

タイトル	<資料>現代中国の環境論(三)：中国の環境と自然資源立法の目的と任務(1999)
著者	金，瑞林；汪，勁；鈴木，光(訳)
引用	北海学園大学法学研究，39(1)：117-149
発行日	2003-06-30

# 現代中国の環境論 (三)

——「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

## 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」(2000)——庄貴陽 (Zhuang Guiyang)・陳迎 (Chen Ying) 著、鈴木光訳 (北海学園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、鈴木光訳 (北海学園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))

### 現代中国の環境論 (三)

料 —「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、鈴木光訳 (本

資 号)

第一章 環境と自然資源立法の目的の概述

第二章 総合的な環境と自然資源基本法の任務

一 外国における環境資源立法の立法任務に関する規定

(一) アメリカ合衆国『国家環境政策法』(一九六九年)の任務

(二) 韓国『環境政策基本法』(一九九〇年)の任務

(三) 日本『環境基本法』(一九九三年)の任務

(四) ドイツ『環境法典』(総則草案、一九九三年)の目的規定

二 国際的に主要な環境保護条約が規定する任務

(一) 現代の人類自身の利益のために環境を保護する段階

(二) 将来の世代の利益を含む環境保護の段階

三 現行の中国『環境保護法』の立法目的と任務に関する規定の評価・分析

第三章 環境と自然資源に関する個別法の立法目的

一 環境汚染とその他の公害の予防・処理法の目的

二 自然資源管理法の目的

三 自然環境と生態保護法の目的

第四章 環境と自然資源立法の効果とはたらき

一 社会利益の均衡を保つ

(一) 政治的利益の再配分

(二) 社会経済利益の均衡を保つ

(三) 企業利益を再調整する

二 社会の生産方式を変える

三 公民の伝統的な消費モデルを変える

四 伝統的な法律価値観に影響を与える

五 環境の美学的価値を重ねて言明する

六 生態系と生物多様性を保護する

七 世代間の公平を守りつなぐ

原注

訳注

訂正

訳者あとがき

現代中国の環境論 (三)

——「中国の環境と自然資源立法の目的と任務」(1999)——

法律とは、立法者が一定の目的にしたがって制定する、強制力・普遍性をそなえた行為規範である。ひとつの法律を制定する場合、そのもっとも重要な必要条件は、制定されようとしている当該法律を、立法目的、すなわち立法者が当該法律を制定しようとする意図あるいは動機に合致させることである。ある古い法律が、社会経済の発展によって生じる新たな社会関係の調整に適應できない場合、立法者は、改正あるいは新たな法律の制定を通じて、こうした新たな社会関係を調整するという目的を達成することができる。

本稿は、我が国の環境と自然資源法の立法目的と任務に関して論述する。それらは、立法者が環境と自然資源法の制定を検討する前に明確に確立しなければならない基本的な立法意図であり、環境と自然資源法の基本原則たる考えと理論の結晶である。

第一章 環境と自然資源立法の目的の概述

一連の立法過程において、目的の設定はもっとも重要であ

り、それは立法者が一定の社会的価値観を成文法に表現し反映させたものである。法律規範の具体的内容は、この価値観の指導のもとに制定される。このため価値観は、法律を制定・実施し、法律を解釈・適用する際の指導的原理および理論的基礎である。一般的な意味においては、法律とは、立法者が一定の目的にしたがって制定する、国家的強制力および社会的普遍性をそなえた一種の行為規範である。ある法律を制定する場合、そのもっとも重要な条件は、実際に制定する法律を立法者の意図と動機、すなわち立法目的に合致させることではなければならない。それは、立法者が環境と自然資源立法によって実現する、一種の倫理道徳上必ずあるべき基本的価値であり、環境と自然資源立法の根本的な使命である。

前述のように、環境と自然資源法とは、環境の保護と改善、自然資源の合理的開発と利用、自然資源（エネルギー）の開発・利用の過程で生じる各種の環境汚染あるいはその他の公害の予防・処理に関する法律規範の総称である。したがって、法体系からいうならば、我が国の現在の環境と自然資源法とは、ある法律の概念あるいは名称では決してなく、社会経済を持続的・安定的、かつ秩序正しく発展させ、広範な公民の生活の質および国民の健康水準を絶え間なく向上させるため

料に、人々が環境と自然資源を開発・利用、および保護する過程で生じる各種の社会関係を調整することをねらいとして、国家が制定する同一種類の法律の総称を指す。

このように、環境と自然資源に関する立法には、環境（自然資源を含む）の保護を目的とする法律、環境汚染の規制（予防・処理）を目的とする法律、および自然資源を合理的に開発利用し、自然資源の人為的破壊を防止することを目的とする法律、の三種類が含まれるといえよう。

では、環境と資源立法の目的とは一体何か。

法学理論上、法の目的には一般に二つの意味がある。第一に、それは、立法者・法を実施する者がその制定された法律に依拠して実現しようとする理想目標である。こうした目標がそなえる理想性により、それは「動機上の法の目的」、あるいは「実質上の法の任務」とも称される。第二に、それは、立法者が立法に依拠して実現しなければならない基本的価値および法律の基本的使命であり、法が規範する、行為が正当であるか否か・合理的であるか否かを評価する規則と基準である。したがって法の目的は、こうした意味から、「法律規範を制定し適用する指導的原理」、あるいは「形式上の法の目的」とも称される。

上述の三種類の環境と資源立法の目的意義からいうならば、それらは立法の形式的な目的、すなわち各種の異なる形式の規制、あるいは保護の方法を通じて、人々の間で環境資源の開発・利用および保護をめぐって形成される社会関係を調整し、もって人体の健康と財産の安全を保護し、よって社会の既成の権利と利益を守るといふ、一般的な個別環境資源立法のいわゆる「目的」を具体的にあらわしたものにすぎない。

実質的な目的、すなわち環境資源立法の任務は、生態系の均衡と安定を保護し、既得利益と長期的発展および繁殖の相互関係において人類世代間の衡平をはかり、最終的には社会経済の持続的発展を実現することにある。実質的な目的あるいは任務は、立法者が立法を通じて追求しようとする精神目標であり、それらは立法者の法律価値観を十分に体现するものである。

以下では、「実質上の法の任務」と「形式上の法の目的」という二つの側面から、環境資源立法の目的と任務の問題を論じることとする。

## 第二章 総合的な環境と自然資源基本法の任務

環境資源立法の究極的な任務の問題に関していえば、それらは単に人類が自然事物の關係について認識しているある抽象的な価値理念および価値判断にすぎず、人類が立法を通じて達成しようとするある崇高な思想の境地、あるいは理想目標であるといえる。こうした理想目標は、社会の現実と大きな隔たりがあるため、各国は個別の環境資源立法において一般に法律条文の形式をもって明確な法律規定をおくのではなく、国家の環境基本法（環境政策法）の立法目的を規定する際に、規定をおいている。

環境基本法は国家政策法の範疇に属し、それは環境資源保護管理に関する個別法に対して指導的な役割を果たすほか、さらに環境に関する各種の国家活動を規範し調和させる機能をもそなえている。以下では、いくつかの代表的な国家の環境基本法立法を通じて、関連する環境法立法の任務に関する規定を比較分析したい。

### 一 外国における環境資源立法の立法任務に関する規定

(一) アメリカ合衆国『国家環境政策法』（一九六九年）の任務

一九六九年のアメリカ合衆国『国家環境政策法』は、つぎのように規定する。「本法は、人類と環境の間における生産とその享受の調和を推し進めるよう促す努力をすることが国家政策であることを宣言し、環境と生物圏に対する破壊を防止および除去し、人類の健康と福祉を増進し、重要な生態系および関連する天然資源について国民に深く理解させ、さらに環境問題委員会を設立することを目的とする。」

『国家環境政策法』第一章「国家環境政策宣言」第一〇一条(b)項は、国家は実行可能な手段を用いてつぎの目標を達成しなければならないと規定する。

(1) 代々の環境の受託者として、各世代が授ける責任を履行すること。

(2) アメリカ合衆国のすべての国民に対し、安全かつ健康的で生産的、および美学的・文化的に快適な環境を保

障すること。

(3) 環境の後退、健康や安全に対する脅威、あるいはその他の期待していない、およびまったく意図していない結果を発生させることなく、環境を多方面にわたって有効利用すること。

(4) 重要な歴史的・文化的、あるいは自然の国民遺産を保存し、個人が多様性と相違性を選択できるような環境を可能な限り保持すること。

(5) 生活水準を向上させ、多数の人々が快適な生活を享受することができるよう、人口と資源利用の間の均衡を促すこと。

(6) 更新可能資源の質を向上させ、更新可能資源の最大限度の循環利用を図ること。

## (二) 韓国『環境政策基本法』(一九九〇年)の任務

一九九〇年の韓国『環境政策基本法』は、第二条の立法目的において、つぎのように規定する。「環境の質およびその保持に鑑みると、快適な環境を保護し、かつ人類と環境の間の調和と均衡を維持することは、国民の健康で文化的な生活の

