

JST中国総合研究交流センター

2015年3月12日

# 2014年中国改正『環境保護法』の制定 及び法執行への影響

汪勁 北京大学法学院 教授

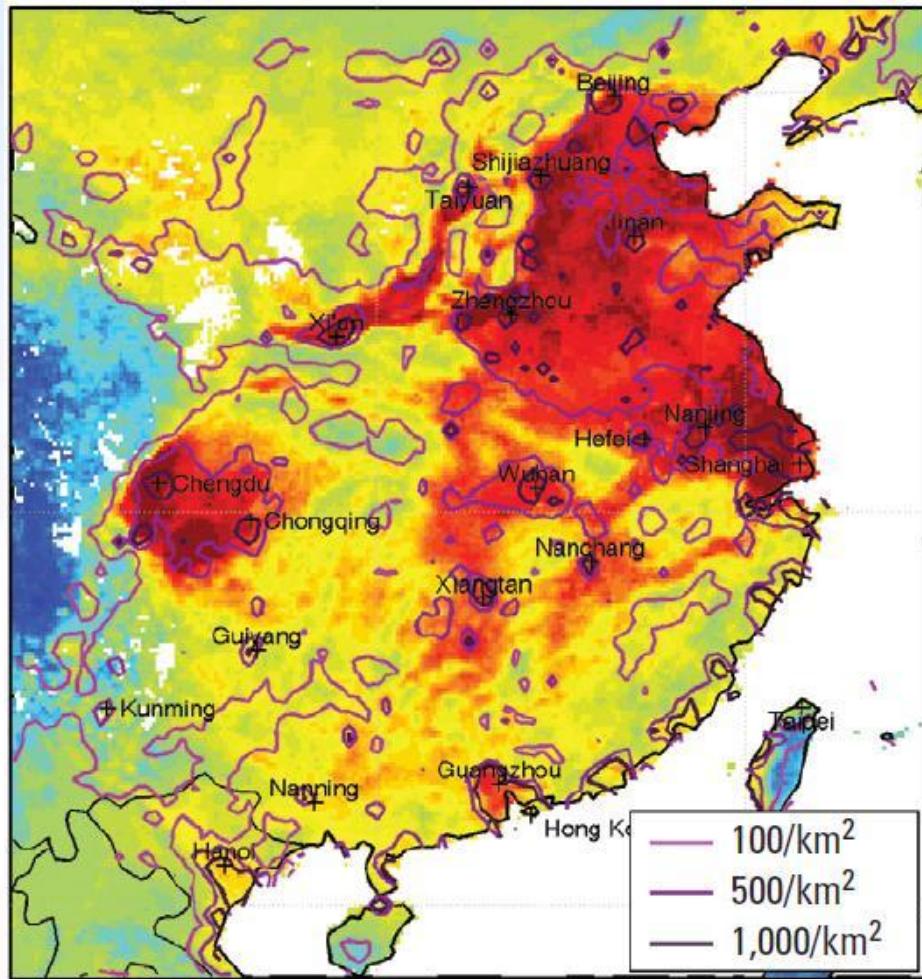
# 目次

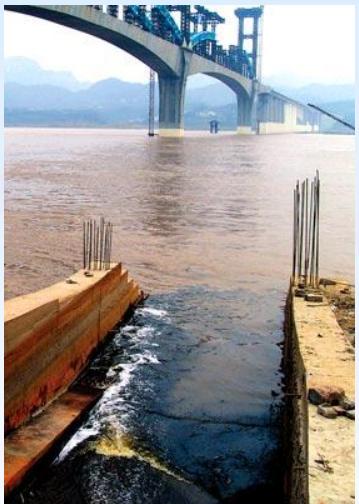
- 一、問題の提起
- 二、改正『環境保護法』のポイント、社会各界の評価
- 三、改正『環境保護法』の現行法執行体制への影響
- 四、まとめ

