

韓国官僚制論 (4)

——政治発展との関連において——

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——「近代化」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

田 中 誠 一

(4) 維新体制の崩壊(以上前号)

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」への轉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(以上本誌)

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」への轉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

一九四五年八月一日解放後、まもなくして韓国の統治権を掌握したのは米軍である。それは、一九四八年八月一日大韓民国成立までの三年間、韓国を支配したが、この時代は韓国では「米軍政」時代と称されている⁽¹⁾。それは、その手段的側面からみると日本の総督府支配の延長の性格をもっていた。というのは、一九四五年九月二〇日に日本の総督に代わってアメリカ軍のアーノルド少将が軍政長官に就任し、そして各地に自主的に成立した朝鮮人民共和国否定の方針を一〇月一〇日に発表し、日本植民地時代の遺産である「近代的」な抑圧官僚機構の旧総督府行政組織をそのまま温存させ、それを用いて米軍の直接支配を開始したからである。しかし、自由民主主義を標榜するアメリカは、自由の政治理念と制度を三年の軍政期間中韓国に移植させること

に努めたために、制度的には漸次的に近代的方向へ改変がなされ、韓国人の政治参加への機会も日本植民地時代と比べると大幅に増大することになった。しかし政策決定の最高機関である軍政長官とそれを支える権力核を形成する米軍人は、韓国の事情にうとい上、長期的な朝鮮政策をもっていなかったことも手伝って、英語の分かる親米的な地主層（彼らは、日本植民地時代も総督府と協力した層であるが）やアメリカ帰りの人々を顧問として彼らの意見を一方的に受け入れて統治していったために、当然、民衆から遊離して行かざるを得なかった。その上、冷戦の開始と共に、反共主義者なら誰でも良いという方針がとられて、一時的に総督府日本人官僚まで留めて彼らの意見を尊重したし、さらに彼らの下で日本の植民地支配の手下となった韓国人の警官を始めとするすべての総督府の韓国人官僚をそのまま留任させた。⁽³⁾ こうして旧総督府官僚制の末端を担った韓国人官僚——その大半は警察官であったが——は、その主人を日本人からアメリカ人に取り替えるだけで留任したばかりでなく、それぞれの部署で日本人高級官僚の帰国後、アメリカ人統治者によってその空席に何階級か飛び越えて任用された。そして総督府官吏であった韓国人が格上げしたあとの空席は、一般公募でみたされることになった。

軍政時代の人事制度の基本法令は、軍政令第六九号（一九四六年四月二〇日）「人事行政処の転動規定に関する件」とそれと関連する一連の通達や規程であるが、その基本的特徴は、階級制をとった旧総督府の人事行政原理と違ってアメリカの人事行政原理たる職階制を導入している点である。しかしそれは形式的に導入はされたもののほとんど定着することはなかった。⁽⁴⁾ というのは、階級制原理で長い間慣らされて来た日本植民地行政を担った韓国人官僚が中心になって彼らが格上げされた後の空席や新設の部署の職に形の上で公募でとった新しい公務員を任用した際、資格もその能力も試すことなく、恣意的に人事配置を行なっていたからである。⁽⁵⁾ つまり実際の運用においては、総督府の慣習がそのままその人と共に踏襲されていたからである。三年の軍政

の間、メリット・システムに基づく公開採用試験はなく、ほとんど、役人や軍政顧問、あるいは通訳が情実で失業中の親類縁者を採用するか、あるいは賄賂をとって就職させる、つまり「売官」するという形で公務員の採用がなされた。こうして李朝時代と同様に官職をめぐる権力闘争という韓国特有の政治力学が発動し始めたのであった。ところで三年間の行政の主要な目的が共產主義者は勿論であるが、韓国だけの反共体制確立に反対して、南北統一を唱える民族主義者を含めて、すべての反米分子を抑制することであったので、行政は統制に主要なウェイトが置かれ、当然、新規募集も警官が主であった。⁽⁸⁾したがって三年間の軍政時代は、総督府時代以上の「警察政治」が施かれていたといっても過言ではなかったのである。

一九四八年八月一五日新生大韓民国が受け継いだ行政組織はまさに旧総督府の植民地行政の末端を担った韓国人官僚を中核とする軍政府行政組織のものであった。⁽⁹⁾今や高級官僚の大部分を占める親日派官吏は解放後李朝時代の政治文化の復活強化に幸いされて、旧総督府の下でつちかった權威主義的態度を捨てるところかかえって強く押し出す始末で、米軍政下でも米軍が移植に努めた自由民主主義理念に改宗するどころか、それに理解すら示さなかった。⁽⁸⁾したがって第一共和国の官僚制の実態がどういふものであったかは想像に難くなかった。

第一共和国下では、すでに前章で述べたように、李承晩は永久政権をねらって幾度と改憲を企てているが、公務員に関する条項は数次の改憲にもかかわらず、不変であった。憲法に規定された公務員に関する条項をみると、次のことが原則として定立されている。国民の公務員選出権(第二五条)、国民の公務担当権(第二六条)、国民の受任者としての公務員の位置づけ、およびその帰結としての公務員の国民に対する責任制(第二七条)、公務員任命権の大統領への帰属(第六二条)、などの近代立憲民主主義国家の行政人事の当然の原則が宣言されていた。前章でふれたように、第一共和国憲法は、英米の政治制度の長所を取り入れ折衷しているば

かりでなく、社会経済領域ではワイマール憲法の社会権の原理を大幅に導入しており、憲法だけをみる限り、韓国は先進諸国よりもより「進歩的」であったといえよう。それは、公務員に関する憲法の条項においても同様であったことは言うまでもない。したがって、韓国では、英米などの近代民主主義国家の公務員制度を支えている文化とそれを体得した行政官僚が出現するなら、近代的官僚制度が韓国でも定着して行く可能性は形式的には与えられていたといえよう。

さて、第一共和国下において韓国官僚制にかかわる法律は「政府組織法」(法律第一号、一九四八年八月一七日)と「国家公務員法」(法律第四号、一九四九年八月一二日)であるが、政府組織については、すでに前章で述べたので、「国家公務員法」に基づく官僚制の実態をみてみよう。

