

相互依存モデルの韓国の中央地方関係分析への 適用可能性の検討 ——地域主義に注目して——

尹 誠 國

第1節 本稿の分析枠組み
第2節 制度
第3節 韓国の地方自治制度
第4節 分析
結語

キーワード：相互依存モデル、地域主義、
中央地方関係、制度、
共有された予想

第1節 本稿の分析枠組み

1. 検討課題の提示

本稿の目的は、日本における地方自治や中央地方関係を説明する上で有力なモデルである相互依存モデルを、韓国の地方自治や中央地方関係の分析にも適用できるのか、その可能性を探ることである。

韓国においては、1948年の「大韓民国」の誕生から1961年5月の軍事クーデターの発生までは、地方レベルでの選挙が実施されていた。しかしながら、軍事政権の発足とともに地方選挙は中断された。これが、軍事政権時代は「地方自治の暗黒期」と言われる所以である。しかしながら、1987年6月の民主化宣言に端を発

した韓国の民主主義体制の下、1991年には地方議会議員選挙が復活した。地方公共団体首長選挙は1995年に復活し、1995年が第一回統一地方選挙になる。それによって、30年ぶりに地方自治が復活し、地方自治制度の外延は整えられたと考えられる。

そして、韓国の地方自治制度は日本の植民地時代にその原型が形成され、日本に酷似している。そうであるとすれば、相互依存モデルを、韓国における地方自治や中央地方関係の分析のために用いることができるのかを検討するのは非常に興味深い作業であると考えられる⁽¹⁾。

2. 相互依存モデル

戦後日本における中央地方関係をめぐる議論は、大きく分けて二つの流れを中心に行われてきたといえる。すなわち、集権主義モデルと相互依存モデルである。以下においては、相互依存モデルを中心に検討する。

日本における相互依存モデルの代表的論者である村松岐夫は、従来の日本における地方自治研究の焦点が中央と地方の行政関係に集中し、一国の政治構造全体の一部としての地方自治をとらえようとする視点を欠いていた点を批判

(1) 本稿の目的は、日本に酷似した地方自治制度を持つ韓国における地方自治や中央地方関係の分析のために相互依存モデルを用いることができるのかを検討することである。そのため、仮に、相互依存モデルを用

いることには一定の留保が必要であるとの知見が得られたとしても、韓国の地方自治の分析のためにはどのようなモデルを用いるべきかについては論じない。

し、新たに政治過程的視点を導入する必要性を提起している。

村松（1988）は、政治過程的視点を加えた、新理論を發展させ、辻（1976）の理論を垂直的行政統制モデルと位置づけ、それを、水平的政治競争モデル及び相互依存モデルと対置させ、垂直的行政統制モデルによっては説明できなかった日本の地方自治の現状に注目する。それは、戦後民主主義によってもたらされた地元出身国会議員による政治的圧力活動の強化、首長の政治的重要性と影響力の拡大、地方レベルでの活発な政治プロセスである。

村松によると、日本における中央地方関係の特徴は、第一に、中央の設定した基準を手がかりに、地方はできるだけ地方の実情を反映させている。第二に、府県の媒介の役割は大きく、中央の政策意図の解釈は、府県によって多様である。第三に、各政府レベルとも、相互に独自の自由を持ち、情報と意見を交換し合って事業を推進している点である。従って、日本の中央地方関係は、選挙を鍵とする政治に媒介された相互依存関係として最も適切に理解される。

村松の相互依存モデルは、第二次世界大戦を機に、福祉国家化の傾向が進展し、それに伴う行政需要の爆発的増加は公共部門の拡大をもたらし、執行機関としての地方政府に対する中央政府の依存度が高まったと言う側面に注目した研究であるといえる。

3. 本稿の仮説

韓国においては、日本に酷似した地方自治制度が採用されている。しかしながら、相互依存モデルを韓国における地方自治や中央地方関係の分析のために用いることには一定の留保が必要であると考えられる。

相互依存モデルにおいては、戦後民主主義によってもたらされた地元出身国会議員による政治的圧力活動の強化、首長の政治的重要性と影

響力の拡大、地方レベルでの活発な政治プロセスが強調されている。村松によると、日本の中央地方関係は選挙を鍵とする政治に媒介された相互依存関係として最も適切に理解される。そして、相互依存モデルの最大の貢献が政治の発見である（笠 1990：66－67）。

韓国においては、1990年代初め頃、地方自治の復活に伴い、地方公共団体首長の公選制が復活し、地方議会も設置された。それによって、外見上地方自治制度の外延は整えられたと言える。また、民主化以前とは異なり、民主化以降の韓国においては、手続き的な民主主義が保障されるようになった。

そうであるとすれば、相互依存モデルの韓国の中央地方関係分析への適用可能性を探るためには、韓国の中央地方関係に関連する政治ルートがどのようなものであるかを探る必要があると考えられ、その観点から検討が欠かせないのがほかならぬ地域主義である。

地域主義の下においては、各政党の支持基盤となる特定の地域への集中的な行財政的資源の配分や利益誘導がほとんど例外なく、常に同じようなパターンで、いわば当たり前のようなされ、特定の政党の支持基盤ではない地域は行財政的資源の配分や利益誘導の観点から不公平に扱われる場合が非常に多い。そして、特定の地域への行財政的資源の配分や利益誘導は一応、国会議員、地方公共団体の首長、地方議会議員などによってなされる。しかしながら、それは多元的な政治ルートに様々なアクターが参加して織り成すプロセスであるとは必ずしも言えない。それは、有権者による特定の政党への盲目で独占的な支持と、これまた当たり前のような、特定の地域への利益誘導に過ぎない。また、韓国の地方公共団体の活動量は日本のそれに比べ、非常に少ない。これらの点を考慮すると、国会議員、地方公共団体の首長、地方議会議員などが地域の実情を中央地方関係の文脈におい

て積極的に反映させる余地はあまりないと考えられる。

そして、相互依存モデルにおいて指摘されているような、各政府レベルとも相互に独自の自由を持ち、情報と意見を交換し合って事業を推進していることができるのかについてである。

日本の地方公共団体は、中央地方関係における「政治ルート」を活用することにより不足する資源を確保できる側面があると考えられる。しかしながら、韓国の地域主義の下における「政治ルート」は、行財政的資源の配分が特定の地域を優遇する方向で機能しており、あまり優遇されない地域の地方公共団体は不足した資源を確保するための手段一要するに、相互依存モデルで想定されているような政治ルートを使うことができず、資源の不足を補うことは困難な状況である。このような状況がもたらされた最大の要因は地域主義である。要するに、韓国の地域主義の下においては、相互依存モデルにおける政治ルートとは異なる「政治」が存在し、機能している⁽²⁾。

第2節 制度

1. 制度の概念整理と定義

本稿における制度の定義に先立ち、三つの制度観に注目する。第一に、制度はゲームのプレーヤーあるいは個人の集合たる組織として定義することができる (Nelson, Richard R. 1994)。

第二に、ノース (North, Douglas C.) が主張するように、ゲームのルールとして定義される (North, Douglas C. 1990)。このように理論化する場合、ルールは外生的なものとして決定される。第三に、制度はゲームのプレーヤー

