

〈翻 訳〉

大統領の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 —— (1)
……鄭正佶 (蔚山大学校総長)

清 水 敏 行 訳

はじめに

「漢江の奇跡は驚異的だ。しかし経済専門家でもない軍出身の朴正熙大統領が奇跡の主役であったという事実は、それよりもさらに驚くべきことではないか。」

米国のある著名な行政学者が筆者に投げかけた質問であった。最初聞いたときはたいしたことのない質問のように思えた。しかし考えてみるほどに感心する質問であった。そうだ！ その方面の専門家でもない人が、いったいどのようにして成功の主人公となることができたのか。考えてみるほどに不可思議な感じがする。全斗煥大統領は朴大統領よりも、はるかに経済の専門知識が乏しい職業軍人の出身者であった。ところがその全大統領も経済政策だけは立派に管理したと言われている。どうして、そのようなことが可能になったのか。

大統領ほどのものになれば、優秀な経済専門家をいくらでも率いることができるためであると考えられることもできる。全大統領は金在益・司空壹経済首席秘書官のような人を率いることができた。それならば、その当時よりも経済専門家がさらに多い金泳三大統領は経済政策管理に対して心配する必要はないのか。そうではないことはたやすく看取できる。優秀な経済専門家が数多くいるからと言って、大統領が彼らを上手に活用できるというのではない。適切な人材の登用・抜擢と活用は卓越したリーダーシップがあってこそ可能になる。それだけではなく、経済政策

を正しく決定し執行するためには対立する主張のなかで、どれが正しいのかを判断しなければならない。経済原則に従ってみれば、政治問題が発生したりもする。こちら側を支持すれば、あちら側が抵抗する。このように無数の問題が相次いで起きてくる。この渦中において、大統領は無数の決定を下し行動に移さなくてはならない。このようなことは誰でもたやすくできることではない。

朴大統領や全大統領はいったいどのように経済政策を管理したのか。二人の前任大統領とは異なり、なぜ盧泰愚大統領は経済で失敗した大統領であるとの批判を受けるのか。考えてみるほどに難しく、なかなか分からないことである。大統領の国政管理と政策学を専攻する筆者としては、どうしても解かねばならない宿題であると考えた。本書はこのようにして始まったのである。

そこで取り組み始めてみると、直ちに重大な課題が現れた。先ほどの疑問を解くために大統領秘書官・長官・次官、さらに実務官僚に会って話を聞いてみると、驚くべき一つの事実が明らかになってきたためである。大統領は言うまでもなく、大統領を補佐する核心的な官僚たちも、前任の大統領たちがどのように政策を管理してきたのか十分に知りえない状態で国政を運営していたという事実である。これには驚きもしたが、国民の一人として本当に気掛かりにもなることである。

このことから本書の目的は一層明らかになった。これまでの大統領たちがどのように経済政策を管理してきたのかについて明らかにすることによって、大きくみて二つの点で寄与しようということである。第一に、大統領による政策管理がどのような制約のなかでいかになされてきたのかについて、世論を主導する知識人がもう少し正確に理解できるようにすることによって、大統領に対する批判と評価を適正なものとするために寄与することである。民主化された体制のなかでは、国家指導者に対する知識人の評価は、指導者の国政運営を決定的に左右するためである。第二に、大統領と大統領を補佐する人達が経済政策管理の適切な方式を見出すことに寄与しようということである。経済政策だけでなく、別の

政策の場合にも同様の原理が作用する。

本書は、経済政策を通じて見た韓国政府の政策決定過程と、その過程において支配的な役割を担ってきた大統領の国政運営方式に関する研究である。事例として経済政策を選んだに過ぎない。もちろん経済政策は重要な政策であり、これからもそうであるために十分な価値がある。本書では李承晩大統領と張勉総理は除外されている。これにはいくつかの理由があるが、根本的には現在の時点から見て教訓となるところがないためである。しかし朴正熙大統領時代の経済政策管理を正確に理解しようとするならば、この二人に対する研究は不可欠となる。そのため近い将来研究に取り組む計画である。金泳三政権も除外されているが、まだ任期の初めにある政府の政策を分析することは不正確になる可能性が大きいためである（訳注1）。

本書を執筆するに当たっては多くの方々の協力をいただいた。前職・現職の実務公務員、長官・次官、大統領秘書官だけではなく、民間部門の企業人・教授・研究員が筆者の質問に答えて下さり資料を提供しても下さった。本書が構想されてから7、8年の間に多様な分野にわたり多くの方々に協力をいただくことになった。しかし色々と考えた末に、ここで協力をしていただいた方々の氏名を明らかにしないことが最善であるとの結論を下した。もちろん月日がいくばかりか経った後に本書で明らかにすることもできようが、今は明らかにしないほうがよかろうと判断した。現在多くの方々が公職や公職と関連した分野で仕事をしておられるからである。最も多くの協力をいただいた方々は筆者と苦楽を共にすることができる方々であり、この点については理解していただけるからである。本書は国家の将来を心配する、このような方々との共同の努力で作られたものである。

本書を執筆する過程で労を惜しまなかった人達の名は明らかにしても良からう。韓国政府の政策決定過程に関する様々な資料整理と原稿整理は筆者の研究室の助手たちが主に担当した。現在はハーバード大学の博士課程にいるペイ・ミョング君、ドイツの自由ベルリン大学博士課程の

キム・ソンス君、日本の東京大学博士課程に留学中のキム・チャンドン君、教育部修習事務官のイ・ウィソク君たちが研究室の助手として手伝い、KBSのキム・ホイン君たちが修士課程在学中に資料収集を献身的に手伝ってくれた。

本書を出版するうえで画期的な転機となったのは1992年の夏、『新東亜』に「大統領の経済政策」を連載したことである。当時、キム・ジョンシム部長の勧めを受けて朴正熙大統領から盧泰愚大統領までを『新東亜』の1992年9月号から始めて1992年11月号まで連載し、12月号には三人の大統領を比較し新しい大統領のための提案をまとめた。このときに博士課程のシン・スッチャさんと修士課程のジャン・イルヒョン君が研究室の助手として夜を明かすほどに時間に追われながら、労を惜しまず原稿を整理してくれた。彼らとともに研究室の助手であったキム・ジェフン、ハ・ジョンボン、キム・ハンス君らが最終原稿及び資料整理に苦勞し、警察大学のイ・ユジュン教授、蔚山大学のジョン・ジュンクム教授、韓国開発リースのジョ・ホンネ君らが最後の瞬間に原稿を精読して文章を整えてくれた。彼らに心から感謝を申し上げたい。

本書を執筆する間、筆者は個人的に多くの試練を経ることになった。我が家の内と外で大小様々な困難に出会った。最後に、耐え難い苦痛をよく耐えてきてくれた妻に心より感謝の気持ちを伝えたい。

1994年9月

著者

（訳注1）本書は、金泳三政権の任期途中の時点である1994年に出版されている。

目次

はじめに

第I編 序論：本書の枠組み

第1章 本書の目的と理解のための枠組み

1. なぜ本書を書くのか
2. 大統領の政策管理を左右する諸要因
3. 本書の基本構造

第II編 朴正熙大統領の経済政策管理(1961~79年)

第2章 朴正熙大統領時代の政策決定構造

1. 経済成長にすべてを賭けた朴正熙政権
2. 権威主義的政治体制の構築
3. 経済政策決定過程の脱政治化
4. 経済政策管理体制に対する国会と政党の影響力排除
5. 行政府内部での経済論理支配
6. 経済長官会議と経済部処の影響力
7. 大統領秘書室の強化

……以上第21卷第2号

第3章 経済発展のための実績官僚制の構築

1. 実績官僚制の登場
2. 教育訓練制度
3. 官僚の誠実性
4. 官僚の専門性と誠実性を向上させた要因

第4章 朴正熙大統領の経済政策管理

1. 朴大統領式の経済政策管理スタイル
2. 慎重だった人事権行使
3. 一元的管理体制の構築
4. 朴大統領式の経済政策管理の限界
5. 次の大統領が学ばなければならない教訓

第III編 全斗煥大統領の経済政策管理(1981~87年)

第5章 全斗煥大統領時代の政治状況と政策決定構造

1. 混乱のなかに登場した正統性の弱い政権
2. 経済発展第一主義の威力
3. 政治圏の完全掌握
4. 行政府での経済政策決定
5. 大統領経済秘書室の役割
6. 官僚の経済政策管理権の相対的強化

第6章 全斗煥大統領の経済政策管理

1. 政策基調の大転換
2. 改革戦略の光と影

3. 一元的な経済政策管理体制の構築
4. 全大統領式の政策管理の限界
5. 次の大統領に残した教訓

第Ⅳ編 盧泰愚大統領の経済政策管理（1988～92年）

第7章 民主化の進展と統治理念の葛藤

1. 第五共和国時代までの韓国の政治・行政体制を支配してきた統治理念
2. 新しい統治理念、福祉主義の登場
3. 福祉主義の衰弱
4. 統治理念の葛藤と政策の混乱（経済第一主義対福祉主義の事例）

第8章 民主化過程の中の政策決定構造

1. 民主化のための経済・社会の与件と統治理念の与件
2. 自由民主主義の試練と再登場
3. 政治的民主化の進行
4. 国会の権限強化と弱化
5. 行政における開放化の進行
6. 国務会議の総合調整機能
7. 経済長官会議の総合調整機能
8. 秘書室の弱化

第9章 盧泰愚大統領の経済政策管理

1. 第六共和国の最大の弱点は経済政策
2. 民主化の推進と福祉理念の登場
3. 開放化され多元化した政策管理体制
4. 制度改革の試練と挫折
5. 頻繁な長官交代と政策の漂流
6. 新たな始まり：盧大統領の直接管理の開始
7. 第六共和国の経済責任者：経済首席と副総理
8. 形をとり始めた後半期の経済政策基調
9. 盧大統領式の経済政策管理の限界
10. 次の大統領のための教訓

第Ⅴ編 結論：新たな経済政策管理方式

第10章 大統領の望ましい経済政策管理

1. 歴代大統領の経済政策管理と新たな管理方式の必要性
2. 合理的な政策決定
3. 一貫性ある効率的な政策執行
4. 合理的な決定と効率的な執行を左右する人事管理

5. むすび

付録

付録1 朴正熙大統領の経済政策

1. 60年代初めの貧弱な経済構造
2. 投資財源の調達
3. 輸出主導の対外指向的発展戦略
4. 軽工業から重化学工業中心に構造転換
5. 農業の開発と社会間接資本の蓄積
6. 朴正熙大統領時代の経済発展

付録2 全斗煥大統領時代の経済政策

1. 最悪の状態だった韓国経済
2. 物価安定
3. 産業構造調整と自律化
4. 市場開放の推進
5. 全斗煥政権下での経済発展

付録3 盧泰愚大統領時代の経済政策

1. 試行錯誤の中の経済政策
2. 福祉・衡平のための政策
3. 経済安定のための努力
4. 国際化と自律化
5. 製造業の競争力強化と成長潜在力の培養
6. 盧泰愚政権下の経済

