

中国の環境アセスメント法制度の構造・運用・効果

—日本法との対比で—

学位論文内容の要旨

環境アセスメントとは、環境に影響を及ぼす可能性のある活動の計画・実施に際して、経済利益と環境利益のギャップを緩和するための重要な法的制度であり、その目的は法的手続きを通じて、環境や資源の開発利用における政策決定行為の正当性を確保し、予防可能なリスクを回避・軽減することにある。それは環境法の「予防を柱とする」原則を徹底するための重要な手段であり、科学的な根拠に基づく意思決定、民主的な意志決定、および総合的な視点に立った意志決定を行う上での前提および基礎となる。

環境アセスメント制度は1969年に制定されたアメリカの国家環境政策法(NEPA)にその原点を求めることができる。当該法律は、政策・計画・事業プロジェクト、その他の法制度を含むあらゆる人間の行為を事前に調査・予測・評価し、適切な措置を採ることを目的としている。本制度は持続可能な発展のための環境管理の手段として世界中から注目を集め、環境保全未然防止を目指す各国の環境アセスメント法制のモデルとなった。

他方、中国では1970年代からそれまで社会主義国では無縁と喧伝されてきた環境汚染が、実は密かに蔓延しているとして自覚されるようになった。しかし、政府は一党支配の正統性を必死に確保し、求心力を強めようとして開発一辺倒政策を実施し続けてきた。このような「開発し放題政策」が、巨額の資金浪費をもたらし、またいわゆる「無限資源」を枯渇に向かわせ、数多くの「生態難民」を生み出し、凄まじい環境汚染と自然破壊を引き起こした。

こうした背景のもと、環境法整備、特に、未然防止法整備の面においては、1979年の環境保護法(試行)の関連規定を嚆矢とする建設プロジェクト環境アセスメント制度が20数年の経験を積み重ねた。最終的には、2002年に環境影響評価法(以下「評価法」という)へと結実し、国際社会からも注目を集めた。とはいえ、1970年代に立ち上がった環境アセスメント制度は、その四半世紀にわたる運用の中で、なぜ環境汚染、環境破壊を食い止めることができなかつたのか、本来、未然防止を目標とするはずの環境アセスメント法制度に果たしていかなる意義と役割があるのかを問い直す作業が、環境危機を緩和する上で、焦眉の課題となっている。

そこで本稿は、環境アセスメント法制度の歴史的発展の経緯を振り返り、現行制度がどのような構造的な特徴を有し、いかなる問題点を内包しているのか明らかにすることを第1の課題とする。ついで環境アセスメント法制度が現実にいかなるプロセスで運用され、いかなる問題に直面し、またいかなる効果を挙げているのかという実態の究明を第2の課題とする。これらの課題を達成するために、日本法との対比、制度に関する理論的研究成果や実例の分析という手法がとられる。

具体的には本稿は以下の5章から構成される。

第1章は「環境アセスメント法制度の沿革」である。ここでは特に環境アセスメント制度に関連する法律・法規の分析を通じて、環境アセスメント制度の形成史を考察した。これは制度の全体像を理解するための前提作業である。79年環境法に原点を持つ環境アセスメント制度は、その後81年辦法、86年辦法および98年条例へと変転し、その延長線上に評価法が制定された。評価法は計画アセスメントと事業アセスメントに跨る内容を含んでおり、一応戦略的環境アセスメントの形をとっているが、計画アセスメントに関する内容は9カ条に過ぎず、その他の内容もかつて20余年間実行されてきた各種行政法規・行政規則を追認したものに過ぎず、必ずしも新しい制度が導入されたわけではない。

第2章は「環境影響評価法の構造」である。ここでは評価法の構造を詳細に分析し、日本法との比較でその特質を明らかにした。つまり、評価法についてのその評価対象、評価要素、許認可審査、評価機関、公衆参加などの面から多角的にその特徴を探った。法条は曖昧で抽象的なものが多いので、実施に当たっては行政法規・行政規則に頼らざるを得ない制度的仕組みとなっている。さらに、環境アセスメント手続を怠る建設プロジェクトに対する直接的なサンクションが設けられておらず、行政命令に反した場合に初めてサンクションが発動される仕組みになっている。これは「遵法コストが高い、違法コストが低い」という構造的欠陥を抱えているということができ、悪質な業者が後を絶たない現状を生み出す温床となっている。