「国家公務員法」は六章五二条より成るが、その第一章(第一条～四条)の法律の目的と公務員の分類のところを除く、二、三、四、五、六章は、実は旧総督府の諸命令を若干字句の修正をほどこしたのみで、ほとんどすべてが翻訳されているのである。言い換えるならば、自由主義の憲法をもった韓国のファードに合わせ、行政組織の目的とその外見を民主主義的な字句で飾ったのみで、その実体は旧総督府のものを人だけでなくその組織法まで継承しているということである。李承晩政権をその土台骨のレベルで支えている官僚層の実態がどういものであるかをこの「国家公務員法」はどみごとに示すものはないといえよう。ところで「国家公務員法」によれば、公務員は一般職と別定職に分類されている。別定職とは、(一)選挙によるか、または任命に関して国会の承認を必要とする公務員、(二)国务委員(閣僚を意味する)、各処長(「処」は日本の「庁」に当る)、(三)大使、公使、(四)法官(裁判官)、教員、秘書、軍人、軍属その他法律で別定職に指定された公務員、(五)単純な労務に従事する公務員、である。これに対して一般職は、大半において身分の保障があり、業績に応じて任免される終身職である。通常、官僚制を構成する役人は、日本では事務次官以下の中央行政組織の構成メ

表 I

職 種	公務員数(人)
別 定 職	77,552
一 般 職	130,998
一 一 級	63
二 二 級	319
三 級 甲 類	2,650
三 級 乙 類	2,236
四 四 級	23,825
五 五 級	62,701
臨 時 職 者	7,410
勞 務 者	31,694
合 計	208,550

朴東緒著『韓国官僚制度の歴史的展開』1961年、133頁。

ンバーを指すものと考えられているので、この規準からいうと、韓国官僚制は一般職と別定職の一部から構成されるものと考えられる。⁽¹⁰⁾

一九五八年時点の韓国の公務員数は二〇八、五五〇人でその内訳は次の通りである。

別定職の大部分は教員である。したがって官僚制を構成する主要なメンバーは一般職の一級から五級までの公務員と考えられる。等級分けは俸給表によるものであるが、現実には階級制を表わしている。つまり次官以上の公務員は一級に、局長は二級に、課長は三級甲類に、係長は三級乙類に分類されている。この三級と乙類以上の公務員は事務官、書記官、理事官等の官と称されている高級公務員で、通常高級官僚と称される部類に属する役人である。三級乙類以下、および技術職には官のつく称号はない。これは李朝や日帝時代の遺物といえよう。⁽¹¹⁾

さて、三級乙類以上の高級官僚数は約五、二〇五人(一九五八年時点で)を数え、一般職総数に対するパーセンテージは三・九パーセントである。⁽¹²⁾ではこれら高級官僚はどのような方法で徵募されるのであろうか。「国家公務員法」によると、公務員採用方法は、総督府と同様、資格試験によるものと銓衡によるものの二種類があった。前者はさらに三級乙類を選抜する「高等考試」(総督府時代の高等文官試験制度をそのまま踏襲したものである)と四級公務員を選抜する「普通考試」の二種に分けられていた。第一共和国下の人事行政の実態をみると、高級官僚の選抜方式は主として銓衡方式であった。一九五九年時点までの高級官僚数約五、〇〇〇人の任用方法によって分類すると表Ⅱの通りである。高試合格者で一九五九年一月現在で官庁で勤務し

表Ⅱ

年度	銓衡による者数 採用	高等考試合格者 合
1951	56	38
1952	127	40
1953	100	9
1954	994	13
1955	926	58
1956	165	11
1957	237	7
1958	274	27
1959	201	36
合計	3,080	244

朴東緒、前掲書、190頁。

かった。

事実、第一共和国時代において、一九五二年、高級官僚、すなわち旧総督府の韓国人役人を中心に李承晩を支える政党として自由党が結党されるまでは、公務員採用は情実主義が支配的であったが、自由党結党以降は、自由党によりスポイル・システムが導入され、情実主義と併行していたが、一九五六年の大統領選挙時からスポイル・システムが支配的な形態となっていた。⁽¹⁴⁾一九六一年三月七日は『東亜日報』の報ずるところによると、下院の民議院副議長を勤めたある政治家が陳述したところによると、自由党のスポイル・システムは警察人事では次のような極端な形で広がっていたようである。「第四代国会(一九五八年—一九六〇年)になつて……公務員の採用と昇進においてその能力よりも、その所属関係如何を基準にし、自由党国会議員達の選挙区の警察官の配置はその議員達の意見を尊重して行なつた。その結果、警察の私兵化傾向は著しくなつていった……」⁽¹⁵⁾こうした陳述が象徴するように、人事権は政治権力によって権力維持と配分の手段として行使されたため、「国家公務員法」第三七条に公務員の政治的中立性が規定されてあつても、それは有名無実化して

ている者の総数はたった一四九人で、残りの者約五、〇〇〇有余の役人は銓衡方式によって採用されたものということになる。⁽¹⁶⁾要言するなら、第一共和国では、公務員採用の方法で資格試験による徵募というメリット・システムが一応導入されていたが、その現実には約九六パーセント近くが能力や資格を無視して銓衡方式で採用されたということである。この現実が政治的に意味することは、韓国官僚制がパトロネージュとスポイル・システムの対象とされたということに他ならな

いた。失業が慢性化し、官職が権力と富と生活の安全を与えてくれる最も確実な「職業」であった時代に、公務員就職希望者は、縁故がある者はそれを使い、借金しても金を都合して先行投資の形で賄賂を権力者に提供して公職を得ようとするのは、李朝の政治文化が強く残っている韓国では当り前のことであり、一旦、官職を手に入れると、それを維持するために人事権の所有者に賄賂を送り続け、そればかりか、自由党のスポイル・システムが支配的になると、役人は競って与党に過剰忠誠を示し、その見返りとしての昇進を期待したことは自然の成り行きであった。⁽¹⁶⁾

