



## 環境公益訴訟の実験と注目点

片岡直樹 (東京経済大学)

中国では、環境問題の法整備は、制度の運用実験を行い、それを元に制度改善を進める方法が採られてきました。環境問題の裁判でも制度実験が行われています。

2012年の民事訴訟法改正と2014年の環境保護法改正で、環境問題に対する民事公益訴訟が規定されました。一定の条件を満たした環境NGOは、社会公共利益を害する環境汚染・破壊行為者に対して、民事公益訴訟を提起できます。民間組織の公益訴訟が制度化される一方で、検察が環境公益訴訟を行う実験が始まっています。

2015年7月に全国人民代表大会常務委員会は、13の省・自治区・直轄市で2年間、検察が環境公益訴訟の実験的取組み(中国語で「试点工作」)を行うことを認めました。この実験では、検察は民事公益訴訟に加えて、行政機関を相手とする環境行政公益訴訟も提起できます。民事公益訴訟では、環境問題の原因者(個人、法人、その他の組織)に対して、侵害停止・妨害排除・危険除去・財産返却・原状回復・損失賠償を請求できます。行政公益訴訟では、権限のある行政機関の違法な権限行使と権限不行使に対して、行政の違法行為の取消し・法定職責の履行・行政行為の違法や無効の確認を、検察が公益訴訟人として裁判所に請求できます。2年間の制度実験の後、成果があった実践については立法対応が予定されています。

裁判を担当する裁判所の取組みはどうでしょうか。中国の最高裁判所は2014年6月、環境と資源に関する裁判活動を強化するという「意見」を發布しました。民事訴訟法と環境保護法の改正を受けて、環境民事公益訴訟に裁判所が積極的に取組むべき具体的内容が示されました。また裁判所に環境と資源に関する専門の法廷を設けるなど、司法体制の改革・整備を進めることとされ、最高裁自身は同月に環境資源法廷を設立し、地方でも設立が進められています。

環境問題で裁判を行うときのハードルとして法律の専門知識のほか、問題の原因・結果の関係や、被害・損失などの評価について専門的技術・知識が必要で、その証明のための費用負担が大きな解決課題となっています。環境民事公益訴訟でも、これが提訴の障害となっていることが指摘されてきました。検察の公益訴訟実験では、強権的な事実説明権限は認められていませんが、行政機関や関係者は検察に協力しなければならぬとされています。検察は、刑事事件の捜査・起訴などの職務を執行しているときに、社会公共利益を害する環境汚染を発見した場合に、民事公益訴訟を提起できます。行政公益訴訟が提起できるのは、生態環境と資源保護で行政が職権の違法行使などを行っていることを発見した場合です。したがって刑事事件の捜査で検察が事件解明の作業を進めていることは、裁判での証明作業にはプラスとなり、先に挙げた裁判のハードルを下げるかもしれません。

社会公共利益の実現が目的ですから、検察による環境公益訴訟は合理的かもしれません。裁判のハードルの関係で、提訴主体が権力機関であることは手段合理性もあるかもしれません。ただ中国では検察が裁判の再審請求権を持っているので、裁判での環境公共利益に関する判断が、実質的に検察の取組みに依存することになるかもしれません。また検察と裁判所が公益訴訟という負担(人的・時間的負担)が加わることで、環境汚染や環境破壊で深刻な被害を受けている個人・集団・法人などの裁判による救済が、スムーズに進行しないという影響が出るかもしれません。同一原因による環境問題で公共利益と私的利益の区分はどう行われ、そして原因者の負担能力との関係からは、どの利益の救済が優先されるのか。来年6月末、どういった実験成果が出るのか、注目したいです。

## 王燦発先生とCLAPVの 見聞録 2014〜16

相川 泰 (公立鳥取環境大学)

ここ数年の間に、王燦発先生が来日される予定が急遽中止になったことが少なくも2回ありました。それだけに8月に王先生の来日と講演が実現したことは、それ自体、貴重なことでした。

私も1998年の初対面以来2010年夏までは毎年お目にかかっていたのが、その後4年間は空白にしてしまいました。2014年9月上旬に訪問したときは、王先生がフィリピンでのマグサイサイ賞の受賞式から戻られた直後でした。このとき王先生はお土産話もそこそこに、当時は改正後未施行だった環境保護法の環境公益訴訟の条文の解釈につき、パソコンに届いたばかりの最新情報をモニターに示し、政府系以外(草の根)の環境NGOも環境公益訴訟を起こせるようにすべき、というご自身の主張が通ったことを、一緒に確認させて下さりました。私は直前の時期に、北京・天津の主な環境NGOを訪問調査し、各団体から連日、高い関心を聞かされていたのです。

