

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 — (2・完)

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) 前号

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) 本号

第二節 2000年代の地方選挙 (2002年から2010年まで)

(1) 2002年第3次全国同時地方選挙

2002年の地方選挙に2年先立つ2000年の総選挙においてハンナラ党が勝利し、同年の国会議員の補欠選挙でもハンナラ党が再び勝利することになった。さらに、2002年地方選挙を控えて、与党側に金大中大統領の息子の賄賂問題を初めとする様々なスキャンダルが起り、政権与党は一段と厳しい立場に追い込まれていった。このような状況の中、2002年2月28日の国会では「公職選挙及び不正防止法」の改正法案⁽¹⁾が通過した。この改正を受けた

2002年6月13日の地方選挙は、地方自治の復活以来、地方議員選挙としては四回目、地方自治団体の長選挙としては三回目の選挙になった。この選挙の結果は、以下のようである。

<表1 2002年地方選挙当選者(政党別)> (単位:名、%)

選挙名	合計	ハンナラ党		新千年民主党		民労党		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	857	582	48.3	169	28.7	4	2.81	46	4.35	56	15.1
市・道知事	16	11	52.9	4	29.2	0	4.7	1	5.22	0	7.35
区・市・郡長	232	140	44.5	44	26.7	2	1.2	16	4.2	30	22.4
広域議員*	609	431	47.6	121	30.4	2	2.54	29	3.64	26	15.3

<出所>韓国中央選挙管理委員会のホームページに基づいて筆者が作成。

<注>比例区を含めていない。

- (1) 2002年2月28日国会を通過した「公職選挙及び選挙不正防止法」の主要な改正点は以下の通りである。①広域議会議員の定数が98年地方選挙と比べて690人から682人に、基礎議会議員は3489人から3485人に削減された。②政党は比例代表選挙区の市・道議会議員選挙の候補者の中、100分の50以上を女性の推薦とする一方で、候補者名簿の順位に従って2人ごとに女性1人を推薦しなければならない。③政党は任期満了に伴う地域区の市・道議会議員選挙の候補者の中、100分の30以上を女性の推薦にするように努力し、これを遵守した政党に対しては政治資金に関する法律第17条の規定による支給する補助金以外に、同条2項の規定により追加の補助金を支給する。

<表 2 2002 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	新千年 民主党	自民連	民労党	無所属
合計	609	431	121	29	2	26
ソウル・仁川・ 京畿道	212	189	19	0	0	4
江原道	39	31	6	0	0	2
大田・忠清道	72	34	4	29	0	5
光州・全羅道	94	0	87	0	0	7
釜山・大邱・ 蔚山・慶尚道	176	168	0	0	2	6
済州	16	9	5	0	0	2

<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 1 >と<表 2 >で見られるこの選挙の特徴は、以下の諸点である。

第 1 に、全国的に見ればハンナラ党の圧勝である。<表 1 >をみると、ハンナラ党は広域自治体の首長の場合、16 人中 11 人を、基礎自治体の首長は、232 人中 140 人をそれぞれ当選させた。『東亜日報』(2002.6.15)による⁽²⁾と、特定政党が当選者の割合で 5 割を超えたのは、民主化宣言以後の地方選挙および総選挙を通じて、韓国の選挙史上初めてであった。

第 2 に、自民連が票田である大田・忠清道地域において敗退したことである。上述した「地域主義」に即して言えば、「三金」のボスが率いる政党は、それぞれ慶尚道地域はハンナラ党、全羅道地域は民主党、忠清道地域は自民連という構造であった。しかしながら、この選挙では<表 2 >でもわかるように、今回の選挙で初めて大田・忠清道地域において自民連の当選者をハンナラ党の当選者が上回ったのである。また、首長選挙においても自民連は敗退に終わった⁽³⁾。

(2) 「政党みて、票を入れた!」『東亜日報』2002 年 6 月 15 日、10 面。

第3に、基礎議会議員選挙において、政党記号による「一数字型投票」のもたらす歪みが現れたことである。基礎議会議員の選挙の場合、政党推薦制を制度的に導入しなかったものの、それぞれ「ガ」をハンナラ党、「ナ」を民主党、「ダ」を自民連の政党記号と勘違いして投票したと言われた⁽⁴⁾。実際にも、ハンナラ党が優勢な地域では「ガ」の当選者、民主党が優勢な地域では「ナ」の当選者、自民連が優勢な地域では「ダ」の当選者が多かった。

第4に、民主党の大敗と投票率の低さである。当時の民主党の選挙戦略関係者は次のように総括している⁽⁵⁾。「今回の選挙は人物、政策、選挙戦略

(3) 2002年の忠清地域の首長の選挙結果をみると、次の<表1>、<表2>のようである。

<表1 大田・忠清道地域の広域自治団体の長の選挙結果>

	有効得票数	ハンナラ党	民主党	自民連	無所属
大田	411,483	191,832 (46.62)	.	165,426 (40.20)	54,225 (13.18)
忠清北道	586,258	343,546 (58.6)	.	196,253 (33.48)	46,459 (7.92)
忠清南道	759,801	252,005 (33.04)	.	508,796 (66.96)	.

<出所>中央選挙委員会ホームページに基づいて作成。

<表2 大田・忠清道地域の基礎団体の長の当選者数の選挙結果>

	団体の数	ハンナラ党	民主党	自民連	未来連合	無所属
大田	5	. (37.89)	. (7.05)	5 (49.38)		. (5.68)
忠清北道	11	5 (37.44)	1 (22.45)	3 (17.42)		2 (22.69)
忠清南道	15	4 (33.25)	2 (12.27)	7 (35.72)	. (4.5)	2 (14.26)

<出所>中央選挙委員会ホームページに基づいて作成

(4) 「ガ」、「ナ」、「ダ」はあえて日本語に訳するならば、「イ」、「ロ」、「ハ」となる。つまり、基礎議会議員選挙では全員無所属候補として候補者番号は抽選で行われるため、特定の番号はないものの、有権者が「ガ」を政党記号として「1」、「ナ」を「2」、「ダ」を「3」と誤解して投票することを意味する。

等々何も通じなかった。我々の候補者はただ民主党という看板のせいで落選した。すべてが党の責任だ」。その当時、与党である民主党政権に対する失望感の影響で、民主党支持者の中では投票を棄権する者が多くなり、実際、投票率は地方選挙史上、もっとも低い数値を記録⁽⁶⁾したのである。また、2002 年ワールドカップの影響で、有権者が地方選挙よりはワールドカップに関心⁽⁷⁾を寄せたことも要因の一つとされている。

2002 年地方選挙を総合的にみると、97 年に政権交代を果たした民主党（当時、国民会議）は翌年の地方選挙で勝利を果たしたが、政権交代後 2 年半が経過した総選挙では有権者が民主党政権に対して中間評価的な性格の投票行為を行った結果、当時野党のハンナラ党が勝利をすることになったといえよう。さらに、金大中政権への失望感をもたらした国民の最終的な審判が行われたのが 2002 年地方選挙であり、その結果はハンナラ党の全国的な圧勝、民主党の惨敗となり、また民主党の連立政権であった自民連も票田である大田・忠清道地域においても、ハンナラ党に少なくない地方議員や首長の

(5) 孫テボク「候補交代、盧武鉉新党か」『新東亜』7月号、ソウル、2002年、148頁。

(6) 2002年の投票率と95年と98年の投票率を比べると、<表3>のようである。

<表3 2002年地方選挙の地域別の投票率と95・98年選挙別の投票率の比較>

地域	投票率(%)	98年選挙	95年選挙	地域	投票率(%)	98年選挙	95年選挙
全国	48.8	52.6	68.4	京畿	44.6	49.9	68.2
ソウル	41.7	46.9	66.2	江原	59.0	64.3	74.8
釜山	41.8	46.7	66.3	忠北	55.8	61.3	72.8
大邱	41.5	46.7	64.1	忠南	56.1	59.5	73.8
仁川	39.4	43.2	62.0	全北	54.7	57.6	73.7
光州	42.4	45.1	64.9	全南	65.6	68.2	76.2
大田	42.3	44.4	67.0	慶北	60.4	64.9	76.8
蔚山	52.3	57.6	*	慶南	56.2	61.1	73.4
済州	68.5	73.2	80.4				

