

## 韓国官僚制論 (6)

——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揺——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—

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—

(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(以上前号)

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)(以上本誌)

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)

一国の政治發展度をはかる指標として、アーモンドおよびパウエルによって定式化されたテーゼ、すなわち、(一)国家形成(state-building)、(二)国民形成(nation-building)、(三)参加(participation)、(四)分配(distribution)の四つの段階を経て近代国民国家の完成をみるというテーゼに照して韓国が政治發展のどの段階に位置するのを見るとき、さしずめ韓国は(一)の段階から(三)の段階へ進んでいるか、進もうとしたが(三)か

ら(一)へと逆戻りするというジクザクな発展を繰り返しているともよからう。勿論、韓国の政治状況の分析評価の違いによって、また(一)の段階からやっと(二)の段階へ進んでいるとみる人もいよう。いずれにせよ、(二)の国民形成の段階にあるか、あるいはそれを終えて(三)の段階へ進んで行こうとしているか、時には逆戻りしているというのが現実に近いといえよう。<sup>(2)</sup>アーモンドおよびパウエルのテーゼは、ヨーロッパの先進民主主義諸国の政治発展史を四つの段階に分けて指標化したものであるが、(二)の国民形成とは、絶対主義国家の支配領域の中で資本主義経済が発展するために不可欠な政治的・行政的枠組が上から設定され、その条件下で、下から資本主義経済が成長し、そしてそれと共に経済社会が自律性をもつようになった段階を指す。したがってこの(二)の国民形成とは、社会思想史では「市民社会」の形成を意味し、政治的には文化共同体としての民族がその民族の個性を対内外に向かって権力的に守ろうとしてそのエリート層に当る市民階級が政治的にその主体として登場して、絶対主義君主の恣意的支配体制の枠を打ちこわし、新しい近代的で合理的な国家装置にとって代ろうとする段階を示す。そして市民階級が勝利して近代国家の合理的装置が確立され、その運営への参加資格が市民階級以外の国民層に拡大される段階が(三)の参加の段階といえよう。

ところで、韓国を含めて発展途上国の場合、経済史的に見るならこの(二)の段階の経済発展の段階にあるとみられよう。換言するなら、第二次大戦後、植民地従属から解放された新興国では、まず(一)の国家形成がなされ、その次にこの国家の主導下に上から経済発展が推進されている最中とみてよからう。こうした位置づけも行政のレベルでみるとどういふことになるのだろうか。

明治維新の日本は、絶対主義国家権力の下でまず「富国強兵」、「殖産興業」を唱えて近代の軍事組織の確立の一方、上からの工業化政策、つまり経済発展を敢行していったが、この段階で政府は自ら戦略的産業をヨーロッパから導入・育成した後、それを民間に払い下げていった。戦前の巨大財閥はこうした払い下げを受けた

政商の企業体であったことは周知の通りである。この時代の日本政府の行政スタイルは経済発展の戦略を決定する行政側がリーダーシップをとって経済界を指導するやり方であった。こうした指導・規制型行政の下で保護されて経済社会は短期間の中に成長を遂げ、その後、経済発展が進み、経済社会が自律性をもつようになる、行政側もこうした経済社会の自律性を尊重すべく、指導・規制型行政スタイルから誘導型へとその行政スタイルを転換させている。そして行政を担当する主体である官僚制も、こうした行政スタイルの変化に対応して家産官僚制から近代官僚制へと変貌していったことは行政史の歴史が教えているところである。<sup>(3)</sup>

こうした国家と経済社会＝市民社会との関係の発展史の中で、両者を前者によって媒介する装置としての行政の発展段階の観点から、(一)の国民形成、とりわけその初期の経済発展を企てている段階にある発展途上国の行政様相を瞥見するなら、それは指導・規制行政段階にあるとみられよう。つまり、行政が社会発展のプロモーターとして革新 (Innovation) の主導的役割を果たしている段階といえよう。こうした行政段階をアメリカの比較政治学や行政学は「発展行政」と規定してその理論化に努めていることはすでにふれた通りである。<sup>(4)</sup> こうした発展行政論の立場から韓国官僚制を眺めてみるといろいろな問題点があることに気付くのである。まず第一に考えられるのは行政腐敗である。そこで、この問題についてふれる前に、なぜ腐敗が発展行政にとって問題なのかを近代官僚制との関係で明らかにしておく。

言うまでもなく、近代官僚制は、M・ウェーバーがとくに指摘しているように、「支配関係の合理的社会関係」の手段である。したがって、それはまず第一に、「専門的知識、分業的専門化、習熟した見事にマスターした個々の機能への確たる志向——これらの要素を計画的に総合し、その上に立脚している。」もしこの「第一級の権力手段」である「支配装置がその仕事を停止し、その仕事が強力で阻止されるときはその結果は混沌……」<sup>(5)</sup>である。第二に、近代的官僚制はあくまでも権力手段であるので、上から命令が下された場合、それを

正確に社会に伝達する装置ではなくてはならない。そのために、官吏はそうした命令を正しく伝達できるような訓練を受け、資格をもっている者でなくてはならないし、そして官吏はその職能の遂行において「怒りも興奮もなく」という原理の下で行動しなくてはならない。<sup>(6)</sup>つまり上司の命令はあたかも自分の良心から発するものと同一のものとして受けとめて行動しなくてはならない。要言するなら、官吏は上司の命令を伝達する機械と化しなくてはならないのである。この点をウェーバーは次のように見事に活写している。「官僚制が『非人間化』されればされるほど、換言すれば、官僚制の特徴として賞讃される特殊な性質——愛や憎しみ、および一切の純個人的な感情的要素、一般に計算不能あらゆる非合理的な感情を職務の処理から排除するということ——がより完全に達成されればされるほど、官僚制は資本主義に好都合なその特殊な性質をますます完全に発展させることになる。<sup>(7)</sup>」

このように、近代官僚制は「頂点での政策決定」を底辺に伝達する合理的手段でなくてはならない。アメリカの有名なウェーバー研究者のベンディクスは、ウェーバーの近代官僚制概念を継承して、近代官僚制を合理的存在として存続させるために、「全国的な権力と『外部の』影響力」から公務員集団を形式的に隔離させる必要が生じ、「中立の行政官」という理念が形成された点を明らかにしている。<sup>(8)</sup>こうした理念を実現するために西欧国民国家はさまざまな規則を作り出しているが、その中で基本的なもの「贈収賄禁止」という規則であるとベンディクスは指摘している。この原則は「公務員は私的財源から経済的価値のいかなる移転——それ自体は私的財源の裁量にかかっているが——をも受けるべきではないということである」。「つまり公務員が私益に従属するという危険から公務の執行を隔離しなければならぬ」ということである。<sup>(9)</sup>

ウェーバーはベンディクスの近代官僚制規定によると、近代国家において国家は公益を目指す組織体として社会から相対的に独立しており、この組織体を動かす官吏は公益を目指すべきであって、官吏個人の私益を組

織体を通じて実現することも、社会の私益の影響を受けて、その代理人になってもいけないという要請が近代官僚制の特徴として析出される。

ところで、もしある国の官僚制が外見的に近代的制度をとっていても、それを構成する官吏のエートスがこの要請と合致していない場合、それは上の命令を忠実に底辺へ伝達することはまず不可能であるばかりでなく、家産主義的原理が支配的である発展途上国では、それは家産的利権集団と化することは必至といえよう。こうした家産的利権集団と化した「近代官僚制」の現象形態は、縁故主義(Nepotism)ないしは獵官制(Spoils system)であり、情実主義(Favoritism)であることは周知の通りである。もしある国のいわゆる近代官僚制がこうした状態に陥ったなら、それは、所詮、家産官僚制と変わるところはなく、ウェーバーの言うように「混沌」がもたされよう。

さらに、近代国家における行政には「頂点の命令」が忠実に遂行されるその効率化とそれが公益を目指して遂行されているかどうか絶えず点検される民主化という二つの課題が課されている。そしてこの二つの課題をどのように統一させるかが現代行政に課された最大の問題といえよう。こうした観点から、韓国官僚制の現状を点検し、もし問題点があるならその克服の展望をさぐることも必要であろう。経済発展を国家の最優先課題としてその実現を目指す発展行政の陣容態勢をとる韓国官僚制は、課業の短期間内の成就を目指すなら行政の効率を最大限に高めなくてはならないであろう。こうした行政の効率の観点からみても、行政腐敗は行政効率をゼロにするものといえよう。

