

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

組織を効果的・効率的に機能させるためには、その機制的改善のみでは十分でないことは明らかである。組織における「人」の重要性はいまさらここで強調するまでもない¹。政府を動かす「人」の改善は、政府の機構改革と並んで、朴正熙にとっても最重要な課題のひとつであった。

韓国は、1000年以上に及ぶ科挙の歴史で知られる。筆記試験による官吏の採用が初めて導入されたのは788年、新羅王朝時代であった。その後、高麗時代の958年、儒教に基づく科挙制度が導入され、14世紀末から20世紀はじめまでの李朝のもとで、高級官吏への道として定着する²。しかしながら、この長期にわたる伝統をもって、今日の韓国の公務員制度を説明することはもちろんできない。1950年代韓国の官僚は、単に、腐敗した権威主義政権の道具であり、権力基盤であった。

5-1 5.16 クーデター以前の韓国公務員制度

大韓民国独立の翌年、1949年8月には、国家公務員法ならびに公務員採用に関する2種の関連法令³が国会を通過し、憲法と実績主義による近代的国家公務員制度が設立された。これに基づき、同年度中、早速第1回高等考試が実施され、21名(うち16名が法官、行政官は残りの5名)が合格した⁴。高等考試は大学卒業者(就学中の受験可)を対象としたいわゆる高級公務員採用試験であり、この試験を経て採用される者は、はじめから3級乙、課長補佐レベルで採用され、数年後には課長に昇進した。

しかしながら、この競争試験によって採用される者は、実際にはむしろ例外であった。高等考試の合格・採用者はほんのわずかにすぎず、また、普通考試は実際には、民主党張勉政権になるまで、一度も実施されなかった。実際にはほとんどのポジションが、それ以外の方法で埋められたのであった。実績主義ではなく、情実主義、獵官制⁵が支配的であったのである⁶。

独立の父、李承晩の自由党政権は地主層及び官僚をその支持基盤としていたが、やがて、独立当初の指導部を握った独立運動家たちが一線から引退すると、かわって政治エリートの位置についたのは、独立後の元高級官僚たちであった。高等考試による新規採用は、朝鮮戦争激戦期を除外すると毎年行われてはいたものの、同試験による採用数は上述のとおり極めて少数に限られており、政治家へと転向した上層部の穴を埋めたのは、ほとんどすべて、元下級官僚の地位にあった者たちであった。その結果、官僚機構は、年功序列のヒエラルキーと「先例」のみによって支配され、元官僚の政治家たちの思うままに動く無能で腐敗した集団となっていた⁷。

¹ たとえば、ガバナンスの重要性を論じた論文の中でアバーバックとロックマンは、良い「人」なしには良い「組織」も良くは機能しない、とはっきり述べている。(Aberback and Rockman (1992) p.137)

² 總務處 (1986) pp.186-187.

³ 高等考試令及び普通考試令。

⁴ 徐源錫 (1993) p.94.

⁵ 公職の任免を政治的(党派的)情実により定めるシステム。(有斐閣現代政治学小辞典 (1978)) spoils system の日本語訳。

⁶ Jung Jin-Chul (1993) p.28.

⁷ Lee Hahn Been (1968) pp.102-108/

5-2 朴政権の公務員制度改革

経済開発を至上の目標とし、その実現のために国家の行政機構を利用とした朴軍事政権にとって、「有能で正直な官僚」を持つことは不可欠であった。しかし、この「有能」と「正直」はそれぞれ別の次元の問題であり、別々に取り組まれねばならなかった。ここでは、まず、「有能な公務員」を確保するための公務員制度改革を見ることとしよう。

朴政権がめざしたのは、職業公務員制の確立であった。国家再建最高会議によると、職業公務員制とは、公務員が政治的色彩を有しない行政の主軸となり、政権の交代とは関連ない身分保障を受けること、そしてまた、その能力が職位と昇進の決定的要因となるような人事制度を有することを意味する⁸。その確立をめざし、1963年4月、国家公務員法が全面的に改正された。同法の重要骨子は、①成績主義の原則により、有能な公務員を登用すること、②実状に適合した職位分類制を導入し、科学的人事管理の基礎と給与の合理化を期すること、③独立の人事機関を設立し、その能力を強化すること、④公務員の勤労意欲を高めるために提案制度を設立すること、⑤高齢無能力な公務員を淘汰し、新陳代謝を円滑化するために定年制を導入すること、⑥公務員の政治的中立化のため、身分保障を含む職業公務員制を確立すること、などであった⁹。これらのうち、職位分類制の導入と独立人事機関の設立は、実効を取めずにやがて放棄されるが、他の点については、その実施のための規則・制度なども徐々に整えられ、1970年代はじめまでには、実績主義に基づいた有能な職業公務員制度が確立されたとみるのが通説である¹⁰。

国家公務員法は、その後、政治体制の変化にあたって、1973年および1981年にも、ある程度改正されるが、いずれも根本的な制度の改革には至らなかった。1963年国家公務員法とその関連法令によりつくり上げられた公務員制度は、基本的にはほぼそのままずっと維持されたのである。

以下、その韓国の公務員制度の要点を概観することとしたい。

5-3 韓国の国家公務員制度

5-3-1 国家公務員の種類と階級区分

(1) 国家公務員の種類

韓国の公務員は大きく2種に分類される。すなわち、その身分、待遇などが国家公務員法によって定められる者と、そうでない者、つまり国家公務員法の適用を受ける者と受けない者である。前者は、1981年の国家公務員法改正以前は一般職公務員、以降は経歴職公務員と呼ばれ、それに対し、後者は、

⁸ 軍事革命史編纂委員会(1963)p.652.

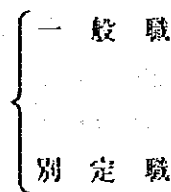
⁹ *Ibid.* p.656.

¹⁰ 例えば、崔東奎(1991)pp.124-131, 鄭正信(1994)pp.63,76-77, Hahn and Plein(1997)p.41. なお、韓国行政学会の権威、朴東緒は、この間の一連の改革は、有能な公務員制度を確立することへの軍人指導者たちの強い意志を象徴しているものとして高く評価している。(朴東緒(1969)p.439)

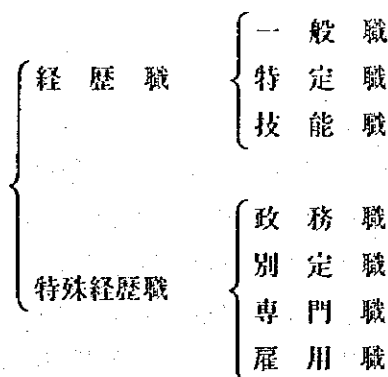
1981年以前別定職、以降非経歴職公務員と呼ばれる。別定職(非経歴職)公務員の内容は多岐にわたり、上は大統領から、各部の長官・次官、そして裁判官は判事を含み、その他、軍人、教員、警察官から、秘書、タイピストなど補助的業務につく者までをも含む雑多なグループの集まりだった。そしてこのグループを除外したすべての国家公務員は一般職(経歴職)であり、国家公務員法の縛りを受ける中央政府の職員である。「公務員」の概念は国により差異があるが、自分自身総務處の経歴職公務員であるジョン・ジンチョル(Jun Jin-Chul)は、自身の英語博士論文の中で、一般職(経歴職)公務員が英語圏の「civil service」の概念に最も近いとしている。本章では、以下、特に説明を付さない限り、「公務員」は、一般職または経歴職公務員を指すこととする。歴史的経緯もあり、日本語の「公務員」という語は、韓国語の「公務員(コンムウオン)」とほぼ同意で使用されることが多いと見てよからうと思われる¹¹⁾。朴正熙の「実績主義に基づいた職業官僚制構築」の対象となったのは、主としてこの一般職公務員である。

なお、1981年の国家公務員法改正以前は、国家公務員の種類は、この2種、すなわち一般職と別定職のみであったが、1981年同法改正において、より緻密に細分化された。この改正の前後で、一部同じ名称が違ったカテゴリーに用いられるようになったこともあり、混乱を招きやすいため、参考までにここに1981年以前及び以降の二つの分類を示しておこう¹²⁾。

< 1981年4月国家公務員法改正以前 >



< 1981年4月国家公務員法改正以降 >



(2) 階級区分

韓国公務員の人事行政は階級制度に基づいて行われる。これは、一般的な資格・能力及び責任度を基準に階層を設け、区分することにより、「行政需要に合致し、効率的」な人事運営を可能とするためとされている¹³⁾。この階級は職位とリンクし、採用、任用、昇進、俸給等、人事行政はすべてこの階級に基づいて行われる。

¹¹⁾ ただし、筆者が1997年、元官僚および閣僚に対して行ったいくつかのインタビューにおける印象からすると、韓国では、閣僚(國務委員)等、政府の高レベルの職にある者も自己を「公務員」と名乗る傾向が強いように思われた。特に本稿が扱う1960年代から1980年代半ば過ぎまでの経済閣僚は政治家出身ではなく、多くが経済人・学者・あるいは官僚であったことにもよるかもしれない。なお、法的には、国会議員も国家公務員である。

¹²⁾ なお、これ以降、本論文では、必要に応じて1981年以前と以降の分類・階級区分を併記するが、その場合、はじめに記す方が1981年以前の分類・階級を示し、あとの()内の方は、1981年以降のものとする。ただし、どちらを用いているかが文脈上、例えば時代により明確となる場合には、この限りではない。

¹³⁾ 総務處(1986) p.73.

一般職(経歴職)公務員の階級は、9段階に区分された。1981年以前は、1級を最上級として、以下、2級甲・乙類、3級甲・乙類、4級甲・乙類、5級甲・乙類、であり、1981年以降は、甲乙の区別なく単に、1級から9級である。各部において、長官、次官は大統領任命の別定職(政務職)、それ以下の職員が原則1級以下一般職(経歴職)公務員であり、1級は、室長及び次官補相当、2級甲・乙類(2級、3級)は局長レベル、3級甲類(4級)が課長レベル、3級乙類(5級)が課長補佐レベル相当である。昇進については後述するが、3級乙類(5級)が、高等考試合格者の初任階級であり、通常、これ以上の階級を高級官僚、あるいは幹部と呼ぶことが多い。組織・業務の運営が、通常、トップダウン、上意下達であると見なされることが多い韓国の官僚制において、実際に内部で勤務した経験を有すミシェル(Michell, Tony)は、自己の経験に基づき、課長補佐レベルは日常の業務においてかなりの権限と裁量の範囲を有すと論じている¹⁴。後述するように、4級甲類(6級)からこの階級への昇進は、筆記試験を経ねばならない。

5-3-2 採用と昇進

韓国官僚制実績主義(merit principles)の中心は、その採用・任用と昇進のシステムにある。1963年の国家公務員法は、「公務員の任用は、試験成績・勤務成績その他能力の実証により行う」と明確に定めている¹⁵。3級(5級)以上の任用は公式には大統領が、それ以下の公務員任用は各機関長が行うこととなっていた。

(1) 新規採用

新規採用は原則として公開競争試験により行われた。採用のための公開競争試験は3種類あり、それぞれ、採用直後初任時の階級が定められていた。上述のとおり、高等考試が3級乙類(5級)から、その下の普通考試が4級乙類(7級)、そして最下級の5級乙類(9級)からが、5級公務員任用考試である¹⁶。この中で、特に競争率が高く難関とされるのが、高級官僚への道である高等考試であった。民間部門における雇用機会がまだ限られていた1960年代及び1970年代にあって、この試験を通して、全国で有数の名門大学から、トップレベルの秀才たちが中央政府行政機関へと吸い上げられていった。有能な人材をより多く確保するために、高等考試による採用枠は大幅に拡大された。

しかし、これら公開競争試験のほかに、国家公務員法は非競争試験による採用、特別採用を定めていた。これは、病気その他の理由による退職後3年以内の再雇用、業務遂行に不可欠の特殊能力・技術を有する者の採用、公務員養成機関卒業者の採用、1級公務員としての任用、など、「特別な資格または能力を有する者を特定職位に任用するときに、比較的採用手続きの簡便な特別採用試験方法を採

¹⁴ Michell (1984)

¹⁵ 国家公務員法第26条。(1963年4月17日公布)

¹⁶ これらの名称は、前2種については1949年の高等考試令及び普通考試令以来、最後の5級公務員任用考試については、1961年の公務員考試令以来の呼び方であって、1963年5月の公務員任用令以降は、少なくとも法律上は、「〇級公務員競争採用試験」をいう言葉が用いられている。

択する」というものである¹⁷。あくまでも、原則は公開採用であり、特別採用は追加的措置とされている¹⁸が、以下に示す総務處内部資料に基づいた朴東緒のデータによると、この特別採用の規模は、単に例外的追加措置の結果というよりは、はるかに大きいものであったことがわかる。

表5-1 3級乙類(5級)への任用内訳

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
公開競争試験採用	211	148	193	220	231	223	157	106	82	72
特別採用試験採用	41	49	127	104	103	121	120	70	71	39
昇進	518	548	861	753	574	692	409	412	411	293

出所：朴東緒(1987)p.563.

