

韓国官僚制論 (7)

—政治発展との関連において—

田 中 誠 一

はしがき

第一章 韓国の政治・行政体系の歴史的遺産

第一節 李朝時代の遺産

- (1) 中央の権力獲得をめぐる「渦巻き」型政治システムの成立
 - (2) 中央集権的官僚支配の脆弱性
 - (3) 官僚的指導の脆弱性
 - (4) 李朝の政治・行政文化
 - (a) 行動原理としての儒教主義
 - (b) 官職を致富手段とみなす思考と行動
- 第二章 韓国官僚制の政治的枠組の成立とその基本的特徴
- 第二節 日本植民地時代の遺産——「近代的」な抑圧官僚機構の確立
- 第一節 米国の冷戦政策の申し子として韓国の政治システムの成立
- 第二節 韓国の政治システムの動搖——李承晩ワン・マン体制(第一共和国)の崩壊とつかの間の第二共和国
- 第三節 韓国の政治システムの再編——第三共和国の成立とその維新体制(第四共和国)への転換
- (1) 第三共和国の誕生
 - (2) 第三共和国の政治システムの確立
 - (3) 第三共和国の維新体制(第四共和国)への転換

(4) 維新体制の崩壊

第三章 韓国官僚制の成立とその展開——統制行政から「發展行政」への転換とそのイデオロギー

第一節 第一・第二共和国の韓国官僚制——統制型行政機構の成立とその政治力学

(1) 統制型行政機構の成立とその政治的機能

(2) 近代的軍官僚制台頭とその政治的意義

第二節 軍事政権から維新体制までの韓国官僚制——軍部による「發展行政」型官僚制への改組とそのイデオロギー

(1) 軍事政権による韓国官僚制の「發展行政」型行政組織への改組

(2) 第三・第四共和国の韓国官僚制の構造と機能

(3) 「發展行政」型官僚制の正当化論——行政的民主主義から民族的民主主義を経て韓国的民主主義へ

第四章 韓国官僚制の問題点とその克服への展望

第一節 韓国官僚制の問題点(1) (行政腐敗)

第二節 韓国官僚制の問題点(2) (「拙速主義的」行政スタイル)

第三節 韓国官僚制の問題点(3) (行政の集権化・政治化) (以上前号)

結びに代えて——政治發展論から見た韓国官僚制の位相とその展望 (以上本誌)

結びに代えて

——政治發展論から見た韓国官僚制の位相とその展望——

オーガンスキーは、その著書『政治發展の諸段階』の中で、ヨーロッパの近代国家の發展史と工業化の諸段階との相互連関性をパターン化して、政治發展の段階を、(1)初期統一の政治、(2)工業化の政治、(3)国民福祉の政治、(4)豊富の政治、の四つに分けている。⁽¹⁾ 彼によると、まず、(1)初期統一の政治、つまり、アーモンドおよびパウエルのモデルでいう「国家形成」に成功した国は、第二段階の「工業化の政治」に入るが、国情の違いによって、ブルジョア型、スターリニスト型、シンクラティック型の三つの中のどれかの道を進むという。ブル

ジョア型の政治は、ヨーロッパ先進国が辿った道であり、スターリニスト型の政治はスターリン独裁下のロシアの工業化の道であり、シンクラティック型の政治はラテン系のヨーロッパ後進国の権威主義体制、例えば、イタリアのファシズム、スペインのフランコ独裁の道を指す。²⁾

この三つの型の政治の相違点は、工業化の成功によってあらゆる領域においてその権力を増大させる新興の工業エリートと、それと反比例して相対的に権力喪失途上にある伝統的な農業エリートとの間の妥協形態の違いにある。すなわち、両エリートが妥協して権力を共有して、ゆるやかな形で工業化が進められ、政治的指導権が漸次的に農業エリートから工業エリートへと移っていく型が「ブルジョア型」であり、次に工業エリートが農業エリートを打倒し、工業化を断行するのが「スターリニスト型」であり、最後に農業エリートの権力が相対的に強力であるために彼らの利益を犯さない形で迂回して工業化が進められる型が「シンクラティック型」である、という。³⁾

ところで、このような農業エリートと工業エリートの工業化に対する対応の違いから来る、政治指導権をめぐる権力闘争の形態の違いはあっても、この三つの型の政治に共通するものは、工業化のために必要な資本蓄積を農・工業労働者を犠牲にして強行する点であり、したがってその政治体制はブルジョア型を含めてすべて強権的な抑圧政治の形態をとる。もっとも、この三つの型の政治の中、抑圧の程度の差があり、スターリニスト型とシンクラティック型はブルジョア型と比べて極めて強権的である。なぜなら、それは、二〇世紀にあって、一九世紀のブルジョア型と違って、「すでに覚醒している大衆に対処しなければならない」し、さらに「産業経済と民主的なイデオロギーとをもった別の社会が存在」して「一般国民に期待を抱かせていた」からであった。⁴⁾ 換言するなら、二〇世紀に入って「工業化の政治」の段階にある主要な国が全体主義的方向に転換したのは、大衆の政治化の傾向が増大し、それに対応して国家が国民の「政治生活への関心や、政府が困苦か

ら保護してくれるとの幻影を大衆に抱かせた」ので、こうした政治的に目覚めた大衆を犠牲にして工業化のための資本蓄積、すなわち「原蓄」を行なうためには、こうした大衆の反抗を抑圧せざるを得なかったからであるという。

今日、先進国は、この三つの型の中、いずれかの道を辿って、「(3)国民福祉の政治」の段階に入っており、その中のある国では、この段階の末期か、それを抜けてすでに第四の段階の「豊富の政治」の入口に入りつつあるところもある、という。

ところで、どこかの国がこの政治発展の諸段階のどれかを飛び越して先の段階へ行くことができるのかというと、そうはいかないと、オーガンスキーは次のように語る。「どの国も、これらの諸段階を飛ばすことはできない。……なぜなら、中央政府はそれぞれの段階でなさねばならない重要な任務をもっていて、ある段階でその機能を遂行することによって、次の段階のための必要な基礎作業を行なうからである。国家は初期統一なしに工業化を遂げることはできない。工業化を遂げなければ、かなりの生活水準を上げることができず、また「(3)国民福祉の政治」の段階の政治形態たる」マス・デモクラシーをもたらしこともできない。……もちろん、発展の速度を早めたり、発展の段階を圧縮したり、いな諸段階をオーバーラップさせることもできる。また前の段階の仕事が終わらないうちに、次の段階の仕事に着手することもできる」。

