

タイトル	中国の環境行政公益訴訟における行政機関の責任者による応訴の現状と展望
著者	孟根巴根; Menggenbagen; 李, 妍淑; LI, Yanshu
引用	北海学園大学法学研究, 55(2): 182-166
発行日	2019-09-30

資 料

中国の環境行政公益訴訟における行政機関の責任者による
応訴の現状と展望孟 根 巴 根・著
李 妍 淑・訳

はじめに

タイトルに掲げられた環境行政公益訴訟とは、法による行政、法治國家建設という枠組においてなされる、重要な環境保護をめぐって起こされる行政訴訟のことを指す。その目的は、法による行政、司法の厳格化と環境保護問題に関わる公共利益の保護にある。2014年10月23日に開かれた中共第18期中央委員会第4回全体会議において「檢察機關が提起する公益訴訟制度の確立を探索する」〔探索建立檢察機關提起公益訴訟制度〕（〔 〕は中国語の原文である、以下同様）という提言がなされてから環境行政公益訴訟制度は、これを全面的に確立する新たな段階に入ったとされる。2015年7月1日、第12期全国人民代表大会第15回会議において、最高人民檢察院に、一部の地域において公益訴訟を試験的に展開することを授權する決定〔關於授權最高人民檢察院在部分地区開展公益訴訟試点工作的決定〕がなされ、北京など13の直轄市、省、自治区¹が試験地として選ばれ、当該檢察機關は2年間の期間限定で公益訴訟を行うことができることになった。また、同年7月2日には最高人民檢察院から人民檢察院によって提起される公益訴訟に対する試験的な実施方法〔人民檢察院提起公益訴訟試点工作實施辦法〕²が公表され、檢

¹ 具体的には、北京直轄市、内モンゴル自治区、吉林省、江蘇省、安徽省、福建省、山東省、湖北省、広東省、貴州省、雲南省、陝西省、甘肅省が含まれている。

² 第28条は「人民檢察院は、職責履行のうち、生態環境と資源保護、国有資産保護、国有土地使用権の譲渡等領域において、監督管理職責を有する行政機関の違法職權行使或いは不作為が国家または社会公共利益を損ない、これが公民、法人またはそ

察機関が提起する環境行政公益訴訟制度の基本的枠組みが打ち出されることになった。さらに2016年2月22日、最高人民法院は人民法院が人民検察院によって提起された公益訴訟事件を審理するにあたっての試験的实施方法〔人民法院審理人民検察院提起公益訴訟案件試点工作实施辦法〕を作成し、環境行政公益訴訟の受理や裁判における実施方法を与えるに至った。これをもって、検察機関による環境行政公益訴訟の提起をめぐるトップレベルでの制度設計は一区切りが付き、環境行政公益訴訟における「官が官を訴える」モデルが基本的に確立したとされる。これは、法治国家体系を打ち立てるための試みであり、中国の司法制度改革における重要な成果の一つといえるだろう。

2年間に及ぶ試験期間が終わりを迎えようとしていた2017年6月27日、第12期全国人民代表大会常務委員会の第28回会議において、行政訴訟法を改正する全国人民代表大会常務委員会の決定が採択され、行政訴訟法第25条に新たに環境行政公益訴訟制度に関する規定を第4項として付け加え、2017年7月1日より施行される運びとなった³。この改正行政訴訟法によって、環境行政公益訴訟制度は一種の新型訴訟類型として法制度化されることになり、中国が法治国家建設を進めていく上で重要な役割を担うことになった。また、2018年2月7日、最高人民法院は、中華人民共和国行政訴訟法を適用するにあたっての最高人民法院の解釈（以下、「行訴法解釈」という）を公布し、2018年2月8日より施行されたが⁴、本解釈は、訴訟前手続、証拠関連規則および応訴など環境行

他の社会組織と直接的な利害関係がなく、提訴権限を持たない或いは提訴し得ないということを見つけた場合、人民法院に行政公益訴訟を提起することができる」と定める。

³ 第25条第4款は「人民検察院は、職責履行のうち、生態環境と資源保護、食品と薬品の安全、国有財産の保護、国有土地使用権の譲渡等領域において、監督管理職責を有する行政機関の違法職権行使或いは不作為が国家または社会公共利益を損なうことを見つけた場合、行政機関に検察建議を提出し、その法に基づく職責履行を督促すべきである」と定める。

⁴ ここまで適用されていた中華人民共和国行政訴訟法を執行する若干の問題に関する最高人民法院の解釈（法釈〔2000〕8号）と『「中華人民共和国行政訴訟法」を適用する若干の問題に関する最高人民法院の解釈』（法釈〔2015〕9号）を全面的に修正、補充、整合した上で、行訴法解釈を制定した。本解釈は13部163か条からなり、中国行政訴訟制度における新たな展開ともいえよう。

