

中国における「環境公益訴訟」の 変化とその背景

櫻井次郎

はじめに

この度ご退職された片岡直樹先生には、筆者が大学院生で中国の環境法・政策に関する研究を始めた当初からご指導いただき、最初の学会報告の際には事前の発表原稿に本当にたくさんのコメントをいただいた。成文堂から1997年に出版された『久留米大学法政叢書4 中国環境污染防治法の研究』は、中国語の書籍も含め、当時出版されていたどのテキスト・解説書よりも詳細かつ正確に立法の歴史、法体系、法執行の特徴などが説明されており、何度も繰り返し読んで勉強した。片岡先生のご指導とご研究に心から感謝申し上げたい。

本稿では、中華人民共和国（以下、単に「中国」と呼ぶ）の中国共産党（以下、単に「党」と呼ぶ）政権による「環境公益訴訟」¹⁾の制度化とその変遷、および制度変化の政治的背景について主に党の政策文書をもとに考察する。

中国では2005年頃から一部地域で試験的に「環境公益訴訟」の運用が始められ、その後2012年の民事訴訟法改正、2014年の環境保護法改正を経て全国的に展開されるようになった²⁾。当初は民間組織を主要な訴訟原告としてその訴訟

-
- 1) ここで「環境公益訴訟」とは、中国で「環境公益訴訟」と呼ばれている手続を指す。「環境公益訴訟」について日本語で最も詳細な検討をしているのは邱（2021a, b, c）だが、邱（2021c: 447）は「環境公益訴訟は訴訟と言いながらも実質的には……人民法院を媒介とする行政であると言えよう」と鋭く指摘する。また、奥田（2013）も「欧米やわが国の環境公益訴訟を期待してはならず、むしろ「環境矛盾を解決する公的手段」であると考えべき」と指摘している。中国の「環境公益訴訟」が、日本で一般的に観念される環境公益訴訟とは根本的に異なる性質を有することについて、筆者も邱、奥田と同じ認識である。
- 2) 「環境公益訴訟」の形成史と法整備プロセスについては、邱（2021a: 1110-1126）で詳しく説明されている。

参加を認める立法や今後の発展に期待する議論もあったが、次第に人民検察院（以下、「検察院」）が主要な役割を担うようになり、2019年以降は検察院が「環境公益訴訟」の「主戦力」と呼ばれるようになった。他方、党はこの「環境公益訴訟」を環境保全における政策手段の一つとみなし、人民法院（以下、「法院」）は党の政策に沿って「環境公益訴訟」の積極的な運用を促している。中国の「環境公益訴訟」のこのような変化について理解するためには、その背景にある党の「指導」（原語では〔領導〕）、とりわけ環境政策に関わる党の指導内容とその変化を理解することが不可欠であると考えられる。

第1章では中国の「環境公益訴訟」が一部地域で開始されてから全国展開される迄の立法過程、訴訟件数の変遷、およびその内訳を明らかにする。第2章では、中国共産党中央委員会（以下、「中共中央」）が国の最高行政機関である国務院と連名で発する政策文書をもとに、党と政府による環境政策の特徴とその変化、それらが「環境公益訴訟」に与えた影響について考察する。

なお、中国語和訳の適切性や資料の原文確認など原語を示す必要があると思われる場合には、原語の中国語を〔 〕に入れて示した。

1. 中国の「環境公益訴訟」の変化

1-1. 中国の「環境公益訴訟」の法制化とその変化

中国の「環境公益訴訟」の試験的運用が一部地域で始まった当初、訴訟当事者として環境NGOに期待する流れが確かにあった。2005年3月に全国政治協商会議に28名の代表が提出した「環境保護公益訴訟法を迅速に制定することに関する提案」（第1223号提案）では社会団体による汚染源の監督が強調され、2005年11月の「科学的発展観を着実なものとし環境保全を強化することに関する国務院決定」では、「社会監督メカニズム」として「社会団体の役割」が指摘され、「環境公益訴訟を促進する」と明示された。

立法においても、2012年8月に改正された民事訴訟法の第55条において、環境汚染など「社会公共利益」を害する行為に対して、「法律が規定する機関及び関係組織」の当事者適格が認められ、さらに2014年4月に改正された環境保護法の第58条第1項で民事訴訟法第55条の「関係組織」について詳細に定められた。この時、環境保護法改正案は3回修正され、そのたびに改正法案がウ

ウェブ上で公開され、特に第 58 条第 1 項に対しては毎回多くのパブリックコメントが寄せられ、最終的に当初案よりも当事者適格が広く認められることとなった³⁾。

以上の「環境公益訴訟」の法制化の過程は、中国の NGO やそれを支える弁護士らにとって新たな体験であり、「環境公益訴訟」をテーマとする多くの書籍、雑誌論文などが刊行された⁴⁾。

1-2. 検察院に当事者適格を認める中共中央の指示と立法

検察院に対して「環境公益訴訟」の当事者適格を認める立法の起点は、2014 年 10 月に党第 18 期中央委員会第 4 回全体会議（以下、18 期 4 中全会）を通過した「中共中央の依法治国を全面的に推進することに若干の重大問題に関する決定」（以下、「18 期 4 中全会決定」）にある（呂 2017: 264）。その第 4 章「公正司法を保証し、司法公信力を高める」の（2）の第 4 段落において、「検察機関が公益訴訟を提起する制度の創設を探求する」と、検察院による公益訴訟参加を認める党中央の方針が示された。一方、同じ第 4 章の（6）で「司法活動に対する監督を強化する」とされ、「メディアの訴訟案件に対する報道を規制し、司法の公正に対する世論の影響を防止する」と述べられている。メディア規制を含む「司法活動に対する監督」強化を指示した同じ文書において「検察機関」の「公益訴訟」提起を認める制度創設が指示されたことを指摘しておきたい⁵⁾。