以上、いささか長く、オーガンスキーの『政治発展の諸段階』、とりわけ「工業化の政治」の段階の内容を追ってきたが、それは、このオーガンスキー・テーゼに照らして今日の韓国の政治発展の位相を究め、それと発展行政との関連を明らかにしたかったからである。

このオーガンスキー・テーゼを規準にして韓国の政治発展の位相をさぐってみると、それは、「(2)工業化の政治」の段階にあることは明白である。そうであるなら、この段階の政治の三つの型の中、どの型をとってい

るのであるうか。ブルジョア型ではないことは明白であり、また共産党が政権をとっているわけではないのでスターリニスト型でないことも確かである。控除法でいくと、シンクラティック型ということになる。

確かに、オーガンスキーがいうように、韓国は二〇世紀の後半に入って工業化の政治の段階に入っており、「大衆の政治化の傾向」の強い国であるので、工業化を企てようとすると、それと比例して政治化した大衆を抑圧するために強権体制をしかざるを得なかったのかとうなずける面もある。つまり、経済発展を国家目標とする朴政権下の韓国の強権体制はシンクラティック型の韓国的現象形態であったという風に考えられないこともない。

オーガンスキーによると、シンクラティック型の政治は、工業エリートの方が農業エリートと比べて相対的に弱体であるために、工業化のための資本蓄積、すなわち原蓄は、農業部門を犠牲にして行なうことができな
いので、最も弱い工業労働者の生活水準の切り下げによって遂行される。つまり、労働者の賃金を下げた
に、国家権力が容赦なく利用される、⁽⁶⁾という。そして、伝統的な農業エリートと新興の工業エリートが妥協の
上に、政府は「農業に対して非干渉政策をとりながら、工業エリートによる工業の拡大を助ける」政策がとら
れる。例えば、「企業に対する直接融資や財政援助、工業生産物の政府購入などが行なわれる。」⁽⁷⁾とりわけこの
型の政府は膨大な軍事費をその特徴としており、それは、「工業拡大を刺激する」⁽⁸⁾点で効果的である。⁽⁹⁾こうし
た軍事費の増大による工業化は、イタリアやスペインのように長い軍国主義の伝統をもっている農業エリート
にも受け入れられる、⁽¹⁰⁾という。

上述したように、韓国の政治発展の段階が「(3)工業化の政治」の中の「シンクラティック」型の道を辿って
いるとみるなら、オーガンスキーのこの型の規定の中、朴政権下の韓国にあてはまる面もあるが、若干それか
らはみ出る面もある。

あてはまる面とは、第一、第二共和国期の韓国ではアメリカの冷戦体制下にあるという大きな政治的枠組内においてであるが、日本統治時代からの地主勢力が多く集まっている韓国民主党（朴政権下の新民党、現全斗煥政権下の新韓民主党の前身）の影響力があなどり難く強く、李承晩政権は、一面その利益を代表していたし、張勉政権は他ならぬ民主党政権であった。軍事クーデター以降の朴政権も一面それと対決しながら、それと妥協の政治を行っており、シンクラティック型を特徴づける農業エリートが工業エリートに対して相対的に強力であるという条件は韓国においても存在していた。さらに、工業化のための資本蓄積、すなわち「原蓄」を、朴政権は、すでにヒントン教授の言葉を借りて指摘したように、ブルジョア型やスターリニスト型のように、農業部門を犠牲にして強行していない。朴大統領は日本の近代化過程を研究してそれが農民を犠牲にして原蓄が遂行されたことを知っていたが、韓国の農民は日本統治時代にそのほとんどが土地を奪われ、小作農民化し、さらに李承晩時代にその骨の髄まで搾取されてしまっていたので、それ以上しほりようがない段階にあることを認識していた。また農民出身の朴大統領はその上に極貧状況にある農民をそれ以上搾取することは政治的にも政権の存立を危うくするものと考えて、「原蓄」は外資によって賄う決意をしたといわれている。⁽¹²⁾さらに、セマウル運動にみられるように、それが工業化によって生み出された商品の国内市場拡大の政策とみられないでもないが、一応農村の自立的近代化を促進する政策を後期の朴政権はとっている。このように、全体として農業部門を犠牲にしないで工業化を企てたという点でシンクラティック型の条件に合致している。

このように、「原蓄」を外資に求めた点を除いて、朴政権下の韓国がシンクラティック型体制であることが確認されよう。オーガンスキーによると、この型の体制は「一時的現象」であるという。つまりそれは「工業化過程の中途に出現し、ひとたび工業化されれば消滅する」という。その意味で、この体制は「ブルジョア的パターンの一変種」であって、「工業化の完了と共に〔次の政治発展の段階の〕国民福祉の政治」⁽¹³⁾が始まる、

という。

そうであるならば、韓国もそろそろシンクラティック体制を清算して次の段階の「国民福祉の政治」へ移行する時期に入っているのではなからうか。オーガンスキーによると、一つの段階から次の段階へと政治発展を行なう場合、大体において政治変動が生じるという。韓国の場合、朴政権下で発展行政をてこに経済発展戦略をとり、今日、NICSの優等生といわれるまで工業化に成功したといわれている。しかし、スペインやイタリアのような、シンクラティック体制は資本蓄積を国内で調達し、それが自己増殖して経済成長を遂げ、それによってパイが大きくなり、経済的ゆとりが生じ、それに対応して政治の世界でも、「国民福祉の政治」の政治形態たる「マス・デモクラシー」へ移行していったのに対して、韓国では、「原蓄」が外資によって賄われたため、朴政権下の一八年間に見違えるほどの経済近代化が実現はしたものの、「マス・デモクラシー」への移行の展望はまだ暗い。いうまでもなく、経済的近代化と比例して外債も増大した。したがって国際経済の動向次第では韓国の発展した経済は砂上の楼閣と化する危険性をもっている。本来なら、「マス・デモクラシー」へ移行しても良い外的条件をもっていながら、依然として強権体制——いかに民主主義的正当性を装い、レトリックを用いても——が存続するのは、外資の利子支払いとその完済が終るまで、シンクラティック体制の特徴たる労働者に犠牲を強いる政策を続行せざるを得ないからなのだろうか。ならば、当分、シンクラティック体制が続くということになる⁽¹⁾。

