Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2026-11-27

新大統領が直面する政治・外交課題

木村, 幹

(Citation)
中央公論,128(1):110-117

(Issue Date)
2013-01

(Resource Type)
article

(Version)
Accepted Manuscript

(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/90001778

特集――◆韓国の死角（仮）

新大統領が直面する政治・外交課題（仮）

木村　幹

神戸大学大学院教授

韓国の大統領選挙と聞いて、思い浮かべる風景は何だろうか。演説会場に詰めかける山のような群集と、その只中で火を吹くような演説を繰り広げる候補者たち。いまだにこんなシーンを思い浮かべる人も多いかもしれない。

確かに、かつての韓国の大統領選挙には人々の熱気が存在した。そこにあったのは政治に対する期待であり、多くの人々は政治が社会をよりよき方向に変えることができると信じていた。

しかし、今、韓国の大統領選挙にかつてのような人々の熱い期待を見ることはできない。もちろん、その背景には、各候補者の選挙戦術が、大規模集会への大量動員を中心とするものから、マスメディアやインターネットを駆使する形へと変化したことがある。

とはいえ、それだけで今の状況を説明することは不可能だ。例えば、すでにインターネットが十分に普及していた二〇〇二年の選挙では盧武鉉旋風が吹き荒れた。そこではこれまでと異なる政治的スタイルを持つ特異な候補者に対する期待が存在し、インターネット上で盛んな運動が展開された。

問題は、今の韓国においては、インターネット上においてさえも、政治への期待が見られないことだ。事実、韓国における政治不信はこれまでとは比べ物にならないほど高まっている。そのことはこの一〇年間、韓国が歩んできた道を省みればよくわかる。二〇〇

二年の韓国に大統領として君臨していたのは、民主化の闘士であり、出身地域の全羅道に強力な支持基盤を持つ金大中だった。つまり、当時はまだカリスマ的リーダーが韓国政治を強力に指導できる状況が存在した。

金大中の後、大統領の座に就いたのは盧武鉉だった。与党の傍流に位置した彼が大統領にまで登りつめる上で重要だったのは、皮肉にも彼が金大中とは違い、地域的な感情を支持基盤にしていないこと、与野党の主流派に属する政治家たちのような「古い政治」との間にしがらみを持たないことだった。

だがそれは同時に盧武鉉が安定した支持基盤を有していないことを意味していた。だからこそその政権運営はジェットコースターのように激しいアップダウンを繰り返すこととした。盧武鉉のジェットコースター政治に嫌気がさした人々が選んだのは、専門経営者出身の野党候補者、李明博だった。韓国の人々はここで当時の与党に一旦見切りをつけ、野党でも傍流に属するビジネスマンに望みを託したことになる。

こうして見ると、韓国の状況は、政治不信が深刻化するわが国と類似していることがわかる。派閥政治が終焉し、政党が糾合力を失ったとき、わが国で台頭したのは、与党傍流に属するポピュリスト、小泉純一郎だった。つまり、小泉は韓国では盧武鉉と同じところに位置する人物なのである。しかしやがて人々は与党への信頼を失い、野党の政治家に思いを託すこととなる。鳩山政権や李明博政権の誕生である。そして今、その「元」野党が失敗すると、人々の政治不信はさらに深くなり、一部の人々は「第三勢力」へと思いを巡らすことになる。日韓同時に展開される国政選挙で、橋下徹大阪市長率いる日本維新の会と、無所属で立候補したソウル大学教授の安哲秀が注目される背景に、既成政治勢力に対する両国民の深い失望があることは明らかだろう。

●政治的信頼をどう回復するか

だからこそ、新政権の最初の課題は、この深刻な政治的不信からいかにして脱却し、安定した政治的リーダーシップをどうやって形成するか、ということになる。グラフ1は日本、韓国、台湾の最近の政治的リーダーの就任一年以内の支持率の変化をまとめたものである。一見して明らかなように、支持率は等しく就任八ヵ月以内で二〇%台から三〇%台まで下落している。

