中国の生態環境損害賠償制度の位置づけ

──環境公益訴訟制度との関連から ──

山 田 浩 成*

- I はじめに
- Ⅱ 環境公益訴訟制度・生態環境損害賠償制度登場の背景
- Ⅲ 環境公益訴訟制度・生態環境損害賠償制度の競合とその解消
- Ⅳ 環境公益訴訟制度・生態環境損害賠償制度の構想の対比
- V おわりに

I はじめに

2018年1月、中国では全国を対象とする生態環境損害賠償制度の実施¹⁾が始まった。この制度の実施の根拠とされる「生態環境損害賠償制度の改革に関する方案 ²⁾ (以下、改革方案)では、省、地レベルの政府に環境そのものに損害³⁾を与

[『]一橋法学』(一橋大学大学院法学研究科) 第 20 巻第 1 号 2021 年 3 月 ISSN 1347 - 0388 一橋大学大学院法学研究科博士後期課程

^{1) 2018} 年からの全国を対象とする実施に先立ち、2015 年から 2017 年にかけて一部の省や 市を対象として試験的実施が行われていた。詳しくは中国共産党中央、国務院「生態環境 損害賠償制度改革の試験的実施に関する方案」(中共中央、国务院《生态环境损害赔偿制 度改革试点方案》、中办发「2015」57号)を参照。

²⁾ 中共中央办公厅、国务院办公厅《生态环境损害赔偿制度改革方案》、2017年12月。

³⁾ 制度の名称に使われている「生態環境損害」とは環境そのものに生じた損害を指している。本稿では原則として「環境そのものの損害」の語を用いるが、中国に固有の制度であることを考慮して制度の名称として言及する場合には「生態環境損害賠償(訴訟)制度」とする。なお、この環境そのものの損害の賠償について、公法・私法の区分の観点から、行政機関や検察機関による私人に対する損害賠償請求が認められることに違和感を覚える読者も少なくないと思われるが、これは中国での用語法に即したものであることを了承されたい。行政機関や検察機関の私人に対する損害賠償請求の背景にある発想・構想については後述する。

えた事業者に対する損害賠償請求をすることが認められている。事業者が支払った賠償金は環境改善処置を行うための費用に充てるとされており、この新たな制度の実施によって、次のような長年の問題が解決できると期待されている。その問題とは「事業者の活動によって環境が汚染され、市民が被害を受け、政府が後始末をする [4] という現象の繰り返しである。

しかしながら、中国共産党・政府(以下、党・政府)は上記の問題に全く対処してこなかったわけではない。生態環境損害賠償制度の試験的導入以前、最も早期の事例では2000年代初頭から、環境公益訴訟制度の構築を通じて、上記のような問題に対処しようとする動き5があった。環境公益訴訟制度とは、「社会公共利益」(一定の広がりを持つ利益)6)を侵害した(またはそのおそれがある)者に対して、検察機関や環境保護団体が法的措置を請求する訴えを起こすことを認める制度である。環境公益訴訟には民事と行政の2種類があり、環境民事公益訴訟では検察機関および環境保護団体が、環境汚染や自然環境の破壊7)によって「社会公共利益」を侵害した事業者に対して差し止めや損害賠償等の民事上の請

⁴⁾ これは生態環境損害賠償制度に言及する政府の公式文書や報道で用いられる言い回しであり、彼らの問題認識を端的に表現している。高敬:《改革生态环境损害赔偿制度 破解 "企业污染、政府买单" 困局 — 环保部有关负责人解读〈生态环境损害赔偿制度改革方案〉》、载新华网、http://www.xinhuanet.com//2017-12/17/c_1122124266.htm。以下、引用するウェブサイトの最終確認日は全て 2020 年 11 月 8 日である。

⁵⁾ 初期の環境公益訴訟の試みについて紹介している論文として、劉明全「中国の環境公益 訴訟についての一考察」早稲田大学大学院法研論集 150 号(2014 年) 467 頁以下を参照さ れたい。

^{6) 「}社会公共利益」は「社会」の語が頭についていることから「国家利益」との区別が念頭に置かれていることは確かであるが、その意味内容は漠然としており、中国の法学者の間でも定論はない。実際に環境公益訴訟の裁判例において「社会公共利益」は特定多数の利益か不特定多数の利益かを問わずその範囲について「一定の広がりを持つ利益」という程度の意味で用いられている。なお、このことについては以下の場で報告を行った。山田浩成「中国環境公益訴訟における公益に関する考察」現代中国法研究会・若手研究会(東京大学東洋文化研究所)2019 年 9 月 6 日。

⁷⁾ 環境汚染とは人による物質やエネルギーの排出が環境および人への悪影響を及ぼすことを指し、これに相当する具体的事象が環境保護法 42 条に列挙されている。一方、自然環境の破壊(生態破壊)は、不適切な開発または利用によって悪影響が生じることと理解されているが、法律上の定義や例示はない。以上の環境汚染と自然環境の破壊についての考え方は以下のテキストを参照した。蔡守秋主編:《环境法案例教程》复旦大学出版社 2009年版、10页。なお、本稿で引用する条文は全て中華人民共和国の現行法令の条文である。

求をすることが認められており8)、環境行政公益訴訟では検察機関が違法な権限 行使や不作為等のある行政機関に対してその是正を求めることができる9)。この 新たな訴訟制度は、2012年には民事訴訟法上の根拠規定(55条1項)を有する に至り、2015年の環境保護法改正で原告適格を明確化する規定(58条)が設け られたのを契機として、本格的な実施が始まっていた。

この環境公益訴訟制度は「社会公共利益」の保護という非常に抽象的なスキームに則っているものの、特に環境民事公益訴訟に限って言えば実際には環境そのものが被った損害に対する賠償請求を可能にする制度として機能している。少なからぬ環境民事公益訴訟において原告である検察機関や環境保護団体は環境そのものが損害を被っていると主張して事業者の賠償責任を追及し、法院(裁判所)はこうした原告の主張を認めて被告に対して賠償金支払いを命じてきた10)。こうして被告が支払った賠償金は、財団の設立または政府の財政への組み込みといった形で、環境を改善するための事業の費用に充てられるとされている11)。このように環境公益訴訟制度においては、検察機関や環境保護団体が環境そのものの損害について賠償請求を行い、実際にそれが法院に認められてきた。

以上で見てきたように、生態環境損害賠償制度を導入する以前の中国には環境 そのものへの損害についての賠償責任追及を可能にする制度がなかったわけでは

⁸⁾ 民事訴訟法55条1項、環境保護法58条。

⁹⁾ 行政訴訟法 25 条 4 項。

¹⁰⁾ 環境そのものの損害についての賠償請求が認められた事件は数多くあるが、特に以下の事件が注目を集めた。江苏省高级人民法院《泰州市环保联合会与江苏常隆农化有限公司、泰兴锦汇化工有限公司等环境污染责任纠纷二审民事判决书》、(2014) 苏环公民终字第00001号;山东省德州市(地区)中级人民法院《中华环保联合会与德州晶华集团振华有限公司环境污染责任纠纷一审民事判决书》、(2015) 徳中环公民初字第1号;江苏省徐州市中级人民法院《徐州市鸿顺造纸有限公司环境污染责任纠纷一审民事判决书》、(2015) 徐环公民初字第6号。

