

## 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——

大西 裕

### 一 はじめに

二〇〇九年九月の衆議院総選挙で民主党が勝利し同党中心の政権ができることが確実になったとき、党内の一部より、政権移行チームを設けて、旧政権からの円滑な移行を目指すという案が示されたことがあった。日本における本格的な政権交代は、一九九三年以来である。しかし、九三年は直前まで自民党の一部であった新生党、新党さきがけが新政権で主要な役割を担っていた。今回はほぼ完全な統治エリートの交代であり、新政権内において近年政権運営に携わったものはほとんどいない。政権移行チームを設けるとの発想は、こうした背景を前提にすれば極めて自然な発想であったと考えられる。

政権移行チームの設置は、非常識な発想でもない。現に、選挙による政権交代を当然視しているアメリカでは政

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、新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 (Brauer, 1986)。それを、政権移行チームの設置で回避できれば、新政権にとってはもちろんのこと、政権交代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、このようなチームは、本当に円滑な政権移行を可能にするのであろうか？ 本稿は、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。本稿の議論によれば、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における移行チームの存在は、逆に円滑な政権交代を阻害しうる。移行チームが想定される機能を果たすかどうかは、制度記憶 (Institutional Memory) をめぐる他の制度的文脈によるのである。

## 二 政権移行という悪夢

民主主義において、政権移行は難事の一つである。また、移行に成功したと評価されること自体が容易ではない。というのも、何を持って成功とするかが、曖昧であるためである。多くの新政権は国民の期待を背景に発する。それゆえ、どのような分野についても公約で掲げた新しい政策の完璧な遂行が求められる。しかし、このようなことはいかなる政権においてもむずかしく、それゆえ移行の失敗をあげつらうのは容易なのである (Clinton and Lang, 1993)。政権移行は民主政治において劇的な場面であるため、多くの耳目を集め、マスメディアをはじめ政

治評論家たちの対象になりやすく、どうしても辛い点がつけられやすい。

しかし、以上の評論的文脈を離れ、学問的な評価をするにしても移行の成功についてはその要件がはっきりしないことには変わりはない。アメリカの文脈では、成功は移行機関の効率性、効果的で有能な執政府の形成、利害関係者の満足、国益の保持などが挙げられるが、いずれも曖昧であり、またあらゆる政権で実現が難しいと判断するよりほかない (Clinton and Lang, 1993)。ウォーカー (Walker, 1993) は、より妥当な条件として、次の二つを挙げる。第一に、政策の優先順位を選択し、議会等に政権を支える広い支持基盤を醸成することである。第二に、新しい政策を早期に実施することである。この条件も主観的判断に依存する部分が多いが、本稿では暫定的にこれに従って成功を判断する。

移行期に、我々は様々な困難に直面する。それは、大きく三つに分けることができる。第一に、新政権が政権運営に不慣れである。旧政権を批判して選挙に勝利した新政権は、旧政権の否定によって自己正当化を図る傾向がある。このため、無知、性急、傲慢に陥りやすい (Neustadt, 1994; Hastedt and Eksterowicz, 2001)。無知とは、現実を知らないことである。彼らが選挙で訴えた政策は、現実の政権運営に関する知識や経験なしに形成されたものが多く、無理に実施すると他の政策との整合性不全や思わぬ副作用を引き起こし、かえって社会にダメージを与えることがある。また、新政権は外国との交渉など未経験の新しい事態に直面し、対応に戸惑う。性急とは、大統領らしさや首相らしさを有権者に早急に示す必要に迫られることである。過去の業績のない新政権は政権運営能力を検証されていない。そのため、政権初期に有権者に対し自分たちが有能であることを示す必要に駆られる。それゆえ、必要な手続きに習熟しないで政権運営をおこなうなどのミスにつながりやすい。最後の、傲慢とは、政権運営や政策に関する全能感である。前政権の失敗を批判する立場から、自分たちは政権をもっともよく運営でき、政

策課題にもっともよく対応できると考える傾向が生じる。

第二に、旧政権がレイムダック状態に陥り、政権運営の空白を生み出しやすい (Clinton and Lang, 1993)。例えば、外国政府は、新政権の政策に注目し、現政権との交渉を停止させたりする。旧政権の構成員も次の職を目指して活動を始めねばならないため、政権運営に十分な余力を残しておくことができなくなる。

第三に、移行は様々なアクターが参加する複雑な過程で、サポータージュから対立、内訌などを引き起こして混乱を来しやすい (Clinton and Lang, 1993)。もっとも重要なアクターは旧政権と新政権である。旧政権の参加を考える上で重要なのは次の二点である。第一に、旧政権、とりわけ大統領などの執政長官は、後続する政権にできる限り自分の政策を踏襲させようとし、自分が権力に在る間にできれば制度化して引き返しができないようにする。移行に時間がかかる場合、この傾向は強くなる。新政権を誕生させた選挙で新たに与党となる勢力が辛勝した場合も同様である。第二に、旧政権の参加者は退場に伴い新たな職を得るために活動するため、移行作業に必ずしも熱心ではない。

