法政大学学術機関リポジトリ
HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

PDF issue: 2025-07-11

行政文化の理解に関する一考察 : 韓国の行政文化研究(一九六八～二〇〇〇)を素材に

SHIN, Yongcheol / 申, 龍徹

(出版者 / Publisher)
法学志林協会
(雑誌名 / Journal or Publication Title)
法学志林 / Review of law and political sciences
(巻 / Volume)
107
(号 / Number)
2
(開始ページ / Start Page)
1
(終了ページ / End Page)
31
(発行年 / Year)
2009-09-30
(URL)
https://doi.org/10.15002/00005697

Hosei University Repository

行政文化の理解に関する一考察

――韓国の行政文化研究（一九六八～二〇〇〇）を素材に――

申　龍　徹

はじめに

多様性と多義性が混在する現代社会においての行政現象ないしその文化的土台である「行政文化（administrative culture）」を理解するのは、どのような側面からであれ、それほど容易いことではない。また、現代社会における複合的かつ高度化した行政現象の理解は、広義においてはその上位概念である社会現象（社会文化）ないし政治現象（政治文化）との関係において、狭義においては行政における組織文化の理解の上において可能であり、そこには伝統的な文化要素が含まれる。

一言で「行政文化」といっても、それは「〈官〉に特有の観念、象徴、類型化された行動、その生活様式の総体」（井出嘉憲、『日本官僚制と行政文化』、東京大学出版会、一九八二、二六四）のように、それ自体、概念として確立

Hosei University Repository

されているとは言い難い。まるで、「官僚制」の諸概念のように、それは時代順応的な不確定概念に近く、さらに「文化」という極めて広大な範疇をもつ概念との組み合わせによって、その定義可能性は益々困難になる。

しかし、行政が存在する社会においての行政文化はその実在以来、経験的に拡張されており、行政文化を有しない行政（組織）など、存在はしないはずである。すなわち、政府が存在し、その政府政策が行政活動によって行われているとするならば、そこにはその行政組織、構成員、活動様式などにかかわる社会文化的要素があり、その社会文化的要素は、歴史的・地理的・心理的な諸要素によって複合的に構成されている。従って、こうした行政文化を構成する諸要素は画一的ではなく、多分に文化的な属性に影響を受け、多様多義の要素の組み合わせによって形成され、異なった形で現われることになる。このように多義多様な要素の組み合わせによって構成されている行政文化を理解することは、その国の様々な行政現象を理解する上で重要であり、国際的な協調が強く求められている現在の国際行政においては欠かせない作業となっている。

本稿は、この学際的かつ実務的な面における行政文化の理解と国際比較に向けた試論的試みとして、一九六〇年代以降、行政文化に関する研究が盛んに行われてきた韓国の研究蓄積を検討することにより、その鳥瞰的なイメージを捉えようとするものである。[1] 従って、ここでは戦後の韓国行政が直面し議論してきた行政文化に関する様々な論点を、一九六八年から二〇〇〇年に至るまでの関連文献の時系列的な調査により検討し、行政文化に関する概念的特徴、範囲、分析方法、分析視点、類型などの側面を概説するとともに、それぞれの時代的における諸特徴を明らかにする。

Hosei University Repository

一　行政文化研究の台頭：思考方式としての文化

韓国における行政文化に関する一連の学際的研究は、戦後から始まる本格的な欧米制度の移植過程において見られる「文化遅滞」の視点からである。すなわち、欧米諸国の先進制度を導入するにあたってその適用がうまく行かない問題を説明するために、伝統的な行政文化を研究し始めたのがそのきかっけである。そのため、儒教や家族主義などの伝統的な文化に対する否定的かつ反発展的な特性に対する批判が研究の大半を占めている（呉錫泓、一九九七、四）。行政文化に関する研究上の特性は、権威主義、温情主義、儀式主義、階級主義、運命主義、家族主義など、様々な用語によく表れているが、時には、この文化という概念の代わりに、価値観、行態的特性、意識などの用語が使われる場合もあり、複雑さを増している。

現在、数多く存在する行政学のテキストの中での行政文化（administrative culture）は、「行政体制を構成する人々の共有する生活様式または行動様式の総体」（呉錫泓、二〇〇八、一六三）、「行政体制の構成員らが共有する価値と信念、そして態度と行動様式の総体」（瓊敏鳳、二〇〇五、一八九）と定義されており、行政組織にかかわる文化的特性を意味する範囲においては大同小異である。

しかし、こうした概念的同意性は、最初から固定されたものではなく、一九六〇年代以降の数多くの研究の中で蓄積された暗黙的な同意として形成されたものであり、他の学問分野において進行されてきた文化研究の影響、比較行政や発展行政の研究、伝統的な官僚制の病理現象に関する研究などの影響を受けながら形成されてきたものである。

Hosei University Repository

戦後の韓国における行政文化についての研究は、金鳳式の「韓国人の思考方式を通じて見た韓国行政文化」（韓国行政学報、第二号、一九六八）が嚆矢である。この論文は、初めて「行政文化」という概念を用いて行政現象を分析しようとしたものとして、「思考方式を行政文化分析の基準として採択した理由は、新しい行政制度・技術を導入・受容する過程において生じやすい様々な試行錯誤をできる限り最小化し、我が国の行政現実に合った行政制度・技術の発展のための努力が要求されている今日、この類の研究が多少とも役立つ」からであるとその意義について述べている。

その上、このような行政文化研究が実を結ぶためには次のような仮説が認められるべきとし、三つの仮説により議論を添加している。すなわち、①一国の国民は他国の国民とは異なる思考方式をもっている、②思考方式というのは比較的長い時間をかけて形成され、一度形成されれば大きな変化なく比較的長い時間持続する、③一国の国民の思考方式とその国家の行政組織及び行政行為の間には一定の因果関係がある、がそれである（金鳳式、一九六八、三四三）。

この三つの仮説のうち、③の思考方式と行政組織及び行政行為との関係を「文化」という学習された行動を媒介とし、韓国の行政文化の特徴を、①権威主義的な行政、②家族主義的な行政、③無事安逸的な行政、④形式的な行政、⑤気分主義的な行政、の五つに分類しており、特に⑤の気分主義的な行政の背景には、儒教思想における垂直的な人間関係に起因する行政風土を指摘している（金鳳式、一九六八、三五四）。