による均衡戦略を通じて形成される、自己維持システムを有する共有された予想として定義されうる。

本稿においては、第三のアプローチを採用し、制度は世の中の仕組みについての共有された予想であるとする (以下の記述については、青木著・瀧澤・谷口訳 2001; 戸矢 2003)。そうした予想はアクターによる戦略的相互作用を通じて内生的に創出され、アクター同士で共有され、拘束性と継続性を持つに至ったものであると言える。制度は要約された情報を主観的に合理的アクターに提供し、彼らが戦略的行動を取ることを可能にする。

言い換えると、制度は次のようなフィードバックによって形成される。社会におけるアクター同士で戦略的相互作用が繰り返され、各アクターが自分の経験をもとに、社会の仕組みに関してある種の認識を持つに至る。各アクターは、他者の行動に関するすべての詳細な特徴について推論を行うことはできないが、関連するアクターの行動について、いくつかの際立った特徴を認識することになる。こうした要約された情報に依存して、各アクターはさらに、各自の戦略を発展させるであろう。すなわち、他者の行動に対し、各アクターの主観的認識 (予想) に対応した戦略が構築される。そして、他者の行動の際立った特徴に関して自分自身が抱く認識が安定化し、再生産されることによって、自分自身の戦略が安定化し、ほかのアクターとの相互作用に関する有効な指針として機能すると考えられる。

そして、制度はアクターにとって、他者の行動に関して抱く自分自身の予想が維持される限り、いかなるアクターも自らの戦略を変更する

(2) 本稿においては国会議員に注目して分析を進める。その理由としては、第一に、民主化以降においては、大統領による独裁はほとんど不可能になったこと、第二に、韓国の大統領は5年単任という制度上の制約に

より、国会議員との関係において非常に弱い立場に置かれているという点を指摘できる。詳細については、尹誠國 (2011 年)。

のは得策ではないという状態、すなわち、ナッシュ均衡の状態としてとらえることができる（青木前掲書：14－18）。

本稿において、制度を上述のように定義する理由は次のようである。政治家が権力を追求することは言うまでもないが、現実においては、無数の法令が整備され、慣行が存在する政治過程の中でも、自らの存在に危機感を持った政治家は、ルールに従った、あるいはルールを駆使する戦術はもとより、明白な反則負けにならないかぎり、多数の有権者、世論の支持を得ようとして、ありとあらゆる戦術を用いる。その場合、このゲームには権威と権力を持った審判が存在しないため、政治過程のダイナミックスを分析するためには法令や制度の分析だけではなく、またラフな権力関係の分析ではなく、そのようなアクター間で共有された不文律を明らかにし、その形成と機能、限界等を解明することこそ必要であると考えられる（森田 2007）。

2. 民主化以降の韓国政治における制度—地域主義

地域主義とは、政治家が自らの縁故地域において排他的な支持を得るだけでなく、彼らが率いる政治勢力（例えば、政党）までも、同様の支持の偏りを示し、それらの地域で政治空間を文字どおり「独占」することである（出水 1996：3）。地域主義は民主化以降の韓国におけるすべての選挙において、例外なく常に同じようなパターンで表れている。

民主化以前の韓国においては、軍事政権は選挙への介入や物理的な強制力により、選挙の結果や政局運営に非常に強い影響力を持つことができた。それによって、政治的競争や政局運営における不確実性は非常に高い確率で回避できた。しかしながら、民主化以降の韓国においては、そのような手段は用いられなくなった。

そして、1987年6月の民主化宣言に伴う、

1987年10月の憲法改正とともに一定の手続き的民主主義が確保されたことによって、権威主義対民主化という対立軸が消え、その代わり登場したのが、嶺南と湖南の対立構図、すなわち、地域主義である。民主化以降の韓国におけるすべての選挙において、有権者の投票行動を最も強く規定してきたのは、常に「地域主義」であった。

民主化宣言以降の韓国政治を説明する上で、地域主義ほど強力な説明力を持つものはない（例えば、崔章集 2003：169）と言われている。一つの国家の中で、地域と政党が結合し、政党支持のパターンも地域によって異なるという現象は、それほど珍しいものではない。しかし、そうした例の多くは、人種、宗教、言語などが違う場合が多い。韓国においてはそのような地域間の差異や対立はない。しかも、地域主義が表れる地域における選挙の結果はきわめて極端な形で顕在化する。

表1は、2004年4月に行われた第17代国会議員総選挙の結果である。表1からわかるように、ハンナラ党は嶺南を、開かれたウリ党は湖南をそれぞれ支持基盤とし、それぞれの地域において支持を独占している。たとえば、嶺南に属する釜山においては、18議席の中、ハンナラ党が17議席を獲得したが、開かれたウリ党は1議席に過ぎない。一方、湖南においては、全く逆の状況が展開されている。たとえば、光州においては、7議席の中、開かれたウリ党が7議席を席捲しているが、ハンナラ党は議席の獲得ができなかった。

このような結果、つまり、地域主義は民主化以降の韓国においては、選挙の種類に関係なく、ほとんど例外なく、常に同じようなパターンで表れている。そのため、地域主義の下においては、嶺南：ハンナラ党、湖南：開かれたウリ党という図式が成立しており、これらの地域における選挙の結果は高い確率で予測できる。

表1 第17代国会議員総選挙（2004年4月）の結果

	議席数	ハンナラ党 (嶺南)	開かれた ウリ党 (湖南)	新千年 民主党	民主労働党	無所属
ソウル特別市	48	16	32			
仁川広域市	12	3	9			
大田広域市	6		6			
京畿道	49	14	35			
江原道	8	6	2			
忠清北道	8		8			
忠清南道	10	1	5	4 (自民連)		
光州広域市 (湖南)	7	0	7	0	0	0
全羅北道 (湖南)	11	0	11	0	0	0
全羅南道 (湖南)	13	0	7	5	0	1
釜山広域市 (嶺南)	18	17	1	0	0	0
大邱広域市 (嶺南)	12	12	0	0	0	0
慶尚北道 (嶺南)	15	14	0	0	0	1
慶尚南道 (嶺南)	17	14	2	0	1	0
蔚山広域市 (嶺南)	6	3	1	1 (国民統合 21)	1	
済州道	3		3			

・出処：中央選挙管理委員会ホームページを参考に筆者が作成。

・新千年民主党は2000年1月に結党された。開かれたウリ党と同じく、湖南を支持基盤とする政党である。

民主化以降の韓国のすべての選挙において、地域主義が表れるようになり⁽³⁾、民主化以前の「与村野都」、つまり、与党＝農村部、野党＝都市部という投票の傾向はあまり当てはまらなくなった。民主化以降の選挙の都市部における政党の支持率は、このような主張を裏付けている。例えば、1988年の第13代国会議員総選挙において、ソウルでは、民主正義党26.2%、統一民主党23.4%、平和民主党27%であった。2000年の第16代国会議員総選挙において、ソウルでは、ハンナラ党43.3%、民主党45.1%で

あった。仁川においては、ハンナラ党41.7%、民主党40.6%であった。つまり、都市部での野党色がなくなり、与野党が拮抗しているのである（大西2004：198－199）。

