

タイトル	現代中国の環境論(五)：中国の地方の環境と自然資源立法(1999)
著者	金，瑞林；汪，勁；鈴木，光
引用	北海学園大学法学研究，44(2)：289-322
発行日	2008-12-25

現代中国の環境論 (五)

——「中国の地方の環境と自然資源立法」(1999)——

金 瑞林 (Jin Ruilin) ・ 汪 勁 (Wang Jin) 著
 鈴木 光 (Suzuki Hikaru) 訳

目次

現代中国の環境論 (一)

——「国際気候交渉における国家グループとその影響に関する試験的分析」(2001)——庄貴陽 (Zhuang Guiyang) ・ 陳迎 (Chen Ying) 著、鈴木光 (Suzuki Hikaru) 訳 (北海道大学法学研究第三八卷第二号五一三—五二九頁 (二〇〇二年九月))

現代中国の環境論 (二)

——「中国の環境と自然資源法体系の現状、問題、およびその改善」(1999)——金瑞林 (Jin Ruilin) ・ 汪勁 (Wang Jin) 著、鈴木光 (Suzuki Hikaru) 訳 (北海道大学法学研究第三八卷第四号七四九—七七〇頁 (二〇〇三年三月))

料 現代中国の環境論 (三)

資

——「中国の環境と自然資源立法の目的と任務」(1999)——
金瑞林 (Jin Ruilin) ・汪勁 (Wang Jin) 著、鈴木光 (Suzuki Hikaru) 訳 (北海学園大学法学研究第三九巻第一号一七—一四九頁(二〇〇三年六月))

現代中国の環境論 (四)

——「中国の環境と自然資源立法の指導思想と基本原則」
(1999)——金瑞林 (Jin Ruilin) ・汪勁 (Wang Jin) 著、
鈴木光 (Suzuki Hikaru) 訳 (北海学園大学法学研究第四
三巻第一号二九—三三四頁(二〇〇七年六月))

現代中国の環境論 (五)

——「中国の地方の環境と自然資源立法」(1999)——金瑞
林 (Jin Ruilin) ・汪勁 (Wang Jin) 著、鈴木光 (Suzuki
Hikaru) 訳 (本号)

第一章 地方の環境と自然資源立法概述

第一節 地方の環境と自然資源立法の必要性

一 地方が環境と自然資源立法を行うことは、我が国の

段階的立法権限体制の具体的なあらわれである

二 地方による環境と自然資源立法は、我が国の環境と
自然資源の分布状況によって決まる

三 地方による環境と自然資源立法は、我が国の地区に
おける社会・経済発展の水準および各民族の習慣が
異なることによって決まる

四 地方の環境と自然資源立法は、国の環境と自然資源
に関する法律体系の重要な内容である

第二節 我が国における地方の環境と自然資源立法の現状
とおもな問題

第二章 地方の環境と自然資源立法の根拠

第一節 地方の人民代表大会が地方性の環境と自然資源法
規を制定する際の憲法および法律上の根拠

一 地方の人民代表大会とその常務委員会が地方性の環
境と自然資源法規を制定する際の憲法上の根拠

二 地方の人民代表大会が地方性の環境と自然資源法規
を制定する際の国家機構組織法上の根拠

三 地方の人民代表大会常務委員会が地方性の環境と自
然資源法規を制定する際の国家機構組織法あるいは
国の環境と自然資源法上の根拠

四 民族区域自治地方の人民代表大会が自治権に基づき

環境と自然資源自治条例と単行条例を制定する際の憲法および法律上の根拠

五 全国人民代表大会の授權を経て、少数の経済特区の

人民代表大会とその常務委員会が管轄下の経済特区の各単行経済法規を制定する際の特別法上の根拠

第二節 省級人民政府、省級人民政府所在地の市、および

國務院の承認を経た比較的大きな市の人民政府が環境と自然資源に関する規則を制定する際の法律上の根拠

第三章 地方の環境と自然資源立法の権限、範囲、およびその効力

第一節 地方の環境と自然資源立法の権限区分

第二節 地方性の環境と自然資源法規・規則の範囲、名称、およびその表現形式

一 地方の環境と自然資源立法の範囲

二 地方性の環境と自然資源法規・規則の内容およびその名称

三 地方が立法に際し地方性法規と規則を区別する方法

四 地方性の環境と自然資源法規・規則等の名称使用上

の区分方法について

第三節 地方性の環境と自然資源法規・規則と国の法律・法規との関係およびその効力の問題

法規との関係およびその効力の問題

一 地方性の法規・規則と国の法律・法規との関係

二 地方性の環境と自然資源法規・規則の効力の問題について

第四章 地方の環境と自然資源立法の原則

第一節 地方の環境と自然資源立法がしなくてはべき基本原則

一 環境資源行政管理における地方の必要性・専門性を考慮するのみならず、環境管理における民主性と公衆参加も十分に体现しなければならない

二 国の法制の統一を保つのみならず、原則性と融通性を相互に結合させるといふ基礎のうえに、地方の環境資源立法の融通性を強調しなければならない

三 地方の環境資源保護管理の実際から出発することを堅持するのみならず、国の立法とその他の地方立法との関係にも配慮しなければならない

四 環境保護により損害を被る地域に対する補償措置を定め、もって社会発展がもたらす利益の平衡を保た

なければならない

五 地方立法の安定性を堅持するのみならず、地方の環境資源立法の「廃止・改正・制定」にも注意しこれを強調しなければならない

第二節 地方の環境と自然資源立法を具体的に取りあつかう際に注意すべきいくつかの問題

一 地方の環境と自然資源立法は、当該地区の実際から出発し、地方の環境と自然資源立法の科学性と取りあつかい可能性を強調すべきである

二 他の国あるいは地方の環境と自然資源立法における先進的な管理制度あるいは措置を参考にし試用するよう注意すべきだが、国の憲法・法律・行政法規の規定に抵触してはならない

三 地方の環境と自然資源立法の重点は、部門による環境と資源管理に関する行政行為を規範することであり、国の刑事法・民事法がすでに規定している内容を規定してはならず、さらに公民・法人あるいは他の組織に、新たな関連する基本的権利・義務を設定したり、あるいは刑事罰に関する措置を設けてはならない

第五章 地方立法に対し持続可能な発展の影響評価審査を行うことに関するいくつかの問題について

第一節 地方立法に対し持続可能な発展の影響評価審査を行う意義

一 地方立法に対し持続可能な発展の影響評価審査を行う意義

二 地方立法が持続可能な発展の影響評価審査を行う原則の考え方の筋道を確定する

第二節 地方立法に対し持続可能な発展の影響評価審査を行う際の取りあつかい性に関する準則

原注

訳注

訳者あとがき

現代中国の環境論 (五)

—「中国の地方の環境と自然資源立法」(1999)—

第一章 地方の環境と自然資源立法概述

地方の環境と自然資源立法 (local environmental legislation) とは、広義では、省級、省政府所在地の市、および國務院の承認を経た比較的大きな市の人民代表大会とその常務委員会、そして民族自治地方の人民代表大会およびそれと同等の人民政府が、当該行政区域内の社会・経済発展計画と目標に基づき、当該地区の環境と自然資源の具体的状況に鑑み、憲法・法律・行政法規の規定に抵触しないとの前提のもとで、それぞれ法定の権限と手続にしたがい、当該行政区域内において普遍的効力を有する各種の地方性環境法規・地方性環境規則を制定・改正あるいは廃止する活動を指す (1)。通常、我々は、省級、省政府所在地の市、および國務院の承認を経た比較的大きな市の地方人民代表大会およびその常務委員会が制定する規範性のある文書を「地方性環境法規」とよび、規則制定権を有する省級政府、省政府所在地の市、および國務院の承認を経た比較的大きな市の人民

政府が制定する規範性のある文書を「地方政府環境規則」とよぶ。

第一節 地方の環境と自然資源立法の必要性

一 地方が環境と自然資源立法を行うことは、我が国の段階的立法権限体制の具体的なあらわれである

ここでいういわゆる立法体制とは、おもに国家内部の立法権限区分の体制を指す (2)。現行の憲法と地方組織法の関連規定によると、我が国の立法体制は、その構造上、おもにつぎのようにあらわされる。

- (1) 全国人民代表大会とその常務委員会が国の立法権を行使する。
- (2) 國務院は、憲法と法律の規定に基づき、行政法規を制定する権限を有する。
- (3) 省級あるいは比較的大きな市の地方人民代表大会とその常務委員会は、憲法・法律・行政法規に抵触しないとの前提のもとで、地方性法規を制定する。
- (4) 民族自治地方人民代表大会は、当該地域の民族の政

