HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	中国における環境公益訴訟の現状と課題（１）：「環境損害」の回復をめぐって
Author(s)	邱, 昌茂
Citation	北大法学論集, 71(5), 111-166
Issue Date	2021-01-28
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/80320
Type	departmental bulletin paper
File Information	lawreview_71_5_04_Qiu.pdf



Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論　　説

中国における環境公益訴訟の現状と課題（1）

――「環境損害」の回復をめぐって――

邱　　昌茂

目　次

はじめに
（一）問題意識と課題
（二）先行研究の検討
（三）本稿の構成と意義
（四）用語の説明及び日本語訳・表記
第１章　環境公益訴訟制度の概要
　第１節　現行法
　　１　民事訴訟法55条
　　２　環境保護法58条と64条
　　３　司法解釈
　　４　検察機関による公益訴訟の提起に関する試案
　第２節　現行法の解釈をめぐる学説
　　１　環境公益訴訟の目的と範囲
　　２　原告適格
　第３節　環境公益訴訟の制度的特徴
第２章　環境公益訴訟の形成史
　第１節　模索段階
　　１　国務院の政策
　　２　立法提案
　　３　最高人民法院の通達
　　４　各省の規定
　　５　学界の議論

第２節　法整備段階
１　民事訴訟法改正
２　環境保護法改正
３　最高人民法院の通達
４　環境公益訴訟に関する司法解釈
第３節　小括　（以上は本号）

第３章　環境公益訴訟の背景と理念
第１節　環境行政の機能不全
１　環境法の欠点
２　法執行の欠缺
第２節　司法の問題
１　私益訴訟の限定解釈
２　不受理
３　刑事罰の少なさ
第３節　環境公益訴訟の機能
１　環境行政への補充機能
２　大衆参加機能
第４節　環境公益訴訟の理論的基礎
１　公共信託理論
２　私人検察総長理論
３　環境権理論
第５節　小括
第４章　環境公益訴訟の運用と機能
第１節　検察機関原告型
１　国家財産に対する不法行為責任を問われる事件
２　調停に至る事件
３　小括
第２節　行政機関原告型
１　林業局は環境保護団体と共同原告となる事件
２　環境保護局は原告として、検察院を訴訟支援者とする事件
３　環境保護局は原告とする事件
４　国土資源局は原告として、検察院を訴訟支援者とする事件
５　小括
第３節　個人原告型
第４節　環境保護団体原告型
１　環境保護団体は単独で原告となる事件

2　環境保護団体は共同原告となる事件
3　環境保護団体は原告として、検察院を訴訟支援者とする事件
4　小括
第５節　環境公益訴訟の正体と効果
1　環境保護団体の官製性
2　環境公益訴訟の限定
3　環境公益訴訟とは何か
4　環境公益訴訟の効果
第５章　なぜ環境公益訴訟か
第１節　環境公益訴訟のメカニズム
1　不法行為責任法の非純粋私法性格
2　人民法院の政治的利用
第２節　環境公益訴訟の狙い
1　環境汚染コストの一部内部化
2　大衆参加の偽装
3　環境公益形成の三極関係の演出
終章

はじめに

（一）問題意識と課題

改革開放以降、経済の発展を最優先にしてきた中国では環境汚染が急速に広がっている。近年、PM2.5を代表とする環境汚染が日本でもしばしば報道され、国際社会にも広く注目されるようになった。1996年以来、環境問題による集団騒動事件が年に29% の増加率で増えつつあり、「十一次五ヵ年計画」の期間中、環境問題に関する苦情申し立ては30万件あまりに達し、大きな社会問題になった[1]。環境を改善することは中国の喫緊な課題である。

従来、環境保護は専ら行政機関による法執行に委ねられていたが、しかし、中国では経済発展が官僚の人事考課の最も重要な指標であるため、経済発展を追及するあまり、企業の違法排出に目を瞑ったり、または汚

[1] 楊朝飛「我国環境法律制度与環境保護」中国人大2012年21期37頁参照。

職で環境汚染を放任したりすることも珍しくない。中国では環境保護行政機関による不作為が深刻化し、環境行政機関が中国の環境悪化を招いた元凶であるとまで指摘されている。［環境保護は経済発展に追い付かない原因は根本的には環境を犠牲に経済成長を追求することにある］[2]。環境保護を専ら行政機関に委ねるだけでは、環境改善はなかなか期待できない。

また、環境汚染から被害を受ける被害者が民事訴訟を提起する場合、汚染者の汚染行為の差し止めや、損害賠償を求めて、間接的に汚染行為の抑制に寄与し、環境保護の役割を果たすこともある。しかし、民事訴訟はそもそも事後の個別的な救済であり、環境汚染の発生の事前防止はあまり期待できない。更に中国の民事訴訟法と行政訴訟法は原告の資格を「事件と直接な利害関係がなければならない」[3]と制限しているため、個人は自分の権利が環境汚染により侵害されなければ、訴訟を提起することができないとされている。たとえ法律上、訴訟を提起することができるとしても、裁判所に受理されないのが少なくない[4]。環境汚染による被害者の民事訴訟によって間接的に環境保護を図る道も塞がられている。そのため、環境が悪化の一途を辿り、それに対する人々の不満が高まっている。それを背景に近年中国では環境保護に関する新しい手段が唱えられている。それが環境公益訴訟である。

---

[2] 周生賢「加快推進歴史性転変　努力開創環境保護工作新局面」国家環境保護総局編『貫徹「国務院関於落実科学発展観加強環境保護決定」和第六次全国環境保護大会精神学習材料』（中国環境科学出版社、2006年）110頁。

[3] 中華人民共和国民事訴訟法119条「訴えの提起は次の条件に符合しなければならない。（一）原告は事件と直接な利害関係のある公民、法人とその他の組織でなければならない（二）明確な被告がなければならない（三）具体的な訴訟請求と事実、理由がなければならない（四）人民法院が民事訴訟を受理する範囲内で且つ受訴人民法院の管轄に属する」、中華人民共和国行政訴訟法41条「訴訟の提起は次に掲げる条件に符合しなければならない。（一）原告は具体的行政行為によってその合法的権益を侵害された公民、法人又はその他の組織である（二）明確な被告が存在する（三）具体的な訴訟請求と事実根拠がなければならない（四）人民法院が事件を受理する範囲内で且つ受訴人民法院の管轄に属する」

[4] 呂忠梅「論環境紛糾的司法救済」華中科技大学学報2004年４期44頁参照。

環境公益訴訟のイメージを掴むために、典型的な事例を紹介する。

「事例１」[5]（江蘇省連雲港市中級人民法院（2014）連環公民初字00001号、判決年月日2014年09月09日）

原告Ｘ：連雲港市贛榆区環境保護協会

被告Ｙ：顧紹成

訴訟支援者：連雲港市人民検察院

Ｙは連雲港市贛榆区石橋鎮西拱斉村で石英の加工業を営む個人経営主である。2012年からＹが石英を加工するため、環境保護機関で汚染物質排出許可を取得しないまま、90トンあまりの工業塩酸を購入し、石英を洗っていた。その過程で発生した塩酸廃水を処理しないまま連雲港贛榆区の水路に排出し、水路に繋がる芦溝川に深刻な汚染を及ぼし、公共利益を侵害するに至った。事件後、地元の環境保護機関が当該石英工場の経営停止処分を下した。2013年６月26日から2013年７月10日まで、贛榆県環境モニタリングステーションがＹの起こした汚染水域に対して数回に亘り環境モニタリングを行った結果、Ｙの排出口や水路及び芦溝川の水のPH値とフッ素化合物が基準値を遥かに超えていたことが判明した。そのうちPH値が最高の場合、基準値の4.66倍、フッ素化合物が最高の場合、基準値の11.87倍を超えていた。本件廃水が排出された水域は生活用水の送水プロジェクトの一部分であり、国家地表水環境質のⅢ類基準を満たすようにしなければならない。国家環境保護部「環境汚染損害鑑定に関する若干意見」に規定されるところによると、Ⅲ類地表水汚染修復費用は擬制の処理コストの4.5倍から６倍まで計算することになる。専門家の見積もりによると、100トンの濃度10%の酸性廃水の擬制処理コストが14616.7元である。

それで、ＸはＹの違法排出行為が河川の汚染と環境破壊をもたらし、公共利益を侵害したため、河川の処理費用を賠償すべきとして、塩酸廃水の違法排出による環境損失98000元の賠償[6]とともに、Ｘの本件提訴で

---

[5] 中国裁判文書網 http://www.court.gov.cn/zgcpwsw/jiangsu/jsslygszjrmfy/ms/201412/t20141230_5789036.htm に掲載されるものによる。

[6] 原文では「賠償」が使われているが、原告Ｘに対する賠償ではなく、環境汚染に対する処理費用と考えられている。

発生した弁護士費用3500元と案件受理費の負担を求めて環境公益訴訟を提起した。

＜判旨＞請求一部認容

「Ｙが環境保護機関による廃棄物排出許可証を取得せず、法に違反して塩酸で石英を洗う作業を行なった。その過程で発生した塩酸廃水を処理しないまま用水路に排出し水汚染を引き起こし、水域周辺の土壌などの生態環境にも影響を及ぼした。そのため、Ｙがそれによる環境汚染損害について賠償責任を負わなければならない[7]。原告ＸがＹに公共利益の損害賠償を求める主張を支持する。なお、環境と生態に対する損害程度を具体的に測定することが不可能であるため、国家環境保護部の『環境汚染損害鑑定に関する若干意見』に規定される推薦計算方法に従い、擬制処理コストを計算することがより本件に相応しい。Ｙの排出する塩酸廃水の量と環境モニタリングと見積もり意見などに合わせて考慮すると、Ｙによる環境損害を67500元と斟酌する。また、Ｙが自ら自分の経済状況がよくなく、経済賠償能力の足りない部分について環境保護のために労務を提供することを以って環境損害の一部賠償に充てると主張したが、それがより環境修復と処理に資するため、それを採用する」

「よって、環境保護法41条、水汚染防治法85条、不法行為責任法15条、65条、民事訴訟法55条、118条の規定に従い、次の通り判決する。（一）Ｙが生態環境の修復と処理のために、本判決の効力が発生した十日間以内に本院の指定する財政専用口座に環境汚染に対する損害計47500元を賠償せよ。（二）Ｙが本判決の効力が発生して二年以内に環境損害賠償金の足りない部分を補うために、計960時間の環境公益労働を提供せよ（毎月少なくとも６回、毎回６時間を下回らない）、当該労務の執行について連雲港贛榆区環境保護局が管理監督する。（三）Ｙが本判決の効力が発生して十日間以内にＸの支出した弁護士費用3500元をＸに支払え。（四）案件受理費1575元はＹの負担とする」

---

[7] 原文は［対環境汚染損害承担賠償責任］であった。ここでは「損害賠償」という言葉を使い、被害者がいることをイメージされやすいが、実際には環境公益訴訟では被害者が出てこないため、「損害賠償」は被害者への損害賠償を想定していない。あくまでも環境汚染や破壊に対する責任という意味で使われている。

＜コメント＞

本件では原告となる環境保護団体の連雲港市贛榆区環境保護協会は自分の民事権利が侵害されたわけでもない。それにもかかわらず環境汚染を引き起こした者に「環境損害」の賠償を求めて環境公益訴訟を提起した。まさに、原告は公共利益のために、それを侵害した者を相手に訴訟を提起し、公共利益の回復を図る構図を呈している。また、具体的な被害者がいないにもかかわらず、人民法院は原告の訴訟請求を認めるために不法行為責任法を適用した。しかも、訴訟利益が原告に帰属せず、法院の指定する専用口座に支払うことになった。また、環境損害の賠償額は汚染された環境の原状回復に必要な処理費用として計算される。

法律上は主に三つの条文から構成されている。一つ目は民事訴訟法55条「環境汚染、多数消費者の合法的権利と利益の侵害など社会公共利益を損害する行為に対して、法律の規定する機関と関係組織が人民法院に訴訟を提起することができる」である。二つ目は環境保護法58条「環境汚染、生態破壊、社会公共利益を損害する行為に対して、次に掲げる条件を満たす社会組織は人民法院に訴訟を提起することができる。（一）法により区を設置した市クラス以上の人民政府の民政部門に登録していること。（二）五年以上で環境保護公益活動を専業とし、且つ違法記録がないこと。前項の規定に符合する社会組織が人民法院に訴訟を提起する場合、人民法院は法により受理しなければならない。訴訟を提起する社会組織は訴訟を通じて経済利益を図ってはいけない」である。三つ目は環境保護法64条「環境汚染又は生態破壊により損害をもたらした者は中華人民共和国不法行為責任法により不法行為責任を負わなければならない」である。

このように、中国の環境公益訴訟は個人の権利利益の救済を目的とせず、専ら特定の民事主体にも帰属しない環境公共利益、即ち環境損害の回復を目的としている。

日本では環境損害には①環境に起因する損害一般（広義の環境損害）と，②環境影響起因の損害のうち，人格的利益や財産的利益に関する損害以外のもの（狭義の環境損害）を含むと言われている[8]。狭義の環境損

[8] 大塚直「環境損害に対する責任」ジュリスト1372号（2009年）42頁。

害は中国で言われる環境損害と同じく特定の民事主体に帰属しない。なお、日本では狭義の環境損害の回復を図る法制度として公害防止事業事業者防止法などがある。それに基づいて行政機関は公害防止事業を行ない、その費用を汚染者に負担させることができる。また行政機関は汚染原因者に環境汚染の除去を求める規制型の制度も存在する。いずれにせよ「狭義の環境損害を含む環境損害の回復のための固有の法制度としては行政（国や地方公共団体）が前面に出る仕組みが中心となっている」[9]。つまり、日本における狭義の環境損害の回復は行政によって担われている。

しかし、政府の失敗があるとして、環境保護は行政に独占させるべきではなく、私人のイニシアティブで環境保護に取り組むことも求められている。それを実現するために、私人による民事訴訟と行政訴訟をめぐって解釈論と立法論が展開されている。

日本では私人は行政訴訟を通じて環境破壊行為の行政処分の取り消しなどを求める場合、原告適格のハードルが立ちはだかっている。「行政事件訴訟法の改正により、取消訴訟について原告適格が拡大される傾向にあるが、最高裁は一般公益に吸収解消させることが困難な利益をなお要求しており（最大判平成17･12･７民集59巻10号2645頁［小田急訴訟判決］）、環境損害の原状回復に関しては、取消訴訟、直接型義務付け訴訟、差止め訴訟のいずれについても、この点が最大なポイントとなろう」[10]と指摘された。

