



Title	中国の環境アセスメント法制度の構造・運用・効果（3）：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(5), 160[89]-106[143]
Issue Date	2010-01-29
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/42615
Type	departmental bulletin paper
File Information	HLR60-5_004.pdf



中国の環境アセスメント法制度の 構造・運用・効果(3)

—— 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

第4節 環境影響評価法の構造的な特色

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

第2節 環境アセスメント文書の実例分析 (以上、60巻4号)

第3節 環境アセスメントの実行状況

1 統計から見る建設プロジェクトの実行状況

2 3度の環評風暴の発生

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

1 環境行政主管部門

- 2 企業
 - 3 公衆
 - 4 環境 NGO
 - 第2節 環境情報公開の実情
 - 1 環境情報公開の沿革
 - 2 環境情報公開の具体的状況
 - 3 現在の環境情報公開に関する問題点—事例の分析(以上、本号)
 - 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行状況

1 統計から見る建設プロジェクトの実行状況

環境アセスメントの実行状況を把握するために、まず、建設プロジェクトの環境管理における2つの政府統計を見てみよう。一つは環境アセスメント手続の実行状況を表したものである(表3-1-1)。

最近10年間のデータを見ると、建設プロジェクトの立案件数は1997年に若干減少したことを除けば、毎年増加する一方であり、それに伴い、環境アセスメントの実行件数も増え続け、実行率は1999年にいったん下落したものの、1996年の81.6%から上昇し、2005年に99.5%という高い実行率を記録している。実行率の上昇について、政府はこの10年間で、建設プロジェクト環境アセスメント手続の実行を強化した結果であると自負している。

また、環境アセスメントの報告書・報告表・登記表など各評価形式間の差が大きいことがわかる。つまり、この三者の中で報告書による実行件数が最も少なく、報告表、登記表という順に実行件数が多くなってい

表 3－3－1：近年の建設プロジェクト環境アセスメントの実行状況

項目 年度	建設プロジェクト立案件数	環境アセスメント実行件数	そのうち			環境アセスメント実行率（％）
			報告書	報告表	登記表	
1996	80220	65438	2656	45988	16736	81.6
1997	79864	68226	2286	45829	20111	85.0
1998	83180	78871	2192	49313	27366	94.8
1999	102382	94905	2819	40434	51993	90.4
2000	139258	135148	3516	40802	90830	97.0
2001	191382	187754	4252	49943	133559	97.0
2002	237155	233129	7268	62005	163856	98.3
2003	281137	278118	7504	74610	196004	98.9
2004	323264	320997	10167	95929	214901	99.3
2005	315589	314038	11412	102839	199787	99.5

注：1996年における環境アセスメント実行件数と報告書＋報告表＋登記表の件数が一致しないが、何らかのミスであると思われる。

出典：中国環境年鑑1997—2006年の各年度のデータにより作成

る（ただし、1996年—1998年は除く）。すなわち、実際の環境アセスメントは、比較的厳格な評価ルールで行われる報告書の実施がごく一部にとどまり、それより緩やかな評価ルールで行われる報告表、さらに登録だけで済ませる登記表の実施が圧倒的に多い。このことから、環境アセスメント手続は形式に流されているのではないかと懸念される¹。

いま一つの統計は、建設プロジェクト三同時制度の実行状況を表にしたものである（表 3－3－2）。

1997年を除けば、当然ながら、建設プロジェクトの増加に伴い、三同時制度の実行件数も増え、実行率は各年度においてばらつきがある。また、三同時合格率も年ごとに変化がみられるものの、基本的に高い合格率を示している。

総じて見れば、近年の急速な経済成長に伴い、プロジェクトの件数が急速に増加する中で、環境アセスメント制度や三同時制度の実行率も相応して上がっていると考えられる。ところが、未然防止を柱とする環境

¹ この10年間の環境アセスメント実行件数における報告書・報告表・登記表の占める割合は、それぞれ3.0％・34.2％・62.8％であり、報告書作成の割合が圧倒的に少ない。

表 3-3-2：建設プロジェクト三同時制度の実行状況

項目 年度	実行すべきプロ ジェクト件数	三同時実 行件数	実行率 (%)	合格プロジ ェクト件数	合格率 (%)	実際の環境保全 投資額 (億元)
1996	19937	17938	89.8	15904	88.7	110.8
1997	17529	16650	95	15179	91.2	128.8
1998	18948	18063	95.3	17049	89.9	142
1999	22985	22522	98	21639	96.1	191.6
2000	29321	28709	97.9	27831	94.9	260
2001	37000	36020	97.4	35520	98.4	336.4
2002	53287	51882	97.4	51196	98.7	389.7
2003	63904	63191	98.9	61648	97.6	333.5
2004	79456	78907	99.3	76038	95.7	460.5
2005	71472	70793	99.1	67677	95.6	640.1

注：環境保全プロジェクトへの実際の投資額は、三同時プロジェクト投資額の一部である。

出典：中国環境年鑑1997—2006年の各年度のデータにより作成

アセスメント制度や三同時制度の実行率がこれほど高いにもかかわらず、なぜ環境悪化を食い止めることができないのかが問題となる。このため、これらデータの信憑性に疑問が生じる。

実際のところ、建設プロジェクトは「先に着工、後に手続」(原語は〔先上車、後買票〕)あるいは「先に認可、後に審査」²(原語は〔先批後審〕)という計画経済時期における政治体制の強い影響の下で、非合理的な産業立地など明らかに違法な状態でも、鶴の一声(原語は〔首長意志〕)によりプロジェクトが認可されることが少なくない。環境アセスメント実行率の真偽を確認するために、以下では3度にわたる〔環評風暴〕³の

² 計画経済時期において、国家あるいは地方経済行政主管部門は、特定の立地、投資規模、運営の担保を前提条件として、プロジェクトを先に認可してしまうことが一般的であった(汪勁『中外環境影響評価制度比較研究—環境と開発決策の正当法律程序』(北京大学出版社、2006年)386頁)。

³ 環評風暴とは、国家環境保護総局が2005年から連続3年で、環境影響評価法に反する企業に対して取締りを行った環境保護行動である。2005年、国家環境保護総局が評価法の厳粛性を強調するために、環境アセスメント報告書の認可を得ないまま操業を開始した30社の大企業に対して操業停止を命じ、関連責任を追及した。これを国務院が支持し、マスメディアが報道し、公衆が応援し、全国環境保護事業に大きなインパクトを与えた。これを世論が「環評風暴」と

状況を検討しよう。

2 3度の環評風暴の発生

近年、党中央、國務院は日増しにエスカレートする環境問題を解決するために、一連の重要な環境政策により、環境保全活動に対するリーダーシップをよりいっそう強化しつつある。例えば、生態環境保全の面では、「天然林保護」政策、「退耕還林（草）」政策、「封山禁牧（山を閉鎖し、伐採や放牧を禁止する）」政策等をとっており、建設プロジェクトの環境管理の面では、引き続き環境法に違反する行為の厳格な取締り⁴を行っている。以下で検討する環評風暴はそのような措置の一つであるといえよう。

(1) 環評風暴の発生

評価法施行後2年以上の期間を経てもなお、環境アセスメント業務に、少なからずの問題が存在していた。そこで、2004年12月9日、国家環境保護総局は、「発電プロジェクトの環境アセスメントを厳格に行い、無

呼びはじめたのである。また「環保風暴」とも呼ばれるが、本稿では環評風暴という呼び方を用いる。なお、環評風暴は4回発生しているという主張がある。つまり、第4回の環評風暴とは、2007年7月3日、総局が深刻な水質汚濁状況にかんがみ、長江・黄河・淮河・海河の四大流域における水質汚濁が深刻で、環境問題が顕著である6つの都市・2つの県・5つの工業区を対象に行ったいわゆる「流域審査停止・延期」（原語は〔流域限批〕）施策を指している。これにより、同流域内の32の汚染企業および6つの污水处理場に対し指名監督処置が行われたといわれている（孫佑海『超越環境“風暴”——中国環境資源保護立法研究』（中国法制出版社、2008年）109頁）。

⁴ 例えば、2004年4月から11月にかけて国家環境保護総局、国家発展・改革委員会、監察部、工商行政管理総局、司法部、安全監督管理総局が共同で全国における汚染物質を違法に排出する企業に対して取り締まりを行った。7か月間で100件余りの汚染問題に取り締まりが及び、摘発された環境問題は2万7000件、取り締まりにより閉鎖された汚染物違法排出企業は6462社、生産停止・整備の命令を受けた企業は3861社、期間限定の整備命令を受けた企業は6755社、処分された責任者は155人（その内政府関係者が81人）であった。
http://www.zhb.gov.cn/japan/env_info/3_7_2004_00.pdf（最終アクセス日は、2009年5月26日）を参照。

断の発電建設を抑止する」(原語は「厳格电站項目環評堅決制止电站無序建設」)というテーマで文書を發布し⁵、12月27日、手続違反の68プロジェクトを公に通報して、環境アセスメントを実施する際の法による行動と秩序ある行為を強調した。これが、環評風暴の前触れであった。

2005年1月18日に、国家環境保護総局は30件の大型プロジェクトに対して建設中止を命じ(原語は「叫停」)、中国全土を沸き立たせた環評風暴が本格的にはじまった。その30件の大型プロジェクトのうち26件が発電所であり⁶、投資総額は1179.4億元にのぼるといふ。これが第1回の環評風暴である。

2006年2月7日、第2回の環評風暴が発生した。松花江水質汚濁事件(第4章で取りあげる)のような環境汚染事件が全国で多発していた⁷ことが第2回の環評風暴の直接的な導火線となった。今回は、河川沿い、海岸地方、自然保護区、人口密集地区などのデリケートな区域を中心とした全国127件の化工石化類プロジェクトを対象に取り調べを行った。そして投資総額がおおよそ290億元にのぼる10件のプロジェクトが三同時制度に反していたことが発覚し、期限付き改正を命じられた。

そして、2007年1月10日、国家環境保護総局は環境アセスメント制度および三同時制度に反する82件の建設プロジェクト⁸を全国に通報し、第3回の環評風暴が発生した。この対象とされた82件の建設プロジェクトには鋼鉄・電力・冶金等の領域が含まれ、投資総額は1123億元にのぼ

⁵ 李徳超「“環評風暴”直撃“地方保護”」記者観察(下半月)2007年2期(総208期)10頁。

⁶ このうち火力発電プロジェクトが20社、水力発電プロジェクトが3社、500キロボルト変電プロジェクトが3社含まれ、その他に石化、製紙、道路、堤防などのプロジェクトなどがあるという(汪勁・前掲注2・339頁)。

⁷ 2006年だけで、全国の範囲で発生した重大な環境汚染事故は150件にものぼり、平均2・3日に1件という高い割合が続いている。http://www.zhb.gov.cn/info/ldjh/200701/t20070118_99754.htm (最終アクセス日は、2009年5月26日)を参照。

⁸ これらのプロジェクトは、全国22省・市の鋼鉄、冶金、電力、化工等12業種に及び、そのうちの23件が環境保護三同時制度に反し、59件が環境アセスメント制度に反していた。

るという⁹。

(2) 3度の環評風暴の分析

1) 背景と目標

先述のように、2003年9月に評価法が施行されて以来顕著な効果がなく、建設プロジェクトが依然として評価手続を無視し、違法建設が非常に深刻であることを背景に、国家環境保護総局は、建設プロジェクトの手続違法を打撃することを第1回環評風暴の目標とした。

これに対して、第2回環評風暴は、特に不適切な計画による工業立地が原因で、国内各地で環境汚染事故が多発していたことを背景に、デリケートな区域におけるプロジェクトを対象として取締りを行ったものである。これは第1回の環評風暴と異なり、計画環境アセスメントの促進を最大の目標とした。

また、環境汚染事故や環境紛争が多発する中で、国の汚染排出物の削減目標およびエネルギー節約目標が実現できなかった¹⁰ことが3度目の環評風暴発生の背景であった。したがって、環境汚染の防除および環境アセスメント制度の執行が第3回の環評風暴の目標となった。いわば、2005年からはじまった3度の環評風暴の狙いは、建設プロジェクトの違法建設および国内環境状況の厳しさに鑑みて、環境アセスメント制度を真剣に実行することにあった。

2) 各環評風暴の特徴

環評風暴の特徴は、その対象と手法に現れていると思われる。より具体的にいえば、1回目の風暴では、主に環境アセスメント審査・認可手続を実行せず無断で着工した電力発電所に対して即座に建設停止を命じ（原語では〔立即叫停〕）、従来「電老虎」と呼ばれてきた国有企業をはじめて取締りの対象とした。

⁹ <http://hi.baidu.com/ljsx/blog/item/47ebd6f975d0f25b242df285.html>（タイトルは、「中国水質汚濁事件の多発、既存の汚染を除去する前に新規汚染が増加」〔事故頻発中国水汚染“老帳未結又添新帳”〕である。最終アクセス日は、2009年5月26日）を参照。

¹⁰ 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）18頁。

また、2回目の風暴では、すでに建設されたプロジェクトが三同時制度の不執行だけではなく、建設プロジェクト竣工環境保全検査手続も履行していない化工石油業に矛先が向けられ、期限付きの整備（原語では〔限期整改〕）が命じられたが、その狙いは建設プロジェクトの立地をはじめ、計画の環境アセスメントの合理性、科学性を促進することであった。

これに対して、3度目の風暴は、対象範囲が広く、総合的な手法を取っている。例えば、前二者と違って、第3回の改正対象プロジェクトは電力・化工・鋼鉄・冶金など幅広い業種に及んでおり、しかも82件の建設プロジェクトのうち59件が環境アセスメント制度に反し、23件が三同時制度に反しているとされ、地域的にも全国範囲に及んでいるのである。

3) 効果

2005年から連続3年で、いずれも年明けごろに発生した環評風暴はどのような効果を残したのか。一般的には、「環境保護事業は重要視されている、評価法は「軟法」（実効性がない法）ではない」¹¹というメッセージを発信したほか、環境アセスメント制度および三同時制度を無視する者に対して一定の刺激¹²を与えたことは否定できない。しかし、それらの違法着工企業が異なる程度の過料に課され、またアセスメント手続の補充によって、直ちに「継続的着工」の許可が下りるなどいわゆる「先に着工し、後に認可する」古い道を歩む結果となった。この中で、環評法を無視した各種事業の許認可権者をはじめ、企業、国家環境保護総局それぞれがおのおの勝利を得ているが、損なわれているのが評価法の尊