このような特別採用については、その多くが情実人事(patronageパトロネージュ)であるとする見方もある¹⁹が、必ずしもそうとも限るまい。時代は若干下るが、1992年の公務員意識調査結果によると、新規採用の公正性については、50.9%の回答者が「良好」、29.2%が「普通」としており、人事制度の中でも、昇進や人事考課に対する評価より、かなり「公正」と見る向きが強い²⁰。しかしながら、1970年代には、政府は公開競争試験に基づく職業公務員制度の確立を繰り返したっており²¹、この事実は、裏返せば、政府自身の認識としても、いまだ改善の必要有りということで、情実人事の存在を物語っているともいえよう。

特別採用に関連して付言しておくべきなのが、1977年から1989年まで続いた、軍将校の大量特別採用である。士官学校終了後、3年以上の経験を有す軍の若手将校が、特別採用試験を通じて、3級乙類(5級)、すなわち高等考試合格者と同レベルで採用された。こうして採用された元軍人高級公務員の数は、合計784名に上り、同期間中、公開競争試験(高等考試)で採用された者1806名の43%以上となっている²²。朴東緒によると、この軍人の大量採用は、官僚制内部における管理職ポストの不足状態をもたらし、その結果、1970年代には行政の能力アップによる業務の質向上を期して大幅に増員された高等考試による採用数は、1980年代になると、再び削減されることとなった²³。この制度は、毎年国会で批判を受けながらも存続し、1989年、「民主化」後の盧泰愚政権の下でようやく廃止された。他の軍事政権国家でしばしば見られる軍の行政機構への浸透が韓国でも存在したことを示す事実であるが、これが、軍と官僚機構、あるいは実業界の癒着につながったことを指摘する研究は見あたらない

¹⁷ 総務處(1986)p.134-137.

¹⁸ Ministry of Government Administration(1991)p.9

¹⁹ たとえば、Ha, Tae-Kwon(1993)p.81.

²⁰ 徐源錫と金光柱が韓国公務員2994名を対象に行った意識調査の結果である。昇進の合理性については、「良好」8.1%、「普通」50.3%、「不良」が33.7%、人事考課の公正性については、同じく、7.7%、53.6%、31.0%という結果が出ており、これら、採用後の人事制度に対する評価に比べ、採用についての評価は、極めて肯定的である。(徐源錫、金光柱(1992)p.10-16,73)

²¹ たとえば、「東亞年鑑」「合同年鑑」などの各号、「政府」の項参照。

²² 朴東緒(1987)pp.563-564, Jung, Jin-Chul(1993)p.31.

²³ 1978年、新人事管理計画により、高等考試による採用は、年間150名から250名へと増員された。(東亞年鑑(1979)p.319)しかしながら、1980年代はじめには、その数は毎年100名へと大幅に削減されている。(朴東緒(1987)p.562)

い。なお、軍出身官僚は、内務、交通、逓信部等に特に多く採用されたと言われるが、経済企画院、財務部、商工部等には少ない²⁴。

公開競争試験による採用を原則としながらも、この軍からの大量採用をも含め、かなりの特別採用が存在したことは、情実主義介在の余地を残すものであった。これが事実、特に、下層階級において情実人事につながった可能性は否めない。しかしながら、ここでは、少なからぬ数の優秀な若者が毎年、高等考試の難関を経て国家官僚機構に流入したという事実の方により注目しておきたい。表5-2に示すように、その数は当初はごく少数であったが、年々増加し、1970年代以降にあってはかなりの数となる。このころ(1970年代)から、国家行政及び政策形成の中核に、この試験により採用された多くの官僚が関わってくるようになったのであった²⁵。

(2) 昇進

新規採用と並んで重要なのが、昇進任用である。1960年代以降の韓国においては、この昇進も能力・業績に基づいたルールにより行われるべく改革がなされたのであった。

まず、階級ごとに昇進所要最低年数が定められ、その年限を全うした者のみが昇進資格保有者となる。その後の昇進を決定するメカニズムには2種類あった。すなわち、4級甲類から3級乙類(6級から5級)への昇進は試験の成績により決定され、その他の昇進は勤務成績、同階級内勤務経歴・年数、研修参加成績その他の要素の総合評価によって決定されたのである。

1) 昇進試験

高等考試合格者にとっての初任階級である課長補佐レベル、すなわち3級乙類(5級)への昇進は、競争試験の結果によって決定される。この試験は、中下級官僚から高級官僚への登龍門であった。事実、表5-1からもわかるように、この階級への任用者中、大多数を占めたのが、下級からの昇進者であった。前述のとおり、このレベルにおける高等考試合格者は、表5-2で見るとおり、同試験による採用がすでに大幅に拡大された1970年代後半以降にあっては、依然として少数派であったのである²⁶。

2) それ以外の昇進

その他の昇進は、すべて、業務成績と経歴・経験によって決定された。特に、3級乙類(5級)以下の階級の者については、その階級に応じて規則の定めるところにより、毎年1回ないしは2回、昇進候補者リストが作成され、同リストに基づいて、部内人事委員会が最終的に昇進者を決定した。

昇進候補者リストは、すべての昇進資格保有者を評価結果の最高得点獲得者から順番に並べたも

²⁴ 特に、これらの部處の政務職(長官、次官)には、軍政期間中を除くと軍出身者は皆無といって良い。(梁性話(1994))

²⁵ 1960年代の末から副総理兼経済企画院長官として大きな力を持った金鶴烈は、李承晩政権下第1回高等考試により採用されたエリート官僚の筆頭であった。1970年代後半以降かなりの官僚出身者が長官・次官といった政務職を務めるようになる。

²⁶ こうした状況について、前述のとおり、韓国行政学界の権威であり、しばしば政府の諮問委員等もつとめた朴東緒は、公務員全体の業績という面からも、また、高級行政官の質を高めるという面からも好ましくないとし、少なくとも、新規任用者の半数は公開競争試験による新規採用者であるべきであると主張している。(朴東緒(1987)p.564, 566)これは、民主化が進む前の時代の見解であることには留意すべきであるが、それにしても、いわゆる上級職と中級職の間の厚い壁の存在に対し、より下方から上方への流動性を高めるべきというわが国における議論と対比的であるといえよう。

表5-2 高等考試實施狀況と国家公務員数

年度	高等考試合格者数	高等考試競争率*2	3級乙(5級)国家公務員数 <A>	<A> 対前年増加数	国家公務員一般職(経歴職)全数	 対前年増加数	公務員全数*3
1949	5	1/100					
1950	38	1/9					
1951	16	1/14					
1952	24	1/22					
1953	9	1/75					
1954	13	1/74					
1955	58	1/29					
1956	11	1/214					
1957	7	1/315					
1958	27	1/65					
1959	36	1/17					
1960	20	1/154	3717		87214		237476
1961	72	1/21	4044	327	86133	-1081	237500
1962	38	1/42	4179	135	93535	7402	253186
1963	40	1/37	4636	457	92682	-853	271725
1964	24	1/62	4694	60	94636	1954	288234
1965	8	1/25	4824	130	98324	3688	305316
1966	50	1/22	5230	406	107933	9609	332688
1967	24	1/73	5680	450	117871	9938	359955
1968	45	1/32	6050	370	125128	7257	381918
1969	55	1/36	6095	45	85522	*4 -39606	398050
1970	38+27	1/43, 1/70	6343	248	87173	1651	417348
1971	188	1/18	6441	98	81914	-5259	436686
1972	41+47	1/94, 1/71	6301	-130	79993	-1921	438573
1973	96+116	1/43, 1/36	6308	7	75072	-4921	452054
1974	47+68	1/92, 1/59	5508	-800	77635	2563	466444
1975	100+101	1/44, 1/44	6756	1248	78712	1077	478562
1976	73	1/93	6987	231	85110	6398	502702
1977	55+131	1/92, 1/38	7238	251	89285	4175	519110
1978	250	1/31	7556	318	91980	2695	540658
1979	248	1/41	7566	10	91997	17	541552
1980	187	1/61	8181	615	99232	7235	596431
1981	128	1/91	7724	-457	100830	1598	665895
1982	109	1/100	7087	-637	86001	*5 -14829	647851
1983	100	1/120	7285	198	86542	541	650914
1984	100	1/132	7369	84	87627	1085	657214
1985	100	1/129	7458	89	88307	680	670637
1986	100	1/164	7361	-97	89669	1362	691670
1987	148	1/120			89113	-556	705053
1988	150	1/102			90812	1699	
1989	149	1/103			95758	4946	
1990	173	1/79			99715	3957	
1991	226	1/64			101922	2207	
1992	281	1/59			103862	1940	

(総務處1987、徐源錫1993)

*1 行政考試合格者のみ(外務公務員、法官は含まない)。

*2 = (合格者数) / (全受験者数)

*3 地方公務員及び、司法府・立法府公務員をも含む。

*4 警察官を一般職から別定職へ変更。

*5 電信電話公社の設立に伴い、同公社職員を国家公務員から除外。

のである。個々の評点は、①勤務成績評定、②経歴(経験)、及び③教育訓練(業務関連研修)成績、の3点ををそれぞれ所定のガイドラインに従って採点の上、総合したものであった²⁷。うち、勤務成績については、通常の人事管理の一環として昇進候補者リストとは無関係に全員を対象として、少なくとも毎年1回、定められた評定者により行われた。評定の公正を期すために、担当評定者による評点は、もう1名、他の管理者の確認・合意を得ねばならず、さらにまた、各部内には、第三者による勤務評定調整委員会が設置された。

この勤務評定制度は、業績主義公務員制度設立の中核となるものであり、1961年4月の公務員任用令においては、1級以下すべての公務員に適用することを想定していた。しかしながら、1963年には3級以下に引き下げられ、さらに1970年には3級乙類、すなわち課長補佐レベル以下まで引き下げされたのであった。つまり、換言すると、実績主義公務員制度の象徴ともいえるこのシステムは、実は高級公務員には適用されず、中下級の官吏のみを対象としていた。そしてさらに、留意すべきは、確かにこのシステムは、情実主義を排し、能力に基づいた人事評価により有能な官僚組織を形成することを目的に、客観的評価の指針を具体化したものではあったが、実際の評価には容易に情実主義的要素が入り込む余地が残されたという事実である²⁸。

上級者の昇進決定も原則として業績主義であったが、上述のような客観的かつ画一的な根拠は準備されなかった。情実主義的要素が介入する余地は、より大きかったともいえよう。しかしながら、実際、1960年代から1980年代までの韓国官僚制上部において情実主義が支配的で、よって、前政権下や他の多くの途上国に見られるような収奪主義的官僚機構が形成されたとする見解は見あたらない。では、高級官僚人事は何に基づいて行われたのであろうか。実際の人事事項決定過程へのアクセスは至難の技である。しかしながら、高位官僚ポストへの情実人事に対する批判があまり見あたらない中、多くの研究者または元実務者は、実際に実績主義の人事が行われたと評価している。例えば鄭正信は、昇進候補者名簿のような客観的データが存在しない中であって、これらの昇進決定は、個々の分野における能力・経験と誠実性によるが多かったとしている²⁹。これは、後述するように、各機関が課せられた課題・目的を達成するには、優れた業務成果を上げる必要があり、そのためには、能力・業績に基づいた人事管理が必要だったためと考えられる。

3級以上の任用は大統領の名前によって行われたことから、この部内の人事委員会の決定は、その後、総務處の委員会へと送られ、正式に決定された³⁰。1960年代末から約10年間にわたり朴大統領の秘書室長をつとめた金正濂によると、朴大統領は、行政各部内の人事は、すべて長官に一任し、干渉することがなかったという³¹。そういった状況のもとでは、実際の人事決定もおおむね上記のように行われていたものと考えられる。他方、全斗煥は、大統領自身、あるいは秘書室を通じて、

²⁷ 3点の基本要素の他、褒賞や特殊資格、特殊勤務経歴などが、付加的要素として特別加点された。

²⁸ 朴東緒はこのシステムを評して、非合理的情実主義を見かけ上は合理化する機能を果たしているとしている。(朴東緒(1987) p.568)

²⁹ 鄭正信(1994) p.78.

