

資料

新草原法講義

施 文 正
西村幸次郎*・廣江倫子** 共訳

まえがき

- 第一講 総則は新草原法の立法要義を体現している
- 第二講 草原の権利帰属は草原法律制度の中心的内容である
- 第三講 国家は草原の保護、建設、利用に対して統一的計画制度を実行する
- 第四講 草原の建設を支持・奨励し、草原生態環境を積極的に改善する
- 第五講 草原を合理的に利用することは草原の永続的な利用のためである
- 第六講 基本草原を保護し、草原の開墾と破壊を禁止する
- 第七講 監督管理を強化し、草原の法律・法規執行状況を監督検査する
- 第八講 法律責任を厳格にし、法によって草原を保護する

あとがき

まえがき

中国は草原資源大国であり、4億ヘクタール近くの草原を擁し、主に内モンゴル、チベット、青海、四川、寧夏などの自治区および省に分布している。草原の総面積はオーストラリアにわずかに及ばず、世界第二位であるが、一人当たりの平均保有草原面積は、0.33ヘクタールしかなく、世界平均水準の半分にすぎない。草原は多くの効能を有する自然資源であり、牧民の基本的な生産手段であるとともに、生態保護の防壁であり、国民経済および社会の全面的、協調的、持続可能な発展に対して極めて重要な戦略的意義を持っている。

草原を保護、建設し合理的に利用し、草原の保護管理業務を促進するために、第6期全国人民代表大会常務委員会は1985年に「中華人民共和国草原法」を制定

【一橋法学】(一橋大学大学院法学研究科) 第4巻第2号2005年7月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科教授

※※ 一橋大学大学院法学研究科講師(ジュニアフェロー)

し、この法律の実施は積極的な作用を發揮した。しかし、改革の深化と市場經濟の發展につれて、現代化建設が著しい成果を収めるとともに、中国は極めて厳しい環境状況に直面し、生態の問題が日増しに突出し、従来の草原法はすでに新しい状況における草原保護管理の要求に適應できなくなり、これゆえ改正を行うことが必要となったのである。第9期全国人民代表大会常務委員会は2002年12月28日に草原法の改正案を採択した。改正後の「草原法」（以下では新草原法と称する）は、従来の23ヶ条から75ヶ条に増加され、9章が設けられた。法律の改正は修正と異なり、新しく交付し実施する必要がある、それゆえ新草原法は公布後2003年3月1日から施行されている。

新草原法は草原を客体とする社会関係を調整する主要な法律であり、また草原環境を保護し、草原の多くの効能作用を發揮する法的根拠である。「講義」は新草原法の主要な内容を、8講に分けて、「草原環境の法律的保護」プロジェクトの教育教材の綱要とする。

第一講 総則は新草原法の立法要義を体現している

新草原法の第一章総則は8ヶ条を有し、立法趣旨、適用範囲と対象、国家の草原に対する実行方針、政府の草原に対する職責、草原に対する単位と個人の義務と権利、国家の関連の奨励政策、国家の関連の奨励制度、草原監督管理体制をそれぞれ規定しており、以上の規定は新草原法の立法要義を体現している。

草原は自然環境の中の一つの生態系統である。人類の原始社会から奴隷社会まで、人々は草原において狩猟と採集を営み、中国の『礼記・王制』は西周の狩猟制度について記載し、「田猎」および「亩猎」[田畑の狩猟]と呼んでおり、当時の田畑とは草原を指していた。草原は遊牧經濟の勃興に条件を提供するとともに、いくつかの国家と中国を含む若干の地域では、現在も依然として天然草原と遊牧經濟を保留している。農業經濟の勃興は、草原と林地を含む栽培耕作に適する土地を次第に開墾し農作物を栽培する田畑にした。伝統的な農業經濟を主とする社会にあっては、草原は「草を成長させる荒地」となり、草原に対する開墾は、荒地の開墾とよばれ、このような觀念は新中国の成立以降まで続き、草原資源は荒地とそのほかの資源の中に包含され、荒地の開墾の禁止がいはれるようになった

のは、1982年憲法においてであり、ようやく草原という正しい名前となった。

草原は必ずしも耕地に変わるのではなく、反対に一定の条件においては、耕地はまた草地に変わりうる。たとえば、16世紀のヨーロッパは、毛紡績業の発展のために、大量の毛紡績原料を必要とし、耕地を牧場に変えるという歴史上「羊が人を食べる」といわれる変化を引き起こし、かつ耕作に適さない若干の沼地を草地に変え、人工草地が出現するようになった。現在にいたって人工草地はすでに現代牧畜業の主な生産手段となっている。

耕地が資源として、その価値が草原よりも高くなると、草原は大量に開墾され耕地となった。しかし、その過度の乱開墾のために、土地の荒廃化が人類に懲罰としてあたえられた。黄河文明の移動、古代バビロン文明、古代エジプト文明、マヤ文明の凋落は、すべて土地荒廃化と関連がある。1934年にアメリカにおいて発生した大規模な砂嵐、1957年に旧ソ連において発生した大規模な砂嵐は、すべて草原の乱開墾と直接の関連がある。中国には現時点において荒廃化した土地267.4万平方キロメートルがあり、砂漠化した土地の総面積は174.3万平方キロメートルであり、それぞれ国土総面積の27.9%および18.2%を占め、それぞれに年平均1.04万平方キロメートルおよび3436万平方キロメートルの速度で広がっている。ある研究は、中国の現有の荒廃化した土地のなかで、25.4%が過度の農業地の開墾によって作り出されたもの、31.8%が過度の薪の伐採によって作り出されたもの、28.3%が過放牧によって作り出されたもの、水資源の不当な利用等によって作り出されたものは9.0%を占めるとしている。農業地の過度の開墾は、主に半湿潤、半乾燥の草原地区および山の斜面の田畑、砂漠のオアシス、河川沿岸地域などにおいて主として発生し、その大部分は草原の乱開墾である。過放牧の原因は多岐にわたり、その中の多くの草原は開墾され農地となった後に、草原の放牧に耐えうる能力が著しく低下し、加えて不合理な放牧制度によって、草原に休養の機会を失わせたことが、過放牧の重要な原因である。また水資源の不当利用は、わずかな砂漠のオアシスを消失させ草原を退化、砂漠化させる。それゆえ草原の乱開墾、草原の過放牧、そして草原が水資源の影響を受けることによって作り出される退化と砂漠化が、中国の土地荒廃化の重要な原因である。近年、土地荒廃化によって引き起こされた砂塵暴〔砂嵐〕の頻発が、中国の生態環境の安全に影響し、

中国の生存と発展に対する破壊と脅威になっている。草原の生態の防壁としての重要性は現在著しく突出してきている。

以上の状況は、なぜ新草原法を公布する必要があるのかを我々が認識する助けとなる。社会主義市場経済は法治経済であって、依法治国〔法によって国を治める〕は中国の基本的戦略であり、草原を保護、建設し、合理的に利用し、生態環境を改善し、生物多様性を擁護し、現代牧畜業を發展させ、経済と社会の持続可能な發展を促進することは、同じく法治に頼る必要がある。これこそが新草原法の立法趣旨である。

新草原法の適用範囲は、中華人民共和国の領域内における草原の計画、保護、建設、利用および管理に従事する活動である。その対象は草原であり、天然草原と人工草地をいう。新草原法は附則においてさらに進んだ説明を行っており、天然草原は草地、草山および草原の丘陵地を含み、人工草地は改良草地および退耕還草地を含み、城鎮〔非農業従事者が一定の比率を占め、農村とは異なる特徴をもつが、周囲の農村と不可分の関係を持つ場所〕の草地を含まない。

国家の草原に対する実行方針は「科学的に計画し、全面的に保護し、重点的に建設し、合理的に利用する。」ことであり、その目的は草原の持続可能な利用と生態、経済、社会の協調的な發展を促進することである。科学的な計画は中国生態建設の経験の総括であり、新草原法が追加した新しい内容でもある。全面的な保護は、生態環境の改善と生物多様性擁護の基本的な要求である。重点的な建設は現代牧畜業を發展させ、草原の多種類の生態機能を發揮するために必要である。合理的利用は草原の持続可能な利用を実現するための保障である。

国家の草原に対する実行方針を実現することは、各級人民政府の職責である。政府が採るべき措置は草原に対する保護、建設および利用の管理を強化することを含み、草原の保護、建設および利用を国民経済と社会發展計画の中に取り込み、草原を保護し、建設し合理的に利用することの宣伝教育を強化しなければならない。

単位または個人として草原の法律法規を遵守し、草原を保護する義務を負い、同時に草原の法律法規に違反し、草原を破壊する行為に対して監督、告発および告訴する権利を享有する。草原の環境はほぼ一人一人の公民の利益に関係がある