享有および国土保持と国家の持続的発展にとり、欠くことのできない要素であるから、国家、地方、企業、および国民は、環境の良好な状態の維持と促進に努めなければならない。環境を利用する行為に携わる場合は、環境の保持を優先的に考慮しなければならぬ。現代の国民が多方面にわたる環境の恩恵を享受することができると同時に、後代の人も(これを)受け継ぐことができるようにする。」

## (三) 日本『環境基本法』(一九九三年)の任務

一九九三年の日本『環境基本法』第一条の立法目的の規定は、つぎのようである。「この法律は、環境の保全について、基本理念を定め、並びに国、地方公共団体、事業者、及び国民の責務を明らかにするとともに、環境の保全に関する施策の基本となる事項を定めることにより、環境の保全に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに、人類の福祉に貢献することを目的とする。」

(四) ドイツ『環境法典』(総則草案、一九九三年)の目的規定

一九九三年、ドイツ連邦環境局が発布した『環境法典』草案第一条第(一)項は、立法目的をつぎのように規定する。「環境の恒久的な安全のため、法律は、(一)生物圏の生存能力と効率、および(二)その他の自然資源の利用可能な能力、を保護目標とする。環境保護対策は、人類の健康と健全のためのものである。」(1)

以上をまとめると、上述のアメリカ合衆国『環境政策法』の目的規定には、少なくとも、世代間の衡平・人類の健康と環境の保護・生態系の多様性の保護・人と環境の関係の正しい調整、といったいくつかの側面が含まれる。各国の環境法規定から考えると、アメリカ合衆国『環境政策法』の立法は、のちの世界各国における環境基本法立法のために、ひとつの基本的な立法モデルを樹立したといえる。しかし、アメリカ合衆国『国家環境政策法』は六十年代末に制定されたものであり、当時はまだ、現在のようないかなる全世界的な環境問題があらわれていなかった。そのため、アメリカ合衆国『国家環境政策法』のひとつの明らかな欠陥は、立法目標において、アメ

リカ合衆国民の利益のみを考慮し、全世界の生態系という観点から環境保護のための国際協力を樹立しようという理念が欠落している点である。この点は、現代の環境倫理(生物圏中心主義)の思想と一致しない。

では、日本と韓国の環境基本法の立法を全体的につぶさに観察してみると、経済発展と社会の進歩にともない、また、とりわけ西洋が成功を収めた環境保護の経験を学び、この二つの国家の環境と自然資源立法は、その目的規定においても、現代の環境理念の基本的要求を具体的に表していることが見てとれる。たとえば日本では、旧『公害対策基本法』(一九六七年制定、一九七〇年改正、現在廃止済み)の目的は、「公害の防止が、国民の健康で文化的な生活を確保するうえで極めて重要であることに鑑み、事業者、国、および地方公共団体の公害防止の責務を明らかにし、公害防止に関する基本的施策を定め、公害防止対策の全面的推進を図り、もって国民の健康を保護するとともに、良好な生活環境を保全することとする」と定められていた。韓国では、一九七七年に制定された『環境保全法』において、その立法目的は、「大気汚染・水質汚濁・土壌汚染・騒音・振動および悪臭などが健康を損なうことを予防・処理し、もって環境を適切に保全し、国民の



料 擁護を増進するため、特別に本法を制定する」と定められた

資 (2)。この二つの国家が初めて環境基本法を制定したとき、その基本的な立法目的は、環境汚染と公害を予防・処理、および除去し、もって人類の健康を保護することにすぎなかったことは明らかである。

この問題に関し、もつとも言及すべき価値があるのは、日本の環境基本法の立法の発展である。一九六七年に『公害対策基本法』が制定されたとき、上述の立法目的規定のあとに、さらにつきのような限定的な条項が規定されていた。すなわち、「生活環境を保全する必要性と、経済の健全な発展を互いに調和させることに関する」規定である。換言すると、当時の日本の環境と自然資源立法は、その中心に、やはり「経済優先」の考えがあった、あるいは伝統的な経済利益の観点からのみ環境利益を考慮していたといえよう。幸いにも、こうした考えはただちに是正されることになり、三年後の一九七〇年、日本の国会は『公害対策基本法』を改正した(「調和」条項を削除した)。日本は、生態系保護に対する認識が高まるにともない、一九七二年にまた相次いで『自然環境保全法』を制定し、環境と自然資源立法の目標は環境のあらゆる方面の保護である、と総括した。現行の韓国と日本の環境基本法

は、等しく九〇年代に制定されたものであり、立法の指導的思想という点では、すでに国連の人間環境会議以来の人類の環境倫理観の変化、および国際的な環境保護思想傾向の歴史的段階への順応を経験していたため、それらはいずれもその立法上、現代の全世界的な環境保護理念をとけ込ませ、さらに環境法の目的のなかに持続的発展の考えをもとり入れたのである。

ドイツは法治の伝統をもつ国家であり、重要な法律の制定には往々にして数年の歳月を要する。ドイツが『環境法典』を制定した背景には、分野別立法の方面で法治が完備しているため、伝統法の方法を援用したのでは、環境汚染によって引き起こされた社会問題の一部分しか解決できないという事情があった。七十年代以後、ドイツはまた多くの個別の環境法を制定した。しかし、過去に制定した環境法は、その大部分が複雑で透明性に欠けるなどの不備を抱えていたうえ、その内容も統一されていなかった。それゆえドイツ政府は、統一的な環境法典の制定を通じてこれらの問題を解決しようとした。真つ先にその矢面に立ったのが、環境法の原則の骨組み全体を確定する、『環境法典』の総則部分の制定である。『環境法典』の目的規定に鑑みると、ドイツの環境法も現代の環

環境保護理念にしっかりとしたが、目標を生物圏および環境の持続的利用能力に定めると同時に、環境保護対策は人体の健康と健全を保護するためであると強調している。

## 二 国際的に主要な環境保護条約が規定する任務

国際環境法立法の目的においても、一体誰の利益のために環境を保護するのかという問題が存在している。国際環境法の歴史的発展の観点からみると、それらの目的は、つぎの二段階の変化を経てきたといえよう(3)。

### (一) 現代の人類自身の利益のために環境を保護する段階

十九世紀後半期より、国際的な環境と自然資源立法のおもな目的は、人類の天然資源開発・利用権の確保、および資源の最大効用の確保にあった。たとえば、『有用鳥類保護条約』(一九〇二年)・『捕鯨規制協定』(一九三一年)・『地中海一般漁業委員会条約』(一九四九年)・『北大西洋漁業協定』(一九五二年)などである。そのほか、人権に関する条約のなかに、

現代の人類が環境汚染の危害を受けないことを目標とするものもある。

この段階の国際法理念の背景となっている道徳倫理上の観点は功利主義であり、そこでは、自然保護は純粋に人類中心主義の考えに制約されており、この考えを現世代の利益についてのみ拡大している。また、この時代の人権理論も、自然資源の利用の最大化を図りつつ、動物の苦痛の回避や環境を管理しようとするもので、すべては現世代の利益のうえに基礎をおいている(4)。

### (二) 将来の世代の利益を含む環境保護の段階

今世紀四十年代末に、国際的な環境と自然資源立法の目的は、将来の世代の利益のために、という方向に向かって変化しはじめた。一九四六年に制定された『国際捕鯨取締条約』の前文には、「将来の世代のために、鯨というこの巨大な天然資源を保護することは、世界諸国の利益である」という条項がおかれた。その後、七十年代以来、このような現世代の、将来の世代に対する義務に基づく規定は、増加の一途をたどっている。

料

資

国連の『人間環境宣言』（一九七二年）の序文は、「現在および将来の世代のために、人間環境を擁護し向上させること  
は、人類にとって至上の目標、すなわち、平和と世界的な経済社会発展を目指すという二つの確定した目標と相並び、かつ調和を保って追求されるべき目標となった」と規定する。

原則一は、「人類は、尊厳と福祉を保つに足る生活環境で、自由・平等、および十分な生活水準を享受する基本的権利を有するとともに、現在および将来の世代のために環境を保護し改善する厳粛な責任を負う」と定める。原則二は、「大気・水・大地・植物と動物、およびとりわけ自然の生態類の代表的なものを含む地球上の天然資源は、現在および将来の世代のために、綿密な計画と管理を通じて適切に保護されなければならない」と定める。