一方、環境汚染の被害者は民事訴訟を提起し、環境破壊行為の差止めや損害賠償を求める場合、保護法益の問題がある。つまり、原告はいなかる権利や利益を侵害されたかを証明しなければならない。言い換えれば、私人は民事訴訟を提起するには環境を享受する利益を民事主体の法律上保護される利益に吸収させる必要がある。環境汚染や破壊から被害を受けた具体的な被害者がいることが前提となっている。個人の権利や利益が侵害されなければ、民事訴訟を提起することができないとされて

[9] 吉村良一「環境損害の賠償」立命館法学2010年５・６号1771頁。

[10] 大塚直「環境修復の責任・費用負担について――環境損害論への道程」法学教室329号（2008年）97頁。

いる。個人の権利や利益に帰属しない環境利益、いわゆる狭義の環境損害の回復は伝統的な民法学に新たな課題を突きつけ、「伝統的民法学は、私的な利益と権利とを基本的パラダイムとするがゆえに、この新たな事態に適合的な理論を提示しえていない。被侵害利益の公共性を踏まえた不法行為の要件論（損害論など）や違法行為に対する救済論（差止め論）の再構築が求められる」と言われている[11]。環境利益のような特定の人に帰属しない公共利益の救済は現代不法行為法学の課題とされ、「公共的性格を有する法益侵害に対して、専ら個人的権利或いは個人的利益を対象にしてきた伝統的実定法学のパラダイムによって、解決が難しい問題である」[12]とされている。そもそも「私法は私人の権利や利益の保護を目的としているため、私人に帰属しない環境利益の保護には必ずしも適合的ではない」[13]と指摘されている。また「被侵害利益の公共化に対して、現在の通説的見解・判例に基づけば、不法行為法を通じて対応できることは極めて限定される」[14]と考えられている。更に、私法による救済は個人の権利利益の侵害の発生を必要としているので、環境汚染の発生を予防する機能に欠けている。

このように、日本では私人は民事訴訟と行政訴訟によって環境損害の回復に取り組む場合、いずれも限界がある。「環境民事訴訟は、環境権、自然享有権、文化財享有権等の認められる余地がない中で、自然、文化財保護訴訟としては無力に近い」[15]ことや、「環境破壊が生命・身体・財産などへの侵害に結びついてない場合――たとえば、自然環境や文化財の保護、景観保全にかかる利益等が問題となっている場合には、民事訴訟に多くを期待することは難しい」[16]などと指摘されている。近年、こ

---

[11] 吉田克己『競争秩序と公私協働』（北海道大学出版会、2011年）３頁。

[12] 吉田克己「現代不法行為法学の課題」法の科学35号（2005年）144頁。

[13] 吉村良一『環境法の現代的課題』（有斐閣、2011年）２頁。

[14] 宮澤俊昭「被侵害利益の公共化のすべてを不法行為法が受け止めるべきか」近畿大学法学58巻２・３号（2010年）477頁。

[15] 越智敏裕「団体訴訟の制度設計」環境法政策学会編『公害・環境紛争処理の変容』（商事法務、2012年）169頁。

[16] 島村健「環境法における団体訴訟」論究ジュリスト（2015年冬号）No.12119頁～120頁を参照。

ういう現行法の解釈論の限界を克服するために、立法論的な提案が学者に提示されている。「市民や団体（環境保護団体）が環境損害の回復に固有の役割を果たす法制度や法理論が必要となっている」[17]と主張されている。「今日、我が国でも、個人の利益の範囲を超えた環境に対する損害、生態系に対する損害が広がっており、人類の存続の基盤である環境に対する損害を防止・修復するため、狭義の環境損害を法の対象とする必要は大きい」[18]と唱えられている。

私人による環境訴訟の立法論として主に二つのアプローチが提唱されている。一つは環境権に基づくアプローチである。環境権とは「環境を破壊から守るために、良い環境を享受しうる権利である」[19]と定義される。尚、環境権はあくまで学説上の議論に過ぎず、判例では正式には認められていない。もうひとつのアプローチとして、環境団体訴訟の導入である[20]。

2012年６月15日に、日本弁護士連合会は「環境及び文化財保護のための団体による訴訟等に関する法律案」[21]を公表した。当該法律案の３条

---

17 吉村良一「環境損害の賠償」立命館法学2010年５・６号1772頁。

18 大塚直・前掲注（10）102頁。

19 大塚直『環境法（３版）』（有斐閣、2010年）57頁。

20 2011年６月19日に國學院大學渋谷キャンパスで開催された環境法政策学会の15回学術大会では、「ミニシンポジウム　公益訴訟」の分科会が開催され、多数の学者から環境団体訴訟についての論稿が寄せられた。例えば、大久保規子「オーフス条約と環境公益訴訟」環境法政策学会編『公害・環境紛争処理の変容』（商事法務、2012年）133～147頁。松本和彦「環境団体訴訟の憲法学的位置づけ」環境法政策学会編『公害・環境紛争処理の変容』（商事法務、2012年）148～157頁。桑原勇進「環境団体訴訟の法的正統性」環境法政策学会編『公害・環境紛争処理の変容』（商事法務、2012年）158～167頁。越智敏裕「団体訴訟の制度設計」環境法政策学会編『公害・環境紛争処理の変容』（商事法務、2012年）168～183頁。畠山武道「公益訴訟」環境法政策学会編『公害・環境紛争処理の変容』（商事法務、2012年）184～192頁。他には宮澤俊昭「団体訴訟の実体法的基礎―集合的・公共的利益をめぐる民法と行政法の関係」小野秀誠ほか編『松本恒雄先生還暦記念　民事法の現代的課題』（商事法務、2012年）1062頁。

21 日本弁護士連合会「環境及び文化財保護のための団体による訴訟等に関する法律案」http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2012/

に「適格環境団体は環境又は文化財が現に毀損され、又は毀損されるおそれがあるときは、法令に違反する開発、建築物の撤去等の事実行為を行い、又は行なおうとする者に対し、当該事実行為の差止め、撤廃又は原状回復を請求することができる」と規定し、適格環境団体に実体法上の請求権を与えることを提言している。また５条に「適格環境団体は、行政事件訴訟法９条１項、同法36条、同法37条の23項及び同法37条の43項の規定にかかわらず、同法３条に定める抗告訴訟を提起することができる」と規定した。当該法案の目的について「これまでの訴訟の枠組みの下で原告適格が認められないか、または認められにくく司法救済が得られなかった集団的・社会的利益への違法侵害に対して、司法審査の機会を確実に与えるべく、一定の団体に原告適格を付与する団体訴訟制度を創設し、これに関する訴訟手続の特則を定めることを目的とする」と明言している。

なお、団体訴訟を構想した場合でも、個人の損害を前提とする損害賠償訴訟には限界がある[22]とか、「損害賠償は一定の価値の個別主体への帰属を前提とする」[23]から、公共的環境利益に対する損害賠償が理論的には困難であると考えられている。一方、環境団体訴訟において損害賠償を認めるべきだと主張する学者もいるが、ただし、その損害賠償の方法として金銭賠償ではなく、原状回復を第一義的に考えるべきだとされている[24]。

以上のように、日本では環境団体訴訟は主に行政訴訟を中心として構想されている。「環境団体訴訟についての議論は行政法を中心として行なわれてきた、具体的には、環境公害問題を引き起こす事業について、環境保護団体に行政訴訟の原告適格を与えることが立法論として主張さ

---

opinion_120615_3.pdf#search='%E7%92%B0%E5%A2%83%E5%8F%8A%E3%81%B3%E6%96%87%E5%8C%96%E8%B2%A1%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E3%81%AE%E3%81%9F%E3%82%81'。

[22] 村上裕章「団体訴訟の制度設計に向けて」論究ジュリスト（2015年冬号）No.12118頁を参照。

[23] 吉田克己「保護法益としての利益と民法学」民商148巻６号（2013年）599頁。

[24] 吉村良一・前掲注（17）1797頁を参照。

れてきた」[25]と行政訴訟としての環境団体訴訟が主張されるようになった。民事訴訟として環境破壊や汚染者に対する差止めと原状回復を求めることが構想されているものの、金銭的な損害賠償が想定されていない。

一方、中国では狭義の環境損害の回復を目的とする環境公益訴訟は民事訴訟として構想され、不法行為責任法が実体法として適用されている。具体的な被害者もいないのに民事訴訟として構想された環境公益訴訟は一体何なのか、その法的特徴と効果はどうか？それを導入することによって本当に環境改善に寄与できるのか、環境公益訴訟そのものを対象とする研究を本稿の第１の課題とする。

簡単に見通しを示せば、中国の環境公益訴訟は実は人民法院を回路とする行政である。訴訟といいながらも、当事者間の権利利益をめぐる紛争を解決するものではない。具体的な被害者の権利利益の救済を目的とせず、環境保護行政機関の主導で汚染者の環境汚染責任を追及するルートである。訴訟では汚染者による環境修復費用の負担が求められている。またその環境修復費用は実質的に環境保護行政機関が使用することになる。人民法院は中立的な裁定者ではなくなり、行政機関が汚染者を厳しく処罰するための道具に過ぎない。実際に原告はほとんど政府の支配下にある官製団体や人民検察院に限定されているため、企業の環境汚染コストの大部分は依然として内部化されていない。環境公益訴訟はあまり環境改善に寄与できないと言わざるを得ない。

日本では私人による環境利益の保護に困難がある。それが民法及び民事訴訟制度の限界があるからである。なぜ中国では民法と民事訴訟法が障害にならないのか。民法と民事訴訟の本質には違いがあるのではないか。環境公益訴訟問題の検討を通じて民法（不法行為責任法）と民事訴訟制度の本質の解明を本稿の第２の課題とする。

簡単に結論を述べれば、中国の不法行為責任法は純粋な私法ではないと言える。すなわち、環境汚染により被害を受けた被害者がいなくても、汚染者の責任を追及するために、不法行為責任法を適用することができ

[25] 宮澤俊昭「団体訴訟の実体法的基礎」小野秀誠＝滝沢昌彦＝小粥太郎＝角田美穂子『松本恒雄先生還暦記念　民事法の現代的課題』（商事法務、2012年）1062頁。

る。民事訴訟も私人間の利益だけを調整する制度ではなく、汚染者に罰を与える制度でもある。

更に、狭義の環境損害の回復をめぐり、なぜ日中の環境保護法制度にはそうした相違が生まれるのか、中国は民事訴訟としての環境公益訴訟を推進しようとする狙いが何なのかという疑問が浮上してくる。その解明を第３の課題とする。

簡単にその理由を敷衍すると、次のような理由が考えられる。環境法関係は行政機関、事業者、市民の三極関係をなし、すなわち「国会のもとに、事業者、行政が存在し、立法者から法律を通じた命令を受けている。事業者は法的義務付けを確実に履行し、行政は法的権限を的確に行使する。市民はそれぞれの活動を適宜にチェックする。こうしたことにより、市民は良好な環境状態を享受できる。このように、環境法関係は基本的に三極関係として把握することができる」[26]と言われている。市民が事業者と行政の活動をチェックする役割が良好な環境状態の実現には不可欠である。しかし、環境保護における市民運動が活発化すると、民主化運動に発展しかねない。中国の現政権は政治的民主化を拒否するためには、自ら第三極を演出しようとすることによって、本当の第三極の出現を封じ込めようとする狙いがある。

（二）先行研究の検討

中国では、環境公益訴訟を研究する論文が数多く発表されているものの、それらは主に立法論として環境公益訴訟の必要性、役割と原告適格を中心に議論を行なっている。具体的には環境公益訴訟の実態についてあまり研究されていない。

一方、日本では中国の環境公益訴訟に関する先行研究には主に北川秀樹氏と桜井次郎の研究論文がある。以下はそれぞれの内容を分析する。

①　北川秀樹「中国における環境法の執行と司法の役割」北川秀樹『中国の環境法政策とガバナンス』（晃洋書房、2012年）89～100頁。

北川氏は「現代の中国において、現実問題として環境行政の法執行能力に限界があることは社会に広く認識されており、これを補う新たな

[26] 北村喜宣『環境法』（弘文堂、2012年）22頁。

ツールの必要性については共通した認識が見られ、環境公益訴訟はそのツールの一つとして社会的実験の段階に入っていると言えよう」と環境公益訴訟が環境行政の法執行を補うツールだと理解している。更に環境公益訴訟の担い手となる環境保護団体について「そもそも地方のNGOは地方政府の許認可がなければ存在すら認められないため、その地方の政府・党の指導に必ず従わなければならない。そのため、地方政府が主体となっていたり、地方政府が事業主と何らかの関わりを持っている公害問題について、地方のNGOが地方政府や事業主を訴訟で訴えることなど期待できない」と指摘した。最後に「環境公益訴訟については確かに中国において新たな動きが見られることは事実であるが、そのような新たな動きによる効果は現実の政治の壁によって限定的なものとなっており、NGOの自由な活動が保障されない限り、環境公益訴訟が被害者救済を大きく前進させることは期待できない」と締め括った。

環境公益訴訟の役割と環境NGOの地方政府からの制約という鋭い指摘は本稿に示唆を与えた。環境公益訴訟は実際環境法執行のツールとして位置づけられるのは学者の議論においてのみならず、環境公益訴訟の実際の運用からも裏付けられる。また、環境NGOは地方政府からいろいろ制約を受けていると指摘するのも実際の状況だと考えられる。本書では中国の環境法執行の問題を詳しく分析した上で、環境法執行における問題点を指摘したことは示唆に富むと思われる。特に環境保護行政機関職員と地方の司法機関（法院、検察院）の職員に対するアンケート調査や、「中国の環境法政策と環境ガバナンスに関する日中国際シンポジウム」（2010年9月3、4日、於京都）での報告などに基づいて、中国における環境保護の円滑な執行を妨げている要因を分析していた。こうした分析は環境公益訴訟の創設の背景や、制度の目的と機能などを理解する上では不可欠である。

しかし、北川氏の論文は次ぎの三点において不足があると考えられる。

まず、何故環境公益訴訟が環境行政による法執行の補足と位置づけられる必要があるのか、環境行政による法執行の不足があれば、それを増強すればいいはずである。なぜ環境行政と別にもう一つのツールを開拓する必要があるのかについて北川氏の論文ではあまり触れていない。

次に、実際の環境公益訴訟は民事訴訟の形で展開されている。当初学

者の議論した環境公益訴訟には環境民事公益訴訟と環境行政公益訴訟両方が含まれていたが、実際に法整備されたのは環境民事公益訴訟だけである。なぜ、環境公益訴訟を民事訴訟と構想したのか。被害者がいないのに、なぜ不法行為責任法を適用することができるのかについて北川氏は詳しい分析を行なわなかった。

