HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	中国の環境アセスメント法制度の構造・運用・効果（5・完）：日本法との対比で
Author(s)	孟根巴根
Citation	北大法学論集, 61(1), 434[107]-379[162]
Issue Date	2010-05-31
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/43159
Type	bulletin (article)
Note	論説
File Information	HLR61-1_009.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論　　説

中国の環境アセスメント法制度の構造・運用・効果（5・完）

―― 日本法との対比で ――

孟　根　巴　根

目　　次

はじめに
第1章　環境アセスメント法制度の沿革
　第1節　環境アセスメント制度の整備段階
　第2節　環境アセスメント制度の確立段階
　第3節　環境影響評価法の制定段階
　第4節　環境アセスメント法制度の沿革の特徴
第2章　環境影響評価法の構造
　第1節　環境影響評価法の立法目的と適用範囲
　第2節　環境アセスメントの基本的手続　　（以上、60巻3号）
　第3節　環境アセスメントの実効的手法
　第4節　環境影響評価法の構造的特色
第3章　実際の環境アセスメント手法
　第1節　環境アセスメント文書作成の流れ
　第2節　環境アセスメント文書の実例分析　　（以上、60巻4号）
　第3節　環境アセスメントの実行状況
　第4節　環境アセスメント手法の日中比較
第4章　環境アセスメントにおける情報公開と公衆参加の実態
　第1節　環境保全主体の実相
　第2節　環境情報公開の実情　　（以上、60巻5号）
　第3節　環境アセスメントにおける公衆参加
　第4節　公衆参加と環境行政許可との関係

第5節　情報公開と公衆参加の日中比較
第5章　環境アセスメントにおける紛争処理
第1節　環境アセスメント紛争の〔信訪制度〕
第2節　環境アセスメント紛争の行政不服審査制度（以上、60巻6号）
第3節　環境アセスメント紛争の行政訴訟
1　環境行政訴訟の歴史的回顧
2　環境アセスメントの行政訴訟の受理範囲
3　環境アセスメントの行政訴訟の原告適格
4　環境行政訴訟の出訴期間
5　環境行政訴訟の利用状況
6　環境アセスメント行政訴訟の事例
7　環境アセスメント行政訴訟の事例の分析
第4節　環境アセスメントにおける紛争処理の日中比較
1　日本の環境アセスメント紛争処理システム
2　環境アセスメント紛争の行政不服審査
3　環境アセスメント紛争の行政訴訟
4　環境アセスメント紛争処理の日中比較
おわりに
1　本稿のまとめ
2　残された課題　（以上、本号）

第3節　環境アセスメント紛争の行政訴訟

環境アセスメント紛争の行政訴訟の定義について、立法や学説においていまだ統一的な見解がみられない。環境行政訴訟の定義を踏まえていえば、環境アセスメント紛争の行政訴訟とは、「公民・法人あるいはその他の組織が、環境保護行政主管部門の環境アセスメントに関する具体的行政行為によりその合法的権利利益を侵害されたと考える場合、法に基づき人民法院に行政訴訟を提起し、人民法院は当該環境アセスメント業務における具体的行政行為が合法であるかどうかを審査したうえで判決を下す活動である」[1]ということができよう。

[1] 熊燕琼＝黄猛「論我国環境行政訴訟之困境及新展開」江西教育学院学報（社会科学）26巻1期（2005年）12頁。

環境アセスメント紛争の行政訴訟は、環境行政訴訟の一環として位置づけられ、その枠組みの中で手続が進められるのが現状であろう。そこで、以下では、環境行政訴訟一般の理論的枠組みを概観しながら、環境アセスメント紛争の行政訴訟の理論的状況を検討する。

1　環境行政訴訟の歴史的回顧

人民民主独裁の政治体制の下では、「民」が「官」を訴えること自体が許されていなかった。1982年の海洋環境保護法が「当事者が環境行政主管部門の行政処罰に不服である場合、処罰決定書を受領して15日以内に人民法院に行政訴訟を提起できる」（41条）と定めたことから、環境行政訴訟がはじまる。その後、水質汚濁防止法（1984年）、大気汚染防止法（1987年）等の一連の法律も類似の規定を定めたが、環境行政訴訟は行政処罰のみを対象としていた。また、環境行政訴訟の概念・原則・手続などの規定が欠落し、実務上も低迷状態が続いていた。1989年に行政訴訟法、環境保護法が制定され、環境行政訴訟の理論は従前より大きな進展を見せ、官民間の紛争解決に制度的枠組みが与えられたのである。

したがって、この時点から実際の環境行政訴訟において新たな動きがはじまった。例えば、最高人民法院行政審判廷の統計によれば、1991年（１―12月）において全国各級人民法院が受理した環境行政訴訟は108件であり、前年度からの10件とあわせて118件であったとされる[2]。このようにスタートした環境行政訴訟であるが、それはどのような法的、理論的構造をもっているのかを概観してみよう。

2　環境アセスメントの行政訴訟の受理範囲

環境アセスメントの行政訴訟の受理範囲について、立法的規範はいまだなされていない。行政訴訟法11条に列挙されている受理範囲によれば、具体的には次のような事項が環境アセスメント行政訴訟の対象となりうるのではないかと考えられる。

---

[2] 張坤民主編『中国環境執法大全』（中国政法大学出版社、1993年）342頁。

①環境行政処罰行為。例えば、アセスメント手続の不当・不備に対する警告、過料、操業あるいは使用停止命令、再設置使用、期限付き改善、閉鎖命令など。②環境行政主管部門の許認可行為。例えば、許可書、免許書、アセスメント報告書（表）の認可など。③環境職責の不作為。例えば、環境アセスメント報告書許可の懈怠あるいはその他の法定職責の不作為など。④違法・不当な義務履行の強要。例えば、行政の相手方への過剰な排汚費負担の強要、アセスメント文書の審査意見における不要な環境保護施設整備の強要など。⑤経営の自由、その他の人身権（人格権）・財産権の侵害。例えば、建設プロジェクト場所選定、または間接的な人身権（人格権）・財産権の侵害など。⑥環境行政機関の環境保護強制措置。例えば、アセスメント手続の不当・不備に対する過料の滞納による財産の差し押さえ・凍結など。⑦環境行政賠償訴訟。例えば、アセスメントにかかる行政の相手方が、環境行政機関またはその職員の具体的行為により、合法的権利利益を侵害され、損害が生じた場合など。

しかし、環境保護法40条が、公民・法人あるいはその他の組織の行政訴訟提起権を認めるものの、訴訟の対象行為を環境行政処罰に限定していることを考慮すると、環境アセスメントにかかわる行政訴訟も狭い範囲で取り扱われる可能性も否定できない。環境アセスメントの不当・不備に対する行政処分やアセスメント文書の審査・認可等にかかる具体的行政行為を、行政訴訟の対象として広く認めていくべきであるように思われる。

3　環境アセスメントの行政訴訟の原告適格

原告適格とは、環境行政訴訟の提起者が備えるべき条件であり、自己の名義で環境行政訴訟を提起できる当事者の範囲であるとされる[3]。

行政訴訟法２条は、「公民・法人あるいはその他の組織は、行政機関および行政機関職員の具体的行政行為がその『合法的権利利益〔①〕』を侵害したと『認めた〔②〕』とき、本法に基づいて行政訴訟を提起する権限を有する」と定めている。また、最高人民法院の「中華人民共和

[3] 胡宝林＝湛中楽主編『環境行政法』（中国人事出版社、1993年）211頁。

国行政訴訟法執行の若干の問題に関する解釈」12条は、「具体的行政行為と『法律上の利害関係〔③〕』を有する公民・法人あるいはその他の組織は、当該行為に不服がある場合、行政訴訟を提起することができる」と規定する。

上記の行政訴訟法２条中の①、②および最高人民法院の解釈12条中の③は、いかなる意味を有しているのか。②は、合法的権利利益が侵害されたという原告の主観的判断であり、権利侵害の蓋然性であろう。このような形式的な要件から見ると、あたかも権利侵害の蓋然性のある行為すべてが訴訟の対象となり、原告適格が認められるかのように思われるが、実際には、環境アセスメント手続に不当・不備があるにもかかわらず、与えられた認可処分の取消しを求めて出訴しても、原告にそもそも損害が発生していないという理由で原告適格が認められないこともありうる。また、①と③についてはどうであろうか。合法的権利利益および法律上の利害関係をどこまで認めるのか。つまり、合法的権利利益の範囲は行政処分の間接的な相手方（行政処分の第三者）[4]にまでおよびうるのかという問題である。

直接的な相手方の原告適格については殆ど争いがないものの、間接的な相手方の原告適格については、学説における議論が激しい。近時の公益訴訟の議論はそれにあたる。この点について、環境紛争の特殊性を考えるうえで、間接的な相手方の原告適格を認める見解が有力となりつつあり、実務においても原告適格が認められるケースが目につくようになってきている。

4　環境行政訴訟の出訴期間

行政訴訟法と環境保護法における行政訴訟の出訴期間（原語は〔訴訟

[4] 行政の直接的な相手方とは、具体的行政行為による直接的な権利義務者であり、間接的な相手方とは、具体的行政行為の影響を受ける直接的な相手方以外の者である。例えば、環境保護局が、建設プロジェクト環境アセスメント報告書について審査・認可した場合、建設事業者が直接的な相手方となり、当該建設プロジェクトの実施によりマイナスの影響を受けうる周辺住民が間接的な相手方になる（胡宝林＝湛中楽主編・前掲注３・212頁）。

時効]）をめぐる規定は、相互に矛盾する面がある。行政訴訟法には２種類の出訴期間が定められている。すなわち、①行政不服審査手続を経た場合、その出訴期間は不服審査決定書の受領日より15日以内であり（38条）、②直接人民法院に出訴する場合、具体的行政行為を知った日より３か月以内となっている（39条）。これに対して、環境保護法では、環境行政処罰および行政不服審査決定に不服である場合の出訴期間は、処罰通知書の受領日および不服審査決定書の受領日よりひとしく15日以内となっている（40条）。したがって、行政不服審査手続を経た場合の出訴期間は、行政訴訟法と環境保護法ともに15日以内となっているが、行政処罰を直接人民法院に訴える場合の出訴期間は、行政訴訟法では３か月以内となっているのに対し、環境保護法では15日以内と短くなっていることがわかる。いずれにしろ、環境被害の潜伏性を考えた場合、上記の出訴期間は短すぎるという主張[5]に共感できる。

５　環境行政訴訟の利用状況

環境行政訴訟のスタートは、上述したように、行政訴訟法および環境保護法施行後のことであり、その歴史は非常に浅い。しかし、具体的にどのように利用されてきたかをまず統計で確認することにする。表５－３－１は、1996年以来の10年間における環境行政訴訟の利用状況である。

統計によると、環境行政訴訟の受理件数は、1997年に、3000件を超えてピークとなったものの、その終局件数はわずか64件（2.1％）であり、紛争が殆ど解決されていないということになる。また、受理件数の増減の差が非常に激しいことに伴い、終局件数の割合も2.1％から92.5％まで、激しくばらつきがあり、決して一様ではない。

ここで指摘しなくてはならないのは、原告の勝訴率である。環境行政訴訟終局件数にしめる環境保護局勝訴の割合は、1996年の79.3％を除けば、殆ど90％を超えており、2001年にはさらに98％にも達している。環境保護局の勝訴率イコール原告の敗訴率とは言いきれないが、少なくとも両者は反比例的な関係にあるので、原告には、環境紛争について行政訴訟を提起したとしても、殆ど敗訴してしまうという厳しい現実が待ち

[5] 熊燕琼＝黄猛・前掲注１・14頁。

表５－３－１：環境行政訴訟および終局状況（割合：％）

項目／年度	受理件数	終局件数	受理件数中の割合	環境保護局の勝訴[6]	終局件数中の割合	国家（行政）賠償事件
1996	—	92	—	73	79.3	95
1997	3016	64	2.1	62	96.9	44
1998	—	621	—	579	93.2	42
1999	2312	427	18.5	405	94.8	71
2000	909	580	63.8	549	94.7	56
2001	1559	696	44.6	684	98.3	48
2002	1074	993	92.5	953	96.0	62
2003	655	579	88.4	551	95.2	18
2004	694	616	88.8	562	91.2	17
2005	1190	399	33.5	384	96.2	10

注：①　各統計データに香港・マカオのものは含まない。
　　②　「—」の部分はデータなし（中国統計年鑑に1996年・1998年のデータが抜け落ちている）。
出典：環境行政事件訴訟の受理件数は中国統計年鑑の1997－2006年の各年度版、その他は中国環境年鑑の1997－2006年の各年度版により作成したものである。

受けている。以下では、中国の環境行政が本当に法に従った活動を行っているのか、なぜ終局件数が少ないのかについて、環境アセスメントにかかる具体的行政訴訟の事例を通じて、実証することにする。

6　環境アセスメント行政訴訟の事例

環境アセスメントは、未然防止を柱とする手続であるがゆえに、一般の環境汚染や自然破壊裁判とは異なる性質を有するはずである。環境アセスメントに関する紛争は、実際にどのように解決されているのか、評価法はいかなる姿で運用されているのか。

⑴　【事例14】健康権および住宅の安全が侵害されたとした事件[7]

[6] 中国環境年鑑では、原告の勝訴ではなく、環境保護局の勝訴について統計がなされているので、そのデータを利用して、原告勝訴の割合等を検討（推測）することにする。

[7] 原語タイトルは、〔馬某認為某市某区環境保護局立項決定侵犯其健康権和住宅安全案〕である（李国光主編『環境保護行政訴訟解析・判例・参考』（中国

原告（上訴人）：馬氏（労働者）
被告（被上訴人）：×市×区の環境保護局
第三者：×市×区×鋳鋼共同経営工場

1992年、×市×区の×工場（以下「第三者」という）は、×村の鋳鋼工場と共同で、金属精錬業務を営みはじめ、その総投資額は120万元であった。第三者の近所に住宅区があり、そこに馬氏（以下「原告」という）が住んでいた。1992年11月18日、第三者は、×市×区の環境保護局（以下「被告」という）に建設プロジェクト環境アセスメント報告書を提出し、同年12月5日に審査意見[8]が付された許可書を受け取った。

第三者は、1993年5月から試験運転を開始し、深刻な騒音が発生したとして、原告を含む4名の村民に自ら540元ずつ支払った。そこで、騒音レベルを測定したところ、基準をクリアするものであった。しかし、原告は、騒音がまだ深刻であるという理由で、被告による上記アセスメント報告書の審査・認可決定の取消し、および、第三者企業の操業停止を求めて、×市環境保護局に不服申し立てを提起した。市環境保護局は、1994年3月8日、被告による第三者に対する審査・認可決定を維持する裁決を言い渡した。また、第三者が試験運転後、竣工審査の申請手続をしていなかったという理由で、1994年8月9日、3000元の過料に処されていたことが明らかになった。

