

韓国官僚制論 (5)

——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 (以上前号)

第二節 軍市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) 軍市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

(以上本誌)

第二節 軍市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) 軍市政権による韓国官僚制の「發展行政」型行政組織への改組

韓国の軍部は、韓国の諸組織の中でも、その規模、技能、技術的側面から比較してみた場合、特異な存在であるといえよう。例えば組織の規模からいえば、上述したようにそれは約六〇万人の大規模な組織体であり、その中でも、陸軍は約五三万人で、他に類例をみないほど団結力を誇る組織体である。軍隊は長い間一貫した訓練を受けており、特に不幸な朝鮮戦争以降はアメリカ的な近代的・合理的な教育を受けた。

こうした軍部は大組織を運営するのに必要な最新の管理技術を体得することができた。朝鮮戦争時までは、軍隊は、李朝以来の文官尊重の伝統とあいまって「外人部隊」とか「傀儡軍」とかいわれて⁽¹⁾ 伝統的社會構造の周

辺部に位置する「周辺集団」であり、心理的に疎外された立場にあった。それだからこそ、アメリカ式の集団管理技術を他のいかなる集団よりも抵抗なく受け入れることができたものと考えられる。したがって、六〇年代初めには、軍隊は韓国社会内での社会集団よりも相対的に最も近代的な小社会を形成していたとみられよう。⁽²⁾

一方、軍隊は、韓国の政治文化の制約下において、他の主要な集団と同様に、上述したように派閥抗争による分裂弊害から免れることはできなかった。言うまでもなく、反共が国是に祭り上げられ、同族相争う朝鮮戦争の記憶はまだ生々しく、いつも休戦ラインを境に異なった社会体制をとる北朝鮮と軍事的に対峙している韓国では、さらに米国の冷戦政策の申し子として生み落された韓国という国家の存在性格からしても、すべての価値の中で、安全保障を優先させる思考が支配的になっており、それを守護するための組織としての軍隊が「国家の中の国家」の地位を占めていた。だからこそ、すべての韓国の組織がもつ派閥悪による内部分裂の作用を受けて軍隊という組織自体が弱体化することは、韓国の国家そのものの弱体に通じていた。したがって、軍部内で派閥争いによる内部分裂とそれ自体の瓦解をくいとめるための、下からのより高い国家目標を志向する新しいモラルをもった青年将校達による派閥争いによる分解的傾向を克服しようとする求心力が絶えず作用し、他の組織体と比べて相対的に強い組織護持的力を軍隊という存在そのものももっていたことは上述した通りである。

一九六一年五月一六日の朴正熙少将による軍事クーデターによって名実共に、軍部が政治システムの中核の地位を獲得するまで、軍隊は「国家の中の国家」の地位を占めていたにもかかわらず、その自覚がなかった。上述したように、韓国はアメリカの冷戦政策の申し子としてのその誕生時の性格が暗示しているように、絶えざる危機の中になんとかその存在を維持してきたが、危機の中にあつて当然、軍事的エリートが政策決定と執行に重要な役割を果すのは古今東西の歴史の常識である。一二年間の李承晩自由党政権時代の大半は戒嚴令政

治であった。戒厳令が施行されると、当然軍部が民政全般にわたって行政事務を掌握することになるため、軍隊内に政治、社会、経済など全般にわたるエキスパートが生まれ、軍隊それ自体が小政府組織と化していた。したがって既存の文民官僚組織が機能障害を起こした場合、いつでも軍隊はそれに代わりうる態勢にあった点に注目することはわれわれが軍事クーデター以降の朴政権の意外な程のしぶとい長期的執権を理解するために重要である。とはいえ、李承晩自由党時代に、文民官僚機構が利権集団と化し、上述したように、全体としての韓国政治システムが李承晩政権を支える政治勢力のアメリカの援助物資の売り取りの配分メカニズムと化した時、軍隊もその例外ではなかったが、疎外されていた軍人の中に、体制の危機を克服するというより高い目標を目指して軍隊そのものを挺たてに韓国の政治システムを一九五〇年代において進行していた都市化と社会的分化に起因する政治的、社会的、経済的危機に対処しうるものに再編しない限り、軍隊そのものの存在が消失するばかりでなく、それと一体と感じている韓国という国家そのものが消滅するかも知れないという危機感が広がっていた。

一九六一年五月一六日の軍事クーデターはこうした一部疎外された軍人の危機感の劇的な表現とみられるのである。

経済は停滞したままで、歴大な人口が都市に集中し、しかもアメリカ援助物資のみが極端にいうと毎年度国民が新たに消費できる価値であり、政治システムそのものがそれを売り取る装置に化している以上、すべての国民はその分け前に与るため官職獲得に狂奔するのは当然であった。政治システムそのものが腐敗しており、その浄化は体制存続の至上命令であった。

したがって体制の存続をはかるために、まず政治システムの浄化、歴大な失業都市人口に職を与える経済高度成長政策、それを短期間に強行する軍隊に似た合理的な組織の再建が必要であった。

朴正熙を中心とする、いわゆる「革命主体勢力」は前節(2)で述べたように、こうした任務を解決することを課題として政治舞台に登場したのであった。そうした意味で軍部の政治への進出は、停滞型経済システムから高度成長型経済システムへの強力な切り替えの意味をもっていたといえよう。そしてわれわれの問題関心からすると、そうした切り替えを可能にする「発展行政」を担当する新しい行政組織への旧来の官僚機構の再編を軍事政権が実行に移した点である。軍事政権はこうした官僚制の再編を軍官僚を産業界、行政機構に転入させ、彼らを中心に軍隊をモデルとする組織改変を企てることで実行しようとした。換言するなら、文民官僚層に新しい血を外から輸血し、それを活性化しようとしたのである。

とはいえ、従来の韓国の官僚制が利権集団と化していたものであっても、発展行政の多角的機能を果す組織として全く役に立たないしろものであったとは言えないのである。なぜなら韓国では、李朝以来、中央集権的官僚制度が中心となって政治が営まれてきた伝統があり、腐敗したとはいえ、それをすべてなくして、新しく作り直すことは不可能である上に、歴大な官僚層の中に上からの指導と組織作り如何によっては発展行政を担うものに改変できる可能性もっていたからである。したがって軍事政権は従来の官僚制を温存させ、その上級官吏の中、政治的忠誠度と専門技術を基準に選別し、信頼できないものを追放した後の空席は軍官僚や退役軍人を充当させていった。

軍事政権はさらに官僚組織が自立化しないよう絶えず上から統制を加え、それはあとで述べるように七〇年代初めに、朴政権の高度経済政策を実行する上からの指導機関として信頼にたりうる行政組織に改変させられていくのであった。

ところで、「革命主体勢力」からなる「国家再建最高会議」は、実質的に李承晩大統領がもっていた独裁権を受け継いだ形で一種の評議会統治体制であった。すなわち最高会議議長朴正熙少将を中心に統制・情報収集

を担当する中央情報部と一般行政を担当する内閣を両翼とする軍事エリート集団指導体制であった。⁽³⁾とこころで「革命主体勢力」がかかげた「革命公約六項目」⁽⁴⁾は彼らが韓国社会のもつ病理的側面を分析し、そのセラピーとして打ち出しているものなので、彼らの課題成就にまつわる問題点を知るために、両者を次に整理して対比しておこう。

(一) 安全保障の問題。彼らは既存の文民政府が派閥抗争と不正・腐敗政治を通じて国防力を内部から弱め、共産主義の直接・間接の浸透に対抗できる強力な反共体制の強化をおろそかにしたと分析し、「革命公約」の(一)で反共を第一の使命とする体制を強化し、その(二)でアメリカをはじめとする自由諸国との提携友好関係を一層強化することを約束した。そして(五)で国土統一のために共産主義と対決できる実力の培養に全力を尽すと主張した。

(二) 経済問題。軍事政権が最も関心を示した分野は経済である。彼らはこれまでの政権が日本から受け継いだ植民地跛行経済を自立経済に変え、生活に苦しむ民衆に職場を与えることを考えずに、ただアメリカの援助のみに頼る経済運営をしてきたと批判し、「公約」⁽⁴⁾で、国民の生活苦を救い自立経済の基盤を確立することを主張した。そのため計画経済によって基盤的工業を確立し、その上に立って輸出拡大をはかる経済政策を打ち出している。⁽⁵⁾

(三) 社会的価値観と意識の問題。韓国社会のそれまでの腐敗不正の根源は儒教的行動規範にあるので、まず国民の道義と民族の正気をとり戻し、腐敗不正を一扫しなくてはならないと、「公約」^(三)で主張した。軍事政権は、資本主義経済を自立化させるためには、封建的紐帯から解放された自由な個人の存在が前提であることを知っており、そのために経済社会が合理的に運営できるようにウエーバーの言う「資本主義の精神」を国民にたたき込む「文化革命」の遂行を主張したのだった。

(四) 社会・政治構造の問題。韓国の政治システムは民主主義の仮装の下に、実は私利のみを追求する政党・徒党によって運営されており、したがって腐敗するのは必然であると分析した。以上の分析から、軍事政権は、自由民主主義、すなわち西欧的民主主義は、韓国の歴史的発展段階からみてまだ時期早尚であるので、民主主義が根づくような健全な政治条件を創出するために外科手術が必要であると主張した。換言するならば、軍事革命は、朴議長の言葉を借りると、「この国に民主主義を絞殺することではなく、医学的治療を受けている間、民主主義を一時的に停止する⁽⁶⁾」ことを意図しているというのである。したがって軍事政権は自分達の政体を、初め「行政的民主主義⁽⁷⁾」と称した。