更に、本書が出版された2012年までは、環境公益訴訟があくまでも試験的なものとして運用された。しかし、民事訴訟法55条の導入を始め、中国の環境公益訴訟の法整備は2013年以降行なわれたのである。本書はこれらの法整備を踏まえることができなかった。

② 桜井次郎「中国における公益訴訟」比較法研究70号（2008年）

桜井氏は「中国で公益訴訟と呼ばれているのは、人民検察院の訴訟参加を前提とする者が主流である」、また「中国における現代型訴訟としての公益訴訟については、民間団体の組織力の低さや行政への依存度の高さも指摘されており、まだ多くの期待はできないように思われる」と指摘した。

桜井氏の論文は上述の北川氏と同じように環境公益訴訟の法整備までに発表されるもので、法整備以降の動向を踏まえることができなかった。

③ 王晨「中国における環境公益訴訟の革命」JCA ジャーナル61巻10号80－83頁2014年10月。

王氏は中国環境公益訴訟の改正過程を振り返った上で、中国の環境公益訴訟を盛り込んだ環境保護法の改正は環境公益訴訟の革命であり、国際的にもリオ宣言、オーフス条約（「環境に関する情報の取得並びに環境に関する決定過程への公衆参加及び司法救済に関する条約」）のような市民参加のグローバル・スタンダードに中国の新環境保護法が近づきつつと言え、民主主義が遅れている中国に環境民主主義の曙が見えるようになったと高く評価した。

王氏は環境公益訴訟を環境法にける市民参加制度の一環と位置づけたことは、環境公益訴訟を創設する理由とその背景を考察する上で、大きな示唆を与えてくれた。しかし、論文の中では、実際に環境公益訴訟の運用の実態に触れず、あくまで条文そのものに対する分析に止まってい

る。実際には中国の環境保護団体はほとんど官製団体であるため、環境保護団体の業務主管機関である環境保護行政機関の意思を無視して自由に環境公益訴訟を提起することが考えにくいと思われる。運用から見れば環境公益訴訟は環境民主主義どころか、独裁主義を強化するものとして使われていると考えられる。

④　桜井次郎「中国における環境規制とその機能不全の要因」李秀澈編『東アジアのエネルギー・環境政策』（昭和堂2012年）

本稿の環境公益訴訟と直接な関係がないものの、環境公益訴訟の創設の背景について、中国環境規制の問題を取り上げる点で環境公益訴訟の必要性に対する考察にとって示唆を与えてくれた。尚、もし環境規制に問題があるなら、それを増強すれば環境問題を軽減できると思われる。環境保護法の改正によって、汚染企業に対する罰則は強化され、環境行政機関の権力は拡大された一方、環境公益訴訟に関する法整備も進められた。環境公益訴訟の狙いについて作者は触れていない。

これらの先行研究は中国の環境公益訴訟の役割や、法的障壁などの側面に言及した。しかし、いずれも法整備までの議論に対する分析である。その後、環境公益訴訟に関する法整備の内容及び、その運用についてあまり分析しなかった。

本稿では今までの環境公益訴訟の実態と法整備を踏まえた上で環境公益訴訟が一体何なのかを明らかにする。更に、環境公益訴訟の運用を考察することによって、一体どのような効果を上げられたかを解明し、最後に環境公益訴訟の狙いが何かを解明することを試みる。それによって、今までの先行研究を更に一歩前に進めることができるのではないかと考えられる。

（三）本稿の構成と意義

（１）本稿の構成

本稿は以下の順で考察を進める。

第１章は環境公益訴訟制度について立法者の解説と学説の解釈に基づいてその構造上の特徴を把握する。第２章は制度の形成史を概観しその立法過程における議論を中心に、制度に期待されている役割およびその

特徴を浮き彫りにする。第３章は制度創設の背景を考察することによって制度創設の原因とその狙いの解明に迫る。第４章は制度の運用とその効果を事例に即して検討する。以上を以て課題１の解明に充てる。

第５章は本制度の運用のメカニズムを考察し、課題２の解明に充てる。同時に環境公益の形成理論に基づいて、制度創設の本当の狙いを探り、課題３の解明に充てる。

（２）本稿の意義

本研究は次の三点において意義があると考えられる。

第一に、従来、中国政府は開発独裁主義の下で環境を犠牲に急激な経済成長を推し進めてきた。それに伴い、環境も急速に悪化した。それに対する民衆の不満が高まり、環境問題に絡む集団騒動が頻発し、政権の安定を脅かすようになっている。今日にいたっては環境悪化をこれ以上放置できないところまで来ている。当局は経済発展の最優先から経済発展と環境保護の両立への方針転換を掲げるようになった。環境公益訴訟はそういう方針転換を実現する手段とされている。そういう方針転換が本当に実現したのかについて、環境公益訴訟の運用から検証することができると考えられる。

第二に、中国の環境公益訴訟は民事訴訟として構想され、不法行為責任法が適用されている。しかし、環境公益訴訟には環境汚染による被害者がいない。つまり、中国の不法行為責任法は私人間の紛争だけを対象に適用するのではなく、企業の環境汚染責任の追究にも適用されている。即ち、中国の不法行為責任法が純粋な私法ではないことが分かる。環境公益訴訟の運用を考察することによって、中国の不法行為責任法のそういう特徴を浮き彫りにすることができる。

第三に、環境保護団体は環境公益訴訟の原告となっている。従来当局は社会団体が民主化運動を展開することを警戒して、社会団体に対して厳しい管理体制を取っている。環境公益訴訟の法整備を通じて、当局は環境保護団体の役割を重視する姿勢を打ち出した。それをきっかけに環境保護団体の活動が活発化するのか、市民は環境保護団体を通じて汚染行為を是正し、政府、汚染企業と対抗しうる真の意味における三極を形成し、ひいては環境問題を発端に民主化運動に広がるのかを展望するこ

とができると考えられる。

（四）用語の説明及び日本語訳、表記

（１）用語の説明

本稿で使う用語をここであらかじめ説明する

①　公共利益（「公益」と略称する）

「公共利益」または「公益」は集団的利益と多数者の利益という二つの意味で使われている。前者は集団を構成する多数の人々に共同で享有される不可分的な利益であり、後者は多数者の各人に属する私益の集合である。本稿で前者の意味で公共利益を使用する。つまり、個人には分配できない集団的な利益である。

②　環境公共利益

上記の公共利益の意味を踏まえたうえで、本稿で使用する環境公共利益はすなわち不特定多数の人々が享受し、しかし、誰にも帰属しない公共的利益と定義する。

中国では環境公共利益が環境公益訴訟の目的とされる核心たる概念である[27]。例えば「環境公益訴訟が守ろうとしているのが環境公共利益であり、私益訴訟上の私権ではない」[28]などと言われ、民事主体の人身的と財産的な利益と区別されている。「環境公益訴訟は純粋の環境公共利益をその保護対象とし、環境私益訴訟は被害者の人格権や財産権が環境汚染と破壊により損失を被ったことを理論的な根拠とし、両者の間には交錯がない」[29]と言われている。

③　環境損害

環境保護法における「損害」の解釈として、環境公益訴訟の判決や論文に必ず使用されているキーワードある。その内容を立法者は「環境損害とは人為的活動により人類やその他の生物種の生存基盤である環境が

---

[27] 王燦発「新環境保護法規範下環境公益訴訟制度的構建」環境保護2014年10期38頁。

[28] 呂忠梅＝呉勇「環境公益実現之訴訟制度構想」別濤『環境公益訴訟』（法律出版社、2007年）23頁。

[29] 肖建国＝黄忠順「環境公益訴訟基本問題研究」法律適用2014年４期11頁。

損害や悪影響を受ける事実である。環境損害には環境汚染と生態破壊が含まれている」[30]と解釈している。すなわち、環境損害は人への損害ではなく、環境そのものに対する損害であり、環境汚染と環境破壊の代替語として使われている。中国では環境公共利益が侵害された場合、環境損害が発生すると考えられている。日本では環境損害は①環境に起因する損害一般（広義の環境損害）と，②環境影響起因の損害のうち，人格的利益や財産的利益に関する損害以外のもの（狭義の環境損害）を含むとされている[31]。本稿でいう環境損害は狭義の環境損害に近いものだと言えるだろう。

④　環境保護社会組織

環境保護団体を同じ意味で使うこととする。

⑤　環境公益訴訟、環境民事公益訴訟、環境行政公益訴訟

中国では最初に議論された環境公益訴訟には汚染者を相手とする環境民事公益訴訟と、行政機関を相手とする環境行政公益訴訟が含まれている。しかし、最初に法整備され、運用されるのは環境民事公益訴訟だけであった[32]。そのため、本稿では環境民事公益訴訟だけを分析の対象に絞り、環境公益訴訟と同義に使うものとする。

⑥　環境保護部、環境保護庁、環境保護局

環境保護部は国務院の下にある環境保護行政機関であり、日本の環境省に相当するものである。環境保護庁は省クラスの人民政府の下にある環境保護行政機関である。環境保護局は市クラス及び県クラスの人民政府の下にある環境保護行政機関である。

⑦　環境行政

環境行政とは環境保護行政機関は法律に基づいて許認可や違法行為の是正などの行政処分を行う法執行である。

⑧　普通の民事訴訟、私益訴訟

環境公益訴訟も中国で民事訴訟と位置付けられ、それと区別するため

---

[30] 信春鷹『中華人民共和国環境保護法釈義』（法律出版社、2014年）19頁。

[31] 大塚直・前掲注（８）42頁。

[32] 行政機関を相手とする環境行政公益訴訟は2017年に行政訴訟法の改正によって導入された。

に、民事主体が自身の権利利益を守る目的で提起した民事訴訟は普通の民事訴訟、すなわち私益訴訟と称する。

⑨　生態環境修復費用

汚染された環境をもとの状態に回復するために必要な費用である。中国の環境公益訴訟ではよく環境の原状回復を代替するものとして原告に請求されるものである。

⑩　官製の環境保護団体

中国共産党・政府の強い関与の下で設立され、政府機関や全国または地方の人民代表大会の元幹部が団体のトップを務め、しかも人事と資金において党･政府から強い影響力を受ける環境保護団体のことと定義する。

⑪　党

中国共産党のことを指す

（2）日本語訳・表記

法令・司法解釈・通達名は原則として日本語に訳すが、意味が通じる場合、原語のまま使用することもある。なお、公表されている日本語訳が存在する法令については、それを参照したが、表記の統一のため修正を加えたものもある。

原文の引用には「　」を使用し、中国語の原語引用には［　　］を付けた。事例は【　】で囲み、特別な説明を（　　）に入れる。

書名の引用には『　　』を使用し、論文名は「　　」を使用する。

理解の便宜上、本稿において誤解されやすい言葉を次のように邦訳するものとする。

［環保社会組織］は、本稿では「環境保護団体」と訳す。

［中央全面深化改革領導小組］は「深改小組」と略称する。

［環境保護部門］を「環境保護行政機関」と訳す

［侵権責任］を「不法行為責任」と訳す

［全国人民代表大会］を「全人代」と訳す

［人民法院］を「法院」と略称する

［人民検察院］を「検察院」と略称する

［中華環保連合会］を「中華環境保護連合会」と訳す

第１章　環境公益訴訟制度の概要

第１節　現行法

１　民事訴訟法55条（2012年８月31日改正、2017年）

2012年の民事訴訟法改正では第55条「環境汚染、多数の消費者の合法的権益の侵害など社会公共利益を損害する行為に対して、法律の規定する機関と関係組織が人民法院に訴訟を提起することができる」が新設された。2017年６月27日に、第２項「人民検察院は職務遂行において生態環境と環境資源、食品と医薬品の安全に関して多数消費者の合法的権益など社会公共利益を損なう行為を発見し、前項に規定する機関と関係組織がなく、もしくは訴訟を提起しない場合、人民検察院は訴訟を提起することができる。前項に規定する機関又は関係組織が訴訟を提起する場合、人民検察院は訴訟を支援することができる」が追加された。

2012年の同法改正では環境公益訴訟の範囲を「環境汚染など社会公共利益を損害する行為」、また原告を「法律の規定する機関と関係組織」に限定している。法律とはどのような法律か、また「法律の規定する」という修飾語は関係組織までかかるのかは明確にされず、後の法律や裁判例の展開に委ねることになる。同条は環境公益訴訟に適用する実体法を定めていない。

公共利益は特定の民事主体に帰属せず、普通の民事訴訟[33]では救済されない利益である。「公共利益とは社会または特定領域における共同利益である。明確な権利主体がなく、または権利主体が抽象すぎるため、一旦侵害されたら、普通の民事訴訟による救済が難しく、公益訴訟を通じて直接な利害関係のない者に訴訟提起を認めなければ、社会公共利益を守る目的を達成することができない」[34]とされ、訴訟目的、訴訟請求と直接な利害関係の有無などで普通の民事訴訟、すなわち私益訴訟と区別されている。

---

[33] 環境公益訴訟と区別するため、普通の民事訴訟は環境公益訴訟と異なり、特定の民事主体が自身の権利利益を守る目的で提起する民事訴訟と定義する。

[34] 王勝明『中華人民共和国民事訴訟法釈義』（法律出版社、2012年）101頁。

最高人民法院副院長の江必新氏によると、同条に規定する訴訟は私人の権利利益と直接な関係がない公共利益についてのみ提起でき、「訴訟が私人（自然人、法人）の利益にかかわる場合、私人が当該訴訟と直接利益があるとみなし、かかる訴訟は公益訴訟に入れることができない」[35]としている。

同条は次の理由に基づいて個人を原告から排除した。すなわち、個人に訴権を認めれば、環境公益訴訟が濫用され、宣伝や政治的目的などに利用され、現行の社会管理体制[36]に衝撃を与える恐れがある。一方、環境保護行政機関に訴権を認めれば、それが積極的に環境行政を行うことを促し、環境公益訴訟が環境行政を補完させることもできると説明し、行政機関による訴訟提起の余地を残した[37]。また、2012年の民事訴訟法改正では訴権を付与されなかった検察機関は、2015年には全人代の特別授権により、２年間の試験的運用を開始し、2017年の民事訴訟法改正で55条２項の追加により訴権を獲得した。

２　環境保護法58条と64条（2014年４月24日改正、2015年１月１日施行）

環境保護法58条は「環境汚染、生態破壊、社会公共利益を損害する行為に対して、次に掲げる条件を満たす社会組織が人民法院に訴訟を提起することができる。（一）法により区を設置した市クラス以上の人民政府の民政部門に登録していること。（二）五年以上で環境保護公益活動を専業とし、且つ違法記録がないこと。前項の規定に符合する社会組織が人民法院に訴訟を提起する場合、人民法院は法により受理しければならない。訴訟を提起する社会組織は訴訟を通じて経済利益を図ってはいけない」と規定し、さらに64条は「環境汚染又は生態破壊により損害をもたらした者は中華人民共和国不法行為責任法により不法行為責任を負わなければならない」と規定している。その受け皿となる法規定が主に不法行為責任法65条「環境汚染により損害をもたらした場合、汚染者は