³⁰ 大西、建林(1997) pp.13-14、経済企画院官僚への筆者インタビュー(1997年11月)。

³¹ 金正濂への筆者インタビュー(1997年10月)。

高位官僚人事、特に3級以上³²の人事には大きな影響力を持ったと見なされている³³。

前述の公務員意識調査結果によると、昇進制度や勤務成績評価制度に対する公務員の評価は、採用の公正さに対するほど満足度が高くない。ともに約半数が「普通」としているものの、約3分の1は「不良」と回答しており、半数が「良好」、3分の1が「普通」とした新規採用制度の場合とは明らかに異なる評価を示している³⁴。昇進に対して最も大きな影響を与える要因は、との設問に対しては、最多数の35.7%が地縁、学縁、血縁等の縁故を挙げており、その後、勤務年数(26.1%)、対人関係(14.7%)、業務遂行能力(12.3%)、金銭力(6.5%)と続いている³⁵。

5-3-3 教育訓練

「有能で正直な公務員」を確保するためには、まず、有能な人物を採用し、能力に応じた地位・役職にて勤務せしめることが重要であることは言うまでもない。しかしながら、それだけでは十分ではない。旧政権下における官僚の不正腐敗を「国家社会を蚕食するよう」と評し、そうした不正腐敗に終止符を打ち、「公務員の精神構造と資質向上を図る」ため³⁶、あるいは、「公務員に国民全体の奉仕者として有すべき精神的姿勢と職務を効果的に遂行することができる技術と能力の培養」を目的として³⁷、政府は、公務員の能力向上・訓練のための広範なプログラムを作り上げた。

1949年に設立された国立公務員訓練院は、1961年、中央公務員教育院として改組され、3級乙類(5級)以上の高級公務員の研修機関とされた。そのほかにも、多くの各種訓練施設が設立され、階級別基本教育訓練や職務分野別専門教育訓練、精神教育訓練などが実施された。

また、そのような自前の研修機関における教育訓練コースや職場訓練のほか、国内外の教育・研究機関における長・短期の委託訓練の制度も多く設置された。この中には1950年代にアメリカの技術援助の一環として始まった海外研修も含まれていたが³⁸、アメリカからの援助が終了してからも、韓国政府は自己の予算で同様に研修生を送り出し続けたのであった³⁹。さらに1978年には、国内委託訓練が開始され、多くの公務員が、国内の高等教育機関で大学院レベルの教育を受ける機会を得、学位を取得するようになった⁴⁰。

このような、公務員の各種再教育・訓練に投入された予算は、毎年、かなりの額に上っており、公務員の質向上への政府の真摯な態度の現れとして積極的な評価を受けている⁴¹。そして、実際に、こ

³² ここでの階級は、1981年の国家公務員法改正以降のものであり、つまり、これは局長クラス以上ということになる。

³³ 鄭正佑(1994) p.163.

³⁴ 徐源錫、金光柱(1992) p.73.

³⁵ *Ibid.* pp.81-83.

³⁶ 軍事革命史編纂委員会(1963) pp.667-668.

³⁷ 總務處(1986) p.404.

³⁸ 鄭正佑(1994) pp.67-68.

³⁹ 崔東奎(1991) p.127.

⁴⁰ 朴東緒(1987) p.566.

⁴¹ たとえば *Ibid.*

れら広範な教育・訓練プログラムは、「狭き門」である公務員への公開競争試験制度とも相まって、業績主義による優秀な官僚制をつくり上げる基礎となっているとされることが多い⁴²。短期の研修が実際に能力の向上につながることは難しいとの懐疑的評価も一部にはあるが、短期のコースではあっても、通常、縦の関係あるいは個人的つながりを重視しがちな官僚制機構内部にあって、横の連携、連帯感を醸成するという意味では有意義であったとする意見も多い⁴³。

以下に、参考までに1986年現在の公務員教育訓練の種類を列挙しておく。実際には、各種類ごとに、対象・期間の異なる数種の課程が存在する。

- ① 公務員教育訓練機関教育
 - ・精神教育訓練
 - ・階級別基本教育訓練
 - ・職務分野別専門教育訓練
- ② 職場訓練
 - ・精神教育
 - ・職務教育
 - ・専門教育
- ③ 委託訓練
 - ・海外訓練(総務處主管長期・短期、科学技術處所管、各部署自体訓練)
 - ・国内委託訓練
- ④ 随時集合訓練
 - ・公務員経済教育
 - ・主要政府施策教育／等

5-3-4 身分、報酬、年金等

(1) 公務員の身分保障

政權交代の度に不正腐敗の追放の名の下に大規模な公務員整理が行われるのが、韓国政治の常であった⁴⁴。したがって、有能な若者を引きつけるには、業績主義の確立に加えて、身分の安定とそれなりの報酬を保障する必要があると認識された⁴⁵。

そこで、公務員を不当な処分から保護するための救済制度として、1963年、総務處に訴請審査委員会が設置された。さらに、労働条件や人事制度に関する問題を取り扱うために、1981年、苦衷審査制度が設立されている。

⁴² 鄭正信(1994)pp.62-63, 崔東奎(1991)p.127-131.

⁴³ 鄭正信(1994)p.74, 崔東奎(1991)p.130.

⁴⁴ Clifford(1994)p.38.

⁴⁵ それまでは、頻繁な整理ゆえに優秀な公務員は育たなかった、と金正濂は述懐している。(1997年11月、筆者インタビュー)

(2) 給与レベルの改善と年金制度の確立

途上国政府一般に蔓延する不正腐敗の問題は、公務員給与が法外に低いことにあるという認識に基づき、朴正熙政府は、1966年から、公務員給与現実化5ヵ年計画を実施、1971年までに公務員給与を民間同レベルの労働者並みとすることをめざして、年平均24.7%に及ぶ賃金引き上げを行った。この上昇率は、同期間の消費者物価上昇率を大幅に上回ったものである⁴⁶。しかしながら、同期間中の経済発展及び物価上昇のため、1971年になっても、公務員給与は標準生計費に達しなかったと評価され⁴⁷、その後も毎年、公務員給与の積極的引き上げが行われる⁴⁸。

この給与引き上げの内容をより詳しく見てみると、1960年代には、各層にわたって画一的な引き上げが行われたが、1970年代以降は、より重点指向的となった。1970年代には長期勤続者が優遇されたが、1980年代になると、下層階級の給与上昇率が重視されていることがわかる⁴⁹。

また、階級に応じた定年制度が導入されたが、その一方で、定年後の生活保障のため、1960年に初めて導入された年金制度が、強化拡充の上、確立された。

(3) その他のインセンティブ・システム

以上のほかにも、公務員が一生懸命働くことを奨励するために、いくつかのインセンティブ・スキームが設置された。その代表的なものが賞勲制度の整備である。これは、従来、部ごとそれぞれに統一方針のないまま実施されていた公務員に対する表彰等を、統一かつ明示的方針の下で行うこととしたものであった⁵⁰。また、職場における日常の業務改善、創意工夫的態度を奨励するために、提案制度が設けられた。この制度の下、専門家から成る審査委員会に選ばれた提案は総務處により採用され、その発案者は賞金とともに表彰された。

そして、これらの表彰は、公務員にとって、それ自体が名誉でありインセンティブであるばかりでなく、その後の昇進にも影響するものであり、重要であった。韓国社会における非金銭的インセンティブ、特に名誉の重要性については、指摘する者が多い。

その意味から、通常、公式制度としてのインセンティブとして列挙されることはないが、実は、特に高級公務員の士気を上げる上でかなり重要と見なしうる制度・機会がもう一つあった。各部巡視等、大統領と公務員の直接接点の機会である。特に朴正熙大統領は、自ら現場を視察・訪問することを重視し、そしてそのような機会には、長官や局長には答えられぬような詳細についての質問を、担当レベルの者(課長レベル)に直接向けることも多かったといわれる。ここでの確かな応答により大統領のよい評価を得ることは、その後の昇進等に影響することももちろんながら、それ自体大変名誉なことで、非常に大きなインセンティブとなったのであった⁵¹。

⁴⁶ この間の消費者物価上昇率は、年間10-15%程度であった。(韓国開発研究院(1995)p.757.)

⁴⁷ 合同年鑑(1972)p.150.

⁴⁸ 公務員給与の引き上げについては、政府の努力を十分に認め、やがて有能な若者を集めるのに十分となったという見解もあるが、他方、朴東緒のように、この動きは表面的な態度の表明だけで、実は、脆弱な財政基盤と膨大な投資需要のため、公務員給与は常に、法外に低く抑えられたとする見方もある。(朴東緒(1987)pp.570-571.)

⁴⁹ 「合同年鑑」各号参照。なお、1973年と1984年は、財政緊縮のため、公務員給与も凍結された。

⁵⁰ 軍事革命史編纂委員会(1963)p.659, 総務處(1964)

⁵¹ 金正濂への筆者のインタビュー(1997年10月)

5-4 不正腐敗の追放

5-4-1 5.16 クーデター後の改革

「効果的政府」の官僚制は「有能」だけでなく、「正直」でなければならないという認識は、朴正熙軍事政権幹部の間でも強かった。クーデターを決行した軍人たちにとって、官僚の腐敗のみならず、社会全体に蔓延する不正腐敗は「革命」によって一掃されるべき大きな社会悪だったのである。革命公約の第3項は、「社会のすべての腐敗と旧悪を一掃」することをうたい⁵²、新政府は、軍事革命の背景として「自由党の不正と腐敗」「民主党政権の腐敗と無能無為」を細かに列挙して批判した⁵³。そして、政権取得後すぐに、その改善に対する取り組みを開始したのであった。この関連で特によく知られているのは、クーデター直後ともいえる1961年5月末、処理要綱を発表して乗り出した不正蓄財処理である⁵⁴。

公務員の世界における「不正腐敗の一掃」は人事行政刷新の大きな一課題であった。そこで、朴正熙軍事政権は、「過去の腐敗と不正に終止符を打ち、国民の期待に沿い、国家発展に貢献することのできる明朗かつ健全な吏道確立するため」に、「旧政権下の不正・無能な公務員」3万2,768名を淘汰して「新陳代謝」を期したのであった⁵⁵。その上で、公務員の体質改善、倫理性強化のために公務員倫理綱領を制定、また、上述のとおり、倫理観強化と行政機能の能率化とをめざした公務員教育のための法的整備および施設整備を行った。さらに、公務員の不正腐敗の根源には公務員給与が現実生活の需要を満たすに不足であることを認識し、公務員の処遇改善、給与改善等により乗り出した。

5-4-2 庶政刷新

社会にはびこる不正・腐敗の一掃は、韓国のみならず、世界中でしばしばリーダーの口にし、重要な政策課題となる。通常、特に途上国の政府機関ではこの問題が大きいと認識されがちであるが、いわゆる先進工業国の政府や民間企業も完全にこの問題とは無関係とはいえない。朴正熙政権の場合も、その出発に当たって旧政権の腐敗ぶりを批判し、腐敗の一掃に乗り出しはしたものの、実際、「一掃」は不可能であった。

1970年代に入り、経済成長が順調に進んで、経済が多様化複雑化し、それに伴う政府の許認可その他行政事務がますます膨張・複雑化すると、不正・腐敗の機会も増大したと考えられよう。1970年7月末、総務處は公務員不正が年々増加の傾向にあることを発表⁵⁶、社会における富の偏在も目立ち始めるなか、不公平の拡大とともに、不正腐敗への批判も高まってきた。朴正熙が辛勝した1971年の大

⁵² 軍事革命史編纂委員会(1963)p.236.

