



Title	中国環境法における“環境に関する契約・協定”： 日中比較法研究のための予備的考察
Author(s)	姚, 俊傑
Citation	国際公共政策研究. 2026, 31(1), p. 23-39
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/106388
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

中国環境法における“環境に関する契約・協定”

—日中比較法研究のための予備的考察—*

“Environment-Related Contracts and Agreements” in Chinese Environmental Law:
A Preliminary Study for Sino-Japanese Comparative Law Research *

姚 俊傑**

Junjie YAO**

投稿論文

初稿受付日 2025 年 10 月 6 日 採択決定日 2026 年 3 月 17 日

Abstract

Following Chinese environmental legal scholars' attention to environmental administrative contracts in the late 1990s, Chinese legal practice has established the practical use of Third-Party Pollution Governance and Environmental Contracts/Agreements. This paper treats these as "Environment-Related Contracts/Agreements" and analyzes their evolution, definitions, legal status, guiding principles, and stakeholder duties, revealing a significant blend of public and private law. While the development of these Chinese "Environment-Related Contracts/Agreements" was inspired by Japanese "Pollution Prevention Agreement (Kougai Boushi Kyoutei) and Environmental Conservation Agreement (Kankyō Hozen Kyoutei)" and the Japanese model is highly valued by Chinese legal scholars, the field of Sino-Japanese comparative law is still underdeveloped. This paper offers a preparatory comparative look, establishing the necessary theoretical groundwork for deeper research ahead.

キーワード : 環境契約、環境行政、中国環境法、日中比較法、公私協働

Keywords : Environmental Contract, Environmental Administration, Chinese Environmental Law, Sino-Japanese Comparative Law, Public Private Partnership

* 本稿の執筆にあたり、親切かつ丁寧にご指導いただきました明治学院大学法学部の赤渕芳宏先生に深く感謝申し上げます。また草稿段階では、名古屋大学大学院環境学研究科の増沢陽子先生からも、丁寧なご助言を賜りました、この場を借りてお礼申し上げます。このほか、匿名の査読者からも貴重なご意見をいただきましたことに感謝申し上げます。

** 名古屋大学大学院環境学研究科博士後期課程

1. はじめに

中国の環境法学界が 1990 年代後半より公私協働による環境行政に注目し始めて¹以来、環境行政契約に関する研究成果は比較的少ないという状況が続いている²。筆者は CNKI（中国学術情報データベース、日本の CiNii Research に相当する）で「環境行政合同」（環境行政契約）「环境保护合同」（環境保全契約）「環境 and 公私合作」（環境 and 公私協働）をフリーワードに検索したが、環境法学の分野において、該当する研究成果は十分には見当たらなかった³。そして、既存の研究成果に対して、魏雨氏は「環境保全公私協働契約の法的性格を直接的に扱った学術論文は、未だ発表されていないが、公私協働契約（PPP 契約、特許事業協定など）の法的性格をテーマとした論文は数多く存在する状況である」⁴と指摘している。また、筆者が CNKI で環境法分野の書籍を検索した限りでは、2025 年 9 月の調査時点で、中国の環境法教科書⁵には、当事者の意思の合致を前提として、自然環境、生活環境の保全のために締結される契約又は協定（以下「環境契約」、「環境協定」と呼ぶ）⁶に関する章は設けられておらず、環境法研究に関する書籍のみで触れられている状況である。これらの状況から、中国の環境法理論において、環境契約・環境協定に関する知見には、依然として不十分な部分が残されていると言える。

一方で、中国法では、環境に関する契約・協定というときは、上記の環境契約・環境協定に留まらず、「第三者によるガバナンス」（原語は「第三方治理」であり、本稿では、後に引用する行政規範性文書の趣旨に照らしてこの訳語を用いる）も含めて論じられることが一般的である⁷（本稿は、記述の便宜のため、環境契約、環境協定と環境汚染の第三者によるガバナンスを含むものを「環境に関する契約・協定」と呼ぶ）。環境汚染の第三者によるガバナンスとは、「汚染排出者が、費用を負担し、または契約の定めに従って費用を払い、環境に関する業務を展開する環境営利会社に汚染対策を委託するという新しいモデル」である⁸。注意すべきは、『「契約」や「第三者」といった言葉が存在し、かつ環境汚染対策の様々な方式において政府の不可欠な役割があるからといって……これらを一般の環境契約

¹ 陳泉生「論環境行政合同」（「環境行政契約に関する論説」）福建论坛：社会经济版 1997 年第 6 期 51～53 頁以下参照。

なお、本稿における、原文である中国語表記の日本語訳は、特に断りのない限り筆者によるものである。

² 佟鸞「我国环境行政合同制度构建研究」（「我が国の環境行政契約制度の構築に関する研究」）电子科技大学 2020 年碩士論文 1 頁以下参照。

³ 2025 年 9 月 15 日の時点で、筆者は CNKI で「環境行政合同」（環境行政契約）「环境保护合同」（環境保全契約）「環境 and 公私合作」（環境 and 公私協働）をフリーワードに検索したところ、法学の分野のうち環境法に直接に関連する研究成果は、「環境行政合同」が 139 件のうち 58 件、「环境保护合同」が 107 件のうち 34 件、「環境 and 公私合作」が 457 件のうち 13 件であった。

⁴ 魏雨「環境保護公私協作契約的法律性質研究」（「環境保護公私協働契約の法的性質に関する研究」）環境資源法論 2021 年第 13 卷 279～308 頁（283 頁）。

⁵ 中国の環境法教科書とは、現行の「“十四五”普通高等教育本科国家級計画教材建設实施方案」（以下「第 14 次 5 カ年实施方案」）及び過去の実施方案（「第 14 次 5 カ年实施方案」に該当する情報がない場合は、「第 13 次 5 カ年实施方案」、「第 12 次 5 カ年实施方案」、「第 11 次 5 カ年实施方案」、「第 10 次 5 カ年实施方案」と順に遡って検索する）をもって、中国教育部が公表した大学などの高等教育機関の法学部・法学研究科で使用する全国共通の環境法テキストをいう。具体的には、汪勁『環境法学（第四版）』（環境法学（第四版））（北京大学出版社、2018 年）、呂忠梅『環境法原理（第二版）』（環境法原理（第二版））（復旦大学出版社、2017 年）、周珂＝易略之＝唐双娥＝孫佑海『環境与資源保護法（第五版）』（環境与資源保護法（第五版））（中国人民大学出版社、2023 年）を指す。

⁶ 姚俊傑「環境協定に対する行政の「認定」に関する一考察—法的性格及び機能に着目して」環境法政策学会誌第 28 号（2025 年）167～177 頁（167 頁以下参照）。

⁷ 陸維福「论环境管理中行政合同的适用」（「環境管理における行政契約の適用」）明德公法網（2008 年 4 月 4 日）以下参照（<http://calaw.ruc.edu.cn/fzp/fxyj/9614568c306c4efcb10eee04480b4754.htm>、2025 年 9 月 15 日最終閲覧）。陸維福氏によると、比較法の研究対象として、日本法の公害防止協定と中国法の汚染対策ガバナンス契約（汚染源限期治理合同）、汚染排出費用負担契約（使用排污费合同）、汚染損失賠償契約（汚染損失賠償合同）などが挙げられている。

⁸ この定義は、中国國務院弁公庁が公表した「環境汚染の第三者によるガバナンスの推進に関する意見」（「国务院办公厅关于推行环境汚染第三方治理的意见」2015 年 1 月）の前文を参照するものである。（https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-01/14/content_9392.htm、2025 年 9 月 15 日最終閲覧）

と同一視することはできない」⁹が、しかし「環境汚染の第三者によるガバナンスと環境契約の間には関連性があり、環境汚染対策において両者に共通性があることも否定できない」¹⁰という点である。したがって、中国環境法の下における環境契約の概念、性質、公私法上の責任ないし義務の区別、そして関連する法制度の全体像を深く理解するためには、“環境に関する契約・協定”を考察することが不可欠である。