¹¹ 王燦発「“環保風暴”的影響及其顯現的環境執法問題」華東政法学院学報、2005年4期（総41期）18頁。

¹² 例えば、第1回環境風暴の「建設停止命令」を受け、22の企業が1週間以内に建設を停止したが、長江三峡プロジェクト開発総会社をはじめとする8つのプロジェクトは建設を停止しようとしなかった。2005年1月24日、国家環境保護総局は、それらのプロジェクトに対して「行政処罰事前通知書」と「期限付き整備通知書」を発行すると同時に、行政決定に服従しない場合は強制執行を行うと発表した。このような強硬な対応によりそれらのプロジェクトは建設を停止し、環境アセスメント手続を補足したといわれている（汪勁・前掲注2・340頁）。

厳と環境公共利益である¹³。

連続して発生した環評風暴を、党中央國務院は高く評価し、環境アセスメントの強化を支持する明確な態度を示したほか、学者の賛同¹⁴および環境 NGO の支援などによって、環境アセスメント事業が重要視されるようになった。

国家環境保護総局の潘岳副局長の話によると、連続環評風暴を通じて、公民や企業の法意識が高まり、環境アセスメント制度の執行率は顕著に高まったという。しかし、表 3-3-1 に示した具体的なデータから見ると、環境アセスメントの実行率は 2004 年時点ですでに 99.3% の高いレベルに達していて、実際にその効果がどれほどのものであったのかは必ずしも明らかではない。

また、連続環評風暴の対象となった大型企業による違法行為の具体的事例からは、すでに挙げた両統計（表 3-3-1 と表 3-3-2）の信憑性に疑問を持たざるをえない。それは、環境アセスメント手続および三同時手続が 100% に近い実行率をあげているにもかかわらず、実際に数多くの違法企業が次々と姿を現し、環境全体がますます悪化の一途をたどっているからである¹⁵。

4) 環評風暴の意義

連続環評風暴は中国環境保護問題に深くかかわっており、決して事実無根の突発的現象ではない¹⁶。環評風暴の出現は、少なくとも次のよう

¹³ 呂忠梅＝劉超「多種博弈与訴求下的劍走偏鋒—關於“環保風暴”的法社会学分析」呂忠梅主編『環境資源法論叢（第 7 卷）』（法律出版社、2007 年）61 頁。

¹⁴ 中国人民大学の周珂らは、国家環境保護総局は環評風暴にふさわしい職権を持っているし、法的にも根拠があり、中国環境と資源現状から見ても今回の環評風暴は合理的かつ必要であると大いに賛同する意を表している（周珂＝譚柏平「環保緣何為風暴」華東政法学院学報 2005 年 4 期（総 41 期）3-4 頁）。

¹⁵ 王燦發・前掲注 11・19 頁。

¹⁶ なぜ、評価法実行後に、環境アセスメントに関する事案が突発するのかという問題について、汪勁は、次の 3 点をあげてその原因を分析している。①評価法は環境破壊の防止を出発点とし、公衆環境権益および公衆参加の環境意思決定の仕組みを確立させた、②行政許可法（2003 年 8 月 27 日に採択、2004 年 7 月 1 日より施行）は、行政許可の実施手続および重大な行政許可事項の聴聞手

な意味を有している。

まず、環評風暴の発生は、建設プロジェクトの違法行為の氾濫および法執行の欠陥を意味している。3度の環評風暴はいずれも建設業者が環境アセスメント制度や三同時制度に反したことに起因していることは上述のとおりである。また、パターンリズムのな法執行者（原語は〔父母官〕）は特にGDP増加という政治的業績を守るために、環境アセスメント手続を簡略化し、さらに「乗車してから乗車券を買う」手法をとっている¹⁷。これは、各種事業の許認可権者に対する問責体制が欠落している現行評価法システムの運用上の必然的な表れでもあろう。

次に、環評風暴の発生は、経済利益とエネルギー¹⁸・環境利益の衝突の現れである。プロジェクトの建設は経済的に利益をもたらすが、他方では環境負荷をもたらす。例えば、2004年度に、国家環境保護総局に申請された200件の火力発電所のうち、認可された94件の総電力の容量は8082万キロワットになる。仮に、認可されなかったプロジェクトをすべて許可した場合、電力不足問題の解決に資するが、その反面、石炭の使用量は環境収容量を大きく上回り、二酸化硫黄の排出量は500万トン／年増加するとされる¹⁹。つまり、経済発展が遅滞するかあるいは環境汚染が深刻になるかというジレンマを抱えることになる。現代中国では後者を選択することが主流となっていて、環境全体が危機に追いつめられ

続を確立させた、③環境アセスメント制度の実行率はかなり高いが、しかしそのほとんどが建設完成後に補充されたものであり、公衆はこの「作り事」を認めない（汪勁・前掲注2・281頁）。

¹⁷ 曹明德「從“環保風暴”看環境法治存在的問題」華東政法学院学報2005年4期（総41期）13—14頁。

¹⁸ 上海証券新聞と国家情報センターが共同で発布した「2005年中国経済十大予測報告」によると、中国GDPの単位あたりのエネルギー消耗量は、インドの3倍、ドイツの6倍、アメリカの10倍、日本の20倍にもなっている。また、エネルギー利用率は33%であり、これが先進国の平均レベルより20年も遅れているといわれている（張学穎「2005年中国経済十大予測報告」上海証券報2004年12月12日）。

¹⁹ <http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/hjwj/1164411.htm>（タイトルは、「2005年の環評風暴」〔2005年の環評風暴〕である。最終アクセス日は、2009年5月26日）を参照。

ている²⁰。

また、環評風暴の発生は、環境アセスメントと一定部門の利益衝突が表面化したことを意味する。国家環境保護総局は、法による環境アセスメント手続を終始要求する。しかしながら、国有企業・国家重点プロジェクトを主とする大型企業は、その所有の特殊性を前提に、自己利益を最大化する傾向が強い。そして、環境アセスメント手続を省く、あるいは建設しながら評価認可を待つルートに走る。環評風暴に現れた大型プロジェクトの殆どはそのような性格を持つ。

最後に、環評風暴の発生は、環境保全体制の不完全性の顕在化である。体制設計上は、環境保護局は政府の組織部門に位置づけられ、環境保護局の人事をはじめ、予算など最も肝心な部分が政府によって運営されている。それゆえ、環境保護部門の責任者が、公益のために自分の官職を失うことを避ける面を有する²¹。特に、地方環境保護部門は、人事や財政面を考慮し、環境保全職権行使を徹底できない面を有するので、結局環境アセスメント法執行が疎かにされているのである。

連続の環評風暴発生は、建設機関の違法な着工に対するものだけでなく、許認可機関の独断による認可行為に対するものでもあると思われる。すなわち、許認可権者の違法・不当な認可行為は評価法実施の最大の阻害物となっている²²、といっても過言ではない。

3度の環評風暴は、行政によって行われ、一時的な効果を有するのみであって、顕著な環境保全効果はない。大型プロジェクトの不法建設という持病を完治するには、環評風暴のような行政による人工呼吸ではなく、未然防止の仕組みの再建といった大手術が必要である。つまり、今までの行政的手段だけに頼るのではなく、民主的・経済的・技術的手法による基盤構造の見直しが何よりも必要であるように思われる。

²⁰ 劉毅「不該刮起的風暴：30個大型項目停建的背後」人民日報2005年1月27日16版。

²¹ 周珂＝譚柏平・前掲注14・8頁。

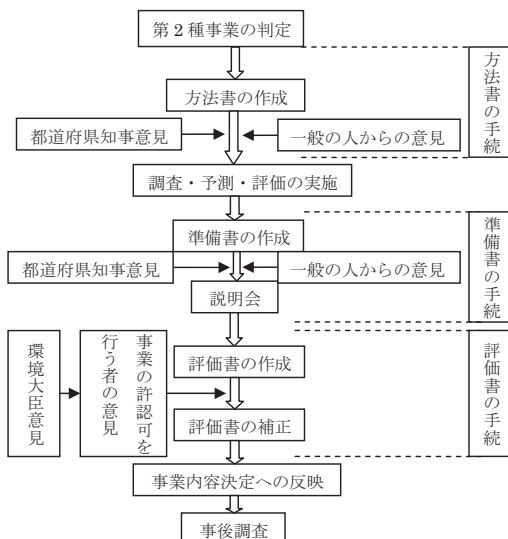
²² 汪勁「通過程序實現環評審批決策的正当化」華東政法學院學報2005年4期（総41期）11頁。

第4節 環境アセスメント手法の日中比較

本章では中国の環境アセスメント手法を実例の分析を通じて論述してきた。以下では、日本の環境アセスメント手続手法を紹介しながら、中国の環境アセスメント手法の特徴と問題点を指摘することにする。

日本の環境アセスメント手続は、事業者が、事業の内容と地域特性に基づき、住民・市町村長および都道府県知事の意見を聞きながら事業の環境影響について評価するといったプロセスをたどっている。つまり、「それは、A環境影響評価作業の準備・実施のプロセス、B環境影響評価準備書に関する手続のプロセス、C住民参加の手続のプロセス、D環境アセスメント作業の結果の審査のプロセス、そしてE環境影響評価の事業の許認可手続への反映のプロセス、さらにF事後の手続のプロセスの各段階」²³を通じて行われている（図3-3-1を参照）。

図3-3-1：環境アセスメント手続の流れ



出典： <http://www.env.go.jp/policy/assess/1-1guide/2-1.html>（最終アクセス日は、2009年5月26日）により作成。

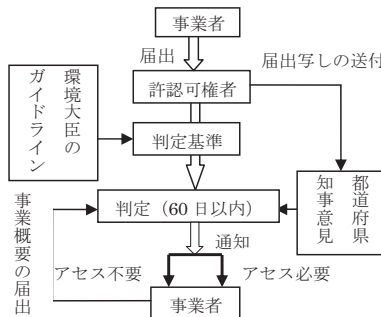
²³ 浅野直人『環境影響評価の制度と法』（信山社、1998年）5頁。

(1) 環境アセスメントの対象事業

日本では、国レベルでの法制度上は、規模が大きく、環境に大きな影響を及ぼすおそれのある道路・ダム・鉄道・空港・発電所などの13種類の事業を「第1種事業」とし、必ず環境アセスメント手続を行うものとされている。また、「第1種事業」に準ずる大きさの事業を「第2種事業」とし、個別の事業や地域の違いを踏まえながらスクリーニング手続にかけて、その環境アセスメント手続の是非を決定しているとされる²⁴。それゆえ、日本の環境アセスメントの対象はすべての事業ではなく、環境影響が大きいとみられる大規模な事業に限られているのである。

スクリーニング手続については、実際に事業の許認可を行う者（例えば、道路であれば国土交通大臣、発電所であれば経済産業大臣）が都道府県知事の意見を聴きながら、判定基準にしたがって行うことになっている²⁵。手続の流れは、図3-3-2を参照。

図3-3-2：スクリーニング手続



出典： <http://www.env.go.jp/policy/assess/1-1guide/2-1.html>
 （最終アクセス日は、2009年5月26日）により作成。

これに対して、中国の環境アセスメントの対象には、計画が含まれており、さらに全ての建設プロジェクトも含まれている。しかし、それら

²⁴ 鎌形浩史「環境影響評価について」ジュリスト1115号（1997年）37-38頁、大塚直「環境影響評価法の法的評価」判タ959号（1998年）15頁、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）62-63頁などを参照。

²⁵ 浅野直人・前掲注23・11頁。

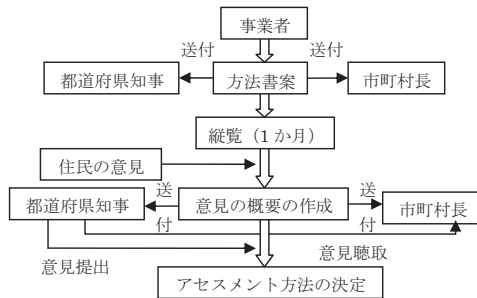
を広く手続に乗せてはいるが、スクリーニング等の手続が欠如している。これは、政府ができる限り幅広い管理対象を眼下に入れて、コントロールしようとする狙いであろう。

(2) 評価対象の環境要素

日本の閣議アセスでは、対象事業の考慮すべき環境要素について、公害または自然環境にかかわるものに限っていた。しかし、それだけでは不十分であることが実践の中で明らかになった²⁶。環境影響評価法施行後、環境保全上の新たなニーズに対応するため、評価対象の環境要素が従前の公害要素からさらに生物の多様性・人と自然との豊かなふれあい・環境への負荷にまで広がり、従前の環境基準の達成型から、より環境に負荷の少ないベスト追求型へと前進したと解されている²⁷。

だが、個別具体的事業の環境アセスメントに全ての環境要素を評価するのは手間がかかるし、その必要もないので、スコーピング手続にかけて絞り込む必要がある。このように事業内容・地域特性などの相違によって作成された方法書案を1か月間縦覧し、地域住民あるいは都道府県知事の意見を聴取しながら方法書を作成する²⁸。この手続の流れは図3-3-3のとおりである。

図3-3-3：方法書作成手続の流れ



出典： <http://www.env.go.jp/policy/assess/1-1guide/2-1.html>
 (最終アクセス日は、2009年5月26日) により作成。

²⁶ 浅野直人・前掲注23・36-37頁。

²⁷ 鎌形浩史・前掲注24・39頁。

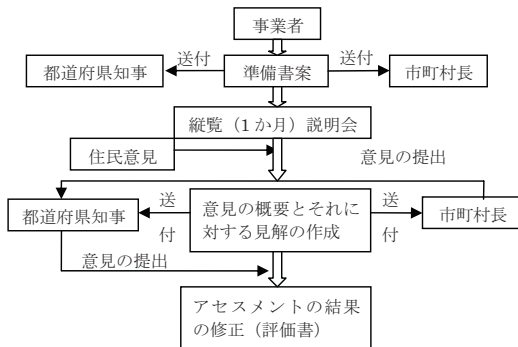
²⁸ 大塚直・前掲注24・15頁。

これに対して、中国では、計画環境アセスメントにせよ、建設プロジェクト環境アセスメントにせよ、基本的に典型7公害の環境要素を主たる環境アセスメントの評価対象として取り扱い、明確なスコーピング手法は設けられていない。

(3) 調査・予測・評価と準備書の手続

事業者は方法書に定めた手法に従って、現地の環境状況について調査・予測・評価を行う²⁹。そして、調査・予測・評価結果を取りまとめて準備書を作成し、公告・縦覧（1か月）すると同時に、都道府県知事・市町村長・住民等から環境保全上の意見を聴取する。そのうえでアセスメントの結果を修正し、環境保全対策について、その検討の経緯や事業着手後の調査等を記載する³⁰。具体的な流れは図3-3-4を参照。

図3-3-4：準備書の手続の流れ



出典：<http://www.env.go.jp/policy/assess/1-1guide/2-1.html>
 （最終アクセス日は、2009年5月26日）により作成。