このような歴代政権の「超早期レイムダック化」は例えば日本においては、政権発足から極めて早い時期に与党内で退陣論が出る形で現れる。その原因は明らかだ。近年の日本の与党支持率は二〇%台を低迷しており、選挙で過半数を押さえることは全く不可能だからである。だからこそ各党は高い個人的支持率を持つ政治家をリーダーとして採用する。政治不信の時代は同時にポピュリストの時代なのだ。

このような現象は議院内閣制を採用

する日本では、各党が個人的声望を持つ政治家を使い捨て同様に使い潰す状況へと直結し、結果、わが国では一年前後で首相が交代する。しかし大統領制を採用する韓国では同じことは不可能だ。大統領はどんなに支持率が低下しても、五年間は大統領官邸に留まる。他方、周知のように、韓国における大統領の権限は大きく、このような大統領が「超早期レイムダック化」すれば、国政全般が麻痺することになるだろう。李明博政権末期と同じ状況が政権初期から展開されるなら、韓国政治は大きく迷走することになる。

●二〇一六年まで国会議員選挙がない

状況をさらに深刻にさせるのが、韓国憲法の特異な規定である。そもそも歴代大統領がいずれも政権末期になるとレイムダック化することになる最大の理由は、一九八七年に改正された現憲法が大統領の重任を禁じているからだ。だから民主化以後の歴代の政権は、任期四年目の終わり頃になると、等しく与党内の重心が現職大統領から次期大統領候補者へと移動した。この中で、時に与党内の権力抗争が表面化し、激しい現職大統領叩きが行われた。

次期大統領にはさらに過酷な試練も待っている。韓国の現憲法は大統領の任期を五年とする一方で、国会議員の任期を四年にする変則的な規定を有している。加えて大統領は国会の解散権を持つことができず、結果、歴代大統領に与えられた国会議員選挙のタイミングは異なるものとなっている。

例えば、現大統領の李明博は、任期中に国会議員選挙が二回やってくる稀なケースに属していた。国民的人気が高かった大統領就任直後の二〇〇八年四月に国会議員選挙を行う機会を与えられた李明博は、国会の多数を獲得し、しばらくの間、安定して政治を行うことができた。他方、任期末期の二〇一二年四月に行われた国会議員選挙では、政局はすでに次期大統領選挙を目指して走り出しており、与党は有力大統領候補であった朴槿恵中心に再編成された。結果、与党への統制力を失った李明博政権は漂流し、深刻なレイムダック化に直面した。

この李明博政権に典型的に現れたように、大統領の任期と国会議員の任期が異なる韓国憲法の規定は、次期大統領の国家運営にも長い影を落としている。新政権にとって厄介なのは、現憲法の規定による限り、次回の国会議員選挙は二〇一六年、つまり次期大統領の就任から三年後にしかやって来ないことである。現在の韓国国会の勢力分布は与党セヌリ党が辛うじて過半数を上回る状態だ。そのことは野党あるいは無所属の候補者が当選した場合はもちろん、与党の候補者が当選した場合でも、次期大統領が苦しい国会運営を強いられることを意味している。

三年後には恐らく、大統領の人気は就任直後より大きく下落しているだろうから、時の与党は国会議員選挙でも

苦戦を強いられる可能性が高い。韓国憲法は次期大統領に過酷な運命を突きつけているように見える。

●制度疲労する「八七年体制」

こうして見るなら問題の根源の一つは、韓国憲法そのものにあることになる。あまり注目されないが、現憲法はすでに二五年、つまり実に四半世紀にわたって改正されておらず、さまざまな面でその規定は、現在の韓国社会に相応しくないものとなっている。