そこで、原告は、行政訴訟法54条・67条に基づき、×市×区人民法院に行政訴訟を提起し、被告が行った上記アセスメント報告書の審査・認可決定の取消し、および、第三者との連帯責任として1.8万元の損害賠償を求めた。その理由として、原告は以下の点をあげた。①工場が風上、村が風下に位置するので、それが地方行政規則の立地規定に反する。②「郷・街暫行辦法」の12条によれば、鉄化合物精錬への認可は市環境保護局の管轄であり、被告には審査・認可の権限がない。③第三者が被告に対して提出した報告書類では、総投資額250万元となっている。しかし、

民主法制出版社、2000年）231－236頁）。

[8] 審査意見は、「基準を超過して汚染物を排出してはならず、竣工時に環境保護検査を行う。この生産規模を維持し、増築・改築をする場合は改めて審査手続を行い、環境に影響する場合、環境保護法に基づき処理する」というものであった。

被告は150万元以上のプロジェクトに対する審査・認可権限を有していない[9]。④第三者は、三同時制度に反しており、汚染防止装置を施していない。よって、住宅の壁に割れ目ができ、身体的にも侵害を受けている。

これに対して、被告は、次のように反論した。①第三者は、鉄化合物ではなく、鋼鉄鋳造業企業である。②第三者は、村の東南に位置し、当該地区の風下に位置するので、生産による影響は小さい。③会計士事務所の計算によると、第三者の総投資額は120万元であり、本件では共同経営方式をとっているので、土地使用について新たに投資する必要がない。④プロジェクトを審査・認可する際に、環境保全審査意見を提出した。

法院は、以上のような争点を踏まえながら審査を行い、被告の具体的行政行為については、事実は明確、手続は合法、適用法律は正確であり、越権行為はないと認定した。また、第三者による操業開始後の環境汚染問題については、被告の許認可行為によるものではなく、しかも被告は、許認可の際に環境保全事項を要求していたし、第三者が正式な生産段階に入る前に竣工検査申請をしなかったのは違法であるが、被告の責任ではない。原告のいう被告が行った違法な許認可行為により人身（人格）的財産的損害を被ったという主張には証拠が不足し、かつ、第三者は行政機関ではないため行政損害賠償に当たらないとした。

以上から、行政訴訟法54条１項[10]に基づき、1994年11月30日に以下のような判決が言い渡された。①被告の行った1992年12月５日の許認可決定を維持する。②原告の訴訟請求を棄却する。

---

[9] 86年辦法とその他の地方行政規則の規定によれば、総投資額が150万元以上の建設プロジェクトに対しては、本件被告に許認可権限がないことになる。問題は、投資総額に土地の使用料が含まれるかどうかである。これについて、明確な規定はないが、一般的には、投資総額に実際に使用する土地の投資額を加算するのが妥当であるように考えられる。

[10] 行政訴訟法54条１項は、「人民法院は、審理を行ったうえで、異なる情況の下で、以下のような異なる判決を下すことができる。(一) 具体的行政行為は、証拠が明確で、適用法律・法規が正確、かつ、法定手続に合致している場合、具体的行政行為を維持する判決を下す…」。と規定する。

原告は、×市×区人民法院の１審判決を不服として、×市中級人民法院に上訴し、①被上訴人の具体的行政行為は、根拠がないだけでなく、人身（人格）的財産的損害をもたらしたので、それを取消す、②１審判決の事実認定は誤りであり、判決は公正性を失するためそれを取消す、③被上訴人は、第三者の操業停止を命じると同時に、損害賠償として1.8万元を支払うよう求めた。これに対して、被上訴人は原審判決の維持を求めた。

２審法院は、受理後、事実と適用法律について確認したうえで、行政訴訟法61条１項[11]に基づき、上訴を棄却し、原審を維持した。

本件は、事業者が環境アセスメント手続を実施しているものの、試験運転後の竣工検査申請を怠った事例である。86年辦法20条は、「建設プロジェクトの正式な操業あるいは使用前に、事業者は審査・認可権限を持つ環境保護部門に対して、環境保護施設の竣工検査報告を提出し、環境保護施設の運用状況、機能効果、達成基準を説明しなければならない。検査に合格し、かつ『環境保護施設検査合格証』を得て、はじめて正式に生産あるいは使用することができる」と定めている。しかしながら、事業者はなぜ、この明確な規定を無視したのか。

本件では、測定により、騒音や汚染物の排出などの基準はクリアしていたと結論付けられているが、基準をクリアするだけで本当に良いのか。これは、まさに、現行環境アセスメント制度は、環境影響をできるだけ回避・低減するためのベスト追求型ではなく、環境基準クリア型であるという仕組みの実態を物語っている。また、１審法院は、第三者の操業開始後の環境汚染問題は、被告の許認可行為によるものではなく、しかも、被告は許認可の際に環境保全事項を要求しているとする。しかし、被告は、少なくとも行政機関の環境保全監督管理責任を果たしていないように思われる。

⑵　【事例15】環境保護局の不作為を訴えた事件[12]

---

[11] 61条１項は、「人民法院は、上訴事件を審理する際、以下のような状況に基づき処理する。（一）原審判決の事実認定が明確、適用法律・法規が正確である場合、上訴を棄却し、原審を維持する判決を下す…」と定めている。

[12] 原語タイトルは、〔于峰元状告環保局行政不作為敗訴〕である（李昌麒主編、

原告（上訴人）：于峰元（天津市宝坻区農民）
被告（被上訴人）：天津市環境保護局
第三者：宝坻宏源絨毯工場

于峰元（以下「原告」という）は、宝坻宏源絨毯工場（以下「第三者」という）からの工業排水により生活環境が汚染されたとして、2002年５月26日、天津市環境保護局（以下「被告」という）に通報した。被告は、通報を受けてから宝坻区環境保護局と共同で汚染工場に対して検査・測定を行ったところ、確かに汚染物排出基準の超過を確認した。そこで、被告は、汚染課徴金を倍にした10万元を徴収したほか、基準超過排出行為の停止および汚染防止施設の正常な運用を命じるなどの処理結果を原告に通知した。2002年11月18日、当地の被告による測定では、当該工場の汚染物排出量は基準をクリアしていた。

2003年２月24日、原告は、再度被告に通報した。被告は、原告の今回の通報を宝坻区環境保護局に処理を委託した。2003年２月27日、宝坻区環境保護局が現場検査を行ったところ、汚水処理施設の未使用が汚染の原因であったことが判明した。そして、第三者に対して、２万元の過料に処すると同時に、汚水処理施設の正常な使用を命じ、かつこの処理結果を原告に通知した。2003年３月26日の測定では、当該工場の汚染物排出量は基準をクリアしていた。

しかし、被告が第三者の汚染物排出問題に対して実質的な措置をとっていないことが行政不作為にあたるとして、原告は、天津市第一中級人民法院に行政訴訟を提起した。

１審法院は、被告が汚染工場に対する現場検査・測定を行い、また、法による行政処罰を行い、その結果を原告に通知していたことは、法定職責の履行にあたるとして、原告の訴訟請求を棄却した。

原告は、１審判決を不服として、天津市高級人民法院に上訴した。その理由は、①第三者の染色工場は深刻な汚染プロジェクトであるにもかかわらず、被上訴人は、2000年４月に、プロジェクトの竣工検査を行っていない。被上訴人は１審において、染色工場の環境アセスメント報告書等の事実証拠を提示できなかった。よって、第三者染色工場の建設時

蒋亜娟編著『環境法学案例教程』（夏門大学出版社、2006年）196－198頁）。

から被上訴人は行政不作為であった。②89年法の規定によれば、被上訴人徴収の汚染課徴金を全額汚染防除に使用すべきであったにもかかわらず、被上訴人は、それを第三者付近の汚染防除に使用していない。③被上訴人は、第三者に対して、確かに一定の行政行為を行っていることは認めるが、汚染防除の目的に達していないので、職責履行とまでは認められないとする。それゆえ、被上訴人の行為は不作為にあたることを確認し、原審判決を取消し、職責履行を命ずる判決を求めた。

これに対して、被上訴人は、以下のように反論した。上訴人のいう第三者染色工場の建設時から、当方の審査・認可を経ていないというのは事実無根である。環境保護局の審査・認可にかかる職権は、事業者の申請を前提にする。2001年初めに、第三者の染色工場は、環境保護部門の竣工検査を経ていないが、法に基づき環境保護施設竣工検査手続を補充し、同年5月に竣工検査を済ませた。また、徴収した汚染物排出費用は、市に全額納入しており、しかもそれは、主に深刻な汚染源および総合整備プロジェクトに使用されるものであって、当局としてはそれを恣意的に使用できない。したがって、被上訴人は、環境保護行政監督管理職責を履行しているので、上訴人の訴訟請求を棄却し、原審判決の維持を求めた。

2審法院は、上訴の受理後に調査を行った。上訴人が被上訴人に対して2回にわたり通報していることは客観的事実であり、また、89年法7条2項、水質汚濁防止法4条1項によれば、被上訴人は、地域の水質環境を監督管理する資格および法定の職権を有する。被上訴人が、上訴人の通報に対して調査処理を行い、かつ、処理結果を上訴人に通知していることは、その法的職責を履行したことになる。

上訴人が主張するような、被上訴人が第三者の染色工場の竣工時に検査をしていない、環境アセスメント報告書の未提出、汚染防止特別資金を相応のところに使用していないという問題は、本件訴訟の審査内容には属しない。

2審法院は、原審法院認定の事実が明確、証拠が充分、適用法律・法規が正確、審査手続が合法であるとして、上訴を棄却し、原審判決を維持する判決を言い渡した。

本件は、企業が環境保全施設を確実に設置しなかったことにより環境

汚染を引き起こし、汚染被害者である原告が、汚染問題を解決するため、行政の職責の不履行を訴えた環境行政訴訟である。本件において、環境アセスメント手続が行われたかどうか（この点は、そもそも問題にされなかった）は不明であるが、環境保全施設の設置およびプロジェクトの竣工検査手続が欠落していることは確かである。このことは、環境アセスメントの手続の実施が、その結果を実際の事業内容に反映させる竣工検査手続と乖離していることを示している。これは、環境アセスメント制度の実効性の問題につながっているといわざるをえない。

本件は、原告の通報によって、被告が相応の処理方法をとったため、法定の職責を履行したとする判決が下されるのも無理がない事案である。しかし、本件の環境問題は解決されたのか、つまり、環境汚染による損害は救済されたのか。建設プロジェクト竣工検査は、事業者の申請を前提とするが、建設事業者が竣工検査を申請しない（違法の）場合は、監督管理職責を有する環境保護行政主管部門としては、何も対応方法がないのであろうか。環境アセスメント法制度の仕組みを根底から考え直す必要があるように思われる。

⑶　【事例16】違法増築をめぐる長い争いの結末[13]

原告（上訴人）：鄂托克旗[14]遠泰コークス工場

被告（被上訴人）：鄂托克旗環境保護局

2001年10月10日、鄂托克旗遠泰コークス工場（以下「原告」という）は、鄂托克旗工商行政管理局発行の営業免許書を受領した後、環境アセスメント手続や竣工検査手続を実施せずに、拡大生産を開始した[15]（元の規模に加えて、新しく18個のコークス炉を増築したという）。2003年３月14日、鄂托克旗環境保護局（以下「被告」という）は、「拡大生産により大気汚染をもたらした」という理由で「鄂環保罰字（2003）第１

[13] 本件は、内蒙古鄂爾多斯市中級人民法院の2004年３月４日の行政判決書（(2004）鄂行終字第７号）であり、書物に公開されたものではなく、筆者が個人的に入手した判決書である。本件でのタイトルは筆者が命名した。

[14] 旗は、中国の行政単位の一種で、モンゴル族地区に適用され、県級に相当する。

[15] 本件は、拡大生産が問題となったものであるが、拡大生産前の生産内容、汚染問題は不明である。

号行政処罰決定書」を原告に送達し、5万元の過料を科した。そして、2003年4月11日、被告は、鄂托克旗人民法院に強制執行を申請し、原告は分割払いで処罰義務を履行した。

2003年5月26日、被告は、「原告の拡大プロジェクトは、国家の建設プロジェクト環境保護管理の関連規定に反するものである」という理由で、「鄂環保罰字(2003)第1号環境保護行政法規違反による処罰決定書」を原告に送達した。その内容は、①2003年5月26日までに生産を停止し、そして15日以内に増築した18個コークス炉を撤去したうえで原状回復する、②5万元の過料を科す、というものであった。

原告は、被告の処罰決定を不服として、鄂托克旗人民法院に行政訴訟を提起した。法院は、受理後被告に訴状の写しを送達した。しかし、被告は、具体的行政行為の根拠たる関連資料を提出しないばかりか、法定期間中の答弁もせず、さらに、2回にわたる法廷召喚にも応答しなかった。そこで、法院は、被告の「鄂環保罰字（2003）第1号環境保護行政法規違反による処罰決定書」を取消す判決を下した。

その後、被告は、「増築プロジェクトは、環境アセスメント手続を踏まえず、無断で着工し、しかも、それが国家規定の要求を満たしていない」という理由で、2003年8月20日、「鄂環保罰字（2003）第010号行政処罰決定書」という3回目の行政処罰決定書を送達した。そして、原告の生産活動に対して、89年法36条、98年条例25条の規定に反するものであるから、生産停止を命じると同時に、2003年8月22日を期限として原状回復を命じた。

原告は、このような行政処罰決定を不服として、鄂托克旗人民法院に行政訴訟を提起し、行政決定の取消しを求めた。その具体的理由として以下のことをあげた。①多重処罰〔一事多罰〕である。つまり、元の行政処罰を取消していないにもかかわらず、再度行政処罰決定を出したのは、多重処罰の違法行為である。②手続違反である。処罰する前に、処罰の事実・理由・根拠および相手方が有する権利等について通知していないし、公聴会も開催しなかったので、原告に陳述弁解の機会を与えていない。③処罰決定の内容が違法である。1回目の行政処罰は、増築に対するものであり、当時建設停止を命じなかったことは、操業を認可したものと見ることができる。しかし、その後、また撤去せよという矛盾

する決定を出したことは、違法である。

これに対して、被告は、以下のように抗弁した。①原告が増築した18個コークス炉は、環境アセスメント手続を実施していない。また、今回の行政処罰決定は、2003年８月６日に鄂托克旗人民法院によって行政処罰決定が取消された後の2003年８月20日に出されたものなので、多重処罰に当たらない。②処罰手続については、簡易手続方式を取っているので、違法ではない。③処罰は、原告が被告の汚染行為に対する再三の注意を無視した結果であり、やむをえない選択肢であったので、違法ではない。また、被告は2003年８月20日17時にとった「現場検査記録」（原告は、これへのサインを拒否した）を法院に提出した。

鄂托克旗人民法院は、被告による増築コークス炉に対する生産停止および原状回復を命ずる処罰は、国の持続可能な発展戦略に符合し、法律に反するものではないとして、行政訴訟法54条１項に基づき、以下のような判決を言い渡した。

