

## 韓国の地球温暖化政策とガバナンス

尹順眞<sup>(i)</sup>・羅星仁<sup>(ii)</sup>・李秀澈<sup>(iii)</sup>

### 目 次

1. はじめに
2. 韓国の地球温暖化問題への取り組み
  - (1) 政府及び国会の取り組み
  - (2) 地球温暖化対策関連立法の推進過程
3. 中期温室効果ガス削減目標設定の政治経済学
  - (1) 中期目標設定の背景
  - (2) 削減目標シナリオの内容
  - (3) 産業界とNGOの立場
4. 韓国の地球温暖化政策バランスポイント
5. 結び

### 1. はじめに

本稿の目的は、韓国の地球温暖化政策および関連ガバナンスの考察を通して、韓国における地球温暖化政策の意思決定過程を明らかにすると同時に、望ましい地球温暖化ガバナンスの方向性を模索することである。

1992年の気候変動枠組条約（以下、条約）の締結、そして1997年の京都議定書の採択以来、地球温暖化問題は国際社会の重要な懸案事項となり、韓国においても地球温暖化対策に関連する議論が行われるようになった。韓国はOECD加盟国であるにもかかわらず非付属書I国に属しており、温室効果ガス削減義務を負っていない。一方で、韓国は東アジアの先進工業国として中長期的に温室効果ガスを減らす国際的な責務があり、低炭素社会に向けた政策課題

を抱えている。

こうした状況の中で、韓国政府は2009年に温暖化政策を束ねる政府内の横断的機構として、「緑色成長委員会」を設立すると同時に、その活動を法的に裏付けるために「低炭素緑色成長基本法」を2010年1月に制定するなど、政府内の地球温暖化政策ガバナンスの構築を急速に進めてきた。地球温暖化政策は、産業活動だけでなく一般国民の生活まで広く影響を与えるため、その意思決定には高度な政治的判断と国民に対する合意形成過程が必要である。韓国の場合、大統領の権限が強い統治体制であるため、政治的意思決定は大統領のリーダーシップに大きく依存している傾向が強い。韓国の温室効果ガスの排出量は世界で9位（2010年）であり、アジアの先進工業国の一員として温室効果ガス削減への一定の責任も持っていると言える。た

(i) (YUN, Sun-Jin) 韓国ソウル大学環境大学院教授

(ii) 広島修道大学人間環境学部教授

(iii) 名城大学経済学部教授



合対策」では、条約履行のための基盤構築、部門別温室効果ガス削減対策、適応基盤構築を中心とした3部門92の課題が選ばれた。2008年9月に李明博政府に入ってから初めて発表された「気候変動対応総合基本計画」では、京都議定書の第1約束期間(2008-2012年)に対応するため、総合対策の履行期間を5年に変更し、既存の「条約」への対応から「気候変動」への対応と基本方針を大きく変更した。具体的には、国際交渉対応、温室効果ガス排出量の関連統計、温室効果ガス削減、適応、技術開発の5つ部門に分けて対策を実施するようになった。

以上でみたように、韓国における地球温暖化総合対策は条約への対応のための政策が主で、温室効果ガス削減の中長期ロードマップ及びそのビジョンに関しては提示されなかった。また、定量的な温室効果ガス削減目標を定めずに総合的な対策が実施されてきた側面があり、温室効果ガス削減の成果を評価することは困難であった。産業界における温室効果ガス削減対策においても、対策実施後の検証体制が整備されなかったため、早期参加による不確実性が増加し、産業界の積極的な参加を引き出すことにも限界があった<sup>(1)</sup>。

## (2) 地球温暖化対策関連立法の推進過程

図1で示したように、韓国政府が最初に温暖化関連法として提案したのは、環境部主導で行われた「地球温暖化対策法(1999年)」である<sup>(2)</sup>。この法案は、国務調整室実務対策会議で議論されたが、法案が通れば韓国に対する温室効果ガス削減義務負担への国際的な圧力がかかるという危惧から時期尚早の立法であるという反対意見により、立法までには至らなかった。その後、「地球温暖化防止対策法(2001)」、「温室効果ガ

