

# 中華人民共和国における環境保護立法の系譜

徐 瑞 静

中華人民共和国は、1948年に建国され、農業を基礎とする国家建設を開始したが、その後、経済発展を急ぐあまり、深刻な環境汚染と生態破壊を招いた。そのため、1970年初頭から、環境保護の必要性の意識が芽生えて、環境保護に向けた政策が推進された。折しも、中国における法治国家建設を目指した法整備の気運を背景として、1979年に、環境保護の基本法となる「環境保護法」が制定され、「自然環境を合理的に利用し、環境汚染と生態破壊を防ぎ、人民のために清潔で適切な生活と労働環境をもたらす、人民の健康を保護し、経済発展を促進する」とする立法目的が明確にされ、予防的制度の確立による経済発展と環境保護との調和が基本理念とされた。2019年には現行「新環境保護法」が成立して、世界的水準の環境保護へ歩みを進めている。この小稿は、その環境法治の過程を辿ることにより、その特色を明らかにすることを目的とする。

keywords：環境保護、環境汚染、生態破壊、環境法治、環境保護法

## 目 次

1. はじめに
2. 中国環境保護法の生成及び発展
3. 新しい環境保護立法の概観
4. おわりに——中国環境保護立法における今後の課題

## 1 はじめに

この小稿は、中華人民共和国における環境保護のための法の整備に関し、その始原から、今日に至るまでの展開を跡付けることにより、環境保護の法的規律が要請された背景とともに、それに即した「環境保護法」の立法化を通観し、それをもって、環境保護立法のあり方について、若干の考察を試みようとするものである<sup>1</sup>。折しも、現行の「環境保護法」が成立した2019年は、中華人民共和国（以下、「中国」とする。）の建国70周年であり、この70年間に、中国の環境法治は無から有へ、そして、局所的な単項目立法から全面的な法治へと、世界的水準の環境保護法へ歩みを進め、しかも、中国の特色ある環境法治の道を模索しながら、世界の環境整備に積極的に参加し、更には、世界の環境法治の発展をほとんどリードするまでに至っている。中国環境保護立法の展開の記録は、70年余りに亘り、中国が、「美しい中国」の建設を目標として邁進した記録でもある<sup>2</sup>。

## 2 中国環境保護法の生成及び発展

### (1) 総説

世界的視野から見て、1940年代ごろには、環境汚染による人々の健康被害の深刻な事件が相次いで発

生し、世界各国における環境問題に対する関心が惹起され、現代的な意味における環境保護立法の整備が始まったと言えるであろう<sup>3</sup>。以下においては、今日に至るまでの時期について、それを環境法治の発端の時代（1949～1979年）、改革開放後における環境法治の健全な発展の時代（1979～2013年）、環境法治の新時代（2013年以後）に区分して、中国環境保護立法の発展を跡付けることとする<sup>4</sup>。

## （2）環境法治の発端の時代（1949～1979年）

中国は農業を基礎に社会主義建設を開始したが、当時、工業的基盤が脆弱であったため、自然資源は極めて重要な役割を担っていた。そのため、1950年から、「鉱業暫定条例」、「中華人民共和国水土保持暫定要綱」、「国家建設土地収用方法」、「鉱物資源保護試行条例」等の法規及び規則が相次いで公布された。その目的は、資源の開発利用、生産の奨励、資源の保護であった。1954年の「憲法」は、「鉱物・水流は、法律により国有の森林、荒地、その他の資源として規律され、すべて国民の所有に属する」と規定して、自然資源の国家所有権の制度を確立した<sup>5</sup>。しかし、建国後における最初の5カ年計画のもと、中国は経済発展を急ぐあまり、深刻な環境汚染と生態破壊がもたらされる結果を招いた。1970年代初期、中国は「文化大革命」の時期にあり、国民経済は崩壊の瀬戸際に達し、環境汚染と破壊が急激に蔓延し、環境汚染事件が相次いだ。そのため、1971年、国家計画委員会環境保護弁公室が設立された。これが、中国政府機関による「環境保護」という語句の使用の発端である。1972年、中国は、ストックホルム会議に代表団を派遣し、環境問題に対する認識を深め、1973年には、初の国家級環境保護機関である国務院環境保護指導グループ弁公室が設立され、また、初めて国務院の名義で第1回全国環境保護会議が開催され、「環境保護と改善に関する若干の規定（試案）」が採択・公布された。更に、1974年には、国家建設委員会環境保護弁公室が設立され、上記国務院環境保護指導グループ弁公室を代行管理し、環境保護活動の調整と監督検査を担当した。環境保護弁公室の主宰のもと、環境基準として、「工業『三廃』排出試行基準」（1974年）、「生産飲用水衛生基準（試行）」（1976年）、「漁業水質基準」（1979年）、「農地灌漑水質基準」（1979年）等が制定され、これにより、「環境保護と改善のための幾つかの規定」が、中国の専門環境保護立法の雛形となった<sup>6</sup>。一方、1978年3月5日の第5期全国人民代表大会第1回会議において改正された憲法第11条第3項は、「国家は環境と自然資源を保護し、汚染及びその他の公害を防止・改善する」と規定し、これにより、国の環境保護の責務が確認され、また、環境保護活動の分野が自然資源保護と汚染防止の2つの方面であることが明確にされ、環境保護立法のための憲法根拠が確立された<sup>7</sup>。続いて、1979年9月の第5期全国人民代表大会第11回会議において、「中華人民共和国環境保護法（試行）」（以下、「試行法」とする。）が採択されたが、「試行法」は、「環境保護と改善の若干の規定」を確認するだけでなく、「自然環境を合理的に利用し、環境汚染と生態破壊を防ぎ、人民のために清潔で適切な生活と労働環境をもたらす、人民の健康を保護し、経済発展を促進する」という立法目的を明確にし、また、各級の国家機関、企業・事業体に対し、環境保護及び汚染防止その他の公害面の職責と義務について、明確で具体的な制度配置を行った。全体的に見ると、「試行法」は、予防的制度の確立により、経済発展と環境保護を調和させることを基本理念としている<sup>8</sup>。

