

中国の環境法で公平問題の解決は困難

馮嘉 薄曉波 *

摘要：法律の施行には国家の強制力という後ろ盾があるが、実際の機能を決定付けているのは、法律の公平性に対する重視の程度と、利益分配の問題を公平に解決できる能力にかかっている。中国の環境法が長期にわたって有効に実施できていないのは、主に立法が環境保護に伴う利益衝突を無視し、環境保護における公平と正義を重視していないからである。このような状況下では、より多くの、より厳格で強制的な法律の規定があっても何の役にも立たないのである。

キーワード：環境法 公平 正義 強制 実施効果

一 2010 年の環境法治を振り返って

中国の環境法治は山あり谷あり平地ありの一年がまた過ぎ、2010 年の中国環境法治を振り返ると、全体としては、依然として楽観を許さない状況だった。

立法面では、『不法行為責任法』の施行が 2010 年における環境法治の目玉だといえる。この法律の第八章は、章全体が専ら、環境汚染責任に関する中心的な問題に対する一貫した規定となっている。以前の関連法規では環境汚染に関する民事責任がばらばらに規定されていたのに比べ、国家の基本民事立法の独立の章を占めていることは、環境汚染問題を民事的手段によって解決する緊迫性と重要性を示している。この点では、『不法行為責任法』の規定は疑いなく、環境保護を推進する重要な働きを持っているといえる。この他に総則のうち、不法行為者が複数の場合の責任分配の規定や、精神損害賠償の規定なども、汚染被害者の法に基づく権利の保護や環境保護を補助する面がある。しかしながら、『不法行為責任法』は環境保護を主旨とする法律ではなく、汚染者に対して環境汚染の責任を追及するものであって、十分に環境を保護できるものではない。依然として従来の法律に固執した、人身の権利と財産権の範囲に限られている。つまり、環境汚染がある団体や個人の権利または財産に損害を与えた場合に、初めて『不法行為責任法』が環境保護の武器となり得るというものだ。ただ環境汚染が発生しただけで、明らかな人権や財産損害が発生しなければ、『不法行為責任法』では汚染者に対して何の民事責任も問うことができない。この他にも、複雑な訴訟手続きの問題以外に、『不法行為責任法』は実際には既存の法規定から何ら改革点はなく、既存の『固体廃棄物環境防止処理法』、『水質汚染防止処理法』などの法律の環境汚染に関する民事責任についての規定を集約・整理し、関連規定の適用範囲を拡大したのみだ。『不法行為責任法』は、汚染者に対する環境公益民事訴訟の権利を広く市民に付与するものではない。環境保護という視点からいうと、公益訴訟という最も「すごい」市民参加型の環境保護スタイルであるべきものが、立法という視点からは、法律によるよりどころが明らかに欠如しているのだ。『不法行為責任法』は環境保護にとって有利であるものの、その力は微力だ。

『海島保護法』は生態環境保護に重要な影響力を持つ、もう一つの法律で、2010 年 3 月 1 日、正式に施行された。この法律では島の生態環境を保護対象とし、島における自然資源の開発利用に対して、禁止あるいは制限の規定を設けている。さらに住民のいない無人島は国家の所有とし、無人島の開発利用には無人島保護・利用計画を遵守し、秩序ある開発を行わなければならない、これにより無人島におけ

* 馮嘉、蘇州大学法学院講師、環境法研究センター副主任、環境と資源保護法学博士、「汚染被害者法律サポートセンター」ボランティア、米ニューヨーク・コロンビア大学客員教授。薄曉波、中国政法大学環境と資源保護法学博士研究生、「汚染被害者法律サポートセンター」ボランティア。

**薄曉波、中国政法大学環境と資源保護法学博士研究生、「汚染被害者法律サポートセンター」ボランティア。

る無秩序、無限、無償開発の「三無」歴史は幕を閉じることになる。この法律の施行によって島の生態保護が実現できるかどうかは、行政の執行能力にかかっている。以前と同様に、行政の規制実施が厳格でなければ、美辞を並べた条文からは、実際の効果は生み出されないのだ。

2010年6月29日、最高人民法院は『経済発展方式の転換加速に司法保障とサービスを提供するための若干意見』を發布した。この意見は環境保護に対して決定的な効力をもち、司法手段が環境保護を強化する上での決定力になると表明している。この『意見』では初めて、各級の環境保護主管部門が原告として環境公益民事訴訟を起こす資格があると明確に規定し、この他に環境案件が発生した地区の裁判所において、専門的に環境裁判所を設立し、各種の環境案件についての審判を実施することができると規定している。これは、最高人民法院が初めて環境公益訴訟問題について明確に規定したもので、専門的な環境保護法廷の設立と、環境に対する司法の職能發揮について、大きな方向性を打ち出したものである。