一九八〇年、国連総会決議は、さらに「現代および将来の世代のための自然保護のための国家の歴史的責任」を定める三五／八宣言を採択し、国家が人類環境を保護する義務を有することを指摘した。

一九八二年、国連が『世界自然憲章』を採択した。その序言には、人類と自然は相互依存の関係にあるとの考えに基づき、つぎのような規定がある。すなわち、「人類は、現代と将

来の世代の利益のために、生物種と生態系の利用・保全方法を再確認し、自然資源の利用能力を維持・増進するための知識を獲得しなければならない。」

一九八七年、欧州共同体が『単一欧州法』を公布した。同法は、一九九二年二月七日、『欧州連盟条約』に基づき修正された。同法第七章第一三〇条R項は、環境保護の共同目的について、「——環境の質を保存・保護、および改善し、——人類の健康を保護し、——自然資源を慎重かつ合理的に利用し、——関連地域あるいは全世界の環境問題に対する国際一級ク

ラスの対策を促進すること」と規定した。

一九九二年に至ると、国連は、『環境と発展に関するリオデジャネイロ宣言』において、「各国・社会のそれぞれの要となる分野および人々の間で創造されている新たな協力の面に鑑み、新しく公平で世界的な仲間関係の確立を目標とし、あらゆる方面の利益を尊重するとともに、全世界の環境および発展体制の保護に関する国際協定の達成に力を注ぎ、我々のふるさと——すなわち地球の総体性と相互依存性を認識すること——」と定めた。原則一は、「人類は普遍的に重大な関心がもたれているところの持続可能な発展の中心にある。人類は、自然と互いに調和しつつ健康で生産的な生活を送る権利を有

する」と規定した。このように、『環境と発展に関するリオデジャネイロ宣言』は、ひとつの一層新しい環境目標を確立したことがわかる。

フランスの学者キスなどは、国際環境法の目的を論評叙述した際、生物圏全体を保護するという目的が、法律の発展に直接的な影響を与えていると指摘している。まずそれは、経済にとつて有益な環境要素を保護するという枠組みを越えることになった。つぎに、環境の各部分は相互に依存していることを認めたため(たとえば大気・土壌・水・植物、および動物)、法律対策がはらむ危険性が、ある環境の段階から別の環境の段階へと方向を転ずることを防止することになった。

第三に、それは、環境の相互依存関係が地理学上の境界線による制約を決して受けないこと、およびますます多くの場合において、地域的あるいは全世界的に環境問題を解決する方法が見出されるようになっていくことを認めた(5)。キスは、環境法の目的が進展変化した歴史的過程を総括したうえで、さらに、環境法の立法目的は立法者の価値観念の一種のあらわれであると指摘する。功利主義思想のもとでの環境と自然資源立法においては、その理由〔立法目的〕は「人類にとつて有益な環境を尊重すること」であり、こうした観点は、もつ

とも早いものとしては、「益鳥」と動物を保護する一方、その他の環境破壊を放任するという、初期の法律のなかに見られる。功利主義的な性質をそなえた欧州社会における環境保護目標に関する最初の記録は、『ローマ条約』が構成メンバー国のために定めた「それらの人民が、生活および労働環境を絶え間なく改善するために」という条項である(6)。つまり、環境法の目的の変化は、ある種の思想変化を反映しているのであり、人類を中心とする環境条件下での「経済優先」・「人類優先」思想が、生態を中心とする環境下での「生物優先」および「地球優先」思想へと変化したといえよう(7)。

### 三 現行の中国『環境保護法』の立法目的と任務に関する規定の評価・分析

中国では、一九七九年に最初の環境基本法『環境保護法(試行)』が制定されて以来、環境と自然資源立法はすでに二十年來の歴史的発展過程を経てきた。しかしながら、この段階は、まさに全世界の環境保護理念の発展・形成時期であった。当地中国の環境基本法の目的に関する規定を分析すると、中国の環境と自然資源立法法の現実的な到達点が見出されると同時

料に、中国の環境と自然資源立法の目的と、先進国の環境と自然資源立法との隔たりに気がつく。

資 一九七九年に制定された『環境保護法（試行）』の目的規定は、「中華人民共和国環境保護法の任務は、社会主義の現代化建設において、自然環境を合理的に利用し、環境汚染と生態破壊を予防・処理し、人民のために清潔で程よい生活および労働環境をつくりあげることを保証し、人体の健康を保護し、経済発展を促進することである」と定めていた。この規定の学問的解釈について、中国環境法学界は、一般に、それは「環境法の任務および目的規定」であるともまとめている。すなわち、環境保護法の目的規定にはおもに二つの内容が含まれてきたといえる。第一は、その任務であり、社会主義の現代化建設において、自然環境を合理的に利用し、環境汚染と生態破壊を予防・処理し、人民のために清潔で程よい生活および労働環境をつくりあげることを保証することである。第二は、その目的であり、人体の健康を保護し、経済発展を促進することである。

一九八九年に至り、中国は『環境保護法（試行）』を改正した。新たな『環境保護法』第一条は、立法目的を改正した規定であり、「生活環境と生態環境を保護および改善し、汚染そ

他の公害を予防・処理し、人体の健康を保障し、社会主義の現代化建設の発展を促進するために、本法を制定する」と定めている。この改正は、実際には文章を縮めただけにすぎず、もともと定めていた環境法の任務と目的は、まったく変わっていない。

一九八九年の中国『環境保護法』の目的関連規定と、同期の世界のおもな国家の環境と自然資源立法の立法目的規定を比較すると、中国の環境と自然資源立法の目的規定は、本質的には、いまだ今世紀七十年代の水準で足踏みしていることに気がつく。さらに、目的理念が反映している、環境保護の価値に関する立法者の認識をもう少し分析するならば、現行の『環境保護法』の立法は、その指導的思想が依然として伝統的倫理観に左右されていることに気がつく。すなわち、人本主義の——〔それは〕現代の環境倫理観および地球生物圏中心主義と相対的なものである——伝統的な法律倫理観が相変わらず立法者の頭のなかで支配的な地位を占め続けているのである。つまり、環境と自然資源立法は、立法者の理念において、伝統的な経済発展モデルを促進する一種の方法にすぎなかった。正確にいうならば、それはある種の万やむを得ない方法、または、ある種の浅薄な環境主義にすぎなかつ

た。環境法学界は、こうした規定に関し、現代的な環境観念に基づき理論上誇張してうわべを飾りつくろっているが、環境と自然資源立法とその実践にあらわれている事実は、どちらかというところ、理論の詳細な解釈から乖離している。

我々は、立法思想上の不備としてこうした表現がある理由のひとつは、環境法理論研究の不足、すなわち環境と自然資源立法が西洋の環境と自然資源立法の経験を参考にした際、ただ文字面を習ったのみで、思想理念上の関連研究をしなかつたことによるものと考ええる。別の理由としては、現代環境思想の発展が、環境と自然資源立法に影響を与える速度が比較的速く、中国の環境と自然資源に関する立法者が外国の環境と自然資源立法を比較・分析している間にも、外国の環境と自然資源立法の立法思想が変化し続けていることによる。これもまた、現行の中国の環境と自然資源立法が、思想上、時代(の流れ)をとらえ、これにしつかりとしたことができない理由である。

我々は、世界各国の環境法の目的性を有する規定に関し概括し比較分析した結果、環境法の目的は、理論上、つぎの二つに分けることができるのではないかと考えるに至った。第一は、基礎的・直接的な目標、すなわち人と環境の關係の均

衡をはかり、環境を保護し改善することである。第二は、最終的な発展目標であり、これにはさらに、(一)人民大衆の健康の保護、(二)経済社会の持続的発展の保障、という二つの側面が含まれる。環境を保護し改善するというこの直接的な目的については、世界各国いずれも同じだが、最終的な目的については、各国の規定に相異がある。多くの国が主張する環境法の最終目的は、まず人々の健康を保護したうえで経済社会の持続的発展を促進するという「目的二元論」である。環境法の唯一の目的は人民大衆の健康保護であるという「目的一元論」を規定する国家もある(8)。

アメリカ合衆国の学者C・キャンベル・モウンなどは、「現代の環境法の目的は、人類の健康・効率・国家の安全・美学の保存あるいは再建・持続的発展能力・世代間の公平・社会の安定・生態中心および科学的知識と技術の追求の保護にある。このほか、私有財産の保護も環境法の目的と考えてよい」(9)と述べる。このうち、環境と自然資源立法の目的のひとつを国家の安全とする点は、すでに次第に多くの国が認識するようになってきている。「国家の安全」とは、故郷が軍事的威嚇を受けられないよう防衛することを意味するが、しかし境界を越えた生態環境に対する威嚇が、地域の緊張状態を激化させ、