## （3）改革開放後における環境法治の時代（1979～2013年）

第11期中央委員会第3回全体会議以降、中国においては、改革開放が加速し、併せて、環境保護問題も非常に重視されるに至っている。1982年に改正された憲法9条は、「国は自然資源の合理的な利用を保障し、貴重な動物や植物を保護する。いかなる組織や個人も、何らかの手段で自然資源を占領したり破壊したりすることを禁止する」と規定している。また、同第26条は、1978年の憲法における「環境と自然資源の保護」を「生活環境と生態環境の保護と改善」に改正し、初めて、憲法の次元における「生態環境」の概念を明確にした。これにより、「自然資源と野生動植物の保護」と「生活環境と生態環境の

保護と改善」の国家政策のため、環境保護立法の制定と実施における憲法上の根拠が提供されることとなった<sup>9</sup>。このような憲法上の環境保護の理念は、一部の基本的法令にも反映されている。例えば、民事立法の面では、1986年第6期全国人民代表大会第4回会議で採択された「民法通則」第124条は、「国家環境保護による汚染防止の規定に違反し、環境汚染により他人の損害を与えた場合、法に基づいて民事責任を負わなければならない」と規定している。2007年第10期全国人民代表大会第5回会議で採択された「物権法」第83条、第90条は、所有者総会と所有者委員会の権利、環境保護の隣接関係について明確に規定している。2009年第11期全国人民代表大会常務委員会第12回会議で採択された「権利侵害責任法」第8章は「環境汚染責任」の特別規定である。刑事立法の面では、環境資源犯罪に関する規定も発展しており、例えば、1979年、刑法は、環境資源犯罪につき、分則第3章「社会主義経済秩序破壊罪」に組み入れて規定し、1997年には、分則第6章第6節「環境資源破壊保護罪」、分則第9章「環境監督管理失職罪」、分則第3章第2節「密輸罪」において、環境犯罪の内容が盛り込まれた。訴訟法の面では、2012年第11期全国人民代表大会常務委員会第28回会議で採択された「民事訴訟法」に第55条の規定が追加された<sup>10</sup>。

1979年に「試行法」が制定された後、「海洋環境保護法」(1982年)、「水汚染防止法」(1984年)、「森林法」(1984年)、「草原法」(1985年)、「土地管理法」(1986年)、「鉱物資源法」(1986年)、「大気汚染防止法」(1987年)、「水法」(1988年)、「野生動物保護法」(1988年)等、数多くの単行法が制定された。その後、1989年、第7期全国人民代表大会第11回常務委員会は、「中華人民共和国環境保護法」(以下、「1989年環境保護法」とする。)を採択した。同法は、「試行法」に比べてより科学的であり、環境保護の目標、基本原則、基本制度、法的責任等に関し、より全面的に規定するに至っている<sup>11</sup>。「1989年環境保護法」により、中国における環境立法は新たな段階に入り、汚染防止と自然資源保護を二大主幹とする環境立法システムが形成され、1989年以降、「水土保持法」(1991年、2010年)等の自然資源と自然(生態)の保護と開発利用に関する法律、「クリーン生産促進法」(2002年)、「循環経済促進法」(2008年)等のクリーン生産と循環経済を促進する法律、「省エネ法」(1997年、2007年)、「再生可能エネルギー法」(2005年、2009年)等のエネルギー合理開発利用に関する法律等の単行法の制定、及び、既存の環境保護法の改正が一層加速している<sup>12</sup>。

因みに、第1回人類環境会議以降、中国は、国際環境保護事務と国際環境法の制定に積極的に参加し、また、「北京宣言」を発表し、「リオ環境と発展宣言」、「21世紀アジェンダ」等の国際環境保護文書に積極的に参加すると同時に、気候変動交渉と国際会議にも積極的に参加して、「国連気候変動枠組み条約」の締約国となっている。そして、2013年までには、「ラムサール条約」、「絶滅危惧野生動植物種の国際貿易条約」、「オゾン層の保護に関するウィーン条約」、「モントリオール議定書」、「砂漠化防止条約」、「危険廃棄物の越境移転の制御及びその処理に関するバーゼル条約」、「国連気候変動枠組み条約」、「京都議定書」等、多数の多国間条約を批准し、更に、日本、米国、モンゴル、北朝鮮、カナダ、インド、韓国、ロシア等、多くの国との環境保護協力協定に署名している<sup>13</sup>。