# 一、問題の提起

- 2014年4月24日、中国全人大常務委員会第4次審議、議決により改正『環境保護法』案が可決
- 2015年1月1日より、改正『環境保護法』施行

# 大気汚染問題に社会の強い関心が集まっている





# 水質の汚染

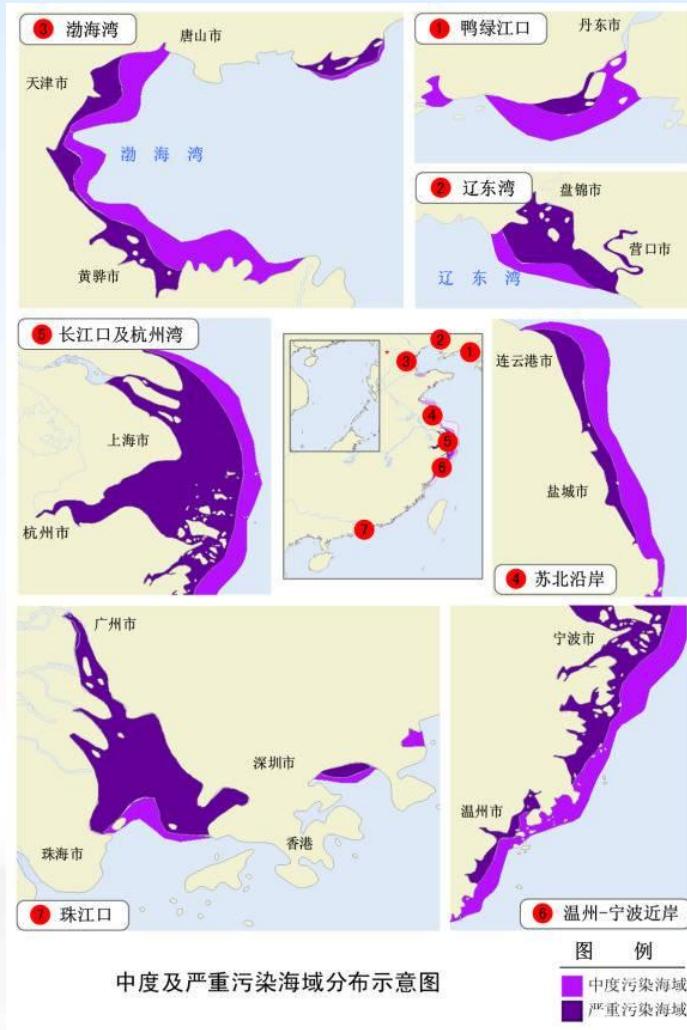
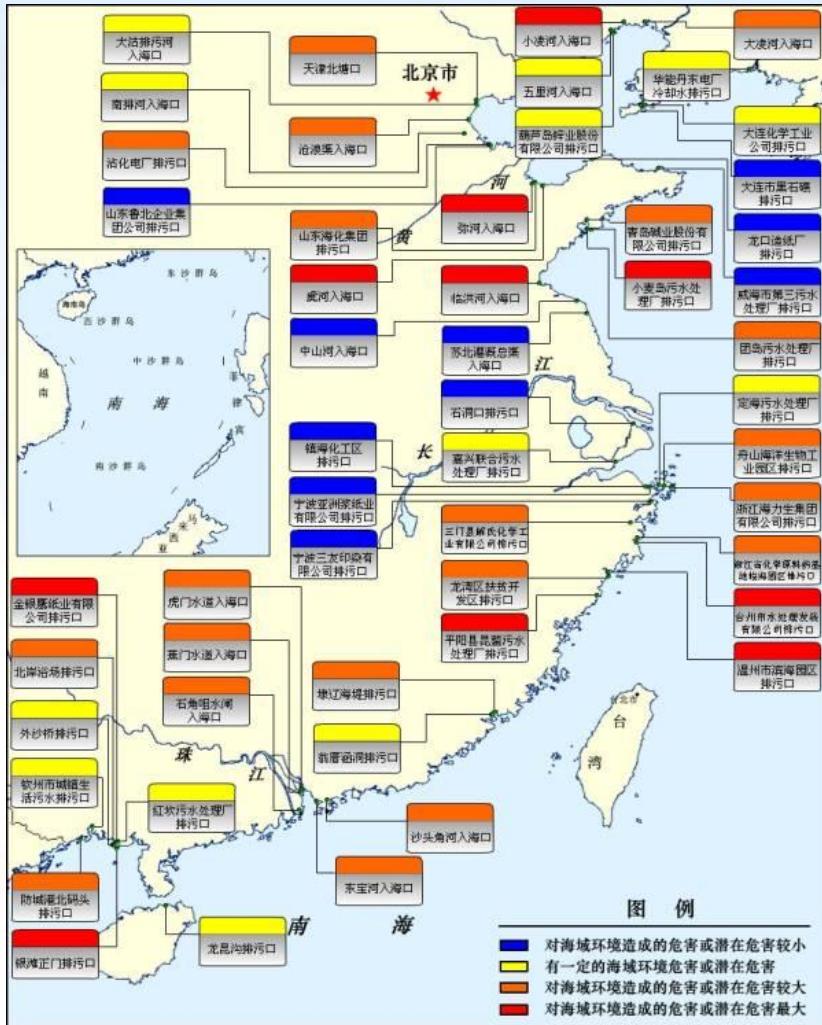


