

資料

韓国
の
地域
制度

韓国産業技術大学

サン・チュル・パーク

山田 徹 (訳)

目次

- 序
- 一、地域感情を基盤とした地域主義
- 二、地域間格差に基づく地域主義
- 三、地域政治に基づく地域主義
- 四、結論

序

二〇世紀の末以来、グローバリゼーションの衝撃は国民生活に新たな形態をもたらした。ある見解によると、政治と文化の変容は経済秩序の変容を越えて進んでいる。グローバリゼーションに関する見方は様々にあるが、それらには共通するある一つの結論がある。Castells (1997) は、グローバリゼーションは旧来の地域の境界を融解するプロセスであり、新しい生活の形態はこのプロセスが生み出したものだとして説明している。同時にグローバリゼーションは国家の境界を低くし、EU や APEC、NAFTA のような地域ブロックを作り出した。

こうしてグローバリゼーションのプロセスは、以前の国境を融解させるとともに、新たな地域の境界を生み出している。従って、地域化ないし地域主義は、地域の境界が幾つかの国民、国家または小コミュニティのいずれに関わるとしても、グローバリゼーションないしグローバリズムに直面する状況が生んだ現象だということは明らかである。さらにグローバリゼーションという言葉は、世界化と地域化という二つの傾向の弁証法的なプロセスを反映しているのである (Wilson & Dissanayake, 1996)。

地域化は、ある特別な空間における歴史的形成物の全領域に関わるとともに、政治的、経済的、文化的なファクターの相互行為が作り出したものでもある。それは流動的な性格をもち、時間と空間の特別の文脈の中で、歴史的に、また日々新たに形成されるのである。

韓国では、地域化のプロセスは多くの複雑な争点を生むこととなった。地域主義の特質は、地域感情 (Jireok gam-jeong) と地域間の格差および地方自治体システムの復活を基盤としている。

地域感情は、特別の地域への識別と愛着の感情として定義される。それは長期にわたる国内の分裂を惹き起こした

が、この分裂は、政治的な分界線(cleavage)と地域相互の経済的な孤立を生むことで、歴史的にも国民の連帯感情を掘り崩してきた。その結果、地域感情は、政治的、経済的な資源の不平等な配分をもたらすとともに、さらには、個人の就業機会、昇進、婚姻の機会、社会的関係その他の日常生活の諸側面に影響を与えてきたのである。

大都市エリアと農村エリアの間の水平的関係に基づく地域間格差は、急速な経済成長をもたらした一九六〇年代と一九七〇年代に、当初は成長の戦略が、後には配分の戦略が生み出したものである。急速な工業化の下で、特殊なグループと階級、および特別の産業と地域のみが諸利益を享受した。急速な工業化のプロセスは、ソウル、南東沿岸地域(慶南道/慶北エリア)と他のエリアの間に空間的な分極化を生み出したのである。

最後に、地方選挙と地方議会を有する地方自治政府のシステムは、グラス・ルーツの民主主義を形成するものである。このシステムは、民主化の進展のシンボルとして一九九五年に導入されている。結果として、地方自治政府の復活は、地域的に分散した権力構造の新たなあり方を可能にさせたのである。

このペーパーでは、韓国の地域主義を政治的、社会心理的および行政的な三つの側面から説明するが、これらの諸側面は、歴史的、文化的なバック・グラウンドと関連している。私はさらに、国民の未来志向的な方向を指摘するために、地域主義がもつ正と負のファクターを述べることにしたい。

二、地域感情を基盤とした地域主義

地域感情は、かつての独立王国の高句麗、百濟、新羅からなる三国時代(B.C. 57 - A.D. 676)にまで遡りうる。この時代から多くの敵対感情と抗争が存在し、とりわけ、南東地域に権力の基盤をもつ新羅と、南西地域の全羅・百濟、

および高句麗の間の抗争は、最終的には新羅を強力な地盤とする紀元六七六年における三国の統一をもたらしした(Kang 2003)。この統一にかかわらず、新羅と高句麗という二つの地域の歴史的な敵対関係は消滅しなかった。新羅地域での戦闘での敗北による統一新羅王国の没落後は、後期三国時代(A.D. 880-917)が訪れるが、この事情はなお変わらなかった。

高句麗王朝(A.D. 918-1392)が誕生すると、その創始者である王建は「訓要十ヶ条」を発し、この訓要は、チャヒョ山以南の出身者は政府の官吏任命権の対象から排除される、とするものであった。さらに李氏朝鮮王朝(A.D. 1392-1910)でも、高句麗と新羅の歴史的な敵対関係は続いた。前者はサリム・グループ(新儒教派)に代表され、司法権で支配的な影響力を行使したが、後者は政治的な影響力を次第に失ってゆくナミン・グループ(南方派)を主要な基盤としていた。

