

第 1 部

アジア諸国の新しい環境政策とその展開

第1章

アジアにおける地方自治と環境保全の動向

奥 真美

I 地方自治の概念と意義

アジア諸国における地方行政の形態をみると、一般的に、きわめて中央集権的であるといえる。すなわち、中央政府が官吏等を地方に派遣し、国家自らの手で統一的に地方行政を行なっているケースが多くみられ、この場合、地方公共団体（以下、「地方団体」または単に「団体」という）は国家の下部組織として機能している。環境保全（環境行政）の分野においても、このような中央集権的な傾向は、例外なくみられるところである。

一方、中央集権と相対する概念として「地方分権」がある。地方分権とは、国家が権限の一部を地方に移譲し、地方の住民の意思と決定に基づいて、自主的に地方行政を実施させる方法であり、地方分権を通して「地方自治」は確立されていくといえよう。そして、地方自治とは、「住民生活に密接にかかわる地域の共通の仕事を、国家の行政から切り離して地域協同体の手に委ね、地域住民の意思と責任に基づいて自主的に処理させる地方行政のやり方⁽¹⁾のこと」と定義される。地方自治はさらに「住民自治」と「団体自治」という要素から構成されるといわれている。前者は、中央政府の干渉を排除して、地方行政を住民の意思に基づいて自主的に処理させる、政治的な意味における自治である。他方、後者は、国から独立した法人格をもつ地方団体

を設置して、この地方団体が独自の権限に基づき地方行政を実施するという、制度として法的に保障される自治である。いずれの場合も、最終的には地方団体という装置の存在を介してその目的を達成することが可能になるものと思われる。

近年、アジアの国々においても、このようないわゆる西欧的な地方自治概念とその重要性に対する認識は徐々に浸透しつつあるようであるが、前述のように、必ずしも実態がともなっているとはいえない。アジアの国々の多くは、強い王朝支配や植民地の経験をもち、さまざまな民族・宗教・言語・文化が共存するという多様性を内包していることから、一つの国としての統一性を保ち、国全体としての発展を期すために、地方の自治権を制限した中央集権制度を採用してきたといえる。地域が個々に自らの利益を追求したのでは地域間対立を招き、国家分裂の危機にも瀕しかねないのである。

しかしながら、国全体の発展は、地域が自らの状況に柔軟かつ適切に対処しつつ活力を維持することなくしては、成り立ち得ないのも事実である。環境問題についても、地域ごとの現状を踏まえて適切な措置がなされることによって、国全体としての（ひいてはグローバルな）克服が可能となる。このような意味において、地方分権をととして地方が一定の行財政能力を備え、地方自治が確立されていくことが求められているのである。特に、近年においては、経済発展を優先させてきた負の結果として、産業型公害をはじめ都市型・生活型公害や自然環境の破壊・汚染等が急速に深刻化していることから、いまや国家レベルでの統一的な対応では十分ではなく、地域レベルにおいて地域ごとの状況に適切に対処していくことが強く求められている。その際、住民に最も近い存在であり、地域の状況を最も的確に把握し得る立場にある地方団体による取り組みとそれへの市民参加はとりわけ重要である。

以上のことを念頭におきながら、本稿では、アジアにおける地方制度の特徴を概観したうえで、具体的な事例として韓国を取り上げて、地方自治と環境保全の現状と課題について論じることとしたい。

韓国には、1995年10月に現地調査に赴き、ソウル市、大田市、ソウル大学

環境大学院，韓国環境技術研究所，ソウル開発研究所，韓国環境部（the Ministry of Environment），市民環境研究所を訪ね，ヒアリングを実施したので，その成果を中心に紹介する。わが国ではアジアの地方自治に関する研究が緒についたばかりの段階であり，ましてや環境保全の分野における地方自治について論じた既存研究・論文は皆無に等しいといえよう。本稿は，必ずしもアジアにおける地方自治と環境保全の動向を十分に論じ得たものとはなっていないが，若干の傾向を知るうえでの手がかりとなれば幸いである。

Ⅱ アジアにおける地方制度の特徴

1. 地方行政制度

アジア諸国では，制度上は広域団体と基礎的団体の二層の行政構造をもつ場合が多く，さらに，その下に自然村的行政単位が置かれていることもある。アジア諸国の地方団体には，いまだ中央政府の下部組織としての機能を果たす行政区域という性格が色濃く残っている場合が多い。とはいえ，その度合いは国によって異なることから，アジアにおいて地方自治がどの程度根づいているかを判断するのは容易ではない。

たとえば，シンガポールは，日本でみられるような地方自治制度をもたず，単に住民の自治組織にあたるタウン・カウンシルなるものを設置している。タイでは，憲法に地方自治規定はあるものの，実質的に地方団体は地方レベルでの国家行政遂行機関である。ブータンでも，地方団体は国の地方行政組織として位置づけられる。一方，フィリピンのように，1991年に制定された地方自治法に沿って，中央政府から地方政府に対する財源をともなった権限移譲が積極的に押し進められているケースもある。また，後述するが，韓国では，地方自治法が見直されたことにもなって，およそ35年にわたり凍結されてきた地方自治制度が息を吹き返し，統一直接地方選挙が実施され

