

論 説

韓国における政治改革の課題と立法動向

鄭 萬 喜

- I 序 説
- II 議会民主主義の病理と政治改革論の台頭
- III 「国民会議」の政治改革法案の概要
- IV 改革案の問題点と評価
- V 結 語

I 序 説

韓国の憲政史上、最初の与野党間の平和的な政権交代により誕生した金大中政権（1998年2月25日発足）は、1998年8月15日、大韓民国政府樹立50周年を迎え「第2の建国」を宣言する際に、『国家の進むべき方向を新たに確定し、国家の綱紀を立て直して民族の再跳躍のために全国民が参同すること』を提唱した。また同時に、金大中大統領は国政運営の最優先課題として先進的民主政治の具現のための政治改革を提示し、改革のために政府は国民の国政に対する参与意識を阻害する不正と腐敗を徹底的に退けて、全国民が政治に参加できるよう、亡国的な地域間の対立を清算することを強調した⁽¹⁾。

それにしがたい、政権党である国民会議は、1998年9月政治改革特別委員会で、国会法、政党法、選挙法、政治資金法等に関する政治改革立法の試案を最終的に確定した。この政治改革立法案の核心は「高費用低効率の

(1) 国政新聞1998年8月17日（第490号）1—2面。

政治構造を打破し、とりわけ、お金のかからない政治と地域間の感情を克服することができる選挙制度を確立して、わが社会の痼疾的な病弊である政経癒着の不条理を根本的に廃絶する一方、地域間の感情に依存する政治から脱することにある」と国民会議側は説明している⁽²⁾。さらに、この改革案は、政治改革を渴望する国民世論に応じて、21世紀の統一時代に備えた先進的な政治構造創出を目標として、国会の議席数を減らすこと、国会を常時開会体制に転換させること、及び政治資金法上の処罰条項を強化すること等を主要骨子としたもので、公務員の政党加入許容、比例代表候補への30%の女性割当制の実施など画期的な内容をも含んでいる。

ところが、国民会議の改革案に対して野党のハンナラ党は強い批判的な立場をとっており、また共同与党である自由民主連合は、未だにこの政治改革法案に対する立場を明らかにしていない。したがって、今後の政治改革立法の審議過程に関する日程は不透明であり、金大統領の改革意志が屈曲せずに貫徹されるかは未知数であるといえる。

政治の先進化を目指す政治改革が、韓国社会の最優先課題であることはいうまでもない。政治改革は、すでに金泳三政権のときから推進されたが、その改革は跛行的になり、結局は失敗に終わってしまったことは周知の通りである。すなわち、金泳三政府は、発足直後、過去の軍部権威主義政権が享有しなかった政治的正当性という強固な政治的資源をベースに政治改革立法をはじめとして、不正打破、公職者財産公開、金融実名制の実施などの改革政治を行った。しかし、その改革は、その刷新的な内容にもかかわらず、一連の政策過程での既得権勢力の関与により、その実質的な内容が大きく稀薄されるという過程を辿ってきた⁽³⁾。本来、政治改革ということは、既得階層の既存利益に損害を与えることになるわけであるか

(2) 李相洙, 国民会議の政治制度改革法案, 韓国公法学会第78回学術発表会, 「政治・行政改革のための立法課題」(1998. 11.) 7頁。

(3) 安秉永, 政治構造改編の可能性と望ましい方向, ナラ政策研究会編, 「政治改革アジェンダ10」, 1995, 123頁。

ら、その成功は簡単なものではないが、とくに、政治改革立法の断行は既存の政治勢力の利害関係が絡んでおり、党利党略に大きく左右される問題であることから、決して容易でないことはいうまでもないといえる。政治改革の内容のみでなく、改革の方式と過程においても重要な問題が提起されるが、世論形成を伴わない上命下達式の改革は成功しにくいということは金泳三政権のときにすでに経験したことである。したがって、今度の政治改革立法の処理も国会の主導で政治圏内での与野党間の適当な妥協と協商により行われるならば、その改革立法には大きな期待をすることはできないと考えられる⁽⁴⁾。

とりあえず本稿では、最近の韓国での政治改革立法論議を中心に、政府与党の政治改革案の内容を分析して、その改革案の問題点と代案を憲法理論的観点から提示することとする。とくに、今度の韓国の政治改革立法の試案には1994年の日本の政治改革立法の内容と類似した点も見られることから、本研究は、韓国の政治改革立法を日本に紹介する意味を持つと同時に、比較憲法的観点からも両国の政治制度を理解するためにその意義があると考ええる。

II 議会民主主義の病理と政治改革論の台頭

1 韓国憲政50年と議会民主主義の現実

韓国憲法制定50年という歴史の中で、韓国の憲政史は波瀾と紆余曲折を経て、独裁政権と権威主義的統治体制の下で、挫折と試練の歴史を経験してきた。しかし、韓国国民の強靱な憲法擁護の意志と民主主義に対する熱望は、今日の立憲主義憲法と自由民主主義基本秩序を維持しながら基本権を享有することを実現した。とくに、1987年、市民抗争の成果として獲得

(4) 鄭萬喜, 政党法及び政治資金法の改正方向, 韓国公法学会第78回学術発表会, 「政治・行政改革のための立法課題」(1998. 11.) 49頁。

された現行の民主的憲法の施行以後、韓国は注目すべき民主主義の発展過程を経てきたし、1997年12月の第15代大統領の選挙では、憲政史上最初の与野党間の平和的な政権交代が実現され、韓国の立憲主義の将来は、希望のかつ楽観的観測が可能といえるようになった。それは、韓国社会もようやく「少なくとも権力の形成段階での民主的正当性は確保された」と見ることができるからである⁽⁵⁾。

