

第 8 章

ASEAN 諸国の官僚制試論

はじめに

アジア諸国の官僚制をめぐり二つの対照的な評価がある。ひとつは開発要因論からのもので、ASEAN 諸国が東アジア諸国とならび持続的な高度成長を遂げた成功要因は何かという視点から、各国共通の国内制度とアクターに着目すると、きわめて重要な役割を果たしたのが官僚制だとするものである。これは世界銀行が1993年に刊行した『東アジアの奇跡⁽¹⁾』で表明された見解で、いわば地域外からの見方といえるが、ここでは ASEAN 諸国において官僚制が、制度的に確立しているだけでなく、合理的効率的に運営されている、これが政治安定と成長を促進した重要要素だ、と肯定的に評価されている。

もうひとつは、政治文化論からのもので、アジアの国家社会は指導者が世襲的権威を基盤にし、文化伝統も権威を受容しやすい、そして行政は（スペシャリスト型ではない）ジェネラリスト型行政官を基礎にしたものである。そのため、たとえ制度や組織において、西欧型の政治中立的で合理性を原理とする官僚制が導入されていたとしても、その機能や運用のなかにアジアの伝統様式や価値観が浸透し、必然的に変形したものとなっている、という見方である⁽²⁾。これはアジア人によるもので、その根底にはアジア社会特殊論の自己評価や、近代化論のモノサシでみた価値評価があると思われるが、いずれにせよ、ここではアジア（ASEAN 諸国）の官僚制は、制度本来の意義とは

違う変形的な機能を果たしている、と否定的に評価されている。

アジア諸国の官僚制をめぐる、このようにまったく対照的な評価があるが、そもそも ASEAN 諸国の官僚制の実態はどのようなもので、それは官僚制規範との関連でどう理解できるのだろうか。官僚制はあらゆる現代国家にみられる普遍的な存在であるが、その制度や機能のあり方は必ずしも一律ではない。ASEAN 諸国でも、官僚制の歴史的生成過程、制度と組織、政治的あるいは経済的役割、社会的地位には違いがあり、その実態と実像を理解するには、各国の歴史社会に根ざした実証的な分析が必要とされる。これは第Ⅰ部の各国編ですで行った。

本章は、この成果の上立って ASEAN 諸国の官僚制を全体的にとらえ、それをめぐる問題や特徴は何か検討することを目的にするが、仮説的出発点は、第1に、ASEAN 諸国では、官僚制の任務は、一般的任務たる「法と秩序と徴税」、および1970年代から重要になった「開発」の二つが併存し、官僚は政治と経済をつなぐキーマンの責務を負っているのではないかと、第2に、官僚制は、経済開発任務を担う「近代的」官僚と、東南アジアの伝統的社会を特徴づけるパトロン・クライアント関係や利権獲得を行動原理とする「伝統的」官僚の、「二重構造」に分化しているのではないかと、という点にある。この立場に立ち官僚制を歴史的、政治的、経済的文脈のなかで有機的にとらえ、ひとつのモデル提示を試みる。

本章の問題関心の所在も述べておこう。第1は、政治と官僚制の解明にある。すなわち官僚制の制度と組織の比較検討よりも、ASEAN 諸国で官僚制が、とりわけ政治との関連でどのような役割を与えられ、どのように機能しているか、換言すれば、官僚制の政治的機能をさぐることである。第2は、時期的には1965年以降の時期が主たる対象となる。同年に、多くの ASEAN 諸国で開発体制⁽³⁾が登場した。すなわち、インドネシアのスハルト政権、フィリピンのマコス政権、同年に分離独立したシンガポールのリー・クアンユー政権など、いずれも開発を国家目標に掲げて権威主義的な政治体制を作り上げ、他方では、開発促進のためにテクノクラート官僚を登用した。こ

の結果、これらの国々の基本的な政治経済構造が質的な変化を遂げ、官僚制の任務と機能にも大きな変化があったと考えられるが、しかし ASEAN 諸国を含むアジア諸国の政治体制と官僚制をめぐる研究は、この時期以前は豊かであったが、逆にこの時期以降はきわめて少ないのが実状である⁽⁴⁾。本章は、1965年以降の時期の「政治と官僚制」を中心に分析することで、この研究ギャップを埋める試みのひとつである。

とはいえ、ASEAN 諸国官僚制についての全体像やまとまった結論を提示するものではなく、大まかなスケッチを描いてみる試論の域を出ないことを断っておく。構成は、まず第1節で、ASEAN 諸国における官僚制の生成過程を簡単に跡づけ、第2節と第3節は、ASEAN 諸国における「政治と官僚制」のモデル提示のための予備作業として、第2節では官僚制の構造、任務、機能の実態と特徴、第3節では政治と経済分野における官僚の役割、をそれぞれ検討する。そして最後に第4節で、現代 ASEAN 国家官僚制のモデルを提示してみる。

第1節 ASEAN 諸国における官僚制の生成

1. 官僚制の定義と対象

官僚制という場合、具体的にどのような組織や人々を対象にするのかまず問題になるが、研究や論者により概念や対象は一様ではない。本章の関心は、現代 ASEAN 国家の官僚制を政治、経済との関連で検討・理解すること、具体的には、国家体制のなかで政治統治と経済開発の役割を担う官僚制を考えてみることにある。この立場からすると、官僚制組織をもった公的部門の「国家官僚制⁽⁵⁾」が対象と定義できる。とはいえ通常、国家官僚制の理解の仕方には二つあり、ひとつは、いわゆる狭義の中央政府の行政機構とヒトと理解するもの、もうひとつは、この中央政府に加え、軍人、司法官、地方行

政官、公営企業職員、国公立学校教員、警察官など、あらゆる公的機関に従事する人々を含む、広義な理解である。この場合、狭義な対象を公務員 (Civil Service)、広義な対象を公職員 (Public Service) と呼んで区別することもある⁽⁶⁾。

一般的に現代国家の活動領域は、実に多種多様な分野にまで及び、国家活動に含まれる公的機関とヒトは、狭義の中央省庁の役人から、法務官や公立学校の教員、経済分野の準政府機関や政府系企業の役職員、軍事・治安分野の軍人と警察官にまで拡がる。場合によっては、政治分野の政府と一体化した支配政党や組織の構成員すら、これに含む必要が出てくることもある。現代国家官僚制の検討には、このような広範囲な機関や人々を考察の視野に入れることが不可欠で、さもなくば現代国家における官僚制の多様性とダイナミクスをとらえるのは難しい。そのため本章は、官僚制を単に中央政府の役人ととらえるのではなく、広義な理解の立場に立つことにする。むしろ、制度と組織に主眼を置いた理解とは別に、目的と機能に重点を置いて、たとえば、「国家の内政問題にかかわるサービスに、人的資源を動員する媒介組織⁽⁷⁾」、と定義することも可能であろう。しかし、本章のねらいである一国の官僚制の全体構造をとらえるには、制度的定義のほうが有効だと思われるので、本章は制度と組織の点から官僚制を理解しておく。

以上のような理解に立って分析を進めるが、対象範囲をより明確にしておくと、第1に、官僚制は階層的には、大きく上級公務員と呼ばれるエリート官僚と、ストリートレベルの下級役人の二つのカテゴリーに分けられるが⁽⁸⁾、主としてエリート官僚を対象にする、第2に、官僚制は広くは行政官僚、司法官僚、軍事官僚の三つで構成されるが、主に行政官僚を対象を絞る、第3に、通常一国の行政体系は、中央と地方で構成されるが、中央を対象にする、という点に限定して行う。

2. 歴史的形成過程

ASEAN 諸国で官僚制は、いつ出現し、どのような変遷を経て現代国家につながったのだろうか。官僚制のサブ類型に「家産官僚制」と呼ばれるタイプがあるが、このタイプの官僚は、国王など伝統的支配者個人に仕える僕、と理解されている。これが示すように官僚制は近代に出現した組織ではなく、すでに古くは王朝期に始まったものである。ASEAN 諸国でも、インドネシア、マレーシア、タイ等、王朝が形成された地域では、その行政統治を担当する官僚の一群が存在した。たとえば、ジャワ王朝国家で彼らはプリアイ（priyayi）と呼ばれ、伝統的で特権的な社会集団を形成した。タイでも1448年に近代王朝が創設されると、官僚が登場したという⁽⁹⁾。しかし、制度や名称は同じでも、現代官僚制との連続性という点からすると、王朝期官僚制は現代とは断絶している。

現代官僚制の母胎は、近代官僚制にある。この近代官僚制は、西欧資本主義の発展と一体になって形成されたもので、欧米諸国による世界の植民地化過程で、非ヨーロッパ世界、すなわち今日の発展途上国に広まった⁽¹⁰⁾。インドネシアを支配したオランダ、マレーシアとシンガポールのイギリス、フィリピンのスペイン、アメリカと、植民地支配体制の確立は、同時に近代官僚制の導入と確立をもたらしたのである。具体的には、インドネシアでは1798年のオランダ東インド会社の廃止にともない、公式な植民地官僚制が導入され、マレーシアでは海峡植民地文官制が創設されたのが1805年、シンガポールは1819年、そしてフィリピンではスペイン官僚制が1565年に、アメリカのそれが1898年に確立された⁽¹¹⁾。この時期における官僚の任務は、植民地統治を保証する法と秩序の維持、および徴税業務の二つにあり、この目的の下、植民地諸政府は、本国人のエリート官僚と、現地人の下級官僚から成る官僚の一群をつくり上げ、彼らの統治と支配を制度化した。ASEAN 諸国で唯一植民地化を免れたタイも、19世紀末になるとチュラロンコン国王が、忍びよ

