

【韓国】選挙制度改革—選挙権年齢の引下げと議席配分方式の変更—

利用者サービス部政治史料課 藤原 夏人
(海外立法情報課在籍時に執筆)

* 2019年12月27日、公職選挙法が改正され、①選挙権年齢の引下げ、②比例区の議席配分方式変更等が行われた。2020年4月実施の国会議員総選挙では改正後の規定が適用される。

1 公職選挙法改正前の韓国の選挙制度

韓国の国会は、議員定数 300 議席の一院制である。国会議員の任期は 4 年であり、4 年に 1 回総選挙が実施される。選挙制度はこれまで、小選挙区比例代表並立制（小選挙区 253 議席、比例区 47 議席）が採用され、有権者は小選挙区と比例区にそれぞれ 1 票ずつ投票を行う。

小選挙区は、最も多く得票した候補者 1 人が当選する単純小選挙区制であり、比例区は、全国を 1 区とする拘束名簿式比例代表制である。比例区の議席配分方式については、比例区の議員定数 47 議席に、各党の比例区における得票率を乗じて計算する¹。なお、比例区の議席には阻止条項が設けられており、比例区における得票率が有効投票総数の 3%以上、又は小選挙区における当選人が 5 人以上の政党（以下「議席割当政党」）にのみ配分される。

2 法改正の背景と経緯

韓国では、2005年8月に選挙権年齢が 20 歳以上から 19 歳以上へ引き下げられた²。しかし、国際的には選挙権年齢を 18 歳以上とする国が多くを占めており、諸外国と比較して依然として高かったため、その後も更なる引下げに関する議論が続いた。2013年2月には国家人権委員会が、2016年8月には中央選挙管理委員会が、それぞれ国会議長に選挙権年齢の引下げを求める意見を提出した³。また、2017年5月に発足した文在寅（ムン・ジェイン）政権においても、同年7月に公表した「文在寅政府国政運営 5 か年計画」⁴の中で、選挙権年齢の引下げや、比例区の議席配分の在り方に係る選挙制度改革が国政課題に掲げられた。

単独での選挙制度改革が困難な状況にあった与党「共に民主党」は、複数の少数野党とともに議論を重ねた結果、選挙権年齢を引き下げることや、より比例性の高い、小政党に有利な議席配分方式に変更することで合意し、これを受けて 2019年4月24日、公職選挙法⁵の改正法案

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2020年4月7日である。

¹ 先に整数部分を配分し、残りを小数点以下の数が大きい順に 1 議席ずつ配分する（小数点以下の数が同じ場合は抽選）。例えば、比例区での得票率が A 党 30%、B 党 35%、C 党 15%、D 党 20%であった場合、それぞれ $47 \times 0.3 = 14.1$ 、 $47 \times 0.35 = 16.45$ 、 $47 \times 0.15 = 7.05$ 、 $47 \times 0.2 = 9.4$ となるため、先に整数部分（46 議席）を配分し、残りの 1 議席は、小数点以下の数が最も大きい B 党に配分する。最終的に A 党は 14 議席、B 党は 17 議席、C 党は 7 議席、D 党は 9 議席となる。なお、法改正前の韓国の比例区の議席配分方式は、ヘアー式最大剰余法に分類される。

² 「[172169] 공직선거및선거부정방지법 일부개정법률안(정치개혁특별위원회)」의안정보시스템웹사이트 <<http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=031119>>

³ 「[ZZ19043] 선거권 연령기준 관련 의견표명 결정문(국가인권위원회 위원장)」의안정보시스템웹사이트 <http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_M1J3C0N2H1K9W1K7Z0K6D5I1G1C3N7>; 「[ZZ20016] 정치관계법 개정의견(중앙선거관리위원회 위원장)」의안정보시스템웹사이트 <http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_W1U6A0G8I2Q5L1R1G3G4T1J1C4G6E7>

⁴ 국정기획자문위원회 「문재인정부 국정운영 5 개년 계획」 2017.7, p.31. <<http://www.korea.kr/common/download.do?tbIKey=EDN&fileId=211948>>

