

# 中国の「環境影響評価制度」規範史論(下)

— 1979年環境保護法から1986年弁法まで —

片岡直樹

## 目次

- (一) はじめに
  - (1) 中国の環境影響評価制度に関する最近の研究状況
  - (2) 本稿の課題
- (二) 環境影響評価の制度化の歴史区分から見た本稿の対象時期
  - (1) 中国における環境影響評価の歴史
  - (2) 環境影響評価制度化の歴史区分
  - (3) 本稿が検討対象とする時期の位置付け
- (三) 1979年環境保護法(試行)の規定と1989年環境保護法での変化
  - (1) 1979年環境保護法の規定内容
    - 1) 79年法第6条: 環境影響報告と三同時制度
    - 2) 79年法第7条: 都市における環境影響評価
    - 3) 環境法研究者の制度理解: 区域環境影響評価
  - (2) 1989年環境保護法での変化と背景
    - 1) 89年法での変化
    - 2) 変化の背景について
- (四) 1981年弁法と1986年弁法の比較検討
  - (1) 弁法の形式と制定の背景
    - 1) 81年弁法について
    - 2) 86年弁法について
  - (2) 2つの弁法の内容
    - 1) 対象となる事業および作成文書と内容
    - 2) 環境影響報告書の審査と時期、および建設手続との関係

中国の「環境影響評価制度」規範史論（下）

- 3) 環境行政の権限
- (3) 環境影響評価の制度としての意味
  - 1) 81年弁法の制度的特色
  - 2) 86年弁法の制度的特色
- (4) 81年弁法から86年弁法への変化と意味
  - 1) 対象事業について：区域環境影響評価の位置
  - 2) 許可制度化：役割と行政権限の明確化
  - 3) 環境行政にとっての86年弁法の意味について（以上前号）
- (五) 地方規範と中央規範の比較検討（以下本号）
  - (1) 81年弁法よりも前に制定された地方の法規範
    - 1) 81年弁法より前の地方の法規範の状況
    - 2) 地方の法規範の概要と特徴
    - 3) 地方の法規範と81年弁法との比較検討
  - (2) 81年弁法制定後、86年弁法制定前に制定された地方の法規範
    - 1) 地方の法規範の概要と特徴
    - 2) 地方の法規範と81年弁法および86年弁法との比較検討
- (六) 1979年環境保護法から86年弁法までの規範史について
  - (1) 規範形成史の中での地方規範と中央規範の関係について
    - 1) 地方による先行立法とその意味
    - 2) 中央規範による地方規範の包摂
    - 3) 中央規範が示す方向性
  - (2) 本稿で検討した規範史、およびその示唆すること
    - 1) 1979年環境保護法から86年弁法までの規範史のまとめ
    - 2) 規範史が示唆すること
    - 3) 本研究の問題点
- (七) おわりに：現在の環境影響評価をめぐって発生する問題への視点

## (五) 地方規範と中央規範の比較検討

1979年環境保護法に基づき、1981年と1986年に中央政府の中で環境影響評価の実施規範が制定された。このような中央の規範整備に対して、地方ではどのように環境影響評価を制度化していたのか。以下では、81年弁法制定前、および81年弁法制定から86年弁法制定前の2つの時期に、地方で制定された規範の内容を比較検討し、それらの特色を明らかにしたい。その上で、地方において先行的に整備された規範が、中央の規範と内容面でどういう違いを持つのかを明らかにし、地方における規範整備の意味を考えてみる。

ここで取上げる地方で制定された規範は、以下の法規集と法令データベースから拾い出したものである。当然のことながら、地方で制定された規範を網羅的に収集し、検討したものではない。地方規範を網羅した法規集は今の所見当らない。したがって各法規集などが掲載したものの中から、環境影響評価について具体的に規定している規範を選定したものである。なおこれらの法規集などは公定法令集ではないので、内容の正確性については一定の問題がある可能性はあることを断っておきたい。

国家環境保護局政研處（編）（1988）『全国地方環境保護法規汇编第一集』（中国環境科学出版社）。以下「地方法規汇编」と略す。

国家環境保護局開発監督司・中国環境科学学会諮詢服務中心（編）（1989）『建設項目環境保護管理法規汇编』新華出版社。以下「建設法規汇编」と略す。

北京大学など作成の法令データベース『北大法宝中国法律檢索系統』（2005年第3期の補充分まで）。以下「北大法宝」と略す。

### (1) 81年弁法よりも前に制定された地方の法規範

#### 1) 81年弁法より前の地方の法規範の状況

1981年5月11日に81年弁法は頒布されたが、それより前に制定された地方の法規範で環境影響評価と関係しそうなものは、以上の法規集などからは7つ見つかる。それらのうちで、1979年環境保護法以前に制定された以下の2つの規範には環境影響評価に関する規定はない<sup>76)</sup>。「地方法規汇编」所収の河北省の「新築、拡張、改造プロジェクトの“三同時”の規定の執行に関する暫定規定」（1978年10月）<sup>77)</sup>と、重慶市革命委員会が制定した「新築、拡張、改造プロジェクトの“三同時”の規定の執行に関する実施弁法」（1979年1月3日）である。

重慶市と河北省の規範はいずれも、三同時制度を汚染の防止と公害発生を予防するための措置と位置付け、同制度実施の手續制度を定めている。これら規範では環境影響評価については規定されていないが<sup>78)</sup>、汚染対策関係施設の建設に関する規定は、81年弁法の規定と類似している。両規範は、環境行政が審査すること、審査後でなければ生産できないこと、審査が終わらないときには生産開始に必要な土地確保、電力供給、資金確保等ができないように規定している。また工場に対する立地規制の規定があり、両弁法とも規定の3項（「工場の立地選択」）において、城鎮の最大頻度の風上、水源上流、住民の居住稠密区、名勝旧跡、風景遊覧区については、環境を汚染する工場と施設の建設ができないことが規定されている。そして立地選定活動には、その地域の環境行政部門が参加し、証明することと、それを都市建設部門が土地利用を認める審査批准の重要な根拠の一つとすることも規定されている。重慶市の「弁法」では、立地選定に際して市環境保護局などの同意が必要である。

河北省「暫定規定」では、4番目の項目（設計と審査批准）で、拡大初步設計を主管行政部門が審査承認する際には、同レベルの環境行政部門が污染防治工程の設計の審査承認に参加することを規定し、そして国家あるいは地方の排出基準によって設計を行っていないプロジェクトについては、一律に建設を承認できないとしている。一方、重慶市「弁法」では、拡大

初歩設計の審査手続について詳細に規定するが、環境保護局に資料を送付することと環境保護局の意見提出権が規定され、その意見に基づいて設計施工が行われなければならないとされている。

以上のように、汚染施設への立地規制、立地選定への環境行政の関与、プロジェクトの設計に関する環境行政の関与などは、環境影響報告書という作成文書に関する文言こそないが、81年弁法の内容と類似したものとなっている。三同時制度に関する両地方規範は、全体としてプロジェクトへの汚染問題に関する審査手続と呼べるものとなっている。

さて以上の2つの地方規範以外の5つの規範はいずれも、79年法制定後、1980年と1981年に制定されたものであり、環境影響評価について規定を置いている。中央政府の規範制定に先行して作られた地方の規範は、どのようなものか。それらは制定主体で分類すれば、省レベル政府のものが4つと、省レベル政府（直轄市）の環境保護局のものが1つである。規範の名称は区々であり、省レベル政府のものは、「条例」、「暫定弁法」、「暫定規定」、そして「通知」が使われており、環境保護局のものは「審査批准制度（試行）」である。このうち「通知」は、地方の法規範と呼べるかどうかは疑問であるが、環境影響評価の具体的な内容を規定しているので検討対象とする。

以下では制定時期が古い（と考えられる）順に<sup>79)</sup>、内容を検討していくことにする。その際81年と86年の弁法と対比するために、環境影響評価と関係する手続、そして環境行政の権限に焦点を当てることにする。このほか2つの弁法との関係で注目すべき内容についても指摘することにする。なお各規範のタイトルの後に、収載している法規集などを記す。

## 2) 地方の法規範の概要と特徴

①「黒龍江省人民政府の新築、改築、拡張建設工程で“三同時”を執行しなければならないことの暫定規定」（黒龍江省人民政府1980年7月21日

中国の「環境影響評価制度」規範史論（下）

発布）（「地方法規汇编」、「建設法規汇编」、「北大法宝」）

#### ア) 規範の概要

本「暫定規定」は黒龍江省人民政府が定めたものである。1979年環境保護法第6条を制定根拠として明示している。条文形式となっており、全12条からなる。前文のところで、三同時制度の実施と排出基準を遵守する義務を強調し、新汚染を防ぐために制定したとされているので、三同時の実施規範と言うべきであろう。全体の内容も三同時に関する規定がほとんどで、三同時実施に関する規定の中に、「環境への影響の報告書」（以下では報告書と略す場合もある。）に関する規定が置かれている（第3条）。

本「暫定規定」の対象事業は、三同時については「およそ環境を汚染する新築、改築、拡張の工程と、技術措置を採用して生産能力を増加させたり、潜在能力を掘り起す改造工程」としている（第1条）。しかし環境への影響の報告書を提出する必要があるのは、新築、改築、拡張工程である（第3条）。この2つの条文からは、汚染問題のある新築、改築、拡張工程について、環境影響評価を行うことが要求されると考えられる。

#### イ) 手続と権限

報告書に関する手続は以下のようなになる。第3条は第1項で、立地選定の際に、有毒有害物質の浄化等について十分考慮し、環境への影響の報告書を提出し、環境行政部門と関係行政部門の審査批准を経た後で設計を進めることができるとする<sup>80)</sup>。作成主体については明記していないが、上の審査批准権限主体からして、建設主体と思われる。なお報告書に記載すべき主要な内容として5項目が挙げられている<sup>81)</sup>。それらは汚染の影響と対策に関しては具体的であるが、それ以外は抽象的である。「暫定規定」の手続では、報告書の策定主体が曖昧であること、環境行政の審査批准と他の行政の審査批准との先後関係などが明確ではないなど、全体として手続制度として明確さを欠いている。手続の役割が明確ではないので、このような手続規範を「役割曖昧型」と呼ぶことにする。

次に環境行政の権限だが、建設プロジェクトに対する一定の権限が定められている。上記のように第3条第1項は、報告書に対する審査批准権限が環境行政部門にもあることが示されている。ただし他の行政部門との権限関係は明確ではない。また第2条は、建設主体が計画申請、計画編成そして拡大初步設計の際に、汚染防止と環境保護の編・章と、そのための専門の投資分を組入れることが要求されており、これらは環境行政部門の審査同意の後に計画に組込みそして設計に入ることができるとする<sup>82)</sup>。さらに竣工検査への環境行政の参加と、検査合格の際に環境行政が署名押印することが規定されている(第7条)。「暫定規定」は、プロジェクトの進行の各段階で、汚染対策関係の内容に関する判断権限を環境行政に与えていると言えるであろう。これは、三同時の実施を建設主体に要求し、それを確保するために、プロジェクトの汚染関係の行為チェックが必要だからであろう。

さて、以上のような権限規定ではあるが、環境影響評価については疑問が残る。1つは、報告書の審査批准権限は、環境行政が独立して行使できるものか。いま1つは、報告書の内容を建設プロジェクトの計画・設計にどのように反映させるのか。これらが規定上は明確ではない。報告書に関する環境行政の権限に限った場合、曖昧なのである。このような曖昧な権限付与の規範を「評価権限曖昧型」と呼ぶことにする。

#### ウ) その他の特徴

本「暫定規定」は、環境影響評価以外の内容としては以下のような特徴を指摘できる。第1に、立地規制である。第3条第2項は、有毒有害物質で環境を汚染するプロジェクトを立地できない場所として6種類を規定する<sup>83)</sup>。第2に、違反行為に対する法的責任規定である。環境影響評価関係の規定違反に対する法的責任の規定はないが、三同時関係の規定違反に対しては各条項で責任追及に関する内容が定められている。ところで三同時違反に対して公衆(「群集」)の監督権限が規定され、「群集は“三同時”

中国の「環境影響評価制度」規範史論（下）

原則に違反する単位と個人を監督し、検査する権限を持つが、攻撃報復してはならない。」としている（第9条）。このように報復禁止を明文化したのは、汚染施設の新設をめぐる紛争があったためと思われる（別の地域ではあるが、③の安徽省の通知内容を参照されたい。）。

②「北京市建設工程環境影響報告書審査批准制度（試行）」（北京市環境保護局 1980年10月28日）（「地方法規汇编」）

ア) 規範の概要

本「制度（試行）」は、北京市の環境行政部門が制定したものである。1979年環境保護法を制定根拠として明示するが、何条かは示されずに同法第6条の条文と思われる文が引用されている。上記の年月日が発布日かどうかは分からない。

「制度（試行）」は、その名称が示すとおり、環境影響に関する報告書等の作成と審査・批准の手続を定めたものである。そして手続規定の他に、報告書等の記載内容を示すために、附属文書の1として「北京市大中型建設工程環境影響報告書内容提綱」が、また附属文書の2として「北京市小型建設工程環境影響調査表説明」が付いている。これら附属文書は執筆要領と呼べる、詳細な内容となっている。後者の附属文書2は、附表として調査表の書式を付けて、その附表の各記載項目欄の記載事項を説明する形になっている。手続規範の部分と報告書などの作成マニュアルから成るものであり、制定主体が環境行政部門であることを考えると、環境影響評価の作業を行う際の、環境行政の執行のための内部規範と考えられる。そのためか、法的責任や制裁規定は置かれていない。

「制度（試行）」の対象事業は、北京市市内で建設される、「すべての新築、改築、拡張あるいは潜在能力を掘り起す技術措置工程」である。この文言は抽象的であるが、「制度（試行）」の他の項目を見ると、かなり広範囲の事業を意味していることが分かる。すなわち、工業プロジェクトの他に、



科学研究や医療プロジェクトも含まれ、また人民公社、生産大隊の企業、生産隊の企業の新築プロジェクトも対象となる。なお大型・中型と小型を区分し、作成文書に違いを持たせている。以上の他に、以下のウ)で紹介するが、区域開発も対象としている。

#### イ) 手続と権限

「制度（試行）」は、環境影響報告書の作成と審査批准手続について4項に分けて規定する。第1項では、立地選定の段階での環境影響評価と報告書等の策定について定めている。大型・中型プロジェクトについては「環境影響報告書」を、小型プロジェクトについては「環境影響調査表」を作成し、環境行政部門の審査同意を経た後に、関係行政部門がプロジェクトを審査批准する際の根拠とする、としている。

第2項から第4項まで、報告書等の作成主体と、審査手続が規定されている。かなり細かく類型区分され、権限が明確になっている。第2項は次のように規定する。大型・中型プロジェクトの環境影響報告書は、建設工程の主管行政部門が編成作業を組織するか、あるいは関係組織（原語は「単位」）に依託して編成し、それを北京市環境保護局に提出し、またその抄本を所在地の区・県の環境行政部門に送付する。中央政府の国家計画委員会と建設委員会が計画任務書を審査批准するプロジェクトについては、その審査批准の前に、北京市環境保護局が環境影響報告書を審査して意見を提出する。北京市計画委員会と建設委員会が審査批准するプロジェクトについては、北京市環境保護局が環境影響報告書を審査する。

第3項は、環境影響調査表の手続である。策定された環境影響調査表は、まずそのプロジェクトの主管組織（原語は「単位」。以下での組織という用語については同様。）の中の環境保護担当部門が審査して意見を述べ、それを北京市環境保護局と区・県の環境行政部門に送付する。その上で、新設とそれ以外のプロジェクトに区分して、審査批准の権限を市環境保護局と区・県環境行政部門とに区分する。

第4項は、国家中央の各部・委員会・部隊に所属する組織が、北京で建設プロジェクトを実施しようとする場合には、環境影響報告書あるいは報告表を作成し、プロジェクトの主管組織の環境保護担当部門の意見を得た上で、北京市環境保護局によって審査批准される。

以上の手続制度を見ると、以下の特徴を指摘できる。報告書作成の中心となるのがプロジェクトの実施主体ではなく、主管行政部門であること。環境行政が報告書の審査同意・意見提出の作業を行うこと。この2点を捉えると、報告書に関する手続は、行政内で内容をチェックするものと考えられる。そこでこれを「行政内調整型」と呼ぶことにする。なお「制度（試行）」には、報告書に関する手続がプロジェクトの進行手続とどういう関係に立つのか、他の手続の進行を止めるのか、平行して行われるのかなど、明確ではない。これは環境行政の執行のための規範であることが理由だと思われる。

一方、環境行政の権限については、プロジェクトの実施主体ごとに違いはあるが、他の行政部門の審査批准権限行使の前段階で内容について審査同意する権限があるが、一方、審査して意見を提出することとなっていて、同意権限が内容審査によってやり直しを命じることができるようなものかどうかは、明らかではない。またその判断が、プロジェクトにおける環境保護にどのように反映されるのかは明らかではない。一応、同意が規定されていることに注目し、「評価同意権限型」と呼ぶことにするが、先の黒龍江省における環境行政の審査批准権限との主な違いは、審査行為を環境行政が単独で、先行して行うという点にあり、両者に実質的な差があるかどうかは確かではない。

#### ウ) その他の特徴

手続と権限以外の、環境影響評価の特徴を指摘しておこう。第1に、環境影響評価の際に、代替プランの検討と経済・技術的可能性の検討があることである。附属文書1に記載されている、環境影響報告書（大型・中型

建設プロジェクトの場合)の記述内容(全部で5項目<sup>84)</sup>に分かれている。)では、建設プロジェクトについて、他のプランとの比較(技術的、経済的比較を含めて)という項目がある。

第2に、汚染問題の観点から立地の可否の判断を行うこと。同文書の記述事項の最後「五、結論と建議」では、建設プロジェクトへの総合意見として、立地選択が合理的か否か、そして建設の可否についての論証も含めることとされている。ただし記述内容とされている事項は、汚染関係のものがほとんどである。

第3に、区域環境影響評価の実施が考えられている。第1項では、区域性環境影響予測評価(原語は「区域性環境影響預評価」)を、工鉱業区、小さい町、大型遊覧、農業、林業、水利、市政工程の新たな建設の際、および都市改造計画について実施して、それぞれのプラン確定の根拠とすべきであるとする。また附属文書1では、環境影響報告書を編成する目的を、個別建設工程や区域性開発活動が社会経済、人類の生活環境および自然生態にもたらす影響について、建設プランの合理性を科学的に検証し、最適プランを選択するための根拠を提供することにあるとしている。ただしそれに続けて、現在はまだ研究・模索の段階であり、環境影響予測評価の方法等について統一できていないことから、個別的に検討しながら作業を進めることを求めている。実際、同附属文書が環境影響報告書の記述内容として示しているものは、個別建設プロジェクトに関するもので、区域性開発に関わる内容は含まれていない。また、環境影響評価の作業主体、作成文書とその作成主体などは明示されていない。

本「制度(試行)」は、先進的な方向性(区域環境影響評価)を示しながらも、現実の課題(汚染問題の予防)実現の必要性和、解決手法の現実(経済的・技術的制約)によって制約された規範だったと言える。

③「安徽省人民政府の基本建設、技術措置項目の“三同時”の厳格な執

行に関する通知」（安徽省人民政府 1980 年 12 月 12 日発布）（「北大法宝」）

ア） 規範の概要と背景

この通知は、省内の各レベル政府に対して「三同時」制度を厳格に実施することを求めた、安徽省人民政府の通知文書である。三同時の法的根拠は明示されず、冒頭で「環境保護と環境汚染の防止のために、国務院が基本建設プロジェクトについて“三同時”を執行しなければならないことについて規定を早くから定めている。」と記しているだけである。同通知は、1980 年 11 月 1 日に国家計画委員会などの 4 部門が連名で出した「基本建設項目と技術措置項目で“三同時”を厳格に執行することに関する通知」（前記(四) (1) 1）を参照）に対応したものと推測できる。政府内の行政活動に関する通知であるから、法的根拠が示されていないのかもしれない。

同通知は、通知を発布する背景と必要性について明らかにしている。すなわち 1979 年の安徽省における三同時の執行率が低いこと（大型・中型プロジェクトの 42% だけで、小型と技術措置プロジェクトについては実施していないこと）、そして 1980 年に建設中の中型・小型プロジェクトでも大部分が三同時を執行していないために、若干の地方で環境汚染が日増しにひどくなり、広範な群集の苦情が強烈であるために、基本建設と技術措置のプロジェクトについて三同時の厳格な執行を行うことを求めるとする。

同通知が地方の法規範と言えるかについては、形式面からは疑問である。しかし通知文書には、環境影響評価の手續と権限が示されている。これがもし別の規範を反映したものであれば、その規範名称を示して執行を求めらるであろうが、本通知はそのような内容を記述していない。したがって規範創設という役割を本通知が持っていたと推測して、取上げることとする。

同通知の対象となる事業は、「およそ汚染源を有するプロジェクト」となっている。同通知の他の規定との関係からは、汚染のある基本建設プロジェクトと技術措置プロジェクトなどが環境影響評価の対象事業と考えら

れる。

#### イ) 手続と権限

同通知は4項目からなり、環境影響評価について規定するのは2つの項目である。1つは、環境行政部門が署名した「環境に対する影響報告書」の無いプロジェクトについては、設計部門は設計してはならないこと(第1項)。いま1つは、「環境影響評価報告書」(通知の第3項では、この用語を使用している。)は建設主体が編成し報告するが、必要な資料は当該地域の気象、水利、環境の各行政部門が提供すること(第3項)。そして第3項は、省の環境行政部門は省の大型・中型と重点プロジェクトのすべてについて、一方、地区・市環境行政部門はその地域の基本建設と技術措置プロジェクトについて、それぞれの環境保護設備について関係行政部門が審理する(原語も「審理」)のを協力し助ける役割を果たすように定めている。環境行政部門は環境影響評価について審査権限を持つものとはなっていない。

