

# 被治者間の政治的な平等

—韓国における票の等価性についての実証研究—

浅羽祐樹  
(九州大学)

## 1. はじめに

韓国における「民主化の進展と現状」を分析するにあたって、他の移行事例や先進諸国の分析と同様に、「被治者」と「治者」をめぐる3つの関係からアプローチする必要がある。第1に、被治者と治者の関係である。被治者が治者を直接かつ自由に選出するというのは、民主主義の最低限の要件である。第2に、被治者間の関係である。治者の選出にあたって、経済・社会的な不平等とは関係なく、被治者間に政治的な平等が実現されていることも、民主主義のもう1つ別の重要な要件である。第3に、治者間の関係である。権力を分立させ互いに牽制させることで均衡を保とうとするのは、民主主義というよりも立憲主義の要請である。

第1の被治者と治者の関係という点では、韓国の民主主義に進展が見られるのは間違いない。維新体制や第5共和国において大統領は間接的に選出されたため、大統領直接選挙制の実現こそが民主化のメルクマールとされた。さらに、民主化以降、大統領だけでなく、それまで任命制だった地方の団体長も民選されるようになったばかりでなく、地方議会も復活し、今日まで持続している。このように、各政体の次元で立法府と行政府を問わず、直接選挙の領域が拡大した（表1・2を参照）。また、民主化以降、選挙は概して自由であったと評価される<sup>(1)</sup>。

順不同になるが、第3の治者間の関係については、国会における大統領の弾劾訴追や憲法裁判所による審査、それに行政首都移転法案の違憲判決など、最近の一連の出来事が契機になって、広く憲政システムの問題として新たに注目されている。もちろん、実証研究の蓄積はまだほとんどないが、

今後進むべき理論的な方向性だけは明らかである<sup>(2)</sup>。これからは、これまでのように「民主主義」だけでなく、「立憲主義」という新たな観点も導入し、両者の原理的な緊張・対立関係を射程に入れなければならない。言うなれば、「民主化以降の民主主義<sup>(3)</sup>」という問題設定を「民主化以降の民主主義と立憲主義」として捉え直すことが求められているわけである。

第2の被治者間の関係については、そもそも、これまでにも民主主義プロパーの問題として当然論じられて然るべきだったのにもかかわらず、十分ではなかった。韓国の有権者は財産や性別による制限選挙の時期を経ず、建国と同時に直ちに誰もが同数の票を付与された（one person, one vote）ため、同じ1票は同じだけの価値を有するもの（one vote, one value）と措定されやすかったのかもしれない。こうした歴史的な経路依存性はともあれ、被治者間の政治的な平等という問題は、選挙区への利益誘導といった政策アウトカムにおいて含意を有するがゆえにも重要である。例えば、日本の選挙制度改革を事例にした堀内・斎藤の研究によれば、過大代表されている市区町村はそうでないところよりも多くの補助金が配分されており、議員定数配分格差の是正（reapportionment）は補助金配分格差の是正（redistribution）につながったという<sup>(4)</sup>。

本稿では、票の等価性の問題、いわゆる1票の格差の問題について、民主化以降の国会議員選挙を事例に実証的に明らかにする。問い合わせ、民主化以降、被治者と治者の関係だけでなく被治者間の関係においても、民主主義に進展が見られるのかどうか、である。仮に、この点においてはそれほど進展が見られない場合、社会・経済的な平等という実質的民主主義は言うまでもなく、政治的な

平等という手続き的民主主義の次元においても、韓国の民主化はまだ途上であることが確認されよう。また、将来、堀内・齊藤に倣って韓国の事例についても政策アウトカムとの因果関係を検証する上で、基礎的なデータを提供することになるだろう。