るなど、地方自治の確立に向けた第一歩を踏み出したばかりのところである。このほか、スリランカでは、憲法が州政府の権限（自治権）について規定しているが、実際は、中央集権的な制度の枠内における「準連邦制」をとっており、インドでは、憲法によって地方自治が州の専管事項とされており、地方団体に対する州によるコントロールが非常に強い。また、パキスタンでは、州ごとの地方自治法に基づいて地方自治制度が運営されているが、制度自体は連邦政府により相当範囲にわたって画一化されている。⁽²⁾

このように、アジアと言いつても国によって地方行政制度が異なり、地方自治制度そのものが存在するとはいえない場合もあれば、制度自体は存在するが実際には中央集権的であったり、地方自治が根づいていくかどうかの過渡期に立つ国もある。いずれにしても、アジアにおける地方自治はいまだ未成熟な段階にあるといえ、時の政権の影響を強く受けて地方行政制度なり地方自治制度が変容していくという、非常に流動的かつ不安定な要素を多分に含んでいる。

2. 首長の選任

地方団体のレベル（州、郡、県、市、町、村など）によって異なるが、広域的な地方団体ほど、首長の任については中央政府の任命制としている国が多い。しかし、特に基礎的な地方団体においては、中央政府ないし上級の地方団体による一方的な任命制は、逆に地域住民の反発を招くおそれがある。そのため、国によっては、首長の選出方法として、議会が推薦する数名の候補者のなかから、上級政府が一名を任命する間接的な選出方法を採用しているところもある。首長は選挙で選ばれるものの、その権限は名目的なもので、実質的な行政上の権限は上級政府の任命する副長や助役が行使するという制度を設けているところもある。いずれの場合も、国による指揮・監督のもので、一律的な行政が行なわれるシステムになっている傾向が強い。

3. 事務配分と財源

地方の自治事務と中央政府からの委任意務との区別は明確ではなく、中央政府の影響力がきわめて大きいのが一般的である。中央政府の事務には、大規模な土木事業、開発政策、産業政策のほか、警察、教育、宗教等に関する政策権限のほとんどすべてが含まれる。一方、多くの場合、地方団体が実施している事務の大半は、その地域の道路管理や小規模な土木工事、公衆衛生、水道、レクリエーション、福祉行政等に係わるものに限られる。しかし、これらの事務も、少し規模の大きいものになると、上級の地方団体の事務とされるか、共同の事務とされることが多い。ただし、大都市部ではそれらに加えて道路清掃や廃棄物収集、公園管理等も地方団体の事務とされる。地方団体の自治事務であっても、事実上、中央政府や上級の地方団体の許可・指導・助言・援助が不可欠となっていることが、事務配分の明確化を一層困難にし、中央政府の影響力をさらに強大なものとしているようである。

環境行政についてみると、公害対策が中心となっており、これを主に中央政府が司っている。環境所管中央官庁の地方事務所が広域行政圏や州単位などで置かれている国が多く、ここでは環境関係法令の施行や環境モニタリングなどが行なわれる。このほか、工業、保健、運輸、公共事業などに関連する他の中央関係省庁による直接の監督・規制も行なわれている。一方、主に基礎的団体が担う役割には、一般廃棄物の処理、上水供給、し尿・生活排水処理などの環境衛生分野のものがある。⁽³⁾

また、事務配分に関連して、地方財政の脆弱性と中央への依存の高さを指摘することができる。地方税の制度が十分に完備されておらず、地方団体の徴税能力も十分とはいえないなかで、税収の大半は土地にかかる資産税や営業税、事業免許税や手数料等によるもので、地方団体が実施する事務量に比してごくわずかなものとなっている。そのため、財源の大半を中央政府からの交付金や補助金に頼らざるを得ないのが現状である。

Ⅲ 韓国における地方自治と環境行政

韓国では、1995年6月、およそ35年ぶりに統一地方選挙が実施され、ようやく地方自治の確立に向けた大きな第一歩が踏み出されたばかりであり、今後の展開が大いに期待されるところである。そこで、ここでは、韓国における地方自治制度の復活、環境行政の現状や枠組み、地方団体による施策の展開等について概観する。なお、韓国における地方自治・環境行政の変遷と主な出来事については、表1-1の年表を参照されたい。

1. 統一地方選挙の実施と地方自治制度の復活⁽⁴⁾

韓国では、1961年以来、30年間にわたって地方団体の首長および議員の選挙が実施されず、地方自治制度が凍結されてきた。したがって、この間、「地

——表1-1 年表：韓国における地方自治・環境行政の変遷と主な出来事——

1949	「地方自治法」の制定（7月）→同法改正（地方自治の合法的延期等）（12月）	国崩壊、地方自治中止） 地方自治に関する臨時措置法制定
1950	朝鮮戦争勃発	1963 「公害防止法」の制定
1952	地方議會議員選挙（一部地域除外）	1967 保健社会部環境衛生課に公害係を設置
1953	休戦	蔚山工団の大気汚染による農作物被害・健康被害発生：被害者運動につながる
1956	地方自治法改正（基礎的団体の長の公選制導入等）（2月） 同法改正（基礎的団体の長の任命制、基礎的団体の長に対する議会の不信任制の採択等）（12月）	1970 公害係が公害担当室（課）に昇格
1960	学生革命（第1共和国崩壊、第2共和国誕生） 地方自治法改正（地方団体の長の公選制等）	1972 憲法改正（いわゆる維新憲法、強力な独裁体制構築、大統領の間接選挙） 鎮海湾（工場密集地域）に赤潮発生
1961	朴正熙ら軍事クーデター（第2共和	1975 公害担当室が大気保全課と水質保全課に分離
		1977 環境保全法の制定（環境基準の設

