

日韓の環境政策と環境行財政制度

——両国の新しい環境行財政ガバナンス構築のための課題——

金 炳 國* 李 秀 澈**

目 次

1. はじめに
2. 日韓の環境政策の展開
3. 日韓の環境行政
4. 日韓の環境保全予算
5. 日韓の環境行財政ガバナンスの成果と課題

1. はじめに

これまでの韓国の環境政策は、中央政府が主導してきたといえる。地方環境行政は、中央環境行政の執行機関としての役割に留まっていた。その主な要因は、予算と人材の中央集中、中央の地方への補助金提供、中央と地方間環境行政関連の役割分担体制の未整備などにあるといえる。

一方、日本も過去高度成長期以来、中央政府が環境政策を主導して来たことについては、韓国と大きな変わりはないが、地方行政も汚染物質について上乗せ基準⁽¹⁾の設定や企業との間で公害防止協定の締結など独自の環境政策も展開してきた。また 2000 年代に入ってからには小泉内閣のいわゆる三位一体改革を契機に、環境分野においても中央の権限や補助金などの地方への移転が進められている。たとえば日本で

は、近年、地方環境税と地球温暖化対策と関連した地域推進計画が導入されるなど、地方自治体が地域の実情と特色に合わせた独自の環境政策を推進できる制度的基盤が作られている。

今日の様々な都市生活型環境問題から地球温暖化問題に至るまで、それらへの取り組みには中央環境行政よりは地域事情に精通した地方環境行政の役割が重要になっている。しかし、日韓両国ともに、程度の差はあれ環境財政機能や関連人材がまだ中央政府に集中されている中で、地方自治体への多額の補助金が提供されており、中央環境行政が依然として環境政策を主導している。これは地域実情に合わせた環境政策の実施を困難にし、中央と地方間の役割分担の曖昧さや環境ガバナンスの不備などの問題を抱えることになる。

本研究では、現在はアジア地域において先進工業国家ではあるが、経済の発展段階が異なっ

* 韓国地方行政研究院研究委員 \E-mail: kbk728@naver.com, 名城大学経済学部招聘研究員 (2008 年 4 月 1 日～2009 年 3 月 31 日)

** 本稿は、科学研究費補助金 ((特定領域) 課題名: 持続可能な発展と重層的ガバナンス) 東アジア SD 研究会の成果の一部である。また同研究会の京都大学大学院の植田和弘教授, 同大学院の森晶寿准教授, 山口大学の陳禮俊准教授, 京都大学大学院博士課程の金紅実氏には数多くの議論と的確なアドバイスを頂き, 本稿の改善につながった。この場を借りて深く感謝の念を表したい。

(1) 国より厳しい排出基準をいう。

てきた日本と韓国の環境政策の展開過程を検討し、中央政府と地方自治体の環境行政と組織、人材、財政などに関する比較考察を行う。これらの分析を踏まえて、今後両国における持続可能な発展に資する中央と地方の環境行財政の役割分担や望ましい環境行財政ガバナンスの構築に関する示唆を提供したい。

2. 日韓の環境政策の展開

2-1. 日本の環境政策

日本の環境政策は、戦後の高度成長期に企業の汚染物質の排出を直接的に制御する過程の中で、形成・発展してきたという経緯がある。日本は、高度成長期に重化学工業を中心とする産業育成政策を積極的に推進した。この時期における国の政策は、国際競争力の強化を目指した生産施設の巨大化と生産コストの節約に重点を置くもので、公害抑制対策にはあまり目が向けられなかった。その結果、1956年には熊本で水俣病、1958年には富山でイタイイタイ病が公式に確認され1960年代半ば頃には産業公害が全国的に広がり、国民の健康に深刻な影響を与えた。そして、1960年代後半から公害問題は各種の社会問題の中で最も重視される懸案事項となり、世論もそれまでの高度経済成長に対する高い評価を改め、公害を誘発するという否定的側面への関心を強めた⁽²⁾。

こうした動向を背景に、1960年代末から環境政策は強化期に入ることになり、1967年には公害対策関連総合立法である公害防止対策基本法

が制定され(表1参照)、また1970年12月に開催されたいわゆる公害国会では、公害対策基本法を始めとする既存の法律の改正・強化と、6つの新たな法律の制定が行われた⁽³⁾。これを契機として、成長優先の政策に大幅な修正が加えられ、環境を重視した政策が選沢されるようになった。環境問題の加害者と見なされるようになった企業に対する類例のない厳しい規制政策が展開され、企業側も公害防止投資を積極的に進めるなどの対応を模索せざるを得なくなった。

日本では戦後の産業公害時代においても、公害防止や環境保全のための地方自治体の役割は大きかった。まず地方自治体が公害防止条例の制定により公害問題に取り組み、その後、これに影響を受けて国の公害規制関連法律が制定・改正される例も見られた。また、多くの地方自治体では有害物質について国の基準より厳しい排出規制基準である「上乗せ基準」を定めており、企業との間で公害防止協定を締結することによって独自の公害防止対策を行った。

そして1973年に発生した第1次オイルショックにより景気が不況局面に入ったにもかかわらず、企業は公害防止対策を積極的に推進することが可能であった。その主な要因として、公害防止投資に対する財政投融资資金を活用した長期かつ低利融資、税制上の優遇措置などの環境補助金制度があげられる。こうした補助金制度は企業のコスト負担を軽減させ、投資誘因として強く働いた⁽⁴⁾。

高度成長が終わった1970年代後半には、環

(2) 総理府(1967, 1971)によれば、公害問題の原因の中、「企業の責任感不足」項目が1967年の33%から1971年には50%へ最も大きく増加し、次に「行政機関対策の立ち遅れ」が1967年の24%から1971年には28%へと増加した。以下日本の環境政策の展開について詳しくは、李(2004)を参照。

(3) 公害国会で改正強化された法律は、公害対策基本法、道路交通法、騒音規制法、下水道法、農薬取締法、大気汚染防止法、自然公園法、毒物および劇物取締法などであり、新たに制定された法律は、廃棄物処理法、公害防止事業費事業者負担法、海洋汚染防止法、公害犯罪処罰法、農用地土壌汚染防止法、水質汚濁防止法などである。

