

〔研究ノート〕

新興民主主義国家としての韓国における政党政治の制度化 2020年総選挙を事例とする予備的考察

縄倉 晶雄

〔Research Notes〕

An Analysis to the 2020 South Korean National Assembly Election From the Perspective of Safe Seat Concept

Akio NAWAKURA

Abstract

This study asks reviews the 2020 National Assembly election of South Korea asking whether the country's party politics has not been institutionalized. Since the democratization in 1987, South Korea's party politics has been criticized as it is not institutionalized. In fact, most parties in South Korea have been short lived and volatile. In addition, the country's major parties have acted based on regionalism, not ideology. This study, however, points out the possibility that the country's party politics is institutionalized because the regionalism-based cleavage is reasonable because it offers major parties safe seats under highly competitive election systems. This review suggests another way of institutionalization of party politics that is different from classic models in European multi-party democracies.

はじめに

本稿は、新興民主主義国家¹としての韓国において、政党政治の制度化が、果たして先行研究の言うように未成熟なものであると言えるのかを、直近²回の総選挙のレビューを通じて考察するものである。

1987年の憲法改正によって大統領直接選挙制の復活や大統領権限の削減、憲法裁判所制度の導入を図った韓国は、以来、言論統制の緩和や選挙による与野党の交代などが行われ、競争的な選挙が30年以上に渡って継続的に行われるなど、民主化の成功例であると言えることができる。他方、韓国国内における自国の自由民主主義に対する評価には厳しいものが少なくなく、中でも政党政治の有り様は、特に厳しい評価を受けてきた。より具体的には、頻繁な政党の離合集散、党内民主主義の欠如、そして大衆と政党との乖離などの面で、民主化後の韓国における政党の評価は極めて低いものであってきた。そして、それらの要素ゆえに韓国の政党および政党政治は、制度化の度合いが低く、未成熟であると評されることが少なくなかった。

しかし、民主化からの30年あまりを振り返ってみると、韓国の政党政治を制度化されていない、未成熟なものであると評することには少なからず疑問が生じる。まず、韓国の政党政治は、個別の政党単位で見れば短命かつ離合集散が著しく、制度化されていない印象を受けるが、システム全体を俯瞰してみると、保守政党が南東部・嶺南地方を票田とし、進歩政党が南西部・湖南地方を票田

とする、いわゆる地域主義が維持されてきた。そして地域主義は、新興政党が台頭するなどの要因で一時的に崩れることはあっても、長期的には新興政党の瓦解、或いは既存政党への合流により復元されるという、極めて強固なレジリエンスを発揮してきた。

こうした事実を踏まえるならば、地域主義に根差した韓国の政党政治の有り様は、既存の議論の指摘とは異なり、それ自体が一定程度制度化されたものであるという仮説が浮かび上がる。しかし、あるシステムの有り様が制度化されるには、それを持続させるメカニズムが必要となる。この点について本研究は、韓国で地域主義に基づく政党政治が持続するのは、政党幹部、具体的には党所属の国会議員とその候補者にとって、支持基盤である地域を票田として確保することが選挙戦略上不可欠だからではないかと考える。その上で、この推察の妥当性を、2020年4月に行われたの総選挙をレビューすることで考察する。

既に筆者は、繩倉(2020)において、韓国の地域主義に基づく政党政治が一般に考えられてきた以上のレジリエンスを有していることを、2016年4月の第20代総選挙と、同年秋に発覚した朴槿恵大統領の国政機密漏洩を発端とする一連のスキャンダル「崔順実ゲート」、翌2017年5月の大統領選挙、並びに2018年6月の統一地方選挙をナラティブに追うことで指摘している。その妥当性をインタビュー調査などの実証分析を通じて論証するのに先立ち、本稿では考察の対象期間を2020年4月の総選挙にまで広げ、上記レジリエンスが持続性を有しているか否かを、新聞報道と世論調査、ならびに中央選挙管理委員会の公式選挙統計をレビューすることによって検討する。

以下、1.と2.で政党政治の制度化をめぐる韓国内外の先行研究をレビューし、その課題を指摘する。3.では、筆者が繩倉(2020)で行った検討を基に、韓国の政党政治では、地域主義に基づく集票が、政党執行部の観点からは合理的と判断されることを、「安全選挙区(safe seats)」の概念を用いて説明する。その後、4.で実際に2020年総選挙の過程を追い、5.で議論をまとめる。

1. 現代政治学における政党の制度化をめぐる議論

本研究では、政党の制度化(institutionalization)を、「政党の運営方式、政党組織と有権者の関係のパターン化およびその長期的持続、ならびに当該パターンに基づいた選挙での得票・議席獲得の定着」と定義する。その上で、こうしたパターン化が個別の政党レベルで見られるだけでなく、議会に席を有する主要政党、特に政権与党になりうる政党の多くで観察されるようになり、それが政党間の対立軸として定着することを政党システムないし政党政治の制度化と定義する。

制度化された政党政治の運営が議会政治の安定において重要な役割を果たすこと、そしてその政党政治の制度化が社会構造と密接に関係するものであることを指摘した研究として、現代政治学において長らく有力視されてきたモデルが、リップセットとロッキンの凍結仮説である(Lipset and Rokkan, 1967)。同仮説は、政党政治の制度化が資本主義社会の発展とリンクしていると指摘した上で、都市化と工業化が進み、高度に発展した資本主義社会が形成されると、保守的な雇用者とリベラルな被用者という対立軸が固定化し、以後それが長期に渡って持続すること、そして政党間の対立軸もそれに合わせて凍結されることを論じた。このモデルは、英米など二大政党制が定着した民主主義諸国の経緯に符合することもあり、単に有力視されるのみならず、英米以外の民主主義諸国にとっての規範ともされてきた²。