ところで行政腐敗は上述したように、その種類が大きく二つに分けて考える必要がある。一つは、形式的、制度的に近代的な官僚機構ができ上っていても、家産主義的原理が支配的である社会では、官吏が行政機構のあらゆるレベルで官職を私益追求の機関と考えて私物化、私益化する傾向が強い。次に、それと深くかわる

ことであるが、頂点の権力そのものの腐敗である。それをここでは政治的腐敗と名づけて、前者の行政腐敗と概念的に区別しておきたい。

さて、政治的腐敗はさて置き、行政腐敗は発展途上国、とりわけ東南アジアの風土病といわれており、それはこれら諸国の近代化を援助する先進諸国にとって頭痛の種になっている。なぜならある国の近代化を促進するためになされた援助がその本来の効果を示すどころか、行政機構を占める役員の懐に消えてしまう例が枚挙にいとまのないぐらいだからである。つい最近でも、マルコス政権崩壊時、マルコス大統領とその夫人、およびそれにつらなる者がいかに外国援助や国家収入を横領し、私服を肥していたかは、公開されたマラカニアン宮殿のテレビ取材を通じてわれわれも直接に見聞することができた。こうした頂点の行政腐敗のみならず、行政機構の末端が民衆と接する点で、現に収賄など汚職が横行しており、それらはさまざまな逸話となって日本の新聞やアメリカの雑誌などに紹介されている。西原教授は、その一端をかい間見せるエピソードを次のように被露している。「腐敗行為は行政機構のあらゆるレベルで観察できよう。政府役人が恩顧を与えるのと引換えに謝金を要求するのは、日常茶飯事である。国家の生死を賭けたはずのあのベトナム戦争中でさえ、南ベトナムのヘリコプター・パイロットのなかには、負傷者を救出する際、兵隊なら八ドル、下士官なら十五ドル、将校なら二十五ドル相当の『救出料金』を要求する者がいたと言われた(七四年九月二日付『タイム』誌)。またカンボジアでもある少佐が「幽霊部隊」をつくり上げ、その隊員の給料を三年以上にわたって着服していた例があった。その上この少佐は横領罪で死刑囚となったが、賄賂をつかって脱獄したらしいと報じられた(七四年三月十四日付『朝日新聞』)。<sup>10)</sup>

こうした行政腐敗は、近代国家の制度を形式的に導入している関係もあって、どこが発展途上国でも、当然、建前上は道徳的に非難され、克服されるべき政治悪とみなされていることは言うまでもない。しかし、こ

これらの国では政変毎に、新しく政権をとった勢力はいずれも初めは前政権の汚職・腐敗を暴露。糾弾し、その一掃と清潔な政治を旗印にかかげるが、間もなく「清廉潔白」を目指すはずの新政権も前轍を踏むのが常態である。したがって援助国の先進民主主義諸国の一部の人々はあきれて、腐敗は発展途上国の風土病であると諦めてしまうのが通常である。ところが一部の人々の中には、腐敗は発展途上国の風土病として否定的に評価するのは逆に、ヨーロッパでも近代絶対主義の家産官僚制時代では腐敗が蔓延していたし、むしろそうした腐敗があったが故に市民階級は絶対主義国家権力の恣意性を排除できたし、それが経済発展を促進させたのではないかとの歴史的比較から、腐敗は政治発展にとって長期的に見た場合、マイナスというより、プラスの効果の方が多いいのではないかと、腐敗を肯定的に評価する人も現われているのである。

こうした人々の中にその説はいろいろあるが、代表的学者としてのナイ教授の主張をまず聞いてみよう。同教授は「腐敗と政治発展——費用便益分析」<sup>(11)</sup>という論文の中で、まず初めに低開発国の腐敗のもたらす機能のバランス・シートを作り、腐敗のプラス面として次の点をあげている。①腐敗が資本形成の重要な源泉となる。②新興国では反帝国主義的イデオロギーが強く、経済政策がイデオロギー的に定式され、それがストレイトに実行される場合、市場機構にはマイナス的に作用することになる。そこで腐敗によって「官僚主義」の改善がなされ、不合理な経済政策が是正される。③資本主義の発展にとって、シュンペーターの言う企業家の存在は不可欠であるが、腐敗によって企業家精神が刺激される、と腐敗の経済発展にとっての三つの積極的側面を指摘している<sup>(12)</sup>。次に、腐敗が①エリートの統合、②非エリート層の統合をはかる潤滑油の役割を果たすので、国民統合の点でもプラスである<sup>(13)</sup>。最後に、外部からの不正献金などで政党組織の成長が促進されるなら、こうした腐敗は一国の統治能力を高める効果がある<sup>(14)</sup>。以上三つの点で、腐敗は発展途上国の政治発展にプラスの作用を果たす、とナイ教授は主張する。他方、腐敗のマイナス作用として、まず第一に、収賄によって蓄積さ



れた資本のスイス、アメリカなどの銀行への貯金などにみられる資本の流出、投資の歪曲、技術の浪費などの資源の浪費があり、その結果として外国援助の打切りも予想される経済的マイナス、さらにそれが一国の統治構造の正当性を破壊するので、政治的不安定、ひいては革命を惹起するというマイナス面がある。<sup>(16)</sup>以上、腐敗のもたらす機能のバランス・シートを作り、経済として「低開発諸国の腐敗によって生じる費用は、便益を上回る確率が高いが、例外は、近代的誘惑手段を伴う幅の小さい上層レベルの腐敗の場合と、腐敗が政治発展に与える重大な障害を解決する唯一の道である場合とである。」<sup>(16)</sup>と主張している。以上のナイ教授の主張を敷衍して証明するなら、行政機構の民衆と接触する部分、すなわち下位レベルの行政機構の腐敗はマイナスではあるが、その頂点、つまり政治権力の腐敗はある程度は許されるという考えである。換言するなら、経済発展およびそれをてこに将来の政治発展へのはずみをつけさせる発条となる政治権力の安定的維持のために、不正な手段による資金調達は、政治的統治能力を高めるので、長期的にみた場合、むしろ政治発展にプラスになるという主張である。<sup>(17)</sup>

このナイ教授の主張には行政腐敗と政治的腐敗を混同しているところに問題があるのではないかと思われる。なぜなら、先進的民主主義国でも、政権党が選挙資金を不正な手段で調達して問題になっている例は多く、こうした政治的腐敗は、その根においては行政腐敗と不可分のものであっても、概念的には厳密に区別して考えた方が権力手段として官僚制、つまり行政の効率の観点から腐敗を考察するのにより有益ではないかと考えられるからである。すなわち、ナイ教授はこの両者を区別していないために、政治腐敗は条件つきで場合によって肯定できるが、行政腐敗は違ふと主張しているにもかかわらず、腐敗一般を肯定しているかのよう受けとられる恐れがあり、このナイ主張によって行政腐敗まで弁護される可能性があるからである。

言うまでもなく、発展途上国の中で政権党ないしは政権を掌握している勢力が建前の上であれ民主主義を正

当性原理として受け入れるところでは、その正当性を調達する方法としての選挙に際して選挙資金を不正な手段で入手すること——例えば、国家資金の流用、企業などへの強制的献金の強要、許認可等を操作しての国民からのリベートの収集、外国からの不正な手段による献金受領など——や選挙に際して買収など不正な手段を用いることがむしろ常態化しており、こうした事象は、上述したように一応、権力手段としての官僚制の腐敗——それが政治的腐敗と不可分のものであっても——と概念的に区別して、行政腐敗を行政の効率を阻害する要因として発展行政、ひいては政治発展との関係において考察されるべきであろう。

