

第1章

中国における環境公益訴訟と公衆参加

——権威主義体制下での制度改革——

大塚 健司

はじめに

中国の環境政策の長年の課題のひとつは、「法に依拠せず、規定に従わず、法の執行が厳しくなく、違法を追及せず、権力で法に代える」という状況を解消し、地方レベルでの環境政策の実効性をいかに改善していくかという「後発の公共政策」(序章)が抱える法執行問題である。これに対して、政府、全国人民代表大会、報道機関の協調による上から下への監督検査活動が開始されたが(大塚 2002)、問題の解消には至っておらず、その後も政府主導で全国的な監督検査活動が続けられた(大塚 2005)。さらに近年では、環境違法行為や不作為に対する党・政府幹部の責任を追及する問責制度が導入されるなど、党・政府が一体となって政治的な圧力による法執行問題の解決に力が入れている(大塚 2015)。中国で環境法・政策を日常的に執行するのは中央・地方の各級政府と各級政府に設置された環境行政組織であるが、この法執行問題がなかなか解消されていないことは、上からの政治的圧力による対応の限界を示している。

他方で、法執行問題について上からの取組みの限界を克服すべく、下からの参加や監督を促すアプローチ——情報公開と公衆参加——も合わせて模索されてきた(大塚 2005)。1992年にブラジルのリオ・デ・ジャネイロで開か

れた国連環境開発会議において採択されたりオ宣言の第10原則で情報へのアクセス、政策決定過程への参加、司法・行政手続きへの効果的なアクセスという3つの”access principles”（参加原則）が必要であるとされたが、中国でもこうした国際的な環境政策の潮流に呼応しながら、環境政策において情報公開と公衆参加が一定程度促進されてきた（大塚 2008a; 磯野 2016）。しかしながら中国は、共産党の一党支配による社会主義体制を維持しており、個人による言論や活動、さらには民間社会組織の活動に対して社会治安の維持やスパイ活動の取締まりという点から監視が行われている（大塚 2012）。また、国家によるマクロな経済コントロール下にあるにもかかわらず、地方レベルでは経済成長志向が強く、汚染企業が地方権力に庇護されることから、下からの参加や監督が権力から抑圧されることも少なくない（大塚 2008b）。

このような法執行問題を抱えるなか、25年ぶりに改正され、2015年1月1日から施行された改正環境保護法では、第5章として「情報公開と公衆参加」が新たに設けられ、第53条に、「公民、法人、およびその他の組織」が、「環境情報の取得の権利」「環境保護への参加」「環境保護への監督」の権利を有すると規定された（片岡 2014,12; 汪勁 2015）。

さらに改正環境保護法では、環境公益訴訟制度が新たに導入された（櫻井 2014; 王 2015; 王燦発 2016; 磯野 2016）。これにより、原告適格が拡大され、一定の条件を満たした「環境保護公益活動に従事する社会組織」（環境 NGO）が各地の環境汚染や環境破壊に対する公益訴訟を提起することが可能となり、2015年の1年間だけでも30件以上の訴訟が提起された（王燦発 2016, 99-103）。これは、改正環境保護法第5章第53条で定められた上記の3つの権利と合わせて、リオ宣言第10原則が掲げた3つのアクセスの改善、ならびに中国の環境政策が抱えている法執行問題の解決がいかに進むかという点から注目される。

権威主義体制下の中国が抱える環境政策の法執行問題に対して、改正環境保護法で制度化された環境公益訴訟にどのような役割と限界がみられるの

か。またそのなかで、公衆参加はどのように行われており、その課題は何か。本章では改正環境保護法制下での環境公益訴訟制度の導入を、中国が環境政策の初期形成過程から抱えていた法執行問題の解消に向けた制度改革ととらえ、その到達点と課題について、文献調査および実地調査によって明らかにする。

以下、第1節で中国の環境政策における情報公開と公衆参加、第2節で環境訴訟の特徴についてそれぞれ述べる。次に第3節にて環境司法の専門化と環境公益訴訟の試行、続いて第4節にて改正環境保護法施行後の環境公益訴訟の展開について検討する。そして第5節にて環境公益訴訟における公衆参加の展開と課題について、環境NGOの役割に注目して検討を行う。最後に本章のまとめを行うとともに、今後の検討課題について述べる¹⁾。

第1節 中国の環境政策における情報公開と公衆参加

中国における環境政策は、1970年代から全国で深刻化しつつあった水汚染や大気汚染をはじめとする環境問題に対して、党・政府の指導幹部がその重大性を認識し、その意向を受けた関係行政部門が対応を始め、それが環境行政や環境法規の形成につながっていくというかたちで始動した（大塚2006）。すなわち、政策形成の初期段階では、日本や欧米民主主義国家のように、人々の問題解決要求の高まりを受け、政治・社会問題として環境政策に取り組まざるを得なくなったという発展経路をたどったわけではなかった。しかしながら、中国の環境政策の初期形成過程においても、日本をはじめ

1) 本章はアジア経済研究所の研究事業のほか、三井物産環境基金「アジア版オーフス条約に向けた提言——環境正義実現のための国際連携構築——」プロジェクト（2014～2016年度、代表：大久保規子・大阪大学教授）の助成を得て実施した現地調査および筆者が収集した関連資料に基づいている。また本稿の一部は、大塚（2017）で発表しているが、本稿はこれを大幅に加筆修正したものである。

めとする先進工業国の取組みを見聞していた一部の指導幹部の中に、環境政策の実効性を確保するためには、行政だけではなく、情報公開や公衆参加の役割が重要であるという認識があったこともまた事実である²⁾。

中国は1949年以来、共産党の一党支配による社会主義体制を維持している。中国は建国初期の急進的な社会主義思想に基づく計画経済から、1970年代末から1980年代にかけて改革・開放路線へ転換を遂げ、その後、市場経済化のなかで法治国家の形成に向けたさまざまな制度改革を進めている(唐2001)。しかしながら現在に至るまで、一貫してその体制維持が最優先の政治課題となっている。中国の環境政策における情報公開と公衆参加を考える場合には、一方で一党支配による社会主義体制の維持、他方で市場経済化と諸制度の改革という2つの異なるベクトルの動向をみていくことが必要となる。

中国の環境政策において公衆参加が活発化するようになったのは、1990年代以降に、上から下への監督検査活動と環境保護キャンペーンが展開されてからである(大塚2002; 2005; 2008a)。環境法規と行政システムが整備されるにつれて、「法に依拠せず、規定に従わず、法の執行が厳しくなく、違法を追及せず、権力で法に代える」という法執行問題を解決し、地方レベルでの環境政策の実効性をいかに改善していくかが環境政策の大きな課題となっ

2) 1980年に中央電視台(中央テレビ局)で放映された「工業経済と企業管理の基本知識講座」で当時の国務院環境保護領導小組弁公室副主任であった曲格平(後に初代国家環境保護局長)は、先進国が環境改善に成果を上げた要因として、(1)人々が強く公害に反対したため、統治者がこれを無視できなくなり、一連の厳しい環境法規・基準が制定されたこと、(2)厳しい環境法規のもと、工業界が無公害・低公害技術の研究に力を入れ、技術革新が促進され、環境改善と同時に資源・エネルギーの節約による生産効率の向上を実現させたこと、(3)一定の経済的基礎があったこと、を挙げている(曲格平1984, 295-298)。また、1984年11月に開かれた国務院環境保護委員会第2回会議において当時副総理であった李鵬は、北京、天津、ハルビン、洛陽などの環境保護事業に関する報告を総括して、(1)地方政府首長の強いリーダーシップ、(2)環境汚染が深刻で大衆の要求が激しい問題に対する断固とした措置、(3)テレビ、ラジオ、新聞などのマスメディアを通じた宣伝活動と大衆による監督、などの点を強調している(国務院環境保護委員会弁公室1988, 38-40)。

