



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	中国における環境公益訴訟の現状と課題（2）：「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(6), 191-254
Issue Date	2021-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/80741
Type	departmental bulletin paper
File Information	lawreview_71_6_05_Qiu.pdf



中国における環境公益訴訟の 現状と課題（2）

——「環境損害」の回復をめぐる——

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 国务院の政策
- 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

（以上は第１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 私人檢察総長理論
- 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 檢察機関原告型

- 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、檢察機関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、檢察機関を訴訟支援者とする事件
- ５ 小括

第３節 個人原告型

（以上は本号）

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、検察機関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

第3章 環境公益訴訟の背景と理念

上述のように、環境公益訴訟は主に環境公共利益の保護を目的としている。従来、環境公共利益の保護は環境行政に委ねられている。環境行政と別途に環境公益訴訟制度を創設するのは一体どのような社会的背景があるのか、また、それはどのような理念の下で創設されたのか、更にそれに対してどのような期待が寄せられているかなどについて、本章は概観しておく。

第1節 環境行政の機能不全

当初、環境公益訴訟の創設の必要性は盛んに議論される最大の理由は環境行政の機能不全である。環境行政の機能不全により、環境汚染が急ピッチで広がり、深刻化している現状が見受けられた。その原因について次のようなことが指摘されている。

1 環境法の欠点

現行法には幾つの問題が指摘された。最も頻繁に取り上げられるのは汚染行為に対する行政処罰としての過料が違法コストより低く設定されていることである。実践において過料は「排污費」¹を基準に計算するが、しかし「排污費」の設定はそもそも低い²。例えば1キロの二酸化硫黄を排出するためには0.4元の「排污費」を納めなければならない。しかし、二酸化硫黄の処理コストが1キロ当たり1元で、「排污費」より60%高い。そのため、企業にとっては脱硫黄設備を設置せず、「排污費」を納めるほうが逆にコストを節約できる。環境保護部弁公庁の2009年に公布した「法律、行政法規と行政規則の設定した環境保護行政機関の行政処罰目録」³によると、中国では行政処罰の対象となる環境法違法行為が304種類に達し、其の中で過料に処せられるのが253種類あり、違法行為全体の83.2%を占めている。実際の統計によると、各種の行政処罰のうち、過料に処せられたのが60%に上っている。さらに過料には上限がある。2008年水污染防治法が改正されるまで水質汚染事故に対する過料の上限が100万元であった。改正後水汚染事故の場合、過料の上限を直接損失の30%と改めた⁴。大気污染防治法61条は「本法の規定に違反し、大

¹ 排污費徴収使用管理条例によれば、「排污費」とは環境に汚染物質を排出する者は汚染物質の種類と量に応じて支払う費用である。「排污費」は環境保護行政機関が計算するものであり、最終的には国と地方の財政収入に入れる。なお、「排污費」は支払ったとしても、法律法規に違反する場合、それに基づく行政処罰を免れない。要するに、「排污費」は行政処罰ではなく、法令違反も条件としない。2018年1月1日より環境保護税法の施行により、排污費徴収使用管理条例が廃止され、「排污費」も環境保護税に取って代わられた。

² 2014年9月1日に、国家発展改革委員会は財政部、環境部と共同で「排污費徴収基準の調整などの問題に関する通知」を公布し、「排污費」の基準を引き上げようとしている。

³ 環境保護部弁公庁は2009年9月1日に「關於印有関規範行使環境行政処罰自由裁量權文件的通知」（環弁〔2009〕107号）を制定公布した。その付属書類1として「法律、行政法規和部門規章設定的環保部門行政処罰目録」を添付した。

⁴ 水污染防治法83条2項「普通又は比較的に大きい汚染事故を引き起こした場合、水汚染事故による直接損失の20%で過料を計算し、重大又は極めて大きな水汚染事故を引き起こした場合、水汚染事故による直接損失の30%で過料

気汚染事故を引き起こした企業事業単位に対して、単位の所在する地方人民政府環境保護行政主管部门はそれによる危害結果に基づいて直接経済損失の50%以下で過料を処する。ただし、過料が50万元を超えてはならない」と定めている⁵。調査によると、過料の上限額は企業が汚染処理施設を稼動する場合のコストを遥かに下回る。その結果、「我国の環境行政処罰のうち、過料の額は企業の違法行為による収益より遥かに少ない」⁶と指摘されている。

2004年に四川省で発生した沱江汚染事故と2005年に黒竜江省での松花江汚染事故はいずれも広範囲で流域の人々に深刻な被害をもたらしたにもかかわらず、汚染事故を引き起こした企業に100万元の過料しか科さなかった。2005年11月13日に中国石油天然ガス株式会社吉林石化支社のベンゼン作業場で爆発事故が発生し、多数のベンゼンやニトロベンゼンを含む汚染物質が松花江に流れ込んだが、事件後、環境保護総局が当時の環境保護法や水污染防治法などに基づいて上限の100万元の過料を科した。過料が少なかったためか、中国石油天然ガス株式会社は別途に500万元を吉林省政府に寄付した。それとは対照に汚染処理費用が膨大であった、2011年までの5年間で、国は松花江の汚染を処理するために計78.4億元を投入した。「現行の環境保護法律、法規が緩い。違法企業に対して過料の金額が低すぎる」⁷と当時の環境保護総局局長がそう締め括った。過料には上限があり、企業の違法活動による収益より遥かに少ないため、企業の汚染行為を抑制する効果が薄いとされている。これは学者の批判の的となり、2014年の環境保護法改正で「按日計罰」⁸

を計算する」。

⁵ 2015年8月29日に、大気污染防治法が改正され、61条は廃止された。同時に、過料の上限が100万元まで引き上げられた。特定の違反行為に対する是正措置命令に従い、是正措置を講じない場合、日毎に過料が上限なく計算されることとなる。

⁶ 汪勁「環保法治三十年：我们成功了吗」（北京大学出版社、2011年）186頁。

⁷ 郝建荣「遲到罰單再曝環保法律之尷尬」法制網2007年1月25日。http://www.legaldaily.com.cn/misc/2007-01/25/content_524701.htm。（最終訪問日：2015年6月20日）

⁸ 環境保護法59条「企業事業単位そのほか生産經營者が法に違反して汚染物質

制度が導入された。

そのほかに罰則の設定がそもそも不適切であり、それにより違法行為が助長される場合もある。中国の環境アセスメント法制度を研究する孟根巴根氏⁹によると、中国の環境影響評価法は構造上内在的な欠陥を抱えている。例えば31条によると、建設業者が建設プロジェクトに関する環境影響評価を申請せず、勝手に着工した場合、環境アセスメントを主管する部門が建設停止、期限付きの手続き補充を命じることができるが、それでも手続きを補充しない者に対して、5万元以上20万元以下の過料を科すことになる。しかし、実際には行政機関は行政処罰を強制執行する権限がないため、結果として「アセスメント許可の未申請或いは未認可のままで勝手に着工・建設する悪質業者が多く、行政部門に発覚しても過料や手続きの補充命令にとどまり、法による建設及び操業停止命令にまでは至らないものが多い」という「先に乗車し、後に券を買う」現象を指摘された。すなわち、環境アセスメントを経ないまま、建設工事に着手して、後で環境アセスメントの手続きを補充すればよい。環境アセスメント法の罰則は違法行為を思いとどまらせる力を持っていない。そのため、皮肉なことに業者の違法行為が広がる一方である。

しかし、上記のように環境法違法コストの低さが繰り返して指摘されたにもかかわらず、長い間当局は法改正を通じて、それを是正しなかったのはわざと企業の生産コストを抑え、競争力を高め、経済発展を最優先にする思惑があると考えられる。

を排出することによって、過料を科され、是正を命じられたにもかかわらず、是正を拒む場合、行政処罰を決定した行政機関が違法行為の是正を命じた日から過料を一日ごとに連続で科することができる。前項で規定する過料は、関係法律法規に従い、汚染防止処理施設の運営コスト、違法行為による直接損失または違法行為による所得などに基づいて確定する。地方性法規は環境保護の実際のニーズに応えるために、一項に規定する違法行為の種類を増やすことができる」と規定している。

⁹ 孟根巴根「中国の環境アセスメント法制度の構造・運用・効果（5・完）」北大法学論集61（1）153～157頁。

2 法執行の欠缺

法執行には次のような問題があると指摘されている。

① 行政機関の強制執行不能

現行法によれば、企業に行政処罰を与えても、行政機関は自らそれを強制執行することができず、人民法院に強制執行を申し立てなければならぬ。しかし、強制執行まで時間がかかる。「当事者が環境保護部門から行政処罰の通知を受けた日から15日以内に訴訟を提起せず、また60日以内に行政不服も申し立てないまま、行政処罰を履行しない場合、行政処罰を下した環境保護部門は人民法院に強制執行を申請することができる」¹⁰と規定されている。行政機関が行政処罰を下した時から強制執行の申し立てまで最長の場合60日間もかかる。また人民法院が30日以内に行政処罰の内容を審査することになるから、処罰が執行されるまでさらに時間がかかることになる。汚染行為の停止命令は後で強制執行されてもあまり意味がなくなる場合もある。しかも、実際には人民法院がそれを強制執行する意欲が低く、積極的に協力しないことがよく指摘されている¹¹。その原因としては、例えば、人民法院は行政処罰の強制執行から「執行費」¹²を得られないことや、行政処罰の強制執行は裁判官の人事考課の内容には含まれていないことなどが挙げられている¹³。人民法院は行政処罰の強制執行のインセンティブを欠いているということである。

その他に、行政機関の職員は環境法を執行するには十分な知識を持た

¹⁰ 全人代常務委員会法制工作委员会「環境保護部門が環境行政処罰について人民法院に強制執行を申し立てる期限に関する回答」(法工委復字[2001] 17号、2001年6月25日)。

¹¹ 汪勁・前掲注(6) 273頁。

¹² 訴訟費用交納弁法14条「申請費は下記の基準で納めることとする(一) 法により人民法院に既に法的効力が発生した人民法院の判決、裁定、調停調書、仲裁機構が法により下した裁決と調停調書、公証機関が法により強制執行効力を付与した債権文書の執行、外国裁判所による判決、裁定及び外国仲裁機構による裁決の承認と執行を申請する場合、下記の基準で納めることとする」の中には、行政機関の下した行政処罰が列記されていない。よって、行政処罰の強制執行には費用がかからない。

¹³ 汪勁・前掲注(6) 274-278頁。

ないことや、環境モニタリング設備や予算が不足していること、また、権限が限られていることなどが指摘されている。法違反をした企業に対して業務停止と企業閉鎖を命じる必要がある場合、地方政府の許可を得なければならない。しかし、実際には地方政府は経済発展や社会安定を優先的に考えているから、汚染企業に対する業務停止や企業閉鎖命令はなかなか発動しない。政府内の諸機関に比べると、環境保護行政機関の地位が低く、あまり重要視されていない。場合によっては、予算なども十分に与えられず、行政処罰から得られた過料を職員の給料に充てる地域もある。これらも地方政府が環境保護をあまり重視していないことの表れだと考えられる。

② 行政機関の権力濫用と不作為

環境保護行政機関は十分な予算を与えられなかったことが環境行政の機能不全原因の一つとされている。しかし、それよりもっと深刻なのは環境保護行政機関の権力濫用と不作為である¹⁴。

権力の濫用は主に法基準を満たしていない企業に環境アセスメントの許可や操業許可などを与えることである。その見返りに、環境保護行政機関の幹部は企業から賄賂などの利益を受け取るのがよく見られる。

中国の環境法執行は主に地方政府およびその支配下にある環境保護行政機関によって担われている¹⁵。地方政府の間では地方の発展をめぐり激しい競争が繰り広げられている。地方間の発展競争は主に地方政府の直接関与の下における経済成長競争である。地方の官僚の政治的昇進チャンスは主に地方の経済成長率と全国平均成長率の比較によって決められる¹⁶。経済の発展は官僚の考課と昇進について最も大切な指標と

¹⁴ 祝光耀「加强環境行政監察 切实維護群衆環境權益」環境保護2005年8期12頁を参照。

¹⁵ 環境保護法6条は「地方各級人民政府はその管轄下の行政区域内における環境の質について責任を持つ」と、10条は「県クラス以上の地方人民政府環境保護主管部門は本行政区域内における環境保護業務について統一的な監督管理を行う」と規定している。ほかに企業に対する立ち入り検査や汚染行為の排除措置などを行うのも地方政府の環境保護行政機関である。

¹⁶ 保建雲＝徐梅『経済転型、利益衝突与地方保護主義』（経済科学出版社、2010年）57～62頁を参照。

なっていることから、経済発展と環境保護が衝突する場合、地方政府は間違いなく経済発展を選ぶことになる¹⁷。地方政府は企業の誘致に力を入れ、企業の環境汚染コストを低く抑えるのが企業誘致の手立てとされている¹⁸。ある地方の幹部が企業を誘致する際に「我々の優勢は環境汚染を恐れないことだ」¹⁹とまで露骨に言ったこともある。地方政府を後ろ盾とする企業は環境アセスメントも行なわないまま建設に踏み切ることもしばしばある。それでも環境保護行政機関は建設プロジェクトに許認可を与えなければならない。場合によっては、企業への立ち入り検査も地方政府の許可を得なければならないこともある。環境保護行政機関は地方政府の内部機関として企業の違法行為に対して法執行をするかどうかはすべて地方政府の意思によって決められると言っても過言ではない。環境保護行政機関は環境汚染への人々の不満と地方政府からの圧力の狭間で板挟みになっているため、地方保護主義を排除し、上級環境保護機関の垂直管理を受ける必要もあると地方環境保護行政機関所属の役員から呼びかけられている²⁰。

不適切に企業に許可を与えることは環境アセスメントの実態に現れている。それは2015年の全人代の直前に広がるドキュメンタリー「窮頂之下」²¹の中において、環境保護行政機関の官僚に対するインタビューで

¹⁷ 張凌雲＝齊曄「地方環境監管困境解析」中国行政管理2010年3期94頁を参照。

¹⁸ 孫展「中国汚染遷徙路線図：環境儲備還能耗多久？」新華網2016年1月19日 http://news.xinhuanet.com/fortune/2006-01/19/content_4073609_3.htm。（最終訪問2016年11月15日）。

¹⁹ 李江＝偶正涛＝蔡玉高「環保衝突事件頻發『GDP情結』是元凶」新華網2005年9月11日 http://news.xinhuanet.com/mrdx/2005-09/11/content_3473787.htm。（最終訪問2016年11月15日）

²⁰ 郭遠明＝王聖志＝孫彬「地方環保局長『夾縫執法』」瞭望新聞週刊2006年39期50～51頁。2016年9月22日、中国共産党中央弁公庁と国务院弁公庁は共同で「省クラス以下の環境保護機関のモニタリングと法執行の垂直管理制度改革试点工作に関する指導意見」を公布した。当該指導意見は地方の環境保護行政機関を地方政府から離脱させ、環境行政が地方政府の干渉を受けない狙いがあると見られる。

²¹ 元 CCTV 人気女性キャスターの柴静が製作したものである。Pm2.5が何処から来たか、また如何にしてそれに対処することが出来るかとの質問から切り

も窺い知ることができる。環境保護部科技標準司の司長である熊躍輝²²の話によると、「60%以上の鉄鋼企業は環境アセスメント法を無視して、審査許可手続きを経なかった。審査許可手続きの停止を通知されるだけである。一千万トン規模の鉄鋼企業は十万人の就職口を作り出したため、河北省にある鉄鋼企業は既に取り締まることができない状況になっている」と言われている。

行政機関の不作为は主に企業の違法行為を見過ごし、処罰を与えないこと、すなわち職務行使の懈怠である。その原因として、汚染企業から賄賂を受けたか、地方政府から圧力を受けたことが主である。地方の環境保護行政機関は地方政府の内部機関として、地方政府の誘致した企業の汚染行為に対して行政処罰を下す際に地方政府の干渉を受けている。地方にとって大きな財源となる大企業が汚染物質の処理設備の設置を怠り、環境汚染を引き起こしても、生産停止などの行政処罰を受けないこともよく報道されている。「政府がGDPの追求を諦め、経済の発展を自分の任務とせず、官僚に対する考課内容からGDPを取り除いて初めて官僚は企業誘致の責任を下ろして、スモッグの発生を放任しないだろう」²³とその原因を仄かした。「窮頂之下」の中で山西省環境保護局の局長を務める劉向東²⁴は「地方の環境保護行政機関は政府に飼育される猫である。猫はネズミを捕まえていいのか、何匹のネズミを捕まえていいのかについてはすべて政府の決めることであり、環境保護行政機関の決めることではない」と指摘した。そうした行政機関の不作为ぶりはニュー

込み、pm2.5の発生源を追跡してきた。2015年旧正月の最中の2月28日に公表し、中国の各ポータルサイトに掲載され、二日間で1億以上の再生があったと言われている。あまり中国の人々を震撼させたため、公表から一週間後、各サイトから削除しようと共産党宣伝部は命令を出したのはその人気ぶりを物語っている。

