



Title	中国の環境アセスメント法制度の構造・運用・効果（4）：日本法との対比で
Author(s)	孟根巴根; Menggenbagen
Description	論説
Citation	北大法学論集, 60(6), 438[47]-387[98]
Issue Date	2010-03-31
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/42999">https://hdl.handle.net/2115/42999</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	HLR60-6_009.pdf



# 中国の環境アセスメント法制度の 構造・運用・効果(4)

—— 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

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 (以上、60巻5号)

第3節 環境アセスメントにおける公衆参加

1 公衆参加に関する法制化状況

- 2 公衆参加の範囲
  - 3 公衆参加の手續
  - 4 公衆参加に関する司法救済
  - 5 情報公開および公衆参加の具体的事例
  - 6 事例の分析
- 第4節 公衆参加と環境行政許可との関係
- 1 聴聞の分類
  - 2 環境保護行政許可聴聞制度の立法的沿革
  - 3 環境保護行政許可の聴聞の範囲
  - 4 環境保護行政許可の聴聞の問題点
- 第5節 情報公開と公衆参加の日中比較
- 1 環境情報公開の比較
  - 2 公衆参加の比較
- 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〕
- 1 環境〔信訪〕の概念および根拠
  - 2 環境〔信訪制度〕の利用状況
  - 3 環境裁判制度ではなく〔信訪制度〕の利用が好まれる理由
  - 4 〔信訪制度〕を利用した紛争解決の事例
  - 5 環境〔信訪制度〕を利用した効果
- 第2節 環境アセスメント紛争の行政不服審査制度
- 1 環境行政不服審査の根拠
  - 2 環境行政不服審査の受理範囲
  - 3 環境行政不服審査の管轄
  - 4 環境行政不服審査制度における問題点
  - 5 環境アセスメント紛争の行政不服審査の事例
  - 6 行政不服申し立て事例の分析 (以上、本号)
- 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 環境アセスメントにおける公衆参加

環境アセスメントの公衆参加とは、実施しようとする計画や建設プロジェクト側と影響を受けうる公衆側との相互交流であり、その目的は、

公衆に意見や建議を述べさせ、計画やプロジェクトの合理性を追及し、環境負荷を減らすという、いわゆる経済・社会・環境の三効果の調和的統一であるとされる<sup>1</sup>。

公衆参加システムが、環境アセスメントにおいて不可欠であるという認識は一般的に認められるようになってきているが、その具体的な理由付けは必ずしも一様ではない。住民参加の理由として、「①地域の環境管理主体として、環境に影響を及ぼす可能性あるプロジェクトに関する政策決定への参加を認める趣旨とするもの（決定参加）、②環境管理に関する利害関係者として、許認可手続きへの参加の一貫としての環境影響評価の手續への参加を認める趣旨とするもの（利害関係者参加）、ないしは、③判断形成への適正手續き担保のための環境影響評価の手續きへの参加を認める趣旨とするもの（手續参加）、④地域の環境に関する情報保有者として、より信頼性ある環境影響評価の実施のための情報提供者としての参加を認める趣旨とするもの（情報提供参加）などがあげられ<sup>2</sup>ている。そこで、中国の場合、上記のどの理由づけで公衆参加を捉え、公衆参加はいかなる役割を果たしているのかを以下で考察する。

## 1 公衆参加に関する法制化状況

公衆参加が環境保全にとって重要視されはじめたのは1970年代である。1978年に、国連環境計画が提出した環境アセスメント基本手續の中に、「地方社団あるいはその代表者は、開発建設活動のもたらすマイナスの影響が生活質量に対してどのような作用を及ぼしているのかを知る必要がある」という趣旨が示されていた。1981年10月、世界銀行は公衆参加を一つの政策として実施し、「業務運営指令」0.D400付属文書A「環境評価」の中に、「世界銀行は、借款する一方がプロジェクト設計および執行である場合、特に環境アセスメントにあたって、影響を受けうる大衆および非政府組織の意見を十分に考慮することを期待する<sup>3</sup>と明確

<sup>1</sup> 朱潔＝趙文喜＝田野＝呉犇「中西方国家環境影響評価中公衆参与制度的対比分析」城市環境与城市生態19卷1期（2006年）26頁。

<sup>2</sup> 浅野直人『環境影響評価の制度と法』（信山社、1998年）45－46頁。

<sup>3</sup> 肖波＝岳建華「關於在環境影響評価過程中開展公衆参与的思考」環境汚染与防治2004年5期361頁。

に指摘した。

一方、数多くの国々もそれぞれの実定法をもって、環境アセスメント公衆参加について制度化していった。例えば、アメリカの国家環境政策法(1969年制定)において、はじめて公衆参加制度が扱われることとなつてから、日本の環境基本法(1993年制定)、カナダの環境保護法(1999年改正)などの環境関連法規が、環境保護の見地から住民や非政府組織の環境管理、政策決定への参与を認めることとなつた<sup>1</sup>、とされる。

このような公衆参加に関する国際的な動きは、中国に大きなインパクトを与え、環境アセスメントの領域において、公衆参加が次第に議論されるようになってきた。1991年に実施されたアジア開発銀行が資金を提供した環境アセスメントの研修プロジェクトにおいて、環境アセスメント報告書の公衆参加システムの問題が取りあげられた。これを受けて、1993年に、国家環境保護局・国家計画委員会・財政部・中国人民銀行が「国際金融機関借款による建設プロジェクト環境アセスメント管理事務の促進に関する通知」を下達し、その中で公衆参加の重要性を強調した<sup>5</sup>、といわれている。

その後、実体法において、公衆参加の内容が盛り込まれるようになってきた。例えば、行政処罰法(1996年採択)32条、水質汚濁防止法(原語は〔水污染防治法〕)(1996年改正)13条4項(環境アセスメント報告書には、当該建設プロジェクト地に所在する組織と住民の意見を記載しなければならない)、環境騒音汚染防止法(原語は〔環境噪声污染防治法〕)(1997年施行)13条3項、98年条例15条等が、それぞれ同じような規定を設けた<sup>6</sup>。これらの条文規定は簡略・単一的であるが、かつての実定法上の空白状態を破ったことについては意味があるように考えられる。そして、評価法(2002年採択)5条、11条、21条、行政許可法(2003年

<sup>1</sup> 高金龍＝徐麗媛「中外公衆参与環境保護的立法比較」江西社会科学2004年3期251-252頁。

<sup>5</sup> 北川秀樹「中国の環境影響評価制度における公衆参加に関する考察」龍谷法学37巻4号(2005年)51頁。

<sup>6</sup> 陳霞明「境外環境影響評価公衆参与的法律規定」經濟工作導刊1998年8期34頁、劉旭芳＝王明安「対《環境影響評価法》中公衆参与制度的思考」中国發展2005年4期56頁などを参照。

採択) 40条、46条等は、さらに詳細な規定を設ける運びとなった。

公衆参加とは、公民・法人あるいはその他の組織が、行政による具体的行為、特に行政処罰、行政給付、行政裁決、行政許可等の直接利害関係のある行為にあたり、自らその合法的な権利益を保護し、行政機関の一方的な行為による権利侵害を防止することができるものである。また、行政政策決定への参加によって、公民意識が強まり、民主的で公正な社会に寄与するとされる<sup>7</sup>。

しかし、評価法をはじめとして、公衆参加の主体、範囲、方式、手続、効力などに対する法的規定が依然として不明確であり、具体的な運用にあたって、様々な困難が生じていた。そこで、2006年2月22日、国家環境保護総局は、環境アセスメント公衆参加暫定辦法（原語は「環境影響評価公衆参与暫行辦法」）（以下「参加辦法」という）を公布した。参加辦法は、総則（1－6条）、公衆参加についての一般的要求（7－18条）、公衆参加の形式（19－31条）、計画に対する環境影響評価の公衆参加の特殊規定（32－37条）、付則（38－40条）といった5章40か条からなっている。ここで、はじめて情報公開とリンクさせながら環境アセスメントにおける公衆参加について規定し、評価法を具体化する形で、現時点で最も詳細な公衆参加規範になっているように思われる。

## 2 公衆参加の範囲

環境アセスメント活動における公衆参加の範囲について、主体の範囲、活動の範囲あるいは時間的範囲などの面から考察を加える。

### (1) 公衆参加の主体について

公衆参加の主体とは、環境保全活動に参加することによって生じる権利の享受者あるいは義務の履行者である。ここでいう参加とは、政策決定への介入、諮問であり、政策決定そのものではないとされる<sup>8</sup>。この意味では、個別的政策決定者およびプロジェクト実施者以外の全ての主体が公衆の範疇に含まれることになる。しかし、評価法にいう公衆は、

<sup>7</sup> 姜明安「公衆参与与行政法治」中国法学2004年2期31－32頁。

<sup>8</sup> 羅小芳「論環境公衆参与法律制度的主体、範圍与方式」渭南師範学院学报21卷6期（2006年）22頁。

関係機関、専門家および公衆（ここでいう「公衆」は、専門家を含まない公民を指す）であり（5条）、いわゆる狭義の公衆（狭義の「公衆」は、公民のみを指す）であるとされる。なぜ専門家を公衆（公民）から切り離して論ずるのか必ずしも明確ではなく、公衆一般についての理解に誤解を招く可能性が非常に高い。

## (2) 活動範囲について

評価法は、環境に悪影響を及ぼしうる計画（11条）および環境に重大な影響を及ぼしうるかつ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（21条）に限って公衆参加を認めている。

これについて参加辦法も、評価法の枠組みの中で、評価法の原則を継受あるいは重複する形を取っている（2条）。つまり、当該計画やプロジェクトに関心を持つあらゆる公衆の参加権を保障するのではなく、直接かつ重大な影響を受ける可能性のある計画や建設プロジェクトに限定しているのである。

## (3) 時間的範囲について

公衆参加は計画や建設プロジェクトの環境管理の全プロセスにおいて終始行われるべきである。環境管理の全プロセスへの参加とは、基本的に、政策決定への参加、実施プロセスへの参加、権利救済への参加の三段階からなるものである<sup>9</sup>、される。

この中で、第一段階への参加がきわめて重要である。それは、政策や計画の決定段階であり、環境管理の最も上位段階でもあるからである。この段階での環境配慮の良し悪しが、環境保全上大きな影響をもたらすので、環境汚染未然防止を徹底するために、この段階から参加するいわゆる参加型環境アセスメントを行うべきである。

しかし、中国の現行法上の公衆参加は、計画については草案の具申前（評価法11条）、建設プロジェクトについては環境影響報告書の申請前という下位段階のみにとどまり、上位の計画段階および政策決定段階に及ばないので、政策決定者がやりたい放題に振舞っている。

## 3 公衆参加の手続

---

<sup>9</sup> 羅小芳・前掲注8・23-24頁。

すでに触れたように、公衆参加手続について、日本は、対象事業の判定、方法書、準備書、評価書作成のプロセスの中で、縦覧と公衆参加を繰り返しながらアセスメントを行っている。それゆえ、情報の公開が重要な前提となっており、また、手続の中で、公衆との対等な交流（対話）が重視され、公衆参加によって策定された環境アセスメント報告書を誰でも閲覧することができる仕組みとなっている。

一方、中国ではどのような公衆参加手続が行われているのか。評価法に明確で統一的な規定はないが、参加辦法の以下のような規定から現状を幾分看取することができる。

### (1) 建設プロジェクト環境アセスメントにおける公衆参加手続

これについて、参加辦法は、特に第2章の8か条（7-14条）を設け、公衆参加各方式におけるそれぞれの手続について比較的詳細に定めている。参加辦法は評価法と違って、情報公開と公衆参加を結び付けながら条文規定を設けている点で評価に値する。具体的な公衆参加の手続規定については、表4-3-1を参照されたい。

しかし、ここで忘れてはならないのは、このような公衆参加は、プロジェクト実施の環境アセスメント報告書策定以後に行われ、そして報告書許認可決定までの間にとどまっている点である。つまり、公衆参加は、プロジェクトの是非に対する意思決定に及んでいないので、公衆意見のいかにかわからず、プロジェクトは必ず実行される仕組みになっている。また、プロジェクトの許認可後については、環境アセスメント報告書の閲覧、プロジェクト実施後の事後的評価への公衆参加も制度化されていないので、現時点での公衆参加の効果には相当の限界が窺える。

### (2) 計画環境アセスメント公衆参加手続

ところで、計画環境アセスメントにおける公衆参加について、参加辦法はどのような手続規定を設けているのか。参加辦法を見てみると33条から37条まで、ごく簡潔に規定されている。具体的には表4-3-2のとおりである。

ここでの内容は、基本的に評価法7条、8条、11条の規定の繰り返しに過ぎない。というのは、参加辦法は、評価法の非指導的個別計画に限って公衆参加趣旨を踏襲し、指導的個別計画あるいは非指導的個別計画の区別については明言していない。また、総合計画の公衆参加について触

