

中国の公害問題に対する法制度

片岡直樹

- | | |
|-------------------|----------------|
| 1 はじめに | (4) 排出基準の法的意味 |
| 2 環境污染防治法という法領域 | 4 公害問題解決のための制度 |
| 3 環境污染防治に関する制度 | (1) 民事責任制度 |
| (1) 排出基準と排出規制 | (2) 法定職責履行請求訴訟 |
| (2) 期限付き治理制度と排出基準 | (3) 裁判所の役割 |
| (3) 排污費制度と排出基準 | 5 おわりに |

1 はじめに

本稿は中国の公害問題に対する法制度について考察する。

本稿での公害という概念は、人間の反復・継続される活動によって環境が汚染され、継続する環境汚染を媒介として身体被害や財産被害が発生していることを意味する。このような意味での公害は、中国でも広範に存在していることは間違いない。環境汚染による財産被害については、その損害填補をめぐる争いが、中国政府の環境問題を専門に扱う新聞である『中国環境報』で頻繁に紹介されている所から、その存在が明らかである。一方健康被害については、中国の環境行政を担当する国家環境保護局がその存在を認めている。すなわち同局が公表した1995年度の環境状況公報で、都市での肺ガン死亡率の高さは大気汚染と直接関係しているとされ、また農村でも呼吸器系統の疾患や肺ガンが死亡原因の1位と2位を占めているが、これら死亡率の上昇については汚染問題との関連性が想定されている⁽¹⁾。

本稿は、現存する公害問題に対して、中国の現行法制度がどのようなもので

(1) 『環境工作通訊』1996年7月15日、25頁。

あるのかを明らかにすることを課題とする。

2 環境污染防治法という法領域

中国の法制度では、本稿のような意味で公害という用語を使い、それに対応することを直接の目的とした法律は存在しない。つまり公害問題を直視し、それへの取り組みを直接の課題として位置づけ、そのために制定された法律は存在しない。

公害問題と関わる法制度としては、環境污染防治法という法領域が存在する⁽²⁾。環境污染防治法という表現は、中国語の呼称をそのまま使用したものが、これは、環境汚染を防止し、また汚染を解決するための法律・法規の全体を意味するものである。文字通りには環境汚染問題を解決するための法ということになるが、汚染による損害発生を想定し、それに対する法的な責任制度が設けられている点からして、公害問題と関わる法制度として理解することが可能である。

中国で環境問題に対する基本法と位置づけられている「中華人民共和国環境保護法」(1989年制定。以下「環境保護法」と略す。)は、環境汚染を取り組み課題として位置づけている。そしてそこでは「公害」という言葉も使用されている。1982年制定の「中華人民共和国憲法」第26条も同様である。しかしこれら二つの法律が使用する公害という用語は、現象としての環境問題の範囲を拡張するために使用されたという理解や⁽³⁾、あるいは人々の生活権益に対する侵害という理解がなされている⁽⁴⁾。中国の環境保護関係の法に関するテキストで、「環境保護法」が使用する公害という用語を人為的な汚染による身体や財産に対する侵害として理解し⁽⁵⁾、説明するものはきわめてめづらしい。

(2) 環境污染防治法の全体像は、拙著『中国環境污染防治法の研究』(成文堂、1997年)で検討した。本稿で触れる各種制度については、同書第4章などを参照されたい。

(3) 肖隆安、胡保林主編『中華人民共和国環境保護法新論』(中国環境科学出版社、1990年)182頁。同書は、汚染という用語が使えない現象として騒音、振動などの問題を挙げ、これらを包摂するために「環境保護法」は「環境汚染とその他の公害」という用語を使用したとしている。

(4) 金鑑明、曹疊云、王礼燾『環境保護法述評』(中国環境科学出版社、1992年)5頁。

(5) 陳漢光、丁芙蓉編著『公害民事糾紛の行政処理』(中国環境科学出版社、

結局現在のところ、公害問題を直視してそれに対処するための法領域は、法制度としても、また研究者による法理解としても独立した地位を得ているとは言えない。汚染問題の解決を課題とする環境污染防治法という法領域の中に、公害問題は組み込まれていると言える。

中国法で環境污染防治法という法領域が形成され、公害法という法領域が設けられていないのは、公害問題が存在しないからではなく、公害問題が発生しないように環境汚染を解決すればよいという発想からかもしれない。公害問題には環境汚染という媒介項が存在するから、汚染を防ぐことができれば公害問題は発生しないことになると考えられるからである。仮にそうだとすると、公害問題が発生しているという現実の下では、環境汚染を防ぐための現行制度について、その問題解決のための有効性の検討を行うことが必要となる。以下で環境污染防治の主要な制度について内容を検討してみよう。

3 環境污染防治に関する制度

(1) 排出基準と排出規制

環境汚染を媒介とする公害問題を発生させないためには、汚染行為者に対する排出規制が必要となる。もちろん人為的汚染をゼロにすることは現在のところ不可能であるから、排出規制の具体的な内容は、汚染が公害を発生させないような一定の基準以下となることを汚染源に要求することになるであろう。中国でも、各種汚染源に対して汚染物質の排出許容限度を定めた排出基準制度が設けられている。

排出基準は、環境質基準を達成することを目標として設定される。環境質基準とは国家の環境政策の目標であり、環境が汚染を受けているか否かを判断する基準と考えられている⁽⁶⁾。したがって環境質基準が達成されていれば、環境汚染がないということになる。しかし現実に国家が定めている環境質基準は、いくつかのランクに分けられており、それぞれが適用される地域ごとに環境汚染の目標値は異なることになる。そして制定されている環境質基準は、必ず