²² 2015年12月11日、党中央規律検査委員会によって拘束され、2016年12月6日に汚染企業から賄賂を受け取ったとして収賄罪に問われ、懲役6年の判決を言い渡された。

²³ 馬克「比窮頂之下更深刻的思考：霧霾根源在哪？」新視角 <http://business.sohu.com/s2015/other1146/index.shtml>。最終訪問2015年03月23日。

²⁴ 同氏は2015年12月9日に収賄罪の疑いで逮捕された。

ス報道にも裏付けられている。例えば2014年9月6日新京報は中国の内モンゴルと寧夏回族自治区の境界地にある人気観光スポットであるとトングリ（中国語「騰格里」）砂漠の汚染問題に関する報道があった²⁵。報道によると、内モンゴルと寧夏回族自治区政府はトングリ砂漠の真ん中にそれぞれトングリ工業団地と寧夏中衛工業団地を設立し、多数の化学工業企業を誘致した。それらの化学企業は生産過程から発生した汚染物質を処理しないまま、砂漠の中に敷設したパイプを通じて砂漠の中に汚染物質を排出していた。この報道をきっかけにトングリ砂漠の汚染問題は全国から注目されるようになった。しかし、報道後も化学企業は汚染物質を排出しつづけている。2015年3月になって、汚染物質を排出した甘肅武威榮化工貿有限会社は環境保護行政機関に取り締まられていた。新京報の調査によると同社は過去の十年間で絶えず違法排出行為を行なった。国と地方の環境保護行政機関からの圧力に耐えながら、長期間に亘り汚染物質を排出することができるのは、地方政府特に環境保護行政機関が職権行使を怠ったからである。トングリ砂漠の汚染物質排出行為について通報を受けたにもかかわらず、地方環境保護行政機関はまじめに検査し、厳格に法を執行しない。事実も明らかにせず、化学企業の違法排出行為を隠している²⁶。地方政府は経済発展への配慮から企業の環境汚染と破壊行為を放任してきた。そうした政府の失敗があるのは主に政府を制約する法的メカニズムがないからだと指摘されている²⁷。

一方、行政機関の不作为は行政機関の官僚の腐敗の深刻さからも窺い知ることができる。2012年から中国では腐敗撲滅運動が展開され、職務怠慢や汚職に絡む人が次々と摘発された。報道によると、全国環境保護行政機関に所属し処分を受けた人は2012年には646人、2013年には1036人、2014年には1684人に達した。ここ三年以来、環境保護行政機関に所

²⁵ 陳傑「砂漠之瘍」新京報2014年09月06日 A12。

²⁶ 「騰格里砂漠排污企業十多年多次被查」新京報2015年03月28日 A16。

²⁷ 王曦「建設生態文明需要以立法克服資源環境管理中的『政府失靈』」中外學刊2008年2期79頁を参照。他に、丁霖「把国家環境管理権関進制度的簞子」清華法治論衡2015年24輯146～152頁を参照。張欣怡『財政体制改革与環境污染問題研究』（人民出版社、2014年）174頁を参照。

属し、処分を受けた人が毎年60%のペースで増加している。そのうち、職務怠慢によるものが40%あまりを占め、汚職によるものが20%を超えている。また、ここ五年間で環境アセスメントに関する違法事件が合わせて70件余りに達し、そのうち汚職に絡むのが40件あまりであった²⁸。2015年7月30日に、環境保護部の副部長を務める張力軍が重大な紀律違反と違法行為の疑いがあるとして中国共産党の紀律検査部門から調査を受けていることが報道された。「2012年1月から2013年6月まで、全国環境保護機関に所属する977人の公務員が法律又は党規律に違反するとして党規約又は法によって処罰されていた。そのうち、職務怠慢と収賄が68.1%を占めている」²⁹と環境保護領域の腐敗の深刻さは浮き彫りにされている。其の中に、地方環境保護行政機関のトップを務める者も少なくない。例えば、2013年で安徽省檢察機関が立件し捜査した環境保護領域の汚職事件で合わせて133人が摘発された。そのうち、庁級幹部1人、処級幹部20人、区、県環境保護局の局長が8人であった³⁰。「高い汚染処理コストに比べて、検査に来る官僚に金を送るほうが安い」³¹、「環境保護は実際汚染保護に変質した」³²や「スモッグよりもっと怖いのは環保腐敗だ」³³とまで揶揄されている。これらは環境保護行政機関の不作為の

²⁸ 宋騰虎「全国環保系統去年1684人受処分 前年1036人」南都網 <http://www.nandu.com/html/201503/26/1053676.html>。

²⁹ 中央紀委監察部駐環境保護部紀檢組監察局『環保系統黨員幹部警示錄』（中国環境出版社、2013年）2頁。

³⁰ 文顯堂「治霧靄先要治『環保腐敗』」中国經濟週刊2014年4月7日。庁級や処級などはいずれも中国の行政幹部の等級を示すものであり、庁級は省クラスの環境保護庁の長に相当するクラスであり、処級は市クラスの環境保護局局長に相当するクラスである。中国の環境保護行政機関は中央には國務院に所属する環境保護部、地方には、省政府に所属する省クラスの環境保護局、市政府に所属する市クラスの環境保護局、県政府に所属する県クラスの環境保護局から構成されている。

³¹ 中央紀委監察部駐環境保護部紀檢組監察局・前掲注（29）9頁。

³² 袁春湘「我国環境司法的現状、問題及相關建議」中国審判新聞月刊87期98頁。

³³ 史衛燕＝周暢＝王建＝曹国厂「以汚養汚！比霧靄更可怕的是環保腐敗」新華社 http://www.hn.xinhuanet.com/2014-03/10/c_119696742.htm、最終訪問2016年3月23日。

深刻さを物語っている。

以上のように、環境行政の機能不全の原因として、環境法の欠点と法執行の不健全などが指摘されている。しかし、法律に不備があるから、行政機関は十分に企業の汚染行為を是正することができないと考えるのは決して中国の実態に合致しないと思われる。そもそも、中国で政府は常に法律に基づいて行動するとは限らない。2014年に北京で APEC が開かれるのを前に、政府は北京の周辺にある工場の一時操業停止や自動車の通行制限などを要求し、汚染物質の排出を大幅に低減させたため、人工的に青空を作り出した。同じようなことは2015年の反ファシズム軍事パレードや2016年の杭州 G20の開催の際にも行われた。これらのイベントの開催に合わせ、政府はわざと悪い環境状態を実現するため、臨時的な強制措置で汚染物質の排出を抑制した。これらの措置は法律に基づいて行われるわけではなく、あくまでも政府の臨時的な命令や要求に基づいて行われたのである。中国では政府は何かをやろうとすれば、たとえ法律がなくてもできると考えるのが普通である。法律は政府の足手まといにはなっていない。また、法律によらなくても党の系統を通じて国有企業などに指示命令することもできる。法律に抜け穴があるように見せつけるのはあくまでも経済発展のために環境を犠牲にするという政府の本意を隠し、批判をかわすためであろう。

政府のそうした本意は環境保護行政機関の法執行を妨げることに見出すことができる。地方政府は経済発展のために積極的に企業誘致に力を入れている。そうした企業の競争力を維持させるために、環境コストを含む生産コストを低く抑え、たとえ違法排出行為があったとしても行政処罰を与えないと言われて久しい。地方政府の強い経済発展志向は「政治と経済の一体化」³⁴とも言われている。特に国有企業または地方官僚もしくはその親族の所有する企業が多い場合、その特徴がもっと顕著である。中国では経済発展を最優先にする所謂 GDP 至上主義の下で、環境を犠牲にしている。環境保護行政機関の官僚も地方政府のそうした思惑を熟知したうえで企業の違法行為に目を瞑る見返りに、賄賂を受け

³⁴ 張玉林「政経一体化開発機制与中国農村的环境冲突」探索与争鳴2006年5期75頁。

取ったのである。あえて法執行を厳しくする官僚はかえって地方政府の機嫌を損ない、辞任に追い込まれるかもしれない³⁵。

学者の指摘した上述のような原因はあくまでも表向けのものであり、根本的な原因ではない。根本的な原因は政府の経済発展の最優先という政策にある。さらに言えば、政府は環境保護を犠牲にしてもいいということにある。民主主義の欠如により政府は国民から制約を受けないので、あえて国民の健康を犠牲にすることができるのである。たとえ法律上や法執行に問題があるとしても、それを増強すれば、ある程度環境を改善することができると考えられる。それを環境公益訴訟創設理由とするのはあまり説得力がないと思われる。

第2節 司法の問題

1 私益の限定解釈

現行法では私人は自分と直接な利害関係のあることについてのみ民事訴訟か行政訴訟を提起できると解されている。中国の民事訴訟法108条（2012年改正後の119条）は「訴えの提起が次の条件に符合しなければならない。（一）原告が本件と直接な利害関係のある公民、法人その他の組織である。（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で、また受訴人民法院の管轄に属さなければならない」と規定している。

環境汚染や生態破壊による被害の過程は二段階に分けることができる。まず、環境汚染による環境機能の低下の段階である。環境の負荷能力を超える汚染物質を排出し、環境自身では浄化し切れないため、環境の機能が低下する段階である。第二の段階では、蓄積された汚染物質が環境を介して人身的または財産的な損害を及ぼす。現行の民事訴訟法や行政訴訟法は私人の権利利益の救済を目的とするため、第二段階にしか対応できないとされている。予防的な視点から見て、第一段階に対処す

³⁵ 邢化峰「基層環保執法軟肋該如何突破？—反思固鎮県6位環保官員被集体停職事件」環境保護2010年13期44～46頁を参照。

ることがとても大切である。しかし、個人や環境保護団体はこの第一段階に取り組もうとしても、法的手段がないとされている。2005年の松花江の汚染事故について北京大学法学部の教員と学生たちは訴訟を提起したが、結局黒竜江省高級人民法院に門前払いされた。事件の経緯は次の通りである。

2005年11月13日、吉林省吉林市にある中国石油天然ガス株式有限会社（ペトロチャイナ）吉林石化支社のベンゼン作業場で激しい爆発があった。ベンゼンやニトロベンゼンを大量に含有する汚水が直接松花江に流れ込んだ。北京大学の先生と学生6人がペトロチャイナなどを相手に松花江への危険除去及び原状回復、松花江流域汚染の処理と生態回復のため100億元の賠償を求めて訴訟を提起したが、結局黒竜江高級人民法院に受理されなかった。しかし、人民法院は受理を拒絶したのは原告不適格など法律上の理由によるものではなく、政治的な理由により人民法院が扱うことができないと説明していた³⁶。なお、この事件を以て私益訴訟の限界と捉えて、環境公益訴訟を創設する必要があると主張する学者が少なくない³⁷。

また、環境行政訴訟について、行政訴訟法41条は「訴訟提起が次の条件に符合しなければならない。（一）原告が具体的な行政行為により自分の合法的な權益が侵害された」と規定している。中国では行政訴訟の対象が具体的行政行為に限られているため、実際に人民法院に提訴した環境行政事件が少ない。行政機関の抽象的な行政行為³⁸又は不作為に

³⁶ 趙昊「松花江汚染案对我国現行民事訴訟法的拷問」河北經貿大学学报2007年01期24頁。

³⁷ 江小金「從一著名案例論建立環境公益訴訟的必要性」法制与社会2007年11期374頁を参照。趙昊「松花江汚染案对我国現行民事訴訟法的拷問」河北經貿大学学报2007年1期26～28頁を参照。

³⁸ 行政訴訟法13条2項「人民法院は公民、法人又はその他の組織が次に掲げる事項について提起した訴訟を受理しない。（二）行政法規、規則または行政機関の制定、公布した普遍的な拘束力を有する決定、命令」は学説上、抽象的な行政行為とされている。抽象的な行政行為が公民、法人又はその他の組織の合法的權益を侵害した場合、その取り消しを國務院または地方の人民代表大会及びその常務委員会が行なうことになる。人民法院は案件の審理において、抽象

よって人の権益が侵害されたとしても、被害者は行政訴訟を提起することができないとされている。そのため現行の行政訴訟法では個人や環境保護団体は自分と直接な利害関係のない環境汚染について訴訟を提起することができない。「我が国の現行法における原告適格のルールは私人の合法的な人身的と財産的な権益の保護を目的とし、公共的な環境利益の保護を見落としている」³⁹と指摘されている。

2 不受理

従来、中国において当事者の提起した訴訟が人民法院に受理してもらわないという不受理の現象が存在していると指摘されて久しい⁴⁰。特に集団的訴訟事件の場合、人民法院は保守的な態度を示し、厳しい審査を取っていると言われている⁴¹。人民法院は事件の審理に際して社会安定の維持という政治的役割を同時に果たさなければならないので基本的には政治的リスクのない事件を受理する。最初から判決を執行する見込みがない場合、人民法院は訴訟を受理しない傾向が強い⁴²。

上述のように、中国の地方政府は経済発展を最優先にしているため、地方の経済発展に大きく貢献する汚染企業が被害者に訴えられる事件では、地方政府は人民法院に働きかけて訴訟を受理させず、または企業に有利な判決を下させることがしばしばある。また、中国では裁判の独立がまだ実現しておらず、人民法院の人事と予算はすべて地方政府に決められる⁴³。そういう環境の下で、人民法院は地方政府の干渉を完全に押

的行政行為が法に違反したことを発見した場合、その取り消しの提言を制定機関に提出することができるが、自らそれを取り消すことはできない。信春鷹『中華人民共和國行政訴訟法釈義』（法律出版社、2014年）47頁を参照。

³⁹ 陳亮「環境公益訴訟背景下我国伝統原告適格規則的反思与重構」法律適用2014年1期86頁。

⁴⁰ 張衛平「起訴難：一個中國問題的思索」法学研究2009年6期65～76頁を参照。

⁴¹ 曾進「通往和諧之路的必經之門—对我国民事訴訟受理範圍的反思」司法改革理論評2007年1期166～167頁を参照。

⁴² 韓永「『不予受理』の訴権困境」中国新聞週刊2008年42期38頁を参照。

⁴³ 2013年11月12日に中国共産党第18期第3回会議で通過した報告では「省クラス以下の地方人民法院、検察院の人事と予算の統一管理を推進する」との方針

しのけることができない⁴⁴。裁判官は法律を適用して紛争を解決すればよいとせず、社会の安定、地元の経済の発展なども考慮しなければならない⁴⁵。「不受理は環境司法体制の欠陥と行政機関の干渉から生まれた問題である」⁴⁶と指摘されている。そういう問題が最高人民法院にも既に意識され、2014年に最高人民法院は行政区画を跨る環境訴訟の管轄権を模索することを指示した⁴⁷。それが具体的な事件の審理に際して、地方政府から干渉を受けさせないのが目的だとされている。

なお、現実としては「中国では被害の救済を法院に訴えたとしても法院により立案されず、法に基づく救済が得られないケースが存在する」⁴⁸と指摘されている通り、ただでさえ、環境汚染の被害者による民事訴訟は人民法院になかなか受理してもらわない。環境公共利益の一部をたとえ私人の利益と解釈する余地があるとしても、人民法院に門前払いされる可能性がある。環境汚染による被害者の救済を阻害する具体的な現象として環境事件の「受理難」「判決難」「執行難」が取り上げられている⁴⁹。数多くの環境民事、行政事件が人民法院に門前払いされ、司法手続きに入ることすらできない。その原因として法院には政治的機能が要請されていること、判決に対して事態毎に異なる全背景事情を汲んだ総合的な判断が期待されていることが挙げられている⁵⁰。統計によると、中国で

が正式に打ち出され、各省内の地方人民法院の人事と予算は地方政府から高級人民法院への統一管理に移される動きが相次いでいる。

⁴⁴ 韓徳強『環境司法審判区域性理論与实践探索』（中国環境出版社、2015年）9頁を参照。

⁴⁵ 王燦發「論法官的職責与環境法治」『中国環境法治2008年卷』（法律出版社、2008年）189～190頁を参照。

⁴⁶ 陳濤「依法抗争中的『法院不受理』現象研究」華東理工大学学報（社会科学版）2015年1期8頁。

⁴⁷ 最高人民法院「環境資源審判工作进行全面的に強化し、生態文明建設の推進に有力な司法保障を提供する意見」において「行政区画と適切に分離する環境資源事件管轄制度の創設を模索する」と規定した。

⁴⁸ 桜井次郎「中国における環境公害被害者救済の阻害要因についての一考察——『不立案』問題を中心に」神戸外大論叢64（4）103頁参照。

⁴⁹ 呂忠梅「論環境紛争の司法救済」華中科技大学学報2004年4期44～45頁を参照。

⁵⁰ 桜井次郎・前掲注（48）107-108頁参照。

は環境問題による不法行為紛争は毎年十万件あまりに達しているものの、「司法のルートで紛争を解決された事件は僅か環境紛争事件の1%にも満たない」と指摘されている⁵¹。それとは対照的に環境汚染に関する集団騒動が年々増えている。「1996年以來、環境集団騒動事件は年平均29%の速度で逡増している。重大な環境事件は頻発している。2005年以來環境保護部は直接処理した事件は927件あり、重大または極めて重大な事件は72件ある。特に2011年に重大事件は前年同比120%増加した」⁵²。即ち、環境汚染による紛争のうちほとんどは司法による救済を得られないといっても差支えないだろう。

