

〈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 ——』(2)
……鄭正佶（蔚山大学校総長）

清 水 敏 行 訳

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

朴正熙大統領は国会と与党のいずれも疎外させたままで、エリート官僚からなる青瓦台秘書室の補佐を受けて行政府を管理した。このようになるには行政府が軍隊式の位階秩序を有する組織ゆえに統制しやすかったという理由もあるが、有能で献身的な専門行政官僚が数多くいたためでもある。

50年代の李承晩政権は情実主義的な人事体制を維持してきたために、朴正熙政権は能力ある官僚の確保のためには画期的な措置を取らなければならなかった。朴政権は政権発足直後の1961年から公務員に対する大々的な訓練を実施するとともに、50年代には想像もできない大規模な公開採用を行い有能で野心的な青年を行政組織に引き入れたのである。60年代には就業機会が極めて少なく潜在的失業者が膨大であったために、政府が機会のみ提供すれば能力と野心のある青年は多数押し寄せたのである。

能力ある青年を大量に採用し訓練したことは、韓国の実績官僚制を構築する基盤となり、行政府中心の経済政策管理の基礎ともなった。このように育成された官僚が70年代以降に経済政策管理の確固とした中心勢力となったのである。韓国は昔から国家試験を通じて高級公務員を選抜する伝統を有している⁽¹⁾。1949年には二つの国家考試制度が実施され

たが、その一つは中央政府の係長や地方の郡守級を選抜するための行政高等考試（3級乙考試、すなわち現在の行政考試）であり、もう一つは普通考試（4級乙考試）であった⁽²⁾。

しかし公開競争試験に立脚した採用制度は1960年に至るまでは、もっぱら象徴的な意味をもつに過ぎなかった。1949年から59年までの10年間（1950年には朝鮮戦争の勃発により採用試験が実施されなかった）に238名だけが行政高等考試に合格し、これに比べ1960年から70年には571名、1971年から79年には2,269名がこの試験を通過した（60年代に行政高等考試は3級乙公開採用試験に公式名称が変更された）。さらに50年代には4級乙考試もまた495名という少数の合格者を出すにとどまった。この二つの試験制度だけが50年代を通じて名実ともに公開競争方式を備えた採用制度であり、1959年当時で11万3千名程になる行政府の経歴職官僚を採用するため一般に公開されていた競争試験制度であった。彼らを除いた残りの公務員はすべて本当の意味の公開競争試験によることなく採用されていた⁽³⁾。政府関係機関の人事権者は親戚、友人、有力な政治家の後ろ盾をえた人達を採用することができたのである。

しかし1960年4月に、学生革命によって腐敗した李承晩政権が崩壊すると、公務員の採用制度にも大きな変化が起きることになった。約4カ月の短期間の過渡政府後に発足した張勉博士の新内閣は5級乙公務員の2,066名を公開競争試験によって選抜するという画期的な措置を取った。1961年5月にクーデターによって政権を掌握した軍事政権は前任者の野心的な人事改革計画を譲り受け、加速化させたことになる。

朴正熙政府になり最も革命的な変化と言えるのは5級乙の採用であった。例えば、5級乙の事務職を国家競争試験によって1967年の1年間に10,391名を採用し、1965年には6,372名を採用している。他方、1965年には1,033名が4級乙の国家考試（50年代には普通考試）を通じて採用されたことから、4級乙でも大きな変化をみた。4級甲から5級乙までの政府公務員数は1965年には123,653名に達したが、この内の6%ほどが1965年の1年間に公開競争試験を通じて採用されたことになる。1967

表 3-1 公務員公開採用の試験結果 (単位:名、%)

期間	3 級 乙			4 級 乙			5 級 乙		
	総合 合格者	年平均 合格者	合格率 (%)	総合 合格者	年平均 合格者	合格率 (%)	総合 合格者	年平均 合格者	合格率 (%)
1949~59	244	22	1.9	495	45	3.7			
1960~70	571	52	2.6	2,781	253	7.1	46,266	4,206	6.0
1971~79	2,260	251	2.5	3,747	416	3.0	27,808	3,090	5.1
1980~82	672	224	1.3	2,154	718	1.8	9,316	3,105	3.9

(資料) 総務処『総務処年報』1983年、89~117頁。付表3-1を参照のこと。

年には、さらに6.9%が採用されている。公務員の採用体制の革命的な変化は、表3-1に示されているように60年代初めに始まり70年代を通じて一貫して続いたのである。

60年代における政府公務員の採用は、このように大々的な規模で展開しただけでなく、能力ある若い人材を吸収することができたのである。野心があり能力のある若者は60年代に政府に押し寄せたが、それについては次のような理由を指摘できる。

第一に、この時期は民間部門の雇用能力が大きくなかった。60年代初めには1人当たり国民所得が80ドルに過ぎず、工業部門ではわずか16%のGNPが生産されていただけである。工業部門での雇用も総雇用の9%に過ぎないという時代であり、失業が社会に蔓延していた。農業部門と商業部門の自営業者の半分以上は潜在的な失業状態にあり、たえず職場らしい職場をえるため努力していた。さらに毎年3万名の大学卒業者が職場を求めて社会に溢れでていた。

第二に、韓国人は伝統的な官尊民卑意識を払拭できず、この意識は60年代にも韓国社会を強く支配していた。官尊民卑意識はゆっくりとではあるが弱まりはしてきていたが、この意識と裏腹の関係にある「政府が主導し国民は従う」という考えは相変わらずかなり強く維持されていた。このような観念は60年代の政府主導の経済発展戦略の影響からさらに強まっていた。韓国政府は投資財源の調達から経済発展計画の推進、さ

らには公企業の経営に至るまでほとんどすべてのことに関与したために、政府の高級官僚は社会的権威と権力、そして財力のすべてを手に入れることができた。そのため70年代末頃には民間部門にも良い職場が多数あったにもかかわらず、若い人達はそれでも政府官僚となるために苦しくつらい試験勉強を続けたのである。

表3-1は60年代と70年代に実施された公務員試験の競争率を示したものである。3級乙試験の合格者は受験者全体の2.5%から2.6%ほどに過ぎず、5級乙試験の合格者比率も5.1%から6.0%ほどに過ぎなかった。このことは60年代と70年代に野心があり能力のある若い人材が行政府に押し寄せたことを示している。

しかしこのような大規模な公開採用をもってしても官僚制の専門性を向上させるには時間が必要であった。なぜなら60年代では行政府の主要な核心要職である局長や課長のポストの大部分は、50年代の情実主義や獵官制によって採用された古い世代が相変わらず占めていたからである。60年代になって登場した4級乙試験の出身者は言うまでもなく、3級乙試験の出身者の大部分は60年代には課長にまで昇進することができ、70年代になって初めて局長にまで昇進することができた。彼らは行政府内の少数派に過ぎず、60年代末では局長と課長の一部分を占めるに過ぎなかった。60年代に充員された下級官吏(5級乙)が下級職(5級乙から4級甲まで)の中で多数派を形成したのも60年代末になってのことである。

付表3-3に見られるように、1970年現在において行政府内の経歴職公務員の総数は145,397名であるが、彼らの内、46,000名程度(表3-1、参照のこと)が1960年から1970年までに採用されている。

このように60年代に採用された新進官僚は、60年代を通じて合理的な意思決定のために、重要な高位職を占めたり下位職の多数派を形成したりすることはできなかった。しかし韓国の急速な経済成長は60年代半ばに加速し始め⁽⁴⁾、1960年初めから70年代初めまで10年間に確固とした基盤を構築した。50年代に採用された官僚が主導するなかで高度成長

の基盤が固められたことになる。すなわち若くて有能な人材を大量に採用したことだけで、官僚が経済成長に直接寄与することができたと見ることはできない。能力ある若い人材を採用したことが行政の専門性を向上させ合理的な意思決定のための重要な基盤をもたらしたと見ることもできるが、その決定的な要因として作用することはできなかったのである。

2. 教育訓練制度

それならば官僚制が急速な経済成長に寄与することを可能にした別の要素は何か。これについては、朴正熙軍事政権のときから大々的に実施された教育訓練を指摘する人が多い。しかし教育訓練計画の成果は期待したほどに大きなものではなかったようである。

朴正熙軍事政権は公務員教育が急を要する課題であることを認識していた。1961年5月の軍事クーデター直後から、官僚を再教育させるために革命的と呼べるほどの多様なプログラムを実施した。1961年の1年間に局長・次官補、さらには次官までも含む500名以上の高位公務員が再教育を受け、1962年末までにはほとんどすべての中央・地方の経歴職公務員が精神教育を受けた。1963年からは公務員の教育・訓練プログラムは具体的な知識と技術を強調する方向で作成されるようになった。

例えば、60年代に高位公務員（中央政府の係長職以上）の教育機関であった中央公務員教育院では、教育対象者の担当分野に応じて行政管理・財務管理・地方行政、さらに一般行政などの異なる教育課程を提供し、さらに多数の専門職に対する多様な教育も実施した。表3-2に見られるように、この種の大々的な教育・訓練は60年代と70年代を通じて継続的に実施されている。

大規模な訓練計画は1961年に初めて実施されたのであるが、海外での訓練は名目的には1951年に既に始まっていた。1955年にアメリカのAID(国際開発局)プログラムが214名に海外研修の機会を提供してから大規模に行われるようになった。1961年末までにおよそ2,300名の官僚

表 3 - 2 訓練を受けた公務員数 (単位：名)

期 間	総 数	年 平 均	備 考
1949～59	2,381	216	
1960～70	410,239	45,582	1962年が最高数値で 総 109,519名
1971～79	862,104	95,789	
1980～82	413,977	137,992	

(資料) 付表 3 - 2 を参照のこと。

及び市民が海外研修を受けたとされている。もちろん 60 年代にはその人数はさらに増えている。

このような 50 年代の文民官僚に対する海外研修プログラムは、軍将校に対する海外研修プログラムと平行して実施されたものである。将校の訓練計画は何よりも軍隊の近代的な運営に画期的に寄与しただけではなく、海外研修を受けた軍指導者が 1961 年以降に政府の官僚として進出し始め、政府の官僚制そのものの近代化にも極めて大きな影響を及ぼした。

もちろんこのような海外研修プログラムが 60 年代を通じて官僚制の近代化に、具体的にどれほどの影響を及ぼしたのかを判断することは難しい。それだけではなく 50 年代に海外研修を受けた文民官僚のどれほどが二度にわたる政治的変革（1960 年の 4 月革命と 1961 年の 5・16 軍事クーデター）後にも、政府の官僚として生き残れたのかということさえも明らかではない。5・16 軍事クーデター後だけ見ても、1 級から 5 級までの公務員の 23.4%が、1961 年の 1 年間に政府を離れている。1963 年にはこの離職率は 8.2%となり、1963 年後にはおおよそ 5%前後で安定して推移している。