(五) 政治指導の問題。軍事政権は、これまでの政治家は民衆を犠牲にして私利私欲と致富のみに汲々とし、国家を統治する能力に欠けているばかりでなく、国民や国家に対する責任を何ら果していないばかりか、その自覚すらないと厳しく批判した。これに対して、彼らは私心なく国家建設と国民の福祉増進に全力を尽し能率のかつ公正な行政を実行し、優れたリーダーシップを発揮するであろうと宣言した。とりわけ、朴議長は、西ドイツの経済復興の奇跡はドイツ人の「国民性格」のたまものであり、彼らはかつてビスマルク、ヒトラーそして戦後のアデナウアーという優れた指導者をもった、と主張し、ドイツ人にならって勤勉でかつ秩序を重んじて、⁽⁸⁾「ドイツのラインの奇跡」にならって韓国にも「漢江^{ハンガ}の奇跡」を成就しようとして訴えた。⁽⁹⁾そして自らドイツの優れた政治家のようなリーダーシップを示すであろうことを暗々裡に宣言したのである。

以上、軍事政権が当面する課業が、いかなる現状分析から引き出されたものであるかをみてきたが、それは次の三つに整理できよう。(一)、彼ら四〇歳代と三〇歳代の青年将校から成る「革命主体勢力」は五〇歳以上の古い世代が封建的儒教的行動規範に毒されて、アメリカから導入された自由民主主義を口では唱えるが、現実

において腐敗不正のみに狂奔し、反共体制を弱めているので、旧世代を一線から追放し、新しい価値感をもった自分達が、韓国をリードするという決意であるが、それは具体的には「世代交替」と「旧悪一掃」、「不正蓄財処罰」という標語として表わされた。(一)は、共産主義に対決できる実力を培養するために、まず「自立経済を確立すること」である。(二)、「自立経済」を確立するために、資本主義経済発展を阻害する儒教的規範を一掃し、一人ひとりが個人として自由に行動できるような社会関係の合理化を実現する「文化革命」である。(三)。

軍事政権が打ち出した彼らの課業は、まさしく、韓国が経済的に近代化へと突入するために整備しておかなくてはならない社会革命のそれであった。イギリスやフランスのような先進資本主義諸国が数百年かかって成就したことを、軍事政権の指導者達は、ドイツや日本のような後進資本主義国の経験から学んで、とにかく、社会革命を強権で上から実行し、それと併行して経済発展をはかろうとする発展戦略をもっていたことが彼らの主張から読みとることができよう。

このような課業実現を公約にかかげた軍事政権は、行政レベルからみると、上述したように、旧習にそまつた高級官僚の上位層を取り除き、下から優秀な官僚を昇格させると同時に、中央官庁や地方官庁のキー・ポストはすべて現役軍人ないし退役軍人を任命し、一種の文武混合官僚制を作り出した。最新の管理技術をもった軍人は大挙、文民官僚制のトップ・ポストに入り込むことによって、文民官僚制は一挙に強化されることになった。(四)このように、一時療法^(四)の形で、文民官僚制の活性化をはかった軍事政権は、社会の優秀な人材を官僚制へ供給させるために徴募面でも改革を試みた。

すでに、張勉政権は五級公務員を公開試験で採用することを決定し、公務員任用令を一九六一年四月一日改正したが、クレーターでその実施をみるに至らなかった。軍事政権は、直ちにそれを実施した。そして公務員選抜試験は前節で述べたように、制度的に日本の高等文官試験をそのまま踏襲したものである上に、受験課

目も同様で法律学偏重の批判がこれまでであった。そこで軍事政権は、一九六二年の高等考試からは、行政学を必須課目に採用し、銓衡制度を含めて、公務員採用試験制度の再検討を進め、一九六三年四月一七日、国家公務員法を大幅に改正し、それと関連して公務員任用関係令も改正を行なった。

改正された考試制度は第三共和国においてほとんど継承されており、その特徴は次の通りである。

(一) 高級公務員採用の高等考試は、従来のように、第一部、第二部、第三部、第四部というように分けないで、行政職三級、外務職三級、財經職三級、学芸職三級のように分類して実施するようになった。

(二) 従来 of 試験は資格考試制度であったが、それを採用考試制度に変えた。

(三) 三級、四級、五級の各級公開競争採用試験と、特別採用試験、公開昇進試験、特別昇進試験の四つの試験制度を設けた。従来 of 制度との違いは、銓衡制度を「特別採用試験」と改めたこと、その実施の要件を具体的に規定していること、昇進に際して「公開昇進試験」を課した点である。⁽¹³⁾

このように、軍事政権によってメリット・システムに基づく採用方法が大幅にとり入れられており、それによって考試は李朝の科擧と同じ意味をもつようになる可能性が生まれた。この制度によって採用された公務員数は、左表Iの通りである(一応、ここでは叙述の必要上、軍事政権と第三共和国を区切っているが、實質において第三共和国は軍事政権の延長であるので、表Iは一九六七年までのものを紹介する)。

次に表IIは一九六一年から六七年までの年度別の在職公務員数である。表IIIは階級別公務員数である。⁽¹⁴⁾ 三つの図表から、軍事政権時代、高級官僚(三級乙類以上)の数は約五〇〇名増大していること、全体として公務員数は約三万人程度の増大があったことが分かる。

さらに、人員の増加ばかりでなく、大きな変化は「世代交替」のスローガンが実行されて平均的に公務員の年齢が低下していることが注目される。例えば、局長級(二級甲類)の場合、一九六〇年に平均年齢が四六歳

韓国官僚制論 (5) (田中)

表I

級別 \ 年度	1961年	1962年	1963年	1964年	1965年	1966年	1967年
3 級	—	—	—	34	51	50	46
4 級	107	57	236	121	1,033	193	214
5 級	1,463	2,429	4,855	3,848	6,372	3,418	10,391

表II 年度別公務員数

年 度	公 務 員 数
1961	235,000人
1962	250,959人
1963	271,725人
1964	288,234人
1965	305,316人
1966	332,688人
1967	339,955人

表III 階級別公務員数

年 度 \ 階 級	1 級—3 級	4 級—5 級	計
1960	6,648	105,812	111,850
1961	5,889	113,907	119,786
1962	6,195	105,735	111,930
1963	6,591	119,429	126,020
1964	7,660	108,524	116,184
1965	8,633	123,563	132,196
1966	9,783	141,509	151,294
1967	10,802	154,357	165,159

であったのに、軍事政権下では四〇歳に低下した。また学力も向上し、局長の九五％が大卒であり、その半数が海外経験をもったものであった。

このように、軍事政権は、上述したように、その課業を実現すべく文民官僚制の中に上から高度管理技術をもった現役ないし退役軍人を転入させ活性化をはかると同時に、公務員徴募制度も大幅に改革した。しかしその過程において問題がなかったわけではなかった。

前章で述べたように、軍事政権は非合法的方法で成立したが故に、正当性問題を解決しない限り、その長期安定政権化は困難であった。その上、「世代交替」や「旧悪一掃」などドラスティックな社会革命を早急に実行し、その実をあげようとする、ますます統制行政を強化せざるを得ない状況にあった。したがって軍事政権のウルティマ・ラツイオである中央情報部、すなわちCIAの統制機能は一層強化されていったが、それと共に、軍事政権の行政は、李承晩独裁の統制中心の行政と変わらず、むしろそれよりは組織化され、能率を高めた点だけ、民衆の下からの反撥を招くことは火をみるより明らかであった。こうして正当性の危機はより深刻化していくしかなかった。そこで軍事政権は統制と正当性の対立関係を克服するために、経済改革の実績を作り、その実績によって民衆の支持を調達し、正当性の問題を解決しようとした。⁽¹⁵⁾ そのためには、経済開発優先の「発展行政」体制に既存の行政機構を改組する必要がある。前節で述べたように、軍事政権は、張勉政権がたてた第一次五カ年計画を受け継ぎ、直ちに六二年からそれを実施に移した。そしてそのための行政機関として、軍事政権は、一九六一年七月、経済企画院を設置し、その権限と機能を強化するために、同院長官を副首相兼務制としたのである。そして同院は大統領直属の機関となり、朴大統領と経済テクノクラートによる韓国経済発展の参謀本部の機能を果すものとなっていくのである。

こうして「発展行政」志向の行政組織への改組は経済発展の推進機関である経済企画院の新設をてこに進め

られていった。すでに一九六一年六月二日には公報部を新設、七月二二日、経済企画院新設に合わせて中央経済委員会と国土建設庁を設置した。同八月二四日には基本運営計画制度の実施を監督する企画統制官室が内閣首班直属に設置され、各中央官署には次官直属として総務課以外に企画調整室を設けた。

さらに一九六一年一〇月二日の行政機構の大改組を行ない、調達庁を新設し、旧皇室財産事務総局を文化財管理局にして内閣首班直属にして文教部所属にした。一九六二年三月二一日に農事院を廃止して農村振興庁を設置し、同年五月一〇日に蔚山^{ウルサン}開発計画本部が設置され、軍事援護庁が援護処に昇格され、同年六月一八日には国土建設庁が建設庁と改組された。一九六三年八月二六日に合同參謀本部が設置された。さらに、一九六三年八月二六日、鉄道庁と労働庁が設置された。

以上のような諸行政官庁が政府組織法改正によって設置された他に、中央情報部、国民運動本部、監査院等を各々独立した法律でその法的基礎づけを付与した。⁽¹⁵⁾

以上、軍事政権は、行政機構を一三部、三庁、三院（監査院を含む）、一室、一特別局、五庁に拡大し、他方、一九六一年末まで三万二七六八人の好ましからざる公務員を解任したにもかかわらず、上述したように、一九六一年二三五〇〇〇人から一九六三年二月一六日には二七万一七五二名に公務員数を増大させている。軍事政権は、行政機構をその「公約」を実現するものに改編し、各々の部内で分化・専門化の方向に向って改編を実行していった。