Hosei University Repository

二　文化心理学的アプローチ：伝統文化における儀式主義

次に、行政文化の研究を本格化させたのが、白完基により発表された二本の論文、すなわち、一九七五年の「韓国行政の近代化に対する文化心理学的アプローチ」（韓国行政学報、第九号、一九七五）及び一九七八年の「韓国の行政文化、儀式主義を中心に」（韓国行政学報、第十二号、一九七八）である。前者は、韓国の行政文化を六つの次元において分類し、それらの要素が行政行為にどのような影響を与えたのかを分析している。すなわち、①運命主義、②家族主義、③権威主義、④情的人間主義、⑤儀式主義、⑥非物質主義の六つの分類がそれであり、これに基づく行政行為との関係に対する分析などは、行政文化研究の水準を引き上げるに十分なものであったと言える。まず、①運命主義では、その操作的な定義（operational definition）として、「人間生活においてのすべてが人間の意志よりは幸運、偶然及び超自然的な力によって決定され、未来の世界は希望や約束よりは危険と恐怖に満ちており、冒険に挑戦するよりはそれを避けるのが良く、すべての人間はそれぞれの生れ付きの自分の道を進むようになっていると信じるもの」（白完基、一九八二、二三）とし、この運命主義的な思考を促進させる要因として、シャマニズム（Shamanism）、権威主義的な社会化過程（authoritarian socialization process）、そして過剰保護の育児教育（excessively protective child-rearing）を挙げている（白完基、一九八二、二七～二八）。こうした運命主義的な価値観は、行政行為や公共政策に対し、強いカリスマ性をもつリーダーシップの選好、科学的・合理的な思考発展の妨害、目標意識の弱さと責任転嫁、閉鎖的な意識疎通、改革よりは現状維持の選好、組織構成員間の不信と葛藤誘発などの悪影響を

Hosei University Repository

もたらす（白完基、一九八二、三一～三六）。

次の②家族主義的な価値観については、「家族はもちろん、出生地・本籍地・氏族集団・出身学校などの第一次的集団に対する忠誠心」（白完基、一九八二、三八）をさすとし、その促進要因としては、血縁中心の大家族制度と「孝」や祖先崇拝の強調によって生まれる家族間の結束意識（consciousness of family-solidarity）、一種の社会保険としての第一次的集団の形成、地域的偏見の助長が挙げられた（白完基、一九八二、四一～四三）。そして、この家族主義的な思考は、行政行為に対し、排他的な帰属主義の強調、不公平な処遇の蔓延、非合理・主観的な政策決定・行政行為、家父長的な組織運営や公職の私物化、組織内の小集団間の葛藤、国民形成の妨害、個人的発展の機会剝奪などの問題を生じさせる（白完基、一九八二、四四～五二）。

③権威主義の価値観については、まず、その操作的な概念を「権威主義は、他人の意見に対し寛容な態度を取らず、常に他人を支配しようとし、後輩や年下の者がいつも服従的な態度を取るのを好む複合的な傾向」（白完基、一九八二、五六～五七）とし、その促進要因としては、儒教的教えに基づく家父長的な家族制度、長幼有序制、官尊民卑の思想、男性支配の伝統が挙げられた（白完基、一九八二、六〇～六二）。こうした権威主義は、行政責任の不在、意見や行動の画一性、トップダウンによる意思決定、独断的・教条的な政策決定などの問題が行政行為の中で発生する。

④の情的人間主義（emotional humanism）については、「他人との情的な連携関係を継続・維持しようとする傾向であり、その構成要素は、相互内包性・密着性・信義及び全体的な結合性である。情的人間主義は、共同的な作業を達成するための手段ではなく、それ自体が目的であり、せいぜい個人の目的実現のための手段的役割を果たす」（白完基、一九八二、七一）ものとして定義され、家族制度における母性、貧困と不安、共同運命帯としての農耕社

Hosei University Repository

会がその促進要因である（白完基、一九八二、七五～七六）。この情的人間主義は、行政行為や政策決定に対し、合理性の欠如、上下関係の歪曲、非公式関係の重視、有機的な統一性のない表面上の調和（surface harmony）などの問題が形成される（白完基、一九八二、七六～八一）。

⑤の儀式主義については、「人間の社会的地位や権威、または威信を守り体面を維持するため、伝統的な慣習や先例または儀式に執着しようとする傾向」（白完基、一九八二、八七）であり、後述するように、儒教的な教えに基づく日常生活上の規範としての礼の重視がその最大の促進要因であり、その行政行為に対して、法的手続きの過度な従順、変化や革新に対する消極的な態度などが生じる。

最後の⑥非物質主義に関しては、その操作的な定義において、「お金・富・物理的な便宜などの物質的な価値よりは、名誉・威信・義理・徳性などの精神的価値に力点を置く傾向」（白完基、一九八二、一〇一）とされ、儒教的教義、すなわち、道徳・義理・正義・公平・純粋・誠実・勤勉などの強調による道徳的な人格の形成という人間教育の社会化がその最大促進要因であるが、こうした人間教育はあまりにも理想的であると言える。こうした非物質主義が行政行為に与えた影響は、実学的な行政の欠如、不健全・不均衡な人格の形成、逆説的な腐敗の増加などである（白完基、一九八二、一〇六～一〇八）。

この六つの次元の要素を伝統的かつ支配的な価値観とし、「行政は社会文化の産物である」という基本認識に立って、三つの課題の究明、すなわち、①韓国の官僚はこの六つの伝統的な価値観からどの程度離れているのか、②これらの価値観と行政行為の間にはどのような関係があるのか、③年齢・教育・宗教・成長地・海外訓練などの社会的変数が官僚の価値観の変化にどのような影響を与えたのか、についての分析を試みている（白完基、二〇〇七）。

Hosei University Repository

他方、後者は、韓国人の「儀式」に執着しようとする性向を「儀式主義（ritualism）」（＝儀礼主義）とし、この儀式主義が社会や行政発展にいかなる影響を与えたのかを検討しようとした。すなわち、「韓国人の礼に対する執着意識は、東方礼儀之国として称されるほど強いと言える。そして礼儀の問題は、国政において論難の対象となり、党争の道具として利用され、最後は殺し合いまで生じさせた。このような儀礼に対する執着意識は西洋の文物と接触しながら相当低減したと見られるものの未だに政府当局が規制するほど強く温存していると言える。政府当局が掲げた家庭儀礼準則は行き過ぎた儀礼主義を規制するための良き事例である」と述べ、この儀礼主義の背景に伝統的な儒教文化の特徴である「礼に対する崇尚」が強く影響しており、韓国社会においてはこの礼が人間社会生活における規範であり、倫理的な行動指針としてすべての人にその順守が要求されていると指摘している（白完基、一九七八、一一三）。

その上、こうした韓国人特有の儀式主義の特徴を次の五つに要約している。すなわち、①韓国社会における儀式主義は、宗教中心というよりは生活規範としての礼を中心に発達したと言える。このような礼は、冠婚葬祭と上下の身分秩序に関して想像以上の儀式と形式を作り出した、②儀式主義の根源となっている礼は、人間の本能的な側面よりは当為意識を過度に強調することにより形式が主となり、人間が従となる現象を生じさせる、③儀式主義は、外国の制度や思想を導入する際にもその土台に活きている精神よりは文字そのままの外形の模倣に傾いている、④儀式主義は、自己中心的自我よりは体面ないし威信または他人の評価の中で外部志向的自我を強調するため、性格の二重構造として内心と外心の葛藤を促進させる。このような状態の中での人間は、常に不安、緊張、強迫観念の中で生きるしかない、⑤儀式主義は、先例踏襲主義を助長し、変化や改革に対しブレイクをかける役割を果たす、の五つである