姚俊傑氏は、註6の論稿において、日本法における環境契約と環境協定（特に地方条例に基づくもの）の実効性を向上させるために、契約・協定という枠組みの中に、行政が「認可」「承認」「認定」といった形で関与する現象がみられることを指摘した。他方、中国法は、日本法の啓発を受け、“環境に関する契約・協定”を導入しつつも、その運用には独自の背景が存在する。中国の伝統的な行政法学がフランス行政法の影響を強く受けていることから、国や地方の行政機関は、“環境に関する契約・協定”に対して、より積極的に、かつ頻繁に介入する傾向がある。この認識は、中国の教科書的記述においても、「我が国の行政契約に関する理論は、最初に形成されたとき、フランス法の枠組みから深く影響を受けており……フランス法由来の行政が特権を享受し、公共利益が優位に位置づけられるべきとの考え方を受け入れた」¹¹といった形で確認されている。要するに、環境行政分野において、日中両国ともに環境契約・環境協定を採用しており、そして、環境契約・環境協定の実効性を高める目的で、日中両国の行政機関は行政の関与を利用しているという点で共通しているが、その後の展開には違いが見られる。しかし、筆者の見る限りでは、“環境に関する契約・協定”とそれに対する行政の関与についての日中比較法研究は、未だ発展途上であるように思われる¹²。

本稿の目的は、中国の“環境に関する契約・協定”の変遷、法的構造と責任ないし義務の配分について分析し、日本の公害防止協定・環境保全協定との比較分析を行うための基盤を構築することにある。本稿は、これに引き続く日中比較法研究によって、環境契約・環境協定における行政の関与のあり方に関する日中両国の差異を浮き彫りにし、契約・協定を用いた環境ガバナンスにおける両国の特色を明らかにするための予備的作業として位置付けられる。

本稿は、第一章に続き、第二章で中国独自の“環境に関する契約・協定”の経緯と変遷を概観する。第三章では、“環境に関する契約・協定”の法的構造と、公と私の間における法的責任または義務の配分を分析する。第四章では、今後、日本法の公害防止協定・環境保全協定との比較法研究が可能かどうかを探るために、行政による関与のあり方並びに合意の位置付けの側面から考察する。

2. “環境に関する契約・協定”の経緯と変遷

2.1：“環境に関する契約・協定”の発足

2.1.1：実務の背景

中国は、1990年代、高度経済成長を背景に市場経済体制を構築していった。この時期には、国内の企業も経営のあり方を変化させた。国家環境保護局（現在の生態環境部）の局長であった解振華氏が発表した国家環境保護局の環境汚染防止業務に関するレポートでは、「企業は自主的に経営し、自らの損

⁹ 冯振强『我国环境污染第三方治理的环境法冲突及其解决机制研究』（『中国における環境汚染の第三者によるガバナンスの環境法上の紛争とその解決メカニズムに関する研究』（武汉大学出版社、2019年）15頁。

¹⁰ 冯・前掲（注9）、15頁。

¹¹ 余凌云『行政法讲义（第四版）』（『行政法講義（第四版）』（清华大学出版社、2024年）376頁。

¹² 筆者がCiNii Research（2025年9月15日時点）で「日中 and 協定」「日中 and 比較法」をフリーワードとして調査したかぎりでは、それぞれ452件、190件、合計642件の検索結果が得られる。そのうち、環境法に関する研究は5件があるが、本稿のテーマに直接関連しそうな文献は0件であった。

益に責任を負う市場の主体であるため、法制度や経済的政策が不十分な状況では、自社の利益を最優先し、環境汚染や資源の消費を軽視する傾向に陥り、外部不経済を引き起こす可能性がある¹³という課題が挙げられており、これへの対策として「市場経済を確立し、企業が経営体制を変革するとともに、政府がその役割を見直すことで、政府と企業との関係を根本的に変える¹⁴という対策が提示されていた。

国際レベルでは、1992年の国連環境開発会議（リオ地球サミット）が示した原則が、国内の環境問題を解決するための基本的な方針の一つとなった。一方、先進国では「第三の道」が徐々に確立された。すなわち、多元的な主体を含む新たな参加メカニズムを構築し、政府と企業が協働関係を築くことで、政府による一方的な規制から、協働によるガバナンスという新しいモデルを創出するものである¹⁵。このような国内および国際的な要因から、「我が国の環境ガバナンスモデルにも変化が生じ、規制行政を中心としたモデルではなく、市場メカニズムなど複数の手法を組み合わせた、総合的な協働モデルへと移行している¹⁶とみられている。

2.1.2：学界の認識

中国の環境法・行政法学界において、一部の学者は「これまで我が国では、主に、政府による管理が行われており、行政機関が環境基準の設定や環境行政許可の実施といった措置を通じて、汚染排出企業やその他の環境汚染主体に汚染対策責任を負わせるという形が取られていた。これは、自由主義経済における“市場の機能不全”を受けて、政府が行政手法で汚染企業に環境コストを内部化させた結果と言える。この方式は一定期間、良好な効果をもたらしたが、市場規模の拡大や汚染物質の種類と総量の増加に伴い、その限界が明らかになっていった。こうした『政府の限界』という状況下で、契約を規制の手段として活用し、市場原理を再導入する環境汚染の第三者によるガバナンスのメカニズムが登場し、重要な役割を果たすようになっていく¹⁷との認識を示している。

また、一部の学者の調査によれば、環境汚染の「直接的な原因は、東部沿海部での工業化・都市化の進展に伴う汚染物質排出の急増であり、より根本的な原因として、一つは、当時の工業・企業がコア事業の発展に集中しており、汚染対策まで手が回らなかったことである。もう一つは、政府が行政組織の簡素化や機能の転換を進めていたことである。こうした状況下で、上海市や江蘇省などの東部沿海地域の企業と行政機関は工業廃水処理、都市下水処理、ゴミ処分などの業務を、専門の環境営利法人に委託し始めた。この動きによって、環境営利法人が汚染対策の主体として、長年続いてきた政府と汚染排出企業が中心だった汚染対策へと参加し、汚染対策の構造に変化が生まれた。この時期に、環境汚染の第三者によるガバナンスが登場し、契約や外部委託という手法が使われ始めた¹⁸ことが明らかになっている。

この過程で、日本法の公害防止協定などを含む海外の経験が参考とされ、国内のニーズと合わせて、二つの展開が見られるようになった。

¹³ 解振華「适应形势、转变观念、开创工业污染防治新局面（节选）」（「情勢への適応と意識の変革による、工業汚染防止の新展開」（抄録））环境保护1994年第1期10～15頁（10頁）。同記事は、国家環境保護局によって過去11年間に実施された環境汚染防止業務に関し、解振華氏が「全国環境保護工作会议」（1993年10月22日～25日、上海市）において行った報告の抄録である。

¹⁴ 解・前掲（注13）、10～15頁（12頁）。

¹⁵ 冯・前掲（注9）、3頁以下参照。

¹⁶ 冯・前掲（注9）、3頁以下参照。

¹⁷ 任卓冉「契約中心：环境污染第三方治理机制研究」（「環境汚染の第三者によるガバナンスにおける契約中心主義：その法的メカニズムの検討」）南京師大報（社会科学版）2021年第5期111～120頁（112頁）。

¹⁸ 李翠英「中国环境污染第三方治理：演进、问题与变革」（「中国の環境汚染の第三者によるガバナンス——その展開過程と現状の課題、今後の展望」）现代管理科学2018年第12期72～74頁（72頁）。

2.2：二つの展開：「契約・協定」と「環境汚染の第三者によるガバナンス」

2.2.1：環境汚染の第三者によるガバナンス

中国では1993年以降、環境保全、汚染物質排出、省エネルギー、クリーンエネルギー利用といった分野で、単なる行政規制手法から、公私協働、経済的手法を含む総合的手法へと転換してきた¹⁹。学界において、環境行政契約に関する研究は1997年に始まったものの、法制度としての整備は後れを取っているのが現状である。

