

政党政治における中央と地方の関係 — 韓国の地方選挙における政党推薦制を中心に — (1)

Kim sunghan

はじめに

第一章 地方選挙制度の構造

第一節 地域主義の選挙環境

第二節 地方選挙と政党との関係

第三節 地方自治制度の志向

第二章 政党政治による地方政治

第一節 90年代の地方選挙 (1991年から1998年まで) (1) 以上本号

第二節 00年代の地方選挙 (2002年から2010年まで)

第三章 政党推薦制を巡る政治過程

第一節 政党推薦制の変遷経緯

第二節 地方選挙における推薦過程

第三節 政党推薦制に関わるアクター

第四節 政党推薦制の必要性と問題点

第四章 政党推薦制に対する賛否論と改善策

第一節 政党推薦制の賛否論

第二節 政党推薦制の改善策

おわりに

(2・完)

はじめに

韓国における近代的な意味での地方自治制度⁽¹⁾は、1949年7月4日の地方自治法の制定により始まる。これによって韓国では、1952年から1961年までのおよそ9年間にわたって地方自治制度を実施することになり、この間、

(1) 安清市によれば、韓国での近代的な地方自治の導入は、長期にわたる民主化過程や地方分権改革を通じて制度化されたのではなく、近代国家体制の全般的な制度樹立の過程の中で、国民主権に基づいた民主主義の一つの原理として導入されたのである。安清市『転換期の韓国民民主主義 1987～1992』法文社、ソウル、1994年、275頁。

215- 政党政治における中央と地方の関係－韓国の地方選挙における政党推薦制を中心に－（1）（金）
6回の地方自治法の改正、3回の地方議会議員選挙と2回の地方自治団体長⁽²⁾
の選挙を行った。しかしながら1961年の「5・16軍事クーデタ⁽³⁾」によつて全国の地方議会は解散を余儀なくされることになり、地方自治は短命に終わったのである。

その後、1987年の民主化宣言⁽⁴⁾を受けて、1991年4月と7月に基礎議会と広域議会が開院⁽⁵⁾され、韓国の地方自治は30年ぶりに復活した。しかし、地方自治団体の首長は、依然として中央政府によって任命されていたため、完全な意味の地方自治制が実施されたはいえなかった。1995年の6月27日の地方選挙を通じて、ようやく首長が住民から直接選挙で選出されることにより、地方自治制度は完全な姿をとることになったのである。

しかし、1995年の全国同時地方選挙を控えて激しい争点になったのは、基礎自治体における政党排除の是非である。1993年7月、国会内に「政治関係法審議特別委員会」が設置され、1994年3月4日には「公職選挙及び選挙不正防止法（統合選挙法）」が制定された。これまでの大統領選挙法、国会議員選挙法、地方議会議員選挙法及び地方自治団体長選挙法に分けられていた諸法が単一の法律にまとめられたのである。この法律において最も重要だと

(2) <表4>の歴代地方選挙の実施年度表を参照。

(3) 一九六一年五月一六日、朴正熙の主導のもとに武力で政権を奪取した軍部勢力は国家再建最高会議を設置し、以後三年間軍政を実施したのである。金浩鎮著・李健雨訳『韓国政治の研究』三一書房、1993年、51頁。

(4) 1980年代に入って、韓国国民の民主化要求は高まり、地方自治の実現についても強い関心が示されるようになった。野党、学生、在野勢力、新中間層を中心とする民主化運動は、1987年12月の第6代大統領選挙を前にして一層高まり、政治的民主化や完全な地方自治の実現を強く求めた。その結果、政府は1987年6月29日に一連の民主化措置と地方自治の実施を約束する内容のいわゆる「民主化宣言」を発表した。金鉦丘『地方自治体と二元代表制－韓日両国の首長主義をめぐる議論を中心に－』広島大学大学院社会科学研究所科学位論文、1994年、1頁。

(5) 広域議会議員選挙は91年3月26日、基礎議会議員選挙は同年6月20日に各々選挙が実施され、議会の招集が行われた。

見なされたのは、これまで基礎自治団体の首長・議員選挙で排除されていた立候補者の政党推薦が、この立法によって上記の 2 種類の選挙にも導入されることとなったことである。

しかし、翌 1995 年の全国同時地方選挙に直面すると、与野党間の妥協により、基礎自治団体の首長選挙には政党推薦が導入される一方、基礎議会議員選挙からはこれが排除されることになった。

自治体制度の編成において機関対立型をとっている国の場合は、執行機関と議決機関は各々の役割を忠実に遂行するとともに、チェック・アンド・バランス関係を保つべきであるとされている。しかし、韓国は過去 50 年代と 90 年代における地方自治制度の運営で経験したように両機関の関係がバランスを失し、一方が独走するか、あるいは過度な牽制により相互対立が起きることがしばしば目撃された。このような両者間の対立と混乱をもたらす根本的な理由・要因は何であろうか。それは、国や時代によって様々であろうが本稿では議会制民主主義を志向する国において不可欠な存在である「政党」に注目したい。

というのも、韓国においては、本論において検討するようにこの国特有の「地域主義的」投票行動が、各級の地方選挙における「政党推薦」という制度を激しい政治的争点に浮上させてきたからである。本稿は、国政選挙だけでなく地方選挙においても立候補者が当選するための決定的な鍵となる「政党推薦制」が、地方自治の運営における首長と議会の関係にどのような作用を及ぼしているのか、という問いを解くための前提的作業となる。

第一章 地方選挙制度の構造

第一節 地域主義の選挙環境

1987 年の民主化宣言後の韓国の各種選挙に大きく影響を及ぼした要因は、選挙時に重要な 이슈として浮上した地方分権や経済成長のような懸案よ

213- 政党政治における中央と地方の関係—韓国の地方選挙における政党推薦制を中心に— (1) (金)
り地域主義である⁽⁶⁾と多くの政治学者が指摘している。韓国の選挙についてよく語られる地域主義とは一体何なのか。〈図1〉で図示しているように、朝鮮半島西南部に位置する光州広域市、全羅南道、全羅北道からなる湖南地域を支持基盤とする湖南政党（現在、統合民主党）、朝鮮半島東南部に位置する釜山広域市、大邱広域市、蔚山広域市、慶尚南道、慶尚北道からなる嶺南地域を支持基盤とする嶺南政党（現在、セヌリ党）、朝鮮半島中西部に位置する大田広域市、忠清南道、忠清北道からなる忠清地域を支持基盤とする忠清政党（現在、自由先進党）というように、主要政党が特定地域を堅固な政治的基盤としている。言い換えれば、「特定地域＝特定政党」という構図である。

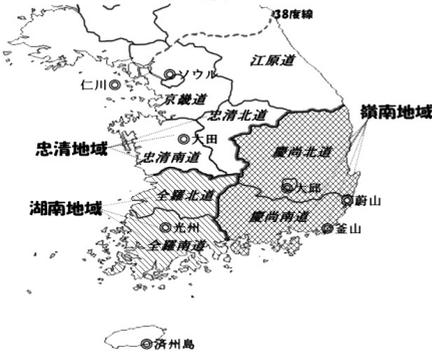
従って、韓国の国政選挙のみならず、地方選挙に至るまでこの地域主義の及ぼす影響は極めて重要である。ここではまず、地域主義の定義について、本稿に必要な限りで検討を加えておこう。

(1) 地域主義の背景

地域主義は〈図1〉で図示したように忠清地域も地域主義の選挙環境に該当するが、ここでは主に嶺南・湖南地域間の対立関係に限定して言及する。その理由は、今日のセヌリ党と統合民主党の2つの大政党が各々嶺南地域と

(6) 黄雅蘭 a 「地域主義と地方自治—基礎自治団体長の政党推薦」『韓国行政学報』36 (2)、2002年、132頁。また文京洙は、地域主義を「地域葛藤」と表現している。文によれば、「湖南・嶺南の対立、もしくは湖南と他の地域との対立や違和感（湖南人差別）を軸としているといわれてきた。88年国会議員選挙でも湖南住民の地域主義的な投票行動が他の地域に比べても際立っている。韓国では、候補者の理念や政策にかかわらずほとんど無条件に地域候補に票を投ずる。』『韓国現代史』岩波新書、2009年、4頁。李甲允・朴ジョンソクは「地域投票」という概念を提示した。これは選挙での地域民の利益や理念等々の包括的な特定な地域要因によって政党や候補者への支持を意味する。「地域民の好感度が政党支持に及ぼす影響」『韓国と国際政治』第27(3)通巻74号、2011年、132～133頁。