Hosei University Repository

（白完基、一九七八、一一六）。

また、こうした否定的に見える儀式主義にも社会存続においては肯定的な面もあり、その機能として、①社会構成員の間のコミュニケーションの迅速化、②社会秩序の確立及びその維持への貢献、などを指摘する一方、儀式主義が行政文化に与える本質的な特徴である、「伝統的な慣習や先例または儀式に執着しようとする傾向」は、法規万能主義や法手続きへの執着として現れ、その責任問題においても、実質的な責任（responsibility）よりは法的な責任（accountability）を強調する。こうした行動の連鎖により、法の形式的な様式性を重視する行政監察制度、会計監査も、行政の無事安逸主義を助長し、その悪循環を引き起こすと説明している（白完基、一九七八、一二二～一二四）。

三　宗教文化的アプローチ：儒教文化の影響

他方、行政文化の特徴を「文化決定論（culture determinism）」に基づく宗教文化的な視点から分析しようとする試みもあった。韓国の伝統宗教と言える神話・巫教・仏教・儒教がもつ宗教文化的な性格が現代の行政文化を形成する一つの構成要因として把握しようとするものである。一九八五年に発表された崔秉學の「韓国行政文化の宗教文化的な性格研究、韓国の神話・巫教・仏教・儒教を中心に」（韓国行政学報、一九［一］、一九八五）がそれである。この論文は、「韓国の行政行態を説明する分析枠組みの中で、これまで試みられた社会文化的な分析に対し、また一つの深層的な分析枠組みを加えるために宗教文化的なアプローチを試みる」（崔秉學、一九八五、一七四）ことをその目的としている。この中で、崔は、韓国儒教における特徴を、治国理念的な「支配統制の論理」（崔秉學、一九八

Hosei University Repository

五、一八三）に集約できるとし、この儒教が支配する社会関係の基本原理として権威と温良恭順があり、権力をもつ存在を中心とする秩序志向的な権威構造を登場させ、ここに連結された階級意識は職業の差別（士農工商）、男尊女卑、形式主義、名分論などで根を下ろし、韓国社会の停滞性と保守性を深化させたと指摘している（崔秉學、一九八五、一八六）。こうした伝統的な文化としての儒教の行政文化に対する見方は、ほとんどの場合が否定的な影響の指摘に集中している。

ところが、この否定的な伝統的儒教論に対して、肯定的な側面に焦点を当てようとする試みが現れた。一九九一年に発表された李大熙の「儒教式行政文化に対する新しい解釈」（韓国行政学報、二五［二］、一九九一）である。李は、従来の儒教的な行政文化の否定的な視点は、「経済と社会の開発遅れに対する自己否定の傾向のため」と指摘し、経済社会の発展状況に応じての儒教文化の肯定的要素の発見を主張した（李大熙、一九九一、五四九）。この中で、従来の儒教文化の否定的な視点を大きく四つの類型、すなわち、「無批判的受容型」・「自尊心的反発型」・「厭世的悲観型」・「長・短点列挙型」に分類した。

まず、「無批判的受容型」は、批判的な検討過程のないまま他人の批判を引用する場合であり、儒教的文化に対するほとんどの否定的な視点がここに属しており、この類型において提示される儒教文化は、家族主義・権威主義・形式主義・階序主義・運命主義・温情主義・情的人間主義・義理主義・割拠主義などである。次の「自尊心的反発型」は、伝統的な文化の長点を積極的に評価しようとする類型として、ここでは自国の文化の主体性・優秀性などが強調されるものの、将来にわたっての規模的な価値の創出は困難である。「厭世的悲観型」は、様々な分析資料に基づいて一貫して批判を展開する類型であるが、論理飛躍はもちろん、行き過ぎた批判は国家発展を阻害すると指摘してい

Hosei University Repository

る。最後の「長・短点列挙型」は、伝統的な文化の特性を順機能の面と逆機能の面に分けて提示する類型として、まず肯定的な順機能としては、民族的親和の原理と人本主義または民本主義の伝統、潔白精神または正義精神、自立意識と進歩意識の三点を、否定的な逆機能としては、権威主義・縁故主義・形式主義・利権主義などを挙げている（李大熙、一九九一、五五〇～五五二）。

四　行政文化の評価：「文化心理学的」研究の限界

この一九九一年に発表された鄭成浩の「韓国行政研究における文化心理的なアプローチの評価」（韓国行政学会夏季学術大会論文、一九九一）は、行政文化を取り扱った六本の論文［金鳳式一九六八、ユンウゴン一九七三、白完基一九七五、金溶有一九七八、梁スンド一九七八、金海東一九八五］の「内容上の類似性と処方的限界を中心に文化心理的なアプローチに対する方法論上の評価」（鄭成浩、一九九一、八九）をその目的としている。この文化心理的なアプローチの基本的な立場は、どの社会においてもその構成員が共有する独特の文化心理が存在し、社会現象はこの文化心理的な性格に絶対的な影響を受けるとのことで、社会の変化のためには制度よりは構成員の心理的な性格や意識の変化が先行されるべきであり、制度はこのような性格や意識の産物に過ぎないとみなす（鄭成浩、一九九一、九二）。

上記の六本の研究は、戦後の米国型行政の無条件的な模倣の中において自国の行政文化に焦点を合わせて行った点に共通であるが、用いる用語の概念や研究視点、その分析方法などの面においては異なっている。にもかかわらず、

Hosei University Repository

この六本の研究においては反制度主義的な立場において韓国の行政問題及びその現象を行政文化または心理性格として説明しようとしている共通点を持っている。その理由は、これらの研究が戦後の欧米化に対する挫折と六〇年代・七〇年代に流行った近代化論的な発展視点においてこれらの問題にアプローチしたためであると指摘している（鄭成浩、一九九一、一一七）。

こうした戦後からの行政文化に関する一連の研究蓄積に対する評価作業が続き、一九九二年に発表された朴天悟の「韓国行政文化研究の方向と課題」（韓国行政学報、二六〔二〕、一九九二）は、既存の行政文化に関する研究の多くが伝統的な行政文化の属性と結びついたいわゆる逆機能の分析に傾斜していること、こうした視点での諸研究は否定的な行政文化の転換に対し具体的な処方が微弱であると指摘し、これまでの文化心理学的なアプローチの弱点と批判された処方的な対応について次のように提示している。すなわち、①広義の行政文化から狭義の行政文化への移動、官僚文化をその主な研究対象とすべきである、②行政現実と支配的行政理念に基づく理論化を進めるべきである、③行政文化転換の実現可能性に対する体系的な研究を進めるべきである、④組織文化から行政体系全体へと上向式研究が必要である、がそれである（白完基、二〇〇五、二八八～二八九）。

一九六八年の金鳳式の論文から始まる戦後の行政文化研究は、この一九九二年の諸論文を境に、その概念・対象において広義的な部分から狭義的な部分へ、そして認識・思考方式などの抽象的なものから官僚制やその組織行動、階級関係、人間関係などに具体化していくことになる。また、研究方法論の発達にも影響され、実証研究による分析も増加したと言える。