⁵³ Ibid. pp.53-170.

⁵⁴ 「腐敗と旧悪の一掃に対する見せしめとして大々的に始められた」不正蓄財者の摘発は企業家を中心に、公務員及び軍人に及んだ。(尹景徹(1986) pp247-248.)

⁵⁵ 軍事革命史編纂委員会(1963)p.659.

⁵⁶ 「アジア動向年報 1971」pp.13-14.

統領選挙において、新民党金大中候補が公約の第一として政権の長期化によって生ずる腐敗の防止を掲げた⁵⁷ことは、こうした不満の高まりを示しているものと解釈される。

こうした傾向への対応として、大統領選に続く国会議員選挙の直後から、政府は大統領指示に基づき、「庶政刷新」の名の下に不正腐敗の一掃に乗り出した。それは、具体的には、不正腐敗の摘発・処分一方で、給与・年金の改善など、腐敗の要因となる問題を除去・改善していくものであった⁵⁸。1973年には、国務総理行政調整室の指示により、各部に次官を長とし、局長を委員とする庶政刷新委員会が設置され、庶政刷新は全政府的取り組みをする一大課題となっていく⁵⁹。

こうして、急速な経済社会発展とともに政府官僚機構そのものとその役割とが膨張するなか、1970年代を通じて、庶政刷新は韓国行政の大きなテーマとなった。これがさらに強力に推進されるようになるのが1975年以降のことである。1975年1月、朴大統領は年頭記者会見で、「当面の安保及び経済危機を克服して国民総和を確固としていくために、まず何よりも公務員の綱紀を確立し国民の信頼を受けよう成らねばならない」と力説、その後3月の政府与党連席会議の席上で、政府の対民業務における不条理を各部長官の責任において早期是正すべきことを指示した。この大統領特別指示を受け、各部は一齐に自粛大会、不条理是正のための宣誓式等を開催、部處別に是正策を準備して作業を開始した。大統領は、その後毎月、国務会議出席のたびに庶政刷新の問題を提起し、各部の対応を奨励している⁶⁰。

このモメンタムは、大統領主導のもと1970年代後半を通じて維持され、いわゆる窓口不正のみならず、権力型不正も数多く摘発され、実に多くの公務員が処分を受けた。1970年代後半の庶政刷新による各種処分の規模を知るために、1975年から1978年までの被摘発・処分者の数を以下に示しておく。全公務員数における割合から、その規模の大きさがうかがえるであろう。

表5-3 不正公務員の摘発措置実績

区 分	1975	1976	1977	1978
罷免等解雇	2,056	8,194	5,117	2,118
減俸等懲戒	5,650	11,421	7,667	6,819
警告	4,950	29,086	31,097	34,397
職位解除・その他	1,165	2,767	1,730	1,102
合 計	13,821	51,468	45,611	44,436
(公務員全数に対する比率)	(2.9%)	(10.4%)	(8.9%)	(8.5%)

出所：『合同年鑑1980』 p.148.

⁵⁷ 尹景微(1986)p.334.

⁵⁸ 『東亜年鑑1972』pp.336-337.

⁵⁹ 『合同年鑑1973』p.85.

⁶⁰ 『合同年鑑1976』pp.99-100.

5-4-3 全斗煥の「社会浄化」

朴大統領暗殺後、混乱を收拾して権力を握りつつあった軍と全斗煥の下で、再び公務員の大整理が行われる。1980年5月の光州事件鎮圧後、5月31日、大統領の諮問・補佐機関として設置された国家保衛非常対策委員会⁶¹は、同年10月末、第5共和国憲法確定までの間、事実上、国政の最高機関として機能するが、4大基本目標の一つとして、「社会悪の一掃を包含する国家綱紀の確立」をかけた、6月から全面的社会改革に乗り出す。

まず、6月18日、権力型不正蓄財者として、朴政権下の元国務総理金鐘泌、元中央情報部長李厚洛、元大統領経済第二首席秘書官呉源哲等を含む10名を摘発、逮捕した。その後、7月には、2次にわたる公務員の大整理を断行、現職長官1名、次官6名、庁長5名に知事3名を含む合計5,044名(局長級以上234名、それ以下4,810名)が整理された⁶²。

政権交代のたびにおこるこうした整理については、韓国政治の慣例であったが、この全斗煥による整理は建国以降最大規模と評される⁶³。この公務員整理のあと、すぐに政府投資機関等の役職員整理があり、1,819名、全役職員の1.5%が整理された。そして、その後も一連の「社会悪一掃」は、国民の絶対的支持を得て継続推進される。1980年11月には、国務総理直属下に社会浄化委員会が設置された⁶⁴。

こうした一連の整理・処分措置、そして公務員給与の改善、手続きの簡素化などがどの程度その後の不正・腐敗防止に貢献したかは知る由もない。それどころか、こういった不正・腐敗については、実際の規模を知ること困難である。政府が結果的に「効果的」に機能したという事実から逆に帰納して、そういった国では、公務員の不正・腐敗が相対的には少なかった、とする見方がある。腐敗が蔓延していた事実を認め、しかし、その不正腐敗は政府と民間企業の結びつきを強めることにより、経済成長にはむしろ貢献した、とする見方もある⁶⁵。また、政府の腐敗追放措置についても、単に政治的意図によるものと見ることもできようし、また、そのかなりの規模から、政府の一定の努力を肯定的にとらえることも可能であろう。この規模の大きさ、そして連続性ゆえに、逆に、公務員の間に身分不安をもたらし、士気を低下させたため、「効果的政府」をめざす上では、かえって逆効果であったという見解も存在する⁶⁶。不正の存否は別として、特に政権交代ごとの大量整理により、かなりの知識と経験とを有する有能な人材が失われたことも事実である。

こうした事情により、ここで、腐敗追放対策を評価することは困難である。韓国の場合にもかなりの不正腐敗が存在したこと、そしてそれに対し、その追放のために断続的にかなりの努力が払われ、措置がとられたことのみを事実として挙げておくこととしたい。

⁶¹ 重要閣僚10名と軍要職者14名で構成され、常任委員会委員長には中央情報部長代理全斗煥将軍が任命された。(尹景微(1986) pp.410-411.)

⁶² 尹景微(1986) p.411、連合年鑑(1981) pp.92-93。なお、全公務員数に対する比率は、行政府0.8%、立法府0.9%、司法府が1.1%に達した。

⁶³ 連合年鑑(1981) p.92.

⁶⁴ *Ibid.* pp.92-94.

⁶⁵ たとえば、Kong Tai Yan(1996)。

⁶⁶ 朴東緒(1987b) pp.572-573.

6. 効果的政府への道 その3——公務員のキャリア・パス

6-1 政務職公務員——行政各部の長官・次官

国家公務員法は、行政各部の長官・次官を国家公務員と定めているが、これらのポストは大統領による政治任命職であって、国家公務員法の制約を受けない。一般に、国家官僚機構の中において、その大部分を占め各分野における専門的知識と経験とを有す職業官僚陣と、通常その頂点に政治的任命職として座ることとなる大臣・長官及びその補弼者との関係は、複雑である。価値判断を含め技術的事項は「合理的」官僚によって処理され、その後の意思決定過程は政策形成者としての正統性 (legitimacy) を有す政治家によって独占される、という相互間の職務分担は、純粋な形ではほぼ存在しえない理想型であり、実際は、この二者の間には、より複雑な業務分担、協調及び競争の関係があるのが常である¹。そしてこの関係は、その政治・行政システムと文化とを反映して国ごとに大きく異なるものである。国の運営における官僚機構の役割を考えると、この二者の関係を考えることは必須といってもよい。

特に1980年代半ば過ぎまでの開発主義韓国の場合、その利益団体圧力から「遮断」された、つまり換言すると「脱政治化」された政策プロセスは、政務公務員である長官・次官の「人」をまでも「脱政治化」し²、後述するようにテクノクラート³といわれる専門家、あるいは官僚出身者が、国民の票による正統性によってではなく、その分野における高い専門性を背景にして各部の頂点に立つことが多かった。この事実は、官僚及び長官たちの、役割及び行動様式に大きく影響を与えており、韓国の行政官僚組織及び行動の一つの際だった特徴を形成している。

6-1-1 政務職公務員の任命

行政各部の長官、国務委員は、憲法上、国務総理の推薦に基づき大統領により任命される。しかしながら、韓国は議院内閣制をとってはいないこともあり、今日の多くの民主主義国家の場合と異なり、上述のとおり、長官は必ずしも国会議員・政党政治家ではなかった。それどころか、実は1960年代の大部分においては、国務委員はその政治的中立性を維持する必要性から、国会議員を兼職することは許されていなかったのであった⁴。

強力な大統領制の下、国務総理の権限は微弱なもので、実際の国務委員任命は、大統領の一存であったと理解されている。その人選にあたって、実際は国務総理の関与するところは小さく、大統領秘

¹ この点については、広く研究者間の合意があると言ってよい。たとえば、Riggs (1970), Aberbach, Putnam, and Rockman (1981)、西尾 (1990) など。

² ただし、実際の経緯を見ると、必ずしも、朴正熙政権による政策過程の脱政治化に伴って閣僚が非政治家となったわけではない。責任内閣制に基づいた短期前政権、張勉内閣の時期を除外すると、長官職は、李政権時代から元官僚が占めることが多かった。これは、前述のとおり、李承晩政権が、地主層と並んで官僚機構をその権力の基盤としたことに由来する。

³ テクノクラートの定義は多様である。経済学のバックグラウンドを有する経済官僚に対し、(科学・工学的)技術分野のバックグラウンドを有する「技術官僚」を指す場合もあるが、ここでは、職業官僚としてその道に入ったのではなく、専門知識・能力により選ばれて官僚またはそれに準ずる立場で官僚機構に取り込まれ、そこで勤務する者を指すこととする。

⁴ 国務委員の国会議員兼職は、1969年の憲法改正で認められるようになった。

書室を中心として、高級官僚の人事と似た準備手続きが進められた。すなわち、秘書室がそれぞれの長官職について、候補者リストを作成、それに基づき、大統領が、国務総理とも協議の上、最終的決定を下したのである⁵。

しかしながら、他方、朴大統領は、その人事任命権のかなりの部分を長官たちに委譲したことで知られる。同じく政治任命職であり、本来大統領権限である次官人事については、通常、各長官に一任したとされている。その下の次官補以下高級公務員の人事については、完全に大統領の干渉外であった⁶。さらに、副総理兼経済企画院長官の政策調整能力強化を目的として、1960年代半ばには、経済関連部の長官人事権まで部分的に委譲したことさえあった⁷。これに対し、全斗煥は、人事権を堅く自己の手に維持したことで知られる。全大統領の場合、長官・次官といった政務職のみならず、一般(経歴職)高位公務員人事についても、直接影響力を及ぼしたとされている⁸。