換言するならば、経済発展を国家目標にして統治に当る政治権力の正当性調達における腐敗は一応度外視して、どの権力でも経済の近代化を達成しようとして、その政策を効率よく実現させようとするならば、その権力手段としての官僚制を限りなく腐敗から遠ざけない限り、国家目標は達成されないばかりか、権力そのものの存立すらも危くなることであろう。したがって先進資本主義諸国では、権力手段としての官僚機構は限りなく、ウェーバーの言う近代的官僚制に近づいているか、その方向を志向するよう強いられているが、その頂点の部分の政治権力の部分においては腐敗との関係は、政治権力の民主化の程度と反比例の関係にあるといえよう。以上の理由によってナイ教授の主張を採用して発展途上国に風土病の如く広がっている行政腐敗を弁護したり、あるいは黙認することは許されないであろう。ナイ教授の主張はむしろ、政治権力の統治能力の維持や、それが主導的になって経済発展を促進する限り、その政治権力の正当性調達の方法における腐敗は「政治発展に有益かもしれない」<sup>(18)</sup>と主張しているだけにすぎないのである。

次に、発展途上国の行政腐敗を道徳的に非難するのではなく、むしろそれを政治発展との関係で肯定的に評価するもう一つの主張としてハンチントンのそれを見逃してはならないであろう。

ハンチントンは、腐敗を「私的目的に仕えるために、承認された規範から逸脱する官吏の行動」<sup>(19)</sup>と規定し、

ナイ教授と違つてはっきりと腐敗というとき、それは行政腐敗のみを指している。彼は、行政腐敗の程度と社会的・経済的近代化が相関しているとみる。彼によると、まず腐敗は近代化によって育成される側面があるとて、その理由として次の三つをあげている。(一)、近代化とは「その社会内に存在する諸集団が普遍主義的業績に立脚した規範を次第に承認して行く状況、個人および集団の国民国家に対する忠誠心と一体意識の台頭、そして市民は国家に対して平等な諸権利をもち、また国家に対して平等な責務を負う、という前提の普及を意味している。」<sup>(20)</sup>したがって国家よりも自己の所屬する家族や血縁集団を優先させる価値観をもつ官吏は、縁故主義、情実主義に流れ、必然的に腐敗することになる。換言するなら、公益と私益の分化が始まると共に、逆説的に腐敗が発生してきたと考えられるのである。(二)、新しい資源をもった新しい集団が近代化と共に台頭し、それが政治の領域内で自らを有効化しようとする時、腐敗が生ずるといふ。換言するなら腐敗とは変則的な手段によって新しい諸集団を政治システムに融合させる手段となる場合もある。<sup>(21)</sup>(三)、近代化は政治システムの出力側でさまざまな変化を生み出すことによつて腐敗を助長する。例えば、近代化によつてそれまで放置されていた国民の諸活動が政府の規制下に入り、それと共に中央政府への権力集中が起こるが、こうした政府の規制から逃れるために腐敗への強い誘因が生じる。<sup>(22)</sup>

ハンチントンには以上のように、近代化が腐敗を育成している側面を分析した後、次のような結論づけを行っている。「一般にボス政治とか徒党主義の政治と同じように、腐敗は、それがなかったら徹底的に社会から疎外される可能性のある集団に、即時的で個別的な、そして具体的な利益を提供する。したがって、腐敗は改革と同じ仕方で政治システムを維持する機能を果たしうるであろう。腐敗それ自体は改革の代用品となりうるが、腐敗にしても改革にしても、革命の代替物にもなりうるのである。改革が構造変化に対する階級的圧力を減ずるのに役だつると同じように、腐敗は政策變動に対する集団圧力を減ずる役割を果たす。」<sup>(23)</sup>

ハンチントンには、腐敗を近代化、つまり経済的發展によって新しく台頭した集団が政治権力へ入って行くルートが制度化されるまでの間、実質的にこうした集団の政治権力への接近ないし浸透を許す代償として反対給付を権力側が受ける場合を腐敗と規定し、腐敗は革命への圧力を減じる意味で体制維持的に作用するとみている。この立場は、アーモンドおよびパウエルの政治發展のテーゼの(一)の段階(国民形成)の腐敗現象を、新しく台頭してきた資本家層からみて積極的に評価したものである。<sup>(24)</sup>つまり、ハンチントンは、腐敗を無条件的に肯定的に評価したのではなく、国民国家形成のある段階において、すなわち、(二)の国民形成の段階において国民形成を主導する新興市民階級||資本家階級の買官などの不正な手段による既存の絶対主義国家権力への浸透、すなわち「政治参加の拡大から生じる腐敗」を、政治システム維持的とみて肯定的に見ているのである。<sup>(25)</sup>しかし他方、腐敗が高じると、政府官僚制を弱体化させ、それは政治發展と両立しないマイナス面を指摘することを忘れてはいないのである。もっともナイ教授と同様に、権力の正当性調達に伴う政治腐敗については肯定的に見ている。<sup>(26)</sup>つまり不正な手段で得た資金による政党結成や選挙資金の調達における腐敗を条件づきで評価している。なぜなら、ハンチントンは近代化によって生じるさまざまな社会の変動から来る圧力を吸収して政治的安定を達成するのは政党であるという独自の主張をもっており、この観点から政党育成や政党發展のために不正な手段も是認されるという立場を打ち出しているからである。こうした立場から、彼は、韓国の第三共和国の与党の「民主共和党」が「政府資金と政府職員を利用することで直接の支援を受け」て結成された点を一応肯定的にとり上げているのである。また、ハンチントンは政党の發達をみれば、近代化によって生じたさまざまな圧力が政府によって吸収・解消されるので、行政腐敗はかえって少なくなるとみている。<sup>(27)</sup>

以上のハンチントンの主張も、發展行政の観点から見た場合、政治を担当する国家権力の頂点の部分における政治的腐敗とその権力手段としての行政の腐敗とを区別して、前者について政治發展段階のある時期にはシ

システム維持的にプラスに作用することもあるが、後者についてはそうではなく、システムに逆機能的に作用することを強調している。

以上、政治発展との関係において行政腐敗を条件つきではあるが肯定的に見る諸説を検討した結果、確かにヨーロッパの近代国家成初期にも、また発展途上国の中の経済発展を企図している諸国でも、政治権力の頂点における正当性調達のためか、あるいは政治権力の組織体としての政党の育成・維持・発展のための「政治的腐敗」が存在するが、それは別として、行政腐敗は経済発展、ひいては社会の近代化にとってはマイナスであることが明らかになった。

さて、本稿の主題である韓国官僚制の場合も、東南アジアに風土病の如く蔓延している腐敗から決して免疫である筈はないことは言うまでもない。すでに第二章で紹介したように、第一共和国時代の韓国では李承晩政権は不正選挙では世界における模範になるぐらいあらゆる方法を編み出し、実践したことで有名であり、さらに李承晩政権自体が「敵産」(日本人が残っていた財産)の処分とアメリカの援助の筆とりを政権維持目標にしているのではないかと思われるぐらいの腐敗政権であったことは周知の通りである。一九六〇年四月の学生蜂起によって李承晩政権が崩壊したが、その直接の引き金は、言うまでもなく不正選挙であった。

そして新しく生まれた張勉政権の第二共和国も短期間ではあったが李承晩政権と変わるところはなかった。それまで、政治家や高級官僚は口を開けば、「綱紀肅正」、「腐敗一掃」、「汚職追放」、「民族正気を更生させ、ひたすら国家発展のために邁進しよう」と叫びながら、その裏では権力を利用してアメリカの援助物資の横領や、横流しに狂奔し、私利私欲の追求にあくことはなかった。上に立つ者がこうであってみれば、民衆もなんとか利権にありつくために、その子弟を官職につかせるためにあらゆる縁故を利用、贈賄し腐敗行為を恥じることもなかった。こうして韓国そのものが腐敗王国といった観を呈していたと言っても過言ではなかった。こ

の時代の韓国の行政腐敗を『タイム』誌(一九六七年八月十八日号)の「アジアにおける腐敗」がこう象徴的に報じている。「かつて朝鮮戦争に参加した兵隊なら釜山港の盗難のひどさを覚えていたのだろうか、そのうちの一人は『韓国人の方がベトナム人より、チョロまかしははるかに上手だね』と漏らしていた。<sup>28)</sup>」

