HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	中国の環境アセスメント法制度の構造・運用・効果（2） ： 日本法との対比で
Author(s)	孟根巴根
Description	論説
Citation	北大法学論集, 60(4), 130[1]-72[59]
Issue Date	2009-11-27
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/40037
Type	departmental bulletin paper
File Information	HLR60-4_003.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論　　説

中国の環境アセスメント法制度の構造・運用・効果(2)

―― 日本法との対比で ――

孟　根　巴　根

目　次

はじめに
第１章　環境アセスメント法制度の沿革
　第１節　環境アセスメント制度の整備段階
　第２節　環境アセスメント制度の確立段階
　第３節　環境影響評価法の制定段階
　第４節　環境アセスメント法制度の沿革の特徴
第２章　環境影響評価法の構造
　第１節　環境影響評価法の立法目的と適用範囲
　第２節　環境アセスメントの基本的手続　（以上60巻３号）
　第３節　環境アセスメントの実効的手法
　　１　環境アセスメントの公正性の確保
　　２　公衆参加
　　３　代替案の検討
　　４　フォローアップ
　　５　法的責任
　第４節　環境影響評価法の構造的特色
第３章　実際の環境アセスメント手法
　第１節　環境アセスメント文書作成の流れ
　　１　関係主体
　　２　環境アセスメントの実施プロセス
　　３　建設プロジェクト竣工環境保全検査

第2節　環境アセスメント文書の実例分析
1　環境アセスメント文書の具体的事例
2　実際の環境アセスメント文書における問題点　(以上、本号)
第3節　環境アセスメントの実行状況
第4節　環境アセスメント手法の日中比較
第4章　環境アセスメントにおける情報公開と公衆参加の実態
第1節　環境保全主体の実相
第2節　環境情報公開の実情
第3節　環境アセスメントにおける公衆参加
第4節　公衆参加と環境行政許可との関係
第5節　情報公開と公衆参加の日中比較
第5章　環境アセスメントにおける紛争処理
第1節　環境アセスメント紛争の〔信訪制度〕
第2節　環境アセスメント紛争の行政不服審査制度
第3節　環境アセスメント紛争の行政訴訟
第4節　環境アセスメントにおける紛争処理の日中比較
おわりに

第3節　環境アセスメントの実効的手法

1　環境アセスメントの公正性の確保

(1)　環境アセスメント実施の資格制度

環境アセスメントの実施に関して義務を負うのは事業者・評価機関および行政機関である。この場合、評価の公正性・合理性・科学性などをどう確保するかが問題となる。以下では、評価法におけるこの問題解決の工夫がどのようになっているのかについて、建設プロジェクトと計画の両面から検討を加える。

1）建設プロジェクト環境アセスメントの公正性手法

建設プロジェクト環境アセスメントの実施にあたって、特に規定を設けない日本とは異なり、「中国では、環境影響評価の実施主体を、環境影響評価を行うことのできる資格を有する単位に限定する制度を採用している」[1]とまとめられている。

すでに触れたように、資格証書の規定は早くも86年辦法において見ら

れたが、環境アセスメント文書の作成主体については不明確であった。その後98年条例６条に、「国は、建設プロジェクトの環境アセスメント制度を実施する。建設プロジェクトの環境アセスメント活動は、相応の資格証書を獲得した部門が担当する」と定められた。さらに、その14条１項に、「建設部門は公開入札方式を採用し、環境アセスメント活動に従事する部門を選択して、建設プロジェクトに対する環境アセスメント活動を実施することができる」と定められ、２項に「いかなる行政機関も、建設部門のために環境アセスメント機関を指定し、環境アセスメント活動を実施させてはならない」と定められている。また、その分類管理規定を通じて、環境アセスメント報告書（表）は資格を有する機関が策定し、登記表は事業者が記入してもよいし、その他の機関に委託してもよいとされている。

評価法は以上の趣旨を踏まえて、20条で、環境アセスメント報告書（表）は相応の環境アセスメント資格を有する機関が策定し、いかなる機関や個人も策定機関を指定してはならないと明確に規定した。また、98年条例13条の趣旨を受けて、本法19条は、環境アセスメントの公正性を確保し、科学性を保つために、資格を有する環境アセスメント策定機関はその等級範囲内で技術サービスを行い、その他の部門といかなる関係も持ってはならないし、しかも環境アセスメントの結論に責任を負うとしている。

さらに、国家環境保護総局は2005年８月15日に建設プロジェクト環境アセスメント資格管理辦法（以下「資格管理辦法」という）を公布し（2006年１月１日より施行）、資格付与の条件や付与手続等について詳細に規定した。

同辦法は、「委託を受け、建設プロジェクト環境アセスメントのために技術的サービスを提供する機関は、当該辦法の定めるところにより、建設プロジェクト環境アセスメント資格を申請し、国家環境保護総局の考査と審査に合格後、『建設プロジェクト環境アセスメント資格証書』を取得し、資格証書が規定する等級と評価範囲内で環境アセスメントサービスを行う」と規定している（２条）。

また、同辦法の３条によれば、資格には甲級と乙級の２種類がある[2]。

[1] 桑原勇進「中国の環境影響評価制度」東海法学27巻（2002年）85頁。

[2] 2004年６月現在、全国で926の評価機関が資格を有しており、そのうち198の

甲級の証書を所持する部門は、評価証書規定の業務範囲に従って、あらゆる建設プロジェクトの環境アセスメント活動を担当し、その環境アセスメント報告書（表）を作成することができる（4条1項)。乙級の証書を所持する部門は、評価証書規定の業務範囲に従って、地方の各級環境保全部門が審査・認可する建設プロジェクトの環境アセスメント活動を担当し、その環境アセスメント報告書（表）を作成することができる（4条2項)。

国家環境保護総局によって全国統一的に発行される資格証書には正本と副本があり、有効期限は4年間となっている（6条)。

さらに、同辦法は、環境アセスメントサービスを担当する機関が必ず評価の結論に対し責任を負い、同時にその機関が相応の法的責任を負うことも明確に規定した（21条)。

国家環境保護総局は、評価機関に対して抽出検査を行い、その状況を公布し（31条)、検査の結果によって、問題のある評価機構に対して過料を科したり（35条)、評価資格を取り消したり(36条)して統一的に管理するとされる。

以上の各手段は、建設プロジェクト環境アセスメントの実施にあたり、技術サービスを提供する機構、すなわち評価機構の資格制度を通じて、環境アセスメント報告文書の公正性と科学性を確保しようとするものである。

しかし、1999年国家環境保護総局公布の122の「建設プロジェクト環境アセスメント資格証書（甲級)」保持機関のうち、2／3強が政府部門に属していたことが判明した。それゆえ、環境評価機関のほとんど(大学付属の科学研究所を除く）が、政府部門に属し、政府主管部門の政策決定のために存在しているといわれている[3]。また、環境アセスメントの策定機関の選定は、第三者による指定ではなく、事業者自らの委託によって決定されることになっているので、アセスメントの公正性の確保が保障できない状態にある。

評価機関が甲級であるといわれている（汪勁『中外環境影響評価制度比較研究―環境与開発決策的正当法律程序』(北京大学出版社、2006年）250頁)。

[3] 汪勁・前掲注2・396頁。

2）計画環境アセスメントの公正性手法

ところで、計画の場合はどうなっているのか。評価法13条は、「個別計画草案を認可して政策決定を行う前に、行政区を設置する市級以上の人民政府は、人民政府指定の環境保護行政主管部門あるいは関係部門の代表と専門家で構成される審査グループを招集して、環境アセスメント報告書に対し審査を行い、書面で審査意見を提出する」と規定する。

また、審査グループに参加する専門家は、国務院の環境保護行政主管部門の規定に照らして設立された専門家データベースに収められた、関連分野の専門家リストの中から、ランダムで選定された者から構成されるとする。

その後、国家環境保護総局は、本条の規定を強化し、環境アセスメント審査専門家バンクの審査活動の公平・公正を保障するため、2003年８月20日に「環境アセスメント審査専門家バンク管理方法」を発布し、評価法施行と時期を同じくして2003年９月１日より施行した。

同方法によると、専門家バンクには、国家環境保護総局に設立される国家バンクと、行政区を設置する市以上の地方人民政府の環境保護行政主管部門に設置される地方バンクとがある。条件を整えた専門家は個人申請と機関の推薦ではじめて相応の専門家バンクに登録されうるとされている[4]。

個別計画環境アセスメント報告書審査グループに参加する専門家は、専門家バンク内のリストから随意に抽出する方式で構成され、科学的公正的な意見を提出すると同時に、いかなる部門と個人の関与を拒否する権利を有し、また、審査結論に責任を負うべきであるとされている。それゆえ、本方法は、審査グループの一員である専門家をいかに組み入れ、管理するかを具体的に定めたものであり、評価法とセットで適用される。

以上のような専門家で構成される審査グループの手法はあくまで個別

[4] 登録できる専門家の条件としては、①当該専門あるいは当該業務に造詣が深く、専門と業務にあたり国内状況と動向を熟知していること、②原則を堅持し、品行が正しく、まじめ・客観公正・廉潔に職責を履行すること、③国の関連法律法規と政策を熟知し、環境アセスメント審査技術規範を熟知していること、④高級専業技術職名を有し、相応専門領域で５年以上作業していること、⑤身体健康で、事業を審査できることなどがあげられている。

計画に対する事前審査だけであり、その範囲が非常に限定されていると考えられる。また、計画環境アセスメント策定機関は、国務院関係部門あるいは行政区を設置する市以上の地方人民政府であり、審査・認可機関も同じく行政区を設置する市以上の人民政府となっているので、自分の意思決定の是非を自分で判断する仕組みとなっている。また、2003年に国家環境保護総局が下達した通知（原語は〔関於対国家環境影響評価審査専家庫進行公示的通知〕）から、計画環境アセスメント報告書を審査する国家専門家バンクにおける専門家のほとんどが、政府部門付属の企業・事業機関に由来していることが明らかとなった[5]。この状況の下では、計画への環境アセスメントの公正性、科学性がどれだけ保障されているのかはいまだに未知数であろう。

(2) 事業・計画実施の許認可内容への反映

環境アセスメントの結論と建議を事業・計画実施の許認可内容に反映できるかどうかという問題は、環境アセスメントの実質的な効力が発生しうるかどうかという問題に直接関係してくるので、環境アセスメント法制度においては極めて重要な問題である。以下では、建設プロジェクトと計画の両面から検討を加える。

1）建設プロジェクトの場合

建設プロジェクト環境アセスメント文書の審査意見あるいは環境保全対策措置建議を着実に実施に移すべきことについて、特に評価法26条がある。本条は、「建設プロジェクトの建設過程において、建設事業者は、環境アセスメント報告書、環境アセスメント報告表および環境アセスメント文書の審査・認可部門による審査意見の中で提起された環境保全対策措置を同時に実施しなければならない」と規定する。これは、環境アセスメント文書と審査意見中の環境保全措置が着実に実施されることを目標とするが、これら対策措置の実行状況に対する、関連環境保全施設の竣工時の検査を含む検査・監督については規定を設けていない。本条規定の実施は、主に89年法26条・98年条例16条が規定する三同時制度と98年条例17条[6]などを通じ、これを貫徹して実施させるものであると

[5] 汪勁・前掲注２・396－397頁。

[6] 98年条例17条は、「…また、認可された建設プロジェクトの環境アセスメン

解される[7]。

このように、環境アセスメントの手続と評価結果の実施が乖離する中で、三同時制度が環境アセスメント制度実施の主な担保になっており、環境アセスメントの実施が別の制度実施によりカバーされるという奇異な構造になっているといわざるをえない。

2）計画の場合

ところで、計画環境アセスメント文書の審査意見と建議はいかにして政策決定へ反映されているのか。評価法14条によると、行政区を設置する市級以上の人民政府あるいは省級以上の人民政府の関係部門は、個別計画草案を審査・認可する際に、環境アセスメント報告書の結論および審査意見を政策決定上の重要な根拠としなければならない。仮に環境アセスメント報告書の結論および審査意見を採用しない場合、説明を行うと同時に検査に備えそれを保存しなければならないとされている。

また、個別計画環境アセスメント報告書の審査辦法（2003年10月８日発布）８条２項によると、環境保護行政主管部門は、審査グループが提出する審査意見を個別計画審査・認可機関に反映し、個別計画審査・認可機関は、環境アセスメント報告書の結論および審査意見を意思決定の重要な判断要素とする、とされる。

しかし、ここでいう計画環境アセスメント文書の審査意見と建議の政策決定への反映は、全ての計画環境アセスメントに当てはまるものではなく、個別計画に限定され（総合計画は対象外）、具体的にどのように反映され、どのように根拠付けられているかは不明確である。ひいては合理的な環境保全措置であっても採用されない場合の法的責任メカニズムは整えられていないというのが実情であろう。

それゆえ、法的には、環境アセスメントの結果が事業や計画（個別計画）実施へ反映されるよう要求されているが、実際にどれほど意思決定に影響しているのかは非常に不透明である。

ト報告書（表）を依拠として、環境保全文章の中に環境汚染と生態破壊の防止措置および環境保全施設の投資概算を盛り込むべきである」と定めている。

[7] 孫佑海＝王鳳春＝王煒編著『中華人民共和国環境影響評価法釈義』（中国法制出版社、2003年）93頁。

これに対して日本は、「許認可等を行う行政庁が、当該許認可等に係る法令の定める基準と環境保全に関する審査の結果とを併せて判断するという、環境とそれ以外の法定の要素の、いわば併合審査型を採用している。他の要素との兼ね合いもあるが、環境影響評価の結果を事業に反映させる法的道筋が用意されたわけである」[8]とされる。

2　公衆参加

評価法の中で、公衆参加についての規定としてまず5条があげられる。本条は、「国家は、関係機関、専門家および公衆が、適切な方式で環境アセスメントに参加することを奨励する」とし、公衆の環境アセスメントへの参加を原則的に定めた。

評価法の解釈によると、公衆の参加とは、関係部門、専門家および公衆が、一定のルートと方法を通じ、一定のプロセスを踏んで、その環境権益にかかる環境アセスメント活動に参加し、計画の策定あるいは建設プロジェクトの認可の政策決定活動を公衆の権利利益[9]に符合させることを指しているとされる。評価法における公衆参加規定がどのようになっているのかを建設プロジェクト環境アセスメントの公衆参加と計画環境アセスメントの公衆参加の両面から検討を加える。

(1)　建設プロジェクト環境アセスメントへの公衆参加

建設プロジェクト環境アセスメントに対する公衆参加に関して評価法21条1項は、「国家規定の秘密保持を要するケースを除き、環境に重大な影響をもたらしうる、環境アセスメント報告書を作成すべき建設プロジェクトに対し、建設事業者は建設プロジェクトの環境アセスメント報告書を上申する前に、論証会や公聴会を開くあるいはその他の形式で、関係機関、専門家および公衆の意見を聴聞しなければならない」と定めている。

しかしながら、実際の公衆参加は、どの範囲で、いかなる方式で行わ

---

[8] 桑原勇進・前掲注1・95頁。

[9] 公衆の権利利益は、広義の概念であり、嫌煙権、安寧権、日照権、通風権、眺望権（観賞権）、清潔な空気・水を求める権利およびその他の利益が含まれるとされる（汪勁・前掲注2・414頁）。

