



韓国における大統領中心制の定着：「民主化」と文化の関係を考える手がかりとして

木村， 幹

(Citation)

2004年 京都大学大学院法学研究科 シンポジウム

(Issue Date)

2004

(Resource Type)

conference paper

(Version)

Accepted Manuscript

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90000405>



神戸大学大学院国際協力研究科 助教授

木村 幹 (Kan_Kimura@yahoo.com)

はじめに

一九八七年、劇的な韓国の民主化から一六年以上が経過した。その間に、盧泰愚、金泳三、金大中、そして盧武鉉という異なる個性と支持基盤を生み出したこの国が、最早嘗ての権威主義体制へと戻ることはあり得ないように見える。

しかしながらこのことは、勿論、韓国の民主主義に何らの問題も存在しないことを意味しない。就中重要なのは、韓国においては大統領への様々な政治的権限が集中する一方で、大統領がより早期にレイムダック化する傾向を強めている、ということであろう。言うまでもなく、この点を顕著に示すのは盧武鉉政権成立以後の状況である。〇二年二月、政権出発直後には九〇%近くあったこの政権の支持率は、同じ年の七月には早くも二〇%台にまで低下し、そのことは盧武鉉自身の国会運営の誤りともあいまって、彼の指導力を大きく低下させた。低支持率にあえぐ大統領は、国会の大多数を占める野党の抵抗の前に立ち往生し、政局は混迷を深めている。

成功的な民主化と不安定な政局や大統領の地位。それではこのような状況を齎した韓国の民主化とは一体何であったのだろうか。このような点を考える上で我々に重要な示唆を与えるのが、今日の「民主主義的」な韓国の政治体制が、少なくとも制度的には、実は嘗ての「軍事独裁政権」下、より正確には、朴正熙等による軍事クーデタを経て一九六三年に打ち立てられた「第三共和国」のものと類似した点を多く有している、ということであろう。そのことは、少なくとも韓国の民主化においては、単なる制度の変更以上のものが重要な役割を果たしている、ということの意味している。どうして同様の「制度」を持ちながら、嘗ての体制は民主的なものと見做されず、今日の体制は見做されているのか。

本報告は以上のような問題関心を出発点として、韓国の民主化とそれに至る過程を分析し、進んで民主化における文化の問題について考察を行うことを目的とするものである。考察は次の順序により進められる。

第一に、民主化と文化の関係についての仮説的考察を行う。就中重要なのは、共に多様な内容

を有する「民主主義」と「文化」についての暫定的な定義を与え、本報告に必要な分析枠組みを構築することである。第二に、そのような前提の上に、韓国における政治体制とその認識の変化について、簡単な考察を行う。第三に、以上のような分析を下に、韓国のケースが私達に何を示唆するかを考えてみることにしたい。

第1章 民主化と文化に対する仮説的考察

民主主義とは、そして「民主化」とは何か。この問題を考える上で最も厄介なのは、そもそも民主主義の定義が多様であり、その結果としての「民主化」のあり方も多岐に渡ることであろう。そしてこのような「民主化」の特性は、実際、単に理論的なレベルにのみ留まるものではない。各国で現実に存在した「民主化」も、また、その前提となる旧体制のあり方、変革の過程、そして結果として成立する新たな体制、といった全ての面において多様である。

民主化の問題をこのように複雑にしている原因の一つは、些か皮肉なことに、今日、より性格には第二次世界大戦以後の世界においては、政治体制が「民主主義」的なものであることは当然のこととされており、それ故、極端な例外を除き、ほとんどの国が少なくとも表面的には何らかの意味での「民主主義的」な体制を採用している、ということであろう。そのことは、「権威主義的」なものに見做されている体制の多くにおいてさえ例外ではない。いわゆる「軍事独裁政権」においても、剥き出しの、そして自他共に認める軍部支配が長期に渡り継続することは希である。殆どの事例において、それらの政権はクーデタや革命の後、早期に憲法を作り上げて「民政移管」を果たし、その中では自らの体制が如何に「民主主義的」であるかがうたわれることになる。時にそれは、それらの中には条文だけを素直に読めば、民主主義的な体制のそれと何ら遜色のないものさえ多く存在する。