以上のように通知は「環境影響評価報告書」について、その作成主体と、基本建設プロジェクトと技術措置プロジェクトの計画進行過程での報告書の位置付けを示し、環境行政の役割も定めている。その特徴は、権限面では環境行政による協力(報告書作成への協力と他の行政部門による審査への協力)、手続面では報告書完成(環境行政の署名が必要)までの設計手続の進行停止である。手続について言えば、環境行政の情報なり知見なりを集めることが目的とされているので、「評価作業協力型」の手続と呼ぶ。権限面では、報告書への署名までプロジェクトの手続が止められると考えられるので、「評価同意権限型」と言えるだろう。

④「河南省基本建設、技術措置工程の環境保護条例」(河南省人民政府1980年12月25日<sup>85)</sup>) (「地方法規汇编」、「建設法規汇编」)

#### ア) 規範の概要

本「条例」は河南省人民政府が定めたものである。1979年環境保護法第6条を制定根拠として明示している。条例は第1条で一般的に、基本建設や技術措置などのプロジェクトによる新たな環境汚染と環境破壊を防ぐことを目的として示し、さらに第2条で、各種プロジェクトの実施に当たっては「生態バランスに十分注意し、環境の汚染と破壊を防止しなければならない」としている。生態破壊などを防ぐことが想定されているが、「条例」には具体的な規定は見当たらず、汚染関連の内容となっている。全7章<sup>86)</sup>、26条から成り、「第七章 附則」には施行日が1981年1月1日と規定されていて<sup>87)</sup>、法規範としての形式が整ったものとなっている。名称からは、安徽省と同様に1980年11月1日の国家計画委員会等の通知に対応しようとした、三同時実施のための規範と考えることもできるが、不明である。環境影響報告書に関係する規定は、「第二章 計画」、「第三章 立地選定」、「第四章 設計」の3つの章にある。

本「条例」の対象となる事業は、「基本建設、技術措置、技術改造などの工事プロジェクト（原語は「工程項目）」であり（第1条）、三同時の対象も（第3条）、また環境影響報告書の提出が必要な事業も同じである（第7条）。「など」としているが、他にどのような事業が含まれるのかは明らかではない。本「条例」では除外規定があり、環境影響報告書作成が不要なものが規定されている（以下のイ）を参照）。

#### イ) 手続と権限

環境影響報告書の作成と内容について第7条（第二章の最初の条文）で定めている。すなわち各プロジェクトは、環境影響報告書を計画任務書の策定の時に提出しなければならない、環境行政部門の審査同意後に、計画任務書と一緒に主管行政部門に上げて審査批准を受けることになっている。ただし小型の基本建設、技術措置そして古くからの企業の改造などの各プロジェクトについては、環境影響報告書は作成しなくてもよいこと、しかし当該プロジェクトの立地選定報告あるいはプロジェクトの設計には環境

保護と汚染防止の措置を組込まなければならないとされている（第9条）。

この第7条の規定する手続は、プロジェクトの主管行政部門の審査批准の前の段階で、環境行政が環境影響報告書の内容について審査し、同意することを要求するものである。本「条例」の手続は、「事前審査型」と呼ぶことにする。環境行政の権限については、同意を定めていることと、また以下で紹介するように環境影響報告書の役割と環境行政に与えられている他の権限を考慮すると、安徽省の「評価同意権限型」よりも強い権限が認められていると言える。そこでこれを「同意権限強化型」と呼ぶことにする。

本「条例」は、環境影響報告書の果たす役割を明確にしている。第1に、汚染対策を確定する役割である。第7条は、環境影響報告書に記述する内容として4項目を定め、4番目の項目は、汚染防治の処理プランと措置となっている<sup>88)</sup>。そして基本建設計画には综合利用と汚染防止措置の投資項目が必要で、それが無いものは一律に、建設行政部門が建設を許可してはならないことになっている（第7条第3項）。

第2に、立地選定の根拠とされる。立地選定に関する第三章では、環境影響報告書に基づいて建設場所を選択することを要求している（第10条）。なお同条は、環境保護のために立地できない場所などと、満たすべき立地基準なども規定している<sup>89)</sup>。立地場所選定の際には、基本建設委員会が関係行政部門を参加させて討論を行い、共同決定することになっているが、環境行政部門もこれに参加することになっており、その際、環境影響については、都市建設部門と環境行政部門および衛生部門の3つの行政部門の意見を尊重しなければならない、さらに立地選定報告書は、環境行政部門と都市建設部門の同意署名が必要とされている（第11条）。

第3に、設計作業進行の条件とされている。設計について定める第四章では、プロジェクトの設計作業を進めるためには環境影響報告書が必要であり、無い場合には設計部門は設計しないことになっている（第12条）。

中国の「環境影響評価制度」規範史論（下）

そしてプロジェクトの設計文書には「環境保護の編・章」<sup>90)</sup>を設けなければならない（第14条）、さらに設計文書の審査批准の前に建設主体を主管する行政部門が、環境行政部門、衛生部門そして関係部門を集めて審査会議を開き、この会議の意見に基づいて批准作業を行うことになっている（第15条）。なお第15条は、「汚染関係施設について環境行政部門の同意がないものについては一律に、主管行政部門は批准してはならない」とする。

第4に、計画変更に伴う評価やり直しが規定されている。計画任務書あるいは設計文書が批准された後に、プロジェクト内容に大きな変更が生じて污染防治などの内容も変更される場合には、再度環境行政部門の批准が必要である（第8条）。

#### ウ) その他の特徴

以上のような環境影響報告書と、それと連係した環境行政部門の各種権限のほか、施工と竣工検査についても環境行政部門の権限が定められている。プロジェクトの施工段階では、環境行政部門は基本建設銀行そして財政部門と共に、当該プロジェクトの污染防治施設の計画、設計、施工およびそのための資金の使用状況について検査をすべきとされ、環境行政部門が「条例」の規定違反を見つけた場合には、建設銀行に対して資金提供を停止するように通知し、有効な補正措置を取る権限を持つことが規定されている（第19条）。竣工検査では、環境行政部門の参加と同意が必須となっている（第21条）。

以上のように本「条例」は、新規汚染源に対して適正な汚染対策を取らせるために、計画段階から稼働段階まで、環境行政が積極的な役割を果たせるように手続と権限を明確にした規範と言える。「条例」では汚染の排出基準遵守が義務付けられており（第3条）、さらには昔からの汚染源が、その技術改造プロジェクトにおいて既存汚染の改善措置を取ることも要求している（第7条第2項）。適正な執行がなされれば、汚染問題解決には十分な役割を果たすものと考えられる。



⑤「四川省基本建設環境保護管理暫定弁法」（四川省人民政府1981年1月10日發布）（「地方法規汇编」、「建設法規汇编」、「北大法宝」）

ア) 規範の概要

本「暫定弁法」は、四川省人民政府が制定したものである。1979年環境保護法第6条が制定根拠として明示されている<sup>91)</sup>。全部で13項目が規定されているが、条文形式ではない。前文のところでは、環境の汚染と破壊を防止することが目的とされ、また第1項目（「総則」）でも同様だが、「総則」では三同時の実施と排出基準遵守という汚染関係の内容しか要求していない。「総則」は環境影響評価については触れていない。環境影響報告書に関して、それ以降の項目で具体的な規定が置かれている。

対象となる事業は、新築、改築、拡張プロジェクトと、技術措置、潜在能力の掘り起し、革新、改造のプロジェクトである（「暫定弁法」(一)および(四)を参照。）。

イ) 手続と権限

まず手続については、2つの規定がある。第1に、環境への影響の報告書について、第3項目の「(三)工場の立地選択」のところに規定が見られる。すなわち、立地選択の際に「建設主体を主管する部門は、その地の建設委員会（計画委員会）、環境保護、労働、衛生などの行政部門と共に、立地選択の活動に参加し、意見が一致した後に、立地選択報告を提出し、同時に建設プロジェクトの環境への影響の報告書を提出すること。」とする<sup>92)</sup>。環境への影響の報告書に記載する内容は5項目挙げられているが、①の黒龍江省の「規定」第3条とほぼ同じである。

「(四)設計と審査批准」のところでは、環境への影響の報告書の要求に基づいて、環境污染防治施設と综合利用プロジェクトの設計を、プロジェクト本体の設計と同時に行うこととする。設計の審査には環境行政部門も参加して審査し、署名意見提出を行うが、これはプロジェクトの主管部門が組織し、主管部門が審査批准のための手続を進める前段階で行う形となつ

中国の「環境影響評価制度」規範史論（下）

ている。この設計文書に記載すべき環境保護の内容としては、7項目が挙げられている。河南省の「条例」が規定する設計文書への記載事項（註90）を参照）と、内容には若干の違いがある<sup>93)</sup>。

以上の規定を見ると、環境への影響報告書は汚染対策を明らかにするもの（上記四の規定）であり、それはプロジェクトの設計段階で反映されるものであり、それを環境行政の審査参加（署名意見）によって担保する。しかしながら報告書の作成自体と報告書審査に関する手続は曖昧である。作成主体は必ずしも明らかではない。文言からはプロジェクトの主管行政部門と読める。仮にそうだとすると、この主管行政部門が環境行政部門も含めた他の行政部門と意見調整を行って報告書を完成させるように、文言的には読める。しかし、これらはいずれも曖昧である。手続制度としては「行政内調整型」と一応言えるだろう。

ところで環境行政の権限については以下のような規定がある。「(九)基本建設の“三同時”検査の規定について、分級管理を実行する原則」において、環境への影響の報告書の審査に、具体的にどのレベル政府の環境行政部門が参加するのかを定めている（なお(九)では「環境影響報告書」という表現が使われている）。大型・中型と省に所属するプロジェクトの環境影響報告書は、省環境保護局とプロジェクト所在地区の環境保護局（または弁公室）が共同で審議に参加し、署名意見を行って始めて、関係行政部門が審査批准できるとする。小型のプロジェクトの場合には、環境影響報告書は、市・地区・州・県（区）の環境保護局（または弁公室）が審議に参加し署名意見を行って、省の環境保護局に登録審査を受けるとするが、他の建設手続とどういう関係になるのかは明らかではない。

この権限規定からは、環境影響報告書に対して環境行政がどのような権限を持つのかは、はっきりしない。審議参加という点からは、環境行政による独立した審査ではないようである。また審査批准の条件として署名意見が必要という点に注目すると、一定の同意権が与えられているようだが、

必ずしも明らかではない。手続規定の曖昧さも考慮すれば、「評価権限曖昧型」と言えるだろう。

以上のような環境影響に関する報告書と、それへの環境行政の関与規定の他に、環境行政には以下の権限が与えられている。竣工検査の時に環境保護局が参加し、署名意見、そして同意を行って、その後に正式の生産開始ができるとされている。このほか生産を開始したプロジェクトに対して、三同時の状況検査を建設委員会と主管行政部門が行う際に、環境行政部門も参加することになっている。

#### ウ) その他の特徴

環境影響評価以外には以下のような規定が目につく。第1に、「暫定弁法」の適用対象が広いことである。新築、改築、拡張の各プロジェクトのほか、技術措置、潜在能力の掘り起し、革新、改造の各項目、さらには外資が関係するプロジェクトも対象としている。第2に、改築、拡張プロジェクトについては、そのプロジェクトと関係のある既存汚染について、一緒に解決することが要求されている。これは86年弁法第4条第2項を先取りしたものとなっている。なお本節(1)1)で紹介した1979年1月の重慶市の「実施弁法」においてすでに規定されていた。第3に、本「暫定弁法」は四川省の行政区域内のすべての企業、事業組織などに適用されるが、国家の規範と抵触した場合には、国家規範が優先するとしている。

### 3) 地方の法規範と81年弁法との比較検討

ここでは、上で検討した5つの地方規範と81年弁法とを比較考察する。規範の制定主体、対象事業、環境影響報告書などの作成主体、環境影響報告書に関する手続と環境行政の権限の順に検討し、そして制度の意味について考えてみることにする。なお手続や権限については、本来、政府の組織体制と権限配分に関する分析・検討作業が不可欠と考えるが、本稿ではできていない。ここで行うのは規範の文言からの検討に留まる。

### ①規範の制定主体

81年弁法は、國務院の中の4つの組織が連合で頒布したものである。その実際の策定作業がどう進められたのか、原案を策定したのはどこかなど、必ずしも明らかではない。環境問題という行政課題であるから、國務院環境保護領導小組とその弁公室が<sup>94)</sup>81年弁法制定の中心的役割を担ったと思われるが、確認できていない。ただ重要なのは、当時の計画経済の下で予算配分や各種プロジェクトの審査権限を持っていた国家計画委員会などが共同の頒布主体となっていることである。このことは、プロジェクトの進行に関与する部門が81年弁法に関して同意していることを意味している、と考えられるのではないだろうか。ただし中央政府（國務院）全体で意思統一された結果の規範と言えるかどうかについては、法形式としては國務院の制定規範ではないから疑問が残る。

地方規範の制定主体は、環境行政部門が制定した北京市を除くと、省レベル地方政府となっている。それらは安徽省のもの（安徽省の「通知」は、その管轄区域内の下級政府に対して執行を求めるものであるから、他の4つとは規範としての性格が異なる）を除くと、79年法を執行するために制定されたことが明記されている。79年法は、対象事業、実施手続、行政権限の内容などについて明確に規定していないから、法規定を執行しようとする場合には、執行規範を制定することが行政主体には不可欠である。そのために行政権限を持つ政府・行政部門が定めたのであろう。

さて、中央政府レベルの制定主体が関係する主要な部門による合意だったと考えられるのに対して、地方規範はどうであろうか。地方規範はいずれも79年法の執行規範であるのだから、他の行政部門の権限と抵触・矛盾しないことが必要と考えられる。地方政府が制定・発布した4つの規範は、政府内の行政各部門間での合意が一応はできたものと考えられるだろう。なお名称上「暫定」とされている黒龍江省と四川省については、暫定的合意であると考えられる。政府ではなく行政部門が制定した北京市の場

合にはどうなのか。これについては明らかではない。北京市の制度について分析したところで(2)②ウ)、その内容面の先進性がある反面、先進的な部分については執行のための具体性に欠けていることを指摘した。このことを考慮すれば、環境行政の権限範疇に入っているものについて権限と手続を定めた、環境行政の内部規範と見るべきであろうか。

## ②対象事業

81年弁法は対象となる事業を明確に規定せず、対象事業を広く包摂することが可能となっており、その上で対象事業については各条項と附属文書から分かる形となっていた(四)(2)1)を参照)。ここでは詳細については繰り返さないが、対象事業は広範であり、規模も大中小を問わず(ただし作成文書に違いがあるが)、国や地方政府の事業以外に、人民公社、生産大隊企業、街道企業、農工商連合企業も対象となっていた。建設プロジェクト以外に、潜在能力掘り起し、革新、改造も対象であった。附属文書からは、環境問題を汚染に限定せず、自然破壊も具体的な検討事項となっている。これに対して5つの地方規範はどうなっているのか。環境影響報告書に関する79年法の規定との関係に留意して見ていくことにしよう。

なお81年弁法では、外資と連係して実施するプロジェクトを対象事業とするかどうかは明示されていない。これに対して河南省と四川省の規範は関係する規定を置いている。河南省の場合には、国外から導入するプロジェクトには、汚染防止に関する技術について先進技術水準を達成することを要求している。86年弁法では明示規定(第3条)を置いていることを考えると、81年弁法の段階で中央政府としては明示的規定を置けるほどには、対応の結論ができていなかったと考えるべきだろうか。

### ア) 79年法の文言との整合性

79年法第6条は、すべての企業、事業組織は、十分に注意して環境への汚染と破壊を防止しなければならない、「新築、改築、拡張工事(原語は

「工程」を行う時は、必ず環境影響報告書を提出しなければならず、環境行政部門とその他の関係部門の審査批准を経た後に設計を行うことができる。」としていた。この規定はきわめて抽象的である。しかしプロジェクトの実施主体については包摂範囲が広いが、対象となる事業は3種類の「工程」（工事）である。この3種類の「工程」と81年弁法との整合性は取れるのだろうか。文言の「工程」と「基本建設項目」では意味内容に差があるが、それをひとまず置くと、81年弁法ではプロジェクトの新築と拡張が対象となることが第2条の規定から分かる。しかし改築については明示されていない。81年弁法が規定する、潜在能力掘り起し、革新、改造のプロジェクトは、79年法の「改築」の中に読み込めるものなのであろうか。

79年法の規定と文言上の整合性を持つ地方規範は、黒龍江省だけである。黒龍江省の規範は、汚染問題のある新築、改築、拡張工程を対象事業としていた。汚染問題に限定してはいるが、文言は79年法と整合性が取れている。これ以外はいずれも、「新築、改築、拡張」とは異なる文言を使用して対象事業を示している。技術措置（北京市、安徽省、河南省、四川省）、潜在能力掘り起し（四川省、北京市）、技術改造（河南省、四川省）、革新（四川省）など、使用された文言は多様である。これらは79年法の規定との関係では、どう位置付けられるのか。

地方の規範は81年弁法より前に制定されたのだから、プロジェクトを示すために使用する文言は、地方規範が81年弁法に先立って使用していたのである。そこで81年弁法の規定の仕方について、次のように考えることができるのではないだろうか。79年法の規定文言との関係では整合性が明確ではない言葉が地方規範で使用されている状況を踏まえ、81年弁法はそれら文言を条文の中に取り込むようにした。81年弁法の条文では79年法の「改築」という言葉が使用されていないが、これは地方規範が使用している各種プロジェクトを「改築」の範疇に位置付けるためであ

る。

ともあれ、79年法の抽象的な規定について、地方規範は対象事業を具体化する役割を持っていたと言える。そしてそれらの規定は、81年弁法に取込まれて行くことになったと考える。しかし81年弁法は単に地方規範をなぞっただけではない。以下ではそれを確認しておこう。

#### イ) 検討対象となる環境問題

地方規範では、環境問題を汚染問題に限定したものが多い。黒龍江省と安徽省の規範は「汚染のある」プロジェクトに文言上限定しているが、これらは規範名称に示されるように、三同時制度として作られているためであろう。これら以外では、河南省と四川省の規範が文言的には汚染問題に限定していないが、規定内容からすると汚染問題を想定した内容となっている。

汚染問題以外も検討対象としていることが明らかなのは、北京市の規範だけである。しかしこれも、規範本体から明確なのは、区域開発への環境影響評価を行うとする規定で大型遊覧区、農業、林業、水利などが対象となっているからである。具体的に自然環境保護なども検討されることが分かるのは、附属文書からである。なお北京市の規範では、79年法第6条との整合性という問題が残る。都市建設については79年法第7条の規定で説明できるが、それ以外の区域開発（大型遊覧区、農業、林業、水利）については第6条の規定と整合性が取れるとは考えにくい。したがって北京市環境保護局が定めた区域開発環境影響評価は、地方規範による「規範創設」の性格を持つと言えよう。ただし①でも述べたように、規範制定主体から考えた場合には、執行可能性については疑問が残る。

さて地方規範の多くは汚染限定型だったと言えるが、81年弁法はどうだったか。自然破壊問題を想定して環境保護の措置を取ることが要求されており、この点について環境影響報告書の内容と審査批准意見が反映されるように要求している（第7条）。したがって汚染問題に限定せず、自然

保護も視野に入れた内容と言える。81年弁法の附属文書が要求する検討事項からもこれが裏付けられるし、さらに同文書で環境影響報告書作成を要求するプロジェクトは、北京市の区域環境影響評価のプロジェクトも包摂できる内容となっている。したがって81年弁法は、北京市の規範のように区域環境影響評価という文言を弁法の本体に条文として規定するという方法を取らず、それに相当する内容を「基本建設項目」という文言の中に含め、それを環境影響報告書の作成マニュアルである附属文書において「大型・中型基本建設項目」というプロジェクトの規模分類の中にもぐり込ませたのである。

先行する地方規範の「規範創設」の意味を持つ制度内容について、81年弁法は、その条文本体を、79年法第6条との整合性という問題が生じないように工夫したと言える<sup>95)</sup>。ともあれ81年弁法は、先行する地方規範全体の対象事業に関する規定内容を包摂するように工夫されていると考えられるのである。

### ③環境影響報告書の作成主体

まず作成される文書に関して整理しておこう。環境影響に関して検討して作成される文書の名称は、79年法第6条では「環境への影響の報告書」としている。黒龍江省、安徽省、河南省そして四川省は、79年法と同じ表現を使用している。一方北京市は環境影響報告書という表現を使っているが、これは河南省、四川省でも同様である。なお安徽省では「環境影響評価報告書」という表現も使われているが、安徽省の「通知」の規定からは、特に影響報告書と違いがあるようには考えられない。「環境への影響の報告書」、環境影響報告書そして環境影響評価報告書いずれも、意味に違いがないと考えてもいいであろう。以下では、環境影響報告書という表現を使って記述を進める。

このように地方規範が多様な表現を使っているのに対して、81年弁法



は環境影響報告書という用語を使用し、文書類型については1つしか示さない。ところで北京市は環境影響報告書と環境影響調査表という2種類の作成文書を規定し、プロジェクトの大型・中型と小型とを区別して、作成文書に違いを持たせている。これは86年弁法の作成文書（報告書と報告表）のプロトタイプと言える。ただし81年弁法では小型プロジェクトについては環境影響報告書の簡易版を予定しているから、北京市の調査表はその先取りだったと言えるであろう。