一方、たとえ被害者による提訴は受理されても、人民法院は事件の審理を先に延ばしたり、地方政府は被害者に圧力をかけて訴えを取り下げさせたりすることもある。2014年に中国湖南省衡陽市で300人の児童の血中鉛濃度が基準値を超えていた事件では、53人の被害者は汚染企業を相手に損害賠償を求めて訴訟を提起した。しかし、訴訟は受理された後、地方政府は絶えず原告らに訴えを取り下げようように働きかけていた。結局、開廷までに42人の原告は書面で訴えを取り下げた。残りの9人に対して裁判官は開廷直前になって予定の開廷日より更に二ヶ月間延期することにした。事件の審理が長引くと地方政府からの圧力には堪えられないという懸念の声は原告の間で広がっていた⁵³。地方政府は原告らの提訴を阻止しようとしている。中国にはがん村⁵⁴が数多くあるものの、がん患者が汚染企業を相手に民事訴訟を提起するがあまり見られない。また訴訟を提起した際に地方政府に阻止されるのがよく見られる⁵⁵。

⁵¹ 楊朝飛「我国環境法律制度与環境保護」中国人大2012年21期39頁。

⁵² 楊朝飛・前掲注(51) 37頁。

⁵³ 薛小林「湖南児童血鉛案撤訴潮 工作組日夜上門交流」中国日報 http://cnnews.chinadaily.com.cn/2015-05/08/content_20657523.htm。

⁵⁴ がん村とは水質悪化や有害物質の汚染によりたくさんの人が癌にかかる村を指す。中国環境保護部が2013年2月に発表した「化学物質の環境リスク管理計画書」においてがん村の存在を正式に認めた。2011年までに全国で合わせて351個のがん村を発見したと言われている。龔勝生＝張涛「中国『癌症村』時空分布変遷研究」中国人口・資源与環境2013年9期156頁。

⁵⁵ 陳阿江＝程鵬立＝羅亜絹『癌症村調査』（中国社会科学出版社、2013年）60～

この事件からも伺われるように中国では環境汚染の被害者は汚染企業を訴える際に人民法院は地方政府から圧力をかけられ、受理を拒むかまたは受理した後で事件の審理を先延ばしすることがよくある。被害者は常に不利な立場に置かれて、「全体的に言えば、案件の受理を制限し、判決が下されるのを引き伸ばし、損害の認定を難しくする」⁵⁶と指摘されている。

地方政府は人民法院に働きかけてまで被害者による民事訴訟を抑えようとするのは被害者の被った損害を企業の生産コストに入れないためであろう。汚染コストを内部化できないのは法律自身の問題ではない。あくまでも政府がそうさせないのである。被害者は民事訴訟を通じて自身の権利利益を守ることができないのに、自身の権利利益と直接的な利害関係がない環境公共利益を守ることがなおさらできないと想像できる。しかし、それは法律に問題があるのではなく、法を司る者は完全に法律を執行したくないことに問題があるのである。そういう環境の下で現行法の限界を議論すること自体は説得力を欠いていると言わざるを得ない。果たして、個人による民事訴訟では環境公共利益を守ることができないのか、できないとすればどの部分なのかを詳しく検証せずに私人は訴訟で環境公共利益を守ることができないと断定した。それは意図的に個人の環境公共利益への関与を遮断しようとするように見て取れる。

3 刑事罰の少なさ

2011年の改正まで、刑法338条は重大環境汚染事故罪について「国家规定に違反し、土地、水域、大気に放射性廃棄物、伝染病病原体を含む廃棄物、有毒物質その他危険廃棄物を排出、投棄又は処理することによって重大な環境汚染事故を引き起こし、公私財産に重大な損失又は人身死傷など深刻な結果をもたらした場合、三年以下の有期懲役又は禁錮に処

61頁を参照。場合によって地方政府は公安局などを含むあらゆる権力手段を駆使して被害者の訴訟を妨害する。王黎明「王德華：維權沒有回頭路」中国質量万里行2005年3期35～36頁を参照。

⁵⁶ 裴敬偉＝汪勁「中国企業為什麼不屑與社会環境責任的承担」『中国環境法治2007年卷』(法律出版社、2007年)172頁。

し、罰金を単独で又は併科する。結果が特別深刻な場合、三年以上七年以下の有期懲役と罰金に処する」と規定している。2011年の刑法改正で其の罪名を「重大環境汚染事故罪」から「環境汚染罪」と改めた。また、その要件となる「公私財産に重大な損失又は人身死傷など深刻な結果をもたらす」を削除した。改正後の刑法338条は環境汚染罪「国家规定に違反し、放射性廃棄物、伝染病病原体を含む廃棄物、有毒物質その他有害物質を排出、投棄又は処理することによって深刻な環境汚染を引き起こす場合、三年以下の有期懲役又は禁錮に処し、罰金を単独で又は併科する。結果が極めて深刻な場合、三年以上七年以下の有期懲役と禁錮に処する」と規定している。

統計によると、2002年から2011年まで全国法院で扱った重大環境汚染事故犯罪事件が僅か109件であった⁵⁷。全国環境統計公報によれば、2001年から2010まで判決を下した重大環境汚染罪事件は合わせて37件となっている。年別を見ると次の通りとなっている。

表4 2001年～2010年までの重大環境汚染事故罪事件数⁵⁸（単位：件）

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
5	4	1	2	2	4	3	2	3	11

北大法意⁵⁹で「重大環境汚染事故罪」を入力して検索したら僅か13件の裁判例しか見られなかった。実際に人民法院の審理した事件のうち、有罪判決を下したのはわずかしかなだろうと推測することができる。また、行政処罰を履行しない者に対する刑罰は用意されていないため、行政命令や処罰に従わなくても刑罰に処せられることはない。実際に中国の環境悪化が厳しさを増す状況を考えると、汚染者に対して刑罰を課す

⁵⁷ 袁春湘「我国環境司法的現状、問題及相關建議」中国審判新聞月刊87期99頁。

⁵⁸ 全国環境統計公報によるものである。全国環境統計公報とは環境保護部の公表した統計資料である。環境保護部のホームページ（<http://zls.mep.gov.cn/hjtj/qghjtjgb/>）に掲載されている。2001年から2010年までとしたのは、2001年以前と2010年以降は全国環境統計公報に重大環境汚染事故罪の件数が記載されていないからである。

⁵⁹ 北大法意とは中国で収録案件の最も多い法律データベースである。

のが極めて少ないと言える。その原因について次のように分析されている。重大環境汚染事故罪やその後の環境汚染罪はいずれも「法規定に違反している」という違法性が要件となっている。しかし環境法違反行為に対する行政処罰と刑事罰の線引きが必ずしも明確になっていない。環境保護行政機関が環境法違反行為を取り締まる際に、警察の刑事告発に移送するかどうかを判断しにくい。しかも刑事告発に移送するインセンティブが足りない⁶⁰。その原因として、地方環境保護行政機関は地方の経済的利益を優先的に考慮し、刑事告発に移送しない傾向があると指摘されている⁶¹。刑事告発される環境事件が多くなると、環境保護行政機関の幹部は人事考課において不利益を受け、場合によっては刑事責任⁶²を問われる恐れがあるため、「行政処罰を以って刑罰を代える」⁶³ことが広く行なわれている。実際には環境保護行政機関は環境汚染を放任する態度を取っているので、汚染者を刑事告発に移すと、行政機関の職員自身も巻き添えになるかもしれない。そのため、行政処罰で事件を収める傾向が強い。

それに対処するために、2001年7月に国務院は「行政機関による犯罪の疑いのある事件の移送に関する規定」⁶⁴を制定した。2007年に国家環境保護総局は公安部、最高人民検察機関と共同で「環境保護行政機関による環境犯罪事件の移送に関する若干規定」⁶⁵を公布し、「行政処罰を

⁶⁰ 焦艷鵬「我国環境汚染刑事判決闕如的成因与反思」法学2013年6期80頁を参照。

⁶¹ 鄧文英＝湯穎「環境汚染刑事案件查处的实践困境与对策」法制博覽2015年27期47頁を参照。

⁶² 刑法408条は「環境保護監督管理に責任を持つ国家機関の職員は深刻な職務怠慢により重大な環境汚染事故が発生し、公私財産に重大な損失をもたらし、または人身傷害と死亡の重大な結果を招いた場合、三年以下の有期徒刑又は禁錮に処する」と規定している。

⁶³ 王樹義＝冯汝「我国環境刑事司法的困境及其对策」法学論評2014年3期124頁。「行政処罰を以って刑罰を代える」というのは即ち行政処罰で事件を済ませ、警察に刑事告発に移送しないことである。

⁶⁴ 国務院「行政執法機関移送涉嫌犯罪案件の規定」(2001年7月9日国務院令310号)。

⁶⁵ 環境保護総局＝公安部＝最高人民検察機関「關於環境保護行政主管部門移送涉嫌環境犯罪案件的若干規定」(2007年5月17日、環発[2007]78号)。

以って刑罰を代える」ことの防止を目的として掲げている。2013年6月最高人民法院は最高人民検察機関と共同で「環境汚染刑事事件の法適用における若干問題に関する解釈」⁶⁶を公布した。いずれも環境法違反行為に対する刑事告発を強化する狙いがある。ただ、これらはいずれも行政規則であり、罰則もないなどの問題が指摘されている⁶⁷。

実際に環境汚染行為に対する刑事告発を担う公安局と検察機関はいずれも地方政府の構成部分である。地方政府は経済発展を最優先にする以上、公安局や検察機関はあえて地方政府の機嫌を損ない、汚染者の刑事責任を厳しく追究することが難しいと考えられる。すなわち、刑事告発の少なさは経済発展のために環境汚染を犠牲にするという地方政府の意向を反映するものと思われる。地方政府は環境汚染罪事件を厳しくしようとするれば、刑事事件が増える。2013年に環境保護行政機関が公安局に刑事告発に移送した環境汚染罪事件が300件に上り、それ以前の5年間の総件数を超えた。同時に公安局の立案した事件は247件に上り、それ以前の10年間の総件数を超えるものとなった⁶⁸。汚染者に対して刑事告発に踏み切るかどうかについて地方政府は鍵を握っている。地方政府は経済発展の最優先から方針転換しなければ汚染者に対する刑事告発が控えられるだろうと予想できる。

このように被害者による民事訴訟も汚染者に対する刑事告発も地方政府に抑えられ、汚染行為は事実上放任されている。「司法機関は我が国の環境法執行と環境法治の発展を制限していると言える」⁶⁹と指摘される。しかし、人民法院も公安局も検察機関も全て地方政府にコントロールされているから、真の問題は司法にあるのではなく、地方政府にあるのである。さらに言えば、中国では一党支配を堅持し、地方政府を含むすべての権力機関が党に牛耳られているため、根本的な問題は党の経済

⁶⁶ 最高人民法院「環境汚染刑事事件の法適用における若干問題に関する解釈」（法釈〔2013〕15号、2013年6月17日公布、2013年6月19日施行）。

⁶⁷ 王樹義＝馮汝・前掲注（63）125頁。

⁶⁸ 錢昊平＝陳詞「政法委『転型』一年」南方週末2014年1月17日 <http://www.infzm.com/content/97558>（最終訪問日2016年11月16日）。

⁶⁹ 汪勁・前掲注（6）317頁。

発展の最優先による正統性調達という方針にあると言えるだろう。

結局、環境行政も司法もすべて機能不全に陥り、汚染企業の違法コストが低く、逆に法遵守のコストが高いという現象が生じてしまった。法学界では行政機関による法執行を飛び越えて環境保護団体などは直接汚染者を訴えるという発想が生まれた。環境公益訴訟はまさにその手段として汚染行為を是正する役割が期待されている。

第3節 環境公益訴訟の機能

上述のような背景の下で、環境公益訴訟には多大な期待が寄せられている。環境公益訴訟はどのような機能を果たすることができるか、以下は学界の議論を中心に概観しておく。

1 環境行政への補充機能

上述のように環境公益訴訟の必要性を唱える学者はあまねく環境行政の機能不全を念頭に置きながら、環境公益訴訟が環境行政の機能不全を補充する機能を有することを強調している。「環境公益訴訟は環境保護行政機関がいろいろな原因で環境法を執行する能力がなく、または意欲がないという場合の環境法執行不十分な弊害を克服することができる」⁷⁰と指摘し、環境公益訴訟を環境行政による法執行の補充手段と捉えている⁷¹。それとともに、環境行政に対する監督機能も強調され、「公益訴訟制度は国家による行政管理の抜け穴を補う役割がある有効な監督方式であり、法律の本当の実施を保証する機能、予防機能を有する有効な激励メカニズムである」⁷²とまで期待されている。これらは汚染企業の環境汚染行為は行政機関に是正されなくても環境公益訴訟の原告は民事訴訟を提起し、汚染行為の差止めと環境修復費用を請求することがで

⁷⁰ 陳亮『環境公益訴訟研究』（法律出版社、2015年4月）28頁を参照。

⁷¹ 王学成「論檢察機關提起環境民事公益訴訟」人民檢察2009年11期19頁。ほかに、陳虹「環境公益訴訟功能研究」法商研究2009年1期29頁。

⁷² 顏運秋「中国亟需公益訴訟理念与制度」湖南工程学院社会科学学报2003年3期???

きするという論理である。よって、環境行政による法執行を補強する役割を果たしうると言われている⁷³。

上述したように、環境行政の機能不全の原因として行政機関による汚染企業の庇護や、行政不作為、経済発展重視などの要因が挙げられている。環境公益訴訟が創設されると、原告は直接汚染者を訴えることができる。行政機関の不作為や汚染企業との癒着などがあっても企業の環境汚染行為を訴訟で是正することができるとされている。つまり、行政機関を飛び越えて汚染者の環境汚染責任を追究するという期待がある。また、行政過料には上限があるのに対して、環境公益訴訟で汚染者に請求することができるとされる環境修復費用には上限がないため、「違法コストが低い、遵法コストが高い」という現象を解消することができると期待されている。

こうした議論は環境行政の代替的な措置として環境公益訴訟を構想しているようである。環境行政の改善についてはあまり議論していない。環境行政の機能不全による環境汚染の後始末に位置づけられている環境公益訴訟は環境汚染の予防機能が欠けると予想できる。一方、果たして、環境公益訴訟の原告は環境保護行政機関から何らの影響も受けずに、独自で環境公益訴訟を展開することができるかはそうした補充機能発揮の鍵となっている。しかし、中国では社会団体の設立と活動が政府の厳しい監視下に置かれている現状では、環境保護団体が環境保護行政機関を押し退けて、独自で訴訟を展開し、法執行を補充する役割がなかなか樂觀視できないと思われる。

2 大衆参加機能

上述の環境行政の補充機能のほかに、環境における大衆参加の監督機能、すなわち「汚染源の近くに住んでいる大衆は常に環境違法行為の最も経済的且つ効果的な監督者である。政府が環境法を執行できない場合に環境保護団体を含む多数の主体が法執行に加わることによって環境法の有効な実施を確保することができる」⁷⁴を強調する者がいる。一方、

⁷³ 符建敏＝谷徳近「環境公益訴訟の類型和功能」環境保護2010年21期42頁参照

⁷⁴ 高潔「環境公益訴訟——環境執法の新機制」世界環境2010年02期40頁。

大衆参加の民主的機能、すなわち「環境公益訴訟は公衆が環境保護に参加する重要な方法であり、大衆及び環境保護団体の環境保護に参加するための司法ルートを提供した」⁷⁵、「公益訴訟制度の創設は市民が社会公共事務の管理に参加する権利を実現させ、法による支配を推進する有効なルートである」⁷⁶などを強調する人もいる。さらに「公益訴訟制度は人々が国家事務の管理に参加する新しいルートを提供し、人々のこの権利の実現に司法保障も提供した。訴訟における民主の現れであり、訴訟領域における民主の制度化と法律化である」⁷⁷というように環境公益訴訟を訴訟における民主の体現とも捉えられている。

環境公益訴訟のこうした役割を主張する意見は主に環境公益訴訟の原告を大衆が広く参加できる環境保護団体と想定している。しかし、実際には一体誰が原告となれるか、また環境保護団体が本当に大衆と同一視することができるかについては深く検証していない。ほとんどは立法論的な空想に過ぎない。環境公益訴訟の構想に際してアメリカの市民訴訟を参照しながら、アメリカの市民訴訟が果たしている役割をそのまま中国の環境公益訴訟に当てはめようとしている。「環境公益訴訟を含む公益訴訟は本質において市民が公共事務に参加する手段の一つである」⁷⁸と纏められている。「アメリカの環境市民訴訟制度が環境法執行の補充と位置づけられている。市民は動員され、環境監督と管理に参加することによって企業の環境法遵守を促進し、環境保護の目標を達成する」⁷⁹と大衆参加の役割を強調している。さらにアメリカの市民訴訟からの啓発の一つとして法執行と監督への市民参加が取り上げられている⁸⁰。