ので、草原の保護は広範な大衆の参加を必要とする。

新草原法は、国家の草原活動に対する奨励政策および奨励制度を重ねて述べている。一方において草原の保護、建設、利用およびモニタリング面における科学研究を発展させ、先進的な技術と先進的な成果を推し広め、科学技術人材を育成することを奨励、支持する。他方において草原の管理、保護、建設、合理的利用および科学研究などの活動において著しい成果を収めた単位と個人に、奨励を与える。

新草原法は、草原監督管理体制に対して、重要な改善を行っている。従来の草原法は、國務院農牧業部が全国の草原管理業務を主管し、県級以上の地方人民政府農牧業部門がその行政区域内の草原管理業務を主管することを規定するのみであった。新草原法の規定は、國務院草原行政主管部門が全国の草原監督管理業務を主管するとしている。県級以上の地方人民政府の草原行政主管部門はその行政区域内の草原監督管理業務を主管する。郷鎮人民政府は、その行政区域内の草原の保護、建設および利用状況に対する監督と検査を強化しなければならず、必要に応じて具体的な監督検査業務に責任を負う専門または兼職の要員を設けることができる。

どうして國務院草原行政主管部門が全国草原監督管理業務を主管すると規定しているのでしょうか。全国人民代表大会常務委員会が草案を審議し改正するときに、「草原は牧畜業生産と必然的関連を有する重要な自然資源であり、同時にまた重要な生態系統であるとともに、一定の独立性を有することから、目下の中国の草原の砂漠化、退化が極めて深刻で、草原監督管理の弱い実際状況を考慮する」と考えたことから、このような改正が行われた。このような改正は國務院が確定した現行の草原管理体制を改変しないのみならず、草原に対する保護と監督管理を強化することに対して有利である。新草原法の規定が引き起こした変化は、農業部が司局級の草原管理センターを設立し、草原監督管理業務を強化したことである。県級以上の地方人民政府の本行政区域内の草原の監督管理業務も、相応に強化され、たとえば内モンゴル自治区のシリングル盟は草原監督管理局を設置した。郷（鎮）級もまた本行政区域内の草原の保護、建設および利用状況に対する監督検査を強化し、あるものは具体的な業務に責任を負う専門、兼職の人員を

設けた。

第二講 草原の権利帰属は草原法律制度の中心的内容である

新草原法の第二章は草原の権利帰属であり、全部で8ヶ条ある。草原の所有権、草原の使用権、草原の権利帰属の登記発行、草原の権利帰属の保護、草原の請負経営、草原の請負契約、草原の請負経営権の保護と譲渡、草原の権利帰属紛争の解決手続についてそれぞれ規定している。

草原の権利帰属は従来から草原法律制度の中心的内容である。草原は社会関係の客体として、どうして法律規範によって調整することが必要なのだろうか。それは草原資源の希少性による。草原が人類の生活、生産、生存に影響する財産となると、人々の草原に関する社会関係を調整する法律が必要になる。たとえば奴隷制社会において、草原は集落の公有であり、そのほかの集落についていえば侵すことができず、これこそ草原資源の希少性の現れである。集落の内部においては、集落の首領または奴隷主が特権を通じて、集落構成員または奴隷集団が草原において狩猟して得た獲物または集団が遊牧する家畜を享受し、それは集落と奴隷主が一定の草原をコントロールし、集落構成員または奴隷は一定の集落または奴隷主に隷属しているからであって、これもまた草原資源の希少性の現れである。個人による遊牧の方式が出現したとき、奴隷主はもはや直接に遊牧家畜を享有せず、貢物を受け取り、遊牧集落は封建社会への移行を開始し、このとき草原はもはや集落の公有ではなく、王侯貴族または寺院の領地となり、彼らは領地制度を通じて貢物を受け取る保証とした。これこそ草原の権利帰属における法律関係の歴史的淵源である。

新中国誕生の前夜、中国の四大牧畜業地区の一つである内モンゴルにおいて、初めて少数民族の自治区が成立し、牧畜業区の民主的改革において封建領地制度を廃止し、「自由に放牧し、家畜を増やし保護する」、「牧場を保護し、荒地の開墾を禁止する」などの一連の方針政策を実行し、自治区の草原牧畜業を迅速に回復し発展させた。その他の牧畜業区も同じような経験を持っている。生産の発展につれて、草原の区分の必要性と合理的利用の問題がただちに出現した。最も早く草原使用権の固定を提起したのも、内モンゴル自治区であった。しかし、人民

公社化は、草原牧畜業生産に従事する集団と牧民を、基本的な生産手段としての草原に対して、長期にわたって、責、権、利〔責任、権利、利益〕の分離の状態におき、無闇な放牧、乱開墾、無闇な草原占拠・使用など草原の大鍋飯を食べる〔親方五星紅旗〕現象を作り出した。党の第11期中央委員会第3回全体会議以降、農村は請負経営を推進し、草原牧畜区も草原の大鍋飯を食べる局面を改変し、内モンゴル自治区は率先して「草原と家畜の両方の請負」を実行し、さらに発展させて「二つの権利と一つの制度」、つまり完全な草原の所有権、使用権および請負責任制度の完備を実現した。

1985年に制定された草原法は、法律上初めて草原の権利帰属の規定を有し、そこから法律規範によって牧民の生産発展の積極性を引き出した。形勢の発展につれて、環境保護、資源の合理的利用の観念を草原の権利帰属制度に導入することが必要となった。ただし、草原の生態環境の保護と改善のためであろうと、草原資源の合理的利用による現代牧畜業などの産業の発展のためであろうと、明確かつ完備された草原の権利帰属制度は不可欠の保障である。

新草原法は、草原は国家所有に属し法律によって集団所有に属する場合は除外されることを重ねて述べている。さらに国家所有の草原は、國務院が国家を代表して所有権を行使することを規定している。いかなる単位または個人も草原を占有、売買またはそのほかの形式によって違法に譲渡してはならないことを明確に規定している。これによって、國務院の授権なしに、法律の根拠なしに、いかなる単位または個人も草原を占有、売買または譲渡することはできない。

新草原法は、引き続き国家所有の草原は法律によって全人民所有制単位、集団経済組織などに使用されることを確定できると規定する。同時に草原を使用する単位が、草原を保護、建設および合理的に利用する義務を履行しなければならないことを規定し、使用権の乱用を防止するために草原環境の保護を草原使用権の法定内容とする。

新草原法は草原の権利帰属の登記発行制度について規定している。法律によって全人民所有制単位、集団経済組織などに使用されることを確定した国家所有の草原は、県級以上の人民政府によって登記され、使用証が発行され、草原の使用権が確認される。使用権の確定していない国家所有の草原に対して、県級の人民

政府によって登記され、保護管理に責任を負うことを追加した。集団所有の草原は、県級以上の人民政府によって登記され、所有権証が発行され、草原の所有権が確認される。登記変更の規定を完備し、法律によって草原の権利帰属を変更する場合は、草原の権利帰属の変更登記手続きを取らなければならない。

草原の権利帰属登記は権利帰属が法律の保護を受ける前提であり、新草原法は法によって登記を行う草原所有権と使用権は法律の保護を受け、いかなる単位または個人も侵害することはできないと規定する。登記活動はこのように重要であり、必ず客観、完全、公正、公開で行われなければならない。

新草原法は比較的具体的に草原の請負経営について規定する。集団所有の草原または法律によって集団経済組織によって使用される国家所有の草原は、その集団経済組織内の家族または複数家族によって経営が請負われる。草原請負経営期間内において、請負経営者が使用する草原に対して調整を行ってはならない。個別の適当な調整が確かに必要な場合は、その集団経済組織構成員の村民（牧民）会議の3分の2以上の構成員または3分の1以上の村民（牧民）の代表の同意を得て、郷（鎮）人民政府と県級人民政府草原行政主管部門に報告し批准しなければならない。集団所有の草原または法律によって集団経済組織に使用されることが確定した国家所有の草原がその集団経済組織以外の単位または個人によって請負経営がなされる場合も、その集団経済組織構成員の村民（牧民）会議の3分の2以上の構成員または3分の2以上の村民（牧民）の代表の同意を得て、郷（鎮）人民政府に報告し批准しなければならない。以上の規定は、草原の請負関係を任意に変化させることを防止し遊牧民の利益に損害を与えることを避けるためである。

新草原法は、請負経営の草原について、請負依頼側と請負側が書面の契約を締結しなければならないと規定する。草原請負契約の内容は双方の権利と義務、請負草原の四方の境界線、面積と等級、請負期間開始・終了の期日、請負草原の用途と違約責任等を含むものとする。請負期間が満了すると、元の請負経営者は同じ条件において優先的な請負権を享有する。法定の義務として、請負経営の単位と個人は、草原を保護・建設し契約の約定する用途に照らして合理的に利用する義務を履行しなければならない。

