



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	中国における環境公益訴訟の現状と課題（3・完）：「環境損害」の回復をめぐって
Author(s)	邱, 昌茂
Citation	北大法学論集, 72(2), 139-200
Issue Date	2021-07-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/82306
Type	departmental bulletin paper
File Information	lawreview_72_2_04_Qiu.pdf



中国における環境公益訴訟の 現状と課題（3・完）

——「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、71巻５号掲載）

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、檢察院を訴訟支援者とする事件
- ５ 小括

第３節 個人原告型

（以上、71巻６号掲載）

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 (以上、本号掲載)

第4節 環境保護団体原告型

環境保護団体が訴訟を提起する際に、他の環境保護団体か、検察院を訴訟支援者につけるのが普通である。その具体的な原状に応じて、次の類型に分けることができる。

1 環境保護団体は単独で原告となる事件

[事件9]¹ (江蘇省無錫市中級人民法院 (2014) 錫環公民初字第2号 判決年月日2014年9月15日)

<事実の概要>

原告X：中華環境保護聯合会

被告Y：宜興市江山生物製剤有限公司

Yは1999年10月26日に成立し、化学物質の製造、加工と販売を営む会

¹ 中国裁判文書網 http://www.court.gov.cn/zgcpwsw/jiangsu/jsswxszjrmfy/ms/201501/t20150112_6223394.htm に掲載の判決文による。

社である。江蘇省で最大の湖である太湖から二キロしか離れていないところに立地している。1999年10月9日から2007年1月19日まで、Yは数回に亘り、生産プロジェクトごとに環境保護局に環境アセスメント申込書を提出し、いずれも環境保護局から許認可を得られた。

2014年3月25日、無錫市環境保護局はYに対して錫環罰決(2014)13「行政処罰決定書」を下した。当該行政処罰決定書によると、2013年8月21日に、Yが作業場の洗浄から発生した汚水は雨水に流され工場外の環境に流れていた。その汚水に含まれるアンモニアが16.8mg/L、総窒素27mg/L、総リン1.8mg/Lに達し、いずれも国家と江蘇省の規定する排出基準を遥かに超えた。Yの行為は水污染防治法二十二条二項「勝手にこっそりパイプを敷設し又はそのほか監督を逃れる方式で水質汚染物質を排出することを禁止する」との規定に違反していた。無錫市環境保護局はそれに基づいて改善措置と過料六万元を内容とする行政処罰を下した。行政処罰は既に効力を発生し、Yが期限通りに過料を支払った。

Yが行政処罰を受ける間に、2013年10月8日に環境保護局に改善計画を提出した。2014年8月にすべての改善工事を完了し、雨水と汚水の分離を実現した。2014年9月4日、宜興市環境保護局はYの環境改善工事に対して審査・認可を終えた。2014年9月9日に、Yは環境改善工事が既に環境保護局の審査を通ったことを旨とする報告書を法院に提出した。

2013年10月以降、Xは通報を受け、Yの周辺にある用水路の写真を撮って調べたところ、雨水を排出するパイプに汚水が混じって既に周辺環境に一定の汚染を及ぼしたことが分かった。2014年7月18日に無錫市環境保護局はYの現場で採取した廃水のサンプル検査を行った結果、雨水排出口の水は化学的酸素要求量が626mg/L、総リンが2.11mg/L、アンモニアが11.2mg/Lで、雨水貯留池の水は化学的酸素要求量が105mg/L、総リンが1.28mg/L、アンモニアが10.1mg/Lで、接触酸化貯留池の水は化学的酸素要求量が検出できず、総リンが1.33mg/L、アンモニアが0.453mg/Lで、工場西側の貯水池の水は化学的酸素要求量が42mg/L、総リンが0.83mg/L、アンモニアが5.27mg/Lであることを判明した。

Xは環境保護局からYの廃水に含まれる化学的酸素要求量、アンモニアと総リンなどの汚染物質が「化学工業主要水汚染物質排出基準」の許可する基準を超えたことを知っていた。それで、XはYの行為が環境保護

法、水污染防治法、江蘇省太湖水污染防治条例に違反するとして、侵害停止、危害排除、損害賠償及び弁護士費用41600元、交通費400元と訴訟費用の負担を求めて訴訟を提起した。

それに対してYは自分が環境保護を重視し、汚染行為を行なわなかった。また、環境保護局の要求に従い、2013年10月8日と2014年7月23日に二回に亘り環境改善計画を提出し、今既に実施を終えて、宜興市環境保護局の審査許可も得たため、Xの請求を棄却すべきであると争っていた。

<判旨>

- ① Yが環境保護機関の環境アセスメント申込書と報告書に対する回答の要求に従い生産経営を行なうべきであり、周辺環境に汚水とそのほかの汚染物質を排出し、環境汚染と破壊を及ぼしてはいけない。
- ② Yが宜興市環境保護局の「宜興市江山生物製剤有限会社の改善整備に関する審査意見」の第2条の要求に従い、本判決の効力が発生して三ヶ月以内に健全な環境管理体系と環境管理制度を制定し、各防止措置を着実にするため、環境保護と汚染処理施設が長期的に運行することを確保し、基準値の範囲内で排出することを確保せよ。本判決の効力が発生して3ヶ月後から十日間以内に本人民法院と環境保護機関に環境整備改善実施状況報告書を提出せよ
- ③ Yが本判決の効力が発生してからの三ヶ月間で月ごとに本人民法院に宜興市環境保護局又は無錫市環境保護局の監督検査報告を提出せよ
- ④ Yが期限どおりに環境改善と整備の実施状況に関する報告、環境保護局の監督検査報告を提出せず、または環境保護局の監督検査報告によってYが法に違反して汚染物質を排出し、又はそのほかの環境汚染行為があると判明された場合、民事訴訟法111条に従いYの法的責任を追求する
- ⑤ Xが支出した弁護士費用41600元はYの負担とし、本判決の効力が発生して十日間以内にXに支払え
- ⑥ Xのその余の請求を棄却する
- ⑦ 案件受理费840元はYの負担とする

「環境保護は国家の基本的な国策であり、すべての単位と個人の法定義務でもある。環境保護法六条により、すべての単位と個人が環境を保護する義務があり、環境汚染と破壊を引き起こす単位と個人を告発する権利がある。水污染防治法十条により、すべての単位と個人が水環境を保護する義務があり、水環境を汚染し損害する行為に対して告発する権利がある。民事訴訟法55条により、環境汚染、多数消費者の合法的權益など社会公共利益を損なう行為に対して法律の規定する機関と関係組織は人民法院に訴訟を提起することができる。Xは環境保護の公益事業を営む非営利組織であり、環境保護のために環境公益訴訟を提起する行為を励まし、支持すべきである。その訴訟主体資格を確認する。」

「Yは環境に影響を与える生産経営企業であるため、関係プロジェクトの新設、増設と変更の過程において、規定に従い環境保護行政機関に環境アセスメント申請書又は環境アセスメント報告書を提出し、許可認可を取得した。Yは生産と経営過程において、環境保護行政機関の許可通りに基準に従い、汚染物質の排出のコントロールなどの環境保護義務を履行すべきである。無錫市環境保護局は2013年8月21日に、Yが監督を逃れる方式で汚染物質を輩出していたことを発見し、行政処罰も与えていた。Xが現場で取った写真もYが雨水のパイプで汚水を排出していたことを示した。更に、本院は無錫市環境保護局に水質に対するサンプル検査を依頼したところ、Yの敷地内にある雨水貯留池と雨水の排出口付近に含まれる水の中から高濃度の化学的酸素要求量が検出されていた。本院は保全措置を取った後、Yが雨水と汚水のパイプを分けることを内容とする改善計画を作成し、地元の環境保護行政機関の同意を得て実施した。以上のことから、Yが法律に違反して汚水を排出していたことを確認する。Yの立地が太湖から僅かな距離であり、農地にも近いため、Yの違法排出行為が長期的に続けば、周囲の生態環境及び太湖の水環境に計り知れない重大な結果を及ぼし、地元の生態環境の安全と健康に危害を及ぼすことになる。環境保護法41条により、環境汚染による危害を及ぼす場合、危害を排除し、直接損害を受けた単位と個人の損害を賠償する責任がある。不法行為責任法21条によると、権利侵害行為が他人の人身と財産の安全に危害を及ぼし、被害者は加害者に侵害停止、妨害排除、危険除去などの不法行為責任を追究することができる。Xは環境公

益訴訟の原告としてYに環境への侵害停止、危害排除を請求したのは法的根拠があり、本院は支持する」

「本院は保全措置を取った後、Yが更なる改善計画を作成した。当該計画は地元の環境保護行政機関の同意を得て、更に本院の確認を経た後実施に付した。本件の審理期間において、雨水と汚水の流れ工事が完成し、地元の環境保護行政機関の審査と許可も得て、敷地内の排水パイプの敷設も完成し、雨水のパイプでの汚水の排出の可能性を排除し、環境汚染の潜在リスクを除去した。これらの改善措置を確認する。Yの改善措置の効果と持続性を更に固めるために、Yはこれからの一定期間内に持続的に環境保護行政機関の監督と検査を受け、宜興市環境保護局の『宜興市江山生物製剤有限会社の改善審査と許可に関する意見』の二条の要求に従い、健全な環境管理体系と環境管理制度を制定し、各種の防止措置を確実にし、環境保護処理施設の長期的な運行と基準に沿う排出を確保しなければならない」

「XがYに弁護士費用の負担を求めることについて、明確な現行法規定がないものの、敗訴側は勝訴側の弁護士の費用の全部又は一部を負担するのは法律の公平と正義にも合致し、そういう先例もあった。特に本件は環境公益訴訟であるため、最高人民法院の『環境資源の裁判を全面的に強化し、生態文明建設に強力な司法的保障を提供することに関する意見』の十四条によると、環境公益訴訟の原告は被告に損害発生の予防費用と環境回復費用、自然資源など生態環境の破壊による損失及び合理的な弁護士費用、取調べ費用、鑑定評価費用などの訴訟支出を請求する場合、事件の審理状況に応じて支持することができる。また15条によると、原告が勝訴した場合、原告の支出した合理的な弁護士費用、取調べ費用、鑑定評価費用などの費用を被告の負担と命じることができる。本件における原告弁護士の取調べの回数、難しさと実際の訴訟参加の状況から見れば、Xが求める41600元の弁護士の費用の負担は合理的な範囲内であるため、本院はそれを支持する。」

よって、環境保護法6条、41条1項、水污染防治法10条1項、22条、不法行為責任法15条、21条、民事訴訟法55条に基づいて、主文の通り判決する。

<コメント>

本件ではYはXの原告適格について争わなかったにもかかわらず、裁判所はXの原告適格を基礎付けるものとして、環境保護法6条「すべての単位と個人が環境を保護する義務があり、且つ環境汚染と破壊を引き起こす単位と個人を告発する権利がある」、水污染防治法10条「すべての単位と個人が水環境を保護する義務があり、水環境の汚染と損害を及ぼす行為に対して告発する権利がある」、民事訴訟法55条「環境汚染、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」を持ち出した。

具体的にどの条文に基づいて原告適格を認めたかは不明であるが、環境保護法6条を引用したことで、これまでの環境公益訴訟の原告適格をめぐる裁判所の判断を踏襲したものとみることができる。同時に民事訴訟法55条を引用したことは、従来の裁判所の判断を覆したものと見こともできる。2013年1月1日から改正後の民事訴訟法が施行したものの、55条に基づいて提起した環境公益訴訟が相次いで裁判所に門前払いされた。その理由としては、55条に規定する関係社会組織も法律で定めなければならないという立場を取ったからである。しかし、本件ではXの環境保護を目的とする非営利組織であることを強調しながら、55条に基づいて原告適格を認めた。

実体法については本件では不法行為責任法15条と21条を引用して、侵害停止と妨害排除を命じた。しかし、21条は不法行為による被害者の存在を想定するものであり、侵害停止、妨害排除、危険除去などを請求できるのはあくまでも被害者である。本件では中華環境保護連合会も不法行為責任法21条にいう被害者にあたると解釈された。しかし、中華環保聯合会は環境汚染行為により被害を受けたわけでもない。Yの不法行為責任を認めたものの、誰に対する不法行為なのかははっきりしなかった。判決の中では、Yの違法排出行為の事実を認定したら、直ちにYの不法行為責任を認めた。損害及び損害との因果関係には言及しなかった。不法行為責任法21条は他人の人身と財産の安全を脅かすことが要件となっているが、本件はそれにも触れないままYの不法行為責任を認めた。

2 環境保護団体は共同原告となる事件

[事件10]² (貴州省清鎮市人民法院 (2010) 清環保民初字第4号 判決年月日2010年12月30日)

<事実の概要>

原告X 1：中華環保連合会³

原告X 2：貴陽公衆環境教育センター

被告Y：貴陽市烏当区定扒製紙工場

Yが1993年に創設され、使用済み用紙のリサイクルを業とする製紙工場である。操業開始からYは廃水の排出許可を取得しないまま、生産過程から生じた廃水を密かに本件の川に排出していた。それに対して、環境保護行政機関が複数回に亘りYに期限付きの改善措置を命令し、過料も課したにもかかわらず、Yが廃水排出の再発防止を承諾したものの、実際には昼間で廃水を貯水池に溜めて、午後6時から翌朝の7時まで密かに廃水を川に排出していた。調べによると、Yが毎日排出している廃水の量は600トンに上った。裁判所の依頼を受けて、貴陽市環境センターモニタリングステーションは廃水のサンプル検査を行ったところ、汚染物が法律の規定する基準値を遥かに超えて、川の水質汚染を引き起こしたことが判明した。それに対して、Xらは環境保護を目的とする非営利社会組織として公共環境利益を守るために下記を請求して、本件訴訟を提起した。

① Yが直ちに排出行為を停止し、廃水による川への危険を除去せよ

² 中国公益訴訟網 http://www.pil.org.cn/q_aj/q_ajpage_996.html 掲載の判決書による。

³ 中華環保連合会は中華人民共和國國務院から批准を得て、民政部に登録し、中華人民共和國環境保護部の主管の下、環境保護事業に熱心な人、企業、事業単位などから結成される非営利性の全国的な社團組織である。(http://www.acef.com.cn/about/introduction/2013/1224/10513.html) の紹介による。その名誉主席を務めるのは全人代常務委員会副委員長の周鉄農と顧秀蓮、及び全国政治協商会議委員会副主席の張榕明である。また主席を務めるのは元國務委員、全国政治協商会議委員会の元副主席の宋健である。環境保護部部長の周生賢が中華環保連合会の副主席の一人である。ですから中華環保連合会はNGO というより、官製の環境保護団体としてGNGO というほうが適切かもしれない。

② YがX 1の支出した合理的な費用10000元（弁護士費用）を支払え

③ Yが訴訟費用を負担せよ

＜判旨＞請求認容

水污染防治法20条1項「国家は汚染物質排出の許可制を取る」と3項「企業と事業単位が汚染物質排出許可なしに、または汚染物質排出許可証に違反して前項の規定する廃水と汚水を排出してはならない」によると、企業は汚染物質を排出するためには汚染排出許可証を取得し、その許可証に記載される汚染物質のみ排出することができる。Yの汚染物質排出許可証にはただ二酸化硫黄と粉塵などが記載されているが、廃水が含まれていない。にもかかわらず、Yは昼間に廃水を貯蓄水に溜めて、夜になると、密かに廃水をすべて川に排出していた。なお、廃水には法律の規定する基準値を遥かに超える汚染物質が入っているため、川に汚染を引き起こし、公共利益にも危害を齎した。よって、Yの行為が水污染防治法20条1項、3項と22条2項「密かにパイプを敷設して、又はそのほか監督を逃れる方法で汚染物質を排出してはならない」にも違反したので、不法行為民事責任を負い、直ちに排出行為を停止し、川にもたらされた危害を除去しなければならない。

環境保護法6条は「すべての単位と個人は環境保護の義務があり、環境汚染と破壊を齎した単位と個人を告発する権利がある」を規定したところによると、汚染者に対して公益訴訟を提起することは告発権利の行使の方法である。更に、「貴陽市の生態文明建設促進条例」の23条も「檢察機関、環境保護行政機関、環境公益組織が環境公共利益のために、法律により環境汚染と資源破壊の行為に対して訴訟を提起し、権利侵害の停止、妨害排除、危険除去と原状回復などを求めることができる」と規定した。本件においては、Xらは合法的に登録した環境保護組織であり、公共利益が侵害されたにもかかわらず、具体的被害者による訴訟がない場合、侵害された公衆環境利益を代表して環境公益訴訟を提起することは法律法規により監督、告発の権利を行使する方法である。

