

東アジアの奇跡とグッドガバナンス —韓国高度成長期における「効果的政府」と その21世紀へのインプリケーション—

JICA LIBRARY



J 1163606151

平成12年3月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

総研
J R
99-79

LIBRARY

東アジアの奇跡とグッドガバナンス —韓国高度成長期における「効果的政府」と その21世紀へのインプリケーション—

堀金由美

(ケンブリッジ大学大学院博士課程)

平成12年3月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

本報告書は、平成11年度国際協力事業団客員研究員に委嘱した
研究の成果を取りまとめたものです。

なお、本報告書に示されている様々な見解・提言等は、当事業団
の意見を代表するものではないことをお断りします。



1163606(5)

目 次

要約	1
1. はじめに——グッドガバナンスと効果的政府：政府の役割に対する見解の系譜	5
1-1 グッドガバナンスと効果的政府	5
1-1-1 開発における「東アジアモデル」と「効果的政府」	5
1-1-2 OECD 開発援助委員会の「グッドガバナンス」	5
1-1-3 アジア開発銀行と「ガバナンス」	6
1-1-4 世界銀行の「効果的政府」	7
1-2 本研究の目的と構成	9
2. 東アジアの開発における効果的政府——既存の研究成果から	10
2-1 世界銀行の「東アジアの奇跡」における政府観	10
2-2 開発主義 (developmentalism) の立場から見た東アジアの開発における政府の役割	12
2-3 構造調整の政治経済学	14
3. 漢江の奇跡と「効果的政府」	17
3-1 漢江の奇跡——韓国の経済社会発展	17
3-2 開発主義韓国の「効果的政府」	19
3-2-1 経済官僚機構の中央集権化	20
3-2-2 利益団体圧力からの遮断	20
3-2-3 有能で正直な官僚制	21
3-2-4 官民協調のためのシステム構築	21
3-2-5 政府関連事業のモニタリング及び評価システム	22
4. 効果的政府への道 その1——行政機構改革	24
4-1 5.16 クーデター以前の韓国政府	24
4-1-1 米軍政時代 (1945.8-1948.8)	24
4-1-2 李承晩時代 (1948.8-1960.4)	24
4-1-3 民主党張勉時代 (1960.5-1961.5)	25
4-2 朴正熙政権下の行政改革	26
4-2-1 経済官僚機構の中央集権化	27
4-2-2 企画調整制度と審査分析	28
4-2-3 行政改革調査委員会の設置	29
4-3 全斗煥政権下の「成長阻害要因改善／成長発展のための制度改善」	30

5. 効果的政府への道 その2——公務員制度改革と腐敗の追放	33
5-1 5.16クーデター以前の韓国公務員制度	33
5-2 朴政権の公務員制度改革	34
5-3 韓国の国家公務員制度	34
5-3-1 国家公務員の種類と階級区分	34
5-3-2 採用と昇進	36
5-3-3 教育訓練	41
5-3-4 身分、報酬、年金等	42
5-4 不正腐敗の追放	44
5-4-1 5.16クーデター後の改革	44
5-4-2 庶政刷新	44
5-4-3 全斗煥の「社会浄化」	46
6. 効果的政府への道 その3——公務員のキャリア・パス	47
6-1 政務職公務員——行政各部の長官・次官	47
6-1-1 政務職公務員の任命	47
6-1-2 政務職公務員の人物	48
6-2 長官への道——職業公務員のキャリア・パス	49
7. むすびにかえて——韓国高度経済成長期における「効果的政府」とその21世紀への インプリケーション	53
7-1 「効果的政府」の韓国モデル	53
7-2 21世紀における途上国の開発と韓国モデル	55
7-2-1 開発主義韓国の特殊性	55
7-2-2 韓国モデルの権威主義的側面	56
7-2-3 「効果的政府」韓国のモデル性と21世紀途上国の開発への応用可能性	57
参考文献	59

要 約

研究の目的と背景

1997年のアジア諸国における経済・金融危機は、当初、当該諸国における制度的問題にその根源があると見なされ、「東アジアの奇跡」神話は、一時、完全に覆されたかに見えた。しかしながら、現在、危機勃発から2年半以上が経過し、同諸国の経済は、すでに力強い回復、そして更なる成長への基調を取り戻している。開発における東アジアモデルは、健在である。

その東アジアモデルの第一の特徴は、国家・政府が果たした役割にあった。開発における国家・政府の役割については、1980年代から1990年代はじめの「政府か市場か」の二者択一的論争を経て、現在では、政府と市場の役割は相互補完的であること、そして、その市場整備も含め、政府の役割が重要であることについて、ほぼ合意が形成されている。開発の世界のオピニオン・リーダー、世界銀行の「世界開発報告」1997年版は、「効果的な国家・政府」の重要性を指摘し、国家・政府の能力強化をうたうに至っている。

1990年代の初頭に、冷戦後の世界の開発における一つの大きな課題として、OECD開発援助委員会(DAC)が「参加型開発とグッドガバナンス」という新しい概念を提唱したとき、そこにおける「グッドガバナンス」は、民主化、市民社会に対するアカウンタビリティ等を強く意識したものであった。これに対し、1990年代の半ば、アジア諸国の経験に基づいて異を唱え、独自のガバナンスへのアプローチを宣言したのはアジア開発銀行であった。1990年代の終わりを迎え、世界銀行が主唱する「効果的政府(effective government)」「良い政府(good government)」も、必ずしも上記OECDの「グッドガバナンス」を否定するものではないにしろ、より、アジア開発銀行のアプローチに近く、オーソドックスな経済・社会開発、分配を伴う成長、などに焦点を当て、その開発における政府の役割を重視した上で、政府の「効果・効率」を問うものである。すなわち、ここでは、再び、東アジアモデルがモデルとしての重要性を持つてくることとなる。

本研究は、「東アジアの奇跡」の代表選手韓国の経験を、「効果的政府」の韓国モデルとして、21世紀の開発に有効に利用することを模索することを意図した研究である。世界銀行の提唱する戦略に従って、政府・公共機関の能力を再活性化し、能力を高めて効果的な政府を創造していくためには、過去において、そうした制度改革の上に経済社会開発を進めてきた東アジア諸国の経験が、十分に活かされることが望ましい。そのためには、その制度と改革の歴史的経験を、詳細に把握し、その意味を解釈する必要がある。

東アジアの開発における「効果的政府」

すでに、1980年代後半からの開発における政府の役割論争、そして、1990年代前半の、構造調整の成否の鍵を問う比較政治学者たちの業績の中から、東アジアの開発における効果的政府の特徴は抽出されている。

それによると、分配を伴った、急速かつ持続的な成長を成し遂げてきた東アジア諸国の政府は、以下のような共通の特徴をもっていた。

- ① 経済官僚機構において、有能なスタッフをかかえ、政策立案・実施の中心となる機関が存在し、同機関へ権限が集中されていること、
- ② 同機関を含め、経済官僚機構が強力な政治権力によって社会の利益集団圧力から遮断 (insulation) されていること、つまりは、有能なテクノクラートが、政治的圧力に左右されることなく、合理的な政策を立案できること、
- ③ しかし、他方、官僚の政策形成が独善に陥ることのないよう、また、政策の実施過程において反対・抵抗に遭遇して実効を失うことのないよう、社会主要グループとの連携が制度化されていた。

「効果的政府」へ向けた韓国政府の諸改革

韓国は、その東アジア「効果的政府」の典型である。しかしながら、これは、歴史的伝統や文化的特徴として説明されるものではなく、1960年代はじめの朴正熙政権下、政府主導の経済社会開発を推進するための意識的努力と改革の結果として、初めて創り出されたものであった。

改革は、一連の行政機構・制度改革と公務員制度改革から成っていた。まず、効率的・効果的に経済開発を進める機構・制度的基礎が必要であり、そして同時に、それらの機構が然るべく機能するためには、各組織が有能な人材で充員される必要があると判断されたためである。朴政権時代は、まさに、組織制度づくりの時代であった。独立後、すでに13年を経過し、行政機構も公務員制度も、形式上はすでに整備されていた。しかしながら、この直前までの韓国政府行政機構は、無能で腐敗した官僚集団でしかなかったというのが通説である。

まず、組織面では、効率的な経済政策(中期経済開発計画も含む)立案実施のため、強力な中央機構として、経済企画院が設立された。経済企画院は、経済計画、予算及び外資導入承認権を一手に握り、その長官は副総理として経済長官会議を主宰し、経済政策全般に強大な影響力を有することとなった。経済政策に関する限り、副総理の力には国務総理も及ばず、また、全権を握る大統領の強力な後ろ盾を得て、与党や国会の影響力もとるに足りないものでしかなかった。

こうして効率的に決定される政策の効果的な実施を促進したのが、審査分析制度を通じたモニタリング及び、貿易拡大会議などの各種会議を通じた民間との連携であった。このシステムの下、政府の全事業が四半期ごとにその進捗状況を審査・評価され、その結果は大統領まで報告された。計画に対する遅れは然るべく説明されなければならないのであった。また、民間の声、陳情は、大統領参席の会議において、直接大統領の耳に入ることとなった。

そして、このシステムをより効果的に機能させたのが、実績主義の公務員人事制度であった。

業績主義職業公務員制度の確立は、朴政権の行政分野改革の一つの柱であった。いかなる良い組織・制度も、優秀な人をなくしては、十分機能しない。従来、建前にすぎなかった業績主義を、現実の人事

上の原則とするために、公開競争試験採用枠の大幅拡大や、昇進制度・教育訓練制度の再整備などが精力的に行われた。また、不正腐敗追放のためには、断続的に公務員不正の検挙と不正腐敗追放キャンペーンが繰り返されるとともに、その一つの原因となっている公務員給与の改善が継続的に実施され、年金制度も改善された。また、褒賞その他各種インセンティブ・スキームも整備されたのであった。

しかしながら、「業績」を客観的に判断し、情実主義から分離して人事に反映させることは、実際は非常に難しい。勤務成績評定制度は、すでに1950年代はじめから導入されていたのであったが、その制度の上で、政党のパトロネージュと個人的情実とが実際の人事を支配していた。これを、10年間程度で、かなりの程度まで真の実績主義へと移行させたのは、種々の法令・規則の整備とそれを断行する政府の決意であったが、その背後の推進力は、リーダーの真に強力な経済成長実現への決意と、そのために官僚機構を用いる意志、そしてそれに基づいた人事方針であったと考えられる。各部の長官（わが国の大臣に相当）は政治任命職であり、大統領人事であった。経済部長官ポストについては、その人事の基準は、経済運営に関する知識・経験・実績であり、任期の長短、あるいは、次ポストへの移動も、実績次第であった。部内の人事は長官に一任されていた。しかし、部下の業績・部の業績は長官人事に確実に反映されるのであった。つまり、部下の業績は、長官の業績であった。そして、この論理は、長官のみならず、部下を評価する他の管理職公務員にとっても同様であった。これは、評価される側から見ると、業績を上げればそれがやがて昇進につながるということである。こうして「建前」は「現実」となったのである。

韓国は議員内閣制をとっていない。民主化以前、特に経済関連部については、その長官・次官ともに、元官僚が圧倒的に多かった。これは、公務員にとって、優れた実績を上げれば、長官にまでなれる可能性があるということの意味していた。立身出世を目指して狭き門の公務員採用試験（高等考試）をくぐってきたエリート官僚にとって、業務上の実績を上げることが、出世街道につながったのである。審査分析制度によって、事業ごとの「実績」は、誰の目にも明らかになるシステムであった。彼らは、おのずと「実績」を上げることに励んだ。そして、それは、政府の事業を強力に推進する力となったのであった。これが「効果的政府」の大きな原動力であった。

「効果的政府」の韓国モデルと21世紀の途上国の開発

このシステムは、全権を一手に集中させた大統領が、経済開発を真の目的とし、そのために効果的効率的な政府を築こうとして創られたものであった。民主主義、人権、参加などは、目的と関係ない限りにおいて遠慮なく捨象された。朴政権とそのシステムをおおむね引き継いで高度成長を続けた全斗煥政権とが、権威主義開発体制と呼ばれる所以である。この性格ゆえに、韓国型「効果的政府」は、DACのグッドガバナンスからは受け入れられず、また、アジア開発銀行や世界銀行にとっては、「政治的側面を度外視」と表明した上ではじめてモデルとすることができるものであった¹。

¹ この点、世界銀行は明示的にはしていないが、経済面のみを見ていることは明確にしている。

韓国モデルは、政治面も含めた全体のシステムとして21世紀の世界にそのまま応用することはほぼ不可能である。しかしまた、このシステムは、「全能」の大統領なくしては動きがたいものであったことに鑑みると、不用意な部分借用は必ずしも有効ではない。さらには、政権の権威主義的側面のみならず、韓国が1960年代以降におかれていた独特の国際政治経済状況を度外視して、韓国の開発の成功を理解することはできないし、複製することもできない。しかしながら、複製不可ということは、もちろん、学ぶべきことがないということの意味するものではない。たとえば、徹底した事業のモニタリング・システムを設立し、その評価結果を何らかの形で公務員のインセンティブとつなげることができれば、公務員が一生懸命に働くシステムができるかもしれない。