第3章は「実際の環境アセスメント手法」である。ここでは実際に行われた環境アセスメント文書を分析することによって、環境アセスメント文書作成の主体・手順・結果を考察した。また、環境アセスメント制度、「三同時原則」の実施状況の分析および近年実際に発生したいわゆる「環評風暴」と呼ばれる事件の分析を通して、環境アセスメント手続が抱える現実の問題を明らかにした。環境アセスメント手続を実施しない業者の出現は許認可機関の不当および違法な許認可行為にも由来し、それについての責任追及体制が整っていないことも環境アセスメント法制度の実施に当たっての障害物となっている。

第4章は「環境アセスメントにおける情報公開と公衆参加の実態」である。ここでは環境保全主体の実態に迫り、環境情報公開および公衆参加の運用状況、公衆参加と行政許可の関係を明らかにした。実際には政府ないし企業が保有する環境情報が公開されず、環境事件、汚染危害などの情報が意図的に隠蔽される現実が浮き彫りになった。その結果、国民の知る権利が侵害されるだけでなく、人身権や財産権も侵害され、しかも救済の途も塞がれたまま泣き寝入りしているのが現状である。情報公開が不十分であることによって、真の公衆参加も実行できず、環境アセスメントへの公衆参加規定は実効性のないスローガンに終わっている。事業の許認可機関は、こうした公衆の目が届かない場所で、意のままに許可を行い、開発を野放しにしているのである。

第5章は「環境アセスメントにおける紛争処理」である。ここでは環境アセスメント紛争処理の実態と効果を考察した。すなわち、実際の環境アセスメントにかかわる紛争解決事例を取り上げ、それらがいかに決着を付けられているのか、環境アセスメント実施における国民の権利侵害は救済できているのか明らかにした。環境紛争処理に当たっては、行政への苦情申し立て制度、行政不服審査制度、行政訴訟制度などが用意されている。しかし、行政の苦情処理の窓口は、実質的な苦情処理権限がなく、他省庁への解決方法の提案という強制力のない方法しかとることができず、実効性を欠いている。また、未処理の環境問題にかかわる苦情が大量に滞り、深刻な社会問題となっている。行政不服審査制度によっても決着が付かず、最終的には行政訴訟手続に持

ち込まれるが多い。しかし、裁判段階では事件自体がなかなか受理されない「受理難」、判決がなかなか下されない「判決難」、判決が下されてもそれがなかなか執行されない「執行難」のいわゆる「四難」が待ち受けている。

以上を総合すると、中国における現行の環境アセスメント法制度には問題が山積しているということが分かる。それは一言でいうなら、「遵法コストが高く、違法コストが低い」、ないし「先に乗車し、後でチケットを買う」ともいうべき構造的欠陥を内包し、アセスメント結果を実際の建設プロジェクトに強制的に反映させる仕組みが欠けているのである。また、公衆参加とは単なる政府部門の環境管理の際のアリバイに過ぎず、実効性を発揮していない。「行政管制型」ないし「命令+規制」型管理体制が実行され、政府は依然として、各種政策・計画の立案・実施および具体的プロジェクトにおける唯一の意思決定主体となっている。このような法システムの中で、環境アセスメント手続は形式に流れ、環境破壊の未然防止に対して、有名無実に等しい存在となっている。

本研究は環境破壊の未然防止の見地から、中国が実効性ある戦略的環境アセスメント法制度をいかにして構築するかを追求するうえで、理論的な意義があるだけでなく、環境アセスメント制度における民主的意思決定メカニズムの構築、さらにそれをきっかけとする政治システム全体の民主化の進展に対して具体的な示唆を提供することとなる。

学位論文審査の要旨

主 査 教 授 鈴 木 賢

副 査 教 授 亘 理 格

副 査 教 授 山 下 龍 一

学 位 論 文 題 名

中国の環境アセスメント法制度の構造・運用・効果

—日本法との対比で—

(論文の要旨)

本稿は2002年に制定された中国の環境影響評価法を中心とする環境アセスメント制度の構造的な特徴およびそれが内包する問題点を明らかにすること、さらには運用のプロセスでいかなる問題に直面し、環境負荷事前抑止の制度として実際にいかなる効果を上げているかを、政治的、社会経済的な背景への目配り、日本法との対比を通じて明らかにしようとするものである。これまでの先行研究では、制度を総体としてとらえて、構造を明らかにしようとするものではなかった点、具体的な運用や紛争処理事例を視野に入れた実証的なものではなかった点で問題があるとし、本稿ではそうした欠点を克服しようとする。