しかし、他方では、韓国憲法の統治構造下での議会民主主義の現状は、懐疑的・否定的な評価を免れ難いとみるのが一般的な見解である。勿論、過去の憲政史をみると韓国の議会主義は、立憲主義の成長過程と同じく、険しい道を歩んできたのが現実である。建国と同時に西欧の近代的議会主義を採択したが、韓国の議会主義はその運用の初期から、李承晩大統領の権威主義体制により歪曲されており、4・19革命により誕生した第2共和国憲法は議院内閣制を採択することで本格的な議会主義の実現を期待されたが、9ヵ月の短命で終わってしまった。また、5・16軍事クーデターにより議会主義は再び挫折し、その後の維新体制と第5共和国を経る間、議会主義は深い沈滞の泥沼から脱げ出すことができなかった。その時代の国会は、政権党が院内の絶対多数の議席を占めて、与党により国会が恣意的に支配される、いわゆる「行政府の侍女」に転落してしまったといっても過言ではなかった⁽⁶⁾。その後、1988年憲法による第6共和国時代に入って、ようやく軍事的な権威主義体制を否定することで、議会主義の整備ないし回復が、優先的な国家目標となり得たのである。しかし、長い間の反議会主義の支配に馴染んだ汚染された政治的慣習と国民意識は、議会民主主義の現実を一新させる程度には、未だ未成熟であると思われる⁽⁷⁾。

とりあえず、韓国憲政史の半世紀の中で、議会制度を始め政党政治と選

(5) 梁建, 市民運動・参与民主主義・法, 韓国公法学会第74回学術発表会(1998.11.) 49頁。

(6) 鄭萬喜, 現代憲法と議会主義, 法文社, 1995, 37頁。

(7) 同旨, 李丙勲, 韓国の民主主義: その希望と挫折, 韓国憲法学会「憲法学研究」第4集第1号(1998.6.) 170頁。

挙制度の過程をみると、未だにその制度と運用の実態は後進性と非民主性及び不合理性を脱却していないことは否定できない。国会は、立法機関と国政の統制機関としての機能を正しく遂行してきたとはいえないし、選挙過程は、自由な民意による公正な代表の選出ではなく、ただ当選のみを目指している政治家の泥田闘狗の場であって、墮落選挙と金権・不法選挙で一貫してきた。政財癒着による政治腐敗が根絶されていないし、高費用・低効率の政治構造は国民の政治的不信と脱政治化を招来してきた。政党政治の後進性は民主政治発展の決定的な障害要因になっており、国民と国家機関の間で国民の政治的意思形成に参与する仲介的権力体制としての政党の機能は発揮されておらず、ボス中心の私党化と地域政党化の弊害は党内民主主義の実現を難しくしたのである。

2 議会民主主義の回復のための政治改革立法の成立

1987年の国民的合意による改憲で採択された1988年憲法は、議会主義の復権のために国会の地位と権限を強化した。それにより、旧憲法上の大統領の国会解散権を廃止し、また国会の国政監査権を復活させることを始めとする国会の行政統制権の強化をもって、基本的には、憲法上の権力分立の原理と議会主義の実質化を期待することができるようになった。しかし、議会制民主主義を構成する選挙制度と政党制度など政治制度の運用は、依然として後進性と前近代性を脱却することができず、政治先進化を阻害する決定的な要因として作用してきたのである。

したがって、1993年2月、金泳三大統領の就任で32年間の軍事統治を清算して歴史的な文民政府が発足することになり、金泳三大統領は「クリーン政治」と「お金のかからない選挙」のための政治改革の意志を明らかにした。それにしがたい国会は政治関係法審議特別委員会を構成して、10ヵ月間の難産の末に、与野党間の大妥協により、1994年3月に政治改革法案が国会で議決された。この改革立法は「公職選挙及び選挙不正防止法」、「政治資金に関する法律」、「地方自治法」の3つで、その立法過程におい

て、与野党同数の委員会で完全合意により決定された法律案を全会一致で通過させたという点で、過去の跛行的な国会運営とはあまりにも対照的な立法の模範的なモデルを見せた。すなわち、韓国政治史において、金権選挙と不法・墮落選挙、政治資金と関連した不正・腐敗などで象徴される、まことに非生産的でかつ非民主的な過去の腐敗政治を清算するための政治改革は、国民的な共感により当面最優先の時代的課題として認識されてきた。それゆえ、政治改革立法は別段の抵抗なしに、容易に国会の議決を得ることができた。また、この改革立法の内容においても政治資金の透明化、選挙費用の最小化、選挙事犯の処罰強化などを初めとした画期的な政治改革の制度的装置を備えることになり、ようやく新しい政治文化と選挙風土の確立のための転換点を迎えたのであった⁽⁸⁾。

これら政治改革立法の核心的な内容は公職選挙法に関するもので、選挙費用の大幅の縮減及びその収入と支出の透明化、選挙管理委員会の権限強化、選挙事犯に対する厳罰主義と連座制の採択、裁定申請制度の導入などを規定したことは、基本的には正しい改革の方向であるといえるが、その改革立法の内容は、依然として法理的・制度的問題点を内包していることが指摘された。たとえば、公職選挙法の場合、地域選挙区の確定による選挙区間の人口不均衡状態の深刻さは平等選挙の原則に背馳する違憲性の問題が提起されたことがあり⁽⁹⁾、国会内部に選挙区画定委員会を設置することにしたのは、公正な選挙区画定の実効性確保に疑問があり、依然、選挙運動の自由が過度に制約され、国民の自由な選挙への参与と表現の自由が大きく侵害されているという問題点等が指摘されてきたからである⁽¹⁰⁾。

(8) 許堂，政治改革立法の評価，考試研究，1994. 5月号，107頁。

(9) 憲法裁判所は，1997年12月27日，公職選挙法上の国会議員地域選挙区の区域表による最大選挙区と最小選挙区との人口比率が5.87対1に当たる選挙区画定違憲確認憲法訴願審判事件で，全国平均選挙区人口数の上下60%の人口偏差を超過する選挙区は違憲であると決定した。95憲マ224・239・285・373（併合）。この判決に対する批判的分析は，鄭宗燮，憲法判例研究(1)，哲学と現実社，1998，179頁以下。