<出所>金在貴、「地方選挙における政党参与に関する研究」京畿大学校行政大学院、81頁。

<注>* 95年当時は蔚山市で慶尚南道の一般市として、基礎自治団体であった。

(7) 『京畿日報』「ワールドカップに負けた地方選挙」2002年6月4日、1面。

職を譲ることになった。

(2) 2006 年第 4 次全国同時地方選挙

民主化宣言後のそれまでの選挙とは違って、2006 年地方選挙における重要な争点は基礎議会議員の「政党推薦制」の導入であった。基礎自治団体における政党推薦制は、与野党間の激しい争点であり、1990 年代初頭から法改正を繰り返しながら、賛成論と反対論が拮抗している状況であった。このような状況の中で、2005 年 6 月 30 日に行われた第 254 回臨時国会⁽⁸⁾では、首長のみならず、基礎議会議員まで政党推薦制を導入する「公職選挙及び選挙不正防止法一部改正法律案」が上程され、2005 年 8 月 4 日に可決成立した。さらに、基礎議会議員に限って中選挙区制を導入し、その選挙区域は市・道の条例で定めることとした。2006 年の選挙結果は<表 3>と<表 4>のようである。

<表 3 2006 年地方選挙当選者 (政党別) >

		合計	ウリ党	ハンナラ党	民主党	民労党	国民中心党	無所属
合計		3872	701	2346	378	81	89	277
市・道知事		16	1	12	2	0	0	1
区・市・郡の長		230	19	155	20	0	7	29
市・道議員	全体	733	52	557	80	15	15	14
	地域区	655	33	519	71	5	13	14
	比例代表	78	19	38	9	10	2	・
区・市・郡議会	全体	2888	629	1622	276	66	67	228
	地域区	2513	543	1401	233	52	56	228
	比例代表	375	86	221	43	14	11	・

<出所>韓国中央選挙委員会ホームページに基づいて作成。

<注> 2006 年の地方選挙では、かつての「新千年民主党」が「ウリ党」と「民主党」に分離し、忠清道地域に基盤を置いていた「自民連」は「ハンナラ党」と合併されるほか、忠清道地域に基盤とする「国民中心党」が新設された。

<表 4 2006 年広域議会議員選挙の政党別の当選者>

	合計	ウリ党	ハンナラ党	民主党	民労党	国民中心党	無所属
ソウル・仁川・京畿道	258	5	249	2	2	0	0
江原道	40	2	36	0	1	0	1
大田・忠清道	88	6	65	0	0	15	2
光州・全羅道	108	26	0	77	2	0	3
釜山・大邱・蔚山・慶尚道	203	4	185	0	7	0	6
済州道	36	9	22	1	2	0	2
合計	733	543	543	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作成。

<表 3> を見てみると、与党であるウリ党は当選者総計 701 人であり、他方でハンナラ党は当選者総計 2346 人とし、全体の 60.6 % となる政党得票率を記録した。次に、民主党 3788、無所属は 277 人、国民中心党と民主労働党はそれぞれ 89 人と 81 人という当選結果である。

これを詳細にみると、まず、ウリ党は広域市長・道知事 1 人、市・郡・区長 19 人、広域議会議員 52 人、基礎議会議員 629 人であった。ハンナラ党は広域市長・道知事 12 人、市・郡・区長 155 人、広域議会議員 557 人、基礎議会議員 1622 人で、全体で 2346 の当選者を出し、圧倒的な勝利となった。次いで、民主党は広域市長・道知事 2 人、市・郡・区長 20 人、広域議会議員 80 人、基礎議会議員 276 人であった。他方で、民主労働党と国民中心党

(8) 2005 年 6 月 30 日に行われた第 254 回国会本議会で附議された案件の一つで、第 35 項「公職選挙及び選挙不正防止法一部改正法律案」の提案説明の内容は、以下の通りである。「… (中略) 責任政治の具現のために基礎議員の政党推薦制を導入し、基礎議員選挙に選挙区ごと 2 人ないしは 4 人を選ぶ中選挙区制を導入し、基礎議会の選挙区の画定は市・道の条例で定めることにする」。この法案は可決された。

は知事の当選者はなかったものの、国民中心党は7人の市・郡・区長を当選させた。また広域議会議員では民主党が15人、民労党も15人が当選させ、国民中心党と民労党は基礎議会議員の場合、各々67人、66人の当選者を出したのである。

以上、2006年地方選挙の結果、ハンナラ党が全般的に多くの候補者を当選させたことが分かる。この点について朱龍學は⁽⁹⁾、「ハンナラ党所属の地方選挙の候補者が人物的な特性が優れたということより、むしろ一連の国家政策の失敗による国民的な不満があり、与党である Uri 党よりはハンナラ党に票が集中した」と評価した。

他方で、韓国政治における地域主義に関して微妙な変化が観察された⁽¹⁰⁾。すなわち、Uri 党は与党であるが、その根元を民主党⁽¹¹⁾に持っているため、両者の大票田である光州・全羅道地域においては、この両党の当選者が分散され、ソウルをはじめ7つの特別市・広域市長選挙では1人の当選者もいなかった。その他、忠清道を拠点とする国民中心党は初の地方選挙で3.0%の当選者はあったものの、全員が忠清道地域であった。また、蔚山広域市を根幹とする民労党は首長の場合、1人の当選者もいなかった。言い換えれば、韓国における政党は地域政党に過ぎないと評価されてきたが、それでも中央政治の争点や問題が地方政治においても看過できない影響を与えることが明らかになったのである。

(3) 2010年地方選挙第5次全国同時地方選挙

これまで述べてきたように、韓国の地方選挙では当該地域懸案の争点がなかなか浮彫りになりにくい選挙環境となっている。2010年地方選挙でも例外

(9) 朱龍學「民選4期、地方選挙の結果分析及び政策的意義：基礎自治団体長の政党推薦制を中心に」『韓国地方自治学会』19(1)、2007年、44頁。

(10) 朱龍學、前掲書、45頁。

(11) 前掲拙稿の〈資料1 韓国政党編成図〉を参照されたい。

ではなかった。その基本的な性格は、政府与党が推進してきた政策に対する「中間評価的な選挙」であり、従って有権者側における自らの自治体の代表を選出するという意識はさらに薄くなったことも事実であろう。

主な個別争点は、「4 大河川整備事業⁽¹²⁾」、「行政首都移転修正案」の撤廃及び「天安艦沈没」事件究明であり、与野党が激しく対立した。また、盧武鉉^{ノムヒョン} 前大統領の没後 1 年となる時期であり、その追悼の雰囲気が高まったため、与党には不利な立場にさらされていた⁽¹³⁾。

<表 5 2010 年地方選挙当選者 (政党別) >

		合計	ハンナ ラ党	民主党	自由先 進党	民労党	その他*	無所属
合計		3893	1624	1475	172	142	79	378
市・道知事		16	6	7	1	0	0	2
区・市・郡の長		228	83	92	13	3	2	35
市・道 議 員	全体	761	288	360	41	24	12	36
	地域区	680	252	328	38	18	8	36
	比例代表	81	36	32	3	6	4	・
区・市・郡 議 会	全体	2888	1247	1025	117	115	65	305
	地域区	2512	1087	871	95	90	54	305
	比例代表	376	160	154	22	25	15	・

<出所> 韓国中央選挙委員会ホームページに基づいて作成。

<注>その他の政党では進歩新党、国民中心連合、国民参与党、未来連合、親朴連合がある。

(12) 李明博の重要政策として韓国 4 つの河川 (漢江・錦江・荣山江・洛東江) を整備する事業である。しかし、環境問題や土木事業反対等で野党系及び市民団体は反対している。

(13) 鄭智允「韓国の第 5 回全国同時地方選挙をめぐって」『自治総研通信』第 381 号、2010 年、32 頁。

＜表6 2010 広域議会議員選挙の政党別の当選者数＞

	ハンナラ 党	民主党	自由先進 党	民労党	その他*	無所属
ソウル・仁川・京畿道	75	178	0	2	4	4
江原道	22	14	0	0	0	6
大田・忠清道	11	40	41	1	0	0
光州・全羅道	2	105	0	7	0	4
釜山・大邱・蔚山・慶尚道	166	7	0	12	7	19
済州道	12	18	0	2	1	3
合計	288	360	41	24	12	36

＜出所＞韓国中央選挙管理委員会ホームページに基づいて作成。

＜注＞その他の政党では進歩新党、国民参与党、未来連合、親朴連合がある。

＜表5＞と＜表3＞を照合してみると、基礎議会議員選挙では与党であるハンナラ党が民主党に上回っているものの、その他の選挙結果では民主党が優勢であった。特に、広域・基礎自治体の長の選挙で民主党がやや上回っている理由としては、選挙前に5つの野党⁽¹⁴⁾が統一候補を擁立したことが挙げられよう。

広域議会議員選挙においては、2006年地方選挙と照合してみると、ハンナラ党は557議席から288議席へと60パーセントを超える減少となり、他方で基礎議会議員選挙では、民主党より上回ったものの、前回選挙より597議席も減ったことが分かる。また、地域主義の観点からみると、その弱化の兆しも見えるが、地域的対立構造はなお根強いものがある。