〈図1〉 韓国の地図



湖南地域に基盤を置きながら、各種選挙において全国的な影響力を及ぼしているがからである。

地域主義は1970年代に争点化され、1980年代にはその対立関係が激化し、1987年第13代大統領選挙を起点として、地域別に政党支持を集中させる地域主義的な投票行動へと移行したと思われる。

政治・行政学領域では、上述した1970年代から1980年にわたって地域主義が韓国政治の現場で表出しはじめたとするが、ここではまず地域主義の歴史的な背景にも簡単に触れておこう。

地域主義の源流を辿っていくと、三国時代(高句麗、新羅、百済)まで遡る。嶺南・湖南地域が各々王朝(新羅と百済)を樹立し、長期間にわたって競争・敵対関係⁽⁷⁾を継続した歴史的な地域分割の経験がある⁽⁸⁾。統一新羅時代には、百済復興を掲げて「後百済」が建国され⁽⁹⁾、高麗時代になると高麗を建国した王建が遺した「訓要十条」による湖南差別⁽¹⁰⁾がある。韓国の学界

(7) 新羅は642年、娘や婿が百済の允忠に惨殺されたことへの金春秋(新羅の王で武烈王)の恨み、百済は新羅に滅ぼされた百済流民の遺恨等々、両国ともに相互に敵意を持っていた。文京洙、前掲書、6頁。

(8) 李基白・李基東『韓国史講座1巻：古代編』一潮閣、ソウル、1982年、221頁。

(9) 統一新羅は百済流民に慰撫・包摂政策をとったものの、国の中心は慶州であって、百済人としての疎外感や宿怨は綿々と引き継がれた。また、統一新羅末期には甄萱に完州(現在の全州)や武珍州(現在の光州)の人々が勢力をなし、892年には「後百済」を建国する。文京洙、前掲書、6頁。

(10) 訓要十条の第八条には、車嶺山脈以南の地域を反逆の地と規定して、反逆したり裏切ったりするので湖南人の登用を制限すべしとする一節がある。李瑄根編『大韓国史第二巻：統一祖国の形成編<訓要十条中第八條>』新太陽社、ソウル、1973年、72頁。

211- 政党政治における中央と地方の関係－韓国地方選挙における政党推薦制を中心に－ (1) (金)
では、地域主義の原点をこの「訓要十条」の第八条、つまり高麗時代に根拠を求めている。そして朝鮮王朝時代には朱子学をめぐる地域間（党派の対立）対立が指摘され⁽¹¹⁾、最後に経済史の領域では、日本植民地時代には韓国興業と東洋拓殖を押し立てて農民層を分解し嶺南地域の産業化を促進させたため、結果的には湖南地域の相対的遅れを助長したとされる⁽¹²⁾。上記の歴史的な地域主義の源流と、現在韓国の各種選挙で見られる地域主義的な投票とは、必ずしも直線的な関連性があるとは言えないものの、嶺南・湖南地域間の地域対立の歴史的で間接的な原因として押さえておく必要がある。

(2) 地域主義に関する研究

地域主義は、地域対立、地域感情、地域偏見、地域葛藤等々の言葉を用いて、特に民主化以後の韓国の政治を規定してきた。大統領選挙をはじめ、各種地方選挙に至るまで本来、選挙の性格や争点からすれば、同一地域の有権者が同様の投票行動をとる必然性はないはずである⁽¹³⁾。しかし、後述するように、民主化以後、各政党や各候補者は地域主義を助長する選挙運動を展開し、有権者も大挙して特定政党の同一の候補者に票を入れる現象が頻繁に起

(11) 李滉の流れを汲む主理派（嶺南学派）と李珥の流れを汲む主気派（畿湖学派）は、各々地縁・血縁を軸にして形成された。又、朝鮮中期には湖南地域に基盤をおいた西人派と嶺南地域に基盤をおいた東人派が、それぞれの地域を基盤として異なる主張をし、対立した。森康郎『韓国政治・社会における地域主義』社会評論社、2011年、16頁。

(12) 1930年代頃、資源が不足した新興帝国国家であった日本は朝鮮半島を工業原料基地に構築するため「工業は日本、原料は朝鮮」という植民地政策を行った。また、日帝は東洋拓殖会社を通じて10年間24万人の日本農民を移住させ、その規模を増大させることによって、朝鮮農村の農業・農民の日本化を図った。金浩鎮『韓国政治体制論』博英社、ソウル、1994年、616頁。シンミンジョン『日帝植民地化の江原地域の地主・小作関係研究』江原大学校学位論文、2006年、7～9頁。金ヨンソプ『韓国近現代農業史研究』イルジョカク、ソウル、1995年、374～375頁。

(13) 森康郎、前掲書、13頁。

こるのが現状である。

ここでは先行研究を整理して、この現象を「合理化選択理論」、「産業化過程での地域間の不均衡」、及び「伝統的な地域民の固定観念」等のモデルによって説明してみよう。

まず、第 1 のモデルでは 1990 年代後半から地域投票の原因を「合理的な選択理論」に基づいた政治的な動員論に求めている⁽¹⁴⁾。多くの研究に共通するのは、ある地域の住民はその地域の出身者あるいはその地域と親密感を表出する政党に投票するのは、自分らの利益を得るための極めて合理的な投票行為であるという説明である。

また、この種の動員論を強調する李甲允は、「民主対反民主」の亀裂の解消と「両金（金大中、金泳三）」の分裂に注目している。つまり、権威主義時代に存在した「民主対反民主」の亀裂が民主化以後、弱体化あるいは解消され、各政党は選挙で国民の支持が期待される民主化や経済成長等の公約では相互に差別化ができなくなるとともに、有権者の側も政党と候補者を判別する基準が曖昧になった。このような空白状態において出身地域からそれぞれ高い支持を得た「両金」が袂を分かったため、地域主義的な支持や選挙運動が展開され、地域投票が登場したのである⁽¹⁵⁾。

第 2 のモデルは、「産業化過程での地域間の不均衡発展」が地域間の経済的格差を生じさせたことに、地域主義的投票行動の要因を求める⁽¹⁶⁾。これらの研究によると、第 3 共和国から第 5 共和国に至るまで嶺南出身の政治的なエリートが権力を独占し、その権力を行使して嶺南地域の発展と湖南地域の

(14) 李甲允『韓国の選挙と地域主義』オルム、ソウル、1998 年。金旭「韓国地域主義の地域別特性と変化の可能性：大田・忠清地域を中心に」『21 世紀政治学会報』第 14 巻 1 号、2004 年。文容直「韓国の政党と地域主義」『韓国と地域主義』第八巻一号、1992 年。趙己淑『合理的な選択：韓国の選挙と有権者』ハヌル、ソウル、1996 年。姜明世「地域主義はいつ始まったか：歴代大統領選挙を基盤として」『韓国と国際政治』第 17 号、2001 年。

(15) 李甲允・朴ジョンソク、前掲書、135 頁。

209— 政党政治における中央と地方の関係— 韓国の地方選挙における政党推薦制を中心に— (1) (金)
停滞をもたらした。つまり、当時の政府は傾斜的な経済発展政策を採用して、
基幹産業の育成や社会インフラ整備を特定地域に対して重点的に実施したの
である⁽¹⁷⁾。

このように嶺南・湖南地域間の経済的亀裂が、民主化以後、地域主義的な
投票行動へと表出したとされる。しかし、産業化過程で最も発展した地域は
嶺南地域ではなくソウル・京畿地域であり、相対的な立ち遅れた地域も湖南
地域のみならず、忠清地域にも該当するという事実⁽¹⁸⁾は、この地域間の経済
的格差の助長という観点の説得力を弱めるものと思われる。また、確かに朴
政権は、1960年代から第2次5ヶ年計画を策定し輸出志向型の工業化を推し
進めた。しかし、当時は如何に経済発展を成し遂げるかが重要事案であった
という時代状況を勘案すると、この傾斜的な経済発展政策の採用に積極的な
湖南地域冷遇の意図を見いだすことは、直ちに受け入れがたいものがある⁽¹⁹⁾。

第3のモデルは、政治学というより歴史学、社会学の領域でしばしば議論
される「伝統的な地域民の固定観念」を地域主義の原因に求める。実際、政
治学界で論議される地域主義に関する研究は、1980年代と1990年代初には、
実はもっぱら心理学者と社会学者によって行われた⁽²⁰⁾。しかし、地域主義の
歴史的な研究⁽²¹⁾は、韓国人、特に嶺南・湖南地域民の間に存在する固定観念