ただし、応用を考えるには、応用先の状況もまた、よく把握せねばならない。組織も制度も、実際に社会において機能するときには、さらに大きな組織制度的枠組みの中で機能せざるをえないからである。

応用への第一歩は、知識の蓄積である。

1. はじめに——グッドガバナンスと効果的政府:政府の役割に対する見解の系譜

1-1 グッドガバナンスと効果的政府

1-1-1 開発における「東アジアモデル」と「効果的政府」

1997年のアジア諸国における経済・金融危機は、当初、当該諸国における制度的問題にその根源があると見なされ、「東アジアの奇跡」神話は、一時、完全に覆されたかに見えた。しかしながら、現在、危機勃発から2年以上が経過し、同諸国の経済は、すでに力強い回復、そして更なる成長への基調を取り戻している。世界銀行の前チーフ・エコノミスト、ジョセフ・スティグリッツ (Stiglitz, Joseph) 氏も指摘したとおり、開発における東アジアモデルは、健在であるといえよう¹。

その「東アジアモデル」の第一の特徴は、開発における政府の役割であった。1993年、世界銀行が、「東アジアの奇跡」報告書を発表した時点では、開発の世界における議論は、いまだ「政府か市場か」の二者択一的論争が支配的であり、その中で、「東アジアモデル」は、健全なマクロ経済政策及び人的資源への先行投資等の「良い政策」に、一部、特殊な地域文化・制度に支えられて初めて可能となった政府の介入が加わったもの、とされていた²。しかしながら、その後、皮肉なことにも、その東アジア諸国のいくつかが危機に陥った年、1997年の「世界開発報告」において、開発のオピニオンリーダーたる世界銀行は、従来の政府に対する懐疑心を一転させ、「効果的な政府 (effective government)」の重要性を強く主張するに至っている。次の一節は、この新しい世界銀行の立場——開発の世界におけるリーディング・オピニオン——を端的に示しているといえよう。

効果的な国家なくして、その国の開発はありえない。一国の経済社会開発において、効果的な国家が中心的な役割を果たすという事実に対して、昨今、認識が高まってきている³。

1-1-2 OECD 開発援助委員会の「グッドガバナンス」

1990年代初頭、冷戦後の世界の開発における一つの大きな課題として、OECD 開発援助委員会 (Development Assistance Committee: DAC) が「参加型開発とグッドガバナンス (Participatory Development and Good Governance)」という新しい概念を提唱したとき、そこにおける「グッドガバナンス」は、民

¹ 世界銀行チーフ・エコノミスト兼副総裁(当時)スティグリッツ氏は、1999年7月29日、タイのバンコックにおける講演で次のように述べている。

過去2年間に同地域を襲った危機にもかかわらず、東アジアは、依然として、かつてこの世界が経験した中で多分最良のモデルである。「奇跡」は現実であり、その遺産は永続するものであった。韓国における一人当たり所得は、1990年代末の生産減少を計算に入れてさえ、30年前の8倍にもなったのである。……(Stiglitz (1999) p.3 原文英語筆者訳)

² 世界銀行(1993)。なお、同報告書以前の世界銀行の「政府の役割」に対する立場は極めて否定的であり、市場も失敗するが、政府の失敗よりは市場の失敗の方がまだ「まし」だとして、政府の市場介入をよしとしなかった。その後、「市場に友好的 (market-friendly) な政策」、という概念を経た上で、世銀がたどりついた「東アジアの奇跡」は、本稿第2章でも改めて述べるように、従来の「反政府」的な立場をかなり緩めたものとして注目された。

³ The World Bank (1997) p.18.

民主化、市民社会に対するアカウンタビリティ等を強く意識したものであったといつてよからう。共産主義の崩壊による旧ソ連及び東欧諸国の民主化と、アジア、中南米及びアフリカの開発途上国における民主化とが世界的な民主化の波となって現れる中、参加と民主化とは、万病を癒すべき万能薬としてとりあげられた⁴。1990年代の開発援助をめぐる状況を見ると、まず、冷戦下の東西対立が解消され、もはや戦略援助や「友好国」への支援が意味を持たなくなっていた。そのみならず、冷戦の崩壊と旧東側諸国の自由化・民主化は、こうした諸国の経済・社会的「移行」を支援する必要性を生んだのであった。新たな援助需要は莫大であった。しかし他方、いくつかの主要援助国においては、国内財政の逼迫とともに、従来の援助の効果・効率性に対する批判・反省からいわゆる「援助疲れ」の風潮が高まり、より国内指向が強まっていた。膨らむ需要に応じていくためには、新たな援助の理念が必要であった。期せずして、新たな世紀、21世紀は目前であった。

1993年12月、DAC高レベル会議で採択された「参加型開発とグッドガバナンスに関するDACの方向性(DAC Orientation on Participatory Development and Good Governance)」に基いて設置された研究グループが3年間の活動の成果としてとりまとめ、1997年のDAC高レベル会議で承認を得た最終報告は、主要な結論として以下の8点を挙げている。

- ① 民主化とグッドガバナンスは、21世紀の開発目標を達成する上で、中心的役割を果たす。
- ② 開発とガバナンスの関連についての共通の認識が、パートナーシップにとって重要である。
- ③ 現地の「オーナーシップ」を大切にする。
- ④ 市民社会の戦略的役割を強化する。
- ⑤ 国レベルの政策対話と調整とを改善する。
- ⑥ 援助マネジメントを相手に適した形に適合させる。
- ⑦ マネジメントとアカウンタビリティに関する援助国側の問題に注意する。
- ⑧ 長期戦略的立場にたつて行動する⁵。

ここに見る21世紀へ向けた理想主義的開発方針は、しばしば「権威主義開発体制」と称される過去30年の東アジアの経験とはかなりニュアンスの異なるものであることは否定できない。

1-1-3 アジア開発銀行と「ガバナンス」

上記のような、いわゆる先進国クラブ、OECDの「西欧援助国の経験と利益を反映した」ガバナンス観にまず異論を呈したのはアジア開発銀行(Asian Development Bank: ADB)であった。同銀行内では、1994年頃から、独自のガバナンス政策樹立をめざした加盟国間対話が開始されたが、その中で明確に

⁴ 「民主化」「民主主義」の概念は、戦後世界において誰も否定のできない一つの普遍的な最高価値であったといえよう。冷戦時代の両陣営ともに「民主的」であることを自稱し、また、開発途上国の権威主義政権でさえも西政的民主主義は遅いつつ自国独自の民主化、民主主義の重要性を主張した。

⁵ OECD(1997) pp.2-3.

⁶ Root(1996) p.ix.

なってきた加盟諸国共通の認識は、従来の開発援助の世界におけるガバナンス政策は、援助国側の経験と嗜好のみを反映しており、アジアの経験からの重要な教訓を全く考慮していない、というものであったのである。そしてその代案として加盟諸国が希望し、そして強く主張するは、それぞれの国に固有の歴史や発展段階を考慮し、それに応じた国・ガバナンスの制度を選択すべきということであり、単に他国の成功例をそのまま押しつけることの妥当性は否定されたのであった⁷。

つまり、西欧民主主義的市民社会のガバナンスモデルは、アジアの国々により、アジアでは不適合とされたのであった。アジア開発銀行のガバナンスについての研究をとりまとめたルート(Root, Hilton L.)の言葉によると、アジアでは、「政治的多様性の中で、グッドガバナンスが栄えた(thrive)』⁸のである。さらにルートは、アジアで最も長年続いている民主主義としてインド、フィリピンに言及し、しかしこれら民主主義が政策環境の透明性を保証することもなかったし、また、分配を伴った成長を実現しているわけでもないことを指摘しながら、「グッドガバナンスは政治体制のタイプとは関係しない」といっている⁹。

では、アジア開発銀行にとってのグッドガバナンスとはいかなるものであるのか。アジア開発銀行理事会は、1995年8月の理事会において、「ガバナンス——健全な開発マネジメント(Governance: Sound Development Management)」と題した政策ペーパーを採択した。国際開発銀行がガバナンスに関する公式の政策宣言をしたのは、これが初めてのことである。このペーパーは、加盟開発途上国がこの分野における能力を高めていくことを支援する同銀行のコミットメントを示したものであり、グッドガバナンスの基本要素として以下4点を指摘した。すなわち、①アカウントビリティ、②透明性(transparency)、③予測可能性(predictability)④参加、である¹⁰。この4項目を見る限り、アジア開発銀行のグッドガバナンスもDACのそれと大きく異なりはしないようにも見える¹¹。しかしながら、たとえばアカウントビリティは、ここでは、政府機関の経済・金融的なアカウントビリティを含み、より具体的には、経済政策の形成と実施、そして資源の効率的利用などをも含んだ概念とされている¹²。そしてここでは特に明示的に「民主主義的アカウントビリティ」が否定されているわけではないが、逆にそういった民主主義的側面を強調する傾向もない。

1-1-4 世界銀行の「効果的政府」

これらに対し、1990年代の終わりを迎えて、世界銀行が主唱した「効果的政府(effective government)」
「良い政府(good government)」は、上記OECD的「グッドガバナンス」を否定するものではないにしろ、より、アジア開発銀行の立場に近く、オーソドックスな経済・社会開発、分配を伴う成長、などに焦

⁷ *Ibid.* pp.ix-xvii, 146.

⁸ *Ibid.* p.146.

⁹ *Ibid.* p.170.

¹⁰ Nishimoto (1997) p.9.

¹¹ DACの作業グループ最終報告も、開発とガバナンスの関連の項で、次のように述べている。「参加型でアカウントブルで効率的なガバナンスは、国家と市民の活動を、持続的な社会経済開発という目的(の達成)に利用する」(OECD (1997) p.3.)

¹² Root (1996) pp.182-183.

点を当て、その開発における政府の役割を重視した上での政府の「効果・効率」を問うものである¹³。

『世界開発報告』1997年版の冒頭で、世界銀行は、開発途上国の経済社会開発パフォーマンスの明暗を分けるのは国家・政府の有効性(effectiveness)であると断定している。これは、上記アジア開発銀行の、アジアの経験に基づく主張とほぼ同一である。そして、有効性(effectiveness)という概念は、国家・政府の能力(capability)を社会の需要に応じて、あるいは社会の利益のために使った結果(の当初目的満足度)のことであると定義した¹⁴。つまり、国家の能力(capability)が高ければ、有効性(effectiveness)も高くなると理解され、これは、よりよいパフォーマンスにつながると考えられるわけである。そして、開発途上国がより高い開発パフォーマンスを得るためには、二段構えの戦略を採ることが提案される。すなわち、①まず、自国の能力に応じた役割のみを選択し、それ以上の高望みはしないこと。能力を超えた役割を果たそうとすると、それはかえって逆効果となる。②そして、その役割を果たしつつ、一方で、能力を高めるために、政府の組織・機関を改善・活性化することである。能力を高めれば、より大きな、あるいは複雑な役割を担うことが可能となり、さらにパフォーマンスを向上させることができるのである。しかしながら、能力を高めるということは、組織・制度づくり(institution building)であり、それなりの時間を有するプロセスである¹⁵。

同書はその後、限られた能力内でまずしなければならないこと(上記①)、そして、その後、能力を上げるためにすべきこと(上記②)、と説明した上で、世界各国の政府の能力を比較概観する。「東アジアのほとんどの国においては、国家の能力が問題になるとは考えられない。」¹⁶というのが東アジアに対する世界銀行の見解である。つまり、東アジアの国家・政府は能力が高く、したがって良い開発パフォーマンスを上げることができた、ということになる。さらに、同書は次のように書いている。

この報告書で提起された問題は、いまや、世界各地における国家再考の動きの中で中心的な位置を占める問題であり、それら諸国の開発を支援する国際機関にとっての重要な課題となっているのである¹⁷。

すなわち、ここでは、再び、「東アジアモデル」がモデルとしての重要性を持つてくることとなる。そして、その中心は、国家であり、政府である。

¹³ なお、この『世界開発報告』は、グッドガバナンスという概念(言葉)は使用していない。世界銀行のスタッフ・ワーキングペーパーなどでは、グッドガバナンスという概念を中心に据えているものもあり、DAC的な民主主義を重視したアプローチをとるものもあるが、これらは、世界銀行の組織としての立場・考え方を反映しているものではない。(たとえば、Huther and Shah (1998) など)

¹⁴ The World Bank (1997) pp.1-3.

¹⁵ Ibid. p.3.

