

中国と日本の環境保全制度と公衆参加に関する考察 —— 環境影響評価制度を中心に ——

北川 秀樹^{*1} 富野暉一郎^{*2}

金 紅実^{*3} 櫻井 次郎^{*4}

A Study on Environmental Protection System and Public Participation in China and Japan ; Mainly on Environmental Impact Assessment

Hideki KITAGAWA^{*1}, Kiichiro TOMINO^{*2}

Hongshi JIN^{*3}, Jiro SAKURAI^{*4}

The intention of this paper is to design a desirable Environmental Protection System.

Firstly this paper will introduce the purpose and the history of Environmental Impact Assessment (EIS) which was devised as a policy for preventing environmental pollution and destruction. Secondly it will sketch characteristics and issues of EIS in Japan and China. Thirdly it will introduce the effect of environmental opinions among citizens in Xian city and Nanjin city of China. Fourthly it will introduce several Japanese EIS cases which was changed because of bad influences to environment. Finally it will suggest "Sustainability Assessment" as a desirable instrument.

はじめに

1980年代、土地や株への異常な投機熱により日本は右肩上がりの成長を謳歌していたが、1990(平成4)年秋頃から始まったバブル経済の崩壊により、それまでの土地神話が崩れ91~92年にかけて地価が下落し、景気が急速に冷え込んで行った。バブル景気の末期となる1990年~92年にかけて京都府庁の大規模開発事業に係る許認可総括部門の担当係長であった筆者(北川)は、業者による異常な開発圧力を肌で感じる事となった。当時はとりわけゴルフ場の開発案件が目白押しで、地方の出先機関を経由して申請が提出されてきた。申請者は通常、銀行から多額の資金を借り、地元の山林を買収して早期にゴルフ場を完成し、価格が上昇基調の会員権売却により利潤獲得を狙ったものであった。この一連の流れの中では、地元の市町村幹部、一部地方議員、府議会議員などが計画の推進の立場から後押ししたり、介入したりし、担当窓口に対してもさまざまな圧力をかけてきた。このため、贈収賄容疑で警察に逮捕される関係者も少なくなかった。

ゴルフ場は当時、京都府だけでなく多くの府県で活発に建設が進められていたが、森林の伐採、

*1 龍谷大学政策学部教授, 専門: 環境法政策, 環境ガバナンス

*2 龍谷大学政策学部教授, 専門: 地方自治論

*3 龍谷大学政策学部講師, 専門: 環境経済学

*4 神戸市外国語大学外国語学部准教授, 専門: 環境法

災害の誘発、農薬の大量散布による河川の汚染や生態系の破壊など、地元住民の反対運動も根強かった。結果的にはその直後のバブル経済の崩壊のため、業者が倒産したり、計画を断念したりして多くの案件が日の目を見なかった。

本稿は、筆者（北川）が開発許可の調整に携わった経験も踏まえ、経済発展の著しい中国における開発事業について、環境の破壊や汚染を未然に防ぐための望ましい制度と公衆参加を中心に考察するものである。できるだけ事前に開発による環境への影響を予測して、あまりにも環境への影響が大きい場合は事業を停止したり、事業を実施する場合でもそれを低減させたりするような手続きを整備することが望ましい。この目的で考案されたのが 1969 年に米国で制度化された環境影響評価制度である。米国の制度は行き届いた情報公開と公衆参加により環境負荷を低減しようとする手続きである。まず、環境政策における情報公開と公衆参加について、中国ではどのように捉えられているかを紹介する。次に、日本と中国の環境影響評価制度を紹介し、比較する。続いて、本学国際社会文化研究所の共同研究費等を活用して、中国の西安市および南京市においておこなった環境保護や政策に対する住民の環境意識のアンケート調査を紹介し、中国社会における市民の環境意識のレベルを分析する。さらに、日本において環境への配慮から計画が変更されたり、中止されたりした事例を紹介し、情報公開と公衆参加の役割と重要性を述べる。最後に、持続可能性アセスメントの必要性を論じる。

1. 環境政策における情報公開と公衆参加

国際的には、1992 年に開催された環境と開発に関する国連会議、いわゆるリオ・サミットで採択された「環境と開発に関するリオ宣言」の原則 10 において、「各個人が有害物質や社会における活動に関する情報を含む、行政機関の有する環境に関する情報への適切なアクセスを有するべきであり、政策決定過程への参加の機会を与えられなければならない」ことが定められた。そして各国は情報の提供と公衆の参加を奨励し、司法および行政手続への効果的なアクセスを与えなければならないとされた。わが国において情報公開の重要性が認識され、制度化されだしたのもこのリオ・サミットの開催時期と同じ頃である。先進的な自治体では、1980 年代から情報公開条例を制定していたが、国は、1999 年に「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」を制定し、法人情報に関し「人の生命、健康、生活または財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」について義務的開示を認めている（5 条但書）。これは法人等の利益よりも優越する公益がある場合は公開を義務づけたものである¹⁾。一方、環境政策における情報公開の必要性は、1993 年の環境基本法制定時の国会審議において議論され²⁾、現行法の中に、国の情報提供の努力（27 条）や民間団体等の自発的な活動の促進措置（26 条）として規定されている。しかし、広がりど実質化の点では未だなお十分とはいえない状況にある。

また、ヨーロッパ経済委員会（ECE）の環境閣僚会議で 1998 年に採択されたオーフス条約³⁾は、環境に関する情報の範囲を健康、安全、文化などの分野を含め広く捉え、すべての公的機関が随時情報を収集し、公開し、提供しなければならないこと、環境に関する決定過程への公衆参加⁴⁾および司法救済を受ける権利の保障（行政機関または第三者機関による不服審査も含まれる）を定めており、情報公開と公衆参加は環境政策の企画、立案において枢要なものとなっている。

中国の環境行政分野における公衆参加は、1979 年の環境保護法（試行）に遡る。この中で、「一

切の機関と個人は環境を保護する義務がある。環境を汚染、破壊する機関と個人に対しては、検挙と告訴を行う権利がある」と規定し、初めて法律上公衆参加による環境監督の権利を認めた。その後、水污染防治法、大気污染防治法などの法律において相応の規定をおくとともに、環境影響評価法（2003年9月施行）において、「国家は関係機関、専門家と公衆が適当な方式で環境影響評価に参加することを促進する」（5条）と規定するとともに、「国が機密を保持しなければならない場合以外で、環境に対して重大な影響を生ずる可能性があり、環境影響報告書を作成しなければならない建設プロジェクトに対して、建設事業者は建設プロジェクト環境影響報告書の承認前に、論証会、公聴会、またはその他の形式で関係機関、専門家と住民の意見を求めなければならない。建設事業者が承認を申請する環境影響報告書には、関係機関、専門家と住民の意見の採用・不採用の説明を附記しなければならない」（21条）と規定した。また、同法では新たに計画に対する環境影響評価、いわゆる戦略的環境アセスメント⁵⁾の規定が盛り込まれた。「専門計画の策定機関は環境に対して悪影響を生ずる可能性があり直接住民の環境権益に関わる計画に対して、計画草案の審査承認前に、論証会、公聴会またはその他の形式で関係機関、専門家と住民の意見を求めなければならない」。また計画策定機関は、「関係機関、専門家と住民の環境影響報告書草案に対する意見を真剣に考慮し、かつ審査を受ける環境影響報告書の中に意見の採用・不採用の説明を附記しなければならない」と規定した（11条）。但し、この場合も建設プロジェクトの場合と同様、国が機密を保持しなければならないと規定する場合は除かれる。

