

名古屋大学大学院法学研究科

博士学位請求論文

論文題目

モンゴルにおける環境訴訟の展開可能性と課題
——モンゴル法・オース条約・日本法の比較研究——

指導教員：深澤 龍一郎

副指導教員：稲葉 一将

副指導教員：赤渕 芳宏

氏名：スフバートル・スフチョローン

SUKHBAATAR SUKHCHULUUN

国際法政コース

学生番号 431704066

2023 年

目次

| | |
|---|----|
| 序論..... | 5 |
| (一) 研究の目的..... | 5 |
| (二) 研究の対象素材..... | 5 |
| (三) 研究の背景..... | 6 |
| (四) 問題の所在..... | 9 |
| (五) 研究方法..... | 11 |
| (六) 先行研究..... | 14 |
| (七) 用語の説明..... | 14 |
| 第1部 モンゴル法の考察..... | 17 |
| 序論..... | 17 |
| 第1章 社会主義体制時のモンゴル法と自然環境保護..... | 18 |
| 第1節 社会主義体制時のモンゴル法と自然環境資源の国有化..... | 19 |
| 第1項 1924年・1940年・1960年憲法における自然環境資源の国有化..... | 19 |
| 第2項 民法典における自然環境資源の国有化..... | 21 |
| 第3項 行政法及び刑法に基づく制裁措置と自然環境保全..... | 21 |
| 第2節 監督・統制制度を通じた自然環境の保全..... | 23 |
| 第1項 行政活動に関する統制制度とその類型..... | 23 |
| (一) 行政活動に関する統制制度の意義..... | 23 |
| (二) 行政活動に関する統制制度の類型..... | 24 |
| (三) 司法統制の概要と限界..... | 24 |
| (四) 検察官の一般監督制度..... | 26 |
| 第2項 市民からの訴願等の提起..... | 27 |
| 小括..... | 28 |
| 第2章 資本主義体制に移行してからのモンゴル法と自然環境保護..... | 28 |
| 第1節 社会主義体制時と資本主義体制に移行してからのモンゴル法の類似点..... | 29 |
| 第1項 現行法における自然環境資源の国有化..... | 29 |
| 第2項 刑法及び行政法に基づく制裁措置..... | 30 |
| (一) 刑法に基づく制裁措置..... | 30 |
| (二) 行政法に基づく制裁措置..... | 32 |
| 第3項 市民からの訴願等の提起..... | 40 |
| 第2節 社会主義体制時と資本主義体制に移行してから現在までのモンゴル法の相違点..... | 42 |
| 第1項 検察官の一般監督制度の廃止..... | 42 |
| 第2項 行政活動に関する司法審査の拡大と権利救済の目的..... | 43 |

| | | |
|-----|---|----|
| (一) | 1990年制定の「モンゴル人民共和国の人民の権利を侵害した国家行政機関、公務員の違法活動について裁判所に審査請求をする手続に関する法律」の意義 | 43 |
| (二) | 1994年民事事件訴訟法における行政事件の対象 | 45 |
| (三) | 行政裁判所の設立と権利救済の目的 | 46 |
| 第3項 | 1992年現行憲法上の環境権規定 | 46 |
| 小括 | | 48 |
| 第3章 | モンゴルにおける環境訴訟の展開可能性と課題 | 48 |
| 第1節 | 私益侵害に関する環境訴訟とその課題 | 48 |
| 第1項 | 私益侵害に関する主観訴訟の根拠 | 49 |
| 第2項 | 私益侵害に関する主観訴訟が提起されない理由 | 50 |
| 第2節 | 公共利益に関する環境公益民事訴訟とその課題 | 51 |
| 第1項 | 郡と区の長による環境公益民事訴訟とその限界 | 51 |
| (一) | モンゴルの地方組織について | 51 |
| (二) | 郡と区の長による環境公益民事訴訟制度 | 51 |
| (三) | 郡と区の長が訴権者となる具体的な事案 | 52 |
| (四) | 郡と区の長による環境公益民事訴訟の限界 | 53 |
| 第2項 | 市民と環境NGOによる環境公益民事訴訟とその課題 | 53 |
| (一) | 市民と環境NGOによる環境公益民事訴訟制度の導入 | 54 |
| (二) | 市民が訴権者となる具体的事案 | 54 |
| (三) | 環境NGOが訴権者となる具体的事案 | 55 |
| (四) | 市民と環境NGOによる環境公益民事訴訟と訴訟費用に関する課題 | 56 |
| 第3節 | 個人による環境行政訴訟と環境NGOの活動実態の事情 | 57 |
| 第1項 | 個人による主観訴訟と具体的事案 | 57 |
| (一) | 個人が訴権者となる具体的な事案① | 58 |
| (二) | 個人が訴権者となる具体的な事案② | 62 |
| 第2項 | 環境NGOの活動実態の事情と課題 | 63 |
| 第3項 | 環境NGOによる環境公益行政訴訟と周辺住民の第三者としての訴訟参加 | 65 |
| 第4節 | 環境に関する情報へのアクセスと環境訴訟との関係 | 67 |
| 第1項 | 遊牧民及び環境NGOの環境情報へのアクセスと証拠提出の関係 | 67 |
| 第2項 | 環境情報へのアクセス保障と法制度 | 68 |
| (一) | 自然環境保全法における情報公開 | 69 |
| (二) | 2021年現行情報公開法における情報公開と開示 | 72 |
| 第3項 | 情報開示請求と司法へのアクセス | 75 |
| (一) | 情報開示請求訴訟の実態 | 76 |
| (二) | 遊牧民からの情報開示請求訴訟の位置づけ | 78 |
| 第5節 | 環境に関する意思決定への参加と環境訴訟との関係 | 79 |

| | | |
|-----|--|-----|
| 第1項 | 特定活動の許認可への参加..... | 79 |
| (一) | 行政一般法における一般市民としての遊牧民の参加..... | 80 |
| (二) | 個別法における一般市民としての遊牧民の参加..... | 81 |
| (三) | 一般市民として遊牧民の参加と司法へのアクセス保障..... | 82 |
| 第2項 | 国の計画、実施計画及び政策への参加..... | 85 |
| (一) | 発展政策、計画、その統制に関する法律における参加..... | 85 |
| (二) | 環境影響評価法における戦略的環境影響評価と参加..... | 86 |
| 第3項 | 行政規則、及び法的拘束力のある規範的文書への参加..... | 86 |
| (一) | 行政一般法における行政規則案に関する意見聴取と参加..... | 87 |
| (二) | 公聴会に関する法律と参加..... | 87 |
| 小括 | | 88 |
| 第2部 | モンゴル法・オーフス条約・日本法の比較考察..... | 89 |
| 序論 | | 89 |
| 第1章 | オーフス条約の考察..... | 89 |
| 第1節 | オーフス条約とモンゴルの状況..... | 90 |
| 第1項 | オーフス条約の発効と現在..... | 90 |
| 第2項 | オーフス条約への加盟に関するモンゴルの状況..... | 91 |
| 第2節 | オーフス条約における権利としての参加の保障..... | 92 |
| 第1項 | 民主的意思決定への正統性を高めるための参加の意味..... | 92 |
| 第2項 | 権利保障としての参加の意味..... | 93 |
| 第3項 | オーフス条約における環境権の位置づけ..... | 94 |
| 第3節 | オーフス条約における手続的権利の保障..... | 95 |
| 第1項 | オーフス条約と情報へのアクセス権の保障..... | 95 |
| 第2項 | オーフス条約と意思決定への参加権の保障..... | 97 |
| (一) | 特定活動の許認可の決定過程への参加..... | 97 |
| (二) | 計画、実施計画、政策の決定過程への参加..... | 99 |
| (三) | 行政規則、法的拘束がある規範的文書の決定過程への参加..... | 99 |
| 第3項 | 司法へのアクセス権の保障..... | 100 |
| (一) | 環境情報の開示請求に関する事項と司法へのアクセス保障..... | 100 |
| (二) | 特定活動の許認可等の決定活動への参加に関する事項と司法へのアクセス保障..... | 100 |
| (三) | 環境法令に違反する私人及び公的機関の作為・不作為と司法へのアクセス保障..... | 103 |
| (四) | 司法へのアクセス権を保障する支援メカニズム等について..... | 104 |
| 第4項 | モンゴル法の課題とオーフス条約からの示唆..... | 104 |
| (一) | 情報へのアクセス権に関するモンゴル法の課題と示唆..... | 105 |
| (二) | 意思決定への参加権に関するモンゴル法の課題と示唆..... | 106 |
| (三) | 司法へのアクセス権に関するモンゴル法の課題と示唆..... | 108 |

| | | |
|-----------|----------------------------------|-----|
| 第2章 | 日本法の考察..... | 109 |
| 第1節 | 環境共同利益の存在とその議論..... | 109 |
| 第1項 | 環境公益の類型化..... | 109 |
| 第2項 | 環境共同利益の存在..... | 109 |
| 第2節 | 環境共同利益の保全と訴訟制度..... | 111 |
| 第1項 | 私法上の環境権論..... | 111 |
| (一) | 私法上の環境権が提唱された背景理由..... | 112 |
| (二) | 私法上の環境権の意味内容..... | 113 |
| (三) | 私法上の環境権と人格権等の関連性..... | 114 |
| 第2項 | 公法上の環境権論..... | 116 |
| 第3項 | 自然享有権・自然の権利訴訟論..... | 117 |
| (一) | 自然享有権・自然の権利論..... | 117 |
| (二) | 自然の権利訴訟と具体的事案..... | 117 |
| 第4項 | 環境共同利益と具体的事案..... | 118 |
| (一) | 景観と国立マンション事件..... | 118 |
| (二) | 景観と鞆の浦世界遺産事件..... | 120 |
| 第5項 | モンゴル法の課題と日本法からの示唆..... | 122 |
| (一) | モンゴル法における環境共同利益存在自体の認識と必要性..... | 123 |
| (二) | モンゴル法における環境権規定の対象事項の拡大..... | 124 |
| (三) | モンゴル法における環境共同利益に関わる想定例と訴訟制度..... | 126 |
| 第3節 | 環境公益訴訟制度の導入に関する議論..... | 126 |
| 第1項 | 環境公益訴訟制度の必要性..... | 127 |
| 第2項 | 環境公益訴訟の制度設計と弁護士報酬..... | 128 |
| 第3項 | 行政事件訴訟法における第三者の訴訟参加..... | 129 |
| (一) | 第三者の訴訟参加制度の概要..... | 130 |
| (二) | 第三者の訴訟参加の地位..... | 130 |
| 第4項 | モンゴル法の課題と日本法からの示唆..... | 132 |
| (一) | モンゴルにおける環境公益民事訴訟制度と弁護士費用の支援..... | 132 |
| (二) | 環境NGOの環境公益行政訴訟と原告遊牧民の訴訟参加..... | 133 |
| 結論..... | | 134 |
| 参考文献..... | | 136 |

序論

(一) 研究の目的

現在、モンゴルでは、鉱山開発や都市化等のさまざまな原因により環境が汚染され、それに伴い生じた紛争の解決に向けて環境訴訟が注目されている。筆者は、修士学位論文でモンゴルの環境訴訟について、日本との比較法的検討を、とりわけ、公害の防止のための民事差止訴訟を中心に行った。そこで、本論文は、環境民事訴訟の検討を更に発展させると共に、新たに環境行政訴訟に検討を加える。本稿の目的は、モンゴルの環境訴訟の課題を明らかにし、日本法、オース条約との比較検討を通じて、その解決に向けた提案を行い、モンゴルの環境訴訟の展開可能性を明らかにすることである。

(二) 研究の対象素材

本研究では、次の二つの環境問題を対象素材として取り上げる。一つ目は、鉱山開発を要因とする自然環境の破壊に関わる環境問題である。二つ目は、1994年11月15日に制定された「特別保護地区に関する法律」(Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн тухай хууль) (以下「特別保護地区法」という)により、特別保護地区として指定された区域以外の領域において発生する環境問題である。以下では、その概要を述べる。

第1に、ソビエト連邦の影響下に置かれていた社会主義体制の国であったモンゴルは、ソビエト連邦崩壊の後、社会主義計画経済から市場経済に移行し、1992年1月13日にモンゴル国憲法(Монгол Улсын Үндсэн хууль) (以下「1992年現行憲法」という)を制定した。そして、悪化していた経済状況を克服するため、政府は、1992年頃から、自然資源の利用と開発を中心として「ゴールド・プロジェクト」(Алт хөтөлбөр)を推進した²。その後、モンゴルでは、鉱物資源に関して積極的に鉱山開発が進められ、同時に、牧草地の荒廃や河川の汚染等、自然環境や人々の生活環境に悪影響を及ぼす結果になった³。ただし、社会主義体制の国のままであれば、このような自然環境破壊等の環境問題が生じなかったという意味ではなく⁴、いずれにしても、国の経済発展と回復のために鉱山開発等は実施されたであろうから、

¹ Д.Баярсайхан, Эрх зүйн сэтгэлгээний орчин цагийн асуудал, Уб.,2012 он, тал 12 [D. バヤルサイハン『現代的法意識の問題』(ウランバートル市、2012年) 12頁] を参照。

² モンゴル政府は、1991年に第304号政令によって、上記の「ゴールド・プロジェクト」を実施し始めた。そして、現在は、2017年1月18日に制定された「ゴールド・プロジェクト第2」第20号政令により、同プロジェクトを実施中である。この詳細については、Монгол Улсын Засгийн газрын тогтоол, 2017.01.18-ны өдөр, дугаар 20, “Алт-2” үндэсний хөтөлбөр батлах тухай [モンゴル国政府 2017年1月18日「ゴールド・プロジェクト第2の策定について」第20号政令、モンゴル法令データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail/12431> (最終アクセス日 2023年6月21日)] を参照。また、S. チョローン(島村一平訳)「鉱物を捜し求めて——地質学をめぐるモンゴル・ソ連共同調査の歴史と資料——」棚瀬慈郎=島村一平編『草原と鉱石——モンゴル・チベットにおける資源開発と環境問題——』(明石書店、2015年) 37頁を参照。

³ 例えば、前記2017年制定の「ゴールド・プロジェクト第2」第20号政令(注②)の附随書は、従来までの「ゴールド・プロジェクト」がモンゴル国の経済発展に重要な役割を果たしてきたが、その反面、環境の汚染、原状回復の不備等の多様な問題があったことに注意しながら、今後は「ゴールド・プロジェクト第2」を実施することを強調している。また、養輪靖博「モンゴルの環境法の動向」新美育文=松村弓彦=大塚直編『環境法大系』(商事法務、2012年) 1123-1125頁を参照。

⁴ この点について、平野克明は、公害・環境問題は、資本主義国だけではなく社会主義国においても発生するものであり、かつ、それが人類共通の課題である、と述べる(平野克明「資本主義国と社会主義国の公害・環境問題——国際民主法律家協会第十回大会の検討を中心として——」社会主義法研究会編『社会主義国における自然保護と資源利用(社会主義法研究年報3号)』(法律文化社、1975年) 116-117頁)。また、斉藤寿は、「人間の生活環境破壊現象」は、先進資本主義

この種の問題は発生したともいえよう⁵。本論文は、近年の環境訴訟において重要なテーマとなっている鉱山開発に伴う環境問題を主たる素材として取り上げる。

第2に、前記の特別保護地区法によれば、特別保護地区には、「特別保護規制地区」(дархан цаазат газар⁶)、「自然公園地区」(байгалийн цогцолборг газар⁷)、「自然資源地区」(байгалийн нөөц газар⁸)、「記念地区」(дурсгалт газар⁹)という四種類の地区がある。2017年時点では、モンゴルの特別保護地区の面積は国土の約17.85%に及んでいる¹⁰。これらの特別保護地区に相当する自然環境の要素には、概ね、公共利益の性質がもっとも強いといえるような、優れた自然風景地とされる山河や森林等が含まれる。そして、国家機関・行政機関による環境管理や監督が定期的に行われている。更に、特別保護地区において、鉱物資源の試掘及び採掘が禁止されており(特別保護地区法12条1項1号、18条2項1号、21条2項、24条2項)、鉱山開発を要因とする自然環境の破壊等の環境問題は生じ得ないと考えられる。そのため、本論文は、国の特別保護地区に指定されておらず、かつ、市民には占有権・所有権やその他の物権が認められていない土地において引き起こされた自然環境の破壊等に関する環境問題を検討の対象とする。

(三) 研究の背景

現在のモンゴルの環境訴訟制度は、環境分野において環境利益を、「私益」(хувийн ашиг сонирхол)と「公共利益」(нийтийн ашиг сонирхол)の二つに分けることを基礎としている。この区分に応じて、環境訴訟制度としては、(1)原告個人による主観訴訟と(2)環境NGO(この意味は後述する)等による公益訴訟が設けられている。そして、(2)公益訴訟の類型として、民事訴訟と行政訴訟の両方が制度化されている。

1995年3月30日に制定された「自然環境保護に関する法律」(Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль)(以下「自然環境保全法」という)は、2010年7月8日に重要な一部改正を経ており、同改正により、市民及び環境NGOは、自然環境に損害を引き起こす加害行為を行なった「有責者」を相手取り、自然環

国か、又は社会主義国かは関係なく発生している、と述べる(齊藤寿『社会主義憲法構造の研究——社会主義憲法の構造と特質を中心として——』(日本評論社、1986年)305頁)。

⁵ 例えば、平野克明は、発展途上国においては、工業化の発展と健全な生活の確保という二つの課題があり、どちらを優先させるべきか等の困難がある、と述べる(平野・前掲注(4)128頁)。それは、おそらく、発展途上国では、経済発展と環境保護という二つの課題をどのように調整するかという困難が発生することを意味するものであろう。

⁶ 「特別保護規制地区」とは、自然地帯、当該地帯の特徴と形態を代表する自然の原風景を維持している状態、科学的に有する特別の意義を考慮して、自然環境の均衡状態を確保するために、国の特別保護の下に置かれる地域をいう(同法7条)。

⁷ 「自然公園地区」とは、自然環境の本来の景色が比較的保存されており、かつ、歴史的・文化的・科学的・社会通念上並びに生態系の教育において有意義であるため、国の特別保護の下に置かれる地域をいう(同法13条)。

⁸ 「自然資源地区」とは、自然環境のあらゆる形態及び何らかの自然環境資源を確保し、保全し、かつ、回復する目的のために、国の特別保護の下に置かれる地域をいう(同法19条)。

⁹ 「記念地区」とは、自然環境の特徴的な形態及び歴史的・文化遺跡を本来の状態に保持しており、かつ、それを将来世代に継承させるために、国の特別保護の下に置かれる地域をいう(同法22条)。

¹⁰ 2017年時点では、「特別保護規制地区」は16地区で12,402,429ha、「自然公園地区」は30地区で11,887,986ha、「自然資源地区」は32地区で3,531,132,87ha、「記念地区」は15地区で130,280,46haであり、合計すると「特別保護地区」は93地区で27,951,828,33haに至り、国土面積の17.85%に及んでいる。この情報の詳細については、Г.Нямдаваа, Б.Авид эмхт, Монгол орны байгаль орчин: хүн ба байгаль орчин, боть 5, УБ, 2017 он, тал 220 [G. ニヤムダワー=B. アヴィド編『モンゴル国の自然環境——人と自然環境——(第5巻)』(ウランバートル市、2017年)220頁]を参照。

環境損害の賠償請求を裁判所で行うことができる制度が導入されている。本論文では、これを以下「環境公益民事訴訟」という。

また、2016年2月4日に「行政事件を裁判所において審理する件に関する法律（全部改正）」（Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай, шинэчилсэн найруулга）（以下「2016年現行行政事件訴訟法」という）の制定により、法律に定める者又は同法の定める要件を満たしている非政府組織（以下、本稿のテーマに即し環境保全活動を目的とする非政府組織を「環境 NGO」という）は、公益を代表する者として「環境」（хүрээлэн байгаа орчин¹¹）に関する事項について、行政裁判所において訴訟を提起できることとなった。本論文では、以下、これを「環境公益行政訴訟」という。このように、モンゴルの環境訴訟制度の現状を一見すれば、原告個人による主観訴訟と環境 NGO 等による公益訴訟（環境公益民事訴訟・環境公益行政訴訟）のいずれも認められており、制度面で見ると、環境訴訟制度が充実していると評価することもできよう。

しかしながら、上記の環境公益訴訟制度には多数の課題があり、環境公益訴訟制度の機能は十分とはいえない状況にある。環境公益訴訟制度の課題の詳細は後述するが、例えば、当該地域の周辺住民は、後述の (a) 及び (b) の要件を満たし、かつ、環境公益訴訟の提起を希望する環境 NGO 等に関する各種情報を入手できず、当該環境問題に関して環境公益訴訟を提起できる環境 NGO の所在を知ることが困難である。また、環境保護の促進のために継続的な活動を行っている環境 NGO が十分に存在し実績を残しているとは言えないのが現状である¹²。それにもかかわらず、2016年現行行政事件訴訟法の制定により、環境問題に関して公益行政訴訟を提起しようとする環境 NGO が原告適格を有するためには、(a) 環境問題に関する当該請求の趣旨と当該公益訴訟を提起しようとする NGO の定款に定める目的が適合すること（同法 18 条 3 項 1 号）、及び、(b) 当該 NGO が直近の 3 年間以上継続的に活動していること（同項 2 号）という二つの要件を満たす必要がある。そして、この (a) と (b) の要件を満たしている環境 NGO は、次に、公益を代表して行政裁判所に訴状を提出する際に、当該請求に係る事項について「十分な関心」（маргаж байгаа асуудлын талаар хангалттай сонирхол илэрхийлсэн байх）を有することが要求される

¹¹ ここでいう「環境」（хүрээлэн байгаа орчин）というモンゴル語の用語は、「自然環境」という意味の байгаль орчин という用語ではなく、「取り巻く環境」という意味の хүрээлэн байгаа орчин という用語であり、自然環境も含めて人間を取り巻く環境を示すものである。

¹² モンゴルでは、1997年1月31日に「非政府組織に関する法律」（Төрийн бус байгууллагын тухай хууль）が制定された。現在は、同法の全部改正が不可欠となっており、その改正法案もできている。その草案のなかで、非政府組織の数が1998年に1075、2005年に3492、2010年に6915、2015年に11879、2017年に17685まで増加しているが、実際には継続的に活動している非政府組織の割合が低いことが取り上げられている。例えば、2017年時点で、非政府組織登記の合計では17685の非政府組織があり、そのうちの48.5%しか継続的活動を行っておらず、いわば半分以上の非政府組織が休眠状態であると判明している。更に、非政府組織の財政については、政府からの財政支援がほぼなく、国際機関による財政支援に依存していると指摘されている。この点の詳細について、Хууль зүй, догдод хэргийн яам, Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга төслийн үзэл баримтлал, тал 3-6 [「改正非政府組織に関する法律草案」3-6頁、法務省公式サイト <https://mojha.gov.mn/wp-content/uploads/2018/10/TBB-huulin-uzel-barimtal.pdf>（最終アクセス日2023年6月21日）]を参照。ただし、環境保護を促進することを目的とする環境 NGO の合計数を判定するための統計が不明確である。上記の事情を踏まえ、非政府組織の登記をしても、実際には、継続的に活動を行っていない休眠状態の環境 NGO の割合が高いと推測できるであろう。

(同法 52 条 5 項 5 号)¹³。ただし、モンゴルの環境公益行政訴訟において、裁判所は、原告である環境 NGO が十分な関心の要件を満たしていることを簡単に認める傾向があり、当該要件は環境公益行政訴訟の実効性に対する大きな障害となっていないといえる¹⁴。したがって、本論文では、前記の十分な関心の要件を検討の対象外とする。他方で、例えば、当該地域で発生した環境問題等の解決のために、新たに設立された環境 NGO は、上記の (b) 直近の 3 年間以上の活動実績がないことから、公益訴訟の原告適格が認められないこととなる¹⁵。環境問題が具体化する前に当該地域の周辺住民等の遊牧民等が新たに環境 NGO を作っておくことも可能ではあるが、鉱物資源の許認可に関する情報公開や市民参加等の法整備も十分にされておらず、かつ、それらについて既存の法律で付与された権利行使の機会が市民には周知されていないことから¹⁶、周辺住民たる遊牧民等が当該鉱山開発の実施を予測し、事前に環境 NGO を作って継続的な活動を行うことは困難であろう。更に、環境 NGO 等による公益訴訟の提起は、あくまでも当該環境 NGO が任意に決めるものである。

以上のようなさまざまな理由で、環境分野において、環境 NGO による公益訴訟に環境問題の解決を委ねることは不十分であるといわざるをえない。環境 NGO による公益訴訟の機能が不十分であると、環境自体が十分に保護されないからである。

そこで、環境問題において、前記の環境 NGO の公益訴訟制度の課題が解決され、環境公益訴訟制度が十分に機能を発揮できるようになるまでは、原告個人による主観訴訟の可能性を広げることが、環境 NGO による公益訴訟の不十分な点を補完する暫定的な解決手法として必要であると考えられる。例えば、

¹³ 2016 年現行行政事件訴訟法の法案に関する議事録を見れば、同法案の作成過程では、この「十分な関心」という文言について議論があった。2016 年 1 月 20 日の国会会議録によれば、同法案の作成過程において、法案 52 条 5 項 5 号の「十分な利益を示す」(хангалтай ашиг сонирхлыг илэрхийлсэн байх) という文言は「当該紛争となる事項について十分な関心を示す」(маргаж байгаа асуудлын талаар хангалтай сонирхол илэрхийлсэн байх) という文言に変更され、その文言で確定した。前者「十分な利益を示す」という文言の場合は、原告 NGO に自己の権利又は利益を主張しなければならぬと解されるおそれがあることが懸念され、それを避けるために、後者の「十分な関心を示す」という文言に変更された。したがって、前記の十分な関心という要件は、原告 NGO が自己の権利又は法的利益の侵害がなくても、十分な関心があれば、公益を代表して裁判所に訴えの提起ができることを意味する。詳細について、Улсын Их Хурлын Хууль зүйн байнгын хорооны 2016.01.20-ны өдрийн хуралдааны тэмдэглэл, тал 43-46 [モンゴル国会法務委員会会議録 2016 年 1 月 20 日 43-46 頁、モンゴル国会公式サイト <http://www.parliament.mn/n/dweo> (最終アクセス日 2023 年 7 月 18 日)] を参照。

¹⁴ 筆者は、前記の十分な関心の要件に関する裁判実務の傾向について調査を行い、モンゴル語の論文を公表した。本調査において、裁判所の判例を分析したところ、実務では、十分な関心の要件について、概ね、次の二つの傾向があることを指摘した。すなわち、第 1 に、裁判所は、十分な関心の存否について一切評価せずに、同要件の充足を認める傾向がある。第 2 に、裁判所は、原告 NGO が原告適格の要件となる上記の (a) と (b) 要件を満たしていると認めれば、自動的に十分な関心の要件を満たしていると認定する傾向がある。詳細について、С.Сүхчулуун “Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн <хангалтай сонирхол илэрхийлсэн байх> зохицуулалтын хэрэглээ”, Нээлттэй нийгэм форум, Шүүхийн шийдвэрийн судалгаа, цуврал 8, УБ, 2022 он, тал 87-141 [S. Сүхчюуруун 「モンゴル行政事件訴訟法における『十分な関心』の要件に関する裁判実務の傾向」オープン・ソサエティフォーラム編『判例研究〈第 8 号〉』(ウランバートル市、2022 年) 87-141 頁、オープン・ソサエティフォーラム公式サイト https://forum.mn/post/124866?fbclid=IwAR07j7_x3PcmijVFmCwz6_f03jqTzfnuKsklwToYil_zL_J6ywulWoPM (最終アクセス日 2023 年 6 月 5 日)] を参照。

¹⁵ ここでいう「3 年」の起算点については、裁判実務上、例えば、2016 年現行行政事件訴訟法の施行の時点において既に 3 年間の継続的な活動を行っている環境 NGO は、同要件を満たすと認められる。

