

中国における「検察公益訴訟」

Public Interest Litigation by Procuratorate in China

劉 芸*、石 龍 潭**

LIU Yi, SHI Longtan

(要旨)

中国ではいわゆる「検察公益訴訟」(検察機関による公益訴訟の提起)制度が「零星探索」(少しずつ模索する)、「授权试点」(若干の地域に授權して試験的に先行して実施する)、「改正立法」(現行法を改正し新たに規定を盛り込む)の3段階を経て2017年7月1日より正式にスタートした。検察公益訴訟は、中国の国家体制と中国語文脈の下で誕生した新しい制度であり、中国ならではの特徴をもつ。本稿は当該制度を日本に紹介することを目的に、その由来、概要、基礎概念、試験的实施を渉猟したうえ、検察機関の公益訴訟における位置付け、挙証責任、訴訟の前置手続、監督の在り方などにつき若干の考察を加えたものである。

キーワード：中国公益訴訟制度、検察機関による公益訴訟制度、行政公益訴訟、民事公益訴訟

はじめに

「全人代常務委員会による民事訴訟法と行政訴訟法の改正に関する決定」¹(以下「改正決定」という)は2017年6月27日、第12期全国人民代表大会常務委員会第28回全体会議で可決された。改正後の「中華人民共和国民事訴訟法」(以下「民訴法」という)と「中華人民共和国行政訴訟法」(以下「行訴法」という)は2017年7月1日に施行された。民訴法55条には第2項が増設され、「人民検察院は、職務を行使する際に生態環境及び資源の保護を破壊し、食品薬品安全の分野において多数の消費者の合法的権利利益およびその他社会公共利益を侵害する行為を発見した場合に、前項²に規定する機関と組織が存在しないと

き、またはそれらが訴訟を提起しないときは、人民法院に対して訴訟を提起することができる。前項に規定する機関や組織が訴訟を提起した場合は、人民検察院がその訴訟提起を支持することができる」と定められている。行訴法25条には第4項が追加され、「人民検察院は、職務を行使する際に生態環境及び資源の保護、食品薬品の安全、国有財産の保護、国有土地使用権払下げ等分野において監督管理責務を有する行政機関が違法に権限を行使し、または権限を行使しないことにより、国家利益または社会公共利益が侵害を受けたことを発見した場合に、行政機関に対して検察建議³を発し、その権限の行使を督促するものとする。行政機関が法に基づき権限を行使しない場合は、人民検察院が人民法院に対し

*中国政法大学教授 (Professor, China University of Political Science and Law)

**山口大学教授 (Professor, Yamaguchi University)

て訴訟を提起する」と定められている。中国では検察機関が民法に基づき提起した公益訴訟のことを「検察民事公益訴訟」と呼んでおり、行訴法のそれは「検察行政公益訴訟」と呼ばれている。前者においては、後述するように、適格主体の不存在または存在するが訴訟を提起しない場合に限り検察機関が公益訴訟を提起できる。後者においては、検察機関が原告適格を持つ唯一の主体となる。これらの新しく設けられた規定は検察機関による公益訴訟の提起（以下「検察公益訴訟」という）が制度的に確立されたことを示すのみならず、今後起こされる中国における公益訴訟が明確な実定法上の根拠を得たことを意味する。検察公益訴訟の法制化は、全人大常務委員会が共産党の第18期第4回全会決定の精神を実行し、検察機関による2年間の試験的実施の経験を踏まえた上で、法治国家、法治政府、法治社会を構築するための立法上の努力の結果であり、また制度上の試みとして今後中国における国家政治体制の改革および行政権と検察権との関係にも重大な影響を与えることになる。

一、検察公益訴訟制度の由来

2014年10月、中国共産党第18期第4回全体会議が公布した「共産党中央による法治国家を全面的に推進するための若干重大な問題に関する決定」⁴（以下「重大決定」という）は、「検察公益訴訟制度を模索する」ことを提起した。その精神に従い、中央政法委員会はこの改革任務を最高人民検察院と最高人民法院をはじめとした複数の中央省庁（國務院法制事務局をも含む）に与えた。2015年4月、当時の孟建柱書記が主宰した中央政法委員会第17回全体会議において、最高人民検察院が起草し、関連省庁の意見を聴取した上で出来上がった

「検察公益訴訟の試験的実施方案」⁵（以下「方案」という）が審議され、可決された。同年5月5日、習近平国家主席が主宰した共産党中央全面深化改革領導小組第12回会議の審議を経て、この方案が確定された。2015年7月1日、第12期全人大第15回会議に「最高人民検察院に授權して一部の地域において公益訴訟を試行させるための決定」⁶（以下「授權決定」という）が制定され、授權された最高人民検察院が、北京など13の省、自治区、直轄市内の87の州、市レベルと759の下級検察院（計846検察院）において、公益訴訟の試験的実施の推進を開始した。この試行の範囲は、生態環境と資源保護、国有財産の保護、国有土地使用権の払下げ、食品医薬品安全などの分野に及んでいた。その後、全人大常務委員会の授權により、最高人民検察院と最高人民法院は相前後して「人民検察院による公益訴訟の提起に係る実施弁法」⁷、「人民法院による検察公益訴訟の審理に係る実施弁法」⁸、「公益訴訟の強化に関する意見」⁹などの司法解釈や司法文書（「司法文件」）を提示し、試験的実施を指導したり規範化したりしてきた。2017年6月まで、試験的実施に取り組んだ各地域の検察機関が取り扱った公益訴訟の数は9053件に達したが、そのうち訴訟前手続事件が7903件で、訴訟を提起した事件が1150件だった。検察機関は、公益訴訟を通じて、国のため直接に89億元を超える経済的損失を挽回した（それには国有土地の払い下げに関わる76億元余り、防空地下室建設費2億4000万元余り、違法企業や個人に係る3億元余りの損害賠償が含まれる¹⁰）。

2016年11月、第12期全人大常務委員会第24回会議では、最高人民検察院の「検察公益訴訟の試験的実施に関する中間報告」¹¹を審議し、試験的実施をよりよくするための意見と建議をとりまとめた。2017年5月23日、中共

中央全面深化改革領導小組が第35回会議を開催し、「検察公益訴訟の試験的実施状況と今後への提案」¹²を審議した。同会議では、最高人民検察院が2015年7月から2年間の試験的実施で、生態環境と資源保護、食品医薬品安全、国有資産保護、国有土地の使用権の払下げなどの分野において公益訴訟が大量に提起されたことが報告された。そして、これにより、各地域検察機関が類似事件のサンプルをたくさん累積し、豊富な経験を積んできたことが確認された。そして、その結果、当該制度設計の正確性が確認され、検察公益訴訟は本格的に導入する時期が来ているとされ、今後試験的実施の経験を踏まえて、検察公益訴訟に係る法的保障を与えるべきであるとの結論が出された¹³。これを受けて、冒頭に述べたように、2017年7月1日より実施された民訴法・行訴法においてはじめて検察機関による民事公益訴訟と行政公益訴訟の提起が認められることになった。

二、検察公益訴訟制度の概要

1980年代に始まった米国に代表されるガバナンス改革は、当初政府の中心的役割の軽減を目標としていた。だが、紆余曲折を経て、結果としては政府のカバナンスにおける重要な役割はかえって幅広く認められることになった。そのため、各国は政府内部の権力行使と資源配置に関する調整と革新を求められるようになった¹⁴。21世紀に入り、中国では国家ガバナンスのシステムが従来のピラミッド構造から平面型メッシュ構造へとソフト化して、「単一中心」から「多極中心」へと進化しつつある。伝統的な国家ガバナンスのシステムは「大行政、弱司法（行政が大きくて強いのに、司法が弱い）」の特徴を呈している。このシステムのメリットとしては行政管