料 隣り合った国家間の安定をも脅かしている。たとえば、エジプト・スーダンおよびエチオピアの間の水供給をめぐる論争や、イスラエルとパレスチナの根源（水源）論争などは、典型的な事例である。このことに鑑み、アメリカ合衆国の環境保護局局長のライリ（訳注1）は、「いかなる定義に基づこうと、生態の完備は、すべて国家安全の核心である」と直言した（10）。

現在のところ、目的一元論をとる環境と自然資源立法は、ある種の狭隘な人類中心主義思想から生まれたものであり、今日ではすでに環境思想発展の需要に応じられなくなっているといえよう。九〇年代から、各国、とりわけ先進国が、つぎからつぎへと新たな環境基本法を改正または制定し、新たな環境政策目標を確立していることから判断すると、「目的二元論」をとるものが多数を占めており、かつ保護目標は生物圏にまで拡大されつつある。それゆえ、中国の環境と自然資源立法は、目的理念上、生態利益優先の現代的な環境価値観の樹立をなしとげ、環境基本法の立法においては、保護目標を、未来世代の人類の利益と生態環境の安全にまで拡大しなければならぬという問題に直面している。

### 第三章 環境と自然資源に関する個別法の立法目的

環境と資源に関する個別法の立法目的についていうならば、環境基本法（環境政策法）の任務の実現を目標とし、国家の自然状況・民族習慣、および政治・経済・文化・道徳と法治水準などの実際状況（国情）を結びつけてこれを確定しなければならぬ。我々は、国家の環境基本法がすでに環境資源に関する立法の任務に焦点をあわせた規定をおいている場合は、環境と自然資源に関する個別法の立法は、個別法の調整対象に焦点をあわせて、具体的かつ確定的な立法目的を制定すべきであり、その主要な目的または意図は、国家の環境保護政策あるいは目標全体の実現を保障することにあると考える。

#### 一 環境汚染とその他の公害の予防・処理法の目的

環境汚染とその他の公害の予防・処理法とは、国家が、環境汚染とその他の公害を予防・処理するため、「すでに」生じている、あるいは生じる可能性のある環境汚染とその他の公害の原因活動（環境にとって不利な各種の人為的活動を含む）

に対して行政的規制を行い、もって生活環境の保護と、さらに人体の健康と財産の安全の保護という目的を達成するために制定する同類の法律の総称である。たとえば、各国が現在すでに制定している『大気汚染予防・処理法』・『水質汚濁予防・処理法』・『廃棄物の管理とリサイクル法』・『騒音と振動規制法』・『悪臭規制法』・『下水道法』・『化学危険物品管理法』、および『放射性物質管理法』などが、こうした類型の立法に属する。

ここで説明しておく必要があるのは、環境汚染とその他の公害の予防・処理法の立法目的は明確でなければならないという点である。それらに共通する立法目的は、環境汚染とその他の公害を（すでに）生じさせている、あるいは生じさせる可能性のある各種の人為的活動に対し、法律に基づいて干渉することを通じて、環境汚染とその他の公害を行政的に規制・管理し、もって公民の生存空間、すなわち労働・学習、および日常生活などの周辺生活環境とその質が人為的活動による妨害と影響を受けないよう保障することである。したがって、環境汚染とその他の公害の予防・処理法の目的は、環境汚染とその他の公害を予防・処理し、人民の身体の健康と公的・私的財産の安全を守り、もって人類の絶え間ない繁

殖と生存を実現することにあるといえよう。

環境保護行政についていうならば、環境行政の目標は、環境汚染とその他の公害の規制と除去でなければならない。ここでは、環境行政は、環境汚染とその他の公害を生じさせる可能性のある原因あるいは物質を規制すべきかどうか、という問題を詳細に検討する必要がある。

たとえば、我が国の多くの環境汚染予防・処理法が規定する立法目的は、×××が環境を汚染するのを予防・処理すること（あるいは×××汚染の予防・処理）であるが、当該環境汚染物質の排出あるいは散布に対しては、汚染物の排出基準を根拠としつつも、環境保護主管部門が、対策を講じるか否かを決定する。こうした規定は、形式的には比較的理にかなっているように見えるが、しかし法律の実施過程においては、往々にして環境汚染とその他の公害の発生を完全に規制することができず、それゆえ立法目的が求められるところを達成できない。騒音公害に関する法律の規制措置は、まさにこのような状況にある。我が国の『環境騒音公害予防・処理法』の規定に基づく、環境保護行政主管部門は、環境騒音公害の予防・処理について、統一的な監督管理を行うことになっている。しかしながら、こうした規制は、環境騒音の放出が基準



料を超過しているか否かを根拠に行われる(11)。現在多くの地域で発生している、騒音が人民に迷惑を及ぼしている事件に資

においては、もし法律が規定するように、騒音の放出が基準を超過しているか否かを規制の拠りどころとするならば、騒音

が人々の日常的な労働あるいは生活環境に及ぼす危害を予防することはできない。多くの環境汚染事件は、汚染物の排出が基準を超過していない状況のもとで発生しているからである。こうして、環境汚染とその他の公害の予防・処理法の目的が、環境行政の実施と符合しないという問題が発生するのである。

このような場合、民法の「近隣関係」に関する規定を通じて「事件を」処理することができると考える者もあろう。なるほど、「近隣関係」条項に照らして、環境騒音が人民の生活に与えている損害を除去することも可能である。しかし、もし人々が、環境騒音公害による損害がまだ発生していない段階で環境騒音による損害を受けることに気がついた場合、あるいは損害を受けはじめた場合に、環境行政が依然として、基準を越えずに放出されている騒音を「環境騒音公害」と認めないならば、こうした予防・処理の考えあるいは方法は、明らかに「予防」をしないことになる。環境騒音が人々の生

活に与える危害が、公民の合法的権益を侵害したことを承知のうえで、基準未超過を理由にこれを「環境騒音公害」に属さないものと判断して管理しないことは、明らかに、環境騒音規制立法の目的規定と合致しない。

もちろん、現在発生している問題のおもな理由は、立法規定が厳密ではないことによる。しかしながら、この事例を通じて我々は、環境と自然資源立法が確立された目的を基礎としていることに加えて、さらに目標実現のために採用する規制措置が確定する方向をも知ることができる。

立法目的を確定する意義という点では、環境汚染とその他の公害の予防・処理法の目的は、公民が正常な環境条件のもとで生存する権利を保障することであるから、環境法の原則と制度を構想する際は、国家の環境行政が公民の権利と社会利益を保障する際の管理権力を最優先させ、環境資源をある種の無形財産的価値のあるものとして強調しなければならぬ。一方、公民が環境管理に参加する権利、とりわけ公民参加の手續規定の強調にも気を配らなければならない。

## 二 自然資源管理法の目的

自然資源管理法とは、自然資源に対する開発行為を規制および管理し、自然資源の永続的利用の維持を達成し、自然環境が、自然資源開発によつて破壊されないよう保障するため、国家が制定する同類の法律の総称である。たとえば、我が国が現在すでに制定している、『草原法』・『森林法』・『鉱産物資源法』・『漁業法』・『石炭法』などがこの類の立法に含まれる。

国家が自然資源管理法を制定するおもな目的は、人類の何代にもわたる自然資源の永続的利用を維持することにある。しかしながら、自然資源もまた環境要素の切り離すことのできない構成部分のひとつであるから、自然資源は、人類に経済価値をもたらすと同時に、人類の存在にとつての生存基盤を支える機能をもそなえている。国家は、自然資源を開発利用すると同時に、自然環境と生態系が開発利用行為によつて破壊されないよう保護するため、自然資源管理法の制定に際しては、自然資源の開発利用が人類の生存環境あるいは生態系にもたらす悪影響をも必ず考慮しなければならない。それゆえ国家は、各個別の自然資源立法のなかで、それぞれ環境と生態の保護をあわせて規定する必要がある。たとえば、我

が国の『森林法』第一条は、「森林資源を保護・育成、および合理的に利用し、国土の緑化を加速し、森林の保水保土・気候調節・環境改善、および林産品提供の機能を發揮させ、社会主義建設と人民の生活需要に応じるため、特別に本法を制定する」と規定する。

そのほか、環境科学研究によると、今日の環境問題は、人類の過去数世紀にわたる自然資源の開発利用活動のなかで絶えず蓄積されてきたものから発生および発展したものであるといわれる。阻むことのできない自然災害あるいは自然変化を除き、人為的な環境問題は、おもにつきの二種類に分類することができる。ひとつは、人類による自然資源開発行為がもたらす自然破壊問題である。それはたとえば、森林を乱伐したり、絶滅するほど水産資源を捕つたり狩猟をする行為、および人為的に自然状態を改変する（たとえば大きなダムの建造が地震や生態系の破壊を引き起こすなど）の行為の致すところである。もうひとつは、人類が自然資源を合理的に利用しないことにより引き起こされる環境汚染問題である。それはたとえば、自然資源の有効利用率の低下がもたらす自然資源の浪費、未処理の工業廃棄物（たとえば排気・排水、あるいは固形廃棄物など）の環境への排出、日常生活あるいは