方自治制度」ではなく、国家による「地方行政制度」のみが存在してきたといえる。これに対して民主化を求め、地方自治制度の復活を求める声は強く、88年には地方自治制度の復活に向けて地方自治法の全面改正がなされた。これによって、地方団体の首長および議員の住民による直接選挙が現実のものとなったが、政治的な思惑が絡み、実際には、91年になってようやく議員選挙のみが実施された。首長の選挙が行なわれたのは、さらに4年後の95年になってからである。

このようにして、1995年6月27日、およそ35年ぶりに統一地方選挙が実施され、新たにソウル市など6大都市の市長、9道の知事をはじめとする全国245の団体首長が、直接住民の手によって選出された。また、この選挙は団体議会の議員5513人をも同時に選ぶという、韓国史上最大規模のものとなった。通常、首長および議員の任期はいずれも4年とされているが、首長については今期に限り3年とされた。⁽⁵⁾

しかし、首長が公選されたとはいっても、人事をはじめとして団体行政の細部にわたって、中央政府によるコントロールがいまだに強く働いている。

定、環境研究所の設置、特別対策地域の指定、事業者の環境汚染防止費用負担制度の導入等)	官級)を設置
光陽湾の汚染による眼病や皮膚病発生	低硫黄燃料供給計画の策定
1978 洛東江の河口堰建設反対運動	1981 環境保全法の改正(環境影響評価制度の導入)
水質に係る環境基準の設定	1982 『環境保全』(現在の『環境白書』)の定期刊行開始
1979 朴正熙独裁者暗殺	1983 排出課徴金制度の導入
大気汚染の深刻化:二酸化硫黄・亜硫酸ガスに係る環境基準の設定	1984 ソウル・オリンピックの開催 与野党間で87年から地方自治実施への合意
1980 全斗煥ら軍事クーデター	1985 地方自治制実施研究委員会発足 「温山面の奇病」の集団発生
光州民衆抗争(光州事件)	1986 環境保全法の改正(民間事業へのアセス適用、未保護の野生動植物の保全)
第五共和国憲法(第33条)に環境権を明文化(→87年の第六共和国憲法第35条に引き継がれる)	1987 乗用車の排出ガス規制強化
保健社会部の外局として環境庁(次	

たとえば、大都市には副市長が2名置かれるが、新市長が自由に任命できるのはそのうちの1名である。残りの1名については、従来どおり大統領に任命権がある。このほか市長は秘書官4名を独自に任命できるのみで、市役所内の局長や課長などの人事については推薦権のみが与えられているにすぎない。これら管理職の人事は、大統領によって任命された副市長が委員長を兼ねる人事委員会の承認事項とされているのである。⁽⁶⁾

韓国では、長年にわたり、中央集権体制のもとで地方団体が国の一機関として機能してきたため、にわかに地方自治が根づくことは期待しがたい。とはいえ、今回の公選選挙の実施によって、ようやく地方自治の確立に向けた重要な第一歩が踏み出されたことは事実であり、まずは、新首長の3年間の任期中にいかなる進展があるのかを注視していく必要があろう。

2. 環境行政の枠組みと環境行政機構の変遷

韓国では、1980年に第五共和国憲法において環境権が明文化されたことを

-
- | | | |
|------|---|---|
| 1988 | 地方自治法全文改正（地方自治に関する臨時措置法廃止、地方自治法正常化）
環境保全長期総合計画の策定
清浄燃料（LNG）の使用義務化 | ベル）に昇格 |
| 1989 | 地方自治法改正（地方団体の長と議員の選挙日の規定） | 1995 統一地方選挙実施（6月27日）→公選された首長就任（7月1日） |
| 1990 | 環境政策基本法、環境汚染被害紛争調整法、大気環境保全法、水質環境保全法、騒音・振動規制法、有害化学物質管理法の重要6法律の制定
環境庁が環境処（大臣級）に昇格
自然環境保全基本計画の策定 | （出所） 原嶋洋平・森田恒幸「東アジア諸国の環境政策の発展過程の比較分析」（『計画行政』第18巻第3号1995年3月）73～85ページ；呉在一「韓国の地方自治制度の歴史と課題」（『自治総研』1996年5月号）8ページ；Chin-seung Chung & Hoi-seong Jeong, "Korea's Environmental Policy in the Age of Decentralization," <i>Environmental Policy toward the Year 2000</i> , pp.25-27 に基づき作成。 |
| 1991 | 地方団体の議会議員選挙の実施 | |
| 1993 | 廃棄物処理法の制定 | |
| 1994 | 環境処が環境部（わが国でいう省レベル）に昇格 | |

受けて、90年までには、環境政策基本法をはじめ、環境汚染被害紛争調整法、環境影響評価法、大気環境保全法、騒音・振動規制法、水質環境保全法などが制定され、体系的な環境法制を有するに至っている。なお、環境権に関する規定は、現行の第六共和国憲法第35条に引き継がれている。⁽⁷⁾⁽⁸⁾

環境行政機構についてみると、国レベルにおいて、1980年に保健社会部 (the Ministry of Public Health and Social Affairs) の下に環境庁 (the Office of Environment) が設置された。しかし、環境庁の機能は環境汚染の防止に限定され、他の環境分野に関する権限が複数の政府機関に分散されていたため、環境問題への総合的な対応を図るうえで必要な組織間の調整・協力は困難な状況にあった。この問題を解決するために、90年、環境庁 (次官級) は環境処 (大臣級) に格上げされた。しかしながら、環境処の権限は、依然として環境汚染の防止にとどまり、たとえば水源管理、天然資源管理、土地利用計画に関する権限はいっさい有していなかった。