政公益訴訟制度に関わる諸問題について画期的な解釈が行われている。2018年3月2日、最高人民法院と最高人民検察院は、検察院が提起する公益訴訟事件に対する法律適用への若干問題に関する最高人民法院と最高人民検察院の解釈〔最高人民法院、最高人民検察院關於檢察公益訴訟案件適用法律若干問題的解釋〕（計4部27か条からなる）を共同で公布し、即日施行させた。これは、環境行政公益訴訟制度が成立した後に、最高人民法院と最高人民検察院が初めて共同で打ち出した司法解釈である。本解釈は、環境行政公益訴訟の訴訟前手続、提訴人の訴訟地位、訴訟類型などの問題についてより明確にしたといえる。

このように、近年のトップレベルでの制度設計、法による授権、試験的運用の先行、立法的保障などの段階を経た上で、環境行政公益訴訟制度はその確立をみたわけだが、当該制度には改善する余地がまだ多く残されており、理論上のみならず実践面においても多くの問題が明らかになってきている。本稿では、提訴された行政機関の責任者による応訴制度の形成プロセスや必要性に触れながら、環境行政公益訴訟に行政機関の責任者が応訴しない現状を考察しつつ、その原因を探る。そして最後に、環境行政公益訴訟における応訴制度の改善策について検討していくことにしたい。

一 提訴された行政機関の責任者による応訴の法制化プロセス

中国において、提訴された行政機関の責任者による応訴制度が初めて歴史の舞台に現れたのは、1999年8月に陝西省合陽県人民政府と人民法院によって共同で公布された行政首長による応訴制度を貫徹することについての実施意見〔關於“貫徹行政首長出廷応訴制度”的实施意見〕である。本意見は、行政首長が応訴するか否かという問題を、職務評価の一根拠として捉えている。その後、浙江省、江蘇省、遼寧省、河南省、四川省などでも類似の規範的決定が相次いでなされ、それをもって、「官は提訴されど応訴せず」〔告官不見官〕といった問題の解決を図ったのである。

国務院は、このような地方政府による制度改革の実績を評価し、2004年3月、法による行政を全面的に推進する実施綱要〔全面推進依法行政实施綱要〕を打ち出し、その第28番において行政機関は積極的に応訴す

べきであることを強調した。また、2008年5月、國務院は市県政府の法による行政を強化することに関する決定〔關於加強市県政府依法行政的決定〕(国発〔2008〕17号)を公布し、その第22番において行政機関責任者の応訴を提唱し、応訴主体を「行政首長」から「行政機関の責任者」へと変更した。2009年には、最高人民法院は当面の情勢の下で行政裁判を適切に行うことに関する若干の意見〔關於当前形势下做好行政审判工作的若干意見〕(法発〔2009〕38号)を公布し、その第8条では、行政機関の法定代表者が出廷する応訴制度を全国的に貫徹し、推し進めることを求めた。注目すべきこととして、この時点に至るまで、応訴制度を推進するといいつつも、それは単なる「励行」であったり「提唱」であったりにとどまっていたことであり、「……すべし」といった規範的な義務づけがなされていたわけではない。それに、最高人民法院と國務院による応訴主体に関する記述もまたそれぞれ異なっている。

2010年10月、國務院は法治政府の建設を強化することに関する意見〔關於加強法治政府建設的意見〕(国発〔2010〕33号)を公布し、その第25条において、行政機関に対して、人民法院の行う裁判活動を尊重し、協力するよう求めるとともに、行政機関の責任者は重大な行政事件においては応訴すべきであることが強調された。これにより、ようやく提訴された行政機関の責任者による応訴が義務づけられるようになったといえる。そして遂に2014年11月、行政訴訟法は改正され、その第3条第3項では、提訴された行政機関の責任者が応訴しなければならないことが明記されるに至った。この行政訴訟法の改正により、当該制度はようやく法律レベルでの確立をみたことになる。このことについて、ある学者は「地方政府によってなされた改革が正式な国家制度に昇格した」⁵と述べている。2016年6月、國務院は行政訴訟法の有効な実施と、法による行政を全面的に推進するために、行政応訴業務を強化し改善することに関する意見〔關於加強和改進行政応訴工作的意見〕(国辦發〔2016〕54号)を發表し、行政機関の責任者による応訴に関連する問題と、その法的手続について、より一層明確にすると同時に、法律に基づき応訴する職責を果たすよう行政機関に対して強調した。

