

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 16 日現在

機関番号：32606

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23530160

研究課題名(和文) 韓国政官関係の比較研究 - 大統領・政治任用官僚・職業公務員関係はいかに規定されるか

研究課題名(英文) Comparative Research on Presidential- Bureaucratic Relations in South Korea: What determine the relationship between president, political appointee, and civil servants?

研究代表者

磯崎 典世 (ISOZAKI, Noriyo)

学習院大学・法学部・教授

研究者番号：30272470

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 4,000,000円、(間接経費) 1,200,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は韓国の政官関係に注目し、大統領の権限を官僚との関係から検討したものである。韓国では大統領による政治任用が執政の中枢を担う一方で、日本のような職業公務員制度も大きな位置を占めている。研究では、官僚機構を比較制度的に検討するとともに、どんな場合に大統領が官僚組織に対する統制力を発揮するのかという問題を、他のアクターとの関係のなかで検討した。具体的な政策過程の比較研究を行い、大統領の残任期間、選挙サイクルが大統領の統制力の強さを規定する重要な要因であると明らかにした。

研究成果の概要(英文)：This research investigates the presidential- bureaucratic relations in the ROK. In South Korea the executive officials of the government are composed of the presidential political appointee, but on the other hand, there exists a group of elite civil servants recruited through competitive examinations like Japan. In this research, I examine the Korean bureaucracy from the perspective of comparative political institution, and explore when the president can control the bureaucrats in the contexts of power relationship with other actors. I clarify that the remaining term of the president and the election cycle are critical factors for the presidential power over bureaucracy by comparing the actual policy processes.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学

キーワード：比較政治 韓国政治 政官関係 民主化 政権交代 大統領 選挙サイクル 官僚制

1. 研究開始当初の背景

(1) 韓国では民主化後も、制度的には他国と比較しても大きな権限が大統領に付与されているが、実際の政治過程においてはその権限に制約が生じている。その一例が大統領と官僚の関係の変化である。従来、韓国の官僚は大統領と一体をなす存在だと捉えられてきたが、民主化後、とりわけ政権交代がなされてからは、大統領と官僚の関係の変化が顕在化した。

(2) 韓国では、大統領府を中心に外部人材が高級官僚に政治任用される一方で、日本のように公務員試験によって採用され身分保障された職業公務員が官僚制度の中核を担っている。同じ大統領制でも、アメリカとは異なり、難関の試験を突破したエリート官僚層が存在しているのだ。しかし、これまでこうした官僚層内部の質的な差異は注目されてこなかった

(3) 代表研究者は、これまでの研究の過程で、民主化後、大統領が「政治による官僚の統制」をはかったものの、職業公務員を統制できない事例が出てきていることに注目した。例えば、アジア通貨危機直後に成立した金大中政権は、政・労・使による三者協議会を大統領諮問機関として設置し、三者の合意によって労働側に負担を強いる見返りに、従来の労働政策の転換を図ったが、その方針は労働部の抵抗で限定的なものとなった。また、盧武鉉政権には、大統領諮問機関である国家安全保障会議の政治任用官僚と、外交通商部や国防部との間で軋轢が生じ、大統領府の方針が制限された例も見られた。

(4) 以上のように、韓国の官僚制や大統領と官僚の関係については本格的な研究がなされておらず、その必要性が痛感された。

日本でも、とりわけ政権交代後、執政者が官僚組織を統制できない問題が注目され、政官関係に関する研究が進展しており、比較の側面からも重要だと判断した。過去の共同研究プロジェクトで、日韓の公務員制度改革比較のため韓国における制度改革についてヒアリングを行った経験もあり、改革後の公務員制度の変化についても実証的に検討したいと考えた。

2. 研究の目的

(1) 第一に韓国の官僚制および政官関係を比較の中に位置づける。これまでの韓国官僚制に関する内外の研究は、任用制度研究と公務員制度研究に二分されており、制度全体を把握し、それを他国の制度との比較のなかに位置づけることはなされていない。それ以前に、政治任用の実態を把握するデータすら利用可能な形で整備・公開されておらず、実態を把握するデータの収集・整理から始める必

要がある。大統領が交代すると、行政組織自体が改編されることも多く、民主化後の官僚制度の変遷および主要ポストに関する資料収集とデータベース化を基礎にして、比較制度的に検討する。