①鄂環保罰字（2003）第010号行政処罰決定を維持する。②本件訴訟受理費100元および訴訟費用200元は原告の負担とする。③本判決に不服がある場合、判決書受領後の15日以内に鄂爾多斯市中級人民法院に上訴することができる。

そこで、原告は１審判決を不服として、鄂爾多斯市中級人民法院に上訴した。上訴の理由は、１審提訴時の理由のほかに、以下のものであった。①コークス炉の大気汚染は、地方環境基準を超えていない、②被上訴人は、処罰主体としての資格もないし、証拠もないとして、行政処罰決定の取消しを求めた。

鄂爾多斯市中級人民法院は、被上訴人が、相手方にその陳述権・弁解権を行使できることを告知せず、また、公聴会も開催しなかったことは手続違反であるとして、「鄂環保罰字（2003）第010号行政処罰決定」を無効であるとした。そして、行政訴訟法54条２項３号、61条２項の規定に基づき、次の判決を言い渡した。

① 鄂托克旗人民法院の１審判決（(2003)鄂托行初字第７号行政判決）を取消す。

② 被上訴人の「鄂環保罰字（2003）第010号行政処罰決定」を取消す。

③ 被上訴人は１か月以内に改めて具体的な行政行為を行うこと。

④　１・２審法院の受理費200元とその他の訴訟費用400元を合わせた600元は、被上訴人の負担とする。

⑤　本判決は終審判決である。

本件は、環境アセスメント手続・三同時手続・竣工検査手続といった環境保護審査・認可手続を実施せず、無断に増築をなした事業者に対する行政処罰手続の当否が争われた事例である。紛争解決の全体のプロセスをみると、行政処罰、強制執行、行政訴訟（１審・２審）という法的措置が利用されている。しかし、本件の争点は、事業者が環境アセスメント等の法的手続の実施を怠ったことをめぐるものではなく、被告が問題の事業者に対して再三にわたって行った行政処罰の当否であった。被告はなぜ行政処罰を繰り返したのか。本当に行政処罰法24条[16]や環境保護行政処罰辦法６条[17]にいう多重処罰の禁止規定に反していないのか。これに対して、１審・２審の法院ともに、正面から判断していない。

人民法院は、まず、環境保護局の申請に応じて違法企業に対する強制執行を行い、その後、環境保護局に対して欠席判決を下した。そして、環境保全の側面を考慮した１審裁判と、環境影響より行政法の執行の側面を考慮した２審裁判のように、人民法院の対応も異なる。確かに、環境保護の面から考えれば、１審判決を支持すべきとも考えられるが、行政処罰を繰り返した行政の無茶な行為を正すという観点からは、やはり２審判決のほうが妥当であろう。

どうやら、本件判決では、環境アセスメントのような環境保護審査・認可手続を怠る悪質業者への制裁より、環境保護局に対して法による行政を強化するという姿勢が表面化したようである。つまり、最初から、法による環境行政が行われていれば、このような結末を迎えずに済んだのではないかと思われる。

---

[16] 行政処罰法（1996年３月17日に採択、1996年10月１日より施行）24条は、「当事者の同一の違法行為に対して、２回以上の過料という行政処罰を与えてはならない」とする。

[17] 環境保護行政処罰辦法（1999年８月６日公布、2003年11月５日修正）６条１項は、「同一の環境違法行為に対し、２回以上の過料をするような行政処罰をしてはならない」とする。

(4)　【事例17】法的不備による環境行政訴訟[18]

原告（上訴人）：仏山市順徳区億彩デジタル広告有限会社
被告（被上訴人）：仏山市順徳区環境保護局

鄧志昌氏は、2001年、仏山市順徳区に「溢彩設計部」を発足させ、建設プロジェクト環境アセスメント手続を実施せずに噴きつけ工場（原語は「噴画項目」という）を建設し、無断で生産を開始した。2003年11月17日、溢彩設計部は、「仏山市順徳区億彩デジタル広告有限会社」（以下「原告」という）に改名し、仏山市順徳区工商行政管理局の認可により成立し、鄧志昌が法定代表人となり、設計・製作・各種広告制作に携わることとなった。

2004年12月27日、仏山市順徳区環境保護局（以下「被告」という）は、〔2004〕00340号審査・認可決定書を作成し、鄧志昌提出のプロジェクト場所選定案は商業区域内にあり、周辺環境への臭気の影響が大きいため、当該場所選定に同意できないとした。

原告は生産過程で換気扇を利用して排気の処理をしていたため、その臭気が周辺地域に広がり、その結果、住民から2005年５月11日と同年６月15日の２回にわたり被告に苦情が寄せられていた。被告は、2005年９月20日に「行政処罰事前通知書」、同30日に「行政処罰聴聞通知書」を原告に送達した。通知書には、行政処罰法31条・32条・42条の規定により、行政処罰決定の事実・理由・根拠が記載され、原告は陳述・弁解・聴聞要求の権限を有することも示されていた。

同年10月27日、被告は公聴会を開催した。さらに、同年11月15日、被告は、原告の無断着工ないし環境保護施設の未整備生産が98年条例28条の規定[19]に反するものとして、順環罰字〔2005〕039号「行政処罰決定書」

---

[18] 原語タイトルは、「仏山市順徳区億彩数碼広告有限公司与仏山市順徳区環境保護局」であり、北大法意、http://www.lawyee.net/Case/Case _Display.asp?RID=84535&KeyWord（最終アクセス日は、2009年５月26日）を参照。

[19] 28条は、「当条例の規定に違反し、建設プロジェクトに必要とする付属建設の環境保全施設が未竣工、未検査・検査不合格の情況で、主体工事を正式に投入生産あるいは投入使用した場合、当該建設プロジェクトの環境アセスメント報告書・環境アセスメント報告表・環境アセスメント登記表を認可した環境保護行政主管部門が、生産あるいは使用の停止を命じると共に、10万元以下の過

を発布し、以下のような行政処罰を決定した。①5万元（人民元）の過料を科す、②当行政処罰決定書の受領日から噴きつけ工場の生産停止を命じる。

同年11月16日、原告は、行政処罰決定書を受領し、同18日、仏山市環境保護局に不服申し立てを提起した。2006年1月17日、仏山市環境保護局は、仏環複決字〔2006〕1号「行政不服申し立て裁決書」を発布し、被告の〔2005〕039行政処罰決定を維持する旨を同20日に原告に送達した。原告は、この裁決を不服として、仏山市順徳区人民法院に行政訴訟を提起した。

本件の争点は、事実と法律の多面に及ぶが、以下のように整理することができる。

1）溢彩設計部の不法行為責任について

原告は、溢彩設計部は個人経営体であり、名称・企業の性質・建設時期・責任範囲等の面で、原告と異なる法的主体であるため、溢彩設計部の不法行為による責任を負わないとする。

これに対して被告は、溢彩設計部と原告は二つの異なる法律主体であることを認めるが、溢彩設計部は、原告の前身であり、改名のうえでその権利義務を継承したものであると主張した。国家環境保護総局発布の「企業改廃後の環境汚染防止責任問題に関する返答」（1999年1月29日）は、企業が合併・分立などに伴って変更された場合、元の企業が負うべき汚染防止責任は変更後の企業が負担すべきであると定める。したがって、原告は、溢彩設計部の権利義務を継承しているので、その法的責任も負うべきであるとする。

2）生産開始時期について

原告は、2004年6月に購入した噴きつけ器械の「購入契約書」（原語は〔購銷合同書〕）を提出し、2001年の時点ですでにプロジェクトを着工させていたという被告の判断は不適切であるとする。

これに対して被告は、「購入契約書」は原告と出品者との売買契約であって、2004年6月に新しい噴きつけ器械を追加したことしか証明できないとする。

料に処す」と定めている。

３）汚染源の認定について

原告は、被告には原告のプロジェクトが汚染源であることを証明する有力な証拠がなく、住民の苦情のみで判断しているとする。これに対して、被告は、①原告の法定代表人が公聴会において汚染源であることを自ら認めた、②被告の職員が、2005年５月11日、原告の工場を検査した際に排気と騒音が検出され、汚染防止施設がなかった、③住民が数回にわたり原告の排気および騒音汚染が深刻であることを報告していたことなどを証拠としてあげ、大気や騒音汚染排出基準をクリアしていたとしても汚染源であるとする。

４）過料の金額について

原告は、環境保護行政処罰辦法17条１項の規定に基づき、県級環境保護主管部門は５万元ではなく、１万元以下の過料を科す権限しか有しないと主張する。

これに対して被告は、上記の地方環境保護部門の過料限度額の条文規定は2003年11月５日に発布された国家環境保護総局の環境保護行政処罰辦法17条によって取消されており、修正後の17条は、具体的な金額を定めていないと主張した。また、本件の根拠である98年条例は行政法規であり、環境保護行政処罰辦法は行政規則であるため、上位規範を根拠にすべきであるとする。

５）法律の適用について

原告は、評価法16条によれば、国家が建設プロジェクトを分類管理し、その分類管理リストを国務院環境保護行政主管部門が制定公布するとされているが、国家環境保護総局の分類管理リストには、噴きつけ工場はあげられておらず、よって、被告の行政処罰は法的・事実的根拠がないとする。

これに対して被告は、1984年５月８日発布の環境保護事業に関する国務院の決定（原語は〔国務院関於環境保護工作的決定〕）４条１項、1996年８月３日発布の環境保護の若干の問題に関する国務院の決定（原語は〔国務院関於環境保護若干問題的決定〕）３条１項、89年法24条などによれば、建設プロジェクトは環境保護施設を整備する必要があると明確に定めていると主張している。

また、国家環境保護総局公布（2001年２月17日）の「分類管理リスト

（第一部）」４条附則１によれば、分類管理リストに組み込まれていない建設プロジェクトは、当該リストの原則に従って分類管理するとされる。この規定によれば、原告に対して環境アセスメント文書の提出を要求できる。また、被告は、「行政処罰決定書」に処罰の法的根拠を98年条例28条であると明記したはずであり、この条文だけでも充分に行政処罰ができるとする。

１審法院は、受理後調査認定を行ったうえで、98年条例11条１・２項により定められた広東省建設プロジェクト環境保全分級審査・認可管理規定は、噴きつけ工場を環境アセスメント対象範囲に組み込み、また国家環境保護総局に届出をなしていることから、本件プロジェクトはこれによるものであると判断した。

法院は、98年条例19条１・２項の規定によれば、建設機関は実行可能性の研究段階あるいは建設プロジェクトの着工前に環境アセスメント文書の審査許可手続を実施すべきであるとする。また、同条例７条１項２号（環境影響が軽度の建設プロジェクトは環境アセスメント報告表を作成する）、10条１項（環境アセスメント文書は、主管部門の予備審査を経て、環境保護行政主管部門の許認可を得る）、16条（三同時制度）、89年法24条（汚染物質排出機関は、必ず環境に与えうる汚染および危害を防止すべきである）などによれば、原告の行為は、98年条例28条の規定に反するので行政処罰は免れないとする。したがって、行政訴訟法54条１項の規定に基づき、被告の行政処罰決定を維持し、訴訟費用100元は原告の負担とする判決を下した。

原告は、１審判決を不服として、広東省仏山市中級人民法院に上訴した。２審法院は、本件を受理した後、審理を行った。被上訴人は、98年条例28条を根拠に行政処罰を与えているが、①国家環境保護総局公布の「分類管理リスト（第一部）」と「分類管理リスト」（2002年10月13日）には、本件対象事業である噴きつけ工場が組み込まれていない、②被上訴人は、行政処罰を決定する前に、当該プロジェクトを広東省環境保護局の建設プロジェクト環境保全管理リストに組み込み、かつ、国家環境保護総局に届出を提出していることを上訴人に知らせていないので、噴きつけ工場に対して、環境アセスメント許認可手続を行うべきであるとする主張は法的根拠を欠くとして、当院は支持できないとする。

また、国家環境保護総局による環境保護施設整備が明確に必要である建設プロジェクトに関する返答（環辦〔2006〕27号）によれば、分類管理リスト範囲内の建設プロジェクトには、環境保護施設整備が必要である。これ以外は、現場検査・モニタリングによって、汚染物排出基準超過プロジェクトあるいは所在地区の環境機能要求に符合しないプロジェクトであると判断した場合に、はじめて環境保護施設整備が必要となる。本件の場合、被上訴人は、住民に尋ねた記事録および現場の写真だけで環境汚染であると認定し、汚染物とは何か、その排出は基準に達しているかどうか、当該地区の環境機能要求に符合するかどうかなどの証拠が提出されていない。以上から、被上訴人の順環罰字〔2005〕039号行政処罰決定は、事実認定が不明確、証拠が不足、法律適用が不正確であるとして、行政訴訟法61条３項・54条２項の規定に基づき、以下のような終審判決が言い渡された。

①　仏山市順徳区人民法院（2006）順法行初字第27号行政判決を取消す。

②　被上訴人の順環罰字〔2005〕039号行政処罰決定を取消す。

③　本件１審・２審の訴訟費用200元は、被上訴人の負担とする。

本件は、そもそも環境アセスメント手続と三同時手続の怠慢によって引き起こされた行政訴訟事件である。１審では、環境アセスメント文書の審査手続を怠ったことが98年条例28条に反するものとして行政処罰を維持する判決が下された。しかし、上訴審では、当該プロジェクトは分類管理リストに載っていないのでアセスメントを行う法的根拠はないとし、また、当該プロジェクトが広東省の建設プロジェクト環境保全分類管理規定に組み込まれ、アセスメント実施の妥当性を認めたとしても、その旨を原告に通知していないという理由で、原審が覆され、上訴人の企業が勝訴した。総じていえば、１審法院の事実と法的認定が説得力を有し、環境保護の見地からしても、公正な紛争処理の見地からしても肯定的な判断であるように考えられる。しかし、やはり当該プロジェクトは分類管理リストに明確に組み込まれていないし、これに基づき制定された広東省建設プロジェクト環境保全分級審査・認可管理規定にも見当たらないのが問題である。

また、汚染源についても、本件で問題にされなかったが、原告企業の場所選定に同意しない環境保護局の審査意見は正当であり、それに従わ

ないことが本件汚染問題につながったと思われる。また、汚染事実が明確であるとする証言証拠、法的根拠が充分であるので、更なる測定検査が必要であり、汚染整備対象にすべきであるように考えられる。

⑸　【事例18】建設プロジェクトの試験営業許可決定をめぐる行政訴訟[20]

原告（上訴人）：永豊ビルに住む徐力勛ら13名の住民

被告（被上訴人）：龍游県環境保護局

第三者：何麗娟（龍游流金歳月 KTV の所有者）

何麗娟（以下「第三者」という）は、2005年２月、龍游流金歳月 KTV を永豊ビル１階に無断で着工し、そして2005年４月20日から営業を開始した。当該ビルは、１・２階が商業用であり、３階以上が住宅用である。第三者が営業しはじめた翌日、住民が当該 KTV の騒音について苦情を訴え、龍游県環境保護局（以下「被告」という）がその営業停止および環境アセスメント手続の補充を命じた。