そもそも出発点の一九八七年において、この憲法は当時の全斗煥政権を支えた軍部勢力と、民主化を求める金泳三や金大中等との妥協の産物として生まれたものだった。大統領の任期を五年としつつ、国会議員の任期を四年とする変則的な規定も、民主化直後の状況において、与党に比べて遥かに限られた資源を大統領選挙に集中することを望んだ野党と、先に大統領選挙を行うことで金泳三と金大中という二人の指導者を持つ野党を分裂させようとした与党の思惑が絡み合ってできたものである。当然そこでは、この規定が四半世紀後の大統領に深刻な問題をもたらすことなど想定されていなかった。

同じことは、大統領の権限についても言うことができる。国会への議案提出権と拒否権の双方を持つことに象徴されるこの巨大な権限は、民主化直後の不安定な政局を大統領職を確保することでコントロールしようとした、当時の与野党双方の目論見の産物だった。

今日、この大統領の強大な権力は、歴代大統領とその側近や親族の腐敗の最大の原因となっている。一九九七年のアジア通貨危機や二〇〇八年のリーマンショック後に典型的に現れたように、韓国の行政府は時に経済を強力に統制する力を持っており、この権限は不況時の構造調整には類稀な効果を発揮する。しかし、強大な権力は同時に個々の韓国企業の命運を握るものであり、経営危機に直面した企業家は、政府からの支援を求めて大統領やその周囲に接近する。韓国の歴代政権の腐敗の背景にあるのは、このような韓国独特の「強い大統領制」なのである。

そして今、韓国憲法のさまざまな特質は、いずれもこの国における政治的運営を損なう方向に機能しているように見える。大統領選挙と国会議員選挙が連動しない制度は、次期大統領に困難な政局運営を強いることとなり、繰り返される腐敗は、深刻化する政治不信をさらに大きくする効果を有している。韓国の八七年憲法体制が「制度疲労」の危機にあることは明らかであるが、憲法の改正のためにはもちろん、国会の多数が必要だ。韓国政治がこの問題を果たして乗り切ることができるかは、定かでない。

●格差解消と競争力維持のディレンマ

とはいえ、韓国において深刻な政治的不信がもたらされつつある最大の原因は、政治的腐敗でもなければ、大統

領のレイムダック化でもない。この国において政治不信が顕著になったのは、一九九七年のアジア通貨危機以降のことであり、その原因は韓国の経済成長率の鈍化に求められている。長らく高度成長が続いた韓国では依然として、多くの人々が高度成長の再現を望んでいる。この期待と現実のギャップこそが、政治不信の最大の原因なのである。

韓国経済をめぐる状況で、成長率の低下と並んで重要な問題に、急速な格差の拡大がある。かつては日本と並んで所得水準が平準なことで知られた韓国の所得格差は、これまたアジア通貨危機以降、急速に拡大することになった。理由はこの危機直後に行われた一連の経済自由化政策であり、またそれによる雇用構造の変化であった。これらの政策の結果として、韓国では正規雇用が減少する一方で、非正規雇用が増加することとなり、所得格差が大きく拡大したというわけである。

このような所得格差の拡大もまた、新大統領にとって大きな課題として現れる。問題は、ここで政府が取り得る政策の幅がほとんどないことだ。最大の原因は韓国経済の世界市場への依存度の高さである。韓国の貿易依存度は、アジア通貨危機とリーマンショックを契機として上昇し、今日九〇％を超える水準に達している。この状況にで、政府が市場において少しでも競争性を失う政策を行えば、直ちに海外での韓国製品の競争力が低下する。このことは、貿易依存度の高い韓国では致命的な意味を持っている。輸出の低迷は経済を一挙に冷え込ませ、韓国を深刻な経済危機へと直面させる可能性がある。

言い換えるなら、グローバル化する世界での成功は、他方では韓国の経済的政策の選択肢を失わせる効果をも持っている。格差解消を求める世論と、世界市場における競争力の維持が必要な状況は、韓国政府を深刻なディレンマに直面させるであろう。