Hosei University Repository

五　行政文化の再認識：構造論的アプローチ

一九九二年の安乗萬・金仁喆の論文「韓国の政治・行政文化の構造分析」（韓国行政学報、二五〔三〕）は、従来の政治・行政文化を対象とした研究において指摘された論点を三つに要約したうえ、これらの概念上・方法論上の限界を補完する分析枠組みの提示をその目的としている。その三つの集約は、まず、①上位文化としての伝統文化の特性と下位文化としての政治文化または行政文化の特徴の間でその相関性を説明する際に、概念間の連結に論理的な飛躍を有していること、②政治・行政文化とは、政治・行政体制の構造とその運営、そしてここで現われた特徴的な現象を中心内容とするが、その特徴を個人の個別的な特徴の総体的な集合としてみなすために個人の集合とは異なる他の性質の文化が存在できる可能性を否定していること、③文化要素を否定的かつ逆機能的（または肯定的かつ順機能的）な特性のみに傾斜して概念化しているため、客観的かつ価値中立的な分類を難しくしていること、がそれである（安乗萬・金仁喆、一九九二、六八七～六八八）。また、戦後における社会変動の説明に際し、財貨の不均衡な配分による経済的階層化、政府関与の大都市集中による地域間格差の助長、政府の主導的な役割がもたらした官僚機能の強化を指摘し、こうした戦後の社会構造的変動は、「行政の病理化（social stratification）」、「地域間極化（regional polarization）」、「行政の病理化（bureau pathology）」として説明される。ここに過渡期において典型的に現れる世代間の異質化（generational discrepancy）と教育の影響が伴う社会化程度の差、そして伝統的な性別間の対立が加わり、これらの諸要素が政治文化と行政文化を相対的な差異を説明する主要変数として前提された（安乗萬・金仁喆、

Hosei University Repository

一九九二、六八九)。

韓国の政治・行政文化に対する構造を理解するためには、従来の個人的な規範はもちろん、政治制度及び社会の運用に関する観念、行政現象と官僚行態に対する評価などを含む包括的な概念化を進めることが必要としたこの研究の特徴は、人間的な支配関係を伝統的な儒教思想に照らし、階級的な上下関係意識と集団的な人間関係に両分して、これを韓国の政治・行政文化の起源的源流として把握しようとした点である(安乗萬・金仁喆、一九九二、七〇四)。また、計量的な分析手法を用いて分析されたこの研究は、韓国の行政文化研究に対しいくつか点において有益な示唆を含んでいる。すなわち、伝統的な支配規範をもつ人ほど政治体制の運営が、体制維持主義、文治主義、集権主義および帰属主義的な属性を持ち、行政現象も安定性、権威性及び情実性などの特質を帯びていること、老年層は階層関係意識が深い反面、青年層は強力な人脈優位的な支配規範意識を持っており、地縁・学縁などの縁故関係が社会においてもっと重要な役割を持つと信じていること、若くて高学歴の人ほど政治体制や行政現象に対し否定的であること及びこの現象が都会において顕著に現れること、さらに、集権主義や帰属主義などの政治体制に対する否定的な認識の官僚集団においても、自己評価にあたる行政現象に評価に対しては民間とは逆に相当の肯定的な評価を与えている点などがそれである。

他方、同じ時期に発表されたチョムソンの「韓国行政人の診断と改革、行政文化の視角」(韓国行政学報、一九九七年夏季学術大会発表論文)は、既存の行政文化に対する諸研究の争点を多様な側面、すなわち、行政文化の概念と範囲、研究志向、診断方法、伝統文化の質的な次元、文化の分析水準、文化の変数機能、理論的背景、比較次元の性格との関係、縦横の比較、文化類型について総合的な評価を試みている。その上、韓国行政人に対いし行政文化とい

Hosei University Repository

う巨視的な視点においてその改革対案を示そうとした（チョムソン、一九九七、四三五）。

この論文では、まず、「行政文化の概念と現状」について、行政文化を人間の内面的なものに局限しようとする立場と思考方式及び行態を含む生活方式として把握する立場に区分する。また、行政文化の適用対象を行政人に局限するか否かにより異なり、前者は行政に従事する人々の態度、行動様式などを支配すると思われる価値を行政文化として定義する一方、後者の場合は、行政官僚の意識構造、思考方式、価値観、態度と一般国民の行政に対する価値意識の総合を行政文化として定義していると指摘する（チョムソン、一九九七、四三六～四三七）。

また、「行政文化の研究志向」においては、経験的・規範的・処方的研究志向の三つを、「行政文化診断の多様な方法」については、質的な方法と量的な方法に区別し、前者については、行政文化の把握のために参加観察や面談を通じて資料を収集し、研究者の主観的な解釈を通じて研究する方法として、後者については設問調査と統計的手法があり、従来の韓国の行政文化に関する調査手法は、主に後者を中心に行われてきたと指摘する（チョムソン、一九九七、四三九）。

次の「伝統的な行政文化の質的次元」に対しては、伝統的な行政文化を肯定的なものとして見るのか否かの問題として、この種の区分は、研究者の世界観や価値観、行政を見る視角によって異なる、また規範的な研究志向なのか、経験的な研究志向なのかによるものとして、総合的かつ体系的な研究志向が必要と指摘するとともに、行き過ぎた国守主義や事大主義への傾斜に警鐘を鳴らしている（チョムソン、一九九七、四四〇）。中でも、「行政人の性格と行政文化の関係」に対する研究蓄積の欠如は、従来の行政文化の概念をめぐる混乱要素であり、従来における思考方式や性格構造を文化概念と同化させ、直ちに総体的な文化概念として見るのは難しいとの指摘である（チョムソン、一九

Hosei University Repository

九七、四三五)。

「行政文化の類型」に関しては、一部の概念的な類型化はあるものの、韓国の行政文化そのものに対し類型化を試みた研究はないことを指摘し、その類型化に向けた方向性を次のように提示している。すなわち、①行政文化の概念を行政組織文化として規定し、行政組織の構成員に限定することが合理的である、②行政文化の研究を経験、規範、処方による総合的な研究志向を追求すべきである、③行政文化の診断において多様かつ適実性のある経験的な方法を選択すべきである、④伝統的な行政文化に対する肯定性・否定性の評価において先入観を排除すべきである、⑤行政文化の独立変数の機能を一定の制約要件の下で把握すべきである、⑥行政文化の分析水準として、上位文化と下位文化の関係に焦点を置くべきである、⑦理論的な背景として、多様な視点の理論、特に組織文化理論との連結が必要である、⑧性格と行政文化との関係が心理的な人間学の助けを得て体系的に行われるべきである、⑨縦の視点と横の視点からの比較研究のため集団的な努力がなされるべきである、⑩比較研究の活性化のための類型研究も進められるべきである、がそれである(チョムソン、一九九七、四四四)。

さらに、行政文化の改革を進める上での制約条件として、①時期別の縦横からの比較研究が欠如している点、②行政文化の測定のための主観的な意味が付与された質的なアプローチの軽視された点、③行政文化の研究において限定された視点からのアプローチに安住し、多様な視点が欠如している点、④行政現実に照らし、行政文化の類型化の基準が恣意的かつ細分化過ぎている点、⑤行政文化の本質的な改革方法に対する経験的な調査研究が不足している点、の五つを指摘している(チョムソン、一九九七、四八一)。

