

韓国選挙管理委員会の強さの意味

大西裕

●静かな選挙

二〇一三年、公職選挙法が改正されインターネットを利用した選挙活動（いわゆるネット選挙）を解禁するにあたって、日本が先進事例として参照した国のひとつが韓国である。二〇〇二年の大統領選挙でネットをフル活用した候補者である盧武鉉が勝利して以降、ネット選挙は韓国では当然のツールとなっている。解禁後も日本では有権者個人が電子メールを通じての選挙運動が禁じられるなど、制限が多いが、韓国ではごく普通の行為である。ネット先進国の面目躍如ということもできよう。

ニュースに接しなくても町中の雰囲気だけで感じられるが、韓国ではそうしたものをみかけることはほとんどない。街宣カーはあるが街頭での立会演説会を実施するためのものであり、当然候補者名の連呼はなく、しかも演説ができる場所は限定されている。選挙が行われていることが分かるのは選挙ポスター程度で、観光客として旅行している分には、日本のようにそこにいるだけで選挙を実感することはほとんどないであろう。他方、テレビを使つての討論会は盛んである。大統領選挙であれば大統領候補たちが討論会で優越を競うのは当然のこととして、国会議員選挙でも地方自治体の選挙でも事情は同じである。日本との違いは、実はネット先進国かどうかという点にはないのである。

●選挙管理委員会の違い

選挙運動のあり方がこれほど異なる理由の一端は、選挙を仕切る黒子役の選挙管理委員会（以下、選管）のあり方がまったく異なる点にある。日本の場合、選管といえば、多くの人にとって地方自治体にあつて投票時のみ投票所、開票所で姿をみる存在で、もう少し詳しい人でも学校で児童・生徒に選挙への参加を呼びかけるポスターを描かせたり、成人式の場合選挙の重要性を述べたパンフレットを配布するぐらいの存在だと思つているのではないだろうか。実際にはもう少し大きな役割を担つているが、一般市民にとって普段目にしない存在である。

ち比例部分については中央選挙管理会が管理している。選挙管理の主役となるのは各地方自治体に設置された選管である。選挙管理機関は大きく二つの部分に分かれる。ひとつは、選挙政策・選挙管理の意思決定を担当する政策・監視部門で、もうひとつは実際に選挙管理を担当する実施部門である。日本では前者を選管が、後者を選挙事務局が担当している。委員会を構成する委員は自治体の議会が選出する。他方事務局の人事は、人事権そのものは委員会にあることになっているが、実質的には自治体の首長が自治体職員の中から割り当てる。実質的には首長部局の職員の人事ルーティンに従つている。なお、選挙管理に必要な予算は首長が執行するので、独自の予算権というものはない。選管は形式的には独立行政委員会ではあるが、首長や議会、とりわけ首長の影響が及びやすい存在であるといえる。業務内容も狭く、投票票時の選挙管理の他、啓発業務、政治資金管理にほぼ限られている。

これに対して、韓国の選挙管理はまったく異なる。日本と異なり、選管の独立性がきわめて高いのである。中央には中央選挙管理委員

会が存在し、地方には各自自治レベルおよび投票区に選挙管理委員会がある。日本と同じく選挙管理機関は委員会と事務局に分かれるが、委員会はどのレベルにおいても立法・行政・司法の各部門の推薦を受けた委員で構成され、委員長には裁判官がなる。委員の資格要件も厳格で、法曹資格を有するか、選挙管理に通曉したものでなければならぬ。日本で識見の高さのみが問われているのは大きく異なる。それゆえ委員会の独立性は高い。中央選挙は三権から独立した憲法機関でもある。事務局は中央選挙の統制下にあり、さながらひとつの官庁の体をなしている。選挙職員の採用から配置・昇進管理まですべて中央選挙事務局が行い、地方の選挙はその出先機関的な存在である。当然ながら地方レベルにおいても自治体との人事上の関係はなく、首長の関与を受けることはない。予算も独立しており、独自の選挙政策を行うことが可能である。

業務内容も広い。議会議員選挙、小選挙区部分の区割り改定から、選挙法、政党法、政治資金管理法など、政治関連法と呼ばれる法規の改正提案に広く関与している。

冒頭に述べた選挙運動のあり方を変えていったには選挙の役割がきわめて大きい。選挙法違反行為の取り締まりにも積極的で、罰金などを科するなどの行政処分権の他、刑事告訴を行う権限もある。政治関連法の有権解釈者で、司法によって覆されない限り選挙に関しては選挙の判断に法的拘束力がある。彼らが扱う選挙の範囲も広い。国や地方の選挙はもろろんのこと、政党代表や選挙での立候補者を決定する政党内での選挙、大学の学長選挙、果ては小学校の学級委員長選挙まで、委託を受けて選挙が取り扱うのである。

●選挙が選挙を変える？

このように、韓国の選挙は日本とは比較にならない独立性と強大な権限を有する組織である。もちろん選挙そのものは政治家、政党、有権者が行うものであり、選挙が選挙結果に直接重要な影響を与えているということはない。しかし、選挙に関するルールメーカーでありアンパイアであることは、選挙のあり方、政党のあり方に重大な影響を与えざるを得ない。日本でおなじみのウグイス嬢も握手合戦もないのは、候補者と有権者の物理

的接触を選挙が嫌ったことに由来する面が大きい。二十数年前まで、選挙運動での有権者への饗応は深刻であった。金権選挙の跋扈は重要な政治的争点にもなっていた。それゆえ、選挙は候補者と有権者との政策以外の接点を、少なくとも選挙運動期間は減らしていく政策を続けていったのである。政党のあり方も政党支部を廃止するなど簡素化されていった。結果として選挙運動そのものはかなりクリンになり、大変静かになったが、政治家が遠い存在になり、有権者の選挙離れを招くという副作用もあつたとみることできる。

選挙は、最初から強かったわけではない。一九八七年の民主化直後でいえば、制度的に憲法によって独立性が保障されていたとはいえず、業務範囲も狭くほぼ日本と変わりなかったといっている。強くなったのはその後である。一九八九年の国会議員補欠選挙で、選挙は当時本来の権限でなかった選挙運動監視業務を始めた。先ほど述べた金権選挙の跋扈を警察が取り締まらない以上、自分たちが動くしかないとの考えからである。これが市民の支持を得、選挙の活動が高く評価される。以降、選挙

には次々に権限が付与され、それにともない人員も予算も増え、強大になっていった。アメリカの行政学者であるカーペンターは、市民の評判が行政組織を強化・拡大すると述べているが、まさにその好例が韓国の選挙である。

ただ、選挙も組織である以上、組織の利益が存在する。民主主義の根幹である選挙を扱う以上、選挙の本来の主役ではない彼らがどの程度権限を持つべきか、再考の時期に來ているかもしれない。

(おおにし ゆたか／神戸大学大学院法学研究科教授)

《参考文献》

- ①大西裕編『選挙管理の政治学——日本の選挙管理と「韓国モデル」の比較研究——』(有斐閣、二〇一三年)。
- ②Daniel Carpenter, *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*, Princeton University Press, 2010.