

# 第1章

## 韓国の民主化と法

### はじめに

韓国における“民主化と法”を考える場合、1987年という年を抜きに語ることはできないだろう。それは、この年に憲政史上初めて、与野党の合意に基づく憲法改正が行われたからだけではない。この憲法が、従来の憲法とは内容面で大きく変化したことと併せて、この憲法で規定された枠組みが、現在も維持されているからである。つまり、現行憲法が成立した1987年という年は、韓国にとっては、民主化への大きな転換点であると同時に、現在にも続く民主化過程のスタート地点でもあったと考えられるのである。

したがって以下では、Ⅰ 現行憲法の基本的な枠組み、Ⅱ 労働者の基本権、Ⅲ 地方自治制度、の三つについて、それぞれの前史、基本的な内容、今後の課題等について記すこととする。労働者の基本権と地方自治制度は、87年憲法制定以後、最も大きな変化がみられたか、あるいは現に変化が生じつつある領域である。

## I 現行憲法の基本的な枠組み

### 1. 現行憲法成立の前史

現行憲法も、産声をあげるまでには、永い陣痛の時期を経なければならなかった。そしてこの期間における論議が、新しい姿を整えた憲法のなかに色濃く投影されていると考えられる。以下では先ず、現行憲法（1987年）の前史ともいうべき過程を追うこととする<sup>(1)</sup>。

#### (1) “改憲留保”から“合意改憲”受容まで（1986年4月）

このときの改憲論議（結果的には、1948年の制憲憲法制定以来、第9次の改憲論議となるのであるが）の始まりは、去る1985年2月に実施された第12代国会議員選挙の直後にまでさかのぼることができる。つまりこのときの選挙で、当時の野党新民党は、にわかづくりの新党で、選挙体制も必ずしも充分ではなかった。それにもかかわらず、都市部を中心に、大方の予想を裏切って議席を大きく伸ばした。この選挙は、執権半ばを過ぎたばかりの全斗煥政権にとっての信任投票の意味をもっていた。したがって、この議席の伸長が、大統領の直接選挙を訴えてきた新民党にこそ国民の支持がある、という主張の根拠となった。と同時に、大統領の間接選挙を規定している現行憲法は当然に改正されるべきだ、とする主張も登場しはじめた。しかし、改憲論議自体は、当時はまだ散発的なものでしかなかった。

改憲論議が最初に政局の焦点として登場するのは、1985年末から86年初めにかけてであった。当初、政府・与党は、議会内での圧倒的多数の力を背景にして、野党の改憲要求を抑え込めると判断していたと考えられる。しかし、85年末に野党議員が院外で改憲論議を始めると、政府・与党は「改憲は大統領と国会議員のみが提起できる」（憲法第129条）として、院外での改憲論議を封じ込めようとした。また、86年の年頭国政演説で、全斗煥大統

領は、ソウル・オリンピック終了後の89年まで、改憲論議それ自体を凍結する旨を発言した。これに強く反発した野党は、大統領直選制改憲のための“1000万人署名運動”を展開した。政府・与党は、この署名運動に対しても強硬に対応したが、逆に署名運動組織も拡大した。こうして、改憲論議それ自体が今許容されてはならない、という立場と、即時改憲の立場とが真っ向から対立した。こうした膠着状態が変化したのは、全斗煥大統領の“合意改憲受容”発言以降であった。つまり、大統領発言は「国会で与野党が合意すれば、自分の任期中（88年2月まで）にも改憲に応ずる用意がある」という内容であった。

## (2) 膠着状態から“改憲留保”発言まで（～1987年4月）

全斗煥大統領の発言を受けて、5月末に、国会内に「憲法改正特別委員会」が構成されるにいたった。しかし、これ以後の約1年間、国会内での改憲論議は遅々として進まなかった。論議としてはただ一つ、大統領を直接選挙で選ぶか（野党）、間接選挙で選ぶか（与党）があったのみである。したがって、8月に入って、新民党が大統領直選制改憲案を公表し、やや遅れて民正党が議院内閣制改憲案を公表した後も、論議がこの両党案をタタキ台として進められる局面はほとんどなかった。この間の動向でただ一つ注目されるのは、新民党の李敏雨総裁の7項目提案であった。それは以下のような内容であった。つまり、(1)国民の基本権の確立、(2)国会議員選挙法改正、(3)地方自治制実施、(4)言論の自由保障、(5)公務員の政治的中立、(6)拘束者の釈放・復権、(7)2大政党制の確立、である。以上の7項目の要求が受け入れられるなら、与党の提唱する議院内閣制案を考慮する用意がある、というのが李敏雨総裁の提案であった。これは、金泳三、金大中の両実力者の猛反発にあって、早々に“白紙還元”されるが、新民党内には、李敏雨構想への支持論も根強くあった。この軋みを経るなかで、4月には、両金氏はついに新党の結成へと向かった。そして野党の分裂を見すかしたかのように、民正党は、4月11日の議員総会で“合意改憲不可能宣言”を行った。全斗煥大統領の“特

別談話”が発表されたのは、その2日後の4月13日であった。それは「1989年までは改憲を留保」し、現行憲法の下で88年2月に平和的政権交替を行う、という内容であった。これは、現象としてだけみれば、86年の年頭国政演説への“回帰”であった。

(3) “6・29宣言”まで（～1987年6月）

全大統領の“特別談話”以降、これに対する批判の声がすべて封じ込まれたわけではない。逆に、反政府運動が即座に盛り上りをみせたというわけでもない。むしろ、この時期には、急進化する学生運動への対応をめぐる、在野の諸団体と野党との間には一種の軋みさえもみられた。こうした状況を転回させる直接の契機になったのが、ソウル大生・朴鍾哲の拷問死事件の発覚であった。その死因については、当初から疑いの目で見られてはいた。そして5月に入って、警察による拷問死であること、しかもその真相の隠ぺい工作が当局者によって組織的に行われたことが明らかになると、国民の政府批判の声が一挙に顕在化した。政府は、この局面を内務部長官の辞任でのり切ろうとしたが、事態は必ずしも政府の思惑どおりには進まなかった。

国民サイドの政府批判の運動の頂点をなすのが、5月27日の「護憲反対・民主憲法奪取国民運動本部」の結成であった。ここには、宗教界・言論界をはじめとした在野の諸団体と学生組織、そして野党・民主党（新民党が分裂して両金氏によって組織された）等、ほとんどすべての政府批判勢力が網羅されていた。これ以後、政府の「4・13措置」の撤回を求める運動は、この「国民運動本部」の主導下で展開されていった。6月10日の「ソウル大生拷問死糾弾・4・13措置撤回大会」や、6月18日の「催涙弾追放大会」、釜山をはじめとした全国各地で街頭示威、等がそれであった。そして6月26日の「平和大行進」は、当局の弾圧方針にもかかわらず、「4・13措置」の撤回を求める国民の声があまりにも強いことを誰の眼にもはっきりと映し出すこととなった。