¹⁶ Ibid. p.14.

¹⁷ Ibid.

1-2 本研究の目的と構成

東アジアの開発における政府の役割についての従来の研究は、制度的観点から若干の検討を加えた上で、しかし、同地域の文化的特殊性を指摘して終わるものが多かった。文化的特殊性という結論は、異文化圏への応用可能性を閉ざしてしまうものであり「東アジアモデル」のモデルとしての有意性を失わせるものである。

本研究は、東アジアの経験を、「東アジアモデル」として、21世紀の開発に有効に利用することを目的とする研究である。世界銀行の提唱する戦略に従って、政府・公共機関の能力を再活性化し、能力を高めて効果的な政府を創造していくためには、過去において、同様の制度改革の上に経済社会開発を進めてきた東アジア諸国の経験が、十分に活かされることが望ましい¹⁸。しかしながら、その試みが「文化的特殊性」の罫に陥らないためには、その制度と改革の歴史的経験を、通り一遍ではなく、詳細に把握し、解釈して異文化の世界にも通じる共通言語を用いて説明する必要がある。

「効果的な政府」の東アジアモデルを確立するためには、詳細な国別研究に基づいた膨大な研究プロジェクトが必要となる。本研究はその一つの足がかりとしての国別研究として、韓国の経験を取り上げる。韓国は、1960年代、大規模な各種制度改革を実施した上で、強力な政府の介入・指導の下、分配を伴った経済高度成長をなし遂げて来た、「東アジアの奇跡」の代表選手である。1960年代前半の政府機構改革及び公務員制度改革は、その後、現在に至るまでの韓国政府の基礎を築いたといわれるが、「漢江の奇跡¹⁹」は、まさにこの一連の改革なくしてはありえないものであった。1950年代末までの韓国は、腐敗しきった政府の下、膨大なアメリカからの援助を浪費し続けていたという事実を鑑みると、1960年代の大転換とその後のめざましい発展は、まさに驚嘆に値するものであり、今日の途上国が学びうる点も必ずや多く見出されると考えられる。

したがって、本研究は、「効果的政府」の韓国モデルを模索して、1960年代以降、韓国の政府機構及び公務員制度改革の詳細と、その開発における役割を考える。しかしながら、ここで念頭に置いおかねばならぬのが、これは、冷戦時代、ベトナムとともにその冷戦の最前線にあった国の経験であるという事実である。換言すると、極めて特異な国際政治的状况に置かれた国と政権の経験であった。当然のことながら、この経験がそのまま、21世紀の開発途上国に直接適用されることは不可能である。そこで、最後に、この韓国の経験の歴史的意味と同時に、同経験が現代の社会、21世紀に与えるインプリケーションを考えてみたい。

¹⁸ これは、必ずしも、東アジア的方法がそのまま他の地域でも採用されるべきということの意味するものではない。過去の経験を整理し、その意味を理解して、現在あるいは未来の戦略を検討する際に、積極的あるいは消極的な意味で参考にするというのが歴史の有効な活用であろう。

¹⁹ 漢江は、韓国の首都ソウル市内を流れる川。戦後西ドイツの驚異的復興を「ライン川の奇跡」と称することがあるのになぞらえて、韓国の驚異的経済発展はしばしば「漢江の奇跡」と称される。なお、「漢江の奇跡」の先導者、朴正熙は、諸外国の歴史に学ぶことを重視した自製歴史家で、明治維新やこの「ライン川の奇跡」、エジプトのナセルなど、多くの近現代における「上からの開発」についてよく読み、そして自身も書いている。

2. 東アジアの開発における効果的政府——既存の研究成果から

2-1 世界銀行の「東アジアの奇跡」における政府観

前述の、1993年発行世界銀行の「東アジアの奇跡」は、新古典派経済学並びに新国際経済学(New International Political Economy: NIBE)に基づき、そして、1980年代を通して推進してきた構造調整策の根底ともなっている、同銀行の従来の政府の役割に対する懐疑的、あるいは否定的な態度をかなりの程度まで修正したものと注目され、そして、反対の立場をとる研究者たちから歓迎されるものであった¹。この内容については、わが国においてもすでに十分に紹介されているものであることから、ここで改めてスペースを割いて全体を要約することは差し控えるが、本稿との関連において重要と思われる点のみ、以下にかいつまんで記しておくこととしよう。

同書は、1965年から1990年間の東アジア8カ国における「すばらしい高度で持続的な経済成長の記録」に着目し、その「急速かつ持続的成長を高度に平等な所得分布と組み合わせた」²成果をもたらした要因を同諸国の公共政策(public policy)に求め、その役割を探ろうとするものであった³。つまりは、対象8カ国の採ってきた政策を、狭義の経済政策にとどまらず、その他、教育、労働、住宅、社会福祉等、より広い経済社会政策分野にわたって概観し、その中で経済成長に貢献したと考えられるものを抽出して、その効果を考えようとしたのであった。いま少し具体的に説明しておく、ここでは、まず、東アジア8カ国が、それぞれ、マクロ経済の安定を維持した上で、経済成長のために必要な3つの基本的機能、すなわち、①資本の蓄積(accumulation)と、その②効率的配分(efficient allocation)、並びに、③技術の向上(technological catch-up)を成し遂げたことが鍵であると考え、その機能をどのような政策のコンビネーションによって達成したかを探ったものである⁴。

分析の結果は、国ごと、そして時代ごとに異なる政策のコンビネーションを呈していた。「単一の東アジアモデルは存在しないこと」が示されたのである⁵。そこで採られた政策は、極めて市場指向的なもの、つまり、自由主義的なものから、その正反対の市場介入的なもの、政府の指示・規制によるものまで幅広く、多様であった。しかしながら、共通する特徴として、マクロ経済の安定や人的資源への先行投資、効率的かつ安定的な金融制度の構築等、いくつかの基礎的条件整備がなされていたこと

¹ 例えば Fishlow, Gwin, Haggard, Rodrik and Wade (1994) 参照。

² 世界銀行(1993) p.1.

³ *Ibid.* p.8.

⁴ 同書の副題は日本語版(翻訳版)では「経済成長と政府の役割」となっているが、原書サブ・タイトルは、「*Economic Growth and Public Policy*」、すなわち、経済成長と公共政策、である。なお、「public policy」の日本語訳としてここでは、同書にならない、「公共政策」としたが、日本語にする場合、必ずしも「公共」は必要ではなからう。この語は単に政府の政策全般を指す。

⁵ The World Bank (1993) p.10. この3要素の中で、技術の進歩については、catch-upという言葉が使われているが、これは、ガーシェンクロン(1962)にはじまり、近年では、アムステン(1989)など、開発における政府の役割を重視する研究者が重要視するいわゆる「後進性(backwardness)の利益」を意識したものである。これは簡単に言うと、開発途上国にとっての技術進歩はかつての英米における産業革命のように、新技術の開発・発明による必要はなく、先進国に既存の技術を導入し、定着させればよいのであるから、比較的容易であるという議論であり、つまりは、途上国にとっての技術進歩は、実は、絶対的な意味における進歩ではなく、先進国に追いつくこと(catch-up)であるということになる。なお、第二の要素である資源配分については、同書日本語版においては、「有効配分」とされているが、この語は誤解を招く可能性があるため、ここでは「効率的配分」とした。

⁶ 世界銀行(1993) p.331.

が、まず、指摘された。そして、その政策を可能とせしめたものという位置づけで、これら諸国の機構の特徴について論じられている。政策自体の善し悪しを超えて、良い政策を策定し、然るべく実行することができた背景にある制度・機構的特徴を論じたものであり、これが、本稿が問題とする「効果的政府」へとつながるものであるとあってよからう。同書によると、この機構的特徴は、単に良い政策を可能とならしめたのみならず、「急速な経済成長」と並んで東アジアの特徴とされた「公平」あるいは「分配の平等」をもたらす上で重要な役割を果たしたものである⁷。

東アジア8カ国における共通した制度的特徴として同書が挙げているのは、まず、第一に、政治権力の正当性(legitimacy)に関する問題であった。韓国や台湾、インドネシア等、権力奪取の経緯に合法的問題のある場合はもちろんのこと、国内的あるいは対外的にそれぞれ危機的状況を抱えた体制のリーダーたちが、国民に「成長の共有」を確約し、それを現実化することによって国民の支持を確固としたものとし、もって政権の正当性を確立しようとしたというものである⁸。普通教育の大幅な拡大、土地改革、中小企業対策や住宅政策など、いずれの国のリーダーもしばしば公約として掲げはするものの、実効的効果を上げるに至るのはむずかしい諸政策が、東アジア諸国においてはかなりの程度まで実際に成果を上げた理由がこの正当性の問題によって説明されるのである。

この第一の特徴は、政府を「平等」の実現へと向けた背景をなすものである。これに対し、以下に述べるいくつかの制度・機構的特徴は、政府が、その目標、すなわち成長と平等とを実現する能力を保証することとなったものとして重要なものである。リーダーの公約が、単なるリップ・サービスでなく、自己の必要に迫られた誠実なものであったとしても、それを実現する能力があるか否かは、また、全く異なった次元の、そしてまた極めて重要な問題として認識されるからである。「現存する機構と両立しうる政策を採用し、機構能力を上回る政策を回避すると同時に、利用可能な政策選択肢の数を増やすために、機構の改善を図ること」⁹は、この研究から得られた教訓であり、途上国政策担当者の課題であると同書は結ばれている。これは、後に、「世界開発報告」1997年版で世界銀行が「効果的政府」を改めて提唱するとき、そこで二段階の基本的戦略(the basic two-part strategy)として唱われることになるものにほかならない¹⁰。

そうした機構上の特徴として、まず最初に挙げられるのが「経済官僚の遮断」¹¹(insulation)である。これは、「政治家や利益団体からの陳情を最小限にとどめつつ、政治的に策定された国家目標に合致した諸政策を立案し実施に移す」¹²ものと説明される。つまり、合理的な政策形成を保障するために、外

7 主として経済学的アプローチによる分析に基づいた同書において、分析の大部分はこの二つの特徴のうちの「急速な成長」を説明することに向けられた。自然なトリクル・ダウン(trickle-down)による分配を伴った成長(growth with equity)は理想に過ぎなかったことが歴史的事実として判明した1980年代以降において、なぜ、ある国においてはそれがなされ、しかし他の大部分においてはなされなかったかというのは、ミクロの国別研究を超えたクロス・カントリーの比較的地見地からは、実は非常に厄介な問いである。分配の問題は政治の問題とされ、通常、経済学においてはこの問いは問われることはない。

8 同書は、これらすべてを正当性の問題として括っているが、これは、厳密な意味では正確ではない。これは、開発主義(developmentalism、ただし、同書においては修正主義とされている)の立場をとる研究者が韓国、台湾などのケースに基づき、正当性の問題を指摘していることによるものと思われるが、同書が対象としたうちのいくつかの国における政府は、政治手続き上の正当性問題とは無縁であった。8カ国の共通点としては、むしろ、対外的あるいは対内的に何らかの危機的状況に瀕している政府が、国民の支持を固めようとしたという点が挙げられよう。

9 世界銀行(1993) p.351.

10 The World Bank (1997) p.3.

11 世界銀行(1993) p.156.

12 Ibid.

部からの政治的圧力を排除する、経済政策過程の非政治化である。しかしもちろん、この遮断だけでは十分でない。そもそも、官僚制内部で策定される政策が合理的、効果的かつ効率的なものでない限り、政策形成過程を遮断しても、良い政策の形成は期待されえない。そこで、第二の要因として挙げられるのが、有能かつ誠実な官僚制、公務員制度の存在である。そして、それを支えた要因としては、歴史・文化的要因に加え、有能な公務員を採用し、育てるための各国政府による努力とその結果として形成された諸制度があった。公務員の能力向上のみならず、腐敗・汚職の追放への努力も含む、広範な公務員制度改革がその鍵である。また、第三の要因として挙げられたのが、審議会などに代表される官民協調制度の存在である。これは、情報の流通に資するとともに、特に大企業を中心とした財界の政府の政策に対する理解・支持を取り付ける上で重要な役割を果たしてきたものと理解されている。

つまりは、真の意味での「良い政府」を自称できない事情を有する政府、政治エリートが、社会の経済エリート及び一般国民の支持を得て、政権を維持せんがために「効果的政府」になることによって、結局は「良い政府」のラベルを獲得しようとしたというのが、この時点での世界銀行研究チームの評価であった。

2-2 開発主義 (developmentalism) の立場から見た東アジアの開発における政府の役割

「東アジアの奇跡」は、特定の産業を振興するための産業政策に関する評価については、依然として懐疑的な立場を維持している¹³⁾ものの、政府の役割に関するその他の部分については、以上のとおり、かなりの程度まで肯定的なものとなっている。これは、従来、新古典派経済学に則った理論的立場を堅持してきた世界銀行が、1980年代末からの「国家か市場か」という実は接点の少ない論争を経て、いわゆる開発主義 (developmentalism) の立場をとる研究成果を部分的になりとも受け入れるようになったことを示していると解釈することができる。「東アジアの奇跡」における「機構上の特徴」並びにその後の「効果的政府」に見られる諸特徴は、実は、1980年代から開発主義者 (developmentalists)、あるいは国家主義者 (etatists) が、東アジアの開発における制度的特徴として指摘してきたものである。

開発主義、あるいは権威主義的開発体制論のはしりとされるのは、わが国でもよく知られているチャルマーズ・ジョンソン (Johnson, Chalmers) の *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (1982) である。この中でジョンソンは、開発主義国家 (developmental state) 日本モデルの特徴として、①有能なエリート官僚制の存在、②官僚が十分なイニシアティブを持って行動できる政治システム¹⁴⁾、③官民の協調をベースとした市場順応型 (market-conforming) の政府介入、④通産省に見られるような先導的役割を持った機関の存在、を指摘している。そしてさらには、そのような政治システムにおける当然の帰結として、強力な実質的権力を持った官僚制内部の対立及び官僚と政

¹³⁾ *Ibid.* p.350.