この後、2015 年 7 月に「一部の地域で公益訴訟を展開するパイロット事業の

3) 環境保護法の改正過程については片岡（2014）を参照されたい。

4) 中国語では中華環保聯合会が編纂し法律出版社から出されている『中国環境法治』に多くの論文が掲載されている（特に 2011 年巻（上））。また別濤主編『環境公益訴訟』（法律出版社、2007）にも環境訴訟実務経験のある弁護士や大学教授が多数寄稿している。日本語では、中国で公害被害者法律援助センターを創設した中国政法大学教授の王燦発の寄稿論文（王 2015）が「環境公益訴訟」の限界について実態に即した指摘をしている。2018 年から始まった「生態環境損害賠償制度」との相違については山田（2021）を、その他、大塚（2017）、文（2017）、磯野（2016）、汪（2007）、櫻井（2014）など参照されたい。

5) なお、この時期中国では PM2.5 に関する記事が各種新聞・雑誌を賑わせており、同月に開かれた全国人大常務委員会では法執行検査組による『『大気污染防治法』実施状況検査報告』がなされ、地方政府の監督責任問題などが厳しく指摘されている。

権限を最高人民検察院に与えることに関する決定」が全国人民代表大会（以下、「全国人大」と略す）常務委員会（以下、「常務委」と略す）を通過すると、同月、最高検察院は「検察機関が公益訴訟を提起するパイロット事業改革方案」を各地方検察院に通達し、北京など13の省・直轄市において検察機関を原告とする「公益訴訟」の2年期限のパイロット事業を開始した。このパイロット事業が期限を迎える2017年5月、中共中央改革全面深化指導グループは、「検察機関が公益訴訟を提起するパイロット事業の実施状況および事業の継続建議に関する報告」において「検察機関が公益訴訟を提起する制度を正式に創設する時期は熟した」と指摘し、全国規模での検察院の「公益訴訟」参加を支持する党の方針を明示した。

もっとも、この報告の翌月に全国人大常務委第28回会議を通過した民事訴訟法の文言からは、この時期の立法担当者が「環境公益訴訟」の原告として検察院よりも主に「社会团体」を想定していたことが伺える。2017年改正民事訴訟法第55条の第2項として追加された条文には、「検察院が職務遂行中に生態環境および資源保護、……などの社会公共利益に損害を与える行為を発見したとき、前項で規定した機関又は組織が存在しない、または前項で規定した機関または組織が提訴しない状況において、法院に訴訟を提起することができる」と規定しており、検察院が民事の「環境公益訴訟」を提起できるのは、民事訴訟法55条1項で規定された「機関又は組織」が存在しないか、または彼らが提訴しない場合に限定されている。

他方、行政訴訟に関してはそもそも「公益訴訟」が認められていなかったが、2017年の行政訴訟法改正において第25条に第4項が追加され、「検察院が職務遂行中に生態環境および資源保護、……などに監督管理職務を有する行政機関が法律に違反して職権を行使したとき、または職権を行使せず、国家利益または社会公共利益に損害をもたらしたとき、行政機関に対して検察建議を提出し、法に依り職務を履行するよう督促すべきである。行政機関が法に依り職務を履行しなかった場合、検察院は法に依り法院に訴訟を提起する。」とし、検察院にのみ「公益行政訴訟」の提起を認めた。

この翌年、2018年の2月には最高法院および最高検察院が連名で「検察公益訴訟案件の法律適用に関する若干問題の解釈」（以下、「2018法律解釈」）を発

し、検察院が「公益訴訟」を提起する際の裁判管轄や訴えを受理した法院の手続きなどについて定めると同時に、「公益訴訟」における検察院に特別な地位を認めた。同「解釈」第6条によれば、検察院は「公益訴訟」案件において「行政機関およびその他の組織、公民に対して証拠資料を調査し収集すること」ができると明示し、証拠収集において検察院に特別な権限を与えている。また、同「解釈」第20条によれば、検察院は「生態環境および資源保護、……などの社会公共利益に損害を与える犯罪行為に対して刑事公訴を提起する際、同時に公益附帯民事訴訟を提起することができる」とされている。このように生態環境および資源保護という社会公共利益に係る刑事事件において、生態環境の修復費用などの賠償を求める刑事附帯民事訴訟⁶⁾(以下、「刑事附帯環境公益民訴」と呼ぶ)は、中国では「環境公益訴訟」の一類型とみなされており、2018法律解釈が出された後に急増することになる。

1-3. 「環境公益訴訟」の件数と内訳の推移

ここでは、「環境公益訴訟」の件数(特に言及のない限り、判決または和解などによって裁判が終了〔結案〕した件数)およびその内訳の推移を見ていく。これらの訴訟件数は、2017年以降5冊出版されている『中国環境司法発展報告』(呂2017、呂2019、呂2020、呂2021、呂2022)から引用した。この報告書は、「中国環境司法発展研究」の研究成果として刊行されたもので、課題責任者である清華大学法学院教授の呂忠梅は、最高法院環境資源司法研究中心-學術委員会主任を兼任している。