てきた。それに対して、党・政府主導で1993年から地方レベルでの環境政策の実施状況に対する監督検査活動が展開されるとともに、新聞、テレビ、ラジオといった主要メディアを通じての環境保護キャンペーンが促進されるようになった（大塚2002）。その環境保護キャンペーンが以下のように公衆参加を促進した。

第1に、環境保護キャンペーンをとおして、地方レベルでの違法行為などの事件性のある報道が一定程度暴露されるなか、人々の環境問題への関心が高まり、環境行政部門に問題解決を求める声も増えていった（大塚2005）。全国の省級以上の環境行政部門に寄せられた環境問題に関する要求や提案の投書数の推移をみると、1990年代後半から増加を続け、2004年には60万通を突破した（中国環境問題研究会2007, 312-314）。近年では、環境行政部門への通報のための専用回線が設けられ、どこから誰でも24時間電話をかけることができるようになっており、さらにはスマートフォンをとおしてソーシャルメディア（SNS）のアプリケーションから、現場写真を含めて簡単に通報できるようになっている。2013年に全国の環境行政部門が電話、インターネット、投書および訪問によって受理した件数は121万3776件にのぼるという（王燦發・馮嘉2015）。

第2に、政府部門とは別に、知識人有志らが自ら進んで環境問題の解決に取り組むためのボランティア団体を結成して、環境NGOとして活動を始める動きがみられるようになった（大塚2012）。後述するように、環境公益訴訟で重要な役割を果たしている自然の友（1994年設立）や中国政法大学公害被害者法律援助センター（CLAPV, 1998年設立）、ジャーナリストが主体となって結成された緑家園ボランティア（1996年設立）もこの時期に設立されている。その後も、雲南省のメコン川上流域で活動しているグリーン・ウォーターシェッド（2002年設立）、水汚染が深刻化する淮河流域の癌などの疾病が多発している村落で活動している淮河衛士（2003年設立）、全国の自動環境モニタリングデータを地図形式で公表している公衆環境研究センター（Institute of Public and Environment Affairs: IPE, 2006年設立）など、多様

な環境 NGO が活動を展開している。中国の草の根環境 NGO は、中核的活動を担う団体代表個人、またはその代表を中心とした少人数のグループにより、実質的な運営がなされているが、自然環境の観察、工業汚染源の監視、訴訟支援など重要な活動の過程で多くのボランティアが参加していることが特徴である。民政部の統計によると、2013 年末時点で全国の生態環境関係の社会団体は 6636 団体、民間非営利団体（民弁非企業単位）は 377 団体、合わせて 7013 団体にのぼるといふ。2007 年には 5675 団体であった。この 6 年間で 1000 団体余り増加したことになる（李楯 2016, 259）。ただし、これらは民政部門に登録ができた団体のみであると考えられる。学会の分科会（以前の自然の友）や大学の一機構（CLAPV）として団体登記をしながら NGO として活動している団体を含めると、さらに多くなると予想される。

このように環境政策への公衆参加が活性化するなかで、「社会の安定」としばしば言及されるように、一党支配による社会主義体制の維持のために情報統制、言論規制、団体規制が行われており、公衆参加の機会や方法は制約されている。

第 1 に、社会的反響の大きい環境汚染問題に関する情報や発言について、公的メディアによる発信だけでなく、インターネットを通じた個人による拡散もコントロールされていることである。とくに近年ではミニブログ（微博）やウィチャット（微信）などのソーシャルメディア（SNS）がスマートフォンとともに急速に普及しており、公的メディアでは得にくい情報を入手したり、入手した個人が瞬時にフォロワーに拡散したりすることが容易になっている。SNS は日本同様、個人・団体だけでなく、公的メディアや政府部門によっても、情報発信や双方向のコミュニケーションツールとして活用されている。しかしながら、そうした SNS での発言や情報の拡散についても規制当局からシャットダウンされることがしばしばである。たとえば、2015 年 2 月 27 日、年 1 回北京で開催される全国人民代表大会と全国政治協商会議（两会）を控えて、元 CCTV 記者の紫静が中国の動画サイトで「ドームの下で」という大気汚染問題を告発・啓発する長編ドキュメンタリーを公開

し、2日間で2億回を超える再生を記録するという大反響を得た³⁾。しかしながら、3月2日、两会開催の前日に公式メディアに対する報道規制が敷かれ、国内サイトからは関連する動画や文章が削除された。ドキュメンタリーの内容は政権批判を直接含むものではないものの、これを見た人々の不満が党・政府に向かうことを恐れて、規制当局が閲覧不可としたと推察される。また2016年には、北京市の気象災害対応関連条例案に大気汚染が含まれていることに対して、専門家を交えてSNSで激しい議論が展開されていたが、大気汚染を気象災害とすることで政府が責任逃れをしようとしているのではないかという批判の声が大きくなってくると、その議論はシャットダウンされるようになったという⁴⁾。

第2に、団体の登記や活動への規制、さらには社会的影響力のある個人・有識者による活動への監視が、環境政策において公衆参加を促進する際に重要な役割を果たしうる環境NGOや有志の活動の足かせになってきたことである(大塚2015)。中国でNGOを設立するためには、社会团体や民間非営利団体というかたちで民政部门に登録することが可能であるが、それには「業務主管単位」といわれるその問題領域を管轄する行政部門(たとえば、環境NGOであれば環境行政部門)の認可が大前提とされてきた。2013年から業務主管単位の認可は不要とされたものの、一行政区域一部門一団体という原則は変わっておらず、すでに環境NGOとして登記されている団体がある場合には、同じ行政区域・部門では設立ができない。また地方支部もつくることは認められていない。NGOの活動を保障するための法的枠組が望まれるところである。現在のところ、2016年3月に第12期全国人民代表大会第4回会議で採択され同年9月から施行された慈善法を受けて、社会团体登記管理条例、民間非営利団体(民弁非企業単位)管理条例、および基金会管理条例

3) 2015年3月6日付けBBC中文網記事「特稿：柴静雾霾調查背後的政府与政治」による。

4) 2017年1月5日付けChina Digital Times記事(<http://chinadigitaltimes.net/>)による。

例の改正が検討されている⁵⁾。また、2018年8月には社会組織登記管理条例の草案が民政部から公表されたばかりである⁶⁾。

また2016年4月に、「境外非政府組織境内活動管理法」（いわゆる外国NGO管理法）が成立し、2017年1月1日から施行された。これにより、すべての外国NGOは公安部門に届け出が必要とされ、関係団体のなかには、そのために生じる事務・交渉コストをきらって撤退したものや、公安部門による恣意的な干渉があるのではないかと不安を感じているものがある⁷⁾。