@新浪环保  
weibo.com/sinagreen



@湘潭矛戈  
weibo.com/xtmaoge

海に面した汚水排水口の80%が排出基準を満たしていない

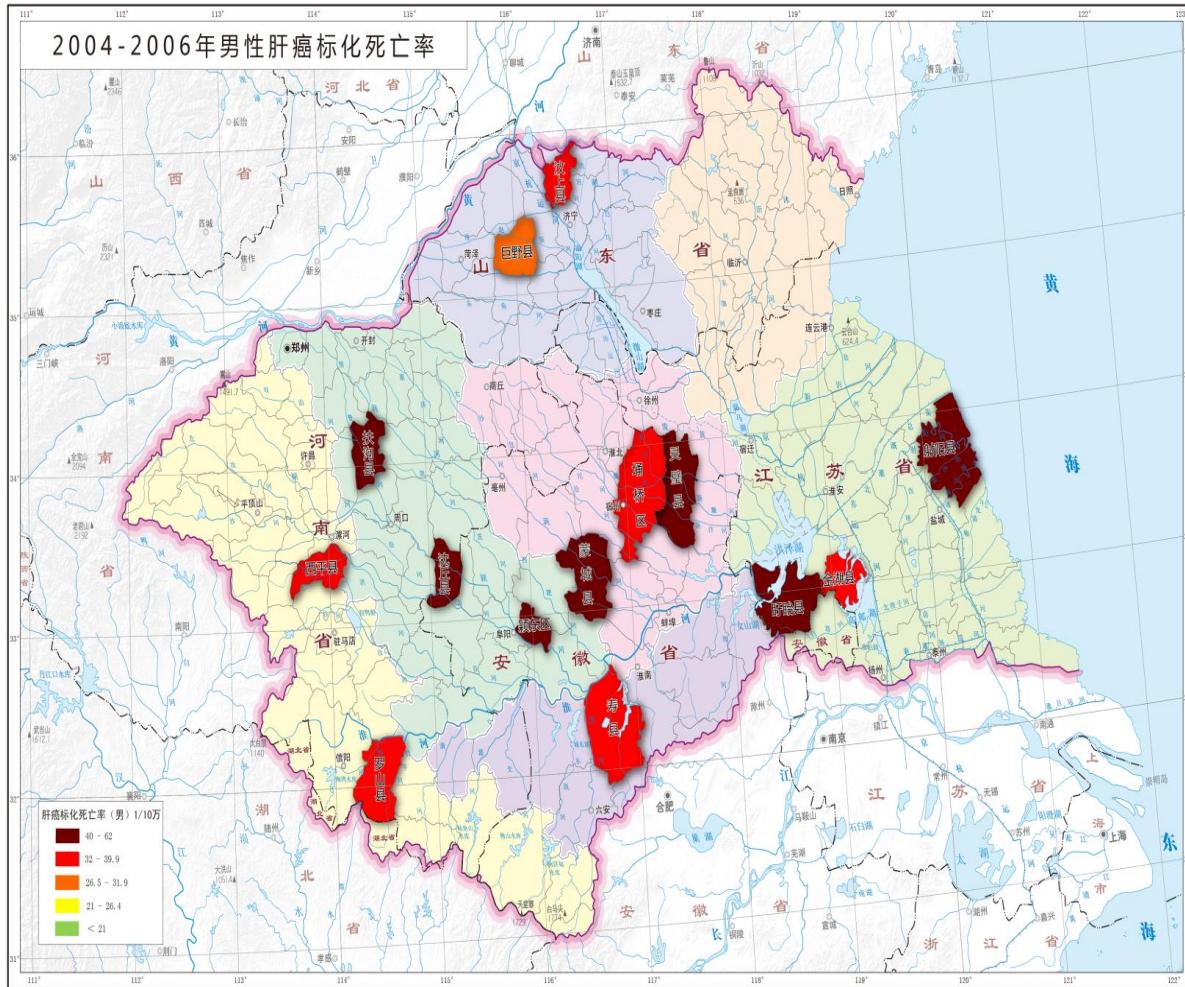




汚水灌漑、大気汚染物質の土壤への2次汚染、危険産業廃棄物等への処理・管理体制不備が土壤汚染を引き起こす



# “癌の村”：淮河の汚染と消化器癌による死亡



- 汚染が最も深刻で、被害期間が長い地域、例えば、洪河、沙颍河、涡河と奎河などの支流地域において、消化器癌死亡率の上昇率が最も高い
- その上昇率は全国平均値の約3-10倍
- 空間分析方法による調査結果によると、重度汚染地域と消化器癌高発地域の地理的分布はほぼ一致している

## 二、改正『環境保護法』の制定及び社会各界の評価

### (一) 改正『環境保護法』の位置づけ、その変遷

- 改正に至るまで、5回の全人大会期を経て25年かかった
  - “第8回全人大”から“第12回全人大”まで
- 4年の間に、法律改正趣旨は「一部改正」から「全面充実」に変わった
  - 立法プロセス期間：2011.1-2014.4
- 立法審査プロセスは1審制「改正案草案」（修正案草案）から第3審制「修訂草案」（修訂草案）へ変更
  - 『環境保護法』の改正案は、全人大による4つの立法審査手順を経て採択
    - 第1次審査（2011.1-2012.8；）——改正案草案
    - 第2～4次審査（2013.3-2014.4）——改正案草案から修訂草案に変更

# (二) 改正『環境保護法』の主な変更点

## 1. 新しい制度、措置の導入

- 環境優先原則
  - 経済社会の発展と環境保護の調和
- 環境保護部門の法執行能力の強化
  - 環境保護監督機関の取締権限