よって、民法通則106条2項「公民、法人は過失により国家、集団の財産、他人の財産、人身を侵害した場合、民事責任を負わなければならない」、不法行為責任法65条「環境汚染により損害をもたらしした場合、汚染者が不法行為責任を負わなければならない」、不法行為責任法15条

にもとづいて次の通り判決する

- ① Yは直ちに廃水の排出を停止し、川にもたらされた危害を除去せよ
- ② Yは判決の効力が発生して十日間以内にX 1の支出した弁護士費用10000元を支払え
- ③ Yが本件の検査費用1500元と受理费60元を負担せよ

<コメント>

原告適格について、本件でははっきり環境保護法6条にいう「告発する権利」を「訴訟を提起する権利」と解釈して、同時に貴陽市の地方条例を持ち出して環境保護団体の原告適格を認めた。上述の事例と同じように、裁判官は地方条例に基づく実質的な判断を正当化する外見を見せ付けるために、環境保護法6条を上記のように解釈したと言える。

実体法について、本件では不法行為責任法65条を適用して、Yの不法行為責任を認めた。しかし、被告の環境汚染行為によって誰がどのような損害を被ったかを明言しないまま、ただ、Yの排出行為が関係法律に違反し、環境汚染をもたらしただけで、Yの不法行為責任を認めた。環境汚染を環境損害と捉えた上で不法行為責任法による環境損害の回復を図ろうとしている。

3 環境保護団体は原告として、檢察機関を訴訟支援者とする事件

[事件11]⁴江蘇省高級人民法院(2014)蘇環公民終字00001号 判決年月日:2014年12月30日

<当事者>

控訴人

Y 1: 江蘇省常隆農化有限公司

Y 2: 泰州錦匯化工有限公司

Y 3: 江蘇施美康藥業株式会社

Y 4: 泰興市申龍化工有限公司

原審被告

Y 5: 泰興市富安化工有限公司

⁴ 中国裁判文書網 http://www.court.gov.cn/zgcpwsw/jiangsu/ms/201502/t20150202_6526831.htm に掲載の判決文による。

Y 6：泰興市臻慶化工有限公司

被控訴人（原審公益訴訟人）X：泰州市環境保護連合会

訴訟支援者：江蘇省人民検察院、泰州市人民検察院

<事実の概要>

Yらは泰州市経済開発区内で化学工業を営む会社である。化学製品の生産過程において副産塩酸、ハイドロキノンモノメチルエーテル触媒廃硫酸、酪酸、二酸化硫黄、塩化アセチル塩素、副産酸などが生じていた。

訴外のA、B、C、Dはそれぞれ、2004年から2011年までの間に設立され、危険化学品や化学工業原料の卸売りと小売などを経営範囲とする会社である。いずれも「危険化学品系液許可証」を取得していた。しかし、何れも組織機構と人員が固まっておらず、廃酸などの危険廃棄物を処理する経営許可証を持っていない。

Y 1は2012年6月20日と2013年1月1日に、Aと一トン当たり1元の価格で、運送費はAの負担とする副産酸の売買契約を締結し、2012年6月から2013年3月まで、AがY 1から17598.92トンの副産酸を引き取り、Y 1から一トン当たり45元の手当てを支払われた。

Y 2は2011年1月1日に、Aと市場の価格で副産酸の売買契約を締結した。2011年12月から2013年3月まで、AがY 2から8224.57トンの副産酸を引き取り、Y 2から一トン当たり20元の手当てを支払われた。

その後、AはY 1とY 2から引き取った副産酸のうち17143.86トンを泰運河と古馬干河に排出した。Y 1とY 2はそれぞれの売り上げの割合に応じて11683.68トンと5460.18トンを分担する。

Y 1は2012年9月15日に訴外Bと、一トンあたり1元の価格で、また運送費をBの負担とする副産酸の売買契約を締結した。その後、BはY 1から505.94トンの副産酸を引き取り、Y 1から一トンあたり40元の手当てを支払われた。その後、Bは上記の副産酸すべてを泰運河に排出した。

Y 3は2012年10月から2013年2月まで一トンあたり100元の手当てで訴外Cに2686.68トンの副産酸の処理を委ねていた。その後Cはその副産酸をすべてAに渡し、Aはそれを泰運河と古馬干河に排出した。

Y 4は2012年から一トンあたり20元の手当てでEに691.64トン、30元の手当てでDに3755.35トン、50元の手当てでBに300トンの副産酸の処

理を委ねていた。E B Dらはその副産酸をすべて泰運河と古馬干河に排出した。

Y 5は2012年8月と9月に一車両1500元から2000元の価格で合わせて18車の副産酸(216トン)をAに処理を委ねた。Aはその後、上記の副産酸をすべて泰運河や古馬干河に排出していた。

Y 6は2012年8月から一トンあたり20元の手当てで50トンの副産酸の処理をDに委ねた。Dはその副産酸をすべて泰運河に排出した。

2010年、2011年に、泰州市環境保護局環境質量年報により、泰運河や古馬干河の水質がⅢ類であった。泰州市環境モニタリングステーションが2013年1月14日に泰運河の水質に対するサンプル検査を行ったところ、泰運河の過マンガン酸塩、化学的酸素要求量、アンモニア態窒素、磷の指標が基準値の0.05倍、0.19倍、2.11倍を超えたことが判明された。また、複数のところで検査を行ったところ、いずれも汚染物質の含有が基準値を超えたことが分かった。2013年9月10日、泰州市環境保護局の環境モニタリングデータは江蘇省環境保護庁により認可された。

泰州市人民検察院と泰州市環境保護局の委託を受けて、江蘇省環境科学学会は2014年4月に「評価技術報告」を作成し、危険廃棄物の中の酸性物質による水質への損害を除去するためには、2541.205万元の費用が必要であると見積もった。危険廃棄物の通常の処理費用が3662.0644万元に達し、そのうち、それぞれの副産酸の濃度により、Y 1の副産酸は一トンあたりの処理費用が1507.69元であり、Y 2のそれが1669.23元であり、Y 3のそれが700元であり、Y 4のそれが1238.46元、Y 5のそれが1754.31元で、Y 6のそれが1453.85元であるという意見を示された。

Xは2014年2月25日に泰州市民政局の批准を得て設立され、泰州市環境保護局の指導を受け、環境政策にアドバイスの提供、公衆環境権益の擁護、環境宣伝と教育、政策技術コンサルティングサービスなどを業務範囲としている非営利性社團組織である。

Yらが期間廃棄物を危険廃棄物の処理資格を持たないA、B、C、Dに処理を委ねたところ、A、B、C、Dがそれを泰運河と古馬干河に排出し、水質に深刻な汚染を及ぼし、重大な環境損害を引き起こした事態に至った。汚染された環境を修復しなければならず、その修復費用として、Y 1に85226755.5元、Y 2に42615486元、Y 3に8463042元、Y 4

に26455306.5元、Y 5 に1705189.5元、Y 6 に327118.5元と鑑定費用の10万元と訴訟費用の負担を求めて訴訟を提起した。

＜Yらの抗弁＞

- ① Xが訴訟主体として適格ではない。改正後の環境保護法58条は環境保護公益活動を専業とし、五年以上連続で違法記録のない社会組織が人民法院に訴訟を提起できると規定している。Xは成立から一年にも満たないので、訴訟主体としての資格がない。
- ② Yらの副産酸は危険廃棄物ではなく、合法的に生産、経営している製品である。訴外のA、B、C、Dはいずれも副産酸を購入する資格があり、購入前はすべて公安部門のところで登録手続きも行った。Yらの生産経営は合法的であり、Aらの違法排出行為を知らなかったため、それにより引き起こされた環境汚染とは法律上の因果関係がない。
- ③ 泰運河と古馬干河の水質が既に回復し、人工的な回復措置が必要ではない。Xは仮定の処理費用に基づいて損失を計算する事実根拠がない。

＜争点＞

- ① Xは原告として適格かどうか
- ② YらとA、B、C、Dの間の売買契約が合法であるかどうか、環境汚染と因果関係があるかどうか
- ③ 環境汚染による損害の結果が存在するか否か、環境汚染による修復費用はどのように計算するか

＜一審の判旨＞請求認容

争点①について

「民事訴訟法55条により、法により登記した環境保護組織は民事公益訴訟の主体資格がある。泰州市環境保護連合会は法により成立した環境保護事業を営む非営利性社團組織であり、水生環境と公衆の環境權益を守るため、環境民事公益訴訟を提起する権利がある」

争点②について

「Yらは訴外のA、B、C、Dと副産酸の売買契約を締結したが、同時に、その手当てを支払ったことから副産酸の処理を委ねたとの本当の目的を窺い知ることができる。また、Yらの従業員の証言により、Yら

はいずれも副産酸を処理する意図があることを証明できる。Yらは副産酸を処理する能力と許可のないA、B、C、Dなどに処理を委ね、そして、其の支払った費用は上記危険廃棄物を処理するに足りなかったため、上記危険廃棄物が泰運河、古馬干河などに排出され、泰運河と古馬干河とその周辺水域がひどく汚染された結果に至った。よって、Yらは危険廃棄物を処理する故意があり、また、客観的には深刻な環境汚染を引き起こしたため、環境汚染を修復する賠償責任を負わなければならない。Yらは売買契約が合法的なものであり、環境汚染の間に因果関係がないとの抗弁は成り立たない」

争点③について

「川に25349.47トンの副産酸が川に排出され、水生環境に深刻な危害を及ぼすのが争いようもない事実である。専門家の呂錫武教授の意見によると、大量の副産酸が川に排出された後、生物、川などの水生環境が深刻な損害を被ることになり、修復費用は処理コストを遥かに超えると予測されていた。2013年泰運河、古馬干河の水質は既にⅢ類に回復したが、しかし、川の水が流れるに連れて、汚染源は川下に移動し、地域内の水生環境が回復したとは言えない。そのため、地域の生態環境を代替の修復方法で修復する必要がある。「推薦方法」4.5条の規定によると、汚染による修復費用の計算が難しい場合、地表水が汚染された場合の修復費用の計算方法は、Ⅲ類水に対して、その修復費用は擬制の処理コストの4.5倍から6倍で計算する。泰運河と古馬干河は汚染される前の水質は何れもⅢ類の地表水なので、Ⅲ類地表水の汚染修復費用係数、即ち擬制処理コストの4.5倍で環境汚染損害賠償を計算すべきである。

よって、不法行為責任法15条1項6号、65条と固体廃棄物汚染環境防治法85条の規定により、次の通り判決した

① 本判決の効力が発生して九ヶ月間以内にY 1は82701756.8元、Y 2は41014333.18元、Y 3は8463042元、Y 4は26455307.56元、Y 5は1705189.32元、Y 6は327116.25元の環境修復費用を賠償せよ

② Yらは本判決の効力が発生して十日間以内に泰州市環境保護連合会に鑑定費用10万元を支払え

Yらはそれを不服として控訴した。

<判旨>控訴棄却

争点①について

「民事訴訟法55条は環境汚染、多数の消費者の合法的な権益など社会公共利益を侵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と規定している。泰州市環境保護連合会は泰州市民政局の批准により成立し、環境政策に関するアドバイスの提供、公衆環境権益の擁護、環境宣伝教育の展開、政策技術コンサルティングのサービスの提供を業務範囲とし、法律により成立し、環境保護公益活動を専業する社会組織であり、環境民事公益訴訟を提起する権利がある。改正後の環境保護法五十八条は環境民事公益訴訟の主体の資格を新しく規定したが、本判決まではまだ発効していないため、本件には適用しない」

争点②について

「Yらは副産酸の生産企業として、市場における副産酸の需要が落ち込んでいる中、相当量の副産酸は原料として生産過程に入れないため、過剰の副産酸の移転は極大の環境リスクを孕むことになると思すべきである。Yらは副産酸の処理措置に関して、慎重な注意義務を尽くし、川に排出されるのを防ぐために必要且つ実現可能な措置を採るべきである。しかし、Yらは副産酸が違法排出される可能性が高いのを知りながら、それを放任していた。副産酸の処理能力と許可のない企業に副産酸を売り渡すことは、汚染物質による環境汚染損害における不作為にあたり、当該不作為は環境汚染損害結果との間に法律上の因果関係があると見なすべきである。

Yらの手当て付き販売行為は当該副産酸が川に不法排出される必要条件であり、また泰運河と古馬干河の環境汚染をもたらす直接原因である。Yらは副産酸の売買契約を以って、副産酸処理の合法性を証明しようとしている。しかし、Yらは運賃価格の計算を合理的に説明することができず、その支払った手当も副産酸を処理する費用を埋めることもできない。もし、Yらは副産酸の処理行為が法律又は商業慣習に合致すると思うなら、副産酸の処理資格のある企業と契約を締結すればいい。わざわざ売買価格を遥かに超える手当てを支払う必要がない。また、Yらの従業員は警察の取り調べに対して、当時が化学工業の景気が悪いため、副産酸の生産が過剰な状態にあり、処理コストを引き下げするため、責任を

回避し、売買契約の形で副産酸の処理を委ねていたと供述した。実際にYらは既に放棄された副産酸を手当て付きでA、B、C、Dらに売り渡し、排出者に汚染源を提供しただけでなく、客観的には排出者に違法利益を獲得させた。その行為が泰運河と古馬干河環境汚染の損害結果との間に事実上の因果関係がある。

不法行為責任法65条により、環境汚染により損害をもたらす場合、汚染者は不法行為責任を負わなければならない。66条の帰責原則により、Yらは過失があるか否かにかかわらず、その行為が環境損害との間に因果関係があれば、それによりもたらされた環境損害に対して不法行為責任を負うべきである。Yらは法律の規定する免責状況または責任の軽減状況などを証明することができなくて、またその行為と損害結果との間の因果関係の不存在も証明していなかったため、Yらは自分の引き起こした環境損害について不法行為責任を負うべきである」

争点③について

「一審における修復費用の計算方法が妥当である。泰運河と古馬干河の水が流動するものであり、排出行為が長時間継続し、排出量も多いため、汚染物質による泰運河と古馬干河及びその川下流域の生態区域への影響は拡散する状態であり、汚染修復費用を計算するのが難しい。『推薦方法』によると、こういう状態に対して、擬制の処理コストの方法で汚染修復費用を計算すべきである。一審判決はそれに基づいてYらの汚染修復費用を計算するのは正当と是認することができる」

よって、Yらの副産酸処理行為は副産酸が泰運河と古馬干河に排出されたことによって汚染が引き起こされた直接原因であるため、それによる環境汚染損害についてYらは不法行為責任を負うべきである。汚染された川の生態環境は既に損害を被ったことになり、早急な修復が必要である。大量の副産酸の無秩序な移転により、環境汚染のリスクを高めることになり、汚染の更なる発生を防ぐため予防措置を取るべきである。

一審の認定した事実を是認することができ、法適用も問題があるとは言えない。しかし、一審の判決履行方式と履行期限が適切ではなく、訴訟費用の納付も「訴訟費用納付弁法」には合わないため、それを是正すべきである。

よって、控訴人の控訴理由を是認することができない。水污染防治法

29条1項、不法行為責任法65条、66条により、民事訴訟法170条1項1号により次の通り判決する

- ① 原審泰州市中級人民法院(2014)泰中環公民初字第00001号民事判決一項における賠償額部分を維持する
- ② 原審判決の二項を維持する
- ③ Yらは本判決の効力が発生してから30日以内に一項の賠償額を泰州市環境保護公益金専用口座に支払え。
- ④ 本判決の効力が発生してから一年以内に、Yらは技術の更新により副産酸に対するリサイクルを実現し、環境リスクを著しく低下させ、且つ一年以内に環境違法行為による処罰をされないことができれば、その支払った技術更新費用は環境行政期間の出した企業環境コンプライアンス証明書により、プロジェクト竣工環境検査意見と法定の仲介機構が出した技術更新資金審査報告に基づいて、泰州市中級人民法院に支払いの延期を認められた限度額において差し引かれることを申請することができる。
- ⑤ 一審の案件受理费973651.72元はYらの負担とする。そのうち、Y 1は455308.78元、Y 2 吾246871.67元、Y 3は71041.29元、Y 4は174076.54元、Y 5は20146.7元、Y 6は6206.74元を負担しなければならない。二審の案件受理费は947298.28元として、Y 1は455308.78元、Y 2は246871.67元、Y 3は71041.29元、Y 4は174076.54元を負担しなければならない。

