

はしがき

世界銀行が1993年秋に刊行した『東アジアの奇跡』は、東アジア諸国（NIESとASEAN）が高い成長を遂げることができた要因のひとつは、有能で専門性を有したテクノクラート官僚の存在にあると指摘しているが、これは現代官僚制が、単に国家の行政・管理の主役として行政学、あるいは政治権力者の支配・手段として政治学から関心を集めているだけでなく、経済開発を担う重要アクターとして開発経済学からも注目・評価されていることを示しており興味深い。そもそも官僚制は、現代国家を動かす政党、軍、圧力団体、利益団体、マスコミ、労働組合、宗教団体など、諸々のアクターのひとつにすぎないが、現代国家が、「官僚国家」、「行政国家」、「福祉国家」などさまざまに形容されるなかで、いずれのタイプの国家においても「キーマン」の位置にあることは、誰も否定できまい。実際、現代国家における官僚制の任務と機能は実に多面的で、本来の行政領域だけでなく、政治・経済・社会の広範な領域にまで広がっている。つまり官僚制が担う任務と活動は、伝統的任務たる行政統治にとどまらず、とりわけ発展途上国では、国家主導型の下で開発を進める国が多いことから、経済社会開発の領域にまで及ぶ、とてつもなく広く深いものである。

ところでASEAN諸国で官僚制は、どのような位置と役割を担っているのだろうか。インドネシア、シンガポール、マレーシア、ブルネイ、タイ、フィリピン6カ国（1995年7月ベトナムが加盟し7カ国になったが、本書では対象から除いている）で構成されるASEAN諸国は、その政治システム（たとえば、王制か共和制か、大統領制か議院内閣制か）は一様ではないし、国家体制の特徴

も、軍人優位の国、官僚優位の国、政党（政治家）優位の国とさまざまである。また経済開発の程度も、NIESの一員と数えられる国（シンガポール）もあれば、例外的に成長が滞っているとされる国（フィリピン）もあり、一様ではない。しかし、このような政治システムや経済開発水準の幅広い差異があるなかで、官僚制は、数少ない「共通項」となっている。ASEAN 諸国の官僚制は、土着王朝期の家産官僚制を発端にし、植民地期に欧米諸国が統治支配の手段として持ち込んだ近代官僚制を基礎にしたものであるが、独立後、各国政府は、これを基盤に、自国の政治社会土壤に適合させながら、政治支配の手段や開発推進のために官僚制の整備に努めた。それゆえ、現代 ASEAN 諸国の政治経済構造やその特徴をよく理解するには、官僚制から迫るのがいわばいちばん近道ともいえる。

本書は、ASEAN 諸国の政治と経済に重要なポジションを占める官僚制の制度と実態を総体的に解明することをねらいにする。まず、官僚制をどう理解するか明らかにしておく、一般的に官僚制の定義は、政府組織やヒトの静態に着目する制度的定義と、国家の公的活動に着目する機能的定義のいずれかが用いられるが、本書は制度的定義の立場をとり、「国家官僚制」と理解しておく。その理由は、制度的定義のほうが、一国の全体構造のなかで官僚制をとらえるのに適していると考えるからである。むろん、国家官僚制といってもその対象範囲は、中央省庁から、地方機関、軍、警察、司法、教育、政府系企業など幅が広いが、本書は「国家官僚制」というやや漠然とした理解以上に、組織やヒトについて敢えて共通定義をとってはいない。歴史的な固有性と多様性をもつ ASEAN 諸国の官僚制機構と任務を理解するには、このゆるやかなとらえ方のほうが各国の実態に即してアプローチできると考える。

この理解の下で、ASEAN 諸国（インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイの5カ国）の官僚制への共通アプローチとして、(1)歴史的形成過程、(2)現行制度と組織の概要、(3)政治や経済分野における官僚制の機能的特徴の抽出、を行った。そして国別分析に加え、開発と官僚の問題をめぐ