新草原法は、一方において草原の請負経営権が法律の保護を受けることを規定し、他方において請負経営権が自由意志、有償の原則に照らして法によって譲渡できることを規定する。請負経営権の法律保護に関して、すでに2002年8月29日の第9期全国人民代表大会常務委員会が採択した「中華人民共和國農村土地請負法」は特別の規定を設け、たとえば県級以上の地方人民政府は請負側に対して請負経営権証を発行し、登記を行い、土地の請負経営権を確認しなければならないとした。請負期間内に、請負依頼側は請負地を回収することができない。請負期間内に、請負側の一家が小城鎮に移って定住した場合、請負側の意思に照らして、その請負経営権を保留するかまたは法によってその請負経営権の転売を許可しなければならない。請負側の一家が区を設ける市に移り、非農業戸籍となった場合、請負の草地を請負依頼者側に返還しなければならない等。請負経営権の転売に関して、「中華人民共和國農村土地請負法」も相応の規定を行っており、たとえば請負経営権は法律によって下請け、リース、交換、譲渡またはその他の方式による転売等を取ることができる。新草原法は、草原請負経営権の譲渡の被譲渡側は牧畜業生産に従事する能力をもたなければならず、草原を保護、建設し請負契約の約定する用途に照らして合理的に利用する義務を履行しなければならないと規定する。草原の請負経営権の譲渡は請負依頼者側の同意を得なければならない。請負側と被譲渡者が譲渡契約において約定する譲渡の期限は、元の請負契約の残余の期限を越えてはならない。

新草原法は、草原の所有権、使用権の争議は、当事者が協議によって解決することを重ねて述べている。協議が不成立の場合、関連の人民政府によって処理される。単位間の争議については、県級以上の人民政府によって処理される。個人間、個人と単位間の争議については、郷（鎮）人民政府または県級以上の人民政府によって処理される。当事者が関連の人民政府の処理決定に対して不服である場合、法によって人民法院に訴を提起することができる。草原の権利帰属争議が解決されるまで、当事者のいずれの一方も草原利用の現状を変更してはならず、草原および草原上の施設を破壊してはならない。

第三講 国家は草原の保護、建設、利用に対して統一的計画制度を実行する

新草原法の第三章は計画であり、全部で9ヶ条ある。計画編成、批准と調整、改正の手續、計画編成の原則、計画の内容、計画間の連携と協調、計画の効力、草原調査制度、草原等級評定、草原統計制度、草原生産・生態モニターと予防についてそれぞれ規定している。

建国以来、とくに改革開放以来、草原に対する保護、建設および利用は大きな成果を上げ、多くの貴重な経験を積み重ねてきた。同時に、草原の管理と建設の面積は破壊された面積に落伍し、全体の生態環境が継続して悪化する趨勢は阻止されず、草原の退化、砂漠化、アルカリ化および石漠化の面積は年毎に増加していることを見て取らなければならない。これゆえ、草原の生態環境を回復し改善する努力は長期的に堅持する必要がある、かつ規模の膨大なシステム工程であり、長期的な指導作用を有する統一した科学的計画を必要とする。新草原法が計画の一章を増加したことは、十分に重要な意義を有している。

新草原法は、国家の草原の保護、建設、利用に対して統一の計画制度を実行すると規定している。國務院草原行政主管部門は國務院の関連部門とともに全国の草原の保護、建設、利用計画を編成することができ、國務院に報告して批准されたのちに実施する。県級以上の地方人民政府草原行政主管部門は同級の関連部門とともに、一つ上の級の草原の保護、建設、利用計画を根拠としてその行政区域の草原の保護、建設、利用計画を編成することができ、その級の人民政府に報告し批准されたのち実施する。批准を経た草原の保護、建設、利用計画が確かに調整または改正が必要な場合、元の批准機関の批准を得なければならない。新草原法は、厳格な編成、批准と調整、改正の手續を規定し、それは計画の質をしっかり把握するためである。計画の資質を高めるには、実践的な経験に基づき、計画の科学的論証に注意し大衆の参加を引き入れなければならない。

新草原法は、草原の保護、建設、利用計画を編成するには、国民経済と社会発展計画に依拠し以下の原則を遵守しなければならないことを明確にする。(一) 生態環境を改善し、生物多様性を擁護し、草原の持続可能な利用を促進する。

(二) 現有の草原を基礎とし、その土地の事情に適合させ、全面的に計画し、分類して指導する。(三) 保護を主とし、建設を強化し、組を分けて改良し、合理的に利用する。(四) 生態の効益、経済の効益、社会の効益を結びつける。これらの原則は歴史的経験の総括であり、客観的な発展法則に符合する。これらの原則を遵守することによって、人と自然の調和的な発展を実現することができる。

新草原法は、さらに計画が包括すべき内容を規定する。つまり、それは、草原の保護、建設、利用の目標および措置、草原効能分区と各建設の全体的な配置、各專業規則などである。草原の保護、建設、利用の計画は土地利用の総体計画とかみ合い、環境保護計画、水土保持計画、防沙治沙計画、水資源計画、林業長期計画、都市総体計画、村と集鎮計画およびそのほかの関連計画と協調しなければならない。これらの規定は計画編成活動の経験の総括であり、草原の管理建設が闇雲で単発的な治理から総合的な治理の新段階に入ったことを反映している。

新草原法は、草原の保護、建設、利用計画がひとたび批准されたならば、必ず厳格に執行されなければならないことを規定し、これによって計画執行の法律効力を明確にしている。

新草原法は、さらに計画が有効に実施されることを保証する措置と制度についても規定している。一つは、国家が草原調査制度を確立することである。県級以上の人民政府の草原行政主管部門は同級の関連部門とともに定期的に草原の調査を行うことができる。草原所有者または使用者は調査を支持、協力し、関連の資料を提供しなければならない。二つは、国務院草原行政主管部門は国務院の関連部門とともに全国草原等級評定標準を制定することができることである。県級以上の人民政府草原行政主管部門は草原調査の結果、草原の質に基づき、草原等級評定標準に依拠して、草原に対して等級を定める。三つは、国家が草原統計制度を確立することである。県級以上の人民政府草原行政主管部門は同級の統計部門と共同で草原統計調査弁法を制定し、法によって草原の面積、等級、草の産出量、家畜の飼育量などに対して統計を取り、定期的に草原統計資料を発表する。草原統計資料は、各級人民政府が草原の保護、建設、利用計画を編成するための標準である。

草原調査制度、調査結果に基づく草原に対する等級の評定および定期的に発表

する草原統計資料は、すべて計画編成の質と計画執行状況を監督するための必要な措置であり、それは假〔偽〕、大〔過大〕、空〔架空〕などの消極的現象を有効に克服し、時代とともに進む草原建設の真実の状況を反映する。

新草原法は、国家が草原生産、生態の警戒モニタリングシステムを確立することを規定し、これは計画の編成、実施に関連する技術基礎建設である。県級以上の人民政府の草原行政主管部門は草原の面積、等級、植被構成、生産能力、自然災害、生物災害などの草原の基本状況に対して動態モニタリングを行い、適時にその政府と関連部門のために動態モニタリングと警戒情報サービスを提供する。新草原法の実施以来、内モンゴル自治区を含む中国各地は、異なる級のモニタリング地点の建設を強化し、「全国草原資源と生態モニタリング規程」の要求に照らしてモニタリング活動を行っている。

第四講 草原の建設を支持・奨励し、草原生態環境を積極的に改善する

新草原法の第四章は建設であり、全部で7ヶ条を有する。草原建設の支持と奨励、草原建設の目的、牧民の生産・生活施設の改善、草種基地建設、草原防火施設の建設、草原専門管理、資金保証についてそれぞれ規定する。

歴史的に残されてきた劣悪な生態環境は、我々が社会主義制度の優越性を発揮することに依拠し、艱難辛苦のなか事業を始める精神を発揮して、心を一つに協力し生態建設をしっかりと把握し根本的に改める必要がある。草原建設は中国の山紫水明の自然を建設するための重要な構成部分であり、草原資源の生産能力を発展させるための重要な措置である。新草原法は、法律を用いて国家が草原建設を支持し奨励するための政策を規範化している。

新草原法は、県級以上の人民政府が草原建設の投資を増加し、草原建設を支持しなければならないことを規定している。国家は単位と個人が草原建設に投資することを奨励し、投資したものが利益を受ける原則に照らして草原投資建設者の合法的權益を保護する。我が自治区が1984年の第6期人民代表大会において採択した「内モンゴル自治区草原管理条例」は「草原建設の成果は、建設したものの所有になり、いかなる単位と個人も侵してはならない。草原使用権が移転した場

合、受け取った単位または個人はすでにある建設成果に対して合理的な補償を与えなければならない。」と規定している。これによって集団経済組織と牧民の草原建設の積極性を引き出している。情勢の発展につれて、草原建設に投資する主体は拡大しているが、投資建設者の合法的權益を保護すると同時に、請負経営者（牧民家族）の利益を侵害してはならない。

新草原法は、国家が草原の建設を奨励し支持する趣旨は人工草地の建設、天然草原の改良および飼料基地建設を奨励し支持することであり、目的は草原の生産能力を安定させ上昇させることにありと規定する。

