

2014年韓国統一地方選挙⁽¹⁾からみる 地域主義と政党推薦制 — 韓国地方自治の現在地 —

鄭 智 允

はじめに

1948年に制定された韓国の憲法には、既に地方自治に関する規定が盛り込まれていたものの⁽²⁾、朝鮮戦争の勃発で選挙の実施は遅れ、1952年に初めて地方議会議員のみの選挙が行われた。だがその後、1961年の軍事独裁政権の誕生で、地方選挙はもちろん地方自治も長い冬眠期に入ることとなった⁽³⁾。それから四半世紀、軍事独裁は1987年の民主化宣言で幕を下ろすと、1991年には地方議会選挙が復活し、そして1995年に自治体の首長と地方議会議員が同時に公選によって選出されることとなった。したがって、本稿執筆時点である2016年は韓国の新生地方自治体制の21年目ということになる。韓国の選挙権年齢は19歳であるので、直近2014年統一地方選挙は、現行地方自治体制施行後世代がはじめて投票に臨んだ選挙でもある。こうして韓国地方自治は新たな時代を迎えたものとして、その評価すべき時期が訪れていると言えよう。

さて、地方自治制度の復活した1991年以来、韓国では地方自治の確立のための様々な試みが行われてきた。済州特別自治道に対する地方分権の強化、世宗特別自治市の設置によ

(1) 2010年統一地方選挙や韓国の地方自治制度（自治体の種類、選挙区など）については、拙稿「韓国の第5回全国同時地方選挙をめぐる」（『自治総研』通巻381号、2010年）を参照されたい。

(2) 1948年憲法は、第8章に地方自治を設け、第96条と第97条でその内容を規定した。自治団体の機能と議会の設置を明示し、必要な事項は法律で定めることとしたものである。また地方自治法は1949年7月に制定された。

(3) 1962年憲法改正を通じて自治体の首長選挙関連規定を削除し新たに地方議会の構成時期について法律で定めると附則規定を設けたが、法律を制定する措置は行わなかった。その後の1972年の憲法改正では、地方議会の構成を祖国統一まで保留するという規定を附則に加えている。

る行政首都移転、中央政府から地方政府への事務権限の移譲⁽⁴⁾等が行われた。その一方で、地方分権の受け皿論として合併の必要性が議論された結果、1995年に40件の合併が行われたのをはじめ、1998年に麗水市・麗川市・麗川郡が合併して麗水市となり、2009年には馬山市・鎮海市・昌原市が合併して昌原市となった。合併の賛否をめぐって長期にわたって対立していた清州市と清原郡も2014年に合併し清原市が誕生した。これらの合併は農山漁村の自治体を都市部とつなげる吸収合併が大半を占めた。その他にも、自治体レベルの住民自治を拡充するため、条例制定改廃請求、住民監査請求、住民発議、住民投票、住民訴訟、解職請求、住民参加型予算制の直接民主制が次々に導入された⁽⁵⁾。例えば、直接請求の件数を見ると、条例制定改廃請求は2012年まで199件の請求のうち、103件が可決され、また、住民投票は2013年まで8回実施された⁽⁶⁾。

直近の地方自治をめぐる動きとしては、地方自治の主体となる住民の代表を選ぶ第6回全国同時地方選挙（以下では日本での呼称に倣い「統一地方選挙」と呼ぶ）が2014年6月4日に行われた。この選挙結果については、韓国はもちろん日本のマスコミでも取り上げられているが、与党勝利でも野党勝利でもなく引き分けに終わったという評価が目立つ⁽⁷⁾。しかし、これらの報道はあくまでも中央政党と中央政治の行く末を中心に論じるものであり、地方自治の現在地を探ることは難しい。韓国の選挙については、地域主義と政党推薦制という二つの特徴的なシステムの中に組み込まれて作用してきたことは否めないが、20年間の首長・議会の直接公選制の経験は有権者の投票行動に変化をもたらしている。また地域主義についても、地域によって異なる様相が表れている。

2016年の原稿執筆時点においては2014年選挙が行われてから1年以上経過しているため、選挙結果に関する研究や統計資料は出そろっているが、相変わらずほとんどが中央政治の

(4) 中央から地方への事務移譲は1995年以来議論されてきた。しかし、2010年中央行政権限が約42,000から2014年約46,000に増加しているにもかかわらず、金大中（キム・デジュン）政権以来2011年まで約11,011件を審議して全体の約13%である1,440件だけが移譲されたにすぎない。全体事務における自治事務の割合は、1994年の25%から、2005年28%、2010年の32%と徐々に拡大してはいるものの、依然地方分権の実績の乏しさが指摘されている。

キム・ビョングック「2015年度の地方自治の争点と方向【韓国語】」韓国地方行政研究院『地方自治Focus』第91号（2015年1月）

(5) 拙論「韓国における2004年住民投票法に基づく4つの住民投票をめぐって」（『自治総研』通巻403号、2012年）

(6) 前掲、キム・ビョングック（pp. 9）

(7) 朝鮮日報（韓国）、東亜日報（韓国）、中央日報（韓国）、日本経済新聞、読売新聞の2014年6月5日記事参照

行く末を論じるためにつくられたものである点が韓国の地方自治に対する一般市民の目線を物語っていると言えるであろう。そこで本稿では、こうした既存の中央政局に付随する地方自治という位置づけに抗して地方自治の現在地を評価するため、地域主義と政党推薦制に焦点をあてて、それが地域または自治体においてどのように変化しているのかを地方選挙結果を用いて考察することにした。まず、政党推薦制については、効用とともに課題もあると言われているが、その実態を無投票当選と女性の政治参加の現状から考える。次に、教育監選挙については、制度設計段階から政党・政治とのつながりをあらかじめ断絶し、教育の中立性を守ろうとしてきたものと位置づけ、2014年選挙で問われた争点から本稿執筆時点で顕在化している課題への連続性を論じる。最後に、原子力発電所の建設という地域課題に直面している三陟市の首長選挙結果を見ることにする。三陟市は原発立地問題で地方選挙前に首長解職請求があり、地方選挙で建設反対派の候補者が当選し、民間主導の住民投票が行われたことから、韓国の地方自治の一面を切る良い素材とも思われる。以上の検討を通じて、地方選挙が地方自治の一面を切り取るものとして、単なる中央政治・中央政党だけではなく各々の地域の様々な課題に呼応し、ダイナミックに展開している現況を考察する。はたして韓国の地方自治は、中央集権型国家の殻を破り、独り立ちすることができているのだろうか。

1. 地域主義と政党推薦制について

(1) 地方選挙における地域主義

韓国においては、単なる選挙上の問題を超越、社会問題として‘地域主義’が蔓延しているという見方が定着している⁽⁸⁾。この地域主義は、国政選挙・地方選挙を問わず影響力を發揮している。地方政治が中央政治の影響を受けることはどの国でもあり得るが、韓国の場合、その傾向がより顕著である。地域の課題をめぐる公約で争うべき地方選挙であるが、地域主義によって地域ごとに支持する中央政党が固定化して、地域を単位とする中央政党の強固な基盤が構築されている。有権者も、地方選

(8) 地域主義については、パク・サンフン『作られた現実 — 韓国の地域主義、何が問題で何が問題ではないのか【韓国語】』(フマニタス、2009年)、大西裕「韓国の場合：地域主義とそのゆくえ」梅津實他著『新版比較・選挙政治：21世紀初頭における先進6カ国の選挙』(ミネルヴァ書房、2003年、pp. 173~220)、を参照されたい。