しかしながら、改正行政訴訟法(2015年5月1日より施行)が施行さ

⁵ 胡玉閣「行政機関負責人出廷応訴制度的実践与反思」華北水利水電大学学报(社会科学版)2018年第02期第95頁。

れてから、各地において、提訴された行政機関の責任者による応訴制度に対する理解への不一致や運用への相違がみられた。そこで、行訴法解釈は当該制度に対して、より具体的かつ細かな解釈を示した。まず、行訴法解釈では、提訴された行政機関の責任者による応訴というものは、法的に融通が効くような規定ではないものであるとした上で、行政機関の責任者が果たすべき基本的職責の一つであることが示された。次に、行訴法解釈（第128条）では、行政機関の責任者の範囲を明確に規定し、行政機関の責任者の中には行政機関の責任者、副責任者とその他部分的管理を担当した責任者が含まれるとした。さらに、行政機関の責任者が応訴すべき事件について明確に定めた（第129条）。すなわち、公共利益に関わる重大な事件、社会的に大きな注目を集めている事件および集団的な異議申し立てを引き起こしかねない事件などについては必ず応訴しなければならないとした。最後に、行政機関が応訴する際に提出すべきである書類や注意事項についても明確に定められた⁶。

以上、提訴された行政機関の責任者による応訴制度について、その始まりから形成と確立までのプロセスについて述べた。地方の政府と法院による実践効果は、國務院と最高人民法院に注目され、國務院による決定や法制度化、最高人民法院による司法解釈を積み重ねる中で、徐々に行政機関の責任者による応訴が制度化されることになった。

二 環境行政公益訴訟における提訴された行政機関の責任者が応訴する制度の機能

提訴された行政機関の責任者による応訴は、行政機関と檢察機関が対等な立場で交渉する司法的プラットフォームであり、司法、行政なканずく社会全体にとって重要な役割を果たすことになる。ある学者が述べたように、「行政機関の責任者による応訴制度は、政府が民に仕えているかどうかを計る試金石であり、法治国家の建設を絶えず押し進めていくための原動力でもあり、更には社会矛盾を取り除き、社会管理を創新させる重大な措置でもある」⁷。法治政府を全面的に建設し、法による行政

⁶ 劉建梓「新行訴訴訟法司法解釋施行、出廷応訴有何變化？」中国国土資源報 2018年03月17日第007版。

⁷ 令狐情「行政機関負責人出廷応訴の重大意義」學習時報 2018年04月23日第003

を推進する時代背景の下で、行政機関の責任者による応訴には、少なくとも以下のような重要な役割を果たすことが期待される。

第一に、環境に関わる司法権威の保持に役立つ。環境公益を保障する上で、司法的手段は最終的な砦である。そのため、行政機関が検察機関の検察建議に顧みることもなく、環境公益問題を法院に持ち込んだ場合には、行政機関の責任者は必ず出廷し、検察機関と対峙し、法律や公務についての交渉をなすべきである。これは、法院が裁判プロセスを有効にコントロールすることに資するほか、司法の合理化、司法と行政との協働に役立ち、法院における公正な裁判を行うことに寄与する。

第二に、環境に関わる司法に対する信頼につながる。環境行政公益訴訟において、提訴された行政機関の責任者が応訴するということは法律を遵守することであり、司法権を尊重することでもある。このことは、行政権力に対する監督と制約を意味し、行政機関と検察機関の法廷における対等な法的関係を表し、裁判官の行政行為に対する厳格審査と公正な判断がくだされることを意味している。こうすることで、行政訴訟を通じた環境公益保護に対する信頼を獲得し、ひいては司法に対する信頼につながり、最終的に環境公益を保障するルートとして、行政裁判を選択することができるようになる。

第三に、環境関係行政機関の責任者の法治に対する意識と素養を高めることに資する。行政機関の責任者が応訴することは、提訴された行政機関の責任者の法治への意識と能力を高める最も有効な手段の一つである。最高人民法院の行政裁判法廷の延長である賀小榮は「行政首長が応訴することは最も生き生きとした法治教育である」⁸と指摘する。行政裁判は主に訴えられた行政行為の合法性を評価するものである。環境行政機関の責任者であれば法執行実情を最も理解しているはずだし、応訴に際して事前に当該事案の関連法律問題についても勉強するはずである。また、法廷における裁判を通じて、所属先の行政行為に存在する欠点を自ら発見し、それ以後の法執行活動において職権行為を統制するよう努めると考えられる。

第四に、法に基づく行政能力の向上に資する。法治政府が法治政府である重要な指標は、法に従った行政が行われているかどうかである。行

版。

⁸ 賀小榮「行政首長出廷応訴は堂法治課」人民日報 2016年08月19日第005版。

政機関の責任者による応訴活動は、ある意味では、一つの生き生きとした法治教育である。法廷尋問に参加することによって、環境行政機関の責任者が自らの法執行活動における問題や欠点を認識し、経験と教訓を得ることによって、有効な改善に取り組むことが可能になる。行政機関の責任者による応訴の機能は、法廷で相互の是非を論じ裁判プロセスを完結させるに留まらず、法執行者の法による活動と行政全体の法律に対する信頼と敬意を育み、それによって、政府の法執行行為を統制し、法治政府の全面的な確立を推進することに役立つことが期待される⁹。