また、公衆参加を進めるにあたっての課題について以下の通り指摘されている⁶⁾。参加過程の課題としては、参加する公衆の範囲が不十分だったり、不当な場合があったりすること、広範性と代表性、参加者の規模の問題である。次に、公衆参加のコストを誰が負担するかということ、公衆参加の前提として住民が行政に対して、知る権利、陳述権などの権利が前提として与えられていなければならないこと、さらに政府内部の問題であるが地方政府に当地の社会事務管理と公共サービスの責任が与えられるべきとの権力の下放の問題がある。これは公衆の自主性と積極性を引き出すのに不可欠である。その他の問題としては、公衆参加は政府の存在を否定する無政府主義ではなく、公益の維持と私益の保障上、政府、市場と公衆の良好な連携に必要なことである。また、公衆参加は参加する公衆が責任感を持ち、衝動的に不満を主張するようなものであってはならない。最後に、適時のフォローアップシステムにより公衆と政府の情報交流と利益調整が必要であり、これがないと形式に流れることとなる。

上記以外に環境領域においては特に汚染発生のメカニズムが専門的で、複雑であることもあり、参加する公衆側の学習による知識の向上、そのための一定の識者やコンサルタントの存在、さらには一般の公衆にわかりやすく内容を解説し提示する NGO・民間団体などのコミュニケーターの存在が不可欠であると考ええる。

一方、情報公開については、吉林石化会社の化学工場の爆発事件が議論を巻き起こす契機となった。この事件は、2005年11月吉林省ハルビン市の中国石油吉林石化会社の化学工場で大規模な爆発事故があり、この結果ニトロベンゼンが松花江に流入、沿岸の住民への水道供給がストップしたものである。汚染物質は下流の黒竜江に流入、ロシアの住民の水供給にも大きな影響を及ぼし、重大な国境をまたがる汚染事件となった。特に、問題にされたのは地元当局の通報の遅れや情報の隠蔽があったためであり、SARS 事件同様、自らの進退にかかわらないよう密室で処理してしまう

とする中国行政幹部の姿勢と、環境ガバナンスの限界を国際社会に示すこととなった⁷⁾。この事件直後の12月3日、政府は、「科学的発展観を着実に実施し環境保護を強化する国務院決定」を全国の行政機関に通知した。この決定の中では、環境保護事業の積極的推進により、全国の環境質は基本的に安定し一部の都市と地区の環境質はかなり改善し、多くの主要な汚染物排出総量は抑制の傾向となったとの認識を示す一方で、環境の深刻な状況は改善されていないとし、河川、海域、大気、酸性雨の汚染が深刻なこと、有機物汚染の被害が現れ始めたこと、土壤汚染の面積の拡大などを指摘している。また、水土流失面積の拡大、石漠化・草原の退化の加速、生物多様性の減少、生態システムの機能の劣化などの生態環境の破壊は深刻との認識を示している。とりわけ、情報公開と公衆参加については、環境保護システム改善のなかで、社会監督システムを健全にし環境質公告制度を実施すること、定期的に各省の環境保護指標を公布し、都市空気質、都市騒音、飲用水水源水質、流域水質、近海海域水質と生態状況評価等の環境情報を発表すること、適時に汚染事故情報を発表し公衆参加に適した条件をつくること、環境質量が基準に達しない都市を公表し投資環境リスク事前警告システムを整えること、社会団体の作用を発揮し各種の環境違法行為の検挙と摘発を促進し環境公益訴訟を推進すること、企業の環境状況公開義務、公衆の環境権益と関係のある発展計画と建設プロジェクトについては公聴会、論証会の開催などにより公衆の意見を聴取し社会監督を強化することとし、情報公開と公衆参加による監督の役割に重点を置くことを明確にしている。この背景には、環境汚染の頻発により社会の不安定にまでつながりかねないことについての中央政府の懸念があったものと推察される。

2. 環境影響評価制度の目的、沿革

環境影響評価制度（Environmental Impact Assessment（EIA））は、「開発計画を決定する前に、環境影響を事前に調査・予測し、代替案を検討し、その選択過程の情報を公表し、公衆の意見表明の機会を与え、これらの結果を踏まえて最終的な意思決定に反映させる」手続きである⁸⁾。環境は有限であり、開発や経済活動などの人間活動が自然の復元力を超えることによる環境の不可逆的な破壊のおそれを防止することを目的とするものであり、できるだけ環境と調和した開発事業や計画を進められることとなる。日本の高度経済成長期にみられた公害問題や化石燃料の消費による地球温暖化問題などさまざまな環境への負荷、影響を事前に予測し、持続可能（維持可能）な発展をはかるため公的関与と住民参加のもとで、社会的責任を果たすことが可能になる。

同制度は、1969（昭和44）年に、米国における国家環境政策法（National Environmental Policy Act）により制度化された。その目的について同法は、「人間と環境の間の生産的で快適な調和を促進すること、環境と生物圏への損害を防止、終結させる努力を促進し人間の健康と福祉を増進すること、国家にとって重要な生態システムと自然資源への理解を高めること、環境質についての審査委員会を設置すること」と規定している⁹⁾。

対象事業としては、連邦政府が作成する法案などの「立法行為」、連邦政府機関の関与する事業、連邦政府機関のルール、規制、計画などの「主要な連邦政府機関の行為」とされている。手続きの特徴として、まず、環境評価・EA（Environmental assessment）段階において、簡易な評価をおこない、この結果、「重大な影響あり」とされた場合は、環境影響報告書・EIS（Environmental Impact Statement）の作成がおこなわれ、スコーピング（Scoping）、環境影響評価準備書（Deis）、環境影響評

価書 (Feis) の手続きへと進むこととなっている。一方、「重大な影響なし」とされた場合は、FONSI (Finding of No Significant Impact) と呼ばれる報告書を作成、公表して手続きが終了する。米国の手続きの特徴は、公衆参加に手厚く配慮されたところにある。EA, FONSI の作成・公表段階、Scoping, DEIS と FEIS の作成・公表段階において、公衆への通知、説明会、公聴会、環境関連文書の入手先開示などがおこなわれる。

わが国では、1972 (昭和 47) 年に閣議了解「各種公共事業に係る環境保全対策について」により公共事業についてのアセスメントがスタートした。1973 (昭和 48) 年には、港湾計画の策定、公有水面埋立の免許等について事前評価の仕組みを導入している。地方自治体では、1976 (昭和 51) 年に、川崎市が自治体としては全国で初めて条例により制度化を図っている。このような動きを受けて、1981 (昭和 56) 年に、環境影響評価法案が国会に提出されたが、開発事業を遅延させるとの経済界の反対が強く、1983 (昭和 57) 年に廃案となった。このため、1984 (昭和 59) 年に閣議決定された「環境影響評価実施要綱」を中心に、個別法や条例により実施されることとなった (いわゆる「閣議アセス」)。1992 (平成 4) 年のリオ・サミット後の 1993 (平成 5) 年に環境基本法が制定され、この中で環境影響評価の推進が規定され、ようやく 1997 (平成 9) 年に環境影響評価法が制定された (1999 年施行)。後に述べる中国の法制化が 2003 年であることを考えると、あまり変わらない時期に両国は法制化したこととなる。

3. 日本の環境影響評価制度

(1) 内容・特徴 (図 1)

日本では、国が許認可等をおこなう開発事業のうち大規模なものを第一種事業、それより小規模なものを第二種事業という分類をおこなっている (表 1)。第一種事業に対しては、必ず環境影響

