

機関番号：14501

研究種目：基盤研究（B）

研究期間：2008～2010

課題番号：20330027

研究課題名（和文） 民主政治における非選出機関の役割：韓国選挙管理委員会の比較研究

研究課題名（英文） Comparative Study of the Electoral Management Committee in Korea

研究代表者

大西 裕 (ONISHI YUTAKA)

神戸大学・大学院法学研究科・教授

研究者番号：90254375

研究成果の概要（和文）：本研究は、日本における選挙管理に関する政治学的・行政学的研究の嚆矢である。選挙管理は途上国に限らず政治的に中立性を保ちにくく、それだけ政治権力からの独立性が必要とされている。しかし、韓国のように独立性が強い国ではそれゆえに選挙管理機関自体が政治化しやすい。制度と選挙管理のパフォーマンスの間にも先行研究が指摘するような対応関係は確認できず、全国一律で実施されている日本でもバリエーションが発生する。

研究成果の概要（英文）：This is a pioneering study of electoral administration in the field of political science and public administration in Japan. As well as developing countries, even in developed countries, it is difficult to maintain political neutrality in electoral administration. Therefore, it is necessary to keep it independent from political power. However, strong independent agency is prone to politicized like the Electoral Management Committee of Korea. Variations occur between local governments in Japan under the same rule. Also correspondence between the institutions and the performance of electoral management as pointed out by previous studies can not be confirmed.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	5,500,000	1,650,000	7,150,000
2009年度	5,800,000	1,740,000	7,540,000
2010年度	3,300,000	990,000	4,290,000
年度			
年度			
総計	14,600,000	4,380,000	18,980,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学

キーワード：行政学、比較政治、選挙管理、韓国、日本、フィリピン、国際比較、民主化

## 1. 研究開始当初の背景

本研究の理論的起点は民主化研究である。民主化研究は「移行」から「定着」「持続」へと焦点を移しつつある。近年新たな動向として、選挙制度が民主政治の安定に与える影響の解明が進んでいるが、これらの研究は、なぜ当該制度が採用されるのかを明らかにする必要を感じさせるものである。他方、選挙監視のあり方が民主政治に影響を与える

重要性を指摘する研究は少なくなく、ある一定の選挙監視のあり方が採用される理由に今後の研究は進もうとしている。つまり、民主化研究において選管研究がまさに現在求められているのである。

## 2. 研究の目的

本研究は、韓国における選挙管理委員会（以下、選管）が、選挙法・政党法の改正・

実施を通じて政党政治・選挙政治に与える影響を調査することにより、非選出機関と民主政治の関係を、日本やフィリピンとの比較を念頭に置いて比較政治学的に解明しようとするものである。

韓国では日本とは異なり、選管は自律性が高く、かつ強大な権限を有する憲法機関である。選挙法・政党法改正において、同委員会は事実上ゲートキーパーでありアジェンダセッターである。選管の提案になる選挙法・政党法改正が、小規模政党の没落を早め、政党の日常活動を左右する地区党(Branch)を廃止に追いやるなどの形で、政党政治・選挙政治に重要な影響を与えてきた。他方、選管は選挙法に関する有権解釈権を持ち、選挙監視活動において準警察・準司法的機能を行ってきている。

本研究は、いわばルールブックの起案者でありアンパイアーである選管の役割と機能を比較政治学的に解明することで、近年新興民主主義国で注目されている民主政治の定着・持続に関する研究に寄与しようとするものである。

### 3. 研究の方法

本研究は、韓国の選挙管理委員会が選挙政治に与えた影響を、比較を念頭に置いた上で分析的叙述(Analytic Narratives)の手法を取り入れて調査・分析する。すなわち、第1に、非選出機関と議会・市民の3者間関係が選挙法・政党法及び選挙監視活動に与える影響を明らかにし、第2に、民主政治の持続と選管の関係を検討する。そのため、調査の中心は事例研究のためのインタビューと資料収集になる。研究の進行に伴い、当初予定していた韓国、日本、フィリピンの3国にとどまらない国際比較が必要であることが分かり、計量分析もおこなった。

平成20年度は、理論的には選挙管理の理論について、事例としては韓国の中央選挙管理委員会を中心に事例研究を行なった。はじめに、先行研究を収集し検討した上で8月に韓国に出張し、中央選挙管理委員会、韓国選挙研修院などを訪問して韓国における選挙管理の基本的情報を収集、聞き取り調査した。事例調査では、政党法・政治資金法、選挙区割り、選挙違反への判断について、盧武鉉政権下で行なわれた2004年国会議員総選挙を前後する政治過程を中心に調査した。