しかし、1990年代半ばになると、凍結仮説はその有効性と射程に疑問が抱かれるようになる。そもそも凍結仮説は、雇用者と被用者の間にクリーヴィッジが生じるという、比較的明快な社会構

造を念頭に置いたものであったが、20世紀後半に雇用形態の多様化が進み、被用者を単一の階級であるかのように扱う議論は、社会経済の実態と合致しなくなっていた。また、石油危機後に先進諸国の財政事情が軒並み悪化すると、リベラルな政党が主張するような福祉国家は、その維持が困難になっていった。こうした状況下では、例えば石油危機後の日本の自民党が、本来は経営者団体を有力支持基盤の一つとする保守政党であるにもかかわらず社会保障の拡充に取り組むなど、一度は「凍結」したはずの政党間の対立軸が「解凍」される事例が相次いだ。

カッツとマイアーはこうした状況を踏まえ、カルテル政党モデルを提唱した(Katz and Mair, 1995)。すなわち彼らは、今や政党は特定の社会階層の代弁者とは見なしがたく、少数の組織が議会の議席を寡占するカルテルのようなものと指摘したのである。そこでは政党間に理念や政策の明確な差異が見られないことが一般化し、政党は民意代表のツールというよりも、国家統治のツールとしての機能を強化していくこととなる。こうした議論は、凍結仮説のお手本のような存在だったイギリスで、長らく政権から遠ざかっていた労働党が1997年の選挙で従来の福祉国家志向を大幅に見直し、かつ、党首であるトニー・ブレアのカリスマ性に依拠した選挙戦略を展開し、圧勝したことなども手伝って、一定の説得力を持つようになった。その後も、ヨーロッパ各国ではポピュリストや極右政党の台頭が続くなど、既成政党が階級の代弁者たりえていない事例が相次ぎ、政党をカルテルの担い手とする議論は持続的に支持されている。

こうした議論からは、政党が議会政治に不可欠であることは依然として変わらないものの、その基盤を階級に求めることはもはや難しく、今や政党は、政治的なカルテルと化していること、そしてそのカルテルが、極右やポピュリズムといった新興勢力からの挑戦に晒されているという流動的な状況を見てとることができる。

2. 韓国政治学における政党論とその課題

前節で見たように、民主主義諸国における政党政治の有り様は、多分に流動的であり、決して凍結しているとは言い難い状況にある。しかし、韓国国内での政党論はそうした世界的な傾向を必ずしもフォローできてはならず、むしろ凍結仮説を政党政治における規範と位置付け、その達成を目標とする傾向にある。例えば、Moon (2018)は、民主化後の韓国の諸政党が進歩ないし保守といった理念を表面的には抱えながらも、対北朝鮮政策など一部の政策領域を除いてはそれが具体的施策に反映されず、従って貧困層や富裕層の利益を表出できていないとする批判的議論を展開している。その議論の念頭にリブセットやロッキンのモデルがあることは明らかであり、Moonの議論は、凍結モデルに近付いていない自国の政党政治を不十分なものと論難しているのである。また未来政治研究所(2017)は、韓国の政党の院外組織が貧弱であることを指摘し、それゆえに同国の政党政治が大衆の信頼を獲得できていないと指摘する。この議論も、政党が大衆と密接に結び付き、階級利益を代弁する政党政治を規範とするものである。このように、韓国政治学は、自国の政党政治を長らく批判的に捉えてきた。

凍結仮説をモデルとする限り、韓国の政党政治が低い評価を与えられることは、決して不自然なことではない。何より同国の政党政治は、民主化以降30年余りの間、表面的には理念を対立軸としながらも、実際には保守政党が南東部・嶺南地方で常時70%以上の議席を獲得し、同時に進歩政党も南西部・湖南地方で常時70%以上の議席を獲得するという地域主義を対立軸としてきた(図1参照)。この地域主義の起源は、朴正熙ら保守勢力の源流を成す旧権威主義政権の幹部が嶺南地方

の出身であり、逆に、長らく野党を率いた金大中らが湖南地方を選挙区としていたことに由来するものであるが、民主化後もこの地域主義は持続してきた。民主化直後の1990年代は湖南地方出身の金大中や、嶺南地方出身の金泳三といった著名政治家が、大統領選挙に先立って自らに忠実な議員をかき集めるなどしたために政党の離合集散が絶えず、その後2000年代に入ってから党内の派閥抗争が絶えず、個々の政党は短期間で改編される傾向にある³。しかし、度重なる政党改編にもかかわらず、政策を対立軸とした政党政治への歩みは緩慢であり、このことがリプセットやロツカンのモデルに照らし合わせて後進的であり、制度化が不充分であると批判されてきたのである。



図1 韓国の広域自治体

出典：総務省大臣官房企画課(2007、p.6)

慶尚北道・南道、釜山広域市、蔚山広域市、および大邱広域市が嶺南地方に相当する
全羅北道・南道、および光州広域市が湖南地方に相当する

しかしながら、近年に入り、こうした西欧の古典的な政党モデルを規範とし、その規範との距離から自国の政党政治の発展度を計測する議論に対しては、疑問も示されるようになってきている。すなわちカン・ウォンテク(2019)は、民主化から30年あまりの間、個別の政党が短命であり、それゆえに数多の新党が設立されてきたにもかかわらず、湖南政党と嶺南政党がいずれの総選挙でも定数の70%以上の議席を占有しており、地域主義が堅牢であって来たことを指摘する。彼の議論は、同国の政党政治が凍結仮説からは大きく離れる形ながらも制度化されていることを指摘するものであり、その事実を踏まえた上での政党研究の必要性を示唆する。実際、表1に示されるように、民主化後の韓国では、党名こそ頻繁に変わっているものの、湖南政党と嶺南政党の寡占が持続している。