Hosei University Repository

六　行政文化の「進化」への理解：複雑性科学による官治財政・金融の分析

ところが、一九九八年に発表された盧化俊の「韓国行政文化の進化に対する複雑性の科学的解釈、官治経済・金融を中心に」（韓国行政学報、三二［四］、一九九八）では、「複雑性科学（science of complexity）」の概念枠組みの準用により、行政文化の進化という新しい視点を提示しようとしている。すなわち、韓国の行政文化の特徴的な部分である官治行政文化の形成を説明するために、一九六〇年代の経済開発過程において見られた官治経済・金融を分析対象とし、官治行政文化の形成と固着化を説明しようとした。この論文は、行政文化は行政組織に従事し行政を担当する人々の思考と行態により支配されるという立場から、従来の行政文化に対する研究は主に一定の時期の総体的な行政文化の内容とその特性及び変化要因を明らかにし、望ましい変化の方向を探究することに重点が置かれていたと評価する。しかし、こうした行政文化の変動を説明する従来の理論は、行政文化の変化の中で、特定側面の変化を説明するには有効であっても、官治行政文化の形成と固着化のような行政文化の変化現象を説明するには限界があったと指摘する（盧化俊、一九九八、一三七～一三八）。

この論文では、行政文化を、「ある行政システムに従事する人々が集団的に共有するより深層的な基本前提、支配的な価値観、信念、態度、学習された象徴行為と人工物などによって構成された複合総体」と定義し、社会文化同様、特定の社会と時代に従い「形体（form）」と「パターン（pattern）」を持つという。また、行政文化の変化に対する従来の研究を規範的アプローチと記述的アプローチに区分し、特に、従来における韓国の行政文化の変化に対する記

Hosei University Repository

述的・説明的研究は、大きく二つの論理によって区分できるとする。その一つは、行政環境の変化が行政文化の変化をもたらすというものであり、もう一つは行政システムの内的な変化が行政文化の変化をもたらすというものである。そして前者としては、①行政文化の変化に対する形成的側面からの理解、②行政文化の変化は巨視的な社会構造変化の枠組みの中からという理解、③エリートの分散化と私的領域の拡大による行政文化の変化という理解、後者としては、行政手続きの簡素化、官僚に対する生活給の支給、教育・訓練の強化のような行政システム内の内的運営と管理改善が行政文化の変化要因であるとの理解である。この理解の上に、先行研究の限界を次のように指摘する。すなわち、①社会文化と行政文化の変化を受動的に把握している点、②行政文化の変化をもたらす主体としての行政人の主体的な行動、過程、メカニズムの解明が不足している点がそれである（盧化俊、一九九八、一四〇～一四一）。

複雑性科学の主要な概念道具である自体組織化（autopoiesis）とその重要な手段である固着化（lock-in）、そして共進化（co-evolution）とその理解のための地形（landscape）や混沌の隅（edge of chaos）などによって進められた官治経済・金融の形成と固着化に関する分析では、伝統的な家族中心の文化風土の下では大企業は成長しないとの予測とは異なり、一九六〇年代の韓国の大企業は国家の重要な役割の下で、特定企業の大型化と特定プログラムのための後援策として、信用統制と輸出市場への参加に対する認可権を使い、官治経済・金融システムの枠組みを完成させたと説明されている（盧化俊、一九九八、一四七～一四八）。この枠組みは、指導を受ける資本主義体制の維持という国家目標と、財閥経営者と高級（経済）官僚の間の共進化（問題解決における開発連帯方式）によって現在までも続いている（固着化）。

Hosei University Repository

七　否定的な行政文化の再検討：順機能への期待

儒教的な文化基盤を伝統的な行政文化として考え、その逆機能に対する批判を重ねてきた文化志向的な研究に対する限界については上で指摘したとおりであるが、その行政文化の順機能に光を当てようとする研究が芽生え始めた。もちろん、従来の行政文化に対する肯定的な評価がまったくなかったわけではない（趙錫俊一九八四：金繁雄一九九一：黄ソンドン一九九三）。すなわち、行政組織においての家族主義や情的人間主義、権威主義などのような否定的に捉えがちな行政文化が、実際の行政課題の解決に際してはこうした否定的な側面が業務推進の推進力や動機になりうることへの認識である。

二〇〇〇年に発表された韓国行政研究院（KIPA, Korean Institute of Public Administration）の「韓国行政文化の順機能性（A Re-visit to the Administrative Culture in Korea, Are There Any Strengths?）」は、行政文化に対する順機能に焦点を当てようとしたものである。この論文は冒頭に、「行政文化に対する認識は、否定的な側面を過渡に強調してきた。その理由の一つは経済開発の過程において生じた弊害の原因を前近代的な行政文化に求めるからである」とし、このような認識は行政文化に対する研究を否定的な視角に固着させ、肯定的な行政文化の特性の発見を難しくすると指摘している。ちなみに、韓国行政学界の泰斗である朴東緒教授を研究責任者とし、金晩基・呉錫泓らの権威によって構成されたこの研究グループの布陣は、戦後の行政文化研究の集大成ともいうべきものがここに期待されていることを語っている。

Hosei University Repository

この研究は、その目的において、「行政文化は公職者の物事と現象に対する認識、解釈及び価値の付与に根本的な理解の枠組み（フレーム）を提供してくれる」とし、公職者の行態の理解は行政文化の理解において欠かせないものという認識の共通性を指摘する反面、この行政文化は、文化概念の多様性・多面性に起因し、抽象的で高次元的な属性を持っていることからその概念や構成要素に関して研究者間の合意を求めるのは難しいと指摘する（韓国行政研究院、二〇〇〇、一）。

先行研究に関する認識においては、従来から行政文化に関する研究が継続的に行われたことに一定の評価をしながら、これらの先行研究の大半が、過去の前近代的な文化の中で、研究者の主観的な評価を土台に選択的に抽出し韓国行政文化の特性を記述してきたものであり、その結果一九五〇年代までの静態的な前近代性をそのまま要約し、否定的な側面を中心に行政文化を描き、特徴づけてきた傾向が強いと見る。

しかし、一九四八の政府樹立後の困難を乗り越え、一九六〇年代以降の行政主導の経済発展、そして一九八七年以降の民主化の進展と産業化の成熟は行政環境を大きく変化させており、社会福祉などにおける政府の積極的な役割は今後も必要と指摘し、官民を問わず、過去の惰性からの克服を課題として強調する。その上、この課題克服に向けて持つべき関心として、①前近代的な一九五〇年代までの行政文化の特性に対する認識のあり方、②一九六〇年代以降の行政文化と比較、③行政の二大核心機能である政策決定と執行に限定した具体的な比較検証、④国家発展のための行政力量に有効な行政文化の中の特徴は何か、⑤望ましい行政発展のために行政行態に影響を与える要素、例えば、専門性、組織構造、政治社会的環境など、網羅的な要素のうち、従来の行政文化が強調した要因の把握を取り上げている（韓国行政研究院、二〇〇〇、三）。