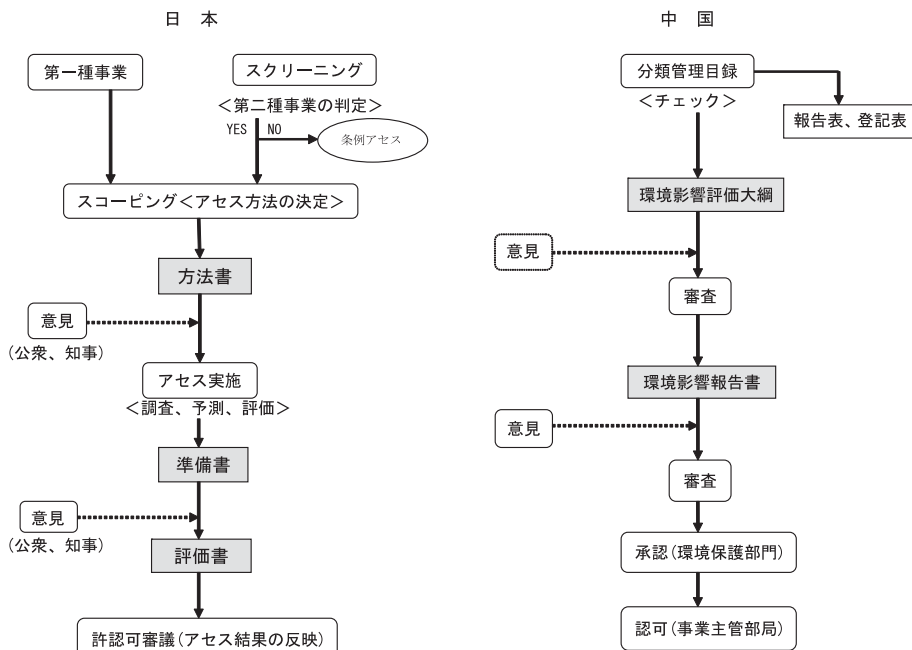


図 1 日本と中国のアセスフロー

表 1 対象事業（抜粋）

	第一種事業	第二種事業
道路 高速自動車道 一般国道	すべて 4 車線以上・10 km 以上	4 車線以上・7.5～10 km 以上
河川 ダム、堰	湛水面積・100 ha 以上	湛水面積・75 ha～100 ha 以上
鉄道 新幹線 鉄道・軌道	すべて 長さ・10 km 以上	長さ・7.5 km～10 km
飛行場	滑走路・2500 m 以上	滑走路・1875 m～2500 m
発電所 水力 火力 原子力発電	出力・3 万 kW 以上 出力・15 万 kW 以上 すべて	出力・2.25 万 kW～3 万 kW 出力・11.25 万 kW～15 万 kW
廃棄物最終処分場	面積・30 ha 以上	面積・25 ha～30 ha

※上記以外に、埋立・干拓、土地区画整理、工業団地・宅地造成事業などが対象

評価（以下「アセスメント」）がおこなわれるが、第二種事業については、スクリーニングという手続きにより、評価をおこなうべき対象事業に該当するかどうか判断される。なお、第二種事業の規模に満たない小規模なものや法律にはない事業（廃棄物中間処理場、ゴルフ場など）については、地方自治体が条例で対象事業の規模等を定め実施対象としている。

まず、実施にあたってはスコーピング（影響評価の方法の決定）がおこなわれる。これは、アセスメントの内容を方法書として公開し、住民・専門家・地方の行政当局の意見を聴取し、評価の範囲や内容を絞り込むものである。地域の実情に応じたオーダーメイド型アセスメントの実施をめざしている。

近年の改正により、評価対象の拡大がおこなわれた。典型 7 公害（大気汚染、水質汚濁、騒音、振動、悪臭、土壌汚染、地盤沈下）と学術上貴重な自然環境に加え、新たに「生物多様性（植物、動物、生態系）」「身近な自然環境（景観、触れ合い活動の場）」「環境への負荷（廃棄物、温室効果ガス）」が追加されている。背景には、生態系やアメニティ、地球温暖化防止を重要視する近年の動向が反映されている。

関係書類の作成にあたっては、事業者が所管行政当局の指導を受けながら準備書、報告書を完成していく手法をとっている。日本の場合、多くは専門のコンサルタントが書類の作成をおこなっている。環境への影響が予想される場合は、ミティゲーションと呼ばれる環境保全対策および対策の検討状況を準備書、報告書に記載することが義務付けられており、代替案の検討がおこなわれる建前となっている。

法制定により、従来の基準クリア型から転換し、できるかぎり環境への負荷を回避、制限する「ベスト追求型環境影響評価」を目指している¹⁰⁾。アセスメントの段階に入りさえすれば、事業の実施にゴーサインが出たと考えられがちであった従来の環境アセスメント（目標に評価結果を合わせることを揶揔したもの）¹¹⁾からの脱却を意図したものである。この立場からは、公衆意見は誰で

も提出できることとなる。

公衆参加は、情報提供のための参加であり、スコーピング段階と準備書段階において意見聴取がおこなわれる。前者は、アセスメントを実施する方法案（方法書）を1カ月半公表して意見聴取され、誰でも意見を提出できる。意見を踏まえアセスメントの方法を決定する。後者は、アセスメントの結果案（準備書）を1カ月半公表して意見聴取され、同様に誰でも意見を提出できる。意見を踏まえて補正し、評価書を作成する。なお、公聴会の開催は義務付けられていない（但し、都道府県、政令指定都市など地方自治体の多くは導入している）。なお、この段階で許認可権者が国の機関のときは環境大臣が意見を述べることができる。

許認可をおこなう関係省庁は、アセスメントの結果と許認可等の基準に関する審査結果等を許認可等に反映し、事業者に環境保全措置をおこなわせることとなる（法33条、いわゆる横断条項）。許認可の根拠法規の要件・効果の規定ぶりは多様であるため、環境配慮義務を横串的に個別法に挿入する効果、許認可基準を横出式的に追加する効果を持つ¹²⁾。

事業目的や内容の変更（軽微なものは除く）の場合は、再度アセスメントが実施される。

（2）課題と法改正

日本の環境アセスメントの課題として、以下の点が指摘されている¹³⁾。

まず、大規模なものを対象としていることとも関係しているが、法施行後の1997年から2009年までに、法に基づきアセスメントの手続きが実施されたのは188件と極めて少ない。このため、規模の小さいものを含め広く簡易アセスを実施し、そのうち環境への影響が大きいものに対して必要なら詳細アセスを実施すべきとの主張がなされている。次に、アセスメント関係書類は内容が専門的で、膨大であるため、一般の市民がこれを見て意見を述べることは困難である。よりわかりやすい形式、内容での提示が必要である。第三に、歴史的、文化的環境についての評価の視点が欠けていること、第四に、代替案の考慮が義務付けられていないこと、第五に、スクリーニングの手続きに公衆参加制度がないこと、第六に、第三者（専門家）の関与がないこと、第七に、公聴会を義務付けていないこと、第八に、許認可判断において評価書をどのように扱ったかの理由説明がないこと、第九に、手続きの違法性を争う制度がないこと、第十に、事業段階のアセスメントのみで、より早い段階でのSEA（戦略的環境アセスメント）の導入の必要性があること、などである。

これらの指摘を一部取り入れる形で、2011年4月に環境影響評価法が改正された。まず、第一種事業についての方法書の公表の前段階において「計画段階配慮書」の作成と公表が義務付けられ、より早い段階での代替案の検討がおこなわれることとなった。これについてはプログラム段階でのSEAとするものや、SEAではなく事業段階の早期での手続きであるとする意見¹⁴⁾があるが、いずれにしろ評価の時期が早まったことは評価できる。このほか、方法書における説明会の開催義務、方法書・準備書の電子化併用、事業着手後の環境保全措置に係る報告書の作成、報告、公表義務が定められ、情報公開により透明性の確保がはかられた。また、景観、バードストライク、低周波被害などにより住民の反対が増えつつある風力発電所について、政令の改正により対象事業に追加されることとなった（1万KW以上が第一種事業）。

4. 中国の環境影響評価制度の内容及び特色

(1) 対象事業と作成書類

環境への影響により評価範囲等が異なり、分類管理がおこなわれている（建設項目環境保護分類管理目録）。環境への重大な影響がある場合は、環境影響報告書を作成し、全面的に評価する。具体的には、原料、生産品、あるいは生産過程での汚染物の種類、数量が多く、毒性が大きい、環境に対して難分解性の建設プロジェクトの場合や、生態システムに対して重大な変化、重大な生態機能の改変、生物多様性の明らかな減少をもたらす可能性のある建設プロジェクトなどが該当する。軽度の影響の場合は、環境影響報告表を作成し、分析または専門評価をおこなう。非常に小さい影響の場合は、環境影響登記表に記入するが、評価はおこなわないこととなっている。環境影響報告書が作成された案件は 2008 年度で 15,923 件、執行率・99.9% と日本に比べて格段に多くなっている。