三 環境行政公益訴訟における提訴された行政機関の責任者が応訴する必要性

実は、提訴された行政機関の責任者による応訴行為の法的性格について、各界では見解が分かれている。第一に、法定義務説という見解がある。すなわち、提訴された行政機関の責任者による応訴行為は一種の法定義務であり、行政機関の責任者は必ず当該法定職責を履行しなければならず、さもなければ、違法行為を構成し、相応の法的責任を負うというものである¹⁰。第二に、提唱・奨励説という見解がある。すなわち、行政訴訟法第3条第3項には「応訴すべきである」との定めがあるわけだが、ここでの「べきである」という記述を強制的規定と理解することはできず、立法者による提唱や奨励のようなものとして理解すべきであり、行政機関の責任者の応訴率をその職務評価の指標にはしてはいけないとする見方がある¹¹。第三に、訴訟権利説という見解がある。これによると提訴された行政機関の責任者による応訴行為は行政機関の訴訟権利であり、それに対して処分性を有するとされる¹²。当事者が権利に対する決定権を持つので、権利を放棄することも、また権利をどのように行使す

⁹ 胡晓玲「行政首長出廷応訴之価値意蘊及其技術性改良設計」中北大学学报（社会科学版）2016年第05期第14頁。

¹⁰ 何洪周「被訴行政機関負責人出廷応訴制度的法律解讀及價值分析」法制与社会2017年第10期（中）第23頁。

¹¹ 揚小飛「完善行政機関負責人出廷応訴制度的思考」理論觀察2018年第02期第121頁。

¹² 田勇軍「行政訴訟法中“被訴行政機関負責人应当出廷応訴”之理論分析」西部法学評論2015年第06期第11頁。

るかについても自由に選ぶことが可能であり、しかもこの決定権が法律上の制裁を受けることはないとする¹³。第四に、現実に適しない説もある。すなわち、「行政機関の責任者が応訴すべきと要求すること自体が、現実に適しないことであり、しかも、このような行政首長個人に責を帰す価値判断は、むしろ人治的色彩を有し、法による行政の本意からかけ離れている」¹⁴とする。

このうちで、筆者は第一の見解を支持する。その理由は、第一に、提訴された行政機関の責任者による応訴は現実に多くの機能を有しているからである。例えば、法治に対する意識を高める機能、司法の権威を強める機能、法による行政を強める機能などが挙げられるが、これについては前節で既に述べたので詳細な説明は省略する。第二に、「行政訴訟法」第3条第3項に定める「応訴すべきである」[「应当出廷応訴」という表現は「必ず応訴する」という強制かつ法的義務と理解すべきだからである。中国の立法上の慣習では、通常「……すべきである」[「应当……」]と「……することができる」[「可以……」]という表現を用いている。そこで、この「……すべきである」[「应当」]については「必ず……しなければならない」[「必須……」]という意味で捉えるべきであり、そして、「……することができる」[「可以……」]については「……可能である」[「能够……」]という奨励の意味を持った規定と理解すべきである。したがって、行政訴訟法第3条第3項において「应当……」と表現されていることから、その立法意図は提訴された行政機関の責任者が「必ず」応訴し、この職責を履行しなければならず、さもなければ、法的責任を負うものと捉えられる。この見解は法治を支持する多数者の意向を表していると思われる。第三に、訴訟手続における権利義務の関係からみれば、原告が「提訴」する権利を持つのにに対して、被告はこれに「応訴」する義務を負うことになるので、応訴は、行政機関にとっての一つの職責ともいえるからである。それゆえ、行政機関の責任者はこのような職責を怠ることはできず、さもなければ職責を怠ったことによる相応の法的責任を負うことになる。第四に、提訴された行政機関の責任者による応訴制度は中国特有の法制度とは言えず、少なくとも日本にはこれと類似した制度があ

¹³ 揚志芳「行政訴訟被告応訴行為定性分析」雲南警官学院学報 2016 年第 03 期第 99 頁。

¹⁴ 瀋福俊「復議機関共同被告制度之檢視」法学 2016 年第 06 期第 111 頁。

るからである。例えば、日本では、行政機関の責任者、訟務官、選任弁護士、訟務検事などが国を代表して応訴することができることになっている。通常の行政事件訴訟においては訟務官と訟務検事は必ず出廷する。訟務検事は被告の代理人として出廷し直接応訴するか、法専門的な視点から応訴書類の準備を指導するか、あるいは上訴を提案する¹⁵。それゆえ、中国におけるこうした立法は法治国家へ向けた前進であり、法治の色彩を帯びた法による行政の本意に合致すると思われる。