かくて韓国官僚制は李承晩独裁体制を支える「私兵的」機構になるのは必然といえた。しかも李政権は政策といえば、反共、反日しかなく、現状維持と統制が主要な行政課題であってみれば、当然、統制を担当する警察組織が官僚制の中で支配的地位を占めるのは当然であった。上からの統治は原始的な暴力支配という形をとって行くにつれて、警察官の任用資格は暴力に強い人間ということになり、自然に警察組織は暴力団と全く違うところのないものに堕していった。さらに、警察組織を除く残余の行政機構も、第一共和国の初期においては日本人が残していった「敵産」の再配分、そして朝鮮戦争後にはアメリカからの老大な軍事援助と復興援助の筆^{ペン}取り取りがその主要な仕事となっていたので、官職を手に入れることは致富の手段でもあった。したがって極言すれば、こういう状態をあえて私は「官・職・資・本・主義」と規定したい。

要言するなら、第一共和国の韓国官僚制の実態は、李承晩ワンマン支配を支える「私兵的」暴力機構であると同時に国富と外国援助を筆^{ペン}取る横領者の組合であったと極言できよう。

こうした事態を生み出した原因はいろいろ考えられるが、その第一の原因は、李朝時代の悪しき遺産としての儒教的行動原理があげられよう。すべての価値の源泉が官職であった李朝のような停滞社会と類似した状況が第一共和国でも出現し、日本人支配層と米軍人が去った後、国家権力が李承晩の手中に転がり込んだ後、彼

を中心に官職を求める人々が下から渦を巻いて彼と彼の代理人に蝸集し、ヘンダーソンのいう「渦巻き型政治力学」が再び作動したのである。それと同時に、最も強固な第一次集団である血縁集団(大家族ないし宗族組織)や、地縁(韓国では、李朝時代、地域的対立を意識的に助長させ、分裂支配を行ない中央集権を維持してきたため、北朝鮮の辺境の道や韓国の西南部の道〔全羅南・北道・済州道〕は官職任命において差別され、今日でも、他の道、例えばソウルのある京畿道や李朝時代の支配的官僚層を多く供給した忠清道や慶尚道の人々は、全羅道の人々をさげすんだりする風潮が残っており、その結果、同じ郷土出身者同士がよく結合し、結集し派閥を作る傾向が強い)集団や学縁集団(韓国では人間は個人として行動するという近代的人主義の原理が根づいておらず——勿論、大家族制度や宗族組織という血縁社会がいまだ未分化であるためであるが——、したがって個人が行動する時、何らかの人とのつながり、ないしネットワーク——これが権力者とのつながりの場合それを英語の Back の韓国語読みで「ベック」——を通じて、各々の価値配分ないし権力統制機関のキー・ポストを握る人々に働きかけ、自己に有利な状況を作り出そうとする行動様式をとる。したがって、第一次的集団としての血縁家族の次に高校ないし大学での同期生の集まりや同窓会が個人がたより得る強い集団として、擬似血縁集団の役割を果している)等が系となってその集団の誰か一人が李政権の人事権に与ると、それをつてにそれに関連する者が任用されて行くという形でネポティズムが蔓延していった。それを容易にしたのは、上述したように公務員採用方式として銓衡方式がとられていた点であった。⁽¹⁸⁾

第二に、韓国官僚制を腐敗の温床にしたのは、公務員の給与が極端に安く、上は大統領から下は交通警察官に到るまで賄賂をとらない限り生活できないという状態であった。⁽¹⁹⁾給与が官僚としてふさわしい生活をするのに少ないのではなく、そもそも人間としての最低の生活を送ることが不可能なぐらい絶対的に低い場合、許認可権を楯にして官権を利用して生計を立てようとするのは人情といえよう。その上に退職金制度が完備されてい

ないのみならず、内閣の平均寿命が一年以内であり、長官(大臣)⁽²⁰⁾が変われば、次官は言うに及ばず、局長、課長、係長、すなわち高級官僚のすべてが取り替えられるので、高級官僚は、在任期間中に、毎月の生計費を副収入、すなわち収賄でまかなうばかりでなく、退職金まで手に入れて置こうとするし、官僚社会のリズムをよくわきまえた人は、内閣交替毎に彼の人事権を握っている上官ないし、上官になりそうな人々に先行投資の形で賄賂を送り続けなくては、官僚という職業を続けることはできなかった。⁽²¹⁾ 韓国官僚達が副収入を得る方法を韓国の著名な行政学者朴東緒教授は次のように分析している。(一)政府公金を不正名目の下で流用したり、実業家と組んで特定企業の保護という名目の下で租税を免除したり、補助や融資を行ない、そのリベートをとりやり方、とりわけ、外国為替が統制下にあるため、正式交換率と闇交換率が数倍であるという実情の下では、ある特定の企業家に為替の割り当てをやり、その見返りとしてのリベートをとるなどである。(二)市民の許認可申請に関連して手心を加えて賄賂を市民からまきあげるやり方。⁽²²⁾ その中で、日本人的感覚からして驚くことが沢山あるが、市民の生活に最も身近な交通行政を利用しての副収入を得る方法の一つ紹介しておこう。末端の交通警察が道路交通法違反者を発見すると、それを見逃してやる代わりに、収賄し、こうして不正な方法で集めた末端警官の収賄金上官に「貢納」、すなわち上納し、それをプールして、上位者からランクが下る毎に通減する形で収賄金を分配して生計のたしにしているというやり方である。

一九五七年と五八年の二年間の間に告発された公務員の犯罪種目と件数は表Ⅲの通りである。この表にのせていないが、この両年の公務員の犯罪種目は六五種類に達し、一九五七年の罪を犯した公務員数は総数三、三三一人で一九五八年度は三、七〇六を数えている。⁽²³⁾ この数字は、いまだ「法の支配」が確立されていない韓国では氷山の一角にすぎず、その実相がどんなものであるかは、李承晩政権崩壊後の一九六〇年五月二九日付の『韓国日報』の次の記事があますところなく描き出している。同紙は公務員の実相として次の点をあげている。