表4-3-1：参加法の建設プロジェクト公衆参加手続

主体	項目	実施内容	実施方式
事業者	情報公開	プロジェクトの名称と概要、事業者の名称と連絡先、評価機関の名称と連絡先、環境アセスメントのプロセスと主な作業内容、パブリックコメント募集の主な事項、パブリックコメント提出の主な方式など(8条)	事業者が評価機関を決定後7日以内に、当地の公共メディア・印刷物の無料配布・その他の便利な方式で公開する(10条)
事業者・評価機関	情報公開	プロジェクトの状況概説、プロジェクトが環境に及ぼしうる影響の概説、環境に及ぼすマイナス影響を予防・軽減する対策と措置の要点、環境アセスメント報告書ダイジェスト版の検索・閲覧方式と期限など、パブリックコメント募集の範囲と主要事項、パブリックコメント募集の具体的形式、パブリックコメント提出の期限(9条)	環境アセスメント報告書の公衆参加の章以外の内容を作成し、許認可または再認可を申請する前に、特定の場所で報告書のダイジェスト版を提供する・専用ウェブサイトを作成する・公共または特定ウェブサイトを利用する・その他の方式で行う(11条)
事業者・評価機関	意見聴取	10日以上期間をかけて、プロジェクトと環境アセスメント報告書のダイジェスト版に対する意見を聴取し、公衆意見の処理状況をフィードバックする(12条2・3項)	アンケート調査、専門家コンサルテーション、座談会、論証会、公聴会等の形式で行う(12条1項)
環境保護行政主管部門	情報公開 意見聴取	環境アセスメント報告書の関連情報を公開し、10日以上期間をかけてパブリックコメントを募集し、意見の比較的多いプロジェクトに対し、再度パブリックコメントを募集する(13条1・2項)。また、許認可または再認可の結果を政府ウェブサイトで公開する(13条4項)	事実を知りうるのに便利な方法で情報を公開し、アンケート調査、専門家コンサルテーション、座談会、論証会、公聴会等の形式で再度パブリックコメントを募集する(13条1・3項)
	意見聴取	事業者、評価機関、環境行政主管部門に対し、書面で意見を聴取する(14条)	書簡、ファックス、Eメール、その他の方式で行う(14条)

出典：参加辦法により作成

表4-3-2：参加法の計画環境アセスメント公衆参加手続

主体	項目	実施内容	実施方式
個別計画の策定機関	意見聴取	個別計画環境アセスメント報告書の認可を申請する前に、公衆意見を聴取する(33条)	論証会、公聴会、その他の形式で行う(33条)
環境保護行政主管部門	専門家による審査	公衆意見に対する専門家・関連部門代表による審査結果およびそれに対する処理意見を許認可機関に提出する(35条・36条1項)	特別に招集して行う
個別計画の許認可機関	意見考慮	計画の許認可にあたり、パブリックコメントおよび環境保護行政主管部門の公衆参加内容の審査結果を考慮し、それを採用しない場合、説明を付して文書を保管する(36条2項)	
総合計画の策定機関	意見聴取	土地利用の関連計画、区域、流域、海域の建設・開発利用計画(総合計画)の策定機関は計画の環境アセスメントを行う際、パブリックコメントを募集することができる(37条2項)	本参加辦法を参考にする

出典：参加辦法により作成

れてはいるが、実際に公衆のパブリックコメントを募集するかどうかに関して、計画策定機関の任意の決定に任せ、法的な義務づけはない。

総じていうならば、参加辦法は、法に基づく政策決定、科学的政策決定、民主的政策決定の必要性から、評価法が定める公衆参加規定の実施細則として制定されたものである。とはいえ、公衆参加制度には依然として原則的な規定が多く、公衆の範囲、参加方式、参加段階などが依然として合理性を欠いているといわれている<sup>10</sup>。

#### 4 公衆参加に関する司法救済

関連機関が公衆参加（意見聴取）を実施しないあるいは公衆意見を考慮しない場合、いかなる法的責任が生じるのか。

参加辦法は、フィードバックされた公衆意見が採用されなかったにもかかわらず説明がない場合に、公衆は環境保護行政主管部門に、書面で意見を提出することができるとしている（18条）。これはあくまでも、パブリックコメントに対する処理方法に過ぎず、公衆参加権が侵害されても、行政機関への書面による意見の提出にとどまり、その他の法的救済手段が全く施されていない<sup>11</sup>。それゆえ、評価法をはじめとする関連法規に司法救済規定がなく、司法的救済より行政処理に頼らざるをえない状況にあるのが実情であろう。

#### 5 情報公開および公衆参加の具体的事例

これまで、環境アセスメントにおける公衆参加の範囲、手続、救済に関しての現行法制度について考察してきた。以下では、具体的事例により、公衆参加の現状を検証する。

##### (1) 【事例7】「円明園湖底浸透防止膜事件」<sup>12</sup>

<sup>10</sup> 李艷芳「論公衆参与環境影響評価中的信息公开制度」江海学刊2004年1期126頁。

<sup>11</sup> 鐘衛紅「論我国公民程序性環境權の完善」汕頭大学学报（人文社会科学版）22卷4期（2006年）68頁。

<sup>12</sup> 原語タイトルは、「[円明園環境総合修理工程の環境影響公聴会案]」である（周珂主編『環境保護行政許可聴証実例と解析』（中国環境科学出版社、2005年）28頁）。

### 1) 事件の経緯

円明園は清朝の離宮であり、350ヘクタールの面積を有し、水を重要な要素とする山水庭園である。しかし、近年の旱魃少雨のため地下水が減少し、水資源の不足がより深刻となっていた。そのため、円明園管理处(団体の名称、園管理处ともいうことがある)は、2003年10月に、海淀区水利局、北京市水利科学研究所と共同で「円明園水資源の持続可能な利用計画」を策定し、湖底浸透防止、雨水利用、再生利用などの検討を行った。そして、2004年6月、園管理处は東部地区の開放区湖底に浸透防止膜敷設工事を行うことを決定し、9月に環境アセスメント手続を取らずに無断で着工した<sup>13</sup>。

円明園東部浸透防止膜プロジェクトは、総投資2億元であり、2003年8月から2005年3月までの間に、すでに8200万元を投じ、2005年4月には竣工する予定であった。

本件は、甘肅省植物協会副理事長兼蘭州大学生命科学学院の張正春が、2005年3月22日に円明園を訪れた際に、プロジェクトの施工を発見し、マスコミも報道したことから明らかとなった。

2005年3月29日、北京市環境保護局環境アセスメント処は円明園に対し調査を行った。2005年4月1日、国家環境保護総局は、評価法31条の規定に基づいて、「円明園環境の総合整備プロジェクトの建設停止命令に関する通知」(原語は〔關於責令円明園環境综合整治工程停止建設的通知]) (環函〔2005〕101号)を發布し、工事建設の停止を命ずると同時に資格を有する評価機関による環境アセスメント報告書の作成を要求した。国家環境保護総局は、2005年4月7日、第13号公告を發布し、4月13日9時より、円明園湖底浸透防止膜プロジェクトの環境アセスメント公聴会を開催することを決定した。

公聴会の参加者は社会各界からの73人からなり、代表者の最高年齢は80歳、最少年齢は11歳であった。また30社のマスコミが参加し、有史以来環境保護領域における最大の公聴会となったという<sup>14</sup>。

<sup>13</sup> この件について、北川秀樹「中国における参加型環境アセスメントの現状と課題」帝塚山法学11号(2006年)16頁で詳しく紹介されている。

<sup>14</sup> 竺效「円明園湖底防滲工程公衆聴証会的法律性質研究」河北法学23巻8期

しかし、事件の特殊性、社会的影響、時間の切迫性などに鑑みて、諸環境評価機関は、今回の環境アセスメント業務を受託しようとしなかった。北京師範大学所属の環境評価機関はいったん受託したものの、その後延期するなどの理由で受け入れを撤回したため、国家環境保護総局から批判を浴びた。かくして、公聴会から1か月が経過しても、環境アセスメントが実行されない状態であった。5月9日、国家環境保護総局は、「円明園総合整備プロジェクト環境アセスメント手続の期限付き補足を命じることにする通知」（原語は〔關於責令限期補辦円明園環境综合整治工程環境影響評価報批手続的通知〕）を下達し、円明園管理处に通知を受け取った日から40日間以内に環境アセスメント報告書の提出を命じた。

その後、清華大学所属の環境アセスメント機関がその業務を受託し、6月30日に国家環境保護総局に提出し、総局は7月5日にその全文をインターネット上に公開した<sup>15</sup>。

## 2) 総局開催の公聴会について

公聴会においては、次のような事項が議論された。①円明園遺跡公園の位置づけの問題、つまり、円明園遺跡公園はどのような機能を主とするのか、愛国心教育かそれとも観光・娯楽か、②北京における水不足の状況の下でいかに節水するのか、山形水系を回復する必要があるかどうか、水面120ヘクタール、水深1.2—1.5mの確保によって、水上娯楽施設を営むべきかどうか、③湖底浸透防止膜敷設工事は唯一あるいはベストの選択であるかどうか、地下水に影響があるかどうか、④湖岸や湖底のシートは水系および周辺環境に影響を及ぼすかどうか、⑤歴史文化遺産の保存地に浸透防止膜を敷設すべきかどうかといった点について幅広く議論が展開された<sup>16</sup>。

円明園遺跡公園の位置づけについて、多くの参加者は、「愛国心教育の拠点」であることを支持し、また、湖底浸透防止膜工事により周囲の

(2005年) 35—36頁。

<sup>15</sup> 馬燕＝李博「円明園防滲工程無人接受環評委託的法律困惑与反思」河南省政法管理幹部学院学報2005年5期48頁。

<sup>16</sup> 周珂主編・前掲注12・33—34頁、北川秀樹・前掲注13・19頁などを参照。

生態環境に悪影響を与え、「生湖」が「死湖」になるだけでなく、文物の破壊にもなるなどとして、プロジェクトに反対する声が上がった。

また、当該プロジェクトはいかなるプロセスで決定されたのか、そして、なぜ環境アセスメント手続をとらないのかということがもう一つの争点となった。さらに、円明園管理处の関連職員に対し防水シートの敷設やその一部撤回工事に伴う生態破壊および経済損失の賠償を求め、また、不作為を理由として、政府責任者である北京市海淀区環境保護局長を更迭すべきであるとの声もあった。

それゆえ、多くの代表者が、浸透防止幕プロジェクトは評価法や「文物保護法」に反するものであると判断し、法に基づいて関連手続を補充させると同時に、責任者の法的責任を追及する声もあった<sup>17</sup>。

これらのプロジェクト反対派のほかに、少数のプロジェクト賛成派および折衷派がそれぞれ意見とその理由を述べている。

いずれにせよ、今回の公聴会は、はじめて法執行の全プロセスを公開した。すなわち、建設停止の命令、公聴会、評価手続、評価報告書の審査あるいは結果、政策決定といったプロセスを積極的に公開してきた。これは、現代民主法制および政治文明の一步前進の現れであるという見解もある<sup>18</sup>。

### 3) 円明園環境アセスメント報告書について

公聴会開催後約1か月間、誰もが受託しようとしなかった円明園環境アセスメント業務を清華大学環境評価グループが受託し、総局の求めに応じて40日間でアセスメント報告書を完成させた。そして、7月7日、国家環境保護総局が円明園環境アセスメント報告書を公布し、湖底浸透防止膜工事の全面的改正（〔整改〕）を求めることによって、100日間にわたって争われた今回の争議は終結の段階に入った。

ここで特筆すべき点は、国家環境保護総局の最後の技術的審査および評価行為があまりにもぞんざいであったことである。つまり、専門家ですら、277頁からなる分厚く、相当技術的な環境アセスメント報告書を十分に分析・理解することは相当の時間を要するだろう。しかし、受理

<sup>17</sup> 曾金勝「“円明園事件” 波瀾」時代潮2005年9期15頁。

<sup>18</sup> 陳澤偉「円明園環評事件の背後」瞭望新聞週刊2005年28期6頁。

から5日間という期間内で総局が審査し、認可の決定を行ったということとは評価手続の形骸化であるという批判もある<sup>19</sup>。

#### 4) 存在する問題点

本件は、全国を震撼させた有名な事件であり、環境アセスメントあるいは環境保護公衆参加について論じる際の絶好の例でもある。この事例を見る限り、現行評価法実行の現状がわかるはずであるが、以下ではいくつかの問題点を指摘しておきたい。

##### ① 評価法の限界

円明園湖底浸透防止膜プロジェクトは、そもそも環境アセスメント手続を実施せずに着工していた。なぜ、これほど大きなプロジェクトが法的手続を取らずに無断で着工されたのか。これについて、園管理処は、円明園湖底浸透防止膜工事は建設プロジェクトではなく、修復活動や措置であるので、環境アセスメントは必要ないとする。しかしながら、国家環境保護総局および国家発改委が2004年に共同で発布した64号文では、国家重点文物保護機関（原語は〔単位〕）の範囲内で行われる500万元以上の建設工事は、資源保護や観光など投資用途のいかにかわらなく、法に基づき国家環境保護総局に環境アセスメント手続をしなくてはならないとされている<sup>20</sup>。これは、園管理処をはじめとするプロジェクト実行者の法意識にかかわる問題でもあるが、評価法の建設プロジェクトの分類管理規定や文物保護アセスメント規定の不備とも絡み合い、評価法の実行にあたっての限界をありのままに露呈しているように思われる。

これはまさに、法に反してもコストがかからず、せいぜい手続の補足だけで済む、いわゆる「順法コストが高い、違法コストが低い」皮肉な法制度設計の産物である。また、これは、数多くのプロジェクトが評価手続をしないあるいは「先に建設し、後に評価する」（原語では〔先建設、後評価〕）など手続的不正を助長する現在の仕組みの必然的結果であると指摘される<sup>21</sup>とおりであろう。

<sup>19</sup> 李楠「“円明園之争”給我們留下了什麼？」中国新聞週刊2005年26期33頁。

<sup>20</sup> 曾金勝・前掲注17・15頁。

<sup>21</sup> 王燦發=于文軒「“円明園鋪膜事件”拷問我国環境影響評價法」環境經濟雜

## ②情報公開の問題

さらに環境情報公開の問題もある。つまり、2005年3月22日、張が工事現場を発見しマスコミが報道する前の段階で、それほど大規模な違法工事が施工されているにもかかわらず、なぜ政府・公衆は気付かなかったのか。

今回のプロジェクトは水利科学院が作成した設計案であるとされるが、誰が政策決定をしたのか、水利科学院はいったいどのようにフィージビリティスタディを実施し、誰が論証会に参加したのか、また、いかなる意見があったのか全て不透明である<sup>22</sup>。しかし、張の発見後、各プロセスは公開され、政府機関、評価機関、マスコミ、環境NGOや専門家の参加の下で、思いもよらない展開を見せた。したがって、本件は、情報公開や公衆参加の必要性を表裏両面から裏付けた絶好の例であるといえるのである。