環境影響報告書の作成主体については、79年法第6条は条文には明示していない。ただ条文の全体の趣旨からは、プロジェクトを行う企業や事業組織と読むことができる。地方規範では作成主体を明確に規定していないものがある。黒龍江省、河南省そして四川省である。これらのうち前2者は、規定の仕方からはプロジェクトの建設主体と考えることができるが、確かではない。興味深いのは、建設主体の主管行政部門が作成を主導する形（あるいは関係組織に作成を委託する）となっている北京市である。四川省の場合は、プロジェクトの主管行政部門を文書の提出主体としているが、作成主体は明確ではない。建設主体が作成主体であることが明確なのは安徽省である。以上からは、地方規範では環境影響報告書などの作成主体が大きくは2つに分かれるが、一方作成主体が明確でない地方もあり、統一性がなかったと言える。このような作成主体に関する規定の多様性が、審査手続や環境行政の権限などに関係するののかと言え、必ずしもそうとは言えない。審査手続における環境行政の役割が曖昧な型の地方（黒龍江省、四川省）では作成主体が不明確だが、しかし一方、最も明確な河南省の場合でも作成主体は明示されていない。

以上のような地方規範の状況に対して、81年弁法はどう規定したのか。弁法は第4条で、「建設主体およびその主管行政部門」としている。両者が合同で作成するのか、あるいはいずれか一方でもよいのかなど、作成に関する両者の関係は必ずしも明らかではない。地方規範の多様性を包摂で

きる規定の仕方と言える。

#### ④環境影響報告書に関する手続と環境行政の権限

##### ア) 環境影響報告書に関する手続

環境影響報告書に関する手続制度については、地方の各規範を紹介した際に、その特徴からそれぞれを「型」として表現した。手続制度として内容・役割が曖昧なものを「役割曖昧型」としたが、黒龍江省の規範がこの型だった。北京市については「行政内調整型」としたが、これは報告書の作成の中心にるのが主管行政部門で、環境行政は審査して意見を述べるという役割に注目した区分である。四川省の規範も「行政内調整型」としたが、これはプロジェクトの主管行政部門を中心とする共同審議に環境行政が参加する点に注目したからである。安徽省の規範は「評価作業協力型」としたが、これは環境行政が、建設主体による報告書作成のために資料を提供し、さらには主管行政部門が審理することに協力するとされていたためである。手続の進行の中で、環境行政の役割が報告書の審査にあることを明確にしているのは、河南省の規範で、「事前審査型」とした。ここではプロジェクトの主管行政部門の審査に先立って環境行政部門が審査して同意する手続となっている。

地方規範においては、環境影響報告書の審査手続がプロジェクト関係の政府内手続の1つとして位置付けられたが、環境行政の役割は様々（審査、共同審議、資料提供など）であったと言える。全体的には、環境行政の手続上の役割は報告書が適正か否かを審査決定するというものではなく、適正さを確保するために、主管行政部門などの他の政府部門に協力することが期待されているように思われる。環境行政の主な役割は、環境問題に関するアドバイザー機能を果たすことだったのではないだろうか。(四) (1) 2) で指摘したように、86年弁法制定当時、環境行政の役割としてアドバイスとサービスを行うべきことが指摘されていたが、これは81年弁法制

定前の地方規範にすでに見い出すことができるのである。これに対して81年弁法はどうだったのか。これは、次の環境行政の権限の所で一緒に検討することにしよう。以下では、環境影響報告書に環境行政がどの段階で関与するのかを確認しておこう。

81年弁法では建設プロジェクトを4つの段階に区分し、プロジェクトの可能性研究の後、計画任務書の編成前に、環境影響報告書の作成と審査を行うこととし、可能性研究の一部として報告書が作成される制度となっていた(四(2)2)を参照)。プロジェクトの手続はこの後、立地選定報告書として初歩設計と進む。ところで79年法第6条は設計の前に行うことを要求しているので、この規定と矛盾しないが、81年弁法の規定では、プロジェクトの手続のかなり最初の段階で環境影響報告書の作成と審査が行われる形となっている。これに対して地方規範では環境影響報告書について、黒龍江省が設計の前の審査批准、北京市が計画任務書の前の審査批准、安徽省は設計の前の署名、河南省が計画任務書の策定段階での審査同意、四川省が立地選定報告と同時に提出することが、それぞれ環境行政の関与として規定されている。いずれも79年法とは矛盾しない。これら地方規範と比べると、81年弁法は北京市の規定と同じということになる。地方規範全体と比べると、建設プロジェクトの早い段階で環境行政が関与する制度となっている。

#### イ) 環境行政の権限

環境行政の権限については、3つの型に分類した。黒龍江省と四川省は「評価権限曖昧型」とした。黒龍江省の場合には、環境行政に審査批准権限があるが、環境行政が単独で権限を行使できるのかどうかは不明であった。四川省では、報告書そのものを審査できるのかどうかは曖昧だが、拡大初歩設計が環境影響報告書の要求に従って污染防治施設を設計し、それについて環境行政が審査に参加(署名意見)することになっている。ただしどのような権限であるのかははっきりしない。この両者では、手続制度

中国の「環境影響評価制度」規範史論（下）

の役割も「役割曖昧型」あるいは「行政内調整型」であり、環境影響報告書の適正さを判断するための権限が環境行政にあるのかどうかは明らかではない。

北京市と安徽省は「評価同意権限型」とした。北京市の場合には、計画委員会などがプロジェクトの審査を行うのに先行して、環境行政が環境影響報告書（表）の審査同意をすることになっていた。ところで北京市の場合には、報告書に関する環境行政の意見提出権が規定されているが、手続進行が止まるようには規定されておらず、手続は「行政内調整型」であるから、実質的審査権となるか疑問である。一方安徽省の場合には、環境影響報告書への環境行政部門の署名が得られない場合には、プロジェクトの設計作業が進行しないようになっていて、実質的な同意制度のように見える。しかし安徽省の場合には、関連資料の提供と、環境保護措置に関する他の行政部門の審理への協力を規定した「評価作業協力型」の手続であり、環境行政が報告書の内容について実質的審査権を持つかどうかは疑問である。

以上の4つと比べた場合、河南省の規範は、環境行政による審査同意権を規定し、プロジェクト計画と立地選定、そしてプロジェクトの設計に環境影響報告書を反映させる手続となっていて、環境行政による「事前審査型」制度であることが明確であった。環境行政の権限は、先の2つの同意権を規定した地方規範と比べて強いものと思われるので「同意権限強化型」とした。しかし留意すべきは、86年弁法が制定された際に、地方での成功した取組方法の中で、関係する行政部門が参加した集合会議というやり方で成功した地方の1つとして河南省が上がっていたことである（四（1）2）を参照）。また地方での成功例として、環境行政部門が環境影響報告書へのアドバイスなどを行うことの重要性が指摘されていたことも考えると、規範の規定を文字どおりに解釈していいのかどうか、規範実施の実態を明らかにすることが課題として残っている。

81年弁法で環境行政は、環境影響報告書の審査・批准権限（第4条）と、プロジェクトの環境保護に関する監督検査権限（第7条の設計文書の審査、第9条の施工・試運転段階での検査、第10条の竣工段階での環境保護措置の実施状況検査）との、2つの権限を持つ形になっている（四）（2）（3）を参照）。環境影響報告書とその審査批准意見（第6条と第7条では「意見」が文言としてあるので、審査批准の際に意見が付されることが分かる）とは、立地選定とプロジェクトの環境保護措置とに反映されることになっているから（第6条、第7条）、環境保護措置に関して環境行政の考え方が反映されるような審査権限があることになる。81年弁法は、ア）で紹介したように、環境影響報告書の作成と環境行政の関与がプロジェクトの可能性研究のどの段階で行われるのかを明らかにしているから、審査同意権限に関する手続が明確にされたと言えよう。地方規範との対比では、「事前審査型」手続であり、「評価同意権限型」の権限を持つように見える。しかし報告書の審査同意は、環境行政の独自判断として行われるのだろうか。

81年弁法は第1条で、計画委員会と建設委員会は、環境行政部門とプロジェクトに対する環境保護の要求について協議し、経済と技術問題と一緒に決定すると規定している。また第5条では、環境影響報告書の内容の深さ（「深度要求」としている）については、建設主体とその主管行政部門とが環境行政部門と確定することになっている。これらの規定からすると、環境影響報告書の記載内容と、環境保護の要求内容を、環境行政が一方的に判断・決定する手続であるとは考えられない。そうだとすれば、環境影響報告書に関する審査同意とは、内容の実質的審査を行って下される同意であるかどうか疑問である。

86年弁法が制定された時、国家環境保護局の副局長は81年弁法には審査批准権限と手続が不明確だという問題があったとしていた（四）（1）（2）を参照）。しかし前段落で述べたように、審査同意権限と手続は明確にな

っていると言えるから、問題があるとされるのは、実は上のような単独で環境行政が環境影響報告書の内容なり環境保護に関する要求なりを決定できない点にあったのではないだろうか。独自の判断権（実質的審査権限）が環境行政にないとすれば、結局、環境影響報告書に記載すべき環境影響の内容と保護の措置について、環境行政以外の他の行政部門の判断が重要となるから、環境行政の審査権限と審査手続は弁法の文言とは乖離し、空洞化したものとなるだろう。副局長の発言は、このことを意味していたのではないだろうか。

先に86年弁法の制定の背景で紹介したように（四（1）2）、1981年から1985年の第6次5カ年計画期間では、報告書が可能性研究段階で完成したものは全体の39.3%、計画任務書段階が22.9%、プロジェクトの設計段階が23.4%となっていた（このほかプロジェクトの施工段階で完成したものが14.4%）。81年弁法の手続制度は、報告書の作成という側面では一定の成果を挙げつつも、制度通りの手続実施とはならなかったのである。これが地方規範の手続制度と関係したことなのかどうかについては、次の81年弁法以後、そして86年弁法制定前に制定された地方規範の内容の検討が必要となる。

81年弁法は、地方規範と比べ、環境行政がプロジェクトの進行手続の中で早い段階に参加する審査手続制度となったが、その審査同意権限は実質的なものではなく、権限の内実は先行する地方規範と対比した場合に、決して強化されたものではなかったと考えられる。ほぼ半年前に制定された河南省の「条例」は81年弁法と比べてはるかに詳細な内容であり、規定内容を比較する限り、環境行政の判断がプロジェクトの実現に重要な役割を占める。河南省の「条例」では立地選定の際に環境行政部門も参加して共同決定すること、そしてその際環境影響については、都市建設部門、環境行政部門そして衛生部門の意見を尊重しなければならないし（第11条）、また設計については、汚染施設について環境行政部門が同意しない

場合には主管行政部門は設計を審査批准できないことになっている（第15条）。81年弁法では、立地選定に環境行政が関与することは想定されている（第1条と第6条から）が、意見の尊重は規定されていない。また設計については環境行政が審査権を持つとされている（第7条第2項）が、設計自体の審査批准行為を止めるようには規定されていない。81年弁法は、河南省の「条例」よりも後退した内容になったと評価できるであろう。

#### ⑤制度の意味について

地方政府が定めた規範は、専ら個別プロジェクトの汚染問題に対処するために、汚染対策を考えるための制度だったと言える。汚染源への立地規制と、三同時によって汚染対策を実施させることが主たる内容となっており、環境影響報告書関係の規定は、三同時の対策内容を確定するための手続制度と言ってよい。それでは環境影響報告書の手続制度において環境行政の役割は何か。④において、地方規範は環境行政による報告書の審査制度を置いているが、その審査権限は必ずしも報告書内容の実質的審査を行えるものではないと理解し、また④のア)で環境行政の役割はアドバイザー機能だったのではないかと指摘した。環境影響報告書の制度は、三同時制度実施の前提として汚染対策を考える手続であり、環境問題の専門職能を担う行政部門としてその専門知識を提供する役割に、環境行政の活動は限定されていたと考える。

ところで北京市の場合は、環境影響報告書の審査制度として環境行政部門が制定した、環境行政の審査に関する内部規範と呼べるものであり、三同時実施との関係などは規定されていない。他の地方政府が定めた規範とは性格を異にしていることに留意する必要があるが、環境影響報告書に関する内容は、他の地方規範にはない特色を持っていた。対象事業（区域開発の環境影響予測評価）や報告書の内容は汚染問題に必ずしも限定していない規定となっている。81年弁法は、対象事業という点では②で見たよ

うに、北京市弁法の内容を包摂するように作られていた。しかしながら81年弁法の制度的特色は、すでに述べたように（四）（3）1）参照）汚染防止制度という性格が強いものだった。汚染型プロジェクトに関する立地規制は黒龍江省、河南省、四川省と、また排出基準を遵守させる排出規制は河南省、四川省と共通する制度となっている。81年弁法は、環境影響報告書を三同時制度とリンクさせた汚染防止制度という、北京市以外の地方規範と共通の性格を持っていると言える。

79年法の下で、環境影響報告書の実施規範が以上のような内容となったのは、三同時制度の延長線上で制度設計がなされたためではないだろうか。ところで本節（1）1）で、環境影響報告書に関する規定が置かれていない、三同時制度に関する重慶市と河北省の地方規範を取上げた。これら規範は、プロジェクトの汚染問題に関する審査手続と呼べる制度を持っていたが、その内容は実は上で紹介した地方規範と大きな違いはない。建設主体が汚染対策を策定し、それに環境行政が意見を述べる形となっている<sup>96)</sup>。唯一の違いは、環境影響報告書の作成について規定されていないことである。これら79年法以前の地方規範と79年法以後の地方規範との間で実質的な内容に大きな違いがないことは、81年弁法までの制度設計においては、環境影響報告書制度を、汚染対策を考えるための制度とは異なる、独自の性格を持つ制度として構想していく力は、政府レベルでは弱かったか、あるいはなかったことを意味すると思われるのである。

こう考えたときに、北京市環境保護局が示した、区域性環境影響予測評価という手法は、環境影響報告書制度において独自の方向性を持ったものとして重要だったと考えられる。しかしこれは、②イ）で述べたように、81年弁法においては規範本体には組込まれず、わずかに附属文書の、環境影響報告書を編成すべきプロジェクトの範囲の内容に反映されただけだったのである。



## (2) 81年弁法制定後、86年弁法制定前に制定された地方の法規範

81年弁法が制定された後、86年弁法の前までに地方で制定された法規範の内容を検討する。ところで81年弁法という中央政府の法規範がすでに制定されているのだから、その後制定された地方法規範は81年弁法以前の地方法規範とは異なり、中央政府の法規範によって一定程度の規律、すなわち内容面での影響や統制があったことを想定できる。この可能性は、地方法規範の中に根拠規定として81年弁法を明示するものがある（以下の③新疆ウイグル自治区が81年弁法を根拠として挙げている。）ことで裏付けられる。そこで、ここでは81年弁法の内容との全面比較の作業は行わず、地方法規範の内容面の特徴に焦点をあてて、81年弁法との違いを見ることにする。また86年弁法に先立つ地方法規範であるから、86年弁法との類似点と相違点を明らかにし、地方法規範が持つ先行性の意味について考えてみることにする。

ここで取上げるのは、先に挙げた3つの法令集などから検索できた、環境影響報告書に関して具体的な規定を置いているもので<sup>97)</sup>、上海市、天津市、新疆ウイグル自治区、武漢市、広州市、アモイ市の6つの「弁法」あるいは「規定」と、江蘇省の太湖に関する「条例」の、合計7つである。

さて検討に入る前に、81年弁法から86年弁法に至る間の、国の法律などの制定の動きを確認しておこう。取上げる地方法規範の中に、国の法律と対応したものがあるからである。

1982年8月23日「中華人民共和国海洋環境保護法」が制定された（1983年3月1日施行）。同法は、海岸での建設プロジェクトの環境影響報告書（第6条、第9条）と、海洋石油探査開発による汚染防止のための海洋環境影響報告書（第10条）という2つの環境影響報告書に関する規定を置いている。前者については、第6条では「国家の関係規定に照らして、環境影響報告書を編成報告しなければならない。」としており、81年弁法がこの関係規定と考えられる。後者については、同法に基づいて国务院が

1983年12月29日「中華人民共和国海洋石油勘探開發環境保護管理条例」を公布し、海洋環境影響報告書の作成、審査批准権限について定めている（第4条、第5条）。なお同法第47条は、国務院の環境行政部門の実施細則制定権と、他の国務院の行政部門および沿海の省・自治区・直轄市人民代表大会常務委員会と人民政府の「実施弁法」の制定権を規定している。

1984年5月11日「中華人民共和国水污染防治法」が制定された。同法は第13条で、三同時（第1項）と環境影響報告書（第2項）を規定する。環境影響報告書については、「建設プロジェクトが発生させる可能性のある水汚染と生態環境への影響について評価を行い、防治の措置を決め、定められた手続きに照らして関係環境行政部門の審査批准を受けなければならない。」としている。第13条は3項から成るが、全体の趣旨は汚染問題の解決にあり、汚染以外の問題は「生態環境への影響」という言葉が手がかかりとなるだけの抽象的規定に留まる。そもそも本法は海洋を除いた表流水と地下水の、汚染防治を目的としている（第2条）のだから、当然であろう。なお同法の処罰規定には、三同時違反はあるが（第37条第1項第2号）、環境影響報告書については規定されていない。

1984年9月27日、国務院は「郷鎮企業、街道企業の環境管理を強化することに関する規定」を省レベル政府と国務院の各部委員会、直属機構に対して公布している。同「規定」では環境影響報告書の作成が義務付けられ、県レベル環境行政部門と主管部門の審査批准を経ないと建設できないこと、および三同時を実施すべきことが規定されている<sup>98)</sup>。本稿では、この「規定」と地方の規範との関係については分析をしない。

## 1) 地方の法規範の概要と特徴

以下では、「太湖」という特定の対象を保護する江蘇省の「条例」（1982年）を最後に紹介することとし、それ以外について制定年の古いと思われる順に、規範の概要と特徴を紹介していくことにする。

①「上海市防止環境新汚染暫定弁法」(上海市人民政府1983年5月12日)  
(「地方法規匯編」、「建設法規匯編」)

ア) 規範の概要

本「暫定弁法」は、市政府が批准したものである。79年法を制定の根拠として明示するが、81年弁法は明示されていない。条文形式となっており、全21条から成る。第21条は施行日を規定すると共に、1978年頒布した「新築、改築、拡張工程の“三同時”実行に関する暫定規定」を廃止することが規定されている(同「規定」については未見。)。市環境保護局が本「暫定弁法」の解釈の責任を負い、実施を監督することが規定されている(第20条)。

「暫定弁法」は、上海市の新しい汚染を防ぐための規範と位置付けられていて、上海市内における新築、改築、拡張プロジェクト、さらには改造関係のプロジェクトについて、立地選定、設計、施工そして生産開始までを規律するものとなっている。第4条から第6条までは、汚染源の新規立地を規制する場所が明示されている。第8条では汚染防止施設が稼働してから、排出基準に適合しなければならないことが規定されている。環境影響評価に関する規定は、立地規制の規定に続いて配置された三同時規定のところであり、「環境影響報告書」の編成報告について規定されている(第7条第2項、第3項。同条第1項は三同時の規定である。)<sup>99)</sup>。

イ) 特徴

環境影響報告書制度について81年弁法と比べて、本「暫定弁法」で注目すべき点は1つである。一定の条件より上(市区では300平方メートルより上、郊外の県では500平方メートルより上、あるいは30万元より上)の新築、改築、拡張プロジェクトでは、環境影響報告書と立地選定報告は、主管行政部門の中の環境保護担当機構が審査確定し、それを環境行政部門(市の環境保護局や区環境行政部門など)が審査批准する形となっている。これは第1に、86年弁法の予審制度の先取りと言える。第2に、81年弁

中国の「環境影響評価制度」規範史論（下）

法第6条<sup>100)</sup>は、立地選定報告で立地プランの環境影響を明らかにすることを要求していたが、上海市の場合には環境行政部門が審査権限を持つことが分かる。

以上の他には特に注目すべき規定はない。ただし名称から分かるとおり、汚染問題に限定した制度であるから、環境影響報告書の記載も汚染問題にしばった内容が要求されると考える。そこで第2条の規定が一定の意味を持つと考えられる。第2条は「汚染」に関する定義規定で、「汚染」とは「人体の健康、周囲の環境そして自然資源に対して、有害あるいは不良影響を作り出す、廃水、廃ガス、廃棄物、粉じん、煙霧、悪臭、熱汚染、放射性物質、騒音、振動など」としている。79年法の規定<sup>101)</sup>、そして81年弁法の附属文書が挙げている環境影響報告書の汚染に関する記載内容（プロジェクトの廃水、排ガス、廃棄物、粉じん、放射性廃棄物など）と比べると、煙霧と熱汚染が追加されている。

②「天津市基本建設大中型項目建設前期工作試行管理弁法」（市計画委員会・市城郷建設委員会、市建設銀行、市対外経済貿易委員会、市科学技術委員会 1983年7月14日）（「地方法規汇编」）

#### ア) 規範の概要

根拠法は明示されていない。国家の関係規定に基づき、天津市の具体的状況に合わせて制定したとする。全14条から成る。なお環境行政部門は頒布主体の中に入っていない。第14条では、これまで各行政部門が頒布した規定が、本「管理弁法」と内容が一致しない場合には本弁法に拠ることと、そして本弁法で規定されていないことなどについては、弁法の頒布主体（5つの部門）等が協議して処理することとしている。環境行政が規範解釈にどのように関与できるのかは、明らかではない。