れているのか、さらに、どの程度効果的であるのかは必ずしも明らかではない。本法のいう公衆参加とは、国家規定の秘密保持範囲を除き、環境アセスメント報告書を作成すべき建設プロジェクトに限られており、その他環境アセスメント報告表を作成するあるいは環境アセスメント登記表に記入する建設プロジェクトに対しては、法律上公衆の意見を必要としていない。

また、国家規定の秘密保持の具体的範囲が不明であるばかりか、参加する公衆の範囲も、建設プロジェクト周辺地域、あるいは建設プロジェクトから影響を受ける関係機関と専門家および公衆に限られている点も留意する必要があろう。

公衆参加のプロセスに関しては、建設事業者は環境アセスメント報告書を上申する前に公衆の意見を求めることとなっているが、環境アセスメント報告書の作成にあたり、どの段階で公衆から意見を求めるかについては明確な規定が設けられていない。

公衆参加の方式に関しては、建設事業者は論証会や公聴会を開くあるいはその他の形式で公衆から意見を求めると規定され、建設事業者に比較的多くの選択肢を付与している[10]。

ところで、評価法を着実に実施し、その科学性・公正性を高め、行政能力の向上、社会安定の維持、調和の取れた社会の構築を目指して、2006年２月14日、国家環境保護総局は環境アセスメント公衆参加の暫定管理辦法を公布し、同年３月18日より施行した。

同辦法は５章40か条からなるが、建設プロジェクト環境アセスメント公衆参加について、その第２章・第３章で規定している。辦法は事業者・環境アセスメント機関および環境行政機関に対し、はじめて公衆参加の前提として関連の情報公開を要求している（７条）。また、建設事業者とその委託を受けた評価機関は、環境アセスメント報告書のダイジェスト版を公開した後、地域・職業・専門知識の背景・表現能力・影響の程度などを考慮したうえでパブリックコメントの募集対象を選択し、パブリックコメント調査、専門家コンサルテーション、座談会、論証会、公聴会等の形式で、パブリックコメントを公に募集することを義務づけて

[10] 孫佑海＝王鳳春＝王煒編著・前掲注７・82頁。

いる（12条１項）。

また、建設事業者が上申する環境アセスメント報告書には、公衆の意見採否の説明を付属するよう要求されるが（17条１項）、意見を述べたい住民全てが意見を述べる機会が保障されているわけではなく、事業者や行政が住民の意見に拘束されるわけでもない。そのため、住民参加というより住民意見の調査というほうが実態に近いかもしれない。それゆえ、誰でも意見陳述ができる日本の住民参加ベスト追求型アセスメント制度と異なり、合理的意思決定のツールになるまでは一定の距離があるように思われる。

(2) 計画の環境アセスメントへの公衆参加

計画への公衆参加については、個別計画のみに参加でき、建設プロジェクトの場合と同様の手続が設けられている。

評価法11条の規定によれば、個別計画の策定機関は、国家の機密保持規定の場合を除き、環境に悪影響を与えうる計画の草案を上申して認可を仰ぐ前に、論証会や公聴会を開くあるいはその他の形で、関係機関や専門家および公衆の環境アセスメント報告書草案に対する意見を求めなければならないとされている。

条文からわかるように、国家は計画に対する環境アセスメントへの公衆参加を奨励するが、全ての計画に対して公衆参加を許可しているわけではない。個別計画の中で非指導的個別計画、しかも国家秘密に関わりがない場合に限定されている。また、建設プロジェクトの場合は「重大な影響を与える」という要件であるが、個別計画の場合は「悪影響がある」、「住民の環境利益に関わる」という要件に置き換えられ、当該計画実施後にもたらされうる環境影響と一定の利害関係を持つ機関と公民に対してのみ意見を求めるようになっている。

ところが、環境アセスメント公衆参加の暫定管理辦法４章には計画に対する環境アセスメントの公衆参加の規定が設けられ、評価法８条にいう個別計画（非指導的）の環境アセスメントの公衆参加が強調されている。つまり、個別計画の策定機関は、環境にマイナスの影響を及ぼし、公衆の環境権益に直接影響を与えるおそれのある個別計画に対し、当該計画草案の許可を受ける前に、論証会・公聴会・またはその他の形式で関連機関・専門家および公衆の環境アセスメント報告書草案に対する意

見を求める、と評価法11条と重複して定めている。この規定は、環境保護行政主管部門による個別計画の環境アセスメント報告書における公衆参加に関する審査要素ともなり、環境アセスメント報告上申草案の中に公衆意見の採否を明記するよう要求している。

評価法７条にいう総合計画の環境アセスメント公衆参加については、本辦法を参考に、パブリックコメントを募集することができるとの曖昧な規定にとどまっている。それゆえ、当辦法は評価法に続いて、公衆参加について追加的に定めるが、計画に対しての公衆参加の保障は、果たしてどれほど有効であるのか依然として不明確であり、しかも認定も同じく政府機関に委ねられるためその恣意的な運用が懸念される声もある[11]。

3　代替案の検討

代替案とは、事業目的を達成するために検討された各種の結果であるとされる[12]。環境アセスメント報告書に代替案を作成することによって、いくつかの検討結果を比較して環境に最もやさしいプランを選び、行動の予期目標の達成を建議することができる。そのため、環境アセスメントを行う際に、必ず２つ以上の代替案を作成し、環境に負荷の少ないプランを提供しなければならない。そうでなければ、再検討の選択肢が失われ、アセスメント手続が形骸化するおそれが出てくる。それゆえ、環境アセスメントにあたって代替案の検討が非常に重要であることを評価法制定前から研究者は認識していた[13]。

本稿第１章でも触れたように、評価法草案19条６項において、代替案の検討について議論されていた。しかし、開発建設プロジェクトの環境

---

[11] 北川秀樹「中国における環境影響評価法の制定と意義」龍谷法学36巻４期（2004年）53頁。

[12] 環境アセスメント研究会編『環境アセスメント基本用語辞典』（オーム社出版局、2000年）112頁。

[13] 例えば、王曦・万勁波らは代替案の考察はEIAの核心的内容であり、活動の早期段階から既定目標の実施方法を選択でき、これも環境と発展の総合的意思決定のプロセスであると考えている（王曦＝万勁波「有関我国環境影響評価立法的幾点思考」法学評論2001年１期（総105期）119頁）。

アセスメント報告書に代替案が検討されているはずなので、全ての建設プロジェクトに代替案をつけることは困難であり、特に作る必要もないというある部門（地域）の反発の結果、２回目の草案説明の際、全人代環資委はこの規定を削除し[14]、環境アセスメントにおいて非常に重要な意義を有する代替案の検討は評価法に盛り込むことができなかった。つまり、計画や建設プロジェクトの実施にあたって優劣の比較検討が欠落しており、建設プロジェクトの立地が合理的かどうか、計画実施により深刻な環境影響があるかどうかという検討にとどまっている[15]。言い換えれば、「開発、建設を優先させる傾向のある中国では、代替案としてより環境への負荷の少ない計画を求めるのではなく深刻な影響がないとの結論を導き出すこと」[16]、あるいはプロジェクトの立地が適切という結論を導き出すことによって評価法は成り立っているのである。

これに対して、「日本では、代替案の検討を明確に義務付ける規定は法律にはなく、この点に批判もあるが、『基本的事項』で複数案の比較検討が要求されている」[17]とされる。

4　フォローアップ

環境アセスメント実施後、計画あるいは事業内容に変化または環境状況に変化があった場合、既成の環境アセスメントの結果が役立たなくなっている可能性がある。このような事実上の環境アセスメント手続の逃避現象の発生を防ぐため継続的な調査が必要となる。「また、特に事情の変化がない場合でも、事業実施後事態の推移が環境影響評価の通りになっているかどうかを調査することは、当該事業に関して環境への配慮を促すことに資するし、将来における環境影響評価の精度を高めることにも資する」[18]ので、フォローアップが不可欠である。

---

[14] 孫佑海＝王鳳春＝王煒編著・前掲注７・154頁。

[15] 馬品懿「完善我国環境影響評価法律制度的思考与建議」法制与経済2006年８期（総127期）18頁、陳勇「完善我国戦略環境影響評価制度的立法思考」広西政法管理幹部学院学報2004年５期37頁などを参照。

[16] 北川秀樹・前掲注11・46頁参照。

[17] 桑原勇進・前掲注１・93頁。

[18] 桑原勇進・前掲注１・95－96頁。

評価法には、フォローアップの規定が設けられているので、建設プロジェクトと計画の両面から検討を加えておこう。

(1) 建設プロジェクトへのフォローアップ

建設プロジェクトへのフォローアップに関する規定は、早くも86年辦法にみられる。つまり、86年辦法は、事業が変更された場合、事業者は環境アセスメントの認可を再申請すると定めていた（18条）。その後、98年条例は、建設プロジェクトの内容あるいは建設時間に重大な変更があった場合、環境アセスメント手続を再度実行することを具体的に規定した（12条）。評価法24条は、基本的に98年条例12条の規定を踏襲したものである。

評価法の24条１項は、建設プロジェクトの内容に重大な変化が起こった場合、建設事業者は建設プロジェクトの環境アセスメント文書を再申請しなければならないとする。また本条２項は、建設プロジェクトの建設時間に重大な変更が生じた場合、つまり具体的には許認可後５年を経て工事をはじめる場合、改めて元の認可機関に確認を求めなければならないと規定している。ここで留意すべきは、認可後５年経過した場合、事情の変化の有無にかかわらず環境アセスメントの再認可を行うのではなく、一律に環境アセスメントの有効性の再確認を要求している点である。

本法は、事情の変化や期間の変化を前提としない継続的なモニタリング規定として、27・28条を設けている。つまり、27条は、プロジェクト建設と運転過程において、審査承認された環境アセスメントの予測事項が実際の状況に符合しない場合、建設事業者がフォローアップを行い、改善措置をとるとともに、元の環境アセスメント文書の審査・認可機関および建設プロジェクト審査・認可機関に報告し登録しなければならないとする。また、28条によると、環境保護行政主管部門は、建設プロジェクトが生産あるいは使用後に発生する環境影響に対し追跡調査を行い、フォローアップの結果、深刻な環境汚染または生態破壊を引き起こした建設プロジェクトに対しては、その原因を突き止め、その責任の所在を明らかにし、主要責任者に対し、本法の規定に基づき法的責任を追及するとされている[19]。

[19] 孫佑海＝王鳳春＝王煒編著・前掲注７・101－102頁。

以上の考察からみると、評価法27条においてはフォローアップの義務履行者は事業者であるのに対し、評価法28条においてはそれが環境保護行政主管部門になっており、複数の主体が関係していることがわかる。また、ここでいう環境保護行政主管部門には、環境アセスメント文書を認可する環境保護局のほかに、当該プロジェクトにかかわるその他の行政主管部門も含まれているという点に留意する必要がある。

(2) 計画へのフォローアップ

評価法の制定を皮切りに、計画に対するフォローアップに関する規定が追加された。つまり、評価法15条は、計画策定機関は環境に重大な影響のある計画を実施後、適時に環境へのフォローアップ評価を行い、評価結果を審査・認可機関に報告しなければならず、環境に明らかな悪影響があることを発見した場合、直ちに改善措置を提出しなければならないと定める。計画へのフォローアップは公衆参加の対象プロジェクトの場合と違って、環境に対し重大な影響をもたらす全ての計画であり、それらに対して検査・分析・評価を行い、必要なとき、計画を修正したり、環境保全対策をとったりすることになっている。つまり、計画策定機関は、追跡評価の実施責任を負い、環境に重大な影響をもたらす計画が実施された後、環境影響に対し検査・分析・評価を行い、評価の結果報告をその計画の元の審査・認可機関に上申し、環境に明らかな悪影響が発生したことを発見した場合、直ちに改善措置を提出しなければならないとされている。

フォローアップの過程で、実際の状況と、元の評価の結論が依拠した事実や関連データとの間に重大な差が生じた場合には、計画策定機関の上級機関および検察機関は、その原因と責任を明らかにし、元の評価において虚偽の行為があった場合はその責任を追及し、行政処分をなすとされる（29条）。

これに対して、「日本では、事業の変更をしようとする場合、原則として改めて環境影響評価を実施しなければならず、また、周囲の環境状況の変化等の事情があった場合に関しては、事業者は環境影響評価の手続を改めて実施することができるとして、事業者の自主的な判断に委ねられている」[20]とされる。しかし、評価書が公告されてから長期間事業

[20] 桑原勇進・前掲注１・96頁。

が着手されないとき、事業者はアセスメントを再実施すると定めるが、ここでの長期間とは果たしてどの程度なのか定められていない。これに対し中国はアセスメント後5年間過ぎても着工しない場合、アセスメントを再度確認することとなっているが、日本のような再実施にはなっていない。

中国の「この規定は、環境影響評価の結果通りになっているかどうかを調査するというよりは、継続的にモニタリングをすることによって随時環境状況を把握し、予防を主として適時に必要な措置をとることを可能にすることを直截に目的にしている」[21]という見解もある。

5　法的責任

法的責任とは、行為主体が実施した行為が法律の規定に違反した際に負うべき法律の否定的効果を指し、主に民事責任・行政責任と刑事責任の3つを含むとされる[22]。評価法の諸規定に違反する場合、法的責任として本法29条から35条までの7か条からなるサンクションが用意されている。

違反者として、事業者はもとより、各審査・認可機関、職員までの環境アセスメント事業に携わる全ての主体が想定されている。また、本法に反する場合には行政責任・刑事責任等相応のサンクションが用意されているが、それに伴う民事責任については触れられていない。このような制度設計の狙いは、法適用の明確化機能および違反者に対する威嚇機能が想定されているのではないかとされるが[23]、他方では行政介入の程度と公権力の強さも看取される。

ところで、本法に定める法律責任について、「その別個の法令があれば足りるのであって、本条が存在する意味は法律学的にはないはずなのであるが、それにもかかわらず本条のような規定が存在するところに、日本の法令の作り方と異なる一面を見ることができる」[24]との指摘があ

---

[21] 桑原勇進・前掲注1・97頁。
[22] 孫佑海＝王鳳春＝王煒編著・前掲注7・103頁。
[23] 桑原勇進・前掲注1・102－103頁。
[24] 桑原勇進・前掲注1・103頁。

る。これは、評価法に限ることではなく、中国法令一般に見られる現象である。

第4節　環境影響評価法の構造的特色

以上の各節では、日本の環境アセスメント法制度を念頭におきながら中国評価法の基本的構造をいくつかの面から考察した。したがって、中国評価法の構造的特色はすでに明らかになったであろうが、以下では日中の比較からそれをまとめておこう。

(1)　戦略的環境アセスメント

中国評価法はアメリカのように政策や法律法規まで評価対象に盛り込んでいないが、一応計画を盛り込み、一種の戦略的環境アセスメント制度を採用していることはすでに触れたとおりである。すなわち、計画段階から環境アセスメントを行い、政府に対して環境アセスメントを一応要請するようになった点で、従前の環境立法からの最も重要な進展であるといえよう。