⁵ 「공직선거법(법률 제 16864 호)」국가법령정보센터웹사이트 <<http://law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=213313&ncYd=20200114&ancNo=16864&efYd=20200114&nwJoYnInfo=Y&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>>

が国会に提出された⁶。他方、当初から同改正法案に反対していた最大野党「未来統合党」（当時は自由韓国党）は、同改正法案の可決を阻止するため激しく抵抗したが、最終的に同改正法案は本会議での修正を経て2019年12月27日に可決、2020年1月14日に公布・施行された。

なお、当初の改正法案には、小選挙区を225議席に、比例区を75議席に変更することも盛り込まれていたが、本会議で現状維持（小選挙区253議席、比例区47議席）に修正された。

3 法改正の概要

(1) 選挙権年齢の引下げ

選挙権年齢が19歳以上から18歳以上に引き下げられた（第15条）。これにより、18歳の約50万人が新たに有権者となる。また、今回の選挙権年齢の引下げに関して2020年1月10日、中央選挙管理委員会は、教育現場で混乱が生じないように、国会議長及び政党関係者に対し、校内の選挙運動や政治活動の在り方について、追加の立法措置を講じるよう要請した⁷。

(2) 比例区の議席配分方式の変更

今回の法改正により、小選挙区については従来と同じく単純小選挙区制が維持される一方で、比例区については、新たに「準連動型比例代表制」と呼ばれる方式が導入された（第189条）。

この方式では、小選挙区における獲得議席が少ない政党に、得票率に応じてより多くの比例区の議席が配分されるため、通常、小選挙区での議席獲得が難しい小政党に有利とされる。

ただし、第21代国会議員総選挙（2020年4月15日実施。以下「第21代総選挙」）に限り、比例区の議員定数47議席のうち、準連動型比例代表制による配分議席は30議席とされ、残りの17議席は、従来の並立制による方式（注1参照）により配分される（附則第4条）。

4 準連動型比例代表制における比例区の議席配分方式

(1) 各議席割当政党の連動配分議席

準連動型比例代表制による比例区の議席配分⁸を行うためには、最初に、各議席割当政党の「連動配分議席」を計算する必要がある（表1参照）。

具体的には、まず、併用制のように、小選挙区の議席を含めた全議席（300議席）が、比例区における得票率に応じて配分されると仮定した場合の、各議席割当政党の仮の議席を計算する。このとき、議席割当政党に属さない当選人（無所属の当選人等）がいる場合は、あらかじめ全議席数からその数を減じ、残りの議席数を議席割当政党に配分する。例えば、小選挙区において議席割当政党に属さない当選人が10人いる場合には、比例区における得票率が20%であった議席割当政党X党の仮の議席は、 $(300 \text{ 議席} - 10 \text{ 議席}) \times 0.2 = 58 \text{ 議席}$ となる。

次に、上述の仮の議席から、各議席割当政党の小選挙区における獲得議席を減じ、これを、さらに2で除した議席（小数点第1位四捨五入）が、各議席割当政党の連動配分議席となる。例えば、上述のX党が、小選挙区において41議席を獲得していた場合は、X党の連動配分議席は、 $(58 \text{ 議席} - 41 \text{ 議席}) \div 2 = 8.5 \text{ 議席}$ となり、小数点第1位を四捨五入するので、最終的に

⁶ 「[2019985] 공직선거법 일부개정법률안(심상정의원 등 17인)」의안정보시스템웹사이트 <http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_S1K9I0W4H2H4C1L0X0E5G0X1P0F0J6>

⁷ 「중앙선관위, 국회의원 및 정당 대표 등에 공직선거법 개정 촉구」 중앙선거관리위원회웹사이트 <<http://www.nec.go.kr/portal/bbs/view/B0000342/39822.do?menuNo=200035&searchYear=&searchMonth=&searchWrd=&searchCnd=&viewType=&pageIndex=1§ion=&searchOption1=>>>

⁸ 準連動型比例代表制による比例区の議席配分については、「개정 공직선거법 주요내용」 중앙선거관리위원회웹사이트 <<https://www.nec.go.kr/portal/cmm/fms/FileDown.do?atchFileId=727a2b06e7785c5b95a7d91d3e22697d32d46fd3f3ebab74de9f116b5b9a866&fileSn=2&bbsId=&searchYear=>>> を参照。