さらには直接的な活動への介入・圧力が挙げられる。たとえば、2015年10月に日本の大学教員やジャーナリストを含むグループが、ある地方の環境NGOをとおして環境汚染による健康被害が発生している地域を訪問していたところ、地元公安に追い出されたという⁸⁾。また、*The Guardian* が伝えたところによると、5名の弁護士グループが北京、天津、河北省を相手取って、大気汚染への不作為と過失を訴えた。すぐに弁護士への圧力があるだけでなく、中心的な弁護士も3カ月以上拘束されたり、また弁護士への一斉取締まりの際にも拘束されたりして、裁判自体も受理の見通しがまだ立っていないとされる⁹⁾。

中国の環境政策における情報公開と公衆参加は、権威主義体制のもと、政策の実効性を上げるべく政府主導で上から促進され、またそれに呼応するかたちで下からのボランタリーな取組みが活性化しながらも、その体制のもとで制約を受けるという特徴を有している。このような中国の権威主義体制下におけるNGOなどの環境運動の特徴を、ホーとエンドモンズは「埋め込まれた環境主義」（embedded environmentalism）として議論している（Ho and

5) 2014年9月および2016年11月北京にて清華大学NGO研究所長王名教授からのヒアリング。

6) 中華人民共和国民政部2018年8月3日通知公告 (<http://www.mca.gov.cn/article/xw/tzgg/201808/20180800010466.shtml>)。

7) 2016年7月、11月、12月、2017年8月に行った北京での関係者からのヒアリング。

8) 同年11月、北京および日本の関係者からのヒアリング・電子メールによる。

9) 2017年2月13日付け *The Guardian* 記事による。

Edmonds 2007)。それは、「市民社会に対して限定的で準権威主義的 (semi-authoritarian) な政治的スペースの結果、断片的できわめてローカライズされた非対抗的な性質」をもつとしている。これは中国の環境政策が権威主義体制の維持のもとで形成されてきたためにみられる特徴であると考えられる。

第2節 中国における環境訴訟

中国では1960年代から環境汚染被害を受けた農民が、加害者である汚染企業に対して汚染行為の停止を直接求め、それが聞き入れられないとなると生産設備を破壊したり、排水口をふさいだりといった自力救済活動が見られた(劉燕生 1995, 15-18; 蔡守秋 1999, 158)。そうした自力救済活動は文化大革命の当時、反革命破壊罪として取締まりの対象となった(王燦發 2002)。文化大革命が終息し、そうした反革命破壊罪が撤回されるとともに、1979年に試行された環境保護法において、「公民は環境汚染・破壊を行う組織と個人について、監督、検挙、告発する権利を有する」とされ、環境訴訟の道が開かれた(王燦發 2002)。それからの環境訴訟の状況については断片的な情報しか得られないが、たとえば、1998年から2001年までに全国の法院(裁判所)が審理した環境問題に関する刑事、民事、行政事件¹⁰⁾は2万1015件のぼるとされている(李恒運 2003)。

2000年代以降の中国の環境問題をめぐる訴訟の現状については、NGOとしての実践、大学教授としての研究、そしてそれらをふまえた立法過程への参画といった多方面で活躍している中国政法大学公害被害者法律援助セン

10) 中国の訴訟は一般に刑事訴訟、民事訴訟、行政訴訟からなり、環境問題に関する訴訟(環境訴訟)もまた環境刑事訴訟、環境民事訴訟、環境行政訴訟からなる。また、訴訟のうち公益訴訟とは、直接の利害関係のない第三者が公益に対する侵害に対して提起する訴訟であり、環境問題に関する公益訴訟を、環境公益訴訟と表記している。さらに環境公益訴訟には、民事訴訟(環境民事公益訴訟)と行政訴訟(環境行政公益訴訟)がある。

ター長の王燦発教授が、蘇州大学法学院の馮嘉副教授と共同執筆した最近の論考が参考になる(王燦発・馮嘉 2015)。それによると、袁春湘氏が2002年から2011年までの10年間に全国の法院(裁判所)が受理した環境訴訟事件について行った分析結果として、10年間に法院が受理した環境訴訟の一审件数は11万8779件、うち刑事事件が8万1844件、民事事件が1万9744件、行政事件が1万5749件であったという。そしてこの件数は、2013年に全国の環境行政部門が電話、インターネット、投書および訪問によって受理した121万3776件に比べて、その10分の1に満たないこと、また、事件の種類からみて、検察が主導する刑事訴訟が7割近くを占めており、被害者を含む個人や組織が提起した民事訴訟や行政訴訟が少ないという環境訴訟の特徴を指摘している。さらに最近の状況については、李楯(2016, 276)が2014年に全国の法院が受理・結審した一审件数を紹介しており、受理された刑事事件104万件のうち環境汚染犯罪が1188件、一審が結審した民事事件801万件のうち環境資源の権利侵害に関する紛争が3331件と、それぞれ0.1%か、それ未満であるとしている。

このような環境訴訟をめぐる問題点として、王燦発・馮嘉(2015)は、①地方保護主義による不当な司法への干渉、②環境訴訟コストが高すぎること、③環境訴訟における挙証が困難であることを挙げている。①の例として、四川沱江の水汚染事故に多くの弁護士が環境訴訟に参加しようとしたところ、現地の司法行政部門が、弁護士は一切この事件の代理をしてはならないと通達を出したため、法院はこの事件の受理を拒んだという¹¹⁾。②については、訴訟費用のうち、とくに科学的な因果関係の証明が求められる際に巨額の鑑定費用が負担となっていること、それに加えて、環境訴訟は他の訴訟事件に比べて裁判の長期化がみられることなどを指摘している¹²⁾。③に

11) この例は『人民法院報』に2014年9月17日付で掲載された孫佑海による署名記事が情報源としてあげられている。

12) 先述した袁による最高人民法院の統計分析によると、上海法院が受理した環境事件の審理期間は平均103日であり、平均審理期間の2倍ほどの長さとなっているという。

については、原告が自ら観測したデータに対して被告は疑義をはさみやすく、かといって行政の環境モニタリング機構にデータの提供を依頼しても、①のような地方保護主義のもとでは協力を得られることは見込めないとする。また、そもそも汚染物質の排出行為と被害の因果関係を科学的に立証することが困難な場合が多いと指摘している。

さらに櫻井(2014)は、「裁判実務における受理の実態」について、関連資料や雲南省中級人民法院でのヒアリング調査をふまえて検討するなかで、法院が「訴えを受理するか否かを判断する際には、問題の解決可能性という政治的な判断基準が入り込んで」おり、「自らが受理した案件が『社会の安定に影響』することを憂慮している」という問題を挙げている。そしてその背景には、中国の法院には、矛盾の解消とそれを通じて社会の安定を維持すること(社会効果)、また裁判が共産党の執政党としての地位や基礎固めに有利であること(政治効果)が求められているという点を指摘している。

またStern(2013)は、中国の環境政策でみられる法治国家化に向けた動きは、必ずしも政治的自由化を意味するものではなく、権威主義体制のなかでの応答に過ぎないと論じている。このように、中国の環境訴訟の展開においても、前節で指摘したように、権威主義体制下で形成されてきた環境政策をめぐる法執行問題を抱えてきたことをうかがうことができる。