挙において地域の課題に取り組む候補者の公約内容に注目するより、どの中央政党の推薦を受けたのか、候補者の出身地はどこなのかに注目しており、それが選挙結果にも結び付いている。

特に、得票と獲得議席をめぐる地域差は、韓国の南東部と南西部で顕著に表れている。例えば、南西部の湖南地方（光州広域市、全羅南道、全羅北道）では、これまでほぼすべての選挙において金大中元大統領が導いた政党（選挙のたびに政党名が変わっているが、本稿執筆時点では新政治民主連合の一部）が常に優勢である。しかし、この勢力は現在のセヌリ党が支配的な南東部の嶺南地方（釜山広域市・大邱広域市、慶尚南道、慶尚北道）ではほとんど得票できていない。逆に、嶺南地方に基盤を持つ中央政党もまた、湖南地方では毎回苦戦を強いられてきた。

‘地域主義’は長年にわたる歴史・社会・文化的要因によって生まれているが、政治システムを媒介して社会全体に広く定着しているものと捉える必要がある。地域主義を政治の場において巧みに利用してきた中央政党の影響無しに地域を論じることができないためである。中央政党は、選挙の度に離合集散を重ねているにも関わらず、政党として一定の凝集性を維持している要因には‘地域主義’にあり、政党の離合集散は常に地域主義の範囲内で地域住民の許容範囲を超えない程度で行うことで信任を調達してきた。したがって、住民が地域の代表者として地方議会議員及び自治体の首長を選出する地方選挙が地域課題ではなく中央政治に左右されている要因を、地域主義と不可分に結びついている‘政党推薦制’から探ることも可能となる。

（２） 地方選挙における政党推薦制の変遷過程

現代の国民国家において、政党の選挙への働きかけは何ら不思議なことではない。しかし、韓国においては、地方選挙における政党のかかわり方、特に政党推薦制の是非に関する議論は民主化以来現在に至るまで続いている。なぜ政党推薦制が問題になっているのか、政党推薦制の変遷過程から振り返ってみよう。

1961年の軍事政権によって地方選挙が中断されるまで、地方選挙は3回行われた。1952年の選挙では議会選挙のみ行われ、地方公共団体の議会と首長の選挙がともに行われたのは1960年の地方選挙が歴史上初めてである。この当時の地方選挙における政党関与に関する制度上の制限規定は見当たらない。政党関与に関する議論が始まったのは、1990年になってのことである。1991年の地方議会選挙を控え、当時の与党（民主自由党）は草の根民主主義に政党が介入してはならないという理由で、政党推薦制

の導入に反対する意向を示していた。一方、野党（平和民主党）の金大中総裁は、地方自治の定着には、個々の候補者の性向を有権者に知らせるためにも地方選挙における政党とのかかわりが不可欠であると主張し、結果、広域自治体議会議員の政党推薦制の導入に至った。地方議会と首長を同時に公選することとなった1995年の統一地方選挙においても、政党推薦制をめぐる議論は繰り返されている。当時の金永三（キム・ヨンサム）大統領と中央政府は政党推薦制の廃止を主張したが、金大中総裁を中心とする野党は政党推薦制の排除は違憲の疑いがあると反発し、基礎自治体議会選挙だけを政党推薦制から排除することとなった。

その後も中央政治における基礎自治体議会選挙の政党推薦の排除に関する議論は続いてきた。2003年の憲法裁判所は「候補者が政党から支持または推薦を受けたことの標榜を禁じ、これに違反した場合『公職選挙法』違反として刑事処罰することは個人の政治的表現の自由を侵害しており、……また基礎自治体首長選挙では政党推薦を許容しながら、基礎自治体議員選挙で政党推薦を排除することは平等の原則に反する」と違憲判決を下した。この判決をきっかけに、2006年の「公職選挙法」の改正で、2006年からすべての地方選挙に政党推薦制が導入されたのである。しかし、その後も政党推薦制をめぐる議論は続けられていて、「政党推薦制の廃止」の是非は2014年の地方選挙における大きな争点の一つとなった。先に行われた2012年の大統領選挙では、当時の与野党の大統領候補がそろって、基礎自治体選挙における政党推薦制の廃止を公約としていたため、2014年統一地方選挙までに政党推薦制が廃止されるのかに注目が集まっていた。だが、地方選挙戦が過熱する中、与党であるセヌリ党は政党推薦制の廃止が不可能であると立場を翻し、対する野党側も途中までは政党推薦制の廃止を推進する姿勢を見せながらも選挙直前になって廃止を諦めてしまった。

なお、政党推薦制の是非をめぐる韓国国内の議論の主な論点は以下の通りである⁽⁹⁾。廃止論者は、地方自治の歴史が浅い韓国の場合、中央政治・中央政党が地方政府の政策を大きく左右していることを挙げている。地方選挙における政党推薦制の導入に

(9) クム・チャンホ、チュ・ヨンチュル、パク・ジョンカン「基礎地方選挙における政党公薦の改善方案【韓国語】」韓国コンテンツ学会論文誌Vol. 13, No.10（2013年）、ファン・アラン「民選自治10年の地方選挙 — 評価と展望【韓国語】」（『韓国政党学会報』第4巻第2号2005年）、ソン・キジュン「地方選挙における政党推薦制の問題の改善方案【韓国語】」（『大韓政治学会報』第18巻第1号、2010年）キム・スンウン「基礎自治団体選挙における政党推薦制の弊害と対案【韓国語】」（韓国地方政府学会政策セミナー発表文、2012年）キム・ソンハン「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 —」（『広島法学』36巻2号・37巻2号）

よって、地域の課題を議論して牽制しあうべき地方政治家たちが中央政治の話題や中央政党の推薦をめぐる争いに明け暮れることになっている。政党推薦制の廃止が、国会議員と地方議員の鎖を切るきっかけとなり、地方政治が地域課題や住民の声に耳を傾ける本来の姿を取り戻すことになるというのが廃止論者の主張である。一方で、政党推薦制は新たな政治家と女性の政界への門戸を広げていて、有権者の候補者選択にも役に立つとして政党推薦制の効果を評価する声も根強い。こうした政党推薦制の持つ効果については、代案として、政党による女性推薦に絞るのではなく、住民推薦制や市民団体・非営利団体の候補者推薦制度、基礎選挙候補者の政党加入の禁止を導入しようという意見も出されている。

2. 地域主義と政党推薦制をめぐる群像

地方自治の長所の一つは各々の地域の多様な営みを認めるということである。たとえ韓国の地方選挙において地域主義と政党推薦制による弊害が表れているとしても、20年間の地方自治の経験はそれらにも何等かの変化をもたらしているはずであろう。ここからは、2014年統一地方選挙結果を中心に、各地域における地域主義と政党推薦制の現況を見ることで地方自治の現在地を探ることにする。