## 2. 先行研究の検討

本節では、韓国における票の等価性についての先行研究を検討することで、知見を整理し、その限界を指摘する<sup>(5)</sup>。

その際、票の等価性を計量的に測定する方法論に着目する。

この点、沈之淵・金ミンジョンの研究<sup>(6)</sup>が注目に値する。彼らは、歴代国会議員選挙における選挙区画定の問題について、地域別の等価性と選挙区ごとの等価性という2つの次元で検討を加えている。地域別の等価性とは、地域（市・道）ごとに人口と議席数が比例しているかどうか、である。具体的には、ある地域の人口が総人口に占める比率を  $p$  とし、その地域に配分されている議席数が総議席（地域区のみで比例区を除く）数に占める割合を  $s$  とするとき、 $(p-s)$  のことである。 $(p-s)=0$  のとき、その地域は人口に比例する議席が配分されることになる。また、 $(p-s) > 0$  のとき、その地域は過小代表されている反面、 $(p-s) < 0$  のとき、その地域は過大代表されることになる。彼らの知見を要約すれば、第1代から第5代までは、特定の地域が過小代表されたり過大代表されることはなかったが、第6代以降、地域間の不均等が目立つようになり、大統領所属党に対する地域間の支持分布と地域間の票の不等価性の間に相当な相関関係が見られるようになったという。つまり、当時大統領所属党が過小代表されていた都市よりも過大代表されていた農村を支持基盤にしていた（与村野都）のは、合理的であった。

選挙区ごとの等価性とは、選挙区ごとに人口と議席数が比例しているかどうか、である。具体的には、次の票の非等価指数（I）を通じて測定さ

表1 各政体の構成員の選出方法（維新体制と第5共和国）

政体の次元	立法府	行政府
中央	中選挙区制	特別な選出母体による間接選挙
市・道	存在せず	任命制
区・市・郡	存在せず	任命制

表2 各政体の構成員の選出方法（民主化以降）

政体の次元	立法府	行政府
中央	小選挙区比例代表並立制	直接選挙（相対多数制）
広域自治体	議会復活（小選挙区） （小選挙区比例代表並立制 <sup>①</sup> ）	民選（相対多数制）
基礎自治体	議会復活（小選挙区制）	民選（相対多数制）

\*<sup>1</sup>: 第3回全国同時地方選挙（2002年6月）以降

れる。

$$I = \frac{\text{各地域区の有権者数} \div \text{地域区あたりの議席数}}{\div \text{地域区1議席あたりの平均有権者数}}$$

ここで、地域区あたりの議席数は一定である。第9代から第12代までは2、第13代以降は1である。また、地域区1議席あたりの平均有権者数は、全国の総有権者数を地域区の総議席数で除することで得られる。 $I=1$ のとき、その選挙区は人口に比例する議席が配分されることになる。また、 $I>1$ のとき、その選挙区は過小代表されている反面、 $I<1$ のとき、その選挙区は過大代表されていることになる。彼らの知見を要約すれば、選挙区ごとの票の等価性は、選挙ごとに向上しているが、比較的衡平であると考えられる10%の偏差（ $0.9 \leq I < 1.1$ ）に属する選挙区は全体の20%前後で、第16代においてすら、わずか22.9%がこの範囲に該当するにすぎないという。

ここで、票の非等価指数（I）の方法論上の特徴を確認しておこう。従来、選挙区ごとの等価性を測定するにあたっては、有権者数の最大のものと最小のものの比率（以下、最大最小比率）が用いられることが一般的であった。すでに2回判断を示している憲法裁判所も同じ基準に根拠を置いている。この比率は一般にアピールしやすいが、全選挙区の中でわずか2つの選挙区にしか着目しておらず、その値は単なる外れ値であるかもしれない。こうした中、Iを導入することで、「全体

的な輪郭」<sup>(7)</sup>を把握することができるようになったのは、方法論上の進展であるのは間違いない。ただ、5つの階級 ( $I < 0.7$ 、 $0.7 \leq I < 0.9$ 、 $0.9 \leq I < 1.1$ 、 $1.1 \leq I < 1.5$ 、 $1.5 \leq I$ ) それぞれにおける該当個数と全体に占める比率が示されているが、そのように区分する基準が明らかでない。また、この階級とは別に1.0を基準にした0.2刻みのヒストグラムが示されているが、これでも選挙区ごとの貴重な情報をすべて反映しきれない。