新草原法はまた、県級以上の人民政府は農牧民が草原を柵で囲み、飼料を備蓄し、家畜を畜舎に囲い、牧民の定住地点などの生産生活施設の建設を展開することを、支持、奨励し導かなければならないと規定する。県級以上の地方人民政府は草原水利施設の建設を支持し、草原の節水灌漑を發展させ、人と家畜のための飲料水の条件を改善しなければならない。上述の規定は、農牧民を奨励し指導することの重点は、農牧民の生産方式の転換を助けることであり、生産、生活条件を改善することは、現代牧畜業の發展のためだけでなく、さらに小康社会「まずまずの暮らしができる社会」を全面的に建設するためであることを表明している。

草種基地建設は草原改良の技術基礎建設であって、新草原法は、県級以上の人民政府は草原の保護、建設、利用計画に照らして草種基地建設を強化し、優良草品種の育成、導入、普及を奨励しなければならないと規定する。新しい草の品種は全国草品種審査委員会の審査を経て、國務院草原行政主管部門による公告の後に普及することができる。中国またはその土地の栽培に適當ではない草種を盲目的に導入することを防止するために領域外の品種の導入は法によって審査批准をしなければならない。県級以上の人民政府の草原行政主管部門は法によって草種の生産、加工、検疫、検査に対する監督管理を強化しなければならず、草種の品質を保証しなければならない。

草原火災の危害を防止するために、県級以上の人民政府は計画的に火災のモニター、防火物資の備蓄、防火隔離帯などの草原防火施設の建設を行って、防火の要求を確保しなければならない。

草原建設は長期的なシステム工程であり、能力に応じて行い、順序に従って漸

進し、重点的な建設方針を貫き、草原建設の専門管理を組織することが必要である。新草原法は、退化、砂漠化、アルカリ化、石漠化および水土流失の草原に対して、地方各級人民政府は草原の保護、建設、利用計画に照らして、管理区域を画定し、専門管理を組織しなければならないと規定する。大規模な草原の総合的管理は、国家国土管理計画に入っている。

草原資源産業は弱小産業であるが、草原の生態の効能は、社会がともに享受するものであるので、草原建設における国家の資金投資の保証が鍵である。新草原法は、このために県級以上の人民政府は草原の保護、建設、利用計画にもとづいて、同級の国民経済・社会発展計画のなかで資金を草原の改良、人工草種と草種の生産に用い、いかなる単位または個人も横領し、流用してはならず、県級以上の人民政府財政部門と会計部門は監督管理を強化しなければならないと規定する。

第五講 草原を合理的に利用することは草原の永続的な利用のためである

新草原法の第五章は利用であり、全部で9ヶ条を有する。草原の合理的利用の原則、区画地域における輪牧の実行、囲い込み飼育の実行の提唱、草刈場と野生草種基地における輪割輪采の実行、草原の臨時的な調節使用、草原の徴用または使用の審査、草原の徴用または使用の補償と費用、臨時占用する草原の管理、草原の保護と牧畜業の施設用地についてそれぞれ規定する。

草原が希少資源であるのは、それが人類にとって利用価値を有するからである。草原の合理的利用は、草原の永続的な利用のためである。極端な「人類中心主義」は人類の自然資源に対する利用は自然界の各種の環境要因間の複雑かつ相互に作用する長期的影響を顧みなくともよいと考え、その結果は人類が自然界から受けた懲罰である。「責任を具えた人類中心主義」は自然資源は一定の限度においてのみ人類によって利用されうると考える。国際自然保護連合は『世界自然保全戦略』のなかで持続可能な発展の定義について、同様の内容を表明しており、すなわち「人類の生活の質を改善し、同時に生態系の持続可能性を保持しなければならない。」草原は牧畜業を発展させるための生産手段として、草原の負担能力を

超えてはならない。

新草原法は、草原請負経営者は草原を合理的に利用しなければならず、草原行政主管部門が決定した家畜飼育量を超えてはならないこと、草原請負経営者は飼草料を栽培し備蓄し、飼草料の供給量を増加し、家畜の処理を調整し、生育率・肥育率が高い家畜の群れとし、市場に出荷する家畜の数量を高めるなどの措置を行い、草と家畜のバランスを保持しなければならない、と規定する。草原の家畜を飼育する標準および草と家畜のバランス管理の方法は国務院草原行政主管部門によって規定される。草と家畜のバランスを保持するとは、牧畜業の発展は草原の負担能力を超えることができないということである。どのように草と家畜のバランスを保持するのか。過去のやり方は草原請負経営者の家畜頭数を制限することに偏っていた。草原牧畜業の生産方式がまさに変化していることに鑑みて、条件を有する地区はすでに家畜の囲い込み飼育、飼料供給の増加を実行し、さらに牧畜区における繁殖、半農半牧畜区または農業区における肥育などの方法を採用し、このために草と家畜のバランスの保持にあたって草原生態と草原生産能力をコントロールすることに転換することを標準として、これによって牧畜の経営規模を規範化し、生態の効果と利益の優先を堅持し、牧民に経営自主権を与える。

新草原法は、牧畜区の草原請負経営者は区画地域における輪牧を実行し、合理的に家畜群を配置し、草原をバランスよく利用しなければならないと規定する。区画地域における輪牧は計画的に、区画を仕切った小さな区域に輪回放牧方式を採用するもので、草原の合理的に有効かつバランスの取れた利用の成功経験である。現実に存在する問題は草原面積の減少、人口の増加につれて、草原請負経営者の草原面積が狭すぎて、またより多くの家畜を保持しなければならないとすると、区画地域における輪牧の実行に影響することになり、このために適当な規模の経営を提唱する必要がある、休牧と輪牧の結合を推進することもできる。

新草原法は、国家が農業区、半農半牧畜区および条件を有する牧畜区において家畜の囲い込み飼育の実行を提唱することを規定する。これは実際から出発して、その土地に適した規定であり、これによって放牧を禁止するものと理解されてはならず、条件を有する地域においては、放牧と畜舎飼育の結合する方式を推進することができる。草原請負経営者は飼育する家畜の種類と数量に照らして、飼草

料を調節し、備蓄し、農業用サイロと飼草料加工などの新技術を採用し、天然草地の放牧に依存する生産方式を徐々に改革しなければならない。草原の禁牧区、休牧区、輪牧区において、国家が畜舎飼育するものに食糧と資金補助を与えることを実行するが、具体的な方法は国务院または国务院が授権する関連の部門によって規定される。草原の牧畜禁止は、草原の植被を回復するために生態が脆弱な区域と草原の退化が深刻な区域において囲い込み地の牧畜禁止を行うことをいう。休牧は、牧草の正常な成長と繁殖を保護するために、春の牧草が青い芽を出す時期と秋の牧草が実を結ぶ時期に季節性の休牧を行うことをいう。国家は退牧還草〔牧畜を休止し草地に復帰する〕過程をとりいれた草原建設業者に対して、必要な草原の囲い込み柵建設資金補助と飼料・食料補助を与え、輪牧は飼料・食料補助政策を享受しない。囲い込んで牧畜を禁止した後に移民する必要がある者に対しては、生態移民と結合しなければならない。

新草原法は、県級以上の地方人民政府草原行政主管部門は草刈場と野生草種基地に対して合理的な草刈期、種を取る時期および草刈をする際に地上に残す部分の高さと牧草の刈り取りの度合いについて規定しなければならない、輪割輪采を実行すると規定する。

新草原法は、自然災害などの特殊な状況に遭遇し、草原に調整的な使用が臨時的に必要である場合、自由意志と相互利益の原則に照らして、双方の協議によって解決されること、県をまたいで草原に調整的な使用が臨時的に必要な場合、関連の県級人民政府または共同の上級の人民政府組織の協議によって解決されることを重ねて述べている。

草原の生態効能を保護するために、できるだけ草原の面積を減少させてはならず、このため地下資源の採取とシステム建設を進めるにあたっては、草原を占有しないかまたは少なく占有しなければならない。草原を徴用または使用する必要が確かにある場合、省級以上の人民政府草原行政主管部門の審議と同意を得た後、土地管理の関連法律、行政法規に照らして建設用地の審議手続を取らなければならない。

建設のために集団所有の草原を徴用する場合は、「中華人民共和國土地管理法」の規定に照らして補償を与えなければならない。建設のために国家所有の草

原が使用される場合は、国务院の関連規定に照らして草原請負経営者に補償を与えなければならない。2004年3月14日、第10期全国人民代表大会が採択した憲法修正案は、土地の徵用について徵収または徵用に區別し、すなわち「国家は公共の利益の必要のために、法律の規定に照らして土地に対して徵収または徵用を行いかつ補償を与える。」とした。建設のために集団所有の草原を徵用する場合は、徵収に属する。建設のために草原請負経営者の請負う国家所有の草原を使用する場合は徵用に属する。