旧政権、新政権の他に重要なアクターとして、行政官僚制、議会、外国政府、マスメディアなどがある。彼らも新政権に好意的であるとは限らない。行政官僚制は新政権の不慣れさや政策転換による業務の増加に関し抵抗的であるかもしれない。議会と執政府が友好な関係を築けるかどうかは、仮に統合政府であっても保障されていない。

### 三 政権移行チームという悪魔

## 1 移行管理

以上に述べた、移行時に発生する問題を完全に除去することは困難である。しかし、それをできる限り軽減することは可能である。それが、移行プロセスを管理するという発想である。

政権移行は、幾つかの局面に分かれる (Piffner, 1988; Burke, 2001)。アメリカの文脈に即していえば、第一に、選挙前の期間で、中心となるのは選挙キャンペーンスタッフであるが、既に選挙後の政策形成に向けた準備作業がなされている。第二に、当選後から政権発足までの時期で、政権移行チームが発足し、前政権から政権引き継ぎ作業が行なわれる。第三に、政権発足後の初期で、大統領スタッフ組織の発足、閣僚等の任命が行なわれる。政権発足までに、幾つかのアドホックで制度的関連性のない組織が形成され、短期に解体される。組織の中には公的性格を帯びた組織もあれば、完全に大統領候補・当選者の私的組織であることもあり、しかもいずれが重要であるかはあらかじめ予定されているものではなく、流動的で政治情勢によって変容する。誰をいかなる組織に投入することははっきりしているという状況の中で、政権移行はカオスになりやすく、管理が重要になる。

成功的な管理を考える上で、アメリカの大統領研究のなかで重要視されてきたのは、次の三つである。第一に、大統領のパーソナリティである (Piffner, 1988; Jones, 1998)。議会研究などとは異なり、大統領は数が少ないため量的分析になじまず、個々の大統領が極めて個性的なため、その個性が政策決定にかなる影響を与えるかに興味が引かれ、焦点が当てられてきた (Barber, 1992; Neustadt, 1990)。同様のことは政権移行過程にもいえる。移行にも大統領の個性は強く影響を与える。例えば、カーター大統領は移行プロセスを組織するという発想に乏しく、プロセス管理者を一元的に設定しなかったため移行過程で政策の優先順位を整理できず、反ワシントンの強い姿勢を保ち続けたため、議会、行政官庁とのリエゾン形成に失敗したが、続くレーガン大統領は早期にベーカーを

プロセス管理者に指定し組織的な移行を行なった。レーガンが個々の政策に干渉せず、移行チーム内での対立、議会とのリエゾン形成上の問題が発生したとしても、彼の「interpersonal」な性格がそれを解消し、全体としてスムーズな移行を成し遂げることができた、等である (Burke, 2000, 378-379)。

第二に、これに対し、大統領のパーソナリティの重要性が、現代の大統領制においては低下していることを指摘するのが、大統領制の制度化に関する議論である。Ragsdale と Theis (Ragsdale and Theis, 1997) は、一九七〇年代以降、大統領制の制度化が進行しており、EOPの人員など大統領を直接支える組織の規模、構造が安定化し、大きな変化が見られなくなってきたとみる。こうした組織の変動は、経済情勢などの環境要因によって引き起こされ、大統領の意向は重要でなくなってきた。

制度化は、移行管理についてもいえる。一九六〇年代より政権移行は連邦法によって支援を受けると同時に規制されるようになってきている。移行の管理機関として政権移行委員会が設置され、移行に必要な資金は支援されるが同時に規制され、議会による監視がなされるようになってきている (Smith, 2003)。

以上の二つの見解は、移行過程がパーソナルな側面を強く持つのかどうかという点について相対立しているように思える。パーソナリティを強調する前者によれば、移行過程は大統領次第となるのに対し、制度を強調する後者によれば、大統領の個性の重要性は限定される。しかし、このように対立的に見えるのは、いずれもが、第三の見解である管理スタイルを軽視しているからである (Burke, 2000, Introduction)。第一の見解は、大統領の個性を強調するあまり、政権移行過程が様々なアクターとの相互作用であることを無視している。議会や行政官庁など、大統領と立場が異なるものは当然として、大統領のスタッフと大統領の間でも政権移行に関する目標や選好は同じではない。大統領が突出して重要であることは認めるとしても、移行に関する個々の決定が集団的な意思決定であ