#### (4) 環境法治の新時代(2013年以後)

2014年4月、第12期全国人民代表大会常務委員会第8回会議は、1989年制定「環境保護法」改正案を審議、採択し、「新環境保護法」をもって、環境立法システムにおける基本法とすることを明確にした<sup>14</sup>。「新環境保護法」は、いわゆる「五位一体」戦略を貫徹し、価値目標と管理構造を再設計し、「環境の保護と改善、汚染とその他の公害の防止と治療、公衆の健康の保障、生態文明の建設の推進、経済社会の持続可能な発展の促進」を立法目的としている。「新環境保護法」の施行後、「大気汚染防止法」、「水汚染防止法」等が改正され、「土壤汚染防止法」等が制定された。「長江保護法」、「国立公園法」、「エネルギー法」等の制定も、第13期全国人民代表大会常務委員会立法計画に組み入れられた。

その後、2018年3月、第13期全国人民代表大会第1回会議は憲法改正案を採択し、「物質文明、政治文明、精神文明、社会文明、生態文明の協調的發展を推進し、わが国を富強民主文明の調和のとれた美しい社会主義の現代化された強国に建設する」とするその序文に呼応して、憲法第89条第6項は、國務院の職権を明確にし、国家行政機関の指導と生態文明建設の管理の法定義務を規定し、憲法による基礎を築いた<sup>15</sup>。生態文明建設の憲法における提案は、また、関連法律の制定と改正に憲法的根拠を提供しており、2017年第12期全国人民代表大会第5回会議で採択された「民法総則」第9条は、「民事主体が民事活動に従事することは、資源の節約、生態環境の保護に有利でなければならない」と規定して、いわゆる民事活動における「グリーン原則」を確立した。民法典物権編、権利侵害責任編、人格権編における実体法のほか、2017年第12期全国人民代表大会常務委員会第28回会議においては、「中華人民共和国民事訴訟法」及び「中華人民共和国行政訴訟法」の改正が決定され、環境公益訴訟を含む検察公益訴訟制度が確立されている<sup>16</sup>。

環境保護立法そのものではないが、それと密接な関連を有する環境法執行体制改革の迅速な推進も注目されるべきである。2014年以来、中国は、「生態文明建設の推進加速に関する意見」、「生態文明体制改革全体方案」等、40項目以上の生態文明建設に関する改革方案を発表したが、そのかなりの内容が環境法執行体制のメカニズム改革に関連している。例えば、2018年第13期全国人民代表大会第1回会議は、「國務院機構改革案」を採択し、生態環境部、自然資源部を設立し、自然資源資産と生態環境管理体制のメカニズムを更に整理することを決定した。自然資源部は、元国土資源部及び元国家海洋局、元国家測量・製図地理情報局を統合し、また、国家發展改革委員会、住宅都市・農村建設部、水利部、元農業部と元国家林業局の関連職責を統合し、全国民の全ての自然資源資産管理、全ての国土空間用途規制と生態保護修復、全ての自然資源の調査と登録、山水林田湖草等、全国民の全ての自然資源資産を管理する役割を担っている。同時に、設立された生態環境部は、元環境保護部と元国土資源部、元国家海洋局、国家發展改革委員会、水利部、元農業部等の部門の関連職責を統合し、汚染防止、生態保護、核と放射線安全の3つの職能領域を更に充実させ、生態環境制度の制定、監視評価、監督法執行と監督問責の4つの職能を担い、「新環境保護法」が確立した「環境保護部門の統一監督管理、関係部門の分業責任、地方政府の分級責任」という管理体制の実行を保証する。同時に、生態環境保護のための総合行政の法執行改革、省以下の生態環境機構の監視・監察法執行のための管理制度の改革はすでに全面的に推進され、「新環境保護法」が確立した総合法執行、協同連動、企業・監督・行政、公衆参加等の体制の実行について、組織的側面からの保障を提供している<sup>17</sup>。

また、行政面における組織改革と同時に、司法組織の改革も実行されている。2014年7月、最高人民法院は環境資源裁判所を設立し、環境資源裁判の専門化を推進している。2019年6月現在、全国に1201か所の専門環境資源司法裁判機構が設立され、そのうち環境資源裁判廷325、合議廷779、巡回法廷70がある<sup>18</sup>。環境資源裁判においては、環境正義、生態予防等の「グリーン」司法理念に従うことが明確にされており、地方裁判所が環境資源事件に対して、管轄、審理、裁判、執行等の面における革新を奨励している。単独または共同で、「環境汚染事件の取扱いに関する法律の適用に関する幾つかの問題の解釈」、「検察公益訴訟事件の適用に関する法律の幾つかの問題の解釈」等の司法解釈が公布されており、環境汚染、不法採鉱、破壊採鉱刑事事件、環境侵害、鉱業権民事紛争事件、環境民事公益訴訟、検察公益訴訟及び生態環境損害賠償事件の法律適用の明確化に供することが期待されている<sup>19</sup>。更に、2015年7月、全国人民代表大会常務委員会は、「最高人民法院が一部の地域で公益訴訟の試行作業を行う権限を与えることに関する決定」を下しており、また、2018年に改正された民事訴訟法、行政訴訟法は、検察公益訴訟制度を正式に確立したが、それを受けて、最高人民法院は、検察機関の環境公益訴訟の提起を積極的に推進している。とくに、2019年に設立された最高人民法院第8検察庁は、最高人民法院が処理する生態環境破壊と資源保護などの民事公益訴訟事件、生態環境と資源保護等の分野の行政公

益訴訟事件及びその他の事件、最高人民検察院が管轄する公益訴訟の訴え事件等の処理を担当している。各級検察機関においても、該当する機関が設置され、検察の環境公益訴訟の提起を推進するための基礎が築かれている<sup>20</sup>。