新草原法は、建設のために草原を徵用または使用する場合は、草原植被回復費を納付しなければならないと規定する。草原植被回復費はその用途のみに使え、草原行政主管部門が規定に照らして草原の植被の回復に用い、いかなる単位と個人も横領し、流用してはならない。草原植被回復費の徵収、使用および管理方法は、国务院価格主管部門と国务院財政部門が国务院草原行政主管部門と共同で制定する。

草原を臨時的に占有する必要がある場合については、県級以上の地方人民政府草原行政主管部門の審査と同意を得なければならない。草原の臨時占有の期限は2年を越えてはならず、臨時占有された草原上に永続的な建築物、構築物を建設してはならない。占有期間満了後、土地利用単位は草原の植被を回復し適時に返還しなければならない。

草原上に草原保護と牧畜業生産サービスに付随するシステム施設を建設して、草原を使用する必要がある場合、建設用地の審理手続をとらなくともよく、県級以上の人民政府草原行政主管部門によって批准される。これらのシステム施設は、(一) 草種と飼料を生産、貯蔵する施設、(二) 家畜の小屋、交配施設、羊毛の刈込み施設、家畜のための薬湯、人と家畜の飲料水施設、(三) 科学研究、試験、模範基地、(四) 草原の防火と灌漑施設、を指す。そのほかのシステムの築造にあたって、草原を非牧畜業生産用地に変更する必要がある場合は、法によって建設用地審理手続を取らなければならない。

第六講 基本草原を保護し、草原の開墾と破壊を禁止する

新草原法の第6章は保護であり、全部で14ヶ条を有し、条文の最も多い章であ

る。基本草原の保護制度、草原自然保護区の建設、草原の珍しく絶滅の危機にある野生植物と品種資源の保護と管理、飼育限度を超える量の放牧の防止、草原の開墾の禁止と退耕還草〔耕作をやめて草原に復帰すること〕、法定の草原に対する禁牧、休牧の実行、法に依拠した退耕還草、禁牧、休牧の実行の支持、法定草原の植被破壊の禁止、採取作業に対する管理、牧草の栽培または飼料作物に対する管理、草原旅行に対する管理、草原防火活動、草原鼠害、病虫害および毒草の予防管理、機動車両の草原植被破壊の禁止について規定する。

草原の建設と利用の二章は、草原を保護する趣旨を体現しており、どうして専門の章によって草原保護に対して規範化しなければならないのだろうか。それは草原建設が草原保護の積極的措置であるが、それは重点を有し漸進的であって、全面的に草原を保護することができないことによる。草原の利用は、永続的な利用のためにもより合理的利用によって草原を保護することが必要であるものの、人々は往々にして目前の利益のために利用を重んじて保護を軽んじてしまう。それゆえ前二章の草原保護に関連の規範のほか、さらに草原の保護を全面的に規範化する必要がある。

新草原法は、国家が基本草原保護制度を実行することを規定する。下記の草原は基本草原として区分され、厳格な管理が実施されなければならない。(一) 重要な放牧場、(二) 草刈場、(三) 牧畜業生産に用いられる人工草地、退耕還草地および改良草地、草種基地、(四) 気候の調節、水源の養成、水土の保持、防風防砂に対して特殊な作用を持つ草原、(五) 国家重点として野生動植物の生存環境を保護する草原、(六) 草原科学研究、教学試験基地、(七) 国務院が基本草原と区分しなければならないと規定するそのほかの草原。基本草原として区分される面積は利用可能な草原の圧倒的な部分を覆っているということができ、これは歴史的な選択を経て、中国の草原面積はすでに随意に減少させることはできず、必ず厳格な管理を実施し、いかなる単位と個人も勝手に基本草原を徴用し、占用しまたはその用途を改変してはならないからである。基本草原の保護管理方法は、国務院によって制定される。

中国の草地類型は多様であり、牧草品種資源は豊富である。全部で17個の草地類型、1000あまりの草地の型があり、7000あまりの種類の天然牧草と飼料植物が

生育しており、巨大な倉庫である。草原自然保護区の建設を強化し、牧草品種資源の保護、収集、鑑定および評価活動を強化することは、草地資源の有効な保護、自然環境の保護、生態バランスの維持に対して重要な意義を持つ。新草原法は、國務院草原行政主管部門または省、自治区、直轄市人民政府が自然保護区管理の関連の規定に照らして下記の地区に草原自然保護区を建設できることを規定する。(一) 代表性を持つ草原類型、(二) 珍しく絶滅の危機にある野生動植物の分布する区域、(三) 重要な生態機能と経済的科学研究価値を持つ草原。同時に県級以上の人民政府が法によって草原の珍しく絶滅の危機にある野生植物と品種資源の保護、管理を強化しなければならず、たとえば保護施設を建設しまたは保護標識を設立する。

新草原法は、利用の章において草原請負経営者が草原を合理的に利用し、草と家畜のバランスを保持する原則を規定するとともに、保護の章において国家が草原に対して草によって家畜の量を定める草と家畜のバランス制度を実行することを規定し、政府の職責を明確にしている。県級以上の地方人民政府草原行政主管部門は國務院草原行政主管部門の制定した草原の家畜飼育量の標準に照らし、当地の実際の状況と合わせて、定期的に草原の家畜飼育量を審査し決定する。各級人民政府は有効な措置を採用し、過放牧を防止しなければならない。

中国生態環境の安全の保障からいうと、現有の草原面積をもはや減少させるべきではない。20世紀の1950年代から70年代に、中国西北地区は三度の大規模な荒地の開墾を行い667万ヘクタールの草原を開墾してしまった。最近20年余り、内モンゴル、新疆、青海、黒竜江など10の省(区)の不完全な統計の開墾草原面積は680万ヘクタールである。内モンゴルだけでも、1949年から現在までの四度の大規模な荒地の開墾面積は320万ヘクタールに達する。各地のこまごまとした荒地の開墾の数量はさらに多い。調査によると、北方において開墾された草原のほとんどすべてにおいて荒廃化・砂漠化の問題が出現しており、肥沃なことで知られる北の荒野でさえ、耕地の表土の半分がすでに風食され流出している。このため新草原法は草原の開墾の禁止を重ねて述べている。また水土流出が深刻で、砂漠化の趨勢にあり、生態環境の改善が必要な開墾された草原に対して、計画をもって、順序を追って退耕還草しなければならず、すでに砂漠化、アルカリ化、

石漠化した場合、期限を決めて管理しなければならないことを規定している。深刻な退化、砂漠化、アルカリ化、石漠化した草原と生態の脆弱な区域の草原に対しては、期限を決めて管理する問題ではなく、禁牧、休牧制度を実行する必要があり、実施においては退耕還草とも称される。

国家は退耕還草および禁牧、休牧を法により実行することを支持する。「退[やめる]」とは再び作物（食料作物と経済作物などを含む）を作ることができないことであり、「還[復帰する]」とは草原の生態機能を回復することである。退耕還草は最初、退耕還林「耕地をやめて林に復帰する」と同時に提出されたが、開墾以前にもともと草原または乾生灌木地である場合、絶対に還林「林に復帰する」ができず、さらに強行に喬木林地にすることもできない。西部地区において、水は植被回復と再建の最大の制約要素であり、それゆえ耕地をやめた土地は還草「草に復帰する」を主とし、還林は従としなければならない。部分的に水利条件の比較的の良い林に復帰するのに適当な一部の土地においては、先に草を植えて、還林のために条件をつくる。禁牧、休牧は草原生態機能の回復の手段である。退耕還草と禁牧、休牧措置を採用するとき必ず当地の農牧民の生産、生活の手はずを保証しなければならない。このため國務院が批准する計画範囲内において退耕還草を行う農牧民に対して、国家の規定に照らして食糧、現金、草種費の補助を与える。退耕還草が完成した後、県級人民政府草原行政主管部門によって登記の実際の調査がなされ、法により土地用途変更の手続を履行し、草原権利帰属証を発給する。

新草原法は、荒廃、半荒廃と深刻に退化、砂漠化、アルカリ化、石漠化、水土流失した草原および生態の脆弱な区域の草原において植物を採取し草原の植被を破壊するそのほかの活動に従事することの禁止を重ねて述べている。

草原において土の採取、砂の採取、石の採取などの作業活動に従事するには、県級人民政府草原行政主管部門に報告し批准されなければならない。鉱産資源を採掘するには、法によって関連手続を取らなければならない。上述した許可手続の確立は、これらの活動の草原に対する危害をコントロールし、その影響する範囲を減少させるためであり、形式に走るだけはいけない。それゆえ批准を得た草原において上述の作業活動に従事する場合、規定の時間、区域内において、許

可された採取方式に照らして作業し、かつ草原の植被を保護する措置を採用しなければならない。他人が使用する草原において上述の作業活動に従事する場合、はじめに草原使用者の同意を得なければならない。たとえば甘草と麻黄草などを採集する場合、「中華人民共和国野生植物保護条例」、「甘草と麻黄草採集管理弁法」の規定を遵守しなければならない。