しかしこのような歴史解釈は、資料の不足の故に重大な制約をもっており、三国時代の抗争は、今日の地域感情を説明するには不十分だとされている。高句麗朝の「訓要十ヶ条」は、慶尚や全羅の地域に対する歴史的な差別意識を反映しているが、それも、二つの地域の現在の緊張関係の持続性や激しさを説明しうるものではない。

李氏朝鮮時代の派閥主義については、ある見解は、政治的紛争はサリム・グループとギホグループ(京畿地域)の間で起こった、としている。この抗争の過程では、サリム・グループとナミン・グループは、互いに共感さえももっていた(Song, 1994)。その歴史的な背景はやはり地域感情に由来している、といえるが、しかし、ここでも資料に基づく説明力が不足している。

次に視点を現代に移そう。現在では、地域感情は選挙行動で最も顕著に現われている。韓国の投票者の大部分は、

出生地と関係する候補者や政党を選ぶ傾向を強くもっており、これは、その地域に現在に住んでいないとしてもそうなのである。大統領選挙、国会選挙、地方議会選挙での有権者の選挙行動は、特に一九七〇年代からはその傾向が顕著になった。地域感情はまた、世代、職業や階級に関わらず選挙行動に影響を与えている。その結果、地域感情は特別な社会的アジェンダや階級利益に基づく政党の確立を妨げ、また少なくとも一九九〇年代までは合理的な政治的判断を麻痺させてきたのである。

例えば、野党の指導者である金大中は、一九九二年の大統領選挙において、全羅道で八九%以上の票を獲得したが、慶尚両道では九%の票しか得られなかった。他方、大統領に選ばれた金泳三は、故郷の慶尚両道で六九%の票を得たが、全羅道では五%しか獲得できなかった(Horuchi & Lee 1004)。このような極端な選挙行動は、二〇〇七年の大統領選挙では和らいだが、なお基本的な傾向は変わらないままである(表1をみよ)。

軍政権時代(1961-1992)には、多くの慶尚道の出身者が雇用され、また行政部門で昇進を果たした。この地縁主義という手段を用いて、慶尚道出身の社会的、政治的な支配エリート・グループは、彼らの権力をその喪失のリスクを抑えながら維持し続け、支配の効率性を最大化してきたのである(Kim, 1990)。

民主化のプロセスが始まってからは(1993-1997)、軍事権力のエリート・グループは、その権力基盤を失っていった。しかし、地域感情は民主化後も持続している。各

表1 大統領選挙における選挙行動

	1972	1992	2007
大統領候補者	朴 正熙	金 泳三	李 明博
	慶尚地域の投票の70% 全羅地域の投票の20%	慶尚地域の投票の69% 全羅地域の投票の5%	慶尚地域の投票の51.2% 全羅地域の投票の15.3%
	金 大中	金 大中	鄭 東泳
	全羅地域の投票の90% 慶尚地域の投票の5%	全羅地域の投票の89% 慶尚地域の投票の9%	全羅地域の投票の48.9% 慶尚地域の投票の15.0%

筆者作成

レベルの選挙で地域感情は、選挙のプロセスと結果における不整合と歪みの主要な理由となっており、それらの欠陥は、地縁・血縁主義に代わる政治的な方向と政治哲学に基づく正常な民主主義の発展を妨げているのである。

しかしながら、一部の政治家によって操作化される選挙過程での政治行動は、地域主義を包括的に説明するために、なお不十分である。というのは、それだけでは、地域感情が二つの地域の一般市民によってどのように形成され、また内面化されるのか、という問題に正確に答えることができないからである。

地域感情を社会心理学的に幅広く理解するためには、時間と空間を凝縮させた一九六〇年から一九九〇年までの急速な経済成長を仔細にみる必要がある。急速な工業化は、社会における流動性を増大させたのである。

韓国の都市化の速度は、世界史上でも類をみないものであり、それは発展途上国と先進国の平均の約二倍の速さをもっていた。一九九〇年代までに、ソウル市の住民の大多数は、他の地域から来た移住者であって、当時、ソウル市に從來から住んでいた住民の割合は、全体の二〇%以下であった。流入した農村労働者は、ソウル市内とその近郊に密集して居住したのである。