料 資源の消費にともなつて発生する廃棄物（ゴミなど）を気の

向くままに処理あるいは処置するなどの行為の致すところである。しかし、これらのいわゆる「廃棄物」あるいはゴミなどを科学的に取り扱うならば、それらは実質的には自然資源

あるいはエネルギーの別の存在形式の一種であるといえる。「物質不滅」の自然原則に基づく、自然界に存在するエネルギーは、人類のために創造されたものでもなければ、環境のなかで自然に消滅するものでもない。それらは、エネルギー

の一種の存在形式として、単に環境のなかで絶えずエネルギー変化を発生させることができるにすぎず、よつて各種のさまざまな形式であらわれるのである。人類がそれらを有効利用する際は、それらはすでに人類が必要とする形式であらわれているが、人類がそれらを有効利用できない場合、さらには自然の法則に照らして処理あるいは処置しなかつた場合は、それらは人類が必要としない形式で環境のなかにあらわれているのであり、その相当部分は、人類、および人類の生存環境あるいは生態系に危害をもたらさうものである。それゆえ、環境問題の本質的な根本原因は、依然として、資源あるいはエネルギーを有効利用できないまま環境中に散布することにより引き起こされる。これはすなわち、人類による

自然資源あるいはエネルギー利用がもたらす問題である。

したがつて、自然資源管理立法は、人類による自然資源あるいはエネルギーの合理的開発を保障する一方、自然資源あるいはエネルギーが最大限に有効利用および循環利用されることを保障しなければならない。ここから我々は、自然資源管理法の目的は、自然資源の開発と利用行為を行政的に規制および管理することを通じて、自然資源の永続的利用の維持を達成し、自然環境が自然資源開発によつて破壊されないよう保障することであることがわかる。前述の、人民の身体の健康と公的・私的財産の安全を守り、人類の絶え間ない繁殖と生存を目的とする環境汚染とその他の公害の予防・処理法と比較すると、自然資源管理法の目的は、自然資源の永続的利用を保障し、もつて社会経済の持続的発展を実現することにある。したがつて、それら二者の目的は、形式上は互いに異なっているが、究極的には一致している。

自然資源管理立法の対象は、環境要素としての自然資源の保護問題にまで及ぶ。したがつて保護の目的は、従来は、自然資源の永続的利用を保障することにすぎなかつたが、今日では「保護」の性質を拡大解釈しなければならない。すなわち、自然資源管理法も環境保護法の性質を兼ねそなえており、

それらは環境を保護するという面において、環境保護立法と同工異曲の効果を有しているのである。

### 三 自然環境と生態保護法の目的

自然環境と生態保護法とは、「自然保護法」ともよばれ、人類がその生存および発展において依存している環境と生態条件を保存し、生物多様性を保護し、科学・文化・教育・歴史・美学・旅行などの分野において特殊な価値とはたらきをそなえている動植物種・自然環境地帯・原始生態地帯などに対して影響を与える人類の行為を規制し、もって当該地域の自然環境と生態系が人為的活動の影響を受けないよう保持するために、国家が制定する同類の法律の総称である。

自然保護に対する各国の認識はまちまちであり、かつ各自然地域の具体的条件もそれぞれ異なるため、各国の自然環境と生態保護立法の目的も互いに異なる。我が国では、自然保護とは、自然の原始状態を維持し、人々がそれに触れに行くことを禁止するという意味合いでは決してない。厳格に保護するわずかな地区および対象を除き、一般に、合理的な利用および改造をする過程で保護を行っており、その自然の仕組

みを正常に発揮させ、人々による利用改造が原因で（これが）崩されたり生態の均衡が失われることのないようにしている（12）。

『中国自然保護綱要』の解釈によると、我が国が展開している自然保護活動には、おもに以下のようないくつかの目標がある。すなわち、

- (1) 人類がその生存および発展において依存している生態過程と生命を支える系統を保護し（たとえば水・土・光・熱・大気などの自然物質系統、農業生態系統、森林・草原・草地・淡水および沿海などの生態系統）、それらが破壊および汚染されるのを防ぐ。
- (2) 生物資源（水産資源・陸生野生動物植物資源など）の永続的利用を保証する。
- (3) 生物種の遺伝子の多様性を保存する。
- (4) 自然歴史記念物（滝・火山口・隕石・地層切断面・山の洞穴・古生物の化石、および古樹名木など）を保留する（13）。

目下のところ、自然環境と生態保護の分野に関する我が国

料の国家立法には、おもに、『野生動物保護法』・『水土保持法』・『文物保護法』があり、さらに関連法には、『都市計画法』・『農業法』などがある。このほか、国務院が制定した『野生植物保護条例』・『自然保護区条例』・『風景名勝区管理暫定条例』・『森林および野生動物類型自然保護区管理規則』などの行政法規もある。

自然環境と生態保護法の目的は、自然環境と生態系の現状と生態の均衡を維持および保護することにある。立法が保護する価値は、人類がその生存において依存している環境条件の擁護、および生態系における自然物の個体と群体との間で互いに存在している、人類から独立した、いまだ人類によって発見されていない内在的（固有の）価値の保護にある。それゆえ、自然資源管理法と比較すると、それは自然の保護をより強調するが、開発あるいは利用はさほど強調しないのである。

#### 第四章 環境と自然資源立法の効果とはたらき

実際の社会活動は、環境の汚染と破壊を目的として行われるはずはないので、環境問題の発生および発展もまた、人類による環境の単一利用行為がもたらしたのではなく、それ

は数千年にわたる人類社会の発展過程において形成された価値観および方法論と密接に関係している。たとえば、かつて人類が自然を扱うときの態度は、自然物はもともと自分たちのために存在し、自分たちのために用いられるものであるという態度であり、人類と自然との関係は、絶えず自然を理解するという基盤に立ち、「自然を征服」および「自然を改造」し、もって人類の福祉を向上させるというものであった。人類と自然を二種類の異なった性質を有する地球存在物としてはつきりと区別する思想観念の前面にあつては、人類が自然物を、人類の間で形成される社会関係の主体とすることは決してありえないので、「人本主義」の哲学観念の指導のもとでは、自然物は単に人類を主体とする社会関係における客体にすぎない。人類は、自然物の人類にとつての経済価値のみを見ており、自然物が有する人類の生存にとつての生態均衡——すなわち生命維持系統としての価値が見えていなかったのである。科学が絶え間なく発展している今日、すでに各国の立法者は、人類の生存に対する環境のはたらきを次第に認識しつつあり、関連する環境と自然資源の立法においても、その目的が絶えず拡大される傾向にある。すなわち、単に人類の経済利益のために自然資源を保護するという目的から、人類の

生存条件——つまり生態系統の均衡を擁護するために自然を保護するという目的へと発展した。また、単に人類の健康と財産の安全を保護するために環境法を制定していたのが、地球の生命共同体全体の利益を保護するために環境立法を行う、と「(いう目的へと)」発展した。それゆえ、今日の環境と自然資源立法とかつての立法は、その目的と効果の点において、すでに根本的に異なっているのである。

今日では、環境と自然資源立法の効果とはたらきについて、これを伝統的な価値観念から理解することはもはや不可能であり、地球全体の生態系の均衡と人類の持続的発展を擁護するという観点から、新たに以下のような位置付けをする必要がある。

### 一 社会利益の均衡を保つ

これは、環境と自然資源立法が現代の人類社会の利益分配に与える効果である。

一定の社会条件のもとでは、社会利益の仕組みと要素は複雑である。ここで我々は、それらを政治的・経済的、および社会そのものの利益といったいくつかの利益に分けてみた

い。

### (一) 政治的利益の再配分

政治的利益には、国内の政治的利益と国際的な政治的利益の二つの意味が含まれる。国内の政治的利益についていうならば、政党利益以外に、各国家の権力機構間の利益および権力機構内部の各部門の利益も含まれる。ここで我々は、政府部門の内部的利益を例にとり、行政権力の再分配問題を論述したい。

環境管理がいまだ政府の議事日程にのせられる以前、たとえば自然資源の開発利用と保護といった環境関連事務、および工業経済の巨視的管理権力は、すべて当然のごとく、専門的な行政機関が主管していた。こうした構造は、資本家階級から民主政治が発生して以来、専門的な環境行政機関が出現するまで、一貫して今世紀中葉まで続いた。