表Ⅲ 告発された公務員の数

犯罪種目	1957年	1958年
職権濫用	76	121
収 賄	252	221
文書偽造	402	436
傷害暴行	402	487
詐 欺	150	113
横 領	911	940
合 計	2,193	2,318

朴東緒、前掲書、158—159頁。

入のある場所(許可、取締り、現業)に移ろうとあらゆる手段を使って「運動」を行ない、また副収入のある現職を維持しようと上官に貢納する。

(H) 貢納することを知らない善良な公務員は閑職にまわされ、貢納することを知っている者はより副収入の多い所に「栄転」させられるという、いわゆる「グレンシャムの法則」が作用する。

(I) 自分の職務に忠実であり、より建設的な行政施策を打ち出したり、事業を公正に推進したり、決定や判断を正しく行なおうと努力する前に、違法をやっても自分自身の生計費を捻出するのに汲々である。⁽²⁴⁾

以上のような『韓国日報』の指摘の通り、公務員は不正を行なわなければ生計を維持できないところに腐敗の大きな原因の一つがあったといえるが、さらに、第三に、次の点も留意すべきである。

以上のような公務員の不正を許している民衆の行動様式である。公務員を含めて、忠、すなわち現代的に表現し直すならば公共的なものを、孝、すなわち私的なものよりも優位に置くエトスが育っていない韓国で

- (A) すべての公務員は潜在的に買収される位置に置かれている。
- (B) 公務員の非行を取締る資格をもつ公務員は存在しない。
- (C) 官統はくずれ、民衆の官に対する信頼が日々悪化するのはいろ然である。
- (D) すべての公務の処理の裏には不正な取引が必ず付随している。
- (E) 行政能率は停滞し、できることもなく、また逆に(金次第で)できないこともない。
- (F) 最も真実であるべき公文書がまがいものである。
- (G) すべての公務員は副収入のない場所(統計・企画・研究)から副収

は、その場限り、事態を自己に有利に動かすことができ、彼を含めての第一次集団（たよるべく究極の最後の避難場所であり、各人の生命と生活を究極のところ守ってくれるシェルターでもある家族）さえ得すれば、地域社会や国家がどうなってもよいと考える思考態度は、官僚の上記した不正行為と腐敗を助長している原因ともなり、また結果ともなっている。

以上のような性格をもつ第一共和国の韓国官僚制は健康な肉体を蝕ばむ害虫と同様にいつの日か駆除されない限り、韓国の政治発展はないであろう。一九六〇年四月、ついに学生蜂起によって第一共和国は崩壊し、それと共に、官僚制も危機に直面した。

第二共和国の張勉政権は、第一共和国の官僚制の腐敗の構造にメスを入れるべく、李政権の永続化を手段的側面で支えたところの官僚制が時の政権の「私兵」と化することを阻止するために、新憲法第二七条に、公務員の政治的中立と身分保障、第七五条に、警察の政治的中立を確保するための機構の規定を新設し、公務員採用方法としてもメリット・システムの原則を強く打ち出した。⁽²⁵⁾そして前章で述べたように、李政権の「私兵」と化した警察指導部や高級官僚を解任し、腐敗と不正のるつぼと化した官僚制の手術にとりかかった。不正高級官僚追放後の空席を若く有能な公務員を下から大幅に抜擢して官僚制の活性化をはかった。⁽²⁶⁾しかしそれもつかの間、軍事クーデターによってその試みは中断を余儀なくされた。張勉政権は、官僚制を発展志向型に変え、時代の要求である経済発展を目指す五カ年経済計画を策定し、その具体化の第一歩として「国土建設事業」を打ち出し、社会間接資本の形成と失業救済を目的とする公共事業計画をも策定しようとしていた。⁽²⁷⁾しかし九カ月間の張勉政権の対応をみると、それが時代の課題を正しく認識し、それに対応しようとする姿勢において評価する点がなきにしもあらずであった、もともと張勉民主党政権は一二年間野党生活を強いられ、李承晩との対決の中で議院内閣制を採用さえすれば、すべて解決するという制度万能主義的楽観論に捉えられてい

る上に、發展行政を實行できる有能な人材を育成していなかった。その上、一二年間の価値剥奪状態から抜け出て、やっと手にした政權をめぐって党内に対立が生じ、李政權を支えていた不正な高級官僚を追放した後に空席になった官職をめぐって争奪戦が展開され、九カ月間存在した内閣の一三の閣僚の椅子に三人が争奪するという結果となり、一人の平均在任期間はたった四カ月二一日で、とりわけ内務部長官にいたっては五人の交替をみるほどであった。⁽²⁸⁾したがって張勉政權は、一応民衆の要求に答えるべく対応策を打ち出しておきながら、内部の権力争奪戦とそれが引き金になって再び作動し始めた官職をめぐる渦巻き型政治力学に巻き込まれて、強力なリーダーシップを発揮するどころか、もたもたしている中に、歴史の波にさらわれてしまったというのが実情であった。

一方、軍官僚制は次に考察するが、構造的な腐敗の力学から官僚制である限り、免れることはできなかった。第一共和国の文民官僚制と軍官僚制を比較すると、(1)文民官僚制の中核をなす警察と軍隊の両者の指導部は大体において一九四五年以前に日本政府に奉仕した経験をもっていたが、軍部の指導者の方が年齢的に若くその奉仕期限も短かったし、(2)軍部は戦後アメリカ軍の指導によって徹底的に教育し直され、若いだけにその効果も大きかったが、文民官僚は旧總督府の行動様式をそのまま変えずに持ち続けていたという違いがあった。⁽²⁹⁾さらに、民衆との関係において決定的な違いがあった。文民官僚制はその実体が旧日本總督府の抑圧行政の担当者そのものの生き残りであり、不正・腐敗の張本人として民衆はじかに彼らの苛政をもろに受け、その怨恨ははかり知れぬものがあった。それに反して軍隊は、民衆から相対的に隔離されており、とりわけ、一九六〇年四月、学生蜂起に際して、警察は学生を弾圧したが、軍隊は、政治的中立を守り、結果的に学生と民衆を支持した。⁽³⁰⁾したがって民衆の軍隊に対する関係は文民官僚制と比較するとはるかに良好であった。李承晩大統領は軍隊を操縦することにたけており、人事政策を巧みに用いてそれをその統制下におき、自由自在に用い