これに対して、中国の環境アセスメント手続は、「環境影響評価大綱」の作成を要求している。それは日本の環境影響評価法という方法書にあたるという見解があるが³¹、日本の準備書といったきめ細かな手続手法

²⁹ 浅野直人・前掲注23・5頁。

³⁰ 柳憲一郎『環境アセスメント法』（清文社、2000年）74頁。

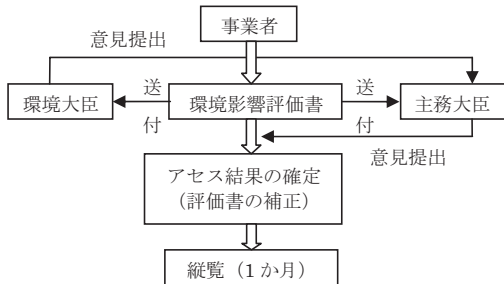
³¹ 桑原勇進「中国の環境影響評価制度」東海法学27巻（2002年）79～80頁。

は明記されていない。

(4) 評価書の手続

事業者は、準備書の作成を踏まえて評価書を作成し、許認可権者に送付し、意見を求めるが、その評価書に対して、環境大臣は、自らの判断で意見を述べるができる。事業者は、これらの意見を受けて、準備書の内容を再検討し、必要に応じて追加調査を行ったうえで、その評価書を補正することができるとされる³²。そして、1か月間縦覧することになっている。具体的な流れとしては図3-3-5のとおりである。

図3-3-5：評価書の手続の流れ



注：事業の許認可を行うものが地方公共団体の場合、環境大臣にかかわる手続は行われない。
 出典： <http://www.env.go.jp/policy/assess/1-1guide/2-1.html>（最終アクセス日は、2009年5月26日）により作成。

以上のように日本で環境アセスメント報告書を作成する過程は、事業者が作成する方法書・準備書・評価書を軸にして、公告（3回縦覧）・意見聴取（2回聴聞）を繰り返しながら方法書を練っていくという基本的プロセスであることがわかる。これに対して、中国の環境アセスメント手続は、情報公開手続や公衆参加手続などが不足し、行政機関（計画の場合）および技術サービス機関（建設プロジェクトの場合）が一方的に手続を進め、全体の手続がグラデーショナルなプロセスになっているのである。

³² 柳憲一郎・前掲注30・45-46頁。

(5) 事業内容決定への反映

評価書が確定し、公告・縦覧が終わると環境アセスメント手続が終了するが、これだけでは無意味である。それは、環境アセスメントの結果を事業内容に反映させることこそが環境アセスメント手続の最終的な目的だからである。

そこで、日本では、事業に関する個別法に環境保全規定を設けている場合はもちろん、そのような規定がなくても、環境アセスメントの結果に応じて、許可等を付与しないことや条件を付けることを可能にする横断条項が採択されている³³。

これに対して、中国では、建設事業者は建設プロジェクトの建設過程において、環境アセスメント報告書（表）および審査意見中の環境保全対策措置を同時に実施するよう義務づけている（評価法26条）。しかし、評価法には、これらの対策措置の実行状況に対する検査・監督についての規定が設けられていない。それは、環境保護法等各環境保全法律・法規に三同時制度の関連規定を明確に設けていることが原因であるといわれている³⁴。なお、計画の場合は、環境アセスメント報告書を計画許可の必要な要件としながら、政策決定の根拠付けに採用するか否かについては任意であり、しかも環境アセスメント中の環境保全措置の計画実施への反映については明確な規定が設けられていない。よって、環境アセスメント法制度がその評価結果を事業内容へ反映させることができない致命的な障害を持っているといわざるをえない。

(6) 事後調査

事後調査は、環境アセスメントの実施上不可欠な手続である。日本では、予測の不確実性が大きいあるいは効果にかかる知見が不十分な環境保全措置を講ずる場合には、事後調査を実施する。また、環境アセスメ

³³ このことについて、以下の文献で述べられている。高橋滋「環境影響評価法の検討—行政法的見地から」ジュリスト1115号（1997年）46—47頁、常岡孝好「フォローアップ環境アセスメント法」明治学院大学法学部立法研究会・行政手続法研究会編『環境アセスメント法—合理的意思決定の法システム』（信山社、1997年）345—346頁など。

³⁴ 孫佑海＝王鳳春＝王煒篇著『中華人民共和國環境影響評價法積義』（中国法制出版社、2003年）92—93頁。

ントが行われたが、事業の実施が長期間ストップして、その間環境状況が大きく変化した場合、環境アセスメントの再実施が必要であるとされる³⁵。

中国の場合も、計画環境アセスメントにせよ、建設プロジェクト環境アセスメントにせよ、事後評価規定と追跡評価規定を設けている（評価法15条・27条・28条）。しかし、事後評価および追跡評価は事業者や評価機関に委ねられており、評価結果を実施に移す監督の仕組みが欠けている。それゆえ、事後評価規定と追跡評価も実施に移されない空中楼阁になっているように考えられる。

これまでの議論をまとめると、建設プロジェクトの場合、世界銀行からの借款プロジェクトであれば、評価機関は、評価法に定めてもいない情報公開にまで乗り出して、環境アセスメントの諸要求を満たそうとする傾向がある。それゆえ、この場合はその他の一般的なプロジェクトより比較的堅実なものになっていることは否めない。だが、その具体的なアセスメントの実施においては、監督管理体制の欠如により、それらの手続手法が飾り物となっており、プロジェクトの環境配慮に対してそれほどプラスになっているとは思えない。

また、計画環境アセスメントは、美辞麗句を並べるだけであって、周辺住民への計画実施に関する宣伝に過ぎない。それゆえ、環境負荷のいかにかわらず、計画実施可否について肯定的な結論にたどり着くのである。

さらに、政府は環境アセスメントの実行率は100%に近いと自慢するが、それは環境アセスメントの結論が実際の環境保全に反映されない評価法の致命的な欠如の現れでもある。また、環境アセスメント実施プロセスは依然としてグラデーショナルな存在であり、アセスメント制度の運用において実効性を欠くといった深刻な問題を抱えていることを環評風暴のような出来事が物語っている。

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

これまでは、中国環境アセスメント法制度の形成、構造および環境ア

³⁵ 常岡孝好・前掲注33・339頁。

セスメント手続の具体的実行状況について検討してきた。本章においては、視点を変えて、環境アセスメント法制度の中核ともいえるべき情報公開と公衆参加³⁶の実態をより詳しく検討することにしたい。

情報公開・公衆参加は、異なる2つの問題であるが、環境アセスメントにおいては切り離せない存在である。これについては、国内外の学者の論説が比較的によく、重要な問題であることを物語っている。本章では、具体的な事例と結び付けながら論を進め、環境アセスメント意思決定法システムの実態を探りたい。

第1節 環境保全主体の実相

ここでは、まず、環境保全主体のありさまを明らかにする。これを論ずるのは、いかなる制度システムであれ、意思決定の主体抜きには成り立たないからである。

1 環境行政主管部門

中国では、環境保全・環境管理において、関連行政が主役を演じていることは周知のとおりである。よって、環境問題を取り扱ううえでは、環境行政主管部門を抜きにして語ることはできない³⁷。以下において、環境行政の基本的な状況を考察してみる。

(1) 環境行政の沿革

中国環境行政のはじまりは、1972年にストックホルムで開催された「国連人間環境会議」と1973年8月に北京で開かれた「第1回全国環境保護

³⁶ 中国の環境政策に関する公式文書において、情報公開や公衆参加の役割が明記されたのは、1992年6月のリオ・サミットを受けて、UNDP（国連開発計画）の協力・援助の下に策定された中国版アジェンダ21（原語は〔中国21世紀議程〕）が最初であると指摘されている（大塚健司「中国の環境政策における公衆参加の促進—上からの「宣伝と動員」と新たな動向」北川秀樹編著『中国の環境問題と法・政策—東アジアの持続可能な発展に向けて—』（法律文化社、2008年）262頁）。

³⁷ 楊華「中国の環境行政に関する一考察」岡山大学大学院文化科学研究科紀要15号（2003年）255頁。

会議」であった。環境問題の深刻さ³⁸にはじめて気づいた中国政府は第1回全国環境保護会議を開き³⁹、「環境の保護と改善に関する若干の規定」を制定し、最初の総合的な環境保護行政法規として全国に通知した。

1974年に、「国務院環境保護指導グループ（原語は〔小組〕）」が設立され、専門的な環境行政がスタートした⁴⁰。この指導グループは、計画、工業、農業、交通、水利、衛生等の関連省庁の指導者をメンバーとし、また下部組織として環境行政を担当する事務局を常設した⁴¹。その後各地方でも相次いで中央をモデルとして環境保護行政組織を設置していった⁴²。

そして、1982年に、国務院は、その構造改革において、「国務院環境保護指導グループ」を解消すると同時に「城郷建設環境保護部」を設置し、その中に「環境保護局」を設けた。1983年に「第2回全国環境保護会議」が開かれ、環境保護は国の基本的政策であることが明確に打ち出された⁴³。

1984年に「国務院環境保護指導グループ」の後身として「国務院環境

³⁸ その背後には、1972年に発生したいくつかの重大な環境汚染事件がある。そのうち、有名なものとして、大連湾汚染事件、北京市魚汚染事件、松花江水系汚染事件があげられている（楊華・前掲注37・261頁）。

³⁹ 当時、専門的な環境保護行政機関がなかったため、会議は、国家計画委員会の主催で行われた。

⁴⁰ 中国環境行政のはじまりについて、若干の見解の相違がみられる。1974年の「国務院環境保護指導小組」の成立が発端であるという見解もあれば（<http://www.ne.jp/asahi/chen/jianyuan/environ.htm>（最終アクセス日は、2009年5月26日））、1971年の「三廃利用指導グループ」の設立が発端であるという見解もある（金冬霞（鈴木常良訳）「中国の環境行政管理機関—国家環境保護総局の組織と業務—」社会科学研究年報34巻（2004年）184頁）。しかし、1973年の第1回全国環境会議の主催者が「三廃利用指導グループ」ではなかったことなどを考慮すると、前者のほうが理にかなっているように思われる。

⁴¹ 竹歳一紀『中国の環境政策—制度と実効性—』（晃洋書房、2005年）12—13頁。

⁴² 金冬霞（鈴木常良訳）・前掲注40・184頁。

⁴³ 井村秀文＝勝原健編著『中国の環境問題』（東洋経済新報社、1997年）48—49頁。

保護委員会」が新設され、その事務局として「環境保護局」が置かれた。そして、同年12月に、「城郷建設環境保護部」の内部組織に過ぎなかった「環境保護局」は「国家環境保護局」に昇格し、独立した中央環境行政組織になったとされる⁴⁴。これを受けて、各省・市・県レベルにおいても環境保護局が設立され、独立した管理機能を有する環境保護行政部門となった⁴⁵。

1988年に国家環境保護局は国务院の直屬機関に再編され、全国の環境保護行政に携わるようになった。1989年に第3回全国環境保護會議が開かれ、8つの環境管理制度が確立した。また、同年に環境保護基本法ともいわれる環境保護法が制定され、環境行政管理はさらに強化の一途をたどった。

1993年に全人代の中にも環境保護委員会が新設され⁴⁶、1998年に「国家環境保護局」は「国家環境保護総局」に昇格した。これに伴って国务院環境保護委員会が廃止され、その権限が国家環境保護総局に編入された。

特筆すべきことは、国家環境保護総局は、2003年末に、中央機構編成委員会の許可を経て、監督管理司を廃止するとともに、環境監察局⁴⁷と

⁴⁴ 竹歳一紀・前掲注41・13頁。

⁴⁵ 金冬霞（鈴木常良訳）・前掲注40・185頁。

⁴⁶ 1993年3月29日、全人代は、「全国人民代表大会環境保護委員会」を新設し、これを全人代直屬の専門委員会の1つにすることを決定した。さらに、1994年3月22日の第8期全人代第2回會議で、その名称を「全国人民代表大会環境・資源保護委員会」に改めた。同委員会の主な権能は、環境と資源にかかる法律の草案と他の関連議案を策定し提出すること、環境と資源にかかる議案を審議すること、全人代常務委員会を補佐して環境と資源に関する法律の執行状況を監督すること等であるとされた（王曦＝奏天宝（鈴木常義訳）「リオ・サミット後10年間の中国の汚染防止法実施状況」龍谷法学36巻3号（2003年）103頁）。

⁴⁷ 環境監察局の主な職責は、①環境監察・汚染課徴金徴収の実施等に関する政策・法律・規則を制定する、②各地方、各部門および地域・流域を跨ぐ深刻な環境問題を指導・協調する、③深刻な環境汚染事故・生態破壊事件の応急処理案を作成し、かつその調査処理にあたる、④突発事件後の環境応急処理事業を担当する、⑤環境保護に関する取り調べを行う、⑥環境事件の住民通報を受理する、⑦全国の環境保護法執行に対する検査活動を組織する、⑧全国環境監

環境影響評価管理司を新設した（党委員会を含めて、12の組織機構となる）ことである。

環境影響評価管理司の主な職責は、①環境アセスメントや「三同時」等制度を実施するための環境管理政策・法規・規則を制定する、②重大な経済・技術政策、発展計画・経済開発計画における環境アセスメント管理を担当する、③環境アセスメント分類管理リストを作成する、④重大な開発建設活動の環境アセスメント報告書を審査決定する、などである。

国家環境保護総局は、環境アセスメント行政許可管理を一つの行政機構に統一するいわゆる一本化管理体制を整え、環境アセスメントをすべき事項について、法律法規に則って、環境影響の程度により、真剣に評価・認可すべきである、と主張する。

環境影響評価管理司の設立は、評価法の中核である「予防を柱とする」原則を貫徹する方針に沿ったものであり、参加型環境保護の促進にとって有意義である。また、党中央・国務院が環境保護事業を非常に重視していることを意味し、環境アセスメント制度の実施や三同時制度の実施にあたって、有力な組織的保障を与えようとしたものである⁴⁸。

そして、2008年の中国の行政機構改革において、国家環境保護総局は環境保護部に昇格した。環境保護部の詳細について、以下の(4)で紹介する。

上述の環境行政の歩みを総じていえば、国務院環境保護指導グループの段階（1974年—1982年）、環境保護局の段階（1982年—1998年）、国家環境保護総局の段階（1998年—2008年）、そして国家環境保護部の段階（2008年—）に分けて論じることができよう。第1段階は環境行政の基礎作りの時期、第2段階は環境行政（環境保護局）の形作りの時期、第3段階は環境行政の全面発展時期ということができ⁴⁹、そして第4段階

