

盧武鉉政権の環境政策

石坂浩一

●盧武鉉政権—対立する評価

二〇〇七年二月一九日の投票を目前にして、韓国大統領選挙は混沌とした様相を見せている。有力候補に不正疑惑がたえず、候補が乱立、政策よりも世論調査の数字やイメージが先行する状況になっているため、一月二四日付の『京郷新聞』は一面トップで「最悪の大統領選挙—ますます増える浮動票」とその有様を憂慮した。

ここでは選挙の行方を占うことが本題ではないし、読者はこの原稿を読む時に選挙の結果を知っているだろう。しかし、今回の大統領選挙がこのようになった要因が現在の盧武鉉政権にあることは多くの者が認めざるをえない。すでに韓国で現政権の評価について議論が始まっているが、本稿では環境政策を論じてみたい。

たとえば、環境部（省に相当）官僚出身で慶尚北道聞慶市のシン・ヒョングク市長は著書『環境大統領』（二〇〇七年）において、盧武鉉政権を「進歩的環境路線」と規定している。現政権は環境影響評価制度の強化、対象の拡大、環境規制基準の強化

廃棄物管理に対する生産者責任厳格化など、厳格な環境政策をとったために、経済界は批判を高めているというのである。これは、近年の韓国経済界を代表する意見だろう。

これに対し、大邱大学のチェ・ビヨンドウ教授は論文「新自由主義化と空間環境政策の変化」（学術団体協議会他編『韓国民主主義の現実と挑戦』二〇〇七年）において、金大中・盧武鉉両政権の時期を「新自由主義の第二の局面」と規定した。とりわけ盧武鉉政権は、首都圏への過剰集中と土地不足という認識を大前提として、全国土の均等発展という新しいパラダイムを掲げ、そのために首都機能の一部移転などを地方自治体と民間企業を担い手として実現しようとし、土地利用規制緩和などを進めたと指摘する。そして、大規模都市開発プロジェクトに帰結するこうした政策は、市場志向の新自由主義を招いたというのである。

このように、盧武鉉政権の環境政策については、進歩的で厳しすぎるという評価がある一方では、新自由主義的で環境的だとの評価があり、正反対の批判が目につく。なぜ、このように対立する見解が出ている

のだろうか。

確かに、盧武鉉は二〇〇二年の大統領選挙に際して、人権や平和を重視する進歩的な層の支持を受けながら当選を果たした。保守派はこれに危機感を高めた。日本社会も保守的傾向が強まっているために、盧武鉉政権を「左派政権」と見る傾向がマスコミも含めて少なくなる。

だが、実情はそれほど単純ではない。盧武鉉政権は、むしろ環境や労働の分野では新自由主義的傾向が非常に強く、そうした路線で政策を強行した。だが、市民社会から強い反発を受け、結果的にプラスの成果を残せなかった。最も失敗したのがこうした分野にはかならない。これに対し、過去の人権侵害事件の真相究明や冷戦体制の解消、南北の和解など、過去のレジームを清算する作業では、保守勢力の強い抵抗にあいながらも、一定の成果を残した。対米関係なども実益を重視した外交で着実な結果を出したが、同時に自由貿易協定や海外派兵で米国との協調を選んだことは、進歩勢力の反発を招いた。

既得権を持った右派勢力は、盧武鉉政権

に対して強く反発し、「アカ」「親北」などのイデオロギー的レッテルを貼って非難を繰り返した。近年目立ってきたニューライト勢力がこれに加わって、韓国社会の対立はこれまでにないほど激しいものとなった。環境政策も、例外ではなかった。

●重要イシューで環境運動と対立

盧武鉉政権はよく知られているようにみずから「参与の政府」と名づけた。金大中政権の「国民の政府」から一歩進んで、人びとの参加により民主主義を実行しようという志に基づいた命名であった。