(14) 5つの政党とは、民主党、民主労働党、創造韓国党、進歩新党、国民参与党である。特に、伝統的に保守政党が優位をみせた江原道知事選挙結果をみると、民主党候補がハンナラ党の候補者を10ポイント上回る得票で当選した。鄭智允、前掲書、38頁。

以上のように、本章では、民主化宣言後、1991 年から 2010 年選挙地方選挙までを対象として、韓国の地方選挙において持続的にみられる現象と変化する状況を見てきた。

これをまとめれば次のようになる。旧民自党とハンナラ党は釜山・大邱・慶尚道地域で、旧国民会議・ウリ党・民主党は光州・全羅道地域で、旧自民連と国民中心党・自由先進党は大田・忠清道地域においてそれぞれ強固な支持基盤を構築した。さらに、地方選挙においても国政に対する中間評価的な投票が行われたことである。つまり、大統領選挙で政権を獲得した政党の国政運営の良し悪しに判断の主眼点を置き、それに続く総選挙や地方選挙で政権担当政党の評価が行われる状況である。

しかし、1991 年広域議会議員選挙から始まり、導入と廃止を繰り返された「政党推薦制」は、国政上のみならず、有権者の投票行動にいたるまで大きな影響を与えている。特に基礎議会議員選挙においてその影響は甚大であり、その限りで地方政治は国政に結びつけられ、中央政治に振り回されてきたことは否定できないであろう。

第三章 政党推薦制を巡る政治過程

第一節 政党推薦制の変遷過程

(1) 50～60 年代の政党参与

韓国の地方選挙における政党参与（政党の関与）の経緯をみれば、民主化以後には政党推薦制という規定が法律に置かれるようになった。つまり 1950～60 年代まで遡れば、地方自治法における地方選挙関連規定においては、関与についてはいかなる制限規定もなかった。

当時の政党が行う候補者の政党推薦や選挙戦における政党標榜は、いわば暗黙のうちに認められた⁽¹⁵⁾のである。内務部（現・行政安全部）の調査⁽¹⁶⁾によれば、中央政党は与野党を問わず、各々党の支部を形成し、全国的に立候

169— 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— (2・完) (金)

補者を公認していたのである。また、実際の選挙運動においても、各政党が所属の立候補者の当選を目的とする選挙運動を展開したとされている。その結果、〈表7〉にあるように地方議員で党籍のある者は、1952年の第1代選挙では全議員の57.7%、1956年の第2代選挙では全議員の71.6%、第3代選挙では19.8%と大きく変化してきたが、この時期を通じて基礎自治団体より広域自治団体の議員の党籍保有率が高かったという特徴⁽¹⁷⁾を示している。

〈表7 地方議員の党籍者〉

(単位：%)

	第1代 (1952年)		第2代 (1956年)		第3代 (1960年) ⁽¹⁸⁾	
	党籍者	無所属	党籍者	無所属	党籍者	無所属
合計	57.7	42.3	71.6	28.4	19.8	80.2
ソウル・道	72.7	27.8	81.0	19.0	55.6	44.4
市・邑・面	57.4	42.6	71.4	28.6	18.8	81.2

〈出所〉 陸東一「地方選挙における政党推薦制の限界と課題」による。

1949年7月4日に地方自治法が制定・公布され、同年12月12日には第1次改正が行われたが、建国初期の政治・社会的な混乱によって、地方議会の構成は延期せざるを得なかった。政府は避難首都である釜山において突然地方自治の実施を決定し、1952年4月25日と同年5月10日には、市・邑・面議会議員選挙と道議会議員選挙を実施したのである。

(15) 陸東一「地方選挙における政党推薦制の限界と課題—地方議会の活性化を中心に」『韓国地方自治学会報』18(1)、2002年、9頁。

(16) 内務部『地方自治白書』1968年、61頁。

(17) 内務部(編)『韓国地方行政史』大韓地方行政協会、1966年、497～513頁。

戦時下の政府が地方自治を急いだ要因は、次のような李承晩大統領の政治的な意図があったとされる。すなわち、中央政界で自身の政治的な基盤を構築するに失敗した李承晩は、自身の立場を支持してくれる全国的な勢力基盤を確保する方法として地方議会を構成した⁽¹⁹⁾、と。こういう事情を考慮の上、当時の地方政治ないし地方議会を政党推薦制の脈絡で考察した際、「地方自治の脱政治化」ともいうべき見解⁽²⁰⁾がある。1990 年以後と比べれば、<表 7>にあるように、無所属の比率が高いことが分かるが、この点について陸は、激しく離合集散する政党の動きがあったため有権者は一貫性を持って投票できなかつたと指摘している。また、第 3 代選挙の場合、自由党⁽²¹⁾という看板がなくなった影響で従来の自由党の候補者が無所属として出馬し、当選したケースが多くなった⁽²²⁾。

(2) 90 年代の政党参与

-
- (18) 3 代の市・邑・面議会議員選挙の特徴といえば、無所属の議会議員の当選者が急激に増加したことである。その要因として、4・19 以後の自由党は同党の所属議員 138 名の中、105 名が既に党を離脱し、総選挙でも民議員 2 席と参議院 4 席を確保しただけであった。しかしながら、とくに地方選挙においては離党した候補は無所属になり済まして既存の選挙基盤を活用したのである。
- (19) 孫鳳淑『韓国地方自治研究—第 1 共和国の政治過程を中心に』梨花女子大学院学位論文、1984 年、33、97 頁。
- (20) 陸東一は次のように言う。過去において、地方政治への政党の介入は政党自体の勢力拡張手段であり、そこで見られたのは地方施策に関する具体的な政策ではなく、人物を中心とする政党対立であった。政党政治の歴史は浅く、政党が地方選挙まで根差すことなく、政党は国民からの信頼感を得ないまま、地方選挙においては人物中心に投票する傾向が生じた。陸はこれを「地方自治の脱政治化」と表現している。陸東一、前掲書、16～17 頁。
- (21) この点については、前掲拙稿の<資料 1 韓国政党編成図>を参照されたい。
- (22) 第 3 代地方選挙においては、4・19 革命後、民主党が与党になるとともに、自由党は事実上崩壊し、「民主党と新民党」という両党体制となった。そのため、旧自由党議員は無所属で出馬することを余儀なくされた。孫鳳淑、前掲書、118 頁。

民主化後の1988年に制定された地方議会議員選挙法においても、政党の選挙参与に関してはいかなる規定もおかれていなかった。これについては、政党が選挙に関与するか否かは「政党の自由行動」⁽²³⁾に委ねられていたと見てよいだろう。1990年12月14日に開催された151回第17次国会本会議において附議⁽²⁴⁾・改正された地方議会議員選挙法と地方自治団体長の選挙法では、広域自治団体の議員選挙及び団体長選挙における政党推薦制を初めて導入することになった。

＜表8 1991年広域議会議員の党籍者＞

	党籍者		無所属	
合計 (866)	750	86.7 %	116	13.3 %

＜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

前年の法改正を受けて、1991年選挙で広域議会は政党推薦制を導入したが、選挙後の党籍保有者の分布は、＜表8＞のように、政党推薦を受けた者が全議席の86.7%をしめることになった。

また、95年選挙を1年あまり後に控えて、1994年3月4日に行われた第166回第17次国会本会議で附議⁽²⁵⁾・改正された「公職選挙及び選挙不正防止法」では、広域及び基礎自治団体の議員及び首長という4種の選挙の同時実施とともに政党推薦制の導入を規定した。

(23) 政党の選挙参与に関していかなる規定も置かないことが、事実上の政党の選挙参与を意味すると認識している学者は少なくない。例えば、崔昌浩『地方自治学』2002年、387頁、陸東一、前掲書、9頁、及び鄭世 『地方行政学』2000年、318頁、に見られる見解である。

(24) 前掲拙稿の注54を参照されたい。

(25) 前掲拙稿の注59を参照されたい。

しかしながら、当時与党であった民自党は地方行政の脱政治化を掲げて基礎自治団体選挙での政党推薦制を排除するよう主張した。その結果、95 年地方選挙を約 3 ヶ月後に控えて、この法律は 1995 年 3 月 15 日の第 173 回第 1 次国会本会議で再度附議⁽²⁶⁾・改正され、94 年改正法は実施されないまま、基礎自治団体長には政党推薦を導入する一方、基礎議会議員には政党推薦が排除されることになった。この改正法のもとで、95、98 年及び 2002 年の地方選挙が実施された。