以上の改編された行政機構を「革命公約」と関連して分類すると次の通りとなる。

- (一) 反共——中央情報部
- (二) 旧悪一掃——革命檢察部と革命裁判所
- (三) 国民道義の再建——国民運動本部

(四) 国土統一のための実力培養——合同参謀本部と国防部の強化

(五) 経済再建——経済企画院、国土建設庁、建設部、農村振興庁、鉄道庁、労働庁、蔚山開発計画本部
その他の機構政変は、調達庁、企画統制官室、行政管理局のような行政管理上の能率を高めるためのものである。⁽¹⁷⁾以上が、軍事政権が経済発展を実現する「発展行政」志向の行政機構の政組であった。

ところで、軍事政権は、経済開発戦略の実行に際して、初め政策助言者として一部大学教授など知識人に頼り、官僚を遠ざけていた。しかし、複雑な行政事務に慣れていない知識人の限界が明らかになり、軍事政権は、民間人出身の専門家や実務に詳しい官僚を積極的に活用するようになり、軍部と官僚との親和関係が生まれるようになった。とりわけ、軍事政権の指導者達は政権の運命をかけて第一次五カ年計画にとりかかっている以上、それを是非成功させたいという強い意志から、軍事クーデター直後、追放した高級官僚の中で、経済計画実行を担当できる専門知識と技術をもった者を再び採用し、さらに、銀行や企業等の優秀な経済人を抜擢して、経済テクノクラート確保に努力した。⁽¹⁸⁾さらにアメリカの新しい管理技術をもった軍人が高級官僚として流入したおかげで、法規万能的な伝統的な官僚システムは打ちこわされ、技術官僚的要素が重視され、官僚制そのものがプロジェクト解決チームの様相を呈するようになった。こうして、軍事政権による、上からの新しい血として軍人を文民官僚制に注入する型で、統制中心の行政組織は徐々に「発展行政」志向型行政組織に改組されていった。

(2) 第三・第四共和国の韓国官僚制の構造と機能

発展途上国の場合、発展の主体として官僚制を中心とする行政体制が指定された場合、行政は秩序維持の機能の他に、積極的な価値創造の機能を果す方向でその行政内容の拡大がはかられるのは当然の成り行きといえ

よう。韓国のある行政学者は、発展行政の観点から後進国行政の進化過程を、第一段階の体制維持型から第二段階の価値創造型を経て第三段階の間接誘導型へと至るものとして捉え、行政体制の変化類型の定式化を試みている。⁽¹⁹⁾そして同氏は、韓国では一九六〇年代中頃から行政は価値創造型の発展行政の方向へと発展したとみており、それと共に行政は「従来の秩序維持機能をより強化させると同時に、行政の生産性・成就業・創造性・先導性をより高め始めるようになった。この時から行政は本格的に近代化作業を押し進めるに当って主導的役割を果たしていったとみられる。」⁽²⁰⁾と分析している。

一九六三年一月十七日、第三共和国初代大統領就任演説を通じて、朴大統領は次の四年間の在任中の課題は「祖国近代化」の成就であると、政権の志向すべき目標を明らかにし、この目標を実現する具体的実践的政策課題として、(一)政治における独立、(二)経済的自立、(三)社会的安定の三点をあげた。そしてこの三つの中、(二)の経済的自立を最優先・最重点的な実践課題である、と主張した。⁽²¹⁾このような国家目標をかかげる朴大統領をトップ・リーダーとする「価値創造型」の行政体制の確立によって、韓国経済の近代的改革事業が果敢に着手されて、韓国は第二次五カ年計画を完遂した一九七〇年代初めには、徐々に農業国の枠を破り、第四共和国の終焉した七〇年代の末には、年平均九・八%の経済成長率を記録する輸出主導型の近代的工業国へと飛躍的發展を成し遂げることになる。その間、政治は「先成長・後分配」という基本理念を経済運営の基調にして、先進国の行政の主要な内容である社会福祉等の「分配」行政は後まわしにして、すなわちパイを分けるより、パイそのものを焼く機械を手に入れ、その後パイを焼き、さらに大きくする経済基盤の近代的整備と、輸出主導型の近代工業の育成に全力を尽した。⁽²²⁾

こうした経済近代化作業は朴大統領を発動機とする装置が効果的に運転されて初めて可能となったものである。「価値創造型」の行政体制の確立はすでに軍政時代に着手された点については、本節(1)で述べた通りであ

る。民政移管後確立された行政組織は、秩序維持型の行政体制を基盤としながら、その上に発展行政のことでなる経済近代化を担当する「価値創造型」行政体制が接木されるという構成をとっていた。第二章で明らかにしたように、第三共和国から第四共和国へかけての政治体制の変遷は朴大統領の個人支配をより効果的に保障するために、そのチェック機能を果すものとみられる一切の制度の形骸化と、一切の勢力の去勢化の歴史とみられる。つまり朴大統領個人とそのスタッフ機関に政策執行権は言うに及ばず政策決定権と、さらに一旦決定された政策の効果に関する情報収集とそれについての判断権まで集中されていた。したがって第三、第四共和国の韓国官僚制の構造にはこうした朴大統領の個人支配が色濃く投射されていたことは注目してもよからう。その構造は次のような制度的構成をとっていた。

まず頂点からみていこう。権力の意志中枢としての朴大統領の耳となり、眼となり、口となる幕僚機構としての大統領秘書室の権限が制度的にも強化され、それは内閣の実質的権限を吸収して一種の「小内閣」の様相を示すに至った。第三共和国発足時には、閣僚級の室長、一級職の政務秘書官の他に、四名の二級甲職、五名の二級乙職秘書官を置いていたが、一九六八年三月二日の職制改編によって、それはさらに拡大・強化されていった。すなわち室長の下に公報、民願、政務、経済第一、経済第二の各々の首席秘書官（閣僚級ないし一級職）が置かれ、さらに各々の主席秘書官の下に二級職の秘書官が置かれた。⁽²³⁾

この大統領秘書室（韓国では、大統領の執務室と秘書室の置かれている建物が青い瓦なので、大統領府を「青瓦台^{チヨソア}」と別称するようになっていた）を戦略司令部としてその右には秩序維持型の行政組織として、従来
の警察と、それと併存して、KCIA、国軍防諜隊（後に「国軍保安司令部」と改称す）が配置され、他方その左には、通常の国務を担当する國務會議「内閣」の他に、「価値創造型」の発展行政、とりわけ経済近代化事業の推進主体としての経済企画院を中心に経済関係の幕僚機構が配置されるという陣容になっていた。

上述したように、第三、第四共和国は軍政の延長の性格をもっていたが故に、軍と政権との関係は朴政権の消長を占う重要な鍵をなす。民政移管後、軍は形式的には政治から身を引き退場する形をとった。⁽²⁴⁾しかしアメリカ式行政管理技術を身につけた佐官級以上の高級将校を可及的に早く退役させる方向で軍内の昇進スピードを早めさせ、軍人の昇進への期待感を充足させることで、第二共和国期末で鬱積されていた軍人の地位上昇の欲求のはげ口が作られ、軍の政治に対する不満の直接的原因は取り除かれた。そしてそれによって軍が直接に政治に口ばしを入れる口実は解消されてしまった。次に、退役高級将校を「価値創造型」の行政体制の再編に際して文民官僚として採用することで、実質的に軍主導の民政を実施することが可能となった。⁽²⁵⁾したがって軍は一応政治の外に置かれることになったが、政治組織の頂点を入口にして軍内部における昇進上のハイラーキを昇りつめた者は人によっては閑僚ないしは大・公使職に、そうでない者は文民官僚制の高級職位に流入していくフォーマルな装置が確立されたことで、民政は、軍隊の国家機構内への拡大とその充満化体制として貫徹していった。⁽²⁶⁾他方、軍が政治にインフォーマルな形で直接的に入り込む装置もまた別に設けられていた。それが他ならぬ国軍保安司令部である。コールとライマンはその著『韓国の発展—政治と経済の相互作用』の中で、「韓国政治における影響力のスペクトルを一方の全体主義的・警察国家的やり方から、他方の民主主義的実践までの両極の範囲をもつものとして描くことができるならば、さしずめ国軍保安司令部はスペクトルの前者の最極端に位置するものになるだろう」と述べている。⁽²⁷⁾国軍保安司令部の公式の職務は軍事機密の保全と防諜であるが、しかしそれは北朝鮮との厳しい軍事的対立状況が慢性化している中では、軍隊そのものばかりでなく、政府組織全般にわたっても一種の秘密警察官的ならみをおかす機能を国内政治において果たしていた。こうした機能は軍事クーデター後設立されたKCIAが有していたが、一九六三年末、KCIAの長であった金鍾泌が新設の民主共和党にその部下と共に移ると共に、KCIAは第三、第四共和国の権力構造において軍

政時代有していた中樞的地位を失い、より制限され、制度化された職務に限定され、大統領秘書室や内閣に対して相対的にその影響力も制限されたものになっていった。しかし日韓条約締結に反対する運動の高揚した一九六四年や、朴大統領が三選を果そうとして惹起した一九六九年のような政治的危機が顕在化する時は、KCIAはいつも内閣や行政機構やその他の政府組織を犠牲にしてその機能を拡大していった。KCIAと国軍保安司令部は共に秩序維持機能を果すものであったが、KCIAが直接的に大統領の指揮下にあり、政府組織の一つであるため、国家の統制機能を果す点においても、軍隊の機関である国軍保安司令部よりはやや巧妙で、かつより官僚的で、しかも同時によりその力の及ぶ範囲がより広いという違いがあった。⁽²⁸⁾とはいえ、第三、第四共和国は背広に衣替えした軍政である以上、大統領が急死するか、KCIAが機能不全に陥った場合、国軍保安司令部が政治の動向を左右する存在としてクローズ・アップされるのは当然といえよう(一九七九年一月、朴大統領がKCIA部長に暗殺された時の国軍保安司令部司令官が他ならぬ全大統領であったことを想起せよ)。