治・経済および文化的特色に照らし、自治条例と単行条例を制定する権限を有する。

このことからわかるように、地方が環境と自然資源立法を行うことは、第一に我が国の立法体制が定めたことであり、それは地方の立法権の具体的なあらわれである。

二 地方による環境と自然資源立法は、我が国の環境と自然資源の分布状況によって決まる

周知のように、我が国の国土は広く、地形は複雑であり、気候は多様で、資源は豊富であり、人口が多い。たとえば、我が国の大陸の地勢は西高東低で、山地と高原が全国総面積の二分の一以上、丘陵と盆地が約二九パーセント、平原が十二パーセント以上を占める。このほか、我が国は広い海域も保有しており、全国の海岸線総延長は三・二万キロメートル、そのうち大陸海岸線の長さは一・八万キロメートルである。上述のような区域地質構造により、我が国の地形の主要な発展方向および大きな地形区画ごとの三大構成が決まっている。すなわち、流水作用を主とする東部の季節風湿潤区、風力と乾燥による浸食作用を主とする西北内陸乾燥区、そし

て周水河および氷河作用（訳注1）を主とする青蔵（青海省からチベットにかけての地域）高原区である（3）。我が国にはこのような地理的構造と自然環境分布がみられるため、我が国の気候類型は多様であり、東西南北の水文や季節・気候等の隔たりはきわめて顕著であり、自然資源の分布もまた一様ではない。

このため、国の環境と自然資源立法は、こうした複雑で多様な自然地理環境と自然資源状況について一律に全面的な規定を定めることができないため、地方が、立法権と管轄区域の範囲内で、地方の環境と自然資源の保護管理に関する具体的な規定を定めなければならない、と決めたのである。

三 地方による環境と自然資源立法は、我が国の地区における社会・経済発展の水準および各民族の習慣が異なることによって決まる

地区の社会・経済発展と環境問題についていうと、経済開発の程度は、東部が西部よりも、南方が北方よりもやや進んでおり、同時にこれらの地方の環境問題も、おもに工業汚染が環境に与える損害という領域にあらわれている。一方、比

較的たち遅れた（未発達な）地区では、環境問題はおもに、自然環境と資源に対する破壊と水土流出の問題という領域にあらわれている。環境問題が深刻であるか否かは、もちろんかならずしも経済発達程度と完全な正比例の関係を示すわけではない。ここ数年来、我々は、西南地区の工業〔性〕酸性雨問題、北方地区の工業〔性〕大気汚染・水汚染問題等をしばしば耳にしているが、これら〔の問題〕は、我が国が過去の都市計画と工業経済配置政策において誤りを犯したとと密接に関連している。

ここ二十年来、我が国は環境と自然資源に関する多くの法律を公布し実施してきたが、我が国の各地区の人口・環境と自然資源の分布は異なり、加えて各地方の民族習慣・社会経済の発展水準等がそれぞれ一様ではないため、各地区が環境と自然資源法を執行・実施する際、「それぞれ」異なる特色がみられる。目前の成功と利益を焦って求めようとする一部の者が、地方保護主義者らの庇護のもと、国の環境と自然資源法律を顧みず、地方経済の振興を旗印に大量の短期的開発行為を行っている。その結果、官僚と結託した少数の人々が金を儲け、地区の環境と自然資源は破壊され、これにより多数の人々が環境問題〔に対処するため〕の社会的費用を引き

受け〔ざるを得なくな〕る等の好ましくない局面が発生している。

このため地方の環境と自然資源立法は、地方の特色を強調し、地方の民族習慣および地方の社会経済発展計画と充分かつ緊密に関連させなければならない。

四 地方の環境と自然資源立法は、国の環境と自然資源に関する法律体系の重要な内容である

我が国の国家一級の環境と自然資源立法は、国全体の環境と自然資源の保護管理に焦点をあてているため、それらは共通性・基本性・原則性を備えた内容についてのみ規定するとどまり（４）、ひとつひとつの地区の具体的事項を規定することはできない。一国の環境と自然資源に関する法律体系という点からいうと、地方の環境と自然資源法規も国の環境と自然資源に関する法律体系の重要な一組成部分である。このように地方は、法律の授權の範囲内で、当該地区の実際的な状況と結びつけて、地方性の環境と自然資源法規を制定し、国の法律が規定する措置、方法、および内容の具体的適用を補足し、もって国の法律が地方で十分に実施されるよう

料
にしなければならない。

資 第二節 我が国における地方の環境と自然資源立法の現状

とおもな問題

我が国の「環境保護法」が公布されて以来、全国の各地方はいずれも、同法に応じて、地方性の環境と自然資源法規あるいは規則を制定した。地方の環境と自然資源法規あるいは規則は、地方における環境と自然資源の保護管理活動上、いづれも積極的な役割を發揮した。それらは、地方の特色と結びつき、あるいは国の環境と自然資源に関する法律・法規を基盤としてさらなる具体的規定をおき、あるいは国の環境と自然資源立法が不足している領域ではそれを補充し、あるいは地方の特色ある保護管理対象に対し法規上の調整を行っている。不完全な統計によると、一九九五年までに中国で公布された地方の環境法規あるいは規則は、すでに五百を超え（5）、その法規あるいは規則の内容の大部分は、都市環境汚染の防除と自然環境保護に焦点をあてたものである。

地方の環境と自然資源立法の数は比較的多く、地方の環境と自然資源立法の成果も比較的際立つてはいるが、我が国の

地方の環境と自然資源立法には、以下に示すような、依然として速やかに解決すべき問題がある。

第一に、環境汚染を防除する（ための）地方立法という点からみると、地方の環境と自然資源立法の大部分は、あたかも国の立法の複製版のように同じ顔つきをしており、特色がない。

第二に、少数ながら、内容上（制限を）超えている地方の環境と自然資源立法があり、また立法用語が規範に合わず、不正確なものもあり、語義が多様に解釈される問題がしばしば発生している。

第三に、地方の環境と自然資源立法の多くが政府あるいは部門の規則であり、地方人民代表大会とその常務委員会が公布するものはきわめて少ない。

第四に、「法に照らして国を治める」ことを強調し、社会主義法治国家を建設する過程において、地方立法は如何にして国の立法とつりあいをとるか、国の法律・法規に抵触しないとの前提のもとで、どのように地方の環境と自然資源法規を制定するかなど、地方の環境と自然資源立法は、なお複雑な問題に直面している。

以下では、上述の問題に照らし、地方の環境と自然資源立

法に関するいくつかの重要な問題をはつきり述べたい。

第二章 地方の環境と自然資源立法の根拠

地方が、当該地区の実際に基づき、国の法律が規定する権限と手続に照らし、地方性法規あるいは規則を制定し、もつて当該地区のさまざまな活動を規範することは、我が国の『地方の各級人民代表大会と地方の各級人民政府の組織に関する法』が地方の国家機関に賦与する重要な職能のひとつである。

第一節 地方の人民代表大会が地方性の環境と自然資源法規を制定する際の憲法および法律上の根拠

一 地方の人民代表大会とその常務委員会が地方性の環境と自然資源法規を制定する際の憲法上の根拠

我が国の現行の『憲法』（一九八二年採択、一九八八年改正）第百条は、「省・直轄市の人民代表大会とその常務委員会は、憲法、法律、行政法规に抵触しないとの前提のもと

で、地方性法規を制定することができ、それを全国人民代表大会常務委員会に報告し登録する」と規定する。

二 地方の人民代表大会が地方性の環境と自然資源法規を制定する際の国家機構組織法上の根拠

全国人民代表大会が公布した『地方の各級人民代表大会と地方の各級人民政府の組織に関する法』（一九七九年七月採択、一九八二年・一九八六年改正。以下『地方組織法』と略称する）第七条は、「省・自治区・直轄市の人民代表大会は、当該行政区域の具体的状況と実際の需要に基づき、憲法・法律・行政法规に抵触しないとの前提のもとで、地方性法規を制定・公布することができ、それを全国人民代表大会常務委員会に報告し登録する」と規定する。

〔一〕省・自治区の人民政府所在地の市と國務院の承認を経た比較的大きな市の人民代表大会は、当該市の具体的状況と実際の需要に基づき、憲法、法律、行政法规、および当該省・自治区の地方性法規に抵触しないとの前提のもとで、地方性法規を制定することができ、省・自治区の人民代表大会常務委員会に報告し承認を受けたのち施行し、かつ省・自治

区の人民代表大会常務委員会から全国人民代表大会常務委員会と國務院に報告し登録する。」

三 地方の人民代表大会常務委員会が地方性の環境と自然資源法規を制定する際の国家機構組織法あるいは国の環境と自然資源法上の根拠

『地方組織法』第三八条の規定によると、「省・自治区・直轄市の人民代表大会常務委員会は、当該級の人民代表大会の閉会期間中、当該行政区域の具体的状況と實際の需要に基づき、憲法、法律、行政法規に抵触しないとの前提のもとで、地方性法規を制定・公布することができ、全国人民代表大会常務委員会と國務院に報告し登録する。」