理の効率がよいことや柔軟性に富む点などが挙げられてきたが、弊害としては、司法の行政に対する規制が不十分だということが挙げられ、司法の統治に関する能力が正しく位置づけられず十分に発揮できないことが課題である。したがって、在来の国家ガバナンスのシステムにメスを入れてその内部から改革を行い、司法と行政を含む国家ガバナンスの主な主体間の関係を再構築することが求められているわけである。そのためには、まず司法制度の改革が必要となる。第18期共産党中央委員会第3回全体会議以後、政治主導で始まった新しい司法改革の重心は司法作用の全面的な発揮に置かれるようになった。例えば、立件について、従来の審査制から登録制へと変更された。また、行政の地方保護主義を打破するため地域を跨いだ人民法院が設立された。さらに、本稿のテーマでもある検察権を活用して行政権を監督するための検察公益訴訟も取り入れた。検察公益訴訟制度は様々なガバナンス主体を取り入れることにより、一方では、検察機関の行政に対する監督能力を十分発揮することが期待される。他方において、諸々のガバナンス主体を有機的に協働・協調させることができる（例えば、行政機関、裁判機関、社会組織、公民による連携）。

まず、行政公益訴訟の訴訟前手続において検察機関は検察建議を通じて、行政機関に法律に基づいて公益保護の義務履行を促進する。検察建議に従い行動をとらない行政機関に対しては、行政公益訴訟を起こし、司法手段を通じて法律の実効性を確保させる。公民や社会組織は「12309」検察サービス電話に通告・問題提起することで、公益の損害と行政の違法行為を検察機関に通報し、行政機関を監督するよう促すことができる。また、民事公益訴訟において、検察機関が訴訟を起こす時は、その旨を30日間公示し、法律に定め

られた機関や適格な社会組織が民事公益訴訟を提起するよう促す。関連主体が民事公益訴訟を提起すれば、検察機関はそれを支援する。関連機関や組織が訴訟を起こそうとしない場合に限り、検察機関は民事公益訴訟を起こすことができる。統計によると、2015年7月から2017年6月までの試験的实施期間中に、検察機関が他の適格主体に公益訴訟を提起しようとしたケースは35件で、また起訴を支援したものが28件だった。他方、2017年11月までに、検察機関が単独で民事公益訴訟を提起したケースは105件に達している¹⁵。

検察機関による行政公益訴訟の提起は、中国が世界で初めて作った公益保護の司法メカニズムである。これまで検察機関に民事公益訴訟の提起を認めた国は多いが（フランス、ブラジルなど）、検察機関が行政機関を起訴する場合、多くの国では「公益訴訟」ではなく「憲法訴訟」と位置付けられている。中国では検察機関により提起される行政公益訴訟は二重の特性を持つ。すなわち、検察機関がまず公共利益の代表として特定の公益救済の訴えを提起することができる。他方では、法律の監督機関として行政機関を監督し、法による行政、法律の執行をチェックすることにより公益保護という目的を実現する。したがって、中国における検察公益訴訟は法律が定めた機関や社会組織などの主体により提起される公益訴訟とは異なった性質を有する。例えば、他の訴訟主体は公益訴訟の代理人の身分のみを有するが、検察機関は法律監督者の身分を持ちながら公益訴訟に参加している。また、検察機関が訴訟を提起するのは公益保護の責務の履行とされるため、勝手に放棄したりすることができない。さらに、検察公益訴訟は救済機能だけでなく、法律の実施と法律の監督機能をも持っている。検察機関が公益訴訟を起こすのは「訴えのための訴え」

ではなく、関連主体に法律の順守や法による行政を促すためのものでもある。最後に、立法機関が検察機関に公益訴訟を提起できるよう授権したのは、憲法に規定された法律監督の方式、つまり司法的手続きを通じて行政機関を監督する方式の拡張である。そのため、検察公益訴訟は、司法による公益保護の性格だけでなく、憲法監督の性格をも併せてもつと言える。

中国では、伝統的に行政管理の手段に頼って公益が保護されてきており、司法によるアプローチは長い間無視されてきた。その原因は、私益に比べて公益が「直接利益性」を持たないとされるからである。中国憲法と法律はいずれも公共利益を保護する実体的権利を定めているが、これらの権利は多くの人によって共有されており、身近で直接に現実的な利益関係を有しないことが多いため、事実上、司法手続きを通じて公共の利益の保護を求めるケースは稀である。授権された行政機関が生態損害賠償訴訟を提起できると同様、立法機関が検察機関に授権し、それに行政公益訴訟を提起させるのは、公益保護の多様化に向けた必然的な選択でもある。中国における公益保護体制のロジックは、まず強い行政執行機関に頼って公益を保護する。行政執行機関が不作為や行政作用の濫用を行った場合、国家の法律監督機構が当該行政機関に違法行為を是正するための積極的行動を督促する。それにより、立法、行政による法の執行、司法による法の実施から構成される公益保護のネットワークが形成される。また、中国公益訴訟によって保護されているのは特定範囲内の公益であり、それ自体が社会主義制度に深く関わっている。法律が定めた4つの公益訴訟領域のうち、国有土地払下げの利益、国有資産領域（特に鉱物資源、河川）の利益は、憲法に明示された国家独占の公益でもある¹⁶。

検察機関の第一の職責は、犯罪者に刑事責任を追及することである。すなわち、国家代表として刑事訴訟において公訴の提起を担っている。この職責は検察機関の元祖といわれるフランスの国王検察官から始まったことであり、世界にも多くの国で受け入れられている。しかし、刑事公訴の事務を除いて、検察機関の他の職務については、国によって法律上の規定や実務が異なる。例えば、フランスの民法典では検察機関に民事公益訴訟の提起が認められるが、ロシアの場合検察機関は行政の違法行為に対し監督する義務を負うとされる¹⁷。

新中国の検察制度は創立当時に旧ソ連検察制度からの影響を強く受けた。1949年の「中国人民政治協商会議共同綱領」と1950年の「中華人民共和国中央人民政府組織法」には、「最高人民検察署は政府機関、公務員、全国国民が法律を厳格に遵守することについて最高の検察責任を負う」ことが規定されていた。

ここにいう「最高の検察責任」という表現は、1922年5月28日に実施された「ロシア社会主義連邦ソビエト共和国検察機関条例」が確立した「一般監督」機能を参考に創り出されたものであると言われる¹⁸。1951年9月4日に公布された「中央人民政府最高人民検察署暫行組織条例」は、「最高人民検察署は全国各級政府機関、公務員、全国国民が法律を厳格に遵守することについて監督する」ことのほか、「国家公益を代表して全社会と労働人民の利害に関わる重要な民事事件や行政訴訟に参与する」ことをも検察機関の職責としていた。しかし、1954年「中華人民共和国人民検察院組織法」に至ると、検察機関の権限が縮小された。「国家公益を代表して国と人民利益に関わる重要な民事事件に参加すること」と「一般監督」という規定は残ったものの、公民の違法行為（犯罪を構成しない）に対す