ス低減対策法(2001)」および「地球温暖化防止対策法(2004)」が3回にかけて議員発議という形で立案された。

しかし、「地球温暖化防止対策法」と「温室効果ガス低減対策法」は国会内の常任委員会および本会議で議論されることもなく、16代国会の任期満了とともに廃案となった。また、「地球温暖化防止対策法」も国会の常任委員会である環境労働委員会と産業資源委員会で審議されたものの、国会の本会議で議論されることなく廃案となった。

2008年には、議員発議で「気候変動対策基本法」および「気候変動対応および温室効果ガス削減支援に対する基本法」が、2009年には「気候変動対策基本法」が立案された。これらの法案は「地球温暖化」という表現ではなく、「気候変動」という用語を使っていることに加え、気候変動対策総合計画あるいは総合対応計画の樹立、気候変動対策委員会の設置、温室効果ガス削減のための施策、気候変動適応のための施策、温室効果ガス削減のための技術開発・利用および普及、関連基金の設置および運用、などに関する内容を枠組みの中で包括的に提案している点で以前に提出された関連法案とは異なる性格をもっていた。特に、これらの法案は以前提出された法案に比べて温室効果ガス削減対策に関してより詳細な内容を含んでおり、以前の法案では扱われなかった適応分野も含んでいるという点から一歩前進した法案であったといえる。

しかし、「気候変動対策基本法」も企業別に温室効果ガス排出量を強制的に割り当てるという内容などから一部省庁と産業界の強い反対に直面し、特別な議論もなしで保留された。決果的に同法案は2009年に政府が新しく「低炭素緑色成長期本法」を立案することによって自動的

(1) 電子新聞 2009年9月23日。

(2) 韓国の中央行政機構で、環境部は日本の環境省に該当する。

に廃案となった。

「低炭素緑色成長期本法」が制定された背景には、李明博大統領が2008年8月15日に「低炭素緑色成長」を新しい国家発展パラダイムとして宣言したことが大きな要因である。政府は、これを実現するための法的根拠を用意する必要があり、「低炭素緑色成長基本法」の成立を進めた。同法案と以前の地球温暖化関連法案を比較してみると、この法案は個別法でなく、地球温暖化対策に加えてエネルギー政策、緑色成長推進および持続可能発展推進関連政策を統合した総合立法であることが大きな特徴である。

同法案は2009年1月15日に立法予告された後に、同年に2回の公聴会（1月28日と2月10日）と3回の産業界懇談会（1月23日、2月10日、2月13日）を経て、同年2月25日に閣僚会議で最終確定された。公聴会および懇談会から出た産業界の反発を考慮して、温室効果ガス削減のために導入される排出量取引制度に関する項目では総量規制方式のほかに、原単位方式も認める内容で修正された。また、争点となっていた自動車からの温室効果ガス排出規制も燃費規制との重複がないように修正された。他にも、原子力育成に関する内容が環境NGOを中心とする市民団体の反対意見により削除された。このような過程を経て、「低炭素緑色成長期本法」は2010年1月に国会で成立され、同年4月14日から施行された。また、政策主管省庁として法案では、単なる「中央政府」として規定されていたが、4月14日以降に施行された施行令には環境部が温室効果ガス削減目標の設定および管理、そのために必要な措置に関して総括し調整する役割を果たすことが確定された。

### 3. 中期温室効果ガス削減目標設定の政治経済学

#### (1) 中期目標設定の背景

韓国の温室効果ガス排出削減の中期目標の設定作業は、各省の領域を超えた意思決定が求められたため、緑色成長委員会が中心となって議論が行われた。2009年7月6日に緑色成長委員会は2050年までの中長期的な「緑色成長国家戦略」と、これを施行するための「緑色成長5ヶ年計画」を策定した。この計画の中で2009年までに中長期における温室効果ガス削減目標を設定し、2010年から段階的に削減するという内容が含まれていた。