平成21年度は、20年度に引き続き韓国の中央選挙管理委員会を、磯崎、浅羽、大西が現地調査した。磯崎は選挙監視活動を、浅羽は選挙管理委員会が大きな影響力を保持するようになる歴史的経緯を、大西は民主化後の選挙管理委員会の組織、人員、予算の変遷を中心に調査した。次いで、比較対象であるフィリピン、日本の調査も進めた。フィリ

ピンについては9月に現地調査を行い、選挙管理委員会の他、ナムフレルなど選挙監視を行う民間NGOにもインタビューした。日本については、大阪府、大阪市、香川県、石川県、札幌市の選挙管理委員会を調査した。

平成22年度は、事例研究の補充調査を行なうと同時に、研究をまとめた。事例調査の補充は以下の点である。主となる韓国調査については、浅羽が憲法制定過程における選挙管理委員会の位置づけと、1988年国会議員補欠選挙以降の政治過程について、磯崎が選挙監視、執行過程について、大西が選挙管理委員会の予算、人員、権限の変遷についてデータを収集し、経年的分析をおこなった。

日本とフィリピンの補充調査について、フィリピンは浅羽の研究と連携しながら、川中が1980年代後半の民主化時における憲法制定過程とその後の展開をフォローアップ調査した。日本については品田が中心となって、都道府県および政令指定都市の選挙管理委員会の聞き取り調査をおこなった。以上の事例調査と連携しながら、曾我が中心となって選挙管理の国際比較をおこなった。

### 4. 研究成果

(1) 選挙管理のあり方は世界各国によって異なる。The ACE Electoral Knowledge Network(ACE (Administration and Cost of Elections))が示す標準的見解によると、おおよそ3つの類型に区分される。第1に、独立モデルで、制度的に独立し、執政府から自律的な選挙管理機関によって選挙が組織・管理されているもので、第2に、政府モデルで、内務省などの政府組織や地方政府が選挙を組織・管理する。第3に、混合モデルで、政策・監視部分は政府から独立した組織が、実施は政府の一部局と地方政府が担当する。それぞれのモデルには長所、短所があり、独立モデルは選挙結果に信頼性あるが高コスト、政府モデルはその逆、混合モデルはその中間となる。選挙管理をどこまでと考えるかも各国によって異なる。選挙法、政党法など選挙管理に関連する政策立案作業から、選挙法違反の取り締まり、選挙法等の有権解釈までをおこなう積極的選挙改善から、投票資格認定、被選人指名の管理、投票行為指揮、開票、票の集計に業務を限定する消極的選挙管理まで様々である。

ACEの類型論には、類型と選挙管理のパフォーマンスに齟齬が見られるなど再検討の必要があるが、ひとまずこの類型に従うとすると、日本は混合型で、韓国とフィリピンは独立型である。ただし、韓国とフィリピンでは選挙管理のパフォーマンスが全く異なる。非常に良好な韓国に対し、フィリピンはその逆である。

(2) 韓国の選挙管理は中央選挙管理委員会

(以下、選管)が担当する。積極的選挙改善を業務とし、憲法で独立性を保証された選管は、現在世界各国のモデルと考えられており、国際的にも推奨されている。しかし、本研究によれば、韓国の選管は独立性の高さ故に政治的に中立性を保ちにくく、権限と組織を拡大して他の機関の領域(警察、裁判所、国会など)を浸食する傾向がある。

(3)韓国の選管は積極的選挙改善をおこなう。すなわち、国会に選挙改善に関して立法意見を述べるができる。実際に、ほとんどの選挙法等の改正は選管の立法意見が出発点であった。しかし、選管が立法関与に成功するのは一定の条件のもとである。すなわち、2大政党制を生み出しやすい選挙制度を持つこと、選挙の近い時期であること、選管の見解が市民から積極的に支持されていること、である。加えて、選管は主要政党間で露骨に利益が異なる選挙区改正作業には影響力を及ぼさない。

(4)韓国の選管が選挙法等の違反に強大な取り締まり権限を与えられた理由は、権威主義体制から民主主義体制に転換し、取り締まりのための新たな組織が必要とされたためである。民主化以前、選挙法等の違反に対する取り締まりの主体は警察であった。しかし民主化時、警察は権威主義政権と一体視され、市民の信頼を得ていなかった。このため新たな組織が必要とされた。その後選管は取り締まり活動に関する暗黙知を蓄積しており、選挙法等の複雑さもあって警察が信頼を取り戻して以降も権限を維持し、更にそれを拡大してきている。

