

# 韓国官僚制論 (3)

— 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(以上前号)

### 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(以上本誌)

### 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

既存の価値配分メカニズムから疎外されていた、いわゆる「革命主体勢力」、すなわち朴正熙を指導者とする佐官級の軍人達——彼らの主要メンバーは陸軍士官学校八期生であった——は、一九六一年五月一六日クーデターによって張勉の民主党政権、いわゆる第二共和国を打倒し、朝鮮戦争以降進行していた社会的分化と都市化現象に対処する社会構造の再編とそれを実行する政治・行政機構の再建と合理化を強権で断行した。その限りで第三共和国の誕生は、それまで静かに進行していた社会的変動の制度的表現とみられよう。

そもそも張勉政権の成立は、上述したように、政治的民主主義を可能にする社会的・経済的構造改革とか、または社会革命を意味しかなかった。それは、むしろ李承晩政権を支えてきた反共体制の権力基盤を維持したままの保守的エリートの交替にすぎなかった。つまり、一方では、民主党自体の内部における分裂、李承晩独裁を支えた警察機構の解体と李体制を支えた上級幹部の追放による警察力の弱体化<sup>(1)</sup>、他方では、反共体制下で抑圧されていた、いわゆる革新勢力の台頭、そしてそれにもなった学生を中心とする南北協商論と中立統一論の台頭等によって、民主党政権にとって手に負えない状況が生れていた。反共体制の維持という観点からすれば、五・一六軍事クーデターは体制の危機克服の劇的な表現であったといえよう。換言するなら、軍事政権は張勉政権とイデオロギー的レベルでは異なるところはなかった。その方法が柔軟か強硬かの違いがあるだけであつたといえよう。

無血クーデターに成功したいいわゆる「革命主体勢力」は、陸軍参謀総長の張都映中將を議長とする軍事革命委員会を組織し、ラジオを通して、「われわれは腐敗・無能な政治家をもはや信頼することは出来ないゆえに、国家と民族の危機を救うために決起した。われわれは共産主義に反対し米国との提携を強化する」と宣言してそのクーデターの動機を明らかにすると同時に、軍事政権の課題として、(一)反共を第一の使命とする体制を確立すること、(二)国連憲章を尊重し、国際条約を忠実に履行し、アメリカをはじめとする自由諸国との提携友好関係をより一層強化すること、(三)腐敗と旧悪を一掃し、国民の道義と民族の正義を確立すること、(四)国民の生活苦を救い、自立経済を再建すること、(五)国土統一のため共産主義と対決できる実力の培養に全力を集中すること、(六)以上の課題が達成されれば、清新で良心的な政治家に政権移譲する、という「革命公約六項目」を発表した。<sup>(3)</sup>

軍事政権が掲げた六項目の公約をみる限り、親米・反共の点で前の李・張両政権と異なるところはない。違ひは、いわゆる韓国の国是といわれる反共という「国家目標」を実現するために、前の二つの政権よりはより効率的に行なうであろうという点を主張したこと、自立経済を確立して民生苦を解決しないなら、下からの革命を誘発する条件を作ることになり、反共という目標を維持することができなくなるであろう、という指摘である。換言するなら、朝鮮戦争以降ラジカルに進行していた社会的変動に反共体制の政治・経済システムを効果的に対応できるものに再編・強化する課題を軍人らしく一挙に強権で遂行しようとする点である。<sup>(4)</sup>

非合法的な方法で権力を手に入れた政権は正当性の問題を解決しない限り、その支配を永続化させることができないのは政治の論理である。軍事政権は二重の正当性の危機に直面した。一つは、韓国の存立条件の必須条件の一つが外からのアメリカの支持であったので、アメリカの支持を獲得し、外から正当性の承認をうる必要があった。<sup>(5)</sup> ちょうど、李朝の歴代国王が即位すると宗主国の中国にその正当性の承認を求めたようにである。

もう一つの正当性の問題は当然、内政的なものであった。軍事政権は、第二共和国を一挙に改編する挙に出ないで、その形式的なファアードを残しながら、その実質において軍政を確立するという苦肉の策をとった。すなわち、軍事革命委員会はクーデター後は全土に戒嚴令を公布し、国会を解散し、二日後の五月一日、潜行していた張勉國務総理をして強制的に内閣総辭職の手續をとらせた。他方、第二共和国の下で国家元首として儀礼的権限しかもたない尹譜善大統領を留任させた。そして憲法改正も行なわず、第二共和国の形式的ファアードはそのまま残した。こうして、形式的・制度的側面における国内の正当性の危機をなんとか乗り越えた革命委員会は、翌一九日に、国家再建最高会議と改称し、実質的に独裁権をその手中に収めた。クーデターの實質的指導者朴正熙小将はその内外の権力基盤の脆弱さをよくわきまえて国家再建最高會議議長にはアメリカに受けのよい張都暎中將をかつぎ、自らは副議長に就任した。そしてその下に軍人内閣を組織し、全国八道〔道は日本の県に当る〕の知事から群・市・面(村)の各級地方行政機關の長を全部軍人に入れ替え、名実共に軍政を布いた。<sup>(6)</sup>

政権の組織的整備を終えた軍事政権は、五月二二日に全政党、社会団体に解散命令を発し、自らと競合する一切の政党・社会団体の去勢化をはかると同時に、下からの民衆の支持を調達するために、二五日には借金に苦しむ農民、漁民を救済する徳政令の「農漁村高利債整理令」を施行し、二八日には不正蓄財者の逮捕に踏み切り、さらに暴力団狩りなどを行なう一方、マス・コミ機關をそのコントロール下に置くために新聞通信社の大量整理を行なった。さらに六月に入って、六日に暫定憲法ともいえる「国家再建非常措置法」を公布し、次いで一〇日には軍事政権の組織法である「国家再建最高會議法」と国民生活全般にわたって「道義」の確立と、資本主義経済に適合する禁欲・勤勉の精神態度へと意識革命を目指す「再建運動国民法」を公布した。

こうして、たて続けに軍事政権の組織的基盤を強化する一連の措置をとった後、クーデターの主要な目的で

ある反共を前の政権よりもより効率的にかつ組織的に行なう体制作りに進んだ。すなわち「反共法」を七月四日に公布し、次いで「革命裁判所、検察部組織法」と共に容共分子と目される人物の弾圧を強化し、学生、大学教授、公務員などの「容共派」を大量に検挙し、南北統一論を唱えていた『民族日報』社の発行者を逮捕した。<sup>(7)</sup>

こうした軍事政権の行動を見守っていたアメリカ国務省は、すでに五月二日に「反共親米」の軍事政権の基本的政策を歓迎する声明を発表して、その支持の方針を明らかにした。<sup>(8)</sup>

朴正熙を中心とする「革命主体勢力」は、アメリカからの支持を得て、一応外からの正当性の問題を片づけ、最高会議内で着々とその地歩を確立した後、七月初めに、「反革命」陰謀で張都暎議長とその一派を逮捕し、名実共に政権をその掌中にした。すなわち朴正熙自ら議長に就任し、制度的にも国家権力の中枢をその手中にした。そして直ちにアメリカに受けのよい宋堯讚国防部長官を総理に任命し、ここによりやく朴將軍を指導者とする軍事政権の支配体制が名実共に確立されることになった。

朴議長は、非合法的に政権を掌握し、一応外からの正当性の危機は、「反共親米」の果敢な行動力の実証によってアメリカの支持を得ることになり克服したが、国内の正当性の問題は民衆に受けのよい徳政令や暴力団狩りで解決できるとは信じていなかった。したがって、すでに革命公約六項目の第六に革命課題が成就された後、民政移管を歌って国内の正当性の問題に対処しようとしていた。しかし自由民主主義を標榜している以上、選挙を経ないで政権を担当し続けることは行政効率の点から言っても好ましい現象ではなかった。そこで八月一二日に、六三年夏に民政移管を声明して、一応、国内の正当性の危機の問題を回避した。<sup>(9)</sup>

こうして内外の正当性の危機を一応乗り切った朴政権は、一九六二年初めに当年から実施する第一次五カ年計画を公表し、それが目指す課業がなんであるかを示した。一言で言うならば、明治日本をモデルにした「殖産興業」「富国強兵」政策であった。<sup>(10)</sup> すなわち欧米が百年単位で、日本が数十年かけて行なった工業化をより