勿論、そのことは彼らの体制が「非民主主義的」ではないということの意味するものではない。問題はこのような体制の多くにおいては、憲法そのものの規定や、憲法における民主主義的な部分が尊重されず、それに逆行する緊急措置や戒厳令が連発され、甚だしくは、憲法そのものが停止されたり、頻繁に改廃されたりすることである。このような状態において、非民主的なものは、制度そのものではなく、その運用であり、また、政権や人々の制度に対する考え方である。

このようにして考えると、ある体制が「民主化」されるためには、制度と同様かそれ以上に、制度に対する尊重や理解の浸透が重要である、ということになる。そして、このような民主的な制度に対する尊重や理解は、他ならぬ「制度的装置」としての民主主義そのものが機能するに際しても重要な

ものとなって現れることになる。即ち、シュンペーターが言う「個々人が人民の投票を獲得するための競争的闘争を行うことにより決定力を得るような制度的装置獲得するための競争的闘争」が機能し、人々がそれに依存できるようになるためには、何よりも「競争的闘争」のルールが安定して存在していることが必要なのである。仮にこの「競争的闘争」に勝利したとしても、その勝利が何らかの他の手段で奪い取られる可能性があるならば、人々は「競争的闘争」に積極的に参加することも、また、その結果を重要視することもないに違いない。或いは、次回の「競争的闘争」までに、ゲームのルールが大きく変容することが予想されるなら、ゲームのルールを変える主導権を有する前回のゲームの勝者は、敗者に対して著しく有利な位置に立つこととなる。

こうして考えると、「民主化」とは、即ち、「民主的」な制度がまず存在し、尊重され、長期に渡って安定的に維持され、「民主的」に機能するようになるまでの過程である、ということになる。しかしながら同時にここで見落とされてはならないのは、民主主義には多様なあり方があるということであり、またそれらが互いに自らこそ「真の民主主義」であると主張することがある、ということであろう。言い換えるなら、ある制度が「民主的」な制度として尊重されるためには、当該社会において、何が民主主義であり、それが自ら有する制度と一致していることがある程度了解されていることが必要となることになる。逆に言えば、当該社会において既存の制度よりも「民主的」な制度があると信じられており、且つ、そのような新たな「民主的」体制を打ち立てることが重要であると見做されているならば、この社会は、既存の制度のそのもののあり方の何如に拘わらず、古い制度から新しい制度へと更なる「民主化」を続けて行くことになる。

以上のように考えるなら、ある社会の「民主化」が完成し、民主主義が定着する為には、多様な民主主義のあり方の中から一つが選択され、それこそが自らに相応しい民主主義であるとは見做されるようになることが必要であることになる。そして多くの場合、ある特定の社会において「どの民主主義」が適合的であるかは、合理的に確定可能である訳ではない。勢いそれは、それぞれの社会における既存の価値観や、社会そのものを規定する様々な歴史的、経済的、国際的等の諸条件に左右されることになる。

そして、多くの社会、就中、非西欧地域においては、民主主義的な制度はどのようなものであれ基本的にそれまでのそれぞれの社会には存在しなかったものであり、それ故、様々な民主主義的な制度の内、どれが好ましいものとして見做されるようになるかは、多分に各々の社会の中でどのような人々が、どのような形でそれを主張するかにより決定されることになる。ここで各々の制度は様々な

な象徴により正統化の過程を経なければならないのであり、その過程に成功したもののみが、正統な制度として生き残ることができるのである。

重要なのは、特定の制度に対する正統化が、社会的その他の条件により偶然的に行われることもあれば、また、様々な勢力により意図的に行われることも可能である、ということである。就中、ある段階において実際に権力を掌握する勢力にとっては、自らの体制の正統化は、自らによる支配を円滑化させる為に、必要不可欠なことであり、結果、多くの体制は競って自らの体制こそが、自らに相応しい民主主義なのだと主張することになる。そしてその主張が人々によって認められ、体制側もまた、自らの設定した「民主主義」の制度とイデオロギーに忠実に行動すれば、当該社会においてその「民主主義」は当該社会に安定して存在するようになる。逆に体制側による正統化が失敗し、現実に存在するものとは異なる制度がより民主主義的であると見做されるような状態が出現した場合には、当該社会における民主主義の定着は、私達が通常「民主化」と呼ぶような大規模な制度改革へ向けての動きによって実現されることになる。