第I編 序論：本書の枠組み

朴正熙大統領は言うまでもなく、全斗煥大統領も国家発展に対するビジョンと確固たる統治哲学をもち一貫性のある経済政策を推進したにもかかわらず、盧泰愚大統領はビジョンも哲学もないと批判される。果たしてそうなのか。なぜそうなのか。いかなる要因が異なったために、二人の前任大統領と盧大統領の経済政策管理に違いが現れたのか。いかなる要因が大統領の過ちによるもので、いかなる要因がいかなるともしがたい要因であるのか。

このような質問を冷静に整理することは大統領の政策管理方式を

理解する上で決定的に役立つだけではなく、大統領の望ましい政策管理方式を探求するうえでも貴重な基礎となる。

第Ⅰ編では、朴大統領・全大統領時代と盧大統領時代において違いを生じさせる要因を中心に、大統領の経済政策管理方式を左右する要因を検討する。これら要因の相互関係が本書の基本的な枠組みとなる。これを詳細に見る前に、大統領の経済政策管理方式を考察しなければならない理由を簡単に検討することにする。

第1章 本書の目的と理解のための枠組み

1. なぜ本書を書くのか

危機に直面した韓国経済

何もない状態で凄惨な朝鮮戦争を経験し、その後も南北の激しい対立が続く中で成し遂げられた漢江の奇跡、アジアで昇る四匹の竜の先頭に立ち驚異的な速度で先進国を追撃する第二の日本、市場経済を基盤に政府主導の経済成長を成し遂げた代表的な国家として旧社会主義圏の国家が自由化のために見習わなければならないモデル……。これらは少し前まで韓国経済を称賛してきた言葉である。

祝杯を余りに早くあげたのだ。少しばかり暮らし向きが良くなったからと安逸を貪るから、あの様だ。かつてのラテンアメリカ諸国の前轍を踏んでいる。不公正貿易で挑んだから、経済対決の国際秩序のなかで孤立してしまうのだ。先進国への仲間入りどころか、後発開発途上国に国際市場を奪われ続けている。画期的な技術開発が難しいためにさらに期待するのは難しい……。最近になり、よく耳にする韓国経済を批判する言葉である。

このような批判がどれほど妥当するのかは、もう少し時間をおかなくては判断できない。しかし多くの国民が経済に深刻な危機感を感じていることは事実である。それだけの理由も数多くある。

環境汚染を誘発する産業に対して貿易制限をはかるグリーンラウンド

が論議されている。冷戦体制の崩壊によって経済対決が本格化し、米国など伝統的な友好国はかつての友好的な態度ではなく経済的に譲歩なき競争的な姿勢を堅持するようになってきている。ウルグアイラウンド後は韓国の国内市場も急速に開放されてきたが、金融・流通などのサービス分野だけではなく、製造業分野の国際競争力も極めて脆弱である。生産原価を左右する道路・港湾など社会間接資本施設は不足しており、その整備には膨大な財政資金が必要となる。これまで低賃金と先進国から移転された低水準の産業技術に依存し維持されてきた輸出は、後発開発途上国の追撃を受け不振になり、先進化に向けた高水準の技術開発は様々な障害に直面し、なかなか進まないでいる。さらには、これまでの高度経済成長のなかで累積した問題が民主化の進展によって爆発的に現れるようになり、これを解決するための国家的な取り組みは避けられないものになっている。金泳三政権が推進し始めた改革は既存秩序の再編を不可避にしており、新しい秩序が形成される過渡期の中で経済問題を処理しなければならない状況となっている。要するに、韓国経済は国内外の大きな難関に直面しており、韓国経済について悲観論が出て来るだけの十分な理由はある。

経済が良くなったからと言って、すべてのものがよくなるのではない。しかし経済が崩壊すれば、すべてのものが崩れる。道徳と礼儀を尊重し人間らしく生きていく人道的な社会、強者の横暴を抑制し社会的弱者を暖かくいたわる正義ある福祉社会、お互いに尊重し合い公正に競争する民主社会の建設は、荒廃した経済の中では成し遂げることはできない。経済がしっかりしていなければ民族の統一を期待することはできないし、統一国家も維持することはできない。

「何を、どのようにしなければならないのか」

どのようにすれば、揺らぐ韓国経済をしっかりと支え持続的な経済成長を成し遂げることができるのか。

国民一人一人が正しくしなければならないことは多い。しかし政府が

正しくすることこそが何よりも重要なのである。政府が正しくするためには大統領が正しく国政を運営しなければならない。大統領中心制の政府においては大統領が国政運営の核心であるためである。さらに韓国では大統領が国政運営を完全に主導しており、これは今後も当分の間は変わらないであろうからである。大統領が経済政策を正しく決定し、それなりに執行できるのか否かが韓国経済の将来を決定的に左右することになる。大統領の正しい経済政策管理が何よりも重要なのである。

本書は、これまでの大統領が経済政策をどのように管理してきたのかを検討し、次的大統領たちがどのような政策管理方式をとるのが望ましいのかを検討することに目的がある。朴正熙大統領と全斗煥大統領は確固とした統治哲学をもち一貫性をもって経済政策を推進したが、盧泰愚大統領は彼らのようにはなりえず経済が大きな打撃を受けることになったと主張する人が多い。果たしてそうなのか。金泳三大統領も朴正熙大統領と同じ方式で経済政策を決定し執行しなければならないのか。朴大統領や全大統領の時代とは経済規模も経済構造も異なり、社会状況や政治状況もまたかなり違ったものになっている。それにもかかわらず統治哲学が確固としてあらねばならず、過去のような管理方式に従わなければならないのか。そうでなければ、何を捨て、何を学ばなければならないのか。このような質問に対する答えを探してみようと本書を執筆することにした。

民主化した状況では、経済政策の管理がこれまでとはかなり違ったものにならなければならないと漠然とは認識されながらも、具体的に何をどのようにしなければならないのかについては体系的に検討した研究はない。そのために急を要する経済問題を管理する大統領のリーダーシップについて、互いにかみ合わず、相反する主張が時には何の根拠もなく論じられ混乱を増幅させている。このような混乱の中で大統領の核心参謀たちも、以前の大統領たちがどのように政策を管理したのか正確に理解しえないままに、国政を運営し大統領を補佐しているような感じさえる。

本書の目的は経済政策の内容を検討し、その誤りを問うことではない。それは筆者の専門分野でもなく、遠い将来にこそ、その評価は可能になるものと信じる。しかし経済政策の管理を理解しようとするならば、推進された経済政策の内容について概略的な検討をせねばならない。もちろん、その輪郭だけは叙述する。本書の焦点は別のところにある。本書は、経済政策を決定し執行する管理体制がどのように構築され、その体制のなかで核心的な役割を担う主体がどのように登場し、どのように役割を果たしたのかについて論じるものである。具体的には、大統領がどのように管理体制を構築し、誰を、なぜ抜擢し、どのように仕事をさせたのかについて検討する。

ラテンアメリカの経済が没落したとき、また東南アジアの後進国が経済発展のために努力しながらも発展しえなかったとき、これらの国々はかつての日本やドイツがとった経済政策の内容や発展戦略を知らなかったためにそうなったのではない。日本やドイツの政策や発展戦略を自分達の国内事情に合わせ適切に修正して採択し、効果的に執行することができる管理体制や方式を構築しえなかったことが大きな原因であると筆者は考える。そのために、本書は民主化が推進される中で、複雑な経済問題を解決するのに適した管理体制やその方式を探求するため執筆されたのである⁽¹⁾。

2. 大統領の政策管理を左右する諸要因——本書の分析枠組み——

漢江の奇跡と呼ばれた1960年代から70年代の経済発展の主役は朴正熙大統領であった。80年代の経済政策の大転換によって物価安定、国際収支の大幅黒字、高度経済成長という三匹の兎を一度につかまえた主役は全斗煥大統領であった。この二人の大統領は政治面では凄まじい批判や非難の対象になったが、韓国経済の成長の基礎をかためるうえで主役を担っていたことも事実である。政府が経済成長の主導的な役割を果たし、この二人の大統領が政府を完全に掌握していたためである。しかしこの二人の大統領は経済専門家ではなかった。経済理論を体系的に学ん

だ経験もない。民主化の渦中で、経済を犠牲にしたと非難を受けている盧泰愚大統領も同じである。この三人の大統領は陸軍の将軍出身のため複雑で難解な経済理論を理解することもないまま、経済発展の決定的な時期に主役を担ったのである。経済分野の門外漢である大統領たちが一体全体どのように経済政策を決定し執行したのか。

自分自身で決定したのか。70年代の朴正熙大統領は自ら重要な経済政策を決定した。全斗煥大統領と盧泰愚大統領はそうではなかった。

自分自身で決定しないのであれば、誰に任せたのか。60年代の朴正熙大統領は張基栄と金鶴烈という二人の副総理に経済政策上の重要な決定の多くを委ねた。全斗煥大統領は金在益と司空壹の二人の経済首席秘書官に多くを委ねた。そうであれば、別の長官や官僚はどのような仕事をしたのか。

下の人に無条件で任せした後、大統領は何をしたのか。60年代の朴正熙大統領は、下で決定された政策を執行する過程において、自ら直接、点検し督励したと言われているが、初期の盧泰愚大統領は完全に放任したと言われている。また全斗煥大統領は仕事を任せるときには強力な支援を提供し、外部からの干渉や攻撃を徹底して防いだと言われている。盧泰愚大統領の時期では、国会・言論・専門家による批判、労働者・農民・学生による抗議デモと激烈な反対にさらされる中で、行政府が重要な政策を決定し執行したのである。

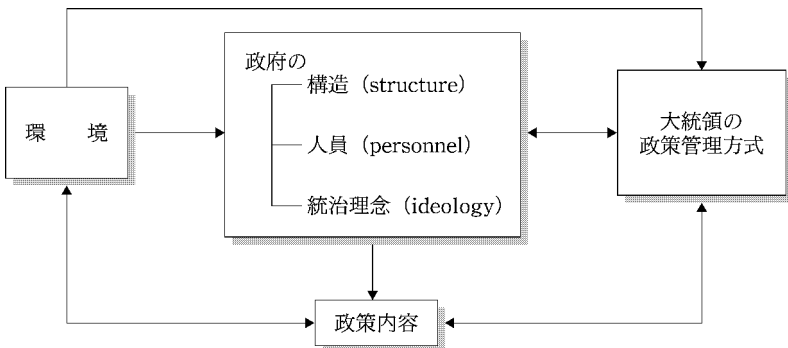
このように大統領の個性や能力に応じて、さらに時代状況に応じて、経済政策の管理方式は各々異なるものになっている。どのような政策であれ大統領が管理するとき、矛盾した要因が影響を及ぼすこともあり、それらの影響を受けることもあるためである。大統領が国家の政策を最終的に決定したり、国会で最終的に決定されるが行政府の案を大統領が決定したりするような場合、さらには大統領が政策の執行を管理するような場合、数多くの人々の利害関係や主張が政策の決定過程と執行過程に介入し影響を及ぼし、影響を受けることになる。このような影響要因は、大統領の立場から見れば、政策管理の制約要因または条件にな

るものであり、図1-1のように整理することができる。

図に見られるように、大統領がいかなる政策を決定し執行するのであれば、その管理方式を大きく見れば、四つの要因によって影響を受ける。第一は政府を取り巻く経済的・社会的環境、第二は政府の内部構造、人員、さらに政府を支配する統治理念であり、第三は政策内容、第四は大統領の個人的特性、すなわち資質と性向である。