(4) 日本の環境補助金制度に関して詳しくは、李(2004)を参照。

表1 主要環境政策展開の日韓比較

年代	韓国	日本
1960年代	・公害防止法制定（63）	・煤煙規制法制定（62） →亜硫酸ガスなど濃度規制 ・大気汚染防止法制定（68） →SOx環境基準設定（69）
1970年代	・環境保全法制定（77） →SOx環境基準設定（77）	・水質、廃棄物関連個別規制法制定（70） ・環境庁設立（71） ・公害健康被害補償法制定（71） →公健法賦課金制度導入 ・SOx総量規制導入（74） ・水質総量規制導入（78） ・NOx環境基準の緩和（78）
1980年代	・環境庁設立（80） ・環境保全法改正 →排出賦課金制度導入（81） ・廃棄物管理法（86）	・環境影響評価法案の廃案（83）
1990年代	・環境政策基本法制定（90） ・大気、水質、騒音関連規制法制定（90） ・環境改善負担金、廃棄物預置金など各種の環境賦課金導入（91～） ・資源節約再活用促進法（92） ・漢江水系上水源水質改善および住民支援法制定（99） →水利用負担金制度導入	・再生資源利用促進法（91） ・容器包装、家電、食品、建設関連リサイクル法順次制定および改正（95～） ・地球温暖化対策推進法制定（98）
2000年代	・首都圏大気環境改善特別法制定（03） →大気総量規制導入 ・資源節約再活用促進法改正 →生産者責任再活用制度導入（03） ・持続可能発展基本法制定（07）	・循環型社会形成推進基本法制定（00） ・グリーン購入法制定（00） ・自動車リサイクル法制定（02） ・改正省エネ法（08）

注：（ ）内は関連法・制度の制定もしくは導入年度。

境政策は調整期を迎えた。代表的な公害産業と指摘されていた鉄鋼、石油化学、非鉄金属などの重化学工業は、オイルショックによって長期不況局面に入り、生産縮小など構造調整が行われた。また、大工場を中心とする産業公害の割合は相対的に低下した反面、人口の大都市集中と大量消費社会の進展による自動車排ガス・騒音や生活排水など、いわゆるノン・ポイント・ソースに起因する都市生活型公害の割合は高くなった。このような状況の下では、従来の企業

規制を中心とする環境政策はあまり有効に機能しなくなった。特に、2度にわたるオイルショックの影響で経済の停滞・減速感が強まり、経団連を中心とした産業界からは環境規制基準の見直しを求める声が高まった。これを受けて、あたかも環境政策が後退したような印象を与えるいくつかの措置がとられた⁽⁵⁾。

1980年代からは環境問題の様態が大きく変容し、大気汚染に代表される従来の産業公害に代わり、廃棄物の埋め立て地の逼迫や不法投棄、

自動車などの移動発生源による大気汚染など、都市生活型環境問題が顕在化してきた。また1980年代末からは、地球温暖化問題を中心とした地球環境問題が国際社会の緊急課題の一つとして浮上し、日本の環境政策の領域も局地的な問題から地球規模の問題にまで広がるようになった。

2000年代に入り、地球温暖化と都市生活型環境問題は今までの公害対策では対応が難しくなり、公害対策基本法を発展的に継承した環境基本法が制定され、現在まで環境政策の指針となっている。2001年に環境庁が環境省に昇格したとともに廃棄物リサイクル対策の一元化のために、当時厚生省所管の廃棄物部門が環境省へ移管されると同時に循環型社会の構築と関連した種々の法律が制定された（表1参照）。

そして1998年には京都議定書の成立を契機に地球温暖化対策法が制定され、中央政府だけでなく地方自治体、事業者、国民の温暖化への取り組みが求められるようになった。地球温暖化問題は、これまでの環境問題とは異なって中央政府や地方政府中での横断的取り組み、また中央政府と地方政府間の相互協力的取り組みが必要となっている。したがって環境行政や財政の統合化と分散化が、中央政府の間や中央政府と地方政府の間に両方向で進められている中で、これらの問題に効果的に取り組むために環境行財政ガバナンスの再構築が求められている。

2-2. 韓国の環境政策

韓国では1960年代に入ってから工業化政策

がスタートし、工場からの排煙や廃水による環境汚染が社会問題として認識されるようになった。1963年には、環境対策関連最初の法律である公害防止法が制定されたが、公害を制御するには具体的手段を欠いており、名目上の法律に過ぎなかった⁽⁶⁾。

1971年には当時韓国最大の工業地域である蔚山で発生した大気汚染問題を契機に、この公害防止法が改正され、硫酸酸化物に対する排出許容基準や排出施設設置許可制度が導入された。また、1970年代後半には急速な重化学工業化・都市化の過程で発生した公害や生活環境問題に対処するため、環境対策関連単一立法である環境保全法が1977年に制定された（表1参照）⁽⁷⁾。これにより、二酸化窒素や粉塵に対する環境基準の設定などを通じた直接規制方式を中心とした環境政策が展開された。

日韓両国ともに、環境政策の形成期においては産業公害に取り組むための直接規制中心の政策展開という類似の過程を経ていた。ただし環境政策の形成期においては、日本は概ね韓国より8-10年ほど先立って直接規制を中心とした環境政策を実施してきた。たとえばSO_xの環境基準は日本が1969年、韓国が1977年に設定されており、中央の環境専門行政である環境庁は日本が1971年、韓国1980年に設けられた。

1980年代に入っても、全国の工業地帯を中心に公害問題が深刻となったが、国の公害規制は緩い水準に留まっており⁽⁸⁾、地方自治体の環境行政もほとんど整備されていなかったため、個別汚染源に対する行政のチェックはおろそかであった。その結果、主要工業地帯を中心とした

(5) 例えば、1978年の窒素酸化物に関する環境基準の緩和（0.02 ppm（年平均値）から0.04～0.06 ppmへ緩和）、1983年の環境影響評価法案の廃案などがあげられる。

(6) 公害防止法は、当時経済開発を最優先した社会的雰囲気などに押され、施行規則が立法6年後の1969年に制定されるなど、実効性に欠いていた法律であった。

(7) 韓国の環境保全法の制定は、日本の類似の法律である大気汚染防止法（1968年制定）及び水質汚濁防止法（1970年制定）に比べ7～9年後れをとっている。

地域住民の公害による健康被害が大きな社会問題となった。これを受けて1970年代後半から1980年代半ばにかけて、環境庁の発足と地方環境庁設置および地方自治体の環境組織整備など環境政策のインフラ整備が進められた。さらに、特定の大气および水質汚染物質を排出する事業者に負担金を賦課する排出賦課金制度などの経済的手法も導入された。

1980年代後半に政治的民主化の急進展とともに、1988年ソウルオリンピック開催を契機に、世論もそれまでの環境を軽視した高度経済成長政策に対する評価を改めた。韓国の環境政策も形成期から強化期に入ることになった。1990年には環境関連単一立法であった環境保全法が廃止され、日本の環境基本法に当たる環境政策基本法をはじめ、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、そして環境紛争調停法などの環境関連6法が制定され、環境関連法律が統合立法から個別立法中心に整備されるようになった。

また韓国第2の都市である釜山市と第3の都市である大邱市の住民の上水源（取水源）となる洛東江で、1990年6月のTHM（トリハロメタン）事件、1991年3月のフェノール汚染事件などが相次いで発生したことを契機に、上水道整備や下水処理終末処理など水理関連行政が当時の建設部から環境部へ移管され、また1994年には建設部の上下水道局と保健社会部の飲み水管理行政が環境省へ移管されるなど水環境保全関連行政の一元化が急速に進められた。さらに、これまでに環境省の出先機関である6つの地方環境庁が、漢江、洛東江、榮山江、そして錦江などいわゆる4大江の水系を管理する4つ

