



タイトル Title	韓国政治社会システムから見た統一問題
著者 Author(s)	Kimura, Kan
掲載誌・巻号・ページ Citation	1997年亜細亜太平洋平和財団研究セミナー [韓国]:
刊行日 Issue date	1997
資源タイプ Resource Type	Conference Paper / 会議発表論文
版区分 Resource Version	author
権利 Rights	
DOI	
JaLCDOI	
URL	http://www.lib.kobe-u.ac.jp/handle_kernel/90000371

韓国政治社会システムから見た統一問題

序章 政治社会システムと統一問題

嘗てよりは若干衰えたとはいえ、依然として急速な速度で経済成長を続ける韓国。それは先に、統一と言う巨大な課題を抱える存在でもある。経済成長とそれを抱える韓国の経済成長、そして、統一問題。言うまでもなく、これらは互いに密接な関係を有する問題である。それなら、経済成長を続ける韓国の基盤となる政治社会システムについて、我々はどうか考えるべきなのであろうか。

本稿は、このような観点から、韓国の政治社会システムについて、主として、資源動員の観点から再整理し、合わせて、それから得られる統一問題への教訓を明らかにしようとするものである。そこでポイントは以下のようなものである。

頁数の余裕は決して大きくない。早速、本題に入って行くこととしよう。

第一章 政治社会システムへの基本的視角

まず、政治社会システムについての基本的事項について、簡単に整理して置くことにしよう。読者諸氏も良くご存じのことであろうと思われるが、今日、政治学者の多くは、政治という行為を、「国家と社会との間に行われる相互行為」として捉えている。即ち、政治とは、国家と社会がお互いに影響を及ぼしあうその行為そのもののことを言うのであり、その展開過程こそが、政治過程に他ならない、とするのである。このように考える場合、政治過程は大きく三つの過程に分解されて理解される。即ち、政策決定過程、資源動員過程、政策執行過程、の三者である。以下、この三過程について概術することとする。

政策決定過程とは、言うまでもなく、政策、即ち、国家が社会に対して行うであろう行為について、その計画を決定する過程である。言うまでもなく、これらに参加しうるのは極めて少数の統治エリートである。次の資源動員過程とは、このようにして作られた政策に基づき、その政策執行に必要な資源が動員される過程である。注意すべきは、ここでの「資源」という範疇には、極めて多くの物が包含されている、と言うことであろう。即ち、経済的資源（予算等）、人的資源（労働力等）、知的資源（アイデア等）、政治的資源（政策への政治的支持等）、等がそれである。政策は、これらの何れを欠いても適切に実行不可能であるし、また、実行不可能な政策は、無駄で時に有害な行為を促す分だけ、社会にマイナスの効果をもたらすことになる。最後に政策執行過程とは、動員した資源を利用していよいよ政策が現実に実行に移される過程である。勿論、この過程が不適切に行われた場合にも、政策は予期された効果を挙げることはできない。腐敗、サボタージュ、そして、時には官僚制等の無能そのもの等が、これらの妨げとなる。

経済的発展、就中、国家により上から意図された経済的発展を実現しようとする時、国家はこれらの三つの過程を、全て適切に実行しなければならない。どんなに良い政策を立案しても、それを実行する為の資源がなければそれは正に「絵に描いた餅」であろうし、せっかく苦勞して資源を動員しても、政策の執行過程に下肢があれば、それは結局予期した効果を挙げることはできない。若干脱線になるが、我々は政治を考える上では、常にこの三者を冷静に考える必要がある。そして、それは国家のみならず、政党、そして、政治家を考える時も同様である。「もっともらしい政策」を並べることは、少し教養のある人間ならば、実は大して難しくない。政治へのそれぞれの参加媒体が真価を問われるのは、実はそれぞれが果たしてそれを実行に移し得るか否か、なのである。