ることを軽視すべきではない。後者に関しては、確かに制度化が進展しているにしても、大統領がいかなる管理スタイルを採るかについてはなお自由度が存在するというべきである。政権運営を大統領府中心に行なうのか、閣僚をより重視するのかは、大統領によってニュアンスに差がある。大統領府内を一元的に管理するのか、それとも大統領が事実上大統領府の首長として振るまい、分権的な構造にするのかは、法的制度的な枠組みで決められるものではない。

ここでいう管理スタイルとは、政策決定構造や政策優先順位の決定に関する決定である。大統領は、全ての意思決定を単独で行なうことはできず、決定のための補佐機構が必要であり、更に決定権を下位機構に割り付けねばならない。補佐機構に誰を割り当てるか、割り当てることを決定する人事権をどう分掌するかも重要である。決定のための構造は、政策優先順位の決定にも影響を与える。一般的に、大統領は選挙時の公約を全て実行できるわけではないため、政策に優先順位をつける必要があるが、それは決定構造や、下位の決定権者の意向によって左右される。

本稿は、政権移行に関しては、第三の見解がより多くの事象を説明できると考える。政権移行で新政権が主として取り組むのは、公約の政策化と政権運営のノウハウの獲得である。これに大統領は直接取り組むのではなく、移行チームで取り組む。それゆえ、移行チームがどのように構成されているのかが移行のパフォーマンスを直接規定しており、その構成こそが、管理スタイルによるものであるからである。大統領のパーソナリティや、現代大統領制の制度化は、パフォーマンスに直接影響を与えるというよりは、管理スタイルに影響を与えるのである。

## 2 政権移行チーム

次に、アメリカの場合、移行で新政権は何をするのかを、簡単に見ておこう。周知のように、猟官制を採用し、政権移行時に数千人に及ぶ幹部職員が交代するアメリカでは、官僚組織で組織として蓄積された知識や経験、すなわち制度記憶が次の政権に継続されにくい (Burke, 2000, 395-397)。とりわけ、大統領府では一部の技術的な理由で続けて雇用される職員を除いて、ほとんどのスタッフが入れ替わるため、制度的な記憶喪失は深刻である。制度記憶が途切れることは、政府を運営し、政策の優先順位をつけていく上で大きな損失である。例えば、外交政策は、相手国の方針や交渉過程を知らなければ、新政権がいかなる方針を有していたとしてもすぐに行き詰まるであろう。それゆえ、制度記憶の喪失を何らかの形で代償しなければならぬ。その役割を果たすのが政権移行チームである。移行チームは、旧政権が去り、制度記憶の大半が失われ、その一部のみが大統領図書館に結実する前に、旧政権のスタッフ、閣僚、諸記録に接触して記憶の移行をはかったり、あるいは選挙前に事実上の移行チームを非公式に発足させて情報収集し、ワシントンに居る、移行を熟知した人物を移行チームに加えるなどして経験と知識を可能な限り吸収し、円滑な移行に資しようとする。すなわち、政権移行は、制度記憶喪失の代償措置なのである。他方、移行プロセスを管理するために移行チームを設けることは様々なデメリットももたらす。その最大は、移行チームの存在自体が政策の優先順位づけを阻害し、意思決定機構の機能麻痺をもたらすということである (Burke, 2001)。

先に説明したように、移行プロセスは、選挙前、政権移行期間、政権発足後に分かれるが、その間にアドホックな意思決定組織が少なくとも三つ生じることになる。すなわち、選挙キャンペーン組織、政権移行チーム、新政権の大統領府スタッフと閣僚などからなる新政府である。これらの組織、とりわけ全二者の構成メンバーは、組織に

参加することによって社会的なキャリアの階段を上がることを想定している。その多くは、新政府に参加して大統領スタッフなどの役職を得ることを重視しているであろう。大統領は、彼らの将来に対する期待から生じるモチベーションを維持させてその能力を最大限に引き出す必要があるが、他方組織そのものが高パフォーマンスを示すことができるように、最適な人材配置をしなければならない。とりわけ、大統領が権限を割り付ける組織上層部の人事が重要である。彼らが決まらないうちで意思決定機構は機能せず、政策の優先順位も決定ができない。そのため、いかなるタイミングで新しい組織の構成メンバーを組織するかが決定的に重要になる。移行チームの存在は、この難しさを最小でも二回乗り越えねばならない。最初は選挙キャンペーン時である。円滑な政権移行を行なうためには、選挙前から政権移行の準備作業を行なうが、それは政権移行チームをキャンペーン中に組織することを意味する。しかし、早期の準備は、政権移行チームへの参加を狙うキャンペーンスタッフのモラル低下を引き起こし、また準備チームに入ったメンバーは人事的に報われてしまったので、キャンペーンよりも準備作業に力を注いで結果的にモラル低下と同じ状態になる (Patterson, 2000, 224)。次は、政権移行チームから新政府メンバーの発足である。ここでも、人事のタイミングが決定的である。新政府メンバーは、早く任命すればするほど、政策課題に取り組むのが早くなり、遅ければ遅いほど、政府が機能麻痺の状態に陥る時間が長くなる。しかし早くすれば移行チームのモラル低下より生じる機能麻痺が深刻になり、移行が適切に行なわれなくなる。移行チームをそのまま新政府のスタッフにするというテクニクもあるが、それは、政権発足以前に旧政権のスタッフを追い出し、引き継ぎ作業を阻害するなどの別の問題を生み出すのである (Patterson, 2000, 224-225)。