の流域環境庁および3つの地方環境庁へ再編され、水環境保全行政においては従来の行政区域単位から流域単位へ進むことになった。

韓国では、1990年代に入って種々の環境賦課金制度が導入された点に注目しておく必要がある。1991年に「環境改善費用負担金」および「廃棄物預置金」⁽⁹⁾、1993年に「廃棄物負担金」、1995年に「水質改善負担金」、1996年に「混雑交通料」、そして1999年に「水利負担金」などの環境賦課金制度が快適な生活環境を求める国民の声（すなわち政治的需要）の高まりに応えるため、環境対策の財源調達手段として用いられたのである⁽¹⁰⁾。すなわち国の財政能力が日本より脆弱であった韓国では、環境賦課金制度は汚染者の汚染物質の排出をコントロールするための「インセンティブ型」としてではなく、低い料率の「財源調達型」として導入された。

2000年代初めに入ってから地球温暖化対策など国際社会への貢献も視野に入れるようになった。2003年には生産者責任再活用制度の施行により資源節約およびリサイクル促進に努めた。2004年には大気環境改善総合施策および大気汚染源の体系的な管理のための首都圏大気環境改善に関する特別法が制定され、2007年には地球温暖化対策など持続可能な発展のための国際社会の努力に積極的に参加できるように持続可能発展基本法が制定された。

日韓の環境政策展開は、規制と補助金、そして賦課金というムチとアメ中心の政策であった。今日のような生活型環境問題と地球規模的な環境問題に取り組むためには規制よりは経済主体に税など経済的インセンティブを与える政策が必要となる。また中央政府中心に形成・執

(8) 例えば、SO₂環境基準は日本の0.04 ppm/日（1968年設定）に比べ、韓国は0.15 ppm/日（1978年設定）とかなり緩い。

(9) 廃棄物預置金制度は、2003年の生産者責任再活用制度の導入に代わって廃止された。

(10) 韓国の環境賦課金制度について詳しくは、李・金（2007）を参照。

行・評価された環境政策は、これからは地方自治体が主体となる政策に変貌して行くことも課題となっている。

3. 日韓の環境行政

3-1. 中央環境行政

日本と韓国の中央環境専門行政、すなわち環境省と環境部は、基本的には国の環境政策を主導する類似の役割を担っている。日本の環境省は環境基本計画の立案、環境保全事業執行、各省庁と地方自治体の環境関連施策に対する方針の勧告や協議などを行っている。韓国の環境部も環境基本計画の立案、各中央政府機関の環境施策に対する協議・協力を行ない、地方自治体に対しては環境関連補助金の提供および事務委任等を通して、直・間接的に指導監督を行っている。

中央環境専門行政の組織的特性は日韓の間で多少の違いがある。日本は次官級に副大臣など4人を設けており、その中で地球環境審議官を次官級で置いている点、地球環境関連組織を局レベルのライン組織に設置している点、そして資源循環対策機能を官房大臣の傘下で置いている点が特徴である（表2参照）。これに比べて

韓国は2008年に地球環境関連組織をステップ組織から課レベルのライン組織に変更し、局レベルの環境戦略室に気候大気政策官と国際協力官を設けている。そして2008年に環境部の内部行政組織改革の際に、下水道や上水道など水保全関連部局を水管理政策局として一元化したことが特徴的である（表3参照）。

日本と韓国の環境専門行政は環境汚染、廃棄物管理、水の管理、自然環境、環境技術産業、地球環境などの機能を共通に行っている。最近では資源循環型社会の構築と地球温暖化政策の重要性が浮き彫りになり、両国ともにこれらに関する行政組織が強化されている。ただし韓国の場合、環境専門行政に上水道機能に関する組織が日本より強化されていることが特徴である。その主な要因は、前述のように1990年代に大都市市民の取水源となる川への汚染事件が相次いで発生し、水環境の効果的保全・管理のためには環境専門行政の一元化の必要性が国会などに強く提起されたためである。

環境専門行政の設置は、すでに述べたように庁（sub-ministry）レベルでは日本が韓国より10年ほど先立っているが、省（ministry）レベルでは韓国が日本より約6年先立っている。また、環境専門行政の職員数は日本より韓国の方

表2 環境省の組織体系（日本）

（2008年末基準）

		局	課
大臣	副大臣/ 大臣政務官/ 事務次官/ 地球環境審議官	大臣官房 ―廃棄物/リサイクル、対策部	一審議官，秘書，総務会計，政策評価広報 一企画，廃棄物対策，産業廃棄物
		総合環境政策局 一環境保健部	一総務，環境計画，環境経済，環境影響評価 一企画，環境安全
		地球環境局	一総務，環境保全対策，地球温暖化対策
		水・大気環境局	一総務，大気環境，自動車環境対策，水環境，土壌環境
		自然環境局	一総務，自然環境計画，国立公園，野生生物

出所：環境省（各年度版a）により作成。

表3 環境部の組織体系（韓国）

（2008年末基準）

		局	課
長官 —代辯人 —監査官	次官	企画調整室 —国際協力官	企画財政，行政革新，規制改革，情報化
		環境政策室 —緑環境政策管 —環境保健政策管 —気候大気政策官	緑技術産業，環境保健政策，化学物質，生活環境，気候大気政策，大気管理，交通環境
		水環境政策局 —上下水道政策官	水環境政策，流域総量，水生生態保全，水道政策，生活下水，土壌地下水，水産業支援
		自然保全局	自然政策，自然資源，国土環境政策，国土環境評価
		資源循環局	資源循環政策，廃資源管理，資源再活用，廃資源エネルギー

出所：環境部（各年度版 a）により作成。

が多く、全体中央政府の環境保全関連予算に占める環境省（環境部）の予算の割合も韓国の方が高くなっている（表4を参照）。韓国では特に水環境保全関連環境行政を中心に環境行政機能（人材および予算）が環境部へ一元化される傾向があったためである。ただし表4で示されているように中央官庁だけの職員数は日本の方が韓国より多い。これは韓国の地方官庁の機能が日本に比べて相対的に強化されていると解される。

日本の環境省の出先機関として全国に7つの地方環境事務所が設けられており、その他国立環境研究所、国立水保病総合研究センターが設置されている。韓国の環境部にも出先機関として全国に8つの地方官庁（流域環境庁4、首都圏大気環境庁1、地方環境庁3）が設けられており、その他中央環境紛争調停委員会、国立環境科学院、国立生物資源館、国立環境人材開発院が設置されている。

日本と韓国は、ともに中央環境行政の出先機関として地方官庁を設けているが、役割は多少異なっている。日本は7圏域に地方環境事務所（札幌市、仙台市、さいたま市、名古屋市、大阪市、岡山市、熊本市）を設置しており、廃棄