第二章 「優秀なエリート仮説」 — 経済発展と資源動員（一）

話をもとに戻すこととしよう。韓国、そして、筆者の母国である日本は、非西洋諸国の中では逸早く経済発展を成し遂げ、今や、他の非西洋諸国をリードする存在である。当然、両国の経済発展を巡っては、今日、様々な視角から研究が行われているが、それらの中でも今日最も有力なのは、両国の統治エリートのあり方と彼等の行った政策に注目し、その政策的適切性から、両国の発展を説明しようとするものであろう。G. Johnsonに代表されるこれらの論者の主張は、論者間の微妙だが重要な差違を無視して言うなら、次のようなものである。即ち、韓国や日本には優秀な統治エリート、就中、優秀な官僚がおり、彼等が輸出志向型工業化と言う優れた政策を立案、執行したため、両国は発展できたのだ。彼等はこのような主張する。本稿ではこれを「優秀なエリート仮説」と呼ぶことにしよう。

確かにこれらの論者の主張には、筆者も大きく肯ける部分が存在することは事実である。しかし、ここにおいて重要なのは、両国において統治エリートが前述のような政策を立案・執行し得たのは、何故なのであろうか、と言うことである。果たして、韓日両国の統治エリートは、他の非西洋諸国エリートに比べて優秀であったのか。それは言い換えるなら、韓日両国以外の統治エリートは無能であったことを意味するの。

個人的な感想から言うなら、筆者はこれらの主張が、特に韓日両国の学者等によって、される時、そこには、両国に依然存在する、他非西洋諸国への蔑視感、言い換えるなら、他非西洋諸国に対する無意識のうちの優越感が表出しているように感じるものがあるが、これは筆者の思い過ごしであろうか。ここで筆者が指摘したいのは、その政策の成否を別にして、他非西洋諸国の統治エリートと、韓日のそれを比べた時、客観的に見て、韓日のそれが特別に優れている、とは思われないことである。代表的な例はインドである。言うまでもなく、独立以前のインドは、英国が最重要視した植民地であり、英国はその統治に非常に多くの力を使って臨んでいた。インドのエリート層はイギリス人と全く同等とは言えないまでも、それに極めて近いレベルの教育を受け、所謂、Ox-Bridgeに代表される、英国の高等教育機関で教育を受けたものも少なくはなかった。KeynsやHayekに代表されるように、当時の英国は社会科学の先端を行く国家であり、これらの国家で最高度の教育を終了し、国際的にも高い評価を受けていたインドのエリートが、その教養や知識の面で、極めて少数のものを除けば、当時依然として国際的には低い水準に留まっていた韓日両国内で教育を受けたに過ぎない六〇年代以前の韓日のエリートに劣っていたとは筆者にはとても思えない。

問題は、それならそのような有能なエリートを持っていたインドが何故に経済的発展には失敗したか、と言うことであろう。G. Myrdalは、この点について、次のような重要な示唆を行っている。即ち、インドやエジプト、フィリピン等の経済戦略の失敗を考えた上で重要なのは、戦略そのものではない。問題は、戦略の内容ではなく、彼等がそれを実現できなかったことなのだ。そして、Myrdalは言う。彼等がそれを実行できなかった理由は、結局、彼等がそれに必要な資源を動員できなかったことに尽きる。

我々はこのことを1950年代の極めて基礎的なデータを見ることにより確認することができる。表は、当時の主な非西洋諸国の財政負担率を纏めたものであるが、ここで我々は、当時の発展途上国の多くが、僅かの資源しか動員できなかったことを知る事が出来る。特にインドのそれは極端であり僅か8%に過ぎない。言うまでもなく、このような僅かな資源では、近代化に必要な、政策を実行することは不可能であり、結局、インド、その他の非西洋諸国の経済発展の挫折はこのような資源動員過程の失敗にある、ということが出来る。Myrdalは、このような資源動員能力を著しく欠いた国家を、Soft State、即ち、「軟性国家」と呼んでいる。