韓国政府の中では中長期の温室効果ガス削減目標を設定することで、非付属書I国の中では先導者（early mover）としての役割を果たし、グローバル・リーダーシップを発揮できるとの期待があった。すなわち、韓国の自主的削減努力を対外に表明することにより、先進国と発展途上国の間を仲介する役割を果たしながら、ポスト2012における国際交渉の妥結に貢献し、韓国の国際交渉力も向上できるという判断があったのである。

また、李明博大統領が2008年7月の洞爺湖サミットで2009年中に中期削減目標を設定することを表明し、2009年7月のイタリアのラクイラで開かれたG8拡大首脳会議でも国際社会に向けて再表明したため、削減目標の設定をこれ以上先送りすることはできなかった。このような背景から、韓国国内で中長期的な温室効果ガス削減目標の設定と関連した政府の対応が急速に進むようになったのである。

緑色成長委員会は2008年7月の洞爺湖サミット以降、10ヶ月の間にエネルギー経済研究院、エネルギー技術研究院、環境政策評価研究院、韓国開発研究院、産業研究院、などの国策研究機関と合同で温室効果ガス排出量とその潜

在的な削減可能性に関する研究を進めてきた。また、産業界とも30回以上の討論会を実施し、政府内での協議も重ねてきた。さらに、2009年7月には削減目標に関するシナリオ分析結果に対してエネルギー・環境・経済分野の専門家7人で構成された検討委員会が検証し、補完作業も行った。2009年7月24日には1次関係省次官会議と党政調協議を経て、政府案が確定され、8月4日に公式記者会見を通して、表1で示されるような3つの削減目標シナリオが発表された。

(2) 削減目標シナリオの内容

緑色成長委員会が発表した削減目標シナリオは、原油価格、経済成長率、産業構造、産業界の投資計画、などの関連指標をもとにBAU（Business as Usual）シナリオを展望した後、企業・家計が耐えられる費用負担を制約条件とし、削減手段の導入を想定した上で潜在的な削減可能性を算出したものである。また、トッ

プ・ダウン型の一般均衡モデルを構築し、温室効果ガスの削減目標シナリオによる経済への影響も分析した。このような分析結果に基づいて韓国の中長期的な削減目標シナリオが設定されたのである。

まず、BAU ケースをみると、温室効果ガス排出量は2005年594百万CO<sub>2</sub>トンから2020年には813百万CO<sub>2</sub>トンへと約37%増加し、2030年には888百万CO<sub>2</sub>トンと約49%増加すると予測された。1人当たり排出量も2005年12.3CO<sub>2</sub>トンから2020年16.4CO<sub>2</sub>トン、2030年18.2CO<sub>2</sub>トンまで増加すると推計された。

このような分析結果に基づいて緑色成長委員会では3つの削減目標シナリオを提示した（表1参照）。シナリオ1は2020年頃に、シナリオ2は2015年頃に、シナリオ3は2012年頃に、温室効果ガス排出量がピークに達し、それ以降は排出量が持続的に減少するという経路を示している。3つのシナリオは2020年までにBAU ケースに対して①21%、②27%、③30%をそ

表1 韓国のシナリオ別温室効果ガス削減対策

| シナリオ | 削減目標 |        | '90年比 | 削減対策の選択基準               | 主要削減対策   | 推定費用                          |
|------|------|--------|-------|-------------------------|--|-------------------------------|
|      | BAU比 | '05年基準 |       |                         |  |                               |
| 1    | △21% | + 8%   | +115% | 費用効率的な技術および政策導入         | <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ グリーン住宅、グリーンビルディングの普及</li> <li>➢ LEDなどエネルギー効率の高い製品の普及</li> <li>➢ 低炭素、高効率交通体系構築</li> <li>➢ 産業界の生産工程の革新</li> <li>➢ 新・再生可能エネルギーおよび原子力発電の拡大、スマートグリッドの一部導入</li> </ul> | 世帯当たり130,000ウォン/年、GDPは0.29%減少 |
| 2    | △27% | 凍結     | +99%  | 国際的な平均限界削減費用の負担         | <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ フッ素系のガス削減</li> <li>➢ ハイブリッドカーの普及</li> <li>➢ バイオ燃料の混合比率拡大</li> <li>➢ 炭素貯蔵・固定（CCS）技術の一部導入</li> </ul>  | 世帯当たり170,000ウォン/年、GDPは0.37%減少 |
| 3    | △30% | △4%    | +91%  | 発展途上国の最大削減水準（BAU比30%削減） | <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 電気自動車、燃料電池車など、次世代エコカーの普及</li> <li>➢ エネルギー効率性の高い製品の普及拡大</li> <li>➢ 炭素貯蔵・固定技術導入の強化</li> </ul>   | 世帯当たり220,000ウォン/年、GDPは0.49%減少 |

