

## 科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成24年 6月 1日現在

機関番号：14501

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2010～2011

課題番号：22653015

研究課題名（和文） 政権移行の米韓比較研究

研究課題名（英文） Comparative Study of Presidential Transitions in the United States and South Korea

研究代表者

大西 裕 (ONISHI YUTAKA)

神戸大学・大学院法学研究科・教授

研究者番号：90254375

研究成果の概要（和文）：本研究では、アメリカを参照事例に韓国における政権移行の過程を調査・分析した。分かったことは以下の2点である。第1に、同じく大統領制を採用していても、政権移行のパフォーマンスは米韓で大きく異なる。その差異には官僚制のあり方が関係している。猟官制をとり交代時に官僚が入れ替わるアメリカとそうではない韓国とでは、政権運営に関する「制度記憶」の継承に大きな違いが生じる。第2に、政権移行チームの存在が円滑な移行を阻害しうる。移行チームは本来円滑な移行を目的とする。政権移行チームは、本来、政権移行期の混乱を最小限にするために設けられるものであり、猟官制をとるアメリカにおいては政権交代に伴う制度記憶喪失を補完する装置であった。しかし、同様の装置を、制度的文脈が異なる韓国に置くと、逆に制度記憶の継承を阻害するよう機能してしまうことがある。

研究成果の概要（英文）：In this study, I have investigated and analyzed the process of regime transition in South Korea referring to the American case. The following two points became clear. First, the United States and South Korea, even if they also adopted a presidential system, the performance of the transition regime is very different. The differences come from the difference of the civil service systems of the countries. In the United States who takes a spoils system and interchanges high-ranking bureaucrat at the time of regime change and South Korea who has not, there occurs a big difference in inheritance of the "institutional memory" about the handling of the government. Second, there is a possibility the existence of the transition team to inhibit a smooth transition. Transition team is originally intended to ensure a smooth transition. That is, the transition team is provided in order to minimize the confusion of this transition, and was to complement the memory loss associated with the regime change in the United States with spoils systems. However, the introduction of similar equipment into Korea who has different institutional context may function to inhibit the inheritance of institutional memory in reverse.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	1,100,000	0	1,100,000
2011年度	1,100,000	330,000	1,430,000
総計	1,100,000	330,000	2,530,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学

キーワード：政権移行、比較政治、行政学、アメリカ、韓国、制度記憶

## 1. 研究開始当初の背景

政権移行は、民主主義社会において極めて重要であるにもかかわらず、今日まであまり研究が進んでいない分野である。政権移行に関連して、政治学者が主として関心を寄せてきたのは、「政権交代」であった。例えば、議院内閣制については、ヨーロッパ諸国を中心的な素材として連立政権構成について分厚い研究蓄積が存在し、大統領制下での政権交代についても近年急速に研究が進んできている。しかし、よりテクニカルな「政権移行」についてはこれまであまり関心が払われてこなかった。アメリカについては、政権移行の重要性から大統領職移行委員会が設置されていることもあり、ある程度の研究がなされているが、それも日本にはほとんど紹介されていない。

## 2. 研究の目的

本研究の目的は、政権移行時における新旧政権間における政策の連続性と変化が何によってもたらせるかを、政権移行に参加する、旧政権、新大統領、新与党政治家、官僚などのアクターに注目して明らかにすることである。そのために調査、分析する対象は、政権交代の効果が明示しやすい大統領制をとり、かつ政権移行委員会を設置して移行手続きを行なっているアメリカと韓国である。2009年9月の日本における鳩山政権誕生時に明らかになったように、日本において政権移行に関する研究はほとんどなく、知見の蓄積もない。先行し、しかも日本以外では研究のある米韓の事例を研究することで、政権移行時に生じる国政運営の連続性と変化の関係を理論的に説明するモデルを提示する。

## 3. 研究の方法

本研究では、アメリカと韓国における事例研究に重点を置く。とりわけ、政治学的な研究が進んでおらず、2次文献では事例が不明な韓国の研究を中心とし、比較対象としてアメリカについて調査した。第1年目は韓国の政権移行の特徴の調査・整理と、そのプロセスシーキングをおこない、第2年目は韓国調査の補完と、アメリカとの比較、研究全体のまとめをおこなった。

## 4. 研究成果

本研究で焦点を置いたのは、政権移行チームの存在である。アメリカにおいても韓国においても、大統領交代は即座にはおこなわれず、次期大統領当選から大統領就任まで一定の少なくない期間が存在し、その間に政権移行チームが設けられる。アメリカにおいてはとりわけ、政権移行チームの設置は重要であ

る。政権移行法 (Presidential Transition Act of 2000 等) によって移行チームの設置が制度化されており、円滑な政権移行が図られている。これをモデルにした韓国でも、民主化以降大統領職引き受け委員会という政権移行チームが制度化されている。

政権移行期は、次期政権が政権運営に慣れていないこともあり、様々な混乱が発生しがちである。それを、政権移行チームを設けることで極力回避できれば、新政権にとってはもちろんのこと、新政権を選択した有権者にとっても好ましいことである。しかし、このようなチームを設けることは、本当に円滑な政権移行を可能にするのであろうか？