とはいって、票の等価性を計量的に測定する指標としてこれまで韓国で提示されたものの中では、Iが最も優れているのも事実である。例えば、朴贊郁は、比較的早い時期に、「選挙区画定時に人口偏差の上限・下限を守るだけではなく、人口偏差の分布ができるだけ0を中心に密集した正規分布になることが望ましい」と述べ、問題の本質を正確に指摘しているが、指標の提示にまでは到らなかった<sup>(8)</sup>。また、最近、康元澤が政治改革の文脈の中で次のように指摘する際にも、Iが用いられている。「全体的に等価性を効果的に高めるためには、選挙区の人口調整が平均値を基準にして10%以内に収まるように行われなければ、すなわち、選挙区間の偏差を縮めない限り、4:1から3:1へ比率（引用註：最大最小比率のこと）が小さくなつたとしても、その意義は色褪せたものにならざるをえない<sup>(9)</sup>。」

I以外にも、票の等価性という問題の全容を把握する上で有用な指標がある。例えば、堀内・齊藤は、一般に得票率と議席率の非比例性（disproportionality）を測定するものとして用いられているルーズモア・ハンビー指標（LH指標）を提示している<sup>(10)</sup>。具体的には、 $1/2 * \sum_i |S_i - P_i|$ の式に基づいて計算される。Siは総定数（地域区のみで比例区を除く）に対する選挙区iの定数比である。小選挙区制の場合、この値は一定である。Piは人口総数に対する選挙区iの人口比である。これら2つの値の絶対値を各選挙区ごとに求め、それを全選挙区で合計して2で除した値がLH指標である。全ての選挙区の定数配分比と人口配分比が同一である場合、LH指標は0となる。逆に、人口が少ない1つの選挙区に全ての定数が配分されている場合、LH指標は1に近づく。各

選挙区ごとの偏差を示すIとは異なって、LH指標は、それ1つで、すべての選挙区の全般的な傾向を示していると言えよう。

また、Iを別様に用いることもできる。先行研究ではいくつかの階級に分けたヒストグラムだけが提示されていたが、各選挙区ごとの値を全てそのままプロットし、図にして提示することもできる。こうすることで、視覚的にも一目瞭然に、全体像を捉えることができよう。さらに、例えばLOG(I, 2)で対数化することで、異なる事例間の比較も可能になるだろう。

以上で概観してきたように、韓国における票の等価性の問題を実証的に明らかにする上で、問題の本質の理論的な捉え直しとそれに伴う方法論上の改善が課題であったことが分かる。票の等価性という問題の本質は、憲法裁判所などで論じられるように選挙区あたりの最大最小比率の是正にだけあるのではなく、すべての選挙区の間の偏差の全般的な是正にこそある。沈・金が提示する票の非等価指標（I）やLH指標は、この意味で決定的な役割を果たすものと期待されているが、実証的な検証は未だ不十分で、今後の課題である。

### 3. 検証

本節では、前節で有用性を確認した票の非等価指標（I）やLH指標を用いて、民主化以降の国会議員選挙（第13代から第17代まで）を事例に票の等価性について検証する。その際、民主化以前の維新体制や第5共和国における国会議員選挙（第9代から第12代まで）との比較を行う。票の等価性の問題を検討する場合、人口と選挙人数（有権者数）の2通りの方法がありうるが、ここではデータ取得の容易さゆえに後者を利用する<sup>(11)</sup>。なお、ここで用いるデータはすべて、中央選挙管理委員会のホームページにある「歴代選挙情報」から得たものである<sup>(12)</sup>。

IやLH指標を用いる前に、まずは、最大最小比率を用いて検証する（図1を参照）。民主化以前は5を上回る非常に高い水準を示したが、民主化以降も、多少落ちたものの、依然として4を上回り、この傾向は継続した。例えば、第15代国

会議員選挙においても、4.38という非常に高い水準である。このとき、京畿道の城南市盆唐区の有権者数は231,900人であるのに対して、全羅南道の務安郡のそれは52,925人に過ぎない。額面上は同じ「1人1票」ではあるが、選挙区によっては4倍以上もその価値に差が生じているというのは、明らかに、形式的な意味における政治的な平等という民主主義の公理に背馳している。