省・自治区の人民政府所在地の市と、國務院の承認を経た比較的大きな市の人民代表大会常務委員会は、当該級の人民代表大会の閉会期間中、当該市の具体的状況と實際の需要に基づき、憲法、法律、行政法規、および当該省・自治区の地方性法規に抵触しないとの前提のもとで、地方性法規を制定することができ、省・自治区の人民代表大会常務委員会に報告し承認を受けたのち施行し、かつ省・自治区の人民代表大

会常務委員会から全国人民代表大会常務委員会と國務院に報告し登録する。

このほか、全国人民代表大会常務委員会が公布した、『海洋環境保護法』・『鉱産物資源法』等のようないくつかの環境と自然資源に関する法律も、立法形式により、地方に地方性法規の制定権を与えている。

四 民族区域自治地方の人民代表大会が自治権に基づき環境と自然資源自治条例と単行条例を制定する際の憲法および法律上の根拠

我が国の『憲法』第一一六条の規定によると、「民族自治地方の人民代表大会は、当該地域の民族の政治、経済、および文化的特色に照らし、自治条例と単行条例を制定する権限を有する。自治区の自治条例と単行条例は、全国人民代表大会常務委員会に報告し承認を受けたのち効力を生ずる。自治州・自治県の自治条例と単行条例は、省あるいは自治区の人民代表大会常務委員会に報告し承認を受けたのち効力を生じ、かつ全国人民代表大会常務委員会に報告し登録する。」我が国の『民族区域自治法』（一九八四年全国人民代表大

会採択)は、第三章の「自治機関の自治権」に関する規定において、民族自治地方の立法権をさらに明確に規定した。「すなわち」第十九条で憲法の規定を重ねて言明したほか、さらに第二十条が、「上級国家机关の決議・決定・命令および指示のなかに、民族自治地方の実際状況に適合しないものが含まれる場合、自治機関は、当該上級国家机关に報告しその承認を経たうえで、(それらを)臨機応変に執行し、あるいは(それらの)執行を停止することができる」と規定している。

五 全国人民代表大会の授權を経て、少数の経済特区の人民代表大会とその常務委員会が管轄下の経済特区の各単行経済法規を制定する際の特別法上の根拠

全国人民代表大会は、我が国のいくつかの経済特区を順調に建設し、経済特区の经济管理を業務上の需要に十分に適合させ、さらに経済特区の作用を効果的に發揮させるため、一九八一年より、少数の経済特区の地方人民代表大会とその常務委員会に対し、関連する法律・法令・政策が規定する原則に基づき、当該各省の経済特区の具体的状況と実際の需要に

照らし、経済特区の各単行経済法規を制定し、かつ全国人民代表大会常務委員会と國務院に報告し登録することのできる権限を与え始めた。

第二節 省級人民政府、省級人民政府所在地の市、および國務院の承認を経た比較的大きな市の人民政府が環境と自然資源に関する規則を制定する際の法律上の根拠

『地方組織法』第五一条の規定に基づく、「省・自治区・直轄市、省・自治区の人民政府所在地の市、および國務院の承認を経た比較的大きな市の人民政府も、法律と國務院の行政法規に基づき、規則を制定することができる。」このことからわかるように、我が国の省級、省級人民政府所在地の市、および國務院の承認を経た比較的大きな市の地方人民政府も、地方規則の制定権を有する。

第三章 地方の環境と自然資源立法の権限、範囲、およびその効力

第一節 地方の環境と自然資源立法の権限区分

上述をまとめると、我が国の憲法、国家機構組織法、および特別法には、すでに、地方の立法機構の地方性法規あるいは規則の制定権に関する明確な規定がある。要約して述べると、我が国の地方の環境と自然資源立法の権限区分は、つぎのようになる。

地方性法規の制定権を有する地方の国家機関は、(1) 省、自治区、直轄市の人民代表大会とその常務委員会、(2) 省、自治区の人民政府所在地の市の人民代表大会とその常務委員会、(3) 國務院の承認を経た比較的大きな市の人民代表大会とその常務委員会、である。そのほか、民族自治地方の人民代表大会も、自治条例と単行条例の制定権を有する。少数の経済特区の人民代表大会とその常務委員会は、全国人民代表大会の授權を経て、管轄下の経済特区の各単行經濟法規を制定することができる。これ〔ら〕以外の、その他の地方各級の人民代表大会とその常務委員会は、地方性法

規の制定権を有しない。

地方規則の制定権を有する地方の国家行政機関は、(1) 省、自治区、直轄市の人民政府、(2) 省、自治区の人民政府所在地の市の人民政府、(3) 國務院の承認を経た比較的大きな市の人民政府、である。これ〔ら〕以外の、その他の地方人民政府は、地方行政規則の制定権を有しない。しかし、県級以上の地方人民政府は、憲法あるいは地方組織法が規定する権限に基づき、当該行政区域内の行政活動に関する行政措置を規定し、決定・命令を公布することができる(6)。

第二節 地方性の環境と自然資源法規・規則の範囲、名称、およびその表現形式

一 地方の環境と自然資源立法の範囲

すなわち、地方の環境と自然資源立法が、その内容上有している、国の法律規定とは異なる範囲と領域のことである。

(1) 国の環境と自然資源法律・法規の規定に基づき、地方の法律実施細則あるいは実施規則を制定する。これはさら

に以下のようないくつかの状況に分かれる。第一は、国の環境と自然資源に関する法律の規定に直接照らし、地方の人民代表大会が地方の法律実施細則あるいは実施規則を制定するものである。我が国の一部の環境と自然資源立法、とりわけ『海洋環境保護法』、『漁業法』、『土地管理法』等のような自然資源管理法(7)は、いずれも、省級の地方人民代表大会常務委員会は法律規定に基づいて実施規則を制定することができると直接規定しているため、省級の地方人民代表大会は当該行政区域において当該法を実施し、当該行政区域の特色と結びつけて、国の法律よりもさらに具体的な実施規則を制定することができる。第二は、省級の地方政府が、『汚染物質排出費用徴収臨時規則』、『汚染源管理特定基金有償使用臨時規則』、『対外経済開放地区環境管理臨時規定』等の國務院による環境と自然資源に関する行政法規に直接照らし、実施規則あるいは規則を制定するものである。第三に、国の環境と自然資源立法において、いまだ地方が実施規則を制定できるか否かに関する明文規定がない法律に対し、地方としては、地方の人民代表大会が地方性法規を制定すべきであり、そうしてはじめて法律の順調な実施が保障されると考えている場合は、地方組織法の規定に基づき、国の

環境と自然資源法を実施するための地方条例、実施細則、あるいは規則を制定することができる。たとえば『海南省環境保護条例』、『太湖水源保護条例』、『湖北省環境保護条例』等がある。

(2) 国の法律がまだ規定していない部分について、地方の環境と自然資源法規あるいは規則を制定する。我が国の社会主義法制建設は、なお建設および完全化の途上にあり、国は、さまざまな理由から、本来制定すべき多くの法律をまだ制定・公布していない。一方、地方にとっては、国がまだ立法していない領域が、まさに当該行政区域が急いで必要としているもの(領域)である場合、これに対し地方が、地方組織法の規定に基づき、地方性の環境と自然資源法規あるいは規則を制定することができる。たとえば、国が環境騒音に関する法をまだ公布していなかった当時、多くの地方が騒音規制に焦点をあてて地方性の環境騒音管理法あるいは規則を制定した(8)。

(3) 地方の特色があり、国の法律では規定できない部分について、地方の環境と自然資源法規あるいは規則を制定する。我が国の各地の自然状況と自然資源の分布は一樣ではないため、国の環境と自然資源立法においては、もっぱら特定

地区の特殊な環境問題に焦点をあてて法律を制定することはできない。この場合、地方は、地方組織法の規定に基づき、地方性の環境と自然資源法規あるいは規則を制定することができる。たとえば『上海市干潟管理臨時規定』、『北京市密雲貯水池、懷柔貯水池、および京密水路水源保護管理臨時規則』、『松花江水系保護臨時条例』等である。

(4) 全国人民代表大会が授權した立法権を有する一部の経済特区は、全国人民代表大会常務委員会の授權に直接基づき、環境と自然資源に関する単行経済法規を制定する。

(5) 民族区域自治地方では、憲法と地方組織法の規定に直接基づき、環境と自然資源に関する自治条例あるいは単行条例を制定する。

(6) 地方の人民政府は、法に基づき、地方の環境の質に関する標準および汚染物質排出標準を制定することができる。我が国の『環境保護法』第九条第二項は、「省、自治区、直轄市の人民政府は、国がまだ環境の質に関する標準を規定していない項目について、地方の環境の質に関する標準を制定することができ、國務院の環境保護行政主管部门に報告し登録する」と規定する。第十条第二項は、「省、自治区、直轄市の人民政府は、国がまだ汚染物質排出標準を規定