“環境に関する契約・協定”の二つの類型のうち、環境汚染の第三者によるガバナンスが国レベルで先行して導入された。具体的には、2015年1月、国務院弁公庁が「環境汚染第三者によるガバナンスの推進に関する意見」（「国务院办公厅关于推行环境污染第三方治理的意见」）（以下「推進意見」と呼ぶ）を公表し、これにより行政規範性文書（行政规范性文件）²⁰のレベルで初めて「環境汚染の第三者によるガバナンス」という概念が導入され、その基礎が築かれた。続いて、2017年8月に環境保護部（現・生態環境部）が「環境汚染の第三者によるガバナンスの推進に関する実施意見」（「环境保护部关于推进环境污染第三方治理的实施意见」）（以下「実施意見」と呼ぶ）を、そして2020年3月には国務院が「現代環境ガバナンスシステム構築に関する指導意見」（「关于构建现代环境治理体系的指导意见」）（以下「指導意見」と呼ぶ）をそれぞれ公布した（これらも行政規範性文書の性格を有する）。これら三つの法令が、共同で環境汚染第三者によるガバナンスの正当性根拠となっていると言える。これらにおける、環境汚染の第三者によるガバナンスの類型には、行政—私人、私人—私人があり、私人間によるものであっても行政は監督者として必ず関与する必要がある。

2.2.2：環境契約・環境協定

“環境に関する契約・協定”におけるもう一つの類型である環境契約・環境協定は、いまだ制定法で明確に定められておらず、体系的な制度もまだ確立されていないのが現状である。他方で、行政機関が実務においてこれらを利用していることは、行政機関を一方当事者とする環境契約・環境協定をめぐり、複数の裁判例（後掲の表1を参照）が存在することからも窺い知ることができる。行政機関は常に環境契約・環境協定の一方当事者として参加している。

中国国内において、環境契約・環境協定に関する研究ではどのようなことが議論されているだろうか。環境法学・行政法学は環境契約・環境協定を行政契約の一種として捉えている。このほか、環境法学・行政法学からの研究について、佟鷺氏は次のような現状認識を示している。すなわち、「国内での環境行政契約の研究は、あまりにも包括的で視点が限定的であるのが現状である。中国では行政契約に関する研究は豊富であるが、環境行政契約に特化した研究は少なく、一般の行政契約との差異がほとんど論じられていない。一部の実証研究者がデータ分析を行っているものの、大半の学者は環境行政契約に関する理論研究に重点を置いており、データや具体的な事例による裏付けが不足している状況である」²¹といった指摘がなされている。

他方で、民法学は、そもそも環境法学・行政法学が環境契約・環境協定を通常の民事契約とは別の独

¹⁹ 解・前掲（注13）、10～15頁（12～15頁以下参照）。

²⁰ 中国法における「行政規範性文書」とは、2018年5月に公布された「国務院弁公庁による行政規範文書の制定および監督管理業務の強化に関する通知」（国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知）によれば、「公民、法人その他の組織の權利義務に関わり、普遍的な拘束力を有し（具有普遍约束力）、一定期間内に反復適用される公文書」（行政规范性文件是除国务院的行政法规、决定、命令以及部门规章和地方政府规章外，由行政机关或者经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织（以下统称行政机构）依照法定权限、程序制定并公开发布，涉及公民、法人和其他组织权利义务，具有普遍约束力，在一定期限内反复适用的公文）と定義されている。

²¹ 佟・前掲（注2）、2頁。

立した存在とみなして議論の対象とする姿勢に批判的である。例えば、ある民法学者は、同国の行政訴訟法が対象とするのは行政行為のみであることからしても、契約や協定は本来民法で扱われるべきものの（民事契約）であるとし、加えて次のように主張する。「環境協定の行政立法〔これが具体的に何を指すかは不明だが、上記の2015年1月および2017年8月の行政規範性文書を指しているものと推測される一註〕に際して、その起草を担った学者の多くは民商法や経済法の専門家であり、彼らは民事契約の理論を基盤として法整備を進めた。民法学界は、環境協定が独立した地位を有するかについては、否定的である。法学界は環境協定に対して統一的な認識を持つには至っておらず、〔結果として、環境協定は〕民事法の理論体系に組み込まれることが少なくない」²²。

環境契約・環境協定の法的性格をめぐることは、裁判所、すなわち、最高人民法院のほか、省に置かれる高等人民法院、市に置かれる中等人民法院、および区・県に置かれる人民法院の間でも、それを行政契約と捉えるか、あるいは民事契約と解するにつき、見解の相違が見られている（表1を参照）（なお、それ以前においては、環境協定の法的性格を理解するにあたっては、「特許経営契約の法的性格や、公私協働契約・特許経営契約の紛争解決の規定が、一定の参考を提供していた」²³と言われる）。この点につき、最高人民法院は、2019年11月に公布した司法解釈「行政協定の審理に関する若干の規定」（关于审理行政协议案件若干问题的规定）において、環境協定（具体的には、自然資源の利用に関する協定）を行政協定の一種としてこれに独立の地位を認めるという考え方を採用し、論争に一応の決着を示した。

（表1）契約の法的性格に関する裁判所の判断

年	事件名	裁判所	契約の性格
2014	和田市人民政府と和田天瑞ガス有限公司との間の契約に関する紛争事件（最高人民法院（2014）民二終字第12号民事裁定书 PKULaw 文献番号 CLI. C. 10414086）	最高人民法院	行政契約
2015	北京国潤水清環境工程有限公司と欽州市人民政府の特許経営契約変更事件（広西壮族自治区欽州市中等人民法院（2015）欽行初字第2号行政判決書 PKULaw 文献番号 CLI. C. 15644696）	広西壮族自治区 欽州市中等人民 法院	行政契約
2017	大荔県住房と城郷建設局による行政契約の解除決定に対する渭南民東新エネルギー有限公司の異議申立てに関する紛争事件（陝西省蒲城縣人民法院（2017）陝 0526 行初 1 号行政裁定书 PKULaw 文献番号 CLI. C. 42858630）	陝西省蒲城縣人 民法院	行政契約
2014	北京北方電聯電力工程有限公司とウルムチ市交通運輸局のその他の契約紛争事件（最高人民法院（2014）民二終字第40号 PKULaw 文献番号 CLI. C. 10414084）	最高人民法院	民事契約

²² 王旭軍「論 PPP 環境協議訴訟の司法審査」（「PPP 型環境協定をめぐる訴訟における司法審査の在り方」）最高人民法院行政审判庭編『行政執法与行政审判总第 77 集』（『行政執行と行政裁判 総第 77 集』）（中国法制出版社、2020 年）24～38 頁（27 頁）。

²³ 魏・前掲（注 4）、287 頁。

2015	河南新陵公路建設投資有限公司と輝縣市人民政府との間の管轄権を紛争事件（最高人民法院（2015）民一終字第 244 号民事裁定书 PKULaw 文献番号 CLI.C.8908119）	最高人民法院	民事契約
2010	陽江市海陵島経済開発試験区管理委員会と陽江市新科実業投資有限公司との契約紛争（広東省最高人民法院（2010）粵高法民二終字第 43 号民事判決書 PKULaw 文献番号 CLI.C.1764645）	広東省高等人民法院	民事契約

（注 1）出典：魏雨「环境保护公私协作契约的法律性质研究」环境资源论丛 2021 年第 13 卷 289 頁、筆者により PKULaw の文献番号を補足）

3. “環境に関する契約・協定”の法的構造

3.1：定義を巡る論争

本稿で収集した文献によれば、本稿にいう“環境に関する契約・協定”に相当するものとして、以下のものを挙げることができる。これらにはさまざまな名称が付されており、またその定義もそれぞれである。

- ① 環境サービス行政契約：「環境サービス行政契約とは、政府が環境問題の解決のため、行政委託、特許事業、政府調達などを通じて、専門の環境サービス事業者と締結する汚染対策および生態系回復に関する契約のことである」²⁴。
- ② 環境契約・環境行政契約：「政府機関と行政の相手方が、環境法上の関係に基づき、環境損害の防止という目標に向かって、双方の意思が一致することで締結される双方向性の法的行為である。あるいは、環境行政上の目標を達成するために、環境規制の権限を持つ政府機関が、行政の相手方との間で環境法に基づく関係を確立、変更、または解消することについて、共同で意思表示を行い合意することである」²⁵。
- ③ 環境契約：「環境契約とは、国家を含む関係当事者間で、環境資源の開発利用や環境汚染の防止における権利義務関係を明確にするための協定のことである」²⁶。
- ④ 環境保護 PPP 契約：「環境保護 PPP 契約とは、政府と民間事業者が、環境保全に関する協力においてそれぞれの権利と義務を明確にする目的で、環境汚染対策、生態環境回復、環境保全公共財・公共サービスの提供といった事項について締結する協定である」²⁷。