(16) 崔章集「地域問題と国民統合」『湖南社会の理解』プルビッ、ソウル、1996年。黄
台淵「韓国の地域覇権的な社会構造と地域革命の論理」『政治批評』創刊号、ソウル、
1996年。金万欽『韓国社会の地域葛藤の研究：嶺・湖南問題を中心に』現代社会研
究所、ソウル、1987年。

(17) 森康朗、前掲書、21～22頁。

(18) 李甲允・朴ジョンソク、前掲書、135頁。

(19) 森康朗、前掲書、22頁。

(20) 崔峻榮「地域感情は存在するのか。：地域感情に関する間接測定の技法を中心に」
『西江大学校現代政治研究』2008年春号、204～206頁。

(21) 李秉休「地域葛藤の歴史」『地域感情の研究』学民社、ソウル、1991年、83～121
頁。申福龍「韓国の地域感情の歴史的な背景」『現代韓国政治の再省察：全近代性、
近代性、脱近代性』ハヌル、ソウル、1996年。

や偏見が如何に変化してきたのかを明らかにするにとどまる。このような先行研究においては、他地域に対する好感度を分析⁽²²⁾し、湖南人に対する偏見⁽²³⁾は必ずしも嶺南・湖南地域の対立軸とはならないという方向で論議されているのが現状である。

最後に、崔章集の地域主義論を見てみよう。それは民主化以後、軍部統治の残存勢力（またそれを継承する保守勢力）の「支配イデオロギー」に過ぎない⁽²⁴⁾とする。この残存勢力は、従来の支配構造を維持しようとする慶尚道地域を中心とする金泳三と全羅道地域を中心とする金大中の民主化勢力を分断するため、金大中を貶める反共イデオロギーと反全羅道の地域感情とを結びつけることで、金大中と全羅道に対する他地域の警戒感や敵対感を増幅させた。従って、全羅道以外の有権者の地域主義的な投票行動は、このような支配イデオロギーに惑わされての結果となる⁽²⁵⁾。

実はこのような地域主義を支配イデオロギーとする理解に対して提起されたのが、最初に取り上げた合理的選択論であり、代表的論者としては、趙己淑と李甲允がいる。彼らによれば、1987 年の大統領直接選挙制の実現によって有権者の投票行動に変化が起これ、民主化の代替機能を果たしたのが「地域主義」である。有権者は中央政府が特定地域に対して利益配分をすること

(22) これらの研究は、例えば、家族関係、親友関係、近隣関係、職業関係等の領域における社会的距離関係を通じて地域感情を測定する方式をとった。金恵淑「地域間の固定観念と偏見の実状：世帯間転移が存在するのか」『心理学からみる地域感情』星苑社、1988 年。羅看采「地域間の社会的距離感」『地域感情研究』学民社、ソウル、1991 年。

(23) 閔庚煥「社会心理的にみた地域感情」『地域感情研究』学民社、ソウル、1991 年。

(24) 崔章集 a『韓国現代政治の構造と変化』カッチ、ソウル、1989 年、284 頁。

(25) 崔章集の地域主義論については、以下の文献がある。崔章集『民主化以後の民主主義—韓国民主主義の保守的起源と危機』フマニタス、ソウル、2002 年、104～115 頁。崔章集 b『韓国民主主義の条件と展望』ナナム出版、ソウル、1996 年、387～409 頁。崔章集 b、前掲書、284～291 頁。ただし、以上の文献紹介については、清水敏行『韓国政治、金大中と盧武鉉の 10 年』北海道大学出版会、2011 年、による。

を見てきた経験から、地域を代表する政党に投票することが自分たちの利益に合致すると判断するようになった。また、有権者の地域感情を一層扇動することによって、地域を代表する政党指導者が自分の得票を増大させる意図を持っていれば、それは合理的な選択となる⁽²⁶⁾。李甲允の言葉を借りれば、政党指導者と有権者の間に「地域主義選挙連合」が形成される⁽²⁷⁾。このような地域主義は、特に嶺南圏と湖南圏⁽²⁸⁾で明らかに見られ、大統領選挙や国会議員選挙だけではなく、地方選挙においても同様に表れた。

有権者の投票行動はともかく、政党側の選挙戦略からみれば、国会議員選挙の場合、国会の多数を占めなければならない政党としては、地域主義的な戦略は必ずしもメリットばかりをもたらすわけではない。しかし、地方選挙に際しては地域主義を助長する選挙戦略を立てても他の地域の投票に影響が及ばないことを考慮すれば、地方選挙において政党は可能な限り地域感情を助長することが容易であり、その動機意識を持つてであろうことは否定できない⁽²⁹⁾。そのため、各種選挙中、特に地方選挙が地域主義的方向に流れやすいと考えられる、とする。

この点に関連して、最近行われた2つの基礎議議員選挙の地域別の政党議席分布を図示すれば、次の<表1>と<表2>の通りである⁽³⁰⁾。

まず、<表1>を見ると、嶺南圏においてハンナラ党の当選者が627名であるのに対して、ウリ党は41名に過ぎない。無所属が100名と躍進しているが、その実態はハンナラ党の公認を得られなかった候補者が無所属で出馬し、当選した事例がほとんどである。一方、湖南圏を見ると、ウリ党135名、

(26) 趙己淑と李甲允の合理的選択論については、以下の文献がある。趙己淑『地域主義選挙と合理的有権者』ナナム出版、ソウル、2000年。李甲允『韓国の選挙と地域主義』オルム、ソウル、1998年。

(27) 李甲允、前掲書、15頁。

(28) 嶺南圏は、慶尚南道と慶尚北道、湖南圏は全羅南道と全羅北道を示す。

(29) 趙己淑、前掲書、146頁。

<表 1 2006 年基礎議会議員選挙の政党別の当選者数>

圏域	広域レベルの分類	ウリ党	ハンナラ党	民主党	民労党	国民中心党	無所属
首都圏	ソウル・仁川・京畿	253	539	12	11	0	12
江原	江原	32	92	0	0	0	22
忠清圏	大田・忠清道	82	157	0	2	56	24
湖南圏	光州・全羅道	135	0	221	17	0	70
嶺南圏	釜山・大邱・蔚山・慶尚道	41	627	0	22	0	100
	合計	543	1415	233	52	56	228

<出所>韓国中央選挙管理委員会ホームページに基づいて筆者作成。

<注>済州道は「済州特別自治道の設置及び国際自由都市造成法のための特別法」の施行(06.7.1)のため、かつての4つの基礎自治団体が廃止されることにより、その首長及び基礎議員選挙も廃止された。

<注>ウリ党は2003年民主党から分裂した政党であり、08年再び民主党と統合した。

<表 2 2010 年基礎議会議員選挙の政党別の当選者数>

		民主党	ハンナラ党	自由先進党	民労党	その他	無所属
首都圏	ソウル・仁川・京畿道	381	406	0	15	14	10
江原	江原道	36	90	0	0	0	20
忠清圏	大田・忠清道	100	105	95	2	2	17
湖南圏	光州・全羅道	309	0	0	27	10	96
嶺南圏	釜山・大邱・蔚山・慶尚道	44	486	0	46	39	160
	合計	871	1087	95	90	64	305

<出所>韓国中央選挙管理委員会ホームページに基づいて筆者作成

(30) 本稿では、2006年・2010年地方選挙の基礎自治団体の基礎議会の政党分布のみを図示したが、紙幅の都合上、ここで広域・基礎自治団体の首長と議会議員の当選者分布を取り上げることとする。

<表 1> 各種の地方選挙の与党及び第1野党の当選者分布 (2006～2010年)

	2010年			2006年		
	ハンナラ党	民主党	定数	ウリ党	ハンナラ党	定数
全体	41.5	37.8	3436	17.5	61.1	3414
広域団体長	37.5	43.8	16	6.3	75.0	16
基礎団体長	36.0	40.4	228	8.3	67.4	230
広域議会議員	37.1	48.2	680	5.0	79.2	655
基礎議会議員	43.3	34.7	2512	21.6	55.8	2513