していない項目について、地方の汚染物質排出標準を制定することができる。国がすでに汚染物質排出標準を規定している項目については、国の汚染物質排出標準よりも厳しい地方汚染物質排出標準を制定することができる。地方の汚染物質排出標準は、國務院の環境保護行政主管部门に報告し登録しなくてはならない」と規定する。さらに同条第三項は、「すでに地方汚染物質排出基準が定められている区域で排出される汚染物質に対しては、すべて地方汚染物質排出標準を実施しなくてはならない」と規定する。

二 地方性の環境と自然資源法規・規則の内容およびその名称

(1) 地方の人民代表大会とその常務委員会が採択した地方性の環境と自然資源法規を内容によって整理すると、それらはおもに、総合性の地方の環境と自然資源法規、自然環境保護法規、環境汚染防除法規、および自然資源管理法規等のいくつかの大きな種類に分けられる。なかでも、総合性の環境と自然資源法規が多い。たとえば『海南省環境保護条例』、『松花江水系保護臨時条例』、『哈爾濱市大気汚染防

除臨時条例』、『湖北省漁業管理實施規則』等である。

(2) 地方人民代表大会とその常務委員会が採択した地方性の環境と自然資源法規の名称には、一般に、「×××省(自治区、直轄市、あるいは市等) ×××条例」あるいは「×××省(自治区、直轄市、あるいは市等) ×××法實施条例(あるいは細則)」という形式が用いられる。たとえば『海南省環境保護条例』、『四川省環境保護条例』、『陝西省水資源管理条例』、『北京市 大気污染防治法 貫徹執行實施細則』等である。

(3) 地方政府が制定・公布する地方の環境と自然資源規則のおもな類型およびその名称。目下のところ、地方人民政府が制定する規則の数は比較的多く、各地で実践されているものはおもに当該地区の地方立法の實際に基づいて制定されたものであるため、それらの主たる内容には、環境と自然資源の保護管理行政に関する各領域のほぼすべてが含まれており、名称も多種多様であり、「条例」と称するものもあれば、「規則」あるいは「規定」と称するものもある。しかも今のところ、国もまだそれらの名称と型について立法上統一的な規定をおいていない。

たとえば『吉林省環境騒音管理臨時条例』、『江西省森林

伐採限度管理臨時規則』、『上海市浦東新区の土地管理に関する若干の規定』等である。

三 地方が立法に際し地方性法規と規則を区別する方法

目下のところ、国は、地方人民代表大会とその常務委員会および地方人民政府が制定する地方性の法規と規則について、「(それらの) 内容と範囲を如何に区別するかに関し、法律上まだ何ら規定していない。国内の地方行政機關職員の方立法に関する経験をまとめたものに照らすと、地方性の法規・規則は、その内容上の区別を定めるにあたり、おおむね以下のような四つの原則がある(9)。

第一は、立法上の根拠により区別するものであり、法律を根拠とするものは地方性法規を制定し、國務院の行政法規を根拠とするものは地方政府の規則を制定する。

第二は、地方立法が調整する社会關係により区別するものであり、司法活動におよぶものは地方性法規を制定し、行政管理關係を調整するものは地方政府の規則を制定する。

第三は、国の法律が規定する公民の基本的權利義務關係におよぶか否かにより区別するものであり、当該地区の公民

の、国の法律が規定する基本的権利・義務の内容、および政治・経済・文化等の領域の重大事項におよぶものは地方性法規を制定し、その他の事項は地方政府の規則を制定する。

第四は、国の法律あるいは行政法規がまだ規定していないものはやはり地方が立法しなければならないという観点から出発し、国の法律と行政法規がまだ規定しておらず、地方が新たな実体上の権利と義務を創設する必要があるものは、地方性法規を制定する。しばらくの間条件が整わない、あるいは経験不足ではあるが、やはり急いで規範する必要があるものは、まず規則を定め、条件が整ったのちに地方性法規に格上げする。

四 地方性の環境と自然資源法規・規則等の名称使用上の区分方法について

(1) 地方性法規・規則の名称使用上の区分。我々の考えによると、国はいまだに地方性法規あるいは規則の名称について規定していないが、各地で地方性法規あるいは規則を制定する際、当該法規あるいは規則の名称を確定するにあたり、おおよそ一種の慣例がある。すなわち、地方の人民代表

大会とその常務委員会が採択する地方性法規には、一般に「条例」の名称が冠される。一方、地方人民政府が制定する行政規則には、「規則」・「規定」・「実施細則」等の名称を用いることができる。

(2) 地方政府の行政規則と行政措置および行政決議・命令の発布の区別。地方組織法の規定に基づき、各地の地方行政立法に関する経験に鑑みると、おおよそ以下のような四つの標準に照らして区別・区分することができる(10)。

第一に、文書制定の根拠から考えると、地方の行政規則は、法律と行政法規を根拠として制定しなければならない。一方、行政措置の規定、決議あるいは命令等の発布に、法律・法規の根拠は必要ない。

第二に、文書の内容から考えると、地方の行政規則の内容は、普遍的な事項を含まなければならない、加えて処罰事項を規定することもできる。一方、行政措置と決議・命令等は、通常、特定の人物あるいは事項についてのみ規定し、処罰事項を規定することはできない(11)。

第三に、文書の表面的な構成形式から考えると、規則の名称は規範的なものでなければならず、たとえば一般的には「規定」、「規則(辦法)」、「実施細則」等を用いる。さ

らに規則本文にも、条文構成（たとえば総則、分則、附則、および章、節、条、款、項、目等に分かれる）の形式がみられ、用語の用い方にも規範性がある（通常いわゆる「法言法語」という）。一方、行政措置あるいは決議・命令等は、名称に関する厳格で規範的な要求はないものの、一般的には「規定」、「規則（辦法）」等の名称を用いることはできず、しかも本文の構成にも条文構成の形式はみられず、「他の事柄には触れずに」その事柄だけを論じる。

第四に、文書の発布形式から考えると、規則は一般に政府令の形式により、地方人民政府が公開発布するものであり、さらに行政首長の署名がなくてはならない。一方、行政措置あるいは決議・命令等は、普通の公文処理手続に基づき、文書形式で下達する。

第三節 地方性の環境と自然資源法規・規則と国の法律・

法規との関係およびその効力の問題

一 地方性の法規・規則と国の法律・法規との関係

我が国の地方立法は、国の法律・法規に対する重要な補

足・執行であり、国の立法権限体制を具体的にあらわすものである。しかし、我が国の現行立法体制には、中央集中統一的な指導、多くの等級の併存、多くの種類が結合した立法体制といった特徴があるため（12）、地方の法規・規則と国の法律・法規との関係は、総じていうと、一種の従属関係であるといえる。すなわち、

国の立法権と地方の立法権の関係においては、国の立法権が地方の立法権に対し支配・制御機能を有しており、地方の立法権は国の立法権にしたがわなければならない。地方の立法は、国の立法機関に報告し登録する、あるいは「その」承認を得なければならない。さもなくば、国の立法機関は取消権を有し、あるいは地方立法は手続が違憲とされ無効になる。

国の立法権と地方の行政立法権の関係においても、国の立法権が、同様に、主導・支配的地位にある。地方の行政立法権は、国の立法権にしたがわなければならない。地方の行政立法権を有する地方政府は、地方の行政規則しか制定することができず、地方行政立法を行うこと（地方性法規の制定活動）はできない。

我が国の地方立法権と地方行政立法権の関係においては、我が国では国務院のみが行政法規の制定権を有するため、地

方立法権と地方行政立法権の間の関係をめぐる問題は存在しない。しかし、地方立法権と国務院の行政立法権の関係については、主として従属関係であり、地方が地方立法権を行使して地方性法規を制定する際は、国務院が行政立法権を行使して制定する行政法規を根拠としなければならない、決してこれに抵触してはならない。だが、民族自治地方の地方立法権は、国務院の行政立法権と比較すると、従属関係はあるものの、一定の独立性をも備えているといえる（13）。

二 地方性の環境と自然資源法規・規則の効力の問題について

上述の地方性法規・規則と国の法律・法規との関係に関する論述から、我々は、我が国における国の立法権と地方立法権は、全体としてはある種の、地方が国に従属する関係を呈していることがわかるが、地方性法規・規則の適用上の効力についていえば、すべてがそうであるとは限らない。法律適用の効力の原理に基づくと、地方方法が制定されている地方では、地方方法優先適用（地方方法優先）の原則に照らして適用しなければならない。しかし、以下のような状況においては同