6-1-2 政務職公務員の人物

では、このような状況下で、実際に長官・次官として務めたのはいかなる人物であったのであろうか。

梁性喆の『韓国政府論』は、この疑問に対して貴重な情報を提供してくれる労作である。梁は、1948年8月の大韓民国独立時から1993年2月、前金泳三政権のはじめまでの間の次官レベル以上のすべての政務職公務員1998名⁹について、人名録等から出身地、学歴、前職等の個人情報を抜き出し、取りまとめたのである。それによると、前職の判明した1930名中、44.6%が元公務員であり、軍人21.5%、教育・研究関係10.9%に比べ、遥かに多く、半数に近いシェアを占めている。さらに、この、元公務員のシェアは、年代を下るに従って増加しており、朴正熙の第三共和国時代(1963.12-1972.10)40.4%、第四共和国(維新時代)(1972.10-1979.12)52.5%、全斗煥時代(1980.8-1988.2)53.3%となっている¹⁰。注9に記したように、この数字は軍のポストに対する軍人の任命をも含んでいるものであることを考慮した場合、それらを除いた文民ポストについて見ると、特に1970年代から1980年代については、優に過半数以上が元官僚によって占められていたことが知られる。そして、元官僚の割合が比較的少ない1960年代についても、朴大統領やその他のリーダーの官僚に対する信頼度が低かったと見るよりは、職業公務員制度がまだまだ未熟であり、十分に能力があり、経験も積んだ官僚は少なかったためと考えることが適当であろう。前出の表5-2からもわかるとおり、朴政権以前の時代にあっては、高等考試による採用はごくわずかであった。この高等考試による被採用者が要職につくようになるのは、

⁵ 金正濂(1997)pp.63-65. なお、治安関連の内務部、法務部および国防部長官人事については、はじめから大統領が直接検討し、少なくとも1970年代には、秘書室は関与しなかったという。(ibid.)

⁶ 鄭正信(1994)p.65.

⁷ 大統領秘書室(1965)ただし、これは、副総理の権威強化という意図の強さを物語るのみならず、当時の副総理張基榮に対する朴大統領の信任の厚さを示すものでもあったと解釈するのが適当であろう。これ以降、すべての副総理がこのような信任、そして長官人事権を享受したわけではない。

⁸ 鄭正信(1994)p.63. なお、全斗煥政権の場合、大統領の影響力とは、実際には、特に首席秘書官の影響力であった。

⁹ この中には、国防部長官、次官のみならず、各軍參謀長等をも含む軍人、そして、ソウル・釜山両特別市長、道知事などが含まれている。

¹⁰ 梁性喆(1994)p.69.

1960年代後半以降である¹¹。

梁は、自己の分析の中では長官職と次官職とを区別することはしていないが、この研究のためにとりまとめられ、付録という扱いで添付されているデータを用い、長官と次官を区別してみると、さらに興味深い事実が明らかになる。次官は長官よりもはるかに元官僚の比率が高いのである。1961年のクーデター以後、全斗煥政権の終わりまでの期間について見たとき、261名の次官中、152名、58.2%が元官僚であった。これは、上述の長官・次官を合わせた場合の数値より遥かに大きい割合である。特に、経済関連部處¹²のみに限って見るとこの傾向はさらに顕著で、同期間中、144名の次官のうち、110名、76.4%までが元官僚である。同期間、同部處の長官について見た場合、全205名中の92名(44.9%)が元官僚であった。特に、経済企画院、外務部、動力資源部および科学技術處の次官は、同期間中、例外なく全員が官僚出身である¹³。

このように、次官に元官僚が多い事実は、通常、当該分野における専門性と経験の重要性によって説明されることが多い¹⁴。特に、長官が「外者」であるときに、その重要性は大きかったと考えられる。全斗煥政権下では、一般に政務職公務員の任期は、朴政権下よりもかなり短く、こういった場合、元官僚次官やその下の公務員幹部の影響力は大きかったと見なされている。

6-2 長官への道——職業公務員のキャリア・パス

最後に、上記のようなシステムがどのような意味を持ちえたかを考えてみたい。

1950年代、優秀な人材を吸収して有効利用する力を持った民間セクターがまだ存在しなかった頃、高等考試を通じた高級官僚への道は、入り口は狭いながらも万民に開かれたエリートへの道であった¹⁵。国家官僚組織は、不正と腐敗、情実主義に満ちあふれていたが、伝統的に官僚が重んじられ尊敬されてきた社会において、他によりよい選択肢のないなか、名門大学出身の有能な若者がこの官僚への道をめざしたのは、ごく自然のことだったといってもよからう。高等考試が難関であるという事実は、かえって、それを突破してはじめてたどり着ける高級官僚職の名誉をより高いものとし、より多くの若者をひきつけたのである。

1960年代に入ると、経済社会開発という究極の目標を掲げた朴政権の下で、目的達成の手段としての各種制度づくりが始まった。国家官僚機構は、その目的に向かったの推進力として重要な役割を担

¹¹ 官僚機構が優秀な人材を欠くなか、前述の高等考試1期生、金鶴烈の昇進は異例であった。金鶴烈は、1950年、財務部に採用され、1963年にはすでに経済企画院次官を務めるようになる。その後、1966年には財務長官、1969年には、副総理兼経済企画院長官となった。

¹² ここでは、経済長官会議参加13部處を「経済関連部處」として集計した。したがって、この数は、外務部を含む。外務部の職員採用は、一般の公務員採用試験とは別途に行われるが、高等考試に該当する外務高等考試は、行政考試に比べ、若干競争率が低いものの、しかし、ときとして100倍以上を記録する難関である。(徐源錫(1993) pp.93-94)

¹³ 梁性喆(1994) pp.945-1036.

¹⁴ Kim Kwang-Woong (1993) p.53, 鄭正佑(1994) p.88.

¹⁵ ただし、高等考試受験資格として、大学1年履修者、もしくは、それを満たさぬ場合、初級中学校卒業以上が受験できる予備考試の合格者であることが必要であり、厳密な意味で万民に開かれていたわけではない。なお、この学歴制限は、1961年、張勉政権のもとで、大学3年履修者もしくは学歴制限のない予備試験合格者、と緩和され、その後も少しずつ条件が変化しつつ、最終的には、1972年、撤廃された。(總務處(1986) pp.120-121.)

うべきことが期待され、実績主義職業公務員制度の確立がめざされた。民間との給与格差をなくし、公務員給与のみで標準的生計が営めるよう、給与・年金レベル改善への努力が継続的になされた。その結果、いまだ人口増加率が高く、民間セクターにおける雇用機会も限定的であった当時の韓国社会において、公務員への道は、エリート中のエリートへの立身出世をめざす野心的かつ有能な若者にとってのみならず、より保守的な中級レベルの安定的職業を求める若者にとっても悪くない道として認識され、公務員採用試験は、各レベルとも常に高倍率を保ち、実績主義に基づき有能な者を採用し続けた¹⁶。

この時代、長官・次官職も含め、重要な高位のポストは「外者」によって埋められることが多かった。公務員の新規採用は原則として公開競争試験によりなされることとなっていたが、これらポストの多くには、特別採用¹⁷として、軍、金融機関もしくは大学などから中途採用された人物が充てられた。しかし他方、1950年代以降、高等考試によって採用された少数のエリートたちは、その多くが海外留学を経験し、そして官僚制ヒエラルキーを確実に上昇していった。鄭正信によると、韓国の官僚社会では、毎年、考試成績首席の被採用者を他と比べて非常に速く、各レベルほとんど最低勤務年数でスピード昇進させる伝統があった。この伝統は、1960年代及び1970年代においては、堅く維持されたという¹⁸。実際、上述の金鶴烈の例にも見られるように、少なくとも何人かの「高等考試組」は、その後「超高速昇進街道」¹⁹を突き進んだのであった。こういった昇進の速さが、野心的若者の目に極めて魅力的に映ったことは疑いもない²⁰。

1970年代になると、より多くの「高等考試組」が、下は課長から上は数名の長官まで、各レベルで政府の要職を占めるようになる。そして1970年代半ばになると、中途採用(特別採用)は、たとえ、能力・業績に基づく有能な者を雇用しようとする場合さえ、極めて難しくなっていたといわれる²¹。業績主義に基づく職業公務員制度は1970年代前半には、すでに確立されていたというのが通説である。

しかし、この業績主義職業公務員制度の確立については、異論もある。かなりの数の韓国内政学研究者や元実務者が、これを肯定している²²一方で、他の少なからぬ数が、これは単なる建前に過ぎず、実際は個人主義と情実による人事が支配的であったとしているのである²³。5-3-2で取り上げた1992年の公務員意識調査は、後者の見解を支持する結果を示しているといえる²⁴。

¹⁶ 鄭正信(1994) pp.62-65。

¹⁷ 特別採用の手続きもこの当時は極めて簡単で、口頭の依頼もしくは照会に対し、受諾をすると、すぐに辞令が発令されるといった具合だったようである。たとえば金正澤(1991)参照。

¹⁸ 鄭正信(1994) p.79。

¹⁹ 徐錫俊(1985) p.253。徐錫俊副総理兼経済企画院長官就任時の毎日経済新聞インタビュー転載。徐錫俊は、1959年、ソウル大学在学中に高等考試合格、1960年(経済企画院設置前)財務部に入り、1967年には経済企画院物価政策課長、1969年には、物価政策局長となっている。

²⁰ 実際、1970年代末に、高等考試を経て経済企画院に採用された官僚のひとり、徐錫俊の名を挙げて当時の自己の抱負、経験を語っていた。(1997年11月筆者インタビュー)

²¹ この点については、数名の元國務委員(長官)への筆者のインタビューでも確認された。

²² たとえば、崔東奎(1991)、鄭正信(1994)。

²³ たとえば、Cho Suk-Choon(1975)、Kim Kwang-Joo(1992)。

²⁴ 徐源錫、金光柱(1992) p.73。本稿5. p.53参照。

こういった見解の相違をより詳しく検討してみると、肯定的評価は高い階級を、否定的評価はどちらかという低い階級を対象としていることが多いことに気づく。崔東奎や鄭正信は、いわゆる窓口レベルの官僚ではなく、政策形成に関わる高級官僚について主として議論しているのに対し、徐源錫らのサーベイの対象294名中、国家公務員一般職3級(局長レベル)以上はわずか2名、4級(課長レベル)12名、5級(課長補佐レベル、高等考試合格者の初任レベル)68名となっており、つまり、5級以上は80名、全サンプルの2.7%にすぎない。

しばしば論じられるように、高級官僚は、一般に下部窓口レベルの官吏とはかなり異なった職責及び将来への展望を有しており、そのため、職務に対する態度及び実際の行動においても、中・下級官僚とは異なっているという見解を受け入れるとき、この、韓国の官僚制についての業績主義と情実主義という組織の運営原則に対する評価の乖離は、この上下の相違によって説明されうるであろう。すなわち、高級官僚の世界はどちらかという業績主義の原則が支配的であるのに対して、窓口レベル官吏の世界ではいまだ情実主義も否定できないのが現実である。そして「高等考試組」にとって、金鶴烈や徐錫俊の例に見られるように、実力と業績に基づいたスピード昇進は、國務委員(長官)までつながりうる立身出世街道であった。事実、政務職公務員の約半数は元官僚である。加えて、元来、政府の高位職が社会的に高く評価されてきた伝統の中、難関高等考試に合格することだけでもエリートとしての道と名譽が保証されていた。また、公務員に対する金銭的報酬も、必ずしも高くはないまでも毎年積極的に改善されつつあった。このような状況は、能力ある野心的若者にとってかなりのインセンティブとして働いたと想定される²⁵。

そうであれば、高等考試の難関をくぐって高級公務員となったとき、次にすべきは、より高い成果と実績を上げることをめざし、組織内部で業績を競うことである。なぜなら、それこそが、野心を満たす道、立身出世の道であるからである。果たすべき具体的使命とその目的とは、極めてはっきりと提示される国家目標に沿って自明であった。そしてその使命に対する各自の業務達成度は、事業に対する審査分析等を通じ、常にモニタリングされ、評価されていた。彼らの人事は長官の掌中にあった。しかし、その長官自身の人事は大統領次第であった。大統領は、経済社会開発と自主国防強化²⁶に強い決意を有しており、したがって、各長官に対する評価は、かなりの部分までその分野における実績・貢献に基づいていた。長官の長官としての実績は、長官個人の実績のみならず、その部の実績であり、部下の実績の集合体であった。業績が上がればそのポストに長くとどまるか、あるいはさらに要職を与えられる反面、業績が上がらなければ、それ以上のポストどころかそのポストさえも失うことにつながる。したがって、各長官は、部内人事にあたって、個人的関係よりも、まず、能力に応じた適材適所を基本とせねばならなかったのである。

上司による定期的勤務成績評定は、上への忠誠・服従の傾向を助長した。評価の客観性、公正性については疑問も残るが、現実として、この評価が昇進を大きく左右したのである。標準化された勤務評定制度の適用されない高級公務員の場合にも、この点に関しては、状況はほぼ同じであった。ただし、彼らの場合には、種々の会議、視察などを通じて、長官もしくは直接大統領に認められる機会さ

²⁵ 鄭正信(1994)p.81.