仮にギアーツが嘗て『文化の解釈学』で述べたように、文化とは外的諸条件を解釈するに当たって私たちが使用するこれら諸条件と結び付けられた象徴の連鎖であると言えることができるとするならば、複数のあり得べき民主化のあり方、の中から、特定のあり方のみが当該社会に相応しいものとして「認識」され、選り出されていくこの過程は、即ち、ある社会において民主主義に関わる「文化」が形成されていく過程である、ということができる。こうして、私たちは「民主化」と「文化」の関係について、次のような暫定的結論を下すことができる。即ち、通常「民主化」と呼ばれるものは、ある社会が民主主義的な制度と同時に、民主主義についての一定の「文化」を獲得するまでの過程の一部をなすものである。

それではこのような観点から見たとき、私たちは韓国の民主化について、どのように考えることができるのだろうか。次にその経緯を歴史的に見て行くこととしよう。

第2章 「大統領中心制」への道

韓国の政治体制が今日の「第六共和国」に至るまで、九次に渡る憲法改正とその結果としての変遷を経てきたことはよく知られていよう(表一)。その過程を簡単に整理しておくなら次のようになる。韓国が日本による植民地支配から解放されたのは一九四五年であるが、この時点では韓国の民族運動は日本から政治的支配権を譲り受ける準備を整えていた状態にはなく、結果として、建

国後の体制は、その後の米軍政府支配下に作られることになる。この所謂「制憲憲法」下の政治体制が生まれるまでの過程において重要なことは二つあった。第一は当時の韓国法学者達が、日本法の強い伝統の下にあり、このことは米軍政府下において事実上の「与党」としての位置を占めた韓国民主党の意向もあり、日本のそれに類似した議院内閣制に近い体制を想定する憲法草案が作られたことである。しかしながら第二に重要なことは、このような憲法草案が、大韓民国建国の段階で、事実上唯一の大統領候補者であった李承晩の政治的意向により、大統領の権限を大きく強める形に変更することを余儀なくされたことである。この結果作り上げられたのは、国会により間接選挙にて任命される大統領が、国務総理任命権を通じて行政府への強い指導権を発揮する一方、大統領による国務総理任命に対する同意権を有する国会がこれを掣肘する、という大統領制と議院内閣制の双方の性格を併せ持つ体制であった。

しかしながら、建国当初の韓国社会において、他の政治的指導者から抜きん出た民族運動に由来する正統性を有する李承晩は、次第に野党を圧倒し、自らの意に添った形で、その政治体制を」変容させて行くことになる。一九五二年には大統領は国会によってではなく、国民によって直接選挙される体制へと転じ、更に一九五五年には国務総理をも廃して自ら行政府を直接主導する体制へと帰着することになる。それが、制度的権力を一身に集めた李承晩とその与党自由党による、権威主義的な支配へとつながることはよく知られている。

しかし、強力な大統領と与党により指導される体制の確立は、それを支える制度が人々に受け入れられたことを意味していなかった。寧ろこの段階では、この制度は、李承晩による長期政権とその独裁化を齎した一つの要因であると見做されており、それ故、六〇年に勃発した「四月革命」後に成立した第二共和国では、対照的な象徴的な大統領の下に、国会に責任を有し、実質的に国政を主導する国務総理が存在する、議院内閣制的な体制が選択されることになる。しかしながら同時に見落とされてはならないことは、このことが逆に当時の人々が議院内閣制を支持していたことを意味する訳でもない、ということである。事実、この時点では多くの人々にとって、政府がどのような形態であるべきかは、「わからない」あるいは「どちらでもよい」ものであったのである(表二)。

このような政治体制とあり得べき「民主的」な体制を巡る韓国社会の混乱した状況は、朴正熙等による軍事クーデタ後暫くの間も大きく変わることはなかった。そのことを如実に表すのが、当時の野党の行動である。第二共和国における議院内閣制から一変して、再び、大統領が強大な権限を有する第三共和国の「大統領中心制」へと憲法が改正されるに当たり、第二共和国を主導した旧