<出所>黄雅蘭 b 「地方選挙の政党推薦制と中央政治の影響：制度的な要因と改善法案」『韓国地方自治学会報』、2010年、39頁を再構成。

<注>2010年はハンナラ党が与党で民主党が第1野党、2006年はウリ党が与党でハンナラ党が第1野党である。

205- 政党政治における中央と地方の関係－韓国の地方選挙における政党推薦制を中心に－（1）（金）
民主党 221 名⁽³¹⁾に対し、ハンナラ党の当選者は皆無である。他方で湖南圏の場合、嶺南圏におけるハンナラ党と同様に、ウリ党か民主党の公認候補になれなかった者が無所属で出馬し、当選した事例⁽³²⁾がほとんどである。

ところが、〈表 2〉の 2010 年基礎議会議員選挙の結果を見ると、2006 年地方選挙から基礎自治体議会における中選挙区制の導入が効果を発揮して、地域主義に確実な変化が見える。すなわち、湖南圏においては依然としてハンナラ党の獲得議席はなかったものの、無所属を除く民労党やその他政党で一定の議席を獲得したことをみるかぎり、地域主義がある程度「緩和」されたと言える。また、嶺南圏においても、ハンナラ党以外の政党の議席の増加が目立った。しかしながら、地域主義が確実に後退したとは言いがたく、なお根強いものがある。

以上、本節では基礎自治体議会の選挙結果のみを示したが、基礎自治体の長、広域自治体の長や議会議員選挙においてもほぼ同様の現象がみられる状況にあり、これらについては、第二章で改めて取り上げ、検討することとする。

民主化以後、特に史上初めて選挙による政権交代を実現した金大中政権、そして慶尚道出身であるにもかかわらず民主党の候補者として当選した盧武鉉政権⁽³³⁾についても、地域主義がその選挙結果を規定した主たる要因であることは否定できない。前述したように、地方選挙において国政レベルの選挙以上に地域主義的な傾向が強く現れる韓国では、「政党政治」が地方自治団体に及ぼす影響が大きい。従って、次に地方選挙における政党の行動実態を検討してみよう。

(31) ウリ党は、民主党と袂を分かったが、現在は民主党に再統合し、2012 年 6 月時点では民主統合党となっている。韓国の政党編成に関しては、後掲〈資料 1 韓国政党編成図〉を参照。

(32) この数値は、候補者の個々の経歴によって判明したものであり、実際、中央選挙委員会のデータではない。

第二節 地方選挙と政党との関係

(1) 政党が地方選挙に及ぼす影響

1995 年以後実施された地方選挙と政党との関係、つまり、地方選挙における政党の関与に起因する現象については、韓国の地方政治研究者からは次のような指摘が行われてきた。

まず、柳元模は地方選挙が「中央政治化」されたことを指摘する。選挙に際して争われるのは地方の争点ではなく、現職の大統領の支持率と評価といった中央政治と中央政党にかかわる争点である⁽³⁴⁾。つまり、小規模な基礎自治体の議会議員を選出する地方選挙においてさえも各中央党が主導者になり、地方選挙の遊説においても「政権安定のため、与党の力になって下さい」、「野党の独走を牽制するため、野党を支持して下さい」等々のアピールが行われる光景は頻繁に見られる⁽³⁵⁾。そのため、地方選挙で見られるはずの当該地域の懸案という争点がなかなか浮彫になりにくい選挙環境となっている。

第 2 に、これまで国政レベルの選挙に比べて地方選挙の投票率が低い数値をみせてきたことである。この点では、有権者から見れば中央政治と地方自治の差が感じられないという理解が示される⁽³⁶⁾。前述したように、地方選挙において中央政治の争点を中心になるため、有権者にとっては地方選挙には

(33) 地方選挙における地域主義を乗り越えようとする事例には、次のようなものがある。地域主義に挑戦して、一時地方選挙における話題で持ち切りになった人物が李ゼヨンである。彼は大邱広域市の南区庁長の選挙で無所属候補（本来はウリ党所属）として 2 期連続当選した後、第 17 代総選挙ではウリ党の候補者として大邱広域市の中・南区の候補として出馬したものの、圧倒的な票差で落選した。しかしその実績を認められ、盧武鉉政権時、環境部の長官まで歴任し、ウリ党の看板を捨ててまで、大邱広域市の市長選挙に出馬したが、地域主義の壁を乗り越えることができなかった。河セホン『第 4 回地方選挙現場リポーター地域主義に対する挑戦：大邱広域市』プルンギル、2007 年、ソウル、244～245 頁。

(34) 柳元模『政党参与が地方自治に及ぼす影響に関する研究－公共選択論な接近を中心として』慶星大学校大学院行政学科学位論文、2008 年、67 頁。

固有の魅力を感じないとされる。

第3に、前述した地域主義の現象である。人物や能力ではなく、いわゆる「ムッジマ式 (donkey vote⁽³⁷⁾)」で投票する傾向が強く現れ、「推薦 (政党公認) = 当選」という選挙文化を作り出した。

第4に、「現職効果」により政党は公正な審査なしに現職議員を候補者として推薦する事例が頻発し⁽³⁸⁾、有権者の無関心を誘発しているとされる。黄雅蘭の調査によると、地方選挙で二人以上の候補者が競争して当選した基礎

(35) 実際、2009年光州広域市の西区ダ選挙区の補欠選挙において民主党の高ギョンエ候補者に対する支援演説の内容は次のようであった。光州広域市東区国会議員である朴ジュソン：「民主党の票田である光州で民主党の候補を選出してくれないと、わが民主党はハンナラ党とMB (イ・ミョンバク) 政権を牽制することができません。又、交渉団体でもない民労党の基礎議員の候補が当選しても民労党では政策の執行能力はありません」。光州広域市西区甲国会議員である金ヨンジン：「万が一民主党が光州で敗れるとMB政権の独善と独走を阻止できません」、金ドン Chol 光州広域市光山区甲国会議員：「基礎議員選挙とはいえ、母親のような立場の光州市民が民主党を助ける気持ちで民主党候補を選んでください。MB政権を審判する気持ちで民主党を支持して下さい」。その他に、民主党所属の光州広域市の国会議員をはじめ、市議会議員や区議会議員等が支援演説に参加し、ほとんどがMB政権の無能や現政権の審判を訴えた。『無等日報』、2009年4月14日日付。『光州イン』、2009年、4月13日日付。『光州毎日新聞』2009年4月14日日付。

(36) 崔ボンギ・李ドンス「第7次地方議員選挙の分析と地方選挙制度の改革法案」『韓国地方自治学会報』15 (2)、ソウル、2003年、37頁。

(37) 「ムッジマ」の元々の意味は、「聞くな!!」である。とくに地方選挙において一挙に6回の投票をする仕組みの中で、候補者についての情報すらわからないまま投票行動に移るため、有権者は冷静な判断をせず、野党が嫌だからという理由で、すべて1番 (候補者の記号) に票を入れる等の傾向がある。また地域主義的な投票行動が強い地域では、候補者の人物について個別の評価をすることなく、何の疑いもなく、政党本位の、つまり政党の看板のみを判断基準とした投票行動をとるのである。金ゼジョン『韓国の地方選挙と有権者の投票行動に関する研究：5・31地方選挙ソウル市を中心に』ソウル市立大学行政学科学位論文、2007年、123～124頁。

(38) 黄雅蘭 a、前掲書、136頁。

自治体の首長を対象とする分析の結果では、現職の首長が再選された場合、非現職の当選者より平均して一割程度高い得票率を示していた⁽³⁹⁾。つまり、現職候補者という利点に着目して推薦し、政党が候補者確定における公正な審査を事実上放棄していることが指摘されている。

第 5 に、政党推薦制が全面的に導入されている中、政党推薦の過程が非民主的であると批判され、近年になって、政党推薦制の対案として様々な候補者擁立制度⁽⁴⁰⁾が提案され、争点化されている。このような提案と議論は、地域主義の横行、中央政治の過渡な関与、政党推薦と当選の直結、という選挙実態、さらに現職効果等の弊害をもたらす中央政治、そしてまた地方政治への不信によるものだとも言える。

(2) 「ログ・ローリング」と地方選挙の問題

一般的に言えば、国政選挙のみならず地方選挙に至るまで、選挙制度そのものは直接的な利害関係者である政党あるいは政治家の間で議論されるため、真の合理的な選挙制度を期待することは、本来的に難しい。実際に法案の審議過程をみても、政党はその利害関係が相反する規定において、政党は当初は対立しながらも最終的には相互支持の連携が行われる。このいわば「ログ・ローリング (丸太ころがし⁽⁴¹⁾)」が地方選挙に及ぼす影響という視点から、幾つかの事例を取り上げ検討してみることにする。

