**『いたばし政策塾記念誌』2015年3月**

**韓国の地方自治の現状と課題**

永野慎一郎（大東文化大学名誉教授）

**地方自治体の構成**

韓国における地方行政区域は広域自治体として特別市・広域市・特別自治市・道・特別自治道と区分している。また、基礎自治体として市・道の中に自治区・市（人口5万以上）・郡が設置される。広域自治体は日本の都道府県に当たり、基礎自治体は市町村に当たる。特別市・広域市・特別自治市・道・特別自治道は政府直轄であり、市は道の管轄区域内に、郡は広域市、特別自治市または道の管轄区域内に、自治区は特別市、広域市、または特別自治市の管轄区域内に設置される。

地方自治団体には地方議会を置き、地方議会議員と地方自治団体長は住民の直接選挙で選出される。任期は4年と定められている。地方自治団体は、①住民の福祉に関する事務処理、②財産管理、③自治規定制定の権利を有する。しかし、現実的には一部の自治体を除けば、地方財政が零細であるため財政自立度が低く、広域行政、開発行政、社会福祉行政は政府が直接行うことから、中央集権化の傾向が強く、また自治体首長が人気取りのため予算をばら撒きし、過剰に箱物を作って展示行政をするなど予算の浪費が多く、多額の赤字を抱えている自治体が多い。

　首都ソウルは特別市と定めており、人口100万以上の市が広域市に昇格する。特別自治市は首都行政が一部移転した世宗市（人口約14万人）が最近特別自治市となった。人口約53万人の済州道は離島であることを配慮して済州特別自治道として認められている。

　ソウル特別市、釜山広域市、大邱広域市、仁川広域市、光州広域市、大田広域市、蔚山広域市、世宗特別自治市、京畿道、江原道、忠清北道、忠清南道、全羅北道、全羅南道、慶尚北道、慶尚南道、済州特別自治道の17の広域自治体がある。

**首都圏への人口集中**

韓国が抱えている大きな問題点は首都圏への人口集中である。首都圏のソウル市、仁川市、京畿道に極端に人口が集中している。全国土面積99,646ｋ㎡のうち、首都圏のソウル市、仁川市、京畿道の面積は11,730ｋ㎡で全体の11.77％である。全国人口（5,105万人）の49.58％が首都圏に居住している。全人口の5分の1がソウル市（1,018万人）に、半分がソウル周辺に居住している。人口密度の全国平均501に対し、ソウル市は16,509で平均の33倍である。

戦前の1939年の人口分布を見ると、当時の京畿道はソウルと仁川が含まれていたため、現在のソウル市、仁川市、京畿道の合計面積と同じで、人口242万人であった。現在は10倍以上の2,521万人に増加した。それに比べて、全羅南道は当時済州島を含めて245万人で京畿道より多かった。全羅南道の行政地域は全羅南道、光州広域市、済州特別自治道に分離され、現在の人口は384万人である。現在、首都圏と全羅南道地域は6倍以上の人口差がある。

戦前の産業構造は農業中心であったことから、農地が多く、農業資源が豊富な半島南部の全羅道および慶尚道地方に人口が集中していた。全羅道と慶尚道が半島全人口の27％を占め、両地域の人口は伯仲していたことから、常にライバル関係にあった。

　1960年代以降、韓国が農業中心社会から産業政策を転換し産業化が始まると、農村から職を求めて、ソウルなど大都市や新産業都市に労働力が集まった。全羅道からの人口流出が顕著であったことから、地域間の均衡が崩れた。

**地域対立の構造**

都市と農村地域間の格差問題の他に、政治的対立から始まった地域間の対立がある。すなわち嶺南地方（慶尚道）と湖南地方（全羅道）の対立である。1961年の朴正護熙政権から始まって朴槿惠政権に至るまで歴代政権は金大中政権5年を除けば、50余年間慶尚道政権が独占していた。産業開発が慶尚道中心に実施され、その結果、経済的地域格差が発生した。同時に強力な大統領の権限の下で主要ポストを独占し、既得権を拡大したことから怨念の地域対立となった。ある意味では地域対立を扇動する政治勢力に躍らせられ、大統領選挙など各種選挙において地域対立が投票行動に表われた。