第二共和国時代までの韓国の行政腐敗は、李朝の悪しき遺産である儒教的な家産主義的行政原理が支配していたこともその主要な原因に教えられるが、そうした腐敗を浄化する上からの行政の民主的コントロールのシステムがなかったのみならず、そうした腐敗の事実を指摘する言論界の批判を敵である共産主義に利するといふ反共国是をたてに抑圧してしまった点も見逃すことのできない原因であろう。

さらに、冷戦の激化と共に、軍事国家化する必然性を内包する韓国そのものの国家的性格から起因する強権的体制への傾向は権力への一切の批判を好まず、権力の正当性にダメージを与える腐敗を隠蔽しようとしてさらなる強権へと傾斜し、腐敗が構造化してしまっていた。

こうした韓国の国家的性格に構造的に付着する政治腐敗は一応度外視しても、行政腐敗のひどさも言語に絶するものがあった。それにはいろいろな理由が考えられるが、大きく分けると二つのことが考えられる。すなわち公務員の社会倫理面における欠陥と経済的要因である。前者は家産主義原理に関係するものであり、韓国の官僚制を近代的なものに変えるために、その克服が不可欠的条件となっているものである。

上述したように、李朝は家産主義国家であった。M・ウェーバーによると、家産制の基礎は家父の権威に対する子のピエテート(恭順)の関係である。清朝までの中国や李朝では儒教が体制イデオロギーであったが、この儒教は、官吏の君主に対する関係、下級官吏の上級官吏に対する関係、とりわけ臣民の官吏および君主に対する関係を、その家父に対する恭順関係の上に基礎づけていた。<sup>29)</sup>こうした儒教規範は官人の行動規範ないし原理となつたばかりでなく、官人の支配下にある一般臣民の行動規範ないし原理となつた。ウェーバーは、日

本や中世ヨーロッパでは、支配権力をもつ地方名望家、つまり荘園領主層が台頭して、彼らが漸次、君主から相対的に独立して自ら武装して自立化して、封建領主に発展していったのに反して、中国では家産的支配を支えるプリュンデ (pfünde)、つまり君主に奉仕する役員の扶養形式が給与、家人保有地、レント収入からレーン (封土) へと転化する過程が科挙制度によって阻止されたと分析している。<sup>30)</sup>つまり、中国では科挙によって身分的特権が認められ、こうしてできなかった「特殊身分的な階層構成」は常に「認証された教養程度のもつ威信に基づいていた。<sup>31)</sup>」それによって「封建化も官職の占有も官職にまつわる保護関係」も打破られた。<sup>32)</sup>そして官職候補者は「君主の恩恵によって提供されるあらゆるチャンスの獲得をめぐる競争に合っている競争者」であると感じていたので、彼らは「小党派に分れて相互に激しく分裂して君主に対して完全に無力であった。」<sup>33)</sup>

こうしたM・ウェーバーによって規定された中国の家産主義支配の特徴は李朝の家産国家にもそのままではまるものといえよう。李朝では、長い間科挙を目指して受験勉強した後でたまたま試験に合格した者のみが、君主の恩恵に与る資格を得て、君主からプリュンデを受ける特権身分に変身するが、それも一代限りであるため、官人となった者は、その一族の生活の扶助の条件を作り出し、さらにそれまで抑えられたままにあった欲望の充足のみならず、官職をさらに上級のものに高めるために伴う贈賄資金獲得のためにも、在職中官職を利用して最大限の収奪に励む。こうして官職を致富の手段とみる価値観が李朝の官人のみならず、一般庶民層にいたるまでに浸透していたことはすでに第一章で指摘した通りである。

こうした家産官僚的行動様式と価値観は、日本の植民地時代においても清算されることなく温存され、戦後の韓国の官僚に伝えられたのだった。その上、日本の植民地時代、国を失ってますます宗族組織や大家族などの血縁集団以外に個人の最底限度の生存と保障する究極的な拠り所がないため——もともとそれまでもなかつ

たが——失われた国や民族に対する忠誠という普遍主義的価値観は育成されるどころか、血縁集団への忠誠がますます強化され、それこそが韓国人の美德とされるまでに価値転倒現象が起つたのである。<sup>(34)</sup>

第一、第二共和国下の韓国では、上述したように、官職の大部分は日本の植民地支配装置の総督府の下級官吏であった者や、両班階級出身者で占められていた。こうした背景をもつ官僚は、植民地から解放されるや李朝の官人の行動様式をそのまま受け継ぐばかりか、むしろそれを強化させ、その結果、官職を致富の手段とみなして、行政機構の頂点から底辺に至るまで腐敗の中にとつぷりとつかつてしまつたのである。

こうして、ある家族の一人が官職を手に入れるといもずる式にその一族郎党をその輩下に引き入れようとするので、官職がプリュンデ、すなわち扶持秩録に近い型になつたと言つても過言ではないほどであつた。そして官職任命権をもつ李承晩大統領やそれに仕える「宮廷人」やその一族、その政党的表現形態たる自由党の幹部らは彼らにピエテートの忠誠をつくす者に官職を与え、こうしてさまざま大小の保護||服従のクライエントリズム<sup>(35)</sup>的關係が作り出され、それがピラミット型をなしていたのが第一共和国の権力關係の実態であつたといえよう。したがつて第一共和国の韓国官僚制は外見的には近代的制度を導入していても、その頂点において李承晩大統領府があたかもブルボン王朝の宮廷の様相を呈していたと伝えられていることからみても、その下にある行政機構はその内実において家産官僚制の機能を果たしていたと言つても誇張とは言えないだろう。

したがつて第一共和国時代の韓国官僚制の腐敗は、むしろ韓国の政治体制の奥深くに残っている過去の遺産としての儒教的家産主義的価値観に由来するものといえよう。それ故に、官職を致富の手段視する家産主義的官人の行動様式と価値観が清算されない限り、行政腐敗の根絶は困難といえよう。

ヨーロッパの近代国家の発展過程や、日本のその歴史から言えることは、個人の所屬する第一次集団の血縁集団に対する忠誠よりは、普遍主義的価値を担う集団、とりわけ国家や社会に対する忠誠が個人の行動様式



を規定するようにならない限り、家産主義的なもの近代的克服は不可能であろう。<sup>(36)</sup> そのための前提条件は、まず第一に個人がその生存の究極的拠り所として血縁集団にたよる必要のない近代的福祉国家の完成であろう。換言するなら、各個人が伝統的な血縁集団から独立して近代的自我を確立するのみならず、各人の平等と相互尊重の原理の下に新しく下から社会行動の必要に応じて近代的集団を作り出して行くことであろう。その上に、伝統的紐帯から解放された個人の生存を最底限保障することを目的とする福祉国家への発展を実現しなくてはならないであろう。もっとも、こうした福祉国家の確立は一朝一夕ででき上るわけではないが、経済発展が進めば必然的に伝統的な大家族制度が崩壊し、個人が社会の最小の構成単位となることによって客観的には伝統的価値観の近代的克服の条件は生まれて来よう。しかし裸になった個人の生活を最底限保障する福祉国家への道はそれを要求する下からの運動なしには遠い星である。もしその星が輝き始め、それに向かって韓国政治がダツシュするとき始めて、家産主義的遺産が根絶され、行政腐敗の中の縁故主義や情実主義は清算されることであろう。そのためには、さらなる経済発展による下からの市民社会の形成が待望されよう。

次に、韓国官僚制の腐敗を生み出す第二の要因として経済的なものは、それが構造的なものではないので、政府の努力次第で克服される問題点といえよう。

韓国では役所の手続きの時間を早めてもらうために役人にやる心づけを「タバコ代」<sup>(37)</sup>という。第一共和国時代の韓国では交通係の警官や市役所の下級官吏の給与は生活を賄うにも全く役に立たないすずめの涙ほどのものであったので、この「タバコ代」がその生活を支える基本的「給与」といえるものであった。こうした行政機構の末端を担う下級公務員の汚職は、もし生活するに足るほどの給与が支給され、さらにその老後の生活が年金で保障される一方、ウェーバーの言う近代官僚の行動様式をとるよう教育されるなら——もしそうした望まれた行動様式をとらない場合、免職するというダモクレスの剣の下に置くなら——根絶されることは明白で