通常の行政訴訟で提訴された行政機関の責任者が応訴する機能及びその法的性格についての検討は以上である。ところで、本題である環境行政公益訴訟において、それらはいかに位置付けるべきか。筆者は、環境行政公益訴訟における提訴された行政機関の責任者には、通常以上に応訴する必要があると考える。その理由は、第一に、行政訴訟法第 25 条第 4 項の規定によると、生態環境および資源保護等領域において、監督管理職責を有する行政機関がその責務を履行しない場合、人民検察院は法に基づき人民法院に提訴することができることと定められていることによる。この規定は、もし環境関係行政機関に違法な作為または不作為があり、しかも、それに対する検察の建議を顧みず依然として責務を果たさない場合、司法を通じて問題を解決しなければならないことを意味する。その際、環境関係行政機関は必ず出廷し説明義務を果たさなければならないとされる。第二に、行政訴訟法第 129 条第 1 項の規定によると、重大な公共利益に関わる事件、社会的注目を集めている事件および集団的な異議申し立てを引き起こしかねない事件の行政訴訟において、提訴された行政機関の責任者が必ず応訴しなければならないからである。環境行政公益訴訟は、まさに上記の「必ず応訴しなければならない」3種類の事件にびったり当てはまる。

まず、環境行政公益訴訟とは、重大な公共利益に関わる事件であることが確認される。ある意味で、環境関係行政機関の違法な作為または不作為は、その他の個別的違法行為より環境公益にもたらす被害は遙かに大きい。個別的違法行為が環境公共利益にもたらす被害は「点的」で一時的であるのに対し、環境関係行政機関のそれが環境公共利益にもたらす被害は「面的」で連続的であるため、結果的に後者の方が重大な公共利益に係わる問題であるといわねばならない。

¹⁵ 王曉濱「日本行政訴訟若干問題与啓示」法律適用 2015 年第 01 期第 118-119 頁。

次に、環境行政公益訴訟とは社会的に注目を集める事件であることが確認される。環境問題をめぐる状況が日々厳しくなるにつれ、人々の環境問題に対する関心は徐々に高まっている。人々は、環境の予防的措置に関心を寄せるようになってきているだけでなく、環境に対して与えられた被害の事後的救済にも関心が集まっている。最近、環境公益訴訟は、新しい救済方法として、特に社会的注目を集めるようになってきている。環境公共利益に関わる行政訴訟において環境関係行政機関の責任者が応訴すべきであることは、訴訟における権利義務に関わる問題であると同時に、環境公益の救済と保護に関わる重大な問題でもある。

そして、環境行政公益訴訟とは集団的な異議申し立てを引き起こしかねない事件であることが確認される。事実が示しているように、環境と資源をめぐる問題は集団的な異議申し立てを容易に引き起こし得る。たとえば、政府が過度にGDPを追求することによって環境や資源に対する配慮を怠ったり違法行為をしたりする場合には、集団的な異議申し立てを引き起こしかねない。また、人々が環境問題に対して参加する権利や知る権利が妨げられたり、環境に対する人々の合理的な要望にきちんと対応できたりしていない場合には集団的な異議申し立てを引き起こしかねない。

以上をもって、環境行政公益訴訟は、行訴法解釈第129条第1項の規定に掲げる重大な公共利益に関わる事件、社会的に注目を集めている事件および集団的な異議申し立てを引き起こしかねない事件に合致することになる。したがって、理論面からの問題究明と科学的な制度設計を通じて、環境行政公益訴訟における、提訴された行政機関の責任者による応訴制度の一層の制度化を進め恒常的なものとしていくことが重要である。

四 環境行政公益訴訟での提訴された行政機関責任者による応訴の困難

行政訴訟法に基づき提訴された行政機関の責任者による応訴制度を増設したとはいえ、その応訴率は低く、依然として「官を訴えても官は応訴しない」〔告官不見官〕という現象が続いている。統計によると、2015年5月から12月にかけて内モンゴル自治区のすべての法院が受理した行政訴訟事件は2254件、そのうち、行政機関の責任者が応訴したケース

が137件で、その応訴率は僅か6.1%であった。2015年5月から2016年12月にかけて、行政機関の責任者が応訴したケースは492件、応訴率は11.7%であった。2017年に法院が受理した行政訴訟事件が3279件であったのに対し、行政機関の責任者が応訴したケースは461件で、応訴率は14.1%であった¹⁶。

また、広東省の例では、2015年5月1日から2016年8月31日まで、広東省の法院による一審の行政訴訟19610件のうち、法廷審理を経て判決が下された事件は11472件、そのうち行政機関の責任者が応訴した事件は1649件、応訴率は14.4%であった¹⁷。こうしたことから内モンゴル自治区と広東省における行政訴訟法施行後の応訴率はいずれも15%を超えていないことがわかるが、当該制度が法的に確立されているにも関わらず、なぜ行政訴訟において「官を訴えても官は応訴しない」〔告官不見官〕ののだろうか。