第三章 「資本投入増による発展」仮説 — 経済発展と資源動員（二）

このような経済発展と資源動員の関係については、他の角度からも考察することが出来る。この点について、最近、興味深い議論をしているのが、P. Krugmanは、儒教文化や日本型リーダーシップから東アジア経済発展の特殊性を議論する論者を念頭に置いて次のように主張する。東アジアの経済発展は、単なる資本投入量の増加によりもたらされたもので、決して特殊なものではない。寧ろ、その資本投入量増に対する生産増は、徐々に低下しており、それは東アジアの経済発展が、何等欧米諸国にとっても異質でも、脅威でもないことを示している、と。これを、国を一つの家に例えて言うなら、次のようになる。ある家族が居て当初は、父親だけが仕事に出ていた。その時には収入は僅かであり、生活は苦しかった。やがて母親も仕事に出るようになった。母親の給料は父親よりも低かったが、家族の暮らしは幾分かましになった。それでも生活費が不足するので、先祖より受け取ってきた土地を担保に入れて借金し、事業を興した。生活はかなり豊かになった。最初のうちは、急に豊かになったので「過消費」していたが、やがて、生活が落ち着き、得た資金の大きな部分を事業の拡大に回すようになった。事業はますます拡大し、生活は更に豊かになる。

この家族は元々、人的資本（この場合は、男女二人分の労働力）と経済的資本（先祖伝来の家）を有していた。但し、当初はそれを経済活動に十分に回してはいなかったのを、フルに活用するようになったので豊かになったのである。Krugmanは東アジアの国家の発展もこれと同様の経過を辿ったのだ、と言うのである。

これには筆者も全く同感である。儒教文化論やそれを更に素朴化した「勤勉な労働者仮説」は、今日、本来、儒教文化や「勤勉な労働習慣」と縁のなかった筈の、非儒教文化圏東南アジアや南アジア諸国の経済発展により、大きく説得力を喪失しつつある。そうしたものと比べた時、Krugmanの仮説は、経済発展には資本投入増が必要であり、それによってのみ発展するのだ、と言う極めて基礎的な事項を指摘しているが故に、説得力があると言えよう。

しかし、重要なのはそこからである。それなら、何故、東アジアにおいては、経済活動への急速な資本投入増が可能となったのであろうか。人口増加や、人口構造の変化のみでは、これらを数値的に十分に説明することはできない。また、それだけなら同様の現象はラテンアメリカ他の地域にも見られる筈である。何故に東アジア、そして、韓日両国なのか。また、韓日両国は果たして同じ道を歩んだ、のか。

第四章 地域共同体と資源動員 — 日本の場合

「上からの近代化」を前提として考えるなら、このような資本投入増をもたらす、実現させるのは国家に他ならない。そして、それにはまず、「投入」すべき資本＝資源が国家に集中される必要があることは当然であろう。結局、ここでもやはり問題は、国家の資源動員能力であることとなる。

それでは、この点について、韓日両国ではどうであったのか。まず、日本について見てみるなら、日本の最大の特徴は、それが近代化開始以前から、極めて巨大な財政規模を有していた、ということである。表は、19世紀の韓日両国の財政規模を米価基準で比較したものであるが、注目すべきは、1870年代、工業化開始以前の日本が、既に20年後の韓国と比べても比較にならないほどの財政規模を有していることであろう。これは当時の韓日両国の人口規模や経済的発展水準（農業社会では基本的に一人当たり国民生産高は、最低貧困ライン前後に留まるので大きな差は出ない）のみでは説明できないほどの、大きな差違であろう。即ち、日本の国家には、まず、豊富な資源、そして、それを可能とする資源動員能力があり、それを基にして19世紀の工業化が可能であったのである。日本の工業化の原因を1945年、就中、韓国戦争以後に求める論者には、1930年代の日本の鉄鋼生産高がフランスやイタリアのそれを凌駕していたことを指摘すれば十分であろう。重要なのは、近代化開始時における、国家が利用可能な資源の量、なのである。