⁷⁵ 李義松＝蘇勝利「環境公益訴訟的環保邏輯与法律邏輯」青海社会科学2011年1期62頁。

⁷⁶ 王応強「試論我国公益訴訟制度的構建」学習論壇2004年1期47頁。

⁷⁷ 顔運秋『公益訴訟理念研究』（中国檢察出版社2002年12月）。

⁷⁸ 王太高「環境公益訴訟制度的本質分析与立法借鑑」社会科学輯刊2013年6期65頁。

⁷⁹ 林燕梅＝成功「美国公益訴訟制度下水汚染案例分析」中国環境法治2011年卷（上）96頁。

⁸⁰ 李艷芳「美国的公民訴訟制度及其啓示」中国人民大学學報2003年2期128～129頁。

中国の法学界では環境公益訴訟に期待する上記のような役割はほとんどアメリカの市民訴訟を意識したものである。これらも環境公益訴訟の立法を推進するための立法論的な主張に過ぎない。いずれにせよ、環境公益訴訟に期待された役割はいずれも環境保護団体、しかも大衆が広く参加できる環境保護団体による訴訟提起を前提に考えたものである。環境行政が十分に機能していない場合、大衆は前面に出て環境保護団体を通じて汚染者を相手に環境公益訴訟を提起する。それによって、環境行政の機能不全を補完し、大衆も環境保護団体を通じて訴訟に参加することができるという論理である。環境公益訴訟の立法後の展開は果たして学界のこうした期待に応えたかどうかは更なる考察が必要である。筆者は学者たちの期待があまり楽観すぎると考えられる。繰り返して言うように、中国の地方政府は実質的に地方の人民法院、検察機関と公安局などをコントロールしている。地方政府のトップは地方において皇帝のような存在と準えられている⁸¹。政府は必ずしも法律の範囲内に限って活動するとは限らない。法律上、環境保護団体に訴権を付与するとしてもそれは必ずしも人民法院に受理されるとは限らない。たとえ受理されたとしても企業に有利な判決を下す可能性がある。さらに、社会団体に対して遍く厳しい管理体制を敷いているため、環境保護団体は地方政府の意向を無視して環境公益訴訟に踏み切るとは考えにくい。特に地方の経済発展を支える大手企業を相手とする訴訟提起は何らかの形で地方政府に妨げられる恐れがある。学者たちは中国の環境公益訴訟がアメリカのような役割を果たすことを期待しているが、実際には中国には司法の独立もないので、そのような期待が結局外れることになるだろう。

第4節 環境公益訴訟の理論的基礎

環境公益訴訟で原告は訴訟請求との間に直接な利害関係がないとされている。それなのに、なぜ原告は汚染者に対して訴訟を提起することが

⁸¹ 喬德福『一把手腐敗治理研究』（法律出版社、2015年）159頁を参照。地方において自分が皇帝のような存在と思う地方トップが少なくない。石書軍＝籍俊平『『皇帝意識』与『一把手』監督』決策諮詢2003年9期42頁を参照。

できるか。原告適格を基礎づけるために法学界では公共信託理論、私人検察総長理論、環境権論、環境責任理論を提示されている。そのうち、公共信託理論や私人検察総長理論はいずれもアメリカの環境市民訴訟の原告適格を基礎づける理論として紹介されている。それに基づいて中国の環境公益訴訟を創設しようとする思惑が学者の間に広く存在する。

中国環境公益訴訟の立法が議論されはじめた頃からアメリカの環境市民訴訟⁸²を紹介する論文が数多く発表されていた。中国学術文献オンラインサービスの Cnki に「美国公民訴訟」のキーワードを入力すると、385本の論文が出てくる。其中で代表的なのは例えば2003年発表された「美国的公民訴訟制度及其啓示」⁸³を挙げることができる。同論文はアメリカの市民訴訟を次のように紹介している。

「市民訴訟制度はアメリカ環境保護法における特色のある制度である。市民は法により企業が法定の環境保護義務に違反し、環境を汚染した行為又は環境保護行政機関が法定職責を履行しなかった行為に対して訴訟を提起することができる。市民は汚染者に対する訴訟であろうと、行政機関に対する訴訟であろうと、いずれも市民の個人利益のためではない……市民訴訟は本質において公益訴訟である」

アメリカの環境市民訴訟に見習い、中国の環境公益訴訟を創設すべき

⁸² アメリカの環境市民訴訟は大気浄化法 (Clean Air Act)、清浄水法 (Clean Water Act)、絶滅のおそれのある種の法 (Endangered Species Act)、資源保全回復法 (Resource Conservation and Recovery Act) など22の環境法律に散在している。大気浄化法505条「本条 (b) 等に定める場合を除き、何人も (1) (A) 本章の下における排出基準もしくは (B) 当該排出基準に関し行政機関もしくは州が発した命令に違反していると申し立てられるすべての者 (合衆国及び合衆国憲法11修正によって認められた範囲内のすべての政府組織もしくは行政機関を含む) に対して、または (2) 行政機関が本章のもとにおける裁量的でない行為もしくは義務の履行を怠っていると申し立てられている場合にはその行政機関に対して、自らの利益のために私的訴訟を提起することができる」と規定している。日本にはそれを紹介する論文と著作は主として、西村淑子「アメリカの環境市民訴訟」成城法学63号 (2000年) 154～155頁、畠山武道『アメリカの環境訴訟』 (北海道大学出版会、2008年) 271～296頁などがある。

⁸³ 李艷芳「美国的公民訴訟制度及其啓示」中国人民大学学報2003年2期122～129頁。

だとの発想が広がっている。「我が国の環境公益訴訟制度の創設と発展はアメリカ公民訴訟制度の参照によるところが大きい。その中核をなす内容は社会組織が環境公共利益を侵害した行為に対して訴訟を提起し、法的手段を以って環境法違反行為を是正することである」⁸⁴とされている。それとともに、原告適格を基礎づけるために、アメリカにある公共信託理論や私人検察総長理論などが紹介されている。

1 公共信託理論

この理論によれば、国家と人民全体の間には公共自然についての信託関係が成立し、自然が国民全体の所有する財産であり、国家は受託者として国民の利益のために自然を管理している。これを紹介する論文はほとんどアメリカミシガン大学ロースクールのサックス（Joseph L.Sax）の見解を引用している。即ち日照、水、野生動植物など環境要素は国民全体の所有する公共財産である。国民は公共財産の管理を政府に委ねている。こうして政府と国民の間には信託関係が成立する。環境保護の推進に伴い、公共信託理論は人々に広く受け止められるようになった。それを一つの憲法原則として数多くの州憲法に書き込まれ、州政府は公共自然資源の受託者であると規定されるようになったと紹介されていた⁸⁵。

環境公共信託理論はそのまま中国の環境公益訴訟制度の理論的根拠としようとする学者が少なくない⁸⁶。それによると、綺麗な空気と水などの公共自然資源が国民全体に所属する共同財産である。国はこれらの信託財産の受託者として法律上の所有権を持ち、人民全体の利益のために財産を保護、管理しなければならない。政府は公共信託財産の管理人として受益者の利益のために管理活動を行なっている。受託者としての政府がその職責の履行を怠った場合、国民は公共自然資源の所有者として、空気、水その他の資源を破壊する者に対して訴訟を提起することができる。環境公共信託理論に基づく環境公益訴訟制度の目的は環境公共利

⁸⁴ 馬勇「環境公益訴訟的民間推動」中華環境2015年 Z1期76頁。

⁸⁵ 候宇「美国公共信託理論的形成与發展」中外法学2009年 4期625頁。

⁸⁶ 謝玲「再弁怠於行政職責論」河北法学2015年 5期129頁参照。

益の擁護であり、環境公共利益に危害を及ぼしまたは及ぼす恐れのある行為を是正することにある。その本質は私権による私権への監督または私権による公権への監督と捉えられている。これは環境そのものを国民全体に所属する信託財産と見なし、政府の管理に委ねているという見解である。

このように公共信託理論で中国の環境公益訴訟を基礎づけようとする学者が数多くいるものの⁸⁷、それが中国の現状には当てはまらないと言わざるを得ない。自然資源について、政府を受託者とし、国民を所有者とするのは適切ではない。そもそも、中国では自然資源は法律上国家所有のものと定められている⁸⁸。国家所有はすなわち国民全体所有のものだと物権法に定められているものの、実際には政治的民主化の欠如により政府は国民から制約を受けず、国民と政府の関係を信託関係と捉えるのが適切とは言えない。

2 私人検察総長理論

私人検察官理論を紹介する人はよくアメリカ最高裁判所の意見を引用している。即ち「官僚による違法行為を阻止するために、国会は誰かの官僚例えば検察総長に公共利益のために訴権を付与することができる。そうすれば一つの実際紛争が存在することになる。また、国会は官僚ではなく、私人又は私人団体に訴訟を提起する権利を付与することもできる。こういう場合、検察総長のように一つの実際紛争が存在することになる。国会が官僚又は官僚ではない者にこのような紛争についての訴権を

⁸⁷ ほかにアメリカの公共信託理論を紹介する論文として、張頤「美国環境公共信託理論及環境公益保護機制对我国的启示」政治与法律2011年6期112～120頁。李琳莎＝王曦「公共信託理論与我国環保主体的公共信託權利和義務」上海交通大学学報2015年1期57～64頁。肖澤晟「公共信託理論与公共財産権保護」中国法学会行政法学会研究会編『財産権与行政法保護——中国法学会行政法学会研究会2007年年会論文集』（武漢大学出版社、2007年）762～789頁。

⁸⁸ 物権法46条「鉱山資源、水資源、海域は国家の所有に属する」、48条「森林、山嶺、草原、荒地、干潟などの自然資源は国家の所有に属する。ただし、法律に集団所有に属すると規定する場合はこの限りではない」、49条「法律に国家の所有と規定する野生動植物資源は国家の所有に属する」。

付与することはたとえ訴訟の目的が公共利益のためであっても憲法には禁止されない。訴権を付与された者は私人検察総長であると言ってもいい⁸⁹⁾を引用しながら、アメリカの私人検察官理論を説明していた。其の上で、アメリカの市民訴訟は正に私人検察官理論に基づいて創設されたのであると断定し中国の環境公益訴訟制度を創設する際に、アメリカ公民訴訟における原告適格、被告、訴訟請求、訴訟費用の負担などについてアメリカの市民訴訟を参照すべきであるとの主張がなされている⁹⁰⁾。

3 環境権理論

環境権に基づいて原告適格を基礎づけようとする論者もいる。環境権の中身は必ずしも明確ではないものの、よい環境状態を享受する権利である点で一致していると思われる。

環境権利を享受主体によって環境権を私人的権利と団体的権利とに分けられている。団体的権利を主張する者は大衆環境権という概念を持ち出して、「大衆環境権は市民個人が環境という公共物に対する非排他的な権利である。この大衆環境権は排他的な私権ではなく、国家又は政府の公権力でもない。環境公益訴訟の原告と損害された環境、資源、生態との関係は排他的な私権関係ではなく、非排他的な環境権関係である」⁹¹⁾と原告適格を基礎づけようとしている。さらに、環境公益訴訟が救済しようとするのはまさに市民全体の共有する大衆環境権であると主張されている⁹²⁾。

また、環境権の主体を明確にせず、私人や団体がよい環境状態を享受する権利と主張する者もいる。「環境権利は公民や団体が人間の尊厳を維持し、基本的な生活を営むに必要な快適な環境を享受する権利である。環境権利の目的は公共的な環境利益の擁護と増進、また環境そのものに

⁸⁹⁾ 李艷芳「美国的公民訴訟制度及其啓示」中国人民大学学報2003年2期123頁。

⁹⁰⁾ 陳亮『美国環境公益訴訟原告適格規則研究』（中国檢察出版社、2010年）184頁。

⁹¹⁾ 蔡守秋「論修改環境保護法的幾個問題」政法論叢2013年4期10頁。

⁹²⁾ 袁学紅「構築環境公益訴訟生態修復機制实证研究」中国環境法治2013年卷下149頁。

対する損害の予防と減少であり、環境汚染による人身的または財産的な損害の救済ではない」⁹³。

環境権はあくまでも学説上の議論にとどまり、法律上も裁判上もまだ認められていないが、それを環境保護法6条から導きうると主張する者もいる⁹⁴。

一方、こうした環境権理論に真正面から反対し、「環境訴訟における公民の訴訟提起権は環境責任に由来する権利であり、個人利益の実現を目的とする権利ではない。それは我が国の現行法における告発権である。環境責任理論は集団的利益の意味上の環境公益訴訟の理論的基礎である」⁹⁵との意見も述べられている。

当初、環境公益訴訟の原告適格を基礎づけるために上述の理論が提示されている。しかし、いずれも立法論的な構想に過ぎない。特に公共信託理論や私人検察総長理論はいずれもアメリカの市民訴訟の原告適格を基礎づける論理である。「アメリカ市民訴訟の理論的基礎は私人検察総長理論、大衆参加理論、公共信託理論、環境権理論と妨害大衆理論を含む」⁹⁶と指摘されている。しかし、これらの理論は中国の現状には当てはまらないと考えられる。実際、中国の環境公益訴訟の原告適格はいずれの論理に基づいているとは言えない。そもそもアメリカの市民訴訟は根本的には中国の環境公益訴訟と異なっている。

まず、中国の環境公益訴訟の原告は訴訟事項と直接な利害関係がないとされている。しかし、アメリカの環境市民訴訟はそうではない。アメリカの市民訴訟では適格な原告とされる者は訴訟事項について「事実上の利害関係」があることを証明しなければならない⁹⁷。

⁹³ 王小鋼「以環境公共利益為保護目標的環境權利理論」法制与社会發展2011年2期58頁。

⁹⁴ 王燦發「公益訴訟不会導致濫用訴權」別濤編『環境公益訴訟』（法律出版社、2007年）90頁を参照。同論文は環境保護法6条の「告発する権利」を「訴訟を提起する権利」と解釈することを提言している。

⁹⁵ 徐祥民＝凌欣＝陳陽「環境公益訴訟的理論基礎探究」中国人口資源与環境2010年1期154頁。

⁹⁶ 陳冬「美国環境公民訴訟的理論基礎之探析」鄭州大学学报2003年6期115頁。

⁹⁷ アメリカ市民訴訟における「何人」は損害を被らなくても環境損害をもたら

次に、アメリカでは市民個人の訴訟提起が認められているのに対して、中国の環境公益訴訟では模索段階における僅かな個人訴訟事件を除いては、市民個人による訴訟提起が認められていない。

第5節 小括

以上の考察から次のことをまとめることができる。

一、中国の環境悪化は権威主義体制による構造的な問題である。

中国の環境悪化は当局の経済発展の重視と環境保護の軽視によるものであることが明らかになった。「経済発展を重視し、環境保護を軽視し、環境を犠牲にしてでも経済成長を実現しようとし、目の利益や地方の利益しか考えない地方がある」⁹⁸と指摘されている通りである。

環境保護は立法機関、行政機関、司法機関など閉鎖的な権力集団の内部調整に委ねられている。なお、これらの権力機関は党の支配下に統一されているため、党の政策の実現に協力しあう関係にある。普通の市民は反射的にしかこれらの権力機関の作りだした環境を享受することができない。市民はこれらの権力機関の外に締め出されているため、権力機

す汚染者を訴えることができると理解されがちであるが実際にはルハンⅡ判決では「政府に対する訴訟であって少なくとも具体的な損害の要件が維持されねばならないことは明らかである」として、損害の発生は権力分立原理または憲法三編の事件・争訟要件に由来する憲法上の不可欠の要件であり、市民訴訟においてもそれを省略できないとしたこと、および憲法二編の慎慮条項を根拠に、議会といえども、法を執行する権限の一部を大統領から一般市民に移譲することはできないと述べたことである。崑山武道『アメリカの市民訴訟』（北海道出版会、2008年）282頁。中国にも同様なような指摘がある。「連邦最高裁判所が原告適格の有無を判断する際の基準が時代とともに変遷するとしても、当事者間の具体的対抗性という目的を確保することには変わりがない。20世紀において事実上の損害要件（injury-in-fact requirement）という最も緩い原告適格の基準を採用したとしても、それを具体的対抗性を確保する手段としていることには変わりがない。」陳亮・前掲注（70）122頁参照。

⁹⁸ 温家宝「全面落实科学发展观加快建设环境友好型社会」国家环境保护总局編『貫徹「國務院關於落實科學發展觀加強環境保護的決定」和六次全國環境保護大會精神學習材料』（中国環境科学出版社、2006年）47頁。