(5)このように強力な権限を持つ韓国に対し、制度的には同じ独立型でありながらフィリピンでは消極的選挙管理にとどまっており、かつ選挙管理のパフォーマンスが良くない。かわりにナムフレルなどの民間の監視団体が選挙を監視し、選挙に関する情報を開示することで、公正な選挙の確保を目指した。両者のこうした違いは、選挙管理システムを確立する能力を有する権力者にとって、公正中立な選挙管理システムの確立が魅力的であるかどうかによる。ポイントは、対抗勢力が選挙結果を不正と信じ、選挙に勝利した権力者を打倒しようとするかどうかである。この場合、権力者は独立的な選挙管理機関を設けて選挙の公正性を確保する魅力を感じる。しかしそうでない場合、あるいは、地方自治が発達するなどして権力が分散している場合、権力者はこうした魅力を感じない。フィリピンはこうした事例であった。

(6)韓国と異なり、混合モデルである日本は、制度上独立モデルほど選挙管理が公平で公正にはならない。にもかかわらず日本では広く、選挙結果に高い信頼が寄せられてきた。ところが近年、名古屋市議会に対するリコー

ル投票時の混乱に見られるように、選挙管理のあり方に疑念が挟まれるようになってきている。日本の選管は、制度的には全国均一で法解釈についても統一性ははかれる一方で、分権的で地方自治体に設置される選管の中央への自律性は高い。地方の選管は、委員の選任のされ方、事務局職員の人事のあり方でかなりのバリエーションがあることがわかった。委員の構成では党派性の強さに違いがあり、政治家型から名士型までいくつかの類型に分けることができる。事務局職員の人事では首長部局のルーティーン人事のもと2、3年で交代する場合から、大半の職員が移動しない場合がある。委員の党派性や、事務局の執行部からの独立性は国際的に選管を分類する基準となっている論点であり、それが1国内でバリエーションを見せるのは、国際的には珍しい。

(7)ACEをはじめとして、選挙管理のあり方が選挙管理のパフォーマンスにどのように影響するのかが重要な争点である。独立性の高い方がパフォーマンスも良いとする研究があるが、先進国やアジア諸国を考慮に入れない研究であるので依然未解明であるというべきである。他方、選挙管理のあり方は何によって決まっているのかについての研究は国際的にもほとんどない。この点につき、計量分析をおこなったところ、拒否点が多いと独立性が高く、官僚制がしっかりしていると独立性は低く、政党制が分断的など独立性が高く、経済成長している国の方が独立性が低い傾向があることが分かった。

(8)選挙管理に関する政治学的・行政学的研究は、日本国内ではほぼ皆無である。これまで選挙管理は公平・公正になされるのが当然であり、そこに政治性が見いだされるのは、選挙の歴史が浅い途上国の現象であると考えられてきた。しかし、2000年のアメリカ大統領選挙がそうであるように、先進国においても選挙管理は政治的に重要な争点である。本研究は選挙管理を研究することの意義を明示し、この分野における嚆矢となる成果を上げることができた。国際的にも本研究は、選管の独立性が政治的中立性を脅かす可能性や、選挙管理のあり方の要因を示すなど、重要な貢献をなすことができたと考えられる。ただし、本研究が暫定的に依拠したACEの類型論や、データ構成には検討すべき余地が大きく、対象とする国・地域を拡大して調査を進める必要がある。選管のような執政府から一定の自律性を与えられた機関には、本研究では十分検討できなかった、裁判所などの司法機関などがあり、より検討を深める必要がある。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者に

は下線)

〔雑誌論文〕(計8件)

- ① 浅羽祐樹、大西裕、春木育美、韓国における選挙サイクル不一致の政党政治への影響、レヴァイアサン、査読無、47号、2010、pp. 65-88
- ② Yuki ASABA、Yutaka ONISHI、and Masahiko TATEBAYASHI、Loser's Disconsent in Korean Presidential Primary: Separation of Powers, Electoral Cycles, and Party Organization、日本選挙学会年報選挙研究、査読無、No. 26-1、2010、pp. 53-66
- ③ 大西裕、政権移行チームという悪魔－韓国における制度記憶不活用の政治－、学習院大学 東洋文化研究、査読無、13号、2011、pp. 93-116
- ④ 品田裕、2009年総選挙における選挙公約、選挙研究、査読無、26-2、2010、pp. 29-43
- ⑤ 川中豪、新興民主主義の安定をめぐる理論の展開、アジア経済、査読有、第50巻第12号、2009、pp. 55-75
- ⑥ 曾我謙悟、政党再編期以降における地方政治の変動：知事類型と党派議席率に見る緩やかな二大政党化、選挙研究、査読無、24-1、2008、pp. 5-15
- ⑦ 曾我謙悟、政府間ガバナンスに関する最近の研究動向、年報政治学 2008-II 政府間ガバナンスの変容、査読無、2008-II、2008、pp. 144-165
- ⑧ Takeshi Kawanaka、Political Conditions for Fair Elections、IDE Discussion Paper、査読無、No. 181、2008、pp. 1-20