これに対して、日本では国レベルの法律において港湾計画以外には計画環境アセスメントは導入されていない[25]。しかも、計画段階での環境アセスメントは「法施行後2006年３月まで実施例がない」[26]といわれている。そこで、「2007年２月26日に学識経験者からなる戦略的環境アセスメント総合研究会が環境省で行われ、戦略的環境アセスメント導入に向けて必要なガイドラインの作成や評価手続の検討などが行われ、その後ガイドライン案がパブリックコメントにかけられ、2007年度４月にこのガイドラインがまとめられた」[27]といわれている。

この点においては、中国は日本より一足早く先進的な法形式を採用したということができよう。しかし、そのような戦略的環境アセスメント

---

[25] 北川秀樹・前掲注11・29頁。

[26] 李秉樺＝原科幸彦「日本と台湾の環境アセスメント制度の国際比較」計画行政30巻２号（通巻91号）（2007年）58頁。

[27] 増田啓子「日本からみた中国の環境影響評価制度の特色―日本と中国の発電所における環境影響評価制度と公衆参加―」社会科学研究年報37号（2006年）20頁。

法は政策を盛り込んでいないゆえに、中途半端なものとなってしまっている点を指摘しなければならない。

⑵　評価対象の範囲

既述のように、中国の環境アセスメントは一応全ての建設プロジェクトを手続にかけている点、また、計画実施にも環境アセスメントを行うように要求している点で、評価対象が広く、法の強制力に頼って一律に手続を進めようとする点で特徴的である。しかし、計画にせよ、建設プロジェクトにせよ、環境アセスメント文書は、詳細なアセスメント報告書から簡単な登記表まで様々な類型があり、そのうち厳しいアセスメント報告書手続にかけられるケースはごく一部にとどまり、しかも、実際の審査の結果、不許可とされるケースは極めて少ないというのも問題であろう。

これに対して、日本においては、第１業種事業の上に、第２業種につき環境アセスメントを行うかどうかをスクリーング手続[28]にかける形で対象範囲を確定し、スクリーニング手続にもれた事業は自治体条例手続に委ねられている[29]。それゆえ、国が関与するあるいは国が出資する事業に限定して環境アセスメント手続を実施するという点では、アセスメントの対象範囲は中国のそれと比べて狭いようである。

⑶　環境行政主管部門の関与

中国の環境アセスメント報告書（表）について、業種主管部門の予備審査と環境保護行政主管部門の審査・認可を受けてからはじめて建設プロジェクトの認可条件が整えられることはすでに言及してきたとおりである。また、環境行政主管部門の審査・認可がなければ、許認可権者は建設プロジェクトを許可してはならないという一票否決権原則をとっている。

これに対して、日本の事業者は、住民の意見や知事の意見を踏まえ、

---

[28] しかし、「スクリーニング手続は、1999年の日本アセス法の施行により新しく取り入れられたものの、2005年12月時点では、適用された事例は見られない」といわれている（李秉樺＝原科幸彦・前掲注26・56頁）。

[29] 太田久美子「わが国における環境アセスメント制度とその運用の実証的研究」福島大学地域創造17巻２号（2006年）43－44頁。

環境負荷のより少ない環境アセスメント文書を仕上げるが、事業許可にあたり環境アセスメントの内容は許可基準と並ぶ配慮事項に過ぎない。また、法的には、免許等を行う者は環境大臣の意見を勘案するという事業者の自己意思による自覚的な実行に頼っているが、それがどこまで尊重されるのか未知数である[30]。それゆえ、日本の制度に比べると中国の環境行政主管部門の権限はより強力なものである[31]、といわれている。

(4) 法的責任の設置

評価法に限ることではないが、中国の法律法規においては、法的責任を特段に規定するきらいがあることはすでに触れたとおりである。評価法も例外ではない。その他の法規範により、実効性を担保するのではなく、同法4章の7か条からなる法的責任規定をもって担保する形をとっている。これは伝統的な立法技術の問題があるだろうが、やはりその背後には、法的責任規定を明示することによって、対象主体を強制的に従わせるという狙いがあるように思われ、法制度の実効力の弱さが感じられる。

これに対して、日本の環境影響評価法は法的サンクションを特段に設けることなく、他の個別法と連携してその実効性を担保しているといえよう。

(5) スコーピング手続の欠如

中国では、環境アセスメントの実施にあたって、いかなる環境要素を、いかなる方法で、どこまで詳しく評価するのかは必ずしも明確ではなく、スコーピング手続が欠落している。実際には公害環境要素以外にも何らかの要素を考慮しながら環境アセスメントを行っているだろうが、現時点では基本的に「ベスト追求型」ではなく、「目標クリア型」手法をとっているように思われる。

これに対して日本の現行環境アセスメント法制度においては、従来の絶対基準クリア型ではなく、全ての環境要素が一応対象項目となりうるものとされ、スコーピング手続を通して、個別事業ごとに決定されると

---

[30] 原科幸彦「環境影響評価法の評価―技術的側面から」ジュリスト1115号(1997年) 61頁。

[31] 桑原勇進・前掲注1・97－98頁。

いう「ベスト追求型」環境アセスメント実施が求められている[32]、とされる。

(6) 公告・縦覧手続の欠如

中国評価法は公告・縦覧手続を特に設けていない。これに対して、日本では、方法書作成段階から公告・縦覧手続を重視している。つまり、事業者は方法書・準備書および評価書を作成した後、これを関係都道府県知事や市町村長などの関係官庁に送付し、またこれを公告して、関係地域内においてそれぞれ1か月間縦覧に供すると定める（7条・16条・27条）。方法書については説明会を開く必要はないが、準備書については説明会を開き（17条1項）、その内容を周知徹底することが義務づけられている[33]。

(7) 評価作業の第三者の代行

中国では、建設プロジェクト環境アセスメント報告書（表）の作成について、第三者の評価グループに代行させ、アセスメント文書の公正性を確保しようとしている。しかし、計画環境アセスメント作業は、第三者グループではなく計画策定機関が自ら行うことになっている。

これに対して、日本では、最初の環境評価をするにしても、事業・環境要素・時間などの変化による再評価をするにしても、事業者の自覚的な行動に委ねていて、第三者による代行手続は設けられていない[34]。

(8) 公衆参加の地域的限定

中国評価法の5条・11条・21条に、環境に悪影響をもたらしうる計画や建設プロジェクトに対して、関係機関や専門家および公衆の意見を聴取することが定められている。しかし、誰でも意見を提出できるのではなく、関係する機関・専門家および地域の住民に限られている。

これに対して、日本は、閣議アセスメントのときは、中国と同じく地域住民に限定していたが、環境影響評価法の制定後は、国レベルでの施策として環境保全の見地から誰でも意見提出ができる仕組みをとってい

---

[32] 太田久美子・前掲注29・37－38頁。

[33] 淡路剛久「環境影響評価法の法的評価」ジュリスト1115号（1997年）55－56頁。

[34] 淡路剛久・前掲注33・53頁。

る[35]。

第3章　実際の環境アセスメント手法

第1節　環境アセスメント文書作成の流れ

環境アセスメント文書が客観的に作成され、科学的かつ公正なものになっているかどうかという問題に関しては、関係主体の関わり合いに大いに関係するものと思われるので、まず関係主体の状況について概観することにしたい。

1　関係主体

環境アセスメントシステムには、一般的に事業者がその実施主体になる「事業者アセスメント」と、第三者が実施主体になる「第三者アセスメント」とがある[36]。中国の環境アセスメントは、建設プロジェクトと計画の両方に及ぶので、アセスメント手続参加主体も数多くかかわってくる。以下では、建設プロジェクト環境アセスメントと計画環境アセスメントの両面から関係主体の実態を考察する。

(1)　建設プロジェクト（事業）アセスメントにおける主体

まず、建設機関（事業者）がある。建設機関は、環境アセスメントの作成の始動者であり、アセスメントの作成・許認可過程で終始主役を演じる。

次に、アセスメント文書の策定機関がある。つまり、対象事業の実施にあたり、専門的資格を持つ第三者グループが具体的な環境アセスメント文書の作成にあたっている。アセスメント登記表作成については限定されないが、環境影響が深刻および軽度である場合の報告書（表）は第三者技術サービス機関が策定することになっている。

また、審査・認可機関がある。つまり、環境アセスメント報告書に対して予備審査を行う業種主管部門と審査・認可を行う環境保護行政主管

35　原科幸彦・前掲注30・61頁。

36　浅野直人『環境影響評価の制度と法』（信山社、1998年）4頁。

部門がある（評価法22条）。

最後に、建設プロジェクトの許認可権者がある。環境アセスメント手続が行われたことを前提条件に許認可権者が事業の実施を認可することになっている。

このほか、事後評価・追跡調査機関もあるが、環境アセスメントの事後評価は建設事業者が行い（評価法19条）、環境アセスメントの追跡調査は環境保護行政主管部門が行うことになっているので（評価法20条）、上述以外の主体は存在しない。

ところで、このような主体参加の仕組みの中で、環境アセスメント文書の客観性・正確性・公正性がどのように確保されているのか。この点について、評価法は、サービスを提供する第三者グループは環境保護行政主管部門あるいはその他関係審査・認可部門との間に、いかなる利害関係も有してはならないと定める（評価法19条）。関係職員の汚職防止を想定した規定であろう。

また、いかなる機関・個人も、建設事業者に代わって、環境アセスメント策定機関を指定してはならない（評価法20条２項）といった手法によって、環境アセスメント報告書（表）の客観性を図ろうとしている。しかし、これがかえって、事業者に都合のよい選択の余地を広げるばかりか、事業者と評価機関の癒着の温床となっている。

というのは、事業者は、実際の費用負担プロセスの中で、評価書作成機関と契約を結んだ後、評価費用の一部を支払い、アセスメント文書作成の完成後に残りの評価費用を支払う手法をとっている。このことは、大多数の環境アセスメント報告書の結論が肯定的であることを導き出し、プロジェクトの実施による環境リスクが大きい場合であっても、報告書作成者による条件付けにとどまり、否定的な結論には至らない現状を生み出している。さらにその条件に対して、建設事業者が環境保全措置について実現不能であっても、環境保全主管部門は手を付けることができず、最終的に評価書が認可されてしまう[37]、という見解もある。これは、評価機関が建設者の制約と影響から抜け出すことのできない制度的仕組みの表れであろう。

---

[37] 馬品懿・前掲注15・18－19頁。

これに対して、日本では、環境影響評価実施者に対する資格制度が設けられていないが、コンサルタント社に調査員や専門家が不足しているなど「実際には、環境アセスメント業務を事業者から受託された場合、自社で実施できない業務は他社に委託している場合が多い」[38]といわれている。このことは、中国の第三者評価機関の金銭追及型受け入れ態勢（どの仕事でも受け入れる態勢）と正反対のやり方であり、その発想の根源についてさらなる研究が必要であろう。

(2) 計画アセスメントにおける主体

まず、計画アセスメント文書策定機関がある。計画アセスメント文書策定機関は、建設プロジェクトの場合と違って、資格を有する独立の第三者機関ではなく、計画草案の策定機関が自らあたることになっている（評価法７条）。評価法によると、計画策定機関には、国務院関係部門、および行政区を設置する市級以上の地方人民政府およびその関係部門が含まれている（評価法７・８条）。国務院関係部門とは、国土資源部、国家発展計画委員会、水利部、国家海洋局等を指し、行政区を設置する市級以上の地方人民政府およびその関係部門とは、省・自治区・直轄市の人民政府およびそれに所属する部門、行政区を設置する市（通常では省・自治区が所轄する市と州）の人民政府およびそれに所属する部門が含まれるとされる[39]。なお、県級以下の人民政府が策定する計画の環境アセスメントに対しては、各地の既存の異なる条件に鑑み、法律でこれを一律に強制していない。

次に、審査・認可機関がある。計画、特に指導的個別計画の環境アセスメント報告書に対して審査する仕組みとなっているが、その審査にあたっては、人民政府指定の環境保護行政主管部門あるいはその他部門が関係部門の代表と専門家で構成された審査グループを招集して、環境アセスメント報告書に対し審査を行うこととなっている（評価法13条）。つまり、この審査グループはその個別計画に関係する部門の代表と、関連分野の専門家データベースの中から、ランダムに選定された専門家とで構成される[40]。ここでの、部門の代表は、専門的な審査意見を提起す

[38] 太田久美子・前掲注29・43頁。

[39] 孫佑海＝王鳳春＝王煒編著・前掲注７・32頁。

[40] 例えば、ある農業機械化関連の発展計画を審査する場合、農業・林業・計

るので、その意見は政府の常務会議に列席する際の部門担当責任者の意思表明とはやや異なり、政府による政策決定の正確性に、重要な裏付けになるといわれている[41]。

かくして、行政区を設置する市級以上の人民政府は、個別計画草案を認可して政策決定をするが、環境アセスメント文書がない場合は、個別計画草案を認可してはならないとされている（評価法12条）。

最後に、事後評価・追跡調査機関がある。環境に重大な影響のある計画を実施後、計画策定部門は直ちに環境影響の追跡評価を行うとともに、評価結果を審査・認可機関に上申し、その改善措置を提出することとなっている（評価法15条）。したがって、追跡評価実施の責任を負う主体は、計画策定機関であり、すなわち国務院関係部門、行政区を設置する市級以上の地方人民政府およびその関係部門であることがわかる。

かつて、一部の計画は実施される以前には、環境に危害をもたらすことはないと考えられていたものが、実施された後、思いもよらない深刻な環境問題を引き起こしたこともある[42]。このような状況に鑑み、追跡評価の過程で、実際の状況と、元の評価の結論が依拠した事実や関連データとの間に重大な相違が見られた場合には、更にその原因を明らかにし、責任の所在を明確にすることが制度化された[43]、といわれている。

2　環境アセスメントの実施プロセス

評価法の規定は原則的に過ぎるので、それだけでは環境アセスメントの実施プロセスは必ずしも明確ではない。また、建設プロジェクトと計

画・経済貿易・機械・道路交通・公安・燃料・環境保全等の部門の代表と、農業機械・農業・自動車・機械・交通・環境保全・法律・社会学等の分野の専門家が一緒に審査グループを結成する（孫佑海＝王鳳春＝王煒編著・前掲注７・49頁）。

[41] 孫佑海＝王鳳春＝王煒編著・前掲注７・49頁

[42] 例えば、50年代の大躍進政策、鋼鉄大製錬、森林・草原を毀しての農地開墾といった一連の誤った政策が、生態環境および経済発展に対して深刻な悪影響を及ぼした（韓広＝楊興＝陳維春『中国環境保護法的基本制度研究』（中国法制出版社、2007年）82頁）。

[43] 孫佑海＝王鳳春＝王煒編著・前掲注７・56頁。

画によって環境アセスメントのプロセスが異なるので、分別して検討する必要がある。

(1) 建設プロジェクト環境アセスメントの許認可手続

評価法の中から環境アセスメント文書の審査・認可手続の詳細を読み取ることはできない。1999年４月21日に国家環境保護総局の下達した「建設プロジェクト環境アセスメント制度の執行問題に関する通知」[44]により、建設プロジェクト環境アセスメント手続の流れを概観すれば、おおよそ以下のとおりになるだろう。