表1 民主化後の歴代総選挙に見る湖南政党および嶺南政党の議席占有状況

| 選挙年 | 定数 | 湖南政党の名称および獲得議席 | 嶺南政党の名称および獲得議席 |
|------|-----|----------------|---------------------------|
| 1988 | 299 | 平和民主党・70議席 | 民主正義党・125議席 統一民主党・59議席 |
| 1992 | 299 | 民主党・97議席 | 民主自由党・149議席 |
| 1996 | 299 | 新政治国民会議・79議席 | 新韓国党・139議席 |
| 2000 | 273 | 新千年民主党・115議席 | ハンナラ党・133議席 |
| 2004 | 299 | 開かれたウリ党・152議席 | ハンナラ党・121議席 |
| 2008 | 299 | 統合民主党・81議席 | ハンナラ党・153議席 |
| 2012 | 300 | 統合民主党・127議席 | セヌリ党・162議席 |
| 2016 | 300 | 共に民主党・123議席 | セヌリ党・122議席 |

出典：中央選挙管理委員会

<http://info.nec.go.kr/main/showDocument.xhtml?electionId=0000000000&topMenuId=BI> (2020/05/10 閲覧)

注：本表における「湖南政党」「嶺南政党」とは、それぞれの地方の割り当て選挙区のうち、70%以上の選挙区で議席を獲得した政党をさす。民主化直後の1988年総選挙のみ、旧権威主義政権の与党であり、嶺南地方北部を表現としていた民主正義党と、嶺南地方南部を基盤とする統一民主党が合流に至っていなかったため、両党を併記してある。

無論、この間、地域主義に挑戦した政党も皆無だった訳ではない。1990年代半ば、および2000年代初頭には、現代自動車などで知られる現代財閥のオーナー一族が自前の政党を設立し、政界に参入したこともある。しかしそれら新党は、いずれも既存の二大政党に取り込まれるか、或いは党内での権力抗争のために瓦解するなどして、長続きしなかった。先述した韓国国内の政党論の多くは、それらを凍結仮説と照らし合わせ、韓国の政党の後進性を意味するものとしてしばしば否定的に論じてきた訳であるが、しかし、政党指導者たちが、少なからぬ識者や有権者から「後進的」と批判されるような政党政治のあり様を維持する背景には、地域主義を維持することに相応の合理性が見いだされるからに他ならない。そこで次節では、縄倉(2020)と重複するところが多くなるが、安全選挙区(safe seats)という視点から、また直近で湖南政党・嶺南政党に挑戦する勢力が最も顕著に台頭した2016年総選挙とその後の政局を取り上げつつ、現在の韓国では、地域主義に根差した政党政治は、少なくとも政党指導者にとっては合理的なものなのであり、それ故に現在の韓国の政党政治は一定の制度化を見ていることを指摘する。

3. 地域主義に基づく安全選挙区の提供

韓国の公選政治家、特に国会議員の視点から見た時に、同国の代議政治は多数決制をベースとしていて、比例代表制が用いられる余地が極めて乏しいという特徴を有している。現在、韓国国会の定数は300であり、うち253議席が小選挙区制で、残り47議席が比例代表制で選出されており、小選挙区制の比率が高い。加えて、2000年代以降の総選挙では、比例代表枠では大学教員や作家、NPO代表などの有識者を名簿に登載し、かつ、当選した場合も1期限りで引退するという運用が定着してきた。それゆえ、選挙で当選を重ね、国会議員としてのキャリアを積もうとする職業政治家にとっては、小選挙区での勝利が欠かせない。しかし、最大得票者が当該選挙区の議席を独占する小選挙区制は、2005年、2009年、ならびに2012年の日本の衆院選でも見られたように、僅かな票の喪失がそのまま議席の喪失につながりやすく、議席の維持が容易ではない。この傾向は首都圏で顕著であり、表2に示されるように、首都・ソウル特別市は全体として進歩的な湖南政党に有利ながらも二大政党間でスイングしやすく、それだけに一たび劣勢となった政党は、落選者を出しやすい。

表2 近年の総選挙におけるソウル特別市での政党別議席獲得状況

| 選挙年 | 割り当て議席 | 湖南政党 | 嶺南政党 |
|------|--------|--------------|------------|
| 2004 | 48 | 開かれたウリ党・32議席 | ハンナラ党・16議席 |
| 2008 | 48 | 統合民主党・7議席 | ハンナラ党・40議席 |
| 2012 | 48 | 統合民主党・31議席 | セヌリ党・16議席 |
| 2016 | 49 | 共に民主党・35議席 | セヌリ党・12議席 |
| 2020 | 49 | 共に民主党・41議席 | 未来統合党・8議席 |

出典：中央選挙管理委員会

<http://info.nec.go.kr/main/showDocument.xhtml?electionId=0000000000&topMenuId=BI> (2020/05/11 閲覧)

このように、国政選挙において首都圏は激戦区になりやすい。地域コミュニティへの浸透度が集票に欠かせない小選挙区制の下で激戦を制するためには、多額の選挙資金を投下することで固定票を培養する取り組みが欠かせないため、本来であれば主要政党は、党の知名度向上や組織票確保のためのローカルな活動を積極的に行わなければならないようになってくる。ところが、韓国の政党法は汚職防止の観点から選挙区単位での党支部(通称：地区党)を禁じており、かつ、市町村単位などでは許容される党支部についても、献金の受付に厳しい金額制限などを設定している⁴。そのため公選政治家は、政治資金を投入することによって自らの所属政党が優勢な選挙区を育てることができない。このように、新たに票田となる選挙区を育てられない状況下では、政党に所属する職業政治家がとりうる行動は、既に自らに有利となっている選挙区を維持するというものに限られる。ここに、職業政治家にとって、地域主義に根差した政党政治をシステムとして維持するインセンティブが生じるのである。