専門的な環境行政機関(たとえば環境部・環境保護局)の出現は、たとえば林業・水利・海洋・漁業・草原・農業・工業・土地・鉱産物などの政府内部の各部門の間で、環境管理に関する権力の再分配を必ずや引き起こし、それにより、政

料 府内部各部門と環境行政機関の間で、権力の再分配問題をめ

ぐる矛盾と衝突が発生する。環境行政機関の創設は、環境事務管理権力の一部を、政府の他の部門から移転してくる一方、

環境事務と関連する管理権力の別の部分を依然としてもとの部門のなかに保留することになる。これにより、政府内のもともとの部門は、環境管理事務において一部の権利を失うことになる。同時にまた、環境そのものの特徴により、環境行政機関と政府各部門の間で、相変わらず相互補足・相互協調、および相互制約の関係が温存されることになり、これらはすべて、国家環境政策を具体的に実施するうえで支障をもたらす。

たとえば各国は、環境行政機関を創設した当初、こうした専門機関の環境管理行政権力のほぼすべてを、もともとの政府部門の権力のもとに制限していた。たとえば一九七〇年にアメリカ合衆国が創設した国家環境保護局、一九七一年に日本が創設した環境庁、一九八八年に中国が創設した国家環境保護局などは、いずれもこれと同じ発展過程を経ている。環境管理の行政機構をいまだに関連部門のもとに設立している国家もあれば、上述のような発展を基礎として環境部を創設する国家もある。

行政権力が比較的弱いこれらの環境行政機関を正常にはたらかせるため、一部の国々では、政府の高官が環境行政機関の長を兼任する方法を採用した（たとえば日本の環境庁長官は、法律規定に基づき、国務大臣が担当した）。また別の国々では、政府首脳が指導者を担当したり、各部門の部長が委員を担当する環境協調機構が創立された（たとえばアメリカ合衆国大統領（府）の環境政策事務局、中国國務院の環境保護委員会、および日本の中央環境審議会と公害対策会議がある。スウェーデンでは、スウェーデン環境保護局を設けたほか、さらに環境協調機構と類似する環境と自然資源部を創設した）。

このような環境管理事務機構の多重設置形式は、一方では環境の特徴による制約と影響を受けたものであり、他方では行政権力と部門利益の争いが環境管理事務に反映されたもの、しかもとくに各部門の環境事務管理権力の配置を確立した環境と自然資源立法のなかに反映されたものである。

ピーター・シュタインなどは、「権力型の関係において、権力を握る者は、自身の権力が制約されるのを好まない。ゆえに、法律の主要な目的または意図は、まさに、権力の使用を一定の規則に従属させ、それによりすべての権力の行使を制

限することにある」と考える。しかしながら、「法律のもつとも重要な目標が社会の平和と秩序の建立にありさえすれば、法律の価値観と統治階級の価値観の間に衝突はない。社会の安定は統治者の利益でもあるから、統治者は、社会に対する支配を保持したいと望みさえすれば、彼らは混乱が広がるのを認めるはずはない」(14)。

環境を保護し、国家および全世界の利益を実現するためには、環境と自然資源立法の規制のもとで、政府各部門間の権力を再分配し、もともとの権力支配構造を打ち破らなければならぬ。一九九八年、中国が、国务院の各行政主管部門、とりわけ環境と自然資源に関する行政主管部門に対して行った調整と改革は、社会・経済の持続的発展を実現するための利益の求めを具体的にあらわしたものである(15)。

政治利益の再分配は、世界的な環境問題における国際政治にも同様に当てはまる。気候変化・オゾン層の枯渇・生物種の絶滅など世界的な環境問題に直面し、こうした問題の解決に関連する権益、および引き受けるべき義務をめぐっては、先進国間・発展途上国間・先進国と発展途上国との間で、一連の複雑に入り組んだ矛盾と争いが存在し続けている。(「その解決のためには」各国が、各自の利益を基礎として、環境と

発展の関係を再検討し、もって本国の利益を適切に調整するか、あるいは譲歩することが必要とされている。国際的な環境と自然資源立法が確立した、「世界的な環境問題に対しては先進国がおもな責任を引き受ける」・「先進国は、新たな、定額以外の資金を提供しなければならない」・「発展途上国は、共通に有しているが差異のある環境責任を引き受ける」などの原則は、実際には国際社会が、環境と発展問題をめぐる協議と交渉の場面で、本国の政治的・経済的利益の調整を前提として達成されるものである。

### (二) 社会経済利益の均衡を保つ

伝統的な部門別立法と比較すると、環境と自然資源立法は、単に人々が環境と自然資源を開発・利用、および保護する行為を規範し、もって環境汚染を除去し、環境破壊を防止するのみならず、それらが国家の社会・経済発展政策に対して積極的な影響を生み出すことにその重要な意義がある。

伝統的な発展モデルは、環境と自然資源の固有の価値(生態価値)を計算に入れていなかった。そのため伝統的な発展モデルの条件のもとでは、社会経済政策の制定であれ、人類



社会の経済利益の分配であれ、すべてが不公平であったといえよう。水資源が非常に乏しい北京市を例にあげると、市街地および町沿いの地区への水供給のおよそ二分の一は、北京市以北に位置する密雲県密雲ダムからもたらされている。党中央・国務院、および北京市は、当該飲料水の水源を十分に保護するため、ダムの保護活動を極めて重視しており、こうして初めて北京市の各企業・事業部門および住民は、廉価で良質な水を続々と絶え間なく使用することができているのである。ところが、水源を厳格に保護する関係から、密雲ダムのダム地区の人々は、工業および産業を発展させる多くの機会を失い、生活水準も一向に向上していない(16)。一方、北京市の人口一人当たりの生活水準は、かえって毎年向上している。今日の北京市の繁栄と発展は、密雲ダムの貢献と切り離すことができないといえよう。(しかし)たとえ伝統的な発展モデルから考えたとしても、優良な水資源を占有する者が、無償で他人に水資源を提供する(あるいは国家政策のために、廉価で貴重な水資源を譲渡する)ことは不公平である。

歴史と現実とは、我々に対し、自然資源の合理的使用と生態均衡の維持を全体的な発展目標のなかに含めなければ、いかなる部分的な経済成長も、社会経済全体を持続的に発展させ

ることはできないことを物語っている。それゆえ、密雲ダムの例のように、このように長期にわたり、一方の利益を保護するために他方の利益を無償で犠牲にし、もって一方の経済発展を促すという方法は、持続的であるとはいえない(17)。したがって、受益者が補償費用を負担することで社会間の経済利益の均衡を保つことは、環境と自然資源立法が確立しなければならぬ新しいモデルであり、かつ解決しなくてはならないもうひとつの重要な問題である。

環境と自然資源立法は、さらに国家の経済発展政策と環境政策、および持続的発展の実現と環境と自然資源の合理的な配置の関係を調整し、もって人類の社会・経済発展と環境保護を互いに協調させるといふ目的を達成することができる。また、経済効果・利益の分析方法を環境と自然資源に関する法律に応用し、社会全体の資源配置をもつとも良い状態にするよう促すこともできる。

### (三) 企業利益を再調整する

企業の伝統的な発展モデルは、生産利潤の最大化と生産コストの低下の追求であり、これはすべて、自然資源とエネルギー

ギーの有効利用と生産物に対する社会の需要の程度によって決まる。経済学研究によると、環境と自然資源の有形価値を追求するとき、人々は、市場からは環境と自然資源の無形価値を見ることができないという。さらに、企業の生産においては、たとえば汚染物質の排出や自然資源の消耗が社会全体にもたらす環境退化の社会的コストと費用は、往々にしてないがしろにされ、生産コストの計算には入れられない。こうして、企業が金を儲け、社会が環境管理費用の負担を引き受けるという局面になるのである。環境と自然資源立法のはたらかしは、企業の生産経営行為をもう一度精査し、企業による汚染物質の排出と自然資源の消耗が環境を圧迫していることの社会的責任を確立し、よって伝統的な経済利益観を調整することにある。環境と自然資源立法は、伝統的な経済観を調整すると同時に、国際貿易にも影響を与える。そして、ある国が環境保護についての国際条約を遵守しない場合、当該国は貿易上の制裁を受ける可能性があるのである。

## 二 社会の生産方式を変える

社会の生産方式を変えることは、持続的発展を実現するた

めの基本的要求のひとつである。この数百年来、人類社会がしたがってきた伝統的な発展モデルは、「工業化」を実現したか否かを社会発展を評価するおもな指標としてきた。いわゆる「先進国」と「発展途上国」の区別も、国家の工業化の程度や人口一人当たりのGNP指数で評価したものである。こうした発展観は、GNPの高い国家が経済強国であり、人口一人当たりのGNPが多い国家が経済的に成功あるいは繁栄している国家であり、GNPの成長速度が速い国家が経済的に大きな進歩を遂げている国家であると考えられる。それゆえ、GNP成長を追求することが国家の経済発展の目標と原動力になったのである(18)。しかしながら、このようにひたすらGNP成長を追求する発展戦略は、環境汚染と生態破壊の絶え間ない激化という深刻な結果をもたらす(19)。