圧縮した短期間で強行して、重化学工業基盤を作り上げ、経済的に先進国の仲間入りすることであった。幸い、日本の植民地時代、交通、道路などの運輸体系は近代化されており、最も重要な人的資源においても教育発展が解放後著しく進んで、質の高い豊富な労働力が存在していた。しかし工業の面では、日本が残していた食糧確保のための製粉業などの食料品工業や衣料供給のための紡績業や化学繊維工業のような衣料品工業のような消費財工業が存在するのみで、重化学工業は皆無であり、インフラストラクチャーにおいても微々たるものであった。しかし他のアジアの発展途上国と比べて、コミュニケーション体系や労働力の点で近代化が進んでいて恵まれた条件があったので、もし行政主体が長期的な工業化戦略を立てて、工業化のための資本があり、そして次に効率的な行政体系を独立して目標実現のためにリーダーシップを確立して行くなれば、韓国は発展途上国の中でも近代的工業化への突破口を切り開く条件をもっていたと言えた。<sup>11)</sup>

先進資本主義国家はすべてその経済的基礎を確立するに当っての「原蓄段階」の不幸な歴史を経験している。明治日本も原蓄は農民を犠牲にして行なわれた。しかし朴政権にとっては、そのかかげた韓国の近代的工業化の課業を実現する第一の条件である資本を日本を始めとする先進資本主義諸国がとったと同じ方法で調達することは不可能であった。軍事政権が徳政令を布いてその救済をはからざるを得ない農民からしぼり取る「原蓄」は、そもそも持たない者から取りようがないがために不可能であり、もし強行しても政治の論理からして競合する共産主義へと農民の支持を追いやる結果になるため不可能であった。そこでとった方法が外資であった。ヒントン教授は朴政権が明治日本の不幸な歴史から学んで「原蓄」を外資導入に求めた点は賢明であったと称讃しているが、同教授の主張の当否は別として、短期間に急速な工業化によって北の共産政権の工業化に打ち勝たない限り、韓国という反共国家の国民に対する存在理由がないので、朴政権は内外政的条件によって外資にたよらざるを得なかったといえよう。<sup>12)</sup> 外資といっても、資本を提供する国の消費財商品の購入を義

務づけられるひもつきは自立経済の確立には役に立たないことを李政権時代のアメリカの巨額の援助で知りつくしていた。そこで朴政権が眼につけたのは、日本からの賠償金であった。それを取り立て、原蓄にして重化学工業化の基盤を整備しようとはかった。そのために日韓関係の正常化をはかる必要があったことは言うまでもない。<sup>(13)</sup>しかしそれはたやすい仕事ではなかった。というのは、三六年間の日帝植民地下の苛政の生々しい記憶と、反共と並んでその権力的基礎を国民の反日感情に依拠させていた李承晩政権下の徹底した反日教育のおかげで、日韓関係の早急な正常化、しかも韓国だけの正常化には「屈辱外交」として反対する世論が支配的であったからである。

こうして、朴軍事政権は、近代的工業化のための原資を調達するために、反日的国民の「屈辱的」な日韓正常化に反対する世論を抑え、経済発展を志向する行政装置の近代化を遂行する強権的政治体制を確立して行く方向に舵とりをはじめた。それを実行に移す牽引機関として設立されたものがKCIAと恐れられてきた中央情報部である。それは、アメリカのFBIとCICをモデルにした謀報・謀略機関で、その主要な目的は対北朝鮮に対する謀報・謀略であったが、しかし同時に、それは国内の国民生活や行政組織、企業体など一切の部門を反共の観点から監視し、もし「容共分子」が発見されたらそれを摘発し、処罰する、朴政権の神経組織であると同時に、国民を強権的に支配する弾圧機構でもあった。<sup>(14)</sup>このKCIAの設立で軍革政権時代の国家運営の最高機関はトロイカ体制がとられていた。すなわち政策決定の最高権力を担当する国家再建最高会議、決定された政策の実行機関の頂点としての内閣、最高政策決定にかかわるあらゆる情報の収集と、行政機関の系線外での政策執行を司る中央情報部、この三つの支柱から成り立っていた。それを運営する人事の側面からみると、「戦略・管理」を担当する将官級が最高会議を占めており、政策執行を担当する「技術・運営階層」の佐官級が中央情報部を占めており、内閣は将官級と民間テクノクラートから成り立っていた。<sup>(15)</sup>

朴議長は姪の夫に当る金鍾泌大佐を中央情報部部長に任命し、軍事政権は朴—金ラインで動く体制であるという実態を機構面においても明らかにした。こうして事態に対処する機構的布陣をととのえた最高会議は内閣と中央情報部を動員してそれが掲げた課業を達成する一連の措置をとっていった。それが直面する最大の課題は、上述したように、まず何よりも政権の基盤を強固にすることであつた。そのための統制志向的な政策は上記したような、政党および社会団体の解散、言論規制等の一連の抑制措置と不正蓄財の強制奪取、次に述べるが、政治家の活動を抑制する政治活動浄化法（一九六二年三月）の公布等による一連の処罰的行政を含み、同時に一連の農漁村高利債整理などの農村救済策の実施として現われた。その次に軍事政権の最大の長期的課題は、近代的工業化を実行する長期的経済開発計画の採択であつた。この経済開発計画の樹立とその実施を担当する強力な企画機関として「経済企画院」を一九六一年七月に発足させた<sup>(1)</sup>。それは、軍人である、朴議長が経済的近代化の課業を戦争にたとえるなら、ちょうど、経済戦争の参謀本部にわたる役割をこの新設の経済企画院に期待したと考えられる。こうして軍事政権はそれを担う人物が軍人であり、そのやり方がほとんどが単線的で強行突破型の軍事的行動様式をとり、その達成すべき目標が経済開発であるというその基本的特性を内外に示した。

さて、以上のような政治体制を整備した朴政権は、時系列的に言うと、一九六一年一〇月に長い間中断していた日韓会議を再開させ、その早期妥結による日本からの外資導入の道を切り開く努力を開始し、さらに翌月に朴議長がアメリカに赴き、ケネディ大統領と会談しその支持をとりつけて、外からの正当性を調達し、その力を借りて国内の支配体制を強化しようとした。しかし、ケネディ大統領は軍事政権を一応支持しながらも、秋の国連総会における共産圏からの攻勢をかわすためにも、早い時期に軍政を民政に切り替えることを要求した<sup>(2)</sup>。こうして軍事政権は六二年度に入つて民政移管の準備を行なわざるを得なかつた。軍人達は軍服をぬいで



背広に着替えることで軍政を民政に切り替えようとしたが、しかしそれだけでは民政の実質が伴わないので、形の上でも政党活動の禁止を解禁し、選挙を通じて下からの国民の正当性を調達するという関門をどうしても通らなくてはならなくなった。そこで、政党を復活させるが、背広に着替えた軍人政治家に対抗できないよう既成政治家を抑制させる政治活動浄化法を三月公布した。やっと外のアメリカの「圧力」で旧政治家の政治活動の再開の道が開かれるのを歓迎した旧政権を支えていた人々、すなわち民主党や新民党は同法公布でその手足をもぎとられる結果になった。それに抗議して尹譜善大統領は三月二二日に大統領職を辞任した。<sup>(18)</sup> 軍事政権は六二年七月に憲法審議会を設けて改憲作業に入り、一二月に改憲案を公表させた。その最大の特徴のうちに詳しく述べるが、第二共和国憲法の責任内閣制を改めて大統領制にし、しかも大統領には李承晩時代の憲法にもなかったような強力な権限をもたせたことであつた。<sup>(19)</sup>

この改憲案は六二年一月一七日、国民投票にかけられ、約七九%の支持を得て承認され、朴政権はそれを二月二六日に公布し、さらに続いて「政党法」を施行した。<sup>(20)</sup>