(3) 2000 年代の政党参与

2002 年地方選挙を控えて、基礎自治団体における首長選挙で政党推薦を維持するか否かの論議が再び浮上した。『中央日報』(2004 年 7 月 9 日)によると、中央政治の議論では政党推薦を導入すべきという立場が優勢であり、他方学会や市民団体及び行政自治部(現在、行政安全部)は、それを排除すべきという立場を示したが、最終的には勝利したのは前者であった。

2000 年代に入って、地方選挙制度において最も大きな変化となるのは、基礎議会議員選挙での政党推薦制の導入である。この導入は、2006 年の地方選挙を 1 年後に控えて、2005 年 6 月 30 日に開かれた第 254 回国会本会議で⁽²⁷⁾実現し、現在に至っている。ここでは、この改正過程について瞥見しておこう。

2005 年 2 月 16 日、政治改革特別委員会の臨時会として「公職選挙及び選挙防止法と地方選挙制度の改善に関する公聴会」が行われた。この公聴会に出席した有識者と国会議員の見解を通じて基礎議会議員選挙での政党推薦制の賛否両論の内容を見てみよう。

まず、賛成の立場からは次のような意見が提出された。すなわち、「政党

(26) 前掲拙稿の注 62 を参照されたい。

(27) 本稿の注 8 を参照されたい。

165— 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— (2・完) (金)
には候補者に代わって相当な情報を提供するという政治的な責任がある⁽²⁸⁾」、
「ゴミ処理や埋め立て等の問題について自治体間の中で葛藤が頻繁に起こっ
ているが、このような問題は、政党の政策で十分に解決できる⁽²⁹⁾」、
「政党推薦制が排除されれば、ある地域で長年居住した有力者が政治的な知識もない
まま、地域での知名度だけで当選する状況が生まれてしまう⁽³⁰⁾」等々であ
る。

他方で反対の意見は、以下のものであった。すなわち、「地方議員及び首
長は政治から離れているところで存在すべきなのに、政党推薦制を導入する
との発言はいかがなものか。そうするのであれば、中央政党に振り回される
のではないか」。また、「推薦に関して不正の温床になるのではないのか。⁽³¹⁾」
等である。政党推薦制の賛否論と特徴に関しては、第四章で詳細に検討こと
とする。

第2節 地方選挙における推薦過程

上述のように、2005年の公職選挙法の改正により基礎自治団体の首長選挙
だけでなく、議会議員選挙にも政党推薦制が導入されることとなった。こ
こでは地方選挙に際して候補者を推薦した政党の中で、ハンナラ党と民主党
を中心にその過程を検討してみよう。

(28) 第252回政治改革特別委員会の公聴会における崇實大学校の姜元澤教授の見解であ
る。韓国国会事務処『第252回国会臨時会政治改革特別委員会会議録第3号』、2005
年、2～5頁。

(29) 第252回政治改革特別委員会の公聴会における木浦大学校の金永泰教授の見解であ
る。韓国国会事務処、前掲書、5～8頁。

(30) 第252回政治改革特別委員会の公聴会におけるハンナラ党の李仁基委員の見解であ
る。韓国国会事務処、前掲書、29～30頁。

(31) 第252回政治改革特別委員会の公聴会における民主党の李相烈委員の見解である。
韓国国会事務処、前掲書、15頁。

(1) ハンナラ党 (現・セヌリ党)

i. 広域・基礎自治団体の首長

ハンナラ党の公職候補推薦規定⁽³²⁾では、広域自治団体長は国民参与選挙人団⁽³³⁾の大会を経て推薦する一方、支持基盤が弱い衰弱地域等では必ずしもこれを実施する必要はないと明記されている。また、競選を実施する場合、広域自治団体長の推薦方法としては、ハンナラ党の党憲⁽³⁴⁾82 条 (候補者選出) ないしは第 83 条 (国民参与選挙人団の構成等) に規定されている大統領候補選出方式⁽³⁵⁾を準用するよう規定している。

例えば、ハンナラ党の光州市長の候補者選出は、光州市代議員 (20 %)、光州市一般党员 (30 %)、光州市民を対象に公募した選挙人 (30 %) を含む「光州市国民参与選挙人団」の投票結果 (80 %) と光州市民を対象に実施した世論調査の結果 (20 %) を総合して選出するのである。基礎自治団体長の推薦方法としては、中央党の推薦審査委員会の議決事項と地域区の国会議員候補者の推薦について規定された推薦方法を準用している⁽³⁶⁾。

(32) ハンナラ党の公職候補推薦規定党憲第 6 章で定められている (2007 年 9 月 11 日付検索)。ハンナラ党のホームページによる。現在のセヌリ党の党憲は第 6 章第 96 条～102 条である。

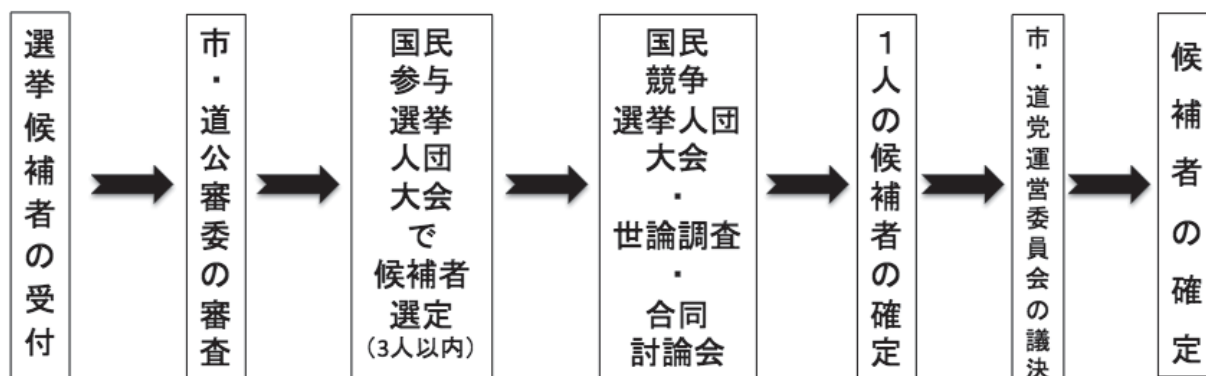
(33) 国民参与選挙人団については、注 34 を参照。

(34) ハンナラ党の党憲第 82 条、83 条 (2007 年 9 月 11 日付検索)。ハンナラ党のホームページによる。現在のセヌリ党の党憲では第 6 章第 99 条で定められている。

(35) ハンナラ党の大統領候補者の選出規定によれば、大統領候補者は大統領候補者の選出ための「国民参与選挙人団大会」の投票結果 (80 %) と世論調査 (20 %) を総合して選出するとされている。大統領選出のための「国民参与選挙人団大会」を構成する選挙人は、全党大会の代議員 (8 分の 2)、代議員ではない一般党员 (8 分の 3)、一般国民を対象として公募した選挙人 (8 分の 3) である。また、選挙人団には、各々女性が 50 %、40 歳未満が 30 % 以上含まなければならない。一般党员の選挙人は、募集党员の公募期間の開始の前日までに党员名簿に登載された党员の中から、各市・道及び地区党の運営委員会が選定すると規定されている。ハンナラ党のホームページによる。

公職候補者推薦規定の第 18 条（国民参与選挙人団の構成）によると、地域区の国会議員の候補者の選出のための国民参与選挙人団は、当該の選挙区の党员と一般国民によって構成され、国民参与方式は中央党の推薦審査委員会で決定すると規定されている。

<図 1 ハンナラ党の基礎自治体の長の選挙候補者の選定過程>



<出所> 民主党ホームページに基づいて作成。

ii. 広域・基礎議会議員

広域及び基礎自治団体の議員の立候補者の推薦方法は、基礎自治団体長の推薦方法と同様に中央党の推薦審査委員会の議決事項と地域区の国会議員候補者の推薦に規定された地域区の国会議員候補者の推薦方式を準用する。ただし、選挙人団は『国民参与地方議会議員の選挙人団』とすると明示されている。また、国民参与の地方議会議員選挙人団は、地域区の国会議員候補者の推薦選挙人団の構成方式を準用する一方、選挙人団の構成等の必要な事項

(36) ハンナラ党の党憲 84 条第 1 項によれば、「自治区の区庁長・市長・郡守の候補者は第 81 条（地域区の国会議員候補者の推薦）第 1 項の規定を準用した手続きに従って選出する。ただし、選挙人団は国民参与型の自治区・市・郡選挙人団とする」と明示している。それに伴い、党憲 81 条第 1 項では「地域区の国会議員の候補者は推薦審査委員会の審査と国民参加型の選挙人団大会の選出過程を経て運営委員会の議決で確定し、代表最高委員会が推薦する」規定している。