(10) たとえば，選挙運動の制限としての事前選挙運動の禁止や文書・図画等の配

政治資金法においても国庫補助金の過大な増額には憲法理論の問題点を抱えていることから、慎重を要したが、改正法は政党に対する国庫補助金を選挙権者一人当たり600ウォンから800ウォンとする33%の引き上げを行い、国民の非難も受けた。政党に対する国庫補助は、本来国民の私的・政治的結社を本質とする政党を国家機関化するおそれがあるために、限定的範囲内で部分的な補助にとどまるべきであるということは、すでに、ドイツの判例と立法例で確認されたところである。また、改正された政治資金法は旧法と同様に、政党に対する会社あるいは団体の政治献金をそのまま認めているが、これは、政治改革の意志の反映とは隔たりのあることである。大企業の政治献金による政財癒着の病弊が政治腐敗の根本的な原因であるというとき、企業の政治献金に対する大幅な法的規制が要求されたが、この点に対しては政府の改革の意志が本来の姿のままでは反映されなかったのである⁽¹¹⁾。

この政治改革立法の下で実施された1996年の総選挙では、いささか選挙文化が改善されたかのように見えたが、その後、1997年の大統領選挙、1998年の統一地方選挙などを経る間に、その改革立法の意志は大きく退色し、結局は、従来と同様の金権選挙と墮落選挙が牛耳るままになってしまい、「クリーン選挙」・「お金のかからない選挙」はスローガンにとどまり、金泳三政権の政治改革は失敗せざるを得なかったのである。

3 金大中政権の政治改革立法の目標と課題

金泳三政権の「クリーン政治」と「お金のかからない選挙」のための政治改革の努力と意志は結果的には実現されず、政治改革立法の実効性は発揮されなかった。これを受け、金大中政権は「第2の建国」というスロー

布制限、戸別訪問禁止条項等に対しては、違憲性の疑問が提起されているが、憲法裁判所は一貫して合憲論の立場を示した。この問題の詳細に関しては、成樂寅，韓国憲法練習，考試界，1997，218頁。

(11) 鄭萬喜，政治資金制度改革の憲法問題，「安岩法学」第2集，1994，306頁以下。

ガンの下で、より強力な政治改革の意志を明らかにすることになり、政権党である国民会議は韓国政治の病理的現象を克服して、健全な代議制民主主義と政党政治の活性化を通じて、新たな参与民主主義時代を開くための政治制度全般にわたる抜本的な改革案を提示するに至った。

かかる政治改革の基本目標と方向にしたがい、具体的に解決すべき当面課題としては次のような4つの課題が提示され得る。第1に、国会の機能を回復させ議会政治を正常化することにより、国民の政治への不信を解消することである。国会が党派間の政治的争点を巡る衝突と対立で空転を繰り返し、国会の運営が跛行的になることを防ぐ制度的装置を講ずること、また行政統制機能を強化して議会主義を復権させることが要求される。第2に、遅れた政党政治の病弊を克服して、民主的政党政治を復活させることである。とくに、与野党を問わず、権威主義的で寡頭制的な政党の体質を改善して党内の民主主義を実現させることが重要である。第3に、政治腐敗の温床になっている金権政治の体質を打破することである。そのためには、政財癒着の病弊の原因になっている企業の政治献金に対する法的統制を強化すべきである。第4に、公正でクリーンな選挙風土を確立するための選挙制度改革である。しかし、選挙制度改革は、たとえそれがその国の政党制度あるいは政府形態等と密接な相互関連のなかでその内容が決定されるべきであるとしても、改革という名分の下で党派的利益または既得勢力の維持強化のための手段として利用されたとしたら、その改革は成功とは距離が遠くなるということを政治圏は深く認識すべきである。

これらの点から、政治改革ということが韓国の政治現実において、当面の緊急課題として論理的な正当性と妥当性をもつとしても、その改革が容易に成功し得るのかについては、少なからず疑問が提起される。なぜならば、改革の達成で実現されるべき理想的政治とその政治を拒否せざるをえない既得権勢力による現実政治との間の矛盾と葛藤は、政治改革を推進するうえで大きな障害物として作用するからである。とくに、今度の政治改革の内容は、既成政治家と政党の利害関係が党利党略に決定的な影響を与

えることになるため、与野党間の妥協と協力を容易に期待することができないのみでなく、安易に妥協案が締結されても、その妥協の内容は最初の改革意志が大きく後退したあるいは歪曲された形として変質してしまう可能性も大きい⁽¹²⁾。したがって、今度の改革が成功を収めるためには、従来とは違って、大統領と与党が政権次元の利害関係を離れ、確固たる政治改革の意志を基礎に、国民的共感の土台形成を通じた改革作業に務めるべきであり、野党も超党派的立場から国家利益を優先する姿勢で改革立法に参与すべきである。

III 「国民会議」の政治改革法案の概要

1 選挙制度改革案の内容

(1) 小選挙区・比例代表並立制の導入

国民会議が提示した選挙制度改革案の核心は小選挙区・比例代表並立制の採択であるといえる。これと比較すると現行の国会議員の選挙制度は、議員総数299人の中で、その大多数である253人を小選挙区多数代表制による地域区議員で構成して、残りの46人を全国区比例代表議員で構成してきた。そして、この全国区議員の構成は地域区選挙の結果により、各政党が獲得した得票率により全国区の議席を配分するので、有権者の支持政党に対する第2の投票により各政党の議席数が定められるわけではない。したがって、現在の比例代表制は真の意味の比例代表とみることはできないことから、今度の改正案は1人2票制を採択して全体議席の50%は小選挙区多数代表制（第1投票）により選出し、残りの50%は有権者の第2投票により、各政党が獲得した得票率に比例した議席を配分する方式を採択して