ここで有用になってくる概念が、イギリス庶民院の総選挙における「安全選挙区(safe seats)」である⁵。周知のようにイギリスの総選挙は完全小選挙区制であるが、同時に保守党・労働党からなる二大政党制を形成しており、どちらか一方の党に有利な選挙区が多数存在する。これが安全選挙区である。安全選挙区は、各々の党に安定的に議席を提供するというだけでなく、将来の党幹部、あ

るいは閣僚の候補になりうる有望な人材を確実に当選させ、政治キャリアを積み重ねるためにも用いられている。いかに政治活動歴が長くとも、議員としての経験がなければ政治家として成長することは困難であるためであり、安全選挙区は、与野党双方に政治人材を供給する役割をも担っているのである⁶。それだけに、安全選挙区を失うことは、政党にとって存続の危機にもつながりかねないが、2016年の総選挙では、その安全選挙区の喪失が湖南政党の側で起こった。

第20代総選挙は、2016年4月13日に行われた。前々年の4月に起こったセウォル号沈没事故と、それに対する政府の対応の著しい遅さから嶺南政党である与党・セヌリ党は長らく党勢が低迷しており、従って同選挙では、与党の苦戦が予想されていた。これは、換言すれば、湖南政党である野党・共に民主党にとっては有利な状況であり、同党は湖南地方に加え、首都圏で議席を積み増すことで選挙に勝利できる立場にあった。しかし、選挙に先立つ同年1月、それまで湖南政党の幹部として活動し、テレビ出演などによって高い知名度を有してきた安哲秀が、同じく党幹部である文在寅らと路線対立を起し、取り巻きの議員や選挙コンサルタントを引き連れて集団離党するという事件が発生した。離党した安哲秀は、その後自らを代表とする新党・国民の党を結成し、結成3か月にも満たない状況ながら総選挙に参戦した。その結果同党は、定数300に対して38議席を獲得し、第一党となった共に民主党の123議席やセヌリ党の122議席には及ばないものの、第三極として大きな存在感を見せつけた⁷。特に、金大中政権期から湖南政党を支えてきたフィクサーやコンサルタントを引き抜いた成果が大きく出て、同党は本来共に民主党の地盤であるはずの湖南地方の全羅南道で、28議席中22議席を獲得し、これが同党の議席を大きく積み増すことにつながった。

上記の選挙結果は、共に民主党側に大きな衝撃をもたらした。比較第一党とはなったものの、第二党であるセヌリ党との議席差は僅か1議席でしかなく、単独過半数には遠く及ばなかった。そして、本来安全選挙区になりうる筈の全羅南道で7割以上の議席を国民の党にとられる形となり、選挙直後に行われた反省会では、第一党となったことを前向きに評価する総括はなされず、逆に湖南地方で野党のライバルに大半の議席を取られたことを嘆き、執行部の責任を追及する声が相次ぐこととなった。この危機意識は、与党・セヌリ党の内情によって促されるものとなった。即ち、先述のようにセヌリ党は、選挙前から党勢が衰えていただけでなく、党内での派閥抗争を抱え、それが総選挙での公認擁立過程にも影を落としていたのである。セヌリ党内部には、当時の現職大統領だった朴槿恵を支持する派閥と、前大統領である李明博を支持する派閥があり、今回の総選挙では、朴槿恵派の執行部が李明博派の現職を公認から外すケースが相次いだ。そうした敵失にもかかわらず、与党との議席差が僅か1であるという結果は、共に民主党の敗北とも受け取れるものであった。

上記のような背景の下、総選挙後の共に民主党は、翌2017年12月に予定されていた大統領選挙を視野に入れ、安哲秀率いる国民の党を積極的に牽制していった。その動きは、総選挙直後の臨時会期において、過半数を割り込んでいるにもかかわらず、本会議での選挙が必要な議長人事について、国民の党に何ら相談を持ちかけないといった態度にも表れた。さらにその後、2016年秋に崔順実ゲートが発覚し、大統領退陣を求める十万人規模の街頭集会在繰り返し起こるようになると、共に民主党執行部、特に文在寅は、一面においては集会の参加者と同調し、朴槿恵の大統領退陣を求めていったが、他方では安哲秀を政治的に孤立させ、彼に寄せられていた政治的支持を自党に取り戻す行動もとった。即ち、崔順実ゲート後の政局の混乱において安哲秀は、国会での弾劾発議を伴う大統領罷免⁸は保守と進歩の政治的対立を不要に煽り、禍根を残すとして否定的に見ていた。これに対し文在寅ら共に民主党執行部は、逆に自ら街頭集會に出向き、大統領弾劾決議案の国会通

過を図る旨を言明した。そして、弾劾決議案可決のための多数派工作を展開し、それは与党はもとより、より穏健な形で大統領の退陣を模索していた国民の党にも及んだ。こうした動きは、安哲秀を優柔不断な人物と印象付ける方向に作用した。そして、多数派工作が奏功して弾劾決議案が国会を通過すると、国民の党は離党する議員が相次いで瓦解し、安哲秀は、大統領罷免後の翌年5月に行われた大統領選挙では得票第3位となって落選した。その後、文在寅の大統領選挙勝利によって与党となった共に民主党は、続いて行われた国会補欠選挙において、前回総選挙では国民の党に奪われた湖南地方の選挙区に積極的に挺入れし、補欠対象となった12選挙区のうち、嶺南地方・慶尚北道金泉市選挙区を除く11選挙区で勝利することによって、湖南での党勢を回復した。

以上見てきた議論は、しかし、2016年総選挙と、その後1年あまりの政局を追った短期的なレビューでしかない。そこで次節では、本節の議論が長期的な観察に耐えうるものであるかを検証する予備的な作業として、2020年4月に行われた総選挙を政党の観点から考察する。