は市・道党の選管委が決定する⁽³⁷⁾とされている。

公職候補者の推薦は推薦審査委員会が決定し、推薦審査委員会は競選⁽³⁸⁾の結果に基づいて公職候補者を選出する。ただし、競選の結果に影響を及ぼしたと見なされる不法選挙運動や候補者の適格性について著しく問題がある場合は、党が候補者を決めることができると規定⁽³⁹⁾されている。

(2) 民主党 (現・民主統合党)

i. 広域・基礎自治団体の首長

民主党の広域・基礎自治団体の首長の候補者の選出は、民主党の党憲第 87 条及び 89 条の規定により、中央党の公職選挙候補者推薦審査委員会 (以下、公審委) が審査を行い、1 人ないしは二倍の数で選定⁽⁴⁰⁾する。

候補者が 1 人である場合には、最高委員会の議決及び党務委員会の認定で推薦が確定されるとともに、二倍の数で選定された場合には市・道知事の候補者は競選を経て党務委員会の認定で推薦が確定する。市・郡・区の長の候補者は、市・道党の常務委員会及び最高委員会の認定後、市・道党が主催する競選を経て党務委員会の認定で推薦が確定される⁽⁴¹⁾。

(37) ハンナラ党の公職候補者推薦規定 (2007 年 9 月 11 日付検索) ハンナラ党のホームページによる。

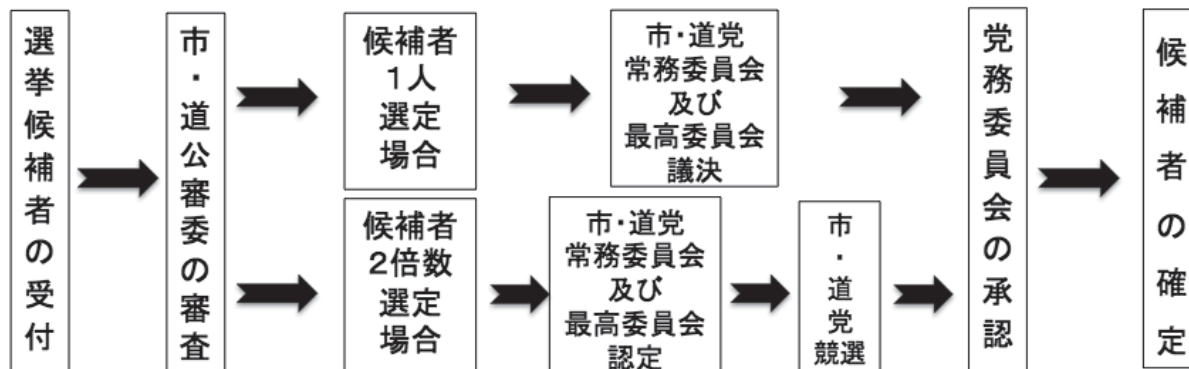
(38) 韓国の各党内の候補者選出に際して、1 人以上が出馬表明を行った場合、党としては競争力ある候補者最終的に確定するため採用している制度である。主に「競争選挙=競選」という党員による投票が基本となるが、各種選挙ごとにあるいは各政党によって競選方法は異なる。

(39) ハンナラ党の公職候補者推薦規定 (2007 年 9 月 11 日付検索) ハンナラ党のホームページによる。

(40) 民主党の党憲 (2008 年 7 月 6 日付検索) 民主党のホームページによる。

(41) 民主党の党憲 (2008 年 7 月 6 日付検索) 民主党のホームページによる。

＜図2 民主党の基礎自治体の長の選挙候補者の選定過程＞



＜出所＞ 民主党ホームページに基づいて作成

ii. 広域・基礎議会議員

地方議員の候補者の選出は、党憲の第90条及び91条により、広域市・道党の公審委が審査を行って、広域市・道議員は奇数又は二倍の数で、また市・郡・区議員は二倍以内に選定する。奇数で選定された場合、市・道党の常務委員会の議決及び党務委員会の認定で推薦が確定されるとともに、二倍の数の場合は市・道党が主催する地域委員会における競選を経て候補者を選定した後、最高委員会の認定と党務委員会の認定で確定される⁽⁴²⁾ことになるのである。

第三節 政党推薦制に関わるアクター

これまでの公職選挙法の改正過程をみると、広域自治団体よりは住民に最も近い基礎自治団体における政党推薦制について賛否が飛び交い、このレベルでの公職選挙法の改正が行われてきた。したがって、本節では主に基礎自治団体における政党推薦制に関する世論調査の結果を検討する。＜表9＞は基礎自治団体の長⁽⁴³⁾の政党推薦制に関連して実施された世論調査の結果を示

(42) 民主党の党憲（2008年7月6日付検索）民主党のホームページによる。

したものである。

<表 9 基礎団体長の政党推薦制の賛否 (%)>

調査機関	調査年度	調査対象	賛成	反対	無応答
(株) リサーチ & リサーチ	2001 年	大人男女 1000 名	42.0	54.6	3.3
		専門家 400 名	22.7	77.3	
連合ニュース	2002 年	インターネットで 738 名	17.0	83	
慶南新聞		慶尚南道民	13	87	
国民日報		ソウル市民	35.8	56.2	8
		仁川市民	30.0	61.2	8.8
		京畿道民	34.8	57.0	7.2
地方自治情報センター	2003 年	基礎自治体の首長及び議長 496 名	11	89	
国会行政自治研究会	2004 年	国会議員 205 名	44.6	52.3	3.1

<出所> リサーチ & リサーチ (2001.3)、『連合ニュース』(2002.1.6)、『慶南新聞』(2002.3.21)、『国民日報』(2002.1.11)、金ジョンウン『地方選挙の政党推薦制に関する研究』建国大学校博士論文、2005 年、68 頁。

<表 9>を見ると、まず調査機関・実施時期・調査対象者によって数値に差はあるものの、概ね政党推薦制に反対する意見が多くなっていることが分かる。

2001 年 2 月の『リサーチ & リサーチ』の世論調査の回答結果をみると、政党推薦制度に反対回答が 54.6 % (546 名) で、賛成回答が 42 % であり、そのかぎり一般国民の過半数以上が政党推薦制に反対する立場であったとみ

(43) 基礎議会議員の政党推薦は 2006 年地方選挙から導入されたため、2001 年から 2005 年までの時期においては、基礎議会議員のそれに関する世論調査は行われていない。

159— 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— (2・完) (金)
 ることができる。次の専門家 400 名を対象とした調査では、反対が 77.3 % (309 名) で、賛成する 22.7 % の 3 倍以上という大きな差を示している。この結果について成基重⁽⁴⁴⁾は、専門家は「小規模地域の首長や議員は生活自治を具現する人であり、政党推薦制の必要性が低いと認識している」としている。

基礎自治団体の長の政党推薦制に反対する一般国民 546 名が提示する対案は以下のようにになっている。「地域区の住民による推薦制」が 68.9 % で最も高く、「政党推薦制は廃止して候補者の所属政党を明記する」という意見が 14.5 %、「政党推薦制を廃止した上で、候補者の所属政党も明らかにしない」が 14.3 %、という順であった。また、「上級機関からの任命制」を求める意見は、わずか 1.5 % にとどまった⁽⁴⁵⁾。

その他の調査結果も、〈表 9〉に見られるように、政党推薦制の排除を求める意見が支配的であったことがわかる。それでも、個別にみれば、他ならぬ当事者である自治団体の首長及び議員の 9 割近くが反対しているのに対して、国会議員の場合、賛否が拮抗してことが注目される。

基礎議会議員まで政党推薦制を拡大した公職選挙法の改正後の 2005 年 9 月、専門家 150 名を対象に実施した調査結果が、次の〈表 10〉である。

〈表 10 基礎議員まで拡大した政党推薦制に対する意見〉

区 分	回答率(%/名)
計	100 (156 名)
広域自治団体の首長及び広域議会議員の政党推薦は賛成するが、基礎自治団体の首長及び基礎議会議員まで拡大したのに対しては反対する	35.9 (56 名)
広域・基礎自治団体の首長選挙では政党推薦を排除するのが正しい	30.1 (47 名)
政党推薦制は賛成するが、地域政党の性格が強い韓国では無理がある	25.0 (39 名)
民主主義は政党政治なので、賛成する	9.0 (14 名)

〈出所〉韓国行政 DB センター『政党推薦制に関する専門家の意見調査』2005 年、2 頁。

この表によれば、「広域自治団体の首長及び広域議会議員の政党推薦は賛成するが、基礎自治団体の首長及び基礎議会議員まで拡大したことには反対する」が最も多くて 35.9 % となり、次いで「広域・基礎自治団体の首長選挙では政党推薦を排除するのが正しい」と答えた人が 30.1 %、「政党推薦制は賛成するが、地域政党の性格が強い韓国では無理がある」が 25.0 % となった。従って、専門家全体の 91 % が基礎自治団体に関連する政党推薦制は排除するのが望ましいと回答したことになる。事後的であれこういう結果がでたことをうけて、朱龍學は「中央政治が国民の意図を無視し、基礎自治団体の基礎議会議員まで政党推薦制を拡大・導入した⁽⁴⁶⁾」と批判した。