Hosei University Repository

この研究では、韓国の行政文化の概念を「韓国人が持っている価値観と組織構造により相互間の対人関係、役割期待が生じ、これを韓国の行政文化または組織文化」（朴東緒、一九九八）を踏まえ、「行政文化を行政組織の構成員が共有している価値観に根拠する行動規範及び態度」として定義する。この定義の背景には、近年における韓国の行政文化に対する研究が否定的な側面の強調と一方的な批判から脱皮し、行政の発展を模索する次元から改善の余地を指摘する研究が増えていることを反映している。そのため、従来の研究において否定的に指摘されていた行政文化の諸要素のうち、教育の尊重、強い成就動機と勤勉性、創意性、泓益人間の思想と為民思想、忠孝思想などは今日の必要にあわせて新しい解釈が可能な肯定的な伝統文化であるという意見である。同じく、すでに指摘した儀式主義、温情主義、家父長主義、情実主義などの行政文化も、否定的な側面のみならず、肯定的な側面を同時に含んでおり、例えば、家族主義の場合、家父長的な支配体制の強化と情実的な人事の助長などの副作用を生じさせているが、組織の人間的経営を可能にし、職務集団の安定化し、生産性向上のための動機付与の役割を果たすなど、肯定的な側面も少なくはない。また、気分主義的な行動を助長し、情実人事や腐敗の原因として指摘されている温情的人間関係の場合、集団の硬直性を緩和する上で肯定的な役割を果たすと評価される（韓国行政研究院、二〇〇〇、一二～一五）。

他方、研究調査の方法においては、この研究は行政文化に対する認識を把握するために公務員集団と、行政文化に関心の高い関連分野の研究者集団を対象に設計されており、教授など専門家集団の場合は、判断票集（judgments sampling）を活用し、公務員集団の場合は、意図的票集（purposive sampling）と可用票集（available sampling）を混用している。公務員集団と専門家集団を合わせた有効標本数は一七八であった。一九六〇年代を政治的には民主主義の形式が整い始めた時期として、また、本格的に近代行政の体制が形成される時期であることに着

Hosei University Repository

目し、「朝鮮時代から一九五〇年代まで」と「一九六〇年代以降から現在まで」という二つの時代区分を行っている。その上、文献調査を通じて確認された三七の行政文化の特性のうち、一九五〇年代までの調査では、二六の特性（現世志向性、過去指向性、組織に対する忠誠心［自己犠牲］、個々人の成就指向性、勤勉性、組織内の競争性、貫任感、学習指向性、実績より年功重視、法令重視、人和志向、上下秩序意識、公私区分、清貧性、率先模範、平等性、一次集団中心、職貫より職位重視、画一性［順応主義］、形式主義、一般主義［専門性欠如］、出世主義［信念の弱さ］、無事安逸、秘密主義、為民思想、精神的価値尊重）を選定し、設問調査を作成した。その結果、一九五〇年代までの行政文化のうち、①実績より年功重視、②上下秩序意識、③形式主義、④組織に対する忠誠心（犠牲精神）、⑤画一性（順応主義）、⑥出世主義（信念の弱さ）の六つがもっとも高い頻度を示した。

他方、一九六〇年代以降の調査では、二〇の特性（現世志向性、組織に対する忠誠心［犠牲精神］、個々人の成就指向性、勤勉性、組織内の競争性、貫任感、学習指向性、未来志向性、創意刷新性、経済的価値の重視、法令重視、討論／妥協重視、変化対応性、上下秩序意識、対民奉仕性［官尊民卑の反対］、迅速な意思決定、画一性、一般主義［専門性欠如］、強い昇進志向性、エリート主義）を用いて、一九六〇年代以降の経済及び教育の発展に与えた影響について質問している。この結果、一九六〇年代以降の特性のうち、肯定的な行政文化の特性としては、①勤勉性、②貫任感、③未来志向性、④個々人の成就志向性、⑤対民奉仕性［官尊民卑に反対］、⑥学習指向性が選ばれた。一方、否定的な行政文化の特性としては、①画一性、②一般主義［専門性の欠如］、③強い昇進志向性、④エリート主義、⑤上下秩序意識が選ばれている（韓国行政研究院、二〇〇〇、四九～五二）。

また、政策決定と政策執行に限定して行った質問においては、「政策決定」に関するこれらの特性の影響について

Hosei University Repository

は、肯定的な影響を与えた要素として、①責任感、②未来志向性、③創意刷新性、④勤勉性、⑤学習指向性が選ばれ、政策決定の妥当性と現実性を向上させる重要な要素として挙げられた。一方、①画一性、②一般主義［専門性の欠如］、③強い昇進志向性、④エリート主義、⑤上下秩序意識などは、否定的な影響を与えた要素として挙げられた（韓国行政研究院、二〇〇〇、八一～八二）。

「政策執行」に関する同様の質問においては、肯定的な影響を与えた要素として、①勤勉性、②責任感、③未来志向性、④創意刷新性、⑤学習指向性、⑥対民奉仕性［官尊民卑に反対］が、否定的な影響を与えた要素としては、①画一性、②一般主義［専門性の欠如］、③強い昇進志向性、④エリート主義、⑤上下秩序意識、⑥現世志向性がそれぞれ挙げられた（韓国行政研究院、二〇〇〇、一〇六～一〇八）。

また、この研究では、二一世紀の国家発展のための必要な行政文化の特性に対する質問を行っている。上記の一九六〇年代以降の行政文化の特質において用いた二〇の特性を対象にして行ったこの質問の結果、①創意刷新性、②責任感、③変化対応性、④未来志向性、⑤討論／妥協の重視、⑥対民奉仕性［官尊民卑に反対］が選ばれ、環境変化への対応に必要な要素として位置づけられた。

さらに、このような二一世紀の国家発展・行政発展を向けてもっとも貢献できる分野に関しても次の九つの項目について質問している。すなわち、①政治社会の民主化［法治・分権］、②組織内のリーダーシップ、③構成員の態度変化、④行政に対する外部統制［政治及び市民社会による統制］、⑤行政手続きの透明性・公開性向上、⑥公務員の知識技術向上、⑦公務員の勤務条件の改善、⑧公務員の成果に対する評価及び賞罰の明確化、⑨職貫変化［業務分担の変化］、がそれである。各項目に関する答えは、一（少ない）から二・三・四（普通）、五（高い）となっており、

Hosei University Repository

数字が大きいほど、その項目に対する役割を高く期待することになる。質問の結果においては、①政治社会の民主化［法治・分権］、行政手続きの透明性・公開性向上の二つの項目が最も高く（四．五）、②構成員の態度変化（四．四）、③公務員の知識技術向上、公務員の勤務条件の改善（四．三）、④組織内のリーダーシップ（四．一）、⑤公務員の成果に対する評価と賞罰の明確化（四．〇）、⑥職責変化［業務分担の変化］（三．八）、⑦行政に対する外部統制［政治及び市民社会による統制］（三．八）の順であった。この結果において見られるのは、他の項目七つに関しては、公務員集団及び専門家集団においてほぼ共通的な認識の一致を示しているが、行政の外部統制［政治及び市民社会による統制］に対して、専門家集団の評価（四．〇）に比べ公務員集団の評価は低く（三．四）、また、公務員の勤務条件の改善について、公務員集団の評価が高い（四．五）のに対し、専門家集団の評価は低い（三．八）ことが分かった（韓国行政研究院、二〇〇〇、一二六～一三八及び一五二）。