¹¹⁾ 最高人民法院は以下の意見において環境公益訴訟において被告が支払った賠償金の使途について、専用の財団を設立して環境の修復や環境公益の保護に用い、財団が設立されていない場合には現地政府の環境保護部門や財政部門に交付し、協議で使途を定めるといった方針を掲げている。最高人民法院《关于全面加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》、法发〔2014〕11 号。なお、一部の地域では人民政府が賠償金の管理や使途についてより細かな規定を設けている。昆明市人民政府《昆明市环境公益诉讼教济专项资金管理暂行办法》2010 年;泰州市人民政府办公室《关于印发〈泰州市环境公益诉讼资金管理暂行办法〉的通知》、泰政办发〔2016〕30 号。

ない。それではなぜ生態環境損害賠償制度を導入したのだろうか。環境公益訴訟制度では何かが足りなかったのだろうか。環境公益訴訟制度を生態環境損害賠償制度で置き換えようとしているのだろうか。こうした疑問に答える上では、まず生態環境損害賠償制度が、環境公益訴訟制度との関連で、どのような位置づけにあるのかを明らかにすることでその手がかりがつかめるはずである。

多少くどくなってしまうことを恐れずに述べるならば、生態環境公益訴訟の位置付け、特に環境公益訴訟との関連・関係について明らかにすることの意義は、筆者の個人的好奇心を満足させることにとどまらない。法実務家も生態環境損害賠償制度と環境公益訴訟とがどのような関係に立つのかについて関心を寄せている12)ものの、少なくとも日本で発表された研究の中にはこの問題を正面から取り上げたものはない。

一方、中国での議論状況に目を向けてみると、環境公益訴訟との関係をどう理解するべきかといった話題が中国の環境法学者の間で頻繁に取り上げられている¹³⁾。彼らの議論を覗けば、そこから生態環境損害賠償制度の位置付けを見いだせるようにも思える。しかしながら、彼らの議論は実証的と言うより規範的であり、何らかの構想や理論に基づいて、両者のあるべき関係を論じるきらいがある。外から中国法を観察する我々は、まずこの制度が何であるか、そしてどこに位置付けられているのかといった現状の把握から始めるべきだろう。本稿はこうした関心に端を発するものであり、その意味で彼らとは異なる視点から生態環境

¹²⁾ 本間隆浩「中国最新法律事情(217) 生態環境損害賠償制度の全国拡大」国際商事法務 46巻3号(2018年)405頁。中国関連の企業法務に携わる弁護士である本間は、生態環 境損害賠償制度の全国拡大を受けて「今後は(環境保護団体よりも)むしろ、地方政府が 主導的に環境汚染に伴う損害の賠償請求を実施していくケースが増加する(括弧内筆者)」 との展望を示した上で、「生態環境損害賠償制度の整備及び実務運用の動向については、 環境公益訴訟との関係整理も含め、大いに注目する必要がある」と述べている。

¹³⁾ 中国では生態環境損害賠償制度と環境公益訴訟制度のあるべき関係についての論考が数多く発表されている。以下ではその一部を挙げておく。程多威、王灿发:《论生态环境损害赔偿制度与环境公益诉讼的衔接》、载《环境保护》2016 年第44 巻第02 期; 汪劲:《论生态环境损害赔偿诉讼与关联诉讼衔接规则的建立——以德司达公司案和生态环境损害赔偿相关判例为鉴》、载《环境保护》2018 年第46 巻第05 期; 彭中遥:《论生态环境损害赔偿诉讼与环境公益诉讼之衔接》、载《重庆大学学报(社会科学版)》2019 年;向往、秦鹏:《生态环境损害赔偿诉讼与民事公益诉讼衔接规则的检讨与完善》、载《重庆大学学报(社会科学版)》、https://kns.cnki.net/kcms/detail/50.1023.C.20200424.1623.006.html。

損害賠償制度の位置付けを明らかにしようとしていることを断っておく。

Ⅱ 環境公益訴訟制度・生態環境損害賠償制度登場の背景

考察に入る前に、環境公益訴訟制度および生態環境損害賠償制度が登場した背景について説明をしておきたい。大まかには、中国の環境問題とそれに対する法令制定・政策策定による対処とその失敗、胡錦濤、習近平政権における環境・経済政策の変化を取り上げていく。

1 環境法・政策による対応とその失敗

中国における深刻な環境汚染は、中国社会、そして中国共産党・政府(以下、党・政府)の安定にとっての脅威であり続けてきた。環境汚染は恒常的に人々の健康上のリスクを高め¹⁴⁾、顕在化した場合には身体や生命を脅かす¹⁵⁾。自然環境の破壊は、その生態系サービス提供機能¹⁶⁾の低下または喪失を招く。被害者と加害者がはっきりしている場合には、彼らの間に苛烈な紛争を引き起こし、ときには大規模かつ暴力を伴う衝突¹⁷⁾にまで至る。

こうした弊害への対処に失敗することは、党・政府による統治を揺るがすおそれがあり、党・政府は、環境保護や紛争解決に取り組んできた。中国における環

¹⁴⁾ 例えば、2014 年時点での中国における大気汚染は1年あたりに160万人の早期死亡を引き起こす程の健康上のリスク要因であることが報告されている。Rohde, R. A., and R. A. Muller. "Air Pollution in China: Mapping of Concentrations and Sources." PLOS ONE 10, NO.8 (2015): https://doi.org/10.1371/journal.pone.0135749.

¹⁵⁾ 湖北省、河南省、安徽省が隣接する区域を中心にがん罹患率が突出して高い「がん村」が集中して分布しており、その原因が水質汚染であることが明らかにされている。 龚胜生、张濤:《中国 "癌症村"时空分布变迁研究》、 载《中国人口・资源与环境》 2013 年第 23 巻第 09 期 156-164 页。

¹⁶⁾ 生態系サービス機能の考え方については以下を参照。Millennium Ecosystem Assessment 編(横浜国立大学21世紀COE翻訳委員会訳) 『生態系サービスと人類の将来:国連ミレニアムエコシステム評価』(オーム社、2007年) 65-8頁。

¹⁷⁾ 王賜江:《警惕环保类群体性事件高发势头》、载共识网 2012 年 11 月 6 日、https://opini on.huanqiu.com/article/9CaKrnJxDjq。(元々この文章は共識網というウェブサイトに掲載されていたようだが、共識網は現在閉鎖されており、転載先の環球時報のウェブページから閲覧した。)

境保護のための政府レベルでの行動は 1970 年代初頭まで遡ることができる¹⁸⁾。 具体的には、1973 年に開催された第一回全国環境保護会議における環境保護の 方針を示す「三十二字方針」および事前防止のための「三つの同時」実施が決定 され、「環境保護及び改善に関する若干規定(試行草案)」が登場した。1974 年 には実施の環境保護のための行政組織として国務院に環境保護領導小組が設置さ れた。