²⁴ 張宇庆「环境服务行政合同的法律保障机制初探」（「環境サービス行政契約の法的保障メカニズムに関する初歩的検討」）生态经济 2013 年第 2 期 85～88 頁（86 頁）。

²⁵ 冯・前掲（注 9）、15～16 頁。

²⁶ 馬育紅=劉欽欽『水合同制度研究 水資源合理配置の私法路径探索』（『水契約制度に関する研究：水資源の最適配分を実現する私法上の手法とその可能性』（中国政法大学出版社、2017 年）89 頁）。

²⁷ 魏・前掲（注 4）、281～282 頁。

- ⑤ 第三者環境サービス契約：「双方が意思自治に基づいて、環境サービスにおける各自の権利、義務、責任を合意により配置すること……委託者が政府機関か民間主体かによって、この種のサービス契約は行政契約と民事契約に区別される」²⁸。
- ⑥ PPP 環境行政協定：「PPP (Public-Private Partnerships) 環境行政協定（以下「PPP 環境協定」）とは、政府または環境監督管理権限を持つ行政機関が、環境法および政府組織法の定めに基づき、環境ガバナンスと保全の要請に応じて、必要性がある場合に、行政の相手方との間、各当事者の権利（権力）、利益、義務、および法的効果について締結する協定である。具体的には、環境汚染の防止・環境改善、生態破壊の防止・生態品質の改善、自然資源の開発・利用・保全、汚染対策、排出許可、環境保全施設の建設・運営、砂漠化防止、生態回復、まちの環境美化などに関する協定が含まれる」²⁹。
- ⑦ 環境行政契約：「環境行政契約とは、合意による環境規制手法の一形態であり、環境行政機関が行政機能を果たし、特定の行政管理目標を実現するため、個人、法人、またはその他の組織と協議・連携し、相互の意思表示が一致することにより締結される環境に関する協定を指す」³⁰。

上記の“環境に関する契約・協定”に関する文献を整理すると、中国の環境法学界の議論状況は、テーマとして第三者によるガバナンスと環境契約・協定を別々に扱いつつも、内容的には環境契約・協定が第三者によるガバナンスに含まれたり、第三者によるガバナンスが環境契約・協定に含まれたりしている。そこで、本稿は、この実態を適切に反映させるため、“環境に関する契約・協定”の下で、包括的に論じるアプローチを採用することとしたい。

これらの文献による説明からは、二つの展開の名称と定義について、まだ統一された見解には至っていないことは明らかである。相互に重複する部分は見られるものの、それぞれが対象とする具体的な契約の種類は必ずしも同じではない。

文献に示されている定義類型に着目すると、定義①②⑤は第三者によるガバナンスに関するものであり、定義③④⑥⑦は環境契約・協定に関するものと見なすことができる。締結主体の相違点として、定義①②⑥⑦は行政主体としての政府が中心に位置付けられることを強調している。これに対し、定義③④では「国家を含む多様な関係者」へと主体を拡大している。また、定義⑤は、政府による委託と民間主体による委託を区別して議論する。

法的性格から見ると、定義①②⑥⑦は「行政契約」とであると明言しているが、定義③④はその性格を明確にしていない。また、定義⑤は「締結主体によって、行政契約と民事契約に分かれる」ことを認めている。このような、一つのものに複数の名称があり、一つの名称に複数の意味があるという状況は、単に用語の問題ではなく、学界と実務界がこれらの契約を捉える際に、異なるアプローチや重要視する点を採用していることを意味している。

“環境に関する契約・協定”を巡る定義の論争の本質は、“環境に関する契約・協定”において交錯する公法関係と私法関係をどのように捉え、取り扱うかという点にある。この二つは単純に共存して

²⁸ 焦琰=張伟斌=王社坤「第三方环境服务法律规制的法典化」（「第三者による環境サービスの法的規制とその法典化に向けた考察」）中国人口・資源与环境 2024 年第 34 卷第 12 期 36～45 頁（40 頁）。

²⁹ 王・前掲（注 22）、24 頁。なお、この文献においては、比較法の対象として、日本の公害防止協定が挙げられている。

³⁰ 張峰「协商规制视域下环境行政合同制度研究」（「合意型規制の視点における環境行政契約制度の研究」）环境保护 2020 年第 9 期 55～57 頁（55 頁）。

いるのではなく、“環境に関する契約・協定”の全過程（すなわち、契約・協定の締結から履行まで）で互いに影響し、時には矛盾することもある。定義の論争の本質をより深く理解するためには、“環境に関する契約・協定”の根拠となる原則から考察する必要がある。

3.2：根拠の法的原則を巡る議論

“環境に関する契約・協定”の定義をめぐる論争の一つの要因は、その根拠となる法的原則に不確実性があることである。中国環境法の基本原則とされる汚染者負担原則³¹は、「環境コストを内部化するためのルールである」³²。環境問題が複雑化する現在（特に「明らかに環境負荷的な事業活動ではなく、日常生活の営み自体に伴って必然的に生ずるものであり、また、短期的な有害性はないとしても、長期的な有害性を予測・立証することのできないリスク」³³が問題となる点について、中国も日本と同じ課題を抱えていると言える）、単一の責任主体が環境汚染のすべてのコストを負担することが困難となった。この状況を緩和するために、中国環境法では、独自の「汚染者負担原則」から「汚染者支払原則」への進化、あるいは「公私協働」への移行という、二つのアプローチが生まれたのである。

3.2.1：汚染者負担原則から汚染者支払原則へ

従来の環境ガバナンスモデルは、“汚染者による対策責任”という発想に従い、政府の監督の下で、汚染排出者が自ら対策を行うことを重視している³⁴。しかし、汚染主体が多様化したり、汚染者自身に対策を実施する物理的な能力が不足したりする状況では、汚染者負担原則を適用しても、“誰も責任を負わない”あるいは“責任を負うことができない”といった問題が生じることもありうる³⁵。こうした背景のもと、汚染者負担原則は「汚染対策のあり方が『汚染者が直接的に対策を講じる』から、『汚染者が費用を負担し、専門業者が対策を講じる』というモデルへと移行した」³⁶と認識されている。

2.2.1 で示した、2015 年 1 月に国務院弁公庁が公表した「環境汚染の第三者によるガバナンスの推進に関する意見」一（二）1、及び 2017 年 8 月に環境保護部（現・生態環境部）が公表した「環境汚染の第三者によるガバナンスの推進に関する実施意見」一（二）は、いずれも「汚染者支払」を基本原則として明確に掲げ、汚染者以外の第三者による環境汚染のガバナンスの文脈において汚染者が負うべき責任につき、国の行政規範性文書のレベルで初めて、物理的な対策責任から金銭的責任への転換を示した。この転換のコアとなるのは、汚染排出者と、第三者たる専門の環境営利法人（例えば、環境対策事業者など）との間で締結される「環境汚染の第三者によるガバナンス（契約）」である。環境汚染の第三者によるガバナンスは、汚染者支払原則という抽象的な法的原則を具体化した主要な発現形式と

³¹ 中国環境法における「汚染者負担原則」と「汚染者支払原則」は、同じく *Polluter Pays Principle* の訳語であるが、全く同じ意味ではなく、環境法の発展過程で異なる時期に現れてきた。汚染者負担原則は 1979 年の環境保護法（試行）6 条で初めて明示され（誰汚染誰治理原則）、汚染者が直接実施する物理的な汚染対策の責任を中心に位置付けている。一方、汚染者支払原則は、その後の環境保護法の改正と本稿で述べた一連の法規命令によって確立され、汚染者が費用を払うことで、専門家に委託して対策を行うという金銭的責任を重要視するものである。なお、中国環境法の「汚染者負担原則」に対する考察は、中国語文献、陽・後掲（注 33）139～143 頁以下参照。日本語文献、桑原勇進「中国環境法における原因者責任原則序論」東海法科大学院論集 1 号（2006 年）43～54 頁以下参照。汚染者負担原則をめぐる「物理的責任」「金銭的責任」という表現は、赤淵芳宏＝小島恵「災害・事故による化学物質の異常放出の法的管理——予備的検討・補論（2・完）」明治学院大学法学研究 119 号（2025 年）65～101 頁（67 頁以下参照）。