1) 「環境公益訴訟」の件数の推移

図表1より、「環境公益訴訟」の件数は2018年に前年の114件から1252件へと約11倍の急激な増加となり2020年まで増え続けている。立法との関係では、2017年の民事訴訟法および行政訴訟法の改正、2018年法律解釈の影響がまず指摘され得るであろう。一方、2021年は2020年の約4割へと訴訟件数が

6) 中国の「刑事附帯民事訴訟」は、一般的には犯罪被害者が被告人に対して損害の賠償を求めて提訴し、刑事訴訟と同じ法官によって審理される制度を指すが、検察院が原告となることもある。詳細は栗津(2008)参照。

図表 1 「環境公益訴訟」の件数の推移

	2015～ 16年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年
件数	73	114	1252	1947	3357	1487

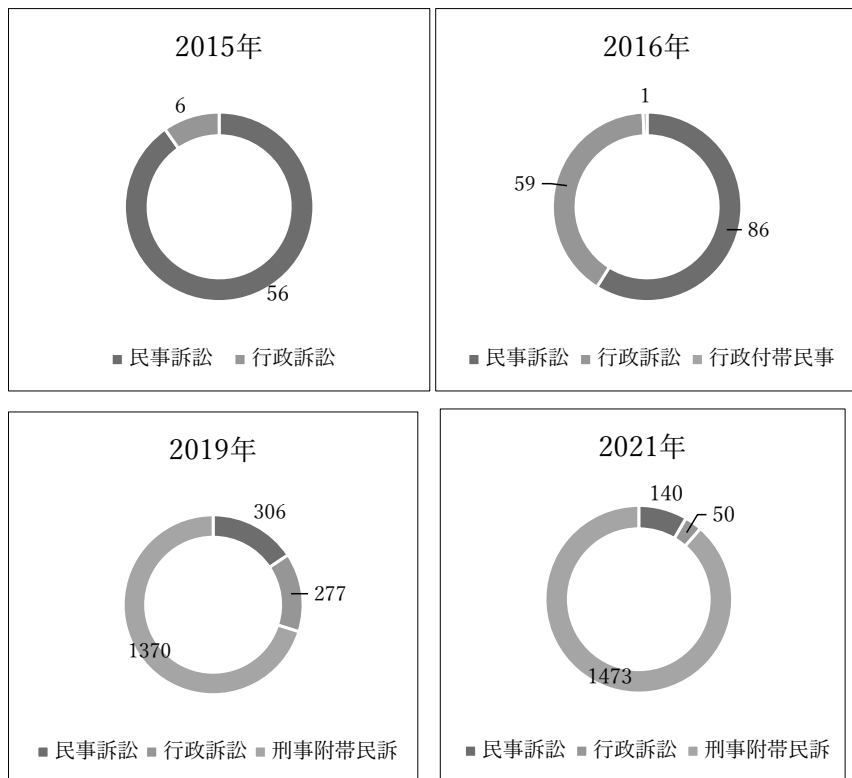
(出所) 呂忠梅ほか『中国環境司法発展報告 2021年』(法律出版社、2022年)、234頁より。

減少している。

図表2を見ると、2015年に提訴された「環境公益訴訟」の9割以上が「環境民事公益訴訟」であり、また図表3の2015年の「環境民事公益訴訟」の内訳から、環境保護法改正当時は社会組織(社会団体、基金会、民間非企業単位を含む)が主流であったことを示している。一方、その翌年の2016年には「環境民事公益訴訟」と「環境行政公益訴訟」の割合がおよそ6対4となり、「環境行政公益訴訟」の原告は検察院に限られることから、「環境公益訴訟」の約半数は検察院が原告を担うようになっている。さらに2019年には「刑事附帯環境公益民訴」の割合が全体の70.1%と最も多く、一方で「環境民事公益訴訟」の割合は15.7%に止まり、さらに2021年には「刑事附帯環境公益民訴」の割合が全体の88.6%まで上がり、「環境民事公益訴訟」は8.4%まで下がっている⁷⁾。図表1で確認した2018年以降の「環境公益訴訟」の急増は、「刑事附帯環境公益民訴」の登場とその増加によるものであり、その背景として2018法律解釈第20条の影響が指摘されよう。また、2021年には「環境民事公益訴訟」の件数が2019年の半数以下に、そして「環境民事公益訴訟」の件数は5分の1以下へと急激に減少していることがわかる(2019年と2021年の統計数値の集め方は統一されており比較可能だと思われる)。

7) なお、図表2および図表3の数値のうち、2015年と2016年については「全国法院司法統計公報および関係する資料から得られたもの」であり(呂2017: 9)、それ以外については「中国裁判文書ネット」[中国裁判文書網]および「北大法宝」から収集したものとされており(呂2022: 233)、統計の取り方の違いで平仄の合わないところも一部ある。ここでは2016年以前と2017以降の数値を比較することはせず、その内訳の割合の変化を考察する。