第3節 環境司法の専門化と環境公益訴訟の試行

2000年代に入り、環境訴訟が抱える諸問題を克服するための制度改革が活発化してきた。ひとつは、環境司法の専門化である(韓徳強 2015)。すなわち、従来の司法機能である民事、行政、刑事裁判に加えて、独立した環境裁判を扱う法廷をつくる動きが各地で見られるとともに、最高人民法院によってその動きが促進されている。

その先駆けが貴州省清鎮市人民法院生態保護法廷である。同法廷は2007

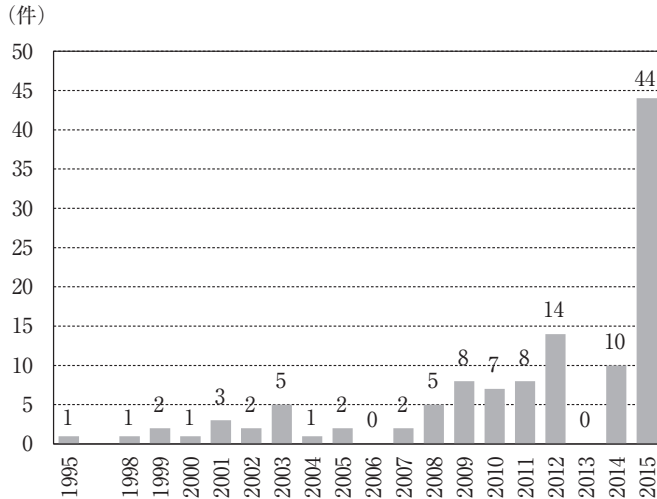
年 11 月に創設された¹³⁾。貴州省の省都である貴陽市の水瓶、「兩湖一庫」（紅楓湖，百花湖，阿哈水庫）（水庫はダム の意）でのアオコの大発生など水汚染問題への対応が迫られるなか，行政の縦割りの弊害を超えるべく，兩湖一庫管理局，兩湖一庫環境保護基金会とともに，紅楓湖のほとりに環境保護法廷（現在の生態保護法廷）が設置された。この法廷では，清鎮市は貴陽市に属する県級市であるものの，同市のみならず，貴陽市の 10 区・県・県級市に加えて，2014 年からは安順市と貴安新区での環境事件を管轄することができるようになった。また，事件の種類としては，民事，行政，刑事を含むあらゆる環境事件を扱うことができる。さらに，専門家諮問委員会委員や専門家陪審員として専門家の審判への参加や，因果関係や損害賠償についての専門家への委託調査も制度化されている。

このような環境裁判所は，形態や機能は必ずしも同一ではないものの，貴陽市・清鎮市のみならず，省内各地や省外では無錫市，昆明市，重慶市などにおいても設置が進められた。また，最高人民法院にも 2014 年 7 月に「環境資源審判廷」が設置された。その後，最高人民法院が公表した環境資源審判廷の設置状況によると，2015 年 11 月時点で全国 24 省・自治区・直轄市の人民法院に環境資源問題を専門に扱う法廷（環境資源審判廷，合議廷，巡回法廷）が 456 設置されているという（王燦發 2016, 109）。清鎮市人民法院生態保護法廷の例のように，環境裁判所は行政の管轄地域と管轄部門の枠を越えた環境紛争解決の仕組みとして注目される。

環境訴訟に関するもうひとつの制度改革の動きが，環境公益訴訟の導入である。環境公益訴訟とは，環境汚染や環境破壊に対して，必ずしも被害・影響を受ける直接の当事者ではない NGO などが，訴訟をとおして問題解決を図ろうとするものである。中国では，このような草の根レベルでの環境公益訴訟の動きはメディアの注目を集めてきたものの，ほとんどが裁判所に受理

13) 設立当初は「環境保護法廷」であったが，中国共産党第 18 回全国人民代表大会にて「生態文明建設」が提唱されたのを受けて，「生態保護法廷」と改称されたという。

図1-1 環境公益訴訟件数の推移（1995～2015年）



(出所) 李楯 (2016, 261-276) より筆者作成。

(注) 法院が受理したものを対象とした。

されないままであった¹⁴⁾。

図1-1は、不完全な統計であるが、1995年以降の環境公益訴訟の件数の推移を示したものである。改正環境保護法が施行される前の2014年までに法院が受理した環境公益訴訟は延べ72件であり、全体として低調な状況が続いてきた。このような状況のなかで、2012年8月に民事訴訟法が改正され、「環境汚染、多数の消費者の適法な権益を害するなど、社会公共利益を害する行為に対し、法律で定め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」(第55条)として、初めて環境公益訴訟に関する規定が定められた(王2015)。その施行を控えた期待もあってか、2012年には14件が法院に受理されたが、2013年1月の施行後は、逆に受理件数ゼロとい

14) 2011年に自然の友、重慶緑聯が原告となって提訴した雲南曲靖クロム廃渣汚染事件は、曲靖市中級法院に受理されており、草の根NGOによる環境公益訴訟の第1号とされている(2016年11月、自然の友ヒアリング)。

表 1-1 環境公益訴訟の原告と訴訟受理件数

原告	1995～2014年	2015年
社会組織（NGO）	17	37
検察機関	25	7
行政機関	28	0
個人	6	0
合計	76	44

（出所） 李楯（2016, 255-276）より筆者作成。

（注） 法院が受理したものを対象とした。1995～2014年までの件数は共同原告の場合、重複カウントされている。

う結果となってしまった。これについては、民事訴訟法で規定された原告となることのできる「法律で定めた機関と関係組織」のうち、「関係組織」の範囲が不明確として、法院は受理を拒否した（王 2015）ということのほか、環境 NGO の慎重な態度、法院の環境公益訴訟に対する保守的な態度もまた背景にあるという指摘もある（李楯 2016, 259）。また改正環境保護法の施行前の原告をみると、行政機関が 28 件、検察機関が 25 件と合わせて 53 件が公権力機関による訴訟であり、NGO によるものは 17 件、個人によるものは 6 件にとどまっている（表 1-1）。李楯（2016, 258）によると、行政機関および検察機関が提起した環境公益訴訟はすべて勝訴しているのに対して、NGO が提起した訴訟 17 件については、5 件が和解、6 件が勝訴、1 件が却下、1 件が審理中、他 4 件は不明となっており、また個人が提起した訴訟 6 件については、1 件が勝訴、残り 5 件は敗訴となったという¹⁵⁾。

その後、図 1-1 にみるように、環境公益訴訟は、改正環境保護法が施行された 2015 年の 1 年間で 44 件が法院に受理されている。改正環境保護法

15) なお被告については行政機関が 8 件、「環境汚染・生態破壊者」が 64 件とされているが、「環境汚染・生態破壊者」がどのような組織・個人の構成なのかについては明らかにされていない（李楯 2016, 258）。

では、民事訴訟法では明確な規定がなかった「関係組織」について、環境汚染や生態系破壊に対して一定要件を満たす「社会組織」(NGO)による民事公益訴訟を認める規定を定めた。その要件は、①区を設置する市級以上の人民政府民政部門に法に基づき登記していること、②もっぱら環境保護公益活動に連続して5年以上従事し、かつ違法記録がないこと、である(王2015; 2016; 櫻井2014)。さらにこの改正環境保護法の施行を受けて、最高人民法院が2015年1月に告示した司法解釈によって、「社会組織」には社会团体、民間非営利団体、基金会が相当することや、違法記録についての要件などが明確にされた¹⁶⁾。この要件を満たす社会組織は全国で700以上あるとされている(王2015; 李楯2016, 262)。