法令制定は1970年代後半から始まり、現在に至るまで続けられている。1978年に制定された憲法では「国家は環境と天然資源を保護し、汚染とその他の公害を防止(防治)する」(11条)と謳われ、1979年にはこの規定の具体化のために「環境保護法(試行)」が制定された。その後も1980年代から1990年代を通じて各種の環境保護法令が定められ、現在ではすでに環境保護のための一連の法令が整えられている。これらの法令によって、環境保護を所掌する行政機関には数多の規制権限が与えられ、同時に環境汚染を原因として生じた紛争解決またはその被害者救済のための訴訟制度の構築も行われてきた。

しかしながら、こうした環境保護のための各種の取り組みが行われているにもかかわらず、環境の質は悪化の一途をたどっており¹⁹⁾、訴訟を通じた紛争解決や被害者救済も十分に果たされてきたとは言い難い。環境やそれに関連する権利や利益の保護の要となるべき行政機関による規制は、様々な要因によって機能不

^{18) 1970}年代以前にも大躍進期(1958-61年)の鉄鋼増産や水利開発事業、文化大革命期(1966-76年)の大規模な農地開発に伴って環境の質の悪化が生じていた。しかし、それらは環境問題として認識されておらず、衛生維持や天然資源保護といった観点から規則制定や基準策定が行われていたに過ぎない。これらの時期の中国における環境問題の概況および政府の対応については以下の文献を参照。汪劲:《论现代环境法的演变与形成》、载《法学评论》1998年第05期52页:魏旻等「中国の経済社会の変化と環境法制の整備過程に関する考察:日中比較の観点から」地球環境シンポジウム講演論文集12巻(2004年)178頁;奥田進一「中国の環境問題と環境法政策——学問的観点から——」環境法政策学会編・環境法政策学会誌『アジアの環境法政策と日本:その課題と展望』(商事法務、2015年)32-53(32)頁。

^{19) 2012} 年に発表された下記の論文では、1972 年に国連人間環境会議への中国代表団派遣を契機に環境問題解決に取り組み始めたことを念頭に置きつつ、その後約 40 年間に渡って様々な施策があったにもかかわらず、環境の質の悪化が止まらなかった事態を「保護の中での悪化」と総括している。张玉林:《四十年环保历程:在"保护"中恶化》、载《绿叶》2012 年第 05 期 2-3 页。

全に陥っていた。末端の行政機関は資金、設備および専門知識を有する人材の不足に苦しんでいたと言われ²⁰⁾、更に致命的な問題として、企業と政府がともに経済成長を追求する中では、追加的コストをもたらす環境保護が軽視される現象²¹⁾が指摘されている。被害者救済のための訴訟については、被害者側の挙証責任を軽減する条文が本来意図されていた適用方法から外れた運用がなされているとの批判²²⁾があり、そもそも法院が提訴を受け付けない²³⁾といった事態も報告されていた。

2 環境公益訴訟制度・生態損害賠償制度の構築への着手

以上のような経済成長一辺倒ともいえる発展のあり方への反省から、胡錦濤および習近平政権においては経済発展と環境保護の調和を図ろうとする動きが見られるようになる。本稿が扱う環境公益訴訟制度と生態環境損害賠償制度の構築はそれぞれこうした動きの中で始まった。以下ではその経緯を簡単に確認しておく。

胡錦濤政権は、科学的発展観と呼ばれるイデオロギーの中で「経済発展と環境保護の調和」を謳い、国務院「科学的発展観を実施し、環境保護を強化することに関する決定」(2005年)において環境公益訴訟制度の構築に取り組むことを明言した²⁴⁾。更に、胡錦濤は2007年の党第17回全国代表大会において「生態文明建設」への着手を宣言し²⁵⁾、2012年の第18回全国代表大会においてはこれを政治、経済、文化、社会に並ぶ国家発展戦略の主要領域の1つとして位置づけ

²⁰⁾ 大和田滝惠「中国環境法制の問題点と今後の展望 —— 環境社会学からの視点」上智法学 論集 37 巻 1 号 (1993 年) 154-8 頁。

²¹⁾ 孙佑海:《影响环境资源法实施的障碍研究》、载《现代法学》2007 年第 02 期 33-4 页; 王曦、罗文君:《论环境管理失效的制度原因》、载《清华法治论衡》2010 年第 01 期 306-7 页。

²²⁾ 张宝:《环境侵权的解释论》中国政法大学出版社 2015 年版 150-7 页。

²³⁾ これは訴訟要件を充足しないため訴えを退けるというような決定がなされるという意味ではなく、何の理由も提示されないまま訴状の受け取りを拒否されるという事態を指している。櫻井次郎「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 巻 4 号 (2014 年) 97-108 頁。

²⁴⁾ 国务院《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》、国发〔2005〕39号。環境公益訴訟 に触れているのは27段落目。

^{25) 《}胡锦濤在中共第十七次全国代表大会上的报告全文》、载中央政府门户网站 2007 年 10 月 24 日、http://www.gov.cn/ldhd/2007-10/24/content_785431.htm。

る²⁶⁾に至った。同年の民事訴訟法の改正では、公共利益を侵害する者に対する 訴えを認める規定(55条)が置かれ、これによって環境公益訴訟制度は法律上 の根拠を有する制度となった。

習近平政権は、胡錦濤政権下で打ち出された「生態文明建設」を引き継ぎ、環境公益訴訟制度の拡充を継続すると同時に、新たに生態環境損害賠償制度の構築にも着手した。環境公益訴訟制度の拡充としては、2014年の環境保護法改正による環境保護団体(社会組織)の原告適格要件の明確化、2015年から2017年の検察機関による環境公益訴訟の試験的実施27)、2017年の民事訴訟法および行政訴訟法改正による、民事・行政両領域での検察機関による環境公益訴訟の明文化などが行われた。その一方、2013年の党第18期三中全会において「生態環境損害を生じさせた者に賠償責任を負わせるための制度を厳格に実施する」との目標を掲げた。その後の中共中央・国務院「生態文明建設を加速させることに関する意見」、「生態文明体制改革に関する全体的方案」といった文書28)の中でも、環境公益訴訟制度と生態環境損害賠償制度の構築を推進していくとの記述が現れる。

以上で見てきたように、両制度は胡錦濤、習近平両政権の下で進んできた経済発展と環境保護の調和を図る動きを背景として登場している。次章では、一旦、環境公益訴訟制度と生態環境損害賠償制度の両者が適用されるべき事件・事態について整理した上で、請求権の競合が生じていたことを指摘し、またその解消がどのように図られたのかを確認する。

^{26) 《}胡锦濤在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》、载新华社 2012 年 11 月 17 日、http://www.xinhuanet.com//18cpcnc/2012-11/17/c_113711665.htm。

²⁷⁾ 全国人民代表大会常务委员会《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》、2015年7月1日;最高人民法院《关于印发人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法的通知》、法发〔2016〕6号。

²⁸⁾ 中共中央、国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》、中发[2015] 12号;《生态文明体制改革总体方案》、2015年9月21日。