じではなく、別途対処しなければならない。

（一）国務院の各部門が制定する部門規則と地方政府規則との間の効力関係。我が国の『国務院組織法』第十条の規定に基づくと、「法律と国務院の決定に基づき、主管部・委員会は、当該部門の権限内において、命令、指示、および規則を發布することができる。」一方、我が国の憲法と地方組織法は、一部の地方政府が規則を制定できると規定するのみで、国務院の各部門が制定する部門規則や地方政府規則の効力問題については規定していない。このため実践においては、地方方法優先の原則に照らし、地方政府規則の効力が、国務院各部門の規則よりも強くなければならない。一方、地方政府の行政権は中央政府の行政権にしたがうという意味からいうと、国務院の各部門の規則の効力は、地方政府規則よりも強くなければならない。それでは、国務院の各部門の規則と地方政府規則が衝突する場合、いったいどちらを優先させて執行するのか。

我が国の『行政訴訟法』第五三条の規定に基づくと、「人民法院が、地方人民政府が制定・発布した規則と国務院の部・委員会が制定・発布した規則が一致しない、および国務院の部・委員会が制定・発布した規則の間に不一致がある、

と認めたときは、最高人民法院から國務院に送致し、(國務院による)「解釈あるいは裁決を求める。」このため、我々は、國務院の各部門が制定する部門規則と地方政府規則が衝突する場合は、國務院のみがいずれの効力を優先させるかを決定する権限を有する、と考える。

(2) 地方行政規則の内部において、省級人民政府が制定する規則と、省級人民政府所在地の市および國務院の承認を経た比較的大きな市の人民政府が制定する規則との間の効力関係。

憲法と地方組織法の地方行政権限に関する規定に基づく、一般的には、上級人民政府は下級人民政府が制定した不適当な決定・命令を取消するあるいは変更する権限を有する。

このため、省級人民政府が制定する規則は、その効力において、省級人民政府所在地の市および國務院の承認を経た比較的大きな市の人民政府が制定する規則よりも強くなければならない。しかし、我が国にはいまだに、規則制定権を有する市級の人民政府のなかに、國務院の承認を経て省級人民政府の经济管理権を有する計画単列市(訳注2)が存在する。このため、計画単列市の市政府が制定する经济管理に関する規則と省級政府が制定する規則は、同等の効力を有するべきで

あるらしい、と考える者もいる(14)。

現実の環境と自然資源に関する行政管理活動においては、まだ多くの地方部門規則が存在する。たとえば、省級、市級、あるいは県級政府の環境と自然資源の保護管理行政主管部門が制定する部門規則が、まさにこの類に属する。我々は、我が国の立法権限体制に関する規定に厳密に照らすと、それらは地方性法規あるいは規則には属さず、これらの部門規則は、それを制定した機関およびその下級行政機関の具体的な行政行為に対してのみ指導的効力を有するにすぎず、当該規則制定機関以外の人物あるいは事柄に対しては効力を有しない、と考える。

第四章 地方の環境と自然資源立法の原則

第一節 地方の環境と自然資源立法がしたがうべき基本原則

地方立法は、国の立法と同様に、まず国の立法がしたがうべき全般的な指導思想と共通の基本原則にしたがわなければならない。たとえば、全般的な指導思想の面では、マルク

ス・レーニン主義、毛沢東思想、および鄧小平による中国の特色ある社会主義を建設することに関する理論、および社会主義原則、民主と集中を相互に結合させる原則、実際から出発することと理論指導の強化を相互に結合させる原則、原則性と融通性を相互に結合させる原則、安定性と適時廃止・訂正・制定を相互に結合させる原則等を堅持しなければならぬ。同時に、国の環境と自然資源立法の指導思想、立法目的、およびその基本原則にもしたがって、これらを体现しなければならぬ。たとえば、中国の現行の環境と自然資源立法を指導する持続可能な発展の思想、中国の環境と自然資源立法が採用している環境保護と社会・経済発展を相互に調和させる原則、予防を主とし、予防と除去を結合させ、環境を総合的に管理する原則、自然資源を合理的に開発し利用する原則、開発者が保護し汚染者が管理する原則、協同協力して環境を保護する原則、および公衆参加の原則等である。こうした基礎のうえに、地方の特色と実際を結びつけ、地方にとり適切で実行に移し得る地方の環境と自然資源法規あるいは規則を制定するのである。

それでは、地方が環境と資源保護立法を進めるにあたり、貫くべき地方性の立法原則とは何であろうか。我々は、それ

にはおもに以下のようないくつかの側面があると考ええる。

一

環境資源行政管理における地方の必要性・専門性を考慮するのみならず、環境管理における民主性と公衆参加も十分に体现しなければならない

目下のところ、我が国の国（レベル）の環境資源立法におけるのもっとも大きな不備のひとつは、国の立法機関から委託を受け国の行政管理機関が起草・制定した環境資源法の草案に基づく環境資源立法が、環境資源行政管理部門自身の利益のみを強調し、環境資源に関する当該部門の行政管理権限をことさら強調し、環境資源の公共利益、とりわけ公民の環境利益を軽視する問題があることである。こうした問題は、国の環境資源立法において公衆参加が重視されないことや、環境資源管理における地位や機能という点で、直接的な影響をもたらす。たとえば規定があろうとも（たとえば『環境保護法』等の法律には公民の告発権と告訴権に関する規定がある）、それは空論である。なぜならば、たとえ告発・告訴しても、〔それに〕迅速に対応するか否かの決定権は、依然として環境資源行政管理機関にあるからである。目下のところ

我が国には、行政手続立法が欠けているため、環境資源に関するもめごとが発生しても、多くの場合は、事実上、行政管理機関が真に厳格に法律規定に照らして仕事をすることは決してなく、公民の環境利益の保護という観点から問題を解決しようという発想もなく、かつ言うべき法定の行政手続もない。このように、環境資源機関にとり、あつかおうとあつかうまいとどちらでも構わない「行政の自由裁量権」の範囲内にあるもめごとについて、政府は決して公民の利益保護を目標にかかげることはない。このことは、公民の環境利益と社会の経済利益が相互に衝突する際に、より際立つてみえる。そのため、公民の告発あるいは告訴は失敗に終わるのである。

現在の条件のもとで、他の政府の行政管理領域において公衆参加を過度に強調すべきでない理由が「中国の国情にある」、あるいは「機が熟していない(からである)」とするならば、環境資源保護管理の領域においては、こうした口実があつてはならない。なぜならば、環境と資源保護の直接的な受益者は広範な公民にほかならないからである。仮に、国の環境資源立法が、その指導思想上、我が国の公民全体の教養が低いことに鑑み、公衆参加を過度に強調すると一定の条

件のもとで社会の不安定要素を増加させる可能性があるため、立法上(「公衆参加を」)強調しないのであれば(15)、地方の環境資源立法の際は、国の法律・法規の規定に違反しないとの条件のもとで、公衆参加の実体と手続に関する規定を適切に重視し、国の法律規定を確実に行うべきである。

たとえば、我が国の『水污染防治法』第五条第一項は、「すべての単位と個人は、水環境を保護する責を負うとともに、水環境に対する汚染損害行為を監督・告発する権利を有する」と規定する。このため地方は、環境と自然資源立法を行う際、公衆が水環境の監督に参加することの法的根拠をこれ(「当該規定」)に求め、かつこの実体的権利とこの権力を具体的に行使するための手続を具体化することができる。(しかし)残念なことに、目下のところ、こうした地方性規定はきわめて少なく、公民も悲鳴を上げている。そのほか、新たに公布・実施されている『水污染防治法』第十三条、『環境騒音污染防治法』第十三条は、いずれも環境影響評価について、たとえば「環境影響評価書には、当該建設プロジェクト所在地の単位と住民の意見を記さなければならない」という手続条項を規定している。こうした条項は、実質上、国の環境と自然資源立法が環境管理への公衆参加を次第に強調しつ

つあることを示すしるしであり、これに基づき地方は、地方性法規を制定する際、それ〔公衆参加〕に関するさらなる具体的な規定を作り出すことが、完全に可能なのである。

二 国の法制の統一を保つのみならず、原則性と融通性を相互に結合させるという基礎のうえに、地方の環境資源立法の融通性を強調しなければならない

「法制」とは、「法治」と異なり、我が国の現行の社会主義の法律と制度、および法律と制度を通じて作り上げられてきた法律秩序を指す。一方「法治」とは、法に照らして国を治めること、すなわち国あるいは政府および単位あるいは公民等の一切の権利と義務は、すべて法律により確定し、法律を通じて国を統治することを意味する。