このように、第三共和国は、一方において秩序維持型の行政体制を再編強化しながら、それをてこにして、さらに他方では「価値創造型」の行政装置の再編に精力的なリーダーシップを発揮していった。軍政時代の五庁の他に国務庁(一九六六年二月)を新設し、経済近代化のための内資調達の機構を合理化させ、さらに山林庁(一九六六年二月)・水産庁(一九六六年三月)を新設し、近代化のための資源の合理的保存と利用の体制を整備していった。その上に輸出主導の経済成長政策を大統領自ら策定・実施・督励するために青瓦台に輸出拡大会議を開催し、経済人を直接招き、あたかも軍事作戦会議さながらに「経済戦争」における最高司令官として大統領が経済関係閣僚と経済人と共に輸出拡大の戦略を練るという有様であった。

こうして、政策執行権、政策決定権、情報収集・判断権の頂点への集中化と同時に、行政各機関の調整機能

までも大統領府に集中化するに及んで、憲法機関としての行政各機関は中間水準の権力機関に実質的に格下げされていった。例えば、國務會議「内閣」は審議権を有していたが、毎週二回開催されても、実質的な審議は行なわれず、形式的に憲法機関の手續をふむために開催されるという程度であり、経済長官會議、次官會議、経済科学審議會議、国家安全保障會議も多かれ少なかれ國務會議とそう変わらぬ状態にあった。⁽²⁹⁾

政策決定から疎外されたのは行政府の公式の機構ばかりではなかった。第三共和国発足と同時に、金鐘泌を指導者とする与党民主共和党が創設され、それが議会の多数を制して、第三共和国は政府と党の協調支配体制として出発した。しかし大統領府を中枢機関とする政府が「価値創造型」の行政組織を再編して経済近代化政策を着実に成功させることによって正当性の危機を克服していくにつれて、それと反比例して党の権力は衰退していった。共和党の党務會議は党政策を決定するというよりはむしろ政府が打ち出した政策を形式的に審議・追認する傾向にあった。したがって韓国の著名な行政学者李漢彬氏が共和党には「政治はなく行政のみ存在する」と述べるぐらい、それは、日本の自民党のように官僚を動かす政治権力であるよりはむしろ朴大統領や民主共和党が議會を思うように支配できるように同黨議員を当選させる選挙組織と動員機構と化していた。⁽³⁰⁾したがって与党の民主共和党がこういう状態であってみれば、それが多数を占める議會が政府に対してどういう関係にあるかは容易に想像されることである。

ここで付記しておく必要のあることは、朴政権は、このように政府組織を経済近代化を遂行するために最も効果的に再編すると共に、他方、資本主義経済の發展を各個人の行動様式の面で適合的に変革するために、国民の半封建的エトスの近代化を上から強力に遂行する「国民運動本部」を大統領所屬下に機構として整備して、「国民思想涵養、同胞愛発揚、國際親善、郷土開発、生活改善、社会気風振作、郷土教育、青少年及び婦女子指導育成」などに関する事務を管掌させている点である。この事務を分掌させるために国民運動本部に国

民教導本部、郷土開発部、婦女子部、企画室と総務課を置き、市・道に支部を置いている⁽³¹⁾。こうして朴大統領を發動機とする経済近代化のための装置は、政府組織のみならず、国民のイデオロギー面、生活面にまで整備されていたことに注目してもよからう。

以上みたように、第三、第四共和国の行政構造はそのトップの朴大統領のリーダーシップが最大限発揮されやすいように作られていたために、それは朴大統領個人の統治スタイルの刻印を色濃く受けることになることは言うまでもない。李承晩と比べてカリスマに欠ける朴大統領は、クーデターによって権力を掌握したというしるめたさもあって、実績をあげることによって政治の成果によって権力の正当性を獲得していかざるを得なかった。さらにパーソナリティの点においても、朴大統領は李承晩が大衆の前に出て向うをうならせることが好きであったのに反して軍人としての経験の中で培かれたプラグマティズム志向の傾向が強く、したがって経済的近代化の実績をこつこつ積み重ねることで国民の支持を得て行なうとする統治スタイルであった⁽³²⁾。したがって彼は官僚制の再編を通じてその再活性化をはかり、さらに各行政機関の長と絶えず個人的に密接な連繫を保ちながら、その指導を効果あらしめるために絶えず最善の努力を傾けていた。その上、彼は、党、内閣、官僚、軍、K C I A、さらに世論でさえ、それらを互いに牽制させ、注意深くそれらの間の均衡を保たせながら、それらの機関のどれ一つが大きくならないように、そしてそれらが自己に忠誠競争をするように仕向け、そのリーダーシップを自由自在に発揮することができた⁽³³⁾。その結果、韓国の未来は経済的自立とそれに基づく政治的安定にあるという信念の持主⁽³⁴⁾である朴大統領の下で、経済開発、輸出拡大等の主として業績志向的な行政体制が確立されていった。そしてこうした経済近代化事業が成功裡に推進されていくにつれて、朴大統領はその政策推進の基盤を本来の官僚組織に置く⁽³⁵⁾ようになり、それによって官僚制の活性化は進展し、それと同時に、行政において業績中心、技術専門性が尊重され、効率性、軍政時代に韓国官僚制に導入されたアメリカ式の組織方

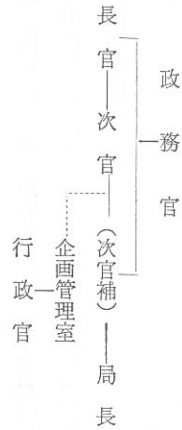
法と行政管理技術が強調されていた。こうしてより専門能力と技術をもったテクノクラートに対する需要が高まっていた。

このようなテクノクラートへの需要の一部は、累説するまでもなく、退役高級将校の文民官僚制への転出によってその一部がみだされたといった。そもそも第三共和国になって顕著となる「価値創造型」の行政体制への韓国官僚制の再編は、一九六二年を境に急速に遂行されていくが、それを人事の面からみると次の様相が浮び上がってくる。第二共和国期までの官僚制の中核をなすものは現状維持志向型官僚で、彼らが多数を占めているが、軍政開始を契機に政治任用された退役軍人ないし現役軍人が主として相対的に変化志向型官僚として官僚制内に流入し、両者の間の緊張関係が生み出された。⁽³⁶⁾しかし朴大統領はその体制の強化に自信をつけるにしたがって、官僚制のトップにはアメリカ式行政管理技術を身につけた軍人官僚という新しい血を大量に注ぎ込むことによって、経済的近代化事業を推進する装置をその指導レベルにおいて革新を試み、官僚制に生じた新旧の緊張関係を発展行政組織の再編強化の方向で解消しようと試みた。そしてこの動きは、韓国の大学を卒業した最も若い層のメリット志向の公務員には発展行政を担う専門能力を身につけることで地位上昇が早まるという期待感を抱かせる結果になり、彼らを変化志向へとかりたてることになり、結果的に、頂点と底辺からの圧力で韓国の官僚制の中核を占めていた現状維持型志向の官僚層も変化志向の方向へ脱皮させられ、全体としての韓国官僚制は発展行政を担う組織へと変容を遂げていった。⁽³⁷⁾こうした意味で、軍政によって文民官僚制に大量に流入した軍人出身の官僚層は韓国官僚制を革新させる潜在力として作用し、さらに彼らが「発展を押し進める企業家」(development enterprisers)の重要な源泉となったというある韓国の行政学者の指摘は的を得たものといえよう。⁽³⁸⁾

では、軍事政権と第三共和国を通じて、政府や公社のトップ・レベルの管理層に転出した軍人の数はどの程

度だったであろうか。ある韓国の行政学者の推計によると、一九六四年二月時点で、その数は二二八人で、政府および公社のトップの管理層の総数の約二八%であったという。しかも彼らすべては、大統領をはじめとして、國務總理、国防、内務、といった国家権力の最も重要なポストを占めており、軍そのものが国家になったことがそれで推察されよう。

韓国官僚制への軍出身者の転出とその比重の増大と共に、急速に世代交替と政務官および行政官の若返りが進んでいった。例えば、軍事クレーターから一九六六年までの五年間を通じて閣僚の平均年齢が四七・四歳である。それは、第一共和国のその五三・四歳と第二共和国のその五一・八歳と比べてもはるかに若い。閣僚の三分の一がその任用時の年齢が四〇歳以下であり、そのポストが国防、外務、内務という重要なポストであることを考えると、政権の若さとそれに裏打ちされた行動力が想像されうる。これに対して、在職中六〇歳に達した者はわずか二五%で、この率も第一、第二共和国時代と比べてもはるかに少ない。⁽⁴⁰⁾ こうして年齢の若い、したがって韓国の政治文化の伝統にあまり影響されない軍事エリートへの転身は、それと共に、政府組織の内部に軍隊の近代的組織方法を持ち込むことにより従来の官僚制を発展行政型官僚制に再編するに当って重要な役割を果たした。⁽⁴¹⁾ その一例をあげると、各部「省」に企画管理室の設置などである。従来は、各部処には長官の下に次官が置かれ、ところによってはその下に次官補が置かれ、その下に局長が置かれるというライン組織になっていたが、第三共和国になって幕僚組織としての企画管理室が併置された点である。企画管理室長は局長同様に一般行政官であるが、実質的に別定職で政務官化する傾向が強く、事実同職は主として退役軍人の排出口となっており、同室長を通じての官僚に対する統制が強化されていたのである。⁽⁴²⁾ 企画管理室とラインとの関係を図解すると左の通りとなる。