[35] 江必新『新民事訴訟法理解適用与実務指南』（法律出版社、2012年）215頁。
[36] 現行社会管理体制とは現政権のことを指していると考えられる。近年中国では環境問題による集団騒動が多発し、政府と衝突する事態が起きている。
[37] 王勝明・前掲注（33）112～113頁を参照。

不法行為責任を負わなければならない」である。

環境保護法の上記条文はそれぞれ、環境公益訴訟の原告となる社会組織と実体法を具体化したものである。同条に対する立法者の解説によると環境行政機関と検察機関は原告から排除されている[38]。その理由として次のように説かれている。すなわち、我が国の行政強制法50条[39]が環境汚染について代履行制度を規定している。同条によれば、環境保護行政機関は汚染者に汚染処理、原状回復などを命じることができる。汚染者が履行せず又は履行することが出来ないときは、環境保護行政機関は代わりに履行しまたは他人による履行を委託し、履行の費用を汚染者に負担させることができる。汚染者が履行の費用を支払わない時は、人民法院に強制執行を申し立てることができる。そのため、環境保護行政機関は環境民事公益訴訟のルートを通じて汚染者に汚染処理と原状回復の費用を求める必要がないとされている。一方、検察機関は憲法の規定する法律監督機関である。企業が環境法に違反して汚染物質を排出し環境損害をもたらした場合、検察機関は関係行政機関に法執行を強化することを督促し、または被害者による訴訟提起を支援することができる。そのため、訴訟を提起する形で環境損害の問題を解決する必要がないと説明されている[40]。

同時に、64条は環境損害責任について直接不法行為責任法の適用を規定するものである。同条にいう環境汚染と環境破壊は環境に対する損害であり、汚染者は不法行為責任を負わなければならないとされている[41]。

---

[38] 信春鷹編『中華人民共和国環境保護法釈義』(法律出版社、2014年)200～201頁。

[39] 中華人民共和国行政強制法（2011年６月30公布、2012年１月１日から施行）50条「行政機関が法により当事者に妨害排除、原状回復などの義務の履行を内容とする行政決定に対して、当事者は期限が過ぎても履行せず、催告されても履行をせず、それによって交通安全に危害を及ぼしまたは及ぼす恐れがある時、環境汚染または自然資源の破壊を引き起こしまたは引き起こす恐れがある場合、行政機関は代履行または利害関係のない第三者に代履行を委託することができる」

[40] 信春鷹・前掲注（37）200～201頁を参照。

[41] 信春鷹・前掲注（37）202～203頁を参照。

３　司法解釈

最高人民法院は2014年12月８日に「環境民事公益訴訟の審理における法適用に関する若干問題の解釈」[42]を公布し、これまで民事訴訟法と環境保護法における原告適格を更に具体化し、訴訟請求や鑑定などについても詳しく定めた。

本解釈には七つのポイントがあると考えられる。

第一に、本解釈は不法行為責任法と環境保護法及び民事訴訟法に基づいているものであると明言した。実体法として不法行為責任法が適用されることが明らかになり、原告は侵害停止、妨害排除、危険除去、原状回復、損害賠償、謝罪などを請求することができる。汚染者による環境汚染と生態破壊の責任は完全に不法行為責任だと位置付けられている。民法は生態破壊、環境汚染による人身的と財産的権利利益の損害に対する救済から、純粋生態環境損害まで拡張することが、より現実的であり、操作可能性があると指摘された[43]。同時に、原告は被告に環境修復費用の負担を求めることができる。環境修復費用は汚染や破壊された環境の修復に使い、原状回復の代替措置である。汚染者に環境修復費用を負担させることによって、環境コストを内部化させることができると説明されている[44]。すなわち、汚染者が環境処理費用を負担するのも民事責任の一種であると理解されている。しかし、環境修復費用はどう計算するかについて、明確な規定は置いていない。

第二に、環境公益訴訟は被害者による民事訴訟とはっきり区別され、環境公益訴訟には被害者がいないことである。

第三に、本解釈によって環境保護行政機関が原告となる余地を残した。環境保護法改正で原告から排除された環境保護行政機関はこれによって復活するかもしれない。「公益訴訟を提起する社会組織がおらず、しか

---

[42] 最高人民法院「最高人民法院の環境民事公益訴訟事件の審理における法適用の若干問題に関する解釈」（法釈［2015］１号、2015年１月６日に公布、2015年１月７日から施行）。

[43] 奚暁明『最高人民法院関於環境民事公益訴訟司法解釈理解与適用』（人民法院出版社、2015年）234頁。現実性とは環境汚染が日増しに深刻化し、直ちに環境悪化を止めなければならないという現実を指している。

[44] 奚暁明・前掲注（42）291～297頁。

も行政機関は行政によって環境公共利益の保護を実現することができない場合、例外的には環境保護行政機関による訴訟提起を認めるべきである」[45]と明言した。

第四に、検察機関が訴訟支援者[46]として訴訟に加わり、法律コンサルティングの提供、書面意見の提出、証拠調べへの協力などをすることができる。そのため、検察機関が訴訟支援者となる場合、検察機関を原告と同一視しても差し支えがないだろうと考えられる。

第五に、本解釈では個人を環境公益訴訟の原告から排除した。その理由として、個人は政治的な目的で環境公益訴訟を利用するからだと説明され、「我が国の経済社会発展の現段階における法治建設の現状を考えると、全面的に市民に環境公益訴訟の訴権を付与すると、訴訟効果があまり期待できず、濫訴が起きるかもしれない。市民は宣伝など別の目的で公益訴訟を提起することが多い。そうしたやり方は我が国の現行社会管理体制に衝撃を与え、社会の安定を脅かしかねない」[47]が挙げられた。個人による訴訟提起は現政権に対する脅威だと当局に捉えられている。

第六に、環境公益訴訟の目的が環境行政によって実現できることを示唆した。環境公益訴訟は環境行政を補完する代替措置として位置づけられている。

第七に、法院は環境公共利益の保護の程度と方法について自由裁量権を与えられている。環境公益訴訟において原告の処分権は制限され、人民法院は環境公共利益をよりよく守ることができると考える場合、職権で原告の訴訟請求変更の釈明、証拠の収集、鑑定の依頼、被告の反訴の禁止、当事者間の和解の禁止などをすることができる。さらに、法院は汚染された環境の原状回復が難しいと判断する場合、代替的な修復方法を被告に命じることができる。代替的な修復措置でどこまで環境公共利益を守ればいいのか、どのような措置を講じるのかについては人民法院

---

[45] 奚暁明・前掲注（42）27頁。

[46] 訴訟支援者について民事訴訟法15条は「機関、社会団体、企業事業単位は国家、集団または個人の民事的権利利益を損なう行為に対して、損害を受けた単位または個人による訴訟提起を支援することができる」と規定している。

[47] 奚暁明・前掲注（42）23頁。

の自由裁量に委ねられている。「我が国の環境公益訴訟制度は全体的に次のような構成となっている。司法機関は環境公益訴訟の手続きを主導し、実質的な決定権を握る。行政機関は補助者であり、科学技術などの専門的支持を提供する。環境保護団体はただ手続きを発動する役割を果たし、実体上の決定権を持たない」[48]と鋭く指摘されている。実際に、人民法院は環境保護に関する専門知識が乏しいので、汚染行為の認定、環境修復費用の計算などについて環境保護行政機関に頼ることになり、実質上環境保護行政機関は判決内容の決定権を握ることになる。

４　検察機関による公益訴訟の提起に関する試案[49]

2015年７月３日に、最高人民検察院が「検察機関による公益訴訟の提起の試案」（以下は「試案」）を公布した。当該試案により、検察機関は全人代常務委員会の特別な授権により環境公益訴訟を提起することができるようになった。同時に行政機関の権力濫用や不作為などに対して、行政公益訴訟[50]を提起することができる。

試案の内容から、環境保護行政機関の権力濫用や不作為は環境汚染をもたらす要因の一つであることが既に当局に認識されていた。しかし、行政公益訴訟に関する法規定が整備されず、それを提起できる原告も検

[48] 王遠明「論我国環境公益訴訟的発展方向：基於行政権与司法権関係理論的分析」中国法学2016年１期55頁。

[49] 2015年７月３日に、最高人民検察院は全国人民代表大会常務委員会の特別授権を得て「検察機関による公益訴訟の提起に関する試案」を公布した。当試案は法律ではないものの、全国人民代表大会常務委員会の特別授権により試案の定めた地域で法律に相当する効力を有すると考えられる。当該試案によると、北京市、内モンゴル自治区、吉林省、江蘇省、安徽省、福建省、山東省、湖北省、広東省、貴州省、雲南省、陝西賞、甘粛省の13省、自治区、直轄市で試行する。試行期間は2015年７月までの２年間とする。

[50] 同試案が公布時まで、行政公益訴訟は法律上の用語ではなく、同試案には行政公益訴訟の定義がない。内容としては、行政機関の違法な権力行使または不作為により環境公共利益が侵害された場合、検察機関は違法な行政処分の取り消しや、一定期間内に法定の職権行使を求めて、訴訟を提起することができるということである。2017年に行政訴訟法の改正により行政公益訴訟が導入された。

察機関に限っている。環境汚染の被害者や環境保護団体などは環境保護行政機関を相手に行政公益訴訟を提起することができない。

２年間の試験的運用の結果、検察機関の提起した222件の公益訴訟がすべて勝訴判決を勝ち取り、強力な訴訟能力をアピールした[51]。2017年にようやく民事訴訟法55条第二項の改正にたどり着いた。これで、検察機関は紆余曲折を経て、環境公益訴訟の主な担い手となった。

第２節　現行法の解釈をめぐる学説

学説は主に環境公益訴訟の範囲と原告適格をめぐって展開されている。それを考察することによって、環境公益訴訟制度の適用範囲、目的などを明らかにすることができると考えられる。

１　環境公益訴訟の目的と範囲

民事訴訟法55条は「環境汚染など社会公共利益を侵害する行為」を環境公益訴訟の対象行為としている。具体的に何の目的で、どういう場合に環境公益訴訟を提起することができるかについて法学界は盛んに議論を展開している。

環境公益訴訟の目的が環境公共利益の擁護であるという点で一致している。「伝統的な原告適格のルールによれば、公共利益が見落とされがちなので、それを克服するために環境公益訴訟制度が生まれたのである」[52]と言われている。

環境公益訴訟の範囲は環境公共利益の範囲によって確定される。環境公共利益は多数の人々が享受している集合的な環境利益であり、それが特定の個人には帰属しない性質を持っている。そのため、個人が民事訴訟を提起できない環境公共利益についてのみ、環境公益訴訟を提起することができるとされている。「環境汚染により環境そのものにもたらさ

[51] 曹建明「関輿中華人民共和国行政訴訟法修正案（草案）和中華人民共和国民事訴訟法修正案（草案）的説明」全国人民代表大会常務委員会公報2017年第４号547頁。

[52] 陳亮『環境公益訴訟研究』（法律出版社、2015年４月）234頁。

れた損害は環境公共利益に対する損害であり、環境汚染により多数者にもたらした人身的と財産的損害は多数者の環境利益に対する損害である。多数者の環境利益に対する損害について民事訴訟の既存の代表者訴訟制度を適用することができるが、しかし、環境公共利益に対する損害について、未だに有効な救済メカニズムがないため、環境公益訴訟制度を創設し、環境そのものに対する損害を救済し、環境公共利益を擁護する必要がある」[53]と主張されている。個人が民事訴訟を提起することができれば、それは環境公益訴訟の範囲に入れることができない。「不特定主体の享受する社会公共利益に係る紛争でなければ公益訴訟の客観範囲内に入れない。社会公共利益を享受する主体が不特定であるからこそ、訴訟手続きを開始する直接関係主体が存在せず、社会公共利益を守ることができないのである」[54]と述べられた。「環境汚染や、多数消費者の合法的権益を侵害する行為によって公共利益が損害された時に、社会公共利益を守るために公益訴訟を提起することができる。もし個人の利益を守る訴訟請求であれば、それが本条にいう公益訴訟ではなく、普通の民事訴訟即ち私益訴訟である」[55]と私益訴訟と公益訴訟の間に一線を画すこととした。また「環境公益訴訟は純粋の環境公益をその保護対象とし、環境私益訴訟は被害者の人格権や財産権が環境汚染と破壊により損失を被ったことを理論的な根拠とし、両者の間には交錯がない」[56]。「特定な訴訟において、原告の提起した訴訟請求が保護しようとする法益が私人利益を越えるものであれば、それが公益訴訟になる。そうでなければ私益訴訟になる」[57]とされている。

実際には環境公共利益を侵害する行為は「環境損害」と捉えて、その中には環境汚染と生態破壊と含むとされている。環境汚染や生態破壊による損害は①環境そのものに対する損害、例えば水質の悪化、森林の消

[53] 夏梓耀「論環境公益訴訟原告的範囲与順位」甘粛政法学院学報2014年１期62～63頁。なお、原文においては［整体環境利益］と称していたが、本稿では「環境全体利益」と訳す。

[54] 張衛平「民事公益訴訟原則的制度化及実施研究」清華法学　2013年４期８頁。

[55] 高民智「関於民事公益訴訟的理解与適用」人民法院報2012年12月07日参照。

[56] 肖建国＝黄忠順・前掲注（29）11頁参照。

[57] 肖建国「民事公益訴訟制度的具体適用」人民法院報2012年10月10日参照。

失、生物種の滅亡などによって環境のサービス機能と価値がなくなるという「環境損害」と、②環境を媒介とする特定の人への人身的と財産的損害に分けられて、前者、即ち「環境損害」の救済は環境公益訴訟の目的であるとされている[58]。

上述の学界の議論によれば、中国の環境公益訴訟は環境公共利益を守る目的で、私人の権利利益に損害を与えなかったとされる環境汚染と破壊行為を適用対象としている。環境公益訴訟は私益訴訟とまったく交錯がない平行線のような関係を成していると捉えられている。

2　原告適格

原告適格に関する法整備が進んだことを受け、学界ではそれに関する議論も盛んに行われている。以下は環境保護行政機関、検察機関と環境保護団体それぞれに対する賛成と反対意見を考察することによって、環境公益訴訟に期待される役割などを明らかにすることができると思われる。