六三年に入り、朴議長は、金鍾泌に新党結成を指示し、金鍾泌は中央情報部を母体にして民主共和党を二月創立した。<sup>(21)</sup> 他方、旧新民党系の人々も民政復活を主張して「民政党」を結成し、旧民主党、自由党などの諸政党が政治活動を再開し、一斉に軍事政権の「民政移管」後における居坐り工作と経済政策の失敗を非難し、大統領、国会議員選挙の延期を強く要求した。<sup>(22)</sup> こうした批判は、軍事政権内部にも起こり、それを契機にその中で主流派、反主流派の対立が深刻となり、一時「朴一金体制」も危機に瀕した。<sup>(23)</sup> 三月中旬、金東河中将、朴林恒元第一軍司令官らを含むクーデター計画が発覚し、民間人を含めて約三〇数名が逮捕され、この事件を利用して「朴一金体制」は強行突破策に出て、三月一六日、朴議長は、クーデター事件を口実に軍政四年延長と、それを国民投票に問うという方針を明らかにし、同時に戒厳令にひとしい「非常事態取捨臨時措置法」を公布

した。そして次いで一切の政治活動、集会、デモを禁止し、新聞の政治的論評も禁じた。これによって再び体制をととのえた朴一金枢軸は野党指導者と会談を重ね、四月に軍政延長の国民投票を行なうかどうかの決定を六三年九月末まで保留するとの方針に転換し、同時に「非常事態措置法」も撤回し、政治活動の再開を許した。こうして、朴・金体制は再び政治過程のイニシアティブを手中にして、大統領選挙を一月一日、国会議員選挙を一月二六日に実施する旨を九月に公表した。

一月一日の大統領選挙では、軍服をぬいで背広に着替えた朴正熙が野党民政候補者尹譜善に対して一五万票の僅差をもって当選し、ようやく、「選挙」を通じての下からの正当性を朴軍党政権は調達することに成功し、ここに軍政は終わり「民政」の第三共和国の誕生を見た。<sup>(25)</sup>では次に、第三共和国憲法に基づく政治システムの骨格をみてみよう。

## (2) 第三共和国の政治システムの確立

軍事クーデターから民政移管までの上述の記述からも明らかのように、第二共和国憲法における国民の基本権の無条件的保障と議院内閣責任制が李承晩政権の第一共和国憲法の基本権の法律による制限と大統領独裁体制に対する反動であったとするならば、第三共和国憲法の大統領制への復帰と基本権の制限、さらに国会の形態化は、第一共和国の政治的方向、すなわち反共主義的な強力な政府の強化として解釈することができよう。

上述したように第三共和国憲法は、旧憲法の内容と同じく大統領制と一院制を採択した。同憲法における大統領制も、第一共和国憲法の規定と同様に政府の強力性と安定性を確保するのにその基礎がおかれており、国会の一院制も第一共和国憲法と同様、名目上は立法過程の能率性の向上をその制度上の理論的根拠としている。しかし、それは第一共和国憲法の精神であった政府の安定性と立法過程の能率性を重視してその理念を活

用したというよりは、むしろ軍事政権が一時打ち出した理念、のちに述べる「行政的民主主義」<sup>(26)</sup>にみられるように、さらに既成政治家を一九六八年まで政界から追放しようとした、いわゆる政治活動浄化法制定にみられるように、私利私欲の追求と派閥抗争にあけくれてきた既成政治家のたむろする議会の政治的実態に対する強い批判に力点が置かれたのであった。こうした批判には、強力な政府のみが北朝鮮の共産主義体制との対決・競争に打ち勝つための「祖国の近代化」と「貧困の追放」という第三共和国の国家的課題を達成することができるといふ目的意識が横たわっていた。ここに第三共和国憲法の強力な行政国家的傾向がみられる所以がある。

さて、第三共和国憲法における行政国家的傾向の強化は、行政体制、特に大統領への権力集中化と反比例する形で国会の相対的な地位低下を伴っていた。したがって、第三共和国憲法の国務会議制と国務総理制は第一共和国憲法のように大統領の権力行使を制限する目的にあるのではなく、専ら行政管理の合理化によって大統領の権限行使を補佐する行政国家的傾向の強化にあった。つまり国務会議を議決機関にせず政策決定の審議権のみをもつ機関とし、第一共和国の国務総理制とは違って、国務総理の任命においても国会の承認を得る必要がないようにしたのも、強力な行政指導体制をもつ大統領制であることを意味する。また同憲法は副大統領制度を廃止しており、両院制の代りに一院制を採用(第三五条)し、大統領の諮問機関として経済・科学審議会(第一一八条)、国家安全保障会議(第八七条)、さらに大統領の直接統制下にある監察院等を新設することにより行政国家的傾向をより一層強化している。また、政府には法律案と予算案を提出する権限が与えられている(第四八条、第五〇条、第五二条、第五三条)。こうした権限は、国会専門委員会制度が発達しているアメリカとは違って、委員会制が発達していないため、事実上、政府がほぼすべての法案を作成することを意味した。さらに緊急命令制定権と警備戒厳令を含む戒厳宣布権も与えられている(第七三条、第七五条)。

第三共和国の政治システムを理解するのに最も重要なことは二つある。その一つは第三共和国憲法が西ドイツの政党国家的民主主義条項<sup>(28)</sup>を導入している点であり、他の一つは、こうした条項の採用は政治的民主主義に對しての確信からきているというよりも、むしろ議會主義に對する懷疑<sup>(29)</sup>からであった点である。同憲法による政党国家傾向、すなわち政党の憲法上の機関化は、それに伴う選挙制度の改革と政治活動浄化法の実際に照してみた場合、政治生活の生命線である政党を国家機関化することによって、政党を国家権力の補助手段に変え、社会と国家における支配の安定化をもたらす政治的目的から導入されたといえよう<sup>(30)</sup>。換言するならば、こうした政党国家的条項は政党政治の發展のための規定というよりも、むしろ政府による国会への統制のための政治的手段を意味することは言うまでもないことであらう。

政党国家的民主主義の傾向は近代民主主義の歴史的構造変化により生じてきたものとして、つとに西ドイツの国法学者ライプホルツによって解釈されて来た。もとより近代民主主義観によると、政党は法的規制の対象とはならないと考えられていた。さらに政党国家的民主主義論によれば、政党が国民の意志形成の機関であり、国政を担当する機関として定着している以上、その健全な發展を法的に保障すべきであるとされる<sup>(31)</sup>。そしてこの主張が西ドイツでは入れられて、政党を憲法機関にした「政党法」が成立したのであった。ところが朴政権はこの西ドイツの政党法の考えを、国家が政党を抑制する方向で運用しようとした。つまり第三共和国憲法で導入された政党国家的民主主義の規定では、一方では、政党は大法院(最高裁)によってのみ違憲・合憲の決定を下すことで保護されている(憲法第七条三項と一〇三条)が、他方では、政府には新しい政党の成立を阻止し、また政党の活動を制限することができる権限が与えられている。事実、朴政権はこの規定を野党の抑圧のために活用したのである。

以上のような第三共和国憲法における政党国家的民主主義の諸規定は、上述したように、議會主義に對する

批判、あるいは懷疑をその精神的基盤にしたものであったことは明らかである。例えば、議員立候補者の政党公認制、党籍の離奪・変更あるいは所属政党の解散による議員資格の喪失、法律が定める公・私の兼職の禁止(第四〇条)、法律としてその規制が可能である国会議員の定数を憲法に規定したこと(第三六条二項)や国会の本会議および臨時会議を規定したこと(第四三条三項)等は、すべて国会に対する批判的態度に他ならぬことを意味している。

議会議主義に対するもう一つのチェック機能は憲法的手続にもみられる。すなわち第三共和国憲法では国会の議決を経た後、再び国民投票によって確定すると規定されているのである。このような国民投票制の導入は政府統制下の政策形成と関連していることは容易に理解できよう。

次に大統領独裁体制を制度面で合法化させた第三共和国の政治システムにおける中核の政府組織はどのような構成されているのであろうか。次に見てみよう。五・一六軍事クーデター後、行政機構改革としては、一九六一年五月二六日復興部を廃止して建設部を設置した。さらに同年六月二二日には、公報部が新設され、同年七月一二日には内閣業務処に行政管理局を新設すると同時に、軍事援護庁を設置した。さらに上述したように近代的工業化のプロモーターの役割が指定されていた経済企画院が同年七月に新設されたし、中央経済委員会と国土建設庁も新設された。同年八月には基本運営計画制度の運用のための企画統制官室が内閣首班直屬として設置されると同時に、各中央官署には次官直屬下に企画調整室が設けられることになった。大規模な改革は一九六一年一〇月二日政府組織法の公布により終止符をうつことになった。