地域主義は有権者にとって囚人のジレンマのような状況と言える。

地域主義の下における有権者の選好は表2のようであると考えられる。

民主主義の観点から最も理想的なのは非地域主義的投票、すなわち、政策競争である。しかしながら、地域主義の表れる地域においては、

(3) この理由について、趙己淑は、次のように主張している。すなわち、第一に、民主対独裁の対立軸がなくなった。第二に、単一民族、分断国家であるため、イデオロギー的許容範囲が狭く、新たな争点や亀裂が発生しにくい。第三に、第13代国会議員総選挙の直前に行われた大統領選挙において、偶然ではあるが、

四つの地域政党が誕生した。第四に、各政党が地域主義に訴える選挙戦略を駆使した。第五に、地域主義を前提にした選挙戦略は、すでに使われてきており、そのような基盤もすでにできていた。詳細については、趙己淑（1995年）。

表2 地域主義と囚人のジレンマ

		湖 南	
		非地域主義的投票	地域主義的投票
嶺 南	非地域主義的投票	政策競争	湖南による独占 (嶺南には損)
	地域主義的投票	嶺南による独占 (湖南には損)	地域主義的投票

・筆者作成

例えば、湖南地域の有権者が地域主義的投票ではなく、政策内容に基づいて投票をするとしても、嶺南地域の有権者が同じように、地域主義的投票をしないという保証はない。逆に、仮に嶺南地域の有権者だけが地域主義的投票をしなくなれば、嶺南地域だけが損をするかもしれないという一種の被害意識がある。湖南地域の有権者も同様である。

第3節 韓国の地方自治制度

1. 韓国の地方公共団体

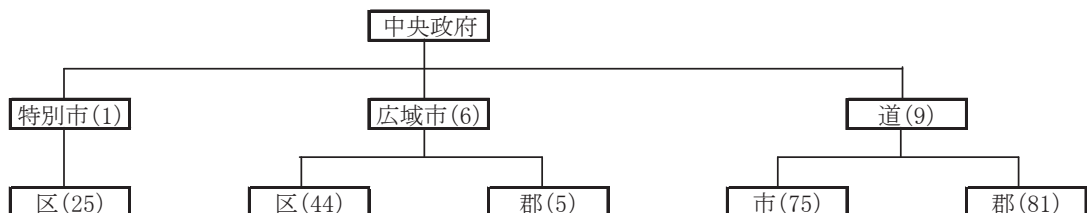
韓国の地方公共団体の概要を示したのが図1である。日本のように、二層制の地方自治制度を持っており、ソウル特別市の25区と六つの広域市の区はすべて自治区である。なお、韓国には日本のような中核市、特例市などの制度は存在しない。

2. 韓国の地方自治制度の特徴

韓国の地方自治制度の特徴としては、まず、地方公共団体の活動量が非常に少ないという点を指摘できる。

表3のように、2009年現在、事務総数の中、国が直接行う事務や国が出先機関等を設置して行う国の事務を合わせると71.5%を占めている。地方公共団体が実施する事務は、機関委任事務を合わせても30%に達していない。そして、地方分権改革に伴う権限移譲に関連するアンケート調査の結果も、韓国における地方公共団体の活動量の少なさを裏付けている。つまり、地方公共団体に移譲された権限の数だけを見れば、権限移譲はある程度なされていると言える。2010年11月現在、1,440件の権限移譲がなされている（地方分権促進委員会2010）が、地方公共団体独自の政策形成のできるような実質的な権限はあまり移譲されていない。権限移譲についてのアンケート調査の結果はこれを裏付

図1 韓国の地方公共団体（2010年6月現在）



- ・特別市：ソウル
- ・広域市：釜山、仁川、大田、光州、蔚山、大邱
- ・特別市、広域市は広域地方公共団体
- ・区市郡は基礎地方公共団体 ・（ ）内は数
- ・道には済州特別自治道が含まれる。
- ・筆者作成

表3 中央・地方の事務配分（単位：件、％）

	事務総数	国の事務	地方公共団体の固有事務	機関委任事務
1994年	15,774	11,744	2,110	1,920
	100%	74.4%	13.4%	12.2%
2001年	41,603	30,240	10,052	1,311
	100%	72.7%	24.2%	3.1%
2009年	42,016	30,025	10,928	1,063
	100%	71.5%	26.0%	2.5%

・出処：1994年と2001年については、行政安全部内部資料、2009年については、行政安全部プレスリリース（2010年12月15日付）を参考に筆者が作成。

表4 韓国の国税と地方税

国税	内国税	直接税	所得税、法人税、相続及び贈与税、不当利益税
		間接税	付加価値税、特別消費税、酒税、印紙税、証券取引税
		目的税	教育税、農漁村特別税、交通税、総合不動産税
	関税	関税	
		臨時収入付加税	
地方税	特別・広域市税	普通税	取得税、登録税、レジャー税、住民税、地方消費税、地方所得税、自動車税、走行税、タバコ消費税、屠畜税
		目的税	都市計画税、共同施設税、地域開発税、地方教育税
	道税	普通税	取得税、登録税、レジャー税、免許税、地方消費税
		目的税	共同施設税、地域開発税、地方教育税
	区税	普通税	免許税、財産税
		普通税	住民税、財産税、地方所得税、自動車税、走行税、タバコ消費税、屠畜税
	市・郡税	目的税	都市計画税

・筆者作成

けている。国家公務員、地方公務員、地方議会議員など1,865人を対象に、2005年11月に地方移譲推進委員会が実施したアンケート調査の結果（地方移譲推進委員会2007:281）によると、「権限移譲の成果をあまり感じられない。」という回答が41.9%であった。また、「移譲されるべき事務はまだ多く残っている。」との回答は60.8%であった。

表4は国税と地方税の税目であるが、地方税は資産課税が中心で、国税は所得課税が中心となっている。そして、表5のように、地方税の割合は税収総額の約2割程度である。

次に、地方公共団体の財政力指数を見ると、表6のようである。

表6は、2003年度から2010年度まで地方公共団体の財政力指数である。2010年度の場合、特別市、広域市においては、平均0.68であるが、基礎地方公共団体である郡においては平均

0.18であり、規模が小さくなるほど財政的に厳しい状況に置かれている地方公共団体が多い。韓国の約246の地方公共団体の中、財政力指数0.5未満は全体の87.6%に当たる215団体である。0.3にも達しない地方公共団体は全体の54.4%に当たる134団体である。特に、全体の20.4%に当たる50団体においては、自主財源だけでは公務員の人件費さえ賄えず、深刻な問題になっている。そして、財政力指数が0.3未満の地方公共団体は、自治区においては全体の22%、市においては42%、郡においては93%である。

第4節 分析

1. 制度

ここでは、前述の制度の定義に注意しつつ、地域主義に注目し、五つの要素にわけ、分析を

表5 国税と地方税の割合⁽⁴⁾ (単位:兆ウォン、%)

	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度
国税	114.7	117.8	127.5	138.0	161.5	167.3	164.5	170.5
	77.6%	77.5%	78.0%	77.0%	78.8%	78.6%	78.4%	78.2%
地方税	33.1	34.2	36.0	41.3	43.5	45.5	45.2	47.6
	22.4%	22.5%	22.0%	23.0%	21.2%	21.4%	21.6%	21.8%
税收総額	147.8	152.0	163.5	179.3	205.0	212.8	209.7	218.1
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

- ・ 出処: 国税庁ホームページを参考に筆者が作成。
- ・ 関税を除く。

表6 地方公共団体の財政力指数⁽⁵⁾ (全国平均)