さらに、最高人民法院の司法解釈によって、行政区域を越えて環境公益訴訟を提起できること、社会組織が訴訟を提起する際の訴訟費用、鑑定費用、弁護士費用の負担を一定程度緩和することが定められた(王2015)。こうして社会組織を主体とした環境公益訴訟の道が開かれた。

このほか、環境訴訟の現状を改善するうえで注目すべき立法動向として、侵権責任法(不法行為法)の施行が挙げられる(王燦發・馮嘉2015; 櫻井2014)。侵権責任法は2010年7月1日に施行された。これにより、環境汚染による不法行為の成立要件として、加害者の無過失責任原則と因果関係の立証責任の加害者への転換が明記され、原告の負担軽減措置が制度化された。しかしながら、実際の裁判では、被告の汚染物質排出行為に違法性がみられないことや、原告が因果関係の証明に失敗したことを根拠に、原告の訴えを退けることが起きているという。2015年に改正された環境保護法では民事責任の独自規定が定められておらず、この侵権責任法が根拠とされている(片岡2014)。王燦發・馮嘉(2015)は、環境不法行為の成立要件については、追加的な立法措置や司法解釈をとおして、より具体化していくことが必要で

16) 最高人民法院の司法解釈によると、違法記録とは、業務活動に従事して法律、法規、規定に違反して行政・刑事処罰を受けたことを指すとされている。

あると指摘している。

さらに2015年4月15日に最高人民法院が「人民法院の立案登記制度改革に関する意見」を發布し、この「意見」は5月1日から施行された¹⁷⁾。これは法院の恣意的な裁判の不受理を防ぐための制度改革として評価されている¹⁸⁾。

第4節 改正環境保護法施行後の環境公益訴訟の展開

改正環境保護法が施行された2015年の1年間における全国の環境公益訴訟について、訴訟を担うNGOが中心になってまとめた総括報告書(李楯2016)によると、44件が法院に受理・立案され、うち37件が社会組織(NGO)によるもの、残り7件が検察機関によるものとなっている(表1-1)¹⁹⁾。

社会組織による訴訟は14の省・直轄市・自治区にまたがっている。この37件の地域分布は、江蘇(11件)、貴州(8件)、山東(4件)、福建(4件)、海南、遼寧、湖南、北京、寧夏、浙江、河南、安徽、天津、四川で各1件となっている。そのほか、社会組織により提訴された16件の環境公益訴訟がまだ立案されていなかったが(李楯2016, 264-266)、その後、2017年末までの間に、NGOによる環境公益訴訟のうち新たに法院に受理・立案されたものは少なくとも51件にのぼっている²⁰⁾。

このように訴訟が全国各地に広がりつつある反面、原告となる社会組織については偏りがみられる。2015年に社会組織により提訴された環境公益訴

17) 2015年4月15日付け最高人民法院網記事(<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-14151.html>)による。

18) 2016年11月山東大学法学院張式軍教授へのヒアリング。

19) このなかには1件の訴訟を複数事件に分けて審査されているものもあり、また当初1件であったものが2件に分けられたものも重複カウントされていることから、表1-1ではそれらを整理して37件としている。

20) 自然之友「環境公益訴訟簡報」2016年および2017年の各月版より筆者集計。

表1-2 環境公益訴訟を提起した社会組織（NGO）

自然の友	重慶綠色志願者聯合会 *
緑発会	広東省環境保護基金会 *
(中国生物多様性保護・綠色發展基金会)	河南省企業社会責任促進中心 *
中華環境保護聯合会	安徽省環境保護聯合会 *
福建緑家園	綠色瀟湘 *
清鎮市生態環境保護聯合会	紹興市生態文明促進会 *
貴陽公衆環境教育中心	江蘇省環境保護連合会 *
中国紅樹林保育連盟	重慶兩江志願者服務發展中心 *
大連市環境保護志願者協會	広東省環境保護基金会 *
湘潭環境保護協會	益陽市環境・資源保護志願者協會 *
綠色浙江 *	(計 20 団体)

(出所) 李楠 (2016), 自然之友「環境公益訴訟簡報」2016年および2017年の各月版より筆者作成。

(注) * は2016年以降に環境公益訴訟を提起した団体 (計 11 団体) を示す。

訟 53 件 (法院による未立案 16 件も含む) のうち, 原告としては北京の団体のみの場合が最も多く 39 件, 現地の団体のみが 11 件, 北京の団体と現地の団体の合同によるものが 3 件となっている。また北京の団体については, 緑発会 (中国生物多様性保護・綠色發展基金会) (25 件), 自然の友 (9 件), 中華環境保護聯合会 (8 件) の 3 団体しかなく (件数には合同原告の場合も含む), 現地の団体については貴州 (2 団体計 8 件), 福建 (2 団体計 2 件), 遼寧 (1 団体 2 件), 湖南 (1 団体 1 件) と 4 地域でみられるだけであり, 合わせて 9 団体であった。さらに 2017 年 12 月までに環境公益訴訟を担う NGO として新たに 11 団体が加わっており, その内訳は重慶 (2 件), 広東 (2 件), 湖南 (2 件), 北京, 河南, 安徽, 浙江, 江蘇が各 1 件 (各 1 団体 1 件) であった (表 1-2)。

先述したように環境公益訴訟の原告要件を満たす社会組織は全国に 700 以上あるとされる (王 2015, 65)。このように, 実際に公益訴訟を担う団体が限られているのは, 資金, 専門的人材, 訴訟事務能力の不足のほか, 要件を満

たしていても環境公益訴訟に関心をもたない、あるいは地方における利害関係の複雑さから訴訟自体を躊躇する団体も少なくないとされる（王燦發 2016, 1106-1112）。

また、2015年の社会組織による公益訴訟の対象事案についてみると、水汚染が最も多く14件、つづいて水汚染と大気汚染などの複合汚染が8件、生態系破壊が6件、危険廃棄物違法処理が3件、大気汚染が3件、土壌汚染が1件、海洋汚染が1件、人文遺跡関連が1件となっている。水汚染、大気汚染、複合汚染を含めると、37件のうち26件と7割が環境汚染事件となっていることが特徴である（李楯 2016, 261-276）。

また、これらのうち、環境公益訴訟単独のものが大半を占め（24件）、他方で訴訟前に行政処罰が行われたものが8件、刑事事件として起訴されたものが7件、うち行政処罰がありかつ刑事事件として起訴されたものが2件あった。また原告として社会組織だけでなく、地元環境保護局が合同で訴訟に参加したものが3件、地元検察機関が合同で訴訟に参加したものが3件となっている（表1-3）。

すなわち2015年の実績で見ると、社会組織による環境公益訴訟は、環境行政による行政処罰や検察機関による環境犯罪の起訴の後になされたものよりも、それ自体単独で提起されたものが多く、必ずしも行政処罰や環境犯罪の嫌疑が必要条件となっていない。また環境保護局や検察機関との合同原告となった事件も多くはなく、社会組織による環境公益訴訟は環境法執行において独自の役割を果たす可能性が示された。