民主党系の勢力の対応は、分裂し矛盾したものとなることになった。その背景にあったのは、軍事政権下において政治活動を禁止された彼らにとって、政党活動再開と引き換えに提示されたこの憲法案を否定することが困難であったこと、と並んで、彼ら自身がこの体制にどのような姿勢をとるべきか明確な考えが存在しなかったことが挙げられよう。発足した第三共和国の体制を巡っては、その後更に複雑な状況が形成された。それを典型的に示すのが、一九六九年に繰り上げられた「三選改憲案」を巡る議論であろう。六七年の大統領選挙における大勝を追い風に、大統領の三選を禁止する憲法を改正しようとする与党に対し、野党は「護憲」の旗を掲げて抵抗した。これを切欠に激化した与野党の対立は、七一年大統領選挙へと持ち込まれ、苦戦した朴正熙と与党は、戒厳令を布告しこの憲法体制を自ら停止させることを余儀なくされる。こうして第三共和国における「大統領中心制」は、本来それに敵対的であったはずの野党による「護憲」の叫びの中、体制の生みの親である与党がこれを押し潰す、という矛盾した状況の中、終焉を迎えることになる。

このような混乱した韓国の政治体制を巡る議論に決定的な方向を与えたのが、この後樹立された「維新体制」(第四共和国)であった。重要だったのは、主権的受任期間である統一主体国民会議に大統領と国会議員の三分の一の選出権を与え、大統領の地位を国会よりも上位のものとして明白に位置づけたこの体制が、建国後の韓国において、突出した特異性を有する存在であり、それ故、いかなる意味においても、「民主的」なものに見做されることがなかったということであった。こうして韓国においては、まず「何が民主的な体制であるか」ではなく、「何が民主主義的な体制ではないか」が決まることになる。「維新体制」こそが、西欧的な民主主義よりも韓国社会に適合的な「韓国型民主主義」だという政権側の宣伝は一向に浸透せず、与党は唯一残された主要選挙である国会議員選挙において、強大な野党の挑戦へ直面することを余儀なくされた。

第四共和国の体制がどれほど不人気であったかを明確に示すのは、主観的には朴正熙政権による「維新体制」の継続を目論むものであった全斗煥等によって作り上げられた第五共和国が、第四共和国のそれとは全く異なる体制として出発したことであろう。この第五共和国を考える上で重要なのは、そこで国会が再び本来の権能を回復したことであった。第五共和国の体制は、依然として大統領が国民による間接選挙であった一方で、直接選挙で選ばれる国会に大きな権限を与えていた。国会が国務総理に対する解任決議権を有する一方で、大統領は国会に対する解散権を有するこの体制は、大統領制の上に、議院内閣制の要素を強く加味したものであり、当時の新聞の言葉を借りるなら「運用次第で民主主義的に運用できる」ものであった。にも拘わらず、この体制

もまた与野党双方から「民主的」な体制としては認められなかった。野党の側の理由は簡単であった。民主化の期待に溢れた「ソウルの春」を踏み潰した「肅軍クーデタ」により成立したこの体制は、そもそもその成り立ちからして「民主的」なものとはいえず、また、実際に憲法上の規定を乱用して、野党政治家の政治活動を封じ込めている。このような体制が「民主的」なものである筈はなく、それは必ずや「民主化」されねばならないものとされた。他方、与党の側にも問題があった。憲法改正を求める野党に対し、当初は「護憲」を唱えた与党側であったが、彼らにしても第五共和国憲法においては大統領の再選が禁止されている限り、全斗煥政権を継続させる為には、何らかの形で改憲が必要であることは明らかであった。こうして「民主化」前夜の与野党はそれぞれの思惑とそれぞれの新憲法案をもって対峙することになる。与党は議院内閣制をもって将来の韓国のあるべき姿であると主張し、逆に野党は大統領の直接選挙こそが韓国民主主義が進むべき道であると主張した。言うまでもなくその背景にあったのは、現実に政権を握り利益誘導を行うことができる与党が自らの国会議員選挙における相対的有利を予想する一方で、野党側が1971年の「四〇代旗手論」以降、韓国の民主化を中心的に主導し、広く国民的支持を集める金泳三と金大中という二人の指導者を有していた、ということであった。