## ③責任追及および事後救済の問題

本件を見ると、2005年3月28日の時点で、133ヘクタールの湖底浸透防止膜は基本的に敷設され、主体工事はすでに完成していた。この状況の下で防止膜を取り外したので、巨大な経済損失および計りきれない生態・遺跡破壊という損失をもたらし、さらに公衆の知る権利・参加権利を侵害したので批判される<sup>23</sup>のは当然である。しかし、これらの膨大な損失をもたらしたにもかかわらず、関係者の法的責任が追及されていない。

環境アセスメント手続を取らない建設プロジェクトを、なぜ許認可権者は認可するのか。現行法の下で、環境行政機関は、建設機関や許認可機関の関連責任を追及する権限はない。いったい誰がいかなる根拠で法的責任を追及できるのか、実際のところは非常に複雑な問題を抱えていると言わざるをえない。それゆえ、公・私の権利利益が侵害されたとし

---

誌2005年11期（総23期）42頁。

<sup>22</sup> 濃媿「誰為円明園工程失誤買単？」中国経済週刊2005年14期（総297期）23頁。

<sup>23</sup> 著者不明「誰応為円明園の巨大損失買単？」環境経済雑誌2005年9期（総21期）57頁。

でも、救済されない現状が依然として存在しているわけである。

#### ④評価機関の資格権威問題

今回の環境アセスメント業務では、長期間にわたって評価機関が見つからず、さらに北京師範大学所属の評価機関には委託拒否までもされた。なぜこのような現象が起こるのか。現行評価法には、評価機関が環境アセスメント結論に責任を負うと定める（19条）が、真に評価の結論の科学性・公正性に責任を負っているのか。現実においては、建設機関が自ら評価機関に委託し、一部の評価費用を先払いし、評価報告書が通った後に残りの費用を払う仕組みになっているので、評価機関はなるべく採択されやすいように結論付けるのが問題のポイントである。今回の事件においては、万人が注目している中で、自分の都合のよい結論を導くことは困難であったため、評価機関がなかなか現れない結果になったと思われる。

しかし、現行評価法においては、委託を受けた評価機関が、環境アセスメント業務にあたって、無責任であったり虚偽の作成を行ったりして環境アセスメント文書の真実性を損なわせた場合、環境アセスメント資格を授与する環境保護行政主管部門は、その機関の資格を降格させる、あるいはその資格証書を取りあげ、同時に委託料金の2倍以上3倍以下の過料を科すことができる。犯罪が成立した場合は、法に則って刑事責任を追及する規定が設けられている（33条）。しかし、実際になぜこれらが実行されないのか<sup>24</sup>。また、この事例のように建設機関の受託を拒否したり、あるいは遅延したりする場合の法的責任が制度化されていな

<sup>24</sup> 北京大学所属の環境アセスメント室が2005年に作成した「自由小鎮住宅地プロジェクトの環境影響報告書」、「宝山新村二期プロジェクトの環境影響報告表」、「北京市大興区興達中学二期工事の環境影響報告表」等の評価書には次のような問題があったとされる。①基準選定・資料引用の誤り、②立地周辺・計画状況についての調査不足、③建設プロジェクト状況・環境現状への分析が不正確、④クリーンエネルギー使用についての分析の欠如、などである。だが、国家環境保護総局は、それらに対して期限付き整備（3か月）を命じると同時に全国に名前を報じる処分にとどめた（「新聞通稿75号」2005年10月24日、<http://www.riel.whu.edu.cn/show.asp?ID=3226>（最終アクセス日は、2009年5月26日）を参照。

いのも、一つの大きな問題であるように思われる。

#### ⑤文化財管理保護の監督体制の問題

円明園管理处は、1976年に設立された。また、円明園は、1983年7月、國務院認可の「北京市都市建設総合計画案」(原語は〔北京市城市建設総体規画方案〕)によって、遺跡公園に指定され、さらに、円明園遺跡公園は、1988年、国家級文物保護区に指定されたという<sup>25</sup>。それゆえ、円明園湖底浸透防止膜プロジェクトは、単なる建設プロジェクトではなく、歴史文化遺産環境の改修プロジェクトでもあることを忘れてはならない。

文物保護については、2002年10月28日に採択された文化財保護法がある<sup>26</sup>。また、文化財保護区域内の保全工事については、文化部が2003年4月1日に発布し、2003年5月1日より施行した文物保護工事管理辦法がある<sup>27</sup>。

しかし、これらの法律法規はもちろん、評価法も文化財保護の見地から、その計画やプロジェクトに関する環境アセスメントについて関連規定を設けることなく、いまだに空白の状態が続いている。したがって、園管理处は環境アセスメント手続を怠り、国家文物局やプロジェクト許認可機関は文化財保護意識がなく、評価機関である清華大学所属環境アセスメント機関も環境アセスメント報告書の中で文化財保護環境影響については評価していないのである。

### (2) 【事例8】「北京西一上一六超高压送電線事件」<sup>28</sup>

<sup>25</sup> 人民網科技論壇 <http://scitech.people.com.cn/GB/53208/53209/4254859.html> (最終アクセス日は、2009年5月26日)を参照。

<sup>26</sup> 同法は、文化財保護区域内での建設工事あるいはその他の作業を禁止し、建設工事の施工がやむを得ない場合、上級人民政府文化財行政部門の同意の下で、当該文化財指定の人民政府の許可を得なければならないと定めている(同法17条)。また、2003年7月1日より施行された國務院発布の文化財保護法実施条例18条も同様の規定を設けている。

<sup>27</sup> 同法4条は、文化財保護機関は特別な保護計画を策定すべきであり、文物保護工事は認可を経た計画に基づいて行われるべきであると定めている。

<sup>28</sup> 原語タイトルは、〔北京西上六輸電線路工程電磁輻射污染環境影響評價行政許可聽証案〕である(周珂主編・前掲注12・48頁)。

### 1) 事件の経緯

華北電網有限公司北京電力会社は、2004年2月より、西沙屯—上庄—六郎庄220kv / 110kv 高架送電線（上青部分120—360塔架）工事（以下「西上六送電工事」という）を着工した。当該工事の最南部の高圧鉄塔は、頤和園から50mしか離れておらず、送電線は、京密引水渠から北側の国防大学・解放軍309病院・天秀花園・百旺家苑・百望山森林公園・喬家庄村、また、東側の中国科学院薬用植物園・薬用植物研究所および薬植所公舎などの12の団体・住宅団地に跨っている。このプロジェクトは、北京市政府が2002年に認可した“9950”工事北線路で、総長は7 km、総投資は27220万元、「2008年北京オリンピック」に向けた2003年北京市60大重点工事の一つである。

百旺家苑居民と百草園居民は、建設プロジェクトによる電磁輻射汚染が居民に対して人身傷害になりかねないことを懸念し、「建設工事計画許可証」のみにより建設をはじめたことに対して、環境アセスメント手続を補充し、また、公聴会を開くことを市環境保護局に要求した。市環境保護局の催促のもとで、北京市電力会社は環境アセスメント手続を補充した。北京市環境保護局は、2004年8月13日、公聴会を開き、その後環境アセスメント報告書を認可した。しかし、住民は、この環境アセスメント報告書に対しても不満であり、2004年9月21日、市環境保護局による報告書の許認可決定の取消しを求めて、国家環境保護総局および北京市人民政府へ不服申し立てを提起した。しかし、いずれも行政決定を維持する結果となったため、2004年8月31日、市企画委員会を被告として「建設工事計画許可証」の取消しを求めて海淀区人民法院に行政訴訟を提起した（現在審理中）。

### 2) 建設機関の無断な建設行為

このプロジェクトは、環境アセスメント手続を実施せずに無断で着工されたものである。これに対して、北京市環境保護局は、調査を行ったうえで、2004年6月8日、「環境保全許認可手続の期限付き補足に関する通知」（原語は〔關於限期補辦環保審批手續的通知〕）（京環保輻字〔2004〕299号）を下達し、違法工事を停止すると同時に30日間以内に環境保全手続を補充するよう命じた。しかし、建設機関は、その後も施工を継続し、2004年6月21日の居民の摘発と6月22日の北京市環境保護局の再度

の建設停止命令を受けて、ようやく工事を停止させた。

### 3) 環境アセスメント行政許可の公聴会

2004年7月7日、百旺家苑の居民は「公聴会開催を強く求める書簡」(原語は〔強烈要求召開聴証会的信])を北京市環境保護局に提出した。北京市環境保護局は、2004年7月9日、電力会社から提出された今回のプロジェクト環境アセスメント報告書を受理し、2004年8月13日に環境行政許可公聴会を行った。

公聴会の参加者は、プロジェクトの認可機関、建設機関の北京電力会社、評価機関の鉄道科学研究院のほか、利害関係者の百旺家苑、百草園住宅区、天秀住宅区、喬家壯、功德寺村、後營村等の住宅区の居民および頤和園管理处、国防大学、解放軍309病院、中国医学科学薬用植物研究所等12の団体に及んだ。

公聴会の主要内容としては、建設機関提供の環境アセスメント報告書をめぐる議論であり、その焦点となったのはやはり送電線路が周辺機関および居民に対して電磁輻射汚染をもたらすか否かであって、頤和園景觀への影響問題は聴聞の範囲からはずされていた。

公聴会においては、各部門の主張と意見が一致せず、その場で結論が得られなかった。公聴会后、すなわち2004年9月2日、北京市環境保護局は専門家による論証会を行い、9月4日に「公聴会意見の採取情況に関する説明」(原語は〔關於聴証会意見採納情況的説明])を發布し、9月6日に、西一上一六送電工事環境アセスメント報告書を認可した。その理由は以下のようになっている。

①評価法や98年条例の手續補充関連規定に照らし合わせたこと、②220kv / 110kv 送電線路に関して現在特定の基準がないこと。つまり、2004年8月4日、国家環境保護総局は、「高压送變電施設の環境アセスメント適用基準に関する返答」(原語は〔關於高压送變電設施環境影響評估適用標準的複函]) (環函〔2004〕253号)を發布し、超高压送變電工事の環境アセスメントは、「550kv 超高压送變電工事電磁放射環境アセスメント方法および基準」(原語は〔550kv 超高压送變電工程電磁放射環境影響評估方法与標準]) (HJ / T24-1998)により執行され、330kv、220kv、110kv の送電線路の環境アセスメント・審査・認可・管理にあたって、この基準に参照することができるとされている。当該プロジェ

クトの環境アセスメント報告書の分析結果はこの基準より低いのであって、専門家も異議がない、③申請人は高架線路方式を地下敷設方式へ変更するよう要求するが、それは、総合管理部門と企業が決めることであり、環境保護行政主管部門としてはそれを強要できないこと、④申請人が心配する電磁汚染健康損害問題は科学領域において研究する範疇であり、当面国内外の医学において明確な定論がないこと、⑤専門家や西―上―六高架送電工事環境アセスメント報告書は頤和園の景観影響について注目し、しかも回避措置を提出していること、⑥利害関係者は、当該プロジェクト運用後発生しうる安全性について憂慮するが、これも環境保護管理の範疇を超えていることなどである。

#### 4) 環境行政許可に対する行政不服申し立て

百旺家苑居民6名と百草園居民34名が、北京市環境保護局による西―上―六送電工事の環境アセスメント報告書に対する認可決定（京環保評価審字〔2004〕615号）を不服として、2004年9月21日、国家環境保護総局に行政不服申し立てを提起した。また、天秀花園の住民孫新春らの4名が北京市環境保護局による環境アセスメント行政許可行為に対し、2004年9月30日、北京市人民政府に不服申し立てを提起した。

##### ①国家環境保護総局への不服申し立て

ア、行政不服申し立てにおいては、電磁汚染を環境アセスメント報告書や公聴会の主要内容とするのが適切かどうか、北京市環境保護局の報告書への認可決定はその権限と手続に符合するかどうか、北京市環境保護局の審査・認可は正当な根拠を有するかどうかという三点が争点となった。これをめぐって、各当事者が次のようにそれぞれの主張と理由を述べている。

イ、審査請求人（百旺家苑居民6名と百草園居民34名の居民）は、北京市環境保護局のプロジェクト環境アセスメント報告書に対する認可決定の取消しを求めた。その理由は、電力会社の環境アセスメント報告書の評価内容や市環境保護局の公聴会は不十分であり、工事線路と居住地の距離が近すぎるにもかかわらず、市環境保護局は配慮していない。また、処分庁は正当な根拠もなく越権的な許可を行い、手続違反であるというものである。

これに対して処分庁（北京市環境保護局）は、電力会社の環境アセス

メント報告書の決定を維持するよう主張した。その理由は、環境アセスメント報告書の実事が明確であり、証拠や根拠も確実・正確であり、さらにその手続は合法で、内容も適切であって、公聴会に提出された意見も考慮されているというものである。

また、第三者の電力会社は、北京市環境保護局の許可手続は合法であるので、取消すべきではないとした。その理由は、当該プロジェクトは国家および地方関係部門の認可を経て、国家の関連規定に合致する。また、当該プロジェクトの性質と所在地区における環境の特性を基に、環境アセスメント手続や公聴会を行ったのは正当であるというものである。

ウ、国家環境保護総局は、以上のような主張と争点を総合的に考慮し、行政不服審査法（原語は〔行政複議法〕）28条1項1号<sup>29</sup>に基づき、当該プロジェクト環境アセスメント報告書の認可決定（京環保評価審字〔2004〕615号）を維持する決定をした。

#### ②北京市人民政府への不服申し立て

審査請求人（天秀花園住宅区の居民孫新春らの4名）は、処分庁が法律法規および手続に反し、事実をはっきりさせないまま9月6日に環境アセスメント報告書を認可したことは、環境権益および財産権益への侵害であるとして、処分庁の行政許可の取消しを求めた。

