

韓国官僚制論（二・完）

——政治発展との関連において——

田 中 誠 一

目 次

はじめに

第一章 一九八〇年代における韓国政治の方向転換

——権威主義体制から民主主義体制への移行——

第一節 第五共和国における維新体制の再編・強化の試みと挫折

第二節 一九八七年「民主化宣言」と第六共和国の成立（以上三六号）

第二章 岐路に立つ韓国官僚制

——開発行政から福祉行政への転換は可能か——

第一節 第五共和国の韓国官僚制

——統制・経済開発優先の行政体制の再編と合理化——

第二節 第六共和国における韓国官僚制の民主的改革の試みとその展望

おわりに

（以上本号）

第二章 岐路に立つ韓国官僚制

—— 開発行政から福祉行政への転換は可能か ——

第一節 第五共和国の韓国官僚制

—— 統制・経済開発優先の行政体制の再編と合理化

第五共和国は維新体制の改悪版と言われている。したがって政治制度はその基本においては維新体制のそれを継承するものであったことは言うまでもない。まず第五共和国の政治制度を簡単にみておきたいと思う。

一九八〇年十月二七日公布された憲法に基づく政府形態は従来同様に大統領中心制を基本としながら、議院内閣制の要素を加味したものであった。まず、大統領の地位および、その特長は次の通りである。一、大統領は国家元首であると同時に、行政府の首班としての地位と権限を有する。二、大統領は大統領選挙人団によって間接的に選出される。但し、重任は許されない。三、大統領は七年間の任期中、弾劾訴追の場合を除き、国会に対して全く政治責任を負わず、国会は大統領に対して不信任決議を行なうことはできない。四、内閣に当たる國務會議は大統領を補佐する政策審議機関に過ぎない。

次に、議院内閣制の要素として加味された点は次の通りである。一、大統領は國務總理（首相）の任命に際して国会の同意を必要とする。二、国会は國務總理と國務委員（大臣）に対して個別的に解任決議を行なうことができる。國務總理に対して解任決議があった場合、大統領は國務總理と國務委員全員を解任しなければならない。三、國務總理は國務委員の任命を大統領に提議できるばかりでなく、國務委員の解任を建議することができる。四、國務總理・

國務委員・政府委員は国会やその委員会に出席して發言することができる。国会も彼らを国会に呼んで答弁を要求することができる。五、大統領の国法上の行為には國務總理および關係國務委員の副署を必要とする。六、議員が國務委員を兼ねることができる。⁽¹⁾

このように、第五共和国時代の大統領制は、一部議院内閣制の要素を取り入れた、折衷型であった。韓国の憲法学者は、アメリカ大統領制と比較して、この型の大統領制を「準大統領制」と規定する人もいる。⁽²⁾確かに制度としてみる限り、ドイツのワイマール共和国時代の大統領制やド・ゴール時代のフランスの大統領制に近い。⁽³⁾しかし、ワイマール共和国においてもそうであったが、立法部の議会が国民の意志を自由かつ公正に代表し、かつ行動能力を持っている限り、議院内閣制の要素を加味したことで、もしかして大統領独裁になる傾向が生じた場合、それをチェックし得るものと言えるが、もし議会が以上のような条件を備えていなかったら、大統領の独裁化をチェックする機能を十二分に發揮できないが故に、いくら議院内閣制の要素を取り入れたとしても、それは民主主義の観点から見たら、何ら意味をなさないものである。ただ形式的制度の面で民主主義を装っているに過ぎないとみてよからう。なぜなら、議会は与党が絶対多数を制するように構成されていたからである。その上、大統領には国会解散後、国民投票付議権が与えられており、大統領は議会に対して圧倒的に優位な地位にあったからである。そればかりでない。大統領は、国家元首として外国に対して国を代表し、かつ外交を行なう権限の他、国軍統帥権、官職任命権など、アメリカ大統領が持つ権限に加えて、非常措置権、戒厳宣布権などの非常大権が与えられていた。つまり、第五共和国の大統領は、一、対外的に国家を代表する地位、二、国政の統合・調整者としての地位にある者としての大統領制の通常の権限の他に、三、国家と憲法の番人としての地位、四、その他の憲法機関構成権者としての地位が保障されていたのであ

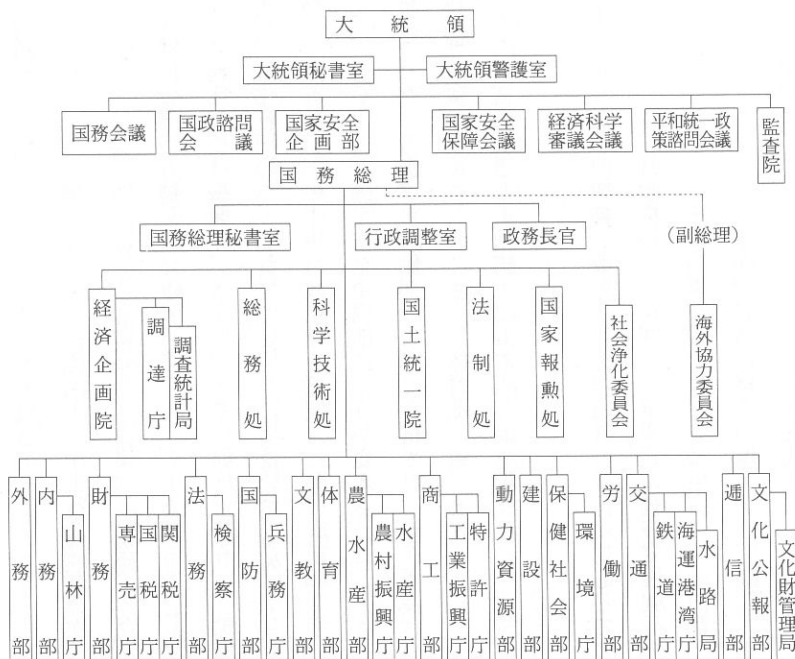
た。^④この地位にあった全斗煥大統領は勿論、官制ではあるが、選挙された絶対君主に比肩される地位を憲法によって保障されていたと言っても過言ではなからう。そうした事情を背景に、カナダのある政治学者は第五共和国時代の大統領を「国家の心臓と脳」^⑤であると描写しているが、あながち的はずれとは言えないであろう。

朴大統領が下からの民主化の要求を拒んだために、結局、銃殺される破目に陥ったので、第五共和国発足に際しては、こうした民主化の要求にある程度譲歩の姿勢を示さざるを得ず、維新体制時代の独裁的大統領中心制を復活させるに際して議院内閣制の要素を若干取り入れて、外見的に少し民主主義に譲歩を示すポーズをとったとみるのが妥当であろう。したがって、第五共和国の大統領制は、維新体制の独裁的大統領制とその実体において変らなかった。さらに、大統領を頂点に載く統治機構も、維新体制時代のそれと比べると、その実体においては不変であった。ただ、国際環境の変化や社会構造の急激な変化などによって、従来の体制をそのまま維持できない側面があり、その点を是正するという意味において統治機構の一部の再編と、次に全体として合理化をはかったとみられる側面がある。

では、第五共和国の中央行政組織からみてみよう。

表6にみられるように、大統領の下に、まず初めに、中央行政機関として監査院と国家安全企画部が置かれた。監査院は大統領所屬下にあるが、憲法上、独自の立場から権限を行使する政治的中立機関である。その権限は、国家の決算と会計検査権、行政機関および公務員の職務監察権を有し、五人以上十一人以下の、院長と監査委員から構成される合議機関である。国家安全企画部は中央情報部（KCIA）を改編したものである。次に、大統領の下に国政諮問会議、国家安全保障會議、平和統一政策諮問會議、經濟科學審議會という四つの諮問機関が置かれている。最後に、大統領の補佐執行機関として大統領秘書室、大統領警護室が置かれた。その外に、政治の権限に属する重要な事項を

表 6 第五共和国政府機構図（1985.1.1）



出所：徐泰潤著『韓国政府組織論』，博英社（ソウル），1985，292頁。

審議する国務會議が置かれた。さらに、大統領を補佐し、大統領の命を受けて行政各機関を統括する国務総理が置かれ、その下に必要に応じて副総理一人を置くことができた。国務総理直属の中央行政機関は二院（経済企画院、国土統一院）と四处（総務処、科学技術処、法制処、国家報勲処）があり、国務総理補佐機関として国務総理秘書室と行政調整室がある。また大統領と大統領の命を受ける国務総理の統括下にある行政各部（日本の各省に当たる）があり、さらに行政各部長官（各省大臣）所属の中央行政機関として庁と外局、そして時限的な中央行政機関の委員会がある。最後に憲法上の独立中央行政機関としての選挙管理委員会と、形式的には一般行政機関に所属していながら、実質的には相対的独立性を

説 持つ合議制行政機関としての各種行政委員会がある。

論

一九八五年一月一日現在の政府組織図上の中央行政機関は次の通りである。二院、四処（上述したので省く）、十六部（三省）（外務部、内務部、財務部、法務部、国防部、文教部、体育部、農水産部、商工部、動力資源部、建設部、保健社会部、労働部、交通部、通信部、文化公報部）、十四庁（調達庁、山林庁、専売庁、国税庁、関税庁、検察庁、兵務庁、農林振興庁、水産庁、工業振興庁、特許庁、環境庁、鉄道庁、海運港湾庁）、三外局（調査統計局、水路局、文化管理局）、二委員会（社会浄化委員会、海外協力委員会）がある。