物管理、環境対策、国立公園管理、野生生物保護、環境情報収集および調査などの業務を行っている。韓国は4つの流域環境庁（漢江流域環境庁、洛東江流域環境庁、錦江流域環境庁、荣山江流域環境庁）と3つの地方環境庁（原州地方環境庁、大邱地方環境庁、全州地方環境庁）、そして1つの首都圏大気環境庁を設けており、環境影響評価および協議、化学物質排出移動量調査および指定廃棄物管理、流域管理と上水源地水質保全特別指導点検、環境汚染の測定および汚染物質試験分析などを行っている。表5および表6では、4つの流域環境庁の中で漢江流域環境庁、3つの地方環境庁の中で原州地方環境庁、そして首都圏大気環境庁の部局別人員と予算が示されている。

3-2. 地方環境行政

（1）環境組織と機能

日本の地方自治体は地域実情に応じた施策を独自に策定・執行するために環境基本条例と地域環境総合計画の策定、環境省と共に地域環境行政支援情報システム構築、大都市で地球温暖化対策と関連したセンター運営、そして地域単位で公害防止協定の締結などの役割を担ってい

表4 日韓の環境専門行政組織および所管業務の比較

	韓国	日本
名称（現）	環境部	環境省
設立年	1980年（環境庁）	1971年（環境庁）
職員数（2008年末）	1,759人 —中央官庁484 —地方官庁820 —研究所など455	1,185人 —中央官庁738 —地方官庁など447
地方官庁数（2008年末）	流域環境庁 4 首都圏大気環境庁 1 地方環境庁 3	地方環境事務所 7
予算（2008年度基準） 環境省予算/中央政府環境予算（％） 中央政府環境予算/中央政府全予算（％）	3兆6,568億ウォン 98.0 1.90	2,240億円 10.1 1.04
〈所管業務〉 環境汚染の制御 廃棄物処理・リサイクル 自然環境保全 上水道整備建設 下水道整備建設 環境技術・産業育成 化学物質審査規制	○ ○ ○ △（国土海洋部と分担） ○ △（知識経済部と分担） ○	○ ○ ○ ×（国土交通省中心） ×（国土交通省中心） ×（経済産業省中心） ○

注：所管業務の項目で、○は専門担当業務、△は他の省庁との分担業務、×はあまり所管しない業務を意味する。

る。一方、韓国の地方自治体も日本と同じように地域環境総合計画策定、地域環境行政情報システム構築、地球温暖化対策などを行っている。

また、日本は地方自治体レベルでも地球温暖化および地球環境対策、交通環境に対する機能が高くなっている。韓国の場合、地球温暖化対策に対する機能は弱い、下水道と上水道などの水管理機能が強化されている。そして日本と韓国は広域地方自治体と基礎地方自治体間環境機能の配分体系に大きな差はない⁽¹¹⁾。広域地方自治体では環境影響評価、地球温暖化対策、広域的資源循環管理などが主な機能であり、基礎地方自治体では廃棄物対策および清掃管理、交

通環境対策、汚染管理が主な機能となっている。

表7には日本の地方自治体の環境行政機能の例として、愛知県、名古屋市、そして豊田市の環境行政機能が示されており、表8には韓国の事例として首都圏である京畿道、高陽市、そして議定府市の環境行政機能が示されている。

地方自治体の環境行政に関わる人材数は、日本の場合、都道府県は平均177人、政令指定都市は平均198人の環境行政人材が配置されているが、韓国の場合、道は平均約380人、日本の政令指定都市に当たる市は253人、そして一般市は139人が所属されている。また韓国の場合地方自治体の職員定員に占める環境行政関連職

(11) ここで広域地方自治体は、日本の場合、都・道・府・県、韓国の場合、特別市・広域市・道を指す。基礎地方自治体は、日本の場合、市・町・村、そして韓国の場合、市・郡・自治区を指す。

表5 韓国の主な地方環境庁の部局別人材現況

(2007年末基準)

区分	人員（人）	部局別配分（人）
漢江流域環境庁	147	総務課（13）、環境管理局（58）、流域管理局（45）、環境監視団（18）
原州地方環境庁	66	企画課、環境管理課、自然環境課、環境評価課、化学物質管理課、測定分析課、出張所
首都圏大気環境庁	52	首都圏企画課（15）、地域協力課（6）、調査分析課（11）、総量管理課（8）、自動車管理課（12）

出所：各地方環境庁の内部資料により作成。

表6 韓国の主な地方環境庁の予算現況

(2007年末基準)

区分	予算額 (億ウォン)	主要環境予算 (億ウォン)
漢江流域環境庁	3,316	—基本経費（119）：水系管理、人件費等 —国庫補助事業（3,226）：下水処理施設設置、下水管渠整備、水質分析設備、有害廃棄物処理等
原州地方環境庁	1,502	—基本経費（29）：水系管理等 —主要事業費（22）：大気、水質、上下水道等 —国庫補助金（1,447）：下水処理場、下水管渠、上水源保護等
首都圏大気環境庁	1,966	—基本経費（22）：環境教育費、人件費、機関運営費等 —首都圏大気改善対策（1,935）

出所：各地方環境庁の内部資料により作成。

表7 日本の愛知県などの環境組織および機能

(2008年末基準)

区分	局単位	課単位機能
愛知県	環境部	環境学習及び情報、環境影響評価、大気環境管理、地球温暖化対策、自動車環境管理、水質環境調査規制、自然公園及び野生生物、広域資源循環、一般/産業廃棄物、資源循環指導監督
名古屋市 (政令市)	環境局	環境教育、生物多様化企画、ごみ減量及び資源化、地球温暖化対策、交通環境、公害保健、環境科学研究、廃棄物指導、環境事業及び施設管理
豊田市 (一般市)	環境部	環境政策樹立管理、自動車関連環境管理、汚染管理、産業/一般廃棄物、ゴミ処理と資源化、掃除施設管理

出所：各地方自治体のウェブサイトにより作成。

員数の割合は、表10の例では13.2%～16.3%となっている。

日本と韓国の中央環境行政と地方自治体間の関係は、業務委譲と財政支援の側面で類似点と相衛点が存在する。日本の環境省は一部事務を

都道府県と市町村へ委任できるようになっており、この場合財政的支援の責任も負う。しかし韓国の環境部は、日本と同様に一部事務を地方自治体へ委任できるようになっているが、日本とは違って財政的支援に対する責任は一部だけ

表8 韓国の地方自治体の環境組織および機能

(2008年末基準)

区分		局単位	課単位機能
京畿道	本庁	環境局	環境政策, 環境保全, 環境資源, 上下水道管理
		建設交通局	治水及び河川管理
		農政局	山林緑地, 海洋水産
		出先機関	保健環境研究院, 山林環境研究所
	第2庁	環境保健局	環境管理, 水保全
高陽市	本庁	環境経済局	環境保護, 清掃, 緑地, エネルギー, 畜産廃水
		出先機関	保健所, 上水道事業所
	行政区	環境衛生課	環境保護, 清掃行政, リサイクル, 緑地, 公衆衛生, 食品衛生
		建設交通課	河川管理
議政府市	本庁	環境福地局	環境衛生, 環境行政, 上水管理, 下水管理
		建設交通局	河川, 地下水
		出先機関	環境事業所