関の内部での調整がたとえ環境悪化の方向で進んだとしてもそれを是正することができない。国民から制約を受けない権力機関は権力濫用や不作為をやったとしても、国民から何らかの責任を追究されることはない。「中国の現状においては、人民代表大会が行政権力に対する監督が健全ではない。官僚は国民からの圧力を受けず、政治的責任を負う圧力は主に党と政府の内部から来るのである」と言われる通りである⁹⁹。「中国の地方における環境ガバナンスの機能不全は権威主義政治体制によるものである。権威主義の下で中央集権が強化され、政府による統制が厳しいため、大衆参加も情報の公開と透明も制限されている」¹⁰⁰と鋭く指摘されている。

行政機関の権限不足が環境悪化の原因の一つと指摘されたのが的外れと言わざるを得ない。政府は環境改善に取り組まなかったのは環境保護より経済発展のほうを重視するからである。今環境悪化をこれ以上放置することができないところまで来ていると、政府はようやく環境保護重視の姿勢を打ち出した。温家宝元首相が六回目の全国環境保護大会で「経済発展の重視、環境保護の軽視から環境保護と経済発展の均等重視に方針転換しなければならない」¹⁰¹と述べた。

なお、そういう方針転換も権力集団の自律的実行に委ねられている。市民はそれをチェックすることができない。環境法執行を確実なものにするために、環境公益訴訟を環境行政の代替手段とする思惑が学者の間に広がっている。「環境行政による法執行の力不足は我が国の環境公益が効果的に保障されず、環境状況が耐えずに悪化し続ける根本的な原因である。環境行政の他に環境公益訴訟という新しい監督方式を設立しなければ、環境保護行政機関の腐敗を防ぎ、環境行政効率を高め、環境公益を保護する法律目的を実現することができない」¹⁰²とした。環境公益訴訟によって大衆は環境法執行に参与し、法執行者の判断力と責任感を

⁹⁹ 汪勁『環保法治三十年：我们成功了吗』（北京大学出版社、2011年）263頁。

¹⁰⁰ 冉冉『中国地方環境政治——政策与執行之間的距離』（中央編訳出版社、2015年）38頁。

¹⁰¹ 温家宝・前掲注（98）51頁。

¹⁰² 楚道文＝邱瀟「環境公益訴訟必要性分析」江西社会科学2012年8期153頁。

強めることができるという監督機能が強調されている。同時に、政府の失敗を克服し、境法執行を促し、行政機関による環境法執行の不足を補うことができると主張されている¹⁰³。

環境法執行を補足する機能ばかりが強調され、しかし、環境法執行そのものの改善措置はあまり言及されなかった。中国の環境悪化を招いた最大な原因が行政機関による不作為であることは学者のよく指摘しているところである。その根本的な原因が政治的民主化の欠如により公権力が縛られていない現体制にある。環境行政の機能不全を解消するために何をすべきかについてはあまり議論していない。逆に環境行政の機能不全を無視し、環境汚染が発生した後の汚染処理に環境公益訴訟を活用しようとする議論ばかりで、環境法規制とは別途に環境公益訴訟の創設にエネルギーを費やしている。すなわち、現行政治体制に対する民主化改革による環境法規制の機能不全の解消にはあまり期待できないという学界の絶望感を垣間見ることができる。当局は学界の議論を利用して、環境公益訴訟を推進することによって、そうした構造的な問題を覆い隠し、現体制の民主化改革を避けようとする思惑が透けて見える。当初、環境公益訴訟には行政機関の違法行為を是正する環境行政公益訴訟を含む議論があったが、2014年の行政訴訟法の改正には導入されなかった。2017年の行政訴訟法の改正で、いわゆる行政公益訴訟（25条4項）が導入されたが、訴訟を提起できるのは検察機関だけである。政府は自分の責任を市民に問われることを峻拒する姿勢を崩していない。政府は民主化改革を拒否し、現体制を温存させようとしている。

二、公益の重視と私益訴訟の軽視である。

被害者による民事訴訟の提起は人民法院に受理されないのが少なくない。がん村などがよく報道されているが、がん村などに住む被害者による民事訴訟はあまり見られない。被害者の被った損害を填補するのは汚染者の汚染コストを内部化させる重要な手段である。しかし、法学界では不受理の問題を解決する道筋を示さないまま、専ら環境公益訴訟の創設に力を注いでいる。言い換えれば中国では環境に関して私益を軽視し、公益を重視する傾向があると言えよう。本当に汚染者の環境汚染コスト

¹⁰³ 李義松＝蘇勝利・前掲注（75）62頁を参照。

を高めるなら、環境汚染による被害者の救済を充実させることが不可欠であると考えられる。しかし、法学界ではそういう現実的な壁に向き合わず、遠回りの道を作るという立法論的な主張が相次いでいる。たとえば環境公益訴訟という新しい制度を創設することができるとしても、今度再び不受理の壁にぶつかる可能性がある。

第4章 環境公益訴訟の運用と機能

環境公益訴訟はそもそも、誰にも帰属しない環境公共利益の保護を目的とするところで、私益訴訟と区別されている。それは私益の救済を目的に構築された私法に二つの問題を突きつけた。一つは原告適格の問題であり、公益訴訟の原告は何故自分に帰属しない利益について訴訟で争うことができるのかという問題である。もうひとつは実体法上の関係である。即ち、法律上の利害関係がない者を公益訴訟で結び付けると、両者の間に如何なる実体法が適用されるかという問題である。以下では原告と実体法を基準に環境公益訴訟をいくつかの類型に分けて分析する。それを通じて、具体的な裁判で誰が原告となるか、原告がどのような実体法に基づいていかなる訴訟請求を提出するかを解明する。結局、どのような場面で環境公益訴訟が運用されるのか、それはいかなる機能を果たしたのかを明らかにする。

本稿に使う裁判例の資料について簡単に説明する。環境公益訴訟は新しく導入される制度であるため、訴訟事件はあまり多くない¹⁰⁴。なお、環境改善を図る新しい手段として、当局は大いに宣伝をしているため、それが提起される度にマスメディアに報道されている。それを手がかりに次のいくつかのルートで裁判例を入手した。

¹⁰⁴ 拙稿が完成された2017年3月までのデータであり、2017年に民事訴訟法が改正後、検察機関が提起した訴訟件数が倍増した。なお、それ以降展開される事件も、適用する実体法があまり変わらないので、拙稿作成時の裁判例を変えないことにした。

表5 環境公益訴訟の事例の出所

番号	出所	事例
1	『中国審判案例要覧』	[事例2]
2	北大法意データベース ¹⁰⁵	[事例6]
3	中国裁判文書網 ¹⁰⁶ (http://www.court.gov.cn/zgcpwsw/)	[事例1] [事例3] [事例4] [事例7] [事例9] [事例11]
4	雲南法院網 (http://www.gy.yn.gov.cn/)	[事例5]
5	清鎮市人民法院 (http://www.gzqz.gov.cn/sites/court/)	[事例8]
6	中国公益訴訟網 ¹⁰⁷ (http://www.pil.org.cn/index.html)	[事例10]

キーワードで判決文を検索できるのは上記のうち2と3だけである。3で環境公益訴訟のキーワードを入力すると、34件¹⁰⁸の判決と裁定が出てきた。2で環境公益訴訟のキーワードを入力すると8件の裁判例（いずれも2012年9月25日以降の事件である）が出てきた。4と5はそれぞれ地方人民法院のホームページであり、いずれもキーワードで検索できない。そこに掲載された裁判例を一々検索することにした。実は環境公益訴訟の注目度が高いため、マスメディアとか裁判所のホームページにその事件に関する情報が掲載される¹⁰⁹。さらに、それを手がかりに裁判

¹⁰⁵ 中国で最大の法律データベースで、ホームページは<http://www.lawyee.net/>である。

¹⁰⁶ 最高人民法院の「人民法院がインターネットで裁判文書を公開することに関する規定」（法釈[2013] 26号、2013年11月21日公布、2014年1月1日施行）の2条が「最高人民法院がインターネットで中国裁判文書網を設置し、各級人民法院の効力が発生した裁判文書を統一的に公開し、各級人民法院は中国裁判文書網に公開した裁判文書の質について責任を負う」と規定するところによると、中国裁判文書網が最高人民法院に運営されている。

¹⁰⁷ 弁護士の李剛が立ち上げたウェブサイトである。当サイトには環境公益訴訟を含む幅広い「公益訴訟」の情報が掲載されている。

¹⁰⁸ 34件のうち、環境行政公益訴訟も数件含まれている。

¹⁰⁹ 各人民法院は自分の扱う環境公益訴訟をもちろんホームページに掲載し、特にマスメディアに報道された事件をホームページの目立つところに掲載する。人民法院は環境公益訴訟を業績としてアピールするニュアンスがある。国は明確に環境公益訴訟を推進する政策を決定したのを受け、人民法院は自らまたは地方政府の指示に基づいて環境公益訴訟を受理し、国の政策に迎合する意

所のホームページに掲載される裁判例を入手した。

第1節 検察機関原告型

検察機関の提起した事件をそれに適用される実体法に従い、次のような類型に分ける。

1 国家財産に対する不法行為責任を問われる事件

[事件2]¹¹⁰ (広州海事法院 (2008) 広海法初字382号 判決年月日 2008年12月9日)

原告X：広州市海珠区人民検察機関

被告Y：陳忠明

Yは2007年9月から訴外のAから220平方メートルの部屋を賃借して、工商営業ライセンスと汚染水排出許可を申請しないまま、クリーニング屋を営んでいた。洗剤の入った汚染水が浄化されずに下水道に排出され、直接川に流れていた。2008年5月までの8ヶ月間で毎日40トンの廃水を排出していた。Yの不法排出行為が発覚した後、海珠区環境保護局が広州市環境保護科学研究院に環境への影響や、経済損失及び処理費用などの分析と見積もりを依頼した。広州市環境保護科学研究院は2008年5月21日に、当該廃水に対するサンプル検査を行い、6月に「環境影響評価報告書」を作成し、当該廃水排出による直接的な経済損失をモニタリング費用7806元、滞納した水資源費312元、環境影響経済損失費109171.21元、合わせて117289.20元と見積もった。ただ、汚染された河川の生態環境の回復、及びそのほかの間接損失や将来発生する生態回復費用が高いため、具体的な額は正確な計算を待たなければ成らない。XはYの不法排出行為による環境への影響経済損失費計117289.2元を請求して訴訟を提起した。またYが訴訟費用と財産保全費用を負担するよう求めた。

Yが裁判に欠席したため、裁判所は欠席判決を下した。

図があると考えられる。

¹¹⁰ 国家法官学院＝中国人民大学法学院編『中国審判案例要覧・2009年商事審判案例卷』（中国人民大学出版社＝人民法院出版社、2010年）482-486頁。

＜判旨＞請求認容

本件は海に通じる水域における汚染損害賠償事件である。中国水法三条は「水資源は国家の所有に属する」と規定し、また民法通則七三条は「国家財産は国民全体の所有に属する。国家財産は神聖不可侵であり、如何なる組織又は個人はそれを侵奪、略奪、山分け、横領、破壊することを禁止する」と規定したところによると、如何なる単位と個人も違法に国家所有の水資源を濫用し、破壊してはならない。水資源が濫用又は破壊されたら、国家は水資源の被った損害を補うため、司法手続きを通じて違法行為者に賠償を求める権利がある。檢察機関は国家の法律監督機關として、違法行為による侵害から国家財産と資源を守るために檢察権を行使できるだけでなく、国家財産と資源が違法行為による侵害が発生した時に国家を代表して訴訟を提起することもできる。本件で汚染された水域は国家所有の水資源であり、Xの管轄区域内に位置するため、XはYの違法行為による損害について訴訟を提起することができる。

中華人民共和國水污染防治法二十条、二十一条、二十二条、二十四条は污水排出業者に汚染物質排出許可書の取得、汚染物質排出口の設置、汚染物質排出費の納付などを義務付けたにもかかわらず、Yが工商營業ライセンスと排水許可書の取得を申請せず、汚染物質排出費を支払わないまま、クリーニング事業を営んできたのが上記法律に違反したと言わざるを得ない。

更に民事訴訟の証拠に関する若干規定の四条一項三号によると、環境汚染による損害賠償事件について、加害者が法律の規定する免責事由及び行為と損害の因果関係の不存在について挙証責任を負うべきである。被告が裁判に出頭せず、自分の汚染物質排出行為と河川の水質の汚染との因果関係がないことを証明できないため、当該河川の水質汚染と被告の違法排出行為の間に因果関係があると認定する。

被告は民法通則百六条と百二十四条の規定により、本件の違法排出行為による環境損害に対して民事責任を負わなければならない。

広州市環境保護科学研究院は環境影響評価を行う資格を持つ鑑定機関であるため、その鑑定結果を採用する。鑑定結果によると、水資源費用312元と環境影響経済損失費109171.20元は被告の不法行為による直接損失であり、被告はこれを賠償すべきである。鑑定費用の7806元は被告の

違法行為による損失の見積もりに必要な費用なので、被告はこれを負担しなければならない。原告は国家を代表して本件訴訟を提起したので、原告の受け取る金額はすべて国庫に納めなければならない。

よって、民法通則七十三条、百二十四条、百三十四条一項、二項、環境保護法四十一条一項、二項、水污染防治法八十五条一項、二項、民事訴訟法百三十八条の規定に基づいて、次のとおり判決を下す。

一、被告Yは環境汚染損失と費用計117289.20元の賠償を原告Xに支払い、原告はそれを国庫に納めよう

二、本件受理费2646元は被告の負担とする。財産保全費1020元を原告の負担とし、その支払いを免除する。

<コメント>

本件は水資源を国家財産とした上で、水污染防治法の設定した基準値を超える廃水を排出すれば、水資源即ち国家財産が損害されることとし、検察機関は国家を代表して、汚染者の不法行為責任を問うという法律構成であった。

原告適格について、検察機関は国家の法律監督機関であるがゆえに、国家を代表できると解釈していた。しかし、具体的な法的根拠を示さなかった。そのまま、無理やりに検察機関の原告適格を認めたのが権力の強引さを感じざるを得ない。

実体法について、水資源を国家の財産としながら、民法通則124条の「国家の環境保護と汚染防止の規定に違反して、環境を汚染して他人に損害を及ぼした場合、法により民事責任を負うべきである」と環境保護法41条1項「環境汚染による危害を引き起こしたものは危害の排除、及び直接損害を受けた単位または個人に賠償責任を負わなければならない」を適用して、被告の環境汚染による不法行為責任を認めた。しかし、民法通則124条と環境保護法41条はいずれも単位か個人への損害を民事責任の要件としている。本件では水資源の所有者である国家が民法通則124条の「他人」と環境保護法41条の「単位又は個人」に当たると解釈していたらしい。それは民事主体を国家まで拡張解釈していた。その法律構成には次のジレンマを抱えている。水資源を国家所有の財産と解釈することができれば、水資源が破壊されたら、それは普通の不法行為として被告の財産損害の民事責任を追究できるはずなのに、わざわざ環境汚染

による不法行為を組み立てる必要がないのではないか。水資源を国家所有の財産と解釈するアプローチでは、水質汚濁そのものが国家財産に対する不法行為になる可能性がある。ただこのアプローチでは被告の過失や因果関係などの挙証責任が原告にあるので、それを緩和するために、挙証責任の転倒を定めた民法通則124条と環境保護法41条を適用したのだろう。結局、本件は国家財産に対する不法行為と環境汚染による不法行為を組み合わせた形で、環境公益訴訟を組み立てたのである。

2 調停に至る事件

[事件3]¹¹¹（福建省龍海市人民法院（2014）龍刑初字第663号 判決年月日2014年12月17日）

公訴人：龍海市人民檢察機關

被告人：洪某、姚某

<事実の概要>

2013年3月から2014年3月12日まで、被告人洪某と姚某が他の人と共同で、環境アセスメントの手続きを経ないで、龍海市浮宮鎮溪山村龍海市振發給水有限公司のオフィスの一階を賃借して皮革加工工場を設立し、クロムなめし皮革の生産を行っていた。そして、廃水の汚染処理施設を設置しなかったため、重金属を含む廃水を直接南溪に排出していた。龍海市環境保護局は2013年4月2日に、期限付きの改正命令を出したが、洪某と姚某は引き続き生産を続け、ようやく2014年3月12日に福建省環境保護庁に取り締まられた。その廃水に対するサンプル検査によると、廃水に含まれるクロムの濃度が一リットルあたりに155ミリグラムに達し、地面に流される清掃水のクロムの濃度が一リットルに1030ミリグラムに達し、いずれも国家汚染物質の排出基準の三倍以上を超えて

¹¹¹ 中国裁判文書網 http://www.court.gov.cn/zgcpwsw/fj/fjszszjrmfy/lhsrmfy/xs/201501/t20150120_6358797.htm に掲載される判決文による。本件環境公益訴訟が調停に終わったため、中国裁判文書網に調停調書が掲載されなかった。尚、本件環境公益訴訟は檢察機關が起訴した刑事訴訟で付屬的に提起したものであり、刑事訴訟の判決で事件の経緯と調停結果が記載されているため、本件では刑事判決に基づいて環境公益訴訟の調停結果を紹介することにする。