最高会議計画委員会の政府機構改編委員会が調査研究の上、作成した改編案を土台にして企画と執行の分離と職能別部署統合が実施された。同改革は従来の一院一二部一処を一院一三部三処三庁にする全面的改革であった。その主な内容は次の通りである。

- (イ) 内閣首班直屬機関として従来の内閣事務処の法制局を法制処に昇格させた。
- (ロ) 内閣に中央經濟委員會を設けた。
- (ハ) 海務庁の施設局を吸収し、国土建設の職能を拡大して建設企画事務を国土建設庁に一元化した。
- (ニ) 外務部を強化して儀典室にし、情報と文化の二局を新設した。
- (ホ) 内務部から土木局が発展的に解消されて国土建設局に吸収され、地方局には地方税課が新設されることになった。
- (ヘ) 専売庁を現業本位に改編した。
- (ト) 外資庁を廃止して調達庁を經濟企画院所屬下に新設し、従来部処単位として取り扱われた用品需給事務を一括掌握した。
- (チ) 文教部の機構を全面的に改編した。
- (リ) 海務庁を廃止して水産局を農林部に、施設局を国土建設庁にそれぞれ編入した。
- (ヌ) 保健社会部の軍・警援護事業が軍事援護庁に移された後に、新しく社会局を置いた。
- (ル) 交通部の觀光・公路航空を一括して一局を設置する一方、海務所管であった海運局を交通部に編入した。
- (ロ) 經濟企画院に外資導入局、通信部に電波管理局を新設した。
- (ワ) 文教部所管であった映画および演芸事務を公報部に移管した。
- (カ) 旧王室財産事務総局は内閣首班直屬から文教部に移管された。
- (ク) 海洋警備隊を内務部直屬に移管した。
- (ク) 原子力院と農事院を中央機構として内閣首班と農林部直屬の下においた。

- (イ) 軍政軍令の一元化のために連合參謀本部を廃止し、国防部内に連合參謀局を新設すると共に総務局・經濟局を廃止して軍務局と軍需局を新設することになった。
- (ロ) 外務部に文書局を新設すると共に僑胞課を設置した。

このように政府機構を再編することによって、軍事政權下での中央行政機関（一九六三年三月現在）は一院（經濟企画院）、一三部（外務・内務・財務・法務・国防・文教・農林・商工・交通・通信・公報・建設・保健社会）、三処（内閣事務・法制・援護）、第二次的行政機関（外局）としては三庁（調達・専売・農林振興）、中央公務員教育院、五局（文化財管理・標準・特許・中央計画・建設管理）、その他内閣所属機関としては中央經濟委員會・蔚山開發委員會と内閣首班所属機関としては原子力院と蔚山開發本部という構成をとった。

一九六二年、二月二〇日、軍事政權は、第三共和国憲法により政府機構を改編するために、「国家再建最高會議政府機構改編特別委員會」を設置した。同委員會が研究し作成した改編案が土台となり、内閣側の案が参酌され、第三共和国のスタート直前の一九六三年一二月に最高會議常任委員會により最終的に採択された改編内容は次の通りである。

この改編では、国家再建最高會議所屬の監查院、國民運動本部、中央情報部等が大統領直屬下に移された。また各部の企画管理室が大幅に強化された。經濟政策を重視するといった立場から經濟企画院長官を副總理にし、国家安全保障會議と經濟科學審議會を新設することで政策形成と遂行の能率化と機能化を重視した点も注目すべきであろう。さらに、蔚山開發本部を建設部の内局化することで命令系統の一元化にも力点がおかれることになった。<sup>(42)</sup>

以上のような第三共和国スタート直前に政府行政組織の大改編が行なわれた後、次いで第三共和国下でも次のような部分的改革が行なわれた。すなわち一九六四年六月一日大統領直屬の「行政改革調査委員會」が発足

し、一九六四年八月一四日大統領直属の「国民運動本部」が廃止され、その後民間団体に組織替えされ、次に一九六六年二月国税庁と水産庁が、一九六六年八月には山林庁が、また一九六七年三月には科学技術庁がそれぞれ設置された。さらに原子力院は原子力庁として科学技術処の傘下に所属されることになった。

以上のような第三共和国における政府行政機能の改編の特徴を要約すると、第一に、切迫した危機的な社会問題を解決するために軍事政権によって打ち出された近代的経済開発という目標にそって合目的に改組する傾向が著しく、第二には、行政改革調査委員会が中心となり、機構改編だけではなく、定員・人事・予算・事務手続・会計等に関して調査・研究し、部分的に実施してきた点であろう。

### (3) 第三共和国の維新体制(第四共和国)への転換

朴大統領指導下の第三共和国は、下から国民の「屈辱外交」反対の声を力で押えて、一九六五年ついに日韓条約の締結にこぎつけ、外資導入への道を切り開くことに成功した。<sup>33)</sup>すでに一九六二年から第一次五カ年計画を実施し、蔚山地方に重化学工業の基地を設け、さらにその北にある浦項に製鉄所を設立するなど工業化計画を着実に進行させていった。一九六七年に第一次五カ年計画を完成した。これによって初めて計画を上廻る高度成長を実現することになった。一九六七年に成功した朴政権は、第二次五カ年経済計画を第一次五カ年計画に引き続いて直ちに一九六七年に実施に移し、一九八〇年代に輸出一〇〇億ドル、一人当り国民所得一〇〇〇ドルの目標をかかげて経済開発をより強力に押し進めていった。他方、一九六五年、南ベトナム派兵を決定し、その見返りとしてアメリカから援助と、南ベトナム特需を一手に引き受けることになり、その終わる時まで約一〇〇億ドルの外資を手にする事になり、それによって高度経済成長にはずみがかかった。<sup>34)</sup>こうした経済的發展の実績をてこに朴大統領は、一九六七年の大統領選挙で二選を果たし、一九六九年一〇月に朴大統領三選出馬を認め



る改憲案を国民投票にかけ、一九七一年四月の大統領選に臨むことになった。

その間、中央情報部を中心とする統制志向の権力機関による強権的支配をてこに強行された、外資導入による急激な工業化政策の進展のひずみが一九七〇年代に入って一挙に噴き出て、国民の抑えに抑えられた民主化への要求、人権抑圧反対、急速な工業化による、日本の明治時代の「女工哀史」を思わせる悲惨な労働条件などの公正な解決を要求するキリスト教者の運動などの、広範囲にわたる民衆の現状改革と反政府的声は、野党新民政の金大中大統領候補に対する支持となって現われた。すなわち一九七一年四月二七日の大統領選挙では、金大中候補が善戦し総得票の四五%を獲得し、一方朴大統領の得票数は総得票数の五三%にすぎず、その結果わずか一〇〇万票差で、かろうじて朴大統領は三選を果すことができた。<sup>45)</sup>この選挙で中央情報部を司令部とする大々的な不正選挙が行なわれたといわれているが、もし公正な選挙が行なわれていたならば、金大中候補が当選したであろうと言われている。<sup>46)</sup>それだけに、この選挙における金大中候補の善戦は、朴大統領および彼を支える勢力にとってその衝激ははかり知れぬものがあつたことは容易に推察される。その衝激はまもなく、権力を失うことへの恐怖となり、それは直ちに金大中候補への憎悪へと転化していったことは自然の成り行きであつた。権力の平和的交替のシステムが声高く叫ばれても、国民の政治的行動様式を支配するほど定着してない韓国では、権力者は権力を手に入れると、それを永続化したいという欲望にかられ、またその周辺もそれに拍車をかけるので、いやおうなしに永久政権への道をまっしぐらに進むことになるので、まがりなりにも、選挙を通して、下からの正当性を調達しない限り、その権力を存続させることのできない自由主義を標榜する体制では結局、選挙を不正に行なうか、たえず改憲し、権力操作によって人民投票の方法で権力の延命をはかるしかないのは二〇世紀の歴史が教えるところである。かつて李承晩が辿った道を朴大統領も辿るのは、歴史の皮肉というより権力の冷厳な論理の展開のしからしめるところと言つた方が適切かも知れない。三選を果した