### 3 新しい環境保護立法の概観

#### (1) 新環境保護法の基本制度

中国における環境評価制度の形成は、前記1989年公布の「環境保護法（試行）」に由来する。同法はプロジェクト建設前における環境影響評価報告書の作成、関連部門による審査許可について規定していたが、その後、2002年に実施された「中華人民共和国環境影響評価法」により、正式に法律の形式で「環境影響評価制度」が確立された<sup>21</sup>。環境影響評価報告書は、新築、改築、拡張プロジェクトが環境に与える影響の予見性評価であり、また、当該プロジェクトの生産過程における汚染発生状況、管理措置が実行可能か、生産過程と製品がグリーン生産要求に合致しているか、また、最終的に排出された汚染物質が周囲環境に与える影響について評価する<sup>22</sup>。

また、新環境保護法を支える諸制度として、まず、「三同時制度」がある。これは、建設プロジェクトがセットで建設する必要がある環境保護施設を指し、主体工事と「同時設計」、「同時施工」、「同時稼働」を要求する制度であり、これと環境影響評価、環境基準等の制度が結び付いている<sup>23</sup>。「中華人民共和国環境保護法」、「建設プロジェクト環境保護管理条例」等の法規において明確に規定されている<sup>24</sup>。「三同時制度」は、環境保護の予防から言えば、その実行は施工建設中に発生した各種の環境安全上の潜在的な危険を効果的に制御でき、建設の品質と環境発展への影響の持続可能性を高め、建設プロジェクトの環境影響評価制度を実行するための重要な補充である<sup>25</sup>。次に、「環境保護許可証制度」がある。これは、有害または有害な環境になる可能性のある活動に従事する前に関係管理機関に申請し、審査・承認を経て、許可証を交付されてから活動できるとする一連の管理措置を指している。環境保護ライセンスには、その役割から見て、環境汚染防止ライセンス、環境破壊防止許可証、全体的な環境保護ライセンスの3つの類型が含まれる<sup>26</sup>。また、1978年、中国は、「汚染物質排出料金制度」の試行を開始し、1982年に正式に実施された。汚染物質排出を減らし、生態系を護るために、2018年1月、「中華人民共和国環境保護税法」（いわゆる「グリーン税法」）が施行され、かつては、環境保護部門が汚染物質排出費を徴収していたが、現在は、税務部門が環境保護税を徴収することに変更された<sup>27</sup>。環境に直接排出される大気、水、固体、騒音などの汚染物質の4種類の汚染物質につき、省エネ・排出削減は、企業にとって「利益がある」ことになり、各地の保護と環境改善を促進し、環境保護への投資を増やす狙いが込められている<sup>28</sup>。そして、いま一つは、前出「環境保護法」（試行）が初めて定めた「期限付き管理制度」である。1989年に「環境保護法」が正式に施行され、「大気汚染防止法」、「水汚染防止法」、「環境騒音汚染防止法」、「固体廃棄物汚染環境防止法」等にも規定されている<sup>29</sup>。以上のほかにも、「環境保護目標責任制度」、「都市環境総合整備に関する定量審査制度」、「排出申請登記制度」、「汚染集中規制制度」等が、環境管理のための制度として、環境保護法等において規定されている<sup>30</sup>。

#### (2) 新興領域の環境保護 — 新たなカーボンニュートラル政策

近時、「持続可能性」に関する問題への関心に伴い、環境・社会・ガバナンス（Environment, Social, Governance、以下、「ESG」とする。）における課題の影響力が強まったことにより、投資家は、投資した会社のESGに注目するようになってきている。ESG国際基準のもとにおいて、温室効果ガス排出は開示を必要とする重要な指標の一つであり、カーボンフットプリント（商品やサービスの原材料の調達から生産・流通を経て、最後に廃棄・リサイクルに至るまでの全体を通して排出される温室効果ガスの排

出量を二酸化炭素に換算したもの)が、温室効果ガス排出の重要な計算ツールであり、その結果は企業に対するESG評価を左右することになる<sup>31</sup>。2022年北京冬季オリンピックにおいては、新型コロナの予防対策として観客の規模が制限されたが、ESGの観点からは、既存の競技場の利用、再生可能エネルギーの利用、グリーン装備の購入等、二酸化炭素排出削減措置を通じて、カーボンニュートラルの効果を上げたと見られる<sup>32</sup>。世界におけるカーボンニュートラル理念の発展と拡張は、当初、専ら企業行為から始まり、そして、世界規模での異なる業界への波及というように、排出削減のために総動員する状況を導いている。同時に、カーボンニュートラルの形態においても、政府の強力な指導・監督のもとに推進されるようになってきた。現在、欧米においては、企業は、カーボンニュートラル会社となるため、排出量取引により、必要な二酸化炭素排出枠を購入することをもって獲得するか、または、環境保護企業に投資して二酸化炭素の排出を相殺している<sup>33</sup>。近時、中国においても、未だ、立法化に至っていないが、カーボンニュートラルのための政策が積極的に推進されており、その趨勢については、以下に見られる通りである。