(39) 同上、135 頁。

(40) その対案として、「党内競選制」、「国民参与競選制」、「政党標榜制」あるいは「地域住民推薦制」等々がある。しかしながら、いずれも考慮に値する方法でありながら、政党のあり方がその採用あるいは実現にとって障碍となっていると考えられる。この点については、本稿四章で詳論である

(41) 金幸範によると、アメリカでは主に「ログ・ローリング (logrolling)」、イギリスでは「投票取引 (vote-trading)」という名称で使われている。金幸範「集合的な選択状況において logrolling に関する研究」慶星大学校『社会科学』第 24 集 4 号、2008 年、302 頁。

まず、韓国の慶尚北道の北部に位置する尚州市^{サンジュ}を事例として取り上げる。尚州市は、ハンナラ党（現在、セヌリ党）を支持する保守的な地域にある。2006年地方選挙のハンナラ党の公認候補を選出過程において、競争選挙を唱えながらも、結果的にはこの地域のハンナラ党地区党委員長（地域区国会議員）に忠誠を誓う側近が、この政党の公認候補（基礎自治体の首長候補及び議会議員候補）として選出された⁽⁴²⁾。この過程を経て選ばれた首長や地方議会議員は、地区党委員長に対する「恩返し」を行うとともに、次期の地方選挙で再推薦を得るため、地区党委員長の国会議員選挙において応援をする、という仕組みで「ログ・ローリング」が行われる。

次に、慶尚北道^{アンドン}の安東市の事例がある。安東市では、地域区の国会議員がある地方公務員に対して市長選挙に出馬するよう誘い、この地方公務員は事前に推薦の確約を得て当選した。さらに市議会選挙の当選者も、この地域の有力者や国会議員の選挙区において長期にわたって国会議員の選挙運動を担ってきた人々がほとんどである⁽⁴³⁾。

06年の地方選挙から基礎自治体の議会議員にまで政党推薦制が導入され、さらに地方議員の有給化が実現されることになり、地方自治における中央政治化を助長する方向に進んでいる。基礎自治体の議会議員にとって政党推薦の導入と地方議員の有給化は、政治理論上は「良い面が悪い面より多い」という理由を背景に成立に至った制度である。しかしながら、この改革には地方自治を一段と中央政治化⁽⁴⁴⁾させる力学が内在していると見るべきであろう。このような制度の下で当選を果たした地方議員と首長の間においても、ログ・ローリング現象⁽⁴⁵⁾は起こるのである。

それぞれの議員間においても、自らが出馬した地域に有利な政策を実現す

(42) 『サムベク新聞』2006年3月11日付。

(43) 『毎日新聞』2006年4月26日付。

(44) 柳元模、前掲書、11頁。

るため、候補者選出競選過程においてログ・ローリングが利用される。このような現象について、柳元模は、地方選挙と関連させて政党と首長、政党と地方議員及びそして首長と議会間という 3 つの類型に分けて検討を行っている。首長と議会間のチェック・アンド・バランスという観点からみると、地方選挙における「政党」の存在はきわめて重要であり、その役割についての十分な認識がなければ、政党推薦制の是非と今後の改革の方向を論じることが困難であろう。

第三節 地方自治制度の志向

地方政府の役割をどのような視点から見るかによって地方自治制度の設計が変わり、この制度は地方政治過程における地方政党の役割にも影響を及ぼしている⁽⁴⁶⁾。したがって、地方政党の実態を理解するためには、地方自治制度の性格を把握することが重要であると思われる。この地方自治制度の性格は、ひとまずそれが地方政府の政治化を、あるいは脱政治化を志向しているのかによって把握することができる。地方政府の政治化の程度は、地方政党の役割と密接な関連があるとすれば、それぞれの役割はどのように規定されているのかを<表 3>に基づいてみてみよう。

<表 3>は、政治化の有無による地方政党と地方政府の役割についてその特徴を示したものである。まず、脱政治化を志向する地方政府は、地方自治が非政党的 (non-partisan) であることを強調し、地方政党は地方自治を葛藤

(45) かつての韓国の政権においてもログ・ローリング現象が見られた。盧泰愚政権時の三党統合、97 年大統領選挙時の DJP 連合 (金大中と金鐘泌連合)、02 年大統領選挙時の盧武鉉と鄭夢準との連合が国政上において代表的なログ・ローリングである。国政上のログ・ローリングの詳細な内容に関しては、金幸範、前掲書、313～316 頁を参照。

(46) 朴鍾旻「地方政治における政党の役割と限界」『政府学研究』7 (1)、2001 年、145 頁。

＜表 3 政治化の有無による地方政党・政府の役割＞

			地方政党の役割	地方政府の役割
脱政治化	非政派的 (non-partisan)	問題解決 ⁽⁴⁷⁾	制限的	行政的な効率性 専門的な技術性
政治化	政派的 (partisan)	葛藤解消	本質的	政治的な責任性 & 代表性

(注) 朴在旭「地方選挙における政党推薦制と競選制—5・31地方選挙を中心に」『国際政治研究』9（2）、2006年に基づいて作成。

解消よりはむしろ問題解決の場とみなす。このような見解が地方自治制度に具現されていれば、地方政府の次元において地方政党の役割は制限的であり、地方政府においては行政的な効率性や専門的な技術性に基づいて運営される⁽⁴⁸⁾という論理である。地方政府の採用する制度としては、シティー・マネージャーや職業公務員制度があり、また有能な優秀な行政職員を養成するための訓練等が、この脱政治化を志向する例であるとされる。

他方で、政治化を志向する地方政府は政派的（partisan）であることを強調し、地方自治は個別の政策問題の解決よりは葛藤解消の場とみなす。このような見解が地方自治制度に具現されていれば、地方自治における地方政党の役割は本質的であり、地方政府は政治的な責任性と代表性に基づいて運営⁽⁴⁹⁾されるとする。つまり、政治化志向の観点からすると、地方の諸利益を集約し、個々の政策に転換する地方政府の役割を強調することになり、その場合地方自治制度の運営は、地方政党の役割に大きな期待を寄せるという考え方

(47) ここで言う問題解決とは、上下水道や公園造成あるいはゴミ収集等々、住民の日常生活に関わる様々な行政機能を十分発揮して、住民の抱える諸問題を解決するという意味である表現であると考えられる。

(48) 朴鍾旻、前掲書、146頁。

(49) 朴鍾旻、前掲書、146頁。

となろう。

日本を例としてあげれば、昭和 30～40 年代にかけて大都市を中心に市民運動が起こり、昭和 38 年の統一地方選挙における横浜・大阪・北九州を初めとする革新自治体の誕生⁽⁵⁰⁾は、地方政治の脱政治化の流れを表していると見ることができる。また、行政は政党政治から距離を置くべきであり、地域内の対立は政党とは関係なく地域内で解決すべきだという、日本の伝統的な自治についての考え方⁽⁵¹⁾も、直ちに「脱政治化」とは言えないにしても、党派的存在であることを否定するという意味において、「脱政治化」への志向を表していると思われる。

これまで見てきたように、地域主義的な選挙環境、また中央政治による地方政治の形骸化、さらには地方政治内での利害関係の力学によって表現される韓国の地方政治あるいは地方選挙はどういう実態と特徴を見せているのか。以下では、この間に答える方向で若干の検討を行う。

第二章 政党政治による地方政治

本章では政党推薦制が導入された 1991 年の地方選挙を出発点として、歴代の地方選挙の結果とそれに関連する統計資料を観察しながら、韓国の地方選挙の特徴や問題点について考察する。

(50) 金鉦丘、前掲書、90 頁。

(51) 依田博「地方政治家」川端正久・的場敏弘編『現代政治』法律文化社、1998 年、89 頁。付け加えて述べると、日本において地方政治と地方選挙と政党は、従来からあまり結びつけて論じられてこなかった。その理由として、地方政治において政党間の対立を生むような争点が乏しく、市町村議会の議員には無所属が多く、大多数の首長は無所属であること等を挙げている。また、依田博は、地方自治体の政治的側面を軽視あるいは否定する見解は、明治憲法体制下の地方自治の自律性の低さに由来するとみなしている。