る欧米諸国の圧力に対し、自立性の確保や王権強化を目的に官僚制の近代化を早急に進めた。要するに、ASEAN 諸国で近代官僚制は、植民地支配の副産物として「外生的¹²⁾」に生まれたのである。

東南アジア諸国の社会における植民地支配の意義は、一方で、伝統的な土着支配集団を分解し、他方で、現代国家の基礎となる領域統合を行ったり、伝統的支配者に替わる民族指導者、軍人、官僚など、新エリート集団を創出・育成したことに求められる¹³⁾。とはいえ、植民地宗主国による現地人官僚育成の程度や支配度は同じではなく、強い方（本国支配）から弱い方（現地化）に並べると、スペイン、オランダ、イギリス、アメリカの順番となり¹⁴⁾、現地化に力を入れたアメリカは、すでに20世紀前半の時期にフィリピン官僚制の現地人化を進めている。むしろ欧米諸国の支配は、諸々の政治制度のなかから官僚制だけを切り離して植民地に持ち込んだのではなく、その上位概念である国民国家観や、政党、労働組合など近代政治システムやアクターも持ち込み、これが独立へとつながる大きな要因になったことはいまでもない¹⁵⁾。

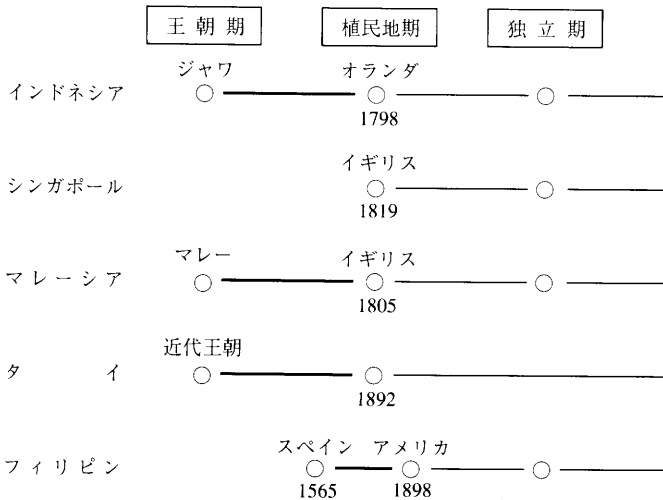
戦後になると、ASEAN 諸国は相次いで独立を遂げ、反植民地・ナショナリズム意識の下、多くの国が植民地宗主国との政治的つながりを断ち切った。しかしほとんどの国は、独立後も植民地期の官僚制度を継承した。その理由は、新たに権力を握った政治集団の社会基盤が不安定で、支配組織も制度化されていない状態のなかで、早急に国家体制を確立するには、植民地期の統治体系を使うことが最も手っ取りばやい方法であり、またそれ以外に方法がなかったからである。

とはいえ、このような連続性だけでなく、独立はASEAN 諸国の行政と政治に、質的量的な変化をもたらすことになった。第1は、後で述べるように、経済社会開発が国家の重要な目標となることから、植民地期に比べ、国家の活動領域が飛躍的に拡大したことである。これは必然的に官僚制の量的拡大を意味した。むしろこれはASEAN 諸国だけの現象ではなく、発展途上国、より広くは世界全体の傾向であった。第2は、官僚制の整備過程で生まれた

アメリカ行政学の影響である。アメリカは、東西冷戦構造のなかで、自由主義陣営の勢力拡張や確保をねらって、多くの発展途上国に軍事経済援助を行ったが、併せて行政分野の援助も行った。反共ブロックに属した ASEAN 諸国もアメリカ型行政を導入し¹⁶⁾、同時に、多くの国がエリート官僚育成のために、アメリカの大学に人材を送りこんだのである。この結果、植民地としてアメリカの影響下にあったフィリピンを先頭に、ASEAN 諸国の行政体系は、アメリカの影響を強く受けることになる。ある意味でこれが、現代 ASEAN 諸国の官僚制を横断する共通項のひとつといえるが、この点については後でふれる。

他方、独立後、ASEAN 諸国の中央政府は地方反乱や共産党の武力反乱など、反政府勢力を鎮圧・抑制して政治基盤を確立・強化することに努めた。この課題はおおむね1960年代中頃に達成されたが、中央政府の基盤強化は、同時に中央集権化、すなわち国家行政体系と官僚制の確立を促進することに

図1 ASEAN諸国の官僚制



(注) — 連続 — 非連続
(出所) 筆者作成。

もなったのである。

以上、簡単にみてきた、ASEAN 諸国の官僚制の歴史的生成過程をまとめて図式化すると、図1のようになる。インドネシア、マレーシア、タイの3国では官僚制は王朝期から始まり、フィリピンとシンガポールでは植民地期に初めて登場した。他方、近代官僚制は、タイを除いた4カ国で植民地体制の下で形成されたが、国により時期的な違いがあり、インドネシアが最も早く、次いでマレーシアとシンガポール、最後にフィリピンの順番となる。この時期の違いは、植民地化と支配体制の制度化が早かったかどうかを原因とし、フィリピンの場合、被植民地化がいちばん早かったものの、近代官僚制の確立が遅れたのは、アメリカ支配期になってから行われたからである。そして戦後、4カ国は独立を達成し、一方で植民地の行政体制を継承し、他方でアメリカ行政の影響を受けるようになる。この点では、独立を守り続けたタイもかわりはない。

他方、他の政治集団や組織との関連からすると、現代国家の主要政治アクターとされる政党、利益団体などは植民地時代に未発達であったのに対し、官僚制は植民地宗主国によって比較的早く制度化され機能してきた。これが、いくつかのASEAN 諸国で、独立後、「官僚優位」の政治システムが形成される一因となったといえるであろう。

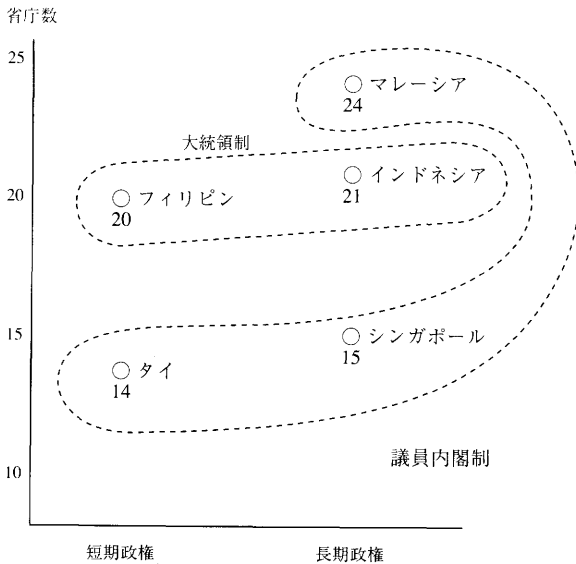
第2節 官僚制の構造と任務・機能をめぐる問題

次いで、ASEAN 諸国における官僚制の実態や構造的特徴を比較検討する。具体的には組織、規模、ヒト（任命原理、任務、倫理・汚職）の問題について、その特徴を簡単にみている。

1. 組織と政治体制

近代国家における中央省庁の基本的行政体系は、外務、法務、大蔵、国防、内務の5省で始まり、その後、政府の事務やサービス領域が拡大するに従い、教育、通産、厚生などの省がつくられていったという¹⁷⁾。ASEAN 諸国の近代官僚制は植民地時代に形成され、それが現代官僚制の基礎になったという共通性をもつが、中央省庁の組織で興味深いのは、その数が国によりかなり違うことである。1994年現在、各国の中央省庁数は、タイ14、フィリピン20、マレーシア24、シンガポール15、インドネシア21、とバラバラである。これは原理的には、その国の省庁の設立原理が、問題分野別に細かく細分化するか、大きな省が総合的に対処するかの違いに起因するものといえるが、国家

図2 政治体制と省庁数の関連



(出所) 筆者作成。

の政治体制や政権の安定度（長期性）と何か関連があるのだろうか。図2は、政権の長期性、政治体制（大統領制か議院内閣制か）と、中央省庁数の三つの変数を組み合わせたものである。短期政権グループには、フィリピンとタイ、長期政権グループにはマレーシア、インドネシア、シンガポールが、他方、大統領制グループにはフィリピンとインドネシア、議院内閣制グループには、マレーシア、タイ、シンガポールがそれぞれ属する。しかし図からは三つの変数の間に因果関係がみられず、一定のパターンを読みとることはできない。このことは、中央省庁数は各国固有の原理で決まり、政治体制や政権の安定度とは関係ないことを示している。つまり ASEAN 諸国の事例からは、官僚制度と政治体制には因果関係がないということになる。