地域環境の管理については、国によって1986年に設置された六つの環境地域支部 (Regional Branch Offices of Environment) が担っていた。具体的には、

- (1) 環境影響評価に関する命令の検査、
- (2) 種々の環境汚染の監視、
- (3) 大気汚染、水質汚濁、騒音および振動、有害物質などに関する遵守状況の監視と執行、
- (4) 各種環境法が規定する罰金の賦課と徴収、

といった事項が環境地域支部の役割に含まれていた。90年に、環境地域支部は地域環境室 (the Regional Environmental Offices) に格上げされた。地域環境室の職員は中央政府によって任命されており、地方団体や住民との接触はほとんどないことから、このような中央集権的な環境政策は、地域の実情やニーズを十分に考慮しないものとして、批判の対象となっている。

従来から、法制度上は、地域環境管理については国のみでなく、市・道政府も携わることであったが、実際のところ、1992年頃までは、地方団体

が独自に実施できる環境政策は固形廃棄物の収集・廃棄に限られていた。92年に入ると、上述した環境地域支部の役割のなかの(3)および(4)とともに、大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音などの環境汚染源となり得る施設の設置に関する許認可権限が、市・道政府に対して移譲された。⁽⁹⁾

1994年には、内務省が解体されるとともに、環境庁は環境部（わが国にいう省レベル）に格上げされるなど、中央行政組織の大規模な改革が行なわれている。

さて、上で概観したように、地方団体に対する権限の移譲はきわめて限定的なものにとどまっているといえよう。地方自治法第9条の1は、地方団体は自治事務と委任事務を処理することとしている。さらに、同法は地方の事務範囲について包括的列举主義をとっており、第10条において、広域的団体と基礎的団体との事務配分に関する一応の基準を設けている。しかし、この基準は曖昧なもので、実際に地方が行なっている事務全体に占める委任事務の割合は6割ほどに及び、その経費負担関係も不明確であることが指摘されている。⁽¹⁰⁾

3. 地方団体の環境政策

(1) ソウル市

ソウル市では、新市長就任後、副市長のもとに市政企画団が特別に組織され、環境政策を含む市政を再評価し、新市長の公約を今後3年間で実施する可能性について検討作業が行なわれた。市政の重点課題としては、近年、デパートや橋桁の崩壊が相次いだことを反映して、都市施設やインフラの安全確保がトップに挙げられ、次いで、交通渋滞の解消や道路整備などの交通問題への対応、環境、福祉、住宅といった順になっている。⁽¹¹⁾ 環境行政の分野では、ソウル市が独自に推進していく施策として、次のものが掲げられている。すなわち、

- ① Seoul Green Plan 21 の策定、

- ② 環境基本条例の制定,
- ③ 環境憲章の策定,
- ④ 市民環境委員会の設置,
- ⑤ 市民フォーラムの開催,
- ⑥ 環境改善財源の調達方策の検討,
- ⑦ 市民参加促進のための環境広報の実施,
- ⑧ 事業者との環境改善負担金に関する協定の締結,

である。

すでに1995年6月には環境管理計画を策定したのに加え、環境基本条例の95年中の制定および96年の施行を目指す。さらに、96年6月には環境憲章を策定することになっている。さらに、団体の強化に向けて、地方団体間の国際協力も活発に行なっていくことにしている。

また、これらの環境施策を推進していくうえで、市民参加の確保が重要であることが認識されており、今後、どのような方法で市民参加を図っていくかが課題であるという。現時点では、たとえば、

- ① 環境基本条例および憲章の策定過程において自治区ごとに公聴会を開催する,
- ② ソウル市民環境委員会を設置し、地域別・職業別に約50名の委員を任命する,
- ③ 環境に関する月刊誌を発行し、市民意識の啓発に努める,

といった方法が考えられているようである。市民参加を図っていくうえで、NGOとの協力関係の重要性についても認識されており、さらに、情報公開による市民参加の促進も大きな目標として掲げられている。

このほか、東京都や北京市（いずれも姉妹都市）の例を参考にしながら、各分野ごとに分散している環境関連「課」をある程度統合して「局」レベルに引き上げることにより組織⁽¹²⁾の強化を図っていくことも検討されている。

(2) 大田市

大田市は、「生態都市の造成」をテーマに据え、UNEPによる環境モデル都市の指定を受けるために国からの推薦を受けている、環境政策に熱心な団体である。これまでも、大田環境改善総合計画(1993年6月)、自然環境保全基本計画(GREEN PLAN 2003——1994年11月)などを策定し、環境保全に努めてきた。現在、環境基本条例の策定を準備中で、95年12月には公聴会を開催し、内容を確定させることになっている。環境基本条例の目的としては、「環境調査」と「環境監査」の二つを掲げており、環境政策を展開していくうえで、市と市民とが対等の立場で意見・情報交換を行ないながら協働していくことの重要性が認識されている。環境基本条例の制定やそこに掲げられる目的の実現にあたっては、市民団体との協力のもとに実施していくとのことである。さらに、市民をメンバーとする常設機構を設置することも検討しているという⁽¹³⁾。