そこで、第三者は、2005年５月、衢州市環境科学研究所に委託し、環境アセスメントを行い、2005年６月に環境アセスメント報告表を完成させ、「プロジェクトは基本的に実行できる」という結論に至った。それを受けて、被告は、2005年８月16日、「龍游流金歳月 KTV の試験営業に関する公示」を作成し、試験営業期間を2005年８月18日より同年９月17日の30日間にした。試験営業期間中に騒音測定をしたところ、国家騒音基準をクリアしており、また第三者から、光と騒音評価を補完した環境アセスメント報告表を受領したこともあって、2005年９月28日、当該プロジェクトの環境アセスメント手続が許可された。

これに対して、永豊ビルに住む徐力勛ら13名の住民（以下「原告」という）は、龍游県人民法院に行政訴訟を提起し、①被告の公示決定の取消しを求めると同時に、②被告に、第三者に対するプロジェクトの停止命令と過料の賦課を求めた。

１審法院は、①について、上記の公示は、環境保護行政部門の職権的行為であり、環境影響の把握および公聴会における意見聴取のための手

[20] 原語タイトルは、「徐力勛、方斌、胡愛明、王樹生、徐洪平等与龍游県環境保護局」であり、北大法意、http://www.lawyee.net/Case/Case _Display.asp?RID=100074&KeyWord （最終アクセス日は、2009年５月26日）を参照。

段であり、追跡調査およびプロジェクトの許認可に必要であるとして支持した。また、②について、原告は請求を取り下げる申し立てをしたので、それを承認した。そして、最高人民法院の「中華人民共和国行政訴訟法執行の若干の問題に関する解釈」56条１項４号に基づき、原告の請求を棄却し、本件受理費100元とその他の訴訟費用400元の合計500元は原告の負担とする判決を下した。

原告は１審判決を不服として、浙江省衢州市中級人民法院に上訴し、被上訴人が決定した公示の取消しを求めた。当該法院は、2006年４月17日に受理し、2006年５月17日に審理を行った。

上訴人（原告）の訴えの理由として以下のことがあげられた。①１審判決の審査・認定の対象に誤りがある。上訴人（原告）が審査を請求したのは、試験営業の許可行為であり、公示行為と追跡調査行為ではない。②被上訴人（被告）の行政決定および30日間の試験営業期間の決定は法的根拠がない。

これに対して、被上訴人（被告）は以下のように反論した。①１審判決の審査・認定対象は正確である。被上訴人（被告）決定の公示は、単なる試験営業の許可にとどまらず、当該プロジェクト環境アセスメント手続の許可に向けての具体的手続と手段でもある。試験営業は、環境アセスメントの動態測定に必要であり、上訴人に対して損害を与えていない。②被上訴人（被告）公示の法的根拠は充分である。被上訴人（被告）は、行政許可法12条４項、55条、評価法28条、98年条例19条および浙江省建設プロジェクト環境保護管理辦法39条を公示の根拠とした。これらの諸規定によれば、環境保護部門は、環境アセスメント審査・認可の過程で、「動態的モニタリング環境評価」手法およびモニタリング環境評価期間を決定することができ、しかも法律上これについての制限規定がない。したがって、上訴人（原告）の上訴理由は、事実的根拠および法的根拠を欠く。

２審法院は、営利的文化娯楽施設の新築は、国家が規定する騒音基準を満たすべきであり、建設プロジェクトが投入生産あるいは使用される前に、騒音防止施設について環境主管部門の竣工検査を仰ぐべきであるとする。環境保護部門の竣工検査は、工商行政管理部門がその営業免許証を発行する必要条件である。本件の公示にいう試験営業許可は、環境

保護法律規定の試験営業（原語は〔試生産〕）であり、工商行政管理の意味での「営業」とは異なる。公示中の試験営業期間の決定は、現行法規に明確な規定がないため、被上訴人（被告）が本件の具体的状況に基づき30日間と定めたことは合理的である。したがって、上訴人（原告）の本件の事実的根拠および法的根拠がないという主張は支持できないとした。

１審判決の事実認定が明確、証拠が充分、適用法律が正当、裁判手続が合法であるため、行政訴訟法61条１項に基づき、以下の終審判決を下した。

① 上訴を棄却し、原審判決を維持する。

② ２審受理費100元、その他の訴訟費用400元の合わせた500元は上訴人（原告）の負担とする。

本件は、環境アセスメント制度および三同時制度に反して、無断で着工・営業したプロジェクトに対して、その手続の補充を要求する際に、試験営業決定許可が問題となった事例である。

(1) 建設プロジェクトの試験営業・期限について

試験営業およびその期限の決定は、本件の争点の一つである。試験営業の要否について、外国から導入するプロジェクトは試験営業が必要である[21]とされるが、国内各種プロジェクトには明確な規定がない[22]。また、

[21] ①1982年に国家経済員会・国家計画委員会・財政部・建設銀行が共同で発布した「竣工した建設プロジェクトを真摯かつ速やかに点検・検査し、交付使用させることに関するいくつかの意見」（原語は〔関於認真清理收尾項目抓緊竣工験收交付使用的幾点意見〕）（経基【1982】190号）の中に、「外国から導入する付帯設備プロジェクトと化工プロジェクトは３か月の試験営業段階を設けることができる」とある。②1990年に国家計画委員会が発布した建設プロジェクト（工事）竣工検査辦法には、「外国から導入した設備プロジェクトは試験営業手段を必須とする。その他の建設プロジェクトは、各業種の規定に応じる」と限定されている。なお、②は、広東省環境保護局が2003年に、「建設プロジェクト主体工事の投入生産の認定に関する問題について」、国家環境保護総局に問い合わせたときの返答である。

[22] 試験営業は、建設事業者の申請により開始する（検査辦法７条１項）。また、建設プロジェクトの主体工事が、竣工後に試験営業を必要とする場合にのみ、

試験営業期限の長短について、法律上明確な規定はないが、３か月が一般的で[23]、それ以外（１年間・２年間）は例外[24]であるように考えられる。本件において、行政が１か月という試験営業期間を設けたことは、例外であり、やはり行政の自由裁量が働いていることが明確である。それゆえ、本件原告の「試験営業とその期限の決定は、法的根拠がない」という主張は、道理のない主張ではないと思われる。

⑵　本件における違法性について

①本件ＫＴＶの立地

住宅ビルの１階において、騒音・振動の激しいＫＴＶを設置することは、立地選定において非常に不適切である。これは本件を検討するうえでの大前提である。

法的に見てみると、まず1995年に発布された環境保護局の「飲食娯楽サービス業の環境管理に関する通知」があり、その（二の３）は、「住宅ビルの中で、娯楽場・自動車修理場・その他騒音の激しい工場などを営業してはならない…」と定めている。しかし、1999年の国務院の「娯楽場の管理条例」は、「学校・病院・公共機関の学習・作業秩序を乱すような場所で、娯楽サービス業を営んではならない」と定めるが、住宅ビルにおいての立地には言及していない（９条１項）。

2006年に、娯楽場管理条例が改正され、その７条で、住宅ビル内にお

付属環境保護施設も主体工事と同時に試験営業に入るべきである（98年条例18条・検査辦法６条）とする程度である。

23　試験営業を必要とする建設プロジェクトは、試験営業開始から３か月以内に、環境アセスメント文書の認可権限を有する環境保護行政主管部門に対して、建設プロジェクト環境保全施設の竣工検査を申請すると規定されている（98年条例20条２項・検査辦法10条１項）。

24　試験営業から３か月の間に、環境保全検査条件を備えていないと認められる建設プロジェクトについて、建設事業者は、試験営業開始から３か月以内に、審査・認可権を持つ環境保護行政主管部門に当該建設プロジェクト環境保全検査の延期審査を申し立て、検査延期の理由と検査予定期日を説明しなければならない。この認可を経てはじめて、建設事業者は試験営業を継続することができる。試験営業期間は最長１年とする。核施設建設プロジェクトの試験営業期間は最長２年とする（検査辦法10条２項）。

ける娯楽業禁止という規定が明確に設けられた[25]。本条例は、2006年３月１日より施行されているので、本件１審判決・２審判決でも適用できた[26]と思われる。しかし、この点を原告は主張せず、裁判の争点とはなっていない。

②環境影響評価法違反

本件建設プロジェクトは、環境アセスメント手続および竣工検査手続を実行せず無断で操業し、評価法25条に反している。この場合、環境保護局は、事業者に対し操業停止およびアセスメント手続の補充を命ずるのみであって、その他の罰則はない。しかし、環境保護局の行政命令に反し、アセスメント手続を補充しないときに、はじめて過料に科すことができる。これは、いってみれば、「法律に反する場合罰則なし、行政命令に反する場合罰則あり」という行政本位の仕組みになっているといえよう。

さらに、本件においては、以下のような疑問点があげられる。一つは、本件第三者（事業者）が、そもそも営業許可書と営業免許書を取得しているか否かについて、判決書を見た限りでは不明確である。1999年の娯楽場所管理条例によると、事業者は、必ず県級以上の文化行政管理部門・公安機関・衛星行政部門の審査に合格し、営業許可書を取得後、工商行政管理部門に登記し、営業免許書を取得してから、はじめて営業できることになっている（12条・14条１項）。仮に、本件第三者が営業免許書を取得していれば、上述の行政機関が評価法に反していることになり（25条）、仮に、それを取得していなければ、第三者が上記条例に反していることになる。いま一つは、本件原告は、なぜ、１審で請求②（被告に、第三者に対して命令させ、そのプロジェクトを停止させ、かつ過料を賦

[25] ７条は、①住宅ビル・博物館・図書館・文化財保護建築物内、②住宅区・学校・病院・公共機関周辺、③駅・空港など人の多い場所、④建物の地下１階以下、⑤科学物品の保存庫の近くといった場所に娯楽施設を設置することを禁止している。

[26] 本件１審の判決日は明記されていない。しかし、２審の受理日は、2006年４月17日なので、上訴期限を通常の15日間で計算した場合、１審判決は2006年４月初旬に下されたものと推測される。それゆえ、2006年３月１日施行の条文を適用できると解される。

課すること）を取り下げたのか。これこそ、環境問題（騒音汚染）を解決するうえで、最も重要なポイントではないか。にもかかわらず、原告の前に、誰もが争ったことのないプロジェクトの試験営業・期間の決定を争う道しか残されていなかった点は非常に不思議である。

7　環境アセスメント行政訴訟の事例の分析

上記の５つの事例は、環境アセスメント紛争の行政訴訟において、いわゆる環境管理対象としての住民や事業者が、環境アセスメントにかかわる行政処罰や行政許可の取消し、国家賠償（原語は〔行政賠償〕）、行政職責の履行などを求めた代表的な事例である。それらの事例はいかなる特徴と意味を持つのか、以下で分析してみることにする。

⑴　環境アセスメント法制度の形骸化

上記の事例を見ると、環境アセスメント法制度の実効性は、有名無実の存在となっている。【事例14】は、86年辦法の実施時期であった1990年代のはじめごろに発生し、環境アセスメント手続が一応行われたものと思われるが、環境保護主管部門の審査意見にいう環境保護施設を設けず、竣工検査手続が抜け落ちている。また、【事例15】、【事例16】は、2000年以後に発生し、98年条例を適用すべき事例である。しかし、環境アセスメント手続および竣工検査手続が実施されていない。さらに、【事例17】、【事例18】は、新法（評価法）実施後に発生したが、同じく環境アセスメント手続を怠っている。それゆえ、86年辦法―98年条例―2003年評価法のいずれの時期においても、環境アセスメント法制度が同じように手を抜かれている様子が浮かび上がり、法制度がいくら変わっても、環境アセスメント違法事実が変わらないということを物語っている。

⑵　環境保全配慮の不足

環境アセスメント行政訴訟の領域において、行政の直接的相手方である事業者が行政訴訟を提起する場合と、行政の間接的相手方である被害住民が、行政訴訟を提起する場合がある。上記の【事例14】、【事例15】は、被害住民（個人）からの訴えであり、行政許可の取消し、国家（行政）賠償あるいは汚染防除を求めた。【事例16】、【事例17】は、事業者からの訴えであり、法による環境行政および行政処罰の取消しを求めている。また、【事例18】は、13名の住民によるいわゆる団体訴訟であり、

行政裁決の取消しおよび汚染被害の防除を求める。それゆえ、住民にせよ、事業者にせよ、環境アセスメントの不当・不備にかかわる行政訴訟を利用するが、それぞれの立場からそれぞれの利益を追求する傾向が強く、環境問題を根底から解決しようとする配慮がはるかに不足しているようである。

(3) 環境影響評価法執行の無視

上記の5つの事例において、事業者は、環境アセスメント制度の実施を怠り、無断で着工あるいは生産・使用を開始するケースが多い。また、環境アセスメント手続を行ったとしても、それは形式的なもので、実質的な環境保護措置を講じず、いわゆる三同時制度が無視されている。これは、中国政法大学環境資源法研究所所長王燦発の批判する「環境違法コストが低い、環境順法コストが高い」[27]現象であるように考えられる。

また、環境行政機関は、公権力を握り、それを好きなように振り回している。例えば、【事例16】を見ると、国家が禁止した建設プロジェクトに対して取締りをすべきところ、3回にわたり違法に行政処罰を行い、行政裁判の段階でようやく具体的行政行為の根拠たる証拠資料を提供した。しかも、人民法院の2回の召喚も無視していることは、環境保護法律および司法への冒涜であるといわざるをえない。

(4) 環境行政が敗訴する原因

上記の5つの事例を見ると、【事例16】、【事例17】において、最終的に環境保護局は敗訴している。その理由として、【事例16】では完全に環境保護実体法および手続法違反であり、【事例17】では手続法違反および行政決定の証拠が不十分であるとされている。環境行政部門が敗訴する原因については、一般に行政行為の瑕疵と行政訴訟活動の違法性とに大別され、さらに、行政行為の瑕疵には、証拠不足、法適用の誤り、手続違反、越権行為、職権濫用、処罰の不当性、行政不作為などが含まれ、行政訴訟活動の違法性には、挙証時限の未遵守、補充証拠の申請権の違法行使、証拠提出の怠慢、違法行政行為の未改正などがあげられている[28]。確かに、【事例16】、【事例17】の敗訴原因を見てみると、上述

---

[27] 王燦発「環境違法成本低之原因和改変途径探討」環境保護2005年9期32－34頁。
[28] 向忠城＝張光成「行政機関在行政訴訟中敗訴原因及対策」広西社会科学2006

の原因のいくつかに当てはまるものがある。つまり、環境行政が敗訴する原因は、具体的行政行為が違法・不当であるか、あるいは、行政訴訟プロセスにおける手続違反であるかのいずれかに当てはまる[29]。それゆえ、厳格な法執行は、単なる環境行政紛争の解決だけではなく、法治行政および民主法制の運用につながる課題でもあり、環境行政の違法行為を根本から見直す必要があるように思われる。