察チームの整備を指導する、などである。

⁴⁸ <http://www.sepa.gov.cn/dept/index.htm>（環境保護部のサイト各「司」の機能、最終アクセス日は、2009年5月26日）を参照。

⁴⁹ 時期区分について、異なる見解がみられる。例えば、日本国際協力事業団によれば、1973年—1982年を第1段階、1983年—1988年を第2段階、1989年以

を契機に、環境行政が新たな時代に突入したと評することができよう。

以上のように環境保護行政機関の権限が今日の環境保護部まで拡大および強化されてきたが、それはあくまで国務院に属するものであることを忘れてはならない。

(2) 環境行政組織

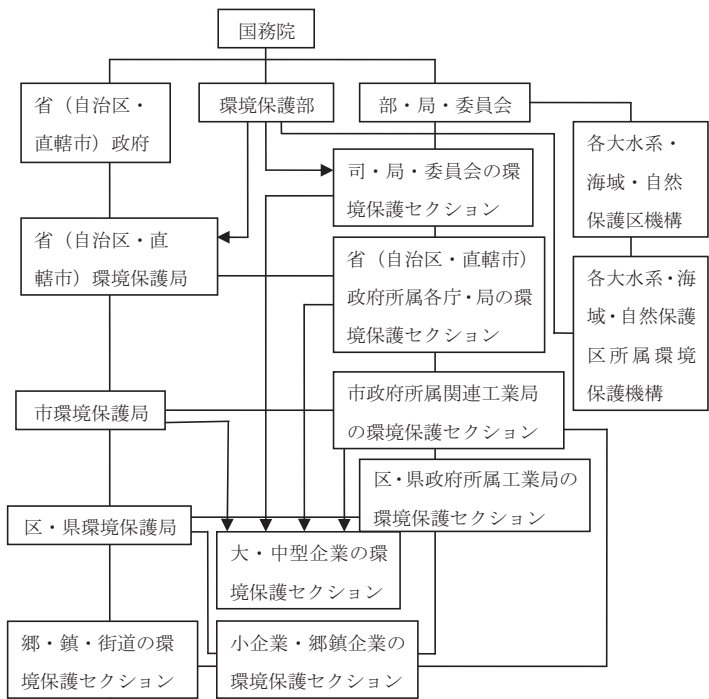
環境行政は、行政序列に基づき、環境保護部をはじめ、省（自治区、直轄市）、市、県、郷・鎮までの5つの等級に区分されている。具体的には図4-1-1で確認できる。

中国の環境行政組織は、「縦割りと横割り」の構造となっている。縦割りの側面として、環境保護行政組織は環境保護部から郷（鎮）までの5つの階層からなっており、横割りの側面として、環境保護局、行政府、その他の行政機関の環境保護組織の3つの系列からなっている。よって、環境保護ネットワークが全国的に広がり、充実した組織構造であるように見える。しかし、ここで注意すべきは、環境保護部は国務院の指導下におかれ、地方各級環境保護局も地方政府に属しているということである。したがって、特に地方環境保護行政機関は上級環境保護行政主管部門の指導を受けると同時に、同級行政府の指導も受ける「二重指導」の仕組みにおかれ、実際には環境行政組織網が基本的に空洞化しているといわれている⁵⁰。

降を第3段階として3段階に分けている（日本国際協力事業団編集『中国国別援助研究会報告書（第2次）現状分析篇』（1999年）104頁）。井村秀文らも同じように区分している（井村秀文＝勝原健編著・前掲注43・47-49頁）。また、金冬霞は、1971年—1977年を創設段階、1978年—1981年を初期整備段階、1982年—1987年を発展段階、1988年—1997年を飛躍段階、1998年以降を更なる発展段階、と分けて論じている（金冬霞（鈴木常良訳）・前掲注40・185頁）。しかし、ここでの検討は環境保護の法整備史ではなく、環境保護管理体制の主体となる環境保護行政機関の歩みである、ということに留意する必要がある。

⁵⁰ 空洞化の原因について特に次の2点があげられている。まず、縦の系列においては、単なる行政業務上の系列であり、上級環境行政機関は下級機関に対して、人事と予算面では介入できないためその指導力に限界があること。また、横の系列においては、行政府・環境保護局およびその他の官庁における環境行政に関する利害が必ずしも一致せず、その利害調整が困難となっているという

図 4－1－1：中国環境行政の機構図



出典： <http://www.env.go.jp/earth/coop/jcec/2000/jcec-2000-1.pdf>（第1章「中国を巡る状況について（7、環境行政組織）」85頁。最終アクセス日は、2009年5月26日）により作成。

現実において、機能しているか否かは、環境保護や管理体制に携わる要員の質・量に深く関わっていると思われる。以下、全国環境保全関係部門のキャパシティビルディングの状況も概観することにする。

(3) 環境保全関係部門のキャパシティビルディングの状況

全国の環境保全関係部門のキャパシティビルディングの状況について、まず、表 4－1－1 を見ると、各級環境保護機構にこの10年間、いくつもの凹んだデータが表示されていることがわかる。つまり、各級環

こと（李志東『中国の環境保護システム』（東洋経済新報社、1999年）137－143頁）。

環境保護機構は1996年より2000年まで増え続けていたが、2001年に減少し、そして、2002年に著しく増えたもののその後減り続けている。また、各級環境保護機構の総合的構成員の数は1996年から一貫して増え続けていて、それに伴って内部組織や人員も増えるのが理にかなうところだろう。しかし、環境問題のデパート⁵¹ともいわれる中国では、環境保全事業にあたって、これだけの環境機構と人員で果たして対応できるのだろうか。大幅な人員不足に陥っているといわざるをえない。

表 4－1－1：環境保全関係部門のキャパシティビルディングの状況

項目 年度	各級環保機構		科学研究所		モニタリング機構		監察ステーション	
	機構	職員	機構	職員	機構	職員	機構	職員
1996	8400	95562	203	5493	2155	36586	2051	17312
1997	9207	103180	205	5458	2138	36773	2142	20449
1998	9937	112626	216	5464	2112	37467	2145	23659
1999	10811	121049	226	5269	2203	40105	2398	28039
2000	11115	131092	240	6394	2268	40674	2552	31228
2001	11090	142766	246	6260	2229	43629	2567	37934
2002	11798	154233	269	6186	2365	46515	2693	41878
2003	11654	156542	263	6236	2305	45813	2795	44250
2004	11555	160246	266	6262	2289	45849	2800	47189
2005	11528	166774	273	6407	2289	46984	2854	50040

注：各統計データに香港・マカオのものは含まない。

出典：中国環境年鑑1997—2006年の各年度統計データにより作成

構成人員の質的な面でも量的な面と同様にかなり人材不足の現象がみられる。統計によれば、2005年には各級環境保護機構人員は166774名になっているが、そのうち8434名が高級職階名⁵²を有し、全体の5.1%を

⁵¹ http://www.f.waseda.jp/smatsu/open/themestudy_lecture9.pdf（タイトルは、「高度経済成長下の中国環境問題—『環境問題のデパート』中国の行方—」（小柳秀明）である。最終アクセス日は、2009年5月26日）を参照。

⁵² 職階名（言語は〔職称〕）とは、専門技術あるいは学術レベルを区別する職級の称号であり、高級・中級・初級という3ランクの専門職階がある。
<http://www.people.com.cn/GB/guandian/1034/2445587.html>（最終アクセス日は、2009年5月26日）を参照。

占めている。また、24209名が中級職階名を有し、全体の15%を占め、36130名が初級職階名を有し、全体の21.7%を占めている。したがって、職階名を有する全ての職員を合わせてみてもその割合は全体の41.8%に過ぎないことがわかる。なお、1998年の環境保護委員会の解消が科学的研究員に影響を与え、5464人から5269人まで減少したことの主な原因の一つといえるが、その他の原因は表には現れてこない。

このことは、環境保護部門における職員の不足、なかんずく専門技術を有する人材の不足に陥っている現実を物語っている。

(4) 環境保護部の組織機構

ここでは全国環境保護行政主管部門のトップレベルに位置づけられる環境保護部の内部機構・職権について紹介しておきたい。

2008年3月に開催された全人代において国家環境保護総局が廃止されると同時に環境保護部が新たに設置された。小柳秀明（地球環境戦略研究機関（IGES）北京事務所長）によると、当初は、新しい組織のあり方、役割などに関する細かいことは何も決まっておらず、従来の組織体制が機能していた。環境保護部作成の「主要な職責、内部組織および人員編成案（これを〔三定方案〕と呼んでいる）」が同年7月10日付で国务院の決定によって通知され、環境保護部の組織機構が固まった⁵³。

1) 環境保護部の職責

まず、国务院の通知（原語は〔国务院辦公庁關於印發環境保護部主要職責内設機構和人員編制規定的通知〕）によれば、国家環境保護総局の職責を環境保護部に横滑りにさせたうえで、水汚染物質排出許可証等の職責を地方環境保護行政主管部門に引き渡したり、環境標識認証の発給の職責を事業機関に引き渡したりするなどの調整が行われている⁵⁴。ま

⁵³ <http://eco.nikkei.co.jp/column/eco-china/article.aspx?id=MMECCj000004092008&page=1>（タイトルは、「中国の環境保護行政に飛躍はあるか——環境保護省の組織固まる」（小柳秀明）である。最終アクセス日は、2009年5月26日）を参照。

⁵⁴ <http://china.findlaw.cn/fagui/xz/05/213637.html>（タイトルは、「国务院辦公庁關於印發環境保護部主要職責内設機構和人員編制規定的通知」である。最終アクセス日は、2009年5月26日）を参照。

た、「①環境政策、計画および重大問題の統一的な企画調整職責の強化、②環境汚染防止および生態保護の指導、調整および監督職責の強化、③国家の汚染物質排出削減目標の実施、環境の管理監督職責の強化」⁵⁵が行われたとされる。

そして、環境保護部の職責として次のような事項がおかれた⁵⁶。

①基本的な環境保護制度の整備に責を負う。国の環境保護に関する政策、計画を立案して、それを実施し、法律法規の草案を起草し、本部門の規則を制定する。環境機能区画の編集・制定を行い、各種の環境基準、技術規範を制定し、重点的な区域、流域の汚染防止計画と飲用水源地の環境保護計画を立案して、その実施を監督する。国の要求によって、関係部門と合同して、重点海域の汚染防止計画を立案し、国家主体機能区画の制定に参加する。

②重大な環境問題に対する全面的な調整と監督管理に責を負う。重大、特に大きな環境汚染事故と生態破壊事故に対する調査と処分を行い、重大、突然に発生する特に大きな環境事件に対する応急と早期警戒について、地方政府を指導・調整し、国の重点的な流域、地区、海域の汚染防止を全面的に調整し、海洋環境保全事業に対して指導と調整を行う。

③国の排出削減目標の達成に責を負う。主要汚染物質排出の総量規制と排出許可証制度を制定してその実施を監督し、総量規制の汚染物質名称と抑制指標を提出し、各地方の汚染物質排出削減任務の完成状況について、監督、検査、査定を行い、環境目標責任制度と総量削減の実施状況を審査してその結果を公示する。

④環境保全分野における固定資産投資の規模と方向、国の財政信金の配分意見の提出に責を負い、國務院に規定される権限によって、国の計画および年度計画における固定資産投資プロジェクトの許認可を行い、そして関係部門と協力して実施と監督を行う。循環経済と環境保全産業の発展に対する指導と推進、気候変動の対応に参加する。

⁵⁵ 小柳秀明・前掲注53を参照。

⁵⁶ http://www.jetro-pkip.org/upload_file/2008090379120825.pdf（タイトルは、「国家発展改革委員会の主要職責、内設機構および人員編成の規定」である。最終アクセス日は、2009年5月26日）を参照。

図 4－1－2：環境保護部の組織構造

環境保護部	辦公庁	総当直室、部長事務室、総合処、文書ファイル処、情報化事務室、研究室、政務監査室、投書・陳情事務室
	計画・財務司	総合処、計画処、予算処、投資処、財務処、内部会計事務室
	政策法規司	総合処、法規処、環境政策処、行政不服審査処
	行政体制・人事司	総合処、行政体制改革処、幹部一処、幹部二処、人力资源処、幹部監督処
	科技基準司	総合処、環境科学技術発展処、環境基準管理処、環境技術指導処、環境健康管理処
	汚染物質排出総量規制司	総合処、水質汚濁総量規制処、大気汚染総量規制処、統計処
	環境影響評価司	総合処、計画環境影響評価処、環境影響評価管理一処、環境影響評価管理二処、環境影響評価三処、プロジェクト環境検査管理処
	環境モニタリング司	総合処、環境品質モニタリング処、汚染源モニタリング処、モニタリング品質管理処
	汚染防止司	総合処、飲用水保護処、大気・騒音汚染防止処、流域汚染防止処、海洋汚染防止処、個体廃棄物管理処、化学物管理処
	自然生態保護司	総合処、農村環境保護処、生態機能保護処、自然保護区管理処、生物多様性保護処
	核安全管理司	総合処、核電一処、核電二処、核電三処、核反応処、核燃料と運輸処、放射性廃棄物管理処、核安全設備処、核技術利用処、電磁輻射と鉱業処、輻射モニタリングと応急処、核安全職員の資質管理処
	環境監察局	事務室、汚染課徴金管理処、監理査察処、区域監察処、行政処罰処
	国際協力司	総合処、国際組織と公約処、アジア処、ヨーロッパ処、アメリカ州・オセアニア処、核安全国際協力処

宣伝教育司	総合処、ニュース処、宣伝教育処
本庁党委員会	事務室、組織紀律検査処、統一戦線処

注：「部」は日本の「省」にあたり、「司」は「局」に、「処」は「課」にそれぞれあたる。
なお、漢字の名称は中国語の名称を日本語の漢字で表記したものもある。
出典：http://www.jetro-pkip.org/upload_file/2008090379120825.pdf（日本語のサイト）、
http://www.mep.gov.cn/dept/jgznpj/（中国語のサイト）（最終アクセス日は、2009年5月26日）により作成。

⑤発生源から環境汚染と環境破壊の予防と抑制に責を負う。国务院の委託を受けて、重大な経済・技術政策、発展計画、重大な経済開発計画

に対して環境影響評価を行い、環境保全と関連する法律法規の草案に対して、環境影響に関する意見を提出し、国の規定によって、重大な開発建設区域と事業の環境影響評価に対する許認可を行う。

⑥環境汚染防止の監督・管理に責を負う。水、大気、土壌、騒音、光、悪臭、固体廃棄物、化学物質、自動車などの汚染防止管理制度を制定し、それを実施、関連部門と合同して飲用水源地の環境保全に対する監督・管理を行い、都市・郷鎮と農村の環境総合対策に対する実施と指導を行う。