これに対して処分庁（北京市環境保護局）は、行政許可申請人の提出資料はそろっていて、法的形式に符合すると主張した。また、法に基づき現場調査、専門家意見聴取、公聴会といった手続を通じて、申請資料に対して全面的に審査し、公聴会における利害関係者の意見を真剣に考慮してから判断した結果であるとした。

市人民政府は事実を確認した後、行政不服審査法28条1項1号の規定

<sup>29</sup> 行政不服審査法〔行政複議法〕28条1項1号は、「審査機関の担当部門は、被請求人の具体的な行政行為について審査を行い、意見を提出し、審査機関の責任者の同意または協議認可を経た後、下記の規定に従って行政審査決定を下すことができる。

（一）具体的な行政行為について事実が明白で、証拠が確実であり、根拠の適用が正しく、手続が適法で、内容が妥当であると認めた場合、その維持を決定する…」と規定している。

に基づき、処分庁が行った行政許可決定を維持する決定をした。

5) 北京市計画委員会を被告とする行政訴訟

2004年8月13日の公聴会后、北京市計画委員会が北京電力会社に対し「建設工事計画許可証」を発行したからこそ、今回のプロジェクトがはじまったとして、百旺家苑の住民（5名）は、2004年8月31日、北京市計画委員会を相手取り、海淀区人民法院に行政訴訟を提起した。原告は、北京市計画委員会の北京市電力会社に対して発行した「建設工事計画許可証」（規建市政字〔2003〕0721号）の取消しを求めた。

海淀区法院は、2004年11月5日、当該行政訴訟事件を審理したが2005年4月18日に原告の請求を棄却した。その後、原告は4月25日に北京市第一中級人民法院に上訴したが、目下行政訴訟は審理中であるという。

本件のポイントを次の3点にまとめることができよう。まず、電力会社が工事着工前に環境アセスメント手続を怠っていたこと、次に、北京市委員会が、環境アセスメント報告書がないプロジェクトに対して許可（「建設工事企画許可証」）を発したこと、最後に、北京市環境保護局が、補充された環境アセスメント報告書を認可したことである。

まず、環境アセスメント手続を行わず無断で着工する現象は北京市でも常にみられることである。これは、まさに【事例7】でも検討したように、違法コストが低い、ひいてはゼロコストの仕組みの産物であるように思われる。これに対する現段階での対応措置は、建設（操業）の停止命令、評価手続の期限付き補充である。大量に湧き上がる違法建設プロジェクトに対して、このような措置で本当に対応できるのか。答えはもちろん否であり、その源泉となる制度的メカニズムを全面的に改正しない限り、個別的なプロジェクトをいくら処理しても違法現象を根絶することは困難であるように思われる。

次に、環境アセスメント報告書がないプロジェクトへの許認可が問題となる。評価法にも明確に定められているように、環境アセスメントがないプロジェクトを認可してはならない（25条）。もし同規定に反して無断で認可された場合、直接担当責任者とその他の責任者に対し、上級機関あるいは監察機関は法に則り行政処分を科する。犯罪が成立する場合には法に則り刑事責任を追及するとされている（32条）。

しかし、本件では、同規定に反しているにもかかわらず、なぜ法に基

づいて、処罰を与えなかったのか。法律を真剣に執行しない法執行者の無法無天な行動は、現在の深刻な環境汚染や環境破壊結果を惹起しているように思われる。

最後に、環境保護部門による環境アセスメント報告書に対する審査基準は、現行環境アセスメント法制度および技術規範により、建設プロジェクトの深刻な環境影響に対しての予測、分析、評価—技術的評価—をめぐる判断であり、住民の権利利益に対する判断に及ばないとされている<sup>30</sup>。したがって、北京市環境保護局が、補充された環境アセスメント報告書を認可したのである。これについては、本件で問題となり、行政不服申し立てもなされ、北京市環境保護局としても、公聴会を通じて公衆の声も聞きながら慎重に行動している。しかし、審査資料が揃い、かつ手続が合法である場合、現存の体制の下では許可せざるをえない面もあることが否定できないのであろう。

## 6 事例の分析

上述の2つの事例を紹介した際にその問題点を指摘してきたが、ここで次の2点にまとめておこう。

### (1) 法的実効性の問題

環境アセスメント手続を実施せずに着工する建設プロジェクトが少なくない。【事例7】と【事例8】はまさにその典型例である。首都北京で、しかもトップレベルの環境行政機関の目の前で、これほど大きなプロジェクトが公然と評価法に反していたことから、全国なかんづく西部地区におけるプロジェクトはどのような状態に置かれているかは簡単に想像がつかずである。それゆえ、先述した近年の100%に近い環境アセスメントの実行率は真实性を欠き、国家環境保護総局による環評風暴は、まさにこれらの違法風潮の限界を見せたものと思われる。

なぜ環境アセスメント手続を実施せずに着工するプロジェクトが後を絶たないのか。その理由は少なくとも次の3点にある。一つ目は、事業者にとって環境アセスメント手続は利益追求の障害物であること。環境

<sup>30</sup> 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) 409—410頁。

アセスメントは費用がかかるだけでなく、煩わしい行政許可を取らなくてはならないからである<sup>31</sup>。二つ目は、建設プロジェクトの認可権者を含む各行政機関相互間における手続的連携と法的規制が欠落していること。というのは、行政許可法が規制するのは行政機関の許可行為そのものであって、行政機関相互間の手続的連携と法的規制ではない。したがって、行政機関が環境アセスメント手続未履行の建設プロジェクトに対して恣意的に許可したとしてもそれに対して対応できないのが現状である。三つ目は、建設機関が環境アセスメント手続を実施せず無断で着工したとしても、その手続の期限付き補充で済むことである<sup>32</sup>。これについて、常に触れてきたように、あくまで評価法31条の法的責任問題であって、手続違反者に対して、そもそも法的処罰規定が設けられていないのが問題である<sup>33</sup>。それゆえ、手続補充までは、環境汚染や環境破壊が進み、現在のように環境悪化の一途をたどっているように思われる。

## (2) 公衆参加問題

公衆参加が、環境アセスメントをはじめとする環境保護関連活動においてクローズアップされるようになってきたのはごく近年のことである。上述の2つの事例は全て公聴会の形で公衆参加手続をとっている。そのうち、【事例8】は環境アセスメント報告書に対して公聴会が行われたのに対して、【事例7】は環境アセスメント報告書ではなく、環境影響一般について公聴会が行われている。また、【事例7】で、清華大学の附属評価機関が提出した円明園環境アセスメント報告書に対して、公聴会抜きに極めて短期間で認可したことは、行政のパターンリズム的な性格が環境行政庁にも現れたものであるということができよう。

また、【事例7】にみられるように情報不開示問題が絡んでくる。情報を広く開示することは、公衆を環境管理や政策決定活動に積極的に参

<sup>31</sup> 中国「南方週末」2001年10月11日の報道によると、武漢のある企業が建物の改築プロジェクトの認可申請にあたって、市区の70余りの機関を訪れ、800の印鑑を押し、2年間余りの時間をつぶしたという。

<sup>32</sup> 汪勁「円明園湖底防滲工程環評報告書審批問題的法律思考」河南省政法管理幹部学院学报2005年5期47頁。

<sup>33</sup> 竺效・前掲注14・39-40頁。

加させるための有効的な手段であるはずである。しかし、指摘されるとおり、公衆参加を論じる際に情報公開とリンクして考えられていない<sup>34</sup>。このほかにまた、公開する環境情報の範囲が狭いとか、公開手続が不明確であるという指摘がないわけではない<sup>35</sup>。

## 第4節 公衆参加と環境行政許可との関係

公衆参加は行政許可において、どのように位置づけられ、いかなる役割を果たしているのか、両者の関係をどのように捉えることができるのか。これは、環境アセスメント制度において、きわめて重要な問題の一つであるので、ここで「環境保護行政許可聴聞」についての考察を通じて見てみることにする。

### 1 聴聞の分類

聴聞には広義と狭義の聴聞があり、広義の聴聞は司法聴聞、立法聴聞、行政聴聞を含む。これに対して、狭義の聴聞は行政聴聞のみを指し、行政機関が法規・規則を制定する際あるいは具体的決定を行う際に利害関係者の意見を広く聴取する手続を指している。行政聴聞はさらに行政立法聴聞、行政法執行聴聞、行政司法聴聞に分けることができ、行政法執行聴聞をさらに、行政処罰聴聞と行政許可聴聞に分けることができるとされている<sup>36</sup>。

### 2 環境保護行政許可聴聞制度の立法的沿革

行政聴聞は、1996年3月17日に採択され、1996年10月1日より施行された行政処罰法に原点を置く<sup>37</sup>。これを受けて、国家環境保護総局は1999

<sup>34</sup> 李奇偉＝王超「略論我国環境知情權法律制度」巢湖学院学報6巻2期（総65期）（2004年）43頁。

<sup>35</sup> 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19頁。

<sup>36</sup> 竺效「環境保護行政許可聴証制度初談」甘肅社会科学2005年5期81頁。

<sup>37</sup> 同法42条は、「行政機関は、営業停止の命令、許可証あるいは免許証の取消

年7月8日に環境保護行政処罰辦法を採択し、1999年8月6日より施行した。同辦法の3章3節はもっぱら環境行政の聴聞手続について定める。例えば、32条では「環境保護法律・法規・規則に基づき、操業停止命令、免許の取消し、あるいは比較的多額の過料等重大な行政処罰決定を行う前に、本節の聴聞手続規定を適用すべきである」と定める。それゆえ、行政処罰に限定されるが、この時点では環境保護領域においても行政聴聞制度がスタートしたと言ってもよからう。

そして、評価法における公聴会規定の具体化として、環境保護行政許可聴聞の暫行辦法（原語は〔環境保護行政許可聴証暫行辦法〕、以下「聴聞辦法」という）（2004年6月23日に国家環境保護総局が公布）がある。

### 3 環境保護行政許可の聴聞の範囲

(1)建設プロジェクトにかかわる環境保護行政許可の実施にあたって、下記のいずれかに該当するものは本辦法を適用するとされる（聴聞辦法5条）。

①法律、法規、規則の規定による環境保護行政許可の実施にあたって、聴聞を組織すべきとき、②公共利益にかかわる重大な環境保護行政許可の実施にあたって、環境保護行政主管部門が聴聞を行う必要性を認めたとき、③申請人と他者との重大な利益関係にかかわる環境保護行政許可にあたって、申請人および利害関係者が法に基づき聴聞を要求するとき。

この規定から見ると、【事例7】の円明園湖底浸透防止膜プロジェクトにおける公聴会の始動は、国家環境保護総局の職権によるものであり、上記の②にあたる。そして、【事例8】の北京西一上一六送電線工事プロジェクトにおける環境アセスメント行政許可聴聞は住民の請求によって行われたものであるので、上記の③にあたると思われる。

(2)国が指定する機密建設プロジェクトを除き、事業者が環境アセスメント報告書の認可を仰ぐ前に、法に基づき関連機関、専門家および公衆の意見を聴取しなかった場合、あるいは重大な意見の不一致が存在する

---

し、比較的多額の過料等行政処罰決定を行う前に、当事者が公聴会の開催を要求する権限を有することを通知し、当事者が聴聞を要求する場合、行政機関が聴聞を組織すべである」と定めている。

場合、環境保護行政主管部門は審査あるいは再審査の前に公聴会を行い、プロジェクト所在地の関連機関および住民の意見を聴取することができる（聴聞辦法6条）。対象プロジェクトとしては、①環境に重大な影響を与える環境アセスメント報告書を策定すべき建設プロジェクト、②油煙、悪臭、騒音あるいはその汚染物を発生させ、所在地の住民生活に悪影響を及ぼす建設プロジェクトがあげられている。

(3)計画にかかわる環境保護行政許可の実施にあたっては、評価辦法7条の規定がある。同条は①国家機密計画を除く、②公衆環境権益に直接かかわる計画、③業種を限定する等の前提条件の下で個別計画環境アセスメント公聴会を認めている。

#### 4 環境保護行政許可の聴聞の問題点

##### (1) 環境行政許可聴聞の実施機関が不確定である。

上述の検討からわかるように、環境保護公聴会の開催にあたって、個別計画の場合は当該計画の許認可機関が主催者であり、建設プロジェクトの場合は環境保護行政主管部門が主催者となっている。このほかに、建設事業者も公聴会開催の権限を有する。このように、環境保護行政許可聴聞の組織機関が多面的であることが窺える。

##### (2) 環境保護許可聴聞への参加権が制限されている。

環境行政聴聞の現況から見ると、それは、環境アセスメント許可と環境アセスメント処罰に限られた現象であって、さらに、環境保護行政許可聴聞の範囲については、意見対立が激しいあるいは環境に重大な影響を与えるプロジェクトおよび個別計画に限られているのが実態であろう。また、聴聞辦法18条では、聴聞を実施する環境保護行政主管部門は、会場条件等により公聴会参加人数を確定することができる（とされている）。なぜ、申請者全員を参加させるような大会場を設けないのか、なぜ、利害関係者あるいはその代表にこだわるのか。これは、公衆の環境保護に対する情熱に水をさし、住民の参加権を侵害していると言わざるをえない。

##### (3) 環境行政許可聴聞の司会者設定が不適切である。

許可法48条では、行政機関が指定する当該行政許可申請の審査者以外の職員が聴聞の司会にあたるとしている。また、聴聞辦法8条では、環

環境保護行政許可の聴聞は相応の環境保護行政主管部門が聴聞司会者を指定してから具体的に行い、しかも司会者は、環境保護行政主管部門における当該行政許可申請への審査にあたる職員以外の者が担当するとしている。そして、複雑な許可事項、あるいは、許可審査機構の職員が司会にあたり公正性に著しく影響すると認めた場合、はじめて法的機関の職員（原語は〔法制機構工作人員〕）が担当することとなっている。