しかしながら、王燦發（2016）、李楯（2016）による2015年の事例調査および筆者による関係者へのヒアリング調査によると、社会組織が起こした環境公益訴訟は、まだほとんどが開廷待ちか、審理過程にあった。2017年末までの時点で決着が確認されている19件のうち、判決による執行が確定したのは、福建省の森林破壊に対する訴訟、違法電気メッキ製造に対する訴訟を含む10件となっており、他の9件は和解による決着となっている。環境公益訴訟の原告団体によると、判決が出るのが望ましいが、問題解決という観

表 1-3 2015 年に社会組織が起こした環境公益訴訟と行政処罰・刑事訴訟

訴訟件数	37
環境公益訴訟単独の件数	24
訴訟前	
行政処罰した件数	8
刑事訴訟した件数	7
訴訟時	
環境保護局が合同原告である件数	3
検察機関が合同原告である件数	3
判決にて環境犯罪となった件数	1

(出所) 李楠 (2016) より筆者作成。

点から和解にも積極的に応じるという。また和解文書も公表されており、法的・社会的効力を有するものであるとしている²¹⁾。

また、判決ないし和解後の執行状況について課題が指摘されている。環境公益訴訟においては、環境汚染・破壊行為の停止請求に加えて、原状回復のための賠償金が請求されており、判決・和解による決着を得た事件については被告から得た賠償金を生態修復費用に当てることが想定されている。しかしながら、その費用に関して誰がどのように管理・運用するのかについてはルールがなく、試行錯誤がなされているのが現状である。たとえば、基金会の下に特別基金を設けたり、地方の公益信託銀行に運用を委託したりする動きがあり今後の動向が注目される²²⁾。

上記のように NGO による環境公益訴訟については多くの課題があるものの、しばらくは NGO の敗訴がない状況が続いていた。ところが 2017 年に

21) 2016 年 11 月緑発会および自然の友ヒアリング。

22) 同上。

入って NGO を原告とする環境公益訴訟の初の敗訴が伝えられた。常州市外国語学校の土壤汚染問題に対し、自然の友と緑発会が共同原告となり、学校の敷地がかつて操業していた 3 社に対して、汚染責任と環境修復費用の負担を求めて提起した環境民事公益訴訟について、2017 年 1 月 25 日に同市中級人民法院が原告敗訴の判決を下した。理由は、すでに現地政府が土壤修復事業を行っており、公益訴訟の目的は達成しているからとされている。敗訴によって原告には、189.18 万元という巨額の訴訟費用の負担が求められた²³⁾。これに対し一審判決を不服として、2 月 7 日に自然の友が、2 月 17 日に緑発会がそれぞれ常州市中級人民法院に上訴した。両団体は一審判決後に専門家を交えた対策の協議を積み重ねてきた。上訴には、緑発会を筆頭に、自然の友が共同原告として、CLAPV と蘇州市工業園区綠色江南公衆環境関注センターが支持団体として名を連ねている。上訴のおもな内容は、土壤・地下水汚染の修復は未完である（よって一審判決の判断は誤り）、汚染者負担の原則に則って、汚染 3 企業が処理・修復費用を負担すべき（もし現地政府の責任を指摘するのであれば現地政府も訴訟に参加すべき）、公益目的の環境 NGO が負担すべき訴訟費用としては異常に高すぎる（政府の汚染防止対策計画から算出したと推測されている）などが挙げられている。NGO らは最高裁まで争う構えである²⁴⁾。

そのほか 2015 年の 1 年間で、検察機関による環境公益訴訟が 7 件提起されている（李楠 2016, 268-279）。2015 年 7 月から全国人民代表大会常務委員会が検察機関に公益訴訟のパイロットプロジェクトの実施を委託しており、そのなかには環境汚染に関する公益訴訟も含まれている。対象地域は、北京、内モンゴル、吉林、江蘇、安徽、福建、山東、湖北、広東、貴州、雲南、陝

23) 2017 年 1 月 27 日付け新華網記事「“常州毒地” 一審——自然之友等環保社会組織敗訴」『中国青年報』による。

24) 2017 年 2 月 8 日付け記事「自然之友就常州“毒地”案提起上訴」(http://mp.weixin.qq.com/s/xn-lMIF93_70ECcLPob1vA) による。その後、2018 年 12 月 26 日に江蘇省高級人民法院が判決を下し、一審判決を退けた (<http://www.cbcdgdf.org/NewsShow/4857/7162.html>)。

西、甘肅の13地域が指定された(李楯2016, 267-268)。

検察院による公益訴訟の位置づけについてはさまざまな議論がある(櫻井2014, 174-177)。とくに、改正環境保護法の施行の過程で、行政公益訴訟の原告として社会組織を認めるべきかどうかについては、認めるべきとする研究者やNGO関係者と、認めるべきでないとする司法行政関係者のあいだで見解が分かれていた。最高人民法院の改正環境保護法に関する司法解釈においても、環境行政公益訴訟が認められていない状況である(王2015)。その後、検察機関によるパイロットプロジェクトをふまえ、2017年6月27日に民事訴訟法と行政訴訟法が改正され、検察機関が環境問題を含めた公益訴訟の原告となることができると規定された²⁵⁾。これによって、当面は環境行政公益訴訟については検察機関がもっぱら担うことが明確になり、NGOの役割は、実質的に環境民事公益訴訟に限定されることとなった。

他方で、先述したように環境民事公益訴訟においては社会組織が原告となり、検察機関が支持組織となっているケースもある。そのうち、自然の友と福建緑家園による生態系破壊に関する訴訟と、中華環境保護聯合会による水汚染に関する訴訟は、いずれも原告勝訴の判決が確定している(李楯2016, 23-62; 自然の友「環境公益訴訟簡報」2016年12月)。また、大連市環境保護志願者協会が大連日牽電機有限公司に対して、未処理の工業廃液を隠し配管を通して河川に垂れ流したことを訴えた環境公益訴訟では、大連市人民検察院が原告に加わり、和解が成立したが、そのなかで環境犯罪が認められた(李楯2016, 77-81)。

このような検察機関による環境公益訴訟の制度化と社会組織との連携がみられる一方で、民事事件においてNGOによる環境公益訴訟が思ったほど噴出していないという指摘がある²⁶⁾。たとえば、NGOによる環境公益訴訟の

25) 最高人民検察院2017年6月28日公告(<http://mp.weixin.qq.com/s/GTzVDH1jJf5Vgw1gikk7w>)による。

26) 中国緑発会2017年2月3日付記事「“常州毒地”公益訴訟案討論会——我們需要把正確的事情堅持做下去」(https://mp.weixin.qq.com/s/41ZbL_AndnjL6QUZGke7w)による。

件数は、2016年も前年に引き続き37件であったものの、2017年には立案・審理されたものは14件にとどまっており、しかもそれ以外に記事が確認できる2件については、審理中止または原告適格なしとして訴えが棄却されている²⁷⁾。