⑦生態保護事業に対する指導、調整と監督に責を負う。生態保護計画を立案し、生態環境質を評価し、生態環境に影響のある自然資源の開発・利用活動、重要な生態環境の整備と生態破壊の回復を監督する。各種類の自然保護区、名所地、森林公園の環境保全に対する指導、調整、監督を行い、野生生物保護、湿地環境保護、砂漠化防止について、調整と監督を行う。農村の生態環境保護の調整を行い、生物技術の環境安全を監督し、生物種（遺伝子資源を含む）の保護を推進し、生物多様性保護に関する実施と調整を行う。

⑧核安全と輻射安全に対する監督管理に責を負う。関連の政策、計画、基準を立案し、核事故の緊急対処に参加し、輻射環境に対する緊急対処の責を負う。核施設の安全、放射性源の安全に対する監督管理を行い、核施設、核技術の応用、電磁輻射、放射性鉱産資源の開発利用に伴う汚染防止に対する監督管理を行う。核原料に対する管制、民用核安全設備の設計、製造、据付および安全性の検査に対する監督管理を行う。

⑨環境モニタリングと情報発表に責を負う。環境モニタリングの制度と規範を制定し、環境モニタリングと発生源に対する監督的モニタリングの実施を行う。環境状況に対する調査・評価、予測・早期警戒を行い、国家環境モニタリングネットワークと全国環境情報ネットワークの構築および管理を行い、環境品質の公示制度を制定して実施し、国の環境に関する総合的なレポートと重大な環境情報を発表する。

⑩環境保全の科学技術事業を推進し、環境保全に関する重大な科学研究と技術のモデル事業を行い、環境技術管理体系の構築を推進する。

⑪国際環境協力と交流を推進し、国際環境協力を研究して提言を提出し、国際環境に関する条約の履行と調整を行い、外交にかかわる環境保

全事務の対処に参加する。

⑫環境保全に関する啓発・教育、指導と調整を行い、環境保全宣传教育綱要を制定して、それを実施し、生態文明構築と環境友好型社会づくりに関する啓発・教育を展開し、民衆と社会団体の環境参加を推進する。

⑬国务院に任せられるその他の事項。

2) 環境保護部の内部機構の調整および人員編制

環境保護部には上述の職責の基に、部総エンジニアや核安全総エンジニアを取り入れると同時に汚染物排出総量規制司、環境モニタリング司、宣传教育司という3つの内部機構が増設され、従来の11から14の内部機構となっている。また、国家環境保護総局の時代は、69の「処・室」が設置されていたが、環境保護部になると81の「処・室」にまで増えており、その定員も従来の258名から311名となっている。詳細については図4-1-2を参照されたい。

それでは、今回の環境保護部の新設、その後の「三定方案」の実施は、環境保護行政に新しい権限をもたらしたかということ、権限上や役割などの面で根本的な変化がなく、「国务院の中での発言力の強化」という回答以外には、今のところ変化の具体性が見えてこないといわれている⁵⁷。

(5) 地方環境行政組織との役割分担

すでに触れたように、環境保護部のほか、地方環境行政組織としては、省（自治区）環境保護局、市（直轄市）環境保護局、県（旗）環境保護局、郷（鎮）環境保護室等の4クラスの環境保護組織を挙げることができる。

地方環境保護組織の基本的構造と職務は環境保護部に準じているとあってよからうが、各地方間の特性や同じ地方であっても上下機関間の相違によって、地方環境行政組織の職権と役割は若干違ってくる。地方環境行政組織の職務は次のようにまとめられている。「①地方の環境保護条例・規則立案及び環境に関する規準を制定する（地方は、国より厳しい基準を制定できる）、②当該地域の環境保護に関する計画を策定し、それを推進する、③所轄地域内において環境保護についての国家の法規、政策を執行する。法に基づいて違反者に対して行政罰を科し、行政強制

⁵⁷ 小柳秀明・前掲注53を参照。

措置をとり、または環境紛争を処理する、④環境の監視・測定を実施して、当該地域の環境状況とその動向を把握し、公表する」⁵⁸。

上述の環境行政の機能と職責からわかるように、環境行政に限ったことではないが、行政組織が上位になればなるほど指導的管理的業務が主要となり、具体的業務に手がまわらないのが通常である。それゆえ、環境保護部は主に環境法規・基準や環境対策の策定を行い、実際の適用は、地方の環境法規によってなされているように、具体的な業務執行あるいは監督管理は基本的に地方の責任となっている⁵⁹。したがって、中国の環境状況が危機にさらされている大きな原因の一つとしては、「上に政策あれば、下に対策あり」⁶⁰に由来し、これは、地方環境行政が真剣に取り組むべき責務であるといわねばならない。

2 企業

(1) 企業とその範囲

ここで企業とは何かを見てみることにする。企業とは、自らの戦略的理念を込めた商品やサービスを消費者に提供することによって利益を追求すると同時に、社会的価値を創り出す組織であるとされる⁶¹。中国ではこのような企業は、国有企業、半官半民企業、民間企業、外資企業の4種類に分けられている。

もっとも、日本の経済学者小宮隆太郎が「中国には企業なし」⁶²と断言したように、社会主義計画経済時期には国有企業が殆どであり、計画、経営、計算、人事等全てが国によってコントロールされていた。それゆえ、利潤の最大化を目標とする独立した経済組織としての企業が存在しなかったといえるだろう。改革開放後、経済体制の改革に伴い、国営企

⁵⁸ 井村秀文＝勝原健編著・前掲注43・53頁。

⁵⁹ 楊華・前掲注37・269頁。

⁶⁰ 大塚健司「中国における地方環境政策の実施過程への視座」寺尾忠能＝大塚健司編『発展途上国の地方分権化と環境政策』調査研究報告書（アジア経済研究所、2006年）61頁。

⁶¹ <http://www.vbl.yamagata-u.ac.jp/kigyuu/2005/sozai/compar.pdf>（最終アクセス日は、2009年5月26日）を参照。

⁶² 人民日報2000年01月03日12版。

業の減少と同時に、独自性を持つその他の企業が増加し、現在の経済的成長につながったと思われる。

(2) 企業の取り扱い

企業は最大の利益を追求しながら、社会的価値を創り出す組織であることは上に言及したとおりである。しかし、社会的価値には、経済的利益だけでなく、エネルギーの節約、環境の保護といった総合的価値が含まれると考えられる。今までの中国企業は、発展途上国の経済発展の立ち遅れを背後に、経済的成長は「硬道理」というスローガンの下で、「金の卵を産む鶏」のように取り扱われてきた。

環境被害を肌で感じた中央の指導者達は、環境危機に切迫感を持ち、一応贖罪として遊牧を禁じるなど牧民のライフスタイルを一方的に変えたが、環境汚染や環境破壊の根源である「失策」に対して、一貫して反省が不十分である⁶³。その失策の先端に汚染企業が現れ、猛威を振うので、環境問題が深刻となり、「先に汚染し、後から処理する」苦汁を十分に味わっているのである。例えば、環境投資がますます増え続け、「七五」（1986－1990年）期間中には476.42億元投資し、同期 GDP の0.7%を占め、「八五」（1991－1995年）期間中には1306.57億元投資し、同期 GDP の0.8%を占め、「九五」（1996－2000）期間中には3447.52億元投資し、はじめて同期 GDP の1%を突破した。また、「十五」（2001－2005年）期間中には7000億元投資し、2004年だけの環境投資は同年 GDP の1.4%を占める。「十一五」（2006－2010年）期間中にはなんと「十五」期間の倍に増やし、13750億元投資することを計画している。この金額は同期 GDP の1.6%を占めるとされている⁶⁴。環境問題の深刻さに鑑みると GDP の2%も投資していないのは非常に少ないように思われるかもしれないが、国民経済の視角からはかなり大きな負担となりつつあることは間違いない。

また、以上のような状況の下で、上から積極的に政策転換を行い、で

⁶³ 国家環境保護局長の曲格平は、「政策の過ち」をある程度認めている（曲格平「環境問題従源頭抓起」孫佑海＝王鳳春＝王煒篇著・前掲注34・3頁）。しかし、環境アセスメントの対象には政策が盛り込まれていない。

⁶⁴ 楊東平「十字路口的中国環境保護」梁從誠主編『2005年：中国的環境危局与突围』（社会科学文献出版社、2006年）24頁。

きる限り問題解決に向かいつつある。例えば、政策の面では、法律法規が踵を接するほど制定される⁶⁵と同時に、クリーン生産や調和型生産が強調され、具体的な監督管理にあたっては、環評風暴が吹くなど様々な手法がとられている。

いずれにせよ、現在の企業は環境負荷がひどい場合、随時に操業停止あるいは閉鎖されかねないことから、従来は汚染源であった企業が今後環境保護主体へと次第に転換しつつある時代が来ているのではないかと思われる。

3 公衆

(1) 公衆とその範囲

公衆とは、共通の利益と関心を持ち、ある時は、政治家や知識人など社会エリートを除く、国家あるいは一般市民からなる大衆を指し、ある時は、政府の相対的社会、いわば政府の公共政策あるいは公共管理の対象としての大衆を指し、またある時は、非イデオロギー的な人民大衆を指すので、時間と場所の異同により意味あいが変わってくるものと解されている⁶⁶。

環境保護部副部長潘岳の発言によると、いわゆる公衆とは政府がサービスする主体大衆であり、いわゆる公衆参加とは、大衆が政府の公共政策に参加する権利である⁶⁷とされている。

評価法のいう公衆の範囲は、冒頭で説明したように、関係機関、専門

⁶⁵ 例えば、クリーン生産促進法（2002年6月29日採択、2003年1月1日より施行）、評価法（2002年10月28日採択、2003年9月1日より施行）、環境行政不服審査および行政訟訴辦法（2006年12月19日採択、2007年2月1日より施行）、環境影響評価公衆参加暫定施行辦法（2006年2月14日公布、2006年3月18日より施行）、環境情報公開辦法（試行）（2007年2月8日採択、2008年5月1日より施行）といった数多くの法律法規が施行されている。

⁶⁶ 李艶芳『公衆参与環境影響評価制度研究』（中国人民大学出版社、2004年）1頁。

⁶⁷ <http://www1.china.com.cn/chinese/MATERIAL/576730.htm>（タイトルは、「環境保護と公衆参与」（潘岳）である。最終アクセス日は、2009年5月26日）を参照。

家と一般市民であり、関係機関と一般市民とは、計画あるいはプロジェクトの実施に伴う環境影響と一定の利害関係を有するものを指し、専門家とは、業務担当の専門家を指しているとされる⁶⁸。

(2) 公衆の役割

政府と公衆とのかかわりにおいては、公共事業への公衆参加は、政府能力の喪失ではなく、強化である。公衆参加によって、公衆自身が民主意識および責任意識を自覚するだけでなく、社会的にも政府行為に対する監督および制約となり、政府政策決定の科学性と民主性を高め、公平・公正な社会作りに欠かせない役割を果たすと解されている⁶⁹。

(3) 公衆の取り扱い

中国で公衆参加の理念を正式に提起したのは1991年のことである。アジア開発銀行が投資した環境アセスメント育成訓練プロジェクトを実施する際に、中国ははじめて公衆参加の理念を提起した⁷⁰。1993年に、国家計画委員会、国家環境保護局、財政部、人民銀行が共同で「国際金融機関からの借款による建設プロジェクトの環境アセスメント活動の強化に関する通知」（原語は「關於加強國際金融組織貸款建設項目環評工作的通知」）を發表し、その中ではじめて、公衆参加を要求したのである⁷¹。そして、その後評価法に盛り込むなどの展開を見せているが、それは原則にとどまり、公衆の環境保護意識と自主性が低く⁷²、行政優位の状況

⁶⁸ 孫佑海＝王鳳春＝王煒篇著・前掲注34・44頁および82頁を参照。

⁶⁹ 李艷芳・前掲注66・29頁。

⁷⁰ 文洋「公衆参与制度離我們到底有多遠－淺論我國公衆参与制度現狀」理論界2006年11期45頁。

⁷¹ 肖波＝岳建華「關於在環境影響評價過程中開展公衆参与的思考」環境污染與防治2004年5期361頁。

⁷² 中国環境文化促進会が作成した「中国公衆環境保護民生指數（2006）」の調査によると、環境汚染行為が発覚したとき、関係部門に通報すると答えた人は全体の15.8%を占めていた。これに対し、「報告しても無駄なのであえて通報しない」と答えた人は全体の11.7%を占めていた。また、全国環境保護ホットラインの電話番号が「12369」（環境苦情や通報を寄せ、その処理の効率化を図るため2001年に設置したもの）であることを知らない人は全体の76%に達しているという。http://j.peopledaily.com.cn/2007/01/16/jp20070116_66956.html

はいまだに変わっていない。

高度な中央集権的政治システムの下で、あらゆる分野で行政指導が行われ、また、言論の自由、民主的運動、NGO活動等が制限されてきたため、公衆の自主権や参画権が確保されるに至っていない⁷³。それゆえ、評価法という公衆参加とは、革命時代からの共産党の「大衆路線」⁷⁴（原語は〔群衆路線〕）の法制度における代替物であり、環境施策の実施に伴うスローガンに過ぎない⁷⁵、という見解に同感である。

かくして、環境保護の面において、公衆は、環境保護事業はまず政府の「公」の業務であり、自ら行う「私」の行動としてはせいぜい政府の事業に協力するのみであると捉えていた⁷⁶ため、公害反対運動などの大規模な環境保護運動は容易に現れてこない。

4 環境 NGO

(1) NGO の定義・特徴

NGO は Non-Governmental Organization の略で、中国では一般に非政府組織と呼ばれているが、公式には「民間組織」と訳されている⁷⁷よう

（「人民網日本語版」2007年1月16日報道。最終アクセス日は、2009年5月26日）を参照。

⁷³ 公衆のうち、学者・専門家・専門職者（例えば、弁護士、会計士）・貧困層・少数民族などは特別な存在であり、特に専門職者は、「利害関係者」の制限に拘束されるべきではないという見解がある（汪勁・前掲注2・175－176頁）。

⁷⁴ 大衆路線は、中国共産党の一切の活動や階級闘争の基本路線である。すなわち、共産党は人民大衆と密接につながり、党と大衆は相互に切り離せない。党の一切の活動は大衆のためであり、大衆に一切頼り、大衆の意見の基で方針・政策を定め、そして大衆における議論・執行を通じて方針・政策を絶えず改善していくという路線である（原語は〔党是在与人民群众密切联系、党离不开人民，人民也离不开党。一切为了群众，一切依靠群众，从群众中来，到群众中去的群众路线〕）。<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/8956/8966/20021114/866381.html>（最終アクセス日は、2009年5月26日）を参照。

