

タイトル	現代中国の環境論(六)：中国の環境と自然資源立法の原理と制度(1999)
著者	金，瑞林；汪，勁；鈴木，光
引用	北海学園大学法学研究，45(1)：159-171
発行日	2009-06-30

# 現代中国の環境論 (六)

——「中国の環境と自然資源立法の原理と制度」(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)

——「中国の環境と自然資源立法の目的と任務」(1999)——

資 金瑞林 (Jin Rulin) ・汪勁 (Wang Jin) 著、鈴木光 (Suzuki Hikaru) 訳 (北海学園大学法学研究第三九卷第一号一一

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 Rulin) ・汪勁 (Wang Jin) 著、

鈴木光 (Suzuki Hikaru) 訳 (北海学園大学法学研究第四

三卷第一号二九九—三三四頁 (二〇〇七年六月) )

——金瑞林 (Jin Rulin) ・汪勁 (Wang Jin) 著、鈴木光

(Suzuki Hikaru) 訳 (本号)

第一章 中国の立法体制

一 全国人民代表大会

二 全国人民代表大会常務委員会

三 國務院

四 地方立法権

第二章 立法計画

第三章 法案の起草とその手続

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)——金瑞

林 (Jin Rulin) ・汪勁 (Wang Jin) 著、鈴木光 (Suzuki

Hikaru) 訳 (北海学園大学法学研究第四四卷第二号二八

九—三二二頁 (二〇〇八年十二月) )

現代中国の環境論 (六)

——「中国の環境と自然資源立法の原理と制度」(1999)

現代中国の環境論 (六)

—「中国の環境と自然資源立法の原理と制度」(1999)—

第一章 中国の立法体制

中国の立法体制は、現行の憲法と二つの組織法、すなわち『中華人民共和国全国人民代表大會組織法』と『中華人民共和国地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法(中華人民共和國地方各級人民代表大會と地方各級人民政府組織法)』の関連規定に基づいて作り上げられたものである。説明の都合上、中国の立法体制をつぎの四段階に分ける。

一 全国人民代表大會

憲法の規定に基づくと、全国人民代表大會は最高の国家権力機関であり、最高の立法権を行使する機関でもある。この最高の立法権には、憲法制定権、法律制定権、および他の国家機関による立法権の行使を監督・授権(する権限)が含まれる。具体的には、全国人民代表大會は、憲法を改正する権限、刑事・民事・国家機関に関する基本法および他の基本法

を制定・改正する権限、全国人民代表大會常務委員會による法律規範性を有する不適切な決定を変更あるいは取り消す権限、および全国人民代表大會常務委員會あるいは國務院に対し関連事項の立法権限を授権する権限を有する。

全国人民代表大會は、中国の立法体制において最高の地位を占める。

二 全国人民代表大會常務委員會

憲法と組織法の規定に基づくと、全国人民代表大會常務委員會は、全国人民代表大會よりわずかに下位であるものの、極めて大きな立法職能を行使する。全国人民代表大會常務委員會は、憲法と法律を解釈する権限、法律の実施を監督する権限、全国人民代表大會が制定すべき法律以外の他の法律を制定・改正する権限、および全国人民代表大會の閉会期間中に、全国人民代表大會が制定した法律を部分的に補足・改正する権限を有するが、当該法律の基本原則に抵触してはならない。さらに全国人民代表大會常務委員會は、関連事項について規範性のある決議、決定、および規定を定める権限、國務院が制定した憲法・法律に抵触する行政法規を取り消す権

料 限、および省・自治区・直轄市の国家権力機関が制定した憲法・法律・行政法規に抵触する地方性法規を取り消す権限も有する。全国人民代表大会常務委員会は、國務院や関連する地方権力機関に対し、単行行政法規と地方法規の制定権を授けることもできる。