注：シナリオ別削減対策には前のシナリオで導入される政策手段が含まれる。

出所：緑色成長委員会（2009）より作成。

それぞれ削減するという目標を設定していた。これを2005年の温室効果ガス排出量比でみると、各シナリオにおける削減目標は、①8%増加、②凍結、③4%減少ということになる。

表1には、3つのシナリオを実現するために、導入可能な削減手段もまとめられている。シナリオ1の場合、エネルギー利用効率の改善による燃料費の節約効果が費用を上回るため、長期的には費用が0より小さくなり、結果的には経済的な利益が生まれるような技術と政策を最大限導入するという内容となっている。また、第3次国家エネルギー基本計画で確定された新・再生可能エネルギーおよび原子力発電の供給拡大、スマートグリッドの一部導入などの政策手段も反映されている。

シナリオ2の場合は、シナリオ1で提示された政策手段に加えて、温室効果ガス削減費用の国際的な平均限界削減費用である50,000ウォン/CO<sub>2</sub>トン以下である削減手段を追加的に導入したうえで、削減目標を設定したシナリオである。たとえば、フッ素系ガスの排出量を削減するための装置導入、ハイブリッドカーの普及、炭素貯蔵・固定技術の導入などが想定されている。

シナリオ3の場合は、EUが発展途上国に対して要求している削減水準(BAU対比15~30%削減)の最大値を達成できるように削減目標を設定したシナリオである。政策手段としては、シナリオ1・2で導入する削減手段に加えて、電気自動車、燃料電池車など次世代エコカーの普及、エネルギー高効率製品の普及など、削減費用が高い政策手段も積極的に導入されるシナリオである。

緑色成長委員会は上記の3つのシナリオを発表した後、緑色成長委員会主催の討論会を15回と業種別懇談会を14回、国会主催の討論会を3回と地方公聴会を4回、産業界主催の討論会を5回、市民団体主催の討論会を3回など、

計44回も討論会や公聴会を開き、意見収集を行った。また、緑色成長委員会は国民世論を調査するために、専門家と一般市民を対象に計3回の世論調査を実施した。このような意見収集を経て、緑色成長委員会は2009年11月5日に開かれた第6回会議で中期目標としてシナリオ1を除いたシナリオ2とシナリオ3を政府に提出することとした。政府はこのような提案に対して、危機管理対策会議、党政調協議を経て、同年11月17日に閣僚会議で中期目標をシナリオ3とすることを最終的に決定した。

### (3) 産業界とNGOの立場

温室効果ガスの中期削減シナリオについて、最も意見対立があったのは産業界と環境NGOであった。産業界は温室効果ガス削減目標を設定することにより、生産費用が増加し、国際競争力の低下を招く恐れがあるとの認識を示したうえで、中期の削減目標の設定そのものに反対した。ただし国際的な状況から削減目標の設定がどうしても必要であるならば、緑色成長委員会が提示した削減目標シナリオ中ではシナリオ1が望ましいとの見解を示した。