本「管理弁法」は、その名称に示されるとおり、建設プロジェクトの前期工作の手続を定めたものであり、三同時制度に関する規範ではない。建

設プロジェクトの前期工作の一連の手続の中に、環境影響報告書の手続制度が組み込まれている。建設プロジェクトの前期工作はプロジェクト建議書の編成から初歩設計の批准までのプロセスで、建議書、可能性研究報告、計画任務書、初歩設計の4つの段階からなる。この4段階は81年弁法と若干違う<sup>102)</sup>。ただ環境影響報告書に関して規定されているのは可能性研究報告の段階であるから、環境影響報告書の作成審査の手続は、81年弁法第4条と整合性が取れていると言える<sup>103)</sup>。可能性研究報告の段階で、プロジェクトの責任主体は各行政部門からの意見書（原語は「意向性文件」）を集めるべきとされ、その中に環境保護に関する内容については「環境行政部門が審査同意した環境影響報告書を含めるべき」とし、これら文書は可能性研究報告で欠いてはならない附属文書とされている（第3条第2項）。ただしこれら規定の文言は、義務表現とはなっていない。

#### イ) 特徴

さて天津市「管理弁法」は、三同時を中心とした、プロジェクトの環境保護に関する制度ではない。したがって本来、81年弁法や86年弁法と比較すべき規範とは、必ずしも言えないものである。ただ注目すべき点が可能性研究報告への意見提出のところ（第3条第3項）にある。

1つは、可能性研究報告に対する意見書提出について期限を定めている点である。各行政部門が提出する意見書は、可能性研究報告を受け取ってから1ヶ月から2ヶ月以内に審査意見を提出することになっている。

いま1つは、環境保護については、市の城郷建設委員会が立地選定事項と市の関連工程事項と共に検討することになっていることである。ア)で紹介したように環境影響報告書は環境行政部門が審査同意していることが必要であり、また可能性研究報告には必ず要求される附属文書であった。ところで可能性研究報告に対して、市の建設委員会が立地選定と環境保護の観点から判断して審査意見を提出することになっているのだから、環境行政部門が審査同意した環境影響報告書の内容がプロジェクトの計画任務

中国の「環境影響評価制度」規範史論（下）

書や初步設計に反映されるかどうかは、市の城郷建設委員会の裁量権の中に入ることになると考えられる。この審査意見提出の段階で、環境行政部門がどのような役割を果たすのかは、本「管理弁法」からは明らかではない。条文を素直に読めば、環境影響報告書の審査同意という作業を終えると、環境行政部門は関与する形となっていない。81年弁法第6条の権限（四）（2）（2）を参照）は、天津市の場合には市の建設委員会が持つのである。

③「新疆ウイグル自治区開発建設項目環境影響報告書審査批准方法の規定（試行）」（新疆ウイグル自治区城郷建設環境保護庁 1984年1月25日）（「地方法規汇编」、「建設法規汇编」）

#### ア）規範の概要

自治区の環境行政部門が制定したものである。根拠法は、79年法と81年弁法が挙げられているほか、「新疆ウイグル自治区小型建設項目環境管理の具体規定（試行）」（新疆ウイグル自治区城郷建設環境保護庁 1984年1月25日）も挙げられている。大型・中型は81年弁法が、小型については81年弁法第13条に基づいて制定された「具体規定（試行）」が根拠規範となるのである。条文形式で全9条から成る。名称から分かるとおり、環境影響報告書の作成、審査の手続を専門に規定した規範である。なお大型・中型の場合も、小型の場合も、作成文書は環境影響報告書という名称が使われている<sup>104)</sup>。本「規定（試行）」は、北京市環境保護局の80年「批准制度（試行）」と、規範としての役割・性格は同じものと考えられる。具体的な内容は、以下の特徴のところで紹介することにする。

#### イ）特徴

特徴的なことは3点ある。第1に、開発建設プロジェクトでは「環境影響報告書審査批准登記表」を作成しなければならないとしている。その上で、一定の条件を満たすもの（6つの類型が規定されている）は、環境影響評価を行って、環境影響報告書を編成することが義務付けられている（第2

条)。なお環境影響報告書作成が義務付けられた6つの類型は、81年弁法の附属文書で作成を義務づけたプロジェクトとほぼ同じだが、1つだけ特徴的なのは、新しい都市(鎮)の建設が類型として挙げられていることである。

第2に、環境影響報告書の作成主体である。環境影響評価と報告書作成は建設主体が行っても、あるいは別の能力の有る組織(原語は「単位」)に依頼してもよい。ただし依頼された組織は、その内容について建設主体に対して責任を負うことになっている(第3条)。81年弁法第4条は、建設組織とその主管部門が編成するとしていたのとは異なっている。これは環境影響評価作業の依頼が進んでいたことを示しているかもしれない。各レベル政府の環境行政部門は、虚偽を発見した場合には責任を追及することになっている(第9条)。

特徴の第3は、環境影響報告書に関する広範な意見提出を求めていることと、専門家の関与の規定があることである。環境影響報告書の審査・批准については、国務院から地方まで、各レベル政府の管轄権限を区分している(第4条)。そのうち自治区の所管大型・中型プロジェクトに関しては、自治区城郷建設環境保護庁が審査・批准することになっているが、この自治区の環境保護庁が審査・批准する際には、広範な意見を聴取し、それを建設プロジェクトの主管行政部門に対して文書で提出することになっている(第6条)。一方、自治区の中の各レベル(地区、州、市)地方政府の環境行政部門が環境影響報告書を審査・批准する際には、関係部門と共に専門家を交えて審議し、その結果を文書で主管行政部門に対して提出することとしている(第7条)。後者については、自治区の中の地方環境行政部門の中に、環境問題の専門家が十分にいないことが背景にあるのではないかと推測するが、確かではない。前者については、意見聴取の対象が明示されていないので、後者と同じような事情が想定できるかもしれない。

④「武漢市人民政府の環境新汚染の防止に関する暫定規定」（武漢市人民政府 1984 年<sup>105)</sup>）（「地方法規汇编」）

ア) 概要

収載している法令集からは、制定主体は必ずしも明らかではないが、市政府と思われる。制定根拠としては 79 年法と「湖北省環境保護条例」<sup>106)</sup>が挙げられている。条文形式で、全 19 条から成る。本「暫定規定」の解釈権限は、市環境保護局が持ち、実施の監督を市、区そして県の環境行政部門が行う（第 17 条）。新しい汚染の防止に関する規範であり、上海市の 83 年「暫定弁法」と似たような構成と内容となっている。

ところで「暫定規定」の制定根拠となっている「湖北省環境保護条例」（1982 年）は、自然環境と資源の保護については第二章で、そして汚染の防治については第三章と分けて規定し、それぞれに環境影響報告書の規定を置いている<sup>107)</sup>。「暫定規定」は、新しい汚染の防止に関して定めたものであるから、自然環境の保護を考えた環境影響報告書作成や、あるいは報告書の記載項目とすることは、当然ながら規定されていない。

イ) 特徴

上海市の「暫定弁法」と似た規範であるので、上海市と対比しつつ特徴を指摘しておこう。まず汚染に関する定義規定は、上海市とほぼ同様だが違いもある。汚染内容として、ごみ、有毒化学物質、電磁輻射が規定されており、一方上海市にはあった「煙霧」がない。なお上海市「暫定弁法」の汚染の前に付けられた「人体の健康、周囲の環境そして自然資源に対して」という条件はないが、これは重要な違いではないだろう。

環境影響報告書に関しては、可能性研究報告の編成のときに環境影響報告書を編成するか、あるいは環境保護の内容を組込むことが要求される。そして環境行政部門の審査同意を経た後、プロジェクト計画任務書を編成できると規定されている（第 8 条）。ただし環境影響報告書の審査権限が、どのレベルの環境行政部門に配置されるのかは、上海市の弁法とは違って



明示されていない。編成と審査手続は81年弁法と同じと考えていいのであろう。また報告書の編成・提出主体が「暫定規定」には明示されていない（したがって81年弁法に従うことになると考えられる）が、実は上位規範である「湖北省環境保護条例」（1982年）では提出主体をプロジェクトの主管行政部門としている（編成主体は明示していない。註107）を参照）。湖北省の場合には、審査のために政府内で環境影響報告書が移動する形となっている<sup>108)</sup>。

「暫定規定」の特徴として、処罰規定が抽象的であることを指摘できる。81年弁法では、自然環境破壊や汚染などの発生が要件であったが、「本規定に違反したものはすべて」とだけ規定し、結果発生の要件が規定されていない<sup>109)</sup>。そのため環境影響報告書の審査手続を行わなかった場合でも、処罰される可能性があるように読める。ちなみに上海市の「暫定弁法」（第18条）は、「本弁法の規定に違反して汚染を発生させたものは」と、結果発生が要件となっている<sup>110)</sup>。

⑤「広州市建設項目新汚染コントロール実施弁法」（広州市人民政府1984年7月11日公布）（「地方法規汇编」、「建設法規汇编」）

#### ア) 規範の概要

根拠規範として、79年法と81年弁法の2つが明示されている。条文形式で全20条から成る。本「弁法」の解釈権限については規定がない。新しい汚染の防止（規範名のコントロールの原語は「控制」である）に関する規範であり、上記の上海市と武漢市の規範と似たような構成と内容となっている。ただし汚染の定義規定はない。以下の特徴のところで見るように、環境影響報告書に関する環境行政部門の権限と関与について、建設プロジェクトの各段階で詳細に規定され、また手続違背に関する処罰規定が詳細である点で、上記2つの市の規定とは異なっている。

建設プロジェクトの環境保護と汚染防止について責任を負う主体として、

建設主体と共に、その主管行政部門が拳がっている。そしてさらには、計画、経済そして城郷建設管理のそれぞれの行政部門は、汚染防止と環境保護の全体的総合的バランスをとることとされている（第5条）。汚染防止と環境保護に関して、環境行政以外の行政各部門の責任と役割が明示されているのである。また可能性研究の段階で、建設主体と主管行政部門は経済的可能性と技術的可能性を研究するのと同時に環境可能性研究を行うことを義務付けられている。そして建設プロジェクト可能性研究報告については、計画と経済の行政部門が審査批准する際に、環境保護管理部門と折衝すべきであるとしている（第6条）。

#### イ) 特徴

上で述べたように、本「実施弁法」は、環境影響報告書の審査手続などが詳細に定められていること、そして環境行政部門の各種同意権限に法的強制力を持たせるべく処罰規定が配置されていることにある。

「実施弁法」では、環境影響報告書は、建設プロジェクトの立地場所の決定の前に環境保護管理部門<sup>111)</sup>に提出しなければならず、環境保護管理部門の同意を得た後に、建設プロジェクトの計画任務書の編成と立地場所決定の根拠とすることになっている（第7条第1項）。建設主体は、立地選定について環境行政に申請する際に、環境影響報告書（あるいは環境影響報告表）を建設プロジェクトの立地選定申請報告および周囲地形図と共に提出しなければならない（第12条第1項(-)）。

立地選定、建設プロジェクトの着工、試験操業そして本格操業に関して、環境保護管理部門の審査・同意を求めることが必要で、これについて具体的に詳細な規定が置かれている（第12条参照）。そして各規定に違反して建設プロジェクトが進行した場合には、環境保護管理部門は関係行政部門に対して、プロジェクトの進行を止めるようにそれぞれが持つ権限を行使するように通知し、各関係行政部門と組織はそれに協力して汚染を防ぐことが規定されている（第14条）。さらにこれら同意手続を経なかった場合

には、建設主体とその責任があった者に、警告、期限付き改善、施工停止・設備設置停止・試運転停止・生産停止、そして過料（最高で組織に対して2万元。責任があった者については最高50元）という4種類の処罰（併科を認めている）を、環境保護管理部門が科すことができる。そしてこの過料の使用について、環境保護管理部門が決定することができることとされ、80%を汚染処理の補助へ、20%を監督管理費用と監督管理人員への功労奨励費用として使えることになっている（第15条）。

環境行政の関与と権限について以上のように規定されており、法的強制力を持つ規範となっている。しかし留意すべきは、環境保護対策の決定権は、建設プロジェクトの初歩設計の審査権者に与えられている。すなわち環境保護に関する要求について、それをプロジェクトの初歩設計の審査の時に、審査主管部門が経済と技術問題と一緒に決定することになっているのである（第8条第2項参照）。なお同項では、初歩設計の審査には環境保護管理部門も参加すべきとされており、また先に紹介したように、可能性研究報告の審査の際に環境保護管理部門が一定の発言権を持っている（第6条）と考えることができるので、何らかの影響力を環境行政が持つことは想定できるが。しかし環境保護という点で、環境行政の同意権限には限界があると考えられる。

⑥アモイ市「アモイ市環境保護管理規定」（福建省人民代表大会常務委員会1985年8月30日通過）（「地方法規汇编」、「北大法宝」）

#### ア) 規範の概要

根拠法は79年法が明示されているほかは、関係する法律と法規に基づいて制定するとしている。内容的には海洋環境保護関係の規定があるので、82年海洋環境保護法が根拠法であると考えられる。条文形式で全39条から成る。施行日は1986年1月1日となっている（第39条）。本「管理規定」は、福建省人民代表大会常務委員会が制定したものであり、そのためかア

中国の「環境影響評価制度」規範史論（下）

モイ市の管轄区域に適用されるが、解釈権限は省の環境保護局が持つ（第38条）。「管理規定」は、環境汚染を防治し、人の健康を保障して、アモイ経済特区の建設を促進するために制定されたものである（第1条）。第4条は「経済特区の建設発展の必要に基づいて、アモイ市は厳格な環境要求をすべきである。アモイ市の汚染物排出基準は福建省人民政府が頒布する。」と規定し、福建省政府が主導してアモイ市経済特区の環境保護の取組を進めることになっている。ただ「管理規定」第二章は「環境保護機構と職責」について定めるが、そこではアモイ市とその下位の地方政府の環境保護行政部門の職責などを定めるだけで、福建省政府の職責と権限などは規定されていない。

「管理規定」は、環境汚染の防止と改善全般のための制度を定めたものである<sup>112)</sup>。ただし環境保護という言葉タイトルに使っているが、環境問題として念頭に置かれているのは、大部分が汚染問題である（ただし内容的には国の立法よりも進んだ内容もある<sup>113)</sup>）。わずかに第16条で、海洋での干拓工事などでの土砂流失防止を規定しているだけである。海外からの投資を念頭においているため、汚染転嫁（公害の持ち込み）を禁止し、外国から導入する場合も、また国内からの場合も、汚染問題を起こす可能性があるプロジェクトは、国際的あるいは国内での先進的な污染防治設備と技術の導入を要求し、国あるいはアモイ市の排出基準を達成できないものは、実施を認めないとしている（第10条<sup>114)</sup>）。海に面した地域であるから、海洋環境保護に関係する規定も多い。

「管理規定」は第三章を「建設プロジェクトの環境保護管理」の章として、環境影響評価に関する3カ条を置き、手続を定めている。また処罰に関する規定を2カ条置いている。なお三同時については規定がない<sup>115)</sup>。

#### イ) 特徴

本「管理規定」の環境影響報告書の手続は5つの特徴がある。

第1に、環境影響報告書<sup>116)</sup>への市環境保護局の審査手続が、報告書の

審査批准の前の手続として規定されており（第11条）、環境行政による予備審査手続があることである。環境影響報告書（および環境影響簡明登記表）は、アモイ市環境保護局が審査してから、各プロジェクトの主管行政部門と同級の環境行政部門（原語は「環境保護機関」）が審査・批准する手続となっている。

第2に、環境影響報告書の編成作業は、建設主体以外が想定されている。そして編成を引き受けた組織（原語は「単位」）は、報告書の内容とデータの信頼性・正確性およびその結果について責任を負うとされている（第12条）。この責任については、処罰規定がある（第28条(五)）。

第3に、大型・中型建設プロジェクトについては、正式稼働後の事後評価が規定されている。すなわち正式生産から2年後に、建設主体と主管行政部門が環境影響報告書の結論について評価を行い、合わせて評価の中で発見した問題を解決し、審査・批准した環境行政部門およびアモイ市環境保護局に報告し登録する（第12条第2項）。

第4に、本「管理規定」は環境影響報告書の作成を海の埋立等にも（確実に必要な場合という限定はあるが）要求している（第16条<sup>117)</sup>。これは汚染以外の問題についても環境影響評価を行うことを明示するものである。ただ汚染問題については環境影響報告書の手続と対応する汚染行為管理制度（第四章）があるのと比べると、対応する管理制度は埋立てなどについては規定されていない。

特徴の第5は、環境影響報告書手続が法的責任によって強制されるようになってきていることである。環境影響報告書の編成を拒否する場合、報告書を作成してその主要な結論に誤りあるいは虚偽があつて結果が嚴重な場合、建設プラン変更があつたのに環境影響報告書について更新審査を受けずに勝手に着工した場合には、是正命令と過料（組織に対して5万元以下、主要責任者と直接責任者に対して200元以下）が科される（第28条）。また環境影響簡明登記表の提出を拒否した場合、あるいは虚偽の内容だった場

合には、是正命令と過料（組織に対して1万元以下、主要責任者と直接責任者に対して100元以下）が科される（第29条）。なお過料は、環境保護専門基金に組入れ、使用することになっている（第35条）が、具体的な使用目的は国家の規定に従うとしているだけである<sup>118)</sup>。

本「管理規定」の環境影響報告書に関する手続は詳細であり、また手続を強制する制度となっているので、規定通り実施されるとすれば一定の成果を持つと考えられる。ただしプロジェクトの審査批准権限を持つ行政部門が、環境影響報告書の内容にどう拘束されるのかは明らかではない。「管理規定」は、「環境行政部門（原語は「環境保護部門」）が審査批准した環境影響報告書（表）は、審査批准対象のプロジェクトの可能性研究報告あるいは設計任務書の主要な依拠するものの一つである。」（第11条）としており、基本的にプロジェクトの審査権限を持つ行政部門の判断材料の一つに過ぎない。したがって環境影響報告書および作成手続の制度が、環境保護にどれだけの効果をあげるかのかは不確かである。汚染基準遵守が「管理規定」の制度の中心（規定内容も具体的）であるから、結局のところ汚染規制に適合するように汚染対策を考えるため、報告書を作成することになる可能性は高いと考えられる。

⑦「太湖水源保護条例」（江蘇省人民代表大会常務委員会1982年5月30日原則批准、6月15日公布<sup>119)</sup>（「地方法規匯編」、「北大法宝」）

#### ア）規範の概要

本条例は、江蘇省にある太湖水域を保護するために、省人民代表大会常務委員会が制定したものである。根拠法は79年法となっている。条文形式で全27条から成る。施行日は1982年10月1日となっている（第27条）。第一章が「総則」、第二章が「保護要求」、第三章が「管理」、第四章が「基準と監視測定」そして第五章が「奨励と懲罰」で、最後に第六章「附則」で施行日が規定されている。

本「条例」は、太湖の水質保全のために適用対象地域を特定している。太湖の湖自体と、沿岸から5キロの範囲の陸地、そして湖に流入する河川の流入口から10キロ上流までの河道が「条例」の適用範囲で、これらを「太湖水源保護区」としている（第3条）。水源保護区内には、水源を汚染するプロジェクトの新設は禁止されている（第6条）が、それ以外の新設、拡張、改築プロジェクトについては、建設主体が環境影響報告書を提出し、環境行政部門の審査同意を得てから建設計画に組み込むことができる。保護区内の汚染源は、「条例」が定める（附属文書に基準がある）排出基準を達成しなければならず<sup>120)</sup>、できないものは生産停止、業務転換、あるいは移転をすべきとされている（第7条）。また保護区内では、水域に各種廃棄物（鉱山からのもの、工業廃棄物、ゴミ、放射性廃棄物など）の排出や投棄が禁止されている（第8条）。保護区内では農薬使用も規制される（第10条）。保護区内を航行する船舶に対しても汚染禁止や対策をとることが要求されている（第11条、第12条）。以上のような汚染問題に関する制度のほか、自然保護も規定されている。すなわち干拓造田や冊を設けての養魚を禁止して湖の貯水能力を維持すること（第13条）、保護区内での植樹造林の奨励と乱伐禁止で植生と生態バランスを維持し、さらには沿岸で計画的にアシやヨシを植えて護岸や水土流失を止めることなども規定されている（第14条）。ただ「条例」全体は、水汚染への取組みのための制度が中心となっている。

#### イ) 特徴

環境影響報告書に関する規定は、第二章と第三章にある。条例の第二章第6条が定める環境影響報告書の手続については、上で紹介した。実際の環境影響報告書の審査批准権限については、第三章に規定されている。水源保護区内の大型・中型基本建設プロジェクトと技術措置プロジェクトの場合は、省人民政府が設立する江蘇省太湖水源保護委員会が、関係部門と一緒に環境影響報告書の審査批准を行う（第15条第1項第5号）。小型の

基本建設プロジェクトと技術措置プロジェクトの環境影響報告書については、湖沿いの地区行政公署、市、県の人民政府およびその環境行政部門が、太湖水源保護委員会の統一計画に照らして審査批准する（第18条）。処罰規定は抽象的であるため、環境影響報告書の手続違背が処罰される可能性も考えられるが、明確ではない（第26条参照）<sup>121)</sup>。

本「条例」の特徴は、環境影響報告書の審査批准との関係で、江蘇省人民政府が設立した江蘇省太湖水源保護委員会が重要な役割を果たす点にある。ところで条例第17条は、各行政部門の太湖水源の保護に関する責任を規定しているが、環境行政部門の責任が規定されていない。そこに活動責任が明示されているのは、計画部門（経済の発展と太湖の総合バランスをとる業務）、経済建設部門（三同時の実施業務）、工業部門とその他の各部門（それぞれの部門での污染防治活動）、そして科学技術部門（太湖水源の保護と生態バランスの科学研究活動）の4種類である。省政府レベルで太湖の汚染問題と取り組む組織は省の環境行政部門ではなく、太湖水源保護委員会ということになる。