(1) 首都圏の場合（ソウル特別市、仁川広域市、京畿道）

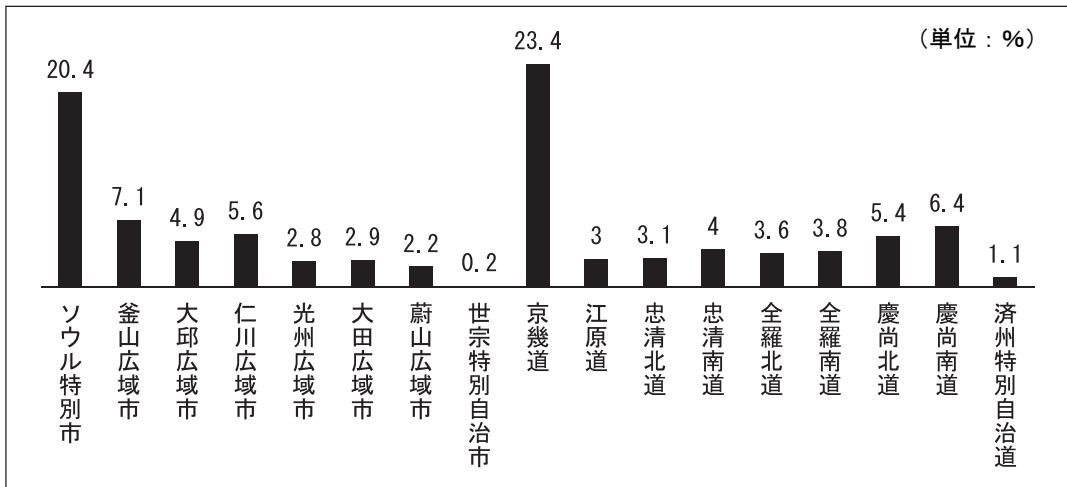
— 広域自治体の首長選挙結果から —

首都圏における地方選挙結果から見よう。韓国の地域別の有権者数の分布率（図表1）を見ると、京畿道23.4%、ソウル特別市20.4%、仁川広域市5.6%で、これらを合わせたいわゆる首都圏の有権者が全体有権者の半分を占めていることから、この地域の地方選挙の行方は次期大統領選挙にも大いに影響することもあり、常に関心の的になってきた。

① 政策をめぐる選挙戦となったソウル特別市市長選挙

2010年のソウル市長選挙では、ハンナラ党（セヌリ党の前身）の呉世勳（オ・セフン）が民主党（新政治民主連合の前身）の韓明淑（ハン・ミョンスク）に僅差で勝利した。しかしその後、無償給食問題をめぐる住民投票の末、呉市長が辞職、2011年10月に行われた市長補欠選挙では、野党統一候補の朴元淳（パク・ウォンス

図表 1 有権者の地域別の分布率



出典 中央選挙管理委員会データ資料を参照して作成

ン) が当選した。そして、市長に就任して3年にも満たない中⁽¹⁰⁾、今回2014年の統一地方選挙では、朴市長は再び新政治民主連合の推薦を得て市長選挙に出た。朴市長は、一期目の在任期間中、無償給食問題、非正規問題、生活保護者問題など住民の福祉全般に力を入れ、従来の市長たちが行ってきた公共事業を優先する政策とは一線を画していた。一方、セヌリ党からは次期大統領選挙を見据え、知名度が高い鄭夢準(チョン・モンジュン)候補者が出馬した。鄭候補は、朴市長になってからソウル市の経済発展・開発が停滞したとの批判を展開して、主な公約として道路工事を中心とする公共事業による経済発展を掲げた。

選挙結果は、現職である朴市長が56.12%の得票率(鄭候補とは10%pt以上の得票差)で再選を果たした(図表2)。ソウル市民は、ハコモノ中心の公共事業による経済発展・開発よりも、無償給食、非正規問題、生活保護などの身近な問題を中心とする暮らしの質と安全に注力する現職に社会の立て直しへの期待を寄せたと評価できる。両候補の公約には明確な差異があり、地域の課題にメスを入れた政策・公約に注目した有権者の投票行動の結果であった。ソウル特別市市長選挙は候補者

(10) 韓国は完全統一地方選挙を実施しており、首長辞職に伴う補欠選挙の場合でも、任期は前首長の残任期間となる。

毎の公約と人物本位の選挙となり、2014年の統一地方選挙の中で、もっとも地域主義と政党推薦の影響が少なかった選挙の一つであったと言える。

② 仁川広域市と京畿道の首長選挙

仁川広域市と京畿道の首長選挙は激戦となった。二つの地域は選挙前から国政与野党の激戦地となると予想されており、京畿道知事選では開票から12時間が経ってからようやく当確が出た⁽¹¹⁾。

京畿道は2014年4月に起こったセウォル号転覆事故の犠牲者の大半を占める学生たちの学校の所在地でもあるため、知事選では当初国政与党（セヌリ党）を批判する票が国政野党側に流れ野党側候補者（新政治民主連合）が有利であるという予想もあった。一方で、新政治民主連合の候補者が公約とする「保育士の公務員転換」について、セヌリ党の候補者からは公約実現のためには予算が必要であるが、予算を確保できない無責任な公約であるという批判があり、候補者同士の激しい応酬が行われた。結果は、セヌリ党候補が勝利した。

広域自治体首長選挙の得票率（図表2）を見てみよう。前回選挙で国政野党候補者が勝利した仁川広域市は、今回は国政与党のセヌリ党の候補者が勝利したが、1.75%ptの僅差であった。また、京畿道の知事選ではセヌリ党の候補者が勝ったが、得票率の差は0.87%ptに過ぎなかった。接戦になった理由は、両地域ともにセウォル号事件関連の核心地として事故を巡り国政与党が非難にさらされる中、対立候補側もまた政権担当能力を疑われ支持の調達に失敗したことによる。結果としてセヌリ党不利の下馬評を覆す勝利となった理由は、住民が国政とは切り離して地域課題を巡る政策判断を行ったことによると見るべきであろう。

（2）南部地方の地方選挙結果 — 地域主義と政党推薦制の牙城が揺れ動き始めたのか

① 広域自治体の首長選挙の場合

湖南地域と嶺南地域の広域自治体の首長選挙の当選者は、湖南地域は全員新政治民主連合の推薦、嶺南地域は全員セヌリ党の推薦を受けた候補者であった。地域主義と政党推薦の効力を見せつける結果である。ただし、セヌリ党の票田とも言われた釜山、大邱両広域市の選挙結果についてはもう一度吟味する必要がある（図表2

(11) 候補者の公約を見ると、仁川広域市と京畿道ともに安全と交通網をめぐる公約が目立ち、政党ごとの差はなく、課題解決の方法論の差があるだけで、財源確保という面からするとどの候補の公約も実現可能性に乏しいと指摘される。聯合ニュース（韓国）2014年5月22日記事

図表2 2014年の統一地方選挙における広域自治体首長選挙候補者の党派と得票率

広域自治体	当 選 者		次点候補	
	政 党	得票率	政 党	得票率
ソウル特別市	新政治民主連合	56.12%	セヌリ党	43.02%
釜山広域市	セヌリ党	50.65%	無所属	49.34%
大邱広域市	セヌリ党	55.95%	新政治民主連合	40.33%
仁川広域市	セヌリ党	49.95%	新政治民主連合	48.20%
光州広域市	新政治民主連合	57.85%	無所属	31.77%
大田広域市	新政治民主連合	50.07%	セヌリ党	46.76%
蔚山広域市	セヌリ党	65.42%	正義党	26.43%
世宗特別自治市	新政治民主連合	57.78%	セヌリ党	42.21%
京畿道	セヌリ党	50.43%	新政治民主連合	49.56%
江原道	新政治民主連合	49.76%	セヌリ党	48.17%
忠清北道	新政治民主連合	49.75%	セヌリ党	47.68%
忠清南道	新政治民主連合	52.21%	セヌリ党	43.95%
全羅北道	新政治民主連合	69.23%	セヌリ党	20.45%
全羅南道	新政治民主連合	77.96%	セヌリ党	12.47%
慶尚北道	セヌリ党	77.73%	新政治民主連合	14.93%
慶尚南道	セヌリ党	58.85%	新政治民主連合	36.05%
済州特別自治道	セヌリ党	59.97%	新政治民主連合	34.53%