全国人民代表大会常務委員会は、国の立法体制においては全国人民代表大会よりわずかに下位の地位にあるが、広範な立法職能を行使している。

### 三 國務院

憲法と組織法の規定に基づく、國務院は最高権力機関の執行部門であり、国の最高行政機関であり、すなわち中央人民政府である。國務院は、憲法と法律に基づき行政法規を制定し、決定と命令を發布する権限を有する。國務院は、一定の状況のもとで、全国人民代表大会と人民代表大会常務委員会からの特別の授權に基づき、事実上行政法規の範囲を超える立法を制定することもできる。たとえば一九八四年八月、全国第六回人民代表大会常務委員会第七回會議は『關於授權國務院改革工商税制和發布有關稅收條例（草案）試行的決定

（國務院に対し、工商税制の改革と稅收條例（草案）の發布を試行する権限を与えることに關する決定）』を採択した。

一九八五年三月には、第六回全国人民代表大会第三回會議が『關於授權國務院在經濟體制改革和對外開放方面可以制定暫行規定或者條例的決定（國務院に対し、經濟體制改革と對外開放の領域において暫定規定あるいは條例を制定することのできる権限を与えることに關する決定）』を採択した。

國務院が制定する行政法規および規範性を有する決議・命令は、全国人民代表大会が制定する基本的な法律および人民代表大会常務委員会が制定する一般的な法律よりも数のうえではるかに多く、國務院が調整する社会關係は法律よりも広範で具体的である。行政法規は、憲法・法律の原則と規定をさらに具体化するものである。したがって國務院は、国の立法体制において第三段階の地位を占め、かつ上を受けて下を起こす（上からの指示を受けて下の方へ伝達する）機能を果たしている。

國務院の立法活動は、全国人民代表大会とその常務委員会の監督を受けなければならない。行政法規を制定するには、憲法と法律を根拠としなければならない。行政法規の内容は憲法と法律に抵触してはならないのであり、さもなければ取り

消される。

そのほか、國務院の下に属する各部・委員会は、当該部門の権限内において、法律と行政法規に基づき、命令、指示、および規則を發布することができる。行政規則の制定にあつては、法律と行政法規を根拠としなければならない、それらと抵触してはならない。

各部・委員会が發布する規則は、当該部門・系統の行政管理の職権の範囲内で制定される、法律・法規よりも具体的に容易に取り扱うことができると同様に法律上の効力も有する規範性文書であり、そのなかには法律・法規の実施細則あるいは実施規則も含まれる。その数は、法律・法規よりも多いのである。たとえば、一九八二年から一九九七年までに国家環境保護局が發布した、あるいは〔国家環境保護局が〕関連部門と共同で發布した環境管理領域の規則は七十一件であるが、〔この数は〕同時期に制定された三十件余りの環境法律・法規と比較すると、二倍以上である。

#### 四 地方立法権

憲法と地方組織法の規定に基づくと、省の一級の地方権力

機関——すなわち省・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る。

民族自治地方の人民代表大会とその常務委員会は、地方性法規制定の領域において、より大きな融通性を有している。民族自治地方の人民代表大会とその常務委員会は、当該地方の民族の政治、経済、および文化的特徴に基づき自治条例と単行条例を制定することができるが、省・直轄市とは異なり、「憲法と法律に基づき」あるいは「抵触してはならない」などの制約が付け加えられていない。このようにするのは、民族の特徴を考慮し、その土地の事情により適した措置をとりかつ各民族の特殊な利益と特別な需要を考慮した地方自治立法ができるようにするためである。

地方組織法の規定に基づくと、省・直轄市の人民政府と省政府所在地の市および國務院が承認した比較的大きな市の人民政府は、法律・法規に抵触しないとの前提のもとで、地方行政規則を制定することができる。中央政府の部・委員会の行政規則と区別するため、前者を部門規則、後者を地方政府規則とよぶ者もある。