1994年) 20頁。

(6) 張坤民主編『中国環境執法大全』(中国政法大学出版社, 1993年) 79頁, 81頁。

しも健康被害の発生防止を確実に保証するものとはなっていない。例えば、1996年改訂・強化された大気中の二酸化硫黄の環境質基準では、最も達成目標が低レベルの「三級標準」の場合、世界保健機構（WHO）が健康影響を避けるために提唱している基準よりも緩いものとなっている⁽⁷⁾。

このような環境質基準の現実を前提とすると、その実現のために設けられる排出基準は、公害を発生させないための基準としては問題があることになる。排出基準を達成していても、それだけで公害問題の発生は防止できないと考えられるのである。

ところで排出基準は、汚染行為が合法か違法かを判断する根拠になるという理解がある⁽⁸⁾。しかし違法という評価は、それによって成立する各種法律責任と法律効果との関係で検討される必要があり、法理論的な課題として残されている⁽⁹⁾。というのも上で述べたように、排出基準遵守はそれだけで公害問題を発生させないとは言えないからである。これについては以下の(4)で触れることにする。

排出基準が違法評価の基準となるか否かという問題はさておき、それが排出許容限度として考えられていることとの関係では、排出基準を汚染源に対して達成させるために、法的にどのように仕組まれているのかが重要である。排出基準違反はどのような法的措置を伴うのか。汚染行為者に対して排出基準遵守を強制する法的仕組みが用意されていなければ、排出許容限度とは言っても結局は努力目標にしかならず、基準を超えた汚染行為は許容されることになるからである。

排出基準を遵守させるためには、基準違反の汚染行為に対して法的制裁（法律責任）や負担を課すという間接的な方法と、より直接的に違反行為を行政が命令などによって改善させるという方法が考えられる。これらは中国の環境污染防治法ではどのように規定されているのか。汚染源に対して排出基準を達成させるための排出規制の具体的な制度がどうなっているのか、これについて以下で見てみよう。

(7) 『中国環境報』1997年1月21日。

(8) 前掲注(6)書81頁。

(9) 民事責任における違法性と排出基準の位置づけなどに関する理論状況については、注(2)拙著第8章を参照されたい。

(2) 期限付き治理制度と排出基準

汚染源に対して排出基準を達成させるための直接的な方法としては、期限付き治理制度が存在する。期限付き治理とは、県級以上の人民政府が期限を定めて、汚染源に対して汚染問題を解決することを要求するものである。期限付き治理との関係では、これに違反したものに対して「罰款」という行政処罰（日本の過料に相当する）や、業務停止・閉鎖などの法律責任規定が置かれている（「環境保護法」第39条、「中華人民共和国大気污染防治法」（1995年改正法。以下「大防法」と略す。）第42条、「中華人民共和国水污染防治法」（1996年改正法。以下「水汚法」と略す。）第52条）。法律責任を背景として期限付き治理を強制する仕組みが法律に用意されているのである。

ところで期限付き治理制度は、排出基準とどのようなつながりを持っているのか。二つの役割が持たされていると考えられる。一つは期限付き治理の必要性を判断する基準であり、いま一つは期限付き治理における達成目標という役割である。

期限付き治理の必要性を判断する基準としての役割については、次の点に注意しなければならない。排出基準違反が期限付き治理と直結する場合が限定されていることである。「環境保護法」は期限付き治理一般について第29条で規定しているが、そこでは期限付き治理の要件は「嚴重な汚染」であって排出基準ではない。汚染行為が排出基準を超過した場合に期限付き治理制度の適用があり得る（必ず適用されるのではない）旨規定しているのは同法第18条であり、これは風景名勝区や自然保護区などでの排出基準違反施設に対する期限付き治理の規定である。したがって特定の区域に限定して排出基準違反を期限付き治理の要件としていることになる。特定の区域以外については、「嚴重な汚染」という法律の規定する用語の意味内容と排出基準との関係が明らかにされる必要がある⁽¹⁰⁾。

ところでこの点については「中華人民共和国水污染防治法実施細則」（1989年）第9条の規定が重要である。同条は排出基準違反に対する期限付き治理を規定している。同細則は1984年制定された「中華人民共和国水污染防治法」を実施するために國務院が制定した行政法規であり、法律の執行のために法律の内容を具体化したものである。したがって水汚染に関しては「嚴重な汚染」と

(10) 1995年に國務院が制定した「淮河流域水污染防治暫定条例」は要件の具体化を行っている。これについては注(2)拙著187頁以下を参照されたい。

いう法律の要件は、排出基準であることになったと言える。なおここで水汚染に関しては述べたのは、大気汚染に関しては法規定がそうやってはいないからである。「大防法」を実施するために制定された「中華人民共和国大気汚染防治法実施細則」(1991年)には、「中華人民共和国水汚染防治法実施細則」のような規定が置かれておらず、「大防法」が期限付き治理の要件としている「嚴重な汚染」(第12条。改正前の1987年法第11条。)の意味を具体化した規定は見当たらない。したがって大気汚染の場合には、排出基準違反が期限付き治理の要件として法定されていないと考えられる。

以上のように法の規定では、期限付き治理の判断基準としての排出基準の役割は、汚染される環境要素によって異なっているのである。このことは、期限付き治理における排出基準のいま一つの役割である、達成目標という役割にも影響するであろう。「嚴重な汚染」と排出基準違反の汚染とがイコールでなく、前者が後者よりも汚染のひどいことを意味するときには、「嚴重な汚染」の改善目標は排出基準達成よりも低いレベルのものとなる可能性が考えられる。なお現在のところ、達成目標として排出基準を明文で示す規定は法律・法規では見当たらない。「中華人民共和国水汚染防治法実施細則」第9条の規定解釈から、達成目標と考えることができるだけである。