(2) いつどのように大統領と官僚の対立が顕在化し、どのような条件でどんな力関係の帰結に至るのかという問題を、実証的に明らかにする。同じ制度の下でも、大統領と官僚の力関係は異なる形で顕在化しており、その規定要因を政策過程の実証分析によって解明する。まずは、そうした力関係は、与野党、議会、圧力団体など他のアクターとの力関係のなかで規定され、そうしたアクター間の力関係は政策領域によって現れ方が異なるという仮説をたて、それを検証するところから始め、政治過程における力関係が何に規定されているのかを明らかにしていく。

3. 研究の方法

(1) 官僚制度の比較政治制度的な分析

政治任用と職業公務員の制度全体全体を把握する基礎データ自体が整備されていないため、韓国行政研究院などを利用し、その資料収集から開始する。韓国では、大統領が交代するたびに行政組織が改編されることが多く、制度変遷と人事を跡づけることから着手する。

アメリカ及び日本の官僚制度に関する先行研究を検討し、比較の観点を整理する。

以前のプロジェクトでヒアリングを行った公務員制度改革当時の中央人事委員会委員長に再度ヒアリングを行い、制度研究に必要な情報収集を行う。

(2) 政策過程分析により政官関係を規定する要因の抽出

事例分析を行う政策領域として、これまでの研究の蓄積と比較可能性から、社会保障政策、経済政策、通商政策(特に韓米 FTA)、労働政策を選択し、事例検証のための資料を収集する。

大統領 官僚の力関係を、与野党、議会、圧力団体との関係で捉えるため、必要な資料をシンクタンク・NGO・世論調査研究所などから収集する。

大統領の権力の大きさを規定するものとして、残任期間、選挙サイクルなどを想定し、それらを検証する。

(3) 政権移行過程に焦点をあてた大統領官僚関係の研究

2012 年は李明博大統領任期の最終年で、同年に総選挙、大統領選挙が行われる。12 月の大統領選挙で当選した次期大統領は、就任前に政権移行のために委員会を組織し、新政権の政策・人事などの準備を行う。政権末期から移行期を経て、新政権発足に至る時期

の大統領、官僚、与野党、議会の関係を実証的に研究することで、大統領 官僚関係を規定する要因を探求する。

4. 研究成果

(1) 大統領—官僚関係に焦点をあてた政策過程の分析により、政官関係を規定する要因を解明した。研究の過程で、韓国の政官関係は、大統領の権限の強さを左右する諸要因（大統領と与野党および議会との関係、総選挙の時期、残任期間など）に大きく規定され、それらのアクターとの関係のなかで捉えることが重要だと仮説を設定した。

2012年は、4年周期の総選挙と5年周期の大統領選挙が同じ年に実施される20年に一度の年であったため、その機会を捉えた調査を実施した。再選が禁止されている大統領がどのようなガバナンスを発揮するのか、選挙における政策の争点化や選挙結果そして政権移行過程が、大統領 - 官僚関係にどんな影響を及ぼすのかという点の解明を重視した。調査の過程で、官僚機構が大統領や政党から自立した動きを見せる注目すべき事実が確認され、この点については学会報告ペーパーに盛り込んだが、その因果関係を明確に示して公表したいと考えている。

(2) 経済政策、労働政策、社会保障政策の領域で、政策過程の比較を念頭に事例研究を進めた。通貨危機後の構造調整を経て、近年では新自由主義的な経済政策の弊害が社会問題化しているが、これらの政策の方針は短期間に変化して目まぐるしく展開されている。大きな振幅で展開される社会経済政策の背景に、大統領、政党、官僚、社会団体などの力関係がどう作用しているのかに焦点をあて、解明を試みた。その成果の一部を、2012年10月の日本政治学会研究大会での報告（「韓国 - グローバル化への対応をめぐる国内政治 - 」）に反映した。

(3) 公務員制度改革のキーパーソンである元中央人事委員長にヒアリングした中で、制

度改革は、大統領、与野党、議会など政治アクターの力関係に大きく影響を受けたことが確認された。さらに、導入された制度が政権交代によって改編・廃止される過程に関する証言により、政権移行期に注目する重要性が明らかになった。それゆえ、2013年に就任した朴槿恵大統領が行政組織再編を行う過程に注目し、その時期の各アクターの力関係の変化が大統領—官僚関係に与える影響を探求することを目的に資料を収集した。収集した資料はまだ整理・分析の途上であるが、就任当初の大統領がどのように権限を行使するのか、5年任期で再任されない大統領がいつどのように官僚に対する統制力を喪失するのかという観点から、引き続き研究を継続する。