第四節 政党推薦制の必要性と問題点

(1) 政党推薦制の必要性

これまで見てきたように、各種世論調査において政党推薦制に対しては批判的意見が優勢であった。それでもなお、政党推薦制が必要だとされる場合、一体どのような理由によるのであろうか。この点について、朴在旭は一般論だと断りながら⁽⁴⁷⁾、政党推薦制が政党政治と地方政治の両方の発展に貢献すると主張する。というのも、まず、地方自治は政治中立的な地方行政の領域にとどまらず、価値の配分に関連する地方政治的な領域でもある。したがって、政治的な代議制度の民主的、効率的な運営のためには政党政治が必要⁽⁴⁸⁾であり、地方政治家の選出においても政党の関与、つまり政党推薦制は必須的である。

(44) 成基重「韓国の基礎自治団体選挙での政党推薦制の問題解決」『韓国東北亜論叢』50 集、2009 年、267 頁。

(45) (株) リサーチ&リサーチ (<http://w3.randr.co.kr/>) の調査結果である。

(46) 朱龍學、前掲書、38 頁。

(47) 朴在旭「地方選挙における政党推薦制—5・31 地方選挙を中心に」『国際政治研究』9 (1)、2006 年、349 ~ 350 頁。

第2に、政党こそが地方政府の運営と管理に責任を負える唯一の政治機構であり、こうした政党の役割や機能を強調するのは当然であるとする。というのも、政党は、単なる地域的な選挙運動や経済力だけで地方政治という公共領域に影響を及ぼす地方の有力者の政治的な専横を遮断⁽⁴⁹⁾できるからである。第3に、かつての政党の重要な機能は政治的リクルートメントと利益の表出および集約機能であった。しかし、後者の機能は利益集団やマスコミ等に担われる⁽⁵⁰⁾傾向にある。そのため、最近の政党の主な機能は政治的なリクルートメントに限られつつあり、このような傾向からみると、地方選挙における候補者の政党推薦は、今日の政党の重要な機能である。

(2) 政党推薦制の問題点

では一体なぜ、各種世論調査において政党推薦制に否定的な考え方が優勢なのであろうか。その理由の多くは、地方政治において政党推薦制が生み出す各種の弊害に基づいている。まず、中央党や市・道地区党の推薦審査委員会の公正な推薦審査を経ることなく⁽⁵¹⁾一方的に内定又は指名が行われる。さらに、たとえ競選を経たとしても地域区の国会議員の影響力が過渡に反映す

(48) 政党が地方議会に参加すると参加すると、地方自治体は中央党の通じて容易に中央政府に対して地方の利益を要求することができる。したがって、その観点からみれば、政党参与（政党推薦制）こそが地方自治体の効率を向上させることが出来る。Charles R. Adrin, *Local politics* (New York: Macmillan&Free Inc., 1979), 460 頁。ただし、朴宰弘『韓国の地方政治と政党参与』成均館大学校学位論文、1997年、15頁によるもの。

(49) 基礎自治団体での政党推薦制に反対する学者からも、短期間では地方政治が大きく発展する保障はないという見解が出されている。むしろ地域の有力者の専横舞台になる恐れがあり、したがって政党推薦制の排除が必ずしも地方の政治家の質的な向上につながらないという懸念である。金道鍾「特集；基礎地方選挙と政党推薦制：一部廃止後、政党政治の先進化後の復活」『地方行政』、2009年、21頁。

(50) 最近では、市民団体、NGOの公共利益の表出も活発である。Hans-Dieter Klingermann, Richard I. Hoffer and Ian Budge, *Parties, Politics, and Democracy* (Oxford: Westview Press, 1944), 5頁。ただし、前掲書、朴在旭、350頁によるもの。

る政党構図及び投票行動である。このような地方選挙における政党推薦方式は、建前上は分権型の推薦制であるが、その実態は相変わらず中央集権的であり、垂直的である⁽⁵²⁾。その結果、この推薦制が広域市・道党の推薦審査委員会を通じて地域区の国会議員の権力だけを強化させた⁽⁵³⁾という批判も生むことになる。

黄雅蘭は、こうした実態について次のように説明する。基礎自治団体の首長や議員選挙において地域主義的な投票行動が強い地域では、当該地域で優勢な政党の推薦を受けた候補者の当選可能性が高くなり、現職首長の再選比率も、地域主義的な政党推薦が大きく作用⁽⁵⁴⁾しているのである。

それでも最も大きな反対理由は、自治団体が自立性を喪失することへの警戒であり、危惧である。すなわち、地方選挙に政党が関与すれば、地方自治団体は事実上、中央政党の下級機関や附属機関に転落させられ、政党組織を媒介とする中央集権的な政治あるいは政策運営となる恐れがある。前節でも述べたように、これまでの多くの地方選挙において、その争点も地域の問題や施策ではなく、むしろ中央政府の政策に由来する全国な争点になってしまう⁽⁵⁵⁾のである。

さて、ここまで政党推薦制の必要論とその問題点について概観したが、章を改めて、2005 年の選挙法の改正過程を中心に賛否論の実態と改善策について検討しよう。

(51) 各政党は公職候補選出規定を設けているものの、公職候補の選出の実質的な最終権限は地区党（地域区の国会議員）に委任しているのが現状である。前掲書、朴在旭、347 頁

(52) 金柄準「地方選挙制度の改善方向と課題」韓国政治学会地方政治特別学術会議、1998 年

(53) 朴在旭、前掲書、347 頁。

(54) 黄雅蘭「地域主義の地自治：基礎自治団体長の政党推薦」『韓国行政学報』36（2）、2002 年、134 頁。

(55) 成基重、前掲書、267 頁。

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

韓国の地方選挙における政党推薦制に関連する議論は、まず地方議会が復活した91年の地方議会議員選挙を控えた時期に行われた。この場合、与野党の対立の末、広域議員については政党推薦を認める一方、基礎議会議員についてはこれを排除することとなった。しかし、94年3月、そして95年地方選挙直前の時期に、政党推薦の導入と排除を繰り返しながら、2005年6月30日に実現した「公職選挙及び選挙不正防止法」の改正により、94年と同様に基礎自治団体の首長及び議員の政党推薦が導入されることになった。

<表11>は2005年改正に際して、政治改革特別委員会の小委員会である「地方選挙関係法委員会」で行われた議論の中で表明された各政党・機関の政党推薦に対する立場である。

<表11 各政党・機関の意見>

	現行制度	政改協	ハンナラ党	ウリ党	民労党
首長	○	○	○	×	○
議員	×	○	○	×	○

<出所>第252回政治改革特別委員会の会議録に基づいて筆者作成

基礎自治体の首長の政党推薦制については、ウリ党のみが排除の立場を示し、政治改革協議会⁽⁵⁶⁾、ハンナラ党や民労党は現状維持を主張した。しかし、基礎議会議員については、政党推薦制を導入するか否かの問いとこのレベルでの比例代表制の導入の可否に関する論争が複雑に絡みあっていった⁽⁵⁷⁾。ウリ党以外の、政治改革協議会、ハンナラ党及び民労党は地方自治団体の首長と議員ともに政党推薦制を導入すべきだという立場であった。

結局、第 254 回国会に上程された「公職選挙及び選挙不正防止の一部改正法律案⁽⁵⁸⁾」は、在席 264 人の中、賛成 162 人、反対 77 人、棄権 25 人で可決され、現在の政党推薦制の導入が実現した。以下では、とくに基礎自治団体における政党推薦制に対する賛否の議論についてやや詳細に見てみよう。

(1) 賛成論

賛成論の論拠は、およそ 4 点にまとめられる。まず第 1 に、政党が候補者を推薦することによって有権者は候補者の選択が容易になる、という主張である。これは、地方選挙の立候補者の政見を、その政党所属を基準として検証することにより、有権者の候補選択を容易にするだけではなく、政党による候補者の絞り込みがあればその乱立を防ぐ機能も持っている⁽⁵⁹⁾。また、前節でも述べたように、地域における選挙運動や経済的な基盤だけで

(56) 政治制度の改革を持続的に推進するため、「公職選挙及び選挙不正防止法」、「政党法」、「政治資金法」等の政治に関連する法整備を目的として発足した。それは、国会法第 44 条の規定に則って国会内に構成し、当時の委員数は 20 人（ウリ党：12 名、ハンナラ党：8 名、院内交渉団体ではない議員：2 名）となっていた。また、この委員会には「選挙法小委員会」、「政治資金法小委員会」及び「政党法小委員会」という部会が構成された。韓国国会事務局『第 248 回国会本会議会議録第 2 号』、2004 年、2～4 頁。