ここでは期限付き治理制度と排出基準との関係について述べてきた。最後に注意されるべきは、期限付き治理制度自身がどのような性格の制度であるのか、ということである。期限付き治理は、一旦政府によってその実施が決定されると、行政責任などの法的制裁措置を背景として、その実施が強制される制度となっている。しかし期限付き治理の決定自体は各級人民政府の広範な裁量権限の下でなされるため、同制度は政策措置の性格が強い。法定要件が満たされれば期限付き治理が必ず命じられるのではなく、汚染源の個別具体的な事情と、汚染改善のための金融や資材確保などの手当ての可能性という政府サイドの事情とが考慮され、その上で決定される⁽¹¹⁾。また同制度の重要な部分である期限についても法定されていない。同措置は政府の各行政部門における対応可能性が検討されたうえで実施される政府の高度な政策判断であって、法定条件を満たした場合に機械的に適用されるものではない。結局のところ同制度を通じて汚染改善を実現できるか否かは、挙げて政府次第ということになる。

(11) 胡保林『中国環境保護法的基本制度』(中国環境科学出版社, 1994年) 86頁, 88頁。

(3) 排污費制度と排出基準

汚染源に対して間接的に排出基準を遵守させる制度としては、「排污費制度」がある。排污費制度とは、汚染物の排出行為に対して一定の金銭負担を課す制度である。排出基準違反に対して課される「基準超過排污費」と、排出基準とは関係なく汚染物質の排出それだけで課される「排污費」の二種類がある。後者は水汚染に関する制度（「水汚法」第15条）である。排出基準遵守との関係では、前者の基準超過排污費が問題となる。

基準超過排污費は、国家あるいは地方が定めた排出基準を超えて汚染物を排出している場合に、汚染源が国家の定めた徴収基準に従って納付する義務を負う。納付義務に違反するものに対しては、罰款などの行政処罰が科されることになっており（「環境保護法」第35条など）、納付が法的に強制される仕組みとなっている。

同制度は排出基準と直接リンクした制度であり、排出基準違反という法定要件を満たせば必ず納付義務が生じる。汚染源が納付義務を免れるためには、汚染物質の排出基準を遵守することが必要となる。したがって同制度の負担を回避する必要性を汚染行為者が感じる場合には、排出基準達成を実現する制度という意味を持つことになる。

排污費制度については、中国版の汚染者負担制度として説明されるのが通例であり、経済的テコを利用して汚染改善を実現する制度と位置づけられている。これは同制度の具体的な仕組みに反映している。同制度の具体的な実施方法を定めた「排污費徴収暫定弁法」（1982年國務院制定。以下「排污費弁法」と略す。）では、排出基準を達成できない汚染源に対して、基準超過排污費徴収開始後3年目から徴収額基準を毎年高率（5%増）にしていくことになっており（第6条）、また割増徴収分については生産コストに組込むことができず、企業の利潤部分などから負担することになっている。経済的負担を媒介することで、汚染源の企業に排出基準を達成させることが、制度の基本思想としては意図されているのである。しかし現実には、この思想が制度に十分反映していない。

第一に、現行法規定では、複数の汚染物質が同一の排出口から排出されている場合には、徴収額が最高になる汚染物質1種類だけについて徴収することになっている（「排污費弁法」第5条）。したがって汚染全体が同制度の対象とはならない。

第二に、現行の「排污費弁法」では、徴収対象となる汚染物質から重要なものがはずされている。それは二酸化硫黄である。「排污費弁法」では二酸化硫黄が徴収対象物質として挙げられながらも、徴収対象からはずされることが付表の注に記されている（「排污費弁法」の「附表」の「一、廃気」の注②）。

第三に、現行の徴収額基準が低すぎるという問題が指摘されている⁽¹²⁾。汚染問題を解決するための施設建設費とその運転費用に比べ、徴収額基準が低すぎるために、現実には基準超過排污費を支払って汚染する権利を買っているようなものと評されている。

法律が規定する抽象的な排污費制度は、その下位規範によって具体的な内容が定められるから、同制度が現実にとどのような機能を果たすことができるのかは、下位規範次第である。現行「排污費弁法」は國務院が制定しており、同制度が排出基準達成のための有効性を持つことができるか否かは、中央政府の政策判断にかかっていることになる。

(4) 排出基準の法的意味

排出基準は、それ自体が法源の一つであるという理解がなされている⁽¹³⁾。このことは、排出基準が汚染源によって遵守されるべき規範である（一定の法律効果を伴う）という意味と、法源であることで排出基準の制定行為の適否を行政訴訟で争うことができないということが含意されている。

前者の規範という意味は、具体的には上で述べた「期限付き治理」制度や「排污費制度」とリンクしていることと、さらには環境污染防治法で定められている法律責任（行政責任と民事責任）の要件として機能することが、その根拠となっている。

ところで排出基準違反が、それだけで違法な行為となるのかについては見解が対立している。行政責任や民事責任成立の際の違法要件としての取り扱いについては見解が対立しているので、各種法律責任との関係で、排出基準違反をどのように位置づけるべきかについては十分な理論的研究が必要となっている。

行政責任の構成要件としての違法性については、排出基準違反だけで違法と評価することは、「環境保護法」を始めとする環境污染防治に関する法律規定からは困難と考えられる。環境污染防治の各法律は、行政責任を規定する条項

(12) 同前77頁。

(13) 胡保林、湛中樂主編『環境行政法』（中国人事出版社、1993年）96頁。

で、排出基準違反がそれだけで行政責任を負う旨規定したものはなく、他の条件を必要としている（例えば「環境保護法」第37条の、汚染防治施設の遊休化に関する行政責任規定。）⁽¹⁴⁾。