9 議席となる。なお、連動配分議席が 1 未満の場合は、0 とみなす。

各連動配分議席の合計が、比例区の議員定数 47 議席（第 21 代総選挙では 30 議席）と一致している場合は、各連動配分議席が、そのまま各議席割当政党の比例区における議席となる。

(2) 各連動配分議席の合計が、比例区の議員定数に達しない場合

各連動配分議席の合計が、比例区の議員定数に達しない場合は、各議席割当政党の比例区における議席として、連動配分議席に「残余配分議席」が加えられる。

残余配分議席は、比例区の議員定数から各連動配分議席の合計を減じた議席に、各議席割当政党の比例区における得票率を乗じて計算する。このとき、先に整数部分を配分し、残りを小数点以下の数が大きい順に 1 議席ずつ配分する（小数点以下の数が同じ場合は抽選）⁹。

(3) 各連動配分議席の合計が、比例区の議員定数を超える場合

逆に、各連動配分議席の合計が、比例区の議員定数を超える場合は、「調整議席」が各議席割当政党の比例区における議席となる。調整議席とは、議員定数を超えないよう、連動配分議席の代わりに各議席割当政党に配分される議席のことである。

調整議席は、比例区の議員定数に、各議席割当政党の連動配分議席を各連動配分議席の合計で除した数を乗じて計算する（整数及び小数点以下の処理は、(2)の残余配分議席の場合と同じ）。

表 1 準連動型比例代表制における比例区の議席配分方式（公職選挙法第 189 条）

議席の種類	説明	計算式
連動配分議席	比例区での得票率及び小選挙区での獲得議席に応じて各議席割当政党に配分される議席。各連動配分議席の合計が、比例区の議員定数と一致する場合は、各連動配分議席が、そのまま各議席割当政党の比例区での議席となる	$[(\text{国会議員定数} - \text{議席割当政党が推薦していない小選挙区国会議員当選人数}) \times \text{当該議席割当政党の比例区における得票率} - \text{当該議席割当政党の小選挙区国会議員当選人数}] \div 2$ (小数点第 1 位四捨五入、1 未満は 0)
残余配分議席	各連動配分議席の合計が、比例区の議員定数に達しない場合に、追加配分される議席	$(\text{比例代表国会議員の議員定数} - \text{各連動配分議席の合計}) \times \text{当該議席割当政党の比例区における得票率}$ (先に整数部分を配分し、残りを小数点以下の数が大きい順に 1 議席ずつ配分)
調整議席	各連動配分議席の合計が、比例区の議員定数を超える場合に、連動配分議席の代わりに配分される議席	$\text{比例代表国会議員の議員定数} \times \text{当該議席割当政党の連動配分議席} \div \text{各連動配分議席の合計}$ (先に整数部分を配分し、残りを小数点以下の数が大きい順に 1 議席ずつ配分)

(出典) 公職選挙法の規定に基づき筆者作成。

5 準連動型比例代表制導入後の議席配分方式の具体例（第 21 代総選挙の場合）

以下では、第 21 代総選挙を想定し、準連動型比例代表制導入後の議席配分において、残余配分議席及び調整議席が発生する場合の処理方法について具体例を示す（表 2 及び表 3 参照）。

(1) 各連動配分議席の合計が、比例区の議員定数に達しない場合

次頁の表 2 では、A から D の各党の連動配分議席の合計は 27 議席となる。第 21 代総選挙において準連動型比例代表制が適用される 30 議席に満たないため、残りの 3 議席を、残余配分議席として各党に追加配分する。残りの 3 議席に、各党の比例区における得票率を乗じると、A 党は 0.9、B 党は 1.05、C 党は 0.45、D 党は 0.6 となる。先に整数部分を配分するので、B 党に 1 議席を配分する。次に、小数点以下の数が大きい順に 1 議席ずつ配分するので、残りの 2 議席を、A 党と D 党に 1 議席ずつ配分する。その結果、各党の残余配分議席は、A 党が 1 議席、B 党が 1 議席、C 党が 0 議席、D 党が 1 議席となる。