  - 施設等の閉鎖処分、設備等の押収措置
  - 生産抑制命令、生産停止命令
- 区域、流域間汚染防止対策における広域連携制度
- 生態保護補償制度
- 環境公開情報等共有制度
- 環境（グリーン）経済奨励制度
- 環境汚染責任保険制度
- 環境情報公開制度と市民参加制度

## 2. 既存制度、措置の充実化

- 環境基準の科学性の向上
- 地域環境質に対する地方政府の責任範囲の拡大
- 環境観測体制の充実化
- 環境影響評価制度と「三同時制度」の適用の強化

## 3. 新たな法的責任の明文化

- ① 違反日数に応じて罰金を上乗せる日罰制度の導入
- ② 環境基準・手続を違反した新規事業者の着工行為に対し——着工行為の停止命令と罰金の賦課命令を発すことができ、また、原状回復を命ずることも可能
- ③ 是正拒否や処分の不服従に対し、行政拘留措置が適用可能
- ④ 上級人民政府の環境保護部門は、違反者地方の環境保護部門を介さず、直接行政処分を下すことが可能
- ⑤ 行政機関による職権濫用の法的責任
- ⑥ 環境汚染、破壊に係る権利侵害責任
- ⑦ 環境公益訴訟
- ⑧ 環境汚染・破壊責任者に環境保護サービスを提供した団体・機関の連帯責任
- ⑨ 刑罰適用事案における刑事責任

- ・ 社会各界が改正『環境保護法』に対する評価
  - 環境法立法“史上最も厳しい”
- ・ 改正『環境保護法』に対する個人的な評価
  - 環境保護分野に関する総合基本法としての性質を有していると同時に、環境保護分野の個別事案、違反行為に対して直接適用できる個別法としての性質も有する
  - 各級地方政府の環境・資源の開発、利用行為、関連意識決定行為を規律し、環境行政の職権・職責を強化する法律である
  - 中国環境立法史上、初めて、すべての環境違反行為を対象に、相応の法的責任（行政、民事、刑事）を明記した法律である