る検察監督と検察機関による行政事件への参与の規定は削除された（同法4条6項）。ちなみに、「一般監督」は法律用語ではなく、検察機関が仕事を遂行する上で慣習的に用いる言葉であり、その主な内容は検察機関が国家機関の決議、命令、措置が適法であるかどうかを監督することを指す。公訴の提起など刑事権限に比べて、「一般監督」は検察機関の日常的な業務なのかどうか長い間議論が続いた後、1958年以後、「一般監督」は廃止されていた¹⁹。1979年「中華人民共和国人民検察院組織法」5条も、検察機関の職務を刑事分野に限定していた²⁰。このようにして、「一般監督」は、検察の歴史において特定の否定的な政治意味を帯びるようになった。しかし、この歴史的な流れに反して、2017年7月1日に新たに実施された行訴法と民訴法は、検察公益訴訟を確立した。これは政治主導で国家の構造改革を推進する決意の表明であるのと同時に、中国の特色ある社会主義の検察制度として行政に対する監督権限を検察機関に再度与えたことを意味する。

三 検察公益訴訟における基礎概念

検察公益訴訟は、中国の国家体制と中国語文脈の下で誕生した新しい制度である。加えて、中国における公益訴訟は、諸外国のそれに関する既成理論だけでは理解し難い部分もあると考えられるため、以下では、検察公益訴訟における幾つかのキー概念を紹介・説明しておく。

1. 「公益」とは何か？

「公益」という用語は世に通用しているが、国や社会によってその意味合いに大きな違いが見られる。中国では、公益は私益に比べて、社会に関わる最も広い利益であり、不特定多

数者に関わる利益の一種であると一般的にとらえられている。だが、それには、食品や医薬品安全などの領域に関わる分散的、不特定多数者の利益があるほか、環境保護領域で多くの私益が積み重なって形成された社会全体の利益も含まれている。中国の検察公益訴訟は法律が定めた範囲内において認められているが、その対象は私益以外の国家利益と分散型の社会公共利益である。すなわち、国有土地の払下げ、国有財産、生態環境と資源保護、食品医薬品の安全と英雄烈士の名誉保護に限られている。条文を見る限り、検察民事公益訴訟が保護しようとする公益は社会的公共利益を指す。これに対して、検察行政公益訴訟が保護しようとするのは国家利益と社会公共利益を意味する。ここで、あえて社会公共利益の性質を見分けるのは、私益が積み重なって形成された公共利益は、通常集団性と同類性を有し、こういった利益が侵害された場合、社会組織または公民が公益訴訟を提起して救済することができる。しかし、分散型社会公共利益が侵害された時は、影響が及ぶ範囲が広く被害者が多いため、行政機関が監督をしなければ利益代表者を見つけることさえ困難である。また、中国では、分散型社会公共利益の保護は制度上の難題であり、それが損なわれている時に、たとえ明らかに利益代表者が存在しても、時間や費用の制約により訴訟の提起が敬遠されがちである。さらに、中国の司法制度は成功報酬（「勝訴酬金」）のような経済的な刺激を与えないので、適格な利益代表者に公益訴訟を提起する能力も形成されず、インセンティブも与えられない（全国約700もある適格な環境保護組織のうち、2015年において環境民事公益訴訟を起こしたのはわずか9である）。このため、検察機関の力を借りてこうした公益訴訟を救済することにも一理あるように思われる。

誰が公益訴訟を提起するのにふさわしいかは公共利益の形態によって決まる。米国の公益訴訟は法律の実施プロセスにおける公民の役割を重視し、個人が公益訴訟を通じて立法機関の立法意思の実現と徹底を促進する権利にそのウエイトが置かれる²¹。このような制度設計は現代民主主義の精神に合致している。フランスの客観訴訟によって保護される「公益」は、法律そのものが代表する総意であり、総意を代表する法律の権威性と統一性を守ることが重視されている²²。中国における公益訴訟は、公共利益の現実的な構成を尊重し、国家利益と特定分野の分散型社会公共利益の保護に傾斜している。その理由は、上に述べたように、目下、これらの利益は侵害されやすいのに、公益訴訟を提起してくれる社会組織や個人がなかなか現れてこなかったからである。

2. なぜ「訴訟」を起こすのか？

中国の学界では検察公益訴訟を通じて公益を保護するアプローチについては、批判的な論調がかなり多い。その原因は、研究者たちが公益訴訟の特性を正確に理解していないのではないかと思われる。ここではいくつかの注意事項を挙げて、理解を促したい。第一に、公益訴訟イコール公民訴訟ではないこと。公民訴訟における補完原則の適用を受けるとはいえ、公益訴訟は公益保護の主な形式ではない。第二に、公益訴訟の役割が権利の救済に限らないということである。

公益訴訟制度の起源から見ると、古代ローマ時代の公益訴訟は、個人の権益保護のためではなく、社会公共利益を守るために設けられたものであったという。古代ローマの政権機関は健全ではなく、官吏の力だけでは公共利益をうまく守ることができなかったからだ。そのため、一般市民にも授権し社会集団

を代表して直接訴訟に参加させた。それにより政権機関の力不足を補おうとしたわけである。1970年代、米連邦環境法は「公民訴訟条項」を設けた。「公民訴訟」は、公民に公益訴訟を提起する権限のほか、「個人検察総長」としての権限をも与えることを意味した。「何人も」、違法行為が明らかに存在するのに政府が何もしない場合、積極的に環境保護権を行使することができるとしている。ここにいう「何人も」には、公民個人やその構成員の利益を代表する組織、州政府などが含まれる。

公益訴訟の要は公共利益を守ることにある。しかし、公益訴訟の「利他主義」と個人訴訟の「利己主義」の間には、なかなか解決できない内在的な葛藤が存在する。そこで、古代ローマは公益訴訟を起こした原告にインセンティブを与え、米国では反トラスト訴訟に3倍賠償などの奨励制度を設けてきた。他方、ドイツの場合、周知のように「不正競争防止法」が勝訴利益を訴訟を起こした団体ではなく国家所有に帰属するとしたことについて、研究者から強く批判されている。目下中国の訴訟制度は類似のインセンティブを設けることが困難なため、公民個人または関連組織の自己救済の動機を公共利益の保護へと転じさせることは容易ではない²³。このため、検察公益訴訟は、提訴できる範囲から判決の類型に至るまで、主観的権利の救済ではなく客観的な法秩序を守るという点の強調が目につく。

また、立法上、検察機関が公益訴訟を提起する場合、その主体資格と訴権があくまで職務履行の形態の一つに過ぎないとされるため、公益訴訟の手続上検察機関がもつ主体資格・訴権は一般原告の権利と義務とは異なると考えられる点も理解されるべきである。例えば、検察機関は公益訴訟の訴権を任意に処分することはできない。「最高人民法院と最

高人民検察院が検察公益訴訟事件に適用される法律の若干問題に関する解釈」²⁴（以下「検察公益訴訟解釈」という）によると、検察機関が公益訴訟提起人の身分で訴訟を提起するが、それは権利ではなく職責であり、法定の理由がない限り、放置できないとされている。訴権理論的な側面から見ると、このような検察機関の独特な訴権が中国の訴訟担当制度の中身を豊かにさせていると評価できるが、注意すべきは、検察機関が民事公益訴訟において不完全な訴訟実施権（「片面訴訟実施権」）しか持たない点である。不完全な訴訟実施権とは、検察機関が法律に基づいて持つ訴訟実施権は他の機関や組織と競合的なものであり、それらが相互に排斥されるわけではないことである。「検察公益訴訟解釈」によると、検察機関が民事公益訴訟を起こそうとする前に、全国のマスメディアを通じてその旨30日間公示しなければならない。それにより、適格主体の不存在または適格主体が訴訟を提起したくないことが確認されることになる。したがって、検察機関が民事公益訴訟において有する訴訟実施権は権限機関や関連組織の訴権を侵害せず、前者は後者に対し従たる関係にあるわけである。要するに、法律に規定された他の機関や関連組織は独立の訴訟実施権を享有するのに対し、検察機関はその補助として不完全な訴訟実施権しか持たないのである。