2020年、中国は、2030年までにカーボンピークアウトに達し、2060年までにカーボンニュートラルを実現することを表明して以後、カーボンニュートラル政策を体系化してきた。主なカーボンニュートラルに関する国家政策として、まず、2021年3月、全国人民代表大会が、それとしては初めて、カーボンピークアウト及びカーボンニュートラルの目標を中国経済及び社会発展の5カ年計画に書き込み、二酸化炭素排出削減は中国の「第14次5カ年計画」汚染防止略戦の主な目標となっている。具体的な数値としては、生産エネルギーの国内総消費量及び二酸化炭素排出量につき、それぞれ13.5%、18%削減するという2030年までのカーボンピークアウト政策を制定した。また、2035年には、グリーン生産の生活様式を普及し、カーボンがピークに達した後、安定的に低下させることが計画されている。2021年10月24日、中国共産党中央委員会及び国務院は「新発展理念を完全・正確・全面的に貫徹し、炭素排出ピークアウト及びカーボンニュートラルを実現させることに関する意見」(以下、「意見」とする。)を発表し、中央政府レベルでカーボンピークアウト及びカーボンニュートラルについて計画し、全体的な配置を整えた。グリーン低炭素循環発展経済システムの構築、エネルギー利用効率の向上、非化石エネルギー消費比重の向上、二酸化炭素排出レベルの低減、生態系炭素吸収能力の向上等、5つの主要な方面の目標を制定、提案した。上記意見公布の2日後、国務院は、「2030年までの炭素排出ピークアウト行動プランに関する通知」を公布し、「第14次5カ年計画」(2021年~2025年)及び「第15次5カ年計画」(2026年~2030年)におけるカーボンピークアウトに焦点を当て、非化石エネルギーの消費比重の向上、エネルギーの利用効率の向上、二酸化炭素の排出レベルの低下等の主要な目標を表明しており、カーボンピークアウトを経済社会の発展の全過程と各方面において貫き、カーボンピークアウトの十大行動、すなわち、エネルギー消費のグリーン化・低炭素化、省エネ・炭素排出軽減、工業分野のピークアウト、都市及び農村建設のピークアウト、交通・運輸のグリーン化・低炭素化、低炭素社会に資する循環型経済、科学技術革新、炭素吸収能力向上、全国民参加、全国各地域のピークアウトを重点的に実施することを提案した。そして、国務院新聞弁公室も、同月27日、「中国の気候変動対応政策行動」を発表し、中国が気候変動に積極的に対応する国家戦略を実施し、気候変動に対応する力を絶えず高め、自主貢献目標を強化し、カーボンピークアウト・カーボンニュートラルの「1+N」政策体系の構築を加速させることを強調した。「1」とは、1つの指導意見を指し、「N」とは、複数の関連案を意味しており、上記10月24日の「意見」が「1」に当たるものとして、今後における取組みを指導する基本方針と位置付けられている。各地の地方政府も中央政府が定めた目標に向かって行動を開始している<sup>34</sup>。

2021年7月16日、新たに全国炭素排出権取引市場(以下、「全国ETS市場」とする。)が開設され、全国炭素排出権取引システムが、上海にある全国統一炭素排出権取引所と武漢にある全国炭素排出権登録取引所の二つの地域センターにおいて稼働している。取引に参入する主体は、現在のところ、2162社

の発電業界の重点排出企業に限られ、電力業界のみをカバーしている<sup>35</sup>。また、全国炭素市場における取引は炭素排出割当枠に限られており、先物、交換等に関する市場は検討中である。今後、発電業界の炭素市場の健全な運営を基盤として、全国炭素市場の範囲は、第14次5カ年計画期間中に、石化、化学工業、建材、鉄鋼、製紙、民航等、より多くの高排出業界を徐々にカバーする見込みである<sup>36</sup>。それにつれて、以前の北京、上海、深圳、天津、広東、湖北、重慶、福建の8つの地方炭素取引所は徐々に廃止されることになる<sup>37</sup>。外国投資家は、中国における外商投資企業の設立により、地方炭素市場における取引に参加できるが、取引所ごとに具体的な参加条件が異なっており、一部の地方炭素市場においては、海外企業の取引対象について制限が設けられている。因みに、取引種類は、政府によって企業に割り当てられたカーボン排出枠（Carbon Emission Allowance、以下、「CEA」とする。）、及び、中国認証排出削減量（China Certified Emission Reductions、以下、「CCER」とする。）の2種類がある。CEA取引については、発電業界における重点排出企業間においてのみ現物取引が行われる。一部の企業や業界の許可排出枠には上限があり、需要の低い企業が余った枠を売却することができる一方、排出限度額を超えた企業は差額を補うために枠を追加購入しなければならない。他方、CCERとは、プロジェクトに基づく排出削減量に応じ、政府が自主的に参加する事業者に対して発行する炭素クレジットのことである。重点排出企業は、毎年、CCERを使用して炭素排出割当枠を相殺により清算することができる<sup>38</sup>。