出典 中央選挙管理委員会のデータ資料から作成

参照)。結果はセヌリ党の勝利であることは間違いないが、得票率においては、朴槿恵（パク・クネ）大統領の出身地でもある大邱広域市で新政治民主連合の候補者が40.33%の得票率を得ている。釜山広域市においても無所属候補が最大の得票率49.34%を得ていて、1.31%ptの差で敗れてはいるものの、これまで強固なセヌリ党の地盤と言われた釜山市での接戦はなかったことである。また、セヌリ党の地盤である慶尚南道の知事選挙においても、セヌリ党の候補者が勝利しているものの新政治民主連合の候補者が36.05%の得票率を達成したことは注目に値する。

一方、金大中元大統領系政党の票田である全羅北道の知事選でも無名に近いセヌリ党推薦の候補者が地方選挙で初めて20%以上の得票を獲得したのは今回の選挙における特徴的な傾向を示すものである。従来の地方選挙より、こうした地域においても次点候補者が確実に得票率を上げているのは、地域主義と政党推薦が揺れ動いている証ではなかろうか。

② 地方議会選挙の場合

しかし、この地域における地方議会の選挙結果を見ると、地域主義と政党推薦制の影響をより色濃く受けたのは広域自治体の首長ではなく、地方議会選挙であったことが分かる（図表3、図表4）。光州広域市と全羅南道の場合、広域自治体議員の比例代表と基礎自治体議員の比例代表は合わせて50議席であったが、新政治民主連合が43議席を獲得した。残りの7議席は、統合進歩党5議席、セヌリ党1議席、正義党1議席であった。特に、光州の基礎自治体議会の比例代表は9議席すべて新政治民主連合が占めた。全羅南道の基礎自治体議会においても、比例代表32議席のうち、新政治民主連合が28議席、統合進歩党が3議席、正義党が1議席を得ている。この二つの地域においては、新政治民主連合の推薦を受けた候補者のほとんどが当選したとみられ、地域主義の恩恵をもっとも受けたとも言える。

次に、嶺南地域に関しては、慶尚南道の広域自治体議会の選挙結果を見てみよう。

図表3 広域自治体議会の選挙結果

地 域	セヌリ党			新政治民主連合			統合進歩党			労働党			無所属
	合計	地域	比例	合計	地域	比例	合計	地域	比例	合計	地域	比例	地域
ソウル特別市	29	24	5	77	72	5	0	0	0	0	0	0	0
釜山広域市	45	42	3	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0
大邱広域市	29	27	2	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
仁川広域市	23	21	2	12	10	2	0	0	0	0	0	0	0
光州広域市	0	0	0	21	19	2	1	0	1	0	0	0	0
大田広域市	6	5	1	16	14	2	0	0	0	0	0	0	0
世宗特別自治市	5	4	1	9	8	1	0	0	0	0	0	0	1
蔚山広域市	21	19	2	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
京畿道	50	44	6	78	72	6	0	0	0	0	0	0	0
江原道	36	34	2	6	4	2	0	0	0	0	0	0	2
忠清北道	21	19	2	10	9	1	0	0	0	0	0	0	0
忠清南道	30	28	2	10	8	2	0	0	0	0	0	0	0
全羅北道	1	0	1	34	32	2	1	0	1	0	0	0	2
全羅南道	1	0	1	52	48	4	1	0	1	0	0	0	4
慶尚北道	52	48	4	2	0	2	0	0	0	0	0	0	6
慶尚南道	50	47	3	2	0	2	0	0	0	1	1	0	2
済州特別自治道	17	13	4	16	13	3	0	0	0	0	0	0	3
全国合計	416	375	41	349	309	40	3	0	3	1	1	0	20

出典 中央選挙管理委員会のデータ資料から作成

図表4 基礎自治体議会の選挙結果

地 域	セヌリ党			新政治民主連合			統合進歩党			正義党			労働党			無所属
	合計	地域	比例	合計	地域	比例	合計	地域	比例	合計	地域	比例	合計	地域	比例	
ソウル特別市	196	171	25	219	191	28	0	0	0	0	0	0	1	1	0	3
釜山広域市	108	92	16	66	58	8	1	1	0	0	0	0	0	0	0	7
大邱広域市	87	77	10	13	9	4	0	0	0	2	2	0	1	1	0	13
仁川広域市	63	53	10	49	44	5	0	0	0	2	2	0	1	1	0	1
光州広域市	1	1	0	56	47	9	9	9	0	0	0	0	0	0	0	2
大田広域市	30	26	4	33	28	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
蔚山広域市	35	30	5	4	2	2	9	9	0	0	0	0	1	1	0	1
京畿道	214	184	30	207	182	25	1	1	0	2	2	0	0	0	0	7
江原道	105	86	19	48	44	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16
忠清北道	79	66	13	42	38	4	1	1	0	0	0	0	0	0	0	9
忠清南道	99	84	15	59	49	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11
全羅北道	4	0	4	139	119	20	0	0	0	2	2	0	0	0	0	52
全羅南道	0	0	0	183	155	28	7	4	3	2	1	1	0	0	0	51
慶尚北道	219	185	34	5	2	3	0	0	0	1	1	0	0	0	0	59
慶尚南道	173	151	22	34	21	13	6	6	0	0	0	0	2	2	0	16
全国合計	1,413	1,206	207	1,157	989	168	34	31	3	11	10	1	6	6	0	248

出典 中央選挙管理委員会のデータ資料から作成

全部で55議席の道議会議員を選ぶこの選挙は、セヌリ党が50議席（地域47、比例3）を獲得した。これは全体議席の9割に当たる。残りの議席は新政治民主連合が2議席、労働党が1議席、無所属が2議席獲得した。セヌリ党の議席割合は4年前の選挙での比率7割（38議席）から3割増しの結果となっており、さらに道知事もセヌリ党所属であることから、議会と首長のチェック・アンド・バランスは期待できないという声が高まっている。また、慶尚南道では、道内の市・郡議会選挙でもセヌリ党が圧勝している。

ところで、同じ慶尚南道にある金海市議会選挙では前回2010年には民主党（現在の新政治民主連合）が多くの議席を占め地域主義を超えた選挙結果として注目を集めたが、2014年には全体22議席のうち、13議席をセヌリ党推薦の候補者が獲得し第一党の座を奪還した。一方、金海市長選では新政治民主連合推薦の候補者が当選した。南部地方の地方選挙は全体的に地域主義の影響を強く受けていることは事実であるが、首長選挙結果から分かるように、当選者と次点候補の得票率の差が縮まっている。特に、金海市の選挙結果からは首長選挙と議会選挙をめぐる有権者の分割投票も読み取ることが出来る。二元代表制を機能させ、地域の課題解決のため、けん制・協力しあい住民の声に耳を傾けるのか、中央政党の代弁者として地域の政治を停滞させるのか、地方政治の挑戦の場となっている。

（3） 中部地方の選挙結果から — 特定の政党を支持する時代は終わった

かつて地方自治制度が復活した年の1995年3月に設立された自由民主連合という国政政党があった。保守系政治家が中心となり、地域的には中部地方（忠清南道・忠清北道）を支持基盤としていた。その後、2004年の大統領選挙惨敗に起因する2006年の解党⁽¹²⁾に至るまで、中部地域における支配的政党として自由民主連合に対する住民の支持は強く、この地域では自由民主連合から推薦を受けただけで当選するとまで言われていた。