国の法制の統一を保つことは、おもに以下のようないくつかの領域にあらわれる。

第一は、立法権の統一である。全体的にいうならば、国の立法機関（全国人民代表大会とその常務委員会）は、国の憲法と法律の制定権を有し、国務院は行政法規を制定する立法権を有し、地方は法に照らして地方性法規を制定する権力を

有する、などである。

第二に、法律の効力の大小は、一方向に向かう順序になっていなければならない。これは実際には、立法権の統一を具体的に示すものである。立法権が統一されていると、その結果は、規範性を有する法律文書間の法的効力の大小が一方向に向かう順序となって示される。それらの効力の大小の順序は、順次、憲法が最高の法的効力を有し、つぎが法律の効力、そのつぎが行政法規、さらにそのつぎが部門規則と地方性法規あるいは規則となるべきである。

第三は、法制を統一させたうえで、立法の融通性を強調することである。法制の統一は、かならずしも立法の絶対的な一致を求めるものではない。反対に、立法時に地方の特色を注意・考慮し、統一原則を損なわない〔範囲で〕融通性・多様性を取り入れれば、実際には法制の統一を促進し保障することになる（16）。

目下のところ、立法の融通性は、おもに地方の立法権の拡大に示されている。

ところが、我が国の多くの地方の環境資源立法をみると、そのおもな規定の多くが国の立法と重複しており、国の法律の規定を地方立法もそのまま同様に規定している。これでは

地方立法が本来有すべき意義と機能が失われてしまう。我々は、国の法制の統一を保つことは、かならずしも、すべての地方立法に国の法律規定と同じ顔つきをさせ、国の法律がすでに明確に規定している内容を重ねて規定させなければならぬということではないと考える。むしろ（地方立法は）、地方の環境と資源の状況や環境問題の特徴に基づき、あるいは当該地方の実際と結びつけて、国の環境と資源に関する法律の規定を具体化し、あるいは当該地方に配慮した地方性の環境資源行政法規あるいは規則を的をしぼって的確に制定するように注意すべきである。

三 地方の環境資源保護管理の実際から出発することを堅持するのみならず、国の立法とその他の地方立法との関係にも配慮しなければならない

地方が環境と資源立法を行う際は、地方の環境資源保護管理において実際に必要とすることから出発することを堅持しなければならないが、地方立法の融通性は国の立法の統一性原則にしたがう必要があるため、統一性に違反しないとの前提のもとで、統一性の実現を目的としなければならない

い。これは言うまでもないことである。たとえば、ある行為または事柄について、先に地方の環境資源立法が規定し、のちに国の環境資源立法が規定したとして、その条項の規定上、国の立法と地方立法が相互に矛盾する場合、地方性の環境資源法規あるいは規則を改正し、地方性法規あるいは規則が国の法律の規定に違反しないようにしなければならない。

このほか、各地が地方性法規あるいは規則の草案を起草する際は、国の法律との関係を考慮しなければならないことに加え、隣接地方の環境資源立法との関係にも配慮する必要がある。地方の環境資源立法は一定の地方立法計画に照らしすすめられるものであり、それは国の環境資源立法を当該地方の実際上具体化するものであるのみならず、実際には、地方による、関連する社会・経済発展政策に対する一種の公示でもある。規範性を有する法律文書には指導・教育的機能があるため、それがもたらす影響は当該地方にとどまらず、隣接地方にも非常に大きな影響を与える。たとえば、各地方は社会・経済発展の程度が異なり、各地方による社会・経済政策の制定・実施においても差異があるため、環境と資源の保護管理もそれぞれ異なる情勢となろう。環境の状況が比較的良好、あるいは自然資源が比較的豊富な地方は、おそらく環

環境資源政策をややゆつたりと捉えることができようが、環境の状況が劣る、あるいは自然資源に乏しい地方は、環境資源政策をやや厳格に捉えるであろう。こうした実際状況は、すべて環境資源立法に影響を与える可能性があるため、各地方の環境変化を反映した地方性法規あるいは規則の根源となる。環境資源は分割できず、行政区画を跨ぐ特徴を有することから、ある地方で環境保護規制措置を実施すると、おそらく他の地方の環境の質に影響を与える。たとえば、河川上流地方の環境政策は、下流地方の環境に積極的あるいは消極的な影響を与える。したがって、地方の社会経済政策あるいは環境資源開発政策を策定し、あるいは立法活動をする際は、常に隣接地方の環境資源状況と、それら（の政策や立法）が隣接地方の人々にもたらす利益を考慮・配慮しなければならない。

四 環境保護により損害を被る地域に対する補償措置を定め、もって社会発展がもたらす利益の平衡を保たなければならない

各地の地方の社会経済発展計画および都市あるいは農村計

画には、いずれも環境保護に関する章が規定され、工業発展と環境保護についての全体計画が策定されており、あるいは人々が比較的集中する区域の生活環境の質を保護するため、あるいは水供給に対する需要に応じるため、当該地方の一地区を工業企業集中地域あるいは生活用水水源保護区域として開発することがある。これにより、おそらくつぎのような状態があらわれるであろう。すなわち、ある地域を工業企業集中区域にすると、汚染物を集中的に処理することが可能となるが、汚染物の総量が増加するため、当該地域の環境の質が相対的に低下するかもしれない。これとは反対に、都市の生活用水を保障するため、水を供給する水源地の環境を保護すると、当該地域ではその地域の工業産業経済の発展を十分に考慮することができなくなり、当該地域の発展がその他の地域に比べ相対的にたち遅れる結果になることがある。この場合、地方立法は、こうした地域に対し経済補償制度をつくることを考慮すべきであり、そうすることは法律の公平原則に合致する。

これと似た現象が行政区画を跨いで発生する場合も、公平の原則に基づき、利益を受ける地方から、受益者の利益のために損害を被るその他の地方へ、補償をすべきである。

五 地方立法の安定性を堅持するのみならず、地方の環境資源立法の「廃止・改正・制定」にも注意しこれを強調しなければならない

法律が相対的安定性を保持しなければならないことは、立法における重要原則のひとつであり、地方立法も例外ではない。しかし、科学技術が発展し人類の自然に対する認識が絶えず深まり、社会が絶え間なく発展し、国の法律が絶え間なく更新され、公民の環境意識と法律意識が絶え間なく向上し、各地方の環境の質と資源状況が社会経済の発展により変化する、政府の管理部門による法律執行の手段・水準が絶え間なく向上するなどに、過去に制定された地方性法規あるいは規則は、法律上の根拠、法律が規範する内容、規制の対象と方法、法律関係などの領域において新たに变化することになり、地方は、国の政治・経済および社会の発展と進歩に基づき、社会主義の法治水準を絶えず高めるとの条件のもとで、地方の環境資源立法の「廃止・改正・制定」活動を絶え間なく行わなければならない。そうすることで地方の環境資源法の体系が完備され、完全なものとなるのである。

第二節 地方の環境と自然資源立法を具体的に取扱う際に注意すべきいくつかの問題

一 地方の環境と自然資源立法は、当該地区の実際から出発し、地方の環境と自然資源立法の科学性と取りあつかい可能性を強調すべきである

地方の立法体系を完全なものとするために、人為的に「必要なものはすべて完備している」式の地方の環境と自然資源立法を行ってはならない。なかでも、もっとも重要なのが、地方の環境資源立法の取りあつかい可能性に関する問題である。国の環境資源立法の取りあつかい可能性が優れていないという現状は、我々公認の事実である。このことは、国が新たな法律・法規を制定する際、全面的に考慮しなければならない。しかし、地方にとつていえば、地方の立法権限を十分に活用し、そうした取りあつかい不能な原則的規範の具体的規定を、取りあつかい可能な地方性規範にすべきであり、これが、地方が環境資源立法を行う際に注意すべき問題のひとつである。

これまで多くの地方が、地方の環境資源立法体系を形式上

完全なものとするため、国の環境資源法律体系の枠組み構造に照らし、その地方でも一連の地方性の環境資源法規あるいは規則を制定してきた。表面的には環境資源法律・法規の規定が上から下まで非常に整っているが、実際にはそれらは、立法の真の目的と効果をまったく達成していない。したがって、地方が環境資源立法を行うにあたり、もっとも重要な点は、立法計画をたてる時に、立法目的と立法形式を明確にすることとなければならない。決して、必要なものをすべて完備させた、完全なる地方の環境資源立法体系を作り上げることが目的とするような立法活動をしてはならない。

地方性の環境資源法規あるいは規則の形式については、条例形式でも良いし、的をしぼった実施規則あるいは規定の形式でも良い。一般的には、総合的な地方性の環境資源法規は条例形式を用い、その他は実施規則あるいは規定の形式を採用するのが適当である。