憲法裁判所は1995年12月27日に、人口比例の原則は選挙区画定において「最も重要で基本的な基準」であるとし、それ以外の諸要素に対する国会の裁量権を勘案しても、4:1という最大最小比率を上回るものは違憲であると判示した<sup>(13)</sup>。その結果、第16代国会議員選挙では、最大最小比率が初めて4を下回り、3.74まで低下した<sup>(14)</sup>。さらに、憲法裁判所は2001年10月25日に、人口比例の原則は選挙区画定において「憲法上の要請として他の要素に比べて基本的でかつ第一次的な基準」であるため、国会の裁量権には自ずから限界が伴うとし、3:1という最大最小比率を提示した<sup>(15)</sup>。これを受け、第17代国会議員選挙では2.72まで低下した。このように、4:1から3:1、そして究極的に望ましいものとしては2:1へと、憲法裁判所の基準が徐々に厳しくなり、それに伴って選挙区割りのやり直しが行われている<sup>(16)</sup>。とはいっても、憲法裁判所は票の等価性の問題について判示するにあたって、奇しくも「人口偏差」に繰り返し言及するものの、実際は偏差ではなく最大最小比率にだけ依拠している点では変わらない。

次に、Iを用いて票の等価性について検証する。いくつかの階級を基準としたヒストグラムを示した先行研究とは異なって、すべての選挙区においてIを求め、それを全てそのままプロットし、図にして提示する。こうすることで、データの詳細を失わずにすむだけでなく、視覚的に一目瞭然に全体像を把握できる。紙面の制約上、民主化以前(第9代から第12代まで)は省略し、民主化以後の第13代国会議員選挙から第17代国会議員選挙までだけを表示する(図2-図6を参照)。縦軸はIの値を示し、比較の便宜上、0から2.2まで0.2刻みで目盛りをとっている。また、横軸は各国

図1 最大最小指数  
(第9代国会議員選挙から第17代国会議員選挙まで)

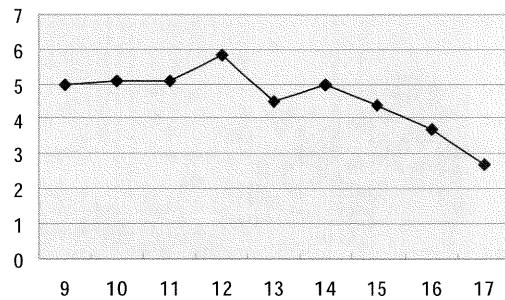


図2 第13代国会議員選挙 (1988年4月)

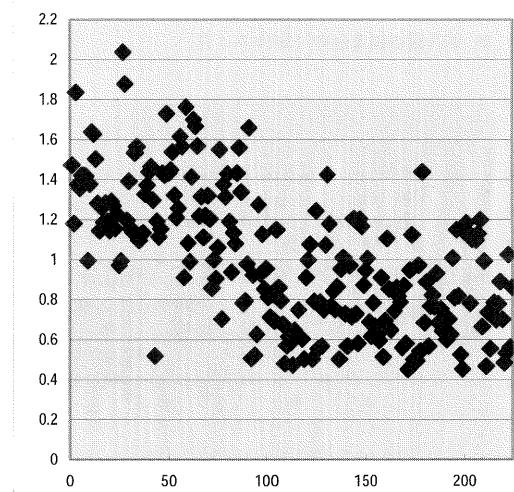


図3 第14代国会議員選挙 (1992年4月)