このように、産業界は国際的な情勢から温室効果ガス削減目標の設定が不可避であっても、韓国企業の現状を考慮した形で削減シナリオと時期を決める必要があるとの意見を示した。特に、温室効果ガス排出量の多い鉄鋼、石油化学、セメント業種の場合は、すでに先進国水準のエネルギー効率を達成しているため、温室効果ガスの削減費用が高く、シナリオ1でも大きな負担になると主張した。たとえば、鉄鋼業界の場合、発展途上国の経済成長を背景に最近鉄鋼の需要が急激に増加しているが、もし、排出量の削減目標が厳しい水準で設定された場合は生産量増加が困難となり、韓国の主力産業の一つである鉄鋼産業の成長が阻害され、韓国全体の経済成長にも悪影響を与えかねないと主張し

た<sup>(3)</sup>。

もう一つの主力産業である電子産業業界からも同様な意見であった。半導体産業の場合、半導体の生産工程から排出される温室効果ガスは新しい技術導入と効率化により、ある程度削減できるが、増加する需要に対応するために工場の新設が必要な場合は、電力使用を減らすことは不可能であると主張した。そのことは2年ぶりの半導体景気上昇に合わせて生産量の拡大ができなくなることを意味し、半導体業界の競争力を著しく阻害するとの批判があった<sup>(4)</sup>。

一方で、早い時期から温室効果ガス削減に取り組んできた一部の企業は、温室効果ガス削減問題を議論するための組織として「地球温暖化フォーラム」という団体を結成し、政府の中期目標設定を歓迎するという政策書簡を大統領府と緑色成長委員会に提出していた<sup>(5)</sup>。フォーラムにはKT（移動通信業者）、大林産業（建設業者）、BCカード（金融業者）、三星物産（貿易業者）、柳韓キンバリー（製紙業者）、韓国鉄道公社（鉄道業者）、韓国ガス公社（ガス業者）、大信証券（金融業者）など多様な業種の企業代表が参加している。このフォーラムからは、政府が中期の温室効果ガス削減目標だけでなく、具体的な政策手段や削減量の割り当ての原則に関しても早い時期に提示して予測可能な環境を作る必要があるという意見を提出した。

もう一つの重要なアクターである環境NGOからは、燃料燃焼から排出されるCO<sub>2</sub>量が2007年に世界第9位、累積排出量でも世界第23位、1990年以降における排出量増加率がOECD加盟国の中で最も高かったことなどを理由に、韓国は国際的な地位に見合う責任を取るべきであると主張した。「環境運動連合」、「緑

色連合」、「エネルギー気候政策研究所青年環境センター」、「環境正義」など韓国の主要環境NGOは、「温室効果ガス削減目標設定のための市民社会委員会（以下、市民社会委員会）」を結成し、政府に対して温室効果ガス削減目標を設定する際に考慮すべき原則として以下のようなものを提示した（イジンウ、2009）。

第1に、全世界が共有するビジョン優先の原則である。地球温暖化による破局的状況が発生することを防ぐために、地球温暖化防止が経済や政治など他の分野より優先されなければならないということである。第2に、差別化の原則である。韓国は国際的に発展途上国でなく新興工業国に分類されていることを踏まえ、他の発展途上国より責任を負わなければならない。したがって、発展途上国の削減目標の一つとして考えられているBAU対比での削減目標を設定することは望ましくない。第3に、正義への転換原則である。温室効果ガス削減は社会に多大な経済的負担をもたらすが、政府が韓国の排出量の60%を占めている産業界寄りの政策を実施している政治的な状況を考慮すれば、このような経済的負担の多くが、経済的弱者あるいは消費者に転嫁される可能性が高いことからこの原則を提案している。また、地球温暖化対策によっては失業率の増加、農村の所得減少などの影響も考えられるので、社会的弱者を配慮した対策を立てる必要がある。第4は、1990年を基準年にする原則である。既に温室効果ガス削減義務を負っている先進国との公平性と、基準年を変更することによる実質的な温室効果ガス排出量の増加を招く可能性があることを考慮すると、1990年を基準年にする原則は守るべきである。