本書では大統領の資質をあらためて論じることはしない。かわりに大統領の個人的特性の中の性向について強調することにするが、これについては他の政策と比べ経済政策をどれほど重視するのか、また経済政策の基調をどこにおくのかということに、主として焦点をしぼることにする。大統領の個人的な性向は、結局は、その個人が信奉する統治理念として現れることになり、それはまた政府内部の統治理念を代弁したり、それに致命的な影響を及ぼしたりすることが、これまでの30年間の実情である。つまり大統領の個人的な性向は政府の統治理念としてかなり重要なものである。

図1-1 本書の分析枠組み:大統領の政策決定管理方式を左右する諸要因



朴正熙大統領は富国強兵を統治理念としたが、全斗煥大統領も同じであった。ともに国家の安全保障と経済発展中心主義を信奉したのである。朴大統領が成長中心の経済政策基調を維持したことに比べ、全大統領

は安定中心の経済政策基調を維持した。国家安全保障・経済発展・安定基調などは国政全般に圧倒的な影響を及ぼし、これにより大統領の経済政策管理も強力な影響を受けたのである。

ところで大統領の資質は大統領の能力・性格・人品・人となりなどをすべて含むものであり、大統領の国政運営と政策管理に重要な影響を及ぼす。内省的で寡黙な朴大統領、多弁でボス気質が強かった全大統領、我慢強く人の話をよく聞く盧大統領、悪いところまで含め、彼らの性格は経済政策管理方式に大きな影響を及ぼした。これまでの大統領たちが経済政策をどのように管理したのかを検討するとき、大統領の資質を重要な要素として取り上げることになる。ただこれらを別途検討することはせず、議論の必要に応じて言及するにとどめる。だが未来の大統領がどのように経済政策を管理するのが望ましいのかを論じるときには大統領の資質を取り上げることがはしない²⁾。

また大統領は、これまでもそうであったが、今後も経済分野に関する高度の専門知識がないことを前提とする。

経済政策の環境には様々なものがある。その中でも経済政策の内容によってはかなり影響を及ぼすものもあり、経済政策の制約条件ともなる経済的環境が最も重要となる。この点については、それぞれの時期における重要な経済政策の内容に言及するとき一緒に論じることにする。日本の植民地支配、解放後の混乱、朝鮮戦争で破壊された産業施設、それに加え農業が圧倒的であった60年代初めの貧弱な経済状態は、政府主導による内資・外資の財源調達、投資優先順位の決定、投資された産業の管理運営などをはかることを不可避にするなど、朴正熙政府における経済政策の内容や経済政策管理方式に決定的な影響を及ぼした。80年代には複雑で国際的に絡まりあった経済構造、大きく膨張した経済規模と急速に発展した民間部門などが経済の自律化を不可避なものにした。政府の介入を縮小し、経済政策の内容も間接的な誘導中心に転換しなければならない必要性が強力に提起されるようになり、それとともに国際競争力の強化も急を要するものとされた。これらすべてのことが80年代末

の盧泰愚政府が解決しなくてはならない時代的な課題となった。

経済政策及び政府に影響を及ぼす政治的・社会的環境は、政府の構造と統治理念に直接関連しているために、それとともに論じる。70年代の権威主義的独裁体制のもとでは安全保障に対する国民の不安感を利用し、労働政策や政権に対する学生・労働者の挑戦や抵抗を徹底的に弾圧した。このような政治的・社会的な環境は、朴正熙大統領が70年代に重化学工業化戦略を大統領秘書室中心で管理した事実と深い関係がある。また1987年の6・29以降は合法的に進められるようになった政治・社会全般の民主化運動、突然の東欧共産圏の崩壊、労働者・農民の激烈な集団行動と社会底辺に抑圧されていた要求の爆発的噴出などは、それまでの国家安全保障と経済発展中心主義の一辺倒をもって運営されてきた経済政策管理を福祉主義的な統治理念の方向に傾斜させることになった。このような政治的・社会的環境は、第六共和国の経済政策の内容に決定的な影響をあたえたことはもちろんのこと、盧泰愚大統領の民主的・放任的な経済政策管理方式を登場させる条件となったのである。

政府の構造・人員・統治理念を、どのように変化させ運営するのかということは、大統領の経済政策管理の核心事項である。しかしこれらの要素が大統領の力量で左右できる範囲を越えるようになれば、大統領の政策管理に対する決定的な制約要素として作用するようにもなる。そのために、この三つの政府の要素に対する分析と検討は、本書の中心的な内容となる。

本書で論ずる政府の構造とは政策決定構造であり、従って経済政策管理上の決定権をめぐる政府機関間の権力構造に焦点が当てられる。具体的には、大統領の経済政策管理上の決定に大きな影響を及ぼす、以下の三つの側面について考察される。第一は経済政策をめぐる国会と行政府の権限関係であるが、これは国会がどの程度まで大統領の経済政策管理に影響を及ぼしたのかに関するものである。第二に行政府内部における大統領と秘書室、そして部処間の関係に関するものである。第三に政府と民間の関係に関するもので、政府の経済政策に対する民間部門の影響

力がどの程度のものなのかに応じて、大統領の経済政策管理方式も異なるようになるためでもある。

政府の構造、すなわち政策決定構造の側面で見ると、朴大統領・全大統領時代と盧大統領時代とは明らかに異なる。朴正熙大統領の維新体制や全斗煥大統領の権威主義的独裁体制のもとでは、民間部門は萎縮し、国会などの政治圏も萎縮するなかで、行政府主導による国政運営が続いたのである。行政府内部では大統領秘書室が重要な決定権を掌握した一元的管理体制が登場し、この二人の大統領は大統領秘書室中心の経済政策管理方式をとることになった。しかし1988年以降は民主化の嵐のなかで民間企業が政府の陰から次第に抜け出し始め、労働者・農民の影響力も強まった。経済政策に対する国会の権限が大きくなり、行政の開放化が進み大統領及び大統領秘書室の力は弱まった。これによって盧泰愚大統領の経済政策管理は、朴大統領・全大統領のそれとはかなり違うものになったのである。

政府内の人員という要素では、人員の能力と性向が重要になる。大統領がどのような人物を経済部処の長官や次官に、また大統領秘書室の秘書に配置させ仕事をさせるのかが重要になる。70年代から職業官僚出身が重要な要職を掌握し始めた。それは実績主義官僚制が確立されたために可能になったことである。実績主義官僚制は60年代初めから本格的に形成されるようになったものであり、朴正熙大統領式の政策管理を可能にした重要な要因であっただけではなく、政治・経済・社会の全般に大きな影響をあたえたことから、あらためて考察する必要がある。80年代からは民間出身のエリート官僚が登場するようになり、外部の専門家たちが政府の経済政策担当の要職を占めるようになり、これが全大統領と盧大統領の人事管理及び経済政策管理に大きな影響を及ぼすようになった。

政府を支配する統治理念とは、政府の政策の大枠や方向を左右することになる思考方式や基本的な考えを意味している。これまで30数年にわたり韓国政府を支配してきた経済発展第一主義や安全保障優先主義、第

六共和国発足とともに登場した福祉主義などがその例である⁽³⁾。このような統治理念は経済政策の内容を左右するだけではなく、大統領の経済政策管理が変わりうる幅を決める。前述したように、政府の統治理念は大統領自身の考えや統治理念によってもかなり影響を受ける。このような傾向は権威主義体制でさらに著しいものとなる。そのため朴大統領と全大統領の時代は、盧大統領時代よりも、大統領個人の統治理念が政府の統治理念にかなりの影響を及ぼした。

大統領の経済政策管理を理論的・体系的に検討しようとするならば、上で見た分析枠組みに従って一つ一つ順序だてて論じることが望ましいが、分析枠組みに余りこだわると実態を全体的な脈絡で有機的に把握し難くなるだけでなく、説明も不自然なものになるため本書では融通性をもって論じることにした。

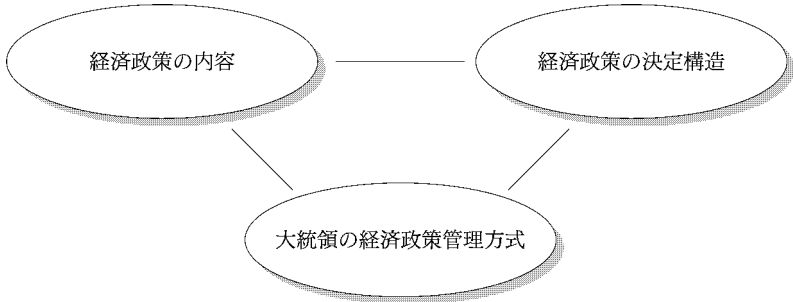
3. 本書の基本構造

大統領の経済政策管理方式について検討することが本書の目的である。しかし大統領の政策管理方式は、前述したように政府の構造・人員・統治理念によって決定的なまでに影響を受ける。その逆も同じである。この部分は特に政策決定構造の側面で考察するならば、大統領の政策管理方式と容易に結び付くところである。むろん政策決定構造は図1-1に見られるように、政治的環境によってもかなりの影響を受ける。そのため政治的環境、場合によっては政策内容と大統領の政策管理方式も論じることで、政策決定構造を検討することとする。

大統領が具体的に推進した経済政策の内容を知らなければ、政策決定構造や大統領の政策管理方式を理解することはできない。そのため経済政策の内容を簡単にではあるが検討することにする。それゆえ本書は、三人の大統領について、それぞれ三つの部分で構成されている。第一に経済政策の内容、第二に経済政策の決定構造、第三に大統領の経済政策管理方式である。ところで大統領の経済政策の内容そのものは本書の主たる考察対象ではないので、圧縮しまとめた論文を本書の付録として掲

載した。そのため本文では、三人の大統領別に、経済政策の決定構造と大統領の政策管理方式を順次、取り扱うことにする。

図 1 - 2 本書の基本構造



ただ朴大統領と盧大統領については、それぞれ一章ずつ追加した。朴大統領については経済政策の決定構造を検討した後で、実績官僚制を構築するための努力を見ることにする。それは後継の大統領の人事管理と経済政策管理のための大きな基盤となったからである。

盧大統領の第六共和国では統治理念の葛藤について、特に詳細に検討する。民主化が進み、それまでの安保、経済発展中心主義の国政運用に対する反発から福祉主義の統治理念が登場することになり、これが盧大統領の経済政策内容はもちろんのこと、経済政策管理方式にまで大きな影響を及ぼしたからである。さらに民主化した政治体制では統治理念の多元化と葛藤が不可避であるため、将来の大統領たちのための教訓として統治理念の葛藤を見ておくことが重要である。

本書の結論では、三人の大統領の経済政策管理を総合し、次の大統領のために、いくつかの望ましい経済政策管理方案を提示することにした。

注

(1) そのためこの目的から多少はずれた部分については、ここでは論じなかつ

た。例をあげれば、朴大統領が諦めと貧困に慣れきった国民の潜在力をどのように動員して経済発展のための国家的能力に結集させたのかについては間接的にのみ論じることとする。