民事責任については、責任成立の要件としてそもそも違法性要件が必要か否かについて見解が対立しており、そして違法性要件の違法判断に排出基準を使用することの問題性が明らかにされている⁽¹⁵⁾。排出基準を違法性判断の根拠とした場合に、排出基準を遵守していても汚染による損害が発生しているような事例では民事責任が成立せず、汚染による被害者が救済されないという矛盾が生じるのである。これは排出基準がそもそも汚染被害を発生させないようなものとはなっていない現実があるためである。

以上のことを前提として、排出基準遵守が法律責任の制度によって実現され得るかどうかを考えると、かなり疑問である。行政責任については、排出基準違反の行為が、それだけで責任を負うことになる法律責任規定は存在しないために、同責任の存在によって排出基準遵守を汚染行為者に迫ることは期待できない。また民事責任については、排出基準を遵守していても民事責任を負う可能性が高いとすれば、汚染行為者に、民事責任を負わないようにすることを動機としての排出基準遵守は期待できないであろう。排出基準を達成しても汚染被害がある限り民事責任を負うことになるのであれば、汚染行為者にとって汚染を排出基準が達成できるようなものにする必然性はなくなる。

したがって現行の法律責任制度では、排出基準を汚染行為者に達成させることを担保するような仕組みは、存在しないのと等しいと言えるであろう。

さて排出基準と行政訴訟との関係について述べておこう。1989年制定の「中華人民共和国行政訴訟法」（以下「行訴法」と略す。）は、行政機関と行政機関の勤務要員の具体行政行為による権益侵害に対して、公民などが行政訴訟を提起することを認めている。裁判所は、行政訴訟で具体行政行為の適法性を審査することになっている。ところで「行訴法」は裁判所が受理しない事項を列挙しているが（第12条）、その中に「行政法規・規則あるいは行政機関が制定・発布した普遍的拘束力を具えた決定・命令」が挙げられている⁽¹⁶⁾。

排出基準が法源の一つであるという理解では、排出基準は環境保護部門の制定する部門規章であるとし、そして「行訴法」第12条が規定する訴訟対象外の

(14) 注(2)拙著295頁を参照されたい。

(15) 同前475頁以下（第8章）を参照されたい。

(16) 同法の訳は、宮坂宏編訳『現代中国法令集』（専修大学出版局、1993年）に

事項になるとしている⁽¹⁷⁾。この理解によれば排出基準の適法性に関して行政訴訟では争えないことになる。

排出基準遵守について既存の汚染源にそれを強制する法的仕組みが不十分であることはひとまず置き、排出基準自体が公害発生を防止できるような水準がない場合に、排出基準の合法性について、その制定権者を相手方として行政訴訟は提起できるであろうか。上のように排出基準の法としての理解がなされる場合には、このような可能性は訴訟制度上否定されることになる。しかし汚染物質の排出規制が、排出基準とリンクするものであるなら、公害被害が発生しないような内容に排出基準を変更することは必要であろう。そしてそのような変更がなされないままに公害被害が発生しているとすれば、排出基準の制定権者に対して責任を追究できるのか、また排出基準の改定を請求できるのか、という論点について理論展開が必要になると考えられる。現在のところ中国の環境法研究者の間でこの問題は論じられていない。

排出基準の制定に関して法はどのように規定しているのか。排出基準の制定に関しては、「環境保護法」を始め、環境污染防治に関する各法律はいずれも制定権者（国務院の環境行政部門と省クラス人民政府）と、制定の際の考慮事由を明示するだけで、制定・改訂の手続については規定していない。法律が規定する排出基準制定の際の考慮事由としては、国家の経済条件と技術条件という抽象的な文言があるだけである。排出基準は環境質基準の達成を目標として設定されることになっていると先に述べたが、実は経済条件と技術条件という制約条件が設けられているのである。

環境質基準や排出基準を含め、環境保護に関する各種基準の制定などについて具体的に定めているのは、「環境保護標準管理弁法」(1983年、城郷建設環境保護部発布・施行)である。これによれば、中央政府と省クラス人民政府のそれぞれ環境行政部門が基準策定のための組織を編成し、作業にあたることになっている(第11条)。そして作業にあたった組織は、経験を総括して、適時修正作業を行う旨規定されている。この規定からすると、排出基準の修正の契機は、基準策定作業にあたった組織の継続的な調査・研究作業にあることになる。したがってそのような組織を編成した中央あるいは省クラスの環境行政部門によって、修正の必要性が判断されることになるであろう。

拠る。

(17) この点と、一方裁判所による審査の可能性について、注(2)拙著80頁および119頁以下を参照されたい。

ところで現実の基準策定に際して、環境行政部門が単独で基準の内容を決定することができるとは考えにくい。排出基準の場合には、それが排污費制度とリンクしているから、その改正は汚染源の経済的負担問題と直結することになる。したがって汚染源の活動を管轄する他の行政部門との調整が必要となるであろう⁽¹⁸⁾。このような調整の根拠は、法律が規定する考慮事由（経済・技術条件）に示されていると考えることができるのではないだろうか。仮にそうだとすると、排出基準に問題のあることが分かった場合には、その改善の契機は中央と省クラスの環境行政部門が持ち、最終的な改善の決定はその所属する人民政府か、あるいは政府の各行政部門間の意見調整によってなされることになる。

ところで排出基準の策定・決定の権限配置が上のようだとすると、決定された基準の内容の適正さを判断する権限はどのように配置されているのか。上記「弁法」では、これについては規定していない。同「弁法」第13条では、「いかなる単位と個人も」基準に関する「草案建議稿」を提出することができる旨規定し、そしてその提案に対しては、その基準を管轄する単位が審査することができる⁽¹⁹⁾。この規定からすると、内容についての提案権限は広く認められているが、結局適正さを判断する権限は、政府に帰属していくことになりそうである。政府が決定し、政府が改正するという枠組みのもとで、第三者がその適正さを判断する仕組みは同「弁法」を見るかぎり用意されていないと考えられる。