³² 柯堅「論汚染者負担原則の嬗変」（「汚染者負担原則の変遷に関する論説」）法学評論 2010 年第 6 期 82～89 頁（84 頁）。

³³ 飯島淳子「環境と契約——行政法学の視点から」吉田克己＝マチルド・ブトネ『環境と契約：日仏の視線の交錯』（成文堂、2014 年）56～76 頁（58 頁）。

³⁴ 王琪＝韓坤「環境汚染第三方治理中政企关系的协调」（「環境汚染の第三者によるガバナンスにおける行政と企業のパートナーシップの調整」）中州学刊 2015 年第 6 期 72～77 頁（72 頁以下参照）。

³⁵ 陽相翼「汚染者負担原則面临的挑战及其破解」（「汚染者負担原則の限界とその課題解消」）行政与法 2012 年第 12 期 139～143 頁（141 頁以下参照）。

³⁶ 王＝韓・前掲（注 34）、72 頁。

言える。このアプローチの流れは、行政機関の基準設定 → 汚染者の費用負担 → 専門業者による対策というものである。つまり、「委託者」と「受託者」との契約という形式を通じて、「外部コストの内包化」³⁷という汚染者支払原則の内包を、処理基準、費用、そして違約責任として具体化するものである。

留意すべきは、国の行政規範性文書は汚染者支払原則を明文化しているものの、その適用範囲は環境汚染の第三者にガバナンスよりに限定されているということである。より一般的な環境契約・環境協定については、この原則だけでは解釈しきれない部分が残されている。

3.2.2：汚染者負担原則から公私協働へ

2020年3月に國務院弁公庁が公布した「現代環境ガバナンスシステム構築に関する指導意見」は、(二)で公私協働を基本原則として明確に位置付けている。なぜ公私協働を明文化しているのか、この行政規範性文書では明確に示されていない。この点について、任卓冉氏は、国の行政規範性文書に公私協働の考え方が取り入れられた背景について、以下のように述べる。

「世界の環境汚染対策モデルは、これまでに二つの大きな変遷を遂げている。第一次は、PPP原則（Polluter Pays Principle）、すなわち『汚染者負担原則』が確立されたことである。この原則に基づき、中国では政府主導の規制と、汚染排出事業者が自ら汚染対策の責任を負う方式が確立されていた。これは当時の我が国の計画経済が中心であり、環境サービス市場が未発達であった客観的状況とも合致していた。第二次はPPP原則からPPP（Public Private Partnership）モード、つまり公私協働への移行である。環境汚染の第三者によるガバナンスは、このPPPモードを代表するものであり、政府が責任主体となる環境保全分野における公私協働管理と、汚染排出企業が責任主体となる汚染防止・生態系回復分野における民間協力管理を含む。PPPモードの出現は、我が国における環境市場の拡大や、汚染物質の多様化・総量増加に伴う対策の困難性の増大と密接に関連している。」³⁸

また、胡炜氏は上記の指導意見を契機に、(中国の)公私協働論の現状、限界、改善策を考察したうえで、「理論の側面から見ると、環境規制は『汚染者負担原則（Polluter Pays Principle）』から『公私協働（Public Private Partnership）』へと移行した」³⁹と結論づけている。

公私協働を明文化するという変化は、原則の置き換えではなく、汚染者負担原則の概念が、「負担」から「支払」、さらには「契約上の責任」へと段階的に発展してきたことを意味する。具体的には、従来の汚染者負担原則は「汚染者が対策を講じる」という考え方を重視し、汚染者自身に物理的な処理の責任を負わせることを求めている。その後、「汚染者が費用を負担し、専門業者が対策を講じる」という考えへの変化は、対策を行うという物理的な責任を、金銭を支払うという経済的な責任へと置き換えるものである。さらに、公私協働は“環境に関する契約・協定”によって経済的な責任を契約上の義務へと転換することで、責任の明確な分担と確実な履行を可能にする。このアプローチの流れは、環境目標の設定 → 多元の主体間の協議 → 責任の配分 → 協働での環境改善の実現、というものである（この流れには、前文で触れた汚染者支払原則の考え方も内包する）。

“環境に関する契約・協定”は、責任を共同で担うための仕組みであり、その主たる目的は継続的な

³⁷ 柯・前掲（注32）、84頁。

³⁸ 任卓冉「企业环境污染第三方治理法律责任界分的困境与变革」（「企業の環境汚染の第三者によるガバナンスにおける法的責任の帰属：現状の限界と責任分担の再構築」南通大学学报社会科学版第37巻第4期（2021年）108頁～116頁（109頁以下参照））。

³⁹ 胡炜「环境污染第三方治理：公私关系再审视及制度完善」（「環境汚染の第三者によるガバナンスをめぐる公私協働の再検討と制度設計の最適化」）江海学刊2021年第5期174頁～180頁（174頁）。

環境保全に向けた協力関係を構築することである。公私協働の適用は、“環境に関する契約・協定”が単なる取引ではなく、環境目標あるいは環境基準を達成するための「公私パートナーシップ」であることを示している。したがって、契約に関わる主体（行政、汚染排出者、汚染対策者、市民、関係ある第三者など）が、環境が改善するかどうかに関心を負うことを意味する。一方、公私協働は、“環境に関する契約・協定”の二つのタイプのいずれの理論的根拠ともなり得るものの、その「公私交錯」という性質に起因して、“環境に関する契約・協定”の法的性格を「民事」と「行政」のどちらに位置づけるべきかという問題を引き起こしている。

3.3：法的性格を巡る論争

3.1 で触れた様々な定義は、それぞれ異なる着目点を持っており、主に以下のタイプに分けられる。

①「契約」および「私法」の性格を重視するもの

「環境契約」（定義③）および「第三者環境サービス契約」（定義⑤）は、当事者が「合意」によって、それぞれの権利と義務を「意思自治」で定めるという点に焦点を当てている。この捉え方では、契約の市場性、平等性が中心に位置付けられ、民間事業者が平等な主体として環境対策に参加し、利益交換が合理的であると認められる。特に、汚染排出者と汚染対策者（専門の環境営利法人）との間の契約は、民事契約としての性格が強く示されている。

②「行政」および「公法」の性格を重視するもの

「環境サービス行政契約」（定義①）、「環境行政契約」（定義⑦）、「PPP 環境行政協定」（定義⑥）といった定義は、行政主体である政府を契約の締結者と捉え、契約の目的を「環境問題の解決」、「環境行政上の目標の達成」あるいは「行政機能の遂行」にあると強調している。これらの定義は、該当する契約が民事契約と根本的に違う点を明確にしている。すなわち、契約の締結が平等な私的主体間の利益交換のためではなく、環境保全を目的としており、政府が責務を果たすための一つの方法である。この種の定義は、行政が一方的行為を行使すること、また契約が行政法規制を受けるべきであるという考え方を内包している。

③「協働」および「パートナーシップ」を重視するもの

「環境保護 PPP 契約」（定義④）という表現は、行政と民間主体との関係性に焦点を当て、環境保全公共財・公共サービスを提供するために、継続的なパートナーシップを重視するものである。この考え方では、伝統的な行政二面関係より、行政と民間主体の協議、協力、それぞれの権利と義務などを中心に位置付ける。

これらの視点は、“環境に関する契約・協定”の法的性格を巡る三つの主要な学説である、「民事契約説」、「行政契約説」、および「混合契約説」をそれぞれ反映している。

民事契約説⁴⁰は、行政機関を契約の当事者として民間主体と平等な民事主体と見なす。契約とは、行政機関による一方的な管理ではなく、当事者の意思自治による「合意」であり、行政機関と民間との間の公正な取引であると捉えられる。契約の目的は公益性にあるものの、行政機関は自らの行政リソー

⁴⁰ 以下の見解につき、魏・前掲注4、283～284頁以下参照。

スの不足を補うために、民間が提供するサービスを購入し、そして、民間は合理的な私的利益を求めるという動機で、契約を締結する。したがって、それを巡る紛争の解決も民事訴訟によるべきだと主張している。

行政契約説⁴¹は、契約には「行政法関係」と「合意」が備わっており、その根本的な目的が環境行政管理目標の達成と公共の利益の維持にあると考える。行政機関は契約の相手方と平等に位置づけられるわけではなく、公権力を持つ行政主体として、一方的行為を行使できると解釈される。