金大中政権以来の流れを受けて、盧武鉉政権でも環境部は環境法の一層の整備に尽力した。二〇〇三年に首都圏の大気浄化と汚染源管理のために汚染物質の総量規制などを盛り込んだ「首都圏大気環境改善に関する特別法」を、二〇〇四年には事業所から局地的に発生する悪臭の許容基準や管理について規定した「悪臭防止法」や公共機関にエコ商品の購買義務を課す「エコ商品購買促進に関する法律」を制定、二〇〇五年には行政計画の策定段階で環境影響評価を行い適正さを検討する制度を導入するため「環境政策基本法」を改正するなど、立法・制度面では努力が続けられてきた（以上は『環境白書』二〇〇六年版による）。環境保護の制度的整備が一定程度進められたのは事実で、経済界からは「反企業の政策」との声も出た。

だが、盧武鉉政権は社会的にイシューとなった課題で失敗を繰り返した。その事例を紹介してみよう。まず、原子力発電所から排出される中低レベル放射性廃棄物処分場建設問題では、二〇〇三年に全羅北道扶安で立地を強行しようとして激烈な反対運動に直面、候補指定を撤回せざるをえなくなった。疑惑に満ちた誘致決定過程と反対運動への強圧的な政策が、地域住民と環境運動の反発を買ったのはもちろん、政権への信頼も失わせた事件であった。

一九九〇年代からの環境をめぐる重要イシューであり、二〇〇三年に裁判所によって防潮堤建設が一時停止されていた、全羅北道セマングムにおける干潟の干拓問題では、環境運動は大統領が英断を下すことを期待していた。干拓は国家事業であり、防潮堤の完成を先延ばしにしてセマングムの将来についての議論を行うことは可能と思われたからである。環境運動は、干拓をやめ干潟を再生し保護しながら、地域の活性化をはかることをめざしていた。実際、干拓は当初は農地造成の名目で始まったが、すでにコメの余剰に悩む時代に突入した韓国において、干拓地の用途についての明確な合意は何ひとつなされていなかった。

ところが、二〇〇六年三月一六日、大法院（最高裁）は、環境団体が農林部長官を相手取り提起していたセマングム事業計画取消請求訴訟について上告を棄却、原告敗訴の判決が下った。政府は早速一七日から

防潮堤工事を再開し四月二日には一四年五月ぶりに三三キロの防潮堤が完成した。政府系研究機関が干拓地の用途について公式に議論を開始、政府は二〇〇七年四月三日に一億二〇〇万坪のうち七一％を農地、六・六％を産業用地、三・五％を観光用地として利用する基本構想を閣議で決定した。しかし、これは農業用地として干拓を開始したという建前に沿ったにすぎず見直しが行われることもはじめから予想されていた（『毎日経済新聞』二〇〇七年四月四日）。

環境団体では防潮堤完成後も干潟の観察を続けているが、防潮堤内の水域で生物が壊滅的打撃を受けたのはもちろん、沿岸でも潮流が変化し悪影響が見られるといわれる。環境運動は政府の干拓強硬政策に強く反発した。

もうひとつ、放射性廃棄物処分場選定のその後について付け加えなければならない。扶安で失敗した政府は、二〇〇五年三月に放射性廃棄物処分場誘致地域支援特別法を公布、対象地域には三〇〇億ウォンの交付金を与えるとともに、原子力発電事業になう（株）韓国水力・原子力の本社まで当該地域に移転することとした。これに基づき候補地をつのり、名乗りをあげた四つの自治体で同年一月二日に住民投票が行われて、慶州が建設候補地に確定した。当該の村でだけ反対運動がおこったが、慶州市民は大多数が賛成票を投じたのであった。ちなみに、建設地から五〇〇メートルほどの