周知のように、このような「何が民主主義であるか」を巡る両者のイデオロギー対立は、結局野党の主張する「大統領中心制」の勝利に終わることとなる。重要なことは、このような結果が、イデオロギーそのものの競争の結果というよりは、寧ろ、それを支持する勢力間の対立の結果として現れたということである。「民主化」の最終局面において、「民主主義でないもの」を象徴する「維新体制」との連続性を強く有する人々が勝利を収めることは困難であり、そのことは彼らが選んだ議院内閣制の必然的な敗北を意味していた。

こうして韓国においては、人々の間で何が民主主義であり、民主主義でないかが確定して行くことになる。それでは我々はこのような韓国の経験をどのように考えればよいのだろうか。最後にこの点について考察して本稿を終えることにしよう。

むすびにかえて ― 韓国の民主化と体制選択

ここまで述べてきたことを表にすると表三のようになる。結局、韓国における体制を巡る議論には大きく三つの段階があった。第一段階は、与野党双方が既存の政治制度に不満を有し、双方が異なる「民主主義」を主張している段階である。背景にあるのは、そもそも制憲憲法が、与野党、より

正確には李承晩と韓国民主党の妥協の産物であった、ということである。両者は此処から自らにとって都合の良い制度を選択し、対立を続けることとなる。

第二段階である第三共和国期の状態はこれとは全く性格の異なるものとなっている。そこにおいては、野党は最早自らの望む「民主主義」を主張する余裕を失い、逆に本来は与党の都合によって作られた制度を、与党の更なる拡大を阻止するために用いざるを得なくなっている。その意味で、六九年の野党による「護憲」闘争が、六七年大統領選挙における野党の惨敗の後に行われていることは、一定の意味を有しているといえるかもしれない。逆に、強力な物理的暴力と経済発展を武器に与党は自らの更なる勢力拡大の為、自らに有利なようにゲームのルールを更に変更することを模索している。

しかしながら、その結果としての維新体制の成立の結果、与党は逆に国民からの支持を失い、瞑想を始めることになる。国民の支持を失った与党は、最早これ以上の制度改革を行う余力を持たず自らが自らに有利なように設定したルールにしがみつくことを余儀なくされた。これが第三の段階である。与党が設定したゲームのルールが不人気であることは、当然のことながら野党を、自らへの追加的な支持を集める手段として、新たなるそしてより「民主主義的」な制度を提案する戦略へと導くことになる。与党が既存の「非民主主義的」な制度の側に立ってこれを防衛し、野党がその体制の変革、即ち、「民主化」を求めてこれに対峙する。ここに、典型的な「民主化」を巡る政治状況が出現することになる。こうして与党とそれが支持する古い制度が駆逐され、新たに政権を獲得した嘗ての野党が主張する新たなる制度が、人々によって「民主的」なものに見做されたとき、初めて「民主化」と「民主主義の定着」の二つが実現することになる。

このような韓国における「民主化」と「民主主義の定着」を考える上で重要なポイントが幾つかある。第一は、韓国においては、そもそも当初存在した制度が妥協的なものであり、それ故に独立後の体制がそのまま定着することができなかったことである。だからこそ、与野党は共にこの中から自らの望む「改革」を志向することができた。逆説的な表現になるが、韓国において「民主化」の過程が存在した最大の原因は、このように当初に存在した「民主主義的に運用することも可能であった」制度が、定着せず、その結果として権威主義体制化したことにある。

第二に重要なことは、維新体制のような比較的わかりやすい「民主主義的ではない制度」の存在が、この国における民主化の争点を明確化し、その方向性を具体的なものとさせたことである。第四共和国において、選挙の役割が大きく縮小されたことは、韓国人の間で、自らの国政選挙への

直接参加の実現こそが、民主化において重要であることを強く認識させた。加えて、「非民主主義的な勢力」により作り上げられた第五共和国において、国会議員選挙を巡る問題が制度的に解決されたことは、逆に、韓国の民主化における争点を、大統領直接選挙の実現という一点に単純化させることを可能とさせた。そして、議論が一点に絞り込まれ、その問題が解決された時、韓国人は自らが終に民主的な体制を獲得したのだと、「認識」することとなった。