以上、第五共和国の中央行政組織を概観したが、維新体制期のそれと比べると次のような改編があった。上述したように、KCIAが国家安全企画部に名称が変えられた。次に、重化学工業推進委員会が廃止され、社会浄化委員会が新設された。労働庁が労働部（省）に昇格され、無任所長官の名称が政務長官に変えられ、その所属が大統領から国務総理所属に変更された。さらに体育部（省）とオリンピック組織委員会が新設された。大統領の諮問機関として新たに国政諮問会議と平和統一政策諮問会議が新設された。国務総理所属の企画調整室と行政改革委員会が廃止になった。

以上のような政府組織の改編は、国の内外の変化に対応しての維新体制の自己修正の試みであった。すでに第一章で述べたように、朴政権の十八年間に、軍隊式の経済発展強行の政策が効を奏して、急激な工業化、都市化によって韓国社会は一変した。その結果、確かに、大量生産、大量消費という高度産業社会が出現し、一見、国民の生活は豊かになった。しかしその反面、貧富の格差の増大、住宅問題、都市環境の悪化、犯罪の増加、労働争議など社会問題はさらに深刻化していた。その上、急激な近代化によって、大家族制度の崩壊と農村の分解等によって国民の伝統的

価値観の崩壊が始まっていた。さらに、それに拍車をかけたのはアメリカ文明の流入であった。こうした社会問題や文化的混乱に対処する行政が必要とされたことは言うまでもない。全政権は、同じ軍部政権であっても、下剋上のクーデターで成立した点が象徴しているように、全斗煥小將を指導者とする軍の佐官級がその上位者を排除した世代交替政権であった。そのため、それは、朴政権の本質的側面、すなわち経済発展と安保を優先させる行政を継承・発展させながら、その統治スタイルにおいて新しい世代の感覚がみられ、さらに、朴政権が看過して来た、社会問題や文化的混乱に対してある程度、彼らなりのやり方で取り組む姿勢を示していた。それが政府組織の頂点部における改編となつて表われたのである。全政権は朴政権の不正・腐敗に対する国民の憤りを静め、その不満を解消するために金鐘泌をはじめとして朴政権のトップ・リーダーやそれを支えていた高級官僚の追放とその財産の国家への返納を実施し、さらに官僚制全般に渡って、後に触れるが、合理化の名目の下で朴政権と関係の深い官僚の追放を行なった。また朴政権と深いかわりのあつた社会集団の幹部も含めてそれにつらなるものの追放も行なった。こうした正義と社会公正および綱紀確立の美名の下に、文化的混乱に対処しようとした行政担当部分として「社会浄化委員会」が新設されたのであり、それとの関連においてKCIAの国家安全企画部への改編も企てられたのであった。悪名高い「三清教育」はこうした新しい行政の実例であつた。次に、労働庁の労働部〔省〕への昇格は、高度産業化と共に生み出された龐大な近代的労働省の労働条件の改善と社会的に公正な配分を求める運動の高まりに対処しようとしたものであつた。もっとも、それは、労働者の立場からその要求に答える行政を遂行するためではなく、経済発展と安保という国家の最優先課題の遂行のために、労働運動を抑制し、その成長を封じ込めようとする目的から行なわれたものであつたことは言うまでもない。その点で、維新体制の抑圧・統制行政の拡大・強化とみた方がよからう。次に、体育部の

新設などは、国民を統合するイデオロギーの手段としてはナショナリズムしか残されていないので、ナショナリズムを高揚させる最も効果的で経済的な方法がオリンピック大会での優勝メダルの数を増やすことであつたので、体育奨励や体育選手の育成を含めて体育行政の需要が高まつたので、それに答えたものであつた。

次に、第五共和国における行政組織の合理化であるが、それは一九八一年十月十五日の行政改革によって実行に移された。欧米先進諸国において福祉国家の確立とそのさらなる発展は、国民側における「英国病」という言葉に象徴されるような、働く意欲の減退とフリーライダーの増大や福祉行政機構の肥大化、国家財政の破綻という否定的側面を生み出してゐた。その解決を主張する、新自由主義やその政治学的表現の公共選択論が台頭し、それは次第に政治を動かすほど大きな力となり、ついに、アメリカでは一九八一年一月にこの新自由主義的改革を主張するレーガンが大統領に就任することになった。その二年前の一九七九年には、サッチャーがイギリスでは首相となつて新自由主義的改革を大胆に実行に移しており、レーガン大統領の登場によって新自由主義的改革は先進諸国の共通の課題として提起されるようになった。こうした国際的な広がりをもち新自由主義的改革の波が韓国にも押し寄せ、行政機構の合理化、効率化、経費削減が課題として提起されたのであつた。こうして、韓国では、一九八一年十月十五日の行政改革が実行されたのである。

全政権は、「民主福祉国家の建設」という国家目標を掲げ、それを実現するために、一、民主主義の土着化、二、福祉社会の建設、三、正義社会の具現、四、教育革新と文化の帳達という行政目標を掲げた。⁽⁸⁾このような政策意志の表明は、単に宣言的で修辭学的なスローガンに過ぎず、実際の政策方向と内容はこれと相反したという批判がある。⁽⁹⁾この批判はその通りと言えるが、しかしこうしたスローガンを掲げざるを得ないほど、下からの国民の民主化の要求

表7 軍出身行政エリート（政務官級）の比率

（軍出身長・次官及び庁長の数／長・次官及び庁長の総数（％））

	第3共和国 (1964-1972)	第4共和国 (1973-1979)	第5共和国 (1980-1986)	全 体
軍出身長官	73/172(42.4)	45/142(31.7)	37/151(24.5)	155/465(33.3)
軍出身次官	23/145(15.9)	20/121(16.5)	30/137(21.9)	73/403(18.1)
軍出身庁長	37/78(47.4)	30/84(35.7)	32/92(34.8)	99/254(39.0)

・毎年6月を基準に計算（但し、1986年は4月まで計算）

・総理を含む

出所：金浩鎮，前掲書，301頁。

が強かったことを逆に証明するものであり、外見的にもこうした行政目標をスローガンに掲げ、それを推進すると称する行政改革を行なわざるを得なかったとみられよう。行政改革にはこのような行政目標の変更の他に、次の理由も与っていた。既存の行政組織は、一九六三年に経済発展を優先されるために作り出されたものであった。これは、その後の経済的・社会的変化に應じて一時的に、かつ部分的に間に合わせないやり方で改革されて来たために、機構の重複、乱立、機能の細分化、ラインの混乱等の問題を生み出していた。もっともこうした問題の発生に少なからず寄与したと思われる行政の軍国主義化現象が進行していた点は忘れてはならないのである。行政の軍国主義化とは、軍事文化が行政文化を浸食することである。それはKICAや国家安全企画部のような抑圧行政機構の要職をはじめ、長・次官クラスの政務職と高位及び中間官僚職まで退役高級将校で充用することによって実現されたのであった。とりわけ、一九七七年から実施された維新事務官制度（陸軍士官学校出身の将校を行政事務官に特別採用する制度）や非常計画官制度を通じて、軍出身者が、表7にみられるように、大挙して行政職に充用されるようになった¹⁰⁾。このように、軍出身者の行

政組織の統制部門への特別採用が年間平均七〇〇名程度が実施され、結果的に、上述したような問題を惹起させることになったのである。その結果、行政の総合性、一貫性が失われ、行政責任の確保が困難になっており、とりわけ行政組織の過剰増加は行政力の浪費をもたらし、また機能の細分化に伴ない小局小課現象は行政手続を複雑にし、かつその横の協調と調整を困難にした。また業務監督系統が過剰になり、かつ決定過程の多段階化の現象が生じ、その非合理性は限界に達していた。このような組織の非効率性と非合理性の克服のためにも行政改革が必要であつた。⁽¹¹⁾

このように、一九八一年十月十五日の行政改革は、第五共和国の出版に際して定めた国家目標を効率的に達成するための行政体制を確立し、変化した八〇年代の行政環境に能動的に対処しようとする一方、新自由主義改革の世界的動向に合わせて「簡素な政府」(Less Government)を樹立して、新しい政府の任務を再調整しようとした点にその主眼があつたとみられよう。この行政改革の基本的方向は次の点にあつた。

- 一、政治、すなわち軍部からの干渉範囲を縮小させ、行政の自律性を高める。
- 二、行政手続を簡素化させることによって行政の能率化をはかる。
- 三、不要不急の上位機関を縮小・調整することによって、予算の浪費的要素を取り除き、国民の負担の軽減をはかる。

四、大局大課制の実現によって組織規模の適切化をはかることによって決裁段階を縮少する。

五、人力の少数精鋭化によって行政の専門化を期する。⁽¹²⁾

こうした基本方向にそつて実行された行政改革の具体的内容は、紙数の関係上、省略するが、その概要だけ次に紹介しよう。行政改革の対象は、まず第一に、四一個の中央行政機関とその外の地方行政機関であつた。組織整理の対