<コメント>

本件の判決に辿り着く法解釈の理論構成は従来の判決を踏襲したものである。なお、この事件の背景に環境公益訴訟の正体を明らかにする手がかりがある。

本件の原告である泰州市環境保護連合会は泰州市環境保護局により設立されたもので、その役員は泰州市環境保護局の役員が兼任することになり、秘書長を務める童寧市は泰州市環境保護局副局長である。そのことから、泰州市環境保護連合会は環境保護団体というより、環境保護局の別働部隊だというほうがより適切かもしれない。本件の勝訴判決に関して「泰州市環境保護連合会が官製の社会組織という身分を持ち、訴訟提起に際して政府と環境保護部門から大きな支持を得られたことも原因

だ⁵⁾と指摘されていた。

また、本件の判決が下される前に、別の環境保護団体である自然之友が本件で漏らしたとされる企業3社を相手に別件で環境公益訴訟を提起しようとする時は人民法院に不受理で門前払いされていた。本件で汚染された川の化学的、物理的又は生態的機能の退化について環境修復費用を負担するのが環境保護法5条の規定する「損害負担責任」を体现するものであるとされていた⁶⁾。更に1.6億元の環境損害賠償額は企業の違法コストが低すぎる問題を克服し、中国共産党第十八回四中全会の「厳格な法律制度を以って生態環境を保護し、生産者の環境保護法責任を強化し、大幅に違法コストを引き上げる」方針に合致すると言われている⁷⁾。また、本件を担当する江蘇省高級人民法院院長の許前飛は「環境保護について、司法は権利を守り、違法行為を懲らしめるだけでは足りず、環境修復と予防をも考慮しなければならない⁸⁾と本件の趣旨が汚染された環境の修復にあると明らかにした。なお、「本件は行政処罰で解決できる問題であり、ただ行政過料の額は民事訴訟ほど高くないので、泰州市環境保護局は行政処罰を使わなかった。より高額の賠償を求めて民事訴訟を提起するのが不当である⁹⁾と本件の環境公益訴訟を批判した民法学者もいる。

要するに、環境保護局はより高額 of 汚染処理費用を求めるために、その支配下の環境保護団体を駆使して、汚染者に対して環境公益訴訟を提起するのである。

4 小括

以上は環境保護団体による環境公益訴訟を検討してきた。個人と団体の原告適格を認定するにあたり、いずれも環境保護法6条の「告発する権利」を「訴訟を提起する権利」と拡大解釈した上で、地方条例が裁判

⁵⁾ 劉曉星「為何環境公益訴訟叫好不叫座」中国環境報2015年3月31日 A08を参照。

⁶⁾ 竺効「真正拉開環境民事公益訴訟的序幕」中国法律評論2015年01期57頁。

⁷⁾ 姜妮「為什麼賠付1億6不算天價」環境經濟2015年05期5頁。

⁸⁾ 周凌雲「江蘇泰州天價環境公益訴訟案 傾倒2万多吨廃酸、賠付1.6億元環境治理費」綠色視野2015年02期48頁。

⁹⁾ 智敏「江蘇“天價環保案”審判引發爭議」法治与社会2015年04期47頁。

所の内部文書を持ち出して、原告の適格を認めたのである。逆に言うと、地方政府の意志を強く反映している地方条例や裁判所の内部文書のほうが環境保護法6条の解釈を導いたと言える。また、実体法について、いずれも不法行為責任法65条に基づいて、具体的な被害者がいない場合の環境損害も不法行為責任法上の「損害」に当たると解釈した上で、Yの不法行為責任を認めたのである。

第五節 環境公益訴訟の正体と効果

汚染者に負担させるために、ほとんどの環境公益訴訟では生態環境修復費用が請求されている。本節ではその実際の運用を通じてどれほどの効果を上げたかを考察する。その前に、環境公益訴訟を提起した環境保護団体はどのような団体なのか、また、どれくらいの環境公益訴訟を提起したかを見ておく。

1 環境保護団体の官製性

中国では環境保護団体の設立と運営は主に社会团体登記管理条例¹⁰と民営非企業事業体登記管理暫行条例¹¹によって規律され、登記管理機関と業務主管機関からの二重管理を受けている。当該二条例によると、國務院民政部門と県クラス以上の地方各級人民政府の民政部門は同クラスの人民政府の社会团体登記管理機関である。國務院の関係部門と県クラス以上の地方各級人民政府の関係部門、國務院または県クラス以上の地方各級人民政府の授権した組織は関係業界、学科または業務範囲内の社会团体または民営非企業事業体の業務主管機関である。環境保行政機関が環境保護団体の業務主管機関を担当することがほとんどである。環境保護団体は環境保護行政機関の許認可を取得した上、民政部門に登録し

¹⁰ 当条例は1998年9月25日に國務院第8回常務会議で通過さ、1998年10月25日公布され、同日施行されている。2016年改正されたが、同条はそのまま残されている。

¹¹ 当[民営非企業單位登記管理暫行条例]は1998年10月25日より施行することとなっている。

ながら、日常の運営において前者より政治思想の教育、党の建設、財務人事、対外協力、外国からの資金援助などに関する監視管理を受けなければならない。また、年に一度両機関から年度検査を受けなければならない。年度検査に合格しなければ、改善措置命令を受け、場合によっては登記を抹消される事になる。社会团体登記管理条例の13条は「次に掲げる状況がある場合、登記管理機関は設立を批准しない。(二) 同一行政区域内で業務範囲が同一または類似の社会团体があり、設立する必要がない場合」と規定しているため、同一地域内では二つ以上の環境保護団体を設立することができない。

市民が環境保護団体を設立するために環境保護行政機関に業務主管機関を依頼する際にしばしば拒絶されている¹²。それに対して、環境保護行政機関は自ら環境保護団体を設立し、行政機関や人民代表大会などの公的機関の幹部は環境保護団体のトップを兼任することが少なくない。

中華環境保護連合会の中国環境保護団体に対する現状調査によると、2008年10月までに中国における環境保護団体が計3539社に達し、そのうち政府の設立した官製の環境保護団体¹³が1309社であり、学校の設置した環境保護クラブが1382社であり、草の根環境保護団体が僅か508社であり、僅か全体の14.4%に過ぎない¹⁴。同調査報告によると、政府の設立した環境保護団体は主に政府による資金援助と会員の会費を受けているのに対して、草の根環境保護団体は主に寄付金を頼りにしている。そのうち、団体の会員からの寄付は59.6%を占めている。さらに、専業で働く人員が1～10人の草の根環境保護団体は59.7%を占めていると指摘されている。中国民政部民間組織管理局副局長の廖鴻氏によると、2014年

¹² 鄒雨茉「石家庄民間環保組織注冊難」南方週末2017年3月23日。

¹³ 官製団体の対義語として使われているのは草の根環境保護団体である。草の根環境保護団体とは政府・共産党と独立に民間が自発的に組織し、環境保護保全活動を行なっている団体のことであると指摘されている。北川秀樹編著『中国の環境法政策とガバナンス—執行の現状と課題』(晃洋書房2012年) 127頁。本稿においては官製の環境保護団体を党・政府の強い関与の下で設立され、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。

¹⁴ 中華環保連合会『2008藍皮書—中国環保民間組織發展狀況報告』3頁を参照。

の三四半期の末まで、各地方政府の民政部門に登録した社会团体が56.9万である。そのうち、環境保護団体が7000あり、その中で環境保護法と司法解釈の規定に符合するのが700あると言われている。更に、その700の環境保護団体のうち、ほとんどが官製のもので、環境公益訴訟を提起する意欲と能力を持つ草の根環境保護団体が僅か十数社に止まると指摘されている¹⁵。環境公益訴訟は証拠の収集や莫大な訴訟費用など大きなコストを伴うため、資金力や人員にも乏しい草の根環境保護団体がなかなか環境公益訴訟を提起することが難しいと思われる。

実際に、環境公益訴訟を提起した環境保護団体を分析すると、ほとんどは所謂官製の環境保護団体であることに気づく。

表9 環境公益訴訟を提起した環境保護団体一覧（2017年まで）

番号	名称	設立時期(年)	訴訟件数	2015年訴訟件数	代表者と業務主管機関	性質
1	中華環保連合会 ¹⁶	2005	19件	8件	主席：宋健(元國務委員、全国政治協商會議の元副主席)、副主席：周生賢(環境保護部の元部長) 名誉主席：周鉄農(全人大常務委員会副委員長) 業務主管機関：環境保護部	官製
2	中国生物多样性保護与綠色發展基金会	2007	38件	13件	理事長：胡德平 ¹⁷ (政治協商會議常務委員) 名誉理事長：潘岳(環境保護部副部長)、解振華(全国政治協商會議人口資源環境委員会副主任) 業務主管機関：環境保護部	官製
3	湘潭環保協會	2007	1件	1件	理事長：宋厚源(湘潭市政治協商會議主席)、副理事長：廖勇(湘潭市環境保護局副局長) 業務主管機関：湘潭市環境保護局	官製

¹⁵ 馮炯「社会組織作為環境公益訴訟原告的法律分析」法制与社会20159期131頁を参照。

¹⁶ 2005年中華環保連合会の創設記念式典には中共中央政治局委員、國務院副総理の曾培炎や全人大常務委員会副委員長の顧秀蓮、全国政治協商會議委員会副主席の周鉄農氏などが出席した。また、国家環境保護総局局長の解振華も挨拶した。要するに中華環保連合会は当局の強い関与の下で設立されたといえる。

¹⁷ 中国共産党元総書記の胡耀邦の長男として名を知られている。

4	自然之友 ¹⁸	1994	16件	6件	理事長：楊東平(北京理工大学教育科学研究所所长)	草の根
5	大連市環保ボランティア協会	2003	1 件	1 件	会長：楊白新(市政协協商会議人口資源環境委員會の元主任) 名誉会長：孫世超(市人代常務委員會の副主任)。副会長：董偉(大連市環境保護局局長) 業務主管機関：大連市環境保護局	官製
6	重慶市綠色ボランティア連合会 ¹⁹	1995	2 件		元会長、創始者：呉登明(重慶大学の学生事務担当) 業務主管機関：重慶市環境保護局	草の根
7	貴陽公衆環境教育センター	2010	7 件	7 件	センター主任：黄成徳(貴州省政治協商会議委員、貴陽市政协協商会議常務委員) 業務主管機関：貴陽市環境保護局	官製
8	安徽省環境保護連合会	2006	1 件		名誉主席：朱先発(安徽省人民代表大会常務委員會副主任) 主席：王秀智(安徽省人民代表大会常務委員會元副主任) 副主席：潘天声(安徽省環境保護局元局長) 業務主管機関：安徽省環境保護局	官製
9	中華環境保護基金会	1993	2 件		名誉理事長：蔣正華(全人代常務委員會の元副委員長) 理事長：傅雯娟(環境保護部党組 ²⁰ の元メンバー) 業務主管機関：環境保護部	官製
10	杭州市生態文化協会	2010	1 件	1 件	会長：阮俊華(浙江大学管理学院党委副書記) 業務主管機関：杭州市環境保護局	草の根

¹⁸ 自然之友は日本で中国の最初の草の根環境 NGO として紹介されている。李妍炎『中国の市民社会—動き出す草の根 NGO』(岩波書店2012年) 14頁。

¹⁹ 当環境保護団体に電話でのインタビューによると、元会長の呉登明氏は2013年になくなった後、会長を継いだのは定年退職となった重慶大学の教員である。事務所は重慶大学の中に置いており、学生会員を中心に環境保護活動を展開している。環境公益訴訟の提起にあたり、重慶市環境保護局から限定的な支持を受けたという。

²⁰ 「中国共产党党組工作条例(試行)」(2015年6月16日公布)によると、党組とは共産党は中央と地方の国家機関、人民団体、経済組織、文化組織、社会組織およびその他の組織において設立したリード機関であり、その組織においてリーダーの役割を果たす機関である。党組の書記はその組織におけるトップ権力者とされ、党組のメンバーはその組織における屈指の権力者の一人である。

11	福建省緑家園環境友好センター	2006	2件	2件	主任：林英（福建省テレビの元プロデューサー） 業務主管機関：福建省科学技術協会	草の根
12	莆田緑萌濱海湿地研究センター	2009	1件	1件	総幹事：劉毅（環境研究者） 業務主管機関：莆田市科学技術協会	草の根
13	広東省環境保護基金会	2003	2件		榮譽理事長：朱森林（広東省人民政府元省長） 理事長：陳堅（広東省人民政府元秘書長、広東省人民代表大会常務委員会元副主任） 常務副理事長：袁征（広東省環境保護局元局長） 業務主管機関：広東省環境保護庁	官製
14	鎮江市生態環境公益保護協会	2013	2件		会長：盧千紅（鎮江市検察院民事、行政処処長） 業務主管機関：鎮江市環境保護局	官製
15	泰州市環境保護連合会	2014	1件		会長：童寧（泰州市環境保護局副局長） 業務主管機関：泰州市環境保護局	官製
16	河南省企業社会責任促進センター	2010	1件		主任：林彬（中国社会科学院企業社会責任研究センター副主任） 業務主管機関：河南省工商業連合会	草の根
17	連雲港市贛榆区環境保護協会	不明	2件		会長：徐長平（贛榆区環境保護局局長） 業務主管機関：贛榆区環境保護局	官製
18	常州市環境公益協会	2011	11件		理事長：朱松南（常州市人民検察院検察） 業務主管機関：常州市環境保護局	官製
19	清鎮市生態保護連合会 ²¹	2013	1件		会長：張興權（清鎮市政治協商会議党組副書記） 業務主管機関：清鎮市環境保護局	官製

上記の表に示されているように、2017年までに環境公益訴訟を提起した環境保護団体のうち、官製の環境保護団体は13社であり、草の根環境保護団体は6社である。数だけを見ると、両社の差はそんなに大きくないものの、それぞれの参加した環境公益訴訟の件数には大きな差がある。官製の環境保護団体が参加した事件の件数は88件で、草の根環境保護団体の参加した事件の件数は23件である。環境公益訴訟元年と呼ばれる

²¹ 当該連合会は清鎮市公安局、検察局、法院などが共同で設立したものである。

2015年に、全国で計37件（そのうち3件は環境保護団体が共同で提起したもの）が人民法院に受理された。それらは計9社の環境保護団体によるものである。そのうち、草の根環境保護団体が参加したのは10件であり、全体の四分の一を占めている。官製の環境保護団体による環境公益訴訟は圧倒的に多い。その原因は環境保護団体の官製性によるものが大きい。

官製の環境保護団体の設立と管理には環境保護行政機関または検察機関などは深く関与している。そうした特徴が江蘇省と浙江省で最も顕著に表れている。

鎮江市生態環境公益保護協会は鎮江市検察院と鎮江市環境保護局がもっぱら環境公益訴訟を提起させる目的で共同設立したものである。その設立の式典も鎮江市検察院で行われた。2014年8月6日に、鎮江市の下にある丹陽市で丹陽市検察院と丹陽市環境保護局は共同で丹陽市生態環境公益保護協会を立ち上げた。丹陽市検察院の副検察長である王飛は会長を務めている。当該協会の設立は環境公益訴訟の提起が目的で、環境保護行政機関と司法機関の協力に良いプラットフォームを提供することができると明言されている。具体的には環境保護行政機関は環境公益訴訟事件に関する手がかりを協会に提供している。その緊密ぶりは浙江省嘉興市にある環境保護団体に対する調査にも現れている。浙江省嘉興市にある18の環境保護団体はほとんど政府の育てた官製のものである。それは行政管理を協力するために政府の指導の下で設立されたものであり、その日常管理と業務活動も政府の指導の下で展開され、「その理事長や秘書なども政府に任命され、団体の経費や事務室も政府に提供される。重大な活動を行なうには業務主管機関の許可が必要である」²²とされている。政府は環境保護団体に深く関与する背景には政治的な理由がある。「社会团体は政治的団体の性質を持っている。その政治的正確性を確保できない以上、環境保護団体の自由な発展を放任することができない。政府は自ら環境保護団体を操るのが最も安全且つ有効なルート

