある程度の捜査範囲の拡張は不可能ではなかった。

第二に、特検は検察一角の憂慮とは異なり検察捜査の不十分な部分を探し出し、新しい事実を明らかにしたり、根拠のない疑惑を解消するのに大きく寄与した。これは権力型不正の捜査において捜査技法や力量に負けず劣らず、重要なのは捜査意志であることを実証することによって、検察だけが捜査する力量があるという神話を覆した。もちろん、特別検事は、検事および検察庁の捜査官たちの特検補および捜査チームに派遣させたので、捜査技法上の補完はなされた。しかしながら、権力型不正の捜査で最も重要なことが厳正な捜査意志であることを何件かの特検の経験は教えてくれる。特別検事の場合、自身の一生の名誉が挑戦を受ける事件を前にして、政治的妥協や圧力に身を任せておかないのである。特検の個々の捜査結果に対する論難はこれまでも提起されてきたが、特検の捜査によって不正疑惑が継続性のある政治争点ないし社会的疑惑として残ることを遮断できたことを見ると、特検の発動は、政治的安定に一役買ったと見られる。

第三に、個別立法を蓄積していくことによって、特検の与えられた用途が自然に明らかになった。大統領の側近疑惑、与党が関与したロビー疑惑が一つの類型であるならば、検察高位層が関与した疑惑は別の類型に属する。このような疑惑は正規の検察によって信頼性をもって解消されにくいと、特検の存在を必要とするゾーンが明らかに存在することを実証したわけである。例えば刑事司法の実現過程において生じる利害関係の衝突ゾーン、検察の脆弱性が露呈される大統領側近の不正、そして大統領と執権党の権力掌握及び維持と直結し

た不正などについては特検の有用性を認めることができるのである。

第四に、特検に対する初期の憂慮はほぼ払拭された。特検制反対論者たちは特検が憲法上の権力分立の原則に反し、捜査力量が不足するもので、天文学的な費用がかかり、アメリカでも廃止論が盛んだという点をあげて特検制導入の不当性を力説した⁽⁶⁾。しかし特検の運用過程で、権力分立の原則に反し大統領の権力濫用の危険性に対する批判が危惧であったことが明らかになり、一連の新しい事実を明らかにすることによって捜査力量よりも捜査意志が重要であることが示され、費用面でもさして問題がないことが実証された⁽⁷⁾。検察も「国民からの疑惑が提起された政治的事件」に対して「法務部長官がすすんで特別検事の任命を要請」するという方針⁽⁸⁾を明らかにすることによって、検察の特検制無用論および違憲論がこれ以上、有用性をもたないことを自認したわけである。

一時的な処分形態ではあるが、特別検事制が一つの捜査機関として根付くことによって最も強い刺激をうけたのは、検察であった。検察はこれ以上、自らの捜査が最終的なものとなりえないことを痛感することになった。検察の捜査が不十分であったり、国民からの疑惑をうけたりする場合、すぐさま特別検事制という世論をひきおこし、特検が新しい嫌疑事実を明らかにする場合、検察の信頼度に致命的な打撃を加えることになる。特検ができてからは、検察捜査が最終的なものではないという考えがひろまったため、捜査に対する責任感と負担を検察が感じるようになったのである。〈表 1〉の③の場合には特検が多数の新しい犯罪事実を究明したが、⑤の場合、新しい事実がほとんどでなかった。一連の特検事件を経験した検察側から、特検による新事実が出てこないよ

(6) ソ・ヨンジェ, 「アメリカ特別検事法の憲法的限界とその実効性に関する研究」, 成均館大大学院博士学位論文, 2001; ソ・ヨンジェ, 『アメリカ特別検事制度の過去と未来』, セイル出版社, 2002 ソ・ヨンジェ検事は, 特別検事任命提請権を法務部長官または検察総長に与える制度的装置を準備すれば, 違憲素地を事前に遮断することができると主張する。しかしこのような主張は, 特別検事の存在根拠が検察業務との利害関係の衝突, 公正さ及び政治的中立に対する国民の信頼確保にあることを無視したものである。検察総長は検察内の捜査人力を動員して必要な捜査を指示し, その結果に対して国民の信頼を確保しようと努力すればよいのである。