地方性法規の法律上の効力は、憲法、法律、および行政法

料 規よりも小さい。地方法規は、当該地区における憲法、法律、および行政法規の具体的実施を保証するために制定するものである。そのため、「地方法規は」憲法、法律、および行政法規に抵触してはならない。しかし、地方法規の制定にあたっては、地方がその土地の事情に適した措置をとり、当該地区の具体的状況と実際の需要に鑑み立法の原則性と融通性をうまく結びつけることができるよう、憲法、法律、および行政法規の思想に抵触してはならないことが求められ、「それらとの」完全一致を保つことまでは求められない。このことから、地方法規は国の憲法、法律、および行政法規を完全なものにし、補足し、具体化するものであるといえる。

全国人民代表大会とその常務委員会は、ここ数年、改革の発展に伴い、地方組織法を何度か改正し、地方の立法権を一步一步拡大している。たとえば一九八九年四月、第七回全国人民代表大会第二回會議が『關於國務院提請審議授權深圳市制定深圳經濟特區法規和規章的議案的決定（國務院の提起・具申にかかる、深圳市に深圳經濟特區の法規・規則の制定権を与える議案に関する決定）』を採択したが、この決定は、人民代表大会常務委員会が、深圳市において、法に基づく選

挙により、市の人民代表大会とその常務委員会を創出したのちに、「市の人民代表大会とその常務委員会が」國務院が提出した上述の議案を審議し、それ相應の決定をする権限を与えた。

## 第二章 立法計画

我が国は八十年代の初めから立法計画を立て始めた。立法計画を通じて、立法活動を全体的に処理・手配することができ、「したがって」無目的・無秩序な立法活動を防止し、予測、調査研究、および総合的・全体的な手配を経たうえで、さらに科学的、系統的、および秩序立った立法活動をするこ

とができる。

立法計画とは立法活動を手配、処理、および規範するために用いるものであるから、立法計画は慎重、厳格、かつ科学的に立案・実行しなければならない。国によつては『立法法』を制定し、一度立法計画が定められると必ず真剣に遂行しなければならず、それ〔立法計画〕に「法に準ずる」性質を持たせているところもある。

立法計画は国の立法政策の指導に基づいて立案しなければならぬため、国の立法政策を真剣に研究し、立法計画が立

法政策の原則、思想、およびそれ（立法政策）が求めるものを十分に体现するようにしなければならない。

立法計画を定める目的は、一定の時間内に、立法の方向、目標、任務、および具体的な立法項目を明確にし、立法計画の措置と保障を完成させることにある。

このため、まず国の政治、経済、文化、科学技術などのさまざまな社会関係の発展・変化、およびこれらの社会関係の発展・変化が立法に求めているものに基づき、立法計画を立てなければならない。現在我が国は、まさに社会変革の時期にあり、政治改革、経済改革、対外開放、社会主義的市場経済の建立など、各領域における社会関係がいずれも著しく変化しているところである。我々の現行の法律・法規の多くは、すでに、急激に変化する情況に適應していない。環境と資源立法を例にあげると、それらはおもに八十年代に公布・改正されている。当時の立法目的、法律の基本原則、規定されている基本的な法律上の制度と措置は、いずれも計画経済体制を背景としたものである。これらの法律・法規は、市場経済体制のもとでは、日増しにその不適応性が明らかになりつつある。このため、立法計画を定めるときは、まずさまざまな社会関係の発展・変化が立法に求めるものを考慮し、立法が

もつとも良い社会的効果をもたらすようにしなければならない。

つぎに、国による法制建設は一種の複雑なシステム工学であり、立法計画を定めるときは、全体において、また立法の全過程において、国の法律体系をたえず建立し完全なものとしなければならない。法の制定、改正、補足、および廃止の全過程から手配しなければならない側面もあれば、それぞれの総合的な立法の間、各部門立法の間、さらにはさまざまな法の規範の間で、全体的な手配をし、各法律の間、部門法の間、さまざまな法律規範の間で重複や矛盾、はなはだしき衝突の現象が起こることをできるかぎり減少させ、回避するようにしなければならないという側面もある。環境と資源立法は、その性質からいうと部門立法に属するが、極めて強い総合性も備えており、その影響はさまざまな部門と社会関係領域におよぶ。環境と資源立法の計画を立てるときは、とくにその領域の国の法律体系を全体的に建立し完全なものとするようにし、同時にその他の部門法との調和とつり合いも考慮し、立法における重複、矛盾、および衝突を避けなければならない。