〔学会発表〕(計10件)

- ① 大西裕、政権移行チームという悪魔－韓国における制度記憶不活用の政治－、日本比較政治学会、2010年6月20日、東京外国語大学
- ② 川中豪、“The 2010 Philippine Elections: Towards Democratic Consolidation or Continuing Instability?”、The Southeast Asia Speaker Series. Center for Southeast Asian Studies and Center for Philippine Studies, University of Hawai'i at Manoa、2010年9月15日、Honolulu, Hawaii
- ③ 川中豪、“Instability of New Democracies: Change of the Winning Coalition and Deviation from Institutions”、The Second Philippine Studies Conference of Japan、2010年11月13日、つくば国際会議場(つくば市)
- ④ 曾我謙悟、選挙制度と政治腐敗、日本政

治学会、2009年10月11日、日本大学(東京都)

- ⑤ 浅羽祐樹、韓国の大統領制：強い大統領と弱い政府の間【韓国語】、韓国政治学会 韓国学世界学術大会 2009、2009年8月21日、ソウル(韓国)
- ⑥ 川中豪、政治制度と政策アウトカム－大統領制における拒否権の効果－、日本比較政治学会、2009年6月27日、京都大学(京都府)
- ⑦ 浅羽祐樹・大西裕・春木育美、李明博政府の誕生と政党政治：大統領制における政府形成に対するゲーム理論的分析、日本政治学会、2008年10月11日、関西学院大学
- ⑧ 浅羽祐樹・大西裕・春木育美、李明博政府の誕生と政党政治：大統領制における政府形成に対するゲーム理論的分析、第4回世界韓国学大会、2008年9月22日、ソウルウォーカーヒルホテル
- ⑨ 大西裕、合意されない持続：道具的民主主義観と非穏健保守勢力のゆくえ、現代韓国朝鮮学会、2008年7月21日、同志社大学
- ⑩ 浅羽祐樹、首相がいる大統領制：首相の任命・解任をめぐる大統領と議会の関係、日本比較政治学会、2008年6月22日、慶應義塾大学

〔図書〕(計8件)

- ① 浅羽祐樹 (共著)、行路社、民主化過程の選挙：地域研究からみた政党・候補者・有権者、2010、pp. 41-64
- ② 浅羽祐樹 (共著)、ミネルヴァ書房、アジアにおける大統領の比較政治学：憲法構造と政党政治からのアプローチ、2010、pp. 39-60
- ③ 大西裕 (共著)、ミネルヴァ書房、比較・政治参加、2009、pp. 182-210
- ④ 大西裕 (共著)、早稲田大学出版部、政治的エグゼクティブの比較研究、2008、pp. 131-153
- ⑤ 大西裕 (共著)、慶應義塾大学出版会、現代アジア研究 2 市民社会、2008、pp. 131-153
- ⑥ 曾我謙悟 (共著)、早稲田大学出版部、政治的エグゼクティブの比較研究、2008、pp. 107-130
- ⑦ 曾我謙悟 (共著)、有斐閣、比較政治制度論、2008、340
- ⑧ 磯崎典世 (共著)、ミネルヴァ書房、世界政治叢書 9 日本・韓国、2008、pp. 173-199

6. 研究組織

(1) 研究代表者

大西 裕 (ONISHI YUTAKA)  
神戸大学・大学院法学研究科・教授  
研究者番号：90254375

(2) 研究分担者

品田 裕 (SHINADA YUTAKA)  
神戸大学・大学院法学研究科・教授  
研究者番号：10226136

曾我 謙悟 (SOGA KENGO)  
神戸大学・大学院法学研究科・准教授  
研究者番号：60261947

浅羽 祐樹 (ASABA YUKI)  
山口県立大学・国際文化学部・講師  
研究者番号：70403912

磯崎 典世 (ISOZAKI NORIYO)  
学習院大学・法学部・教授  
研究者番号：30272470

川中 豪 (KAWANAKA TAKESHI)  
独立行政法人日本貿易振興機構アジア  
経済研究所地域研究センター・主任研究  
員  
研究者番号：40466066