以上をまとめれば、排出基準は法規範としての位置づけを与えられながら、しかしその達成を担保する法的強制の仕組みがきわめて不十分であり、また基

(18) このことを裏付ける資料は見当たらない。しかし環境污染防治関係の法律制定過程では、環境行政部門が導入を図った各種制度が、各種汚染源のそもそもの活動を管轄する行政部門による反対で、法律規定に実現しないという現実がある。これを踏まえると、汚染源の負担になる問題について他の行政部門との意見調整を行わずに、環境行政部門が単独で内容決定を行うことができるとは考えにくい。なお法律の成立過程の分析については、注(2)拙著第3章を参照されたい。

(19) 国家の基準については城郷建設環境保護部が(第9条)、また地方の基準については省クラス政府の環境保護部門がそれぞれ管轄することになっている(第10条)。中央の環境行政部門としては、城郷建設環境保護部が解体されて国家環境保護局が設立されたので、現在では国家環境保護局が国の基準について担当している。

準は改善が必要であっても、その現実化は制定権者である政府の裁量の中に包摂されているのである。しかも制定権者は省級以上の政府であり、汚染による公害が発生している現場とはきわめて距離のある存在である。公害問題の現場において、排出基準に基づいた排出規制は、問題解決の制度としてはきわめて有効性の限定された存在と言えるであろう。

4 公害問題解決のための制度

公害問題が発生し、あるいは発生する可能性がある場合に、それを解決するために現行法はどのような制度を用意しているのか。上で述べてきた制度は、基本的には日常の汚染行為に対処し、汚染改善を目指す制度であった。これに対して汚染による被害の存在を前提とした公害問題に取り組むために、どのような制度があるのか。これについてここでは見ていくことにしよう。なお以下では、継続する汚染によって発生する公害問題に対して、緊急時に応急的に解決するための制度は考察の対象からはずしている⁽²⁰⁾。

(1) 民事責任制度

公害問題の解決のために、公害の原因者に対する民事法律責任とそれに伴う民事制裁が規定されている。「環境保護法」第41条は、「環境を汚染し危害を作りだした者」に対して、危害排除と発生した損害の賠償の責任がある旨規定している。同様の規定は「大防法」「水汚法」などにもある。

危害排除は、汚染による危害をなくすための行為のことであり、汚染による被害が発生し、継続している場合、あるいは発生する可能性がある場合に、それを避けるための対応を汚染源が行うことである⁽²¹⁾。汚染源に対して、危害排除の責任が認められ、実際にそのような対応が強制されれば、公害問題は解

(20) なお、汚染がひどくて深刻な被害が想定されるケースに対処する制度として、緊急時の措置が規定されている。「環境保護法」第32条、「大防法」第16条、「水汚法」第21条などである。これら条項は、緊急事態が発生した場合の、応急的な排出行為の停止命令などを規定するものであって、これにより一時的に公害問題は解決されることになる。しかし、これら規定が想定しているのは、あくまで緊急時の応急的な措置としての停止命令などであって、恒常的に排出行為の停止を命じるための根拠として設けられた条項ではない。

(21) 「環境保護法」第41条の危害排除については、これを民事責任制度ではなく、行政責任制度に位置づけて理解するものもある。前掲注(6)書266頁。

決することになる。

損害賠償は、発生した損害に対して金銭による填補を行うものである。公害被害の事後的救済であり、汚染行為が継続すると公害問題も継続することになる。ただ法の規定では、危害排除と損害賠償は併用することができるので、汚染による被害が継続している場合には、危害排除によって問題が解決されることになる。

民事責任制度では、二つのことが重要な問題として存在している。一つは民事責任の成立要件として違法性が必要かどうかということ。いま一つは民事責任をめぐる紛争の解決手続の問題である。

違法性要件の問題では、環境汚染による民事責任制度では違法性要件がそもそも不要であるという考え方から、一方ではその対極に、違法性要件を必要とした上でその判断基準として汚染行為の排出基準超過を要求する考え方で存在する⁽²²⁾。

排出基準を遵守していても公害被害が発生し得るということは一般に認められているので、排出基準超過を民事責任成立の条件とする考え方は問題であろう。しかし責任の成立要件としてはそうだとすると、危害排除の具体的な内容を考える場合にはどうであろうか。公害被害が発生している場合に、危害排除の責任成立が認められたとして、では具体的に汚染行為者にどこまでの汚染削減を要求できるのか。汚染行為者の汚染物質の排出許容限度は何を手掛かりに定めるのか。現行排出基準が公害被害の発生防止の基準として有効ではないとされながら、危害排除という民事責任の法律効果について、その内容を具体的に詰める理論的な作業はまだ進められていない⁽²³⁾。なお言うまでもないだろうが、現行法では、危害排除については、その具体的な判断条件などについて何ら具体的な内容が規定されていない。

公害問題の民事責任をめぐる紛争では、その解決手続として二つのものがある。一つは裁判所の司法手続によるもので、いま一つは行政部門による処理という手続である。「環境保護法」第41条第2項は、賠償責任と賠償金額に関する

(22) 違法性要件に関する議論については、注(2)拙著第8章を参照されたい。

(23) 現実には、汚染源に対して金銭賠償をさせたいので、汚染が排出基準を達成できるように施設手当などの取組を行政が働きかけて行わせるというやり方が取られているのではないだろうか。というのも危害排除が認められた裁判事例を紹介したものを、ほとんど目にするのができないからである。このような現実の下では、危害排除の具体的な内容に関する理論的研究が、現在のところそれほど重要な検討課題ではないのかもしれない。