⑸　アセスメント法制度の制度的欠陥の現れ

上記の例を見ると、【事例14】においては、環境保護局は、環境アセスメント報告書の審査意見を提出し、また、【事例17】でも、場所選定について不同意の意見を提起している。しかし、実際には、それらの意見を無視し、それに従わなかった場合の法的効果が規定されていない。また、【事例14】にいう土地の使用料は、投資総額に加算すべきかどうかの問題について明確な規定を欠いている。さらに、【事例18】で争われた試験営業について、いったいどのようなプロジェクトなら試験営業を行うのか、そして、その期間は３か月なのか、それとも１年なのか、延長する場合どのような要件が必要なのかといった一連の問題は、行政機関の裁量に委ねられているのが実情である。

以上のような環境アセスメント報告書などの審査・認可にあたって、環境保護行政機関の提出する環境保護意見・建議をどのように実態の事業に反映させるか、環境保護施設が確かに施されているかどうかを誰が監督するのかなどの課題はいまだに解決されていない。

⑹　環境アセスメント紛争解決の長い道のり

環境行政処罰ないし環境行政許可は、環境アセスメント紛争の主たる起因であり、行政の相手方（間接的な相手方）は、不服申し立て、行政訴訟（１審・２審）の順に紛争解決を求めるのが一般的である。上述の５つの事例を見ると、殆どがこのようなプロセスを辿っている。環境紛争に限らないが、紛争解決のすべての段階・手続を尽くしても、必ずしも両当事者の満足する円満な紛争解決とはならず、それ以上争い続ける

年６期（総132期）73－75頁。

[29] 黄豁＝張先国＝段博「“民告官”案件大幅増長的背後」瞭望新聞週刊2006年４月24日27頁。

道がなく、制度的に塞がれてから一段落とならざるを得ない。仮に、紛争が再燃した場合、再審手続に入る場合もしばしばみられるが、それにしても、紛争解決および環境問題の救済になっているとは限らないのである。

以上の５つの事例からこのような問題点が数多く看取されるが、マイナスの面ばかりでなく、プラスの面もあることをあわせて客観的に評価しておく必要があろう。このとき、言及に値するものとして、少なくとも【事例16】、【事例17】において環境行政機関を敗訴させた裁判所の対応である。これは、法治行政の強化をアピールするものとして評価に値する。

上述の事例分析からあげられた問題点のほかに、環境行政訴訟全般の問題として、次の⑺、⑻をあわせて指摘することができる。

⑺　行政訴訟における「四難」

環境行政訴訟の利用にあたって、受理難・審理難・判決難・執行難の「四難」現象が濃厚であるといわれている[30]。

受理について、多くの環境権をめぐる訴訟は、法的根拠がないという理由で受理されず、普通の損害賠償訴訟であっても、地方保護主義や地方経済利益主義により受理されない場合がある[31]。環境行政事件においては、相手方が行政庁に対して訴訟を提起する勇気がなく、法院としても受理したくない面がある。さらに、法院に持ち込まれた事件は、審理にあたって、特に実体法的あるいは手続法的根拠が不明確で、法的主体の権利義務なども極めて曖昧であるため審理が困難になっている。また、判決にあたっては、地方保護主義や部門保護主義による介入で、正確な判決を下すことができず、被害者の訴えを棄却する場合もある。

---

[30] 呂忠梅「論環境糾紛的司法救済」華中科技大学学報（社会科学版）2004年４期44－45頁。

[31] 例えば、2001年10月17日、東南大学法学部の施建輝・顧大松両教員は、紫荊山展望台の建設が自然景観の観賞権を侵害するものとして、当該建設許可を行った南京市計画局を相手取り、建設許可の取消しを求めて南京市中級人民法院に行政訴訟を提起したが、却下された事例がある（李春林「論我国環境公益訴訟制度的構建」人大研究2007年10期（総190期）43頁）。

その背景には、やはり司法権の非独立性が最大の問題として存在し、司法の行政化・地方化が進み、財政と人事大権を握る行政機関が具体的紛争処理に干渉し、権利救済を妨げているとされる[32]。

⑻　環境行政訴訟における「二重代理被告」の仕組み

環境保護行政主管部門が、政府部門を代替して被告となり、さらに、環境保護行政主管部門の職員あるいはその代理人が、環境保護行政主管部門を代替して被告席に座るいわゆる「二重代理被告」の仕組みができあがっている。日本における行政訴訟の仕組みといささか異なるので、以下で説明する。

日本の行政組織理論では、行政組織の統一性を強調し、個別の行政機関は実体法上の主体としての資格を有しない。行政主体の組織部門として、行政主体の名義で具体的行政行為を行い、行為の法的責任は行政主体に属する仕組みとなっている。これに対して、中国では、個々の行政機関の独立性を強調し、個々の行政機関が具体的行政行為の法的責任を負う仕組みとなっている。問題は、これらの行政機関間で利益が異なることが多く、必ずしも一致するとは限らないことである。例えば、各級地方人民政府と、そこに所属する環境保護行政主管部門との間における利益の衝突が非常に明確である。環境保護行政主管部門は、法律の尊厳を守り、厳格に環境保護法を執行しようとする面がある一方、同級人民政府の指導を受けながら政府と歩調をあわせる必要もある。環境保護行政主管部門は、政府部門を後ろ盾にした汚染企業に立ち向かうとき、非常にばつの悪い立場に追い詰められ、下手な動きをすれば、地方政府部門を代替して被告の席に座ることが十分あるという[33]。

また、環境保護行政主管部門の具体的行政行為が問題となり、その解決が裁判所に持ち込まれた場合、行政機関の長や要員ではなく、普通の職員が被告席に座る場合が多く、ひいては代理人のみが訴訟する場合がある。このような「二重代理被告」の仕組みの中で、環境行政部門は、違法・不当な行政行為を依然として行うのである。

---

[32] 万高隆「構建和諧社会、完善行政救済制度」求実2005年12期60頁。

[33] 董紅「完善我国環境行政訴訟制度的幾点思考」西北農林科技大学学報（社会科学版）6巻4期（2006年）115－116頁。

第4節　環境アセスメントにおける紛争処理の日中比較

ここまで中国の環境アセスメントにかかわる紛争処理の全体像について論述してきた。以下では、日中両国のそれを比較するために、まず、日本の環境アセスメント紛争処理システムを概観することにする。

1　日本の環境アセスメント紛争処理システム

日本でも、環境紛争の解決にあたって、裁判によるものはごく一部であり、殆どの紛争処理では行政機関がさまざま形でかかわっているといわれている[34]。以下では、環境苦情処理・環境不服審査・環境行政訴訟における具体的紛争処理状況について考察する。

(1)　日本の環境苦情処理状況全般

行政機関が環境紛争および環境苦情を「処理すべきことを定めている法律としては、鉱業法（1950年）、原子力損害の賠償に関する法律（1961年）および公害紛争処理法（1970年）」[35]があげられている。そのうち「公害紛争処理法は、公害に係る苦情相談制度、あっせん・調停・仲裁および裁定の制度を置いており、公害に関する苦情ないし紛争処理のいわば一般法としての地位を占めている」[36]とされる。特に、苦情相談制度について、公害紛争処理法は、地方公共団体が、関係行政機関と協力して公害に関する苦情の適切な処理に努めるべきことを定め（49条1項）、公害苦情相談員は、苦情処理のために必要な調査、指導および助言を行うほか、公害苦情にかかる情報を関係機関へ通知し、その他苦情処理のために必要な事務を行うものとされている[37]。

全国の都道府県、市町村の公害担当課等の窓口で受け付けた1996年から10年間の苦情件数の推移は表5－4－1のとおりである。

---

[34] 畠山武道＝木佐茂男＝古城誠編著『環境行政判例の総合的研究』（北海道大学図書館刊行会、1995年）14頁。

[35] 畠山武道＝木佐茂男＝古城誠編著・前掲注34・15頁。

[36] ここでの斡旋・調停・仲裁および裁定の制度は、環境基本法2条3項に規定する典型7公害に関する民事紛争解決に対応するものであるとされる（畠山武道＝木佐茂男＝古城誠編著・前掲注34・16頁）。

[37] 畠山武道＝木佐茂男＝古城誠編著・前掲注34・16頁。

表５－４－１：典型７公害および典型７公害以外の苦情件数の推移（単位：件、％）

項目／年度	当年新規受付総数	典型７公害		典型７公害以外	
		苦情件数	構成比％	苦情件数	構成比％
1996	62315	45378	72.8	16937	27.2
1997	70975	53625	75.6	17350	24.4
1998	82138	64928	79.0	17210	21.0
1999	76080	58915	77.4	17165	22.6
2000	83881	63782	76.0	20099	24.0
2001	94767	67632	71.4	27135	28.6
2002	96613	66727	69.1	29886	30.9
2003	100323	67197	67.0	33126	33.0
2004	94321	65535	69.5	28786	30.5
2005	95655	66992	70.0	28663	30.0

出典：http://www.pref.nagasaki.jp/kankyo/measure/kougai/kougai_1.html および http://www.soumu.go.jp/kouchoi/knowledge/report/kujyou-16/image/hyou/hyou2.pdf（最終アクセス日は、2009年５月26日）により作成。

この表を見ると、1996年の新規受付総件数は62315件であり、その後増減しながら2005年の時点で95655件となり、基本的に増加の趨勢を見せている。また、苦情の種別から見ると、典型７公害の苦情が圧倒的に多く、７割以上を占めていることがわかる。これらの苦情件数を中国の苦情処理制度―投書・来訪―の件数と比べてみると、その差が非常に大きいことがわかる（表５－１－１を参照）。つまり、1996年の中国の投書・来訪総件数は163647件であり、同年の日本の環境苦情受理件数の2.6倍であったが、2005年になると750605件となり、日本の同年件数の7.9倍にまで増えている。もちろん、日中の人口や国土の面積、自然環境情況等の基本的な条件が異なり、上述のような件数の単純な比較は少なからずの無理が生じる。しかしながら、やはり中国環境問題の深刻さを一定程度反映しているものと思われる。

このような苦情処理制度は、住民の権利利益の保護、行政機関への情報提供による今後の施策改善を目的とし、行政機関が柔軟に対応することにより、苦情・紛争を簡易・迅速に、しかも無料で処理することができる等のメリットを持っているといわれる[38]。

そして、行政当局は、発生源側に対する行政指導、原因の調査、申立人に対する説得、当事者の話合いの場を設けるなどの手法により、寄せられた苦情を処理しているようである[39]。日本の環境苦情の処理状況は表５－４－２のとおりである。

表５－４－２：環境苦情の取扱（全国都道府県、市町村の公害担当課等の窓口）件数および処理件数の推移

項目／年度	取扱の状況			処理の状況				取扱総件数中の直接処理率（％）
	取扱総件数	新規受付	前年度の繰越	直接処理	他へ移送	翌年度へ繰越	その他	
1998	91299	82138	9161	76174	1326	9949	3850	83.4
1999	85012	76080	8932	71791	1212	8852	3157	84.5
2000	93257	83881	9376	78829	1612	10314	2502	84.5
2001	104206	94767	9439	88781	2339	10065	3021	85.2
2002	105110	96613	8497	91784	2173	8653	2500	87.3
2003	107946	100323	7623	94081	2150	8121	3594	87.2
2004	101530	94321	7209	87293	2318	7122	4797	86.0

注：「直接処理」は、申立人が地方公共団体の措置または説明に納得したとき、当局の措置後３か月を経過しても申立人から再度の申立てがないとき、当事者間に和解が成立したとき、加害行為または被害の原因がなくなったとき等、苦情が解消したと認められることである。また、「その他」は、原因または加害行為をした者が不明のとき、申立人が地方公共団体の措置または説明に納得しないが他に苦情を解決する方法がないとき、申立人が管轄区域外に転居したとき等である、とされる。

（資料）「平成16年度公害苦情調査結果報告書」（公害等調整委員会事務局）

出典：http://www.soumu.go.jp/kouchoi/knowledge/nenji-17/hyo/hyo2-4-12.pdf（最終アクセス日は、2009年５月26日）。

表５－４－２を見ると、直接処理されている事例だけで1998年から2004年までにおける平均処理率は85.4％に達していることがわかる。しかし、中国では、苦情処理制度の利用率は高いものの、1996年から2005年までにおける投書・来訪の平均処理率は75.4％に過ぎない（表５－１－２参照）。このように、日本の85.4％という環境苦情処理率に対して、

[38] 日本都市センター『都市自治体におけるインフォーマルな苦情紛争処理手続』（日本都市センター、2006年）Ⅳ―Ⅴ頁。

[39] http://www.soumu.go.jp/kouchoi/knowledge/report/kujyou-16/jyoukyo.html#2_1（最終アクセス日は、2009年５月26日）を参照。

中国は75.4％であるという単純な数字の比較から見ても、中国の環境問題解決の実効性に問題があることが見えてくる。

⑵　環境アセスメント苦情・紛争の処理

上の考察は、あくまでも環境苦情処理状況の全般であるので、環境アセスメントにおける苦情処理も含まれているものと思われる。しかし、そのうち環境アセスメントの分野における苦情処理件数がどれだけあって、具体的にいかなる形で処理されているのかという問題については、学説・実務上、議論が行われていないようである。この点については、中国のそれと同様であり、更なる検討が必要であるように思われる。

2　日本の環境アセスメント紛争の行政不服審査

行政不服申し立てについては、行政不服審査法がある。当該「法の目的は、行政庁の違法・不当な処分に対する国民の権利・利益の簡易かつ迅速な救済を第一とする。第二の目的は、行政の自己統制、つまり行政の適正な運営の確保である」[40]とされる。

ところで、手続開始後、審査庁は、不服申立て書が行政上の不服申立てなのか、単なる陳情書なのかを当事者の意思解釈によって峻別する必要がある。そして、不服申立て事項に行政処分・不作為等が存在しているか否か、法定の形式を備えているかどうか、不服申立て人に当事者適格があるかどうかを審理する。また、この要件に欠けることがあっても、補正が可能なら、まず、相当の期間を定めて補正を命じ（21条・48条・52条１項・56条）、また、口頭で意見を述べる機会を与える（25条１項・48条・52条２項・56条）。しかし、不服申立てが提起されても、原処分の効力、執行、手続の続行を停止しないとの原則を採用しているといわれている[41]。

行政不服審査は、「①適法・違法だけではなく、当・不当の問題（裁量）の審査もできる（１条１項。ただし、地方自治法255条の３）。②申立人の不利益にならない限り、当事者の主張しない事由も審査できる。③処分庁・上級行政庁が不服申立て庁である場合、処分の変更、事実行為の

40　畠山武道＝木佐茂男＝古城誠編著・前掲注34・30頁。

41　畠山武道＝木佐茂男＝古城誠編著・前掲注34・35－36頁。

撤廃・変更の判断をすることができ(40条4項・5項､47条3項・4項)、また、執行停止において『そのほかの措置』をとることができる。ただし、権利救済制度であるから、当事者に不利な変更はできない（40条5項但し書、47条3項但し書・4項但し書)」[42]とされている。