6月10日に、民正党の次期大統領候補として盧泰愚代表を正式決定し、

既定路線を歩もうとしていた政府・与党も、ついにその方針を変更せざるを得ず、6月29日に、盧泰愚代表によって、8項目の「時局收拾案」が発表されるにいった。‐6・29宣言‐とも‐民主化宣言‐とも呼ばれるこの提案は、以下の8項目からなっていた。(1)与野党合意の下で「大統領直選制改憲」を早急に実施し、新憲法によって1988年2月に平和的政権交替を行う。(2)自由な立候補と公正な競争を保障するため、大統領選挙法を改正する。(3)国民的和解のために金大中氏を赦免・復権する。(4)政治的理由で拘束された者の釈放と人権の保障。(5)言論基本法の早急な改正。(6)地方自治の順調な実施と教育自治の実施。(7)政党が責任ある民主的な組織体となること。(8)明るく清らかな社会を建設するため、果敢な社会浄化措置を進める。

この提案は、野党・在野団体にも歓迎され、改憲作業はこの後、大統領直選制を前提として急ピッチで進められていった。‐6・29宣言‐は、単に政府・与党の方針の大転換というだけでなく、その後の韓国の政治動向を大きく転回させたという意味でも、一つの画期をなしている。

## 2. 現行憲法の主要内容

### (1) 改憲過程での論点

現行憲法の内容に入る前に、改憲作業が進められる過程で、どのような点が争点となっていたかについて、その概略を以下に記す。

#### ① 憲法前文の内容

日本の植民地支配への抵抗のシンボルともいえるべき‐3・1独立運動‐(1919年)とそれに続く上海臨時政府の記述では一致していた。しかし、国民の抵抗権をどう規定するか、軍の政治介入禁止を前文で明示するか否かで鋭く対立していた。特に、1980年の‐光州5・18事態‐を、国民の抵抗権の発露と考えるか否かは、それがたちまち政権の‐正統性‐論議に直結するだけに、対立は深刻であった。

## ② 国民の基本権

労働3権の保障を、憲法上どこまで明示できるか。特に、公務員、防衛産業の労働者等の団体行動権制限を下位法令に委任するか否かが焦点となっていた。また選挙年齢の引下げ（20歳→18歳）も、大統領選での与野党の利害に直結するだけに、最終段階まで難行した。

## ③ 大統領の権限

大統領の任期を6年単任（与党）とするか、4年重任（野党）とするかという点も争点となっていたが、主要には、大統領の国会解散権と国会による國務委員の解任権とを、“チェック・アンド・バランス”の観点から、どう整合性をもたせるか、が焦点となった。

## ④ 国会の権限

従来からの国政調査権に加えて、国政監査権を国会に付与するか否かで対立していた。とはいえ、前記③と④に関しては、大統領権限の縮小、国会の権限の拡大、という方向では一致していた。

## ⑤ 司法の独立性

裁判官の独立性保障の観点から、その任命の方法が主たる争点になるとともに、違憲立法審査権、政党の解散、弾劾裁判等の管掌機構について対立していた。なお政党の解散については、野党は「制度それ自体を認めない」との立場であった。

以上のような論点を中心として改憲作業が進められたが、史上初の与野党合意に基づく改憲案が国民投票に付されて、1987年10月29日、新憲法が公布された。以下では、新憲法で特徴的と思われる点を中心に、その概要を紹介する。

## (2) 大統領の任期・権限

大統領の任期については、いわば“妥協の産物”として「5年単任」となった。つまり「大統領の任期は5年とし、重任することができない」（第70条）とされた。これは韓国憲政史上初めて実施される制度で、世界的にもそ

の例は多くないとされている。この制度は、①政権交替あるいは人物交替の可能性が高くなった、②新しい指導者の育成が容易、③人気とり政策を排し、一貫性のある政策の実行、④政権延命のための術策の排除、等の点が長所として評価される。反面で、①頻繁な人物交替で長期政策が随時変更される可能性がある、②候補乱立による政党政治の育成の困難さ、等が欠点として指摘されていた。

また、大統領に関する主要な規定は以下のごとくである。

○第66条〔大統領の地位・責務、行政権〕

- ①大統領は国家の元首であり、外国に対して国家を代表する。
- ②大統領は、国家の独立・領土の保全・国家の継続性及び憲法を守護すべき責務を負う。
- ③大統領は、祖国の平和的統一のための誠実な義務を負う。
- ④行政権は大統領を首班とする政府に属する。

○第67条〔大統領の選挙、被選挙権〕

- ①大統領は、国民の普通・平等・直接・秘密選挙によって選出する。
- ②第1項の選挙において、最高得票者が2人以上の場合には、国会の在籍議員の過半数が出席した公開の会議において、多数票を得た者を当選者とする。
- ③大統領候補者が1人の場合には、その得票数が有権者総数の3分の1以上でなければ、大統領として当選できない。
- ④大統領として選出され得る者は、国会議員の被選挙権があり、且つ選挙日現在40歳に達していなければならない。
- ⑤大統領の選挙に関する事項は法律で定める。

○第71条〔大統領権限代行〕

大統領が欠位し若しくは事故により職務を遂行できなくなった場合には、国務総理、法律の定めた国務委員の順序でその権限を代行する。

従来は超憲法的な権限としてあった非常措置権を廃止したことで国会解散権の規定を削除したことが注目される。

### (3) 基本権・労働基本権の伸長

労働基本権を含めた、国民の基本権に関しては、④拘束適否の審査を全面的に認める、⑨集会・結社の許可制禁止、⑩言論・出版に対する許可・検閲の禁止、⑪最低賃金制に関する規定の新設、⑫団体行動権行使の制限緩和、といった点が注目される。これらにかかわる憲法上の規定を以下に記す。

#### ○第12条〔身体の自由、自白の証拠能力〕

- ①すべての国民は身体の自由を有する。何びとであれ、法律に基づかなければ、逮捕・拘束・押収・搜索若しくは審問を受けず、法律及び適法な手続きに基づかなくは、処罰・保安処分若しくは強制労役を受けない。
- ②すべての国民は拷問を受けず、刑事上自己に不利な陳述を強要されない。
- ③逮捕・拘束・押収若しくは搜索を行う場合には、適法な手続きに基づいて、検事の申請により法官が発付した令状を提示しなければならない。但し、現行犯の場合及び長期3年以上の刑に該当する罪を犯し、且つ逃避若しくは証拠湮滅のおそれがある場合には事後に令状を請求することができる。
- ④何びとであれ、逮捕若しくは拘束を受けた場合には、即時弁護人の助力を受ける権利を有する。但し、刑事被告人が自ら弁護人を求めることができない場合には、法律の定めるところにより、国が弁護人をつける。
- ⑤何びとであれ、逮捕若しくは拘束の理由及び弁護人の助力を受ける権利があることを告知されなくは、逮捕若しくは拘束されない。逮捕若しくは拘束された者の家族等、法律が定める者には、その理由及び日時・場所が遅滞なく告知されなければならない。
- ⑥何びとであれ、逮捕若しくは拘束を受けた場合には、適否の審査を法院に請求する権利を有する。

⑦略

○第21条〔言論・出版・集会・結社の自由〕

- ①すべての国民は言論・出版の自由及び集会・結社の自由を有する。
- ②言論・出版に対する許可若しくは検閲及び集会・結社に対する許可は認められない。
- ③通信・放送の施設基準及び新聞の機能を保障するために必要な事項は法律で定める。
- ④言論・出版は他人の名誉若しくは権利又は公衆道徳若しくは社会倫理を侵害してはならない。言論・出版が他人の名誉若しくは権利を侵害した場合には、被害者は、これに対する被害の賠償を請求することができる。