二 他の国あるいは地方の環境と自然資源立法における

先進的な管理制度あるいは措置を参考にし試用するよう注意すべきだが、国の憲法・法律・行政法規の規定に抵触してはならない

国外の環境資源立法において、すでに成功の経験を収めている法律制度あるいは措置について、我々は、地方性の環境資源立法のなかで参考にして良いと考える。国の環境資源立法がすでに関連規定あるいは原則的規定をおいているものについては、これを地方立法の根拠とし、地方立法の際にさらに発展させ、具体的な条項の文をつくる時にその先進的な管理制度あるいは措置を参考までに規定することができる。国の法律に規定がないものについても、専門的に立法し、規定をつくることができる。

注意に値するのは、国外で行われている、有効であることが経験済みの環境資源管理制度を「導入」あるいは「応用」しようとする前に、あらかじめ実行可能であるかどうかを調べ、当該制度がその地方にとり適切かつ実行可能であることが調査により十分論証されてからはじめて立法すべきであるという点である。さらに、地方立法時には、国の憲法・法

律・行政法規の規定に抵触してはならない! 国の法律が規定する義務以外の、公民の義務的規範を規定してはならない! という点にもすべて注意すべきである。

三 地方の環境と自然資源立法の重点は、部門による環境と資源管理に関する行政行為を規範することであり、国の刑事法・民事法がすでに規定している内容を規定してはならず、さらに公民・法人あるいは他の組織に、新たな関連する基本的権利・義務を設定したり、あるいは刑事罰に関する措置を設けてはならない

地方性の環境資源法あるいは規則を制定する目的は、おもに地方の環境資源保護管理行為を規範し、国の法律が、地方において創造・実施する条件に真に適用され実現されるようにすることにある。したがって、地方が環境と資源立法を行う際は、国の刑事法・民事法が規定している内容を規定してはならず、公民の基本的権利・義務以外に新たな基本的権利あるいは義務を設けることはできない。

第五章 地方立法に対し持続可能な発展の影響評価審査を行うことに関するいくつかの問題について

第一節 地方立法に対し持続可能な発展の影響評価審査を行う意義

一 地方立法に対し持続可能な発展の影響評価審査を行う意義

中国の持続可能な発展戦略を実施すべく、各地は地方の持続可能な発展戦略を実施しているところであるが、その前提条件は、地方の経済と社会が持続可能な発展を実現するための条件を作り上げる必要があること、すなわち持続可能な発展を実現するための科学的基礎と政策法規体系を作り上げることである。もし前者が、社会・経済発展に対するある種の自然科学に基づく「定量」的な調査・分析および評価にすぎないとするなら、後者はそうした「定量」的な指標化にある種の「定性」的な指針とすること、より正確にいうと、今後地方が持続可能な発展を実現させる行動をとる際の根拠規範

とすることであり、これは、持続可能な発展を、概念から行動へと発展させる重要な措置のひとつである。

持続可能な発展が求める法律改革に順応するという面において、我々は、「持続可能な発展立法」の真意は、かならずしもたとえば『地方が持続可能な発展を実施するための条例』のような類の法規を制定することを意味するのではないと考える。なぜならば、現在の条件のもとでは、「持続可能な発展」概念に対する人々の理解は人により異なり、しかも大多数の人々はいまだに伝統的な思考方法でこの概念を理解しており、甚だしきに至っては、この概念は「古い瓶に新しい酒を入れる（伝統的な形式に新しい内容を盛る）」ものであり、かつて提起された「持続的発展 (Sustained Development)」概念の複製版であると考える者すらいるからである。このため、もし『地方が持続可能な発展を実施するための条例』を制定すれば、おそらく、持続可能な発展戦略を形式に流れさせ、立法目的を達成できないことになる。

持続可能な発展を目標とするような一連の地方立法評価規範を制定し、持続可能な発展という基本理念をもって地方の今後のさまざまな地方立法（制定、改正、廃止）活動を統一的に評価・規範すべきである。すなわち、地方の人民代表大

会あるいは市政府が採決・公布しようとしている地方法規（規則）のなかの、持続可能な発展戦略の実施に影響を及ぼしかねない規定を評価審査し、今後すべての地方立法を持続可能な発展を実現するための要求に符合させるのである。そのうえで、政府部門による法律に基づく行政と法律執行活動の過程における具体的な行政行為を通じて、「持続可能な発展」を具体的行動に変えるのである。

もちろん、「持続可能な発展」は、人類の思想から行動に至るまでの変革を求めるものであるから、立法のなかで「持続可能な発展を」あらわしさえすればいとも簡単に規範・実現されるものでは決してなく、さらに地方の各政府部門、各人民団体と市民の広範囲な参加、とりわけ党と政府の指導者や幹部自身の行動が必要であり、これらが「持続可能な発展を」共同して促進し、その実施を保障しなければならない。

地方の立法と計画が、持続可能な発展の最終目標と重要な点に影響を与えるか否かを評価することは、すべての発展に盲目的に反対するものではなく、計画（立案）にかかる行為あるいは法規の規範が、環境と資源についての程度気を配り考慮しているか、環境あるいは資源に対する救済（補償）措置はあるか、および当該措置を実施するための組織と保

障・監督の仕組みはどのようなものであるか、などを判断するものである。

二 地方立法が持続可能な発展の影響評価審査を行う原則の考え方の筋道を確定する

『中国21世紀議程』の規定によれば、持続可能な発展を実現するための基本的要求とは、総合的政策、すなわち「環境原価を各種の経済分析と方策決定過程に取り入れ、従来の、環境を無償で使い環境原価を社会に転嫁してきたやり方を変えること」を実行に移すことである。上述のような認識から、我々は、地方の持続可能な発展に影響を与える立法の審査評価活動の重点は、まず、地方立法が持続可能な発展に合致するか否か、あるいは「持続可能な発展に」影響を及ぼすおそれがあるか否かを具体的に評価する立法審査対象領域、審査評価原則、審査評価組織と手続、審査評価方法と具体的指標を確定し、ついで地方の人民代表大会に、立法手続法に類似する『地方における持続可能な発展実施のための地方立法審査評価規範』を制定させることを考慮することにあると考える。

第二節 地方立法に対し持続可能な発展の影響評価審査を行う際の取りあつかい性に関する準則

我々は、持続可能な発展の原則の求めに基づき、以下のような、地方立法に対し持続可能な発展の影響評価審査を行う際の取りあつかい性に関する準則を確立した。これらの準則は、「かならずしも」すべての部門の立法領域に用いることができるものではないが、評価審査法規を起草する際のおもな参考標準とすることができよう。

1. 立案にかかる法規あるいは行動は、現行の環境資源保護法律・法規および関連する環境標準の目的とそれが求めるものに合致するか、それに応じて環境保護のために求められることがあるか、保護措置には十分な科学的根拠と合理性があるか。
2. 環境に影響を及ぼす立案にかかる法規あるいは行動に、環境影響評価手続があるか、代替可能な案があるか、環境への効果・利益と経済・社会への効果・利益の比較分析をしているか。
3. 立案にかかる法規あるいは行動は、生態系の安全を損

なう危険性をもたらすか。環境に関する政策と目標を
 体現するものであるか。

4. 立案にかかる法規あるいは行動は、資源とエネルギーの節約に資するか、方策の決定が、環境と資源に対する圧力（とりわけ大気、水、および農業耕地に対する圧力）を増加させることにならないか。

5. 立案にかかる法規あるいは行動・生産品は、資源の再循環化あるいは廃棄物の資源化に資するか、偽商品・粗悪商品の再資源化・無害化処理と利用が含まれているか。

6. 立案にかかる法規あるいは行動は、最新の環境保護技術あるいは資料の採用あるいは使用を考慮しているか、実施を保障する措置はあるか。

7. 立案にかかる科学技術法規あるいは行動は、環境資源保護の促進を考慮しているか、当該科学技術を市場に導入する場合、環境への利益と弊害を分析・評価するための審査手続があるか。