(7) チョン・ジョンソプ, 「1999年 特別検事法の問題点と改善方案」, 『憲法研究 3』, 博英社, 2001, 414頁

(8) 大検察庁, 検察改革方案の建議及び推進 2003. 2. 24. www.sppo.go.kr

うに、検察が徹底した捜査をしたためであると言える。かなりの負担を感じるであろう大選資金捜査において検察が信頼を回復するだけの捜査実績を残すことが出来たのには、自分たちの捜査について国民の信頼が見られない場合に特検が発動されるかもしれないという危機感も、相当な役割を担ったといえる。このように韓国における一連の特検制の実行経験は、国家権力行使において正当性の競争⁽⁹⁾をもたらし、検察捜査の公正性と信頼性の回復のための刺激剤となった点に、大きな意義を見いだすことができるであろう。今後、特別検事制は依然として発動可能性はあるが、その可能性の顕在化如何は、権力型不正もしくは検察関連の不正に対する検察捜査の信頼度にかかっているともしよう。もちろん特検制自体を制約するための各種の限定的条項も制定されてこそ、すでに「韓国の憲政と司法の現実に不可欠な構成要素にまで内蔵された」⁽¹⁰⁾特別検事制の長所が、かげりなく光を発することが出来るわけである。

今まで韓国において特別検事制の法制化の経験と関連して提起された法的問題点は、関連法が全て適用対象および対象者まで特定している処分的法律、その中でも個別事件に対する個人的な法律だという点である。こうして法律の規律範囲がはじめからあまりにも特定化されてしまうと立法者がすなわち捜査権者の役割を担うこととなり、権力分立の原則に反するため違憲であるという批判が十分に生じる可能性がある⁽¹¹⁾。このように特定人、特定事件に対する処分的法律が制定されたのは、政府・与党が一般法としての特検法制定にひどく反対したためである。しかし、特別検事の任命及び発動に関する一般法が制定されるのが望ましい。検察の扱いにくい権力型犯罪疑惑が発生すればその時点で捜査対象及び範囲のみを定めて特検を任命する決議を国会でし、所定の手続きをへてその事件を扱う特検を任命して事件を捜査・起訴するようにする方が、その時ごとに個別的・処分的法律を作るか作らないかの政治的論争を広げるよりもずっとよいであろう。そして特別検事にその事件で扱う捜査対象及び人的範囲を定める裁量権を与えるのが妥当であろう。一度このような特検法を、5年を限度に施行してみて、その後この法律の延長あるいは存廃について

(9) チョン・ジョンソプ、上掲書、391頁

(10) ホン・ジュンヒョン、「司法部関与で公正性を確保し特検政治を防げ」、『新東亜』2003年8月号参照

(11) イ・ホンファン、「ストライキ誘導および洋服ロビー疑惑事件の特別検事法に関する考察—アメリカ特別検事制との比較的観点から—」、『公法研究』第28巻3号、2000、13—14頁

再論することも可能である。これは総裁特検制を一時的に発動するものとして要約できるのであろう⁽¹²⁾。

V 高位公職者非理（不正）調査処新設論難をめぐる葛藤

権力型不正と公職者腐敗に対するより根本的な対案として、総合的で体系的な対策が必要であるという論議は、1990年代に市民社会から強力に提起された。その一環として、韓国の代表的 NGO「参与連帯」は腐敗防止法案を立法請願した。この法案は、腐敗統制に対する総合的内容を含んでいる⁽¹³⁾。このような努力の結果、腐敗防止法は2001年に制定された。その内容には、腐敗防止を統括する機構として大統領直属の「腐敗防止委員会」（以下、「腐防委」）を設立すると共に、腐敗申告者保護および褒賞、国民の監査請求権保障などの規定が盛り込まれている。民間団体が提案した他の方案、例えば、公職者倫理やマネーランドリング（不正資金洗浄）防止などに対しては、他の法律にその内容が反映されているか、反映する予定である。腐敗防止を担当する機構として、「腐防委」が「腐敗防止に必要な法令、制度などの改善と政策の樹立・施行などのために大統領所屬下」に設置される。しかし、「腐防委」に調査権や捜査権は与えられない。

民間団体が最も重視するのは、高位公職者非理調査処（以下、「高非処」とする）の新設であった。「高非処」は、高位公職者の公職関連犯罪に対して、特別検事と特別捜査官を置いて、独立的で厳正な調査と捜査を可能にしようというものである。しかし、国会を通過した腐敗防止法は捜査機能を持った「高非処」の形態を排除することによって、腐防委を腐敗防止のための政策的、法的改革をする機構として作ってしまったのである。このような形態の「腐防委」は、微弱な権限からくる執行力の不在、腐敗嫌疑を捕捉しても、直接処理できないという問題点を持っている⁽¹⁴⁾。「腐防委」の権限が、このように縮小