○第32条〔労働の権利・義務、最低賃金制、女子・年少者保護、国家有功者に対する機会優先〕

- ①すべての国民は労働の権利を有する。国は、社会的・経済的方法で労働者の雇用の増進と適正賃金の保障に努めなければならない、法律の定めるところに基づいて最低賃金制を施行しなければならない。
- ②すべての国民は労働の義務を有する。国は、労働の義の内容と条件を、民主主義の原則に基づいて法律で定める。
- ③労働条件の基準は、人間の尊厳性を保障するよう法律で定める。
- ④女子の労働は特別の保護を受け、雇用・賃金及び労働条件において不当な差別を受けない。
- ⑤年少者の労働は特別の保護を受ける。
- ⑥国家有功者・傷痕軍警及び戦没軍警の遺家族は、法律の定めるところに基づいて、優先的に労働の機会を付与される。

労働者の労働基本権については、新旧憲法の規定を直接比較することが理解を容易にしてくれると思われるので以下にそれを記す。先ず新憲法の規定は次のとおりである。

○第33条〔労働者の団結権等〕

- ①労働者は、労働条件の向上のために、自主的な団結権・団体交渉権・団体行動権を有する。
- ②公務員たる労働者は、法律の定める者に限って、団結権・団体交渉権及び団体行動権を有する。
- ③法律の定める主要防衛産業体に従事する労働者の団体行動権は、法律の定めるところに基づき、これを制限し若しくは認めないことができる。これに対応する旧憲法の規定は以下のとおりであった。

○第31条〔労働者の団結権等〕

- ①労働者は、労働条件の向上のために、自主的な団結権・団体交渉権及び団体行動権を有する。但し、団体行動権の行使は法律の定めるところによる。
- ②公務員たる労働者は、法律で認められた者を除いては、団結権・団体交渉権及び団体行動権をもつことができない。
- ③国・地方自治体・国営企業・防衛産業・公益事業若しくは国民経済に重大な影響を及ぼす事業に従事する労働者の団体行動権は、法律の定めるところに基づき、これを制限し若しくは認めないことができる。

(4) 国会の権限増大

大統領権限が縮小し、代わって国会の権限が強化されたことが新憲法の特徴の一つと思われる。前記した大統領の国会解散権規定を削除したことと、国会による国政調査権だけでなく国政監査権をも認めたことが、その象徴であるといえる。つまり、旧憲法では、大統領による国会解散権が以下のように規定されていた。

○第57条〔国会解散権〕

- ①大統領は、国家の安定若しくは国民全体の利益のために必要と判断すべき相当な理由がある場合には、国会議長の諮問及び國務會議の審議を経た後に、その事由を明示して、国会を解散することができる。但し、国会が構成されて1年以内には解散することができない。

- ②大統領は、同じ理由で2次にわたって国会を解散することができない。
- ③国会が解散された場合、国会議員の総選挙は、解散した日から30日以後60日以内に実施する。

こうした規定が削除された反面で、国政監査・調査に関して以下のような規定が新設された。

○第61条〔国政に関する監査・調査権〕

- ①国会は、国政を監査し若しくは特定の国政事案について調査することができ、これに必要な書類の提出若しくは証人の出席及び証言若しくは意見の陳述を要求することができる。
- ②国政監査及び調査に関する手続きその他必要な事項は法律で定める。  
因みに旧憲法におけるこの主題に関する規定は以下のごとくであった。

○第97条〔国政に関する調査権〕

国会は、特定の国政事案に対して調査することができ、それに直接関連した書類の提出、証人の出席及び証言若しくは意見の陳述を要求することができる。但し、裁判と進行中の犯罪捜査・訴追に干渉することはできない。

以上が新憲法の特徴と思われる内容の大略である。この他には、総則で軍の政治的中立性が遵守されることが明示されたり、憲法裁判の所管機関として、従来の憲法委員会に代わって、憲法裁判所が創設されたこと等も、新憲法の特徴としてあげられるだろう。

なお、後述する地方自治に関しては、第8章地方自治で次のように規定している。

○第117条〔自治権、地方自治団体の種類〕

- ①地方自治団体は、住民の福利に関する事務を処理し財産を管理するとともに、法令の範囲内で、自治に関する規定を制定することができる。
- ②地方自治団体の種類は法律で定める。

○第118条〔地方自治団体の組織・運営〕

- ①地方自治団体に議会を置く。
- ②地方議会の組織・権限・議員選挙及び地方自治団体の長の選任方法その

他地方自治団体の組織及び運営に関する事項は法律で定める。

この規定は旧憲法にもあった。にもかかわらず、この間韓国における地方自治が“仮死状態”だったと言われるのにはそれだけの事情があったのである。そうした事情と、地方自治法や選挙法が制定・施行されていく過程については後述することとして、今は、現行憲法における地方自治関連の規定の紹介のみにとどめる。

韓国憲法の変遷史をたどるとき、大統領制をめぐる論議がしばしば登場する。大統領への過度の権力集中が常に“権力の腐敗”へと傾斜してゆかざるを得ないことと、南北分断というこの国固有の条件下では“強いリーダーシップ”への期待が民衆レベルでも広範に存在することとの間で、何を“民主化”への担保とするのか、をめぐる試行錯誤の一つの表現とも考えられる。大統領への権力集中を是正しようとする従来の“権力分散論”の要点は、以下のようなものとして整理されている。

- ①国務総理が所属政党内で閣僚担当者を構成して内閣に入る、という組閣権認定論
- ②大統領の統治行為に対する総理の副署権を強化、決裁権と拒否権を認める権限強化論
- ③大統領は安全保障と外交に専念、内政は総理に委ねる責任総理論
- ④大統領候補は総理任命予定者とコンビで出馬、青瓦台秘書陣を廃止する総理＝実質副大統領化論（以上は『統一日報』1997年6月14日社説による）。

しかしこうした“権力分散論”も、単に大統領と総理との間の“権力の分有”といったレベルでのみとらえられているかぎり、やはり大きな限界を内包せざるを得ないのではないか。第1には、中央集権の構造総体をどのように変革してゆくのか、という視点が論議のなかに投影されてこそ、“権力の分散”が“腐敗の拡散”に帰結することなく、民主化への担保となり得られるからである。同様な意味で、第2には、この国の政治文化に色濃く存在するネポティズム（地縁・血縁主義）からの解放に向かう民衆全体の

“生活の質”の向上が併せて構想されねばならないと考えるからである。

次節以降の記述は、上記の視点から見た「韓国の民主化と法」へのささやかな検証になり得るかと思われる。

## II 労働基本権と労使関係法の現在

韓国では、1996年後半から、狭い意味での労働基本権ばかりでなく、労働者の“生活の質”に深くかかわる、労使関係制度全般にわたる改革作業が進められてきた。そしてその作業は、97年の3月にいたって、具体的な法律として結実した。この間の労使関係制度改革のための諸論議は、これまでに例をみないほどに広範に展開された。それと同時に、この過程で論議された内容は、韓国の労働法制史上の画期をなすばかりでなく、最大の転換点をも経つつあるのではないかと思われる。

以下では、労使関係制度改革のための作業の内容と、それに続いて成立した法律について素描することで、韓国における労働者の基本権と生活の質にかかわる諸問題の概観を試みることにする。今後相当の期間にわたって、労使関係だけでなく、労働者の生活全体に大きな影響力をもちつづけるのが、今回の改正法だと思われるからである。