(57) 韓国国会事務所「第 252 回国会政治改革特別委員会会議録第 3 号」（2005 年 2 月 16 日）によると、政治改革特別委員会では政党推薦だけではなく、比例代表制や議員有給化、後援会制度等々も議論され、とくにウリ党の議員の方から政党推薦制と比例代表制を絡ませた議論が多かった。すなわち、ウリ党議員は原則的に政党推薦制に反対するものの、「比例代表制の強化」という条件が充たされれば賛成するという立場を取った。比例代表制が導入されれば、特定政党の独占が防止されるというのがその理由である。

(58) この改正法は、責任政治の具現のために、基礎議員の政党推薦制の導入だけではなく、基礎議員選挙において選挙区ごとに 2 人ないしは 4 人を選出する中選挙区を導入すること、基礎議会の選挙区画定は広域市・道の条例で定めること、さらに公正な画定のために市・道選挙区画定委員会を置くことも新たに規定した。

当選を果たそうとする地域有力者の専横を遮断できるという。

第2に、政党推薦制を採用すれば、地方選挙という機会を通じて、中央政治と地方政治を連繫させ、同時に政治家志望者に対しては地方自治という訓練場を経験させることによって、有能な人材を中央の政治舞台に進出させる⁽⁶⁰⁾ことができる、という考え方である。この点に関して、国会における政治改革特別委員会主催の公聴会の場で姜元澤⁽⁶¹⁾は、「政党推薦制は政党や有権者の側においても重要であるが、地方エリートの循環の側面からも重要であると考えられる」と主張した。つまり、政党推薦制は、地域社会において政治の世界への多様な出自を持つ人材のリクルートを実現させるための有効な手段となる、という論理である。

第3に、地方選挙では政党推薦を排除できるとしても、選挙過程で事実上の内部推薦が行われることは十分予想されるため、韓国のような政治環境において政党を排除すれば、結局、縁故中心の帰属的⁽⁶²⁾な選挙組織への依存度だけを高める恐れがあるというものである⁽⁶³⁾。これに関して言えば、2章1節の<表5>に見られるように、当時はなお政党推薦が導入されていなかったにもかかわらず、ほとんどの当選者は党籍を持ち、政党とのつながりを有

(59) こうした主張は以下の文献に見られる。金順殷「地方自治と政党」『月刊自治行政』、2001年、8頁、李勝鏡「改正選挙法に対する論評」『自治発展』124号、2001年、17頁、李 雨「地方選挙と政党参与」『月刊自治行政』210号、2005年、35頁、金ヒョンソ「政党推薦制、何が問題なのか」『自治発展』、2002年、43頁、朱龍學「民選4期、地方選挙の結果分析及び政策的意義」『韓国地方自治学会報』19(1)、2007年、35頁。

(60) 朱龍學、前掲書、35頁、申キヒョン「地方選挙での政党推薦制度の問題点と改善方案」『湖南政治学会報』10号、1997年、33頁。

(61) 韓国国会事務処、前掲書、30頁。

(62) 政党推薦制を容認しない場合、政党の代替組織として各候補者は血縁・地縁・学縁等に依存することになる。また、候補者をはじめその縁故関係によって結束した集団は、地域の有力者あるいは特定の政党と容易に癒着することが予想される。

(63) 陸東一、前掲書、10頁。

している。

第 4 に、政党推薦制を導入すれば、政党が地方行政に参加して責任政治を具現できる、という主張である。すなわち、政党推薦が排除されると、地方行政に対する責任ある政策代案を立て、それに対する責任をとる主体が有耶無耶になるのではないかという理屈である⁽⁶⁴⁾。

その他に、前節でも述べたように、そもそも地方自治は政治的に中立的な地方行政の領域にとどまらず、まさに地域社会において価値配分を行う政治的な領域でもあり、選挙過程において政治、つまり政党を完全に排除できるものではないという見解もある⁽⁶⁵⁾。

(2) 反対論

政党推薦制の反対論もまた、主要には 4 点にまとめられる。まず第 1 に、政党推薦制を導入すれば、地方の問題や懸案が地方的な観点からアクセスできず、全国的な利害関係によって決定されることになる、という判断である⁽⁶⁶⁾。例えば、『ソウル新聞』(2005 年 3 月 10 日)に掲載されたインタビューにおいて、全国市長・郡守・区庁長協議会の会長(権文龍ソウル江南区庁長)は次のように語っている。すなわち、「ソウルで区庁長の補欠選挙があつて遊説に行ってみると、区庁長の選挙戦なのでゴミ収集、公園造成、駐車場の確保問題等々の論議があるべきだったのに、両党の幹部らの演説を聞いたら地域の懸案とは関係ない太陽政策の良し悪しで攻防していた⁽⁶⁷⁾」。まさに地方政治の中央政治化は、単なる恐れにとどまらず、実際に具体化していたのである。また、通常、どの国においても見られることだが、韓国でも

(64) 池ビョンムン「地方選挙、政党推薦は必要だ」『国会報』、2002 年、79 頁。

(65) 第 3 章 3 節の注 28 参照。

(66) 黄雅蘭・金ソンホ『地方政治の腐敗構造の改革方案』韓国地方行政研究院、2000 年、3 頁。

(67) 『ソウル新聞』2005 年 3 月 10 日参照。

151— 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— (2・完) (金)
また現政権に対する評価の機会、あるいは大統領選挙の前哨戦として地方選挙が利用されている⁽⁶⁸⁾。

第2に、いわば「政治とカネ」の問題である。推薦制を採用すれば、候補志願者の個人的な能力や政治的な所信とは関係なく、政治資金や「推薦献金⁽⁶⁹⁾」によって候補者の推薦が行われる⁽⁷⁰⁾ことはまれではなく、結果的に有能な人材の地方政治への進出を遮断している、というものである。この点について、鄭世焯は、政党推薦制の「歪曲」の実態を指摘する。すなわち、「政党推薦制は、地域区の国会議員と政党の幹部が献金をもらって、落下傘式で党候補を指名するケースが多い⁽⁷¹⁾」。

第3に、地方の中央に対する隷属現象を挙げられる。地域区の国会議員に推薦権がゆだねられている現状で、地方の政治家は国会議員に従属せざるを得ず、政党推薦を媒介として国会議員と地方政治家の間に垂直関係が形成されることになるのである⁽⁷²⁾。

第4に、このような中央と地方の関係、そして地域主義的な投票行動は、有能で斬新な候補者が政党に籍を置く⁽⁷³⁾ことを避けるよう促すが、他方で前節の統計を見てもわかるように、無所属で出馬した場合、当選する⁽⁷⁴⁾ことは至難の業という状況である。

(68) 林スンビン「5・31 地方選挙結果と政党推薦」『地方行政』、2006年、32頁。

(69) 特定地域においては「政党公認候補＝当選」という構図がよく観察されるが、地方自治体の首長や地方議員になろうとする人は、特定地域で影響力ある政党や国会議員へ政治資金を提供するという慣行がある。この場合、与える側は「後援金」という名目をとるが、受ける側は暗黙の了解の下で、それを「推薦資金」として認識する。朱龍學 b、「地方選挙において基礎団体長の政党推薦制に関する研究」『韓国地方自治学会報』、2002年、56頁。

(70) 宋光運、前掲書、123頁。

(71) 鄭世焯「地方自治10年の評価と課題」『地方自治』202号、2005年、10頁。

(72) 成基重、前掲書268頁、陸東一、前掲書、12頁、黄雅蘭・金ソンホ、前掲書、4頁。

(73) 成基重、前掲書、268頁。

当時の『朝鮮日報』によると、2010 年の地方選挙を控えて地方自治団体の関係者や市民団体は、議員選挙における政党推薦の廃止運動を広げている。この運動においても、上記のような理由をあげて、少なくとも基礎自治団体では政党推薦制は廃止すべきという主張がみられる⁽⁷⁵⁾。また、政党推薦制は、韓国の政党の現在のあり方からみて時期尚早だという意見もある。例えば、金道鏡は次のように言う。「すべての地方選挙に対して恒久的に政党推薦を排除する主張ではない。少なくとも地域区の国会議員が強力な影響力を行使できることが与件になっている地方選挙においては、政党推薦制を排除してはじめて地方自治が可能である。今後、韓国の政党体制が進化され、責任政治が実現できれば、その時政党推薦の復活を検討しても遅くない⁽⁷⁶⁾」。