(12) このような観点から現政府の政治改革に対して批判的な立場をとる見解としては、丁榮泰、「政治、改革は無く後退はある」新東亜、1998年9月号、143頁。

いる。

比例代表制の名簿作成と政党得票率の集計は全国単位でなく、6つの圏域別に分けて行われる。したがって、各政党は各圏域ごとの名簿を作成し、各圏域ごとの得票率により割当てられた議席数が配分される。小選挙区多数代表制選挙と比例代表制選挙の結合方式は、両者を別個として区分し、各々の固定された議席数が配分される、いわゆる小選挙区・比例代表「並立制」を採択しているが、これは1994年、日本の政治制度改革により新たに導入された選挙制度と類似している。かかる並立制は、各政党の総議席数が有権者の第2投票による得票率で決定され、地域区小選挙区での当選議席を除いた残りの議席が政党名簿上の順位により配分されるドイツ式の小選挙区・比例代表「併用制」とは区別される。また地域区選挙と政党名簿による比例代表選挙に重複して立候補することを禁止しており、これを許容しているドイツ型あるいは日本型とは異なっている。比例代表議席の配分においては地域区選挙で3人以上の当選者を出した政党、あるいは第2の投票で5%以上の有効得票率を獲得した政党のみが参与することができるようにした封鎖条項（Sperrklausel）が設けられている。一方、比例代表議席配分と関連して、特定政党が一圈域の比例代表議席の3分の2を超過することはできないという、上限を設けているのが、本改革案の特色であるといえる。これは比例代表制の本質に照らして異例的であるといえるが、韓国政府の痼疾的な病弊である政党の地域党化と地方色を脱却するための処方箋であるという点で、肯定的な評価はできると考える。

(2) 国会議員定数の削減

国民会議の選挙制度改革案によれば、高費用・低効率の政治構造を打破するための方法の一環として、国会議員定数の削減を提案している。諸外国と比べた場合、韓国の議員定数が多いわけではないが、国会の機能的適合性に無理がない範囲内で、議員定数を削減する必要があると判断し、現行の議員定数を50名程度縮減した250名程度としている。

(3) その他、選挙法改正案

選挙権者の年齢を現行の満20歳から満19歳に引下げており、また、選挙運動の制限をも一部緩和している。投票率向上のために投票時間を延長しており、デマ、中傷合戦などの公明選挙を阻害する行為に対する処罰も強化している。そして、選挙裁判の迅速化のために、選挙裁判は1年以内に終わらせる規定を設けることにした⁽¹³⁾。

2 政党法の改正案

(1) 政党設立要件の緩和

現行の政党法では政党の設立要件を厳格に規定したため、政党が市民社会の多様な政治的意思を反映していない。かかる問題点の改善のために、政党の設立要件を、現行の国会議員地域選挙区総数の10分の1に該当する数の地区党数を要求している政党法上の法定地区党数条項（第25条）を削除している。但し、選挙の時のみ登場する「ワタリ鳥政党」、急造政党の登場を事前に防ぎ、また特定地域に偏った地域政党の登場を予防し政党の全国代表性を確保するために、現行のソウル特別市・広域市・道のうち5つ以上に分散していることを要求している地区党分散要件（第26条第1項）を8つ以上に強化している。

(2) 地区党運営の改善

高費用低効率政治の改善方向の一つとして、地区党の存廃の問題が提起されているが、地域世論及び住民の意見聴取などの対民間接触の窓口の必要性は、依然として認められているから、地区党は存置するが、政党法をもって地区党の有給党職者数を二人以内に制限する改善案を提示している。

(13) 去る1996年4月の総選挙と関連した18件の選挙法違反事件の処理過程をみると、6人の議員が大法院の有罪判決確定で議員職を喪失したが、その中の二人は、1999年3月に有罪が確定した。また、未だに上告審裁判が確定せず係争中の事件も2件ある。朝鮮日報1999年3月11日5面参照。

(3) 推薦制度の民主化

推薦制度に関する改善案によると、地区党国会議員候補者の場合、地区党で一人を推薦してもらい、中央党がこれに関する最終的な決定を出す。推薦された者を変える場合に限り審査委員会委員の過半数の出席と出席委員 3 分の 2 の賛成で決定することになっている。政党名簿候補者の場合は該当する圏域別の市・道支部と協議して中央党が決定することにした。また、現在の韓国的状況の下で、女性の社会進出が制約されている側面を勘案して、比例代表候補者名簿の作成につき、女性30%割当制度の導入を提示している。党内民主主義の実現の前提条件はなによりも推薦過程の民主化にあるため、推薦制度の改善策が政党法に反映されるようになったことは大きな意味があるといえる。

(4) 党員資格の拡大

改革案によると、現行政党法上の党員資格制限規定を緩和して、公務員と教員の政党加入を許容している。すなわち、警察、検察、消防など公安職公務員と軍人等を除いた7級以下の公務員と小・中・高の教員の政党加入を許容している。韓国の政党が前近代的な朋党化・私党化の組織から脱皮して国民の中に根を下ろす大衆政党として発展するためには多くの国民が政党に参加し、その政党組織を通じての能動的市民としての政治的意思を国政に反映させなければならない。したがって、世論形成の主導的勢力を形成している公務員と教員等が政党活動に参加できるようにすることは望ましいと考える。

3 政治資金制度改革案

現行の「政治資金に関する法律」は、去る1994年3月、金泳三大統領の「クリーン政治」具現のための強力な政治改革意志により改正されたものであるが、この改正法には、この法が定めた後援会あるいは寄託金等の方式以外の隠れた資金授受行為に対する処罰規定がなかったため、政治現実での政治資金はこのような不正な方法で事実上取引されてきた。したがっ