### 1. 新労使関係構想とその背景

#### (1) 新労使関係構想

1996年4月24日、金泳三大統領は、“新労使関係構想”を発表した。それは次のような書き出しで始まる。「今日われわれは、21世紀の国際化・情報化時代へと進入する文明史的転換期に生きている。今やわれわれは、過去の制度や慣行、そして意識や発想では、未来を切り開くことのできない時代に踏み入っているのである」。この構想は、(1)労使関係改革の必要性、(2)改革

の基本方向、(3)労・使・政間の社会的な大合意、(4)結語、という構成になっている。

(1)では冒頭の文章に続けて以下のような文章が続いている。「国際化・情報化時代の国富の源泉は、その国の国民、特に労働者が保有している知識と情報の量と技術の水準である。したがって、21世紀の国家発展戦略の核心的課題は、多機能・高技術の労働者を養成し、彼らが情熱と誇りをもって働くことのできる労使文化をつくることである」「労使関係が対立と葛藤という消耗的な関係にとどまっているかぎり、労働者の潜在力と創意力は十分に発揮されない。したがって、わが国の職場を、共同学習の場であると同時に、労働者が楽しく働けるやりがいのある職場につくり変えてゆくための労使関係の改革がどうしても必要である。こうすることだけが、21世紀無限競争の国際化時代に、国家と企業の競争力を高めるとともに、労働者の生活の質も同時に向上させ得る唯一の方法である」「明るい未来の建設のためには、われわれすべてに、新しくかつ大胆な発想の転換が必要である。産業化時代の労使関係において当然視されていた意識と文化、そして制度と慣行を改革するとともに、わが国が21世紀に世界の一流国家として跳躍できるよう、労使関係の新しい秩序を創出してゆかねばならないだろう」。

(2)の「改革の基本方向」では五つの原則が提示される。第1が「共同善の極大化」で、労使の分配至上主義からの脱却が語られる。第2が「参与と協力」であり、労使関係を「対立でなく共生」の関係としてとらえる。第3が「労使の自律と責任」であり、労使自治主義がめざされる。第4が「教育重視と人間尊重」であり、「人に対する投資」を重視することである。したがって今後の労使関係は、賃金改定中心の団体交渉型から、教育訓練中心の人力開発型に変わらねばならない、とされる。第5が「制度と意識の国際化」である。過去のあまりにも規制的・画一的な制度を、国際化時代にふさわしく、より柔軟かつ弾力性のあるものにつくり変えてゆくことがめざされている。それは同時に、「わが国の制度を国際基準に合致させてゆくことでもある」。

(3)の「労・使・政間の社会的合意」では、三者が将来へのビジョンを共有し、その実現のために、それぞれが自覚し、努力すべきことが列挙される。経営者には、既存の権威主義的経営意識からの脱皮が、労働者には、合理的かつ生産的な労働運動が説かれている。そして政府自身も変わらねばならない、として次のように書かれている。「政府は、過去の産業化・近代化時代の過剰規制の慣行から脱しなければならない。多くの労使問題が労使の自律と責任に委ねられなければならない。また政府は、厳正な法の執行者であると同時に、公正かつ効率的な仲裁者としての役割に最善をつくさねばならない」。

(4)の「結語」では、各界・各層の力量と知恵の結集が要請されることと、改革に対する国民的合意をつくり出してゆくために、大統領直属の“労使関係改革委員会”の設置が明記されている。

以上が金泳三政権の“最後の改革課題”とされる“新労使関係構想”の内容である。労使関係における“パラダイム転換”を意図したものとも理解される。これに何をどう肉づけしてゆくか、が注目されるところであるが、その前に、今、何故、こうした構想が登場するにいったのか、その背景について以下に記しておこう。

## (2) 新構想登場の背景

新構想の登場に重要なかわりをもつと思われる要因として、少なくとも次の四つが考えられる。それらはまた国内的要因と国際的要因とに分けて考えられる。

先ず国内的要因としては、第1に、韓国経済が総体的沈滞局面にある、ということが指摘できる。日本と同様に韓国でも先行きへの不安や危機感が語られることは多い。新聞紙面に登場する表現で言えば“複合不況”と“高費用・低能率”がこの局面を言い当てているといえるだろうか。ここにいう“高費用”とは、具体的には、人件費・金利・物流経費・土地価格等があげられる。ここから出てくるのが“競争力の強化”という命題である。第2は、

現実の労使関係を安定的に維持することの必要性である。現行の韓国の労働法では、1企業・1組合、1産業・1単産、といった組織体制しか許されていない。したがって、第二組合や競合組合は非合法の存在たらざるを得ない。しかし実際には競合組合が数多く存在している。そして、公認のナショナル・センターである韓国労働組合総連盟（韓国労総）の他に、民主労働組合総連盟（民主労総）があり、その傘下にも多くの労働組合が存在している。これらの組合は“法外組合”“制度圏外労働組合”“在野労働団体”といった呼び方がされるが、いずれにしても確かな実体として、その存在感を誇示している。こうした存在を、いつまでも法の埒外としておくわけにはゆかない、という事情があった。また実際にも、1992年の半ばから、労働部の委託を受けた「労働法研究委員会」によって、労働関係法をどう改正すべきか、についての検討が行われてもいた。

次に国際的な要因についてみると、ここでも二つの点が指摘できる。第1は、韓国のILO加入（1991年12月）である。つまり、韓国の国内法をILOの求める国際基準に合致させるためには、どこをどう改正すべきか、という問題が発生したということである。前記の“法外組合”などは、ILO87号条約（結社の自由）との関連でたちまち問題にされる事項である。事実ILOからはこの点について何度も是正勧告が出されているし、韓国政府もその是正努力をILOに対して約束している。国内法の改正は、いわば国際公約でもあったのである。第2の要因として挙げられるOECDへの加入問題もまた、多分に国際公約的な意味合いをもっている。いわゆる“先進国クラブ”に入るについては、越えなければならないハードルがあったが、そのなかの一つが、労働法改正問題であった。96年10月にOECD加入は実現したが、このことは同時に、先進国としての義務を果たすには、途上国からの“追上げ”に直面することは避けて通れない課題、となることを意味する。“国際競争力の強化”は、この点からも要請される課題となっていたのである。

## 2. 労使関係改革委員会の作業

### (1) 労使関係改革委員会の論点整理

労使関係改革委員会（以下，“労改委”と略記）は，労・使の代表がそれぞれ5名，公益代表が20名，合計30名でスタートした。5月初旬から7月初旬にかけて，ワーク・ショップや公聴会を重ねた後に，労改委は，改革課題とそれに伴う主要な検討事項として，以下の12項目を設定した<sup>(2)</sup>。

- ①労働時間，休日・休暇——法定労働時間の適正さ及び短縮可否。変形労働時間制，年・月次休暇。
- ②複数労組——労組の設立，労組の組織体制，複数労組の許容問題，解雇を争っている者の組合員としての地位。
- ③解雇制度——解雇制限制度の適正さ，整理解雇制度の導入，解雇及び退職予告制。
- ④労使協議制——労働者参加制度の立法の方向，労働者の参加対象と経営参加の程度，労使合意事項の履行を保障する方策，紛争解決手続き。
- ⑤賃金・退職金——割増賃金率，休業手当・支給率の調整問題，賃金債権の確保，退職金。
- ⑥労組の活動——労組の政治活動の許容問題，第三者介入禁止の廃止問題，労組の運営・活動に対する行政規制・調整（業務調査や組合費の上限設定等）の問題。
- ⑦労働委員会——労働委員会の役割と機能の強化，専門性及び独立性を高める方策，労働争議調整手続き（斡旋・調停の統合，調整前置主義の導入問題）。
- ⑧争議行為——争議行為開始の要件，事業所外での争議行為の禁止条項を存置するか否か，職場閉鎖・ピケの限界，争議のときの代替労働の許容範囲。
- ⑨女子及び非正規労働者——生理休暇，産前・産後休暇制度の調整問題，