ともあれ海外研修を受けた官僚が経済開発政策の推進に有用な知識と技術を習得したということは否定できないであろう。50 年代に海外研修を受けた数名の官僚が 60 年代初めの軍事政権において改革の中心人物として活動したことも事実である。

先進国での研修や国内訓練は、中堅官僚が合理的な経済開発政策の作

成と効率的な執行のための姿勢と能力を備えるうえで役に立った。このような再訓練は、ほとんどすべての政府官僚が新しい管理技術や論理に鈍感な状態においては、なおさら重要なものとなろう。すなわち3級乙試験と4級乙試験の出身公務員を除いては、50年代に採用された官僚の大部分が実質的な意味の公開競争試験を受けてはいなかった。さらに留意すべき点は、50年代に実施されたこの二つの採用試験には、現代的な管理理論や経済開発理論の分野が含まれていなかった⁽⁵⁾。それだけでなく50年代の教育・訓練科目も法律指向的なものであった⁽⁶⁾。

50年代と60年代における顕著な違いは、法学と行政学分野に求めることができる。例をあげれば、1957年の訓練プログラムが法学を強調していたのに、1962年の訓練プログラムは行政学に比重をおいていた。前者では政治学に対する関心が高かった点も注目に値する。50年代と60年代の訓練科目で最も重要な変化は、法学から行政学の分野に重点が移ったことである。

50年代の軍事指導者訓練では管理指向的な訓練がかなり一般的な現象になっており、ほとんどすべての高位級軍将校は1961年の5・16軍事クーデター以前に米国で訓練を受けていた⁽⁷⁾。このような軍隊指導者は5・16軍事クーデター後には文民政府に移り、彼らが習得した管理指向的な論理・技術・行動様式なども引き継がれた。つまり彼らは政府内の文民官僚を彼らが学んだ管理指向的なプログラムに基づき訓練しようとした。

しかしこの種の訓練プログラムを効果的に遂行するには重大な障害が数多くあった。何よりも、ほとんどすべての公務員を短期間内に再教育させるということは、かなり難しいことであった。加えて、1962年頃には新しい管理指向的な科目を担当する教授陣を、国内で探し出すことも非常に困難なことであった⁽⁸⁾。

要約すれば、1962年から大規模に推進された公務員訓練は、政府指導者が期待したほどには官僚制の専門性を直接的には向上させることはできなかった。これまでの50年代の官僚らは問題解決や新しい方向探索に

苦しむこともせず国民の上に君臨し、昔からの行政慣例に縛られ新しい知識を習得する意欲も乏しかった。このような官僚に急に新しい知識を注入するには、大きな限界があった。

それでも大規模な訓練実施は、官僚に心理的な衝撃をあたえた点に大きな意義があったとすることができる。訓練を受けた旧世代の官僚と、この過程を見守っていた政府の別の高級公務員は、官僚制の効率性を高めようとする政府指導者の強力な意志を読み取ることができた。彼らは政府指導者が目標達成の手段として官僚制を活用するために、官僚の専門性と技術水準を向上させようとしていると感じた。以上のような訓練プログラムは60年代と70年代を通じて継続的に大規模に進められ、公務員を再教育しようとする政府指導者の強力な意志を、官僚に繰り返し再確認させることになった。

しかし教育訓練プログラムに対する官僚の否定的な態度は相変わらず潜在しており、たやすく無くなるようなものではなかった。訓練を受けなければならない官僚は、訓練期間には仕事に付随して手に入る違法な陰性収入を失うことにもなるし、実際に日々仕事を上手にしてこそ上司に良く映り職務の変更や昇進においても有利になることから、訓練を受けるため席を空けることを嫌った。上司の方もまた仕事が忙しいときに有能な部下が訓練を受けるため席を空けることを極度に嫌った。その結果、無能で優秀ではない官僚だけが訓練を受けるという状況が相当な期間続いた。それで訓練成績を昇進に反映させる制度も導入したが、訓練に対する否定的な態度はなかなか消えることはなかった。

このような事情のために、訓練プログラムによって官僚の専門性を期待通りに向上させるには若干の別の要素が付加されなければならない。官僚がただ再教育を受けたという形式的な要件のみを備えるに終わるのではなく、みずから実質的に学ばなければならないという自覚を抱かせる追加的な要因がなくてはならない。このために官僚が自分達の分野で必要な新しい管理技術や実際の理論、モデルを早く学ばなければならない必要性を感じるようにしなくてはならない。

このような必要性の自覚は、訓練に受動的な官僚のなかに浸透するようになり、60年代を通じて確固とした根をおろすようになった。その理由としては、もちろん訓練成績を昇進に際し考慮するなどの制度的な装置が導入され、その傾向を強めたこともあるが、官僚は任された仕事を良くしなければならぬと考えるようになり、このためには専門知識や技術を体得しなければならぬと考えるようになったからである。

このように官僚が自分の専門性向上のためにみずから努力するということは、まず経済企画院において顕著に現れ始め、60年代を通じて他の経済部処に広がり、70年代にはついに地方政府にまで全面的に広がることとなった。

3. 官僚の誠実性

60年代を通じて官僚制内部で起きた最も注目するに値する変化の一つは、職務遂行及び研究に対する官僚の執念が強まったということである。多くの若い官僚が自発的に業務成果を高めるために知識を習得しようとした。60年代末には農林水産部（もともと農林水産部は経済部処のなかで担当業務が雑多であり、官僚は保守的であり、熱心に学ぶ姿勢とは縁遠い部処であった）の若い官僚を中心に一種の研究グループが作られるまでになった。これは80年代半ばまで続き重大な政策問題について討議したり、時には著名な専門家を招いて意見を聞いたりもした。つまり官僚がみずから学ぼうとする強い動機をもち始めたのである。

60年代末までに官僚、特に経済部処の少壮官僚のなかで完全に業務に没頭する態度が広がった。彼らは昼夜をおかず事務室でも家庭でも職務に取り組み、研究する「働き蜂」となった。彼らはいかなる課業でも期限内に立派に終えるために最善をつくし、課業に役立つものであれば、いかなることでも学ぼうとする姿勢を堅持した。

これまで詳細に見てきたように、60年代に政府は大量の教育・訓練プログラムを作る一方で、実績主義に基盤をおく充員制度を作り上げた。この二つの措置は官僚の専門性を高める上で礎石としての役割を果たし

たと見ることができる。しかしこの二つの基礎の上に、専門性の構造的枠組みを確立することを可能にしたのはやはり官僚の情熱であった。それまでの官僚は一般的に見て、仕事への取り組みでも自分自身の能力開発でも献身的な努力はしてこなかった。

前述したように、官僚は教育・訓練プログラムに対しては当初は否定的な態度をとっていた。教育プログラムは、50年代はもちろんのこと、60年代半ばに至っても、好ましくない官僚を重要な職務から排除する手段として時折悪用されたりもした。

50年代では大部分の官僚が訓練と知識習得の必要性も認識できず、熱心に研究しなければならない理由も見出せなかった。また公務員の個人的な成功(昇進、より良い職務への異動)はほとんどの場合、誰が引き立ててくれるのかにかかっていた。加えて、政府は経済発展やその他の社会発展を促進するために多大な努力をしなかった。50年代末に至って復興部のような一部の部処だけであるが、経済発展と専門性の向上のための積極的な作業が必要であることを認識するようになった。

また60年代半ばになっても、官僚は1960年の4・19学生革命と1961年の5・16軍事クーデター後に実施された大規模な公務員粛正を生々しく記憶していた。そのため用心深く受動的な行動様式が官僚の習慣となっていた。

このような要因のために60年代半ばまでは官僚の学習意欲はかなり低かったと見ることができる。

それならば60年代に官僚の学習意欲を画期的に上昇させた要因は一体何であるのか。核心的な理由を三つ指摘するならば、①経済発展という目標に対する共感の形成、②伝統的な儒教的思考方式と軍隊服務経験とが結び付き上司の命令に対する官僚の自動的な服従を作り出したこと、③人事管理、特に採用と昇進、及び報酬体系における実績主義の採用などをあげることができる。

この三つの要因をさらに詳しく見ることにする。

第一に、経済発展に対する政府指導者の情熱的な態度は、官僚が職務

に献身できる雰囲気を形成した。朴大統領と彼の側近は急速な経済発展のために官僚を誘導し説得し、時には強制力を行使することも含め可能なすべての手段を動員した。官僚がこのような命令体系に服従したのは、自分たちの課業が経済発展、究極的には国家発展に貢献するという信念にも、ある程度は依存していた。60年代初めの韓国はあまりにも貧しかったために、大部分の国民は急速な経済発展を成し遂げるためには、政府が主導的な役割をすることを支持していた。官僚もまた貧しい家庭に生まれた人が大部分であったために、この点では例外ではなかった。

60年代末には野心的な経済発展計画が成功裏に達成され、目に見える成果が現れたために政府の開発政策に対する国民の支持はさらに強まった。また老壮派官僚の開発政策に対する批判的な態度が次第に消えるに伴い、経済発展に対する少壮派官僚の自信は強まった。少壮派の官僚は国家の未来に希望をもてるようになった。60年代と70年代には、この種の楽観的な雰囲気が、数多くの政府官僚に充満していた。特に経済企画院、財務部、商工部、そして農林水産部のような核心的な経済部処の場合には、なおさらであった。このような雰囲気があるからこそ、若い官僚は目標として献身できる「国家発展」という政策目標を打ち立てることができたのである。

国家発展という目標は、官僚が自分達の職務上の苦労を経済発展の目標と結びつけ意識させることを可能にした。だがこのような結びつきを比較的たやすく認識できる職務は経済企画院といくつかの経済部処に限られている。経済部処と言っても多数の下級公務員にとっては、彼らの日常的な職務と経済発展というかなり抽象的な目標とを結び付けるのにはかなりの難しさがあった。経済発展は最上位の水準に関連しているものであり、彼らの日常業務は巨大な官僚制の階層構造の最下層に関連するものであったためである。要約するならば、経済発展に対する国民の強い支持と指導者の確固とした信念は、野心的な若い高位官僚には全力を傾けることができる規範的な誘因を与えることができたが、大部分の他の官僚には動機を付与するには十分ではなかったということである。