その1年半後の今年3月にも訪問し、このときは既に「自然の友」をはじめ複数の草の根の環境NGOが前年内に40余件の環境公益訴訟を提起していたのですが、王先生からは、その多くに王先生率いる公害被害者法律援助センター(英語名: Center for Legal Assistance to Pollution Victims。以下、CLAPVと略)が直接・間接に

加わっていると聞きました。CLAPV自体は公益訴訟を起こす資格を持たない一方、公益訴訟を起こす資格はあっても能力がない環境NGOも多数あり、そうした団体が起こす公益訴訟への弁護士への派遣、助言、相談対応をしているというのです。また、団体内に弁護士がいる環境NGOも、その弁護士はCLAPVによる研修を受けたことがあつた場合がほとんどです。他の団体を訪問しても、CLAPVが中国(草の根)環境NGO界の法律顧問的な存在になっていることがわかります。

講演会の際に出た、中国の環境訴訟が具体的にどういうものかわからない、という疑問は、数年ぶりに王先生の講演を聞く立場からも、もつともなものでした。王先生としては、近編著『中国環境訴訟典型事例と分析』を読んで欲しい、と言いたいところだったかも知れませんが、ただ、同書も含め、すでに20年近くに及んでいるCLAPVの活動経験を、法政策の発展や、他の環境訴訟の変遷と照らし合わせて位置づける歴史的な分析はまだ不十分で、今後の課題といえそうです。

そのほか、環境専門法廷が熱心な院長がいる法院には設置される一方、その人が離任すると廃止されるなどの話に透けて見える「法治」をめぐる「人治」ぶりも印象的でした。同じことは、一時的に同趣旨の団体ができたことはあったものの、継続的には類がないCLAPVという存在にもいえます。とはいえ、いくら課題や問題点があつても、「環境公益訴訟」や「環境専門法廷」が制度化されていること自体、日本から見れば中国の方が先進的ともいえることは、注意を要します。



2014年マグサイサイ賞のポスター



上海の被害者からCLAPVに贈られた中国式ペンナント



マグサイサイ賞の賞状を手にする王燦発先生

「環境訴訟の現状と展望」と「改正環境保護法の評価」について  
—王燦発教授（中国政法大学）によるご報告の紹介—  
櫻井次郎（神戸市外国語大学中国学科准教授）

はじめに

今回は第二回日中環境サロン（大阪弁護士会館、八月五日）の内容をご紹介します。サロンには北海道や名古屋など遠方から来られた方もおられ、会場の椅子が全て使用されるほどの盛況ぶりでした。

サロンでの報告のため、一頁目で相川先生よりご紹介の王燦発・中国政法大学教授にご来訪いただきました。以下では、王教授による二つのご報告と質疑応答についてご紹介します。

① 環境訴訟の現状と展望

環境訴訟に関する報告は、(一) 現状、(二) 現状の背景、(三) 今後の展望の三部構成でした。

(一) 現状

王教授がまず指摘されたのは、「環境訴訟の数が少ない」ということです。中国の環境汚染の深刻さは中国国内でもすでに広く認識されている一方で、行政から公表されている「環境紛争」の数に比較して、紛争が裁判に持ち込まれるケースは少ないようです。また、最高人民法院が公表している環境訴訟の内訳をみると、その七割が環境刑事訴訟であり、民事と行政はそれぞれ十七%、十三%を占めるに過ぎないとされています。つまり、一般の市民が公害発生源を訴えるケースは環境訴訟全体の二割に満たず、更に少ないということになります。

もっとも、全体の数は少ないながら、環境訴訟は2012年以降、増加する傾向にあると王教授は指摘し、この点を強調しておられました。

(二) 現状の背景

環境訴訟が少ないことに関して、王教授は以下のような社会的背景を説明されました。

まず、地方保護主義による不当な司法への関与です。ある地域で広域汚染事件が発生した際、何人かの弁護士が被害者の支援をしようとしたのですが、当地の人民法院が訴状を受理しないことがあったそうです。

次に、環境訴訟のコストが高いという要因が関係しているようです。訴訟コストが高くなる原因は、裁判官が法院鑑定に依存する傾向があり、その鑑定費用が高額で当事者はその負担を理由に訴訟を諦めるケースもあるそうです。