図表 2 「環境公益訴訟」の内訳

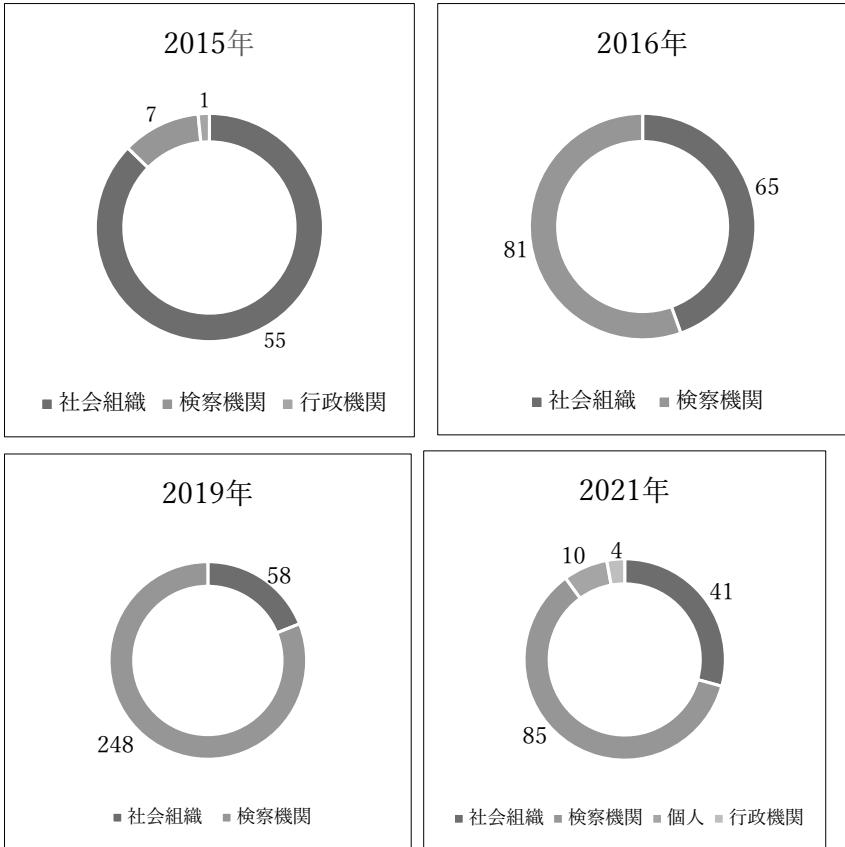


(出所) 2015年と2016年の件数は呂忠梅ほか『中国環境司法発展報告(2015-2017)』(人民法院出版社、2017年)、172頁より。2019年の件数は呂忠梅ほか『中国環境司法発展報告2019年』(法律出版社、2020年)、30頁より。2021年の件数は呂忠梅ほか『中国環境司法発展報告2021年』(法律出版社、2022年)、235頁より。

(注) 2017年、2018年および2020年の内訳は、それぞれの年の『中国環境司法発展報告』に記載されていないため、ここでの考察対象に含まれていない。また、2015年と2016年は提訴された訴訟の件数であるため、2年間の総数は208件となり、図表1の73件よりもかなり多い数値となっている。

図表3では、「環境民事公益訴訟」の原告の内訳の推移を示した。2015年における「環境民事公益訴訟」の原告は主に社会組織であったが、その翌年にはすでに検察院が「環境民事公益訴訟」の原告であった訴訟件数が社会組織を原告とする訴訟件数を上回り、2019年には検察院が原告の訴訟件数が8割以上となっ

図表 3 「環境民事公益訴訟」の原告内訳



(出所) 2015年と2016年の件数は呂忠梅ほか『中国環境司法発展報告(2015-2017)』(人民法院出版社、2017年)、181頁より。2019年の件数は呂忠梅ほか『中国環境司法発展報告2019年』(法律出版社、2020年)、30頁より。2021年の件数は呂忠梅ほか『中国環境司法発展報告2021年』(法律出版社、2022年)、242頁より。

(注) 2015年と2016年の数値は提訴された訴訟の件数、2019年と2021年の数値は判決や和解などにより終了〔結案〕した訴訟の件数である。また、2021年の数値は『中国環境司法発展報告2021年』ではパーセント(%)と総数が記載されていたため、図表には(総数)×(パーセントの数値)の数式で得られた数値を四捨五入して記載した。

た。2021年には社会組織が原告の訴訟の割合は上がっているものの、訴訟件数は2019年の58件から41件へと約3割減少している。

以上の統計数値から、2018年以降の「環境公益訴訟」の急激な増加は、2018法律解釈で認められた「刑事附帯環境公益民訴」の増加によるものであったと言えよう。また、「環境民事公益訴訟」および「環境行政公益訴訟」が2019年まで増加した要因は、主に検察院による提訴の増加によるものであることも傾向として示された。さらに、2015年の環境保護法改正当時に期待されていた社会組織による訴訟参加については大きな増加は見られず、近年はむしろ減少傾向にあることも明らかとなった。

2. 党・政府の環境政策と「環境公益訴訟」の位置づけ

習近平政権では党の指導が強化されつつあり、それは「環境公益訴訟」にも影響を与えているように見える。2012年11月に中共中央の総書記に任命された際の習近平の「党政軍官民、東西南北中、党がすべてを指導する」というフレーズは、その後の党の指導の強化を予見させるものであった。2017年10月には党規約に「中国共産党の指導は中国の特色ある社会主義の最も本質的な特徴である」という文言が加筆され、それは2018年3月に改正された憲法の第1条にも書き加えられた。このような習近平政権下における環境政策の変化と、そこにおける「環境公益訴訟」の位置づけを明らかにすることは、前章で検討した訴訟件数の推移の背景について考察を深めるうえで不可欠であろう。