て、政財癒着による政治腐敗は根絶せず、結局、政治資金法は実効性のない虚構の法になってしまったのである。その後、1997年11月、政治資金法を改正してこの法によらない方法で政治資金を与える、あるいは受け取る者に対する処罰規定（第30条1項）を新設することで、いわゆる政治家の「モチ代問題」は解決された。しかし、依然として政治資金制度には、会社の政治献金問題や後援会制度などに関する問題点が指摘されているので、今度の改革案は次の2つの点に限り、改善案を提示している。

（1）後援金限度の引き下げ

国民会議の政治資金制度改善案によると、地区党など後援会の会員が1年間に納入あるいは寄付できる限度額を現行の個人2,000万ウォン、法人5,000万ウォンから、各々1,000万ウォンと3,000万ウォンに引き下げている。後援会を通じた政治資金寄付額の上限を引き下げたのは小額多数の原則に符合しており、政治改革の意志を反映しているといえる。しかし、地区党あるいは国会議員（候補者を含む）個人の後援会に法人の場合3,000万ウォンまで寄付できるとしたことは、依然として、高額の献金による政財癒着の問題を抱えていると考える。日本の場合、去る1994年、政治改革立法を制定し、会社の政治献金規制を強化しているが、会社あるいは団体が個人の資金管理団体（韓国の地区党の後援会がこれに類似している）に寄付できる限度額を年間50万円で規定していることと比較した場合、その限度額には顕著な差があることが分かる。

（2）処罰規定の強化

改革案は、政治資金法に定められていない方法で、政治資金を与えるか、あるいは受け取る者に対する処罰規定を強化して、3年以下の懲役または5,000万ウォン以下の罰金を課せることとした。その他、後援会会員の納入限度等を違反した者等や会計帳簿を備付けていない者あるいは虚偽の記載をした者等に対する処罰規定も強化している。

IV 改革案の問題点と評価

1 選挙制度改革案に対する評価

(1) 選挙制度改革案の核心をなす比例代表制の導入について、学会からは肯定的評価が出されている。比例代表制は、一般的に、多数代表制に比べ国民の意思を正確に反映することができ、投票と議席との間の均衡を維持することから、代表形成の正確性という選挙制度の理念により良く符合する制度として評価されている。選挙制度は、その国の政治的、歴史的状況と政党制度等の多様な要素により形成されるものであるが、一般的な経験法則上、比例代表制は、多様な国民の利害と意見を比例的に代議機関の構成に投影することで、現代の多元的民主主義の実現と複数政党制の理念に適合し、少数及び新興勢力の議会への進出を容易にする。さらに、選挙区確定における不均衡の是正や死票の防止、及び地域的葛藤の解消と社会的統合に寄与することができる。そして、比例代表制は特定地域の代表のための選挙というよりは、職能代表選挙としての性格が強いために、代議制度が要求するエリート・専門家政治の実現をより容易にすることができるし、また選挙費用も減らせる制度である。かかる観点から見た場合、比例代表制の導入は一応、肯定的に評価されうると考える⁽¹⁴⁾。とくに、韓国社会の痼疾的な病弊である地域感情による国民相互間の葛藤と分裂、選挙区画定における度を過ぎた不均衡、加熱した墮落・金権選挙、少数及び新興政党の議会進出への難しさ等の政治状況を顧慮すれば、比例代表制の導入は望ましいことであると考ええる。

しかし、改革案が提示した比例代表制は小選挙区制である地域区選挙との並立制で、日本の小選挙区・比例代表並立制とかなり類似している。し

(14) 鄭然宙, 国会議員選挙法の改正方向, 韓国公法学会第78回学術発表会, 「政治・行政改革のための立法課題」(1998. 11.) 29頁。

たがって、比例代表の議席数と地域区多数代表議席数が各々定められ、両者の議席確定もすでに定められた議席を基準に独自に確定されることになる。すなわち、有権者の第1の投票により地域区の当選者が決定され、また第2の投票により比例代表当選者が決められるから、ドイツの混合型とは異なって、超過議席（Überhangmandat）の発生する可能性はない。この制度は多数代表制と比例代表制を同等に結合したもので、比例代表制の半分の効果のみをもつとみることができるが、他方で、この並立制はドイツ式の混合型ないし併用制と比較したとき、多数勢力の形成に有利であり、また大きな政党には有利な制度であるといわれている⁽¹⁵⁾。

思うに、小選挙区制と比例代表制の並立型は両者の単純な折衷として各制度の短所を半減させるが、同時に各制度の長所も半減することになることから、無意味な制度であるとしかいいえない。しかし、小選挙区制と比例代表制の併用型によれば、議席の各政党への配分は比例代表制により決定され、具体的な当選者の確定においては小選挙区制を加味することであるから、多元的な国民意思の正確な反映という比例代表制の長所を全面的に生かしながら、選挙民と候補者・議員を連結することができ、比例代表制の問題点を部分的に解消することから、日本型の並立制よりはドイツ型

(15) 日本の場合、1994年の政治改革立法で採択された小選挙区比例代表並立制により実施された最初の1996年衆議員選挙の結果をみると、比例代表では各政党の議席獲得数と得票率がほぼ比例しているが、小選挙区では両者が大きく異なっている。すなわち、小選挙区で自民党は38.6%の得票率で全体の56.3%の議席を獲得しており、新進党は28%の得票で32%の議席という過剰議席を得た反面、民主党は10.6%の得票で5.7%の議席を、共産党は12.6%の得票率で0.7%の議席しか得られなかった。比例代表において自民党は32.8%の得票で35%の議席を、新進党は28%の得票で30%の議席を、共産党は13.1%の得票で12%の議席を得た。結局、総議席500の中で、自民党は239議席（47.8%）を、新進党は156（31.2%）議席を得ることになった。このような結果は、新しい選挙制度が比例代表制を並立させても、大政党、とくに第1党に人為的な過多議席を与えることになるが、小政党の議席は抑制されることとなり、国会の構成はますます歪曲されてしまったという批判が出されている。小林武、新選挙制度の映し出したもの、法律時報69巻1号（1997）、3頁参照。