### (三) 改正『環境保護法』執行における既存制度の阻害要因

#### - 外部要因

1. 現行の党・公務員人評価体制の下、経済発展を強調する（GDP至上主義）傾向に根本的な変化はない
2. 司法改革は進んでいるものの、地方党政が、司法機関の独立した裁判権の行使を妨げる問題は依然として残る
3. 成長転換期を迎つつある中国が進めている省エネ・環境保護分野における規制強化に対し、生産事業者の腰は重い——多くの企業が環境コストを犠牲に、古い生産設備（非効率、環境負荷の大きい）を頼りに、経済利益のみを追求してきた現実がある
4. 環境資源保護関連法上、適用可能な根拠規定が欠如

## – 内部要素

1. 環境保護法廷（裁判所）が増加しているが、実際、効果を発揮するまで時間がかかる
2. 威勢の良い環境保護法廷の導入ラッシュの裏で、人民裁判所は環境保護実務に関与せざるを得ない難しい立場に立たされている
3. 裁判官の環境法関連の専門知識や実務レベルは全体的に高くない。司法判断が頼れる根拠規定（環境法令）の整備が遅れている。
4. 環境紛争の複雑性が司法判断に種々の困難をもたらしている
  - 因果関係の立証問題
  - 人権侵害と財政権侵害の区別の問題
  - 生態環境損害の定義やその評価方法に関する根拠規則の不足

# 三、改正『環境保護法』の現行法執行体制への影響

## (一) 環境保護関連立法と行政による法執行への影響とその問題点

### – 1. 環境保護関連立法への影響

- 環境関連個別法と改正環境保護法との関係整理、立法目的の変化に伴う関連法令の改正作業の難易度の上昇
  - 『大気汚染防止法』改正上の問題点（2006-現在）
  - 『土壤汚染防止法』の起草（2013-現在）
  - 『水汚染防止法』の改正（2015-）
  - 『海洋環境保護法』の改正（2015-）
- 国務院が一連の行政命令、政策決定文書（行政計画など）を公布
  - 環境汚染防止対策に関する国務院政策決定。——“国十条”
    - » 2013年9月12日、国務院が『大気汚染防止行動計画』を公布
    - » 現在、国務院は『土壤汚染防止行動計画』、『水汚染防止行動計画』の公布に向けて審議中

- 2.環境保護部による『環境保護法』関連規則（省令相当）の制定
- 2015年1月1日から実施した環境保護部規則
  - 『違反日数に応じて罰則を繰り返し適用する日罰制度の適用の実施に関する環境保護主管部門の弁法』
    - » 環境保護法59条：“企業・事業団体とその他の生産経営者が法令に反し汚染物質を排出したことによって、罰金に処せられ、また違反事実の是正を命じられたにも関わらず、その是正を拒否した場合、当該処分を行った行政機関は、法律に基づき、改正猶予日の翌日から計算し、違反事実の是正が認められるまでの日数に元の罰金総額乗じた追加処罰を課すことができる。”
  - 『環境保護主管部門の閉鎖、押収の実施に関する弁法』
    - » 環境保護法25条 企業・事業団体とその他の生産経営者が法律・規定を違反して、汚染物を排出し、重大な汚染を引き起こし、またはその可能性がある場合、県以上の人民政府の環境主管部門とその他の環境保護職責のある部門は、汚染物排出の施設・設備の閉鎖、押収措置を取ることができる。

- 『**生産制限、生産停止・期限内是正**に関する環境主管部門の弁法』
  - » 環境保護法60条 企業・事業団体とその他の生産経営者が汚染物排出基準に違反して、あるいは重点汚染物排出総量規制指標を超えて汚染物を排出する場合は、県以上の人民政府の環境保護主管部門は、その団体、経営者の**生産活動を制限、または停止**させることができる。重大違反事案に関しては、事業者許認可権限を有する地方人民政府の了承を経て、企業の休業、閉鎖命令を発すことができる。
- 『企業事業単位の**環境情報公開**弁法』
  - » 環境保護法55条 **重点汚染物排出規制団体**は、事業活動に伴う主要な汚染物の名称、排出方法、排出濃度と総量、基準違反に相当する排出の事実、そして、汚染防止・処理施設の建設、運行状況等に関する正確な情報を**社会に対して公開**し、社会の監督を受けなければならない。