時間制労働、労働者派遣制の立法問題。

⑩団体交渉及び争議対象——団体交渉と協約締結権、団体交渉及び労働争議の対象、団体協約の期間。

⑪公共部門の労使関係——政府投資及び出資機関の団体交渉、団体行動権の差別化問題、公共部門の賃金等の団体交渉と紛争解決手続き機構、公務員と教師の労働3権認定の問題。

⑫公益事業の紛争調整——公益事業の範囲調整問題、職権仲裁制度の改善問題、緊急調停制度の改善問題、防衛産業企業の争議行為調整。

以上が、労改委自身が自らの検討課題として確認し提示した内容である。これらのすべてにコメントする余裕はないので、以下では主要な事項についてののみ、労使の対立の様相を紹介する。

## (2) “三制・三禁”をめぐる対立構図

“三制・三禁”という表現は、労使の意見の対立・分岐を象徴する言葉としてしばしば登場してきた。三制とは、三つの制度、つまり、変形労働時間制、整理解雇制、労働者派遣制の三つである。三禁とは、三つの禁止事項、つまり、複数労組の設立禁止、労組の政治活動の禁止、労組の活動や団体交渉に直接の当事者でない第三者の介入を禁止する、というものである。そして、前者の三制については、経営者がその法制化を強く要求しているのに対して、組合側はこれに強く反対している。他方、後者の三禁については、労組側がその廃止を強く求めているのに対して、経営側はその存続を主張しているのである。こうした対立の構図は、労改委の作業の最終段階まで続くが、この間の事情について、以下で、若干のコメントを付す。

まず現行法に規定のある三禁については次のような状況がある。

複数労組の禁止規定は、去る1963年4月の労組法改正のときに導入され、87年11月の改正時にさらにそれが強化された、という経緯がある。現行法では、組織対象が同一であるか、既存の労組の活動を妨害することを目的として結成される組織は、労働組合法に基づく労組とは認められない、とされ

ている。これがILO加入時から、国際的に最も問題とされてきた事項である。政治活動の禁止規定は、63年4月の労組法改正時に新設された。「労働組合は、公職選挙において、特定政党を支持し若しくは特定人を当選させるための行為を行うことができない」（労組法第12条）旨規定され、今日にいたっている。第三者介入の禁止は、労組法（第12条の2）と労働争議調整法（第13条の2）に規定されている。ともに80年12月の法改正時に導入され、今日にいたっているが、86年12月の改正時に、韓国労総や産別労組は、ここにいう“第三者”には該当しない、として多少の規制緩和は行われた。

次に三制についてみる。先ず整理解雇制については、現行の労基法第27条〔解雇の制限〕が関連する。つまり「使用者は、労働者に対して、正当な理由なく、解雇、休職、停職、転職、減俸その他の懲罰を行うことができない」という規定が、整理解雇を含めた一般的な解雇制限規定として理解されてきた。判例においては、整理解雇の要件として、「解雇しなければ企業経営が危殆に瀕するほどの急迫した経営上の必要が存在すること」を含めて、労組との事前協議等四つを挙げていた（1989年）。その後（91年）、「急迫した経営上の必要」に関して、最高裁は、作業形態の変更、新技術の導入といった技術的な理由も含める、との判決を下して、従来よりは規制を緩和する方向を打ち出した。比較的厳格であった前者の判決にそって、解雇制限法的なものを要求しているのが労組サイドであり、後者の規制緩和の方向での法制化を要求しているのが経営サイドである。後の二つはいずれも新たな制度創設の要求であり、労働市場の“柔軟性”の確保のためには是非とも必要、と経営サイドからの要求として出されているものである。

この他に、公務員や教師には現行労働法では労働基本権が認められていないが、これをどこまで認めるのか、といった争点もある。これはまた、複数労組禁止条項と並んで、ILO等でも最も問題にされた事項であった。ただし、争点事項約150項目のうち、労改委が大統領に最終的に報告書を提出した時点（96年11月）では、100余項目に関して合意点が見い出せたとされている。最後まで合意がみられなかった核心的な争点に関しては、両論併記の形で報

告された。

### 3. 政府案の内容と新しい法律

労改委の報告を受けて、政府は改正案の作成にかかった。労使が合意にいたらなかった事項については、政府自らの責任で法案作成が急がねばならなかった。そして、12月初旬に政府案は発表された。以下でその政府案の内容を概観しよう<sup>(3)</sup>。

#### 〈自立的交渉の基盤整備〉

○複数労組——1997年から上部団体に限って認める。個別企業については、交渉窓口を一元化すること等、団体交渉の方法・手続きを講じた上で、2000年から実施する。

○第三者の介入禁止——現行の規定を削除する代わりに、労使が支援を受けることのできる者を明示する。法的権限のない者が、団体交渉や争議行為に関与することを禁ずる。

○ストライキ期間中の代替労働——当該事業場内労働者の代替労働許容。ユニオン・ショップ協定がある場合には、内部からの代替が不可能な場合に限って、外部からの労働者の一時的採用または代替を認める。新規の下請けも許容。

○公益事業の範囲及び職権仲裁の対象——①公益事業の範囲——定期路線旅客運輸事業、水道・電気・ガス・石油精製及び石油供給事業、医療事業、銀行及び造幣事業、放送通信事業。②職権仲裁の対象——公益事業のうち、ストライキが国民生活と国の経済に及ぼす影響が著しく且つ業務の代替が容易でない必須公益事業に限定。

○解雇を争う者の組合員資格——解雇された者が、労働委員会に不当労働行為救済申請を行った場合で、中央労働委員会の再審判定があるときまで組合員資格を認定。

○労働組合の政治活動——労働組合法上の政治活動禁止規定は削除。労働

組合の欠格事由として「主として政治運動若しくは社会運動を目的とする場合」を新設。

○争議行為の場所制限——生産施設及びこれに準ずる施設の占拠。保安作業に対する争議行為。出入及び操業を妨害する形態の争議行為を禁ずるとともに、争議行為への参加説得は平和的方法で行う。

#### 〈労働市場の柔軟性確保〉

○変形（弾力的）労働時間制——就業規則によって、週当たり48時間を限度とする。2週単位の弾力的労働時間制を導入。労使間で書面で合意した場合には、週当たり56時間を限度とする1カ月単位の労働時間制を導入。変形労働時間制導入によって従来の賃金水準が低下する場合、賃金保障の方策を明示する。当事者間の合意がある場合、1週12時間を限度に超過勤務を許容。

○経営上の理由に基づく解雇（整理解雇）——緊迫した経営上の事由、解雇回避のための努力、公正な基準、労組との協議等を前提とする。緊迫した経営上の理由として、継続する経営の悪化、生産性向上のための組織や作業形態の変更、新技術の導入その他技術革新に伴う産業の構造的変化、業種の転換等を含める。2年以内に労働者を採用する場合、解雇された労働者を優先的に雇用するよう努力する。