政権移行に関するアメリカ大統領制の研究は、まとめると以下の点を明らかにしてきたといえる。すなわち、政権移行は民主政治において不確実性が高まる時期で、多くのアクターが関与し、しかもそれを規律する明確なルー

ルが存在しないため、カオスになりやすい。これを抑えて可能な限り円滑に移行を進めるのが移行プロセスを管理するという発想であり、管理スタイルが最も重要になる。管理の中軸を担う政権移行チームは移行に伴って消失する制度記憶を代償するが、同時に人事管理に影響して政策優先順位の決定や政策決定機構の機能を阻害する可能性が高いのである。

### 3 韓国への適用

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だろうか、考察してみよう。

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。第一に、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。第二に、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ことはない。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

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。

この二つの条件の違いが、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。第一に、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、先述した第一の条件より、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。第二に、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ことが予想される。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、アメリカと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（浅羽、大西、春木、二〇〇八）。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、大統領は五年任期で重任することができない。他方、国会議員は四年任

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、二〇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く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一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を拡大を図るであろう。

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と思われる。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がその後の政治情勢に大きく影響することが容易に想像される。非主流派が加わる場合、政権移行チーム内に政策をめぐって大統領支持派と非主流派の党内抗争が引き継がれ、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であろう。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であろう。

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。非主流派の行動を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であろう。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はずである。

以上をまとめると、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、麻痺させると考えられる。

#### 四 韓国における政権移行

##### 1 事例の説明

本節では、韓国の事例を検討し、本稿の主張の確からしさを確認していく。はじめに、本稿で対象とする事例を確認する。本稿の主張を再確認すると、業績制の行政官僚制を有するなど制度記憶が持続する条件のある国の場合、政権移行チームを設けることはかえって、新政権が制度記憶を活かすことを妨げる。ただし、議会対策の必要から大統領が政権移行チームの機能を麻痺させることがあり、その場合は制度記憶を活用することで、円滑な政権移行が実現し、政権初期に高いパフォーマンスを示すことがありえる。

まず、対象となるケースを確認する。一九八七年の民主化以降、韓国では、四度政権移行が行なわれた。第一に、一九九三年の盧泰愚政権から金泳三政権への移行である。第二に、一九九八年の金泳三政権から金大中政権への移

行である。第三に、二〇〇三年の金大中政権から盧武鉉政権への移行で、第四に、二〇〇八年の盧武鉉政権から李明博政権への移行である。一九八八年の全斗煥政権から盧泰愚政権への移行は、同時に權威主義体制から民主主義体制への移行であり、前提となる憲法体制も変更されるため、主たる説明対象としない。

以上の移行を管理する役割を担う、本稿でいう「政權移行チーム」に該当するのは、アメリカの制度に倣って設置されることになった「大統領職引き受け委員会」(以下、「引き受け委員会」)である。同委員会は、盧泰愚政権への移行期に初めて設けられた(朴、二〇〇二、第三章)。当初の名称は大統領就任準備委員会で、大統領令により、規模も小さかった。金泳三政権への移行時に名称を現在のものに変更し、その後政權移行の度に規模を拡大、盧武鉉への政權移行期に法制化された(「大統領職引き受けに関する法律」制定二〇〇三年二月四日)。

これらの事例に関し、本稿が検討するのは次の二点である。第一に、政權初期のパフォーマンスである。Clinton and Lang eds. (1993), Burke (2000) をはじめとして、アメリカの政權移行研究は成功の成功の是非を初期一年間のパフォーマンスで測定している。両者には正確には因果関係があるとはいえない。政權運営のパフォーマンスは様々な環境要因で左右され、移行が失敗してもパフォーマンスがいいことは考えられる。しかし、他に適切な指標が存在しない中で、アメリカの事例で多くの研究が利用し、解釈にも大きなずれが生じていない基準を採用するのは、消極的ではあるが妥当性を有すると考えられる。第二に、政權移行チームの機能について、移行作業が移行チームに一元的になされたのか(一元的引き受け)、それとも様々な公的私的組織に分散されてなされたのか(多元的引き受け)を検討する。前者の場合を政權移行チームを機能させたと判断し、後者の場合を機能を麻痺させたと判断する。