(2) 経済政策を適切に管理するためには、これこれの資質をもった人が大統領にならなくてはならないとか、このような資質の大統領はこのように経済政策を管理しなければならないとか、あのような資質の大統領はあのように経済政策を管理しなければならないという類いの議論はしない。これは余りにも複雑になるためである。

(3) もともとイデオロギーは資本主義・社会主義・共産主義など政治体制・経済体制・社会体制の全般にわたる仕組みとその運営に関する体系的な思考方式を意味するものであるが、統治理念は、これよりもはるかに低い水準の概念として、通俗的に使われる国政指標、国政課題と似てはいるが、これらよりも若干、上位の概念である。国政運営の基本目標と原理であると呼んでも良く、学問的な用語ではない。

第II編 朴正熙大統領の経済政策管理（1961～1979年）

経済が苦しくなるたびに朴正熙大統領を回想する人は多い。「朴大統領がいたのなら、このようにはならなかったはずなのに……」「朴大統領は確固とした統治理念をもち経済を管理したのに……」というのが人々の共通の指摘である。果たして、そうなのか。これからの大統領も、朴大統領のように経済政策を推進し管理しなければならないのか。今はすでに朴大統領の時代とは経済規模も経済構造も違っており、政治・社会状況も極めて異なったものになっている。それにもかかわらず確固とした統治哲学をもち、かつてのような管理方式に従わなければならないのか。そうではないのなら、何を捨て、何を学ばなければならないのか。

日本の植民地政策に虐げられ、解放されるや朝鮮戦争で同族相争い、経済は破壊し尽くされ資源をもたない国家、長い間貧しさに苦しんだ余りすっかり諦めの気持ちになった国民、これら悪条件を克服し20数年にわたり類例のない持続的な高度経済成長によって漢江の奇跡を成し遂げた主人公は何と言っても朴正熙大統領である。

もちろん数多くの政治的過ちも犯し、高度経済成長の影の部分として社会的・経済的問題も累積させたが、経済奇跡の主人公は朴大統領なのである。その間の経済成長は政府によって主導され、朴大統領が政府を完全に掌握していたからである。

経済専門家でもない人が、かくも多くの悪条件に苦しめられながらも、奇跡のような経済成長を、どのようにして主導することができたのか。

第II編では、朴大統領が推進した輸出主導型の不均衡成長戦略を支え、経済発展一辺倒の国政運営を可能にした権威主義的な政策決定体制の登場とその構造を検討する。行政府中心の一元的管理体制は、有能で献身的な官僚なくしては不可能であった。朴政権は5・16軍事クーデター後に大量の公務員の公開採用と大規模な教育訓練などを通じて、実績官僚制を構築することに取り組み、政府主導の経済発展を可能にした。これらを順次検討した後に、朴大統領の経済政策管理方式を見ることにする。

第2章 朴正熙大統領時代の政策決定構造

—— 経済発展一辺倒の政策管理体制の構築 ——

1. 経済成長にすべてを賭けた朴正熙政権：経済発展第一主義の登場

「飢餓線上で喘ぐ国民を救う」というのは、5・16軍事クーデターで掲げられた革命公約の6項目中の4番目のものであった⁽¹⁾。革命公約のどの項目よりも、急速な経済成長を通じてこの公約を実行したことは朴正熙政権の最大の業績である。

朴大統領が経済成長に並々ならぬ努力を傾けるようになった背景については議論が少なくない。朴正熙大統領自身が個人的に貧しさの苦しみを痛いほどに経験したために経済成長を何よりも強調したという主張もあり、これに加え5・16軍事クーデターの核心的な役割を果たした数名の指導級の人物も経済成長を重視したという主張もある。彼らを酷評す

る人達は彼らがクーデターの名分をえるために、そして継続的な権力掌握の正当性を確保するために経済成長に力を注いだのであると主張する。

客観的に見て、この二つの主張はいずれも、ある程度の妥当性をもっている。朴正熙大統領は苦しい貧困を経験しただけではなく、春秋戦国時代の中国の指導者や日本の明治維新の主役が献身的に推進した富国強兵の論理を強調していたと言われている⁽²⁾。政権掌握から70年代の独裁体制に至るまで政権の正統性問題に苦しめられ、ただ一つ説得力をもって国民に提示できることは自分の政権が経済成長を成し遂げ、自分の政権のみが経済成長を維持できるという主張であったためである。

60年代初めの韓国国民の生活は、朝鮮戦争による大破壊からかろうじて復旧した貧しい農業社会の貧困像を、そのままに示すものであった。経済状態が相当に良くなった60年代後半までも大学生の意識調査をするならば、政治発展よりも経済成長をより選好するという結果が現れるほどであった。1960年から61年までの張勉政権も経済成長を何よりも重要な課題とし国土開発計画の推進など大々的な事業を開始した。このような状態であったからこそ、朴正熙大統領の「経済成長第一主義」は最も重要な国政指標として、より高い次元の統治理念として確固として根を降ろすことができたのである。

個人的な所信であれ、単に独裁政権の正当性を確保するためのものであれ、政府が経済成長をスローガンとして掲げ強力に支援する姿勢を示すや、国民の広範囲な支持をえることができ、さらに経済成長の成果が目に見えて来ると国民の支持はさらに確固なものになっていった。このため経済成長という用語は国家統治の至上課題として、また大義名分として、朴大統領をはじめとした公職者だけではなく国民すべての意識のなかに深く刻み込まれることになった。朴正熙大統領時代の経済成長第一主義は、国家安全保障の優先とともに、誰も敢えて挑戦することのできない統治理念となったのである⁽³⁾。

2. 権威主義的政治体制の構築

軍事クーデターで1961年に政権掌握して1979年に部下の手により殺害される時まで、朴正熙大統領は果てしなく自己の手中に権力を集中させていった。60年代後半までは比較的民主的な要素が残っていた政治体制は、70年代後半期には極度に権威主義的な一人独裁体制に変貌した。この変化は、朴大統領の政策管理に大きな影響を及ぼした。第一に、前述したように、悪名高い独裁体制の維持のため経済成長を政権維持の名分として、さらには至高の統治理念として掲げて、経済成長を強力に推進することを強要するようになった。第二に、一人独裁体制は経済成長を阻害しうる政治的・社会的要因を経済政策の管理体制から排除させることのできる権力を付与した。この二つが結び付き、権威主義的独裁体制の維持のためには急速な経済成長が必要になり、急速な経済成長のためには権威主義体制を強化するという相乗作用が起きたのである⁽⁴⁾。

それならば、経済成長の政策管理において非経済的要素を徹底して排除させることを可能にした権威主義的な一人独裁体制はどのように登場したのか。

この登場過程は実際には順調であったのではない。5・16軍事クーデターから民政移譲までの過程では、軍人の政治圏参入に反対する米国の圧力だけではなく、既成政治人の強力な反発のため混乱を繰り返した。1963年秋に実施した大統領選挙はまったく予測のつかない熾烈な競争となり、朴大統領は尹潽善候補を公式集計の15万票差でかろうじて押さえ当選した。さらに1964年6月には国交正常化の日韓会談に反対する学生デモが大規模な激しいものになり、非常戒厳令（6月3日布告）で軍が出動してようやく鎮圧されたほどであり、政権の維持そのものが不確実な状況が続いたのである。

1967年に至り、朴正熙大統領が尹潽善候補を圧倒的な票差で押さええて再選に成功し国会でも与党である共和党が国会議席の3分の2を占め、朴政権はようやく安定期に入った。しかし選挙での圧倒的な勝利を好機とし、朴大統領は1969年10月に大統領三選のための憲法改正を強行し

た。この過程で大統領秘書室長の李厚洛と中央情報部長の金炯旭は、野党議員だけではなく、改憲に反対する与党の重鎮議員（共和党初期の中心人物として金鍾泌派と呼ばれた党内の中間ボス）を露骨に脅迫し、懐柔した。このような脅迫や懐柔は非政治的な勢力による政治勢力の弾圧として70年代の維新時代の政治不在を予告するものであり、政策決定過程の脱政治化を加速させる契機となった。

1971年4月の大統領選挙で朴大統領は三選に成功したが、金大中候補との得票差は予想外に小さかった。国会議員選挙でも、期待とは異なり野党が大挙進出することになり（共和党113議席、新民党89議席）、朴政権は再び揺るぎ始めた。朴大統領は1972年10月に非常戒厳令を宣布し国会の解散、政党活動の禁止、大学休講令を発表し維新体制を発足させた。維新体制のもとでは在野人士と学生が民主化を要求、政府に対する挑戦と抵抗を繰り返して、政府は緊急措置の発動で強硬対応することを繰り返し、政治的・社会的不安定が続いた。

1974年8月15日の大統領夫人、陸英修女史の暗殺、1975年のベトナム戦争敗北、休戦ラインでの地下トンネル発見などにより安全保障が深刻な問題になり、反政府運動は小康状態に入った。しかし70年代後半からは労働者による勤労条件改善の要求とこれを弾圧する政府に対する抵抗が加速し、カトリック・プロテスタントの宗教指導者が労働者に同調し反政府運動を繰り返した。1978年、79年には再び政局の不安定が深刻になった。YH貿易女工事件、野党党首に復帰した金泳三の国会議員除名、釜馬事態などで政局は混乱に陥るなか、1979年10月に朴大統領が殺害されたことにより、維新体制は幕を下ろすことになった。

3. 経済政策決定過程の脱政治化

朴大統領は、抵抗と反対にぶつかり政治を不安定にしたりもしたが、経済発展と安全保障という二つの名分を掲げ独裁体制を構築して行った。政治不安定が続くなかであっても、経済政策管理に政治的要素が介入することだけは最小化したのである。朴大統領がとった経済政策の核

心的な手段は、租税による内資調達と外資導入において、また投資部門においても、各種手段を動員し政府が主導したことである。民主的な体制とは異なり、国民の要求に従うことなく、政府が経済政策管理の全般を主導したのである。特に輸出主導型の不均衡的成長戦略のもとで製造業が重視される一方で農業は軽視され、製造業の中でも輸出産業に集中的に支援がなされ、内需産業が犠牲にされた。70年代には自動車・石油・化学・機械・造船・電子など大規模な重化学工業が中心となり、中小企業が相対的に犠牲にされた。環境保護の主張は贅沢な考えであるとして無視され、さらに輸出のためには低賃金が維持されなければならないため勤労条件の改善は抑制されただけでなく、これに抵抗する労働運動は厳しく弾圧され地下運動で命脈を保つことになった。

抑圧され弾圧された集団と彼らの要求は70年代になって機会さえあれば噴出する可能性が大きくなっただけでなく、その力もかなり増大していた。だが朴大統領は政府に対する挑戦の機会を提供する国会や政党が中心となる政治圏を排除し、大統領自身が直接指揮する行政府を中心として経済政策管理体制を構築して行った。70年代の維新体制となつて、大統領秘書室を管理体制の中心におく一人支配の親政体制を構築したのである。朴大統領は、このような極度の一元的権威主義体制のもとで経済発展とは両立しえない主張や要求を、経済政策の決定や執行過程から徹底して排除したのである。

4. 経済政策管理体制に対する国会と政党の影響力排除

60年代以前には、様々な参加者が多様なチャンネルを通じて政策過程に介入した。その中でも最も重要な公式的な参加者は国会であるが、60年代と70年代を通じて朴正熙政権は政策に対する国会の影響力を極小化させようとした。