検察行政公益訴訟の訴訟前手続からも分かるように、公共利益の保護において、行政機関による法の執行は最終的な司法救済より優先される。司法によって公益を保護することには時間がかかり、コストが高いからである。前置手続のない一般行政訴訟（行政上の不服申立てが法的に前置される場合を除く）とは異なって、行政公益訴訟を提起するに先立って、検察機関は行政機関に検察建議

を発しなければならない。言い換えれば、檢察建議前置主義がとられている。このような制度設計は司法統治の規律と費用便益の原則に適う。試験的实施の結果から見ると、この訴訟前手続が非常に効果的である。2017年6月末までに、各実施先の檢察機関が訴訟前手続を利用して処理した事件は7676件であるのに、行政公益訴訟を提起したのは1029件である。訴訟前手続を経て行政機関が自ら違法行為を是正した事件が5162件に達し、全事件の77.13%を占めている²⁵。檢察機関に公益訴訟の提起権が付与されるまで、檢察建議の実効性・強制性の不足問題が重視されていたが、今回の試験的实施を通じてみると、訴訟手続による抑止力の強化を受けて、訴訟前手続による監督効果の大きさが認められた²⁶。また前記の統計結果から見ると、行政公益訴訟においては、檢察機関に付与された訴権のウエイトが訴訟の提起よりも訴訟前手続の方に置かれていることもわかる。つまり、檢察機関が公益を保護する手段は二つあり、一つが訴訟前手続で、もう一つが訴訟提起だということである。この二つのツールは、それぞれ異なった効果を発揮し、互いに協力しつつ支え合っている。

3. 公益訴訟と檢察公益訴訟の定義

中国では、公益訴訟の提起主体を巡り、依然として激しい論争が繰り広げられている。この論争は、公益訴訟の概念規定に如実に反映されている。目下、公益訴訟の概念につき、主に次のような見解が主張されている。一つ目は、韓志紅教授の主張である。氏は公益訴訟を「あらゆる組織と個人が法律の授権に基づき、法律に違反し国家利益や社会公共の利益を侵害する行為に対して法院に（公益）訴訟を起し、法院に違法者に対して責任を問わせる」ものとする²⁷。二つ目は、解志勇教授

である。氏は「公益訴訟とは、特定当事人が行政機関の行政活動が公共の利益を侵害した場合、法律に基づいて法院に行政訴訟を提起する法制度である」と定義する²⁸。三つ目は、敖双紅教授が説くもので、「公益訴訟はパブリックに属しない個人や法人、その他の組織のみが提起できる。実際の原告は主に社團組織となるが、公益のために、檢察機関や裁判機関である司法機関に司法的救済を求める活動である」とする²⁹。第四に、馬奉南判事は「公益訴訟とは、特定の国家機関、関連組織、個人は法律の授権に基づいて、法規に違反し国家の利益、社会の利益、または特定の他人の利益を侵害する行為について法院に起訴し、違反者に対して法的責任を問う活動である」と定義している³⁰。

以上を総合すると、公益訴訟の概念的特徴が「原告適格+公共利益の侵害」との組み合わせにより決まることが分かる。学者たちの多くは、公益訴訟が次のような二つの大きな特徴を持つとする。すなわち、一つは、原告が訴訟を起こすのは、自分たちの利益が侵害されたからではなく、公共の利益を保護するためだということである。もう一つは、公共利益そのものが特殊性を持つため、公共の利益の侵害に利害関係を持つ主体が広汎性と不特定性を持つことである。学者の間では公益訴訟の原告適格については意見の相違が見られるものの、梁慧星教授が「公共利益の保護が公益訴訟の基本目的であり、訴訟の原告は権利侵害行為の直接の被害者ではない」³¹と主張している点は、公益訴訟の2大特徴を同時に浮き彫りにしているとして、広く支持されている。

筆者は、中国の公益訴訟は私益訴訟と対をなす概念であり、その特徴をまとめるときに、私益訴訟の特徴から区別すべきだと考える。また、公益訴訟を提起できる原告適格は別問

題であり、別途考えた方が良いと判断する。誰が公益訴訟を提起するかは、必ずしも公益訴訟の特徴になるわけではないからである。そこで、「公益訴訟とは、国家利益や社会公共利益を侵害する行為について、法律上直接的な利害関係を持つ主体が存在しない、または直接の利害関係を持つ主体が訴訟を起こそうとしない場合に、法律で授權された直接の利害関係のない特定主体が提起する非営利性の訴訟である」との定義を提案する³²。また、検察公益訴訟は法律で授權された検察機関が提起する公益訴訟であり、敷衍すれば、「検察公益訴訟は、国家利益や社会公共利益を侵害する行為について、法的には直接の利害関係の主体が存在しない、または直接の利害関係の主体が訴訟を起こそうとしない時に、法律に授權された検察機関が特定の公益保護の分野において提起した非営利性の訴訟である」³³となる。

4. なぜ「試験的实施」するのか？

2012年民訴法の改正時には、検察機関は民事公益訴訟を提起できる適格主体として認められなかった。2014年に行訴法を改正した時も、行政公益訴訟制度は導入されなかった。検察機関が果たしてこの職責をうまく履行してくれるかとの疑念が立法機関側にあり、躊躇したのがその原因だとされる³⁴。幾つかの検察機関に授權して2年間の試験的实施を行ったこと自体は、はじめから結果が分かっていた訳ではなく、たんなる模索だった。そして、試験的实施で得られた経験と成果はこの制度を確立するための実証的・理論的支えとなっている。この意味では、実践は理論から始まり、理論は実践の結果である（「行是知之始、知是行之成」）。もちろん、試験的实施だけで理論的課題をすべて解決できたわけではない。しかし、理論や実務的な課題が残

されるからといって、試験的实施の成果の意義を全面的に否定することはできない。本来ならば、今回の試験的实施より得られた成果をすべて改正に反映すべきだったが、冒頭に述べたように結果的には二つの訴訟法に一つずつ条項が追加されただけであった。2018年3月2日に公布された「検察公益訴訟司法解釈」を経ても、検察公益訴訟制度が全面的に構築されたとはまだ言えない。このような現状をもたらしたのは、まさにこの中国独自の制度に対する研究と理論蓄積の不足だった。

四、検察公益訴訟の実務的探究

検察機関による公益訴訟への模索はこれまで20年余り続けられてきた。この間に、検察機関はかなりの経験を積んできている。2000年以前の「零星探索」（少しずつ模索する）段階から、2005年の「授权试点」（若干の地域に授權して試験的に先行して実施する）を経て、2017年の「改正立法」（現行法を改正し新たに規定を盛り込む）に至るまで、検察公益訴訟に対する模索は中止されることはなく、公益訴訟の事件数は絶えず増加してきた。中国において検察公益訴訟の実践的探究は次のような三つの段階を経験したと思われる。すなわち、原告として国を代表し民事訴訟を提起する段階、責任主体に訴訟の提起を督促する段階、検察機関自らが公益訴訟を提起するとの3段階である³⁵。