紛争について、環境行政部門などの行政機関が処理することを規定している。この処理という手続が法的にはどのような性格のものであるのかについて、論争が展開され、行政と立法部門の公定解釈としては「行政調解」（行政機関による調停）ということになった⁽²⁴⁾。

行政による処理が「行政調解」であるということの法的意味は、それが強制執行力を欠いたものであるということであり、その結果、紛争当事者が処理の結論に不服の場合には、紛争に関して再度民事訴訟を提起しなければならないことになる。したがって行政による処理は、法的には紛争解決の終局の方法ではなく、紛争解決手続としては一定の限界を持った存在なのである。しかし現実の公害紛争においては、現場で一次的に問題と対応する行政部門が、汚染問題解決にとどまらず、当事者の賠償紛争にも介入することは日常的に発生すると考えられる。そしてそのような行政部門による処理を通じて、当事者間の合意が形成される例も多いであろうから、賠償紛争において行政部門が果たす現実の役割は大きいと考えられる。

さてこのように賠償紛争の解決手続として制度化された行政による処理は、民事責任のいま一つの法律効果である危害排除に関しては、なされ得るようにはなっていない。法律上の規定が存在しないのである。「環境保護法」に留まらず、「大防法」や「水汚法」でも同様である。したがって公害問題の根本的な解決となる危害排除については、法律の規定上は行政部門が紛争解決にあたることができないことになり、司法手続に拠るほかはないことになる。

一般的に考えて、汚染問題の解決について裁判所と環境行政部門のいずれが適切な能力を持つことが期待できるかと言えば、後者であろう。というのも第一に、環境問題を専門とする行政機関の方が、その専門能力からして汚染問題に関する適切な対応策を考えることができると考えられること。第二に、司法手続に拠るよりも、短時間で汚染問題解決の対応策を確定できると考えられること。したがって時間的な要素と専門技術的な要素を前提とすると、汚染問題解決に関して環境行政部門に関与させる方が適切と思われる。もちろん危害排除は、汚染行為者側に一定の負担が強いられるから、汚染問題に関する専門技術的な要素以外の考慮要素（汚染源の負担能力など）も存在し、それらを法的な観点から評価して、最終的な危害排除の具体的内容が確定されるということ

(24) この論争と、そこで問題とされた紛争解決の手続に関する主張については、拙論「中国の環境汚染賠償紛争解決における行政部門の役割」久留米大学法学第21号（1994年）を参照されたい。

はあるだろうし、その必要性もあろう。その場合には、環境行政部門よりも紛争当事者の利害を法的に判断することを専門としている裁判所の方が、より適切ということは考えられる。しかし裁判所の審理の際にも、結局汚染問題解決のための専門技術的な内容について、環境行政部門などの判断を考慮する必要があるだろうから、賠償紛争と同様の処理手続を設けること自体に問題はないように思える。危害排除について損害賠償と異なる規定となっている理由は十分に明らかではなく⁽²⁵⁾、また研究者によっても十分に検討されていない。

(2) 法定職責履行請求訴訟

法定職責履行請求訴訟とは、「行訴法」第11条第1項第5号が定める、行政機関が人身の権利・財産権の保護について法の定める職責を履行しない場合に、公民・法人が行政機関を被告として職責の履行を求めて提起することができる行政訴訟である。

公害問題が発生した場合に、行政機関が公害被害者から問題解決のための取組を行うよう申請を受けても、問題解決ができなかったケースで、被害者は市の環境保護局を被告として法定職責履行請求訴訟を提起した。裁判所は第1審、第2審とも被害者原告の請求を認め、被告の市環境保護局が法定の職責を履行していないとし、公害問題解決のために市環境保護局に対して職責履行を求める判決を下した。

この判決をめぐることは、その法理論的な妥当性について論争が展開された。論争では、法律が規定する権限行使を法定職責の内容とし、それ以上の権限行使は行政部門ができないとして判決を否定する立場と、公害紛争を解決するように取り組むことが市環境保護局の究極的な職責であるとして判決を肯定する立場とが対立した⁽²⁶⁾。

問題となったケースでは、環境行政部門は自らが法によって与えられている権限を実際に行使したが、公害問題は未解決のまま残されたのである。環境行政部門が公害問題解決のために適切な対応を行い、汚染改善を実現することは、

(25) 注(21)で、「環境保護法」第41条の危害排除を行政責任制度に位置づける理解があることを指摘した。そこでは危害排除は、国家の環境保護部門が汚染責任者に対して有効な措置を取らせて環境危害を治理あるいは除去させる行政制裁措置と位置づけられているから、法律に明文の規定はないが、賠償問題と同様に行政部門に処理権限があることになる。

(26) この問題については、注(2)拙著第7章を参照されたい。

環境行政部門のそもそもの存在意義からして当然のことであろう。しかしながら、現実に法によって与えられている範囲の権限を行使しても公害問題が発生する場合には、環境行政部門は何をなすべきなのか、そして何をなし得るのかというのが、このケースが提示する根本的な問題であった。論争の中から明らかになるのは、現行の法規定を前提とした場合には、市環境保護局には未解決の公害問題を解決するための権限が与えられていないということである。そしてそのような現実をそのまま認めるとしたら、環境行政を担当する行政部門は公害問題を解決することはできないということになる。

