

中国の環境アセスメントと公衆参加

北川 秀樹

1. はじめに

2003年9月から施行された環境影響評価法は、公衆参加について「国家は関連する機関、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ついて、建設機関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(原文は「聴証会」)、またはその他の形式で関連する機関、専門家と住民の意見を求めなければならない。建設機関が承認を申請する環境影響報告書には、関連する機関、専門家と住民の意見の採用・不採用の説明を付記しなければならない」(21条)と規定した。同法ではまた、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の規定が盛り込まれ、同じく公衆参加が規定された。

中国において、急速な経済発展の下で環境アセスメント制度やその公衆参加により環境保全は十分に図られているのか、また環境破壊の歯止めとなっているのかという視点から報告する。

2. 環境アセスメント制度と公衆参加の沿革

中国の環境アセスメント制度は、1979年の環境保護法(試行)制定の際に、建設プロジェクトに対する環境影響評価についての規定が設けられたことに始まる。同法6条で、「新築、改築、拡張工事において、必ず環境影響報告書を提出し、環境保護部門とその他関連部門の審査承認後設計に入る」と規定した。その後、海洋環境保護法(1982年公布、以下年号は公布年)、水污染防治法(1984年)、大気污染防治法(1987年)

等の個別法で、それぞれの領域のプロジェクトについて環境アセスメントを義務付けた。手続きが比較的体系的に整備されたのは、1986年の建設項目環境保護管理弁法であり、1998年には同条例として規定され、現在の環境影響評価法に連なる。

環境行政分野における公衆参加の始まりも、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」と規定した。公衆参加については、国際金融機関のプロジェクトにおいて経験を蓄積した。1993年に、国家環境保護局、国家計画委員会、財政部、中国人民銀行が連合で公布した「国際金融機関借款建設プロジェクト環境影響評価管理事務を促進することに関する通知」によりさらに具体化され、1996年に改正された水污染防治法や同年に制定された環境騒音污染防治法により、建設プロジェクト所在地の機関と住民の意見を求めなければならないと規定した。

建設項目環境保護管理条例では、「建設機関は環境影響報告書作成に際し関連の法律規定により建設プロジェクト所在地の機関と住民の意見を求めなければならない」と規定している。

3. 運用の実態

建設プロジェクトについては、環境への影響の程度によって規模に応じた分類管理（環境影響報告書、報告表、登記表）を実施している。このうち、環境に重大な影響のある建設プロジェクトについてのみ全面的な環境影響評価を行い、環境影響報告書の作成と公衆参加を規定している。2002年の統計では、全国で237,155件の建設プロジェクトが計画され、うち233,129件が条例に基づき環境行政部に審査申請されているが、このうち環境影響報告書として申請されたものは全体の3.1%にあたる7,268件であった。日本とは比較にならないほど多くの数に上るとともに、執行率は1998年以降90%を超え、2004年には99.3%ときわめて高くなっている。

公衆参加の方式は、新法によれば論証会、公聴会、またはその他の形式とされている。「論証会」は、一種のスコーピングともいえるものであり、環境影響評価大綱作成段階と報告書作成段階において、環境行政部門主導で、研究者等の専門家を招聘し環境要素の具体的な数値についての検討が行われている。

「公聴会」についてであるが、法施行以降もしばらくは開催されていなかったようで

あるが、行政許可法や関連の行政法規等が整備されたことを受け、後述するように2004年8月に、北京でおそらく全国初の環境アセスメントに係る公聴会が開催された。「その他の形式」は、アンケート調査が多用されている。アンケート調査は、環境汚染に関する項目と並んで事業実施に伴う移転の可否や事業への賛否を問うものとなっている。

住民が実際の建設プロジェクトを知る手段としては、テレビ、ラジオ、新聞などのマスメディアであるが、基準は明確でない。なお、建設事業者から直接入手する場合は別として、現時点で、保守国家秘密法などを根拠に審査承認前の環境影響報告書は公開されていないため、事業者の協力がなければ一般住民は入手することができない。

4. 事例

4. 1 北京超高压送電線事件

北京電力会社が北京市の観光地・頤和園近くの高級住宅団地・百旺家苑の近辺で架設を計画した22万ボルトの超高压送電線の建設に対して、現地住民が電磁波被害などを理由に阻止しようとした事件である。北京電力会社が環境影響評価を行っていなかったため、全国で初めて環境影響評価手続きにおいて公聴会が開催された案件でもある。電線の鉄塔は住宅から50メートルも離れていない敷地内に建てられており、当初住民側は進入路に壁を構築しこれ以上の工事の進捗と電線の架設を阻んでいたが、環境影響評価報告書は北京市環境保護局によって承認された。公聴会では事業者側、住民側双方が自らの立場を主張した。住民側の利害関係者として12の機関の代表が参加した。住民側は、電磁波が沿線住民の身体健康を害すること、景観に影響を与える（地下ケーブルを提案）ことなどを主張した。電磁波は国際的にも健康被害の研究の蓄積が乏しいということもあり、事業者側の主張が認められ既に送電線は架設されているが住民側は徹底的に争う姿勢である。

本件は、北京オリンピックを控えて増加する電力需要を背景に起こった事件である。経済発展に伴い生活レベルが向上したこともあり、住民の環境に対する意識の高まりを象徴するものとなった。報告者は2006年1月、中国政法大学研究者の協力を得て、送電線近くの百旺家苑の住民を対象にアンケート調査を実施した。回答者の学歴は、大卒以上が83%と知識人が大半を占めている。反対を表明したものは155人中120人、84%に達している。高級住宅地に住む住民は、良好な環境を求めており、電磁波汚染の