以上、韓国官僚制の「秩序維持型」から発展行政型への移行を政府組織の頂点のレベルで考察したので、次にそれが行政組織全体においてどのように変容したか簡単にみてみよう。

朴政権の態勢がほぼ整えられたとみられる一九六八年五月の時点における韓国官僚制の状態は、機構構成の面においては表一の通りである。

第三共和国時代の官僚制を律する基本法は一九六三年四月一七日軍事革命政府によって公布された、国家公務員法である。その特色は、従来の制度に人事委員会の設置と職位分類制度の導入、公務員の任用において試験成績と勤務成績による成績主義を採用した点である。同法⁽⁴³⁾によって、公職は大きく階級制と職位分類制に分けられたが、職位分類制を実施してみると、いろいろと混乱と問題点が出てきて、一九七三年二月五日国家公務法の改正がなされ、職位分類法は廃止された⁽⁴⁴⁾。したがって本節の(1)ですでに述べたような軍政時代に確立された公務員制度の大枠はそのまま第三、第四共和国にも維持された。くり返しになるが、もう一度その概要をみると次の通りである。公務員は一般職と別定職に区別し、一般職をさらに一級、二級、三級、四級、五級に分けた。そして公務員の任命は試験成績と銓衡成績によることにするが、試験合格者がいる場合には技術系公務員を除外して銓衡任命はできないようになった(国家公務員法第七条)。一般職は水平的には事務系と技術系に分けられた。事務系はさらに一部(一般行政)、二部(財政、経済行政)、三部(外務行政)の三大職部に、技術系は二九個職部に分けた。一般職の分類構造の五級制に、二級職から五級職までに甲類と乙類に区分して行政府に属する一般公務員の階級を九階級にし、技術職の等級は一五個にした⁽⁴⁵⁾。

こうして各級に区分された行政官は次のように配置されていた。まず中央官庁からみよう。長官の下に次官、そして両者の指揮下に幕僚機構として企画管理室が置かれ、長官、次官の下に局、課、係が置かれた。庁長や局長、企画管理室長には一級職行政官が任用された。しかし多くの場合各局長には二級甲と二級乙の行政官が、課長には三級甲職行政官が、係長には三級乙職行政官が任用された。

地方行政組織には、上級団体としてソウル特別市、釜山特別市、八道があり、下級団体として市と郡がある。ソウル特別市は國務総理所屬下になり、そして釜山市と道は政府の直轄下に置かれており、市と郡は道の管轄区域内に置かれることになっていた。ソウル特別市長、釜山市長、道知事には別定職行政官が任用され、市長・郡守には二級ないし三級の行政官が補された⁽⁴⁶⁾。

中央・地方の両官庁に採用された公務員数は三六万九〇七九名に達し、その中の約一〇%が中央官庁に任用されていた⁽⁴⁷⁾ (一九六八年時点)。五・一六の軍事クーデター後、腐敗公務員の肅清など官僚組織の浄化を経た時点で、公務員数は約二四万人であったことからみて、約七年間の間に約十数万人の公務員の増加があったとみられる⁽⁴⁸⁾。地方官庁にも中央官庁の直轄となっている事務や地方官庁の監督を担当する公務員数は五五四五人である。中央官庁に任用されている公務員もさらに、一般事務、教育、警察、外務、司法に分けられるが、その中で最も人数の多いのは教育で、その数は一三万二五七九人で、そのうち教員数は一万七六六三人である。高級官僚の範疇に入れられる三級乙職以上の行政官数は二三三九人である⁽⁴⁹⁾。

高級官僚層はその社会的・政治的出身背景からみると次の三つの部類に分類できる。第一部類に属する者は日本の植民地時代の下級役人出身か李承晩時代に日本の大学法学部出身者ということ、高級官僚にとり立てられた者で主として法律知識の強い層である。第二の部類は日本の植民地時代に小学校か中学校を卒業し、解放後韓国かアメリカの大学を卒業した者で、第一部類よりずっと年齢が若い層である。英米の大学卒の高級官僚

表Ⅱ 三級乙職以上の高級官僚の前職(%) (1967年時点)

前職 現役級	学生	軍人	教師	会社員	農業	技工 労働	その他	無職	未詳	計
3 級 乙	0.14	11.49	11.94	9.85		1.4	21.49	43.43	0.14	100
3 級 甲	0.76	14.98	11.46	8.56	0.15	2.9	34.55	26.6		100
2 級 乙	1.49	16.41	11.44	6.46		10.44	31.34	22.38		100
2 級 甲	1.75	20.17	12.23	6.14		1.75	42.98	14.71		100

朴東緒著『韓国行政の発展』、466頁。

表Ⅲ

級 別	%×現職変数=軍出身者数
3 級 乙	$11.49 \times 6833 = 785.11$
3 級 甲	$14.98 \times 2870 = 429.93$
2 級 乙	$16.41 \times 229 = 37.58$
2 級 甲	$20.17 \times 226 = 45.58$

朴東緒、前掲書、466頁。

における比率はトップに近づくにつれて高まり、全体として一一・七%台にあるという。第三部類に属する者は一九六一年五月一六日軍事クーデター以降、高級官僚に特別採用された者である。官僚の中において占めるこの部類の比率は一四・〇八%であるという⁽⁵⁾。

上述したように発展行政の観点からみて重要なことは、高級官僚の中に占める元軍人の存在であろう。韓国の著名な行政学者である朴東緒教授の研究によると、一九七一年時点では局長級の高級官僚の二〇%以上が元軍人であったという⁽⁵⁾。それを図解すると表Ⅱの通りである。

次に表Ⅲは、表Ⅱから抽出した軍人の占める比率を三級乙職行政官以上の総数の中で占める実数を出したものである。

ところで、高級官僚の中に占める軍人出身の比率はトップ・レベルに近づくにつれて高く、全体として約二〇%に達すとされているが、彼らはすべての行政領域に万遍なく配置されて、発展行政のてこの役割を果しているのかと、いうと、そうではないのである。

第三、第四共和国を通じて、朴政権は、経済近代化作業の推進に際しては、上述したように

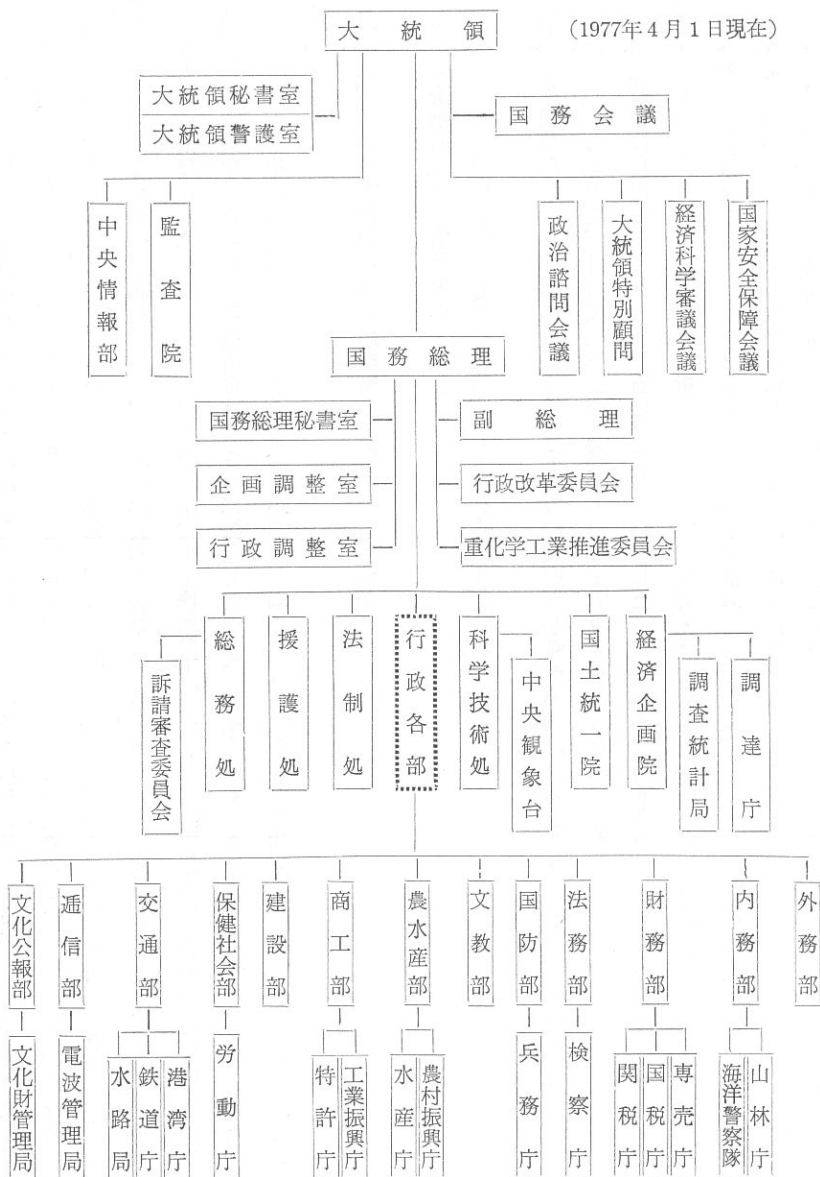
業績中心、専門技術性尊重の原則を貫き、経済企画院、財務部、商工部などの経済近代化の戦略本部や最高司令部に当る部処にはほとんど軍人を任用せず、むしろ外国、とりわけアメリカ帰りの学位をもった経済学者や実業界で近代的経営能力を発揮した経済人などの経済テクノクラートを重点的に任用し、彼らの専門知識をいかに発揮させている点は注目に値する。適材適所の原則はさらに公報担当秘書官を含めて各部処の公報関係にはジャーナリストを採用する点においても貫かれている。したがって軍人出身者は主として交通、運輸の他に、統制や秩序維持機関、一般事務に配置されていた。