(3) Itoo News 2009年11月6日。

(4) 国民日報 2009年9月14日。

(5) これについて詳しくは、李（2009）を参照。

「市民社会委員会」はこのような4つの原則を踏まえたうえで、韓国の排出量の規模や削減能力を考慮すると、政府が提示している中期目標シナリオは、非常に消極的であると批判した。政府が提案している三つのシナリオは、産業界が大きな負担なく達成できる水準であり、韓国のエネルギー集約型産業構造を変えるには十分とは言えない目標であることから、さらに強化された削減目標を定めたシナリオを提案すべきであると主張した。

また、韓国政府の案は削減目標だけではなくそれを達成するための政策手段も提示しているが、その多くがエネルギー利用効率の向上と温室効果ガス削減のための技術開発に依存していて、温室効果ガス削減に有効な政策手段である炭素税やエネルギー価格政策、そしてキャブ・アンド・トレード型排出権取引制度などの具体的方策はまだ提示されていないため、実質的に温室効果ガスの削減につながる政策手段が欠如していることも大きな問題点であると指摘した<sup>(6)</sup>。

次に、学界の専門家による意見であるが、専門家によって多様な意見が出された。たとえば、温室効果ガス削減による経済的な負担が産業界の国際競争力に大きな影響を与えかねないという意見、国際的な懸案事項である地球温暖化防止は人類の生存問題であることを踏まえ、韓国は国際的な削減努力に参加する必要があると同時に、国際的な地位に合う責任負担と削減目標の設定が重要であるとの意見もあった。また、専門家からは削減目標だけでなく、削減手段の適切性に関しても多くの意見が出された。特に、原子力発電の拡大が社会的合意を得ていないにもかかわらず、シナリオ1から主要な削減手段の一つとして位置付けられている点、炭素貯蔵・固定技術のような近いうちには実現可

能性が低い技術が含まれている点、などが指摘された。

緑色成長委員会は、以上の産業界、環境 NGO、学界の専門家の意見を収集し、表1のようなシナリオを政府に提案したのである。削減目標に関しては、大統領が国際社会に約束をしただけに2009年中に表明する計画であると発表した。このような立場は40回の意見収集過程の結果と、日本を中心とする先進国や中国、インドなど発展途上国での議論を踏まえ、韓国が2010年にG20首脳会議を誘致することなどを考慮した結果であることを明らかにした。

#### 4. 韓国の地球温暖化政策バランス

李明博政府に入ってから地球温暖化問題は重要政策課題として取り上げられ、2008年8月15日光復節記念演説を通して、“低炭素緑色成長”を新しい国家発展ビジョンで宣言するに至った。上記で述べたようにこのようなビジョンを実現して行くための機構として大統領令に基づいて、2009年2月に大統領直属機関として緑色成長委員会をスタートさせた。緑色成長委員会は、中央政府の主要閣僚を中心とする政府系委員17名（政府系委員長は国務総理）と地球温暖化、エネルギー、持続可能な発展分野など緑色成長に関する学識と経験が豊富な者の中で大統領が委嘱する民間委員29人（民間委員長1人含む）で構成されている。緑色成長委員会は、韓国の地球温暖化関連政策の審議・決定を行う政府・民間共同の最高レベルのガバナンス機構である（李、2009）。

現在、緑色成長委員会は緑色成長産業分科、気候変動・エネルギー分科、グリーン生活・持続発展分科の3つの分科で構成されている。緑色成長委員会は政策方向と戦略を設定して評価