さらに2018年1月から生態環境損害賠償制度改革試行方案が試行された。これは、2015年11月に中国共産党中央弁公庁、国務院弁公庁が發布し、2016年4月から、吉林省、江蘇省、山東省、湖南省、重慶市、貴州省、雲南省の7省市でパイロットプロジェクトを展開してきたことを受けて、全国的な試行に至ったものである。この生態環境損害賠償制度改革試行方案では、省・市級政府が生態環境損害賠償の権利主体となることができると定められた²⁸⁾。これによって、環境汚染や環境破壊により修復が必要な生態環境を省・市政府が汚染・破壊者（個人・組織）に対して賠償請求ができるようになった。これに対して、省・市政府が請求する生態環境損害賠償とNGOが環境公益訴訟で要求する生態環境損害賠償との関係をどのように整理すべきかについて議論が続けられている²⁹⁾。この制度改革の動きについても今後、NGOによる環境公益訴訟の役割を限定する方向に作用しないかどうか、注視する必要がある。

第5節 環境公益訴訟を支援する環境NGOと公衆参加

環境公益訴訟へのNGOの関与は原告となることにとどまらない。たとえ

27) 自然之友「環境公益訴訟簡報」(<https://tw.weibo.com/fonature>) 2017年各月版による。

28) 中華人民共和國中央人民政府2017年12月17日付け公告「環保部有關負責人解讀『生態環境損害賠償制度改革方案』」(http://www.gov.cn/zhengce/2017-12/17/content_5247962.htm)による。

29) 中国緑発会「環境公益訴訟不同原告關係如何？今日緑会為你——解說（二）」(<http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/org3499/news-6027-1.html>) 2017年11月25日。

ば、環境訴訟を専門に手がけるボランティア団体として先駆者である中国政法大学公害被害者法律援助センター（CLAPV）は、単独で環境公益訴訟を担うだけの十分な能力はあるものの、大学の組織であるため改正環境保護法で規定された民政部門への登記という要件を満たしていない。そこで各地の訴訟への法的支援（訴訟事件の発掘と選定、法律文書の作成、弁護士への派遣等）のほか、NGOの法務スタッフのトレーニングを通じたキャパシティ・ビルディングを行っている³⁰⁾。キャパシティ・ビルディングについては、米国天然資源保護協議会（NRDC）といった国際NGOもまた重要な役割を果たしている³¹⁾。

また、山東省済南市に団体登記をしている緑行齊魯（済南市緑行齊魯環境公益服務中心）は、環境公益訴訟を担うNGOの実地調査や情報提供において側面支援を行っている³²⁾。同団体は、登記後5年以上という要件を満たしていないため、現在は原告となり得る自然の友などの北京の団体に対して、事件の通報・発掘、証拠収集、和解・判決後の環境改善・原状回復の進捗に対する監視といった側面から現地で支援を行っている。また、現地で通報や証拠収集を行う際に、ボランティアが重要な役割を果たしている。同団体はCLAPVらが主宰する環境NGOの第14期法務トレーニングに参加しており、その後も法律顧問弁護士2人がトレーニングに参加した。2016年11月に同団体の執行主任にヒアリングしたところ、設立経緯から訴訟に関する活動に至るまで、以下のように説明している。

緑行齊魯は、2012年に設立し2015年に登記した。2012年に成立したときは、環境NGOは登記が難しいと聞いていた。そこでまず先に活動を始めようと、2名で執行部を立ち上げ、8名の理事とともに結成した。8名の理事はすべて山東省出身者で、大学の同級生や友達、その他省外

30) 2014年9月ヒアリング。

31) 2016年11月ヒアリング。

32) 2016年11月ヒアリング。

で IPE や阿拉善 SEE 基金会等の団体で活躍していたり事業経験があったりする人たちである。2013 年に社会組織の登記が簡素化されたのを受け、2015 年に市民政局に登記した。その際に業務主管単位は通さなくてよかった。現在は、4 名の専門スタッフ、2 名の研修生、8 名の理事（すべて省外）、13 名の顧問がいる。顧問は省内で何かあったときに会ってすぐに相談できる。企業経営や大学の先生をしており、環境問題に信望の厚い人々である。

環境公益訴訟については、団体要件からすると、原告になれるまであと 4 年かかる。省内では、山東省環境保護基金会、環境科学会が要件を満たすが、環境公益訴訟については消極的なようだ。緑行齊魯は自然の友による環境公益訴訟を支援している。たとえば、東営市金嶺化工の訴訟事件では現地ボランティアとともに調査をした。省コントロールモニタリングデータはウェブ上で公開されており、それをもとに通報した。またボランティアが、自然の友のスタッフを現地に案内したり、サンプルを採取したり、写真を撮ったりした。和解の前に事件の審理内容に関する見解について、自然の友のスタッフと意見交換をしたこともある。さらには訴訟後の生態環境処理費用の使用方法について、山東省環境保護基金会のもとに特別基金を設置し、管理をすればどうか、提案したこともある。和解後の監督も重要な任務である。最近、訴訟の被告となった企業が煙突から煙を出しているのを発見し、通報した。その通報を受けて、地方政府から生産を停止させられた。山東省での通報は、電話、微信 (Wechat)、微博 (ミニブログ) などのさまざまな方法がある。団体として今後、通報の追跡データベースを作成する予定だ。

和解にも参加したが、形式的なものだと感じた。傍聴人が退出したあと、当事者や弁護士が裁判官とともに和解の内容について話し合った。その前に裁判官が原告、被告とそれぞれ話し合っていた。そこでだいたいが決まったようだ。和解については審理と同様に記録があり、決定文書は公開される。ただし議事録については認印を押したものの、内容は

見せられていないし、公開もされていない。

そのほか、北京を拠点にしている IPE がネットを通じて公開している全国の重点監視企業からの廃ガス・廃水排出状況の1時間ごとの自動モニタリングデータを縁行齊魯は活用している³³⁾。また、自然の友や縁行齊魯は、訴訟前の調査においてスタッフやボランティアが収集したデータについて、大学や民間企業等の第三者機関に化学分析を委託しており、このような第三者機関の成長がボランティアによる調査をバックアップしていることがうかがえる³⁴⁾。

天津市濱海新区に拠点を置く環境 NGO、天津緑領（天津未来綠色青年領袖協會）は、環境公益訴訟に直接参加していないものの、興味深い活動を展開している³⁵⁾。天津緑領は2010年に同区で民間非営利団体として登記した。同団体は縁行齊魯同様、IPEの公開データをもとに地元政府が公開するオンラインモニタリングデータの不備をチェックし、政府部門に対して改善を求める活動を展開している。また、ドローンや大気（PM2.5）・水質（COD）測定装置を有しており、工場汚染源のモニタリングデータを独自に収集・分析する能力も備えている。さらに注目されるのは、大気汚染や水汚染による被害者に寄り添い、被害者と連帯すべく、被害住民らによる通報を支援したり、法的措置についてのワークショップを開催するといった活動を展開している。また、資金源として阿拉善 SEE 基金会の工業汚染対策プロジェクトのファンドを得ているほか、プロジェクトごとにクラウドファンディングを行うなど、インターネットを通じた資金調達にも力を入れている。同団体は専業スタッフ2名のほか、6名の実習生をボランティアとして受け入れており、そのほかプロジェクトの活動では十数名が常に参加している。ボラン

33) 2016年11月ヒアリング。通報にあたってはスマートフォンのSNSアプリも積極的に活用されている。

34) 2016年11月ヒアリング。

35) 以下、2016年12月天津にてヒアリング。

ティアは大学生が中心であるが、銀行に勤務している人もいるという。また必要に応じて研究機関の専門家からアドバイスを受けている。天津緑領は、弁護士への支援がないなどまだ環境公益訴訟を担う条件は備えていないが、現地調査で得た情報を、訴訟の原告を担うことができる NGO に提供することは可能であるという。