第1段階は、主に「共産党中央が社会主義市場経済の構築に係る若干の問題に関する決定」³⁶を受けて、行政機関による国家資産の安値売却を防ぐために、検察機関が在来の制度を改革して、原告として民事訴訟を起こし、民事譲渡の無効認定を求めたものである。例えば、河南省は方城县検察院の試行経験を踏まえて、同省全体でこのような民事訴訟を

500件余り提起し、2億7000万元余りの国有財産の流失を効果的に防止したという³⁷。

第2段階は、2004年に最高人民法院が地方検察機関の問い合わせに対する回答³⁸の中に示した公共利益保護の方式である。訴訟提起の督促とすでに提起された訴訟への支援がこの段階の検察機関が公共利益を保護する重要な手段となった。この方式が次の第3段階においても維持され、検察民事公益訴訟提起の前置手続として法制化されている。また、検察機関が督促した対象は主に行政機関であり、支援した対象は主に社会組織であった。例えば、2004年貴州黔西南州の某市検察機関が土地売買金を回収させるため行政機関に訴訟の提起を勧告している。また、2014年泰州環境保護連合が汚染水を不法に廃棄した企業を相手取り、当該企業に1億6000万元の環境回復費の賠償を求めた訴訟に対し、泰州市検察院は原告を支援したのである³⁹。

第3段階は、2010年代半ば、国家利益と社会公共利益が侵害されやすい状況の悪化が続き、実務界から中国における検察公益保護体制の見直しが提唱されたことを背景としている。2015年7月1日、全国人民代表大会常務委員会が最高人民検察院に授権し、一部地域で公益訴訟の試験的实施がはじまった。これにより、検察公益訴訟制度の探索が新しい段階に入った。今回の試行は政策主導の下で、現実的問題の解決を目標に、検察機関による長期的な司法実務の探索を通じた経験を全面的に踏まえた上で行われたものであった。2017年6月末まで、各試験の実施先の地域検察機関が取り扱った公益訴訟は9053件に達し、うち訴訟前手続事件訴が7903件、訴訟を提起した事件が1150件だった⁴⁰。

検察公益訴訟制度の導入は、社会状況の変化によるものでもある。中国共産党第18期共産党大会以来、党中央が生態環境保護を高度

に重視し、生態文明建設を国家戦略の焦点に引き上げた。しかし、一部の企業や地方行政機関が経済発展と生態環境保護との関係をうまく調整できず、一時的な経済成長を追い求めたため生態環境が犠牲にされるような状況（作為や不作為）が依然として見られた。これらは必然的に国家と社会の公共利益を侵害することになる。甘肅祁連山国家級自然保護区の生態環境事件がその典型例である⁴¹。本質から言えば、国家と社会の公共利益は各公民個人の利益にもかかわる。しかし、公共利益の確定が難しく、特定の権利者の権利を具体的に侵害したわけではないため、たとえ国家と社会利益が侵害されたとしてもなかなか是正されにくい。そこで国家公権力の代表である検察機関は国家戦略において応分の責務を果たすべきだとされ、それに公益訴訟の主体を担わせることが当然とされた。他の国家机关に比べて、検察機関が資源と技術、情報を多く持っており、公益訴訟によく出現する挙証上のネックを乗り越えることができるからである。

五、若干の考察

1. 公益訴訟における検察機関の位置付け

公益訴訟における検察機関の位置付けは、公益訴訟の実務上最も重要な問題の一つである。公益訴訟において検察機関の身分が明確になれば、立証責任などの問題が自然に解決されるだろう。

「検察公益訴訟解釈」第4条は、「人民検察院は公益訴訟提起人の身分で公益訴訟を起こし、民訴法、行訴法に基づき訴権を享有する」と定める。しかし、当該文書においては、検察機関の公益訴訟における身分が示されただけであり、肝心の「公益訴訟提起人」とは何か、「公益訴訟提起人」の本質と属性につい

て何も説明していない。さらに、「検察公益訴訟解釈」では、人民検察院が公益訴訟提起人として訴訟を提起するとしているものの、その身分が一般訴訟の原告と異なるとしている。加えて、公益訴訟提起人として公益訴訟を提起するにあたって、人民検察院は民訴法と行訴法に基づき相応の権利を享有し、また相応の義務を履行しなければならないとするが、こうした権利・義務と一般原告が持つ権利・義務との相違点は不明なままである。

「検察公益訴訟解釈」第10条によると、「人民検察院は人民法院の第1審判決・裁定を不服とすると、上級人民法院に控訴することができる」と定められている。「控訴」という文言が用いられているため、検察機関による2審の手續と一般原告のそれが同様であるのではないかと思われるが、引き続き第11条では「人民法院は第2審事件を審理し、公益訴訟を提起した人民検察院は法廷に職員を派遣して参加する。同時に、上級人民検察院が職員を派遣して参加することもできる」とされる。「抗訴（検察機関による控訴）」という文言が用いられたわけではないものの、人民検察院組織法によると、同級検察院が同級法院に対して監督する権限を持つとされるため、上級人民検察院が下級検察院の2審に参加した場合、その訴訟上の地位は下級検察院と同様に控訴当事者であるだけでなく、2審法院に対する監督責任の履行をも同時に意味することになる。

ここでは、人民検察院の公益訴訟における位置づけは「公訴人」に近い⁴²。したがって、中国の公益訴訟において検察機関は「原告」ではなく「公益訴訟提起人」と呼ばれている。試験的实施期間中、「試点方案」では検察機関を「公益訴訟人」と位置付けられたが、前述のように、その内実が明確でないため、現場には徹底されていなかったようであ

る。例えば、貴州省仁懷市人民法院の行政判決書（2015）では検察機関を「原告」⁴³と、山東省慶雲县人民法院の行政判決書（2015）では検察機関を「公益訴訟人」⁴⁴と位置づけた。2017年まで、多くの法院が検察機関を「公益訴訟人」と呼んでいたが、陝西省宝鶏市中級人民法院のように「原告」⁴⁵とするケースも見られた。2018年に「検察公益訴訟解釈」が公布された後も、吉林省白城市中級人民法院の行政裁定书及び昆明市呈貢区法院の行政判決書などは、依然とし「原告」⁴⁶を用いている。

実務の混乱の延長として、学界においても意見が分岐している。「原告」とする意見もあれば、「公益代表者」とする意見も、さらには「二重地位説」とするものもある⁴⁷。筆者は、公益訴訟における検察機関の訴訟地位の言葉表現をどうするかは重要ではなく、むしろその背後に隠されている公益訴訟における検察機関の地位の性格を究明することがポイントだと考える。

まず、検察機関は原告の性格を持っているが、非常に特殊なものである。検察機関が持つ一般原告としての性格は次の場面に現れている。現行検察公益訴訟制度の下では、検察機関が職員を派遣し公益訴訟に参加でき、「検察公益訴訟解釈」第9条が定める責務を履行しなければならないとされる⁴⁸。また、訴訟中は、検察機関と他の訴訟参加者とは権利と義務が平等であり、法廷において証拠や事実及び法律に基づき主張し、裁判機関の裁判権を尊重しなければならないとされる。こうした一般論にかかわらず、検察機関の原告としての特殊性ははっきりしており、それは2016年12月8日に最高人民法院が出した「検察機関による公益訴訟提起事件の登録と立案をより改善するための通知」⁴⁹に如実に示される。例えば、開廷に際して検察機関に通達されるのは「出廷通知書」であり、「伝票（召喚状）」

ではない。また、機構コード証、法定代表者の身分証明と訴訟参加の授權文書などの提出も不要とされる。そのほか、検察機関が民事公益訴訟において一般訴訟の原告が持つとされる反訴の権利も持たないとされる。これらは、いずれも検察機関が一般原告とは異なっていることを物語るものである。