(6) ただし、韓国政府は2011年に排出権取引制度を2015年から施行する方針を決めた。

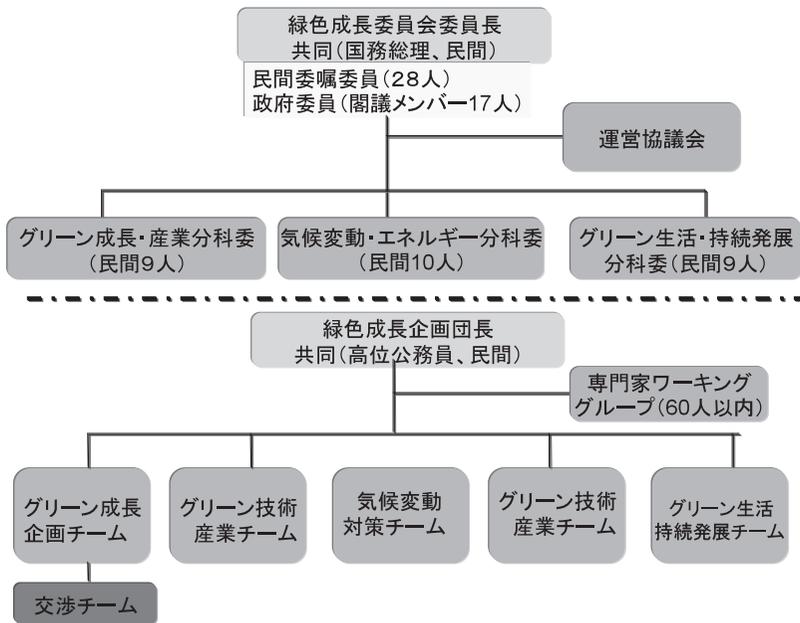


図2 緑色成長委員会と緑色成長企画団の組織体系

出所：緑色成長委員会ウェブサイト

する業務を行い、その下に業務を支援する組織として緑色成長企画団を置いている（図2を参照）。

緑色成長企画団は、緑色成長企画チーム、エネルギー政策チーム、地球温暖化対応チーム、緑色技術産業チーム、緑色生活持続発展チームで構成されている。中央の殆どの省庁がこの委員会の活動に関わっているが、特に環境部と外交交通商部、知識経済部が主要関係省庁として関わっている。この中でも環境部が地球温暖化政策の中心機関としての役割を担っている。環境部の企画調整室の下にある国際協力官の地球環境担当官は、地球温暖化問題に関連する国際交渉戦略を策定・遂行する。そして環境部の環境政策室の気候大気政策官の下にある気候大気政策課と地球温暖化協力課では温室効果ガス排出係数算定、インベントリ構築および地球温暖化適応策などをはじめ、地球温暖化対応関連の中・長期対策を樹立する。

外交交通商部は大臣の下、地球温暖化大使を置いて、地球温暖化問題に関連する外交戦略を模索するために通商交渉本部長の下に国際経済局にエネルギー地球温暖化課を置き、UNFCCCを総括して関連する法的問題を扱いながら、韓国の立場と提案書を用意して関係省庁との意見を調整する。知識経済部は第2次官の下にエネルギー資源室を設置し、その下に地球温暖化エネルギー政策官を置いて、エネルギー・産業分野の地球温暖化対応および温室効果ガスの削減に関する基本計画を樹立している。

現在、緑色成長委員会は国務総理が共同委員長を務めており、大統領府関連首席秘書官が幹事の役割を行い、ほとんどの閣僚が委員として参加しているため、地球温暖化問題を含む多様な政策の調整役割も行なっている。地球温暖化政策と開発政策を調整しながら、統合的に推進されなければならないのでこのような体制は効果的といえる。ただし依然として個別省庁の政

策を単純羅列して総合する方式を超えて、政策間シナジー効果が最大化できるような総合的な取り組みを行っているかについてはまだ定かでない。これは緑色成長委員会が地球温暖化問題をはじめとして、関連政策の懸案事項について中央政府のコントロールタワーとしての役割をするようにはなっているが、緑色成長委員会内部の機能を調整する自らのコントロールタワーが正しく構築されていないことから起因する（キムジョンヘ他，2009）。

## 5. 結び

本稿は、韓国における地球温暖化対策の推進及び導入状況、そして地球温暖化関連政策の推進体制やガバナンス構造について検討を行ってきた。韓国は温暖化対策を推進する政府最高意思決定機構である「緑色成長委員会」の立ち上げにより、少なくとも中央省庁内での政策決定に至るまでの合意形成の時間とコストを大きく縮めた。また、緑色成長委員会が環境部を地球温暖化政策関連の主務機関であることを公に表明したことは、環境保全と経済成長の中で環境保全が優先であることへのシグナルであったと言えよう。さらに、韓国の地球温暖化関連意思決定の過程には、韓国の大統領制が大きな影響を及ぼした結果となっている。