- 制定中の方案

- » 汚染排出許可
- » 生態保護レッドライン（生态保护红线）
- » 環境計測等に関する規則等
- » その他

### – 3. 2014年後半以来、各地域における環境法執行の変化

- 政府による環境情報公開の割合が迅速に高まっている
- 重大環境汚染事件への処罰、処分件数が増加している

## 4. 行政による環境法執行の問題点

- 環境保護管理監督体制が不十分。多部門管理体制による職権重複などの問題が依然として深刻である
- 改正『環境保護法』の施行によって、環境保護部門の職責や権限が拡大し、それに伴う関連政府支出も大幅に増えたが、十分な追加予算の確保には至っていない
  - 違反事実の調査、関連証拠の確保など、取締に必要な装備等の配備不足
  - 取締、巡回等に必要な公車、公船の配備不足
  - マンパワー不足
  - 予算不足
- 県政府以下の環境保護部門の職員の専門的スキルは低く、改正『環境保護法』が求める実務レベルに達していない
  - 短視的、かつ一貫性の欠けた管理体制の問題は以前として残る

- 汚染事故、事件が発生した場合、環境保護部門が職責を果たしたとしても、党の機関と上級の政府によって、該当部署の法的・政治的責任が追及される、言わば「**職責を果たしても責任を追及される**」（尽職不免责）矛盾の発生
  - 毎回、環境保護部門が関与した環境訴訟が終結した後、その環境保護部門の責任者は必ず責任を取らされる
  - 環境保護部門の管理職と一般職員の離職率の上昇、取締不作為事例の増加
- 企業による環境計測データの改ざん等
  - 環境計測データの報告義務を負う大手国有企業、上場企業の虚偽記載の問題

## (二) 司法救済分野への影響と問題点

1. 2011年以降、中国共産党・政府によって推進している「生態文明建設」と「環境保護法治」強化の流れ
  - 環境関連法改正と関連政策の変遷
    - 2011年2月、『刑法』改正案（八）“重大な環境汚染事故罪”から“環境汚染罪”に変更
    - 2012年8月、改正『民事訴訟法』が環境民事公益訴訟制度を新設
    - 2013年10月、中国共産党『第18回第3次全体会議の決議』において、生態文明制度導入の加速する要求
      - 法律に基づき、生態環境に損害をもたらした違反者の法的責任の追及
      - 賠償責任の徹底化
      - 生態環境損害責任「終身追求」制度
      - 法律に基づく刑事責任の追及
    - 2012-2014年、全人代における4回の審議を経て『環境保護法』の改正草案が採択された

## 2. 2013年-2014年の司法救済分野における変化

- 各地の裁判所が受理した環境訴訟件数は飛躍的に増加
  - 江蘇省の例
    - 2013年まで、17年間、全省で提起された環境訴訟事件は、平均1件／年
    - 2013年、全省における環境告発と陳情が5万件以上あったにも関わらず、裁判所に訴訟提起に至った案件は、わずか85件
    - 2014年1-10月
      - » 第一审で環境刑事案件65件
      - » 第一审で環境民事事件152件
      - » 第一审で環境行政事件41件
      - » それと同時に、非訴行政調停事件1672件を受理した
  - 各級の裁判所において、環境資源審判裁判所の急整備が進んでいる
    - 1988年。武汉市硚口区人民法院にて、試験的に中国初の環境保護法廷を設置、一件の排污費紛争事件を審議
      - 当時、根拠法令がなかったこと、また、管轄権の不明確、行政権と司法権の混同問題などが原因で、廃止に
    - 2007年11月、最高人民法院は、貴州省貴陽市清鎮人民法院に、環境保護法廷を設立することを承認した