²² 朱海倫『環境保護公衆参与「嘉興模式」調査報告』（中国環境出版社、2015年）91頁。

である」²³と率直に指摘されている。すなわち、政府は環境保護団体による民主化活動への懸念から自ら官製環境保護団体の設立と管理に乗り出している。

実際に環境公益訴訟の主力をなしている中華環境保護連合会と自然之友、中華環境保護基金会、中国生物多様性保護与绿色发展基金会はいずれも環境保護部を業務主管機関としている。そして、環境保護部の元部長や副部長などはこれらの環境保護団体の名誉理事や理事などを務めている。地方においても地方人民代表大会や環境保護局の元幹部または現職幹部らは地方の官製環境保護団体のトップなどを務めるのが少なくない。これらの環境保護団体は環境保護行政機関と強いパイプを持っているため、環境公益訴訟を提起する際に、環境保護行政機関や検察機関などから支援を得られやすいと考えられる。検察機関は犯罪に対する捜査で発見した訴訟事件の手がかりを渡され、検察機関の指示を受けて訴訟を提起する場合がある²⁴。環境保護部は環境保護団体に委託して、典型的な環境公益訴訟を提起させることもある。地方の環境公益訴訟において、環境保護行政機関と検察機関および環境保護団体の連携が目立っている。2015年5月5日、広州市天河区人民検察院、天河区環境保護局と広東省環境保護基金会は共同で「環境公益訴訟事件に関する実施意見」を制定した。環境損害の鑑定機関と指定される広東省環境保護科学研究院も実施意見に署名した。それにより、広東省環境保護基金会が環境公益訴訟を提起する際に、検察機関か環境保護局は訴訟支援者として訴訟に加わる連携制度が確立された。そうした連携の下で、もっぱら環境公益訴訟を提起する目的で設立された環境保護団体は数多くある。上記の常州市環境公益協会、清鎮市生態保護連合会、泰州市環境保護連合会などが典型的な例である。こうした状況において官製の環境保護団体は環境保護行政機関の別働部隊となり、それが提起した環境公益訴訟は検察

²³ 朱海倫・前掲注(22) 243頁。なお、ここにいう政治的正確性とは共産党による指導の堅持である。

²⁴ 邱海鴻「南京検方擬対一公司提民事公益訴訟：登報征原告、両組織報名」澎湃新聞2016年10月25日 https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1548648_1（最終訪問日2016年11月15日）

機関または環境保護行政機関の提起したものとあまり変わらないだろう。

それとは対照的に、草の根環境保護団体はしばしば差別的な扱いを受けるか、訴訟提起を妨害されることすらあった²⁵。自然之友は2015年に上記〔事件11〕で漏れた被告三社を相手に環境公益訴訟を提起したところ、結局泰州市中級人民法院に受理されなかった。それに対して、自然之友の総幹事を務めている張伯駒氏は「全く同じような事件に対して、地元の環境保護連合会は訴訟を提起することができた。官製ではない民間組織のわれわれも訴訟を提起することができるのかを試してみたい。今からみれば、うまく行っていない」²⁶と述べた。官製の環境保護団体はその設立や人事、日常管理などにおいて政府からの強い関与を受けている。そのため、環境公益訴訟を提起する際に、環境保護行政機関や檢察機関、人民法院などから協力を得られやすいと考えられる。特に、それらの指示に基づいて訴訟を提起する場合、勝訴判決を勝ち取るのはほぼ決まっている。

2 環境公益訴訟の限定

環境保護団体自身が行政機関の厳しい支配下に置かれているだけでなく、その訴訟提起も行政機関の厳しい統制の下で展開されている。下記を表10に示されるように、2017年まで檢察機関と行政機関及び官製の環境保護団体が参加した環境公益訴訟が合計で133件に達し、草の根環境保護団体の参加したのが僅か23件であり、全体の17%を占めている。草の根環境保護団体の参加した訴訟では檢察機関などが訴訟支援者として加わる場合が多いため、環境保護団体の独自で提起した環境公益訴訟

²⁵ 湖南省長沙市にある草の根環境保護団体の長沙市曙光環保公益發展センターの理事長を務める劉曙はかつて砂採取場で調査をしていたところ、何人かの者に殴られて負傷した。何遠蘭＝劉雨嬌＝楊青瑕「90後女性扛起環保大旗」湖南日報2013年11月1日 A07。

²⁶ 金煜「公益訴訟破局 環保組織『有心無力』」新京報2015年02月02日。その後、自然之友は泰州市中級人民法院の不受理決定に対して、江蘇省高級人民法院に上訴し、不受理の決定が破棄された。それを受けて、泰州市中級人民法院は同事件を受理したという経緯がある。

はほんのわずかしかない。最高人民法院の統計により、2019年まで環境保護団体による訴訟件数が394件であった。そのうち、最も活躍している草の根環境保護団体の自然之友が提起したのが46件²⁷であり、全体の11.6%に過ぎない。検察機関と行政機関の提起したものを入れると、自然之友が提起した訴訟件数が全体の1%に過ぎない。他の数少ない草の根環境保護団体による訴訟を入れても、割合がそれほど変わらないだろうと推察できる。

表10 原告別の訴訟事件数（2017年まで）²⁸

原告	検察機関	行政機関	環境保護団体		個人
			官製	草の根	
件数	35件	10件	88件	23件	1件

表11 年別と原告別の訴訟事件数（2015年以降）²⁹

原告	環境保護団体	検察機関	行政機関
2015年1月～2016年6月	93	21（行政＋民事）	
2016年7月～2017年6月	57	791	3
2018年	65	1361	20
2019年	179	1954	21
合計	394	4127	54

²⁷ 自然之友のホームページ <http://www.fon.org.cn/>（最終訪問日：2021年3月）に掲載されている。

²⁸ これらのデータは筆者が入手した事例を取りまとめたものであり、表11の最高人民法院の統計数字と少しズレがあったのが、2015年までの事件が最高人民法院の統計数字に入れられなかったからだと思われる。

²⁹ 2016年から最高人民法院は毎年、前年度の受理した環境訴訟事件を取りまとめた「中国資源環境審判」白書を公表している。著書として出版されているのは『中国環境資源審判（2017-2018）』（人民法院出版社、2019年）と『中国環境資源審判（2019）』（人民法院出版社、2020年）のみである。2017年に公表の『中国環境資源審判（2016-2017）』と2016年に初公表の『中国環境資源審判』の主な内容はいずれも「人民法院報」との新聞に掲載されている。表11はそれを取りまとめたものである。行政機関は環境公益訴訟を提起する資格がないものの、「生態環境損害賠償訴訟」との名の下で汚染者に環境損害を求めている。その訴訟内容は環境公益訴訟とほぼ同じなので、両者を同一視しても差し支えがない。

草の根環境保護団体による訴訟が少ない現状に関して、次の二つの原因が指摘されている³⁰。一つ目は草の根環境保護団体の力不足である。環境公益訴訟を提起するには多くの時間と金がかかるし、それに相応しい資金力と人員を持つ環境保護団体がほんの僅かしかない。二つ目は地方政府から支持を得られないことである。環境公益訴訟では被告が特に地方の経済発展を支える大手企業の場合、地方政府からの支持をなかなか得られない。地方政府の支持がなければ、環境保護団体が環境公益訴訟を提起する際、地方政府から相当のプレッシャーや嫌がらせを受けることになる。地方政府は直接人民法院に受理させないように指示することすらある。まさに「環境公益訴訟の鍵となるのは、地方政府と関係機関から支持を得られるかどうかである」³¹と指摘される通りである。環境公益訴訟の提起が限定されている根本な原因として「地方政府は経済発展の重視と環境保護の軽視という従来姿勢をまだ転換していない。政府は環境公益訴訟に介入する衝動に駆られている」³²。

今までの事件では、被告となるのがほとんど民間の中小企業や個人であり、「棒を振るって蠅を叩く」³³と揶揄されている。それによって「地方政府の機嫌を損なうことなく、同時に社会の環境保護の要求に応えることもできるから、まさに一举両得である。それは圧力政治体制の下での政府による司法への干渉の結果である」³⁴。中小企業や個人に対して訴訟を提起する場合、地方政府はあまり干渉しない。一方、政府を後ろ盾とする国有企業、または地方の税収に大きく貢献する大手企業に対して訴訟を提起する場合、政府からの干渉を受けやすい。行政機関や検察機関の提起した訴訟ではともかく、草の根環境保護団体による訴訟でも被告が行政機関によって選定される場合が多い。そもそも、訴訟提起が環

³⁰ 劉曉星「為何環境公益訴訟叫好不叫座？」中国環境報2015年03月31日 A08を参照。

³¹ 劉曉星・前掲注(30) A08を参照。

³² 周凱「環境公益訴訟難在哪」半月談2015年20期27頁。

³³ 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2010年10月04日。

³⁴ 陳亮・『環境公益訴訟研究』(法律出版社、2015年4月) 237頁。原文では環境公益訴訟の被告選定を「拿軟柿子捏」(柔らかい柿を選んで叩く)と表現していた。

環境保護行政機関に頼るところが大きい。地方の環境保護行政機関は法執行の過程において環境汚染を発見したら、自ら訴訟を提起するかまたは検察機関に通報して訴訟提起を促す。場合によっては、人民法院、検察機関と会議を開き、意思疎通を行なうこともある。誰に対して訴訟を提起するか、何を請求するかを共同で決めることがある。雲南省では最初の環境公益訴訟事件と呼ばれる「事例5」を提起する際に、被告の候補となるいくつかの汚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は検察官、環境保護行政機関の責任者および環境保護団体の関係者と会議を開いた。結局、一番扱いやすいとされる養豚場を相手に環境保護行政機関は訴訟を提起した。訴状も市検察院の指導の下で作成した。環境保護行政機関は提訴する前に被告の賠償能力を調べたという。

一方、環境保護団体は国有企業を相手に訴訟を提起する場合、何らかの形で地方政府に妨害されるかまたは人民法院に受理されないことが多い。例えば「事件5」に先立って環境保護団体の重慶市綠色ボランティア連合会は大手国有企業の陽宗海国電を相手に環境公益訴訟を提起したが、結局人民法院に受理されなかった³⁵。2015年に大連環境保護ボランティア協会はチャイナペトロを相手に訴訟を提起したが、人民法院に原告不適格として訴えを却下された。原告は上訴しようとする際に、地方政府は原告に働きかけて調停を行った。当該事件に関する関係報道によると、政府機関との繋がりが強い大連市環境保護ボランティア協会は政府の呼びかけに応じざるを得ず、上訴を諦めた。一方、チャイナペトロは中国では有数の大手国有企業であるため、大連市政府と連携してその支配下にある官製の環境保護団体に圧力をかけ、調停で決着させた。

地方政府は自分の管轄地域内に環境公益訴訟をコントロールする力を持っている。環境汚染が非常に深刻な場合、地方政府は地元の汚染状況をあまり広く知られたくないため、環境公益訴訟を抑える傾向がある。一方、環境汚染があまり深刻ではない場合、中小企業や個人に対する環境公益訴訟は地方政府にとって業績としてアピールすることができるから、地方政府はそれを支持する傾向がある。

³⁵ 孟登科・前掲注(33)。

3 環境公益訴訟とは何か

環境公益訴訟は環境保護行政機関と検察機関の強い関与の下で展開され、検察機関と行政機関は既に環境保護団体にとって替わり、公益訴訟の最も重要な訴訟提起主体となっているという国家化現象が現れた³⁶。場合によっては訴訟提起の前に人民法院と一緒に会議を開き、訴訟対策を練ることもある。環境保護行政機関は実質的に主導的な役割を果たし、人民法院は環境保護行政機関に協力することになっている³⁷。人民法院は訴訟提起前の準備段階から介入することもある。無錫市中級人民法院環境法廷の延長を務める趙衛民氏は「無錫市の法院は環境保護局、水利、国土などの関係行政機関と同盟を組み、行政機関が違法行為に対する取調べの初期から司法機関が介入し、司法によるサポートと支援を提供する」³⁸と行政機関への協力姿勢を明らかにしている。そうした実態は江蘇省常州市における環境公益訴訟の実務によっても裏付けられている。

2011年11月に、江蘇省常州市で常州市環境公益協会が設立された。その一年後の2012年11月21日、常州市検察院は市環境保護局、市中級人民法院、公安局と共同で全国初の環境保護連動法執行センターを設立し、その下に市環境保護検察所、環境保護巡回法廷、環境保護警務室と環境公益協会の四つの機構を設置した。環境法違反行為に対して行政責任、刑事責任、「民事責任」³⁹を同時に追究することは単なる行政処罰より威嚇力が高いとされている⁴⁰。当該連動法執行センターの設立の背景について、常州市人民検察院の関係者は「常州市環境保護部門による環境法執行では、行政処罰しか与えることができず、具体的な民事賠償の追究には手を焼いている。環境が汚染によって破壊された時、環境損害の賠償を求める人がいない。このような民事賠償事件を解決するために、常州市人民検察院は先んじて常州市環境公益協会の設立を推進してきた。

³⁶ 陳杭平＝周哈隼「公益訴訟『国家化』の反思」北方法学2019年第6期70頁。

³⁷ 朱寧寧「貴州非對抗環境社会治理模式調査」法制日報2016年9月27日 A10。

³⁸ 茗柏「環境司法の無錫模式」無錫日報2014年8月30日 A04。

³⁹ ここで言う「民事責任」とは、環境公益訴訟による汚染企業の「環境損害賠償責任」であり、環境汚染による被害者への賠償責任ではない。

⁴⁰ 闫艳＝李莉＝高傑「司法為環境執法撐腰壯胆 江蘇建立環境連動執法機制」http://www.zhb.gov.cn/zhxx/hjyw/201305/t20130530_252942.htm。

これで環境公益訴訟の原告が現れた」と説明した。すなわち、環境公益訴訟を提起させる目的で検察院、環境保護局及び人民法院は共同で常州市環境公益協会を設立したのである。それに先立って、2011年8月に常州市環境保護局は市検察院、市中級人民法院、公安局と共同で「環境民事公益訴訟案件の連携に関する暫行規定」を制定し、常州市民政部門に登録されている環境保護団体による訴訟提起を認める規定をおいた。その後、常州市環境公益協会は常州市環境監察支隊、市環境モニタリングセンター、市環境保護研究所、市固定廃棄物と放射能環境管理センター、環境保護技術開発推進センター、市環境保護科学学会、市環境保護産業協会、居住環境と地学学会、常州市樂天法律事務所、常州大学法学部の団体会員と70人の個人会員を受け入れるようになった⁴¹。その会員は常州市環境保護局、区環境保護局と環境保護局に直属する非営利事業体、環境保護科学学会、環境保護産業協会、法律事務所、市共産党委員会党校、市社科聯、大学の法学部、共青团市委員会ブランティア総会、環境友好企業代表などに所属する者から構成されている。これによって環境公益訴訟を提起する環境保護団体は完全に環境保護行政機関の支配下に置かれていることになった。常州市環境公益協会が単なる外見に過ぎず、実際には、環境公益訴訟を提起するかどうかは基本的には環境保護行政機関などが決めることだといっても過言ではない。このように、原告は誰に対して、どのような訴訟請求をするかはすべて環境保護局がコントロールすることができる。特定の企業に汚染処理をさせようとするときに、支配下の環境保護団体を駆使して環境公益訴訟を提起させるというメカニズムである。

環境公益訴訟であまねく請求される生態環境修復費用の鑑定はほとんど環境保護局の支配下のある鑑定機関によって行なわれている⁴²。その支払いを人民法院に命じられた後、行政機関の支配下に開設される生態環境修復専用口座か地方の財政資金や国庫に支払われる。生態環境修復

⁴¹ 「想新機制治汚 多管齊下惠民」常州日報2012年6月7日http://epaper.cz001.com.cn/site1/czrb/html/2012-06/07/content_536843.htm。

⁴² 朱晋峰『環境損害司法鑑定管理及鑑定意見の形成与采信』（法律出版社、2020年）58頁。

費用は名ばかりのものであり、実際には環境修復に使われるとは限らない。そもそも、水や空気に汚染物質を排出したとしても、それは時間の経つにつれ、希釈し、流れていくので、環境を元通りに修復することができない。そのため、生態環境修復費用は専用口座に眠っているゾンビ資金になっていると揶揄されている。