本研究は、アメリカをモデルにした韓国における政権移行チームの制度化を事例に、上記の問いを検討する。ポイントは、公務員制度のあり方と、制度記憶 (Institutional Memory) である。猟官制をとる関係上行政機関の上層部が政権交代によって入れ替わるアメリカとは異なり、業績制をとる日本や韓国では政権交代によって高級公務員を大量に入れ替える必要がない。

では、こうしたアメリカのモデルを韓国が導入した場合、韓国における政権移行にいかなる影響が生じるのであろうか。

韓国は、アメリカと同じく大統領制を採用している。しかし、韓国の大統領制は様々な点でアメリカと異なっている。第1に、議会との関係で、韓国の大統領はアメリカに比べて権限上明確にアメリカより強力である。大統領は内閣を通じて法案提出権があり、予算案を編成しそれを国会に提出できるのは大統領だけである。それゆえ、有能な議員は自己の政策を実現するため、大統領府に接近する。また、派生的ではあるが、大統領は政党の主要な指導者である。盧武鉉政権以降大統領は政党内での役職を兼務できなくなったが、実質的に重要な影響力を党内に及ぼしていることに変わりはない。こうした大統領の議会政治、政党政治における高い地位は、政権移行過程に議員を引きつけずにはいられない。移行にどう関与するかは、その後のキャリア形成に大きく影響すると考えられるからである。第2に、行政官庁との関係である。アメリカと異なり、韓国は業績制の官僚機構を有しており、政権が交代しても大規模に官僚が退職するという事はない。つまり、アメリカのように制度記憶が失われることはないのである。大統領府のスタッフは大半が入れ替わるが、半ばを占める職業官僚たちは入れ替える必要がなく、ここでもアメリカに比べれば制度記憶が残存する。極論すれば、韓国では制度記憶の代償措置としての政権移行チームは不要である。

この2つの条件の違いが、政権移行チームのパフォーマンスに次のような影響を与え

る。第1に、アメリカと異なり、制度記憶を代償するという移行チームのメリットが存在しない一方で、デメリットは韓国でも実現する。むしろ、先述した第1の条件より、政権移行は多くの与党政治家を巻き込んだ一大イベントとなり、より深刻になると考えられる。第2に、政権移行が政治家のキャリアパスと関連づけられることから、官僚制の持つ制度記憶の継承が阻害される。政権移行チームの構成員である政治家たちは、大統領の代理人として旧政権から政権を引き継ぐと同時に、大統領の選挙公約を政権運営方針に織り込んでいく。しかし、彼らは単なる代理人ではない。彼らもまた政治家としての野心を持ち、その業績をアピールすることで、国会議員選挙立候補や大統領府への登用などの政治的昇進を果たすインセンティブを持つ。彼らが欲するポストは限られているので、競争は激しいものとなる。与党政治家たちは、継承過程に選挙公約を織り込むことが自らの業績となって大統領にアピールすることになる。それゆえ、制度記憶の継承よりも過去からの断絶の要素が前面に出るのである。

すなわち、アメリカの条件が異なる韓国では、政権移行チームを設けることが、本来なら十分継承可能であった制度記憶を阻害し、政権運営の要である政策優先順位の決定や政策決定機構の機能麻痺を深刻化させる。皮肉ではあるが、政権移行チームが円滑な政権移行を阻害することにつながるのである。

ただし、韓国では政党政治をめぐるもう一つの条件により、大統領が政権移行チームの機能を自ら麻痺させるインセンティブを持ちうる。それは、大統領と国会議員の任期の違いによって生じる選挙サイクルの差異である。韓国では、大統領は5年任期で重任することができない。他方、国会議員は4年任期で再選可能である。それゆえ、両者の選挙サイクルに違いが生じ、20年周期で両者の間隔が拡大、縮小することになる。しかも、現職大統領は次の大統領選挙に出馬することができないので、政権が発足するやレイムダック化のリスクが生まれ、年々拡大していく。党内では次の大統領選挙をめぐる競争が始まる。

大統領は、党内の予備選挙で対立候補との競争を経て大統領候補となるので、対立候補を支持した勢力とは常に緊張関係が伴う。また、その緊張関係をほどこには大統領選挙までの時間が不足している。それゆえ、大統領は多くの場合、与党内に非主流派を抱え込むことになる。こうした状況下で大統領が選挙公約で掲げた政策を実現するために第1に検討するのは与党統制を完全にし、非主流派を縮小することである。彼らが存在するにしても、国会において過半数を大統領支持派で占めることができれば、仮に非主流派が造反し

ても政策実現が可能になり、強力なリーダーシップを発揮できる。しかし、その可能性がない場合、大統領は政策的に妥協しても非主流派と共存せざるを得なくなる。他方、非主流派の与党政治家は、大統領からできる限り多くの譲歩を引き出すことで自派の影響力拡大を図る。