#### 4 おわりに——中国環境保護立法における今後の課題

##### (1) 環境権の憲法への編入

現代及び今後の世代の中国公民が、良好な環境の中で生存する基本的権利を享受し、また、環境保護の義務を負うことを憲法の形式で確認し、環境に関する憲法規範体系をさらに改善すること、すなわち、その点に関する憲法改正が、今後の課題として挙げられる。中国における生態文明の建設の推進は、本質的に党と政府が、新時代にすでに発生した社会の基本的矛盾の変化と広範な人民大衆の美しい生活に対する新たな憧れへの自発的な対応である。環境権に関する憲法の改正は、より多くの良質な生態製品を提供するための努力であり、それにより、人民が日増しに増加する優美な生態環境の需要を絶えず満たすための法律上の重要な体现の一つとして挙げられるものである<sup>39</sup>。環境権に関する憲法の改正により、憲法が環境保護国家の目標を明確に設定した上で、人民大衆の生命の健康を保障することを核心とする環境保護の価値観を確定し、環境の管理が品質管理からリスク予防へのモデルチェンジ、及び、グレードアップを促進し、中国公民の環境権益の保護のための各種法律制度を完備させるために明確な憲法保障を提供することができる。そればかりか、中国公民がその生存に有利な生態ラインを維持することを国家に要求することができる環境の品質を積極的に改善する義務を負うことの憲法的根拠を提供し、社会主体に、環境保護の義務、及び、環境侵害をしない義務を負うための憲法的基礎を提供することもできる<sup>40</sup>。

##### (2) 環境法典の編纂

いま一つの課題は、やはり、環境保護のための法典の更なる精緻化である。1978年以来、中国においては、数多くの環境保護に関する法律及び法規ないし規則が制定され、環境立法システムは基本的に形成されている。しかし、統一された立法構想が欠けているため、環境法は有効な法律体系を形成していない。各種の法制度の間には、明らかな断片化、相互重複、引いては、相互矛盾が存在し、多くの不備も残っている。とくに、生態系とそのサービス機能の保護、大規模な人々の健康被害の救済、生態環境被害の救済等の面においては、制度の空白が存在し、グリーン発展を実現するために必要な環境と発展の総合的な意思決定メカニズム、環境リスク管理メカニズム、環境モニタリング評価・情報共有メカニ

ズムに関連する法律制度の整備が未完成であり、これらの問題は、生態環境保護のための法律の実施の効率と効能に直接的な影響を与えている<sup>41</sup>。この問題を適切に解決するために、環境法典の編纂こそが、実行可能で比較的優位性のある環境立法体系化のための方策である。一方、法典の編纂を通じて、グリーン発展の要求に基づき、現行の法律や法規を再評価し、見直し、そして、グリーン発展の要求を法的に執行可能な司法上の価値の一つとして確立し、生態環境法治の現代化を推進することが要請されるところである<sup>42</sup>。

近時、中国においては、環境権を重要な新型の権利として実体法に盛り込むことの必要性を指摘する見解が少なくない。すでに、1982年の憲法制定の過程においても、公民が環境権を享有することを規定すべきとの見解も見られていたところであるが、その後、公民の環境権のための改憲に関する観点は、益々、有力なものとなっている。2018年における憲法第5次改正に際しても、公民の環境権を憲法第2章「公民の基本的権利と義務」へ導入することの可否が焦点の一つとされた。また、民法典の編纂過程においても、環境権を基本的な民事権利として規定すべきとする見解のほか、民法典の権利侵害責任編に「環境権」の内容を盛り込むことや、民法典の人格権編に「良好環境権」の新型人格権タイプを増設することが提案されている<sup>43</sup>。しかしながら、2018年に改正された憲法においても、また、2020年に可決された民法典においても、環境権に関する規定は増設されておらず<sup>44</sup>、環境権は、中国の実体法の権利体系において、いまだ安定的な位置づけはされていないように見られる<sup>45</sup>。

### (3) 結語

世界の工場と呼ばれ、世界第2位の経済大国となった中国において、欧米諸国並みにカーボンニュートラルに同調し、それを実践することが非常に困難であることは明らかである。しかし、グローバル化が益々共通の認識として普及されている今日、中国がいつまでも「共通だが差異のある責任」に固執し、経済成長のみを追求し、エネルギー使用量の削減目標（総量）の設定を拒否することが許されないということは、内外における共通の認識となっている<sup>46</sup>。とくに、カーボンニュートラルに関する中国の国家政策の表明は、今日の中国における量から質の追及という国家ないし社会の体質の変化を最も良く反映しており、そこには、かつて、高度成長時代における公害等の弊害を克服して先進国家を達成した日本に似た姿が投影されている。今後における新たな立法の発展が注目されるところである。

### 【注】

<sup>1</sup> 環境保護立法が目的とする国家の環境生態系及び自然資源に対する保護制度は、刑事法上の環境汚染罪の保護法益に関する問題とも交錯するが、この小稿において主たる考察の対象として想定される環境保護は、憲法上の環境権ないし民法上の私権としての環境保護制度である。なお、環境汚染罪の保護法益に関しては、例えば、石亜涼「中国環境汚染罪の処罰範囲」高橋則夫＝川上拓一＝寺崎嘉博＝甲斐克則＝松原芳博＝小川佳樹（編）『曾根威彦先生・田口守一先生古稀祝賀論文集〔下巻〕』（成文堂、2014年）所収、315頁以下参照。

<sup>2</sup> 呂忠梅＝呉一冉「中国環境法治七十年：从历史走向未来」中国法学評論2019年第5期103頁参照。

<sup>3</sup> 呂＝呉・前掲103頁参照。

<sup>4</sup> 中華人民共和国成立後の環境法の発展時期について、それを生成期（1949～1973年）、初歩的発展期（1973～1978年）、発展・改革期（1978年～現在）の3つの段階に分けることもできる。その区分から論じる文献として、田中信行（編）『入門中国法（第2版）』（弘文堂、2019年）185頁以下（文元春）参照。また、1972年の国連人間環境会議ないし1973年の第1回全国環境保護会議の頃からを建設期とし、1989年の環境保護法制定から2000年の大気污染防治法の改正公布までを環境資源保護法の調整改革時期とし、2000年の大気污染防治の改正公布から2011年の環境保護法一部改正決定までの時期を環境と資源保護立法の強化時期とする区分もある。北川秀樹「中国環境法30年の成果と課題－環境保護法改正と紛争解決制度を中心として－」北川秀樹＝石塚迅＝三村光弘＝廣江倫子（編）『現代中国法の発展と変容』西村幸次郎先生