第二に、韓国的な道徳の信念体系に根をおく伝統的な権威主義はそれ自体としても、また軍隊服務経験と結び付くことによって、上司の命令に対して最善を尽くすように動機付けたのである。

年長者と先輩に対する尊敬と上級者に対する服従の態度は儒教的な生活様式において強調されてきた倫理規範である。韓国は数百年の長い間にわたり儒教の強い影響を受けてきた。この影響は急速な産業化とともに次第に弱まってきたが、60年代には相変わらず強い力を発揮していた。特に60年代初めには軍出身の新指導者が経済発展の目標に向けてすべての公務員を動員するため、この倫理的な前提に立って新しい事務手続きと内部規律を確立した。

多くの若い官僚は軍隊の服務経験から上司に対する無条件の服従傾向を強めた。彼らは軍隊上官の命令を遂行するときと同じ態度をもって、政府の上級者から命令を受け職務を遂行したのである。

「年長者に対する尊敬と上官に対する黙従」を強調する儒教倫理は、軍隊服務を通じて内面化された「上官に対する無条件の服従」という軍隊規範と結び付くことで、命令を受けた通りに徹底して職務を遂行させる心理的基盤を提供したのである。

50年代よりは60年代に軍隊服務を経験した官僚が、ずっと多かったかもしれない、しかも儒教的倫理観は50年代よりも60年代において弱まったと見ることができる。そのため儒教的な倫理意識と軍隊規範の結合だけでは、50年代とは対照的な60年代の官僚の情熱を完全に説明することはできない。したがってこの二つの倫理意識は官僚の情熱的な業務遂行のための心理的な基盤として作用したが、そのための十分条件とはなりえなかったと結論づけることができる。

第三に、採用・昇進、そして報酬体系も官僚の学習意欲を向上させるうえでかなり重要な寄与をした。

まず公開競争試験を通じて若い官僚を採用し獵官主義を最小化しようとする努力によって、実績主義的な官僚制を確立するための基盤が作られた。前述したように、公開競争試験を通じた採用は大規模に行われ、

60年代末には公開競争試験を通じて採用された官僚が下位職の相当数を占めるまでになっていた。

獵官制的な人事によって任用された人たちとは異なり、競争試験を通じて任用された官僚たちは官僚制の内にも外にも強力な保護者や後援者がいなかった。そのため彼らは自分自身に頼る道しかなかった。

もちろん特別な通路をもって任用されて、政権政党を支持し、はなはだしくは彼らの選挙運動員または補佐官の役割を担うといった官僚も多かった。高級公務員の中にも、このように任用された者が相当数いた⁹⁾。したがって70年代初めには相変わらず獵官制的な要素が残っていたとみることができる。しかしそれ以降は、このような現象は減り、行政部門が次第に政治から独立するようになった。

加えて、60年代には50年代と異なり獵官制が官僚制の下位層まではさほど浸透できなかった。何よりも重要な事実は、急速な経済発展を進める中枢的な役割を担った「核心」的な経済部処では、このような獵官制による外部起用がほとんどなされなかった点である。獵官制が全面的に活用された50年代の充員体制とは劇的に対照的な点である。

新たに導入された実績制は採用過程において多くの獵官的な要素を除去しただけではなく、昇進メカニズムにおいても相当な変化を引き起こした。この変化が官僚の勤労意欲を増進させたのはもちろんである。60年代と70年代の充員は原則的に5級乙、4級乙、そして3級乙の公務員に限定されていた。そのために採用された職級から上級職への昇進はもちろんのこと、中央政府の課長以上の職位は彼らの昇進によってなされた。

既に指摘したように70年代初めまでは相当な例外が存在した。すなわち何名かの局長と課長は試験を受けることなく、直接彼らの職位に任命されたりもした。だが前で引用した調査研究によるならば、設問調査に回答した局長の約70%が3級乙（中央政府の係長級）またはそれ以下から昇進してきた人達であった。上位の職級への昇進は、大概是経歴と業績に応じて決められる。一般的に一つの職位に対して、だいたい3名か

ら5名の昇進候補者が意思決定者に推薦され競合した。この資格を備えた候補者のなかから一人を選択する作業は、経歴と実績基準を併用した複合的な指標にもとづきなされた。

実績基準のなかで最も重要なものである勤務成績は、評価対象者の業務上の直属上司が評価した⁽¹⁰⁾。特定の人を昇進対象者に推薦した勤務評定の内容は遅かれ早かれ当該評定対象者に非公式的に伝わってしまうものであるため、評定者は評価の根拠を示さなくてはならなかった。その根拠としては客観的な基準の設定が求められた。評定対象者の実績を客観的に評価することは難しい作業であり、特に特定の業務の産出がただ一つの指標に数量化されえない場合にはなおさらそうであった。

60年代と70年代には下級公務員（4級甲以下）の実績を評価するのに、大概是正規業務、その他特別業務の遂行速度と誤りの発生頻度が評価基準として用いられた。そのため熱心に職務に取り組んだ人は勤務成績の評価で大概是良い点数をえることができた。

だが高級公務員（係長や課長級）の場合には実績を評価するのはかなり難しかった。高級官僚の勤務成績は、大概是専門性と誠実性によって決まっていたが、専門性は継続的な学習努力によって向上させることができるために、誠実性の有無が実績測定のための良い指標になることができる。

要するに、誠実度がすべての階層の公務員の実績評価のために指標として用いられたと見られる。

しかし勤務成績評定は、実際には業務遂行の成果や誠実性のいずれか一つのみで全面的になされたということではない。経歴もまた昇進の優先順位となる重要な決定基準であった。韓国は「年長者と先任者に対する尊重」を土台にした古い伝統を維持してきた。加えて、勤務成績評定そのものが経歴によって相当な影響を受けたのである。言い換えれば、上級者が下級者の勤務成績を評価するときは、経歴の長い人、すなわち昇進候補者として長い間待っていた人に高い点数をつける傾向があったのである。このことは下級官僚（4級甲以下）の場合には、特に言える

ことであった。

だからと言って、60年代と70年代において公務員の昇進が全面的に経歴によって決定されたと言うのではない。何名かの高位公務員(3級乙以上)は彼らの部処の内外で「エリート」官僚として知られた人達である。彼らは大概同じ経歴を有した者のなかでも「先頭走者」として知的潜在力をもって献身的に業務に没頭した情熱家であるため、急速に専門的知識を蓄えて行った。若干の例外があるとは言え、各官僚集団のエリートは誰であるのかについてはだいたい広範囲な合意があるために、このような有望な官僚は規定上要求される最少の経歴期間(各職級内での年数)を満たしさえすれば、上司は彼らを昇進対象者から除外させることはできず、また除外しようとしなかった。このような昇進慣行は高位公務員の昇進の場合には一般的に適用され、特に60年代と70年代においては経済部処では、これが徹底して守られた。

さらに中央政府の場合では、長官・次官などの人事権者が昇進対象者を決定するときは、3名から5名の候補者の中から1名を選択することができた。人事権者が能力ある部下を配置する必要を強く感じるときには、彼らはだいたい経歴よりも実績基準の方を選好しており、このような傾向は係長、課長さらに局長のようなかなり重要な職位を占める高位公務員の昇進の場合にはなおさらそうであった。朴正熙が政府首班として長官たちに急速な経済発展のために最善を尽くすように圧力を加えていた60年代と70年代においては、このような傾向がかなり強かったであろうということは容易に推測できる。

昇進手続きと充員体制の両方を考慮するならば、50年代と60年代・70年代との間には大きな差異があることが分かる。50年代には外部勢力が最高位公務員(次官補級)から下級公務員に至るすべての階層の官僚制を「侵犯」した。大部分の官僚は真の公開競争によって採用されなかった。従って彼らの高位職への昇進にしても、実績基準をもって行われることは一般化しなかった。これとは対照的に、60年代、特に70年代には外部人士が起用される機会は少数に限られていたために、それだけ内部

昇進の機会は増えた。官僚制の構成員は初めから難しい競争試験を受け採用され、通常は一定の期間熱心に働けば遅かれ早かれ昇進の機会が期待でき、特に一定の専門性を取得したならば、かなり速い昇進が実現するものと期待された。

かくして官僚は熱心に働こうとする強力な誘因をもつようになったのである。官僚の昇進の限界は、理論上は1級公務員、すなわち次官補や中央部処の企画管理室長であった。しかし数名の幸運児は次官、長官の地位にまで昇りつめることができた。中央政府の次官のなかには官僚出身者が圧倒的多数を占めてきた。とりわけ70年代と80年代には経済部処の場合は長官までほとんど大部分が職業官僚から充員されていた。これは若い官僚にとって誠実に仕事をさせる大きな誘因として作用した。

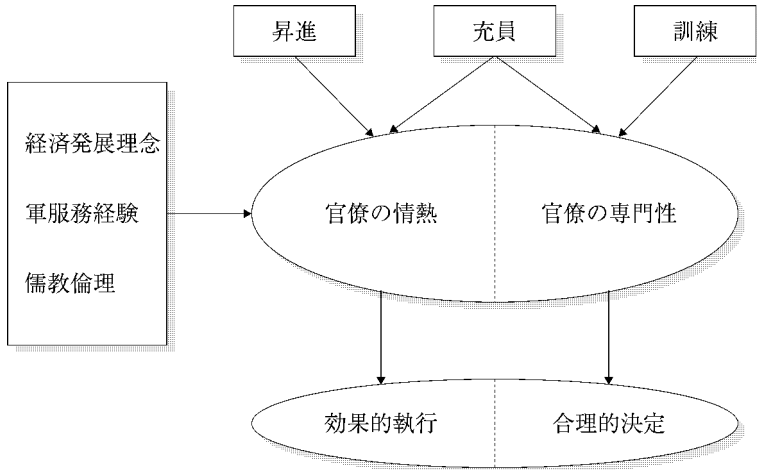
成果と業績に基づく昇進体系は数多くの官僚が情熱的に仕事をするうえで重要な動機付けとなった。誠実なエリート官僚は行政考試に合格した後に係長から出発し、課長・局長・次官補・次官、さらには長官にまで昇進した。実績中心の昇進体系は60年代後半から経済企画院のような核心的な部処から始まり、他の中央部処に広がり、70年代までは大部分の地方政府にも一般化したことを老壮官僚達は記憶している。

4. 官僚の専門性と誠実性を向上させた要因

官僚の専門性と誠実性に対するこれまでの論議を要約するならば、図3-1のようになる。50年代の腐敗した獵官主義に代わり、60年代と70年代に大規模に推進された公開競争試験による充員は、多数の能力ある青年達を吸収し、官僚制の専門性向上のための基礎を提供した。