後の朴大統領とそれを支える勢力にとって、大統領選挙結果の分析から当面の最大の課題は政敵金大中の抹殺と、朴大統領永久政権化のための改憲ということになったことは必然的であった。<sup>(37)</sup> 折りしも、一九七〇年代に入って日中国交正常化への動きが急速に進み、韓国という国家の存在の理由となっている冷戦構造が変化するきざしが見え始めた。その上、ベトナム戦争もアメリカの敗北という形で終了する可能性が見え始め、同じ分断国家としての南ベトナムの運命は明日の韓国の運命であるという危機感が朴政権を襲った。こうして朴政権は危機に直面した。<sup>(38)</sup>

朴政権は、極東における冷戦構造の緩和の動きを逆手にとって政権の延命化をはかる奇手を打った。それが一九七二年七月四日の南北共同声明という政治的賭けであった。すなわち、冷戦と外圧によって他律的に南北に分断された韓民族の統一への欲求は熾烈であり、とりわけ韓国人一人一人はその父母兄弟の誰かを朝鮮戦争で失うか、あるいは生き別れて心の苦痛を背負い続けており、心の中ではいつも統一を願って止まないわけであるが、この民衆の統一への欲求にそった政策は必ず民衆の絶対的支持を得ることは必然であったので、朴政権はひそかに北と交渉し、ついに一九七二年七月四日、自主的平和統一原則に合意する南北声明を手に入れたのである。朴政権はこれによって、その支持率を一举に一二〇%にすることに成功した。この奇手で国際世論も国内世論も「自主統一」の動きに声援を送っている間、朴政権は、第三共和国を廃止し、朴大統領永久政権の制度的基礎固めの「維新憲法」への改憲というクーデターに打って出たのであった。<sup>(39)</sup>

一九七二年一〇月一七日、朴大統領はそれを行動に移した。その際、朴大統領は、民族の至上課題である祖国の平和統一を達成するためには、南北間の対話を進展させなければならないが、そのためには北朝鮮を凌駕する国力を培養する必要があると強調し、そして韓国政治体制を非常な方法で効率的な組織体に変えなければならぬとして、国会を解散し、政党活動の禁止を断行した。それと同時に全国に非常戒厳令を宣布し、憲法

の一时的停止という非常措置をとり、かくして韓国は民主主義原理になじまない体制へとつき進んで行った。

朴政権は、次いで一九七二年一月二七日維新体制を正当化するための憲法改正案(いわゆる維新憲法)を公告し、同年一月二日には国民投票に付した。投票の結果は、総有権者一五、六七六、三九五人中、一四、四一〇、七一四人が投票し、賛成は一三、一八六、五五九票(九一・五%)で、反対票は一〇、六四三票、無効票は一〇、八一二票で圧倒的多数で可決されることになった。一月二十九日、改正憲法は公布され、即日施行された。<sup>(4)</sup> こうしてクーデター的方法による永久政権化の試みは民族統一の悲願を逆用する形で国民投票によって正当化されることになった。したがってこの維新憲法は、その目的が祖国の平和的統一を歴史的使命であると宣言しており、この使命を完遂するために国民的組織体として統一主体国民会議を設置すること、祖国の平和的統一達成が大統領の義務であることを明示した。それと同時に、維新憲法は「韓国的民主主義」の土着化を主張し、国民の基本権に関する規定を大幅に制限し、第三共和国体制下の政党国家的傾向を止揚し、近代政党固有の機能を大幅に制限し、大法院の違憲審議権を新設の憲法委員会に移管し、憲法改正手続の二元化、経済条項を補強することを骨子とした。この維新憲法による政治機構の主な特徴を次に述べておこ<sup>(4)</sup>う。

(イ) 統一主体国民会議

統一主体国民会議は大統領を議長とし、国民の直接選挙により選挙された二、〇〇〇人、五、〇〇〇人の代議員で構成される(第三六条)。代議員は、被選挙年齢を満三〇歳以上とし、祖国の平和統一のために国民の主権的意志を誠実に行使できる者でなければならないし、政党に加入することもできない。代議員の任期は六年で名誉職である(第三七条)。この他に、被選挙人の資格については代議員選挙法に規定されている。国民の主権的意志の受諾者(第三五条)として国民会議は権力の保守的安定基盤として超政党的、汎国民的性格を

もつ機関であり、それには平和統一政策決定をはじめとして大統領と一部国会議員の選任(第三九条、四〇条)および憲法改正案の最終的確定(第四一条)等、国民の総意を體現化したものとして責任のある決定を行なえる権限が付与されていた。

(四) 大統領

大統領は立法・行政・司法の三府の上に位置する国家元首として、国家のすべての機関に対する大統領の優位性が保障されている。したがって、維新憲法下での大統領の地位は、一九三四年ヒンデンブルク大統領死亡後、大統領と首相を一体化して創設した「總統」ヒトラーのそれと類似している。こうした大統領の地位の強化は、大統領をして国民総和の求心力とし、また権力の統合を目的とするものである。

こうした国家目的のために、大統領に祖国平和統一と国家安全保障の第一次的責任者としての最高指導者の地位を認め(第四三条二項、三項、及び第四六条)、さらに国政指導の最高責任者としての地位を付与させるために国家元首という地位を与えると同時に名実共に政府首班の地位を与えている(第四三条四項)。

大統領は、国家の元首として外国に対して国家を代表し、国家の独立と領土の保全を守る基本的な責任をもっている(第四三条一項、二項)ことは当然なことであるが、さらに祖国統一を平和的手段をもって誠実に遂行する義務を負っており、統一政策決定のための国家最高機関である統一主体国民会議議長でもある。

大統領の主要な権限としては、大統領が必要と認めた国家の重要な政策を国民投票に付することができる(第四九条)と同時に、国家の安全が重大な危機にあると判断した時には国民の基本権を含めた国政全般にわたって緊急措置(第五三条)をとることができる。この条項はワイマール憲法の非常大権(第四八条)をより一層強化したものである。さらに大統領は一方的に国会を解散(第五九条)することができるのに対し、大統領は国会の不信任の対象とはならないことになっており、国会に対する大統領の絶対的優位制が制度的に確立

されている。

さらに、憲法上、大統領は政府の首班の地位にあって、政府を直接組織し指揮することができる最高管理者としての地位が与えられていた。すなわち大統領は、国会の同意を得て政府の第二人者である國務総理を任命し、國務総理の要請により國務委員を任命するが、その解任は大統領が自由に行なうことができる。また大統領は、行政各部長官を國務総理の要請により國務委員の中から任命、解任することができる(第六三条、六四條)。さらに大統領は監査院長と監査委員を任命・解任する権限を行使することにより政府内の公務員の違法行為と行政能率を改善する行政統制を行なう権限が与えられていた(第七一條)。このように、大統領には實質的に国民の主権が与えられており、現代の選挙された「絶対君主」の地位が保証されていた。

ところで大統領立候補者は、統一主体国民会議代議員二〇〇人以上の推薦を受けて国民會議事務処に登録申請をしなければならぬ。統一主体国民會議での大統領選挙は登録した立候補者に対しては討議を行なうことなく無記名投票で行なわれ、在籍議員の過半数を得た立候補者が当選者となる(第三九條一項、二項)。大統領の任期は六年(第四七條)で欠位の場合には後任者は前任者の残りの期間在任する(残存期間が一年未満であれば後任者は選挙されない)。もし大統領の権限を代行しなければならぬ事情が発生した場合、國務総理と、法律が定めた國務委員(政府組織法第一〇條二項)の順位で代行することになっている。

以上述べた権限の他に、大統領は条約締結・批准・布告・講和の外交権と国軍統帥権、戒厳令宣布権、国会に憲法改正提案権等の権限を保持している。

(イ) 政府(國務會議・國務総理・國務委員・行政各部)

國務會議は大統領、総理ならびに一五人以上二五人以下の國務委員により構成され、議長には大統領が、副議長には國務総理がその地位に就く(第六五條)。國務會議は政策を審議する合議制の審議機関である。特に、