古稀記念論文集（成文堂、2013年）所収、320頁以下参照。

- <sup>5</sup> 呂＝呉・前掲103頁参照。
- <sup>6</sup> 呂＝呉・前掲104頁、金瑞林主編『環境法概論』（当代世界出版社、2007年）11頁参照。
- <sup>7</sup> 呂＝呉・前掲105頁参照。
- <sup>8</sup> 呂＝呉・前掲106頁参照。環境保護と経済発展との双方を目的としている点に、中国における環境保護立法の特色が見られるが、両者の関係をめぐり、早くからその問題点が指摘されてきたところである。金瑞林（鈴木賢訳）「中国環境法の特色と立法動向」環境法研究17号（有斐閣、1985年）15頁以下参照。
- <sup>9</sup> 呂＝呉・前掲105頁参照。
- <sup>10</sup> 呂＝呉・前掲106頁参照。
- <sup>11</sup> 呂＝呉・前掲106頁参照。
- <sup>12</sup> 呂＝呉・前掲106頁参照。
- <sup>13</sup> 呂＝呉・前掲109頁参照。
- <sup>14</sup> 新環境保護法の基本原則として、保護優先原則、予防を主とする原則（予防優先原則）、総合的処理原則、公衆参加の原則、損害責任負担原則の5つが指摘されている。田中（編）・前掲書187頁以下（文元春）参照。
- <sup>15</sup> 呂＝呉・前掲109頁参照。
- <sup>16</sup> 呂＝呉・前掲109頁参照。
- <sup>17</sup> 呂＝呉・前掲110頁参照。しかし、実際には、各級地方人民政府の法的責任が明確でなく、政府の不作为、不当関与等に対する問責制度が確立されていないという指摘も見られる。それとして、田中（編）・前掲書195頁以下（文元春）参照。なお、中央政府の環境行政組織、全国的な環境管理体系、地方政府における環境行政組織については、井村秀文＝勝原健（編著）『中国の環境問題』（東洋経済新報社、1995年）49頁以下（二渡了）参照。
- <sup>18</sup> 呂＝呉・前掲110頁参照。
- <sup>19</sup> 呂＝呉・前掲111頁参照。しかし、環境保護部門と同様、人民法院もまた、人事・財政面において、現地の地方人民政府に大きく依存するところがあり、裁判の独立が制度的に保障されていないとして、司法による環境被害救済が実現できていないという指摘も見られる。それとして、田中（編）・前掲書196頁（文元春）参照。
- <sup>20</sup> 呂＝呉・前掲111頁参照。
- <sup>21</sup> 史学瀛主編、孙秋玉＝刘芳副主編『環境法学』（清華大学出版社、2006年）118頁参照。また、田中（編）・前掲書188頁以下（文元春）参照。
- <sup>22</sup> 史主編、孙＝刘副主編・前掲書122頁参照。
- <sup>23</sup> 藤本豪『中国ビジネス法体系（第2版）』（日本評論社、2017年）102頁以下参照。
- <sup>24</sup> 史主編、孙＝刘副主編・前掲書124頁以下参照。更に、田中（編）・前掲書190頁（文元春）参照。
- <sup>25</sup> 史主編、孙＝刘副主編・前掲書128頁参照。更に、田中（編）・前掲書190頁（文元春）参照。
- <sup>26</sup> 史主編、孙＝刘副主編・前掲書130頁以下、更に、田中（編）・前掲書190頁以下（文元春）参照。
- <sup>27</sup> 汚染物質を排出する生産経営者に対し、本法の附表である「環境保護税税目税額表」及び「課税汚染物及び換算表」で換算した環境保護税を課すものである。農業・交通・汚染物処理施設などについては、当面、減免税の対象となっている。高見澤磨＝鈴木賢＝宇田川幸則＝坂口一成『現代中国法入門（第8版）』（有斐閣、2019年）140頁以下（高見澤）参照。更に、田中（編）・前掲書193頁以下（文元春）参照。
- <sup>28</sup> 史主編、孙＝刘副主編・前掲書133頁参照。しかし、現実には、経済発展が優先され、環境投資が環境保護の需要を満たしていないという指摘が見られる。それとして、田中（編）・前掲書195頁（文元春）参照。
- <sup>29</sup> 史主編、孙＝刘副主編・前掲書138頁以下、また、田中（編）・前掲書191頁以下（文元春）参照。
- <sup>30</sup> 西村幸次郎（編）『現代中国法講義（第3版）』（法律文化社、2008年）62頁以下（北川秀樹）参照。
- <sup>31</sup> 張中祥「碳达峰、碳中和目标下的中国与世界——绿色低碳转型、绿色金融、碳市场与碳边境调节机制」学术前沿2021年7月号74頁参照。