①まず、プロジェクト要請書が認可された後、建設事業者は、分類管理リストに基づき、建設プロジェクト環境アセスメントの類別を確認することによって、環境アセスメント業務を開始する。分類管理リストに載っていない種類の建設プロジェクトに関して、建設事業者は、審査・認可権を持つ環境保護行政主管部門に申告する。環境保護行政主管部門は当該建設プロジェクトの評価類型を確認し、書面で建設事業者に通知する（当該通知の三の１）。

②そして、建設事業者は、委託あるいは入札によって、資格を有する評価機関を確定し、環境アセスメント業務を行う。その中で、環境アセスメント報告書を作成する必要のあるプロジェクトは、特に環境アセスメント要綱を定める。さらに、建設事業者は環境アセスメント要綱の審査・認可権を持つ環境保護行政主管部門に報告すると同時に、関係部門に抄本を送る。審査・認可権を持つ環境保護行政主管部門は評価要綱の審査を担当し、審査・認可後の評価要綱は環境アセスメント業務と費用徴収の根拠となる（当該通知の三の２）。

③建設業者が関連資料[45]を評価機関に提供し、評価機関がプロジェクトの所在地で現地調査を行う。そして、建設事業者と契約を結び、評価

---

[44] 国家環境保護総局環境工程評個中心編『環境影響評価相関法律法規滙編』(中国環境科学出版社、2005年) 271頁。

[45] これらの資料には、①プロジェクト建議書あるいは実行可能性研究報告書、②プロジェクト規模、主要商品産量、主要原材料使用量、有毒有害原材料種類および使用量、使用水量、使用電気量、燃料種類および消耗量、③生産工程プロセスあるいは資源開発利用方式、主要生産設備、④汚染防止措置などが含まれる。

費用と報告書提出時期などを定めたうえで、環境評価業務を展開する（当該通知の三の３）。

④環境アセスメント報告書（表）完成後、建設事業者は、審査・認可権を持つ環境保護行政主管部門に報告すると同時に、関係部門に抄本を送る。建設プロジェクトについて、業種の主管部門が存在する場合、業種主管部門は環境アセスメント報告書（表）の予備審査を必要とし、審査・認可権を持つ環境保護行政主管部門が予備審査に参加する。業種主管部門が存在しない建設プロジェクトについては、審査・認可権を持つ環境保護行政主管部門がその環境アセスメント報告書（表）の審査・認可を行う（当該通知の三の４）。

⑤そして、最後に審査に合格したプロジェクトは、事業の実施や事後評価段階に入る。審査に不合格のプロジェクトは返却され、何らかの調整を加えることになる。以上の５つの点をまとめると図３－１－１[46]のとおりである。

なお、図３－１－１には、公衆参加について表記されているが、それは、環境に重大な影響を与えうる環境アセスメント報告書を作成すべき建設プロジェクトに限られており、また、具体的な参加時期も不明確である[47]ことに留意が必要である。

⑵　計画環境アセスメントの許認可手続

評価法・国家環境保護総局発布の「計画環境アセスメント技術指針（試行）」（原語は〔規画環境影響評価導則〕）（2003年）および国家環境保護総局発布の個別計画の環境アセスメント報告書審査辦法（原語は〔専項規画環境影響報告書審査辦法〕）（2003年）などによると、計画環境アセスメントの審査・認可手続は以下のとおりである。

１）計画の分析

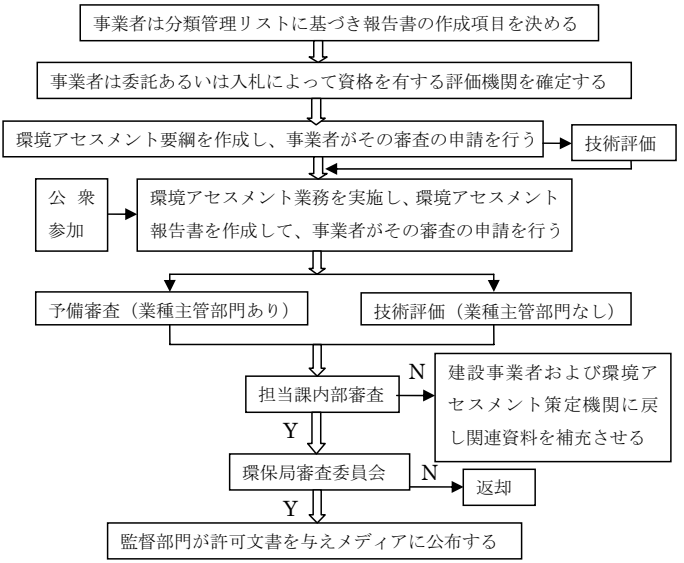
計画の分析は、計画環境アセスメントを行ううえでの前提作業である。計画の策定背景・目標・対象・内容・実施案などの基本的内容、また当

---

[46] なお、大筋は同じであるが、建設プロジェクトと計画に対する環境アセスメント手続の流れを一つにまとめた図表がある（中国環境問題研究会編『中国環境ハンドブック［2007－2008年版］』（蒼蒼社、2008年）218頁を参照）。

[47] 孫佑海＝王鳳春＝王煒編著・前掲注７・82頁。

図3－1－1：建設プロジェクト環境アセスメント審査・認可手続の流れ



出典：国家環境保護総局公布の「建設プロジェクト環境アセスメント制度執行問題に関する通知」。また、李新民＝畢許静＝岳蓬＝姜斌彤「建設項目環境保護行政審批公開事項実施方案」中国環境年鑑編輯委員会編『中国環境年鑑』（中国環境年鑑社、2003年）275頁。日本語訳は http://www.zhb.gov.cn/japan/env_info/3_5_2003_33.htm （最終アクセス日は、2009年5月26日）など。

該計画と環境保護関連法律・法規およびその他の計画の関係を簡潔に分析したうえで、計画環境アセスメントの内容[48]・範囲[49]、計画の実施に伴う建設プロジェクトあるいはその他の活動を確定する。

2）現状調査・分析および評価

---

[48] 計画環境アセスメント作業の内容は、計画の類型、特性、段階、場所および実施主体によって異なるので、計画の環境要素に対する方式、程度およびその他の客観的条件に基づき計画環境アセスメント作業の内容を確定する。

[49] 計画環境アセスメントの範囲を確定する際に、現有の地理的特徴（流域、盆地、山脈等）・自然資源の特徴（森林・草原・漁場等）・人為的境界（道路、鉄道、運河等）などを考慮するだけでなく、さらに法律・行政権限・公衆の意見などを考慮する必要があるとされる（計画環境アセスメント技術指針（試行）原語は〔計画環境影響評価技術導則〕）。

現状調査・分析および評価は、計画環境アセスメントを行ううえで、最も基礎的な作業の一つである。計画対象の特徴に基づき、生態系がデリケートな区域、資源管理、環境発展の趨勢などを考慮しながら、環境・社会および経済の３分野にわたって調査・分析および評価を行う。ところで、計画環境アセスメントの過程で、地域特性が顕著な計画、例えば土地利用計画、区域、流域、海域建設・開発利用計画、都市建設計画、自然資源開発計画などの場合は、現状調査範囲が基本的に計画範囲であって、容易に確定される。しかし、専門性の強い計画に対しては、異なる計画策定段階において区別して対応し、なかんずく現状調査内容は各類計画の特徴によって確定する必要がある。実際の業務の中では、現状調査の作業は環境影響の識別作業と同時に行われ、計画の環境要素に対する影響により現状調査の範囲と内容を相応的に調整しているといわれている[50]。

３）環境影響の識別[51]、環境目標および評価指標の確定

計画環境アセスメントの評価目標は、一般的に計画の環境影響を検証する技術的な基準となる。計画実施に伴う環境影響、例えばデリケートな環境および主な制約要素に対して、関連環境保護法規・政策および基準に照らし、計画環境アセスメントの環境目標を確定する。そして、計画目標、指標、全体案に対して分析を行ったうえで、計画目標、発展指標および計画案の実施による自然環境あるいは社会環境に与えうる影響を識別する[52]。

評価機関は、以上の影響識別を基に、計画および環境背景調査状況と関連付けながら、理論分析、専門家への諮問、公衆参加などを通して、評価指標を初歩的に確立させ、しかも評価作業の中で補充、調整、改善していく。なお、評価基準については、現有の国家、地方、業種あるい

---

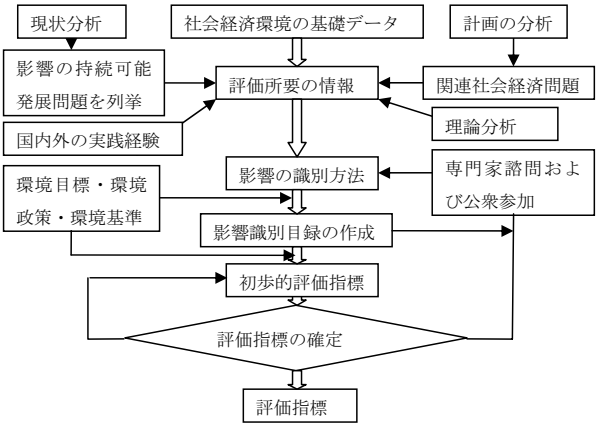
[50] 朱坦＝呉静「規画環境影響評価在生態城市建設中的応用研究」現代城市研究2006年１期30頁。

[51] 環境影響の識別とは、影響を受けるあらゆる環境要素を選出し、環境目標に適合した相応的な評価指標を選択することである。

[52] 環境影響の識別には、計画案の影響要素識別、影響範囲識別、時間的スパンの識別、影響性質の識別等の内容が含まれるとされる（計画環境アセスメント技術指針（試行））。

は国際基準を遵守し、もし相応の評価基準がなければ、専門家の論証を経た国内外の同類評価基準を採用するとされる。その手続的流れは図３－１－２のとおりである。

図３－１－２：計画の環境影響識別および評価指標の確定手続の流れ



出典：国家環境保護総局発布の「計画環境アセスメント技術指針（試行）」（中国環境科学出版社、2003年）４頁。朱坦＝呉静「規画環境影響評価在生態城市建設中的応用研究」現代城市研究2006年１期33頁。

４）環境影響の予測・分析および評価

計画審査・認可機関は、当該計画草案の認可を決定する前に、環境アセスメント報告書を同級の環境保護行政主管部門に送付し、環境保護行政主管部門は、計画の審査・認可機関とともに関係部門の代表と専門家を招集して審査グループを編成し、計画環境アセスメント報告書に対する審査を実施する。

計画環境影響の予測については、計画のレベル・関連する業種および計画の社会経済活動の相違により、異なる計画に対して異なる側面から予測し、しかも直接的影響・間接的影響および累積的影響などの全面から予測する。また、環境の質的変化を予測すると同時に、持続可能な発展の可能性も予測すべきであるとされる[53]。

[53] 朱坦＝呉静・前掲注50・30頁。

主要な環境影響に関する計画案の分析および評価の内容には、計画の環境保全目標に対する影響や計画の環境質量に対する影響などの合理的分析・評価、さらに社会・経済・環境の変化の趨勢と生態系の収容能力との相関関係の分析・評価などが含まれる。

5）対策建議の提出

あらゆる計画の実施は多かれ少なかれ環境に影響をもたらす。計画環境アセスメントの最終的到達点は、環境への悪影響を軽減し環境に有利な対策建議を提出することである。それゆえ、審査グループは、書面で計画案の内容に対する修正・補充・改善意見を提出し、環境保護行政主管部門は、審査グループの書面審査意見を計画の審査・認可機関に送達する。計画の審査・認可機関は、環境アセスメント報告書の結論および審査意見を意思決定の重要な根拠とし、審査・認可の過程で審査意見を採用しない場合、説明を加えたうえで、保存資料として検査に備える、とされている（評価法14条）。

6）モニタリングの実施および追跡評価

そして、計画策定機関は、環境に深刻な影響を与えうる計画に対して、モニタリングの実施および追跡評価を行い、環境に影響をもたらした場合、元の計画認可機関に報告し、積極的にその改善措置に取り組む。

より具体的にいうと、計画策定機関は、モニタリングを実施する必要のある環境要素と指標を列挙し、現有の環境基準とモニタリングシステムを利用して、計画案どおりにモニタリングを実施すると同時に、専門家諮問および公衆参加等を通して、計画実施後の環境影響を監督する。

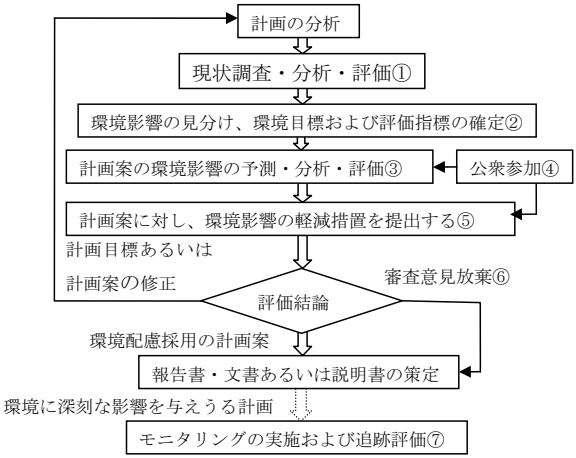
7）公衆参加

公衆参加は計画環境アセスメントの重要な内容の一つである。環境アセスメント活動における公衆参加の役割に鑑み、評価法は11条を設けた。これによると、関係機関や専門家および公衆は、自己環境権益に直接かかわる計画に対し、この計画案を上申して認可を仰ぐ前に、論証会や公聴会を開くあるいはその他の形で環境アセスメント報告書草案に対する意見を述べることができるとされている。

以上の各面から見ると計画環境アセスメント審査・認可手続の流れはおおよそ図3－1－3のとおりである。

ここで、強調しておきたいのは、出典による元の図を以下の2点で修

図３－１－３：計画環境アセスメント審査・認可手続の流れ



出典：国家環境保護総局発布の「計画環境アセスメント技術指針（試行）」（中国環境科学出版社、2003年）２頁、朱坦＝呉静「規画環境影響評価在生態城市建設中的応用研究」現代城市研究2005年１期30頁、王永生「戦略環境影響評価与土地規画環境影響評価」国土資源導刊2006年１期38頁などをもとにした。

正したことである。一つは図３－１－３の⑥である。つまり、元の図の⑥は「計画の放棄」になっており、それが報告書、文章、説明書に至るように書かれていた。しかし、計画を放棄した場合、環境アセスメント報告書・文章・説明書を作成する必要がないし、現実には評価の結論から計画を放棄することは殆どゼロに近いように思われる。それゆえ、⑥はむしろ審査意見放棄と言ったほうが正確で、現実に近いかもしれない。もう一つは④の公衆参加である。元の図には、公衆は①②③⑤⑦の段階において参加できるかのように描かれていた。しかし、そのような構造は未来への理想の青写真に過ぎず、現時点での参加は、せいぜい③、⑤の範囲にとどまっているように思われる。