の併用制が制度的に優れているとみることができる⁽¹⁶⁾。したがって、比例代表制の導入はドイツ型の併用制が望ましく、改革案の並立制は再考されるべきである⁽¹⁷⁾。しかし、比例代表制を中心とする選挙制度の改革は選挙制度自体の改革のみでは成し遂げない。韓国的政党政治の後進性を脱却していない状況でのドイツ型制度の直接的導入は成功しにくいので、選挙制度の改革問題は、民主的政党政治の活性化のための政党制度の改革と不可分の関係の下で議論されるべきである。

(2) 改革案によると、比例代表制政党名簿を6つの圏域ごとに作成し、それによる政党の得票率を集計することになっている。かかる制度は、比例代表名簿の作成と政党得票率集計を11つの圏域ごとに分ける日本の制度を模倣したものであるが、この制度の導入は韓国の実情に照らしてみた場合、問題がある。特定地域での特定政党の支配を排除し、全国的な政党を志向するためには、政党名簿の作成が全国を一つの選挙区とする名簿の作成が必要である。また、全国的な人物の当選確率を高める一方、選挙区画定の問題点をなくすためにも、全国区名簿作成が必要であると考えられる⁽¹⁸⁾。

(3) 比例代表議席の配分においては、ドイツのように、地域区で3人以上の当選者を出すか、あるいは第2投票で5%以上の有効得票率を得た政党のみが、参与できるという封鎖条項をおいているが、この封鎖条項の基準はあまりにも高く設定されたと考える。勿論比例代表制の実施に伴う問題点としての群小政党の乱立を防ぐためには必要であるが、韓国の政治現実と歴代選挙結果を見た場合、5%の得票率は過大であり、少数政党や新

(16) ドイツ型の併用制に対する肯定的な評価としては、野中俊彦、小選挙区・比例代表並立制選挙の問題点、ジュリスト1106号(1997.2.)18頁；芦部信喜、選挙制度改革問題断想、選挙研究6号(1991)17頁；岡田信広、議会制民主主義と選挙制度、世界憲法研究[創刊号](世界憲法学会韓国学会, 1994)171頁。

(17) 同旨、鄭然宙、前掲論文、33頁。

(18) 鄭然宙、前掲論文、34頁。

興勢力の議会進出のためにも3%程度に引き下げる必要があると考える⁽¹⁹⁾。

2 政党制度改革案に対する評価

(1) 政党法改正案の核心は推薦制度の民主化に関するものである。しかし、改善案によると地区党で1人を推薦した後、中央党がこれについての最終的な決定をするとしたものの、中央党審査委員会の決定で推薦者を変えられるとしたことは、実質的な政党推薦の民主化を期待しにくくするおそれがある。中央党の審査委員会の構成方法が問題であり、地区党の候補指名過程における中央党によるある程度の調整と統制は必要であるとしても、それは綱領による事前的統制措置として講ずるのが望ましいわけで、地区党で決定された候補者を事後に交代させることは党内民主主義の原理に反することになる。尚、民主的推薦制の確立は中央党の干渉と統制を排除することをもって達成されることなく、地区党自体の民主的推薦過程と手続が先行すべきである。地区党の意思決定は一般党員の意思が尊重されるべきであり、また代議員の選出に代表性が保障されるべきである。この点で、アメリカの政党推薦過程で一般的に採択されている予備選挙(primary election)の導入可能性も積極的に検討する必要性があるのではないかと考える。勿論、党員層が薄く、国民的支持基盤が脆弱な韓国の政党制度に、アメリカ型の予選制度を直接導入するのは問題があるが、政党の候補者指名過程が多数の一般党員の「大衆的参与」⁽²⁰⁾(mass participation in party nomination)により決定されるという予備選挙の制度的特性と

(19) 現行公職選挙法上の全国区議席の配分は、地域区の有効投票総数の5%以上得票した政党に対して、その得票率に基づいて配分するが、3%以上5%未満を得票した政党に対しても1議席を配分するように規定している(第189条第1項)。ここでの最小3%得票率と比較してみても、得票率5%以上の改革案は再考の必要があると考える。参考として、日本は地域区5議席以上または2%以上の得票率をその基準としている。

(20) V. O. Key, jr., *Politics, Parties and Pressure Groups*, 5th ed., 1969, p. 370.

その長所的要素は、韓国の政治に反映させる必要があるといえる。

比例代表制政党名簿候補者の場合も、市・道支部と中央党の協議が形式的な手続に止まってはならず、市・道支部の意思が実質的に尊重されるべきである。また、比例代表候補者名簿作成時の女性30%割当制の導入は肯定的に評価することができるが、この制度が成功するためには名簿上の女性候補者の順位決定にも配慮がなければならない。

(2) 現行政党法の厳格な政党設立要件は、憲法上保障されている政党設立の自由を侵害するおそれがあるから、法定地区党数を廃止して、政党設立の要件を大幅に緩和することは肯定的に評価しうる。しかし、群小政党の乱立を防ぎ、地域政党化の病弊を解消するという趣旨の下で、現行の地区党分散要件をより強化することは、法定地区党数を規定するのと同様のことであるから、政党設立の自由に反するおそれがある。したがって現行の法定地区党数をそのまま維持するのが正しいと考える。地方色を脱却していない地方政党の病理現象は、根本的には有権者の冷静な政治的批判により解決されるべきで、度を過ぎた法的強制の方法では困難であるといえる。

(3) 高費用政治構造の原因として知られている地区党運営上の問題点を改善するために、有給の党職者数を制限することは、その実効性において、大きく期待することはできない。お金のかからない地区党を運営するために、根本的には、韓国の政治風土と政治意識の改革が先行しなければならない。健全な市民が党費を払う党员として能動的に地区党活動に参加することが要求される。社会のなかの多くの市民を積極的に政党活動に参加させるために、中央党と地区党は、票を意識し、自らの党员と組織管理のみに巨額のお金を使ってはならず、政策政党の体裁を備えながら、有権者のために多様な政策プログラムを提示するのが重要である。