	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度
特別市・広域市	0.82	0.81	0.80	0.78	0.73	0.73	0.72	0.68
道	0.39	0.41	0.36	0.36	0.34	0.39	0.33	0.31
市	0.38	0.39	0.41	0.39	0.39	0.41	0.40	0.40
郡	0.16	0.17	0.16	0.16	0.17	0.17	0.18	0.18

- ・ 出処: 『地方財政年鑑』各年度版を参考に筆者が作成。

進める。それは、アクター、フォーマルなルール、アクター同士の相互作用、アクターの戦略、これらすべての根底にある共有された予想である。この五つの要素は相互に関係しており、補強しあっている。

(1) 地域主義

1) アクター

元々地域主義は、民主化以降の韓国の選挙における有権者の投票行動を説明するものである。つまり、有権者の地域主義的投票行動によって、地域主義が顕在化するのである。そのため、アクターとしては、有権者、国会議員、政党などを挙げることができる。

2) フォーマルなルール

地域主義に関連するフォーマルなルールとしては、国会議員の直接選挙に関する憲法の規定(憲法 41 条①)と、公職選挙法の規定と

しては、国会議員を選挙区ごとに選出することを定めた規定、小選挙区制に関する規定、政党による候補者の推薦を定めた規定などがある。

すなわち、公職選挙法には、第 20 条③において、「地域区国会議員は当該議員の選挙区を単位にして選出する。」と規定されており、第 21 条②では、「一つの国会議員地域選挙区で選出される国会議員の定数は一人とする。」と定められている。そして、第 47 条①においては、「政党は選挙において選出される定数の範囲内でその党員を候補者として推薦できる。」と定められている。

このような規定が重要であるのは、有権者が選挙区単位で直接投票を行うことによって地域主義という投票行動が表れるためである。また、政党による候補者推薦に関する規定は、後述の党内秩序維持システムの構築と非常に密接な関連がある。

(4) 本稿で用いられている財政データは、分析上特に必要な場合を除き、2003 年度から 2010 年度のものをを用いている。そして、2011 年 3 月現在、2010 年度のデータが発表されていないものについては 2009 年度まで

のデータを用いる。

(5) 基準財政収入額を基準財政需要額で除した数値。過去 3 年間の平均値。

表7 地域別の無所属当選者の数（単位：人）

		第15代 1996年	第16代 2000年	第17代 2004年	第18代 2008年
非地域主義	ソウル	1			
	京畿	2			1
	仁川				1
	江原				3
	忠北	1			
	忠南				1
	大田				
	済州				
小 計 (A)		4			6
地域主義 (湖南)	全北		1		2
	全南		2	1	3
	光州		1		1
地域主義 (嶺南)	慶北	5		1	5
	大邱	3			1
	慶南	4			1
	釜山				5
	蔚山		1		1
小 計 (B)		12	5	2	19
合 計 (A+B)		16	5	2	25

・ 出処：中央選挙管理委員会ホームページを参考に筆者が作成。

3) アクター同士の相互作用と戦略

まず、有権者と政党や国会議員との相互作用に注目する。民主化以降の韓国社会においては選挙が非常に大きな意味を持っている点を指摘できる。選挙における有権者と政党や国会議員との関係においては有権者による特定の国会議員や政党への投票によって、特定の国会議員と政党は自らの正統性が確保できる。そして、その正統性に基づき、国会議員や政党は自らの支持基盤への利益誘導を行うことができ、そのような利益誘導を正当化することができる。

地域主義の下においては、有権者の出身地域によって殆ど例外なく、常に同じようなパターンで支持政党が選択されており、それに応じた利益誘導も地域という軸に基づいてなされているという点については注目する必要がある。

次に、有権者、政党、国会議員に分けてそれぞれの戦略を検討する。

まず、有権者の戦略である。地域主義を背景

とした政党の対立構造の下では、有権者はその利益を保全、増進するために一番有利と考えられる候補者を選ぶ。国会議員は補助金などの配分でこれに応える。こうした構造に有権者が不満を表わす戦略としての無所属候補への投票がありうる。しかし、それは有効に機能していない。

表7のように、第15代から第18代までの国会議員総選挙において、毎回、無所属当選者が出ている。韓国の地域主義の下においては、特定の地域において、支持を独占する政党と徹底的に排除される政党が非常に明確である。また、特定の地域において徹底的に排除される政党は、不満の捌け口としてもあまり考慮されていない。例えば、2000年4月に実施された第16代国会議員選挙において、湖南（全北、全南、光州）と嶺南（慶南、蔚山）両地域ともそれぞれ敵対する政党の候補者は一人も当選していない。そのため、無所属候補に投票するのは既存

表8 国会議員に対する満足度（第16代国会議員総選挙）（単位：％、人）

支持した候補の 所属政党	議員に対する満足度				N
	非常に満足	満足	不満足	非常に不満足	
ハンナラ党	5.3	60.5	32.8	1.4	357
新一千年民主党	1.1	55.9	40.7	2.2	270
自由民主連合	0	52.0	46.0	2.0	50
その他の政党	0	52.6	47.4	0	19
無所属	4.8	32.3	56.5	6.5	62

・ 出処：康元澤（2003：195）

表9 歴代の国会議員総選挙における無所属候補者の得票率（単位：％）

		第15代 1996年	第16代 2000年	第17代 2004年
非地域主義	ソウル	3.1	1.6	1.4
	京畿	6.6	4.7	1.8
	仁川	5.9	3.2	2.5
地域主義 （湖南）	全北	5.7	27.4	11.8
	全南	9.3	27.4	10.5
	光州	3.4	26.1	3.4
地域主義 （嶺南）	慶北	33.3	8.4	15.1
	大邱	29.7	9.2	5.8
	慶南	28.7	21.9	8.1
	釜山	11.7	7.5	4.4
	蔚山	—	24.4	0.5

- ・ 出処：中央選挙管理委員会ホームページを参考に筆者が作成。
- ・ 蔚山は1997年に広域市として誕生した。

の政党や国会議員に不満を持つ有権者であると考えられる。

つまり、表8から、現役の国会議員に対する満足度と選挙における支持候補との関係を見ると、ハンナラ党、民主党候補の支持者は比較的満足度が高いが、それに比べ、無所属候補の支持者は満足度が低い。

例えば、ハンナラ党候補支持者の65.8％、新一千年民主党支持者の57.0％が満足⁽⁶⁾しているということがわかる。しかし、無所属候補支持者の場合、満足しているのは37.1％に過ぎず、56.5％が「不満足」、6.5％は「非常に不満足」と答えており、63.0％の有権者が現役の国会議員に対して不満を抱いていることがわかる。

地域主義の下、各地域から排除される政党が明確にされ、支持政党の選択において制約がある中、一見地域と関連がなさそうな無所属候補への投票がなされ、当選者が出るということは、地域主義の表れる地域の有権者にとっての、現実の政治に対する不満の捌け口としての無所属候補の存在があると考えられる。このような傾向は、表9のように、無所属候補者の得票率が物語っている。例えば、第16代国会議員総選挙においては、湖南（全北、全南、光州）、嶺南（慶南、蔚山）などにおいて、無所属候補の得票率がほかの地域に比べてかなり高い。第17代においても同様である。