従来地方選挙では、1998年の地方選挙以外は、すべての中部地域の知事と市長が同じ自由民主連合系の政党所属者であった。しかし2014年の統一地方選挙では、かつての地域主義または政党推薦による選挙行動は見取ることができなかった。特に、忠清北道の知事選と清州市長選の選挙結果がその代表的な事例である。

(12) 解党でこの政党に所属していた多くの政治家は当時のハンナラ党に党籍を移した。

忠清北道の有権者は、その過半数が清州市に暮らしているため、この地域における住民の選択は市長選をはじめ知事選挙にも影響するとされてきた。2014年統一地方選挙では、知事選では新政治民主連合が、清州市市長選にはセヌリ党が勝利し、16年ぶりに道と市の首長の政党基盤が分かれた。また、道議会と清州市市議会の選挙でも異なる勢力が第一党となった。道議会選挙では、新政治民主連合の推薦を受けた候補者が最も多くの議席を獲得した一方で、清州市議会においては、セヌリ党の推薦を受けた候補者が多く当選した。しかも、道議会における11の議席のうち、6の議席は新政治民主連合が獲得したものの、5つの議席をセヌリ党が獲得した。また、市議会の場合も33の議席のうち、18の議席はセヌリ党、15の議席は新政治民主連合で、地方議会における特定政党の圧勝はなかった。国政与党と国政野党第一党だけで議席を分け合う形となっているが、かつての政党の推薦だけを判断基準とした投票行動は姿を消した。同じ政党から推薦を受けた候補者の中でも当落が異なるなど、政党如何によらず候補者個人に関する評価が加わるようになった⁽¹³⁾。

この選挙結果からは、中部地域の住民は地方自治20年間の経験で、中央政党の色分けではなく、地域の課題と地域のために必要とされる代表を選ぶようになっており、特定の政党を支持する時代に別れを告げようとする動きが見て取れよう。

3. 政党推薦制から見る無投票当選と女性の政治参加

(1) 無投票当選の増加 — 地域主義と政党推薦制の弊害、代表性と正統性の担保は？

代表制民主主義を土台から崩壊させるものとして無投票当選問題が指摘されている⁽¹⁴⁾。日本における2015年の第18回統一地方選挙は、41の道府県議会と17の政令市議会における総議席2,284議席のうち、501議席（全体当選者の21.9%）は無投票当選であった。この数字は、それまででもっとも無投票当選率が高かった1991年の統一地方選挙の無投票当選率（21.8%）を上回った。代表性という側面から考えると、候補者同士の公約をめぐる競争も経ず選ばれる政治家が相当の割合を占めるということは地方自治の本質が損なわれているとも言える。住民の政治への無関心が憂慮される所以である。

(13) 聯合ニュース（韓国）2014年6月8日記事）

(14) 相川俊英「いでよ候補者、いいのか無投票」『Voters』24号（2015年2月）

韓国でも近年無投票当選者が増えている。住民の政治への無関心は韓国でも指摘されている重要な課題であるが、韓国の場合、無投票が地域主義や政党推薦制によってもたらされた側面もある。地域主義が定着し地域ごとに支配的な政党が存在するため、その政党の推薦が即当選を意味するほど重要となると、地域の支配的な政党の推薦を受けられない候補者たちは地方選挙そのものへの挑戦を諦める、その結果無投票になる。

図表5は、2006年、2010年、2014年の統一地方選挙における無投票当選者数を表すものである。湖南地方と嶺南地方の地域主義と政党推薦制の影響力が強いのは先述した通りであるが、無投票当選者数の大半は議員選挙によるものであり、それらの地域において多い。2006年統一地方選挙の場合、地方議会における無投票当選者の選挙区を見ると、基礎議会比例代表として当選した5人を除く残りの無投票当選は湖南地方と嶺南地方において生じた。基礎自治体の首長選挙での2つの無投票選挙も嶺南地方のことである⁽¹⁵⁾。

また、2010年統一地方選挙では、基礎自治体の首長8人、広域自治体議会選挙44人、基礎自治体議会選挙72人（地域区16人、比例代表56）が無投票当選した。基礎自治体首長選挙の8人中5人、広域自治体議会選挙の44人中38人、基礎自治体議会選挙の地域区の16人中14人、基礎自治体議会選挙の比例代表の56人中49人が湖南地方または嶺南地方の無投票当選者であった。しかも全員、民主党（新政治民主連合の前身）かハ

図表5 地方選挙における無投票当選者数

	広域自治体の首長		基礎自治体の首長		広域議会議員		基礎議会議員	
	定数	無投票	定数	無投票	定数	無投票	定数	無投票
2006年	16	—	230	2	733	13	2,888	4/31
2010年	16	—	228	8	761	44	2,888	16/56
2014年	17	—	226	4	789	53	2,898	66/105

出典 『第4回全国同時地方選挙総覧【韓国語】』（2006年）、『第5回全国同時地方選挙総覧【韓国語】』（2010年）、『第6回全国同時地方選挙総覧【韓国語】』（2014年）を参照

(15) 選挙制度から見ると、2006年統一地方選挙の場合、無投票当選は地方議会選挙だけに適用し、自治体の首長は単独候補である場合でも有効投票数の3分の1以上を得票した場合のみ当選として確定された。しかし、2010年の「公職選挙法」の改正で、2010年統一地方選挙からは、首長または地方議会選挙に関係なく、単独（定数以内の）立候補者の場合、すべて無投票当選者と確定される（第190条）。

ンナラ党（セヌリ党の前身）という地域の支配政党の推薦を受けた者で、湖南地方と嶺南地方においては推薦が即当選を意味するという政治文化が強く根付いていることがうかがえる。

さらに、2014年統一地方選挙結果では、無投票当選の全体数からすると、前回より無投票当選者の数が増えている。基礎自治体の首長選挙で無投票当選されたのは4人で前回の8人よりは少ないものの、彼ら4人には、嶺南地方の基礎自治体、セヌリ党の推薦、そして現職という共通点がある。広域自治体議会選挙における無投票当選者は53人で、地域主義によって支持政党が確立されている湖南地方（全羅南道、全羅北道）と嶺南地方（大邱、慶尚北道）に多く、各々19名と23名が無投票で当選した。もっとも無投票当選者が多かった選挙は基礎自治体議会選挙で171名であった。比例代表が105名で多数を占めているが、地域区でも66名が無投票当選している。

「公職選挙法」に基づき無投票当選予定者は投票日まで選挙運動をすることができないため、候補者の経歴や公約なども明らかにできない。その結果、有権者は自分の地域の代表者に関する情報を得ることもできず、選挙用掲示板に貼り出される無投票という告示だけを目にすることになる。