韓国では、1949年7月3日、法律第32号として地方自治法が制定・公布された際、同時に地方選挙制度も採択された。しかしながら、その後、地方選挙制度は地方自治法が改正されるたびに改正・変更を重ねた⁽⁵²⁾。従って、本章では主に民主化宣言後の韓国の地方選挙制度を対象とする。つまり、1991年の地方選挙制度の制定以前の李承晩政権、張勉内閣、朴正熙政権、全斗煥政権時の地方選挙は除外し⁽⁵³⁾、主として1987年の「民主化宣言」後の地方選挙を対象とする。

<表4>は歴代の地方選挙が実施された内容を表したものである。上述したように、本稿では盧泰愚政権以降を取り上げることとする。

第一節 90年代の地方選挙（1991年から1998年まで）

（1）1991年地方選挙

30年ぶりに復活した韓国の地方自治制度においては、広域自治体（1特別市・5広域市・9道）における首長・議会議員選挙では政党推薦制が導入されていたものの、基礎自治体（市・郡・区）における首長及び議会議員選挙ではこれを排除した⁽⁵⁴⁾。従って、政党推薦制の有無が広域議会と基礎議会の選挙運動における政治色に相違点を見せることとなる。

当時の『東亜日報⁽⁵⁵⁾』は、「地方議会が30年ぶりに復活したが、基礎議会議員選挙の場合、広域議会と比べて候補者が政治的な争点よりは町の生活改善のような生活周辺の問題を公約に掲げることが多く、選挙運動において政

(52) 民主化宣言以前の地方選挙制度の改正は、次のようである。1949年12月15日1次改正、1956年2月30日2次改正、1956年7月8日3次改正、1956年12月26日4次改正、1960年11月1日5次改正、1961年9月1日6次改正、1949年12月15日7次改正。

(53) 本稿では「政党推薦制」に主眼点を置いたため、李承晩政権時の朝鮮戦争などの混乱した時代情勢にあったこと、1961年からの朴正熙政権と全斗煥政権時代においては地方議会の解散、知事・市長・郡守は任命制であったことを考慮して、「政党推薦制」と距離をおいている「民主化宣言」以前の時期は、検討の対象としない。

<表 4 歴代の地方選挙の実施年度表>

共和国	次 数	選挙名	選挙日
李承晩 政府 ・ 張勉 内閣	1 次 (第 1 代地方議員選挙)	市・邑・面議會議員選挙	1952.04.25 (金)
		道議會議員選挙	1952.05.10 (土)
	2 次 (第 2 代地方議員・首長選挙)	市・邑・面議會議員・首長選挙	1956.08.08 (水)
		市・道議會議員選挙	1956.08.13 (月)
	3 次 (第 3 代地方議員・首長選挙)	市・道議會議員選挙	1960.12.12 (月)
		市・邑・面議會議員選挙	1960.12.19 (月)
		市・邑・面長選挙	1960.12.26 (月)
盧泰愚 政府	4 次 (第 4 代地方議會議員選挙)	ソウル市長・道知事選挙	1960.12.29 (木)
		市・郡・自治区議會議員選挙	1991.03.26 (火)
		市・道議員選挙	1991.06.20 (木)
金泳三 政府	5 次 (第 1 次全国同時地方選挙)	市・郡・自治区議會議員選挙 市長・郡守・区庁長選挙 市・道議會議員選挙 市*・道知事選挙	1995.06.27 (火)
金大中 政府	6 次 (第 2 次全国同時地方選挙)	上同	1998.06.04 (木)
	7 次 (第 3 次全国同時地方選挙)	上同	2002.06.13 (木)
盧武鉉 政府	8 次 (第 4 次全国同時地方選挙)	上同	2006.05.31 (火)
李明博 政府	9 次 (第 5 次全国同時地方選挙)	市・郡・自治区議會議員選挙 市長・郡守・区庁長選挙 市・道知事選挙 教育監・教育委員選挙	2010.06.02 (水)

<出所>韓国中央選挙委員会のホームページに基づいて作成。

<注>*ここでいう市は広域自治体である特別・広域市を表す。以下においても、市・道知事と表記する。

(54) 90 年 12 月 14 日に行われた第 151 回第 17 次国会本会議に附議された案件の中で、第 1 項「地方自治法改正法律案」、第 2 項「地方議會議員選挙法改正法律案」、第 3 項「地方自治団体の長選挙法案」の 3 件が一括して上程された。3 件の法律案についての提案説明の主旨は、「区・市・郡会議の場合… (中略) 候補者の推薦において市・道議會議員の選挙は政党推薦を許容するが、区・市・郡議會議員選挙においては政党推薦を排除する」、「最後に、地方自治団体の長選挙法案においては… (中略) 市・道知事選挙では政党推薦を許容するが、区・市・郡の首長選挙では政党推薦を排除する」である。これらの法律案は全て可決された。

(55) 『東亜日報』1991 年 4 月 1 日付。

195- 政党政治における中央と地方の関係－韓国の地方選挙における政党推薦制を中心に－（1）（金）
 治的な色が少なかった」と論じた。こうした概括的な評価に見られるように、
 政党推薦制が排除された基礎議会ではその選挙戦において、候補者の全員が
 無所属となり、また地域の懸案に力を注いだといわれてきた。それでは、基
 礎議会選挙の地域別・政党別当選者を<表5>、<表6>を用いて見てみよ
 う。

<表5 1991年基礎議会議員選挙後の政党別の当選者>

	当選者数	民主自由党	平和民主党	民主党	無所属
合計	4313	2142	785	43	1343
ソウル・仁川・京畿道	1457	802	217	30	418
江原道	240	166	3	0	71
大田・忠清道	487	308	2	6	171
光州・全羅道	727	88	563	0	76
釜山・大邱・慶尚道	1159	602	0	6	531
済州道	51	17	0	0	34

<出所>「韓国日報」1991年3月28日付の記事に基づいて作成。

<注>基礎議会議員選挙の場合、政党推薦制は禁止されたが、韓国日報が候補者別に経歴
 等で分析したもの。

<表5>のように91年の選挙では、基礎議会選挙は政党推薦制が排除さ
 れ、無所属候補者間の競争であるはずだったにも関わらず、嶺南・湖南両地
 域において、地域主義的な政党色が明瞭に現れている。前述したように、候
 補者らは政治的な争点（中央政治での争点）より「町の生活改善」のため等、
 選挙運動において政治的な色彩が乏しかったにも関わらず、各政党は内部的
 に支持候補を指定するいわば「内部推薦選挙」が行われた⁽⁵⁶⁾。そのため、各
 マスコミ機関では当選者が無所属であるにも関わらず、容易に彼・彼らの政

(56) 韓国中央選挙委員会『市・郡・区議会議員選挙総覧』1991年、94頁。

党所属を判別できたと言えよう。

そして、<表 6>の広域議会議員選挙結果でもみられる傾向だが、この当時、「民主自由党候補者」が圧倒的に多くの当選者を量産した。その理由として、1990 年 5 月盧泰愚大統領が率いる民主正義党と金泳三キムヨンサムの統一民主党、金鐘泌キムジョンピルの新民主共和党の三党合併のもとで民主自由党（以下、民自党）という巨大与党が誕生したことが挙げられており、金大中キムアジュンが率いる平和民主党（以下、平民党）の強固な地盤である全羅道地域を除いて、民自党は全国において議席を獲得した。

<表 6 1991 年広域議会議員選挙の政党別の当選者>

	当選者数	民主自由党	平和民主党	民主党**	無所属
合計	866	564	165	21	116
ソウル・仁川・京畿道	276	224	25	6	21
江原道	54	34	0	1	19*
大田・忠清道	116	82	2	7	25
光州・全羅道	148	1	137	10	76
釜山・大邱・慶尚道	255	215	1	7	32
済州道	17	8	0	0	9

<出所>中央選挙委員会のホームページに基づいて筆者が作成。

<注>*無所属 19 人中、1 人は民衆党の当選者である。

<注>**金泳三が率いる統一民主党の一部議員が民主自由党への合流を拒否した勢力が結成。通常、「ミニ民主党」と呼ばれる。

91 年 3 月 26 日に行われた基礎議会議員選挙は、事実上の与党の完全な勝利に終わり、この選挙結果を受けてほぼ三ヶ月後、同年 6 月 20 日に広域議会議員選挙が行われた。当時の与党は基礎議会議員選挙の余勢を駆って広域議会議員選挙においても勝利を果たそうとした。特に注目すべき点は、三党合併によって結成された与党は複雑な内部構造を作り出しており、地方選挙であるにも関わらず、どの派閥（旧民主党派、金泳三派、金鐘必派）が、ど