この研究は、その結論において、「行政文化の時代的変化に対する考察と近代化及び経済発展の過程において肯定的な貢献をした行政文化の要素を経験的に確認し、持続的な発展のために志向すべき行政文化の特性を把握し、これを育むために必要な行政内外の要因について確認した」と述べ、その意義を強調する一方、記述的な分析に止まっている限界についても述べながら、行政文化の間の関係や行政文化と重要な組織特性との関係、その組織構成員に対する影響など、後続する研究の必要性を指摘している（韓国行政研究院、二〇〇〇、一五三～一五五）。

八　東アジアの行政文化：比較の視点

Hosei University Repository

他方、一九八三年に発表された金晩基の論文「東アジア地域の行政文化の比較考察、中国・日本・韓国を中心に」（金晩基、『韓国地域研究』一、一九八三）は、欧米行政文化との比較において、東アジア地域の行政文化の一般的な性格及び諸学者の意見として、次の点を指摘している。すなわち、①家族主義（族閥主義）の性格が濃く、公と私の概念の区別が弱い、②官民関係が権威主義的である、③法意識が希薄で、情的な人間関係に捕らわれやすい、④序列意識、階層意識が強い、⑤実利より名分を重視する傾向（名分主義）があり、儀式主義に陥りやすい、⑥気分に左右される傾向がある、⑦運命主義（運命論）に陥りやすいなどの点である。これらの属性の中から、五つ（家族意識、権威意識、法意識、序列意識、名分意識）の基準（変数）を取りあげ、中国・日本・韓国の行政文化を比較するのがこの論文の目的であった。

この比較の結果、①家族意識については、中国と韓国はともに家族に対する意識が強く、日本の場合はこれよりは弱い、②権威意識については、韓国の方が中国・日本より強く、③法意識においては、日本が中国・韓国より高い、④序列意識については、日本が強く、⑤明文意識については、中国と韓国が日本より強いとの結論が出た。この結果からは、日本の方がより西欧化されており、中国と韓国は、儒教的な性格が色濃く残されていることが分かる。

また、この論文では、こうした行政文化において相違が発生する理由として、①自然環境（Natural Environment、風土的・地政学的要因）、②哲学及び宗教（Philosophy and Religion、理念的要因）、③同質性の程度（Homogeneity、人種・言語などの同質性と異質性）、④政治・行政構造（Political-Administrative Structure、集権化・階層化などの水準）、⑤性格（Personality、心理学的要因）を取り上げているが、中国や韓国に比べ、日本の行政文化が独特なのは、このうち、地理的要因、哲学・宗教的要因、そして政治・行政の構造要因の差から起因すると指摘

Hosei University Repository

している（金晩基、一九八三、四三～五八）。

一九九三年に発表された全種燮・武藤博己の共同論文「日本行政文化に関する研究」（全種燮・武藤博己、『行政問題論集』一二、漢陽大学、一九九三）は、日本の行政の社会的・文化的要因に焦点を置き、日本行政の内面、すなわち、行政現象が公務員らに与える影響の主観的な意味を把握しようとしたものである。この論文が持った関心事としては、官僚的な政府組織の効率性と効果性に寄与する要因は何なのか、伝統的な文化は公務員の行態と行動にどの程度の影響を与えるのか、なぜ日本の公務員は彼らの日常的な任務にそれほど忠誠するのかなどである（全種燮・武藤博己、一九九三、二〇一～二〇二）。この論文では、こうした問題関心を考察するために、①垂直関係の主観的な意味、②集団主義対個人主義、③甘えと相互依存の心理、④象徴主義と調和、⑤意識伝達としての文化、⑥権力と事前交渉現象、⑦官僚的責任性、⑧文化と行政への影響などの諸点について分析を加えている。中では、儒教の影響について、「国王と国家、政府と国民、管理者と部下職員、先輩と後輩の関係などのような社会秩序と階層制の基盤を提供する。明治維新（一八六八）以降の儒教的理念は、国家のために奉仕する国民を訓練する手段として教育を強調し、初期には国王に対し、現在は国家に対する義務感を助長するために、倫理・愛国心及び忠誠を強調してきた」（全種燮・武藤博己、一九九三、二〇五）、また、「意思決定過程における稟議制の採用は、官僚制において民主主義の原則に対する同意ではなく、関係と忠誠心を増進させる方法である」（全種燮・武藤博己、一九九三、二一三）と指摘している。

さらに、官僚制という共通現象に対し、「官僚制が国民と利益集団の圧力を受けるのは、米国の場合、普遍的な現象である。業界は、政府が厳格な規制と規則を企業体に強制することにより企業活動を妨害していると政府を非難す

Hosei University Repository

る。市民も政府が社会問題を解決できない場合、税金を非効率的に浪費していると考える。反対に、日本官僚制は、正直・責任及び公正のイメージを維持することができたため、市民は政府が相当能率的であり、反応的かつ有能で、国民生活を保護していると信じている」（全種燮・武藤博己、一九九三、二一六）と述べながらも、戦後体制の終焉と相まって混乱していること、その混乱の原因は「個人主義と多義性」にあり、それらの新しい要素は、従来の忠誠心、義務、献身及び集団主義と連結された重大な問題らによって相当制限されて来た点を指摘している。その例として、社会政策委員会（政府諮問機関、一九九二）の指摘、すなわち、作業場においての伝統的な集団主義を個人主義へ根本的な転換を行うべきとの指摘とともに、上級公務員における文化的多義性に対する不感症とそれに対応すべき国際化への困惑を指摘している（全種燮・武藤博己、一九九三、二一九～二二〇）。

おわりに：韓国の行政文化研究の特徴

本稿では、今後の行政文化に関する国際比較を念頭に置き、行政文化に関する研究が行政学の一般ジャンルとして定着している韓国の行政文化研究の現状把握を行うことを目的とし、一九六八年以降、二〇〇〇年までの論文（行政学会年報）を分析してきた。

もちろん、本稿において取り上げた論文が行政文化のすべての研究蓄積を網羅的に捉えているとは言えない。また、既述したように、行政文化という用語や概念は、しばしば価値観や意識、行動などの類似する意味合いをもった言葉によって表現される場合のほか、正面からではなく、官僚制や公務員の意識行動、組織再編などの具体的な対象から

Hosei University Repository

アプローチしたものも多いことから特にそうである。

さらに、本稿の対象は、二〇〇〇年までにその時代が区切られているが、それは二〇〇〇年以降の研究傾向は、今までの傾向とは明確に違った性格を持っているためであり、研究の数も相当数に達しているからである。いずれにしても、この辺の整理も必要であるが、稿を改めて行うことにしたい。

これまでの韓国の行政文化研究の分析とあわせて、一般的な行政文化に対する諸研究の前提、視点、そしてアプローチ方法をまとめる場合、次のような七つの点を取り上げることができる。すなわち、①行政文化は、社会文化の下位文化である、②行政文化は、行政体制という集合体が持つものである、③行政文化は、行政体制の構成員らの行動を規律するものであるが、これが文化決定論の水準に至ったものではない、④文化的本質は、潜在意識的に存在し、構成員らの思考方式、感情、行態の方向を決定する、⑤行政文化は、行政の一つの構成要素として、他の構成要素と相互作用するものと見る、⑥行政文化の効率性は普遍的に決定することができない、⑦文化を人々の心の中で存在する観念として見る見解、行動の抽象として見る見解、社会的シグナルに対する反応として見る見解などがあるが、これらはそれぞれの文化の一断面である（呉錫泓、一九九七、五、Robert G. Isaac, "Organizational Culture, Some New Perspectives", in R. T. Golembiewski, ed., *Handbook of Organizational Behavior* [Dekker, 一九九三], pp. 九一―九三より再引用）。