¹⁴⁾ これをジョンソンは「君臨と支配の分離 (separation of reigning and ruling)」と呼び、立法・司法権は通常は単に安全弁として機能するのみで、実際の政策形成は、利益集団の圧力から保護された行政府、つまり官僚が行っている、と論じている。(ジョンソン (1982) p.316)

治エリートの対立が生じるため、官僚機構内部の調整がリーダーにとって非常に重要な任務となってくると論じられた¹⁵。これらはみな、後に東アジア権威主義開発国家の特徴として、そして世界銀行の『東アジアの奇跡』の中でも東アジア諸国の制度的特徴として挙げられることになる。しかしながら、この時点では、ジョンソンは、これら諸制度のアメリカへの応用可能性を論ずるのみで、このモデルを開発途上国へ応用することはまだ考えていなかった。

ジョンソンがこのモデルをより拡張し、日本、韓国及び台湾の経験に基づく「東アジア高度成長システムモデル (structural model of the East-Asian high-growth system)」あるいは「資本主義開発国家 (capitalist developmental state)」としたのは5年後のペーパー、“Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan” (1987) においてであった。当時、政府の役割に対する論争は極めて激しいものであり¹⁶、それを背景として、このモデルは、当該諸国政府による価格メカニズム(すなわち市場の機能)を重視した介入という点をより明確に強調してはいるものの、基本的には、以前の日本モデルをおおむね引き継いでいる。そして、この頃、つまり1980年代終わり頃から、東アジア、特に日本を除いたいわゆる新興工業国・地域(Newly Industrialised Economies: NIES)、その中でも特に韓国、台湾の2カ国の経済発展における政府の積極的役割を強調する研究成果が相次いで発表されるようになった。

その代表的なものがアムスデン (Amsden, Alice H.) の *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (1989) 及びウェイド (Wade, Robert) の *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation* (1990) である。アムスデンは、20世紀における後発工業化 (late industrialization) の特殊性、すなわち新技術の開発や革新によるのではなく、既存技術の学習 (learning) と低賃金の利により進められたものであることを強調し、この後発工業化を成功裏に推し進めるためには、一連の諸制度が重要であったとする。その諸制度とは、市場介入的国家、多くの業種にわたり多様化した大企業グループ、有能な管理者・技術者層と十分に教育を受けた優秀な低賃金労働者などである。これは、韓国の成功を政府の介入に対する市場メカニズムの勝利として描き、称賛した当時の新古典派経済学に対する大きな挑戦であった。しかし、本来、比較的視野に立った研究というよりは国別研究であったため、政府がいかに市場に介入し、それが韓国経済の成長に寄与したかということは強調したものの、他国で見られる多くの「政府の失敗」に対し、なぜ韓国政府が類似の失敗を免れ、成功裏に介入したかという点、つまりはいかにして「効果的政府でありえたか」という点を明示的に説明しようとしたものではなかった。

それに対し、ウェイドは同書の大部分を台湾の国別研究にあてながらも、しかし明確に「東アジア」を意識しており、比較的地見地をもって「支配された市場理論 (governed market theory)」として一般的理論化を試みている¹⁷。それによると、東アジア、特に台湾の経験には新古典派経済学で説明できる点も多いが、同じくそれでは説明できない点もまた数多い。そしてそれらの点は、政府がその政策により市場の資源配分をコントロールしたとする「支配された市場」という概念を用いて、初めて十分に説

¹⁵ ジョンソン (1982) pp.315-321.

¹⁶ ジョンソン自身、この論争が非常に激しいものであり、イデオロギー的でさえあると描写している。(Johnson (1987) p.137.)

¹⁷ ウェイドは上記ジョンソンの開発主義国家論にも言及し、その理論としての未成熟度を指摘した上で、それを補うものとして自己の理論を展開している。(Wade (1990) p.26)

明できるものである。しかし、このような政府の介入が政府の失敗に終わらないためには、国家の性格がミュルダール (Gunnar Myrdal) のいう「軟性国家 (soft state)¹⁸」ではなく「硬性国家 (hard state)」である必要があった。そして、国家が硬性国家であるためには、すなわち、意図した政策目標を成し遂げる力のある国家であるためには、国家の効力 (effectiveness) が高いことが重要で、そのためには、以下の政治・組織的条件が必要となる¹⁹。その条件とはすなわち、①有能な中央政府経済官僚機構、②政治権力の安定的制度化、③中央官僚機構と主要な経済利益団体とのつながり、の3点である。

2-3 構造調整の政治経済学

上記ジョンソンも含めた諸研究は基本的には国別研究であり、新古典派経済学者による市場モデルに「事実」をもって強力に反駁する上では、あるいは新たなモデル化を摸索しつつ詳細にわたる情報を提供するという意味においては非常に意義深いものであるが、しかしながら、他方、一般化・理論化を指向する場合には必ずしも強力とはいえないものであった。この方向性においてより効果的であったのは、同時期に、特に、途上国における構造調整の成否とその要因をめぐって展開された比較政治学者達の研究成果であった。1980年代、世界銀行及びIMFの基本戦略となった経済安定化・構造調整は、ほぼ同時期に、ほぼ世界中の開発途上国を対象として、ほぼ同様の政策パッケージに基づく経済改革が試みるという現象を招いたという点において、他に類を見ないユニークなものであった。しかしさらに興味深いことには、その類似性にもかかわらず、結果の成否が、国によって極めて対照的に現れることとなったのである。この類似の政策、対照的な成果、というコンビネーションは、この事象が展開された規模の大きさとも相まって、1990年代初めには格好の研究課題と認識されるようになり、多くの比較政治学者がこの要因を説明しようとしている。

その中で代表的なのがハガード (Haggard, Stephan) である。ハガードは、世界銀行及びIMF主導の構造調整に限らず、特に東アジアの経済成長を見た場合、いくつかの政策の転換 (policy reform) が重要だったことに着目した。そして、経済政策の大転換は社会における分配のあり方に変化をもたらすので、通常政治的リスクを伴うものであることを前提にして、いかに東アジア諸国が成功裏にこれを成し遂げ、経済成長を続けてきたかということ、従来の新古典派経済学者主導の研究では無視されてきた制度及び政治過程に注目しながら探求している²⁰。その結論は、それぞれ個別の研究の特定の目的及びフレーム、そして研究の実施された時期によって若干異なるものの、東アジアの政治システム・制度の特徴として共通して指摘されたのが、①開発を体制 (regime) 正当化の根拠とする強力な政治エリートが政策決定を独占したこと、②中央集権化した有能かつ強力なテクノクラート官僚機構が存在したこと、そして、③国家、あるいは官僚が社会の利益集団から比較的独立 (relative autonomy) の

¹⁸ Myrdal (1972)

¹⁹ ウェイドはここで「政府 (government)」ではなく「国家 (state)」という語を用いているが、ここにおける「国家」は「政府」とほぼ同じ意味で使われているとみなして差し支えないと考えられる。つまり、ここでは東アジアの開発を支えた重要な要素としての「効果的な政府 (国家)」という概念がすでに登場していることになる。なお、国家という概念は特定かつ単一の組織・制度的実体に基づくものではなく、ここでのみならず、実際には政府という語と置換して全く差し支えない場合がしばしばである。

²⁰ Haggard (1988, 1990), Haggard and Moon (1990), Haggard, Cooper and Moon (1993), Haggard, Cooper, Collins, Kim and Ro (1994).

地位を維持できたこと、などであった²¹。

同時代、類似の研究プロジェクトに従事した他の研究者・研究グループも、それぞれ若干ニュアンスは異なるものの、ほぼ同様の議論を展開している。たとえば、アジアのみならず、より広く、中南米及びアフリカをも含む諸国の成功例・失敗例など多様な8カ国をカバーしたベイツ(Bates, Robert H.)とクルーガー(Krueger, Ann O.)の研究も、政策の転換における新機構・制度創造の重要性を指摘し、特に政策形成における行政府の中心的役割、その中でも政治エリートが経済官僚に権限を委譲(delegation)することにより、実質的にその自由裁量の範囲を広げること、さらには、政府と民間経済エリートとの関係を何らかの形で再構築し、政策転換への反対を最小化すること等が重要とした²²。この結論は、ハガードのいう遮断(insulation)よりも、より、多元主義的政治過程の存在を強調しているものの、その原因は、カバーした国別ケースが東アジアを越え、世界中にわたっているためと考えてよかろう。しかしながら、それでも、権限を委譲された有能なテクノクラート集団による広範な自由裁量の存在という構図は、ハガードの描いた図と大きく異なるものではない²³。そして、さらには、その遮断という概念は世界銀行等、他の機関・研究者に引き継がれていくものの、ハガード自身は以下に説明するembeddednessという概念の影響を受け、1990年代半ばからは、政府と主として民間企業グループとの協調メカニズムをより強調するようになっていく²⁴。

さて、東アジアの開発についてembeddednessという概念を提示したのは、ピーター・エバンス(Evans, Peter)であった。エバンスは、1980年代の半ば、スコッチポル(Skocpol, Theda)らとの共著、*Bringing the State Back In* (1985)を通して、国家を単なる政治活動の行われる場、アリーナ(arena)としてしか見なさない多元主義的利益団体政治のアプローチに対し、政治の世界におけるアクターとしての「国家(state)」概念の有意性をうたったことでよく知られる。そのエバンスは、上述の開発における国家・政府の役割論争に際し、開発主義国家論側の立場を明示した比較研究論文、“The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change” (1992)の中で、東アジア開発主義国家のいま一つの重要な特徴として、有能なウェーバー(Weber, Max)的官僚制²⁵をさらに補強する役割を果たしたインフォーマルな人的ネットワークの存在を指摘した。このネットワークは、官僚制内部においては学閥等を通じて、その組織としての凝集性、一貫性(coherence)強化を助ける一方、官僚機構とその外部との関連においては、同じく学縁、あるいは天下り等を通じて、官民の情報流通及び協調関係形成に資するものであったとされ、国家が社会の特定グループの利益を代表するのではなく、一定の独立・自律性(autonomy)を維持していながら、他方、これらネットワークで結ばれた国家-社会関係(state-society relationship)を「embedded autonomy」と呼んだのである²⁶。

²¹ たとえば、Haggard(1988)p.261-264 参照。なお、この最後の点については、比較的初期の研究は、農業部門エリート、すなわち、地主と労働運動からの圧力の欠如を強調していたが(1988 pp.263-264)、後のものは、民間企業からの圧力からの独立をより強調するようになり、強力な政治権力のもとで庇護された官僚集団の遮断(insulation)という概念として広く他の研究者にも受け入れられるようになる。

²² Bates and Krueger (1993) p.444-467.