2.1　検察機関

検察機関の原告適格を賛成する意見には主に次のようなものがある。

①　検察機関の訴訟追行能力が強いこと。

その理由として、検察機関の法運用能力と捜査能力を生かすことが取り上げられている。「検察機関は社会団体より法律を運用する専門知識と技能的素質に優れているだけでなく、更に被告の違法行為に関する証拠を集める優勢がある」[59]と指摘されている。また「検察機関が環境民事公益訴訟を扱う際に、環境刑事犯罪、環境法執行における役員の職務犯罪などを発見し、環境法違反行為に最大な打撃を加えることができる」[60]と検察機関の刑事事件における捜査能力を生かすことが強調されている。

---

[58] 中華環境保護聯合会「環境公益訴訟損害賠償金研究」中国環境法治2014年巻（下）119頁。

[59] 王社坤「検察機関提起環境公益訴訟的原状与建議」環境経済2013年４月112期54頁。ほかにたとえば徐以祥「検察機関提起環境公益訴訟的現実需求与制度構架」検察日報2015年７月24日 A03を参照。

[60] 王学成「論検察機関提起環境民事公益訴訟」人民検察2009年11期20頁。

② 検察機関は公共利益の代表者であること。

検察機関は従来から犯罪の追及をはじめ公共利益の擁護者と代表者である。「検察機関は生まれながらして公共利益の代表である。公共利益が侵害された時、適格な当事者がいなく、または当事者の訴訟追行能力が弱く、公共利益を守る適切な者がいない場合、検察機関は国家法律監督機関と公共利益の代弁者として公益訴訟を提起する必要がある」[61]と主張されている。

③ 検察機関は法律監督機関であること。

かかる意見は検察機関が我が国の法律監督機関であることを強調して、その監督の権能には民事行為に対する訴訟提起も含まれており、環境法違反行為に対して環境公益訴訟を提起することが法律監督権の具体的な体現であると主張している[62]。

一方、検察機関の原告適格に反対する意見には主に次のようなものがある。

① 検察機関が強力な権力機関であること。

「実際検察機関が係った環境公益訴訟事件では、被告の勝訴率がゼロである。たとえ事件は調停または和解で終結したとしても被告は大きな不利益を受けた。検察機関が訴訟に参加すれば、訴訟の公正を保障できないため、検察機関に原告適格を付与すべきではない」と指摘されている[63]。

② 検察機関が環境公益訴訟の提起に相応しい専門知識と能力を持っていないこと

環境紛争には多数の化学的要素を含んであり、専門的な証拠収集方法と技術手段が必要である。しかし、検察機関はこれを欠いている。検察機関に比べると、環境保護行政機関のほうが環境公益訴訟の提起に相応しいと言われている[64]。

---

[61] 崔偉「検察機関是公益訴訟的適宜主体」検察日報2005年12月16日。

[62] 王学成「論検察機関提起環境民事公益訴訟」人民検察2009年11期19頁を参照。

[63] 龔学徳「環境公益訴訟的角色解読与反思」河南師範大学学報（哲学社会科学版）2013年２期83頁を参照。

[64] 呂忠梅「環境公益訴訟弁析」法商研究2008年６期134頁。

上記の検察機関の原告適格をめぐる賛成と反対意見の根本的な違いは民事訴訟に対する理解の違いにあると言えよう。すなわち、検察機関が民事訴訟の当事者となることができるかどうかという点で意見が分かれている。賛成意見は私人ではない検察機関も民事訴訟の原告となることができるとし、検察機関の訴訟能力を最も重視している。それに対して、反対意見は民事訴訟の当事者間の力の平等を重視し、検察機関が権力機関であるため、民事訴訟の当事者となるべきではないと主張した。

2.2　行政機関

行政機関の原告適格を賛成する意見には次のようなものがある。

①　行政機関の権限を増強することができること。

現行法では、行政機関の法的手段が限られていて、それを尽くしても企業の違法行為を抑止することができないため、環境公益訴訟というもう一つの道具があれば、それを組み合わせて使うと、違法行為に対する抑止効果が上がるだろうという論理である。汚染企業に対して行政的権限を発動することもできるし、不法行為責任法を駆使することもできる。民事訴訟では、汚染企業が免責事由や因果関係の不存在について挙証責任を負うことになるため、行政機関にとっては環境行政より負担が軽くなるとされている[65]。

②　汚染者の違法コストを高めることができること。

企業の違法コストが低く、法遵守コストが高いため、行政機関が過料、警告、期限付き改善命令、汚染物質排出費用などの行政的手段を尽くしても、企業の違法行為を止めることができない[66]。それで、行政措置の他に環境公益訴訟による補足が必要である。環境公益訴訟における環境損害賠償と違法行為の差止め請求は環境法執行の不足を補うことができる[67]。そうすると、汚染企業は自分の汚染行為による環境損害に対して

---

[65] 曹樹青「環境公益訴訟破解環境行政執法難題」環境保護2012年24期49～51を参照。

[66] 法律上、環境保護行政機関は汚染行為を止めることができる。しかし、実際にはそういう権限をあまり行使しなかった。

[67] 曹樹青「怠與行政職責論之弁――環保行政部門環境公益訴訟原告資格之論見」学術界2012年03期111頁を参照。

賠償責任を負うことになり、違法コストが増加するため、潜在的な汚染者に対する警告効果があると言われている。環境保護行政機関に環境公益訴訟の訴権を付与するのは、公権力の不足を法院による司法の力を借りて増強するものであり、民事訴訟の機能を発揮し、環境行政法執行の不足を補うものであると説かれている。

③　環境保護行政機関は専門的な知識を有していること。

企業の汚染行為に対するモニタリング、環境損害の証拠の収集、環境汚染行為の認定、関係科学データの掌握について、環境保護部門が優勢を有している[68]と説かれている。

④　地域を跨り汚染者を追及ことができること。

環境保護行政機関の管轄地域がそれぞれ区切られているため、環境汚染が地域を跨る場合、行政機関が自分の管轄内にない汚染者を処罰しようもない。環境公益訴訟を提起することができれば、管轄地域の外にある汚染者が管轄地域内で汚染を引き起こした場合、それを相手に環境公益訴訟を提起することができる。要するに地域を跨って環境公益訴訟を提起することができると言われている。

⑤　特定の行政機関が環境汚染を統一的に処理することができること。

行政機関の内部で水利、森林、農業などの担当機関が異なるため、環境保護行政機関の権限はすべての環境問題をカバーすることができない。それぞれの担当機関の間の協力がうまく行かず、環境問題に十分に対処することができないこともある。そのため、環境保護行政機関による環境民事公益訴訟の提起ができるならば、こういう部門分割の現象を解消できると言われている[69]。

⑥　自然資源の国家所有を擁護すること。

物権法によると、環境資源が国の所有するものである。環境汚染が発生すると、国の所有物が侵害されるとして、国は訴訟を提起することができるという論理である。「環境資源の損害が発生した場合、まず国は訴訟措置を取らなければならない。即ち、国は環境公益訴訟の第一位の原告になるべきである。国は受託者としての職責をちゃんと果たさな

[68] 羅薇「環境部門作原告正合時宜」環境保護2011年 Z1期50頁。

[69] 喬剛「論環境民事公益訴訟的適格原告」中国環境法治2013年巻（下）109頁。

かった場合、市民と社会団体は訴訟を提起することができる。即ち公民と社会団体は第二位の原告となるべきである」[70]。また、こうした主張の根拠として海洋環境保護法90条２項[71]が挙げられている。それによると海洋生態、海洋水産資源、海洋保護区を破壊し、国家に重大な損失を生じた場合、海洋環境監督管理機関は国家を代表して責任者に損害賠償を求める。環境公益訴訟においても環境保護行政機関の原告適格も認めるべきであるという論理である。

一方､行政機関の原告適格を反対する意見には次のようなものがある。

①　行政機関による訴訟提起が必要ではないこと。

環境公益訴訟は環境そのものに対する損害の回復と予防を目的としている。環境保護行政機関は環境そのものに対する損害を予防するために行政権力を行使し、汚染企業に対して改善措置又は期限付き処理を命じることができる。また、関係の人民政府に汚染企業の許可の取消を求めることもできる。そのため、環境保護行政機関は原告として環境公益訴訟を提起する必要がないとされている[72]。

②　当事者間の不平等をもたらすこと。

環境保護行政機関はそもそも企業を相手に環境法を執行する権力機関であるため、民事公益訴訟を提起することができれば、行政機関と企業の間に行政的法律関係と民事的法律関係の二重関係が存在することになる。行政機関が企業に対する検査で得られる証拠を環境民事公益訴訟に使うことができれば、著しく当事者間の不平等を招くことになる。言い換えれば、当事者一方が相手に証拠の取得に協力しなければならず、民事訴訟の原則に違反することになる。「要するに、民事訴訟は私人間の

---

[70] 夏梓耀「論環境公益訴訟原告的範囲与順位」甘粛政法学院学報2014年１期64頁。なお、同じように環境資源の国家所有を出発点に置きながら、それが破壊された場合、行政機関が国家を代表して汚染行為者に対して民事責任を追究するべきであることが説かれている。

[71] 海洋環境保護法90条２項「海洋生態、海洋水産資源、海洋保護区を破壊し、国に重大な損失をもたらした場合、本法に基づいて海洋環境監督管理機関は国を代表し、責任者に損害賠償を求めるものとする」。

[72] 王小鋼「為什么環保局不宜做環境公益訴訟原告？」環境保護2010年01期54～55頁。

紛争の解決を目的とするものであり、公権力の行使者である行政機関を民事訴訟の当事者とすることが適切ではない」とされている[73]。

③　環境行政の懈怠をもたらすこと。

環境保護行政機関は環境公益訴訟を提起することができれば、行政機関の本来たる監督職責の怠りを招きかねない。環境公共利益の侵害はもし行政機関の機能不全によるものであれば、それを強化すべきである。行政機関は本来の職責を全うすることもできないのに、環境公益訴訟によってそれを補足することを期待できない。逆に環境保護行政機関が本来担うべき監督管理の役割を弱体化させるかもしれないと指摘されている。「行政管理権運用の不足は確かに公益訴訟制度が創設される前提であり、しかし、それは行政機関が公益訴訟の原告となる前提ではない……一般的には環境保護行政機関が環境公益訴訟の原告として相応しくない。環境保護行政機関に原告資格を付与するのは行政職責行使の懈怠を招きかねない」[74]と行政機関の原告適格に反対している。

④　行政機関の権限が増大し、公権力の制約を目指す行政法理念に反すること。

行政機関の権力の拡大と市民の権利の縮小を招き、公権力の制約を目指す行政法の理念に反することになると指摘されている。「行政機関が環境公益訴訟を提起することができれば、行政機関が訴訟を通じてその行政の職責を果たすことを許すことになり、本質においては行政機関の権力の拡張であり、市民の権利の縮小でもある。これは権力のコントロールと制約を目指す現代行政法の理念に背向くことになる。行政機関に対する制約機能を果たさないどころか、行政機関の責任逃れに一種の制度的道具を提供することになるため、行政機関に原告適格を付与すべきではない」[75]と主張されている。

賛成意見と反対意見は根本的に民事訴訟の性質に対する理解が異なると考えられる。賛成意見は環境保護行政機関の民事主体としての訴訟能

---

[73] 瀋寿文「環境公益訴訟行政機関原告資格之反思」当代法学2013年１期63～67頁を参照。

[74] 謝玲「再弁怠於行政職責論」河北法学2015年５期128頁。

[75] 龔学徳・前掲注（61）82～83頁。

力を強調するのに対して、反対意見は環境保護行政機関が民事訴訟の原告となれば当事者間の不平等をもたらすという意見を示した。すなわち、反対意見は行政機関が民事主体となるべきではないという主張である。なお、賛成意見は環境行政と環境公益訴訟をよく区別していないことを窺い知ることができる。環境公益訴訟は単に汚染者の汚染コストを高めるために行政措置の代替措置として捉えられているようである。

2.3　環境保護団体

環境保護団体の原告適格に反対する意見がまだ管見に及ばない。しかし、環境保護団体の範囲について次のような意見が出されている。

①　自由説

かかる意見は環境保護を趣旨とするすべての環境保護団体に原告適格を認めるべきだとしている[76]。

②　登録必要説

かかる意見は法律に従い、登録した環境保護団体に限り、原告適格を認めるべきだとしている[77]。さらに、登録した環境保護団体のうち、国が許可したもの[78]、それとも個別法で定めるもの[79]、または最高人民法院と関係行政機関が毎年指定したもの[80]のみ訴訟を提起できるという主張も見られる。

こうした主張の理由として、環境保護団体に数多くあるものの、そのレベルにはばらつきがあるため、すべての環境保護団体に原告適格を付

---

[76] 龔学徳・前掲注（61）83頁を参照。

[77] 黄亜宇「生態環境公益訴訟起訴主体的多元性及序位安排」広西社会科学2013年７期104頁を参照。ほかに、王煜＝於新民＝趙福傑＝劉孟海＝馬金生＝趙剛「民事公益訴訟原告資格問題探析」天津法学2013年２期81頁を参照。別智「環保組織：環境公益訴訟的主力軍」環境経済2012年12月108期33頁を参照。夏梓耀「論環境公益訴訟原告的範囲与順位」甘粛政法学院学報2014年１期67頁を参照。

[78] 李摯萍「中国環境公益訴訟原告主体的優劣分析和順序選択」河北法学2010年１月23頁を参照。

[79] 傅賢国「論我国環境公益民事訴訟的原告範囲」北京政法職業学院学報2013年３期34頁を参照。

[80] 張玉来「論環境民事公益訴訟激励機制的構建 --- 兼評『民事訴訟法』第55条」法制与社会2013年８期85頁を参照。

与すると、訴訟濫用[81]に繋がりかねないことをあげられている。そのため、環境保護団体は業務主管機関と民政部門の二重監督管理のもとで、環境公益訴訟を提起することが必要であるとされている。[82]

学界では環境保護団体の原告適格に反対しなかったものの、一方、環境保護団体の訴訟提起に警戒を示し、その範囲を限定しようとする意見も圧倒的に多い。中国の環境保護団体は業務主管機関と登記機関の二重管理を受けているため、その範囲をさらに狭めると、環境公益訴訟を提起できる団体は極限られることになると推測することができる。当局は繰り返して、環境保護団体の訴訟濫用に言及したものの、訴訟濫用の定義を示さなかった。実際に、環境公益訴訟は膨大なコストを伴い、その訴訟利益も原告に帰属しないため、環境保護団体はたくさんの訴訟を提起するとは考えられない。まして、訴訟を濫用するとは到底考えられない。訴訟濫用は学界が環境保護団体の範囲を狭める口実に過ぎず、環境保護団体に対する警戒心がはっきり見受けられる。