こうした事情は韓国のみの特異な状況ではない。「工業化の政治」の段階に入った発展途上諸国では、おしなべて「開発政治」と称される強権的抑圧体制をとっており、それらはその成立の時期もその政治体制にも共通点がみられる。韓国と同じ文化圏内にあるか、それと親縁関係にある文化を有する東南アジアの「開発政治」体制に関して、五年前まで現地調査に携わっていたある国際政治学者は、その研究成果の中で「開発政

「治」の共通の特徴として次の点を挙げている。(1)一九六〇年代の中葉頃から「経済成長」と「政治安定」を目標とした「開発政治」が登場した。(2)経済成長並びに貿易の拡大を先進国からの投資や対先進国貿易の拡大によって、対先進国経済への依存度を著しく高めている。(3)こうした依存性が高まるにつれて途上国間の経済格差が拡大した。(4)経済成長を支えたのは外国資本であるため、この外国資本との結びつきを著しく強めた国家機構とその担い手の少数のエリートが登場した。そしてこうした「国家エリート」による「政治安定」を目指す「軍事政権もしくはそれに準ずる強権政治」がしかれている。⁽¹⁵⁾こうした共通の特徴をもつ「開発政治」体制の典型として朴政権があげられよう。⁽¹⁶⁾

さらに、同氏は、東南アジアにおいて「開発政治」を推進する「国家エリート」がなぜ登場したかについて、次のように分析している。(1)彼らは名望家であるよりも、各分野の専門知識とその領域で秀れた業績をもつ職能的人間である。(2)それぞれの出身社会や種族などの伝統的紐帯よりも、合理的存在であるべき近代国家との同一感の方が強い。(3)恩や義理、人情といった感情の世界とは無縁な冷徹な数字と計算、法と組織の人間である。つまり「行政的人間、あるいは官僚的人間」である。この新しいリーダーを「国家エリート」と命名している。⁽¹⁷⁾

以上の分析は朴政権下の韓国にもあてはまる。朴大統領をリーダーとする軍事エリート層を中心に「経済成長」を国家の最優先課題とする国家機構の再編成が断行され、先進国の投資と輸入代替産業の育成をてこに高度経済成長がなされ、それによって生み出された社会問題を強権で抑え込む「治安機構」が強化されていったことは上述した通りである。オーガンスキーの政治発展論を下じきにして、一九六〇年代中葉から東南アジアに拡大していった「開発政治」体制の特徴を重ね合わせてみると、朴政権末期の維新体制において経済成長の高度化と大統領個人への権力集中と抑圧政治の高度化とがペアになっていたことが容易に理解されよう。

こうした悪循環を断ち、オーガンスキーのいう「国民福祉の政治」段階へ韓国を軟着陸させることができるのだろうか。そのためにはいろいろな前提条件が揃っていないことはいくまでもなからう。外的条件としては経済的近代化がすでに成就されているが、いわゆる「原蓄」を外資に求めたために、確かに経済成長のスピードは「原蓄」を国内で調達し、それが自己増殖したところと比べて異常に早いという積極的側面はあったが、他方、急速な高度経済成長政策の成功は貧富の格差を拡大し、さまざまな領域で歪みを生み出し、その早急の解決がより一層の経済成長のための必須の条件となっている。そして外債の利子払いとその完済のための条件作りは、より多くの外貨獲得を促進するための自立的な産業のより合理的な高度化を国際分業体制の中で実現していくことであろう。こうした課題を実現する主体とその決定を実行する政治行政主体の任務は従来以上に高い業績達成能力をもつものでなくてはならないであろう。

そうした政治・行政体系をもつためには、すでに、第四章で指摘したように、韓国の政治行政システムは下からのフィードバック装置をビルト・インさせなくてはならないであろう。いうまでもなく、フィードバック装置をもたぬ政治システムが不安定を運命づけられているばかりでなく、システムそのものの崩壊を早めることは、政治システム論の教える常識である。勿論、韓国の政治行政システムはフィードバック装置を備えてはいないわけではない。備えていても、それは上からのものであって、下からのそれではないところにその弱点がある。したがって、今後、下からのフィードバック装置を設け、それを活性化させていかななくてはならないであろう。ここでいう下からのフィードバック装置はアームوندの言うインプット機能、つまり、(1)政治的社会的と補充、(2)利益表出 (Interest articulation)、(3)利益集約 (Interest aggregation)、(4)政治的コミュニケーション⁽¹⁸⁾の四つの機能が正常に作用することを意味する。それを敷衍すると次のようになる。まず第一に、政治的エリート⁽¹⁹⁾の補充が陸軍士官学校になっている現状を改めて、エリートの補充源を多元化する必要がある。

例えば、国家公務員上級職試験合格者を重視するとか、今日の日本には存在しない「行政大学院」⁽²⁰⁾出身者をフランスのエナ (ENA (国立行政院)) の如く取り扱う等の方法も考えられよう。そして政治的社会的に際しては、ゲマインシャフト的紐帯に対する忠誠よりも、近代組織のようなゲゼルシャフト的で抽象的なものに対する忠誠を上置きような近代人としてのエートスを育成させるべきであろう。次に、「利益表出」機能では、言論、出版、結社の自由など近代民主主義国家などの国でも国民に保障しているところの、国民の基本的人権に対する尊重をレトリックではなく、実際に保障し、それを土台に下からの国民の真の要求や声が表出され、組織されて、政策決定過程に連結されるシステムが構築されなくてはならないであろう。さらに、(3)の「利益集約」の機能であるが、この機能はこれまで政府のみが担ってきたが、今後、「利益表出」機能を担当する圧力団体や政党にこの機能を担わせるべきであろう。最後に(4)の政治的コミュニケーションの機能であるが、(2)と(3)の機能が活性化されれば上意下達のみであったコミュニケーションが下意上達のそれによって補完されることになる。