²³ 実際、この8カ国比較研究の中で東アジアの国は韓国のみであり、その韓国についてのペーパーは、ハガードほか2名の共著である。(Haggard, Cooper and Moon (1993))

²⁴ Haggard and Cooper (1994)

²⁵ ウェーバーの官僚制論については、佐藤(1993) pp.3-122. Gerth and Mills (1991) pp.194-244 など参照。

²⁶ Evans (1992)

東アジアの開発における政府の役割と、それを築く上で重要な embedded autonomy は、その後、*Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (1995)において再整理された。それによると、世界経済の垂直的分業が確立している現代において、その下方にある途上国が、世界市場における新しい比較優位を求めて国内経済の構造を変えるには、国家あるいは政府の経済介入は必然的である。これを成功裏に成し遂げた東アジア開発主義国家の経験を見てみると、そこには、国家が利益団体に押し流されない自律性ととも、しかしながら、官民の情報の流通と国家の政策の円滑な実施を促進する embeddedness²⁷、すなわち embedded autonomy があった。そしてこれを可能とするためには、優秀な国家官僚制が不可欠であったとされるのである²⁸。

このようにして、1990年代半ばまでには、どのような学問的・理論的立場をとるものも、かなり類似の東アジア国家・政府像を描くに至っている。すなわち、これらの諸国には、比較的有能かつ政治的に中立なウェーバー的職業官僚制が存在しており、国家は、その官僚機構をもって、社会の諸勢力に押し流されることなく、比較的独立して政策を決定し、推進していくことができた。しかし、その国家・政府は、独立性を保ちながらも、他方、社会の中の特定グループ、すなわち経済活動を実際に担うべき民間ビジネスセクターとは、一定の制度化された安定的連携を保っており、これが、情報の交換とともに政策の円滑な実施を促進したのであった。

こういった国家・政府を研究し、そして不完全ではありながら一つのモデルとして提示するということの背景には、少なくとも経済社会開発におけるこれら諸国のめざましい成果、すなわち「分配を伴った高成長」に対する肯定的評価があることは否めない。そして、さらに、これら政治体制がそれでも否定されねばならなかった所以である権威主義・非民主的性格、人権問題などが、その後急速に改善の方向へ向かったという歴史的事実は、だからといって前体制を肯定することにまではつながらないものの、これら体制全体の評価をそれ以上上げるものとしては機能しない。これらは、結局のところ、少なくとも経済社会開発においては、極めて「効果的な政府」であったのである。

²⁷ embeddedness をここでエバンスは、次のように定義している。「embeddedness とは、経済の構造変換というプロジェクトを国家とともに実行する特定の社会グループと国家とを緊密に、そして意図的・積極的につなげる一連のつながりのこと」である。(Evans (1995) p.59.)

²⁸ Evans (1995) pp.5-59.

3. 漢江の奇跡と「効果的政府」

3-1 漢江の奇跡——韓国の経済社会発展

「漢江の奇跡」と称される韓国の急速な経済社会開発は、1961年5月16日に勃発した陸軍少将(当時)朴正熙率いるクーデターの成功をその契機とするといつてよい。当初約2年半にわたる軍政期を経て、1963年12月に出帆した第3共和国、朴正熙大統領のもとで始まった急速な経済成長は、その後30年以上、実に1997年のアジア経済危機に至るまでの約35年間継続したといえる¹。第1次経済開発5カ年計画初年度の1962年にはアメリカの11分の1にすぎなかった一人当たりGNPは、全斗煥時代が終わり、盧泰愚の下、民主化時代へと入った1988年には、3分の1近くまで達し²、経済危機の直前、1997年には1万550米ドルで、購買力平価³でみるとアメリカの約47%を記録している⁴。

この間、経済の構造も大きく変化した。1961年には農林水産業が全生産の約40%を占め、鉱工業は15.5% (うち製造業13.6%)にすぎなかった産業構造が、1988年⁵には鉱工業シェアがピークの32.9% (うち製造業32.1%)を記録、同年、農林水産業は10.2%にまで減少している。さらに工業の構造を見ると、1961年には軽工業と重化学工業がそれぞれ73.7%、26.3%だったものが、1974年にはすでにほぼ半々の50.1%と49.9%となり、1988年には36.8%と63.2%、1994年には26.9%と73.1%にまでなっている(同年、第一次産業生産はわずか7%にまで減少)⁶。

この経済成長は輸出主導型であったことがその大きな特徴であり、また、まさに広くその成功の原因とされていることから、輸出の伸びにも触れておくのが適当であろう。韓国政府は1960年代前半からすでに輸出第一主義を掲げ、毎年輸出目標を設定して精力的かつ計画的に輸出の振興をはかったのであったが、1964年に初めて輸出1億米ドルを達成、その後、1971年に10億米ドル、1977年には100億米ドルの目標をそれぞれ達成、極めて急速に輸出実績を拡大した。これを対GNP比でみると、1961年には、輸出額4,090万米ドル、対GNP比6.3%だったものが、1964年、1億1,910万米ドル、6.7%、1971年10億6,760万米ドルで16.1%、1977年には100億4,650万米ドル、31.8%となり、その後もしばらく総額、対GNP比ともに増加を続けたが、後者は1987年の41.1%をピークとしてその後はやや減少、30%前後に落ち着いている⁷。しかしながら、ここで注意しておかねばならない点は、資源に恵まれず、原資材・エネルギーを輸入に頼らざるをえない上、特に工業化の初期段階においては、工作機械などの中間財及び部品類をも輸入に頼る加工貿易的色彩が強かったこともあり、輸出の急速な増

¹ その間、1979年10月、突然の朴大統領暗殺に続く社会経済の混乱の中、1980年にはマイナス成長(-2.7%)を記録するが、1981年には再び成長軌道に戻り、GDP成長率6.2%となった(韓国開発研究院(1995)p.752)。なお、1997年の金融危機の影響も、翌年1998年に-5.8%を記録した後、1999年にはすでに9-10%成長という力強い回復を見せている(Severino(2000))。

² Kim and Leipziger(1993)p.1.

³ アメリカ国内市場における1米ドルと同等の購買力を基準として換算したもの。この購買力平価ではかると韓国の一人当たりGNPは1万3,500米ドル、日本は2万3,400米ドル(実際は3万7,850米ドル)となる(The World Bank(1998)pp.190-191.)。

⁴ *Ibid.*

⁵ 1988年2月、前年に民主化宣言を行って当選した盧泰愚大統領が就任、韓国はいわゆる権威主義体制を離脱して民主化の時代となった。

⁶ 以上の産業構造、工業構造関連数値は韓国開発研究院(1995)p.753.

⁷ 以上の輸出関連数値は韓国開発研究院(1995)pp.754-755及び経済企画院(1982)p.358-373.

加は輸入の急速増加によって初めて可能となるものであったという事実である。慢性的な国際収支赤字の改善は1970年代後半に至るまで、インフレ対策とともに常に韓国経済の最重要課題の一つであったといつてよい。これに対し、政府は、国内産業構造の高度化による中間財の国産化、そして部品産業の国産化を進め、1977年、輸出が100億米ドルを突破した年に、初めて国際収支のバランスも達成されることとなった⁸。

長期にわたる持続的高度経済成長とならび、東アジアの今一つの特徴とされる平等な所得分配という点については、実は、若干議論の余地がある。まず、世界銀行「東アジアの奇跡」のクロス・カントリーデータを見ると、確かに韓国においても他の東アジア諸国と同様に、1960年代から1980年代までの間に所得分配がわずかながら改善しており⁹、また、1980年時点の所得分配を見ると台湾、香港などと並んで平等度の高い3分の1のうちにランクされている¹⁰。この「東アジアの奇跡」の土台ともなった世界銀行の共同研究プロジェクト「東アジアのレッスン」の中の韓国国別研究は、ジニ係数¹¹などで計った韓国の所得分配は、1965年から1985年の高度成長期間中、「驚くべき程にほとんど不変」とした上で、しかしながら、絶対的貧困状態にある人口は、1965年41%から1980年には10%未満へと低下したこと、そして、1950年代の農地改革とその後の農村開発運動や農産物高価格政策などにより所得の農工格差が抑えられたことなどを挙げ、結局、成長の利益は国民に広く共有された、としている¹²。

他方、これ以前の韓国研究は急速な経済成長の弊害として不平等の拡大を挙げるが多かった¹³。事実、「東アジアの奇跡」の中でもそういった研究の存在が認められており¹⁴、また、韓国人研究者および政府関係者も、少なくとも非公式には、不平等の拡大を問題として指摘する者が多い。特に1970年代以降、経済成長の成果としての「富」の偏在が社会のあちこちに顕在化してくると、その偏りを批判する世論も徐々に強くなってきた。慢性的インフレと財閥への富の集中は、常に政府の経済政策批判の重要なターゲットとなったのである。

この例に示されているように、マクロの統計に基づいた不平等の指標と実際の国民の認識とは必ずしも一致するとは限らない。不平等の認識は、自己の権利に対する認識や情報の問題とも密接に関連しており、極めて政治的あるいは社会的な現象であると言ってもよかろう。1970年代以降、韓国の社会情勢及び世論を見る限りにおいて、不平等の拡大は、政治的に、そして社会的に、まさに大問題であった。しかしながら、政府の政策において、分配に対して大きな配慮が払われ、多くの処置がとら

⁸ この時期に国際収支の均衡を達成したことには、輸入品の国産化努力のみならず、この時期、石油危機後の中東建設ブームに沸いた韓国の建設業界による本国へ巨額の送金が大きく影響している。なお、1978年には第二次石油危機が勃発し、エネルギーを外に依存する韓国の経常収支は再び赤字を続けるようになる。黒字基調が安定するのは、その後、盧泰愚下の1980年代後半になってからである。

⁹ ただし、その改善度は他のどの東アジア高度成長国よりも低い。

¹⁰ 世界銀行(1993) pp.4, 32-33.

¹¹ 所得分配の不平等を測る指数。縦軸(y)に累積所得の百分比、横軸(x)に累積人口の百分比をとるとき、対角線(y=x)は分配の完全平等を示し、現実の分配は対角線を弦とする弓形の曲線(ローレンツ曲線)で示される。ジニ係数は、ローレンツ曲線と対角線とで囲まれた部分の面積と対角線の下側の三角形面積の比(有斐閣経済辞典 新版(1986))。この値は0から1までの間の正の少数の形をとり、0が完全平等、値が大きくなるにつれ不平等さが増し、1が完全不平等を表す。

¹² Kim and Leipziger (1993) p. 6.

¹³ たとえば Kuznets (1980) pp. 59-60, 75-80.

¹⁴ 「近年、韓国では不平等度が拡大しているという研究結果が出ているが、これは所得格差の拡大によるものよりも、むしろ資産(特に土地)価値の上昇によるところが大きい。」(世界銀行(1993) p.32)

れたこと、そして農村所得の向上や絶対的貧困の大幅減少、さらには、統計的不平等指数のみならず、教育、保健医療、住宅等種々の社会指標に大幅な改善がみられたこと等をもって、少なくとも他地域との比較的観点からは、より平等に近い分配がなされたと肯定的に見なすことができるだろう。

3-2 開発主義韓国の「効果的政府」

さて、このような長期にわたる安定的高度成長を可能とした要因として、政府の果たした役割が大きかったということについては、1980年代後半以降の「政府対市場」論争を経、現在ではほぼ合意が形成されていると見てよからう。市場介入的産業政策の立案・実施のみならず、国内市場が未成熟の開発途上国においてマーケットメカニズムを十分に機能させるための体制づくりの必要性ということも含めて考えると、まさに、政府の役割は甚大であり、その能力のいかんは大きく結果に影響を与えるものである。「効果的な政府」であったことは、「漢江の奇跡」の鍵であったとみなして差し支えない。

しかし、一般に、この「政府の有効性¹⁵⁾」は、地理的・空間的に一様ではないだけでなく、時間的にも一様でない。特定の国・地域でも、その地に存在する政府の有効性・能力は、時間とともに、それも時として急激に変化するものである。したがって、文化的特殊性は、たとえば儒教文化の影響は、そのみでは政府の有効性を決定する有力な説明要因とはなりえないのである。文化的特殊性に加え、特に韓国の経済発展については、日本による植民地支配の経験の重要性を主張する研究者も少なくない¹⁶⁾。しかし、これら(儒教、日本の植民地支配)は、韓国社会、そして政府が有していた大きな潜在的可能性を説明することはできても、直接の要因、いわば必要十分条件とはなりえない。同一の条件を共有する北朝鮮¹⁷⁾の現状、そして、独立後、1961年までの韓国の状況¹⁸⁾を鑑みると、これは明らかとならう。では、なぜ、1961年以降、韓国政府は「効果的政府」となることができたのであろうか。

国内外の状況など、影響要因は数多く挙げられる。しかし、1961年以降、朴政権による一連の制度改革の重要性は疑うべくもない。この諸改革には、もちろん、1960年代半ばの一連の重要な経済改革も含まれる¹⁹⁾が、しかし、韓国の経済政策については、すでに他で十分に議論されていることから、ここではそれらに触れることはせず、それら「良い経済政策」の実現を可能とする制度的な基礎を築いた

¹⁵⁾ 効果的であること、つまり、effectiveness という概念の日本語として、ここでは世界銀行「世界開発報告 1997」にならって「有効性」という言葉を使うこととする。

¹⁶⁾ これには、欧米や日本の研究者にとどまらず、韓国人研究者も含まれる。たとえば、Woo-Cummings M. (1995) 参照。

¹⁷⁾ 南と比して地下資源が豊富な上、中国東北地方(満州)ともつながる北朝鮮は、日本の植民地支配下において工業化地帯であった。1948年、南北が分断された時点において、ほとんどの産業施設は北側に立地しており、この点では、むしろ北朝鮮の方が有利な条件に置かれたともいえる。事実、当初、北朝鮮は、金日成率いる労働党支配下で順調な経済発展を展開し、1970年代はじめにおいては、北朝鮮の工業・経済力は、はるかに南(韓国)を上回っていたものと見なされている。