¹⁶ Монгол Улс дахь Азийн сан, Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгох үйл явц дахь иргэдийн оролцоо олон нийгэд зориулсан гарын авлага, УБ, 2007 он, тал 6 [アジア財団編『鉱物資源の許認可の付与手続と市民参加ガイドブック』(ウランバートル市、2007 年) 6 頁] を参照。本資料は、次のモンゴル国鉱物資源庁公式サイトにアクセスし、第 9 番目の資料としてダウンロードすることが可能である。<https://mmpam.gov.mn/article/66/> (最終アクセス日 2023 年 7 月 18 日)

環境保護を目的として直近3年間にわたり活動実績がある環境NGOが公益訴訟を提起することを期待して待つ代わりに、当該地域の周辺住民である原告個人（鉱山開発周辺の遊牧民など）が早期に自己の権利ないし法的利益を守るために裁判所に主観訴訟を提起する可能性を確保しておくことが、現時点でのモンゴル環境訴訟制度では必要かつ妥当であると考えられる。このように、モンゴルの環境訴訟において、原告個人による主観訴訟の可能性を拡大するために、まず議論すべきなのは、原告個人の原告適格をどのように広げるか、その理論構成を考案することであろう。後述するが、日本法では、公共利益の性質を有すると同時に個人に帰属可能な集合的利益の性質を有する環境共同利益の保全に関して、個人の原告適格の範囲を広げるという議論がある。本論文でも、こうした利益を「環境共同利益」といい、モンゴル法に当てはめると、例えば、「遊牧民が先代から受け継ぎ利用している牧草地を引き続き利用する利益」や「聖地として大事にされている山や河川等を引き続き享受する利益」等が環境共同利益に該当すると考えることができる。モンゴル法では、環境共同利益に関する議論や研究が行われていないのが現状であるが、日本法で議論されているような環境共同利益論を参考に原告個人が主観訴訟を提起する余地を拡大することは、法改正等の立法論によることなく、もっぱら解釈論で実現可能なものである。

以上のように、本論文では、公共利益のなかに、原告個人が私益としても主張し得る環境共同利益を認め、原告である遊牧民がこの利益の保護を求めて提起する訴訟を主観訴訟として位置づけようとするものである。例えば、鉱山開発等が行われている土地の周辺住民は、その環境共同利益といえる公共利益が侵害される事案においても、原告個人は当該利益の保護を求めて主観訴訟を提起できる余地があるのであり、また、その余地を残すべきであるというのが本論文の立場である。しかし、環境共同利益とは、そもそも公共利益の性質があることから、上記の主観訴訟の拡大は、あくまでも、既存の環境NGOによる環境公益訴訟の不十分な点を補完する役割を果たすにとどまり、これと同時に、既存の環境NGO等による公益訴訟の不十分な点を明らかにし、その解決手法をも提案することによって、今後の環境訴訟の展開可能性を考察することにする。

（四）問題の所在

上記の研究の背景を前提として、本論文では、次の二つの問題を設定する。一つ目は、公共利益の一部を主観化して、原告個人による主観訴訟の提起が可能な範囲の拡大を図ることである。二つ目は、既存の環境公益訴訟の機能をより良くするために、環境公益訴訟制度の充実化を検討することである。以下では、その概略について述べる。

第1に、環境共同利益の侵害が争点となる事案が生じた場合に、その解決に向けた原告個人の主観訴訟の訴訟要件に関わる問題がある。

社会主義体制下において、自然環境資源は国家的所有や社会主義的所有の対象であるという観念が強かったモンゴル法¹⁷では、自然環境の破壊について、個人の環境権や環境利益の侵害に到ることを理由

¹⁷ 稲子恒夫は、社会主義体制の諸国の自然保護法では、水資源、地下資源、森林等の自然環境資源は国有財産であるとされる特徴がある、と述べる（稲子恒夫「社会主義諸国における自然保護法」社会主義法研究会編『社会主義国における自

としてその権利や利益の救済のために裁判所に訴えるという法制度はなかったと考えられる。そして、社会主義体制から資本主義体制への移行後、1992年現行憲法により、市民に「環境権」が初めて保障されることとなった。すなわち、「モンゴル国民は、次の基本的権利と自由を有する：健康で安全な環境に生きる権利、環境の汚染、自然均衡の喪失から保護される権利を有する」と定められたのである（16条1項2号）。こうして、市民は、自然環境の破壊によって自己の環境権や環境利益を侵害されることがあり得ることを意識することができるようになったといえる。しかし、従来の裁判例では、例えば、事業者の鉱山開発等が原因となって、個人に健康被害が発生した場合や個人の所有物の毀損などの財産権侵害が生じた場合には主観訴訟の提起が認められるが、本論文でいう環境共同利益の典型例である「遊牧民が先代から受け継ぎ利用している牧草地を引き続き利用する利益」や「聖地として大事にされている山や河川等を引き続き享受する利益」等が侵害された場合には、公共利益の侵害に関わる事案にすぎないという考えが強く、裁判所も原告個人の原告適格を認めない立場をとっている。このような場合、裁判所は、それらの公共利益に関する事案については、環境NGOによる公益訴訟制度が既に導入されていることから、原告個人の権利利益が明らかに侵害されていない限り、かかる事案では環境NGOが訴権者となるべきであると判断している¹⁸。

このように、モンゴル法では、私益と公共利益という二分論の意識が強く、公共利益のなかに、個人に帰属できる個々人の集合的利益といえる環境共同利益が含まれること、その環境共同利益の侵害に関わる事案では、原告個人は権利ないし法的利益の保護を求めるため、裁判所に主観訴訟を提起するという可能性をまったく考慮していないといえる。ただし、環境共同利益の存在があることを主張し、場合によって、原告個人は自己の権利ないし法的利益を保護するよう求めるため、裁判所に主観訴訟を提起できるという解釈論を展開したとしても、その実現可能性は高くないといわざるを得ない。なぜなら、特に鉱山開発に伴う環境問題が発生する事案を想定すれば、原告個人となる可能性が最も高いのはその周辺住民である遊牧民等であり、遊牧民等にとっては、そもそも生業である放牧を放置して訴訟を提起する時間的余裕がないことや、そもそも遊牧民等の居住地付近に裁判所が設置されていないことから司法へのアクセスが困難であるという課題があるからである¹⁹。そこで、本論文では、既存の環境NGOによる公益訴訟の提起があった場合に、周辺住民である遊牧民を、原告である環境NGO側の第三者として訴訟に参加させる可能性についても検討する。

以上の理由から、本研究では環境共同利益の侵害が争点となる事案が生じた場合に、原告個人による主観訴訟の提起の可能性を議論するため、その前提として必要不可欠な環境共同利益に関する議論につ

然保護と資源利用（社会主義法研究年報3号）』（法律文化社、1975年）2-3頁）。したがって、社会主義体制時のモンゴルにおいても、自然環境資源の国家的所有や社会主義的所有という考え方が強かった。

¹⁸ Говьсүмбэр аймгийн Шивээговь сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын тогтоол болон мөн сумын Засаг даргын захирамжийг тус тус хүчингүй болгуулах тухай Монгол Улсын Дрэд шүүхийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны 2019.06.19-ний өдрийн 221 дугаартогтоол(113/2018/0013/з) [第三審・最高裁判所 2019年6月19日最高裁判所判決第221号、モンゴル判例集データベース公式サイト https://shunikh.mn/single_case/1949?daterange=2019-06-19%20-%202019-06-19&id=3&court_cat=3&bb=1（最終アクセス日 2023年6月21日）]。

¹⁹ Хүний эрх хөгжил төв “Байгаль орчны асуудлаар шийдвэр гаргахад олон нийтийн оролцоо” судалгааны тайлан. У6, 2011 он, тал 48-51 [人權發展NGO「環境問題の対策における公衆参加」調査報告書（ウランバートル市、2011年）48-51頁]を参照。

いて検討を進める。そして結論的に、本論文では、1992年現行憲法で保障されている環境権を根拠として、原告個人の環境共同利益の理論構成ができると考える。また、既存の環境NGOが公益訴訟を提起した場合に、周辺住民である遊牧民が第三者として訴訟参加する可能性についても検討を進める。

第2に、環境共同利益及び公共利益の侵害が争点となる事案が発生した場合、既存の環境NGOによる公益訴訟に関してどのような課題があるか、そして、その公益訴訟の機能を十分に発揮させるためにいかなる法整備が必要となるのかについて検討する。前述のように、環境問題に関わる公益訴訟の類型として、環境公益民事訴訟と環境公益行政訴訟の二つがあるため、それぞれに関する課題とその解決策ないし改善策について検討する。

まず、環境公益民事訴訟の場合、自然環境の保全促進を目的とする社会団体であれば、一定期間の活動実績を要求されずに当事者適格が認められる（自然環境保全法32条1項）ため、環境NGOの当事者適格が問題となることはない。むしろ、環境NGOによる環境公益民事訴訟の機能をより向上させるためには、訴訟費用の援助等に焦点を当てて検討することが必要である。すなわち、原告である環境NGOによる環境公益民事訴訟制度では、原告である環境NGOが裁判所に納める申立ての手数料（УЛСЫН ТЭМДЭГИЙН ХУРААМЖ）は免除されているが²⁰、申立ての手数料以外の訴訟費用の免除や弁護士費用等の援助の制度は整備されていない。本論文では、環境公益民事訴訟については、弁護士費用を含めて訴訟費用に関する課題を中心に、改善策を提案する。

次に、環境公益行政訴訟の場合、環境NGOによる環境公益行政訴訟の提起に当たって必要となる申立ての手数料だけでなく、それ以外の訴訟費用も免除の対象となっている²¹。むしろ、環境NGOの環境公益行政訴訟で重要な論点となるのは、原告適格である。2016年現行行政事件訴訟法により、環境問題に関して公益行政訴訟を提起しようとする環境NGOの原告適格に関する要件は、（a）環境問題に関する当該請求の趣旨と当該公益訴訟を提起しようとするNGOの定款に定める目的が適合すること（18条3項1号）、及び、（b）当該NGOが直近の3年間以上継続的に活動していること（同項2号）の二つが重要である。本論文では、後述する1998年に採択された「環境に関する、情報へのアクセス、意思決定における公衆参画、司法へのアクセスに関する条約」（以下「オース条約」という）（Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters）の基準に則して、モンゴルにおける環境NGOによる公益訴訟制度の課題を明らかにし、その改善策を検討したい。

（五）研究方法

²⁰ 訴訟費用については、2010年11月25日に制定された「改正印紙手数料法」（Улсын тэмдэгийн хураамжийн тухай, шинэчилсэн найруулга）が適用される。国家予算を使用する機関が裁判所に訴訟を提起する場合、その申立ての手数料が免除される（同法41条1項3号）。更に、国家予算に入るべき税金・賦課金・利息等に関する訴訟については、その申立ての手数料が免除される（同法41条1項4号）。そして、市民と環境NGOが環境公益民事訴訟を提起し、勝訴した場合、その賠償金額は政府の特殊基金の一つである「環境・気候基金」（Байгаль орчин, уур амьсгалын сан）に組み込まれる（自然環境保全法49条1項）。したがって、市民と環境NGOによる環境公益民事訴訟の場合、上記の改正印紙手数料法41条1項4号が適用されて、申立ての手数料が免除される。

²¹ 例えば、2016年現行行政事件訴訟法46条3項は、「公益を代表して訴訟を提起し得る者は訴訟費用を免除される」と定めている。更に、前記の2010年制定の改正印紙手数料法によれば、行政裁判所において公益を代表して訴訟を提起する者は、その申立ての手数料を免除される（同法41条1項13項）。

本論文では、モンゴルの環境訴訟の課題と展開可能性を考察するために、日本法との比較研究を行い、オース条約にモンゴルが加盟するための制度的課題を明確にし、その解決のための検討を行う。

まず、以下の三つの理由から、比較法の対象として日本法を選択する。

第 1 の理由として、日本法には、環境利益について、従来の私益と公益の厳格な二分論ではなく²²、「共同利益」、「公私複合利益」、「集团的利益」や「中間的利益」等と呼称される第 3 の利益類型の確立が不可欠であるという議論がある²³。そして、環境公益には、個々人に帰属できない純粹環境公益（以下「純粹環境公益」という）と個人に帰属できる個々人の集合的利益（以下「環境共同利益」という）という二種類の利益があると論じられている²⁴。前者の純粹環境公益については、個々人に帰属できない性質が強いため、(a) 政治プロセスで解決策を探す場合と (b) 裁判プロセスで解決策を探す場合の双方がありうる。他方で、後者の環境共同利益について、原告個人は自己の権利ないし法的利益の保護を求めるため、主観訴訟を提起できるように原告適格を拡大するという議論へとつながる。

例えば、大塚直は、環境利益を「環境関連の公私複合利益」と「純粹環境利益」という二つに分類し、前者として良好な景観享受、入浜、森林浴等を想定し、後者として環境自体に対する客観的侵害に対応する一般公益を想定する²⁵。更に、亘理格は、「個々人に帰属し得ない一般公共の利益」と「個々人に帰属する私的権利利益」との間に、第 3 の利益類型の存在があり、これを「共同利益」と称して議論する²⁶。このように、第 3 の利益類型の呼称は異なるが、私益と一般公益に加えて、第 3 の利益類型を検討・論証しようとするところに意義がある²⁷。また、「共同利益」の保護・保全について、個人に帰属できる利益として解釈できれば原告個人の主観訴訟による救済が可能となり、個人に帰属できない純粹公益の場合には、団体訴訟の立法化による解決が相応しいとの有力な議論もある²⁸。もっとも、第 3 の

²² 例えば、亘理格は、「個別的保護利益と公益との二分論を前提としていると見なさざるを得ないが、そのような二分論自体が多くの行政作用をめぐる利害関係の実態を軽視したものであり、そのような発想方法自体を克服する必要があるのではなかろうか。」と述べる（亘理格「共同利益と『権利』認定の方法」民商法雑誌 148 巻 6 号（2013 年）519-520 頁）。

²³ 同上 513 頁以下、亘理格「環境行政法における公益、個別的利益、共同利益」吉田克己編『環境秩序と公私協働』（北海道大学出版会、2011 年）5 頁以下、亘理格「環境公益訴訟——環境団体訴訟の法制化を中心に——」環境法政策学会編『環境法における参加』（商事法務、2019 年）57 頁以下、大塚直「環境訴訟における保護法益の主観性と公共性・序説」法律時報 82 巻 11 号（2010 年）116 頁以下、吉田克己「保護法益としての利益と民法学——個別的利益・集合的利益・公共的利益——」民商法雑誌 148 巻 6 号（2013 年）572 頁以下。

²⁴ 例えば、亘理格は、「本来公共的な環境保護分野においても、特定の動植物や自然景観あるいは町並み景観等とそれに日常的に接してその恵沢を享受してきた利害関係者との間には、少なくとも事実上、他の一般人とは異なった結びつきが存在しており、かかる利害関係者相互間には、特定の動植物や景観を介して共通の利害関係が成立する。そこで、そのような共通の利害関係は、訴訟も含む法的な保護ないし救済の対象となりうえないかが問題となる」と指摘する（亘理格「環境法における権利と利益——環境権論を中心に——」高橋信隆＝亘理格＝北村喜宣編『環境保全の法と理論』（北海道大学出版会、2014 年）3 頁）。また、亘理格「行政訴訟の理念と目的」ジュリスト 1234 号（2002 年）11-12 頁を参照。

²⁵ 大塚・前掲注 (23) 121 頁。

²⁶ 亘理・前掲注 (22) 513-514 頁。

²⁷ 同上 520 頁、吉田・前掲注 (23) 588 頁。

²⁸ 例えば、亘理格は、「個々人が自己の具体的利益として享受している共同利益を、可能な限り主観訴訟の枠内での救済対象に取り込むと同時に、両者の中間領域を、団体行政訴訟等の第 3 の訴訟類型の創設によりカバーできるような制度設計……をみざすべきである。」と述べる（亘理・前掲注 (24) 15 頁）。

利益類型としての共同利益について、私益と一般公益という二元論で用いられている一般公益とどのように区別されるべきなのかという課題が残されている²⁹。

前記のように、モンゴルでは環境共同利益に関する議論や研究がなされていないため、日本法における環境共同利益に関する議論を参考にして、これらの議論がモンゴル法にとって有する可能性を検討する意義があると思われる。

第2の理由として、モンゴルでは1992年現行憲法により、市民の環境権が初めて規定されたが、前述のとおり、この環境権の意味内容が十分に明確化されていない。一方、日本では、憲法に環境権に関する明文の規定はないが、深刻な公害問題と環境法の展開のなかで、環境権の意味内容が活発に議論されてきた³⁰。そこで、環境共同利益が争われた事案において市民が権利ないし法的利益の保護を求めて主観訴訟を提起することを可能とするために、環境権規定をその法的根拠とすることが可能か否かについて、日本における環境権論を参考にして考察する意義があると考えられる。

第3の理由として、しかし、前述のとおり、モンゴル法制度の現状からすれば、環境共同利益の存在を論証することによって主観訴訟の提起を可能にしても、遊牧民が実際に訴訟を提起することは困難である。そこで、環境NGOが提起した環境公益行政訴訟に遊牧民を第三者として訴訟参加させることが可能か否かについて、議論の蓄積のある日本法を比較検討の対象とする意義がある。

次に、以下の二つの理由から、将来モンゴルが加盟を目指すべきオース条約と現行のモンゴルの法制度との整合性を検討する³¹。

第1の理由として、1992年現行憲法における環境権の実体的側面と手続的側面のうち、主に後者に関連するのが1998年に採択されたオース条約である。今後のモンゴルの環境訴訟の発展と展開を考える上で、環境権の手続的側面について議論する必要があるため、環境権を手続的側面から保障しようとするオース条約の内容を確認し、モンゴル法の現状について解決すべき課題等を明らかにする。

第2に、オース条約は、(1) 情報へのアクセス (Access to information)、(2) 意思決定における公衆参加 (Public participation decision-making)、(3) 司法へのアクセス (Access to justice) という三つの柱から構成され、環境問題の解決の足がかりとして重要である³²。モンゴル法における既存の環境公益訴訟の機能をより良くするために、いわば、環境公益訴訟制度を充実化するにあたって、市民と環境NGOの

²⁹ このことについて、亘理格は、一般公益として想定される環境利益とは、何らかの形で「国家的承認」が与えられているという性質がある、と述べている(亘理・前掲注(22)515頁)。

³⁰ 日本法では、環境権論の主たる教材として、例えば、大阪弁護士会環境権研究会編『環境権』(日本評論社、1973年)、原田尚彦『環境権と裁判』(弘文堂、1977年)、淡路剛久『環境権の法理と裁判』(有斐閣、1980年)等を挙げることができる。

³¹ 2023年現在、モンゴルはオース条約に加盟していないが、2012年頃に同条約への加盟を目指して積極的な活動が行われていた。例えば、モンゴルにおいて2012年4月25日・26日に大統領官房の主催により「オース条約に関する協議会」(Байгаль орчны асуудлаар мэдээлэл авах, шийдвэр гаргахад оролцох тухай зөвлөлдөх уулзалт, “Аarhusын конвенци”)が開かれたこともある。更に、日本の法学者である大久保規子も論文のなかで、モンゴルがオース条約への加盟を目指していることについて触れていた。この指摘について、大久保規子「オース条約と環境公益訴訟」環境法政策学会編『公害・環境紛争処理の変容』(商事法務、2012年)145頁を参照。

³² Elizabeth Fisher, Bettina Lange, and Eloise Scottford, *Environmental Law: Text, Cases, and Materials*, Second edition (Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2019), 102-105.

環境に関する情報へのアクセスと環境に関わる意思決定への参加の保障も重要であろう。オース条約は、環境分野において、(1) 情報へのアクセス権、(2) 意思決定への参加権、(3) 司法へのアクセス権に関して最低限満たすべき基準を求めていることから、モンゴルにおける環境公益訴訟の課題を明確化し、環境公益訴訟制度を充実させるため、オース条約との整合性等を検討する。

(六) 先行研究

モンゴルでは、環境法分野は新しい法分野であり、環境法を専攻する研究者が少ない³³。ただし、既刊の環境法に関わる博士論文として、T.Сэнгэдорж “Байгаль орчныг хамгаалах эрх зүйн асуудал: уламжлал, шинэчлэл”=T. セングドルジ「自然環境保護に関する法的問題——伝統と革新——」(1994年)、O.Амархүү “Байгаль орчныг хамгаалах хууль тогтоомжийн түүхэн хөгжил, тогтвортой хөгжилд тэдгээрийн эзлэх байр суурь”=O. Амалфур “自然環境法令の歴史的発展と持続発展における位置づけ”(1999年)がある。また、環境法分野の代表的書籍としては、T.Сэнгэдорж, Экологийн эрх зүй, УБ.,1995 он=T. セングドルジ『エコロジー法』(ウランバートル市、1995年)と、O.Амархүү, Байгаль орчныг хамгаалах монголын зан заншил, хууль цааз(Уламжлал, шинэчлэлийн асуудал), УБ.,2000 он=O. Амалфур『自然環境保護に関するモンゴルの習慣、法令(習慣・革新の問題)』(ウランバートル市、2000年)、O.Амархүү, Монголын орчин цагийн экологийн эрх зүй, УБ.,2004, хоёрдахь хэвлэл 2009=O. Амалфур『モンゴルの現代的エコロジー法(第1版)』(ウランバートル市、2004年)と『同(第2版)』(ウランバートル市、2009年)、T.Сэнгэдорж нар, Экологийн эрх зүй, Газрын эрх зүй, УБ.,2015 он=T. セングドルジほか『エコロジー法・土地法』(ウランバートル市、2015年)等がある。

前記の先行研究は、環境法の歴史と構成や環境行政の仕組みを中心に上げるのみで、環境訴訟に関する議論までには言及していない。その理由は、自然環境の破壊や公害問題等の環境問題について個人に帰属できる何らかの利益侵害が発生する事案に関して、司法による解決が十分に周知されていなかったことにあると考えられる。そのため、本論文では、特に、環境訴訟について研究を深め、環境共同利益が争われている事案に関して、原告個人による主観訴訟と環境 NGO 等による公益訴訟の両方が可能であることを主張する。原告個人による主観訴訟を、既存の環境 NGO 等による環境公益訴訟の不十分な点を補完する訴訟類型として位置づけ、今後のモンゴルの環境訴訟の課題と展開可能性を考察する点に本論文の特徴がある。

(七) 用語の説明

ここで、本論文でよく使う用語の説明を行う。

① 自然環境

³³ 例えば、O. Амалфурは、環境法分野を専攻する若い世代の研究者が少ないことが一つ懸念である、と述べる。O.Амархүү, “Экологийн эрх зүйн хөгжил: эрх зүйн шинэчлэл, хууль тогтоомжийн хэрэгжил”, А.Түвшинтулга, Э.Өнөрбаяр эмхг, Монгол Улсын эрх зүйн хөгжлийн асуудлууд(эрдэм шинжилгээний хурлын илтгэлийн эмхгэл) УБ.,2011 он, тал 143 [O. Амалфур “エコロジー法の革新と法令の実務” A. トウシントルガ=E. ウヌルバヤラ編『モンゴル法の発展と課題(論文集)』(ウランバートル市、2011年) 143頁]。なお、本論文では、モンゴルの環境法に関する日本語文献については、法制度の紹介等にとどまる簡単なものは、引用を割愛する。

自然環境保全法 3 条 2 項 1 号にいう「自然環境」(байгаль орчин)とは、人間の生活、活動に直接的又は間接的に影響を及ぼすモンゴル国内すべての土石圏、水圏、生物圏、大気圏とそれらと相互関係を有する周囲をいうと定義されている。ここで、前者の байгаль という言葉は「自然」、後者の орчин という言葉は「環境=周囲=周辺」という意味であり、合わせて「自然環境」と訳される。

2016 年現行行政事件訴訟法は、環境 NGO に環境問題について環境公益行政訴訟を提起する資格を認めている。同法は、自然環境保全法上の「自然環境」(байгаль орчин)という用語ではなく、「環境」(хүрээлэн байгаа орчин)という異なる用語を用いている。この хүрээлэн байгаа орчин という用語は、「取り巻く=囲む」(хүрээлэн байгаа)という言葉と「環境=周囲=周辺」(орчин)という言葉の二つから成り立ち、めぐり囲む区域という意味で、取り巻く周辺=取り巻く環境と訳すこともできる。

このように、自然環境保全法で用いられる「環境」は、それが実際に意味するところは概ね「自然環境」であるのに対し、2016 年現行行政事件訴訟法で用いられている「環境」という用語は、人間の生活環境、社会環境、そして自然環境を含む範囲の広い概念である。

② 環境問題

自然環境保全法 3 条 1 項は、(i) 土地、その土壌、(ii) 地下、その地下資源、(iii) 水、(iv) 植物、(v) 動物、(vi) 大気という六つの自然環境について、悪影響を与えるおそれのある行為から保全し、その均衡を喪失させることを防止すると規定している。そして、本論文で使われる「環境問題」とはこれらの六つの自然環境に関する問題を意味する。

③ 環境権規定

1992 年現行憲法 16 条 1 項 2 号は、「モンゴル国民は、次の基本的権利と自由を有する：健康で安全な環境に生きる権利、環境の汚染、自然均衡の喪失から保護される権利を有する」と定めている。本論文では、これを「環境権規定」という。

④ 環境公益

モンゴルの法令上、環境公益に関する定義規定はない。本論文では「環境公益」に関する日本での議論を参考に、不特定多数者が享受し、私人・個人に帰属しない公共的利益を「環境公益」という。

⑤ 自然環境の損害

自然環境保全法で扱われている「自然環境の損害」(байгаль орчинд учруулсан хохирол)とは、許認可を得ずに環境資源を供出し、採掘する行為又は環境上の許容量、許容限度を超えて環境を汚染し、悪化させ、破壊し、環境資源を減少させ、生態系を喪失させる何らかの作為・不作為であると定義されている(同法 3 条 2 項 11 号)。なお、この定義規定は、「自然環境の損害」の定義ではなく、自然環境の損害を引き起こす行為とは何かを定義したものにすぎない。

⑥ 自然環境損害の賠償額

自然環境保全法 3 条 2 項 12 号に、「自然環境に引き起こした損害の賠償額」(байгаль орчинд учруулсан хохирлын нөхөн төлбөр)について定義があり、「自然環境に引き起こした損害の賠償額とは、人、事業

者、機関、公務員が自然環境に引き起こした損害、その回復及び今後発生する危険を防止する際に必要となる自然環境の生態系に関する経済的評価に基づいて算定した金銭的な表示である」と定めている。本論文では、以下「自然環境損害の賠償」という。

⑦ 自然環境損害の賠償責任者

自然環境保全法3条2項13号に、「自然環境に発生した損害を賠償する者」(байгаль орчинд учирсан хохирлыг нөхөн төлөгч)について定義があり、ここでは「この法律3条2項11号に定める作為と不作為を行った者、事業者、機関、公務員をいう」と定めている。本論文では、以下「自然環境損害の賠償責任者」という。

⑧ 環境NGO

1995年制定の自然環境保全法や2016年現行行政事件訴訟法では、「環境NGO」という統一化された用語は用いられていない。本論文でいう「環境NGO」とは、上記の二つの法律がそれぞれ以下のように定める、環境保全活動を定款上の目的とする非政府組織等のことをいう。

第1に、自然環境保全法32条1項は「自然環境、その資源を保全することを定款上の目的とする社会团体及び自然環境資源の共同マネジメントを行っている組合は、以下の事項を行うことができる」と定めている。本論文では、それらの社会团体や組合のことを「環境NGO」という。

第2に、2016年現行行政事件訴訟法3条1項9号は「『行政裁判所において公益を代表する権限を有する者』とは、法律で権限が付与されている者又は同法18条3項の要件(筆者注:同項1号及び2号)を満たす非政府組織をいう」と定めている。更に、公益を代表する権限のある者は、(1)環境(筆者注:自然環境だけではなく、生活環境、都市環境等も含まれる)、(2)子どもの権利、(3)公衆衛生、(4)公有財産の保全という四つの問題について公益訴訟を提起する資格を有する(同法18条3項)。本論文では、特に(1)環境に関する問題について、行政裁判所において公益を代表する権限を有する者として公益訴訟を提起する非政府組織を「環境NGO」という。