2. 公的部門の経済規模

現代国家の特徴のひとつは、国家の行政規模や活動領域が巨大化、肥大化したことにあるが、ASEAN 諸国の実態はどうなのだろうか。一般的にはそれを測る指標として、公務員数と政府財政規模が用いられるが、ASEAN 諸国の公務員数を示す統計は、各国の公務員の対象基準が違うため比較可能な資料が得られない。そのためここでは財政指標を使って公的部門が国民経済に占める比率をみてみる。もちろん公務員数や財政規模が大きいことは、社会に占める国家の「大きさ」を語っても、必ずしも「行政力の強さ」を意味しはしないが、ひとつの指標にはなりうるであろう。

表1は、ASEAN 諸国と世界主要国の対 GNP 政府支出と歳入比率、対 GDP 政府消費比率をみたものである。ここから第1に、ASEAN 諸国のなかで違いがあることがわかる。マレーシアは、すべての指標でトップクラス、他方、フィリピンは最小である。各国政府の財政規模に大小の違いがあるのは、マレーシアではマレー人を国家が支援するブミプトラ政策で、国家の財政支出が大きくなっている、シンガポールは典型的な国家主導型開発を進めてきた、他方、フィリピンでは国家の中央集権化が相対的に進んでおらず、

表1 ASEAN 諸国と世界主要国の政府財政規模比較

	(%)					
	対 GNP 政府支出		対 GNP 政府歳入		対 GDP 政府消費	
	1972	1989	1972	1989	1965	1989
インドネシア	15.1	20.6	13.4	18.4	5.0	9.0
フィリピン	13.4	15.7	12.4	12.8	9.0	9.0
マレーシア	26.5	30.1	20.3	26.5	15.0	14.0
シンガポール	16.7	23.3	21.5	27.5	10.0	11.0
タイ	16.7	15.1	12.5	17.9	16.2	10.0
韓国	18.0	16.9	13.3	18.1	9.0	10.0
日本	12.7	16.5	11.2	14.1	12.0	9.0
イギリス	31.8	34.6	32.5	35.6	16.0	18.0
アメリカ	19.1	23.0	17.6	20.1	19.0	20.0

(出所) Linda Low, *The Political Economy of Privatisation in Singapore*, Singapore: McGraw-Hill Book, 1991, p.15.

これが国家財政にも表れている、といった各国の政治経済事情を反映した点に理由があるかと思われる。ともあれ、中央省庁数と同様に、国家の財政規模の点でも、ASEAN 諸国にはひとつのパターンをみることはできない。

第2は、国際比較でみると、ASEAN 諸国は、日本や韓国とほぼ同じであるが、イギリスやアメリカよりは小さいことである。これは一般に理解されている東アジア諸国 (NIES と ASEAN) の国家主導型の経済開発パターンからすると意外な結果で、ASEAN 諸国の財政規模は、世界的にみると大きくないことを表は示す。なぜそうなのか、その理由は次のように考えられる。それは、たとえ国家は自らの財政資源をもたなくとも、民間リソースを指導する権限をもてば、実質的には国家がリソースをもったのと同じことになる¹⁸⁾。国家主導型開発パターンにもかわらず、ASEAN 諸国の財政規模が大きくないのは、国家が民間リソースをコントロールできる、という点に理由のひとつがあるのではないだろうか。もうひとつは、外国援助や直接投資にある。つまり国家が自ら資金参加をしなくとも、外国援助で代替したり、直接投資を誘導したりコントロールすることで国家主導型の開発が可能となるわけで、実際に多くの ASEAN 諸国はこのような方式を採用している。

第3は、すべての国にいえが、1972年に比べ89年には、政府消費を除き、政府財政が拡大していることである。72年は開発の初期段階、89年は開発が軌道に乗り、ASEAN諸国が他の途上国よりも相対的に高い成長を遂げている年で、ここから開発の深化は、政府の比重の拡大をともなったといえることができる。ただし注意を要するのは、公的部門の比重の増大は、必ずしも開発促進のために国家の役割が要求された、という経済合理性だけに起因するものではないことである。インドネシアを初めいくつかの国で、政府系企業や、軍あるいは支配政党傘下の企業経済活動が、特定の政治家や政治集団の党派的、あるいは個人的利益の源泉として利用されていることが指摘されている¹⁹。公的部門は、この結果拡大した側面ももっているからである。ともあれ、ASEAN諸国でも開発の進展は、官僚制（公的部門）の拡大を帰結したといつてよいと思われる。

3. 任用原理

官僚制は組織とヒトの二つの要素で成り立つが、次いで、ヒトをめぐる問題をいくつか検討する。

まず任用原理であるが、一般的に官僚の採用方法は、能力を原理に厳正な公開競争試験で行われているのか、それとも実質的には「コネ」を中心に行われているのかによって、二つのタイプに分けられる。換言すれば、任用原理がメリット・システム（Merit System）か、スポイルズ・システム（Spoils System）かということで、この官僚制の「入り口」の実態をみれば、その国の官僚制が、能力主義で運営されているのか、パトロン・クライアント関係、あるいはネポティズムで動いているか、ある程度わかつく。

ASEAN諸国の官僚の採用・任命を行う機関をみると、インドネシアを除くすべての国で、名称は違うが公務員委員会が設置され、試験をもとに官僚を採用している。これは形式的にみるかぎり、いずれの国も採用方式に競争方式をとっていることを示し、タイでは、公開競争試験制度が、すでに戦前

の1929年に導入されている。しかし問題は運用の実態にある。

ASEAN諸国のなかで、シンガポールは下級役人にいたるまで、完全に能力主義の原理が貫徹されているが、しかしASEAN全体で見ると、これは例外に属する。たとえば、フィリピンでは、アメリカの例にならって、大統領選挙に勝利した党派陣営が、自分の支持者を政府の高官ポストに任命する習慣のスポイルズ・システムが行われ続け、とりわけ上級ポストは政治任命がほぼ制度化されている。マレーシアでは、国民を構成するマレー人、華人、インド人のうち、土着種族であるマレー人に政治的経済的特権を与えるブミプトラ政策の下で、マレー人に対する官僚ポスト枠が優遇されており、ある意味で国家ネポティズムとすら呼べる。タイでも公開競争試験が戦前期に導入されたものの、数年で停止され、それが復活するのは1970年代になってからのことである。インドネシアでは、そもそも公開試験制度がない。

ここから導かれる結論は、各国とも一見すると人事委員会の下で公正な人事（任用）が行われているようであるが、実態はシンガポールを除くと、裁量とか政治的任命とかネポティズムの余地がきわめて大きいということである。つまり、ASEAN諸国全体としてはネポティズムの要素を強くもち、これが第4節でふれる官僚制の二重構造と密接な係わりをもっている。

4. 任 務

ASEAN諸国の官僚は、具体的にどのような任務を負っているのだろうか。行政学の教科書は、官僚制の任務は法と秩序の維持、および徴税にあるとするが、しかし現代国家、とりわけ発展途上国では、これに加え開発行政が重要任務に加わっていることはすでに指摘した。これは多くの発展途上国で政権の最優先課題や正当性が、政治統合・安定から経済開発に転化したことと密接に関連している。法と秩序の行政は、官僚のルーティン的な日常行政から、軍や警察による暴力装置を行使した秩序維持を指す。他方、開発行政については、先進国の援助行政と、援助を受ける発展途上国の経済社会開発政

図3 官僚の歴史的任務の変遷

任 務	独 立 期			
	王朝期	植民地期	(国家統合期)	(開発期)
1 一般統治行政・徴税	○	○	○	○
2 治安・軍事	○	○	○	○
3 開発行政				○

(出所) 筆者作成。

策・行政を合わせた総称とする考え方もあるが²⁰⁾、ここでは発展途上国内部の経済自立に向けた公的行政機関の政策・行政と理解しておく。

歴史的にみた ASEAN 諸国の官僚制の任務を改めて図式化すると、図3のように、(1)一般統治行政・徴税、(2)治安・軍事、(3)開発行政の三つに分かれる。(1)は、全期を通じ住民とカネの管理、(2)は、王朝期は敵対する他の王朝、植民地期は土着反乱軍、国家統合期は地方反乱軍や共産主義武装勢力、開発期は政府批判勢力の鎮圧や取り締まり、(3)の開発行政はすでに説明した。現代官僚制はこの三つの任務をもっているが、ひとつの官庁や1人の官僚が三つを行うのではなく、組織や機関が分担で行うことは言うまでもなからう。