聴聞の司会者とは、聴聞の組織者や調整者であるので、その独立的地位、資質、職責などは公聴会のプロセスおよび公正性に影響してくる。しかし、現在の聴聞の司会者は、任職資格・条件および委任手続等を踏まないうで直接行政機関の指名によって形成されているので、聴聞の公正性を保障できないという批判がある<sup>38</sup>。いずれにせよ、聴聞の司会者も行政の一方的行為によって確定されていることは否定できない。

#### (4) 環境保護聴聞結果の活用が不足している。

環境保護公衆参加は、環境公平、環境民主、住民環境権実現のベストルートであり<sup>39</sup>、環境アセスメント政策決定の盲目性および不確実性を防止するだけでなく、紛争防止・権力抑制・政策決定への監督などの機能を果たし<sup>40</sup>、現代民主主義の重要な形式の一つである<sup>41</sup>、という見解がみられる。ところが、このような重要な環境公衆参加が、制度的に立ち上げられて時折行われているが、その内容および結果の実効性はどうであろうか。行政許可法、評価法、聴聞辦法のどれを見ても、聴聞意見の実際の採用について、採用あるいは不採用の明記という表現にとどまり、それに反する場合の法的責任が設けられていない。それゆえ、聴聞は全く手続の必要からなる象徴的なものに過ぎず、形式に流されているといわざるをえない。

上で検討した【事例7】、【事例8】の中の環境アセスメント公聴会に

<sup>38</sup> 竺效「環境行政許可聴証専家人制度初探—兼議《環境保護行政許可聴証暫行辦法》第8条の完善」法学評論2005年5期（総133期）43頁。

<sup>39</sup> 蔡守秋「環境公平与環境民主—三論環境資源法学的的基本理念」河海大学学报（哲学社会科学版）7卷3期（2005）15頁。

<sup>40</sup> 周珂＝王小龍「環境影響評價制度中的公衆参与」甘肅政法学院学报2004年6期（総74期）64頁。

<sup>41</sup> 姜明安・前掲注7・26頁。

においては、公衆が必死に議論し、価値のある建議を提出しているにもかかわらず、結局行政許可を制限することができないどころか、どの程度行政許可へ反映されているのかまったく不透明である。このような状況の背後には、「計画経済体系の下での国家権力の部門化、部門権力の個人化」<sup>12</sup>という権力集中思想が根強く残っており、経済利益を強調する行政機関およびその要員における様々な問題が絡み合って決して単純なものではない<sup>13</sup>。

いずれにせよ、実体法を重視し、手続法を軽視する傾向は、法制観念および法的伝統であり、環境法の領域でも例外ではない。実体法の任務は権利・義務の分配および設定であるということができれば、手続法の任務は権利・義務の実行の保障ルートである。それゆえ、実体法を真に効果あるものにするためには手続の公開、公正な運営を保障していかなければならないのである。

## 第5節 情報公開と公衆参加の日中比較

これまで、中国の環境アセスメント法の情報公開や公衆参加制度を中心に論述を進めてきた。以下では、情報公開や公衆参加についての日中間の相違点をまとめておきたい。

---

<sup>12</sup> 王付江＝牛小茹＝孟瑩「浅談行政許可腐敗与行政服务中心建設」医学動物防制23卷2期（2007年）146頁。

<sup>13</sup> これに関して、次の3点から指摘する論者がいる。まず、環境行政理念の問題。環境行政法執行者は新しい法執行理念を樹立できず、依然として伝統的な環境行政管理パターンの下で、環境行政許可に立ち向かうので、環境アセスメント許認可においても経済利益を優先させる傾向に走る。次に、法執行者の職業レベルの問題。現職法執行者の殆どは、環境保護法知識が不足していて、それが、合理的な環境行政許可の決定に大きな影響を与えている。最後に、環境保全職員の不足問題。行政機関の組織機構の設定上および職員配置管理上非合理的であり、環境行政許可審査の職員がはるかに不足するがゆえに、比較的短期間で大量の資料を審査するのが困難であり、審査許可結果に直接影響を与えている、とする（朱文玉「我国環境行政許可制度的缺陷及其完善」学术交流2006年1期（総142期）38—39頁）。

## 1 環境情報公開の比較

日本では、1968年に公害対策基本法が成立し、1969年から「公害白書」（環境庁が設置された翌年の1972年から環境白書へと名称変更）をもって環境状況一般を公表しはじめたといわれている<sup>14</sup>。行政の情報公開問題については、1979年から神奈川県が議論を展開しはじめ、そして1982年10月に県レベルの情報公開条例が制定された。その後、各地で行政情報公開条例の立法活動が活発に展開されると同時に、司法においても情報公開をめぐる数多くの判決が出された結果、1999年5月7日に国レベルでの「情報公開法」が制定され、2001年4月1日より施行された<sup>15</sup>。

情報公開は、環境アセスメントにおいては不可欠な前提であり、関係情報の把握なしには真の参加型環境アセスメントは困難である。日本(地方公共団体ではともかく)は、情報公開法施行後に環境アセスメント法を施行した欧米諸国と違って、評価法制定時にまだ情報公開法を制定していなかった。だが、環境アセスメントに関する情報の開示手続は評価法の中に組み込まれている<sup>16</sup>。

日本の環境影響評価法を見ると、情報公開は方法書・準備書・評価書の段階において可能である。事業者は、環境保全の見地からの意見を求めるため、方法書(7条)・準備書(16条)・評価書(27条)を作成した旨およびその他内閣府令で定める事項を公告し、対象事業にかかわる環境影響を受ける範囲の地域においてそれぞれ1か月間縦覧に供すべきであるとされる。公告の方法としては、主に官報、都道府県または市町村の公報や広報紙、または新聞への掲載のいずれかによるとされる<sup>17</sup>。

中国でも、評価法の施行時点で情報公開関連法ができておらず(2007年4月24日に政府情報公開条例が、翌日の25日に環境信息公开辦法(試行)が公布され、同じく2008年5月1日より施行されている)、この点では日本と同様であるが、中国評価法の中には情報公開手続について全

<sup>14</sup> 李志東『中国の環境保護システム』(東洋経済新報社、1999年)21頁。

<sup>15</sup> 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)295頁。

<sup>16</sup> 浅野直人・前掲注2・51頁。

<sup>17</sup> 北川秀樹・前掲注5・55頁。

く組み込まれていない。したがって、情報公開システムを公衆参加システムと結び付けて考えていないことが浮かび上がり、公衆参加環境アセスメントの合理性・民主性・科学性に疑問が生じるわけである。

## 2 公衆参加の比較

日本の環境影響評価法を見ると、環境アセスメントへの公衆意見聴取は方法書と準備書の2段階で行われている。すなわち、方法書(8条)および準備書(18条)に対して環境保護の見地から意見を有する者は公告(同法7条および16条)の日から縦覧期間満了日の翌日から起算して2週間を経過する日までの間に、事業者に対して意見書を提出することができる」とされている。準備書の手続では縦覧すると同時に事業者による説明会が開催されるが公聴会の開催については義務づけられていない。

環境保全の見地から寄せられた意見(方法書・準備書についての意見)について、事業者は、意見概要を記載した書類および当該意見についての事業者の見解を記載した書類を関連都道府県知事および市町村長に送付し(9条・19条)、都道府県知事は、環境保全の見地から関連市町村長の意見を求め、それを勘案しながら提出された意見の書類に配慮するとされる(10条・20条)。

「旧法案や閣議アセスメント制度では、意見を提出できる者の範囲を、周知に係る関係地域の住民に限定していたが、新法では、『準備書について環境保全上の見地から意見を有する者』に意見提出を認めるものとし(18条)、従来の制限を廃止した」<sup>48</sup>とされる。

公衆参加は、その監視機能をもって環境保全活動に積極的な影響を与え、情報収集能力を補うだけでなく、市民との合意形成のプロセスでもあるとされる<sup>49</sup>。「しかしながら、本環境影響評価法では、行政や事業実施主体と住民との共働関係はまったくなされておらず、情報形成への寄与が期待されているに過ぎない」<sup>50</sup>との批判や環境アセスメントの判

<sup>48</sup> 浅野直人・前掲注2・13頁。

<sup>49</sup> 浅岡美恵「環境影響評価と情報公開・住民参加」環境法政策学会編『新しい環境アセスメント法—その理論と課題』(商事法務研究会、1998年)38—39頁。

<sup>50</sup> 浅岡美恵・前掲注49・39頁。

断に対する住民の法的権利および司法審査が及んでいないとの批判もある<sup>51</sup>。

これに対して、中国評価法も公衆参加を認めているものの、公聴会等の共同参加が必ずしも義務づけられておらず、一方通行のコミュニケーションとなっていると指摘されている<sup>52</sup>。また、参加者について環境影響が重大である、あるいは影響を被る可能性のある地域住民に限定されていることは環境アセスメントの民主性を減殺する効果を持つ。

それゆえ、中国公衆参加は、合理的意思決定への参加ではなく、意思決定のための環境情報収集への参加であり、さらに参加住民は、建設プロジェクトの実施に対する賛否意見の提出者としてしか取り扱われていないのが現状であろう。

## 第5章 環境アセスメントにおける紛争処理

以上の各章の考察から評価法は環境アセスメントの実施において、住民の権利侵害が発生した場合の事後的救済規定を設けていないことが明らかとなった。評価法は住民に何か新しい権利をもたらしたのか、実際の環境アセスメントの紛争がいかなる形で決着付けられるのか、環境アセスメントの実施における住民の権利侵害の救済はどうなっているのか、という諸問題を究明する必要性が大いに問われている。

環境アセスメントにおける紛争の多くは、行政機関の許認可をめぐって、建設業者の無断のプロジェクト着工・運用により繰り広げられている。そして、実際の環境アセスメントの紛争<sup>53</sup>処理にあたって、〔信訪

<sup>51</sup> 浅岡美恵・前掲注49・40頁。

<sup>52</sup> 北川秀樹は、「事業者と行政の利害関係が強い場合住民の意見は形式にとどまり、事業者も行政も意見を聞き置くという一方通行の傾向が強い」と指摘する（北川秀樹「環境影響評価制度と公衆参加」同編著『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）312頁）。

<sup>53</sup> 環境紛争には、環境の開発、利用、汚染、破壊、保護および改良に伴って引き起こされる様々な争議が含まれる（王燦發（鈴木常義訳）「中国の環境紛争処理と公害被害者に対する法律支援」龍谷法学36巻3号（2003年）76頁）。これに対して、本稿は、環境アセスメント内容の不足・欠如を理由に生じる紛

制度]、行政不服審査制度、行政訴訟制度等がよく利用されているようである。本章においては、[信訪]、行政不服審査、行政訴訟といった紛争解決方式を踏まえて、具体的事例を分析しながら、環境アセスメント紛争処理の実態と効果を検証し、日本の環境アセスメントの紛争処理との対比でその問題点を明らかにする。

なお、環境アセスメントの特殊性やそれにかかわる行政訴訟の歴史の浅さもあり、アセスメントにかかわる行政訴訟の公表事例も数少ない。ここで取りあげる諸事例の主たる争点は必ずしもアセスメントの諸論点に当てはまるものではないが、本章では、そのアセスメントに関係する点を取りあげて論じることを断っておく。

## 第1節 環境アセスメント紛争の〔信訪制度〕

### 1 環境〔信訪〕の概念および根拠

環境アセスメント紛争における〔信訪制度〕の利用状況について検討するに先立って、まず環境〔信訪制度〕一般について、いくつかの面から説明を加える必要がある。

〔信訪制度〕とは、〔人民来信来访〕とも呼ばれ、行政機関に人民大衆が手紙（原語は〔来信〕）を出したり、窓口に向向いて（原語は〔来访〕）行政上の紛争解決を訴えたりするという、一種の行政苦情処理制度である<sup>54</sup>。そして、環境〔信訪〕とは、公民・法人あるいはその他の組織が手紙・メール・ファックス・電話・訪問等の形式で各級環境保護行政主管部門に環境保護状況を報告し、建議・意見あるいは訴えの趣旨を提出し、環境保護行政主管部門が法に基づいて処理する活動である（2006年の〔環境信訪辦法〕2条）。

---

争を想定している。

<sup>54</sup> 木間正道＝鈴木賢＝高見澤磨＝宇田川幸則著『現代中国法入門〔第4版〕』（有斐閣、2006年）104頁。信訪制度は、「革命時代から共産党と一般民衆との間の円滑な関係を保つために発達してきたものであるが、建国後は、国の通達に基づき県級以上の人民政府に投書や面会による申立てを処理する専門の窓口が設けられた。中央政府から県政府まで、行政機関のみならず、人民代表大会、司法機関、党組織の中にも設けられている」（北川秀樹・前掲注52・283頁）。

環境〔信訪制度〕の根柢たる〔環境信訪辦法〕は、早くも1990年12月19日の国家環境保護局第4号令によって実行されていたが、1997年4月29日、国家環境保護局第19号令により再度発布され、1990年の辦法は廃止された。

しかし、2005年1月5日、國務院第76回常務會議に採択された〔信訪条例〕(同年5月1日より施行)の下で、再度の改正に追い詰められた。そして、〔環境信訪辦法〕が2006年6月24日に公布され、同年7月1日より施行されると同時に1997年4月の〔環境信訪辦法〕は廃止された。以下、具体的にその構造を紹介しておきたい。

同辦法は、総則(1-7条)、環境〔信訪〕工作機構・人員および職責(8-10条)、環境〔信訪〕ルート(11-15条)、環境〔信訪〕事項の提出(16-21条)、環境〔信訪〕事項の受理(22-26条)、環境〔信訪〕事項の処理と監督処理(27-36条)、法律責任(37-41条)、附則(42-45条)の8章45か条からなる。