60年代には官僚の能力向上のための教育訓練プログラムもまた極めて野心的に実施された。海外研修は50年代半ばから米国の援助によって始まり相当な効果をあげていた。たとえ60年代の大量訓練計画は期待したほどの効果をあげることはできなかったとは言え、公務員教育に向けた政府指導者の固い意志を誇示する効果はあった。これは官僚の学習意欲と結び付き、官僚の専門知識の水準を高める契機となったのである。

図 3 - 1 官僚の専門性・情熱と合理的な政策決定



60年代と70年代において官僚の学習意欲に強力な影響をあたえたのは昇進メカニズムであった。一般的に言えば、実績主義の昇進体系は公務員が熱心に仕事をするうえでの誘因となった。このほかにも多くの要因が作用し、60年代と70年代には官僚は「仕事に狂った人達」に変身するようになった。彼らは公開競争試験を通じて一定の階層の官僚に任用され、実績（もちろん経歴も一つの実績となる）に基づく昇進を通じて上位階層に上がって行った。

官僚は自分自身の課業によって達成される究極目標である経済発展を強力に支持しており、年長者と上官に対する尊敬を強調する伝統的な儒教倫理と上命下服の軍隊服務経験の影響をかなり受けていた。この二つの要素は官僚の上官命令に対する無条件的な服従のための心理的な基礎となった。以上のすべての要因が結び付いて、官僚は命令を受けた通りに最善を尽くし仕事をするようになったのである。

注

(1) この伝統は科挙制度が全面的に初めて実施された一千年前の統一新羅時

代にまでさかのぼれる。高麗王朝に引き続く朝鮮時代でも科挙制度は維持され、1948年8月に大韓民国政府が樹立された直後に復活した。

- (2) 韓国政府の経歴職官僚は9等級に分かれていた。1961年から1級、2級甲、2級乙、3級甲、3級乙、4級甲、4級乙、5級甲、5級乙に分かれていたが、1980年初めにこの分類名称が1級から9級までに換えられた。その職務の内容に変更があったのではない。このなかで中央部処の次官補に該当する1級は慣例として2級甲から昇進し、実質的に経歴職と同じ身分保障を受けてきた。中央政府の1級は次官補級、2級甲と2級乙は局長級などの職位に該当する。3級甲は課長、3級乙は係長の職位につかせ管理職を担当させ、4級甲から5級乙までは事務職を担当させている。
- (3) 朴東緒「人事行政」李漢淋他編『韓国行政の歴史的分析』(ソウル、ソウル大行政大学院韓国行政研究所、1969年)、442~443頁。
- (4) 第1次経済開発5カ年計画の期間は1962年から66年までであり、このとき既に平均経済成長率は8.5%であった。第2次5カ年計画の期間は1967年から71年までであり、平均経済成長率は9.7%であった。
- (5) 例をあげれば、50年代では3級乙の行政考試には六つから七つの試験科目があったが、この科目のどれもが法学科目であった。憲法、行政法、刑法、民法などが必須科目であり、商法、国際法、労働法などが選択科目であった。
- (6) 行政管理系統の科目を見つけることはできず、また経済開発戦略に関する科目も含まれてはなかった。経済学系統の科目は価格理論・所得理論・貨幣金融論など一般理論部分が中心であった。60年代の訓練科目とは著しい対照性を示していた。
- (7) 1954年から60年まで総人数9,186名が3ヶ月から12ヶ月の教育を受け帰国したが、軍事教育だけではなく新たな管理技術も習得した。李漢淋『社会変動と行政』(ソウル、博英社、1968年)、203~210頁。
- (8) その当時、行政学は一つの研究分野として韓国の学界によりやく紹介され始めた。1959年にソウル大学校行政大学院が韓国では初めて行政分野の学者や実務者を教育し始めた。この教授陣の不足問題は、当時の学界のすべての学者を動員することができた中央公務員教育院(ソウルにおかれていたために)ではさほど深刻ではなかったようである。ソウルにおかれたこの機構は四つの分野で24の講座を開き、1962年の地方公務員の被訓練者数は8万名程になっていたが、ソウル特別市の2万名から済州道の700名程までの広がりがある。おのずと専門家ではない教授による講義も多くなり、教授に比べて学生の比率が多すぎる講座も多かった。
- (9) 1971年現在の調査に応じた局長の内、約28%(152名中の42名)が試験を受けることなく充員されているが、その大部分の前職は軍将校であった。朴東緒、ユ・フン「韓国高位官僚の背景変化」『行政論集』東国大大学院、1973

年、47頁。

(10) 中央政府の場合、課長は係長級の3級乙以下の評定を担当し、局長は課長級の3級甲の評定を担当した。

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のスタイル

朴正熙大統領は政権発足以降、経済発展のために絶え間なく努力し、その結果として奇跡的な経済成長を成し遂げたことについては誰も否定しえない。数次にわたり経済開発5カ年計画を推進し、あらゆる方法を動員して工業化を達成しただけではなく、経済発展を阻害しうる、いかなる要素も許容しようとはしなかった。

朴大統領が採択した輸出主導型の不均衡的産業化戦略は数多くの反対勢力を登場させた。社会福祉費の増大、環境保護、労働者保護のための使用者に対する規制強化の要求は無視され、農業部門と中小企業に対する財政支援の要求は工業化のために必要な程度に限られた。また内需産業は輸出主導型の経済発展戦略のために軽視された。抑圧された諸要求は政治的自由が保障されさえすれば、強力な政治勢力として結集しうる潜在的な支持基盤をもっていた。

しかし朴大統領を始めとした彼の追随者たちは、このような要求によって経済政策が修正されたり変更されたりすることを嫌った。国会の弱体化、政権与党の中間指導者の除去、党政協調体制の弱体化などによって、このような要求が国会や政党を通じて経済政策に介入する可能性を極小化した。60年代後半と70年代に構築された朴大統領の一人体制は、このように政治勢力が経済政策に介入する可能性を極小化した。

そのために経済政策の決定は政治的な真空状態でなされた。すべての政策決定権が行政府に集中したなかで、朴大統領は行政官僚を率いて経済政策の決定と執行を主導したのである。これが朴大統領式の経済政策管理のスタイルを可能にした重要な条件の一つである。

行政府内にも経済部処が推進する経済発展一辺倒の政策に反対する非

経済部処があった。すべての部処が活動に必要な財政的支援をめぐり競争するために、非経済部処はすべての経済部処にとって潜在的な反対勢力であった。だが5・16軍事クーデター後に軍事政権は経済政策を効率的に推進するため経済長官会議を設置しており、第2章で詳細に検討したように、経済長官会議は結果的に経済部処に対する非経済部処の挑戦を極小化させる役割を果たした。

経済発展と両立しがたい案件が大統領の裁可書から脱落する最大の理由は、朴大統領その人にあった。大統領が経済発展に献身的である事実を良く知っている長官であれば、大統領の意思に逆らう内容の案件を提案することはできなかった。このような傾向は70年代になり一層強まったが、それまでは重要な経済案件であっても、朴大統領がすべて直接管理することはなかったためである。

60年代の経済政策は朴大統領の信任が厚かった張基栄副総理と金鶴烈副総理が主に管理していた⁽¹⁾。この二人の副総理は経済政策に関する限り、実勢として一部の政治資金までも管理し強大な決定権を行使した。既に検討したように、彼らが副総理として在任していた期間には、副総理が主催する経済長官会議を経ることなく国务会議に経済案件が直接提案されたり、経済長官会議を通過した経済案件が国务会議であらためて修正されたり保留されたりすることは少なかった。

60年代に張基栄と金鶴烈が朴大統領の特別な信任をえて経済政策管理を主導したことには、いくつかの理由がある。第一に60年代は朴大統領が政治問題などにより多くの神経を注ぎ、第二に自分が介入したくとも難しい経済理論や経済実務に関する知識が乏しく、第三に経済知識が豊富なうえに経済政策を果敢に押し進める張基栄・金鶴烈のスタイルが朴大統領に気に入られたためである。

二人の副総理のブルドーザー式の経済政策管理は多くの話題を提供し、人々の口の端に上った。次のような張基栄副総理の逸話はかなり有名である。ある国会議員が張氏の独走を非難するや、「私が一生懸命に走って後ろを振り返ってみると、ほかの人達はあんな後ろに遠く離れて

いたんだよ」と答えたというものである。

このように朴大統領は回りのことを気にせず熱心に走る人を望んだのである。60年代の朴大統領はこのように熱心に走る二人の副総理に経済政策管理の相当部分を任せた。しかし70年代に入って朴大統領が経済に関する専門知識を蓄積してからは、経済政策管理をみずから直接担当し始めたのである。

2. 慎重だった人事権行使

経済政策の主導集団である専門官僚の登場

5・16軍事クーデター後、朴政権は専門性ある官僚制を構築するためにかなり努力を傾けてきた。朴大統領は、官僚制の重要性を繰り返し強調し、専門性をそなえた官僚制を中心に一心不乱の経済政策管理体制を作り上げた。

実績主義の官僚制を構築するための努力は張勉政府から始まったが、第3章で詳細に見たように、朴正熙政権による実績官僚制の構築は文字通りに革命的であった。60年代に専門官僚の実質的な公開採用が完全に定着し、公務員の訓練も画期的に推進され、経済官僚が専門知識を蓄積するために自発的に努力する雰囲気も形成された。

何よりも朴大統領自身が経済に極めて大きな関心をもち、経済政策の決定や執行に必要となる情報・資料・知識を蓄積してきたために、経済部処の長官は大統領に従わざるをえず、そのような長官の立場からするならば自分を補佐する有能なエリート官僚が切実に必要になったのである。

一方、朴大統領はみずから経済問題を直接処理し決定を下し、一旦決定された内容はいかなるものであろうとも執行する雰囲気が政府全体を支配するようになった。そうなると経済官僚たちは上で下される決定のために必要な情報・資料・専門知識を蓄積し、一旦決定された政策のために狂ったように動く「働き虫」となり、「狂った有能な働き虫」はエリート官僚として次第に上位のポストに抜擢されて行った。

専門性と政治的人事の均衡

朴大統領は専門知識で武装され、自分の命令に従って動く官僚を抜擢し次官・長官・大統領秘書室に布陣させた。

朴大統領の人事管理に関連して、将来の大統領のために特に指摘しなければならない二つの点がある。一つは政治的人事をしながらも専門性を考慮したことであり、もう一つは重要な人事は直接みずからその人物を評価した後に処理したことである。