(2) 評価項目・審査基準

日本の制度のスコーピングに該当する環境要素の絞り込みは、環境影響評価大綱の段階（図 1）で実施されているようである。

審査の特色として、基準をクリアしたものに対する行政許可であることが挙げられる。日本のように事業者が行政指導を受けながら報告書を完成する自主的な環境配慮とは異なっている。すなわち、環境保護局の承認がないと、事業の許可が下りない制度となっている。アセスメントの結果は、許可権者の判断基準の一つ（横断条項）に過ぎない日本の制度より建前上は厳格である。審査基準については、現地の環境保護局が環境状況を観測し、どの基準を適用すべきかを決めているようである。このため、都市部のプロジェクトでは汚染防止関係が中心で、基準が厳しく、地方のプロジェクトについては基準が緩やかな一方、動植物、水土流失など自然環境保全分野の基準も入ることとなる¹⁵⁾。

(3) 情報公開と公衆参加

前述のとおり法律では関係機関、専門家と公衆の参加の促進が謳われている（5 条）。そして、国が機密を保持しなければならない場合以外で、環境に対して重大な影響を生ずる可能性がある建設プロジェクトに対して、環境影響報告書の承認前に、論証会、公聴会（聴証会）、またはその他の形式で関係機関、専門家と住民の意見を求めるとし、意見の採用・不採用の説明を附記することが規定されている（21 条）。さらに、2006 年 3 月に施行された環境影響評価公衆参与暫行弁法（以下「参与弁法」）は、建設機関またはアセスメント受託機関がプロジェクトの内容、アセスメント報告書概要版等閲覧方法を公告すること、公衆意見の聴取期間・方法を規定している。公衆参加の方式としては、アンケート、座談会・論証会（技術審査）、公聴会である。このうち、論証会は日本の専門家審査会に近い。公聴会は、開催の 10 日前にメディア等で時間、場所、事項と参加者の応募方法が公告される（同 24 条）。参加希望者は申請の際、意見の要点を提出する。申請人の中から参加者を選抜し 5 日前に通知される。選抜基準は明らかでないが、参加者は 15 人以上と規定されている（同 25 条）。アセス報告書概要版の公開、公衆参加の手続きを規定した弁法制定の意

義は大きい。

(4) 制度の特徴と課題

中国の制度について日本の制度と比較した場合の特徴について述べる。まず、前述のとおり、中国では報告書については環境保護部門の承認、すなわち行政許可がないと着工できないことが原則である。これに対して、日本の場合は、行政が関与しながら事業者が報告書を完成させる手続きであり、環境悪化防止に対するより良い決定（better decision）のための手段である。中国は基準クリア型で、厳格であるといえる。次に、環境影響評価受託機関については、中国は資格制をとっている。機関の専門的技術のレベル、技術者の能力を勘案し、甲級と乙級に分かれる。国に審査権のある報告書の作成については、甲級の機関しかできないこととなっている。

対象事業については、前述のとおり、中国ではかなり広範囲に認めていく分類管理がおこなわれている。大規模なもののみを法の対象とし、それ以下の規模のものは各地方自治体が条例により対象事業としている日本と対照的である。

評価項目については、中国は大綱で絞り込みをおこなう。日本は、スコーピングという手続きで絞り込みをおこなっており、身近な自然環境や温室効果ガスも評価項目とされている。

代替案については、両国とも法律には規定がないが、日本では「基本的事項」で複数案の検討が実質的に必要とされている。

先に建設してから後で手続きをとる事後補正手続きについては、中国では環境保護行政主管部门が建設の停止を命令し手続きをとらせると規定され（31条1項）、建設後の補正が可能となっている。中国の高い執行率については前述したが、この補正分をも含めた統計のようである。日本では、必ず事前に実施されることとなっており例外は認められていない。

関係文書の情報公開についてであるが、中国では、環境保護部門の規定により環境汚染事故と環境汚染が原因の公害病調査の報告・データは「機密」扱いに分類されているほか、全国大中都市の全面的、系統的な水、大気、騒音、廃棄物などの観測データは「秘密」事項とされている¹⁶⁾。環境アセスメント関係については明示されていないが何らかの制限を受けるものと推測される。事業者が環境保護部門の審査を受ける前に、プロジェクトや環境への影響の要点をメディア等で公開することが義務付けられている（参与弁法9条）。また、報告書の簡略版をホームページ等で公開することも可能となっている。

中国の公衆参加については、環境保護部門への承認申請直前のアンケート調査が多用されており、建設についての賛成の態度の確認にとどまっている¹⁷⁾。公衆参加の問題点としては、①参加者の範囲は「関係機関、専門家、住民」に限られている。ここでの「関係」の判断基準が明らかでなく、環境保護部門の恣意が入り込む余地がある。一方、日本では、方法書、準備書の段階で、より広く情報を集めるという観点から誰でも意見を述べることができる。実際の例をみても、公聴会などの参加者の選抜（参与弁法15、25条）の基準が不明確である。③公衆は報告書簡略版公開後、事業者に対して意見を提出できるが、報告書承認の直前であるとともに、意見の処理状況のフィードバックは義務づけられていない（参与弁法12条）。十分な双方向の意見交換ができるのか疑わしい。また、環境保護部門は報告書受理後、関連情報を公開して、公衆は意見を提出することができる。事業者は報告書中に意見の採用、不採用の説明を記載しなければならない（同13、14、17

条)。③意見が受け入れられない場合の救済措置については、関連規定では明らかでなく、公衆の意見が実質的に反映される方法を欠いている。さらに、行政訴訟を提起し公衆参加の手続きの瑕疵を争うことは可能かどうか、訴訟法の受理範囲に該当するかどうかとも不明である。

以上の点から、日本法と比較した場合の制度改善に向けての提案として次の点を挙げることができる。①アセスメントの期間は極めて短い。大規模な事業については、期間を延長し慎重に進めるべきである。②評価項目について、生態系、温室効果ガス、景観や歴史的・文化的環境まで含めるべきである。③アセスメント報告書は専門的で、一般住民には理解困難と思料される。行政機関からの情報公開については、新聞、テレビなどのマスコミを活用しわかりやすく伝えていく工夫が必要である。このことはアセスメントの意義の啓発にもつながる。④公衆参加の機会の増加と時期を早めること、⑤代替案の検討は大綱段階でおこなわれているようであるが規定で義務付けること、⑥先に建設してからの事後補正を規定で禁止すべきである。

なお、急速な経済発展で多くの面的開発が進められているが、戦略的環境アセスメントは実効性を挙げているのか、疑問なしとしない。規劃環境影響評価条例（2009年）の起草段階では、検討に3年4カ月を要し多くの草案の条項が削除されたようである¹⁸⁾。

5. 中国の環境意識

以上のとおり、中国のアセスメントについての現状と課題を述べてきたが、制度の設計と執行には、その時々、社会の住民の環境意識が密接に関連する。とりわけ、情報公開と公衆参加の推進には、公開主体となる行政機関と参加の主体となる住民の環境意識の把握が大切である。制度をすぐれたものにすることは必要であるが、同時に行政機関職員や住民の環境意識を高めることが不可欠である。器が立派でも盛る酒肴がまずくてはいかんともしがたい。