193- 政党政治における中央と地方の関係－韓国の地方選挙における政党推薦制を中心に－ (1) (金) のぐらいの候補者を推薦し当選させるかが与党内の重要な関心事であった⁽⁵⁷⁾。このように、民主化宣言後の初の地方議会議員選挙は、確かに地方議員を選出する場であった。しかし、その全体的な意味合いを見れば、自ずと特定政党の地方選挙での勝利は次期の国会議員選挙や大統領選挙の勝利に繋がるため、中央政治的な色彩を色濃く持つものである。また、この地方選挙は地方議会議員（広域・基礎議会議員）のみ住民から直接選ばれ、首長（広域・基礎自治体の長）選挙は未だに官選⁽⁵⁸⁾であったため、完全な地方自治の復活とは言えなかった。

(2) 1995年第1次全国同時地方選挙

1991年地方選挙（広域・基礎議会議員選挙）が実施されてから、およそ2年後の1993年7月に国会内に「政治関係法審議特別委員会」が設置され、各種選挙法に関する改正作業が始まり、1994年3月4日には「公職選挙及び選挙不正防止法（統合選挙法⁽⁵⁹⁾）」が制定された。これによって、これまでの大統領選挙法、国会議員選挙法、地方議会議員選挙法及び地方自治団体の長の選挙法に分かれた選挙法が単一法になったのである⁽⁶⁰⁾。既に述べたよう

(57) 金ジョンオク『韓国の地方選挙と地方政治に関する研究－歴代の地方選挙の分析を中心に』慶星大学院政治外交学科学位論文、2003年、29頁。

(58) 1990年12月31日に改正された地方自治法附則第4310号第2条2項では、「この法による最初の広域市・道知事及び市長・郡守・自治区の区庁長の選挙は1992年6月30日までに実施する」と明記されていたが、政府はそれに伴う法改正もしないまま1995年6月30日に実施することを決定した。

(59) 1994年3月4日に行われた第166回第11次国会本会議で政治関係法審議特別委員会に附議された案件一つが、第1項「公職選挙及び選挙不正防止法案」であった。この法案の提案説明の主旨は、「当委員会では…（中略）これまで、別個の選挙法の体系になっていた大統領選挙法、国会議員選挙法、地方議会議員選挙法及び地方自治団体の長選挙法を一つの法で統合し、すべての選挙に統一的に適用する…（略）」、「…（中略）自治区・市・郡議会議員と首長選挙でも政党が候補者を推薦できるようにし、…（略）」である。この法律案は可決された。

に、この法律における特徴は以下の二点である。まず、広域・基礎自治団体の長の選挙が住民の直接選挙で選出されること⁽⁶¹⁾、次いで基礎自治体の首長・議員選挙においても候補者の政党推薦が導入されることになったことである。

しかしながら、その後も、基礎自治体における政党排除の是非に関する議論が与野党間においては激しい争点となった。それでも結局、1995 年の地方選挙に直面して、与野党の妥協により、再び法改正が行われ、基礎自治団体の首長選挙には政党推薦制が導入される一方、基礎議会議員選挙ではこれが排除されることとなった⁽⁶²⁾。

(60) 公職選挙及び不正選挙防止法第 47 条 1 項は「政党は選挙（自治区・市・郡議員選挙を除く）において選挙区別に選挙する定数の範囲内で、その所属党員を候補者（以下、政党推薦候補者とする）として推薦することができる」とし、2 項では「政党が第 1 項の規定により、候補者を推薦する際には、政党法第 31 条（公職選挙候補者の推薦）の規定により、民主的な方法とするべき」と定めている。〈改正 95.4.1、2000.2.16、2005.8.4〉

(61) 35 年ぶりに実施される首長選挙（広域・基礎自治体の長の選挙）は、政府・与党の統治基盤を揺るがす恐れがあるとされ、与党の一部では首長選挙を延期すべきという議論もあった。『東亜日報』1992 年 1 月 11 日付、1、3 面。

(62) 1995 年 3 月 15 日に始まる第 173 回第 1 次国会本会議に附議された案件の一つ、第 2 項「公職選挙及び選挙不正防止法中改正法律案」である。この提案説明の主旨は次のようである。「第 1 に、政党がその所属党員を候補者に推薦することができる選挙を大統領選挙、国会議員選挙、地方自治団体の首長選挙、市・道議会議員選挙とし、基礎自治団体である自治区・市・道議会の候補者は選挙権者の推薦に限り立候補することができるようにし、政党の候補者推薦を排除する。第 2 に市・道議会議員選挙で議員定数の 100 分の 10 の範囲内で政党の比例代表制を導入するが、第 1 党に 3 分の 2 が超えることは出来ない。第 3 に人口過多の分洞等、行政区域改編で管轄区域内の邑・面・洞の数が自治区の市・郡議会の議員定数を超える時は現行法では議員定数を算定できないため、関係条項を合理的に改正する。第 4 に、自治区の市・郡議会の議員選挙の候補者と無所属の候補者は政党標榜が出来ない。第 5 に政党が候補者を推薦出来る選挙にかぎり、選挙運動のための広告等に所属政党名を表示することとする。第 6 に自治区の市・群議会の議員の候補者番号は抽選によって行う。」

地方自治団体の長を任命する時代を終え、住民が直接選出する完全な地方自治が復活して、韓国の地方自治制度において大きな節目となった1995年地方選挙は、従来の地方選挙と何がどのように変わったのか。1995年第1次全国同時地方選挙（以下、1995年地方選挙）の結果は〈表7〉の通りである。

〈表7 1995年地方選挙当選者（政党別）〉

（単位：名、％）

選挙名	合計	民自党		民主党*		自民連*		無所属		
	当選者数	当選者数	得票率	当選者数	得票率	当選者数	得票率	当選者数	得票率	
合計	1215	410	33.8	478	30.5	121	10.9	205	24.7	
市・道知事	15	5	33.8	4	30.1	4	17.3	2	19.1	
区・市・郡の長	230	70	31.8	84	28.8	23	8.0	53	31.4	
広域議会	地域区	875	286	36.4	352	32.7	86	7.2	151	23.7
	比例区	95	49	51.5	38	40.0	8	8.5	・	・

〈出所〉韓国中央選挙委員会、「第1回全国同時地方選挙者名簿」、1995年、202頁に基づいて筆者が作成。

〈注〉*平民党から党名を変更した新民主連合党と李基澤^{イ・ギソク}代表が率いる民主党が合併した政党。

**民自党から離党した金鐘泌を中心に結成され、忠清道を基盤とした政党。正式的な名称は自由民主連合

1995年地方選挙の特徴として、まず地方自治体の長を住民が直接選出することになり完全な地方自治の復活という大きな意味を与えたことが挙げられる。また、「地域主義」の選挙風土がなお残るなか、地方議会における特定地域での特定政党による議席独占を阻止することを目的として、広域議会議員選挙に比例代表制が導入されことも重要であった。広域議会議員選挙の結果を詳細は〈表8〉の通りである。

まず、地域主義を乗り越えることを標榜した比例代表制の効果を〈表6〉

<表 8 1995 年広域議会議員選挙の政党別の当選者>

	当選者数	民自党	民主党	自民連	無所属
合計	970	335	390	94	151
ソウル・仁川・京畿道	319	91	210	0	15
江原道	58	31	8	1	18
大田・忠清道	128	19	15	83	11
光州・全羅道	149	7	134	0	8
釜山・大邱・慶尚道	289	178	10	10	91
済州道	20	9	3	0	8

<出所>韓国中央選挙委員会ホームページに基づいて筆者が作成。

とく表 8 >を照合しながら見てみよう。光州・全羅道地域では民自党の当選者は 1 人から 7 人に増え、釜山・大邱・慶尚道地域では民主党（平和民主党、民主党）は 8 人から 10 人に増加した。全議席を占める「効果」議席の絶対数からすれば、僅かな変化であるとみえるが、特に光州・全羅南道・全羅北道地域における民自党の躍進は、韓国の地域主義の深刻性を考慮すると大きな変化といっても過言ではない。

<表 6 >とく表 8 >を照合すれば、当選した広域議会議員のうち、民自党の当選者が明確に減ったことが分かるが、その要因として考えられるのは、以下の通りである。

まず、この選挙は金泳三政府に対する中間評価という意味を持っており、民自党に対する国民の失望感が作用したといえる。従って、選挙の争点が地域の政策論争よりは、中央政府が推進してきた政策に評価の重点が置かれた。