●初めて直面する人口減少

とはいえ、韓国経済を待ち受ける本当の脅威はグローバル化による経済政策の選択肢の喪失ではない。より深刻な問題は、日本を越えるスピードで進む少子化現象と、結果としての人口減少の到来だ。韓国の生産年齢人口は二〇一六年にピークに達すると予測されており、その数年後には人口そのものの減少も始まると考えられている。つまり、韓国の新政権は初めて人口減少社会での経済運営を迫られる政権になるのである。生産年齢人口の減少は当然のことながら、経済全般の停滞をもたらすこととなる。依然として社会福祉が十分に行き渡っていない韓国では、高齢化による社会福祉負担増も深刻だ。

もちろん、歴代の政府もこの問題に何の対処も行って来なかったわけではない。。少子化現象への打開策が見えない以上、新政権の人口政策は歴代政権と同じく移民受け入れに多くを依存せざるを得ないが、経済成長が鈍化し、

格差が拡大するなかでのさらなる外国人受け入れは、競合する韓国人労働者との軋轢を生むことが予想される。その継続は決して容易ではない。

新政権にとって幸いなことは、政府の債務総残高がＧＤＰに対して三三％強にすぎず、依然として財政赤字の拡大が可能であり、それにより当面は社会福祉拡大が可能なことだ。だが、我々自身がよく知るように、経済成長が鈍化するなかでの無秩序な財政赤字の拡大はやがて取り返しのつかない事態をもたらすことになる。加えて、世界的不況のなかでウォンが下落する韓国においては、財政赤字の拡大が、今日のギリシャが直面しているような通貨危機寸前の状況すらもたらす可能性も高い。財政規律を維持しつつ、人口減少社会にいかに対処するのか。新政権が抱える問題は極めて大きい。

●米中の狭間で

他方、外交的にも新政権が抱える課題は大きい。最大の問題は、変化する北東アジアの国際情勢のなかで、韓国がどのような立ち位置を取り得るか、であろう。

背景にあるのは、中国との力関係の急速な変化である。重要な点は二つある。一つ目は軍事的バランスの変化である。中国の海上兵力の急速な増大は、今や韓国海軍がこれに単独で対抗することを不可能にさせている。同じことは、海上警備兵力についても言うことができる。例えば、尖閣諸島をめぐる中国との対立において、日本の海上保安庁は一三隻に及ぶ五〇〇〇トン級の巡視艇を保有して辛うじて対峙している。しかし、韓国の海上警察は同規模の巡視艇をわずか一隻しか保有していない。仮に韓国が日本の尖閣問題に匹敵する中国との紛争に直面したとき、これに対処できる余裕がないことは火を見るよりも明らかだ。

もっとも、中韓関係を考える上でより重要なのは、韓国経済の中国経済に対する依存の深化である。この点では、韓国の貿易依存度の大きさと、中韓両国間の経済的規模の非対称性を見落としてはならない。それは日本との違いを見ればわかる。両者のＧＤＰに対する中国貿易の規模を比べてみれば、その違いは歴然としている。日本のそれが五％にもならないのに対して、韓国は二〇％近くに達している。理由は韓国の貿易額がＧＤＰに匹敵する規模を持っているからである。単純に考えて韓国から見た中国の大きさは、日本から見たそれの四倍の規模になっている。

他方、中韓間の貿易の規模は、当然、中韓両国にとって同じであるから、中韓貿易の両国経済にとっての重要性は、経済規模の違いによって決まることとなる。韓国にとってＧＤＰの二〇％に達する中韓貿易は、経済規模が遥かに大きい中国にとっては、四％にも満たないものでしかない。このような両者の関係の非対称性は、中韓関係における交渉力の違いとなって現れる。

だから、今日の韓国では中国の影響力は無視できないものとなっている。ここで厄介なのは、北朝鮮の脅威をも抱える韓国にとっては、「古い友人」であるアメリカとの関係も依然として不可欠だということである。北朝鮮が核兵器を持ちつづける限り、核兵器非保有国である韓国は「核の傘」を確保する必要がある。中朝両国の関係を考えれば、この「核の傘」を中国に期待することが当面不可能なことは明らかであり、今後も韓国はアメリカとの同盟関係を維持しつづける必要がある。