同委員会は、水源保護の法規、条例の策定（なお領導機関の批准を受けることが必要）、関係する地方政府や組織に対する検査、督促権限、保護区内の環境污染防治計画の制定、保護区内の汚染源の期限付き改善について各担当部門に対する検査と督促、そして上記の環境影響報告書の審査批准権限と、多様な権限が与えられている（第15条第1項参照）。また同委員会には事務組織が設けられ、日常の管理業務を行うことになっているほか（第15条第2項）、同委員会の事業機構として太湖水質監視測定センターが置かれ、水質に関する監視測定などの研究を進め、同委員会と関係する行政部門に測定資料や汚染状況を報告して、汚染の防治に関する提案を行うことになっている（第16条参照）。同委員会を中心として、関係する政府や行政部門が連係して取り組むために、必要業務を実施する下部組織が整備されているのである。



以上のような水源保護のための委員会体制の中で、環境行政部門がどういう役割を果たすのかは明らかではない。第6条の環境行政による環境影響報告書の審査同意は、対象プロジェクトについて「新築、拡張、改築」としていた。一方第15条では、水源保護委員会は、大型・中型のプロジェクトについて、「関係部門」と一緒に審査批准することとしている。この両規定からは、規模別で環境行政の役割が違っており、大型・中型プロジェクトについては環境行政は審査に参加するだけと考えられる。実際の監視測定作業と汚染対策の提案は、上で見たように太湖水質監視測定センターが行うのだから、環境行政の役割は限定されたものと考えられる。

## 2) 地方の法規範と81年弁法および86年弁法との比較検討

比較検討作業を行う前に、この検討作業が抱える問題点を指摘しておきたい。

7つの地方法規範は制定主体（立法機関、政府、政府内の部門など）の特性が異なり、また法規範の目的も異なるから、法規範の法体系上の位置付けも当然異なることになる。このことは、各地方法規範の制定根拠法の規定の仕方からも分かる。そのために環境影響報告書制度が規定されているという点だけを捉え、これら地方法規範と81年弁法とを条文だけで単純に比較することは、考察対象外とした他の関係法規範との関係で、比較考察としては厳密性に欠けている可能性がある。これは③、④、⑥での検討のように、上位法規範から分かる内容があることから、明らかである。このような問題を克服するためには、当然ながら地方法規範の網羅的収集が可能であることが不可欠だが、現在のところ不可能であり、将来の課題である。

中央法規範と地方法規範の内容の異同は、法規範内容の抵触そして適用上の優劣という問題を突き付ける。これを考えるのであれば、法体系上の相互関係を考察することが必要となる<sup>122)</sup>。81年弁法も86年弁法も国務院が制定した法規範ではなく、国務院の中の複数の部門が連合して定めた法規範である

ことを考えると、その行為規範としての効力がどのようなものだったのかは、これ自体が一つの重要な検討テーマとなる<sup>123)</sup>。また中央政府内で制定された規範が改廃されたのだから、両弁法と地方規範との内容面での整合性が無い場合に、地方での現実の規範執行においてどのような影響が生じるのかも重要な検討課題となる。

しかし本稿では、以上のような法体系上の問題は検討の外に置いている。これは規範制定の歴史を考察することを主眼とし、中国における中央と地方の規範整備において、その内容面での相互作用を考えることが本稿の課題だからである。法体系という側面での各地方規範の特性という問題については以下では考察の外に置き、環境影響報告書制度の内容の比較検討作業を行うことにする。まず81年弁法と比較した場合に地方規範に見い出される特徴を整理し、そしてその特徴的内容を86年弁法の規定と対比し、地方規範の規定が持つ意味を考えてみることにする。

#### ① 81年弁法と比較した場合の特徴

81年弁法と比較した場合の地方規範が持つ特徴を整理しておこう。第1に、環境影響報告書の作成（編成）主体を、プロジェクトの建設主体と分離させた地方規範が登場していることを指摘できる。新疆ウイグル自治区の場合は作成の依託が明示的に規定され、アモイ市の場合は別組織が作成主体であること（依託）が想定された規定となっている。両者とも作成主体が内容について責任を負うことになっており、虚偽の内容については責任を追及する制度が配置されている。

第2に、環境影響報告書の予備審査が導入されている。上海市では一定の規模以上（建設面積など）の条件を満たすプロジェクトについて、プロジェクトの主管行政部門の中の環境保護担当機構が審査し、その後に環境行政部門の審査を受ける手続となっている。

第3に、環境影響報告書が扱う環境問題を汚染問題に限定せず、それ以

外の環境問題を視野に入れたものがあること。新疆ウイグル自治区では、都市（鎮）の新しい建設への環境影響報告書作成が規定されていた。もちろん79年法第7条と対応するものと考えられるから、制度的には当然と言える。アモイ市では、海洋埋立てへの環境影響報告書が規定されている。これも82年海洋環境保護法に対応した制度と言える。以上の地方規範で規定された内容は、81年弁法では附属文書で報告書作成が明示されていたものである。制定根拠との関係では、法律の実施規範を地方レベルで制定したものと言えるであろう<sup>124)</sup>。

第4に、環境影響報告書の審査の際に広範な意見聴取を定めたものがある。新疆ウイグル自治区の場合がそれである。もっとも広範な聴取対象が何かは明らかではない。同自治区では専門家の意見聴取の規定もあることから、何か特殊な事情を抱えていたためかもしれない。

第5に、環境影響報告書の手続に違反した場合の処罰規定が整備されている。アモイ市の場合には、報告書の作成拒否、虚偽、審査手続未了での着工に対して処罰規定が置かれていて、明確かつ詳細なものとなっている。新疆ウイグル自治区も、報告書の虚偽について環境行政による責任追及の規定を置いている。広州市は、環境行政の審査同意を経ないで着工した場合について処罰規定を置くが、これは立地選定に関する審査同意との関係での規定で、その審査対象に環境影響報告書が入っていることで間接的に関係すると思われる。なお処罰のうち過料について、その使用目的を環境保護としているものがある。アモイ市は抽象的だが環境保護専門基金の財源になる。広州市はより具体的に汚染対策へ80%を配分することを定めている。なお81年弁法では手続違反への処罰規定はなかった。

以上のような環境影響報告書に関係する特徴のほかに、以下のような特徴がある。1つは、既存の汚染問題を、新たなプロジェクト実施の際に一緒に解決することを求める規定が置かれている。上海市「暫定弁法」（第12条）、武漢市「暫定規定」（第7条）そしてアモイ市「管理規定」（第19

条)である。81年弁法にはこのような規定はない。

いま1つは、プロジェクトの立地選定に関して環境行政が関与する手続である。上海市は一定規模以上のプロジェクトについては、環境影響報告書と共に立地選定報告についても環境行政の審査批准を規定している（「暫定弁法」第9条）。広州市の場合には、上の特徴の5で触れたように、環境行政に審査同意権（同意を経ない着工の処罰）が規定されている（「暫定規定」第12条）。しかし一方、天津市の場合には建設委員会に立地選定報告の審査批准権限が与えられているから、地方によって権限配分が異なっていることが分かる。81年弁法は第6条で、立地選定報告については、環境影響報告書とその審査批准意見に基づいて、さらに区域の環境について検討作業を行ない、立地選定プランの環境への影響を明らかにすることを規定していた。この規定では、立地選定報告との関係で、何らかの評価あるいは審査作業が想定されるが、これらの作業を行う主体や手続は明確ではなかった。これら3つの地方規範では、81年弁法第6条の規定を審査批准手続という形で具体化したものと考えることができる。立地選定に環境行政の審査権限を置いた地方規範は、環境行政の権限を強化するものと考えることができるであろう。

## ② 86年弁法の規定内容との対比

ここでは地方規範を81年弁法と対比したときに見い出された特徴と、86年弁法の規定内容とを対比し、その異同を確認しておこう。

地方規範と86年弁法とで同一あるいは類似した内容としては以下の5点がある。第1に、地方規範の中には、作成主体がプロジェクトの建設主体などから分離しているものがあつた。86年弁法では、プロジェクトの主体以外に環境影響評価に従事する組織について定め、その内容は、資格要件を定めた作成業務の専門組織化を目指したものとなっている。

第2に、環境影響報告書のプロジェクト主管行政部門による予備審査に

ついて、上海市が一定の規模以上のプロジェクトについて定めていた。86年弁法も、プロジェクト主管行政部門の環境影響報告書への予備審査権限を定め（第7条）、さらに大型・中型基本建設プロジェクトと一定規模以上の技術改造プロジェクトについては省レベル以上（上海市も該当する）のプロジェクト主管行政部門が予備審査を行うことを定めている（第12条）。

第3に、汚染以外の環境問題を視野に入れて対象事業を示している点（前記特徴の3）については、86年弁法の中にも同一性を見出せる。区域開発プロジェクトを同弁法の対象としている規定である。新疆ウイグル自治区の新都市（鎮）建設に対応すると考えることができるだろう。ただしアモイ市の海洋埋立てプロジェクトは、86年弁法では対象事業となる「基本建設プロジェクト」の中に読み込めると考えられるが、直接明示する規定は同弁法にはない。

第4に、環境影響報告書に関する手続違背への処罰規定に類似性が認められる。86年弁法では、報告書に対する審査批准が終わらずに施工を始めた場合に停止命令と過料の制度があった（第22条）。ただし報告書の虚偽や、あるいは報告書作成そのものを拒絶する場合の処罰規定（アモイ市の規範）は存在しない。上の第1で指摘した作成主体の分離については86年弁法も規定しており、その作成主体が報告書の内容に責任を負うことを規定しているが（第15条第2項）、それを処罰規定で担保するようにはなっていない。

第5に、環境影響報告書制度と直接は関係ないが、既存汚染問題を一緒に解決することについては86年弁法も規定を置いた（第4条第2項）。

さて相違点はどうか。環境影響報告書と関わる特徴で異なっているのは、広範な意見聴取が86年弁法にはないことである。これは新疆ウイグル自治区の規範であるが、同自治区が置かれている条件によるものではないかと仮定すると、地方規範全体と86年弁法の相違点としては重要ではない

かもしれない。

報告書以外の特徴の相違点としては、地方規範にあった立地選定報告に関わる規定が86年弁法には見当たらない。81年弁法では、計画任務書と初歩設計の間に立地選定報告の段階があり、その立地選定報告のところで立地選定プランの環境影響を明らかにすることが求められていたが、86年弁法では可能性研究段階で環境影響報告書を完成させること、その審査批准（環境行政による）後に計画任務書を編成できること、そして報告書の内容を初歩設計に反映させることが定められているだけで、立地選定報告に関わる規定はない。このことをどう考えるべきか。これについては項目を改めて(六) (1) 3) で検討したい。

### ③まとめ

以上の81年弁法と、その後制定された地方規範、そして86年弁法の内容を比較した作業から、我々は次のような制度内容の変化の特徴を見出すことができる。これについてどう考えるのか。

81年弁法と異なる特徴を持った地方規範の内容は全体としては、86年弁法に取入れられている。各地方で行われた規範整備の結果を、中央政府でも吸収して行ったと思われる。

その中でまず作成主体の分離・専門組織化と主管行政部門の予備審査という2つの特徴は、実際の環境影響報告書作成作業が進められて行く中で、これら2つの役割分担が明確になっていたことを反映したものと考えられる。建設主体と主管行政部門のいずれも環境影響報告書作成の能力を持っていない場合のあることが、作成主体の専門化を必要としたと推測する。81年弁法では報告書の編成を建設主体及びその主管行政部門が行うとしていて、両者の関係および実際に作成する主体が曖昧になっていたのだが、現実に合わせていく規範が変化して行ったと考えられる。

次に、81年弁法は汚染防止制度という性格が強かったことと比べると、

汚染問題以外の環境問題を視野に入れた制度となっていることが、地方規範と86年弁法の特徴としてある。ただし地域特性と上位法が存在したアモイ市のような海岸埋立てに伴って発生する環境問題に関係する内容は、86年弁法（その附属文書の報告書の内容を定めた「提要」も含め）には見出すことが難しい。地方の事情に即して定められた内容を、すべて包摂するところまでは行かなかったのである。

最後に、環境影響報告書の手続制度違反への処罰規定の導入である。アモイ市の制度は、報告書手続の違反行為を明確にして処罰規定を定めている。ところで81年弁法では、環境行政部門に過料を科す権限を規定していたが、「自然環境破壊、そして汚染やその他公害」という結果が要件となっていて、手続違反の処罰規定とはなっていない。したがってアモイ市の「管理規定」の制裁内容は、81年弁法の処罰内容を越えたものとなっている。一方86年弁法は、環境行政部門による環境影響報告書などへの審査批准を経ずに勝手に施工した場合に、建設主体へ手続のやり直しを命じると共に、建設主体の組織と責任者に過料を科すものである。アモイ市の「管理規定」では、環境影響報告書の作成拒否と虚偽記載を処罰する規定にはプロジェクトの施工開始という要件が入っていない。一方、建設プランを変更した場合に環境影響報告書を作成し直さない場合の処罰規定では「勝手に施工した場合」という要件が入っていることを考えると、作成拒否と虚偽記載の場合には、純粹に作成行為そのものの違法を処罰するものと言える。したがってアモイ市の「管理規定」は86年弁法の違法の枠組みとも異なるのである。このような「管理規定」の処罰を根拠付ける規定は、79年環境保護法にも、82年海洋環境保護法にも、そして84年水污染防治法にも存在しない<sup>125)</sup>。環境保護関係の上位規範には無い制裁権限を行政部門に与えることは、処罰制度体系の中での問題は残るが<sup>126)</sup>、環境影響報告書制度の実効性を高めるためには、積極的な意味を持つと考えられる。しかし中央政府レベルでは、このような立法政策は採用されなか

ったのである。

## （六） 1979年環境保護法から86年弁法までの規範史について

### （1） 規範形成史の中での地方規範と中央規範の関係について

以上の（五）の検討結果を踏まえ、環境影響報告書に関する規範形成の歴史において、中央規範と地方規範の間に見い出される特徴的な関係について検討する。

#### 1) 地方による先行立法とその意味

##### ① 執行規範の先行立法

1979年環境保護法で環境影響報告書に関する規定を置いてから、その実施のための規範整備は地方から進められていた。また86年弁法の前に整備された地方規範は、86年弁法の内容を先取りしたものがあつた。実際に法の規定を実施しなければならない地方では、実施のための規範整備が必要であり、中央政府内で執行規範が整備されていなくても、あるいは整備された規範の内容では対応できない事態に対して、独自に規範整備を行うことが必要だったと考えられる。

79年法は、環境影響報告書について環境行政部門が審査批准権限を持つことを規定しているが、審査批准がどの段階で行われるのか、また建設プロジェクトの手續進行のどこに位置付けられるのかなどは、政府内の手續として明確にすることが必要であるはずだから、80年の黒龍江省政府の「暫定規定」を初めとする5つの地方規範の制定が81年弁法に先行したのは当然のことと言える。この中で北京市環境保護局が制定した「制度（試行）」は、環境行政の内部規定と考えられるが、審査手續である以上プロジェクト全体の審査手續の中に位置付ける必要があるだろうから、他の行政部門との調整は行われたものと推測される。

ところで81年弁法以前の地方における規範は、北京市を除くと、省レ



ベルの政府が制定したものである。このような規範制定は、1979年7月1日制定の「中華人民共和国地方各級人民代表大会と地方各級人民政府組織法」(1980年1月1日施行)が定める地方政府(県レベル以上)の職権との関係はどうだったのか。79年「組織法」第35条は、県レベル以上地方人民政府が、同レベルの地方人大とその常務委員会および上級の国家行政機関の決議と命令を執行するために、「行政措置を定め、決議と命令を発布する」こと<sup>127)</sup>を認めるだけで、規範制定の権限は同法には見当たらない。1982年12月10日、「組織法」は改正され、この条文に続いて、「省、自治区、直轄市、および省と自治区の政府所在地の市と国务院が批准した比較的大きな市の政府は、法律と国务院の行政法規に基づいて、規則(原語は「規章」)を制定することができる。」という条文が挿入された。4つの地方規範のうち安徽省の「通知」を除くと、この「規則」制定権に基づく規範ということになる。なおこれら規範は、82年改正「組織法」以前に制定されたものであるから、規範制定権についての法律上の根拠がなかった時点でのものである。地方における規範制定権と制定そのものが、法律による制度化に先行していたことになる。なお中央政府の規範制定の根拠について、以下の2)で検討する。

## ②地方での制度創設立法の存在

北京市の「制度(試行)」は、対象事業に特色(区域環境影響評価)を持っていた。これは79年法の規定からは必ずしも対象事業に含むことができない内容であり、新しい制度を創設するものと考えられ、単なる執行規範の範疇を超えることになる。81年弁法は、このような北京市の規範内容を規範本体ではなく、附属文書の中に組込んだと考えられる(五)(1)3)②を参照)。北京市における制度創設となる規範制定は、中央政府内でも、81年弁法へ消極的ではあるが取入れられていることで、追認されたと見ることができる。このような中央政府サイドでの地方(北京市を中央

政府との対比で地方政府と考える）の取組を包摂するやり方は、実施現場の取組を尊重したものと言えるが、問題はないのだろうか。

従来の地方立法を分析研究し、地方の立法のあり方について、望ましい制度を提案する、田成有（2004、15頁から17頁）は、地方立法と国家立法の関係について、地方立法は相対的独立性を持つと説明し、地方立法に自主性と先行性という特色があることを指摘する。田成有（2004）は、国家立法が社会変化のスピードに対応するのが困難であることへの対応、そして地方ごとの実際の状況の差を反映した法を整備することが困難であることへの対応として、地方において実施規範整備に加え、制度を作り出す制度創設型立法を正当化する。国家の改革と立法を先導するという積極的な役割を持つことを理由として、制度創設型立法を、以下の4つの条件を満たすことで認めるべきとする。4つの条件とは、上位法での規定不存在、制度創設をする客観的必要性、立法機関の法定管轄範囲の事項に属すること、「中華人民共和国立法法」の基本原則などへの適合という4つである。後の2つは「立法法」（2000年）が前提となっているが、前の2つの条件は結局の所、規範が必要だが規範がないという場合の必要論でしかない。国家（中央）が規範を持っていない場合に、地方が規範を創設する必要がある、それを認めるべきという考え方と言える。田成有（2004）の議論は「立法法」が制定されていることを前提とした立論ではあるが、地方規範の必要性に対するプラグマティズムを見て取ることができる。以上のような認識が中国の法学界で共有され得るものであるならば、中国における立法のあり方としては問題がないことになる。

### ③制度創設型立法の問題点

さて制度創設型立法としては、アモイ市「管理規定」の環境影響報告書に係る不正行為への処罰規定も存在する。これは、結果発生を要件とする81年弁法の処罰規定（第12条）からは導き出すことができないものであ

った。さらに上位規範である79年法も同様に結果発生を要件としている(第32条)から、この規定に拠ることもできない。82年海洋環境保護法(第7章「法律責任」)でも、84年水污染防治法(第6章「法律責任」)でも根拠となる規定は見出せない。

田成有(2004、120頁以下)は、地方の立法に存在する多様な問題を指摘するが、その中で上位規範(憲法、法律、行政法規)との抵触という問題を取上げている。その例としては、地方の立法において国家法(法律)にはない処罰内容を定めていることが指摘される。地方の立法で、法律と違う処罰項目が設けられたり、過料の金額が違う例が挙げられている<sup>128)</sup>。田成有はこれらを越権的立法とし、国家の法制の統一を乱すものとして問題視している。

さて田成有が指摘するように、処罰関係規定において中央の規範(法律など)と地方規範が異なる内容を持つことが問題であるとする、アモイ市「管理規定」の処罰規定をどう評価すべきか。アモイ市「管理規定」の制定主体は福建省人大常務委員会で、制定年は1985年であるから、①で指摘した地方立法権の問題はない。問題は第1に、処罰項目が上位法(79年法などの3つの法律そして81年弁法)にはないものであること。第2に、過料<sup>129)</sup>の用途が決められていること。このうち後者については、広州市の「実施弁法」では、用途(使用目的と使用割合、およびその案配の権限)について具体的に規定していた。これらは、果たして越権的立法になるのだろうか。なお86年弁法には、これらの規定内容と対応する規定は設けられなかった。

アモイ市「管理規定」と86年弁法を対照したときに、86年弁法は、環境影響報告書の審査批准手続が終了しないままプロジェクトの着工が行われることを処罰するのに対し、アモイ市の場合には報告書などの作成行為に関する処罰規定を置いている点が特徴的である。すなわち報告書の作成拒否と、報告書の虚偽記載を処罰しているのである。環境影響報告書の虚

偽記載については、報告書の「主要結論についての」虚偽と「結果が嚴重な場合」という2つの要件があるが、環境影響簡明登記表についてはこれらの要件は規定されておらず、組織に対して最高で1万円の過料を科すことができる（第29条(VI)）。報告書の虚偽記載を、汚染などの結果発生を条件とせずに処罰可能とする規定は、はたして地方における処罰項目の創設として問題がないのであろうか。中央政府の行政部門が処罰規定に地方の先行規範の内容を反映しなかったことは、その処罰規定の不適切さがあつた可能性を示すと考えることができるのではないだろうか。これを裏付けるためには、86年弁法以後の地方規範の処罰規定に、アモイ市「管理規定」のような処罰規定が置かれていないことを確認する方法があると考えられるが、この検証作業は今後の課題としたい<sup>130)</sup>。