立法計画は、立法権を有する国家機関が定めなければならない。

料ない。(立法計画は)一般に、権力機関による立法計画と政府機関による立法計画とに分けられる。

資 我が国の基本法と一般法の立法計画は、全国人民代表大会とその常務委員会が定める。そのうち憲法改正および基本法の制定・変更についての立法計画は、全国人民代表大会あるいは全国人民代表大会の授権に基づき全国人民代表大会常務委員会が定める。基本法以外のその他の法律の立法計画は、全国人民代表大会常務委員会が定めるか、授権により國務院が立案し人民代表大会常務委員会に報告し審査決定を求めらる。国の行政法規・法律実施細則の立法計画は國務院が定めなければならない。國務院に属する各部・委員会の部門行政規則の立法計画は各部・委員会が定めなければならない。環境と資源に関する立法計画のうち、法律一級に属するものは全国人民代表大会常務委員会の環境と資源保護委員会が定めなければならない、行政法規あるいは規則に属するものは國務院法制局あるいは国家環境保護總局が定めなければならない。

### 第三章 法案の起草とその手続

法案の起草は、立法過程において避けて通ることのできな

いもつとも重要な部分であり、立法の質に決定的な影響をおよぼすものである。

法案の起草を通じて、法案の全体的な枠組みと構成を直接設計し、立法の目的・任務、立法の指導思想と基本原則を直接実現し、採用すべき法律制度・措置を確定し、さまざまな法律規範を細かく規定し、最終的には立法の意図と符合する質の高い法の草案を提案する必要がある。

このため、健全な法制を有する多くの国々では、法案の起草を極めて重視し、国によっては専門的な法案起草機構や研究機構を設けたり、高等法学院校においても立法学と法律起草に関する研究・教育を非常に重視するところがある。

法案起草者の構成は法案の質を決定づける。環境と資源立法にはその特殊性がある。環境と資源立法の保護対象は、さまざまな環境要素と自然資源におよぶ。環境立法は、人々による環境と資源の利用、開発、および保護に関する社会関係の規範を通じて、同時に人と自然の関係を調和させる必要がある。環境と資源立法は、国の環境政策にしたがい(これを)体現しなければならないほか、社会経済の規律と自然の規律にしたがわなければならない。環境と資源立法には極めて大きな総合性と科学技術性があるのである。

このため、環境と資源立法の起草者には、つぎに列記する三種類の人々が含まれるべきである。

一、法学者。環境と資源法について比較的深く研究し比較的高度な理論水準を有し、関連する法律、法規、および規則に精通し〔それらを〕熟知し、さらに立法起草に関する一定の実験的経験を有している方が良い。

二、関連する自然科学者。たとえば大気汚染予防・除去法（大気污染防治法）や水汚染予防・除去法（水污染防治法）を起草する場合は、大気汚染の予防・除去や水汚染の予防・除去を研究している専門家が参加すべきであり、騒音法（噪声法）を起草する場合は、環境音響学の専門家が参加すべきであり、自然保護法を起草する場合は生態学者が参加するなどである。

三、経験豊富な環境管理専門家と公務員。この人々は、我が国の環境管理の状況を熟知・理解し、比較的高度な政策水準と行政管理経験を有し、中国の環境問題がどこにあり、どのような立法措置をとればそれらの問題を解決できるかを理解している。

以上の三種類の人々は、さらにいづれも比較的高度な文章執筆能力と文字に関する教養を備え、明確で簡潔かつ正確な

法律用語を用いて法律条文・規範を記すことができなければならない。

これまで環境と資源立法に関し提出された法案のなかには、幾たびも改正し、繰り返し調整してもなお、上部に提出し審査してもらおう原稿の要求〔水準〕を満たさないものがあつたが、これは往々にして、その内容上、以下に列記するような問題を抱えていたからであつた。