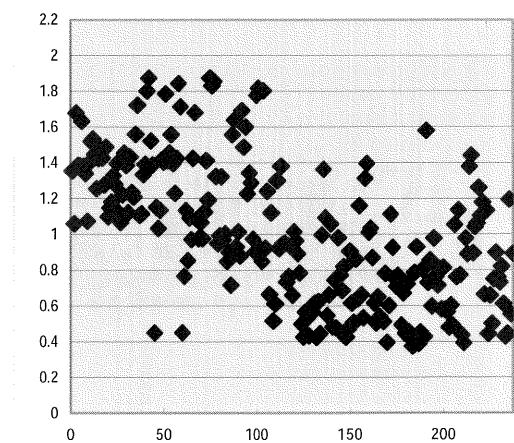


図4 第15代国會議員選挙（1996年4月）

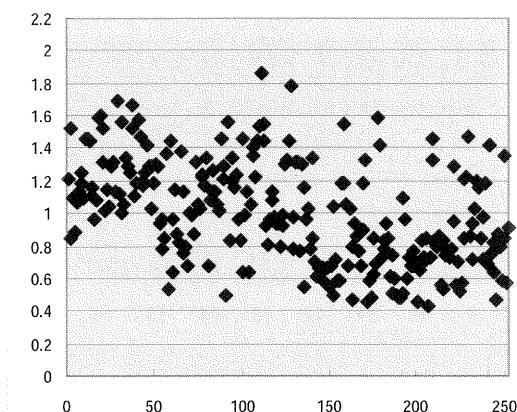


図5 第16代国會議員選挙（2000年4月）

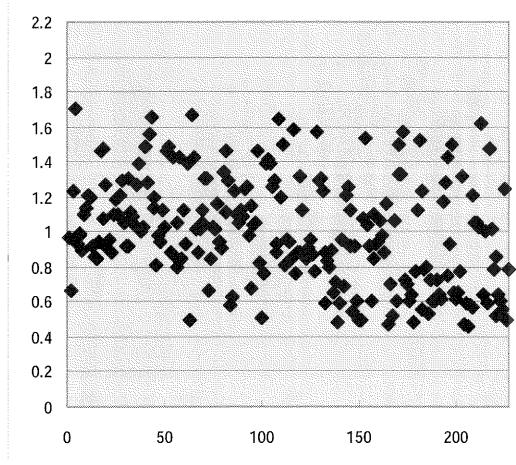
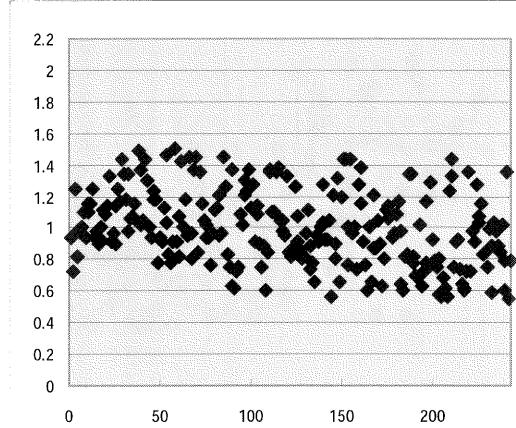


図6 第17代国會議員選挙（2004年4月）



会議員選挙ごとに異なる選挙区数に対応している。ソウル特別市や広域市、そして京畿道などの都市部は左側に位置している<sup>(17)</sup>。

これらの図に見られる全般的な特徴を確認しよう。第1に、分布のレンジが非常に広いだけでなく、各階級にわたって比較的満遍なく分布している。つまり、分布のレンジの広さとは最大最小比率の大きさのことだが、それは外れ値の存在によるものではないということである。この点はIを用いてこそ確認できたわけだが、逆に、だからこそ、最大最小比率ではなく、全体像を表すことのできるIを用いる必要性が確認されたとも言える。

第2に、横軸の左側では1より上に、右側では1よりも下に位置する値が多い。都市部は概して過小代表されているのに対して、一般の道は過大代表されているということである。この点は、地域別の等価性に関する先行研究でも確認されたとおりであるが、視覚的にも容易に確認できるという意味でIを用いる意義は大きい。また、この傾向は民主化以前から継続して見られるが、民主化以降も第15代までは特に強い。