一定の重要事項は必ず國務會議の審議を経なければならない(第六六条)。それは憲法第六六条に一八項目にわたって列挙している。

國務總理は、大統領が国会の同意を得て任命し、解任は大統領の自由である。国会も國務總理解任決議を行なうことができるが、法的な拘束力はない。國務總理は、大統領を補佐し、國務會議のメンバーとして、議長である大統領の職務を代行する資格をもっているため、事実上常に國務會議を主宰する。そして大統領の命令により政府内の行政各部の調整と統轄を行なう。

國務總理は大統領の信任と意思により任免されるために、つねに大統領に対し責任を負い、政府首班である大統領を補佐しなければならない。

國務委員は國務總理の要請により大統領が任命し、國務總理は大統領に國務委員の解任を建議することができる。大統領がこれを解任する。國務委員は、國務會議を構成し、その召集を要求し、議長を通じて國務會議に議案を提出し、國務會議に出席・発言し、その審議に参加する。

行政各部は、大統領を首班とする政府の構成員として、大統領と國務總理の指揮下に所管行政事務を担当する中央行政機関である。

## (二) 国 会

国会は、中選挙区から普通選挙で地域代表として選出される議員と大統領が要請して統一主体国民會議が選出する議員とで構成される。国会議員の任期は前者が六年であり、後者は三年である。国会議員にはその地位と権限を乱用することのないように兼職が許されていない。国会の会期は、年一回召集される本會議は九〇日とし、臨時會議の会期は三〇日とし、これを超えてはならない。

国会は議事審議の能率化をはかるために、任期満了か解散を除いては、会期を継続審議するようにしてい

る。その議事審議は常任委員会を中心に運営されることになっている。

国会の行政機関やその他の国家機関に対するチェック・監視機能は、乱用される危険性があるとして廃止されたが、狹義のチェック・監視権は認められている。つまり国政に関する一般調査ではなく、国政の特別な部門に限定して特別調査を行なうことができるということである。

国会は必要に応じて国務総理と国務委員、さらに政府委員の出席と答弁を求めることができると同時に、国務総理と国務委員に対して個々に不信任による解任を議決することができる。国会が国務総理の解任決議を行なった時は、大統領は国務委員全員を解任しなければならない。さらに国会は、大統領をはじめ国務総理、国務委員、行政各部長及び憲法委員会の委員及び法官〔裁判官〕といった特定の公務員の違法行為に対しては弾劾の訴追を議決することができる。この他に、国会は行政府の条約の締結、批准及び宣戦布告等に対する同意権をもってチェック機能を果たすることができる（憲法第五章）。

(4) 法院と憲法委員会

維新体制下では大法院長（最高裁長官）と法官の任命は、国家元首である大統領が行なう。すなわち大統領は国会の同意を得て大法院長を任命し、他の法官の任命は、大法院長の要請で大統領が任命するけれども、任命しないこともあり得る。法院は、行政府の命令、規則および処分が憲法または法律に違反しているかどうかを審査する権限をもっている。

憲法委員会は第一共和国の憲法委員会や第二共和国の憲法裁判所とその根本的な性格は同じであるが、法律の違憲審査を主要任務とすると同時に弾劾審判と政党解散審判を掌握する独立した憲法機関である。同委員会は九人の委員により構成されるが、構成委員は大統領によって任命されるけれども、九人中三人は大統領が直接任命し、他の三人は国会が選出した者を、残りの三人は大法院長が指名した者を任命する。この委員会の長

は大統領が委員の中から任命する者であり、委員は政治的中立性を保たねばならず、そしてその身分は保障される。

維新体制下で最も重要な事柄の一つは憲法改正問題である。この憲法改正の手続は二元的な手続によることになっていった。まず最初の一つは、大統領が提案するもので、この提案は国民投票によって確定されることになっていく。他の一つは、国会議員の過半数によって発議されるもので、このような国会議員による提案の憲法改正案は、国会の決議を経て、統一主体国民会議の議決によって確定される。

以上、維新体制の政府機構の骨格をみてきたが、要するに維新体制は過去の政治システムと比較してみた場合、統一主体国民会議なる翼賛組織を設置して、立法部の存在基盤と権限を大幅に制限し、かつそのコントロール機能をゼロに等しいものにした大統領独裁体制であった。もっともそれは一九七〇年代の急変する国際情勢に積極的に対応しながら、韓国側の論理で平和統一課業を主体的に遂行して、韓民族としての歴史的課業を成就することが主要な目的であると称しており、理念的には民族的主体性、国民総和、国政の能率化、国力の培養、そして社会福祉を成就することであると宣言し、さらに、韓国の国際情勢に適応できる「民主主義体制」を土着化すべきであると主張し、大統領制を一層権威主義的に強化したものであった。そのため上述したように議会主義と司法権の独立は大いに制約された。こうした韓国の政治体系は、韓国政府が能率的・生産的であると強調しているように、第一共和国と第二共和国の経験の反省から打ち出された行政主導型であるといえよう。維新体制は、理念や体制の側面からみると、先進西欧諸国の近代的民主主義モデルと異なる政治システムであると指摘せざるを得ない。いや、むしろ民主主義を装いながら権威主義的独裁体制を正当化させようとする志向が濃厚であるとみられよう。いや、より極言するならば、イギリスのある学者が指摘するように、<sup>(4)</sup>維新体制とは、朴大統領が欲するものが韓国の基本法そのものである体制である。そしてこうした体制こそ、



韓国に適した「韓国的民主主義」であると主張された。<sup>(43)</sup>

(4) 維新体制の崩壊

このように、維新体制は、先進資本主義諸国では資本主義発展の与件を整備した絶対主義体制と比肩されるものであり、民主主義が権力の唯一の正当性の時代となった二〇世紀において、さすがに「帝王神授権論」は古すぎるので、民族統一の悲願を逆手にとって、人民投票的に下からの権力の正当性を調達した朴独裁体制に他ならなかった。

一九七二年一月二七日、朴大統領はこの維新憲法に基づく第八代大統領に就任した。それと同時に、政治活動の再開を許した。翌年の一九七三年二月二七日、維新憲法に基づく国会選挙が行なわれたが、与党の民主共和党は総得票数の四二%を得たにすぎなかった。あらゆる強権の制約下にもかかわらず、野党の新民党は総得票数の三九%を獲得し、もし韓国に西欧の自由民主主義諸国なみの公正な選挙が行なわれたならば、朴政権の崩壊は明らかであった。しかし、維新体制下では野党がいくら議席を伸しても、絶対的に議会の多数を獲得できないシステムになっており、よしんば多数をとっても大統領をチェックする力やましてや交替させる力とは与えられていなかった。与党の民主共和党は、統一主体国民会議の大統領任命の七三議員と共に議会の多数を制した。<sup>(44)</sup>

こうして永久政権の基盤を確立し終えた朴政権は、次の目標である国民の反政府的声を一身に集めた金大中抹殺にとりかかり、一九七三年八月、あまりにも有名な拉致事件を起こしている。<sup>(45)</sup> こうして朴政権はその行き過ぎた非民主的、非人道的なやり方と人権無視の強権的な支配体制の暗い側面が暴露されて国際的にも孤立し始め、国内においても一層、その強権支配は強化されていった。さらに、一九七五年、南ベトナムにおける米

軍の敗北・撤退と、それに衝激を受けてアジア政策の再検討を始めたアメリカのカーター大統領の人権外交の展開と韓国からの第二師団の撤退の決定は朴政権を外から大きくゆさぶっていった。一九七八年末、維新憲法によると大統領選挙を行なわなくてはならなかった。その間、朴大統領は金鍾泌を始め多くの腹心には各々後継者にするかの如く思わせ、互いに自己に対する忠誠を競わせ、その権力支持層を操縦してきた。<sup>(45)</sup> 未来の後継者を夢みる多くのナンバ・ツウは朴大統領が維新憲法下の二選の意向を示すや、一六年というあまりにも長期の在任に加え、さらにもう六年間大統領をやりたいという朴大統領に不満を示し始めた。また国民も一二年の李承晩政権よりもはるかに長い一六年の長期政権にあきあきしていた。しかし朴大統領は二選を強行した。