以上みたように、第三共和国において、韓国の官僚制は秩序維持型から発展行政を担当する「価値創造型」に再編され、それをてこに経済近代化に成功し、一九八〇年に入って新興工業国のトップを切る高度経済成長を誇る行政レベルの陣容が整えられたのであった。

一九六九年、朴大統領は新年の挨拶で、一九七〇年代は民族中興期にシなくてはならないと宣言した。同大統領は一九六三年の大統領就任辞では、彼の四年在任期間の課題が「祖国近代化」と宣言したが、それが経済近代化と経済成長として実現されるや、今やその実績に自信をつけて、韓民族がかつて統一新羅時代に享有した繁栄を七〇年代にもう一度再現させるのが民族の課題であると、国民に呼びかけ、そのために経済成長のさらなる推進と国防の充実を次の政策目標にかかげた。

朴政権は経済近代化の舵とりに際して農村を無視した訳ではなかったが、経済近代化は必然的に工業化と都市化をもたらし、朴政権の政治は工業と都市居住者を優遇する政策として展開された。そのために、六〇年代後半に大量の農民が村を去り都市に流入し、社会問題を惹起させるに至った。そこで工業化に見合う形で農村の近代化をはかり、工と農のバランスを回復させない限り、さらなる経済成長に大きなブレーキがかかる可能性が生じた。そこで朴政権は一九七一年からセマウル(新しい村)運動を上から組織化していった。それは、

表IV [中央行政機構表]



丁時采、前掲書、556頁。

古い、貧しい農村を村単位に勤勉・自助・協同を基本精神にかかげて農民の封建的エトスを資本主義的精神に作り変え、それを発条として、農村の近代化作業を成就し、進んで工業と農業のバランスのとれた国民経済の確立を目標とするものであった。このセマウル運動は、農村だけではなく、後に工場や学校、都市部まで拡大され、全国民的な運動へと組織化され、全国民に資本主義のエトスを植えつける運動となっていた。⁽⁶⁵⁾

こうして政治は頂点に極度に集中し、その結果、維新体制の下では、ある韓国の政治学者の表現を借りると、「政治の非政治化」と「行政の政治化」がさらに深化していき、体制そのものの硬直性を増大させていった。⁽⁶⁶⁾

したがってもしその頂点において不慮の出来事があった場合、自壊する要因を体制そのものももっていたといえよう。

最後に、第四共和国の中央行政機構(表IV)を右に紹介しておく。

(3) 「発展行政」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——

第一共和国から第三共和国に至るまでのすべての政府と与党が公式に打ち出した政治理念は自由民主主義であった。しかしその間、自由民主主義の理念がそのまま実現されたことは一度もない。

自由党政権は自由民主主義という看板だけを打ち出したが、実際に政策推進をしたのは反共と反日の民族主義に立つものであった。張勉政権は指導理念として、反共・反独裁・民主主義を打ち出したが、当時の混乱と無秩序の中から後退を強いられた。これに対し軍事政権およびその後身の民主共和党政権は、近代民族主義理念を政策にかかげ、その正当性を確保しようとしたかみえる。⁽⁶⁷⁾

確かに、民主主義理念は韓国にとって輸入された理念であった。一九四八年韓国が半島の南部で自由民主

義を権力の正当性原理としてアメリカのバックアップを得て樹立された時、憲法を含めて西欧型の民主主義の政治制度を作り出した。しかしそれを運用すべき大統領がブルボン王朝時代のアナクロニズムの政治家にしてその骨の髄まで両班階級の儒教的政治文化がしみ込んでいた人であり、議会によって大統領と共に韓国に正しい民主主義を実現すべく自ら近代的政党に脱皮すべきであった諸政党は、李王朝時代の派閥党派となんら変わるどころのものがなかった。そこで朴大統領を指導者とする、いわゆる「革命主体勢力」と称する軍人達は、自由や民主主義にかこつけて少数の特権層の私利私欲をほしのままにした旧世代の政治家やその朋党政治を清算し、それによって毒された国民の意識を改革しない限り、民主主義の理念の定着はありえないという過去の認識の上に立って、まずこれまでの自由民主主義である議会制民主主義は仮飾のものであるので、それは捨て、民主主義の理念の土着化をはかることが、革命政権の任務だと主張したのである。そしてその主張は一九六二年当時最高会議議長であった朴正熙將軍の著書『わが民族の進むべき道』の中で次のように明確な形で定式化されている。

「……私は革命期間に、われわれが指向する民主主義は西欧的な民主主義ではない、すなわちわれわれの社会的、政治的現実にあう民主主義を進めて行かなければならないと考える。まさにこのような民主主義はほかならぬ『行政的民主主義』(Administrative Democracy)であるといえよう。なぜ私が、今われわれが進めていることが『行政的民主主義』にならなければならないかを説明しよう。それはこうである。われわれが過去の腐敗を一掃し、国民達の自治能力を強化し、社会正義を具現することが当面の目標であるとすれば、それを実現する方法は民主主義を政治的に直ちに達成することではなく、あくまでも過渡的な段階においては行政的に具現されなければならないだろう。そのためには上からの民主主義ではなく、あくまでも下からの民主主義、下で理解した民主主義、国民各自が自分達の過去の惰性を是正して新たに出生し発展する

民主主義とせねばならないと考えるからである。

政党政治の不当な圧力のために、政治の組織的腐敗と不正が、わが社会のあらゆる組織の細胞にいたるまでしみ込んでいる現実の中から政治的民主主義の理念を生かすという名目の下に直ちに選挙を行なったところで、従来からこびりついている悪い毒素が一朝一夕でなくなることはない。しかし、われわれは約束通り、民政移譲時期にいたれば、選挙を実施しなければならぬと同時に、また新しい国会を構成しなければならぬために、一日も早く国民自ら旧悪から脱皮し、無知から解放され、自らの運命を正しく決定することのできる政治能力を高めなければならない。そのためには何よりもまず、国民各自が下からの自治能力を養わなければならない。しかし前に言及したように、われわれが民主主義を再確立するためには民主主義的な価値観と訓練を發展させなければならないという理念的要請からみた場合、たとえわれわれが革命段階において、完全な政治的自由民主主義を享有することができないとしても、最少限の行政的レベルにおいては民主主義的な原則が固守され、民主主義の原則により国民の意見と権利が尊重されなければならない。

そうすることによって、過渡的な革命段階において、われわれが当面する目標としている行政的民主主義は、政府が遂行している行政に対する国民の正当な批判と建議を無視することではなく、むしろこれを歓迎して国民の世論による政府業績の審判を受け、国民の正当な意見の反映により、政府の誤り（仮にあるとすれば）は是正される方向に進まねばならない。

● 行政府に誤りがあるとすればこれを是正し、告発することは革命指導勢力だけの責任ではなく、国民自らにこれを是正し告発する権限が与えられており、またこのような能力を養わなければならない。行政府のすべての職権行使において、たとえ革命期であったとしても、民主主義的ルールと民主主義の原則の下でそれが行なわなければならない。いくら革命期といっても、行政権の行使が民主主義的であるならば、これは結

局、革命の理念を冒瀆することであり、革命の精神そのものを否定する結果になりやすいということを私は確信する。⁵⁸⁾

第二章や前節ですでに明らかにしたように、朴大統領が樹立した政治体制は政党とか、議会とかが主導する体制ではなく行政府主導型の政治体制であった。そしてそれを「行政的民主主義」と称したのである。すなわち韓国が冷戦の申し子として、北の共産主義に対抗して自由民主主義を国家の構成原理にかかげている以上、それに反する軍部独裁は正当性の危機に直面し、政治の不安定を慢性化させざるを得ない。そこで朴大統領は、民主主義は輸入されたもので、まだ健全に育つ社会的、経済的、政治的条件が整備されていないので、第二共和国までの政党の腐敗をみた、したがって、まず、そのような条件を整備するのを目標とする上から行政を実現させなくてはならない。それは、あくまでも、将来の健全な民主主義の再建を目標とするものなので「行政的民主主義」であると考えられるというものであった。「国民大衆による政治」というよりは国民大衆の批判と意見を聞き、国民に誠心・誠意奉仕する「国民のための政府を標榜するのが民主主義である」というように、民主主義の再解釈がなされ、実質的に議会制民主主義が否定される方向で新しい「民主主義」観が打ち出されたのであった。

ところで、注目すべき点は、一九六三年九月に発刊された『国家と革命と私』の著書では、行政的民主主義という言葉はみられないのである。新しい理論の展開は、新しい政治国土をつくるために一切の前近代的封建要素を一掃するために、体質改善と世代交替を行なうことで過去の「人間中心」の朋党政治を「論争中心」の公党政治に代置すべきである、そして公党の育成には新しい指導理念が必要である。それは民族第一主義・経済優先主義であると主張している。⁵⁹⁾これは、民主共和党が創立されることにより、ある程度、政党政治すなわち議会制民主主義の要求に譲歩することを余儀なくされ、その着想の修正が必要となったことを意味する。