後者についても少し説明しよう。政權移行のスタイルは大統領によって異なる。引き受け委員会に一元的に政

権移行過程を管理するパターンもあれば、正式の機関の他に公的・私的に様々な機関を設けて継承を図る大統領も存在する（朴、二〇〇二、ch. 2）。引き受け委員会はアド・ホックな組織で、政権移行期が終了すると同時に終了する。次期大統領は、政権移行のすべての業務を引き受け委員会に行なわせるべきであるということではなく、大統領の私的な組織や、党組織、引き受けのためのその他の公的組織など様々な機関に担わせることができる（柳、二〇〇六、七六一―八四）。それゆえ、移行作業を引き受け委員会に委ねる集権化の程度には差が生じる。集権化の度合いが低い場合を多元的引き受けとし、高い場合を一元的引き受けとしよう。

多元的引き受けの場合、引き受け委員会の業務は引き継ぎが中心となる。旧政権と接し、官僚たちから政権運営のノウハウを引き継ぐのは引き受け委員会の固有の業務であり、引き受け委員会以外の組織が担うことはない。しかし、政権移行作業の核心である政策の優先順位、意思決定機構の構築、人事は他の組織が担いうる。新政権の政策を管理するとして党組織が重要な役割を果たすこともあり得るし、大統領権力の核心ともいえる人事に関しては大統領側近グループが私的に担うことがあり得る。それゆえ、多元的引き受けの場合、政権移行チームは事実上機能麻痺に陥る。他方、一元的引き受けの場合、政権移行チームを機能させることになる。

それでは、本稿で取り上げるケースは、政権初期のパフォーマンスと、政権移行チームへの集権度という点で、どのようなバリエーションを示すと予想されるであろうか。一般的に、制度記憶が存続しやすい条件にある韓国で、敢えて政権移行チームを設けることは、政権初期のパフォーマンスを押し下げると考えられる。しかし、大統領選挙と国会議員総選挙の選挙サイクルのずれを考慮すると、そうでない場合がありうる。すなわち、両選挙の間隔が広い場合、政権移行チームへの集権化は抑制され、その結果、パフォーマンスは、集権化された場合よりもましになるかもしれない。他方、間隔が狭い場合、移行チームへ移行作業は集権化されるであろう。

而選挙の間隔は次の通りである（詳細は、大西、二〇〇九a）。李明博政権が最短で四ヶ月、盧武鉉政権が一年四ヶ月、金大中政権が二年四ヶ月、金泳三政権が三年四ヶ月である（なお、李明博政権は最長の四年四ヶ月も経験することになる）。国会議員総選挙が政権への中間評価を与える選挙であると位置づけられたのは金大中政権と金泳三政権で、他方李明博政権と盧武鉉政権ではそのように位置づけられることはなかった。これは、言い換えれば、前者の二政権では総選挙までに一定の政策結果を出すよう期待されたことを意味する。そうであれば、前者の二政権が与党内部に非主流派を抱えていたとしても、彼らとの共存を余儀なくされるのに対し、後者の二政権では、大統領が共存を考えずに行動する自由を得ていたと考えられる。

以上の点を考慮すると、金泳三政権と金大中政権は、初期の政権パフォーマンスが良いかもしれず、政権移行チームへの集権度は低いと予想される。他方、李明博政権と盧武鉉政権はパフォーマンスが悪く、移行チームへの集権度が高いと予想される。

## 2 政権移行のパフォーマンス

前項のモデルから導かれる含意を、本項と次項で検証しよう。本項では、政権初期のパフォーマンスを検討する。第二節で述べたように、政権移行が成功であるかどうかの判断は、その定義自体安定していないため客観的に述べることが難しいが、ここではウォーカーの示した基準に従い判断することとする。ウォーカーの基準を整理し直すと、政策の優先順位の決定、速やかな実施と、議会をはじめとする幅広い、政策に関する支持基盤の構築であるので、外交、経済政策などの重要政策分野と議会の支持について検討する。

表1は、金泳三政権から李明博政権までの政権初年度のパフォーマンスを、外交、経済政策、議会の支持につい

表1 政権初年度のパフォーマンス：外交と  
経済政策について

	外交	経済政策	議会の支持
金泳三政権	○	×	○
金大中政権	○	○	○
盧武鉉政権	×	×	×
李明博政権	△	×	×

て簡略な判断を示したものである。外交に関しては就任一年後の中央日報企画記事を、経済政策に関しては暫定的に、大西（二〇〇五・二〇〇九b）を参考にし、議会の支持については新聞記事等から総合的に判断した。主観的な判断にならざるを得ないが、判断は多くの韓国政治研究者が同意する常識的見解であると考える。