- <sup>32</sup> 逆に、コロナ禍というパンデミックが地球生態系システムに対する人間の経済活動の侵食から発生しているとみることができる。小林光＝岩田一政＝日本経済研究センター（編著）『カーボンニュートラルの経済学』（日本経済新聞出版、2021年）221頁以下参照。
- <sup>33</sup> 王灿＝张雅欣「碳中和愿景的实现路径与政策体系」中国環境管理2020年第6期30頁参照。また、化石燃料（カーボン）使用に伴う正しい対価の支払いを実現しようとする政策、すなわち、カーボンプライシング（CP）の制度については、小林＝岩田＝日本経済研究センター（編著）・前掲書96頁以下参照。
- <sup>34</sup> 王＝張・前掲61頁以下参照。
- <sup>35</sup> 張・前掲71頁以下参照。
- <sup>36</sup> 張・前掲72頁参照。
- <sup>37</sup> 張・前掲71頁参照。
- <sup>38</sup> 地球温暖化の防止のための経済的手法として、前出「京都議定書」で導入された価格メカニズム（京都メカニズム）を用いた温室効果ガス削減手法の詳細については、千葉貴律「カーボンプライシングの諸相」渋谷雅弘＝高橋滋＝石津寿恵＝加藤友佳（編）『公法・会計の制度と理論』水野忠恒先生古稀記念論文集（中央経済社、2022年）所収、796頁以下参照。
- <sup>39</sup> 呂＝呉・前掲121頁参照。
- <sup>40</sup> 呂＝呉・前掲121頁参照。
- <sup>41</sup> 呂＝呉・前掲121頁参照。
- <sup>42</sup> 呂＝呉・前掲121頁参照。
- <sup>43</sup> これらの問題点について、より具体的に言えば、民法（権利侵害責任法）を適用できるか、環境権は私権としての訴えの利益があるか、誰が請求権者として原告適格を有するか、という問題に収斂されるとも言えるであろう。牟憲魁「中国における環境損害論の生成と展開」但見亮＝胡光輝＝長友昭＝文元春（編）『中国の法と社会と歴史』小口彦太先生古稀記念論文集（成文堂、2017年）所収、307頁以下参照。
- <sup>44</sup> 民法典における環境汚染に対する民事責任に関する規定は、基本的に、不法行為法の内容を踏襲しており、具体的には、民法典第7章の第1229条ないし第1235条の7箇条をもって、環境関連不法行為責任の一般規定、及び、環境民事公益訴訟に関する規定が置かれている。孫海洋（編著）＝方達法律事務所日本業務チーム（著）『新しい中国民法』（商事法務、2021年）361頁（徐承喆）参照。
- <sup>45</sup> 郭延軍「環境法我国实在法中的展开方式」清華法学2021年第1期163頁以下参照。
- <sup>46</sup> 西村（編）・前掲書68頁（北川）参照。

## 引用文献

- 金瑞林（鈴木賢訳）「中国環境法の特色と立法動向」環境法研究17号（有斐閣、1985年）所収
- 井村秀文＝勝原健（編著）『中国の環境問題』（東洋経済新報社、1995年）所収
- 史学瀛主編、孙秋玉＝刘芳副主編『環境法学』（清華大学出版社、2006年）
- 西村幸次郎（編）『現代中国法講義（第3版）』（法律文化社、2008年）
- 北川秀樹「中国環境法30年の成果と課題－環境保護法改正と紛争解決制度を中心として－」北川秀樹＝石塚迅＝三村光弘＝廣江倫子（編）『現代中国法の発展と変容』西村幸次郎先生古稀記念論文集（成文堂、2013年）所収
- 石亜涼「中国環境汚染罪の処罰範囲」高橋則夫＝川上拓一＝寺崎嘉博＝甲斐克則＝松原芳博＝小川佳樹（編）『曾根威彦先生・田口守一先生古稀祝賀論文集〔下巻〕』（成文堂、2014年）所収
- 牟憲魁「中国における環境損害論の生成と展開」但見亮＝胡光輝＝長友昭＝文元春（編）『中国の法と社会と歴史』小口彦太先生古稀記念論文集（成文堂、2017年）所収
- 高見澤磨＝鈴木賢（編）『要説中国法』（東京大学出版会、2017年）
- 藤本豪『中国ビジネス法体系（第2版）』（日本評論社、2017年）

- 田中信行（編）『入門中国法（第2版）』（弘文堂、2019年）
- 高見澤磨＝鈴木賢＝宇田川幸則＝坂口一成『現代中国法入門（第8版）』（有斐閣、2019年）
- 呂忠梅＝呉一再「中国環境法治七十年:从历史走向未来」中国法学評論2019年第5期
- 王灿＝張雅欣「碳中和愿景的实现路径与政策体系」中国環境管理2020年第6期
- 小林光＝岩田一政＝日本經濟研究センター（編著）『カーボンニュートラルの経済学』（日本經濟新聞出版、2021年）
- 郭延軍「環境法我国实在法中的展开方式」清華法学2021年第1期
- 張中祥《碳达峰、碳中和目标下的中国与世界——绿色低碳转型、绿色金融、碳市场与碳边境调节机制》学术前沿2021年7月  
月下号
- 孫海萍（編著）＝方達法律事務所日本業務チーム（著）『新しい中国民法』（商事法務、2021年）
- 千葉貴律「カーボンプライシングの諸相」渋谷雅弘＝高橋滋＝石津寿恵＝加藤友佳（編）『公法・会計の制度と理論』水野忠恒先生古稀記念論文集（中央經濟社、2022年）所収