国会は1948年の創設当時には大統領を選出する権限を保有しており、強力な力を発揮していた。しかし国会の権威はその後繰り返し挑戦を受け続け、50年代を通じて弱体化の一途をたどった。李承晩政府は反対派

の国会議員を不法な手段で脅迫し、大統領を支持するよう群衆を動員し、ついに 1952 年には国会から大統領選出権を剥奪した。李承晩大統領は 1954 年に与党が多数議席を確保するまで国会に対抗し、彼のカリスマの権威を行使し続けたのである。

このような行政府からのたえまない攻撃に対して、野党議員を中心に国会は自らの権威を守るために闘った。しかし顧みるならば、50 年代が国会史においてむしろ良き時代であったと言える。国会の力はその後も次第に弱まって行ったのである。表 2-1 は国会の力がどれだけ弱まってきたのかを示している。

表 2-1 国会の案件処理 — 国家の弱体化 (朴正熙政権)

政権	正常的に会期を終えた歴代国会	法案全体		行政府提出法案		(B/A) (%)
		通過法案数 (A)	通過比率 (%)	通過法案数 (A)	通過比率 (%)	
李承晩政権	2代~3代(1950年6月~58年5月)	383	45.9	223	48.8	58.2
朴正熙政権(前期)	6代(1963年12月~67年6月)	332	50.5	164	63.5	46.4
	7代(1967年7月~71年4月)	357	66.7	234	80.4	65.5
朴正熙政権(後期)	9代(1973年3月~79年4月)	544	65.3	460	96.0	84.6
全斗煥政権	11代~12代(1981年4月~88年5月)	562	64.1	413	91.2	73.5
盧泰愚政権	13代(1988年5月~92年5月)	492	52.5	321	87.2	65.2

(資料) 国会立法調査局。詳細な内容は付表の 1-1-A を参照のこと。

朴正熙政権のもと国会が弱まったことを示す一つの指標として、表 2-1 の国会通過法案を見ることができる。国会を通過した法案中、行政府が提出した法案の比率は 50 年代では 58.2% であり、朴正熙政権の前半期である 60 年代にも 56.0% で同じ水準を維持していた。しかし後半期である 70 年代の維新体制では 84.6% にまで著しく増加した。行政府が法案を主導的に決定する傾向がかなり強まってきた。さらに衝撃的なのは、行政府が提出した法案が国会で通過する比率であり、50 年代にはおよそ半分 (48.8%) が国会で通過し、朴大統領前半期は 72.0% に増

加し、後半期の70年代には96.0%という驚くべき記録を示したことである。行政府が国会で審議する法案を完全に主導し、国会はこれに追随したということになる。

行政府主導の法律案が増えてきた理由は様々であるが、最も大きな理由は朴大統領が国会を排除したまま行政府中心で国政を運営したことにある。朴大統領が総裁である与党が国会で多数議席を占め、この与党を朴大統領が完全に掌握していたために国会は容易に通法部化したのである。

それならば与党の国会支配はどのように成し遂げられたのか。

60年代末までは与党の国会支配の手段として確かに不正選挙があったが、それでも議席配分は、あくまでも総選挙の結果を反映したものであった。特に1967年7月から1971年4月までの国会は総選挙の結果、与党が圧倒的多数を占めていた。

しかし維新体制の国会では総選挙の結果とは関係なく、いつでも与党が支配するように制度的な装置が組み込まれた。朴大統領は独裁体制構築の一環として選挙法を改正して、国会議員定数の3分の1を大統領が任命することができるようにし（この議員は「維政会議員」と呼ばれる）、また1選挙区当たり1名の国会議員を選出した小選挙区制を2名の国会議員を選出する選挙区制度に変更した。そして朴大統領は自分が掌握した与党国会議員の公薦権を行使して、1選挙区当たり1名の与党候補だけを公薦して野党候補と同伴当選させるようにした。そのため与党の公薦を受ければ間違いなく当選することになった。結果的に与党は大統領が指名した国会議員3分の1、そして残りの地域区選挙で半分を占めることができるようになり、常に総議席の3分の2を確保することができる制度を作ったのである。このようにして維新体制では与党は国会の圧倒的多数の議席を占めることができたのである。

維政会議員は当然のことであるが、地域区出身の与党国会議員の再選も全面的に大統領の任命や公薦のいかんにかかっていたため、朴大統領は第9代国会（1973年～79年）を完全に掌握することができた。そのた

め国会が行政府提出の法律案(朴大統領が行政府の長として最終決裁した法律案)のほとんどすべて(第9代国会では96%)を通過させたことは、さして驚くことではない。

しかし立法機関としての国会が法案審議で行政府に圧倒されたからと言って、国会議員が政策決定過程に何ら影響力を行使しえなかったということではない。国会議員は個人的に、または与党の構成員として、行政府が法律案を国会に公式的に提出するに先立ち、これに影響を及ぼすことができたからである。

朴大統領が軍事政権の指導者から衣替えして、1963年12月に発足した文民政府の大統領に就任したときには、当時の与党共和党は政策過程に極めて大きな影響力を行使していた。朴大統領が政権初期には確固とした権力を掌握しえなかったためでもあるが、歴史上類例がないほどに熾烈で予測不可能な大統領選挙(1963年)において、共和党が朴正熙候補の当選のために選挙運動を成功裏に展開したためであった⁵⁾。

しかしこのような影響力は時がたつにつれて急速に失われて行った。与党共和党が主導した法案の比率は、1963年から67年までの期間(第6代国会)には28.7%を記録したが、1973年から79年までの期間(第9代国会)には2.7%にまで急激に下落した。

党政間の協調体制もまた無気力であった。1964年初めに導入された協調体制は、政権与党を政策過程に吸収するためのかなり野心的な計画として評価された。ここには数多くの委員会と協議会が設置されており、すべての水準の政府官僚層とも連結されていた。だが朴大統領は政治を好まなかったように政党も嫌いであった。そのため党政間の協調体制は急速に色褪せ、1972年の維新宣布以後には有名無実なものになってしまった。このような協調体制が衰弱した指標としては、党政協議会(長官級)が1968年の1年間に29回開催されたが、1973年から79年(維新政権下の第9代国会)までの7年間には、わずか15回しか開催されなかった事実を指摘することができる。

朴大統領はまた与党である共和党内の指導者を除去することによ

て、政策過程に対する党員たちの個人的な影響力を極小化した。第一の画期的な事件は三選改憲（1971年）に向けて党指導者が除去されたことである。当時、青瓦台秘書室長の李厚洛と中央情報部長の金炯旭という二人の悪名高い補佐官とともに、朴大統領は彼の三選のための改憲に反対していた与党議員に対して無慈悲なテロを行った。この反対者たちは共和党の指導級の発起人たちであった。金鍾泌を含む数名の者たちは、はなはだしくは党から追放されたのである。

既に言及したが、第二は1971年初めに朴大統領が与党国会議員の公薦権をもつ与党総裁の公式的権限を発動し、党候補者名簿から61名の現職国会議員を除去したことである。この数は指名された153名の候補者の3分の1を越えるものであった。このように除去された人々の中には朴大統領の反対者たちだけでなく、彼に対する微温的な支持者まで含まれていた。要するに、熱烈な支持者だけが朴大統領から公薦を受けることができたのである。

このようにして1971年10月までには、すべての主要な党指導者は与党共和党から放逐または肅正されるか、さもなければ朴大統領の忠実な部下となってしまった。

この一連の過程で引き金の役割をした第三の事件は、数名の与党指導者が内務部長官に対する解任建議案の票決に際して、野党の見解に同調した事件である。呉致成内務部長官は、党指導者の背後で選挙運動員として重要な役割を果たした数名の警察署長を解任することで、彼らの背後にいる党指導者に挑戦した。この事件は与党である共和党内部の派閥争いが原因で発生したものであるが、その契機となったのは、1967年の国会議員選挙の不正であり、それに内務部が共和党のために介入したことを問題視して、野党が内務部長官解任建議案を国会に提出したことである。ともあれ朴大統領は自分が任命した内務部長官が、政府与党が絶対多数を占める国会で解任決議されることに激しく怒った。朴大統領は自分の指示に逆らう「不忠な」党指導者に野党に同調するなど警告したが、彼ら（金成坤、吉再號など）は党首脳部級としてのみずからの力を

誇示するために従わなかった。激怒した朴大統領は彼らの党籍剥奪を命令した。この事件で朴正熙にある程度抵抗する可能性がある共和党内の潜在的勢力は決定的な打撃を被った。

ついに1972年に朴大統領は維新体制を樹立することで、政権与党に対する最後のクーデターを敢行した。既に言及したように、大統領は維新憲法によって国会議員の3分の1を任命できる権限を付与された。大統領が選任した国会議員は民選議員の任期6年の半分である3年の在任期間を有するだけであった。彼らは再選のために大統領の忠実な追随者とならなければならなかった。また朴大統領は共和党総裁として国会議員選挙に立候補する候補者を公薦する権限を有していたが、彼の指名はほとんど100%の当選を保証するものである。このような方式によって、朴大統領は彼の追随者に国会議席を配分することができたのである。

朴大統領は彼の選好を知ろうとし推測したりすることに努力を惜しまない、権力におもねる政治家に囲まれるようになった。このような体制は1973年から79年までに頂点に達し、朴大統領は国会と政権与党を手中に入れることで政治を完全に統制することができた。

朴大統領は彼の手の中に完全に掌握された「政治」を、経済政策の管理から完全に排除させた。その当時の朴大統領は、政治そのものを国家発展のために役立つもの、さらには有害なものともみなしていたからである。

彼は専門技術と軍隊式の位階秩序の結集体である行政府こそ国家統治のために信頼できる道具であると考え、重要な問題に対しては自分自身が直接決定を下し、それを推進するためには軍人のように彼の命令に忠実に動く専門官僚の補佐を受けることを好んだ。

彼は、国会や与党とは行政府の政策決定機能に対して協調的に支援するものであって、政策執行や人事問題に介入してはならないと強調した。さらに彼は国会が政府提案を通過させ同意することに効率的でなくてはならず、「非生産的な政治公害」から解放されなければならないという考えをもっていた。

したがって朴大統領の鉄拳統治下で行政府は政党政治と国会から相当な独立性を享受することができたのである。

5. 行政府内部での経済論理支配

朴大統領が強大な権力を急速な経済成長のために行使したということは、韓国人にとっては一種の幸運であった。朴大統領が経済政策を「政治の公害」から守ろうと努力したことは、見ようによっては、経済政策の決定から政治的要素の介入を極小化しただけではなく、経済官僚の勤務意欲を高め彼らの専門性を向上させたことにもなったと言える。

朴大統領はさらに行政府内部の反対勢力から経済政策を保護しようとした。70年代には政党と国会は政策過程にさほど影響力を行使することができず、司法部もまた積極的な政治組織ではないために、行政府は政治過程を完全に統制することができたのである。

行政府が政策過程で支配力を行使するとき、すべての外部勢力は行政府にその影響力を集中させるようになる。その傾向は行政府内に部処割拠主義を増長することになり、各部処は顧客集団の代表者、若しくは保護者として機能するようになる。このような現象は60年代と70年代に次第にその輪郭を現してきた。