問題点として、学説は、行政不服審査の現状に対して、不服申立て件数が少ないだけでなく、救済率も低いという点をあげている。その原因について、以下の点が挙げられている。当該事件において審査庁が上級行政庁である場合には処分庁を庇う傾向がある。また、処分庁たる知事または市長が委員を任命して審査会を構成することになっており、開発審査会が独立の第三者機関になっておらず、公正な判断を示すものとして期待できる制度ではない。さらに、執行機関の付属機関である開発審査会は、独立の事務局を設置することができず、処分庁と同視すべき開発関係部局に事務局を設置するので、審査会における不服審査についての検討内容が処分庁に筒抜けになり、申立人との関係で不公平が生じうるとの指摘さえある[43]。

不服申立てが少ない理由として、①行政不服審査の事務は処分担当部局が行うので、余計な事務が増える、また自治体職員の大半は行政不服審査制度の内容を知らないので、なるべく不服申立てを回避しようとする、②裁決・決定書の決定権限が知事など上級職員にあるので、不服審査処理の遅延を招きかねない、③厳格な書面審理など現行の煩雑な手続が住民の制度活用を阻害している、また、現行法制度では、決定・裁決は3か月以内の処理決定が期待されているが、それは現実的に「皆無に近い」といわれている[44]、④法人の代理人になる場合を除き、弁護士が不服申立ての代理人になる例は少ないので、行政不服審査制度よりほかの方法を考えるなどがあげられている[45]。

---

[42] 畠山武道＝木佐茂男＝古城誠編著・前掲注34・37頁。

[43] 寺田武彦「開発審査における不服審査の実務と問題点」自由と正義45巻6号（1994年）51頁。

[44] 畠山武道＝木佐茂男＝古城誠編著・前掲注34・44頁。

[45] 田中孝男「自治体における行政不服審査の実態」自由と正義45巻6号（1994年）37－38頁。

上述の考察からは、日本の環境行政不服審査制度も利用しやすい制度と言い切れず、様々な問題を抱えていることがわかる。また、「実際の事件の多くは、地方税、生活保護、児童手当、公害補償に関するもので」[46]あり、環境アセスメントに関する不服審査はごくわずかであろう。

3　日本の環境アセスメント紛争の行政訴訟

行政処分や公権力の行使について、その効力の取消し、差止め、あるいは処分の義務づけ[47]等を求めるときは、行政事件訴訟法による手続によって行われている。以下では、行政事件訴訟の最も一般的な形態である取消訴訟と差止訴訟に焦点を当てて、環境アセスメント内容の不備・欠如を理由とする行政訴訟の状況を検討することにしたい。

(1)　環境アセスメント内容の不備・欠如による取消訴訟

事業者がアセスメント評価書を提出した後、主務大臣がこれを審査し、免許等を行うかどうかについて決定するが、環境アセスメント内容の不備・欠如について次のいくつかの類型がある。

まず、方法書における不備・欠如である。つまり、スコーピング手続において、アセスメントの調査・予測すべき項目が欠けている場合である。方法書におけるアセスメントの項目が欠如し、また、調査、予測、評価の手法について、市民（８条）や都道府県知事（10条１項）の意見への勘案が不足しており、これら事項の修正が必要と認められる場合には、事業者は修正部分についてアセスメント手続を行わなければ（25条１項３号）、それを看過してなされた免許等は違法であるとされる[48]。

次に、準備書における不備・欠如である。これは、事業者が行った調査が不十分であり、それに基づく予測・評価が合理性を欠く場合である。

---

[46] 田中孝男・前掲注45・37頁。

[47] 行政事件訴訟法では、訴訟の類型が７つに分けられる。そのうち処分または裁決の取消し訴訟が最も一般的な訴訟形態であるほか、不作為の違法確認訴訟、無効等確認訴訟、義務付け訴訟、差止訴訟、当事者訴訟、民衆訴訟があるとされる（富井利安編『レクチャー環境法』（法律文化社、2006年）83－84頁）。

[48] 水野武夫「環境影響評価法違反を理由とする裁判」阿部泰隆＝水野武夫編『環境法学の生成と未来』（信山社、1999年）440－441頁。

この場合にも、準備書に対して提出された市民（18条）や都道府県知事（20条１項）の意見および環境大臣（23条）の意見をどのように勘案したかが問題となり、再度のアセスメント手続が必要である（25条１項１号）が、これを怠った場合に認可された免許等は違法であるとされる[49]。

最後に、評価書における不備・欠如である。ここでは特に代替案の検討がされていない評価書に基づいて免許等がされた場合が問題となる。代替案の検討結果を評価書の記載事項として定めている（21条２項１号、14条１項７号ロかっこ書）ので、代替案の検討が欠如する場合になされた免許等は違法とされている[50]。

しかし、特に環境アセスメントが法制度化されるまでは、原告が環境アセスメントの不備・欠如を違法事由として処分の違法性を争う場合であっても、これに正面から応える裁判例は殆どなかったといわれている[51]。ただし、個別の実体法規の解釈を通じて、環境アセスメント類似の発想を処分の要件としている裁判例はあるとされる[52]。以下、取消訴訟の主要な要件とされる処分性と原告適格の問題に絞って触れておきたい。

１）処分性

取消訴訟では処分性が争点となる。許可処分や不許可処分が処分性を

---

[49] 水野武夫・前掲注48・441頁。

[50] 水野武夫・前掲注48・441－442頁。

[51] これを裏付ける具体的な事例としては、道路整備特別措置法２条の３に定める日本道路公団の工事実施計画書についての建設大臣の認可の処分性が否定され、また上記認可により原告ら周辺住民の法律上の利益侵害も発生していないとされた「山陽自動車道訴訟」（広島地判昭和51年５月27日判時826号31頁）が取り上げられている（畠山武道＝木佐茂男＝古城誠編著・前掲注34・132頁）。

[52] 例えば、大分地判昭和46年７月20日判時638号36頁（臼杵セメント事件）では、公有水面に関する権利者のある場合でも、埋立て免許をなすことが認められており、工場建設がその地方住民の生活環境に及ぼすマイナスの面の影響の有無・程度をも検討し、埋め立てにより生じる利益が、埋め立てにより生じる損害の程度を著しく超過することが客観的に明瞭であり、既存の権利を消滅させ、または損害を生じさせてもやむをえないことが肯認される場合に限定されるとし、本件では被告は万全の措置を講じていないのが問題であるとされている（畠山武道＝木佐茂男＝古城誠編著・前掲注34・133頁）。

有することには争いがないが、「環境の分野では、行政計画の処分性が争われている」[53]。環境影響評価法は、司法審査の規定を欠き、行政事件訴訟法の解釈から処分性・成熟性[54]が求められ、実際の裁判においては、環境アセスメント手続中の行為、都市計画決定の処分性が否定されている[55]。

そして、改正行政事件訴訟法（2004年）は、処分性の要件について、立法で緩和する措置を講じなかったが、処分性があるとまでいえない行政の行為について、国民の権利利益の実効的救済を図るべきことが意図されている。「たとえ処分性がないと判断されても、個別的・具体的事案の下で救済の必要性が認められたり紛争の成熟性が認められたりすれば、行政計画や用途地域決定の違法・無効、あるいは、行政計画や用途地域を前提とした義務の不存在や権利の存在の確認を求める途が開かれた」[56]といわれている。

２）原告適格

原告適格の問題は、「環境行政をめぐる訴訟の最大の争点である」[57]とされる。つまり、「法律上保護された利益説」に立つかそれとも「保護に値する利益説」に立つかをめぐって、早くから激しく議論されてきた。

「一般に行政処分の相手方や、許認可に際して同意をとることを求めている権利者が原告適格を有することは疑いがない。しかし、環境行政訴訟の場合には、特に、さまざまな開発行為を実施する事業者とは別に、開発行為による環境の悪化や公害発生をおそれる周辺の住民が訴えを起

---

[53] 日本弁護士連合会編『ケースメソッド環境法［第２版］』（日本評論社、2006年）31頁。

[54] 紛争の成熟性とは、原告の権利や法的地位に、現実的かつ具体的な不安や危険が生じていることである（渡邊互「行政訴訟における『処分性の拡大』と『確認訴訟の活用』の関係について」白鷗大学法政研究会報告 WP03/08（平成20年７月）、http://web.hakuoh.ac.jp/hogaku/pdf/h20houseikennkyuukai3.pdf（最終アクセス日は、2009年５月26日）を参照。

[55] 例えば、盛岡地判昭和58年２月24日行集34巻２号298頁、松山地判昭和59年２月29日行集35巻４号461頁などがある。

[56] 日本弁護士連合会編・前掲注53・32頁。

[57] 日本弁護士連合会編・前掲注53・32頁。

こすケースが多く、これらの住民に原告適格が認められるかどうか、また、認められるとしてどの範囲の者にそれが認められるかという点が、長らく議論されてきた」[58]と指摘される。

アセスメントの「内容が不備・欠如の場合に、これを看過してなされた免許等は違法となるが、この場合に、免許等の相手方でない住民等が取消訴訟を提起できるか否かが問題となる。周知のように、このような第三者の原告適格問題について、判例は、一貫して法律上保護された利益説に立っている」[59]と解されている。つまり、環境影響評価法等の趣旨・目的、当該行政法規が当該処分を通して保護しようとしている利益の内容・性質等を考慮して判断すべきであるとされている[60]。

しかし、処分の第三者が人格権的被害を受けるおそれのある場合、最高裁判決の枠組みはその原告適格を認める方向に揺らぎを見せ（伊達火力発電所事件判決、最判昭和60年12月17日判時1179号56頁）、結果的に生命・身体の安全に影響を受ける範囲の住民に原告適格を認めているといわれている[61]。

「改正行政事件訴訟法の柱の一つは、原告適格に関する改正であった。新たに追加された9条2項は、第三者訴訟の原告適格を実質的に拡大することを目的とするものである。そこでは、『法律上の利益』という文言の解釈にあたっての考慮事項が明記された。まず、『処分また裁決の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく』という全体的指針が示される。その上で、⑴根拠法令の趣旨・目的、⑵当該処分において考慮されるべき利益の内容・性質を考慮すべき」[62]とされる。

このような状況の下で、小田急高架事業許可取消訴訟（最大判平成17

---

58 畠山武道＝木佐茂男＝古城誠編著・前掲注34・57頁。

59 評価法の趣旨・目的を考慮すれば、第三者たる住民等に対し、適法なアセスメント手続を経なければ事業実施に伴う環境悪化を受忍しないという個々人の個別的利益を保護すべきものと位置づけられているというべきであり、住民等に認められるべき原告適格の範囲は、少なくとも対象事業の関係地域（15条）にすべきという積極的な見解がある（水野武夫・前掲注48・442頁）。

60 水野武夫・前掲注48・442頁。

61 日本弁護士連合会編・前掲注53・32－33頁。

62 日本弁護士連合会編・前掲注53・34頁。

年12月７日民集59巻10号2645頁）は、原告適格の範囲をめぐり、これまでの「法律上保護された利益説」の基本的な考えを維持しつつ、改正行政事件訴訟法９条２項の趣旨に沿って、様々な要素を柔軟に解釈し、都市計画法のほかに、公害対策基本法や都のアセスメント条例の趣旨や目的も含めて考慮に入れるべきであると判断した。そして、「騒音や振動などによる健康または生活環境に著しい被害を直接的に受けるおそれがある人は、原告適格がある」[63]と結論づけ、従来では事業用地内の地権者にしか認められていなかった原告適格を広く認める立場を示した。

⑵　環境アセスメント内容の不備・欠如による差止訴訟

「公共施設の仮処分差止申請をめぐる事案が、環境アセスメントをめぐる紛争の中心である。差止原因と環境影響評価手続の履践の有無との関係については…裁判例はすべて、何らかの形で受忍限度を超える被害の発生の蓋然性を要件とする考え方に依拠している」[64]と指摘される。

「アセス法制定以前から、事業を開始しようとする事業者に対して、アセスを実施すべき法的義務を認める判例も多い」[65]。それらは、「被害発生の蓋然性を認めたうえで、それが受忍限度を超えるか否か、あるいは被害発生蓋然性にもかかわらず差止請求を棄却すべき特別事情が存在するか否かを判断するための一要件として、アセスを位置づけるもの」[66]である。また、「適正なアセスの実施の有無を差止め認容の要件である被害発生の蓋然性の立証の一要素として判断するもの」[67]もある。さらに、「アセスの欠如ないし不備が存在する場合には、そのことだけで差

---

[63] 宇賀克也「小田急線連続立体交差事業認可取消請求最高裁大法廷判決」判時1944号（判例評論574号）（2006年）172頁。

[64] 畠山武道＝木佐茂男＝古城誠編著・前掲注34・125頁。

[65] 水野武夫・前掲注48・449頁。

[66] 水野武夫・前掲注48・445－446頁。具体的な裁判例としては、吉田町し尿・ごみ処理場事件第１審判決（広島地判昭和46年５月20日判時631号24頁）、牛深市し尿処理場事件判決（熊本地判昭和50年２月27日判時772号22頁）、宇和島市ごみ焼却場事件第１審判決（松山地宇和島支判昭和54年３月22日判時919号３頁）等がある。

[67] 水野武夫・前掲注48・447頁。具体的な裁判例としては、小牧市共同ごみ焼却場事件第１審判決（名古屋地判昭和59年４月６日判時1115号27頁）がある。

止めが認められるとするもの」[68]もある。

「とはいえ、他方で、将来的な行為準則として、何らかの特定化された環境影響評価手続を課すことには消極的な態度がみてとれる…アセスメントを行うべき法的根拠はないとしてその点の瑕疵の考慮することを拒否するかにみえる裁判例も散見される」[69]とされる。

「最近の判例では、アセスは、もはや被害発生の蓋然性の判断の中ではなく、これとは別個の手続的要請として、被害とは別の要件として据えられているのである。これは、環境に影響を与える事業を実施しようとする場合には、あらかじめその影響を調査し、代替案を検討し、住民に納得のいく説明をする等の手続、すなわち、アセス手続は、人格権侵害や被害発生の蓋然性等の判断とは別個の要件としてその必要性を認めているものであ」[70]る。

したがって、環境影響評価法上は対象事業に対し、環境アセスメントが義務づけられているので、これに反する場合、住民は、環境権や人格権の侵害を問題とすることなく、アセスメント法違反を理由とする差止請求が認められるとされる[71]。

⑶　その他の訴訟

環境アセスメント紛争について、上述の訴訟類型のほか、住民訴訟・国家賠償・情報公開訴訟なども散見される[72]。

「判例では、アセスメントを行うべき法的根拠はないことを理由に、

---

[68] 水野武夫・前掲注48・447－449頁。具体的な裁判例としては、長良川河口堰事件第１審判決（岐阜地判平成６年７月20日判タ861号49頁）、津島市共同ごみ焼却場事件決定（名古屋地決昭和54年３月27日判時943号80頁）、大商大事件第１審判決（奈良地葛城支判平成２年７月11日判時1363号114頁）などがある。