⑨ 環境公益民事訴訟

本論文において、環境公益民事訴訟とは、概ね以下の二つのことをいう。第1に、市民が訴権者であり、有責者を被告として、自然環境自体に生じた損害の賠償を請求する訴訟である(自然環境保全法4条1項2号)。第2に、環境NGOが訴権者であり、有責者を被告として、自然環境自体に生じた損害の賠償を請求する訴訟である(同法32条1項2号)。

⑩ 環境公益行政訴訟

一般に環境公益行政訴訟とは、2016年現行行政事件訴訟法で規定された行政裁判所において公益を代表する権限を有する者が環境問題について提起する行政訴訟をいうが、特に本論文においては、環境NGOが訴権者として環境問題について行政裁判所に提起したものを「環境公益行政訴訟」という。

⑪ 国家監査局

本論文では、「国家専門監査局」(улсын мэргэжлийн хяналтын газар) という用語を簡略化し、「国家監査局」という。同局の名称は、英語では General Agency for Specialized Inspection と訳されている。そして、国家監査局は、中央国家監査局、首都の監査局、21 県の監査局、国境港の監査局、郡の国家監査官から構成される(国家監督・監査法9条2項)。

⑫ 国家監査官・環境監査官

本論文でいう「国家監査官」(улсын байцаагч)とは、国家監督・監査法及び自然環境保全法の規定に基づき、環境問題について国家の監督・監査を実施する責務のある公務員をいう。また、「環境監査官」(байгаль хамгаалагч)との用語もある。この「環境監査官」は、国家監査官の役割を最も基礎的な地方自治体である村の領域内で果たす公務員をいう。中央国家監査局のレベルでは、中央国家監査官、個別分野の中央国家監査官、上級国家監査官、県と首都のレベルでは、上級国家監査官、国家監査官、郡と区のレベルでは、上級国家監査官、国家監査官、環境監査官がこの責務を負う。本論文では、それらの中央国家監察局のレベル・県と首都のレベル・郡と区のレベルで国家監査の責務を行使する者を総称して「国家監査官」という。

⑬ 「県と首都の知事」及び「郡と区の長」

日本では都道府県に知事、市町村に市町村長が置かれている(地方自治法 139 条参照)。それに対して、モンゴルの地方自治法によれば、「知事」と「長」という用語の区別はない。そして、「県と首都の知事」(аймаг, нийслэлийн засаг дарга)、「郡と区の知事」(сум, дүүргийн засаг дарга)というように(засаг дарга)「知事」という同一の文言が用いられている。ただし、本論文では、分かりやすくするため、「県と首都の知事」と「郡と区の長」と表記する。

⑭ 有責者

モンゴルにおいては、民法をはじめ殆どの法令では、「有責者」(гэм буруутай этгээд)という用語がよく用いられる。例えば、2002 年制定の現行民法の不法行為規定でも、「有責者」という文言が用いられ、その意味内容は、故意・過失がある者である。本論文でも、加害行為について故意・過失がある者を「有責者」という

⑮ 人民・モンゴル国民・市民

「人民」・「国民」・「市民」という異なる用語が法文上用いられる場合もあるが、モンゴル法において、「人民」(ард түмэн)、「モンゴル国民」(Монгол Улсын иргэн)、「市民」(иргэн)という文言は、いずれも「モンゴル国籍を有する者」を意味しており、同義である。

第1部 モンゴル法の考察

序論

第1部では、現行のモンゴルの環境訴訟制度には、原告個人による主観訴訟と環境 NGO 等による公益訴訟(環境公益民事訴訟・環境公益行政訴訟)があることを念頭において、モンゴルにおける環境訴訟

の展開可能性について検討する。前記のように、モンゴルにおける環境 NGO 等による環境公益訴訟には多数の限界と課題があり、環境公益訴訟制度の機能は不十分である。環境公益訴訟制度の機能不全を補完する暫定的な解決方法として、原告個人による主観訴訟の拡大が必要であり、しかも、この原告個人による主観訴訟の拡大は、法改正は不要であり、もっぱら解釈論で実現できると考えられる。原告個人による主観訴訟の拡大のためには、公共利益のなかに、個人に帰属できる集合的利益である環境共同利益を位置づけ、原告個人が環境共同利益に関する事項について裁判所に主観訴訟を提起できるような理論を構築することが有効であると考えられる。

そこで、第1部では、モンゴルにおける環境訴訟の展開可能性について、まず、(1) 社会主義体制時のモンゴル法 (1924 年から 1992 年まで) と (2) 資本主義体制に移行してから現在までのモンゴル法 (1992 年から 2023 年現在) に区分して考察する。その結論としては、(1) 社会主義体制時のモンゴル法では、環境保全を図るため、住民等による監視に基づく多様な監督・コントロール手段が利用されていたのに対し、(2) 資本主義体制に移行してから現在までのモンゴル法では、住民等の権利保障の観点から、環境訴訟を展開させるというパラダイム転換を図ろうとしていることを指摘する。その上で、このようなパラダイム転換を図ろうとしている現在のモンゴルの環境訴訟制度の現状と課題について検討する。

第1章 社会主義体制時のモンゴル法と自然環境保護

社会主義体制時のモンゴル法において、自然環境を含めた環境破壊行為が個人の環境権又は環境利益の侵害に至ることを認め、市民が裁判所に自己の権利利益の保護を求めて主観訴訟を提起する制度は存しなかったといえる。その主な理由は、社会主義体制時は、「社会主義的合法性の原理」(социалист хууль ёсыг чанд сахих зарчим) のもとで、社会主義法の実効性を図るために、多様な監督・コントロール制度が重視されていたこと、そして、社会主義体制時のモンゴルでは、土地や河川や森林等のすべての自然環境の資源は「国家的所有」(улсын өмч)、言い換えれば「全人民の財産」(ард түмний хөрөнгө) であり、モンゴル人民共和国の「社会主義的所有」(социалист өмч) である³⁴という考え方を基礎として、刑法及び行政法に基づく制裁措置が強調されていたことにある。また、旧ソ連と同様に、社会主義体制時のモンゴル法においても、「公法と私法」(нийтийн ба хувийн эрх зүй) という区別は、権力集中制を中心とする社会主義体制に馴染まないものであるとされていた³⁵ため、公法と私法の区別が存在しなかったことも理由の一つであろう。本章では、以上の点の詳細について記述し、社会主義体制時のモンゴル法では、住民等の監視に基づく多様な監督・コントロール手段に依拠して、環境保全を図ろうとする制度がとられていたことを明らかにする。

³⁴ 例えば、1960年7月6日に制定された「モンゴル人民共和国憲法」(Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль) 9条は、「モンゴル人民共和国の社会主義的所有は、国家的所有(全人民の財産)、共同組合(家畜業共同組合とその他の組合の財産)という二つの類型がある」と定めていた。

³⁵ Б.Чимид, “Нийтийн эрх зүйн субъектын талаархи зарим ойлголтын харьцаа, онцлог” 2000 оны 5 дугаар сарын 1, Б.Чимид сан, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, 2 дахь хэвлэл, УБ, 2017 оң, тал 181 [B.チミド「公法上の主体とその概要・特徴」(2000年5月1日執筆) B.チミド基金編『憲法思想〈第2版〉』(ウランバートル市, 2017年) 181頁].

第1節 社会主義体制時のモンゴル法と自然環境資源の国有化

前記のように、社会主義体制時のモンゴル法では、自然環境資源の国有化という考え方が強かったため、自然環境を含めた環境破壊行為が個人の環境権又は環境利益の侵害に至ることを認め、市民が裁判所に自己の権利利益の保護を求めて主観訴訟を提起するという制度自体存しなかったと思われる。以下では、まず、1924年11月26日に制定された「モンゴル人民共和国憲法」(Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Анхдугаар Үндсэн хууль)、1940年6月30日に制定された「モンゴル人民共和国憲法」(Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль)、1960年7月6日に制定された「モンゴル人民共和国憲法」(Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль)(以下、それぞれ「1924年憲法」、「1940年憲法」、「1960年憲法」といい、総称して「旧憲法」という)において、自然環境資源の国有化がどのように展開してきたかを見た上で、社会主義体制時の民法典においても、自然環境資源の国有化が強く現れていたことを考察する。1924年憲法はモンゴルの最初の憲法であり、自然環境資源が「人民の共有財産」(ард нийтийн хөрөнгө)であると定めていたが、その後、社会主義体制のモンゴル国を目指すことに伴い、自然環境資源について「国家的所有」(улсын өмч)や「社会主義的所有」(социалист өмч)という考え方が浸透して来たと言える。以下では、これらの点について説明する。

第1項 1924年・1940年・1960年憲法における自然環境資源の国有化

旧憲法は、モンゴルが社会主義体制であった時の憲法である。そもそも、旧ソ連法において自然環境資源の国家的所有という考え方(以下「自然環境資源の国有化」という)が強かった³⁶ため、社会主義体制時のモンゴル法においても、自然環境資源の国有化が進んでいた。つまり、自然環境資源について、「人民の共有財産」(ард нийтийн хөрөнгө)という考え方から、「国家的所有」(улсын өмч)又は「社会主義的所有」(социалист өмч)等の「自然環境資源の国有化」という考え方に変化したといえる。

以下、こうした変化の過程を詳述すると、第1に、1924年憲法では、自然環境資源の国有化という考え方は強く現れていなかったといえる。同憲法では、モンゴル人民共和国国内にある土地、鉱山、森林、河川及びそれらの資源は、以前から「人民の共有財産」(ард нийтийн хөрөнгө)であり、それは当時の人民共和国の諸規定に適合していることから、これらの財産は「人民の支配の下にある」(ардын мэдэлд)ものとして、個人の所有権を設定することはできない、と定められていた(3条1項)³⁷。同憲法には自然環境資源は「国家的所有」又は「社会主義的所有」である等の規定はなかったが、その理由は、当時のモンゴルは、完全な社会主義体制の国を目指しておらず、社会主義社会の建設等が国の目的ではなかったからであろう³⁸。また、国家権限を有する国家機関は、土地利用に関する規則を定めることや、自然環境資源の利用に関する規則を定める権限を有すると定められていた(1924年憲法5条10

³⁶ 齊藤・前掲注(4)299頁。

³⁷ Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль, 1924.11.26-ны өдөр [モンゴル人民共和国憲法1924年11月26日制定、モンゴル法令集データベース公式サイト <https://legalinfo.mn/api/front/cons-detail-1924.html> (最終アクセス日2023年7月13日)]。

³⁸ 例えば、B.チミドは、1924年憲法制定当時のモンゴルは、社会主義体制の国を構築する目的を目指すことを明確化していなかった、と指摘する。この指摘の詳細について、Б.Чимид, “Прокурор аль зүгт явна вэ”, 2000 он, Б.Чимид сан, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, 2 дахь хэвгэл, УБ, 2017 он, тал 316 [B.チミド「検察機関はどこに向かっている」(2000年執筆)B.チミド基金編『憲法思想(第2版)』(ウランバートル市、2017年)316頁]を参照。

項)。

第2に、1940年憲法では、社会主義体制国の道を選んだモンゴル人民共和国において、自然環境資源は国家的所有であるという考え方が明確化され、具体的には、次の2箇条に明確に定められた。まず、同憲法5条は、「すべての土地とその地下の物、森林資源、水資源、工場、冶金、鉱山、金鉱脈、鉄道、自動車道路、水上及び航空輸送(筆者注：生産手段と輸出手段)、通信、銀行、草刈り施設、国有企業は、国家的所有(улсын өмч)であり、全人民の財産(нийг ардын хөрөнгө)である。これらについて所有権を設定することはできない」と定め、次に、同憲法8条は、「土地は国の所有物であり、全人民の財産であるため、人民及び労働組合に牧草地用と農業用の土地を無償で賦与する」と規定した³⁹。また、1940年憲法では、自然環境資源が国家的所有であることを宣言したことに伴い、自然環境資源の保全に関して国家機関の責務について明文の条文が置かれた。例えば、モンゴル人民共和国を代表して国家権限を有する国家機関は、自然環境資源の保護と利用、土地、森林、水源、牧草地並びにその資源を利用する規則を定める権限を有すると定められた(1940年憲法10条17項)。この点について、O.アマルフーは、1940年憲法では自然環境資源の保護と利用に関する国家政策が明文の規定により保障されたと指摘する⁴⁰。

第3に、1960年憲法10条では、「すべての土地と地下の物、森林資源、河川資源、工場、鉱山、発電所、鉄道、自動車道路、水上及び航空輸送、通信、銀行、(筆者注：一部省略)それら財産のすべては国家的所有物、言い換えれば、全人民の財産である」と定められた⁴¹。1960年憲法の規定は、その大部分が1940年憲法の規定と一致し、自然環境資源の国有化を明確に示すものであった。また、1960年憲法には、前記の1940年憲法と比べると、国家権限を有する国家機関が自然環境資源の保護と利用に関する規則を定める等の明文の規定がなかったが、その代わりに、例えば、モンゴル人民共和国の「大臣会議(Сайд нарын зөвлөл)は、社会主義的国家の経済的財源となる社会主義的所有を保護するための全ての措置を講ずると定められていた(1960年憲法41条)。この点、O.アマルフーは、1960年憲法が自然環境資源の保護について明文の規定を置かずに、「社会主義的所有」の保護という考え方の下に含まれるよう定めていたことにつき、国家の自然環境の保護に関する役割を曖昧に規定したと批判する一方で、全体としては、社会主義体制時の自然環境資源の保護と利用に関する法令や国家機関の責務が同憲法の下で次々と整備されていたと指摘する⁴²。

以上をまとめると、1924年憲法を除いて、1940年憲法と1960年憲法では、自然環境資源の国有化という考え方が明確に規定されており、社会主義体制時のモンゴル法では、自然環境資源は国家的所有であること、若しくは社会主義的所有であるという形で自然環境資源の国有化という考え方が明確に規定さ

³⁹ Бүтд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль, 1940.06.30-ны өдөр [モンゴル人民共和国憲法1940年6月30日制定、モンゴル法令集データベース公式サイト <https://legalinfo.mn/api/front/cons-detail-1940.html> (最終アクセス日2023年7月13日)]。

⁴⁰ O.Амархүү, Байгаль орчныг хамгаалах монголын зан заншил, хууль цааз (Уламжлал, шинэчлэлийн асуудал), УБ, 2000 он, тал 85 [O.アマルフー『環境保護に関するモンゴルの習慣、法令(習慣・革新の問題)』(ウランバートル市, 2000年) 85頁]を参照。

⁴¹ Бүтд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль, 1960.07.06-ны өдөр [モンゴル人民共和国憲法1960年7月6日制定、モンゴル法令集データベース公式サイト <https://legalinfo.mn/api/front/cons-detail-1960.html> (最終アクセス日2023年7月13日)]。

⁴² O.アマルフー・前掲注(40) 143-144頁。

れていた。この自然環境資源の国有化という考え方は、社会主義体制時の旧憲法だけではなく、当時の民法典においても現れており、以下では、この点に関して検討する。

第2項 民法典における自然環境資源の国有化

自然環境資源の国有化が当時の民法典にも現れていた例として、1963年2月9日に制定された「民法典」(Иргэний хууль) (以下「1963年民法」という)において、自然環境資源に関する国有化について明文の規定が設けられていたことを挙げる事ができる。すなわち、1963年民法では、所有の形態は「社会主義的所有」(социалист өмч)と「個人的所有」(амины өмч)という二種類の形態があり(59条)、そのうち前者は、「国家的所有(全人民の財産)」(улсын өмч(бүх ард түмний хөрөнгө))、「共同組合の所有(畜産業共同組合その他の機関の所有)」(хоршооллын өмч(хөдөө аж ахуйн нэгдэл, хоршооллын бусад байгууллагын өмч))そして「労働組合その他の社会団体の所有」(үйлдвэрчний эвлэл, олоннийгийн бусад байгууллагын өмч)から構成されるとされた(60条)。そして、「国家的所有(全人民の財産)」に属する事項は、(1)土地とその地下の資源、(2)森林・河川それらの資源、(3)国有企業、工場、鉱山、発電所、鉄道、自動車による運送、水路と空路による運送、通信、銀行、家畜農業、(4)都市・居住地の住宅に関するファンド、(5)国有産業の材料資源及び製品、(6)文化及び科学研究所、(7)全ての国家機関に属する資産等が含まれていた(62条)⁴³。このように、1963年民法では、土地をはじめ森林や河川その他の自然環境資源は、「国家的所有」であり、それは、所有の形態としては「社会主義的所有」であることが定められていたのである。

以上のように、社会主義体制時の旧憲法及び民法典のいずれにおいても、自然環境資源の国有化が強調されていたことは、社会主義体制時において行政法及び刑法に基づく制裁措置が重視されていたことと関連するようと思われる。以下では、この点について検討する。

第3項 行政法及び刑法に基づく制裁措置と自然環境保全

社会主義体制時のモンゴル法では、何らかの自然環境自体の破壊等が生じた場合、それは、概ね、社会主義的所有に被害を与えた違法行為又は関連する自然環境法令上の義務違反行為等にあたり、行政法及び刑法に基づく制裁規定が適用される制度が採用されていたと思われる⁴⁴。前者の行政法に基づく制

⁴³ Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Иргэний хууль, Ж.Амарсанаа, Б.Баярсайхан нар, Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл, Тавдугаар боть (1958.XI сар-1970) Уб.,2010 он, тал 254-255 [モンゴル人民共和国民法典(1963年2月9日制定)、J.アマルサナーほか『モンゴル法令歴史的編集(第5巻1958年11月から1970年)』(ウランバートル市、2010年)254-255頁]。

⁴⁴ 例えば、社会主義体制時は、特に、警察機関と検察機関に、環境資源、森林、動物の保全と確保に関する監督の役割が与えられ、この権限は後に強化された。市民又は事業者が各法令に違反して森林、動物の資源等に損害を起した場合には、司法機関と検察機関はそれらの者に対して、厳格な制裁を科す権限を有する強力な制度が定められていた。この点の詳細については、БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын тогтоол “Байгалийн баялаг, ой, ан амьныг хамгаалж, ашиглах ажлыг сайжруулах зорилгын тухай” БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын 1972 оны 7 дахь удаагийн сонгуулийн зургадугаар чуулган, БНМАУ-ын Шүүх Яам, Байгаль, байгалийн баялгийг хамгаалах таларгарсан хууль, тогтоомжийн системчилсэн эмхэтгэл 1921-1975, Улсын хэвлэлийн газар, Уб., 1977 он, тал 13 [モンゴル人民共和国人民大会議決定「環境資源、森林、動物の保護と利用の措置を推進する目的について」モンゴル人民共和国人民大会議の1972年第7回選挙の6番目の会議、モンゴル人民共和国司法省編『環境、環境資源に関する法令集1921-1975』(ウランバートル市、1977年)13頁以下]を参照。また、環境分野に関する管理監督業務は、畜産省、森林省、水企業省、地質・鉱業省等の環境資源を担当するの各部門で実施されていたが、モンゴル人民共和国人民大会議決定により、1987年12月9日に「モンゴル人民共和国環境保護省」が設立されたことも、国家による自然環境の保護と管理がより重要視されるようになったことの証拠であるという指摘もある(0.アマルフー・前掲注(40)141-142頁を参照)。

裁措置は、関連する各個別法の最終部分に「制裁」規定として定められており⁴⁵、例えば、狩猟法令に関する違反行為を初めて行った場合で、それが重大なものであるときに限り、違反行為者に対して狩猟法による行政制裁が科されるという仕組みがとられていた⁴⁶。このように、行政法に基づく制裁措置は、保護対象となる自然環境資源ごとの個別法において定められているため、本論文では行政法に基づく制裁措置に関する検討を省略して、後者の刑法に基づく制裁措置の詳細を検討する。以下では、社会主義体制時の1986年制定の刑法典（以下「1986年刑法」という）を例として検討を加える。

社会主義体制の国では環境保全に関する法的制裁として刑事制裁が重視される傾向があり⁴⁷、社会主義体制時のモンゴルも例外ではなかった。当時のモンゴル法でも、社会主義的所有の保障のために、それに対する犯罪行為や規則違反行為等を防止し、仮にその犯罪行為等を行った者がいれば厳格な制裁が科される制度がとられていた⁴⁸。ここでは、自然環境資源が国家的所有・社会主義的所有の対象であったことから、1986年刑法⁴⁹第7章「自然環境及びその資源を保護する規則に違反する犯罪」（Байгаль орчин, түүний баялгийг хамгаалах журмын эсрэг гэмт хэрэг）について紹介する（表1.参照）。

表1. 「自然環境及びその資源を保護する規則に違反する犯罪」

| No. | 1986年刑法、第7章「自然環境及びその資源を保護する規則に違反する犯罪」 |
|-----|--|
| 1. | 181条「Недр（ネドロ） ⁵⁰ の利用、金その他の貴金属、宝石を国に納める規則の違反」 |
| 2. | 182条「土地利用に関する法令の違反」 |
| 3. | 183条「故意による自然環境の対象物の消失、破壊又は損傷行為」 |
| 4. | 184条「水資源の利用・保護に関する規則違反行為」 |
| 5. | 185条「森林草原の放火行為」 |
| 6. | 186条「森林草原の失火行為」 |
| 7. | 187条「森林の違法伐採、破壊行為」 |

⁴⁵ 例えば、1971年に制定された「モンゴル人民共和国土地利用に関する法律」（Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын газар эдлэлийн хууль）56条には、「土地利用等に関する法令に違反した者に対する制裁」という制裁規定があり、土地利用に関する法令を違反した行為が犯罪行為に当たらない場合、権限を有する公務員は、その違反行為者に対して、違反行為の性質を考慮しつつ、25から300トゥグルグの過料に処する、と定められていた。同法の詳細について、同上73頁を参照。

⁴⁶ Б.Чимид, БНМАУ-ын Захиргааны эрх, УБ.,1973 он, тал 326 [B.チミド『モンゴル人民共和国行政法』（ウランバートル市、1973年）326頁]を参照。

⁴⁷ 平野・前掲注（4）125頁。

⁴⁸ Л.Ренчин, Нийгмийн социалист өмчийг хамгаалан бэхжүүлэх нь: онол, туршлага, зөвлөмж, УБ.,1986 он, тал 47 [L.レンチン『社会主義的所有物の保護確立——理論・実務・提案——』（ウランバートル市、1986年）47頁]。

⁴⁹ 同法は1986年12月5日に制定され、1987年7月1日から施行された。同法は、モンゴル人民共和国の社会、経済、国家構成、社会主義的所有、市民の生命、健康、権利、自由及び社会主義体制法令の遵守を犯罪行為から保障することを目的とする（同法1条1項）。1986年刑法の全文については、Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Эрүүгийн хууль, 1986.12.05-ны өдөр, Ж.Амарсанаа, Б.Баярсайхан нар, Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл, Долдугаар боть (1985.V сар-1992 он) УБ.,2010 он, тал 69 [モンゴル人民共和国刑法典（1986年12月5日制定）、J.アマルサナーほか『モンゴル法令歴史的編集（第7巻1985年5月から1992年）』（2010年）69頁以下]を参照。

⁵⁰ 同法は、「Недр」というロシア語の用語をそのまま使っていた。この「Недр」という単語は、モンゴル語に翻訳すれば「下層土」（газрын хэвлий）という意味である。

| | |
|-----|-----------------------------|
| 8. | 188 条「違法な狩猟行為」 |
| 9. | 189 条「毛皮の購入、販売、取引行為」 |
| 10. | 190 条「大気汚染行為」 |
| 11. | 191 条「植物防疫、有毒生物に関する規則の違反行為」 |

(出典) 上記の 1986 年刑法に基づいて筆者が作成した。

以上をまとめると、自然環境資源が国家的所有・社会主義的所有であるという大前提があったため、1986 年刑法でもそれらの国家的所有・社会主義的所有に関する犯罪行為等に対して刑事制裁が科されたのであり、それゆえ、当時のモンゴル法では、何らかの自然環境破壊行為が刑法に定められた犯罪に該当する可能性は十分にあったといえる。このように、自然環境の資源が国家的所有若しくは社会主義的所有であることから、刑法及び行政法に基づく制裁措置が重視されていたのであり、まさにこのことが、社会主義体制時において、自然環境を含めた環境破壊行為が個人の環境権又は環境利益の侵害に至ることを認め、個人が裁判所において自己の権利利益を保護するために主観訴訟を提起するという制度がとられていなかった理由の一つと理解することができるように思われる。

第 2 節 監督・統制制度を通じた自然環境の保全

前記のとおり、社会主義体制時において、自然環境の問題に関して市民が自己の何らかの権利利益の保護を求めて裁判所に主観訴訟を提起する法制度がとられていなかったもう一つの理由は、「社会主義的合法性の原理」のもとで、社会主義法の実効性を図るための監督・コントロール（統制制度）手段として、住民等の多様な主体による監視制度が存在していたことであろう。本節では、この指摘の正当性を検証するために、社会主義体制時のモンゴル法では、環境保全を図るため、住民等による監視に基づく多様な監督・コントロール手段が採用されていたことを明らかにする。以下では、社会主義体制時における行政活動に関する統制制度とその類型を紹介し（第 1 項）、更に、市民が訴願等の提起等による監視制度を通じて、どのように環境保全を図ろうとしていたのかを検討する（第 2 項）。

第 1 項 行政活動に関する統制制度とその類型

(一) 行政活動に関する統制制度の意義

社会主義体制時のモンゴルでは、社会主義法の実施において行政を補助する役割が裁判所に与えられており、裁判所は法律に違反する行政決定等を無効としたり、取り消したりすることはできず、行政活動に関する司法審査は非常に限られていた⁵¹。すなわち、裁判所の役割は、社会主義法の履行を補助するものに過ぎなかったのである。それゆえ、近代的な権力分立原則に基づく裁判所は、社会主義体制の国では、社会主義的合法性の保障という役割を十分に果たせないため、その代替として「統制」と呼ばれる仕組みが作られたと指摘されている⁵²。社会主義体制時のモンゴル法は、旧ソ連の法制度の影響を

⁵¹ БНМАУ-ын сайд нарын зөвлөлийн зохион заварлах хэлтэс, Бүгд найрамдах Монгол Ард Улсын Төрийн захиргааны эрх, Уб., 1978 он, тал 114-115 [モンゴル人民共和国閣僚会議編集局編『モンゴル人民共和国の国家行政法』(ウランバートル市, 1978 年) 114-115 頁] .