それゆえ当時の行政府内には経済部処が推進する経済政策に反対することができる部処がいくつかあった。労働、環境及び社会福祉の担当部処がそれである。これら部処には顧客がおり、賃金引き上げや労働環境の改善などのために、工場の排水や煤煙から環境を保護するために、あるいはより向上した福祉のために争わなければならなかった。だが事実上すべての部処が顧客の活動に必要な財政的支援をめぐり互いに競争する状況であるため、経済部処に対する潜在的な敵は行政府内のどこにも存在する。このようなものから経済政策を保護する必要があったのである。

1961年の5・16軍事クーデター後、軍事政権は経済政策の効率的な遂行のためにいくつかの制度的装置をこしらえた。この装置が結果的に非

経済部処の経済部処に対する挑戦を最小化させることになり、経済部処は60年代以降、行政府内における他の部処からさほど深刻な挑戦を受けないようになった。このような経済部処としては経済企画院、財務部、農水産部、商工部、動力資源部、科学技術処、建設部、通信部、そして交通部をあげることができる。このなかでも経済企画院が最も重要な部処であった。

経済企画院は、世界の中で韓国だけにある独特で強力な部処として1961年初めに設立された。急速な経済成長を主導するために企画と予算機能を付与して、当時の最も重要な財源調達手段であった対外借款、及び投資に対する権限も有した。1963年に経済企画院長官は副総理を兼任するようになり、「経済チーム」の長として経済部処に対する公式的なリーダーとなった。その後、大統領の信任度に応じて経済企画院長官の実質的影響力が変えることはあったが、経済企画院長官は経済チームの長としての役割を遂行してきた。特に経済企画院の権限の一つである予算に対する統制力は、経済部処が予算配分の競争で有利な位置を占めることができる利点を提供した。

財務部もまた強力である。韓国銀行だけではなく市中銀行を統制できるうえに、政府の歳入に責任を負っているためである。

1964年に経済部処によって経済長官会議が作られ、70年代はもちろんのこと1994年現在までも経済問題全般にわたる政策決定を公式的に担当している。経済長官会議は、定期的に(週別・隔週別に)副総理である経済企画院長官の主催のもとで開催され、重要な経済政策を決定している。

経済長官会議は、以下で述べるように行政府における伝統的な政策決定体制の脆弱性に対処するために作られたものである。

行政府には憲法上の最高議決機構として国務会議がある。この国務会議が初めて設立された1948年の当時には、イギリスの内閣と類似した点多かったが、やがて閣僚会議と大統領諮問機関との折衷的な性格のものに変わってきた。それにもかかわらず、国務会議は行政府内の政策決

定過程で公式的な最終審議機関としての地位を占めてきたのである。実際にも大統領が國務會議の決定事項を覆すことが稀であるために、その決定は行政府の最終的なものとなっている。

國務會議は行政府としての政策決定過程の最終段階であるために、かなり形式的に運営されてきた。最後の決定が少しでも誤れば国家全体に及ぼす打撃が大きいため、誤りがないように、國務會議に案件を上程する前に実質的な検討がなされることになる。さらに國務會議で実質的な決定をするには、余りにも多くの案件が処理されなければならない。そこで國務會議以前に検討をするための會議として次官會議が作られたのである。この二つの會議は1948年に始まり70年代まで毎週2回ずつ開催された。

次官會議と國務會議は、非經濟部処が經濟政策に対する自分達の意見を公式的に述べることができる場となった。朴大統領は彼が主催することになってはいる國務會議にはほとんど出席しなかった⁽⁶⁾。大統領がいないために表面だけを見るならば、長官は國務會議で彼らが願ういかなる議題についても議論することができた。実際に、この二つの會議だけが朴政権下で非經濟閣僚が經濟部処に対抗するため、公式的に連合し争うことができる唯一の機会となったはずである。しかし重要な經濟案件は、それ以前の段階である經濟長官會議の審議を経ており、既に実質的な決定がなされているために、非經濟部処は連合の機会さえも奪われていたのである。

これよりも重要な事実、非經濟部処の長官も大統領の最大関心事が急速な經濟発展であるということとはよく知っており、長官としての自分の運命もまた完全に大統領の信任次第であるために、誰も經濟政策を辛辣に非難しようとはしなかったということである。

さらに國務會議の政策決定は次第に形式化の度を増したが、その理由は実質的な決定が國務會議以前になされてしまう傾向が強かったためである。このような状況は次官會議でも同じであった。そのため非經濟部処の長官は經濟部処の長官に対抗するための唯一の公式的な機会を失う

ことになった。かくして経済長官が提案した政策は大部分修正されることなく通過したのである。

表 2-2 を通じて会議ごとについやされた時間を分析してみるならば、国務会議の重要性が低下する傾向を見いだすことができる。

国務会議は 60 年代後半から 70 年代後半にかけて会議時間が次第に

表 2-2 国務会議の形式化 (朴正熙政権)

政権	年度	案件の無修正通過率		1 回当たりの案件数	1 回当たりの平均時間 (分)	案件当たりの時間 (分)
		全体案件	経済案件			
李承晩政権 ⁽¹⁾	1958~60	84.9	78.2	3.8	—	—
朴正熙政権 (前期) 第 3 共和国	1962	80.7	71.5	20.8	—	—
	1963	75.0	72.8	14.1	—	—
	1964	71.1	58.5	9.4	—	—
	1965	80.3	69.2	10.4	61.6	4.91
	1966	82.3	82.5	14.5	—	—
	1967	85.2	78.0	14.7	—	—
	1968	85.6	80.0	12.6	46.7	3.01
	1969	91.6	91.1	15.4	—	—
	1970	87.9	89.5	18.0	54.3	2.6
	1971	87.9	78.8	13.6	—	—
	1972	90.9	91.7	12.7	—	—
平均		83.5	78.5	14.2	54.2	3.51
朴正熙政権 (後期) 維新体制	1973	87.1	81.1	15.0	—	—
	1974	91.4	87.8	14.9	63.0	3.86
	1975	91.8	91.5	16.2	—	—
	1976	92.2	91.9	13.7	45.6	4.43
	1977	97.0	91.9	13.5	—	—
	1978	93.8	87.7	13.6	28.9	1.72
	1979	94.2	97.4	12.3	—	—
平均		92.5	89.8	14.2	45.8	3.34
全斗煥政権	1981~87	91.0	88.6	14.4	57.05	4.01
盧泰愚政権	1988~92	91.4	90.5	14.0	101.42	7.32

(資料) 付表 1-2-A、及び 1-2-B を参照のこと。

(注 1) 李承晩政権については、1958 年、59 年の平均値である。

減って行った。60年代には1回当たりおよそ54分かかったが、70年代には49分、78年にはおよそ30分であった。また表2-2を見るならば、60年代に経済政策に対する国務会議の影響力が失われたことをうかがい知ることができる。具体的に見るならば、無修正通過した経済案件の比率が1964年の58.5%から1969年の91.1%に急増している。1964年には該当部処が提案した案件中、58.5%は国務会議で原案通りに議決され、残りの41.5%の案件は国務会議で修正されたり保留されたりしている。ところが1969年には91.1%をそのまま通過させ、8.9%のみを修正・保留させた。すなわち国務会議は1969年になって実質的な決定権を大幅に失ったことになる。70年代にはこのような無修正の通過比率が81.1%から97.4%の幅で変動している。

国務会議が経済政策決定で実質的な影響力を行使しえないようになったのは、国務総理の虚弱な位相とも関係がある。大統領が出席することはまれであるために、力の弱い国務総理が国務会議の議長となることに原因がある。解放以後から金泳三政府の初代内閣までの数名を除けば、国務総理は行政府の第二人者として政策決定を担当するために拔擢されたのではない。主に民心収拾用、政権の正統性の補完用、特定勢力の支持確保用、地域案配用などとして拔擢され⁽⁷⁾、行政上の困難が生じれば犠牲の羊とされてきた。しかも大統領責任制のもとでは国務総理が政策決定権を行使することができる地位にはなかった。朴正熙大統領の政権期では期待が大きかった崔斗善（1963年12月～64年5月）は6カ月しか在任することができず、丁一権（1964年5月～70年12月）・白斗鎮（1970年12月～71年6月）などは何の役割も果たしえなかった⁽⁸⁾。金鍾泌（1971年6月～75年12月）・崔圭夏（1975年12月～79年12月）総理だけは、ある程度影響力を行使することができたが、この時期には経済政策の決定権が既に朴大統領の手に集中され始めていたために、経済政策に関しては国務総理の影響力が小さくならざるをえなかった。

6. 経済長官会議と経済部処の影響力

表2-2に見られるように、無修正通過した経済案件の比率が変動するのは、部分的には経済部処の指導部の交代に起因している。60年代では朴大統領は二名の卓越した副総理（経済チームの長としての役割を果たす経済企画院長官を兼任）、張基栄（1964年5月～67年10月）と金鶴烈（1969年6月～72年1月）を特別に信任した。この二人は60年代を通じて経済政策形成過程の指導的な人物であった。彼らは当時の経済チームの責任者として、経済問題に関する政策決定手続きなど様々な慣例を作成したりもした。彼らは国务会議と次官会議の前に、重要な経済政策を実質的に決定してしまう傾向が強かった。

張基栄副総理の就任1年目（1964年）には経済案件が国务会議で無修正通過する比率は最低（58.5%）であったが、張副総理が経済チームに対する指導力を完全に発揮し始めた1966年には82.5%にまで上昇した。

経済案件が国务会議で原案通りに通過せずに修正されるのには、二つの場合がある。第一には経済長官会議で議決された案件が国务会議に来て非経済部処の長官の意見によって修正される場合であり、第二は経済長官会議で議決されなかった案件が国务会議に直接上程され論議される場合である。第一の場合は、副総理が主催した経済長官会議で議決したものを非経済部処長官が出席する国务会議で修正・保留・否決するわけであるから、副総理の権威を傷付けることになる。第二の場合も同じである。時間が急迫し経済長官会議を経ることない例外的なときを除き、経済案件を国务会議に直接上程するようなことは結果的に副総理を無視することになる。いずれの場合であれ、国务会議において経済案件が原案通りに通過しないとき、副総理の権威は傷つくことになる。そのため強い副総理であれば、国务会議で経済案件が原案通りに無修正・通過する比率は当然に高まることになる。張基栄副総理の強い指導力は有名であり、彼の独走に対する批判も多かった。彼の独走を牽制するために、様々な試みがなされもした。その一例は、1965年に国会で数名の与党議

員が張基栄副総理の解任建議案を朴大統領に提出したことであるが、この事件は朴大統領の権威に深刻な打撃をあたえたほどである。

国務会議の前に経済案件が実質的に決定される比率は58.5%から82.5%にまで増加したが(表2-2、参照)、これは張基栄副総理の指導力によるだけではなかった。しかし張基栄が辞任して、彼より指導力の弱い朴忠勳副総理が在任した年である1967年、68年にはその比率は再び低くなった。国務会議を無修正・通過した経済案件の比率は、当時の大統領経済秘書官であった金鶴烈が副総理職を受け継いだ後に再び上昇し、1969年には91.1%となった。金鶴烈副総理は1970年初期までは経済部処に対して強い統制力を及ぼしたが、癌で苦しんだ最後の在任期間(1971年)には彼の統制力も顕著に弱まってしまった。