出所：各地方自治体のウェブサイトにより作成。

表9 日本の地方自治体の環境行政人材

(2004年末基準, 単位：人)

区分	職員数
都道府県計	7,979 (177)
政令市計	2,567 (198)
合計	10,546

注：() 内は, 1 機関あたり平均職員数である。

出所：環境省（各年度版 b）により作成。

表10 韓国の地方自治体の環境行政人材

(2008年末基準, 単位：人)

	定員 (a)	環境関連 職員数(b)	b/a (%)	職務別環境関連職員数 (人)
京畿道	2,885	381	13.2	環境局 (96), 畜産/保健衛生 (66), 畜産環境研究所 (122), 八堂水質改善本部 (72), 公団環境事業所 (25)
高陽市	1,552	253	16.3	環境保護 (17), 清掃 (15), 緑地 (17), 畜産 (4), 衛生 (6), 水管理 (35), 水保全 (38), 区庁環境部署 (65), 事業所 (56)
議政府市	965	139	14.4	環境管理 (17), 衛生 (13), 清掃行政 (18), 水質保全事業所 (91)

出所：各地方自治体の定員条例および規則より作成。

負っている。

日本と韓国の中央環境行政が地方自治体に対して関与する方式にも違いがある。日本の環境省は環境政策において地方自治体を監督・支援できるが、主に支援および勧告そして基準提示など間接的な関与に留まっている。一方、韓国の環境部は地方自治体に多くの補助金を交付しており、その執行や成果についての監査と評価などにより直接的に関与している。

日本は環境省の地方環境事務所で地域別環境対策を行っている点では、韓国の場合と類似性を持つ。しかし韓国の場合、環境部は地方自治体に権限委譲をせずに、地方環境庁に自らの権限の一部を委任することにより地方レベルでは2重の環境行政が行われている。結果的に表11でまとめたように環境部の出先機関である地方環境庁（流域環境庁を含む）と地方自治体の環境行政間に重複した業務が多く、いくつかの問題点が露呈されている。

韓国の場合、地方環境庁と地方自治体間の重複問題を解決するために、環境部と地方環境庁の業務中の多くの部門を地方自治体に委譲する必要がある。しかしこれまでに環境部はこの問

題の解決に非常に消極的であった。政権交替の度に地方環境庁の業務を地方自治体に移管しようとする試みがあったが、環境部の強い反対により施行されていなかった。

4. 日韓の環境保全予算

日本と韓国の環境保全予算は、環境省と環境部以外の中央政府でも多く執行されている。日本の場合、内閣府、総務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省で環境保全予算が執行されている（表12参照）。全体中央政府の環境保全関連予算の総額は、1970年代以来持続的に増加し2001年には3兆484億円でピークに達したが、その後減少し2008年には2兆2,141億円になっている。環境保全予算が2000年代に入って減少に転じた主な要因は、景気不振と国の財政再建計画の中で環境保全関連予算も支出削減を余儀なくされたためである。

韓国の場合、中央政府の環境保全予算は、建設交通部、行政安全部、農林部、海洋水産部で執行されていた。ただし、表13および表14で

表11 韓国の地方環境庁と地方自治体の担当業務比較

区分	地方環境庁	地方自治体
自然環境	—環境保全広報及び啓導 —環境影響評価及び事後管理	—環境保全広報及び教育 —環境影響評価
指導取締り	—排出施設指導取り締まり —排出施設設置許可（工業団地内） —排出賦課金賦課管理（工業団地内） —感染性廃棄物指導取り締まり（病院）	—排出施設指導取り締まり —大気及び廃水排出施設設置許可（工業団地外） —排出賦課金賦課管理（工業団地外） —感染性廃棄物指導取り締まり（病院以外）
測定分析	—環境汚染測定網運営管理 —採取試料試験分析 —湖沼／水質事項	—大気／水質汚染自動測定網運営管理 —採取試料試験分析 —湖沼／河川保全事項
上水保護	—上水源保護区域管理及び水質評価	—上水源保護区域管理及び水質保全対策

表12 日本の中央政府の環境保全関連予算

(単位: 億円, %)

区分	主要部門	2000年	2005年	2008年
内閣府	総合科学技術会議, 原子力委員会, 原子力安全委員会	1,300	1,249	526
総務省	公害など紛争調停委員会	29	7	9
外務省	環境外交	50	54	62
文部科学省	環境教育, 自然文化財保護	2,706	1,533	912
厚生労働省	労働安全衛生, 安全水道確保	48	40	44
農林水産省	環境配慮食料と農業政策, 山林政策	5,213	3,741	3,809
経済産業省	地球温暖化, 循環型社会, 化学物質, 環境経営	252	2,547	3,193
国土交通省	土地利用対策, 交通関連環境保全, 海洋汚染, 河川環境	14,651	12,140	10,695
環境省	環境保全一般	2,587 (8.5)	2,343 (9.9)	2,240 (10.1)
その他		3,584	0	651
合計		30,420	23,654	22,141

注: () の中は, 政府全体の環境予算の中で環境省予算が占める割合である。

出所: 環境省 (各年度版 b) により作成。

表13 韓国の中央政府の環境保全関連予算

(単位: 億ウォン, %)

区分	主要部門	2003年	2005年	2007年
建設交通部	広域上水道	2,701	4,511	0
行政安全部	水質保全譲与金, 農漁村生活用水, 農漁村の下水道整備	16,810	903	0
農林部	農漁村生活用水	408	471	0
海洋水産部	海洋環境保全, 環境汚染防除	526	655	634
環境部	環境保全一般	14,037 (40.6%)	28,557 (80.2%)	32,232 (98.1%)
合計		34,482	35,578	32,866

注: () の中は, 政府全体の環境予算の中で環境部予算が占める割合である。

出処: 環境部 (各年度版 a) により作成。

示されているように韓国の場合, 建設交通部, 行政安全部, 農林部の環境保全関連予算は, 1990年代半ばから順次, 環境部へ移管されており, 中央政府の環境保全予算の環境部への一元的管理が進められている。

政府全体の環境予算の中で環境省予算が占める割合は, 日韓の間で相当な差がある。日本の場合, 2008年に10.1%に留まっているが, 韓国

の場合 2003年には40.6%, 2005年には80.2%, そして2007年には98.1%まで上がっており, 中央政府の環境保全予算のほとんどを占めるようになっている。環境部予算の割合が短期間で急速に増した主な要因は, 上下水道など水環境関連予算が1990年代半ばから環境部へ一元化される中で, 特に2006年に地方譲与金制度が廃止されることをきっかけに, 行政安