る一般的条件の考察や、ASEAN 諸国の事例をもとにした既存の官僚制理論の妥当性の検討などを試みた。

これまでの ASEAN 諸国を対象にした官僚制研究は、ある国を対象に官僚制の一側面（たとえば、形成過程、制度の特質、開発行政、テクノクラート官僚の台頭）に焦点を当てたものが多い。これにより、それぞれの国における土着官僚制の歴史的形成過程や、政治社会との関連の問題、あるいは現代官僚制の制度的特質がかなり明らかになり、ASEAN 諸国全体の官僚制理解を豊かにしているのは確かである。しかし、官僚制が一国全体の政治システムや体制権力、あるいは経済組織とどのようなつながりをもっているのかという問題、たとえば、インドネシアは典型的な軍政形態国家に属するが、そこで官僚制はどのように位置づけられているのか、アメリカ型民主主義を採用するフィリピンで、官僚制はどのような役割を担っているのか、といった現代 ASEAN 諸国の政治経済の特質が、官僚制との関連で解明されたとは思われない。また、ASEAN 諸国を一冊の本にまとめて提示したものもない。

他方、1960年代には発展途上国全体を視野に入れた官僚制研究が活発で、そこからいくつかの官僚制モデルが提出されている。たとえば、発展途上国全体を対象にしたリッグスの「プリズム・サラ・モデル」はその代表的なものであるが、ASEAN 諸国の場合は、同じくリッグスが60年代に提示した「官僚政体論」が有名で、タイとインドネシアは、この官僚政体論で説明できるとされてきた。また70年代には、たとえばシンガポールを対象に「行政国家論」が提示され、同国の政治システムの特徴を説明するものとして一般に受け入れられてきた。しかしこれらのモデル提示から20年以上の年月が経過し、その前提となった政治経済構造や官僚制の機能が変化したにもかかわらず、既存モデルの妥当性の検証、あるいは新たなモデル構築のための実証的作業は、ほとんど行われていないのが実状である。

本書は、第1の、ASEAN 諸国の政治経済全体のなかで官僚制を理解する点については、政治経済構造全体を視野に入れながらその特質を抽出し、かつそれとの関連で官僚制の特質と意義をとらえるように試みた。具体的には、

たとえば、マレーシア国家の特徴は、複合社会構成員のうち土着種族たるマレー人に政治的経済的優位を保障する「ブミプトラ政策」にあるが、この国家原理と官僚制は、どのように係わっているのかという視点、またシンガポールの場合は、同国の政治支配集団は人民行動党にあり、その政治体制類型は一党支配体制タイプに属するが、官僚制は、この人民行動党支配体制にどう組み込まれているかという視点から分析を行った。本書のこのようなアプローチで、一国全体のシステムのなかで官僚制の位置が少しは明らかになったのではないかと考える。第2の、モデル化に関しては、各国の実態を分析することで、そのための基礎的作業を行ったと考えるし、また部分的にすぎないが既存モデルの再検討、新家産制の視点からASEAN諸国官僚制をみることの有意性の検討、さらには新たなモデルの提示もっており、これらは試論的意義をもつと考える。

ASEAN諸国の官僚制の特徴や結論は、各章に示されたとおりで、敢えて本書共通の「結論」をもっていないが、本書全体を通じる問題意識や理解は、ASEAN諸国の官僚制は、開発テクノクラート官僚制という近代的側面と、ネポティズムやパトロン・クライアント関係を原理とする伝統的な家産官僚制の側面を、同時に併せ持っているのではないか、という点にある。本書全体でみると、各章の執筆者は、この「二重性」について、伝統的な家産官僚制の側面が強いとの理解から、そこに分析の重きを置いている。この視点から、フィリピンの場合は、パトロン・クライアント関係の実態を細かく検証し、マレーシアの場合は、その形成過程を政治史に即して叙述・分析し、インドネシアの場合は、制度分析を通じてそれを読みとろうと試みた。とはいえ、本書を読み進めればわかるが、各論文の具体的な問題設定やアプローチはさまざまである。これは、ASEAN各国の政治構造や政治文化に違いがあるため、執筆者が各国の実態分析に適したアプローチをとったからである。編者は、このようなアプローチの多様性が、本書の内容を豊かにしていると確信する。