社会経済の持続的発展を実現するためには、必ずや環境政策と環境立法のうえで、持続的発展の要求を具体的に示し、法律規範の形式で人類が伝統的な社会生産方式を変化させるよう導き、大量消費・(資金・労働力などの)大量投入・大量汚染、および大量消費に依拠して経済の高速成長を刺激し推進するという伝統的な方式を是正し、法律の手段を用いて社会生産が無汚染・低汚染の高度先端技術を取り入れるよう奨

料 励し、「知識経済」の理念を用いて伝統的な成長方式を変化させ、清潔な生産を普及させ、旧式になった生産技術や設備を資 一步一步淘汰し、少ない投資で多く生産する生産方式を実現し、人類社会の発展を推進しなければならない。

### 三 公民の伝統的な消費モデルを変える

公民の、とりわけ先進国の公民の消費モデルを変化させることは、環境と自然資源立法が実現しなければならぬ。ひとつの重要な社会価値である。大量生産・大量消費の生産および生活方式是、これまで一貫して貧窮国と発展途上国の公民が切望し追求してきたところであるが、こうした方式は、今日から見ると、不経済かつ持続不可能なものである。一九九二年の国連の環境と発展大会が開催されているとき、アメリカ合衆国の『ロサンゼルス・タイムズ』が「地球トップ会談増刊」を配布した。それは、アメリカ合衆国の消費に関するある統計数字を公表したものであり、そのなかで、アメリカ合衆国の中産階級家庭の子供の、生まれてから死ぬまでの一生における一人当たりの消費水準は、世界の人口一人当たりの消費水準の数倍に達することがとり上げられていた(20)。

環境と開発に関する世界委員会が一九八七年に発表した『我ら共有の未来』第一章の「世界の消費量配分」に関する統計では、世界人口の二十六パーセントを占める先進国が、消費の面では、世界人口の七四パーセントを占める発展途上国とはなほだしい隔たりがあることが指摘されている(21)。

先進国のこうした大量消費は、当然のことながら、製品の生産と汚染の増加を刺激している。しかしながら、過去数世紀において、工業先進国の発展は、貧窮する発展途上国がいやがうえにも帝国主義的侵略および政治的・経済的圧迫を受けることを基礎としてなりたってきたのであり、当時それらは、自然資源を無条件に占有し掠奪していた。その一方で当時の人類社会には、今日のような環境問題が存在していたわけではなかった。それゆえ先進国の工業発展は、環境と自然資源を犠牲にし、発展途上国の利益を代価として完成したものであるといえる。

環境問題が世界化している今日、こうした消費方式を発展モデルとするならば、発展途上国が発展しはじめる前に、我々の地球は大量消費が原因で破滅してしまう。環境と自然資源立法は、まさにこのような認識に基づき、「受益者負担」原則を確立する一方、「節約」の精神を提唱し、資源を大切にす

ことで資源の循環利用を奨励し、「グリーン消費」を唱道し、もって伝統的な消費モデルを「グリーン消費」へと変化させるよう導いている。個人利益と公共利益の比較の観点から見ると、環境と自然資源立法は、社会公共利益の保護を選択しているのである。

#### 四 伝統的な法律価値観に影響を与える

環境と自然資源立法が伝統的な部門法に与えるおもな影響は、伝統的法理学が定めた権利義務関係の分化と、伝統的な法律倫理観の変化である。

まずは、憲法の基本的権利に与える影響である。伝統的な憲法によれば、企業は自由な生産経営権を有する。しかし、環境と自然資源立法は、大衆の健康と社会の安全を保護するという観点を抛りどころにしており、企業の生産経営活動における汚染物排出行為を規制する。これは、憲法の「保障する」企業の自由権に関する規定を、ある意味で修正しているといわざるを得ない。そのほか、七十年代にあらわれた「環境権」理論とその訴訟実践もまた、憲法の公民生存権概念を延長したものである。

つぎに、民法の不法行為法に与える影響である。たとえば無過失責任は、環境損害賠償への応用や、因果関係・賠償範囲の確定などのいくつかの面において、すべて民法理論の発展を促した。

第三に、公害犯罪の確定と危害を及ぼす環境犯罪を懲戒する立法が、刑法の関連する犯罪形態・犯罪構成、および刑事責任理論などの面において、刑法の発展を促した。

第四は、訴訟法に与える影響であり、これはおもに、原告適格の拡大・挙証責任の転換など、被害者の訴訟利益保護の面にあらわれている。

#### 五 環境の美学的価値を重ねて言明する

一種の無形財産として、環境の美学的価値——すなわち快感が人類に与える影響は、きわめて重大である。世界銀行によれば、清潔な風景区あるいは閑静な住宅区は、生活の質を向上させるといえる。環境資産は、しばしば人々によって価値を与えられる。はなはだしい場合には、いまだかつて直接それを享受したことがなくとも、ただその存在を珍重し、我々の子孫後代が享受するであろうという見込みからそれに価値

料を見出すのである。こうした価値は、環境資源が貴重なものとなり、危険が近づくにつれ増加する(22)。環境と自然資源立法は、「環境」というこの無形財産の保護を強調すると同時に、環境の美学的価値をも重ねて言明している。

## 六 生態系と生物多様性を保護する

これは、環境と自然資源立法が地球の生態系全体に与える効果である。

生態系とは、自然界の生物群と一定空間の環境が共同で構成する一定の仕組みと機能をそなえた総合的な体系である。ある正常な生態系では、その構成と効能は、生物種の組成と各種種群の割合、および絶えず進行している物質循環とエネルギー流動を含め、すべてが比較的安定した状態に置かれており、まさに生態均衡が保たれている(23)。

生態系の本質を保護することは、生態系の均衡を維持することであり、その結果やはり、人類の生存空間を保護することになる。それは、生物多様性保護の方式を通じて達成されるものである。生物多様性(biodiversity)とは、「生物間の多様化と変異性、および種の生息環境の生態複雑性」を指し、

それにはあらゆる植物・動物と微生物のすべての種と生態系、および種が存在する生態系における生態過程が含まれる(24)。国際自然保護連合(IUCN)が一九八〇年に編纂した『世界自然保護大綱』によると、「保護」とは、すなわち「現代人にとって最大の持続的利益を生み出すと同時に、その潜在力を維持し、もって後代の需要と追求を満たすため、人類が生物圏の利用を管理することである。それゆえ、保護とは積極的なものであり、これには保護・保存・持続的利用・回復と自然環境の改善が含まれる。」

環境と自然資源法による生物多様性保護の促進は、つぎのような場面であらわれている。

第一に、環境と自然資源立法の理論のひとつが生態学原理であることから、法律は、生態均衡の基本的な要求を必ず反映しなければならぬ。すなわち、生産および生活廃棄物の排出量が環境容量の限度を越えてはならず、また生産が必要とする資源量と環境が供給可能な資源量との間の均衡を保たなくてはならない(25)。

第二は、生物多様性保護のために与えられる国際的な枠組みと対策である。たとえば国連の一九九二年『生物多様性保護条約』は、保護原則・管理の範囲・協力・保護および恒久

利用についての一般的対策・調査による解明と監視測定・現地保護・移転保護・生物多様性の組成部分の永続的利用・施策の促進・研究と訓練・大衆教育と認識・影響評価と可能な限り不利な影響を減少させること・遺伝資源の取得・技術の取得と譲渡・情報交流・技術と科学面での協力・生物工学的処理とその恩恵利益の分配・資金・財務構造などの対策を規定している。

### 七 世代間の公平を守りつなぐ

これは、環境と自然資源立法の世代間の人類の利益と発展に与える効果である。

世代間の公平を守りつなぐという概念は、現在のところ、わずかな国が環境と自然資源立法のうえで規定しているにすぎない。それは、倫理学上の新しい概念のひとつである。キャンベル・モウンによると、世代間の公平には二つの要素がある。第一は、将来世代の人類のために自然系統を保存し、彼らが現代の世代と同じような生活の質および生活基準のなかで永存できるようにすることである。第二は、将来世代の人類のために、国家的に重要な区域を保存することである。な

ぜならば、それらの美学的な要求・歴史的な性質、あるいは生態上の意義は、すべて使用および観賞上の価値をそなえているからである(26)。

一部の国家の環境と自然資源に関する立法者が、世代間の公平を守りつなぐことを環境と自然資源立法の長期的な効果とすべきであると意識しているかどうかにかかわらず、環境と自然資源立法の実施は、実際にこのような効果を目的としている。そのほか、持続的発展思想が内包しているものにも、世代間の公平を守りつなぐという理念が含まれる。