以上の事例が示すように、韓国の地方団体は、選挙後、環境政策の方針を新たに提示し、その実現に向けて動きだしたばかりの段階にある。したがって、地方団体が独自に展開する環境政策の具体的な成果については今後の推移を見守る必要があるが、環境行政における市民参加の重要性を認識し、環境NGOの役割に大きな期待をもって臨んでいる点は注目される。加えて、環境行政の計画的推進、地方団体間協力、市民への情報公開・提供も環境行政における目標として挙げられている点は重要であろう。

4. 市民参加と環境NGO

環境行政における市民参加の意義は、そのもつ問題提起、情報提供、政策提案、自己権利の防衛、公益の防衛などの機能を通じて、市民が行政のパートナーとして、また時には監視者として、地方自治の理念に根ざした地域環境の創造・管理に寄与していくことに求められるといえよう⁽¹⁴⁾。ここで市民参加という場合には、行政側からの働きかけに応じて自らの権利・利益を主張することにとどまらず、市民自らが考え、積極的・能動的に行動し、行

政に働きかけていくことも含めて考えている。そして、このような市民参加の担い手として、環境NGOの存在は、市民の要望をひとつの大きな声にまとめあげ、行政と市民とをつなぐ重要な役割を果たし得るものとして注目されてしかるべきであろう。

韓国においても、性格の異なる数多くの環境NGOが存在し、活動しているので、以下に紹介する。

(1) 環境NGOの特徴

『1994年版韓国環境白書』⁽¹⁵⁾によると、1994年3月現在、韓国には、政府に登録しているか活動するうえで政府の認可を得ている環境NGOが84団体ある。それらには、韓国環境保全協会（the Korea Environmental Preservation Association）や韓国環境行動連合（the Korea Action Federation for Environment）などがある。また、バダル・エコソサイエティ（the Baedal Eco-Society）や平和と創造の統合のための韓国教会研究所（the Korea Church Research Institute for Peace and the Integrity of Creation）といった未登録団体が約30と、経済公正のための市民連合（the Citizens' Coalition for Economic Justice）や韓国主婦クラブ連合（the Korean Federation of Housewives Club）などのもともと環境以外の目的で設立されたが、環境保全運動にも参画するようになったものが約40団体あるという。これらを合わせると、韓国には160以上の環境NGOが存在していることになる。

環境NGOの多くは特定の地域に限定された活動をしており、全国的に活動を展開しているのは5団体ほどであるという。これらの主なものとして、たとえば、後述する韓国環境運動連合のほか、グリーン韓国（Green Korea）、経済社会公正協会の環境開発研究所（Environmental Development Research Institute, Economic & Social Justice Association）などがある。NGOの活動に積極的に参加するのは主に有識者で、NGO活動への一般市民の関心・理解は一般的に低いという。一般市民の場合は、自らが実際に何らかの被害を被った時にだけNGOに助けを求めてくるが、その後も継続して活動に参加する

人はまれである。しかし、従来、国の研究機関や大企業に偏っていた参加者が、近年では、より幅広いエリート層にも広がったことにより、NGOの活動が一般市民にもより説得力をもって受け入れられるようになっているとい⁽¹⁶⁾う。

環境NGOの特徴と活動は、以下の4種類に分類することができる。まず、⁽¹⁷⁾第1に、環境政策基本法および政府の環境政策に基づいて設立されている団体である。たとえば、前述の韓国環境保全協会や環境保全国民運動協議会(the National Movement Council for the Environmental Protection)がこれに含まれる。これらの団体は、主に調査研究・検査、技術開発、教育・啓発の役割を担っている。

第2は、環境の悪化が社会問題化するにつれて、女性団体、宗教団体、プレスなどが環境保全の取り組みに参加するようになったものである。これらの団体は、よりごみの出ない包装、リサイクル、ごみの分別、洗剤利用の削減、排気ガスの削減といった環境に関する運動を先導し、展開している。

第3は、研究機関としての機能を備えている団体である。韓国環境行動連合、バダル・エコソサイエティ、環境・公害研究グループなどがここに含まれる。これらの団体は、環境に関する専門家、社会的リーダー等で構成され、都市埋立地の環境影響の評価、廃棄物管理に関するセミナーの開催、環境政策に関する学際的研究の実施、国内外の団体との環境情報の交換などを行なっている。

そして、最後は、たとえば地球・エコフレンド(Earth and Eco-friends)のような、地元住民によって代表される宗教団体である。この種の団体は、地域的な環境保全や飲料水源の保護などに主に関心を寄せて活動している。

(2) 環境NGOに対する支援

韓国政府は、特に、廃棄物の分別収集、埋め立て地や処分場の建設、廃棄物収集料の徴収といった、住民にとって最も身近な廃棄物分野の施策を推進していくうえで、環境NGOとの協力が必要不可欠であるという認識に立っ

表1-2 民間環境団体に対する韓国政府による財政的支援

(単位:1,000ウォン)

組 織	1993 (執行済み)	1994 (予算)
韓国環境保全協会	99,000	100,000
環境保全全国民運動協議会	135,000	120,000
韓国環境科学研究協議会	135,000	150,000
韓国自然保護協会	126,000	120,000
その他	11,000	10,000
合 計	506,000	500,000

(出所) The Ministry of Environment, Republic of Korea, *Environmental Protection in Korea*, 1994, p.269.