ところで、リッグス教授は、アーモンド、オーガンスキー等の従来の政治発展論の批判的検討の後に、政治発展の三つの基準——構造化、管理能力、および平等——に、さらに新たに主要な政治技術の導入を付け加えることによって、彼独自の「政治発展の弁証法的分析の枠組」を提示している。⁽²¹⁾ 彼によると、「政治における技術的進歩は構造化のレベルの突然の上昇を含むが故に、一連の段階を形成する」という。⁽²²⁾ 「過渡期の社会」は、管理能力を高めようとして平等を抑えるが、その結果、政治構造はなかなか発展しない。その逆に左翼政権は平等ばかり高めて、管理能力をそのまましておくから、そこでも政治構造は発展しない。管理能力と平等を共に高めていく場合のみ、政治構造が分化して政治発展が成就されると結論を下している。⁽²³⁾

このリッグスの修正政治発展論に照らしてみた場合、朴政権下の韓国は、平等を犠牲にして管理能力の高度

化に努めたために、政治構造の分化は進まず、したがって政治発展が停滞することになり、政治システムの不安定性を促進させたものと考えられよう。もし、韓国において上述したような下からのインプット機能が拡大されるなら、それに対応してリッグスのいう平等も高度の管理能力と均衡するぐらい増大させられることになり、政治構造も急速に分化し、政治発展にはずみがついて、韓国はオーガンスキーのいう「国民福祉の政治」の段階に軟着陸し、「マス・デモクラシー」の花が咲くことであろう。

オーガンスキーがいうように、シンクラティック型体制下で工業化に成功した国は、次の段階へと移行する筈であるなら、韓国も上述したように、そろそろその移行の時期に入っているとみてもよからう。もっとも、猪口氏も指摘しているように、韓国の場合、世界経済の諸力や安全保障環境などの諸条件が政治体制の変更にならぬ影響をもっていることは確かである。だからこそ国際政治の与件のいかなる変動にも対処し、国民の総力を経済のさらなる近代化と自立化目標に結集できるような政治行政システムの高度化が今後の韓国の政治課題とならう。それは、リッグスの修正政治発展論に照らしていえば、上述したように高度の管理能力に釣り合うぐらいの平等の実現であるが、それを達成する制度的装置としての議会の活性化がまず何よりも緊急の課題とならう。その前提は、いうまでもなく、アーモンドのインプット機能の四つをすべて担う政党発展を成就させなくてはならないであらう。

韓国は、オーガンスキーのいう「工業化の政治」段階を成功裡に終了し、次の「国民福祉の政治」段階へと軟着陸するためにも、政党発展がいかに必要であるかをハンチントンの政治発展論によっても証明することができる。

ハンチントンは、経済的近代化の進行と共に伝統的絆から解き放された個人や集団の政治化が始まり、それと共に政治参加の拡大の圧力が高まるが、この圧力を処理する能力をもった「大規模な近代的政治制度を創出

している社会は安定する」が、そうではない場合、不安定になるとして、政治的安定を確保する政治制度の確立を目的に各国の近代化の程度をはかる政治発展論を提示している。²⁴⁾ 彼は、発展途上国における政治制度のさまざまな類型を考察した後、近代化の成就に成功した二つの政治制度として軍官僚制と政党をあげている。とりわけ、後者について、彼は、今日の大衆社会において「政治参加の拡大を組織する主たる制度的手段」は「政党および政党制」である、と高く評価している。なぜなら、政党は、(1)政治指導者を提供し、(2)さまざまな職能団体の利益を集約し公共の利益と調和させることができるし、(3)大衆の参加を組織するので、いかなる政治変動にも対処する柔軟な組織体であるからである。²⁵⁾

さらに、ハンチントン²⁶⁾は経済的近代化が成就されれば、直ちに政治的發展、彼の言葉でいい直すなら政治制度が近代化されるとはみていない。経済的近代化によって生み出された圧力を処理する能力をもたない国家は政治的に退行を余儀なくされ、「衛兵主義」(Praetorianism)へと退化する。もし軍官僚制が経済の近代化に成功しても、それによって生み出された圧力を解消することに成功しなければ、「衛兵主義」体制に移行し、政治的には退行することになる。したがって、もし軍官僚制が政治の論理を拒否し、その過程で政党を無視するならば、そのことでまさしく近代化の達成に失敗するであろう、と主張している。²⁸⁾

このハンチントンの主張は、経済發展を通じての政治發展を目指す韓国にとって無視できない警告と受けとめた方がよからう。ハンチントンばかりでなく、政治發展にとって政党發展がいかに不可欠であるかをM・ウエーバーもすでに七〇年前に痛感していたのである。

一九一六、七年、第一次世界大戦中、M・ウエーバーは軍部独裁下にある帝政ドイツをいかに立憲君主政に転換させるかという課題を理論的に解決しようと苦心していた。当時のドイツはいうまでもなく官憲国家(Obrigkeitsstaat)であった。外見的立憲主義の下で議会は政府の予算案協賛権以外強力な権限はなく、實質

的に世論の反映機関にすぎず、政府をコントロールする権力を有していなかった。したがって社会の最も優秀な人間は官界か経済界に進み、政界には第二流の人間しか集まらなかった。官界に入った人間は骨の髄まで上官の命令には忠実であるが、自分の判断で物事を処理することのできない、そして国民に対してではなく、上官のみに責任を自覚している官僚となってその階段を昇りつめて、大臣となった。すなわち政治家となった。国民の運命を左右する地位にある政治家はその決定に際して常に国民の将来の運命を考慮し、決定を下し、その決定に対して国民に責任を負わなくてはならない。ところがこうした政治家としての訓練を受けていない官僚が政治家のトップの座にすわり、素人の皇帝の命令のみを忠実に実行しているところに、国民的権力国家としてイギリスやフランスと比べてのドイツ政治の弱点があると考えた。国際政治の赤裸々な権力政治の渦巻きの中でドイツ国民の利益を守り、その組織体たるドイツ帝国の存在を強固なものにするためには、最も優秀な人間が政治家となって国家を指導するシステムを作り出さなくてはならない。そのために、国の最高指導権を国民に対する責任を自覚した政治家の追求対象にしない限り、そうしたシステムを作り出すことはできないという結論に達した。彼は、ドイツ帝政をイギリスのように議会主義体制に変革させない限り、その実現は不可能であると考えて、議会を真の権力中心にすることを要求したのであった。彼は、議会を通じて政権交替が行なえるならば、優秀な人間はすべて政党人となって議員を目指し、たえず国民に対する責任を自覚して権力闘争に勝ち抜いて最高の国家権力を掌握することになるであろう。そうなると、議会は指導者選抜の機関として成熟し、民主的政治エリートを社会に供給することができるようになる。次に、議会は行政を民主的にコントロールするために調査権をもつべきであると主張した。なぜなら、官僚の権力の基礎は、秘密と専門知識であるので、議会在が行政調査権をもつなら、議員もそれを通じて国家機密に接し、さらに調査権を通じて専門知識を身につけ、官僚の権力の基礎を押えて、官僚の民主的コントロールに実効性をあげることができ、と考えた。