それでは、このような韓国の経験は他国に対してどのような意味を持つのだろうか。まずわが国との比較で明らかなことは、日本においては、与野党の既存の体制に対する姿勢が、韓国における「民主化」の状況とは逆転した状況が長らく続いたということである。与党が改憲を主張し、野党が護憲を主張するという日本独特の状況は、体制の「民主化」という点においては、重要な意味を有している。即ち、既存のゲームのルールにおける勝者である勢力による体制変革は、通常、それ自身矛盾した色合いを持つことになる。もし仮に彼らの従前の勝利が、国民による意志を体現したものであるならば、民主化は既に相当程度実現されており、少なくとも民主化という観点においては、改革の理由は不明確なものとならざるを得ない。逆に、彼らの勝利が国民の意志を体現したものでないとするならば、結果、彼らは自身の正統性を自ら掘り崩すことになる。野党の側はそれを「与党の横暴」と主張することが容易であり、このような与党による体制変革がより「民主的」体制を齎すものと認識されることは、困難であった。現状は固定され、既存の体制は大きな挑戦を受けることなく定着することになる。

しかし、韓国のケースがよりよい示唆を与えるのは、韓国と同様に、第二次世界大戦後に政治的独立を獲得した、いわゆる「新興独立国」の例であろう。第一にそれは、これら諸国においては、通常、独立の当初における民主主義は、彼ら自らの苦闘の結果として勝ち取られたものというよりは、独立闘争の歴史的経緯の結果としてか、或いは、何れかの「先進国」のそれを真似て移植されたものである。言い換えるなら、独立の時点では、これらの体制が果たして「民主主義的なもの」として認識され機能されるかは定かでなく、実際、殆どの体制は事実上の崩壊を余儀なくされている。

第二に、これら「新興独立諸国」においては、独立運動に由来する支配の正統性が、少数の「建国の父」達や「独立運動の元勳」達やその政党に集中して存在している。このような状況は、勢い、これらの指導者や政党に実質的な制度改革へのフリーハンドを与えることになり、自らの正統性を強く信じる彼らをして、自らによって指導される理想郷の実現へと導くこととなる。しかしながら、独立運動に由来する正統性は永遠に継続されることはなく、やがて彼らはどこかで暗礁に乗り上げる

こととなる。ここに野党の反転構成の機会が生まれ「民主化」が初めて開始されることとなる。

とはいえ、勿論、そのことは全ての国においてこの「民主化」が成功裏に実現されることを意味するものではない。この意味において、韓国における民主主義の「定着」は、多分に民主化の最終段階における歴史的偶然に強く依存するものであったのかも知れない。今日における盧武鉉政権を巡る状況は或いはそのことを象徴的に示しているのかもしれない。

表1 韓国における政治制度の変遷

	大統領					国会	
	選出方法	議案提出権	解散権	国家緊急権	法案への 拒否権	国務総理への同意	国務総理 不信任権
1948～52	間接 (議会)	有	無	有	有	要 (署理有)	無
1952～55	直接	有	無	有	有	要	無
1955～60	直接	有	無	有	有	—	—
1960～61	間接 (議会)	有	有 (国務総理)	無	無	要	有
1963～72	直接・任期限定有 (二期)	有	無	有	有	不要	無 (解任建議)
1972～80	間接 (統一主体国民会議)	有	有	有	有	要	有
1980～87	間接・ (大統領選挙人団)	有	有	有	有	要	有
1987～現在	直接・任期限定有 (一期)	有	無	有	有	要 (署理有)	無 (解任建議)

表2 第一回世論調査（1960年実施）における体制への支持

支持する体制	大統領中心制	内閣責任制	どちらでもよい	わからない
%	7.3	23.0	13.1	55.9

表 3 既存の政治体制に対する与野党の姿勢

	体制	与党	野党
第一共和国	大統領中心制	改憲 (大統領権限強化)	改憲 (議院内閣制)
第二共和国	議院内閣制	—	—
第三共和国	大統領中心制 (任期限定付)	改憲 (大統領多選)	消極的護憲 (大統領多選阻止)
第四共和国	民主集中制的 大統領制	護憲	改憲 (大統領・国会直接選挙)
第五共和国	大統領中心制 (大統領間接)	護憲 → 改憲 (議院内閣制)	改憲 (大統領直接選挙)
第 6 共和国	大統領中心制 (任期限定付)	—	—