いたことが分かった。被告人二人の行為に対して、龍海市人民檢察機關は環境汚染罪で起訴すると共に、付属的に環境民事公益訴訟を提起した。

＜判旨＞

被告人洪某を懲役二年、罰金20000元（支払い済み）に処する。

被告人姚某を懲役二年、罰金20000元（支払い済み）に処する

この裁判確定の日から三年間右刑の執行を猶予する

「被告人は国家の環境保護法律法規に違反して、有毒物質を排出し深刻な環境汚染を引き起こしたため、環境汚染罪に該当し、公訴機關の起訴の罪名が成立する……被告人が公益訴訟の原告と調停調書に合意し、進んで環境汚染の処理に必要な費用20万元を賠償したため、情状酌量して軽く処罰することができる。よって、刑法338条、67条3項、及び最高人民法院と最高人民檢察機關の『環境汚染刑事事件の処理における法適用に関する若干問題の解釈』1条3項と5条¹¹²の規定により、主文の通り判決を下す」

＜コメント＞

本件では、檢察機關は被告人を環境汚染罪で起訴すると共に、環境民事公益訴訟を提起し、環境汚染処理に必要な費用を求めている。被告人は檢察機關の原告適格及び訴訟請求の実体法根拠を争うことなく、環境汚染の処理費用の支払いに応じた。それに対して、人民法院は最高人民法院と最高人民檢察機關の共同で制定した『環境汚染に係る刑事事件の法適用における若干問題に関する解釈』の5条「刑法338条、339条に規定する犯罪行為を行った者は損失拡大の防止、汚染除去のために即時に措置を取り、進んで損失を賠償した場合、情状酌量して処罰を寛大にすることができる」を持ち出して、被告人の刑罰を軽くした。本件が示したように、環境汚染罪を犯した者が同時に檢察機關に環境公益訴訟を提起される可能性があり、更に環境公益訴訟で求められる環境汚染処理費用の支払い如何によっては刑事裁判での量刑が影響されることになる。そうすると、被告人は環境公益訴訟でいくら請求されても応じざるを得

¹¹² 刑法三百三十八条、三百三十九条に規定する犯罪行為を実施し、しかし即時に措置を取り、損失の拡大を防止し、汚染を除去し、積極的に損失を賠償する場合、情状を酌量して軽く処罰することができる。

ないだろう。検察機関は右手に刑事裁判、左手に環境公益訴訟を握っている。刑事裁判での量刑の手加減を通じて、環境公益訴訟において被告の汚染処理費用などの支払いを応じさせることが十分ありうると考えられる。

ところで、本件では何故検察機関は環境公益訴訟を提起することができのかについてその法的根拠を明示しなかった。しかし、この事件に関する報道によると、当時は検察機関による環境公益訴訟の提起に反対する意見が高まる中、検察機関は本件訴訟を提起するかどうか躊躇っていた。その後、中国共産党第十八期第四回全体会議が開かれ、「全面的な法治国家の推進における若干重大問題に関する中共中央の決定」¹¹³が打ち出された。其の第4部分の「司法公正を保証し、司法の信頼度を高める」において「検察機関による公益訴訟制度の創設を探索する」が盛り込まれたことを受けて、本件公益訴訟の提起が勇気付けられた¹¹⁴という経緯があった。なお、20万元の金額は、工場の生産過程における水道料金の2万元から廃水排出量8000トンを計算し、更にその8000トンの廃水を排出するために20万元の費用を環境保護局に支払わなければならないと龍海市環境保護局は算出した。龍海市検察機関は正に環境保護局の試算を根拠に、環境公益訴訟において汚染処理費用との名目で20万元を請求したと説明されていた。しかし、汚染処理費用の法的根拠を示さなかった。調停に終わった本件では裁判官はあえて実体法の明確を回避しようとする思惑があるかもしれない。

3 小括

検察機関による環境公益訴訟は2015年7月3日の「検察機関による環境公益訴訟の提起に関する試案」（以下は試案という）の公布を境に、2

¹¹³ 「中共中央關於全面推進依法治国若干重大問題的決定」新華社2014年10月28日 http://news.xinhuanet.com/2014-10/28/c_1113015330.htm（最終訪問2015年3月14日）

¹¹⁴ 林志南＝張輝「福建龍海市検察機関：探索公益訴訟『一案』開審」正義網 http://www.jcrb.com/procuratorate/jckx/201501/t20150119_1469663.html（最終訪問2015年3月14日）

段階に分けることができる。表6は試案公布までに検察機関の提起した訴訟であり、表7は試案公布以降に検察機関の提起した訴訟である¹¹⁵。

表6 検察機関による事件一覧1¹¹⁶

番号	時間	事件名	訴訟請求
1	2003	樂陵市検察機関訴金鑫化学工場	不明
2	2003	閩中市検察機関訴群發骨粉工場	不明
3	2008	長沙望城県検察機関訴長沙坪塘セメント有限公司	不明
4	2008	清鎮市人民法院、貴陽市検察機関訴熊金志、雷章、陳廷雨	調停（原状回復）
5	2008	広州市珠海区検察機関訴新中興クリーニング屋	不明
6	2008	新余市渝水区検察機関訴李某、曾某夫婦	不明
7	2009	重慶市南川区検察機関訴双贏化学工場	不明
8	2009	広州市番禺区検察機関訴東湧東泰皮革染整工場	不明
9	2009	無錫市錫山検察機関訴李某、劉某	不明
10	2009	星子県人民検察機関訴某石材工場	不明
11	2010	重慶市璧山県検察機関訴重慶欧某畜禽養殖專業合作社	不明
12	2010	広州市番禺区検察機関訴番禺博郎五金工場	不明
13	2010	広州氏白雲区検察機関訴白雲区養豚場経営者梁中強	不明
14	2010	広州市白雲区検察機関訴養豚場経営者杜加華	不明
15	2011	平湖市検察機関訴嘉興市緑環環保服務有限公司	不明
16	2012	番禺区検察機関訴某食品工場	不明
17	2011/09/23	宝安区人民法院、宝安区人民検察機関訴深燃石油ガス有限公司	調停（侵害停止、妨害排除、危険除去）
18	2015/01/14	南山区人民法院、南山区人民検察機関、木材加工会社	侵害停止、妨害排除、危険除去

¹¹⁵ 拙稿が完成される2017年3月までのデータである。2017年民事訴訟改正後、検察機関による環境公益訴訟の件数が激増した。2019年だけで、検察機関による民事環境公益訴訟が1954件に上り、うち1642件は刑事付帯環境民事公益訴訟であった。中華人民共和国最高人民法院『中国環境資源審判，2019』（人民法院出版社、2020年）。

¹¹⁶ 資料は王社坤「検察機関提起環境公益訴訟の原状と建議」環境経済2013年4月112に掲載されるものによる。なお、判決文など事件に関する詳しい情報は掲載されていないため、事件の粗筋しか紹介できない。情報を把握していない

19 ¹¹⁷	2014/11/21	清鎮市人民法院、清鎮市人民檢察機關、貴州永安泰実業有限公司	侵害停止、汚染処理
-------------------	------------	-------------------------------	-----------

表７ 檢察機關による事件一覧２¹¹⁸

番号	時間	受訴法院	原告	被告	訴訟請求 ¹¹⁹
20	2015/12/28	江蘇省徐州市中級法院（一審）	徐州市檢察機關	徐州市鴻順造紙有限公司	生態環境修復費用105.82萬元
21	2016/4/8	雲南省普洱市中級法院（一審）	普洱市檢察機關	雲南景谷鋁冶株式有限公司	環境損害賠償135.83萬元
22	2016/6/27	福建省三明市中級法院	三明市檢察機關	蘇大和、陳章貴、於全富等	不明
23	2016/6/13	江蘇省鹽城市中級法院	鹽城市檢察機關	揚州騰達化学工場など	環境汚染損害賠償9706萬元
24	2016/4/14	江蘇省常州市中級法院	常州市檢察機關	許建惠、許玉仙	生態環境修復費用150萬元
25	2016/6/27	山東省臨沂市中級法院	臨沂市檢察機關	曲樹勇、劉成良、張士海、唐寬龍	生態環境修復費用141萬元
26	2016/11/3	江蘇省無錫市中級法院	無錫市檢察機關	周国平など8人	不明

ところは空白欄にしておく。

¹¹⁷ 本件について、中国共産党第十八期第四回全体会議において「檢察機關による公益訴訟制度を模索する」との方針から影響を受けたと明言されていた。
<http://www.guizhoucourt.cn/fyxw/1063.jhtml> を参照。

¹¹⁸ これらの事件はいずれも檢察日報のホームページ（http://newspaper.jcrb.com/2016/20161119/20161119_001/20161119_001.html）で「環境民事公益訴訟」というキーワードを入力して検索したものである。情報を把握していないところは空白欄にしておく。

¹¹⁹ 実際には環境修復のほかに、生態機能損失費や、鑑定費用、弁護士費用などを請求したケースが少なくない。本稿との関係で、訴訟請求のうち、環境修復費用だけを取り上げることにする。環境損害賠償を請求したケースもあるが、本質において生態環境修復費用とあまり違いがないので、それを生態環境修復費用と統一する。

27	2016/11/8	江蘇省蘇州市中級法院	蘇州市檢察機關	蘇州市旭東科技發展有限公司など3社、徐文龍、周書福など3人	環境損害賠償3288.0841万元
28	2016/11/15	湖北省漢江中級法院	湖北省檢察機關漢江分院	湖北省利川市五洲牧業有限責任会社	侵害停止、生態環境損失
29	2016/9/22	湖北省漢江中級法院	湖北省檢察機關漢江分院	仙桃市毛嘴山紅廟旧回收門市部	不明
30	2016/9/20	貴州省遵義市中級法院	銅仁市檢察機關	貴州玉屏湘盛化工有限公司	不明
31	2016/4/7	広東省潮州市中級法院	汕頭市檢察機關	郭松全、黄基雄、鄭勇、陳曉東	生態環境修復費用510.5万元
32	2016/3/1	吉林省白山市中級法院	白山市檢察機關	白山市江源区中医院	污水排出の差し止め
33	2016/2/29	広東省広州市中級法院	広州市檢察機關	張玉山	生態環境修復費用120万元
34	2016/2/29	江蘇省泰州市中級法院	泰州市檢察機關	南通豐越生物化工有限公司、南通恒銘化工有限公司	生態環境修復費用6000万元
35	2016/1/18	広東省肇慶市中級法院	肇慶市檢察機關	麦瑞鐘、麦瑞標	生態環境修復費用32.19万元

2012年民事訴訟法の改正では檢察機關に原告適格を付与しなかったため、檢察機關による環境公益訴訟の提起がペースを緩めていた。中国共産党第十八期第四回全体会議公報において檢察機關による公益訴訟を模索する内容が盛り込まれた以降、刑事訴訟に付随して環境公益訴訟を再び提起するようになった。しかし、それが法改正を行なったわけでもなく、完全に党の意思に基づいて環境公益訴訟を提起している。檢察機關は単独で環境公益訴訟を提起する場合もあるし、刑事事件に付随して提起した場合もある。判決を下した事件ではほぼ檢察機關の勝訴に終わった。また、調停に終わった事件でも檢察機關の請求を認めたのがほとんどである。

しかし、檢察機關の訴訟請求を認める実体法的根拠は必ずしも明確に示されるとは限らない。特に表6の事件のうち、8件は調停に終わった。

判決を下した8件の実体法的根拠もばらばらである。言い換えれば、「檢察機関による環境公益訴訟の提起は明確な法的根拠がない一種の制度的実験であり、高い法律的と政治的リスクを伴うものである」¹²⁰とされている。国家法にはまだ檢察機関による環境公益訴訟の提起に関する規定がない中、人民法院は被告に檢察機関の原告適格を受け入れさせるために被告を説得することさえあった。檢察機関は勝訴を確保するために、事前に人民法院や環境保護局などと意思疎通を図り、共同で事件を検討し訴訟戦略を練ることさえある¹²¹。それも、檢察機関の提起した事件では檢察機関の訴訟請求が部分的または全部認容される原因の一つと考えられている。檢察機関による環境公益訴訟ができるのは、個別の事件において地元の党や政府のリーダー、上級檢察機関及び裁判所とそのリーダーの支持を取り付けたからだと挙げられていた。場合によっては地元の環境保護局と人民法院で話し合いながら事件の審理を進めることもある。

第2節 行政機関原告型

行政機関による環境公益訴訟では行政機関が単独でまたは環境保護団体と組んで、もしくは檢察機関を訴訟支援者とするいくつかのパターンがある。

1 林業局は環境保護団体と共同原告となる事件

[事件4]¹²²（福建省連城县人民法院（2014）連民初字第1806号 判決年月日 2014年6月19日）

原告X1：連城县林業局

原告X2：龍岩市水土保持学会

被告Y1：黄永華 Y2：藤繼能 Y3：塗志洪 Y4：羅松生

¹²⁰ 王社坤「檢察機関提起環境公益訴訟の現状と建議」環境經濟2013年4月112期51頁。

¹²¹ 王社坤「檢察機関在環境公益訴訟中的法律地位及作用調研報告」中国環境法治2012年卷（上）78～79頁。

¹²² 中国裁判文書網（http://www.court.gov.cn/zgcpwsw/fj/fjslyszjrmfy/lcxrmfy/ms/201407/t20140718_2137956.htm）掲載の判決文による

Y 5 : 王増良 Y 6 : 華武 Y 7 : 張奎光 Y 8 : 藤煥斌

Y 9 : 樊柏謀 Y 10 : 頼元樹 Y 11 : 羅祥彬

＜事実の概要＞

2011年3月から、Y 1、Y 2、Y 3、Y 4、Y 10、Y 11の6人は300万元を出資して、連城県のある鉦山（一号鉦山）で違法にレアアースの共同採掘で合意した。2011年9月まで続いたレアアースの開発は土砂崩れの影響で止むを得ず中止した。その後、Y 6、Y 7、Y 8とY 9が加わって、Yらは新たに1000万元を共同出資して、二号鉦山に移り、引き続きレアアースの採掘に従事していた。2012年2月に二号鉦山が発覚して取り締まられた。

一号鉦山と二号鉦山で採掘されたレアアースはY 5に加工され、販売されていた。2012年10月まで、レアアースの加工と販売から合わせて1600万元あまりの利益を上げていた。福建省国土資源庁の鑑定によると本件のレアアースの違法採掘により破壊された資源の価値は1626.15万元にのぼった。

それだけでなく、被告の違法採掘により、鉦山の所在地及びその周辺の林地の地表は大いに破壊され、鉦山の所在地の土砂崩れや地滑り、水土の流出が非常に厳しい状況にあり、道端の斜面が壊され、河川の中に土砂が堆積し、水の流れが阻まれ、また廃棄物が散らばっていた。2014年4月10日、Xらは鉦山地域の生態修復に必要な費用の鑑定を福建閩林司法鑑定センターに依頼した。2014年5月6日、福建閩林司法鑑定センターは「鑑定意見書」を作成し、一号鉦山の違法採掘により破壊された生態の修復に235846.05元が必要であり、二号鉦山の違法採掘により破壊された生態の修復に397826.64元が必要であるとの意見を示した。

Yらが不法採掘行為により林業区域内の生態を破壊したため、民法通則百七十七条の規定により民事賠償責任を負うべきとして、Xらは民法通則百七十七条と民事訴訟法五十五条に基づいて環境公益訴訟を提起し、下記の訴訟請求を求めていた。

- ① Y 1、Y 2、Y 3、Y 4、Y 5、Y 10、Y 11が一号鉦山により破壊された生態の修復に必要な費用235846.05元をX 1に賠償せよ
- ② Y 1、Y 2、Y 3、Y 4、Y 5、Y 6、Y 7、Y 8とY 9、Y 10、Y 11が二号鉦山により破壊された生態の修復に必要な費用

397826.64元をX 1 に賠償せよ

- ③ Yらが鑑定費用16000元、証人費用2000元、弁護士費用16000元を負担せよ

<判旨>請求認容

民事訴訟法55条により、環境汚染により公共利益が損害された場合、法律の規定する機関と関係組織が訴訟を提起することができる。この条文は包括的な授権で公益訴訟を提起できる主体の資格と受理範囲を定めている。Yらの違法採掘は国家の鉱産資源に巨大な損失を与えただけでなく、鉱山と鉱山周辺の林地の地表生態環境にも汚染と破壊を及ぼしたため、Yらは法により刑事責任を負うと共に、環境汚染と環境破壊の民事賠償責任を負わなければならない。X 1 とX 2 は損害を被った森林生態環境の修復という公共利益の目的で、法律の授権に基づいて本件訴訟を提起したので、Xらの原告適格を認めるべきである。

本件はYらによる共同不法行為である。不法行為責任法13条に基づいて、Yらは連帯で賠償責任を負わなければならない。出資額の割合に応じて賠償責任を割り当てるというYらの主張は支持しない

本件はXらが自分の利益ではなく、社会公共利益のために提起した公益訴訟である。それによって生じた合理的な費用は被告の負担とするのが相当である。水土の流出による環境汚染と環境破壊の更なる拡大を防ぐために、損害を被った区域の生態を修復しなければならない。