ガバナンスの観点からみると、韓国では「緑色成長委員会」の設置とともに、韓国における温暖化対策関連ガバナンス構造が大きく変化し、温暖化対策関連法も制定されるなど、温暖化対策の大きな進展もあった。また、中期目標設定過程をみると、多様な意見収集過程をへて

いるため既存の DAD（Decide-Announce-Defend）方式よりは進展したといえよう（Sun-Jin YUN, 2009）。

一方で、韓国で構築された温暖化関連ガバナンスにおいていくつかの課題も明らかになった。第1に、中期目標の設定においてBAU方式が採択されるなど、合意形成過程で産業界の意見が依然として重視されていることである。第2に、緑色成長委員会が温暖化対策に逆行する大規模公共事業関連政策を進めており、持続可能な低炭素経済の実現を目標とする委員会の機能と性格について疑問の声もある。李明博政府は、2009年から2013年までGDPの2%に相当する緑色成長のための財政投資計画を発表したが、予算の30%近くは4大河川の整備事業などの大型公共事業関連予算に使われる計画となっている<sup>(7)</sup>。

第3に、前政権である盧武鉉大統領時代に諮問機関ではあるものの、政府内に持続可能な発展と社会葛藤調整を目的とした「持続可能な発展委員会」が組織されたが、その理念や政策などは継承されなかったことである。このように政権交代による政策の持続性が担保できないことは大きな問題である。逆に、理念は持続可能な発展から環境産業育成を通じた経済成長へ変更されたことにより後退したともいえる（NA, 2008）。

以上のような問題に対応するためには、持続可能な低炭素社会に向けたガバナンス構造の理念がぶれないように、環境NGOや市民や産業界や専門家など社会構成員の利害が反映されることができると確信しながら、多様な利害関係者が参加できる恒久的かつ統合的な地球温

(7) 4大河川事業とは、李明博大統領の指示により大都市住民の取水源とする4つの河川の水質および生態系保全を目的に進められている事業である。この事業には、堤防やダム建設などが多く含まれており事実上開発型プロジェクトであるため、一部の専門家および一般国民から緑色成長の名の下に進められている生態系破壊事業であるという批判が多い（李秀澈，2009）。

暖化ガバナンス機構の構築が必要であるといえよう。また、国際的な交渉内容や経済的な状況などにより、一時的に短期的な対策が変化することはあっても、中長期的な政策方針が変化することは最大限回避する必要がある、そのためには法律に担保された中立的な立場で中長期的な意思決定ができる恒久的なガバナンス機構を構築すべきであろう。

### 参考文献

- 1) イジンウ (2009) 『温室効果ガス削減目標の達成のための市民社会委員会』 (韓国語)。
- 2) 李秀澈 (2009) 「韓国のグリーンニューディールと低炭素緑色成長戦略」『環境経営学会誌』 9 (1), pp. 1-17.
- 3) キムジョンヘ, ジョソンハン, ユンギョンジュン, イヘヨン (2009) 『気候変動対応のための政府対応体系の構築: 緑色ガバナンス構築を中心に』 韓国行政研究院研究報告書 2009-14 (韓国語)。
- 4) 緑色成長委員会 (2009) 『国家温室効果ガス中期 (2020年) 削減目標設定推進計画』 緑色成長委員会 (韓国語)。
- 5) 緑色成長委員会ウェブサイト <http://www.greengrowth.go.kr/>
- 6) NA, Sung-In (2008) "The Republic Korea: Growing awareness at the domestic level." Edited by Y. Kameyama, Agus P. Sari, Moekti H. Soejachmoen and N. Kanie, *Climate Change in Asia: Perspectives on the Future Climate Regime*, United Nations University Pr.
- 7) Sun-Jin YUN (2009) 「緑色成長の現在と緑色社会実現のための民主的ガバナンスの模索」『経営経済研究』 32 (3), pp. 7-34 (韓国語)。