表14 韓国中央政府の環境保全予算推移

（単位：億ウォン，％）

年度	1990年	1994年	1998年	2000年	2003年	2005年	2007年	2008年
環境予算 ¹⁾ 計 （政府予算 ²⁾ 対比）	3,447 (1.06)	11,612 (1.66)	28,121 (2.33)	30,581 (2.32)	34,482 (2.12)	35,578 (2.12)	32,886 (1.86)	36,568 (1.87)
環境部所管予算計	1,172	4,716	11,131	13,023	14,037	28,557	32,232	35,514
上水道整備	—	1,251	2,171	2,442	2,433	2,034	2,295	3,490
水質汚染防止関連	476	572	3,520	4,092	3,366	16,311	17,372	17,784
廃棄物管理	69	430	2,666	2,865	3,086	2,787	2,771	2,872
大気保全	41	27	74	465	856	1,933	3,486	3,599
自然保全	—	9	483	742	913	1,262	1,991	2,778
環境技術研究開発等	—	184	1,184	1,267	1,813	2,243	3,131	2,230
環境管理等	316	204	1,033	1,150	1,569	1,987	1,186	2,761
廃棄物管理基金 ³⁾	95	767	—	—	—	—	—	—
環境汚染防止基金 ³⁾	175	1,272	—	—	—	—	—	—
行政安全部環境予算計	—	4,070	8,269	9,916	16,810	903	—	—
水質保全地方譲与金 ⁴⁾	—	2,490	6,676	9,317	15,873	—	—	—
水質保全地方交付金 ⁴⁾	—	1,000	1,000	—	—	—	—	—
農漁村生活用水	—	200	553	599	937	—	—	—
国立公園管理 ⁵⁾	—	380	40	—	—	—	—	—
建設交通部環境予算計	2,275	1,916	5,782	5,231	2,701	4,511	—	—
広域上水道	736	1,716	5,782	5,231	2,701	4,511	—	—
地方上水道 ⁶⁾	510	200	—	—	—	—	—	—
工団下水処理場等 ⁶⁾	240	—	—	—	—	—	—	—
都市下水道	789	—	—	—	—	—	—	—
農林部予算計	—	—	340	361	408	471	—	—
農漁村生活用水	—	—	340	361	408	471	—	—
海洋水産部予算計	—	—	199	450	526	655	634	1,054
海洋保全	—	—	199	450	526	655	634	1,028

注1：統合財政基準環境予算である。

2：一般会計と特別会計の歳出純計基準である。

3：廃棄物管理基金と環境汚染防止基金は、1995年に環境部歳入予算である環境改善特別会計に統合されている。

4：水管理政策の一元化のため、水質保全関連予算は順次環境部へ移管されている。

5：国立公園管理予算は1998年に当時の行政自治部から環境部へ移管されている

6：水環境保全政策の一元化のため、工業団地の下水処理場および地方上水道事業は、各々1994年、1996年に、建設交通部から環境部へ移管されている。

出所：環境部（各年度版 a）により作成。

全部が所管した水質保全地方譲与金が環境部へ移管されたことにある。以上から韓国では環境部で環境保全予算が集中的に管理されており、日本では環境省以外の各省庁で環境保全予算が分散管理されていることが分かる。ただし水質

保全関連地方譲与金予算は、全額地方自治体への補助金として提供されている。韓国の環境部全体予算の中で地方自治体への補助予算は約65%（2007年度予算）も占めている。

一方、日本の国家全体予算の中で中央政府の

表15 日本の環境関連政府予算の国家予算割合推移

(単位：億円)

年度	環境保全関連政府予算〈a〉	国家予算〈b〉	a/b (%)
1990	13,402	1,218,562	1.10
1995	25,987	1,595,419	1.63
2000	30,420	2,088,092	1.46
2005	23,654	2,396,553	0.99
2006	21,342	2,586,953	0.82
2007	20,949	2,089,711	1.00
2008	22,141	2,125,764	1.04

出所：環境省（各年度版 a）により作成。

表16 韓国の環境関連政府予算の国家予算割合推移

(単位：億ウォン)

年度	環境保全関連政府予算〈a〉	国家予算	a/b (%)
1990	3,447	325,369	1.06
1995	17,801	745,344	2.05
2000	30,581	1,251,792	2.32
2005	35,578	1,679,332	2.12
2006	33,978	1,735,882	1.96
2007	32,866	1,767,561	1.86
2008	36,568	1,951,002	1.87

出所：環境部（各年度版 a）により作成。

環境保全予算が占める割合は、2000年頃までにピークを迎えた後2000年代半ばには減少したが、近年微増ではあるが再び増加傾向にある（表15参照）。韓国の場合、2000年以降、国家予算が増加する中で全体中央政府の環境保全予算の割合は継続的に減少している（表16参照）。韓国の環境保全予算の減少は、国家予算が経済状況の悪化による景気対策に取り組むための失業や福祉対策予算に優先的に配分されていることに起因している。ただし、両国ともに国家予算（一般会計と特別会計の純計基準）に占める環境保全予算の割合（2008年度）が1.04%（日本）と1.87%（韓国）にすぎず、この部分の予算を如何に広げるかが両国における課題となってい

る。

日本の中央政府における環境保全予算は、近年地球環境保全と大気環境保全部門が強化されており、一方で水・土壌環境保全や廃棄物・リサイクル関連部門は相対的に減少している（図1参照）。これに比べ韓国の場合、上水道整備関連部門が投資の一段落などにより大幅に減っているが、大気環境保全、リサイクル、自然環境保全関連部門は増加している（図2参照）。両国の中央政府の環境保全予算を内訳別に直接比較してみると、日本は、地球温暖化対策など地球環境保全予算の割合が29.4%を占めており、環境保全予算の重要な項目となっているが、韓国では環境保全予算項目として分類されてい