国家は飼料基地建設を奨励し支持するが、草原において牧草または飼料作物を栽培する場合、草原の保護、建設、利用計画に符合しなければならない。県級以上の地方人民政府草原行政主管部門は監督管理を強化し、草原の砂漠化と水土流出を防止しなければならない。なぜならば不適切な牧草または飼料作物の不適切な栽培によって引き起こされる草原の砂漠化と水土流失の実例は大変多く、いまや建設の名を借りて、飼料基地建設を隠れ蓑として盲目的に草原を開墾する違法行為を防止しなければならないからである。

草原における経営性の旅行活動の展開は、新興の特色のある経済であるが、関連の草原の保護、建設、利用計画に符合しなければならず、かつ事前に県級以上の地方人民政府草原行政主管部門の同意を得てはじめて関連の手続をとることができる。同時に草原における経営性の旅行活動の展開は、草原所有者、使用者および請負経営者の合法的權益を侵してはならず、草原の植被を破壊してはならない。

草原の防火は草原保護の重要な活動の一つであり、予防を主に消防と結びつける方針を実行しなければならない。各級人民政府は草原防火責任制を確立し、草原防火期間を規定し、草原防火消火予防案を制定し、草原火災の予防と消火活動を確実に行わなければならない。

草原の鼠害などの災害は中国牧畜区草原の主な自然災害の一つであり、広範囲に分布し、危害が持続的である。これゆえ、県級以上の人民政府は草原の鼠害、病虫害および毒草の防止管理の組織的管理活動を行わなければならない。県級以上の地方人民政府草原行政主管部門は措置を採用して、草原の鼠害、病虫害および毒草の警戒モニタリング、調査および防止管理活動を強化し、総合的な防止管理の方法を組織し確定し普及しなければならない。農薬汚染問題の出現につれて、新草原法は草原において劇毒、高残留および二次中毒を惹き起こしうる農薬の使

用を禁止することを規定する。ただし工業化の過程において、草原の蒙る工業の「三つの廃棄物（排水、排気ガス、固形廃棄物）」の汚染の防止と管理について、新草原法は特別の規定を設けていない。このような問題が出現した場合、環境保護法の関連規定に照らして処理することができるが、最も良いのは地方性法規において「三つの廃棄物」が草原を汚染することを防止する相応の規定を制定することである。

新草原法は、緊急に罹災者を救助する場合と牧民の運転する機動車両を除いて、機動車両が道路を離れて草原上を走行し、草原の植被を破壊することの禁止を、重ねて述べている。地質踏査、科学調査などの活動に従事するために道路を離れて草原上を走行する必要がある場合は、県級人民政府草原行政主管部門に走行区域と走行路線のプランを提出し、承認を経た後に執行しなければならない。

第七講 監督管理を強化し、草原の法律・法規の執行情況を監督検査する

新草原法の第七章は監督検査であり、全部で5ヶ条を有する。草原監督管理機構、監督検査の採用する措置、監督検査人員の育成と審査、監督検査を支持し協力する関連の単位と個人の義務、草原の法律・法規に違反する行為の行政処理についてそれぞれ規定する。

「徒法不能以自行 [いろいろと法がつくられても、それが先王の法によらないようなむだな法では、おのずから行われることは出来ない。(内野熊一郎『孟子』明治書院、1962年、238頁。)]」草原法の貫徹執行はさらに、監督検査の保証を必要とする。その中の行政による法律執行に対する監督管理は、大量の日常活動を負担し、相応する機構と編制を必要とするとともに、相応の法律執行手段と任務に耐える法律執行人員を必要とし、社会大衆の支持、協力および違法行為に対して法によって行政処理を真面目に実行することを必要とする。

草原監督管理業務を成し遂げるために、草原面積の比較的大きい省、自治区の県級以上の地方人民政府草原行政主管部門が草原監督管理機構を設立することは、まったく必要である。我が自治区は比較的に早く相応する機構を設立した地区の一つである。全国人民代表大会常務委員会が新草原法を審議したとき、「現有の

実行可能なやり方を考慮しなければならない」ことを提起し、草原監督管理機構の設立を、新草原法の法律規範の中に入れ、その職責は草原法律・法規の執行状況の監督検査に責任を負い、草原法律・法規の違反行為に対して検査を行うことを明確にした。上述の職責をしっかりと履行するために、草原行政主管部門と草原監督管理機構は法律執行部隊の建設を強化し、草原監督検査人員の政治、業務資質を高めなければならない。草原監督検査人員は職責に忠誠を尽くし、公平に法を執行しなければならない。

草原監督検査人員が監督検査の職責を履行することを保障するために、相応の措置を採用する権限があり、新草原法は下記の措置を採用する権限があることを規定した。(一) 検査を受けた単位または個人に関連の草原権利帰属の文書と資料を提供することを要求し、閲覧または複写を行う。(二) 検査を受けた単位または個人に草原の権利帰属などの問題について説明することを要求する。(三) 違法現場に入って写真撮影、ビデオ撮影および測量調査を行う。(四) 検査を受けた単位または個人が草原法律・法規に違反する行為を停止し、法定の義務を履行するように命令を下す。

法律執行部隊の建設を強化するために、新草原法は、国务院草原行政主管部門と省、自治区、直轄市人民政府草原行政主管部門は、草原監督検査人員に対する訓練と審査を強化しなければならないと規定する。

関連の単位と個人は草原監督検査人員の監督検査活動に対して支持、協力を与えなければならない。草原監督検査人員が法によって職務を執行することを拒絶または妨害してはならない。草原監督検査人員は監督検査の職責を履行するときに、被検査単位と個人に対して法律執行証を提示しなければならない。監督管理活動を成し遂げるために、関連の単位と個人に対して草原法律・法規の宣伝教育活動を行うことは十分に必要である。被検査単位または個人に対しては人情味のある法律の執行がなされなければならない。

新草原法は、草原行政主管部門の監督検査人員に違法行為を審査する職権を付与するとともに、草原法律・法規に違反する行為に対して、法によって行政処理を行い、関連の草原行政主管部門が行政処理決定を行わない場合は、法律があっても執行されない現象を廃絶するために、上級草原行政主管部門が関連の草原行

政主管部門に行政処理決定を行うように命令するかまたは直接行政処理決定する権限を有すると規定する。

第八講 法律責任を厳格にし、法によって草原を保護する

新草原法の第八章は法律責任であり、全部で13ヶ条を有する。法によらないで監督管理職責を履行した法律責任、草原改良等の資金を横領して流用した法律責任、無権または不法、越権または手続きに違反して草原の徴用・使用を批准した法律責任、草原を売買または不法譲渡した法律責任、批准を経ずにまたは虚偽の手段によって批准を騙し取り不法に草原を使用した法律責任、草原を不法に開墾した法律責任、生態の脆弱なもろもろの地域の草原を破壊した法律責任、草原において違法な作業を行った法律責任、草原において違法に旅行を経営した法律責任、機動車両を草原において違法に走行した法律責任、草原の保護、建設、利用計画を勝手に変更した法律責任、草と家畜のバランス制度に違反した法律責任についてそれぞれ規定する。

法律責任は違法行為のために負わなければならない法的結果を指す。新草原法の改正は、従来の草原法の規定する法律責任の比較原則、草原破壊等の違法行為に対する処罰度が十分ではないという欠陥を変更し、さらに草原監督管理者および関連の法律執行人員、活動人員の草原法律・法規に違反する法律責任を強化した。

新草原法ははじめに草原行政主管部門業務人員およびそのほかの国家機関の関連の活動人員の濫職行為の法律責任を規定している。職責の軽視、職権の乱用、法によらない監督管理職責の履行、または違法行為を発見しても調査を行わず、重大な結果を作り出し、犯罪を構成する場合、法律によって刑事責任を追及する。刑事処罰には及ばない場合、法によって行政処分を与える。上述した違法行為が刑事責任を追及されるのであれば、刑法の関連の規定、たとえば濫職罪を適用し、行政処分を与えるのであれば、それぞれ警告、記過 [過ちを記録すること]、記大過 [大きな過ちを記録すること]、降級、免職、懲戒免職とする。

草原の改良、人工栽培および草種生産資金または草原植被回復費を横領、流用して犯罪を構成する場合、法によって刑事責任を追及する。刑事処罰に及ばない

場合は、法によって行政処分を与える。草原に対する投資の増加は、草原の建設、保護の重要な措置である。これゆえ、資金または植被回復費を横領、流用することは、必ず厳粛に処理し、相応の法律責任を追及しなければならない。

新草原法は、大量の条項を用いて草原権利帰属侵害の違法行為に対する法律責任を規定し、現有の草原権利帰属の重要性を体現し、農牧民大衆の根本利益を保護する措置でもある。