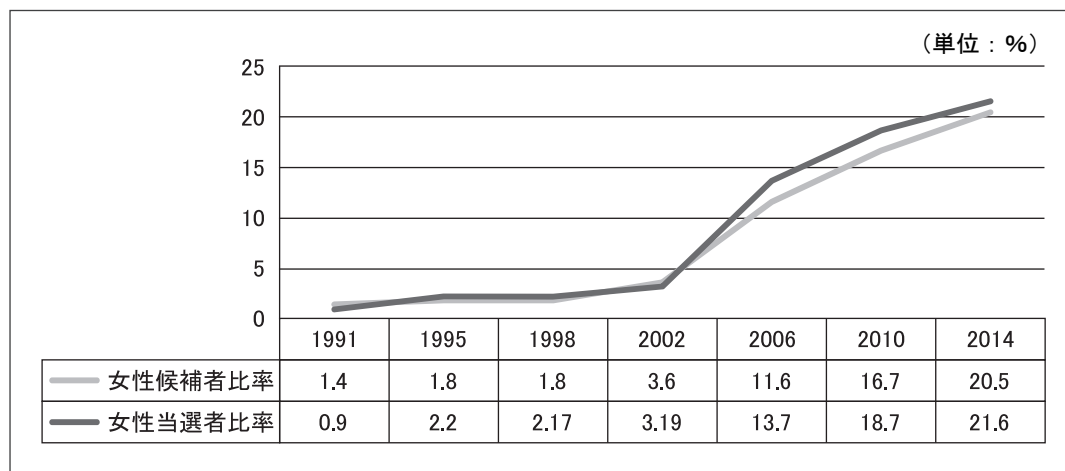
要するに、地域主義と政党推薦制が候補者の出馬意識を低減させ、無投票選挙が増えることにつながっている。若者の政治への無関心が無投票当選につながっていると指摘されるが、地域主義と政党推薦制という制度的な要因によってさらなる有権者の無関心を誘発させてしまう悪循環になっていることも看過できない。このような無投票当選者に関する代表性と正統性をどのように説明するのか、日韓は同じ喫緊の課題に直面している。

（2）女性の政治参加

政党推薦制について限界と弊害を指摘する声が多いのは事実であるが、一方で、政党推薦制が新たな政治家と女性の政界進出への門戸を広げており、大量の候補者の中から有権者が候補者の性向を判断する一つの基準として活用されているのもまた事実である。政党推薦制が男性の比率が高い地方政治における女性の参加に寄与しているのは図表6からも読み取れる。1991年の地方議会における女性議員の比率は0.9%で2002年に至っても4%にも至らなかったが、2006年に初めて13.7%と二ケタになった。

このような女性議員の急激な増加の背景には、間違いなく政治関連法改正の影響がある。2000年の「政党法」改正で国会及び地方議会選挙の比例代表に30%以上女性を

図表6 歴代地方議会における女性候補者及び女性議員の比率



出典 中央選挙管理委員会のデータ資料から作成

推薦するようにクオータ制を導入したのである。さらに2002年の「政党法」と「公職選挙法」の改正では、広域自治体議会選挙での比例代表名簿における女性の割合が50%以上に拡大され、比例順位は男女交互（女性には奇数番号を与えられる）とすることとなった（違反時には、登録を無効とする強力な統制である）。また、2005年の「公職選挙法」改正では、基礎自治体議会への比例代表制導入とともに、政党が基礎自治体議会比例代表の立候補を推薦する場合も女性推薦の割合を50%以上にして、男女交互に番号を与えるよう定めている⁽¹⁶⁾。その後、関連条項に違反した時は受理不可と登録無効とする規定が基礎自治体議会にまで拡大されるようになった。さらに、2010年の「公職選挙法」改正では、国会議員の選挙区選挙においても選挙区ごとに広域または基礎自治体あたり女性を一人以上推薦することを強制する女性義務推薦制を導入するようになった（郡は除く）。この一連の選挙関連法の改正は、2014年地方選挙で地方議会の女性当選者の割合を20%台まで押し上げる結果をもたらしている。

しかし、首長選については、2014年統一地方選挙では、広域自治体の首長に政党は

(16) 一方、2005年の「公職選挙法」改正では、関連事項に関する法律違反時受理不可及び登録無効は広域自治体議会比例代表に限るとしていたため、2006年の地方選挙では基礎議会比例代表立候補者の1番に男性を公選した場合も50件余り発生した。キム・ウンヒ「2014年地方選挙制度改善方案の検討と女性政治勢力化運動の模索【韓国語】」韓国女性団体連合主催討論会『女性政治勢力化と政党推薦制』資料集（2013年7月25日、pp. 18）

女性候補者を一人も立てず、無所属で出馬した女性が一人いたが、当選には至らなかった。基礎自治体の首長選挙には、39人の女性が立候補して、9人が当選している。これまでの地方選挙においても、首長選挙では女性の当選者は少なく、広域自治体の首長に女性が選ばれたことはいまだなかった。そして、今回も同じ形になってしまった。また、基礎自治体の場合も、女性首長は、1995年1人、1998年0人、2002年2人、2006年に3人、2010年に6人で、増えてはいるものの伸び率は微増である。一方、地方議会では、上述通り、2006年から確実に伸びている。2014年統一地方選挙だけでみると（図表7）、地域区の場合、広域自治体議会に198人の女性が立候補して58人（全体候補者の8.2%）が当選し、基礎自治体議会に757人が立候補して369（全体当選者の14.6%）人が当選している。比例代表の場合は、広域自治体議会に161人（全体候補者70.6%）の女性が立候補して55人（全体当選者の65.5%）が当選し、基礎自治体議会に668人（全体候補者の90%）が出馬して363人（全体当選者の95.8%）が当選している。特に、比例代表においては女性義務推薦者の影響を強く受けていることが、広域自治体議会・基礎自治体議会における女性候補者の高い当選率から確認することができる。

図表7 2014年統一地方選挙における女性候補者及び当選者数

区 分	候 補 者			当 選 者			
	全 体 (A)	女 性 (B)	比 率 (B/A)	全 体 (C)	女 性 (D)	比 率 (D/C)	
広域自治体長	57	1	1.8%	17	0	0%	
基礎自治体長	694	40	5.8%	225	9	4.0%	
広域自治 体議会	地 域 区	1,719	198	11.5%	705	58	8.2%
	比例代表	228	161	70.6%	84	55	65.5%
広域自治体議会合計	1,947	359	18.4%	789	113	14.3%	
基礎自治 体議会	地 域 区	5,377	757	14.1%	2,519	369	14.6%
	比例代表	742	668	90.0%	379	363	95.8%
基礎議会合計	6,119	1,425	23.3%	2,898	732	25.3%	
教育監	71	2	2.8%	17	0	0%	
教育委員	10	0	0%	5	0	0%	
合 計	8,898	1,827	20.5%	3,951	854	21.6%	

出典 キム・ウォンホン、キム・インスン、キム・ウンジュ「2014年地方選挙結果分析から見る政治分野における女性代表性向上方案の模索【韓国語】」（韓国女性政策研究院、2014年、pp. 23-24）

現行の女性義務推薦制の効果の持続性については疑問の声も出ている。女性議員の当選者数を見る際、無所属の女性候補者が増えている事実も注目する必要がある。例えば、2010年の基礎議会地域区選挙の場合、無所属女性候補者は68名であったのが、2014年選挙では130人で2倍近く増加している。中央政党の不透明な政党推薦の手続きを選ばず、無所属での出馬を選んでいる女性が増えている証だとして現行制度の不備とこの現状についての研究の必要性が指摘されている⁽¹⁷⁾。

4. 教育における自治の実験場としての教育監選挙

(1) 教育監選挙制度の変遷

2006年の「地方教育自治に関する法律」の改正で、住民の直接選挙によって教育監を選出するようになった。図表8で分かるように、教育監を選ぶ制度は、教育委員会による間接選挙、学校運営委員の代表と教員代表で構成される選挙人団による間接選挙、学校運営委員全員による間接選挙、そして住民直接選挙と1991年から2007年までの間、4回も変更されている。「地方教育自治に関する法律」によると、教育監は特別市、広域市、道の教育に関する事務の執行機関として所管事務に対する代表であり、所属公務員の指揮、監督権を持ち、任用、教育訓練、服務、懲戒等に関する重要な事項を処理すると規定されている。また、「政党は教育監選挙に候補者を推薦できない」「教育監候補者になろうとする者は市・道議会議員の被選挙権がある者として候補者登録申請開示日から過去2年の間政党の党員ではない者でなければならない」とされ、教育監と政党との関係を否定している。政党との関係を否定することで、政治との関係における教育の中立性を保とうとしているのである。