ある。したがって、まず第一に公務員の給与を生活するに足るほど十分なものに引き上げ、年金体系を完備し、それらが形式の上だけではなく、実質においても継続的に保障される必要がある。次に公務員の近代官吏としてのエートスの社会化を推進すると同時に、身分保障制度が確立されるべきであろう。<sup>(38)</sup>

第三共和国になって朴政権は、官僚制の権力手段として合理的組織でない限り、その目指す発展行政を実現することができないことを痛感して数次にわたって人事行政制度の近代化に着手した点については、すでに述べたのでここでは繰り返さない。もっともこうした人事行政制度の近代化のみでは腐敗は根絶されえないであろう。なぜなら、官吏の価値観とそれに基づく行動様式の点で依然として儒教的マンダリンのそれを強く残す公務員なら、人事行政制度の近代化によって官吏がその身分のみならず経済的に保障されることになる、ますます官尊民卑の志向を強めこそし、民衆に奉仕する「国民の公務員」に変わることもなく、したがって本来の発展行政を担う公務員には脱皮しえないであろう。したがって高級官僚の縁故任命や情実による昇進の弊をなくすために、採用と昇進においてメリット・システムを盤石の如く確立させる必要が何よりも緊急の課題であろう。こうしたメリット・システムの確立の上に、ウェーバーのいう近代官僚のエートスを社会化させるべく「世論」による強制が何よりも要請されるであろう。

## 第二節 韓国官僚制の問題点(2) (「拙速主義的」行政スタイル)

すでに第三章で詳述したように、一九六一年五月に成立した軍事政権は、その政権奪取の非合法性を二年後の一九六三年に実施した選挙でようやく合法化させた後、安保と経済発展を最大の政策目標にかかげ、その目標達成のための行政システムの再編を断行した。政権が実質的に軍政であるのと同様に、文民官僚制もその頂点を高級将校団によって占拠させることで、文民の衣に着替えた軍人エリートによる行政組織の再編が企てら

れたのであった。もう一度軍事エリート<sup>(39)</sup>の文民官僚制の頂点部分への転進ぶりを確認しておこう。一九六一年五月の軍事クーデター後に、三〇〇人以上の現役高級将校が政府および政府直轄企業体に派遣された。そして一九六三年民政移管後、彼らの五〇％が軍服を脱いでそのまま留任した。一九六四年二月現在で二級職以上の行政府公務員と政府直轄企業体重役級八一二人中、軍出身者が二八人である。その比率は二八％であった。大統領をはじめ政府の各機関の頂点はほとんど軍事エリートで占拠されていたことは論を待たなくてもないが、政府直轄企業体の例をあげると、一九六六年一月現在で、商工部〔省〕傘下の一五の企業体のうち石炭公社を除く一四の企業体の社長がすべて軍出身者で、そのうち將軍が十三人、大領〔大佐〕が一名であった。ところで、当時五九〇名以上の副理事官級以上の高級官僚の中の軍出身者は一三二名でその比率は二二％であった。その中、長官〔大臣〕や次官級が二九名、一級公務員が一九名、二級が二七名、特別職の外交官と大統領秘書官二七名が含まれていた。そして政府直轄企業体の重役二二二名のうち軍出身者は九六名で、その比率は四二％へと増大した。大使級の外交官職のほとんどすべては將官級の軍人に独占され、高級外交官になる「近道」は將軍になることだといわれるようになった<sup>(39)</sup>ぐらいである。

最近、韓国官僚制に関する日本語で書かれた研究論文が公刊されたが、それによると、一九六九年から朴大統領が被殺されて維新体制が崩壊した一九七九年までの十年間に公務員数が約三五％増加したといわれている。こうした「公務員のインフレーション」といわれる官吏の大量生産は、第三共和国と第四共和国（維新体制）が経済発展戦略を遂行するために断行した行政機構の拡大に起因していたとみられよう。<sup>(40)</sup>ところで公務員の構成において極めて特徴的なことは、三級甲類以上、つまり課長以上の高級官僚の数の増大が顕著な点である。表IIでみられるように、一九六九年の三級職以上の公務員数の全公務員数に対する割合は三・九％にすぎなかったが、十年後の一九七九年には四・三％に増大している。<sup>(41)</sup>

表I 職級別公務員現況  
(1979年12月3日現在)

特 別 職		一 般 職	
職 級	定 員	職級	定 員
長 官 級	43	1 級	108
次 官 級	75	2 級	1,189
法 官	640	3 級	19,876
検 事	480	4 級	84,280
警 察	51,028	5 級	89,581
(消防含む)	(消防 1,064)		
教 員	178,081	技能級	72,121
そ の 他	13,786		
雇 傭 員	52,770		
計	296,903		267,155
総 計			564,058

(出所) 『中央日報』1980年7月7日。

表II 行政府公務員の職級別変動状況  
(単位：人)

職 級	1969年	1979年	増加率(%)
長・次官級	106	118	11.3
1 級	154	183	18.8
2 級	914	1,257	37.5
3 級 甲	3,033	4,283	41.2
3 級 乙	12,070	18,377	52.3
4 級	62,165	83,852	34.9
5 級	88,306	88,684	0.43
そ の 他	159,459	237,037	48.7
技 能 職	44,009	71,681	62.9
雇 傭 員	42,624	51,333	20.4
計	412,840	556,793	34.9

(出所) 『中央日報』1980年7月7日。

(注) 立法・司法府は除く。

この十年間の二級・三級甲および乙職の増加率は公務員全体の増加率を三四・九%をはるかに越えている。これには立法部、司法部の特別職は含まれてはいない。二級職以上の高級官僚数の増加は一九七三年一月の維新体制を支える「政府組織法」改正以降のことであるという。すなわち、従来、国会の立法事項であった行政府処の室・局設置が大統領令で可能になったために、同法改正後、三二局、一三四課が増設され、次官補の新設、専門委員、常任委員の増員がたやすくなった。これによって退役高級将校の文民官僚制の頂点部への転出のための行政ポストの増設が容易になったのである。

すでに第三章で指摘したように、第三、第四共和国の公務員採用方法は、公開競争試験と特別採用試験による二種類であった。三級乙類以上の高級官僚の任用は特別採用方式による者の方が極めて多いというのが朴政権の特徴である。その一例をあげるなら、一九七五年度三級乙類公務員採用は公開競争試験採用(公開採用と

公開昇進)によるものが一八%に対して特別採用・特別昇進によるものが八一・九%であった。<sup>(43)</sup>このことから推量して官僚層の頂点においていかに政治任用が多いかが垣間見られよう。第三章で明らかにしたように、韓国の第三、第四共和国は「兵営国家」として軍事的ピラミットの頂点と文民官僚制の頂点部がドッキングしており、前者で一定期間、アメリカカ流の近代管理能力を身につけた高級軍人が退役後は文民官僚制の頂点に転出し人事面においても軍事型官僚制が完結されていたとみられよう。

以上、第三章ですでに考察してきた韓国官僚制の発展行政を担う事業遂行型の行政組織への改編が実は文民官僚制の頂点部への軍事エリート<sup>(44)</sup>の転出によって実現された点を重複を恐れず、本稿完結後、公刊された日本語で書かれた韓国官僚制研究論文に拠って再確認した。なぜなら、第三、第四共和国の韓国官僚制の実体が軍事型官僚制である点を明らかにさせておきたからである。

今日の韓国官僚制の長所・短所やその功罪を論じるとき、重要なことは、官僚制が軍事型である点に留意しなくてはならないのである。なぜなら、軍隊は権力手段として、ワイマール時代のドイツの著名な政治学者のヘルマン・ヘラーの言葉を措けるなら、「権力組織の最も精確で、最も実効性をもつ形態を代表するものである」からである。つまり「軍事的組織は、個人的自律性を広範囲にわたって排除した、できる限り整一的な部分機能から成る単なる技術的組織にすぎないのだから、それは現代の合理化された大経営の分業的経済形態と似て、権力形成の計算可能性を保障することができる」<sup>(45)</sup>ものだからである。したがってそれは、政治的指導部によって打ち出される政策をそのねらい通りに実行する技術的に完成された手段なのである。換言するなら、軍事組織はそれを構成する人間が上からの命令を忠実に実行する機械に近くなればなるほど、その実効性と計算可能性が増大するのである。