こうしてM・ウェーバーは第一次大戦後のドイツ帝政の新秩序としてその議会主義化を要求したのであった。⁽²⁷⁾

朴政権下の韓国は第一次大戦末期のドイツ帝国と同様、軍部独裁下にあり、M・ウェーバーの議会主義化の提言は七〇年の歳月を経ても新鮮なものに映る。リッグスのいうように、韓国が政治発展を遂げるためにはあまりにも高度化した管理能力につき合うぐらゐの「平等」を高めなくてはならないが、そのために、ウェーバーのいうように、議会の活性化と、その上に政党発展をはかり、議会を政治エリート選抜の場に変え、政権交替を平和裡に実現させなくてはならないであろう。そして活性化された議会は調査権をてこに行政の民主的コントロールをはかると同時に、議員をして官僚に比肩しうる専門知識を身につけさせることで、議会は真の政治エリートの訓練場として成熟することになる。もしそういう状況が到来するならば、政治構造の分化の進行と共に政治発展に成功し、近代国民国家にふさわしいハンチントンのいう政治制度が確立されるであろう。

さて、以上、韓国の政治発展の位相を究めてきたが、こうした方向へ誘導するために、行政システムはどのような対応が迫られているのだろうか。

朴政権下の韓国官僚制が発展行政を担うものに改編され、十数年が経ち、社会経済的には見違えるほどの近代化が成し遂げられた。それはソウルの変貌ぶりや全国の幹線高速道路から垣間みられる農村の近代の変貌や地方都市の改造ぶりの中に伺うことができる。丁度、大正末期から昭和の初めにかけての日本のように、巨大財閥による基幹重化学工業の支配体制もようやく確立され、経済社会も政府の指導下にあるとはいえ、巨大財閥の下に自律性をもつようになり、それは、ようやく政府に向けて自己主張し始めるまでに大きくなりつつある⁽²⁸⁾。さらに、こうした巨大財閥企業は多国籍企業との連繋の下に、各々専門知識をもつ上級・中級管理層を育成し、それらを次第に多数擁するに至り、それ自体が巨大な官僚機構に変貌しつつある。そしてそれは、国家

官僚制に比肩しても遜色のないぐらいの優秀な人材を吸収している。経済発展がさらに進み、産業の合理的な高度化が一層進むようになると、それに対応して自律性を高めた経済社会は、上からの一方的な権威主義的な指導や、「拙速主義的」な規制行政に甘んじなくなるであろう。換言するなら、韓国の経済社会は朴政権の手厚い保護育成政策の下で大きく成長し、あまりにも大きくなりすぎて、近い未来において政府の規制行政を極枯と感じるに至るであろう。

したがってこうした事態に対応できるように韓国官僚制はそれ自体を変革しなくてはならない状態が迫りつつあるとみてもよからう。韓国官僚制がこれからどのように自己変革を遂げていくべきかについてその展望を与えてくれるのは日本の近代化の推進者であった官僚制度の発展であろう。明治憲法体制下の日本の官僚制度は「富国強兵」、「殖産興業」を国家目標にかかげて経済社会に対する指導と規制の行政に当り、日本の工業化がまがりなりにも軌道に乗り、さらにその成功後の「国民福祉の政治」の段階の第二次大戦後に至っては、それ自体、新憲法にふさわしい近代官僚制度へと脱皮し、経済社会の自立化の程度に対応して規制・指導行政から誘導行政へとそのスタイルを変えて、今日の自由世界第二位の経済大国の基礎を築き上げている。こうした日本の近代官僚制度の行政スタイルの進展をアメリカの政治学者ジョンソンは日本の通産省の研究で明らかにしている。まずジョンソン教授の見解を同教授の著作『通産省と日本の奇跡』の訳者「解題」から引用してみよう。

「著者のキーワードの一つは「発展指向型国家」がある。国家には、その政策目標に優先順位があり、これによって種類別することができる。福祉国家、宗教国家、平等主義国家、国防国家、革命国家などである。著者がここで新しい概念として導入したのは「発展指向型国家」(developmental state)で、「規制指向型国家」(regulatory state)と対置する。前者の好例が日本であり、後者の例がアメリカである。……日本では、

政府が経済にたいしコンセンサスにもとづく目標指向を与え、官民協調でこの達成をはかる。国会は権威をもち君臨するが、現実の権力は政府が行使すると説明する。また、資本主義経済における政府の役割について、日本のような発展指向型経済では「計画合理性」と「有効性」を基準とする体制をとるとし、アメリカの体制が「市場合理性」と「効率性」を判断基準とするのと対照的だとする。

資本主義的な発展指向型国家の行政手段として、「行政指導」は、合理性よりも有効性を重視することからする完全に論理的な展開であると意味づけている。政府と民間との関係についていえば、①自主管理、②国家統制、③協調の三種類があり、いずれも完璧ではないが、経済発展が国家の最優先事項であるかぎりには、それぞれ純粹な自由競争主義や国家社会主義より望ましいものであるとしている。

日本は、①と②の経験を経過して、結局③の官民協調のコンセンサス方式へ落ちついた。行政指導はこのため手段である。③へいたる経緯は、昭和初めから三〇年間、労働運動が弾圧と抵抗のくり返しであったし、また経済の支配権をめぐる政府と財界はつねに対立と抗争をつづけ、結果としてもたらされた経済的貧困が、戦後に経済発展指向の価値観を生み出すことになったと理由づけている。