同辦法は、行政長官責任制度を採用し(5条)、県級以上の環境保護行政主管部門に環境〔信訪〕窓口を設け(8条)、責任ある職員に担当させ(9条)、接待日制度を実行する(12条)。法に基づき提出された〔信訪〕事項を当日に受理できないものは15日以内に書面で返答し(22条)、そして環境〔信訪〕事項を受理後60日以内に決着を付け、事情が複雑である場合30日間延長することができる(30条)。(〔信訪〕人が環境保護行政主管部門の〔信訪〕処理決定に不服がある場合、決定書受理後の30日以内に、これと同級の人民政府あるいは上級環境保護行政主管部門に再調査を請求し、再調査請求を受けた環境保護行政主管部門は受理後の30日以内に再調査意見を作成し書面で返答する(31条)。(〔信訪〕人は、再調査意見に不服である場合、再調査意見受領後の30日以内に同級人民政府あるいは上級環境保護行政主管部門に照合を求め、照合請求を受けた環境保護行政主管部門は受理後の30日以内に照合意見を提出する(32条)。上級環境保護行政主管部門は、再調査あるいは照合の際に、不当な処理を発見した場合、自ら直接処理するかあるいは下級環境保護行政主管部門に再処理を委託する(33条)。(〔信訪〕人が照合決定を不服として、同一の事実および理由で〔信訪〕事項を再提出する場合、各級環境保護行政主管部門は受理しない(34条)。同辦法の関連規定に反する場合、

環境保護行政主管部門の直接関係者・直接責任者および〔信訪〕人の行政責任を追及し、犯罪を構成する場合、刑事責任を追及する（37条―41条）とされている。

各級環境保護行政主管部門あるいはその他の行政機関は、〔信訪〕事項に対して、①受理範囲に属し、事実が明確で、法的根拠が十分である場合、支持する決定をもって〔信訪〕人に返答する、②合理的であるが、法的根拠が欠ける場合、〔信訪〕人を説得すると同時に、関連部門に制度改善の建議を提出する、③受理範囲に属しない、法律・法規およびその他の関係規定に符合しない場合、支持しない返答をずるとしている（29条1項1号）。

また、重大・複雑な環境〔信訪〕事項に対して公聴会を行うことができ、さらに公聴会においては、質疑・弁論・評議・合議の方式で、事実および責任の所在を明らかにするとされている（29条1項2号）。

しかし、環境アセスメント行為に関する〔信訪〕事項に対してのプロセスと方法等については、明確な規定がなく、これについて定めているのは建設プロジェクト環境アセスメントの行為規範と廉潔規定（原語は〔建設項目環境影響評価行為準則与廉政規定〕）12条である（2006年1月1日より施行）。同条を見ると、あらゆる組織および個人は、建設プロジェクトの環境アセスメントにおける技術評価・検査モニタリング・審査・認可および環境保護施設の検査活動について何らかの問題を発見した場合、環境保護行政主管部門あるいは紀律検察部門に通報および訴えることができる。そして、行政機関は、①署名通報の場合、通報人の秘密を守り、通報事項について、事実であることを確かめたうえで、法に基づき処理し、結果を通報人に通知し、かつ処理に対する意見を聴取する。通報人が虚偽の通報をした場合、関連規定により処理する、②匿名通報書類に対し、具体的事実を確かめたうえで、処理方法を定める。重要な問題であると認めた事案の処理結果を一定の範囲内に通知する。事実でない場合は、登記して保存する、③訴えについては、〔信訪制度〕の関連規定に照らして迅速に処理するとされている。

環境〔信訪〕の位置づけと役割について、紛争解決のための救済制度なのか、それとも、秩序維持のための民意反映の仕組みなのか、必ずしも明らかではない。

## 2 環境〔信訪制度〕の利用状況

近年、環境汚染や環境破壊のエスカレートに連れて、環境紛争も増加の一途を辿り、〔信訪制度〕を利用するケースも急速に増えつつある。環境紛争全体における〔信訪制度〕を利用した統計を大掴みで見えてみると、表5-1-1のとおりである。

表5-1-1：環境〔信訪制度〕利用状況一覧表

年 度	項 目	投 書 総 数 (通)	来 訪 者 総 数 (延べ人数)	合 計 数
1996		67268	96379	163647
1997		106210	71528	177738
1998		147630	93791	241421
1999		230346	89872	320218
2000		247741	139424	387165
2001		369712	80575	450287
2002		435420	90746	526166
2003		525988	120246	646234
2004		595852	130340	726192
2005		608245	142360	750605

注：1) 各統計データに香港・マカオのものは含まない。

2) 同一の件について、投書しながら窓口を訪れている可能性を否定できないし、同一の件について、投書・来訪制度を複数利用している可能性も否定できない。

出典：中国環境年鑑1997-2006年の各年度版により作成

これによると、1996年からの10年間では環境〔信訪〕事件は急速に増え続け、1996年に投書・来訪あわせて16万件であったものが、2005年になると75万件を超えている。また、1997年・1999年・2001年の来訪総件数が前年度に比べて下がったという例外的な現象を除けば、基本的に増加しており、さらに、投書総件数はひたすら増え続けていることがわかる。環境〔信訪〕事件は、毎年5%～15%の割合で増加し、それに対する処理活動は、もはや環境管理法執行活動全体の30%を占めるようになっていともいわれている<sup>55</sup>。

しかし、当該統計は、環境紛争解決にあたっての〔信訪制度〕を利用

<sup>55</sup> 張榮華＝張麗敏「浅談新形势下環境信訪的主要表現及对策」山東環境2003年2期（総114期）21頁。

した全体のデータであり、そのうち、環境アセスメントにかかわる紛争提起は、いったいどれくらいの割合を占めるのか不明確である。だが、全体的な紛争増加の中で、環境アセスメントをめぐる紛争も相対的に増えていることと推測される。

### 3 環境裁判制度ではなく〔信訪制度〕の利用が好まれる理由

これには、社会的、制度的、文化的な原因が潜んでいるだろうが、さしあたり以下のいくつかの要因が考えられる。

第一に、〔信訪制度〕を利用するとコストが低いことが考えられる。司法手段に比べて、〔信訪制度〕を利用したほうが低コストであるというメリットがある。くわえて経済状況が悪い農村部に行けば行くほど「信訪制度」が利用される傾向にある。例えば、2002年に、南京市玄武区白甸村村民の6.7ヘクタールの野菜畑が汚染され、村民は訴訟手段で解決しようとして測定機関に相談したところ、一種の野菜の鑑定費に2万元もかかり、野菜の鑑定費だけで数十万元かかるといわれて、愕然としたという<sup>56</sup>。これには、若干誇張した面もあるかと思われるが、確かに一生働いても稼げない大金を、ひとつの見通しのつかない訴訟に投入するのは現実的ではない。数百元から数千円の訴訟費にしても農民にとっては大きな負担であり、したがって、よい幹部と出会うことを祈るわけである。

第二に、司法手続の敷居が高いことが考えられる。環境紛争の裁判処理にあたって、「四難」<sup>57</sup>現象が強く、訴訟手段を利用しても、門前払いの結果が多く、〔信訪制度〕の利用を余儀なくされるといわれる<sup>58</sup>。

第三に、裁判では立証が難しいことが考えられる。環境紛争の審理において、その環境問題の特殊性に鑑みて、立証責任の転換制度が一般的に利用されつつあるが、あらゆる法院、あらゆる裁判官に一貫している

<sup>56</sup> 包永輝＝呂國慶「他們為何信“訪”不信“法”」瞭望新聞週刊2004年11月1日44期34頁。

<sup>57</sup> 四難とは、受理難・審理難・判決難・執行難を指す。

<sup>58</sup> 姜明安「信訪制度及解決争議的機制亟待創新」中国改革・農村版2004年11期21頁。

わけではない。また、立証責任を転換したとしても、原告に立証責任がまったく生じないわけでもない<sup>59</sup>。それゆえ、素人の被害者にとって立証にはどうしても無理が生じる。

第四に、利用者にとって〔信訪制度〕利用はやむをえない選択肢であることが考えられる。というのは、法執行者の自覚とレベルの問題もあり、利用者は、大きな経済的リスクを抱えながら、裁判による紛争解決の道を選択しても、その過程で様々な壁にぶつかり、疲れ果てて、最終的に〔信訪〕の道を選ばざるをえないことがしばしばあるという<sup>60</sup>。ある統計によると、湖北省高级人民法院の1998年から2002年までの各種1・2審判決は合計1266946件であり、再審事件は23950件であるという。再審後における原審維持は6698件であり、再審事件の28%を占め、判決を変更したのが6522件であり、調停あるいはその他が10730件であった。再審事件は1・2審全体件数の2%程度であるが、再審の原審破棄率は72%に達しているといわれている<sup>61</sup>。いったん再審に入った原審は覆される可能性が充分ありうることを物語っている。それゆえ、近年、〔信訪〕件数における司法の判断に納得できず、公正な〔信訪〕による判断を求める二次的紛争の割合が増え続け、それが、司法に対する不信および〔信訪制度〕を利用する要因のひとつとなっているのである。

かくして、ますます増え続けている紛争提起は、いかなる形で解決されているのか、そして、いかなる効果をあげているのか。以下、具体的事例をあげてみていくことにする。

<sup>59</sup> 陳継軍＝呉承慧＝唐立国＝錢月玲「警惕環境信訪工作中的誤区」黒龍江省環境通報28巻4期（2004年）97頁。

<sup>60</sup> 例えば、環境紛争ではないが、羅氏は妻子を持ちながら竇氏（女性、28歳）と結婚し、騙された竇氏は、2001年7月に、重婚罪の容疑で羅氏を河北省臨西県人民法院に訴えた。副院長の本件裁判官李氏は、本件原告に対して、食事代および娯楽代を払わせたり、現金を求めたりするだけでなく、性的暴力までふるったという。にもかかわらず、訴訟は3年間続けられ解決に至る気配はなかったため、最終的にやむを得ず、「信法」の世界から「信訪」の世界に移行したという（包永輝＝呂国慶・前掲注56・35-36頁）。

<sup>61</sup> 包永輝＝呂国慶・前掲注56・36頁。

#### 4 [信訪制度] を利用した紛争解決の事例

##### (1) 【事例9】 公衆の要望による公聴会<sup>62</sup>

2003年8月、深圳市政府が西部通路深圳側接線案を公布した後、沿線15住宅区の住宅所有者代表が深圳市政府(信訪)辦公室(苦情処理窓口)・環境保護局・建築工事管理局などの窓口を訪ね、接線工事は沿線住民の生存環境に危害を与えるなどの環境問題を訴えた。これを受けて、2003年11月の初めに、この接線設計が部分的に修正され、付近の桃園住宅区における1300世帯の住民の被りうる排気および騒音汚染の削減が配慮されたという。また修正案の中で、環境保護部門は工事設計者に、高さ3m、内角45度の防音塀などの措置を取るよう助言していた。

だが、沿線住民は、修正後のプランに対しても依然として不安であった。西部通路側接線の環境影響問題は重大な公共利益にかかわるので、行政許可法の規定により設計案について、沿線住民代表・環境保護組織・国内外の学者と専門家が参加する環境保護公聴会を開くべきであると主張した。沿線住民は、西部通路側接線を利用する貨物車が南山郊外公園を通過する場合、生態環境を破壊するおそれがあると見ていた。

2003年11月27日午後、国家環境保護総局副局長(現環境保護部副部長)の潘岳は、7名の所有者代表と座談会を開き、代表者の意見と建議を聴取した後、深圳市政府の関係責任者に、公聴会の開催を考えるべきであると指示したようである。このような行政指導や住民の反発の結果、当該プロジェクトはまだ着工に至っていないといわれている。

本件は、多数の行政機関の窓口を直接訪問し(来訪利用)、しかも比較的効果をあげた稀なケースである。というのは、住民が環境アセスメント紛争を多数の行政の窓口で訴えまわるとは常に目にすることであるが、本件提出の意見は、プロジェクトプランを修正させたり、プロジェクトの着工を延期させたりした数少ない効果的ものとなった。その原因は、様々であろうが、少なくとも、意見提出住民の人数が多く、また国家環境保護総局の上からの介入がその結果につながったものと考えられる。

<sup>62</sup> 原語タイトルは、[公衆要求举行深港西部通道深圳側接線環境影響評估公聴会案]である(周珂主編・前掲注12・27頁)。

## (2) 【事例10】 不十分な不動産開発環境アセスメントの始末<sup>63</sup>

南京市環境保護部門は、2000年に17500件の環境苦情を受理しており、処理にあたってよく住民と企業の板挟みになっていた。というのは、本件訴えの対象となっている鋼鉄鑄造工場は、1970年代に建設され、当時、周辺地には建築物等が何もなくあった。しかし、1999年以後、その周辺地に次々とマンションが立ち、工場から壁一枚の近さまでマンションが建設された。住民は、自ら工場付近に引っ越してきたにもかかわらず、苦情処理提出者の90%以上が新設住宅団地の住民であるといわれている。

この状況の下で、工場は多額の資金を費やして、環境保護施設を改善し（汚染源であれば当然であるが）、2000年から汚染物排出基準をクリアしたが、依然として周辺住民から苦情が殺到していた。工場は移転を考えたが、それに伴う生産損失は5・6千万元の莫大な金額にも上るといふ。

なぜ、このような現象が起きるのか。専門家は、その根本的な起因について、検討の不十分な計画や環境アセスメント実施対象への管理体制に問題があると指摘する。というのは、まず、建設プロジェクト分類管理基準に問題がある。例えば、面積0.5ヘクタールの不動産開発プロジェクトは、環境影響が小さいという理由で、登記表に記入するだけで環境アセスメント手続が済まされている。これに対して、鉄化合物精錬業は、環境に深刻な悪影響を与えるので、厳しい環境アセスメント手続を行い、評価報告書を提出しなくてはならない。この理屈の下で、住宅地の近所に鑄造工場を建設するのは無理があるとして許されないが、逆に鑄造工場の近所に、住宅マンションを建設するのは容易に許可されるという<sup>64</sup>。これは、いわば政府をはじめとする都市建設部門の計画アセスメントにかかわる問題でもある。

不動産業者は、政府部門の都市計画における制度的落とし穴を見逃さず、住宅団地周辺の環境影響をまったく考慮しないで建設を進め、場合によっては、住民に「汚染企業はまもなく移転」と詐称しながら住宅を