ることができた⁽³¹⁾。それに反して、張勉政権は軍部には無関心であり、経済計画を成就する内資調達のため軍隊の一〇万人削減まで公約し、軍隊の反感を招いた上に、軍内部で高位層の不正腐敗と李承晩大統領の不正選挙に関連した者に対する不満が中堅將校層の下剋上事件にまで発展したが、その処理においても適切ではなく軍に対する認識が極めて非現実的であるというより、むしろなかったといえた⁽³²⁾。その報いが軍事クーデターであったことは詳論するまでもない。

(2) 近代的軍官僚制台頭とその政治的意義

李承晩大統領の独裁制を支えた二大支柱は言うまでもなく文民官僚制と軍隊であった。軍隊、すなわち軍官僚制も官僚組織である限り、勿論韓国特有の腐敗の構造の力学に巻き込まれ、数々の大疑獄事件を引き起している⁽³³⁾。しかし民主的な再教育も、ましてや近代的な行政観に基づく実務教育を受けることなく、植民地官僚としての権威主義的・抑圧的な行動様式をそのまま忘れずに持ち続けてきた旧總督府に仕えた韓国人官僚が中核をなす文民官僚制と比べて、軍官僚制はその構成メンバー、訓練、組織観、国家観において全く質を異にしており、アメリカ軍の指導とその援助の下にアメリカ軍をモデルに新しく作り上げられたために、軍事クーデターの勃発時には、韓国における最もよく組織された近代的官僚組織に成長を遂げていたのである。一九七三年以降、韓国経済を急速に高度成長の軌道にのせる上においてプロモーターの役割を果たした「発展行政」志向の行政組織は、実は、この近代的官僚制という基盤が準備されていたからこそ可能であったと言っても過言でないのである。したがって、軍部による「発展行政」型行政組織に韓国官僚制が改組される変容過程を述べる前に、第二共和国までの軍官僚制について述べる必要があろう。

一九四五年九月、解放後まもなく韓国に進駐した米軍は、アメリカの冷戦政策を遂行する過程で、日本が残

していった警察のみでは、治安を維持することが不可能であることを悟った。同年末、駐韓米軍司令官ホッヂ將軍はマッカーサーやワシントンの米軍首脳に韓国人の防衛軍設立を要請し、それが入れられて、一九四六年一月早々から「国防警備隊」の隊員募集が行なわれた。それと併行して米軍は士官養成を目的に一九四五年末、軍事英語学校を創立し、アメリカ軍の命令を忠実に実行できるように、数週間の軍事英語の授業を行ない、最初の卒業生百数十人を世に出した。⁽³⁴⁾一九四六年一月には、これら軍事英語学校卒業生を士官に、募集した約五、〇〇〇人の隊員をもった韓国最初の軍隊の国防警備隊が米軍を補助する形で韓国の防衛を担うようになった。⁽³⁵⁾

国防警備隊の將校団は大体次の五つのグループから成り立っていた。中核グループは日本の士官学校出身者で、太平洋戦争において日本軍將校として従軍し生き残った二十数人である。一九四八年から六一年の第一共和国の韓国軍參謀總長七人の中五人がこのグループから出ており、⁽³⁶⁾韓国軍も文民官僚制と同様にその創立期にいかにも日本の植民地時代の刻印を強く受けたかが想像されよう。次のグループは同じく大戦で生き残った満州軍官学校組が約四〇数名いたが、軍事訓練面で日本士官学校組に次ぎ優秀で、ほとんどが北朝鮮の貧農出身の秀才で、とくに咸鏡道と満州出身者が多い。⁽³⁷⁾ちなみに、朴正熙大統領は、出身は南の慶尚道であるが、初め満州軍学校を優秀な成績で卒業し、選拔されて日本陸軍士官学校に派遣され、同校を卒業している。したがって同氏が將校団の中で最も影響力の大きい二つのグループの支持を得られる立場にあったということは注目してもよからう。第三番目のグループは「学兵」と称して、大卒者が軍事英語学校に入校し、にわか將校になったもの達である。彼らの多くは頭がよく、適応力に富み、英語も上手で実務能力も優れており、六〇年から六六年の參謀總長の六人の中五人までを出している。⁽³⁸⁾その次に旧日本軍の下士官グループと、重慶の金九指導下の亡命臨時政府軍（「光復軍」と称していた）の將校であった。⁽³⁹⁾以上の雑多なグループからなる將校団の主導権を

握ったのは言うまでもなく日本組であったが、全体としてみた場合、各グループは派閥を作り、軍指導権やアメリカの援助物資の分配をめぐる抗争し、その頂点においては次第に、李承晩大統領と自由党に巧みにとりいった者が出世し、より多くの価値配分にあずかっており、腐敗の力学は文民官僚制と同様にここでも作用していた。

警察予備隊的性格をもっていた国防警備隊は、一九四八年八月一日、大韓民国成立と共に、韓国国軍に生れ変った。その規模は朝鮮戦争勃発時約五万人であった。しかし二年半の戦争を終えた一九五三年七月休戦時には、アメリカの支援の下に急膨張し、六五万人にふくれ上がった。当時、自由世界における第四位の大軍であった。その後、五万人が削減され、一九六〇年現在でも六〇万人を数えていた。⁽⁴⁾

このように韓国軍は六〇万人の大軍に、たった数年の間に急膨張したが、その過程において文民官僚制と全くエトスを異にする新しい近代組織としてアメリカ軍によって育成されていた点に注目する必要がある。