⁵² 森下敏男「ソ連における『司法』の『統制』化——社会主義国家システム論序説——」社会主義法研究会編『社会主義と司法(社会主義法研究年報 8 号)』(法律文化社, 1987 年) 89 頁。また、社会主義体制当時の「統制」制度について、

強く受けており、後述する「検察官の一般監督制度」（*прокурорын ерөнхий хяналт*）も旧ソ連の法制度から継受したものである⁵³。そこで、以下では、日本人の法学者らが旧ソ連法について研究した業績等を参照しながら⁵⁴、社会主義体制時のモンゴルの統制制度の分析を行う。

（二） 行政活動に関する統制制度の類型

社会主義体制時のモンゴル法では、行政活動に関する「統制」（*хяналт шалгалт*）という制度があった。そして、当時の行政活動に関する「統制」制度を検討するために、社会主義体制時の行政法の代表的な著書として評価されている（ア）*Б.Чимид “БНМАУ-ын Захиргааны эрх” Уб.,1973 он*（*B.チミド『モンゴル人民共和国行政法』*（ウランバートル市、1973年））と（イ）*БНМАУ-ын сайд нарын зөвлөлийн зохион зааварлах хэлтэс, Бүгд найрамдах Монгол Ард Улсын Төрийн захиргааны эрх, Уб.,1978 он*（*モンゴル人民共和国閣僚会議編集局『モンゴル人民共和国の国家行政法』*（ウランバートル市、1978年））をここで取り上げ、分析の対象とする。

上記（ア）の著書によれば、社会主義体制時のモンゴル法では、統制制度の主な類型は、（1）党の統制（*намын хяналт шалгалт*）、（2）国家統制（*төрийн хяналт шалгалт*）、（3）社会統制（*олон нийтийн хяналт шалгалт*）であり⁵⁵、より具体的には、a) 国家統制（*төрийн хяналт шалгалт*）、b) 党による統制（*намын хяналт*）、c) 人民統制＝人民コントロール（以下「人民統制」という）（*ардын хяналт шалгалт*⁵⁶）、d) 行政統制＝行政の監視（*захиргааны хяналт*）、e) 社会統制（*олон нийтийн хяналт*）、f) 検察官の一般監督＝検察庁による統制（以下「検察官の一般監督」という）（*Прокурорын ерөнхий хяналт*）、g) 司法統制＝裁判所による統制（以下「司法統制」という）（*Шүүхийн хяналт шалгалт*）、h) 仲裁機関の統制（*Арбитрийн байгууллагын хяналт*）という各種統制があったとされている⁵⁷。これらの社会主義体制時の統制制度の役割は、社会主義的合法性を保障するものとされ⁵⁸、また、上記の社会主義体制時の統制制度は、統制主体と客体との関係に応じて外部統制と内部統制という二つに分類することができる⁵⁹。以下では、本論文に最も関連性がある統制制度として、f) 「検察官の一般監督」とg) 「司法統制」に絞って検討を進める。

（三） 司法統制の概要と限界

市橋克哉は、「行政の監視・コントロール」や「人民コントロール機関」等の名称を自己の論文に使っている（市橋克哉「ソ連邦における行政にたいする司法審査（二）完——一九七七年ソ連憲法と行政裁判——」法政論集97号（1983年）155-158頁）。

⁵³ 例えば、憲法学者B.チミドは、社会主義体制時のモンゴルにおいて、検察機関・検察官にその第一の役割として「一般監督」という機能を付与したことは、旧ソ連の法制度に由来するものであろう、と指摘する（B.チミド・前掲注（38）316頁）。

⁵⁴ 例えば、市橋克哉は、社会主義諸国において、主要な行政に対する監視・コントロール制度の一つとして、検察官の一般監督制度が存在していた、と指摘する（市橋・前掲注（52）157頁を参照）。

⁵⁵ B.チミド・前掲注（46）355頁を参照。

⁵⁶ モンゴル人民共和国人民大会議の1972年第210号決定により、人民統制機関＝人民コントロール機関（*ардын хяналт шалгалт байгууллага*）が設立された。この人民統制機関の設立により、社会主義的民主主義の今後の発展及び社会主義統制における労働人民・公衆の参加が大幅に拡大することに伴い、社会主義統制がより良く機能するものとなるという指摘がある（同上375-376頁）。

⁵⁷ B.チミド・前掲注（46）352-409頁参照。

⁵⁸ 同上355頁。

⁵⁹ 同上358頁、モンゴル人民共和国閣僚会議編集局編・前掲注（51）105-106頁。

社会主義体制のモンゴル法では、自然環境の破壊等の環境問題に関して、市民が自己の何らかの権利利益が侵害されたと主張して裁判所において主観訴訟を提起する制度がとられていなかった理由は、社会主義体制時において、司法の目的は権利救済ではなく、行政活動に対する司法統制を行うことであったことであると考えられる。

このことを説明するためには、第1に、司法統制の概要を簡単に見ておく必要がある。前記のg) 司法統制において、裁判所は、刑事事件及び民事事件を審理する段階で発見した行政機関や公務員の違法活動等に関し「特別決定」(энгийн магадлал)を行い、管轄機関等に是正措置を講ずるよう指示することができ⁶⁰、違反行為を是正するよう管轄国家機関等に事件を移送する仕組みがとられていた⁶¹。ここでいう「特別決定」とは、裁判所が直接に当該行政決定を取り消したりするものではなく、前記のように、管轄行政機関等に是正措置を講ずるよう求めるものであった。社会主義体制時の司法統制は、すべての国家機関の活動範囲が対象となるものではなく、また、国家行政機関の違法活動については、限られた事件のみが司法統制の対象となるにすぎなかった⁶²。つまり、1990年代以前は、権力分立原則ではなく、権力集中制が妥当していたため、社会主義体制時の司法統制は、行政機関等の違法活動等に対して直接的にかつ正面から司法審査をすることができず、前記のように、「特別決定」を発することしかできなかったのである⁶³。

引き続き、第2に、司法統制の限界をより明らかにするため、1967年6月29日に制定された「モンゴル人民共和国民事事件処罰法」(Бүгд найрамдах монгол ард улсын иргэний байцаан шийгэх хууль⁶⁴) (以下「1967年民事法」という)を題材として取り上げ、検討を加える。

1967年民事法では、裁判所が取り扱う対象となる行政事件が限定されていた。すなわち、裁判所の審理対象の第1は、選挙人名簿の誤りに対する審査請求に関する事件であり、第2は、行政機関の活動に対する審査請求に関する事件であり、第3は、公証機関の活動に対する審査請求に関する事件であった(同法197条)。このうち、第2に取り上げられた事件とは、国税等の滞納処分に関する事件を意味し、具体的には、①国家及び地方の課税処分、料金の未払いに関する決定、②強制保険の保険料未払いに関する決定、③任意的徴収金の未払いに関する決定、④行政制裁措置による過料賦課、⑤森林法に違反し、かつ、国・協同組合その他の社会団体の干し草、農業、その他の植物を破壊又は毀損したことに

⁶⁰ B.チミド・同上401-402頁、モンゴル人民共和国閣僚会議編集局・同上114頁。

⁶¹ B.チミド・同上404頁、モンゴル人民共和国閣僚会議編集局・同上114頁。また、社会主義体制時の司法統制について、L.レンチンは、裁判所は、社会主義的所有の保護と確保に関して、刑事事件及び民事事件を審理するにあたり、社会主義的所有に損害を引き起こした者に対して、正当な制裁を科したり、社会主義的所有に生じた損害賠償を求めたりする主な責務を遂行していた、と述べる(L.レンチン・前掲注(48)106頁)。

⁶² B.チミド・同上401-404頁。

⁶³ Б.Чимид, “Эрх мэдэл хуваарилсан тогтолцоон дахь захиргааны хэргийн шүүх”, 2003 он 9-12 дугаар сар, Б.Чимид сан, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, 2 дахь хэвтэл, УБ, 2017 он, 293-295 тал [B.チミド「権力分立原則による行政裁判所」(2003年9-12月執筆) B.チミド基金編『憲法思想(第2版)』(ウランバートル市, 2017年) 293-295頁]。

⁶⁴ Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Иргэний байцаан шийгэх хууль, 1967.06.29-ний өдөр, Ж.Амарсанаа, Б.Баярсайхан нар, Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл, Тавдугаар боть (1958.XI сар-1970) УБ, 2010 он, тал 484-532 [モンゴル人民共和国民事事件処罰法(1967年6月29日制定)、J.アマルサナーほか『モンゴル法令歴史的編集(第5巻1958年11月から1970年)』(2010年) 484-532頁]。

損害賠償請求と過料賦課という五つである（同法 200 条）。これらのうち、行政機関が⑤森林法の違反や国・協同組合の干し草等を破壊した等の理由で市民に対して過料等を賦課した場合、その相手方となる市民はその過料賦課等に関する審査請求を裁判所に提起することができる。

このように、1967 年民事法では、裁判所の管轄に属する行政事件について列記主義⁶⁵が取られていた。この背景としては、そもそも、社会主義法は全人民の利益に一致するものである以上、ほとんどの人々が自発的に遵守するものであり、ただ一部の者のみが「過去の遺物」（хуучны үлдэгдлийн уршиг⁶⁶）ともいえる法意識を持っているため、違反行為が行われる場合がある⁶⁷という考え方があったことを挙げることができる。

以上をまとめると、社会主義体制時のモンゴルでは、裁判所による行政活動に関する司法審査の範囲は限られていたのであり、このことは、自然環境破壊等の環境問題に関して、市民が何らかの自己の権利利益が侵害されたと主張して、管轄行政機関等を相手取り裁判所において訴訟を提起する制度が存しなかったことを示すものであろう。

その一方で、社会主義的統制制度のうち、特に f) 検察官の一般監督制度は、その管轄行政機関が社会主義法を遵守しているか、市民や社会団体からの告発や通報等に対して必要な措置を講じているか等について監督を行う権限をもっていた。更に、検察官の一般監督の対象には、野生動物・森林・河川・土地等のいわゆる国家的所有・社会主義的所有に関する各法律の実施等に関するものも含まれていた⁶⁸ため、次いで、検察官の一般監督制度について検討を加える。

（四） 検察官の一般監督制度

まず、検察官の一般監督制度の概要を説明すると、社会主義体制時のモンゴルにおいて、検察機関・検察官は単に刑事事件のみではなく、社会主義法の適合性についても一般監督を行う統制機能を有していた⁶⁹。そして、一般監督制度において検察機関・検察官は、国家機関や社会団体及びそれらの職員、

⁶⁵ 社会主義体制時のモンゴル法は旧ソ連法からの影響が強かったことから、旧ソ連法における「列記主義」に関する考え方をモンゴル法に取り入れたと推測できる。そこで、旧ソ連法における「列記主義」の考え方とは、どのようなものであったのかについて触れる必要がある。この点について、例えば、市橋克哉は、旧ソ連における行政の司法審査では、1977 年のソ連憲法 58 条 2 項に、「市民の権利の侵害をもたらす公務員の違法行為又は権限をこえる行為は、法律の定める手続により、これを裁判所に提訴することができる」という規定が入った時から、従来までの「列記主義」が維持されなくなり、その代わりに、「概括主義」が維持されるようになりつつある、と述べる。また、市橋克哉は、旧ソ連の法制度において、「列記主義」が採用されていた背景には、行政と市民の関係に関する考え方、いわば、行政と市民が原則として共通の利害関係を有するため、両者の紛争は、第三者たる裁判所の判断による必要性はなく、行政自身の自己監督によって十分解決される、という考え方があったからであろう、と指摘する。市橋克哉「ソ連における行政の司法審査——一九七七年憲法五八条二項をめぐって——」社会主義法研究会編『社会主義における生活と法』（法律文化社、1981 年）198 頁、212-213 頁。

⁶⁶ ここでいう「過去の遺物」とは何を示すかについて、明確な定義はないが、おそらく、例えば、資本主義国の考え方や個人の所有権設定等のことを意味するものであろう。この指摘について、モンゴル人民共和国閣僚会議編集局（1978 年）・前掲注（51）102 頁を参照。

⁶⁷ 同上 102 頁。

⁶⁸ L. レンチン・前掲注（48）101 頁。

⁶⁹ 社会主義体制時のモンゴルでは、全市民の財産たる社会主義的所有の保護に関して、モンゴル人民革命党（現在の「モンゴル人民党」）の役割、地方行政における国民代表議会とその執行行政機関の役割、法律実施について監督権を行使する警察機関、検察機関及び司法機関の役割、並びに、社会団体及び全ての市民の役割が重要であるという考え方があった。この指摘について、同上 57-133 頁を参照。

並びに、すべての人民が社会主義法の遵守を如何に確保しているかについて、国家の最高統制機能を果たす機関であるとされていた⁷⁰。

そして、検察官は、発見した違法行為等を排除するため、(1)「是正指示」(эсэргүүцэл) (筆者注:「措置指示」と日本語訳も可能であろう)と(2)「改善指示」(мөдөгдөл) (筆者注:「勧告指示」と日本語訳も可能であろう)という二種類の決定を出すことができた。(1) 是正指示とは、行政機関・職員の行政活動が法律に適合していない場合に、その行政活動を行った者又はその上級機関・職員に対して、その是正措置を講ずるように指示することをいう⁷¹。一方、(2) 改善指示(勧告指示)とは、行政活動において、法律に適合していない行為が発生する理由を明らかにし、今後は同様の違法な行政活動が発生しないように防止措置を講じること等について発するものである⁷²。

そして、こうした検察官の一般監督制度は、後述する市民からの訴願等の提起の制度とも関連しており、例えば、管轄行政機関又は上級行政機関が市民からの訴願等に対して真摯に対応しているかどうかについては、検察官の一般監督の対象となりうると考えられる⁷³。また、市民からの訴願等で指摘された違法行為等について、検察官が調査し、違法行為の存否を判断することも、検察官の一般監督として実施される⁷⁴。以下では、社会主義体制時の市民からの訴願等の提起の制度について検討を加える。

第2項 市民からの訴願等の提起

1960年憲法では、モンゴル人民共和国の市民は、国家機関、公務員の違法活動及び官僚主義について、国家権限を有する機関及びすべての行政機関に対し、口頭又は書面で「申立て、訴願」(өргөдөл, гомдол) (以下「訴願等」という)を提起する権利を有する。国家機関及び公務員は、当該市民の訴願等を隠蔽などしてはならず、法令に違反した活動があった場合には必要な措置を行い、訴願等の提起者にその旨を応答する義務がある(1960年憲法85条⁷⁵)。

また、当時のモンゴルでは、人民や社会団体の参加や彼らによる日常的な統制(監督)無くして社会主義法の遵守を確保することが困難であるから、彼らによる管轄国家機関への提案・申立て・訴願(Иргэдийн санал, өргөдөл, гомдол) (以下「市民からの訴願等」という)の制度が社会主義体制においては不可欠であるとされた⁷⁶。市民からの訴願等の具体的な手続については、例えば、1973年にモンゴル

⁷⁰ B.チミド・前掲注(46) 392-393頁。また、他の文献でも、社会主義体制時のモンゴル法では、検察官の一般監督制度は、社会主義法の遵守と実効性を保障するものであるという指摘がある。この指摘について、Ц.Дамдин, С.Багчулуун, Социалист хууль ёсыг хэрэгжүүлэхэд хөдөлмөрдлийн захидлын үүрэг, УБ, 1986 он, тал 6 [Ts.ダミディン=S.バトチョローン『社会主義法の施行に関する労働者による手紙(筆者注:提案、申立て、訴願等)の役割』(ウランバートル市, 1986年)6頁]を参照。

⁷¹ B.チミド・同上 398頁、モンゴル人民共和国閣僚会議編集局・前掲注(51) 112頁。

⁷² B.チミド・同上 399頁、モンゴル人民共和国閣僚会議編集局・同上 113頁。

⁷³ Ts.ダミディンほか・前掲注(70) 42-43頁。更に、本論文でいう(c)人民統制=人民コントロール(ардын хяналт шалгалт)、それを具体的に実施する人民統制機関=人民コントロール機関(ардын хяналт шалгах байгууллага)の主な責務は、国家機関が人民からの訴願等について、いかに対応しているか、いわば、それらの訴願等で提起された事項について、管轄行政機関が必要な措置を講じているか否かについて、監督をすることである、と解されている(B.チミド・同上 379-382頁)。

⁷⁴ B.チミド・同上 396頁。

⁷⁵ Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль, 1960.07.06-ны өдөр [モンゴル人民共和国憲法 1960年7月6日制定、モンゴル法令集データベース公式サイト <https://legalinfo.mn/api/front/cons-detail-1960.html> (最終アクセス日 2023年7月13日)]。

⁷⁶ Ts.ダミディンほか・前掲注(70) 7-11頁。

人民共和国人民大会議が定めた「市民からの提案、申立て、訴願を解決する手続に関する第 116 号命令」(Иргэдийн санал, өргөдөл, гомдлыг хүлээн авах хянан шийдвэрлэх журмын тухай 116 дугаар зарлиг) と、同命令の施行に関する「大臣委員会の第 250 決定」(Сайд нарын Зөвлөлийн 250 дугаар тогтоол) 等がある⁷⁷。

社会主義体制のモンゴル法では「社会主義的合法性の原理」(социалист хууль ёсыг чанд сахих зарчим) があり、社会主義法の実効性を確保するために、市民からの積極的な参加が不可欠であり、市民は何らかの社会主義的合法性の違反行為を摘発すべきであるとされていた⁷⁸。このように市民からの訴願等の提起を通じて、管轄国家機関に対して問題解決を求めることは、結局、社会主義法の実効性を担保するための市民等の参加を通じた監視・統制手法である⁷⁹。

以上の検討によれば、社会主義体制時のモンゴル法では、自然環境の破壊等が個人の何らかの権利利益の侵害に至ることを認め、個人が裁判所において主観訴訟を提起する法制度が存しなかった要因の一つは、前記の市民からの訴願等の提出制度があったことであると思われる。市民は、如何なる社会主義法令の違反行為についても、管轄国家機関への通報・告発し、必要な解決を求めることが可能であったといえる。そして、市民から訴願等が提起された場合、これを受けた管轄国家機関は、その訴願等に対して真摯に対応することが求められた⁸⁰。前記の社会主義体制時の多様な統制制度は、管轄国家機関が市民からの訴願等によって明らかとなった自然環境の破壊行為を解決するために必要な措置を行なっているか否かを監督し、その実効性を確保する役割も果たしていたと考えられる。

小括

本章の検討をまとめると、社会主義体制時のモンゴル法において、自然環境を含めた環境破壊行為が個人の環境権又は環境利益の侵害に至ることを認め、個人が裁判所において自己の権利利益の保護を求めて主観訴訟を提起するという法制度は採用されていなかったといえる。そして、その理由は、社会主義体制時のモンゴル法には、環境保全を図るための法制度として、住民等の監視に基づく多様な監督・コントロール手段が存していたためであり、検察官の一般監督や市民からの訴願等の提起等と比較すると、司法統制には限定的・付随的な役割しか与えられていなかったからであると結論づけることができると考える。

第2章 資本主義体制に移行してからのモンゴル法と自然環境保護

第 2 章では、前記のように、(1) 社会主義体制時のモンゴル法 (1924 年から 1992 年まで) では、環境保全を図るため、住民等の監視に基づく多様な監督・コントロール手段が利用されていたが、(2) 資本主義体制に移行してから現在までのモンゴル法 (1992 年から 2023 年現在) では、住民等の権利保障の観点から、環境訴訟を展開させるというパラダイム転換を図ろうとしている途中の段階であることを明らかにする。このパラダイム転換が途中の段階であるといえる理由は、(1) 社会主義体制時のモン

⁷⁷ 同上 27-28 頁。

⁷⁸ モンゴル人民共和国閣僚会議編集局・前掲注 (51) 22-26 頁を参照。

⁷⁹ Ts. ダミディンほか・前掲注 (70) 16 頁。

⁸⁰ 同上 16 頁。

ゴル法において、自然環境を含めた環境破壊行為が個人の環境権又は環境利益の侵害に至ることを認め、個人が裁判所において自己の権利利益の保護を求めて主観訴訟を提起するという法制度がとられなかった要因として考えられるもののうち、自然環境資源の国有化という考え方や、市民からの訴願等の提起の制度、国家統制の制度が、(2) 資本主義体制に移行してから現在までのモンゴル法でも残存している一方で、社会主義体制時の検察官の一般監督制度は、(2) 資本主義体制に移行してから現在までのモンゴル法では廃止されたためである。また、憲法上明文の環境権規定が置かれ、裁判所に対して行政機関を統制する制度としてではなく、市民の権利救済を図るための制度としての位置付けが与えられつつあることも、上記のパラダイム転換の過程にあることを窺わせるものである。本章では、これらの点について詳細に検討する。

第1節 社会主義体制時と資本主義体制に移行してからのモンゴル法の類似点

本論文の第1章における社会主義体制時のモンゴル法の考察では、社会主義体制時のモンゴル法において、自然環境を含めた環境破壊行為が個人の環境権又は環境利益の侵害に至ることを認め、個人が裁判所において自己の権利利益を保護するために主観訴訟を提起するという法制度がとられなかった理由として、自然環境の資源が国家的所有若しくは社会主義的所有であることから、刑法及び行政法に基づく制裁措置が重視されていたこと、また、市民からの訴願等の提起という制度があったことなどを指摘した。前記のように、(2) 資本主義体制に移行してから現在までのモンゴル法が、住民等の権利保障を目的として環境訴訟の展開を図ろうとする過程の途中にあるといえる根拠は、(1) 社会主義体制時のモンゴル法において強調されていた自然環境資源の国有化の考え方(第1項)、刑法及び行政法に基づく制裁措置(第2項)、更には、市民からの訴願等の提起の制度(第3項)が依然として根強く残っていることであると考えられる。このように、資本主義体制に移行してから現在までの制度でも社会主義体制時の基本的思考がほとんど変わらずに承継されていることから、前記のとおり、パラダイム転換が途中の段階にあると評価するわけである。以下では、上記の三つの根拠について、それぞれの現状を検討する。

第1項 現行法における自然環境資源の国有化

1992年現行憲法では、社会主義体制時のモンゴル法と同様に、自然環境資源の国有化という考え方が明文化されている。

具体的に、1992年現行憲法は、モンゴル国内の土地、下層土、森林、水源、動物、植物及びその他の環境資源は、市民の支配及び国家の保護の下にのみ置かれると規定している(6条1項)。また、同条2項は、モンゴル国民の所有でない土地、下層土、地下資源、森林、水源、動物は国家の公有であると定めている。更に、同条3項によれば、牧草地、共用の土地、国の特別用土地を除く土地は、これをモンゴル国民のみに所有させることができる。ただし、この所有の対象には下層土は含まれない。そして、モンゴル国民がその私有地を、売却、交換、贈与、担保等により外国人、無国籍者に移転すること、国家機関の許可なく、他者に占有させること、利用させることは、禁じられている。また、1995年自然環

環境保全法⁸¹6条1項では、モンゴル国民の所有に属さない土地、下層土、森林、水源、動物その他の自然環境資源は国家の所有である、と規定されている。

前述のとおり、社会主義体制時は、自然環境資源が国家的所有・社会主義的所有であるとされていたが、その後、社会主義体制から資本主義体制に移行したため、1992年現行憲法が「社会主義的所有」等の文言を用いないことは当然としても、社会主義体制下における「国家的所有」(улсын өмч)という用語は、「国家の所有」(төрийн өмч)「国家の公有」(төрийн нийтийн өмч)という用語に形を変えて残存している⁸²。

以上のように、1992年現行憲法は、土地について市民の所有権や占有権を認める一方、市民が所有していない土地、下層土、森林、水資源、動物等の自然環境資源は、国家の公有と定めており、資本主義体制に移行してから現在までのモンゴル法において、依然としての自然環境資源の国有化という考え方が強いといえる。

第2項 刑法及び行政法に基づく制裁措置

資本主義体制への移行後も、自然環境資源の国有化という考え方が基礎として存在しているため、社会主義体制時と同様に、刑法及び行政法に基づく制裁措置が自然環境保護のための中心的な仕組みとして存在している。以下では、現行の刑法及び行政法に基づく制裁措置について概観する。

(一) 刑法に基づく制裁措置

資本主義体制移行後のモンゴル法においても、刑事制裁を通じて自然環境を保護する手法が存在する。これは、社会主義体制のモンゴル法では、自然環境資源が国家的所有・社会主義的所有であったことから、それに関する刑事制裁が重視されていたことと類似すると思われる。なぜならば、前記のように、1992年現行憲法をはじめ自然環境全法の規定をみれば、自然環境資源は国家の所有であることから、国家の環境保全義務に従い、環境保全において刑事制裁は重要な手段の一つであると考えられるためである。以下では、2002年1月3日に制定された「刑法典」(Монгол Улсын хууль, Эрүүгийн хууль) (以下「2002年旧刑法」という)と、2015年12月3日に制定された「刑法典」(Монгол Улсын хууль, Эрүүгийн хууль) (以下「2015年現行刑法」という)を例として取り上げ(表2.参照)、自然環境保全の実効性を確保するために刑事制裁が活用されていることを論ずる。

表2. 「2002年旧刑法・2015年現行刑法における環境犯罪」

⁸¹ 例えば、O. アマルフーは、1992年憲法上の環境法分野に関する基本原則等を国家政策として確実に実施するために、環境分野に関する基本法の制定が不可欠となり、1995年3月30日に自然環境保全法が制定された、と指摘する(O. アマルフー・前掲注(40)149頁)。また、同法案を作成する際に、モンゴルの環境状況の特殊性を考慮しつつ、アメリカ、日本、イギリス、デンマーク、ロシア、韓国、ドイツ、イタリア、フランス、中国、カザフスタン等の諸外国の環境法令を調査した、と指摘されている。同法案の詳細は、Улсын Их Хурлын архив, “Байгаль орчныг хамгаалах тухай багц хуулийн хувийн хэрэг”, 1995 он, тал 1-358 [国会公文書「自然環境保護に関する各法律の資料集(筆者注:自然環境保全法も含まれる)」(1995年)1-358頁]を参照。

⁸² 1992年現行憲法の制定当時の6条2項では、「国家の所有」という文言であったが、その後、2019年11月14日の憲法改正により、「国家の公有」という文言に変更された。この憲法改正は、モンゴル法令集データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=103596&showType=1> (最終アクセス日2023年7月14日)で確認できる。

| No. | 2002 年旧刑法 ⁸³ | 2015 年現行刑法 ⁸⁴ |
|-----|---|--|
| 1. | 第 23 章「自然環境保全規則に対する犯罪」(Байгаль хамгаалах журмын эсрэг гэмт хэрэг) | 第 24 章「環境に対する犯罪」(Хүрээлэн байгаа орчны эсрэг гэмт хэрэг) |
| 2. | 202 条 大気を汚染する行為 | 24.1 条 自然環境を汚染する行為 |
| 3. | 203 条 狩猟法規則に違反する行為 | 24.2 条 違法な鉱物資源の探査、利用、採掘行為 |
| 4. | 204 条 下層土の利用、保全に関する規則に違反する行為 | 24.3 条 化学物質、危険物質を違法に市販する行為 |
| 5. | 205 条 自然環境を汚染する行為 | 24.4 条 核物質、放射性廃棄物、核物質及び放射線発生措置を違法に市販する行為 |
| 6. | 206 条 化学物質・廃棄物の浄化、運送、処分に関する規則に違反する行為 | 24.5 条 違法に狩猟する行為 |
| 7. | 207 条 土壌、水を汚染する行為 | 24.6 条 違法に森林伐採する行為 |
| 8. | 208 条 水資源に関する法規則に違反する行為 | 24.7 条 森林草原の放火・失火行為 |
| 9. | 209 条 植物の病気、有毒生物に対する規則に違反する行為 | 24.8 条 違法に自然植物を採取する行為 |
| 10. | 210 条 故意に自然環境を消失させ、破壊し、損傷する行為 | 24.9 条 自然環境を喪失させる行為 |
| 11. | 211 条 森林に関する法規則に違反する行為 | 24.10 条 遺伝資源・遺伝資源に関する知識を違法に利用する行為 |
| 12. | 212 条 自然植物の法規則に違反する行為 | |
| 13. | 213 条 森林草原の放火・失火行為 | |
| 14. | 214 条 違法な鉱物資源の探査、利用、採掘行為 | |
| 15. | 214 ¹ 条 化学物質及び危険物質の法規則に違反する行為 | |

(出典) 上記の 2002 年旧刑法と 2015 年現行刑法に基づいて筆者が作成した。

上記の各刑法における犯罪行為に関する相違点は、その種類と数を除けば、2015 年現行刑法が 2002 年旧刑法より、概ね、環境犯罪行為に対する制裁が重くなっている点にある⁸⁵。また、資本主義体制に移

⁸³ 同法は、モンゴル国の独立、国の安全、人の権利、自由、共有財産と私有財産、国の資源、自然環境、法令遵守、平和、人類の安全を犯罪行為から保護することを目的とする (1 条)。2002 年旧刑法は、モンゴル法令集データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail/12172> (最終アクセス日、2023 年 7 月 14 日) で確認できる。

⁸⁴ 同法の目的は、モンゴル国憲法上で保障されている人の権利、自由、公益及び国益、憲法機関の構成、国及び人類の安全保障を犯罪から保護し、防止することである (1 条)。2015 年現行刑法は、モンゴル法令集データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail/11634> (最終アクセス日 2023 年 7 月 14 日) で確認できる。

⁸⁵ ここで一例として、2002 旧刑法と 2015 年現行刑法のうち、「自然環境を汚染する」犯罪について見る。2002 年旧刑法 205 条「自然環境を汚染する」のうち、205.1 項「危険及びその他の廃棄物によって自然環境を汚染した結果、大きな又は重大な被害が生じた場合、最低労働賃金の 51 倍から 250 倍までの罰金、3 ヶ月以上 6 ヶ月以下の拘留、又は 2 年間以下の懲役に処する」、205.2 項「危険な廃棄物を国境を超えて移動させたした場合、2 年間以上 5 年間の懲役に処する」と定めていた。これに対して、2015 年現行刑法 24.1 条「自然環境を汚染する」犯罪では、1 項「化学物質、危険物質、危険及び有害廃棄