ているようである。そのため、環境NGOに対して、表1-2に示すような、財政的支援を行なっている。

(3) 環境NGOの事例

(i) 韓国環境保全協会

1978年12月に設立された韓国環境保全協会は、現行の環境政策基本法第38条に規定されている「環境保全協会」として位置づけられる。同条は、環境保全に関する調査研究、技術開発、教育・広報等を行なうために、環境保全協会を置くことを定めており(第1項)、環境保全協会は法人格を有し(第2項)、協会の会員となることができるのは、環境汚染物質を排出する施設の設置許可を受けた者および大統領令の定める者とされている(第3項)。また、協会の事業に要する経費は、会費・事業収入金等を充当し、国は、所要の経費の一部を予算の範囲内で支援することができる(第4項)。さらに、環境処長官は、協会の運営が法令に違反し、または定款に違背すると認めるときは、その定款もしくは事業計画の変更または役員の改選を命ずることができる(第5項)。このほか、協会に関して、同法に規定がない事項については、民法中の社団法人に関する規定を準用することとなっている(第6項)。

以上のように、会員になれる者が限定されていること、事業計画の変更や

役員の改選を国が命令できることなどからみても、韓国環境保全協会は純粹に市民主体で出現したNGOとはきわめてその性質を異にしているといえる。

(ii) 環境保全国民運動協議会

環境保全国民運動協議会は、1989年1月に発生したパルダン(P'dang)貯水池汚染事件の後に起こった、さまざまな社会組織による環境運動を調整・統合するために設立された機関である。同協議会は、1989年11月に、韓国セマウル・アンドン・センター(the Korea Saemaul Undong Center)ほか14の団体によって設立され、90年2月には、社会組織登録法(the Social Organization Registration Act)に基づく一般社会組織として登録された。同協議会の主な機能は、全国的な環境保全運動計画の策定と実施、環境保全に関する普及啓発、調査研究の実施、会員団体の支援である。94年末現在、25の団体が加盟しており、その中には、上述の韓国環境保全協会のほか、消費者保護団体国民協議会(the National Council of Consumer Protection Organizations)、韓国セマウル・アンドン・センター、韓国ボーイ・スカウトなどが含まれている。

(iii) 韓国環境運動連合：市民環境研究所

1986年に、公害問題に関する反政府運動を展開するために韓国で最初に組織されたNGO(韓国公害反対運動協会[The Korea Anti-Pollution Movement Association: KAPMA])が、韓国環境運動連合(KFEM)の前身である。KAPMAは、93年4月に、KFEMに改組された。現在、KFEMは、全国17カ所に支部をもち、約2万人の会員、60名ほどの専任スタッフを擁する。さらに、良好な環境の創造を目的として研究、調査、教育等を行なうための下部機関として、市民環境研究所(The Civil Institute for Environmental Studies: CIES)を設立している。従来、KFEMの役割は、政府・行政に対する問題の指摘にとどまっていたが、CIESの設立で代替案や解決策を提示する役割を果たすことが可能になった。

CIESは、環境政策、生態学、社会学、経済学、法律、環境管理、エネルギーなどを専門とする顧問研究者と関連分野に職を有する会員らからなる委員会をもち、環境汚染・破壊による被害者や環境問題の解決に関心を抱く市

民の参加を得ている。財政面では主に民間企業から支援を受けている。プロジェクトごとに企業から資金提供を得るほか、研修所に使うための施設を政府から借り受け、その修繕費を企業から得ることもあるという。より具体的な活動内容としては、以下のようなものがある。⁽¹⁸⁾

- ① 相談と教育：市民や環境汚染・破壊の被害者への情報およびアドバイスの提供、KFEMの活動支援、国内または海外の専門家とのシンポジウムやセミナーの開催などを行なう。
- ② 研究プロジェクトの実施：汚染地域におけるさまざまな問題を調査し、解決策を探ることに加え、環境政策の評価を行なう。
- ③ 環境に関する情報提供と出版物の刊行：コンピューター・ネットワークを通じて、環境情報のデータベースを提供するとともに、環境に関する出版物を刊行する。
- ④ 他の研究機関との協力：研究成果を相互に提供したり、共同研究を実施する。

当面の活動としては、「地方団体と環境政策セミナー」をシリーズで数回にわたって開催していく予定であるという。同セミナーは、海外の市民団体との協力のもとに、首長、議員、NGO、市民、地方団体職員などを対象とした意見交換の場として開催されるものである。統一地方選挙後の1年間は、「地方団体とローカルアジェンダ21」というように、地方団体の役割を探ることを目的としたテーマでセミナーを開催していく。

5. 地方団体による開発行動計画の策定——ローカルアジェンダ21

1992年にリオデジャネイロで開催された「開発と環境に関する国連会議」(UNCED)では、21世紀に向けての持続可能な開発を実現するための行動計画として「アジェンダ21」が採択された。アジェンダ21は、その第28章「アジェンダ21の支持における地方団体のイニシアティブ」において、世界中の地方団体に対して、地域住民との協議に基づき地域レベルで環境との調和を

考慮した開発計画，すなわち「ローカルアジェンダ21」の策定を求めている。

ローカルアジェンダ21の意義は，以下に挙げる，新しいねらいと手続きの下で策定される点に見いだすことができよう。⁽¹⁹⁾

- (1) 従来の公害防止や自然保護，アメニティといった個別分野ごとの環境管理計画とは異なり，貧困，消費生活，生産形態，住宅，生物多様性，女性・子供の役割，環境技術の移転，環境教育，法制度，環境情報の公開など，すべての行政分野を環境面から見直してまとめられる行動計画であること。
- (2) 地球環境を見据えて地域レベルで策定されるものであること。
- (3) 地域住民をはじめとした地域のあらゆる団体や企業が一つのテーブルについて，これらのアクターの合意の下に作られるものであること。