ここでは主に中共中央と国務院が連名で発した通達等をもとに、習近平政権下の環境政策の特徴とそこにおける「環境公益訴訟」の位置づけの明確化に努める。環境問題に関して中共中央と国務院による連名通達が発せられるようになったのも習近平政権以降であり、特に習近平政権第2期以降（2017年～）には、中共中央と国務院各々の運営業務担当組織である中共中央辦公庁と国務院辦公庁から発せられる環境関連の通達等が増加している。ここでは、主に中共中央と国務院が発した5件の通達を対象に、1) 主題、2) 指導思想と党の指導、3) 具体的施策と目標、4) 実効性確保措置と「環境公益訴訟」の位置づけ、の4点にわけてその特徴を考察する。

5件の通達等の通達年月、「通達名」、〔原語〕、および（略称）は以下に示す通り。

2015年4月「生態文明の建設の推進を加速することに関する意見」〔中共中央国务院關於加快推進生態文明建設的意見〕（「2015意見」）

2015年9月「生態文明体制改革全体構想」〔生態文明体制改革総体方案〕（「2015年構想」と呼ぶ）

2018年6月「生態環境保護を全面的に強化し汚染防治の攻略戦を断固として戦い抜くことに関する意見」〔關於全面加强生態環境保護堅決打好汚染防治攻堅戰的意見〕（「2018意見」）

2021年11月「汚染防治の攻略戦を掘り下げて戦い抜くことに関する意見」〔關於深入打好汚染防治攻堅戰的意見〕（「2021汚染防治意見」）

2021年11月「新發展理念を完璧に正確に全面的に貫徹しカーボンニュートラルの業務を実行することに関する意見」〔關於完整準確全面貫徹新發展理念做好碳達峰碳中和工作的意見〕（「2021CN意見」）

2-1. 主要課題の変化

5件の中共中央および国务院の通達名を上から順に見ていくと、2015年の主要課題が「生態文明の建設」であったのに対して、2018年には「汚染防治の攻略戦」へと移行し、2021年も同じ課題を掲げていることが分かる。「汚染防治の攻略戦」という用語を用いた「2018意見」では、中国が「新時代」へと移行したことを強調し、この「新時代」における中国の生態環境は「困難と挑戦」に直面しており、「経済社会發展と生態環境保護との間の矛盾が突出」しており、「すでに環境容量の上限に達しつつある」と極めて厳しい現状認識を示している。このように厳しい現状を強調し、「攻略戦」という緊急事態に限定して使用される用語を使用することにより、国民に環境政策への協力を訴え、「監督管理の強化」を正当化している。汚染処理を強化し、力を込めて困難を「攻略」し、「シンボリックな重大戦役に勝利し」、それによって人民に「良好な生産生活環境を作り出そう」と呼びかけ、市民生活への「監督管理の強化」を正当化する、「攻略戦」はこのようなレトリックのキーワードとなっている。

2-2. 指導思想と党の指導

党の政策文書には必ず冒頭に指導思想が述べられるが、2015年までと2018年以降とはこの指導思想が変化している。2015意見と2015構想では過去の指導者のテーゼである「鄧小平理論、“3つの代表”重要思想、科学的発展観」を掲げたのちに、「習近平総書記の一連の重要演説の精神」とのみ言及されているのに対して、2018意見では過去の指導者には触れることなく、「習近平の生態文明思想」という新たな指導思想が単独で提示され、これは2021汚染防治意見および2021CN意見でも踏襲されている。

2018意見の第2章では、この「習近平の生態文明思想」を唱道する習近平の全能性が強調されている。その内容は習近平政権下の環境政策の性質を理解するうえで重要であると思われるため、少し長いが一文を全て訳出する。

「習近平書記は中華民族の伝統文化を伝承し、時代の潮流と人民の願いに順応し、中国の特色ある社会主義および中華民族の偉大な復興の中国の夢を堅持して発展させるという戦略的高度に立ち、なぜ生態文明を建設するのか、どのような生態文明を建設するのか、どのようにして生態文明を建設するのかなどの重大な理論および実践上の問題について掘り下げて回答し、生態文明建設および生態環境保護を力強く指導することによって歴史的成果を取得し、歴史的変革を生じさせた。」

上記のように、2018意見における「習近平書記」は「中華民族の伝統文化を伝承」すること、「時代の潮流と人民の願いに順応」することができるだけでなく、「どのようにして生態文明を建設するのか」という問いに対する理論的且つ実践的な答えも持つ、傑出した人物であることが強調されている。そして、その指導によって「歴史的成果」と「歴史的変革」をもたらされたという。

2018意見は、このように「習近平の生態文明思想」の魅力を強調し、この思想のもとに「党の指導を全面的に強化する」ことを正当化する。ここでの党の指導の強化には、責任の明確化と責任体制の強化が含まれる。責任の明確化に関しては、管轄区域内の環境の質について「責任リスト」(〔責任清單〕)を作成し、任務を関係部門に確実に分担すること、党と国家も迅速に「責任リスト」を作成