問題は、現代 ASEAN 諸国の官僚制にとり、この三つのうちどれが最も重要かということにある。ASEAN 諸国において「重要官庁」(多くのエリート官僚が配属されているという意味)は、シンガポールは通産省、タイは内務省、インドネシアは内務省と国防治安省、マレーシアは内務省と総理府(経済計画局)、フィリピンは大統領府だとされる。重要官庁が経済官庁である国では、官僚の主要任務が開発に、内務や国防関係省が重要官庁である国では、その主要任務が統治・管理にあるとみてよいと思われるが、ASEAN 諸国は、開発に重点がある国(シンガポール)、国防・治安に重点がある国(インドネシア、タイ)、および中間(マレーシア、フィリピン)の3タイプに分かれ、必ずしも同じではない。これは、ASEAN 全体としては、開発が大きな任務と

なっているとしても、各国の政治事情と国家課題を反映した結果なのであろう。

5. 忠誠と倫理

最後に、官僚の忠誠の対象と腐敗の問題を検討しておく。ASEAN 諸国の官僚は誰のために働くのか、換言すれば彼らの忠誠の対象はどこにあるのだろうか。形態的には次の四つが考えられる。第1は王政をとるタイやマレーシアでは、伝統的支配者である国王やスルタン、第2は政治指導者個人や支配集団、第3は官僚自身、第4が国民である。

現代 ASEAN 国家は、共和制の国はむろん、王制の国でも、政治は世俗化されており、伝統的支配者ではなく、政党や軍による政治支配の下にある。それゆえ官僚の忠誠の対象が伝統的支配者にあるとはいえず、仮に王やスルタンになんらかの忠誠心が向けられているとしても、それはほぼ宗教分野に限定されたものである（ただしブルネイは例外）。他方、官僚自身が忠誠の対象であるかどうかは、「官僚政体」（第4節で詳しくふれる）と呼ばれるタイやインドネシアでは、歴史のある段階で妥当したとしても、今日もそうなのか疑わしい。また ASEAN 諸国は権威主義的体制の国が多く、国民にあるともいえまい。概して言えば、官僚、とりわけエリート官僚の忠誠の対象は政治権力集団にあるといてよいと思われる。各国の権力集団は、マレーシアは統一マレー人国民組織（UMNO）、シンガポールは人民行動党（People's Action Party : PAP）、インドネシアは軍とゴルカル（Golkar）、フィリピンは大統領、タイは政党と軍であるが、次節で詳しくみるように、官僚はこれら支配者の手足となっている。逆にいえば、上記の権力主体の下で官僚制が整備されたことから、忠誠の対象は必然的にこれらの権力者へと向かったのである。

次いで腐敗の問題であるが、多くの発展途上国で役人の腐敗や汚職が蔓延し、これが官僚制の致命的欠陥のひとつと指摘されている²¹⁾。ASEAN 諸国

でも、これが官僚制の問題点と結びつけられて理解されているが、ここでは、その実態ではなく、汚職や腐敗がなぜ起こるのか、なぜなくなるのか、その構造的要因を考えてみることにする。

発展途上国一般に言えることであるが、ASEAN 諸国の官僚、とりわけ下級役人に汚職と腐敗の問題が絶えないのは、単に労働倫理の欠如といった点には解消できない、もっと別の論理が動いているためだと思われる。その要因のひとつは、合理的な目標達成よりも、役人であること自体が目標になっていることにある。つまり、役人になるのは専門家として仕事をするためではなく、ポストに就くことで社会的なステータスを得る、あるいはパトロン・クライアントの関係維持手段であることが目的なのである²²。ここでは合理的効率的な行政は、そもそも視野に入っておらず、大半のASEAN 諸国の官僚制には、この性質が依然として根強く残っているといつてよいであろう。

もうひとつは、多くの国で役人の給与だけでは生活できず、役得収入で生活費を補填する構造に要因があると思われる。社会全体で官僚が「利権ポスト」と理解されている、換言すれば、社会的特権や利権の手段と考えられ、社会の官僚観がこのようなものであるならば、汚職や腐敗は個人の倫理や職業意識の欠如から生まれるのではなく、誰がなっても必然的に生まれる構造ということになる。そのような社会では、官僚は私的利益のためのポストを意味する。たとえば、インドネシアでは、そもそも官僚の服務規定に、「兼業禁止」項目がないし、国家の件費手当も少額で、残りは「自己調達」することが期待されているという。そして、フィリピンでは、官僚ポストが、失業対策や政治支持の見返り報酬として位置づけられている。つまり、そこでは効率とは無縁な別の論理が働いているわけである。

他方、汚職・腐敗の誘因と表裏の関係にあるのが、官僚の給与水準である。ASEAN 諸国の官僚の給与水準は、民間部門と比べてどうなのだろうか。表2は、世界銀行の資料による主要発展途上国の官民給与水準比較であるが、ASEAN 諸国のうちインドネシアは不明であるが、シンガポールを除くと、

表2 主要発展途上国の公務員・民間の給与水準比較 (1992年)

	上級レベル		中級レベル		初任給	1人当たり国民所得(ドル)
	A	B	A	B		
シンガポール	114.0	114.0	115.0	115.0	107.0	14,920
マレーシア	40.0	33.3	34.3	50.0	-	5,900
タイ	47.6	27.5	33.6	43.0	78.9	4,610
フィリピン	27.7	24.3	25.0	32.5	62.5	2,320
韓国	98.8	98.8	81.3	82.2	83.6	7,190
台湾	65.2	60.3	63.5	65.8	60.0	7,954
チリ	70.4	63.2	-	-	-	6,190
トリニダード・トバゴ	63.5	63.5	76.9	77.9	-	8,510
ベネズエラ	29.5	42.4	54.3	53.4	-	6,740
ウルグァイ	-	-	37.1	37.1	-	6,000
アルゼンチン	24.1	24.1	28.6	28.6	-	4,680
ソマリア	-	-	11.2	11.2	12.2	540

(出所) World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, New York: Oxford University Press, 1993, p.177.

いずれの国も役人の給与水準は民間よりもかなり低いことがわかる。とりわけ上級ポストに昇進するほどこれが顕著で、フィリピンは民間水準の4分の1ほどでしかない。マレーシアとタイも、中級ポストの給与は、他の途上国と比べて低い。インドネシアもこれらの国々と同じような状態だと思われる。先に指摘した社会の官僚観とともに、汚職のもうひとつの誘因はここにあるといってよいかもしれない。

以上の検討から言えることは、ASEAN 諸国の官僚制は、制度や組織の「近代的」装置とは別に、その機能や実態はネポティズム原理で運営される面が強く、汚職や腐敗を生みやすい構造を、その内部にもっているということである。

第3節 官僚制と政治・経済

本節では、現代 ASEAN 国家の政治経済との関連からする、官僚の位置や

実態の特徴を検討するが、ここでの問題意識は次の点にある。行政学の教科書は、官僚は政治的中立性を保ち、国民の公僕として、政治家の政策を忠実に実行する専門家集団であると説く。そのモデルとも言うべきイギリス官僚制は、常に政治中立的な立場に立ち、政権党が交替しても、その機能は少しも変わらないとされる²³。しかしこれはイギリスに妥当するにしても、一般的にあって、現代国家、とりわけ発展途上国において、政治と行政を区分して考えることは、逆に実態に即していないといえるであろう。むろん政治と行政の一体化が望ましいかどうかは、また別問題であり、ともかくもASEAN 諸国の実態は政治と行政がきわめて接近し、その境界を見分けることが難しい。以下、この問題について政治と経済、とりわけ前者を中心に検討する。

1. 政治と官僚——権力パートナーとしての官僚——

今日のASEAN 諸国における官僚の政治的機能の特徴のひとつは、けっして政治に対して中立的ではなく、軍もしくは政党といった権力集団（ただしフィリピンの場合は大統領）の同盟集団あるいは補佐集団となっていることにある。政治権力と官僚の「連携」は、二つの面から確認できる。ひとつは、官僚（行政機構）が支配権力集団（政党組織や軍）の代わりに、国民の政治管理を果たしていることである。むろん官僚の主要任務は行政統治にあり、その意味では当然のことにはすぎないが、ここでの意味はその統治管理が「政治化」していることにある。シンガポールでは、支配政党ではなく、政府の地域社会振興省が国民の政治管理を行い、インドネシアの政府行政機関やゴルカルもこれに準じた機能を果たしている。もうひとつは、官僚が政権党政治家の供給源となっていることである。シンガポールとマレーシアでは最大の供給源だし、他の国々でも軍人、党人、ビジネスマンと並んで政治家の有力出身基盤のひとつとなっている。

他方では、権力集団が行政に侵食する現象もみられる。これは特に、イン

ドネシアに特徴的なことであるが、同国の権力集団である軍が、「二重機能論」を唱え、軍は軍事分野だけでなく行政分野でも責任を負う、との論理の下に軍人の行政ポスト兼務が幅広く行われている。軍人は非軍事分野の大任ポストから、経済機関の長官、州知事、さらには末端の村レベルまで、普通の国では行政・経済官僚が就任するポストまで兼任する状態にある²⁴⁾。