大統領が官僚への統制力を失う要因として、前述のような大統領の残任期間がすぐに思い浮かぶが、政策領域別の比較研究によって、残任期間が長い場合でも大統領の統制力喪失が発見されており、現在考えている別の仮説を検証するために、引き続き研究を行う。

(4) 民主化後に官僚組織が権限を拡大した事例である選挙管理委員会に関する研究を整理した。研究の結果、民主化後に政党間の対立が激化する中で、既存の選挙制度や既成政党への有権者の不信を背景に、選挙管理委員会が中立性と専門性を根拠に権限を拡大してきたことなどが明らかになり、論文としてまとめた。選挙管理委員会は、選挙政策を担当し、政治家の政治活動を直接規制する「特殊な」行政機関であるため、その特徴をそのまま官僚組織全体のものとして一般化することはできないが、民主化後に「中立性」を掲げて権限を拡大している点は、官僚の権限拡大の象徴的な例として注目に値するもので、本研究成果の一部として位置づけられる。

(5) 韓国官僚組織の政治任用と職業公務員の関係の詳細なデータによって位置づけるという点に関しては、残念ながら資料が体系

的に入手できず、全体的な把握には至らなかった。1999年に発足した中央人事委員会が、政権交代によって発足した李明博政権によって2008年に廃止されるなど、組織が党派的に改編されることがデータが継続的に提供されないなどの状況にも直面したことが主要因である。しかしながら、この大統領による党派的組織改編自体、大統領の権限行使の一例として扱うことができるもので、今後の研究課題に繋がると考えられる。さらに、一定時期の重要ポストの人事については資料を入手し、それらはデータベースとして作成した。今後とも地道な資料収集を継続して、アメリカや日本と比較制度的な分析を行う土台を作っていく。

(6) 以上のように、日米との制度上の比較を行うという点については、基礎資料の収集上の困難に直面して、当初の目的を全面的に達成するには至らなかったが、政策過程の研究面ではいくつかの大きな発見があり、一部成果として公表した。今後これをモデル化することにより、これまで見落とされていた大統領—官僚関係の重要性を提示し、その変化を規定する要因を明らかにする大きな意義がある。それは、韓国の大統領—官僚関係の解明のみならず、より一般的な政官関係研究にも寄与するもので、「政治による官僚組織の統制が機能する場合」と「官僚組織の力が大統領の統制力を上回る場合」の条件を解明するインパクトを提供できると考えている。

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 2 件)

磯崎典世「ネット社会の選挙と民主主義 韓国の大統領選挙における世代対立を軸に」(掲載確定)『地域研究』15-1、査読有、2014年、印刷中。

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」日本政治学会編『年報政治学 2011 - 政権交代期の選挙区政治』木鐸社、2011年、pp.178~205。

[学会発表](計 5 件)

磯崎典世「希望か幻想か、ネット社会の政党と選挙：2012年韓国大統領選挙を中心に」京都大学地域研究統合情報センターシンポジウム『アジアの市民社会と国家の間—民主主義は有効か』2013年1月13日、京都大学稲盛財団記念館。

磯崎典世「権威主義体制・民主化研究と韓国：同時代研究の意義と今後の課題」現代韓国朝鮮学会第13回大会、2012年11月10日、早稲田大学。

磯崎典世「韓国—グローバル化への対応をめぐる国内政治—」日本政治学会研究大会、2012年10月7日、九州大学。

2012 Korea-Japan Joint Seminar
“Searching for the Future-Oriented
Harmony of National Identities: The
Political Economy of Economic and
Cultural Cooperation and
Comprehensive Security” 9/14~9/15,
2012, Main Conference Hall, Asiatic Research
Institute, Korea University (ROK).

磯崎典世「朝鮮半島研究をどうするか：ディシプリンとの関係の中で(韓国政治分野)」現代韓国朝鮮学会第12回大会 2011年11月19日、神戸大学。

[図書](計 1 件)

大西裕編『選挙管理の政治学：日本の選挙管理と「韓国モデル」の比較研究』有斐閣、2013年。

pp.153-178 (磯崎典世、大西裕「韓国における選挙管理機関の立法への影響力」)

pp.203-229 (磯崎典世「韓国選挙管理委員会の準司法機能 選挙法取り締まりと民主主義」)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

磯崎 典世 (ISOZAKI, Noriyo)

学習院大学・法学部・教授

研究者番号：30272470