このように環境保護立法は、その整備を継続して進めているが、2010年の中国環境法治は依然として楽観できない状況だった。紫金鉱業の汚染事故、大連海域での原油汚染事故は2010年の中国環境保護に大きな汚点を残した。ここでいう汚点とは、その汚染の範囲と程度だけではなく、市民の環境について知る権利と訴訟する権利を、汚染した側が軽視していることを明らかにしたことを指す。汚染を起こした側は、事故発生後、紫金鉱業も中国石油も、環境汚染による損害賠償問題について沈黙を通した。汚染被害者が次々と陳情に行ったにもかかわらず、各方面の圧力によってその動きは阻止された。そしてそれと全く正反対なのは、ブリティッシュ・ペトロリアム（BP）がメキシコ湾で原油流出事件を起こした際、主導的に損害賠償を行ったという事実である。紫金鉱業と中国石油については、事件が起きたことによって、企業利益と地方政府が密接な関係にあることと、環境法治の権威をすこぶる軽視していることが明らかになった。

二 法律と現実との大きなギャップ

これらの状況から鑑みて、こう問いたくなる。環境法の数は一膨大で、その体系の整備が継続して進められているのに、なぜその効果は常にひどいものなのか。中国の環境研究者なら誰もが、中国環境法には明らかな特徴があると認識している——「行政に重きを、民事は軽んじられる」、この意味するところは中国と環境保護関連の法律、法規と規定においては、その大部分が行政機関がいかに強制的執行を通じて職権を行使し、環境を保護するかという内容であり、行政管理という色彩が非常に濃いものとなっているということだ。反面、環境に関連する社会が主体の経済と、環境権益保護に関する内容が極端に不足している。現行の環境法の中では、その主役は常に国家行政機関であり、主役が、永遠に強制的に行う認可、禁止、許可と処罰の「演技」を行い、市民は法律の中では常に「端役」で、環境に関する利益と、経済利益は法律に基づいた十分な保護ができないのだ。

環境保護とは。社会に環境問題が出現した当初、大多数の人は環境保護とは、純粋な技術的問題であり、汚染処理技術措置を採用しさえすれば、環境問題は根本から処理できると認識していた。しかし、その後、この考えは粗暴で非現実的だと証明されたのだ。『人間環境宣言』では、環境保護は技術の問題ではなく、経済、政治と社会やその他方面に及ぶ総合的な問題であり、環境問題の解決には政治、経済、法律、教育と行政等各種の措置といった総合的な対策の実施が必要だとしている。我々は数十年にわたる環境処理を通じて、環境保護は公平と正義の問題であると再認識した。なぜなら、人類が採用するいかなる行為にも必ず利益分配から生じる摩擦によって、公平か否かの判断が必要となってくる。環境保護と公平正義の間には実に複雑な関係が絡まっており、法律という手段を経て、環境保護は必要性和可能性を兼ね備え、法律によってのみ環境保護についての利益衝突が解決できるのだ。環境保護法における技術と管理措置の実施は、凸凹な道路を舗装するようなものだ。『民事は軽んじられる』とは、法律が市民参加を重視しないことであり、市民参加とは市民が自己の利益を表明することだ。『民事は軽んじられる』という特徴をもつ中国環境法は、その体系が膨大でも、作用という点では利益衝突の調整には適応しておらず、「暴風雨」的で表面的な行政管理措置に限られ、問題の根本的な解決には至らないのだ。

三 中国の環境法では三つの公平性確保は困難

環境保護の本質は利益分配の問題だといえる。その分配が公平であるかどうかは法律による保障が必要である。環境法が環境保護に対して本当に効果的かどうかは、利益分配を重視しているかどうかと、その度合いによって決定付けられる。どんな環境保護対策の採用にも、必ず多くの利益衝突がともない、この根源は、全て経済発展と環境保護との衝突から生じるものだといえる。この矛盾や衝突が公平に解決されなければ、企業と市民の環境保護への積極的参加に悪影響を与え、ついには環境保護対策の徹底と実施に消極的な影響を及ぼすことになる。概して言うと、環境保護の中では、通常以下の三種類の利益衝突が存在し、中国の環境法は、利益衝突に対して依然として良好な解決方法は提示できていない。