3　建設プロジェクト竣工環境保全検査

中国では、建設プロジェクトの竣工時における環境保全検査は、環境保全管理の一環として重要な位置づけが与えられている。

国家環境保護総局は、建設プロジェクト竣工時の環境保全検査管理を

強化し、環境保全施設と建設プロジェクトの主体工事の同時操業または同時使用を監督し、その他必要とされる関連環境保全措置を実行し、環境汚染と生態破壊を防止するため、2001年12月27日、建設プロジェクト竣工環境保全検査管理辦法（以下「竣工辦法」という）を制定し、2002年２月１日より施行した。これによると、建設プロジェクトの竣工環境保全検査の手続の流れは次のとおりである。

⑴　環境保全竣工検査の申請

建設プロジェクトの主体工事完了後、試験操業前に、建設事業者は審査・認可権を持つ環境保護行政主管部門に試験操業申請を提出し（７条１項）、環境保護行政主管部門は、試験操業申請を受理した日から30日以内に、一級下の環境保護行政主管部門を組織して現場調査を行う。試験操業の認可がされてはじめて、建設事業者は試験操業を行うことができる（８条）。

建設事業者は試験操業をはじめた日から３か月以内に、審査・認可権を持つ環境保護行政主管部門に建設プロジェクト竣工環境保全検査を申請し、環境保全検査条件を備えていない者は試験操業期間を延長することができる。だが、延長期間は長くても１年間（核施設プロジェクトは２年）とする（10条）。

⑵　竣工検査モニタリング案の届出

環境汚染をもたらすあるいは生態環境に悪影響を及ぼす建設プロジェクトは、環境保全検査モニタリング報告書あるいは調査報告書を提出する（12条）。建設事業者は、環境保護行政主管部門の認可の下で相応の資格を持つ環境モニタリングステーションあるいは環境放射性モニタリングステーションに依頼して、環境保全検査モニタリング報告・環境保全検査調査報告を作成させ（13条）、環境行政主管部門に審査を仰ぐことになっている。

⑶　建設プロジェクトの現場調査・意見

環境保護行政主管部門は、建設プロジェクト所在地の環境保護行政主管部門および業種主管部門などを組織して検査グループ（あるいは検査委員会）を設立し、建設プロジェクトの環境保全施設およびその他の環境保全措置に対して現場調査を行い、検査意見を提出する（15条）。

⑷　モニタリング・調査報告の審査・決定

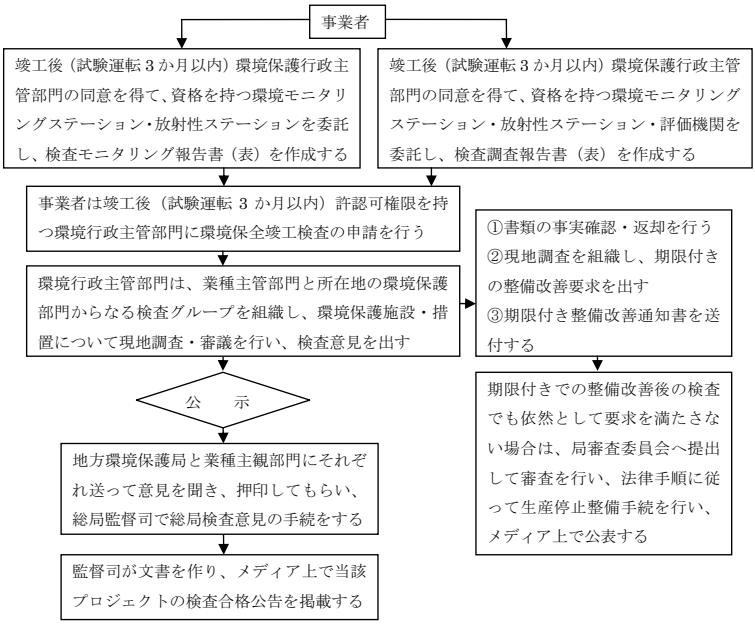
環境保護行政主管部門は、建設プロジェクト竣工申請報告（検査申請表・検査登記カード）の審査を行い、環境保全検査条件の事実を確認して、検査意見を出し、認可決定を下す。認可されていない建設プロジェクトは、正式に操業または使用することができず（17条）、返却され、現地調査を組織し期限付き整備改善が要求される。

(5) 定期的公表

環境保護行政主管部門は、建設プロジェクト竣工時の環境保全検査について、公告制度を実施し、建設プロジェクト竣工時の環境保全検査結果を定期的に公開する（19条）。

以上のようないくつかの段階から見ると建設プロジェクト竣工環境保全審査・認可のプロセスは図３－１－４にまとめることができる。

図３－１－４：建設プロジェクト竣工環境保全審査・認可の流れ



出典：李新民＝畢許静＝岳蓬蓬＝姜斌彤「建設項目環境保護行政審批公開事項実施方案」中国環境年鑑編輯委員会編『中国環境年鑑』（中国環境年鑑社、2003年）276頁。日本語訳は http://www.zhb.gov.cn/japan/env_info/3_5_2003_33.htm（最終アクセス日は、2009年５月26日）。

第２節　環境アセスメント文書の実例分析

ここでは、先述の環境アセスメント手続の流れを踏まえながら、実際に環境アセスメント文書がどのようなプロセス・仕方で作成されているのか、その具体的あり方を考察してみたい。

１　環境アセスメント文書の具体的事例

環境アセスメントの文書の作成方式から見ると、若干繰り返しになるが、建設プロジェクトの場合は、建設プロジェクト環境アセスメント報告書・報告表・登記表の形式をとっており、計画の場合は、計画環境アセスメント報告書（非指導的個別計画の場合）・計画環境アセスメント文章・説明（総合計画と指導的個別計画の場合）（原語は〔環境影響的篇章或者説明〕）の形式をとっている。以下、いくつかの環境アセスメント文書の実例を取りあげ、環境アセスメント文書作成のプロセスおよびその重要事項について分析してみる。

⑴　建設プロジェクト環境アセスメント報告書の実例

【事例１】盤錦市都市交通改造工事の環境アセスメント報告書[54]

本事業は、盤錦市の交通の悪化・不足状況を改善する目的で計画され[55]、総費用は10億173万3300人民元であるが、資金不足のため世界銀行から4527万ドル（３億6383万人民元）借款するものである。盤錦市都市建設局の委託を受けた遼寧省環境科学研究院が当該プロジェクト環境アセスメントを務めた。

当該報告書の内容は、総論、建設地区環境概況、区域環境質量および現状調査・評価、工事概況、具体的プランの比較および選定、建設中の

---

[54] これは世界銀行による借款プロジェクトである。2006年４月、遼寧省環境科学研究院が作成し、インターネットに公示した。http://www.worldbank.org.cn/Chinese/content/panjin _ea.pdf（最終アクセス日は、2009年５月26日）を参照。

[55] 付属文書の実行可能性研究報告の承諾書によると、当該プロジェクトには道路工事、架橋工事、道路緑化工事、排水工事および道路照明工事、道路沿いの景観の整備、公共交通および交通管理などの内容が含まれており、2007年から2010年までの４年間の建設期間が想定されていた。

環境影響の予測および防止措置、運用中の環境影響の予測および評価、公衆参加、住宅撤去移転に関する環境影響分析、環境管理および環境モニタリング計画、環境経済損益分析、公共交通などの環境影響分析、結論、付属文書[56]などからなっている。

1）当該アセスメントの目的

本環境アセスメント報告書は、調査・予測・評価を通して沿線環境の現状を把握したうえで、正確に交通線路を選定し、環境影響を最小限に収めると同時にプロジェクトの管理および環境管理を強化し、政策決定者に環境と発展の関係を処理するうえでの科学的な依拠を提供することを目的としている。

2）環境アセスメントの範囲および環境要素

本プロジェクトは都市道路の新築・増築にあたるので、道路両側200メートル範囲内の環境空気と騒音に重点を絞り、その他工事現場近くの社会環境・都市生態・自然環境に配慮しているようである（本報告書4頁以下）。

そして、同環境アセスメント報告書（59頁）は、表3－2－1の各環境要素に沿って、施工期間中と運用期間中の社会環境、都市生態、自然環境に与える影響について、それぞれ予測・評価し、環境汚染防止建議と措置を提出している。

しかし、以下の2点について疑問が残る。一つは、撤去移動により住民に長期的なプラスの小影響（+1L）を与えるということを表しているが、環境移民に対しては、生活の面にせよ、昔から守ってきた文化的な面にせよプラスの影響を与えるとは必ずしもいえない。中国で起きているその他の環境移民の具体例が示すように、撤去移転に伴い移民に不便をかけるだけでなく、不十分な移民計画（環境アセスメントなし）により、引越し先の移民村においても地下水の不足等の環境・エネルギー

[56] 附属文書には、盤錦市都市交通改造プロジェクト現勢地形図（原語は〔盤錦市城市交通改造項目現勢地形図〕）、環境アセスメントの委託書、評価基準認定（原語は〔評価標準認定〕）、盤錦日報に公示された情報記事（原語は〔信息登報剪輯〕）、遼寧省発展・改革委員会が発布した実行可能性に関する研究報告の承諾書（原語は〔可研批復〕）などがある。

表３－２－１：環境影響要素の識別および選定

項目＼環境要素		社会環境		都市生態			自然環境		
		交通	住民生活	景観	緑化	施工固廃	施工廃水	空気	騒音
施工期	撤去移動	－1S	＋1L	－1S		－1S		－1S	
	施工機械						－1S	－1S	－2S
	管･線撤去	－1S	－2S	－1S					
	緑化撤去		－1S	－2S	－1S				
	土方工事	－1S		－1S		－1S			
	施工人員					－1S	－1S		
運用期	車両走行	＋2L	＋1L					＋1L	－3L
	緑化工事			＋1L	＋1L				

注：“＋”はプラスの影響、“－”はマイナスの影響を表し、“１”は小影響、“２”は中影響、“３”は大影響を表し、“S”は短期影響、“L”は長期影響を表している。“施工固廃”とは、施工中の固体廃棄物を意味する。
出典：同影響評価書の５頁。

の原因で、再移動を余儀なくされることがしばしばある[57]。いま一つは、運用期間においては、車両の走行により、環境空気に長期的にプラスの小影響（＋1L）を与えるということである。しかし、車両の道路走行に伴い、車の排ガス（CO、NOx）が発生するため、沿線地区、都市部の空気を汚染し、ひいては地球温暖化にもつながる問題であって、環境空気にプラスの影響を与えるとは思えない。

実際、どのようなスコーピング手続を経て選定されたのか不明であり、このような大きなプロジェクトにしても、以上のような環境要素が安易に選定され、評価対象となっている。それらの環境要素から見ると、やはり、大気汚染、騒音汚染といった公害要素に重点を置いていることが明らかである。

３）評価基準

ここでの環境影響の評価基準は汚染物排出基準となっている。

①盤錦市所在の空気状況に照らして、本プロジェクト所在地は２類地区であると判断され、空気基準（ＧＢ3095－1996）および大気汚染排出

[57] 初春霞＝孟慧君「内蒙古生態移民面臨問題及其対策思考」北方経済2005年６期57－58頁。

基準（ＧＢ16297－1996）が適用されるとする。

②都市道路幹線両側の一定範囲内には、騒音４類区基準が適用されている。具体的には、街路に接する建築物の多数が３階以上のビルの場合、道路に最も面している建築地域を４類基準適用地域とし、街路に接する建築物の多数が３階ビルより低い場合、道路赤線外の一定距離内の地域を４類基準適用地域とする。距離的には、１類基準適用区域は45M（＋5M）であり、２類基準適用区域は30M（＋5M）であり、３類基準適用区域は20M（＋5M）の範囲内とする。

③水質の面では、盤錦市地表水環境機能区画により、地表水質基準（ＧＢ3838－2002）中の５類水域水質基準を適用している。

いずれにしても、単一の環境基準をそれぞれ環境要素の評価基準として適用していることがわかる。逆にいうと、環境影響を最小限に抑える規制と汚染物排出の総量抑制については言及していない。この意味では、「相対追求型」環境アセスメント体制ではなく、「絶対基準型」環境アセスメント制度の枠組みを乗り越えていないということになる。

４）具体的プランの比較選定

具体的プランの比較選定は、代替案検討とはやや異なった意味合いを持つ。つまり、ここで比較選定されているのはプロジェクト全体における代替案ではなく、いくつかの個別事項の比較選定である。

①線路の比較選定

新工街（西）を新築するかそれとも工業街（東）を増築するかという線路選択上の比較検討が行われた。具体的な比較検討を表３－２－２に収めた。

表３－２－２の比較分析には、新工街の優先性が工業街のそれをはるかに上回り、本プロジェクトの推薦案となっている。このプランが選定されたのは、公衆の意見もあるが、環境影響が考慮されたというよりは、むしろ開発区の経済発展が特に考慮されたというほうが真実に近いかもしれない。

②長征街の街を渡る方式の比較分析

盤錦第二中学校は渤海路276号に位置し、門前には道路がなく、この学校の生徒と教職員が２つの住宅ビルの間を通っている。双興路から渤海路までの道路を建設することによって、長征街の条件を改善すること

表３－２－２：２つのプランの比較

比較の内容＼工事名称		プラン１	プラン２
		新工街（西）3000ｍ	工業街（東）1303ｍ
サービス比例	2010年	A級80.85％、B級19.15％	A級76％、B級24％
	2020年	A級46.80％、B・C級53.20％	A級40.22％、B級54.35％、C・D級5.43％
主要影響区域		都市中心区と経済技術開発区をつなぎ、「十一五」計画に取り込み中	渤海站地区であり、その建設は「十一五」計画に取り込んでない
遷移数〔動遷数〕		現在大部分が空き地であるので、遷移数が相対的に少ない	油田と住民生活区を通るので、遷移数が相対的に大きい
投資		基礎設備と遷移費は６億2163万7500元	基礎設備と遷移費は６億4493万4200元
施工期の環境影響		大部分が空き地であるので、施工期の影響は少ない	周囲の大部分が住民住宅であるので、施工期の影響は大きい
運用期の環境影響		大部分が空き地であるので、合理的に計画し、できる限り道路の中心より50M範囲内に住宅建築を建てない、かつ第一列の建物を商店網にするよう心がける	形が固まっており、道路両側の大部分が住宅で、かつ道路赤線に5Mと近づいてくるので、運用期において、住民に対する車の排ガスや騒音の影響が大きい。
緑化面積		計画の緑化面積は1800㎡	計画の緑化面積は3909㎡
公衆意見		80％以上の公衆が、新工街の建設は都市中心と経済技術開発区をつなぐ道路なので、開発区の経済発展に直接的に影響するとし、また、工業街油田内部の道路は、行政機関ではなく、油田を運営する当事者が改善するかあるいはしばらく見合わせてもよいと述べた。	

出典：当該評価書53頁。

ができるが、建設後の生徒と教職員の人身の安全が問題となる。そこで、どのようにして道路を渡るかが検討された。表３－２－３を参照。

表３－２－３のように比較検討を行い、最終的に長征街盤錦第二中学校の道路を渡る方式として、第２プランの地下道が選定された。ここで比較された事項は10項目にも上るがそのうち環境を考慮しているのは、景観のただ１項目にとどまる。それゆえ、このような比較選定を環境アセスメント代替案の検討というよりは、むしろ建設プロジェクトの具体的プランの比較選定といったほうが正確かもしれない。