⁷⁵ 汪勁・前掲注2・342頁。

⁷⁶ 楊華・前掲注37・262頁。

⁷⁷ 原剛編著『中国は持続可能な社会か—農業と環境問題から検証する—』（同友館、2005年）308頁。なお、「中国では社会主義体制のもと政府（地方行政を

である。NGO の定義について一貫したものがないが、営利を目的としない、主に各種の公益支援活動あるいは相互に有益な活動を行う非政府的社会組織であり⁷⁸、民間性、自治性、ボランタリー性、非営利性等の特徴を持つものとしてとらえられている⁷⁹。

国際的には非政府組織は、文化娯楽、教育研究、健康、社会サービス、環境、発展および住宅、法律宣伝および政治、慈善斡旋および志願的サービス、国際活動、宗教、商業および專業協會、その他の12種類に細かく分けられている⁸⁰。一方、中国においては、広義・狭義の両面から NGO の種類を分別するのが一般的であろう。広義の NGO とは政府および営利組織を除く全ての社会民間組織を指し、社会团体（社团）⁸¹、民辦非企業機關（民非）⁸²、事業機關、宗教団体、その他の組織を含むとされる。

含む）の統制が強いとの先入観に対抗するためか、やはり『NGO』との呼称が好まれる傾向があるようである。ただし、『Non-Governmental』の部分の訳語を『非政府』とすることについては、『反政府』や『無政府』を想起させ、政府・共産党に無用の誤解を与えかねないとの警戒があり、近年まで使用を忌避したり慎重にしたりする傾向が見られた。その分、民間という用語が一般的で、環境 NGO のことを『民間環保団体』、『民間環保機構』などということも多いようである（相川泰「中国の環境 NGO」北川秀樹編著『中国の環境問題と法・政策—東アジアの持続可能な発展に向けて—』（法律文化社、2008年）317頁）。

⁷⁸ 陳文嫻「我国環保 NGO 發展不充分的原因分析」社会科学論壇2006年12期（上）55頁。

⁷⁹ 陳熙春＝顧建鍵＝馬立「略論中国非政府組織的發展和管理」上海行政学院学报7卷6期（2006年）31頁。

⁸⁰ 饒鵬＝羅林敏「非政府組織的功能与役割綜述」市場論壇2006年12期（総33期）7頁。

⁸¹ 社团には、業種団体、工商会、連合会、財団、促進会、学会、研究会、同窓会などが含まれる、とされる（王名＝何建宇「中国の NGO と環境・社会開発」国際開発高等教育機構国際開発研究センター編『中国における政府機構開発・環境・開発』（国際開発高等教育機構国際開発研究センター、2000年）153頁）。

⁸² 民非には、私立学校（小中学校、専門学校、大学など）、私立病院、老人ホーム、コミュニティ・サービス・センター、職業訓練所、研究所（院）、文化館、スポーツセンターなどが含まれる、とされる（王名＝何建宇・前掲注81・153頁）。

狭義の NGO とは民間組織であり、社団と民非だけを指しているとされている⁸³。

中国では、NGO は特に改革開放以来発展した。民政部の統計によると、2003年末までに、民政部に登録した各種 NGO は26.66万件に上り、そのうち社会团体と基金組織が合わせて14.2万団体、民非が12.4万団体であるとされている⁸⁴。しかし、人口13億人の大国にもかかわらず、これだけの非政府組織しか存在しないのであって、質や役割はともかく、まずその数が非常に少ないと言わざるをえない。

(2) 環境 NGO の現状

NGO の全体像を概観する中で、中国の NGO は世界のそれと比べると、種類や数が極めて少ないことが浮かび上がってきた。ここで、さらに進んで環境にかかわるいわゆる環境 NGO の現状について検討を加えることにする。

中国で草の根環境組織として、はじめて創設されたのは1990年代半ばになってからのことである。すなわち、1994年3月31日、中国文化書院・緑色文化書院が民政部への登録を経て設立され、はじめての環境 NGO が立ち上がったのである（略して〔自然之友〕と呼んでいる）。その後、〔地球村〕（1995年）、〔緑家園〕（1996年）などが設立されていく浅い歴史がある。

2005年7月からはじまった「中華環保連合会」（国家環境保護総局の下部組織）の統計によると、2005年末までに、中国の環境 NGO は2768団体となり、そのうち、1382団体が政府部門により発足し、全体の49.9%を占め⁸⁵、202団体が民間の自発的組織であり、全体の7.3%を占める。

⁸³ 原剛編著・前掲注77・308頁、饒鵬＝羅林敏・前掲注80・7頁などを参照。

⁸⁴ 焦述英＝牟春野「我国地方非政府組織發展的問題与对策研究」行政与法2006年12期35頁。

⁸⁵ 政府系 NGO が非常に多い背景には、行政側からのプッシュ要因と外部からのプル要因があり、そうした形を取らざるを得ない事情があることがあげられる。行政側からのプッシュ要因とは、行政改革の過程で組織縮小のため、正規の行政組織から切り離された外部団体などが財政・人事面でも次第に独立を強いられているというものである。また、外部からのプル要因とは、NGO という形を取れば欧米などの NGO を対象とする助成金が受けられるというもので

また学生環境保護社团および連合体が1116団体あり、全体の40.3%を占め、国際環境保護民間組織の国内機構が68団体、全体の2.5%を占めるとされている⁸⁶。なお、職員は計224000人に達し、そのうち専任職員が69000人、非常勤職員が155000人であるとされている⁸⁷。

以上の統計からわかるように、これらの環境 NGO の半分が政府部門によって設立され、完全に民衆の自主的な意思によって設立されたのはわずか7.3%に過ぎないのである。よって、政府のコントロールの下では、環境 NGO は官的組織あるいは半官半民的な組織となる運命が待ち受けているのである。

かくして、政府によって立ち上げられた非政府組織は、政府資金の割り当ておよび手当てを資金源にし、政府官僚を責任者にする体制をとり、いわば組織理念、組織機能、活動方式、管理体制の全てが政府に頼っている⁸⁸ので、政府の代替物あるいは二次的管理階層となっている。

(3) 環境 NGO の位置づけ

以上の考察からわかるように、中国の環境 NGO は発足からまだ20年も経ていないので、非常に未熟であり、多くの問題と課題を抱えている。そこには2つの大きな原因が存在しているように思われる。

一つは、非政府組織は西洋民主主義諸国に生長してきたものであるのに、伝統的な中国にそれを育てる社会的土壌がなかったといえるのではなかろうか。これについては、次のいくつかの面から考察を加えておきたい。

①政治的仕組みが環境 NGO の成長土壌になっていない。つまり、長い歴史の中で、中国は西洋国家と異なり、高度の中央集権的政治システムを取っており、草の根からの民主的行動を許さなかった。このような

ある、と指摘されている（相川泰・前掲注77・319－320頁）。

⁸⁶ 陳文嫻・前掲注78・56頁。

⁸⁷ 人民網日本語版2006年4月23日の報道。

⁸⁸ 例えば、1992年のリオ国際環境会議において、国家環境保護総局長の曲格平は、10万ドルの環境賞を受けて、それを寄付して「中華環境保護基金会」を設立した。また、経済界の民間団体として中国環境保護工業協会が正式に認められ、法人代表を曲格平が担当した例がある（段匡「環境問題と NGO」中国研究所編『中国の環境問題』（新評論、1995年）140－141頁）。

伝統的な「大政府、小社会」の中で、民衆的活動は芽生えず、やむを得ず「万能政府」の役目に頼る結果となった。つまり、政府がこのような社会の隅々にまで直接関与するシステムは、環境 NGO の設立成長を妨げる要因となっていた⁸⁹。政府のこのような干渉に対して、各環境 NGO 団体は、積極的な協力から消極的服従・部分的対立までの様々な態度をとるが、やはり、政府と全面的に対立して活動停止や解散を命じられるような事態を招かないよう、慎重に対処している団体がほとんどである⁹⁰、と指摘されている。

②経済的政策の要因から見れば、中国は、かつて貧困から抜け出すために、自然法則や市場法則に反する経済発展政策を取っていた。例えば、「大躍進」「農業学大寨」政策の下で、1958年から1963年の間に、内モンゴル自治区フルンボイル草原において、政策移民の傑作である「建設兵团」がダライ湖北岸農場といった国営農場を設立し、3年間で全国の開墾面積の8.6%を占める20万ヘクタールを開墾した⁹¹、とされている。

また、10年動乱後も引き続き経済建設を中心としたので、経済成長率は伸びたが、その代わりエネルギーが枯渇に向かい、環境汚染、生態破壊が深刻化したのである。つまり、経済重視および環境軽視は全般的な行動パターンとなり、時折政府方針と衝突する環境 NGO がその成長の土壌を得られないままであった。

③法的規範から見れば、非政府組織に関しては若干の法律法規⁹²がみられるが、それは登記手続や政府による管理体制を定めるものであって、非政府組織の内部管理、組織運営、社会からの支援、市民参加、社会評

⁸⁹ 陳文嫻・前掲注78・59頁。

⁹⁰ 相川泰・前掲注77・318-319頁。

⁹¹ <http://www.lwlm.com/show.aspx?id=8926&cid=163>（タイトルは、「我国北方的土地利用与砂漠化」（王涛＝呉薇）である。最終アクセス日は、2009年5月26日）を参照。

⁹² これら若干の法律法規には、公益事業捐贈法（1989年）、外国商会管理暫定規定（1989年）、社会团体登記管理条例（1998年）、民辦非企業機關登記管理暫定規定（1998年）、基金会管理辦法（1998年）などがあり、これら一連の法規範の基で2000年に改めて、在外国国社団登記管理条例、基金会登記管理条例、商会・業種団体登記管理条例などが策定された（原剛編著・前掲注77・310頁）。

価等に関しては依然として空白状態である。これらの法律法規は非政府組織の設立や管理にあたって、以下のような厳しい条件を付している。

(ア) 設立のハードルが高い。社会团体登記管理条例9条には、「社会团体の設立にあたって、申請者はその業種主管部門の審査・認可を経てから、登記管理機関へ申請する」と定められている。これにより、非政府組織の設立はまず、責任を負う業務主管部門の同意を得てはじめて登記管理部門にあたるという「二重管理構造」が設けられている。つまり、設立にあたっては登記管理部門の許認可が必要であり、日常的な業務管理は業務主管部門が担当する仕組みであるとされる⁹³。

しかし、業務主管部門は NGO の管理にあたって、多くの具体的な責任を課せられるため、誰もが受け入れようとしない⁹⁴という見解すらある。これは NGO 参加者の情熱と積極性に打撃を与え、正式に登録せず活動している組織も少なくない⁹⁵。

(イ) 活動範囲が制限されている。社会团体登記管理条例13条1項2号は、「同一の行政区域内に既存団体と相当の業務あるいは類似の社会团体を設立する必要がない場合、登記管理機関は認可してはならない」と定めている。この規定も非政府組織の設立を制限し、法的な障害になっ

⁹³ 登記管理部門とは、①民政部管理局、②各省、市、県の民生部門の NGO 担当課、③県以上の人民政府が特別指定した機関を指す。また、業務主管部門とは、①国務院所轄の中央各部・委員会、国務院直属機関および事務機関、地方県以上の人民政府所轄の局・委員会および相応機関、②中国共産党中央の各責任部門、代理部門、地方県以上の党委員会の相応の部門および機関、③全人代常務委員会事務庁、全国政協事務庁、最高人民法院、最高人民検察院および地方県以上の上述機関の相応部門、④中共中央国務院および地方県以上の党委員会、人民政府に授権された特別な部門および機関などを指している、とされる（原剛編著・前掲注77・312－313頁）。

⁹⁴ 陳文嫻・前掲注78・58－59頁。

⁹⁵ 例えば、北京の「緑家園」のような記者、教師などを中心に数千人の会員を有する団体も、未登録のまま活動している。また、「綠色北京」、「緑網」などのような、インターネット情報発信を中心に活動する団体もある。
http://www.clair.or.jp/j/forum/forum/sp_jimu/156_4/INDEX.HTM（タイトルは、「期待を集める中国環境 NGO」である。最終アクセス日は、2009年5月26日）を参照。

ている。

(ウ) 投資規模の面でも規制がある。社会団体登記管理条例10条1項5号は、「…全国的な社会団体は10万元以上の活動資金を有し、地方的社会団体または行政区域をまたがる社会団体は3万元以上の活動資金を有すべきである」と定めている。このような規定も非政府組織の設立にあたって、ハードルとなる障害物であるといわざるをえない。

さらに、環境 NGO 自身の成長能力の問題もある。ここでまず非営利性が問題となる。ある非政府組織は、個人あるいは小集団の経済的利益を図る経済組織として変化し、国内外からの支援金の受け皿となっている。これが、政府発足の非政府組織である場合は、政府部門の収入源となっている。このような非政府組織は、非営利的性格から乖離し、公益に仕えないので、公衆がその性質や活動目標に戸惑い、公衆の不信感を呼ぶのである。また、ある非政府組織はボランティア性を失い、政府部門の代替物となっている⁹⁶、といわれている。

(4) 環境 NGO の役割

しかし、上述のような理念から乖離する少数の環境保護団体を除けば、大多数の環境 NGO はやはり積極的な役割を果たしていると思われる。ここで一つの具体的な例をあげてみることにする。

【事例4】：「怒江⁹⁷ダム開発」の争い

2003年6月14日、雲南省政府の支持の下で、雲南華電怒江水電開発有限公司が成立し、「怒江流域における水力発電資源開発」（原語は〔怒江流域水電資源開発〕）プロジェクトを駆動させることになった。当該プロジェクトは、合わせて13のダム建設からなる〔西電東送〕〔雲電外送〕の主要基地であり、竣工後の発電総容量は2132万キロワットとなり、三

⁹⁶ 焦述英＝牟春野・前掲注84・36頁。

⁹⁷ 怒江はチベットのヒマラヤ山脈に源流を持ち、雲南省などの少数民族（リス族）地域を流れ、中国国内でダムのない2つの生態河川のうちの一つであるとされている。国内における全長は2020kmであり、ビルマおよびタイの北部に入ってからサルウィン川と称される国際的な河川でもある。怒江は瀾滄江および金沙江と合流する「三江併流」の自然景観が「世界遺産エリア」に指定されたとされる（閻学詩「誰激起了怒江的波瀾」西部論叢2004年3期31頁）。