まず、環境行政職員の環境意識についてのアンケート調査のうち、環境影響評価に関連する部分を紹介する。北京大学法学院の汪勁教授は、全国の省級、市級、県級地方政府の環境保護部門と関係機関の職員372人に対し、2007年5月～12月にかけて法執行に関するアンケート調査を実施している¹⁹⁾。調査結果によると、まず、「一低、二高、三難（低い違法コスト、法遵守と法執行の高いコスト、法執行の際の挙証・法人代表者の追及・強制的な取締の困難性）」の原因として「立法が不完全で、具体的でない」ことを挙げる者が過半数（53.2%）を占め、環境保護部門の弱い立場（19.6%）、地方政府の経済発展志向が強く企業を支持していること（14.5%）、違法企業の環境意識が低いこと（9.7%）と続いている。企業が違法行為に走る原因としては、「環境法規による違法処罰が違法行為により獲得できる利益より低いこと」（79.0%）を挙げる者が圧倒的に多く、「政府または関係部門が環境保護部門の法執行に関与すること」（7.8%）がこれに次ぐ。環境影響評価報告書が審査通過する比率については、90%以上と答えたものが半数近く（44.1%）、60%以上が3割程度（31.2%）いる一方、59%以下と答えたものは1割程度（12.9%）と少なく、高い合格率であることがわかる。環境影響評価手続きをとらずに着工し、事後的に補正手続きを取る事例の割合について、全体の40%以上が3割を超え（30.6%）、20%以下は3割足らずにとどまっている。

厳格に環境法を執行できない主要な原因については、「環境保護部門が地方政府に隷属している」という体制的な原因を挙げるものがほぼ半数を占めている。筆者が2009年5月に、北京大学・汪勁教授に依頼して別途おこなった江西省内の環境保護部門職員に対する調査では、「環境保護部門

の権限が弱い」とするものが75.5%（複数回答）を占めている。

環境保護部門があいまいな態度しかとれない原因について、最も多いのが「環境保護部門が地方政府の党・政府の財政、人事部門の抑制を受ける」（27.7%）であり、次いで「地方政府の経済発展の要求が環境保護より大きい」がほぼ同数（26.3%）を占める。さらに、「成績審査システムが不合理である」（21.6%）が続く。これらを総合すると、体制的に環境保護部門が地方政府の指導の制限を受けることと、経済発展優先の地方政府の傾向ということに要約できであろう。

法執行に影響を与える行政の体制について、「政府部門間の権限と責任の重複と衝突、相互にいがみ合う体制」としたものが30.6%と最も多い。ほぼ同数で、「中央政府と地方政府の間の交流、協調不足により効果的に執行できない」（29.3%）がこれに続く。このことは、横のレベルでの環境保護部門とその他部門との利益衝突や、縦向きでの中央と地方の利益分化を表している。

以上のことから、立法の不完全さ、中国特有の中央・地方関係、政府内各部門間の対立とともに、地方政府指導者の経済発展志向が強いことが、法執行が円滑に進まない大きな原因であるといえる。

次に、住民の環境意識に関する調査を紹介する。中国西北大学の王鳳副教授と筆者が共同で2009年度に、西安市民400世帯について調査を行った²⁰⁾。西安市は中国のなかでも全国平均に近い所得レベルにあり中国の国民の環境意識を知る上で参考となる。調査項目は、「ポリ袋の不使用や使い捨て食器の不使用」「生活ごみの分別処理」「使用済み電池の回収」「再生紙の使用」「節水」「省エネ商品の使用」などの「表面環境行動」と、「国内外の環境保護イベントへの関心度」「環境保護ボランティア・環境保護活動への参加」「環境訴訟への参加」などの「深層環境行動」などである。

主な結果は以下のとおりである。

①職業

学生は、政府職員や企業管理職、専門技術者、サラリーマン、労働者、自営業者、農民、軍人、警察、NGOメンバーより表面環境保護行動に取り組んでおり、積極的に環境保護に参加している。

②居住地、環境知識

18歳までに都市部に居住していた対象者は深層環境行動に参加したがる傾向がみられる。多くの環境NGO、社会团体などの拠点があり、深層環境保護行動に参加できるルートや方法の情報を得やすいためである。

深層環境行動のためには、環境に関する専門知識が不可欠である。2006年度にも王副教授は同様の調査をおこなっているが、環境知識レベルは3年間に3.8%しか向上しておらず、住民の行動が停滞する原因となっている。マスコミによる報道が必要であると指摘している。

③所得

所得は表面環境行動に対する影響は少ないが、深層環境行動に対しては顕著かつ長期的な影響がある。所得が高い家庭がよい環境保護の習慣があり、時間とコストをかけて使い捨て食器の不使用や省エネ製品の導入に取り組んでいるとは限らないことを示している。「物質中心主義」に影響され、儉約の精神を忘れ、経済的インセンティブが働かないためと考えられる。一方、高所得の家庭は深層環境行動に参加する意欲が高く、環境に対する社会的責任の意識や期待が高いことを表している。

④環境政策

環境品質報告制度、環境行政への不服申し立て、建設プロジェクトの環境アセスメントなどの拘束力を持った政策は、住民の表面・深層環境行動に大きな影響を与える。

一方で、レジ袋制限政策、水価格公聴会、ノーカーディなどは環境行動に影響を与えない。所得の高い人は0.2元のためにエコバッグを携帯しないし、貧しい人は有料のレジ袋を使わないので、レジ袋の消費量は減らない。王副教授は、エネルギー価格の引き上げとエコ製品の価格引き下げを提案している。

2006年度と2009年度を比較して次のことが明らかとなった（表2）。

- ・公衆の環境知識レベル、環境問題の重要性および環境保護の意義に対する認識は2006年と比べ、小幅な上昇が見られた。
- ・環境行動にも改善が見られる。特に、表面環境行動は、わずか3年間で25.5%近く上昇し、驚くほどの大幅な改善が見られた。
- ・深層環境行動にも改善が見られるが、公衆の参加度が依然として低く、合格ライン（60%）には届かなかった。

また、筆者は南京大学環境学院の王遠副教授に委託して、南京市民の環境意識についての調査を2010年に実施した²¹⁾。南京市は上海に近い経済発展都市であり、所得の高い地域であるため西安市との比較が可能となる。対象者は南京市の6つの区に在住する259人であり、環境企画管理専攻の大学院生5人が直接市民を訪問し、記入してもらう方式で実施された。調査項目は、西安市調査を基本としながら独自の項目を追加した。具体的には、「環境保護の認識」「環境保護の意識」「環境政策満足度」「環境保護満足度」の四分野であり、それぞれ表3のような設問を内容とする。これらの設問について、「全然賛成しない・全然合っていない・全然満足していない」「あまり賛成しない・あまり合っていない・あまり満足していない」「比較的賛成する・比較的合っている・比較的満足している」「非常に賛成する・非常に合っている・非常に満足している」「あまり分からない」の五段階で評価してもらい、それぞれのポイントを1, 2, 3, 4, 0点として、その意向を把握した。結果は表3のとおりであり、括弧内が平均点である。

「環境保護の認識」「環境保護の意識」「環境政策満足度」「環境保護満足度」の各分野の平均点は、表のとおりである。「環境保護の認識」の各設問については、「人類と自然界の協調」の点数が最も高く、「人類が持続可能に自然資源を利用すること」も3点を超え、賛成する人が多いということを示している。一方、「人類が自然に順応すること」は最も低い。自然とうまく付き合っていくという感覚を持った市民が多いことを示している。

表2 公衆環境行動得点（100点満点制）

変数 Variables	2006年度得点 Score in 2006	2009年度得点 Score in 2009	変化絶対数 Absolute change	変化率 Percentage change
環境知識	81.9	85	3.1	3.8
環境意義	73.8	80	6.2	8.4
環境重要性	71.6	75	3.4	4.7
表面環境行動	55	69	14	25.5
深層環境行動	47.3	51	3.7	7.8