一九六三年二月制定された民主共和党綱領は次の通り宣言している。⁽⁶⁰⁾

(1) われわれは三・一精神に則って四・一九義挙および五・一六革命の理念を継承して民族主体性を確立して自由民主主義政治体制の確立を期す。

(2) われわれは自由経済体制の原則下に合理的な経済計画により早急に後進性を克服し、民生苦を解決し国民生活水準の向上を期す。

(3) われわれは民主的人間性を涵養し、社会福祉制度を拡充することにより、清新で明るい社会の建設を期す。……

以上の綱領の内容は、自由党や民主党の綱領と大差はない。他党との違いとして特徴的なのは四・一九学生蜂起と五・一六軍事革命クーデターの理念を継承して民族的主体性を確立するという主張である。こうした主張をみると、民主共和政府は、民主主義制度を韓国の実情に適したものにしようとする努力したと主張する点は、終始一貫して変わることはなく、その指導的理念の確立において、長期間、暗中模索と試行錯誤といった過程を経た事実から明らかである。

一九六三年九月二三日朴大統領は中央放送を通じて政見発表を行ない、次の通り言及している。⁽⁶¹⁾

「自由民主主義をどれほど叫び、追求して努力してきたのであるが、とうとう成功することはできなかった。なぜだろうか。他人が賞賛する民主主義とわれわれが実現しようとする自由民主主義が、なぜこの国ではその花を咲かせることができないのだろうか。その理由は簡単である。自主と民主を指向する民族的理念がないところでは、結局、真の自由民主主義は花を咲かすことはできない。……したがって、われわれは自主と自立の民族意識を植えた後に、初めて正当な民主主義を実現することができる。一言でいえば、自由民主主義は健全な民族主義のパターンの上に存在しなければならぬ」。

こうした主義主張の変遷過程で、朴大統領の民族的民主主義の概念が形成されるようになった。この概念が明確な形で公式に宣言されたのが一九六七年四月一五日の放送演説である。ここでは次のように述べている。⁽⁸²⁾

「民族的民主主義の第一次的目標は自立にある。自立こそ民族主体性が確立した基盤であり、民主主義が寄港永住することができる安住地である。民族自立がなければ、そこには、自立とか、ある一つの主義とか、は存在しない。自立に基礎を置かない民族主体性とか、民主主義とかは、ただ飾りにすぎないというのが、私の信条である」。

韓国民族の実情に適合する民主主義という朴大統領の唱える「民族的民主主義」は議会民主主義の要求に譲歩を示しつつ、それを制約し行政主導型の独裁体制を正当化しようとするものであった。こうした民族的民主主義の理念が具体的に示されるのは一九六八年一月に発刊された民主共和党の党員教本の中においてである。この教本の中にはかなり詳しく説明されている。⁽⁸³⁾

「民主共和党の基本理念は民族的民主主義である。すなわち民主主義と民族主義は、わが党の理念において同等な比重と価値を占めており、そのどれかが優越であるということとはできない。両者はどこまでも同質的平衡関係にあるものとして、上下の関係、主従の関係とかにあるのではなく、むしろ表裏の関係にある。しかし同質的平衡関係にあるということとは、結局、排他的対立関係を意味するものではなく、相互不可分の関係をいう。民主主義は米國政治学者R・G・ゲッテル(Getterl)が述べたように、民族国家の内的発展段階の一つである近代化過程にその起源をおいているのであり、民族主義はE・H・カー(Carr)が指摘したように、文芸復興の個人主義的自由主義的思想を全体的・国家的次元で表現したもので、両者間の歴史的・論理的連鎖関係は欧米学者達の論証ですでに自明のことである。したがって、一九六三年九月二三日ソウル中央放送局を通じて述べられた朴大統領総裁の次の主張は客観的・理論的根拠を土台にただけでなく、民主共和党の理念を再

確認することであった。すなわち、わが党が堅持する自由民主主義は、本質的に彼らのものと違いがないとしても、根本的にその姿勢と条件が違う。すなわち自由民主主義は健全な民族主義のパターンの上に存在しなければならぬということである。……今度の選挙は思想を異にする個人の対決ではなく、より幅の広い思想と思想を異にする世代の対決として捉えなければならぬ。民族的理念を忘れた仮飾の自由民主主義思想と強力な民族的理念をパターンにした自由民主主義との対決である。

民族的民主主義は単純に仮飾の民主主義の反省とか打破を意味するのではなく、米国の民主主義の本質を正しく把握して積極的に韓国の土壌に移植したものである。……韓国民族主義は自由民主主義の民族化と民族主義の民主化という課業を同時に遂行しなければならない。したがって、韓国では、丁度自由民主主義が民族化されるように、民族主義は民主的的民族主義にならなければならない。……韓国での民主的的民族主義は金鍾泌党議長が明らかにしたように、排他、封鎖、独善、追従がないだけではなく、国際潮流に合う理性的民族主義である。……朴正熙総裁が述べておられるように、特権層の手中にある権利と主導権を農民・漁民・労働者・市民社会に移行させて庶民政治・庶民経済・庶民的文化を樹立し、根をしっかりとおろした新エリートが、今後、民族国家を誘導していけるような庶民的国民革命、民族的意識革命、これが民族的民主主義における民族主義の使命である。したがって、韓国民族主義は韓国における自由民主主義の原動力になるものであり、また近代化の原動力になるのである……」。

民主共和党の指導理念を近代化民族主義と規定するならば、それは、自由党政府と民主党政府の指導理念と比較できないほどその内容が変化していることが容易に理解できよう。しかし第三共和国の憲法と西欧民主主義諸国の憲法体系とは大同小異なのだが、問題はその民主憲法をどう運用するか、韓国にとって重要なかわりがあるということであろう。韓国の歴代政府は、米国の政治的、経済的側面からの援助により形式的には

西欧型議会制民主主義を採用してきたが、その政策の実態は理念通りの民主主義体制でなかったことは周知の通りである。しかし、一九七二年一月、いわゆる「維新」によって樹立された理念と体制は、形式的にも実態的にも、従来のそれとは全く別なものへと変質してしまった。「維新」的改革を通じて韓国的民主主義という用語が登場することになった。

一九七二年一月十七日、朴大統領は非常措置を宣布する特別宣言において、次のように述べている。⁶⁴

「われわれは自由民主体制よりもよりよい制度をいまだに備えていない。しかし、いくら良い制度といえども、これを維持することのできる能力がない時には、この民主体制のような脆弱な体制もまたないだろう。私は、只今、われわれの民主体制を維持しかつ発展し得る活力の要素を吹き込んで、これをパターンにして南北政治を推進することによって、平和統一と繁栄のための絶好の機会を作るためこの改革を断行しようとするものである」。

朴大統領は、また一九七二年一月二十七日には、憲法改正案公布の際の特別談話で次のように強調している。⁶⁵

「今までわれわれが歩んできた道は、安定を阻害し、非効率と浪費だけをもたらし、派閥抗争と政治的策略の紛争から脱皮することはできなかった。……そのことは、他人の民主主義をそのまま模倣しようとしたためである。われわれは、これ以上他人の民主主義を模倣するために貴重なわが国力を無駄に消耗する訳にはいかない。……われわれは、あらゆる側面から一日も早く安定させ、能率を極大化し、繁栄と統一の栄光を獲得しなければならぬ。そのためには身に合う服を着なければならぬと同様に、われわれは歴史的・文化的伝統に最も適したわれわれの国籍の民主主義的政治制度を創造し、こうした信念をもって国家を運営していかなければならないと私は信じている」。

このように、朴政権は「維新体制」を「韓国化した」民主主義 (a “Koreanized” democracy) を確立する

やり方、すなわち民主主義を韓国の条件に適合させるやり方である、と弁護した。つまり、韓国出身の米国の政治学者ヤング氏の言によると、朴大統領は民主主義的制度の基礎を破壊しておきながら、皮肉にも「韓国的民主主義」を確保するという名の下に彼の行動を弁護し合理化しようとしたのであった。⁽⁶⁶⁾

こうして、朴政権は下からの国民の民主的要求を抑え、行政府主導で外資も導入し、経済的基盤の重化学工業化による経済発展を楯に、先進工業国に追いつくような工業国家に変える強力な発展行政を主導するイデオロギーとして「韓国的民主主義」を唱えるようになった。

この「韓国的民主主義」は、すでに述べたように、議会制民主主義の要求に譲歩する姿勢を示す「行政的民主主義」や「民族的民主主義」と違って、韓国の近代国家への発展段階に適合する「民族的」な発展を主要な目的とする行政主導型統治体制を議会制民主主義にリップサービスをすることもなく、つまり、まず「メシ」、その次に「理屈」といった論理で内外からの議会制民主主義の要求をはねつけ、独裁こそ今日のわれわれに適した体制であるとひらき直って、この独裁体制の正当化を目的としたことは万人の知るところであろう。朴政権は西欧先進国の議会制民主主義を実現することは不可能である。まず社会経済状態を資本主義の発展に適応できるようにするため、上から短期間でしかも強行的に経済近代化政策を遂行し、その目的を達成するまで、議会制民主主義はお預けだ、とした。こうした朴政権の論理を合理化するために、二〇世紀の初頭における議会制民主主義の矛盾を批判し、この矛盾を克服した体制こそ「韓国的民主主義」であると朴政権は主張したのである。⁽⁶⁷⁾ 今日、発展行政の成果が一応あがって、「ニュー・ジャパン」といわれるほど韓国の工業力は工業先進国に追いつくほどまで発展した。しかし、その成果のうらでは、幾多の政治的・社会的犠牲があった。つまり人権、自由、労働権といった人間の固有の権利、すなわち基本的人権が犠牲になった。こうした「韓国的民主主義」は工業化のために上からの強行的突破体制、すなわち強行的発展行政の原理であったとみられよう。