²⁶ これらは、最終的には民族の悲願であるところの(南北)平和統一に通じるものであると明確に定義されていた。

えあったため、直近上司への盲従傾向は必ずしも強くはなかったかもしれない。いずれにせよ、人事の鍵を上司が握るという状況は、社会における伝統的権威主義指向と相まって、韓国における官僚制ヒエラルキーを強化したものと考えられる。

このような状況は、基本的には全斗煥政権下でも維持される。しかし、1980年代半ばになって、今や十分に力をつけた民間セクターが政府に対抗するようになったとき、そしてまた、民主化への動きとともに、大統領の権威と権力が一定の制限を受けるようになったとき、システム全体が民主化・分権化へと動き始めた。公務員をめぐる環境は大きく変化し始めたのであった。そして、時を同じくして、1960年代初頭以来韓国の経済社会開発をある意味で牽引してきた政府の役割自体も、民主化とそして自由化の波の中で大きく変貌することとなった。まずは「自立」を、そしてその後は「先進国化」をめざして働き続けてきた韓国の政府と国民は、1996年、念願のOECD加盟を果たし「先進国クラブ」の一員となっている。朴正熙の軍事クーデターから数えて35年間の道のりであった。

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

7-1 「効果的政府」の韓国モデル

韓国は、1997年の経済危機を、民主主義の旗手たる金大中大統領のもとで克服し、再び力強い成長基調を見せながら新しい2000年代に突入した。日本の植民地支配から解放され、南北が分断されたまま独立国家となったものの、その基盤が整わぬまま、再びすべてを破壊することになる朝鮮戦争が勃発したのは、ほんの半世紀前のことである。朝鮮半島の気候は厳しい。昨今、北朝鮮の実態として伝えられているような農村部における飢餓状態は、このころ、年により、その気候によって、南側の農村にも存在していた¹。そのような農村で少年時代を過ごした朴正熙らの軍人が、「飢餓からの解放」を公約に掲げて「革命」を決行²してから、いまだ39年である。

戦後開発途上国の経済発展における韓国の「モデル性」については、いまや異論の余地もない。その経済成長・政策について、今までになされてきた研究の数の多さが、それを如実に物語っている。そして、まさにそれらの研究成果の中から、韓国の開発が、民間の力を十分に利用しながらも、基本的に政府主導であったこと、そして、それを可能とした条件として、「効果的な政府」が存在したことが明らかになってきている³。

本研究は、その「効果的な政府」の韓国版は、いったいどういうものであったのか、どうやって創られたものであったのかという問いであり、それに対する一つの解答を模索しようとするものであった。換言すると、すでに経済政策面からは十分に研究された「経済(社会)開発における韓国モデル」を、他の途上国に適用可能とするために、その政府のあり方を考えたものである。韓国が過去40年の開発努力の中で、何をしてきたか、すなわち、採られた政策は既知である。しかし、どうやってそれをなしとげてきたかは、いまだ全体像が明確でない。1980年代から1990年代の構造調整の経験からも、重要なのは政策だけではないことは十分に知られているのである。これこそがガバナンスの問題である。

では、ガバナンスとは何であるか。アジア開発銀行は、ガバナンスを、開発のための社会的・経済的資源のマネジメントに権力(power)が使われるとき、その使われ方のこと、と定義した⁴。そしてさらに、要は、「グッドガバナンスとは、良い政府(good government)のこと」と言い切っている⁵。それは、良い政策のことではないし、また、単に良い組織・制度的デザインのことでもない⁶。これらが、み

¹ たとえば、金正濂(1991)p.89.

² 「開発時代」に政府高官を務めた人々の中で、農村・農民に対する朴大統領の「愛情」について語る者は多い。(たとえば金正濂(1991)p.89, 姜慶植(1992)p.93.) 韓国の政策決定における大統領の意思の重要性に鑑みた場合、実は、「分配を伴った成長」の大きな一要素となった農村開発の背景には、正当性の問題等と並び、この、大統領の個人的な「思い入れ」が重要な役割を果たしていたと考えられる。

³ 1980年代から1990年代はじめにかけて、開発における国家と市場の役割論争が盛んであったころ、韓国は、双方にとってのモデルであった。しかし、当時「市場のチャンピオン韓国」のメッセージを世界中の途上国に向けた世界銀行も、「東アジアの奇跡」における「レフリーとしての国家」を経て、「経済における支配的プレイヤー(a dominant player in the economic game)としての国家」親を標榜するに至っている。(The World Bank(1997)p.30.)

⁴ Asian Development Bank(1998)p.16.

⁵ Ibid.

⁶ Root(1996)p.147.

な、よく機能することなのである。

では、そのためには、何が必要か。既存の研究や世界銀行が提示する東アジアの「効果的国家・政府」像では、有能で正直な公務員から成る官僚制が、社会の各種利益団体の圧力に押し流されることなく、しかし同時にそれらグループと一定の緊密な連携を保ちながら、独善に陥ることなく、「開発」の舵をとったとされている。そして、この連携は、欠くべからざる民間からの支持と協力を得る上で、期待された政策効果を実際に発揮する上で、非常に重要であったとされるのである。この決め手が、国家行政の組織と人であることは言うまでもない。

1961年のクーデター後の韓国政府は、経済社会開発の実現、という最終目的と、その達成のために「効果的政府」をつくりあげる、という副次的な、しかしより緊急に達成されるべき目的とにおいて、極めて明確な意思を有しており、政権掌握の直後から、早速その実現のための改革に乗り出した。常に変化する内外の与件に効果的に対応するために、組織・制度は柔軟に見直しされ、改正された。また、最終目的を達成するために効果的でないと判明した組織・制度は、まもなくスクラップされた。こうした、当初の軍政期間も含めて19年(正確には18年と5カ月余り)にわたる朴正熙の時代は、「国づくり、組織制度づくりの典型」と評される。これは、行政改革の時代であり、紛れもなく「効果的政府」づくりの時代であった。そして、その「効果的政府」の基礎は、1970年代のはじめまでの約10年間ですでに築き上げられたというのが通説である。

この間につくり上げられていった組織制度の特徴とその形成過程は、本稿第3章から第6章で見たとおりであり、たとえば、世界銀行の『世界開発報告1997』第3部で、組織能力の活性化として述べられている諸外国の経験あるいは処方箋と大きく異なるものではない。韓国の「効果的政府」は、ここでもすでに参考、モデルとされているのである。しかしながら、そういった処方箋にはあまり現れない韓国モデルの特徴が一つある。実績主義職業官僚制と政府の事業の実績とを実質上結びつけたシステムの存在である。韓国と日本の官僚制は、しばしば並び称される。しかしながら、この特徴はわが国には見られない、韓国特有のものである。

典型的処方箋パッケージの一項目である公務員制度改革と給与水準の改善により、優秀な公務員を採用し、そして育てる実績主義職業官僚制が確立された。しかし、それがより直接的に「効果的政府」につながるためには、単に不正腐敗を追放する決意と努力のみならず、その公務員のアウトプット、すなわち政府事業の徹底したQC(品質管理)がなされることが好ましい。ここで貢献したのが、審査分析制度(政府事業の定期的モニタリング評価)であり、また、輸出拡大会議や経済動向分析会議であった。これらは本来、副次的目的である「効果的政府」を実現することを目的として設置されたというより、むしろ、最終目的の「経済発展」を実現するための術であった。この意味で、ここでの議論は若干本末転倒とも言えよう。しかしながら、目的がどちらであれ、アウトプットが定期的に、それも比較的頻繁に評価され、その結果が大統領も含む公の場で関係者に知らしめられたという事実は重要である。そして、この、事業の評価が、担当個人の評価と結びつき、さらにそれが、人事システムを通じて昇進という大きなインセンティブと結びついたとき、システム全体は、大きく「経済社会発展」に向かって自転を開始した。

⁷ Ibid. p.29.

もちろん、事業の評価が、直接人事上の評価につながったという明示的証拠を指摘することは困難である。一見客観的評価基準が存在しても、採点行為そのものは、評価者の主観的行為とならざるをえない。しかしながら、採点者自身に対する評価も、また、自身及び部下の事業実績にかかっているとき、評価は、自ずから実績重視とならざるをえない。高い事業実績がエリートの出世につながったのであった。高等考試の難関をくぐり抜けて行政機構へ入ったエリート達にとって、政府機関における立身出世は本懐であった⁸。こうして、「国・国民への奉仕」という公僕としての義務感のみならず、立身出世という個人的な願望が、直接業務の成果とつながるシステムが形成されたのであった。有能な官僚たちが、一生懸命働いたのである。

そして、このシステム全体の土台となったのが、国家の実質上の最終権限をほぼ独占するリーダーの「経済発展」への強いコミットメントであった⁹。

7-2 21世紀における途上国の開発と韓国モデル

7-2-1 開発主義韓国の特殊性

20世紀後半の韓国において、「韓国モデル」は極めて効果的に機能した。しかしながら、これは、このモデルが今後の途上国の開発にそのまま適用されうることを保証するものではない。個々の国の開発は、それぞれ特殊である。そして、それ以上に、20世紀後半の韓国は、ある意味でかなり特殊な環境に置かれた国であった。そこで、最後に、そのモデルとしての妥当性及び留意点を検討するために、まず、開発主義韓国の置かれた状況を考えてみたい。

まず第一に考慮されるべきは、韓国は、当時、東西冷戦の最前線に位置する分断国家であったことである。これは、数々の意味で韓国の置かれた状況に影響を与えた。

まず何よりも、北朝鮮との関係である。朝鮮戦争の休戦成立後、韓国は常に、武力による赤化統一をめざす北朝鮮からの武力侵攻の脅威をかかえ続けていた。現在とは異なり、朴正熙時代、少なくとも1970年代前半までは、国力、武力ともに北朝鮮の方がはるかに上と考えられていた。1970年以降、米軍の漸次撤退方針もあり、防衛力増強は必須であり、また、国防のための国民一致団結の必要性は、常に、国内体制強化への理由づけを与えうるものであった。そして他方、北からの断続的「浸透」に警戒しつつも、やがて成されるべき民族の平和統一は、国民的悲願とされ、その達成のためには、軍事力のみならず、経済力においても北を凌駕する必要があった。国民の団結と国力の増強は、分断対立国家の宿命であった。