混合契約説⁴²は、契約を「公法・私法混合契約」と捉える。この契約には、私法上の内容（例えば、土地の譲渡、費用支払など）に加え、公法上の内容（例えば、行政許認可、行政による承諾、行政監督など）も含まれている。そのため、この契約を一方的に私法または公法に無理に分類することは、実態を正しく反映していないと言える。余凌雲教授は「我が国の現状を見ると、混合契約は公法と私法の内容が関連し、共通の目的を持つ契約である。公法と私法の内容が密接でなく、たとえ互いに独立しているように見えても、切り離さずに統一してその性質を判断すべきである。また、混合契約が民事上の紛争、行政上の紛争、あるいは民事・行政上の紛争が生じた場合でも、円滑かつ包括的な解決という観点から、分割せずに一つの事件として扱うのが適切である」⁴³と述べ、混合契約説の必要性を説明している。

思うに、混合契約説は、民事契約説と行政契約説が抱えていた問題点を踏まえ、両者を統合しようとするものである。民事契約説は環境の公共性と行政権力の客観的な存在を見過ごしており、一方、行政契約説は公権力を重視し、契約の自由を損なう恐れがあると指摘されている⁴⁴。混合契約説については、混合契約そのものが法定の契約類型ではなく、関連法令も整備されていないため、法的根拠に欠けるという懸念が示されている^{45・46}。ただ、これは混合契約説の問題ではなく、“環境に関する契約・協定”における法的関係が、私法上の契約という形をとりながら、公法上の責務が加わった複合的な性格を持っていることに起因するものである。余教授の見解が示すように、混合契約が実際に存在しているという事実を否定することはできず、むしろそれらを包摂できる包括的な司法の仕組みを構築すべきである⁴⁷。そのために、「行政訴訟に付随する民事訴訟」⁴⁸といった制度を充実させることで、一つの訴訟において、裁判官が紛争の性格に応じて公法または私法規則を分けて適用できるようにする⁴⁹などの方法が考えられるだろう。

3.4：公法上と私法上の責任ないし義務の交錯

“環境に関する契約・協定”では、法律関係の混合性と、関与する主体の立場の二重性のため、公的主体（行政機関）と私的主体（汚染排出者、環境営利法人、市民、関係ある第三者など）の公法上と私法上の責任ないし義務が交錯した状態になる。

まず、行政機関は、立場の二重性のため、その公法上と私法上の責任ないし義務は交錯している。胡

⁴¹ 以下の見解につき、柯堅=吳隼雅「環境公私协作:契約行政理路与司法救济进阶」(「環境公私協働における契約行政の法理と司法救济の展開」) 重庆大学学报(社会科学版) 2017 年第 23 卷第 2 期 113~121 頁 (116 頁以下参照)。

⁴² 以下の見解につき、余凌雲「论公私法混合契约」(「公私法混合契約に関する考察」) 清华法学 2025 年第 19 卷第 4 期 5~24 頁以下参照。

⁴³ 余・前掲(注 42)、15 頁。なお、混合契約説は、余凌雲教授がその理論的基礎を築き、提唱したものである。

⁴⁴ 魏・前掲(注 4)、292 頁以下参照。

⁴⁵ 魏・前掲(注 4)、292~293 頁以下参照。

⁴⁶ 余・前掲(注 42)、11 頁以下参照。

⁴⁷ 余凌雲「论行政协议的司法审查」(「行政協定の司法審査に関する考察」) 中国法学 2020 年第 5 期 64~83 頁 (83 頁以下参照)。

⁴⁸ 余・前掲(注 47)、81 頁。なお、現行の行政訴訟法 61 条および「最高人民法院の行政訴訟法の適用に関する解釈」(最高人民法院关于适用《中华人民共和国民事诉讼法》的解释) 137 条~144 条は、行政訴訟で民事紛争の審査と解決を認める。

⁴⁹ 余・前掲(注 47)、83 頁以下参照。

炜氏は「政府が従来の行政業務の一部を外部の民間機関などに委託・委任したとしても、これを公共の任務が民営化したと捉えるべきではない。環境保全を含む全ての公的任務は、たとえ契約を通じて外部に委ねられたとしても、最終的には行政機関が責任を負い、国がそれを保障するという形で完結する」⁵⁰と解説している。つまり、“環境に関する契約・協定”は、行政機関が環境保全を果たすための道具であり、責務そのものではなく、本来、行政機関が負うべき環境保全の責務は、各種の環境に関する契約によって民間の義務へと変わったとしても、それは行政機関の裁量権と責任の形が変わっただけであり、責務そのものが消えたわけではないのである^{51・52}。ゆえに、行政機関が公権力を持つ主体として、最終的に責任を負い続けることを意味する。一方、“環境に関する契約・協定”の下で、行政機関は民間と平等な契約の当事者であり、意思の自由に基づく協議などの権利・義務を有し、権利の行使も私法原則に従わなければならない⁵³。環境行政の目標を達成するため、行政機関は契約履行に対する一方的な指導、一方的な契約変更、一方的な契約解除といった「行政優益権」を同時に有している⁵⁴。このような「監督者」と「契約当事者」、「公法上の主体」と「私法上の主体」という立場が重なり合うことで、公法上の責務と私法上の責任ないし義務が密接に交錯する状況を生み出している。

次に、私的主体の公法上と私法上の責任ないし義務にも変化と交錯が見られる。指導意見によれば、私的主体である汚染排出者（例えば、民間企業）の責任は、環境ガバナンスの「主体としての責任」（主体责任）⁵⁵とされている。これには公法上の責務と私法上の責任との双方が含まれるものと解されているが⁵⁶、このうちの公法上の責務（例えば、排出企業の汚染対策義務）を果たす方法として、私法上の契約（例えば、排出企業と「環境サービス企業」（环境服务企业）との間で締結される「環境サービス契約」（环境服务合同））が用いられることがある⁵⁷。ここでは、私法的な手法で、公法上の責務の一端が果たされるといった交錯がみられる。また、（環境サービス）契約を締結した環境サービス企業は、契約に基づく私法上の履行責任を負うが、かかる企業の履行行為が環境に影響を与える場合、当該企業が汚染排出者として公法上の責務を負う可能性が生じてくる⁵⁸。すなわち、私法上の責任の履行は、公法の遵守と密接に関連している。

⁵⁰ 胡・前掲（注39）、177頁

⁵¹ 任卓冉「环境污染第三方治理:权利构造与制度完善」（「環境汚染の第三者によるガバナンスにおける権利義務の構成と制度整備」）理論学刊 2024年第4期 141～150頁（145頁以下参照）。

⁵² 劉長興「汚染第三方治理的法律责任基础与合理界分」（「環境汚染の第三者によるガバナンスにおける法的責任の基礎と責任分担の適正化」）法学 2018年第6期 182～192頁（184頁以下参照）。

⁵³ 魏・前掲（注4）、298頁以下参照。

⁵⁴ 柯＝吳・前掲（注41）、116頁、118頁以下参照。

⁵⁵ 「主体としての責任」（主体责任）という表現は、2020年3月の國務院弁公庁が公布した指導意見によるものである。当該指導意見の「三、環境ガバナンスにおける企業責任の整備」（三、健全环境治理企业责任体系）所掲のとおり、企業は環境ガバナンスの主体の一つと位置づけられ、汚染排出許可、グリーン生産、汚染対策能力の向上、情報公開等の具体的責任が体系的に定められている。

また、2020年6月の生態環境部による同指導意見の解釈「現代環境ガバナンス体系の構築により美しい中国の建設に強力な制度保障を提供する」（「构建现代环境治理体系为建设美丽中国提供有力制度保障」）は、当該指導意見の趣旨として「政府主導、企業主体、NGOと市民共同参加」（构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与）の構造と「企業の主体としての作用」（企业主体作用）の強化を明確にしている。

なお、指導意見の「六、環境ガバナンス市場の整備」（六、健全环境治理市场体系）は、（二十一）で汚染者支払原則を明言しており、すなわち、履行委託の余地を認めつつも、責任の主体（企業）の地位は維持される制度設計となっている。