また、三党合併から誕生した民自党内で一つの軸を成していた金鐘泌が離党し自民連を組織したため、多くの民自党の票が野党に移ったことである。総体的に、この選挙をめぐる有権者の雰囲気は与党に不利な状況であった。

<表 7 >とく表 8 >で見られるように、民自党は釜山・大邱・慶尚道地域

189- 政党政治における中央と地方の関係- 韓国の地方選挙における政党推薦制を中心に- (1) (金)
の議会において過半数を獲得し、民主党はソウル・仁川・京畿と光州・全羅道において過半数を獲得した。他方で、民自党から袂を分かった自民連は大田・忠清道の地域において圧勝したのである。したがって、金泳三、金大中および金鐘泌のいわば「三金」の縁故地を中心とした地域主義の傾向が明瞭に現れた選挙であったとも言える⁽⁶³⁾。

(3) 1998年第2次全国同時地方選挙

1997年12月第15代大統領選挙は、新政治国民会議⁽⁶⁴⁾（以下、国民会議）と保守系である自民連の連合のもとで、韓国においては憲政史上50年ぶりに選挙による政権交代を実現した。この大統領選挙でも、地域主義に基づく地域対立構図の下で、ハンナラ党の李會唱^{イフェチャン}候補は慶尚道で、国民会議の金大中候補は全羅道で、つまりそれぞれ大票田である地域で多くの票を獲得した。翌1998年の地方選挙の特徴は、概ね以下のように指摘されている。まず、この選挙がアジア金融危機による経済的な混乱の中で行われたため、95年地方選挙と比べて、大統領選挙結果のもたらす「効能」についての懷疑が強かった⁽⁶⁵⁾。また、この地方選挙ではいわゆる「市民・労働系」の候補者の当選も注目された⁽⁶⁶⁾。それでは、まず、98年地方選挙の結果を見てみよう。

(63) 鄭世煜『地方自治学』法文社、ソウル、2001年、121頁。

(64) 1992年大統領選挙で金泳三に敗れた金大中は一旦政界引退をしたものの、1995年7月政界復帰とともにこの政党を新たに結成した。

(65) 申金植、前掲書、48頁。

(66) この選挙では、「民主労総」と「国民勝利21」の所属候補者49人が、全員を無所属として出馬し、総計13人が当選を果たした。また、「韓国労総」が、政策連合として与野党の推薦を受けて出馬させた78人の候補者の中、41人が当選した。これは、一種の「脱地域主義」の可能性を示唆しているとされる。1998年地方選挙において市民社会団体の成果と評価に関しては、朴ビョンソプ『韓国民民主主義と地方自治』ムノン出版、ソウル、1998年、第3章（市民・社会団体の地方選挙の参加過程と結果）を参照されたい。

<表 9 1998 年 6. 27 地方選挙当選者 (政党別) >

(単位: 名、%)

選挙名	合計	ハンナラ党		国民会議		国民新党		自民連		無所属		
	当選者数	当選者数	得票率	当選者数	得票率	当選者数	得票率	当選者数	得票率	当選者数	得票率	
合計	938	333	33.5	393	30.5	1	0.1	128	13.5	83	8.8	
市・道知事	16	6	37.5	6	30.1	・	・	4	25.0	・	・	
区・市・郡長	232	74	31.9	84	28.8	1	0.4	29	12.5	44	19.0	
広域 議会	地域区	616	224	36.4	271	32.7	・	・	82	13.3	39	6.3
	比例区	74	29	39.2	32	40.0	・	・	13	17.6	・	・

<出所>韓国中央選挙委員会ホームページに基づいて筆者が作成。

<表 10 1998 年広域議会議員選挙の政党別の当選者>

	当選者数	ハンナラ党	国民会議	自民連	無所属
合計	616	224	271	82	39
ソウル・仁川・京畿道	208	37	159	11	1
江原道	42	21	12	3	6
大田・忠清道	70	0	4	61	5
光州・全羅道	98	0	88	1	9
釜山・大邱・蔚山*・慶尚道	184	163	0	6	15
済州	14	3	8	0	3

<出所>中央選挙委員会ホームページに基づいて筆者が作成。

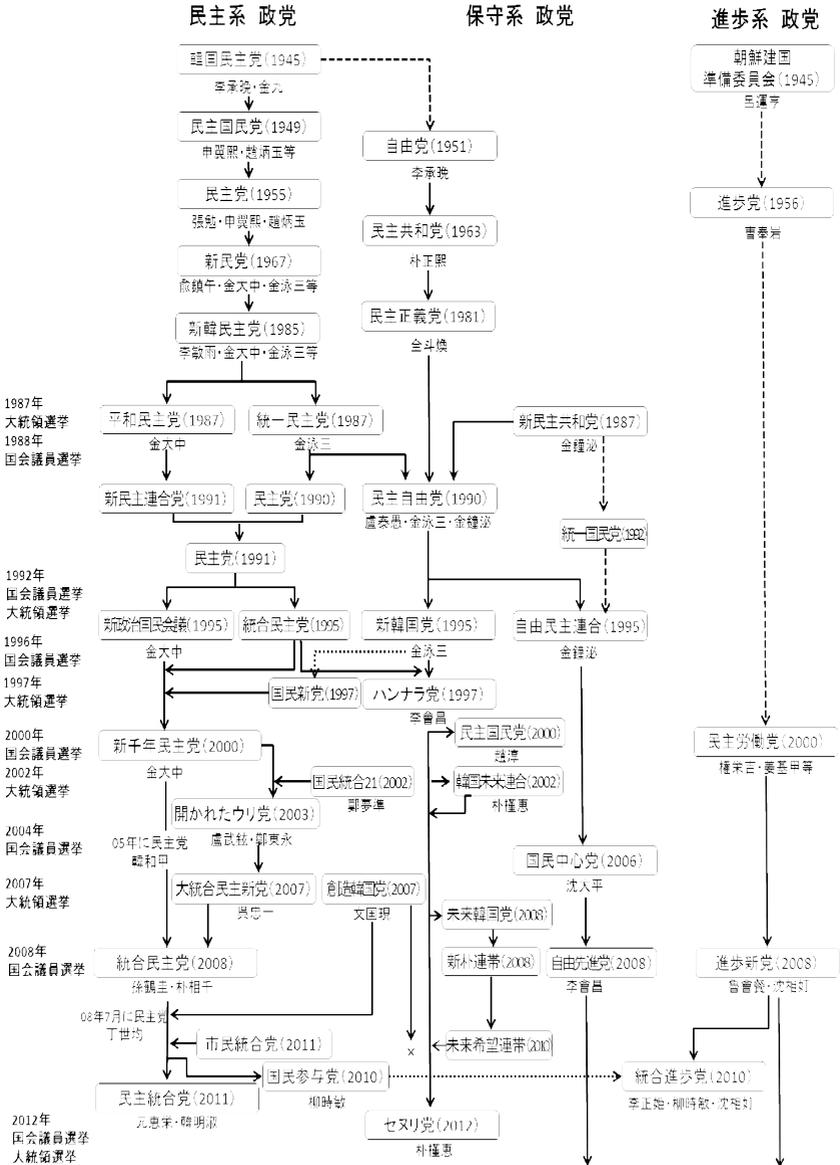
<注>*かつては慶尚南道に属していたが、1997 年広域団体である蔚山広域市に昇格した。

<表 9>と<表 10>にあるように、国民会議は首都圏地域 (ソウル・仁川・京畿) と全羅道地域で、ハンナラ党は釜山・慶尚道地域で、自民連は大田・忠清道地域で圧倒的な支持を得た。広域・基礎自治体の知事、市長、地方議員 (広域・基礎議会議員) に至るまで、同一の政党の候補者が当選し、「共同与党 1 党体制」が形成された。

またこの選挙において、九五年地方選挙と比べ、ハンナラ党の当選者

187- 政党政治における中央と地方の関係－韓国地方選挙における政党推薦制を中心に－（1）（金）
（335人から224人）が大幅に減少した最大の理由としては、上述のようにアジア金融危機の責任が問われ、前与党のハンナラ党に対する不信感が強まったことが挙げられる。

<資料 1 韓国政党編成図>



<注>韓国中央選挙管理委員会ホームページの政党・政策情報システムに基づいて再作成。