日本が何故に、極めて早期から資源動員能力を有したのか、について、多少仮説的な部分も交えれば以下のようなであろう。即ち、重要なのは、日本独特の社会システムである。この点については、二つの点を指摘すれば足りるのである。一つは、日本の社会システムは、その特異な日本型リーダーシップの故に非常に安定性を有している、ことである。韓国のようなトップダウン型のリーダーシップにおいては、リーダーとは、組織内部のあらゆる部分に注意を払出し、指示を出す存在であり、それ故、非常に高い能力と資質を要求される。リーダーは組織のあらゆる部分に直接指示を出すので、そこでは部下との軋轢が生じる可能性が大であらうし、また、一度、無能であることが判明すると、組織の存亡の為に、そのリーダーは直ちに、更に優秀なものにとって代わられることになる。それに対して、日本のリーダーは部下に指示することはせず、彼の役割は、部下にそれを求められた時に、中立的な立場から仲裁を行うことと、組織内に問題が生じた時に責任をとることである。ここでは、リーダーは自らの意見を述べることはない、部下との間に意見対立が生じる可能性は少ないし、また、そのようなリーダーには特段の資質や能力は必要とされない、彼の地位は安定したものとなる。リーダーが指導を行わないことの結果、組織内の事実上の原動力はリーダーではなく、中堅以下の者の手にあり、彼等は自らの任されている範囲の仕事については、上から干渉されることなく、自由に行動できるので、組織に対する不満も比較的少ない。かくして集団は更に安定度を増すことになる。

資源動員との関係で指摘すべき第二の点は、日本においてはこのようなシステムが、地域毎（通常村落毎）に存在している、ということであろう。村落の成因は、ほぼ例外なく、このような地域共同体に属する存在であり、それは即ち、国家は、個々人を直接支配せずとも、この地域共同体を通して、間接的に個々人を支配できる、と言うことを意味している。そして、歴史的にも日本の国家はこのような地域共同体を巧みに取り込んで、或は、地域共同体の連合体として成立したものであった。1960年代の明治維新を主導したのは、正にこのような地域共同体のリーダー達であった。彼等は、それまで自らを押し上げてきた上級武士層を排除し、それに代わる形で権力の座についた。1880年代の地方自治導入と、自由民権運動は、ここからこぼれ落ちた地域有力者に政策決定への参与を可能とさせるものであった。1910年代、政友会の原敬が実行した「利益誘導政治」は、近代化の恩恵から遠い地域の地方有力者、そして、それを中心に集まる地域共同体の人々に、近代化の恩恵を上から配分し、彼等を国家に繋ぎとめる役割を果たした。

重要な事は、このような社会システムの結果、日本の国家が巨大な資源動員能力を獲得・維持するに至った、ということであろう。そして、所謂「55年体制」の崩壊以後もこの点は、基本的に変わっていない、と見るべきであろう。今日、日本国民は官僚制等の「国家のあり方」には、反旗を翻しつつあるが、それはこのような地域共同体と国家のあり方や、政策に対する資源動員が困難になりつつあることを意味しない、のである。

第五章 回避された内的資源動員 — 韓国の場合

このような日本のあり方は、一言で言えば、「内的資源動員」型である、と言えよう。それなら、韓国の場合はどうであったらうか。ここで、もう一度、表の非西洋諸国の財政負担率のデータを見てみることにしたい。

直ちにわかることは、少なくとも1950年代の韓国は、他の非西洋諸国と変わることのない「Soft State」であった、ということであろう。つまり、内的資源動員の面だけから言えば、韓国は何等特別な国ではなかったのである。このことは、1961年、朴正熙軍事政権成立以後の、政治的動きを見てもう一度確認することが出来る。近年の大西や木宮の研究によれば、政権獲得当初の朴正熙は決して、「輸出主導型経済発展」を意図していなかった。否、満州軍士官学校で教育を受けた彼が意図していたのは、日本型の「内的資源動員」であり、政権獲得当初の彼は確かにそれを目指していた。

しかし、それは内的資源動員そのものの不十分により挫折する。代わって、出てくるのが、有名な「輸出主導型戦略」な訳であるが、これは結局、韓国が日本型の路線を途中で放棄し、内的資源動員を回避する形での戦略へと転換し