⁵⁶ 任・前掲（注38）、115頁以下参照。

⁵⁷ 旧環境保護部（現：生態環境部）による実施意見（2017年8月）の五（十）によれば、排出事業者が、環境汚染問題の診断、汚染対策計画の策定、汚染物質排出の監視、環境汚染対策施設の建設、運営及び保守などを内容とする環境サービス契約を、こうした業務を行う環境サービス企業との間で締結することが推奨されている。こうした契約に関しては、国家發展改革委員会や旧環境保護部などの共同により「環境汚染の第三者によるガバナンスに関する契約」（环境汚染第三方治理合同）のひな型が公表されている。

さらに、國務院弁公庁による推進意見（2015年1月）の三（十一）では、汚染物質が排出基準を超過したことにより国や地方の環境保護部門から生産制限・操業停止を命じられながら自主的な汚染対策を実施しない企業に対して、指定された期間内に環境サービス企業に汚染対策を委託するよう、これらの環境保護部門が督促することとされている。

⁵⁸ 劉・前掲（注52）、191頁。

4. 比較法の視点——日本法との比較法研究の予備的考察

中国が“環境に関する契約・協定”を整備する際、日本法の制度、とりわけ「公害防止協定」または各種の自然環境・生活環境保全に資する協定は、重要な比較法の研究対象として注目されている。法的構造と法理の側面から、日中両国における“環境に関する契約・協定”の要素である「行政による関与」と「合意」がどのように位置づけられ、相互に作用しているかを予備的に比較考察することは、“環境に関する契約・協定”を使ったガバナンスにおける両国の特色と差異を理解するための理論的根拠を提供してくれるであろう。

4.1：行政による関与のあり方：事後の補充と履行過程の貫通

日本法では、法律において環境契約・環境協定を制度化する例が見られる。こうした法律の中には、あわせて、これらの環境契約・環境協定に対する行政による関与を規定するものがある。例えば、都市緑地法は、緑地保全または緑化を目的として土地所有者等の間で締結された緑地協定（45条1項）について、市町村長が「認可」といった仕組み（45条4項）を定めている。ここでの「認可」は、既に締結された協定に対して、後から、追加的な法的効果（「協定の当事者でないものまでをも拘束する特別の効力」⁵⁹、いわゆる第三者効）をもたらすのである。同様の仕組みは、景観法の景観協定（81条以下）、自然公園法の風景地保護協定（43条以下）にも見られる。

環境契約・環境協定に対する行政による関与は、地方公共団体が定める条例においても見出すことができる。一例だけを挙げれば、「ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例」は、市町の景観形成に資することを目的として住民などの間で締結された協定につき、知事が、市町長からの推薦を受けた後、「認定」を行うことにより、それが「近隣景観形成協定」となると定めている（28条、30条）。そして、近隣景観形成協定の締結当事者は、自治体から技術的助言、補助金を受けることができることとされている⁶⁰。ここでは、知事の「認定」が、協定の締結当事者が自治体から援助や補助金などを受けるための前提条件とされている⁶¹。

これらの例において、行政による関与は、制度化された環境契約・環境協定の一環として、ある当事者間の合意を、後で、法律上・条例上の環境契約・環境協定たらしめる役割を果たしている（都市緑地法も、緑地協定は市町村長の「認可を受けなければならない」とする。45条4項）。その効果は、法律や条例によって異なり、これらに効力を追加したり、あるいは行政機関からの財政的・技術的援助を受けるための前提となったりしている。

一方、中国では中華人民共和国憲法26条が国の環境保全責任を定めている。この憲法上の責任を全うするため、行政機関には、“環境に関する契約・協定”においても、これらの目的の達成を確保するための特別な地位が与えられている。すなわち、行政機関は、「行政契約を監督するために、契約におけ

⁵⁹ 飯島・前掲（注33）、65頁。

⁶⁰ 技術的助言は同条例30条に基づく。また補助金については、滋賀県守山市近隣景観形成協定地区修景対策費補助金交付要綱の1条は、「……ふるさと滋賀の風景を守り育てる条例に基づき締結された近隣景観形成協定……に要する経費に対し、予算の範囲内において守山市近隣景観形成協定地区修景対策費補助金を交付する」に基づき交付される。なお、これに類する仕組みは、金沢市自然環境保全条例の自然環境に関する協定（20条、21条）、豊橋市まちづくり景観条例のまちづくり協定（25条）においてもみることができる。詳細につき（註6）姚論文173～174頁以下を参照。

⁶¹ こうした前提条件としての「認定」の法的効果を理解するにあたっては、最判平成17年10月25日判時1920号32頁（病院開設中止勧告事件）における藤田宙靖裁判官の補足意見が示唆的である。そこでは、従来、行政事件訴訟法3条の「行政庁の処分」は講学上の「行政行為」と同一視され、「法律→行政行為→強制執行」という比較的単純なモデルが前提とされたが、現代では、行政指導・行政計画など非権力的行為が行政活動の中心となり、これらが相互連関して新たなメカニズムを形成し、「このメカニズムの中において、各行為が、その一つ一つを見たのでは把握し切れない、新たな意味と機能を持つようになっている」と指摘されている。

る適切な主導的権利を享受し」⁶²、履行過程における一方的な指導、一方的な契約変更、一方的な契約解除といった「行政優益権」を行使し得る⁶³のである。“環境に関する契約・協定”における行政行為は、契約の履行プロセスの全過程にわたり一貫して介在するといった特徴がある。このように、中国法においては、行政機関は、“環境に関する契約・協定”において、「当事者」である一方で「協力」と「監督」という二つの役割をも併せ持つ複合的な主体であり、行政行為は契約履行の全過程において影響を及ぼし続けるのである。

4.2：合意の位置付け：「合意＋公的関与」と「法律により制約される合意」

環境契約・環境協定に関し、日本法においてかつて議論の中心に位置づけられたのは、紳士協定説と契約説の対立であった。だが、現在では、「個別の文言や条文を協定に規定される仕組みとの関係で解釈して拘束力の程度を決〔する〕」との立場が通説・判例がとされている⁶⁴。ここでは、契約自由の原則を前提とした当事者の意思の合致が当然の前提とされている⁶⁵。その上で、いくつかの法律や条例においては、環境契約・環境協定に備わる環境保全・創出機能を補充しあるいは向上させることをねらいとして、行政による関与（「認定」など）がプラスアルファの形で組み合わせられている。

これに対して、中国法では“環境に関する契約・協定”における合意は、民法上の平等性や意思の自由を前提としたものではなく、環境法律の制約に服する合意であると考えられている。“環境に関する契約・協定”の目的は環境保全という公共の利益を実現することであり、行政機関は「契約当事者」であるだけでなく、「公共の利益の代理人」としての役割も担っている⁶⁶。それゆえ、合意は環境行政手続における一つの協議プロセスとして機能しており、環境保全の責務は最終的に行政機関が負う。ただし、環境契約の法的性格は不明確であるため、行政機関は、契約締結時には「平等な協議」を強調しながらも、履行段階で行政優益権を過度に行使するおそれがあり、その結果、合意が単なる「規制」を装うことになりかねない⁶⁷。したがって、中国の環境契約における合意は、環境法律の下で協力と効率が求められる「制約される合意」であると言えるであろう。

5. おわりに

本稿は、環境法の日中比較研究の予備的作業として、“環境に関する契約・協定”というテーマに焦点を当て、中国での環境契約・環境協定の変遷、定義、根拠となる法的原則、法的性格および公私の責任ないし義務について考察した。そして、今後のさらなる日中比較法研究に向け、行政による関与と合意の位置付けという二つの視点を提示し、若干の考察を行った。

中国の“環境に関する契約・協定”は、その定義が様々であり、法的性格についても「民事契約説」「行政契約説」「混合契約説」などの学説が長らく争われてきた。この論争の背景には、「汚染者負担原則」から「公私協働」へと移行する中で、公法的要素と私法的要素が複雑に絡み合っていたという事情がある。本稿の考察から、公私交錯という現実を最も説得的に説明することができるのは「混合契約

⁶² 余・前掲（注11）、377頁。

⁶³ 柯＝吳・前掲（注41）、116頁、118頁以下参照。

⁶⁴ 北村喜宣『環境法（第6版）』（弘文堂、2023年）166頁。福津市最終処分場事件最高裁判決（最判平成21年7月10日判時2058号53頁）では、福岡県と有限会社名島産業建設との間で締結された公害防止協定に法的拘束力が認められた。福士明「判批」斎藤誠＝山本隆司編『行政判例百選I（第8版）』（2022年）182～183頁（183頁以下参照）。