発展指向型国家における産業政策にかんし、日本をモデルにして応用するとき、次の四つの要素が必要であると、ジョンソン教授は結論づけている。第一の要素は、エリート官僚を育成し、産業構造政策、産業合理化政策、そして競争政策にあたらせることである。第二の要素は、官僚がイニシアティブをとり効果的に活動できる政治体制をとることである。第三は、経済に国家が介入する場合、市場調和的な方法をもってすることであり、その手法が行政指導である。そして第四は、水先案内人の役割である。かつての経済参謀本部は、今日ではこのように呼んでしかるべきで、シンクタンクの能力をもつ。²⁰⁾

以上、訳者の矢野俊比古氏の紹介によって要約されているように、一九七五年までの日本の通産省は「発展

指向型国家」日本の水先案内人、「経済参謀本部」の役割を果たしてきたが、その後は、一九八〇年に通産省事務次官に就任したことのある訳者の矢野氏がジョンソン教授との対談の中で述べているように、「行政介入をやめ」、「規制という形ではなく、日本の個々の産業界が利益をえることが日本の国民経済の拡大と国民生活の安定にプラスになる、ということには積極的に応援」すること、要するに通産省は「あくまでも日本産業のアドバイザー、コンサルタント」⁽³⁰⁾となつてゐる。

ジョンソンは、韓国を日本と同じように、発展指向型国家の部類に入れてゐるが、それは、「いくぶん官僚主義、権威主義的性格をもっている」点で、戦後の日本のケースと区別されるべきとして、その規制・指導行政の面がはるかに「官僚は、権威主義的」であるマイナス面を指摘してゐる。⁽³¹⁾

したがつて韓国官僚制は、矢野氏が日本の通産省の現在の役割について規定してゐるように、その行政スタイルを規制・指導行政から誘導行政にそろそろその行政スタイルを変える時期に近づきつつあるのではないだろうか。そのための前提条件は、いふまでもなく、議会の活性化と共に政党発展による政治行政システムの中枢の民主化が実現し、政治構造の分化と対応して地方分権化が実現されていなくてはならないであろう。その時こそ、発展行政を通じての政治発展を実現する戦略は見事に結実し、韓国は発展途上国の中で政治発展に成功したモデル・ケースとして称讃されることになる。

もし、そういう事態になるならば、本稿のはしがきの中で提起したヘンダーソン・テーゼのマイナス面も克服されることであろう。ヘンダーソン・テーゼをもう一度想起してみよう。それはこうである。他の発展途上国にみられるような近代国家形成をはばむ特徴的な地方に根をはる地域主義や、変化を好まざる気分とは無縁な社会的に流動的で開放的な韓国社会では、中央権力の獲得をめぐる権力闘争・派閥主義・出世主義が渦巻きを起してソウルを目がけてぐるぐる回転し、絶えず政治の不安定性とその反対の独裁を惹起させてゐる、とへ

ンダーソンは韓国政治の力学を特徴づけ、それを「渦巻き型政治」モデルと規定した。彼は、この渦巻きを鎮静化させる方法として、政治権力の分権化と地方レベルおよび経済的領域での権力をもった自治センター設立の促進をあげている。

こうしたヘンダーソンの韓国政治発展のための提言は、まさしく上述したように経済発展と共に経済社会が自律性を高め、それに歩調を合わせて、自律性をもった経済社会の利益表出、利益集約の機能を担当する圧力団体や政党の発展による政治発展の戦略と基本的には一致するものといえよう。

一方、こうした楽観的な展望に対して懸念を示す考え方もある。最後にこの考え方を取り上げ、本稿の結びにしたい。

アメリカのイリノイ大学の社会学教授で、アジア、とりわけタイ・イランの近代化や発展に関するすぐれた研究を精力的に公表している、ノーマン・ジャコブス(Norman Jacobs)氏は、つい最近になって、韓国に関する著作『近代化と発展への朝鮮の道』を公刊し、その中で近代化と発展(Development)の概念が混同されて使用されているが、この二つの概念は区別されるべきであり、朴政権下の韓国は確かに経済発展に象徴されるように、近代化しつつあるが、発展はしていないという大変知的刺激を与えてくれるテーゼを打ち出している。それは韓国を含めて第三世界の近代化を理解する上に有益で挑戦的な問題提起であり、興味深いものである。彼の主張を聞いてみよう。彼は序文の中にこう書いている。「……私の見るところ、朝鮮の歴史において幾度か近代化が起こった。とりわけ典型的には、一九世紀と二〇世紀を通じて近代化が起こり続けたが、それは外部からの侵入、特に西側と日本からの侵入と一致した。したがって特にこの二〇世紀の諸変化が真に「朝鮮の」近代化を起こす革新(Innovation)であったかどうかに関してよくなされる質問は、これらの諸変化が近代化を引き起こすものであったのかどうか、あるいは発展を引き起こすものであったのかどうかとい

う質問にいい直されなくてはならない、と私は考えている。こうした革新の多くの近代的性格を否定はしないし、またこうした諸変化の多くが形式的には発展した社会における近代化過程と結びついた変化そのものと似ている事実にもかかわらず、こうした諸変化は同時に発展的であったとは私は考えていない。というのは、これら諸変化は、発展的には逆効果を引き起こす家産的目標を強化するために、意識的に利用されていたからである。⁶²⁾ ジャコプス教授は、この序文から推察できるように、実は韓国社会は日本や西ヨーロッパの英仏などの先進資本主義国とは違って基本的に家産主義的社会 (Patrimonial society) であるとみているのである。

したがって制度面で、すなわち形式的にいくら近代化されても、例えば、都市に高層ビルが林立し、全国隅なく高速道路が走り、超巨大企業が存在しても、それらを動かしている人間の社会システムが家産主義的原理に基づいている限り、近代化はされたといえるが、発展したとはみていないのである。では、発展とはなにか。いうまでもなく、それは家産主義を克服し、自立した人間による社会の再構成化を意味する。ジャコプス教授の言葉を聞こう。発展とは「社会の既存の目標や組織手続にかかわらず、社会の潜在的可能性を極大化することである」。⁶³⁾ このジャコプスの発展概念は、言葉の違いはあるが、リッグスのいうように、管理能力のみを高めて、発展行政をここにして経済発展を成し遂げても、社会の潜在的可能性の極大化は実現されないのが、近代化といえても、発展ではないという意味である。こうした立場から、ジャコプス教授は、朴政権下の韓国の近代化を「家産主義的な近代化」(Patrimonial Modernization) と規定し、さらに維新体制の正当化論の「韓国的民主主義」を「家産主義的民主主義」⁶⁴⁾ と解釈している。