韓国では、社会全体が高い人口密度と自然資源の不足という二重の問題と格闘していることは、広く知られている。従って、資源の生産と配分をめぐる緊張と紛争は、国民へのパイの配分が限られるようになると不可避のものになった。

一九七〇～八〇年代の急速な工業化の時代には、全羅道は人口の増加とその再配置という点で、最も激しい構造的変動を体験した所である。伝統的に農業を主要な産業基盤にしていたこの地域は、都市の産業労働者を最も多く提供したのである。これらの大都市への移住者は、貧困の淵にある都市貧困層を形成した。都会の他の住民達は、全羅道出身の住民を、貧困故の資源をめぐる闘争で最も戦闘的な人々だとみなした。

こうしたことから、他地域の出身の住民が資源統制のための防衛同盟を作り、全羅道出身者をアウトサイダーとして排除したことは、ある意味では当然の反応であった。社会心理的な防衛のメカニズムは、全羅道出身者への偏見をもたらしステレオ・タイプの対応を生み出しがちなのである。

三、地域間格差に基づく地域主義

労働者層の地域的な分裂と地域発展の不均等性は、地域間の緊張と紛争を呼ぶ別のタイプの地域主義を形成した。工業化のプロセスは、九〇年代までの地域開発の不均衡を拡大した中央政府の政策の下で、特殊な工業部門と特別の地域に集中した。

工業化の初期には、すべての資源が経済開発の焦点である大都市圏に集まった。その後政府は、慶南道の釜山と馬山にある自由貿易ゾーン（FTZ）を基盤とした輸出指向型の政策を実施し、政府主導の工業政策は、地域の不均衡を生んだ二極的な開発を促進した（Park, 1999, 2000）。この不均衡に基づく地域主義の第二の問題は、政府が長年にわたって取り組んできた重要な課題である。

地域の不均衡は、不平等な社会関係を伴う労働者層やその他の社会層の構造を反映している。そのことが意味するのは、産業構造の地域的な変動が労働市場の空間的分化を生み、また地域ごとのライフ・チャンスの不平等をもたらし階級間の空間的分化を呼び起こした、ということである（Massey, 1984）。

製造工業部門での職種の地域的構成を見ると、製造業、事務職と行政管理での熟練技術は、地域の労働市場を反映している。一九九〇年代の中期では、大都市圏は製造業職種の約五〇%、熟練を要する職種の約五〇%を擁し、また

ここでは、行政管理職と事務職が、それぞれの分野で六〇%を超えていた。そしてこの状況は、二〇〇〇年代に入っても、ほぼ変わらないのである (Yeonghap News Agency, 2009)。

他方、慶尚道では、行政管理職と事務職がそれぞれ全体の二八%、二九%を占めるが、他の地域ではこれらの職は同じ時期にそれぞれ八%、九%を占めるにすぎない (Kim, 2003)。

以上のことは、ホワイト・カラー層が大都市圏に集中しているのに対して、製造、熟練労働者が慶尚道に多いことを示している。同地域ではそれらの労働者の数が多いが、高等教育を受けた研究者や技術者の数は少ない。というのは、全産業での R & D (研究・開発) 機関の七〇%が大都市圏に集中しており、特殊技能をもつ労働力が、このエリアでの R & D 活動に従事しているからである (Park, 2007, 2009)。

労働力の地域的配置をみると、職種は地域的に分化している。全体として、大都市圏は管理職などの上流層を擁し、これに対して、慶尚道では中・下級レベルの管理職が多く、また製造業労働者が多くの職を得ているのである。全羅道を含む他の地域では、主として農業、自営業、中小企業での農民や旧中間層の存在が際立っている。労働を基礎とする階級構造のあり方については、その空間的な分化は、富の空間的な分化と深く関わっているのである。

四、地域政治に基づく地域主義

韓国での地方自治と地方政治をめぐる言説は、一九九五年に中央政府が地方自治政府のシステムを導入してから生まれたものであり、このときから、地方政治への関心が次第に増加した。グローバルな観点からみれば、世界資本主義の構造転換に伴う新自由主義的なシステムは、国民国家レベルの空間分析よりも、地域空間の各単位に注目を払う

ようになったのである。

グローバル・レベルでの新自由主義システムと軌を一にして、韓国では、民主主義の進歩となる自治政府のシステムを回復することが不可避となり、地方自治への関心は、選挙行動や中央権力の配分のような政治過程の中で、その行政的側面にも焦点を当てるようになった。地方政治は、権力の配分に関心をもつ政治グループの間の政治的相互行為を基礎とする、民主主義の実現に向けた象徴的な政治スローガンとなった。工業国家としての韓国は、その社会的な複雑化のために、これを管理する中央政府の能力をはるかに越える社会を形成することになった (Kim, 2003)。