よって、民事訴訟法55条、民法通則117条、不法行為責任法4条、8条、13条、15条1項5号、6号に基づいて、次の通り判決する。

- ① Y 1、Y 2、Y 3、Y 4、Y 5、Y 10、Y 11が一号鉱山により破壊された生態の修復に必要な費用235846.05元をX 1 に賠償して、X 1 の生態修復専用口座に支払え
- ② Y 1、Y 2、Y 3、Y 4、Y 5、Y 6、Y 7、Y 8、Y 9、Y 10、Y 11が二号鉱山により破壊された生態の修復に必要な費用397826.64元をX 1 に賠償して、X 1 の生態修復専用口座に支払え
- ③ Yらが本件の弁護士費用16000元、鑑定費用16000元、受理费10456.73元、証人費用2000元を負担せよ

<コメント>

原告適格については、本件は民事訴訟法55条を適用して、X 1 とX 2

を「法律の規定する機関と関係組織」と解釈して、原告適格を認めた。しかし、どの「法律」が規定したかは明言しなかった。

実体法について、本件は民法通則117条2項「国家、集団又は他人の財産を損害した場合、原状回復又は金銭で賠償しなければならない」を持ち出して、Yらの環境汚染と環境破壊による民事賠償責任を認めた。しかし、民法通則117条2項は国家、集団または個人の財産権に対する不法行為の民事責任を規定する条文であり、Yの環境汚染と環境破壊の民事責任とどのように繋がるかはあまり論理的には説明しなかった。本件が公益訴訟であることを強調したから、環境の修復費用を国家に生じた損害と捉えて、Yらの民事賠償責任を認めたと推測できるだろう。このようなアプローチでは、環境汚染による被害者がいるかどうかはともかくして、環境汚染または環境破壊を引き起こしたものは国家に対する不法行為責任を負う。

2 環境保護局は原告として、檢察機関を訴訟支援者とする事件

[事件5]¹²³ (雲南省高级人民法院 (2011) 雲高民一終字41号 判決年月日2011年5月26日)

控訴人(原審被告) Y 1 : 昆明羊甫聯合牧業有限公司

控訴人(原審被告) Y 2 : 昆明三農農牧有限公司

被控訴人(原審公益訴訟人) X : 昆明市環境保護局

原審訴訟支援者 : 昆明市人民檢察機關

2002年2月4日に設立されたY 1 が本件畜産団地の建設プロジェクトを申請し、建設の途中、その建設業者をY 2 に変更した。2008年7月23日設立されたY 2 が2008年12月23日にY 1 の株主となった。2008年6月からYらは畜産団地プロジェクトの環境汚染処理施設の竣工検査を通過していないまま、本件牧畜団地の養殖用地を200あまりの養豚專業農家に請け負わせ、請負契約を締結した。契約によると、Yらが豚舎排水などの統一的な管理を行う。契約締結後から各養豚農家が養豚事業を営んできた。なお、Yらの環境保全施設が環境評価を経っていないので、豚舎

¹²³ 雲南法院網 <http://www.gy.yn.gov.cn/Article/cpws/msws/201202/26193.html> に掲載の判決文による

排水が地下水に浸透し、嵩明県楊林鎮大樹営村委會七里湾大龍潭の水を黒く、臭くした。従来、当該大龍潭からの取水で生産生活を営んでいる大樹営村委會の関係者の飲み水の取得を難しくした。環境モニタリング機関の数回のサンプル検査により、当該水域における大腸菌などの微生物とアンモニア水準が基準値を遥かに超えたことが判明された。本件汚染事故が発生後、官渡区環境保護局が行政調査手続きを踏まえて、Y2に養豚事業の停止及び50万元の過料という行政処罰を下した。そして、畜産団地の建設を直ちに停止し、新たに環境アセスメントを受けるよう通知した。2010年3月9日、官渡区環境保護局が畜産団地における養豚事業の停止の強制執行を官渡区法院に申し立てたが、その後Y2が過料の支払いと更なる整理、改善及び汚染行為の根絶を承諾したことを理由に強制執行の申し立てを撤回した。

しかし、2010年2月27日から3月3日まで、畜産団地から豚舎排水が再び地下水に浸透し、本件汚染水域の水質汚濁をもたらした。Xの依頼を受けて、昆明市環境化学研究院は本件汚染水域の処理コストを合わせて417.21万元（処理プロジェクト投資363.94万元、年間給水コスト53.27万元）と見積もった「処理コスト見積書」を作成した。

それで、XはYらによる環境侵害の差止め、本件汚染水域の処理に必要な費用計417.21万元の賠償、本件汚染事故から生じた専用応急環境モニタリング費用と汚染処理コスト見積書の作成費用計155293元の賠償、及び訴訟費用の負担を求めて、訴訟を提起した。

一番は不法行為責任法四条、十五条一項一号と六号、六十五条に基づいて、Yらによる環境侵害の差止め、一審判決が効力を生じてから十日間以内に昆明市環境公益訴訟救済専用資金に417.21万元の支払い、及び同資金に132520元の見積もり費用の支払い、案件受理费40176.80元をYらの負担とする内容の判決を下した。

それに対して、Yらは①既に環境侵害を停止したので、内容が不明な差止めを命じる事後的及び法的根拠がなくそして行政処罰と重なること、②Y2が一連の汚染処理対策を取ったため、汚染水域の水質が根本的な好転を実現したこと、③昆明市環境公益訴訟救済専用資金に417.21万元の支払いを命じられたのは事後的な根拠も実現可能性もないこと、④「処理コスト見積書」は必要性、科学性及び実現可能性がないので、

見積書作成費用を負担すべきではないことを理由に控訴した。

＜争点＞

①Yらが本件水域環境に対する権利侵害が続いているかどうか、大龍潭の水質が回復したかどうか、差止めを命じたのは適当かどうか②「処理コスト見積書」の必要性、科学性と実現可能性があるのかどうか、Yらが処理コストの417.21万元と見積もり費用の132520元を負担すべきかどうか、③Y1が責任を負うべきかどうか

＜判旨＞控訴棄却

環境保護法6条「すべての単位と個人は環境を守る義務があり、環境を汚染、破壊する単位と個人に対して告発する権利がある」に基づいて、昆明市環境保護局は環境公共利益を守るために国家を代表してY1とY2の環境不法行為に対して民事訴訟を提起することができる。民事訴訟法15条に基づいて昆明市人民検察機関は本件訴訟を支持する法的根拠がある。

環境保護法26条1項により、Yらは環境評価検査と認可を受けた後でなければ営業活動を展開してはならない。にもかかわらず、Yらは環境評価検査を未だに通過しないまま養豚事業を営んでいるのは違法生産であり、Yらは養豚事業を停止したが、200あまりの養豚農家が相変わらず養豚事業に従事し、環境への豚舎排水を続けている。そして昆明市環境モニタリングセンターと嵩明県環境モニタリングステーションは水環境の汚染に対する法定モニタリング機関であり、法的手続きを踏まえてモニタリングを行った結果、大龍潭の水質の指標の一部分が未だに基準値を超え、飲み水の水準に達していないことを示した。Yらが自ら依頼した雲南省製品質量監督センターと雲南省疾病コントロールセンターがモニタリングを行う資格がなく、そして連続的なモニタリングではないため、当該報告は昆明環境モニタリングセンターの作成した報告を覆すに足りないため、昆明環境モニタリングセンターの報告を採用する。よって、Yらは権利侵害行為を続けており、大龍潭の水質が完全に回復していないと言える。不法行為責任法四条一項により、本件は不法行為事件であり、Yらに不法行為責任として命じられた差止めは行政処罰のそれと重なるものではない。よって一審判決で差止めを命じたのは適切である。

昆明環境科学研究院は環境影響評価を行う専門的資格があるため、それが作成した汚染処理案に関する見積もり報告書が科学性を持っている。大龍潭の水は地下水により形成される地表水である。汚染された地下水の水質を回復するために高い技術が必要である。既に汚染された水と汚染される恐れのある水に対する処理案は実現可能性がある。Yら村民の飲み水を根本的に保障することができないため、汚染処理施設の設置が必要である。そのため、昆明環境科学研究院の「処理コスト見積書」を採用する。よってYらが汚染処理費用417.21万元及び見積もり費用132520元を負担すべきではないとの主張を支持しない。昆明市人民政府は「昆明市環境公益訴訟救済専用資金」を設置した後、Yらがその資金に支払うべきとされる汚染処理設備のコストと運用費、及び関係見積もり費用は昆明市人民政府により「昆明市環境公益訴訟救済専用資金管理弁法」の規定に従い使われる

本件畜産団地はY 1の主導により設立されたものであり、しかもY 1が養豚農家の一部と請負契約を締結した。竣工環境評価を経ないまま養豚農家の入場を許可したことに過失がある。畜産団地プロジェクトの主体はY 1からY 2に変更されたことを関係政府機関の文書により証明されたが、しかし、Y 1が2009年からメタンガス池の建設、汚染水設備の購入、生の豚の販売などに参与したことを示す証拠がある。Yらは大龍潭の水を汚染する不法行為を実施する共同不法行為者であるため、Y 2も責任を負うべきである

よって、Y 1とY 2の権利侵害が成立し、相応する民事責任を負うべきである。Yらの控訴請求と理由が成立しないため、本院はそれを支持しない。

<コメント>

本件は雲南省における最初の環境公益訴訟であり、人民法院報により2011年度人民法院十大典型案件の一つに選出された¹²⁴。

原告適格について、本件は環境保護法6条「すべての単位と個人は環境を守る義務があり、環境を汚染、破壊する単位と個人に対して告発する権利がある」に基づいて、環境保護局の環境公益訴訟の原告適格を認

¹²⁴ 「2011年度人民法院十大典型案例」人民法院報2012年1月6日B2～B3面。

めたのである。環境保護法6条の「告発する権利」を「訴訟を提起する権利」と拡大解釈し、「告発」という言葉の通常の意味を超えたといわざるを得ない。「告発」を「訴訟を提起する」と解釈することができるなら、すべての単位と個人が環境汚染と破壊をもたらす者に対して訴訟を提起することができるようになる。しかし、実際には個人が訴訟を提起することがなかなかできない。それと同時に、最高人民法院の公布した『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の提供に関する若干意見』（法発〔2010〕8号）の13条「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」をも引用して、環境保護局の原告適格を補強した。環境保護法6条の解釈は最高人民法院の通達によって方向付けられたと推察できる。

実体法について、本件は不法行為責任法65条「環境汚染による損害をもたらす者は不法行為責任を負わなければならない」を適用してYらの不法行為責任を認めた。しかし、誰のどのような権利利益を侵害されたかは明言しなかった。しかも、汚染された水域の水質回復に必要な費用を不法行為責任法の65条にいう「損害」と捉えて、その賠償を被告に命じた。更に、本件が公益訴訟であることを強調したことから見ると、不法行為責任法65条の「損害」は環境汚染そのもの、即ち環境損害を含むと解釈したらしい。なお、不法行為責任法1条と2条は「民事主体の合法的權益」「人身と財産權益」の保護を目的して掲げているから、65条の「損害」も民事主体への帰属を要求していることが明らかである。それにもかかわらず、本件では誰にも帰属しない環境損害も65条の「損害」に当たると解釈した。正に担当裁判官が「私益訴訟の枠組みで制定された不法行為責任法を突破して、それを公益訴訟に適用し、所謂環境公益訴訟における環境保護局の原告適格を認め、檢察機関の訴訟支持者としての地位を確立し、証拠についての規定を作り出し、訴訟利益の帰属などの問題を解決した」¹²⁵と言った所以である。しかし、なぜ簡単に私益訴訟の枠組みを突破して、不法行為責任法を環境公益訴訟に適用することができるのかについて詳しい説明をしなかった。

¹²⁵ 譚柏平＝馬芸「雲南省首例環境民事公益訴訟案件審結的現實意義」中国環境法治2011年卷（下）123頁。

一方、本件担当裁判官は「環境公益訴訟の実体法上の権利は大衆環境権であると思う……被告が地下水を汚染した行為は地下水資源を破壊しただけでなく、大衆環境権を侵害して環境を破壊した。環境局は大衆を代表して、訴訟を提起したのである」¹²⁶と述べた。しかし、こうした大衆環境権はどの法律のどの条文に規定されているかは明言しなかった。

それでも本件訴訟を受理し、判決を下したのは、環境汚染者の污染代価を払わせ¹²⁷、環境行政を増強する目的だといわれている¹²⁸。さらに本件について次のような経緯が報道されている。雲南省では最初の環境公益訴訟事件と呼ばれる本件は提起される前に、被告の候補となるいくつかの污染企業から被告を選び出すために、昆明市中級人民法院環境法廷の裁判官や検察官、環境保護局の責任者及び環境保護団体の関係者が会議を開いた。結局、一番扱いやすいとされる養豚場を相手に環境保護局は訴訟を提起した。しかも、訴状も昆明市檢察機關の指導の下で完成した。環境保護局は提訴する前に、被告の賠償能力も調べたという。一方、同地域で大手国有企業を相手とする訴訟は人民法院に受理されなかった¹²⁹。環境保護局は檢察機關及び人民法院と協力して民営の污染企業から高額な污染処理費用を取る意図が明らかである。しかし、大手国有企業にはなかなか手を出せない。

本件で示したように、訴訟前、環境保護行政機關は汚染者に対して、污染行為の停止を旨とする行政命令を出した。しかし、汚染者が行政命令に従い、污染行為を停止しなかった。それに対して、環境保護行政機關は訴訟で再び污染行為の停止を求めた。すなわち、環境公益訴訟は行

¹²⁶ 袁学紅「環境公益訴訟実証研究」中国環境法治2011年卷（上）125頁。筆者が言う公衆環境権は即ち公衆が権利主体として環境を享受、利用、保護する権利及び知る権利である。

¹²⁷ 袁学紅「能動司法与連動執法——昆明環境司法的創新与实践」二屆環境司法論壇 <http://www.acef.com.cn/site2/subject/news/43996.shtml>。（最終訪問日：2015年05月31日）。

¹²⁸ 譚柏平＝馬芸・前掲注（125）122頁。同時に、本件の意義として、環境法違法コストの引き上げを強調している。

¹²⁹ 孟登科「抡起大棒打蚊子——雲南省環境公益訴訟一案出台内情」南方週末 <http://www.infzm.com/content/50783>。

政命令の代替措置としても使われている。

3 環境保護局は原告とする事件

[事件6]¹³⁰ (陝西省韓城市人民法院 (2012) 韓民初字第00179号 判決年月日2013年1月21日)

原告X：韓城市環境保護局

被告Y：韓城市白矾鉍業有限責任公司

<事実の概要>

Yが鉄鉍石の採掘と加工を営む会社である。Xは2007年12月に通報を受けて、Yが法律に違反して市内の川と川沿いに残滓を排出することについて取り調べたところ、被告の違法行為及びその違法行為により、環境汚染と生態の破壊及び隠れた危険がもたらされたことを判明した。2009年から2011年にかけてXはYに対して何度も改善措置命令を出し、行政処罰を与えたにもかかわらず、Yは引き続き市内の川と川沿いに残滓を排出していた。Xが環境汚染の見積もりを申請したところ、渭南市中级人民法院は環境保護部環境計画院環境リスクと損害鑑定見積もり研究センターに本件環境損害の見積もりを依頼した。その鑑定見積書によると、Yによる環境損害費用は川にある残滓の除去費用、植物回復費用、廃石場に隠れた危険の除去費用を含めて計100.5万元であるとされた。また、鑑定費用が35万元であった。Yの環境汚染違法行為に対してXは環境保護を担当する行政機関として相応の行政処分を下したほかに、Yの民事責任について

① Yが不法行為による損失と修復費用計100.5万元を賠償せよ

② Yが本件訴訟費用と鑑定費用35万元を負担せよ

を求めて本件環境公益訴訟を提起した。

<抗弁>

Xが政府を代表する行政機関であり、本件と直接的な利害関係を有する訴訟主体ではないので、原告として成り立たない。そして実際に汚染危害の事実も隠れた危険も存在せず、水質の汚染もないと争っていた。

<争点>

¹³⁰ 北大法意 (<http://www.lawyee.net/Case/Case.asp>) 掲載の判決書による。

Xは適格な原告であるかどうか、汚染事実があるかどうか
＜判旨＞請求認容

環境保護局は国家を代表して環境資源の管理と保護を行っている。環境は公益性があり、公共環境の権利を守るため、環境保護局は原告として環境汚染を引き起こした企業を相手取り訴訟を提起するのは法律の規定に合致している。Xは適格な訴訟主体である。被告が環境汚染を引き起こしたため、法により民事責任を負わなければならない。公共環境の利益を守るため、環境保護法の6条、不法行為責任法の65条に基づいて次の通り判決する。

1、YがXに対し、環境汚染による損害¹³¹として100.5万元を支払え

2、Yが35万元の鑑定費用と19200元の案件受理費用を被告の負担せよ

＜コメント＞

原告適格について、Xが国家を代表して環境資源の管理と保護を担当する法的機関であると強調する一方、環境保護法6条を打ち出してXの原告適格を認めた。具体的にどちらを理由にXの原告適格を認めたかは論理的には説明しなかった。