行してから各刑法において、自然環境資源につき社会主義的所有等の用語が採用されないことは当然であろうが、自然環境資源の国有化の考え方のもとで国家の環境保全義務があるからこそ、刑法に基づく制裁措置が自然環境保全の仕組みで重要な役割を果たすものと考えられる。このように、自然環境資源の国有化という考え方が刑法に基づく制裁措置の背景にあるという点では、社会主義体制時の制度と資本主義体制に移行してから現在までの制度には、重大な相違はないと思われる。同様の指摘は、行政法に基づく制裁措置による自然環境保全の仕組みについても行うことができる。以下では、この点について述べる。

(二) 行政法に基づく制裁措置

ここでは、自然環境保全に関する行政法に基づく制裁措置が、1992年制定の「行政義務違反行為の処罰に関する法律」(Захиргааны хариуцлагын тухай хууль⁸⁶) (以下「行政処罰法」という)、1995年制定の「自然環境保全法」(Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль⁸⁷)、2015年制定の「違反行為法」(Зөрчлийн хууль⁸⁸)、2017年制定の「改正違反行為法」(Зөрчлийн хууль, шинэчилсэн найруулга⁸⁹)によって、どのように変更されてきたかについて跡付けることにする(表3.参照)。

表3. 「1992年・1995年・2015年・2017年各法律における行政制裁」

物を大気、土地、下層土、水資源地、河川流出源、水資源の衛生保護区域において廃棄し、人の健康、家畜、動物、植物、それらの子孫に悪影響を及ぼし、病気を引き起こし、死亡又は絶滅に到る状況を引き起こした場合、5400単位から27000単位までで計算した罰金又は1年以上5年間以下の通行権利の制限若しくは1年以上5年以下の懲役に処する」、2項「この犯罪によって、人の健康に重大な損害が生じ若しくは人の生命を失い又は大きな損害が生じた場合、10000単位から40000単位までで計算した罰金又は2年以上8年以下の懲役に処する」と定めている。この法律で1単位とは1000トゥグログである。2002年旧刑法では、罰金額の基準は当該時期の最低労働賃金であったが、毎年最低労働賃金に変更されることから、上記のように1単位が1000トゥグログにあたるという仕組みが採用されるようになった。このように、2002年旧刑法のように当時の最低労働賃金を基準として罰金額を確定する方式と2015年現行刑法が定める1単位が1000トゥグログにあたるという方式を比べてみると、2015年現行刑法による1単位を基準とする罰金額が2002年旧刑法より高くなる場合がある。

⁸⁶ 同法は、モンゴル法令集データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail/280> (最終アクセス日2023年7月14日)で確認できる。

⁸⁷ 同法は、モンゴル法令集データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail/8935> (最終アクセス日2023年7月14日)で確認できる。

⁸⁸ 同法は、モンゴル法令集データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail/11645> (最終アクセス日2023年7月14日)で確認できる。

⁸⁹ 同法は、モンゴル法令集データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail/12695> (最終アクセス日2023年7月14日)で確認できる。

| No. | 1992 年「行政処罰法」 ⁹⁰ | 1995 年「自然環境保全法」 ⁹¹ | 2015 年「違反行為法」 ⁹² | 2017 年「改正違反行為法」 ⁹³ |
|-----|---|---|---|--|
| 1. | 51 条 自然環境保全の規則に違反する行為 ⁹⁴ | 38 条「自然環境保全法令を違反した者に対する制裁」 | 第 6 章 自然環境保全の規則に対する違反行為 | 第 7 章 自然環境、動物、植物保全に関する規則の違反行為 |
| 2. | 51 条 1 項「自然環境資源の保全、合理的な利用、回復、動物保護に関する法規則に違反した者が、刑事罰に服しない場合、違法に得た収入を回収し、20000 トウグルグ以下の過料を科す」 | 38 条 1 項「自然環境保全法に違反した有責者に対してその違反行為の性質、損害の量を考慮し、刑事罰又は行政罰を科す」 | 6.1 条「環境影響評価に関する法律の違反行為」 6.1 条 1 項では、「自然人若しくは法人は、環境影響評価を実施せず、かつ、管轄機関による決定なしに営業を行なった場合、又は、環境影響評価によって要求される事項を実施しなかった、若しくは、最新の監視手続により、環境影響評価が不正に行われたことが確認されたときは、自然人については 150 単位、法人については 1500 単位 | 7.1 条「環境影響評価法の違反行為」 7.1 条 1 項では、「環境影響評価を実施せず、又は管轄機関による決定なしに営業を行なった場合、違法活動を停止し、違法に得られた収入を没収し、自然人については 300 単位、法人については 3000 単位に相当するトウグルグの過料に処する」 |

⁹⁰ 1992 年現行憲法に伴い、同年 11 月 27 日に「行政処罰法」(Захиргааны хариуцлагын тухай хууль) が制定された。同法の目的は、各法令の違反行為を行った者に対して、行政制裁を科す等の規制を定めることであった(同法 1 条)。同法は、2015 年 12 月 4 日に制定された「違反行為法」により廃止された。

⁹¹ この表で取り上げている 38 条「自然環境保全法令を違反した者に対する制裁」は、1995 年制定当時の自然環境保全法の規定である。その後、2005 年 11 月 18 日及び 2015 年 12 月 4 日の自然環境保全法の改正により、上記の制裁規定が大幅に改正された。2023 年現在は、自然環境保全法 58 条に「法律に違反した者に対する制裁」という規定がある。そして、58 条 1 項は「この法律に違反した公務員の行為は、犯罪に当たらない場合、公務員法上の制裁を科される」、58 条 2 項は「この法律に違反した者、法人に対しては、刑法又は違反行為法による制裁を科す」とそれぞれ定めている。前記の 2015 年の同法の一部改正は、従来は自然環境保全法において定められていた罰金額等の詳細規定を削除し、その代わりに、刑法又は違反行為法に基づいて制裁が科される、という形式に変更した。その理由は、表 3 で取り上げている「2015 年違反行為法」が制定されたためである。

⁹² 2015 年 12 月 4 日に「違反行為法」(Зөрчлийн хууль) が制定された。同法は、従来は各法律において定められていた制裁規定を削除し、それらを「違反行為法」に統合する、という形式で定められたものである。従来は、例えば、1992 年制定の行政処罰法や 1995 年制定の自然環境保全法において、違反行為を行なった者に科される具体的な罰金額が定められていた。それに対して、2015 年制定の「違反行為法」では、1 単位が 2000 トウグルグにあたり、罰金額は個人に対して 10 単位から 10000 単位まで、法人に対して 150000 単位で計算して科せられるという形式に変更された(同法 3.4 条 2 項及び 3 項)。

⁹³ 同法は、2017 年 5 月 11 日に制定され、同年 7 月 1 日に施行された。それに伴い、2015 年制定の「違反行為法」が廃止された。また、2017 年の「改正違反行為法」の施行に伴い、2017 年 5 月 18 日に「違反行為の処理解決手続法」(Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай) も制定された。

⁹⁴ しかしながら、上記の規定は 1995 年 4 月 17 日に同法の一部改正によって削除された。その理由は、1995 年 3 月 30 日に自然環境保全法が制定され、同法 38 条に「自然環境保全法令を違反した者に対する制裁」という制裁規定が設けられるようになったからである。

| | | | | |
|----|--|--|--|--|
| | | | に相当するトゥグルグの過料に処する」 | |
| 3. | 51条2項は「土壌、大気、水を保護に関する規則に違反して環境を汚染し、健康に悪影響を与える状態を生じさせた場合、500から15000トゥグルグまでの過料を科す」 | 38条2項「裁判官又は国家監査官は、自然環境保全法に違反した者に対して刑事罰を科せられない場合、以下の行政罰を科す」 | 6.2条「土壌保全、土壌の砂漠化の防止に関する法律の違反行為」 6.2条1項は、「土壌の保全、土壌の砂漠化の防止と対処に関して、法律が定める規則に反した場合、自然人については25単位、法人については250単位に相当するトゥグルグの過料に処する。」 | 7.2条「土壌保全、土壌の砂漠化を防止する法の違反行為」 7.2条1項の条件部分は、2015年「違反行為法」6.2条1項と大部分が同様である。ただし、自然人については50単位、法人については500単位に相当するトゥグルグの過料に処する。 |
| 4. | | 38条2項1号は「この法律の31条3、4、5項で定めた義務を履行しなかった事業者に対して、50000から100000トゥグルグまでの過料を科す」 | 6.3条「希少動物、植物、それらに由来する物の海外販売に関する法律の違反行為」 6.3条1項では、「モンゴル国内法律により希少動物として指定されていないにも関わらず、絶滅の恐れのある野生動植物の種の国際取引に関する条約の付属書に指定された動物、植物、及び、それらに由来する物を、許可なしに国境を超えて移動させた場合、自然人については500単位、法人については5000単位に相当するトゥグルグの過料に処する」 | 7.3条「希少動物、植物、それらに由来する物の海外販売に関する法律の違反行為」 7.3条1項の条件部分は、2015年「違反行為法」6.3条1項と大部分が同様である。ただし、自然人については1000単位、法人については10000単位に相当するトゥグルグの過料に処する。 |
| 5. | | 38条2項2号「環境保全、回復措置について資産からの支出を計画せず、又は資産 | 6.4条「大気に関する法律の違反行為」 6.4条1項では、「大気の質を悪化させる | 7.4条「大気に関する法律の違反行為」 7.4条1項の条件部分は、2015年「違反行 |

| | | | | |
|----|--|---|--|---|
| | | を目的以外に利用した場合、公務員に対しては 10000 から 20000 トウグルグ、事業者に対しては 75000 から 150000 トウグルグの過料を科す」 | 自己の活動に関する情報、オゾン分解物質と代替物質を伴う技術の輸入、製造に関する情報、大気汚染の発生原因に関する情報（筆者注：一部省略）を特定期間内に通知せず、故意に誤って通報し、又は隠すことその他法律が禁止する活動を行なった場合、発生した損害を賠償させ、自然人については 150 単位、法人については 1500 単位に相当するトウグルグの過料に処する」 | 為法」 6.4 条 1 項と大部分が同様である。ただし、自然人については 300 単位、法人については 3000 単位に相当するトウグルグの過料に処する。 |
| 6. | | 38 条 2 項 3 号「この法律の 9 条 4 項、20 条 3 項所定の要求を履行しなかった自然人に対しては 10000 から 25000 トウグルグ、事業者に対しては 150000 から 200000 トウグルグでの過料を科す」 | 6.5 条「大気汚染料金に関する法律の違反行為」 6.5 条 1 項では、「大気を汚染したことによる課徴金を支払っていない場合、その支払いを命じ、かつ、自然人については 10 単位、法人については 100 単位に相当するトウグルグの過料に処する」 | 7.5 条「大気汚染料金に関する法律の違反行為」 7.5 条 1 項の条件部分は、2015 年「違反行為法」 6.5 条 1 項と大部分が同様である。ただし、自然人については 20 単位、法人については 200 単位に相当するトウグルグの過料に処する。 |
| 7. | | | 6.6 条「動物に関する法律の違反行為」 6.6 条 1 項では、「有効期限が切れた契約若しくは許可に基づき、若しくは契約若しくは許可なしに動物を利用し、狩猟し、又は許可を他人に譲渡した場合、自然人については 75 単位、法人については | 7.6 条「動物に関する法律の違反行為」 7.6 条 1 項の条件部分は、2015 年「違反行為法」 6.6 条 1 項と大部分が同様である。ただし、自然人については 150 単位、法人については 1500 単位に相当するトウグルグの過料に処する。 |

| | | | | |
|----|--|--|--|--|
| | | | 750 単位に相当する トゥグルグの過料に 処する」 | |
| 8. | | | 6.7 条「自然植物に 関する法律の違反行 為」 6.7 条 1 項では、「許 可なしに又は許可書 において指定された 期限及び量に違反し て、希少な自然植物 を日常生活用のため に、又は普及した植 物を工場の素材用と して利用し、収入を 得るために収穫し、 販売した場合、自然 人については 75 単 位、法人については 750 単位に相当する トゥグルグの過料に 処する」 | 7.7 条「自然植物に関 する法律の違反行 為」 7.7 条 1 項の条件部分 は、2015 年「違反行 為法」6.7 条 1 項と大 部分が同様である。 ただし、自然人につ いては 150 単位、法人 については 1500 単位 に相当するトゥグル グの過料に処する。 |
| 9. | | | 6.8 条「植物保護に 関する法律の違反行 為」 6.8 条 1 項では、「植 物の病気、有毒虫、 齧歯類、雑草を処分 する基準に違反した とき、又は植物の病 気、有毒虫、齧歯 類、雑草の処分が行 われた現場への立入 禁止期間が終了して いない場合におい て、営業その他の活 動等を行い、係る規 則を違反したとき は、自然人について は 25 単位、法人につ いては 250 単位に相 当するトゥグルグの 過料に処する」 | 7.8 条「植物保護に関 する法律の違反行 為」 7.8 条 1 項の条件部分 は、2015 年「違反行 為法」6.8 条 1 項と大 部分が同様である。 ただし、自然人につ いては 100 単位、法人 については 1000 単位 に相当するトゥグル グの過料に処する。 |

| | | | | |
|-----|--|--|--|--|
| 10. | | | <p>6.9 条「森林法の違反行為」</p> <p>6.9 条1項では、「許可なしに森林及びその資源を収穫した場合、発生した損害を賠償させ、かつ、自然人については 150 単位、法人については 1500 単位に相当するトゥグルグの過料に処する」</p> | <p>7.9 条「森林法の違反行為」</p> <p>7.9 条 1 項の条件部分は、2015 年「違反行為法」6.9 条 1 項と大部分が同様である。ただし、自然人については 300 単位、法人については 3000 単位に相当するトゥグルグの過料に処する。</p> |
| 11. | | | <p>6.10 条「下層土に関する法律の違反行為」</p> <p>6.10 条 1 項では、「下層土を勝手に利用し、鉱物資源がある土地に勝手に建物を建てた（筆者注：一部省略）場合、自然人については 75 単位、法人については 750 単位に相当するトゥグルグの過料に処する」</p> | <p>7.10 条「下層土に関する法律の違反行為」</p> <p>7.10 条1項及び2項の条件部分は、2015 年「違反行為法」6.9 条 1 項と大部分が同様である。ただし、自然人については 150 単位、法人については 1500 単位に相当するトゥグルグの過料に処する。</p> |
| 12. | | | <p>6.11 条「鉱物資源に関する法律の違反行為」</p> <p>6.11 条 1 項では、「許可の取得者が採掘した鉱物資源の量を偽り、又は同目的のために虚偽の契約を締結し、若しくは正当な理由なしに安い価格で販売して販売収入を減少させた場合、発生した損害を賠償させ、かつ、法人につき 5000 単位に相当するトゥグルグの過料に処する」</p> | <p>7.11 条「鉱物資源に関する法律の違反行為」</p> <p>7.11 条1項の条件部分は、2015 年「違反行為法」6.11 条1項と大部分が同様である。ただし、自然人については 1000 単位、法人については 10000 単位に相当するトゥグルグの過料に処する。</p> |

| | | | | |
|-----|--|--|--|--|
| 13. | | | <p>6.12 条「一般鉱物資源に関する法律の違反行為」</p> <p>6.12 条 1 項では、「許可なしに自然人又は法人が、一般鉱物資源を探索して試掘し、又は採掘し、かつ、販売して鉱山を利用した場合、発生した損害を賠償させ、かつ、自然人については 100 単位、法人については 1000 単位に相当するトゥグルグの過料に処する」</p> | <p>7.12 条「一般鉱物資源に関する法律の違反行為」</p> <p>7.12 条 1 項の条件部分は、2015 年「違反行為法」6.12 条 1 項と大部分が同様である。ただし、自然人については 200 単位、法人については 2000 単位に相当するトゥグルグの過料に処する。</p> |
| 14. | | | <p>6.13 条「石油に関する法律の違反行為」</p> <p>6.13 条 1 項では、「国家行政機関と契約を締結していない者が試掘を行なった場合、自然人については 250 単位、法人については 2500 単位に相当するトゥグルグの過料に処する」</p> | <p>7.13 条「石油に関する法律の違反行為」</p> <p>7.13 条 1 項の条件部分は、2015 年「違反行為法」6.13 条 1 項と大部分が同様である。ただし、自然人については 500 単位、法人については 5000 単位に相当するトゥグルグの過料に処する。</p> |
| 15. | | | <p>6.14 条「石油由来の製品に関する法律の違反行為」</p> <p>6.14 条 1 項では、「石油に関する法律に定める義務を履行せず、石油由来の製品の輸入、製造、販売、移送、保存等に関する規則を違反し、又は安全規則及び基準等に従わなかった場合、自然人については 50 単位、法人については 500 単位に相当するトゥグ</p> | <p>7.14 条「石油由来の製品に関する法律の違反行為」</p> <p>7.14 条 1 項と 2 項の条件部分は、2015 年「違反行為法」6.14 条 1 項と大部分が同様である。ただし、自然人については 100 単位、法人については 1000 単位に相当するトゥグルグの過料に処する。</p> |

| | | | | |
|-----|--|--|--|---|
| | | | ルグの過料に処する」 | |
| 16. | | | <p>6.15 条「水に関する法律、水質汚染料金に関する法律の違反行為」</p> <p>6.15 条 1 項では、「水を許可の目的以外に利用し、許可なしに地下水を利用した、管轄国家公務員にからの水の使用等に関する要求に従わず、水の利用者としての義務を履行しなかった（筆者注：一部省略）場合、自然人については 75 単位、法人については 750 単位に相当するトゥグルグの過料に処する」</p> | <p>7.15 条「水に関する法律の違反行為」</p> <p>7.15 条 1 項の条件部分は、2015 年「違反行為法」6.15 条 1 項と大部分が同様である。ただし、自然人については 150 単位、法人については 1500 単位に相当するトゥグルグの過料に処する。</p> |
| 17. | | | | <p>7.16 条「水質汚染料金に関する法律の違反行為」</p> <p>7.16 条 1 項では、「水を汚染した者について、排水の量と汚染物質に関する情報を隠し、又は偽装して通報した場合、発生した損害を賠償させ、自然人については 1000 単位、法人については 10000 単位に相当するトゥグルグの過料に処する」</p> |
| 18. | | | <p>6.16 条「特別保護地区禁止活動」</p> <p>6.16 条 1 項では、「特別保護地区において、法律、行政規則、基準その他の規則を違反し、又はマ</p> | <p>7.17 「特別保護地区禁止活動」</p> <p>7.17 条 1 項の条件部分は、2015 年「違反行為法」6.16 条 1 項と大部分が同様である。ただし、自然人につ</p> |

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | | | ネージメント計画において指定されていない活動を行なった場合、発生した損害を賠償させ、かつ、自然人については1500単位、法人については15000単位に相当するトゥグルグの過料に処する」 | いては3000単位、法人については30000単位に相当するトゥグルグの過料に処する。 |
|--|--|--|--|--|

(出典) 上記の1992年・1995年・2015年・2017年の各法律に基づいて筆者が作成した。

(注 1) 1995年「自然環境保全法」の部分は、1995年制定当時の同法38条の定めを取り上げたものである。それ以降の同条文の改正内容については、脚注に記載した。

(注 2) 2015年「違反行為法」と2017年「改正違反行為法」の部分において取り上げている各条文のうちには、第1項から第16項まで定めているものもあり、これらの定めは極めて詳細であるため、本論文では、紙幅の関係上、各条文の第1項の規定のみを取り上げている。

行政法に基づく制裁措置について、1992年制定の「行政処罰法」の基本形式は、あらゆる法令の違反行為について刑事制裁を科すレベルに達していない限り、同法に定められた制裁を科すとするものであった。その後、1995年に自然環境保全法が制定され、同法のなかで、詳細な制裁規定が設けられるという形式が採用され、従前の1992年制定の「行政処罰法」に定められていた自然環境法令の規則に違反する行為に関する部分が削除された。1995年自然環境保全法の制裁規定では、1992年「行政処罰法」によって定められていた過料額の下限が引き上げられた。更に2015年「違反行為法」の制定により、1995年自然環境保全法は「同法に違反した自然人と法人に対して、刑法又は違反行為法に基づき制裁を科す」等の規定(同法58条2項)を残すのみとなり、詳細な制裁措置は「違反行為法」で定められる形式となった。最後に、現行法である2017年の「改正違反行為法」と旧法である2015年「違反行為法」の制裁措置と比べると、過料額の単位が変わっているが、実質的に大きな変化はないといえる⁹⁵。

以上のように、資本主義体制に移行してからのモンゴル法では、行政法に基づく制裁措置に依拠して自然環境保全法令に違反行為を抑止することによって、自然環境の保全を担保しようとする手法も存するのである。現行法においても、自然環境資源の国有化という考え方があり、国家の環境保全義務があることから、刑法だけではなく行政法に基づく制裁措置の手法を利用することによって、自然環境保全を図ろうとするものと評価できる。このように、行政法に基づく制裁措置の背景の一つとして自然環境資源の国有化という考え方があるとすれば、これは、社会主義体制時の制度と資本主義体制に移行してから現在までの制度に共通する点であろう。

第3項 市民からの訴願等の提起

⁹⁵ なぜならば、2015年の違反行為法では、1単位が2000トゥグルグに相当するものであったのに対し(同法3.4条3項)、2017年の改正違反行為法では、1単位が1000トゥグルグに相当することとなり(同法3.4条3項)、結果として罰金額は大きく変化していないからである。

前記のように、資本主義体制に移行してから現在までのモンゴル法は、住民等の権利保障の観点から環境訴訟の展開を図ろうとしているものの、その段階の途中にあると評価せざるを得ない理由のもう一つは、社会主義体制時のモンゴル法において重視されていた市民からの訴願等の提起の制度が存続していることである。以下では、現行法における市民からの訴願等の提起の制度の概要を検討する。

環境分野において市民からの訴願等の提起の制度の根拠となる個別法としては、まず、1995年制定の自然環境保全法を取り上げることができる。同法において、市民は、環境法令違反を告発し、環境に悪影響を与えた者に制裁が科されるよう求める権利を有する（4条1項2号）⁹⁶。そして、市民が何らかの環境法令の違反行為を発見し、その行為について管轄行政機関等に通報して、加害者に適切な制裁措置が科されるよう求める際に、具体的な手法となるのが、管轄行政機関等に対して訴願等を提起することである。このように市民が国家機関・行政機関等に対して、何らかの意見を申し立てたり訴願を提起したりするなどの行為は、1995年4月17日に制定された「市民から国家機関と公務員に対して提起された訴願等を解決する件に関する法律」（Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд гаргасан өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх тухай）（以下「1995年訴願法」という）の対象となる事項である⁹⁷。なぜならば、1995年訴願法は、刑事事件訴訟法、民事事件訴訟法、行政処罰法に基づく訴願等については、適用されず（同法3条1項）、「国家監督・監査に関する法律」（Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль）に定められている事項に関する訴願等について解決する手続を規律するものであり（同条2項）、ここでいう「国家監督・監査に関する法律」に当たるのが、1995年3月27日に制定された「国家監督・監査法」（Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль⁹⁸）（以下「旧国家監督・監査法」という）と2003年1月3日に制定の「改正国家監督・監査法」（Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль⁹⁹）（以下「現行国家監督・監査法」という）だからである。

⁹⁶ 自然環境保全法によれば、環境NGOも同様に、環境法令の実施について公共の監視を行い、検査し、発見した違反行為を排除するよう権限を有する機関に告発し、その解決を求めることができる（32条1項1号）。また、市民と環境NGOがそれらの必要な措置を講ずるよう求めることができる相手方は、同法によれば、必要な措置を講ずる権限を有する管轄国家機関等である。具体的に、同法には、国会の権限（13条）、内閣の権限（14条）、国家中央行政機関の権限（15条）、県と首都の市民代表議会及び県と首都の知事の権限（16条）、郡と区の市民代表議会及び郡と区の長の権限（17条）、バグとホローの全市民議会及びバグとホローの長の権限（18条）、国家監査官の権利と義務（27条）、環境監査官の権利と義務（28条）という各国家機関の権限と義務が定められている。これらの管轄国家機関等に対して、市民と環境NGO等は、環境法令の違反等について、必要な措置を講ずるよう求めることができるのである。

⁹⁷ 同法は、モンゴル法令集データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail/294>（最終アクセス日2023年7月14日）で確認できる。

⁹⁸ 同法は、モンゴル法令集データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=7139>（最終アクセス日2023年7月14日）で確認できる。また、同法によれば、国家監督・監査制度の一つの類型は、行政機関が実施する監督と監査の制度であり（国家監督・監査法20条）、この行政機関による監督と監査の制度とは、各省のもとで当該分野の行政機関が監督・監査を実施するという制度であった。同法が制定された後に、1995年11月11日に「自然環境に関する国家監督に関する規則」第209号政令が制定された（Засгийн газрын тогтоол, Байгаль орчны улсын хяналтын дүрэм баглах тухай, 1995.11.11-ний өдөр, дугаар 209）。同政令の付則1条では、自然環境に関する国家監督の目的とは、国家機関・市民・事業者による自然環境の保全、自然環境資源の合理的な利用、回復、生態系の安全確保に関するモンゴル国内の法令及びそれに関する規則の実施を確保することであると定められ、自然環境保護局長は自然環境の国家監査官であり、環境大臣によって、任命され、解職される、と定められている。その後は、2001年4月25日に「自然環境に関する国家監督に関する規則」第97号政令が新しく制定された（Засгийн газрын тогтоол, Дүрэм шинэчлэн баглах тухай, 2001.4.25-ний өдөр, дугаар 97）、前記の1995年の第209号政令が廃止された。2001年の第97号政令では、自然環境に関する国家監督の目的とは、国家機関・事業者・市民による自然環境の保全、自然環境資源の合理的な利用、回復、生態系の安全確保、人の健康で安全な環境に生きる状況を確保することに関するモンゴル国内の法令、それに関わる規則及び環境影響評価の実施と基準の達成等を確保することであると定められている。また同政令は、自然環境分野に関する国家監督については、内閣の調整エージェンシー環境保護局、県と首都の環境局、特別保護地区の保護局、郡と区の状態監査官が実施する、と定めている。

⁹⁹ 同法の特徴は、従来各省のもとで実施されていた行政機関の監督・監査制度を変更し、すべての国家監督・監査に関する役割を一つの国家機関に統一化したことである。これに従って、政府は、2003年2月13日に「国家の専門監督局の一般規則」（Засгийн газрын тогтоол, Дүрэм баглах тухай (Улсын мэргэжлийн хяналтын албаны нийлэг дүрэм) 2003.2.13-ны өдөр, дугаар 37)

以上のように、市民は、何らかの環境法令の違反行為等について、管轄行政機関等に対してその違反行為を通報したり、加害行為者に必要な措置をとるよう求めたりすることができ、その具体的な手法となるのが、管轄行政機関等に訴願等を提起する制度であると考えられる。前記のように、社会主義体制時は、市民は何らかの環境法令違反等について、管轄国家行政機関等に対して通報したり、必要な措置を講じるよう求めたりする制度が存在していた。そして、1995年自然環境保全法や1995年訴願法において、市民から訴願等を提起する制度が依然として存在することは、社会主義体制時のモンゴル法と資本主義体制時に移行してからのモンゴル法の共通点を示すものといえる。

第2節 社会主義体制時と資本主義体制に移行してから現在までのモンゴル法の相違点

本章の第1節では、社会主義体制時のモンゴル法と資本主義体制に移行してから現在までのモンゴル法の共通点を明らかにすることによって、資本主義体制に移行してから現在までのモンゴル法が住民等の権利行使の観点から環境訴訟を展開させるというパラダイム転換の途中の段階にあることを示したが、本節では、社会主義体制時のモンゴル法と資本主義体制に移行してから現在までのモンゴル法の相違点を明らかにすることによって、上記のパラダイム転換が確実に進行していることを示す。その主たる事項は、社会主義体制時の検察官の一般監督制度が廃止されたこと（第1項）、行政活動に関する司法審査の拡大とその目的が権利救済に変更されたこと（第2項）、更に、1992年現行憲法において「市民に環境権」を保障する規定が置かれたこと（第3項）である。本節では、これらの詳細を検討する。