⁶⁵ 北村喜宣『自治体環境行政法（第10版）』（第一法規、2024年）62頁以下参照。

⁶⁶ 柯＝吳・前掲（注41）、116頁以下参照。

⁶⁷ 佟・前掲（注2）、17頁以下参照。

説」であると考えられる。この交錯とは、具体的には、行政機関が当事者として、契約に「協力」しながら、行政優益権に基づき「監督」し、かつ「最終の責任」を有するということである。そして私的主体は、契約を通じて、公法上の義務を果たし、行政からの直接的な監督も受けている。

この複雑な現象をより深く理解するため、本稿では日本法との比較という視点を導入した。その結果、日中両国が合意を扱うアプローチに違いがあることが明らかになった。日本法は、行政による関与を通じて、契約の機能の補充または向上をもたらすといった立法例が見られる。これに対し、中国法では、行政による関与がより直接的に契約に組み込まれる傾向があり、法的性格がまだ定まっていない混合体を作り出している。

この予備的比較法検討は、行政による関与と合意の位置づけの違いが、日中の環境契約・環境協定の差異を理解するための鍵であることを示している。これにより、今後の日中比較法研究において、制度の表層的な類似・相違の分析に留まらず、その背後にある各国の「環境ガバナンスの思想と経路」の多様性を理解する視点を提供した点に学術的貢献があるであろう。

<参考文献>

赤渕芳宏＝小島恵「災害・事故による化学物質の異常放出の法的管理——予備的検討・補論（2・完）」明治学院大学法学研究 119 号（2025 年）65～101 頁。

飯島淳子「環境と契約—行政法学の視点から」吉田克己＝マチルド・ブトネ『環境と契約：日仏の視線の交錯』（成文堂、2014 年）56～76 頁。

北村喜宣『環境法（第 6 版）』（弘文堂、2023 年）。

北村喜宣『自治体環境行政法（第 10 版）』（第一法規、2024 年）。

桑原勇進「中国環境法における原因者責任原則序論」東海法科大学院論集 1 号（2006 年）43～54 頁。

福士明「判批」斎藤誠＝山本隆司編『行政判例百選 I（第 8 版）』（2022 年）182～183 頁。

姚俊傑「環境協定に対する行政の「認定」に関する一考察—法的性格及び機能に着目して」環境法政策学会誌第 28 号（2025 年）167～177 頁。

陳泉生「论环境行政合同」（「環境行政契約に関する論説」）福建论坛：社会经济版 1997 年第 6 期 51～53 頁。

冯振强『我国环境污染第三方治理的环境法冲突及其解决机制研究』（『中国における環境汚染の第三者によるガバナンスの環境法上の紛争とその解決メカニズムに関する研究』（武汉大学出版社、2019 年）。

胡炜「环境污染第三方治理：公私关系再审视及制度完善」（「環境汚染の第三者によるガバナンスをめぐる公私協働の再検討と制度設計の最適化」）江海学刊 2021 年第 5 期 174 頁～180 頁。

焦琰＝張伟斌＝王社坤「第三方环境服务法律规制的法典化」（「第三者による環境サービスの法的規制とその法典化に向けた考察」）中国人口・资源与环境 2024 年第 34 卷第 12 期 36～45 頁。

柯坚＝吴隼雅「环境公私协作：契约行政理路与司法救济进路」（「環境公私協働における契約行政の法理と司法救済の展開」）重庆大学学报（社会科学版）2017 年第 23 卷第 2 期 113～121 頁。

柯坚「论污染者负担原则的嬗变」（「汚染者負担原則の変遷に関する論説」）法学评论 2010 年第 6 期 82～89 頁。

李翠英「中国环境污染第三方治理：演进、问题与变革」（「中国の環境汚染の第三者によるガバナンス——その展開過程と現状の課題、今後の展望」）现代管理科学 2018 年第 12 期 72～74 頁。

劉長興「污染第三方治理的法律责任基础与合理界分」（「環境汚染の第三者によるガバナンスにおける法的責任の基礎と責任分担の適正化」）法学 2018 年第 6 期 182～192 頁。

陸維福「论环境管理中行政合同的适用」（「環境管理における行政契約の適用」）明德公法網（2008 年 4 月 4 日）（<http://calaw.ruc.edu.cn/fzpl/fxyj/9614568c306c4efcb10ee04480b4754.htm>、2025 年 9 月 15 日最終閲覧）。

馬育紅=劉歡歡『水合同制度研究 水资源合理配置的私法路径探索』（『水契約制度に関する研究：水資源の最適配分を実現する私法上の手法とその可能性』（中国政法大学出版社、2017年）。

任卓冉「环境污染第三方治理:权利构造与制度完善」（『環境汚染の第三者によるガバナンスにおける権利義務の構成と制度整備』）理论学刊 2024 年第 4 期 141～150 頁。

任卓冉「契约中心：环境污染第三方治理机制研究」（『環境汚染の第三者によるガバナンスにおける契約中心主義：その法的メカニズムの検討』）南京师大学报（社会科学版）2021 第 5 期 111～120 頁。

任卓冉「企业环境污染第三方治理法律责任界分的困境与变革」（『企業の環境汚染の第三者によるガバナンスにおける法的責任の帰属：現状の限界と責任分担の再構築』）南通大学学报社会科学版第 37 卷第 4 期（2021 年）108 頁～116 頁。

佟鹭「我国环境行政合同制度构建研究」（『我が国の環境行政契約制度の構築に関する研究』）电子科技大学 2020 年硕士学位论文 1～49 頁。

王琪=韩坤「环境污染第三方治理中政企关系的协调」（『環境汚染の第三者によるガバナンスにおける行政と企業のパートナーシップの調整』）中州学刊 2015 年第 6 期 72～77 頁。

王旭軍「论 PPP 环境协议诉讼的司法审查」（『PPP 型環境協定をめぐる訴訟における司法審査の在り方』）最高人民法院行政审判庭编『行政执法与行政审判总第 77 集』（『行政執行と行政裁判 総第 77 集』）（中国法制出版社、2020 年）24～38 頁。

魏雨「环境保护公私协作契约的法律性质研究」（『環境保護公私協働契約の法的性質に関する研究』）环境资源法论丛 2021 年第 13 卷 279～308 頁。

解振華「适应形势、转变观念、开创工业污染防治新局面（节选）」（『情勢への適応と意識の変革による、工業汚染防止の新展開』（抄録））环境保护 1994 年第 1 期 10～15 頁。

陽相翼「污染者负担原则面临的挑战及其破解」（『汚染者負担原則の限界とその課題解消』）行政与法 2012 年第 12 期 139～143 頁。

余凌雲「论公私法混合契约」（『公私法混合契約に関する考察』）清华法学 2025 年第 19 卷第 4 期 5～24 頁。

余凌雲「论行政协议的司法审查」（『行政協定の司法審査に関する考察』）中国法学 2020 年第 5 期 64～83 頁。

余凌雲『行政法讲义（第四版）』（『行政法講義（第四版）』）（清华大学出版社、2024 年）。

張峰「协商规制视域下环境行政合同制度研究」（『合意型規制の視点における環境行政契約制度の研究』）环境保护 2020 年第 9 期 55～57 頁。

張宇庆「环境服务行政合同的法律保障机制初探」（『環境サービス行政契約の法的保障メカニズムに関する初歩的検討』）生态经济 2013 年第 2 期 85～88 頁。

中国国务院办公厅「国务院办公厅关于推行环境污染第三方治理的意见」（『環境汚染の第三者によるガバナンスの推進に関する意見』）（2015 年 1 月 4 日）（https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-01/14/content_9392.htm、2025 年 9 月 15 日最終閲覧）。

中国国务院办公厅「关于构建现代环境治理体系的指导意见」（『現代環境ガバナンスシステム構築に関する指導意見』）（2020 年 3 月 3 日）（https://www.gov.cn/zhengce/2020-03/03/content_5486380.htm、2025 年 9 月 15 日最終閲覧）。

中国生態環境部「环境保护部关于推进环境污染第三方治理的实施意见」（『環境汚染の第三者によるガバナンスの推進に関する実施意見』）（2017 年 8 月 4 日）（https://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/bh/201708/t20170816_419759.htm、2025 年 9 月 15 日最終閲覧）。