授權された検察機関に公益訴訟を提起させる理論的根拠のうち重要なものは、中国における検察機関の法律監督機関という位置づけにある。検察公益訴訟制度における訴訟前手続と公益訴訟を提起するかどうかを決定する権限も、この性格を際立たせている。この点から、筆者は「二重地位説」に賛成する。しかし、ここで注意してほしいのは、検察機関が持つこの二つの属性は同時に現れてくるのではないことである。検察機関が係争中には「特殊原告」の地位を享有しているが、法律監督者の地位は裁判が始まる前の段階や裁判の手続きが終わった後の段階においてのみ持つことになる。

2. 検察機関の挙証責任

公益訴訟における検察機関の証明責任は、事実上その訴訟上の地位と密接に関係する。前述のように、筆者は、公益訴訟における検察機関の地位が特殊な原告と法律監督機関との二重の属性を持ち、この二つの属性が段階ごとに現れてくると考えている。挙証責任が訴訟活動の一環であるため、公益訴訟における検察機関の挙証責任は、法律に特別な規定がある場合を除き、一般訴訟法上の規定を参照基準にして対応すればよいことになる。

民事公益訴訟の場合、侵權責任法と民訴法の規定により、環境侵害事件には挙証責任の転嫁が適用される。具体的には、原告が環境侵害訴訟を提起した際に、自分が被害を受けており、被告の侵害行為と自らの損失の間に

因果関係があることだけを証明すればよいということである。学界においては、検察機関が国家公権力の代表であり、法律のプロであって、証拠調べにも長けているため、一般民事訴訟における挙証責任の転嫁原則が適用されるべきではなく、より重たい挙証責任を負うべきであるという意見もあるが、筆者は、それに賛成しない。確かに、一般国民や社会組織より検察機関が優れた証拠調査能力を持つと考えられるが、環境分野の専門知識となると、両者の間には本質的な差異はないのではないかと考えられるからである。検察機関も、一般国民などと同じく専門家の知見を頼りにしながら自分の意見を形成していく。環境汚染行為と行為結果との因果関係の認定も同様である。したがって、民事公益訴訟における検察機関の挙証責任は、一般民事訴訟の原告と同様だと考えればよいことになる。

行政公益訴訟の場合、「検察公益訴訟の試験的実施の弁法」⁹⁾では、検察機関は法定条件に適い、訴訟前手続を済ませたことについてのみ挙証責任を負うとされていたが、「検察公益訴訟解釈」ではさらに「被告が権限を不当に行行使することにより、国家または社会公共利益が侵害された証拠資料」を検察機関の挙証責任の対象に加えた。すなわち、検察機関は行政機関の行政行為の合法性、危害の結果、違法行為と結果との因果関係につき立証することを求められている(22条2項)。したがって、検察機関は事実上かなり重い挙証責任を負うといえる。このような制度設計は、検察機関が国家を代表して公訴を提起するという特徴を示すもののだが、しかし、このような「公訴人」式の挙証責任は、検察機関の公益訴訟における地位に相応しいかどうかという点で疑問である。ここでは、検察機関の挙証責任はその公益訴訟上の地位によって配分されるべきであることを指摘しておきたい。

具体的には、まず、検察機関が法律を監督する主体であることを考えると、検察機関は自らの訴訟提起が法律に適い、しかも訴訟前手続が済んだことにつき挙証責任を負うべきである。なぜならば、行政公益訴訟を提起する前の手続はすべて検察機関が独自の判断で行うからである。訴訟前手続では、検察機関が公益訴訟を提起するに先立って、まず行政機関の違法行為に対し検察建議を發し、行政機関自らの是正や状況改善を促しておく。そして、行政機関の是正や改善の度合いに基づき人民法院に行政公益訴訟を提起するかどうかを決める。訴訟前手続を経ずに検察機関が行政公益訴訟を提起することはできない。したがって、検察機関による訴訟前手続に関する立証は、自ら提起した訴訟が法定条件を満たしているかどうかを証明するでもある。次に、訴訟前手続における検察機関の特殊な原告地位を考えると、行政訴訟の枠組みの下で検察機関と被告行政機関との間で立証責任を配分すべきである。行訴法が定めた職権の根拠、事実に根拠、法の適用と法定手続に対する行政機関の立証責任は、行政公益訴訟の被告行政機関に対しても同様に求めるべきものだと考える。

3. 訴訟の前置手続

訴訟の前置手続は、「訴前手続（訴訟前手続）」とも呼ばれ、検察機関が民事または行政公益訴訟を起こす前に、法律に従って履行しなければならない訴訟を提起する以前に果たすべき義務である⁵¹。民事公益訴訟の前置手続とは、検察機関が法院に訴訟を起こす前に、法律に規定された管轄行政機関または管轄区域内の法定条件を満たした関連組織に対し、環境民事公益訴訟の提起を促したり勧告したりするものである⁵²。この手続は、民事公益訴訟を起こす際に、訴訟を提起でき

る主体が順位づけされていることを示している。すなわち、主管行政機関や法律に規定された組織が第1順位に位置づけられている。検察機関による「公示」から30日を経ても、第1順位の主体が依然として訴権行使を拒否したり怠けたりした場合に、検察機関の訴権行使がはじめて可能となる。民事公益訴訟の前置手続の狙いは、司法資源の節約と私権に対する公権力の過度な介入を避けるためである。

これに対して、行訴法25条に第4項では、「人民検察院は、職務を行使する際に生態環境及び資源の保護、食品薬品の安全、国有財産の保護、国有土地権利下放等分野において監督管理責務を有する行政機関が違法に権限を行使し、または権限を行使しないことにより、国家利益または社会公共利益が侵害を受けたことを発見した場合に、行政機関に対して検察建議を發し、その権限の行使を督促するものとする。行政機関が法に基づき権限を行使しない場合は、人民検察院が人民法院に対して訴訟を提起する」と規定されている。条文からも分かるように、検察建議が検察行政公益訴訟提起に必要な前置手続にあたる。

しかし、司法実務の中で発見されたのは、こうした前置手続の制度設計によって一定の効果は得られたものの、今後さらなる改善の余地もあるように思われることである。まず民事公益訴訟については、「検察機関による公益訴訟の提起の試験的実施に関する中間報告」⁵³によると、2016年9月まで、民事公益訴訟の訴訟前手続事件77件の処理の結果では、関連社会組織による訴訟提起が17件であり、22%だった。また、最高人民検察院の「検察公益訴訟の試験的実施状況に関するレポート（2017年1月）」⁵⁴によると、相関する社会組織によって提起された公益訴訟は検察機関の

それうち20.44%しか占めていない。このように、法的には民事公益訴訟の訴訟前手続が整備されたにもかかわらず、相関する社会組織の公益訴訟を励起する活性化能力は必ずしも高くはないことが分かる。これを受けて、2017年民訴法を改正する時に、検察機関が第1順位にある主体による民事公益訴訟の提起を支援できる内容を追加したこともあった。また、行政公益訴訟においては、訴訟前手続が大きな役割を果たしており、多数の行政公益訴訟事件が、訴訟前手続段階の検察建議により解決されてきた⁵⁵。しかし、行政公益事件が行政権、審判権、検察権、ひいては刑事捜査権に複雑にかかわることを考えると、今後訴訟に関わる各機関の連携を強化し、また行政機関との意思疎通と調整をさらに強化すべきだと考えられる。