政党名は政党指導者の交代によって党名が代わるのが韓国政治の特徴である。主要政党から見る限り、嶺南地方を地盤とする保守政党と湖南地方を地盤とする進歩政党の対立構図となっている。現在の人口分布は首都圏人口が圧倒的に多く、そもそも首都圏人口は地方からの上京組が多く、出身地によって支持政党が決まっている。首都圏でも裕福な地域は嶺南地方出身が多く、保守政党支持者が多い。他方、庶民層が多い地域は湖南地方出身が多く、進歩政党の支持者が多い。多様な価値観を持っている民主化された近年においてもなおその傾向が強く残っている。最近はこの傾向は薄れつつある現象が表われた。

　6月4日、実施された全国統一地方選挙は、朴槿惠政権発足後に行われた初の大型選挙とあって、政権の「中間評価」と位置付けられ注目された。投票日の1か月半前に「セウォル号」事故が発生し、政府当局の対応の拙さなどから、朴槿惠大統領の支持率は急激に落ちた。沈没事故までは与党セヌリ党の「楽勝」という観測があったほどであったが、情勢が急変した。支持率低下を意識した朴大統領は「国民向け談話」を発表し、事故に対処できなかった最終責任は「大統領である私にある」と謝罪し、涙を流した。支持率低迷といっても40％台を維持し、50歳代以上の中高年層の固い支持層を持っていたため、「涙の作戦」は支持層の奮い起こしに貢献した。

**統一地方選挙で表われた民意**

全国17の広域自治体首長選挙結果は、セヌリ党8、新政治民主連合9であった。17のうち、セヌリ党は固い支持地盤の釜山市、大邱市、蔚山市、慶尚北道、慶尚南道の他に、仁川市、京畿道、済州道で勝利したが、どの地域でも接戦となった。朴大統領の個人的な人気で守りぬいた選挙戦であったと言えそうだ。

　野党新政治民主連合は、痛ましい旅客船の沈没事故が起きて政権批判が高まった有利な状況においても旧態依然の政治パフォマンスだけが目立ち、国民の支持を確保することができなかった。特に首都圏3か所のうち、ソウル市の勝利のみで、仁川市と京畿道で落としたことは、今後の政治運営に致命的な結果となった。

しかし、議員選挙においては、ソウル市77対29、京畿道78対50で新政治民主連合がセヌリ党を抑えて多数党となり、仁川市は23対12でセヌリ党が多数党となった。セヌリ党は牙城の慶尚道地域で圧倒的多数を占め、同様に新政治民主連合は牙城の全羅道地域で圧倒的多数を占めている。他の地域では、大田市と世宗市は新政治民主連合が、忠清南道、忠清北道、江原道はセヌリ党が多数党となった。都市部は野党が強く、農村部は与党が強い伝統がそのまま表れた。群小政党はほとんど進歩系である。無所属当選者は純粋無所属よりは二大政党の公認をとれず飛び出し無所属で立候補して当選した人たちである。

　　　統一地方選挙（2014年6月4日）結果

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 広域長  市長・  道知事 | 基礎長  区市郡長 | 広域議員  市議・道議 | 基礎議員  区市郡議員 |
| セヌリ党  新政治民主連合  統合進歩党  正　義　党  労　働　党  無　所　属 | 8  　 9  　　0  　　0  　　0  　　0 | 117  　 80  　　0  　 　0  　 　0  29 | 416  　　349  　　 3  　　　0  　　　1  　 20 | 1413  　　1157  　　　34  　　　11  　 6  　 277 |
| 合　　　計 | 17 | 226 | 789 | 2898 |

　この選挙結果について韓国のメディアは「無勝負」（引き分け）と報じている。与党も野党も勝ち負けはないということである。

　統一地方選後の7月30日、国会議員補欠選挙が実施された。15選挙区のうち、セヌリ党は11議席獲得し、首都圏6選挙区のうち5議席確保し、野党の地盤である全羅南道でも議席を獲得した。民主党牙城でセヌリ党の議席獲得は既成政治の枠組みを越える新しい変化の始まりである。

　2016年春の総選挙と2017年末に実施される大統領選挙に向けて、与野党共に有力な次期大統領候補が決まってない状況のなかで、政府与党の政権運営と野党内の再編が今後の課題である。