王教授を招いての日中環境サロンの様子

三つ目は、証明の困難さです。環境訴訟において、損害の大きさや加害行為と損害発生との因果関係を証明するためにはさまざまなデータが必要ですが、当事者が自ら収集作成したデータや、当事者が業者に委託して得たデータは、ほとんどの裁判で証拠として採用されないそうです。そのため、被害者は環境保護行政の研究機関等にモニタリングを依頼せざるを得ないのですが、地元企業への配慮からなかなかモニタリングをしてもらえず、データも公表してもらえないそうです。この他、地方政府が見舞金の拠出、医療費の補助、工場の一時的閉鎖など行政的手段での解決を図ると、被害者もこれに従うケースが多いそうです。

一方、二〇一二年以降に訴訟が増加する傾向について、王教授はまず政治的背景、具体的には中国共産党第十八回全国代表大会において「生態文明建設」が強調されたことを指摘されました。また、この時期に各地の人民法院で専ら環境訴訟を担当する環境法廷が増えたこと、二〇一一年の刑法改正を受け二〇一三年に最高人民法院と最高人民法院检察院が環境破壊罪の適用に関する法律解釈を定めたこと、そして環境NGOや弁護士の活躍などについても言及されました。

また立法面では、二〇一二年の民事訴訟法の改正後、二〇一四年の環境保護法は改正後、公害被害によって直接法益を侵害されていない環境NGOも公益訴訟を提起できるようになりました。

(三) 今後の展望

今後の環境訴訟について王教授は、以下の四つの展望を示されました。まず、環境訴訟はますます増えていくだろう、と述べています。その理由として、民事訴訟法の改正によって環境訴訟案件の受理が比較的容易になったこと、一般の人々の権利意識が高まっていること、環境行政の執行が厳格になること、司法鑑定に関する制度が整備されること、などが挙げられました。

他方、公害病の被害者による訴訟は「緩やかに」増加すると述べられました。ここで「緩やかに」という表現を使った理由は、公害病が発生しているにもかかわらず、官僚が訴訟後の結果を心配するため、公害病案件は「迅速で大量」には増加しないと思われるからです。スライドには各地の公害被害に関する事例の紹介もありました。環境訴訟全体としては増加する見込みを示しつつ、訴訟による公害被害者の救済については冷静に現状を分析しておられる点が印象的でした。

また、環境公益訴訟については、さらに一歩発展するという見込みを示されました。改正環境保護法が施行されてから一年以内に五十一件の環境公益訴訟が提起され、今年六月までに九十三件まで増加しているそうです。そして最後に、地方の法院に環境訴訟を専門に担当する環境法廷が次々に設立されていることに期待を寄せていました。

② 改正環境保護法の評価

中国で「史上最も厳格な環境保護法」と喧伝されている同改正法について、王燦発教授は「実施状況評価グループ」を設立し、その主任として各地でのヒアリングやデータ分析を実施し、今年七月には王燦発主編『新《環境保護法》実施状況評価報告』が中国政法大学出版会より刊行されました。今回の報告は、このように本格的な状況調査をもとにした評価であり、予定した報告時間を若干超過してしまっただけで内容豊富でした。

報告は、①評価の背景、②結論、③課題、④提言の四部構成でした。このうち、結論については以下の五つが指摘されました。

(一) 広範な宣伝と研修によって社会的意識が高められ、改正環境保護法を実施する基礎を提供した。

(二) 大量の関係規定と基準の制定、及び地方政策の整理が改正環境保護法の実施を促した。

(三) 環境影響評価の厳格な実施、地方政府に対する問責制度、環境公益訴訟の制度化などが、経済発展スタイルの転換を促した。

(四) 改正環境保護法によって導入された新たな措置が効果的に実施されている。

(五) 企業の環境意識は向上しており、特に大企業は中小企業よりも情報公開が進んでおり、基準達成率も比較的高い。

また、残された課題についても、以下の五点が指摘されました。

(一) 地方政府による「保護主義」。未だ環境法執行上の最大の阻害要因。

(二) 関係法規の制定の遅れ。制度実施に影響を与えているケースがある。

(三) 環境行政能力の限界。

(四) 政府の各部門間の協調と情報共有の欠如。

(五) 環境情報公開の不徹底。

③ 質疑応答

質問は多数寄せられ途切れることがなく、内容も関心の高さを示すものばかりでした。例えば、「公益訴訟に関する民法55条では、環境問題についてのみ原告範囲を広げることに成功した」という専門性の高い指摘もありました。

また、「日本の環境法と中国の環境法の特徴の違いは？」という質問に対し、王教授は「日本の環境法の発展は公害訴訟を通して整備されて来たが、中国では民事訴訟や公衆の力ではなく、政府が主導して発展させて来たという特徴がある」と答え、「中国では汚染の防止と処理により生態破壊の減少を目標とするのに対し、日本では環境がより良くなることを目標としている」という違いを指摘されました。中国の環境政策の特徴を見事に言い表しているように思います。