4. 検察機関による監督の在り方

近年の中国では、民事と行政分野に対する検察権による監督の範囲が大幅に拡大する傾向が見られる。民訴法と行訴法がそれぞれ明確に定めた領域のほか、最近、英雄烈士の名誉権保護のための民事公益訴訟も見られる。以下では、公益訴訟と関連付けて検察機関による監督の在り方を考えてみたい。

民事公益訴訟の場合、私見として検察機関は「謙抑の原則」に従い、公権力による過度な介入を慎まなければならないと考えられる。社会組織の積極性を十分に発揮させ、市民意識を高め、社会組織を育成・発展させ、小さな政府と公民社会作りに傾注すべきである。長い目で見れば、民事公益訴訟の提起主体が順次国民にまで拡大されるにしたがって、検察機関はフォワードからディフェンダーへと変わっていき、最後の防衛線として私法領域における公益を守る役割が残るといふ状況が期待される。また、行政公益訴訟の

場合、検察機関による行政機関への監督については適法性（行政機関が法によって職務を遂行したか、または法定義務を履行したかどうか）にとどまらず、その妥当性にも及ぶべきであるという意見もある。だが、筆者は、検察機関による監督を適法性審査レベルに留めるべきであると主張したい。その理由は、第一に、妥当性の判断基準が統一されていないことがある。妥当性審査は、明確なルールに基づき行われる適法性審査と異なり、自由心証を重んじ、主観的な判断に頼らざるを得ないからである。第二に、検察機関の公益訴訟における位置づけを正しくとらえ、行政公益訴訟の濫訴の弊を防止するためでもある。確かに、検察機関が憲法に規定された法律監督機関として、強い行政権の行使に対抗する監督の責務を負っているが、このように権力をもって権力を監督・牽制するメカニズムには、あらかじめ均衡点を見出ししておく必要があると考える。各権力主体が各自の守備範囲内において各自で権力を行使し、互いに干渉すべきではない。行政権力に対する監督に統一した基準がなく、不確実な状況の下でなされてしまうと、かえって公共利益の保護が難しくなる恐れがある。したがって、検察機関による行政公益訴訟の提起は行訴法に定められた4つの分野に限定し、またそれによる監督も行政行為の適法性審査にとどめるべきであろう。

5. 検察行政公益訴訟の性格

現在、学界では行政訴訟の基本的な性格が主観訴訟であるという点については、意見がほぼ一致している。しかし、2年間の試験的实施において、行政公益訴訟は明らかに客観訴訟の特徴を示していた。客観訴訟理論はフランス学者レオン・デュギーによって提唱され、後にドイツ、日本に伝わり、大陸法系行

政訴訟法学の重要な部分となった⁵⁶。デュギーによると、客観訴訟の第一標準は訴訟の対象であり、すなわち違反されたのは客観的な法律と法律地位で、当事者の主観権利ではないとされる。次に原告適格は直接の利害関係者に限られず、間接的・道徳的な関係にある者にもそれを認める。三つ目は、客観訴訟の目的が当事者個人の権利救済ではなく、行政行為の適法性を保障することにあるとする点である。さらに第四に、判決の効力は対世的効果を持つとされる⁵⁷。

中国の司法実務においては、検察行政公益訴訟の客観訴訟的特徴は以下の場面に現れる。まず、訴訟の目的について、全人代常務委員会の「授權決定」が、「法律を監督し、司法裁判の機能を十分に発揮させ、法による行政、厳正な法執行を促進し、憲法と法律の権威を守り、社会の公平と正義を守り、国家と社会公共の利益を守る」ことを、授權された検察機関による公益訴訟の目的と規定する点である。最高人民検察院の「試点方案」も、「公共利益の有効保護」を目標ないし原則として、事件の受理範囲を、行政機関の違法行為と不作為により国家や社会利益が侵害され、しかし適格主体がない場合に限定した。次に、訴訟の類型については、行訴法は訴訟請求の類型を増やしたものの、行政公益訴訟の請求はむしろ公共利益に厳しく限定されているという点もある。最高人民検察院「実施弁法」は違法な行政行為の取消しや部分的な取消し、一定期間内の法定責任の履行、行政行為の違法確認、または無効を訴訟の類型として列挙しただけで、最高人民法院「実施弁法」もこれに唱和しているだけである。最後に、このような客観訴訟的な属性が裁判の段階に限らず、手がかりの収集、訴訟前手続、執行の申請など公益訴訟の全過程に現れているように見える。例えば、訴訟前手続におい

て、検察機関が公益訴訟の提起に先立って、行政機関に検察建議を發し、違法行為を是正し法律上の職務を履行するよう促すとされる。行政機関が1ヵ月以内にこの処理結果を書面にて検察院に送り、検察院は職務が積極的に遂行されたかどうかを点検する。国家と社会的利益が侵害された場合に限って、正式に訴訟を起こすことが許される。このような訴訟前手続は、最高人民検察院の「試点弁法」と「実施弁案」に規定されており、最高人民法院「実施案」においても規定が存在する。訴訟前手続によって行政機関の法律上の職務履行が促され、改善効果や公共利益の回復程度により訴訟を提起するかどうかが判断される。こうした制度設計は、明らかに個人の権益紛争の解決ではなく、客観的な公益の保護にその目的があると解釈されると思われる。これらの点においても客観訴訟の属性が現れていると言える。

検察行政公益訴訟が客観訴訟的な性格を帯びていることは、主観訴訟の性質を有するとされる行訴法が行政公益訴訟に直接適用されるかどうかや公益訴訟における検察機関の位置づけなどを今後討究するに際し、無視できない問題となるであろう⁵⁸。

まとめ

本稿では、中国における検察公益訴訟制度の構築背景、基礎概念、理論上の課題などを整理・紹介した。その結果、次諸点が判明した。まず、中国の公益訴訟には民事公益訴訟と行政公益訴訟の2つの方式があること。提起の主体によって、民事公益訴訟はさらに検察機関による民事公益訴訟、社会組織による民事公益訴訟、関連機関による民事公益訴訟に分類される。また、行政公益訴訟の場合、検察機関がそれを提起できる唯一の適格主体とさ

れるため、中国における行政公益訴訟は事実上検察行政公益訴訟を意味すること。

検察機関による行政公益訴訟は、民事公益訴訟を比べて、提訴範囲、訴訟手続、訴訟対象などに差異が見られるものの、いずれも「公益保護」を出発点にしながらそれを終着駅と

している。スタートしたばかりでありながらすでに全面的に推進されている当該制度は、中国法律界の新しい試みとして、今後長期間にわたる司法実務での検証を受けなければならない。同時に、検察権そのものに対する監督の強化も課題となるであろう。