- 2014年6月、最高人民法院が環境資源審判法庭を設立
- 2014年7月、全国の20の省（市、自治区）に、合わせて、150の環境資源審判法庭、合議庭、巡回法庭が設立された
- 2014年12月9日までに、全国の20の省（市、自治区）で、人民法院が環境資源審判法庭、合議庭、巡回法庭の設立数は369に達した。

### 3. 最高人民法院が大量な環境事件審理に関する司法解釈を制定した

- 2015年2月9日『環境権益侵害事件の審理に関する適用法律のいくつかの問題に係る解釈』(可決)
- 2015年1月30日『民事訴訟司法解釈』の公布によって環境訴訟に関する規定を改正 (施行)
- 2015年1月7日に『最高人民法院が環境民事公益訴訟事件の判断に関する適用法律のいくつかの問題に係る解釈』が公布、実施
- 2014年12月26日に最高人民法院、民政部、環境保護部が、『環境民事公益訴訟制度実行の徹底に関する通知』を公布した
- 2013年6月17日に『最高人民法院、最高人民検察院が環境汚染刑事案件の対応における法律適用に関するいくつかの問題点に係る解釈』が公布された

## 4. 現在の環境保護法廷制度の問題点

- 各地における環境法廷設置の不均衡
  - 一部の地域で高級、中級、基層の各級裁判所に設立されている
  - 一部の地域の設置数はゼロ。
- 環境保護裁判において独自の訴訟手続が確立されていても、既存の管轄と訴訟区分は変わっていない
  - 行政、民事、刑事訴訟事件が別々に審理される
  - 行政、民事、刑事訴訟事件の“三審会一”（訴訟の統合）
- 環境汚染損害（被害）の認定
  - 裁判所の「職権主義」に基づく調査が中心
  - 訴訟当事者両方による法廷上での証拠調べ、弁論を中心
- 訴訟で被告と原告の立証責任の配分には一定の責任の倒置が見られる
- 環境公益訴訟と生態回復請求の訴えが増加している
  - 費用の管理、使途に関する問題。監督・管理の責任所在の問題。司法と行政との役割分担の問題。

- 法廷による「門前払い」事例の存在
  - » 中華環境保護連合会は江西省内にある某県環境保護局に情報公開の要求を行ったが、拒否されたため、裁判所に訴訟を提起した。しかし裁判所は不受理。それを受け、連合会は本件について、地方党紀律検査委員会に告発したところ、裁判所は、最終的に訴状を受理した。
- 環境保護裁判における証拠と科学性の問題点
  - 因果関係と証拠
  - 証拠と現場でのサンプル採取ルール、サンプリング、実験方法、その運送などにおける方法論はそれぞれ異なる
  - 関連基準と技術規範の不備
  - 専門外の知識や方法論に対する裁判官のスキル不足

## – 環境公益訴訟の原告適格に符合する団体はまだ少ない

- 環境保護法58条：“環境汚染、生態破壊、社会公共利益に損害を与えるような行為に対して、以下の条件に符合する社会組織は人民裁判所に訴訟を提起することができる。
  - (一) 法律によって、団体所在地の市以上の人人民政府の民政部門に社会団体として登録されている。
  - (二) 5年以上、専ら、環境保護公益活動に従事し、かつ法令等に違反した前歴がない。”
- 民政部の統計によると、原告適格の要件を満たす社会組織は、約300団体
  - 江蘇省の場合、原告適格相当の社会団体、はわずか1団体、13の地級市（大都市）の場合、環境保護組織すらない。

- 最近、中国共産党と政府は、環境公益訴訟が政治的不安定を招くことを懸念しており、今後、訴訟プロセスに関与する仕組みを導入する可能性がある。
- 中国の環境公益訴訟は、外国の組織と団体の注目を集めている。また、これらの団体が、公益訴訟団体に積極的に資金支援を行うなどのケースが想定されるなか、中国政府は、環境公益訴訟が国外の敵対勢力に不当に利用されることを心配している。

## 四、まとめ

- 改正環境保護法並び関連法整備は、従前に比べ、大きな進歩を遂げた。
- しかし、法執行過程に目を向けた場合、問題は少なくない。

# ご清聴ありがとうございました！

E-mail : wangjin\_law@pku.edu.cn