政権移行期において、大統領と非主流派との間にはこのような緊張関係が存在する。ここで、政権移行チームを機能させた場合、そこに非主流派が加わるかどうかはその後の政治情勢に大きく影響する。非主流派が加わる場合、政権移行チーム内に政策をめぐる大統領支持派と非主流派の党内抗争が引き継がれ、大統領は円滑な政権移行ができなくなる。非主流派は、大統領に忠誠を尽くす必要はない。自派が離脱するという脅しをかけることで利益を引き出し、社会的昇進を遂げることができる。他方、非主流派を排除した場合、大統領は忠誠心のある自派により、より円滑に作業自体は行なうことができる。しかし、排除された非主流派は反発し、政権からの離脱を含めた選択肢を考慮することになる。それゆえ、大統領は非主流派との共存を図るため、政権移行チームの機能を麻痺させることでリスクを分散させる。

しかし、国会議員総選挙が近く、非主流派が離脱しても、近い将来国会の過半数を獲得しうる機会があるならば、話は別である。非主流派の行動は考慮からはずして行動する自由を得た大統領は、政権移行チームを集権化し、その構成を自派で固める。ただし総選挙までの間混乱は避けられないので、その期間は短ければ短いほどよい。

以上をとりまとめると、大統領は、政権移行期から国会議員総選挙までの期間が短ければ、移行チームを機能させ、その期間が長ければ、麻痺させる。

政権移行チームは、本来、政権移行期の混乱を最小限にするために設けられるものであり、猟官制をとるアメリカにおいては政権交代に伴う制度記憶喪失を補完する装置であった。しかし、同様の装置を、制度的文脈が異なる韓国に置くと、逆に制度記憶の継承を阻害するよう機能してしまう。政権移行チームに参加する人々は、過去の政権との断絶を強調し、現政権のノウハウを継承しようとならない。このため、より断絶を強調する必要がある政権の場合は、政権前期に統治パフォーマンスの悪化を経験することになるのである。これは、他国で評価の高い制度の導入が期待される役割を果たさない一つの典型であるといえる。

また、韓国での政権移行チームの導入は、そもそも円滑な政権移行を目的としていたものではないともいえる。全斗煥政権から盧泰愚政権への移行期に、盧泰愚が移行チーム

を設けようとしたのは、政権の断絶を強調するためであった。権威主義的な政権である全斗煥政権と権力基盤がほとんど同じであるにもかかわらず、民主化したと強調する必要があった盧泰愚には、移行チームによる政策的断絶が政権の正当性を主張するいいツールであったのである。制度記憶は官僚制に蓄積されており、転換を鮮やかに見せることが重要であった。金泳三政権も同様である。しかし、政権移行チームが機能すれば、本来継承されるはずの制度記憶も阻害される。

本研究の含意として重要なのは、政権移行時における制度記憶の継承である。民主党への政権移行時に、移行チームは設けなかったものの、政治主導を掲げ、官僚を単なる情報提供者と位置づけて制度記憶をわざと活用しない選択をした鳩山政権は、政権初期の低パフォーマンスをその時点で約束したようなものであったと、本研究の含意としていえるかも知れない。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計4件)

①大西裕「途上国の政治経済学の終焉？」  
『アジア研ワールド・トレンド』第17巻第7号、通巻190号、2011年7月15日発行 pp. 25-28)

②大西裕「政権移行チームという悪魔－韓国における制度記憶不活用の政治－」(『学習院大学 東洋文化研究』13号、2011年3月、pp. 93-116)

③浅羽祐樹・大西裕・春木育美「韓国における選挙サイクル不一致の政党政治への影響」  
(レヴアイアサン 47 2010 秋 [特集] 選挙サイクルと政権交代 計206頁 該当65-88頁 木鐸社 2010年10月)

④Yuki ASABA, Yutaka ONISHI, and Masahiko TATEBAYASHI 「Loser's Disconsent in Korean Presidential Primary: Separation of Powers, Electoral Cycles, and Party Organization」(『日本選挙学会年報 選挙研究 No. 26-1 2010』木鐸社、155頁、該当53-66頁、2010年6月)

[学会発表] (計1件)

①大西裕「政権移行の日韓比較－政権移行チームは必要であったのか」2010年比較政治学会自由企画8「政権交代の国際比較－日本との比較－」(2010年6月、東京外国語大学)

[図書] (計2件)

①磯崎典世・大西裕「韓国における党支部廃止の政治過程－非党派性の制度化と選挙管理

委員会－」(年報政治学 2011-II『政権交代期の「選挙区政治」』日本政治学会編、2011年12月10日、木鐸社、pp. 178-205)

②大西裕「自治体合併の論理と評価－韓国－」  
(加茂利男・稲継裕昭・永井史男編『自治体間連携の国際比較 市町村合併を超えて』ミネルヴァ書房、計228+6頁、該当130-158頁、2010年4月)

#### 6. 研究組織

##### (1) 研究代表者

大西 裕 (ONISHI YUTAKA)

神戸大学・大学院法学研究科・教授

研究者番号：90254375

##### (2) 研究分担者

##### (3) 連携研究者