(12) 相殺的特検制は多くの学者から支持されており、現政権の初期にも有力に検討されたことがあったが、いまだ法制化はされていない。キム・サンギョム、「相殺的特検制の設置のために」、『JURIST』、2004年2月号、13頁や、チョ・グク、「特別検事制の一時的相殺化のための提案」、『刑事政策』第4巻第1号、2002などでは特検の一時的相殺化のための立法を主張している。

(13) その内容については、キム・チャングク他、『不正腐敗の社会学』、ナナム出版、1997、361頁以下。

(14) チェ・ジョンハク、「公共腐敗の法的統制に関する研究」、ソウル大法学博士

されてしまったのは、強力な捜査機関の誕生を悦ばない執権者の意思と、捜査権、起訴権を独占しようとする検察の強力な意志があったからだ。

2002年に入って、大統領選挙キャンペーンで「高非処」は再び争点になった。辛基南（シン・ギナム）議員ほか28人の議員の連名で「高位公職者非理調査処設置法案」が提出され、盧武鉉候補は大統領選挙で公約としてこれを掲げた。去る2004年の総選挙では、与野が共に同じ主張を繰り返した。選挙で勝利した執権党は具体的検討に入り、それに従い「高非処」の設置および権限付与の是非は実現可能な争点として浮上した。

「高非処」の具体的な方案については、毎日のように新たな争点があらわれているので、その前途を予測し難い。政府が提示している「高非処」は、大略、次のような構想を持っている。まず、「高非処」は、「腐防委」傘下の外庁に設置あるいは「腐防委」に附置するというものである。大統領傘下にはあるが、処長の任命は立法院の同意を得るようにして独立性の保障をするようにする。次に、「高非処」の捜査対象としては、高位公職者（具体的には1級以上）、国会議員、警察高位職、判検事など、4500名程度の公職者と、場合によっては、その親戚の不正が含まれる。第三に、「高非処」が捜査権を持つのは当然であるが、起訴権までも持つべきだとする主張と、起訴権は検察によって統一的に行使させるのが望ましいとする見解とに分かれている。第四に、「高非処」を新設する場合、高位公職者の捜査は「高非処」だけに担当させねばならないという見解（専属管轄権）と、「高非処」はもちろん、検察も従前通りに当然、高位公職者の捜査を担当できる（競合管轄権）という主張が対立した。しかし、「高非処」の専属管轄を認める場合、「高非処」と検察の競争を誘導して権力型不正に対して、徹底した例外なき司正を行わねばならないという趣旨に相反し、検察を無力化しようという陰謀だという反発に逢着するので、現在、両機関の競合管轄を認めねばならないという方向に整理されつつある。

「高非処」の新設をめぐって、政党間、機関間の論争が極めて熾烈な実情である。野党は、「高非処」が独立性の保障を与えられず、大統領の直属司正機関へと変質し、権力型の不正ではなく立法院と司法院を統制する手段へと変質する事を憂慮し、特に野党弾圧の道具に悪用することを批判している。

検察の反発はさらに激しい。「高非処」が高位公職者不正捜査を担当して起訴権までもつと、検察の位相は失墜するであろうという憂慮を提起する。特

に、せっかく政治的中立性を確保して権力型不正を捜査できる時点で検察を無力化させる陰謀であると反発している。このような検察組織の反発をなだめるため、政府は「高非処」の専属管轄及び起訴権付与について消極的な立場にまわるという兆候も見える。