さて，ローカルアジェンダ21の韓国における策定状況についてみると，1995年10月現在で，すでに策定済みのところは，釜山市と仁川市の2広域市，およびソウル特別市の3市のみである。これらはいずれも94年度地方交付税の不交付団体で，財政的に自立度の高い団体であることがわかる。他方，わが国と同様，地方団体に対してローカルアジェンダ21の策定に関する指針を示す動きもある。韓国環境技術研究院は95年8月に‘Environmental Vision 21’を作成し，各地方団体に配布している。また，環境部地球環境課でも，⁽²⁰⁾95年末までにはガイドラインを策定するということがあった。

ノウハウも財源もある大都市では独自に作業を進めている一方で，経験・人材・財源がともに乏しい基礎的団体の多くは，ガイドラインの提示を待つて作業に着手することになるものと思われる。そうなると，どの団体のものをとっても内容に大差のないローカルアジェンダ21ができ上がってくる恐れがあり，せっかく地域の実情を反映したボトム・アップの計画であるはずのものが画一的なものになってしまう可能性は否定できない。

Ⅳ 地方自治と環境行政をめぐる課題と展望

最後に、韓国の事例で概観した内容を踏まえて、地方自治と環境行政をめぐる課題と展望についてまとめを試みる。以下で指摘する点は、韓国のみならず、他のアジア諸国にも共通する部分が多いものと思われる。

1. 地方自治の進展に期待される効果

地方自治が進展することによって、環境行政にもたらされるプラスの効果としては、主に次のようなものが考えられよう。⁽²¹⁾

- (1) 環境情報へのアクセシビリティを高め、ひいては環境に関する研究や開発を推進することにつながる。
- (2) 異なる政府間における権限配分と良い意味での競争を引き起こし、環境行政の効率性を高める。
- (3) 環境情報へのアクセシビリティが向上し、意思決定者がより市民に接近することによって、環境行政における市民参加の機会が増大する。さらに、市民と行政との距離が縮まることは、より効率的な環境政策の発展に寄与する。
- (4) 地方政府は住民のさまざまな要求に敏感に耳を傾けるようになる。
- (5) 地域の状況に応じた多様な試みを可能とし、そのような先進的な取り組みが国の環境政策にも取り込まれるようになるなど、環境政策全体の発展につながる。

2. 地方自治の進展によって懸念される影響

上述のような効果が期待される一方で、地方自治の進展がもたらすマイナ

スの影響も懸念されている。たとえば、『1994年版韓国環境白書』の冒頭には、地方自治の進展がもたらす環境行政への影響について国がどのように受けとめているのかを示す興味深い言及がなされているので、以下簡単に紹介しよう。⁽²²⁾

「現在の韓国の社会経済状況に鑑みると、開発中心の経済政策を継続していくことが求められており、環境の悪化に対処するための効果的な計画がこれまで以上に重要になってきている。新政権（金泳三政権）の樹立以来、地域開発に対する国民の一層の期待が高まっており、このことは、必然的に環境破壊（行為）に対する規制緩和に向けた圧力となっている。このような圧力は、将来において、地方団体がより高い自立度を付与された場合には、より一層高まるものと思われる。

地方団体が高い自立度を付与されれば、地方団体は財政的要求をもち、経済発展の推進に高い興味を示すと同時に、地域開発の推進に向けた（外的な）圧力が急激に高まるであろう。その結果、汚染源の拡散がみられ、環境利害の対立が各地に起こり、地方間での衝突が発生することになる。したがって、地方自治の確立は、環境行政がその目的を達成することをより困難にするであろう」。

以上から、韓国政府が、環境行政に対する障害として地方自治の確立を受けとめており、環境問題については国レベルでの広域的かつ統一的な対処が望ましいことを示唆していることがわかる。地方自治の確立は、地域の実情に応じた適切な環境政策を展開し、市民のニーズに的確に応えていくためには欠かせないものであるが、その一方で、環境専門家や学識経験者のなかから、地方団体の管理能力の不足と財政力の弱さを主な理由として、急激な環境権限の移譲に対する警告を発する声が聞かれる。それらは主に以下の⁽²³⁾ようなものである。

(1) 地域間格差の拡大

すでに地方団体間に存在している財政面や経験面での格差が、地方自治を

確立していくなかでより一層拡大されるのではないかという点が指摘される。特に、小さな基礎的団体は、地域の実情とニーズにあった環境行政を推進していくに十分な経験を有していないのが現状である。基礎的団体は一般的に、財源の多くを国庫補助金、地方交付税等に頼っており、現状のままでは、このような状況がより深刻化する一方である。

(2) 地域間の衝突

(1)と関連して、環境資源をめぐる地域間紛争が発生することが想定される。さらに、広域的な観点からの対策が必要な場合に、地方団体間あるいは国と地方団体との間において適切な協力がなされない限り、それは困難となる。現在、最も多くみられる地域間の衝突は、清掃工場や汚染物質処理施設などの迷惑施設の建設をめぐるいわゆる「NIMBY 現象」によるものである。⁽²⁴⁾このような NIMBY 現象の解決や環境資源の配分調整が一層困難となることが指摘されている。