朴大統領は自分の政治的追随者に長官の席を分けあたえながらも、その種の政治的考慮が経済政策の効率的な管理に悪影響を及ぼさないように細心の配慮をした。朴大統領のこのような用兵術は随所にその痕跡を見出すことができる。例えば、自分自身の最も重要な支持基盤である軍指導者を経済部処の長官に起用しながらも、経済政策の全体的な枠組みや重要な内容を毀損させないようにした。つまり経済部処のなかでもその業務が経済政策の全体的な方向と直結する経済企画院・財務部・商工部などには専門家として名の通った人物を長官に起用し、業務内容が単純で執行的な性格を主とする執行指向の部処である建設部・交通部・通信部などに限って軍出身者を長官に任命した。

このような傾向は、朴大統領が維新体制を固めて経済発展に没頭した70年代になり一層目立つようになった。表4-1に見られるように、70年代に建設部・交通部・通信部の長官は73%が軍出身であり、軍出身の長官が1名もない経済企画院・財務部の場合とは大きな違いがある。

朴大統領が軍隊の重要性を深く認識し、このような人事を行ったことは良く知られていることであるが、朴大統領が交通部・建設部・通信部などの部処に将軍を任命したことには、別の考慮も働いたものと見られる。すなわち、これらの経済部処は70年代までは微妙な経済理論が必要となる政策決定を行うのではなく、一旦決定された内容を執行することに焦点があった。そのため、すでに基本内容が決定された高速道路・道路・ダム・鉄道・通信施設の建設については、ブルドーザー式に押し進め、何事であろうとも期日内に完工する軍隊式リーダーシップを求めて

表 4 - 1 経済長官の背景 (単位：名、%)

政 権	期 間	執行指向部処 (建設部、交通部、通信部)				核心部処 (経済企画院、 財務部、商工部、農水産部)			
		官僚	軍	その他	合計	官僚	軍	その他	合計
李承晩政権	1948. 8~1956. 8	6	1	5	12	7	1	23	31
	構成比率 (%)	50.0	8.3	41.6	100.0	22.6	3.2	74.2	100.0
	1956. 9~1960. 4	3	2	3	8	4	—	3	7
	構成比率 (%)	37.5	25.0	37.5	100.0	57.1	—	42.9	100.0
朴正熙政権	1963.12~1972.10	11	10	2	23	11	3	9	23
	構成比率 (%)	47.8	43.5	8.7	100.0	47.8	13.1	39.1	100.0
	1972.10~1979.10	2	8	1	11	10	—	1	11
	構成比率 (%)	18.0	72.7	9.3	100.0	90.9	—	9.1	100.0

(資料) 付表 1 - 4 - A を参照のこと。

表 4 - 2 経済部処の長官・次官の在任期間

政 権	時 期	執行指向部処 (交通部・ 建設部・通信部) の在任期間		核心部処 (経済企画院、財務部、 商工部、農水産部) の在任期間	
		次官(月数)	長官(月数)	次官(月数)	長官(月数)
朴正熙政権	第 3 共和国 (1963.12~1972.10)	24.3	14.3	18.8	18.4
	第 4 共和国 (1972.10~1979.10)	42.0	26.5	24.0	25.1
全斗煥政権	第 5 共和国 (1980. 9~1988. 2)	26.4	16.4	19.7	16.5
盧泰愚政権	第 6 共和国 (1988 年 3 月~1992 年 2 月)	18.8	12.8	16.0	15.3

(資料) 付表 1 - 4 - A、付表 1 - 4 - B を参照のこと。

いたようである。

それにとどまらず、軍出身の朴大統領は、このような建設事業に対しては技術的な問題にまで関心をもち十分な知識をもっていたために、重要な事業の基本決定はみずから直接とり行い、軍出身の長官には一線の司令官として現場の指揮だけを任せれば良いものと考えていたようである。すなわち専門家ではない將軍に任せても自分が直接関与する限りは、大きな過ちもないものと判断したのである。

それでも執行指向の部処の次官ポストには主に専門家を起用し、軍出

身である長官の乏しい専門知識を補おうとした痕跡は明らかである。70年代における執行指向の部処では次官の83%が専門家として分類されるが、その66%が職業官僚出身であった。

さらに執行指向の部処における次官の任期は、60年代から70年代までの朴政権の全期間を通じて平均33.2カ月であり、経済企画院・財務部・商工部・農林水産部の次官の数名より1年ほど長かった。70年代の維新体制では格差がさらに広がり約2倍までとなった(42カ月と24カ月)。

それだけではなく交通部・建設部・通信部の次官はそれぞれの部処の長官よりも在任期間が長い。維新体制について見るならば、次官は42.0カ月であり長官が26.5カ月となっており、二つの間にはかなりの差がある。

核心的な職位には専門官僚を抜擢

朴大統領はわずらわしい経済知識を必要とする部処の長官・次官には専門家を、特に専門官僚を任命した。経済については半ば専門家になっていたと言われる70年代末まででも、朴大統領はマクロ経済理論や価格理論、為替や金利のような貨幣理論については自信がなかったという。そのためなのか、このような理論がもっとも多く求められる経済企画院や財務部だけではなく商工部・農林水産部に対しても、長官・次官の任命にとりわけ神経を使った。

これら四つの核心経済部処に軍出身を長官に任命したことは1964年から1979年の統治期間のなかでもわずか3名に過ぎず、これは全体の長官34名の10%にもならない数字である。経済企画院と財務部の次官には、維新体制の全期間を通じて職業官僚出身が100%起用された。

朴大統領は青瓦台秘書官に対しても同じように考えていたようである。青瓦台の経済担当秘書官には職業官僚や専門家を任命した。1968年に初めて登場した経済首席秘書官は次官級であるが、経済政策決定にかなり重要な役割を果たした。特に70年代には彼らが経済長官よりも、は

るかに大きな影響力を行使したのである。

70年代には二人ないし三人の経済首席秘書官（第1、第2、第3）が同時にいたりもしたために、朴大統領の在任期間である60年代と70年代にはすべて11名の経済首席秘書官がいた。ところで60年代末に勤務した一人だけを除いては、すべてが官僚出身であった。

経済首席秘書官のもとには平均4名から5名の局長級の秘書官が勤務した。第三共和国の朴大統領の在任期間には約25名の秘書官がいた（表4-3、参照）。その内、14名（56.0%）が官僚出身であり、2名だけが軍出身であった。経済秘書官は主に局長級の官僚として充員され、彼らはそれぞれの部処のエリートであった。若くて有能な局長がそれぞれの部処から選抜され経済秘書官となったのである。

70年代の経済企画院・財務部出身の秘書官は特に自他が認めるエリートであった。彼らは青瓦台で一定期間（普通は2年から5年）の勤務を終えれば、昇進して以前の所属部処に戻って行くことになる。この経路を、「エリートコース」と呼ぶことについては既述した。

このエリート官僚は青瓦台と出身部処を連結させる役割を担い、自分の部処の立場を代弁したり弁護したりすることも時折ある。ところが経

表4-3 大統領経済秘書官の背景（単位：名、%）

政 権	区 分	官僚	その他	学者	軍人	総計
朴正熙政権	第3共和国(1963.12~1972.10)	14	5	4	2	25
	構成比率(%)	56.0	20.0	16.0	8.0	100.0
	第4共和国(1972.10~1979.10)	12	0	0	2	14
	構成比率(%)	85.7	0.0	0.0	14.3	100.0
全斗煥政権	第5共和国(1980.9~1988.2)	13	1	1 ⁽¹⁾	3	18
	構成比率(%)	72.2	5.55	5.55	16.7	100.0
盧泰愚政権	第6共和国(1988.3~1992.2)	18	1	1 ⁽¹⁾	0	20
	構成比率(%)	90.0	5.0	5.0	0.0	100.0

（資料）基礎資料は、青瓦台秘書室の提供。

（注）(1)は、廉弘喆であり学者として扱う。

済部処は10ほどであるのに、秘書官のポストは平均して四つから五つに過ぎない。そのため一部の経済部処は青瓦台から冷遇されることになる。ある部処は秘書室に自分の部処出身の秘書官がいる反面、ある部処はいつも冷遇され局長級の秘書官の下にある課長級の行政官1人だけの配分を受けることもあった。

それでも経済企画院と財務部について言えば、秘書室には常に部処出身の秘書官がいた。1963年12月から1987年12月までの期間に、経済企画院と財務部を担当した秘書官は約18名であった。このなかでわずか3名（すべて70年代初め）だけが経済企画院と財務部の出身官僚ではなかった。これとは対照的に、建設部・通信部・交通部の業務を担当した経済秘書官は1964年3月から1979年まで11名いたが、彼らの内、1名だけがそれらの部処の出身官僚であり、残りの秘書官は別の部処出身であるか軍出身であった。

すなわち複雑な専門知識を必要とする職位には専門家を、特にその分野に関する細部的な内容を詳細に知っている専門官僚を起用したのである。

要職担当者は必ずみずから評価した後には抜擢

朴大統領の用兵術に関連して、次の大統領が踏まえておくべき二つ目の事項は、重要な人事のときには、朴大統領がみずから様々な方法で候補者の人となりや能力を評価した後には抜擢したことである。人を推挙するという名分で、人事請託をするような場合が多いことを知り抜いていたからである。

1969年から78年までに朴大統領の秘書室長を担当していた金正濂は回顧録で内務部・法務部・国防部などの権力部処を除いた残りの部処の長官登用に際しては金室長が複数の候補を推薦し、そのなかから1名を選び決定するが多かったと記している。1970年代から経済部処の長官職に官僚が多数進出するようになったのには、陰に陽に金室長の影響が大きかったものと推測される。次官の人事は長官に一任されていたと

金正濂は指摘している。

しかしこれまで見てきたように長官・次官の抜擢から青瓦台秘書官の採用に至るまで将軍出身、官僚、専門家が一貫性をもって配合され部処別の考慮がなされたのは偶然であったとは見ることはできない。金正濂室長の飛び抜けた脚本であった可能性もあるが、金室長の性格から見て朴大統領の意思を忠実に反映した人事原則であった可能性が大きい。重要な経済部処の長官起用でも、金正濂室長は朴大統領の意中を慎重に詮索した可能性が大きい。

ともあれ朴大統領が重要な職位に人を用いるときは、名望ある人に直接請うたり直接評価してみたりした人のなかから選ぶことが大部分であった。評価の機会はその時々にあった。偶然に会ったりすることもあつし、直接呼んで昼食を一緒にして、あれこれと質問してみるとか、話しをしながら人となりを経験してみるののである。何人かが徹底討論するなかで静かに聞きながら評価する場合もあつた。朴大統領は長官にふさわしいまずまずの人物であれば、30分ほど話しをしてみれば評価することができたと言われている。20数年近く権力の座にあり、数百名を抜擢してきたから、人を見る能力において達人になりえるというものである。