世代間の公平を守りつなぐという理念には、現世代の人は、つぎの世代の人から環境資本を前借りしておきながら返済のしようがなくなり、我々現世代の人の幸福が後世代の人の苦痛のうえになりたつということのないようにしなければならぬという思想も含まれるべきである。

### 原注

(1) 実際の証明としてこの法案を選んだわけは、筆者の考えによれば、環境と自然資源立法モデルの発展傾向として、ドイツの『環境法典』(総則草案)は、現代および将来の各国の環

境と自然資源立法にとって重大な指導的意義をそなえているからである。

- 旧東ドイツは、一九七〇年に『憲法』を改正した際、「自然保護、土地の合理的利用と保護、清らかで新しい水域と空気の維持、およびその植物・動物と郷土の美しい景色の保護は、国家・社会の義務であり、国民ひとりひとりの責務である」と規定した。一九七〇年五月、旧東ドイツは、また憲法の規定に基づいて『国土文化法』を制定し、その序言につきのような規定を設けた。すなわち、「ドイツ民主共和国の自然とその資源は、国民に貢献するものとする。それらは、国民経済の発展、および労働者の物質的・精神的・文化的需要の重要を満たす基礎である。」「社会主義にふさわしい環境をつくり出すためには、国民の健康で愉快な生活を増進し、公民の休養を追求し、公民の休閒を形成し、保持している豊かな植物・動物と風光明媚な郷土の自然などを開発し、育て、保護することは、不可欠の前提である。」「本法の対象は、自然を効果的に保護し社会主義の郷土を美化するため、自然環境を有意義に形成し、社会自然の生活基盤と生産基盤（大地・水・大気、およびその植物と動物界の全体）の維持・改善およびその効果的な利用を目的として、社会主義の国土文化を計画的に発展させることができるようにすることである」と定めた。
- (2) 一般に、日本の環境と自然資源立法のモデルは、アジアにおいてきわめて大きな影響力があると考えられている。韓国環境と自然資源立法も、日本の環境法の影響を少なからず

受けている。

- (3) S. Emmernefger および A. Tschentsscher は「現代の国際環境法の目的は、「現代の人類自身の利益のために環境を保護すること、将来の世代の利益も含めて環境を保護すること、および自然自体に内在する価値を確認すること」の三段階に分けられると考える。Susan Emmernefger & Axel Tschentsscher, *Taking Natures Right Seriously: The Long Way to Biocentrism in Environmental Law*, Georgetown International Environmental Law Review 547 (Summer 1994) を参照せよ。
- (4) (日本)山村恒年ほか編『自然の権利』（日本語版）（信山社・一九九六年）八九頁。
- (5) A. Kiss & D. Shelton, *Manual of European Environmental Law* 31 (Cambridge University Press 1994). 改正前のもともとの条文が規定していた目的は、「——環境の質を保存・保護、および改善し (to) —— 人類の健康保護に寄与し (to contribute towards) —— 自然資源の慎重で合理的な利用を保証し (to ensure) —— 地域的あるいは全世界の環境問題に関する国際一級レベルの対策を促進すること」であった。
- (6) Kiss & Shelton, *supra* n. 5, at 30.
- (7) *Id.*
- (8) 金瑞林主編『環境法学』（北京大学出版会・一九九〇年）三四頁。
- (9) Campbell-Mohn, Breen & Futrell, *Sustainable Environ-*

*mental Law* 147 (West Publishing Co. 1993).

- (10) 『地球生態：現実と前景』（現代国際関係翻訳叢書・十九）（時事出版社選編・一九九〇年）一頁。
- (11) 我が国の『環境騒音公害予防・処理法』第二条第二項によれば、「本法のいういわゆる環境騒音公害とは、発生している環境騒音が、国家の規定する環境騒音基準を超過し、かつ他人の正常な生活・労働、および学習を妨害する現象をいう」と規定されている。
- (12) 『中国自然保護綱要』（中国環境科学出版社・一九八七年）十一頁に見える。
- (13) 前掲書（注12）十一頁に見える。
- (14) ピーター・シュタインほか著、王献平訳『西洋社会の法律価値』（中国人民大学出版社・一九九〇年）三三―三四頁。
- (15) このたびの国务院機構改革の調整においては、もともと国务院直属の機構であった「国家環境保護局」（副部級）を「国家環境保護総局」（正部級）に昇格させ、かつその環境管理行政権力を拡大した。また、もともとの「林業部」を「国家林業局」に格下げし、そのおもな機能も、伐採を主とするものから、植樹造林を主とするものへと変化させた。そのほか、新しく「国土资源部」を創設し、もって国家による国土资源の保護管理を統一した。
- (16) 筆者は以前、一九九八年八月六日に、密雲県人民政府の招きに応じて、密雲ダムのダム地区の一級水源保護区に赴き、実地調査を行ったことがある。文中に述べたことは、すべて筆者が自分の目で見たことである。
- (17) 筆者の理解によれば、目下北京市は、すでに密雲ダムの発展問題に気を配りつつあり、密雲県が水資源保護のために被っている損失を、水料金を値上げする方法で補償する予定である。
- (18) 曲格平著『我々は一度変革する必要がある』（吉林人民出版社・一九九七年）二三七頁。
- (19) 実際のところ、伝統的なGNP指数には、自然資源と環境の質という二種類の価値の喪失の程度は反映されておらず、ある国家が、経済発展のために支払った資源と環境の代価も示されていない。これとは反対に、環境がますます汚染され、資源の消耗が速ければ速いほど、GNP成長は速くなる。
- (20) 鍾述孔著『二一世紀の挑戦と機会——全世界の環境と発展』（世界知識出版社・一九九二年）十二頁。
- (21) 鍾・前掲書（注20）五六頁。
- (22) 世界銀行編『一九九二年世界発展報告——発展と環境』（中国財政経済出版社・一九九二年）四五頁。
- (23) 国連の一九九二年『生物多様性条約』第二条は、「生態系」とは、「植物・動物、および微生物の群集と、これらを取り巻く非生物的な環境とが、相互に作用してひとつの生態単位をなす動的な複合体をいう」と定義する。
- (24) J・A・マクネリほか著、薛元達ほか訳『世界の生物多様性を保護する』（中国環境科学出版社・一九九一年）九―十頁。国連の一九九二年『生物多様性条約』第二条は、「生物多様性」



- について、「あらゆる源からの種々さまざまな生物体を指し、こうした源には、陸地・海洋、およびその他の水界生態系と、これらが構成する生態総合体が含まれる。これには種内、種間、および生態系それぞれの多様性が含まれる」と定義する。
- (25) 金瑞林編著『環境法——大自然の護衛者』（時事出版社・一九八五年）十三頁。
- (26) Campbell-Mohn, Breen & Futrell, *supra* n. 9, at 161.

訳注

訳注1. 原著者によれば、原著三十頁十四行目の「頼利」とは、一九八九年二月から一九九三年一月までアメリカ環境保護局局長を務めたWilliam K. Reillyを指す。E-mail from Wang Jin, Professor of Law, Peking University Law School, to Suzuki Hikaru, visiting research scholar, University of Colorado School of Law (August 25, 2003).

訂正

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 Rulin)・汪勁 (Wang Jin) 著、鈴木光訳 (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))に、つぎのような誤りがありました。訂正し、謹んでお詫び申し上げます。

七四九頁

誤「Jing Rulin」→正「Jin Rulin」

誤「Wang Jing」→正「Wang Jin」

七五〇頁上段

誤「Wang Jing」→正「Wang Jin」

七六九頁下段

誤「Jing Rulin」→正「Jin Rulin」

七七〇頁上・下段

誤「Wang Jing」→正「Wang Jin」

訳者あとがき

本稿は、金瑞林 (Jin Rulin)・汪勁 (Wang Jin) 著『中国環境与自然资源立法若干問題研究 (A Study on Chinese Legislation of Environment and Natural Resources)』(北京大学出版社・一九九九年)第二章「中国環境与自然资源立法的目的和任務」を、原著者の承諾を得て翻訳したものである。原著者の略歴と研究業績は、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 Rulin)・汪勁 (Wang Jin) 著、鈴木光訳 (北海学園大学法学研究第三八巻第四号七六九—七七

○頁(二〇〇三年三月)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、原著では各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いた。「」部分は、訳者が挿入したものである。翻訳に際しては、曹唯君先生 (Cao Weijun, independent curator and critic based in Boulder, Colorado, USA) より貴重なご指導をいただいた。心から感謝申し上げます。

本稿は、日本学術振興会平成十四年度海外特別研究員(コロラド大学ロースクール)としての研究成果の一部である。