この、北朝鮮との対峙は、韓米関係の性格を決定的に規定した。韓国は、ヴェトナムと並んでア

⁸ 初期には、考試組ではなく「外者」が多かったが、他の世界におけるキャリアの中途にて官界に入る機会を得た彼らの場合にも、状況はほぼ同じであったと考えられよう。

⁹ 1997年、筆者とのインタビューの中で、朴・全両政権下で長年政府の要職を務めたある人物(元国務委員)は、このコミットメントの強さのみならず、朴・全両大統領、特に前者のリーダーシップ全般の質の高さを強調したのが印象的であった。なお、ガバナンスにおけるリーダーシップの質の重要性は、アバーバックからも強調しており、その質のいかんは、リーダーが選ばれる方法とは必ずしも連携していないとしている。(Aberback and Rockman (1992) p.143.) 開発主義韓国の場合にも、「力」で政権の座についた軍人大統領は、グッドガバナンスをつくりあげたのであった。

アジアにおける冷戦の最前線であった。アメリカは、朝鮮戦争後、1970年一部撤退に至るまで、約6万名の地上軍を駐韓させており、そのみならず、その他莫大な軍事・経済援助の供給源でもあった。したがって、アメリカは、韓国の国内政策についてもかなりの影響力を有していたといえる。しかし他方、冷戦下の国際政治においては、軍事力による政権奪取も、悪名高い人権蹂躪も、地域の安定を保っている限りにおいては結局のところ、容認せざるをえなかったのであった。そして、韓国側としては、その従来からの対米依存度の高さゆえに、アメリカの政策変更による影響は甚大で、特に、援助の削減、駐韓米軍撤退問題や韓米楯衛問題¹⁰などは、結果として、韓国の開発の道筋に大きな影響を与えることとなった。

このほかにも、歴史的経緯と地理的近接性などに基づく日本との特殊な関係、また、世界経済の状況等も、経済発展の韓国モデルを考えるとときには考慮せねばならぬ重要な要因であるが、すでに多くの文献で取り扱われていることもあり、これらについては、ここでは省略する。

7-2-2 韓国モデルの権威主義的側面

驚異的ともいえる経済成長の成果を挙げながら、これまで、韓国がモデルとして取り上げられにくかったことには、大きな理由がある。韓国版「効果的な政府」の権威主義的、つまり非民主的側面である。韓国朴正熙政権及び全斗煥政権は、典型的な権威主義開発体制であった。

人権問題など、この体制の非民主的側面については、別途詳しい著作がわが国においても数多く出版されている¹¹ところから、ここで詳しく説明することはしない。しかしながら、この政治的側面も、同じ「ガバナンス」の一面であることは銘記されなければならない。「民主化」が冷戦後の世界の新しい潮流であり、推進されるべき方向であるとしたDACの「グッドガバナンス」が、明示的ではないまでも、事実上明らかに、韓国をはじめとした東アジア諸国の「グッドガバナンス」を退けたのも、まさにこの理由ゆえであった。世界銀行の「効果的な政府」のアプローチが、単に経済面の効率のみを重視していると一部から批判を受けるのも、多分にこの同じ理由による¹²。世銀のスタッフによる「ガバナンスの質インデックス」ランキングにおいて韓国が比較的低位に位置づけられているのにも、こういった理由も影響していると思われる¹³。

こういった事情を意識した上であるからこそ、アジア開発銀行は、そのガバナンス政策樹立にあたり、「ガバナンス」を開発のための経済社会資源マネジメントに限定して議論した。そしてさらに、ガバナンスには政治的側面もあり、これもガバナンスの問題としては本源的、と認めながらも、それは

¹⁰ 1960年代末からのこの両問題は、自主防衛への道と工業構造の高度化とを必須という認識を韓国のエリートに持たせることとなり、強力な政府の主導による重化学工業化の道を選択させる重要な要因となった。

¹¹ 特に朴政権の非民主主義的側面を批判する風潮は、全斗煥登場後の、新政権擁護の必要性という政治的動機に触発されていた面も否定できない。改革者として自己を正当化する政権にとって、大統領暗殺により突然に幕を閉じた朴政権は完全に否定されねばならない存在だった。

¹² たとえば、Hildyard and Wilks (1998)。

¹³ Huther and Shah (1998)。ここで開発されたインデックスは、四つの要素、すなわち政治的自由等を含む市民参加インデックス、官僚機構の効率等を問う政府オリエンテーションインデックス、社会開発インデックス、経済マネジメントインデックス、から成る。スイスを1位とする全80カ国のランキングの中で、韓国はマレーシアよりも下、ギリシャの上の23位にランクされている。金融などの自由化の遅れもマイナスに影響していると考えられる。

アジア開発銀行の業務範囲外のこと、として意識的に取り扱うことを放棄し、それを明言したのであった¹⁴。

しかしながら、本稿のように、いかにしてある政府が「効果的な政府」でありえたかということを経験的に考えるとき、ガバナンスの政治面を切り離して考えることは、実は難しい。人権問題を重視、という道義的立場からではなく、なぜなら、すべての権限を一手に集中し、実際に自らコントロールした大統領の存在を無視しては、このシステムが真に「効果的に」機能したことを論じることは難しいからである。咸成得 (Hahn, Sung-Deuk) とブレイン (Plein, L. Christopher) は、韓国の開発と官僚制の機能・行動を理解する上で大統領の重要性を指摘し、民主化により、官僚は開発時代に享受したインセンティブを失ったと論じている¹⁵が、これは、現在の官僚の意識をある程度まで反映しているものであると考えられる。かつて、権威主義体制下において大統領は非常に強力であり、すべてに影響を与えていた。その役割を無視しては、システムは語れないのである¹⁶。

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

以上に述べたことは、この韓国モデルがそのまますぐに今後の途上国の開発に移転されることは不可能であろうということを示唆している。特定の組織・制度について、システム全体との関連及びその意味を考慮することなくその制度のみを移入しようとするのは、構造調整策が多くの場合、失敗に終わったのと類似の結果を誘発することとなろう。たとえば、競争性を盛り込んだ実績主義職業公務員制度をある程度まで設立することは、条件と努力が重なれば可能であろう。しかしながら、最終目的・価値が単一化されていない複合的市民社会を前提とするとき、公務員の業務の成果を示す単純な指標は存在しない。そして、それを評価する目も様々である。しかしもちろん、応用が不可能であるというわけではない。応用不能であるとしたら、モデル化の有用性も薄くなる。応用するためには、まず、その意味を理解しなければならない。つまり、韓国の公務員制度について見るならば、単に給与の引き上げや身分の保障をするのみならず、個人的・利己的な満足が、実は、全体の利益につながるシステムができていたことが重要である。そこで、たとえば、事業のモニタリングを徹底し、それを公務員個人のインセンティブとつなげることができれば、おのずから、公務員が業務の成果を上げることに熱心となり、結果として政府の能力が高まることが期待されるのである。

歴史に「もし」はない。しかしながら、歴史から得る教訓を応用しようとするときには、「もし」と考えてみることは重要である。もし、冷戦がなかったら、あるいは南北分断がなかったら、アメリカがあれだけの力と資源を韓国にそそぎ込むことはありえなかったろう。朴正熙の権威主義的政権が成立しえたか、あるいは長期に維持されえたかも疑問となるが、現在であれば、1999年のパキスタンのクーデターのように、腐敗した無能な、しかし選挙によって選ばれた文民政権を軍事力で退けた軍人政権が国際的承認を得ることは困難であり、膨大な援助を受けることもありえない。また、もし、ニクソ

¹⁴ Asian Development Bank (1998) p.16.

¹⁵ Hahn and Plein (1997).

¹⁶ 現在、民主主義のもとでも、韓国の大統領は強力である。

ン・ドクトリンによる1970年代初頭の米軍撤退がなかったら、韓国があれだけのコストをかけ、リスクをおして重化学工業化への道を推進しえたかは疑問である¹⁷。そしてもし、同時期にアメリカとの貿易摩擦問題がなかったら、この重化学工業化は、また、別の道をたどっていたであろう。結局、これらの困難、困難は、韓国の経済発展の経験を長期的かつ事後的に見た場合、プラスの方向に働いており、「もし」これらがなかったら、韓国のとどった道はかなり異なったものとなっていたであろう。

歴史的経験、モデルから教訓——普遍性——を学ぶときには、まず、その特殊性を明確に意識せねばならない。そして、その教訓を他に応用しようとするときには、さらに、その応用先の特殊性を把握せねばならない。アジア開発銀行も、グッドガバナンスに重要な点を4本の柱として特定し、それらは普遍的に応用可能、としながらも、しかしその実際の応用にあたっては、それぞれの国の特殊性を意識し、その現実に根ざした方法をとらねばならない、と述べている¹⁸。歴史から学び、応用することは、よりよい未来のためには、非常に重要であるが、また、非常に難しい。十分な知識の蓄積はその第一歩である。

¹⁷ 韓国1970年代の重化学工業化は、単に比較優位の変化を予測した工業構造高度化への道というだけでは説明できない、桁違いのコストとリスクとを内包したものであった。(筆者博士論文(2000, forthcoming))

¹⁸ Asian Development Bank (1998) p.16.

参考文献

<日本語文献>

- 岩崎育夫、萩原宜之(1996)『ASEAN諸国の官僚制』アジア経済研究所
大西裕(1992)『韓国官僚制と経済成長(一)(二・完)』『法学論叢』130巻1、4号
——(1994)『比較行政学(開発途上国)』西尾勝、村松岐夫編『講座行政学 第1巻 行政の発展』有斐閣
——、建林正彦(1997)『1990年代における日韓行政改革に関する調査研究』財団法人産業研究所
金正濂(1991)『韓国経済の発展——「漢江の奇跡」と朴大統領』サイマル出版会
国際協力事業団(1995)『参加型開発と良い統治分野別援助研究会報告書』国際協力事業団
佐藤慶幸(1993)『官僚制の社会学 新版』文真堂
世界銀行(1993)『東アジアの奇跡——経済成長と政府の役割』東洋経済
東京大学社会科学研究所編(1998)『20世紀システム4——開発主義』東京大学出版会
西尾勝(1990)『行政学の基礎概念』東京大学出版会
深川山起子(1997)『韓国・先進国経済論——成熟過程のミクロ分析』日本経済新聞社
尹景徹(1986)『分断後の韓国政治 1945-1986年』木鐸社

『アジア動向年報』各号

<韓国語文献>

- 姜慶植(1992)『貧乏救済ハ国ガスル——経済部處30年のメモ』図書出版サムカクム
経済企画院(1982)『開発年代ノ経済政策——経済企画院20年史』経済企画院
金正濂(1997)『アア朴正熙——金正濂政治回顧録』中央M&B
大統領秘書室(1965)『大統領年頭巡視時指示』(未出版 政府記録保存所資料)
大韓民国政府(1988)『成長発展ノタメノ制度改善白書 第4編(1981~1987総合編)』大韓民国政府
朴東緒(1969)『人事行政』李漢彬、朴東緒他編『韓国行政ノ歴史的的分析(1948-1967)』韓国行政問題研究所
——(1987a)『史的背景』趙錫俊、朴東緒他編『韓国行政ノ歴史的的分析(1968-1984)』ソウル大学出版部
——(1987b)『人事行政』趙錫俊、朴東緒他編『韓国行政ノ歴史的的分析(1968-1984)』ソウル大学出版部
徐錫俊(1985)『経済開発ニ向ケター本道20年』一潮閣
徐源錫、金光桂(1992)『公務員ノ意識ト行態ニカンスル研究——1992年度設問調査結果報告』韓国行政研究院
徐源錫(1993)『行政統計資料集 1993』韓国行政研究院
梁性喆(1994)『韓国政府論——歴代政権高職位行政エリート研究(1948-1993)』博英社
吳泓錫(1987)『行政改革』趙錫俊他編『韓国行政ノ歴史的的分析(1968-1984)』ソウル大学出版部
李晩熙(1993)『EPBハ奇跡ヲモタラシタノカ——韓国産業政策ノ理想ト現実』図書出版ヘドチ
鄭正佶(1994)『大統領ノ経済リーダーシップ——朴正熙・全斗煥・盧泰愚政府の経済政策管理』韓国経済新聞社

重化学工業企画団編(1979)『韓国工業化発展ニカンスル調査研究(III)——政策決定過程ノ裏面史』(未出版資料)

總務處(1964)『賞勲制度』總務處

——(1967)『公務員処遇改善白書』總務處

——(1986)『公務員人事制度』總務處

——(1987)『政府組織變遷史』總務處

崔東奎(1991)『成長時代ノ政府——漢江ノ奇跡ヲミチビイタ官僚組織ノ役割』韓国經濟新聞社

韓国開發研究院(1995)『韓国經濟半世紀——政策資料集』韓国開發研究院

韓国軍事革命史編纂委員會(1963)『韓国軍事革命史 第1編 上・下』韓国軍事革命史編纂委員會

『東亞年鑑』各号

『合同年鑑』(1981以降『連合年鑑』)各号

<英語文献>

Aberbach, J. D., Putnam, R. D., and Rockman, B. A. (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press: Cambridge, MA.