政党政治の活性化のために、社会の世論形成の主導的勢力を形成している公務員と教員の政党加入を許容するのは望ましいが、そうだとした場合も公務員と教員の政党加入許容で職業公務員制の保障が侵害されてはならず、

党員としての教員が教育過程で中立性を維持できるような制度的装置が補完されなければならない。

(4) 政党制度の改革案では言及されていない問題であるが、韓国政党政治の病弊であるボス中心の私党化と朋党政治を克服するためには、政党所属議員の自由な地位が保障されなければならないから、これに関する改善案を顧慮する必要がある⁽²¹⁾。勿論、今日の政党国家化に伴う議員の地位の変質はライブホルツの指摘のように、各国の共通的な現象であるとみることも可能であるが⁽²²⁾、韓国の議員は、政党の意思決定に自由に参与することができず、また議会の表決過程で自己意思による独自の判断がほとんど許容されないため、アメリカの政党政治で容易に見ることができる超党派の立場からの交差投票（cross voting）は期待できない。かかる政党指導部の議員に対する度を過ぎた強制あるいは命令は政党の民主化に逆行するのみでなく、憲法上の国民の代表者としての議員の自由な地位にも反することである。この点から、交差投票が現実的に保障できるように、政党法上に明文化することも検討する必要がある。交差投票による議員の反対意思の表明は、議員の憲法上の国家利益優先の義務（第46条第2項）の遵守により保護されるのである⁽²³⁾。

3 政治資金制度改革案の問題点と不備点

(1) 現行の政治資金法は政治資金の調達方法を党費、後援会の後援金及び募集金品、寄託金、国庫補助金の4種類に限定していて（第3条第2号）、後援金及び寄託金による政治資金を寄付することができる者は個人のみでなく、法人・団体に対してもその寄付を認めている（第3条第6号、第5条第4項）。ここでの企業あるいは団体の後援金と寄託金は、韓国政党

(21) 詳細は、鄭萬喜、憲法の基本問題(1)、世宗出版社、1998、65頁以下。

(22) G. Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie, 1958, S. 93 ff; ders, Verfassungsstaat-Verfassungsrecht, 1973, S. 81 ff（権寧星訳、現代国家と憲法、博英社、1976、110頁以下）。

(23) 鄭萬喜、前掲書（注21）、88頁。

の政治資金の主な財源になっており、この企業等による巨額の政治資金が政財癒着と政治腐敗の原因になっていることは疑う余地がないことである。しかし、今度の政治改革立法案は会社の直接的な政治献金をそのまま認めていて、これは問題であると考ええる。

アメリカでは政治資金の寄付は原則的に個人に限り認められていて、会社の直接的政治献金は禁止されている。但し、会社あるいは労働組合の政治献金は政治活動委員会 (Political Action Committee) の設立を通じた間接的な寄付が許されている。この政治活動委員会は、政治的目的のために法律上の別個の団体として政治基金を設立して、会社あるいは労働組合の構成員は強制を受けずに自由意思にしたがい、その基金に寄付することができる。日本の場合は、会社等の政治資金は認められてきたが、去る1994年の政治資金規定法の改正により企業の政治献金の制限を強化しており、さらに本法施行後5年を経過した時点においては、企業献金の禁止を講ずるという附則規定(第9条)を設けている。日本の学会は会社の政治献金の違憲性に関する議論が活発に展開されており、支配的な見解は、会社の政治献金は違憲であるとみている。違憲論の根拠としては、「憲法上の政治参加の平等は1人1票の原則から見た場合、政治への発言力と影響力の平等を意味しているから、個人の献金能力を遙かに超える法人の政治献金は、実質的には個人の政治への参加を拒否または制限することである」⁽²⁴⁾とか、または、「会社の資金援助による特定政党の支持を認めることになると、会社と癒着した政党が国家を支配することとなり、これは国民の参政権と政治的自由を侵害することで、公益に反する重大なことになってしまう」⁽²⁵⁾等が提示されている。

したがって、韓国の場合も企業の政治献金許容は再検討されるべきであり、少なくとも寄託金制度による企業の巨額政治献金は廃止すべきであ

(24) 奥平康弘、憲法政治の復権はいかにあるべきか、法律時報61巻12号(1989)8頁。

(25) 吉田善明、選挙制度改革の理論、1979、235頁。

る。現行の寄託金制度は法人と団体が年間5億ウォンまたは前事業年度末資本総計の100分の2の中の多額の方を上限として、中央選挙管理委員会を通じて政党に寄付することができるが、かかる高額な政治献金の許容は、政財癒着の根本的原因になって、個人の参政権行使を実質的に不平等にさせるからである。さらに言うところ「企業の政治献金は1人1票を原則とする政治市場での公正取引を害するものであるから」禁止するのが望ましいし、代わりに、国民個人々人中心の後援会を活性化させ、小額で多数の献金を定着させることが要求される⁽²⁶⁾。

(2) 現行の政治資金法は、政党への政治資金の適正な提供を保障し、政党の保護育成を図るため、政党の運営資金に対する国庫補助を認めている。したがって、国家は政党に対する補助金として、もっとも最近に実施した国会議員総選挙の選挙権者の総数に800ウォンをかけた金額を毎年の予算に計上しなければならず、大統領選挙と国会議員選挙がある年には、さらに800ウォンを追加して計上することになっている（第17条）。しかし、かかる過剰な国庫補助金の支給に関しては、本来国家から自由であるはずの政党の本質に照らしてみた場合、憲法理論的側面からの問題点が指摘され得る⁽²⁷⁾。さらに、韓国の政党政治現実において国庫補助金の増額