し公開すること、これらの実施状況は毎年、党と政府に報告すること、などが含まれている。

一方、責任体制の強化に関しては、「污染防治攻略戦」に関する地方の取り組みの成果を客観的に評価し、地方の指導者の政治業績に取り入れること、さらに環境保護の立法と法執行の目標達成状況、環境の質の変化、融資資金の使用状況、大衆の満足度などについて広く業績評価対象とすることが明示されている。さらに、地方の指導者の任期終了時に就任前後の自然資源の変化を審査し、審査結果は人事評価の根拠とするとされている。周知のとおり、中国では一定以上の地方の党・政府幹部は選挙で選ばれず、このような人事評価によって配属や処遇が決められている。したがって、党と政府によって定められた「法執行の目標」、「環境の質」、「融資資金の使用状況」、さらに「大衆の満足度」についてさえ、地方の党・政府幹部にとってノルマのような存在となり、可能な限りポジティブにするインセンティブが常に働いている。

2-3. 具体的施策と目標

実施すべき施策についても、2015年の通達等と2018年以降とは大きく異なっている。2015年意見では、施策の分類が「国土開発計画の改善」、「技術イノベーションと構造調整による発展の質の向上」、「資源節約循環の推進と資源利用の根本的変革」、「自然生態系保護の強化」とされており、列挙されている施策も原則的なものが多い。一方、2018意見では合計19の施策群が、省資源・低炭素、大気、水質、土壌、生態系の5つの領域に分類され、このうち污染防治に関する3領域（大気、水質、土壌）については「戦い」としての性質が強調され、それぞれ「藍天防衛戦」、「碧水防衛戦」、「浄土防衛戦」、というタイトルが付された。2021 污染防治意見でも同様の分類方法が継承されている。

「防衛戦」と命名された2018意見の施策は、2015意見に比べてより具体的となり、また多くの施策に数値目標が設定された。例えば、「藍天防衛戦」については「3年作戦計画」を編成し、「首都圏周辺、長江デルタ地域、渭河平原などの重点地区を主戦場とする」とし、汚染物質の排出削減のみでなく、石炭消費量の削減、小型ボイラーの淘汰、低硫黄ディーゼル油の使用などについてそれぞれ2020年末を期限とする数値目標が設定された。

「碧水防衛戦」においては水源地域における「攻略戦」として違法排出源の精査徹底、水質状況の四半期ごとの公開、都市における黒くて臭い水〔黒臭水体〕の消滅比率90%以上（首都圏、長江デルタ地域、珠江デルタ地域においては全面除去）、長江流域における劣5類（最も悪い）水質水域の改善、船舶の排出基準達成率100%、農村地域における生活廃棄物の処理率90%、トイレ普及率85%、化学農薬の使用量のピークアウト、畜産糞尿類の総合利用率75%以上、などの数値目標が設定された。

「浄土防衛戦」では、土壤汚染の管理と修復強化、ごみ分類処理、廃棄物処理・資源化について各々目標が定められている。土壤汚染については主にリスク管理のための施策が並んでおり、例えば、耕作土地の土壤質分類リストの編成、建設予定地の土壤汚染リスク管理・修復目録の作成、重点業種の企業用地の汚染状況の調査などがある。ごみ分類については、都市および町村の中心地区における生活ごみの処理を100%にすること、無秩序なごみ堆積所の整理・処理、一部都市におけるごみ分類処理システムの整備、ごみ焼却発電の発展強化などが列挙されている。廃棄物処理・資源化については、「ゼロ廃棄物都市」のパイロット事業の展開、廃棄物資源化の推進など国内対策とともに、「外国ごみの入境の全面禁止」も強調されている。

2021 污染防治意見では、これらの数値目標の達成状況を踏まえ、「攻略戦の更なる深化」を求めて新たな施策と数値目標が設定されている。注目される変化としては、2018 意見では「自然生態系保護の強化」とされていた章のタイトルが「自然生態系保護の強化」となり、その目標として新たに森林被覆率、草原、湿地に関する数値目標が導入されたほか、「原子力・放射能の安全」および重金属類の排出管理に関する項目が新たに設けられている。

2-4. 実効性確保措置と「環境公益訴訟」の位置づけ

本稿で考察対象とした中共中央と国務院による通達等では、必ず最後に政策の実効性を確保するための措置についての指示が置かれている。例えば、2018 意見および2021 污染防治意見では「生態環境ガバナンス」〔生態環境治理〕と呼ばれており、この「生態環境ガバナンス」については、2020年3月に中共中央辦公庁と国務院辦公庁の連名通達「現代環境ガバナンス体系を構築することに関

する指導意見」(以下、「2020 辨公庁意見」)が発せられている。ここでは、これらの通達における実効性確保措置の特徴と「環境公益訴訟」との関係について考察する。

2015 意見における実効性確保措置としては、まず法律法規の整備、環境基準体系の改善、自然資源の権利関係の管理、生態系レッドラインの遵守、経済政策の改善、市場メカニズムの活用、政治成績評価制度の確立、モニタリングの強化、法の執行強化などについての措置が列挙され、これらの措置と併記される形式で「公衆の積極的参加の奨励」が言及されている。その段落では、「各種環境情報を適時正確に発表し、公開範囲を拡大し、公衆の知る権利を保障し、公衆の環境権益を保護する」と明記されており、その後に「環境公益訴訟制度を確立し、環境汚染や生態系を破壊する行為に対して関係組織は公益訴訟を提起できる」とされている。このように 2015 意見では、「各種環境情報」の公表、公開範囲の拡大、「公衆の知る権利」の保障が明記され、さらに「公衆参加」の一手段として「環境公益訴訟」に言及されていることを確認できる。