簡単に解説しよう。金泳三政権は、外交に関しては米韓同盟を基軸とする盧泰愚前政権の政策を継承した。他方、経済政策は前政権との断絶を強調し、新経済一〇〇日計画を打ち出し政府主導経済から民間主導経済への転換をおこなおうとしたが、計画で掲げられた政策はほとんど成果を上げなかった（大西、二〇〇五）。議会運営については、金鍾泌と協調しつつ慎重な議会対策を行っており、与党が過半数を占めていたこともあり安定した支持を得ていたといつてよい。金泳三政権は、その後金鍾泌と袂を分かち議会運営が不安定化するなどの事態が生じるが、それは政権初期ではないので、この判断には影響を及ぼさない。

第二に、金大中政権は、IMFに金融支援を要請する経済危機の状況で誕生したことを背景に、少数与党でありながら具体的な政策に関しては議会の支持を得ることができた（大西、二〇〇五）。対米協調を基本とする外交政策、経済危機を引き起こしたとされる財政經濟部を解体しながらもその一部である金融監督委員会を利用して経済危機に適切に対処し、現実離れた高金利政策を要求するIMFに対し路線修正を行なわせるなどいいパフォーマンスを示した。金大中政権は、ブッシュ政権との北朝鮮政策をめぐる軋轢、クレジットカード破産に端を発する経済的困難、金鍾泌の率い

る自民連との別離による議会対策の混乱などに直面するが、これらはいずれも政権後半のことであり、判断に影響を及ぼさない。

第三に、盧武鉉政権は、全ての点で政権初期のパフォーマンスは低かった。外交的には対米関係が悪化し、経済政策では政権が最優先課題に掲げた地域間格差是正の政策は、首都移転に象徴されるように多くが頓挫した。また、金大中政権末期の経済的困難に対し、盧武鉉政権は明確な方針を示せなかった。同政権が重視していたはずの経済格差是正政策はなされず、他方景気回復のために財政政策がなされることもなかったため、同政権を支持した進歩派からも保守派からも非難されることになった（チャン、二〇〇五）。議会関係では、彼の本来の支持政党をまとめることができず、企図された政党再編にも失敗した。こうした低パフォーマンスは政権後半に改善されるが、初期の失敗がその後の政権評価にも影響し続けた。

第四に、李明博政権は、政権初期において、外交こそ改善の兆しを示したものの、全般的にパフォーマンスは悪かった。外交では、同政権は前政権との断絶を強調し、日米との関係改善を目指したが、アメリカとの関係改善は米国産牛肉輸入問題で躓き、日本とは教科書・領土問題で頓挫した。経済政策も不評であった（大西、二〇〇九b）。カンマンスを中心とする経済政策チームはサブプライムローン問題に端を発する経済沈滞に有効な対策をとれず、他方李明博政権の経済政策の柱であった社会間接資本充実政策もできないままメンバー交代を余儀なくされたのである。経済状況は前政権末期よりも悪化していた。議会の支持についても同様である。政権発足時に凶った省庁再編は野党の説得に失敗して規模を縮小させられた。二〇〇八年四月の国会総選挙後、与党は議席の過半数を占めたが、与党内に明確で規模の大きな反大統領派を抱え込むことになった。反大統領派は大統領の政策に公然と反対することもしばしばで、大統領の統制下にはない。対米関係、対日関係はその後改善し、経済政策に関しては一マ

ンショックに対する対応が高く評価されているが、いずれも政権初期の業績とはいえない。

以上の説明より、全般的に見て、四政権の政権初期のパフォーマンスは、金大中政権はよく、金泳三政権はそれに次ぐが、盧武鉉政権、李明博政権は悪かったといえる。この結果は、モデルから導かれた含意に一致する。

### 3 移行の形態

政権移行の形態はどうであったであろうか。本稿の仮説が正しければ、金泳三、金大中政権は多元的引き受けであるのに対し、盧武鉉、李明博政権は一元的引き受けとなるはずである。大統領選挙と国会議員総選挙の間隔がもっとも広い金泳三政権と、最も狭い李明博政権を主に対比しながら検討してみよう。

金泳三政権は、政権移行にあたって引き受け委員会と党組織、私的組織が活動した。すなわち、公式の大統領職を引き受け委員会と、民主自由党政策委員会、東崇洞チームである（柳、二〇〇四、五七）。大統領引き受け委員会は金泳三が民主勢力の勝利、民主化の完成を国民に印象づけ、同じ政党である盧泰愚大統領からの政権引き継ぎではなく引き受けであることを示す必要から、盧泰愚に強く働きかけて設置された（柳、二〇〇四、五八）。しかし、その構成メンバーは李明博とは異なり彼の側近はほとんど入らなかった。引き受け委員は全員政治家で構成されたが、その多くは二―四選の重鎮クラスで、地域的配分を重視した（柳、二〇〇四、五九）。彼の側近で入ったのは、行政室長として党官僚出身のキムムソンのみであった（柳、二〇〇四、六〇）。