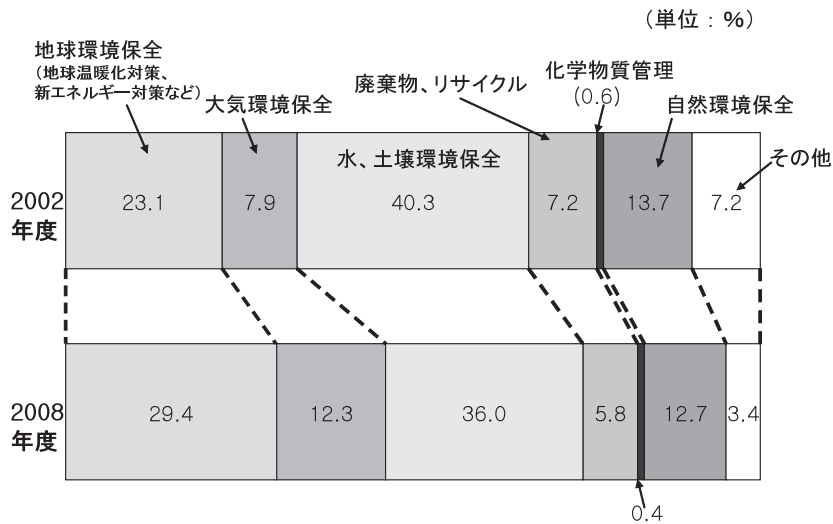


図1 日本の中央政府における近年の環境保全予算の内訳割合変化
出所：環境省（各年度版c）により作成。

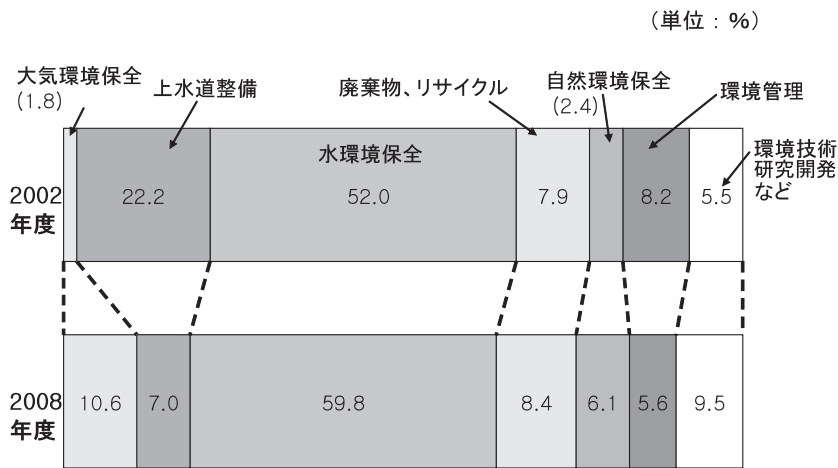


図2 韓国の中央政府における近年の環境保全予算の内訳割合変化
出所：環境部（各年度版a）により作成。

ない。また韓国では上水道整備部門が環境保全予算として分類されているが、日本では取り入れられていない（図3参照）。韓国では上水道整備と水環境保全予算を合わせると66.8%と水環境関連部門が、日本に比べて2倍近い大きな割合を占めている。韓国では最近自然環境保全関連部門が増加しているが、依然として日本

よりは低い割合を占めている。

中央政府の環境保全予算の財源調達面においては、日韓両国は異なる特徴を見せている。日本の場合、一般会計（一般財源）から66.9%、特別会計（特定財源）から33.1%と単純な財源調達構造となっているが、韓国の場合、一般会計44.7%、特別会計10.2%、各種の環境賦課金

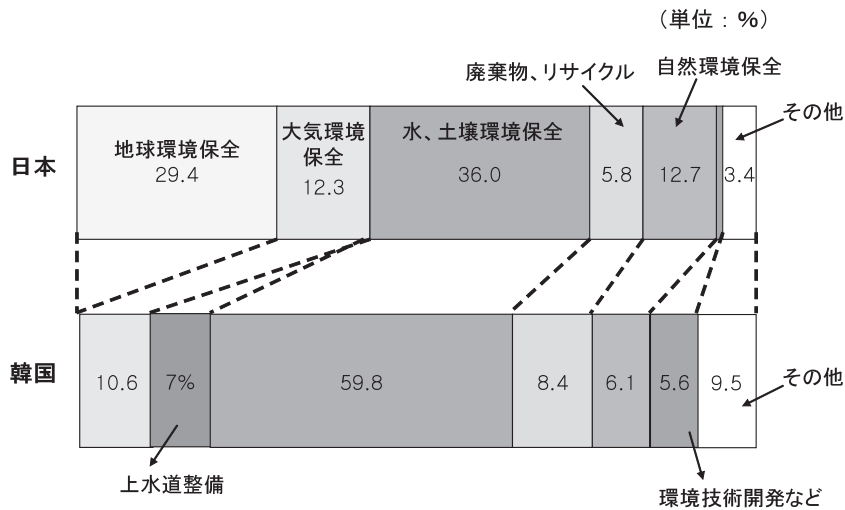


図3 日韓の環境保全予算の内訳別割合比較 (2008 年度)

出所：環境省（各年度版 c），環境部（各年度版 a）により作成。

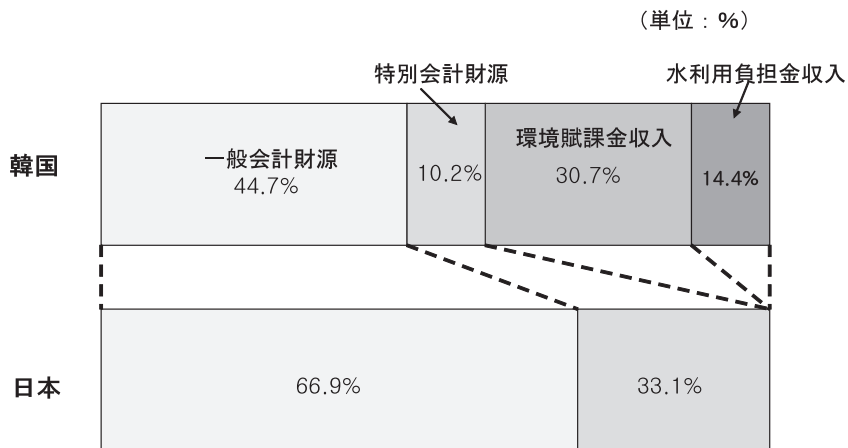


図4 日韓の中央政府における環境保全予算の財源別割合比較 (2008 年度)

注：韓国の水利用負担金収入は、全額、いわゆる4大江の水系管理基金に繰り入れられ、各水系の水質保全のための財源として用いられている。水系管理基金は中央政府の環境保全予算としては分類されていないが、ここでは広い意味での環境保全予算財源として取り扱う。

出所：環境省（各年度版 c），環境部（各年度版 a）により作成

からの収入 30.7%，水利用負担金からの収入 14.4%などと多様化されている。ここで環境賦課金は環境汚染物質を排出する者に対して汚染者負担原則に則って賦課されており，水利用負担金は水道水を利用する者に対してその取水源

の保護のための費用を負担させるという受益者負担の原則に則って賦課されている⁽¹²⁾。したがって，日本では，環境保全にかかる費用を一般国民が広く負担するという公共負担の原則が適用される場合が多いが，韓国では，多様な原

則が適用されているといえる。

5. 日韓の環境行財政ガバナンスの成果と課題

高度経済成長期以来、日本と韓国では中央の環境専門行政の設置そして環境関連法制度の導入の時期に多少の差はあるが、基本的には中央政府が環境政策を主導してきたといえる。これは日韓の環境行政が、過去の高度成長期における産業公害問題から今日の地球温暖化など地球規模的な環境問題にいたるまでに、政策の立案・実施においては概ね一定の成果を収めた側面もある。

その際に政府内における環境政策機能はいくつかの中央行政で分散されており、環境行政ガバナンスは分断的構造となってきた。こうした構造では縦割り行政により省庁の利益が優先し、環境政策に対する調整機能が効果的に発揮されない、という問題点がある。したがって政府内に散在している環境政策機能を束ねる、政府内横断的な組織の必要性も高くなっている。