これに対して、2018 意見における「生態環境ガバナンス体系」の章は「監督管理体系」から始まり、「経済政策体系」、「法治体系」、「行政能力体系」、「社会行動体系」の 5 項目が列挙され、「環境公益訴訟」は最後の「社会行動体系」の項目に登場する。2015 意見が最初に「法律法規の整備」であったのに対して、2018 意見では「監督管理」と「政策」が「法治」より前に置かれており、法よりも政策を重視していた時代に戻ったかの印象を受ける。その最初に言及されている「監督管理体系」の項目では、「分散した生態環境保護の職責を整理糾合し、生態系の保護修復および污染防治における統一的監督管理を強化する」とし、さらに「天地一体化した生態環境モニタリングネットワークを構築し、国レベルおよび地域レベルの環境の質の予警告および品質管理を実現する」と述べられ、環境とそれにかかわる人々の行動を厳格に管理マネジメントすることによって「污染防治の攻略戦」の勝利が目指されていることが分かる。

また、「生態環境ガバナンス体系」については、上述の 2020 辨公庁意見において、「党の集中統一指導を統領として堅持し、政府が主導する機能の強化を重視し、企業の主体性の深化を根本とし、社会組織および公衆による共同参加を更に上手く動員することを支えとする」とし、党の「集中統一指導」の下での各主

体の位置づけを明示し、ここで「社会組織および公衆」は「共同参加」に「動員」される対象とされた。

2018 意見における「環境公益訴訟」は、このような特徴を有する「ガバナンス体系」の最後に登場する「社会行動体系」の項目のなかで言及されている。この「社会行動体系」に関する項目は、国民の啓蒙に関する指示から始まる。まず「生態環境保護」を「国民教育体系および党・政府幹部の研修体系に組み入れる」こと、「生態文化の普及」を促し、「党・政府機関が率先して省エネ環境保護製品を使用する」よう指示している。その他、污水处理施設が大衆の「参観」を受け入れること、汚染排出者の責任を強化すること、企業が環境保護のために資金を投入して「主体的責任」を果たすこと、そして重点汚染排出企業の自動モニタリング設備を環境行政と連結し、その情報を公開するよう指示し、これら「社会行動体系」の記述の最後に「環境保護社会組織」および「環境公益訴訟」について以下のように言及する。

「環境保護社会組織およびボランティア隊の規範的で健全な発展を推し進め、環境保護社会組織が法に依り生態環境保護公益訴訟などの活動を展開するよう導く。」（訳者注：「導く」の原語は〔引導〕。）

上記の文言から、2018 意見における「環境公益訴訟」は、党の指導に照らして「規範的」で「健全」で「法に依り」展開されるもの、ということになる。 「導く」の主語が党であることは全体の文脈から明らかである。

2021 污染防治意見における実効性確保に関する章は「生態環境ガバナンス現代化レベルの向上」と「組織的実施の強化」に分かれており、「環境公益訴訟」への直接の言及は無くなった。もともと「組織的実施の強化」の第2項目では、「各クラスの法院と検察院は環境司法を強化する」という指示がある。「環境公益訴訟」はこの「環境司法」に含まれると解することも可能であるが、その検証は最高法院および最高検察院が発する政策文書について詳細に検討する必要がある。ここでは、2021 污染防治意見において「環境公益訴訟」に直接言及されていないことのみ指摘しておく。

なお、2021 污染防治意見の「生態環境ガバナンス」の章では、最初の項目が「生態環境法治の保障の全面的強化」というタイトルで、「違法犯罪行為に対する厳しく重い処罰」、「地域間での法執行の協力深化」、「上乘せ基準の促進」、およ

び「行政による法執行と刑事司法との連携強化」などの内容を含む。これらの記述から、環境関連の違法行為に対する厳罰化の方針、および行政、公安、検察院が協力し連携して事件を処理する仕組みの構築が目指されていることが分かる。また、環境モニタリングの強化に関しても、IT、AI、ビッグデータなど新たな技術の活用によって汚染源のモニタリングを強化し、データの正確性を確保するよう指示している。

2021CN 意見においても「組織的実施の強化」の章が最後に登場するが、「環境公益訴訟」に関する言及は見られず、「環境司法」に関する記述もない。但し、最初の項目が党の指導に関するものであることは共通しており、「炭素排出量のピークアウトとカーボンニュートラルにおける党中央の集中統一指導を強化する」と指示されている。

おわりに

最後に、中国の環境政策の特徴とその変化、それが「環境公益訴訟」に与えた影響について要点を整理する。

まず、「環境公益訴訟」の訴訟件数は2018年に前年比約11倍に急増したが2021年には減少に転じており、訴訟件数が急増したのは「刑事附帯環境公益民訴」の増加によるものであった。また、「環境行政公益訴訟」の原告は検察院に限定され、「環境民事公益訴訟」の原告の割合も検察院が「社会組織」を上回り、検察院が「環境公益訴訟」の「主戦力」と呼ばれるようになってきていることを指摘した。