○短時間労働制——短時間労働者（パート・タイマー）の定義及び保護の原則を次のように明示する。①通常の労働者より所定の労働時間が短い者、②保護の原則は、所定労働時間にしたがって比例的に保護することとする、③所定の労働時間が著しく短い労働者については、一部の条項の適用を排除することができる。

○選択的労働時間制——就業規則等により、始業及び終業時間を労働者の決定に委ねる場合、精算期間の平均1週当たり44時間以内で、1日8時間、1週48時間を超えることができる。

○退職金制度——使用者が退職年金保険に加入して、退職金を年金としても支払うようにする。労働者が要求すれば、退職以前に、退職金を予め精算して支給を受けられることとする（以後の退職金算定のための勤続年数は精算

時点から新たに算定)。

〈不合理な制度・慣行の是正〉

○労組専従者への賃金支給——労組専従者への賃金支払いは不当労働行為として規定。労組専従者はその期間中、使用者からいかなる給与も受けてはならないことを明示する。2002年から施行するが、猶予期間中、労使は、専従者に対する給与支援の規模を漸進的に縮小させるとともに、労組は財政の自立に努めねばならない。

○ストライキ期間中の賃金支給——使用者は、争議行為に参加して労働を提供しなかった労働者に対して、その期間についての賃金を支給してはならない。また労働組合は、当該の期間に対する賃金の支払いを要求したり、これを貫徹させる目的で争議行為をしてはならない。

○労働者代表の団体協約締結権の明示及び団体協約紛争の解決方法——労働組合の代表者は、交渉権限とともに、団体協約締結権をもつことを明記。労働組合と使用者は誠実に交渉しなければならず、権限を乱用してはならないことを明示。団体協約の解釈・理解に争いがある場合には、労使の合意に基づく申請により、労働委員会において判定して、これに仲裁裁定と同一の効力をもたせる。

以上が政府案の概要である。これが1996年末に、与党により単独強行採決された。ただし、通過した法律は、上記の政府案と二つの点で異なっている。第1は、複数労組についてである。つまり、成立した法律では、上部団体については2000年まで、個別企業については2002年まで留保する、という内容となった。第2は、整理解雇制についてである。つまり、一定規模以上の労働者を解雇する場合には、予め労働委員会の承認を得なければならない、とした。

しかし、政府案が与党による単独強行採決で成立したとはいうものの、その内容と手続きに関しては内外から多くの批判が噴出した。特に労働界は、政府案の内容があまりにも“財界寄り”であるとして、1996年末から97年初めにかけて“ゼネスト態勢”を敷く、として強い抗議行動を行った。これ

によって生ずる経済的損失も無視できない規模になったことや国際的労働組織からの批判等もあってか、金泳三大統領は、与野党首脳会談において、労働関係法の再改正に応ずる旨を言明した。この大統領発言を受けて、与野党3党による再改正の協議が進められて、97年3月13日に、労働関係の再改正法が成立した。短時日に協議をまとめる必要からか、曖昧な部分や妥協の産物と考えられる部分もあるが、先に強行採決された法律と与野党一致で成立した再改正法との主要な相違点は以下のとおりである<sup>(4)</sup>。

○複数労組——複数労組は原則として前面的に許容されるが、韓国の労使関係の実情を勘案して、上部団体については即時施行、企業単位では2002年からの施行となった。

○労働組合の政治活動——労働組合法の政治活動禁止の規定を削除することでは、労改委の論議のかなり早い段階で労使の合意が成立していた。これは、わざわざ労組法で禁止しなくても、他の社会団体と同様に、政治資金法や公職選挙および選挙不正防止法を適用すればその目的を達することができる、という事情があったからである。したがって、労組法の政治活動禁止規定を削除し、代わって、労組の欠格事由として、1996年の改正法では「主として政治運動若しくは社会運動を目的とする場合」が明記された。97年改正法では、これがさらに「主として政治運動を目的とする場合」と改められた。

#### ○争議期間中の賃金支給

1996年改正法では、使用者は争議期間中の「賃金を支給してはならない」となっていたが、97年再改正法では、使用者は争議期間中の「賃金を支給する義務がない」となった。

#### ○争議期間中の代替労働

同一企業内の労働者については代替労働が許容されるが、新規の下請け(外注)は禁止、というのが、1997年再改正法の骨子である。96年改正法では、一定条件の下(労働委員会の承認等)で、外注も可能と規定されていた。

#### ○整理解雇制

1996年改正法にあって、97年再改正法から抜けている事項として、60日前の事前告知、労働委員会の事前承認、優先再雇用等があげられる。両者に共通している事項としては、解雇回避努力、労組・労働者代表との協議、合理的かつ公正な基準の設定等があげられる。両者の最も大きな違いは“緊迫した経営上の必要”の規定の違いである。つまり、96年改正法が、企業の譲渡・合併・引受けの場合も“緊迫した経営上の必要”に含まれる、としたのに対して、97年再改正法は、その内容について何も規定していない。そしてその施行は2年間猶予されることになった。

以上のごとく、1997年3月には、労働関係法は装いを新たにすることになった。労改委での作業は、従来の労働関係法改正とは異なって、各界各層の意見収斂のプロセスをふんだ。また、国会における与野党合意によって成立した経緯を併せ考えると、韓国労使関係の大枠は形成されたと考えるのが妥当ではないかと思われる。新労使関係構想で謳われた“競争力の確保”と労働者の“生活の質の向上”とが、今回の法的な枠組みの形成で、同時に達成されるという確たる保証があるとは確言できない。それは一面で、公務員労働者の労働基本権や労働者派遣制、女子労働者保護規定等が今後どのような内容のものとして確定されてゆくかにも依存している。そしてまた他面で、韓国が今後直面するであろう国際的・国内的な経済的課題をどのように克服しようとするのか、にもよる。大枠が形成されたとはいうものの、この“未完の改革”の今後は、韓国の民主化にとっても、けっして目を離すことのできない課題として存在しつづけるだろうと思われる。

### Ⅲ 地方自治制度

#### 1. 地方自治制度の歩み

韓国における地方自治制度の出発点は、大韓民国政府樹立直後の1949年

4月の地方自治法の成立に求めることができる。もちろん、前史としての地方制度の確立は、日本による植民地支配の時期、さらには李朝期にまでさかのぼることができるだろう。しかし、“住民の参与”を前提とした地方自治のスタートは、前記の地方自治法成立時に求めるのが妥当だろう。これ以後、朝鮮戦争（1950～53年）による混乱はあったものの、52年に第1回の選挙が行われ、56年に第2回、60年に第3回の地方選挙が行われてきた。この間地方自治法も、62年11月の第5次改正にまで及んでいる。

だが、1961年の“5・16軍事クーデタ”によって登場した朴正熙政権は、同年9月に、“地方自治に関する臨時措置法”を制定した。この時点で、地方自治法はほとんど死文化したといってよい。つまり、この時点で地方議会は解散させられて、地方自治法上は地方議会で議決すべき事項も、内務部長官や道知事の承認事項とされた。また、従来の最小単位の自治体たる洞長や里長までも任命制となった。また、この臨時措置法と地方自治法との関係については「地方自治法中、本法に抵触する規定は本法に依る」とされた。二つの法律のこうした関係は、88年4月の地方自治法改正の時点まで続いた。