たことを意味している。即ち、国内から資源動員をすることができなかった韓国は、代わりに外部からの資源、即ち、外資を利用したそれまでの常識からすれば変則的な「上からの発展」を選択することとなったのである。当然、他国と異なり、韓国がこのような選択を行った原因が幾つか存在する。まず、最初に重要なのは、そもそもの外資が利用できた、ということである。周知の事実であるが、冷戦下において重要な位置にあった韓国を支えるべく、50年代後半から60年代、アメリカは積極的に援助を行った。後には、この役割の一翼は日本によっても担われることとなる。第二に、北韓の脅威は、南韓の急速な工業化を必須のものとした。70年代初頭までの工業力における北韓の優位は、軍事政権をして手段を省みない工業化へと駆り立てることとなった。通常であれば、先進国の資本を利用することは、途上国をしてその先進国への従属へと赴かせることになり、途上国支配層はそれを嫌うのが通常なのであるが、軍事政権にはそのような余裕はなかった。第三に既に50年代から膨大な援助を受けてきた韓国は、何が何でも借金を返す必要があった。その為にはともかくも外貨が必要であり、それは韓国をして借入金返済の為に更なる借入金と、そこから抜け出す為の輸出振興へと走らせることとなった。そして、それは結果として、成功した。それでは、韓国においては、何故に、日本のような内的な資源動員が不可能であったのであろうか。日本との比較で言うならば、重要なことは、韓国には、国家が資源動員を行う際に利用できる社会システムが存在しなかった、と言うことであろう。類似しているように見える韓日両国であるが、筆者が思うに、その両国において最も相違しているのは、この両国の社会システムのあり方であろう。先述のように、韓国のリーダーシップは典型的なトップダウン型のそれであり、そこにおいてはリーダーの能力と素質、そして、人格が極めて重要な役割を果たしている。それ故、集団はリーダーの浮沈とともに動揺をくり返し、システムは安定しない。典型的な例は、韓国の政党であろう。同様のことは地域社会についても言える。韓国においては、地域の共同体らしきものは存在するが、それは決して、日本のように安定したものでも、地域社会の全てを包含したものではない。韓国においては、重要なものは、地域的共同体よりも、寧ろ、血縁的共同体であるが、こちらは地域的に広範に、そして互いに重なり合って存在するネットワークであり、国家が利用するには不適當である。それは、行政の下部機構としても利用できないし、選挙区の範囲を越えて広がるそれは個々の政治家の支持基盤となることも困難である。そもそも、個々人の依存する血縁的共同体の範囲は、個々人により多様であり、そこには明確な「区切り」は存在しない。社会システムと資源動員との関係については、理論的には、大きく三つの場合が考えられる。一つは日本型の、地域的共同体が存在し、これが国家と協力している場合である。この場合は、国家は容易に資源動員することができる。第二はやはり、地域的共同体が存在するが、それが国家と対立している場合。実は、これは典型的な'Soft State'である。インドはこの例に当たる。この場合、内的な資源動員は絶望的であり、国家は共同体との関係改善に努力する必要がある。韓国の場合は、第三の場合であり、国家が利用できる形の共同体が存在しないケースである。この場合、国家は個々人を直接統制せねばならず、資源動員はやはり極めて困難である。ついでに触れておけば、この場合、個々人は自らを共同体を利用して守る術をも持たないの、個々人からすれば、国家の弾圧は直接的に感じられることとなる。共同体が確固に存在する場合には、国家の統制・弾圧も共同体を通じて行われるので、個々人はそれを「国家の」ではなく、「共同体の(しかも比較的親しい人 - 父親等 - からの)」それとして感じるようになるので、感じられることが少なくなる。

むすびにかえて 統一費用 - 統一と資源動員

さて、このようにして経済的発展を成し遂げた韓国の特色とは結局、どのようなものであろうか。近代化の過程で、各国が苦勞した内的資源動員の過程を回避して経済発展の道を行ってきた韓国は、それまでの先進国とは異なり、国家の力を社会へと浸透させて行き、粘り強く地域社会と交渉し、これを国家の内部へと取り込む努力を怠った。否、する必要がなかった、という方が適切であろう。その結果は次の表を見れば明白であろう。つまり、社会との対決を回避してきた韓国の国家は、個々の韓国人の認識とは全く正反対に、社会からの資源動員をすることの最も少ない、最も少ない国家となっている。これが、韓国が依然として、発展途上に有り、社会にその余裕がないからではない、ことは、韓国よりも生活水準の低い、ギリシャやポルトガル、更にはトルコよりも低いことが示しているであろう。