第3に、分布のレンジは第17代においても依然として広いとはいえ、選挙ごとに次第に縮まり、1の前後に集中するようになってきている。第17代が民主化前後を通じて最も偏差が小さいということは、図6とその他の図の比較から自明である。ところが、康元澤は、平均±10% ( $0.9 \leq I < 1.1$ ) という自らが比較的衡平であると考える階級のIだけに注目し、第17代 (18.1%) は第16代 (25.1%) に比べてむしろ後退していることを指摘している<sup>(18)(19)</sup>。そもそも、例えば、平均±20% ( $0.8 \leq I < 1.2$ ) というように階級の設定を変えると、見えてくる像も異なり、自ずと評価も異なってくるのは、ヒストグラムではよく起ることである。こうした危険性を避けるためにも、Iに依拠したヒストグラムではなく、I全体をプロットした図が有用であることが改めて確認された。

最後に、LH指数を用いて票の等価性について検証する。LH指数は、それ1つで、すべての選挙区の全般的な傾向を示す各国会議員選挙ごとの代表値としての性格を有している。民主化前後の

変化を図にすると次のようになる（図7を参照）。縦軸はLH指数の値を示している。横軸は左から右に年代順に各国会議員選挙に対応している。

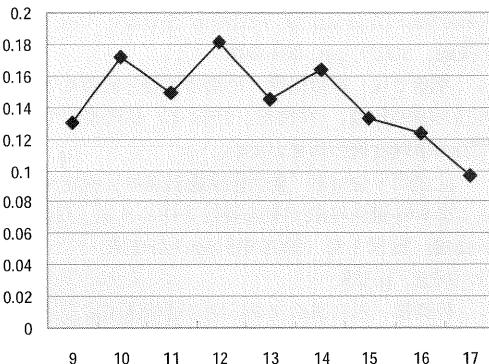
この図から確認できることを整理しよう。第1に、民主化前後でさほど大きな変化が見られないということである。民主化以前、0.15を上回る高い水準で推移してきたが、民主化以降も、第17代を別にすれば、いずれも0.12を上回る高い水準のままである。第14代においては、第12代と第10代に次ぐ非常に高い水準を示している。第2に、LH指数の変化は最大最小比率の変化の方向と必ずしも一致しないし、方向が一致する場合でも、その変量は比例しない。例えば、第15代から第16代にかけて、憲法裁判所の判示を受けて最大最小比率では15%（4.38から3.74へ）も下がったが、LH指数ではわずか7%（0.13から0.12へ）の低下に過ぎない。第3に、依然として決して低いとは言えないものの、第17代においてLH指数が初めて0.1を下回った。先にI全体をプロットした図からも確認したが、第16代よりも第17代の方が、票の等価性という点において進展が見られるのはLH指数からも明らかである。

#### 4. おわりに

本稿では、票の等価性の問題、いわゆる1票の格差の問題について、民主化以降の国会議員選挙を民主化以前と比較しながら実証的に明らかにしてきた。検証の結果、一定の進展が見られるようになったものの、全般的には、民主化にもかかわらず、むしろ問題の深刻さの継続が目立つと総評できよう。言い換えれば、民主化以降、被治者と治者の関係において見られる民主主義の確実な進展に匹敵するものが、被治者間の関係においては今のところ未だ十分には見られないということである。この意味で、韓国における民主化は、実質的民主主義は言うまでもなく手続き的民主主義の次元においても、まだ途上であると評価せざるをえない。

最後に、韓国政治のみならず、現代政治の分析一般における本稿の含意について述べておこう。

図7 LH指數  
(第9代国会議員選挙から第17代国会議員選挙まで)



政治分析を継承し発展させていくためには、問題の本質を理論的な水準で捉え直し、それに合致するように実証研究の方法論を改善することが欠かせない。票の等価性という問題の本質は、いみじくも憲法裁判所がただしく認識しているように、「人口（ないしは有権者）偏差」の是正にこそある。ただ、最大最小比率という旧態依然の方法論が陥穽となり、表面をなでるだけの处方箋の提示にとどまっている点が問題である。理論と方法が実証研究の中で相互にフィードバックしながら発展していくのが望ましい理由はここにある。