1. 汚染と生態環境破壊をした者がその費用を支払わない

汚染と環境破壊によって経済収益を得ている企業に対する環境損失の「清算」は、法律における公平正義の基本的原則である。なぜなら、この原則を貫いてこそ、企業は経済的権益を獲得することができ、同時に環境処理の義務を負うからだ。対等な権利と義務は、法律に基づく公平正義が担保されているかの重要な判断基準である。同時に、企業に自らが生み出した環境損失の費用を支払わせることも、環境汚染処理を積極的に進め、自然資源使用の節約を促す有効な手段となる。企業に環境損失の支払いをさせることは、すなわち企業の清算コストを増加させることになる。生産コストを下げ、環境保護にかかる支払い義務のある費用を減少や免除しようと思えば、自然資源の節約利用と、汚染物質排出規制を強化するのが最善の方法だ。理論上では、環境保護における支払い制度の応用は企業を刺激し、企業の自主的な環境保護措置の採用へと誘導し、環境法律法規の遵守を促進するものだ。

企業の汚染物質排出を規制するために、現段階の環境法では主に強制的な法律措置を採用している。例えば、環境保護設備は主体プロジェクトと同時に設計、施工、そして同時に操業を開始することを企業に対して求め、基準値を超えた汚染物質排出や重大な環境汚染事故を起こした企業に対しては、強制的に期限を決めた処理措置と罰金を実施している。これらの強制的な法律措置は企業の経営行為を制約し、環境保護の面で積極的な効果を確実にするものだ。しかしながら、現在直面している問題は、上述の強制的法律措置の実施率が非常に低いことであり、多くの企業が経営生産の過程において、環境保護設備の運用を自覚しておらず、汚染物質はほぼ未処理のまま環境へと排出されていることである。法律そのものから見ると、その主な原因は環境法がその規定の中で強制的法律措置を重視しすぎて、反対に環境保護に対する支払い制度の運用を軽視しており、企業が環境保護に積極的に配慮するという自覚が根本的に引き出せていない。今後、国家の強制力に陰りが出たときには、その監督と制約を受けていた企業はすぐに環境保護措置をやめるだろう。

環境保護に対する支払い制度は、法律で色々な手段が規定されている。例えば、汚染物質排出費用、罰金や損害賠償などだ。だが、これらの支払い制度には環境法実施上での普遍的な問題がある。まず、汚染物質排出費用の問題である。理論上は、汚染企業に対して汚染物質排出費用を命じることによって、企業の汚染処理措置実施の自覚を促すことになるが、その前提条件は、汚染物質排出者に徴収する費用が、排出者の環境保護設備の運用コストよりも高く設定されなければならないということだ。複雑に見えるが、その論理は非常にシンプルだ。というのは、企業の環境保護設備運用にもコストがかかるため、もし企業が納付する汚染物質排出費用の金額が環境保護設備運用コストより低いと、「勘定に長けた」商人たちは排出費用を納付するよりも、罰金の方を受け入れるに違いない。結果、積極的な汚染処理は進まない。環境法で定められた排出費制度はまさしくこの通りで、徴収金額が企業の汚染処理設備運用費用より低く設定されているため、企業の環境保護への積極性を刺激するには至っていない。

次に罰金の問題だ。環境に対する違法行為を行った企業に科す罰金については、このような原則を堅持しなければならない。それは、汚染者には違法な排出行為によって利益を獲得させてはならない、というものだ。さもないと、汚染者は違法行為をして罰金を支払うことを選択し、環境法を進んで遵守しない。そして、環境法におけるこの面にも大きな問題がある。それは、違法企業の「再犯」がなくならないことで証明されている。例を挙げると、『環境影響評価法』規定の違法企業に対する罰金の上限額はわずか 20 万元だが、環境アセスメントに違反し、未許可で建設の汚染企業が違法行為を通じて

得た経済利益は 20 万元どころではない！中国では法に違反した場合のコストは低く、法を守るコストが高いというのは紛れもない事実だ。多くの諸外国では、環境法の違反行為処罰の原則は「日数による計算」或いは「案件ごとに罰金を算出」を採用しており、違法行為を行った企業は毎日、或いは一製品ごとに独立した違法行為を一回行っただと見なされ、それぞれが一件の違法行為として罰金金額を算出される。このようにして罰金金額が算出されるので、処罰金は概して天文学的な数字となる。この処罰方法は企業の違法行為コストと、違法行為を行うリスクを増大させ、その結果、企業は環境法の規定を容易に違反することはなくなる。しかし中国の環境法では、このような明確な規定は実施されていない。