## 2) 中央規範による地方規範の包摂

本稿で検討の対象としてきた環境影響報告書に関する中央規範は、81年弁法と86年弁法、そして1979年環境保護法、82年海洋環境保護法、84年水污染防治法であった。

2つの弁法は、国務院の中の行政部門が連合で定めたものである。ところでこの場合の規範制定権の法的根拠はあるのだろうか。1982年12月4日制定・公布・施行された「中華人民共和国憲法」は、第三章第三節で国務院について定めており、その中で、国務院の各部と各委員会が「法律と国務院の行政法規、決定、そして命令に基づいて、その行政部門の権限内において、命令、指示そして規則（原語は「規章」）を發布する」（第90条）としている。そして1982年12月10日制定・公布・施行された「中華人民共和国国務院組織法」は、この憲法の条項を受けて、行政部門の規範制定権（命令、指示そして規則の發布）を定めている（第10条）。ところで82年憲法の前の78年憲法（1978年3月5日制定）では、国務院の職権として「行政措置を定め、決議と命令を發布する」権限を規定する（第32

条)が、国务院の中の行政部門の規範制定権については規定していない。このような憲法と法律の内容を前提とすると、86年弁法は憲法と法律に制定権限の根拠を持つことになるが、81年弁法については根拠となる上位法が見当たらない。中央の行政部門の規範制定についても、81年当時は、その制定権限の根拠法が存在しなかった可能性がある。

ともあれ以下では、中央規範の側が、先行する地方規範に対してどう対応したのかについて考えてみよう。

### ①中央規範による選択的包摂

中央規範は先行する地方規範の内容を取り入れている。その例は本節1)で取上げた内容以外に多数あるが、これは(五)(2)2)を参照されたい。

ところで中央の規範が地方規範の内容の中で取入れなかったものもある。86年弁法の前に制定されたアモイ市「管理規定」は、対象事業として海洋埋立プロジェクトが入っていた。これは82年海洋環境保護法の規定を根拠とし、法律を実施するための規範と位置付けられるが、しかし86年弁法での位置付けは曖昧である<sup>131)</sup>。86年弁法の対象事業に関する規定(第2条)に包摂され得ると解することはできるが、しかしながら環境影響報告書に記載すべき内容という点では、海洋埋立に伴う環境問題を86年弁法の規定で読み込むことができるかどうかは疑問である。また上で検討した環境影響報告書に係る処罰制度については、86年弁法はアモイ市「管理規定」の内容を包摂できるようにはなっていない。中央行政での規範整備は、選択的に地方規範の内容を取入れていると考えられるだろう<sup>132)</sup>。

### ②中央規範による統制の萌芽

統制とは、86年弁法が制定されることによって、中央政府内での環境影響報告書制度に関する考え方が地方規範に影響を与え、そしてその影響が地方における独自制度創設を排除ないし抑制する機能を持ったという意

味である。このことは、本稿で検討してきた時期区分内の地方規範の分析によっては、当然のことながら証明できないことである。86年弁法以後の地方規範の分析作業が必要である。したがって、ここで統制という見出しの下で論ずるのは、仮説に留まる<sup>133)</sup>。以下で取上げる86年弁法の特徴は、筆者が統制の萌芽現象と見るものである。

地方規範にはなかった制度が、中央の規範で導入されている。86年弁法の環境影響評価を行う組織への資格審査制度と環境影響評価関係の費用（審査費用<sup>134)</sup>も含めた）制度<sup>135)</sup>、そして環境影響報告書などの審査期限の設定である。これは四（1）2）で紹介したが、国家環境保護局の副局長が指摘している従来の制度に問題があったことへの対応策である。地方における実際の作業の中で生じた問題やデタラメとして環境影響報告書の内容と質、評価作業の遅れ、でたらめな費用徴集が指摘されていた。これらの問題を解決するために、上のような制度を中央が定めたと考えられる。ところで環境影響報告書の内容と質を担保させるためには、アモイ市「管理規定」のように、報告書の内容をチェックして問題がある場合に処罰権を環境行政が持つという制度の選択肢もあったはずである。しかし1）で検討したように、このような制度は選択されなかった。そしてこのような中央の規範内容がその後の地方の立法を統制していったと推測する。

環境影響報告書の予備審査制度は、上海市「暫定弁法」が先行していたが、86年弁法の予備審査制度はその適用範囲を広げている。86年弁法では環境影響報告書にとどまらず、プロジェクトの初歩設計そして竣工検査についても予備審査が行われるようになっていて、手続制度全体の中での主管行政部門の役割が、81年弁法と比べて明確になると共に強化された内容となっている。これは中央政府内における、行政部門間の権限調整の結果導入された制度と考えられるが、このような権限調整は、地方の環境行政部門の権限にも影響を与えて行ったと思われる。予備審査制度はどういう影響を与えたのか。以下のように考える。

環境行政が環境影響報告書の審査批准権限を持っているとは言え、その前の子備審査は環境問題への対策についての実質的な判断権をプロジェクトを所管する行政部門に与え、環境行政には与えないことを意味すると考える。というのもプロジェクトについて熟知する主管行政部門がプロジェクトの建設主体と調整して選定した環境対策に対して、事後的に別の行政部門（環境行政）が異義を唱えるためには、十分な科学的・技術的裏づけを持つことが必要だと考えられる。そしてそのためには、一定の準備時間が必要だと考えられるが、86年弁法では環境行政は環境影響報告書を受領してから2ヶ月で審査を終えなければならない。2ヶ月が長いか短いかは、プロジェクトの内容次第であろうが、主管行政部門が関与する時間よりは、はるかに短いと考えられる。なぜなら、環境影響報告書は可能性研究段階で完成させることが要求され（第11条）、そして主管行政部門の子備審査を経てから環境行政部門の審査にまわることになっている（第13条参照）から、主管行政部門は可能性研究の段階から関与し、自己の子備審査権を行使し終わるまでの期間、環境対策を検討することが可能なのである。したがって子備審査制度の導入は、環境行政による環境影響報告書の審査を、形式的なものとする可能性を持ったと考える。

次に項を改めて検討する、立地選定への環境行政の関与規定に関する制度が規定されなかったこととも合わせ、環境影響報告書の手続制度における環境行政の役割を、プロジェクトの環境面からの実質的判断を行うものとして設計することは、中央行政での規範では選択されなかったと考える。それは何故なのか。以下、項を改めて検討する。

### 3) 中央規範が示す方向性

#### ①立地選定に関する規定が示す方向性

上で、86年弁法は環境影響報告書制度における環境行政の実質的判断権を想定した制度設計ではないと評価した。これは、立地選定段階での環

境行政の関与についての制度設計にも現れていると考える。

81年弁法から86年弁法の間には制定された地方規範と、81年弁法とを比較した時に、立地選定への環境行政による関与制度の存在を特徴として指摘した（五）（2）2）①を参照）。81年弁法第6条は、プロジェクトの立地選定報告では、環境影響報告書とその審査批准意見に基づいて、さらに区域の環境について論証をし、立地選定プランの環境への影響を明らかにすることを求めている。ただしこの規定では、環境行政が立地選定に直接関与する権限を与えられているとは考えにくい。これに対して地方規範では、上海市「暫定弁法」第9条は、立地選定報告を環境影響報告書と共に（主管行政部門の審査を経た後ではあるが）、環境行政部門が審査批准する旨規定していた。また広州市「実施弁法」の場合には、プロジェクトの立地選定には環境行政部門の審査同意が義務付けられていた（第12条）。しかし一方、天津市の「管理弁法」では、立地選定報告の審査批准権限を建設委員会が持っていることを考えると、地方によって権限配置が異なっていたことになる。

さて以上のような81年弁法と地方規範の内容を踏まえて86年弁法を見ると、立地選定報告に関する規定がなくなっている。86年弁法では、可能性研究報告（設計任務書）と初步設計という2つの文書作成が想定されているだけで、立地選定報告の文書作成が想定されていない。環境影響報告書は可能性研究の段階で作成すべきとされているから、可能性研究の段階で立地場所については当然確定しなければならない。そうでなければ環境影響を考えることは不可能だからである。そうだとすると立地場所を確定し、その上で環境影響報告書を作成するのだから、立地選定について環境行政が判断をするとも考えることもできるかもしれない。しかし2）②で、主管行政部門による予備審査制度と環境行政の審査批准までの時間的余裕を問題にしたが、立地選定に関して環境行政が独自の判断を行うことが可能であろうか。仮に立地選定に問題があると環境行政が判断した場合に、



立地候補地を検討するというプロジェクト手続のスタートラインまで戻すことは、果たして可能なのであろうか。もしそういう事態が発生したとすれば、そもそも主管行政部門による環境影響報告書の予備審査行為に問題があることになるし、予備審査制度の実質的意味も無くなってしまおう。

プロジェクトの立地選定の際には、立地禁止場所（79年法第17条に規定。81年弁法は第2条に規定していたが、86年弁法では無くなっている。）は当然候補地にはできないのであるから、それ以外の場所を候補地として選ぶであろう。その際には、候補立地点が持つ経済面と環境面での問題を考えるであろうから、結局のところ立地選定の合理性とは、環境問題に対して取り得る対策についての判断が中心となるであろう。そうだとすれば、プロジェクト全体を把握している主管行政部門が立地候補地について下した判断は、プロジェクトで取り得る環境対策を考慮したものであるはずで、その判断への修正を環境行政が要求するとすれば、候補地の問題ではなく、環境対策の問題に関してということになるだろう。こう考えた場合、86年弁法が立地選定への環境行政の関与を規定しなかったのは、環境行政の役割を、環境対策の適切さ判断に限定しようとしたものと見るべきではないだろうか。

国家環境保護局の副局長が第二回全国建設項目環境管理工作会議で行った報告（四）（1）（2）を参照<sup>136)</sup>では、集合会議方式での審査の利点として環境行政の批准まで他の行政部門の手続を止めることができることが指摘され、そして可能性研究、立地選定、プロジェクトと資金の批准などについて計画委員会、経済委員会、建設委員会の支持を得ることが重要で、これらの委員会の支持がないと、環境影響評価と三同時がうまく行かないとされていた。そこでは環境行政部門は、環境影響報告書などについてアドバイスとサービスをする部門であり、環境影響報告書について知らない開発関係部門等に対してサービスすることが重要であるとされていたので

ある。環境行政の役割は、審査同意権者というよりはアドバイザーと考えられていたのである。

## ②中央規範の方向性の背景

以上のように立地選定報告への環境行政の判断権限を中央政府内の規範が規定しなかったことは、地方規範で展開していた環境行政の判断権限の規範化の動きを止めることになったと推測するが、これは86年弁法以後の地方規範の分析作業を待たねばならない。ここでは、このような中央規範が作られた背景を確認しておきたい。

上でも取上げた国家環境保護局の副局長による第二回全国建設項目環境管理工作会議での報告は、1985年までの取組の中の問題を2つに分けて説明している。第1に、環境行政の組織体制が不健全だったことと専門人員の不足という、環境行政サイドが抱える問題が指摘されている。第2に、法規制度の不備が指摘され、環境影響報告書の作成と、審査などの手続の両者に問題があったとしているが、その中で注目したいのは、評価作業に時間がかかり過ぎて、プロジェクトの立地選定を合理的なものとする機能を果たせなかったとしている点である。評価作業の遅れというのは、環境影響報告書が可能性研究の段階で完成したものが全体の40%に留まった現象を指している。

この指摘は次のことを意味するであろう。第1に、環境行政の現実の能力を前提とした場合にやれることに限界があるということ。第2に、立地選定を合理化するためには、環境影響報告書の作成のスピードアップが必要で、しかもそれを環境行政の審査手続とうまくリンクする必要があるということ。環境行政の実際の能力を前提として、後者の要請に応えようとしたものが、86年弁法の手続制度だったのである。仮に、環境影響報告書の作成と審査行為が規範の手続どおり進行しないとすれば、そのことは環境影響報告書の環境行政による審査行為を有名無実化することになり、

環境行政の存在意義が問われることになり、結局は規範の存在意味そのものが無くなるという状況だったのである。そしてより深刻な問題は、①で指摘した副局長報告が、三同時がうまく機能していないとしている点である。当時は、三同時をプロジェクトに確実に実施させることが重要課題であり、そのために汚染対策を考えさせる制度として環境影響報告書に関する手続制度を再構築することが必要な状況になっていたであろう。

先に(四)(4)3)で郭震遠(1985)が1983年の時点で指摘した、81年弁法の下で実施されてきた環境影響評価の問題を紹介した。その要点は、環境行政部門が建設行政部門とどういう関係を持つべきかについて、経済発展と同時に環境保護を目指す政策が関係調整の原則であり、経済発展に適合するように環境保護の対策を推進すべきであるとし、環境影響報告書の審査・認可をする場合に実際の事情に配慮することが必要であるとするものであった。結局、環境行政の要求に応えられない建設プロジェクトに対しては、環境の側に妥協が迫られる状況があったのである。

上の①で、1986年の環境行政の会議で、環境行政の役割がアドバイザーと考えられていたことを指摘した。環境行政が環境影響報告書に関する審査同意権限を与えられ、審査同意を経ない場合には着工ができないという規定が86年弁法に設けられたのにも関わらず、国家環境行政の責任者(副局長)がこのような役割理解をするのはなぜか。これは結局のところ、プロジェクトの環境保護対策を決定する権限が環境行政以外にあったためであろう。81年弁法は第1条で「建設主体及びその主管行政部門は基本建設プロジェクトの環境保護に責任を負う。」としているが、これは対策実施の責任を負うという意味と、その反面での対策決定権限の帰属を意味していたと考えられる。86年弁法ではこの規定が無くなっているが、権限配置に変化はなかったであろう。それがアドバイザー発言につながると考える。立地選定報告に環境行政の関与を規定していた広州市「実施弁法」(1984年)は、建設主体とその主管行政部門が建設プロジェクトの環

境面の可能性研究を行うこと、および計画行政部門と経済行政部門が建設プロジェクトの「可能性研究報告」の審査批准の際に、環境行政部門と協議することを規定していた（第6条）。環境影響報告書と立地選定報告について同意権限を持つとされた環境行政部門が、一方では協議対象でしかないという規定は、当時の環境行政の政府内での地位を象徴し、その役割の曖昧さを示していると考えられるのである<sup>137)</sup>。

## （2）本稿で検討した規範史、およびその示唆するもの

### 1) 1979年環境保護法から86年弁法までの規範史のまとめ

本稿では、中国における「環境影響評価」と「環境影響評価制度」の歴史区分を参照し、そして1979年環境保護法から86年弁法までの「環境影響評価」に関する規範の内容を、地方規範を視野に入れて比較検討し、その変化を考える作業を行ってきた。本稿は、中央政府内の規範を時期区分の軸として使い、その前後の規範内容の変化に焦点をあててその特徴を分析し、規範史を示そうとしてきた。ここでは、そのまとめを行っておく。

本稿が取上げた時期（1979年から1986年）については、中国における環境影響評価とその制度の歴史区分を参照して次のように説明した（(2)(3)）。すなわち、個別プロジェクトに関する環境影響評価の具体的な作業が行われるようになり、各種プロジェクトに関する経験蓄積が行われていく中で、中央政府において個別建設プロジェクトの工業汚染問題に比重を置いた環境影響評価制度整備が、一つの具体的な規範（86年弁法）にまとめられて行く時期、というものである。

このような歴史時期において、中央に先行して整備された地方規範と、画期となる2つの中央政府内の規範とが我々に示す規範史は、次のようなものとなる。環境影響報告書の作成と審査を実際に行わなければならない地方政府の現場では、規範の内容についてある程度の多様性が存在した。それらの多様性は、中央規範（2つの弁法）によって選択的に取込まれ、

制度としての明確化が進んだ。崔莉鳳（2005）は、1986年から1990年を環境影響評価の完全化の段階とし、その段階を示す指標を「法規体系の形成」とした上で、86年弁法をその端緒と位置付けている。このような端緒となる規範は、本稿の検討からは、地方での実践が中央政府内で取捨選択された結果産まれたものと考え<sup>138)</sup>。崔莉鳳（2005）は、1979年から1986年という時期を、環境影響評価が個別プロジェクトへのそれとして実施されるようになった段階としている。このような指摘を前提とすると、地方における個別プロジェクト環境影響報告書に関する経験蓄積が、86年弁法に結実したと見ることができよう。

それでは経験蓄積の成果である86年弁法の内実は何か。先行する81年弁法そして地方規範の内容との比較から分かることは、環境行政の権限明確化と、一方環境行政の審査権限の空洞化と呼べるような規範の成立である（四）（4）。環境影響報告書に関する審査手続は、プロジェクト実施のための許可制度の整備と呼ぶべきものであり、そして環境行政の審査判断の権限は形骸化していくような制度設計だったのである（六）（1）。もちろん81年弁法には無かった権限で86年弁法で環境行政が得た職権もあり、86年弁法が環境行政の権限強化を計ったと思われる点もある。81年弁法では、生産投入前の試運転の段階での検査権限（第9条）までしかなかったものが、86年弁法では環境保護施設の運転・使用状況の検査監督権（第5条参照）が認められている（四）（2）3）。しかしこれは事後的なチェック権限であり、事前制度すなわち環境保護のために事前に対策を考えるための環境影響報告書制度という視点からは、副次的な意味しか持たない。

1979年から1986年までの規範史は、環境行政の権限内容とプロジェクトの進行手続を明確化して行くプロセスであり、中国における環境影響報告書の作成と審査手続を確立していったのではあるが、その規範が目指した方向性は、個別プロジェクトに対して汚染対策を考える制度へ収斂して終わったのである。

## 2) 規範史が示唆すること

筆者は10年前、中国の環境政策の歴史を検討し、1980年代初めの環境行政が置かれた状況が実は環境行政の弱体化であるとし、そしてこの状況は1983年の第二次全国環境保護会議を契機として転換され、環境問題に対する管理強化の方向が打ち出されたとした（片岡（1997、27～32頁））。その上で、環境汚染問題解決の成果を上げることができるとは、環境行政の管理権限の内実、すなわち行政権限の内容と環境行政組織の整備が進むかどうかにかかっているとした（同38頁）。本稿の規範史の検討からは、新規汚染問題に対処するための環境影響報告書制度において、環境行政が新規汚染源をコントロールする権限は、86年弁法の時点では法規範レベルでは保障されることはなかったと考える。

本稿(一)(2)で、1998年に国務院が制定した「建設項目環境保護管理条例」を詳細に検討した桑原（2002）が同「条例」の環境影響評価制度を環境許可制度と把握できるとしていることを指摘した。この「条例」は、中国における20年近い経験を総括したものと言われているから、当然ながら86年弁法の下での規範運用を前提とし、それを踏まえた規範内容となっているであろう。98年「条例」と86年弁法との規範内容の比較検討を行えば、それは裏付けられると考えるが、この作業はここでは行わない。仮に98年「条例」が86年弁法の規範内容を継承しているとするれば、桑原（2002）が適切に指摘した中国の個別プロジェクトに対する環境影響評価規範の趣旨が、環境行政許可制度と我々が理解すべきものかどうかを判断するためには、規範の文言の内容よりも、規範の文言に従って執行される行政権限の実質と権限を担う組織（共産党、政府、環境行政、そしてその他行政部門）、そしてその権限対象となる建設主体の関係性の中に、制度の本質を探る作業が必要となる。

本稿が指摘した86年弁法が定める環境行政の権限に関する中国の環境行政担当者の制度理解は、執行される場では、規範の文言からは許可制度

と呼び得るような執行強制の制度という86年弁法の文理解釈とは大きく違い、いわばアドバイザー制度とも呼ぶべきものであった。政府内規範(86年弁法)そして政府規範(國務院の98年「条例」)いずれも、行政の役割分担と権限配分を前提として、規範文言を選択使用するであろう。98年「条例」が政府規範であり、政府内規範よりも地位が上であることを考えると、86年弁法と同一内容の規定は、政府全体の共通意思となったことを示すであろう。仮にそうだとすれば、同一文言を使用した98年「条例」の規範内容は、規範実施の組織体制と政府内権限配分について、仮に制度の本質を変え得るような変化が無かったとすれば、86年弁法の下での制度と本質的には大きな変化がないと言えるであろう。仮にこのような理解が正しいとすれば、我々は、中央政府が制定した規範が、現場での執行段階で、規範文言が行政主体なり、行政の対象となる主体なりへ持つであろう行為統制力について、規範文言の通常の子義どおりに理解する作業だけでは、正確な理解とは言えない可能性に留意しなければならない。中国における法規理解では、文理解釈の限界について、自戒を込めて、自覚すべきであるとしておきたい。

ところで、86年弁法の対象事業に区域性開発プロジェクトが入っていたことに留意したい(四(4)1))。個別プロジェクトに留まらず、一定区域の開発に対して環境影響報告書を作成することの必要性が、規範上で認められたのである。ただしこれは、1989年環境保護法の制定によって法律上の根拠付けが失われ、実施のための根拠規範として機能したかどうかは明らかではない(三(2))。(二)(2)で見たように、1993年1月の国家環境保護局の「意見」が開発区の区域環境影響評価を決定したものと位置付けられていることを考えると、86年弁法の規定は文言としては存在しても、機能しなかったと見るべきかもしれない。ただし、1979年環境保護法の第7条で都市建設での区域環境影響評価という手法が規定されて以来、区域環境影響評価は、1998年の「建設項目環境保護管理条例」の附

則（第31条）への規定、そして2002年10月28日全国人民代表大会常務委員会が制定した「中華人民共和国環境影響評価法」の「第二章 規劃の環境影響評価」で法律上の根拠を持つまで、86年弁法という中央政府内の規範の文言としては存在していたことを指摘しておきたい。