それにもかかわらず、朴大統領は長官にふさわしい人物を選ぶための人物評価にひとかたならぬ努力を注いだと言われている。朴大統領は数冊の手帳を持ち歩き、非常に細かくメモをとっていたが、人に関するメモもかなりあつたという。人事管理の重要性を正確に理解していた大統領であつたということである。

朴大統領は人と会えば、その人の経済知識や管理能力だけではなく思考方式も綿密に把握したようである。相手側の話を熱心に聞いて相手側の考えを把握するのである。このようにして自分が望むことを自分に代わって有能に遂行してくれる人を平素から見付けておき、必要な時に抜擢したのである。

3. 一元的管理体制の構築

大統領室に集中した決定権

60年代の朴大統領は経済知識を多くは習得しえない状態にあった。そのため張基栄と金鶴烈の二人の副総理にかなり頼ることになり、朴大統領自身はたやすく理解できる建設事業、工場建設、農業などに関心と情熱を傾けた。複雑で微妙な経済理論が求められる経済政策の決定よりも、既に決定された政策を執行するための具体的な事業に努力を集中させたのである。

しかし70年代からは朴大統領みずから直接重要な経済政策を管理し始めた。そのための大統領秘書室の経済スタッフもかなり強化した。朴大統領自身が複雑な経済分野に関する確実な専門知識がないために（朴大統領は現代経済理論を体系的に学習する機会がなかった）、経済分野の有能な専門家をスタッフとしていつでも自分の周辺におこうとしていた。

朴大統領が初代の秘書室長に李東元を起用したのは外交分野、特に米国との円満な関係を築いて行かなければならない60年代初めの事情を勘案した人事であった。それならば70年代に秘書室長に金正濂を起用したのは、経済を直接管理するという大統領の意志を表示したということになる。朴大統領の政権期間に任用された秘書室長は4名であり、そのなかで重要な役割を果たした一人である李厚洛は、李東元の後任として任命され三選改憲のときまで朴大統領の政治的な手足となって動いた。朴大統領が経済政策管理の公式的な最高責任者である副総理にではなく秘書室長の金正濂に「経済を引き受けてくれ」と依頼したことは、大統領の周辺にいることから少なくとも一日に一度は必ず会うことになる秘書室長を通じて経済問題を直接的に管理しようという意思表示の現れと見ることができる。

金鶴烈が副総理として熱心に働いた1970年までに限って見るならば、金正濂が大統領秘書室長に就任しても、経済政策管理の主役は金鶴烈副総理であった。しかし金鶴烈副総理が癌で闘病生活をしていた1971年か

らは、経済政策管理の実質的な権限は青瓦台に集中し始めた。相対的にみて1971年から副総理の役割は次第に限られたものになったが、これは既に見たように副総理が公式的に主催する経済長官会議が70年代に入り形式化したことと同じ脈絡にある。

大統領秘書室が70年代になり経済政策管理を完全に掌握するようになったが、これにはいくつかの具体的な事実が複合的に絡んでいる。既に指摘したように各部処のエリート局長を経済秘書官に、そしてそれよりも上位の有能な次官級の経済官僚を経済首席秘書官として採用することによって、大統領秘書室は専門知識や情報、資料分析能力において経済部処に少しも遜色するところではなかった。これに加えて大統領秘書室だけでもちえる強みもあった。分野別の経済政策を国政全般と関連させて把握できるだけでなく、部処では知ることができない重要な機密事項まで接近することができた。このようなことが重なり大統領秘書室は部処の官僚を凌駕することができたのである。

さらに重要なことは大統領秘書室が部処と大統領の間に介在しているという事実である。大統領みずから直接政策を決定するようになれば、この事実はさらに重要なものになる。部処は大統領が願うものが何であるのか、大統領がどの程度まで情報をもっているのかなどを知るために、担当秘書官や経済首席秘書官に頼るようになる。また部処は自分達よりも大統領との接触がはるかに多い秘書の気を損ねないように努力するようになる。このように部処が自分達の決定権を、実質的に秘書室に差し上げてしまう傾向が現れた。この傾向は70年代に加速化した。

70年代になり経済政策の決定権及び執行権が大統領秘書室に集中するようになった最も大きな原因は、朴大統領が大統領秘書室に実質的な決定を多く委ねたことにある。金正濂秘書室長は1972年の衝撃的な8・3措置⁽²⁾では、金龍煥などの経済首席秘書官を呼んで直接掌握し、主務部処である財務部長官はもちろんのこと、副総理の経済企画院長官までもが大統領秘書室の「色に染まる」有り様であった。

商工部の技術官僚に過ぎなかった呉源哲も、1971年末から8年にわた

り第2経済首席秘書官として在任し、防衛産業育成の基本構図を組み立てることから始まり、具体的な参加企業の選定と指導、さらに詳細な執行に至るまですべてのことを掌握し、主務部処の商工部と関係部処を単なる案山子にしてしまった。確かに防衛産業の育成や重化学工業の育成は経済企画院・財務部・国防部などにすべて関連している汎国家的な大規模事業であった。そのために商工部の力だけで推進するのは難しかったであろう。しかし主務部処を後回しにして大統領秘書室において執行過程まで直接掌握したことは、なかなかほかに例を見だし難い現象である。

さらに金正濂秘書室長は経済専門家として1969年から9年以上も在職したために、経済部処のまずまずの長官のほとんどは彼が実際に推挙したか、もしくは推挙したという噂があるほどであった。そのために彼が秘書室長として「経済問題を始末する」間は、長官たちは彼の視線を意識せざるをえなかったのである。南憲祐は1974年9月に太完善の後を引き継いで副総理となったが、金正濂の秘書室長発令日に南憲祐は財務部長官に起用されており、さらに南憲祐の後任として財務部長官となった金龍煥は金正濂秘書室長の補佐官を経験した人物であった。1973年から商工部長官となった張禮準・崔珪圭などは、金正濂が秘書室長として任命されたとき、それぞれ経済企画院次官と企画室長をしていた後輩格の経済官僚であり、農水産部長官は金室長のもとで経済首席秘書官をした鄭韶永が1973年から1975年まで、その後には崔珪圭、さらに青瓦台経済首席秘書官であった張徳鎭が任命されている。

経済専門家の朴大統領

客観的な状況から見て70年代には金正濂秘書室長が経済政策に関する限りは、すべての決定権を掌握することができたようにも見えるが、実際にはそうでもなかったようである。金正濂は経済分野に関する専門知識を身につけており、私心がなかいために、政治資金を管理するほどまでに大統領の信任をえた。各部処の有能なエリート官僚からなる青瓦

台秘書陣を率い、なによりも経済部処の長官・次官を掌握することもできた。そのため数多くの経済問題が金正濂秘書室長や経済首席秘書官たちに委ねられることになったのである。

それでも少しでも重要な問題であると考えられるならば、いつでも朴大統領が決定権を行使した。これには、朴大統領と金秘書室長の両方に原因があった。まず金正濂室長は常にスタッフとしての分をよくわきまえようとしたようであるし、朴大統領は重要であると判断すれば自分自身が直接決定しなくては我慢できない性格であったようである。そのために金室長が単独で決定したくとも、重要な決定事項は朴大統領がそのままにはしておかなかったようである。もし金室長が単独で決定したならば、金の室長としての寿命はそれほどには長いものにはならなかったであろう。

70年代になって朴大統領は経済問題に対して直接決定することを強く求めるようになったが、その大きな原因は朴大統領が経済問題に対する自分の判断に自信をもつようになったことにある。朴大統領は数多くの内外の研究機関、専門家だけではなく知識人、政治家、言論、一般国民など大勢の反対を押し切って京釜高速道路を建設した。ほとんどすべての人が反対していると知りながらも、自分の判断に従って行動したのである。浦項総合製鉄の工場建設も同様である。このように専門家の反対を押し切って推進した60年代後半の経済開発事業が結果的に成功したという評価を数多くえた。そのために70年代の朴大統領は専門家の反対を軽んじるのが常になった。

さらに朴大統領は経済分野に関する専門知識や情報を急速に自分のものとして蓄積するようになり、70年代には専門家に近いほどまでになった。朴大統領は政権初期から年頭の部処巡視で各部処の政策方向、政策内容、細部事業に対するブリーフィングを聞いて回り、60年代半ばからは経済開発5カ年計画の推進結果に対する学者の評価を注意深く傾聴した。朴大統領の実務的な経済知識の蓄積に何よりも大きな影響を及ぼしたのが月例経済動向報告会議と貿易振興拡大会議である。

月例経済動向報告会議には経済閣僚、韓国銀行総裁、主要銀行長、及び企業人、経済学者たちが参席した。朴大統領は1963年から79年までの期間中、欠かさずこの会議に出席したが、貿易振興拡大会議の場合も同じであった。初めは青瓦台輸出振興会議と呼ばれたこの会議は1965年からほとんど毎月開催され、商工部長官が輸出実績と輸出展望、さらに当面の問題、輸出増進のための適切な政策措置などに関して報告した。

この会議で企業人は自分たちの問題に関して大統領に直接意見を明らかにすることができた。朴大統領は報告内容や企業人の要求事項を注意深く傾聴し、公開の席上である会議場での発言は控えたが、企業人が当面している緊急な問題に対しては関連部処に適切な措置を指示した。

朴大統領が経済に関するかなりの知識を蓄積することができたのは、何よりも彼が時と場所を問うことなく学ぼうと努力したからこそである。朴大統領は相当な経済知識を蓄積した70年代末に韓国開発研究院(KDI)院長であった金満堤に、出し抜けに国民貯蓄とは何であるのか質問したときがあったという。ちょうどその席に入って来た金正濂秘書室長が説明をすると、朴大統領は注意深く聞いていた。金秘書室長の説明が終わると、金満堤院長が「何でもござりなの……」と笑うと、朴大統領は「私が知っていることがなんだというのか。そのまま推測でものを言うのか」と言い返したと伝えられている。

このように朴大統領は自分が不確かにしか知らないことについては、その折々に専門家に確認する謙虚な態度を見せた。朴大統領を長い間にわたり補佐したある長官は、70年代の朴大統領が日課時間中の60%以上を経済問題に割っていたと話すほどであった。