Ⅲ 環境公益訴訟制度・生態環境損害賠償制度の競合とその解消

1 訴訟手続等の共有と名称としての区別

生態環境損害賠償制度は、環境民事公益訴訟とは全く異なる名称であるため、一見したところ両者は全く関連のない制度という印象を受けるかもしれない。しかし、生態環境損害賠償制度は、先行する環境公益訴訟制度から借用していると思しき点があり、一から新たに作られた制度ではない。請求可能な事項を見てみると、生態環境「損害賠償」制度というからには、行政機関は被告事業者に対して損害賠償しか請求できないように思われるが、最高人民法院「生態環境損害賠償請求事件の審理に関する若干の規定(試行)」²⁹⁾(以下、若干規定)11条では、民事訴訟上認められる全ての種類の請求ができるとされている。この点は環境民事公益訴訟における請求可能事項³⁰⁾と全く同様である。この他にも、訴訟手続については、生態環境損害賠償請求訴訟について特段の定めがない場合には、環境民事公益訴訟に関する規定³¹⁾を準用するとされている(若干規定22条)。

ただし、両者は次のような形で区別されていることには注意が必要である。行政機関が事業者を相手取って環境そのものの損害について賠償を請求した場合、それは生態環境損害賠償請求訴訟と呼ばれ、検察機関または環境保護団体が同様の訴訟を起こした場合には、環境民事公益訴訟と呼ぶ、というような使い分けが政府公式見解に見られる³²⁾。直後の節で述べることを先取りしてしまうが、両者の関係とは、以上のように枠組みを共有しつつも、環境そのものの損害という事態への適用を巡って競合が生じるというものであった。

²⁹⁾ 最高人民法院《关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定(试行)》、法释〔2019〕8号。

³⁰⁾ 最高人民法院《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》、法释 [2015] 1号、18条。

³¹⁾ 前掲司法解釈を指す。

³²⁾ このような名称としての区別の一例として以下の講話の二部分を参照。最高人民法院办公厅《关于印发江必新副院长在全国法院环境公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼审判工作推进会上讲话的通知》、法办[2019]347号。

2 適用の対象となる事態とその競合

(1) 環境民事公益訴訟

環境公益訴訟制度では、どのような事態において訴えを起こすことが認められているだろうか。「はじめに」ですでに述べた通り、環境公益訴訟には民事と行政の2種類があり、環境民事公益訴訟については、環境汚染または自然環境の破壊によって、「社会公共利益」に損害が生じるまたはそのおそれがある場合に、検察機関または環境保護団体が訴えを起こすことが認められている。この点も繰り返しになってしまうが、少なからぬ環境民事公益訴訟の判決において、環境そのものの損害が生じることは「社会公共利益」の侵害に相当するとされている。

続いて、具体的には何が環境そのものの損害に相当するかについて見ておく。 環境民事公益訴訟を起こした原告が環境そのものの損害の発生を主張する場合、 環境保護部「環境損害鑑定・評価推奨方法(第2版)」³³に基づいて、損害の評価が行われている。この鑑定・評価方法では環境そのものの損害、つまり「生態環境損害」を「環境を汚染または自然環境を破壊する行為が直接または間接的にもたらした生態環境の物理的、化学的または生物的特性の観察または測定可能な悪化及び生態系サービス提供能力の毀損または損傷を指す」と定義している。このような環境そのものの損害についての考え方は、以下で見ていく生環境損害賠償制度と似通っているばかりではなく、この鑑定・評価方法そのものが生態環境損害賠償請求訴訟における損害評価でも用いられている。

(2) 生態環境損害賠償制度

生態環境損害賠償制度はどのような事件・事態への適用を想定しているのかを確認しておこう。第一に、環境そのものの損害(生態環境損害)が生じることが要件とされる。「改革方案」では、環境そのものの損害とは「環境の汚染または自然環境の破壊により生じた大気、地表に存在する水、地下水、土壌、森林等の環境を構成する要素もしくは植物、動物もしくは微生物等の生物的要素の悪化または以上で挙げた要素から成る生態系が有する機能の低下 [34] であるとされてい

³³⁾ 环境保护部环境规划院《环境损害鉴定评估推荐方法(第 IT 版)》、2014年 10 月。

る。

ただし、あらゆる環境そのものの損害発生が生態環境損害賠償請求の対象となるわけではない。「改革方案」では、以下に挙げる3つの要件のいずれか1つを満たす場合に、行政機関は事業者等に対して生態環境損害賠償請求のための手続を開始しなければならないとされている。

- 1. 比較的重大レベル以上の突発環境事件35)の発生
- 2. 国家または省レベルの主体機能区計画上の重点的生態系サービス機能区域 または開発禁止区域³⁶⁾において環境の汚染または自然環境の破壊が生じた 場合
- 3. その他環境の質の著しい悪化が生じた場合。各地方の個別的状況に応じ、環境の汚染、自然環境の破壊の程度および社会的影響等を総合的に考慮した上で、これに該当するか否かを判断する。

いずれの要件も環境そのものの損害の発生について一定の重大性を求めていると理解することができる。しかし、3の要件が存在することで、重大性のある環境そのものの損害の発生に相当する範囲は拡散しており、その結果として行政機関が生態環境損害賠償請求を行わなければならない事態はかなりの範囲に及ぶと見込まれる。

なお、個別的権利・利益に生じた損害についての損害賠償請求および海洋環境

^{34) 「}改革方案」の原文は以下の通り。三、适用范围 本方案所称生态环境损害、是指因污染环境、破坏生态造成大气、地表水、地下水、土壤、森林等环境要素和植物、动物、微生物等生物要素的不利改变、以及上述要素构成的生态系统功能退化。

³⁵⁾ 突発事件とは、突発事件対応法3条において「突然に発生し、社会に重大な危害をもたらすか、またはそのおそれがあり、緊急措置を採りこれに対応しなければならない自然災害、事故災難、公衆衛生事件及び社会の安全に関する事件」と定義され、生じるうる危害の程度に応じて4レベルに分けられている。比較的重大は下から2番目のレベルに相当する。各レベルの具体的基準は以下通知内の附則1を参照。国务院办公厅《关于印发国家突发环境事件应急预案的通知》、国办函 [2014] 119号。

^{36) 「}主体機能区計画」とは中国の国土開発計画であり、区域ごとに果たすべき役割(工業製品およびサービス供給、農産物生産、生態系サービス提供)と開発の戦略(開発合理化、重点的開発推進、開発制限、開発禁止)等を設定している。国务院《关于印发全国主体功能区规划的通知》、国发 [2010] 46号。

(460) 一橋法学 第20巻 第1号 2021年3月

保護法上、海洋環境保護を担う行政機関による損害賠償請求が認められる事項については、生態環境損害賠償制度の対象とならない。これらの対象外とされる事項は、環境民事公益訴訟についても同様である。

(3) 請求権の競合

このように、同じ環境そのものの損害をめぐって、環境民事公益訴訟と生態環境損害賠償請求訴訟のどちらも提起できる場合が生じていた。

以上で見てきたような競合が生じることは、2015年に生態環境損害賠償制度の試験的実施が始まった当初から目に見えて明らかであったが、その後約4年間にわたって解決が図られることはなかった。2015年当時、環境保護部の担当者は両者の関係については「試験的実施を進める中で検討し、解決を図っていく」と述べただけであった。2017年に全国へと拡大した時点でも、「改革方案」では生態環境損害賠償制度と環境公益訴訟制度の連携または関連については「最高人民法院がその他の関連する部門と討議の上、指導意見を定め、これを定める」とだけ書かれているだけで、この時点でも両者の競合についての処理は先送りされた。最終的に、環境民事公益訴訟と生態環境損害賠償請求訴訟の競合についての規定が設けられたのは2019年に定められた最高人民法院「生態環境損害賠償請求事件の審理に関する若干の規定(試行)」においてであった。