第３節　環境公益訴訟の制度的な特徴

環境公益訴訟に関する条文とそれをめぐる学説に対する考察から中国の環境公益訴訟は次のような特徴を持っていることが分かる。

まず、環境公益訴訟は普通の民事訴訟ではないことである。

中国の環境公益訴訟は民事訴訟として位置づけられているものの、実際に具体的な被害者がいない。環境公益訴訟は個人の人身的または財産的な利益の救済ではなく、専ら環境公共利益、即ち環境損害の回復を目的とし、具体的には、環境汚染と破壊があった場合の環境修復費用を汚染者側に負担させることが主な目的である。その最大の特徴は原告と訴訟請求の間に直接な利害関係がないことである。これも伝統的な私益訴訟の限界を克服して、環境汚染から直接被害を受けない環境保護団体な

[81] 訴訟濫用の定義を明示しなかった。それがただ環境保護団体の範囲を狭めるための口実に過ぎないと思われる。

[82] 陳泉生＝秘明傑「環境公益代表之環保組織運行体制研究」中国社会科学院研究生院学報2015年１期98頁を参照。

ども訴訟を提起することができるように、新たな環境公益訴訟制度を創設した所以である。

実際には環境保護行政機関も検察機関も原告となっているため、平等な民事主体間の民事訴訟とは性質が異なると言わざるを得ない。本質においては非民事訴訟、もしくは環境行政に近いものであると言えるかもしれない。「環境民事公益訴訟の制度設計は表向けには民事訴訟手続きを習っているものの、その中核においては行政法執行手続きである。環境保護団体は通報者の役割を果たし、事件を司法機関に回すだけである。司法機関は全体的な手続きを推進し、被告を尋問し、環境修復について行政機関の指導を受けることとなっている」[83]と指摘されている。

次に、公共利益の重視と私益の軽視である。

実は環境公共利益と私益の線引きがあいまいである。個人の利益をまったく含まない環境公共利益または公共的利益をまったく含まない環境私益は観念しにくいと言わざるをえない。これまでの立法者と学者の解説では、環境公共利益は個人の利益と平行線のような関係をなしていると説明し、環境公益訴訟は私人による民事訴訟とはまったく異なると主張している。はたして、そんな個人の利益と無縁な純粋な環境公共利益が存在するのだろうか。それに関する議論が見当たらなかった。個人は民事訴訟でどこまで環境利益を主張できるかについて立法者も学者も触れていない。いずれも極短絡的に伝統的な民事訴訟では個人は環境公共利益を主張できないと言い張っている。こうした解説に立脚すると、個人は民事訴訟では環境公共利益を主張できなくなる。同時に、個人は環境公益訴訟の原告から排除され、環境公益訴訟を提起する権利は検察機関、環境保護行政機関と環境保護団体に独占されている。結局、個人は完全に環境公共利益への取り組みから締め出され、反射的にしか権力機関の作りだした環境公共利益を享受することができない。環境公益訴訟は私人による環境訴訟をさせない代わりに権力機関が自ら環境公共利益の代弁者として環境公共利益の擁護を独占しようとするために用意した道具であるイメージが拭えない。個人が環境保護に関与するのを遮断しようとする意図が透けて見える。

---

[83] 謝玲・前掲注 (72) 56頁。

試案には、検察機関が行政機関を相手に行政公益訴訟を提起することができる。すなわち、行政機関の権力濫用や不作為が環境汚染や環境破壊をもたらす要因であることは既に当局に認識されていた。しかし、行政公益訴訟に関する法律が整備されず、原告が検察機関に限られている。当局は本気に環境保護行政機関に矛先を向かわせない思惑が見て取れる。

更に、環境公益訴訟に不法行為責任法が適用されることである。

環境公益訴訟には具体的な被害者がいないにもかかわらず、環境損害を引き起こしたものは不法行為責任法に基づいて不法行為責任を負わなければならないとされている。なぜ被告に不法行為責任を負わせることができるかについては、立法者も学者も十分に説明していない。

第２章　環境公益訴訟の形成史

時間的には公益訴訟制度の形成を大雑把に模索段階と法整備の段階に分けることができる。

第１節　模索段階

2012年民事訴訟法の改正によって環境公益訴訟ははじめて条文化された。そのため模索段階は民事訴訟法の改正が行なわれた2012年８月31日までとする。

１　国務院の政策

2005年12月３日に、国務院は「国務院が科学発展観を着実にし、環境保護の強化に関する決定」[84]を打ち出した。その27条において「社会団体の役割を果たし、各種の環境法違反行為の摘発と告発を励まし、環境公益訴訟を推進する」と環境公益訴訟に言及した。其の中で環境公益訴訟の定義は明確にされていない。これが環境公益訴訟の議論が盛んになったきっかけである。2011年12月15日に、国務院は「国家環境保護十二次

[84] 国務院「科学的発展観を着実にし、環境保護を強化する決定」（国発［2005］39号）2005年12月３日。

五カ年計画の発行と配布に関する通知」[85]を公布し、その中に「環境公益訴訟を支持する」と明言した。

２　立法提案

2005年に全国政治協商会議委員会の委員である梁従誡氏は全国政治協商会議第十期三回会議において「できるだけ速く環境保護公益訴訟を創設、健全化することに関する提案」[86]（全国政治協商会議十期三回会議提案2005年1223号。以下は提案①という）を提出した。其の中で環境公益訴訟を「所謂環境公益訴訟はすべての公民、社会団体、国家機関が社会公共利益のために、自らの名において国家司法機関に提起する訴訟である」と定義した。梁氏は汚染者の汚染コストが低く、法遵守コストが高い現象を指摘した上で、汚染者の環境破壊責任をもっと厳しくするために、環境保護行政機関や環境保護団体などによる環境公益訴訟の提起も必要であると主張した。さらに、訴訟請求について環境汚染と生態破壊の差止めと損害賠償を認めるべきだとした。特に国と公共利益に対する損害は計算しにくく、法律上と技術的には障害があるものの、それを認めるべきだという意見を示した。しかし、梁氏は国と公共利益に対する損害はどのような法律上の障害があるかは詳しく説明しなかった。ただ、環境保護行政機関や環境保護団体など幅広い主体は環境公益訴訟を通じて汚染者の環境汚染責任を厳しく追究することによってその汚染コストを高める意図があることが明らかである。

2006年に環境法学者の呂忠梅を代表とする30人あまりの全人代代表は2006年691号提案「我が国で環境公益訴訟制度を創設することに関する建議案」[87]（以下は提案②という）を提出した。其の中で、環境公益訴訟制度を「特定の国家機関、関係団体と個人は関係民事主体または行政機

---

[85] 国務院「国家環境保護十二次五カ年計画の発行と配布に関する通知」（国発［2011］42号）2011年12月15日。

[86] 梁従誡「関於尽快建立健全環保公益訴訟法的提案」別濤主編『環境公益訴訟』（法律出版社、2007年）455～457頁。

[87] 呂忠梅「関於在我国建立環境公益訴訟制度的建議案」別濤主編『環境公益訴訟』（法律出版社、2007年）449頁～454頁。

関の環境公共利益を破壊する行為に対して、訴訟を提起し、行為者の法的責任を追究する制度である」[88]と定義した。提案では環境公益訴訟の目的は環境公共利益の擁護にあり、原告は直接な被害を受けなくても訴訟を提起することができるようにその原告適格を拡張すべきであると主張している。また、環境公益訴訟には汚染者を相手とする環境民事公益訴訟と行政機関を相手とする環境行政公益訴訟を含むとしている。更に環境にのみ損害が発生した場合、原告は環境に対する侵害停止と原状回復を求めることができる。同時に人に損害が発生した場合、原告は環境保護法41条[89]にもとづいて危険除去と損害賠償を求めることができると主張している。環境公益訴訟の機能として、「環境公益訴訟制度は環境保護における大衆参加を励まし、資源節約型、環境友好型社会の必要的な保障であり、我国の民主政治を推進しつつあることの現れでもある」ことを強調した。提案②には三つのポイントがあると考えられる。一つ目は環境公益訴訟を民主政治の現れであると捉えていることである。二つ目は行政機関を相手とする環境行政公益訴訟も含むことである。しかし、提案②は提出された後、汚染者を相手とする環境民事公益訴訟の法整備がされたものの、行政機関を相手とする訴訟の法整備はうまく進まなかった。三つ目は環境公益訴訟には原状回復や損害賠償を構想していることである。環境に対する損害も環境保護法41条にいう損害に当たり、すなわち、環境に対する損害と人に対する損害を区別なく現行法上の損害にあたると捉えられていることである。

2012年３月に、全国政治協商会議第十一期五回の会議において、九三学社[90]は0009号提案、即ち「できるだけ速く環境公益訴訟制度を創設す

---

[88] この定義から、当初は環境民事公益訴訟と環境行政公益訴訟が予定されていたが、しかし、その後の立法は専ら環境民事公益訴訟に関するものであり、環境行政公益訴訟に関する立法が進まなかった。試験的に運用されたのも環境民事公益訴訟だけであった。

[89] 改正前の環境保護法41条「環境汚染の危害を引き起こした者は危険排除、直接に損害を受けた単位と個人の損害を賠償する責任を負う」と規定している。

[90] 九三学社とは科学技術領域の中レベルとハイレベルの知識人を支持基盤とする中国の政治参加政党の一つである。詳しいことは九三学社中央委員会のホームページの http://www.93.gov.cn/ を参照ください。

ることに関する提案」[91]（以下は提案③という）を提出した。その中で、九三学社は近年中国における環境汚染事件の多発を取り上げ、企業の環境汚染コストの低さを強調した。即ち、汚染事故が発生した後、政府は被害者支援と水質、土壌の汚染処理及び村の立ち退きなどに当たり、その費用を全額負担するのがほとんどである。企業に対する過料は汚染処理費用と比べ物にならないほど少ない。例えば、2005年11月に中国石油大手のシノペックの爆発事故で汚染物質が松花江に流入し、深刻な水汚染を引き起こした事件で、国家は汚染処理のために78.4億元を投入したが、汚染者である石油会社は環境保護部門に僅か100万元の過料と500万元の寄付金しか払わなかった。それを理由に環境公益訴訟を創設するのは焦眉の急であると主張した。環境公益訴訟は環境公共利益が侵害されまたは侵害される恐れがある場合、法律に定められる特定の機関、社会団体、公民、法人などは環境保護と改善のために、行為者に環境損害行為の差止めと公共利益の損害の賠償を求める訴訟であると定義された。さらに環境公益訴訟の機能について環境公益訴訟は政府と民衆が環境問題に関するコミュニケーションを図るルートであり、環境問題により政府が直面する諸々の衝突を軽減することができると強調した。提案③は汚染者の環境汚染コストの低さを強く意識しながら、それを公共利益の損害の賠償という形で汚染者に負担させようとしている。また、環境公益訴訟は社会衝突を軽減する機能があることを強調している。

2013年３月に、全国政治協商会議第十二期一回の会議において九三学社は提案③に続いて環境公益訴訟の創設に関する提案（以下は提案④という）を提出した。その中で「環境公益訴訟制度を創設し、公益訴訟組織の育成に力を入れ、市民が環境公益訴訟組織を通じて組織的に利益を訴えるように導かなければならない」[92]と主張した。この提案では環境公益訴訟を市民の組織的に環境利益を主張する手段であると強調した。

---

[91] 九三学者中央「0009号関於尽快建立環境公益訴訟制度的提案」http://cppcc.people.com.cn/GB/34961/238520/240646/17385799.html

[92]「九三学社中央呼吁建立環境公益訴訟制度」法制日報2013年03月13日。http://www.legaldaily.com.cn/executive/content/2013-03/13/content_4270028.htm。

上記の提案はいずれも個人を含む幅広い主体に原告適格を認めようとしている。同時に環境保護行政機関を被告とする行政公益訴訟も提案されている。環境汚染処理費用を汚染者に負担させること、つまり環境汚染コストの内部化を制度創設の理由の一つとされている。提案④では環境公益訴訟を市民が組織的に環境利益を訴えるための手段と捉え、市民の環境問題に対する不満を軽減または解消する役割が期待されている。

３　最高人民法院の通達

2010年５月31日に、最高人民法院は国家環境保護部と共同で「水資源司法保護工作座談会紀要」を作成し、その中で「環境公益訴訟を力強く推進する」と宣言した。

2010年６月29日に最高人民法院は「経済発展方式の転換を加速するために、司法による保障とサービスを提供することに関する若干意見」[93]を公布した。その13条において、「法により、環境保護行政機関が国家を代表して提起した環境汚染損害賠償事件を受理する」との指針を打ち出し、環境保護行政機関による環境公益訴訟を認めるものである。

４　各省の規定

上記の動向を受けて、各省では積極的に環境公益訴訟に関する規定を相次いで打ち出した。その代表的なものとして、貴州省、雲南省、江蘇省と海南省の規定を取り上げる。近年、これらの省で環境公益訴訟を積極的に推進するとして全国的な注目を浴びている。特に貴州省と江蘇省ではそれぞれ環境保護の「貴陽モデル」[94]と「無錫モデル」[95]を形成したと

---

[93] 最高人民法院「経済発展方式の転換を加速するために、司法による保障とサービスを提供することに関する若干意見」（法発［2010］18号）。

[94] 呉其亮「環境司法保護的貴陽模式」決策2014年10期58～59頁を参照。貴陽モデルの中身は必ずしも明確ではないものの、文章では貴陽市が早い段階で環境法廷を設置し、環境保護団体の原告適格を認め、しかも、訴訟を提起する前に原告が環境汚染と破壊行為の差止めを申し立てることができることなどを貴陽モデルの特徴として挙げている。

[95] 趙正輝＝陳堅「環保審判『無錫模式』示范全国」江蘇法制報2015年６月５日A01。無錫モデルの特徴として、早い段階での環境法廷の設置、汚染者に環境

言われている。

2011年７月29日に、海南省高級人民法院は「環境資源民事公益訴訟の試験的運用に関する実施意見」[96]を公布した。同意見は環境資源民事公益訴訟（以下は環境公益訴訟と略称する）を、関係国家機関、社会組織または個人が法律法規の規定に従い、環境汚染破壊を引き起こした者を相手に提起する訴訟であると定義し、検察機関、行政機関、環境保護団体と個人に原告適格を広く認めている。環境公益訴訟の訴訟利益は原告に帰属せず、国家所有に属し、財政に納めるとされている。2011年９月13日に海南省高級人民法院と海南省財政庁は共同で「海南省省クラスの環境公益訴訟資金管理暫定方法」を制定した。其の中で被告が判決で支払いを命じられた環境損害賠償金は省クラスの財政収入に入れることを定めている。即ち環境公益訴訟の訴訟請求には環境損害賠償が構想されている。