4. 2020年総選挙における政党と地域主義

2020年4月15日に投開票が行われた第21代国会議員総選挙は、選挙に先立つ2月以降、新型コロナウイルス(COVID-19)の感染拡大が深刻化し、国内外の移動が規制され、大規模集会などが控えられる中での実施となり、民生に深刻な影響が及ぶ危機的状況下の国政選挙としては、アジア通過危機直後の1997年12月大統領選挙に続くものとなった。党派別の獲得議席数は、定数300に対して与党・共に民主党とその衛星政党・共に市民党が合計180議席、野党第一党・未来統合党とその衛星政党である未来韓国党が合計103議席、その他諸派・無所属17議席がとなり、与党が快勝する結果となった⁹。尚、投票率は前回比+8.2ポイントとなる66.2%であった。以下、公式集計を収録した中央選挙管理委員会のデータベースに基づきながら、選挙結果を考察していく。

今回の総選挙は、制度的には①有権者年齢を従来の満19歳以上から満18歳以上に引き下げた、および②47人の比例代表枠中30人分について、3%の阻止条項を設定した上で、小選挙区での獲得議席が少ない政党に優先的に議席を配分する連動型比例代表制を採用したという2点において、前回選挙と大きく異なっている。②の制度は、総選挙の比例代表枠が大政党に有利であった¹⁰という批判を踏まえ、小政党にも議席を配分する目的で設定されたものである。前段落の記述に、与野党それぞれの第一党の「衛星政党」が登場するのは、小選挙区枠で多くの議席を取り、従って比例代表枠での議席獲得を望めない大政党が、比例代表での得票を目的に名義上別個の政党を設立したことによる。また、一票の格差の拡大抑制の観点から、小選挙区の区割りの一部見直されている。

さて、前回比+8.2ポイントという投票率の大幅な上昇にも見られる通り、今回の総選挙は有権者の政治への関心が高まる中で行われた¹¹。2016年秋の崔順実ゲート事件以来保守系の党勢が長期的に低迷し、他方、2017年大統領選挙で文在寅が当選し、そして2018年統一地方選でも与党・共に民主党が全国17か所の広域自治体首長選挙のうち14か所を確保するという、進歩陣営の好調ぶりが堅持される中での選挙であったため、一部には今回の総選挙は争点に欠け、有権者の関心も引き付けられないのではないかとする意見もあった¹²。しかし、数年来の党勢低迷に危機感を覚えた保守勢力が、新たに未来統合党を設立し、大同団結したこと、そして総選挙実施の2か月ほど前からCOVID-19の感染が全国的に拡大するという国家的危機が招来されたことにより、有権者の国政への関心が大いに高まる結果となった。

危機的状況の下で投票率が前回よりも大幅に上昇し、かつ獲得議席の面でも、前回選挙では辛勝

であった共に民主党が快勝と言える結果を出したことにより、選挙結果を伝える国内メディアの多くは、文在寅政権の COVID-19 対策が有権者に支持されたという見方を示した(『朝鮮日報』2020年4月16日)。実際、2月に首都圏の企業のコールセンターで集団感染が発生するなど、国内経済全体にも影響が波及し始めた中、政府は3月上旬には一人当たり100万ウォン(約8万円)以上の現金給付と一体となった休業要請を行った¹³。また、経済的な面だけでなく、疫学的な面においても、対人接触による感染リスクが付随する公共交通機関を避け、自家用車や徒歩で医療施設に向き、PCR検査を受けられる、いわゆるドライブスルー・ウォークスルー検査を全国的に実施するなど、積極的な施策をとった。国内メディアの論評は、これら政府の対策が、市民の政府に対する支持につながったと見るものである。他方、保守陣営は、新党を設立して選挙戦に臨んだものの、その党代表となった人物が崔順実ゲート事件当時の国務総理(首相)・黄教安であるなど、候補者の顔ぶれが新規性を打ち出すには程遠いものであったことが有権者に敬遠され、前回選挙以上の大敗につながったと論評されている¹⁴。

より精緻な選挙結果分析は今後の課題となるが、しかし、上述の時事評論的な見解が一面的なものでしかないことは、世論調査や選挙結果の読み込みからも明らかである。まず、COVID-19 に対して政府がとった行動は、確かに概ね有権者の支持するところにはなっているが、そこでの政府への肯定的な見方は、必ずしも選挙での与党候補への投票に直結している訳ではない。民間調査会社・韓国リサーチが2月24日に公表した世論調査結果を見てみると、「あなたは、政府ないし大統領が COVID-19 への対策をよくやっていると思うか」との設問では、回答者の64%が「よくやっている」と答え、「あまりよくやれていない」の32%を大きく上回っている(キム・ヨンジン、2020、pp.1-3)。しかし、政府機関ごとの対応についての評価を問うた設問「あなたは、下記のそれぞれの政府機関が行っている COVID-19 への対応を信頼できるか」を見てみると、大統領府・青瓦台は「信頼55%」に対して「不信45%」と、評価が割れている(キム・ヨンジン、2020、pp.3-4)。同じ設問の中で、医療専門家から成る実務機関・国立中央医療院は「信頼77%」「不信23%」、保健福祉部傘下の専門機関であり、COVID-19 対策の司令塔としての役割を果たしている疾病管理本部は「信頼73%」「不信27%」という評価をそれぞれ受けている。つまり有権者は、実務・専門家という「行政」の働きには高い信頼を寄せているものの、その信頼は、必ずしも大統領府という「政治」への信頼と連動している訳ではない。そもそも韓国は、1960年代の開発政策を推進した経済企画院や、2000年代以降の貿易自由化政策を推進した通商交渉本部のように、国策的課題については、大幅な裁量権を付与された司令塔的機関を設置し、かつそれが党派対立の影響を受けずに業務を遂行する体制をとってきた。COVID-19 対策をめぐる、大統領府の信頼度が疾病管理本部のそれを18ポイント差で下回っていることは、有権者がそうした実情を見抜いていることを示唆している。