そうした文脈に置かれる環境公益訴訟は訴訟と言いながらも実質的には環境汚染や環境破壊を引き起こした一部の企業に生態環境修復費用を求めるための人民法院を媒介とする行政であると言えよう。まさに「環境公益訴訟は環境法執行の有効道具である」⁴³や「本質的には環境公益訴訟が伝統的な紛争解決型司法ではなく、政策実施型司法である」⁴⁴などと言われる所以である。環境公益訴訟は、①環境保護団体による環境法のエンフォースメントと、②環境損害賠償⁴⁵を請求することができるという面で行政機関による環境法執行を補足ことができ、環境行政とともに、環境法執行の両足をなしている⁴⁶。

実は、水質汚濁、土壤汚染、個体廃棄物汚染などの分野において、環境保護行政機関は汚染者に期限付き汚染除去命令を命じ、汚染者がそれに従わない場合、行政代執行を行い、それによって生じる費用は汚染者に負担させることができる。実際の環境公益訴訟において、訴訟が提起される前に、環境保護行政機関は汚染者に対して行政処罰を下し、汚染除去命令を命じたのがほとんどである⁴⁷。しかし、汚染者が自ら汚染除去に取り組まない場合、行政機関は行政代執行の代わりに、環境保護団体を駆使し、環境公益訴訟を提起させる。環境公益訴訟は汚染者の環境損害の責任を追及する目的で環境行政に取って代わるものと位置付けられている⁴⁸。外見上、環境行政の行き届いていないところを環境公益訴

⁴³ 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。

⁴⁴ 陳亮・前掲注(34) 24頁。

⁴⁵ 原文では「環境損害賠償」と使用されている。

⁴⁶ 張式軍「以環境公益訴訟破解環境行政執法難題」環境保護2015年15期53頁を参照。

⁴⁷ 曉劍「環境公益訴訟案背後是政府職能部門的『無奈』」中国労働保障報2015年8月5日。

⁴⁸ 胡靜「環保組織提起的公益訴訟之功能定位」法学評論2016年4期173頁を参照。

訟の形で環境保護団体や検察機関、人民法院などに担わせ、その後始末を環境公益訴訟に任せるといった構図になっている。後始末の手段となる環境公益訴訟は実質的には検察機関や環境保護行政機関に駆使、発動されるので、実際には司法を媒介とする二次環境行政の役割を果たしている。

4 環境公益訴訟の効果

環境公益訴訟は主に生態環境修復費用の負担を求めるために運用されている。それが実際にどれほどの効果を上げたかについて、中国全体の環境汚染の現状において考察する必要があると思われる。

環境汚染は国民経済にどれほどのコストをもたらしたかについて、環境保護部と国家統計局は共同で中国のグリーン GDP を計算する際に試算したことがある。国内総生産（GDP）に環境汚染コストを反映させるために、2004年3月から国家環境保護総局と国家統計局は共同で「中国グリーン国民経済計算（グリーン GDP 計算）研究」⁴⁹というプログラムを立ち上げた。2004年から各年のグリーン GDP は『中国環境経済核算研究報告』⁵⁰に公表されている。それに基づいて各年の環境汚染コスト

⁴⁹ グリーン GDP とは環境汚染コスト、すなわち擬制環境汚染処理コストと環境退化コストを差し引いた後の GDP であると定義されている。王金南＝曹東＝於方＝蒋洪強＝高敏雪『中国綠色国民経済核算研究報告2004』（中国環境科学出版社、2009年）iv頁。

⁵⁰ 2004年のグリーン GDP 計算報告は2006年に初めて公表されたとき、『中国綠色国民経済核算研究報告2004（公衆版）』という名前であったが、以降は『中国環境経済核算研究報告』という名前に変わった。今まで公表されたのは2004年から2010年までである。2010年のそれは2013年に公表され、2010年以降は公表されていない。本の形で正式に出版されたのは2004年から2008年までの報告書である。2009年と2010年の報告書は出版されておらず、いずれも粗筋だけが環境保護部環境計画院のホームページに掲載され、マスメディアに報道されている。実はグリーン GDP の計算にあたり、環境汚染処理コストと環境退化コストを計算しなければならない。それに対して地方政府は強い抵抗を示している。また、当局は当報告書の公表により社会的な恐慌を引き起こすのではないかと懸念を示し、一時公表を躊躇った経緯がある。2010年以降のグリーン GDP は公表されないのは、環境汚染コストが相当の量に達し（2010年の環境汚染コス

を整理すると、次の表になる。

表12 2004年～2010年の環境汚染処理コスト⁵¹ (単位：億元)

	年別	水汚染	大気汚染	固体廃棄物汚染	合計
実際環境汚染処理コスト	2004年	344.4	478.2	182.7	1005.3
	2005年	400.74	835	217.3	1453.04
	2006年	562.0	1046.2	249.3	1857.5
	2007年	653.7	1369.7	281.9	2305.3
	2008年	784.5	1775.9	340.8	2901.2
	2009年				不明
	2010年				不明
擬制環境汚染処理コスト	2004年	1808.7	922.3	143.5	2874.5
	2005年	2084.05	1610.9	148.7	3843.65
	2006年	2143.8	1821.5	147.3	4112.6
	2007年	2121.1	2104.8	129.8	4355.7
	2008年	2672.6	2227.7	142.9	5043.2
	2009年				不明
	2010年				5589.3 ⁵²

トは既に GDP の3.5% に相当する)、それによって、GDP の成長の意味が薄れることになり、経済発展をアピールすることができなくなると当局に懸念されているだろうと考えられる。

⁵¹ 2004年のデータは王金南＝曹東＝於方＝蔣洪強＝高敏雪『中国緑色国民経済核算研究報告2004』(中国環境科学出版社、2009年) 5頁。2005年と2006年のデータは王金南＝曹東＝於方＝蔣洪強＝高敏雪『中国緑色国民経済核算研究報告2005-2006』(中国環境科学出版社、2013年) 10～16頁、160～166頁、2007年と2008年のデータは王金南＝曹東＝於方＝蔣洪強＝高敏雪『中国緑色国民経済核算研究報告2005-2006』(中国環境科学出版社、2012年) 17～26頁、93～106頁。なお、同報告書で実際環境汚染処理コストとは実際に発生した汚染処理コストであり、汚染処理過程における固定資産の減少、薬剤費用、人件費、電気料金などの費用である。擬制環境汚染処理コストとは、処理されないまま環境に放出された汚染物質を現行の処理技術とレベルで処理する場合の支出である。

⁵² 2010年のグリーン GDP 計算報告は2013年に完成した。しかし、その詳細は公表されなかった。メディアの報道によると、2010年の環境退化コストは11032.8億元に、生態破壊損失は4417億元にのぼっているという。王爾徳「2010年中国生態環境成本達1.5万億」21世紀経済報道2013年 1月15日。

表13 2004年～2010年の環境退化コスト⁵³（単位：億元）

年別	大気汚染によるもの	水汚染によるもの	固体廃棄物によるもの	汚染事故による経済損失	環境退化コスト（合計）
2004	2198.0	2862.8	6.5	50.9	5118.2
2005	2836.0	2869.0	29.6	53.4	5788
2006	3051.0	3387.0	29.6	40.2	6507.8
2007	3616.7	3595.1	65.1	57.2	7334.1
2008	4725.6	4105.0	63.6	53.3	8947.5
2009					9701.1 ⁵⁴
2010					11032.8

2004年実際に環境汚染処理に投じた費用は1005.3億元で、本来汚染物質の処理に必要な総環境汚染処理コスト（実際環境汚染処理コスト＋擬制環境汚染処理コスト）の26％に過ぎない。すなわち2004年に74％の汚染物質が処理されないまま環境に排出されたということである。2004年に既に環境に放出された汚染物質を全部処理しようとすれば、約10800億元の直接投資が必要であると試算も同報告書に記載されている。同時に2005年には実際処理コストは総環境汚染処理コストの27％に過ぎない。残り73％の汚染物質は処理されないまま環境に排出された。2006年の実際処理コストは総環境汚染処理コストの31.1％を占め、68.9％の汚染物質は処理されないまま環境に排出された。2007年の実際処理コス

⁵³ 環境退化コストとは生産と消費の過程において排出した汚染物質による環境機能、人間の健康、作物の生産量などへの損失である。なお、2004年の環境退化コストには生態破壊損失、土壌と地下水汚染による損失、騒音と放射線など物理的汚染による損失、汚染による娯楽への損失、室内空気汚染による身体への健康への損失、オゾン層による身体への健康への損失、大気汚染による林業への損失、水汚染による身体への健康への損失などは含まれない。王金南＝曹東＝於方＝蔣洪強＝高敏雪『中国緑色国民経済核算研究報告2004』（中国環境科学出版社、2009年）v頁。

⁵⁴ 2009年のグリーン GDP の計算報告は2012年に完成した。しかし、水汚染、大気汚染、固体廃棄物汚染などに関する詳しいデータは公表されなかった。粗筋だけが環境保護部環境計画院のホームページに掲載。<http://www.caep.org.cn/ReadNews.asp?NewsID=3105>。また、2009年には生態破壊コストも計算されるようになり、環境汚染退化コストと合計で13916.2億元に達し、同年のGDPの3.8％を占めているという。

トは総環境汚染処理コストの31.3%を占め、68.7%の汚染物質は処理されないまま環境に排出された。2008年の実際処理コストは総環境汚染処理コストの36.5%を占め、63.5%の汚染物質が処理されないまま環境に排出された。

2004年から2010年までおよそ三分の二くらいの汚染物質は処理されないまま環境に排出されたといえる。すなわち、環境汚染コストの大部分は内部化されていない。環境公益訴訟で汚染者に負担させた生態環境修復費用は各年の擬制環境汚染コストと環境退化による損失と比べると、取り上げるに値しない金額だと思われる。2015年に環境公益訴訟は大いに宣伝され、全国範囲で37件の環境公益訴訟が提起された。それとは対照的に、2015年に全国で330件の突発性環境汚染事故があった⁵⁵。過去の事例を参考すれば、これらの環境汚染事故を起こした企業に対して、環境公益訴訟を提起することができると考えられる。しかし、実際にはこれらの事故に対して、訴訟を提起しなかった。環境公益訴訟は環境汚染コストのほんの僅かしか内部化させず、同時に環境汚染行為の抑制に効果をあまり挙げていないといえる。2016年に入ると、環境法違反事件が逆に増加した。2016年1月から8月までの環境法違反事件は2015年の同時期と比べるとかえって増加した⁵⁶。また、2015年に環境法違反行為に対する行政処罰が9.7万件に上り、2014年に比べると34%増加した⁵⁷。環境公益訴訟の元年と呼ばれる2015年以降、環境法違反行為が減少しなかった。環境公益訴訟は環境汚染行為の広がりには歯止めをかける力を持っているとは言えない。そもそも、地方政府は経済発展のために汚染企業を庇う姿勢を崩していない。2016年7月に、環境保護部は内モンゴ

⁵⁵ 環境保護部ホームページに掲載されるものによる。http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/qt/201604/t20160413_335118.htm。

⁵⁶ 環境保護部「環境保護部通報2016年1-8月『環境保護法』配套弁法執行情況」(2016年10月12日) http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201610/t20161012_365399.htm (最終訪問日: 2011年11月28日)。過去の事例に照らしてみると、これらの環境法違反行為はほとんど環境公益訴訟に射程に入れると考えられる。

⁵⁷ 中華人民共和国環境保護部『2015中国環境状況広報』3頁。<http://www.zhb.gov.cn/hjzl/zghjzkqb/lnzghjzkqb/201606/P020160602333160471955.pdf> に掲載されるものによる。

ル、黒竜江、江蘇省、江西省、河南省、広西省、雲南省、寧夏回族自治区に一ヶ月に亘り監督チームを派遣した。これらの地域における環境行政に対する監督を行った結果、地方政府は汚染企業のために環境アセスメントを偽造したり、財政資金で企業の汚染物質排出費用を支払ったりして汚染企業を庇う行為が普遍的に行われていたことが分かった。それによって、僅かの一ヶ月間で問責された責任者が3422人に達している⁵⁸。地方政府は環境汚染コストを本格的に内部化させる気配がないと考えられる。2015年以降も環境問題による集団騒動も多発している⁵⁹。これらの騒動はいずれも環境汚染の発生するおそれのあるごみ焼却施設などの建設を止めようとするものである。理論上、市民は環境保護団体に環境公益訴訟の提起を促し、建設工事の差し止めを求めることが不可能ではない。しかし、実際には環境公益訴訟はこうした環境紛争の解決に利用されなかった。中国の環境公益訴訟は二次環境行政として非常に限定的な役割しか果たしていないと言わざるを得ない。

第5章 なぜ環境公益訴訟か

前章では、環境公益訴訟はあまり効果を挙げていないとの結論に至っ

⁵⁸ 姜貞宇「8 省份環保督察反饋出爐 環保欠帳哪家多？」中国新聞網2016年11月24日。<http://www.chinanews.com/gn/2016/11-24/8072843.shtml>（最終訪問日：2016年11月29日）。

⁵⁹ 典型的な集団騒動事件として、2015年4月に広東省河源市の市民1000人以上は地元の火力発電所の建設に反対するために起こしたデモ、2015年1月5日深圳市で200人以上の市民がゴミ焼却施設の建設に反対するデモ、2015年4月20日に、浙江省海塩県でゴミ焼却施設の建設に反対するデモ、2015年12月24日、広東省普寧市雲落鎮でゴミ焼却施設の建設に反対するデモ、2016年10月13日、陝西省西安市高陵區でゴミ焼却施設の建設にか反対するデモ、2016年12月9日、四川省成都市で化学工場の建設に反対するデモなどがある。これらの集団騒動が全国に広がるのを恐れて、当局はネット上でそれに関するネット上の投稿やメディアによる報道などをほとんど削除した。上記の大規模のデモが起きると、微博（中国版ツイッター）、微信（wechat、中国版line）などにそれに関するニュースが少し残っている。実際に起きた集団騒動は報道されたものより遥かに多いと思われる。

た。それなのに、なぜ、環境公益訴訟を創設するのか。環境保護行政機関が汚染者に汚染処理や環境の原状回復などをさせようと思えば、行政措置命令、行政代執行を通じて行うことができる。なぜ、環境行政の機能不全を放置しながら、環境公益訴訟という二次環境行政を通じて、一次環境行政の不行き届きによる環境汚染の後始末をさせようとするのか。本章では環境公益訴訟のメカニズムを明らかにした上で、その本当の狙いを解明する。

第1節 環境公益訴訟のメカニズム

上述したように中国の環境公益訴訟は実は司法を回路とする行政であることが分かった。中国では司法と行政の線引きが曖昧だとよく指摘されている。これは環境公益訴訟においても見事に現れている。司法はいかにして行政の役割を果たすのか、それは次のようなメカニズムによるものだと考えられる。

1 不法行為責任法の非純粋私法性格

繰り返していうように、中国の環境公益訴訟では原告は被告に対して実体法上の権利があるわけではない。にもかかわらず、司法解釈は不法行為責任法にもとづいて妨害排除、危険除去、原状回復、損害賠償などの請求権を原告に付与した。2021年より施行する民法典は1234条と1235条を新設し、それを追認した。実際の裁判では例外なく被告の「環境不法行為責任」⁶⁰が認定された。

その背景には自然資源の国家所有という発想がある。中国の物権法46条は「鉱山、水流、海域が国家所有に属する」と規定し、更に48条には「森林、山嶺、草原、荒廢地、砂浜などの自然資源が国家所有に属する。ただ、法律により集団所有と規定されたものは除く」と規定している。水法の3条は「水資源は国家所有に属する。國務院は国を代表し水資源の

⁶⁰ 判決では「環境侵權責任」と書いているため、そのまま「環境不法行為責任」と訳した。文脈によると環境汚染や破壊など環境に対する責任という意味で使われている。

所有権を行使する。農村集団経済組織の溜池と農村集団経済組織の設置、管理した貯水池の水は各農村集団経済組織の使用とする」と規定している。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」と規定した。このように、水、大気、鉱山、森林、草原、野生動植物などの資源すべてが国家の所有に属する。環境汚染と生態破壊が発生した場合、環境資源が不可避免的に破壊されることになる。国家所有の環境資源が破壊されると、その損害に対する民事救済が必要だと主張されている⁶¹。それを基礎付ける法的根拠として不法行為責任法65条が挙げられ、「不法行為責任法65条は自然資源生態損害に対する私法による救済に一定の余地を残した」⁶²。