表 3 具体的な設問の内容

環境保護の意義 についての認識 (3.15)	環境保護の意識 (2.42)	環境政策満足度 (2.72)	環境保護満足度 (2.13)
人類が持続可能に自然資源を利用すること (3.28)	環境保護の重要性は経済建設に劣らない (3.39)	レジ袋制限政策 (2.93)	政府の環境政策・法規 (2.25)
人類が自身の生存環境を改善すること (3.14)	まず生活レベルを上げてから環境保護を考えるべき (1.93)	9月22日のノーカーディ (2.98)	政府の環境保護法執行の程度 (2.00)
人類が今後徹底的に自然を征服すること (集計せず)	我が国は環境問題より重要な問題がずっと多い (2.53)	建設プロジェクト環境影響評価公聴会 (2.62)	政府環境保護人員の専門素質 (1.98)
人類が子孫に自然資源を残すこと (3.12)	科学技術はすべての環境問題を解決できる (1.76)	環境行政不服申し立て (2.59)	メディアの環境保護啓発 (2.44)
人類と自然界の協調 (3.58)	自然には回復能力がある (1.58)	水価格公聴会 (2.54)	民間環境保護組織の発展 (2.07)
人類が平等にあらゆる生命を尊重すること (3.34)	過度の経済発展の追及は環境問題を生みやすい (3.30)	環境質報告・環境情報公開制度 (ネット等の媒体) (2.77)	公衆の環境保護活動参加の意識と行動 (2.06)
人類が自然に順応すること (2.46)	わが国の環境状況はまだ保護せざるを得ない程度に至っていない (1.79)	建築現場粉塵費用徴収制度 (2.81)	環境保護の現状についての全体の印象 (2.12)
	わが国には既にどこにも環境問題がある。 (3.17)	社区環境協調・円卓会議制度 (2.54)	
	我が国の環境汚染と破壊はすでに深刻である (3.17)		
	環境保護と我々とは関係ない (1.25)		
	環境保護のためには生活レベルを下げてもよい (2.68)		
	環境保護のために税を徴収することを受け入れる (2.54)		

※各設問のなかで最も高い平均点のものをゴシック・網掛け、最も低いものをイタリック体で表示した。

次に、「環境保護の意識」については、全体の平均点は 2.42 と全体的に低い中、「環境保護の重要性は経済建設に劣らない」を挙げたものが 3.39 と最も高い。次いで「過度の経済発展の追及は環境問題を生みやすい」「我が国の環境汚染と破壊はすでに深刻である」がこれに次ぐ。一方で、「環境保護と我々とは関係ない」という無責任な設問の平均点は 1.25 と極めて低い。これらのことから経済発展と同様に環境保護をかなり重視している市民が多いことを示している。

「環境政策満足度」の全体の平均点は 2.72 点と、「環境保護満足度」の 2.13 点より高くなっている。「9月22日のノーカーディ」が 2.98 点と最も高く、市民は比較的満足しているという段階にあることがわかる。次いで、「レジ袋制限政策」「環境質報告・環境情報公開制度」が続く。一方、最

も低いのは「水価格公聴会」「社区環境協調・円卓会議制度」であるがこれも 2.54 点と比較的高く、各設問の点数には全体的に大きな開きがない。しいて言えば市民に身近なレジ袋や情報公開には関心があるが、公聴会や円卓会議は誰でも参加できるものでなく、これらのことが満足度に反映されているのではないかと推測される。

最後に「環境保護満足度」については、全体的に 2.13 点、すなわち「あまり満足していない」段階にあることを示している。最も高いものは「メディアの環境保護啓発」で 2.44 点、次いで「政府の環境法規・政策」で 2.25 点となっている。最も低いのは「政府環境保護人員の専門素質」で 1.98 点、次いで「政府の環境保護法執行の程度」で 2.00 点と政府の職員や法執行に問題があるとする傾向がある。これらのことから、メディアへの関心が比較的高いことと環境法体系が比較的整っていること、反対に、政府の法執行と職員の資質を問題視していることが窺える²²⁾。なお、「民間環境保護活動参加の意識と行動」「公衆の環境保護活動参加の意識と行動」はそれぞれ 2.07 点、2.06 点と低く、中国での公衆参加の遅れと市民の満足度の低さを表している。

6. 日本において環境への影響から計画が変更された例

前述のような手続きに基づき、環境アセスメントがおこなわれてきたが、実際には開発のための免罪符とみられる傾向が強く、環境への配慮が実際に機能しているかどうか疑問視されることがあった。以下では数少ない例であるが、アセスメント手続きにおいて環境への配慮が強調され、手続きが変更、中止された例²³⁾と、環境アセスメントが機能していない中で開発許可の行政指導において環境保全が強調された例を紹介する。(1)、(2)は、自然保護を訴えた住民、環境 NGO、専門家の意見が行政の意向を変えさせた例である。

(1) 藤前干潟干拓事業（名古屋市）

同事業は、名古屋市がシギ、チドリなどの渡り鳥の飛来する藤前干潟に 46.5 ha の廃棄物処分場を計画した案件である。藤前干潟は、名古屋港の臨海工業開発の中で残された日本最大級の渡り鳥渡来地であり、鳥たちの餌となるカニやゴカイ、小魚が多く生息していたため、渡り鳥の休息と栄養補給の大切な中継地になっていた。このため、環境保護団体、NGO が自然保護の立場から反対運動を展開した。法制定以前であり、1994-98（平成 7-11）年に閣議アセスメントを、名古屋市も条例に基づくアセスメントを実施した。アセスメント準備書に対して意見書提出、公聴会、審査会が開催された。この審査会意見で「自然環境への影響が明らか」としながら、代償措置として人工干潟が提案された。しかし、環境大臣は公有水面埋立法に基づき、人工干潟を否定した。名古屋市は処分場計画を断念し、その後ゴミ減量化に努力し、現在は廃棄物減量・リサイクルの先進的な取組をおこなう自治体として知られている。その後、藤前干潟は、2002 年に「特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約（ラムサール条約、Ramsal Convention）」の登録湿地になった。

(2) 2005 年日本国際博覧会（愛知万博、愛・地球博）

愛知万博は、2005（平成 17）年 3 月 25 日から 9 月 25 日までの 185 日間、自然の叡智をテーマに 121 カ国、4 国際機関が参加し開催され、入場者は約 2200 万人に上った。愛知県愛知郡長久手

表 4 計画変更内容

段階		準備書	評価書	修正評価書
時期		1999 年 2 月	1999 年 10 月	2001 年 12 月
会場敷地	海上の森	540 ha	540 ha	15 ha
	青少年公園	0	220 ha	158 ha
入場予定者		2500 万人	2500 万人	1500 万人

出典：原科幸彦『環境アセスメントとは何か－対応から戦略へ』より

町・豊田市と同県瀬戸市の 2 会場で開催された。1997（平成 9）年の環境影響評価法成立直前であったため、法に準じた手続きとしてアセスメントが開始された²⁴⁾。会場は、当初瀬戸市の「海上（かいしょ）の森」540 ha を予定していたが、自然保護団体からムササビ、オオタカなど貴重な生物の生息地であることが指摘された。会場敷地については、1999（平成 11）年 2 月の準備書において、「海上の森」のみの 540 ha とされたが、99 年 10 月の評価書では、「海上の森」540 ha、長久手町にある別会場の「青少年公園」220 ha に変更され、さらに 2001（平成 13）年 12 月の修正評価書では全体の規模を大幅に縮小し、「海上の森」15 ha、「青少年公園」158 ha とされた。結果的に準備書、計画書、修正評価書と三つの案が提示され、最終的に、「海上の森」の会場敷地は 15 ha に縮小された（表 4）。

もともと、アセスメントの手続きを決める方法書作成の段階で代替案を記載しておけば、手戻り、追加調査は不要になったと考えられ、アセス期間の短縮ができたのではないかと専門家から指摘されている²⁵⁾。