第1項 検察官の一般監督制度の廃止

前述のとおり、社会主義体制時のモンゴルでは、検察官の一般監督制度は、国家統制機能（監督・監視）を遂行するものであったが¹⁰⁰、社会主義体制時の検察官の一般監督制度がなぜ廃止されたのか、また、その代わりにどのような機関がその機能を果たすようになったのか等について、正面から詳述した文献等は少なく、以下では、最も有力であると考えられるB.チミド¹⁰¹の論文に依拠して検討を進める。

B.チミドは、1999年に執筆した論文¹⁰²において、1999年当時、国家・行政機関の活動等に関する監督制度は、法務省に属する一人の大臣によるものしかない、と述べる。そして、社会主義体制時であれば、行政機関の活動に対して検察官の一般監督制度を通じて発せられた（1）「是正指示」

（эсэргүүцэл）と（2）「改善指示＝勸告指示」（мэдэгдэл）に相当する統制については、今後は司法審査

という政令を制定し、従来各分野の各省のもとにあった国家監督・監査局を廃止するに至った。そこで、それらの国家監督・監査を実施する役割が統一化され、現在の「国家専門監査局＝国家監査局」（Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар）が設置されたのである。これにより、例えば、従来環境省のもとにあった自然環境に関する国家監督・監査を実施する役割が、新たに設置された「国家監査局」のもとに統合された。この「国家監査局」の組織法上の位置づけは、国会は2020年7月7日第07号決定「国家行政機関の組織と構成に関する一覧の決定」（Төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо, бүцийн ерөнхий бүдүүвч）を参照すれば、副首相のもとに調整エージェンシーとして（Монгол Улсын шадар сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд Засгийн газрын тохируулагч агентлаг Мэргэжлийн хяналтын газар）、「国家監査局」が置かれる。また、「国家監査局」は、中央国家監査局、首都の専門監査局、21県の専門監査局、国境港の専門監査局、郡の国家監査官から構成される（同法9条2項）。同法は、モンゴル法令集データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail/500>（最終アクセス日2023年7月14日）で確認できる。

¹⁰⁰ モンゴルの法制度の歴史に関する研究をしているB.バヤルサイハン（モンゴル国立大学法学部教授）は、社会主義体制時の司法機関及び検察機関は、1992年の現行憲法の制定まで、社会主義法の遵守を監督する責務があり、いわば、行政権限を行使する機関であった、と指摘する。この指摘について、B.Баярсайхан, Монгол Улсын Үндсэн хууль ёсны уламжлал, УБ, 2017 он, тал 60 [B.バヤルサイハン『モンゴル国の憲法主義の展開』（ウランバートル市、2017年）60頁]を参照。

¹⁰¹ B.チミドは、社会主義体制時の行政法の代表的著書の著者でもあり、1992年現行憲法の制定に重要な役割を果たした行政学者・憲法学者である。この著書は、B.チミド（1973年）・前掲注（46）である。

¹⁰² B.Чимид, “Захиргааны хэргийн шүүхийн мөн чанар” 1999 он, Б.Чимид сан, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, 2 дахь хэвтэл, УБ, 2017 он, тал 280-286 [B.チミド「行政裁判所の本質」（1999年執筆）B.チミド基金編『憲法思想（第2版）』（ウランバートル市、2017年）280-286頁]を参照。

の対象とするよう変更する見込みであると述べた。更に、B.チミドによれば、一部の人々のなかには「検察官の一般監督制度がなくなってしまった」、「それを処分してしまった」等の指摘にみられるような廃止に反対する論調もあったようであるが、それらは、今後の司法改革（筆者注：司法改革の一つに当たるのが、後述する2004年の行政裁判所の設置であると思われる）の本質を十分に理解していないからであろうと批判される。また、そもそも、社会主義体制時の検察官の一般監督制度は、内部統制であったが、本格的な外部的統制、すなわち司法審査が不可欠である、と主張される。

更に、B.チミドは、2000年に執筆した別の論文において、検察官の一般監督制度の廃止とその代わりにの制度等について、次のように指摘した¹⁰³。すなわち、検察官の一般監督制度が廃止されたとしても、その代わりに、社会主義体制時には存在しなかった、例えば、多党制による政治的な監督や報道機関による報道を通じた監督等の様々な種類の統制が可能になり、また、憲法裁判所又は行政裁判所の設立によって、最も有効かつ専門的な審査制度を創設することも予定されており、更に、検察官の役割は刑事事件に関する監督のみを中心とするのが国際的スタンダードなのである、と指摘した¹⁰⁴。

以上のように、社会主義体制時の国家統制にとって重要な役割を果たしていた検察官の一般監督制度の廃止は、社会主義体制時と資本主義体制時に移行してからのモンゴル法との相違点の一つである。そして、検察官の一般監督制度が廃止された理由や、代わりにどのような機関がその役割を果たすこととなっているかについての文献は少ないが、少なくとも、行政活動に関する司法審査の拡大には、廃止された検察官の一般監督制度が果たしてきた役割を補完する側面があるといえる。

第2項 行政活動に関する司法審査の拡大と権利救済の目的

既に、社会主義体制時における司法審査の目的は権利救済ではなく、しかも、行政活動に関する司法審査の対象事項が列記主義に基づいてかなり限定されていたことを指摘した。他方で、社会主義体制時から資本主義体制に移行してからのモンゴル法では、行政活動に関する司法審査の対象事項が拡大され、かつ、司法審査の目的が権利救済に変更されている点で、社会主義体制時の制度との大きな相違がみられる。その理由としては、行政活動に関する司法審査についての最初の一般法が1990年に制定されたこと（一）、1994年民事事件訴訟法における行政事件の対象事項が拡大されたこと（二）、2004年に新しく行政裁判所が設立されたこと（三）等が考えらえる。以下では、これらの点について検討を加える。

（一）1990年制定の「モンゴル人民共和国の人民の権利を侵害した国家行政機関、公務員の違法活動について裁判所に審査請求をする手続に関する法律」の意義

市民が国家機関及び公務員の違法活動によって自己の権利を侵害された場合、それについて裁判所において訴訟を提起するための一般法は1990年に初めて制定された。これが、1990年3月23日に制定された「モンゴル人民共和国の人民の権利を侵害した国家行政機関、公務員の違法活動について裁判所に審査請求をする手続に関する法律」（БНМАУ-ын иргэний эрхийг хохироосон төрийн захиргааны байгууллага,

¹⁰³ B.チミド・前掲注（38）315-324頁を参照。

¹⁰⁴ 同上320頁を参照。

албан тушаалтны хууль бус үйл ажиллагааны талаар шүүхэд гомдол гаргах журмын тухай хууль) である¹⁰⁵。社会主義体制時のモンゴル法は、旧ソ連法の影響が強く、同法も同様であった¹⁰⁶。

まず、同法の主要な条文を瞥見すると、例えば、市民は裁判所に審査請求をする際に、必ず上級行政機関に訴願（гомдол）を提起するという訴願前置主義が採用されており、原則として、上級行政機関は市民による訴願を受理した後 15 日以内に決定し（必要があると認める場合は 30 日以内）、その旨を市民に通知し、市民は当該訴願に対する決定について不服がある場合、裁判所に審査請求をする。裁判所に審査請求をすることができる主体は、①訴願提起者本人、②本人の法律上の代理人、③本人の申請に基づく社会团体、労働組合の代理人、及び、検察官である（同法 3 条）¹⁰⁷。

¹⁰⁵ 同法は 13 条から構成される。具体的には、1 条「国家行政機関、公務員の違法活動について裁判所に対して審査請求をする権利」、2 条「裁判所に対して審査請求をする理由」、3 条「裁判所に対して審査請求をする手続き」、4 条「裁判所に対して審査請求をする期間」、5 条「審査請求の審議」、6 条「機関（行政機関）、公務員の違法な活動の停止」、7 条「裁判所の判決とその執行」、8 条「裁判所の特別決定」、9 条「裁判所の判決について控訴審に対して不服申立てをする際の異議書の作成」、10 条「印紙手数料、裁判所の費用」、11 条「この法律の適用範囲」、12 条「公務員を誹謗中傷する目的で審査請求をした者に対する制裁」、13 条「機関、公務員の違法活動によって生じた財産的損害の賠償」である。同法の全文については、БНМАУ-ын иргэний эрхийг хохирсон төрийн захиргааны байгууллага, албан тушаалтны хууль бус үйл ажиллагааны талаар гомдол гаргах журмын тухай хууль, 1990 оны 3 дугаар сарын 23-ны өдөр, Ж.Амарсанаа, Б.Баярсайхан нар, Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл, Долдугаар боть (1985.V-1992) УБ, 2010 он, тал 286-287 [モンゴル人民共和国の人民の権利を侵害した国家行政機関、公務員の違法活動について裁判所に審査請求をする手続に関する法律（1990年3月23日制定）、J. アマルサナーほか『モンゴル法令歴史的編集（第7巻1985年5月から1992年）』（2010年）286-287頁]を参照。

¹⁰⁶ 市橋克哉は、1987年に旧ソ連において、「市民の権利を侵害する公務員の違法行為を裁判所に提訴する手続に関するソビエト社会主義共和国連邦法律」が制定された歴史があることを指摘する。市橋克哉「ソ連における行政訴訟改革」神長勲『現代行政法の理論（室井力先生還暦記念論集）』（法律文化社、1991年）489頁を参照。そこで、旧ソ連法を継受し、その直後である3年後に、社会主義体制時のモンゴルで、市橋克哉が指摘する上記の法律をモデルとして、上記の法律が制定されたと推測できる。なお、本論文では、「行政活動に対する訴願に関する司法審査の請求」という意味で「審査請求」（гомдол гаргах ажиллагаа）という用語を使用する。

¹⁰⁷ 以下では、同法の具体的な内容について述べる。同法 1 条 1 条「国家行政機関、公務員の違法活動について裁判所に審査請求をする権利」は、「モンゴル人民共和国の市民は、モンゴル人民共和国の憲法、その他の法令で定めた財産、家族、住宅、労働及びその他の『個人的権利』（амин хувийн эрх）を国家行政機関（機関）、公務員の違法活動によって侵害されたと認めるときは、その権利の保障のために裁判所に審査請求をする権利を有する」と定めていた。また、同法において「市民の権利を侵害した違法な活動」とは、「モンゴル人民共和国の憲法、その他の法令によってモンゴル人民共和国の市民に与えられた権利を十分に行使する機会を違法に抑制し、喪失させ、又は違法に何らかの義務を市民に履行させることをいう」と定義されていた（同法 2 条）。審査請求者は、上級行政機関、公務員による決定の通知を受け取った後、又はその決定を下すべき期間が過ぎた後、30 日以内に裁判所に審査請求をしなければならない（4 条）。また、行政決定の執行停止については、国家行政機関及び公務員の活動が明らかに違法である場合、裁判所は審査請求を審議する前に、その活動を停止する旨の特別決定を下すことができる。その場合、関係する国家行政機関と公務員に通知する（6 条）。更に、裁判所はいかなる判決を下すことができるかが重要であるところ、同法では、裁判所は、関係する国家行政機関と公務員の活動が違法であると認めるときは、市民の審査請求に理由があることを示し、市民の権利を侵害した違反行為を排除すべきことを義務付ける決定を下し、関係する機関と公務員に 7 日以内に送達する。その後、裁判所の決定を受け取った機関と公務員はそれを即時に執行し、その旨を 15 日以内に裁判所及び審査請求者に通知する。裁判所の決定を執行しなかったときは、裁判所はその公務員に対して 500 トウグルグまでの罰金を科すとともに、裁判所の決定を執行する期間を新たに定める。もし、その新たに設定した期間以内に執行しない場合、裁判所はその公務員に対して 1000 トウグルグまでの過料に処するとともに、当該決定を執行する措置を行う。その一方で、裁判所は、関係する機関と公務員の決定がモンゴル人民共和国の法律、その他の法令に適合し、かつ、市民の権利を侵害していないと認めるときは、審査請求を棄却し、その旨を審査請求者及び関係する機関と公務員に 7 日以内に送達する（7 条）。機関と公務員の違法活動について判断した裁判所の決定に対して不服がある場合、モンゴル人民共和国民事処罰法の定めに基づいて、控訴審に対して不服申立て又は異議書の提出ができる（9 条）。それに加えて、同法は、行政機関の違法活動によって市民に財産上の損害が発生した場合の損害賠償に関して規定しており、行政機関と公務員の違法活動によって市民に引き起こされた物的損害について、モンゴル人民共和国の法令に他の定めがない限り、モンゴル人民共和国の民法に基づいて損害を賠償させるものとして定めていた（13 条）。審査請求者である市民は、公務員を誹謗中傷する目的で審査請求をしたことが確定されたときは、モンゴル人民共和国の刑法に基づいて刑罰が科せられる（12 条）。同法では、審査請求者となる市民は、行政機関と公務員の違法活動に関して審査請求をする際、モンゴル人民共和国民事処罰法の定める手続により、印紙手数料を納付しなければならない。そして、裁判所が審査請求を審議するに当たり支出した費用について、当該審査請求が認められなかった場

同法は 2002 年の末に廃止される¹⁰⁸までの間、機能していなかったと言っても過言ではないものの¹⁰⁹、同法は、行政活動に関する司法審査の範囲を拡大しようとする試みであったとともに、2004 年設立の行政裁判所の基礎にもなったのであり¹¹⁰、むしろこうした同法の存在意義を積極的に評価すべきであるように思われる。同法の制定後、1992 年現行憲法の制定を受け、1994 年に民事事件訴訟法も新たに制定されたのであり、以下では、引き続き、1994 年制定の民事事件訴訟法における行政事件に関する司法審査について検討を加える。

(二) 1994 年民事事件訴訟法における行政事件の対象

1992 年現行憲法の制定後、1994 年 5 月 9 日に「民事事件を裁判所において審理する件に関する法律」(Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай) (以下「1994 年民事訴訟法」という) が制定された¹¹¹。同法は、1967 年民事法と同様に、裁判所の管轄に属する行政事件の対象として、次の三つの事項を列記主義に基づいて定めていた¹¹²。すなわち、第 1 に、国家行政機関、裁判官、検察官、警察官及びその他の機関、事業者、これらの公務員の決定、活動について法律の定める手続に基づいてされた審査請求であり、第 2 に、その他の個別法において定められた審査請求であり、第 3 に、入札法に基づいて下した入札委員会の決定又は活動に関する審査請求である¹¹³。

前記のように、社会主義体制時の 1967 年民事法では、裁判所の管轄に属する行政事件は完全に列記主義に基づいていたといえるが、これと比較すると、1994 年民事訴訟法によって裁判所の管轄に属する行政事件の対象は緩やかに定められており、概括主義を採用する方向性を示すものであったといえる。

合は審査請求者が負担し、他方で、行政機関と公務員の違法活動が違法であると認められたときは、当該行政機関と公務員が負担するという規定も設けられていた (10 条)。

¹⁰⁸ B. チミド・前掲注 (63) 296 頁。

¹⁰⁹ この点について、B. チミドは、同法が実際に機能していなかった原因として、同法の制定当時 (筆者注：1990 年頃) は、民事事件処罰法において裁判所の管轄に属する行政事件に関する列記主義が採用されており、それがまだ貫徹していたこと、裁判所での紛争は、ほとんどの場合、典型的に個人間の財産権をめぐる紛争にとどまっていたこと、行政裁判所もまだ設置されていなかったこと、社会主義体制から新たな社会体制へ移行するタイミングであったことを挙げている

(Б.Чимид, Д.Баянбилэг нар, Захиргааны хэргийн шүүхийн тухай мэдэгдхүүн, УБ, 2004 он, тал 21-23 [B. チミドほか『行政裁判所の知識』(ウランバートル市, 2004 年) 21-23 頁] を参照。

¹¹⁰ 例えば、2004 年に行政裁判所が新たに設立された当時、最高裁判所の行政事件法廷の裁判長であった О.Зандраа (O. ザンダラー) は、同法の存在期間は、社会主義体制時の 1960 年に制定された憲法の時代から、1992 年に現行憲法が制定された後の時期にまで及ぶことを指摘した上で、同法の制定は、裁判所の審理対象に行政事件を取り入れようとする試みの一つであったのであり、この試みは、現在の行政裁判所が設立される以前に始まったものである、と述べる。この指摘について、O. Зандраа, “Захиргааны шүүх иргэний үндсэн эрхийн хамгаалалт болж чадсан” нийтлэл, Улсын дээд шүүхийн албан ёсны цахим хаяг [O. ザンダラー「行政裁判所は市民の基本的な人権の保障となる」(2014 年 5 月 28 日記載) 最高裁判所公式サイト <http://www.supremecourt.mn/news/print/75> (最終アクセス日 2023 年 7 月 14 日)] を参照。

¹¹¹ 同法の目的は、市民、法人が自己又は他人の権利、自由、法律で保障されている利益の保護のために提出した訴状、審査請求 (筆者注：申請・不服申立て) に基づく法律上の紛争について、裁判所が民事事件を受理し、審理する件に関して規律することである (1 条)。また、同法によれば、民事事件として処理される事案の類型の一つに、市民と事業者が法律の定めに基づいて国家行政機関、裁判所、検察官、警察官及びその他の機関、事業者、その公務員の決定、活動に対して行った審査請求が含まれる、と定められていた (同法 4 条 1 項 4 号)。同法は、モンゴル法令集データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=7095> (最終アクセス日 2023 年 7 月 14 日) で確認できる。

¹¹² 裁判所は、上記に該当する行政事件に関する審査請求を審理した後、次の決定をしなければならない。第 1 に、法律に定めがある場合、行政機関、事業者、公務員の決定と活動を取り消し、ある活動を行うよう義務付け、又は当該活動によって引き起こされた損害について賠償金を審査請求者に与えることである。第 2 に、審査請求者の審査請求を棄却することである (同法 164 条)。

¹¹³ ただし、この最後に挙げた「入札法に基づいて下した入札委員会の決定又は活動に関する審査請求」は、2000 年 4 月 14 日に同法の一部改正によって挿入されたものであり、1994 年制定当時はこの条文は存在しなかった。

1994年民事訴訟法は、現行法である2002年4月1日の「民事事件を裁判所において審理する件に関する法律」（Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай）（以後「2002年民事訴訟法」という）による全部改正にともない廃止された。

（三）行政裁判所の設立と権利救済の目的

モンゴルでは、2002年12月26日に、「行政裁判所の設置に関する法律」（Захиргааны хэргийн шүүх байгуулах тухай）（以下「行政裁判所設置法」という）及び「行政事件を審理する件に関する法律」（Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай）（以下「旧行政事件訴訟法」という）が制定され、これらの法律は、2004年6月1日から施行された。このように、2004年に行政事件に関する裁判をするために行政裁判所が設置された（換言すれば、行政事件の裁判管轄権が行政裁判所に付与された）のであり、この行政事件に特化した行政裁判所は、被告行政機関の行政活動により原告個人の権利と法的利益が侵害された場合に司法審査を行うことによってのみ、その機能が発揮されるものである¹¹⁴。また、前記の旧行政事件訴訟法は、その目的として、自然人と法人が行政行為を違法と認め、その侵害された権利の保障を求めて行った不服申立て又は提出した訴状に沿って、当該行政事件を行政裁判所において審理する件に関して規律することを定めている（同法1条）。また、同法によれば、訴状とは、自然人と法人が行政の違法行為によって侵害された権利又は法的利益の保護を求めて、行政裁判所に提出する申出書（出願書）のことをいう（同法3条1項7号）と定義されている。

以上のように、資本主義体制に移行してからのモンゴル法では、行政活動に関する司法審査の対象事項が拡大され、更に、司法審査の目的が権利救済目的に変更されていることは、社会主義体制時のモンゴル法との大きな相違点の一つといえる。モンゴルにおける現行の行政訴訟制度については、第1部第3章で詳細な検討を加える。

第3項 1992年現行憲法上の環境権規定

社会主義体制時と資本主義体制に移行してから現在までのモンゴル法の相違点の一つは、1992年現行憲法において環境権規定が新設されたことであり、このことが、資本主義体制に移行してから現在までのモンゴル法において、住民等の権利保障の観点から環境訴訟の展開を図ろうとするパラタイムの転換が確実に進行していることを示す理由の一つである。なお、環境権規定に関する以下の検討は、本論文で後述する第3章「モンゴルにおける環境訴訟の展開可能性と課題」の基礎をなす部分でもある。

1992年現行憲法では、「モンゴル国民は、次の基本的権利と自由を有する：健康で安全な環境に生きる権利、環境の汚染、自然均衡の喪失から保護される権利を有する」と定められており（16条1項2号）、本論文では、これを環境権規定という¹¹⁵。また、現行憲法は、「モンゴル国民は自然環境を保護

¹¹⁴ 例えば、2004年にモンゴルで行政裁判所が設立された当時に、Wolfgang Durner は、モンゴルの行政事件訴訟法は、原告が自己の権利又は法的利益を侵害された場合にのみ、原告適格が認められることを原則としたものである、と指摘する。この指摘について、Wolfgang Durner, “Нэхэмжээлд тавигдах шаардлага”, Ханс-Зейделийн сан, Эрх зүйн боловсрол академид, Монгол Улсын Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа, УБ, 2004 он, тал 55 [Wolfgang Durner 「原告適格の要件」 Hans-Seidel 財団＝法教育アカデミー編『モンゴル行政事件訴訟の活動』（ウランバートル市、2004年）55頁]を参照。

¹¹⁵ 1992年現行憲法では、「環境」に関する国家の環境保全義務を根拠付ける条文が設けられている。その根拠条文として、次の二つの条文が考えられる。一つ目は、憲法の19条1項に「国家は、人権、自由を保障するための経済的、社会的、法的及びその他の保障を創設し、人権、自由の侵害と闘い、侵害された権利を回復し行使させる義務を市民に対して負う」と定めている。また、憲法38条2項4号では、「内閣は、国の法律を執行し、経済、社会、文化の諸機構を指揮する一般

する義務を有する」と定めている（17条2項）。モンゴル法では、環境権規定の意味内容について学説上の議論は進んでおらず、したがって、モンゴルの環境訴訟の展開可能性を考察する上で環境権規定の役割が承知されていないのではないと思われる。

例えば、1992年現行憲法草案の作成に貢献するとともに環境権に関する最も有力な学説を提示している憲法学者B.チミドは、1992年現行憲法上の「人権と自由」（иргэний үндсэн эрх, эрх чөлөө）を、（i）社会・文化権、（ii）政治権・自由、（iii）経済権、（iv）個人権・自由、（v）「市民の平等」に分類した上で、環境権規定は、上記の（i）社会・文化権に含まれる、と指摘する¹¹⁶。また、B.チミドは、環境権規定でいう「環境」とは、自然環境だけではなく国家統制や規制等により形成される社会環境も含まれる（例えば、犯罪がない安全な社会環境など）と指摘していた¹¹⁷。その他の学説として、モンゴルの環境法学の代表的研究者の一人であるT.セングドルジは、1992年現行憲法の一つの特徴を、市民の環境権及び環境保護義務（16条1項2号、17条2項）を初めて憲法において定めたことに求め、これを高く評価するにとどめている¹¹⁸。また、O.アマルフーも、自らの立場について「環境権はモンゴル法の歴史において1992年現行憲法ではじめて導入された新しい概念であり、その環境権は市民の財産権という類型に含まれるという指摘をした憲法学者G.ソフドと同じ立場である」と指摘するにとどめ¹¹⁹、環境権規定の意味内容について詳細には議論していない。このように、モンゴル法では、環境権に関する議論は進んでいないと言わざるを得ない。

更に、1995年制定の自然環境保全法¹²⁰は、市民の「健康で安全な環境に生きる権利」を保障することを目的（同法1条、目的規定¹²¹）の一つとして挙げており、同法4条では「自然環境保護における市民の権利と責務」について定めている（4条1項1号から6号）¹²²。このうち、市民が環境権に関連して裁判所に主観訴訟を提起する根拠となるのは、市民は、有責者が環境に悪影響をもたらすことにより市民の健康、財産に引き起こされた損害について賠償請求ができるという規定（同項1号）であろう。

責務に従い、以下の基本的な権限を有する——取り巻く環境の保護、自然環境資源の合理的な利用と回復の措置の実施」と定めている。また、学説上は、例えば、O.アマルフーは、モンゴルは、国土が広く、誰もが住んでいない土地の面積が広いことを考慮すれば、環境保全に関する国家統制（監督・監視）は重要な手法であり、今後も強調されるべきであると指摘する（O.アマルフー（2000年）・前掲注（40）156頁）。

¹¹⁶ B.Чимид, Үндсэн хуулийн мэдлэг, УБ, 2008, тал 107, 120-122 [B.チミド『憲法の概要』（ウランバートル市、2008年）107頁、120-122頁]。

¹¹⁷ B.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал : хүний эрх, шүүх эрх мэдэл, УБ, 2004 он, 20 дахь тал [B.チミド『憲法理念（人権・司法権）』（ウランバートル市、2004年）20頁]。

¹¹⁸ Т.Сэнгэдорж нар, Экологийн эрх зүй, газрын эрх зүй, УБ., 2015 он, 29 дахь тал [T.セングドルジほか『エコロジー法・土地法』（ウランバートル市、2015年）29頁]。

¹¹⁹ O.アマルフー・前掲注（40）146頁。

¹²⁰ 自然環境保全法は、1995年に制定されてから2023年7月現在までの間に、1998年に1回、2002年に2回、2003年に1回、2005年に2回、2006年に2回、2008年に1回、2010年に3回、2012年に1回、2013年に1回、2015年に2回、2016年に3回、2017年に4回、2019年に1回、2021年に1回、2022年に6回、2023年に1回、合計32回の一部改正を経たものである。

¹²¹ 更に、同法は、自然環境資源が国家の所有であるという1992年現行憲法の理念を念頭において、国家機関及び行政機関は、法律上の要件を満たしている市民や事業者に対して正当な手数料に基づいて自然環境資源の利用等を認容するという基本的な仕組みを作ったものである、と解されている。国会公文書・前掲注（81）44頁。

¹²² 同法4条1項1号では、市民は、有責者が環境に悪影響をもたらすことにより市民の健康、財産に引き起こした損害について賠償請求ができること、2号では、環境法令違反を告発し、環境に悪影響を与えた者に対して制裁が科されるよう求めること（その後、2010年7月8日の同法の一部改正により、市民は、有責者が自然環境に引き起こした損害の賠償請求について裁判所において訴えを提起することができる旨が追加された）、3号では、環境保護について社会団体及び基金を設立すること、4号では、管轄行政機関から正確な環境情報を得ること、5号では、管轄行政機関に対して、環境に悪影響を与えている何らかの活動を抑制し、若しくは停止することを決定するよう求めること、又は、環境に悪影響を与える可能性がある事業者に新たに許可を与えて工場等を設置させることがないよう求めること、6号では、環境組合を設立し、当該地域の環境資源を保護し、法令が定める手続により契約に基づいて利用及び占有すること、等について定めている。

このように、現行憲法上の環境権規定及び自然環境保全法上の規定に基づいて、市民は、例えば、自然環境の破壊が自己の環境権又は環境利益を侵害しうる旨を主張する可能性が付与されたことは、社会主義体制時と資本主義体制に移行してからのモンゴル法との相違点であろう。しかしながら、モンゴル法では、環境権の意味内容は、具体的な健康被害や財産権侵害が発生した場合のみに適用されるよう限定された範囲でしか知られておらず、その理由は、モンゴル法において環境権に関する議論が発展していないからであろう。本論文は、既存の環境 NGO 等による環境公益訴訟の不十分な点を補完するために、原告遊牧民等の個人による主観訴訟の拡大の必要性を主張するものであるが、モンゴル法において、原告遊牧民等の原告適格を拡大するためには、後述するような環境共同利益に関する議論が不可欠である。また、環境権規定に関して学説上の議論を展開できれば、環境権規定は、環境共同利益に関する事案において、原告遊牧民が主観訴訟を提起する際の原告適格の根拠となりうるのではないかと考える。