「人の口を借りる」戦法を駆使した徹底討論方式の政策決定

重要な経済問題をめぐり解決策に対立がある場合、朴大統領は対立する見解をもつ補佐官や専門家呼び集め徹底討論をさせた後で最終決定を下したりもした。互いに対立する見解をもった人が繰り広げる熱を帯びた討論を黙って聞いた後に、最終決定を下すのであった。このように

対立する話を聞いて、朴大統領は自分の意見に対する綿密な検討をあらためて行ってみたりもし、自分の意見のなかで不足しているとか誤った細部の内容とかを補足・修正したりもした。さらに重要なことは朴大統領が既に自分自身の考えを決定した後でも、このような討論をかなりさせたという事実である。

朴大統領は自分の決定に反対があるであろうと思うと、反対者だけではなく自分と意見を同じくすると思われる専門家も呼び、お互いに討論をさせた。商工部と経済秘書室のほうで朴大統領が嫌う為替相場の引き上げを主張してきたとき、朴大統領は為替相場の引き上げに平素から反対している企業界の人たちと太完善前副総理を呼び集め討論をさせて、「やはりだめだなあ」と結論を下したというエピソードもある。

このような「人の口を借りる」戦法は、平素から経済専門家の性向に対するたえまない把握や分析があつてこそ初めて可能になることは言うまでもない。意図的に自分の見解を支持する専門家を呼ばない場合にも、朴大統領は討論の場のなかに自分の見解を代弁する人を簡単に探し出す瞬発力を見せたりもした。経済動向報告の場で業界が不景気に対する政府の対策を要求するや、朴大統領は金鶴烈副総理に自分の意見を代弁させることもあった。

朴大統領が専門家の口を借りるという場合は、自分に不足した複雑な経済理論をもって明快な論理を展開しなければならない場合が大部分であった。例えば、価格だけではなく国民所得、利子、為替の巨視的・微視的な論理が複雑に絡まった問題が代表的である。だが朴大統領は細部的な事業でも、このような「人の口を借りる」戦法を行使した場合も多かった。

朴大統領の手に掌握された政策決定権

70年代の朴大統領は重要な経済問題については、場合によっては単独で、あるいは人の口を借りながらも、いつでも自ら直接最終決定を下した。細部的な内容については下へ委任し秘書室が強力な決定権を掌握し

たりもしたが、重要な問題については金正濂秘書室長もまた討論の参加者の一人の役割を果たした。もちろん金室長は討論が終わった後にも、朴大統領に自分の意見を再び提示するのであれば、朴大統領はそれを受け入れ、決定を覆すことも時にはあった。このような場合でも、朴大統領は自分なりに相当熟考した後に、金室長の意見を受け入れたということである。

70年代の朴大統領は政策の大きな流れでは成長優先の経済政策基調をとり、具体的な産業政策では重化学工業化を確固たるものとした。そのため重化学工業を中心とする成長優先の経済政策は誰も手をつけられない聖域となったのである。このように経済政策の大きな枠組みが決定されたならば、残された政策上の重要問題は具体的な事業に対する微視的な決定となるが、朴大統領は微視的な決定中心の重化学工業政策も秘書室を通じてみずから管理したのである。

4. 朴大統領式の経済政策管理の限界

一糸乱れずに動いた一元的管理体制の問題点

朴大統領は重化学工業化戦略を経済的・政治的・国防上の理由から強力に推進した。彼はこの政策の導入過程から執行過程の細部活動に至るまで深く介入するため、これまでに前例がない臨時の専門担当組織である重化学工業推進委員会を大統領秘書室内に設置した。

重化学工業化政策は公式的には商工部の管轄下にあった。だが商工部は経済企画院や財務部に比べて劣勢な部処であり、防衛産業と直接関連のある国防部は余りに強大であり、商工部が相手とするには手ごわく政策を効率的に推進することはできなかった。その理由はどのようなものであれ、経済企画院や担当部処の商工部ではなく、呉源哲という第2経済首席秘書官を実質的な責任者とする組織を新たに設け、秘書室が政策の執行までも直接管掌したのである。このような措置は極めて例外的なものであった。

また重化学工業推進委員会を通じて、大統領が過度に介入した結果、

副作用も大きかった。1980年代初めはもちろんのこと、80年代半ばまでかなり批判された深刻な諸問題については、政府が重化学工業化を不注意に推進した結果であるという指摘には一理あるようである。しかし当時の最高水準の経済政策決定者が数年間に蓄積した専門知識を考慮するならば、重化学工業化の問題点は中枢的な役割を担った政策決定者の専門性の不足に起因するものであると見ることはできない。むしろ問題のかなりの部分は、重化学工業化に対する朴大統領の過度な執着心と「押し付け」、そしてこれによる重化学工業化の急速な速度に起因したものと見ることができる。

最高統治権者の大統領が詳細な事業計画にまで神経を使い、決定だけではなく執行にまでことごとく口をはさみ、彼の分身と見ることができる秘書がすべてを掌握した。このように強力で推進するや、実務部処の長官だけではなく、すべての官僚が一条乱れずに動くために重化学工業化が日々達成され、経済も急速に成長したことは事実である。

しかし急速で強力で推進されたために、現場で起きる様々な問題は上部に正確に報告されず、推進主体の不注意による誤りは隠蔽される傾向が強まって行った。

さらに政府の最高水準のわずか数名が国家経済全体を網羅する膨大な事業の推進を実質的に独占していたために、その執行過程で現れる小さな問題の一つ一つを解決するのに必要不可欠となる部処の実務官僚の専門知識が無視されたり退けられたりして問題をさらに累積させて行った。実務専門官僚が積極的に問題を明らかにし、創意をこらし解決するのではなく、上部からの指示と命令だけを待ち、上部で関心をもつような目に見える物量中心の成果にもっぱら執着する傾向がはなはだしくなった。

大転換のための試み

極度の権威主義体制のなかで国会や外部からの参加を排除したまま、大統領の考え通りに動く補佐官によって一方向のみにひたすら疾走する

政策管理方式は70年代末に近づくとつれ、ついに限界点に達するようになった。このような一元的な政策管理方式は、膨張一辺倒の高度経済成長の継続から内実ある経済安定化に政策転換が必要な時点に至っても、政策の果敢な転換を不可能にする最大の障害となった。これこそが朴大統領式の経済政策管理がもつ最大の弱点であると同時に、将来の大統領にも教訓となるものである。つまり大統領は経済に関与するが、慎重にならなければならないという教訓を伝えている。

朴大統領は、なぜ安定優先の政策への大転換を、自らなしえなかったのか。確かに朴大統領は政策転換のためかなりの努力はしていたが失敗したのである。

政策転換の決定的な契機は1978年12月の国会議員選挙であった。野党の新民党は与党の共和党よりも1.1%多い得票率を達成し、朴政権は維新体制の発足以後、最大の政治的な試練を経ることになった朴大統領は、金正濂秘書室長も含め経済政策の中核をなしていた経済企画院長官兼副総理の南憲祐、財務部長官の金龍煥、農水産部長官の張徳鎮のいずれも退陣させ、秘書室長に経済専門家ではない金桂元、そして副総理に申鉉碯を抜擢した。

申鉉碯は50年代末、李承晩政府で経済を総括した復興部長官を歴任し経済安定政策を推進し物価を安定させた人物であった。このような人物が抜擢されたことで、多くの人は朴大統領がこれまで強力に自ら主導的に推進してきた膨張主義的な成長優先の経済政策基調を、正反対の安定基調に転換するものと期待した。

このような期待は果たして正しかったのか。10数年近く重化学工業を中心に成長一辺倒で押し進めてきた朴大統領が、当時の経済問題を解決するための劇的な方向転換を決断することができたのか。この疑問については、今もって二つの主張が対立している。

政府主要人事がなされた当時の状況からすると、朴大統領が実際に政策基調の大転換をはかろうとしたという主張のほうが説得力あるものと見られる。第一に、朴大統領の人事管理の手法から見て、申鉉碯が安定

論者という事実を知らずに起用したなどということはありませんし、また相当に我を張る官僚であることも知っていたであろう。副総理に起用される少し前に申鉉碕は保健社会部長官に在任しており、朴大統領が主催した国務会議において申長官が立案した医療保険制度が時期尚早という理由で否決される雰囲気追い込まれると、この制度が採択されなければ長官職を辞退すると述べ、これを受け入れるようにしたことがある。

第二に、朴大統領は当時の経済問題が深刻であり、民心が政府から離れているという情報を中央情報部・国軍保安司・警察など様々な情報網を通じて聞いていた。金正濂室長は回顧録のなかで、中央情報部長の金載圭と警護室長の車智澈の間で、総選挙敗北の責任を負い経済政策の核心人物であった金室長が退かなければならないという合意を見たようであると指摘している。

第三に、総選挙の敗北による問責性の政府主要人事とは言っても、選挙責任者であった金致烈内務部長官は法務部長官に横滑りしており、しかも国務総理は留任している。これに反して、交通・建設などの経済部処の長官、さらに朴大統領の忠実な補佐官であり経済政策の核心人物（秘書室長・副総理・財務部及び農水産部長官など）はすべて辞任させたのである。朴大統領の平素の人事スタイルから見て、選挙に失敗したという理由だけで自分が大事にしてきた経済政策上の核心的な補佐官を一遍に辞任させることはなかったであろう。

第四に、何よりも重要な事実とは、2、3カ月前に、つまり国会議員選挙のかなり以前に既に申鉉碕に副総理の起用意思を明らかにし準備せよとの指示を朴大統領が直接行っていたという事実である。朴大統領は経済問題の深刻性を既に知っており、選挙とは切り離し、これを收拾する意思があったということになる。さらに副総理の起用計画を誰にも知らせずに、しかも金正濂秘書室長にも話をせぬようにと申鉉碕に命じたと言われている。これは自分の起用方針が事前に漏れるならば、拒否しようとする勢力が反対工作をなすことを憂慮し、秘密を守ろうとする朴大統領

領特有の細心な人事管理方式として知られているものである。南恵祐副総理に代わり、申鉉碯を起用するという計画を金正濂室長（政治資金の管理まで任せるほどに信任していた）にまで秘密にしたのは南恵祐副総理だけではなく、彼と緊密な金室長まで辞任させる意思であった可能性が大きい。

要するに、朴大統領は自分が深く関与して推進してきた経済政策をみずから大きく転換させようという意図があったのである。

失敗した自己修正的方向転換

しかし申鉉碯が副総理の業務を本格的に始めてから現れた状況は、朴大統領の最初の意図とは大きく違うものであった。

1978年前後の経済問題は大きく見て二つあった。すなわち急激に膨張する重化学工業の問題と深刻なインフレーション問題である。当時、金正濂室長を中心にした経済核心主体は、直接的な価格統制を通じてインフレーションを收拾しようと努めた。しかし公示価格と実際の市中価格との間に大きな格差があったために、流通部門は活況を呈する反面、生産はむしろ萎縮する可能性があった。