(17) イ・ジンオク、キム・ミンソク、ムン・キョンヒ、オ・ヨンソク「6・4地方選挙における女性候補者の選挙運動経験についての研究【韓国語】」（国家人権委員会研究用役報告、2014年）

図表 8 教育監選挙制度の変遷過程

時 期	選出方式	選挙権者	立候補者の資格	任 期
1991～ 1996年	間接選挙	教育委員会	学識と徳望が高い 市・道議会議員の被選挙権を持つ 非政党員 教育経歴または教育専門職員経歴20年以上（注1）	4年 再任1回
1997～ 1999年	間接選挙	学校運営委員 会の選挙人と 教員団体選挙 人で構成され る選挙人団	学識と徳望が高い 市・道知事の被選挙権を持つ 非政党員 教育経歴または教育行政経歴5年以上	4年 再任1回
2000～ 2006年	間接選挙	学校運営委員 会委員全員で 構成される選 挙人団	学識と徳望が高い 市・道知事の被選挙権を持つ 非政党員（2年間） 教育経歴または教育行政経歴5年以上	4年 再任1回
2007～ 現在	直接選挙	住 民	市・道知事被選挙権を持つ 非政党員（2年間） 教育経歴または教育行政経歴5年以上	4年 再任3回

注1 1995年に市・道知事の被選挙権、教育経歴または教育行政経歴15年以上に変更された

出典 チェ・ヨンチュル「教育監選挙制度の改善方案【韓国語】」（韓国地方自治学会発表論文、2010年、76頁）

（2） 2014年教育監選挙の結果

『入試戦争残酷史【韓国語】』（カン・ジュンマン著、2009年）——タイトルから韓国の教育事情をよく表している——は、韓国の入試は学閥と人生をかけた一発勝負であると語る。残酷とまで言われている教育事情を改善するため、地域教育の責任者である教育監をめぐる選挙制度改革が行われてきた。これらの制度改革で状況はどのように変化しているのか、ここで見てみたい。

2010年と2014年の教育監督の選挙結果を見ることにしよう（図表9）。2010年はじめて地域住民の手によって教育監が選ばれた選挙では、全体16地域のうち、6つの地域（ソウル特別市、光州広域市、京畿道、江原道、全羅北道、全羅南道）で革新系⁽¹⁸⁾の教育監が誕生した。一方、2014年には17の地域のうち、大邱広域市、大田広域市、

(18) 教育監選挙については前掲の拙稿（2010年）を参照。ノン・パルチザン条項があるが、本稿では、「革新系」とは概ね全国教職員労働組合の関係者で、無償教育・無償給食賛成、革新学校の導入に積極的な候補者を、「保守系」は朴槿恵政権の教育方針を支持する候補者を指すものとする。

図表9 教育監の選挙結果比較

(単位：%)

地 域	2014年		2010年	
	政治性向	得票率	政治性向	得票率
ソウル特別市	革新	39.08	革新	34.34
釜山広域市	革新	34.67	保守	19.98
大邱広域市	保守	58.47	保守	31.34
仁川広域市	革新	31.89	保守	25.44
光州広域市	革新	47.60	革新	39.79
大田広域市	保守	31.42	保守	41.58
蔚山広域市	保守	36.17	保守	37.36
世宗特別自治市	革新	38.17	—	—
京畿道	革新	36.51	革新	42.33
江原道	革新	46.40	革新	39.91
忠清北道	革新	44.50	保守	46.28
忠清南道	革新	31.84	保守	69.23
全羅北道	革新	55.00	革新	28.99
全羅南道	革新	56.24	革新	54.95
慶尚北道	保守	52.07	保守	73.87
慶尚南道	革新	39.41	保守	25.86
済州特別自治道	革新	33.22	保守	47.93

出典 中央選挙管理委員会資料を参照して作成

蔚山広域市、慶尚北道を除く13の地域で革新系教育監が当選した。保守系の教育監候補者らは候補の単一化に失敗する一方で、革新系の場合候補単一化に成功していたため、票の分散が少なかったことによる結果である。また、地方選挙直前に発生したセウォル号沈没事故が教育監選挙の独立変数として作用し、有権者の怒りと既存の保守政治と教育システムに関する不安と不満が地域教育に責任を負う教育監選挙に変化をもたらした。このほか、2010年の教育監選挙でも話題になった無償教育、無償給食、私教育の根絶、学校施設の安全、学校授業のあり方をめぐる議論は2014年の選挙でも関心を集めた。

2010年の教育監選挙では、全国教職員労働組合（以下、全教組）の出身というレッテルは選挙で不利に働くと言われた。しかし、2014年教育監選挙結果からは、13人の革新系教育監が当選し、そのうち8人は全教組出身者である。彼らの選挙公約の共通点は、入試地獄の解消・公教育の正常化、学生安全及び健康権の保障、教育不正の撲滅にある。特に、保守系候補者と革新系候補者の教育方針の違いは、自律型私立高校

と革新学校をめぐる議論に現れた。自律型私立高校は李明博（イ・ミョンバク）政権が高校の多様化を目指して導入され、中央政府からの財政支援を受けない代わりに、教育課程と入試をめぐる自律性を保証する教育システムである（現在、49高校）⁽¹⁹⁾。

一方、革新系教育監候補者は、革新学校の導入・拡大を公約としてあげていた。競争だけではなく、参加・共同体・協力という教育方針から、一クラス当たり25～30名の少人数クラスをつくり、裕福で勉強ができる学生だけではなく多様な階層と背景をもつ学生を集め、多様なカリキュラムを用意し、教師と学生の自発的参加を重視するというのが革新学校の教育理念である。革新学校は、2010年の教育監選挙で自律型私立学校制度の廃止を公約として当選した革新系教育監の地域を中心に導入されている（現在520校）。2014年の選挙結果で革新学校はさらに全国に広がる見込みである。自律型私立高校の廃止をめぐるっては、教育部（日本の文部科学省）との協議が必要であるため、制度の廃止は容易ではない。また、1970年代からの国定教科書制度を廃止した盧武鉉（ノ・ムヒョン）政権の決定を朴槿恵政権は覆そうとしており、反発を招いていて、この問題をめぐっては、無償給食問題のように中央政府と革新系教育監との対立が生じる可能性は高く、今後の動向を注視する必要がある。

2010年教育監選挙をめぐるっては、候補者の把握の難しさ、有権者の無関心⁽²⁰⁾、莫大な選挙費用などが問題点として指摘されたが、2014年教育監選挙では、教育監に関する関心が高まり、投票率が上がった（図表9）。特に、前回の選挙でわずか19.98%の得票率で保守系当選者が出た釜山広域市の場合、今回は革新系候補者が得票率34.67%で当選している。一律的な教育システムの中、競争原理に重点を置く学校教育に対して有権者がNOをなげつけた地域住民の意見として受け入れるべきである。