すでに一九七三年八月、南北の平和的統一のための交渉は中断し、翌年の一九七四年二月、北朝鮮が韓国船を砲撃し、再び厳しい対立状態に逆戻りしていた。維新憲法は民族の悲願である南北統一のための政権強化であるのではなく、民族の悲願を逆手にとった朴政権の永久化のカムフラージュ的手段にすぎなかったことがよくやく認識され始めた。一九七八年末の朴大統領の維新憲法下の再選によって、朴大統領独裁の永続化を許す維新体制に対する不満が高まり、それは、強権的弾圧にもかかわらず、デモとなって表面化するに至った。<sup>(47)</sup> として一九七九年一〇月釜山のデモに対する対策で強硬策をとるか柔軟策をとるかで権力核内部で意見の対立が生じ、一〇月二六日柔軟策を主張するKCIA部長はついにピストルで朴大統領を射殺するまでに対立は高じていった。<sup>(48)</sup> こうして下からの民主化を要求する民衆のエネルギーの高まりによって権力核は内部から自爆し、一八年間の長かった朴政権の第三、第四共和国は幕をとじてしまった。

現状維持と秩序維持を目標とした李承晩独裁と違って、朴政権は、大統領制度を極限状況までに利用して最大限の強権的独裁を強行したが、その行政目標が、李独裁と違って経済発展にあった点は留意すべきであろう。一九七二年には第二次経済五カ年計画を、一九七七年には第三次経済五カ年計画を成功裡に成就し、直ち

に第四次五カ年計画を実施に移し、外資導入による経済開発計画は軌道にのり、今日(一九八四年)、中進国のトップに立つ近代的工業化に一応成功している。確かに、朴政権がとった重化学工業中心の経済路線は二度の石油ショックで揺らぎ、国際収支は赤字基調である。そして対外債務は四二〇億ドルにのぼり、年間輸出額二七〇億ドルを大幅に上回っており、外資依存の経済開発のマイナス面はあるが、一九八三年度の国民所得は一人当り一八八〇ドルで、一九六〇年の一人当り国民所得八五ドルと比べるとなんと約二二倍増の躍進である。近代国家の第一の課題が民生であるなら、この民生問題を解決する経済の近代化をまがりなりにも朴政権は強権で実現した点は認めざるを得ないであろう。したがって、今後、朴政権の第三、第四共和国の韓国は発展途上国の近代化の一つのモデルとして考察されるであろう。<sup>(90)</sup>

注

第二章 第三節

- (1) 一九六一年二月初め、張勉政府は、六一人の警察署長を含む二十人以上の警官をくびにした(J.P. Lovell, *The Military and Politics in Postwar Korea*, in: E.R. Wright, op. cit., p. 171.
- (2) Young-ho, Lee, *The Politics of Democratic Experiment*, in: *Ibid.*, p. 29.
- (3) 松本博一著『激動する韓国』 岩波書店 一九六三年 八六～八七頁。
- (4) 軍事政権から第三共和国、維新体制へ至る一八年間の朴政権に関してその弁護、批判を含めて非常に多くの著作が日本語ないし英語であらわしており、以下国会図書館所蔵の文献だけを中心に紹介しておきたい。
- (a) 朴正熙大統領の軍事クーデター後に発表した声明、語録、論文等については次のものがある。朴正熙全集全三巻 鹿島研究所一九七〇年。国際協力を考える会編『韓国近代化の指導理念—革命そして福祉国家への行動哲学』ダイヤモンド・タイム社 一九七七年。朴正熙著『民族の底力』サンケイ新聞社出版局 一九七三年。
- (b) 朴正熙大統領の伝記については次のものがある。趙南富著・吉典植訳『朴正熙その人とビジョン』サンケイ新聞出版社 一九七七年。金鐘信著・趙南富訳『朴正熙大統領その生いたち、その業績、その政治』サンケイ新聞

- 社 一九七五年。李健著『朴大統領における人間の研究』 山手書房 一九七八年。
- (c) 朴政権について論じた著作は次の通りである。吉留路樹著『朴政権の素顔―その恐怖政治・腐敗政治の実態』 エール出版社 一九七四年。金万峰著『朴正熙その独裁と腐敗』 エール出版社 一九七六年。林建彦著『朴体制下の韓国―仕上げ期に入る一七年の軌跡』 教育社 一九七八年。港一平著『半独裁ドキュメント―朴政権の航跡』 人間の科学者 一九七一年。マイクル・キオン著、徐明錫訳『韓国は翔んだ―朴大統領その軌跡』 ビジネス社 一九七九年。猪狩章『独裁十八年の考察・瓦解した朴政権』 拓植書房 一九八〇年。
- (d) 英語で書かれたものとして次のものがあつた。Kyang-Chu, Chung, Korea: The Third Republic 1971; Se-jin, Kim, Politics of Military Revolution in Korea, 1971; Se-jin, Kim and Chi-won, Kang, ed, Korea: A Nation in Transition, 1978; H.C. Hinton, Korea under New Leadership, 1983.
- (e) Bae-ho, Hahn, The Authority Structure of Korean Politics, in: E.R. Wright, op. cit., pp. 305-306.
- (9) J.P. Lovell, The Military and Politics in Postwar Korea, in: E.R. Wright, op. cit., p. 181. 一九六一年六月六日に制定された、憲法的効力をもつ国家再建非常措置法によると、軍事政権の組織は次の通りである。軍事政権における最高権力機関は国家再建最高会議であつた。同法第三条は「国家再建最高会議は……国会が構成され政府が樹立されるまで大韓民国の最高統治機関としての地位をもつ」と規定してある。この最高会議は軍事クーデターに参加した現役軍人達で――その定数は二〇人以上三三人以下――構成された。国家最高会議の下に行政を担当する内閣とその内閣首班をおいた(第一四条一項)。しかし、内閣は憲法に規定された国務院の権限の中から国家再建最高会議の権限に属さない限られた権限だけが与えられ、それも国家再建会議の指示と統制に従うことになっている。同会議により任命される内閣は、同最高会議に対し連帯責任を負うと同時に、同最高会議によって解任されることにもなつてゐる。このような権限の行使からみた場合、国家再建最高会議は軍事政権の立法機関を意味するだけではなく(第九条)、同時に行政権に関する指示権をも所有する最高機関であつた。司法部に対する最高会議の指示・統制権(第一七条)が規定されており、大法院法官は最高会議の提議により大統領が任命(第一八条第二項)することになつており、かくして、立法・司法・行政の三権が統合された体制が確立された。
- その他に、最高会議は反国家的・反民族的な不平行爲・または反革命的行為を犯した者を処罰する特別法を判定する機能を有しており、さらに刑事事件を処理する軍事裁判所と軍事検察部を設けた。

以上のような権限が与えられた最高会議は、C・シュニットの言うところの委任独裁機関であったといえよう。

(7) 松本博一著 前掲書 八七頁。

(8) J.P. Lovell, *op. cit.*, p. 180.

ラーヴェルによると、クーデター発生後、マグルーダ(Magruder) 国連軍司令官はグリーン米代理大使の支持を得て張勉政権支持の立場から尹潽善大統領にクーデター鎮圧のために四万人の軍隊の使用をうながしたが、尹大統領は鎮圧は不可避的に内乱に導くとの懸念から反対したという。このようにアメリカの軍事政権に対する態度において、一時的に混乱があったが、五月二日、米國務省が「反共親米」の軍事政権の支持に踏み切ったのである。

(9) J.P. Lovell, *op. cit.*, pp. 181-182.

(10) J.E. Endicott and W.R. Heaton, *The Politics of East Asia: China, Japan, Korea, 1978*, p. 266.

(11) 朴政権が成就した経済発展を中心に韓国経済についての研究として次のものがある。隅谷三喜男著『韓国の経済』岩波書店 一九七六年。日本経済調査協議会『韓国経済の実情』経済往来社 昭和三九年。鶴時靖夫著『素顔の韓国経済』すずらん書房 一九七六年。渡辺利夫著『現代韓国経済分析——開発経済学と現代アジア』勁草書房 一九八二年。原覚夫著『韓国経済の奇跡——高度経済成長と日韓経済協力』日本国際問題研究会 一九七〇年。矢島鈞次著『韓国経済の挑戦——三星企業集団にみるそのエネルギーの秘密』日本経済新聞社 一九七七年等。

(12) H.C. Hinton, *op. cit.*, pp. 38-39.

(13) *Ibid.*, p. 38.