- (1) フリーダム・ハウスの報告によれば、民主化以前「一部自由」とされた韓国は、民主化以降「自由」と判断されるようになった。1988年から1992年までは、政治的自由は2、市民的自由は3であり、1993年以降は、どちらも2に向上した。2004年には、市民的自由は2のままだが、政治的自由が1に向上した。Freedom House, Annual Reports, various years, <http://www.freedomhouse.org/> (2005年6月20日アクセス)
- (2) 例えば、こうした理論的な方向性を明確に提示しているものとして、陳英宰編著『韓国権力構造の理解』(ナム、2004年)が挙げられる。また、拙稿「二重の民主的正統性における代理人間問題：韓国の盧武鉉大統領弾劾という事例』『現代思想』2004年10月号、pp. 174-197.も参照されたい。
- (3) 崔章集『民主化以降の民主主義』改訂版(ハマニタス、2005年)、なお、邦訳は、出水薰・浅羽祐樹ほか訳で九州大学韓国研究センター叢書として近刊予定。
- (4) 堀内勇作・齊藤淳「選挙制度改革に伴う議員定数配分格差の是正と補助金配分格差の是正」『レヴァイアサ

- ン』第32号(2003年)、pp.29-49; Yusaku Horiuchi and Jun Saito, "Reapportionment and Redistribution: Consequences of Electoral Reform in Japan," *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No. 4 (Oct., 2003), pp. 669-682.
- (5) 邦語では、森脇俊雅『小選挙区制と区割り：制度と実態の国際比較』(芦書房、1998年)が代表的であるが、韓国の事例は扱われていない。
- (6) 沈之淵・金仁植「歴代国会議員選挙区画定에 대한評価：票의等価性과政黨間公正性을 중심으로」『韓国政治学会報』35輯1号(2001年) pp.125-148.
- (7) 同上、p.138.
- (8) 朴贊郁「国会議員選挙区制와選挙区画定方式의改革方向」『国家戦略』第3巻第1号(1997年) p.275.
- (9) 康元澤「選挙区画定과国会議員定数의改善方案」康元澤『韓国의政治改革과民主主義』(인간사랑、2005年) p.110. また、康元澤「国会議員選挙制度의改革：議員定数와選挙区画定問題을 중심으로」陳英宰編『韓国의選挙制度 1』(韓国社会科学データセンター、2002年) pp.143-175. も合わせて参照のこと。
- (10) 堀内・齐藤、前掲論文、p.31: Horiuchi and Saito, ibid., p.672.
- (11) 第14代国会議員選挙の場合、人口と選挙人数の間のピアソン相関関係係数は0.992であり、人口と選挙人数は互換的に用いて問題ないものと思われる。朴贊郁「第14代国会議員選挙結果에 대한集合資料分析」『韓国と国際政治』第9巻第2号(1993) p.13.
- (12) 大韓民国中央選挙管理委員会歴代選挙情報 (<http://www.nec.go.kr/necis/index.html>) (2005年6月20日アクセス)
- (13) 大韓民国憲法裁判所判例95憲法224(1995年12月27日)、『判例集』7-2、pp.760-840. ここで憲法とは、憲法裁判所が管掌する事項の中で憲法訴願審判に関するものである。
- (14) 第16代国会議員選挙における選挙区画定については、成始英「第16代国会議員選挙区画定에 대한研究」서울대학교行政大学院修士論文、2003年に詳しい。
- (15) 大韓民国憲法裁判所判例2000憲法92(2001年10月25日)、『判例集』13-2、pp.502-525.
- (16) 康鉉淳「投票의等価性을 위한選挙区画定의政治와技法」『韓国政治学会報』35輯2号(2001年) pp.89-112; 金泳植「政治改革으로서의選挙区画定：等価性基準의強化의必要性과効果性을 중심으로」『韓国政治学会報』36輯2号(2002年) pp.175-197.などを参照。
- (17) 第13代では1-105、第14代では1-120、第15代では1-143、第16代では1-142、第17代では1-158が都市部に属する選挙区である。
- (18) 康元澤「選挙区画定과国会議員定数의改善方案」p.109.
- (19) 沈・金では、平均±10% ( $0.9 \leq I < 1.1$ ) という階級に属するIは、第16代の場合、22.9%とされており、康が示す値と異なる。なぜ、こうした差が生じるのかは分からぬが、重要なのは、一定の基準に従ってロードデータが加工され提示されたときの含意である。