まず軍のエリート養成機関からその変容の過程をみてみよう。韓国の士官学校は一九四五年末創設された軍事英語学校を第一期生として、その後在学期間が半年、そして一年に延びて、一九四八年には第七・第八期生を世に送っていた。彼らはほとんど韓国(南朝鮮)の出身者で高校卒か大学在学中横すべりした者達で第七期生が七二六人、第八期生が一、八〇一人であった。第六期生までの士官学校卒業生が一、三七九人であったが、その三分の一が、一九四八年一〇月の麗水反乱軍事件にかかわったことで共產主義者や容共分子として殺されるか逮捕されたために、結果的に韓国軍将校の中で最も数の多いグループが第七・八期ということになった。⁽⁴⁾これら日本軍と何ら関係のない既成将校群の約三倍以上の数を擁する第七・八期生は、新生韓国を守る気概と愛国心をたたき込まれ、アメリカ軍によって指導された新しいタイプの軍人であった。そして彼らは朝鮮戦争の中で大隊長クラスに昇進し、共產軍と命をかけて戦い、反共祖国韓国を守ったという誇りをもって

た。とりわけ、第八期生は正式に陸軍士官学校と改称された一年在学期間の第一期生であったため、卒業生の間の団結力は強固であった。⁽⁴²⁾ アメリカの軍事顧問団は、一九四八年八月に一〇〇人、一九五〇年に七四六人、五二年には一、九五三人にふくれ上がっており、これらアメリカ人軍事顧問が韓国軍を直接訓練し、その組織編成、運営にわたって指導した。⁽⁴³⁾ そればかりか韓国軍将校を直接にアメリカに送って教育を行なった。一九四八年、四九年に第一陣がアメリカに派遣されたが、戦争で中断し、休戦状態期間中にもかかわらず二五〇人の士官をアメリカに送って教育し、一九五二年にはアメリカで教育を受けた士官が帰国し、第二陣を送り出すという状態で、一九五九年まで韓国軍の士官の一〇%がアメリカの士官学校で再教育を受けている。⁽⁴⁴⁾ とりわけ、注目すべきことは、一九五二年に、四年制の士官学校が発足し、本格的に未来の韓国軍の中核エリート⁽⁴⁵⁾の養成を始めた点である。

四年生課程の韓国士官学校は、一応「公正」な試験が行なわれたために、官職を求める社会の底辺の優秀な子弟の集るところとなり、さらに、南北の軍事的緊張の下で「兵営国家」化した韓国における軍事的価値の優位化現象と共に士官学校は軍事エリート徴募の権威ある唯一の制度に発展していた。軍隊の最高幹部候補生をリクルートする陸軍士官学校は、意識的に米陸軍士官学校ウェスト・ポイントに範をとった。この士官学校は学費が国の全額負担であり、カリキュラムは厳しく、試験が頻繁に行なわれ、しかもその成績は揭示されるため、学校の雰囲気は緊張がみなぎっていた。こうした雰囲気の中で四年間の教育課程は学生達に誇りとエリートとしての責任感を植えつけるのには十分であった。さらに優秀な学生は監督者に選ばれた。こうした学生達は士官学校の特徴を作り出した。すなわち、幹部候補生達は入学前には派閥的結びつきには縁がなく、周囲の汚職の渦を強く意識したため、母校の誇りと厳格な規制と四年間の学生生活の友情を武器として、腐敗・えこひいき・派閥政治に抵抗する強固なグループを形成したのは当然の結果であったといえよう。⁽⁴⁵⁾

このように正義観と倫理観及び反共体制を守るという使命感を身につけた幹部候補生は在学中「悪」に反対する誓いを行なったといわれる。諸悪が学外でみなぎっていただけに、学内での彼らは結束して強力な勢力を作ることになった。彼らは大部分が清教徒のような厳しさで、自分自身と周囲の人々を監視し、士官学校の規則を厳しく遵守し、それに少しでも違反する者がいるかどうかを互いにチェックし合ったという。こうした雰囲気の中で、正規の士官学校は韓国ではこれまで如何なる組織でも持ち得なかった特徴をもつことになった。その特徴とは、粘り強さ、団結力、誇り、忠誠心、節操、厳格な規律等である。これは社会の動きに対してよく組織された集団がもつ計り知れない影響力を示すものであった。

さてこうした新しいタイプの軍人として養成された四年課程の正規の士官学校の第一期生(軍事英語学校を第一期とすると第一期生ということになる)は一九五五年、一七五名が世に送り出され、毎年、同数の少数のエリート士官が新しい血として韓国軍に注入されていった。ちなみに、現在の全斗煥大統領は奇しくもこの第一期のトップ・リーダーであった点は今日の韓国の軍部が政治の中において持つ比重をいろいろの意味で象徴しているといえよう。ところで韓国軍の幹部たる士官は、士官学校でアメリカのウェスト・ポイントと同一のカリキュラムでアメリカ的な近代的軍人として教育を受けた後も、昇進に際しては、一九四九年九月に創設された陸軍大学で必ず上級将校としての教育を受けなくてはならなかった。カリキュラムは、政治学、経済学、国土開発、世界戦略と国防における軍の役割等であり、ここで狭い軍人の物の見方を捨て、国政全般にわたって国防の観点からどのような体制が望ましいかの幅広い物の見方を教えられていた。したがって陸大を卒業した将校達は従来よりも政治的観点から物を見るようになり、李承晩体制の腐敗構造に対して批判的になっていった。

六〇万という巨大な軍部を運営するには、その主要な任務である戦争の専門のエリートを養成する士官学校

や陸大だけでは十分ではなく、当然、軍隊も組織である以上、人事、經理、情報、輸送、通信、物資補給、医療、給食など近代組織が存続して行くために必要なあらゆる機能の専門家をも持たざるを得ず、一九四九年からこうした各種軍学校が一三校も設立され、多方面にわたる専門家を育成していった。⁽⁴⁸⁾

こうして第一共和国時代の軍官僚制は中堅将校を中心にアメリカの管理・行政、経営の新しい知識と技術を修得し、さらに近代組織存続のために必要な各種機能においてもアメリカの最も新しい知識と技術を身につけた専門家を擁するに至った点は、旧態依然の文民官僚制と比較すると、眼をみはるものがあり、もし、軍官僚制の中で新しい近代的な組織人として教育された数万の軍人専門家が社会経済領域の他の組織に上から組織的に移植された場合、社会全体の組織レベルの発展に大きなはずみがつくであろうことは容易に推察されよう。⁽⁴⁹⁾