その理由は、第一に、現行関連法規定の厳格性が弱いからである。行政訴訟法第3条第3項及び行訴法解釈第128条第2項では、提訴された行政機関の責任者が応訴できない場合、当該行政機関の職員に委託し応訴させることができると定められている。つまり、何らかの理由をつけて行政機関の責任者が応訴しない場合、他の職員に応訴させることができるとする。もし、提訴された行政機関の責任者は必ず応訴しなければならないことを明文で厳格に定めたのであれば、このような酷い結果にはならないだろう。

第二に、行政機関の責任者における意識の問題があるからである。いまだ多くの行政機関の責任者に、「官が高貴で民は下賤」〔官貴民賤〕であるという封建思想の影響が残っていて官優先主義の考え方が強く、「管理者」や「権力者」の立場から「行政の大権」を握っているのがあって、大衆より高いところで構えているといった意識が濃厚である。したがって、行政訴訟においてもメンツを重んじるがゆえに敗訴を恐れ、裁判を回避し忌避することから、なかなか応訴しようとしにくい事態がもたらされている。

第三に、行政機関の責任者に法的素養が不足していることが挙げられ

¹⁶ 王旭軍＝史燕龍「健全落實制度機制保障出廷應訴效果—內蒙古高院關於行政機關負責人出廷應訴情況的調查報告」人民法院報2018年10月11日第008版。

¹⁷ 章寧旦「行政機關一把手為應訴第一責任人」法制日報2016年11月10日第06版。

る。行政機関の責任者の多くが法的専門知識と基本的な法実務能力を持たないため、法治に対する意識が低く、法的手段を通じた問題解決をしようとししない。例えば、行政機関の責任者の職位が高いような場合、握っている権限も大きいので、法院の召喚を重視せず、消極的に対応するか或いは責任のなすり合いをしているのが現況である。

第四に、行政機関の責任者の応訴能力が低いからである。多くの行政機関の責任者は応訴について何ら訓練も受けておらず、行政機関の内部に応訴専門部署も置かれていない。また、行政機関の責任者には法治理念に対する理解が足りず、法的素養や職業倫理の水準が低く、司法手続も浸透していないといったことが、行政機関の責任者による応訴活動の進展に影響を及ぼしている。

第五に、行政機関の責任者が応訴しない場合に求められる法的責任の軽さが挙げられる。行訴法解釈第 129 条第 3、4 項と第 132 条の規定によると、行政機関の責任者が応訴しない場合に求められる法的責任は、「司法的建議を提出する」、「保存文書に記録する」、「裁判文書に記載する」、「関係機関による処分を提言する」といったものに過ぎない。いずれも責任を追及する懲罰としては足りず、行政機関の責任者による応訴活動の随意性を客観的に助長しているとさえいえるだろう。

以上が、一般の行政訴訟で提訴された行政機関の責任者による応訴制度の困難と、その原因に関する分析である。では、検察機関が公益訴訟の提訴者として環境行政公益訴訟を起こした場合はどうだろうか。おそらく、行政機関の責任者が応訴しない場合が一層顕著であると思われる。なぜなら、検察機関は通常の行政訴訟の原告と違って、その証拠収集能力、抗弁能力および法律適用能力が極めて強いから、被告としての行政機関の敗訴率は一般的な行政訴訟のそれより高いことが見込まれるからである。ある統計によると、検察機関が提訴する環境行政公益訴訟における行政機関の敗訴率は 95% を上回り、一般的な行政訴訟における被告敗訴の全国平均 14.7% に対して、80 ポイント以上も高い¹⁸。こうした状況下では、環境関係行政機関の責任者は応訴することに対してプレッシャーを感じ、尻込みすることが多くなる。そのため、検察機関によっ

¹⁸ 張煜 「關於建立行政公益訴訟案件行政機関法定代表人出庭應訴制度的思考」新華網 http://www.xinhuanet.com/video/2016-12/25/c_129419218.htm (最終アクセス：2018 年 12 月 28 日)

て提訴される環境行政公益訴訟は、より一層の「応訴難」といった困難に直面せざるを得ない。

五 環境行政公益訴訟において提訴された行政機関の責任者による応訴の展望

法治国家では法制度がなければ統治が見込めない。適切な行為規範を用意しておくことは、行政機関の責任者が応訴する上での前提になる。そのため、第一に、環境行政機関の責任者が応訴する行為規範の厳格性を高めておくことが求められる。環境関係行政機関における責任者の範囲は明確に限定しておくべきである。現行規範を修正し、環境関係行政機関の責任者の範囲を行政機関の正・副責任者に限定すべきである。先に検討した「行政機関の責任者が応訴できない場合、当該行政機関の職員に委託し応訴させるべき」という行政訴訟法第3条第3項および行訴法解釈第128条第2項の現行規定を削除し、応訴する行政機関の責任者を正・副責任者に絞り、行政機関のリーダーとして必ずその責務を果たさなければならないとすべきである。その上で、環境関係行政機関の責任者が応訴する事案の範囲を明確にすべきである。行訴法解釈第129条第1項に定める「重大な公共利益に関わる事件、社会的に注目を集めている事件或いは集団的な異議申し立てを引き起こしかねない事件等」を更に細分化し、行政機関の責任者が応訴する事案の範囲を具体的に確定すべきである。例えば、環境資源が問題となる領域において、環境行政公益訴訟、重大な生態破壊事件、環境資源共同訴訟、環境に対する集団的な異議申し立てに関する事件、土地の取立てに関わる事件、重大な環境事故を招いた責任追及に関する事件等々を行政機関の責任者が応訴すべき事案の範囲に含め、環境行政紛争の解決と環境に関する公共利益の保護を図るべきである。