〔注〕

- ¹ 「全国人民代表大会常務委員会关于修改「中華人民共和國民事訴訟法」和「中華人民共和國行政訴訟法」的決定」。
- ² 民訴法55条第1項：環境汚染、多数の消費者の適法な權益の侵害等の社会公共利益を損なう行為に対しては、法律が規定する機関及び関係組織は人民法院に訴訟を提起することができる。
- ³ 検察建議とは、検察機関が行政機関に対し違法行為の是正を求めて行われる勧告である。
- ⁴ 「中共中央关于全面推進依法治国若干重大問題的決定」。
- ⁵ 「検察機関提起公益訴訟試点方案」。
- ⁶ 「關於授權最高人民檢察院在部分地区开展公益訴訟試点工作的決定」。
- ⁷ 「人民檢察院提起公益訴訟試点工作實施弁法」(高檢發釈字【2015】6号)。
- ⁸ 「人民法院審理人民檢察院提起公益訴訟案試点工作實施弁法」。
- ⁹ 「關於深入開展公益訴訟試点工作有關問題的意見」(高檢發民字【2016】60号)。
- ¹⁰ 徐日丹、闫晶晶、史兆現「試点两年檢察機關弁理公益訴訟案件9053件」檢察日報2017年6月30日。
- ¹¹ 「關於檢察機關提起公益訴訟試点工作情況的中期報告」。
- ¹² 「關於檢察機關提起公益訴訟試点情況和下一步工作建議的報告」。
- ¹³ 闫晶晶「公益訴訟：走出一条中国特色公益司法保護道路」檢察日報2018年2月28日。
- ¹⁴ See David Lev-Faur, Oxford Handbook of Governance, Oxford University Press, 2012, pp.281-291.
- ¹⁵ 「關於檢察機關提起公益訴訟試点工作情況的中期報告」。
- ¹⁶ 『中華人民共和國憲法』第7条、第9条、第10条。
- ¹⁷ [俄] 維諾庫洛夫主编：「檢察監督」、劉向文訳、中国檢察出版社(2009年)。
- ¹⁸ 劉芸「中国特色行政檢察監督制度的嬗变与重构」人民檢察(2018年)2期。

- ¹⁹ 劉芸「檢察公益訴訟的司法实践与理論探索」國家檢察官学院学報(2017年)第2期。
- ²⁰ 劉芸「中国特色行政檢察監督制度的嬗变与重构」人民檢察(2018年)2期。
- ²¹ 劉芸「美国私人檢察訴訟演變及其对我国的啓示」行政法研究2017年第5期。
- ²² 劉芸「構建行政公益訴訟的客觀訴訟機制」法学研究2018年第3期。
- ²³ 劉芸「準確理解和把握公益、訴訟、試点概念的內涵」檢察日報2015年10月23日。
- ²⁴ 「最高人民法院、最高人民檢察院關於檢察公益訴訟事件適用法律若干問題的解釋」。
- ²⁵ 劉芸「構建行政公益訴訟的客觀訴訟機制」法学研究2018年第3期。
- ²⁶ 劉芸「構建行政公益訴訟的客觀訴訟機制」法学研究2018年第3期。
- ²⁷ 韓志紅、阮大強「新型訴訟—經濟公益訴訟的理論与实践」法律出版社1999年版、第27頁。
- ²⁸ 解志勇「論公益訴訟」行政法研究2002年第2期。
- ²⁹ 敖双紅「公益訴訟的反思与重構」中南民族大学学報(人文社会科学版)2007年第2期。
- ³⁰ 馬奉南「試論建立公益訴訟制度的可行性審判研究」2002年第10期。
- ³¹ 梁慧星等《關於公益訴訟》、中国政法大学出版社2002年版、第361頁。
- ³² 劉芸「構建行政公益訴訟的客觀訴訟機制」法学研究2018年第3期。
- ³³ 劉芸「構建行政公益訴訟的客觀訴訟機制」法学研究2018年第3期。
- ³⁴ 何海波「现实与愿景：「行政訴訟法」修改通過」中国法律评论2014年4期。
- ³⁵ 劉芸「檢察公益訴訟的司法实践与理論探索」國家檢察官学院学報2017年第2期。
- ³⁶ 「中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干問題的決定」。
- ³⁷ 陽立新「新中国民事行政檢察发展前瞻」河南省政法干部管理学院学報1999年第2期；李涛「浅析河南省检察机关提起公益诉讼的范围和程序」檢察实践2005年第6期。

- ³⁸ 「最高人民法院關於恩施市人民檢察院訴求張蘇文返還国有財産一案的复函」。
- ³⁹ 泰州市中級人民法院（2014）泰中環公民初字法00001号民事判決；江蘇省高等人民法院（2014）蘇環公民終字法00001号民事判決。
- ⁴⁰ 鄭新俭:「做好顶层设计稳步推进公益诉讼试点工作」人民檢察院（2015年）第14期。
- ⁴¹ 祁連山は中国西部の重要な生態安全保障エリアであり、黄河流域における重要な水源地である。中国生物多様性保護の優先区域として、1988年より国家級自然保護区の設立が承認されてきた。しかし、残念なことに、長い間、当該地域は局地的ではあるが、生態破壊の問題を抱えてきている。これに対し、習近平総書記は何度も指示を出し、早急な整備と改善を求めた。中央関係部門の監督の下で、甘肅省も必死に取り組んだが、状況は相変わらず改善されていない。2017年2月12日から3月3日まで、共産党中央と國務院の関係部門が中央監査チームを設立し、特別監査を展開した結果、関連責任者が厳しく処分されたという。詳しくは、「中共中央弁公庁、國務院弁公庁就甘肅祁連山国家級自然保護区生态环境問題發出通報」参照。<http://politics.people.com.cn/n1/2017/0720/c1001-29418759.html>、2018年5月26日の最終訪問。
- ⁴² 「中国裁判文件網」（wenshu.court.gov.cn）。
- ⁴³ 詳細は、貴州省仁懷市人民法院（2015）仁環保行初字第1号行政判決書参照。
- ⁴⁴ 詳細は、山東省慶雲县人民法院（2015）慶行初字第54号行政判決書参照。
- ⁴⁵ 陝西省宝鷄市中級人民法院（2017）陝03行他72号行政裁定書参照。
- ⁴⁶ 吉林省白城市中級人民法院（2018）吉08行終10号行政裁定書及び昆明市呈貢区法院（2017）云0114行初72号行政判決書参照。
- ⁴⁷ 中国政法大学2008年博士学位論文「行政公益訴訟制度研究」。
- ⁴⁸ この規定は「出廷する検察員は、（一）公益訴訟起訴状を朗読する、（二）人民檢察院が捜査・収集した証拠を提示し、説明し、関連証拠を質的に検証する、（三）法廷の調査に参加し、議論し、意見を発表する、（四）法律に基づいてその他の訴訟活動を行う」ことが定められている。
- ⁴⁹ 「關於進一步做好檢察機關提起公益訴訟事件登記立案工作的通知」。
- ⁵⁰ 「人民檢察院提起公益訴訟试点工作实施弁法」。
- ⁵¹ 安丰利、杨飛（2013）「检察机关提起环境民事公益诉讼的程序设计」『天津檢察』第1期。
- ⁵² 「人民檢察院提起公益訴訟试点工作实施办法」第13条第1項規定。
- ⁵³ 「關於檢察機關提起公益訴訟试点工作情况的中期報告」。
- ⁵⁴ 「檢察機關公益訴訟试点工作 2017年1月份情况通報」。
- ⁵⁵ 2016年9月まで試験的に実施された地域檢察機關が取り扱った訴訟前手続き案件は1668件であり、そのうち、行政公益訴訟の訴訟前手続案件が1591件、行政機關の意見答弁が1348件（うち1ヶ月の答弁期限前の案件は243件である）、行政機關が違法を是正し職務を履行した案件が1214件である。詳しくは、『最高人民法院関与檢察機關提起公益訴訟试点工作情况的中间報告』参照。
- ⁵⁶ [法] 狄驥:「公法的変遷 法律と国家」、鄭戈、冷静訳、春風文芸出版社1999年版151頁。
- ⁵⁷ 王名揚:『フランス行政法』中国政法大学出版社1988年版570頁。
- ⁵⁸ 王澤亮:「客観的訴訟下の行政公益訴訟研究」2017年中国青年政治学院修士學位論文。