象に上った職位は四級以上で長官〔大臣〕、次官級七、一級三七、二・三級一六四、四級三九一で、総数五九九で、その内中央行政機関が五六五で、地方行政機関が六五であった。四級以上の職位では、その定員五、〇八八名の内五九九名が整理の対象となり、その比率は一二・三％であった。地方行政機関はその定員が七四八名の内八・七％の人員整理が実行された。職級別で見ると、長・次官級は定員九五名のところ、七・四％の削減、一級公務員は定員一九五名のところ、一九％、二・三級公務員は定員一、一九〇名のところ、一三・八％、四級公務員は、定員三、六〇八名のところ、一〇・八％の人員削減がなされた。¹³⁾その結果、第一に、一、四九二名の人員削減によって約三〇〇億ウオンの年間予算を節約するところできたという。第二に、組織と人員構成の正常化と合理化が成就され、上位職と下位職間の人員配置が正常化された。第三に、決裁段階が整理され、不必要な報告・監査・会議召集などが少なくなり、行政の能率化と簡素化が実現された。¹⁴⁾その一例をあげよう。上述したように、各部に次官補制度を設け、それに毎年退役する高級軍人等が任用されて来た。本来、次官補は、制度としては、スタッフであった筈であったが、ライン化してしまっており、組織階層の多段階化によって行政の能率を阻害し、また次官補の統率範囲の拡大によって小局小課現象が生み出されていた。今回の行政改革によって各部・処において次官補の数を二名以下に整理し、その任務もスタッフ機能に限定することにした。すなわち、二〇次官補の内八次官補が削減された。廃止になったのは、経済企画院一、財務部一、国防部一、農水産部二、商工部二であった。また次官補の名称も第一、第二次官補に改称し、長官が命じる特殊業務を担当させ、次官補は局・課の業務に対して決裁権の行使ができなくさせ、専ら政策の立案、企画、調査、研究等の特別参謀的機能を遂行させるようにした。但し、国際会議への参加、対外交渉、国内の特定分野に関する会議には参加できるようにした。¹⁵⁾

以上述べた点の他に、さらに、次の二点の改革がみられた。一、対外経済協力機能の調整、国家の企画と審査分析能力の統合、および行政改善に関する調査・研究機能と執行機能を統合した。第二は、地方行政組織について、中間監督機構の広域化と代表支庁制に改編することで一線行政機関の自立性と責任制が高められた¹⁶⁾。

このような第五共和国出発に際しての行政改革は、韓国建国後初めての組織の縮小と、組織運営の合理化であり、それによって「簡素な政府」の実現が目指されたものと言えよう。またアメリカの行政改革の影響を受けてゼロ・シーリング制の導入が検討され、一九八三年から一部試験的に取り入れられたが、国情に合わず、全面的導入には到らなかった¹⁷⁾。

一九八五年一月一日現在の韓国の公務員数は六五七、二一四人で、人口が四、〇五七万人であるので、公務員一人当たりの人数は六二人である。アメリカのそれが一四人、イギリスのそれが二〇人、日本のそれが二三人であることから、韓国は先進諸国と比べて公務員一人当たりの人口比は多いといえよう。行政府公務員職階別定員と分野別定員は表7と8にみられる通りである。

以上、第五共和国における維新体制の政治行政システムの再編と合理化をその制度改革の側面から考察して来た。次に、その実態面について第五共和国とその前の朴政権とを比較し、本節を終えることにしたい。

維新体制時代の大統領は強力な政策決定権を行使した。大統領は有能な専門家と官僚を秘書室に置き、彼らを最大限に活用しながら、あらゆる必要な情報を獲得して直接に政策を決定する態勢をとった。そのみではなかった。大統領秘書室は政策の決定・執行までも直接に司る特別機関を設置していた。それによって行政各部は完全に無力化してしまっていた。その結果、政策決定はまず第一に大統領、その次に秘書室、最後に行政各部という順序で行なわれ、国务会議（内閣）と国会はすでに決定されたものを公式的に合法化する役割を果たしていたにすぎなかった。その他

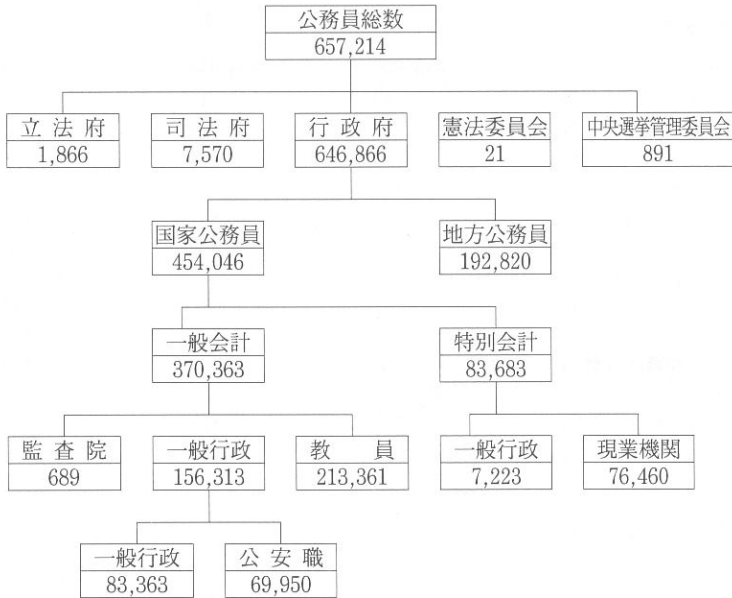
表 8 行政府 公務員 職級別 定員 現況（1985.1.1）

区 分		合 計	国 家	地 方
職 級 別				
総 計		646,866	454,046	192,820
長 官 級		43	43	
次 官 級		70	70	
1 級		173	173	
2・3 級		921	869	52
4 級		3,647	3,161	486
5 級		17,583	7,915	9,668
6 級 以 下		184,736	76,696	108,040
研 究 官		739	595	144
研 究 士		1,909	1,435	474
技能職・雇傭職		152,988	85,538	67,450
教 師		213,361	213,361	
警 察・消 防		65,878	59,372	6,506
外 務		1,105	1,105	
そ の 他		3,713	3,713	

出所：徐泰潤，前掲書，483頁

に、政策決定機関として、KCIA、経済長官会議、次官会議、経済科学審議会、国家安全保障会議等があったが、その中で大統領が直接に参加し、かつ関心の高かった経済と安保分野の会議は比較的はその活動が活発であったが、その他のものは影響力はあまりなかった。⁽¹⁸⁾ こうした大統領の独裁体制の下で、重化学工業の建設、輸出産業の育成、経済の高度成長と増大、社会間接資本の拡充、セマウル運動と意識改革、自主防衛と安保強化等の成果が生み出された。しかし、外交面では、国際情勢の多極化、新興国家群の社会主義体制化等の要因等によって外交路線の変更を余儀なくされ、また維新体制が民主主義を抑圧していることでアメリカをはじめ友好国の強い批判と不信を招いた。さらに、確かに経済面では眼をみはる躍進と発展がみられたが、その否定的側面として、物価上昇・国際収支の悪化、外債の急増、公害問題の深刻化、貧富の差の拡大、政治家・高級官僚の不正・腐敗・黄金万能主義、投機心理の蔓延、各種の犯罪の増加、価値観の混乱などの問題を累積させた。⁽¹⁹⁾

表 9 分野別 公務員定員 現況 (1985.1.1)



出所：徐泰潤，前掲書，439頁。

こうした問題の解決こそ早急に解決が迫られていたが、朴政権はそれに眼をつぶった。これらの問題に対して、ある程度、性急でかつ一時的、間に合わせめであるが、対処せざるを得ないままに追い込まれていたのが第五共和国であった。

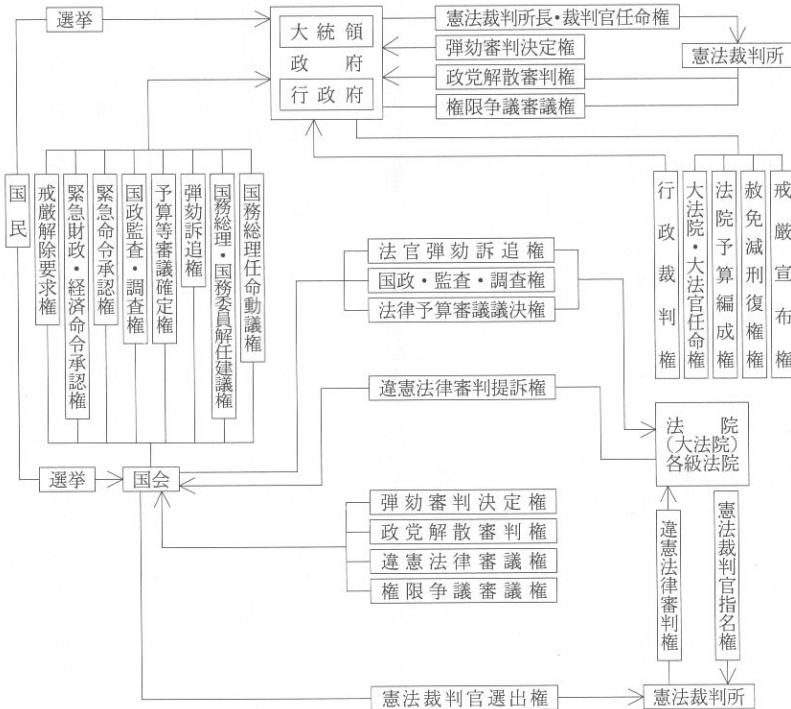
第五共和国においては、制度面では、大統領は維新体制のそれより若干その権力が制限されていたが、上述したように制限を課す議会が実質的において無力化していたので、大統領独裁体制はその本質において変わらなかった。しかし、第五共和国は維新体制の否定的側面の克服を歌わざるを得なかったために、全大統領は、維新体制下で批判的になっていた大統領秘書室の権力乱用や横暴を繰り返させないように、政策の決定ないし執行の実質的権限と責任を秘書室よりも行政各部に付与した²⁰。また八〇年代