同教授のいう「家産主義」概念は、本稿では第一章ですでに取り上げた、李朝の悪しき遺産としての「儒教的行動規範」を意味するが、それは世界史において普遍的に存在するものであるということを明らかにしている点は極めて刺激的で挑戦的である。なぜなら、ウェーバーは、家産制の中の一つの極限的限界ケースとしての

封建制がイギリスや日本に成立する過程をその著『経済と社会』⁽³⁶⁾の中で明らかにしており、そして封建制が例外外であって家産制の方がむしろ普遍的である点を明らかにしているが、ジャコブス教授はこのウェーバーの主張によって家産主義原理で支配されてきた発展途上国の近代化と発展の問題を論究しようとしているからである。発展途上国はおしなべて家産主義の遺産が強く残っている国である。家産主義原理によって編成された政治体制の統治システムは家産官僚支配体制である。この体制の人間関係の基本は「主人」に対する服従者「しもべ」のピエテート「恭順」|| 誠実関係 (Pietäts- und Treuverhältnis)、したがって家産主義社会では個人はその所属する血縁ないし地縁の社会から独立せず、その所属する社会のヘルにピエテートの忠誠を尽し、服従している限り、ヘルによる恩恵と庇護に与ることができる。したがってすべての価値配分権力が国王に集中し、その権力を分有できる条件は科挙によるマンダリンとして実績を示すことであった李朝では科挙合格者を中心に小型ヘルが全国にちらばり、この小型ヘルは「しもべ」を養うために、より多くの権力獲得のために国王に近づく出世を志向し、派閥を組み、権力闘争にあけくれたのであった。これこそがヘンダーソンの「渦巻き型政治」モデルの現実的基礎であった。こうした家産主義の遺制は韓国社会になお色濃く残っており、第一共和国、第二共和国、第三、四共和国の政治過程も極端に単純化して言えば、大統領が首相職を掌中にした大ヘルに向かって何らかの非合理的縁で結ばれた中小ヘルのピエテートの服従の競合の歴史であったといえる。それは行政機構のレベルでは縁故主義、派閥主義、上官や任命権者に対するへつらいと贈賄の競争として現象した。こうした家産主義的遺制は、国家の行政機構のみならず、形式的には近代的にみえる組織体制をもつ巨大企業体においても貫徹している。そしてそれは政党やその他の組織においても例外ではないのである。したがって、韓国の政治発展は政党発展をてこに押し進められなくてはならないが、もしこの政党にも家産主義的遺制が奥深いところで生き続けているとするなら、政党発展がなされても、それは所詮、ジャコブス

のいう「家産主義的デモクラシー」に止まってしまうことであろう。それ故に、韓国人の行動様式の奥深いところで根強く作用している家産主義的価値観や行動規範、それに基づく組織的手続の近代的克服こそ、韓国官僚制の近代的官僚制への発展の「王道」であると同時に、政治発展の近道であるといえよう。

注

(1) A.F.K. Organski, *The Stages of Political Development*, 1967. 沖野安春・高柳先男共訳『政治発展の諸段階』、

福村出版、一九六八年、七一―七頁。

(2) オーガンスキーは、イタリアのファシズムとドイツのナチズムをはっきりと区別し、ナチズムは政治発展の「(3)国民福祉の政治」の段階の政治形態の中、一方の極のマス・デモクラシーとは対極にある全体主義的独裁体制と規定し、通常のファシズム規定とは異なり、イタリアのファシズムをいわゆる「開発独裁」の一種として狭義に解釈し、ナチズムを「国民福祉の政治」の型に入れているのは興味深い(同前書、一四九頁、二〇八頁―二二一頁)。

ところで、イタリアのファシズムを含めてラテン系のヨーロッパ後進国の「工業化の政治」の道を、オーガンスキーは、最初は「ファシスト型」と命名したが(同前書、九頁)、それが一般に広義のファシズムやナチズムと混同されることを恐れて、この型の政治をギリシア語の *Stratēgia* (共)、*Cratic* (支配する) の両語から合成された *Syncretic* [シンクラティック] 型の政治と命名している(同前書、序文VI、一九〇頁―一九二頁)。

(3) 同前書、一六八頁―一六九頁。

(4) 同前書、一六〇頁―一六八頁。

(5) 同前書、一七二頁。

(6) 同前書、二七〇頁。

(7) 同前書、二二八頁。

(8) 同前書、二六一頁。

(9) 同前書、一六八頁―一六九頁、一七〇頁。

(10) 同前書、一六九頁。

- (11) 同前書、一六九—一七〇頁。
- (12) H.C. Hinton, *Korea under New Leaderships, The Fifth Republic, 1983*, pp. 38-39.
- (13) オーガンスキー、前掲訳書、一九〇頁。オーガンスキーはシンクラティック体制が短命である理由として次の三点を挙げている。すなわち、(1)工業エリートは農業エリートより弱体であるが、工業化の進展と共にその権力が増大し、後者を圧倒するほど強力になる。(2)農業エリートは工業化の進展と共にその権力が増大し、後者によって生み出された労働者の下からの攻撃にさらされる。工業化の初期の段階で相対的に弱い工業エリートの妥協によってシンクラティック体制が成立しても、この三つの条件が生まれると共に崩壊する、という(前掲訳書、一七五頁)。
- (14) 猪口孝氏は、韓国と台湾における経済発展の成功によって、権威主義体制から民主主義体制へと政治体制の変更の可能性を、経済発展、世界経済、安全保障との関連で検討し、次のような結論を下している。「大胆な推測をすれば、おそらく次の五年間にはほぼ現状維持で推移し、現在程度の敵しさの権威主義体制が維持されるだろう。政治の自律性は強く、経済発展、世界経済の諸力、安全保障環境の変化はそれをくつがえさないように思われる。さらに次の一五年間となると、韓国も台湾も、メキシコにみられるように一党独裁制から一党優勢政党制へと変身する可能性が大である。」(傾聴に値する予測といえよう(猪口孝著『国際関係の政治経済学——日本の役割と選択』、東大出版会、一九八五年、「第五章、工業化と権威主義のシレンマ——韓国・台湾政治経済の構図」、一七三頁)。
- (15) 鈴木佑司著『東南アジアの危機の構造』、勁草書房、一九八二年、五頁—六頁。
- (16) 同前書、一一〇頁。
- (17) 同前書、一六八頁。
- (18) G.A. Almond, *Political Development. Essays in heuristic theory, 1970*, chapter three (A Functional Approach to Comparative Politics), p. 96.
- (19) 今日、韓国では「博士より陸士が偉い」という流行語が政治的エリートの補充方法の特性を象徴している。第一共和国の大統領の李承晩はプリンストン大学の学位保持者であり、第二共和国の張勉首相もアメリカの大学の学位保持者であった。そしてこの二つの共和国の政治的エリートの大部分が博士号保持者であった。したがって韓国の第一、第二共和国時代の政治的エリートの補充源はアメリカか日本の大学の学位保持者であったといっても過言ではない。しかし第