¹⁸⁾ 分離独立時、南側にわずかに残存した工業生産施設も、その後、朝鮮戦争の戦禍で完全に破壊され、1953年の休戦協定時、韓国国土は破壊され尽くしていた。その後、アメリカによる膨大な軍事・経済援助に完全に依存しつつ、韓国経済は国内消費財工業を中心として復興が進んだが、救済・復興を旨として長期的視野を持たぬアメリカ側とそれに一方的に依存する韓国側の態度により、自立的経済建設への努力は、一部にはその芽を擁しつつも政治的支持を得ることはなく、目の目を見ることはなかった。戦災後の農村復興は一向に進まず、国民の大部分は「絶望と飢饉線上にあぐら」状況であった(1961年5月16日発表、革命公約より——韓国軍事革命史編纂委員会(1963)(上)p.236)。

¹⁹⁾ 1960年代半ば、金融制度改革、いわゆる高金利政策への転換や、輸出振興工業化への鍵とされる為替レート切り下げなどが断行された。詳しくは、たとえば Cole and Lyman (1971) chapter 4, Cho S. (1994) chapter 3 など参照。

諸改革を扱うこととする。それはまさに、「効果的政府」になることを明示的に目標として掲げた一連の行政改革・公務員制度改革であった。

その改革の内容を詳しく見る前に、ここではまず、改革を通して創られた韓国開発主義国家「効果的政府」の主な特徴とされる点をいくつか見ておきたい。

3-2-1 経済官僚機構の中央集権化

経済社会開発との関連でまず第一に挙げられる組織的特徴が、経済政策の立案及び実施に関する権威・権限の集中化である。1961年のクーデター後まもなく新設された経済企画院は、中長期的経済計画の立案のみならず、予算権、外資導入の承認権²⁰などもその権限下に有す強力な機構であった。経済開発5ヵ年計画及び単年度の予算編成上の権限を通して政府官僚機構全般に及ぼす統制力に加え、その長官、経済企画院長官は常に副総理を兼任し、経済長官会議を主宰する、経済政策形成・実施上の実質的総責任者であった²¹。

3-2-2 利益団体圧力からの遮断

そして、この経済企画院による調整を中心として官僚制内部で速やかに進められる政策形成過程を、外部の圧力から保護し、保障したのがすでに前述した「遮断 (insulation)」あるいは、国家の「自律 (autonomy)」と呼ばれる状況であった。世界銀行の「東アジアの奇跡」は、「遮断のメカニズム」²²という表現を用いてこれを説明しているが、これは、特定の制度・組織によって体系的に形作られたメカニズムというよりは、むしろ、政治もしくは行政上の種々の制度及び経済成長実現への強い意志を有するリーダーの意図によって創り出された結果としての状況であり、政策形成環境であったといえる。経済官僚機構は以下のようないくつかの意味で外部の圧力から遮断されていた。

まず、経済開発を第一の目標とする強力なリーダーシップの意思により、その目的達成のための一種の道具 (instrument) として選ばれ、そのために改善・強化された経済企画院を中心とする経済官僚機構は、前述の中央集権化を通じ、官僚制内部の圧力から遮断されていた。経済企画院長官兼副総理の権限で調整済みの経済案件には、通常、公式上の権限はさらに上である国務総理もほとんどあえて異論を述べることがなかったといわれる。

そうして国務会議を難なく通過した案件は、大統領決裁を得、国会へ提出される前に、与党との協議を経ることとなるが、事実上、ここでも官僚機構は与党の圧力を受けることは稀であった。ここで与党に期待されているのは政策論議ではなく、その案件に対する理解とその後の円滑な国会運営であり、強力な大統領のバックアップを受けた官僚案に対し、与党が実効的反論をすることは不可能であった。

²⁰ 設立時点において、長・短期的経済計画機能を前身機関である建設部から引き継いだほか、予算編成機能を財務部から、そして政府統計機能を内務部からそれぞれ移管された。

²¹ 経済政策は、この経済長官会議の審議を経た後、国務総理の主宰する国務会議へと回付されたが、すでに経済長官会議を通過した経済案件については、国務会議において実質的な修正がなされることは多くはなかった(鄭正信(1994))。

²² 世界銀行(1993) p.158,162.

最終的立法機関である国会においても、官僚案であるところの政府経済政策案に対する実質的討議は行われえなかった。常に過半数以上の議席を維持した与党により、ほとんどの政府案は難なく通過することができたからである。万一否決された場合にも、大統領の拒否権により案件は国会に差し戻され、再審議されねばならず、その場合、大統領の意思に反する国会決議を通すには、出席議員3分の2以上の支持が必要であり、与党が過半数を占める国会において、そのようなことは事実上不可能であったといつてよい。つまりは、国会の審議、あるいは野党の反対はあまり実質的な意味を持ちえず、この意味で、経済政策形成過程は、社会の圧力から遮断されていた²³。

3-2-3 有能で正直な官僚制

しかし、いかに権限が集中され、外部の圧力から遮断されて効率的に稼働しうる体制が形成されたところで、その組織が実際に効果的かつ効率的に機能するためには、組織が有能な人員をもって充員されなければならない。そして、適当な政策が形成されるだけでなく、円滑かつ効果的・効率的に実施されるためには、中核参謀組織的な性格を有す経済企画院のみならず、各分野別により具体的な政策の形成・実施にあたる中央政府行政各部²⁴の参謀、さらには各部門で実地の行政にあたる下部・地方行政機構の職員にいたるまで、有能な官僚組織が形成されなければならない。

そこで、第三の特徴として挙げられるのが、「有能で正直な官僚制」²⁵の存在であった。極めて高倍率の公開競争試験を以て採用された優等生の中の優等生が、実績主義の昇進制度と各種報償制度などをインセンティブとして懸命に働くシステムが構築されたのである。そして、それとともに、大規模な汚職追放キャンペーンが展開され、また、公務員年金制度の導入や待遇改善等を通じて、汚職・腐敗の防止が図られた。

3-2-4 官民協調のためのシステム構築

いま一つの重要な特徴が、官民協調のためのシステムの存在である。上述エバンスの embedded autonomy という概念の embeddedness がこれに当たる。この代表的なケースとされるのが日本の審議会であるが、韓国でもこれと同様の各種会議・協議会が各種存在した。特によく知られるのが月例輸出振興拡大会議²⁶である。1965年、大統領の主宰で始まったこの会議は、関係閣僚・公務員、輸出・金融業界代表などがそろって参列し、前月の輸出実績や諸外国における動向に関する商工部・外務部報告のあと、韓国の輸出の直面する問題点が指摘・検討され、多くの場合その場で決定されるというも

²³ 国政の最高機関としての国会のこのような実質的無力化ゆえに、利益団体の圧力は、政治家・政党を通じて国会に集中するのではなく、かえって、実質的政策形成過程を握る官僚機構へと向いていたとするのが、少なからぬ韓国人研究者の見解である(たとえば、Whang (1992) p.316, Yu (1996) p.104.)。しかしながら、政府による金融の完全掌握などを通じた官民間力関係の絶対的不均衡のため、その民間企業グループなどから官僚機構への圧力が実質的大きな影響力として働くことは難しかった。官僚は、選挙における票の行方や政策の政治的影響を考慮する必要はないのである。他方、票を気にせざるをえないリーダーは、経済成長全般の実績によって、政府への支持と票を獲得しようとしていた。

²⁴ 日本の「省」にあたる韓国の官庁は「部」と称し、その長は「大臣」ではなく「長官」である。

²⁵ 世界銀行(1993) p.162-169.

²⁶ 先進国との貿易摩擦への配慮から、1978年には、貿易振興拡大会議と改称された(重化学工業企画団(1979) p.72.)。

のであった²⁷。日本の審議会の場合よりも、より官主導の色彩が濃く、広く民間有識者の意見を求め、決定に参画させるという性格のものではなかったが、定期的官民情報共有の場として、そして、民の声が最高政策決定者に届く機会を与える場として非常に有意義なものであったとみなされている。

このような官民協調に資する会議はトップレベルのみならず、事務レベルも含み、各レベル・分野で多く存在した。朴大統領の秘書室長を9年3ヵ月にわたって務めた金正濂は、大統領が国政運営上重視し、直接関与していた定期会議を「5大会議」として記しているが、五つのうち三つまでが、こうした官民の協調に直接関連するものであった²⁸。

なお、こういった諸会議は、官民の関係者が広く最新の情報を共有することによって、それぞれの、よりよい政策あるいは経営戦略形成に貢献したのみならず、行政の透明性(transparency)を高め、もってレント・シーキング(rent-seeking)²⁹活動や、より直接的には汚職・腐敗などを防止することにもある程度貢献したと考えることができよう。事実、例えば、上述の金正濂によると、朴大統領は原則として個々の企業家と個別に面談することはほとんどなかった³⁰が、公式の会議の場、あるいはその後の企業人との会食の場等で彼らの意見を求め、それに応じた措置をとるよう官僚・関係に指示をすることも多かったといわれる。

3-2-5 政府関連事業のモニタリング及び評価システム

以上の4点は東アジア開発主義国家の制度的特徴としてよく論ぜられるものであるが、韓国のみを見る場合、もう一つ指摘しておかねばならぬ重要な特徴がある。政府の事業に関する徹底したモニタリングと評価のシステムの存在である。

典型的な例は、1960年代前半に設立された国家企画管理制度の一環としての審査分析制度であるが、上述の輸出振興拡大会議や月間経済動向報告なども、こういったモニタリングシステムの一環であった。特に輸出振興拡大会議などは、「東アジアの奇跡」の中でも日本の審議会などと並べて論ぜられ、官民協調のためのシステムのようにとられる傾向もあるが³¹、これは、少なくとも出発点においては、官民協調のためのシステムというよりむしろ、目的遂行を最終的目標としたとき、常に変動する外部状況あるいは当初予測不能であった問題等に迅速かつ効果的に対応するためのモニタリング機能とし

²⁷ 金正濂(1991)p.58。世界銀行(1993)pp.170-172。

²⁸ その三つとは、輸出振興拡大会議、月間経済動向報告、防衛産業振興拡大会議である。残りの2つは、青瓦台(大統領官邸)國務會議及び国家基本運営計画分期(四半期)別審査分析會議であり、これらは基本的に政府内部の會議であった(金正濂(1997)p.123-134)。

²⁹ 各種免許や規則の存在などによって一部の者のみが得られる必要以上の利益(レント)を得るために、非生産的に資源を使用する活動のこと。クルーガーはその1974年の有名な論文の中で、経済活動に対する政府の規制は、様々な形のレントを生み、そして、人々はそのレントを得ようと競争することとなるが、その活動はもはや日常の経済活動の一部となっており、本人たちは、自分がレント・シーカー(rent seeker)だとは思えないと論じた。そして、この活動は必ずしも違法なものとは限らぬが、これによる経済的無駄は非常に大きいことを示している(Krueger(1974))。なお、チャン(Chang Ha-Joon)は、韓国経済における政府の役割について論じた中で、政府は故意にレントをつくりだし、それによって民間企業を誘導したと説いている(Chang(1994))。

³⁰ 朴大統領を官邸に訪れ、直接個別に面談することができた民間経済人は、現代財団会長(鄭紹永)と浦項総合製鉄会長(朴泰俊)のみであったという(金正濂(1997)p.132)。

³¹ 世界銀行(1993)pp.170-172。

ての性格が強かったと言えるであろう³²。

各種モニタリング・評価のシステムを通じて、それぞれ程度の差こそあれ、政府の年間事業計画、輸出計画などが、担当部署によって定期的かつ頻繁にモニタリングされ、その結果が大統領参席の会議において報告された。そして計画に対する遅れについては説明が求められ、必要に応じて対応策が講じられるべく指示が発されたのである。実績主義の人事政策とも相まって、この制度は、政府が計画を「効果的に」実施に移していく上で、大きな推進力として働いたと見てよかろう。開発における韓国政府の役割を考える上では、極めて重要な点である。

³² 輸出振興拡大会議は、1962年末、内閣首班直属の委員会として設置された輸出振興委員会をその前身として、1965年に発足したが、当初の参加者は関係閣僚を中心とする20余名のみで、うち、民間人は大韓商議会議長、貿易協会会長、全国経済人連合会会長、農協中央会会長などわずかであった。これが1970年代後半までには参加者数は200余名を数える大会議へと成長するが、しかし、モニタリングの機能を喪失したというわけではない(重化学工業企画団(1979) pp.67-72)。