実体法について、本件は不法行為責任法65条「環境汚染により損害をもたらした者は不法行為責任を負わなければならない」に基づいて汚染者の損害賠償責任を認めた。しかし、本件には具体的な被害者がいなかった。上の事例〔5〕と同じく環境損害が65条にいう「損害」にあたると解釈していた。本件では原告適格と訴訟請求については〔事例5〕で展開された法解釈を踏まえたと思われる。

4 国土資源局は原告として、檢察機関を訴訟支援者とする事件

〔事例7〕¹³²（雲南省昆明市中级人民法院（2012）昆環保民初字第6号 判

¹³¹ 判決文は「環境損害費用」を使っているが、それが川にある残滓の除去費用、植物回復費用、廃石場に隠れた危険の除去費用を含むため、それを環境修復に必要な費用と見てよいだろう。

¹³² 中国裁判文書網 (http://www.court.gov.cn/zgcpwsw/yn/ynskmszjrmfy/ms/201312/t20131231_187098.htm) 掲載の判決書による。

決年月日2012年9月25日)

公益訴訟人X：雲南省宜良県国土資源局

訴訟支援者：雲南省宜良県人民檢察機關

被告Y：〇〇〇

<事実の概要>

2010年12月、Yは行政許可を得ないまま、昆明市宜良県のある村でショベルカーとショベルローダーで燐鉱の採掘を行っていた。採掘によって掘り出された土と岩石が勝手に堆積されていたため、地表の土壌と植物が破壊され、土砂崩れや土石流など隠れた危険がもたらされていた。それでYは宜良県九郷林業ステーションと宜良県国土資源局に行政処罰に処せられた。また、雲林司法鑑定センターは宜良県森林公安局から鑑定の依頼を受けて、Yの占用した農地の面積が18.32畝に及んだことと鑑定結果を出した。それに基づいて、宜良県人民檢察機關は農地の不法占用罪の疑いでYを起訴し、Yは1年3ヶ月の有期徒刑と5万元の罰金の判決を言い渡された。その後、Yが宜良郷政府に土地整理費10000元を納めた。しかもYは上訴しなかったため、刑事判決は既に効力を発生した。

Yの違法採掘活動について、Xは雲南省地鉱局地球物理地球化学勘查隊に環境破壊の回復に必要な費用の鑑定を依頼したところ、雲南省地鉱局地球物理地球化学勘查隊は「地質災害調査評価報告と処理方案」を作成し、Yの不法採掘活動による地質環境保護と処理の回復費用を186252元と見積もった。また、Xは本件のために鑑定費10000元と弁護士費用8226元を支払った。

それで、Xは下記の訴訟請求を求めて、訴訟を提起した。

① Yが不法採掘行為による地質環境保護と処理回復費用176252元(186252元から10000元を差し引いた)を昆明市環境公益訴訟救済専用資金管理口座に支払え

② Yが鑑定費用15000元と弁護士費用8226元と訴訟費用を負担せよ
<抗弁>

違法採掘行為による環境汚染が発生したのは事実ではない。刑事判決では農地の違法占用が認定されたが、環境汚染の事実が認定されなかった。本件は公益訴訟なので、公益訴訟の弁護士代理人が弁護士費用を取

るのは規定に合わない。

＜争点＞

宜良県国土資源局が本件の公益訴訟人として適格かどうか、環境破壊の不法行為事実があるかどうか、公益訴訟人が違法採掘による地質環境保護と処理回復費用及び鑑定費用、弁護士費用を求めるのは法的根拠があるかどうか

＜判旨＞請求認容

宜良県国土資源局は宜良県の生態、生活環境を保護する目的で、生態、生活環境に危害を及ぼす環境不法行為責任を追究し、環境不法行為による社会への損失を補い、国家を代表して被告に対して環境民事公益訴訟を提起するのは環境保護法6条の規定にだけでなく、最高人民法院法発(2010)18号文「経済発展方式の転換に司法保障とサービスを提供することに関する若干意見」の中の13条「法院は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し、すべての環境破壊行為には厳しく打撃を加える」との規定にも合致している。

宜良県人民檢察機関は訴訟支援者として本件を支持したのは国家を代表して人民法院の民事裁判活動に対する監督であり、社会公共利益を擁護することの体现であり、民事訴訟法14条と15条にも合致している。

不法行為責任の認定について、不法行為責任法65条に基づいて、Yの違法採掘行為は既に環境に対する損害を引き起こしたため、法により環境破壊の不法行為責任を負わなければならない。更に不法行為責任法4条により、Yは既に刑事罰を受けたが、刑事責任が民事責任に影響がないので、XがYの民事責任を追及するのは事実上と法律上の根拠がある。Xの主張する鑑定費用と弁護士費用が法律上の根拠があるが、鑑定費用には誤りがあるため、10000元と認定する。

本件は公益訴訟人が社会を代表して被告に権利を主張するものであり、その訴訟の利益は社会に還元しなければならない。Yが回復費用を昆明市環境公益訴訟救済専用資金に支払うことを許す。

よって、環境保護法6条、不法行為責任法4条1項、15条1項6号、65条に基づいて、次の通り判決を下す。

- ① Yが違法に農地を占用し、隣鉱を採掘する行為は環境破壊を引き起こし、民事不法行為に当たる。

- ② Yが本判決の効力が発生して十日間以内に昆明市環境公益訴訟救済専用資金に176252元を支払え
- ③ Yが鑑定費用10000元、弁護士費用8226元、本件受理费3825.04元を負担せよ

<コメント>

原告適格について、本件は環境保護法6条のほかに、最高人民法院の文書も持ち出して原告の適格を認めた。最高人民法院法発(2010)18号文「経済発展方式の転換に司法保障とサービスを提供することに関する若干意見」の中で明確に「法院は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し、すべての環境破壊行為を厳しく打撃する」と規定したことに鑑みると、本件は実質にそれに基づいて原告適格を認めたと言えよう。裁判官は環境保護法6条の「告発する権利」を「訴訟を提起する権利」と解釈するのは最高人民法院の通達による政治的判断を正当化するための外見を作るに過ぎない。

実体法について、本件は不法行為責任法65条を適用し、Yの不法採掘行為が環境に対する損害をもたらしたことを理由に、汚染処理と環境回復費用を認めた。汚染処理と環境の原状回復費用を環境に対する損害と捉えて、さらに環境に対する損害が不法行為責任法65条にいう「損害」に当たると解釈した。言い換えれば、不法行為責任法における損害は必ずしも特定の民事主体に帰属する必要がないと言えそうである。結局、本件も汚染者に環境汚染処理と環境原状回復の費用を負担させる目的で運用されていることが明らかである。しかし、こうした費用は実際に汚染された環境の修復で発生した費用ではなく、環境汚染処理に着手する前に見積もった擬制の環境修復費用である。

5 小括

以上、行政機関による環境公益訴訟を検討してきた。行政機関の原告適格について、いずれも環境保護の義務を負う行政機関であることを強調しながら、環境保護法6条を持ち出して行政機関の原告適格を認めた。汚染者の環境汚染責任を認めるためにはいずれも不法行為責任法65条を適用した。具体的な被害者がいないにもかかわらず、環境汚染による環境損害を不法行為責任法65条の「損害」に当たると解釈して、汚染者の

環境に対する不法行為責任を認めた。このように、環境汚染による被害者の人身的又は財産的な損害がなくても、環境損害を引き起こす行為も不法行為責任法65条の射程に入るようになった。いずれの訴訟事件でも環境汚染の処理費用または環境の原状回復費用が求められた。近年中国では行政機関による環境公益訴訟事件を次の表8に纏めることができる。

下記の表8にも示されているように、行政機関による環境公益訴訟はすべて汚染者の汚染処理費用の負担及び汚染行為の停止を求めるものである。環境保護行政機関は行政命令で汚染処理と汚染行為の停止を汚染者に命令することができる。環境公益訴訟は行政命令の代替措置として運用することも可能である。

表8 行政機関による環境公益訴訟一覧¹³³

番号	時間	受訴法院	当事者			訴訟請求
			原告	訴訟支持者	被告	
1	2011/05/26	雲南省高級人民法院	昆明市環境保護局	昆明市人民檢察機關	昆明三農農牧有限公司など三社	環境に対する侵害停止、汚染処理費用417.21万元の負担
2	2012/06/11	海口市中级人民法院	海南東塞港国家級自然保護区		養殖業を営む個人	不明
3	2012/12/14	東営市中级人民法院	東営市環境保護局		呉海濤、淄博市周村華益溶劑化学工場	環境汚染損失費用7425607元
4	2013/01/21	韓城市人民法院	韓城市環境保護局		韓城市白矾鋁業有限責任公司	環境汚染による損害費用100.5万元の支払い
5	2011/07/27	昆明市中級人民法院	安寧市国土資源局	安寧市人民檢察機關	班志華など6人	国家鉱産資源の経済損失44.3512万元の賠償
6	2007/12/10	清鎮市人民法院	貴陽市両湖一庫管理局		貴州天峰化工有限公司	環境侵害の停止、妨害排除、危険除去

¹³³ 1～6の事件は王社坤「民間環保組織在環境公益訴訟中的角色及作用」『中国環境法治(2013年巻下)』(法律出版社、2014年)192頁に掲載されるものによる。

7	2010/07/09	仏山市中級 人民法院	丹灶鎮人民 政府	仏山南海区 人民檢察機 関	広東天乙グ ループ有限会 社、蘇国華、 郭永由	汚染処理費用 1025499元の賠 償
8 ¹³⁴	2014/06/09	宝安区人民 法院	光明新区城 建局	宝安区人民 檢察機關	東莞〇〇都市 インフラ整備 会社	環境汚染処理 費用960.5万 元 の賠償
9	2014/06/19	連城県人民 法院	連城県人民 政府、龍岩 市水土保持 学会		黄永華、騰繼 能など11人	環境修復費用
10	2014/03/25	東台市人民 法院	東台市環境 保護局	東台市人民 檢察機關	路志軍、淄博 弛程運輸有限 会社、陽光財 産保險株式会 社、平安財産 保險株式会社	交通事故によ る環境破壊の 損失101630元の 賠償

第3節 個人原告型

[事件8]¹³⁵ (貴州省清鎮市人民法院 (2012) 清環保民初字第3号 判決年月日 2012年10月24日)

原告X：蔡長海

訴訟支援者：貴州省清鎮市人民檢察機關

被告Y：龍興光

<事実の概要>

Yは本件環境汚染を引き起こした工場の責任者であり、2011年5月28日深夜、Yは石油タンク車を賃借して30トン余りの有毒化学廃液を清鎮市焦化污水处理工場まで運び、その付近にある污水排水溝に排出して、8トンを排出した後で止められた。当排水溝は市内の川に繋がるため、

¹³⁴ 当該事件では最初に違法の手がかりを掴んだのは宝安区人民檢察機關である。なお、民事訴訟法によると、檢察機關が直接公益訴訟の原告として相応しくないため、光明新区のリーダーや関係行政機關と宝安区人民法院と話し合った結果、訴訟支援者として本件訴訟に加わることにしたという経緯がある。蔡佩琮＝何文艶「深圳首宗環境汚染公益訴訟案立案」深圳特区報2014年06月10日A14を参照。

¹³⁵ 清鎮市人民法院 http://www.gzqz.gov.cn/Html/2013_07_11/3250_3592_2013_07_11_86490.html 掲載の判決文による。

有毒化学廃液もそれに沿って公共用水域に流れ込んだ。貴州師範大学分析テストセンターの調査によると、廃液から当該地域の汚染物排出基準を遥かに超えた発癌物質が検出された。そのため、Yは別訴で環境汚染罪と不法経営罪に問われ、二年六ヶ月の有期徒刑と10万元の罰金を処せられた。そして、Xは貴陽公衆環境教育センターという環境保護 NGO に所属するボランティアとして、Yを相手取り本件環境汚染の処理に必要な費用107.3万元（既に10万元の罰金を差し引いた後）を清鎮市環境局環境公益資金専用口座に支払うことを求めて環境公益民事訴訟を提起した。

＜抗弁＞

Xが本件訴訟を提起する資格がない。自分が既に刑事処罰を受けたため、また損害賠償の責任を負うべきではない。賠償は既に発生した経済損失を対象とするものであるから、原告の請求した117.3万元は仮定の損失であり、実際に発生した損失ではない

＜判旨＞一部容認

環境保護法6条と水污染防治法10条によると、すべての単位と個人が環境汚染と破壊、特に水環境の汚染と損害に対して、告発する権利がある。本件ではYが国家法律に違反して有毒な廃水を公共水域に排出し、生態環境の破壊をもたらしたと同時に、市民の用水安全を脅かすことになった。Yの行為に対してすべての単位と個人が告発する権利がある。Xは環境保護組織に所属するボランティアとして、自ら本件汚染地域の環境保護義務を負っている。「貴陽市中級人民法院、清鎮市人民法院が環境公益訴訟を推進し、生態文明建設を促進する実施意見」¹³⁶の要求に基づいて、Xは生態環境の破壊により不特定多数の人々が環境汚染の危険に晒されていた時、大衆の利益を守るため環境公益訴訟を提起し、法

¹³⁶ 2条「本意見でいう環境公益訴訟は特定の国家機関、組織又は個人が法律の規定に従い、公共環境利益を保護し、生態文明都市建設を促進するため、公共環境利益を損害する行為に対して、人民法院に提起する訴訟である」。4条2項「公民、法人又はその他の組織も法律の規定に従い、関係責任主体に侵害の差止め、妨害排除、危険除去、原状回復などの責任を求めて、環境公益訴訟を提起することができる」。

的救済、環境汚染行為の差止め、妨害排除、危険除去、原状回復などを求めることができる。

不法行為責任法4条と65条に基づいて、Yは刑事責任とともに、侵害の差止め、損失賠償の環境民事責任を負わなければならない。

環境汚染による損害は生態環境機能の喪失や自然資源の破壊、人身傷害、財産毀損だけでなく、汚染拡大の防止、生態環境の回復に必要な合理的費用も含む。本件ではXは貴州明威環保技術有限公司の作成した「汚染処理方案」に基づいて有毒廃液の処理に必要な117.30万元を請求した。もし関係機関が実際にその「処理方案」に従い、汚染処理を行ったら、その処理に必要な費用を損害賠償額とするのが相当であると言わざるを得ない。しかし、実際には「処理方案」が実施されないまま、一年間あまりが経ってしまった。汚染物質の分解と流動などを考えると、今汚染処理の範囲や数量などを確定できないため、果たして一年前と同額の処理費用が必要なのかも確定できない。更にYの負担能力を考えると、汚染処理費用を損害賠償額とするのが適切ではない。そのため、本件の損害賠償額をYが30トンあまりの有毒廃液を不法に排出したことにより節約した廃液処理費用30万元とする。この賠償金は清鎮市環境保護局環境公益資金の専用口座に振り込み、被告に破壊された生態環境の修復に使うのが社会環境公共利益の保護という環境公益訴訟の目的に合致する。

よって、環境保護法6条、水污染防治法10条、不法行為責任法4条、15条、65条に基づいて、次の通り判決を下す。

- ① Yが環境汚染による損害賠償額30万元を本判決の効力が発生して3ヶ月以内に清鎮市環境保護局環境公益資金の専用口座に支払え
- ② Xのその余の請求を棄却する
- ③ Yが本件受理费14457元を負担せよ

<コメント>

原告適格について環境保護法6条の「告発する権利」を「訴訟を提起する権利」と拡大解釈して個人の原告適格を認めた。しかし、実際には地方人民法院の内部文書にもとづいて判断したのが明らかである。また、検察機関が訴訟支援者として訴訟に加わったことが原告適格の認定に影響したと推察できる。今までは個人による環境公益訴訟が本件だけであ

る。

本件も不法行為責任法65条に基づいて、Yの損害賠償責任を認めた。それに関する論理は上述の事例とあまり変わらない。しかし、本件では環境損害の損害額をどのように算定するかをめぐって興味深い判断をしめた。本件担当裁判官は環境損害の算定が難しい問題と認めたとうえで、有毒廃液を処理すれば発生する費用を環境の損害賠償額と認定した。すなわち、汚染者が汚染物質の処理を回避することで節約した費用を環境の損害賠償額とした。これで、汚染者にとっては汚染物質を普通の廃棄物処理業者に処理を委ねる場合と、汚染物質を処理せず直接川に排出する場合とコストが同じことになる。汚染者は刑事罰にならない限りは、廃棄物処理場に処理を任せることと廃棄物を自然に不法投棄することと同じ経済負担になり、逆に不法投棄を助長しかねない。

環境損害の算定が難問であることは本件の示しているところである。環境損害の帰属主体がないがゆえに、その算定が難しい。実際の訴訟事件ではいずれも鑑定機関による環境損害の鑑定に委ね、また人民法院はその鑑定結果通りに損害額を認めたのがほとんどである。