しかしながら、このような一部の有権者の現

（6）「満足」、「非常に満足」を合わせた数字。

表 10 統一地方選挙における各政党別の候補者公認状況

	ハンナラ党		国民会議	
	基礎(首長)	広域(議員)	基礎(首長)	広域(議員)
嶺南(72/184)	63	172	32	72
湖南(41/102)	1	42	41	102

・出処：中央選挙管理委員会（1998 年）を参考に筆者が作成。

実の政治に対する不満は国会議員の政策志向の変更を求めるメッセージとして国会議員に伝わるとは考えられない。それは、第 15 代から第 18 代まで無所属で立候補して当選した殆どの議員が古巣に戻っており、特に、第 18 代国会議員選挙において無所属で当選した 25 人の中、13 人が、選挙からわずか四ヶ月後の 2008 年 8 月、古巣のハンナラ党に復党した。そして、第 18 代国会議員選挙においてハンナラ党の公認からはずれ、親朴連帯の旗を掲げて立候補し、当選した 6 人も古巣に戻っている。親朴連帯は軍事政権時代の朴正熙大統領の娘である朴槿恵氏を中心にしており、朴槿恵氏の支持基盤である嶺南の有権者の支持を集めることを狙っている。つまり、韓国における無所属での立候補は国会議員自らの政策志向を貫くためではなく、政党の公認からはずれた場合の一種の危機管理策としての意味しかないと考えられる。

そして、それが国会議員の再選にとって支障をきたすものではなく、次の選挙で地域主義の援護を受けられるような政党の公認を受けることができればあまり問題にならない。

次に、地域主義の下における政党の戦略である。

ここで検討するのは選挙における候補者公認に関連する政党の戦略である。

地域主義により、政党は地域ごとに棲み分けが可能になり、それぞれ地域ごとに確固たる支持基盤を確保できる。また、有権者の投票行動は政党で枠づけられており、嶺南、湖南で拒

否される政党は明確である（大西 2004：203）。嶺南地域においては湖南政党の候補者は選択肢としてあまり考慮されておらず、湖南地域においては嶺南政党の候補者は選択肢として考慮されていない⁽⁷⁾。そのため、地域主義が表れる地域における選挙の結果は高い確率で予測できるのである。選挙における候補者の公認状況を見れば、これらの点が非常に明確である。

表 10 は、1998 年 6 月に行われた、第 2 回統一地方選挙における各政党の候補者公認状況である。嶺南を支持基盤とするハンナラ党の場合、湖南地域の基礎地方公共団体の首長選挙には定数 41 に対し、一人しか公認していない。そして、広域地方公共団体議員選挙においても、湖南を支持基盤とする国民会議⁽⁸⁾は、湖南地域の定数 102 に対し、すべての選挙区に公認をしているが、ハンナラ党は 42 人しか公認していない。

一方、嶺南地域の状況を見ると、広域地方公共団体議員選挙において、ハンナラ党は、定数 184 に対して、172 人の候補者を公認しており、基礎地方公共団体首長選挙においては、定数 72 に対し、63 人の候補者を公認している。しかしながら、国民会議は、それぞれ 72 人と 32 人しか公認していない。これは、勝算のない選挙区には公認する必要もないとの判断があったと考えられる。また、政党としては公認しようとしても、勝算のない選挙区に立候補しようとする候補者は見付からなかったと考えられる。このような、地域主義の下における候補者公認は、政党の党内秩序維持システムの構築戦略と

(7) 例えば、蘇スンチャン（2002 年）の分析もこの記述の裏づけになる。

(8) 新政治国民会議の略

表 11 政党の離合集散

統合(連合の)状況	時期	背景	排除された地域
3党統合(民主自由党)	1990年2月	少数与党	湖南
新韓国党	1995年12月	内紛	湖南
ハンナラ党(新韓国党からの党名変更)	1997年11月	IMF外国為替危機	湖南
新政治国民会議+自由民主連合	1998年	少数与党	嶺南
ハンナラ党+自由民主連合	2006年2月	統一地方選挙対策	湖南
未来韓国党+親朴連帯	2008年2月	国会議員選挙対策	湖南

・筆者作成

密接な関係がある。つまり、地域主義の下においては、再選を目指す国会議員にとって、どの政党の公認を受けて立候補するかが非常に重要である⁽⁹⁾。すなわち、候補者個人にとっては、立候補してからの選挙戦略や選挙運動の仕方ももちろん重要であるが、それ以前の問題として、いかにして、地域主義の援護を受けて当選の可能性の高い政党の公認を受けられるかが最大の課題である。仮に、地域主義の表れる地域の選挙区において、特定の政党の公認を受けて立候補できなかった候補者は、その選挙区に無所属で立候補するか、候補者間の熾烈な競争が繰り広げられ、地域主義の表れない地域で立候補せざるを得ない。その場合の当選の可能性は、地域主義の表れる地域に、特定の政党のラベルを貼って立候補する場合に比べ、格段に低下する。そのため、公認を得るために政党幹部への服従は欠かせないものであり、地域主義の存在は、政党内の秩序維持システムの構築につながっていると考えられる。

次に、地域主義の下における政党の戦略としての離合集散である。

表 11 のように、韓国の政党は頻繁に離合集散を繰り返している。これが、韓国の国会議員が「渡り鳥」と言われる所以である。韓国においては、選挙の種類に関係なく、選挙の直前、あるいは直後において、「地域」を軸にした離合集散が繰り返される。その基本的なロジック

は「排除」である。すなわち、湖南は嶺南を、嶺南は湖南を徹底的に「排除」した連合が形成されている。例えば、1990年2月、民主正義党、民主党、共和党が統合し、民主自由党が誕生した。ここでは、湖南、つまり、金大中を中心にする政党は排除されている。

2006年2月には、同年4月に予定されていた統一地方選挙対策として、ハンナラ党と自由民主連合が連携し、選挙戦を戦った。そして、2008年2月には同年4月に予定されていた国会議員選挙対策として、未来韓国党と親朴連帯が連携した。

このように、韓国の政党は離合集散を繰り返す。その時に重要なのは政策志向や政策的理念の類似性ではなく、地域である。また、統合(連合)の中心がどの地域なのかによって、その連合から排除される地域が決まる。

次に、国会議員の戦略を検討する。

地域主義が表れる地域に政治的基盤を持つ国会議員はいかにして、特定の政党の公認を受けるかが非常に重要である。これを裏返せば、前述の党内秩序維持システムの構築に直結する。この点については既述したため、改めて論じない。

4) 共有された予想

地域主義にかかわる共有された予想としては、第一に、「地域主義はなくなる。」、第

(9) 2003年1月に筆者が行った、慶尚北道議会の張旭議員へのインタビュー。

表 12 国家均衡発展特別会計予算額の推移
(単位：億ウォン)

年度	予算額	増加率(%)
2005	54,650	—
2006	63,114	15.5
2007	71,498	13.3
2008	76,382	6.8
2009	82,000	7.4

- ・ 出処：『予算概要』各年度版。
- ・ 2005 年度から 2007 年度については決算額を、2008 年度、2009 年度については予算額をそれぞれ基準にしている。
- ・ 2010 年度から、地域広域発展特別会計に変更されているため、2010 年度については考慮から外す。