このように一九五〇年代末期には軍官僚制の中間レベルにおいて近代的組織を運営するエトスをもった大量の新しいタイプの組織人が軍の土台骨を支えていたが、その頂点において、旧日本軍生き残りの、今や将官となった国防警備隊時代の先任高級将校達は、李承晩や自由党幹部と手を結んで参謀総長や身入りの多い謀報部隊の韓国CIC司令官、それと匹敵する統合憲兵総司令部司令官などの軍の最高職を手に入れるため派閥を作って競って李承晩のために軍隊を政治の道具に使い、その腐敗は中堅将校以下のひんしゆくを買ったことは言うまでもない。⁽⁵⁰⁾ 一九五九年頃に至って中堅将校達の肅軍への動きは実行に移される段階にまで高まっていた。彼らの行動への決意を強めたのは、昇進スピードが落ちた点でもあった。朝鮮戦争が終わり、平和な時代が続くと共に、第六期生の士官学校出身将校が将官職の大部分をなお占めていて、中ぶくれの第八期生は佐官クラスに足踏みされ、場合によっては誰一人も将官になれず、退役させられるのではないかとという危機感が彼らの間にただよい始めていた。彼らは、日本の五・一五や二・二六の青年将校の決起を想起し、さらにビルマ、パキスタン、トルコ、エジプトの軍事クーデターに影響されて、直接行動によって腐敗墮落した将官達を追い払

うだけではなく、李承晩や日帝時代の植民地支配に手を貸した対日協力者の五〇代以上の根までくさり切った政治家どもを追放して、反共という国是を貫き得る清潔で強力な国家体制を作る必要があると真面目に考えるようになった。⁽⁶¹⁾そして事実、彼らは、一九六〇年四月、軍事クーデターを実行に移す準備を終えていたが、学生蜂起で延期したといわれている。⁽⁶²⁾

張勉政府の第二共和国になっても、青年将校の望む軍上層の肅清は進まず、かえって将官連は新しい民主党政権にとり入る競争にあけくれ、ついには一九六〇年九月二四日、一二人の中佐(その中一〇人は第八期生)と四人の大佐が参謀総長の部屋に押し入り、参謀総長の辞任と多くの将官の解任を要求して、軍内部での直訴に出た。この行動に関係した将校は不服従のかどで逮捕され、この行動を組織した金鍾泌中佐を含む多くの参加者が退役させられた。⁽⁶³⁾直訴によって軍の腐敗と不正を是正しようと直訴行動に訴えて失敗した金鍾泌を中心とするグループは「金鐵にきれいだ」といわれている朴正熙少将を指導者に仰ぎ、一九六一年五月一六日、韓国軍五〇万人の中の将校二五〇人、兵卒三、五〇〇人を率いてクーデターを起し、第二共和国にとどめを刺した。⁽⁶⁴⁾

五・一六軍事クーデターが成功した理由として、クーデターの指導者は「革命の不可避性」を口にするけれども、それはクーデター前の政治的・社会的・経済的危機とそれに対処する能力を失った文民政権の欠点にあっただけではなく、朝鮮戦争の結果、軍部が国家機構の中核になっていったこと、そしてそれに伴い米軍援助のもとに能率的に組織された相対的に「クリーン」な機構が形成されていたところにその原因があった。事実、韓国陸軍は、力量、管理技術、専門性、組織の形成と維持等については他に比肩すべきものない存在となっていたのである。

以上のような発展を遂げた韓国陸軍の中で官職と利権をめぐる渦巻き型政治力学の圈外にあり、価値配分の

点で疎外されていた分子が軍事クーデターで権力を握ると、彼らは、韓国社会の腐敗と軍内部の汚職等を一掃するため有史以来大規模の肅清を断行した。例えば軍内部では高級将校二、〇〇〇人の中、將軍クラス五五人が解任された。しかしクーデターに参加した軍人は二階級特進して退役となり、国会議員、閣僚、韓国CIC幹部となった。クーデターで指導的立場にあった将校達は間もなく將軍に昇進したが、同時に八期生も全体として昇進することになった。クーデター後、昇進、逮捕、引退により、韓国陸・海・空軍の将官級の高級将校クラスは、事実上、ほぼ全員が軍務からはずされてしまった。一方では、四年制士官学校卒業生は佐官クラスに昇進され、軍の重要なポストを占めるようになったが、その中の一人にすでに上記した現在の大統領全斗煥(55)がいる。

第二次大戦後、発展途上国においては、軍部が民政にとってかわった事例が相続いたために、軍が政治の中で果すべき役割は何であるか、という問題が軍内部は勿論一般社会でも論議の的となっていた。軍政は多くの発展途上国では共通した現象であるが、韓国のように文民統治という強固な伝統がある国では、そうした論議はなかった。(56)

しかし、クーデターの結果、少なくとも「革命」の道徳面での約束は、果されていないが、軍人の団結の強さ、組織化、計画化といった能力は高度経済成長への切替えを担う行政組織の確立に大いに貢献した事実是否定しがたい。こうした能力を軍隊のみが持ち、その他に大規模な合理的組織が欠除したままの韓国の社会にあっては、こうした能力をもつ軍隊に経済発展のプロモーターの役割が期待されたとしても不思議ではなからう。

発展途上国に共通する問題であるが、韓国も同様に、軍部は権威主義的性格をもっているが故に、憲法と基本的人権を尊重する民主主義原理からみると、民主主義体制にとっては適当な組織体とはいえないだろう。こ

うした批判をかわすために、前章ですでにみたように軍政から民政へと切り替えが実行されたが、本質的には軍政と変るところがない。したがって後述するような「韓国的民主主義」という正当化論が主張されることになる。いずれにせよ、軍事クーデターによって軍部の構造は着実に変えられた。近代的な組織の側面から、こうした変化は、専門家の養成と成長と安定性を増大させる結果をもたらした。四年生士官学校の卒業生も強固な結束力を誇ってはいるが、派閥主義は以前のように顕著ではなくなった。