危険や景観の悪化から送電線架設に強く反対している。

4. 2 円明園浸透防止膜事件

円明園は、清朝の離宮であり、1860年に英仏連合軍の北京占領に際し略奪と破壊に遭ったが、遺跡公園として保存されている。山水庭園でもあり、水面の面積は全園の40%程度を占めている。しかし、近年の早魃少雨の影響もあって、園内の水質が悪化し、水生生物が枯死するなど園の生態環境は深刻な事態に直面している。2004年6月、園管理処は東部地区の湖底に浸透防止膜工事を行うことを決定し環境影響評価手続きをとらずに着工した。2005年3月に、蘭州大学の教授が、同園を訪問、疑問を提起した。3月31日、工事は総局によって停止され、環境影響評価の手続きをとることを命じられた。4月13日に、国家環境保護総局は公聴会を開催し、幅広く意見を聴取した。会議録によれば公聴会参加者は73人である。8つの行政機関と40の新聞メディアが参加した。発言者は延べ33人で、最高齢が80歳、最年少が11歳である。発言者は司会から5分という時間制限を示されたが長い人は十数分間にわたって発言している。環境影響評価業務は、結局、清華大学が受託し、40日間で完成、6月30日に総局へ提出した。総局は、この報告書を7月7日に承認し円明園に一部の浸透防止膜を撤去させる改善工事を命じた。

また、報告書作成に当たり、アンケート調査が行われている。調査方法は、現地でのアンケート調査とネット調査が併用された。調査票の様式は同一である。このうち現地調査は、無作為で円明園周辺の3箇所各100人、計300人に対して行われた。回答者の52.7%が大卒以上の学歴で、年齢18歳～40歳のものが44.6%、60歳以上が32.9%を占める。このプロジェクトを何で知ったかという質問では、45%がテレビ、41.7%が新聞である。円明園の位置づけについては、自然生態システムの保護とするものが50%を超えていた。ついで園林の回復、休養娯楽、これら三つの機能を併せ持つとするものが約30%あった。浸透防止膜の使用については、賛成しないが50%以上、賛成が10%、わからないが20数%、どうでもよいが10%程度であった。今後どのように改善したらよいかという意見では、65.4%の人が部分的に浸透防止膜を撤去し代替措置を採るべき、20%近い人が全部撤去すべき、10%足らずの人が現計画を継続すべきと回答している。

5. 参加型環境アセスメント実施に当たっての課題

上記の北京超高压送電線事件の住宅団地には、学歴の高い、比較的高収入の人が住んでおり、環境意識が高いことを示している。また、円明園浸透防止膜事件は、全国的に報道され、公聴会の模様がネットで実況公開されるなど、透明度の高いものとなった。

一方で、公聴会の開催は環境保護部門の裁量であり、開催は保障されずアンケートが多用されていること、地方都市では経済発展の傾向が強く、環境への影響や公衆の環境利益の保護というより、プロジェクトについての公衆の賛成の態度を確認する手段となっている。

このため、政府、共産党の政策に反した言動が制限されている中国における公衆参加は、日本より一層成熟度が低いといって過言ではなく次のような課題を指摘できる。

①情報公開の遅れ

中国環境報などのマスコミは環境問題をかなり広く報道している一方で、政府は中国環境状況公報、大気質量公報など一定の情報以外のもの（例えば環境汚染事件関連）については、ほとんど公表していない。汚染事実の情報公開を地方政府幹部が保身のために遅らせるような場合、どのように公開を促進していくかは困難な問題である。

②不分明な参加者の範囲

環境影響評価法に規定する「関連する機関、専門家と住民の意見」の関連する、すなわち利害関係をどのように解するかという問題がある。地方政府の恣意的な解釈を排除するためには公衆の範囲に関する解釈基準を可能な限り明確にしなければならない。

③一方通行のコミュニケーション

日本の環境アセスメント手続きにおける住民意見は、これへ事業者がどう考え対応したかを環境影響評価報告書に記載することとなっている。中国の制度は環境影響報告書を行政が承認するという性格のものであるが、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。少なくとも日本の制度のように複数回意見を表明でき、事業者、行政がフィードバックする仕組みの構築が必要である。また、公衆参加の時期も早めるべきである。

④不十分な救済措置

環境行政許可暫行聴証弁法は、建設事業者が公聴会を開催しないときの行政責任（35条）や公聴会の主催者などに不正な行為があったときの行政責任と刑事責任を規定する

(36条)のみであり、実質的に住民の意見を反映させる救済措置を欠いている。

むすびに

果たして、共産党一党指導下において、参加型環境アセスメントは実現可能なのか？ マスコミや住民の関心が高く、中央政府が乗り出したときは効果がある。しかし、問題は地方でどう実効性を高めるかということである。日本のケースと対照的であるが、地方政府は経済発展の志向が強く、住民の権利を率先して擁護するというケースはみられない。

制度設計も大切であるが、背後にある政治的・文化的条件の下でどのように執行を確保するかということがより大切ではないかと考えられる。戦略的環境アセスメントという先進的な制度を採り入れたことは評価できるが、事業アセスメントの早期の段階での検討と情報公開がより必要と考える。

急速な経済発展の下で環境アセスメントにおける公衆参加は環境保全の牽引車たりうるかということについては、現状ではあまり期待できない。但し、都市部から進展する兆しはあり、一層の情報公開の推進、公衆の意識向上、政策の自由な批判の容認が望まれる。

参考文献

北村喜宣「環境政策・施策形成と実施への市民参画」(環境法政策学会編『環境政策における参加と情報的手法』(株)商事法務、2003年6月、第5章)。

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3月)

北川秀樹「中国の環境政策と民主化に関する考察」(中国研究月報59巻11号、2005年11月)

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)