第三は損害賠償問題である。企業の経営生産行為が環境汚染や環境破壊を引き起こし、人々の生命や財産に損害をもたらした場合、民事損害賠償の必要がある。しかし中国の環境司法制度には非常に大きな欠陥が存在し、裁判所の独立審判という地位は根本的に保証されていない。汚染被害者が環境汚染案件を人民裁判所に訴えに行くと、様々な圧力によって妨害され、また案件の受理を不当に干渉される。多くの市民が訴える汚染による損害賠償案件、特にその中でも集団的案件は日の目を見ない「お蔵入り」にされてしまうのだ。この原因については、中国の汚染企業の損害賠償に対する態度と、ブリティッシュ・ペトロリアム（BP）の態度で明らかな対比ができる。中国の汚染企業は、大胆にも市民の知る権利と訴訟の権利を軽視しているのだ。なぜ最高人民裁判所が 2010 年発布の『経済発展方式の転換加速に司法保障とサービスを提供するための若干意見』で、環境保護における司法職能を特に強調したのかが理解しかねる。だが、この問題は最高裁判所の紙一枚の意見によって解決できるものでは決してない。裁判所の独立審判権に対しての各種の圧力による不当な干渉を排除できなければ、審判権メカニズムの独立行使の実施と確保は望めず、問題の根本的な解決は不可能だろう。

中国では、汚染企業は汚染や環境破壊によって巨額の経済利益を得ているが、環境損失に対する費用支払い義務は履行していない。企業は環境保護への積極的姿勢を失っているばかりか、罪のない一般市民に生態環境退化の悪影響を負わせているのだ。これは、法律実施における重大な不公平であり、今後の中国環境法改善プロセスでの重大な注目点である。

2. 生態保護者には経済的リターンはなし

生態環境保護に携わる人や生態環境保護行動によって利益を犠牲にしている人は、社会公衆の環境利益のために自分の経済利益を犠牲にし、経済発展のチャンスと、その当然得べき経済的収益を失っている。現在の中国ではこのような犠牲の上に、やっと支出と収益のバランスをとり、対等な権利と義務を実現している。しかし、環境保護に貢献している人は、本来当然得べき経済的利益を得られず、権利と義務は明らかに不公平で、公平正義の原則に背いている。具体的には、中国で広く実施されている封山育林政策においてこの問題が表面化している。

封山育林は生態システムの負荷配賦率を反映した重要な政策で、森林資源の自己再生と回復能力によって資源を確保するものだ。しかし、強制的制度や措置を実施するには、利益分配の公平性を前提にしなければ、制度や措置の確実な実行は難しい。封山育林措置の農民への影響は確実に多大なものだ。もともと山や水の恵みで育まれてきた暮らしが継続できなくなり、村民は山に入って狩猟や柴刈りもできなくなり、自分の林の林木の使用権や所有権を自由に行使できなくなる。総じて、長年守り続けてきた生活は崩され、森林の恵みによって財をなす機会を失うことになる。法律法規ではこれらの農民に対して、損害に見合った金額の、速やかで、十分な補償規定はなく、補償は空振りに終わる。補償措置が不足している封山育林政策によって、農民は土地を失い、生存と発展の基礎を失ってしまうのだ。その結果、農民は封山育林政策に対して強い不満を抱き、ひいては反対運動に発展してしまうのだ。本来、封山育林措置の実施は農民の自主的な遵守によって成り立つものであり、人々の理解と支持がなければ、国家強制力という単純な力で、この措置がどれくらい維持できるのかは疑問だ。

3. 環境受益者は費用を支払わず

良好な生態環境の享受、例えばきれいな空気、澄んだ水にはその対価を払わなければならないのか。昔から、これらの資源は大自然の恩恵であり、当然無料だと思われてきた。しかし、空気や水をきれいに保つためには相応の対価が必要であり、河川流域の処理がその典型的なケースである。