しかし韓国軍隊は、多くの欠陥をもっていたにもかかわらず、他の組織と比較してみた場合、唯一の近代的な組織体であった。そして韓国軍部は、韓国社会の無秩序な派閥抗争には制度上から巻き込まれる度合が少なかった。そのために、流動的政治状況の中で相対的安定性をもつ執行機関となりうる可能性をもっていたといえよう。

注

第三章第一節

- (1) 米軍政についての研究として次のものがあつた。G. Meade, *American Military Government in Korea*, New York, 1951.
- (2) G. Henderson, *The Politics of the Vortex*, pp. 126-127.
- (3) H.C. Hinton, *Korea under new Leadership*, p. 8. 丁時英著『韓国官僚制度史』、四六九—四七一頁。
- (4) 朴東緒著『韓国官僚制度の歴史的展開』、一一一頁、一三七頁。
- (5)(6) G. Henderson, op. cit., pp. 142-143.
- (7) 一九六〇年五月七日現在、すなわち李承晩独裁体制が崩壊した時の警察官僚の前歴が日本の旧総務府官吏であった者のパーセンテージは次の通りである。

一、警察の場合、

三級甲類以上約七〇%

三級乙類 約四〇%

警察の例は一つの典型であるが、局長の約八八%と課長六六%が日本統治時代の教育を受けたものであった(朴東緒著、前掲書、二〇七―八頁)。

(8) 同前書、二三六頁。

(9) 同前書、一九九頁。

(10) 同前書、一三二頁。

(11) 同前書、一三九頁。

(12) いわゆる高級官僚の全体の公務員に対するパーセンテージ(百分比)は、イギリスの0.5%(一九五七年)、西ドイツの1.7%(一九五五年)、日本の3.2%(一九三〇年)と比較すると相対的に高いといえる(同前書、一四二頁)。

(13) 同前書、一九〇頁。

(14) 同前書、一九八頁。

(15) 同前書、一九九頁。

(17) 人事権行使における優先順位は次の通りであった。

(1) 自由党のナンバーワンである大統領に最高権が与えられていた。

(2) ナンバーツウの民議院議長に第二位の権利が与えられていた。

(3) 自由党幹部と各部長官同士の関係は誰が第一、第二人者とより親しい関係にあるかによって第三位が決められていた。

(4) 残った人事権は、総務課、人事課長によって事実上行使された。

このように、自由党と行政政府の集権的権力構造は、人事行政を極端に集権化させる結果を招き、李朝と同様に官職をめぐる渦巻き型政治力学を作動させていたのである(同前書、二〇〇頁)。

(18) 同前書、一九八頁。

(19) 同前書、一五三頁。

(20) 同前書、一五四頁。

(21) 同前書、一三〇頁。

- (22) 同前書、一五八頁。
- (23) 同前書、一五八一—一五九頁。
- (24) 同前書、一五九—一六〇頁。
- (25) 同前書、一一七頁。
- (26) 李漢彬他共編著『韓国行政の歴史的分析』、三九九頁。
- (27)(28) 同前書、三九八頁。
- (29) 朴東緒著、前掲書、九五頁。
- (30) 閔寛植著『韓国政治史』、一八八頁。
- (31) Jae-Suk Sohn, *The Role of the Military in the Republic of Korea*, in: A. Perlmuter and V. P. Bennett, *The Political Influence of the Military*, 1980, p. 433; G. Henderson, op. cit., pp. 349-350.
- (32) 李漢彬他共編著、前掲書、三九九—四〇〇頁。
- (33) 最も有名な事件は「国民防衛軍事件」である。朝鮮戦争の最中に予備軍として各種青年団体を統合し、国民防衛軍を設立したが、その司令官の金潤根准将は国民防衛軍に割り当てられた国家予算のほとんどを幹部と横領し、李承晩と国防長官や自由党幹部に献金した。そのため四〇万人の隊員が飢えや病気で多数死亡し、それに疑問をもった野党議員の追求でその真相が暴露され、世界のひんしゆくを買った。その首謀者は一九五一年七月処刑されている(金一勉著『韓国の運命と原点』、三二書房、一九八二年、一八九—一九六頁。なお韓国軍政の批判的研究として次のものがある。村常男著『韓国軍政の系譜——李承晩から朴正熙へ——』、未来社、一九六六年。
- (34) J.S. Sohn, op. cit., p. 432.
- (35) G. Henderson, op. cit., p. 340.
- (36)(37) Ibid., p. 336.
- (38) Ibid., pp. 336-337.
- (39) Ibid., pp. 337-338.
- (40) Ibid., p. 349.
- (41) Ibid., pp. 350-351.

- (42) J.P. Lovell, *The Military and Politics in Postwar Korea*, in: K.P.T., p. 173.
- (43) G. Henderson, op. cit., pp. 350-351.
- (44) J.P. Lovell, op. cit., p. 165; G. Henderson, op. cit., p. 351.
- (45) G. Henderson, op. cit., p. 351.
- (46)(47) Ibid., p. 354.
- (48) Ibid., p. 351; J.P. Lovell, op. cit., p. 168.
- (49) 朴東緒著『韓国行政の發展』一二七—一二八頁、四六八—四六九頁。
- (50) J.P. Lovell, op. cit., pp. 168-169.
- (51) J.S. Sohn, op. cit., p. 435.
- (52) G. Henderson, op. cit., p. 356.
- (53) J.S. Sohn, op. cit., p. 435.
- (54) G. Henderson, op. cit., pp. 356-357.
- (55) Ibid., pp. 357-358.
- (56) 軍隊の近代化推進および革新的な役割について、すぐれた論究が多くあるが、その中で 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・下、一九七二年、サイマル出版会) 中での「衛正主義」の論議における近代化と軍部の関係とについての主張、とりわけ第四章、第七章は第三共和国を理解するのに有益である。