⁹ 残余配分議席の配分方式は、従来の並立制による比例区の議席配分方式と同一である。前掲注(1)を参照。

表2 第21代国会議員総選挙を想定した議席配分方式の例（各連動配分議席の合計<議員定数の場合）

	A党	B党	C党	D党	無所属等	計
小選挙区での獲得議席	95議席	100議席	15議席	40議席	3議席	253議席
比例区での得票率	30%	35%	15%	20%	-	100%
連動配分議席	0議席	2議席	15議席	10議席	-	27議席
残余配分議席	1議席	1議席	0議席	1議席	-	3議席
比例区での獲得議席（準連動型）	1議席	3議席	15議席	11議席	-	30議席
比例区での獲得議席（従来の並立制）	5議席	6議席	3議席	3議席	-	17議席
総獲得議席（小選挙区+比例区）	101議席	109議席	33議席	54議席	3議席	300議席

（出典）中央選挙管理委員会による解説を基に筆者作成。

（2）各連動配分議席の合計が、比例区の議員定数を超える場合

表3では、AからDの各党の連動配分議席の合計は40議席となる。第21代総選挙において準連動型比例代表制が適用される30議席を超えるため、各党には連動配分議席の代わりに調整議席が配分される。調整議席は、30議席に各党の連動配分議席（A党は7議席、B党は0議席、C党は20議席、D党は13議席）を乗じ、各連動配分議席の合計（40議席）で除して求めるので、A党は5.25、B党は0、C党は15、D党は9.75となる。先に整数部分を配分するので、A党に5議席、B党に0議席、C党に15議席、D党に9議席を配分する。次に、小数点以下の数が大きい順に1議席ずつ配分するので、残りの1議席をD党に配分する。その結果、各党の調整議席は、A党が5議席、B党が0議席、C党が15議席、D党が10議席となる。

表3 第21代国会議員総選挙を想定した議席配分方式の例（各連動配分議席の合計>議員定数の場合）

	A党	B党	C党	D党	無所属等	計
小選挙区での獲得議席	76議席	150議席	20議席	4議席	3議席	253議席
比例区での得票率	30%	40%	20%	10%	-	100%
連動配分議席	7議席	0議席	20議席	13議席	-	40議席
調整議席	5議席	0議席	15議席	10議席	-	30議席
比例区での獲得議席（準連動型）	5議席	0議席	15議席	10議席	-	30議席
比例区での獲得議席（従来の並立制）	5議席	7議席	3議席	2議席	-	17議席
総獲得議席（小選挙区+比例区）	86議席	157議席	38議席	16議席	3議席	300議席

（出典）中央選挙管理委員会による解説を基に筆者作成。

6 衛星政党戦略

今回の法改正に強く反対していた未来統合党は、法改正後の2020年2月5日、準連動型比例代表制への対抗策として、比例候補のみを擁立する衛星政党「未来韓国党」を創立した。

これは、未来統合党の比例票を衛星政党である未来韓国党へうまく誘導できた場合、両党合わせてより多くの議席を獲得することが可能となるためである。例えば、未来統合党を表2のA党に見立てた場合、A党が衛星政党E党を創立して総選挙に臨み、A党の比例票を全てE党に誘導できたと仮定すると、E党は比例区で24議席を獲得するため、A党は事実上、小選挙区95議席と合わせて119議席を獲得し、B党を抜いて第1党となる。

当初、未来統合党の衛星政党戦略を「小細工」と批判していた与党陣営も、比例区における未来統合党の一人勝ちを阻止するため、これに追随する動きを見せている。仮に表2のB党がA党同様に衛星政党F党を創立し、B党の比例票を全てF党に誘導できれば、A党は111議席、B党は119議席となり、B党は第1党を維持することが可能である。しかし、その場合は、法改正前の方式による議席配分（A党109議席、B党117議席）よりも更に2大政党化が進む。

比例性を高めて小政党の国会進出を促すという今回の法改正の趣旨が、各党の衛星政党戦略により骨抜きにされた場合、選挙制度改革をめぐる議論が再燃する可能性がある。