このような関係はいつ出来上がったのだろうか。マレーシアでは、1946年に結成された政権党の UMNO は、そもそもマレー人エリート官僚を中心に結成されたものだし、シンガポールの場合、当初、官僚は PAP と敵対的であったが、同党が政権に就いた59年から一体化過程が始まり、独立した65年にほぼ完成する。インドネシアでも65年の「9.30事件」でスハルト体制に移行すると、官僚の取り込みが急速に進行した。これを象徴するのが、スハルト政権が成立後最初の総選挙（71年）に参加したとき、ゴルカルを政権党に仕立ててのぞんだことで、中央レベルから村レベルまで、官僚はゴルカルへの参加が義務づけられたのである。またタイでは、官僚は議会制が導入されたときから、主要政治アクターのひとつであった。

政治と官僚の結合の究極形態が、官僚出身の最高指導者（首相・大統領）にあるといえるが、図4は、戦後期 ASEAN 諸国の主要政治指導者の出身職業一覧である。図から気づくことは、まず軍人が多いことで、とりわけタイが顕著である。この軍人出身は、タイだけでなくインドネシア、マレーシア、

図4 ASEAN 諸国の歴代指導者の職業

インドネシア	シンガポール	マレーシア	フィリピン	タイ
スカルノ 党人	リー・クアンユー 弁護士	ラーマン 王族(官僚)	ロハス 弁護士 キリーノ 弁護士 マダサイサイ 弁護士	ピブーン 軍人 サリット 軍人 タノーム 軍人
スハルト 軍人		ラザク 王族(官僚)	ガルシア 弁護士 マカバガル 弁護士	サンヤー 学者 クリアンサク 軍人
		フセイン・オン 軍人	マルコス 弁護士	ブレーション 軍人
		マハティール 党人	アキノ 主婦	チャチャイ 党人
		ゴ・チョクトン 官僚	ラモス 軍人	チュワン 党人(弁護士)

(出所) 筆者作成。

フィリピンでも一部みられるが、国によりその理由は違う。インドネシアの場合は、軍の政治関与を正確に反映した結果といえるが、マレーシアとフィリピンの場合は、軍代表というよりも、軍人出身テクノクラートの性格が強い。軍人に次いで弁護士出身が多く、とりわけフィリピンはほぼ全員が弁護士出身で占められる。これに対し、歴代最高指導者のうち、明確に官僚出身といえるのはシンガポールの1人だけで、やや意外な結果である。これはASEAN諸国において、軍の力が相対的に弱まってきているとはいえ、依然として権力実体であること、官僚は政治権力の「主役」ではなく「脇役」であること、を示すものといえようか。

とはいえ、「脇役」のポジションは各国一様ではなく、より細かくみると三つの類型に分かれる。第1が権力のパートナー・タイプで、シンガポールとマレーシアがこれに該当し、有力政治指導者には官僚出身が多い。ただしマレーシアの場合、官僚出身者は官僚テクノクラートとしての能力よりも、政治家としての能力を示さなければならないという²⁵⁾。第2が自立アクター・タイプで、タイがこれに該当する。同国では軍人が政治権力を握るが、政策や行政は官僚に任せ軍人はほとんど関与しない。第3が権力的手段タイプで、インドネシアとフィリピンでは、官僚は軍人出身政治家や党人政治家の支配の「道具」として使われている側面が強い。とりわけフィリピンでは、有力政治家が官僚を自分の勢力下に取り込むことを競っており、この性格が強い。

他方、政治権力と官僚の関係のタイプに違いがあるとはいえ、多くのASEAN諸国は、軍もしくは政党が権力主体の権威主義的な政治体制下にあり、官僚もその管理の下にある。ヘッデイは、官僚を効率的に管理できるのは民主主義体制だけとは限らない、政治体制に関係なく全体主義の党支配体制やエリート主義体制でも可能であるとするが、これはASEAN諸国の実状に照らしてみると興味深い指摘である²⁶⁾。

2. 経済と官僚——開発行政——

経済と官僚をめぐる問題では、今日の官僚の重要任務は何かという観点からすれば、開発行政が最も重要なテーマといえる。そのためか開発行政については、これまで数多くの研究がなされている²⁷⁾。ここでは、ASEAN諸国における開発行政の事例紹介や評価ではなく、それがいかに官僚制の強大化につながったか、という点を中心に検討する。

前節で1965年以降、ASEAN諸国で官僚の任務は、法と秩序・徴税行政から、開発行政に重心が移ったと述べた。なぜそうなのか、発展途上国全体に共通する理由として、途上国が政治的にも経済的にも自立するには開発が必要と考えられ、それが国家の重要目標となった点が指摘できるが、ASEAN諸国でも、ほぼ同じことが起こった。現在、多くのASEAN諸国が権威主義的な開発体制の下にあるが、ここで官僚は特別な任務と権限をもっている。すなわち、開発を促進する経済計画の策定や外資政策、金融政策などは専門性をもち、一般政治家や行政・警察官僚がこの任務にあたるのは難しい。そのため専門家集団である経済テクノクラート官僚が必然的に大きな権限をもち、そして体制の正当性として開発が強調されればされるほど、経済テクノクラート官僚の地位が、政治家や他のタイプの官僚に比べ上昇する仕組みになっているのである。これはまた、特定専門分野の知識をもったスペシャリスト型官僚が登場する契機ともなったが、このようにして、経済開発の強調は、政党や他の社会集団を押しつけて官僚への権力集中を帰結したのである。

インドネシアでスハルト政権が登場し、開発が重視されると「パークレー・マフィア」と呼ばれる経済テクノクラート官僚の一群が勢力をのぼしたことは、これを象徴するが、フィリピンでも「ハーバード・マフィア」なる呼び名が一部に流布したという²⁸⁾。マレーシアでも、1971年以降、急速な政府系企業の拡大と、そこへの高級官僚の出向で国家官僚制の経済機能が拡大した²⁹⁾、同じことはシンガポールにも言え、官僚が巨大政府系企業や準

政府機関の経営者ポストを兼任している。

他方、ASEAN いずれの国でも、経済開発（工業化）が本格化する過程で、それを推進する政府機関が次々と創設された。なかでもシンガポールの経済開発庁（Economic Development Board : EDB）、タイの国家経済社会開発庁（National Economic and Social Development Board : NESDB）、フィリピンの国家経済開発庁（National Economic and Development Authority : NEDA）、マレーシアの総理府経済計画局、インドネシアの国家開発企画庁（Badan Perencanaan Pembangunan Nasional : BAPPENAS）が、それぞれの国で中心的機関となっている。というのは経済開発は、国内要素である開発政策と、国外要素といえる外国や国際機関からの援助・借款、あるいは民間直接投資の二つの要素の結合で行われるが、これらの機関はこの二つを任務にしているからである。むしろ、これらの経済機関が、本当に実質的な権限を与えられたのか、成長の成果を挙げることができたのか、という問題は別に問うてみる必要があるが、このような機関の創設自体が、それ以前の官僚制体系に与えた意義は無視できないと思われる。

ASEAN 諸国の開発行政は、上記のような組織を中核拠点に、欧米諸国で訓練されたエリート官僚を担い手に進められたわけであるが、そのさい、政治との関連で見落とせないのが、官僚の相対的自律性の問題である。つまり官僚の開発政策の成否に大きな影響を与える政治的要因のひとつは、利権目当ての政治家や特殊利益を要求する利益団体の圧力に関係なく、成長目標に向かってもっぱら経済合理性にそって自由に政策を立案・実施できる環境があるかどうかということにある⁽³⁰⁾。ASEAN 諸国の開発体制のうち、シンガポールの人民行動党体制、インドネシアのスハルト体制、マレーシアのマハティール体制など、長期安定的な権威主義体制は、基本的に官僚の開発政策におけるフリーハンドを保証したとってよいと思われる。むしろここで、官僚がフリーハンドを得たというのは、汚職も含めなんでも自由にできたのではなく、開発体制の目標である成長の達成、あるいはマレーシアの場合はブミプトラ（マレー人）の利益優先、インドネシアの場合は軍の利益を守る

という枠は政治権力により決められ、官僚はこの枠の中でそれを実現する政策や制度に関してフリーハンドを得たという意味である。

これは、開発の推進要因は何かという問題との関連で重要なポイントであるが、同時に評価や議論の分かれる点でもある。世界銀行の報告書は、ASEAN諸国の官僚は、韓国や台湾の東アジア諸国とともに、成長と所得分配の任務をうまくこなしたと評価し、これが可能になった理由を、権威主義的な開発体制の下で官僚の開発行政能力が十分に発揮された、という点に求めている³¹⁾。これを言い直せば、権力者は経済官僚が任務を遂行しやすい政治環境をつくり上げ、そのなかで、経済官僚はもっぱらテクノクラートとして、権力者から「付託」された成長の任務に専念したということになる。つまり、ASEAN諸国の開発は、政治家と官僚の「二人三脚」で行われたわけである。