Aberbach, J. D. and Rockman, B. (1992) "Does Governance Really Matter-and if so, How?", *Governance*. Vol.5, No.2.

Aghevli, B. and Marques-Ruarte, J. (1987) "A Case of Successful Adjustment in a Developing Country: Korea's Experience during 1980-84". in Holmes, F. (ed.) *Economic Adjustment: Policies and Problems*. (Papers presented at a seminar held in Wellington, New Zealand, Feb. 17-19, 1986) International Monetary Fund: Washington, D. C.

Asian Development Bank (c1999) *ADB Annual Report 1998*. (<http://www.adb.org/About/Annual-Report/theme.pdf>)

Amsden, A. H. (1989) *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press: New York.

Cho, Soon (1994) *The Dynamics of Korean Economic Development*. Institute for International Economics: Washington, D.C.

Cho, Suk-Choong (1969) "Two Reforms under the Military Regime in Korea: A Comparative Analysis". in Lee, Hahn-Been and Samonte, A.G. (eds.) *Administrative Reforms in Asia*. Eastern Regional Organization for Public Administration: Manila.

—— (1975) "The Bureaucracy", in Wright, E. R. (ed.) *Korean Politics in Transition*. University of Washington Press: Seattle & London

Chung, Chung-Kil and Jun, Jong S. "The Irony of Cutback Reform: the Korean Experience during a Period of Turbulent Transition", *International Review of Administrative Sciences*. Vol.57, No.1.

Clark, C. And Chan, S. (1994) "The Developmental Roles of the State: Moving Beyond the Developmental State in Conceptualizing Asian Political Economies", *Governance*. Vol.7, No.4.

- Clifford, M.L. (1994) *Troubled Tiger: Businessmen, Bureaucrats, and Generals in South Korea*. M.E. Sharpe: Armonk, New York
- Cole, D. C. and Lyman, P. N. (1970) *Korean Development: The Interplay of Politics and Economics*. Harvard University Press: Cambridge, MA.
- Comia, G. A. (1998) "Convergence on Governance Issues, Dissent on Economic Policies", *IDS Bulletin*. Vol.29, No.2.
- DAC Expert Group on Aid Evaluation (1997) *Evaluation of Programmes Promoting Participatory Development and Good Governance: Synthesis Report*. OECD: Paris.
- Development Assistance Committee, OECD (1997) "Final Report of the Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance". OECD: Paris.
- Evans, P. (1992) "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change", in Haggard, S. and Kaufman, R.R. (eds.) *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton University Press: Princeton.
- Evans, P., Rueschemeyer, D., and Skocpol, T. (eds.) (1985) *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press: Cambridge
- Fishlow, A., Gwin, C., Haggard, S., Rodrik, D., and Wade, R. (1994) *Miracle or Design?: Lessons from the East Asian Experience*, ODC Policy Essay No. 11. ODC: Washington, D.C.
- Gerth, H. H. and Mills, C. W. (eds.) (1991) *From Max Weber: Essays in Sociology*. Routledge: London.
- Ha, Tae-Kwon (1993) "Selection Patterns of the Korean Senior Civil Service". in Kim, Kwang-Woong and Jung, Yong-duck (eds.) *Korean Public Administration and Policy in Transition, Vol.1 Governmental Institutions and Policy Process*. The Korean Association for Public Administration and Jangwon Publishing Co.: Seoul.
- Haggard, S. (1988) "The Politics of Industrialization in the Republic of Korea and Taiwan", in Hughes, H. (ed.) *Achieving Industrialization in East Asia*,
- (1990) *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Cornell University Press: Ithaca.
- Haggard, S. and Moon, C.I. (1990) "Institutions and Economic Policy: Theory and a Korean Case Study", *World Politics*. Vol.XLII, No.2.
- Haggard, S. and Kaufman, R.R. (eds.) *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton University Press: Princeton.
- Haggard, S., Cooper, R.N., and Moon, C.I. (1993) "Policy Reform in Korea". in Bates, R. and Krueger, A. (eds.) *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform*. Blackwell: Cambridge, MA.
- Haggard, S., Cooper, R.N., Collins, S., Kim, C.S., and Ro, S.T. (1994) *Macroeconomic Policy and Adjustment in Korea, 1970-1990*. Harvard Institute for International Development: Cambridge, MA.
- Hahn, Sung Deuk and Plein, L.C. (1997) *After Development: The Transition of the Korean Presidency and Bureaucracy*. Georgetown University Press: Washington, D.C.
- Hildyard, N. and Wilks, A. (1998) "An Effective State? But Effective for Whom?", *IDS Bulletin*. Vol.29, No.2.

- Horikane, Y. (2000 forthcoming) "Marketing Policies: Bureaucratic Politics in Developmental Korea", Ph.D. dissertation. University of Cambridge: Cambridge.
- Huther, J. And Shah, A. (1998) "Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization", World Bank Policy Research Working Papers No.1894. The World Bank: Washington, D. C.
- Krueger, A. O. (1974) "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*. Vol.64.
- Johnson, C. (1982) *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford University Press: Stanford.
- (1987) "Political Institutions and Economic Performance: The Government- Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan". in Deyo, F. C. (ed.) *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Cornell University Press: Ithaca.
- (1994) "What Is the Best System of National Economic Management for Korea?". in Cho, L. J. & Kim, Y. H. (eds.) *Korea's Political Economy: An Institutional Perspective*. Westview Press: Boulder.
- Jones, L.P. and SaKong, H (1980) *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*. Harvard University Press: Cambridge, MA.
- Jung, Jin-Chul (1993) *Accountability and the Merit Principle in the Korean Civil Service*. Ph.D. dissertation, University of Exeter.
- Kim, Bon Woong (1982) "Korean Bureaucracy in Historical Perspective". in Kim, Bun Woong and Wha, Joon Rho (eds.) *Korean Public Bureaucracy*. Kyobo Publishing: Seoul.
- Kim, Kihwan and Leipziger, D.M. (1993) *The Lessons of East Asia: Korea, A Case of Government-Led Development*. The World Bank: Washington, D.C.
- Kim, Kwang-Woong (1993) "Ideology and Politics of the Ruling Elite, Both Civilian and Military". in Kim, Kwang-Woong and Jung, Yong-duck (eds.) *Korean Public Administration and Policy in Transition, Vol.1 Governmental Institutions and Policy Process*. The Korean Association for Public Administration and Jangwon Publishing Co.: Seoul.
- Kong, at Yan (1996) "Corruption and Its Institutional Foundations: The Experience of South Korea", *IDS Bulletin*. Vol.27, No.2
- Kuznets, P.W. (1980) "The Korean Economy: A Contemporary Case of Accelerated Growth". in Cole, D.C., Lim, Y., and Kuznets, P.W. *The Korean Economy: Issues of Development*. Korea Research Monograph No.1, Center for Korean Studies, University of California, Berkeley: Berkeley.
- Lee, Hahn Been (1968) *Korea: Time, Change, and Administration*. East-West Center Press: Honolulu.
- Martinussen, J. (1998) "The Limitations of the World Bank's Conception of the State and the Implications for Institutional Development Strategies", *IDS Bulletin*. Vol.29, No.2
- Michell, T. (1984) "Administrative Traditions and Economic Decision-making in South Korea", *IDS Bulletin*. Vol.15, No.2.
- Ministry of Government Administration (1991) *The Civil Service of the Republic of Korea*. Ministry of Government Administration: Seoul.

- Moon, C. I. And Prasad, R. (1994) "Beyond the Developmental State: Networks, Politics, and Institutions", *Governance*. Vol.7, No.4
- Myrdal, G. (1972) *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. Allen Lane The Penguin Press: London
- Nakamura, A. and Koike, O. (1992) "Responsible Governance and Problems of Administrative Reform: Experiences of Developing Countries in Asia", *Governance*. Vol.5, No.4.
- Nishimoto, S. (1997) "The Bank's Governance Policy", a paper presented at a seminar on Governance at the 1997 Annual Meeting of Asian Development Bank in Fukuoka.
(<http://www.adb.org/Work/Governance/govern3.pdf>)
- Nunberg, B. Nellis, J. (1990) "Civil Service Reform and the World Bank", Working Paper, Country Economics Department WPS422, The World Bank: Washington, D. C.
- Riggs, F. W. (1970) "Bureaucratic Politics in Comparative Perspective". in Riggs (ed.) *Frontiers of Development Administration*. Duke University Press: Durham.
- Root, H. L. (1996) *Small Countries, Big Lessons: Governance and the Rise of East Asia*. Oxford University Press: Hong Kong.
- Severino, J. M. (2000) "East Asia: Recovery Exhibit Greater Breadth and Depth, but Remains Uneven", a presentation at the East Asia and Pacific Quarterly Brief, Washington, D.C., January 31, 2000.
(<http://wbln0018worldbank.org/eap/eap.nst>)
- Stiglitz, J. (1999) "Back to Basics: Policies and Strategies for Enhanced Growth and Equity in Post-Crisis East Asia", a speech presented at Shangri-la Hotel, Bangkok, Thailand on July 29.
(<http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/articles/bangkok.pdf>)
- Whang, I.J. (1992) "Economic Management for Structural Adjustment in the 1980s". in Corbo, V. and Suh, S.M. (eds.) *Structural Adjustment in a Newly Industrialized Country: The Korean Experience*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore.
- Woo-Cumings, M. (1995) "Developmental Bureaucracy in Comparative Perspective: The Evolution of Korean Civil Service", in Kim, H.-K., Muramatsu, M., Pempel, T.J., and Yamamura, K. (eds.) *The Japanese Civil Service and Economic Development: Catalysts of Change*. Clarendon Press: Oxford.
- World Bank (1993) *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford University Press: New York
- (1997) *The World Development Report 1997*. Oxford University Press: New York.
- (1998) *The World Development Report 1998/99*. Oxford University Press: New York.
- Yoon, Woo Kon (1982) "Korean Bureaucrats' Behavior: The Effect of Personality on Behavior". in Kim, Bun Woong and Rho, Wha Joon (eds.) *Korean Public Ruaeucracy*. Kyobo Publishing: Seoul.
- Yu, B.H. (1996) "The Political Economy of Adjustment: The Korean Stabilization and Liberalization Experience, 1978-85", Ph.D. dissertation, University of Cambridge: Cambridge.

JICA

JICA
LIB