[69] 畠山武道＝木佐茂男＝古城誠編著・前掲注34・132頁。

[70] 水野武夫・前掲注48・450頁。

[71] 水野武夫・前掲注48・450頁。

[72] 例えば、住民訴訟としては、世田谷区道事件（東京地判昭和54年１月29日判時916号17頁）があり、国家賠償訴訟としては、名古屋地判昭和61年３月14日判時1193号73頁があり、情報公開訴訟としては、東京高判平成２年９月13日判時1362号26頁がある（畠山武道＝木佐茂男＝古城誠編著・前掲注34・134－135頁）。

その瑕疵を考慮しないかのごとき態度を表明されているが、学説では、アセスメント義務を発生させるため明文の法的根拠が必要か否かについて、積極的な議論はされていない」[73]との見解がある。

学説の中で議論されているのは、「民事差止め仮処分申請事件において、差止め申請と環境影響評価手続との関係をどのようにとらえるかについてである…環境影響評価手続の欠如だけを根拠として差止めが認められるべきであるとの説を主張する者がある。しかし、多くの論者は、被害者の利益の保護を直接の目的とする民事訴訟の性格上、何らかの権利侵害の蓋然性の有無が問題となるとみたうえで、被害発生の蓋然性と環境影響評価手続の欠如との関係を考えようとしている」[74]とされる。

したがって、これら制度は、そもそも環境アセスメント不備・欠如の是正を目標とする制度でないので、実際の適用にあたって抵抗が多いことも想像できる。しかし、ここで深く立ち入ることができない。

4　環境アセスメント紛争処理の日中比較

上述の考察から、中国と日本の環境アセスメント紛争処理の構造を比較してみると次のいくつかの異同がみられる。まず、共通点について見てみる。

⑴環境アセスメント紛争処理をめぐる統計が不足している。本章で取りあげた苦情処理統計は、日中のいずれも、環境紛争全般における苦情処理データであり、そのうちいったいどれだけが環境アセスメント紛争処理にあたるか、現段階で明確な統計が見つからない。ただし、両国において、環境苦情処理制度の利用件数が多く、しかも増え続けていることは確かである。とはいえ、中国の方が圧倒的に多く、しかも驚異的なスピードで増加していることを確認でき、環境悪化の深刻さを改めて警告しているように考えられる。

⑵環境紛争の行政的処理が依然として主流になっている。このような傾向は日中両国の状況にひとしく当てはまるが、そのような現象を生み出す原因は複雑・多元的なものであろう。中国では、被害者は、費用と

73　畠山武道＝木佐茂男＝古城誠編著・前掲注34・136頁。

74　畠山武道＝木佐茂男＝古城誠編著・前掲注34・136－137頁。

時間を費やしても見通しのない裁判より、同じように見通しがなくても生活の隅々まで世話してくれる行政に頼るほうに安心感がもたれるかもしれない。しかし、身近で便利な苦情処理・行政不服審査制度も被害救済の頼りにならないケースが多く、被害者が泣き寝入りすることが常にみられる。

⑶評価法には依然として司法審査規定が設けられていない。処分庁の庇い合い・当事者や担当職員の認知不足・制度の複雑さといった様々な原因により、苦情処理制度や不服審査制度の救済率が低いのが日中の共通点である。それゆえ、依然として行政的救済に頼らざるをえない状態であり、行政的措置だけでいったいどれだけ救済できるかが未知数である。

上述の3点は、程度の差があるものの、日本と中国の環境アセスメント紛争解決が直面する共通の問題であるように思われる。次に、その相違点をまとめてみる。

⑴環境アセスメント内容の不備・欠如における処理対応が異なる。日本は閣議アセスの段階から、環境アセスメントについて法的根拠がなく、行政指導を中心にアセスメントを進めてきた。それゆえ、許認可をめぐる行政処分について、正面からその取消しを認めた行政判例は少ない。その代わり、人格権侵害と受忍限度を基準にその疎明があった場合、民事の差止請求および損害賠償請求が認められるのが主流であった。これに対して、中国は79年法（6条）を契機に環境アセスメントに法的根拠を与えたものの、環境アセスメント内容の不備・欠如を理由とした行政訴訟は数少ないばかりか、人格権侵害等を理由にした民事の差止め・損害賠償訴訟のケースも見当たらない。

⑵評価法誕生の意味合いが異なる。日本では、環境影響評価法の誕生をきっかけに、人格権侵害および受忍限度を超える要件とは別個に、環境アセスメント内容の不備・欠如を理由に直接行政処分の取消しを請求できる権利が法的に保障されたという認識を持つようになり、新しい救済の時代に入ったようである。これに対して、中国の評価法制定は、新たに権利義務を設定するものではなく、いままでの経験あるいは散らばっていた環境アセスメントに関する条文を評価法の下に追認しただけであり、住民に何も新しい権利救済の途を与えていない。

(3)人権擁護態勢が異なる。日本の環境影響評価法の制度化は、20世紀後半から始まった国土の荒廃と国民の健康を脅かす高度経済成長政策や公共事業の強行政策に反対する国民的な抵抗運動が背景となり、環境住民運動・国民世論の高揚の中で勝ち取ったものであり、決して歴代政権・内閣による良識や善政、自浄役割によるものではないといわれている[75]。

かつて60年代の日本には、工場誘致法があったが公害防止法がなかったので大企業の公害問題を垂れ流しにしていた。これに対して公害被害者は、行政に必死な訴えと陳情を繰り返した。その結果、一定規模以上の事業所の建設の開始にあたっては、事前に科学的な調査を行い「付近住民の生命・身体に危害をおよぼすことのないように立地すべき注意義務がある」と環境アセスメントの必要性が明示された（四日市公害裁判所の判決（72年７月））。さらに、公共事業の立案にあたっては、住民参加あるいは同意が必要であり、住民の基本的人権（生活権）を守るべきという考えが認められたという[76]（大阪国際空港事件第２審の判決（75年11月））。

これに対して、中国では、公害反対運動があるとしたら、それは、企業の汚染行為に対する個々人の抗議（訴訟）であり、公害問題に対する国の認識を揺るがすような風潮にならず、基本的人権が侵害され続けている。おいしい水を飲み、安心した生活を営むために、自ら立ち上がって、身近な生活環境まで汚染する企業、そしてそれを放置する国に対して徹底的に戦わない限り、近い将来生存地すら失い、さらには公害により自分の身体生命を失いかねないことを常に覚悟しておく必要がある。

おわりに

これまで、中国の環境アセスメント法制度の仕組みとその運用を中心に議論を進め、冒頭で提起した課題について、筆者なりの解答を提起し

---

[75] 江川節雄『環境住民運動論―草の根の現場からの証言―』（本の泉社、2004年）１頁。

[76] 江川節雄・前掲注75・155頁。

てきた。以下では、それらを振り返りながら、本稿の考察をまとめ、残されている課題について述べておくことにする。

1　本稿のまとめ

まず課題の回顧であるが、本稿は、中国環境アセスメント法制度がどのような構造的な特徴を有し、いかなる問題点を抱えているのかを明らかにすることを「課題Ⅰ」とした。また、このような環境アセスメント法制度が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あげているのかということの究明を「課題Ⅱ」とした。

⑴課題Ⅰについては、1章・2章を通じて論述した。つまり、中国環境アセスメント法制度の構造上、特に「建設プロジェクト＋計画」両分野に跨り、「遵法コストが高い、違法コストが低い」および「アセスメントの手続を重視し、アセスメントの結論を無視する」といった特徴があると考えられる。

第1に、79年法に根源を持つ環境アセスメント制度は、その後四半世紀にわたる実際の運用の延長線上に、評価法としてその姿を一新した。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、いわゆる戦略的環境アセスメントに一足踏み入れたことになる。これは現行評価法最大の特徴でもあろうが、何よりも共産党政府は、「政府計画に対してもアセスメントを実行するなどかつてない公平・公正・科学的な政策決定を行っているのだ」ということをアピールする自慢のシンボルマークともしている。

しかし、立法に対するアセスメントはもちろんのことであり、環境影響が深刻である政策、さらに、国務院計画、市級、省級人民代表大会およびその常務委員会、人民政府策定の計画すら評価の範囲外であることがしばしば指摘される[77]。建設プロジェクトや計画の環境影響に比べると政府の政策決定ミスによる環境への影響力は深刻的・持続的・広範的である。にもかかわらず、それが評価法の対象に含まれなかったのは実に遺憾であり、戦略アセスメント法として中途半端であるといわねばならない。また、計画アセスメントに関する内容も9か条に過ぎず、しか

[77] 李淑文「完善環境影響評価制度的立法思考」求索2007年1期109頁。

も各条文が原則的にすぎて、計画アセスメントの内容・方法・経費・審査および追跡評価責任などの具体的管理体制がいまだに空白状態であるため、真に実行しようとするならばかなりの困難が生じることが容易に想像できる。

第２に、建設プロジェクト環境アセスメントにおいては、「遵法コストが高く、違法コストが低い」ないし「先に乗車し、後で券を買う」という内在的欠陥を抱えている（評価法31条）。具体的にいうと、アセスメント許可の未申請あるいは未認可で勝手に着工・建設する悪質業者がいまだに多く、行政部門に発覚しても過料や手続の補充命令にとどまり、法による建設および操業停止（廃止）命令にまでは至らないものが多い。仮に、建設および生産を停止するよう命令されたとしても、違法行為が発覚してから処罰決定書を通達するまでの時間が長く（１－３か月間はかかる）、行政執行が遅延してしまう。この場合、数多くの建設プロジェクトは（小型建設プロジェクトはなおさらである）着工あるいは竣工段階に入り、未然防止というアセスメントのその本来の意味をまったく失ってしまう。他方で、環境行政部門は、処罰決定を下達したとしても建設業者が実行しなければ、処罰の履行が難航し、環境行政機関は人民法院に強制執行を申請するが、法院は強制執行にあたる目的物がないという理由で却下することすらしばしばある。

このような法的欠陥をみて、業者はつい「先に乗車し、後に券を買う」という射幸心を持ち、行政部門の発覚ないし手続補充の命令が来る（しかも発覚しないかもしれない）までにプロジェクトを着工あるいは竣工させようとするのである。かくして、行政処罰は形式に流されてしまい、悪質業者に対する威嚇力になるどころか、むしろ法的手続を踏まない着工・建設行為の有力な法的根拠となっている。それゆえ、手続の補充・操業停止命令は事実上悪質業者に「合法的汚染」のチャンスを与える「護身符」となり、評価法の未然予防趣旨を根底から否定するものであるため、それを内包する評価法は自己矛盾に陥っているといわねばならない。

第３に、環境アセスメント手続の実行をめぐって強調されているが、評価結論の事業反映については、単なる政策決定や事業実施にあたっての参考にすぎないという位置づけが与えられている。また、評価法は、評価手続の実施にあたって、不当・不備がある場合、事業者・評価機関・

行政機関の職員に相応の法的責任規定を設けているが、評価結論の政策決定や事業実施への反映について何も法的サンクションを設けていない。仮に、参考にするかどうかまで任意であるならば、巨大な人力・物力・財力を費やして環境評価を行うことの実質的な意味をどこに求めるべきなのか。

さらに、加えて、環境影響報告書の公正性・科学性が保障されていない。代替案の検討が法的に用意されていないため、最も公正的・科学的で、経済・社会および環境価値の調和のとれたプランを選ぶことができない。また、全国で決して少なくない技術サービス提供機関は、審査・認可機関と下請けの事業機関などと何らかの利益関係を持っているだけでなく、建設業者とも経済的に直接結びつき、「ブラックボックス」的な評価仕組みになっているので、評価書の公正性・科学性を保障できるはずがない。まさに、「アセスメントの手続を重視し、アセスメントの結論を無視する」構造になっているといわざるをえない。

⑵本稿の課題Ⅱについては、3章・4章・5章の論述を通じて解明を試みた。一言でいえば、中国環境アセスメント法制度は「公衆参加型」ないし「司法型」運用ではなく、行政管理型[78]運用が主流であり、旧来からの行政のパターナリズム的な管理手法が依然として根深く生きている。

第１に、現行建設プロジェクトの環境アセスメントは、投資主体や投資額によって分級審査範囲を画定するが、投資額に当てはまらない、例えば限度額以上のプロジェクト、および、投資額が小さくても汚染が深刻である中小企業も安易に認可されるケースが少なくない。許認可機関が環境アセスメント結論にいう環境保全要求を無視したり、あるいは全くアセスメント手続を踏まない悪質業者を認可したりする独断的な認可ケースは目に余るほどある。さらに、淘汰すべき汚染企業は移転するだ

[78] これは、中国政府が環境保護等の社会管理を実施する場合の最も得意とする法執行モデルであり、このような環境法執行モデルは「鞭を打って牛を走らせる」だけにとどまり、自主的な公衆参加の強化という新しい状況に適応できないとの指摘もある（王曦＝奏天宝（鈴木常義訳）「リオ・サミット後10年間の中国の汚染防止法実施状況」龍谷法学36巻３号（2003年）145－146頁）。

けで、改めてアセスメント審査や許認可権者の審査をとおして、引き続き汚染源となるケースもあるという[79]。それゆえ、許認可機関の不当・違法な許認可行為、またはその責任追及体制の不整備的現状が環境アセスメント手続を実施しない悪質業者を生み出す源泉となっている[80]といわれても仕方がないのであろう。

第２に、行政部門は、評価手続の審査・認可を一方的に重んじるが、事後調査を含む全プロセスへの監督管理が非常に欠落している[81]。アセスメント実施中に公衆参加という新しい手続を取り入れるが、計画・建設プロジェクトに関する基本的情報および評価の根拠・データ・方法などが秘密にされ、いつ・どこで公聴会あるいは論証会を開き、参加者は何を主張したか、外部の人間は一切わからない。評価報告書も公開されず、行政審査機関だけが閲覧する特権を持つ。このように公衆の知る権利が保障されないがゆえに、公衆参加の存在は評価機関のアセスメント活動に対して社会的監督にならず、評価結論の客観性・公正性が制度的

---

[79] 例えば、2007年５・６月、江蘇省の太湖に深刻な藍藻汚染が発生し、さらに無錫市全域で水道水が汚染され、市民に被害をもたらした事件が起きた。これについて、市政府は、連続高温天気によるものだと説明し、国家環境保護総局は、天災であるが人災でもあると認め、民間では、一般的に「政府は経済の面で業績を上げるために多くの汚染が深刻である工場を建設した結果である」とみている。汚染事件後、江蘇の太湖流域における個別汚染企業が発覚し、蘇北やその他の地域に移転し汚染を再開始したという。http://zh.wikipedia.org/wiki/2007%E5%B9%B4%E5%A4%AA%E6%B9%96%E8%93%9D%E8%97%BB%E6%B1%A1%E6%9F%93%E4%BA%8B%E4%BB%B6（最終アクセス日は、2009年５月26日）を参照。