以上のように現時点で原告として訴訟を担うことができない各団体は、現地において側面支援の形で訴訟に参加するとともに、その過程でボランティアが関与するといった多様な方法で公衆参加が進んでいる。

おわりに

中国では近年の環境司法改革、および環境保護法改正によって、環境司法の専門化と NGO による環境公益訴訟の制度化が進んでいる。また、改正環境保護法が施行された 2015 年には、環境 NGO による環境民事公益訴訟が活発に提起され、行政処罰や刑事事件としての起訴を必ずしも前提条件としない、独自の公益訴訟が展開されている。しかしながら、環境公益訴訟を担う NGO がまだ多くないこと、環境行政公益訴訟についてはもっぱら検察機関が担う仕組みが試行されており、NGO が原告となることは想定されていないことなど、法執行問題をボトムアップで解決していくには課題が多い。また省・市政府が生態環境損害賠償を請求する制度改革が試行されており、これについても NGO による環境公益訴訟との関係の調整が必要となっている。さらに 2017 年に入って、NGO による環境公益訴訟の件数が前年、前々年に比べて 20 件以上減少している。

このように、NGO による環境公益訴訟の展開は、今後とも紆余曲折が予想されるところである。これらの背景については今後の検証が必要であるが、検察機関や行政機関といった国家権力が環境公益訴訟の役割の一部を担うことが制度として試行されていることは、中国の権威主義体制下での国

家と社会の関係を考えた場合、NGOの役割が限定されていく方向に作用する可能性があるだろう。このような動きは、中国の環境政策が権威主義体制下で形成されてきた結果の特徴として、「埋め込まれた環境主義」(Ho and Edmonds 2007)、あるいは「権威主義体制のなかでの応答」(Stern 2013)の枠内で理解することができる。このことは、法執行問題の解決に向けた制度改革もまた、権威主義体制の維持へと回収されるという経路依存性を有すると考えることができるであろう。

他方で、原告として環境公益訴訟に参加するNGOが限られているなかで、比較的新しく設立された地方のNGOが、情報公開データの監視や、実地調査による汚染源の監視および科学的モニタリングをボランティアとともにやっていることは注目される。環境公益訴訟が、こうした行動力のあるNGOをとおして、各地方の有志をボランティアとして巻き込み、さらにはボランティアが一般の人々とつながることで、新たな公衆参加の道が開けつつある。

中国の権威主義体制のもとでは、党・政府の方針に反する、あるいはそれに触れるような「政治的に敏感な」問題については依然として監視・制限がなされている。しかしながら、NGOによる環境公益訴訟が活発化して、そこに多くのボランティアが参加するようになれば、ボトムアップによる法執行の経験が人々のあいだに蓄積され、それがさらなる制度改革を推し進める潜在的な力となっていく可能性もあるだろう。そのとき、環境公益訴訟は「埋め込まれた環境主義」(Ho and Edmonds 2007)、あるいは「権威主義体制のなかでの応答」(Stern 2013)といった権威主義体制へと回収される経路依存性をこえた新たな協働解決の道へとつながる可能性を有している。

〔参考文献〕

＜日本語文献＞

- 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.
- 大塚健司 2002. 「中国の環境政策実施過程における監督検査体制の形成とその展開——政府、人民代表大会、マスメディアの協調」『アジア経済』 43(10):26-57.
- 2005. 「中国の環境政策実施過程における情報公開と公衆参加——工業汚染源規制をめぐる公衆監督の役割」寺尾忠能・大塚健司編『アジアにおける環境政策と社会変動——産業化・民主化・グローバル化』アジア経済研究所.
- 2006. 「中国の環境汚染問題をめぐる政策の展開——政策実施体制の課題」『環境と公害』 36(1):2-8.
- 2008a. 「中国の環境政策における公衆参加の促進——上からの『宣伝と動員』と新たな動向」北川秀樹編『中国の環境問題と法・政策——東アジアの持続可能な発展に向けて』法律文化社.
- 2008b. 「中国の地方環境政策に対する監督検査活動——その役割と限界」寺尾忠能・大塚健司編『アジアにおける分権化と環境政策』アジア経済研究所.
- 2012. 「移行期中国における環境運動——断片的な機会と限られた資源に対する戦略」柳澤悠・栗田禎子編著『アジア・中東——共同体・環境・現代の貧困』勁草書房.
- 2015. 「中国における環境災害対応と環境政策の展開——2005年松花江汚染事故をめぐって」寺尾忠能編『「後発性」のポリティクス——資源・環境政策の形成過程』アジア経済研究所.
- 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):48-51.
- 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):1-23.
- 櫻井次郎 2014. 「中国の公害環境訴訟」『環境法研究』 (2):169-192.
- 唐亮 2001. 『変貌する中国政治——漸進路線と民主化』東京大学出版会.
- 中国環境問題研究会編 2007. 『中国環境ハンドブック 2007-2008年版』蒼蒼社.
- 王燦發 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」(曾天・大久保規子訳)『阪大法学』 65(4):1095-1118.
- 汪勁 2015. 「中国の2014年改正『環境保護法』と公衆参加の意義」(曾天訳)『環境と公害』 45(1):58-64.

<英語文献>

- Ho, Peter and Richard Louis Edmonds 2007. "Perspectives of Time and Change: Rethinking Embedded Environmental Activism in China." *China Information* 21(2):331-344.
- Stern, Rachel E. 2013. *Environmental Litigation in China: A Study in Political Ambivalence*. Cambridge: Cambridge University Press.

<中国語文献>

- 蔡守秋 1999. 『環境政策法律問題研究』武漢, 武漢大学出版社.
- 國務院環境保護委員會办公室編 1988. 『國務院環境保護委員會文献選編』北京, 中国環境科学出版社.
- 韓德強主編 2015. 『環境司法審判区域性理論与实践探索』北京, 中国環境出版社.
- 李恒運 2003. 「環境保護離不開法官律師的広範参与」『環境法律実務研習班教程資料集 第3期』.
- 李楯主編 2016. 『環境公益訴訟觀察報告 2015 年卷』北京, 法律出版社.
- 劉燕生編著 1995. 『官庁水系水源保護・北京市自然保護史誌』北京, 中国環境科学出版社.
- 曲格平 1984. 『中国環境問題及対策 第三版』北京, 中国環境科学出版社.
- 王燦發 2002. 「中国環境糾紛处理及其处理的初步研究」王燦發主編『環境糾紛处理的理論与实践——環境糾紛处理中日国際研討會論文集』北京, 中国政法大学出版社.
- 王燦發編 2016. 『新「環境保護法」実施情況評価報告』北京, 中国政法大学出版社.
- 王燦發・馮嘉 2015. 「中国環境訴訟的現状与未来展望」王燦發主編『中国環境訴訟——典型案例与評析』北京, 中国政法大学出版社.

<ウェブサイト>

- 自然之友「環境公益訴訟簡報」2016 年各月版, 2017 年 2 月～3 月版
(<http://f.lingxi360.com/m/PxA1h>) 2017 年 4 月 17 日アクセス.