に入って財界が自立化し始め、大企業を代表する経済団体の影響力が強まって来た。こうして国家と経済社会との関係も、経済に対する国家の圧倒的優位の時代から相対的優位の時代に移り始めていた。また、労働者階級の力も成長し、厳しい統制下にあったが、もはや抑え切れない状態にあった。また宗教団体や各種市民団体もようやく自己主張をし始めており、韓国社会は大きな転換期にさしかかっていた。そしてその転換は一九八五年にやって来た。国会選挙で厳しい抑制の下にもかかわらず、国民の圧倒的多数の民主化の声を代弁した野党の躍進がみられた。もはや維新体制の再編と合理化だけでは、大きく変容した韓国社会の累積した社会問題を解決することは不可能な状態になっていた。維新体制はその使命を果たし、歴史的に退場が運命づけられていたといえよう。

第二節 第六共和国における韓国官僚制の民主的改革の試みとその展望

第六共和国憲法は、一九八七年六月二九日の盧泰愚の「民主化宣言」を土台に与野党合意の上で作成された憲法であった。これまで九回の憲法改正があったが、それは、国家権力掌握者の権力維持の手段として行なわれたものであった。それに反して、今回の憲法改正は、一応、第五共和国憲法の改正手続きに基づいたとはいえ、その部分改正ではなく、全面的改正であり、与野党が和解と妥協の精神に基づいて行なった点で画期的といえよう。その特長は、従来の大統領への権力集中型政府形態を退りぞけて、権力分立型政府形態を採用した点である。⁽²¹⁾とはいえ、大統領中心制を廃止したわけではなく、先進諸国の三権分立制度を前提とする大統領中心制に変わったにすぎなかった。とにかく、第六共和国憲法は、韓国が権威主義体制から民主主義体制への移行を宣言したものであったので、それまでの憲法と違って、西欧先進諸国では常識となっている、国民の基本的人権の保障と三権分立制を制度として確立しており、こ

表10 第六共和国憲法上の権力分立



出所：金哲洙著『憲法概説』，博英社（ソウル），新版1992年，259頁。

うしたことが政府形態にも反映されていたとみられよう。

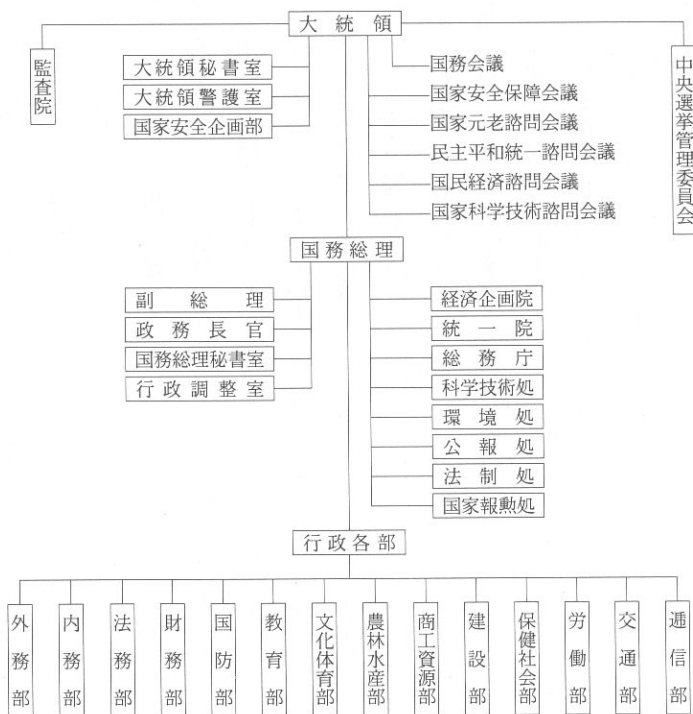
しかし、三権の権限については第五共和国のそれと制度の面では殆ど変わらないが、三権の相互牽制・均衡が確保されており、特筆すべき点は憲法裁判所が新たに設置された点である。表10にみられるように、憲法裁判所は、憲法の番人としての地位が与えられており、国家機関としての国民や大統領と並ぶ最高機関の一つである。すなわちそれは、国民の代表機関として主権を行使し、法律違憲決定ができるので国会に上位する機関であり、また弾劾決定権を保持しているので、国会と行政府公務員に優越し、さらに違憲政党の解散決定を行なうことができる点で

政府と法院（裁判所）に優越している。⁽²²⁾ ドイツの憲法裁判所はかなり近い存在といえよう。⁽²³⁾ その他、第五共和国憲法とは、軍の政治的中立性を歌っている点（憲法第五条）の他、次の諸点の違いがある。一、大統領の直接選挙制を採用したこと。二、大統領任期を七年から五年にしたこと。但し、重任禁止は変わっていない。三、大統領制は議院内閣制の要素を取り入れている点は変らないが、国会の大統領弾劾訴追権の新設や大統領の国会解散権の廃止などにみられるように第五共和国と違って国会が相対的にその権限が強められたという点で異なる。国会は単院制で、議員の任期は四年とし、その定数は二九九人である。議員はその内二五三名が小選挙区制（地域区）で選ばれ、残りの四六名が全国区で比例代表制によって選出される。五、司法権の独立を保障した点。⁽²⁴⁾ 六、選挙の公正さと政治的中立性を保障する中央選挙管理委員会が憲法機関として設置された点である。それは、大統領任命の三名の委員と国会で選出される三名と大法院長（最高裁長官）の指名する三名、合計九名より構成される。委員長は委員の互選によって選出される。⁽²⁵⁾ 以上の諸点が違う点である。

中央行政機関も、表11にみられるように、第五共和国のそれと基本的には変わっていない。まず注目すべき点は、大統領の諮問会議として国家元老諮問会議の新設である。その議長に直前の大統領が就任することになっている。全斗煥大統領が自分の政治的影響力を国政レベルで温存させようとした意志の表われである。このことは第六共和国憲法が与野党の妥協の産物であるところの証拠であると同時に既存の軍部勢力の強さを示すものであった。第六共和国樹立後、「五共非理」の清算か叫ばれ、全斗煥が謝罪し、山寺に謹慎蟄居したことで、国家元老諮問会議設置の本来の政治的意義はなくなつたとみてよからう。

次に、中央行政機関を概観してみても違ふところでは、行政各部の中で、その間の政治的・社会的変化に対応して部

表11 中央行政機関



出所：金哲洙，前掲書，358頁。

分的に改編・統合したもの（動力資源部を商工部が吸収して商工資源部になった点）、名称の変更のあったものが二つ（体育部↓文化体育部、文教部↓教育部）ある。また評判の悪かった社会浄化委員会が廃止され、環境処が新設された点が注目される。ようやく韓国も、急激な工業化の副産物としての環境破壊が限界に来ており、ようやくそれに対処する姿勢を示したといえよう。

最後に、大きな相違点は、第二共和国末期に一度だけ地方自治体議会選挙が行なわれたことがあったが、その後、朴政権、全政権時代は地方自治は抑圧されていた。第六共和国になって地方自治が憲法で保障されたこと（第一一七条、第一一八条）を受けて、地方自

治団体選挙法が制定され、それに基いて、一九九一年三月に基礎自治体（市・郡・区）の議会議員選挙が実施され、同年六月、六大都市と九道議会議員選挙が実施されたのであった。⁽²⁶⁾さらに、一九九二年六月三〇日に地方自治体首長の選挙が実施される予定になっていた。従来、地方行政団体長は時の政権によって任命され、それは国政選挙では、与党の道具となった過去の苦い経験から、地方自治体首長選挙実施について与野党の間に意志の対立が生じ、とりわけ、一九九二年実施される大統領選挙や国会選挙についての思惑もからんで実施論、延期論が戦われていたが、結局、一九九二年一月、盧大統領は年頭挨拶で延期を提言した。実際に実施されたのは、三年後の一九九五年六月であった。こうしたハプニングがあったとはいえ、とにかく、地方自治制が実施され、ようやく第六共和国になって、韓国は政治制度面において自由民主主義国家の仲間入りすることができたのであった。もっとも、第一章ですでに述べたように、盧大統領時代（一九八八年～一九九二年）は大統領に盧泰愚が在職していることが象徴されるように全政権の穏健グループと野党間の妥協による権威主義体制の自由化への試みの時代であったので、それは試行錯誤を重ねており、時には強硬路線へのぶれを示したりしたが、とにかく民主化の方向へ向かって着実に進んでいったことは確かである。その一つの大きな現われは、官僚制に関する限り、退役軍人の行政機関への特別採用制度が廃止になり、行政組織はそのリクルートの側面において従来のような軍国主義化の影響を遮断することができた点は大きな変化といえよう。⁽²⁷⁾

盧大統領時代の韓国は、それを研究したカナダの政治学者が次に描写しているようなものであった。すなわち、「韓国の政治改革は自由化にはつながるが、完全な民主化にはつながらないように思われる。しかし、経済発展の現在の段階では、安保と秩序の必要性を考慮すれば、制限された民主政の出現の方がプラスでありうるかも知れない。……権威主義体制を正当化するわけではないが、高度に軍事化された国家と半戦争状態にある韓国と台湾の両国は、統一

説

ないしは安定化または正当化が完全に実現されるまでは、完全な民主主義の実現が許されることは期待され得ない点は留意しておくべきであろう。したがって、盧政権の自由化は「ハード」な権威主義体制から「ソフト」な権威主義体制への変化と特徴づけられる」としている²⁸⁾。