(3) 経済発展・開発の優先

この点は、最も多く耳にする指摘であるが、首長が再び選挙に勝つために、環境保全よりも地域の経済発展に寄与する開発を優先させるケースがでてくることが懸念されている。開発による効果は目に見える形で即座に現われるために、住民の評価・支持を得られやすいことがその背景にあると思われる。

今後、韓国をはじめとするアジア諸国において、以上のような地方自治の進展によるマイナス影響を克服していくためには、まず、国と地方団体との役割（事務配分）を整理し明確化していくことが必要である。そのうえで、異なるレベルの地方団体間の役割を再定義するとともに、地方団体の権限強化が図られなければならない。そのためには、法令の整備・改正、地方団体にとっての充実した財源の確保、組織の拡充等が必要である。一方、中央政府には、引き続き、地方団体のみでは対応しきれない広域的な環境問題や紛争

をめぐる調整機能が、重要な役割として期待されているといえよう。

〔注〕

- (1) 原田尚彦『地方自治の法としくみ』学陽書房 1993年 4 ページ。
- (2) アジア諸国の地方制度については、以下に挙げる文献に詳しく、本稿の記述は主にこれらによっている。
財団法人地方自治協会『アジア諸国の地方制度』1993年；財団法人地方自治協会「特集 アジアの地方行政」（『地方自治の窓』第41号 1992年）；斎藤友之「アジアの躍動と途上国の地方自治をどうみるか——アジア諸国の地方制度に関する比較フレームづくりのための予備的考察——」（『地方自治の窓』第54号 1995年）70～80ページ、など。
- (3) 環境庁企画調整局『地方自治体による開発途上国への環境協力のあり方に関する調査報告書』1994年 69ページ。
- (4) 韓国における地方自治の動向等については、たとえば、孫永培「韓国の地方自治の”現状”と課題」（『月刊自治研』1995年2月号）47～56ページ；呉在一「韓国の地方自治制度の歴史と課題」（『自治総研』5月号 1996年）1～32ページ；若山浩司「韓国の地方自治と地方財政」（1）（2）（3）（『地方自治』4～6月号 1995年），などに詳しい。
- (5) 宮崎伸光「大韓民国における自治制度の再生から」（『自治総研』7月号 1995年）34ページ。
- (6) 宮崎 前掲論文 35～36ページ。
- (7) 韓国の環境法制度については、木村実「韓国の環境法と行政制度」（野村好弘・作本直行編『発展途上国の環境法——東アジア——』アジア経済研究所 1993年）121～155ページに詳しい。
- (8) 第六共和国憲法（1987年10月29日）第35条は以下のように定めている。
第1項 すべての国民は、健康で快適な環境の中で生活する権利を有し、国および国民は、環境保全のために努力しなければならない。
第2項 環境権の内容および行使に関しては法律で定める。
第3項 国は、住宅開発政策等を通じて、すべての国民が快適な住生活を営めるよう努力しなければならない。
- (9) Chin-seung Chung & Hoi-seong Jeong, "KOREA'S ENVIRONMENTAL POLICY IN THE AGE OF DECENTRALIZATION," *Environmental Policy Toward the Year 2000*, pp.25-27.
- (10) 南皇祐「韓国における地方自治の復活実施と地方財政」（『経済と経済学』1995年1月）。

- (11) 1995年10月4日, ソウル開発研究所へのインタビューに基づく。
- (12) 1995年10月2日, ソウル市保社環境局へのインタビューに基づく。
- (13) 1995年10月6日, 大田市環境保護課へのインタビューに基づく。なお, 環境基本条例の目標として掲げられている「環境調査」と「環境監査」の具体的な内容については定まっていないようで, 明確な答えが得られなかった。
- (14) 環境行政における市民参加の機能については, 北村喜宣「自治体環境管理と市民の役割」(『都市問題』1995年10月号) 83~84ページ; 阿部泰隆・淡路剛久編『環境法』有斐閣 1995年 136~137ページ; 阿部泰隆『行政の法システム』(下) 有斐閣 1992年 557ページ, などを参照。
- (15) The Ministry of Environment, Republic of Korea, *ENVIRONMENTAL PROTECTION IN KOREA 1994*, 1994, pp.266-270.
- (16) 1995年10月5日, 市民環境研究所 (Civil Institute for Environmental Studies) の車明斎所長へのインタビューに基づく。
- (17) The Ministry of Environment, *op. cit.*, pp.266-270.
- (18) 市民環境研究所パンフレットに基づく。
- (19) 『リサイクル文化』1993年秋号 52~53ページ。
- (20) 1995年10月5日, 環境部地球環境課に対するインタビューに基づく。
- (21) Chin-seung Chung & Hoi-seong Jeong, *op. cit.*, pp.27-28.
- (22) The Ministry of Environment, *op. cit.*, pp.1-2. (筆者訳, かつこ内は筆者補足)
- (23) Chin-seung Chung & Hoi-seong Jeong, *op. cit.*, pp.28-29 によるほか, 1995年10月4日のソウル大学環境大学院でのインタビューに基づく。
- (24) “Not In My Back Yard” 現象の略で, どこかに設置される必要がある施設であることは理解しているが, 自分の裏庭——すなわち自身が居住する周辺——には欲しくないという, 住民エゴに基づいた主張がなされる現象を指す。