峽水電ステーションより300万キロワットも多い発電力を持つ⁹⁸、といわれている。

2003年8月14日に、「国家発展および改革委員会」（以下「国家発改委」という）は、水力発電会社・勘測設計研究院作成の「怒江中下流域における水力発電計画報告書」（原語は〔怒江中下流域水電計画報告〕）を審議し、9月3日に、国家環境保護総局は「怒江流域における水力発電開発活動の環境保護問題」に関して、専門家座談会を開催した。この座談会において、参加者の意見が開発賛成派と反対派とに分かれ、「緑家園」、「雲南大衆流域」といった環境NGO・専門家および公衆は開発反対の行動に積極的に動き出した⁹⁹。

今回の争いの焦点となったのは、次の2点である。一つは、プロジェクトの建設は公共利益になるのかという点。いま一つは、プロジェクト建設の政策決定は合法であるのかという点である。前者については、政府や電力会社は、ダム建設は河川沿い住民を貧困から脱出させる手段であり、環境にはそれほど影響はなく、公益のためだ、とする。これに対して、環境保護市民グループは怒江水資源開発による利益獲得者は、電力会社や国であり¹⁰⁰、地域住民の生活にプラスになるとは限らない¹⁰¹、住民の移動は更なる貧困層を増やし、新たな環境破壊となりかねないと主張する。また、環境保護市民グループは、開発は貴重な動植物の多様性を破壊するので、怒江を自然のままに残したいという。後者については、政府と電力会社は、プロジェクトの政策決定は合法であり、評価法

⁹⁸ 閻学詩・前掲注97・31頁。

⁹⁹ 李自良「怒江“争”壩」瞭望新聞週刊2004年12月6日49期25頁。

¹⁰⁰ 怒江発電所による毎年の利益となる360億元の分配状況については、80億元が国の税金として扱われ、27億元が地方財政の収入として扱われ、残り全てが電力会社の収入となり、現地住民の利益について一言も触れられていない(唐建光「誰来决定怒江命運」新聞週刊2004年5月24日37頁)。

¹⁰¹ その根拠としては、瀾滄江漫湾水力発電所が1996年に竣工しているが、それに伴う数多くの移民が肥沃な土地を離れ、山奥の麓を開墾した結果、収穫物を得どころか、水土流失の拡大原因となり、また、政府補助金が著しく不足したため、さらに貧困になったことがあげられている（潘孝輝「怒江大壩之争の実質」中国改革2004年7期52頁）。

の施行前に手続を終えているので、総合計画環境アセスメントを行う必要がないとする。これに対して、環境保護市民グループは、怒江開発政策決定過程は著しく透明性に欠け、いわば手続違反であるので、評価法に基づき、環境アセスメント手続を行い、情報公開をなすべきであると主張する¹⁰²。

国家環境保護総局は基本的に中間の立場で、関連専門家などの座談会を開催するが、争いの解決には至らなかった。2004年2月、温家宝首相が「慎重に考慮し、科学的に決定せよ」と発言した後、国务院は「怒江13級水電開発計画」を撤回し、怒江ダム水力発電開発計画は暫定的に中止となった。

しかし、水力発電開発を必要とする発改委・水利部門および電力部門の基本姿勢は変わらず、一部の怒江ダム推進派も計画展開に向けて様々な動きを見せていた。彼らは、元来の13級ダムを4級に縮小し、「保護における開発、開発における保護」という原則を打ち出し、国家環境保護総局に対して再度「計画審査意見」を求めた¹⁰³。これに対して、国家環境保護総局は、「法による計画環境アセスメント手続を行い、計画方案の再度のフィージビリティスタディ」を要求した。2004年11月13日、国家発改委および国家環境保護総局は共同で「怒江中下流域の水力発電計画環境アセスメント審査会」を開催した。会議においては依然として意見が分かれていたものの、環境保全条件付きでプロジェクトが認可されるに至った¹⁰⁴。

2005年8月15日、環境保護市民グループは、61の環境保護団体に及ぶ99名が署名した「怒江水力発電所環境アセスメント報告書の法による開示を呼びかける民間組織の公開書簡」（原語は〔民間呼吁依法開示怒江水電環評報告的公開信〕）を政府に送付し、生物多様性、環境破壊、移民配置などへの対応情報を公開することを強く求めた¹⁰⁵。

¹⁰² 朱曉飛「怒江大壩案背後的公益法嘗試」江蘇警官学院学報20卷1期（2005年）115頁。

¹⁰³ 何忠洲「怒江争論重塑中国工程決策」中国新聞週刊2006年6月26日18頁。

¹⁰⁴ 李自良・前掲注99・30頁。

¹⁰⁵ 何忠洲・前掲注103・18頁。

結局、本件において、環境 NGO を含む環境保護市民グループの上記のような努力は最終的に怒江ダム建設行為を差し止めることができなかった。だが、社会の環境保護意識を喚起し、中央政府の政策決定に大きなインパクトを与えたことは間違いない。これは中華人民共和国史上、政府や電力会社に抵抗するはじめての市民運動である¹⁰⁶、といわれている。

中国においては、政策決定がブラックボックスで行われ、公衆の政策決定への参加が欠如しているため、その科学性が欠如し、多額の損失や浪費となっても責任追及の仕組みはない状態が続いている。例えば、国家計画審査署長李金華の話によると、2002年の全国における無駄遣いの金額はなんと2000億元にも上り、そのうち政策決定の失敗によるもの、例えば違法担保・投資・借款等による損失だけで72.3億元に上るという¹⁰⁷。しかし、誰が、政府官僚たちの失策による損害についての責任を追及できるのか。

今回の怒江ダムに関する激しい争いを経て、少なくとも環境 NGO を柱とする草の根環境保護グループが活動しはじめ、行政の環境関連政策決定は旧来のように断行できなくなった様子が窺える。

目下、環境 NGO のような社会団体は、「環境の保護者」としてだけの役割ではなく、「政府の監督者」としての役割を担いつつ発展しようとしている。これに対して、政府は環境 NGO の環境保護に対する役割を必要とする一方、無能な政府行為が暴露され、執政機能を失うこともおそれるというジレンマに陥っている。よって、環境 NGO に対して奨励、禁止、黙認などの非常に複雑な対応をとっているがゆえに、環境 NGO の位置づけは依然として低いのである。

高度成長を続ける中国において、環境問題はすでに政府の一手に負えなくなっており、環境 NGO の活躍も欠かせない存在となりつつある。また、NGO の活動は、「小政府、大社会」の実現につながり、民主的なメカニズムへの架け橋になることが期待される。

これと対比してみると、日本の NGO は民主化を指標とし、人権擁護

¹⁰⁶ 朱曉飛・前掲注102・114－115頁。

¹⁰⁷ 顧平安「怒江大壩争論中的科学決策」時事報告2004年7期31頁。

活動に非常に積極的に取り組んできた。環境保全活動においても、自主独立の草の根レベルでの活動が今日の日本の重視する自由・民主主義・人権といった社会価値につながった¹⁰⁸、という見解に賛同である。

第2節 環境情報公開の実情

情報公開（狭義）とは、政府機関が国民の知る権利を保障するために、その保有する情報¹⁰⁹を開示する行為を指す¹¹⁰、とされる。これを見ると、政府の情報公開は国民の知る権利の保障の前提条件であり、情報公開がなければ、あらゆる公衆参加・民主社会は画餅に帰することになる。それゆえ、情報公開の有無が当該社会の民主性を図る基準および条件であり、当該社会の公衆参加の度合いを見る尺度でもある¹¹¹、といわれている。

南京市の江寧区、鼓楼区、溧水县などの地区において、行政機関、企業、社会团体（主に環境保護組織）および公民などを対象に行われたアンケート調査によれば、世界環境デーを知っている人の比率は全体の8.2%を占めているという。また、化学工場からの廃水および使用過量の化学肥料が川に流れ込むとき、水草が繁茂する現象に対する回答には、良い現象と答えた人は12.5%、栄養増加現象と答えた人は39.6%、良くない現象と答えた人は21.6%、分からないと答えた人は26.3%であったという¹¹²。この調査からわかるように、公衆は環境に関する知識が不足していることは確かである。これは公衆の環境意識および環境知

¹⁰⁸ <http://www.unu.edu/hq/japanese/p&g-j/2005/background.html>（タイトルは、『『民主社会の懸け橋』 民主的プロセスに市民とNGOの役割』である。最終アクセス日は、2009年5月26日）を参照。

¹⁰⁹ 政府機密、職業あるいは商業秘密および個人のプライバシーにかかわる情報以外の関連情報は開示すべきであるとされる（汪勁・前掲注2・191頁）。

¹¹⁰ 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）90頁。

¹¹¹ 李艶芳・前掲注66・253頁。

¹¹² 呉上進＝張蕾「公衆環境意識と参与環境保護現状の調査報告」蘭州学刊2004年3期（総138期）195－196頁。

識が普遍的に低いといえそうではあるが、その低さはいかなるものに起因しているのかを出発点として、環境情報公開の状況・公衆の知る権利を考えなければならないように思われる。以下、環境情報公開の発展状況を見てみよう。

1 環境情報公開の沿革

従来、権力者は「不開示は原則、開示は例外」¹¹³をパターンにし、各種情報を独占してきた。公衆の環境情報に対する知る権利について、現行憲法は規定を置いていない¹¹⁴。89年法11条2項は、「國務院および省、自治区、直轄市の各政府環境保護行政主管部門は、定期的に環境白書を発行しなければならない」と規定し、その31条は「事故またはその他突発的な事態の発生により汚染をもたらすか、または汚染事故を引き起こすおそれのある団体は、ただちに対策を講じて汚染を処理し、速やかに汚染による危害が及ぶ可能性のある団体および住民に通報するとともに、当地の環境保護行政主管部門と関係部門に報告し…」と規定する。前者は政府部門に対する一般的な環境状況の公開規定であり、後者は企業に対する事故発生時の緊急報告（公開）規定のみであるが、政府や企業の環境情報公開について、一応立法化の動きを見せたことになる。

1997年の中共十五期全国代表大会においてようやく「公開原則」が正式に提起され、これを受けて2000年から、全人代法工委、國務院法制辦、公安部、国家保密局等関連機関の20余名の要員が政府情報公開の立法に専念することになったが、その立法過程は難航の一途をたどる。

2002年6月にクリーン生産促進法が可決され、2003年1月1日より施行された。情報公開に関連して、ここで特に言及に値するのは次のいくつかの規定である。例えば、同法17条は、「省、自治区、直轄市人民政府環境保護行政主管部門は、クリーン生産に対する監督を強化しなくてはならない。クリーン生産を促進する要求に応じて、企業の汚染物質の

¹¹³ 李艷芳「論公衆参与環境影響評價中的信息公開制度」江海学刊2004年1期130頁。

¹¹⁴ 朱謙「環境知情權的缺失与補救—從開井噴事故切入」法学2005年6期61頁。

排出状況に基づき、所在地域の主要メディアを通じ、定期的に基準超過汚染物の排出や総量規制を超過した企業のリストを公表し、企業に対する公衆からの監督に根拠を提供することができる」と規定し、同法31条は、「本法17条の規定に基づき、汚染の深刻な企業リストに載せられた企業は、国务院環境保護行政主管部門の規定に従い、主要汚染物の排出状況を公表し、公衆の監督を受けなければならない」と規定する。また、同法41条は、「本法31条の規定に反し、汚染物排出状況を公表しないあるいは規定どおりに公表しない場合、県級以上の地方人民政府の環境保護行政主管部門によって公表され、あわせて10万元以下の過料を科すことができる」と規定し、情報公開規定に反した場合の法的責任について定めている。このほかに、情報公開について関連規定がないわけではない¹¹⁵。

しかしながら、非常に遺憾なことに、評価法は、公衆参加については規定を設けるものの、それを支える基盤ともいえるべき情報公開の新規定は見当たらない。これは現行評価法の致命的な欠陥ともいえよう。情報公開による知る権利の確保は真の公衆参加の実現に欠かせない条件であり、合理的意思決定の必然的手段になるからである。

2006年3月から施行された環境公衆参加暫定辦法には（第1章第5節6を参照）、情報公開規定が定められている。具体的にいえば、建設事業者またはその委託を受けた環境アセスメント機関は、環境アセスメント報告書を作成するプロセス、環境保護行政主管部門の許認可または許認可を行うプロセスにおいて情報を公開すると定め（5条）、また、それを第2章第1節で専節を設けて詳細に規定している。

ここで、情報公開の義務主体は建設事業者、環境評価機関、環境保護行政主管部門となっており（7条）、建設事業者は環境評価機関に委託後7日以内に、関連情報を公開することになっている（8条）。建設事業者または評価機関は環境アセスメント報告書の許認可を仰ぐ前に関連

¹¹⁵ 例えば、クリーン生産の宣伝、教育、普及、実施および監督（6条）、クリーン生産の政策情報やサービスの公表（10条）、クリーン生産に関する技術、工程、設備および製品の案内リストの公布（11条）、資源節約・汚染防止の成果の公表（29条）などがある。

内容を公開するとされている（9条）。そして、公開する方法として、建設プロジェクト所在地の公共メディア上での公告発表、印刷物の無料配布、その他の方法で知らせることができ（10条）、許認可後の環境アセスメント報告書ダイジェスト版については特定の場所に提供する、専用ウェブサイトを作成する、その他公衆が入手するのに便利な方式で公開することになっている（11条）。

しかし、ここで注意すべきことは公開する環境情報は、管理リストに定めるデリケートな地域に建設するプロジェクトに限定され、また、行政の許認可前の情報公開について規定を設けていない点である。さらに、政府の計画環境アセスメントにかかわる情報公開については一切触れていない。この意味では、当該辦法も致命的な障害を持つものといわざるをえない。

ところが、2000年から難航していた情報公開立法が新たな展開を見せ、2007年4月に政府情報公開条例と環境情報公開辦法（試行）（以下「情報辦法」という）が双生児のように誕生した。そして、両方とも2008年5月1日より施行された。両法規の制定自体は、高度の中央集権的政權を持つ中国においては、画期的意義を有するものと考えられる。

情報辦法は、情報公開について、誰が誰に対して公開するのか（主体）、何を（内容）どのように公開するのか（方法）、そして情報不開示の責任は何か、といった問題に関して明記している。

①環境情報公開の主体について明確化された。情報公開主体は、政府および企業に限定された（2条1項）。政府部門の情報公開は自主的公開と申請による公開があり、企業環境情報の公開は、自発的公開と強制的公開にそれぞれ分けられている。

②公開する情報の内容範囲について規定された。政府の公開する情報範囲は環境保護法律法規、政策、基準、行政許可等の17種類におよび（11条）、企業の環境公開情報としては、超基準および超汚染総量企業に対して4つの情報を強制的に公開するように規定している（20条）。また、一般汚染企業の自発的な情報公開行為を奨励する条項を特段に規定していることは興味深い（23条）。