③都市道路の路面材質の選定

都市道路の路面材質としては、アスファルト路面、セメント路面、消音路面があげられている。本報告書（55頁）において、以下の表のような比較検討が行われている。表３－２－４を参照。

表３－２－３：長征街盤錦第二中学校に通う道路を渡る方式の比較選定

比較内容	プラン1	プラン2	プラン3
	歩道橋	地下道	信号式歩道
施工方式	施工は相対的容易	施工は比較的困難	施工不要
人身安全	比較的に安全		比較的に危険
全体的景観	歩道橋は周囲の建築物と調和しないと景観に影響する、瀋陽では元の歩道橋が地下道に変えられている	全体的に景観に影響はない	全体的に景観に影響はない、但し十字路に近いので、信号を重複設置するのは不適切
障害者対策	障害者通行に不便、健常者が渡る時間の２倍もかかる可能性がある		障害者の通行に便利だが危険が伴う
利便さ	随時通行可能、信号待ちなし		信号待ちあり
非自動車	非自動車の通行が不便、遠回りするには時間がかかる		ラッシュ時に交通が混み、危険性あり
交通影響	交通に支障がない		信号待ちで車両通行が影響を受ける
補修保護	地下道より容易だが、信号式歩道より難しい	難度が比較的高い	比較的容易
積水問題	問題なし	地下道に積水しやすいので、適切な排水施設が必要	路面排水システムと併せて考える
投資規模	普通	比較的大きい	小さい

出典：当該評価書の54頁。

報告書は表３－２－４にあげられた３つの路面材質を比較分析したうえで、アスファルト路面は、投資費用が比較的に少ない、平らで走行車の安定性が高い、騒音が少ない、滑らない、防水性が高い、環境汚染が比較的少ないといった長所などを総合的に考慮して、結局、アスファルト路面にする案を選定した。

しかし、下記表の３つの材質による環境影響に着目すると、三者の中で、アスファルト路面の施工中は煙による汚染がひどく、さらに頻繁な補修で二次的汚染の可能性が他より高いことは検討されているとおりである。環境アセスメント報告書である以上は、環境に対する影響を最も考慮すべきだが、最も環境負荷の大きい材質が選定された理由は一体何だろうか。表の環境影響分析と相反する結論が導き出されている点を考えると、現実における環境アセスメントの評価基準は必ずしも環境影響ではないことがわかる。

５）情報公開および公衆参加

表３－２－４：路面材質の対比選定

材質／対比	アスファルト路面	セメント路面	消音路面
環境に対する影響	補修頻度が高い、二次汚染が多い	正常運行では補修は少なく、二次汚染が少ない	アスファルト路面より補修が少ない、二次汚染が少ない
施工期の影響	施工中アスファルトの煙が生じ、環境汚染となる	養生作業で廃水が生じ、頻繁な施工が住民の生活に影響する	施工中にアスファルトの煙が生じ、環境汚染となる
消音効果	平らで、車の走行が安定し、騒音が少ない	騒音が比較的大きい	アスファルト路面より２－３ dB も消音が可能
圧力強度・湾曲強度	比較的良い	比較的悪い	比較的良い
高温への適応性	高温時アスファルトが溶け、路面が破損しやすい	高温に強い	普通
伸縮性	中等	比較的悪い、ひびが入りやすい	比較的良い
路面質量	中等	摩擦に強い、割れ目が入りやすく、最終的に穴が開く	アスファルトの半分の薄さにしても寿命が長い
滑り止め・防水機能	比較的良い	比較的悪い	冬季は路面が凍りやすい
投資規模	最初の投資は少ないが補修養護費が多い	一次的な投資が多いが、補修養護費は少ない	特殊な吸音材質を使用するので、投資が最も多い

出典：当該評価書の55頁。

①情報公開について、盤錦市プロジェクト運営事務室は、2005年11月30日の盤錦日報に、本プロジェクト建設の意義および工事の主な内容を紹介し、市民に対して意見を求める公告を載せた。また、2006年１月27日、盤錦市都市交通改造プロジェクトの環境アセスメント報告書の初稿をインターネットに公開し、同年２月13日に完成稿（本報告書）を盤錦市プロジェクト運営事務室および市図書館に公示し、公衆からのフィードバック情報を求めたとされる。詳細について表３－２－５を参照。

②公衆参加

本報告書によると、盤錦市都市部、特に道路両側の住民、病院、学校を中心に２回にわたる公衆調査を行い、その方式は、公衆会議、アンケート調査、訪問などであった（同報告書104頁）。公衆会議は、プロジェクトの実施により直接影響を受けうる住民に対して座談会として開かれ

表３－２－５：情報開示一覧表

内　容	開示時期	開示方式
プロジェクト概況と公衆参加	2005年８月26日－９月５日	座談会
プロジェクトの主要内容	2005年11月30日	盤錦市日報
プロジェクト概況と公衆参加	2006年１月10日－20日	座談会および訪問
環境評価報告書初稿	2006年１月25日・27日	遼寧省環境科学研究院サイト
環境評価報告書完成稿	2006年２月13日	盤錦市プロジェクト運営事務室および市図書館

出典：当該評価書111頁。

る。そこでは、まずプロジェクトの設計部門がプロジェクトの内容を紹介し、住民提出のプロジェクト関連内容の問題に解答し、影響を受けうる公衆に当該プロジェクトの内容について具体的に説明する。次に、住民にプロジェクトの与えうる影響を認識させたうえで、調査票を配布し、意見を発表させ、環境評価グループが会議における公衆の意見・建議・要求についてメモを取る。最後に、アンケート調査票を回収し、公衆調査の結果を分類整理して、統計結果をプロジェクト設計部門およびプロジェクト管理決定部門に報告するといったプロセスが採用されている。それゆえ、公衆会議の内容はプロジェクトの紹介とアンケート調査票の記入という２点に絞られているといってよかろう。

(ア)　１回目の公衆会議およびアンケート調査

１回目の調査は、環境アセスメント要綱の初稿完成後の2005年８月26日から９月５日までの間、道路沿線住民を訪問し、座談会を開き、アンケート調査票を100名に配布し、すべてを回収して行われた。対象は、農民、労働者（原語は〔工人〕）、教師、幹部、医者などである。詳細は表３－２－６を参照。

アンケート調査の対象者をどの程度、どういう方法で選定したかは不明である。だが、参加者の割合を意図的に調整していることが窺える。これは平等な立場から意思決定をするというより、社会構成員の反発防止および社会秩序の維持が重要な狙いであるように考えられる。調査分析した結果、100％の公衆が本道路建設のプロジェクトを支持し、生活環境を改善し、生活水準を高めることを望んでいると結論付けられている（108頁）。

表３－２－６：第一回公衆参加者の人員構造の統計

性別	男性		女性	
	47％		53％	
年齢	30歳以下	30歳－50歳	50歳以上	
	15％	52％	33％	
職業特徴	幹部	教師	労働者	その他
	32.1％	11.5％	47％	9.4％
学歴	大学・専門学校卒	高等学校卒	高校学校卒業以下	
	44％	13％	43％	

出典：当該評価書106頁。

(イ)　第２回公衆参加

第２回公衆参加は2006年１月10日－20日に、座談会の形式で行われた。会議の主な内容として、プロジェクトの主要な環境影響、採用しようとする措置などが紹介された。また第１回公衆参加の調査結果を踏まえながら、公衆提出の意見をどのように実行するかについて説明し、公衆のプロジェクト建設に対する更なる意見および環境保全措置についての意見を聴取した。調査対象は道路沿いの機関（機関および組織）および評価区の住民、幹部、教師、学生、医師、企業事業機関の代表であった。座談会で103名へ調査票を配布し、100％を回収した。公衆の参加割合については表３－２－７を参照。

公衆調査によると、54％の人が施行期間中の粉塵影響に不安を覚え、46％の人が騒音影響に不安である。大部分の人が施工期間中に環境保全相応の措置を厳格にとれば、一時的であるので受忍する姿勢を見せてい

表３－２－７：盤錦市都市道路改造プロジェクト環境アセスメント第２回公衆参加者

影響を受ける人の類別	学校14％	病院８％	幼稚園５％	住民73％
年齢	20歳以下１％	20－45歳71％	46－60歳27％	60歳以上１％

職業（職務）	会社員：４％、幹部：36％、学生：２％、医師：10％、教師：18％、労働者：15％、個人経営者：11％、退職者：１％、農民：１％、警察：１％	学歴	小学：２％、中学：15％、高校：６％、短期大：36％、大学：37％、修士：４％	性別	男性：49％ 女性：51％

出典：当該評価書109－110頁。

る。63％の人が運用期間中の騒音影響に不安を覚え、37％の人が車の排ガスの影響に不安を覚える。このことについて、建設機関は、交通騒音基準超過地帯において相応な措置を講じ、プロジェクト建設にあたって、絶対に公衆の正常な生活に影響しないと、承諾している（同評価書110頁）。しかしながら、建設事業者は環境保全措置をどこまで実行し、環境負荷軽減をどこまで保障できるかについて全く未知数であり、実質的なモニタリングが必要であろう。

まとめてみると、２度にわたる公衆参加会議はいずれも、プロジェクト内容の紹介、アンケート調査によるプロジェクト実施に対する公衆意見の聴取にとどまっている。環境影響については、粉塵・騒音・排ガスといった点にとどまり、土地や緑化面積の減少、林木の破壊などに対して誰も感心を持とうとはしてない。

建設業者は、公衆調査からは、大多数の公衆が本プロジェクト建設を支持するという設計どおりの結果をアピールしている。これによると、プロジェクトの実施に伴う環境影響および環境保全の見地から公衆の意見を求めるのではなく、プロジェクトに対する支持の意向を確認しようとする意図が窺える。

６）撤去移転（建築物）の環境影響分析

評価書は撤去移転に伴う環境影響について分析している（同報告書112－118頁）。

①工事による撤去移転概況

本プロジェクトの影響を受ける地区は、盤錦市２区の８つの街道、９つの居民委員会、３つの国営農場、６つの村におよび、長期占用地と撤去移転影響を受ける総人口は1079世帯の7555人に上るとされている。

②移民配置の目標

工事に伴う移民配置政策は、盤錦市人民政府と世界銀行の移民政策に基づいて制定されたという。世界銀行移民配置政策の目標は、工事に伴う移民の受益を保障し、移民の生活水準を高め、移民の収入能力と生産能力を扶助し、移民中の貧困層を特別に配慮することであるとされている（同報告書113頁）。

③補償基準

盤錦市内の異なる地区の住宅、店舗、企業・事業機関の家屋所在地の

土地価格などがそれぞれ異なるので、その家屋の価格も異なる。報告書において、国有地の有償使用あるいは割り当て基準、農村集団土地の徴収基準、都市住宅の移転補償基準、農村住宅の移転補償基準、企業事業機関の移転補償基準、商業店舗の移転補償基準などについてやや詳細に分類されている。補償基準は表３－２－８のようである。

表３－２－８：都市と農村住民の住宅移転に伴う補償基準

項目名称			単位	都市部（元）	農村部（元）
家屋補償	１類	煉瓦・コンクリート	㎡	1350	—
	２類	煉瓦・コンクリート	㎡	1250	
		煉瓦・木	㎡	950	
		簡易	㎡	850	
	３類	煉瓦・コンクリート	㎡	1100	
		煉瓦・木	㎡	850	
		簡易	㎡	750	
付属物の補償	電話		台	50	
	有線テレビ		台	450	
	囲い塀		延長m	60	
	水道メーター		世帯	90	
	電気メーター		世帯	180	
	天然ガスメーター		世帯	120	—
	門番所		㎡	100	—
	穴蔵		個	600	—
	トイレ		個	—	100
	養殖小屋		㎡	—	30
	家畜小屋		㎡	—	30
	樹木		株	—	注*
その他補償費	引越し補助費		㎡	5（金と所有権交換）	
	生活安定補助費１		世帯	600（金銭補償）	
	生活安定補助費２		月／㎡	5（所有権交換）	

注*：葡萄樹50元、その他果樹80元、一般樹種の25センチ以上は130元、25センチ以下は64元、20センチ以下は32元である。
出典：当該評価書115頁。

上記の表のように、都市部と農村部では、同じレベルの家屋の補償基準が同じであるが、農村住宅には１類の住宅はない。ここで、何を基準に１類、２類、３類住宅に分類されているのか、なぜ農村住宅に１類の住宅はないのか、そしてそれら補償費基準はいかなるものであるのか必ずしも明らかではない。

④移転による住民生活への影響分析

工事移転期間中において、移転する人々の正常な生活や生産活動に不便を与えかねないが、その影響は短期的であり、最小限のものであるとされる。

計画書によると、移転される家屋のほとんどが古くて簡単な一戸建てのもので、室内にトイレと暖房施設がなく、生活環境が比較的悪い。本工事による移転先の住まいは盤錦市が近年計画建設した住宅地であり、家屋に各種施設が備えられ、学校、病院、商店が近く、住宅地周辺の緑化面積も国家規定の基準に達している。これら施設の設置が移転してくる住民の生活環境を改善することができるとされる。

また、住民が市街地に別の住宅を有する場合、あるいは別の住宅を買う場合、撤去される家屋は金銭で補償されるので、彼らの経済的状況を改善し、生活レベルを高めることができるとされている（同報告書118頁）。

上述の主張によれば、移転は住民の生活に一時的、最小限の不便を与えることを除けば、あたかもメリットばかりのように表現されているが、果たしてそうなのか。馴染まない都市生活をはじめることによって、就職が困難となるばかりでなく、長年の生活習慣、伝統文化、昔からの生活環境への愛着といった貴重なものを喪失することなどについては一言も触れられていないのである。

7）評価の結論

本評価書の結論の部分では、プロジェクト建設の意義、環境の現状、施工期間中の環境影響の分析、運用期間中の環境影響の予測・防止措置、撤去移転の影響、公衆参加、環境管理および環境モニタリングといった点で、評価書の各章で述べたものをまとめながら結論を導いている。

すなわち、本プロジェクトの建設は盤錦市の交通条件と基礎施設の建設を改善し、都市発展を促進する、プロジェクト建設後、路面が広がり、車の流れが順調となり、車のスピードアップによって排ガスが減少し、空気の清浄化につながる。また、プロジェクト建設後、騒音が若干増加するが、有効な措置をとることによってそれを最小限に抑えることができる。総じていえば、本プロジェクトは公益建設プロジェクトであり、盤錦市に顕著な社会的経済的公益を与えることができる。それゆえ、本