ASEAN諸国のうち、シンガポール、マレーシア、インドネシアはこのメカニズムによって開発を進めたといってよいと思われるが、ミルンは、一般的に権威主義的体制の下で、テクノクラート官僚の役割が増大したのは確かだが、しかしASEAN諸国では国により、その実態がかなり違うと指摘する。すなわち、タイでは、体制の権威主義的性格が弱まると逆にテクノクラート官僚が増え、権威主義的な性格が強いシンガポールでは、トップ政治家はほとんどテクノクラート官僚出身で占められる。インドネシアとフィリピンでは、官僚は二次的な役割に甘んじ、分化する複合社会のマレーシアでは、政治家となる官僚はテクノクラート能力よりも、政治家能力が要求される具合だ、とみる³²⁾。これは、ASEAN諸国で、政治家と官僚の関係の基本的構造は同じでも、各国の政治権力構造の違いに起因する役割の違いに理由があると思われる。

第4節 現代 ASEAN 国家と官僚制

これまでの検討から、現代 ASEAN 国家官僚制の特徴として、どのような点が導き出され、既存の官僚制理解に対して何がいえるのだろうか。前節までの実態分析を踏まえて、最後にこれらの問題を考えてみたい。

1. 官僚制任務の変容——官僚の政治化——

ASEAN 諸国の官僚制をみると、時代により任務が変化していることがわかる。およそ独立国家でありながら、軍隊と官僚制をもたない国はないであろうが、ASEAN 諸国でも官僚制は多くの国で王朝期に生まれ、植民地期に外から近代的制度が持ち込まれ、現代国家に継承されたものである。官僚制は何のためにあるのか、歴史的な国家形態と官僚制の任務を単純化して改めて示すと、(1)伝統的国家期——法・秩序・徴税、(2)植民地期——法・秩序・徴税、(3)現代国家期——法・秩序・徴税、および開発行政となる。つまり、現代国家では伝統的な法と秩序・徴税行政の任務に加え、もうひとつ開発行政が加わったのである。

しかも任務形態の変化に加え、機能変化も起こった。たとえば、(1)の法と秩序の任務において、権威主義的な政治体制の国では、官僚は単なる事務行政の提供だけでなく、政治権力集団の最大の供給源となっていることが示すように、権力体制をヒトの面で支える同盟集団の機能も担う。この意味で、現代 ASEAN 国家で官僚は、基本的に三つの任務、すなわち伝統的な法と秩序の維持と徴税、開発行政に加えて、政治権力の同盟者（国民の政治管理）という重要な役割も担い、この面から国家の権力体制を支えているといえる。

他方、体制変動、具体的には政権交替で官僚制の機能に大きな変化が起こったかどうかは、国により二つに分かれる。ひとつのタイプは変わらないもので、タイでは官僚政体と呼ばれる1960年代までは、軍人と官僚は一種の

役割分担を行い、たとえクーデターで軍事政権が交替しても、官僚はそれと関係なく従来どおりの権限と任務をもち続けた。フィリピンでも選挙に勝利した新大統領が就任するとスポイルズ・システムで上級官僚は入れ替わるが、しかし政治家と官僚の役割関係の基本的構図にはなんの変化も起こらない。この場合、政権交替は単なる指導者個人の入替えにすぎない。もうひとつのタイプは、これと対照的に変化するものである。これはインドネシアとシンガポールに顕著で、インドネシアでは、スハルト政権の登場後は、前任者のスカルノ期と違い、官僚制の規模と役割が急速に拡大した。シンガポールでも人民行動党政権の登場後、官僚は質的な大変化を遂げ、政治家の「従」から「主人」へと立場を上昇させている。両国の場合、政権交替（体制変動）は、官僚制の根源的な機能変化をもたらしたのである。

以上のことは、歴史的にみた場合、タイを除きいずれの国でも官僚は「従属変数」であることを語っているが、この権力（党や軍）に対する従属的立場が、権力の長期化過程で「官僚の政治化³³」、具体的には権力への接近を帰結したのである。すなわち戦後、広くアジア諸国の官僚制に起こった現象のひとつが、官僚の政治化にあるとされるが、その意味は、官僚に対して特定政治家、あるいは政党や集団への忠誠が要求されたということにあり、ASEAN 諸国でもこれが起きていることは、本章のこれまでの分析で明らかであろう。それだけでなく、官僚制と特定政治集団が、ヒトの面でもつながるという意味での政治化も広くみられる。要するに、パターンの違いこそあれ、ASEAN 諸国全体で、行政と政治（官僚と政権党）の結合、すなわち官僚の政治化が進行しているのである。

2. 行政国家化への動き

ASEAN 諸国全体として行政国家への動きがみられる。ここで行政国家という意味は、ひとつは、いずれの ASEAN 諸国でも行政の巨大化、肥大化が起きていること、もうひとつは、政治（権力）と官僚が緊密化して、官僚

が政治化していることであるが、この二つは、相互補強関係にある。

現代国家の特徴は、(1)政府行政の範囲と規模が飛躍的に膨張、(2)経済における国家介入、(3)立法・行政と政治・行政の関係変化、にあるとされるが³⁴⁾、この3点はすべて現代ASEAN諸国にもあてはまる。すでにみたように、ASEAN諸国の官僚制は肥大化したし、国家主導型開発の下で市場介入が行われ、政権の長期化固定化で議会に対する行政権限が強くなった。また政治と行政との関係について、かつては政治家が政策を立案し官僚がそれを実施する役割分担があったとしても、現代国家では、立案と実施がほとんど官僚に統一されているとされる³⁵⁾。これまでの検討から明らかなように、多くのASEAN諸国で官僚優位の政策運営が行われており、これは、特に開発行政分野で顕著である。ただ、フィリピンは例外的に、官僚は政策決定権はほとんどなく、利益誘導型の政治家が決めた政策を実行する「事務職」的地位に甘んじていることを特徴とする。

以上のことはASEAN諸国が、「現代国家の装置のなかで、行政の諸活動が、立法・司法との相対関係において、特に強化・拡大されてきた現象³⁶⁾」をもつ行政国家の様相を呈していることを語っている。フィリピンを例外に、ASEAN諸国は基本的に行政国家への道を歩んでいるとみてよいと思われるが、なかでもシンガポールとマレーシアは、国家運営は諸々の社会集団の利害調整ではなく、いかに国家目標（開発と安定）を上から行政を通じて遂行するか、という点に特徴がある。行政国家の問題点は、(1)国民の受動化、(2)行政の利益化、(3)行政の集中化、にあるとされるが³⁷⁾、シンガポールとマレーシアは、(1)(3)の要素を強くもち、インドネシアもこれに近づきつつあると見てよいだろう。また、フィリピンも、政治家が官僚の任命権を握り、それを政治資源の配分に利用する「政治家」優位の類型に属するものの、(2)の要素が強みられる。要するにASEAN諸国全体が、現代国家の行政事務が専門化（テクノクラシー化）、巨大化したという意味と、それを背景に権力と一体化して政治化した、という二つの意味の行政国家に向かいつつある。とはいえ、各国に固有の政治文化が根強く残り、行政国家化の程度や実態は、

それぞれに違うということである。

3. 既存の官僚制類型の再検討

これまでに ASEAN 諸国の官僚制を説明する類型はいくつか提出されているが、そのなかでは「官僚政体論³⁸⁾」が広く流通してきたといってよい。同論によると、官僚政体の国では、カリスマ的指導者、政党、利益団体、大衆団体ではなく、官僚（軍人、警察・役人）が国家権力を握り、政治や政策決定が専ら官僚の内部で行われているとされる。なぜそうなのかその理由は、通常、一国の政治エリートは政党内、宗教指導者、労働組合指導者、伝統的支配者、専門知識人などさまざまな社会集団の人々で構成され、官僚（軍人と役人）はそのひとつにすぎないが、しかしそのような国では、権力者の社会階層が排他的に官僚だけに限定されたり、官僚以外の社会集団の力が弱いのので、官僚が政治権力をもつにいたったことにあるとする。ガーリングは、この官僚政体論をもとに ASEAN 諸国を分類し、タイとインドネシアがこれに該当するとした。すなわちタイでは1932年の立憲革命で官僚（軍人と役人）が権力の座に就いたときから始まり、インドネシアでは65年のスハルト政権の発足後に始まったとみる。他の国についていえば、マルコス戒厳令期のフィリピンがそれへの移行過程にあったが、マレーシアとシンガポールは、該当しないとされた³⁹⁾。

官僚政体論の他にも、いくつかのモデル化が行われている。それらは必ずしも ASEAN 諸国を念頭に置いたものではないが、スジャトモコは、開発を掲げ官僚に権力が集中するアジアの国々を、「近代化志向官僚政体国家」(Modernizing Bureaucratic State) と呼び、その特徴を、(1)先見性に欠け利己的な政治家の介入を排除した、急速な成長の願望、(2)テクノクラートの単一的な思考、(3)使命感をもった軍の関与、(4)権威や国家に関する伝統的概念の復活、にあるとした⁴⁰⁾。また近藤は、途上国官僚制の性格について、権威主義的体制の支配の道具としての権威主義的側面と、開発を至上課題とする

開発の側面が結合した「権威主義的開発官僚制⁴¹⁾」であるとし、他方、大西は、現代の発展途上国の官僚制は、植民地期官僚制の組織だけでなく、性格も継承したものだとして「ポスト植民地官僚制⁴²⁾」と呼んだ。これらのモデルは、広く発展途上国全体の官僚制の特徴を提示したものであるが、ASEAN 諸国についても説明できるのだろうか。