二に、「この政党の候補者に投票すれば私の出身地域に何か良いことがあるであろう。」を上げることができる。第一の予想は、有権者にとっての地域主義は囚人のジレンマの状況を裏付けるものである。第二の予想の存在によって、国会議員の得票戦略としての補助金の獲得は非常に有効な戦略になり、正当化され得るのである。また、それによって、地域主義の下における「私たちはほかの地域の有権者より優遇されている。」というメッセージを有権者に送り続けることができるのであり、これが地域主義の維持につながっていると考えられる。

(2) 地域主義の表れる地域での得票戦略

1) 補助金増額の手段—国家均衡発展特別会計の導入

国家均衡発展特別会計は 2004 年から導入されている。同会計の導入を盛り込んだ国家均衡発展のための特別法案は国会での審議の過程において修正され、農漁村生活環境整備対象地域への支援が追加された。要するに、地域主義の表れる嶺南、湖南地域においては、財政的に厳しい状況に置かれている農漁村が多いため、そ

の地域への補助金の配分に好都合な形に修正されたと考えられる。国会議員にとっては国の均衡発展は自らの選挙区への補助金増額的手段に過ぎないと考えられる。

国家均衡発展特別会計は地域開発勘定と支援地域革新勘定で構成される。地域開発勘定の中には、地域におけるインフラの整備、農漁村への投資、奥地・島嶼地域開発、災害危険地区の整備、グリーンベルトの管理などの事業が含まれる。そして、支援地域革新勘定には地域戦略産業の育成、地方大学の育成、地方における R&D の支援などが含まれている。また、2006 年度の 371 の補助事業の中、国家均衡発展特別会計から補助金が支払われているのは 130 事業である（権オソン 2005：186）。そして、中央省庁から自らの補助金を使わせるためのロビーもなされている。

また、表 12 の国家均衡発展特別会計予算額の推移を見ると、この会計の導入以来、毎年 10%以上の増加率を示している。これは他の予算項目の増加率を上回るものである。2008 年度は、7 兆 6,382 億ウォンである。2009 年度予算案⁽¹⁰⁾においては、2008 年度より 7.4%増え、約 8 兆 2 千億ウォンが計上されており、増加率も 2008 年度の 6.8%より高い。2009 年度決算がまとまると 2006、2007 年度より高い増加が予想されている。

2) 補助金の重要性⁽¹¹⁾

韓国における国会議員の集票戦略としての補助金の重要性を検討するため、国会議員金泳鎮の宣伝パンフレットの内容の一部を紹介する。彼は、当選 5 回で、彼の地盤は光州であり、光州では地域主義が表れている。

「希望の政治、金泳鎮」

(10) 2009 年度予算総額は約 287 兆 5 千億ウォンである。

(11) 韓国の地域主義の下における国会議員の得票戦略としての補助金の重要性に着目し、補助金の重要性ゆ

えに、韓国においては日本とは地方分権改革の帰結が異なると分析した研究としては、尹誠國（2011 年）がある。

表 13 地方公共団体の歳入状況（2010 会計年度予算、単位：100 万ウォン）

	特別市・広域市	道	市	郡
歳入合計	31,976,529 100%	36,048,299 100%	38,605,407 100%	23,990,631 100%
地方税	19,325,526 60.4%	11,581,235 32.1%	9,594,741 24.9%	1,870,347 7.8%
税外収入	4,084,273 12.8%	2,746,515 7.6%	6,533,919 16.9%	2,923,456 12.2%
地方交付税	3,161,624 9.9%	5,648,200 15.7%	9,988,106 25.9%	11,182,987 46.6%
調整交付金及び 財政補填金	— —	— —	2,380,190 6.2%	466,732 1.9%
補助金	4,755,385 14.9%	15,456,066 42.9%	9,511,201 24.6%	7,457,316 31.1%
地方債	649,721 2.0%	616,283 1.7%	597,250 1.5%	89,793 0.4%

・ 出処：『地方財政年鑑』2010 年度版を参考に筆者が作成。

表 14 全国自治体経済的活力調査の結果

	150位以下	200位以下
慶北(23市郡)	7	6
慶南(20市郡)	7	3
全北(14市郡)	5	6
全南(22市郡)	9	9

・ 出処：全国自治体経済的活力調査の結果を参考に筆者が作成

「西区に不足している発展財源、金泳鎮が確保しました！」

「2008 年度西区庁懸案事業の推進のために特別交付税 35 億ウォン追加投入！」

「サンム市場進入路工事費として特別市費補助金 80 億ウォン確保！」

「2009 年度西口庁国費補助 671 億ウォン確保！」

そして、地域主義の表れる地域における補助金の重要性である。これについては、地方公共団体の財政状況を中心に検討する。

表 13 は韓国における地方公共団体の歳入状況である。特別市、広域市など規模の大きい、都市部の地方公共団体ほど自主財源の割合が高

い。しかしながら、市、郡など規模が小さい地方公共団体ほど補助金などの依存財源の割合が高い。

表 14 は、2004 年 9 月に行われた「全国自治体経済的活力調査」の結果の一部である。この調査は、①過去 30 年間の人口変化率、②財政力指数、③総合所得税の一部として課税される住民税の税収額を指標に、全国の 234 のすべての地方公共団体を対象にして行われた。

この調査の結果は、嶺南（慶北、慶南）と湖南（全北、全南）の地方公共団体の厳しい状況を浮き彫りにするものとなった。例えば、慶北の 23 市郡の中、13 市郡、慶南においては、20 市郡の中、10 市郡がそれぞれ、150 位以下⁽¹²⁾にランクされている。その中、200 位以下にランクされたのはそれぞれ、6 市郡、3 市郡である。全北、全南においては、状況がもっと厳しく、全北においては、14 市郡の中 11 市郡が、全南においては 22 市郡の中 18 市郡が、それぞれ 150 位以下にランクされている。その中、200 位以下にランクされたのはそれぞれ 6 市郡、

(12) 200 位以下を含む。

表 15 地域内総生産と補助金配分額の関係

Correlations

		Income	grant
Income	Pearson Correlation	1	.680**
	Sig. (2-tailed)		.002
	N	18	18
Grant	Pearson Correlation	.680**	1
	Sig. (2-tailed)	.002	
	N	18	18

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

• SPSS を用い、筆者が分析を行った。

9 市郡である。

表 15 は、2001 年度から 2009 年度までの嶺南と湖南への補助金配分額と嶺南と湖南の地域内総生産との相関分析の結果を示している。正の相関で、相関係数は 0.68 である。統計的には相関係数 0.7 以上が強い相関とされているため、厳密には強い相関と言えないが、ほぼそれに近い。これは、補助金関連の法律に定められている補助金配分のあり方とは相反する補助金の配分がなされていることを裏付けるものであると考えられる。

つまり、補助金の予算及び管理に関する法律施行令第 5 条においては、財政的に豊かな地方公共団体に対しては、基準補助率によって定められた金額から 20%削減できると定められている。逆に、財政的に厳しい地方公共団体に対しては、基準補助率によって定められた金額から、地方公共団体の財政状況によって 10%から 20%増額できると規定されている。しかしながら、表 15 は、同法律の規定とは相反すると言える結果であり、補助金の配分が政治的配