論

確かに、全体主義国家の北朝鮮と対峙している韓国では、外敵に対して強力な国家が必要であることは論を待たずでもないが、強力な国家が必ずしも権威主義体制をとる必要はなく、第二次大戦中や現在のアメリカを見ても分かるように、民主主義体制でも国家は外に向って強力でありうるものである。それ故に、韓国では、盧政権の「ソフト」な権威主義体制の自由化をさらに一層徹底させて、それから民主主義体制へ向って着実に進んだとしても、それは「安保と秩序の必要性」からみても許されることであろう。民主主義体制へ向って着実な第一歩は一九九三年二月に成立した金泳三文民大統領によって歩み出されることになった。

文民大統領の下で韓国の民主化の動きはさらに加速化して行くが、それをみる前に、盧大統領時代の韓国官僚制の動向について若干みておきたい。

一九八八年八月二日から二日間、ソウルで韓国行政学会主催の国際シンポジウムが開催された。民主化時代を迎えて、韓国官僚制はどうあるべきかについて真摯な討議が重ねられ、その成果は同年末、『韓国民主行政論——民主社会の成熟のための公共行政』（韓国行政学会第一次国際学術大会論文集）という形で公刊された。金永燮同学会長は、巻頭言で同大会の意義を次のように述べている。「一九八七年を起点にして韓国社会はより急激で本質的な転換の要求に直面しています。この転換は混乱と無秩序を避けながら、同時に成熟した民主社会を築き上げたいという国民的熱望と能力を背景にしており、急激に展開している巨大な歴史的流れだと思います。韓国の公共行政はすでにこ

の歴史的轉換過程の真只中に入っているとみても過言ではないのです。この轉換は韓国の公共行政体制としてはかつて経験したことのない挑戦と課題、そして本質的に新しい選択と役割を遂行するよう強要されております。一言で要約すると、韓国の公共行政は『民主社会の成熟のための公共行政』へ向けての根本的革新を要求されているのです。今回の国際学会大会はこのような民主化の歴史的な門出にあって二つの基本的研究目的に重点を置いております。第一に、韓国の公共行政が占めるべき位相と役割を正しく認識し、第二に、成熟した民主社会に合う公共行政の役割とこの刷新方向を探し求めることです。⁽²⁹⁾ この会長の巻頭言で述べられているように、成熟した民主社会を実現するために、行政はどうあるべきか、それはどのように改革されるべきか、をテーマに多くの研究発表がなされているが、その基本方向は、韓国行政学の泰斗の李漢彬(前韓国行政学会会長、前副総理)の基調講演『民主化は行政の変身を要求する』の中に示されている。彼は、まず第一に、集権型行政を分権型行政に変えるべきであると主張する。そのために、朴大統領が六〇年代以来、「行政的民主主義」のスローガンの下に主に行政的手段で政治を指導して来たが、この過程において、大統領府の中に「小内閣」を作り、直接細かい行政事務に没頭した結果、一方では、国務総理と内閣は有名無実化し、他方、大統領はより高い次元で政治的指導力を発揮することができなかった点を反省して、大統領は行政から解放され、行政は国務総理と内閣に委ねるべきである、と提言した。次に、情報政治の清算、最後に地方自治と行政権の分散、を提言した。また第二の改革点として、官主導ではなく民主導の行政の実現を主張した。第三に、韓国行政は、開発行政から福祉行政へと轉換をはかるべきである、と主張した。第四に、韓国の官僚制は内治組織から国際競争に適合した組織へと脱皮すべきである。第五に、官僚の行動様式の変革を次のように要求した。国民の支配者という意識を捨て、公僕という自覚を持つこと、政治の下手人から政治的中立の職業公務員へと脱皮す

べきであること、等を要求し、結論として次のように述べている。「韓国の民主主義は、今、ようやく軌道に乗り始めた。民主化は公共行政に対して幾つかの重要な機能的変化を要求している。その中で最も重要な点は、行政権限の分散、地方自治、民主導の行政の拡充、福祉行政の効率的施行、国際競争に対処できる行政の確立等である。このような機能的転換は、必要的に公務員の自覚と行動様式の変化を要求して止まない。公務員が自ら国民の上に君臨する支配者であると考えている旧習を捨てて、民度の高い「普通の人たち」になった国民達に奉仕する公僕としての姿勢と行動様式が必要である。将来、公務員の採用とか人事考課においても過去のような開発型統率者（タイプの人）よりも奉仕型福祉行政要員達をより高く評価する雰囲気へ向けて風土と制度を変えなくてはならない。また重要なことは、選挙において職業公務員達が政権与党に有利になるように奉仕せざるを得なかった過去の弊害をこの際は正しなくてはならない。このような基本的な自覚と行動様式の変化を誘導しようとすると、何よりも、行政首班をはじめとする高位の幹部達の決然たる改革の意志表明と率先垂範的な行動様式の変化が万人の従うことのできる模範として重ねて示されなければならない。韓国の職業公務員達が国民に対する奉仕者となり、選挙においても中立的審判者になる時、わが国に民主主義が成熟したことの証拠を全国民と全世界に誇ることができるであらう。^⑩」

この李前韓国行政学会長の基調講演こそ、韓国官僚制が体制維持と経済開発優先型の権威主義的行政体制から国民に奉仕する福祉社会を支える民主的な福祉行政体制へと転換すべき点を明らかにしており、転換期にある韓国官僚制に将来の進むべき方向を示すものであった。

この提言に従うなら、韓国行政の民主化を実現するためには、民主主義を目指す政治家が大統領となって上から、まず政治的民主化を先に実現しなくてはならないであろう。

こうした韓国行政学会の提言は政府の行政改革委員会に取り入れられることになった（一九八九年七月、大統領に提出）。行政改革委員会報告は次のことを行政目標として要求していた。人權の面での自由主義化と進歩、自由市場メカニズム、個人的イニシアティブ、南北間の対話と統一、国際化、地方自治、社会経済的發展、社会的公正、福祉、環境保護、そして行政能率と実効性、すなわち公行政の生産性。この行政改革委員会報告に基づく改革は文民大統領の下でも継続されることになる⁽³¹⁾。

最後に、金泳三文民大統領下の韓国政治行政システムの民主的改革について簡単に触れて、本稿を終えたいと思う。金泳三は一九九三年二月二五日、大統領に就任した。第六共和国憲法においても、議会において与党が多数を占めていれば、大統領は独裁権に等しい強大な権力を行使することができた。全大統領は韓国政治の中心核の大統領秘書室の役職に、いわゆる「家臣グループ」を任命した。彼らの殆どが、全大統領と共に軍部政權と戦った人々であり、その中には議会外闘争に従事した人もいた。いわゆる民主化を推進する部隊が落下傘にのって、韓国政治の頂点に飛び降りたようなものであった。金大統領は、大統領府に拠って矢継ぎ早の改革を断行し始めた。まず初めに、公職者の資産公開、政治家・軍人・公務員の不正腐敗を追求し、軍部政權を支え、これから利益を得た既得権者はすべて追放されることになった。一種の肅正であった。これは与党民自党の右派を支えていた旧民正党グループの没落を意味する。しかし、そのため、与党は相対的に力が弱まり、大統領の権力も、それに応じて弱まるという皮肉な現象が生まれたのは止むを得ないのかも知れないが、上からの民主化のためにはマイナスに作用しかねない恐れがあった。その次に韓国版グリーンカードである金融実名制を断行した⁽³²⁾。この改革は国民の圧倒的支持を得た。

金泳三大統領は、この「上の水をきれいにする」次元の改革を断行し、第五共和国の不正・腐敗の清算に着手した。

説

論

それは、後には、第五共和国を誕生させる契機となった全斗煥と盧泰愚グループのクーデターや光州事件の責任追求に発展し、二人の前大統領の逮捕と裁判へと発展するが、ここでは触れないことにする。金泳三大統領は、軍部政權を支えたところの、軍の政治への介入と情報政治の撤廃を、「五共非理」の清算の一環として遂行し、ある程度の成功を収めたといえよう。まず、戦闘機の購入などをめぐる大型汚職事件の処理をてこに大規模な人事改革を断行して軍の政治への介入をシャット・アウトする流れを作り出し、この流れに乗って軍の文民統制を徹底化させるシステムの構築にとりかかった。その際、注目してよいことは、全斗煥政權の中核、及びそれを軍の中で支えていた秘密結社的な私党の「一心会」を解体させ、軍を国防という本来の目的に奉仕する組織に変えた点である。⁽³³⁾次に、国家安全企画部や軍の情報機関に対する権限の大幅な縮小と、政治に対する情報部の関与を防ぐ制度の確立を企てた。すなわち、国家安全企画部法を改正して、それを政治的に中立の、純粹な情報収集、分析機関に変えた。これによって、それは行政組織の各種機関に出入りしてにらみをきかしていた従来の権限を奪われ、北朝鮮の情報収集、次に外国の、とりわけ経済情報の収集にその任務が限定された。さらに、一九九四年九月には、国会に情報委員会が設置され、それが国家安全企画部の活動とその経費に対する審査、予算審議の権限まで掌握し、議会のコントロールを受けることになった。⁽³⁴⁾

以上のように、軍部政權を支えた人、機構の清算と、国家権力の頂点部の民主化をはかる一方、国際化時代を迎えてそれに対処できる政府組織の全面的改編を、一九九四年十二月に断行した。盧大統領時代、二十一世紀における韓国のある方を研究する「二十一世紀委員会」が設置されていたが、金大統領時代に彼のブレインの一人の崔平吉教授（延世大学行政学科教授、財政分析専攻）が同委員会の委員長に就任し、同委員会は、二十一世紀における韓国のあ