地点には、海中の陵墓として有名で観光客も訪れる文武大王陵がある。すでに二〇〇七年一月九日、工事は着工された。

慶州では強い反対運動はなかったし、環境団体は今後の原子力政策総体を考えずにまず処分場を建設しようとする政府の方針に反対したが、有効な運動を組織できなかった。このプロセスは、典型的な利益誘導型の立地で、手続的に合意を取り付けることには成功したが、合意形成のための十分な説得や説明がなされているとはいえない。また候補地決定に際し、二〇〇四年七月に発効した住民投票法が活用されたが、この法律は重要な国家政策について住民の意向を問うために中央政府が投票を要求、地方自治体がこれを発議するというもので、住民が求めて投票を要求できる法律になっていない。

●新自由主義的開発政策

盧武鉉政権の環境政策についてはいくつの特徴を指摘することができる。まず、歴代の政権がとってきた開発政策を越えるような、環境政策のイメージが存在しないのではないかということである。弁護士としての盧武鉉や与党の人びとの多くはかつて民主化運動にたずさわった人であり、政府の強権的な政策に抵抗してきた経歴を持っている。抵抗運動としての環境運動には理解があるだろう。しかし、この人びとは政策を立案する側になってみると、環境を

保護しながらポジティブに社会を発展させる政策がなかったと考えざるをえない。

盧武鉉政権の発展イメージについては、前出のチェ・ビヨンドウ教授の論文が参考になる。韓国の現代史において、地域による発展の不均衡は歴然としたものがあり、いわゆる地域対立もそれを背景としていた。したがって、地域対立を打破し民主主義を定着させようとした盧武鉉政権が、首都機能移転をはじめとした均衡の取れた国家発展政策をめざしたこと自体は不思議なことではない。だが、大きな政治的争点になった首都機能の一部移転と公共機関の地方移転は、環境や社会形成のための新しいパラダイムにはつながらず、実質的には物理的建設と開発を軸とした政策に帰着していった。そこでは、大規模な民間資本の動員のもと、政府機関、大学、研究所といった地域のネットワークを通じた体系が構築され「国家の介入を前提とした新自由主義、すなわち発展主義的新自由主義」が形成されたとチェ・ビヨンドウ教授は指摘している。次に、ひとたび開発政策や経済的な利益誘導が選択すべき政策だと決定してしまうと、「参与」の名にふさわしくない上からの政策遂行を強行したという点が指摘できる。盧武鉉政権は支持層が進歩的性向であったことから考えても、開発政策、原子力政策について検討を加えながら遂行することが求められていた。ところが特に扶安の事例に見られるように、政策の妥当性を検

討する過程、あるいは国民、住民に対して説得し合意を取り付ける過程が欠けていたといわざるをえない。

この点は、金大中政権と比較すると大きなちがいを読み取れる。金大中政権は東江ダム建設反対運動の高まりに配慮し、建設計画を白紙化した。また放射性廃棄物処分場問題では、政治的リスクを犯さず任期中に手をつけなかった。セマングムについてもあいまいとはいえ、最終決定を先延ばしにした。こうした国民からの合意取り付けを重視しつつ政策を決定ないし延期する姿勢を考えると、本質論はともかく、金大中政権と盧武鉉政権を、チェ・ビヨンドウ教授のようにひとくくりにしてしまうのは大雑把にすぎないように思われる。

●地域格差の是正の意図と現実

二〇〇七年一月二日には「セマングム事業開発促進のための特別法」と「東西南海岸圏発展特別法」が国会本会議を通過した。前者はセマングム干拓地の農地以外の利用を許容するなどの内容で、後者は国立公園などを含む地域において地方自治体に開発の主導権を付与し、各種許認可の手続上の特例や政府の支援などを定めた内容だった。環境部は同日、東西南海岸圏発展特別法には八つの国立公園を含め二九カ所の自然公園が含まれており、環境保護の政策に反する法律であると記者会見でコメントした。

環境運動連合などは二三日、これらの法律を「環境悪法」だと非難し、憲法裁判所に憲法違反の訴えを起こすことを表明した。

なお、二二日には「西南圏等落伍地域発展および投資促進特別法」も国会建設交通委員会を通過、法務司法委員会の審査を経て本会議で成立を待つ状態となった（『ハンギョレ』二〇〇七年一月二四日）。