本書は、アジア経済研究所動向分析部において実施した「ASEAN 諸国の官僚制」研究会（主査 岩崎育夫、平成6年度）の成果である。研究会には、ASEAN 各国を専門にする政治学や経済学研究者、政治理論の研究者が参加し、基本的に既存の研究文献や新聞・雑誌などの資料を使って分析を進めた。これに加え、官僚制研究の専門家や他地域の専門家からヒアリングを実施し、概念の理解に努めた。ただ、ディシプリンの面では、政治学を専門とするメンバーが多いことから、「官僚制と政治」の分析視点が中心となっている。執筆者の多くは、アジア経済研究所でこれまで足かけ10年近く継続してきたASEAN 諸国の政治研究会のメンバーであり、本書は平成5年に出版された『ASEAN 諸国の政党政治』のいわば「姉妹編」ともいえ、併せて参照していただければ幸いである。

本書の構成は、第Ⅰ部が国別編で、インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ5カ国の官僚制の実態を分析し、第Ⅱ部がテーマ編で、国別実態分析を受けた、あるいはその前提たる官僚制をめぐる理論的問題の検討を行った。構成内容について若干説明しておく、国別編は、一国の官僚制の全体構造が明らかになるように務めたが、タイは特定テーマに絞られている。これはタイが典型的な「官僚政体」の国として多くの研究者の注目を集め、官僚制の制度や全体構造については、これまでの研究である程度明らかになっているので、本書は現代性をもつテーマである官僚の採用原理をめぐる思想的展開過程の解明に重点を置いたためである。またテーマ編について、執筆者は敢えて統一的な見解はもたずに、各自がそれぞれの視点からASEAN 諸国の官僚制の解釈を行った。この方法により、ASEAN 諸国官僚制の複合的な多面性と、その研究・解釈における多様性が、ある程度読者にも明らかになったのではないかと思う。

第Ⅰ部「国別編」の、第1章「インドネシアの官僚制——公務員制度を中心に——」（加納啓良）は、インドネシアでは、1965年のスハルト体制の確立以後、官僚制の組織と役割が増大しているが、まず、ジャワ王朝期に始まり

オランダ植民地期の歴史的過程を経た官僚制が、どのようにして現在に至ったかを跡づけた。次いで、現代官僚制の制度と組織を、中央省庁から地方・村レベルまで概観し、公務員法を中心に制度の特徴を摘出し、最後にインドネシアに特異な現象である軍人の行政関与の実態を検証した。結論は、スハルト体制の下で官僚制は国家体制のなかに組み込まれたが、その機能は必ずしも合理的とはいえず、パトロネージ・システムなど、非近代的要素を多く残しているというものである。

第2章「マレーシアの官僚制」(萩原宜之)は、マレー人、華人、インド人からなる複合社会マレーシアでは、官僚制がマレー人優位を制度的に保障する重要な手段となっているとの視点からアプローチする。まずマレー王朝期に始まった官僚制を、イギリス植民地期、マラヤ連邦期に区分し、その形成過程を跡づけ、次いで独立後の時期を、マラヤ人化期、ラーマン＝ラザク体制期、ブミプトラ政策期、マハティール期に分け、マレー人優位の政治目的や開発目標を達成・実現する手段として使われている官僚制の構造実態や仕組みを検証した。

第3章「フィリピンの官僚制」(川中豪)は、ASEAN 諸国のなかでフィリピンは、開発のための官僚制の制度化が弱いとされるが、はたしてそうなのかとの問題意識を念頭に置いて検討する。まずフィリピン官僚制の歴史的形成過程を、スペイン統治期からアメリカ統治期、そして戦後の戒厳令前期、マルコス体制戒厳令期に分けて変遷をみる。次いで、現行制度や組織の特徴を具体的に検討した後、フィリピンの官僚制は、任命におけるスポイルズ・システムや政治家への従属など、アメリカの影響を強く受けたものであると結論する。

第4章「シンガポールの官僚制」(岩崎育夫)は、シンガポールでは官僚制が政治的に中立な存在ではなく、政権党にコミットしているとの理解から、「官僚の政治化」を問題にする。1959年政権に就いた人民行動党は、イギリス植民地期に導入された官僚制を一部は巧妙に継承し、一部は独自の考えに基づいてさらに強化して国家体制の骨格としたが、その実態構造の特徴につ