1988年4月、一連の地方自治関係法が制定されたが、これは、前年の“6・29宣言”における公約実施の側面をもっている。つまり、盧泰愚大統領（候補）によるこの宣言は、別名“時局收拾のための8項目提案”とも呼ばれているが、そのなかに「地方自治の早期実施」の項目も含まれていたからである。このときに制定された地方自治関係の法律とは、具体的には以下の六つである。すなわち、(1)地方自治法、(2)地方議會議員選挙法、(3)地方財政法、(4)地方税法、(5)地方交付税法、(6)教育法がそれである。このうち、地方議會議員選挙法を除いては、従来の法律の改正の形をとっているが、内容的にはまったく新しい法律の制定と考えてよいだろう。特に地方自治法についてはそうである。そこで以下では、地方自治法と地方議會議員選挙法の内容を中心にその概略を記すこととする。

(1) 地方自治法〔1988年4月6日、法律第4004号〕

①地方自治体を、特別市・直轄市・道と、市・郡・区（特別市及び直轄市に限る）の2種に大別する。

②地方自治体の種類別に事務の範囲と配分基準を確立する（第9条～第10条）。

③地方自治体に、法令の範囲内での条例、規則の制定権を認める（第15条～第16条）。

④地方議会議員の定数を、特別市・直轄市・道については25～70人、市・区については15～25人、郡については10～20人とし、各級の議会議員の任期は4年で、名誉職とする（第28条）。

⑤地方自治体の首長は、住民の直接選挙によって選ばれるが、別途法律で定めるまでは政府が任命し、任期は4年とする（第86条～第87条及び附則第5条）。

⑥最初の地方議会は、市・郡・区の場合は法律の施行日（1988年5月1日）から1年以内に、特別市直轄市・道の場合は、前者の議会構成の日から2年以内に構成する（附則第2条）。

(2) 地方議会議員選挙法〔1988年4月6日、法律第4005号〕

①地方議会議員の選挙事務は、原則として中央選挙管理委員会が統括・管理する（第3条）。

②地方議会議員の選挙権は20歳以上の者、被選挙権は25歳以上の者に与えられる。いずれの場合も、当該自治体の管轄区域で住民登録を行った後90日（選挙日現在）が経過していることが必要（第9条～第10条）。

③供託金は、特別市・直轄市・道議会議員の場合は700万ウォン、市・郡・区議会議員の場合は200万ウォンとする（第29条）。

④選挙運動期間は、届出締切日の翌日から選挙日の前日までとする（第32条）。

⑤宣伝ポスター、選挙公報、合同演説会等の選挙運動の方法の明示（第39

条～第86条)。

以上が、二つの法律の主要内容である。そして、前記の“地方自治に関する臨時措置法”は、地方自治法の施行と同時に廃止された。

こうして、韓国における地方自治制に関しては、法制的にはひとまずその枠組みが形成された。

この後いささかの紆余曲折はあったものの、1991年3月には、市・郡・区の「基礎」自治体の議会議員選挙が、6月には直轄市や道の「広域」自治体の議会議員選挙が行われた。「基礎」自治体選挙においては政党の関与が認められないため、与野党の議席比較はできないが、「広域」自治体選挙においては、与党民自党は全議席(866)の65%に当る564議席を獲得した。これに与党系無所属の当選者まで加えると約75%の660議席となり、まさに与党の圧勝に終わった。特に与党が、農村ばかりでなく都市部においても圧勝したことが注目された。この二つの選挙は、韓国における地方自治が確実にその第一歩をふみ出したことを意味する。別の表現をするならば、韓国における中央集権体制＝中央政府によるコントロールが変容を始めることでもあった。しかし他面で、この時点ではまだ、地方自治体の首長は依然として中央政府が任命しており、地方自治制が制度的にでも完全な開花をとげるには今少しの時間が必要であった。

## 2. 韓国地方自治制度の現在と今後の課題

韓国地方自治制度の現段階は、1994年3月および12月の地方自治関係法の改正と95年6月に行われた統一地方選挙によって特徴づけられる。以下では主として、94年に改正が行われた地方自治法と選挙統合法の主要内容を概観することとする。地方自治法に関しては、基本的な骨格は88年改正(実質的には新しい立法)におけるそれと大きな変化はない。また、地方議会議員選挙法は、「公職選挙及び選挙不正防止法」(通称、総合選挙法)に吸収された。したがって以下の内容は、前者については、88年法と変わった点、

後者については地方選挙関連規定が主要な対象となる。いずれも95年に行われる統一地方選挙に備える、という一面をもっていたことは言うまでもない。

(1) 地方自治法〔1994年3月16日および12月20日改正〕

○地方自治体の名称を「直轄市」から「広域市」に改める（第2条他）。

○住民投票

地方自治団体の長は、地方自治団体の廃置・分合又は住民に過度な負担を与え若しくは重大な影響を及ぼす地方自治団体の主要決定事項等について住民投票に付することができる。住民投票の対象・発議者・発議要件・その他投票手続き等に関しては別に法律で定める（第13条の2）。

○選挙関連規定（選挙権、被選挙権、選挙管理機関）を削除。

○議員定数関連規定も削除。

○年間の会議総日数は、定期会及び臨時会を合わせて、市・道においては120日、市・郡及び自治区においては80日を超えることができない（第41条）。

○地方自治団体の長の任期は4年とし、地方自治団体の長の継続在任は3期に限る（第87条）。

○地方自治団体の廃置・分合に伴って、新しく地方自治団体の長を選挙しなければならない場合には、当該地方自治団体の長が選挙されるときまで、市・道知事については内務部長官が、市長・郡守及び自治区の区庁長については市・道知事がそれぞれ当該の職務を代行すべき者を指定しなければならない（第89条）。

○直属機関を条例で設置できることとした。つまり、「直属機関を地方自治団体の条例で設置しようとする場合には内務部長官の承認を得なければならない。この場合、内務部長官は、予め関係中央行政機関の長と協議を行わなければならない」とする規定が削除されたのである（第104条関係）。

○地方自治団体（長）の間の紛争の調整、行政協議会の協議事項の審議の

ために“地方自治体紛争調整委員会”を設置する（第140条の2）。

○特別市及び広域市において、管轄区域内の自治区相互間の財源調整を行わねばならないとされているが、この場合、従来のごとく、内務部長官の承認を得て条例を制定するのではなく、自治体の判断で条例制定ができることとなった（旧法第160条第2項削除）。

以上が地方自治法の1994年改正の主要と思われる内容である。全文10章162条から成る法律なので、委曲を尽くすというわけにはいかないが、88年改正法と併せて参照されたい。

## (2) 公職選挙および選挙不正防止法〔1994年3月16日、法律第4739号〕

全文17章、277条から成るこの法律は“統合選挙法”とも呼ばれる。これは、この法律が大統領選挙、国会議員選挙、地方議会議員選挙、地方自治団体の首長選挙のすべてを適用対象としていることに由来する。

本法は第1条〔目的〕で次下のように規定している。

「本法は、憲法及び地方自治法に基づく選挙が、国民の自由な意思と民主的な手続きに基づいて公正に行われるようにするとともに、選挙と関連した不正を防止し、以て民主政治の発展に寄与することを目的とする」。