次の節ではこの「若干規定」によって生態環境損害賠償請求訴訟と環境民事公 益訴訟の競合がどのように解消されたのかを見ていく。

3 審理の順番付けによる競合関係の解消

ある1つの環境そのものに損害を与える行為について、行政機関による生態環境損害賠償請求訴訟と検察機関または環境保護団体によって環境民事公益訴訟が起こされた場合の扱いについては、「若干規定」の16条から18条で定められた。16条によれば、ある1つの環境そのものに損害を与える行為について、先に生態環境損害賠償請求訴訟が起こされ、その後環境民事公益訴訟が起こされた場合、両者は同一の裁判官合議体によって審理されなければならない。その上で、17条は生態環境損害賠償請求訴訟(行政機関)が、環境民事公益訴訟(検察機関ま

たは環境保護団体)に優先することを明確に定めている。つまり、同一の環境そのものに損害を与える行為について、生態環境損害賠償請求訴訟と環境民事公益 訴訟の提起があった場合、法院は環境民事公益訴訟の審理を中止し、生態環境損 害賠償請求訴訟の審理を先に行わなければならない。環境民事公益訴訟の審理は、 生態環境損害賠償請求訴訟の審理が終わるのを待って再開され、生態環境損害賠 償請求訴訟で扱われなかった請求事項についてのみ判決または裁定を下す。

18条は、生態環境損害賠償請求訴訟が終局判決に至り、その効力が生じた³⁷⁾後に、検察機関または環境保護団体が、従前の生態環境損害賠償請求訴訟の審理において見落とされていた損害の存在を示す証拠を有している場合は、これについて審理を開始しなければならない。これとは逆に、先に環境民事公益訴訟が終局判決に至ってから、生態環境損害賠償請求訴訟が起こされた場合でも同様の扱いがなされる。

ただし、環境民事公益訴訟が先に起こされた場合、行政機関が生態環境損害賠償請求訴訟を起こさず、そのまま終局判決に至る可能性は低くなっている。なぜなら、生態環境部等「生態環境損害賠償制度改革推進の若干の具体的問題に関する意見」38)では、法院は環境民事公益訴訟の訴状を受理した場合、10日以内に当該訴状での被告の行為に係る環境または自然資源について管理監督上の責任を負う部門に(環境民事公益訴訟が起こされた事実を)告知しなければならない、とされているからだ。

「若干規定」の制定に先立って以上のような審理の順序付けがなされた事例³⁹⁾ を紹介しておこう。2015年、山東省済南市で事業者による産業廃棄物の不法投棄が原因で土壌および地下水汚染が発生した。2016年3月、環境保護団体であ

³⁷⁾ 中国の民事訴訟には判決の確定という仕組みはなく、一般に「裁判の効力を生じる」という言い方がなされる。

³⁸⁾ 生态环境部、司法部、财政部、自然资源部、住房和城乡建设部、水利部、农业农村部、国家卫生健康委员会、国家林业和草原局、最高人民法院、最高人民检察院《关于印发〈关于推进生态环境损害赔偿制度改革若干具体问题的意见〉的通知》、法规〔2020〕44号。

³⁹⁾ 山东省济南市中级人民法院:《中国生物多样性保护与绿色发展基金会与山东金诚重油化工有限公司等侵权责任纠纷一审民事判决书》、(2016) 鲁 01 民初 780 号;《山东省环境保护厅与山东金诚重油化工有限公司等土壤污染责任纠纷一审民事判决书》、(2017) 鲁 01 民初 1467 号。

る生物多様性保護・グリーン発展財団(以下、環境保護団体)が、不法投棄を行った事業者5社を相手に、環境民事公益訴訟を起こし、侵害行為の停止および損害賠償等を請求した。ところが、同年7月に山東省中級人民法院は「別の訴訟審理の結果を待つ必要がある」との理由から、審理を中止する裁定を下した。

環境保護団体を原告とする環境民事公益訴訟の審理が再開されない中、2017年8月に山東省環境保護庁(以下、環境保護庁)が、従前の環境保護団体による環境民事公益訴訟の被告事業者のうち2社を相手に生態環境損害賠償請求訴訟を起こしたところ、数回の口頭弁論を経て、2018年12月に判決が言い渡された。当該判決は、環境保護庁の請求をほぼそのまま認める形で、被告事業者2社に対して、環境そのものの損害に対する賠償金の支払いと謝罪を命じた。

従前の環境保護団体による環境民事公益訴訟の審理は、生態環境損害賠償請求 訴訟の判決言い渡しから数日後にようやく再開した。その判決では、環境保護団 体の求めた損害賠償については環境保護庁を原告とする訴訟の判決ですでに賠償 金支払いを命じている40)として認められず、弁護士費用の支払いと謝罪のみが 認められた。以上の訴訟における法院の判断は「若干規定」における審理の順序 付けおよびそれぞれの請求についての取り扱いとまったく同様である。さらに、 この裁判例は「若干規定」と同日に公表された典型的事例41)にも選ばれている。

以上の「若干規定」の内容や実際の訴訟事件での処理を見るに、生態環境損害 賠償請求訴訟と環境民事公益訴訟の競合は、生態環境損害賠償請求訴訟の優先と いう形での順序付けによって解消された。すなわち、環境そのものの損害が発生 し、それが一定の重大性を有する場合には、行政機関の賠償請求権が検察機関ま たは環境保護団体の請求権に優位する構図が生じている。

こうした順序付けの下で、行政機関による生態環境損害賠償請求訴訟は、環境

⁴⁰⁾ より細かく言えば、環境保護団体と環境保護庁の両方が訴えていた事業者2社については生態環境損害賠償請求の判決で賠償金支払いが命じられていること、環境保護団体のみが訴えていた3社については環境保護庁とこれら3社の間で賠償協議が整っていることをそれぞれ理由として、環境保護団体による損害賠償請求を認めるべきではないとの判断が示されている。詳細は前掲判決書(前者)の理由部分を参照。

^{41) 《}人民法院保障生态环境损害赔偿制度改革典型案例》、载最高人民法院网 2019 年 6 月 5 日、http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-162312.html。

そのものの損害の賠償の主力として位置付けられているとも言えよう。一方、検察機関または環境保護団体による環境民事公益訴訟について言えば、2012年の民事訴訟法改正以来、環境そのものの損害に対する賠償を請求するほぼ唯一の法的手段⁴²⁾として活発に用いられてきた経緯があるものの、現在その位置付けは、重大性がそれほど高くないとされた事件への対処や見落とされた損害についての請求を任された二番手の如きものになっている。

このように両者の位置付けは非常に対照的であり、何の考えもなく行われたものとは考えにくい。次章では、両者の構想の違いに目を向け、生態環境損害賠償制度が主力、環境民事公益訴訟が二番手に位置付けられるに至った理由を明らかにすることを試みる。