この分類を踏まえ、韓国における行政文化研究の特性を大雑把な括りで区別すれば、それは、大きく四つの項目に分けられる。すなわち、①行政文化の否定的な認識に関する研究、②行政文化の肯定的な認識に関する研究、③行政文化の変動とその要因に対する研究、④行政文化の改革方向とその課題に関する研究、がそれである。まず、①行政

Hosei University Repository

文化に対する否定的な認識としては、欧米文化の移植において妨げとなる要因を自虐的に捉えた視点として、一九六〇年代・一九七〇年代の著作がここの範疇に属する。この否定的認識は、主に権威主義、縁故主義、家族主義、温情主義など、儒教的思想に基づく伝統的な文化の特性をそのまま反映しており、個人主義や合理主義に基盤を置く、欧米諸国との文化的相違に対する自己否定的な視点から伝統的な要素を評価しようとしものである。文化的なアプローチアプローチの大半がここに分類される

他方、②の肯定的な認識については、伝統文化の純粋な継承というより、前記の否定的視点に対する感情的な反応の側面が強く、物事の二面性に対する配慮の側面から、なるべく伝統的な属性の肯定的な部分に光を当てようとする傾向が強い。例えば、民主行政の建設に必要な民本主義や為民思想などは、伝統的な文化の中でも、国民のための思想として機能を果たしてきたと認めるとともに、全体権力に対する牽制の意味合いを持つものとして継承すべきとの立場をとる。他には、徳治主義、忠孝思想、共同体の重視、勤勉・倹約・清廉の強調などがここに属する。次に③の行政文化の変動とその要因に対する研究は、主に一九八〇年代からの政治社会的変化に対応した研究が中心で、開発独裁という権威主義の終焉と社会民主化の進行という時代状況の変化をその背景に、戦後からの行政文化が変化していること、また変化させるべきとの啓蒙的発想に基づいている。ここでは、情報化や民主化などの社会情勢の変化に加え、伝統的な文化と模倣的・外来的な文化の混合的な状況を過渡的な文化体制とみなし、ここでは価値判断の紊乱、文化遅帯、規範のない行動などが生じ、そのため、行政文化も継続的な過渡期的な性格を帯びる。こうした状況変化を説明し、何がどのように変化しているのかについての研究が中心となる。

最後の④行政改革の方向とその課題に対する研究は、主に一九九〇年代を中心に、一九八〇年代の行政文化研究が

Hosei University Repository

書いた処方箋に対し、具体的な治療を行うための方法論の提案が中心となっている。この範疇は、望ましい行政文化の実現のための諸条件、例えば、国民に奉仕する行政の実現（国民中心主義）、公職倫理の強化、積極的な適応などが強調される。しかし、この種の研究における提案は、具体的な制度設計を提案したものではなく、あるべき姿に対する規範・理念を提示したに過ぎず、処方箋の範囲を超えるものではなかった。このように、一九六八年以降二〇〇〇年代までの三〇年間にわたる韓国の行政文化に対する研究は、時系列的な特徴を持っている。

韓国における行政文化の研究は、国民の意識にその文化基盤を求める研究に始まり、その後、文化心理学的なアプローチを経て、構造主義的な視点へと進められてきた。もちろん、この三〇年間における社会経済的・政治行政的変化が大きかったことを踏まえ、行政文化の変動を機能的な側面から分析するようになったことは肯定すべき部分であろう。

最後に、既述のとおり、行政文化は社会文化の下位概念であり、世界において同じ「漢字文化圏」という文化的土台を有する国々はそうはない。中でも、東アジア地域の行政文化の形成過程は、政治的・経済的な枠組みの構築に欠かせない重要な部分であるが、この形成過程を研究テーマにした研究蓄積はそれほど多くはない。かつての「比較行政研究」が目指した複合的な国家間の比較を実現する方法は、まず二国間の比較の精度を高めていくことしかあるまい。その視点から行政文化に関する韓国の研究蓄積は、今後の東アジア地域における行政文化の比較研究のために、多くの示唆を含んでいると言える。

参考文献

Hosei University Repository

金鳳式（一九六八）「韓国人の思考方式を通じて見た韓国行政文化」『韓国行政学報』第二号
白完基（一九七五）「韓国行政の近代化に対する文化心理学的アプローチ法」『韓国行政学報』第九号
金海東（一九七八）「官僚行態と家族主義」『韓国行政学報』第一二号
白完基（一九七八）「韓国の行政文化、儀式主義を中心に」『韓国行政学報』第一二号
金光雄（一九八一）「行政文化」『行政論叢』第九号、ソウル大学行政大学院
白完基（一九八二）『韓国の行政文化』高麗大学出版部
金晩基（一九八三）「東アジア地域の行政文化の比較考察」『韓国地域研究』第一号
崔秉学（一九八五）「韓国行政文化の宗教的な性格、韓国の神話・巫教・仏教・儒教を中心に」『韓国行政学報』一九（一）
趙錫俊（一九八六）「韓国の行政文化」『韓国行政学』所収、博英社
李大熙（一九九一）「儒教式行政文化に対する新しい解釈」『韓国行政学報』二五（二）
鄭成浩（一九九一）「韓国行政研究における文化心理学的アプローチの評価」（韓国行政学会夏季学術大会報告論文）
安秉満・金仁喆（一九九二）「韓国の政治・行政文化の構造分析、階層関係と集団人脈関係を中心に」『韓国行政学報』二五（三）
全種燮・武藤博己（一九九三）「日本行政文化に関する研究」『行政問題論集』第一二号、漢陽大学
チョムソン（一九九七）「韓国行政人の診断と改革、行政文化の視角」（韓国行政学会夏季学術大会報告論文）
呉錫泓（一九九七）「行政の文化」『行政論叢』三五（二）、ソウル大学行政大学院
蘆化俊（一九九八）「韓国行政文化の進化に対する複雑性科学的解釈、官治経済・金融を中心に」『韓国行政学報』三二（四）
韓国行政研究院（二〇〇〇）「韓国行政文化の順機能性」（研究報告書）
瘦敏鳳（二〇〇五）『韓国行政学』博英社
呉錫泓（二〇〇八）『行政学』（第四版）、博英社

（1）　本稿は、議論の拡散を防ぐために、一九六〇年から二〇〇〇年までの文献、中でも、主に「韓国行政学報」（韓国行政学会）を中心に、関連する学会の研究論文及び断行本のうち、行政文化を直接対象としたものに限定している。参考文献については、文末にリストを付けているので参照されたい。文献の選択・解説に際しては、白完基『韓国行政学五〇年、文献検討を中心に』（NANAM出版、二〇〇五）の第十一章の四、行政文化において説明されている著書・論文リストを参考し、内容については各論文から引用した。