加えて、比例代表枠を見てみると、与党の衛星政党・共に市民党は47議席中17議席にとどまっており、未来統合党の衛星政党・未来韓国党の19議席を下回っている。また、小選挙区での全国得票率も、共に民主党の49.9%に対して未来統合党は41.5%を確保しており、2016年の前回選挙でのセヌリ党の小選挙区全国得票率38.3%、および同選挙での共に民主党の小選挙区全国得票率37.0%を上回っている。つまり、党代表である黄教安自身が激戦区であるソウル都心で落選したこともあって、惨敗したとの印象が強い未来統合党だが、党勢そのものが衰えたとは即座に捉えにくく、定数300中獲得議席103という「惨敗」は、1票でも多くの支持を得た者が選挙区の議席を独占するため、勝者の議席率が過大になりやすいという小選挙区制特有の事情によるものであると言える。

得票ベースで野党が相応に持ちこたえる中、共に民主党が快勝できた要因は何か。この点を選挙区ごとに見てみると、票田である湖南地方を「回復」したことが大きいと指摘することができる。前節で述べたように、共に民主党は前回・2016年の総選挙では湖南地方において28選挙区中6選挙区での当選にとどまる惨敗を喫し、院内第一党でありながら定数300中123議席と過半数に遠く及ばず、第二党のセヌリ党とは僅か1議席差という辛勝に終わった。これに対し、今回の選挙で同党は、衛星政党も含めて定数300中180議席をおさえる形で快勝している。だが、前回比57議席増という伸びを見せた共に民主党だが、前述のように比例代表枠では事実上保守野党の後塵を拝する結果に終わっている。また、首都圏での小選挙区での議席獲得状況も見てみると、2016年総選挙ではソウル特別市全49選挙区中35選挙区での勝利であったものが、2020年総選挙では同じく全49議席中41議席を獲得する結果となっている。つまり、共に民主党は、激戦区である首都・ソウルでは、辛勝であった前回選挙でも7割以上の選挙区で議席を獲得していたのであり、今回の選挙でも議席を積み増してはいるものの、その幅は限定的だったと言える。

首都圏での議席獲得の「貢献度」が限定的であった一方、湖南地方での同党は、今回全28議席中27議席で勝利をおさめている。前回選挙と比べると21議席の増加となっており、快勝への貢献の度合いは首都・ソウルを上回っていると言える。こうした点からも、全小選挙区253のうち1割強を占めるに過ぎない湖南地方で議席を維持することは、進歩政党にとって極めて重要な意味を持つものであると言える。

以上のように、勝利した共に民主党の側からも特定地域を支持基盤とすることの重要性は見てとれるが、「惨敗」を喫した未来統合党の立場から見てみると、支持基盤を票田とすることの重要性は一層明らかとなる。2016年総選挙で前身のセヌリ党は、獲得議席122で院内第二党に甘んじたものの、第一党となった共に民主党123議席との議席差が僅かに1と、惜敗に留まった感があったが、今回の選挙では、衛星政党の核と議席を含めても前回比19議席後退となる103議席であり、180議席を得た与党の議席差は77にまで拡大した。

この未来統合党の議席減を今一步深く立ち入って考察してみると、その減少幅には相当な地域差があることが読み取れる。そもそも同党は、比例代表枠では衛星政党を通じて19議席を確保し、17議席にとどまった与党を上回る当選者を出している。だが、激戦区である首都圏では苦戦し、特に、ソウル特別市の外周地帯に位置付けられる京畿道では59議席中7議席にとどまり、2016年の前回選挙時の60議席中18議席から二桁の減少幅を見せている。京畿道で当選した未来統合党公認候補7人のうち、3人¹⁵は同じく苦戦となった前回選挙でも当選した現職議員であり、3人は前回選挙で議席を確保した議員から地盤を継承した候補であり¹⁶、残る1人¹⁷が与党から議席を奪還した候補である。当選した現職3人は、いずれも今回が当選2回目ないし3回目であると同時に、国会議員になる前の役職は行政政府の管理職か、同じく行政政府のメディア担当者である。また、新人候補に地盤を禅譲した3人の前職も、うち2人が国会議員になる前は政府の報道官や記者として一定の知名度を有していた人物であり、地方議員から国政に進出した過去を持つ職業政治家は1人だけである。言い換えれば、激戦区である首都圏においては、メディアに関わるなどして、相応の知名度を築いた人物でないと、当選が難しく、選挙戦が劣勢になると、その傾向は顕著になる可能性が示唆される。こうした中であっては、地方議会や自治体首長の経験を積んだ人物が国会議員に転身し、当選を重ね、党を指導する政治家へと成長していくことは困難になると考えられる。

首都圏で大きく議席を減らした未来統合党だが、伝統的な支持基盤である嶺南地方では圧勝し、議席を確保している。すなわち、慶尚北道では前回に続いて13選挙区全てで勝利し、慶尚南道で

も16選挙区中12選挙区で、釜山広域市でも18選挙区中15選挙区にて勝利している。これら嶺南地方での当選者の中には、釜山広域市海雲台区庁長¹⁸選挙での当選を皮切りに政治キャリアを歩み、釜山市長を経て、党選挙対策委員長として今回の選挙に臨み、五選を果たした徐秉洙(釜山広域市釜山鎮区選挙区)のようなベテラン勢が含まれる。また、嶺南地方で今回初当選した新人を見ても、釜山市議会議員を4期務め、政治経験を積んだ上で国政に挑んだ白宗憲(釜山広域市金井区選挙区)や、国会議員秘書を10年以上に渡って務め、いわば政治の「修行」を積んだ金柄旭(浦項選挙区)のように、大衆的・全国的知名度は必ずしも高くはないが、政治家としての下積みを10年以上経てきた人物が複数いる。党執行部を担うベテラン勢にとって、これら下積みを経てきた新人は、やがて当選回数を重ね、将来の保守政党の幹部になることが見込める存在であると言える。換言すれば、保守政党にとっての安全選挙区である嶺南地方は、ベテラン議員が当選回数を積み増すことを可能にするだけでなく、知名度はないが将来が有望視される新人議員を生み育て、将来の党の後継者とするにも貢献すると言えるのである。