これは海南省高級人民法院の制定した内部規定であり、その拠った立つ法的根拠を明確に示さず、法律上如何なる効力があるかは明確ではない。当該意見が公布された後の2012年６月に海南東寨港国家級自然保護区管理局は鴨の養殖を営む農民個人を相手に環境公益訴訟を提起した。海南省初の環境公益訴訟事件とされる本件は調停に終わった。

2010年11月１日に、昆明市中級人民法院と昆明市検察院は共同で「環境民事公益訴訟事件の扱いにおける若干問題に関する意見」を公布し、人民検察院、環境機関、環境保護団体の原告適格を規定している。同時に市民や法人の摘発、告発権利を規定している。原告が勝訴した場合、被告の負担する環境修復費用と損害賠償金を昆明市環境公益訴訟救済資金専用口座に支払うことを規定している。当該規定も環境汚染コストの内部化を図る目的で制定されている。

修復を命じること、環境保護団体の原告適格を認めることおよび人民法院の事前介入などを挙げている。人民法院の事前介入というのは即ち環境保護行政機関が環境法違反行為を取り締まり始める時に違法者に対する強制措置を取ることを人民法院に申請することができるということである。

[96] 海南省高級人民法院「関於開展環境資源民事公益訴訟試点的実施意見」（2011年７月29日公布）http://www.hicourt.gov.cn/spgc/details/gyss20110815.htm。

2011年２月28日に、雲南省玉渓市中級人民法院と市検察院は共同で「環境資源民事公益訴訟事件の扱いにおける若干問題に関する意見（試行）」（2011年３月１日から施行）を公布した。その中で検察機関、環境保護行政機関と環境保護団体の原告適格及びその証明責任についても規定している。原告は被告の侵害行為、損害の事実、損害の結果などを証明しなければならない。一方、被告は免責事由または責任軽減事由および行為と損害の間の因果関係の不存在を証明しなければならない。さらに、30条は「訴訟請求には公民、法人そのほかの組織に帰属する訴訟利益が含まれている場合、環境資源民事公益訴訟の範囲内には入らず、明確な権利者は別途民事私益訴訟を提起し解決を図るべきである」としている。すなわち、環境公益訴訟の訴訟利益は原告に帰属しないことになっている。原告の挙証責任とされる損害事実や損害結果などは環境そのものに対する侵害を指し、環境公益訴訟では環境損害の回復が目的である。

2010年１月８日に貴州省十一回人民代表大会常務委員会十二回会議において「貴陽市が生態文明建設を促進する条例」が批准され、2010年３月１日から施行した。同条例も検察機関、行政機関と環境保護団体の原告適格を認めた。さらに、環境公共利益を侵害する行政機関の行政処分に対して検察機関と環境保護団体は行政公益訴訟を提起することができると定められた。

それに続き、貴陽市中級人民法院と清鎮市人民法院は共同で「環境公益訴訟を強力に推進し、生態文明建設を促進することに関する実施意見」を制定し、公布した。同意見によれば環境民事公益訴訟において無過失責任の原則が適用される。原告は被告の加害行為、損害結果について挙証責任を負い、被告は法律の規定する免責事由及びその行為と損害結果の間の因果関係の不存在について挙証責任を負う。必要があると認めるときは、人民法院は職権で関係証拠を収集することができる。

2008年に江蘇省無錫市中級人民法院と無錫市人民検察院は共同で「環境民事公益訴訟事件の審理に関する試行規定」を公布した[97]。

2010年５月25日に、嘉興市検察院と嘉興市環境保護局は共同で「環境

[97]「無錫出台環境公益訴訟規定」法律信息網2008年11月21日 http://service.law-star.com/cacnew/200811/210026634.htm。（最終訪問日：2015年３月15日）

保護公益訴訟に関する若干意見」を制定し、公布した。その中で検察機関の原告適格を認めた。

上記の地域をはじめ、環境公益訴訟に関する規定を打ち出した地方を次の表２に纏めることができる。

表１　環境公益訴訟に関する地方の規定一覧[98]

地方	文書の名称	制定機関	公布時
貴陽市	関於環境保護法廷案件受理範囲的規定	貴陽市中級人民法院	2007年11月
	貴陽市促進生態文明建設条例（23条）	貴陽市人民代表大会	2010年３月
	関於大力推進環境公益訴訟、促進生態文明建設的実施意見	貴陽市中級人民法院、清鎮市人民法院	2010年３月
	貴陽市建設生態文明城市条例	貴陽市人民代表大会	2013年４月
無錫市	関於弁理環境民事公益訴訟案件的試行規定	無錫市中級人民法院、無錫市人民検察院	2008年９月
	関於在環境民事公益訴訟中具有環境行政職能的部門向検察機関提供証拠的意見	無錫市中級人民法院、無錫市人民検察院、無錫市法制弁公室	2008年12月
昆明市	関於建立環境保護執法協調機制的実施意見	昆明市中級人民法院、昆明市人民検察院、昆明市公安局、昆明市環境保護局	2008年11月
	環境公益訴訟救済専項資金管理暫行法	昆明市政府	2010年10月
	関於弁理環境民事公益訴訟案件若干問題的意見	昆明市中級人民法院	2010年11月
雲南省	全省法院環境保護審判建設及環境保護案件審理工作座談会紀要	雲南省高級人民法院	2009年５月
青島市城陽区	関於建立環保執法協調連動工作機制的実施意見	青島市城陽区人民法院、青島市城陽区人民検察院、青島市城陽区環境保護分局	2010年４月
嘉興市	関於環境保護公益訴訟的若干意見	嘉興市人民検察院、嘉興市環境保護局	2010年５月

[98] 別智「環保組織：環境公益訴訟的主力軍」環境経済2012年108期30頁。

湖州市	関於建立環境保護公益訴訟制度的若干意見	湖州市中級人民法院、湖州市人民検察院	2010年８月
浙江省	関於積極運用民事、行政検察職能加強環境保護的意見	浙江省人民検察院、浙江省環境保護庁	2010年８月
玉渓市	関於弁理環境資源民事公益訴訟案件若干問題的意見	玉渓市中級人民法院、玉渓市人民検察院	2011年２月
海南省	海南省環境公益訴訟資金管理暫行弁法	海南省高級人民法院、海南省財政庁	2011年９月
重慶市	関於試点集中弁理環境保護案件的意見	重慶市高級人民法院、重慶市検察院、重慶市公安局、重慶市環境保護局	2011年11月
	関於試点設立専門審判廷集中審理刑事、民事、行政環境保護案件的意見	重慶市高級人民法院	2011年11月
江蘇省	関於在我省部分法院開展環境保護案件集中審判試点工作的通知	江蘇省高級人民法院	2012年４月
江西省上饒市信州区	関於共同開展環境公益訴訟活動的協作意見	江西省上饒市信州区検察院、江西省上饒市信州区環保局	2010年６月
福建省泰寧県	関於弁理生態環境民事公益訴訟案件若干問題的意見（試行）	福建省泰寧県法院、福建省泰寧県検察院	2011年４月

これらの地方は環境公益訴訟に関する法律が欠如する中、自ら環境公益訴訟に関する規定の制定に乗り出した。地方の人民法院はほとんど地方規定の制定に関与し、実質的には準立法機関の役割を果たしたと言える。地方規定の中身からみれば、行政機関、検察機関、環境保護団体、個人の原告適格は広く認められている。訴訟に適用するその実体法はいずれも不法行為責任法を準用する形となっている。

５　学界の議論

上記の動きと相まって、学界では環境公益訴訟をめぐる立法論と解釈論の展開を見せている。立法論は主に環境公益訴訟の必要性、原告適格などに集中している。特に民事訴訟法の改正による環境公益訴訟の導入は強く訴えられている。模索段階においては地方の人民法院はいくつかの環境公益訴訟と呼ばれる事件を受理し判決を下した。それに対して学界はほとんど賛成の意見を示して更なる法改正による再確認を呼びかけ

ている[99]。

一方、学界では当時の既存法律に基づき、解釈論としての環境公益訴訟が登場した。「現行法には環境公益訴訟に関する明確な規定がないものの、環境公益訴訟や環境公益訴訟の要素を内包する法律規定がある。例えば、環境保護法６条に規定する『すべての単位と個人は環境保護の義務があり、環境を汚染、破壊する単位と個人を告発する権利がある』を「環境公益訴訟を提起することができると解釈することができる」[100]と主張している。他に大気汚染防治法５条「すべての単位と個人が大気環境を守る義務があり、大気環境を汚染する単位と個人に対して告発する権利がある」や、固体廃物汚染環境防治法９条「すべての単位と個人は環境を守る義務があり、固体廃棄物による環境汚染を引き起こした単位と個人に対して告発する権利がある」などにおける「告発する権利」を「訴訟を提起する権利がある」と解釈しようとする意見が相次いでいた。即ち「現行法における環境損害に対する単位と個人の告発権は環境公益訴訟を提起する権利の源である」[101]との主張がなされている。これらの主張は環境公益訴訟の原告適格を広く認めさせるために提示した論理である。

たとえ既存の法律を解釈することによって原告適格が広く認められるとしても、原告はいかなる実体法に基づいて如何なる訴訟請求を提起するかについてはまったく触れていない。実際に模索段階において裁判官がこうした解釈論を使い、行政機関や環境保護団体などの原告適格を認めた事件があった。同時にその実体法として不法行為責任法を適用した。それらの事件の原告及び被告の法的責任は地方の規定とうまく合致している。各地方の人民法院は地方規定の制定に関与した背景があるため、裁判官は実質に地方規定に基づいて結論を下し、学者の提示した解釈論

---

[99] 別智＝別濤「環境公益訴訟進展概述」環境保護2009年02期25頁参照。

[100] 蔡守秋「論環境公益訴訟的幾個問題」昆明理工大学学報2009年９期２頁。環境保護法６条に対する同じ解釈を主張している者がほかにもいる。例えば万鄂湘「建立環境公益訴訟制度推進生態文明建設」中国審判2009年04期05頁。別智＝別濤「環境公益訴訟進展概述」環境保護2009年02期25頁。

[101] 徐祥民＝紀暁昕「現行司法制度下法院受理環境公益訴訟的権能」中国海洋大学学報2009年５期27～28頁参照。

で判決の正当化を試みたと推察することができる。

一方、地方規定による環境公益訴訟の模索に対して、批判意見も出されている。そうした批判意見は主に地方規定の効力や制定機関の権限がないことに集中している。具体的には環境公益訴訟に関する地方の人民法院や検察院と行政機関の内部文書に対して「立法法と関係法律によれば、我が国では最高人民法院と最高人民検察院は法定の司法解釈権を持ち、地方各級の司法機関は規範的文書を以って法律解釈を作る権限がない。最高人民法院と最高人民検察院は法律に不明がある場合にのみ司法解釈を作ることができる。法律に明確な規定がある場合、最高人民法院と最高人民検察院は法律と相反する解釈を作る権限がない。況して地方の人民法院と検察院は民事訴訟法を解釈する権限がなく、民事訴訟法に明らかに違反する規定を作る権限がない」と指摘しながら、「憲法的な視点から見れば、地方検察機関と地方環境保護行政機関が共同で環境公益訴訟に関する文書を制定することは憲法上の妥当性がない」[102]と鋭く批判している。

また、貴陽モデルに対して次のような批判もなされている。「貴陽市の環境法廷は行政機関と共同で環境保護に対する予見的な分析を行い、積極的に環境訴訟事件を開拓することは明らかに人民法院の権限を越え、司法の中立や不告不理の司法原則に違反することになる」と指摘した上で、「人民法院の開拓した環境公益訴訟事件はほとんど原告の勝訴に終わると推測できる。完全に政府の主導によって推進された環境公益訴訟は被告に新たな不公平をもたらす」と批判した[103]。

批判は見事に模索段階の環境公益訴訟における人民法院の役割を言い当てたものだと考えられる。人民法院は準立法機関として検察機関、行政機関と連携して地方の規定の制定に携わってきた。同時に、人民法院

---

[102] 孫洪坤『検察機関参与環境公益訴訟的程序研究』（法律出版社、2013年12月）288～289頁を参照。なお、文脈から見れば作者が言っている解釈とは具体的な訴訟事件における法律の解釈ではなく、規律文書を以って法律を解釈することである。

[103] 陶蕾「我国環境公益訴訟制度進程及其展望」中国環境法治2013年巻（上）106～107頁を参照。

は検察機関や行政機関などが提起する環境公益訴訟の審理を行う。こうした場合、人民法院を中立的な裁判機関ではなくなり、検察機関と行政機関と一体化したものと見るほうがより適切だと思われる。

第２節　法整備段階

正式的に環境公益訴訟制度を創設したのは次のような法改正と司法解釈の制定である。次は法改正過程における議論を踏まえながら環境公益訴訟のいくつかの特徴を浮き彫りにする。

１　民事訴訟法改正

2010年12月17日に全人代常務委員会法制工作委員会民法室は民事訴訟法の改正について座談会を開き、専ら民事公益訴訟に関する議論を行なった。最高人民法院、最高人民検察院、環境保護部、国家海洋局、国有資産監督管理委員会、中国消費者協会などの部門の代表者は出席し、意見を述べた。座談会で次の四点について共通認識を達成した。一つ目は民事訴訟法の改正で原則的に公益訴訟制度を導入し、主に原告適格と環境公益訴訟の範囲について規定を置くことである。二つ目は検察機関と行政機関は公益訴訟を提起する原告適格を有することである。三つ目は公益訴訟制度の範囲については具体的な項目を列記しながら概略を示す規定を置くことである。四つ目は公益訴訟制度に関するほかの問題に関して最高人民法院は先に司法解釈またはそのほかの指導文書を以って規律し、実践と理論的な条件が成就したら更なる改善を図るとしていることである。座談会で社会団体や個人の原告適格を認めるべきかどうかについて意見が分かれている。賛成意見によると、環境公益訴訟は公益の擁護を目的とする以上、社会団体や個人の原告適格も認めるべきであると考えられている。一方反対意見は、社会団体や個人の原告適格を認めると訴訟の濫用に繋がりかねないと懸念を示した。

座談会の議論を踏まえて、民事訴訟法の改正案第一稿は下記の表２の通り、公益訴訟に関する規定を置いた。原告を行政機関と検察院の原告適格に限定したのは国家機関の職権と優勢の発揮と訴訟濫用の防止のためであるとされている。