黄河上流の甘粛省甘南チベット族自治州マチュ（瑪曲）県は「黄河の腎臓」と賞賛されている地区

で、マチュ湿地は黄河の重要な水源補給地である。水利部門の測量計算によると、マチュ湿地が補給する水量は、黄河源流区の総流量の 58.7% で、黄河全流域総流量の 1/6 に当たる。これは名実ともに「高原給水塔」「黄河の蓄水池」といえる。ところが、近年における経済発展の需要により、マチュ湿地は壊滅的な状況にあり、土地の砂漠化はすでに深刻な生態問題に直面している。専門家の試算によると、現在の砂漠化の速度から計算すると、10 年も経たないうちにマチュ湿地がある甘南草原は、中国第四の規模の風砂源になるとされている。生態への悪影響は明らかであり、砂嵐の危害だけではなく、マチュ湿地の補水能力も確実に萎縮し、黄河中下流地区水源の深刻な状況にさらに拍車をかけることになる。

揚子江、黄河の中下流地域は人口が密集し、経済も発展しているが、上流地域はその多くで経済発展が立ち遅れている。GDP の迅速な成長実現のために、上流地域で森林伐採と工業の発展に注力すれば、深刻な環境破壊と環境汚染を引き起こすことは必至だ。流域では、環境破壊と汚染の範囲はすでに一つの行政単位の範疇をはるかに超えており、中下流地域の環境に重大な悪影響を及ぼしている。これは、揚子江上流の長期にわたる大規模な樹木伐採が 1998 年の揚子江全流域での洪水災害を引き起こし、甚大な損害を及ぼしたという事実からも明らかだ。

黄河と揚子江中下流地域の社会経済の持続的な発展と、下流地域における、きれいで、十分に、安全な水資源の確保のために、上流地域での厳格な生態環境保護措置を早急に進め、さらに一定レベル以上での上流地域における経済社会発展のコントロールが求められる。しかしこれは上流地域にとっては、非常に不公平な措置だ。なぜ下流の経済利益を保証するために上流の発展の機会が制限されなければならないのか。なぜ下流地域がハイクオリティーな環境を享受するために、上流地域が処理措置の実施やそれに関わる費用を負担しなければならないのか。上流と下流地域の利益分配が非常にアンバランスなことはこれで明らかだ。下流地域の経済的利益の享受実現に集中し、また環境利益も享受し、上流地域は発展の機会の抑制や放棄を迫られ、環境処理の費用負担まで負わされるのは、二倍の代償を強いられていることになる。この利益衝突の解決方法は下流の環境受益地域から上流地域へ資金を補填することによって、森林伐採をせず、工業発展しなくても十分な生態保護資金を確保できれば、上流地域の人々は豊かになれるのである。これは学会が提唱している流域生態効益補償制度であり、公平正義を原則とした環境法制度である。この制度のメカニズムは流域の生態保護における利益衝突問題の公平な解決を通じ、当事者が生態保護措置を行うよう自覚させるものである。しかし、中国の法律では、まだ流域の生態効益補償の枠組みが構築されておらず、上下流地域間では依然として利益分配に明らかな不公平が見られ、上流地域の生態環境保護措置の持続が困難になっている。

中国の環境法はその数が膨大にも関わらず、環境保護における公平正義問題は解決できておらず、環境保護技術と管理措置の実施が困難になっている。生態環境が長期にわたって有効に保護できていない原因は、生態効用の価値が正しく評価されていないからだ。生態環境の破壊行為が、それに相当する経済制裁を受けず、保護行為もそれに見合う経済的リターンが得られていない。そして生態環境保護から収益を得た人も、他の人の保護行為のための費用負担を求められていないのだ。これは現在の環境法治における大きな弊害だ。この弊害を根本から排除する前に、強制的な環境法の法規と措置を増やし、さらに厳格な内容にしても、それは徒労に終わるだけである。

現在の立法の重点は、いくつ環境法を制定したのかではなく、環境保護における公平性について十分検討し、より多くの力を注いで法律法規を作成することである。明確に環境ファクターにおける生態効用の価値を付与することが必要だ。生態環境保護についての利害関係を調整し、生態環境の破壊者には、生態効用価値の減損に対する費用の支払いを科し、環境の利益享受者は、環境の保護者に対して費用を支払い、生態受益者は環境保護によって利益を犠牲にする主体に対して補償する。このようにしてこそ、「保護する人には受益を、破壊者には処罰を、受益者は支払いを」という環境法の原則が実現できる。そして、生態環境保護によって、経済を刺激するメカニズムが構築され、環境保護技術と管理措置の発展と実施への足がかりとなる。

環境法は法律としては厳格であり国家強制力を反映している。しかし、環境法も人間本位で、常に環境保護における三つの公平性を保障するというのが、その核となる理念であるべきだ。