このように、政党が支持基盤を有する地域を抱え続けるという、いわゆる地域主義は、政党運営に関わる公選政治家にとっては安全選挙区の確保を意味するものであり、従ってこれをシステムとして持続させることは極めて合理的となる。逆に、これら政党にとっては、支持基盤を有する地域での敗北は安全選挙区の喪失になる。このようになった場合、党執行部は安全選挙区を「回復」する行動をとるものと考えられるが、今回の選挙戦で主要政党、特に共に民主党の選挙対策本部首脳陣がとった行動の中には、こうした「回復」の一環とみなせるものがある。すなわち、今回の総選挙で共に民主党は、前回選挙に先立って国民の党へ合流し、自党から離れていった現職議員と少なからぬ選挙区で戦うこととなった。特に支持地域である湖南地方では、盧武鉉政権時代に統一部長官として入閣した経歴を持ち、当選4回を数える鄭東泳(全羅北道全州市選挙区)、および同じく盧武鉉政権時代に法務部長官としての入閣歴があり、当選6回を数える千正培(光州広域市西区選挙区)が、国民の党に続く第三極政党として民生党を結成し、共に民主党の元職との一騎打ちを展開した。共に民主党執行部にとって両候補は、かつては湖南政党としての前身である開かれたウリ党に所属¹⁹していながら、2016年総選挙に先立って国民の党に合流した、いわば「裏切り者」と映る人物であった。そのため同党執行部は、COVID-19の影響で大規模集会が行えないなどの制約を受けながらも、両候補と競合する自党公認候補を当選させるため、当該選挙区に積極的なてこ入れを図った。例えば、鄭東泳の出馬した全州市選挙区において共に民主党陣営は、鄭東泳を「政党を行ったり来たりしたような人物」と表現し、その党籍変更歴を一貫性のなさを示すものとして厳しく批判した²⁰。そもそも鄭東泳および千正培の属する民生党は、4年前に国民の党を率いた安哲秀のような新規性を帯びた指導者を欠き、また湖南政党の有力幹部やフィクサーを引き抜くことにも失敗していたため、選挙公示の時点で党勢が大きく低迷していた²¹。それでもなお、共に民主党陣営は当選回数が多く、入閣歴もあって知名度が高い両名を警戒し、自党候補への選挙戦術上の助言などの支援を怠らなかつた²²。その選挙戦の激しさは、全州市選挙区で共に民主党公認の金成柱が当選したことを「鄭東泳の制圧」と表現する新聞があったほどであった²³。その後鄭東泳は、「(湖南政党、嶺南政党の寡占を打破し)多党制を実現したいという思いがあったが、私の力不足で挫折してしまった。この機会に自然人(一般人)に戻っていく」という疲労感の滲むコメントを発表し、政界引退を表明した²⁴。こうした同党首脳陣の行動からは、進歩政党の湖南地方での地盤を揺るがす人物に対しては懲罰的対応も辞さないという強い意思が読み取ることができる。換言すれば、それほど同党が湖南地方を票田として重視しているものと見るのであり得るのである。

5. 結論に代えて

従来、韓国の政党政治は、リブセットとロッキンによる凍結仮説に照らし合わせ、制度化が不十分であり、従って未成熟なものであると論じられる傾向にあった。その否定的な評価は、韓国における政党対立軸が今なお地域に基づいたものになっていて、理念や社会階層が対立軸となるに至っていないというものであり、いわば凍結仮説をゴールとする、単線的な発展観に基づくものであった。これに対し本稿は、民主化後 30 年以上の間、地域主義に基づく政党間競争が営まれてきた同国では、政党政治は凍結仮説とは異なる形ながらも一定の制度化を見ているのではないかと考えた。より具体的には、政党幹部の視点から見た時、地域を対立軸とする政党政治を維持することは、安全選挙区を維持できるという合理的な選択肢であると考えた。そして、そのために民主化後の韓国では、表面的にはそれぞれ進歩、保守といったイデオロギー性を掲げる二大政党が、実質的には湖南政党、嶺南政党としての性質を維持し、新党の台頭などによって安全選挙区が脅かされる場合には、新党の排除をも厭わなくなると考えた。

本稿における考察と検討は、こうした仮説の妥当性を示唆するものとなった。すなわち、選挙結果の公式データと報道資料をナラティブにレビューする限りにおいては、安全選挙区の存在がモチベーションとなって、韓国の政党政治は地域を対立軸とすることで長期的にパターン化されている、すなわち制度化されていると考えられる。韓国国内でのインタビュー調査などを行い、より実証的な形で上記の仮説を論証する作業は、今後の課題としたい。

【本稿は、科学研究費補助金(課題番号：20K20046)に基づく研究成果の一部である。】

【参考文献】

< 韓国語 >

강원택 .2019. 「정당지지의 재편성과 지역주의의 변화 영남지방 2018년 지방선거 결과를 중심으로」 『한국정당학회보』 18(2) pp. 5-27

(カン・ウォンテック . 2019. 「政党支持の再編成と地域主義の変化—嶺南地域の 2018 年地方選挙結果を中心に」 『韓国政党学会報』 18(2) pp. 5-27)