社会、言い換えるなら、国民への負担が少ない。言うまでもなく、これは国家が備える重要な美点の一つであり、韓国においてそれが実現されていることは、ある意味で素晴らしいことであると言うことができよう。しかし、仔細に数字を見て行くと、社会保証が極端に少ない、等、いろいろな陥穽があることにも気付くであろう。重要なことは、今日、韓国人がこの体制を当然と考え、これ以上の財政的負担は不可能である、と考えていることであろう。しかし、現在は1960年代ではない。OECDへの加盟は、即ち、韓国が援助される側から援助する側へと変容したことを意味している。最早、嘗てのような、活発な外資の導入は、金利目当ての短期資金を除いて、難しいであろう。勿論、先述した社会福祉の問題もある。ようやく本格的な人口高齢化を迎えようとしている韓国であるが、その措置には当然多大な費用が必要であろう。身体障害者が、路頭で乞食同然の生活をしているのを、放置しておいて良い筈もない。

しかし、今後、予想される韓国社会への最も巨大な負担は、言うまでもなく、統一への負担であろう。現在、南韓では、このような観点から、統一に対し、「即時統一」よりも「時間をかけての統一」を主張する論者が多くなっているであろう。しかし、言うまでもなく、現実が果たして彼等の主張するように展開するかどうかは疑問の余地のあるところであろう。南北の経済的格差はあまりに大きく、現在の北韓の生活は絶望的な水準にある。そのような北韓の体制が果たして何時まで続くかは、結局、誰にも予想できないであろうし、それが「時間」を待てるかどうかは疑わしいと言えよう。仮に体制そのものは維持されたとしても、本当に、この「時間」を使って、南北の経済的格差を埋めることなどできるのか。

しかし、これらの問題の中でも、筆者が最も重要だと考えるのは、このような南韓側の主張は、生活苦に苦しむ北韓側の住民を大いに失望させるであろう、ということである。「時間をかけて準備をする」と言うことは、即ち、その「時間をかける」間、北韓側住民は、崩壊しつつある北韓の社会システムの中で、飢餓線ぎりぎりか、若しくは、南韓からの援助があったとしても、それを大きく出ない生活水準の下で、引き続き生活してゆかなければならない、と言うことを意味している。大多数の北韓住民が、南韓の真の生活水準を知らない現在にもかかわらず、交流が始まり統一の準備が進めば、彼等は否応無しにそのことを思い知らされることとなる。南韓がこのような態度をとり続ける限り、北韓住民はこのような南韓住民を、自らの経済的利益のみしか考えないものとして反発し、両者の関係は大いに悪化することになる。交流が友好を呼ぶ、と言う保障は実ほどにもない。そのことは、ユダヤ人とドイツ人は1,000年近くの間、共に暮らした、という事実を指摘すれば十分であろう。政治において、最も重要なのは、人間の心の動き、を読むことである。そして、北韓の人々がどう考えるかを思う時、筆者には「時間をかけての準備」など、可能であるとまでは到底考えられない。

韓国人が真に統一を望み、これについて考えるなら、今こそ、韓国は自らの体制 - それは、独裁とか民主化とかとは全く異なる意味で - について、真剣に考える必要があらう。主観的にはともかく、客観的には、韓国人は経済発展については、自らの負担を巧みに回避した。それは極めて賢明な選択であった。しかし、パーティーは終わったのである。今こそ、韓国人は、経済成長や福祉等々、の問題について、真摯に考え、誰がどのようにその負担を負うべきか、考えねばならない時期に来たと言えるであろう。

統一問題は正に目の前に控えている。願望について語るのは、そろそろ止めにして、真剣にその対策を考えるべきであらう。国内的負担分担の確定、国際的保証機構の準備、やることは、無限に存在する筈である。そして、それこそが政治家の仕事であらう。それは与党も野党も同じなのである。