副総理が経済部処に対して行使した統制手段は何であったのか。既述したように、副総理は経済企画院長官を兼任している。経済企画院は予算編成、外資導入などの資源確保、さらには投資に対する強力な権限を有していただけではなく⁽⁹⁾、急速な経済成長を願う最高政策決定者の野心を広い視野から具体化し、現実の政策と連結させるという長期的な企画活動などの統制手段もまた有していた。さらに副総理は経済議題を国務会議・次官会議で検討するに先立ち、経済部処長官による経済長官会議と経済長官懇談会において、議長として案件を調整できる権限を有していた。この二つは60年代初めに始まり、国会の公式的な決議を経てはいなかったが、60年代後半までは確固とした制度として存続することができた⁽¹⁰⁾。

経済長官会議は、国務会議に先立ち重要な経済措置を討議するために1964年3月13日に設置されており、すべての経済部処長官、対外経済協力に責任を負う外務部、さらに福祉分野の長官(保健社会部長官・労働部長官・環境処長官⁽¹¹⁾)を構成員としていた。そのため、この会議はすべての経済問題を討議対象とすることができた。

経済企画院長官である副総理は国務会議に先立ち、経済問題に関する実質的な決定を下すために経済長官会議を活用することができた。もし

経済長官会議の事前協議なく国務会議に経済案件が上程されたならば、採択されることはほとんどなかった。そのため経済部処の長官は非常時を除いては、国務会議に直接案件を上程しなくなった。これは特に張基栄・金鶴烈のような強力な副総理の在任の時には、より一層徹底して守られた。この点については、経済議題全体の中で国務会議に直接提出された経済案件が占める比率を見るならば明らかになる。張基栄副総理が在任した1965年、66年にはこの比率がおおよそ20%であったのが、1968年には35%にまで増えている。金鶴烈副総理が在任した1969年、70年には12%程度までに再び落ち込んだ。この比率は1972年に影響力の弱い外部の者が副総理に就任し35%まで増加したが、その後は教授出身の南恵祐が副総理に就任し、1975年から78年までは約16%で定着した⁽¹²⁾。

既に見たように、経済長官会議は副総理によって経済チームの統制手段として運用されただけでなく、経済部処の長官たちが独立的に政策決定するための重要な機構の役割を果たしてもいた。

経済長官会議は、特定の種類の経済案件に反対する可能性が大きい部処、例えば労働・環境・福祉問題を担当する保健社会部、さらに1980年から独立した労働部や環境処も含めていた。だが経済長官会議に保健社会部長官が出席しながらも、経済部門が保健社会部の所管業務部門を圧倒する結果となった。経済部処の長官たちは互いに競争関係におかれてはいたが、保健社会部との対立的な関係では共同の利害関係をもっているため、保健社会部を包囲し、社会福祉、勤労条件改善、環境保護のための政策推進を難しくした。副総理を含めたすべての経済部処の長官たちは、この種の政策を、豊かな社会の贅沢な政策であると見ていた時代のことである。

農民の福祉をいつも念頭におかなければならない農林水産部も似たような境遇にあった。70年代の維新体制から目立って現れた傾向ではあるが、農林水産部長官を歴任した鄭韶永、崔珪圭、張徳鎮、李燾逸などは、いずれも経済発展第一主義を堅持する経済企画院の官僚出身であった。

保健社会部と農林水産部の長官は経済長官会議に出席はしたが、経済発展一辺倒に献身的な経済企画院・財務部・商工部のような強力な経済部処に圧倒されてしまい、環境・福祉・労働・農民問題などは経済論理に支配される結果となった。それだけではなく、自分たちが出席した経済長官会議で議決された政策については、国务会議では口を閉じていなければならないという負担まで負わされていた。

簡単に言うならば、経済発展に献身的な経済部処は、非経済部処が多く出席する国务会議の場において非経済部処の連合勢力が形成される前に、経済長官会議に非経済部処に対する競争者を引き入れることで打ち勝つことができた。保健社会部・農林水産部の案件には、国务会議に直接上程されるならば非経済部処の同情を集め通過してしまう場合もあるが、経済長官会議はそのような案件が国务会議に上程される機会を奪う役割を果たしたことになる。

しかしこのような現象も多分に表面的なものであり、背後で実質的な決定を行う主体は徐々に変わって行った。実際に、経済長官会議の政策決定力は時が経つとともに弱まり、1972年以降はこの傾向がさらに顕著になった。60年代にはこの会議はかなり活動的で、1970年に至るまで少なくとも1週間に1回は開催されていた。1964年には国务会議の開催数と近い105回の会議を開いている。1971年になると2週間ごとに会議が開かれるようになり、実質的な決定は経済次官会議の場でなされるようになってきた。

経済次官会議は、次官会議と国务会議の関係のように、経済長官会議の負担を減らすために開催され始めた。経済次官会議よりさらに重要な会議は、経済長官の別の集まりである経済長官懇談会であった。

これについて詳しく述べる前に、経済長官会議が、どれほど活動的にその役割を果たしてきたのかという点について考察することが必要である。

表2-3は、該当部処で提案された経済政策に関する案件が経済次官会議や経済長官会議で無修正・通過した比率を示したものである。第三

表 2 - 3 経済長官会議の無修正通過率

政権	年度	開催回数	案件の無修正 通過率	1 回当たりの 件数
朴正熙政権 (第 3 共和国)	1965	79	—	—
	1966	62	—	—
	1967	64	—	—
	1968	67	—	—
	1969	65	50.0	7.2
	1970	53	48.4	6.0
	1971	36	86.7	5.8
	1972	43	48.7	5.4
平均	1965~72	58.6	58.5	6.1
朴正熙政権 (維新体制)	1973	65	50.0	5.8
	1974	58	70.0	4.7
	1975	—	72.5	—
	1976	50	65.4	6.8
	1977	54	74.6	5.4
	1978	68	77.1	4.4
	1979	60	63.2	4.9
平均	1973~79	59.2	67.6	5.3
全斗煥政権	1981~87	197	72.8	6.9
盧泰愚政権	1988~92	112	67.4	7.7

(資料) 付表 1-3-A、付表 1-3-B、付表 1-3-C を参照のこと。

共和国の時期にはこの比率が 58.5% となるが、これは案件の議決過程で該当部処の提案のなかでも原案通り通過した比率が 58.5% ということで、修正されたり否決されたりしたのが 41.5% にもなるということの意味している。しかし維新体制の期間には無修正・通過の比率が 67.6% に増えており、修正・否決されたのは 32.4% にとどまっている。維新体制期に至って、経済長官会議の実質的な議決能力が相当に弱まったことが分かる。

経済長官会議も、次第に経済政策決定のための定期的な標準作業手続きの一部分となってきたと言える。これに反して、経済長官懇談会は 70

年代後半までその重要性を失わなかった。この会議は60年代初めに四部経済長官会議という名称で核心的な経済長官の非公式的な討議形式をとって始まったものである。この4名の長官とは、経済企画院、財務部、農林水産部、そして商工部の各長官である。商工部は70年代半ばと60年代後半まで、動力資源部(1978年設立、1993年商工部に再統合)と科学技術処(1967年設立)が各々担当している分野を網羅していた。この四つは核心的な経済部処であり、外部からもその他の部処とは違う待遇を受けてきた。四部経済長官会議が経済長官懇談会に名称が変わり、案件に応じ他の部処が加えられた後にも、当初の四つの経済部処はその重要性を何ら失わなかった。

権威主義的な大統領責任制のもとでは、行政府の部処の力は大統領の関心と態度によって最も強く左右される。しかし経済理論家ではなかった朴大統領は自分が十分に知りえない経済分野については、専門スタッフや該当部処に全面的に依存するほかなかった。

経済企画院や財務部の業務を見るならば、数多い分野にわたり複雑で微妙な変化を引き起こす企画・予算・政策調整・対外借款・対外協力・外国為替・通貨・金融など巨視的(macro)な案件を扱っている。このような分野については、朴大統領が「半経済専門家」になったという70年代末でも自分の知識に自信をもちえないでいたという。他方で、高速道路・ダム・貯水地・通信網の建設のように決定された政策を執行することを主たる特徴とするのが交通部・建設部・通信部であるが、これらの業務に対しては朴大統領の関心が強く、よく知っている分野も多かった。第4章で詳しく検討するが、このような理由から長官の任命や青瓦台秘書官の任命に際し経済企画院・財務部は、建設・交通・通信部とは異なり特別に配慮された。商工部と農林水産部は業務の性格上、この二つのグループの中間に位置している。このような理由のほかにも、経済企画院の企画・予算、財務部の財政収入・金融政策の掌握、商工部の産業政策及び輸出主導努力、農林水産部の膨大な農業部門投資などにより、これらの部処は強力な政策手段をもっていたのである。

そのために経済企画院・財務部・商工部・農林水産部からなる四部長官会議は経済長官会議よりも、はるかに実質的な会議となった。この会議では経済長官会議にくらべ議論が一層多くなされ、本質的な問題に議論が集中した。そこでの討論内容は経済政策の根本的な原則を対象としており、熱を帯びた論争が繰り広げられた。ある高位官僚が回想しているように、この会議は「頭の痛い難題」を解決するための装置の一つであった。ひとことで言って、実質的な政策決定会議であったと言える。

したがって四部長官会議（または経済長官懇談会）が、重要ないくつかの問題に議論を集中させたのは当然のことである。例をあげれば、1969年前半期には会議一回当たりおおよそ三つ程度の議題が論じられた。同じ期間中、経済長官会議では会議一回当たりだいたい七つの議題が検討された。1969年前半期に経済長官懇談会は案件当たり25分ほどかけたが、経済長官会議は13分だけしかかけなかった。70年代後半には経済長官懇談会が会議一回当たり二つぐらいの案件を取り扱ったのに、経済長官会議は七つほどの案件を討議した⁽¹³⁾。このことから経済長官懇談会が、はるかに深く実質的な議論をしたと言える。

要約すれば、60年代と70年代を通じて経済長官会議は経済次官会議と経済長官懇談会の助けを受け活動した経済政策決定のかなり重要な手段であった。そのようななかで経済長官懇談会は相当に実質的な討論の場となっていた。だいたいこれらの会議は経済部処の長官が非経済部処長官による大きな干渉もなく経済政策を決定することができる機会を提供したのである。

7. 大統領秘書室の強化

経済長官会議や経済長官懇談会も、70年代後半になって重要な決定で実質的な役割を果たすことができなくなった。朴大統領が秘書室の補佐を受け経済政策の実質的な決定権を掌握し始めたためである。このような傾向は70年代に重化学工業化戦略を大々的に推進するなかで急速に強まった。60年代の朴大統領については既に述べたように、張基榮(1964

年～67年）、金鶴烈（1969年～71年）の二人の副総理にかなりの程度依存していた。この時期には経済部処の自律性も強かった。しかし70年代になり変化し始めた。朴大統領が経済政策の決定権を掌握するようになったのであるが、それには秘書室の補佐によるところが大きい⁽¹⁴⁾。