第二節 政党推薦制の改善策

以上見てきたように、地方選挙における政党推薦制は、基礎議会選挙に至るまで実現したものの、その是非を巡る賛否論はなお決着がついたとは言いがたい。こうした状況の中で、韓国特有の政治環境に相応しい選挙制度の改善策が提示されている。

実際、2006 年の地方選挙以後、地方議員においても政党推薦制を導入するとともに、その改善策として特定の地域において特定の政党が独占するのを防ぐため、中選挙区が導入された。そのため、選挙区を公正に編成するため各市・道において選挙区画定委員会が設置された。しかし、各市・道別に 4 人選挙区の分布をみると、選挙区画定委員会で提案した原案は全国で 160 ケ所であったが、実際に条例で確定された 4 人選挙区は 39 か所に過ぎないという結果となった。提案された 4 人選挙区のほとんどが 2 人選挙区あるいは

(74) 無所属で当選を果たした広域・基礎自治団体の首長や議員のほとんどは政党から推薦を受けていなかったケースが多い。成基重、前掲書、268 頁。

(75) 『朝鮮日報』2009 年 3 月 3 日。

(76) 金道鏡、前掲書、21 頁。

3人選挙区に分離されたのである⁽⁷⁷⁾。特定政党による議席独占の排除という、それ自体は民主主義的な意図をもって導入されたこの制度も、現実には政党の党利党略によって、特定の地域において、特定の政党が独占してしまう結果を生じさせることになった。

こうした選挙制度改革をめぐる紆余曲折を前提として、以下では政党推薦制の改善策や対案について見てみよう。

(1) 政党参与の差等⁽⁷⁸⁾適用及び基礎・広域選挙の分離

まず陸東一の提案は、地方選挙における政党参与を差等的に導入ないしは排除する方法である。すなわち、基礎自治体の議員と首長選挙は政党推薦制を全面的に禁じて、広域自治体は政党推薦制を認めるのが望ましいとするものである。しかし、その前提条件として選挙時期の調整が必要⁽⁷⁹⁾である。

(2) 政党標榜制

第二の改善策は、これまでの政党推薦制の議論とは異なって、政党推薦なしに自由に立候補した者が支持する政党を公表する政党標榜制である⁽⁸⁰⁾。これは、政党推薦制とは正反対に立候補者の側が支持する政党を明らかにし、有権者に候補者選択のための便宜を提供する方法である。政党標榜制の下では、政党は自分の党を支持する候補者のために、党の地方政策を提案することができる。また、政党標榜制は政党推薦制とは異なって、住民の支持を受

(77) 高選圭「2006年地方選挙での中選挙区と政治的効果」『韓国政治研究』、2006年、128頁。

(78) ここでいう「差等」とは、「広域自治体」、「基礎自治体」のように自治体のレベルの違いを指す。

(79) 同時選挙は選挙費用の削減という利点はあるものの、その利点より問題点が多くみられるため、広域と基礎選挙の分離が望ましいとされる。陸東一、前掲書、22頁。

(80) 李琦雨、前掲書、27頁。

ける有能な地方政治家が事後的に政党に加入するというプロセスをたどることによって、従来の政党政治に根本的な変化⁽⁸¹⁾をもたらす可能性もあるとされる。

(3) 住民推薦制

他方で、地方政治家を選択する過程で住民に主導的な役割を与えるべきであるという趣旨の住民推薦制も検討に値する方法の一つである。この場合、当該選挙区における一定数以上の有権者が推薦することを求めるとともに、供託金制度を活用することによって候補者乱立に対する懸念も払拭させる⁽⁸²⁾という期待と展望が示されている。

(4) 国庫補助金の差等支援

従来、政党に対する国庫補助金の配分は、既存の議席や支持率に基づいて行われてきた⁽⁸³⁾。しかし同時に、特定政党の構成員（政党の党員及び候補者）が違法を犯しても当事者が制裁を受けるだけで、政党それ自体に対する国庫補助金に関しては影響を及ぼしていなかった。この点について、成基重は政党政治の合理的な運営のために「政党による地方選挙の介入の程度と違法性の程度によって国庫補助金を差等支援」する方法の提案している⁽⁸⁴⁾。もちろん、これは政党推薦制の排除が前提条件とされる。

これまで、以上のような対案や改善策が提案されてきているが、言うまでもなく、政党の自己改革や有権者の側の慎重な判断がなければ、政党推薦制のみならず、その他の対案も効果は得られないのである。

(81) 陸東一、前掲書、24 頁。

(82) 李ギュファン『地方選挙での政党推薦制の対案模策』忠清南道議政会、2005 年、45～46 頁、宋光運、前掲書、133 頁。

(83) 政党資金法第 25 条第 1 条～4 条。

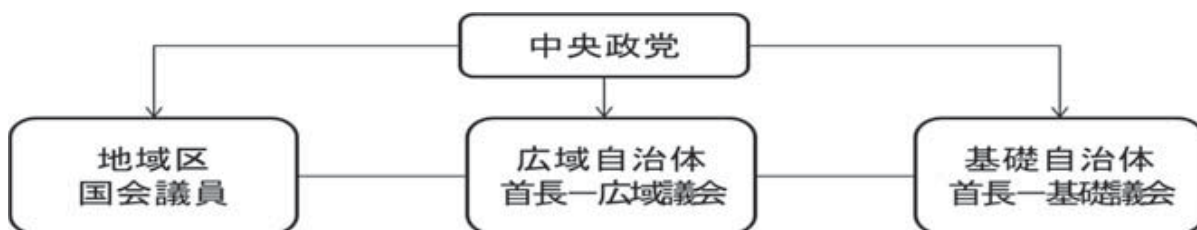
(84) 成基重、前掲書、277 頁。

おわりに

既に述べたように、自治体制度の構成において機関対立型をとっている国の場合、執行機関と議決機関は各々の役割を果たしながら、チェック・アンド・バランス関係を保つことが期待されている。しかしながら、本稿の対象国である韓国ではこの期待を阻害しかねない特殊な事情が顕在化しており、ここではその事情を明らかにするために政党推薦制（政党公認候補）を対象に設定して検討してきた。

<図1>にあるように、韓国では中央政党が地域区国会議員をはじめ、広域自治体の首長と議会議員、基礎自治体の首長と議会議員にまで強い影響を与えている。つまり、「政党推薦制」という制度のもとで、中央政党は4種の地方選挙の候補者を統率し、韓国特有の権威主義⁽⁸⁵⁾、そして有権者の地域主義的な投票現象等がそれを裏付けている。

<図1 韓国政治における中央と地方の関係>



このような背景のもとで、韓国の地方選挙における「政党推薦制」は、選挙戦で当選を果たすための重要な決め手であると見なされるとともにその弊

(85) 権威主義政治文化の行動的特性は、統治者を主軸とする政治エリートの教導主義的支配様式と一般国民の従順な服従行動である。金浩鎮『韓国政治体制論』博英社、ソウル、1992年、291～292頁。

害も大きく、そのため導入・廃止が繰り返され、現時点では導入が制度化されている。直近の 2010 年地方選挙においても、政党推薦制に関してなお賛否両論が拮抗しており、他方でその改善策として、政党標榜制、住民推薦制等が提案されてきた。

しかしながら、韓国における政党推薦制に関する各種世論調査をみれば、第三章でも述べたように、住民だけではなく、各機関の実務者も政党推薦制に反対している実情である。とすれば制度的に安定したかに見える現在の政党推薦制をどのように考えるべきだろうか。この点においては、第四章で述べた改善策に加え、姜再鎬の以下のような指摘は参考になる。すなわち、「候補者が政党の党员だとしても無所属で出馬できるようにしたらよい。また、有権者が記号（候補者番号）や政党名を選ぶのではなく、日本のように候補者名だけ書く形にすれば、ある程度は政党推薦制の弊害は克服できる⁽⁸⁶⁾」。

この制度を巡るこれまでの経緯をみれば、地方自治の発展のためではなく、国政上の党利党略のために政党推薦制を利用しようとする意図が露骨であるかぎり、再び選挙法改正を繰り返す悪循環になる可能性が高くなると考えられる。また、地方自治団体内における「政党政治」が中央党に統制された形で展開すれば、首長と議会、あるいは地方議会内の与野党間の葛藤を生み出す、いわば地域外要因が依然として執拗に残されることになると言ってよいであろう。とすれば、政党推薦制をめぐる政争は、一方でこの国の住民が抱く自治についての考え方、他方で中央政治と地方政治の相互連関、とくに中央・地方を連結していく政党構造のあり方まで検討に付すことによって、その特有の性格が明らかになるのではないか。こうした論点は、今後の検討課題である。

(86) 『釜山日報』、2008 年 12 月 11 日