

中国の環境影響評価制度における生物多様性分野に関する研究

田中 章研究室
0931225 劉 涛

1. 研究の背景と目的

産業革命によって、開発事業が増え、世界規模で自然環境が消失し、生態系のバランスが崩れるといった問題点が生じている。

1969 年、米国における国家環境政策法 (National Environment Policy Act ; NEPA) は米国の環境影響評価の前身を規定した (中国国土資源、2002)。NEPA 第 2 条第 2 項には「環境及び生物環境に対する破壊を防ぐ又は除去すること」の文章が記載され (田中、大田黒, 2008)、生物多様性オフセットを実施することが環境影響評価制度の主な目的であると考えられる。

中国は共産党の一党支配の正統性を維持し、求心力を強めるため、経済的な手法、主に開発を中心に現在にも一辺倒の政策を必死に実施し続けた。

このような「開発放題政策」は非常に深刻な環境汚染と生物多様性の被害を起こした結果、数多くの「生態難民」を生み出した (北村秀樹, 2012)。

本研究では、中国における環境影響評価制度の仕組み、環境影響評価の生態系に関する最新制度と生態系評価の部分調査する。世界中の生物多様性保護の動向から中国の生物多様性保護の現状及び問題点を提起することによって、中国はこれから生物多様性保全に関する展望を考察することを目的とする。

2. 研究方法と研究期間

Web サイト、中国語、日本語などの文献及び法律文章などを中心に調査を行った。研究期間は 2012 年の 5 月～2013 年の 1 月である。

3. 研究結果

3-1. 中国の環境影響評価の歴史の変遷

中国は建国初期 (1940 年代)、大躍進時期 (1950 年代初期)、文化大革命時期 (1950 年代末期と 1960 年代初期) の一連の社会変遷において深刻な工業汚染、生態系の破壊を発生した。1972 年～2012 年まで中国における環境影響評価制度の歴史の変遷として、中国は 21 世紀に入って、生態系の保護に関する意識は以前より変化し、経済発展、世界的地位の向上などによって、環境問題にも日々重視している。中国において、この 30 年間における環境影響評価制度の変遷を表 1 に記す。

中国は 70 年代に「改革開放政策」を実施した以降、経済は日々発展してきたが、環境の破壊、

表 1 中国における環境影響評価制度の歴史

年	概要
1972	大連湾の汚染、北京の魚汚染事件、ハルビンの松花江水系汚染事件が発生した。当時の水系汚染事件は水俣病と同じような症状が現われた。
1972	ストックホルムで開催された人間環境会議を基に、中国はいくつかの環境保護の行政法則を作成した。
1973	第一回全国環境保護会議を開催し、中国初の環境影響評価概念を提起した。
1979	「中国環境保護法 (試行)」を公布した。(廃止)
1981	「基本建設項目環境保護管理弁法」を公布し、環境影響評価の範囲、内容、手続きについて初めて記載した。(廃止)
1986	「基本建設項目環境保護管理弁法」を改正した。(廃止)
1989	「中国環境保護法」を公布した。
1997	「環境影響評価の技術ガイドライン・非汚染生態影響」を公布した。生物多様性の定義を記載した。(廃止)
1998	「建設プロジェクト環境保護管理条例」を公布した。
2003	「環境影響評価法」を公布した。
2009	「規画プロジェクト環境影響評価条例」(試行)を公布した。
2011	「環境影響評価技術ガイドライン・生態系影響」を公布した。
2012	環境影響評価技術ガイドライン・総合プログラムを公布した。

特に生態系の破壊はますます深刻な状況になった。1972 年～2012 年までこの 30 年間に渡る環境保護に関する法律と条例を公布した。注目してほしい点として、2011 年に中国の環境保護局から公布された「環境影響評価技術ガイドライン・生態系影響」である。本ガイドラインにおいて、開発事業などの人為的な行動によって生態系に対して影響を与えるとき、生物多様性オフセットの順位を記載している。このガイドラインの存在により、中国にも生物多様性オフセットの概念が存在することがわかる。

3-2. 中国環境影響評価法の内容と評価レベル

中国の環境影響評価法において、「規画プロジェクト環境影響評価」と「建設プロジェクト環境影響評価」に分けることができる。評価の内容とレベルはそれぞれ異なるため、以下の表 2 と表 3 で記す。それらの表に記載した内容は現在、中国国内で実施されている環境影響評価のレベルである。事業内容の規模によって、評価種類はそれぞれである。中国における「環境影響評価法」は 2002 年の第 9 回全国人民代表大会常務委員会の第 31 回会議において決議され、翌年 2003 年に実施された。以下の表 2、表 3 で「環境影響評価法」の建設プロジェクト環境影響評価と規画プロジェクト環境影響評価の評価レベル、評価内容を記す。事業の内容によって、その評価内容は異なる。

表2 規画プロジェクト環境影響評価の評価レベル

評価内容	評価レベル
大規模の長期的なプロジェクト	環境影響評価書を作成しない。緩やかな評価書(簡易書)を作成。
専門プロジェクト規画(専門規画)	農業、牧畜、林業、エネルギー業、水利、交通、都市建設、観光、自然資源開発に関するプロジェクトは環境影響評価書の作成を義務付け。