(26) 李寛熙, 現行政治資金法の改正方向, 韓国公法学会第70回学術発表会論文, 1997, 40頁。

(27) ドイツでは、すでに、1960年代から政党に対する国庫補助は違憲であると判断され、禁止されてきたが、最近、1992年の連邦憲法裁判所判決では、政党の活動費用に対する国庫補助は、政党の国家からの自由原則から、政党活動費用の部分的国庫補助のみが許容されると判断した。すなわち、政党への国庫補助の合憲的基準としての「絶対的上限」とともに、政党の国家からの自由を確保するための「相対的上限」を提示して、国庫補助の総額は政党の努力で自己調達できる収入の総額を超過することはできないとした（BVerfGE 85, 264; NJW 1992, S. 2545 f.）。この判決を受け、連邦議会は1993年11月、政党法を改正して、過去国庫補助金の総額算定基準であった有権者一人当たり5マルクを廃止して、国庫補助の年間総額を2億3千マルクという絶対的基準を設定して、各政党への国庫補助金は当該政党が毎年自己調達可能な収入の総額を超えないようにした。国庫補助金の各政党への配分基準は、比例代表選挙で獲得した有効投票1票当たり1マルク（500万票までは1票当たり1.3マルク）

は、国民的共感や支持が広く得られていない状況であり、合理的な基準なしになされる政党便宜的な発想であるとして大きく非難されてきた⁽²⁸⁾。にもかかわらず、今度の政治改革法案には国庫補助金制度に関する改善案が全く提示されていない。これは問題であるといわざるを得ない。したがって、これからの国庫補助金制度はドイツの制度と同様に国庫補助の基準として相対的な基準を提示して、国庫補助金の総額は政党の努力で自己調達ができる収入の総額を超過することはできないとすべきであり⁽²⁹⁾、補助金の配分基準も政党の得票数を中心として、野党や小政党にも不利にならないように改善されるべきである。

(3) 現行の政治資金法は、政治資金の公開性と透明性確保と関連して問題があるが、改革案にはこれに関する言及がない。たとえば、後援会の金品募金時の匿名性を保障した定額領収証制度の導入や（第7条第5項）、後援会の会員でない者に1回100万ウォン以内の匿名寄付を許容したこと（第6条の2第3項）は、政治資金の透明性の原則に反するものである。かかる匿名寄付が、野党に対する公開的寄付を嫌がる韓国の政治風土による苦肉策であるとしても、政治資金の公開性原則に反するものであり、再考されるべきである⁽³⁰⁾。

V 結 語

以上で、国民会議と政治改革特委が出した改革案を分析してその問題点

と、各政党が毎年党費、寄付等で自己調達した資金の50%を補助できると規定している。これに関しては、韓国法制研究員、主要国家の政治資金法制、1997、119頁。

(28) 国政補助制度に関する批判論に関しては、鄭宗燮、政治資金改革のための方向と課題、「政治改革アジェンダ10」、白山書院、1995、77頁以下。

(29) この点に関して、許營教授も国庫補助金の比率は政党の全体収入の50%を超えてはならないと主張している。許營、政治改革立法の評価、考試研究、1994、5月号、113頁。

(30) 張明奉、政治資金の助成と使用制限、考試界、1994、5月号、72頁。

と代案を提示した。上記のことからわかるように、この改革案は、金大統領の改革意志を反映したものであるといえるが、その制度改革の実効性が疑われるところも見られるし、依然として既存制度の法理的または運用上の問題点として指摘された事項がそのまま存続しているなど、問題点を残している。

政党制度改革案において、党内民主主義の実現のために、推薦過程の民主化に関する立法措置や、国民の政党設立及び活動の自由拡大等は、以前に比べて相当に進んだので、肯定的に評価することができる。また、高費用低効率の政治構造を打破するために、議員定数を縮小し、政治資金の後援金限度額を引き下げたことは望ましいことである。

しかし、選挙制度改革において比例代表制の導入は代表の正確性や少数派の意思を反映するという点からは妥当な改革の方向であるといえるが、問題点が多い日本型のような小選挙区並立制を採択したことは比例代表制の本来の趣旨を希薄にし、両制度の長所よりは短所の要素が目立ってしまうおそれがある。政治資金制度改革においては、根本的な問題点に対する改革案は提示することなく、部分的な改善案のみが言及され、金権政治と政財癒着の清算という政府の改革意思を疑わせている。たとえば、違憲性をめぐって憲法理論的論争が活発な会社の政治献金問題や国庫補助金制度等に関しては、全く改善策が提示されていない。これは、いくら現実政治の状況を勘案したとしても、国民的共感を得ることは難しいと考える。

おおよそ、政治改革ということが、既存の政治圏が中心になって改革を行う限り、その改革を成功させることは難しいという本質的な限界性を持っていることではあるが、今度の政治改革においてはすべての政治家が政治的利益を超えて国家利益を優先した改革作業に参加すべきである。とくに、大統領には国政の最高責任者としての確固たる改革意思が通常よりも切実に求められている。

最後に、今度の政治改革立法案の処理において、政治圏は、与野党間の拙速な協調過程を通じて通過させるという考え方を持ってはならない。今

度の政治改革立法は21世紀の先進的民主政治の青写真を描くための百年大計の立場から、国民的コンセンスをベースに民主的になされるべきである。そのためには、改革立法案の立案と審議を国会次元あるいは政党レベルに局限させずに、この機会に超党派的・非政治的審議機構を設けて、学界、政界、法曹界、言論界、財界、市民団体代表等の各界の人物で構成される委員会で、長期間にわたる十分な研究検討と議論を経て合議した改革案を、国会で立法化することが望ましいのである。国家的課題としての国民的関心を集める主要立法の立案と審議過程において、形式的な公聴会手続のみでなく、実質的な市民的参与を許容することが、今日の代議制民主主義の限界を克服するための参与民主主義の要請にも応えることである。