IV 環境公益訴訟制度・生態環境損害賠償制度の構想の対比

すでに説明したことではあるが、現行の制度上、環境そのものの損害についての賠償請求訴訟を起こすことが認められるのは、生態環境損害賠償請求という形であれば行政機関、環境民事公益訴訟では検察機関と環境保護団体である。同じ環境そのものの損害についての損害賠償請求でも、政府の公式見解などを見る限り、生態環境損害賠償請求訴訟と環境民事公益訴訟では、その根拠付けの方法、つまり構想が大きく異なる。

1 第三者による介入による環境保護を図る仕組みとしての環境公益訴訟制度

環境公益訴訟はどのような構想に基づいているだろうか。制度の趣旨と背景となる問題状況を確認し、そこから制度の構想がいかなるものであるかを見いだせないか探ってみる。まず、環境公益訴訟制度の趣旨は、従来は直接の利害関係を有する者がいないために法的救済の網から漏れていた権利・利益について、何らかの観点から一定の者にその法的救済を求める機会(原告適格)を与えることに

⁴²⁾ かつてから海洋環境に限っては、その他の環境要素とは別個のものとして扱われており、海洋環境保護法が定められ、海洋環境保護を担う行政機関が海洋環境そのものの損害とされる事態について対応してきた。

(464) 一橋法学 第20巻 第1号 2021年3月

ある。こうした制度設立の趣旨は以下に引用する最高人民法院の公式見解に端的 に示されている。

近年、我が国では大気、水、土壌などの環境が汚染される事件が多発し、一部の地域では生態系の機能が著しく低下している。しかしながら、大気、水などの環境要素は公共物としての性質を有しており、かつ従来の法律上は被害者が不在であったため、環境の汚染または自然環境の破壊といった行為によって(生じた被害は、訳者注)、一般的な民事訴訟によって救済できる範囲にはなかった。このような問題に対し民事訴訟法と環境保護法は相次いで民事公益訴訟制度を規定した。43)

このような制度が必要とされた背景にはどのような問題状況があったのだろうか。上の引用部分で述べられているように、そもそも環境が公共物である以上、本来行政機関が事業者等に対して規制を行い、これに関わる権利・利益の保護を図るのが本筋であるように思われる。しかし、環境公益訴訟制度の導入が叫ばれるようになったのは、まさにこの行政機関による規制を通じた環境に関する権利・利益の保護には期待できないからであった。詳細はIですでに述べているが、人事考課における経済成長の評価と税収増加に動機づけられた地方政府は、往々にして環境の保護よりも事業者の保護を選び、その結果として各種の規制措置は適切に実施されていなかった。

こうした行政機関のみによる環境保護には限界があるという問題意識を持つようになった法学者は、行政機関以外の者の介入によって環境に関わる権利・利益を保護できる仕組みとして環境公益訴訟を構築するべきだという主張⁴⁴⁾を展開するようになる。これを受けた党・政府も、こうした法学者の主張にある程度の理解を示す形で環境公益訴訟制度の構築に取り組んできたと見られる。例えば、

^{43) 《}规范环境公益案件审理 切实维护环境公共利益——最高人民法院环境资源审判庭负责人就〈关于审理环民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释〉答记者问》、载中华人民共和国最高人民法院官网 2015 年 1 月 7 日、http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-13033.html。

環境公益訴訟制度の構築を進めると宣言した国務院「科学的発展観を実施し、環境保護を強化することに関する決定」(2005年)では、「社会からの監督の仕組み」として環境公益訴訟の推進を挙げており、その後の中共中央・国務院「生態文明建設を加速させることに関する意見」(2015年)では、環境公益訴訟制度を公衆参加の一環として位置付けている。実際にその役割をどの程度重要視するかは別問題として、これらの記述は党・政府としても環境公益訴訟制度とは第三者による介入による環境保護を図るための仕組みであることを了解した上で、その構築を進めてきた証左と言える。

こうして実現した環境公益訴訟制度では、環境保護団体と検察機関に原告適格が与えられている。まず、環境保護団体については、前段で挙げた2つの党・政府の文書を見る限り、公衆(市民)参加の手段を与えるべきとの観点から原告適格が認められている。一方で、環境民事公益訴訟における検察機関の原告適格は検察の権限に含まれる公益保護の責務に由来すると説明され⁴⁵⁾、行政公益訴訟における原告適格は、法律監督権⁴⁶⁾に基づくとされている⁴⁷⁾。このように原告適格を与える具体的な根拠は異なるが、両者は行政機関と事業者のどちらでもない第三者であるからこそ、利害関係に縛られることなく環境に関する権利・利益の保護を担うことができると期待されていたと見られる。

以上で見てきた制度の設立の経緯とその構想は次のようにまとめることができる。本来は行政機関が規制を通じて環境の質の悪化を防止するべきところ、諸々

⁴⁴⁾ 张明华:《环境公益诉讼制度刍议》、载《法学论坛》2002 年第 06 期 206 页; 史玉成:《环境公益诉讼制度构建若干问题探析》、载《现代法学》2004 年第 03 期 158 页; 吕忠梅:《监管环境监管者:立法缺失及制度构建》、载《法商研究》2009 年第 26 巻第 05 期 139-140、144 页。具体的に誰に原告適格を認めるか、どのような構成にするかは論者によってそれぞれ異なるものの、行政機関だけでは環境保護は達成しえないという問題意識は共有されている。

⁴⁵⁾ 王守安、田凯:《论我国检察权的属性》、载《国家检察官学院学报》2016 年第 24 巻第 05 期 87-8 页。

⁴⁶⁾ 法律監督とは、法律が適切かつ統一的に制定・実施されるように、立法、司法、行政に対して監督を行うことであり、憲法 129 条で検察機関がこの権限を有することを定めている。崔永东:《法律监督问题初探》、载《法治研究》 2012 年第 02 期 44 页。

⁴⁷⁾ 李艳芳、吴凯杰:《论检察机关在环境公益诉讼中的角色与定位——兼评最高人民检察院〈检察机关提起公益诉讼改革试点方案〉》、载《中国人民大学学报》2016年第30巻第02期3页。

の原因でそれには期待できないという問題状況があった。この問題への対応を余儀なくされた党・政府は、環境公益訴訟制度の必要性を認め、従来からの行政機関による事業者への規制に加え、環境保護団体と検察機関に原告適格を与える形で環境に関する権利・利益の保護の一部を担わせるに至った。ここから見いだせる環境公益訴訟の構想とは、行政機関でも、事業者でもないという意味での第三者の介入を認め、それを以て環境に関する権利・利益の保護を図るというものである。

2 国家所有権行使の一環としての生態環境損害賠償制度

一方、生態環境損害賠償制度はいかなる構想に基づいているだろうか。生態環境保護部による公式見解では、行政機関による生態環境損害賠償請求の協議・訴訟が認められるのは、行政機関が自然資源および土地の国家所有権の行使を担っているからであるとの説明がされている⁴⁸⁾。