表3 建設プロジェクトの環境影響評価の評価レベル

評価内容	評価レベル
深刻な環境影響が発生する可能性がある場合	環境影響評価書を作成。全般的に評価を行うべきである。
軽度な環境影響が発生する可能性がある場合	環境影響評価表を作成。
環境影響が非常に小さい場合	環境影響登録表を作成する。これは環境影響評価を行う必要がない。

3-3. 中国の環境影響評価に関する条例とガイドラインにおける生物多様性オフセットの内容について

中国における環境影響評価法において、生物多様性オフセットの内容が記載されていないことが明らかになった。しかし、「規画プロジェクト環境影響評価条例」(試行)と「環境影響評価技術ガイドライン・生態系影響」においては、生物多様性オフセットについての定義と内容が記載されていることが明らかになった。以下の表4で記す。

表4 生物多様性オフセットの内容について

国レベルの条例とガイドラインの呼称	生物多様性オフセットの内容
2003年8月に中国環境保護局は「規画環境影響評価技術ガイドライン(試行)」	代替案、緩和措置などの意味を定義した。
2011年4月に「環境影響評価技術ガイドライン 生態系影響」	回避、緩和、代償、補償等の生物多様性オフセットの順位を記載した。

表5 中国と諸外国における生物多様性オフセットの内容と定義について

	米国	ドイツ	オーストラリア	中国
回避	回避 Avoid	回避 Avoid	回避 Avoid	避讓
最小化	最小化 Minimize	最小化 Minimize	最小化 Minimize	緩和
代償	代償 Compensatory mitigation	復元による代償 Restoration compensation 代替による代償 Replacement compensation	直接オフセット Direct offset	重建
金銭	In-lieu-Fee プログラム	金銭による代償 Financial compensation	間接オフセット Indirect offset	生態環境補償制度

諸外国における「生物多様性オフセット」の概念と定義はそれぞれである。米国におけるミティゲーションの優先順位は回避・最小化・代償・In-Lieu-Fee プログラム(金銭による代償)である。ドイツにおけるミティゲーションの優先順位は回避・最小化・復元による代償・代替による代償・金銭による代償である。そして、オーストラリアにおけるミティゲーションの優先順位は回避・最小化・直接オフセット・間接オフセットである(野島, 2011)。しかし、中国では、ミティゲーションの優先順位として、避讓・緩和・重建であり、金銭による生態系を復元する場合には「生態環境補償制度」がある。3カ国と同様な概念があるが、詳細が記載されていない。

3-4. 生態環境評価制度

中国におけるミティゲーションの優先順位を順守して事業活動を行っているかどうか、不明確である。中国国内で最も適応されているのは「生態環境補償制度」である。中国における「生態環境補償制度」では、主に「流域生態環境補償」・「森林生態環境補償」・「鉱山生態環境補償」・「自然保護区生態環境補償」がある。表6において、生態環境補償の内容を記載した。注目してほしいところは補償方法がほとんど政府から資金を出ていることである。「生態環境補償制度」という言葉は国際上で明確な定義がないが、最も近い意味の言葉はPayment for Ecosystem Service(PES)である(龍世詳 2009)。

表6 生態環境補償の内容

	補償の種類	補償内容	補償方法
中国国内における生態環境補償制度	流域生態環境補償	大型流域の上流と下流間の補償、省を越える中型流域の補償地方の小流域の補償	地方レベルの交渉・財政転移 市場の取引
	森林生態環境補償	自然の森林保護プロジェクト・耕地は森林に戻すプロジェクト	財政転移 生態補償基金 市場の取引 企業と個人参加
	鉱山生態環境補償	鉱山開発地域周辺の植生復元、生態系環境の復元	財政転移 破壊者補償
	自然保護区生態環境補償	水や土壌の保全・生物多様性保護	財政転移 生態補償基金 市場の取引 企業と個人参加

4. 結論と考察

本研究においては中国で環境影響評価を行うときの生態系の評価手法と評価レベルを明らかにし、そして生物多様性オフセットの概念が存在することが確認できた。しかし、中国において生物多様性オフセットの概念と定義は存在するが、その内容は具体的に記載されておらず、米国、ドイツ、オーストラリアにおいて実施されている生物多様性オフセットに及ばないことが分かった。

中国における環境影響評価制度の中に生物多様性オフセットの概念が存在するが、開発を優先してきたため、自然環境を守る意識が高くない。

中国は経済発展を遂げ、今後経済発展だけではなく、自然環境の保護に対する意識が高くなれば、中国において生物多様性オフセットの実施に繋がるのではないだろうか。

【主要引用文献】

- 中華人民共和国環境保護部(2011) 中華人民共和国環境影響評価技術ガイドライン・生態系影響 p5-6
- 中華人民共和国環境保護部(2003) 中華人民共和国環境影響評価法
http://zfs.mep.gov.cn/fi/200210/t20021028_84000.htm
- 野島良(2012) オーストラリア及びニュージーランドにおける生物多様性オフセットに関する研究 p65
- 田中章、大田黒信介(2010) 戦略的な緑地創成を可能にする生物多様性オフセット~諸外国における制度化の現状と日本における展望 p19, 21
- 曹盈(2012) 中国における生態環境補償制度その1~その歴史と意義 p169-172
- 北川秀樹(2008) 中国の環境問題と法・政策 p3-18