現代 ASEAN 諸国の政治は、一方で、権威主義的な開発体制をひとつの特徴とし、他方では、開発と成長の結果、ビジネスマン、知識人など、新しい社会集団の台頭が起こったことを特徴にする。この体制の権力構造は、軍と政党が政治権力を握り、官僚はその補佐集団、もしくは同盟集団の立場、というものからなる。そうであるならば現代 ASEAN 国家は、官僚の力が強いとはいえ、官僚政体論のいう、官僚支配の構造とはもはや違ったものということになる。また官僚政体論は、諸々の政治アクターのなかで、組織化された官僚と比べ、他の政治アクターが未発達か未整備なことが、官僚の権力化をまねく一因とするが、現代 ASEAN 国家は形式的にみれば、議会、政党、労働組合、マスコミなど、官僚以外の政治社会集団が台頭し活動する。それ故、もはや政治は官僚の独占物とは言えないことになる。むしろ問題は、これら官僚以外のアクターの形式的な存在ではなく、実質的な機能にあることは言うまでもないが、繰り返すように ASEAN 諸国の最終的な権力は、軍と政党にあり、官僚の力は相対化されている。

他方、ASEAN 諸国官僚制の性格の特徴をみると、多くのアジア諸国が権威主義的政治体制と開発優先という二つの要素をもち、そのなかで官僚が、権威主義的開発官僚制の側面をもっているのは確かだと思われる。ただその場合、1人の官僚が権威主義的側面と開発的側面の二つをもっているのではなく、政治支配を担当する官僚は権威主義的、開発担当の官僚は開発志向的という、機能の分担状態にあると理解したほうがよいと思われる。それ故、官僚制の性格をもう一段下のレベルにまで掘り下げることが必要になる。また、ポスト植民地官僚制にしても、その構成要素のひとつとして、独立国家の官僚の重要任務が植民地期経済を支えた一次産業の管理・運営にあ

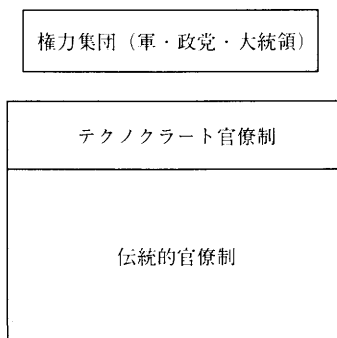
るとされるが、しかし現代 ASEAN 諸国の開発パターンは、たとえ1950,60年代は一次産品依存型であったとしても、70,80年代のそれは技術集約や資本集約型産業を基盤にした産業開発に移行しており、官僚の任務は独立直後の時期とは違ったものとなっている。そのためここでも、官僚の任務変化の実態に合わせ、現代の重要任務をもとに考えてみる必要がある。

4. ASEAN 諸国の官僚制モデル——「二重構造」——

最後に、それでは ASEAN 諸国の官僚制はどのようにモデル化できるのか提示してみるが、その前に、ASEAN 諸国の官僚制が、欧米諸国でつくられた官僚制の一般構造や機能モデルでとらえることができるのか、述べておく必要がある。これは、他の国々と基本的構造や機能は変わらないのか、それともまったく別の論理と機能が働いているのかという問題でもある。この点について ASEAN 諸国も含む発展途上国の官僚制は、欧米諸国モデルとはまったく違うことが1960年代の研究で指摘されているが⁴⁴³、90年代でも、欧米諸国のそれとは「一般的構造」が違うとする指摘がある⁴⁴⁴。

これは官僚制のどの側面をみるかによって、評価が違ってくる問題だと思われる。官僚制の目的が国家の行政運営にあるかぎり、中央政府組織や中央・地方制度など、欧米諸国であれ途上国であれほとんど違いはない。また官僚制を開発との関連でみるかぎり、成長の促進はどの国にも共通する普遍的な目標で、少なくともプランの上では、目標に対する合理的効率的な政策の追求が行われ、ここでもあまり違いはない。問題は制度や組織、あるいは経済運営ではなく、官僚制の政治的機能とその国の政治文化のなかにおける位置にあると思われる。ASEAN 諸国で官僚が、政治権力集団の補佐、あるいは同盟集団の役割を与えられているかぎり、官僚制を価値中立的な専門家集団の規範から理解しようとしても、当然ながらモデルからはずれたものとなる。現代 ASEAN 国家では、官僚は政治的機能も与えられており、この視点から官僚制を理解することが必要になる。これは、官僚制モデルからの逸

図5 ASEAN諸国の官僚制モデル



(出所) 筆者作成。

脱ではなく、ASEAN 諸国を基盤に官僚制モデルをつくるさいの出発点として理解すべきものといえるであろう。

それでは、ASEAN 諸国の官僚制はどのようにモデル化できるのだろうか。それは目的と機能が違う二つの制度が組み合わさった「二重構造」から成る。図5はその概念図で、図にあるように、ひとつが、パトロン・クライアント関係に代表される伝統的官僚制の側面で、ここでは官僚制は合理的で目的的な組織であることよりも、政治的支持の見返り、社会的特権ポスト、あるいは雇用対策のひとつとみなされている。官僚の腐敗や汚職、レッド・テープ等の問題が言われるときは、主にこのグループを念頭において議論されている。既存の官僚制モデルで言えば、リグスの有名な「プリズム・サラ・モデル」(prism sala model)⁽⁴⁵⁾が、これに一部分、通底するところがあるが、それよりも、本書第7章小林論文が「新家産制」と呼ぶものに通じるもので、詳しい構造分析はそで行われている。

もうひとつは、これとまったく対照的な近代的テクノクラート官僚制の側面である。ASEAN 諸国で開発が重要になると、いずれの国でもアメリカを中心とした先進国で開発経済学や行政学やエンジニアリングを学び、帰国後は高級ポストに就く官僚の一群が登場したことはすでに指摘した。いずれの

ASEAN 諸国も、体制の正当性や目標が開発と成長に置かれたので、開発志向で合理的で同質的なテクノクラート官僚の一群をもつことになったのである。このグループは、数からするとほんの一握りにすぎないが、国家横断的な同質性を持ち、権威主義的な開発体制の下で、トップ政治指導者に「直結⁴⁶⁾」する同盟者となっている。

なぜ奇形的ともいえる二重構造が出来上がったのか、それは ASEAN 諸国の官僚制の形成過程における二つの共通要因に起因する。ひとつは、ASEAN 諸国で近代官僚制は、植民地期に外から導入されたが、しかし土着社会の影響を受けて変容し、その結果、伝統的官僚制が生まれたのである。もうひとつは、1960,70年代に ASEAN 諸国は開発を促進するため欧米留学のテクノクラート官僚を登用したが、これがテクノクラート官僚制を生む共通の要因となったのである。後者は、ASEAN 諸国の官僚制をひとつにつなぐ最大の要素でもある。

要するに、ASEAN 諸国の官僚制は、シンガポールを例外に、各国横断的なエリート・テクノクラート官僚制と、情実やパトロン・クライアント関係に象徴される非合理的な伝統的官僚制という、「二重構造」であることを特徴にする。この二つの官僚群は、行動原理も能力もまったく違い、テクノクラート官僚は経済官庁に、伝統的官僚は下級レベルの組織に多くみられるものであるが、両者の間には、人的交流（ポスト交流）はむろん接点もほとんどない。政治権力との関係でいえば、テクノクラート官僚が権力集団の「同盟者」、一般官僚が支配の「道具」といえるが、これも二重構造と呼べるゆえんである。本章の冒頭で紹介した、世界銀行とアジア人による官僚制の対照的な評価事例は、それぞれ、世界銀行はテクノクラート官僚制に、後者は伝統的官僚制に焦点を当てて解釈したもののなのである。

おわりに

官僚制はすべての近代国家にみられるものであるが、現代 ASEAN 諸国の事例からどのような官僚制像が描けるのだろうか。ASEAN 諸国における官僚のキーワードは、開発行政と権力集団の代行統治者の二つにあり、エリート官僚は、開発を正当性の根拠とする政党や軍の権力同盟者となり、同時に開発の専門テクノクラートとして、政策過程で強大な権限をもっている。これは、一国の成長段階とほぼ相関関係にあり、シンガポール、タイ、マレーシア、インドネシアと高い成長を達成した国ほど、官僚制は強固である。同時に強権を通じて政治的安定を調達した国ほど、官僚制は強大でもある。これを政治との関連で言い直せば、官僚制は本来、政治家の政治統治における「手段・道具」と考えられているが、多くの国で実はエリート官僚の一群が政治家と同等の政治力をもった権力実体となり、かつ官僚制全体が政治化したことを語っており、行政学の教科書が説く、価値中立的で実務的な官僚制のイメージからは、ほど遠い。