- 四、第五共和国になると補充源が決定的に陸軍士官学校出身者に限定される傾向が強まり、上記の流行語を生んだ。ちなみに、この流行語の元形は「学士より修士が偉い。修士より博士が偉い。博士より陸士が偉い」である。
- (20) 朴東緒著『韓国行政の発展』、ソウル法文社、一九八〇年、「第三八章 専門大学院の発展戦略」行政大学院」、六〇五頁—六二四頁。
- (21) F・W・リッグス「政治発展の理論」(白鳥令訳)、J・C・チャールスワース編、田中・武者小路編訳『現代政治分析』、岩波書店、一九七一年、第一六章、一五六頁—一五七頁。
- (22) 同前書、一五九頁。
- (23) 同前書、一六〇頁—一六二頁。
- ここでは、リッグスは管理能力と平等を次のような意味で用いている。すなわち「管理能力は政治体系や行政体系が集合体として権威づけた目標を設定し、それを実行する能力の量的表現である。平等はその政治体の構成員が政策を実行した結果得られる恩恵に浴する機会を分有する程度を表わしている」。(同前書、一五九頁)
- (24) Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, 1968. 内山秀夫訳『変革期社会の政治秩序』(上)、サイマル出版会、一九七二年、八五頁、同書(下)、四二六頁。
- (25) 同前書(下)、第七章、四二五頁以下。
- (26) 同前書(上)、八五頁—八六頁。
- なお、ハンチントンの近代論を論評したすぐれた研究として次のものがある。藪野祐三著『近代化論の方法—現代政治学と歴史意識』、未来社、一九八四年、八八頁—九九頁。
- (27) M・ウェーバー著、中村貞二他共訳『政治論集』2、みずす書房、一九八二年、「新秩序ドイツの議会と政府」、三七頁—三七二頁、三八五頁—三八九頁、四三七頁。
- (28) 猪口孝、前掲書、一六四頁。自立化し始めた経済社会と政府との関係についての猪口氏の次の記述は韓国の今後の発展行政の動向を占う上で示唆的といえよう。「政府の力に比して企業の力が経済発展とともに巨大になれば、企業は政府による輸入量割当てや政策金融などの政策的優遇措置に対して相対的に無関心になる。それは政府の直接的な影響力の減退につながる。その意味では経済自由化は権威主義体制からの離脱を促進するようにみえる。韓国の財閥グループの大字が示す企業の所有と経営の分離、全斗煥政権との一定の距離の保持、全羅道における工場進出、積極的な中国進

出などは、相対的に非政治的な近代的大企業の先駆けとなる行動様式かもしれない。」

なお、韓国の主要財閥に関する紹介書として次のものがある。問部洋一著『韓国経済力の読み方―財閥と産業の本当の力をめぐる』、日本実業出版社、一九八六年。

(29) Chalmers Johnsons, MITI and the Japanese Miracle, The Growth of Industrial Policy, 1925-1975, 1982. 矢野俊比古監訳『通商省と日本の奇跡』、TBSブリタニカ、一九八二年、訳者解説「三八七頁―三八八頁。

(30) 同前訳書、付録「産業政策をめぐる過去・現在・未来」対談「チャーマーズ・ジョンソン、矢野俊比古」一一頁。

(31) 同前訳書、三五七頁。

(32) Norman Jacobs, The Korean Road to Modernization and Development, 1985, Introduction, p. 7.

(33) Ibid. p. 6.

(34) Ibid. p. 8.

(35) Ibid. p. 52.

(36) M・ウェーバー著、世良晃郎訳『支配の社会学』I、創文社、二七三頁。

なお、封建制と近代化の親縁関係について京極純一教授の卓見を紹介しよう。教授は近代化過程において官僚制の果す革新的役割を指摘した後、今日のアジア・アフリカの新興国の官僚制と比較して、日本の明治政府の官僚制が腐敗の点で著しく健全であった理由として家族制度をあげて次のように説明している。「日本は中国大陸とか朝鮮と異なりまして、非常に早い時代から小家族制度です。……大家族制度ではありません。役人になったら、自分のポストを利用して、大家族の相互扶助のための便宜をはかり、最大限の賄賂を取る必要がない。逆に申しますと、賄賂をとって首になっても、大家族が相互扶助で面倒をみてくれるわけがありません。まじめにキチンと仕事をするほかない。こうして官僚制の条件が違っていることが最初にはっきりするのは日清戦争です。どちらも洋式の、清国の陸・海軍と日本の陸・海軍が戦争をして日本が勝ちます。日本の近代化では、仕事熱心な、モレーツ・サラリーマンの原型であるような、真面目に仕事をする人間の組織、洋式官僚制をつくることに成功した、これがひとつの特徴であります。アフリカ、アジアの新興独立国ではこの点が非常に難しい、そういうこともわかって来ました。」(京極純一著『日本人と政治』、東大出版会、一九八六年、六九頁―七〇頁。同じ指摘は、一三一頁―一三二頁にもある) 社会の基礎単位としての血縁集団とりわけ大家族制度や宗族制度と、それを基礎とする家産主義的行動原理が克服されている封建社会になっ

て初めて、メリット・システムに基づく近代官僚制のエートスが育まれることを、日本の近代化過程を教えてください、興味深い。

(37) 同前書、一五四頁。