要するに、環境汚染と生態破壊が発生した場合、それを国家財産に対する損害と捉えられ、国が民事訴訟を通じて汚染者に損害賠償を求めることができるという論理である。そのため、国も通常の民事主体として不法行為責任法の適用対象とされている。「ほとんどの状況において国は自然資源所有者と管理者の身分を併せ持っているため、民事主体でありながら行政主体でもある」⁶³と言われている。そのため、環境公益訴訟では国の代表とされる原告が不法行為責任法にもとづいて被告に環境損害賠償を求めることができるという論理が提示されている。[事件2]では正にこの論理が使われ、検察機関が国の代表とされた。しかしながら、[事件2]以外の事件では原告が一体国の代表としているかどうかをはっきりしないまま原告の適格を認めた。環境保護団体はなぜ不法行為責任法に基づいて汚染者に環境損害賠償を求めることができるかについては論理的な説明はなされていない。ただ言えるのが不法行為責任法及び民法典は私人間の紛争解決だけを目的とする法ではないことが明らかである。

⁶¹ 李埏萍「論国有環境資源損害の民事救済」重慶大学学报2007年2期106～111頁を参照。

⁶² 張梓太＝王嵐「我国自然資源生態損害私法救済の不足及対策」法学雑誌2012年2期57頁。

⁶³ 張璐「自然資源損害の法学内涵解読」華東理工大学学报2012年4期83頁。

2 人民法院の政治的利用

上述したように、環境公益訴訟における不法行為責任法の適用について理論的な説明がなされていない。それにもかかわらず、事例では相次ぎ被告の環境損害責任を認めていた。その背景には、中国の現行司法理念が影響しているところが大きいと考えられる。

従来、中国の司法独立の不在が指摘されて久しい。「中国の裁判は権力の道具」⁶⁴とも言われている。中国では三権分立がなく、司法権の範囲を限定する憲法上の規定がない⁶⁵。逆に司法が大局に奉仕することや、司法に対する党の指導の堅持、社会効果の達成、社会安定の維持などが要請されている。「司法はただの紛争解決だけではなく、中国共産党が社会に対するガバナンスを行い、政治的正義を実現する道具でもある」⁶⁶と要請されている。すなわち、法律を適用して、原告の主張する権利利益を判定するだけではなく、党の政治目的を実現するために、改めて当事者間の利益調整を行うことが求められている。近年、環境悪化を前に、環境保護における司法の役割が強調されるようになった。その代表的なものが能動司法の提唱であった。「能動司法によって、司法機関はただ法律条文に拘ることなく、不合理な社会効果を防ぐために、より社会の現実と変化の趨勢に應えるように法適用することができる。これは問題解決、矛盾解消及び大局に奉仕することに寄与することができる」⁶⁷と指摘されている。これによって法律条文から離れる判決も可能であることを示唆している。司法を行政権の延長線に位置づけて、裁判官にも環境規制者としての職責を担わせ、行政による環境法執行の機能不全を補うべきだとの主張もなされている⁶⁸。能動司法によって既に司法のあるべき権限範囲を超え、伝統的な「政務型司法」に回帰し、司法としての

⁶⁴ 坂口一成『現代中国刑事裁判論』（北海道大学出版社、2009年）360頁。

⁶⁵ たとえそういう規定があったとしても、違憲審査制度の不在により、人民法院は具体的な事件においてそれを解釈することができない。

⁶⁶ 何青洲『「人民司法」在中国的実践路線』（中国政法大学出版社、2016年）196頁。同書にいう政治的正義とは、人民民主独裁主義である（同書66頁）。実際に党の指導の堅持を意味するものと考えられる。

⁶⁷ 汪光焘「堅持我国法律制度 開展能動司法」中国環境法治2012年卷(上) 9頁。

⁶⁸ 杜輝「環境司法的公共治理面向」法学論評2015年 4期172-174頁を参照。

プライドを顧みず、立法機関と行政機関の下請けに成り果ててしまっていると批判されていたほどであった⁶⁹。

形成史からも分かるように、中国の環境公益訴訟は明らかに環境保護行政機関の主導で推し進められてきた。環境公益訴訟に言及した国の政策が発端となり、続いて地方の各人民法院が国の環境保護政策の実現に協力するために、自らまたは検察機関や環境保護局と共同で環境公益訴訟に関する内部文書を制定し、環境公益訴訟の受理を試みた。人民法院は訴訟が提起されるのを待つのではなく、自ら進んで環境公益訴訟事件を探すべきであるとの意見も地方の人民法院より出されている⁷⁰。民事訴訟法の改正により環境公益訴訟が正式に導入された2012年までに、人民法院は環境改善との政治的目的の実現に迎合し、環境公益訴訟を受理し、判決を下した。

政治目標の実現に協力する司法の姿は次のような環境法廷の成立史からも窺い知ることができる。ここ数年来、環境汚染に関する民事事件、行政事件と刑事事件を一つの法廷で審理を行なうために、各地で人民法院の内部に環境法廷を設置した。実際に、「2007年までに環境法廷の一部は人民法院ではなく、環境保護局に設置されていた。そのうち、被害者に対する民事救済ではなく、環境保護部門の行政決定が順調に執行されることを保障する目的で設置されたものも少なくない。このような法廷を『環境法廷』というより、『環境保護局法廷』というほうが適切かもしれない」⁷¹と言われたほどであった。そういう環境法廷に対して、最高人民法院はかつて文書を出して批判したことがある。例えば最高人民法院は「武漢市橋口区人民法院による環境保護法廷の設立に関する状況

⁶⁹ 劉練軍「比較法視野下の司法能動」法商研究2011年3期25頁。なお、筆者は「政務型司法」の定義を明確に示さなかったものの、それが伝統中国における司法と行政の一体化に由来するものであり、結果として、司法権そのものを放棄し、人民法院が行政権の内部に復帰し、再び行政機関と一体化することになると指摘していた。

⁷⁰ 段玉良＝康平「無案可弁 雲南環保法庭變身『刑事庭』」中国日報2010年10月18日 http://www.chinadaily.com.cn/dfpd/yunnan/2010-10-18/content_1025194_7.html。（最終訪問2016年12月1日）

⁷¹ 汪鈞『環保法治三十年：我們成功了嗎』（北京大学出版社、2011年）311頁。

報告への回答」では「国家裁判機関の裁判職権は国家行政機関の行政管理権能と混同してはならない。人民法院は法院以外の行政管理部門と共同で専門法廷を設立してはならない」⁷²と人民法院と環境保護行政機関による環境保護法廷の共同設立を禁止した。また、最高人民法院の元副院長を務めた馬原氏がかつて全国の民事裁判に関する座談会において人民法院が独立で裁判権を行使することの必要性を強調して、「目下、税務法廷、環境保護法廷、不動産法廷などの専門法廷を設置し、関係行政部門の役員が出席で人民法院の裁判官と共同で裁判権を行使するところがあるが、しかし、これは妥当ではない。法律によれば、裁判権は人民法院しか行使することができず、その他の単位や個人が国家裁判権を行使することが法律規定に違反することになる」⁷³と環境法廷の設立に反対意見を示した。そういう反対意見が出されたのは逆に、行政機関が人民法院とともに訴訟事件の審理に臨んだことがあることを裏付けていたと言えよう。

このように中国の環境法廷は最初に環境保護行政機関による法執行に協力するために設立されていた。環境行政の機能不全により環境悪化が急ピッチで広がった結果、司法が再び能動司法のスローガンの下で環境保護行政機関に協力することを求められている。環境公益訴訟において、司法権は政治目的で行政権の領域内に侵入し、人民法院は環境保護行政機関に取って代わり、環境公共利益を守る主体に変身したと指摘されている⁷⁴。そうした背景があったからこそ、人民法院は不法行為責任法の論理的な解釈を展開しないまま、ひたすら被告に生態環境修復費用を認めたのは想像に難しくない。政治目的を実現するために当局は司法を利用し、司法は進んで政治目的の実現に迎合していることが環境公益訴訟の運用で明らかになった。

⁷² 最高人民法院の「武漢市橋口区人民法院が環境保護法廷を設立することに関する状況報告への回答」(1989年2月10日法〔経〕函(1989)19号) <http://fgk.chinalaw.gov.cn/article/sfjs/198902/19890200274961.shtml>。

⁷³ <http://www.chinalawedu.com/news/1200/21752/21754/21764/21779/2006/3/wu74768574183600215138-0.htm>

⁷⁴ 王遠明「論我国環境公益訴訟の發展方向：基於行政權与司法權關係理論的分析」中国法学2016年1期55～57頁を参照。

第2節 環境公益訴訟の狙い

上述したように、環境公益訴訟では十分な法解釈を展開せずに、無理やりに生態環境修復費用を汚染者に負担させている。たとえ能動司法を通じてそうすることができるとしても、なぜそこまでして環境公益訴訟を進める必要があるのか。そもそも環境公益訴訟は環境行政の代替手段として使われているので、環境行政の機能不全の解消に取り組めば、ある程度環境改善を図ることができると思われる。なぜ当局は環境行政の機能不全を放置しながら⁷⁵、二次環境行政として環境公益訴訟を活用しようとするのか。当局は次のような狙いがあると考えられる。

1 環境汚染コストの一部内部化

従来、中国政府は経済の発展を最優先にしているため、環境汚染を放置してきた。政府の強い経済発展志向は政府の企業化と揶揄され、「地方政府の企業化は特に経済成長の追求に現れている。特に財政収入が一番の原動力になっている。GDPが営業総額であり、財政収入が企業の利潤である」⁷⁶とされている。経済を発展させるために、地方政府は積極的に企業を誘致している。企業誘致の際に、環境汚染コストの低さをアピールする地方もある。地方政府は財政資金で企業の汚染物質排出費用を支払う場合すらある。政府と企業の関係は審判員とスポーツ選手の関係だけではなく、監督とスポーツ選手の関係も成し、政府は地元の汚染企業を守ろうとしている⁷⁷。環境保護行政機関の不作为は環境悪化の最も根本的な原因であると指摘されている⁷⁸。

⁷⁵ 実は環境行政の機能不全に対して、2014年の環境法改正で環境保護行政機関の権限の増強、汚染者に対する過料の引き上げなどの改善措置を導入した。しかし、環境悪化の根本的な原因である「政治と経済の一体化」にメスを入れない限り、地方政府は経済発展最優先から方針転換しないと思われる。そのため、環境保護行政機関の権限がいくら増強されても、それは適切に行使される保証はない。事実上、環境行政の機能不全を放置したといえる。

⁷⁶ 趙樹凱「農村發展与基層政府公司化」中国發展觀察2006年10期48頁。

⁷⁷ 曾紀茂「地方政府公司化的運作邏輯与後果」太平洋學報2011年11期59-61頁。

⁷⁸ 楚道文＝邱瀟可「環境公益訴訟必要性分析」江西社会科学2012年8期153頁。

環境公益訴訟が創設されるまで、政府は汚染者に原状回復や環境修復費用をほとんど負担させなかった。環境汚染が発生した場合、政府は財政資金を投入して汚染処理を行っていたのがほとんどであった⁷⁹。汚染行為が発覚し、行政機関に取り締まられた場合、汚染者は期限付き改善措置、営業停止、許可取消などの行政処罰を受けるかもしれないが、しかし、これらの措置はいずれも将来の汚染発生の予防措置であり、過去の汚染処理に関するものではない。過去の汚染処理に関して、ほとんどの場合、行政機関が財政資金を投入して処理に当たっている。汚染者は僅かな過料を課されるに止まっている。行政機関が環境修復を行なう場合、企業に課した過料の数倍ないし数十倍の費用がかかるかもしれない。2005年に発生した松花江汚染事件では汚染事故を引き起こした石油化学会社が環境保護総局に100万元の過料に処せられた。しかし、2010年6月までに国が汚染処理に投入した費用は78.1億元に達した。それが批判の的となり、訴訟を通じて汚染者の環境損害責任を追究すべきであるとされている⁸⁰。「我が国の環境法には環境責任法または環境損害賠償法が欠如している」⁸¹ため、環境汚染処理費用の全部を汚染者側に負担させるために、環境修復責任法制度を整備する必要があると唱えられていた⁸²。一方、汚染企業の汚染行為に見合うだけの過料を課し、または環境損害に関する立法を進めるべきだとする意見が相次いで提出されている⁸³。

⁷⁹ 沈緑野＝趙春喜「我国環境修復基金来源途径刍議」西南政法大学学報2015年03期72頁。

⁸⁰ 竺効「反思松花江水污染事故行政罰款的法律尷尬」法学2007年3期15頁を参照。当論文で筆者は生態損害を「人的活動により、人類の生存と発展の基盤たる生態環境の如何なる部分の物理的、化学的及び生物学的な重大な退化である」と定義した。本稿ではいう環境損害に相当する概念だと捉えられている。

⁸¹ 楊朝飛「環境汚染損害鑑定与評估是根治『違法成本低和守法成本高』頑疾的重要举措」環境保護2012年05期22頁。

⁸² 趙衛民「建立環境恢復責任制度之若干思考」人民司法2010年03期95頁参照。ほかには李摯萍「環境修復法律制度探析」法学評論2013年2期108頁参照。

⁸³ 陶建国「德国『環境損害予防及恢復法』評介及啓示」中国環境管理幹部学院学報2015年4月9～10頁を参照。他にも胡中華「論美国環境公益訴訟中的環境

しかし、これらの批判意見はいずれも的外れだと考えられる。実際に法律上環境保護行政機関は企業に汚染処理を命じることができる⁸⁴。汚染者が行政命令に従い、汚染処理にあたらない場合、行政機関は自らまた第三者に代執行を依頼し、その費用を汚染者に負担させることができる。しかし、実際にはほとんどの場合、行政機関はそれを行ってしなかった。環境汚染による被害者の救済をさせないのも、環境汚染コストを内部化させたくないという政府の思惑がある。地方政府は経済発展を成し遂げるために、企業の競争優位を確保するために、環境汚染による被害者の救済や、厳格な環境法執行を怠っている⁸⁵。

企業の環境汚染コストは内部化されず、それによる国民経済への損失が莫大な費用に膨れ上がっている。2010年の環境退化コストが15389.5億元に上っているとの試算も環境保護部環境計画院により出されている。2017年までに大気汚染物質の減少を図るためには、1.75万億元の投資が必要であると見積もられている⁸⁶。中国は低価格製品を輸出する戦略を取っているため、環境汚染コストは製品の価格には反映されていない。環境を犠牲に輸出製品の低価格優位を維持しているため、貿易摩擦も引き起こしている。そのため、中国の貿易発展戦略を調整し、環境規制を手段に、環境汚染コストを内部化させ、貿易と環境を両立させ、経

損害救済方式及保障制度」武漢大学学报2010年6期934～935頁を参照。王江＝黄錫生「我国生態環境恢復立法析要」法律科学2011年3期194～199を参照。

⁸⁴ 例えば水污染防治法83条は「企業事業単位は本法に違反して水汚染事故を起こした場合、県クラス以上の人民政府環境保護主管部門は本法2条の規定に従い、過料を科し、期限付き処理措置を命じ、汚染を除去させることができる。要求に基づいて汚染処理措置を講じずまたは汚染処理能力を持たなかった場合、環境保護主管部門は処理能力のある単位を指定し、代わりに汚染処理をさせることができる。それに必要な費用は違法者が負担するものとする」と規定している。この条文に基づいて、環境保護行政機関は汚染者に汚染処理命令を出し、または第三者に処理を依頼し、その費用を汚染者に負担させることができると考えられる。

⁸⁵ 王寧「中国低成本發展模式的演進、困境与超越」學術研究2010年10期69頁参照。

⁸⁶ 殷欣「環保部承認中国空氣污染嚴重：治理需用1.75万億元」参考消息2016年12月07日。<http://k.cankaoxiaoxi.com/weizhan/article/101399967/31313510905/236492>。（最終訪問：2016年12月10日）

済社会の持続可能な発展を図る必要性が唱えられ⁸⁷、政府はようやく経済最優先から経済発展と環境保護の均等重視との方針を打ち出した。

環境損害の回復をより実現可能なものとするために、2011年5月25日に環境保護部は「環境汚染損害の鑑定と見積もりに関する若干意見」⁸⁸を公布し、その中で、中国の現行法には環境責任、環境汚染損害賠償と土壤污染防治などに関して不備があり、環境汚染損害鑑定と見積もりに関する規定が欠如しているため、汚染者負担原則の効果的な実現を妨げていると指摘した。環境修復と生態回復費用を環境損害賠償の範囲内に入れ、化学的、合理的に損害賠償額と行政過料の額を確定することは、企業生産の環境コストを体現し、企業の環境責任の強化にも繋がる。それによって根本的に「環境違法コストが低く、法遵守コストが高い」問題の解決に資するとされた。続いて環境保護部は「環境汚染損害額の計算に関する推薦方法」(Ⅰ版)と「環境損害の鑑定と見積もりに関する推薦方法」(Ⅱ版)⁸⁹を制定した。