小括

このように、資本主義体制への移行から現在までのモンゴル法は、環境分野において、住民等の権利保障の観点から環境訴訟の展開を図ろうとする段階の途中であるといえるのであり、この主な理由は、社会主義体制時の検察官の一般監督制度が廃止されたこと、行政活動に関する司法審査の拡大と司法審査の目的として権利救済が見られること、1992年現行憲法上に環境権規定が新設されたことに求めることができよう。したがって、資本主義体制時に移行してからの現在までのモンゴル法では、自然環境を含めた環境破壊行為が自己の環境権又は環境利益の侵害に至ることを認め、市民が裁判所において自己の権利利益の保護を求めて主観訴訟を提起しようとする法制度の基礎が作られたといえる。ただし、現在、モンゴルにおける環境訴訟制度について解決しなければならない課題は少なくない。そこで、モンゴルにおける環境訴訟制度の現状と課題、更には展開可能性について、次の第3章で検討する。

第3章 モンゴルにおける環境訴訟の展開可能性と課題

第3章では、自然環境自体の破壊という環境問題に関する具体的な事案を取り上げ、モンゴルにおける現状の環境訴訟は、私益と公共利益の厳格な二分論に対応して、原告個人による主観訴訟と環境 NGO 等による公益訴訟に二分されていることを明らかにする。ここで、環境 NGO 等による環境公益訴訟には多くの課題があり、環境公益訴訟制度が機能を十分に発揮できないときは、環境保全は不十分なままとなってしまう。

本論文では、公共利益のなかに、個人に帰属できる集合的利益である環境共同利益が含まれていることを明らかにし、原告個人が環境共同利益に関する事項について裁判所において主観訴訟を提起できる可能性を拡大する解釈を試みるとともに、前記の環境公益訴訟制度を補完し、その機能不全を改善するための暫定的な解決策を提案する。そこで、本章では、第1に、原告個人が環境共同利益に関する事項について裁判所において主観訴訟を提起できる法制度を構築するため、まずは、モンゴル法において、環境共同利益に関する議論や研究を進めることが不可欠であることを指摘する。第2に、後述するオーストラリア条約の基準に則して、環境 NGO 等による公益訴訟制度をより良い制度とするための課題を明らかにする。

第1節 私益侵害に関する環境訴訟とその課題

本節では、遊牧民が原告として主観訴訟を提起する場合の課題を明らかにする。なお、モンゴルにおいて判例を外部から入手する唯一のソースであるモンゴル判例集データベース公式サイト (<https://shuukh.mn/>) を検索した限り¹²³、環境分野において遊牧民が原告として私益を侵害されたことを主張して、事業者を相手取り裁判所に提起した主観訴訟に関する判決を見つけることができなかった。本論文の「はじめに」で述べたように、本研究は鉱山開発を要因とする自然環境の破壊に関わる環境問題を対象とするが、例えば、鉱山開発に伴い牧草地が破壊される事案を想定すれば、その場合に原告として私益侵害を主張できる可能性が最も高い個人は遊牧民であろう。しかし、遊牧民が原告となって自ら主観訴訟を提起しないのは、司法へのアクセスの困難等の理由が挙げられている¹²⁴。その代替策として、例えば、遊牧民が環境 NGO 等に原告となるよう依頼する場合や、2000 年に設立された国家機関たる「人権委員会」¹²⁵ (Хүний эрхийн үндэсний комисс=National Human Rights Commission of Mongolia) 等に対して訴願等を提出したり、必要な措置を要請したりすることが考えられる¹²⁶。以下では、まず、市民が自己の私益を侵害された事案において主観訴訟を提起する法的根拠を明確にし(第1項)、その上で、市民が私益侵害に関する事案において主観訴訟を提起していない理由について検討する(第2項)。

第1項 私益侵害に関する主観訴訟の根拠

ここでは、事業者の鉱山開発に伴い、その周辺地域の牧草地が荒廃し、河川が汚染されること等によって、その周辺に居住する遊牧民が健康上の被害や財産上の損害等を受けた場合、当該事業者に対し、自然環境保全法及び民法不法行為規定に基づいて、裁判所において主観訴訟を提起することの可否について検討する。

第1に、1995年制定の自然環境保全法では、市民は、有責者が環境に悪影響を与えたことによって自己の健康、財産に損害が生じた場合、その賠償を求めて訴訟を提起する権利がある(4条1項1号)。この規定に基づいて、遊牧民も、原告として事業者に対し損害賠償請求訴訟を提起できる。

¹²³ なお、後述するモンゴル法分野の唯一のデータベース (<https://legaldata.mn/>) には判例検索機能(有料)もあるが、これは、そもそもモンゴル判例集データベース公式サイトのデータベースに基づいて作成されたものであり、また、最高裁判所の判決の閲覧しかできない。

¹²⁴ 人権発展 NGO・前掲注(19)48-51を参照。

¹²⁵ 人権委員会公式サイト <https://nhrcm.gov.mn/> (最終アクセス日2023年7月11日)。

¹²⁶ 例えば、2012年に、人権委員会及びUNDPの依頼を受けて、社会政策と発展研究所は、「モンゴルにおける鉱山開発と人権への影響」という調査を実施した。本調査では、鉱山開発を要因として、概ね、次の人権侵害の状況が発生していることが指摘されている。一つ目は、鉱山開発の影響で牧草地の質が悪化し、家畜等を放牧することが困難となり、遊牧民等は別の牧草地を探し、移動するしかなくなるという事実があることである。二つ目は、河川の汚染や河川の資源量の減少、井戸の水質の悪化等によって、遊牧民等にとって食料用水及び家畜用水のための水資源が不足するに至っていることである。三つ目は、鉱山掘削等の活動に伴い使用されていた穴等がそのまま放置されていることによって、遊牧民の家畜等が落下したり、死んでしまったりする事故が発生し、更に先に取り上げた牧草地の破壊、水資源量の減少等と合わせ、遊牧民等が家畜産業を継続することが困難になっていることである。四つ目は、鉱物資源の採掘活動とその輸送活動の際に、道路設備が不十分であるため、大量の砂埃が発生し、その周辺の遊牧民等に呼吸器の病気、アレルギー、肺の病気が増加していることや、家畜の内臓等にも同様の悪影響が及んでいる可能性を否定できないこと等である。これらの指摘の詳細について、Нийгмийн бодлого хөгжлийн судалгааны хүрээлэн, “Монгол Улс дахь уул уурхайн үйл ажиллагаанаас хүний эрхэд үзүүлэх нөлөө” УБ, 2012 он, тал 100-115 [社会政策と発展研究所『モンゴルにおける鉱山開発と人権への影響』(ウランバートル市, 2012年) 100-115頁、オープン・ソサエティフォーム公式サイト <https://forum.mn/product/152484> (最終アクセス日2023年7月12日)]を参照。

第2に、2002年に制定された現行民法497条1項は「故意又は過失のある作為（不作為）の結果、他人の権利、生命、健康、名誉及び威信、職業的名誉又は財産に対し、違法に損害を与えた者は、その損害を賠償する責任を負う」と規定している。事業者の鉱山開発に伴い、その周辺地域の牧草地が荒廃し、河川が汚染されること等によって、その周辺に居住する遊牧民が健康上の被害や財産上の損害等を受けた場合、この民法不法行為規定に基づき、原告として裁判所において損害賠償請求訴訟を提起することが可能である¹²⁷。

以上のように法制度上は、鉱山開発を要因とする自然環境の破壊により自己の私益を侵害された遊牧民は原告となる資格があるにもかかわらず、実際上は裁判所において主観訴訟を提起することはない。以下では、その理由を明らかにすることによって、現行の訴訟制度の課題を明確にする。

第2項 私益侵害に関する主観訴訟が提起されない理由

ここでは、環境保護等に関する活動を行っている「人権発展NGO」¹²⁸（Хүний эрх хөгжил төв）による「環境問題の対策における公衆参加」調査報告書（Байгаль орчны асуудлаар шийдвэр гаргахад олон нийтийн оролцоо” судалгааны тайлан）（以下「2011年調査」という）の結果を参考に、遊牧民が原告として私益侵害に関する主観訴訟を提起することを断念する理由を検討する。

上記2011年調査では、主に次の四つの理由があると指摘されている。一つ目は、鉱山開発による牧草地の荒廃や水質汚染等の自然環境に対する侵害は、遊牧民の権利と利益に対して直接に影響を与えているものではなく、具体的に健康被害や財産権侵害等が発生していない段階であることから、遊牧民は原告として民事訴訟を提起する当事者適格を有しないのではないかとということが問題となる。二つ目は、鉱山開発に伴う自然環境の破壊等が生じている場所のほとんどは、裁判所が近くに設置されておらず、しかも、遊牧民が主観訴訟を提起しても、その都度、生業を中断せざるを得ないこととなるため、裁判所へのアクセスが困難である。三つ目は、遊牧民等が主観訴訟を提起したとしても、相手方である鉱山開発を行う鉱山会社等は経済的資力の面から明らかに有利な立場にあるため、個人の力で勝訴する可能性は低い。四つ目は、申立ての手数料その他の訴訟費用、弁護士費用の負担等のため、遊牧民が裁判所において訴訟を提起することは困難である¹²⁹。

以上のように、モンゴルでは、遊牧民が自然環境の破壊によって具体的に健康被害や財産権侵害等を受ける事案においても、裁判所において訴訟を提起することは事実上困難である。したがって、本論文が構想するように、既存の環境NGO等の公益訴訟の機能不全を補完する暫定的解決として、公共利益のなかに、個人に帰属できる集合的利益である環境共同利益が含まれていると解することにより、遊牧民が環境共同利益に関する事項について裁判所において原告として主観訴訟を提起する可能性を拡大しよ

¹²⁷ このように、私益侵害がある場合に、遊牧民が原告となるために、民法の不法行為規定を根拠とするという選択肢以外にも、自然環境保全法を根拠とするという選択肢が与えられていることは、民法の不法行為に関する条文の適用が環境の分野においても適用されることを確信させるという意義を有するであろう。

¹²⁸ 人権発展NGOは、1998年に設立されて以来、現在も活躍している非政府組織であり、モンゴル国内において、環境保護だけでなく、人権保障及び社会正義のために活動を行なっている。人権発展NGO公式サイト <https://chrdo.org/mn/%d1%85%d1%8d%d1%85%d1%82-%d1%82%d1%83%d1%85%d0%b0%d0%b9/>（最終アクセス日2023年7月12日）。

¹²⁹ 人権発展NGO・前掲注（19）48-51頁を参照。

うとする解釈を提案しても、モンゴルでは直ちには機能しない可能性がある。そこで、本論文では、環境 NGO 等による公益訴訟の係属中に、環境共同利益の侵害を主張し得る遊牧民等を、第三者として当該訴訟に参加できるようにすることがより実践的で現実的であると考えている。この点については、公共利益に関する環境公益行政訴訟と関連させて後に検討する。

第2節 公共利益に関する環境公益民事訴訟とその課題

本節は、モンゴル法における公益訴訟のうちの環境公益民事訴訟制度を通じて環境共同利益に関わる環境問題を解決しようとする場合に生じうる法的課題を明らかにする。具体的には、後述の市民と環境 NGO が訴権者となる環境公益民事訴訟の現状と課題を明らかにするが、こうした市民と環境 NGO による環境公益民事訴訟が2010年の自然環境保全法の一部改正によって導入される以前には、当該地域の郡と区の長が訴権者となる制度のみが存していた¹³⁰。そのため、以下では、まず、郡と区の長による環境公益訴訟とその限界について言及し（第1項）、その後、市民と環境 NGO による環境公益民事訴訟の現状と課題について述べることにする（第2項）。

第1項 郡と区の長による環境公益民事訴訟とその限界

（一）モンゴルの地方組織について

モンゴルの地方制度には、21 アイマグ（県）と1首都（ウランバートル市）があり、このうち21県は330ソム（郡）、1613バグ（村）に分けられ、また、首都は9ドゥレグ（区）、152ホロー（地区）に分けられる¹³¹。21県と1首都には市民代表議会とその議長、及び県知事と首都知事が置かれている。また、郡と区には市民代表議会とその議長、及び郡と区の長が置かれている。そして、郡と区の長は環境公益民事訴訟を提起できる。

（二）郡と区の長による環境公益民事訴訟制度

1995年自然環境保全法によれば、郡と区の長は、当該区域内の環境問題について訴訟を提起する権限を有し、次の二つの場合に環境公益民事訴訟を提起できる。

¹³⁰ その他に、2017年6月9日に制定された「検察官に関する法律」（*Прокурорын тухай*）20条1項は、「検察官は、国家利益が侵害されたと認めるときにあっては、国家機関の申立により、公益が侵害されたと認めるときにあっては、国家機関の申立て又は職権により、行政事件及び民事事件の裁判所による審理手続において、当事者又は第三者として参加する」と規定している。同法によれば、検察官は、公益侵害に関わる事項について、行政裁判所及び通常裁判所において、公益を代表する者として、公益訴訟を提起する資格が付与されているといえる。ただし、実務では、検察官の主として責務は、刑事事件の捜査を行い、犯罪行為を行なった自然人や法人を裁判所に訴追することであり、環境分野において公益訴訟を提起する事案は見当たらない。しかしながら、これは、検察官が、刑法に基づく環境犯罪に伴う刑事事件に関する裁判所による審理手続に参加することを排除したものである。そのため、本論文では、環境分野において、検察官が訴権者として、環境公益訴訟を提起する制度を検討の対象外とする。

¹³¹ Д.Батбаатар, Ш.Бямба нар, Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, Уб., 2018 он, тал 22 [D. Батбаатар=Sh. Бямба нар 『モンゴル国の地方自治法の実施に関する評価報告』（ウランバートル市、2018年）22頁、モンゴル国会公式サイト <https://www.parliament.mn/nn/4979/>（最終アクセス日 2023年7月12日）]. 同研究は、2018年にモンゴル国会の官房による依頼と国際連合開発計画のプロジェクト等によって作成されたものである。

第1に、郡と区の長は、市民と事業者等の違法行為によって生じた自然環境の均衡の喪失と自然資源の回復、人口の移転又は家畜と動物の移動に要した費用の返還請求訴訟を有責者に対し提起する場合である（同法57条2項）¹³²。なお、筆者が調査した限り、この訴訟に関する事例は見当たらない。

第2に、2012年5月17日の自然環境保全法一部改正によって追加されたものであるが、郡と区の長は、当該地方において国家の代表者として自然環境の資源を保護し、安全性を確保する権限を有し（同法17条2項8号）、その責務を履行する手段の一つとして環境公益民事訴訟を提起することができる（同項9号）¹³³。モンゴルでは、環境問題に関する裁判例を検索する手段は未だ整備されていないのが現状であり、2012年になってからモンゴル判例集データベース公式サイト（<https://shuukh.mn/>）を利用して、各裁判所の裁判例を検索できるようになったものの¹³⁴、同サイトでは2011年以降の一部の裁判例しか掲載されていないことや、環境分野に関する裁判例を分類して項目化していないこと等の多様な欠点がある。同サイトで検索した結果、郡と区の長が訴権者となった具体的な事案としては、判決には至らなかったものであるが、次の一事例を見出すことができた。

（三） 郡と区の長が訴権者となる具体的な事案

Dornod 県 Matad 郡の長が原告となり（以下「原告 Matad 郡長」という）、被告 Petro China Dachin Tamsag 会社（以下「被告 Y 会社」という）を相手取って、自然環境上の損害の賠償と環境回復措置の実施の義務付けを請求した事案を検討する（Bayanzurkh 区第一審裁判所裁判官命令 2011 年 7 月 8 日付け第 1628 号¹³⁵）。ただし結論的には、原告 Matad 郡長と被告 Y 会社の間で和解が成立したため、原告 Matad 郡長が請求を取り下げた。

この事案において Matad 郡の長は、「……その地域の土壌上の植物層が破壊され、砂漠化のおそれが発生している。また、輸出先の中国の国境まで大型トラックで石油を輸送するために多数の道が作られ、土壌が著しく破壊され、したがって、地域市民の安全な環境に生きる状況が侵害され、かつ、自然環境に損害が生じている……」¹³⁶と主張した。

¹³² 1995 年制定当時の自然環境保全法では、上記の 57 条 2 項と同様の内容の規定があったが（1995 年制定当時の 37 条 2 項）、誰が訴権者となるかが不明であった。そこで、2005 年 11 月 18 日の同法の一部改正により、「郡と区の長」が訴権者となることが明文化された。

¹³³ 他方で、2012 年の同法改正により、県と首都の知事は、当該地方における国家の代表者として、自然環境資源を保護し、安全性を確保する権限を有することについて規定が追加された（16 条 2 項 10 号）。ただし、県と首都の知事がこれらの責務をいかなる方法で実施するかに関する規定は、同改正において追加されていない。そして、県と首都の知事は、上記の郡と区の長とは異なり、訴権者となり得るかが不明である。このように、自然環境保全法のなかに、訴権者であることが明文化されているのは、郡と区レベルの長のみである。

¹³⁴ モンゴルで判例集データベース公式サイトが作られる法的根拠は 2012 年 3 月 7 日に制定された「モンゴル国裁判所法」（Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль）と 2012 年 5 月 22 日に制定された「裁判所業務に関する法律」（Шүүхийн захиргааны тухай хууль）において、各裁判所の判決をデータ化して判例データベースを作る旨の規定が定められたからである。ただし、前記の「モンゴル国裁判所法」と「裁判所業務に関する法律」は廃止されており、現行法は 2021 年 1 月 15 日に制定された「モンゴル国裁判所法」（Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль）である。

¹³⁵ 2011 оны 7 дугаар сарын 8-ны өдрийн Нийслэлийн Баянзүрх дүүргийн шүүхийн шүүгчийн захирамж, дугаар 1628, тал 1-5 [第一審・Bayanzurkh 区裁判所裁判官命令 2011 年 7 月 8 日第 1628 号 1-5 頁、モンゴル判例集データベース旧公式サイト <http://old.shuukh.mn/ingenanhan/15917/view>（最終アクセス日 2021 年 5 月 26 日）]。しかしながら、現在は、更新されたモンゴル判例集データベース公式サイト（<https://shuukh.mn/>）では、この裁判例を確認できなくなっている（最終アクセス日 2022 年 8 月 18 日）。

¹³⁶ 同上 1-2 頁。

本事案において、原告 Matad 郡長が主張する利益侵害の内容を見れば、被告 Y 会社の石油運送行為によって、当該地域の土壌が著しく破壊され、時間が経過するに連れて地域住民に健康被害が発生し得るおそれがあるというものである。それは、本論文でいうと、自然環境の破壊によって、原告個人に帰属できる私益侵害が発生し得る事案であると位置付けることができる。

このように、郡と区の長が提起する環境公益民事訴訟が対象とする事項は、訴訟提起の時点では、私益侵害が発生する前段階の自然環境の破壊という問題ではあるが、時間の経過とともに当該地域の市民に私益侵害が具体的に発生するおそれが存している。自然環境の破壊が当該地域の市民にとって健康被害や財産権侵害等の具体的な被害を生じさせるまで具体化されていない限り、モンゴルでは、自然環境の破壊自体は、公共利益の侵害（筆者注：後述の日本法における環境公益の類型化を参照すれば、純粹環境公益の侵害）にあたり、郡と区の長が訴権者となる環境公益訴訟の対象となる。

（四） 郡と区の長による環境公益民事訴訟の限界

前記のように、環境共同利益を保護するために、もっぱら郡と区の長が提起する環境民事訴訟に依拠するという制度もあり得る。しかし、本制度には次のような問題・課題があるため、このような環境共同利益を保護するため市民が主観訴訟を提起できる余地を残す必要性があると考えられる。その問題・課題とは、郡と区の長が環境公益民事訴訟を提起した後、その環境問題が解決しないうちに、請求が取り下げられたり、訴訟代理人としての環境 NGO への委任が終了したりする場合、環境公益民事訴訟制度は十分な機能を発揮できないことである¹³⁷。2010年7月8日に自然環境保全法の一部改正（以下「2010年の自然環境保全法の一部改正」という）によって、市民と環境 NGO が自然環境の破壊行為を行った有責者に対し損害賠償を請求できる訴訟制度が導入された理由の一つとして、当該地方の郡と区の長が裁判所に訴訟を提起する責務を果たしていないことが挙げられている¹³⁸。しかし、次に検討するとおり、更に市民と環境 NGO が環境公益民事訴訟を提起した場合にも次のような問題・課題がある。

第2項 市民と環境 NGO による環境公益民事訴訟とその課題

環境問題は幅広い市民及び公益に関わる性質があることから、ドイツなどでは環境訴訟の原告適格を広く認める傾向があり¹³⁹、ドイツ法の影響を受けているモンゴル法でも概ね同様の傾向が認められる。それは、2010年の自然環境保全法の一部改正によって、市民と環境 NGO が自然環境の破壊行為を行った有責者に対し、その損害の賠償を求める訴訟制度が導入されたからである。以下では、法改正の理由を

¹³⁷ 人権発展 NGO・前掲注 (19) 48-51 頁。

¹³⁸ 例えば、当該地方の郡と区の長は、自然環境保全法によって付与されている環境問題について裁判所に訴訟を提起したりする責務の行使を怠り、なかなか訴訟を提起した事例はなく、かつ、実際には郡・区の長は、有責者である鉱山会社と密接な関係にあり結託することもあり得るため、この制度が十分に機能されていなかったため、市民と環境 NGO にも環境公益民事訴訟の訴権者を認めるべきである、と正当化されている。Монгол Улсын их хурлын Байгаль орчин, хүнс, хөдөө аж ахуйн байнгын хорооны 2010.06.22-ний өдрийн хуралдааны тэмдэглэл, Монгол Улсын их хурлын цахим хуудас, тал 5 [モンゴル国会環境委員会会議録 2010年6月22日5頁、モンゴル国会公式サイト <http://www.parliament.mn/n/uegy> (最終アクセス日 2023年7月18日)] を参照。

¹³⁹ 大久保規子「環境分野の司法アクセスとオーフス条約——ドイツの環境訴訟への影響を中心として——」松本和彦編『日独公法学の挑戦——グローバル化社会の公法——』（日本評論社、2014年）297-298頁を参照。

確認した上で（一）、具体的事案を分析・検討し（二・三）、同制度の問題・課題を明らかにしたい（四）。

（一） 市民と環境 NGO による環境公益民事訴訟制度の導入

上記の2010年の自然環境保全法の一部改正を受け、同法4条1項2号は「市民は、……自然環境に生じた損害の賠償を請求するため裁判所に訴訟を提起できる」と規定し、また、同法32条1項1号は「環境 NGO は、……有責者に対して自然環境に生じた損害の賠償を請求するため裁判所に訴訟を提起できる」と定めた。市民と環境 NGO による環境公益民事訴訟制度が導入された理由は二つあり、これらの理由については、同改正法案に関する「モンゴル国家大会議における環境・食料・家畜農業の常任委員会」（Монгол Улсын Их Хурлын Байгаль орчин, хүнс, хөдөө аж ахуйн байнгын хороо）（以下「モンゴル国会環境委員会」という）の審議を中心として分析する¹⁴⁰。

第1の理由は、自然環境保全法では郡と区の長が当該区域に生じた環境損害について有責者に損害賠償を請求することが認められているが、実際には郡と区の長は、有責者である鉱山会社と結託することが多く、自然環境保全法一部改正前においては環境損害の賠償を求める訴訟が提起された例がなく、この制度が機能していなかったことである¹⁴¹。

第2の理由は、他国では、環境問題の解決手法として、市民参加や市民が訴権者となって自然環境の保全に関する実効性を担保する制度設計をする傾向が見られる。したがって、自然環境自体に生じた損害について、当該地域の郡と区の長だけではなく、市民や環境 NGO もこのような訴訟を提起できるとすべきであると指摘されたことである¹⁴²。

以上を踏まえると、当該地方の郡と区の長は自然環境保全法で付与されている裁判所において訴訟を提起する責務を十分に果たしておらず、その責務遂行機能の足りない点を補填するために、前記の市民と環境 NGO が訴権者となる制度が導入されたのである。この意味で、市民と環境 NGO による環境公益民事訴訟は、いわば代位請求としての性質があるといえる。

そこで、次に、市民と環境 NGO が訴権者となる環境公益民事訴訟において争点となる「公共利益」について、事例研究を行い、そこに環境共同利益が含まれるかについて検討する。

（二） 市民が訴権者となる具体的事案

ここでは、Dornod 県 Matad 郡の遊牧民5名が原告となって（以下「原告遊牧民5名」という）提起した環境公益民事訴訟について分析する。なお、この訴訟は、被告 Petro China Dachin Tamsag 会社（以下「被告 Y 会社」という）との間の和解が成立した（Bayanzurkh 区第一審裁判所裁判官命令 2011 年 9 月 2

¹⁴⁰ モンゴル国会環境委員会会議録・前掲注（138）を示すものである。

¹⁴¹ 例えば、2010年の自然環境保全法の一部改正案を審議する過程では、当時の国会議員 P. アルタンゲレル（П. Алтангэрэл）は、2005年に自然環境保全法の一部改正によって当該地域の郡と区の長は自然環境に引き起こされた損害について、加害行為を行なった事業者を相手取り裁判所に訴訟を提起できる制度を作ったとしても、2010年現在は郡と区の長による訴訟提起が存在しない、と主張し同制度は機能していないと指摘する（同上4頁）。

¹⁴² 同上4-5頁。

日付け第 1963 号¹⁴³)。なお、モンゴルにおいては、一般市民がこの制度において原告となることを認め、その実効性が当初から懸念されていた¹⁴⁴ためか、遊牧民が事業者に対し環境公益民事訴訟を提起する事例は非常に稀で、本論文の研究対象として調査した限り、この事例一件のみであった。

この事案の事実関係は、前掲の原告 Matad 郡長による環境公益民事訴訟と同一である(第 1 部第 3 章第 2 節第 1 項(三)「郡と区の長が訴権者となる具体的な事案」を参照)。したがって、本事案で争点として取り上げていた利益侵害の内容もほぼ同様であり、原告遊牧民 5 名は、「被告 Y 会社は、……石油を中国の国境まで大型トラックで輸送するため、無断で多数の道を設置し、土壤汚染を深刻化させ、地域住民の安全な生活環境を侵害し、また、自然環境に損害が生じている」と主張した¹⁴⁵。モンゴル法では、原告遊牧民 5 名が主張する利益侵害の内容は、自然環境の破壊が生じた段階においては、後述の日本法における環境公益の類型化の表現を借りると純粋環境公益に関わるものと考えられ、更に自然環境の破壊に起因して地域住民の健康被害等の具体的な被害が発生する段階にまで進行した場合には、原告個人に帰属できる私益侵害に関するものとして考えられている。この事例に見られるとおり、モンゴル法では、公共利益と私益の二分論しかなく、自然環境の破壊自体で原告個人に帰属できる環境共同利益が侵害されるという考え方やそれに関して原告個人が実体的権利の保護を求めて裁判所において訴訟を提起できるという議論は存在しない。

(三) 環境 NGO が訴権者となる具体的な事案

次に、環境 NGO が訴権者となり、自然環境に関する損害賠償請求訴訟を提起した事案について検討する。

取り上げる事案は、原告「モンゴルの環境保障市民運動団体集会」NGO (Монголын байгаль хамгаалах иргэний хөдөлгөөнүүдийн эвсэл) (以下「原告 X 環境 NGO」という)が、被告 Petro China Dachin Tamsag 会

¹⁴³ 本事案では、原告遊牧民 5 名と被告 Y 会社間に訴訟上の和解があり、裁判所は、訴訟の当事者間に訴訟上の和解が成立したため、訴訟終了の判決を下した。2011 оны 9 дүгээр сарын 2-ны өдрийн Нийслэлийн Баянзүрх дүүргийн шүүхийн шүүтчийн захирамж дугаар 1963, тал 1-5 [Bayanzurkh 区第一審裁判所裁判官命令 2011 年 9 月 2 日第 1963 号 1-5 頁、モンゴル判例集データベース旧公式サイト <http://old.shuukh.mn/irgenanhan/16315/view> (最終アクセス日 2021 年 5 月 26 日)] を参照。しかしながら、現在は、更新されたモンゴル判例集データベース公式サイト (<https://shuukh.mn/>) では、この裁判例を確認できなくなっている(最終アクセス日 2023 年 7 月 13 日)。