この「韓国的民主主義」が純粹に國家發展の原理であるかどうかは、未來において評価されるであろう。

注

第三章第二節

- (1) G. Henderson, *op. cit.*, p. 341.
- (2) 李漢彬他共編著『韓国行政の歴史的分析』三三一—三三三頁。
- (3) 同前書、四〇〇頁。
- (4) 革命公約は次の六項目から成る。一、反共を國是の第一義とし、從來の形式的であり口約束だけにおわった反共体制を再整備強化する。二、國連憲章を遵守して國際協約を忠実に履行し、米國をはじめ自由友邦諸國との連帯をより強固にする。三、腐敗と不正を一掃し、頽廢した國民道義と民族の正氣をただすために清新の氣風をたかめる。四、絶望と饑餓線上にあえぐ民衆の苦しみを早急に解消し、國家の自由と經濟の再建に総力を傾注する。五、民族の宿願である國土統一のために、共產主義と対決できる実力の培養に全力を集中する。六、(軍人) このわれわれの課業が成就すれば、嶄新にして良心的な政治家たちにもいつでも政權を移譲し、われわれは本来の任務に復帰する準備をととのえる。「革命公約六項目」は朴大統領選集①(鹿島研究所出版會、昭和四五年)の末尾に綱領としてかかげられている。
- (5) J.P. Lovell, *The Military and Politics in Postwar Korea*, in: K.P.T., pp. 175-177.
- (6) *Ibid.*, p. 178.
- (7) *Ibid.*, p. 175. 朴正熙選集①、二一四頁。
- (8) 朴正熙選集②、鹿島研究所出版會、昭和四五年、二〇〇—二〇二頁。
- (9) J.P. Lovell, *op. cit.*, pp. 178-179.
- (10) この主張を簡潔・直截に主張した論文は朴正熙「後進民主主義と韓国革命の性格と課題」である(朴正熙選集①第五章)。
- (11) 李漢彬他共編著、前掲書、三三三頁。
- (12) 君在豊「韓国行政考試制度の変遷過程」(尹謹植他共著『現代政治と官僚制』所収)、五二二—五二四頁。
- (13) 李漢彬他共編著、前掲書、四四二—四四三頁。

- (14) 同前書、四四四頁。
- (15) 同前書、三三頁。
- (16) 同前書、四二六—四二七頁。
- (17) 同前書、四二八頁。
- (18) 同前書、四〇一頁。
- (19) 白完基「行政体制の变化類型——發展行政の視角から」、韓国政治学会編『韓国政治と福祉国家』、一九八二年、ソウ
ル、三英社(以下『韓・福祉』と略称す)、九八—九九頁。
- (20) 同前論文、一一〇頁。
- (21) 劉英俊「韓国歴代政権の国家目標設定とその政治的課題」、『韓・福祉』、六六頁。
- (22) 姜珉「体制的危機の政治経済学—公共政策の構造的分析」、『韓・福祉』、七七頁。
- (23) 李漢彬他共編著、前掲書、四〇五頁。
- (24)(25) D.C. Cole and P.N. Lyman, Korea Development, The Interplay of Politics and Economics, 1971, p. 47.
- (26) 朴東緒著『韓国行政の發展』、四六七—四六八頁。
- (27) D.C. Cole and P.N. Lyman, op. cit., p. 48.
- (28) Ibid., p. 48.
- (29)(30) 李漢彬他共編著、前掲書、四〇六頁。
- (31) 丁時采著『韓国官僚制度史』、五二七—五三八頁。
- (32) D.C. Cole and P.N. Lyman, op. cit., p. 49.
- (33) Ibid., p. 47.
- (34) Ibid., p. 95.
- (35) 李漢彬他共編著、前掲書、四〇七頁。
- (36)(37) Hahn-Been Lee, Korea: Time, Change, and Administration, 1968, p. 172.
- (38) Ibid., p. 173, p. 182.
- (39) Ibid., p. 174.

- (40) D.C. Cole and P.N. Lyman, op. cit., p. 45.
- (41) 朴東緒著、前掲書、一一五—一二七頁。Suk-Choon Cho, 'The Bureaucracy, in: E. R. Wright, Korean Politics in Transition, p. 79, p. 83.
- (42) 朴東緒著、前掲書、二二〇—二二二頁。
- (43) 丁時采著、前掲書、五五九頁。
- (44) 同前書、五六三頁。
- (45) 同前書、五六二—五六三頁。
- (46) 同前書、五四四—五四六頁。Kyung-Cho Chang, Korea: The Third Republic, 1971, pp. 92-94. なお、第三、第四共和国の地方行政については、韓国語で書かれた文献として次のものがある。金甫炫・金庸采共著『地方行政の理論と実際』一九七一年、ソウル、法文社、崔昌浩著『韓国地方行政の再認識』一九八三年、ソウル、三英社。
- (47) Suk-Choon Cho, op. cit., p. 72.
- (48) 朴東緒著、前掲書、三〇六頁。
- (49) Suk-Choon Cho, op. cit., p. 72.
- (50) Ibid., p. 73.
- (51) 朴東緒著、前掲書、三五二頁。
- (52) 同前書、二五六頁、三四五頁。
- (53) 劉英俊、前掲論文、六八頁。
- (54) Young-Whan Kihl, Politics and Politics in Divided Korea Regimes in Contest, 1984, pp. 59-60.
- (55) Ho Jin Kim, "A Study on Grossroot Leadership Profiles in Korea, in: Ban Woong Kim and Wha Joon Rho, ed., Korean Public Bureaucracy, 1982, pp. 302-306; Young-Whan Kihl, "Politics and Agrarian Change in South Korea", in R. Hopkins, D. Puchala, and R. Talbot, eds., Foods, Politics, and Agricultural Development: Case Studies in the Public Policy of Rural Modernization, 1979, pp. 133-169.
- (56) 姜珉、前掲論文、八一頁。
- (57) 韓国の近代民族主義理念については次の研究書がある。亜細亜政策研究院編『韓国イデオロギー論——韓国民族主義

の理念』一九七八年、成甲書房。

- (58) 『朴正熙選集①韓民族の進むべき道』、鹿島研究所出版会、昭和四五年、二二二—二二五頁。
- (59) 『朴正熙選集②国家・民族・私』、鹿島研究所出版会、昭和四五年、二二九—二四二頁。
- (60) 中央選挙管理委員会刊『大韓民国政党史』、ソウル、一九六八年、増補版、三〇六頁。
- (61) 沈融沢著『朴正熙大統領語録、自立への意志』、ソウル、翰林出版社、一九七二年、二二〇頁。
- (62) 同前書、二三〇—二三二頁。
- (63) 民主共和党訓練部刊『党员教本』、ソウル、一九五八年、一一—一二頁。
- (64) 同前書、三一七頁。
- (65) 同前書、三〇七頁。
- (66) Young-Whan Kihl, op. cit., p. 61.

なお、韓国の行政学者は、一九七七年に「六〇年代初めに行政的民主主義が提議されていたが、間もなく消えてなくなり、今日では(韓国的民主主義)いつの間にか行政指導という用語が頻繁に使用され、行政人がいつの間にか公僕から指導者になってしまっていることをみることができる。」と、行政レベルでの韓国的民主主義の意味するところを描写している(朴東緒著『韓国行政の発展』、四七頁)。

- (67) つい最近、「韓国的民主主義」批判を主題とした著作が刊行されたが、同書によると、「韓国的民主主義」は韓国的ファシズムの代名詞であり、それは以下の四つの特徴を有すると分析されている。(1)△擬似ないし半▽ファシズム、(2)△擬似—半▽ボナパルティズム、(3)△擬似—半▽絶対主義、(4)△擬似—半▽封建専制主義(尹秀吉著『韓国的民主主義』批判—朴政権の歴史的承譜とその本質—』、緑蔭書房、一九八四年、二四〇頁)。要するに、朴政権の維新体制、すなわち「韓国的民主主義」は「封建専制主義から近代のブルジョア民主共和制になるべきものが、中途半端なところで逆戻り」した、「新封建化の半絶対主義」である、と著者は規定している(同前書、二九四頁)。なお、著者はこうした政治体制を生み出した様々な要因の中で、「シャーマニズム・仏教・儒教などのシンクレティズム」の風土と伝統は「思想・文化的には、朝鮮の歴史を通じて一度もノミナリズム(唯名論)革命とか自然法革命が実現されず、近代的個人の理念が確立されなかった」(同前書、三〇三頁)点をあげているが、ヨーロッパにおいて近代民主主義は近代的自我の確立をまっぴらして初めて実現された点からして、今後の韓国における民主主義の確立にとっての課題の思想史

的提起の意義は傾聴に値しよう。

しかし、「韓国的民主主義」というイデオロギーを打ち出した朴政権を「新封建化の半絶対主義」と規定している点
は、「韓国の反体制、民主勢力の立場」(同前書、三〇八頁)にある著者として当然の主張として見受けられるであ
ろが、そもそも絶対主義体制は封建経済の最後の段階の国家であるとする現在の歴史学の常識からすると奇異な感
じを受けるのは筆者のみであろうか。しかし頂点の一点に権力を集中させた絶対主義国家権力がマルクスも指摘して
いるように、「封建的生産様式から資本主義的生産様式への転化過程を(温室的)促進して、過渡期を短縮する」
ために利用された(ヘルマン・ヘラー著、安世舟訳、『国家学』、未来社、一九七一年、二〇二頁)歴史的事実と
朴政権の経済近代化の強行突破作戦とが外見的に類似しているところが多々ある点からして、そうした規定を行
なったことは理解されるのであるが、朴政権の韓国はまぎれもなく資本主義国家であることは忘れては
ならないだろう。したがって著者の言う「韓国的民主主義」の四つの特徴の中の(1)と(2)の規定は条件付
きではあるが認められようが、(3)と(4)は歴史的發展段階を無視した規定といえないだろうか。