このような規範が、少なくとも存続し続け、そしてそれと対応するような制度が98年「条例」でも附則での規定という異例の形ではあっても存続し、そして2002年「環境影響評価法」へと発展的に継承されてきたことに留意したい。この規定が現実には実施されてきた区域環境影響評価とどういう関係を持つのかは、今後の検討課題であるが、仮に関係があるとなれば、規範内に文言が存在することの意味については、上記のような行為規範性を執行対象への統制力に留意する理解とは別に、中国法における執行根拠の存在意義という観点からの分析作業も重要であると考えられる。もちろん、2002年「環境影響評価法」が規範としての行為統制力を、はたして政府に対して持つのかどうかは、政府内組織と権限配分への分析によって考えて行くことの重要性は変わらない。全国人民代表大会で環境法の制定の仕事を担当する孫佑海ら（2006）は、法律が制定することを条文で定めている行政法規（中央政府が制定）、行政規則や技術規範・基準（行政部門が制定）、そして地方性法規（地方人大などが制定）などの規範的性格を持つ文書がなかなか制定されず、法律規定が執行できない状況を指摘した上で、これを変えるために、法律における関係規定の制定を明示した条文は、義務規定（原語は「義務性要求」）と解釈すべきことなどを主張している。2002年「環境影響評価法」は、このような現実の下にあるのである。

### 3) 本研究の問題点

本稿では、1979年環境保護法から1989年環境保護法への変化を分析検討し、それを遠景としつつ、法律の下位規範である中央政府内の規範（81



年弁法と86年弁法)の変化、そして両弁法に前後する地方で制定された1979年から1986年までの規範の内容を分析検討してきた。79年法から89年法への展開の歴史の中では、86年弁法から89年法までの地方規範の分析を行っていない。この間の地方の規範史の検討については今後の課題である。

本稿が行った規範の規定内容を検討する作業は、あくまで条文の趣旨を理解する作業に過ぎない。規範が社会で実現するためには、その執行組織および多様な主体の関わりによって運用される仕組みが必要であり、そのような仕組み全体も含めて、我々は法制度として把握すべきである。成文法とそれを実施するための多様な主体の関係性を包括した仕組み全体(すなわち法制度)の検討を行わなければ、一つの国家・社会における規範の意味を、断定的に確定することはできないであろう。

また本稿が検討した規範は、環境影響報告書と関わる規範群に限定されたものである。環境法領域の他の規範群も、そして環境問題以外の他の領域の規範も視野に入れた、成文法全体の中での解釈作業も、規範そのものの精確な理解のためには必要であろう。特定制度の規範史研究としても、分析と記述に一定の限界があると言える。さらに留意すべきは、環境影響報告書と関わる1979年から1986年の地方の規範を網羅的に把握した上で、分析したものではないことである。これは地方規範の収集に現時点では限界があるためである。そのため分析を根拠として主張した内容は、今後のさらなる資料の収集の中で、変更・訂正すべき点が出てくる可能性がある。

本稿の作業は、以上のような問題を残したものであることを自覚しつつ行ったものである。上記の問題点への回答を出すための研究については、今後の課題としたい。

## （七） おわりに：現在の環境影響評価をめぐって発生する問題への視点

本稿は、中国における環境影響評価に関する、初期の時期の規範内容の検討を行い、規範史を考えてきた。この作業を必要と考えた背景には、(一)でも触れた「環評風暴」と2002年「環境影響評価法」制定後の、個別プロジェクトの環境影響評価をめぐり問題が発生している現実がある。このような現実に対しては、もちろん実態分析を通して、その制度的原因を探ることは重要であるが、一方、我々は制度の歴史の中から探るという方法も取り得るであろう。1979年環境保護法以来実施されてきた制度経験の中に現在の問題を考える手がかりがあると考えるのは、中国の体制が存続していると見るからである。

さて第一に考えるべきは、個別プロジェクトの環境影響評価の制度はどのようなものであるのか。手続違背が大型の国有企業によって行われている現実、そしてそれが補正されるとプロジェクトが進行するという現実との関係で、制度をどう考えるのか。

2006年5月、広州で開かれた環境影響評価管理工作に関する全国会議で国家環境保護総局の局長は、しっかり取り組むべき事項として7項目を挙げた<sup>139)</sup>。その中の第6項目として「厳格な審査許可」が挙げられ、「環境法律法規と国家産業政策に符合しないプロジェクトは、一律に不許可；立地選定、ルート選定が計画（「規劃」）に符合せず、配置が不合理なプロジェクトは、一律に不許可；飲用水源保護区等の環境の敏感な地区に重大な不利な影響を及ぼし、大衆の苦情が強烈なプロジェクトは、一律不許可；汚染物の総量コントロール指標を超え、生態破壊が嚴重あるいは生態回復任務が未完成の地区では、排出総量を増加させ、生態環境に嚴重な影響を増すような建設プロジェクトは、一律不許可。」としている。環境影響評価を通して、一定のプロジェクトの新設禁止が、環境行政部門の長によつ

て示されたのである。この「不許可」の具体的対象としては10項目が報じられている<sup>140)</sup>。

ところでこれら10項目のプロジェクトについて「環境影響評価」の審査批准によって不許可とするということはどういうことなのか。仮に実施されるとすれば、その適用規範は何か、制度根拠は「環境影響評価法」なのか、建設主体によって行われる「環境影響評価」という行為と審査手続とはどういう関係になるのか、環境影響評価手続と他の排出規制などの制度との関係は何か、など様々な疑問が湧く。しかし、本稿の(-)で紹介したように文理解釈では、中国の「環境影響評価」制度が環境許可制度と理解できるのだから、そのとおりの制度実施であるとするれば、これらの間は無用であろう。許可制度の下で、禁止プロジェクトについての判断基準が政府内で合意され、その基準が個別案件の審査に適用されるようになるだけ、ということになる。そしてこのような禁止が従来実施されなかったのは、政府内での意思統一ができていなかった、という推論が成立つであろう。しかしこの不許可方針が、仮に実際には実施されないという事態が生じた場合には、我々は本稿の規範史の示す「環境影響評価」制度に立ち戻り、制度の本質について再考することが必要になるであろう。

環境影響報告書に対する環境行政部門による審査批准は、結局のところ汚染対策を中心とする対策についての検討だけであるとするれば、プロジェクトの建設サイドからすれば、対策を取りさえすればそれでいいということになる。事前のチェックを受けること自体には、何らの必要性を感じないであろう。そのために「環評風暴」で示された手続違背が横行することは、当然の現象であると言えるのである。

第2に考えるべきは、個別プロジェクトの環境影響評価の限界である。国家環境保護総局の環境工程評価センターの李継文ら(2006)は、石炭火力発電所の個別環境影響評価について、以下のような問題を指摘している。小規模石炭火力発電所の淘汰制度が電力必要優先という現実の下で機能し

なかったこと<sup>141)</sup>。第10次5カ年計画期間における二酸化硫黄の総量削減目標は、火力発電所建設ラッシュで達成できなかったこと。環境影響評価の対象となったプロジェクトの数は、水不足が深刻な地域が多かったこと。李継文ら（2006）によれば、2001年から2005年8月までの期間に、国家環境保護総局によって審査批准された火力発電所の総件数は472件で、うち2005年1月から8月の間で213件にも達している。李継文ら（2006、42頁以下）は、件数が最も多い内蒙古自治区（49件）は、石炭資源は豊富だが、水資源が極めて厳しい所で、しかも生態環境が脆弱なところなので、大規模で集中立地される火力発電所は生態と環境に嚴重な影響を発生させると予想している。

このような指摘が中央政府環境行政サイドから出されていることを我々はどのように考えるべきか。個別プロジェクトの環境影響の審査は、結局、環境影響調査と、一定の基準適合性を審査しているだけで、総体としての環境影響を評価して、適切な影響回避などの措置を、開発行為者に要求するようなものとはなっていない、と考えるべきであろう。内蒙古自治区のプロジェクトは、環境行政としては審査批准していることを考えると、水資源逼迫という問題についても予測はするが<sup>142)</sup>、適切な開発行為となるように、プロジェクト主体の意思決定に対する働きかけは、環境行政にはできなかったと見るべきであろう。ちなみに、李継文ら（2006）は、石炭火力発電プロジェクトが全体として、大気汚染（二酸化硫黄や窒素酸化物など）と生態破壊（水土流失や沙漠化など）という環境問題を深刻化させるのに、実施された環境影響評価では、それを適切に回避することができていないとし、そこで戦略的環境影響評価を、規制とエネルギーについて行うことを提案する。これによって、産業配置の最適化を実現して、不適当な火力発電を開発している地方が、過剰な火力発電プロジェクトを持ち出さないようにさせるべきとする。個別プロジェクトへの環境影響評価制度では解決できないことが環境行政サイドで自認され、そしてより高次の判断レベ

ルで解決されることが望まれているのである。

本稿の規範史の検討では、環境影響評価によって実施される環境対策については、経済的技術的可能性を検討することが81年弁法以来要求されてきたことを指摘し(四(4)3))、そしてまた手続制度としては、予審制度によって、行政の内部的意思決定においてはこの検討は必然的であると考へた(六(1)3))。このような制度運用であるとすれば、結局、個別プロジェクトが立地地域の環境に与える影響を、対策を取らない場合と比べたならば減少させることはできたとしても、地域環境を悪化させることは必然と言へる。個別プロジェクトの環境影響評価は、地域の環境状況について、汚染状況も含めて明らかにし、それとの関係でどのような建設が許容できるのかを検討する機能は、限定されたものだったし、現在でもそうであると言へるであろう。

中国においても、汚染物質の総量を抑制する制度は、例えば、二酸化硫黄の総量抑制地域制度などで、すでに存在する。これが個別プロジェクトの環境影響評価とリンクする地域では、汚染総量の枠内で、新規汚染源の建設を抑制する機能を環境影響評価制度が持つことを期待できるかもしれない。しかし、総量抑制制度とリンクしない地域では、当然のことながら、汚染源の増加を抑制する機能は環境影響評価制度には期待できない。この結果、汚染源の玉突き的拡散という状況が、中国の中で発生することになる。これを防ぐことを、中国において規範に明示された区域環境影響評価なり計画環境影響評価に期待できるだろうか。

中国では環境影響評価に関する制度についてその歴史を振り返るとき、(二)で見たような発展段階論的整理が行われてきた。この発展段階論的に制度が展開していく見方を、我々は現在取ることができのだろうか。はたしてそれが許されるような状況に中国の環境問題は留まっているのだろうか。仮に環境問題が深刻な状況に至っているとすれば、発展段階論的な制度整備では立ち行かない地点に我々は立っていると考へる。公害防止や環

境破壊に必要な対策を考える制度、地域の環境汚染や環境破壊を低減させる方策を考える制度、そして、より環境適合的な活動・政策を考える制度など、多様な環境影響評価制度を同時に構築する必要に中国が直面していると問題を捉えなおすべきである。それぞれの課題解決に有効な制度（単なる文字規範ではなく）を作り上げ、環境影響評価制度全体の再構築を目指すべき地点に中国は立っているのではないだろうか。

---

## 註

- 76) なお「地方法規汇编」に記載されている、西安市の「環境保護暫定実施弁法」（1980年9月25日）は79年法の後に制定されているが、環境影響評価の規定はない。
- 77) 「地方法規汇编」では河北省人民政府が制定したとされているが、河北省地方志編纂委員会（1997、325頁以下）では、河北省革命委員会が1978年10月27日に定めた規定として載っている。タイトルと内容が同じである。当時は、人民政府ではなく革命委員会の時代だったから、こちらが正しいと思われる。
- 78) 重慶市環境保護局（1997、231頁以下）によれば、重慶市では環境影響評価の作業を1980年から行っているが、制度化は1985年まで進まなかったとのことであるが、1985年に制定された規範が何かは具体的に記されていない。同書262頁の法制度の回顧からは、郷鎮企業などに関するもの（1985年5月2日）と思われるが、確かではない。一方河北省については、河北省地方志編纂委員会（1997、203頁、207頁以下）を参照すると、1978年の三同時に関する「暫定規定」の後、三同時と環境影響評価に関する省レベルでの地方規範が制定されるのは、86年弁法制定後の1988年4月である。
- 79) これら規範に関して記述されている年月日は、制定日か、発布日かなど、法規集では明確ではない。
- 80) ところで、報告書の策定義務を負う主体は条文には明記されていない。本文で紹介した第2条との関係からは、建設主体と考えられる。
- 81) 5つは以下の通りである。1、建設規模と技術の概要。2、建設地点及び

周囲の地区の環境と自然資源の情況。3、汚染物の種類と量及びその処理方法。4、汚染物の排出による人と周囲の環境に対する影響及び危害。5、汚染防止と環境保護の建議。

82) 汚染防止施設の設計に組込むべき内容は第4条に規定されている。このほか汚染防止技術がまだ要求水準に達していない時の研究と試験成功まで、建設計画を進めてはいけない旨の規定(第5条)もある。

83) 都市の風上、水源上流、住民稠密地区、風景遊覧地区、療養区そして自然保護区である。

84) 一、建設項目の基本情況。二、建設地点の環境狀況。三、建設後の環境への影響推測。四、プランの比較。五、結論と建議。

85) 「建設法規汇编」によれば、1980年12月9日制定で、1980年12月25日は公布日と考えられる。

86) 第一章総則、第二章計画、第三章立地選定、第四章設計、第五章施工と生産準備、第六章竣工検査、第七章附則。なお第七章の附則(第25条)に条例違反への責任規定が置かれていて、「条例に違反して建設を行った組織で、生産開始後環境を汚染し破壊し、人民の健康に危害を及ぼした者は、情況の違いに応じて、同レベル人民政府の批准を経て、批評、過料あるいは生産停止改善を科する。情狀が嚴重な場合には、責任を追及し、嚴肅に処理する。」となっている。

87) 同条例は、1990年10月27日に河南省人民代表大會常務委員會が制定した「河南省建設項目環境保護条例」によって廃止された。

88) 1、生産プラン、建設規模、技術概況及び必要な資源の情況。2、建設予定地点。3、汚染物の種類、量、排出による環境と人体への影響と危害の程度。4、汚染防治の処理プランと措置。

89) 立地基準は3つある。1つは、大氣汚染、水汚染、廢棄物の処理等がしやすいこと。2つ目は、風上、水源上流、都市・鎮の生活区、水源保護区、名勝古跡、風景遊覧区、温泉、療養区そして自然保護区への立地禁止。3つ目は、放射性物質を発生させる特種工程プロジェクトについては、重大な事故が発生した時に近隣住民が危害を受けないことが保証されること。

90) 記載内容が6項目規定されている。1、環境保護工程の設計に関する根拠、基準そしてその他の関係する規定。2、汚染物の処理方法と工芸プロセ

スおよび達成が必要な処理水準。3、緑化措置。4、環境バックグラウンドの調査の上で、環境の質への予測評価。5、環境保護のための組織と定員、大型・中型企業の監視測定体制と定員。6、環境保護投資の総見積りと予算、および当該建設プロジェクトの総見積りへの組み込み。

91) このほか79年法の第18条（排污費徴集などの規定）と第32条（法的責任と処罰規定）が根拠として挙げられているが、これらが示されているのは、それぞれ本「暫定弁法」に規定が置かれているからであろう。なお「暫定弁法」では環境影響評価関係規定への違反に対する処罰規定はない。

92) なお立地規制について定めており、一定の場所（都市の風上、水源上流、住民稠密地区、水源保護区、風景遊覧区、名所古跡、歴史文物保護区、温泉療養区そして自然保護区）については、環境に危害のある工場と施設は、原則として建設できない。

93) 1、環境保護設計の根拠、基準そして規定。2、汚染物の処理方法と工芸プロセス、及び達成が必要な処理水準。3、污染防治施設の種類、構造、そして使用方法。4、生態環境の保護及び緑化措置。5、排出する汚染物の成分と濃度の監視測定方法と手段。6、環境保護投資の見積り。7、環境保護の組織と定員。

河南省の「条例」の項目4の、環境の質への予測評価が、四川省の「暫定弁法」にはない。

94) この組織と権限については、片岡（1997、264頁など）を参照されたい。

95) もちろん79年法の条文で使われている「工程」という用語と、「基本建設項目」との齟齬がある。「工程項目」は、「基本建設項目」の構成部分であり、単純なプロジェクトの場合には、両者は一致することがあると解釈されている（陳勝昌・馮秀蓮・朱嬌春（編）（1981）『常用経済学名詞解釈』河南人民出版社、64頁参照）。そもそも79年法第6条が、「工程」という、指し示す内容の狭い言葉を使用したことに問題があったと考えるべきかもしれない。そのために下位規範が整合性をもちにくくなったのであろう。ちなみに89年法では「建設項目」という言葉が使用されている。

96) 重慶市の「実施弁法」（1979年1月3日）では、三廢（廢水、廢ガス、廢棄物）を排出するプロジェクトに対して、汚染関係の対策・設備などについて環境行政部門に審査同意の権限を規定し、主管行政部門の審査批准の前



に審査が行われることとされている。プロジェクトの計画任務書と立地選定の各段階で、環境行政の同意権が規定されている。ところでこの審査同意権の実質はどうか。「実施弁法」では、拡大初步設計について建設主体の主管行政部門が審査するために審査会議を開いて「審査紀要」を作成し、その「審査紀要」を環境行政部門に送り、そこに記載された汚染対策に関する意見に不完全あるいは妥当ではない点がある場合には、環境行政は書面で意見を提出することになっている。設計部門は、「審査紀要」と環境行政の意見に基づいて汚染対策の設計作業を進めなければならないことになっている。「審査紀要」と環境行政が提出する意見とは、依拠すべきものとして並記されており、両者の相互（優劣）関係については明らかにされていない。このことは、環境行政の同意（意見提出）が汚染対策の内容を決定できるような権限として位置付けられていないことを示すのではないだろうか。

河北省の「暫定規定」（1978年10月27日）では、建設主体の主管行政部門が、拡大初步設計を審査批准する際に、環境行政部門を汚染対策設計の審査批准に参加させることとしている。一方で、環境行政部門は、同「暫定規定」に依拠して、計画行政部門、建設行政部門、建設銀行および設計、施工、電気供給、生産管理などの組織と協同して三同時の実施をしっかりと検査することとされ、環境行政部門の審査署名が、他のプロジェクト進行手続（施工、資金、電気供給）の依拠とすることが規定されている。後者だけを見れば、審査同意権限のように思えるが、しかし前者の規定からは、汚染対策について独立した判断権限を与えるというよりも、汚染対策について協議するのが審査行為の実質と考えられるのである。

本文では紹介しなかったが、以上の2つに先立ち、三同時に関する湖北省の「新築、拡張、改築工程で“三同時”を執行しなければならないことに関する規定（試行草案）」（湖北省革命委員会1978年1月23日発布）（湖北省環境保護志編纂委員会（1989）167頁所収。）がある。同「規定」にも環境影響報告書の規定はない。同「規定」では、立地規制（汚染のあるプロジェクトの立地禁止場所の定め）を置いた上で、環境行政部門に立地選定の同意手続を定めている。また汚染対策措置について、プロジェクトの主管行政部門と環境行政部門の同意を要求し、同意がなければ正式の計画にできないことを定めているし、設計段階でも環境行政部門が汚染対策についての同意権

を持つことが定められている。しかし拡大初步設計や建設プランの審査、そして竣工検査の段階では、環境行政部門の参加を求めることが規定されているだけである。各段階での環境行政の権限の実質がどのようなものであるのか、環境行政の判断がプロジェクトの審査にどう反映されるのかは、明らかではない。

97) 抽象的な規定のものは取上げていない。例えば、「地方法規汇编」には深圳市人民政府の「深圳市環境保護管理暫定条例」（1982年10月26日）が収載され、同条例は、環境影響報告書に1カ条、それ以前の手続に1カ条を配置しているが、抽象的な内容に留まる。

98) 『岩波現代中国事典』岩波書店、1999年、154頁では、環境政策を3つの時期に区分し、そして三同時政策は、当初は国有部門の新規プロジェクトを対象とし、第2期（1984年から89年）に既存工場の増改築に、そして第3期（1989年以降）に郷鎮企業の新規工場に適用が広がったとしている。しかし政府規範としては、かなり早い時期から準備されていたのである。地方レベルではもっと早い時期から規範整備が進められている。「地方法規汇编」と「建設法規汇编」では、同「規定」発布後に地方が定めた規範類と共に、同「規定」発布以前に制定されていた地方の規範類を収載している。

99) 環境影響報告書に関する規定内容は以下ようになる。大型・中型建設プロジェクトの場合には、実施可能性研究報告、建設地点の立地選定報告そして計画任務書の中に、環境の現状、資源の総合利用そして「三廃」（廃水、廃ガス、廃棄物）の処理の初步プランについて記述すると共に、「環境影響報告書」を作成することが義務付けられている（第7条第2項）。小型建設プロジェクト（街道、社隊企業、工農連合経営企業なども含む）については、「環境影響報告書」を作成するかどうか、それらを主管する行政部門と環境行政部門が協議して決める（同条第3項）。第9条では「環境影響報告書」を審査担当する環境行政部門を、区域（市区、郊外県）と開発規模（建設面積、金額）によって区分している。なお第11条に技術改造プロジェクトの審査批准権限の配置が規定されているが、81年弁法第11条が技術改造プロジェクトについても原則として81年弁法を適用実施すると規定しているのに対応したものと言える。

100) 81年弁法は第6条で、「基本建設プロジェクトの立地選定報告は、環境

影響報告書及び審査批准意見に基づいて、さらに区域の環境について論証作業を行い、立地プランの環境への影響を明らかにする」こととしているが、この権限はどの部門が持つのかは明示していなかった。