市環境保護局が権限を行使しても残った公害問題とは、工場からのばいじんによる身体や生活への影響であり、しかも工場が排出しているばいじんは、市政府の決定に基づいてすでに実施された期限付き治理により、国が定めた排出基準に適合していたのである。排出基準に適合するような汚染防治の取組をしている汚染源に対して、市環境保護局が取り得る対応策は、工場に移転を指導することでしかなかったとされている⁽²⁷⁾。法律上、工場移転を命じる権限は市環境保護局にはなく、裁判で被告とされた市環境保護局としては、問題解決のために行使できる権限は法律上はなかったのである⁽²⁸⁾。

裁判の被告である市環境保護局は、裁判所の判決で何らかの権限行使を求められても、現実には、問題解決を実現するための法的手段を持ちあわせてはおらず、したがって法的強制力を持つ措置を講じることは不可能であった。法律に規定がない以上、汚染源に対して法の規定を参照などして何らかの強制的措置を講じた場合には、汚染源からの行政訴訟の提起を覚悟しなければならないからである。

(27) 『平頂山晩報』1994年12月17日。

(28) しかしながら裁判所は市環境保護局を敗訴させ、一定の期限内に市環境保護局が汚染源に対して措置を取ることを要求する判決を下した。判決が市環境保護局に対して具体的にどのような措置を取るべきとしたのかについては、明らかではない。新聞(『平頂山晩報』1994年12月17日および1995年7月31日)の報道では、「具体行政行為」を取ることを要求したとしているだけで、その内容は明らかになっていない。新聞の記事を読むかぎり、市環境保護局が取るべき具体的な措置の内容を特定していないように思える。仮に具体的な内容が特定されていないとすれば、裁判所は、法の明文規定に基づいて市環境保護局が法定の権限を行使することによって問題を解決するのではなく、一定の期間を置いて、環境行政と汚染源との話し合いによって問題解決の方法を探ることを期待したと考えられるであろう。

「大防法」(この事件との関係では、改正前の1987年法の第11条第2項)の規定に基づけば、問題解決のための法定の措置としては期限付き治理が考えられる。公害問題が発生している場合に、同法が定める「嚴重な汚染」という条件を満たしていると言えるのであれば、期限付き治理を実施させることができるであろう。ところで法の規定では期限付き治理の決定権限は、市環境保護局ではなく、市政府にある(87年「大防法」第13条)。この規定を前提とすると、本件では市環境保護局ではなく、市政府を被告として法定職責履行請求訴訟が提起されるべきだったと考えられる。しかし事件をめぐる論争の中では、市政府を被告とするという発想は論争に参加した論者いずれにも見られない。「行訴法」の規定では「行政機関」を被告とするとしているから、政府の行政部門である市環境保護局に限らず、市政府を被告とすることも可能と考えられるが、どうなのであろうか。今後このような可能性は、理論的に検討され、また現実化されるであろうか。

(3) 裁判所の役割

(2)で取り上げた事件では、裁判所は汚染源の会社に対して、住民への損害賠償を認める判決も下している。裁判所はこのような公害問題への事後的な救済のほかに、いまだ公害問題が継続していることについては、汚染源に対してではなく市環境保護局に対応することを求める判決を下したのである。

ところで公害問題が未解決で存在している以上、汚染源に対しては損害賠償と合わせて民事訴訟での危害排除の請求という方法が考えられる。法定職責履行請求訴訟について判決の内容を批判する立場の論者は、この事件の被害者は会社を相手方として民事訴訟を提起すべきと考えている。

そこで問題となるのは、危害排除の民事訴訟に現実の問題解決の可能性があるのかである。未解決の公害問題は、排出基準を達成したばいじんの排出によって発生しているのである。民事裁判で排出基準を達成している汚染源に対して、いったいどのような行為を要求できるのか。もちろん抽象的には、公害問題を発生させないような排出とすること、と言えるであろう。しかしその場合の排出とは具体的にどのようなものとなるのか。公害問題を発生させないような汚染物質の基準は、裁判によって確定できるのか。また確定できたとして、そのような基準を汚染源が達成できない場合には、汚染源の活動を停止させたり、あるいは閉鎖させることが、裁判所に可能なのであろうか。長期間継続してきた公害問題に対して、市政府が解決しては来なかったという現実の下で、

果たして裁判所がそれを実現できるのであろうか。裁判所が、市環境保護局に対して期限を定めて何らかの対応を行うことを求めたのは、実は具体的な解決策を裁判所としては提示できないという現実があったからではないのか。

最近の新聞(『中国環境報』1997年2月1日)では、この事件について、民衆の環境管理への参加の新しい段階と位置づけ、環境保護部門が法の執行水準を不断に向上させて、厳格に法定の職責を果たさない場合には行政訴訟の被告とされることを示した、と評されている。

法律論としては、法定権限を前提とした場合に、裁判所が下した判決の妥当性について疑問が呈されることであろう。しかし問題解決のための能力という点では裁判所よりもはるかに能力が高いと考えられる政府・行政が、実際に問題解決を実現できていない現実の下で、紛争解決の役割を負った裁判所は何をなし得るのか。

この事件での裁判所の行為(判決)は、さらなる取組を行政に対して要求すべきという価値判断に基づくものだったと考えられる。これは判決を下した裁判所(区人民法院)の副院長の、判決後に新聞に載った次のような談話から裏付けられるであろう⁽²⁹⁾。「我々の重要な目的の一つは、社会の矛盾がさらに激化することを避け、関係単位(筆者注:関係する組織)を督促して迅速に問題を解決することである。」

裁判所が意図しているのは、公害問題をめぐる紛争が激化することを抑えることと考えられる。そのために、被害者側の行政を被告とする訴訟提起を受け入れ、行政が再度問題と取り組むための機会を作りだそうとして判決を下したのであろう。裁判所の副院長は、上の発言の前に次のような事実認識を示しているが、その認識が本当だとすると、紛争の激化を防ぐために、何らかの対応を裁判所として行うことが自らの役割であるという認識が裁判所にあったと考えられる。示された事実認識とは、第一に、公害被害を受けている住民は、何十回も裁判所に訴えに来ていること。第二に、住民の中には会社の門前で騒ぎ、爆弾を使って工場の施設を爆破するとめっちゃくちゃなことを言うものまでいたこと。