言い換えるなら、今日の韓国は、米中双方との円滑な関係が必要な状況に追い込まれている。だからこそ今日の韓国では「連米連中」という言葉が用いられる。そこに示されているのは、変化する北東アジア情勢のなかでの韓国の戦略というよりは、期待である。韓国は米中双方との密接な関係を維持することを強く望んでおり、また、その関係を持つことができなければ現在の立場を維持することができない。したがって韓国を取り巻く経済的、あるいは軍事的条件が制約されている以上、新政権もまた、この「連米連中」路線を追求していくことになるだろう。なぜならば、それが韓国にとって最も合理的であり、経済的にも軍事的にも最も好都合な路線だからである。

とはいえ、それは今後も事態が韓国の期待どおりに展開していくことを意味しない。増大する中国の影響力に、アメリカは警戒を強めており、南シナ海や尖閣諸島での紛争の頻発は、米中両陣営の関係が融和よりも対立へと向かう可能性が大きいことを示している。そしてもし、米中の関係がさらに対立的なものとなったとき、韓国は双方から「踏み絵」を突きつけられることになるの可能性がある。そのとき、韓国は米中の一方を選んで他方を捨てるのか。それとも双方の「踏み絵」を拒否して、自主国防の道を歩むのか。

●日韓関係はどうなる

さて、ここまで韓国の新政権が直面するであろう様々な問題について述べてきた。では日韓関係はどうなるのだろうか。

明らかなのは、これまで挙げた問題に比べれば、韓国での対日関係にかかわる諸問題の優先度が遥かに低い、ということである。事実、大統領選挙における各候補者の対日政策は通り一辺倒なものにすぎず、実際の選挙キャンペーンにおいてもほとんど重要性を持たされていなかった。その理由は大きく二つある。一つは全ての候補者の主張が同じ方向を向いていることだ。今日の韓国では、領土問題や歴史認識問題で一致した国民的認識が形成されている。彼らの間では、竹島（韓国名：独島）が韓国領であることは議論の余地のないと思われており、また、従軍慰安婦問題で日本政府に責任があることは明らかだとも見なされている。認識が一致している以上、論争すら発生

しない、というわけだ。

この背景にある、そして韓国における対日政策の重要性を押し下げている二つ目の理由は、韓国における日本の影響力の急速な低下である。中韓関係とは対照的に、多くの人々は日韓関係維持に死活的な利益を見出せなくなっている。李明博の竹島上陸以降の日韓関係が改善しない理由の一つもここにある。目に見える利益が存在しない以上、無闇に動いても、民族主義的な世論の攻撃を受けるだけだからである。

日韓関係にとって悪い材料はもう一つある。それは日中関係の悪化である。中国との関係に死活的な利益を見出す今日の韓国においては、中国との対立を深める日本の存在は、北東アジアにおける国際関係の障害物であると見なされるようになっている。潜在的に対立の可能性を持つ米中関係において、日本は両者を対立関係へと導く危険要素であり、だからこそ日本をアメリカとの関係のなかから切り離し、孤立させることこそが、北東アジアの安定をもたらし、ひいては韓国の利益につながるのだ。そういう意見さえ、一部では囁かれるようになっている。

だとすると、日韓関係が重要と考えられていないことこそが、実は日韓関係の最大の問題だ、ということになるのかもしれない。日韓関係の重要性をもう一度韓国に理解させること。この課題は韓国の新政権のそれというよりは、日本の新政権の課題なのかもしれない。

きむらかん　一九六六年大阪府生まれ。京都大学大学院法学研究科修士課程修了。愛媛大学講師、神戸大学助教授などを経て現職。著書に『韓国における「権威主義的」体制の成立』（サントリー学芸賞）、『韓国現代史』などがある。