5. 原子力発電所の建設をめぐる地方選挙 — 三陟市の首長選挙から —

2011年の東日本大震災に伴う福島第一原発事故以来、韓国でも原子力発電所の安全性に

(19) このシステムについては、保守的で学費が高く、優秀な学生だけを受け入れ競争で勝つことに教育の重点をおくため競争社会を強調していると批判する声もある。

(20) 2010年の教育監選挙では、特に釜山広域市の教育監が19.98%の得票率で当選していることから、住民の無関心はもちろん、住民代表性の問題も指摘された。

関して疑問の声が高まっている⁽²¹⁾。一方、中央政府は原子力発電所を増やす政策を推進しようとしている。そんな中行われた2014年統一地方選挙では原子力発電所をめぐる課題に直面している自治体（特に、釜山広域市、蔚山広域市、三陟市）の首長選挙結果に関心が集まった。

市内に原子力発電所が立地する釜山広域市と蔚山広域市の場合、国政野党候補者たちは「脱原発」を宣言し、国政与党候補者たちも中央政府の原発拡大政策に反対するか、または住民の意見を聞くための住民投票を実施する公約を掲げるなど慎重な対応を見せた。そんな中、三陟市は現市長が原発誘致を推進するという公約を掲げ、原子力発電所の建設をめぐる賛否が首長選挙の重要な争点となった。

韓国の東部に位置する江原道南部に所在する三陟市⁽²²⁾（人口、約7万5,000人）における原子力発電所の建設問題は1982年まで遡る。当時の中央政府は三陟市の一部地域を新規原子力発電所の建設予定地として通告した。だが、中央政府は、三陟市の住民による建設反対運動に直面し、1998年にこれを撤回するに至る。

しかし、扶安郡での核廃棄物処分場計画に失敗した中央政府は、再び原発関連施設の候補地を選定するため自治体からの誘致申請を受けることにした。申請した自治体の一つが三陟市である。これに対し、住民は再び反対運動を行い、市議会も誘致申請を否決処理したため、この件はそれで終わったように見えた。再び火が付いたのは、2010年の地方選挙で当選した市長がまたしても新規原子力発電所の建設に誘致申請をしたためである。市長の誘致申請に対する住民の怒りは市長の解職請求につながったが、投票率が25.9%に止まり、全体有権者の1/3の投票率を要件とする解職請求のハードルを乗り越えることができず、解職には至らなかった。

2014年の市長選では、現職市長と無所属の候補者が争うことになった。選挙前の調査では、現職優勢という報道が流れ、原発に反対する住民の声がまたも無視される結果が出ると予想されていた。劣勢と言われた無所属の候補者は、原発誘致をめぐる住民投票の実施を公約として掲げて選挙運動を行った。選挙結果は、事前の予想とは逆に、現職より1万票も多い票で原発反対の無所属候補（得票率62.4%）が当選した。

地方選挙後、市長が提案した前市長による原発誘致申請の是非を問う住民投票の実施案

(21) 韓国国内における原子力発電所をめぐる安全を脅かす事故や不正問題が報道されるなど、住民の関心が高まっている。

(22) 三陟市については（日本語）、姉妹都市である黒部市のホームページを参照されたい。
(<https://www.city.kurobe.toyama.jp/contents/koryu/samchoek1.html>)

が市議会で満場一致で通過した。しかし、三陟市のこのような動きは、産業通商資源部（日本における経済産業省）から憚れた。2012年9月に「電源開発促進法」に基づき、三陟市の一部地域は原発事業予定区域として指定されていて、この事項は「電源開発促進法」「原子力安全法」などに基づいて推進する事業で国家事務に値するという理由であった。すなわち、原子力発電所をめぐる事項は、「住民投票法」で規定する国家の権限や事務に属する事項であるため三陟市で行おうとする住民投票は「住民投票法」に基づく住民投票の対象ではないという政府の有権解釈に従い、三陟市選挙管理委員会は住民投票の実施を拒否した。

その結果、住民投票は民間主導（三陟原発誘致賛否住民投票管理委員会）で、2014年10月9日に行われた。結果は、67.9%の有権者が投票し、賛成が14.4%（4,164名）、反対が84.9%（2万4,531人）である。この住民投票の結果に法的拘束力はないが、三陟市住民の原発誘致反対の意思が確認された。

原発をめぐる三陟市の一連の動きは、現行の「住民投票法」という制度そのものをめぐる問題点とともに、地方選挙と住民投票で明らかになった住民の意思を国家の権力からどのように守るかという課題を残している。原発事業は国家事務という経済成長と国益追求を優先する集権型の中央政府に、住民の安全な暮らしを優先させようとする地方自治の動きがどのように動くのか。今後の動きに目が離せない。

おわりに

本稿は韓国の2014年統一地方選挙の結果を地域主義と政党推薦制から考察することで、韓国の地方自治の現在地を考察してきた。強力な大統領制の下、中央政党の第一目標は自らの党から大統領を出すことにある。そして中央集権型の経済発展を政府の最優先課題としてきた韓国における地方自治はどのように築かれているのであろうか。本稿は20年という年月の間、各々の地域に多様な地方的利害と自治的意思が表出されていることを少しでも多く紹介することを試みた。以下、本論を概括してまとめに代えたい。

地域主義という社会政治的な要因が地方選挙に影響しているのは事実であるが、その様子は少しずつ変わってきている。政党推薦制は確かに女性の政治参加への門戸を開いているが、政党推薦の手続きの不透明性が課題として指摘されている。韓国政治においてはまだ女性政治家の比率が少なく、さらなる参加を促すための措置が必要であることは明らか

である。それに加えて、障がい者・非正規労働者などの意見をどのように政治に反映していくのか。女性の政治参加だけではなく、社会における弱者や多様な住民の意見を反映できる多様な代表を政治の場に登場させるために政党推薦制を改善し続けていくことが重要であろう。政党推薦制の効果は確実に存在しており、制度そのものを単に廃止するよりも透明性を保つよう制度を改善せねばならない。このような改革を重ねることで、地域主義と政党推薦制がもたらしている無投票当選を減らすことにつながるのではないか。

2014年教育監選挙の結果からは、政治ではなく、教育を通じて競争社会を是正して社会的な平等を実現させようと唱える革新系教育監が多く当選した。国民は民主化を手にし、必死に入試地獄を通り抜け、経済成長のため走ってきたが、社会における格差は広がるばかりであり、中央政治は相変わらず政党の離合集散、党利党略に明け暮れている。そこから抜け出すため、有権者は教育の場における革新の風を教育監に託した。しかし、国は競争に重点を置く教育方針の転換を考えていない。また国定教科書問題をめぐっては中央政府と革新系教育監との対立が過熱する見込みである。

最後に、原発の建設をめぐる三陟市市長選挙の結果、そしてその後の住民投票の動きからは、地方自治の現時点だけではなく、「住民投票法」の問題と中央政府の権威主義の課題を見ることができた。統一地方選挙のデメリットとしては、個別の自治体固有の課題に関する選択を住民自ら行う個別的自治権⁽²³⁾に対する悪影響が指摘される。2014年韓国統一地方選挙から、中央政府による原発推進政策に対する集団的な自治権としての全国的な自治体全体の意向は明らかになっていないものの、少なくとも原発立地地域の個々の自治権が原発反対意見として表明された地方選挙であったと言える。特に、三陟市市長選挙結果は、国策としての原発政策に対して、補助金に惑わされることなく、地域の課題・将来を見据え、個別的自治権を行使したものと評価できる。住民の安全な生活を優先しようとする地域政治家の登場と、住民たちの地域政治への意識の向上、そして地方自治の成長もかいま見ることができた事例と言えよう。

(ジョン ジュン 愛知大学地域政策学部准教授)

キーワード：地域主義／政党推薦制／無投票当選／
女性の政治参加／教育監／原発問題

(23) 金井利之「地方自治と統一地方選挙」『Voters』24号（2015年2月）