地方政治は、巨大化した経済、文化、政治を反映するものである。従って、それは政治領域に限定されず、地域の構造転換の全過程に及ぶのである。地方政治を正しく理解するためには、選挙の管理、審議会の組織や権限配分のような伝統的な政治分野にアプローチするよりも、全社会プロセスの複合体にアプローチするほうが有益だろう。これによって、地域の不均衡な発展が、地方政治のレベルや、また税收や消費財の配分といった日常生活に関わる問題での議論の対象になるのである。

ある研究者は、地方政治の権力配分が、国・地方政府間のバランスのとれた租税システムにとって、緊急に解決すべき問題だとしている。租税の総額では、国税の占める割合が圧倒的に多い。二〇〇九年の段階では、国税が七九%を占めたのに対し、地方税の割合はわずかに二一%であった。その結果、地方政府のほとんどは、中央政府に財政的に依存しており、地方政府の平均的な財政自立率は二六%にとどまっている (Yeonghap News Agency, 2009)。

住民のアイデンティティに基づく地方政治は、地域主義のダイナミズムを反映する (Michel & Pie, 2009)。地域主義は、住民のアイデンティティや、日常生活に関わる決定の過程に住民が意識的に参加することで形成されていくだろう。地方政治に基づく地域主義は、地域感情や地域間格差とは異なる次元に存在するのである。

五、結論

地域主義は、諸個人の生活を保障する特別な努力の成果とみることができ、他方、グローバリズムは人々のユニークな文化とアイデンティティを崩壊させかねないものとも考えられる。ある理想のタイプとしての地域主義はポジティブな側面をもつにもかかわらず、地域感情と地域間格差に根ざす韓国の地域主義は、それが浸透する地域への差別感と、分化する空間的な階級構造を表わすネガティブなシンボルともされがちである。これは、社会的な統合を掘り崩すものとして、宿咄の国民病とされてきたものである。

韓国の地域主義は、地域感情や地域間格差、地方自治政府システムが作る、複雑で多次元的な現実として説明することができる。地域感情は、歴史的、政治的、経済的な事情に由来する慶尚地域と全羅地域の間地域間差別のステレオ・タイプといえる。しかしこの感情は、一九九〇年代後期の金大中時代（1998-2003）から、住民の地域移動が減つたために次第に縮減している。さらに、コミュニケーションと輸送手段のネットワークの発展が、地域間のギャップを減らすとともに、また社会運動が地域感情のネガティブな側面を解消する試みを行なってきた。

二極的な産業政策によって作り出された地域間の不平等性は、特別の空間を重視した工業化と労働者層の空間的分裂を根拠とする、地域主義のネガティブな側面を生んできた。盧泰愚大統領下の前政府（2003-2008）は、大都市圏に集中する問題を解決する意図から、バランスのとれた国内の発展戦略に焦点をあてたのであった。

一九九〇年代の半ばからの地方政治の進展とともに、生活の質に基礎をおく地域アイデンティティが確立されるようになった。地方自治政府は、地域の人々が政策決定過程に参加して、地域の政治的な方向に影響を与えることを可能にする。そのことは、地方性の復活と生活の質の改善に向けたポジティブな動きが進んでいることを意味してい

る。

総じて韓国の地域主義は、従来は適正な社会的発展を阻害するものとみなされてきた。しかし、地方自治政府を基盤として新しく形成されつつある地域主義は、地域の生活の質を改善し、地域間のフェアな競争を促進するポジティブな側面を生み出しているのである。

【参考文献】

- Castells, M. (1997), *The Information Age: The Power of Identity*, New York: Blackwell
- Chung, C-M (1999) *The New Perspective for Korean Local Government*, Korea Journal, Summer, pp. 72-98.
- Eun, J-H (2009) *Today's Deficit, Tomorrow's Asset: In Search of Collaborative Governance*, paper presented in the International Conference on the Occasion of the 18 Anniversary of Founding the Korea Institute of Public Administration Seoul, Korea
- Freeman, T. and Peck, E. (2007) *Performing Governance: A Partnership Board Dramaturgy*, Public Administration, Vol.85, No.4, pp.907-929.
- Heo, M-G (2007) *Evaluation on Economic Growth and Regional Disparity*, in KIIET Industrial Economy, No.3, pp.37-51.