こうした軍事組織の権力形成の手段的側面に関するヘルマン・ヘラーの説をふまえて韓国官僚制をみると、

朴政権下に韓国が中進国のトップの座に踊り出るぐらい近代工業化に一応成功することができたのは、さまざまな要因が考えられるが、その中で最も寄与することの大きかった要因として朴政権下に官僚制が軍事型に改編された点にあったことが証明される。つまり文民官僚制が軍事型に再編され、その実効性と計算可能性が飛躍的に高められた点に、その成功の鍵が求められよう。この点は、現在の韓国官僚制の積極的側面とみられよう。しかしこの積極的側面そのものが実は官僚制にとってマイナスの面でもあることを忘れてはならないであろう。それを一言で表現するなら、「拙速主義的」行政スタイルといえるものである。

確かに、軍事政権成立後、文民官僚制の頂点から高級軍人を政治任用で注入することで、アメリカ軍によって現代的軍隊に仕上げられた韓国軍の企画と管理に関するノ・ハウが文民官僚機構に持ち込まれ、その近代的管理組織への変容が促進されたことは評価されるべきであろう。しかしその反面、軍隊特有の画一性と権威主義的行政スタイルが持ち込まれたことはマイナス面とみなくてはならないであろう。<sup>45)</sup>

先にあげた日本語で書かれた韓国官僚制研究論文でも、この点にふれて次のように述べている。軍出身者の官僚体制における比重が高まったことで、「官僚制の効率化に軍隊の管理方式がとりいれられた。」<sup>46)</sup>他方、軍出身者の比重を高めたのは「何よりも、軍事政権が第一にかかげた政治の安定、経済開発においても、反政府勢力の抬頭を抑制するには軍部の強力な支持と援護が必要であった。」<sup>46)</sup>からである。要するに、経済発展を短期間の中に強行実行しようとした朴政権の政治は、必然的に、こうした拙速主義的なやり方に反対する者を強権をもって抑圧する体制をしいたので、韓国官僚体制はその中核においてこうした強権的抑圧を担当する機構をビルト・インさせていたことは上述した通りである。この強権的抑圧機構の点で言えば、韓国官僚制は限りなく軍隊に近いためにその実効性と計算可能性を高めたであろう。しかしこうした方向でその実効性と計算可能性を高めれば高めるほど、本来、国民に奉仕すべきはずの行政組織は国民の基本的な人権を蹂躪し、抑

庄する装置<sup>(47)</sup>へと変性して行かざるをえなかったが、こうした傾向はその否定的側面の最たるものであったといえよう。

次に、軍事エリートが単なる軍人に止まることなく、自ら政治エリートに転身し、政策決定とその執行を担当することになったことで韓国官僚制にも一つのマイナス面を持ち込んだ。すなわち政策の決定と執行を軍隊の作戦と指揮と同一に考えて、軍隊式統治スタイルを政治・行政システムに持ち込んだ点である。

言うまでもなく、参謀将校は机上で作戦をねり、戦線指揮官にその作戦を指示する。彼らはいつも情報部がもたらす龐大な情報を整理・分析して、それを基礎にして地図の上で作戦を立て、それを直ちに実行に移す。

この軍事作戦と執行のやり方が行政に持ち込まれると、それは「拙速主義的」行政スタイルというものになる。ある韓国の政治学者はこれを「奇抜な着想と猪突式計画を『意欲的なもの』と混同して、綿密な検討とか計数の確認もなく、『ブリーフィング・チャート』にのせると、すぐそれが実績化されたと錯覚している」という風に表現している。<sup>(48)</sup>

要するに、行政の効率を一二〇%達成しようとして、何でも突撃姿勢で事業を遂行しようとするのである。

その典型は「ブルドザ行政」と批判されたものである。<sup>(49)</sup> 第三共和国成立間もなく、軍人出身のソウル市長は就任後、貧民街の再開発に際して、その計画公表と共にブルドザを貧民街に差し向け、居住者の反対は何のそのすべてをけちらして一日で空地にしてしまったが、その行為は一方では実行力があると称讃されたが、他方、その拙速主義的やり方は世論の総批判を受けた。こうした軍事型「拙速主義的」行政スタイルはその後常態化した。軍人はその戦果を誇りたがるが、この悪弊は行政スタイルにも反映されるようになった。例えば、紙上プランで何年以内にこれこれの実績を上げるように上から命令されると、その実現に向かって行政が動き出すが、現実には紙上プラン通りに動かないのが通常なので、形だけその成果を示そうとする。したがって実際の伴

わないうわべだけの成果を誇る統計が作成され、その成果を誇ったり、見てくれのよいところだけ、つくろうとする「展示効果」一点ばかりの仕事ばかりが増大する<sup>(80)</sup>。このように、朴政権下の行政はレトリックにかざられ、その実態は試行錯誤の繰り返しを続けながら目標への接近をはかっており、資源の無駄使いと浪費がみられたのは当然といえよう。

以上のようなマイナス面があったにせよ、第三、第四共和国の韓国官僚制は、朴政権下経済近代化と高度経済成長政策を推進する軍事型行政機構としてその実効性と計算可能性を格段と高め、今日の「日本に追いつくほどの」発展をもたらした点は卒直に評価すべきであろう。その際忘れてはならないのは、韓国官僚制の軍事型官僚制への再編に際して、抑圧担当部門は軍事エリート自らが担当したが、経済発展担当部門は経済テックラートによって充員させた点である。すでに第三章で述べたように、経済発展を担当する参謀本部に当る経済企画院の充員は主としてアメリカ留学中の経済学者や経済学学位保持者のテックラートを招へいし、その指導部の陣容を整えた後、その下で経済官僚の育成がはかられ、今日、ソウル大などのトップ大学の出身者を受け入れて経済テックラートの育成が続けられているという。上述したように、一九七九年まで公務員数の増大をみたが、その中で抑圧行政担当職の数も確かに増大したが、新設の官庁の中、主として経済関係のものが多く、高級官僚の中で経済官庁における次官補、担当官、外務部〔省〕の審議官といった経済関係や対外的に経済関係の部局が多いのは注目に値いしよう<sup>(81)</sup>。そして朴大統領は経済政策の立案、経済計画の作成・執行を主要な任務とする経済企画院に大幅な権限を付与したので、その専門性が生かされた結果になった。

こうした上からの指導行政下に、戦前の日本の財閥をその家族主義の点で何十倍も強めた巨大財閥<sup>(82)</sup>による経済近代化が成就され、現在輸出主導型産業の欠陥をもつにせよ、中進国の名に恥じないところまでに躍進を遂げている。そしてこうした財閥が上からの保護育成によって大きく成長し、その中でようやくその自律性を若



干もつに至った企業体の中には上からの指導行政に抗して経済の論理を貫こうとするものも現われた。この点は、韓国の経済社会の自立化の点で評価すべき点であり、それがさらに進むと、行政スタイルの変更を迫ることにもなる。この問題については、「結びにかえて」のところで改めて論じるつもりである。

### 第三節 韓国官僚制の問題点(3)(行政の集権化・政治化)

朴政権は、第三共和国において当初その政権基盤がまだ強固でなかつたので、内外の民主化の要求に妥協して形式的には議会の存在を許していたが、軍事クーデター後十二年で体制の再編強化をはかって維新体制へ走り、ついに内外の民主化の要求に対するリップサービスをかなぐり捨てて、遂にひらき直って議会を完全に形骸化させ、完全な独裁制を確立したことはすでに述べた通りである。そしてこの体制を「韓国的民主主義」であると強弁さえした。

こうした体制において権力は頂点の一点に集中し、それに対する批判は一切許されなかつた。したがって頂点に立つ者が解決を迫っている社会経済問題に対して有効に対処しうる政策を打ち出し、それを実行に移す合理的な権力手段としての官僚制が確立されている限り、社会経済体制の革新は比較的容易に遂行されえただであらう。朴政権下の韓国が短期間の間に経済成長の点でNICsの優等生になりえたのも、こうした強力的独裁体制に起因するところ大であつたことはすでに数回指摘した。