環境保全予算の財源においては、韓国では環境賦課金を多く用いてきたが近年は賦課金免除措置の多用、低い賦課金料率などにより汚染抑制インセンティブ機能が著しく低下している。今後賦課金の賦課対象と料率体系の改編、環境税への移行などが検討課題である。また韓国の環境部以外の中央行政における環境財政の範囲は、上下水道の整備など水質保全関連予算に限られていた。例えば、環境部以外の省庁が管理している新エネルギー対策や森林育成など地球温暖化対策経費は環境保全予算として把握され

ていない。本文で指摘しているように、日韓ともに中央政府全体の予算に占める環境保全経費の割合は1～2%台に過ぎない。中央および地方行政に分散されている環境保全関連予算を広く集計し、環境財政の機能と役割を明確にする作業も必要である。そして、結果的に化石エネルギーの消費を助長してきた側面のあるエネルギー特定財源のグリーン化など財政のグリーン改革を促すための議論を重ねる必要がある⁽¹³⁾。

環境政策需要の多様化およびグローバル化によってより多くの環境予算が要求されている。韓国の場合、環境部予算に地方自治体へ環境補助予算が多く含まれる中央集権的体制であるため、環境行政機能と共に財源も地方自治体への積極的に委譲しなければならない。さらに韓国の環境予算は一般財源の役割が低いという問題点がある。すなわち韓国の場合国家予算の中で環境部の予算割合は日本より多いが、その多くの部分が用途の指定された補助予算であるため予算使用の弾力性が低く、地方自治体の予算自主権が脆弱である。日本のように地方環境税の導入など地方自治体の自主財源の拡充のための環境財源調達システムに対する全般的な検討が必要である。

一方で地方環境行政の場合、韓国も地方分権国家を指向しており、基本的には日本と類似の地方行政組織構造をとっている。韓国の場合、主要河川の水質保全の側面では流域環境庁の設置や水利用負担金制度の導入により、行政区域をまたがる流域管理に基づく環境行政が構築されているが、地球環境問題に対する地方環境組織の整備は遅れをとっている。また、中央行政の地方行政への機関委任業務の廃止などを通じ

(12) 韓国の水利用負担金制度について詳しくは、李・金（2007）を参照。

(13) 韓国のエネルギー特定財源として、電力料金に加算される賦課金（日本の電源開発促進税相当）からなる電力基盤事業基金（2007年度予算1兆3,200億ウォン）、石油輸入の際に賦課される賦課金（日本の石油石炭税相当）などからなるエネルギー及び資源開発特別会計（2007年度予算3兆8,350億ウォン）があげられる。

て環境政策および環境行財政と関連した中央と地方間の関係をより合理的に調整しなければならない。

今後地方自治体が地域実情に合わせた環境政策を実施していくためには、中央の補助金に頼ることなく、例えば地方環境税方式などによる独自の財源の発掘が課題ともいえる。環境問題の流れが地球環境保全と低炭素社会へと変化している中で、関連人材に対する積極的な確保と教育を通じて対応力を向上しなければならない。地方自治体の場合、優秀な環境人材を育成する中長期計画を樹立するとともに、環境専門家を確保するための開放型任用制度を拡大することも課題と言える。特に地球温暖化など地球規模的な環境課題に取り組むためには、地方自治体間広域的環境行政体制を構築すると同時に、環境政策の国家と地方間横断的協議体を構成するなど新しい環境行財政ガバナンスの構築が求められている。

参考文献

(韓国語文献)

- 李長熙外 (2003) 「特別地方行政機関の機能再調整のための代案摸索」『忠北開発研究』14巻 (이장희 외 (2003) 「특별지방행정기관의 기능재조정을 위한 대안모색」『충북개발연구원』14권)。
- 環境部 (各年度版 a) 『環境白書』(환경부 (각년판 a) 『환경백서』)。
- 環境部 (各年度版 b) 『環境統計年鑑』(환경부 (각년판 b) 『환경통계연감』)。
- 環境部 (2008) 『環境部環境行政革新のための中長期組織発展方案』(환경부 (2008) 『환경부 환경행정혁신을 위한 중장기 조직발전방안』)。
- 韓国地方行政研究院 (2008) 『特別地方行政機関機能調整案 (内部資料)』(한국지방행정연구원 (2008) 『특별지방행정기관의 기능재조정방안 (내부자료)』)。
- 金鐘淳 (2001) 「環境規制機能の中央—地方間分担構造改編および協力体制強化方案」『韓国行政論集』第

13巻第4号 (김종순 (2001) 「환경규제기능의 중앙-지방간 분담구조개편 및 협력체제강화방안」『한국행정논집』제13권제4호)。

金炳国 (2007) 『地方自治行政体制の改編研究』韓国地方行政研究院報告書 (김병국 (2007) 『지방자치행정체제의 개편방안연구』한국재방행정연구원보고서)。

權五哲 (1998) 『地方環境行政体制の再構築方案』韓国地方行政研究院報告書 (권오철 (1998) 『지방환경행정체제의 재구축방안』한국재방행정연구원보고서)。

地方委譲推進委員会 (2007) 『権限委譲推進実績 (内部資料)』(지방위양추진위원회 (2007) 『권한위양추진실적 (내부자료)』)。

朴海龍外 (2001) 「環境行政機能配分基準研究」『韓国地方自治学会報』34号 (박해룡 외 (2001) 「환경행정기능배분기준연구」『한국지방자치학회보』3호号)。

韓国中央政府ホームページ (環境部 / 行政安全部 / 法制処) (한국중앙정부웹사이트 (환경부 / 행정안전부 / 법제처))。

韓国地方自治体ホームページ (蔚山広域市 / 京畿道 / 慶尚北道 / 高陽市 / 議政府市) 한국지방자치단체 웹사이트 (울산광역시 / 경기도 / 경상북도 / 고양시 / 의정부))。

(日本語文献)

- 愛知県環境部 (2008) 『平成20年度事務概要』。
- 愛知県環境部 (2008) 『平成20年度環境白書』。
- 李秀澈 (2004) 『環境補助金の理論と実際—日韓の制度分析を中心に』名古屋大学出版会。
- 李秀澈・金正仁 (2007) 「韓国の環境・エネルギー関連賦課金制度—運用実態と制度進化のための課題」『名城論叢』第8巻第1号: pp. 153-194。
- 環境省 (各年度版 a) 『環境統計集』。
- 環境省 (各年度版 b) 『環境白書』。
- 環境省 (各年度版 c) 『環境保全経費一覧』。
- 環境地方自治体会議 (2007) 『環境地方自治体白書: 2007』。
- 産業環境管理協会 (2004) 『環境政策と環境法体系』。
- 総理府 (1967) 『公害・都市公園に関する世論調査』。
- 総理府 (1971) 『環境問題に関する世論調査』。