(14) *Ibid.*, p. 32; Se-jin, Kim, *The politics of Military Revolution in Korea, 1971*, pp. 111-112.

朝日新聞によると、「中央情報部法」に基づくKC CIAの目的は「国家安全保障に関する情報・保安・犯罪捜査」で、大統領の直屬機関として、部長は首相と同格であるという。そして職務の範囲は、① 国外情報および国内保安情報(対共、対政府転覆)の収集・作成・配布 ② 国家機密に関する文書・資料、施設と地域に対する保安業務 ③ 刑法の内乱罰と外患罪、軍刑法の反乱罪、利敵罪、軍事機密漏泄罪、暗号不正使用罪それに軍事機密保護法と国家保安法、反共法に規定された犯罪の捜査 ④ 情報部職員の犯罪に対する捜査 ⑤ 情報、保安業務の調整と監督となっている。同法によると、必要な場合には、その組織、定員、所在地、予算と決算を非公開に出来、国会の予算審査や国政調査、監査院の監査に対しても資料の提出、証言、答弁を拒否できる。朝日新聞は「影の政府」といわれる米KC CIAと同じよう

に、その権限は絶対であると記している(朝日新聞社編『日本と韓国』 昭和五〇年 一四七〜一五三頁)。なおKCIAについての研究として、次のものがある。グループ21著『KCIA・国家の中の国家』 教育社一九七九年。

- (15) 李漢彬他著『韓国行政の歴史的分析』 韓国行政問題研究所 一九六九年 四〇〇〜四〇二頁。
- (16) 前掲書 四〇一頁。
- (17) 松本博一 前掲書 九六頁。
- (18) 同前書 一〇五頁。
- (19) 同前書 一〇八頁。
- (20) 松本博一 前掲書 一〇九頁。
- (21) J.P. Lovell, *The Military and Politics in Postwar Korea*, in: *Ibid.*, pp. 181-182.  
政党禁止が正式に解かれる前に、秘かに与党の民主共和党が中央情報部長金鐘泌によって組織されていた。したがって、一九六三年の選挙に対する準備に関しては、逸早くスタートした民主共和党に利があったことは論を待たずである。Young-ho, Lee, *The politics of Democratic Experiment*, in: *Ibid.*, pp. 29-30, p. 42.)
- (22) 松本博一 前掲書 一一〇頁。
- (23) 軍事政権を朴正熙議長と共に牛耳ってきた金鐘泌の民主共和党創立によるその権力的地位の高まりに反発した、「革命主体勢力」内の金東河最高会議外交委員長が一月下旬突然辞任し、外部からの批判と政権内部の抗争の激化に直面して、朴議長は二月二八日、条件つきながら「民政に加わらない」と表明し、その片腕であった金鐘泌を一切の公職から引退せざるを得ないまで一時追いこまれた(J.P. Lovell, *The Military and Politics in Postwar Korea*, in: *Ibid.*, p. 182, p. 188.)
- (24) *Ibid.*, p. 187.
- (25) H.C. Hinton, *op. cit.*, pp. 32-33.  
一時、やむなく公職から引退し、強いられた「亡命生活」をアメリカや日本で送ったナンバ・ツウの金鐘泌は、体制の危機が克服された秋に帰国し、民主共和党議長に就任し、再び政界にカンバックした(J.P. Lovell, *The Military and Politics in Postwar Korea*, in: *Ibid.*, p. 188.)

- (26) 軍事政権は、選挙によって選出された合法的な張勉政権をクーデターで倒し、それにとって代わる論拠として「行政的民主主義」を通じて、「自治の能力を発展させる」諸措置がとられねばならないし、それによって「新しい民主的制度的基礎」が確立される、とこう主張をかかげた (Young-ho, Lee, *The Politics of Democratic Experiment*, in: *Ibid.*, p. 27.)
- (27) 第三共和国憲法の日本語訳は金熙鎮著『韓国憲法——その成立と展開』敬文堂 昭和四四年 二四八〜三〇〇頁。に収められている。本稿では、同憲法に基づく政府機構の叙述には次のものを参考した。英文としては Se-Jim, Kim, *The Politics of Military Revolution in Korea*, pp. 137-154, pp. 194-218. 韓国語の文献としては、朴文玉著『新韓国政府論』ソウル、新泉社 一九七五年。金雲泰他著『韓国政治論』ソウル、博英社 一九七七年。丁時来著『韓国官僚制度史』ソウル、和信出版社 一九七八年 五五二〜五六三頁。
- (28) ワイマール共和国およびボン共和国を通じての指導的な国法学者ライプホルンによって主張された政党国家的民主主義論は次の著作の中に展開されている。Gerhard Leibholz, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, 1958. 阿部照哉他共訳『現代民主主義の構造問題』木鐸社 一九七四年。G. Leibholz, *Verfassungsstaat Verfassungsrecht*, 1973. 清水望他共訳『現代政党国家』早稲田大学出版部 一九七七年。
- (29) 韓泰淵著『憲法学』ソウル、法文社 一九七三年 四五頁。
- (30) 前掲書 四四頁。
- (31) 政党を国政の機関として憲法に導入したのはボン基本法であるが、ボン基本法の政党に関する条項(第二一条)やそれに基く政党法の研究については次のものがある。W. Abendroth: *Das Grundgesetz. Eine Einführung in seine politischen probleme*, 1966. 村山淳一訳『西ドイツの憲法と政治』東大出版会 一九七一年。丸山健著『政党法論』学陽書房 昭和五一年。K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschlands*, 1966. 阿部照哉他共訳『西ドイツ憲法綱要』日本評論社 一九八三年 第二章、第二部。
- (32) 李漢彬他共著 前掲書 四〇五〜四〇六頁。
- (33) 日韓国交正常化をめぐる一九六〇年代初期の韓国内の政治過程の研究については次のものがある。Kwan-Bong, Kim, *Korea-Japan Crisis and the Instability of the Korean Political System*, 1971. またその間の極東における外政の中で日韓関係をめぐったものとして次のものがある。Kyung-Nam, Paik, *Korea und Japan in Kraftfeld des Nord-West-*

Politik: Zur Entstehung und Problematik des Koreanisch-Japanischen Normalisierungsvertrags von 1965, 1978 (München).

- (34) H.C. Hinton, op. cit., p. 19. p. 33.
- (35) Ibid., p. 34.
- (36) 猪狩章著『独裁十八年の考察——瓦解した朴政権』拓植書房 一九八〇年 一六七～一七三頁。
- (37) J.E. Endicott and W.P. Heaton, op. cit., p. 261.
- (38) H.C. Hinton, op. cit., p. 20. p. 34.
- (39) Ibid., p. 35. 猪狩章 前掲書 六一～六八頁。
- (40) E.R.W. The Constitution and Government Structures, in: E.R.W. op. cit., p. 50.
- (41) 維新憲法は「英訳おれし」 Korean Politics in Transition, edited by E.R. Wright の附録として同書の巻末にある (pp. 357-373)。維新憲法に基づく政治体系についての研究として、本節註(40)の論文がある。
- (42) J.E. Endicott and W.R. Heaton, op. cit., p. 261.
- (43) Young-ho, Lee, The Politics of Democratic Experiment, in: Ibid., p. 32.
- (44) H.C. Hinton, op. cit., p. 35. J.E. Endicott and W.R. Heaton, op. cit., p. 261.
- (45) なお金大中拉致事件については、日本ではあまりにも有名であり、それについて書かれたものは多い。参照、藤島幸内編『金大中事件告発』晩聲社 一九七七年。毎日新聞社編『金大中事件全貌』昭和五三年等。
- (46) 猪狩章 前掲書 五四頁。
- (47) H.C. Hinton, op. cit., pp. 46-47.
- (48) Ibid., pp. 47-48.
- (49) 一九八四年九月五日付『朝日新聞』朝刊の記事(『日韓産業事情——』)。
- (50) イギリスのある学者は、発展途上の近代化のモデルとして南北朝鮮を典型として取り上げ、北朝鮮はマルクス・レーニン主義的方法により近代化の道であり、韓国は先進資本主義の辿った近代化過程を超速スピードで短縮した形であり、したがってそれだけに人権抑圧の面でもドラスティックな形で実行されている国であると定式化している (J.E. Endicott and W.R. Heaton, op. cit., pp. 266-267.)。