一方、「高非処」の新設を10年以上主張してきた NGO である「参与連帯」は、「高非処」は検察や「腐防委」とは別途の独立した査定機構として、「高非処」に所属した特別検事によって権力型不正及び高位公職者不正を捜査し公訴提起及び公訴維持を担当するようにしようという案を提案している。これは、高位公職者の不正に対する捜査と起訴機能を二元化して検察との相互競争を誘導することによって権力型腐敗をより効率的に統制しようという発想である。また判事、検事などの法曹不正に対して検察の捜査は非常に消極的な姿勢をとっているため、このような法曹官僚の腐敗を「高非処」が担当することによって検察が捜査するときに生じる可能性がある利害関係の衝突問題を予防しようという考えも含まれている。このように構成すれば「高非処」には検察の捜査指揮権が当然排除され、「高非処」に検察と関係ない独立した捜査と起訴を行う権限を与えるのが妥当ということになる。起訴権は、事実上、捜査の方向、強度、対象を左右するので、起訴権を持たない「高非処」は、結局、検察の指揮・監督を受ける存在に転落する事を憂慮しているからである。その代わりに、「高非処」は処長、次長を特別検事で任じ、彼らに捜査指揮および起訴を担当させれば、法的にはなんら問題が無いと主張している。要するに、「高非処」は、権力型不正捜査で確認された特別検事の肯定的効果の制度化、権力型不正捜査の公正性と効率性の達成、そして検察の不正に対して検察自ら捜査できない利害関係の衝突問題などを解決できる制度的な装置として、積極的な意味を持ちうると主張している。

結局、「高非処」の新設が必要であるとする主張が勢いをえるのは、検察捜査の政治的中立性および捜査意志に対する国民的不信が、依然として強いということを意味している。たとえ、大統領選挙資金捜査で、ある程度信頼の土台を築いたとはいえ、検察の政治的利用可能性に対する疑いが払拭されていない。特別検察制度に対する要求や検察の起訴独占主義に対する反対などは、すべての検察改革が、より構造的、体質的に進められねばならないという事を意味する。

VI おわりに

この数十年間、韓国の政治と社会は、極めてダイナミックに変化してきた。政治的腐敗、権力型不正も依然として大きな争点となっており、国民的関心が集まっている。選挙資金と関連した政治腐敗に限ってみるなら、腐敗の規模は急速に縮小しており、政治環境もしだいに「清潔で透明な」方向に進んでいるといえる。それは、政権交代と政治環境の変化によって権力型不正を、従来のように不正を隠蔽するのが難しくさせ、ますます促進させている。それに従って、従来、「慣行」のように思われてきた腐敗に対しても厳正な処罰をする趨勢にある。

他方、巨悪を揚挾する検察の意志と力量は常に批判を受けてきた。そのような国民的な批判と不信が、一連の特別検事の制度的実践と高位公職者非理調査処の新設要求としてあらわれてきた。特別検事自体も、数年前までは、実現可能性が薄いように思われたが、韓国政治の波乱万丈な変化は、何回もの特検を稼動させてきた。同じく、現在、実現が難しいように思える高位公職者非理調査処も国民の圧力と政治の渦の中で、どのような形態であれ、制度化できであろう。そして、特別検事や高位公職者非理調査処のような代替的捜査機関の存在可能性は、検察の政治的中立と捜査意志を促す契機として作用していることも確かである。しかし、いかなる代替的方案が考案されても、腐敗捜査の軸は検察が担うしかないので、腐敗統制機関としての検察の中立は、極めて重要な課題である。

検察の位相定立において最も重要なことは、大統領と検察の関係設定であった。現在の大統領は検察の特定の捜査方向を左右することもできないし、法務部長官も具体的捜査に対する指揮監督権を行使していない。検察もまた、大統領に制度的に期待する利益がなくなったので、両者の緊密であったパイプも無くなったように思える。ただしこのような関係は人的構成の変化によって可変的でもあるため、脆弱でないわけではない。しかしながら今後、権力と検察の連携が形成されるとしても政治的あるいは国民の監視をくぐりぬけるのは簡単ではないであろう。したがって、検察は、自らの独自の捜査を通じて、自らの存在価値を国民に立証しなければならない。

今一つ意味のある変化は、検察首脳部が事件の縮小や封鎖が難しくなったという点である。これは、韓国の民主化の流れが検察組織にも浸透し、首脳部の

命令にそのまま従っていた時代が過ぎ去った事を意味している。現盧武鉉政権の政権運営方法の特色は、権力と言論、権力と検察の関係を極めてギクシャクとさせていくところにある。権力層と検察のギクシャクした関係は、国民には却って良いことであって、権力層にも長期的には望ましい影響を与えるであろう。検察権は弱体化したが、逆にその本領である捜査権の忠実な行使を通じて、何時にもまして強い検察になる事ができたのは、極めて逆説的ではあるが真実である。しかし検察の中立と独立は、大統領でも検察総帥でもない、個々の検事の自負心ある自覚と確固たる姿勢によって一次的に成就されるものであり、それに対する市民の監視をゆるめてはならないのである。