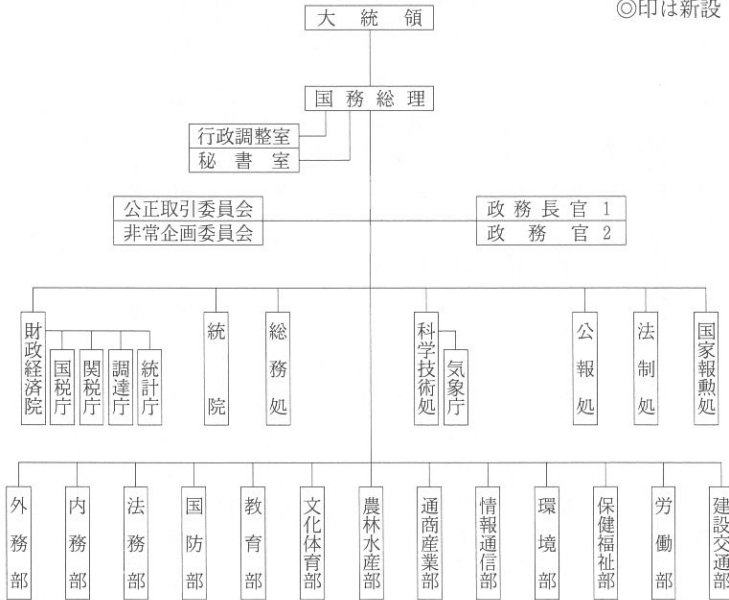
り方や国家目標を研究しており、韓国を「世界化」させるために、大統領府の再構築を討議しているようである。⁽³⁵⁾次に、一九九三年六月、「文民政府制度改革」を目的とする行政刷新委員会を発足させ、行政制度の全面的改革の検討に入った。その委員長に上記したソウル大の行政学教授朴東緒が就任しており、金大統領が上記の李元韓国行政学会長の提言をいかに真剣に受けとめていたかを表わす象徴といえよう。韓国官僚制の改革については、金大統領は、就任後、間もなく「五共非理」清算の一環として、公職者倫理法に基づいて、不正蓄財公務員の追放を断行し（これを韓国では「司正改革」という）、すでに一〇〇〇余名の役人を罷免させていた。⁽³⁶⁾そして、一連の「五共非理」清算のめどをつけた一九九四年末に、行政刷新委員会の報告書を受けて、次のような政府組織の改編を断行したのであった。まず表12にみられるように、省レベルでは、経済企画院と財務部を統合した財政経済院、建設部と交通部を統合した建設交通部を新設し、商工資源部を通商産業部に、通信部を情報通信部に、保健社会部を保健福祉部に改編し、さらに環境処を環境部に昇格させた。次に、公正取引委員会を国務総理直属機関として独立させて国務総理の政策調整能力を強化させ、内務部、教育部、農林水産部、文化体育部、総務処、調達庁等の業務を調整した。

これによって、中央行政機関数は、二院、十四部、六処、一五庁、二外局の三九から、二院、十三部、五処、一五庁、二外局の三七に減り、長官職二、次官職三、一級職四、二・三級職二三、など中央行政機関の局長級以上の三二の職が縮小された（表13参照）。

これは、金大統領の世界化路線を実現するための韓国政治・行政システムの再編の試みの表われの一つである。政府組織改編案の発表に際して、総務処長は、この計画は「汎国家的生産性の向上のため、政府自ら率先垂範したい」という意志の表われであると、述べているが、上記の韓国行政学の元会長の提言を繰り返している感じがある。ちなみに

表12 政府組織改編図（1995.1より）

◎印は新設



出所：『東亜日報』，1994年12月4日号より

表13 部処別組織削減の内容

区 分	係	長 官 級	次 官 級	1 級	2、3 級
係	△32	△ 2	△ 3	△ 4	△23
財 政 経 済 院	△10	△ 1	△ 1	△ 1	△ 7
建 設 交 通 部	△ 8	△ 1	△ 1	△ 1	△ 5
通 商 産 業 部	△ 3				△ 3
公正取引委員会	+ 2				+ 2
内 務 部	△ 2				△ 2
教 育 部	△ 7		△ 1	△ 1	△ 5
保 健 社 会 部	△ 1				△ 1
行政調整室	+ 1				△ 1
文 化 体 育 部	△ 1				+ 1
総 務 処				△ 1	△ 1
公 報 処	△ 1				+ 1
調 達 処	△ 2				△ 1

出所：『東亜日報』，1994年12月4日号より.

△削減

に、今回の政府組織の改編について朴東緒行政刷新委員長はどうみているか、彼の反応をみてみよう。政府案は、委員会報告の八〇％程度が反映されている。委員会報告が重点を置いたのは次の点であった「経済競争力の向上と政府内政策機能強化のために努力した。また来年から地方自治制が完全に実施されるという点を考慮して、中央政府の機能を可能な限り多く地方自治団体に移すという原則の下に改編案を作った。」こうした朴東緒行政刷新委員長の言葉に示されているように、今回の政府組織改編は、韓国官僚制が秩序維持と経済開発を優先させた官主導型行政システムから、西欧先進国タイプの国民の福祉に奉仕する民主的行政システムへの転換を目指す第一歩であったとみられる。大統領の代弁人は政府組織改編に際して一、小さいが効率的な政府を志向する。二、規制中心主義行政からサービス中心主義の行政への転換をはかる。三、国民の福祉と個人の創意性を尊重する、という三大原則をかげ、その実現を目指すものであると発表している。³⁷⁾

こうした点から見て、政府組織の改編は、一九八九年の韓国行政学会の『民主社会の成熟のための公共行政』の確立という提言を生かそうとした点に特徴があり、評価されよう。もう一度、政府組織の改編の基本的特徴をみると次のとおりである。一、各部門の自立性と創意性の伸長、二、通商、情報通信、社会間接資本部門等の政府機能の体系化と効率化、三、国家政策に対する総合調整と評価機能強化、四、環境政策と福祉関連機能補強、五、不合理な組織整理、等であった。しかし、朴東緒委員長の言葉にもあるように、残念ながら、その二〇％は政府案には取り入れられていなかった。同委員会は、総務処や公報処などの事実上の廃止、さらに警察組織なども抱える内務省の縮小などを提言したが、政府案には盛り込まれていなかった。従って、今回の改革は、韓国が日本のように貿易立国の通商国家を目指して、国際的経済競争に勝ち抜くために、経済関係や通信情報関係の省庁を統廃合してより効率的で行動

説論

能力のあるものに作り直そうとしたものであったとみられよう。また、内務部の地方統制機能の縮小も、一九九五年の初め地方自治体首長公選に伴って生じる権限の委譲の範囲に限られていた。朴委員長の言葉にもあるように、完全な地方自治制実施とそれに伴う内務部等の民主的改編は次の課題として残されることになった。さらに、中央官庁の天下り、ないし転出先である外郭機関や国营企業の民営化なども先送りされた⁽³⁸⁾。ともあれ、今回の政府組織改革は、民主的行政へ向っての第一歩にすぎないが、いずれにせよ、先進国の仲間入りを目指す九〇年代の韓国の外の環境変化に対応して、民主化と福祉社会を作り上げるための政府組織の改編であったとみられよう。この改編において注目すべき点は、それまで経済開発の参謀本部の役割を果たして来た経済企画院が廃止され、財務部に吸収・統合された点である。これは、転換期にある韓国官僚制を象徴するものといえよう⁽³⁹⁾。

さて、この政府組織の改編で、一〇〇〇余名の公務員がその職を去り、一万余名の人事移動で韓国官僚制は新しい時代に入った。

李漢彬前韓国行政学会長の提言通り、金大統領は率先垂範して行政の民主化を上から断行した。しかし組織は変わったが、官僚の行動様式がそれに続いて、国民の奉仕者へと変わらなくてはならないが、どうもそのようにはいっていないようである。官僚社会では、「伏地不動」という言葉がはやっており、それは台風が過ぎ去るまで首をすくめて、次の政権交替を待つ姿勢を示している官僚の行動様式を皮肉った言葉である。この言葉がはやっていることは、社会の多元化と市民の下からの民主主義運動によって、バックアップされて民主化を目指す政権が引き続き、行政の民主化の政策を、その充員、運営の面で実行し続ける必要性を物語っているものといえよう。とはいえ、韓国の民主化は着実に一步一步進んでおり、一九九五年六月には地方自治体首長選挙も実施され、韓国官僚制も福祉行政へ向けて転

換せざるを得ない与件が着々と整えられているとみられよう。

おわりに

第二章第二節で触れたことのある『韓国デモクラシーのオデュッセイ』の著者は、盧泰愚の「民主化宣言」発表前後から三年間の韓国政治についての研究の中で、韓国の民主化のために何が必要なのかと問い、韓国デモクラシーにとってなお存続する脅威について、次のような十点をあげている。

- 一、韓国においてあらゆる社会集団が民主主義的価値観を共有していない。
- 二、民主主義的価値観に対する確信は、とりわけ韓国の政治的エリートの間には強くない。
- 三、文化的、教育的、経済的、社会的制度は民主主義的な権威のパタンを反映していない。
- 四、労働組合と他の職業団体は完全な組織の自由を有しておらず、彼らの正当な要求はしばしば街道においてのみ表出されるだけである。
- 五、政党は韓国社会の中に深く根を張り、定着しておらず、それは私党に似ている。それらは離合集散を繰り返し易い。
- 六、強力な権力を持つ指導者が無限にその権力を保持したいと欲しているが故に、デモクラシーへの障害はまだ強く存在し続けている。
- 七、社会的、経済的不平等は途方もなく大きく、そのために民主主義が育つための基盤は育成され難い。
- 八、国家権力の乱用をチェックし、国家の答責性（accountability）を促進やせることのできる自発的な市民的結