青瓦台秘書陣の権力強化は秘書室長李厚洛の個人的な野心と朴大統領の権力集中への欲求が結び付くことで、第三共和国の始まりから一貫して進められてきた。1963年末から秘書室長を任された李厚洛（1963年12月～69年10月）は、1967年頃には世間では副大統領と呼ばれるほどに、行政府のすべての業務を処理できる組織構造を構築していた⁽¹⁵⁾。1967年に朴大統領が再選に成功した時には、大統領秘書室は既に一種の小内閣（mini cabinet）として機能しており⁽¹⁶⁾、これに必要な組織とスタッフを有していたのである。

かつて李承晩大統領のときに秘書室は10名程の秘書をもって出発し、最後まで若干名の秘書官が勤務していたに過ぎないとされている⁽¹⁷⁾。朴正熙大統領も就任した当初は、秘書室長、儀典秘書官、政務首席秘書官（その下に経済部処担当秘書官を含めて13名の秘書官）、公報秘書官（その下に2名ほどの秘書官）、民情秘書官（5名ほどの秘書官）、総務秘書官（2名ほどの秘書官）などがあっただけである。

秘書室は次第に拡張され始め、1969年頃には経済第1首席、経済第2首席、経済第3首席秘書官が設置され、儀典首席秘書官、公報首席秘書官、民情首席秘書官（民願首席、情報首席とも呼ばれた）、総務首席秘書官などが地位を格上げするとともに、多数の秘書官を抱えるようになった。秘書室は三選改憲が推し進められた1969年頃には李厚洛秘書室長の指揮のもとで過去に前例のない強力な組織となっていた。この状況は秘書室長や警護室長が誰であるのかに応じて程度の差はあったが、維新体制が崩壊するときまで続いたのである。

李厚洛秘書室長は退陣するときまで、政権与党の公薦、政府人事、外資導入など深く介入しないところはなかった。この点は朴鍾圭警護室長にも当然に言えることであり、その他の秘書陣も、彼らの尻馬に乗り強

大な権力をふるい重要な政策決定を左右した。三選改憲も、金炯旭中央情報部長と李厚洛秘書室長があらゆる手段と方法を駆使して反対派を弾圧・懐柔することで推し進めたものである。このときが青瓦台秘書政治の全盛期である⁽¹⁸⁾。

70年代に入り大統領秘書室は専門家が集結するところになった⁽¹⁹⁾。まず長官級の特別補佐官、次官級の特別補佐官を外交・安保・経済・政治（一時2名）・教育文化・社会文化（一時2名）・司正・法律（1979年）などの分野にそれぞれおき、延べ人員が25名にもなった。特に司正特補室には一般首席秘書官のような秘書官が多数配置された。さらに維新体制期の大統領秘書室は、政策の決定・執行までも直接管掌するプロジェクト組織を設置したりもした。これは秘書室のそれまでの歴史にもなく、またその後にもない事例として記録されるであろう。特に、呉源哲経済担当首席補佐官が担当した防衛産業に関するものが代表的である。このような秘書室の運営は行政部処を完全に無力化させることになるが、すでに大統領の直接的な決定によって相対的に弱められていた部処の自律性をさらに弱める原因となった。

70年代半ばに入り、秘書官には各部処のエリート局長が抜擢されるようになった。彼らは秘書官として数年勤務した後、各部処に昇進して戻って行った。また秘書官の下にいる課長級を行政官と呼ぶが、彼らもまた同じである。有能で若い官僚が青瓦台に行って数年勤務して、元の部処に昇進して戻って行くのである。これはエリートコースと呼ばれたが、このような傾向は経済部処において他の部処よりも一層確固たるものになっていた。特に経済秘書室の場合では、鄭韶永、金龍煥、張徳鎭、呉源哲、徐錫俊、梁潤世などの首席秘書官たちは、いずれも朴大統領の信任が厚いエリート官僚として強大な力をもって部処を圧倒した。

もちろん彼らは60年代の張基榮・金鶴烈副総理が独自の力をもったのとは違い、朴大統領の忠実な補佐役であった。維新体制期の青瓦台秘書室には60年代末の李厚洛のような秘書室長はいなかった。その末期には車智澈警護室長が度を越した権力をふるい問題を引き起こしたりもし

たが、60年代の張基榮や金鶴烈のように大統領の意思に対してある程度の自律性をもって政策問題に深く介入するだけの秘書室長や秘書官はいなかった。経済政策に関しては、なおさらそうであった。金正濂秘書室長（1969年10月～78年12月）が70年代を通して担当し、経済官僚として経済に対しては最も大きな影響力を行使しはした。だが彼はいつも大統領を忠実に補佐しているのであって、政治権力とは距離が遠い秘書室長であった。このようにして青瓦台秘書室は大統領の補佐官としての性格がさらに徹底され、大統領の手足のように動いたのである。朴大統領が経済政策の決定権を直接掌握するうえで秘書室が果たした役割は大きかった。

要約すれば、大統領秘書室は李厚洛秘書室長の60年代後半から大幅に強化され始め、「小内閣」と巷間呼ばれるほどに行政のあらゆる業務を管掌するように組織づくりされたが、経済分野においては秘書陣もエリートと呼ばれる官僚が抜擢されていた。秘書室の小内閣化とエリート化は70年代に入りさらに強まっており、大統領の手足となりながらも強大な力をみずからも行使する一方で、朴大統領は彼らの補佐を受け決定権を直接行使した。

朴大統領の権力が類例ないほどに巨大化し、国会・政党・行政府を完全に圧倒するようになると、それに応じて彼の補佐役の権限も大きくなった。「一人之下、万人之上」という言葉が実感された時期であった。この点は行政部処も同じであった。行政部処は大統領や大統領秘書室の関係では確かに劣勢をまぬがれえなかったが、大統領の傘の下で国会や政党からの政治攻勢を完全に防ぐことができたうえ、途方もなく膨張した経済規模と行政業務のために独自の判断で決定しなければならない領域をさらに広げたりもしたのである。このように維新体制のもとでは膨張した国家業務をめぐって、第一に大統領、第二に秘書室、第三に行政部処（長官と高位官僚を含む）の順序で、それぞれの能力が及ぶ重要と考える部門を決定し、残りは次の順位の者が担当するという方式で政策決定がなされたのである。國務會議と国会は、このように既に決定され

た内容を公式的に合法化させる役割を主として担当したに過ぎない。そしてこのような傾向が最も極端に現れたのが維新体の時期であった。

注

- (1) 金教植『第3共和国3：最高会議と革命裁判』(ソウル、河書、1993年)、63～70頁。
- (2) 李東元『大統領を懐かしんで』(ソウル、高麗苑、1992年)、181～185頁。
- (3) 朴正熙大統領が国家安全保障、反共を統治理念とみなした背景については、李炳注『大統領の肖像』(ソウル、書堂、1991年)、134～137頁、参照。そして朴政権のこのような統治理念に対しては、金光雄「韓国民軍官僚エリートのイデオロギーと政治」『季刊京郷』18号(1988年春季号)、30～46頁、参照のこと。
- (4) 李詳雨「孤独な権力者：その隠された内面世界」『新東亜』1984年7月号、参照。
- (5) 1963年10月15日の大統領選挙で朴正熙候補は4,692,644票で尹潽善候補より15万票程度多く得て当選した。同年11月26日に実施された総選挙で共和党は圧勝(共和党110議席、第一野党の民政党41議席、その他24議席)して氣勢をあげた。
- (6) 国務会議は原則的に大統領が議長となる。しかし60年代以後から盧泰愚政権まで大統領が直接出席したケースは極めてまれである。出席する場合は非常事態であるとか、特別な理由がある場合であるが、いずれの場合であれ国務委員の意見を聞くためではなく、既に決定された内容を伝え、これに対する事後の対応策を検討したり、検討せよという指示を下したりするためであった。このような現象は朴正熙、全斗煥、盧泰愚大統領のいずれでも同じであった(付表1-2-Cを参照のこと)。50年代の李承晩大統領は一週間に二度ある国務会議に一回程は必ず出席したが、これも国務委員の意見を聞くためではなく、主に自分の意見を伝えたり、国務委員に訓示(国務委員は李承晩大統領より20歳若かった)したりするためであった。したがって李大統領が訓示を述べた後に、総理が主催して(案件がある場合)会議を開いた。
- (7) 申命淳「総理の四類型」『新東亜』1994年1月号別冊付録、118～123頁。
- (8) 50年代にも国務総理制度は1954年まであったが、初代総理の李範奭(1948年7月～50年4月)、張沢相(1952年5月～52年10月)などはある程度力があつたと言えるが、李範奭以降は4年8カ月の間に7名の総理が任命され、在任期間は平均8カ月であり実質的な決定権をもちえなかつた。
- (9) 当時の外資導入にはかなりの利権がともなつた。政府が支払い保証を行い、インフレーションが深刻ななかで国内利子と比較にならないほどの低利子

にしたためである。そのため外資導入には数%のコミッションが公然と渡されたりした。

- (10) この二つの会議は 60 年代と 70 年代に最も重要な公式的な経済政策決定機構の役割を果たし、副総理が議長を任された（今も同じである）。
- (11) 労働部（1981 年 4 月設置）と環境処（1990 年 1 月設立）は保健社会部から分離された。
- (12) 国務会議に提案された経済案件の中で経済長官会議を経ずに直接国務会議に上程された案件が占める比率については、標本調査の結果（付表 1-2-D）を参照のこと。
- (13) Byung-sun Choi, “Institutionalizing A Liberal Economic Order in Korea,” Unpublished Thesis Paper at Harvard University, 1987, pp.67~78.
- (14) 朴正熙時代の大統領秘書室のより詳細な役割については、表明亀「大統領秘書室の構造と役割に関する研究」、ソウル大学校行政大学院修士論文、1988 年 2 月。
- (15) 姜仁燮「青瓦台秘書室」『新東亜』1988 年 8 月号、114~116 頁。
- (16) 鄭光模『青瓦台』（ソウル、語文閣、1967 年）、157~167 頁。
- (17) 朝鮮日報社『秘録：韓国の大統領』（ソウル、1993 年）、540 頁の秘書名簿を参照すれば、大韓民国樹立後の李承晩大統領時代の秘書室には 3 名程度の秘書官がいて、景部台の大統領秘書室（大統領の執務室）には李起鵬室長、朴容萬秘書官などが 7~8 名がいた。朴容萬『第 1 共和国景武台秘話』（ソウル、内外新書、1965 年）。
- (18) 姜仁燮、前掲論文、115~117 頁。
- (19) 付表 1-6、参照。

* 本稿の原文は『대통령의 경제리더십—박정희 전두환 노태우 정부의 경제정책관리—』（ソウル、韓国経済新聞社、1994 年）であり、翻訳と掲載については著者の鄭正佶教授より快諾を得ている。

〈原著者紹介〉

鄭正佶(정정길)。1942 年生まれ。慶尚南道出身。米国ミシガン大学政治学博士。ソウル大学校行政学教授、ソウル大学校大学院長、現在は蔚山大学校総長。韓国行政学会会長、行政刷新委員会委員、政府機能調整委員会委員長等々を歴任。

（しみず としゆき 本学法学部教授）