草原の徴用・使用を批准する根拠をもたない単位または個人が不法に草原の徴用・使用を批准した場合、批准権限を超えて草原の徴用・使用を不法に批准した場合、または法律の規定する手続に違反して草原を徴用・使用して、犯罪を構成する場合、法によって刑事責任を追及する。刑事処罰に及ばない場合、法によって行政処分を与える。草原の徴用・使用を不法に批准した文書は無効である。不法に徴用・使用を批准された草原は回収されなければならない、当事者が返還しない場合、草原の不法使用によって処罰する。草原の徴用・使用が不法に批准されて、当事者に損失を与えた場合、法によって賠償責任を負う。賠償責任は一般に民事責任であるが、草原の徴用・使用に対する不法な批准が行政機関およびその活動人員が行政職権を行使する際の行為であり、それは行政賠償に属し、「中華人民共和国国家賠償法」を適用する。

売買またはその他の形式によって不法に草原を譲渡して、犯罪を構成する場合、法によって刑事責任を追及する。刑事処罰に及ばない場合、県級以上の人民政府草原行政主管部門が職権に依拠して期限を設けて改正するように命令を下し、違法所得を没収し、かつ違法所得の1倍以上5倍以下の罰金に処する。上述した草原行政主管部門の行政処理は、行政処罰に属する。

批准を経ずにまたは虚偽の手段を採用して批准を騙し取り、不法に草原を使用して、犯罪を構成する場合、法によって刑事責任を追及する。刑事処罰を構成しない場合、県級以上の人民政府草原行政主管部門によって職権に依拠して不法に使用している草原を返還するように命令を下し、草原の保護、建設、利用計画に違反し勝手に草原を建設用地に変えた場合は、不法使用の草原上に新しく建築された建築物およびそのほかの施設を期限を設けて撤去し、草原の植被を回復し、かつ草原の不法使用以前の3年の平均産出量の6倍以上12倍以下の罰金に処する。

草原の不法開墾が犯罪を構成する場合、法によって刑事責任を追及する。刑事処罰に及ばない場合は、県級以上の人民政府草原行政主管部門によって職権に依拠して、違法行為を停止させるように命令を下し、期限を設けて植被を回復し、不法財産と違法所得を没収し、かつ違法所得の1倍以上5倍以下の罰金に処する。違法所得がない場合は、5万元以下の罰金に処する。草原所有者または使用者に損失を与えた場合は、法によって賠償責任を負う。

以上の条文において草原の権利帰属の侵犯によって犯罪を構成する場合は、法によって刑事責任を追及し、刑法のどの規定を適用しなければならないのか。洗職罪、市場秩序攪乱罪、環境資源保護破壊罪をそれぞれ適用しなければならない。関連の具体的条文のなかで森林と草原を明確に指摘していないため、全国人民代表大会常務委員会は2001年8月31日に「中華人民共和国刑法」第228条、第342条、第410条に関する解釈を行い、「上述の条文における土地管理法規の違反とは、土地管理法、森林法、草原法等の法律および関連の行政法規の中の土地管理に関する規定に違反することを指す。」とした。法律解釈に依拠して、国家機関活動人員が私情にとらわれ悪事を行い、草原法に違反し、職権を乱用し、草原の徴用、占用を不法に批准し、事情が深刻である場合は、3年以下の有期徒刑または拘禁刑に処する。国家または集団の利益に特別に重大な損失をもたらした場合は、3年以上7年以下の有期徒刑に処する。最高人民法院の土地資源の破壊という刑事事件を審理するにあたって具体的に法律を応用する際の若干の問題に関する説明に依拠すると、事態が深刻であるとは不法に批准して徴用、占用するその他の土地（法律解釈に依拠すると草原を含む）が50m²以上である場合、または経済損失が30万元以上およびそのほかのひどい事情の場合を指す。特別に深刻な損失は、その他の土地の不法徴用、占用が100m²以上の場合、または経済損失が50万元以上などの劣悪な事情を指す。利を貪ることを目的として、草原法に違反し、草原使用権を不法に譲渡、闇取引し、事情が深刻な場合は3年以下の有期徒刑または拘禁刑に処し、または単独で草原使用権の不法譲渡、闇取引の価格の5%以上20%以下の罰金に処する。事態が特別に深刻である場合は、3年以上7年以下の有期徒刑に処し、かつ不法に譲渡、闇取引した土地所有権の価格の5%以上20%以下の罰金に処す。最高人民法院の事態が深刻な場合に対する解釈はその他の土

地の20ムー以上の不法譲渡、闇取引または50万元以上の不法所得を指し、事情が特別に重要なものとはその他の土地の40ムー以上の不法譲渡、闇取引、または100万元以上の不法所得を指し、また上述の数字の標準に近くその他のひどい事情を有するものを含む。全国人民代表大会常務委員会の法律解釈に依拠して、草原を不法に占用し他の用途に変更させ（草原の不法開墾は他の用途に変更させることである）、数量が比較的大きく、草原の大量破壊を造成する場合は、5年以下の有期懲役または拘禁刑に処し、併罰または罰金のみ処する。

新草原法は、荒廃化、半荒廃化と深刻な退化、砂漠化、アルカリ化、石漠化、水土流出した草原、および生態が脆弱な地区の草原において、植物を採取または草原植被破壊のその他の活動に従事する場合は、県級以上の地方人民政府草原行政主管部門によって職権に依拠して違法行為を停止するように命じ、不法財産と違法所得を没収し、所得の1倍以上5倍以下の罰金に処することができ、違法所得のない場合は5万元以下の罰金に処することができ、草原所有者または使用者に損失を与えた場合は、法によって賠償責任を負うと規定する。実際の執行のなかで、草原所有者または使用者の損失の賠償は優先的地位におかれなければならない、このようにしてこそ草原所有者または使用者の積極的な草原保護、破壊活動の抑止をいっそうよくすることができる。

批准を経ずまたは規定の期間、区域および採取方法に照らさず草原において土の採取、砂の採取、石の採取などの破壊活動を行う場合、県級人民政府草原行政主管部門によって違法行為の停止を命令し、期限を設けて植被を回復し、不法財産と違法所得を没収し、違法所得の1倍以上2倍以下の罰金に処することができる。違法所得がない場合は、2万元以下の罰金に処することができる。草原所有者または使用者に損失を与えた場合は、法律によって賠償責任を負う。

違法に勝手に草原において経営性の旅行活動を展開し、草原の植被を破壊する場合は、県級以上の地方人民政府草原行政主管部門によって職権に依拠して違法行為の停止を命令し、期限を設けて植被を回復し、違法所得を没収し、また違法所得の2倍以下の罰金に処することができる。違法所得がない場合は、草原が破壊される以前の3年間の平均産出量の6倍以上12倍以下の罰金に処することができる。草原所有者または使用者に損失を与えた場合は、法によって賠償責任を負

う。

罹災者の救助のための応急処置と牧民の搬送のための機動車両が草原を離れて道路を走行または地質踏査、科学調査などの活動に従事し確認した走行区域または走行路線に照らさずに草原上を走行し、草原の植被を破壊する場合は、県級人民政府草原行政主管部門によって違法行為の停止を命令し、期限を設けて植被を回復し、草原が破壊される以前の3年間の平均産出額の3倍以上9倍以下の罰金に処することができる。草原所有者または使用者に損失を与えた場合は、法によって賠償責任を負う。

臨時的に占用した草原上に恒久的建築物、構造物を建設した場合は、県級以上の地方人民政府草原行政主管部門によって職責に依拠して期限を設けて撤去するように命令する。期限を過ぎても撤去しない場合は、法によって強制的に撤去し、要した費用は違法者が負担する。臨時的に草原を占用し、占用期間が満了となり、土地利用単位が草原の植被を回復しない場合は、県級以上の地方人民政府草原行政主管部門が職責に依拠して期限を設けて回復するように命じる。期限を過ぎても回復されない場合、県級以上の地方人民政府草原行政主管部門が代わりに回復し、要した費用は違法者が負担する。

新草原法は計画の法的効力を強調するとともに、批准を経ずに、勝手に草原の保護、建設、利用計画を変更した場合は、県級以上の人民政府によって期限を設けて改めるように命令することを規定している。直接に責任を負う主管人員とその他の直接の責任人員については、法律によって行政処分を与える。

新草原法は、草と家畜のバランス制度に関連する規定に違反し、家畜の飼育量が県級以上の地方人民政府草原行政主管部門が審査・決定した草原の家畜飼育量の標準を超過した場合の調整または処罰の措置について、省、自治区、直轄市人民代表大会または常務委員会によって定めることを規定する。これは各地の状況の差異を考慮したものであり、地方が実際から出発して、相応の是正または処罰の措置を制定するのに便利である。

新草原法は、草原の保護、建設、合理的利用のために更に完備された法律規範を提供しており、我々がそれを宣伝し徹底的に執行することは、法律手段を通じて社会全体の草原環境保護の意識を高め、科学技術に依拠して草原資源がいっそ