<sup>63</sup> 原語タイトルは、〔住宅区居民為何投訴不斷只因房地產環評不到位〕である（李昌麒主編、蔣玉娟編著『環境法學案例教程』（夏門大学出版社、2006年）29頁）。

<sup>64</sup> 李昌麒主編、蔣玉娟編著・前掲注63・30—31頁。

購入させ、住民を苦しい環境に追い込むことによって、自分たちの金銭的目的を実現しているのである。このケースでも、〔信訪制度〕がよく利用されていることが一目瞭然である。

上述の2つの事例は、環境影響問題の解決に向けて、いわゆる〔信訪制度〕を利用した事例である。このほか、裁判制度の利用より〔信訪制度〕の利用が好まれる例は少なくない。例えば、南京市玄武区環境監督管理部は、2002年一年間で住民から7400件の環境汚染に関する苦情を受理した。そのうち10%以上の事件が、訴訟条件を満たしていたが、裁判による問題解決にあたった件数はなかったといわれている<sup>65</sup>。かくして、環境紛争の解決には、〔信訪制度〕がよく利用されていくわけである。

## 5 環境〔信訪制度〕を利用した効果

ここで、上に検討した環境〔信訪〕の対象紛争がいかに処理されているのか、そしてその効果はどうであるかということ考察する必要がある(表5-1-2を参照)。

表5-1-2：環境〔信訪制度〕の利用と対応状況一覧表

項目 年度	投書総数 (通)	そのうち		来訪者 総数	そのうち	
		処理済み (通)	割合 (%)		処理済み (延べ数)	割合 (%)
1996	67268	64457	95.8	96379	42671	44.3
1997	106210	101254	95.3	71528	26908	37.6
1998	147630	142367	96.4	93791	36141	38.5
1999	230346	220424	95.7	89872	36070	40.1
2000	247741	237753	96.0	139424	61205	43.9
2001	369712	351764	95.1	80575	75282	93.4
2002	435420	413880	95.1	90746	74221	81.8
2003	525988	503333	95.7	120246	72939	60.7
2004	595852	574293	96.4	130340	70726	54.3
2005	608245	541121	89.0	142360	88237	62.0

注：1) 各統計データに香港・マカオのものは含まない。

2) 同一の件について、投書しながら窓口を訪れている可能性は否定できないし、同一の件について、多数投書・来訪を利用している可能性も否定できない。

出典：中国環境年鑑1997-2006年の各年度版により作成

<sup>65</sup> 包永輝＝呂国慶・前掲注56・34頁。

表5-1-2をみると、1996年には投書件数より来訪者の件数が多かったものの、翌年になると投書件数のほうが逆転し、しかも急速に増え続け、2005年にはなんと来訪者件数の4.3倍にも達していることがわかる。

また、両者の処理済み件数の割合をみると、投書のほうが圧倒的に多く、2005年の89%を除けば、95%以上になっている。いったいなぜこのようなアンバランスな状態になっているのか、そしてその高い処理率の効果はどこに現れているのか、より具体的にしてみると、次のような実情が浮かび上がるのである。

(1)環境〔信訪〕の特殊性がその実効性に影響する。環境〔信訪〕には、「関連範囲が広く、技術性が強く、証拠収集が困難で、〔信訪〕解決が難しい」<sup>66</sup>という特殊性がある。また、〔信訪〕事件における情緒の対立性、問題の複雑性などにより紛争が直ちに解決できない。この場合、問題が蓄積し、再〔信訪〕あるいは多数〔信訪〕の「専業〔信訪〕」の局面を作りあげるケースも少なくない。東北部のある省における〔信訪〕人の95%が古顔であり、〔信訪〕時間の最も長い人は30-40年もやり続けているといわれている<sup>67</sup>。

(2)〔信訪〕者は、同じ手紙を多数投ずることによって、〔信訪〕情報を広める。多くの通報者は、関係部門および指導者の注意を呼び寄せ、〔信訪〕事項を迅速に解決するため、同じ内容の手紙を多数の行政機関に投書するという傾向がある。配達されるところが多く、この処理に携わる人数も多くなり、解決に乗り出す前に情報が広まるので、被通報者が対応策に乗り出すか、あるいはわざと壁を作り問題解決を妨げるのである。

(3)匿名通報が多いため、事件の迅速な処理につながらない。通報者の文章表現能力などの様々な事情により、その通報内容が不明確であり、あるいは正確性・全面性を欠く場合がある。また、通報者は、匿名で通報する手段をよく利用するので、通報人と確認連絡が取れず、実際の調査の糸口が見つからない場合が少なくない。

(4)通報内容が事実ではないため、混乱を引き起こすこともある。ある

<sup>66</sup> 韋公遠「環境信訪の特点和処理方法」秘書2004年7期19頁。

<sup>67</sup> 孟新軍「現有体制下信訪工作如何更有成效」領導科学2004年15期21頁。

人は、関係部門の注意を引くために、自分の懷疑、推測を事実として通報し、ある人は、動機不純で、でっちあげた事柄を通報するので、〔信訪〕件数も増加する。

(5)事件処理能力と新知識の不足が、〔信訪〕効果に影響する。環境破壊者は、ますますコンピュータやインターネットなどの先進的手段を利用して非行に走るので、事件処理者に知識・能力・事件処理経験がさらに必要となってくる。しかし、行政部門には質の高い職員が不足しているだけでなく、経費と施設が非常に不足しているといわれている<sup>68</sup>。

(6)環境行政の対応が軽い。環境行政部門の〔信訪〕に対する重視度が低いゆえに、〔信訪〕の紛争をしっかりと処理しない、あるいは行政機関の相互間で責任を押し付けあう現象がしばしばあるとされる<sup>69</sup>。

以上のような実情から、近年、〔信訪制度〕の利用件数が不断增加していることがわかる。〔信訪制度〕の中でも投書と来訪を比較すると、投書はかかるコストが低いので、来訪に比べて広く利用されている。その結果、上記統計における利用件数の格差が生じたものと推測される。また、投書は来訪より無視されやすい面があり、無視されることによって投書者が断念した件数は上記統計の処理済みデータに組み込まれている可能性が高い。その結果、両者（投書と来訪）の処理率の格差が生まれ、投書に対する処理率の割合が非常に高くなっているといえるだろう。いずれにせよ、増え続ける〔信訪制度〕利用に徹底的な処理対応が追いつかない状態が続いており、環境〔信訪制度〕が十分に機能しているとは思えない。それゆえ、〔信訪制度〕の利用者は非常に多いが、紛争解決・環境保全という目標に達する件数はごくわずかであり、制度利用の実質的效果が見えてこないのが実情であろう。

以上は、環境〔信訪制度〕の基本的利用状況である。そのうち本稿のアセスメントにかかわるケースはどれだけ含まれているのか。中国環境年鑑では、①環境汚染・環境破壊（水質・大気・土壌・騒音）、②発明への建議、③仕事の態度、④その他などの4項目から統計が行われているが、アセスメントについて別段の統計項目がたてられていないので、

<sup>68</sup> 湖北省老口市紀委信訪室「縁何信訪案件查実率低」中国檢察2002年6期47頁。

<sup>69</sup> 陳愛民「信訪老戸の特点、成因及对策」秘書2002年8期18頁。

その詳細なデータは不明である。また、学説においてもアセスメント紛争をめぐる信訪利用問題について議論されていない。アセスメント紛争をめぐる〔信訪制度〕利用のケースは、基本的には上記統計の④（その他）に分類されるのではなかろうかと推測される。具体的には、例えば、都市部では飲食店立地に対するアセスメント認可をめぐる争い、農村部では無断土地利用工場のアセスメント手続をめぐる争いなどのケースが考えられる。

## 第2節 環境アセスメント紛争の行政不服審査制度

環境行政不服審査制度とは、環境保護行政機関が、公民・法人あるいはその他の組織の申請に基づき、争議を引き起こした環境行政処罰あるいはその他の具体的環境行政行為に対して再審査を行い、かつ相応の裁決を下す法律制度である。それは、環境保護部門内部の監督制度であり、一種の準司法活動でもあるとされる<sup>70</sup>。以下、まず、いくつかの面から環境行政不服審査の制度的枠組みを紹介することにしたい。

### 1 環境行政不服審査の根拠

2006年12月19日に、国家環境保護総局は、2006年第7回局務会議において、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〕）を可決し、2007年2月1日より施行した。同辦法は33か条からなり、重大かつ複雑な環境行政不服審査事件に対して、環境行政部門が業種部門と共同で審議する制度（3条）、行政不服審査機関とその法的職責（4条）、行政不服審査の受理範囲（5条）、具体的手続（7―25条までは行政不服審査手続、26―29条は行政訴訟手続）、費用負担（31条）などを規定する。同辦法は行政不服審査制度の環境分野での適用であり、環境不服申立て手続に法的根拠を与えようとするものである。よって、環境アセスメント紛争の行政不服審査も同辦法の法的規定に根拠付けられたものといえることができる。

<sup>70</sup> 張小軍「論環境行政司法」中国環保産業2003年10期11頁。

## 2 環境行政不服審査の受理範囲

環境行政不服審査および応訴辦法5条によると、公民・法人あるいはその他の組織が、環境行政機関の具体的行政行為により、その合法的な権利利益を侵害されたと認めたとき、法に基づき環境行政審査機関に不服申立てを提起できるとされている。このことから、環境行政不服審査の受理範囲は、①環境行政処罰をめぐる争い、②環境行政強制措置をめぐる争い、③環境義務履行要求をめぐる争い、④環境行政許可をめぐる争い、⑤環境保護部門の職責不履行をめぐる争いなどの場合が考えられる（不服申し立ては、行政訴訟と同様の受理範囲を有するものと思われるので、後述する環境行政訴訟の受理範囲も併せて参照されたい）。また、行政不服審査法7条には、行政の相手方は、環境行政機関の具体的行政行為の根拠たる国务院各部門および地方各級人民政府の規定が違法であると認めたとき、具体的行政行為に対する不服申し立ての際に、当該規定の審査もあわせて申請することができるとされている。

## 3 環境行政不服審査の管轄

(1) 県級以上の地方各級環境保護部門の行政処罰に対する不服申立ては、環境保護法40条の規定に基づき、一級上の環境保護部門が管轄する。

(2) 県級以上の地方各級環境保護部門の行政処罰以外の具体的行政行為に対する不服申立ては、審査請求人の選択により、当該部門の同級人民政府に申請してもよいし、また上級環境保護部門に申請してもよいとされる（行政不服審査法12条）。

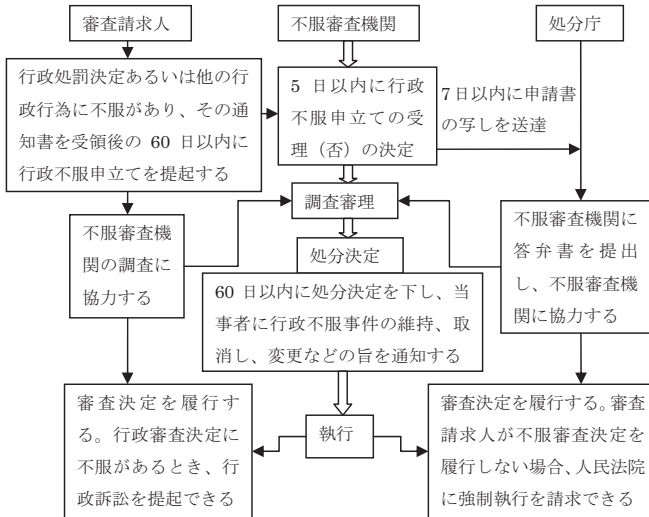
(3) 国家環境保護総局（現在の環境保護部）の具体的行政行為に不服である場合、国家環境保護総局が管轄する（行政不服審査法14条）。

(4) 環境保護部門が設立した派出機構の具体的行政行為に対する不服申立ては、派出機構を設立した環境保護部門が管轄する（行政不服審査法15条2項3号）。

(5) 環境保護法律・法規・規則により授権された組織の具体的行政行為に対する不服申立ては、当該組織を主管する行政機関が管轄する（行政不服審査法15条2項3号）。例えば、モニタリングステーションが地方性環境法規の授権により、自分の名義で具体的行政行為を行い、相手方の不満を引き起こした場合、当該モニタリングステーションを直轄する

環境保護局が責任を負う。モニタリングステーションが環境保護局の委託により、環境保護部門の名義で具体的行政を行った場合、委託した環境保護局の同級人民政府あるいは上級環境保護局が管轄する。以上のような解説をまとめてみると、図5-2-1のような手続の流れになる。

図5-2-1：環境行政不服申立て手続の流れ



出典：環境行政不服審査および行政応訴辦法の規定により作成。

## 4 環境行政不服審査制度における問題点

### (1) 環境要員の認識上の問題

環境要員には、環境行政不服審査制度の役割に対する自覚が足りない。環境行政不服審査は、ますます増え続ける環境紛争（アセスメント紛争）を初期段階、環境保護システムの内部段階で解決し、行政の相手方の合法的利益を保護する有力なルートである。また、環境保護部門の内部的監督・観察・自己制約、自己是正の手段である。しかし、環境要員は、実際の紛争解決にあたって、様々な口実で受理を拒否したり、職権上の委譲を利用したりして責任の逃避を企む傾向が強い。

### (2) 環境行政体制の問題

環境行政部門には、人力・財力・物力が非常に不足している。行政不

服審査および行政応訴経費は、環境保護行政主観部門の行政経費に組み込まれ、同級財政局が出資する(環境行政不服審査与環境応訴辦法31条)が、現段階では充分保障されている状態ではない。