こうした体制は政治システム論の観点から見ると、入力为正しくなされている場合、業績達成がかなり効果的であるというプラス面をもつが、しかし他方、フィードバック面において弱点があるといえよう。韓国の場合、KCIAのようなすぐれた情報収集機構があつて出力された政策についての環境や他のサブシステムの反応やその効果を確認するフィードバック装置を有してはいるが、このフィードバック装置自体が官僚機構であ

ってみれば、それが組織の威信を保つために誤った情報を伝えることもあって歪められた反応しかシステムへフィードバックしなかった場合、全体としての政治システムの安定性を低めることにならう。つまり、上意下達は見事に制度化されているが、下意上達のフィードバック装置が未整備であり、長期的に見て政治システムの不安定性を高めることは否めない事実である。そして下からのフィードバックを情報収集官僚機構が代行すればするほど、政治体制の警察国家化への傾斜は強まり、その強権的抑圧政治の悪いイメージを高めるといふ悪循環が繰り返されることになる。

言うまでもなく、韓国の政治体制を権威主義的方向へ追いやる要因の多いことは否めない事実である。まず第一に考えられるのは、分断国家として、社会経済体制を異にする北朝鮮と武力対決の状態を続けているという点である。つまり北朝鮮との敵対関係から来る国家安全保障上の考慮から、政治・経済・社会・文化等の諸分野が臨戦体制に編成されている点である。第二に、李朝の悪しき儒教的行動規範が色濃く残っていて、一人一人の個人は家長と目する人間に対するピエテートの関係をもつよう、あらゆる社会化機関によって教え込まれており、権威主義的行動様式が韓国人の血肉と化している点である。その上、家産主義的価値観が濃厚に残っているために、誰かが中央集権体制の頂点に立つと、官職と利権にありつこうとして権力志向者が官職任命権者にへつらい、忠誠競争をくりあげ、全国にヘンダーソンのいうように「渦巻き」を起こして最高権力者へ向かっての盲従行動が拡がっていく。維新体制のように大統領一人に官職任命権が集中すればするほど、彼への人格的恭順と盲従が官吏の間に普遍化し、権威主義的支配に拍車がかけられる始末である。それは官吏一人一人の面からみると出世主義の競演として現象する。<sup>(53)</sup>

第三に、軍事政権成立後、軍隊が政治的エリートの徵募源となつてしまったので、軍隊の特殊文化が社会全体へと浸透している。こうして軍事文化の優越化、つまり軍国主義文化の一般化と共に、命令は好むが、下か

ら、そして外からの批判を極度に嫌う軍人的行動様式が行政組織内に根をはり、行政の集権化傾向に拍車をかけることにもなっている。

すべての制度はその必要があつて生まれ、存続しているわけであるが、韓国官僚制におけるその頂点への権力集中も、上記したような北朝鮮との武力対峙から来る安保体制の維持のためもさることながら、経済発展を短期間の内に強行しない限り、体制それ自体が経済的に存立しえないのではないかという危機感から、こうした課題を強行しうる政治体制の確立という要請の結果でもあつたとみられよう。このように、確かに、内外の必要から生まれた行政の集権化であつても、それによってある程度、経済発展の基盤作りにまがりなりにも成功した段階では、このような変化した社会経済状況に合わせてより合理的なものに改編しない限り、より一層の経済発展も困難になることが考えられる。こうした観点から韓国官僚制をみると、それがさらなる発展行政を担当するものになるためにはフィードバック装置をより柔軟性をもつものに変えなくてはならない段階にきているとみられよう。換言するならば、これまでの韓国官僚制は行政の効率化のみを追求して軍事型組織に改変されてしまったが、その民主化なしには真の行政の効率も望めない段階にきているのではないかということである。

行政の民主化を実現するためには、いろいろな制度的改革が必要であることは言うまでもないが、まず取り組まなくてはならない緊急の課題だけを何点かとり上げてみよう。

まず第一に、政策決定のレベルにおける民主化を実現しなくてはならないであろう。そのためには、議会に制度の上でも政策決定に参加する機能をもたせなくてはならないだろう。この問題はすでに行政の民主化という問題のレベルを越えて政治発展の問題につながるもので、この問題は「結びに代えて」のところでも別個にとり扱うつもりであるので、ここではこれ以上詳論を控える。

いかなる政治体制でも、それが純粹民主主義体制であっても、究極的な体制の保障者として権力にたよることは政治学の常識である。権力はそのウルティマ・ラティオとして強制力に依拠しているので、それは人間の恐怖を前提にしている。集権化が進めば、それだけ人間を恐怖させる強制力が増大することを意味し、恐怖支配の下でさらに恐怖に訴えて情報収集を行なっても正しい下からの入力を得られないであろう。そういう意味で、恐怖を最少限に少なくし、創意と自発性に基づいて下から入力を得て始めて政治システムは健全なフィードバック装置をビルト・インすることになろう。そうした意味で、権力への服従基礎として恐怖より、自発的な同意を引き出す議會制民主主義の活性化に成功するなら、韓国は發展行政を通じて政治發展へと進んだモデル国として世界の發展途上国の熱い注目をあびることになろう。

次に、統治方式としての中央集権化が韓国の第三共和国以降、極度に進んでおり、縦割り行政の弊害と共に、民衆との接点の地方レベルの行政組織の末端においてさまざまな問題を惹起している。ところがそれら問題はすべて力によって糊塗されるだけで、住民の意志を正しく吸い上げる行為というところにはいっていない。したがって住民のためにいくら慈惠的行政でも独善的に行なわれるなら、それは警察行政であって、近代行政との距離は大きいといえよう。これまで、ソウルの中央政府の各部〔省〕から道・市・郡・邑・面・里・洞・区へと上意下達のチャンネルは整備されても、各地域独自の問題をそれに利害関心をもつ当該地域の住民が自ら解決する分権化は全くのところその道が権力によって閉ざれたままである。したがって早期の分権化は韓国官僚制度の緊急課題の中で最大のものといえよう。<sup>(註4)</sup>

かえりみると、韓国の行政史は中央集権化一途の歴史といってもよからう。日本總督府統治下ではかなりの地方レベルで名望家行政が根をおろすようになりかけていたが、第二次大戦後、米軍政下にそれは廃止され、首都ソウル中心の中央集権的行政組織に再編され、それを李承晩の第一共和国がそのまま受け継いだ。しかし

第二共和国になって、李承晩の恣意的な集権的一人支配の反省から中央集権制の弊害を是正すべく、地方自治法が制定され、道・郡・市・レベルの地方議会が設置され、第一回各級地方議会議員選挙が行なわれ、ようやく韓国でも地方自治の芽が出始めたところで、軍事クーデターによってその芽はつまみとられ、今日に至っている。<sup>(55)</sup>

こうした韓国行政史の展開からみて、まず各級地方行政機構を地方自治団体に改編し、それに大幅な権限を委譲させ、それと歩調を合わせて各級レベルの地方議会の設置へと歩を進める必要があるだろう。そして中央政府は全国的な基準のみを設定し、各級レベルの地方自治体に大枠の基準を指示するだけで、あとは大幅な裁量権を与えて地域住民の自治の領域を拡大させてやることなくしては韓国の政治発展の展望は暗いといえよう。なぜなら、ブライスマイミジクも言うが如く、「地方自治は民主主義の学校である」から、地方自治のない韓国はいくら「韓国的民主主義」があると強弁しても誰も真に受けないだろうし、韓国における民主主義の未来について語ることはできないからである。

第三に、各級地方自治体の設置後、市民参加の制度が設けられるのならば、下からのフィードバック装置のビルト・インはさしずめ完了することとなる。<sup>(56)</sup>

以上三点にわたって指摘したように、韓国官僚制の特徴となっている集権化された行政システムが民主化されるなら、その次の課題は、政治化された行政の中立化へ向けての改革が断行されなくてはならないであろう。

言うまでもなく、行政の中立性は近代国家の存在証明である。十八年間の朴政権下で経済発展を主導する発展行政を担うものに韓国官僚制が再編されたのも、上からの軍事エリートをその頂点部に政治任用で注入し、そのことでその頂点を「近代化」させたからであることは理解できても、行政の政治化はあくまでも絶対主義