2011年５月13日、全人代常務委員会法制工作委員会の責任者は最高人民法院で意見聴取のため座談会を開いた。座談会で公益訴訟について二つの考えを示した。一つ目は公益訴訟事件の範囲を環境汚染と消費者権益保護に限定することである。二つ目は公益訴訟の原告を国家機関と関係社会組織に限定することである。同時に個人が他人に利用されることを防ぐために個人の原告適格を断固として認めない考えを示した。

2011年５月23日に、最高人民法院は海口市で民事訴訟法改正に関する座談会を開いた。座談会で公益訴訟の条文数、位置づけ、公益訴訟の範囲と当事者の範囲をめぐっていろいろな意見が述べられた。その意見を踏まえて下記の表２の通り、民事訴訟法改正案の第２稿は提出された。これは主に公益訴訟の原告適格と訴訟の範囲だけを規定するものであり、訴訟手続きなどに関する後続の詳しい規定は最高人民法院による指導意見または司法解釈に委ねることとした。第２稿に対する審議で、環境保護団体による訴訟濫用と悪意訴訟を防ぐために、環境保護団体を選定、コントロールする必要がある[104]として、それに対する更なる修正が行なわれた。結局、全人代常務委員会は現行法55条を採用した。

表２　民事訴訟法改正草案の内容

民事訴訟法改正案	民事公益訴訟に関する条文の内容
第一稿	環境汚染、資源破壊、国有資産の侵害、不特定消費者集団の利益など公共利益を侵害する行為に対して、関係行政機関、人民検察院は訴訟を提起し、加害者の民事責任を追及することができる。社会団体、その他の法人や公民が書面で関係行政機関、人民検察院に訴訟提起を申請したにもかかわらず、関係行政機関、人民検察院は六十日間以内に訴訟を提起しなかった場合、申請人は自ら訴訟を提起することができる
第二稿	環境汚染、不特定多数の消費者の合法的権益を侵害する行為に対して、関係国家機関、法により成立した環境又は消費者の合法的な権益を保護する団体は国家利益、社会公共利益を守るために訴訟を提起し、侵害者の民事責任を追及することができる
第三稿	環境汚染、多数の消費者の合法的権益の侵害など社会公共利益を損害する行為に対して、法律の規定する機関と関係組織が人民法院に訴訟を提起することができる

[104] 王勝明・前掲注（33）114頁参照。

2　環境保護法改正

環境保護法の改正案は全人代常務委員会で四回に亘り審議された。

2012年８月には環境保護法改正案の初回審議において環境民事公益訴訟制度を規定しなかった。初回の審議が終わった後、改正案についてのパブリックコメントを行なった結果、9752名のネットユーザから11748件のコメントが寄せられた。その中に民事訴訟法55条に規定する原告を更に具体化する必要があるとの意見が数多く出された。

そのため、2013年６月に改正案に対する二回目の審議において、表３のように環境公益訴訟に関する36条を設けた。同条は環境公益訴訟の原告適格を中華環境保護連合会にしか付与しなかった。その後、改正案を公開してパブリックコメントを行なった結果、822人から2434件のコメントが寄せられた。そのうち、中華環境保護連合会による環境公益訴訟の独占に対して多くの批判意見が殺到した。

それを受けて2013年10月に改正案に対する三回目の審議において原告を拡大する方向で53条を設けた。それに対してさらに原告を拡大すべきだとの意見が寄せられた。

2014年４月に改正案に対する四回目の審議が行なわれ、現行法の58条が採択された。四回目の審議が行なわれる前に全人代常務委員会法律委員会[105]は民政部を訪ね、環境保護団体の状況を調べた。それを把握した上で環境保護部と議論を行なった結果、原告適格を有する環境保護団体を区を設置した市クラス以上の人民政府の民政部門に登記した関係社会団体に拡大することを決めた。

[105] 全人代の下に民族委員会、法律委員会、環境と資源保護委員会など九つの専門委員会を設けている。法律委員会は全人代常務委員会の構成メンバー、関連専門委員会の審議の意見と各方面の出した意見に基づいて、法律案を統一的に審議し、改正状況の報告あるいは審議の結果の報告と法律草案の改正原稿を提出し、重要な異議について総括報告あるいは審議の結果の報告の中で説明する役割を担っている。

表３　環境保護法改正草案の内容

環境保護法 改正案の審議	環境公益訴訟に関する規定
一回目 （2012年８月）	なし
二回目 （2013年６月）	36条「環境汚染、生態破壊、社会公共利益を損害する行為に対して、中華環境保護連合会及び各省、自治区、直轄市に設立された環境保護連合会は人民法院に提起することができる」
三回目 （2013年10月）	53条「環境汚染、生態破壊、社会公共利益を損害する行為に対して、国務院民政部門に登記し、五年以上連続で環境保護公益活動を専業とし、評判のいい全国的な社会組織は人民法院に訴訟を提起することができる」
四回目 （2014年４月）	58条「環境汚染、生態破壊、社会公共利益を損害する行為に対して、次に掲げる条件を満たす社会組織が人民法院に訴訟を提起することができる。（一）法により区を設置した市クラス以上の人民政府の民政部門に登録すること。（二）五年以上で環境保護公益活動を専業とし、且つ違法記録がないこと。前項の規定に符合する社会組織が人民法院に訴訟を提起する場合、人民法院は法により受理しければならない。訴訟を提起する社会組織は訴訟を通じて経済利益を図ってはいけない」

３　最高人民法院の通達

2014年６月24日に、最高人民法院は「全面的に環境資源裁判工作を強化し、生態文明建設を推進するために強力な司法保障を提供することに関する意見」を公布した。その四章において「環境民事公益訴訟を大いに推進する」を規定した。その14条は「法によって環境民事公益訴訟の責任方式と賠償範囲を確定する。人民法院は環境公益訴訟の審理において、原告の請求に従い、侵害停止、妨害排除、危険除去、財産返還、原状回復、損害賠償を命じることができる。環境公益訴訟の賠償範囲およびそれと私益訴訟の賠償範囲の関係を探索し研究する。環境公益訴訟の原告は被告に損害発生の防止又は環境回復のために発生した費用や、破壊された自然資源など生態環境にもたらした損失や合理的な弁護士費用、調査取調べ費用、鑑定費、アセスメント費用など支出した費用を請求する場合、案件の審理状況に応じて支持することができる。環境公益訴訟の専用基金の設立を試みる。環境損害賠償金を専ら環境回復、生態

修復、環境公共利益の維持に使う。まだ基金を設立していないところでは、環境資源保護を担当する行政機関、政府財政部門などと協力して、環境損害賠償金の給付と使用方式を確定することができる」と更に原告の訴訟請求を明確化した[106]。

４　環境公益訴訟に関する司法解釈

2014年10月１日から2014年11月１日まで最高人民法院は環境公益訴訟に関する司法解釈について意見聴取を行った。

2015年１月７日に最高人民法院環境資源法廷の責任者は人民法院報のインタビューで司法解釈の制定について次のように説明した[107]。

まず、司法解釈の背景について、環境悪化の現実と伝統の私益訴訟としての民事訴訟の限界が取り上げられている。民事訴訟法と環境保護法の改正ではいずれも環境公益訴訟に関する原則的な内容しか規定しておらず、訴訟提起の条件や管轄、責任類型及び訴訟費用の負担などには触れていない。環境公益訴訟の順調な展開を図るために審理の手続きを規定するのが大切である。各地の人民法院、特に江蘇省、福建省、雲南省、海南省、貴州省などの試験的な運用を踏まえて司法解釈を制定したと述べた。

また、環境民事公益訴訟は本質において不法行為訴訟であると指摘された。訴訟は民事訴訟法の関係規定に従い不法行為の発生地または被告の所在地の人民法院の管轄権に属する。環境損害の鑑定について原告の証明責任を軽減するために裁判官は職権で鑑定を依頼することができる。鑑定費用は他の環境公益訴訟事件で被告に命じた環境修復費用で賄うこともできる。また当事者は専門家の出頭と意見を求めることもできる。生態修復費用の計算にあたり、環境保護行政機関の意見を参考することなど、原告の挙証責任の軽減を図る規定を置いている。

さらに環境の原状回復は環境公益訴訟の最終の目的であり、被告の法

---

[106] 最高人民法院「全面的に環境資源の審判工作を強化し、生態文明の建設の推進に強力な司法保障を提供することに関する意見」（法発［2014］11号）。

[107] 羅書臻「規範環境公益案件審理　切実維護環境公共利益」人民法院報2015年１月７日 A04参照。

的責任の中で核心的な地位を占めていると指摘された。被告はまず環境を損害発生前の状態と機能を回復させるべきである。それが出来ない時は代替的な措置を取ることもできる。被告が環境修復措置を取らない場合、裁判官は環境修復費用の負担を被告に命じることができる。環境公益訴訟は環境公共利益の擁護を目的とするため、人民法院は釈明権の行使、証拠収集と鑑定の委託、当事者の処分権の制限、判決の執行などを職権で行なうことができると定められた。

最後に、環境公益訴訟と環境行政との協力を密接にすべきだと述べた。人民法院は環境公益訴訟を受理して十日間以内に環境保護行政機関に通知する。行政機関の法執行により原告の訴訟請求内容が実現されたにもかかわらず、原告は訴えを取り下げない場合、人民法院は原告の訴訟請求を棄却すべきである。また関係機関との協力を強化するために、最高人民法院は民政部、環境保護部と共同で「環境民事公益訴訟制度の実施と貫徹に関する通知」を公布した。

上述の説明から、最高人民法院の司法解釈は民事訴訟法と環境保護法及び不法行為責任法に基づいて原告の更なる具体化、訴訟手続き、訴訟請求などを詳しく規定するものである。また、環境公益訴訟と環境行政の関係について、最高人民法院環境資源法廷の責任者は環境公益訴訟の訴訟請求が環境行政によって実現される可能性があることを明言した。言い換えれば、環境保護行政機関は環境公益訴訟を環境行政の代替手段として使うことができる。

第３節　小括

環境公益訴訟の形成過程について次の特徴があると言える。

①　中央政府の政策は法制度形成の発端となる。

中央政府の政策に従い、下級の政府や、人民法院や検察院などの関係機関は独自に地方条例か内部文書の制定に乗り出し、中央政府への迎合をアピールしている。その地方条例や関係機関の内部規定の拠って立つ法的根拠はいずれも明らかではない。「現段階において、環境保護行政機関又は人民検察院は環境公益訴訟を提起することが明確な法律規定がないものの、関係法律と政策規定を総合的に分析すれば、国は環境公益

訴訟を支持していることが分かる」[108]と指摘されている。国の支持が模索段階における環境公益訴訟の運用の原動力となっている。地方の人民法院や検察機関が制定した内部文書は法的に如何なる効力があるかは不明であるが、しかし、これらの文書が公布された後、各地で環境公益訴訟が受理され、判決も下されていた。内部文書は裁判官に事実上の拘束力を働いたと推測できる。実は内部文書が公布された時、環境公益訴訟は法律上の概念ではなく、あくまでも立法論として議論されている概念に過ぎない。既存の法律には環境公益訴訟に関する規定がないため、最高人民検察院も「環境公益訴訟制度を創設するためには現行の民事訴訟法と行政訴訟法を改正しなければならない」[109]との意見を示した。にもかかわらず、民事訴訟法などが改正される前に、裁判官は既に環境公益訴訟を受理し判決を下していた。即ち、中国では法改正がなくても環境公益訴訟を提起することができる。その後、民事訴訟法55条が導入されるのはあくまでもそれまでに各地方で試験的に運用された環境公益訴訟に対する再確認と原告適格に対する再調整に過ぎない。正に中国法の非制度創設的性格[110]を見事に体現している。裁判官の法解釈は地方政府や人民法院などの内部文書によって影響されていることを窺い知ることができる。

②　権力機関主導の制度創設である。

地方では環境公益訴訟に関する文書を作成したのは検察機関や人民法院および行政機関である。即ち環境公益訴訟は権力側に推進されてきたのである。それらの内部文書では検察機関や行政機関などの原告適格を認めている。ほとんどの地方規定においても検察機関の環境公益訴訟の原告適格を規定している。そのうち検察機関の参加の下で制定したものは少なくない。検察機関と人民法院は環境公益訴訟の模索段階において

---

[108] 別濤＝別智「環境公益訴訟破殻而出」中国環境法治2008年巻185頁。

[109] 最高人民検察院弁公室「関於対『中共中央、国務院関於落実科学発展観進一歩加強環境保護的決定（草稿）』の修正意見」（[2005] 高検弁発123号）別濤『環境公益訴訟』（法律出版社、2007年５月）457頁。

[110] 鈴木賢「中国法の非制度創設的性格」法学セミナー（1992年）452号14～15頁を参照。

主導的な役割を果たしていると言ってもいい。実際には人民法院と検察機関、行政機関と共同で環境公益訴訟のルールを作る以上、行政機関や検察機関が提起する環境公益訴訟では人民法院は原告の味方となるのも想像に難しくない。そのため、検察機関と行政機関の提起した環境公益訴訟では権力側対非権力側の構図を呈している。そうである以上、検察機関と行政機関の参加した環境公益訴訟では原告は勝訴判決を勝ち取りやすいことを想像できる。公権力側は強力に環境公益訴訟を推進してきたからには、環境公益訴訟に当局の何らかの狙いがあるに違いない。また当局の狙いを達成するために環境公益訴訟を道具としている傾向があると言わざるを得ない。

③　原告は順次縮小されていることである。

民事訴訟法や環境保護法と環境公益訴訟に関する司法解釈では繰り返して規定されるのは原告である。誰が原告となるかは当局にとっては最も敏感な問題である。模索段階において個人などの原告適格も立法提案や地方規定によって認められている。法整備段階に入ると、個人は完全に原告から姿を消した。個人に原告適格を付与しない理由は個人による訴訟提起が他人に利用されることを防ぐためであると明言された[111]。同じく訴訟濫用を防ぐために訴訟を提起できる社会団体も制限されている。全人代の法律委員会は民政部に環境保護団体の状況を確認した上で環境保護部と共同で適格な環境保護団体の条件を設けた。立法者は公益訴訟の原告を限定し、常に訴訟提起をコントロールしようとしている意図を垣間見ることができる。

[111] 他人に利用されるというのは、主に個人の訴訟提起を政治活動に利用されることを指していると考えられる。中国では当事者が多数いる訴訟は政治活動に発展しかねないとして当局に厳しく警戒されている。特に環境問題に絡む集団型訴訟（中国語では群体性事件という）はなかなか人民法院に受理されない。そういう訴訟が民主化活動に発展するのを防ぐためであると言われている。