実際に、金泳三は引き受け委員会に多くを期待しなかった。委員会に対し、金泳三は委員長を通じて指示する程度で、自らが出席することはなかった。公約・政策の検討は党政政策委員会に委ねられていたため委員会の所管するところではなかった。人事問題も扱わず、当面の懸案を担当するも、党政政策委員会と緊密な協議が必要とされた

(柳、二〇〇四、一三〇)。

金泳三が設置には熱意を持って取り組んだものの、引き受け委員会が継承作業で主要な役割を果たさなかったのは、金鍾泌党代表と政策委員会が、引き受け委員会が突出した役割を担うことを嫌い、牽制したためである。金鍾泌は、与党民主自由党内において金泳三から独立した権力基盤を有しており、その牽制は大統領当選者とその側近への権力集中を抑制しようというものであった。こうした党内事情に配慮して、金泳三は自身のリーダーシップを発揮するための政権準備作業を止めてしまっていた。金泳三は、当選後新韓国委員会と不正防止委員会、中央人事委員会を構想した。新韓国委員会は、大学教授を中心とした大統領のシンクタンクだが(柳、二〇〇四、七八)、

「新しい実勢集団が誕生することで発生する副作用を憂慮した」ため結局設置せずその役割を党にゆだねた(朝鮮日報、一九九三、一、四政治部記者座談)。不正防止委員会、中央人事委員会は、前者は政府組織の浄化を、後者は政府に対する人事権のより明確な把握をめざすものであった。しかし、屋上屋との批判を受けて、前者は監査院下部機構に縮小し、後者は設置されなかった。つまり、金泳三政権における引き受け組織は多元的であった。

次に、李明博政権は継承組織を引き受け委員会に一本化した。他の引き受け組織として考えられ得るのは大統領当選者秘書室であるが、秘書室のメンバーは李明博派の若手政治家と側近グループで構成されており(朝鮮日報、二〇〇七、一二、三二)、引き受け委員会と同質的で緊密な協力がなされた。引き受け委員会には大学教授員など非政治家も参加したが、与党政治家たちも参加した。しかし彼らはいずれも李明博と親しく、与党政治家はむしろんのこと、非政治家も国会議員、大統領府など政界進出の道を目指すものが少なくなかった。引き受け委員会でのプロセスでは盧武鉉政権との断絶を強調し、選挙公約を新しい政権運営に盛り込むことに腐心した。李明博政権における引き受け組織は集権的であった。つまり、両政権を比較する限り、政権移行チームの形態はモデルが予想する

とおりである。

しかし、この違いは両大統領の個性や、両政権を取り巻く選挙以外の要因が作用したかもしれない。例えば、両政権の顕著な違いとして考えられるのは、大統領所属政党が前後で交替する、文字通りの政権交替か、あるいは同一政党内での政権交替かである。李明博は文字通りの政権交替なので集権的な対応をする必要があるのに対し、金泳三はそうでないので分権的な継承でよかったということもできるであろう。そこで、他の政権を検討してみよう。

文字通りの政権交替がおこなわれたのは金大中政権である。同政権は、政権移行にあたり引き受け委員会の他に労使政委員会など様々な公的組織を設けた（柳、二〇〇四、七九―八三）。経済政策の重要な部分が労使政委員会で決まるなど、政策の優先順位などの要素は引き受け委員会以外の組織が担当することが多かった。金大中政権が当初金鍾泌の政党である自民連との連合政権として出発したこともあり、引き受け委員会は金大中の国民会議と自民連が双方ほぼ同数の委員を出して構成したが（柳、二〇〇四、六〇―六一）、それがゆえに引き受け委員会に政策に関する重要な役割を任せにくかった。つまり、金大中政権における引き受け組織は多元的であった。

他方、同一政党内での交替である盧武鉉政権は、基本的に引き受け委員会に一本化した。ここに参加したメンバーはほぼ全員既成政治家ではなく、大学教員などであり、しかも彼らは政権移行期終了後大統領秘書室などに勤務して政権中枢を担うことになる（鄭、二〇〇六、一三八）。盧武鉉政権は一応民主党を与党として誕生したが、与党内に自派が極めて少数であった。彼は民主党政治家を政権移行作業に登用することを排除した（鄭、二〇〇六、一二五―一二六）。引き受け委員会は行政各部局からヒアリングを通じて業務を掌握すると同時に、盧武鉉の選挙公約そのものを見直し、金大中政権との断絶を強調する方向で政権課題をまとめていった。盧武鉉政権における政権移行は集権的であった。

以上の検討結果は、四政権の政権移行のあり方が当初の予想通りであることを示している。国会議員総選挙まで時間があり、非主流派との共存を迫られる金泳三政権と、金大中政権は、政権移行組織を公式の委員会以外にも多数設けて権限の集中を避けた。他方、盧武鉉、李明博政権は、非主流派への非妥協的態度を貫き、間近に迫った総選挙での自派優位確立のために手を打つことになる。それゆえ、政権交代の一元的管理がなされたのである。