いて分析を行った。そして、同党の開発体制の下で、官僚制は政治分野では支配の代行手段、経済開発では専門家テクノクラート集団として登用され、国家のあらゆる分野で官僚と政権党の融合が、いわば極限形態にまで進行していると結論する。

第5章「タイの官僚制——競争試験制度を中心として——」（村嶋英治）は、戦前期の公開競争試験制度に焦点を当てる。ASEAN 諸国をはじめ、途上国の官僚制がかかえる問題点のひとつは、それが価値中立的な行政機関ではなく、政治権力の恣意的な影響を受けて制度本来の目的から逸脱していることにある。そのため官僚のリクルートにおいて、いかに中立的で公平な公開試験制度を確立するかは、きわめて重要である。タイでは、ASEAN 諸国に先駆けて戦前の1929年に公開試験制度が導入されたが、その必要性を唱えた当時の権力者の思想の分析を通じて、その経緯を歴史的に跡づけた。タイが早く公開試験制度の導入に踏み切った理由のひとつは、当時の権力者（親王）が、欧米諸国の自由主義思想の影響を強く受け、かつネポティズムの弊害が目に見え余るものだったことにあるとみる。

第Ⅱ部「テーマ編」の、第6章「官僚と開発——経済発展の政治的条件について——」（藤原帰一）は、ASEAN 諸国の経済成長は、フィリピンを例外に「強い国家」の国家主導型で行われたと理解する。この立場から、まず過去10年ほどの間に再び注目を浴びることになった「国家」とは何かを、政治学の観点から再検討し、次いで東アジア諸国の国家主導型開発の具体的特徴を検討する。そして、「国家」のなかで官僚が果たす役割について考察を進め、ASEAN 諸国の官僚制の原型は植民地官僚制にあり、開発が一樣に追求されたのは、戦後の冷戦構造のなかで、体制の正当性として高度成長が必要とされたことにある、との結論を提示する。

第7章「新家産制論と ASEAN 諸国——ウェーバー・モデルの意義と限界——」（小林正弥）は、ASEAN 諸国の官僚制は、どのような官僚制理論で説明できるのか考察を行う。まず近代官僚制理論の原点であるウェーバーの官僚制理論を整理・再検討し、次いで、戦後期における発展途上国を対象にし

た官僚制理論のなかで、有力な一類型たる新家産制論を唱えたロスとアイゼンシュタットの理論を吟味する。そして、この新家産制論でASEAN諸国の官僚制を説明できるかどうか検討を行い、結論としてASEAN諸国は、制度的には近代的側面をもっているが、機能実態は家産官僚制の概念が当てはまるとする。

第8章「ASEAN諸国の官僚制試論」(岩崎育夫)は、ASEAN諸国横並びで官僚制の検討を行い、その共通性として、植民地期に欧米諸国により導入された、独立国家期に欧米留学帰りのテクノクラート官僚が台頭した、の2点を抽出する。そしてその特徴は、各国で官僚制は政治と密接な関係を持ち、政治権力の同盟集団もしくは補佐集団となっていること、ASEAN諸国の官僚制モデルは、欧米諸国の官僚制モデルがそのまま妥当するのではなく、土着社会の要素を強く残した「伝統的官僚制」と近代的な「テクノクラート官僚制」の「二重構造」からなること、にあるとする。

本書が出版されるまでの過程で、多くの方々のお世話になった。研究会のヒアリングで官僚制についてわれわれの理解を深めてくれた、大内穂先生(八千代国際大学)、森田朗先生(東京大学)、大西裕先生(大阪市立大学)に感謝したい。また原稿に貴重なコメントをくれたレフリーにもお礼を述べたい。本書が、どこまでASEAN諸国官僚制の実態を明らかにし、官僚制理論研究における事例提示の役目を果たし、その深化に貢献したか、読者諸氏のご批判を待つしかないが、編者としては、本書がASEAN諸国の官僚制や政治経済研究を深める一助になれば、と願う次第である。

1996年2月

編者