第二に、環境関係行政機関の責任者の応訴に対する意識を変革すべきである。環境関係行政機関の責任者は司法による監督を受けるべきとする価値理念を育成すべきである。国を代表して法執行権を司る環境関係行政機関は、社会の監督の下、応訴すべきとする司法的価値理念を身に付けるべきである。法による行政の下、職責を全うすべきである。反対に、何の監督も受けない不透明な権力であるならば、それは必ずや腐敗を招き人治に陥らざるを得ない。環境関係行政機関の責任者は、伝統的

な「権力者」思想と「官優先主義」観念を廃棄し、法治意識とサービス意識の下、応訴を自らの果たすべき義務と心得ねばならない。その上で、環境関係行政機関の責任者が応訴に対する法意識を整えていくべきであろう。現行法が定める行政機関の責任者による応訴制度を正確に把握し、行政機関の責任者は応訴する法治意識を高めていかなければならない。行政訴訟法及び行訴法解釈の関連規定の用語と立法目的からみると、提訴された行政機関の責任者が応訴するのは原則であり、それは行政機関の責任者が負わねばならない責任であり、義務でもある。このことを前提とした上で、当該行政機関の職員に委託し応訴させるのは例外であり、行政機関の責任者が確実に応訴できない場合の補充的手段とみるべきである。行政機関の責任者は、必ず応訴するという理念を着実に定着させ、行政機関の責任者による応訴制度を恒常的なものとするとともに、その法治化をも進めていかなければならない。

第三に、環境関係行政機関の責任者は現代的な法律学的素養を持つべきである。環境関係行政機関の責任者は法律に対する知識と法実務能力を高めていく必要がある。それは、環境関係行政機関の責任者の法律学的素養を育てる上での核心であり、また環境関係行政機関の責任者による応訴制度を改善していくためには不可欠でもある。環境関係行政部門は、法律学専攻の卒業生を広く受け入れ、法律学的素養を備えた知識人をリーダーとして登用すると同時に、法執行者に対しては計画的かつ段階的に法律学に関する研修を行い、法を遵守し司法の役割を尊重する環境保護に関する職業倫理を養うべきである¹⁹。その上で、環境関係行政機関の責任者は自らの応訴能力を高めるべきである。環境関係行政機関の責任者の応訴能力は、当該責任者の法律知識と司法手続に対する理解に比例する。それゆえ、環境関係行政機関の責任者の応訴能力を高めることは、環境行政法執行者に対しても関連法規についての知識の習得を求め、ひいては、法による行政のレベルを上げるよう求めることである。これは、環境行政法執行に対する有効な監督の機能であり、司法のルートを通じた現実の社会問題を解決することからみても役立つ。そのため、環境行政機関の責任者に対しては、法律知識を普及するための教育に力を注ぐことで彼らの法律学的素養と職業倫理の水準を継続的に高め

¹⁹ 李蕊「完善行政負責人応訴制度机制的理性思考—基於山東省相關實踐的考察」法学論壇 2017年第01期第52頁。

つつ、行政機関の応訴をめぐる裁判の様子などについての勉強を通じて、司法手続に対する理解を一層深めるべきである。

第四に、環境関係行政機関の責任者によってなされた応訴に対する評価とその責任追及制度を整えるべきである。行政に対してなされる年度評価を活用して、環境関係行政機関の責任者の応訴行為を評価指標の一つとして確定しておく必要がある。特に、責任者による応訴活動や法院の裁判活動に対する協力度を指標とし、応訴義務を怠った行政機関と責任者に対しては、当該機関と責任者の年度成績を取り消すと同時に具体的な評価状況を公表すべきある。そうすることで、提訴された行政機関の責任者における応訴の意味を、「一時的な対応のために法廷に立つ」から「必要があるから法廷に立つ」へと転換させるのである²⁰。また、環境関係行政機関の責任者による応訴への責任追及制度を整えることこそ、当該責任者の応訴を促し、受動的な応訴から自発的な応訴へと導き、それによって、徐々に応訴を一種の職業的な習慣にさせることができる。それゆえ、現行法の応訴に関する規範の強度を高め、厳格な行政責任追及制度を確立させることが重要である。具体的には、責任追及の主体、手続及び被追及者の権利救済の手段などを明確に確定すること、応訴しないことに対する問責の方法を確立すること、他の責任追及制度の制裁類型に合わせて、その法的責任、行政的責任と道徳的責任を追及することなどが考えられる。実際の責任形態としては、公に謝罪させる、通知をもって批判する、引責辞任させる、罷免する、免職するといったことが考えられる。こうすることで、環境行政公益訴訟において、提訴された行政機関の責任者による応訴制度は有効に実施されることになる。