[80] 汪勁「通過程序実現環評審批決策的正当化」華東政法学院学報2005年４期（総41期）11頁。

[81] 例えば、環境保護部の統計によると、環境保護部が審査・認可したプロジェクトのうち、10％以上が竣工検査を行っておらず、さらにそのうちの20％以上が環境アセスメント報告書に提起した環境保全措置と要求を実行に移していない。2007年の初め、国家環境保護総局が市・県にある100以上の工業区・500以上の企業を現場検査した結果、40％の建設プロジェクトに対して後続監督管理を行っていないことがわかった。新華網：http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-10/27/content _10261125.htm（最終アクセス日は、2009年５月26日）を参照。

担保を失い、評価法にいう「評価機関は評価結論に責任を負う」とは、事実上行政機関のみに対して責任を負っていることになる。それゆえ、環境アセスメントへの公衆参加規定は政府部門の公衆の歓心を呼び寄せ、求心力を強める一種のスローガンに過ぎない。そして事業の許認可機関は、このような公衆の目が届かないエリアで、意のままに許可を行い、開発が野放しにされている。さらに、環境アセスメント手続の不備・欠如による紛争処理にあたって、〔信訪制度〕、行政不服審査制度、行政訴訟制度等が利用されているが、司法の手が届かないエリアが多く、解決方策として、殆ど処罰など行政の一手によって運用されていることがよく知られている[82]。

第3に、目を転じて計画アセスメントの実施状況を見てみると、実際には、計画策定機関・評価機関・審査・認可機関はひとしく政府部門となっており、「自分を自分で判定する」仕組みとなっている。また、計画アセスメントの結論はあくまで計画実施上の参考にすぎないという位置づけを与えられているので、計画アセスメント文書を審査にかけたとしても計画や計画評価書が不認可に至ることはない。したがって、計画書あるいは計画環境影響文書がいったいどれだけ正当性・公正性・科学性を有しているのか、きわめて疑問である。したがって、評価法制定を皮切りに、一部の計画をアセスメント手続にかけているが、それは執政の一種の見せかけであり、実際には開発政策の恣意性が依然として働いているといわざるをえない。

長期にわたる計画経済の影響の下で、公権力が生活の隅々まで浸透し、公衆も政府の高度な集権的管理体制に麻痺し、何事もまず政府部門の行政的手段に頼るようになっている。このような万能政府の管理体制の下では、市民・非政府組織・その他社会団体による民主・公開・透明性のある環境管理体制が踏みにじられている。

(3)上述のまとめからすると、現行環境アセスメント法制度が内包する問題は山積している。単なる法構造上の立法的技術にとどまるのではなく、さらにそのような構造を作りあげる政府官僚の権力統治型運営の仕

---

[82] 劉芙「我国環境影響評価制度的不足与完善―以司法介入為救済途径的考察」当代法学21巻2期（総122期）（2007年）133頁。

組みが根底に潜んでいることが浮かび上がってくる。このような体制の下では、評価法が制定・実行されたからといって（評価法の内在的欠陥はともかくとしても）、政府部門は、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の玉座を譲ることはない。それゆえ、環境アセスメント手続が形式に流され[83]、環境未然防止法戦略としての効果は二階から目薬の存在となっている。

これに比べると、日本の環境影響評価法では、権利義務が明示され、評価書・準備書・評価書作成の順に具体的な手続のマニュアルになっている。また、「2回参加3回縦覧」のプロセスを経て、透明性と公正性を確保し、横断条項の組み込み等を通じて制度の実効性を保障することによって、便利で使いやすい制度となっている。

一衣帯水の日中の間で、なぜこれほど大きな差異が生じるのか、もとより本稿の説きおよびうる課題ではない。だが、その根源には、いまだ西洋法文化が浸透せず、ハードな権利義務の確定よりむしろあるべき公的な秩序を維持しようとする中国の伝統法感覚が働いていることが確かであろう[84]。この意味では、評価法に限ることではないが、中国法執行における最大の問題は、制度および仕組みの問題であろう[85]。

経済、エネルギー、環境が不可分である中で、経済プライオリティの

---

[83] 中国では、環境アセスメントの手続実施のみを強調するが、アセスメントは、事業者が社会へのアカウンタビリティーを果たすためのプロセスに過ぎない。環境アセスメントの本質は、アセスメントと別のプロセスで行われる積極的な住民参加を行って計画の意思決定の透明性を高めることにより、適切な環境配慮がなされることにある（原科幸彦「環境影響評価法の評価―技術的側面から」ジュリスト1115号（1997年）59－60頁）。

[84] 中国法文化の有様について、鈴木賢「中国法の思考様式―グラデーション的法文化―」安田信之＝孝忠延夫編『アジア法研究の新たな地平』（成文堂、2006年）321頁が詳しい。

[85] 汪勁は、目下中国評価法実施における重要な問題は、制度あるいは仕組みの問題であり、それを解決するには、政治・経済改革のほか、法的視角から政策・計画・プログラム・資源・環境保護などに対する法整備の再構築によらなければならないと主張する。筆者は、この見解に賛同する（汪勁『中外環境影響評価制度比較研究―環境与開発決策的正当法律程序』（北京大学出版社、2006年）356頁）。

産物である環境危機に悲鳴をあげる市民は、その対処の必要性、重要性に認識を高めつつある。しかし、マスメディアに啓発された国民世論の強力な支持と要請があってはじめて政府による規制が実行された日本の例と比べると、中国において、行政・企業・住民の三位一体的な法メカニズムが実現するにはまだまだ先が遠いようである。従来の権力行使による運営だけでは、環境保全は成り立たない。将来の世代の利益や地球全体の公益にも関連する環境問題に対して、今後どのように取り組んでいくのかが、中国政府に問われている最大の課題である[86]ことは間違いない。

2　残された課題

これまでの論述によって、冒頭で提示した2つの課題がある程度明らかになったであろう。しかし、残された課題は少なくない。少なくとも現在の環境アセスメント法制度に関して、次のいくつかの面から更なる研究が必要であろう。

(1)　三同時制度との関係について

本稿で触れてきたように、三同時制度は中国独特の環境保全制度である[87]。制度設計上、環境アセスメント制度と異なるものであるが、制度の目標趣旨は環境保全未然防止にあり、環境アセスメント制度とセットで利用されるのが一般的である。

また、環境アセスメントの法的手続と実際の事業内容への反映が乖離している現状の下で、環境アセスメント法制度に真の未然防止効果を発揮させるためにも、三同時制度実行の意義はきわめて大きい。この意味で、環境問題の現状を考えた場合、三同時制度の実効性を確保していく必要があり、環境アセスメント制度とどのようにバランスよく運用していくかについて更なる研究が必要であるように思われる。

(2)　戦略的環境アセスメントとの関係について

---

[86] 松下和夫『環境ガバナンス：市民・企業・自治体・政府の役割』（岩波書店、2002年）129頁。

[87] 羅典栄主編『環境法導論』（中国政法大学出版社、1988年）88頁、韓徳培主編『環境保護法教程』（法律出版社、1990年）72頁などを参照。

周知のように、戦略的環境アセスメントは、政策アセスメント・計画アセスメント・プログラムアセスメントに分類され、事業に対する最末端のアセスメントであるのに対し、政策や法律に対するアセスメントは最上位の段階で、未然防止に最も効果的であるといわれる。

中国の環境アセスメントは、事業と計画を対象にし、いわゆる戦略的環境アセスメント分野に一歩踏み込んだことになるが、政策はアセスメント対象から除外されている。今までの政策の失敗による環境汚染・破壊を惹起した深刻な教訓[88]を考えれば、政策アセスメントは何より必要であるはずである。環境危機を回避するために、現在の計画アセスメントの役割をさらに明確にし、最上位段階からの政策アセスメントの重要性を強調し、戦略的環境アセスメントの構築に理論的土台を与える作業が早急に必要である。

⑶　公益訴訟との関係について

本稿第５章では、環境アセスメント内容の不足・欠如による紛争処理に関して考察を進め、司法介入を含めた事後的救済の不足状況を指摘した。「救済なしには権利が語れない」[89]。環境アセスメント制度を意味あるものにするために、事後的権利救済のルートが非常に必要である。

環境問題の特殊性を考えた場合には、行政許認可の名宛人（事業者）ではなく、環境被害を受けうる第三者、さらに直接に被害がない一般市民に対しても公益の立場から原告適格を広く認めるべきである。この問題について最近は活発に議論されつつある[90]。これらの議論は、環境公

88　瀋孝輝「中国西北開発的歴史教訓」北京観察12期（2000年）13－16頁。

89　汪勁・前掲注80・195頁。

90　例えば、索文娟「環境行政公益訴訟的原告資格探析」桂海論叢23巻１期（2007年）、斉樹潔「環境公益訴訟原告資格的拡張」法学論壇３期（2007年）、林麗「関於環境行政公益訴訟的法律思考」河北法学８期（2007年）、張麗麗「論環境行政公益訴訟対我国行政訴訟法的挑戦―兼論如何改革現有立法規定」消費導刊７期（2007年）、藍江「建立環境公益訴訟之構想」法制与社会６期（2007年）、張式軍「我国環境公益訴訟原告類型和体系探討」暨南学報（哲学社会科学版）３期（2007年）、宋旻「公益訴訟与公益律師」科教文滙（中旬刊）６期（2007年）、厳厚福「環境公益訴訟原告資格之確立―拡大“合法権益”的範囲還是確立自然物的原告資格」北大法律評論１期（2007年）、王一或「我国環境公益訴訟原告

益訴訟[91]全体を扱うものが多く、その中には環境アセスメント内容の不足・欠如を理由とする環境公益行政訴訟[92]も内包されていると思われる。未然防止システム・合理的意思決定メカニズムの構築および人間の基本的権利・環境権保護の見地から、環境アセスメント分野における環境公益行政訴訟も特別に主張される余地が十分にあると思われる。

⑷　開発との関係について

環境と開発に関する総合的意思決定制度は、政府の環境保護機能を発揮させるうえでの基盤であるが、それだけでは十分とはいえない。持続可能な開発の中に、各監督・管理部門とその業務上の関係、職権の範囲が科学的・合理的に位置づけられてはじめて、監督・管理の一元化と責任分担制度が持続可能な開発という意思決定に適合した形で有効に機能するということができる。近年の西部大開発政策の高揚につれ、環境と開発の関係について活発に議論されつつある[93]。西部大開発とは、経済

資格研究」河南省政法管理幹部学院学報３期（2007年）、蘇紅「建立環境公益訴訟制度的幾個問題分析」前沿６期（2007年）等々、数多くの論文がある。

91 環境公益訴訟には、環境公益民事訴訟、環境公益行政訴訟、環境公訴が含まれるとする（李揚勇「論我国環境公益訴訟制度的構建―兼評≪環境影響評価公衆参与暫行辦法≫」河北法学25巻４期（2007年）145頁）。

92 環境公益行政訴訟とは、行政機関およびその職員の違法な作為あるいは不作為により環境公共利益が侵害され、あるいは侵害されるおそれがあるとき、公民、環境団体あるいは特定の国家機関（検察機関）が、環境公共利益を保護するために提起する訴訟を指すとされる（索文娟「環境行政公益訴訟的原告資格探析」桂海論叢23巻１期（2007年）84頁）。

93 中国の持続可能な発展と環境―環境法・環境政策・環境紛争に関する日中共同研究―の成果として、北川秀樹「中国の生態移民政策に関する考察―陝西省農村の事例から―」社会科学研究年報36期（2005年）および馬乃喜（鈴木常良訳）「中国西北地区における自然保護区の持続可能な開発について」社会科学研究年報36期（2005年）がある。また、北川秀樹「中国西部地区における生態環境の状況と政策―西部大開発と環境保全の視点から―」龍谷法学35巻４号（2003年）、蔡守秋「中国西部大開発中的環境政策和法律」社会科学研究年報33期（2003年）、蔡守秋（鈴木常良訳）「中国の環境法と西部開発に関する環境政策」社会科学研究年報34期（2004年）、崔書紅「中国西部地区生態環境保護的政策要点」社会科学研究年報33期（2003年）、馬乃喜＝黄建軍＝宋進喜「中国

発展が相対的に立ち遅れた西部地区を開発し、沿海部との地域格差を縮小するために、共産党中央、国務院が1999年に打ち出した開発戦略である。貧富の格差を考えた場合に、やむをえない選択肢であるとの考え方がありうるが、それは本当に経済・社会と環境の調和が取れた持続可能な開発なのか。西部地区というデリケートな区域[94]での大開発の実施にあたって、事前に調査・予測・評価を行ったのであろうか、行ったとしたらその科学性を誰が監督および保障できるのか。

退耕還林（草）[95]政策が数多くの生態難民を生み出し、新しい生態悪化を惹起していることから、開発行為の正当性と科学性が問われる。環境悪化の理由として過放牧を断罪するが、経済至上政策の失敗を素直に認め、さらに、西部地域のデリケートな生態環境を開発するには、戦略的環境アセスメントを行うべきであるように思われる。

上記の諸問題について、紙幅の関係で、本稿では殆ど取りあげることができなかったが、今後の研究の課題としたい。

西部地区生態環境与水資源」社会科学研究年報33期（2003年）、張莉「浅析西部大開発中的可持続発展」社科従横７期（2007年）、蘇布徳「西部開発、生態建設与“三農”問題」前沿６期（2007年）等々がある。

[94] 分類管理リストの解釈によると、環境デリケートな区域とは、下記の特徴を有する区域を指す。①特殊な保護を必要とする区域：国の法律・法規・行政規約・計画などで確定された区域、あるいは県クラス以上の人民政府が認可した特殊な保護を必要とする区域。例えば、飲用水水源保護区・自然保護区・風景名勝区・生態機能保護区・基本農地保護区・水土流失重点防止区、それにくわえて、森林公園・地質公園・世界遺産・国家重点文物保護部門・歴史文化保護地など、②生態デリケートな区域および生態脆弱区域：黄砂源区域・荒漠オアシス区域・深刻な水不足区域・希少動植物生息区域・特殊生態区域・天然林・熱帯雨林・マングローブ水域・珊瑚礁水域・魚介類産卵水域・重要な干潟、天然漁場水域など、③社会的に重要な区域：人口密集区域・文化教育区域・政府機関集中区域、それにくわえて、療養地・病院などの周辺区域、歴史・文化・科学・民族的に意義のある保護区域など。

[95] 退耕還林（草）とは、共産党中央、国務院が、生態環境の建設を強化し、経済社会発展を促進するため、西部地区に実施した耕地を林地（草原）に戻すという政策である（竇駿涛「西部貧困地区退耕還林工程後発展芻議」甘粛農業８期（総253期）（2007年）66頁）。

［付記］

本稿は、北海道大学審査博士（法学）学位論文（2009年3月25日授与）に加筆・修正したものである。加筆・修正の際には、朝田とも子氏・児玉弘氏（北海道大学大学院法学研究科博士後期課程）にご協力いただいた。記して謝意を表したい。

なお、加筆・修正にあたっては、平成20年度北海道大学クラーク財団博士後期課程在学生研究助成による研究成果の一部を取り入れている。