こうした動向を受けて、環境保護法は2014年の改正で新たに損害の責任者負担を環境保護原則の一つとした⁹⁰。立法者の解説によると、同条にいう「損害」とは環境汚染と生態破壊の行為である。環境損害とは人類の活動により人類と他の生物種の生存基盤である環境が損害または悪影響を受ける事実であり、損害を加えた者は責任を負うのが環境保護の

⁸⁷ 王玉婧『環境成本内在化環境規制及貿易与環境的協調』(経済科学出版社、2010年) 222頁。

⁸⁸ 環境保護部「關於開展環境汚染損害鑑定評估工作的若干意見」(環發[2011] 60号、2011年5月25日)。

⁸⁹ 環境保護部弁公庁「關於印發『環境損害鑑定評估推薦方法(Ⅱ版)』的通知」(環弁[2014] 90号、2014年10月24日)。

⁹⁰ 環境保護法5条は「環境保護は保護優先、予防を主とし、総合的处理、大衆参加、損害の責任者負担を原則とする」と規定している。原文では「損害担責」と表示されているが、それに対する解説では「環境損害とは人間の活動により人間とその他の生物種の生存基盤である環境が損害又は悪影響を受ける事実である。環境損害は汚染と生態破壊を含む。損害を及ぼす者がそれによる損害に責任を負うのは環境保護の重要な原則である」と解されている。

重要な原則であるとされている⁹¹。また、当該原則は環境汚染コストの内部化によって生産経営者の汚染物質の削減にインセンティブを与えることが目的で、その比較対象として日本の原因者負担原則が取り上げられている。

環境公益訴訟はこうした環境汚染コストの一部を内部化させる手段として使われ、「環境公益訴訟は生態環境損害の民事責任を追究する訴訟と位置付けられている」⁹²。2010年12月1日に昆明市が公布した「昆明市環境公益訴訟救済專項資金管理暫行弁法」は「人民法院の判決により支払いを命じられた特定受益者のない環境損害賠償金」を汚染された環境の修復に充てることを明確にした。昆明市環境保護局が専用口座を開設し、当該資金の運用管理を行なっている。

このように、実質的には中国の環境公益訴訟は主に汚染者負担原則の実現を図る一手段として使われていることが分かる。尚、経済の発展から正統性を維持しようとする現政権にとっては、経済発展の最優先を諦めることができない。企業の競争優位を維持するために、環境汚染のコストをすべて内部化させることを事実上拒否している。環境被害者による民事訴訟を門前払いされる一方、汚染企業の汚染処理や原状回復などを命令する規制的手段の行使も怠っている。そもそも、地方政府は地方の環境汚染の実態を公表されるのが好ましくない。2006年に環境保護部と国家統計局は共同で2004年度のグリーン GDP を公表する際に、地方政府から巨大な圧力をかけられた。地方政府は自分の管轄地域のグリーン GDP を公表しないように環境保護部と国家統計局に書簡をもって正式に求めたことがある⁹³。地方政府は経済成長をアピールするために、GDP に環境汚染コストを反映させたくない思惑がある。逆に、環境汚染コストをほとんど内部化されていないことが裏付けられていると考え

⁹¹ 信春鷹編『中華人民共和國環境保護法釈義』（法律出版社、2014年）19頁。

⁹² 胡静「環保組織提起の公益訴訟之功能定位」法学評論2016年4期168頁。なお、ここにいる民事責任とは具体的な被害者に対する責任ではなく、環境に対する責任である。

⁹³ 王金南＝曹東＝於方＝蔣洪強＝高敏雪『中国綠色国民經濟核算研究報告2004』（中国環境科学出版社、2009年）vi 頁。

られる。しかし、今これ以上環境汚染を放置できないところまで来ると、当局は環境公益訴訟を通じて環境汚染コストの一部を選択的に内部化させることを試みている。地方政府はある程度で環境汚染コストの一部を内部化させるパフォーマンスを作らなければならない。しかし、誰に、どの程度で汚染コストを内部化させるかはほぼ地方政府に決められている。地方政府の誘致した重点企業、多額な税金を納める企業を相手に環境公益訴訟を提起する場合、地方政府にあらゆる手段で阻止されかねない。

2 大衆参加の偽装

市民が環境法の立法、法執行、司法などに参加することによって、環境問題の解決と全面的な管理に寄与し、環境問題による衝突の予防と解決に有効なルートを提供できる⁹⁴。それは既に当局に意識されている。なお、市民参加のルートの不在により、市民は身近に環境汚染の発生する恐れのある建設工事が進められる度に、それを阻止するために極端な手段を取り利益を表出する。それにより、市民、社会と地方政府はいずれも巨大な代価を払ったと指摘されている。2010年、環境保護部は「環境保護団体の育成と秩序のある発展の誘導に関する指導意見」⁹⁵を公布し、その中で「環境保護団体が環境保護における市民参加の促進、大衆による環境保護活動の改善、権利擁護と法律援助の展開、企業の環境汚染行為に対する監督などにおいて大きな役割を果たすことができる」と指摘した。

2014年環境保護法の改正で大衆参加は環境保護の原則の一つとして定められている。環境公益訴訟は改正後の環境保護法の5章「情報公開と大衆参与」に置かれ、環境保護における大衆参加の一形態と位置づけられている。「環境保護法改正で三つの面から大衆参加の具体化を図ってきた。環境に関する関係権利を規定し、法律の面で大衆参加を基礎付け

⁹⁴ 環境保護における大衆参加の実践と探索編集組編『環保公衆参与の実践与探索』(中国環境出版社、2015年) 3～16頁を参照。

⁹⁵ 環境保護部「環境保護団体の育成と秩序ある発展の誘導に関する指導意見」(環発[2010] 141号) 2010年12月10日。

た。また事前、途中における参加を規定し、更に、事後的な参加を規定した。つまり、大衆が環境違法行為を告発することもでき、関係社会組織が環境公益訴訟を提起することができる⁹⁶と環境公益訴訟を事後的な大衆参加と位置づけている。それは数多くの地方条例にも規定されている⁹⁷。

当局は環境保護にける大衆参加を推進する背景には、近年環境問題に絡む集団騒動が多発している現状がある。1996年以来、環境集団騒動事件が年平均29%の速度で急増している⁹⁸と言われている。その中で、代表的なのは、2014年5月11日に浙江省杭州市でゴミ焼却施設の設置に反対する住民と警察隊の衝突事件である。当該事件ではゴミ焼却施設の建設に反対する地域住民数千人が集まり、高速道路を封鎖し、警察の車両を破壊し、警察と厳しく衝突した。デモ参加者と警察の両方に多数の負傷者が出た。事件後、53人のデモ参加者が逮捕された。結局、地元当局はゴミ焼却施設の建設の延期を決めた⁹⁹。そのほかに、各地で化学工業、特にパラキシレン（para-xylene、中国でPXという）工場の建設をめぐり、工場の立地周辺に住む住民が反対デモを起こし、警察と衝突した事件が相次いだ。例えば、2007年6月1日に、アモイ市の住民数千人が「集団散歩」¹⁰⁰を行ない、地元におけるPXの建設プロジェクトに対する反対運動を起こした。2012年10月22日から26日の間に、浙江省寧波市

⁹⁶ 信春鷹・前掲注(91) 185頁。

⁹⁷ 2014年11月28日に、河北省は「河北省環境保護における大衆参加条例」を制定し、その21条において「環境保護における大衆参加の範囲：(六) 環境汚染、生態破壊、社会公共利益を損害する行為に対する訴訟提起」と規定している。そのほかに、瀋陽市が2005年に公布した「瀋陽市の環境保護における市民参加に関する弁法」、山西省人民政府が2009年に公布した「山西省の環境保護における市民参加弁法」、昆明市人民政府が2011年に公布した「昆明市の環境保護における市民参加弁法」などにおいても同様の規定が置かれている。

⁹⁸ 楊朝飛楊朝飛「我国環境法律制度与環境保護」中国人大2012年21期37頁。

⁹⁹ 「浙江余杭中泰事件53名犯罪嫌疑人被刑拘」騰訊網 http://news.qq.com/a/20140512/039422.htm?tu_biz=v1_news_hnews。

¹⁰⁰ 中国ではデモを行うには当局の許可が必要であるため、地元の住民はデモとの名称を避けつつ、実質に「散歩」の名義で反対デモを起こした。

で1000人あまりの住民がPX工場の建設に対する反対運動を起し、警察と衝突した。26日の夜11時ごろ、警察が現場で51人の参加者を拘束し、そのうち13人に対して刑事的な強制措置を取った。事件後、PX工場の建設は先送りされた。同種の事件は2011年に大連市で、2013年に昆明市で、2014年に茂名市で、2013年に九江市で相次ぎ発生した。こうした集団騒動が激しさを増す一方で、環境問題は社会の安定と調和を脅かす社会問題になっていると受け止められている¹⁰¹。

こうした集団騒動を防ぐために、政府は従来の政治経済の一体化から脱却し、本当の意味における環境問題への市民参加を実現する必要があると説かれている¹⁰²。市民参加を実現するために、環境保護団体が大切な役割を果たすことが期待されている。「各種の社会团体が現代社会において利益を集中させ、組織的に利益を表出し、構成員の行為をコントロールし、組織的に衝突を解決する重要な組織化手段である。社会团体が国家と市民の間に位置し、社会の統制体系を構成する重要な部分である」¹⁰³と集団騒動解消のために社会团体の重要性を訴えている。環境保護団体は専門性、非営利性と公益性、中立性などの優位性を持ち、ほかの社会团体より環境公共利益の擁護にはもっとも相応しい。市民が環境保護団体を通じて、理性的かつ秩序的に利益を訴え、環境ガバナンスに参加できるため、環境問題による集団紛争を避けることができる。環境保護団体による環境公益訴訟は極端な手段による権利擁護活動、自力救済を減らし、社会の安定維持に寄与する社会の潤滑油と緩衝材の役割があり、環境公益訴訟の主力をなすべきだと主張されている¹⁰⁴。「環境公益

¹⁰¹ 国务院「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。

¹⁰² 朱海忠『環境汚染与農民環境抗争』(社会科学文献出版社、2013年) 246～251頁を参照。

¹⁰³ 李路路「社会変遷：風険与社会控制」中国人民大学学報2004年2期15頁。

¹⁰⁴ 廖鴻＝許昀「環保法新修訂 公益訴訟新曙光」中国社会組織17～18頁参照。別智「環保組織：環境公益訴訟的主力軍」環境経済108期29頁。任丙強「以環保組織化解環境群体冲突：優勢、途徑与建議」中国行政管理2013年6期66頁。陳亮・前掲注(50) 30頁。馬勇「水污染防治公衆参与亟待環境公益訴訟」中国環境法治2011年卷(上) 118頁。他にも趙衛民＝蔣依澄＝賈建中＝石瑒「樹立變革

訴訟の本質は司法において社会大衆による環境ガバナンスへの参与の入り口を提供することにある」¹⁰⁵と環境公益訴訟による大衆参加の機能が繰り返して強調されている。

当局も環境保護団体による環境公益訴訟を通じて環境問題に絡む集団騒動を減らすことを期待している。「環境公益訴訟は環境保護社会組織が法律に従い、秩序にしたがい社会公共事務に介入する制度的ルートを提供し、集団的な紛争を司法ルートで解決する役割があり、社会の安定と調和の実現に役立つことができる」¹⁰⁶。今まで多数の環境公益訴訟を提起した中華環境保護連合会の環境法律サービスセンターの副主任兼訴訟部部长を務める馬勇氏によると、近年来、環境汚染による集団的事件が増え続けて、局地的な社会の安定に深刻な影響を及ぼした。そのうち、解決されないまま、長引いた環境紛争事件もある。被害者は訴訟を提起しようもないため¹⁰⁷、過激的な手段を取る傾向がある。

市民は政府に対する不信感が強いため、当局は建設工事を順調に運ぶために、市民の抵抗を緩和したい思惑がある。そのため、大衆参加を強化し、地方政府の政策決定を正当化するために、市民参加のパフォーマンスを作る必要がある。浙江省嘉興市において、政府は自ら環境保護団体を設立して、市民に環境保護への参加を呼びかけている。「政府は嘉興市環境保護ボランティア組織の設立と発展を推進する目的は市民を直

環境保護的科学司法観念」人民司法2008年23期72～75頁を参照。王世強「自然之友發起新環保法實施後首例環境公益訴訟 項目負責人葛楓接受本報專訪」新法制報2015年1月9日。侯小伏「應賦予環保社会組織公益訴訟權」中国社会組織2014年05期26頁。馬勇「發揮社團組織作用 推動環境公益訴訟」中国環境法治2009卷上70頁。

¹⁰⁵ 奚曉明『最高人民法院關於環境民事公益訴訟司法解釋理解与適用』（人民法院出版社、2015年）47頁。

¹⁰⁶ 奚曉明「環境資源審判專業化之實現路徑」人民法院報理論週刊2014年07月09日。奚氏は2015年7月12日に重大な紀律違反の疑いで党組織による取調べを受けている。2015年8月29日に最高人民法院副院長、審判委員会委員などの公職から罷免された。2015年9月29日に収賄罪の疑いで最高人民檢察院に立案された。

¹⁰⁷ 中国では近年社会安定の維持の名目で、多数の被害者に絡む集団的事件について、被害者の提起した訴えを受理しない方針に終始している。

接利益関係のない第三者として地方政府の環境管理における難しい政策決定に参加させ、政府の政策決定過程の公開度と政策の信頼性を高めることにある。特に環境保護行政機関にとって、大衆の名義を借りて市民からの不満をガス抜きすることがその最大の狙いである」¹⁰⁸とされている。

このように、環境保護団体による訴訟提起は環境汚染や破壊問題の処理における大衆参加を通じて、近年頻発している集団騒動を減らす狙いがある¹⁰⁹。しかし、中国の環境問題は根本的には公権力が縛られていない現体制による構造的なものである。当局はその根本的な原因である現行政治体制にメスを入れない。言い換えれば、当局は政治的民主化を峻拒しつつ、司法を回路として、環境公益訴訟による大衆参加の道を限定的に開き、政権の正統性を調達する狙いがあると言えよう。「党の十八期三中全会において、各種の市民参加を拡大し、協商型民主の制度化を推進すると明言した。初めて民間団体を協商型民主システムの重要なルートと協商形態とした。民間団体は初めて国レベルの民主政治制度建設の計画に組み入れられ、市民の秩序ある政治参与と民主協商の重要なルートと対象となった」¹¹⁰とアピールした。当局は民間団体を市民の政治参加のルートとしているが、環境保護団体のほとんどは政府の支配下にある官製団体である。数少ない純粋な民間環境団体も当局の厳しい統制下に置かれている。結社の自由も認められていないから、市民は環境保護団体を自由に結成することができない。数少ない草の根環境保護団体の結成が許されたとしても自由に活動することができない。環境保護団体は独自に環境汚染の実態を調査し、それに基づいて調査データを公表すると、当局になんらかの形で罰を与えられるかもしれない¹¹¹。まし

¹⁰⁸ 朱海倫『環境保護公衆参与「嘉興模式」調査報告』（中国環境出版社、2015年）101頁。

¹⁰⁹ 王社坤「用環境公益訴訟化解暴力抗汚 公民環境權何時能入法」環境与生活 2012年11期46頁を参照。

¹¹⁰ 黄曉勇主編『中国民間組織報告（2014）』（社会科学文献出版社2014年）37頁。

¹¹¹ 湖南省長沙市にある草の根環境保護団体「長沙曙光環境保護公益發展センター」の理事長を務める劉曙は湖南省の湘江流域の重金属汚染実態を調査し、調査の結果を公表したことが理由で、警察に十日間拘束されていた。孫思魁「環