う多くの経済上、社会上および生態上の効能を生み出すことを促進し、全面的、協調的かつ持続可能な発展を促進するためである。

あとがき

草原は人類の生存と発展に影響する環境の中の構成部分であり、天然草原と人工草地の総体である。草原は多くの生態効能を有し、たとえば生態の防壁としての生態保護効能、牧畜業の生産手段としての効能、人々に休息と憩いを提供する効能、草原において成長し活動する生物品種倉庫の効能、野生または自然の生産物を生産する効能、再生可能なエネルギー、風力エネルギー、太陽エネルギー、水源の養成などの生産の効能、民族文化保持効能と科学研究の重要な地点としての効能等である。

過去に人々は草原を利用して牧畜業を発展させるなどの経済活動を重視していたとき、往々にして草原の基礎的効能、すなわち生態防壁としての効能を無視し、このために人類の生態安全を危くする結果を作り出して、同時にまた草原生態のその他の効能の積極的作用に必然的に影響し、全面的、協力的、持続可能な発展に不利であった。現在人々は草原環境の保護が人類の生存と発展の環境を保護することであり、かつ法律手段の保護が必要であることを少しずつ認識しており、新草原法の立法趣旨はまさに上述の理念を体現している。「草原環境の法的保護」プロジェクトに従事することによって、新草原法の内容を理解する必要が出てきた。これこそ『新草原法講義』を編集した動機であり、本書が法律手段によって草原環境の保護を実現するなかで一定の役割を果たすことを希望する。またプロジェクト活動は始まって間もないのであり、『新草原法講義』はまた一つの概要にほかならず、今後の引き続き改善と充実が待たれる。

最後に、中国 EU 法律および司法協力プロジェクト事務室の与えてくれた協力、内モンゴル自治区の関係の単位と多くの専門学者の与えてくれた支持に対して、ここに謝意を表明するとともに、これまでと同様にプロジェクトの順調な完成に対する引き続き支援をお願いしたい。(2004年5月20日)

【著者紹介】

施文正、1930年生まれ、中国上海市崇陽県出身、1952年復旦大学法学部卒、上海市および内モンゴル自治区の法院、検察、経済、司法等の部門で相次いで活動を行う。1981年内モンゴル大学法学部の設立計画に携わり、研究室主任、学科主任、教授、民商法修士学生指導職などの職務を歴任する。1993年国務院の政府特別手当を受けた専門家である。

1995年内モンゴル社会科学院の招聘を受け、法学研究所の設立計画に携わり、所長となる。2004年に名誉所長となる。1995年から招聘に応じて内モンゴル自治区第9期、第10期人民代表大会常務委員会立法諮問顧問となる。2003年から内モンゴル自治区人民政府法制工作諮問委員会委員である。

施文正教授は長期にわたり中国の立法活動に関心を持ち、これまでに草原法の改正草案起草活動および内モンゴル自治区草原管理条例の起草活動に参加し、関連の論文を発表し、『草原と草業の法制建設研究』を編集出版した。1989年にオランダのライデン大学と中国国務院法制局、中国社会科学院法学研究所等の共同プロジェクト「中国の立法研究」に参加し、国内外において論文「中国的民族区域自治立法」を発表した。2000年にノルウェーのオスロ大学と内モンゴル社会科学院法学研究所、雲南大学法学院等の共同プロジェクト「中国の民族区域自治制度研究」に参加し、『論完善民族区域自治』、『内蒙古自治区地方性法規規章選釈』等の著作の編集出版に参加した。2003年に国家社会科学企画の西部開発に関連する研究のプロジェクトに参加し、『西部大開発中民族自治地方経済自治権研究』の編集出版に参加した。2004年に中国—EU 法律司法共同プロジェクトに参加し、課題「草原環境の保護法律」を主宰した。

施文正教授はしばしば日本の法学者と中国の民族区域自治制度、草原法制の建設および環境法等の面で有意義な学術交流と共同討論を行っている。

『草原法講義』は施文正教授が主宰した課題「草原環境の法律保護」の中で執筆した影響力のある論文であり、内モンゴル社会科学院法学研究所および経世律師事務所によって出版された。

【訳者あとがき】

10年ほど前の1994年夏に約一週間、張慶福教授（中国社会科学院法学研究所）とともに内蒙古自治区を訪問し、内モンゴル社会科学院の烏恩特氏の案内で訪れた壮大なオールドスの草原に感動するとともに、砂漠というものをクブチ砂漠（響沙）において初めて体感した。

フホトに滞在中に、内蒙古大学法学部における座談会において草原法研究の第一人者として、また、内蒙古法学界の重鎮として活躍されている施文正教授にお会いした。

その後、内蒙古社会科学院の劉惊海院長の厚意により、同社会科学院主催の「第一回中国・ノルウェー民族区域自治制度シンポジウム」(2000年8月)において施教授と再会した。また、内蒙古大学法学院の芒来夫教授の案内で、召河の草原を視察するとともに、甘肅省、青海省、寧夏回族自治区などにおいて、黄土高原の厳しい風土と大黄河の濁水・断流の現実に触れた。水問題の解決が、1999年から開始している西部大開発という国家プロジェクトの成否を左右するであろうことが実感された。

3回目の内蒙古訪問(2003年9月)では、内蒙古大学法学院の那任朝格図助教授の案内で、佐々木信彰(大阪市立大学教授)、小林正典(和光大学助教授)、格日樂(一橋大学大学院博士課程)の三氏とともに、格根塔拉(グゲンタラー)草原において草種の減少と請負会社による草原保護の現状を視察するとともに、施教授から草原の問題点について説明を受けた。

2004年11月6日の「中国の草原環境と砂漠化防止の法制度シンポジウム」(拓殖大学、主催者は同大学政経学部の奥田進一専任講師)において、施教授は「中国の草原環境保護の歴史と現状」と題する報告をされた。その報告内容から、特に本翻訳の参考となる諸点について紹介しておきたい。

- (1) モンゴル法制史における「約孫」の慣習法の中に草原の水資源の保護があり、ジンギスカンの「札撒大典」において草原の破壊、侵害行為に対する刑罰制度が存在する。
- (2) 内蒙古自治区では、すでに1965年に「草原管理条例」が制定されており、1982年12月の現行憲法における自然資源としての草原の地位を初めて明確にし、1985年6月の草原法の制定に貢献している。
- (3) 草原法は、草原の保護・管理・建設、生態環境の保護・改善、現代牧畜業の発展にとって大きな意義をもったが、草原の開墾・破壊等の行為に対する法律責任が、原則的で、処罰の強制力が不十分であること、新しい問題として草原の使用権と請負経営権の問題が登場したこと、過放牧の負担状態が草原の砂漠化、退化、荒漠化の趨勢を加速したこと、などにより、草原法の改正の必要性が認識され、1992年に草原法の改正草案起草グループが発足した。しかし、その起草が遅れた理由として食糧供給・人口増加の要求のなかで草原とのバランスを取りながら牧畜業の現代化を如何に図るかという問題に

直面したことである。

(4) 改正案が2002年12月に採択されたが、改革の深化と市場経済の発展による現代化建設における大きな成果とともに以下の厳しい環境問題に遭遇している。

(a) 耕地拡大による食糧増産の方法を改善する必要がある。

(b) 土地の荒漠化とそれによる自然災害が持続的発展に影響しており、草原の保護が生態環境改善の重要な任務になっている。

(c) ミルク、肉、毛などを原料とする新興工業企業は農牧民と協力する必要がある。

(5) 新草原法の実現のために、以下の措置が取られなければならない。

(a) 草原行政主管部門と草原管理監督機構を設置する。

(b) 草原の科学的企画、重点建設、合理的利用についての一連の規範によって、退化、砂漠化、アルカリ化、石漠化及び水土流失した草原に対する組織的な専門的措置—退耕還草、禁牧、休牧などの措置を取る。

(c) 草原の法律・法規に違反する行為の法律責任を明確にする。

(d) 生態効能の優先と現代牧畜業の発展のバランスを図る。

草原の保護、砂漠化防止のための中国人の取り組み、そして日本のNGO、NPOの様々な活動がNHK・衛星放送—「砂暴からふるさとを守る—中国・内蒙古」(2000年7月16日)、「砂漠化防止ツアー—内蒙古自治区」(2001年5月26日)、「運命のゴビ砂漠」(2002年10月15日)、「緑の長城を築け—砂漠化と闘う日中の男たち」(2002年9月28日)、「砂漠緑化—石光銀」(2002年11月12日)などによって知られている。

また、中国環境問題研究会編『中国環境ハンドブック [2005-2006年版]』(蒼蒼社、2004年)は、草原の環境を含む中国の環境問題について多面から取り扱っている最新の文献として紹介しておきたい。

翻訳は主に廣江が当たり、西村、廣江の両名で推敲したものである。専門用語などについて、施教授に確認するとともに奥田講師の教示を得たが、誤解や適切でない箇所があるかも知れない。また、若干の用語および文言について、[] または () によって説明を加えている。指正いただければ幸いである。なお、訳責は、西村が負っている。

【本翻訳は、平成16年度科学研究費補助金基盤研究(B)(海外学術調査)「中国民族法制の総合的研究」(代表者=西村幸次郎)の成果の一部である。】