김영진 편 . 2020. 『COVID-19 인식조사』 한국리서치(キム・ヨンジン編 . 2020. 『COVID-19 認識調査』 韓国リサーチ)

미래정치연구소 . 2017. 『정치의 현장에서 진단하는 한국의 정당과 민주주의』 푸른길
(未来政治研究所編 . 2017. 『政治の現場で診断する韓国の政党と民主主義』 プルンギル)
『조선일보』 (『朝鮮日報』)

『중앙일보』 (『中央日報』)

『한겨레』 (『ハンギョレ』)

중앙선거관리위원회 (中央選挙管理委員会) <https://www.nec.go.kr/portal/main.do>

< 英語 >

Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma City: University of Oklahoma Press

Katz, Richard and Peter Mair. 1995. 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party' *Party Politics*, 1 (1) pp. 5-31

Lipset, Seymour Martin and Stein Rokkan. 1967. *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives* New York: Free Press

Moon, Woo-jin. 2018. 'Why Don't Voters vote based on Their Socioeconomic Status?: Spatial Model Analysis' *Korean Political Science Review* 52 (6) pp. 1-30

Rossiter, David et al. 1999. 'Changing Biases in the Operation of the UK's Electoral System' *British Journal of Politics and International Relations* 1 (2) pp. 133-164

< 日本語 >

総務省大臣官房企画課 .2007.『大韓民国の行政』総務省

縄倉晶雄 .2020.「民主化後の韓国における地域主義政党システム存続の要因—公選政治家の視点から」『北東アジア地域研究』第26号、pp.1-15

-
- 1 ここでの新興民主主義国家とは、サミュエル・ハンティントンの定義する「第三の波」を受け、1970年代後半以降に自由民主主義体制へ転換した国を指す。第三の波については Huntington (1991)を参照。
 - 2 例えば、1990年代半ばの日本で55年体制が崩壊し、新進党、次いで民主党が結成された際には、これら新党がリベラルな層の受け皿となって自民党に対抗し、日本版二大政党制の一翼を担うことが少なからず期待された。
 - 3 2020年で民主化から33年を迎えた韓国だが、4年周期で行われる総選挙に4回以上連続して候補者を擁立した政党は1つも存在せず、そのことから政党の短命ぶりを見てとることができる。
 - 4 詳細は縄倉(2020)を参照。なお、同稿では、こうした政治資金規正に関連する政党活動への規制が、政党の集票マシンとしての機能を制約し、それゆえに個別の政党が不安定かつ短命になりやすいことも指摘している。
 - 5 安全選挙区については Rossiter (1999)を参照。
 - 6 ただし、これは選挙区の「軟替え」が珍しくない政党ないし政党システムの下でのみ有効な措置であり、日本の自民党のように候補者の個人後援会が選挙運動で大きな役割を担うシステムの下では機能しにくい。
 - 7 本節における得票率や獲得議席の数値は、特に注記のない限り、全て中央選挙管理委員会の公式データベース内「第20代国会議員選挙(제 20 대 국회의원 선거)」(<http://info.nec.go.kr/main/showDocument.xhtml?electionId=0020160413&topMenuId=VC>)にの記載内容に基づいている。
 - 8 韓国の大統領罷免手続きは、国会が出席議員の3分の2以上の賛成で弾劾を発議し、憲法裁判所が罷免の是非を判断する仕組みになっている。
 - 9 前節と同様、本節における得票率や獲得議席の数値も、特に注記のない限り、全て中央選挙管理委員会の公式データベース内「第21代国会議員選挙(제 21 대 국회의원 선거)」(<http://info.nec.go.kr/main/showDocument.xhtml?electionId=0020200415&topMenuId=VC>)にの記載内容に基づいている。
 - 10 1988年の選挙以降、韓国の総選挙は定数の8割強を小選挙区制、2割弱を比例代表制とする仕組みを一貫して維持しているが、2000年の選挙までは日本の国政選挙で採用されているような一人二票制が導入されず、小選挙区の全国得票率に合わせて比例代表枠の議席配分を決める

新興民主主義国家としての韓国における政党政治の制度化
2020年総選挙を事例とする予備的考察

仕組みとなっていた。その後 2004 年になって、日本と同様の一人二票制が採用された。

- 11 ただし、今回の選挙から事前投票が容易になり、そのことが投票率を押し上げた点も考慮する必要がある。
- 12 『中央日報』2020 年 4 月 1 日付
- 13 『朝鮮日報』2020 年 3 月 30 日付。
- 14 例えば、『ハンギョレ』2020 年 4 月 16 日付。なお黄教安自身、今回の選挙ではソウル都心の選挙区で立候補したものの、落選している。
- 15 平沢市選出の愈義東(当選 3 回目)、東豆川市選出の金成顕(当選 2 回目)、および利川市選出の宋錫俊(当選 2 回目)。
- 16 龍仁市選出の鄭燦敏、抱川市選出の崔春植、および揚平郡選出の金善教。
- 17 城南市選出の金恩慧。なお金恩慧も、2008 年にテレビ局の記者であった経歴が買われ、李明博政権のスポークスマンとして政界入りしており、グラスルーツな政治家とは言い難い。
- 18 日本の市長ないし特別区長に相当する、基礎自治体の首長。
- 19 特に鄭東泳は、開かれたウリ党の代表まで務め、2004 年総選挙では同党の選挙戦も指揮した。
- 20 『朝鮮日報』2020 年 4 月 9 日付。
- 21 第 21 代総選挙で民生党は、小選挙区の当選者を出せなかっただけでなく、比例代表枠でも得票率 2.7%にとどまり、阻止条項によって当選枠の割り当てを受けられなかった。
- 22 『中央日報』2020 年 4 月 16 日付。
- 23 『中央日報』2020 年 4 月 16 日付。
- 24 『ハンギョレ』2020 年 4 月 20 日付。