一、政策的な規定のみを作る、あるいは余りにも漠然としており原則的に過ぎ、ひいては曖昧ではつきりしないことが含まれており、弾力性があり過ぎ、明確で具体的な規定を欠いている。このため、法律を実施する際、しつかりととらえたり操作することが難しくなる。

二、規定のなかには、国情に合致せず現実に適合しないもの、あるいは実施を保障するための条件を適切に規定していないため法の執行が難しいものがある。

三、規定のなかには、謹厳さに欠け、抜け穴があるものがあり、ひいては他の法律規範と衝突するものもある。このため、法律の適用が難しくなる。

四、内容が余りにも簡単あるいは複雑で、法の仕組みの調和がとれていないものがある。また寛大と厳格の度を失して

料 いるため執行が困難なものもある。

五、法の規範が厳密でなく不完全であり、行為モデルのみを規定し、法律〔適用〕後の結果を規定せず、授権的・奨励的な規定を実現する方法がなく、違法行為を規範・処罰する方法もない。

法の草案において比較的多く見受けられるこれらの問題は、いずれも法案起草者の組織や条件ともっとも直接に関係している。要求に符合する法の草案を提出し、立法の質を保證するためには、起草者の組織と条件を起草過程における重要部分とみなし、これを重大視しなければならない。

法案起草者グループを組織したのち、法案は、おおむねつぎに示すいくつかの段階を経て起草すべきである。

#### 一、立法目的と指導思想を明確にする

法案起草の第一歩として、立法目的は何か、どのような問題を解決しなければならないか、法律が調整すべき対象は何か、適用範囲はどうであるか、立法過程における基本的な指導思想は何か、法律の起草過程においてこれらの指導思想をどのように具体的に体現するか、を繰り返し研究討論し明確にしなければならない。上述の問題をまず明確にしてはじめ

て、法案の大綱を決め、法案の仕組みと内容を設計することが可能になる。これは法案起草の前提であり、第一に重要な作業である。

#### 二、調査研究を行う

調査研究は、法律起草過程においてまず第一に集中的に行うべき、極めて重要な作業であり、往々にして起草の全過程を貫くものである。

立法は、客観的・現実的な社会状況に符合させ、法律が調整しようとする事物の客観的規律にしたがい、これを体現しなければならない。深く掘り下げた系統的な調整研究を行うことが唯一の科学的方法である。調査研究のおもな領域には、つぎに示すものが含まれるべきである。

(一) 起草にかかると法案に関する政策および法律規定。憲法および現行の法律、法規、規則のどの規定が起草にかかると法案と関連するか、とりわけどの規定が起草にかかると法案に抵触するかを、はっきりさせなければならない。こうした規定を全面的に残らず収集し整理することは、起草の過程に調和とつながりをもたらす、矛盾の回避に資する。こうした問題は、「その他の法律規定が本法と抵触する場合は、本法を

適用する」という方法を定めることでもいい加減に解決してはならない。

(二) 法案起草に関連する立法経験を総括し研究する。これには、国内外のもの、歴史上のもの、現在のもの、中央のもの、地方のもの、おもな部門・地区のものと関係部門・地区のものとが含まれる。環境と資源立法は、とくに国外の経験を研究し参考にする場合には注意が必要である。我が国では、環境法制建設の歴史が浅く、環境法学研究の始まりも比較的遅い。一方、西洋諸国では、環境問題を解決するための立法活動および環境法研究が我が国よりも少なくとも数十年先んじており、西洋諸国の積極的・消極的な経験は、いずれも我が国が参考にすべき重要な意義を有する。そのうえ、環境と資源立法の領域で採用される法律制度、標準、および措置のなかには、一国の政治・社会制度では決まらないものも多くあり、より一層互いに参考にすることができる。我が国の環境法学研究は、力を合わせて立法活動を行い、特定の研究テーマを確定し、系統立てた比較的研究を行い、立法作業に対し、説得力のある採用予定の規定とその理論的支えを提供すべきである。立法上の政策決定と起草部門は、立法と研究の結びつきを重視し、それを支えなければならない。こ