4. 効果的政府への道 その1——行政機構改革

韓国政府機構の基本的構造と機能を定めるのは、政府組織法である。政府組織法は、1948年の独立時、大韓民国憲法とともに制定された。同法は、その後何度か改訂されて現在に至っているが、1960年代以降の急速な経済社会発展をもたらした開発主義国家の「効果的政府」の基本的構造を形作ったのは、すでに前章で述べたとおり、1960年代の朴正熙による一連の行政改革であった。本章は、その朴正熙による行政改革と、さらには1980年代初め、自由化の時代に合わせた全斗煥の行政改革の概要とを見ることとするが、まずはその前提として、改革前の状況から見てみよう。1961年5月16日の軍事クーデター以前の韓国政府は「効果的政府」と呼べるものとはほど遠い状況であった。

4-1 5.16クーデター以前の韓国政府

4-1-1 米軍政時代(1945.8-1948.8)

1945年8月の日本の敗戦後、朝鮮半島の北緯38度線以南、現在の大韓民国は、その後3年間に及ぶアメリカの軍事政府支配下に置かれることとなった。日本では民主化その他大規模な改革を推し進めた米軍政は、北半分をソ連が支配下に置く朝鮮半島の南部においては、効果的な自治政府と安定的経済とを備えた自由独立国家を樹立することを最終的目的としつつ、当面、民主主義のモデルを提供することをめざしていた¹。しかしながら、実際は、現地の文化・社会に関する知識不足に加え、過渡的・暫定的軍事政府という政権の性質もあり、消極的な現状維持が基本の方針とならざるをえなかった。この軍政期に行われた改革としては、土地改革を除くと、その後中長期的に継続して影響力を持ったものはほとんどないと言われる²。

統治機構についても、米軍事政府は、おおむね日本の植民地官僚機構をそのまま踏襲して利用した。特に軍政初期にあつては、その人材までも日本人旧植民地官僚に依存し、韓国人の強い反発・批判を受けることとなる。日本人官僚・アドバイザー陣はまもなく韓国人と置き換えられて行くが、しかし、旧植民地官僚(韓国人)への依存度は依然として大きく、結果として、組織・機能ともに植民地時代のスタイルがほぼそのまま踏襲されたのである³。

4-1-2 李承晩時代(1948.8-1960.4)

この植民地官僚制に基づいた国家官僚制は、大韓民国としての独立後も維持されることとなった。初代大統領李承晩は、強力な反日・ナショナリズムで知られる建国の父であったが、皮肉にも、独立国家としての体裁を短期間に整備する必要と韓国内における極度の人材不足とのために、既存の組織

¹ Kim Bun Woong (1982) p.56.

² Cho Suk-Choon (1969) pp.419-420.

³ 総務處 (1987) pp.94-95, Kim Bun Woong (1982) pp.56-57.

と人材とを利用するほか選択の余地がなかったのである⁴。1948年8月の独立とともに政府組織法が制定されるが、独立国家として必要な外務部等が新設されたほかには、見るべき大きな変化は加えられなかった。財政的コストを最小限に抑えるために、「小さな政府」が原則であり、特に独立国家としての基盤固めのための新制度づくりやその他、新たな行政需要について深く考慮されることはなかったのである。

しかしまもなく、1950年、朝鮮戦争が勃発し、韓国全土は焦土と化す。そして1953年の休戦協定締結後、国土の復興が政府にとっての大きな課題として浮上したのである。戦後の救済と復興、そしてそれにより韓国の共産化を防止するために、膨大なアメリカの援助が流入することとなった。この動きを受けて、1955年、政府組織法の全面改定⁵にあたり、復興部が新たに設置される。復興部管下には復興委員会及び外資庁が置かれたほか、膨大な援助を円滑に管理運営するために別途韓米合同経済委員会、さらに駐韓国連軍司令部には韓国経済調整局が置かれ、それぞれ、韓国の経済政策に大きな影響力を持ったと見なされている⁶。

そしてさらに、こうして援助に依存しつつ消費財工業を中心にかなり経済社会復興の進んだ1958年には、復興部に経済開発委員会が置かれ、中期経済開発計画の策定への努力が開始された。「復興」という課題が、より積極的な「開発」と置き換えられたのである。しかしながら、この新しい動きは、政府のリーダー・政治家たちの真の理解と支持を得ることはできず、政府事業の「周辺」にとどまらざるをえなかった。そして、1959年中に完成した第一次3ヵ年開発計画案は、リーダーたちの興味を得ることなく政府内の審議過程において中途崩上げとなり⁷、閣議で漸く承認されたのは1960年4月のことであった。その数日後にはいわゆる学生革命⁸が勃発し、李承晩はまもなく辞任、こうして3ヵ年開発計画案は、日の目を見ることなく終わることとなった。

4-1-3 民主党張勉時代(1960.5⁹-1961.5)

学生革命後、経済社会の混迷の中で成立した民主党の張勉政権は、経済第一主義を標榜、実践に結びつけようとの活動を開始した。具体的には、前政権以来の経済開発計画策定への努力を再開するとともに、その計画を円滑に推進するための政府機構整備にも着手したのである。

機構改編への動きは、前政権下の開発計画策定努力を経験し、関係各部の調整の難しさを熟知していた復興部あるいは財務部の一部官僚の提言から始まった。経済開発のより効果的・効率的な計画策

⁴ Cho Suk-Choon (1969) pp.420-421, Kim Bun Woong (1982) p.58, Jung Jin-Chul (1993) p.28, Woo-Cummings (1995) p.444.

⁵ 1954年11月、国務総理制の廃止、大統領権限の強化などを含む憲法改定が行われた。1955年の政府機構改革は、この改憲に応じて政府全体の機構を調整するものであった。

⁶ 總務處 (1987) p.136, 合同年鑑 (1971) p.92

⁷ 徹底した反共主義者である李承晩大統領は、経済計画は共産主義の産物であるとして、開発計画樹立という発想そのものにそもそも反対であったという (李晩熙 (1993) p.54.)。

⁸ 1960年3月の政府自由党の不正選挙工作に反対する学生デモは4月には全国へ広がり、多くの死傷者を出す事態となった。4月末には李承晩大統領が辞任、6月には暫定内閣のもと、責任内閣制に基づく改憲案が国会を通過して、8月、民主党張勉を首班とする新政府が成立した。

⁹ 上述のとおり張勉政権の成立は1960年8月23日であったが、ここでは便宜的に時代区分として1960年5月からとした。李承晩辞任は4月27日。5月から8月までは、実際には過渡的移行期として位置づけられよう。

定とその実施のためには、計画・予算および資本動員の機能を一手に集中した「スーパー部」の設立が必要であるとの提案である。翌1961年、政府機構改編小委員会は、政府民主党に対し、首席部としての経済開発部設置を建議するに至った¹⁰。

しかしながら、民主党政府は、経済開発その他諸改革の意思は持ってはいたものの、他方、政治家達は党内派閥争いに明け暮れ、実際にそれらの改革を実行に移す能力を持たなかった。

4-2 朴正熙政権下の行政改革

社会経済の混乱の続くなか、1961年5月16日のクーデターによって政権を握った軍人たちは、改革への強い意思とそれを実行へと移す力との双方を併せ持ったグループだった。彼らはクーデターを「軍事革命」と称し、6箇条からなる「革命公約」を掲げて、権力の掌握直後からその「革命課業」遂行に力を傾注、諸改革に着手したのである。「絶望と飢餓線にあえぐ民生苦を時急に解決し、国家自主経済再建に総力を傾注する」ことが反共、民族統一などととも、公約の一つとして明示され、重要な革命課業であるとされていた¹¹。

この軍人グループの中心には、軍事援助の一環としてのアメリカにおける研修・訓練等を通じ、当時最新のマネジメント技術を身につけた若手将校グループが存在した。それに加え、朝鮮戦争における実地の戦闘を第一線で経験した彼らは、目的遂行にあたっての組織の重要性を強く認識していたと言われる。実際には中長期的目標でしかありえない革命課業への取り組み開始に当たり、まずこの軍人たちが着手したのが、課業遂行のための組織・機構整備であった。経済開発という課業遂行のための道具となる組織として選択されたのは、政府の行政機関である。

1963年末の民政復帰まで約2年半に及ぶ軍事政府時代は、基礎的組織制度づくりの期間であったと見なすことができる¹²。この間、軍事政権下で国会は停止され、代わりに最高立法機関として機能したのは国家再建最高会議と称する軍事革命委員会であった。同最高会議はその下に14の分野別分科委員会を擁し、国家再建非常措置法により、民政復帰までの間、国家の最高統治機関として機能した¹³。政治・政党活動が禁止され、国会審議もないなかで、すなわち反対勢力の存在しない空間で、革新派の軍人たちと官僚、そして一部の学者たちによってその後の韓国の歩みに大きな影響を与える第三共和国の組織・制度の骨格が形づくられていったのである。

そして、革命課業の成就後軍務に復帰することを公約として誓った軍人たちは、1963年12月、政府組織法の全文改正により新政府の組織を整備した上で、政権を「文民」朴正熙の政府に移管した。

この間、前政権までの基本理念であった「簡素な行政」は放棄され、「目的達成」が行政の新しい理念となった。政府の各機構は、その目的達成のための手段であり、道具であると位置づけられ、目的に応じた道具・手段が用意されるようになった。機能の分化、特殊化、そして組織の拡張が、一連の組

¹⁰ 李晩熙(1993) pp.76-81.

¹¹ 軍事革命史編纂委員会(1963) p.236.

¹² Cho Suk-Choon(1969) pp.427-429, 崔東奎(1991) p.15.

¹³ 尹景微(1986) p.239.

織・機構改革の支配的傾向となったのである。しかしその一方で、組織は目的達成の手段とみなされたため、効果的でない、あるいは適当でないという評価を得た場合には、躊躇することなく解体・刷新された¹⁴。軍は韓国社会では新しいエリートで、既存の各種エリートグループとは特に利害関係を有していなかったため、単に必要性の認識に基づく徹底的な改革が比較的容易であったのである。

こうして、軍事政権下の2年半の間に、政府組織の基本法である政府組織法は12回改正された。1948年の制定以来、クーデターの前までの12年間余りにおける改正は4度のみであり、民政復帰後、朴政権が突然の終焉を迎える1979年10月末までの改正は約16年で15回であることと比較すると、この時期の変動の激しさは顕著である¹⁵。韓国人行政学研究者の中には、この時期を中心とした1960年代前半に、現在韓国政府の基本的構造が形づくられたという見る者も多い¹⁶。

さて、以下の部分では、そういった全体の流れの中で、前章で概観した経済社会開発における「効果的政府」の特徴となる諸組織・制度が形成されていった過程をみることにしよう。

4-2-1 経済官僚機構の中央集権化

経済企画院と同長官兼副総理とを中心とした経済官僚機構の中央集権化は、上記に見てきたように、韓国中央政府機構の特徴として初めから存在していたものではないが、1961年のクーデター後、一朝一夕にして形成されたものでもない。1950年代後半からの経済開発に向けた努力の経験を経験として、経済計画作成及びその実施を効果的かつ効率的に推進することを明示的目標に掲げた一連の措置によって初めて生み出されたものであった。

上述のとおり、1961年5月16日のクーデターで政権を掌握した新軍事革命政府は、その直後から「革命課業」の遂行に向けた努力を開始する。まずは、わずか10日後の5月26日に、クーデター後初めての政府組織法改正を実施し、復興部を建設部と改称、同長官を長とする経済長官会議を設置して、経済総合計画については、閣議の前に必ず経済長官会議の審議を経ねばならぬこととした。その後、7月に軍内テクノクラートリーダー格といわれた宋克讓が内閣首班¹⁷となるや、経済計画立案及びその推進体制づくりが再開され、7月22日には新たに経済企画院が設立された¹⁸。

こうして、前章で述べたとおり、経済企画院は、財務部から予算編成機能、内務部から統計収集作成機能を移管され、内閣首班直属で計画と予算を兼ね備えた強力な機構として誕生したのであった。

¹⁴ Cho Suk-Choon (1969) pp.427-428, Jones and SaKong (1980) pp. 47-48. なお、この柔軟性は、見方を変えれば、朝令暮改、試行錯誤ということにもなる。たとえば Haggard, Cooper and Moon (1993) などはこの後者の立場をとっている。事実、1960年代前半は、進むべき道、採るべき政策などについて一定のコンセンサスは存在せず、方針の模索期間だったというのが適当かもしれない。そのような中、経済のパフォーマンスも振るわず、経済開発5ヵ年計画の初年度である1962年は成長率、投資率、貯蓄率、輸出など、ほとんどの計画(目標)値において目標の達成はならなかった(経済企画院(1982) p.358)。

¹⁵ 総務處(1987) pp.1776-1779. なお、同法は、全斗煥時代にもおおよそ1年に1回程度改正されている。(Ibid. pp.1779-1780.)