社があまりにも弱体である。

九、国家、軍隊、官僚制は必ずしも民主主義的価値観を信奉していない。

一〇、韓国の中産階級には、「強力で安定した」独裁的指導部を求める気持と、より市民的な民主的な指導部を求める気持との間にゆれ動く「アンビバレンス」がみられる。

こうした十の脅威は、韓国が国家として成立する時、政治的イデオロギーのスペクトルにおいて右のみの限定された範囲内のイデオロギーのみが許され、中道から左は排除された点に起因している。朴大統領と全大統領はこうした右翼のイデオロギーの中で考え、行動したが故に、中道と左も区別できず、中道を否定して来た。それが彼らの没落の原因であった。アリストテレスの主張を待つまでもなく政治体制が安定するために必要不可欠な条件は中途路線が幅広く定着し、左右の極端派を排除することである。韓国デモクラシーが発展し、安定化への道に進むためには、民主主義的価値観を信奉しないエリートの退場が必要であると述べて、次のように結論を締め括っている。

「盧大統領と三金が彼らの激動に満ちた政治的経験から民主主義的理念に対して決然たる帰依を示す必要性について歴史から苦い教訓を学ぶかどうかはなお困難である。盧大統領と三金が行なうべきことは、立憲主義の伝統を発展させることである。そうすることによってのみ、韓国国民は憲法と政府に対する尊敬の念を示すことができる。国民に尊重されない憲法は単なる紙切れにすぎず、そして国民に信頼され、尊敬されない政府は維持し難いのである。盧大統領と金三は、いかなるリーダーも、ただ彼らの政治的野心を満足させるために政党を作ったり、自分の支配をただ延長させるために改憲し得ないような政治的伝統を注意深く育成すべきである。韓国では、一九九〇年一月、民自党が結成されたのは、盧大統領や金泳三、金鍾泌が民主主義の原理を信奉しそれに帰依したからではなく、彼らの権

力を引き続き保持したいという共通の利害関心がこの時期に収斂したと疑っている人が多い。盧大統領と三金にとって次の数年間は彼らの歴史における地位を決めることになる。韓国デモクラシーのオデューッセイは、波乱に満ちており、犠牲の多いものでさえあった。しかし同時に、その旅は、韓国の未完成のデモクラシーの「パズルの絵」が静かに合わされて行く方向へ向かっている」⁽¹⁾。

この著作は一九九〇年に著わされているが、その後の政治過程は、この本の著者の憂いが杞憂でなかったことを証明している。確かに、盧大統領は断罪され、歴史の評価が定まってしまった。そして金泳三は文民大統領として韓国の民主化のための巨大な第一歩を果敢にも踏み出しており、いろいろな批判はあるが、民主主義の実現を目指して全力投球をしているかに見える。しかし、大統領選に破れて一旦政界引退を宣言した金大中が、一九九五年六月の地方自治体首長公選で自派の民主党的善戦が明らかになるや、一九九七年末の次期大統領選に標準を合わせて、民主党内の自分の支持者を中心に脱党し、国民会議という新しい政党を結成し、政治活動を再開した。それにつられるかのよう、金鍾泌も与党の民自党から自派を引きつれて脱党し、次期大統領選に向けて政府批判の政治活動を展開し始めた。こうして与党の民自党は空中分解し、金泳三支持者と旧民正党の穏健派の中で金泳三支持層が残党を再編成して新韓国党を作り、金大中、金鍾泌と対決姿勢を示した。三金の選挙地盤が各々異なり、三金の権力闘争の再開と共に、地域対立がますます強化され、韓国デモクラシーの実現にとって障害が強くなるばかりの勢いである。

韓国におけるデモクラシーの実現という政治発展は、ヘンダーソンが指摘する「渦巻き型政治」の力学を阻止する多元社会の形成がすでにある程度でき上りつつあり、また儒教的文化にとっぴりつかった旧世代も今や退場しつつあり、従って民主主義的価値観を信奉する若きリーダーが多数登場して、政党を本来の近代的政党に作り直して行くな

ら、実現はそう遠くないであろう。

注

はじめに

- (1) 『朝日新聞』、一九九六年三月二二日号。
- (2) 南北を問わず韓国人の行動様式の奥深いところにおいて強く作用している儒教文化についての研究として次のものがある。古田博司『朝鮮民俗を読み解く——北と南に共通するもの——』、筑摩書房、ちくま新書、一九九五年。
- (3) Ch. F. Andrain, *Comparative political System*, 1994, p.36.
- (4) 田中誠「韓国官僚制論——政治発展と関連において」『大阪経済法科大学論集』、(一)第三号(一九八四・九)、(二)第二四号(一九八五・三)、(三)第二五号(一九八五・九)、(四)第二七号(一九八六・九)、(五)第二八号(一九八六・六)、(六)第二九号(一九八七・三)、(七)第三〇号(一九八七・九)。
- (5) Bung Woong Kim, *Public Bureaucracy in Korea*, A. Farazmand, ed., *Handbook of Bureaucracy*, 1994, p.596.

第一章

第一節

- (1) 第三世界における経済発展を主導する独裁体制について近代化論、政治発展論、ネオ・マルクス主義等、各々の立場から様々な解釈が行なわれている。まず第一に、朴政権を開発独裁と規定した著作は沢山あるが、日本語になった文献として次のものがある。朴一著『韓国・NIESS化の苦悩——経済開発と民主化のジレンマ』、同文館、一九九二年、四一頁～五九頁。次に、一九六〇年代の南米の経済発展を主導する軍事政権を「官僚的権威主義体制」と解釈する理解がオドンネルによって主張された(G. O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*, 1973; G. O'Donnell, Ph. Schmitt, *Transition from Authoritarian Role*, 1986.) が、このオドンネルの理論を採用して維新体制を「南米と同様に「官僚的権威主義体制」と規定した研究(Hyung Baeg Im, *The Rise of Bureaucratic Authoritarianism in South Korea*, in: *World Politics*, vol. 39, No.2, 1987.) が現われた。この任燦伯

教授の主張を要約すると次の通りである。維新体制は南米のブラジルやアルゼンチンの官僚的権威主義体制と類似した次の特徴を持っている。第一に、民主主義の抑制、すなわち、競争的選挙を廃止し、ストライキを禁止し、労働組合の組織に厳格な制約を課し、基本的人権を抑制している。第二に、経済政策の第一的目標は全面的な経済的成長であり、中産階級と下層階級の生活水準の向上はみられない。韓国の労働者は経済成長から来る富の配分において除外されている。その代わり、大ブルジョアジーや高級官僚達がその配分の大部分を一人占めしている。最後に、政権は、社会的争点を技術的合理性という観点から「非政治化」しようとする。効率性と合理性と社会安全が政権の正当性を主張する根拠となっており、民主主義に反する。任教授は、以上のように、維新体制と南米の官僚的権威主義体制の類似性を指摘した後、維新体制を「官僚的権威主義体制」と規定しながら、その相違点を次のようにつけ加えている。第一に、韓国では南米と違って経済的危機を理由に官僚的権威主義体制が正当化されたのではない。朴大統領は、経済発展の成就と高率の経済成長の継続を維持したいという主張によって維新体制を正当化した。第二は、維新体制発

足時に、韓国経済は輸入代替工業化の深化への過渡期ではなかった。韓国では、一九六四年に輸出中心の計画が始まった。一九七二年において、それ以前と経済政策の変化はなかった。韓国経済の深化は一九七〇年代中葉になってようやく始まったのであって、官僚的権威主義の原因というよりはむしろその結果であった。従って「深化」の仮説は韓国には当てはまらない。第三に、官僚的権威主義政権以前の大衆の政治的活動は支配階級を脅かすほど十分に深刻なものではなかった。大衆の政治的活動はそれ以前より一九七一年の方が強かった。それにもかかわらず、軍部と上・中産階級、および国家官僚達の間に労働運動や左派に対する恐怖は深刻ではなかった。労働側の抗議、そしてその他の大衆等の抗議は拡大していったが、労働側と大衆側は支配的権力ブロックに対して決定的な脅威を与える力を持っていなかった。第四に、権威主義的政権が登場するはるか以前に、強力な国家装置がすでに確立されていた。したがって、強力な国家を樹立するために官僚的権威主義が必要であったというテーゼは韓国にはあてはまらない。最後に、韓国では官僚的権威主義が成立する以前の時点で見ると、南米の場合と比較できる官僚的権威主義のクオーターを行

なう集団が存在していなかった。つまり、「官僚的権威主義体制は、強力な国家を確立するために現われたのではなく、前もって存在した強力な国家が官僚的権威主義体制の出現に寄与したのであった。」(Ibid., pp.231-257)。この任教授の解釈に対していろいろな批判があるが、任教授の解釈およびそれに対する批判を紹介し、論評したものととして次の著作が有益である。金学俊著『韓国政治論事典』、ハンキル社(ソウル)、一九九〇年、四五四頁—四六一頁。本書は韓国語の文献である。以下、韓国語の文献の引用に際しては、韓国語を読めない人のことを考慮して、漢字は日本語の当用漢字に、ハングルは和訳して日本語のカナを用いて、日本語の著作と変らぬ形にするので、御了解願いたい。日本語で書かれた著作と区別する目印は、出版社の後にソウルを入れてある点である。

- (2) 田中誠「韓国官僚制論——政治発展論との関連において——」(3)、『大阪経済法科大学論集』第二十五号、一九八五年九月、一六頁—二七頁。筆者は、この論文で維新体制の成立とその特徴、その崩壊過程を詳しく分析しているので、参照されたい。

(c) A. M. Savada and W. Shaw, ed., South Korea: A

country study, 1992, pp. 81-85.