て環境公益訴訟の場合、環境損害の鑑定や証拠収集などに関して行政機関の協力が必要不可欠であるため、地方政府の許可や黙認を得なければ環境公益訴訟を提起することがほぼ不可能である。そうした状況の下で、環境保護団体は独自の意思にもとづいて環境公益訴訟を提起することはとても期待できない。そもそも、当局は社会团体が政治的民主化運動に発展することを危惧しているから、それに対する統制はますます強化されている。当局は「中国民間組織の発展が政府に対抗する西側のような市民社会への道を歩むのではないか、または中国特色のある社会主義発展の道に挑戦するのではないかと危惧し、民間組織を敵と見なしその発展を押さえ込む恐怖症がある」¹¹²とされている。社会团体の設立や活動内容などは常に当局にコントロールされていると言える。そういう状況に置かれる草の根環境保護団体も当局の警戒を意識しながら、当局に取り締まれないように自ら近年頻発した集団的環境騒動から距離を置こうとしている¹¹³。「末端の地方政府は政治的な理由により環境保護団体を警戒している。自らの絶対的支配下において自分の話を聞く団体を設立し、政府政策決定を正当化するために市民の支持を調達するための道具としている。草の根環境保護団体の活動空間は圧迫された」と指摘されてる¹¹⁴。

現行の政治体制を改革しない限り、当局は本当の意味上の市民参加を現実なものにする気配がない。当局や学者などが標榜してきた大衆参加はあくまでも大衆参加の偽装でしかないと言わざるを得ず、「国は大衆参加を操作し、地方の環境ガバナンスに対する監督機能を果たさせようとしている」¹¹⁵。大衆参加を偽装することによって、個々の被害者による

保公益人劉曙『泄露国家秘密』遭拘10日」VOC 信息网 <http://www.voc.news/news/show.php?itemid=138>。（最終訪問日：2016年12月3日）

¹¹² 黄曉勇・前掲注（110）36頁。

¹¹³ 郇慶治「政治機会結構視角下的中国環境運動及其戰略選取」南京工業大学学报2012年4期34頁を参照。

¹¹⁴ 虞偉『中国環境保護公衆参与—基於嘉興模式的研究』（中国環境出版社、2015年）29～30頁。

¹¹⁵ 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）129頁。

救済の要求を大規模にさせない代わりに環境公益訴訟を用意した思惑がある。これは次の事件にも裏付けられている。

2014年4月10日に蘭州市内で水道水の汚染事故が起きた。蘭州市の水道水の供給を営む威立雅会社は水道水に対するサンプル検査において水道水に含まれるベンゼンが基準値の20倍を超えたことが判明した。蘭州市政府は通報を受けた直後緊急措置を取り、蘭州市民に24時間以内に水道水を飲まないような内容の通知を出した。14日7時になって蘭州市政府は緊急措置を全面解除した。事件の影響で水道水を使えなくなった人が64.67万人に達し、蘭州市総人口の17.76%を占めているという。事件後、事件の原因に対する調査によると、威立雅会社の周辺にある化学工業会社は過去に事故が発生し、土壌にベンゼンなどの物質が残留した。取水の用水路が老朽化したため、土壌に残留したベンゼンが用水路に浸透した。事件直後の2014年4月14日、事件から影響を受けた市民5人は自分の生活上と健康上の損害が発生したとして威立雅会社を相手に経済損失と慰謝料を求めて蘭州市中級人民法院に訴訟を提起した。しかし、蘭州市中級人民法院は訴訟を受理しなかった。原告の代理弁護士が不受理の裁定書を求めたが、蘭州市中級法院は不受理の裁定書を出すのを拒んだ。裁判官は原告らの提起した損害賠償訴訟を民事訴訟法55条に規定する環境公益訴訟と捉えた上で、原告ら市民が民事訴訟法55条の規定する「法律の規定する機関と関係社会組織」ではないので、環境公益訴訟を提起することができないとして原告らの訴訟を受理しなかった¹¹⁶。しかし、これは明らかに原告個人の私益の救済を求める民事訴訟である。にもかかわらず、裁判官は原告らの私益訴訟を環境公益訴訟と捉えて、訴訟提起を門前払いした。言い換えれば裁判官は環境汚染の多数被害者の私益

¹¹⁶ 喻中「蘭州水汚染 民衆必有索賠權」環境教育2014年05期36頁参照。2014年4月15日の午後原告5人が蘭州市城関区人民法院に訴訟を提起したが、再び門前払いされた。その後の数ヶ月間において原告らは甘肅省高級人民法院に繰り返しクレームを申し出た結果、2015年2月17日ようやく城関区人民法院に訴訟を受理された。2015年11月27日に法院は原告らの訴訟請求を棄却した内容の判決を下した。判決の結果は蘭州市城関区人民法院のホームページ (<http://www.chinagscourt.gov.cn/zyDetail.htm?id=2203454>) に公開されているが、判決理由などの詳しい内容は公開されていない。

を公共利益に吸収させ、私益の保護を求める民事訴訟を門前払いするために環境公益訴訟を口実として使っている手法がある。これで、当局は多数の被害者による民事訴訟を提起させないために環境公益訴訟を用意した意図が透けて見える。

3 環境公益形成の三極関係の演出

人々の環境に対する選好が異なるため、何を以って環境公益とするかは民主的な政治過程によって決定しなければならない。一旦法律によって決定された環境公益を実現するためには、行政機関と事業者及び市民は三極関係をなすことになる。「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」¹¹⁷とされている。

市民は常に行政と事業者の活動をチェックすることは環境公益の形成と維持にとって不可欠である。市民によるチェックを充実なものにするために、訴訟制度や市民参画などの制度の整備が求められている。これは欧州のオーフス条約¹¹⁸（環境に関する、情報へのアクセス、意思決定における市民参加、司法へのアクセスに関する条約）にも示されている。「最終的なチェック手段としての訴訟制度は環境法の運用に適度の緊張感を与えるものであるから、個別具体的な政策判断の形成段階における実質的な意味での参加と合意形成を担保するものとして、訴訟制度が整備・運用されることが同時に必要である」¹¹⁹。なお、私益の救済を旨とする伝統的な民事訴訟と行政訴訟には限界がある。それらの限界を克服す

¹¹⁷ 北村喜宣『環境法』（弘文堂、2012年）22頁。

¹¹⁸ オーフス条約を紹介する邦文文献として、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頁を参照。

¹¹⁹ 越智敏裕「環境行政訴訟」高橋信隆＝亘理格＝北村喜宣伝編『環境保全の法と理論』（北海道大学出版会、2014年）488頁参照。

るために、市民は自己の法的利益を侵害されたか否かにかかわらず、行政、企業等に対して、違法な行為の差止め、是正、環境損害の回復を求める訴訟は環境公益訴訟という概念で広がっている¹²⁰。訴訟制度とともに市民参画の役割も強調され、「伝統的な行政法システムにおいては、行政と事業者との二極関係が前提とされ、行政による法律の的確な実施や事業者による法律の的確な遵守によって良好な環境が実現されるとして、それは市民にとっては反射的利益に過ぎないとされていた。しかし、最近では、そうした古典的な理解ではなく、環境行政の目標は『環境公益の実現』であるとして、市民はその形成に大きく関与するとともに、実現を行政に信託するだけでなく、それに参画することについて、大きな利害関係を有していると整理されるようになっていく」¹²¹。三極関係の下で市民参画は広く求められている。

一方、中国では行政機関と事業者の二極関係によって環境公益が形成されている。市民は民主的な政治過程を通じて自分の環境利益を立法過程に反映することができない。それだけでなく、市民は行政機関の職権行使と事業者の法遵守をチェックすることもできない。なお、行政機関と事業者の癒着により行政不作為や汚職などが横行し、事業者に対する行政規制が事実上の機能不全に陥った。それがゆえに、環境悪化の一途を辿るようになった。

市民は実質的には立法にも行政にも関与することができない。市民は行政機関の法執行から反射的にしか環境利益を受けることができない。中国政府の経済発展の重視や政治的民主主義の欠如により、市民の環境利益が犠牲にされる一方である。それに対して市民は不満を抱くようになり、極端な場合、集団騒動に発展することも少なくない。

それで、環境公益の形成を担う第三極としての市民の役割は強調されるようになった¹²²。2014年の環境保護法改正では大衆参加は環境保護法

¹²⁰ 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頁。

¹²¹ 北村喜宣「環境法規制の仕組み」高橋信隆＝亘理格＝北村喜宣編『環境保全の法と理論』（北海道大学出版会、2014年）143頁。

¹²² 劉旭「環境司法公衆参与の路径及制度保障」中国環境法治2014年卷（下）（法

の基本原則と定められている。更に、同条に対する解説では「近年、環境問題による集団騒動は上昇傾向にあり、重大な社会的な影響を及ぼす事件もあった。その原因は主に原告の環境利益の調整メカニズムは大衆のニーズを満たさず、大衆の環境知識が不足しており、大衆が利益を訴えるルートが整わないことにある。環境保護は社会全体の共同参加が必要であり、秩序のある大衆参加のルートを法律で確立しなければならない」¹²³と説明している。さらに環境保護法の五章「情報公開と大衆参加」において、大衆参加の具体的な措置を打ち出した。その重要性について「地方保護と行政干渉により、環境保護における行政不作为、権力濫用などの現象が少なくない。それを行政システム内による監督と是正のメカニズムに委ねるだけでは、効果を挙げられない。大衆参加は社会監督メカニズムとして、環境汚染行為の早期発見、体制内の悪循環の弊害の解決に寄与するとともに、行政監督の抜け目を防ぐことができる」¹²⁴と解説されている。その上で、環境保護団体による環境公益訴訟は事業者の環境汚染行為を是正する事後的な大衆参加と位置づけられている。

環境公益の形成と実現には行政、事業者と市民の三極による共同の取り組みが不可欠であることが既に当局及び学者に気づかれている。しかし、中国の現行の政治体制の下では真の意味上の三極関係は成しえない。市民の政治的権利が制限され、環境保護団体の活動は常に当局の監視を受けている。真の意味上の三極関係は中国の現行政治体制と根本的な矛盾があると言わざるを得ない。現政権を維持するためには、環境利益を共通とする市民の利益団体の結成と活動を常にコントロールしなければならない。そうしないと、利益団体の環境保護活動が政治的な民主化活動に発展しかねないとして当局は常に神経を尖らせている。なお、よりよい環境公益の実現には第三極としての市民の参画が必要不可欠である

律出版社、2014年）79～86頁参照。そのほかに、劉国濤「公衆参与勢在必行」中国環境法治2007年卷（法律出版社、2007年）136～137頁。彭峰「中国環境法公衆参与機制研究」政治与法律2009年07期97～102頁。呂忠梅＝張忠民「環境公衆参与制度完善的路径思考」環境保護2013年23期18～20頁。

¹²³ 信春鷹・前掲注（91）19頁。

¹²⁴ 信春鷹・前掲注（91）185頁。

ため、当局は自ら市民の利益の代弁者として第三極を演出しなければならない。そのため、政府は官製団体を設立し、または自分の支配下にある環境団体を駆使して環境公益訴訟を提起させ、自ら大衆の代弁者を極力演出している。結局、本質においては、中国における環境公益は行政と事業者の二極関係によって形成されていることには変わりがない。市民は当局の決定した環境状態から反射的にしか環境利益を受けられない。同時に、当局は環境公益の決定権をしっかりと手に握ることによって、自分の存在感も増強することができると考えられている。国民の政治的権利を保障しなければ、本当の意味上の第三極が出現しないだろう。第三極の不存在により環境改善を期待することができない。まさに「中国の環境ガバナンスを改善するためには、中国の環境政治は権威主義から民主主義に転換しなければならない。多元化主体の参加できる開放的なガバナンスモデルの構築に必要な制度的保障を与えなければならない。最も核心的なのは、市民個人の享有する環境権利を保障し、環境ガバナンスに参加できる大衆の権力空間を拡大しなければならない」¹²⁵とされている通りである。

終章

本稿は①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一体何なのか、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、②環境公益訴訟には被害者がいないのに、民事訴訟として運用されるのは如何なるメカニズムによるものか、③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あるのかを課題として、環境公益訴訟の本質と効果及びその狙いを明らかにした。

環境公益訴訟は本質において司法を回路とする二次環境行政である。実際に環境公益訴訟の提起は地方政府にコントロールされ、被告は経済発展にあまり影響を及ぼさない中小企業や個人経営者などに限定されているため、環境汚染コストの大部分は内部化されてない現状には変化が生じていない。被害者がいないのに、民事訴訟としての環境公益訴訟を

¹²⁵ 冉冉・前掲注(115) 38頁。

可能とするのは司法の政治的利用及び不法行為責任法の非純粹私法的性格によるものである。当局は境保護団体による環境公益訴訟を通じて、環境保護への市民参加を偽装し、環境問題による集団騒動を解消する狙いがある。それによって市民による訴訟提起および環境問題をめぐる政治活動を封じ込め、永遠に現行政治体制を維持しようとする思惑がある。

前4章は環境公益訴訟の正体とその効果に焦点を当て、考察を進めてきた。

第1章は立法者の解説と学説の解釈を分析することによって、①環境公益訴訟の非民事訴訟的性格、及び②公共利益の重視と私益の軽視という特徴を浮き彫りにした。

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ている。また、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。平等な民事主体間の民事訴訟とは性質が異なり、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も言えるかもしれない。

第2章は環境公益訴訟の形成史を踏まえて、環境公益訴訟の形成過程において①権力機関主導の制度創設と②原告範囲の順次縮小の特徴を明らかにした。

民事訴訟法や環境保護法などの法改正の度に、適格な原告の範囲は調整されている。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。同じく訴訟濫用を防ぐために訴訟を提起できる環境保護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する意図が明らかである。

第3章は環境公益訴訟の背景と理論的基礎を考察することによって、環境問題は中国の現行権威主義体制による構造的な問題であることを明

らかにした。

第4章は環境公益訴訟の実際の運用を考察し、その本質において二次環境行政であり、環境汚染コストの内部化についてあまり効果を上げていないことを明らかにした。

実際には経済発展の最優先から方針転換していないため、地方政府に庇われる汚染企業は汚染物質を排出し放題の状態には変化があまり生じていない。毎年、擬制の環境汚染処理コストに比べれば、環境公益訴訟で請求される環境修復費用は取り上げるに値しない金額である。環境汚染コストの大部分は内部化されていない。環境公益訴訟は環境汚染コストの内部化についてあまり効果を上げていない。

第5章は環境公益訴訟の本当の狙いを解明した。

環境公益訴訟は根本的な環境改善を図るものではない。環境公益訴訟で汚染者に負担させた環境修復費用、汚染行為の差し止めなどは実際に環境行政を通じて実現することができる。なお、当局は環境行政の機能不全を放置して、環境公益訴訟の推進に力を入れた。当局は環境保護団体による訴訟を通じて、環境保護への市民参加を偽装し、集団騒動を解消する狙いがあると思われる。それによって市民による訴訟提起および環境問題をめぐる政治活動を封じ込め、永遠に現行政治体制を維持しようとしている。

市民は自ら環境公益訴訟を提起できず、自由に環境保護団体を結成して環境公益訴訟を提起することがほぼ不可能である。市民は反射的にしか当局の決めた環境利益を享受できない。なお、環境状態をどこまで保護するかは完全に当局のその都度の判断に委ねられている。政治的民主主義の欠如により、市民は環境法執行を司る権力機関を制約する手段が乏しい。

市民は環境状態を決定、維持する主体性は完全に奪われ、当局の決めた環境状態を受動的に受け入れざるを得ない。これも市民の当局への環境利益の依存を強化するものであり、従来の社会主義公有制の下における市民の当局への経済利益の依存と一貫するものと考えられる。そういう依存を強化することによって、当局は自分のプレゼンスをアピールし、場合によっては時の政治情勢に基づいて、環境を改善し市民の支持を調達することもできる。そのため、当局は自由に環境保護に参加する市民

の主体性の高揚を押さえ込もうとしている。そういう意味で、市民は統治の主体ではなく、客体とされていることに従来と変わりないと言えるだろう。当局は政治的民主化改革を行なう気配がなく、結社の自由など市民の政治的権利を認めようとしなない。それを封じ込めるために政府は自ら環境保護団体を作り、それが市民に結成された環境保護団体であるかのように見せつけている。環境公益訴訟はまさに真の意味上の第三極としての市民の出現を防ぐための措置として用意されている。

しかし、これ以上環境が悪化すると、再び市民の不満が高まり、集団騒動が多発すると予想できる。経済発展と環境保護のバランスを取るために、環境公益訴訟はどのような方向に発展するかは、中国の環境問題および政治体制の動向を考察する材料になると考えられる。