こうした目的を掲げた統合選挙法は、地方選挙（地方議会議員及び地方自治体首長選挙）について大略以下のように規定している。

### ○選挙権・被選挙権

選挙権は20歳以上、被選挙権は25歳以上（第15条及び第16条）。

### ○選挙期間及び選挙日

自治体の首長の場合は17日間、地方議会議員の場合は14日間（第33条）。

選挙日は両者ともに「任期終了日前60日以降最初の木曜日」（第34条）。

### ○政党の候補者推薦

政党は、選挙（自治区・市・郡議会議員選挙を除く）において、選挙区別に選挙すべき定数の範囲内で所属党員を候補者として推薦することができる

(第47条)。

#### ○選挙運動

選挙運動は誰でも自由にできるが、他の法律で禁止され若しくは除外された者はこの限りでない(第58条)。

#### ○選挙公報

選挙運動に使用する選挙公報には、候補者の写真・氏名・記号・所属政党名・経歴・政見及び所属政党の政綱・政策その他広報に必要な事項を記載して、4色刷以内で印刷しなければならない(第65条)。

#### ○団体の選挙運動禁止

団体は、社団・財団その他名称の如何を問わず、選挙期間中に、その名義(代表者名義も含む)で特定の候補者を支持したり反対したり、これを勧誘してはならない(第87条)。

以上の外、第8章(第119条～第136条)で選挙費用、第10章(第146条～第171条)で投票、第11章(第172条～第186条)で開票、と続くが、以下では、第9章の「選挙と関連ある政党活動の規制」のなかのいくつかを紹介する。

#### ○政綱・政策の新聞広告等の制限

選挙が差し迫った時期に、政党が行う日刊新聞等による政策等の広報、党員志望者の募集、党費募金、推薦候補者が使用するスローガン・図案・その他の意見収集のための広告は、選挙日前120日から選挙期間開始前日までに120回以内とする(第137条)。

#### ○政党機関紙の発行・配布制限

政党の中央党は、選挙期間中に機関紙を通常の方法以外の方法で発行・配布することができない。但し通常な方法による発行回数が選挙期間中に2回未満の場合は2回を追加できる(第139条)。

#### ○結党大会等の開催と告知の制限

政党が、選挙日前120日から選挙日までに、結党大会・合党大会・改編大会及び候補者選出大会を開催する場合には、多人数が往来する公開された場

所でない場所で、所属党员のみを対象に行わなければならないが、社会通念上認められる範囲内で党员でない者を招請することができる（第140条）。

#### ○党员団結大会の制限

政党は、選挙期間開始日から選挙期まで、所属党员の研修・団結その他名目の如何を問わず、選挙区内か選挙区民たる党员を対象として、党员団結大会・党员研修会を開催することができない（第141条）。

#### ○政党の党员募集等の制限

政党は、選挙期間中に党员を募集したり、入党願書を配布することができない。但し地区党の結党大会・改編大会を開催する場合には、当該の集会日まではこの限りでない（第144条）。

以上、統合選挙法における地方選挙関連規定の概略をみてきた。1994年に改正された前記地方自治法とこの統合選挙法の下で、95年6月27日に統一地方選挙が実施された。91年の選挙が自治体の議会議員選挙だけであったのに比べて、今回は、自治体の首長選挙と議会議員選挙が同時に行われたことに大きな特徴がある。

選挙の結果は、広域自治体（15選挙区）の首長選挙においては、与党たる民自党が5、野党の民主党が4、自民連が4、無所属が2で、与党の敗北と評価された。しかし内容を吟味すると、金泳三、金大中、金鍾泌のいわゆる三金の地域地盤の強弱が選挙結果にストレートに表れた、と評価することもできる。その意味では、韓国における“地域葛藤”が、地方自治の定着にどのように作用するのか、という問題は、今後とも注目しつづける必要があるだろう。

すでに記したごとく、韓国地方自治の現在は、1994年に成立した二つの法律（地方自治法と統合選挙法）と95年に行われた地方選挙（地方自治体首長選挙と地方自治体議会議員選挙）とに集約される。

1987年の民主化宣言とそれに続く地方自治法の成立と地方議会議員選挙の実施を、韓国地方自治制にとっての“離陸”にたとえるなら、94～95年の法律制定と地方選挙実施は、ひとまずの“安定軌道”に入った段階にたと

えられるだろう。このことの画期的な意義は、いくら強調してもし過ぎることはないと思われる。しかし他方で、法制的な面での充実がただちに内実を伴った地方自治の定着を意味するものでないこともまた多言を要しない。

その意味で、韓国の地方自治の今後の課題についても十分な注意がはらわれねばならないだろう。以下簡単にそのことにふれておこう。

第1の課題は、中央政府と地方政府との関係を、垂直的な関係からいかにして水平的な関係へと転換してゆくか、という点にある。別の表現をするなら、中央集権的な“官治構造”をどう改革してゆくか、という問題である<sup>(5)</sup>。第2は、第1の点とも密接に関連するが、地方政府の財政自立度をどう高めるか、という問題がある。このために、各自治体が知恵をめぐらして諸種の“収益事業”を展開している事例も伝えられてはいるが<sup>(6)</sup>、すべてがうまくいっているわけでは必ずしもないだろうし、財政自立度を決定的に高めるところまではいたっていない。第3は、早くも地方自治体内部に散見されはじめた“利益誘導”型の行政の克服の問題がある。次の選挙をにらんだ“利益誘導”行政の成否は、つまるところ、住民の政治意識の成熟度とメダルの裏表の関係にある。問われているのは、行政の担当者ばかりではないといえるだろう。第4は、前記の“地域葛藤”とはやや位相を異にするとと思われるが、いわゆる“ニンビー”(Not In My Backyard)主義とその裏返しとしての“我田引水”主義の地域利己主義克服の問題がある。これは特に、環境行政や巨大な国家プロジェクトに顕著にみられる。この点についても、中央政府と地方政府との役割分担の明確化と相互協力の体制確立が早急に行われなければならないだろう。第5は、情報公開と住民参与の体制を、いつ、いかなる形で具体化し得るのか、という問題である。この点については、現行法制もきわめて不十分であるといわざるを得ない。長期的には、情報公開と住民参与の実現が、韓国の“草の根民主主義”の定着にとって必須の条件である。そして短期的には、前記第3、第4の“否定的現象”を克服してゆくための基礎的条件の成熟が課題となるだろう。

韓国の地方自治制は、1987年の民主化宣言以降、その制度定着への着実

な歩みを歩んではいる。しかし“草の根民主主義”を定着させ開花させるには、今もなお解決すべき課題を多くかかえている。

注(1) 現行憲法(1987年)以前の憲法変遷の経過については、山崎利男・安田信之編『アジア諸国の法制度』(改訂版)、アジア経済研究所、1982年所収の拙稿を参照されたい。

(2) 『毎日経済新聞』1996年7月5日。

(3) 『東亜日報』『毎日経済新聞』1996年12月4日等による。

(4) 単独採決された法律および再改正法の内容については、以下の拙稿を参照されたい。

三満照敏「韓国における労使関係制度改革」および同、Ⅱ(『レファレンス』1997年3月および同、97年9月)

(5) 「地方自治の現住所——施行2年を点検する」①～⑤(『韓国経済新聞』1997年7月1日～7月7日)

(6) 注(5)に同じ。

[本稿脱稿後、IMF支援と関連して、労働関係法(特に整理解雇と雇用保険)については変化があったが、それについての言及は別の機会にゆずらざるを得なかったことをおことわりする。]