慮によってなされていることを裏付けるものであると考えられる。

そして、嶺南、湖南に支持基盤を持ち、再選を目指す国会議員は予算案編成の時期になると、財政・予算当局をたびたび訪れ、補助金の確保に必死になっているという⁽¹³⁾。

また、韓国の補助金は、国会議員が政治的手腕を発揮する手段として用いやすい制度的特徴がある。つまり、国庫補助率に関する法令上の規定の不十分さである。2006 年度の場合、371 の補助事業の中、補助率が法律、つまり、補助金の予算及び管理に関する法律で定められているのは、121 の事業（約 33%）だけであり、残りの 67%の事業については、法律上の規定はない。そのため、国会議員の介入の余地が非常に多く、彼らの判断や手腕次第で補助率や補助金の配分額が決まると考えられる。実際、2010 年 12 月 8 日、2011 年度予算案が国会で可決される寸前、4,613 億ウォンが増額された。その中、ハンナラ党の支持基盤である嶺南地域への増額は 151 事業に対して 3,084 億ウォンで、増

(13) 2004 年 6 月、財政経済部関係者へのインタビュー。

額された予算額全体の 66.8%である。その内訳は、慶尚南道には 38 事業、700 億ウォン、釜山には 12 事業、293 億ウォン、蔚山には 4 事業、29 億ウォン、大邱には 11 事業 277 億ウォン、慶尚北道には 3 事業、1,795 億ウォンである。一方、湖南への増額は 2 事業 55 億ウォンに過ぎない。増額された予算のほとんどは土建関連の予算である。

表 16 は、両地域の同じ時期における一人当たり地域内総生産を示している。一人当たり地域内総生産は一人当たりの所得を表す指標として有効であるため、分析に用いた。尚、韓国では 5 年ごとに人口調査が行われるため、2000 年度と 2005 年度のデータが入手できた。

ここで検討の対象になった時期においては、国会の多数党はハンナラ党であり、ハンナラ党の支持基盤は嶺南である。そうであるとすれば、嶺南への補助金の配分額の湖南へのそれより多いというこの事実は、地域主義の下で、国会議員による補助金の集中的な配分の結果であると考えられる。その意味で、補助金は国会議員の

表 16 地域別の一人当たり地域内総生産
(単位：ウォン)

	2000年度	2005年度
嶺南	12,549,558	17,877,382
湖南	11,167,150	16,629,334

・ 出処：統計庁ホームページを参考に筆者が作成。

表 17 嶺南と湖南の補助金配分額 (単位：100 万ウォン (補助金)、10 億ウォン (地域内総生産))

	嶺南		湖南		両地域の比較	
	地域内総生産(A)	補助金(B)	地域内総生産(C)	補助金(D)	(A)/(C)	(D)/(B)
2003年度	208,502	3,316,287	75,298	2,543,727	2.8	76.7%
2004年度	228,666	3,709,196	81,682	2,701,745	2.8	72.8%
2005年度	238,530	4,598,970	86,933	3,543,029	2.7	77.0%
2006年度	242,270	5,442,291	88,969	4,168,913	2.7	76.6%
2007年度	266,126	6,782,418	97,793	4,741,071	2.7	69.9%
2008年度	283,296	7,781,329	105,076	4,977,410	2.7	69.9%
2009年度	283,809	8,798,230	106,885	5,499,775	2.7	64.0%
2010年度	—	9,744,947	—	6,268,428	—	64.3%

- ・ 出処：『地方財政年鑑』各年度版と統計庁ホームページを参考に筆者が作成。
- ・ 一般会計決算基準。2010 年度については一般会計予算基準。
- ・ 2010 年度地域内総生産は、2011 年 3 月現在、発表されていない。

手腕を見せるための手段であり、有効な集票戦略であると考えられる。

そして、表 17 は 2003 年度から 2010 年度までの嶺南と湖南の地域内総生産と補助金配分額を示している。地域内総生産においては、嶺南が湖南のそれより 3 倍程度多い。しかしながら、嶺南に比べ、地域内総生産の少ない湖南への補助金は嶺南へのその 80%にも達していない。また、2007 年度以降においては、その差は更に拡大した。

ここで検討の対象になった時期においては、2005 年度を除けば、国会の多数党はハンナラ党であり、ハンナラ党の支持基盤は嶺南である。そうであるとすれば、嶺南への補助金の配分額の湖南へのそれより多いというこの事実は、地域主義の下で、国会議員による補助金の集中的な配分の結果であると考えられる。その意味で、補助金は国会議員の手腕を見せるための手段であり、有効な集票戦略であると考えられる。

次に、湖南を支持基盤とする国会議員について検討する。

表 18 は、1998 年度と 1999 年度の地域別補助金配分額の変化である。

1997 年 12 月の IMF 外国為替危機の発生により、1998 年の上半期に予算が集中的に投入された。この時期（正確には 1998 年 2 月から

表 18 地域別補助金の配分額の変化⁽¹⁴⁾
(単位: 100 万ウォン)

	1998	1999	増加額
嶺南	1,457,196	1,493,224	36,028
湖南	1,340,197	1,454,625	114,428

- ・ 出処: 『地方財政年鑑』 1998 年度版、1999 年度版を参考に筆者が作成。
- ・ 1998 年度のデータは一般会計決算基準、1999 年度のデータについては、一般会計予算基準。

9 月まで) の国会は嶺南を支持基盤とするハンナラ党が支配しており、1998 年度の補助金配分額は嶺南が多い。

ところが、1998 年 9 月から 2000 年 5 月までは、湖南を支持基盤とする新政治国民会議が国会の第一党であったにもかかわらず、1999 年度の補助金の総額は嶺南が多い。しかしながら、1998 年度に比べた補助金の増加額は、湖南が嶺南のそれより 4 倍近く多い。当然であるが、嶺南と湖南の補助金配分額の差も格段に減少しており、1998 年度の約 1,169 億 9 千 9 百万ウォンから 1999 年度には 385 億 9 千 9 百万ウォンになっている。

この点との関連において検討すべきことは、湖南を支持基盤とする政党は嶺南を支持基盤とする政党に比べ、非常に弱い立場に置かれているということである。つまり、歴代政権において、補助金は湖南より嶺南に多く配分される傾向が長年続いていた(全相京 1995)。そのため、その配分額自体を大きく変えること、例えば、湖南に非常に多くの補助金を配分し、嶺南の分を急激に減らすことは非常に困難な構造として定着しており、湖南を支持基盤とする国会議員は補助金増加額において嶺南との差をつけるか、補助金配分額の差を縮めることしかできないと考えられる。

それは、軍事政権時代から 40 年近く、嶺南を支持基盤とする政権が続き、彼らの得票戦略として、支持基盤としての嶺南地域への集中的な利益誘導がなされていたためである。民主化以降の 1998 年 2 月に、湖南を支持基盤とする金大中政権が発足したが、このような嶺南の優位は簡単には覆されないものである。

以下、この点に関連した一連の流れを検討する。日本の植民地時代に一定の社会資本整備が進められ、人口(労働力)が集中していたソウルと釜山という二大都市を結ぶ幹線鉄道の京釜線に沿って社会資本整備が進められたため、その京釜線の周辺地域、つまり、嶺南地域には相対的に多くの資本投下が行われた。そのような、嶺南の経済的基盤の上に、1960、70 年代に朴正熙大統領が「経済成長第一主義」を掲げ、効率性を最優先した補助金の配分を行った(全相京前掲論文:710)が、朴大統領が慶尚北道(嶺南)出身であるということもあって、これが嶺南への利益誘導と印象付けられるようになった(出水 1998:66)。また、これが民主化以前の「与村」の構図を形成したと考えられる。また、民主化以降においては、盧泰愚大統領⁽¹⁵⁾が嶺南地域に配慮した補助金の配分を行ったと言われている(全相京前掲論文:710)。