かくして ASEAN 諸国では、官僚政体の下で権力実体と言われ続けたタイを先頭に、官僚出身政治家が権力集団を形成するシンガポールまで、官僚の力は政治の領域に深く入り込んでいる。そして、政権の長期化や開発の強調で「政治」が後退し、逆に「行政」が地位を高めて、多くの ASEAN 諸国が行政国家へと向かいつつある。ただ、これは官僚が政治家を押しつけたためではなく、政治家が官僚を呼び込んだ結果であり、最終的な権力は軍人や政治家の手中にあることは強調しておく必要がある。

それでは ASEAN 諸国の、このような官僚制の政治的位置や任務は不変なのだろうか。そうだとは思われない。つまり開発任務が、ここ数十年で変わったものであるように、今後 ASEAN 諸国の国家目標や体制の正当性の根拠が別のものに転換すれば、官僚の主要任務が変化することは十分考えられるからである。その場合、新たな任務のキーワードのひとつが民主主義にあ

る。ASEAN 諸国も含め、発展途上国の国家目標は、1940,50年代は独立・国民統合、60,70年代は開発にあったが、しかし今日の世界の流れは、開発の後に「民主化」がきている。これは多くの発展途上国地域ですでに起こっている現象で⁴⁷⁾、ASEAN 諸国は、この世界史的な流れから孤立して存在することはできない。すでにタイは、近年その試練を受けているし、シンガポールとて無縁ではいられまい。このように国家目標と課題が、開発から民主化へと転換しつつあるなかで、官僚制の任務と役割が当然変化することが考えられる。

とはいえ、それは急激には起こるまい。ASEAN 諸国の体制が最も避けている事態のひとつが急激な体制変動であり、それに対する数々の予防措置が張りめぐらされているからである。したがって、当面は次の二つの成りゆきが目される。ひとつは、今後しばらくの間、開発と成長が強調されるとしたならば、官僚制の「二重構造」のうち、テクノクラート官僚制が勢力を伸ばし、官僚制全体がその姿に統一されていくのかどうか、もうひとつは、民主化の進行により、経済テクノクラート官僚以外のタイプの官僚が新たに登場し、それが力を得て表面に出てくるのかどうか、ということである。ASEAN 諸国の官僚制を歴史的パースペクティブのなかに置いてみると、大きな変化は常に外からの力を契機にしてきたが、ASEAN 諸国が政治的自立性を強めつつあるなかで、今後どのように変化していくのであろうか。

注(1) World Bank, *The East Asian Miracle : Economic Development and Public Policy*, New York : Oxford University Press 1993.

(2) *Prisma*, No.19, Dec. 1980, p.3.

(3) 岩崎育夫「ASEAN 諸国の開発体制論」(岩崎育夫編『開発と政治——ASEAN 諸国の開発体制——』, アジア経済研究所, 1994年), 3-48ページ。

(4) 1960年代における政治体制類型と官僚制の政治的役割を分析した優れたものが、Ferrel Heady, *Public Administration : A Comparative Perspective*, Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, 1966, で、発展途上国の官僚制をモデル化したものに、Fred

- W. Riggs, *Administration in Developing Countries : the Theory of Prismatic Society*, Boston : Houghton Mifflin Company, 1964/ Alfred Daimant, *Bureaucracy in Developmental Movement Regimes : A Bureaucratic Model for Developing Societies*, Bloomington : CAG, 1964, がある。他方, 1980年代の東南アジア諸国を分析したものに, Fred W. Riggs, "Bureau Power in Southeast Asia," *Asian Journal of Political Science*, Vol. 1, No. 1, June 1993, pp. 3 - 28があるが, ほぼ政治体制の類型論に終始している。なお1960年代以降の研究状況については, V. Subramaniam, ed., *Public Bureaucracy in the Third World : An International Handbook*, New York : Greenwood Press, 1990, の序章のレビューが参考になる。
- (5) 佐藤宏・近藤則夫『インド・マレーシアの社会変動と国家統合——政治化, 専門化と国民統合——』, アジア経済研究所, 1986年, 8ページ。
- (6) *The Blackwell Encyclopaedia of Political Science*, Oxford : Basil Blackwell, 1991, p.104.
- (7) John P. Burns, ed., *Asian Civil Service Systems : Improving Efficiency and Productivity*, Singapore : Times Academic Press, 1994, p.8.
- (8) 西尾勝『行政学』, 有斐閣, 1993年, 70ページ。
- (9) Jon Quah, *The Origins of the Public Bureaucracies in the ASEAN Countries*, Singapore : University of Singapore, Department of Political Science, 1978, p.19.
- (10) Malcolm Wallis, *Bureaucracy : Its Role in Third World Development*, London : Macmillan, 1989, p.5.
- (11) Quah, *The Origins of ……*, p.19.
- (12) Ibid., p.22.
- (13) Robert A. Scalapino, *The Politics of Development : Perspectives on Twentieth-Century Asia*, Cambridge : Harvard University Press, 1989, pp. 2 - 3.
- (14) Quah, *The Origins of ……*, p.25.
- (15) このうち政党については, 村嶋英治・萩原宜之・岩崎育夫編『ASEAN 諸国の政党政治』, アジア経済研究所, 1993年, を参照されたい。
- (16) 佐藤・近藤『インド・マレーシアの……』, 52-53ページ。
- (17) Heady, *Public Administration*……, p.23.
- (18) 村松岐夫「80年代国家の行政構造——『福祉国家』は転換したか?——」(西尾勝・村松岐夫編『行政の発展』[講座 行政学 1], 有斐閣, 1994年), 83-84ページ。
- (19) Soedjatomo, "Political Systems and Development : Reflections on an Asian Research," *Prisma*, No.19, Dec. 1980, p.31.
- (20) 橋本卓「開発行政学」(西尾・村松編『行政の発展』), 182ページ。
- (21) たとえば, 大内穂『腐敗の構造——アジア的権力の特質——』, ダイヤモンド

- 社, 1977年。
- (2) John L. S. Girling, *The Bureaucratic Polity in Modernizing Societies : Similarities, Differences, and Prospects in the ASEAN Region*, Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1981, p.9.
- (23) Metin Heper, "The State and Public Bureaucracies : a Comparative and Historical Perspective," in Metin Heper, ed., *The State and Public Bureaucracies : A Comparative Perspective*, New York : Greenwood Press, 1987, pp.18-19.
- (24) Girling, *The Bureaucratic Polity*……, p.28.
- (25) R. S. Milne, "Technocrats and Politics in the ASEAN Countries," *Pacific Affairs*, Vol.55, No.3, Fall 1982, pp.425-428.
- (26) Heady, *Public Administration*……, p.40.
- (27) ただし既存の研究の大半が、官僚の能率一般の問題や具体的な開発プロジェクトの効率性の検討などに集中している。たとえば, Burns ed., *Asian Civil Service Systems*……。これに対し ASEAN 諸国における政治体制とテクノクラート官僚の台頭との関連を扱ったものに, Carl Lande and others, "Technocrats in Southeast Asia : A Symposium," *Asian Survey*, Vol.16, No.12, Dec. 1976, pp.1151-1201, や Milne, "Technocrats and Politics in……," pp.403-429, がある。
- (28) Milne, "Technocrats and Politics in……," p.43.
- (29) 佐藤・近藤『インド・マレーシアの……』, vii ページ。
- (30) World Bank, *The East Asian Miracle*……, p.167.
- (31) Ibid., Chapter 4.
- (32) Milne, "Technocrats and Politics……," pp.429-430. ミルンはまた, ASEAN 諸国の権威主義的体制の下で, テクノクラート大臣が各国の政権に果たした役割についても分析している。
- (33) 佐藤・近藤『インド・マレーシアの……』, 46-49ページ。
- (34) 西尾『行政学』, 1 ページ。
- (35) Wallis, *Bureaucracy*……, p.25.
- (36) 辻清明『行政学概論 上巻』, 東京大学出版会, 1966年, 3 ページ。
- (37) 同上書, 7-8 ページ。
- (38) Fred W. Riggs, *Thailand : The Modernization of Bureaucratic Polity*, Honolulu : East-West Centre, 1966.
- (39) Girling, *The Bureaucratic Polity*……。ヘッデイも発展途上の官僚制を政治体制を基準に, ①伝統的王朝システム, ②エリート官僚制システム, ③多極競合システム, ④一党優位競合システム, ⑤一党優位動員システム, ⑥共産主義全体主義システム, の6類型に分類し, タイとインドネシアをエリート官僚制システム, マレーシアとフィリピンを多極競合システムに該当するとした。シンガポールに

- については触れていないが、一党支配システムに該当すると思われる。Heady, *Public Administration*……, Chapter 6.
- (40) Soedjatmoko, "Political Systems……," p.32.
 - (41) 佐藤・近藤『インド・マレーシアの……』, 25-26ページ。
 - (42) 大西裕「比較行政学（開発途上国）」(西尾・村松編『行政の発展』), 157-174ページ。
 - (43) Heady, *Public Administration*……, pp.26-27.
 - (44) 大西「比較行政学……」, 173ページ。
 - (45) Riggs, *Administration in Developing Countries*…….
 - (46) World Bank, *The East Asian Miracle*……, p.170.
 - (47) Samuel P. Huntington, *The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman : University of Oklahoma Press, 1991.