この説明は次のような国家所有権に関する規定に基づいている。中国の現行憲法では、自然資源(9条)および都市部の土地(10条)は国家によって所有されることが定められている⁴⁹⁾。ここで言う自然資源とは、地下資源、水流、森林、山、草原、荒地、浜辺・干潟等を指し、特に法律の規定がある場合には生息する動植物も国家所有に帰属する(物権法 49条)。さらに、これらの国家所有に帰属する財産については、国務院が国家を代表してその所有権を行使するとされている(物権法 45条2項)。

生態環境損害賠償制度とは、こうした自然資源が国家所有に帰属し、その所有権が国務院によって行使されることを前提とした一種のアナロジーと言える。つまり、民事上ある者の所有する財産が他人によって侵害された場合にその損害賠償を求めることが認められるように、国家が所有する自然資源や土地に損害が生じた場合には、国務院(具体的には国務院に権限行使を任された省、市・地レベ

⁴⁸⁾ 崔静:《环保部有关负责人解读〈生态环境损害赔偿制度改革试点方案〉》、载新华网 2015 年 12 月 3 日、http://www.xinhuanet.com//politics/2015-12/03/c 1117349597.htm。

⁴⁹⁾ 集団所有に帰属するとされる自然資源 (9条1項後段) および農村部の土地 (10条2項) を除く。

ルの政府)が国家を代表して、損害を生じせしめた者にその賠償を請求できるという考え方が採られている。

政府公式見解で示された以上の説明やその考え方には多少厳密さを欠くところ500があるものの、自然資源の国家所有権の行使を根拠にする説明が徹底的に破綻しているわけではない。ひとまずはこの説明が成り立っているしてまとめると、生態環境損害賠償制度の構想とは、自然資源に対する国家所有権の行使を以て、環境そのものの損害についての賠償請求権を基礎づけるというものである。その根底には自己の財産への侵害に対する本人による損害賠償請求を国家の規模にまで敷衍するという発想が見られる。

3 構想の対比から見えてくる順序付けの理由

以上で論じてきたように環境公益訴訟制度と生態環境損害賠償制度は、結果として環境そのものの損害についての損害賠償を可能にしているが、その基礎となっている構想は全く異なる。環境公益訴訟の構想とは、行政機関による規制を軸とした環境保護の失敗と被害者救済の不十分さという問題に対処するべく、第三者たる環境保護団体や検察機関が侵害された「社会公共利益」について法的措置を試みる機会を与えるという内容であった。その一方で、生態環境損害賠償制度は自然資源および土地が国家によって所有されていることを前提に、その所有権行使を担う行政機関が損害賠償請求を行うという構想に基づいている。

⁵⁰⁾ 憲法および物権法において国家所有に帰属するとされる自然資源と環境保護法2条に挙げられた環境構成要素は一致するわけではない。例えば、憲法上、大気は国家所有に帰属すると定められていないが、「改革方案」では環境そのものの損害の客体の1つに挙げられ、行政機関による損害賠償請求が認められている。この他にも、物権法では法律に定めがある野生の動植物については国家所有に帰属するとされているところ、「改革方案」では「植物、動物および微生物等の生物的要素」が環境そのものの損害の客体の1つとされており、その範囲は文字通り途方もないところまで広がっている。これらについては、自然資源の国家所有権に基づく損害賠償請求という政府公式見解の考え方で説明し尽くせるのか疑問が残る。より根本的な問題として、国家に所有された自然資源に生じた損害を環境そのものの損害(生態環境損害)とすることは、本来法律上区別されている自然資源と環境を同一視するに等しい、この点については本来法改正や理論の修正といった対応が必要になる。しかし、そのような対応を待つことなく、生態環境損害賠償制度は実施され現在に至っている。

前章で既に述べたとおり、両制度は、どちらも環境そのものの損害についての 賠償請求ができるため、同一の損害についての生態環境損害賠償請求訴訟と環境 民事公益訴訟の両方が起こされる場合に競合する関係にあったが、これは「若干 規定」の制定によって行政機関による損害賠償請求の審理を優先させるという形 で解消されるに至った。

このような順序付けがなされた理由は何だろうか。政府の公式見解においては特に説明されておらず、後ろめたい事情があるのではないかと勘ぐりたくもなる。しかし、以上で行った構想の対比からは、生態環境損害賠償請求訴訟が優先される理由についてのもう1つの可能性が浮上する。すなわち、自然資源および土地の国家所有権の行使をできるのは行政機関のみであって、およそ国家所有権が及ぶ限り、行政機関以外の者の請求は劣後するのは当然であると考えられているという可能性である。そうであるとすれば、順序付けの理由は生態環境損害賠償制度が土地および自然資源の国家所有制に基礎づけられるという説明においてすでに暗示されており、敢えて説明するまでもなかったということになるだろう。

反対に、環境公益訴訟の構想の方から考えても同じような結論が出てくる。そもそも環境保護団体や検察機関に求められていたのは、第三者として環境に関する権利・利益の保護を図るという役割である。彼らは直接の利害関係を有さないながらも、公衆参加や法律監督といった観点から、環境そのものの損害についての損害賠償請求を行うことが認められていた。今や、生態環境損害賠償制度において行政機関が自然資源の所有権を行使する形で損害賠償請求をすることが認められているのだから、そもそも第三者による権利利益保護の仕組みである環境民事公益訴訟は二番手に徹するべきと考えられていても違和感はない。

V おわりに

以上では、環境公益訴訟制度との関連という視点から生態環境損害賠償制度の 位置付けを探ってきた。最後に、その結果として分かったことをまとめた上で、 生態環境損害賠償制度が抱える問題とその解決の取り組みについての現状につい ての見解を述べておきたい。 行政機関による生態環境損害賠償請求訴訟は、検察機関や環境保護団体による環境民事公益訴訟に優先して審理されている。このような順序付けからは、両者の次のような位置付けの違いが見いだせる。行政機関による生態環境損害賠償制度は主に重大性の高い事件を対象にしており、審理が優先されるという意味ではまさしく主力と呼んでよい。環境民事公益訴訟はそれほど重大ではない事件や先行する生態環境損害賠償請求訴訟で請求漏れのあった損害等に対処するという二番手に位置付けられている。生態環境損害賠償制度の登場によって、環境公益訴訟制度が全く否定されたわけではないが、その位置付けの違いは非常に対照的である。

こうした順序付けの理由は、両者の構想を対比から見出だせる。まず、生態環境損害賠償制度は、土地および自然資源が国家所有されており、その行政機関がこの所有権行使を担うとされていることを以て、環境そのものの損害についての損害賠償請求を基礎づけるという構想に基づいている。一方で、環境公益訴訟制度の構想とは、直接の利害関係を有さない第三者に原告適格を与えることで、環境に関する権利・利益の保護を図るというものであった。こうした両者の異なる構想は、それ自体が順序付けを示唆している。すなわち、土地および自然資源について国家所有権を行政機関が行使する形で損害賠償請求をしている以上、国家所有権の行使を担っているわけではない第三者による環境民事公益訴訟における請求は、当然に劣後するという発想がある。