プロジェクトの建設は環境保全の見地から基本的に差し支えないとされる。

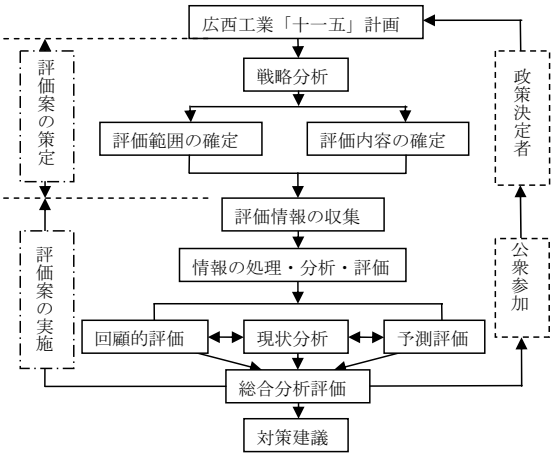
中国の場合、評価機関が建設業者からその評価費用を徴収する仕組みとなっているので、「環境に支障が生じうる」場合であっても「環境に差し支えない」という結論に導かれがちであることが容易に想像できる。

⑵　計画環境アセスメント報告書の事例

【事例２】広西工業発展「十一五」計画の環境アセスメント報告書[58]（簡略版）

本報告書は、総則、「十一五」工業発展計画の概況と分析、計画環境影響識別、環境現状分析、環境保護目標および管理指標体系、計画実施に伴う環境影響予測および分析、計画案の環境実行可能性分析、公衆参加、工業発展計画の環境管理指標・対策建議、評価結論、計画案の調整建議、環境保全対策および影響軽減措置などからなっている。以下では、環境影響にかかわる部分について、実際どのように評価されているかを考察する。評価手続の基本的流れは図３－２－１のとおりである。

図３－２－１：広西工業発展「十一五」計画の環境アセスメント技術的プロセス



出典：当該評価書２頁。

[58] 環球水網 http://www.samsco.com.cn/info/10807.htm （最終アクセス日は、2009年５月26日）を参照。本報告書は2006年５月に広西壮族自治区環境保護科学研究所が策定したものである。

1）評価範囲と時期

本計画の環境アセスメントの範囲は、広西壮族自治区境界内の陸地と海域の全ての区域とし、評価の対象時期は、2006―2010年の「十一五」計画時期と一致させ、長期発展を合わせて考慮するとされる（同報告書1頁）。

2）評価の重点と方法

広西工業発展の方向および環境・資源制約要素に基づいて、①計画実施の環境影響、②計画の産業構造・発展規模および配置などの環境への合理性・実行可能性分析、③計画案の調整建議・環境影響軽減措置等が今回の評価の重点であるとされる（同報告書1頁）。

そして、評価方法については、各段階で評価方法が異なり、以下のように想定されている。①環境影響識別段階では、目録化方法（原語は〔清単法〕）、専門家判別方法などを採用する、②計画実施の汚染源予測段階では、類比分析方法、資料調査方法、専門家諮問方法、総合分析方法などの手段を採用する、③環境現状評価段階では、現状観測、現状踏査、データ統計、資料分析などの方法を採用する、④環境影響分析段階では、模型方法、趨勢分析方法（原語は〔趨勢外推法〕）、類比分析方法を採用する、⑤環境容量分析段階では、模型方法、資料調査方法などを採用する、⑥公衆参加段階では、アンケート、訪問、座談会、専門家諮問などの方法を採用する。

3）「十一五」工業発展計画の概況

この計画の主な任務としては、「十一五」期間中に、10％以上の経済成長率を保持し、平均GDPを現在の1000ドルから1500ドルまで引きあげることである。これは共産党第16回全国代表大会で決定した2020年に平均GDPを3000ドル以上にするという目標を達成するための基礎的な作業でもあるとされる。このうち、工業の経済成長は最も有力な駆動力であり、13％の高度成長を遂げなくてはならないとされる。

この計画は、特に「循環型経済理念を樹立し、環境の収容能力を前提とする資源節約型、環境友好型工業経済発展を促進させ、工業経済の安全・清潔で、節約的・持続的発展」をアピールしている。また、計画中のアルミニウム工業、糖業、沿海石油化工、マンガン業、鋼鉄、林産工業などの資源型工業は、資源消耗量および汚染物排出量が多いため、水

環境や大気環境などに一定の影響を及ぼすと計画策定者は指摘している。

4）計画の環境保全目標

工業発展「十一五」計画の環境保全目標は、環境保全整備にさらに努め、全区域の環境汚染状況を軽減し、生態環境の退化趨勢を抑制し、社会経済の持続的発展、生態環境の良性循環、都市と農村の清潔で美しい環境づくりに努めることである、とする。

計画策定者は、工業用水重複利用率を65％以上にし、工業固体廃棄物総合利用率を70％にする目標を打ち出し、具体的に以下のような措置を提言している。①資源の利用率のアップに重点を置き、「減量、再利用、循環」の発展パターンを実現すること、②クリーン生産およびグリーン技術を推進し、汚染が深刻で、高資源および高エネルギー使用型工業を淘汰し、工業汚染の末端防除型から事前予防型生産へ転換すること、③法律・経済・行政手段を利用して、環境保護意識および監督管理を強化し、企業の自発的環境保護システムの構築に努めること（同報告書13頁）。

5）計画の環境影響識別

本計画は、クリーン生産などの先進技術を提供するが、多数の新築、改築、増築プロジェクトによる汚染が依然として深刻であることや区域環境の収容能力の限度から、やはり環境影響の識別、科学的予測、合理的配置が不可欠である。

識別において、汚染源としての産業は特に鋼鉄、石化、車、アルミニウム業、マンガン業、製紙（原語は〔林浆紙〕）、高新技術などであり、汚染されうる環境要素としては、水質環境、大気環境、生態環境が考えられている。

表３－２－９を見ると、この計画実施にあたって、特に水質汚濁、大気汚染、土壌汚染のみが考慮され、その他の公害問題はまったく考慮されていない。また、生態環境のうち、森林、湿地、土地、水系のみが配慮され、その他の生態環境要素は評価されていない。したがって、この計画における環境アセスメントの環境要素の範囲は狭すぎるといえよう。

6）計画案の環境実行可能性分析

上述のような各環境要素について、現状分析および計画の実行可能性

表３－２－９：広西「十一五」工業計画主要評価要素の一覧表

評価要点	主な評価要素
水資源および水環境	化学酸素の需要量、アンモニア、窒素
大気環境	粉塵およびSO_2
生態環境	森林、湿地、土地、水系

出典：当該評価書14頁。

分析を行い、環境管理の指標体系を表示している。つまり、広西の産業は工業化の初期段階であり、食品加工製造、電力、ガス、水道、交通設備、精細鋼材などの業種を除けば、その他の産業は循環経済程度が比較的に低いのである。「十一五」工業産業の配置は基本的に合理的であるが、部分的に調整したうえで、重点的業種のエネルギー消耗量と環境汚染を抑制すると同時に、一部分の循環経済重点事項の模範工事を建築する必要があるとされる（同報告書34頁）。

７）公衆参加

本計画環境アセスメント作業の科学性、公正性を確保するため、専門家諮問会、座談会、アンケート調査、訪問などの形式で広西の14箇所の地方都市[59]において公衆意見を聴取した。この公衆参加調査は2006年１月３－７日に行われ、550通の調査表を配布し、531通を回収したとされる。

調査表は、18の問いから構成されるが、それらは①目下の環境汚染状況について、②当該「十一五」工業発展計画の基本的状況および実施後の環境影響状況について、③当該計画を実施する必要性について、という３点にまとめることができ、基本的に当該計画に対する公衆の意見聴取であるといえよう（当該評価書35－37頁）。

また、まとめにおいては、大部分の公衆が広西「十一五」工業発展計画をある程度了解し、当該計画実施における資源、環境容量、工業構造、工業配置などの問題に関心を寄せている。つまり、工業配置を所在地の資源と環境容量によって確定し、循環経済の発展をさらに重視すべきと

[59] 14箇所の地方都市とは、南寧、柳州、桂林、来賓、賀州、梧州、玉林、貴港、北海、欽州、防城港、崇左、百色、河池を指している。

の認識を持ち、当該計画の実施が地域環境への影響がプラスであるとの結論を出している（同報告書38頁）。

公衆参加は、専門家諮問会、座談会、アンケート調査、訪問などの形式で行われたといわれているが、2006年１月３－７日の間の公衆調査―18問の選択肢に限定された意見調査―にとどまり、その他の形式における公衆参加の態様は全く現れない。また現実には、公衆参加がいつの間にか〔公衆参加調査〕に変容し、2006年の環境アセスメント公衆参加暫定辦法が機能しているとは考えがたい。

８）環境保全対策および汚染軽減措置

①環境保全対策

計画策定機関は、「十一五」工業発展計画の環境保全対策として、持続可能な発展目標、環境友好型・節約型社会の構築、循環経済の発展[60]等の目標を打ち出している。また、環境保全法律法規および基準体系を整備し、クリーン生産とグリーン技術を推進し、環境モニタリングの仕組みと評価管理体系を構築する[61]ことが想定されている。

②環境汚染軽減措置

まず、環境投資を増加させ、投資効果を高める。この中で大・中型の汚水処理場などの汚染防止施設を建設し、クリーン生産など経済適用型環境技術を導入することが重視されている。そして、水資源・土地資源・森林資源・鉱産資源・海岸および海洋資源を保護しながら総合的に利用し、さらに、クリーンエネルギーと再生エネルギーの開発利用などエネルギー保障の仕組みの構築が考えられている。

次に、環境汚染を総合的に防除する。つまり、水質汚濁、大気汚染、

---

[60] 循環経済発展の具体的な手法としては、工業構造と生産力構造を調整し、循環型企業や工業団地を建設し、エコ産業を発展させることが想定されている（同報告書42頁）。

[61] 環境モニタリング仕組みと評価管理体系の具体的建設手法としては、①重点的都市・区域・業種の発展計画に対して環境アセスメントを行うこと、②汚染物排出総量を抑制し、許可証制度を継続的に推進すること、③環境保全監督管理の新体系を構築すること、④新築・増築プロジェクトに対して厳格な審査・認可手続を行うこと、⑤統一的で効果的な環境モニタリング体系を強化すること、などがあげられている。

固体廃棄物汚染などを重点的に防除し、生態環境の保全と回復に努めるという。

また、計画のまとめのところに、環境汚染、エネルギーの利用、生態環境保全などについて意見を提示しているが、各部門の政策理解の相違と相互交流の欠如等の原因で、現実の実施過程において、失敗を繰り返している（同報告書58頁）として、総合的環境保全建議と対策を提起している[62]。

9）評価の結論

評価の結論部分においては、長所、短所の両面から次のように述べられている。

まず、計画の長所として、次の3点があげられている。

①本計画は国家および自治区の全体的発展戦略と一致している。当該計画は指導方針、計画目標、産業構造、産業配置等の面で国家総体発展戦略要求に符合し、「エコ広西建設」の構想を体現できるという（同報

---

[62] 総合的環境保全建議と対策については、政府、企業、公衆の三者の観点から述べられている。

①政府としては、(ア)環境保全意識とエネルギー・環境危機意識を高め、グリーン生産体系を政治的評価の中に盛り込むこと、(イ)「科学発展観」と「持続可能な発展」の意味を真に理解すること、(ウ)企業と公衆へ環境保全宣伝を行い、汚染抑制、汚染防除、生態回復力（原語は〔生態回復力度〕）を強化すること、(エ)クリーン生産レベル・区域のエネルギー収容能力・環境容量に基づいて、企業発展数量・規模・構造を決定すること、(オ)公衆参加を真剣に実行し、公衆を総合的政策決定に参加させること、(カ)企業・業種リサイクルの「小循環」、生態団地・工業団地リサイクルの「中循環」、区域・社会リサイクルの「大循環」を起動させ、エコ省・エコ市を建設すること。

②企業としては、(ア)資源環境への危機感、責任感、使命感を自覚すること、(イ)業種生産技術は当面国内先進レベルを保持し、クリーン生産レベルに符合すること、(ウ)実際の状況を基に、企業発展の市場に配慮すると同時に、エネルギー源、エネルギー収容能力、環境容量などの企業発展状況にも配慮すること。

③公衆としては、(ア)環境意識と環境知識を強化すること、(イ)政府や建設者への監督力を強化し、総合的政策決定に参加し、自己の権利義務を行使すること、(ウ)環境保全および生態回復行動に積極的に参加すること、などが提言されている（同報告書58－59頁）。

告書68頁)。

②本計画の発展目標は、国家技術産業政策に符合している。計画は広西の経済発展ニーズと課題に基づき、「内外のエネルギーと市場を充分に利用し、経済成長の方式を転換させ、工業総量をさらに増加し、経済発展の中で工業駆動力の役割を発揮させ、調和ある広西の建設に経済的な土台を与える」という目標は国家技術産業政策に符合しているとされる。

③本計画は環境保護事業に良好な戦略的基礎を与える。計画は工業循環経済の発展という章を立て、重点的な循環経済、重点業種のエネルギー節約および汚染防止、循環経済重点模範工事、重点業種エネルギー消耗指標体系などを独立の章・節にした。このことは、工業の循環経済、環境保護を重視し、今後の環境保護事業に良好な戦略的基礎を打ち立てたことを表明しているとされている（同報告書68頁)。

次に、計画の短所（問題点）として、次の５点が指摘されている。

①本計画設定の産業構造は、依然としてエネルギー開発工業に依存し、加工型工業、新技術産業の割合が依然として低い。それゆえ、企業の自主能力を増加し、産業構造を調整し、エコ工業に力を入れ、産業連鎖を伸ばし、エネルギー開発型からエネルギー開発と加工製造併合型へ転換させる必要がある。

②循環経済が発展しておらず、各産業間の関連度が低い。つまり、計画中の食品加工製造、電力、ガス、交通設備、鋼鉄など業種の循環経済程度は比較的に高いが、医薬、紡績服装、鉱業加工など業種の循環経済程度は依然として低い。また、各産業は孤立していて、相互の促進力が不足している。

③大部分の地域における地表水質が現状レベルの維持であり、大気環境質量は２級レベルにとどまっている。計画実施期間中は、部分的に河川水質が好転するが、殆どの河川水質が現状と同じ状態である。加えて、北海、欽州、防城、崇左の４市の空気質量が１級レベルであることを除けば、その他の都市の空気質量は２・３級レベルを上下する。

④鋼鉄、製紙、石化、アルミニウム業、マンガン業の発展は生態環境に危機をもたらす。鋼鉄・冶金業種の廃水には、重金属物質が含まれているので、うまく処理できない場合、水中生物、ひいては人間の健康に

影響を与えるのである。製紙業にあたっては、植物を原料にするため、土地利用、天然林、生態多様性、土壌、水土保持などに支障を与え、高濃度の有機廃水が水生態に危害を加えることとなる。石化業は、水生態システム、デリケートな区域の自然保護区域など生態環境に影響を与える。鉱山開発業は生態環境の完全性にダメージを与え、自然景観にも影響を与える。仮に迅速に生態回復措置を採らない場合、水土流失が加速し、砂漠化の原因になるとされている。これらの水資源、アルミニウム・マンガンなど鉱産物は、計画の工業発展に寄与するが、長期的視点からは依然として不足していて、市場のリスクは大きい。そのため多種のエネルギー供給ルートが必要である。また、広西の土地資源は限られており、1人平均0.057㎢となっており、全国平均レベルの0.08㎢をかなり下回り、世界の限界（原語は〔警戒線〕）に近づいている。