8. 立案にかかる法規あるいは行動は、生態農業の発展に有利か、農業の産業化の実現に有利か。

9. 立案にかかる法規あるいは行動は、工業の集合化、規

模（拡大）化、および清潔な生産（訳注3）の実行に
 有利か。

10. 立案にかかる法規あるいは行動は、環境と資源自体の価値を考慮しているか（費用を支払う）（訳注4）、それらの価値を如何に体現するのか。

11. 立案にかかる法規あるいは行動は、社会の原価と費用を増加させるか、これらの原価と費用は最終的には誰が負担するのか。

12. 貿易・金融・税収に関する立案にかかる法規あるいは行動は、環境資源保護の目的とその利益を考慮しているか、環境の質の改善に有利か。

13. 立案にかかる経済法規あるいは行動は、公民に環境保護と資源・エネルギーの節約をできる限り教育し、公民の環境意識を向上させる措置であるといえるか。

14. 立案にかかる財政（補助）法規あるいは行動は、環境の質の改善に不利にならないか、また資源利用に影響を与えないか。

15. 立案にかかる法規あるいは行動は、部門の利益やその衝突にかかわるか。衝突を調和させるための実際的な取りあつかい方法はあるか、部門の衝突にかかわる

時、如何にして環境利益が部門の衝突によりもたらされる損害を被らないよう保障するのか。

16. 立案にかかる法規あるいは行動には、公民参加手続が含まれているか、その手続は如何にして保障されるか。

17. 環境資源利用に関する立案にかかる法規あるいは行動は、後世代の人類の利益を判断・考慮しているか、人類の利益と生態の利益を比較しこれを数値化しているか。

地方立法に対し持続可能な発展の影響評価審査を行う問題は、近年来、我が国の一部の地方で試行が始まったばかりであるため、目下のところ、したがうことのできる法律・法規・規則はない。地方は、経験を総括し、絶えず新たな評価審査方法と措置を探究すべきである。

原注

- (1) 我が国において、狭義の地方立法とは、省級、省級政府所在地の市、および國務院の承認を経た比較的大きな市の人民

代表大会とその常務委員会が地方性法規を制定する活動のみを指す。

- (2) 周旺生著『立法学』（北京大学出版社・一九八八年）二五一頁を参照。

- (3) 国家計委（訳注5）等編『中国的环境与発展（中国の環境と発展）』（科学出版社・一九九二年）三―四頁。

- (4) ここでは単に、国の立法、とりわけ環境と自然資源立法は、ひとつひとつの地区の具体的な人物や事柄にすべて適合させるのは不可能であることを指す。国の環境と自然資源法の完全性についていうならば、我々は、あまりにも原則的・抽象的にすぎる立法は、「法に基づく行政」に重大な結果を招く隠れた原因をもたらすため、望ましくないと考える。詳しくは、第一章（訳注6）の論述を参照されたい。

- (5) 国家環保局編『中国環境保護21世紀議程』（中国環境科学出版社・一九九五年）三一頁。この統計結果には、地方の環境保護行政主管部门以外に、関連する地方の自然資源管理機関が起草・制定する地方の自然資源保護管理法規あるいは規則が含まれているのか、不詳である。このほか我が国では、環境と資源保護に関する地方性法規・規則が合計およそ九百以上制定されていることを示す資料もある。

- (6) 『憲法』第一〇七条、『地方組織法』第五一条の（一）項を参照。

- (7) 目下、我が国が新たに制定した環境汚染防除法（たとえば大気汚染、水汚染、環境騒音汚染等に焦点をあてたもの）の

立法においては、地方人民代表大会常務委員会が地方性の環境汚染防除法規あるいは規則を制定できることを直接規定せよという主張はされていないようである。

- (8) 我が国の『環境騒音汚染防除法』は、一九九六年に公布されたが、これより以前の一九八八年、國務院は『環境騒音汚染防除条例』を公布している。しかし、湖北省、貴陽市等のような一部の地方は、それ以前に環境騒音管理条例あるいは規則を制定していた。

- (9) 『政府法制工作適用手冊』編写組編著『政府法制工作適用手冊』（中国法制出版社・一九九一年十二月版）四十頁。

- (10) 『政府法制工作適用手冊』編写組・前掲書（注9）四一—四二頁。

- (11) 『行政処罰法』第十一条は、「地方性法規は、人身の自由の制限と企業営業許可証の取り上げ以外の行政処罰を定めることができる。」「法律・行政法規が、違法行為に対してすでに行政処罰規定をおりており、地方性法規が具体的規定をおく必要がある場合は、法律・行政法規が規定する行政処罰の対象となる行為、種類、および度合いの範囲内で規定しなければならぬ」と規定する。第十三条は、「省、自治区、直轄市の人民政府と、省、自治区人民政府の所在地の市人民政府、および國務院の承認を経た比較的大きな市の人民政府が制定する規則は、法律・法規が規定する行政処罰の対象となる行為、種類、および度合いの範囲内で、具体的な規定をおくことができる。」「法律・法規がまだ制定されていない

ものについて、前項規定の人民政府が制定する規則は、行政管理秩序に違反する行為に対し、警告処分あるいは一定の罰金を科す行政処罰を定めることができる。罰金の限度額は、省、自治区、直轄市の人民代表大会常務委員会が定める」と規定する。第十四条は、「本法第九条、第十条、第十一条、第十二条、および第十三条の規定を除き、その他の規範性文書が行政処罰を定めてはならない」と規定する。

- (12) 周・前掲書（注2）二七二頁。

- (13) 周・前掲書（注2）二九七頁以下。

- (14) 『政府法制工作適用手冊』編写組・前掲書（注9）四二頁。

- (15) 特筆すべきは、目下、我が国の立法機関において、立法中に「公衆参加」条項を規定することに反対する者が、ますます減少していることである。江沢民国家主席も、一九九八年三月に開催された国の環境保護活動に関する会議において、環境管理に対する公衆参加の意識を強め向上させる必要があることを、とくに強調した。

- (16) 袁建国著『法律創制論』（河南人民出版社・一九九九年）一四〇—一四六頁。

訳注

(訳注 1) 周水河 (periglacial) とは、もともと氷帽の縁辺地域

でみられる作用や地形に関して使われた用語であったが、のちに、中緯度の山岳地域のようなツンドラ気候のすべての地域、すなわち凍結作用が活発で何らかの形態の永久凍土が生じている地域を指すようになった。周水河作用 (periglacial process) とは、周水河現象を生じたり、周水河地形の形成をもたらすすべての作用・プロセスを指す。すなわち、土壌・岩石・水の凍結・融解の繰り返しによって生じる凍結作用、永久凍土の融解に基づくサーモカルスト、万年雪によるニベーシオン(雪食)、および植生を欠く周水河環境下での風食や、海水による海岸侵食、多量の岩屑を運搬・堆積させるような河川のアグラデーションなどの総称である。Susan Mayhew 編・田辺裕監訳『オックスフォード地理学辞典 (A Dictionary of Geography, second edition, 1997)』一三七頁(朝倉書店・二〇〇三年)、町田貞ほか編『地形学辞典』二五八頁(二宮書店・一九八一年)参照。

(訳注 2)

計画単列市とは、中国の直轄市と省部(省の行政機関所在地)以外の、全国の経済発展において重要な地位を占め、かつ国務院が単列管理を行う都市をいう。計画単列市は、経済計画の策定、実施、および審査許可の面

で、省一級に相当する権限を有する。大連、青島、寧波など。

(訳注 3) 清潔な環境下で清潔な商品を生産すること。

(訳注 4) 「費用を支払う」とは、費用を徴収することにより、人々の環境・資源破壊活動を減少させ、もって環境と資源自体の価値を体现する、という趣旨であると思われる。

(訳注 5) 国家計委とは、国務院に属する国家計画委員会の略称である。

(訳注 6) ここでいう「第一章」とは、金瑞林 (Jin Ruilin) ・

汪勁 (Wang Jin) 著『中国環境与自然資源立法若干問題研究 (A Study on Chinese Legislation of Environment and Natural Resources)』(北京大学出版会・一九九九年)第一章「中国環境与自然資源法律体系的現状、問題及其完善 (The Status Quo, Problems and improvement of Chinese Law for the Protection of Environment and Natural Resources)」を指す。その訳は、金瑞林 (Jin Ruilin) ・汪勁 (Wang Jin) 著・鈴木光 (Suzuki Hikaru) 訳「現代中国の環境論(二)——中国の環境と自然資源法体系の現状、問題、およびその改善」(1999)——『北海学園大学法学研究第三八巻第四号七四九—七七〇頁(二〇〇三年三月)を参照されたい。

資 本稿は、金瑞林 (Jin Ruilin) ・汪勁 (Wang Jin) 著『中

国環境与自然资源立法若干問題研究』(北京大学出版社・一九九九年) 第四章「中国地方環境与自然资源立法」を、原著者のご承諾を得て翻訳を試みたものである。原著者の略歴と研究業績は、金瑞林 (Jin Ruilin) ・汪勁 (Wang Jin) 著、鈴木光 (Suzuki Hikaru) 訳「現代中国の環境論(二)——「中国の環境と自然資源法体系の現状、問題、およびその改善」(1999)——」(北海学園大学法学研究第三八巻第四号(二〇〇三年三月) 七六九―七七〇頁を参照されたい。本稿の欧文タイトルは原著者自身による。原注は、原書では頁ごとに番号がふられているが、本稿では通し番号とさせていただきます。〔〕部分は翻訳者が挿入した。翻訳に際しては、曹維君 (Cao Weijun) 先生より大変貴重なご指導をいただいた。衷心より感謝申し上げます。