検察院による「環境公益訴訟」への参加は、2014年の18期4中全会決定における党の方針の明示が端緒となり、その後のパイロット事業を経て2017年に改正された民事訴訟法および行政訴訟法、さらにその翌年に最高法院と最高検察院から出された2018法律解釈が法的根拠とされている。この2018年法律解釈第6条において、「公益訴訟」における検察院は「行政機関およびその他の組織、公民」に対して「証拠資料を調査し収集すること」ができるなど、特別な権限を与えられている。

党・政府の環境政策と「環境公益訴訟」との関係については、2015意見と

2018 意見の違いを中心に、以下の点を指摘した。まず、2018 意見では「污染防治の攻略戦」という名の「戦い」や緊急性が強調され、首都など重要な地域は「主戦場」と呼ばれ、このような緊急性を背景に「党の指導の強化」および「監督管理の強化」が進められている。次に、同じく 2018 意見において指導思想として「習近平の生態文明思想」が神格化され、党のトップとしての「習近平書記」が環境分野においても「理論」と「実践」のすべてに精通した傑出した指導者とされるようになった。3 つ目に、2018 意見では 5 つの保全領域のうち大気、水質、土壌の 3 領域の政策に「防衛戦」というタイトルが付けられ、具体的な措置とそれにかかわる数値目標が設定され、さらにこれらの数値目標の達成状況を審査し、党および政府幹部の人事評価に反映させる「責任体制の強化」が指示された。4 つ目に、2015 意見では「公衆の知る権利」が明記され「公衆参加」の手段として「環境公益訴訟」が言及されていたのに対し、2018 意見では「天地一体化した生態環境モニタリングネットワーク」の構築や「環境の質の予報警告および品質管理」の実現など「統一的監督管理の強化」が指示され、このような「統一的監督管理の強化」の一環として「社会組織および公衆」は「共同参加」に「動員」される対象として位置づけられ、「導き」によって「規範的」で「健全」な「環境公益訴訟」を「展開する」こととされた。2021 污染防治意見では「環境公益訴訟」に言及されておらず、一方、違反に対する厳罰化や新技術を利用した「モニタリングの強化」など、「監督管理の強化」が指示されている。

「環境公益訴訟」が 2018 年以降急激に増加したのは、「監督管理」強化の一環として検察院が「刑事附帯環境公益民訴」の活用を進めたからであり、他方、「動員」される対象となった「社会組織」による「環境民事公益訴訟」は逆に減少している。

なお、污染防治に関する「攻略戦」が展開されるなか、最高法院および最高検察院からは環境関連訴訟に関する「指導案例」や「典型案例」がいくつも出され、「環境司法」に関する通達も出されている。これらに関する検討をもとに、中国における環境関連訴訟について、また今回は検討されなかった被害者救済についても、さらに考察を深めていきたい。

謝辞 本研究は、科学研究費補助金・基盤研究 C (JSPS 科研費 JP19K12463) の助成を受けたものである。

参考文献

- 粟津光代 (2008) 「中国における刑事附帯民事訴訟 (2)」産大法学、42 (3), 21-44 頁。
- 磯野弥生 (2016) 「中国環境法における参加と環境公益訴訟の前進と課題」環境と公害 45 (4), 46-51 頁。
- 汪勁 (櫻井次郎訳) (2007) 「中国環境公益訴訟の現状と課題」龍谷法学、40 (3), 667-687 頁。
- 王燦発 (曾天, 大久保規子訳) (2015) 「中国「環境保護法」改正後の環境公益訴訟：新たな挑戦と展望」阪大法学、65 (4), 133-156 頁。
- 大塚健司 (2017) 「中国の環境政策実施過程における公衆参加の新展開—環境公益訴訟制度の導入—」環境経済・政策研究、10 (1), 48-50 頁。
- 奥田進一 (2013) 「中国の環境公益訴訟～進む法整備の背景を探る～」Science Portal China, https://spc.jst.go.jp/experiences/chinese_law/13016.html
- 片岡直樹 (2014) 「中国環境法の現状と課題—改正「環境保護法」が示すもの」環境法研究、2, 1-24 頁。
- 片岡直樹 (1997) 『久留米大学法政叢書 4 中国環境汚染防治法の研究』成文堂。
- 邱昌茂 (2021) 「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」北大法学論集、72 (2), 139-200 頁。
- 邱昌茂 (2021) 「中国における環境公益訴訟の現状と課題 (2)：「環境損害」の回復をめぐる」北大法学論集、71 (6), 191-254 頁。
- 邱昌茂 (2021) 「中国における環境公益訴訟の現状と課題 (1)：「環境損害」の回復をめぐる」北大法学論集、71 (5), 111-166 頁。
- 櫻井次郎 (2014) 「中国の公害環境訴訟」環境法研究、2, 169-192 頁。
- 文元春 (2017) 「中国環境公益訴訟における適格原告についての覚え書き—関連政策法規を中心に—」早稲田法学、92 (3), 133-158 頁。
- 山田浩成 (2021) 「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」一橋法学、20 (1), 449-472 頁。

中国における「環境公益訴訟」の変化とその背景

呂忠梅ほか（2022）『中国環境司法発展報告 2021 年』法律出版社。

呂忠梅ほか（2021）『中国環境司法発展報告 2020 年』法律出版社。

呂忠梅ほか（2020）『中国環境司法発展報告 2019 年』法律出版社。

呂忠梅ほか（2019）『中国環境司法発展報告（2017-2018）』人民法院出版社。

呂忠梅ほか（2017）『中国環境司法発展報告（2015-2017）』人民法院出版社。