（3）京都府におけるゴルフ場開発計画

次に、地方自治体の例として、筆者（北川）が自ら職員として担当した京都府のゴルフ場開発について述べる。京都府は、1973（昭和 48）年に、当時の革新派知事・蜷川虎三のもとで「ゴルフ場建設事業の規制に関する基本要綱」を制定した。この要綱は、「第 2 基本方針」において、「豊かな自然と府民の暮らしを守るため市町村とともに」厳格に対処するとし、①自然環境および生活環境を破壊しないこと、②災害防止の措置が十分であること、③事業者が行政指導に従うこと、④地域住民の意向に合致することの四つを掲げる。誠に簡単な方針であるが、環境保全を第一に挙げ重視していることがわかる。1990 年から 2 年間、筆者は大規模開発許可の窓口の担当係長（資源調整課指導係長）を務めたが、この簡単な要綱があったおかげでバブル経済の真ただ中で、ゴルフ場の乱立を抑制する役割を果たしたと考えている。今でも京都府ではゴルフ場の数は隣接の兵庫県と比べると圧倒的に少ない。

要綱による手続きでは、まずゴルフ場を計画している事業者は市町村との協議を経たのち、地元の出先機関である地方振興局に計画の概要書を提出、地方振興局を経由して担当窓口へ提出する。まず、窓口課で概要書について前述の基本方針に合致しているかどうかの協議をおこなう。次に、事業者は窓口課からの指導に基づき計画書を作成するとともに、要綱に基づく環境アセスメントの手続きに入り、それが終了した段階で「処理方針」の協議に入る。「処理方針」は、自然環境保全、災害防止、文化財保全、地域住民の生活の向上と産業発展、関係地域住民の同意など 11 項目にお

いて審査される。いずれの協議も「京都府土地問題対策協議会」という庁内各関係部局が構成メンバーの会議を開催して、開発計画の内容について審議する。環境アセスメントの手続きのみで、通年の調査を要求したため、計画書提出から開発許可まで3年程度を要した。また、事業者による会員権の事前販売を禁じたため、地元土地を買収して計画を進めている事業者にとっては銀行からの買収資金の利息のみでかなりの負担になったため、結果的に資金力のない事業者が淘汰されることとなった。

しかし、多くの事業者は府議会議員、地元市町村の議会議員などを通じて、早期の手続きの進捗について様々な圧力をかけてきた。この過程で、贈収賄の汚職事件が頻発し、マスコミの取材に追いつけられることもあった。一方で、山を削る地形変更による災害の誘発や大規模な森林伐採、農業による水質汚染などは、大きな環境破壊・汚染として全国的に大きな問題となっていた。住民の反対運動も根強く、京都市西京区のボンボン山で計画されていたゴルフ場開発計画などは中止された。結果的にこのような指導、規制はなぜ可能になったのか。一つは首長の強力なリーダーシップである。住民の安全、安心を守る責任があり反対運動の矢面に立たされる地方自治体には、首長の意思次第で法律に規定されていない政策であっても「地元住民の意向」という名分でかなりのことが可能となったということである。行政指導の実効性は粘り強い説得により、相手方の道義心と社会的責務に訴えその遵守によって確保されたものであった²⁶⁾。それを強化したのが「住民の意向の尊重」であり、公衆参加の基礎の上に強力な指導がおこなわれたといえる。

要綱による行政指導は法治主義の観点からは、一般に条例化すべきであるが、地域住民の生活と権利の確保・保障のために、法治主義の精神を充実させる方向での要綱行政について評価する専門家もいる。そして、現在でも条例化が困難な負担条項（公共施設用地の無償提供や負担金納付）については、行政指導で苦情申し立て手続きの整備による公正さと透明性を確保する「近代化」と住民参加手続き保障による公開性と民主性を確保する「現代化」によって新たな展開を図ることができるとの見解もある²⁷⁾。

現行法制上は、きわめて存続が困難な要綱であるが、地域住民の意向、環境保全など地域の利益になるものを誘致、建設することが可能になること、許可の前提として協議に時間をかけさせることにより、事業者の資力、本気を窺い知ることができることなど、開発圧力が強かった時期において、非常に大きな役割を果たしたことから筆者は経験上是認すべきと考える。ただし、今日ほとんどの都道府県が開発指導要綱を条例化していないが、その理由は実は別のところにある。すなわち、経済的理由から開発案件が激減し、運用の必要性がなくなったことにある。例えば、京都府の場合、1995（平成7）年の審査を最後に現在まで大規模開発案件の申請はおこなわれていない²⁸⁾。

藤前千湯と愛知万博のケースは、環境保護団体が貴重な自然の保全を訴え、それが公になり専門家の支持を得、政府や国際機関を動かすこととなった。とりわけ愛知万博の例では、「愛知万博検討会議」が設けられ、会議はすべて公開され、インターネットにより中継された。最後の京都府のゴルフ場計画については、行政指導の根拠となる要綱のなかに「地域住民の意向に合致すること」が挙げられており、住民の反対運動が激しいところでは計画の実現が困難になりうるものであった。この場合も、公衆参加の基礎の上に実質的な環境配慮がおこなわれた例として評価してもよいであろう。

7. 持続可能性アセスメントの実施

最後に、日本、中国とも、外見上の制度は整っているが、経済、社会の持続可能な発展を図るにはどのような制度が望ましいかを考察したい。筆者は結論として、それは「有限な環境、資源を念頭に置き、経済、社会、文化も含め総合的に捉え、評価する持続可能性アセスメント」であると考ええる。日本で法制化が遅れた原因は、経済界から開発を遅らせる足かせと考えられたことによる。環境保全と経済発展や開発行為は両立しないものとみなされてきた。このため、アセスメントは形骸化し、事業内容に合わせる「アワセメント」、「免罪符」と揶揄された。手続きに入ると事業へのゴーサインが出たとし、影響が少ないとの結果を出しがちであった。この反省の上に立って、「環境」のみを強調して取り出すのではなく、「環境保全」を前提、かつ最優先としつつも、持続可能性の視点から経済、社会、文化なども考慮に入れ総合的、実質的に環境配慮がはかられる手続きとして整備することが不可欠であろう。

次に、事業段階に加え、できるだけ早い計画段階でのアセスメント（SEA）が必要と考える。これにより環境面はもちろん、経済、社会、文化面も含め代替案を考えることができ、better decisionが可能となる。ただし、日本においても既に導入している自治体を除き、経験が少ない。具体的な案件の評価のなかで経験を蓄積することが必要である。

さらに、情報公開の拡大と双方向の意見交換が望ましい。意思形成過程の情報であっても可能な限り公開されなければならないとともに、住民の意見に対しての応答がなされなければならない。ただし、日本、中国とも必ずしもうまく機能しているとは言い難い。その理由として、環境影響報告書が膨大で専門的な内容であり、一般の住民が理解し意見を提出することはきわめて困難であるためである。日本でも意見が提出される件数は少ない。環境 NGO やマスコミなどにより内容を分かりやすく解説し、提示する努力が必要のように思う。そして、アンケート調査でみたように住民の関心の喚起と行動を促進するには、環境教育の役割が重要であろう。

最後に、科学的な見地からの専門家の関与である。日本の地方自治体では専門家審査会がおこなわれ、中国でも論証会により専門家による検討会議がおこなわれている。しかし、日本の法に基づくアセスメントではこの手続きがない。公正中立な立場からの専門家の意見は不可欠である。

以上のような視点を取り入れたベストプラクティスとして、地方自治体の例であるが京都府の『「環（わ）」の公共事業』を紹介する。同事業は、2004（平成 16）年度にガイドラインが策定され、2007（平成 19）年度に改定された。その目的は、京都府の実施する公共事業を自然・社会環境と共生するものへと導くため、環境面から評価することである。同事業では、2005（平成 17）年度、2006（平成 18）年度で、構想段階 39 件、実施段階 740 件に対して評価が実施されている。このうち、特に規模の大きな（10 億円以上）構想段階の 13 件については外部評価が実施されている。「構想段階」の評価の特徴として、ガイドラインでは「住民参加による横断的評価」「内部による評価結果を外部の専門家により再評価すること」「環境負荷と経済効率性により総合的かつ定量的に評価すること」が挙げられている²⁹⁾。今後の課題として、単一の事業だけでなく「地域の関連公共事業を横断的に評価する必要」「事業規模にかかわらず外部評価の実施」「収集した環境情報を GIS として集約し活用すること」が指摘されている。公共事業にとどまらず、民間事業者による開発にも導入していく必要があるだろう。ただし、現在、各事業課において、地域住民や外部有