- 101) 79年法第16条は、具体的な汚染問題として廃ガス、廃水、廃棄物、粉じん、ごみ、放射性物質、騒音、振動、悪臭の9つを挙げている。ただし「など」としているから限定列挙ではなく、代表的なものを例示していると考えべきであろう。
- 102) 81年弁法も4段階だが、プロジェクト建議書の段階がなく、計画任務書と初步設計の間に立地選定報告があった。天津市の「管理弁法」では立地選定報告がない。
- 103) 81年弁法第4条は、環境影響報告書の作成と審査の手続について、「基本建設プロジェクトの可能性研究の基礎の上に、基本建設プロジェクト環境影響報告書を編成し、環境行政部門の審査同意を経た後、それから建設プロジェクトの計画任務書を編成しなければならない」としている。
- 104) 本文で紹介した「規定（試行）」の上位規範である「新疆ウイグル自治区小型建設項目環境管理の具体規定（試行）」（「地方法規汇编」641頁所収を参照。）では、小型プロジェクトについては、一般の企業については「環境影響審査批准表」の作成で良く、自然環境と社会環境に重大な影響が有るものについては、「環境影響報告書」の作成が要求される（第8条、第11条）。この「具体規定（試行）」との関係からは、小型プロジェクトで「環境影響報告書」の作成が必要な場合に、本文で検討している「規定（試行）」が適用されると考えられる。
- 105) 同「暫定規定」を収載した「地方法規汇编」には、制定月日が記載されていない。ただし「暫定規定」第19条は、1984年5月1日を施行日としている。
- 106) 湖北省人民代表大会常務委員会が1982年4月3日制定した「湖北省環境保護暫定条例」（「地方法規汇编」384頁所収）と考えられる。
- 107) 汚染問題に関する冒頭の条文である第16条は第1項で、大型・中型の基本建設プロジェクト（原語は「基本建设工程」）について、主管行政部門が環境影響報告書を環境行政部門に提出し、同意審査を受けてから立地場所を決め、設計し、施工することができるとしている。また同条第2項は、街

道と社隊企業で環境汚染のあるものは環境影響報告書を提出し、環境行政部門の審査批准を受けてから立地場所を決めて建設できるとしている。なお三同時制度は、環境影響報告書の規定とは分けて、第 17 条に規定されている。

一方「条例」は、汚染以外の環境破壊も視野に入れた環境影響評価を行うことを明示的に規定している。自然環境と資源保護の第二章の第 12 条で、水利施設と水力発電について、新築の大型と中型のプロジェクト（原語は「工程」）については環境の保護と改善の措置を取るべきで、新しい生態システムを作り出すべきとし、主管行政部門が環境影響報告書を提出し、関係行政部門と環境行政部門の審査の後、省人民政府が批准するとしている（第 12 条）。なおここで環境の改善や、新しい生態システムの創造などという文言が入っているのは、水土流失（第 11 条）や森林の乱伐（第 13 条）などの深刻な生態破壊という問題があるためと考えられる。

- 108) ③の新疆ウイグル自治区の「規定（試行）」の場合には、国务院の各行政部門に所属するプロジェクトの報告書は、プロジェクトの主管行政部門が、城郷建設環境保護部に提出して審査批准を受けることになっている（第 4 条参照）。政府内での報告書移動が通常のやり方なのであろう。
- 109) 第 15 条は「本規定に違反したものはすべて、市、区、県の環境行政部門が、警告、通報、過料の処分、あるいは経済損失の賠償、操業停止処理を命じる。」とする。
- 110) ②の天津市の「管理弁法」は処罰規定がないが、規範の趣旨からは当然と思える。③の新疆ウイグル自治区の「規定（試行）」（第 9 条）では、環境影響報告書関連で「嘘によってだます」ことを発見した場合に、環境行政部門が責任追及を行うこととしている。
- 111) 広州市の「実施弁法」では、環境行政部門について「環境保護管理部門」という用語を使用している。他の地方規範では「環境保護部門」という用語が一般的である。
- 112) 本「管理規定」は、「第一章総則」、「第二章環境保護機構と職責」、「第三章建設プロジェクトの環境保護管理」、「第四章汚染源の総合処理」、「第五章法律責任」、「第六章附則」という構成となっている。全体の条文配置は、1979 年環境保護法よりも 1989 年環境保護法に類似したものとなっている。
- 113) 第四章は「汚染源の総合処理」と題する規定で、排出基準の遵守、排出

許可制度、排出源の汚染測定とアモイ市環境保護局への報告義務、汚染物を排出している組織の排污費納付義務、汚染事故時の措置などについて規定されている。この中で、排出許可制度（第21条、第22条および第14条）は国の法律、法規での制度化に先行したものである。排出許可制度は国レベルでは制度化が遅れた。その立法の歴史と、立法化が進まなかったことについては、片岡（1997）140頁以下を参照されたい。

- 114) 第10条はこの他、建設プロジェクトはアモイ市環境規制を厳格に遵守しなければならないこと、そして知識集約型や技術集約型の無汚染あるいは汚染が少ないプロジェクトを重視することを規定している。

環境規制の遵守義務が定められているのは、次のような一連の会議での議論が反映していると考えられる。1984年12月に開催された「全国経済特区と沿海開放都市環境管理と規制工作座談会」での議論（国家環境保護局弁公室（1988）416頁に、同座談会の紀要が収載されている。）では、開放都市の総体規制には環境規制が不可欠であると強調し、編成すべきとしている。また環境管理のために開発区の特徴に合った規範や基準を定めることも必要であるとしている。1985年3月に国家環境保護局と中国環境科学学会がアモイ市で開催した「全国経済特区、沿海開放都市環境法制研究会」（同会議の紀要は、国家環境保護局弁公室（1988）405頁に所収）では、経済開放地区に特有の重要な任務として新汚染源のコントロールを挙げ、そのために立法を行い、環境規制を確定して都市の発展の方向、合理的配置、生産品の調整などを行うべきことが、提言されている。

- 115) 処罰規定の第27条で、三同時に違反して試験生産や本格操業をした場合の処罰規定はあるが、これ以外には三同時と関係する規定はない。
- 116) 開発規模によって作成文書が違う。プロジェクトの実施可能性研究と同時に大型・中型の場合には環境影響簡明登記表を提出し、環境影響報告書を編成する。小型のプロジェクトの（比較的環境に影響が大きいという条件が付いている）場合には環境影響簡明登記表だけを提出すればよい（第11条）。
- 117) 福建省人民政府が出した、「海洋環境保護法」（1983年3月1日施行）の実施のための「福建省人民政府關於貫徹《中華人民共和國海洋環境保護法》的職責分工及有關要求的通知」（1983年6月2日）（「北大法宝」所収）の(二)4では、環境保護部門が港湾建設と海岸工程について環境影響報告の審

- 査・批准の際に、関係する港務監督と漁政監督部門の意見を求めるべきとしている。「海洋環境保護法」（1982年8月23日制定）の環境影響評価の規定（第6条、第9条、第10条）に対応して、政府として取組むことになってい  
たと考えられる。
- 118) 手続違反への処罰規定（第28条、第29条）は、処罰権者が明示されて  
いない。第30条では、アモイ市環境保護局の処罰決定に不服の際の手続が  
定められているので、市環境保護局と考えられる。
- 119) 「北大法宝」では1982年6月15日公布としている。一方、「地方法規汇  
編」では、省人民代表大会常務委員会が原則批准し、1982年5月30日省人  
民政府公布となっている。『地方性法規選編（上）』（1991）1283頁所収の  
ものでは、5月30日を人大常務委員会の批准日としている。省人大常務委員  
会の批准が5月30日で、公布日が6月15日ではないかと考える。
- 120) 排出基準については特別に「太湖水質基準」が制定され、水源保護区内  
の汚染物排出主体に対しては、重金属およびその化合物の廃水と、太湖の湖  
本体に直接排出される廃水について、同基準が適用されることになっている  
（第21条および第22条）。「太湖水質基準」は10項目を定め、そのうち重金  
属については、有毒有害物質指標として水銀及びその化合物について1リッ  
トル中0.0005ミリグラム、カドミウム及びその化合物について1リッ  
トル中0.005ミリグラムと、2つの指標がある。それ以外は衛生上の要求6項目、  
感覚指標2項目が定められている。
- 121) 第26条は「本条例に違反した組織（原語は「単位」）と個人はすべて、  
各レベル環境行政部門がその情状の軽重に応じて、批判、警告、過料、生産  
停止改善を科し、必要な時には同レベル人民政府の批准を得て、汚染主体の  
生産転換あるいは移転を命じる。」とする。この条文では、汚染による被害  
の結果が要件とはなっていない。第25条は、汚染による損害発生に関する  
法的責任を規定しているので、これとの対比では手続違背も処罰対象となり  
そうだが、明確ではない。
- 122) 法規範の体系的整備が行われるようになった段階では、このことの検討  
は不可欠であろう。本稿が検討対象としている時期、すなわち1979年から  
1986年において、このような法規範の体系的整合性がどうだったのかは分  
からない。今後の研究課題である。なお「中華人民共和国立法法」（2000

年)が制定されて以後は、各種法規範の矛盾抵触の調整が行われるから、規範の現実の執行という問題の検討は必須の作業となる。「立法法」制定以後の法体系の整合性維持に関する仕組みは、木間ほか(2006、95頁以下)を参照されたい。

- 123) 取上げた7つの地方規範のうち、81年弁法を制定根拠として明記しているのは本文の③と⑤であった。これら2つの地方規範については、81年弁法との整合性という観点からの検討は必要だろうが、本稿では行わない。
- 124) このように汚染以外の環境破壊を視野に入れ、環境影響評価を行うことを明示的に規定する規範としては他に、1)④で触れた「湖北省環境保護暫定条例」(1982年4月3日)があり、そこでは水利施設や水力発電について環境影響評価を行うことが明示されている(第12条)。ところで84年水污染防治法は第13条で環境影響報告書作成を定めているが、同条は、全体としては汚染問題に関する規定である。条文の文言は「発生させる可能性の有る水汚染と生態環境への影響について評価を行い」としているから、同条の実施規範と理解することも可能ではあるが、規定全体との関係ではかなり無理がある。1979年環境保護法第10条第2項の規定の方が、本条例の規定との整合性はあると思われる。第10条第2項については、本文(三)(1)1)の記述を参照されたい。
- 125) 1998年に国务院が制定した「建設項目環境保護管理条例」は、第24条以下で環境影響報告書作成およびその手続違背への詳細な規定を置いた。この「条例」まで法体系上の上位規範に、アモイ市の「管理規定」の処罰規定を根拠付けるものは見当たらない。
- 126) 同「管理規定」は、「北大法宝」では地方性法規に分類されている。この「管理規定」は省人民代表大会常務委員会が制定したものである。「中華人民共和国地方各級人民代表大会と地方各級人民政府組織法」(1979年制定、1982年一部改正)は、省レベル人民代表大会とその常務委員会に「憲法、法律、行政法規」に抵触しないことを前提として、その行政区域内の必要に応じて地方性法規の制定権を認めている(82年改正法第6条、第27条)。この制定権限に、このような上位規範には無い制裁規定(行政罰ではあるが)を設けることまで認めているのかどうかは、一つの重要な論点であるが、今後の検討課題としたい。

- 127) 四川省人民代表大会常務委員会が制定した「地方性法規の制定と頒布に関する手続の暫定規定」（1981年10月31日制定）（『地方性法規選編（下）』（1991）2758頁所収）では、この「行政措置を規定し、決議と命令を發布」することは、行政措置に属するもので、「組織法」が定める地方性法規（省人民代表大会とその常務委員会が定める地方性法規）ではないとしている。このような規定が置かれていることから、当時、法規範の制定権限明確化への取組が始められていたこと、そして行政機関が策定する各種文書が法規範とは区別されるべき存在とする作業が必要な状況があったと考えられる。中国における法制建設の姿が見て取れる。
- 128) 具体例としては、道路整備費を払わない車の所有者に対して、車の差し押えや、差し押え車両の競売などを定める省や自治区があるとしている。また過料の金額については、国家の法律が規定している賭博に対する過料の上限額（300元）を超えて、ある省では上限を10万元としている例などが挙げられている。
- 129) 過料の金額については、その処罰項目を問わずに他の地方規範が定める金額と比較した場合、特にアモイ市「管理規定」が高額だという訳ではない。アモイ市「管理規定」の最高額は10万元であるが、上海市の場合は5万元以上（限度額は不明）、武漢市の場合も5万元以上（ただし、総投資額の1～5%という枠付けがある）、広州市の場合は10万元となっている。地方規範に金額に大きなばらつきがないことから、何らかの過料の水準を決めた規範があったのかもしれない。
- 130) 網羅的検証は今後の課題とするが、ここでは3つの地方規範の処罰規定について確認しておこう。内蒙古自治区の「《建設項目環境保護管理弁法》実施細則」（1988年。月日は不明）は、環境影響報告書の虚偽記載、質に問題があった場合、結論の誤りなどについて処罰規定を置くが、「汚染や環境破壊という嚴重な結果」を要件としている（第36条(二)）。四川省の「建設項目環境保護管理弁法実施細則」（1987年11月12日）は、環境影響報告書が事実と違う場合の処罰規定を置くが「政策の誤りあるいは環境の汚染と破壊」という要件を置く（第20条(5)）。湖南省の「《建設項目環境保護管理弁法》実施細則」（1986年10月5日）は、虚偽記載で結論に誤りがあった場合、「審査と審査批准を困難にし、建設工期を遅延させ、あるいは環境汚



染と破壊を作り出した」場合という要件を置く（第24条(五)）。以上の地方規範はいずれも『建設項目環境保護管理法規汇编』（1989）所収を参照。

131) 86年弁法は、そもそも79年法を制定根拠としており（第1条）、82年海洋環境保護法と84年水污染防治法は制定根拠として示されていない。86年弁法が82年海洋環境保護法の実施規範と言えるかどうかは疑問である。

132) なお中央規範が変化して行く中で、地方規範の有効性に影響を与えるのかどうかは重要な論点であろう。しかし地方規範が失効しているのか否かは必ずしも明らかではない。これは使用した法規集の情報が発行時のものであるためである。ただし法令データベースの「北大法宝」は情報を定期的に更新しており、各規範の有効・失効についても情報を提供している。これによれば、アモイ市の「管理規定」は有効とされている。しかし81年の四川省の「暫定弁法」が有効とされているが、四川省では、86年弁法の「実施細則」を弁法の施行と同時に施行しているので、両者の関係が明確ではなくなる。おそらくは四川省での廃止手続が済んでいないためと思われるが、確かではない。

地方規範の有効性について不確かであることを前提とし、規範相互の抵触という問題は考慮しないで、規範内容の歴史という文脈での検討に本稿の作業は留まっている。

133) このような仮説を持つ理由は、86年弁法制定以後の地方規範の名称が持つ特徴にある。『建設項目環境保護管理法規汇编』（1989）所収の地方規範は、「建設項目環境保護管理弁法実施細則」という名称であり、86年弁法を実施するための規範という位置付けが与えられている。

134) 86年弁法は、第16条で環境影響評価工作費用（審査費用も含め）を、建設プロジェクトの評価工作の量に従って決めることと、評価作業を実施する組織が勝手に費用を上げてはならない旨規定している。このような評価工作費用（審査費用も含め）を統制する規定は、地方規範で86年以前に規定しているものもある。山西省の「開発建設プロジェクトの環境影響報告書の審査批准手続に関する暫定規定（試行）」（1984年8月3日）第10条である（同「暫定規定」は、『建設項目環境保護管理法規汇编』（1989）343頁所収を参照）。

135) ただし、重慶市では1985年2月に資格制度を始めているようだから

- （本文四（4）2）を参照）、地方で規範化されたかどうかは不明だが、先行的取組はあったと思われる。
- 136) 国家環境保護局弁公室（1988）579頁を参照。
- 137) 江蘇省が制定した「太湖条例」（1982年）は、太湖の汚染問題を専門に担当する省政府内の水源保護委員会に権限を集中し、そしてその下部組織を設けているが、これにより規範の上での環境行政部門の存在と役割は曖昧であった（五（2）1）⑦を参照）。
- 138) このように結論付けるためには、地方規範について中央政府が情報収集ができていたかどうかを確認される必要がある。この点では、国家計画委員会、国家建設委員会、国家経済委員会そして國務院環境保護領導小組が1980年11月1日発した「基本建設項目と技術措置項目で“三同時”を厳格に執行することに関する通知」（国家環境保護局弁公室（編）122頁所収を参照。この通知は本文四（1）1）で取上げた。）が手がかりになる。同通知は、1981年から「新築、拡張の大型・中型のプロジェクトでおよそ汚染を作り出し、環境へ影響を与えるものはすべて、環境影響報告書を提出しなければならない、環境行政部門の審査同意を経た後に、立地場所を確定することができる。」とし、環境影響報告書の提出を義務づけている。その上で、三番目の項目で、國務院の関係部門と省・直轄市・自治区の人民政府に対して、通知の内容の真剣な実施を要求すると共に、執行状況と問題について適時、國務院環境保護領導小組など、通知を発した4つの組織に対して報告することを求めている。中央での地方規範の収集があった可能性は高い。
- 139) 周生賢（2006、4～5頁）を参照。7項目のうち第2番目は「公開透明」とし、環境影響評価の管理では3つの公開を、すなわち「手続期限の一律公開」「審査開始条件の一律公開」「許可結果の一律公開」を行うこと。第3番目は「監督を受けること」、すなわち大衆（「群衆」）の苦情申し立てが強烈な重大なプロジェクトについては、事前に受理情報を公告し、審査の進展を公示し、審査許可結果を公布する。第4と第5の項目では、環境評価に関わる者の規律に関して述べている。
- 140) 国家環境保護総局副局長の潘岳の話として、国家環境保護総局が主管する雑誌の『環境保護』の記者によって報じられている（『環境保護』（中国環境科学出版社）2006年6月A、33頁を参照）。熊志紅（2006、43頁）（熊は

新聞の『中国環境報』誌の記者である。)も同じ内容を紹介している。10項目を以下に示す。

- 1) 国家が明確に淘汰を命じ、建設を禁止した、国家産業政策に符合しないプロジェクト
  - 2) 国務院が整理整頓するとした、国家政策規定に符合しない、鉄鋼、アルミニウム電気分解精錬、セメント、カーバイド、鉄合金、コークス、平板ガラス、13万5千キロワット以下の火力発電などのプロジェクト
  - 3) 飲用水源保護区、自然保護区、風景名勝区、重要生態功能区、および生態環境敏感区などの区域に位置する、生態に影響し、環境を汚染するプロジェクト
  - 4) 都市総体計画(「規劃」)と環境保護計画(「規劃」)に符合しないプロジェクト
  - 5) 自然保護区の核心区と緩衝区のプロジェクト
  - 6) 自然保護区の実験区で、生態環境を破壊するもの、あるいは自然保護区の周囲の地区で自然保護区の環境の質と生態機能を損害する建設プロジェクト
  - 7) 汚染物質の排出が国家と地方の排出基準および総量コントロールの要求に到達していなかった既存施設で、「以新帯老」「以大以小」の措置によって「増産不増汚」を実現することができないプロジェクト
  - 8) 環境汚染が嚴重で、生産品の質が劣り、エネルギー・物質・水の消費が多く、基準を守って汚染物を排出することができないプロジェクト
  - 9) 環境の質が環境功能区の要求を満足できず、区域調整(原語は「区域平衡」)などの代替措置で汚染負荷を減らす方法がないプロジェクト
  - 10) 期限付き改善を命じられた企業、および「両控区」(酸性雨コントロール区と二酸化硫黄汚染コントロール区)の污染防治規劃、三峡ダム区および上流の水污染防治規劃の中の、汚染処理プロジェクトで期限が来ても任務を完成していない企業の新築、改築、拡張プロジェクト。
- 141) 李継文ら(2006、43頁)が指摘する問題の概要は以下の通りである。小規模火力発電所については、第9期5ヵ年計画期間に、閉鎖停止の措置が取られた。2003年末までに、発電量5MW以下のものは基本的に閉鎖停止だった。しかし、第10期5ヵ年計画期間に、中国の電力不足が深刻化する

中で、閉鎖停止されるべきだった小規模火力発電所は実際には閉鎖停止されず、さらには多くの地方で審査承認を経ないで小規模火力発電が建設され、そして一度閉鎖されたものまで再度使用が開始された。以上の指摘からは、政府の閉鎖停止命令が電力不足の中で無視され、実際には機能しなかったことが分かる。

既存施設とは違って新設であるから、前註の不許可は機能すると、はたして考えられるだろうか。

142) 流域開発計画への環境影響評価は2002年「環境影響評価法」で規定されているが、それは機能するだろうか。プロジェクト環境影響評価では、水利利用への深刻なダメージを回避する機能を持っていないことが、李継文ら(2006)からは明らかである。

ところで、長江流域の水資源保護のために、「長江本流規劃環境影響評価」が1980年代前半に実施されたようである。1986年7月18日、水利電力部と国家環境保護局の連名で「長江本流水資源保護規劃討論会会議紀要」が長江本流の省と市の環境保護局および水利庁などに通知されている（この紀要は国家環境保護局弁公室（1988）500頁所収）。この「紀要」では、会議の中で流域規劃の環境影響評価はまだ探索研究の段階で、「長江本流規劃環境影響評価報告」はさらに資料収集を進め、報告の質を向上させることが必要だとし、長江水源保護局に対して、「報告」の修正作業を行うように求めている。この作業がその後どのような成果を挙げ、それが活かすことができるものかどうか。蓄積が進んでいるとすれば、流域開発への実施可能性が期待できるであろうが、どうであろうか。