このような特定の地域への利益誘導により、工業部門における地域間格差⁽¹⁶⁾が大きくなったと考えられる。1983 年には、工業部門従事者の 87.2%、付加価値の 83.23%を、ソウル、京畿、慶南北(嶺南)が占めるようになり、湖南地域との格差は拡大した。1992 年には、工業部門従事者の 82.5%、付加価値の 79.7%となり、格差が若干縮まったとはいえ、依然として大きい。その後においても、この傾向はあま

(14) 当時の IMF 外国為替危機の関係で、特に、農村部などがより大きな打撃を受けたと考えられる、補助金の意味も農村部のほうが大きいと言えるため、ここの分析では、広域市などを除き、嶺南として慶尚

南北道、湖南として全羅南北道のデータを用いる。

(15) 1988 年 2 月から 1993 年 2 月まで在任。

(16) ここで説明に用いた地域間格差データについては、経済企画院『韓国統計年鑑』各年度版。

り変わっていない。このような工業部門における地域間格差が、前述のような、嶺南と湖南の地域内総生産の格差の一因であると考えられる。

結語

相互依存モデルの最大の貢献として、前述のような、政治の発見を指摘できる（笠前掲論文：66—67）。では、韓国における中央地方関係、たとえば地方分権改革の議論において、相互依存モデルをそのまま適用できるのであろうか。本稿の主張は、民主化以降の韓国の地域主義の下における政治ルートは、相互依存モデルの分析によって発見されたものとは異なる形で機能する、と言うものである。重要な要素は、第一に地域主義である。これが国会議員の再選戦略や院内投票行動などに影響を与え、地方の財政自律度を高めるような制度設計を妨げることになる。第二の要素は政党である。最近まで安定的な構造を維持していた日本の政党制とは異なり、常に離合集散を繰り返す。

民主化以降の韓国の国会議員は地域主義の下で活動を展開しており、彼らの得票戦略として補助金などの移転財源の確保が重要でありつづけるためである。この点との関連で重要なのは、制度として国庫補助金の補助率の大部分が法定ではないため、国会議員の手腕次第で補助金の使われ方だけではなく、金額そのものが大きく違ってくる。要するに、国会議員が補助金の配分を得票戦略として駆使できる余地が大きいのである。

ゆえに、韓国の中央地方関係分析への相互依存モデルの適用には一定の留保が必要であると考えられる。韓国においては、1990年代初め頃、地方自治の復活に伴い、外見上地方自治制度は整えられたと言える。また、民主化以前とは異なり、民主化以降の韓国においては、手続き的

な民主主義が保障されるようになった。しかしながら、地域主義の存在により、韓国の中央地方関係においては、選挙を鍵とする多元的な政治空間は形成されにくいと考えられる。それは、特定の地域への集中的な行財政的資源の配分や利益誘導がほとんど例外なく、常に同じようなパターンでなされており、ほかの地域は行財政的資源の配分や利益誘導の観点から不公平に扱われる場合が非常に多いためである。しかしながら、それは多元的な政治ルートに様々なアクターが参加して織り成すプロセスによって行われるとは必ずしも言えず、地域を軸にした有権者の盲目で独占的な支持と、これまた当り前のような、特定の地域への利益誘導に過ぎない。この点において、地域の状況を反映した利益の誘導—日本においてはしばしば批判の対象とされる—に基づく日本における多元的な政治プロセスとは大きく異なる。

参考文献

・和書文献（五十音順）

- 青木昌彦・奥野正寛『経済システムの比較制度分析』（東京大学出版会、1996年）。
- 出水 薫「韓国政治における地域割拠現象—第6共和国の国政選挙結果に見るその実態と変化」『外務省調査月報』1996年度第3号。
- 出水 薫「韓国国政選挙における地域割拠現象再論—第一五代大統領選挙を対象として」『政治研究（九州大学政治研究室）』第45号（1998年）。
- 大西 裕「韓国の場合—地域主義とそのゆくえ」『新版比較・選挙政治—21世紀初頭における先進6カ国の選挙』（ミネルヴァ書房、2004年）。
- 辻 清明『日本の地方自治』（岩波書店、1976年）。
- 戸矢哲朗『金融ビックバンの政治経済学』（東洋経済新報社、2003年）。

村松岐夫『地方自治』（東京大学出版会、1988年）。

森田 朗『制度設計の行政学』（慈学社出版、2007年）。

笠 京子「中央地方関係の分析枠組み－過程論と構造論の統合へ」『香川法学』10巻1号（1990年）。

・洋書文献（アルファベット順）

Aoki, Masahiko, *Towards a comparative institutional analysis* (Massachusetts Institute of Technology, 2001) 青木昌彦著・瀧澤弘和・谷口和弘訳『比較制度分析に向けて』（NTT出版、2001年）。

Nelson, Richard R., 'The Co-evolution of Technology, Industrial Structure, and Supporting Institutions' *Industrial and Corporate Change*, 3 (1994).

North, Douglas C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge University Press, 1990) 竹下公視訳『制度・制度変化・経済成果』（晃洋書房、1994年）。

・韓国語文献（カナダラ順）

康元澤『韓国の選挙政治』（プルンキル、2003年）。

權オソン『国庫補助金及びマッチングファンド制度改善方策』（韓国行政研究院、2005年）。

蘇スンチャン「韓国の地方選挙における地域割拠主義と政党投票」『韓国地方自治学会報』第14巻第3号（2002年）。

尹誠國『日本と韓国の地方分権改革の分析－拒否権プレーヤーに注目して－』（論衡、2011年）。

全相京「国庫補助金配分の政治経済：朴政熙・全斗煥・盧泰愚政権の比較」『韓国行政学報』第29巻第3号（1995年）。

趙己淑「韓国における有権者の政党投票」『議政研究』第1巻第1号（1995年）。

崔章集「韓国における民主主義の制度デザイン序説」『亜細亜研究』第46巻4号（2003年）。

・各種資料（年度順）

経済企画院『韓国統計年鑑』各年度版。

企画財政部『予算概要』各年度版。

行政自治部『地方財政年鑑』各年度版。

行政安全部内部資料

中央選挙管理委員会『第2回全国同時地方選挙候補者名簿』（1998年）。

地方移譲推進委員会『地方移譲白書』（2007年）。

地方分権促進委員会『第一期地方分権促進委員会地方分権白書』（2010年）。

・プレスリリース

行政自治部プレスリリース（2010年12月15日付）

・Web Site（アクセス日時順）

中央選挙管理委員会ホームページ（<http://www.nec.go.kr/>）2010年9月10日アクセス

国税庁ホームページ（<http://www.nts.go.kr/>）2011年2月3日アクセス

統計庁ホームページ（<http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action>）2011年2月3日アクセス

・インタビュー（インタビュー日時順）

2003年1月 慶尚北道議会張旭議員へのインタビュー

2004年6月 財政経済部関係者へのインタビュー