おわりに

各界の有識者による多大なる努力の結果、提訴された行政機関の責任者による応訴制度と検察機関による環境行政公益訴訟の提起制度は、踵を接するかのよう法制化された。これは、「法治国家」と「環境保護」を促進する中国の決意の表われである。検察機関による環境行政公益訴訟提起は、行政訴訟の内容を豊かにするとともに、公益訴訟の司法的解

²⁰ 董醒儒「新時代背景下加強和改進行政応訴工作路徑的探討」法制与經濟 2018 年第 05 期第 64 頁。

決を恒常化させた。当該制度は、環境行政公益訴訟における「訴える者がいない」〔無人訴〕という立法上の困難を乗り越え、環境に関する公共利益を有効に保護しようとするものである。

ところで、行政機関の責任者による応訴は、単に訴訟に参加する手続の問題であるようにも見えるが、実は法治社会を構築するにあたっての実体的な問題であると考えられる。また、行政機関の責任者による応訴は、行政機関の裁判と司法手続に対する見方を変え、行政機関に自覚的に司法の監督を受けるようにさせることによって、最終的には「官を訴えても官は応訴しない」〔告官不見官〕という現実的な問題をも解決することができる。このことは、客観的にみると、行政法上の執行行為に対する規範整備および法治国家建設の推進にあたって積極的に機能することが見込まれるということでもある。

もっとも、行政訴訟における行政機関の責任者による応訴率の低さは、現実問題として存在する。とりわけ、環境行政公益訴訟においては顕著である。だが、環境行政公益訴訟をめぐる状況は過渡期の一形式に過ぎず、環境保護制度の長い歴史におけるひとつの起点ともみることができる。未来を展望するのであれば、社会の一層の民主化と法治化に伴い、環境に関わる行政機関の責任者による応訴制度の手続的かつ実体的意味での権利義務関係が徐々に安定されれば、最終的には、環境に関わる公共利益の保護および行政権の実質的な制御に繋がるのではないかと考えられる。

【参考文献】

- 胡玉閣「行政機関責任人出廷応訴制度的実践与反思」華北水利水電大学学报（社会科学版）2018年第02期。
- 劉建梓「新行政訴訟法司法解释施行、出廷応訴有何变化？」中国国土资源報2018年03月17日第007版。
- 令狐情「行政機関負責人出廷応訴的重大意義」学習時報2018年04月23日第003版。
- 賀小榮「行政首長出廷応訴是堂法治課」人民日報2016年08月19日第005版。
- 胡曉玲「行政首長出廷応訴之價值意蘊及其技術性改良設計」中北大学学报（社会科学版）2016年第05期。
- 何洪周「被訴行政機関負責人出廷応訴制度的法律解讀及價值分析」法制与社会2017年第10期（中）。
- 揚小飛「完善行政機関負責人出廷応訴制度的思考」理論觀察2018年第02期。

- 田勇軍「行政訴訟法中“被訴行政機關負責人应当出廷應訴”之理論分析」西部法學評論 2015 年第 06 期。
- 揚志芳「行政訴訟被告應訴行為定性分析」雲南警官學院學報 2016 年第 03 期。
- 潘福俊「復議機關共同被告制度之檢視」法學 2016 年第 06 期。
- 王曉濱「日本行政訴訟若干問題與啓示」法律適用 2015 年第 01 期。
- 王旭軍 = 史燕龍「健全落實制度機制保障出廷應訴效果—內蒙古高院關於行政機關負責人出廷應訴情況的調查報告」人民法院報 2018 年 10 月 11 日第 008 版。
- 章寧旦「行政機關一把手為應訴第一責任人」法制日報 2016 年 11 月 10 日第 06 版。
- 李 蕊「完善行政負責人應訴制度機制的理性思考—基於山東省相關實踐的考察」法學論壇 2017 年第 01 期。
- 董醒儒「新時代背景下加強和改進行政應訴工作路徑的探討」法制與經濟 2018 年第 05 期。

【訳者あとがき】

本稿は、中国・内モンゴル大学法学院副教授である孟根巴根先生（博士（法学）・北海道大学）による論文「環境行政公益訴訟中被訴行政機關負責人出廷應訴の現状及其展望」（『内蒙古大学学报（哲学社会科学版）』に掲載予定）を翻訳したものである。