## 五 おわりに

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るあった盧泰愚には、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（柳、二〇〇六、五三一―五五）。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。魅力的に見えながらも実際には災いをもたらすという意味で移行チームは悪魔のような存在であるといえる。

であろう。

本稿の検討で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。二〇〇九年秋の政権移行時に、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、本稿の含意からいえるかも知れない。

### 参考文献

〈日本語〉

- 浅羽祐樹・大西裕・春木育美(二〇〇八)「李明博政府の誕生と政党政治…大統領制における政府形成に対するゲーム理論的分析」(二〇〇八年度日本政治学会研究大会「政治学のパロンティア」関西学院大学、二〇〇八年一〇月二一日)。
- 大西裕(二〇〇九a)「韓国：場外政治の主役としての市民社会」(坪郷實編『比較・政治参加』ミネルヴァ書房)。
- 大西裕(二〇〇九b)「新自由主義リネラリズムから開発主義へ?…世界金融危機への韓国の対応」(二〇〇九年一〇月、日本政治学会分科会B7)。

大西裕(二〇〇五)『韓国経済の政治分析—大統領の政策選択』有斐閣。

〈英語〉

- Barber, James (1992) *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, 4<sup>th</sup> ed., Prentice-Hall.
- Brauer, Carl M. (1986) *Presidential Transitions*, Oxford University Press, 1986
- Burke, John P. (2001) "Lessons from Past Presidential Transitions: Organization, Management, and Decision Making," *Presidential Studies Quarterly*, 31-1.

- Burke, John P. (2000) *Presidential Transitions: From Politics to Practice*, Lynne Rienner.
- Clinton, W. David and Daniel G. Lang (1993), "What Makes a Successful Transition? The Case of Foreign Affairs," in W. David Clinton and Daniel G. Lang eds., *What Makes A Successful Transition?* University Press of America.
- Hastadt, Glenn P. and Anthony J. Eksterowicz (2001) "Perils of Presidential Transition," *Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations*, 67.
- Jones, Charles O. (1998) *Passages to the Presidency: From Campaigning to Governing*, Brookings Institution.
- Neustadt, Richard E., (1990) *Presidential Power and Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, 4<sup>th</sup> ed., Free Press.
- Neustadt, Richard E. (1994) "Presidential Transitions: Are the Risks Rising?", *Miller Center Journal*, vol. 1.
- Patterson, Bradley H. (2000) *The White House Staff: Inside the West Wing and Beyond*, Brookings Institution Press
- Pfiffner, James (1988) *The Strategic Presidency*,

Dorsey Press.

- Ragsdale, Lynn and John J. Theis, III (1997) "The Institutionalization of the American Presidency, 1924-1992," *American Political Science Review*, 41-4.
- Smith, Stephanie (2003) *Presidential Transitions, 1960-2001*, Novinka Books
- Walker, Wallace Earl (1993), "The Politics of Presidential Transitions: Of Nimble Governance, Shrewd Implementation, and Entrepreneurial Leadership," in W. David Clinton and Daniel G. Lang eds., *What Makes A Successful Transition?* University Press of America.

〈韓国語〉

- 朴宰根 (二〇〇二) 『大統領職の引継ぎ／引継の制度化に関する研究』韓国行政研究院。
- 柳シハタク (二〇〇四) 『大統領職の引継ぎ』法文社。
- チャンサンヨン (二〇〇五) 「参与政府経済政策二年批判」『文化科学』四三頁。
- 鄭ユンシハ (二〇〇六) 『韓国の政治エリート・クルーメントに関する研究：大統領職引継委員会を中心に』京畿大学校政治専門大学院博士學位論文。

# Politics of Presidential Transitions in Korea

ONISHI Yutaka

Key words: Korea, Presidential Transition, Institutional Memory, Electoral Cycle, Transition Team

When the Democratic Party of Japan won the general elections in 2009, and it was to be sure that the new government is formed around her, some of the party members made a proposal to organize a transition team to ensure a smooth transition from the old regime. The idea of a transition team is not in the insane. In fact, in the United States, the presidential transition law institutionalizes the team for a smooth transition.

Transitions often cause confusion. But if such confusion can be avoided by making a transition team, it is desirable for the new administration and also for the voters who have chosen a new government. However, does making such a team ensure a smooth transition? In this paper, I examine this question through the case study of the presidential transitions in Korea. Unlike the United States where the upper level of the bureaucracies is replaced through the change of presidents, the presence of the transition team can hamper the smooth transition in Japan and Korea who have the merit system bureaucracies. Whether the team can function or not depends on other institutional context relating to the institutional memory of the government.