識者の評価を受ける仕組みが構築されているが、その他については制度の改善への取り組みは進捗していないようである³⁰⁾。

むすびに

本稿では、開発事業をできるだけ環境に配慮したものにしていくために考案されたアセスメント制度について、日本と中国の事例を分析した。今日、両国においても事業の実施段階だけでなく、計画の策定に対しても可能な限り事前に環境に配慮し、持続可能性の視点から評価していくことがますます大切となってきた。そして、これらが我々の将来のまちづくり、事業活動、日常生活と密接に係わっている。このため、我々がどのようなビジョンを抱くか、そしてそれをどのように施策に反映させていくか、「公衆参加」の役割の重要性は増している。

今日、公衆参加の実質化を図るためには、「意味ある応答」といわれる実質的な双方向の意見交換が必要であるとされる³¹⁾。その前提として、役所の難しい文書やアセスメント文書を住民に分かりやすく伝える工夫が求められる。たとえば、要点を解説する環境 NGO などのコミュニケーターの必要性が高まっている。また、意思形成過程の情報であってもできるだけ範囲を広げて公開されるとともに、住民も手軽にアクセスできるような情報公開の仕組みが必要であろう。そして、住民の環境意識や環境に対する知識の向上のためには、学校での環境教育や生涯教育の充実も必要となる。

住民の環境意識は公衆参加の実質化の原点となるものであり、本稿では中国側研究者の協力を得て実施したアンケート調査の内容を紹介した。西安調査からは、中国においても近年意識の向上がみられるが、行動にはまだまだ結びついていないことが明らかとなった。また、南京調査からも政策や行動への理解が必ずしも十分でないことが明らかとなった。これらの調査は初歩的な分析にとどまっているが、日本等の諸外国の環境意識調査と比較することなどにより、公衆参加を支える住民の意識を相対的に考察することも重要であろう、今後の研究課題としたい。

注

- 1) 大塚直『環境法』有斐閣、2006年、59頁。
- 2) 環境省総合環境政策局総務課編『環境基本法の解説（改訂版）』ぎょうせい、2002年、101頁。
- 3) 正式には「環境に関する情報の取得、環境に関する決定過程への公衆参加および司法救済に関する条約（Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters）」、2001年発効。条約の内容と評価については、高村ゆかり「情報公開と市民参加による欧州の環境保護－環境に関する情報へのアクセス、政策決定への市民参加及び司法へのアクセスに関する条約（オフス条約とその発展）－」法制研究8巻1号、2003年10月参照。
- 4) この場合、すべての選択肢が残っている十分早い時期から、時間的な余裕を持って効果的に準備することができるように、また、無料で参加できるようにすることが重要とされている。最終決定も、根拠と検討状況を明示して公表されなければならない。
- 5) 戦略的環境影響評価については、北川秀樹「中国における戦略的環境アセスメント制度」現代中国78号、2004年10月、47頁以下参照。
- 6) 馮敬堯「公衆参与制研究－以環境法律調控為視覚－」（王樹義主編『環境法系列專題研究』科学出版社、2005年、11頁～17頁）。
- 7) 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3月）より引用。
- 8) 大塚・前掲、221頁。

- 9) 米国国家環境保護庁ホームページ (<http://www.epa.gov/compliance/nepa/>, 2012年2月9日参照)
- 10) 環境影響評価制度研究会編集『環境アセスメントの最新知識』28頁, ぎょうせい, 2006年。
- 11) 「免罪符」「アリバイ作り」ともいわれる。このように形骸化した理由は, アセスメントの実施時期が遅く計画の変更につながりにくいこと, 事業別マニュアルに過剰に依存し個々の地域環境に入り込む真剣さに欠けていたためであると指摘されている。(島津康男「アセス40年目の危機をどう乗り越える」環境アセスメント学会『2011年度研究発表会要旨集』9頁)
- 12) 北村喜宣『環境法』310頁以下, 弘文堂, 2011年。
- 13) 大塚・前掲, 234頁以下, 原科幸彦『環境アセスメントとは何かー対応から戦略へ』岩波新書, 2011年。
- 14) 北村・前掲, 301頁は, 事業の早期段階とする。
- 15) 北川秀樹「中国における環境影響評価法の制定と意義」『龍谷法学』36巻4号, 39頁, 2004年。
- 16) 国家環境保護局「環境保護工作中国国家秘密及其密級具体範圍の規定(1996年)」3条
- 17) 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, 65-68頁, 2005年。
- 18) 規制策定は多くの行政部門の利害に絡むため, 立法過程での公衆参加の後退, 用語解説の削除, 行政部門の主導権争いなど, 作業は困難を究めたようである(汪勁『環境法治的中国路径反思與探索』2011年, 92頁)。
- 19) 汪勁, 張晏, 嚴厚福(2009)「環保執法難: 難在何處? - 对我国環保部門工作人員的問卷調查報告」『中国環境法治』法律出版社, 281-310頁。内容については, 北川秀樹「中国の環境法政策と執行メカニズムー地方政府の環境ガバナンスー」(北川秀樹編著『中国の環境法政策とガバナンス』序章)。
- 20) 西北大学の環境経済学専攻の大学院生5人が家庭を訪問し, インタビューをおこなう形式で実施された。王鳳, 陰丹, 北川秀樹「公衆環境行動の変遷と環境政策に関する研究」
- 21) 龍谷大学国際社会文化研究所共同研究「中国の地方政府における環境法・政策の執行と社会構造ー日本との比較研究ー」を活用した。王遠・趙卉卉・王義琛・周婧・王芳・谷学明「南京市公衆環境意識の総体評価與影響因素分析」『長江流域資源與環境』21巻4期, 2012年4月。
- 22) 法執行が弱いことは地方政府の環境保護部門の職員への調査からも明らかである。(北川秀樹編著『中国の環境法政策とガバナンス』(晃洋書房, 2012年)序章「中国の環境法政策と執行メカニズムー地方政府の環境ガバナンスー」, 第1章「中国環境法執行の強化とその改革の課題」参照)。
- 23) 原科・前掲。島津・前掲も大規模事業のアセスメントのベスト3に藤前干潟と愛知万博を挙げる。
- 24) もともと, 万博のような一過性の事業は法対象事業でなく, 法施行も1999年6月であった。このため, 所管の通商産業省のものと検討委員会で策定された「2005年日本国際博覧会環境影響評価要領について」という通達により手続きが実施された。(宇佐見大司「愛知万博の環境影響評価と環境影響評価法」『市民法学の課題と展望』464頁, 日本評論社, 2000年)
- 25) 原科幸彦(2002)「愛知万博アセスが与えた教訓ー21世紀のモデルにはならずー」『環境行政改革フォーラム2002年度総会予稿集』, pp.147-154。もっとも, 万博協会も愛知県も「海上の森」以外は会場敷地を予定していなかったようである(宇佐見・前掲476頁)。
- 26) 三辺夏雄「地方公共団体における開発指導要綱ーその法的位置づけをめぐって」『国際化時代の行政と法』242頁, 良書普及会, 1993年。
- 27) 大田直史「行政手続法下の要綱行政」『公共性の法構造』263-285頁, 勁草書房, 2009年。
- 28) 京都府用地課職員談。
- 29) 京都府『環』の公共事業ガイドライン(改訂版), 2007年。(<http://www.pref.kyoto.jp/wa/resources/1197854719595.pdf>, 2012年1月3日参照)
- 30) 京都府自然環境保全課職員談
- 31) 原科幸彦編著『市民参加と合意形成』学芸出版社, 2005年, 35頁。