盧武鉉政権は政権末期になってまでこうした特別法の成立に力を注ぎ、関連地域の政治的支持を取り付けようとする意図があるのではないとも見られている。盧武鉉政権の下で、こうした開発の全国化のテコになったのは、各種の特別法であった。緑色連合（グリーンコリア）環境訴訟センターのパク・ソジン弁護士は盧武鉉政権のこうした特別法として、二〇〇四年一月六日に制定された「国家均衡発展特別法」を皮切りに、地域特化発展特区に対する規制特別法、企業都市開発特別法、公共機関地方移転に伴う革新都市建設および支援に関する特別法、テドク研究開発特区などの育成に関する特別法、新行政首都後続対策のためのヨンギ・コンジュ地域行政中心複合都市建設のための特別法、アジア文化中心城市特別法などをあげている（「開発特別法の実態とその問題点」『環境と生命』第五三号、二〇〇七年九月）。

開発特別法の立法ラッシュともいうべき事態の背景にあるのはなんだろうか。パク・ソジン弁護士はまず、こうした特別法案

が大部分、地方自治体が当該選挙区国会議員を後押しする形で提出されていることに注目する。かつて、国家主導型で開発がなされた当時は特定地域を集中開発することで全体の発展をはかるという考え方が大勢を占め、地域間の不均衡は深まっていた。さらに、その後は産業間の不均衡が加わって、発展から取り残されたと感じる地域住民の疎外感はそのるばかりだった。

盧武鉉政権がこうした地域間格差を重大な問題と認識した最初の政権だといってもいいだろうとパク・ソジン弁護士は評価する。だが、参与政府は従来と同じ開発のパラダイムで対応しようとした。そのため、各地域から堰を切ったように開発の要求が噴出し、盧武鉉政権はそれにこたえることで支持を獲得しようとしたのであった。

実際、韓国の地域格差や産業間格差は日本よりも深刻なレベルにある。地域の有力者から一般住民まで、補助金や開発にすがりたくならざるをえないのが実情だ。大統領選挙を目前にし、二〇〇八年四月には総選挙も控えている。政権末期に開発立法が立て続けに登場したのは、盧武鉉政権の政策の当然の帰結ともいえるのである。

ハンナラ党などの野党は選挙向けの人気取りだとして、批判的に見ているが、慶尚道地域の国会議員は同党が占めており、こうした立法の一部分は確実に野党によっても支えられている。問題は、地域間の不均衡をどのように解決するのが望ましいかを、

幅広い議論を通じてもう少しじっくり検討することではないだろうか。

盧武鉉政権が多くの批判を浴びた政策に土地政策があるが、これも以上で述べたことと関連している。首都機能移転など非常に意欲的な政策方針は、着実に裏づけを持てずに、不動産市場の混乱を招いた。

その一方で、二〇〇七年一〇月の南北首脳会談を通じて確認された南北の経済協力、共同の繁栄という東北アジアにとっての重要な課題も、実は環境保護をきちんと考えざるをえない局面に来ていることを想起したい。

韓国の研究者の間では、盧武鉉政権の失敗についてすでに少なからぬ議論が重ねられている。高麗大学の崔章集教授は、民主化運動になった人材が個別分散的に既成政党に吸収され、一貫した市民的立場の政策を持つ政党の確立に失敗したのが、民主化運動が民主政治につながらなかった原因だと繰り返し指摘してきた。この議論は正論ではあるし、他の政策を見る時には有効であろうが、環境問題で参与政府が失敗した現実を前にすると、理念や政策と現実とを結びつける媒介項をもっと準備しなければならぬように思えるが、どうだろうか。韓国市民社会が賢明な道を見いだすことが期待される。

（いしざか こういち／立教大学経済学部准教授）