ただし、生態損害賠償制度を主力に据えて環境そのものの損害に対処することにはある種の危うさがある。そもそも環境公益訴訟制度による環境に関する権利・利益の保護が画策されたのは、行政機関の規制による環境保護に期待できないからであったことは繰り返し述べてきた。今後、環境公益訴訟制度ではなく、生態環境損害賠償制度を主力として環境そのものの損害に対処していくのならば、前提として行政機関が環境保護のための法令や政策を適切に執行・遂行できるようになっていなければならない。しかしながら、中国では地方政府と事業者の癒着から生じる環境保護の優先度低下は今もなお広く見られる現象51)である。こ

⁵¹⁾ 任丙强:《地方政府环境政策执行的激励机制研究:基于中央与地方关系的视角》、载《中国行政管理》2018 年第 06 期 132-3 页。

のことは生態環境損害賠償制度が期待された役割を果たせるのかについて疑念52)を抱かせる。

この地方政府における環境保護の優先度低下は、生態環境損害賠償制度だけに とどまらず環境保護に関わる制度全般の成否を左右する問題であり、中央レベル の党・政府はこのことを認識した上で対処を試みてきた。そこには大きく分けて 2つの異なるアプローチが見いだせる。

第一のアプローチは「第三者による介入を可能にする仕組み」の構築であり、本稿で扱ってきた環境公益訴訟制度がその代表例である。この環境公益訴訟制度は以下のような苦境にある。環境民事公益訴訟は、その件数こそ伸びつつあるものの、環境の質の悪化がもたらす膨大な損失のごく一部にしか対応できていない。2015年の1年間だけで、中国における環境汚染や自然環境の破壊が約2兆6300億元の損失53)をもたらしている一方で、これまでに検察機関や環境保護団体が環境民事公益訴訟制度を通じて得た賠償金の累計額は約42億2000万元にとどまる54)。さらに、環境民事公益訴訟は生態環境損害賠償請求訴訟との関係で二番手に位置付けられ、環境そのものの損害に対処する上での役割は一段低いものとなった。

環境行政公益訴訟も困難に直面している。現在、環境行政公益訴訟の提起は検察機関にしか認められていないが、検察機関は同レベル政府に財政上依存しており、これが独立した権限行使の妨げとなってきた55)。実際に、最高人民検察院

⁵²⁾ 同趣旨の問題提起として以下を参照。梅宏、胡勇:《论行政机关提起生态环境损害赔偿 诉讼的正当性与可行性》、载《重庆大学学报(社会科学版)》2017 年第 23 巻第 05 期 83 页。

⁵⁴⁾ 集計の時期が異なるが、検察機関は 2017 年 7 月から 2019 年 9 月にかけて約 34 億 5000 万元、環境保護団体は 2011 年から 2017 年にかけて約 7.7 億元の賠償金を得ている。賠償金の金額はそれぞれ以下の報告および報道を参照した。最高人民检察院:《最高人民检察院工作报告 — 2019 年 3 月 12 日在第十三届全国人民代表大会第二次会议上》、载新华网2019 年 3 月 19 日、http://www.xinhuanet.com/2019-03/19/c_1210086206.htm;章紫璇:《腾格里沙漠排污案判罚 5.69 亿元! 这些年的公益诉讼、到底罚了多少钱?》、载千篇一绿 2017 年 8 月 31 日、http://www.cbcgdf.org/NewsShow/4856/2881.html。

⁵⁵⁾ 邓思清、晓勤:《简析独立行使检察权》、载《人民检察》2000 年第 06 期 19-20 页;章群:《检察机关独立行使检察权刍议》、载《长春理工大学学报(社会科学版)》2014 年第 9 期 41-2 页。

院長である張軍が、各レベルの検察機関に対して行政機関との対立を恐れないように呼びかけると同時に、環境行政公益訴訟の成功のために党委員会からの支持取り付けを重要視するべきという趣旨の発言⁵⁶⁾をしている。こうした発言からして、環境行政公益訴訟制度はそれ自体では行政機関による適切な権限行使を確保するための仕組みになりきれておらず、結局は党委員会の意向次第という状況にあることは想像に難くない。

一方で、環境保護団体に行政公益訴訟の原告適格が認められる気配はまったくない。一部の環境保護団体は、行政公益訴訟を起こそうと試みてきたが、これは法院によってことごとく阻止されている⁵⁷⁾。環境保護団体は行政機関にも民事訴訟上の当事者適格が認められることを利用して、環境民事公益訴訟の被告に行政機関を含めるという変化球とも言うべき方法を編み出していた。しかし、この方法については最高人民法院「環境公益訴訟の審理に関する業務規範」において正面から否定⁵⁸⁾されている他、最高人民法院副院長である江必新が講話の中で「このようなやり方で訴権の範囲を広げることは止めなければならない」⁵⁹⁾と発言している。このように環境公益訴訟は、環境そのものの損害賠償を求める環境民事公益訴訟では行政機関による生態環境損害賠償請求訴訟に次ぐ二番手にされ、行政機関そのものに働きかけることができる行政公益訴訟は行き詰まるという状況にある。以上のような環境公益訴訟制度の現状は、第三者の介入を可能とする仕組みやその理念(法律監督や市民参加)が根付かないことを物語っている。

第二のアプローチは「階層構造に基づく統制」の強化である。党中央・中央政府は地方に向けて環境保護を重視するようにメッセージを繰り返し発している他、地方の党委員会・政府に対する監視と介入を可能にする仕組みとして環境保護督察制度を構築している。この制度では、地方の党・政府および中央国有企業を対象として、意識改革と環境保護のための法・政策の執行・遂行を徹底させること

⁵⁶⁾ 前掲注54) 最高人民検察院報告参照。

⁵⁷⁾ 最近の裁判例として以下を参照。青海省高级人民法院:《中国生物多样性保护与绿色发展基金会与青海珠峰宏源商贸有限公司青海省国土资源厅环境污染责任纠纷二审民事裁定书》、(2020) 青民终 160 号。

⁵⁸⁾ 最高人民法院《关于审理环境公益诉讼案件的工作规范(试行)》8条。

⁵⁹⁾ 前掲注32)。

(472) 一橋法学 第20巻 第1号 2021年3月

が目指されている⁶⁰⁾。本稿が扱ってきた生態環境損害賠償制度もこれと無縁ではなく、中央から派遣されてきた督察組が、地方政府に対して生態環境損害賠償請求を行うように指示できるとの規定⁶¹⁾も置かれている。こうした制度構築の活況ぶりは停滞気味の環境公益訴訟とは対照的であり、階層構造に基づく統制の強化こそが、行政機関の行動を変革し、生態環境損害賠償制度を含む様々な環境保護のための制度を有効に機能させるための取り組みの主流となりつつあるように映る。

もしそのように事態が動いているのならば、それは第二のアプローチの有効性が中国の市民が享受しうる環境の質を左右することを意味する。さらには、中国での越境型の環境汚染への対処や気候変動等のグローバルな環境問題の解決に向けての取り組みも一定の影響を受けると見込まれる。このように第二のアプローチの台頭がもたらしうる影響は重大かつ広範であり、その代表例たる環境保護督察制度が中国における環境保護のための法令・政策の執行・遂行にどのようなインパクトがもたらすのかについての注目し、研究を行う必要性が高まっている。

⁶⁰⁾ 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《中央生态环境保护督察工作规定》14、15条。

⁶¹⁾ 前掲規定 24条、前掲注 38) の意見も併せて参照。