### (3) 環境不服審査制度上の問題

〔信訪制度〕と行政不服審査制度の関係が曖昧である。環境保護行政主管部門の出した〔信訪〕事項に対する処理決定が、行政不服審査範囲に属しない、あるいはそれに当事者が不服である場合、〔信訪条例〕および〔環境信訪辦法〕の規定により、再調査・再審手続を行うことができる(環境行政不服審査与環境応訴辦法7条2項)。しかし、実務においては、両者はうまくリンクしないケースがしばしばあるとされる<sup>71</sup>。

以上のような環境行政不服審査の制度的枠組みの中で、環境アセスメントをめぐる不服審査も行われている。このような環境行政不服審査制度が、実際の紛争解決にあたってどのように利用されているのか、次の具体例で見てみることにする。

## 5 環境アセスメント紛争の行政不服審査の事例

### (1) 【事例11】環境保護局の行政処罰に対する不服申し立て<sup>72</sup>

重慶市天南建材集団有限公司所属の城南セメント工場(以下「審査請求人」という)は、気流通過面積を増大させ、窯内の原料の反応をよりよくさせ、汚染排出量を減少させるため、1999年に窯径を拡大する(もと2.2mの窯径を2.5mにする)計画を立てた。しかし、セメント工場は、送風機を更新しなかったため、技術改造プロジェクトにあたらなるとして、環境アセスメント手続を実施せずに着工し、同年7月から当該改築施設を使用しはじめた。その結果、周辺地区に一定の悪影響を及ぼした。

事件発生後、重慶市環境保護局(以下「処分庁」という)は、調査を行ったうえで、審査請求人の窯径改造プロジェクトは生産規模の拡大だ

<sup>71</sup> [http://www.sepa.gov.cn/law/hjxzsk/200701/t20070110\\_99424.htm](http://www.sepa.gov.cn/law/hjxzsk/200701/t20070110_99424.htm) 国家環境保護総局法規司司長楊朝飛の発言である(最終アクセス日は、2009年5月26日)を参照。

<sup>72</sup> 原語タイトルは、〔天南公司未辦環評改擴建受處罰案〕である(李昌麒主編、蔣垂娟編著・前掲注63・34-35頁)。

けでなく、生産設備と生産工程の改造プロジェクトであると認定した。また、当該改築施設の使用後の粉塵排出濃度は国家規定基準を14.26倍超えていたことが判明した。そこで、重慶市環境保護局は、当該プロジェクトは98年条例5条<sup>73</sup>・6条<sup>74</sup>の規定に反するものとして、同条例28条<sup>75</sup>の規定に基づき、2000年12月19日、セメント工場に対して7万元の過料を科すという処罰決定を通達した。

セメント工場は、処罰決定を不服として、国家環境保護総局に対して、行政不服申し立てを提起した。その主張は、(1)窯径の拡大は技術改造プロジェクトではないため、環境アセスメント手続の実施範囲に属しない、(2)申請者は、粉塵処理設備の更新により、排出能力を改善した。窯径拡大後の粉塵排出濃度は、国家基準を若干越えるが、それでも窯径拡大前に比べたら、大幅に削減され、拡大前の排出量の40%に過ぎない。それゆえ、環境アセスメントを行う必要がないし、関係環境保護施設の審査・認可の必要もないので、過料に処されるべきではないとして処分の取消しを求めた。

国家環境保護総局は受理後、重慶市の現場に専門職員を派遣して調査を行った。その結果、審査請求人は生産能力を拡大するために、窯径の拡大工事を行い、また環境施設を環境保護部門に上申し認可を受けずに、1999年7月、主体工事を正式に稼働させ、粉塵排出濃度は国家基準の14.26倍であったことが確認された。以上の事実の下で、国家環境保護総局は、審査請求人の窯径拡大プロジェクトは技術改造プロジェクトに

---

<sup>73</sup> 5条は、「改築プロジェクトと増築プロジェクトでは、措置を講じて当該建設プロジェクトと関わりのある既存の環境汚染と生態破壊を整備すべきである」とする。

<sup>74</sup> 6条は、「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…」とする。

<sup>75</sup> 28条は、「当条例の規定に違反し、建設プロジェクトに必要とされる付属建設の環境保全施設が未竣工、未検査・検査不合格の状況で、主体工事を正式に生産あるいは使用した場合、当該建設プロジェクトの環境アセスメント報告書・環境アセスメント報告表・環境アセスメント登記表を認可した環境保護行政主管部门が、生産あるいは使用の停止を命じると共に、10万元以下の過料に処す」と定めている。

あたると判断し、よって、審査請求人は環境アセスメント手続を実施すべきであり、主体工事を稼動する前に、環境保護部門に上申し、認可を受けるべきであると認定した。したがって、大気污染防治法11条<sup>76</sup>の規定・98年条例28条の規定による処分庁の処罰決定は適切であるとし、行政処分を維持した。

本件は、環境アセスメント手続を怠ったことによる行政処罰不服申立て事件である。本件の争点は、窯径の拡大工事が技術改造プロジェクトにあたるかどうか、そして環境アセスメント手続を実行すべきかどうかということである。

しかし、技術改造プロジェクトの判定基準は何かについては、建設プロジェクト環境保護管理リスト（試行リスト）や98年条例には見当たらない。それゆえ当時の状況の下では具体的な実行に際し、混乱が生じるのも仕方がないという面がある。とはいえ、このように環境アセスメント手続を履行せず勝手に着工建設した場合、環境行政部門が手続の期限付き補充を命じ、それでも履行しない場合、建設の停止を命じるとともに、10万元以下の過料に処す（98年条例24条1項）、ということになっているので、本件では7万元の行政処罰が科されたのである。

## (2) 【事例12】飲食店の営業許可に対する不服申し立て<sup>77</sup>

李老爹鍋料理の方庄支店（以下「飲食店」という）は、所在地の多く

---

<sup>76</sup> 11条は、「大気に汚染物を排出する事業を新築、増築又は変更を行うときは、建設事業にかかる国の環境保全管理規定を遵守しなければならない。

建設事業の環境アセスメント報告書は、事業実施により生じるおそれのある大気汚染および生態環境への影響について評価し、防止措置を定め、かつ所定の手続にしたがって環境保護行政主管部門の審査・承認を受けなければならない。

建設事業に関しては、生産の開始又は使用の前にその大気汚染防止施設について、環境保護行政主管部門の検査を受けなければならない、建設事業にかかる国の環境保全管理規定の要件に適合しない建設事業は、生産又は使用を開始してはならない」と規定する。

<sup>77</sup> 原語タイトルは、「環保審批案火鍋店告羸環保局」である。「北大法意」  
[http://www.lawyee.net/Case/Case\\_Display.asp?ChannelID=2010103&KeyWord=李老爹](http://www.lawyee.net/Case/Case_Display.asp?ChannelID=2010103&KeyWord=李老爹) &RID=132055（最終アクセス日は、2009年5月26日）を参照。

の住民の同意を得たという理由で、2004年6月1日、豊台環境保護局（以下「処分庁」という）に飲食店建設プロジェクト環境アセスメント報告表を提出した。そして、環境保護施設の竣工検査に合格後の2004年7月16日、正式に営業をはじめた。

しかし、2004年9月、芳星園住宅区の住民（以下「審査請求人」という）は、飲食店の騒音、油煙、熱気等の汚染が深刻であるとして、豊台区人民政府に行政不服申し立てを提起し、当該許可決定の取消しを求めた。

審査請求人は、住民同意書は、多くの住民の意見ではなく、しかも汚染影響が最も深刻であるブロックに住む者は終始反対であったと主張する。また、飲食店建設プロジェクトは早くも2002年末に着工し、2004年6月1日、処分庁に許認可を仰いだとき、建設プロジェクトはすでに竣工し、かつ営業も開始していたとする。

処分庁が、調査を行い照会したところ、確かに事実と符合しない書類を提供していたことが発覚し、2004年11月26日、飲食店建設プロジェクト環境アセスメント報告表の許可を取消す決定を行い、飲食店に送達した。その後、飲食店は、行政の相手方に不利益を与える決定を行うことに際し、陳述・弁解の機会を与えていないという理由で北京市豊台区人民法院に行政訴訟を提起し、1審判決で勝訴したという（省略）。

本件は、一応環境アセスメント手続を行ってはいるが、飲食店の事実には属しない書類提供によって、環境アセスメント報告表が環境保護行政機関の許認可を得た事例である。最初は、環境行政機関が環境アセスメント文書を審査・認可する際に、何をもっていかなる手続を踏むべきなのかが問われていた。しかし、環境保護行政機関が、虚偽の申請書類に対する行政許可という現実に対して、その行政許可の取消しにあたって、不利益を被りうる行政の相手に対する事前の通知義務を怠った結果、本件紛争の争点は行政手続上の違法・不当に関する問題へと一変してしまった。

### (3) 【事例13】環境保護局の職責不履行に対する不服申し立て<sup>78</sup>

<sup>78</sup> 宗新建「温州養殖戸状告環保総局不作為案勝訴」畜牧市場2006年7期20-21頁。また、〔孔祥仁等82人与中華人民共和國国家環境保護総局〕というタイト

孔祥仁ら82名の養殖経営者（以下「審査請求人」という）は、2000年に温州市龍湾区永興街道南部の囲墾区で367ヘクタールの荒れ果てた砂州を借り、養殖場を経営することとなった。養殖場は2000年から毎年異なる程度で汚染されていたが、2004年3月、特に深刻な水質汚濁事故に遭い、重大な被害を受けた。そこで、審査請求人は、浙江省環境保護局（以下「処分庁」という）の「温州市経済技術開発区濱海新区の環境アセスメント報告書の審査意見に関する返答」(2001年4月10日)において、温州市経済技術開発区に対して、厳しい環境保全措置を講ずるべきであると指導していた<sup>79</sup>にもかかわらず、実際に開発業者がこれらの環境保護措置を講じなかったことが汚染の原因であると判断した。

2005年6月15日、審査請求人は、処分庁に訴えを提起し（原語は〔投訴〕）、濱海新区プロジェクトの環境保全施設の整備を怠った行為を処罰するよう要求した。しかし、処分庁はそれを温州市環境保護局に委託し、処理結果を通知するよう指示したが、その後音沙汰がなかった。

審査請求人は、その行為は法定職責の不履行にあたるとして、2005年8月29日、国家環境保護総局に不服申し立てを提起し、処分庁に対して、法による処理決定を下す命令を求めた。2005年9月16日に、国家環境保護総局は、環法〔2005〕27号「行政不服申し立てを受理しない決定」（以下は「応訴決定」という）を出して、審査請求人提出の申請要求は、法定の審査範囲に属しないとした。

その後、審査請求人は、国家環境保護総局を被告として、北京市第一中級人民法院に行政訴訟を提起し勝訴したという（省略）。

本件は、環境行政庁が建設プロジェクトの竣工時の環境保護施設の検査を怠ったとした不服申立て事件である。ここでは、開発区の建設という都市建設計画に絡み合う部分があり、国家環境保護総局が抗弁するように、建設プロジェクトと違って、計画環境アセスメントの実施・審査・認可等に環境保護部門の権限が及ばない場合がある。なぜ計画環境アセ

---

ルで「北大法意」にも搭載。

<sup>79</sup> その5条は、新区において、環境保護計画を立て、基礎施設を事前に処理し、基準達成の環境保護機能区にするべきであるとし、6条は、新区の海域に、海水養殖場の機能を有し、温州市政府が相応的に調整すべきであるとする。

メントの分野に環境保護行政機関の審査等の権限が及ばないのか。さしあたり、現行環境アセスメント法制度の仕組みに不備があるとしか考えられない。

## 6 行政不服申し立て事例の分析

以上の3つの事例を分析して見ると、以下のような特徴が浮かび上がる。

(1)環境アセスメント手続がきちんと実行されていない。行政不服申し立ての起因がそれぞれ異なる。【事例11】においては環境アセスメント手続そのものを怠ったことが原因であるのに対し、【事例12】は環境アセスメント手続を実施しているが、偽造の書類提出が問題となった。さらに、【事例13】では、環境アセスメント手続を実施しているが、その認可にあたって要求された環境保全措置を事業者が講じなかったことに起因している。それゆえ、さまざまな形で、環境アセスメント制度の実行が妨げられていることがわかる。

(2)環境アセスメント文書の審査・認可をする際の手続的手法が問題である。例えば、【事例11】では、窯径の拡大プロジェクトは、建設プロジェクト環境保護管理リストには載っていないため、いったい環境アセスメント手続をすべきか否かを行政の判断にゆだねるしかなかった。また、【事例12】においては、プロジェクトの実施地における調査・予測・評価を行わず、事業者の書類審査のみでアセスメント報告表を認可してしまった行政許可の盲目性が問われ、また、行政決定の取消しにあたって、相手方に告知もしなかったことは行政手続に反するものであるといわねばならない。

(3)行政による環境保全監督管理の仕組みが欠如している。【事例12】から、環境アセスメント報告表の認可を仰ぐ前に建設プロジェクトが竣工しており、環境保護行政主管部門として、事業の違法操業も把握できていなかったこと、事実と符合しない飲食店の環境アセスメント報告表に対して、現場の環境状況を把握していない状況の下で安易に許可を出したことなどは行政の無責任対応あるいは環境への監督管理仕組みの欠如というしかない。

(4)環境行政機関間の責任が不明である。【事例13】によれば、浙江省

環境保護局が問題の解決を温州市環境保護局に委託し、その後音沙汰がない。中国では環境アセスメントの許認可に介入する行政機関が多く、相互間の責任が不明確であるため、環境紛争の解決を求める被害者がたらいまわしにされるケースが少なくない。

(5)行政不服審査手続のみで紛争解決に至るケースが少ない。【事例12】と【事例13】を見ると、環境アセスメントをめぐる紛争は行政不服審査手続を経ているが、いずれも紛争の解決に至らず、その後裁判手続に入っていく。それゆえ、行政不服審査手続が環境アセスメント紛争の処理にあたって、いったいどのような位置づけや存在であり、どれだけの役割を果たしているのかは非常に不明瞭であろう。

[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学生研究助成による研究成果の一部を取り入れている。