の点は、我々の一貫して弱い部分である。

(三) 法案が解決しようとするおもな問題や、法案が調整しようとする対象と社会関係領域に基づき、当該領域の社会状況、そこに存在する問題、どのような法律制度や法的措置を用いてそれらの問題を解決するか、法律を実施する際どのような障害に当面しうるか、それらの障害を取り除くには、どのような規定により法案実施のためのさまざまな条件の組み合わせを保証すればよいかについて、系統立てて調査研究する。調査研究は、点的なものでも面的なものでも良いし、点と面を結びつけたものでも良い。点と面のいずれを選ぶにしても、代表的かつ解決すべき問題について証明できるものを選ぶよう注意すべきである。調査研究の要点を詳しく立案し、特定の問題に分けてきちんと構成を立て、段取り良く進めなければならない。充分な調査研究に基づいて法律草案を提案することは、立法が「家に閉じこもって車を造る(客観的状况を考慮せず主観だけに頼って物事を行うたとえ)」ように、国情とかけ離れて現実離れたかたちで行われるのを回避する、最良のもっとも科学的な作業方法である。

三、法案の枠組みを設計し、法案の要点を立案する

立法目的を明らかにし、立法経緯を総括し、調査研究を行い、かつ十分な資料を保有したうえで、法案の枠組みを設計し法案の概要を立案する。その目的は、法案の規模、構成と論理、および各部分の詳細な大要を全体的に設計し、問題の重点があるところや各部分の指導的思想、原則、および観点を明らかにすることにある。

要点が起草の基本構想のみを反映している場合は、起草過程での改正が必要となろう。

#### 四、法案の正式な起草

この段階は、もつとも長い時間を占めるところであり、起草作業のなかでもつとも重要な、法案の質を決める作業段階である。法案のなかには、規模が大きく、一人や二人が短時間で起草作業を完成させることができないものもあるので、起草参加者の仕事を明確かつ合理的に分担し、作業の進捗と段取りを明らかにする必要がある。法案の起草を通じて法案の原形を作成するが、それには法の名称・法の総則・分則・附則、および具体的な編・章・節・条・款・項・目という内容が含まれるべきである。

五、関係方面から意見を求め、論証する

意見を求める範囲には、(一)法案の政策決定部門、(二)法案に関連する各部門・組織および関係者、(三)関係する専門家と学者、が含まれるべきである。意見を求めるにあたっては、合理的な意見を受け入れて(法案を)改正するため、可能な限り全面的に系統立てて求めなければならない、それらの意見をまとめて整理し、十分に検討・論証しなければならぬ。

#### 六、法案の草稿を繰り返し改正する

一般的な草案は、いずれも幾度も繰り返し改正する必要がある。なぜならば、一つの法律を起草することは、一つの文章を完成させることとは異なり、非常に複雑なプロセスであり、何度もの改正を経てはじめて完成させることのできるものだからである。場合によっては、焦点を絞った調査研究をし、意見を求め、論証することも必要である。こうした幾度もの繰り返しを経て、はじめて法案の正式稿の提出に至る。

#### 七、法案の正式稿を作る

通常、「送審稿(審査用草稿を送る)」とも言う。正式稿

を作るには、起草グループが満足し、もう改正の必要がないと考えた時に、法案の政策決定者に報告し、審査申請について同意を得たのちに提出する。

訳者あとがき

本稿は、金瑞林 (Jin Rulin) ・汪勁 (Wang Jin) 著『中国環境与自然資源立法若干問題研究』(北京大学出版社・一九九九年)第五章「中国環境与自然資源立法原理与制度」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・研究業績は、現代中国の環境論 (二)——「中国の環境与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 (Suzuki Hikaru) 訳(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。「」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指導をいただいた。衷心より感謝申し上げます。