⑤「十一五」鉱業産業配置は基本的に合理的であるが、部分的な調整が必要である。城北区では、空気汚染産業を配置することは不当であり、庫区河川においては水質汚濁が重大である製紙・化学工業を配置することも不当である。興賓―合山区では、SO_2と煤塵排出を抑制し、かつ新たな大型汚染源を制御する。象州、武宣は主な計画産業に適し、右江の河谷は水質汚濁が大きい産業に適し、北海市は製紙業、石油、化学工業の規模を制御する必要があり、防城港市、欽州市は空気環境を利用し、水資源、港口資源を開発し、貴港、梧州、賀州（東部を除く）は計画配置の重点地域に適するとされている（同報告書70頁）。

以上のような短所、つまり計画実施により生活環境や生態環境などに非常に負荷を与えるにもかかわらず、経済利益のために計画実施が可能であるという結論に至っている。

(3) 建設プロジェクト環境アセスメント報告表

【事例3】 xx大橋新築プロジェクト[63]

当該環境アセスメント報告表の名称、評価表の策定機関などは匿名となっている。しかし策定時期は2005年6月8日と明記され、また建設機関名欄に、xx省xx県xx郷政府と記されていることからみると建設機

[63] 環球水網 http://www.samsco.com.cn/eWebEditor/uploadfile/20061029082024 1.PDF （最終アクセス日は、2009年5月26日）を参照。

関は政府部門であるものと思われる。

1）建設プロジェクトの基本状況

上述のように当該プロジェクトの名称、建設業者、建設地および連絡先が匿名となっており、責任者、電話番号などが空欄となっている。報告表によると当該新築大橋の長さは578m、幅15m、使用面積は9600㎡、総投資は3321.4万元であり、そのうち環境投資は168万元となっている。

このプロジェクト実施に伴う撤去移転対象は、当該県の〔糧食局〕事務ビル（40人あまり）であり、県の都市計画に基づき、配置手配は基本的に確定しているという（同報告表5頁）。

2）主な環境問題と環境保全基準

評価機関は、建設プロジェクト周辺に環境保護区および名勝遺跡などがないため、建設区の500mの範囲における300人を環境影響の対象とし、また、騒音・排気・廃水・固定廃棄物といった環境要素を主な評価対象にしている。そしてプロジェクトの設計期・施工期・運用期に分けて、生活環境と生態環境に与えうる影響について分析している。

ところで、汚染物排出基準については、排気は「大気汚染総合排出基準」（原語は〔大気汚染物総合排放標準〕）（GB16297－1996）2級基準を適用し、廃水は「汚水総合排出基準」（原語は〔汚水総合排放標準〕）（GB8978－1996）1級基準を適用し、騒音は施工期につき「建築現場の騒音制限値」（原語は〔建築施工場界声限値〕）（GB12523－90）基準を適用するとし、単一の汚染物排出についてはそれぞれ基準設定が設けられている。しかしながら、汚染物排出の総量抑制基準が配慮されず、報告表では空欄になっている（同報告表10頁）。

3）環境保全措置および建議

評価機関は、環境保全措置について、設計段階・施工段階・運用段階に分けて提案している。つまり、事業者は、景観をはじめ環境影響に配慮し、環境施設を主体工事と同時に設計する。橋脚を合理的に配置し、水中野生動物への影響を最小限に抑える。工事中は、騒音減少塀を作り、固体廃棄物専用の置き場を設け、専任の管理人を置く。また、水中工事については「気泡カーテン」措置をとり、水中動物の生息地を保護する。工事現場に水をまき粉塵を抑え、クリーン生産に工夫する。運用段階では、橋の周辺地に廃水洗浄措置を設け、周辺を緑化する、と提案されている。

表３－２－10：建設プロジェクトに伴う環境影響防止の想定措置

内容／類型	汚染源	汚染物名称	防止措置	予見効果
大気汚染	運輸道路	二次的粉塵	路面を濡らす	基準達成排出
	燃料排気	SO_2、CO、NO_2	優良な設備と燃料の使用	基準達成排出
水質汚濁	コンクリートの攪拌およびジャル洗浄廃水	SS	沈殿池の作成	基準達成排出
	器具・車両の洗浄廃水	油もの	集中的に洗浄する	
	生活汚水	COD	農業水にするか汚水処理施設で洗浄する	
固体廃棄物	固体廃棄物	不純物	安全に埋める	未排出
騒音	夜間（22：00―6：00）には騒音基準オーバーの作業をしてはならない			

出典：当該評価表38頁。

４）公衆参加

今回の公衆参加は、アンケート調査の形式で行われた。調査範囲は影響を受けうる住宅地の村民代表であり、20通の調査表を配布し全部回収したという（同評価表34頁）。この20人のうち、14名が男性、６名が女性、12名が40歳以上、８名が40歳以下であり、学歴としては８名が大学卒、４名が高校および専門学校卒、６名が中学校卒、２名が小学校卒業ということである。具体的な参加状況は表３－３－11のようである。

評価機関の建議のところでは、公衆意見に基づき、建設機関はプロジェクトの工事をスピードアップさせ、緑化に注意し、生態環境への影響を軽減しなければならないとされている（同評価表36頁）。

５）環境経済損益分析

工事について経済的に評価し、環境損失と環境利益を推算し、環境保全投資を含む環境損益を比較分析したうえで、環境利益がますます増大するという結論を得ている。

６）評価の結論

土地徴用をはじめ、建築材料の運輸、建設工事、その後の運営などに伴い、生態環境と周辺住民の生活環境に一定のマイナスの影響を与えるのはやむをえない。しかしながら、現行法律法規を遵守し、相応な措置を取れば、そのマイナスの影響を最小限度に押さえ、逆に、地域の衛生環境・気候・景観・交通運輸などにもたらすプラスの影響は非常に大きい。すなわち、プロジェクト実施に伴う環境利益・社会利益・経済利益

表３－２－11：公衆参加調査状況

調　査　内　容	回　答　状　況
大橋建設に賛同するか	全員賛同（反対および分からないなし）
工事建設は役に立つか	18名が役立つ、２名が基本的に役立つ
当該工事の建設は地域の経済発展に有利か	全員が有利と答えた
大橋は環境美化・交通改善ができるか	全員ができると答えた
当該工事の早期着工を希望するか	全員が希望すると答えた
工事に伴う移転影響を受けるか	１人は受ける、19人は受けない
工事に伴う影響は受忍できる	19人は受忍できる、１人は受忍できない
撤去移転の補償政策を知っているか	９名が知っている、11名が知らない
工事建設を支持するか	19名が支持する、１名が回答なし
配置補償に対してどう思うか	11名が経済補償の選択、８名が配置希望、１名が両方選択
工事に伴う最も大きな影響は何か	２名が騒音、３名が車の排ガス、９名が粉塵、９名が未回答
環境影響の軽減措置への建議は何か	全員が騒音防止塀の設置を選択した
工事に対する建議と意見は何か	18名が早期着工を選択し、２名が未回答

出典：当該評価表34－35頁により作成。

が顕著であるので、本報告書が提起する汚染防止措置をとる前提の下では、当該プロジェクトの実施は差し支えないと結論付けられている（同評価表42頁）。

(4)　建設プロジェクト環境アセスメント登記表

環境影響が非常に小さく、環境アセスメントを行う必要がない小規模の建設プロジェクトは、環境アセスメント登記表に記入して提出するだけでよいとされる。その小規模のプロジェクトは表３－２－12のとおりである。

国家環境保護総局の作成した登記表様式を見ると、このような環境アセスメント登記表は簡単な４枚の表から構成される。大まかにいうと、建設プロジェクトの基本状況（表１）、プロジェクトの図面（表２）、周辺環境状況および工事の流れ（表３）、汚染物排出状況・防除措置および審査・認可意見（表４）を記入することになっている。また、表の説明には、国家環境保護総局公布の「分類管理リスト」と同様に、登録だけで済む小規模のプロジェクトの条件を列記している[64]。これら条件か

[64] その条件とは、①排水・排ガス・固形廃棄物・粉塵・悪臭・騒音・震動・

表3－2－12：環境アセスメント登記表を行う小規模の建設プロジェクト

項　目　類　別	区　分　基　準
デパート	営業面積が500㎡未満のもの
飲食業	影響面積が150㎡未満のもの
不動産開発	建築面積が5000㎡未満のもの
有料駐車場	100台未満の車が駐車できるもの
公衆浴場	営業面積が200㎡未満のもの
小型サービス施設（床屋・写真屋・裁縫店）	建築面積が100㎡未満のもの
社区サービス、診療所、日用修理業	全部
娯楽サービス業	建築面積が300㎡未満のもの
学校	在学学生数が1500名未満のもの
小型農業水利施設	全部
技術改造プロジェクト・小型セット建設施設	全部
都市園林	面積が10ヘクタール未満の公園
都市緑化	面積が10万㎡未満のもの
家具製造	投資が50万元未満のもの
一般機械修理業	全部
石油（天然ガス）科学探索	全部
橋梁	100ｍ未満の独立建設
診療関係	ベッド数が50未満のもの

注：この他に、木材、竹、籐、棕櫚、草などの加工も登記表を記入することになっている。
出典：1999年12月９日公布の国家環境保護総局の公文書（原語は〔文件〕）「環発〔1999〕99号」「建設プロジェクト環境保護分類管理リスト（試行）の公布に関する通知」（原語は〔関於公布「建設項目環境保護分類管理名録」（試行）的通知〕）により作成。

ら見ると、念頭に置かれている環境アセスメント要素は、やはり典型７公害であることが明瞭である。

2　実際の環境アセスメント文書における問題点

以上、実際の環境アセスメント文書の実例をいくつか取りあげると同時に、若干の問題点を指摘してきた。第２章の構造分析の部分と若干重なるところがあるが、その実証的考察として、以下ではこれらの実例全

放射線・電磁波等環境に不利な影響を基本的に出さない建設プロジェクト、②地形（地形・地貌）、水文、土壌、生物多様性等を基本的に変化させず、生態系の構造や機能も変えない建設プロジェクト、③デリケートな区域に影響を与えない小型建設プロジェクトなどである。

体における問題点をまとめておきたい。

⑴　代替案検討の欠如

環境アセスメント手続においては、代替案の作成・提案、比較検討が必要不可欠である。しかし、上述の環境アセスメント文書の具体例から見ると、建設プロジェクト環境アセスメントにせよ、計画環境アセスメントにせよ、代替案の検討が見当たらない。【事例１】に建設線路の比較選定、長征街の街を渡る方式の比較分析、都市道路の路面材質の選択といった点について比較選定をしているが、それは環境アセスメントの代替案検討と異なる。なぜなら、代替案検討とは提案された計画やプロジェクトの具体的やり方の選択だけでなく、それらの立地・構造・配置・環境保全設備等を含む幅広い環境保全対策のことを意味するからである。したがって、評価法に代替案の検討要請が盛り込まれていないがゆえに、実際の環境アセスメント文書には環境保全の見地からの代替案の検討が浸透していないのである。

⑵　不十分な環境配慮

環境アセスメント文書は何よりも環境影響に配慮すべきである。しかし、上述した実例の計画環境アセスメント文書は政治的宣伝ばかりで、環境への配慮が不十分である。また、【事例１】で検討したように、アスファルト路面にした場合の施工中あるいは運用中の補修に伴う環境汚染が最も深刻であるにもかかわらず、結局それが選定されている。それゆえ、環境アセスメント報告書であるのに、環境に対する影響を最大に配慮する気配は見られない。

なお、以上のような事例からわかるように、環境要素が配慮されたとしても、それは、ほとんど典型７公害にかかる環境要素であり、自然生態、文化遺産、動植物の多様性などの環境要素の配慮評価はほとんどないのである。

⑶　情報公開の欠如

環境アセスメントについての情報公開が不十分である。例えば、世界銀行からの借款プロジェクト以外の環境アセスメント報告書は殆ど公開されないし、開示されても【事例３】のように匿名が多い。匿名を使っているということは何らかの問題が存在し、その責任から逃避しているように思われる。取りあげた３つの事例の中で、【事例１】だけがプロジェ

クト情報について公開している。しかしこれは、何時・何処で・どのようなプロジェクトが行われるのかといった通知式の開示であり、意思決定に参加させるような情報開示ではない。さらに問題なのは、一体いかなる基準で計画やプロジェクトの是非を判断して、いかなる要領で国からの投資額が決定されているのか、そして、どこまで環境影響が配慮されているのか、といった情報は一切公開されていない。

計画草案段階やプロジェクトの実行可能性研究段階から環境アセスメントの内容・効果・事後評価までの全ての段階における情報開示があってこそ、環境アセスメントに対する監視が可能になり、いい加減なアセスメントの頻発を阻止できる。この意味では情報非公開も環境汚染や自然破壊の起因の一つといえよう。

(4) 不十分な公衆参加

上述の３つの事例すべてに公衆参加が記載されている。【事例１】は、世界銀行からの借款プロジェクトなので、２回にわたって公衆参加を組織するのもやむをえないであろう。それは、情報公開や公衆参加が借款プロジェクトの有力な前提条件として要求されているからである。また、公衆会議・アンケート調査・訪問などの方式をとっているようであるが、いずれにしてもプロジェクトの影響を直接与えうる住民に対して、建設プロジェクトへの理解と態度を求めるためのものであった。また、【事例２】で概観したように、公衆参加は一応行われているが、それは、18問の調査質問に限られた「公衆参加調査」（公衆参加の実際内容に関係なく、公衆参加の形式をとったかどうかを調査する）にとどまっている。さらに、【事例３】にいう公衆参加とは参加者20名に限定されたアンケート調査にとどまっている。そもそも、環境に重大な影響を与えうる計画やプロジェクト以外は公衆参加が要求されない制度上の問題もあるが、20名という限られた参加者は果たしてどれほどの住民の代表性を持つものなのか、非常に疑問に思われる。

調査参加者にしても、プロジェクトの環境影響について十分な理解を得ないまま、プロジェクトの建設を支持することは滑稽なことであり、結局調査執行者の誘導が成功していくのである。

(5) 総合的環境アセスメントの欠落

現行法制度上は、計画とプロジェクトの重複的な環境アセスメントを

避けるための規定[65]があるが、それらの環境に対する複合的な影響について評価する規定はない。

現時点での環境アセスメントは、個々の計画やプロジェクトの環境への影響を評価するものであり、同地域での他のプロジェクトや計画との総合的および累積的な影響を反映するものでは決してない。それゆえ、全体的に、社会経済への影響、継続的に発生する環境影響、環境リスク予測への分析評価が欠如している[66]、との主張に同感である。

[付記]

本稿は、北海道大学審査博士（法学）学位論文（2009年３月25日授与）に加筆・修正したものである。なお、加筆・修正にあたっては、平成20年度北海道大学クラーク財団博士後期課程在学生研究助成による研究成果の一部を取り入れている。

[65] 評価法18条は、「建設プロジェクトの環境アセスメントは、計画に対する環境アセスメントとの重複を回避しなければならない…」とする。

[66] 汪勁・前掲注２・377頁。