裁判所は、自らの役割を紛争激化の防止とし、そのために法定職責履行を求める判決を下したと考えられる。裁判所としては法理論的な検討や、法が規定する現実の行政権限などについての厳密な論理などは、不要と考えられていた

(29) 『平頂山晩報』1994年12月21日。

か、あるいは二の次だったのではないだろうか。継続している公害問題における裁判所の役割は、市環境保護局を敗訴とすることで被害者の怒りを鎮め、それによって紛争の激化を一時的に抑えることにあり、紛争原因である汚染の解決については、行政による何らかの取組を裁判所は期待していたと考えられる。

紛争の激化が暴力事件にまで至らないようにするためには、このような裁判所の態度自体は肯定されるべきであろう。しかし裁判所が市環境保護局に対して何らかの取組を求めた判決は、結局現行法の下では、汚染源に対して汚染改善を強制するようなものとはならない。敗訴した市環境保護局は汚染問題解決のための強制可能な権限を全く持っていないからである。その結果、公害問題が解決しなければ、結局紛争は再度激化する可能性が残るのであり、問題の引き延ばし以上の成果を裁判所に期待することはできないことになる。

5 おわりに

中国の現行法制度では、個別具体的な公害問題の解決を直接もたらすような仕組みがきわめて不十分である。

公害問題は人々の日常の生活や生存と関る問題であるから、ひとたび発生すれば、それは紛争へと発展するであろう。問題が紛争化した場合に当事者間の話し合いで解決するということはある得るとしても、当事者間で紛争解決ができない場合に備えて問題解決のための仕組みが用意される必要がある。それがなされなければ、紛争は最終的に暴力によって解決されるしかないからである。このことは中国にもあてはまり、現実にそのような事態が新聞で報道・紹介されている⁽³⁰⁾。法制建設が叫ばれ、法によって多様な国家活動と社会活動を規律することを目指す中国では、公害問題が解決されるべき課題であるのならば、それも基本的には法制度に基づいて行われることが必要であろう。

環境汚染一般について、その改善を目指す各種政策措置と制度は、中国法では環境污染防治法として用意されている。しかしそれらは、公害問題を発生さ

(30) 公害問題をめぐって紛争が激化し、被害者側の汚染源への破壊行動、そしてその反対に加害者側が被害者への暴力行動を取った事例は、中国の環境問題関係の書籍・新聞で目にすることができる。加害者側による被害者側への暴力事件(殺害にまで至った)の例を紹介するものとして、『中国環境報』1994年12月25日。

せないことを目標として設けられたものと考えすることはできない。本稿で分析した現行法制度の規定内容を前提とする限り、それらが一定の汚染改善を目指したものであることは間違いないとしても、具体的に発生した個別の公害問題を直接解決することはほとんど期待できない。

現行制度は、公害問題が発生した場合に、その解決を政府の裁量の中に組み込むことになる。紛争解決のためには、環境行政部門なり、司法機関なりの国家組織が存在しているが、公害紛争の解決は、現行法制度を前提とするかぎり、もっぱら政府が担うことになると考えられる。公害被害者はこのような制度の現実の下で、どのようにして公害問題を解決することができるのだろうか。問題解決の権限が政府に帰属している以上、政府による問題解決のための取組が、法的に保証されていることが必要であろう。そのような保証がなければ、公害被害者は問題解決を法の枠組みの中で実現することがきわめて困難となる。

中国の環境政策の歴史を分析すると、中央政府の政策方針は汚染増大を容認するものであったし、現在もそうである⁽³¹⁾。政府の環境投資に関する政策方針は、1989年の第三次全国環境保護会議で国民総生産の1%位とされたが、これは汚染状況を改善することができない目標値であることが了解されており、しかも第8期5カ年計画期間(1991年～95年)の実際の投資額は約0.8%に留まった⁽³²⁾。第9期5カ年計画(2000年まで)では国民総生産の1.3%が目標とされているが⁽³³⁾、環境汚染の改善には1.6%が必要と指摘されているのと比べると低い目標値となっている⁽³⁴⁾。中央政府の政策方針がこのような汚染増大容認のものであるときに、各レベルの政府による公害問題解決のための取組みがどのようなものとなることを期待できるのだろうか。

もちろん環境汚染に対処するための政策方針と個別具体的に発生する公害問題とは別の性格の問題である。したがって公害問題解決のために、政府がどのような取組みを行うのか、そしてそれが法制度としてどのように実現されるのかは、環境汚染に対する政策方針とは別の法律論として検討されるべきであ

(31) 注(2)拙著第1章を参照されたい。

(32) 『法制日報』1997年3月27日。

(33) 国家環境保護局、国家計画委員会、国家経済貿易委員会『国家環境保護“九五”計画和2010年遠景目標』(中国環境科学出版社、1996年)45頁以下を参照。

(34) 國務院環境保護委員會秘書處、中国人民大学人口環境與發展研究室(編)『中国環境資源政策法規大全』(中信出版社、1996年)1077頁参照。

る。「行政訴訟法」の規定する法定職責履行請求訴訟が、政府への職責履行を予定した制度であると、理論的にも、実践的にも言えるようになるのであれば、現行環境汚染防治法の下でも公害問題解決のための法制度的保証が一応あると考えることができるかもしれない。しかしそれは果たして実現するのだろうか。

本稿は早稲田大学特定課題研究助成費による研究成果の一部である。