③情報公開の方法について規定された。環境部門は、公開すべき政府環境情報を政府のサイト、公報、ニュース发布会、新聞雑誌、ラジオ、

テレビなどを通じて公開し(13条)、超汚染企業は、所在地の主要なメディアに環境情報を公開し(21条)、一般汚染企業は、メディア、インターネットあるいは企業の年度環境報告の形式で公開すべきとされる(22条)。

④環境情報の不開示責任について定められた。政府環境情報公開事業の審査制度、社会評価制度、責任追及制度が設けられ(24条)、情報公開に伴う具体的行政行為が、住民の合法的権利利益を侵害した場合、行政不服申し立てあるいは行政訴訟を提起することができ(26条2項)、直接責任者に対して行政処分を科すこともできる(27条)。また、企業環境情報の不開示や当情報辦法に反するその他行為に対して、県級以上の地方人民政府環境保護部門は10万元以下の過料を科すことができるとされている(28条)。

情報辦法は上述のように明確な規定を設け、立法上はかつてない進歩を遂げており、今後の具体的な運用が注目される。

2 環境情報公開の具体的状況

上述のような情報公開立法の動きの中で、環境情報が実際にどのような公表され、国民の知る権利はどこまで保障されているのかを、以下で考察する。

(1) 書物、マスメディア、インターネットなどによる公表

改革開放に伴い、また民主法制意識の高まりにつれ、環境問題は隠しきれない事実となり、環境情報は80年代から逐次に公開されるようになった。刊行物としては、1982年創刊された「中国環境科学文摘」および1984年に創刊された「中国環境報」を特にあげることができる。

89年法は環境情報公開についてはじめて規定を設け¹¹⁶、その11条2項は、「国务院および省、自治区、直轄市の人民政府の環境保護行政主管部门は、定期的に環境状況公報を公表しなければならない」と定めている。これを受けて、実際の環境情報公開にあたっては、中央レベルから地方レベルまで急速な展開を見せた。

①まず言及に値するのが、1990年から発行された「環境統計公報」、「中国環境年鑑」および1998年から公表された「中国綠色時報」、「全国環境

¹¹⁶ 李艷芳・前掲注113・131頁。

質の概要」である。これは国家レベルの権威的な書物であり、中国の環境状況を議論するうえでよく利用される¹¹⁷。

②各省、自治区、直轄市、市の環境状況公報、地域・流域環境状況公報、都市空気環境状況週報・日報¹¹⁸、企業環境情報公告等が相次いで発行されていった。

③そのほかに、法律法令集、調査報告書、研究書、専門誌などの環境保護関連の書籍が数多く出版され、公開資料として市販されていると同時に、いままで内部資料として扱われてきた各種環境関連の決議、会議資料、議事録なども公表されるようになった。例えば、「地球環境問題に関する我が国の原則立場」(1992年)、『國務院環境保護委員会文件匯編(1、2)』(1988年、1995年)などがそれにあたる。

④また、書籍のほかに、テレビ、ラジオ、新聞などのマスメディアとインターネットによる情報公開も一般に行われるようになってきた¹¹⁹。

しかし、上述の各手段で公開される環境情報は、環境保護の成功例を強調することが多い。例えば、環境アセスメント制度・三同時制度の高い実行率といった明るい面が殆どであり、企業の環境リスク管理情報、汚染被害情報、環境アセスメント報告書およびその審査・認可過程に関する情報といった真実の部分は殆ど公開されないのである¹²⁰。また、環境保護部門に「環境情報センター」のような組織機構が設置されているが、それは、政府部門の環境管理にあたって、正確なモニタリングデータおよび資料を提供するための組織であって、決して住民に環境情報を

¹¹⁷ 李志東・前掲注50・22頁。

¹¹⁸ 1997年1月より、全国46の環境重点都市がメディアを通じて、空気質量週報を發布し、また、2001年6月5日より、47の環境保護重点都市が空気質量日報を中央テレビ局を通じて全国に發布している(李艷芳・前掲注66・270頁)。

¹¹⁹ 李志東・前掲注50・22-23頁。

¹²⁰ 1980年代中ごろの胡耀邦の発言に由来する「正面報道」指導思想の下で、「明るい面は八分、暗い面は二分」という報道ルールがはじまり、「良いことを報じ、悪いことをあまり報じない」ことになっている。例えば、1999年の75紙の新聞に掲載された環境報道記事のうち、「批評の記事」が全体の15%を占めているのに対し、「褒める記事」は59%と圧倒的多数を占めていたとされる(原剛編著・前掲注77・316頁)。

公開するための組織ではない¹²¹。それゆえ、現段階でのいわゆる情報公開は、政府の積極的な公布に頼り、住民の請求による公開は保障されていない。よって、政府機関は、情報公開の主導権を握り、自分に有利かつ都合のいい情報だけを流しているに過ぎない¹²²。以下、近年発生した有名な事件を取りあげて、企業や政府の情報公開に関する隠蔽性を指摘することにする。

(2) 環境情報公開にかかわる具体的事例

1) 【事例5】：「重慶市開県天然ガス鉍の噴出事件」¹²³

2003年12月23日21時55分ごろ、中国石油四川省東北天然ガス鉍が突然噴気し、通常の6000倍も超える硫化水素が大量に大気に流れ込んだ。23時25分ごろ、すなわち事故発生後1時間半を過ぎてから、県政府はガス掘削会社から通報電話を受けた。その後緊急救難事態に入るが、応急対策が遅れたため、233人が死亡し、4000余人が受傷し、9.3万人が被害を受けるなど、中国石油業種における類似事件の中でも死傷者の数が最も多い大災害となった¹²⁴。

ここで問題となるのが、次の2点である。

一つは、工事現場が住宅地から50mもの近くであったにもかかわらず、作業に伴う危険性を含む企業情報を一切公開しなかったことである。このため住民は「毒ガス桶」のうで生活を余儀なくされていたものの、硫化水素に対する知識は全くなく、よって事故防止の心構えも全くなかった。

いま一つは、事故発生後の空白の1時間半である。事故発生後、迅速に近所の住民や行政機関に通報したのであれば、被害はここまで拡大しなかったであろう。

これらの問題の根底には企業情報の公開問題が絡み合って、最終的に

¹²¹ 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）310頁。

¹²² 韓広＝楊興＝陳維春・前掲注121・313頁。

¹²³ 原語タイトルは、〔重慶市開県的天然気井井噴事故反思〕である（李昌麒主編、蔣亜娟編著『環境法学案例教程』（厦門大学出版社、2006年）70－71頁）。

¹²⁴ 黄豁＝陳敏「井噴事故：突発災難再検討」瞭望新聞週刊2004年1月5日1期23－25頁。

は公衆の知る権利が保障されない¹²⁵中国の現状が浮かび上がり、批判をあびるのである。

2) 【事例6】：「松花江汚染事件」

2005年11月13日、松花江に面する中国石油吉林市化学工場双苯工場(原語は〔中国石油天然気股份有限公司吉林石化分公司双苯場〕)が爆発し、8人死亡、60人負傷、直接経済損失が6908万元に上る大事故が発生した¹²⁶。爆発により、有害なベンゼンが大量に流出し、松花江に流れ込んだので、長春、ハルビンなど松花江周辺都市の飲用水に大きな影響を与えたほか、ロシアのハバロフスク市との国境地区にも影響する省・国を跨ぐ汚染事件となった¹²⁷。

今回の事件はそもそも操作ミスによる爆発事故であるが、双苯工場や吉林省政府の情報閉鎖により、松花江水質汚染などの被害拡大の結果を招いた。というのは、吉林省の環境保護局は事故発生後直ちに松花江下流の黒龍江省に通報しなかったし、国家環境保護総局も事故発生後4日目にはじめて関連情報を入手した。

事故発生翌日、吉林市の副市長が、「事件現場を測定したが大きな空気汚染がない」と発表した。また企業側は、「爆発物は二酸化炭素と水であり、決して水源を汚染するものではない」¹²⁸と汚染事実を否認し続けてきた。

環境汚染情報の隠蔽は吉林省の関係部門に限ることではない。11月21日に、ハルビン市人民政府は汚染事実を知っている状況の下で、2つの通知を出した。早朝に「水道の配管工事により22日正午12時から4日間水道水の供給を停止する」という通知を出し、午後になるとそれが「中石油吉林市化学工場双苯工場の爆発事件により、22日20時から4日間水道水の供給を停止する」という内容に変わった。このような矛盾だらけ

¹²⁵ 朱謙「論環境知情権の価値基礎」政法論叢2004年5期23頁。

¹²⁶ <http://www.riell.whu.edu.cn/show.asp?ID=4572> (最終アクセス日は、2009年5月26日)を参照。

¹²⁷ 林安徽「松花江汚染事件相関問題的環境法思考」法制与社会2006年8期113頁。

¹²⁸ 呂忠梅「松花江汚染：不能被遺忘的法律話題」中国地質大学学报(社会科学版)6卷6期(2006年)2頁。

内容の政府通知が、ハルビン市民が水を買求めたり、ハルビン市を離れたりする大混乱を引き起こした¹²⁹。

事件後、当時の国家環境保護総局局長の解振華が辞任し、事件を引き起こした企業や地方政府の責任者が処罰されたようであるが、公衆への損害救済などの諸問題は未解決のまま残されている¹³⁰。

なぜ、企業および政府は事故を隠蔽するのか、公衆の知る権利はどこに求められるべきか、そして、公衆の政府に対する信頼はどうなるのか、といった一連の問題が浮かび上がるのである。また、ハルビン市の飲用水の90%が松花江に依存しているのに、松花江付近で石油・化学工場(中石油吉林市化学工場双苯工場)が建設されたことは、企業立地をはじめとする戦略的環境アセスメントおよびプロジェクトの事後評価の必要性を問うているように思われる。

いずれにせよ、今回の事件で、企業、地方政府の元来の姿が公衆の前に再現され、公衆にとっては、今回の事件は、代償が高過ぎるものの、知る権利を求める機会になったかもしれない。

3 現在の環境情報公開に関する問題点—事例の分析

上述の重大な環境汚染事件をまとめてみると、いくつかの問題点が浮かび上がる。

(1)公衆に対する緊急時の情報公開が問題である。天然ガス鉦が噴出して1時間半も経過しているのに、緊急報告しなかったこと(【事例5】)、また双苯工場が爆発して4日も経っているにもかかわらず、関係部門に報告しなかったこと(【事例6】)は情報の隠蔽であり、結果的に被害拡大の主因となっている。

これは、責任者たちが、事件の真相を知らせることによって、官職を失うことをおそれ、あらゆる方法で「大事件を小さくし、小事件を取りあげない」従来からのやり方の名残である。それゆえ、その根底には環

¹²⁹ 陳超陽「從哈爾濱停水事件看政府危機管理中的信息公開問題」咸寧学院学報26卷4期(2006年)27頁。

¹³⁰ 呂忠梅・前掲注128・1—2頁、王大鵬「誰來問責官員？」南風窓2005年24期(2005年終特稿)などを参照。

境情報公開による知る権利が確保されえない現実的背景が潜んでいるものと思われる。

(2)企業活動の環境影響情報が不開示である。高度の危険作業に限ることではないが、企業活動に伴う環境影響、人の生命・健康に対する影響等の情報は一切開示されない。それゆえ、住民は、一番危険な場所にいるにもかかわらず、平常は事件防止整備をとることができない。したがって、国民の人身的・財産的権利利益が犠牲になり続けていることが実情であろう。

(3)企業の立地が不合理である。上述の2つの事例からわかるように、民家から50mの近距離で工事する（【事例5】）、あるいは河川の上流に有毒有害物排出の企業を設置する（【事例6】）ことは、プロジェクトの計画段階からのミスを意味する。評価法の施行前に建設済みだとしても、企業は追跡評価、事後的評価をすべきではなかろうか。しかしながら、国営企業や特大企業こそが、その特殊な地位や巨大な国家財産を背後に、国民の権利利益を侵害する大きな汚染源の一つとなっている。このことから、前述の2005年から勃発した3度の環評風暴はやむを得なかったと推測できる。

(4)事件後の法的救済の仕組みが不完全である。1998年のオーフス条約¹³¹は、公民の環境に関する知る権利の救済には、行政的救済と司法的救済の2種類があると明確に規定している。しかし、中国では、上記の事例に限ることではないが、事件発生後の救済仕組みが欠如している。環境関連の法律法規を見てみると、行政罰を中心とする法的責任がセットで

¹³¹ オーフス条約の正式な名称は、「環境に関する、情報へのアクセス、意思決定における市民参加、司法へのアクセスに関する条約」である。国連欧州経済委員会（UNECE）は、1998年6月にデンマークのオーフス市で第4回環境閣僚会議を開催した。この会議は、リオ宣言10条（市民参加条項）を受け、情報へのアクセス、政策決定過程への参加、司法へのアクセスを3つの柱とし、環境分野における市民参加の促進を目的とした。オーフス条約は2001年10月より発効し、40か国が署名、25か国が認可し、公衆の環境情報や知る権利の保障上、国際法の根拠を提供している（鐘衛紅＝翁漢光「《奥胡斯公約》中的環境知情權及其啓示—兼論我国公民環境知情權的立法与实践」太平洋学報2006年8期15頁）。

制定され、情状が深刻である場合に限り、刑事罰が科されるというのが一般的であった。

まず、環境行政不服申し立ておよび環境行政訴訟に関する環境行政不服審査および行政応訴辦法（原語は〔環境行政複議与行政応訴辦法〕）（2007年2月1日より施行）ならびに環境情報公開辦法（原語は〔環境信息公开辦法〕）（2008年5月より施行）は、かつての常識を打ち破り、環境分野における行政不服申し立ておよび行政訴訟を提起可能にし、はじめて制度的な枠組みを与えた¹³²。

しかし、ここでの行政的救済の権利保障が、政府環境情報公開および具体的行政行為の場合などに限定され、しかもいかなる行為が政府情報公開の具体的行政行為なのか、また情報不開示の行政不作為の場合はどうなるのかといった点は全く不明確であり、具体的な運用にあたって、かなりの困難が生じるものと考えられる。

次に、事件後のその他の司法救済（民事・刑事）について、一般的な環境汚染や破壊による司法的处理（損害賠償あるいは刑事罰）は、環境法整備の沿革に伴い、早くも1980年代から散見されるが、環境情報不開示侵害による訴訟事件はいまだに見当たらない。それゆえ、環境情報公開にかかわる国民の知る権利の保障は立法においても、司法実践においても確保されていないのが現状であろう。

〔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。

¹³² 例えば、環境情報公開辦法26条2項に、「公民・法人あるいはその他の組織は、政府の環境情報公開業務に伴い、環境保護部門の具体的な行政行為が、その合法的な権利利益を侵害したと認めた場合、行政不服申し立てあるいは行政訴訟を提起することができる」という定めがある。