¹⁶ 例えば、Chung Chung-Kil and Jun Jong S. (1991) p.46. ただし、現金大中政権は、少なくとも経済政策形成・管理に関する限り大きな変化をもたらした。1960年代前半以来中央集権的経済行政の象徴的存在であった副総理制を廃止したのである。政治の民主化にともない、行政も民主化・分権化が進んでいると見ることができよう。前金泳三政権下で行政の効率化のため経済企画院と財務部を合併して誕生、さらに強大化した財政経済院は、現政権下で予算機能を失った。現在、予算編成機能は、1999年5月設立の国務総理下の企画予算處にある。

¹⁷ クーデター後初の機構改革で、国務総理は内閣首班と改称された。クーデター発生時の民主党政権は、韓国史上唯一、議院内閣制をとっていた。なお、この後、1963年の民政復帰に際して、内閣首班は再び国務総理となる。

¹⁸ 李晩熙(1993) pp.82-86.

前身である建設部¹⁹は、経済長官会議を傘下に有しながらも、機能別「行政各部」の一部にすぎなかったが、経済企画院は、組織的に「上」に格付けられたのである。そして同長官は、経済長官会議を通して他の経済関連各部を統括する権限を有していた。

経済企画院の権限はその後も拡大され、同年10月には、企画院発足時に旧復興部から財務部に移された外資導入に関する権限(外資庁)を外資導入局として再度管下に置くこととなり、こうして、計画・予算・外資という重要機能を併せ持つこととなったのである²⁰。さらに、1963年8月には総合企画局に新たに物価課が設置された。物価対策は、常に韓国経済の大きな課題であり、特に1970年代以降経済企画院の重要任務となってくることとなる²¹。

そして1963年12月、民政移行直前の政府組織法全文改正にあたり、経済企画院長官は副総理を兼任することとなる²²。しかし、それでも時として円滑に進まぬ経済政策調整に、民政移行後の1965年には、朴大統領は、経済閣僚の人事権まで副総理兼経済企画院長官へ時として委譲しうることを示唆するなどして、副総理の権限強化に努めたのであった²³。

副総理は、法律上は、「國務総理が特別に委任する事務を処理するため」²⁴に設置され、また、経済企画院長官は、「経済の企画運営に関し、國務総理の命を受けて関係各部を統括・調整する」²⁵こととされている。しかしながら、実態は大きく異なっていた。副総理兼経済企画院長官は、経済チームリーダーとして、ほとんど國務総理の指示・コントロールは受けず、経済政策の立案・実施における事実上の最終責任者として関係各部を統括・調整したのである。

経済企画院の広範な権限に加え、1964年5月に経済企画院長官に就任した張基榮²⁶の強い個性と指導・推進力もあり、1960年代後半以降、副総理兼経済企画院長官は、韓国政府の「経済チームリーダー」として強力なリーダーシップを発揮して、韓国経済を牽引することとなる。

4-2-2 企画調整制度と審査分析

政府機構の改編に加え、行政システムの効果的・効率的運営に関連して、軍事政府が力を入れたのが、次章で取り扱う公務員制度改革と、もう一つ、企画調整制度の設立であった。この企画調整制度設立は、しばしば指摘される軍部リーダーたちのアメリカ式マネジメント指向を最も端的に示す動きであったと言ってよい。「最少限の物資、施設、時間、人員と機構及び予算で、行政機能を合理的に運

¹⁹ 経済企画院の設置にあたり、旧建設部の外資庁は財務部管下に、その他計画以外の部門は、当初、国土建設庁として経済企画院管轄下に置かれたが、1962年6月には、別途建設部として独立することとなる。

²⁰ 絶対的資本不足に悩む途上国にとって、外資は大きな資本源であり、その導入承認権は民間企業に対し極めて重要な権限である。

²¹ 物価課は、その後若干の変遷を経て、1973年には物価政策局として下部に3課を擁すようになる。

²² 以上経済企画院変遷については、総務處(1987)pp.136-143, 306-323。

²³ 大統領秘書室(1965)

²⁴ 政府組織法(1963年12月)第15条。傍点筆者。

²⁵ 同上 第19条第3項。傍点筆者。

²⁶ 韓国銀行出身、当時韓国日報社長であった張基榮は、1965年の日韓国交正常化につながる日韓会談の秘密交渉にも活躍したが、副総理兼経済企画院長官就任後、強力なリーダーシップをもって諸改革を推進し、「ブルドーザー」と言われた。

行政改革調査委員会は、1964年、大統領直属で広範な行政改革作業立案を主管する機関として、2年半という時限付きで設置された。すべての国家行政機関、地方政府、政府管理企業体の機構改編と業務改善についての調査研究を実施し、改善法案を大統領に建議することが任務とされたのである。1966年には当初任務を完了するが、さらに継続的に調査研究・建議の活動を継続することになり、その後、国務総理所属下の行政改革委員会と名称・立場を異にすることとなるものの、1981年、全斗煥の行政改革によって廃止されるまでの間存続・活動した。特に初期においては、法的地位も高く、大きな予算と多くのスタッフを抱えて大統領の大きな関心を背景に活発な調査研究活動を展開し、朴政権の組織機構づくりに大きな貢献をしたものと評価されている³²。

行政改革(調査)委員会の存続に見られるように、朴正熙政権はその全期間を通して行政機構・機能の改善に前向きに取り組んだ。この後、1970年代に入ると、大統領権限がより強化されるに伴い、行政における大統領秘書室の重要性が高まり、経済企画院を唯一の中心として効率化・集権化が進んだ1960年代とは若干様相の異なる経済政策マネジメント形態も現れる³³。しかしながら、若干のそうした例外を擁しながらも、基本的構造と機能は、以上に述べた特徴をも含め、1960年代前半に形作られたものがそのまま維持されたと見られることから、ここでは、それらに触れることはせず、次の大きな転機、全斗煥による行政改革へと進むこととする。

4-3 全斗煥政権下の「成長阻害要因改善／成長発展のための制度改善」

1979年10月26日の大統領暗殺により、朴政権は突然にその終焉を迎えることとなった。同政権末期から盛り上がりを見せていた労働運動、民主化運動はさらに急激に沸騰し、韓国社会経済は1979年末から1980年にかけて、混迷の時代を迎えることとなった。デモ、労働争議が頻発し、それまでずっと高度成長を続けてきた経済は、1980年、マイナス成長を記録する。しかし、結局その混乱を静めて権力を掌握したのは、再び軍人たちの勢力であった。朴政権への批判が高まるなか、自己の勢力を旧政権とは明確に区別して「新軍部」を名乗った全斗煥率いる軍人グループは、治安の名の下に物理的力を背景に徐々に権力を掌握し、1980年8月、大統領崔圭夏の辞任を受け、全斗煥が新大統領に就任したのである。その後、朴独裁政権の憲法として悪名の高かった維新憲法(第4共和国憲法)を改正し、1981年、改めて第5共和国大統領として就任した全斗煥は、「祖国の再跳躍のため、国政の各分野で成長と発展とを阻害する法令・制度・慣習・行政先例等、非能率的で不合理な要素を早急に改善する」ことを国務会議で指示、1980年代の「第二跳躍」と2000年代「先進行政」の基盤を構築するための大規模な制度改革に着手する³⁴。1960年代から1970年代の経済発展は、すでに国民生活や経済の質を大きく変えていたため、新たな行政ニーズに対応する根本的な改革が必要とされたのである。

³² 呉泓錫(1987)p.631.

³³ 特に、1970年代強力に推進された重化学工業化は、大統領秘書室が直接主導したことで知られる。

³⁴ 大韓民国政府(1988)p.11.

1981年4月には「成長阻害要因改善」のための基本指針が発表され、それに基づいて国務総理指揮下の行政改革委員会にて詳細計画づくりが始まった。5月にはさらに詳細な指針が各部に通達され、また、成長阻害要因改善審議会及びその作業部会が設置された³⁵。

この一連の動きの中で、政府機構については、まず、機構及び人員の過度の膨張が問題であるとされた。前述のとおり、目的達成をまず第一とし、さらに、目的達成における組織の重要性を重視して柔軟に組織の改正及び新設を進めた前政権下において、国家行政組織は大幅に膨張していた。組織の分化・専門化が進み、中央行政機関の数は1963年の31から1981年には40となり、国家公務員数も同期間中、150%増加した。中央行政機関数のみならず、各機関内でも専門化が進行、小局小課主義に基づく細分化が進み、その結果として、特に、等級の高い管理職層が急増したのであった³⁶。このような状況は、行政の重複と細分化による非効率を産み、コストを上昇させていると理解されたのである³⁷。

こうして、再度「小さな政府」と「手続きの簡素化」が大きな課題となり、1981年10月、その実現のための大規模行政改革が実行される。基本方針は、行政の縮小・合理化であり、特に、従来の大局大課主義に基づいて膨張した上部監督機能の削減、可能な限りの民営化などが促進された。この結果、全中央行政機関の局数は201から160に、課は734から671へと削減、課長以上レベルのポジションは599(11.8%)削減された。この際、前述のように、国務総理企画調整室、行政改革委員会も廃止され、審査分析機能は経済企画院に移管、行政改革は総務處の管轄となった³⁸。

政府によるとこの改革は、改革への政府の強い意志表示であり、これによって、新政府の新しい政策目標³⁹達成への制度的基盤が造成された。また、この改革により、年間300億ウォンの節約となったとされている⁴⁰。

確かに、機構縮小の規模は、前例を見ないものであった。しかしながら、その背後の動機は、極めて不人気な新政権⁴¹を正当化して国民の支持を得ようとしたものであったという評価が多い⁴²。この改革に先立って、すでに5,000人以上の公務員が「社会浄化」の名の下に整理されたのであった。この大規模縮小改革にもかかわらず、政府機構の基本的構造及びそのメカニズムは概ね不変であったと見るのが一般的である⁴³。

³⁵ *Ibid.* pp.14-15.

³⁶ この背景には、1960-1970年代大量に採用したいわゆるキャリア組(高等考試組)に対するポスト不足もあったと考えられる。

³⁷ *Ibid.* p.33.

³⁸ *Ibid.* pp.33-36, 総務處(1987) pp.108-117.

³⁹ 全斗煥大統領就任演説によると、新政府の目標は、民主主義の設立、福祉社会の建設、社会正義の実現、教育改革と文化振興であった(連合年鑑(1982)p.140)。

⁴⁰ 大韓民国政府(1988)p.38.

⁴¹ 朴政権以降、再び軍人が政権を握ったことへの失望もさながら、1980年5月の光州における民主化要求デモの過激化に際し、当時、治安部門の最高責任者であった全斗煥が武力で弾圧し、多数の犠牲者を出したこと(光州事件)は、この新政権の拭いようのない汚点となって残ったのであった。したがって、全斗煥としては、終焉時にすでに批判が高まっていた前政権の政策を徹底的に批判し、自らをその改革者として正当化しようとしたのである。

⁴² 崔東奎(1991)p.54, Woo-Cummings(1995)p.457.

⁴³ 朴東緒(1987)p.28, Chung, Chung-Kil and Jun, Jong-S.(1991)p.46.

政府による制度改革努力はこの後も継続する。1983年には、それまでの努力は成功につながり成長阻害要因はほぼ克服されたとの認識から、改革プログラム全体が、「成長発展のための制度改革」と改称され、さらに強力に推進されることとなる⁴⁴。改革は単に行政改革のみならず、経済各部門、国土建設、教育文化、科学技術、保健、労働、社会福祉、交通通信から観光、そして兵役行政他、軍事関連まで包含する実に広範なものとなった。しかし、政府機構についてはこれ以上大規模な改革はみられなかった。いったん縮小された機構・人員も、まもなく再膨張を開始する。

しかし、政府の言うとおり、すでに約20年にわたる急速な経済成長を経て、経済、社会の構造も国民の意識も変化していた。国際経済は自由化への潮流の中にあり、国内経済においても、すでに民間セクターは十分な力をつけて台頭しつつあった。経済・社会の構造転換が求められていたのは事実であり、全斗煥政権の「制度改善」は時機を得たものであった。達成された自由化の程度については、実際は多くの議論を要すものであったが、いずれにせよ、この「制度改善」が最も典型的・模範的な構造調整の成功例として称賛されることとなる重要な要因を構成することとなった⁴⁵。

⁴⁴ 大韓民国政府(1983) pp.15-16.

⁴⁵ 世界銀行、IMFは、1980年代前半の韓国の経済安定化・構造調整を絶賛し、すばらしい成功例として紹介した。(たとえばAghevli and Marques-Ruarte(1987))事実、経済安定化については、相当の努力に加えて外的環境の好転もあり、めざましい成果が得られたが、自由化の実質的程度については、疑問を呈する見解が多い。