新たに登場した申鉉碯副総理の経済チームは、価格統制を撤廃し、価格の現実化、すなわち市場機構による根本的な問題解決をはかろうとした。それだけではなく、過剰に膨張する重化学工業の規模を縮小し業種間の優先順位を調整して、重複・過剰投資問題の解決のために企業間の統廃合をはかろうとした。

しかしこのような政策転換の試みは至るところで反対におつかるようになった。価格現実化は短期的には公示価格より30%から40%の物価上昇をもたらすことになり（実際の市中価格にくらべてかなり上がったのではないが）、朴大統領はこれに不安を感じざるをえなかった。農産物価格安定のための農産物輸入に対する農民の抵抗にも容易ならぬものがあった。重化学工業の投資調整は関連業界の反対で失敗することになり、重化学工業の縮小調整、優先順位の再安定による構造調整などは倒産の

危機に直面した業界の猛烈な反対にぶつかった。経済部処のなかでは商工部の反対が強力であった。

何よりも注目すべきは朴大統領自身の態度である。朴大統領は経済政策の核心人物を辞任させながらも、重化学工業を担当した商工部長官や核心的な推進責任者であった呉源哲経済第2首席秘書官を1978年末の政府主要人事でも留任させている。それだけではなく、その少し後には、辞任させた南憲祐副総理さえも青瓦台経済特補として再び呼び戻し、成長政策基調を放棄しないことを間接的に示唆したのである。

このようにして成長優先の政策基調を安定優先に転換させようという申鉉镐副総理チームの努力は、とてつもない試練を経ることになる。農家住宅改良事業の縮小をめぐる申副総理と朴大統領の対立は、その代表的な例である。農村生活の環境改善のために朴大統領は1979年に9万戸の農家住宅新築を計画していたが、セメントを始めとした建設資材の価格と建設労賃の上昇、さらに財政負担のために、申副総理がこれを大幅に縮小すると主張し激烈な論争となった。自己の主張を曲げない申副総理に、朴大統領は机をたたいて自分の所信に基づく事業であると声を荒げることが幾度も繰り返されたと言われる。申副総理が外国に出張している間に、南憲祐経済特補が中心となり申副総理の決定を覆す場合もあった。

なぜこのようなことになったのか。なぜ朴大統領は核心的な経済補佐官を辞任させて安定論者として知られる申副総理を起用しておきながらも、申副総理の政策転換を事あるごとに阻止しようとしたのか。経済政策の大転換に関する、これまでの主張と事件を総合するならば、次のような結論を出せる。

第一に、朴大統領は当時のインフレーションなど経済問題が深刻であるために、何か経済安定のために新たな措置が必要であると判断したことは間違いない。

第二に、具体的に何をしなければならないのか分からない状態のなかで申副総理を起用したのであって、申副総理が提示する措置の一つ一つ

が、すべて朴大統領自身が愛着をもって推進してきた執念の事業を縮小・撤廃するものであったために、これを阻止しようとしたのである。すなわち総論では合意はあったが、各論では合意はなかったのである。

第三に、学界、経済官僚、KDIなどの専門家の間には安定基調に進まなければならないという主張はあったが、反対に業界や、これまでの経済政策を主導してきた高位の経済官僚のなかには成長基調の持続を強力に主張する人が多かったことである。そのためにこちら話を聞けば成長優先が良いと言うし、あちら話を聞けば安定化に向かわなければならないと言うということで、朴大統領自身が右往左往した側面もある⁽³⁾。この時期は朴大統領の政権期間のなかで、初期の60年代初めを除き、唯一経済政策が一貫性を失い漂流した時期なのである。

第四に、業界が申副総理の安定化政策のために潰れると訴え⁽⁴⁾、朴大統領がそのときまで取り結んできた財界との関係（悪く見れば政経癒着）のために、政策転換には政治的な負担が大きかった。

結局、朴大統領は何かを変えなければならないと考えながらも、愛着と執念をもって推進してきた政策事業や政策基調を自分の手で変えるのは難しかったのである。

大転換は次の政権の課題に

このような結論には反論がありうる。静かに人の話を注意深く聞き、寡黙で緻密なうえに頭脳が優秀で状況判断に飛び抜け、決断力がある朴大統領がさらに政権の座にあったならば、何か画期的な措置を取っていたであろうという主張がある。例をあげれば、あれほどまでに愛着をもっていた農家住宅改良事業も当初の9万戸建設の計画を、結局は申副総理の主張通りに3万戸に最終的に縮小決定されている。

しかしこのような縮小決定は、当時の状況ではとても理解しがたいほどに困難な過程を経た後に成し遂げられたということも考慮しなければならない。申副総理が最初9万戸建設に反対したとき、朴大統領が声を荒げて机をたたき怒った。次の会議で朴大統領は6万戸にすればどうな

のかと、かなりの譲歩を示す提案をしたが、申副総理があらためて3万戸と主張すると、最初よりもさらに怒って「お前とは仕事を一緒にできない」と声を張り上げたという話も伝わっている。結局は朴大統領が3万戸に譲歩したのであるが、当時の朴大統領のカリスマ性や一般的な状況を知っている人達にとっては、このような事実を聞かされても初めはなかなか信じられない出来事であると言わざるをえない。

このような事件がありえたのも、申鉉礪が50年代末に復興部長官として経済を管理したことがあり、彼なりの経済安定政策に対する所信が確固としてあっただけでなく、彼の心臓が強く、何よりも申副総理に対する朴大統領の平素の信頼が厚かったからである。しかし申副総理のような人が何人もいるというのではないし、いくら申副総理であっても経済政策全般にわたって重要な政策や事業ごとに、あのように朴大統領と争って勝つことなどはできなかったであろう。

このように70年代末に韓国経済を危うくした問題を根本的に治癒するための経済政策の大転換は、結局は朴大統領の死後に登場する新しい政権の課題に委ねられることになった。長い間蓄積した企業との太い関係がなく、既存の政策方向や政策内容、及び事業に深く介入することもなく、それゆえに心理的愛着や執念がないだけに、そのような政策を信じ従ってきた追随者に対して政治的負担がないどころか、核心的な官僚の腐敗や財閥に対して漠然とした敵対感さえもった新たな政権が現れ、大鉉をふるい経済安定化政策に向け大きな転換を進めることになる。これは、次の全大統領政権のところで論じられよう。

5. 次の大統領が学ばなければならない教訓

朴大統領は政治的側面で多くの批判を受けてきた。しかし彼が奇跡的な経済成長の主役であったことは誰も否定しえないし、彼の経済政策管理も卓越したものと言われている。だが彼も人間であるために完璧な管理者ではなかった。

彼は産業化、輸出主導、重化学工業推進などについて、彼なりの長期的

なビジョンと設計をもっていた。経済に対する統治哲学が確固としてあったのである。有能な人材を抜擢し自分を補佐させて、行政府を中心に経済政策を決定・執行し、国民を率い無から有を創造したのである。

しかし高度経済成長の影には無数の問題が山積していた。本書では取り上げなかったが、階層間・地域間の富の不均衡問題だけではなく、環境問題もその影のなかで累積していた。ここで論じた経済政策管理の側面だけを見ても、様々な限界点があった。特に跳躍段階の高度成長後期に現れる問題を克服するための経済構造の再調整と必要な政策転換において限界が露呈した。政策転換に必要な透徹した経済理論を朴大統領がもちあわせない状態において、彼自身の直接介入で構築された一糸乱れない管理体制が、それ自体の惰性によって政策転換を困難にする難関として登場したのである。

朴大統領の経済政策管理において、次の大統領が学ぶことができる教訓は何か。これに対する解答は、たやすく提示することはできない。全大統領と盧大統領の政策管理もともに比較してみても初めて明らかになるだけではなく、今は朴大統領の統治時代とは経済規模と経済構造、政治状況、社会状況が余りに異なるためである。

しかしこのような制約にもかかわらず、これまで論じたことを通じて、いくつかのことを指摘できる。

第一に、大統領が複雑で煩わしい経済政策を管理するためには有能な人材を幅広く、そして積極的に抜擢しなければならない。

第二に、このためには大統領みずからある程度の長期的ビジョンをもつとか、さもなければこれに代わる制度的装置を工夫しなくてはならない。

第三に、経済政策全般にわたり明確な方向をもち、細心の注意をもって管理体制を構築しなければならない。

第四に、しかし余りに細密な執行内容にまで大統領や秘書室が掌握することで官僚の専門性と能力を侵害してはならない。

このような教訓とあわせて、民主化時代に入り巨大な規模と複雑な構造をもち開放化された経済を管理するためには、次のようなことが必要

となる。政治と経済または政府部門と民間部門の関係の再定立、葛藤関係にある社会的利害関係の調和、政策の調整など無数の難題を解決するための朴大統領とは異なる新しい経済政策管理のスタイルが必要となる。しかしこれらの点については、全大統領と盧大統領の政策管理スタイルを総合的に比較した後になる第 10 章の結論で論じることにする。

注

- (1) パク・ユンウ「経済開発 30 年の幕後の主役達、大統領の経済参謀論」『月刊オブザーバー』1982 年 4 月号、182～196 頁。金璣『青瓦台秘書室』(中央日報社、1992 年)、299～397 頁。
- (2) 1972 年 8 月 3 日に発表された 8・3 措置は企業の資金不足を解消するために私債を一定期間凍結し、金利を私債金利よりもかなり低くして支払させた措置であるが、私債に依存していた企業には大きな助けになった。
- (3) この時期の朴大統領は経済分野だけではなく政治分野でも戸惑う場合が多く、この隙に乗じて車智澈などの側近スタッフが横暴を働いた。緻密で組織的に政治・経済を主導してきた朴大統領がこのようになったのには、いくつかの理由があると言われている。陸英修女史が亡くなった後の心理的不安定と意欲喪失がひどくなったこと、解きほぐすことが難しいほどに政治的状況が混乱し維新体制が揺らぎ始めたこと、米国の朴政権に非友好的な態度をとり続ける中で経済問題さえも深刻になったことなどがすべて重なり合い朴大統領は精根尽き果てたと判断できる。
- (4) インフレーション抑制のため重化学工業の事業体に低い金利で貸し出される巨額の政策金融を縮小・中断・回収することから、事業自体が縮小・廃棄され、企業はかつてのような資金支援が続かないことで資金不足で苦しむようになった。

*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。