国家と全体主義独裁体制の存存証明である点は忘れてはならないであろう。確かに、政治化された行政を中立化するとはなまやさしいことではない。なぜなら、家産主義的価値観がまだ強く残っている上に、実質的に猟官制にひとしい政治任用がなされているところに、行政の中立性を確立する前提条件としての政權交替をまず実現することは、政治発展の課題であって行政レベルの問題ではないからである。もし平和的政權交替ができて、それは最初は行政の麻痺をもたらす可能性が強いからである。したがって行政レベルで行なえるものから実行するとするならば、少しずつでも政治任用の枠を縮小し、上述したように公務員の採用と昇進においてメリット・システムをできるだけ早い期間内に貫徹させるよう最大の努力が払われるべきであろう。それは長期的に見て行政の効率を実質的に高めることになるからである。そして平和的政權交替を可能にする政治発展と歩調を合わせて高級官僚の政治任用や猟官制を撤廃する方向へ努力を重ねる必要がある。

以上、韓国官僚制のかかえている問題点の中で、重要と思われる三点、すなわち(1)行政腐敗、(2)「拙速主義的」行政スタイル、(3)行政の集権化・政治化の三点にしぼって論及してきたが、その他に問題点がないわけではないことは論を待つまでもない。

人事行政面における地方主義と派閥主義(<sup>47</sup>)やセクショナリズムなどあげられるが、これらの諸点を含めて韓国官僚制の問題点はそれらすべてが家産主義的価値観や官職観と結びついた儒教的行動規範に根ざすものが多い。したがって韓国官僚制が形式的にいかにか近代的な行政組織の体をなし、アメリカの最新の企画・管理技術を導入していても、それを動かす人々が家産主義的価値観に基づいて行動する限り、また行政の発展段階からみても、韓国官僚制はそれがヨーロッパの絶対主義国家の行政と同様に、警察行政や経済発展のインフヴェイターの役割を果たしているところからみても、その実体において家産官僚制と大同小異といわれても反論の余地があまりないであろう。したがって卵が先かニワトリが先かの議論になるが、韓国官僚制の家産主義的性格

の近代的克服なしには、韓国の政治発展の展望は開けないであろうし、遂に政治発展があつてその力で官僚制の家産主義的性格の近代的克服がなされることが待望されよう。

注

第四章第一節

- (1) Almond and Powell, *Comparative politics: a developmental approach*, 1966, p. 35, p. 314.
- (2) 韓国の政治発展の位相については、本稿の「結びに代えて」において論究す。
- (3) 辻清明『新版日本官僚制の研究』、東大出版会、一九五九年、三頁—二二頁。田口富久治編『主要諸国の行政改革』、勁草書房、一九八二年、五頁—一頁。
- (4) 拙稿「発展行政論序説」、大阪経済法科大学『法学論集』第三号（昭和五四年二月）、一〇四頁—一一二頁。
- (5) M・ウェーバー著、世良晃志郎訳『支配の社会学』I、創文社、昭和三五年、一一五頁—一二六頁。
- (6) (7) 同前書、九三頁。
- (8) R. Bendix, *Nation-Building and Citizenship. Studies of Our Changing Social Order*, 1964. 河合秀和訳『国民国家と市民的権利——西欧社会の転換と公権力』I、岩波書店、一九八一年、二一八頁。
- (9) 同前書、二一七頁。
- (10) 西原 正編『東南アジアの政治的腐敗』、創文社、昭和五十二年、編訳者はしがき、一頁。
- (11) J.S. Nye, "Corruption and political Development: A Cost-Benefit Analysis", in: *American Political Science Review*, LXI, 2 June, 1967. pp. 417-427. 西原 正編訳『東南アジアの政治腐敗』所収。西原 正訳「腐敗と政治発展——費用便益分析」(二五一頁—二八一頁)
- (12) 同前訳書、二五七頁。
- (13) 同前訳書、二五八頁—二五九頁。
- (14) 同前訳書、二六〇頁。
- (15) 同前訳書、二六二頁。
- (16) 同前訳書、二七六頁。

- (17)(18) 同前訳書、二七〇頁。
- (19) S.P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, 1968. 内山秀夫訳『変動期社会の政治秩序』上、サイエンス出版会、五五頁。
- (20) 同前訳書、五六頁。
- (21)(22) 同前訳書、五八頁。
- (23) 同前訳書、六〇頁、六一頁。
- (24)(25) 同前訳書、六五頁。
- (26) 同前訳書、六六頁。
- (27) 同前訳書、六七頁。
- (28) 西原編訳、前掲訳書、一六頁。
- (29) M・ウェーバー、前掲訳書、二四四頁。
- (30) 同前訳書、二四一頁―二四二頁。
- (31) 同前訳書、二四三頁。
- (32) 同前訳書、二四二頁。
- (33) 同前訳書、二七八頁。
- (34) N. Jacobs, *The Korean Road to Modernization and Revelopment*, 1985, pp.73-76.
- (35) *Ibid.*, pp. 22-23. なお発展途上国に多くみられる政治的クライエントリズムの研究については、西川知一編『比較政治分析枠組』ミネルヴァ書房、一九八六年(第三章)がある。
- (36) 一九六八年八月一八日付の『タイム』誌の「アジアにおける腐敗」という論文の中に、こうした特殊主義的価値観は韓国だけでなく、アジア全般に存在する点を次のように記述して興味深い。「アジア人にとって肝要なのは、国家への責務ではなく、家族や友人に対する責務であった。『忠誠の対象は、大きい集団より小さい集団が常に優先する』とはヒンズー教徒の随筆家、ニラド・チャウドリの言である。優先順位はまず親族にはじまり、そこから同じカーストに属する者、ついで同じ地域に住むもの、そして最後に国家が来る。『吾土吾民』という著書の中で、林語堂は、『現在の家族や三、四代後の子孫のために国家の財源をこまかす大臣は、ただただ自分の家族に対して『善良な』男であろうと、



- 努力しているにすぎないのだ』と書いている(西原編訳、前掲訳書、一四頁)。
- (37) これと同じ言葉がアジア各国にはどこでもある。例えば、インドではそれは「迅速料」(Speed-up Money)と云う(西原編訳、前掲訳書、二七四頁)。
- (38) 朴東緒著『韓国行政の発展』、ソウル、法文社、一九八〇年、一一二頁。

### 第二節

- (39) 韓貞一著『韓国政治・行政論——韓国の立法過程と発展行政に関する研究』、ソウル、博英社、一九六九年、四一七頁。
- (40) 李素玲「韓国の官僚制——朴政権下での政治構造との関連において——」、大山穂・下山英二編『開発途上国の官僚制と経済発展』、アジア経済研究所、一九八四年、一五一頁。
- (41) 同前掲論文、一五六頁より転載。
- (42) 同前掲論文、一五七頁。
- (43) 同前掲論文、一六八頁。
- (44) ヘルマン・ヘラー著・安世舟訳『国家学』、未来社、一九七一年、二八三頁。
- (45) 韓貞一、前掲書、四一五頁。
- (46) 李素玲、前掲論文、一五〇頁。
- (47) 韓貞一、前掲書、四四九頁。
- (48)(49)(50) 同前掲書、四二五頁—四二六頁。
- (51) 李素玲、前掲論文、一五六頁。
- (52) 韓国の巨大財閥が同族経営である点の欠陥を指摘した小室直樹氏の著作『韓国悲劇』、興文社、昭和六〇年、第五章(韓国資本主義の弱点)は、今後の韓国の経済発展をみる上で傾聴に値いする。

### 第三節

- (53) 金海東「韓国官僚の病理」、『月刊朝鮮』一九八一年四月号、朝鮮日報社(ソウル)、一〇〇頁。

- (54) 朴東緒、前掲書、一四九頁―一七〇頁、二七八頁―二八四頁。
- (55) N. Jacobs, *Ibid.*, pp. 33-35.
- (56) 金洪基著『行政国家と市民参与』、一九八三年、ソウル大旺社、三九五頁以下。
- (57) 韓貞一、前掲書、四四八頁。