第1章では、2002年法制定に至るまでの中国における環境アセスメント制度の沿革を日本との対比で振り返り、1979年の環境法(試行)以来、法制定まで20年以上も要した理由が分析される。政治制度上の制約のため民衆の下からの盛り上がりが見られず、経済発展を優先させようとする政権当局の思惑を反映して、環境アセスメント制度の整備が遅れたことを指摘する。

第2章では、2002年制定の環境影響評価法の構造的な特徴を、制度目的、適用範囲、手続的な流れ、実効性担保のための方策(公衆参加、代替案検討、フォローアップなど)に則して、日本法との比較という視点から明らかにしようとする。一見、アセスの対象を幅広く設定しつつ、実はもっとも詳細な評価報告の作成を義務づけるアセス評価書手続まで求めるのはごく一部に限られ、手続が一貫して行政主導で行われるという特徴があることを指摘する。

つづく第3章では、具体的な事例を通して、環境アセスメントがどのように行われているかを詳細に紹介し、問題点を浮き彫りにする。問題点として、代替案検討手続の欠如、アセスメントが政治宣伝的色彩が濃厚で環境への配慮が不十分、情報公開の不十分さ、公衆参加の不十分さなどを指摘している。

第4章では、環境アセスメントにおける情報公開と公衆参加の実態を具体的な事例を取り上げながら明らかにしようとする。中国では権威主義的政治システムがとられているため、情報公開と公衆の参加を実質的に担保する仕組みがきわめて不十分であり、上から下への一方的な動員が

行われるだけで、事実上、建設プロジェクトを推進することに免罪符を与える効果をもってしまっているとする。

第5章では、環境アセスメントに関連して発生する紛争の処理事例を処理ルート（苦情申し立て制度、行政不服審査、行政訴訟）ごとに取り上げて、統計的分析、事例分析を行う。ここでも日本との対比から、特徴が浮き彫りにされている。中国法では住民にとくに権利救済のための裁判上の権利など、法的な権利を与えておらず、司法的救済の範囲はきわめて狭いという。

最後に「おわりに」では、中国の制度は「違法コストは高いが、違法コストが低い」、法に反しても有効なサンクションが欠けている、手続を履行することは重視されるものの、その結果を建設プロジェクトの帰趨に強制的に反映させる仕組みがないことを指摘している。

（論文の評価）

驚異的な経済発展を遂げるなか、環境問題が深刻な課題として急浮上してきている中国において開発プロジェクトが動き出す前に環境に対する影響を予想し、それをプロジェクトの実施に反映させて、環境への負荷を未然に抑止しようとする環境アセスメント制度には、大きな期待が寄せられている。本稿はこの制度を法規範のレベルおよび運用のレベルを視野にいれて、包括的に分析の対象としており、中国環境法の構造、特徴、問題点を知る上で有用な素材を提供してくれる。具体的には以下のような点で優れている。

- ① エンフォースメントが困難であることが法規範の構造のレベル、政治的レジームのレベル、法執行体制のレベルで明らかにされている。途上国における法の実効性確保の困難性という共通の課題が中国にもあることを教えてくれる。また、環境運動や環境アセスへの専門的な関心をもつ市民層、NGOなどを欠くことが決定的な問題として意識されている。マスメディアによって啓発された国民世論の支持と要請があつてはじめて制度化を実現できた日本とは、異なる位相にあることを明らかにしているのである。その意味で本稿は、権威主義的な政治レジームをとる国における環境問題解決の困難さを具体的な制度に則して、改めて浮き彫りにしていると言える。
- ② 実際に行われたアセスメントの事例や紛争事例などを多く取り上げることにより、規範構造を眺めるだけでなく、実証的に中国の環境アセスメントの実情を描き出している点でオリジナリティがある。とくに世界銀行の融資で行われたプロジェクトについての例は、融資条件で情報公開を義務づけられていたため、珍しくアセスメントの詳細が公表されており、興味深い事例となっている。

他方で、本稿にはなお以下のような問題点も残されている。日本法の理解がやや古い情報に依拠しており、最新の判例などのフォローが不十分な箇所が散見されること、日本語の表現がこなれないところや、意味が分かりにくい箇所が散見されること、キー概念として使うタームのなかには適切さが疑われるものもあること（たとえば、187頁の「命令+規制型」運用など）が、口頭試問では指摘された。しかし、これらの点は公表する際には修正されることが期待されるものと考えられ、上記の優れた点を完全に相殺してしまうほどの致命的な欠点ではないであろう。

以上を総合して、審査担当者は全員一致で本稿が博士（法学）を与えるにたる論文であるとの結論に到達した。