- (4) 朴一、前掲書、六〇頁—六二頁。
 (5) 金浩鎮著、李健用訳『韓国政治の研究』三一書房、一九九三年、三七六頁—三七七頁。慎斗真著『韓国政治の現在——民主化へのダイナミックス』有斐閣、一九九三年、一六〇頁—一六九頁。
 (6) 金光雄著『ハングック(韓国)の官僚制研究』大永文化社(ソウル)、一九九一年、一六〇頁。
 (7) 姜珉「体制的危機の政治経済学——公共政策の構造的分析」韓国政治学会編『韓国政治と福祉国家』、三英社(ソウル)、一九八一年、八一頁。金浩鎮、前掲訳書、二八六頁。
 (8) 金浩鎮、前掲訳書、八五頁—八九頁。
 (9) 韓鎔源著『ハングック(韓国)の軍部政治』大映社(ソウル)、一九九三年、三六四頁—三七九頁。
 (10) 同前書、三七九頁—三八八頁。光州事件については日本語の文献は沢山ある。英語になったものとしては次のものがある。D. N. Clark, *The Kwangju Uprising, Shadows over The Regime in South Korea*, 1988.
 (11) 韓鎔源、前掲書、三八三頁、三九六頁。金浩鎮、前掲訳書、五九頁。

説

論

- (12) 同前書、七七頁。韓鎔源、前掲書、三九七頁—三九八頁。
- (13) 金浩鎮、前掲訳書、九一頁—九三頁。
- (14) 同前書、六一頁。
- (15) 同前書、一三三頁。
- (16) Man Woo. Lee, *The Odyssey of Korean Democracy, Korean Politics, 1987-1990*, 1990, p.21. 一九八五年九月。政府寄りの『京郷新聞』の秘密裡に行なつた世論調査によると、アンケートに答えた人の七三%以上が現状の政治は良くないと答えており、殆ど五三%が全政權を支持しないと答えていた。
- (17) 金浩鎮、前掲訳書、六〇頁。
- (18) 五十嵐暁郎著『民主化時代の韓国——政治と社会はどう変わったか、一九八七—一九九二年』、世織書房、一九九三年、五頁—六頁。本書は著者が韓国政治の転換期に延世大学客員教授としてソウルに滞在していた時の体験を元に書かれたもので、日本人政治学者による貴重な民主主義体制への転換期の韓国政治の分析である。なお、同書の巻末に、一九八七年一月から一九九二年十一月での「民主化時代の韓国」と題して年表があり、この時期の韓国政治を理解するのに有益である(二一九頁—二八四頁)。
- (19) 朴一、前掲書、六二頁—六三頁。
- (20) 韓鎔源、前掲書、三一九頁—三二二頁。
- (21) 尹昶重著・平井久志訳『金泳三大統領と青瓦台の人々』中央公論社、一九九五年、一〇頁—一一頁。
- (22) G. C. Hurst III, ed., *Korea 1988: A Nation at the Crossroads*, 1988, p.12; Man Woo Lee, op. cit., p.15, p.23f., p.53.
- (23) Ibid., pp.67-68.
- (24) Ibid., pp.7-10.
- (25) 金浩鎮、前掲訳書、六三頁、八九頁—九〇頁。韓鎔源、前掲書、四一四頁—四一六頁。
- (26) Man Woo Lee, op. cit., p.39.
- (27) 五十嵐暁郎、前掲書、六頁。
- (28) Man Woo Lee, op. cit., pp.38-39.
- (29) Ibid., pp.145-148. 金浩鎮、前掲書、九七頁。G. C. Hurst III, op. cit., pp.14-16.
- (30) Man Woo Lee, op. cit., p.40.
- (31) Ibid., p.142.
- (32) A. M. Savada and W. Shaw, op. cit., pp.215-218, G. C. Hurst III, pp. cit., p.19.

- (33) 盧大統領時代の韓国政治についての研究として次のものがあふ。R. E. Bedeski, *The Transformation of South Korea, Reform and Reconstruction in the Six Republic under Roh Tae Woo*, 1987-1992, 1994.
- 盧泰愚大統領時代の対外政策は、本書第七章が詳しい (Ibid., pp.145-165.)
- (34) 金浩鎮、前掲訳書、六二頁―六三頁。A. M. Savada and W. Shaw, op. cit., p.175-176, R. E. Bedeski, op. cit., p.83, pp.114-117.
- (35) 「五共非理」とその清算については、金浩鎮の前掲訳書 (八七頁―八八頁) や本稿注 (33) のベデスキの著作 (pp. 27-40) に詳しく取り扱われている。
- (36) Man Woo Lee, op. cit., pp.118-120.
- (37) 金浩鎮、前掲訳書、六三頁。
- (38) R. E. Bedeski, op. cit., pp.113-117; A. M. Savada and W. Shaw, op. cit., pp.225-228.
- (39) Ibid., p.242.
- (40) Man Woo Lee, op. cit., p.127; R. E. Bedeski, op. cit., pp.72-73.
- (41) 金浩鎮、前掲訳書、六四頁。

- (42) 尹昶重、前掲訳書、一二頁。R. E. Bedeski, op. cit., pp.52-55.
- (43) 金浩鎮、前掲訳書、六五頁―六六頁。
- (44) 金浩鎮、前掲訳書、二五八頁。

第二章

- (1) 徐泰潤著『韓国政府組織論』博英社 (ソウル)、一九八五年、二八九頁―三九五頁。
- (2) (3) 權寧星著『憲法學原論』法文社 (ソウル)、一九八二年、五八三頁。
- (4) 徐泰潤、前掲書、二九三頁―二九五頁。
- (5) R. E. Bedeski, op. cit., p.38. なお、ベデスキは、第五共和国の大統領制は、憲法の規定の上では、維新体制期のそれと比較して「自由主義的」であるが、憲法の補足規定で、この「自由主義的」側面は実質的に否定されており、従って民主主義の偽装とみなされる、と解釈している (Ibid., p.26)
- (6) 劉鍾海・柳永玉共著『新稿韓国行政史』大永文化社 (ソウル)、一九八七年、三〇七頁。
- (7) 同前書、三〇六頁―三〇七頁。

説

論

- (8) 徐泰潤、前掲書、二三四頁。
 - (9) 金浩鎮、前掲訳書、六一頁。
 - (10) 同前書、二九一頁、三〇一頁。慎斗範、前掲書、五九頁。
 - (11) 劉・柳共著、前掲書、三一頁。
 - (12) 同前書、三二頁。
 - (13) 同前書、三一五頁。
 - (14) 同前書、三一九頁。
 - (15) 徐泰潤、前掲書、二五〇頁―二五一頁。
 - (16) 同前書、二六四頁。
 - (17) 劉・柳共著、三四二頁。
 - (18) 同前書、三二七頁。
 - (19) 同前書、三五二頁―三五三頁。
 - (20) 同前書、三二八頁。
 - (21) 金哲洙著『憲法概説(新版)』博英社(ソウル)、一九九一年、三一頁、二六六頁。
 - (22) 同前書、四五一頁。
 - (23) 同前書、四五〇頁。
 - (24) 慎斗範、前掲書、二七頁。
 - (25) 金哲洙、前掲書、七六頁。
 - (26) R. E. Bedeski, op. cit., pp.50-51.
-
- (27) 安秉萬「民主化と官・軍の政治的中立」『新東亜』(ソウル)、一九八七年九月号、一五六頁―一六五頁。
 - (28) R. E. Bedeski, op. cit., p.76.
 - (29) 韓国行政学会編『韓国民主行政論——民主社会の成熟のための公共行政』考試院(ソウル)、一九八八年、六頁―七頁。
 - (30) 同前書、一八頁―一九頁、なお、「はじめに」の注(4)にあげた文献(Bung Woong Kim, Public Bureaucracy in Korea)は一九八八年の韓国行政学会の提言の紹介とそれに基づく行政改革の方向について研究している。(Ibid., pp. 579-601.)
 - (31) Ibid., pp. 597-598.
 - (32) 尹昶重、前掲書、一四頁。
 - (33) 小此木政夫「金泳三高すぎる支持率の危険」『中央公論』一九九三年七月号、四二頁。
 - (34) 一九九五年度版『東亜年鑑』(ソウル)、一〇八頁。
 - (35) 京郷新聞社発行の週刊誌『韓国語』『ニュース・メーカー』一九九四年十二月十五日号、一一頁。
 - (36) 同前週刊誌、一二頁。
 - (37) 『東亜日報』(ソウル)、一九九四年十二月四日号。

(38) 『朝日新聞』一九九四年十二月二十四日号、韓国「小さな政府」発進、転身する人残る人、大揺れ官僚社会の題の記事は、韓国の政府組織の改編とそれによって影響を受ける役人の動向を活写しており、興味深いものがある。

(39) 一九九五年度版『東亜年鑑』（ソウル）、九五頁。

(40) 「テーマ企画、公務員『伏地不動』の現住所」『新東亜』一九九四年六月号、三〇二頁―三二三頁。

おわりに

(1) Man Woo Lee, op. cit., pp.143-144.