¹⁴⁴ 例えば、2010 年の自然環境保全法の一部改正法案の審議において、市民が訴権者となる制度とその機能について議論があった。具体的には、当時国会議員 R. ブダ (Р.Буд) は、例えば、鉱山開発者は当該地方の地域に鉱業権等に基づいて、鉱物資源の採掘等を行行使していることに対して、市民は当該鉱山開発が行われている土地について占有権や所有権を有していない限り、なかなか訴訟自体を提起することが困難ではないか、と指摘した(モンゴル国会環境委員会会議録・前掲注(138) 5-7 頁)。また、当時国家議員 D. エンフバト (Д.Энхбат) は、このように、市民に訴権を付与したとしても実効性が困難であるため、モンゴルでは、市民が訴権者となるより、組織された新たな主体(団体)に訴権者を付与する方が適切であろう、と指摘する(モンゴル国会環境委員会会議録・前掲注(138) 13 頁)。

¹⁴⁵ Bayanzurkh 区第一審裁判所裁判官命令・前掲注(143) 2 頁。

社（以下「被告 Y 会社」という）に対して、環境公益民事訴訟として損害賠償を請求したものであり¹⁴⁶、この種の訴訟において原告が勝訴したリーディングケースとして高く評価されている¹⁴⁷。

本事例において、原告 X 環境 NGO が主張する利益侵害は、概ね、次の三つの事項にまとめることができるであろう¹⁴⁸。

第 1 に、被告 Y 会社が石油掘削に伴って生じた廃液を処分する際に使用した不浸透性素材が基準を満たしておらず、そのため廃液が漏出し土壌汚染が発生したことであり、また、被告 Y 会社が廃液と廃油を分別せずに混合して廃棄していた結果、自然環境に悪影響が発生したことである。第 2 に、基準を満たさない多数の道路を許可無く設置し（石油井間に 200 から 300 路線）、一日におよそ 30 台から 40 台の大型トラックが通行し、大量の砂埃により植生に悪影響が生じたことである。第 3 に、前記の多数の道路に関し今後の使用を禁止するのみで、原状回復措置を講じないまま放置し、自然による回復を待つこととした結果、牧草の生育が悪化したり家畜数が減少したりして Matad 郡の遊牧民たちに損害が生じたことである。

本事例において、原告 X 環境 NGO が主張する被侵害利益の内容は、単なる公共利益のみではなく、原告個人に帰属できる私益侵害に関わる事項も含まれていた。しかし、モンゴルでは、特に鉱山開発に伴う環境問題により何らかの私益が侵害され、本来は原告遊牧民が主観訴訟を提起する可能性がある場合であっても、遊牧民が主観訴訟を提起することは困難な状況にある。そこで、環境共同利益を保護する手段の一つとして、市民と環境 NGO による環境公益民事訴訟を今後も活用するのであれば、訴訟費用に関する課題が出てくる。次に、この点を中心に検討する。

（四） 市民と環境 NGO による環境公益民事訴訟と訴訟費用に関する課題

市民と環境 NGO による環境公益民事訴訟の今後の発展可能性を考えると、同訴訟制度の機能を活性化させるためには、弁護士費用を含めた訴訟費用等の援助制度が不可欠である¹⁴⁹。ただし、現行のモンゴル法では、弁護士費用は、敗訴者負担原則が適用される訴訟費用に含まれず¹⁵⁰、原告側又は被告側がそれぞれ負担する仕組みである。

¹⁴⁶ 2012 年 4 月 4 日 2 号 17-ны өдрийн Нийслэлийн Баянзүрх дүүргийн шүүх хуралдааны шийдвэр, дугаар 854. 2012 年 7 月 7 日 2 号 2-ны өдрийн Нийслэлийн давж заалдах шатны шүүхийн магадлал, дугаар 519. 2012 年 10 月 10 日 4 号 4-ний өдрийн Улсын дээд шүүхийн Хяналтын шатны шүүх хуралдааны тогтоол, дугаар 563 [「同事件の各判決は、第一審・Bayanzurkh 区裁判所 2012 年 4 月 17 日第一審判決 854 号、第二審・首都控訴審裁判所 2012 年 7 月 2 日控訴審判決第 519 号、第三審・最高裁判所 2012 年 10 月 4 日最高裁判決第 563 号である」]。

¹⁴⁷ Б.Багхишиг, Д.Амаржаргал “Стратегийн өмгөөлөлтийн эрх ашгийг нэхэмжлэн хамгаалах нь” УБ, 2014 年, тал 93 [В. Батхисинг = D. Амалжаргал “Стратегическая адвокатская деятельность — общественная защита” (Улан-Батор, 2014 年) 93 頁, Оупен・ソサエティフォーム公式サイト https://www.forum.mn/index.php?sel=resource&f=resone&obj_id=982&menu_id=3&resmenu_id=3 (最終アクセス日 2023 年 7 月 18 日)] を参照。

¹⁴⁸ Bayanzurkh 区裁判所・前掲注 (146)。

¹⁴⁹ Ч.Базар “Байгаль орчны нөхөн сэргээлтийн талаарх олон улсын чиг хандлага, Монгол Улсад зайлшгүй шаардлагатай эрх зүйн зохицуулалт бодлогын судалгаа, Улсын Их Хурлын Тамгын газар судалгааны төв, Бодлогын судалгаа, шинжилгээ судалгааны эмхтгэл, боть 3, УБ, 2010 年, тал 369 [Ch. Базар “環境回復に関する国際的傾向とモンゴルにおける不可欠な法整備” 国会官房官研究センター編『政策の研究と調査 (第 3 巻)』 (2010 年) 369 頁, Монゴル国会公式サイト <http://www.parliament.mn/ouko> (最終アクセス日 2023 年 7 月 18 日)] を参照。

¹⁵⁰ 2002 民事訴訟法 56 条「訴訟費用負担の分配」(Нөхөн төлүүлэх шүүхийн зардлыг хуваарилах)及び 2016 年行政事件訴訟法 47 条「訴訟費用負担の分配」(Нөхөн төлүүлэх шүүхийн зардлыг хуваарилах)の規定を参照。

訴訟費用については、2002 年民事訴訟法及び 2010 年制定の改正印紙手数料法（Улсын тэмдэгтийн хураамжийн тухай шинэчилсэн найруулга）が適用される。前者によれば、市民と環境 NGO が環境公益民事訴訟を提起する際に、申立ての手数料（улсын тэмдэгтийн хураамж）を事前に裁判所に納め、原告の請求が認容された場合は被告が原告にその申立ての手数料相当額を支払う（2002 年民事訴訟法 57 条 1 項）。また、後者によれば、国家予算を使用する機関が裁判所に訴訟を提起する場合、その申立ての手数料が免除される（改正印紙手数料法 41 条 1 項 3 号）。更に、国家予算に入るべき税金・賦課金・利息等に関する訴訟については、その申立ての手数料が免除される（改正印紙手数料法 41 条 1 項 4 号）。

市民と環境 NGO が環境公益民事訴訟を提起し、勝訴した場合、その賠償金額は政府の特殊基金の一つである「環境・気候基金」（Байгаль орчин, уур амьсгалын сан）に組み込まれる（自然環境保全法 49 条 1 項）¹⁵¹から、上記の改正印紙手数料法 41 条 1 項 4 号に当たるとされ、申立ての手数料が免除される¹⁵²。そうすると、市民と環境 NGO が環境公益民事訴訟を提起する場合について、この他に弁護士費用に関する援助の制度を検討する必要がある。この点について、本論文の第 2 部第 1 章第 3 節第 4 項の（三）及び第 2 部第 2 章第 3 節第 4 項の（一）において詳細な検討を行う。

第 3 節 個人による環境行政訴訟と環境 NGO の活動実態の事情

モンゴルの環境行政訴訟のこれまでの展開において、環境共同利益を保全するため、原告個人が同利益を自己の実体的権利に転換して、行政裁判所に主観訴訟を提起しようとする事例がみられるようになってきている。しかし、行政裁判所は、環境共同利益を公益と理解し、原告個人に原告適格を認めない傾向がある。本節では、まず具体的な事案を取り上げてこの点を明らかにした上で（第 1 項）、次に、環境共同利益の保護に関する対応手法の一つとして、既存の環境 NGO による環境公益行政訴訟が考えられるが、環境 NGO の活動実績が十分でないことから、環境公益行政訴訟をもつばら環境 NGO に委ねる場合にはその機能が十分には果たせなくなることを明らかにする（第 2 項）。最後に環境共同利益を保護するため、特に、鉱山開発に関わる事案において、遊牧民が自ら主観訴訟を提起することを可能にする制度を整備するためには、未だ一定の期間を要すると考えられることから、さしあたり、既存の環境 NGO による環境公益行政訴訟の係属中に遊牧民等を第三者として参加させる可能性について検討する（第 3 項）。

第 1 項 個人による主観訴訟と具体的事案

¹⁵¹ 2010 年に自然環境保全法の一部改正によって、市民と環境 NGO に訴権を付与することに伴い、市民と環境 NGO が環境公益民事訴訟を提起し、勝訴した場合、その賠償額は誰に帰属され、今後の使徒をいかに考えるべきか等について議論があった。例えば、当時国会議員 D. エンフバトは、ドイツ法を参照し、環境 NGO が勝訴した場合には、その賠償金の 3 分の 1 を自己の利益として取得して今後の訴訟活動に使用し、かつ、残り 3 分の 2 を環境保全のための特殊基金に帰属し、その基金から賠償金の相当額を当該地域の環境回復のために使用する等の仕組みがあることを説明し、モンゴルでもこれと類似する制度設計を検討すべきである、と指摘する。モンゴル国会環境委員会会議録・前掲注（138）8-9 頁。

¹⁵² 上記の各法律の規定によれば、市民と環境 NGO による環境公益民事訴訟において、その申立ての手数料のみが免除される。そのため、法律で定められているその他の訴訟費用（例えば、鑑定人・証人・通訳人等の出頭費や宿泊費など）については、敗訴者が負担することになる（2002 年民事訴訟法 56 条）。ただし、裁判所は、当事者に経済力がないことを認めれば、決定をもって、その訴訟費用の免除や支払日の延長等を認めることができる（2002 年民事訴訟法 55 条）。そして、市民と環境 NGO による公益民事訴訟の場合、申立ての手数料を以外に、その他の訴訟費用の免除や延長等は、裁判官の裁量によるものである。本論文では、申立ての手数料以外の訴訟費用の免除は、裁判所の裁量により限定される可能性を否定できないが、法制度上は認められる余地があるため、詳細検討を行わず、むしろ問題化されている弁護士費用に焦点をあてる。

2002 年旧行政事件訴訟法¹⁵³は、原告が行政裁判所において訴訟を提起するためには、原告個人の権利又は法的利益が侵害されていることを要求していた¹⁵⁴。他方、2016 年現行行政事件訴訟法により、一定の要件を満たす環境 NGO は公益を代表して行政裁判所に訴訟を提起できるようになり¹⁵⁵、環境 NGO の原告適格については、(a) 環境問題に関する当該請求の趣旨と当該公益訴訟を提起しようとする環境 NGO の定款上の目的が適合すること（18 条 3 項 1 号）、及び、(b) 当該 NGO が直近 3 年間以上継続的に活動していること（18 条 3 項 2 号）という二つの要件が定められた¹⁵⁶。他方で、環境公益行政訴訟を提起できる資格は原告個人に付与されていないものの、2002 年旧行政事件訴訟及び 2016 年現行行政事件訴訟法の下において、個人が環境共同利益の保全を求めて主観訴訟を提起する試みがみられるのであり、ここでは、その具体例として二つの事案を紹介する。

(一) 個人が訴権者となる具体的な事案①

本事案は、原告「フブスゲル湖の所有者達」NGO（Хөвсгөлдалайн эзэд）（以下「原告 X1 環境 NGO」という）及び下記の鉱業権（2 つの採掘権及び 6 つの試掘権）に係る許認可が付与された地域周辺に居住する X1、X2、X3、X4 の遊牧民 4 名（以下「原告 X2 ら遊牧民」という）が、被告鉱物資源庁に対し第三者たる Talst Margad 会社への鉱業権の設定取消しの義務付けと、同設定が明らかに違法であることの確認を求めて訴訟を提起したものである（以下「Talst Margad 事件」という）¹⁵⁷。Talst Margad 事件は、2002 年旧行政事件訴訟法下での事例であり、2016 年現行行政事件訴訟法によって導入された環境 NGO 等による環境公益行政訴訟制度が存在しなかった時期のものである。

¹⁵³ モンゴルでは、2002 年 12 月 26 日に「行政裁判所設置法」（Захиргааны хэргийн шүүх байгуулах тухай）と「行政事件を審理するに関する法律」（Захиргааны хэргэг хянан шийдвэрлэх тухай）が制定され、2004 年 6 月 1 日より施行した。そこで、前者の「行政裁判所設置法」に基づいて、モンゴル国全体の 21 県及びウランバートル首都に全部で 22 箇所の第一審行政裁判所が設置された。その後、モンゴル国会は 2010 年 12 月 31 日に「控訴審行政裁判所設置法」（Захиргааны хэргийн давж заалдах шаны шүүх байгуулах тухай）を制定し、ウランバートル首都に控訴審行政裁判所が設置された。このように、第一審行政裁判所と控訴審行政裁判所設置が整備されている 2023 年現在は、最高裁判所の「行政事件法廷」（захиргааны хэргийн танхим）が上告審の役割を果たしている。

¹⁵⁴ 例えば、旧行政事件法によれば、訴状とは、自然人と法人が行政の違法行為によって侵害された権利又は法的利益の保護を求めて、行政裁判所に提出する申出書（出願書）のことをいう（同法 3 条 1 項 7 号）と定義されていた。

¹⁵⁵ モンゴルでは、2016 年 2 月 4 日に現行行政事件訴訟法が制定され、同年 7 月 1 日より施行された。同法において、主観訴訟と並びに公益訴訟の提起が認められるようになっている。例えば、同法 1 条は「この法律の目的は、自然人、法人が行政の違法な行為によって侵害された、若しくは侵害されるおそれがある権利又は法的利益を確保するため、かつ、公益を代表する権限のある者、更に、法律で規定がある限り行政機関が提起した訴訟に関する裁判所の審理を規律することである」と規定している。また、同法 3 条 1 項 3 号は「訴訟とは、自然人、法人は行政の違法な行為によって侵害された、若しくは侵害されるおそれがある権利又は法的利益を確保されるため、かつ、公益を代表する権限のある者、更に、法律で特別な規定がある限り行政機関が公法上の責務（筆者注：公権力）の行使に関して生じた紛争を解決させるために、行政裁判所に提起した申出書（出願書）を言う」と定めている。

¹⁵⁶ ドイツ行政法を専攻する、また 2023 年現在はモンゴルの最高裁判所の裁判官を務めている G. バンザラグチ（Г.Банзрагч）は、同法 18 条 3 項の性質は、民衆訴訟（Popularklage）というより、公益的団体訴訟（altruistische Verbandsklage）の性質だと強く指摘する。続けて、G. バンザラグチは、その理由は同法 18 条 3 項は、何人も裁判所に訴訟を提起できる内容ではなく、法律上の要件を満たしている者のみが、公益訴訟を提起できるからである、と述べる。この指摘の詳細について、Г.Банзрагч, Захиргааны процессын эрх зүй, УБ, 2019 он, тал 83-89 [G. バンザラグチ『行政訴訟法』（ウランバートル市、2019 年）83-89 頁を参照]。

¹⁵⁷ 鉱物資源庁は、第三者 Talst Margad 会社に 12633X 号、12634X 号、12635X 号、12636X 号、12637X 号、12638X 号という 6 つのリン鉱石の試掘権の許認可を付与した。また、鉱物資源庁は、同会社に 3999A、11428A という 2 つのリン鉱石の採掘権の許認可も付与した。

本事案は、第一審判決の後、控訴審及び上訴審まで争われたものであるが、大きな変化はなく第一審判決の主文の内容が認められ確定した。Talst Margad 事件の第一審判決の主文の内容は、次の三つである。第1に、原告 X1 環境 NGO の原告適格を否定し、同請求を却下する。第2に、本件において争点となる6つの試掘権のうち2つの試掘権に関して、原告 X2 ら遊牧民の原告適格を否定し、同請求を却下する。第3に、残りの請求（すなわち、2つの採掘権及び4つの試掘権）に関して、原告 X2 ら遊牧民の請求には理由がないと認め、同請求を棄却する。

以下では、まず、原告 X1 環境 NGO の原告適格と2つの試掘権に関する原告 X2 ら遊牧民の原告適格が否定され、同請求が却下されたことについて検討し、次に、本事案において、原告 X2 ら遊牧民は環境共同利益といえる利益の侵害を主張したのではないかという観点から、本事案で主張された利益侵害の内容を検討する。

まず、原告 X1 環境 NGO の原告適格及び2つの試掘権に関する原告 X2 ら遊牧民の原告適格を裁判所が否定したのは、主として、2002 年旧行政事件訴訟法によれば、環境 NGO が公益訴訟を提起する資格をもっていなかったからである¹⁵⁸。

他方で、本事案において原告 X2 ら遊牧民の原告適格に関する裁判所の判断は、本事案の紛争となる鉱業権（6つの試掘権と2つの採掘権）の設定された地域と原告 X2 ら遊牧民の居住地との位置関係に応じて結論が異なっている。鉱業権の設定された地域と原告 X2 ら遊牧民の居住地との位置関係を整理すると表4。（筆者作成）のようになる。

表4. 「原告 X2 ら遊牧民の居住地と鉱業権の設定された地域」

| | | 2つの採掘権 | 6つの試掘権 | | |
|--|----------------|-------------------------|------------------------------------|-----------------|-------------------|
| | 原告 X2 ら遊牧民の居住地 | 二つ採掘権（それぞれ「A号」、「B号」という） | 四つの試掘権（それぞれ「a号」、「b号」、「c号」、「d号」という） | 1つの試掘権（「e号」という） | もう1つの試掘権（「f号」という） |

¹⁵⁸ 例えば、第一審は、「行政裁判所は、原告個人の権利又は法的利益が実際に侵害された紛争を審理する裁判所である。そして、この権利又は法的利益が侵害された者から訴訟代理人としての委任を受けていない限り、本件のように、環境 NGO は公益を保護するために、行政裁判所に訴訟を提起する資格が認められていない。したがって、本件では、原告 X1 環境 NGO には原告適格を認めない。」と判断した。続けて、第二審は、「自然環境保全法 32 条 1 項 1 号では、環境 NGO は自然環境に引き起こされた損害の賠償請求を裁判所に訴える資格がある。環境 NGO は定款目的に自己の活動目的などを示していたからといって、それは行政裁判所に訴訟を提起する資格にならない。行政事件訴訟において、訴訟代理人の委任がない限り、他人を代理して訴訟を提起することは認められない。」と判示した。最後に、最高裁判所は、「第一審と第二審での原告 X1 環境 NGO の原告適格に関する判断は理由がある。また、原告 X1 環境 NGO は、自己の定款目的に示した活動と役割に関する事項について、裁判所に訴えを提起する権利を否定するものではない。ただし、本件のように、裁判所に他人の権利と利益を代理して訴訟を提起する際に、訴訟代理権の委任を受けなければならない。したがって、本件での原告 X1 環境 NGO の原告適格に関する判断は適法である。」と判示した。各判決に詳細は、2014 оны 12 дугаар сарын 1-ний өдрийн Захиргааны хэргийн анхан шатны 20 дугаар шүүхийн шүүх хуралдааны шийдвэр, дугаар 0568, тал 16 [第一審・第20 番行政裁判所 2014 年 12 月 1 日第一審判決 0568 号、16 頁]、2015 оны 2 дугаар сарын 5-ны өдрийн Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн шүүх хуралдааны магадлал, дугаар 0078, тал 9 [第二審・控訴審行政裁判所 2015 年 2 月 5 日控訴審判決 0078 号、9 頁]、2015 оны 5 дугаар сарын 11-ний өдрийн Улсын дээд шүүхийн хяналтын шатны шүүхийн шүүх хуралдааны тогтоол, дугаар 118, тал 8 [第三審・最高裁判所 2015 年 5 月 11 日に最高裁判決 118 号、8 頁] を参照。ただし、現在は、更新されたモンゴル判例集データベース公式サイト (<https://shuukh.mn>) では、この裁判例を確認できなくなっている（最終アクセス日 2022 年 8 月 18 日）。

| | | | | | |
|----|---|---|---|--------------------------------|-----------------------|
| 地域 | Khuwsgul 県 Burentogtokh 郡、 Tuya バグ (村) | Khuwsgul 県 Burentogtokh 郡 の Burenkhan という地域 | Khuwsgul 県 Burentogtokh 郡 の Burenkhan と いう地域 | Khuwsgul 県 Alag Erdene 郡 | Khuwsgul 県 Tunel 郡 |
| 説明 | 原告 X2 ら遊牧民の居住地と、本事案の2つ 採掘権 (A 号、B 号) 及び四つの試掘権 (a 号、b 号、c 号、d 号) の設定された地域 は、同じ郡である。 | | 原告 X2 ら遊牧民の居住地と、本事案の2つの 試掘権 (e 号、f 号) の設定された地域は、異 なる郡である。 | | |

本事案において裁判所は、原告 X2 ら遊牧民の居住地と本事案の争点たる鉱業権 (2つの採掘権と6つの試掘権) が設定された地域の位置関係を重視し、表4のとおり、e号及びf号試掘権の設定地域 (Khuwsgul 県 Alag Erdene 郡及び Tunel 郡) と原告 X2 ら遊牧民の居住地 (Khuwsgul 県 Burentogtokh 郡) が異なる郡にあることから、e号及びf号試掘権に関する請求について、原告 X2 ら遊牧民の原告適格を否定し請求を却下した¹⁵⁹。これに対して、原告 X2 ら遊牧民は、本事案の e号及びf号試掘権に関する部分について、この2つの試掘権が設定された地域は原告 X2 ら遊牧民の居住地域と重ならないが、原告 X2 ら遊牧民を含むその他の遊牧民が共同で利用する牧草地、河川区域と重なりと主張していた。また、原告 X2 ら遊牧民は、リン鉱石鉱山の開発による悪影響について、裁判所が単に原告 X2 ら遊牧民の居住地の観点から原告適格の有無を判断したのは不相当であると主張し、更に、リン鉱山の開発による砂埃や使用された化学物質の影響は鉱物資源の許認可に係る区域のみに限らず、より広く影響が及ぶから、原告 X2 ら遊牧民は e号及びf号試掘権に関する部分についても、原告適格を有すると主張した¹⁶⁰。しかし、本件の第二審裁判所 (控訴審)¹⁶¹ 及び最高裁判所 (上告審) は、e号及びf号試掘権の設定は、原告 X2 ら遊牧民と直接関係はないと判断し、原告 X2 ら遊牧民の原告適格を認めなかった¹⁶²。

このように、Talst Margad 事件の判決では、まず、環境 NGO の原告適格については、2002年制定の旧行政事件訴訟法では環境 NGO による公益行政訴訟の制度が導入されていなかったため、認められず、原告 X2 ら遊牧民の原告適格については、紛争となっていた鉱業権の設定された地域と原告 X2 ら遊牧民の居住地が同じ県内の隣接する郡であっても、郡という行政区画が異なるため、否定されたのであった。

次に、Talst Margad 事件では、原告 X2 ら遊牧民が主張する被侵害利益の内容が、本論文でいう環境共同利益に当たるのではないかという観点から検討を進める。本事案において、原告 X2 ら遊牧民が主張した利益侵害の内容は次の三つの事項である¹⁶³。

第1に、本事案の原告 X2 ら遊牧民は、Khuwsgul 県、Burentogtokh 郡、Tuya バグの住民であって、同 Burentogtokh 郡にある Burenkhan 山周辺で昔から遊牧民の生活を続けており、同区域において冬期及び春期に利用する牧草地を共同で利用してきたことを主張した。そして、同区域は森林と河川等の自然豊か

¹⁵⁹ 第20番行政裁判所・前掲注(158)11-12頁。

¹⁶⁰ 控訴審行政裁判所・前掲注(158)5-6頁。

¹⁶¹ 同上9頁。

¹⁶² 最高裁判所(2015年)・前掲注(158)8-9頁。

¹⁶³ 第20番行政裁判所・前掲注(158)を参照。

な場所であり、Tuya バグ区域において唯一質が良い牧草地であって、Tuya バグの約 400 世帯の遊牧民が居住しており、かつ、約 36000 頭の家畜の牧草地に当たること、加えて、近隣の Murun 郡の第 9 バグ (村) の約 30000 頭の家畜の牧草地にあたることを主張した。第 2 に、当該郡 (バグも含む) の住民たちが生活用水として利用している Delger 川や Khyadag 川の流域であり、リン鉱石の採掘と開発行為が行われると、当該地区の自然環境が悪化し、人と家畜のために使用する生活用水等が枯渇する等のおそれがあることである。第 3 に、当該地区の周辺に居住する遊牧民の「健康で安全な環境に生きる権利、環境の汚染、自然均衡の喪失から保護される権利」や「適切に生計を営む利益」、更には「生計選択の自由と伝統的な文化等を保存しつつ生活する利益」が侵害される可能性があることである。

しかしながら、本事案において、裁判所 (第一審・控訴審・最高裁判所) は、上記の第 1 から第 3 の利益侵害について具体的に判断を示さず、本事案の争点となる鉱業権の設定が適法に行われているか否かを中心に判断した。

第一審裁判所は、本事案で争われている 2 つの採掘権と残り 4 つの試掘権に関する請求については、原告 X2 ら遊牧民の請求に理由がないため、同請求を棄却した。このように、本事案で、第一審裁判所は、2 つの採掘権と残り 4 つの試掘権に関する請求については、原告 X2 ら遊牧民が原告適格を有することを認めたとうえで、本案審理に入ってから棄却判決を下したものと見える。ただし、第一審裁判所は、前記の 2 つの採掘権と残り 4 つの試掘権に関する請求に関して、原告 X2 ら遊牧民に原告適格がなぜ認められたのかについて判示していない。

控訴審は、原告 X2 ら遊牧民が主張する被侵害利益の内容のうち、第 3 の利益侵害について、原告 X2 ら遊牧民は「健康で安全な環境に生きる権利、環境の汚染、自然均衡の喪失から保護される権利」、「適切に生計を営む利益」及び「生計選択の自由と伝統的な文化等を保存しつつ生活する利益」を侵害される可能性があることを主張するが、本件ではそれに関する証拠がないため、裁判所はこの権利・利益が侵害され又は侵害されるおそれがあると抽象的に認めることはできない、と判示した¹⁶⁴。

また、最高裁判所は、原告 X2 ら遊牧民が主張する被侵害利益の内容のうち、第 3 の利益侵害について、原告 X2 ら遊牧民が「健康で安全な環境に生きる権利、環境の汚染、自然均衡の喪失から保護される権利」を侵害されていることを主張するが、本件では自然環境及び人に悪影響を与えているという証拠等はない、と判示した¹⁶⁵。それ以外に、Talst Margad 事件では、原告 X2 ら遊牧民が主張する利益侵害の内容について裁判所が判断した部分は見当たらない。

本事案では、原告 X2 ら遊牧民は、環境共同利益の保護を目的の一つとして主観訴訟を提起したのではないかと考える。なぜならば、本件で原告 X2 ら遊牧民が主張する被侵害利益の内容を分析すると、特に、第 1 の事項として、「原告 X2 ら遊牧民は、Khuwsgul 県、Burentogtokh 郡、Tuya バグに住民たちであって、同 Burentogtokh 郡にある Burenkhan 山周辺で昔から遊牧民の生活を続けており、同区域において

¹⁶⁴ 控訴審行政裁判所・前掲注 (158) 9-10 頁。

¹⁶⁵ 最高裁判所 (2015 年) ・前掲注 (158) 8-9 頁。

冬期及び春期に利用する牧草地を共同で利用してきたこと」を主張しているからである。また、第2の事項において主張するように、当該地域の遊牧民たちが、Delger川やKhyadag川の水をこれからも「生活用水」として利用し続けることも、本論文でいう環境共同利益の一例であろう。更に、第3の事項における放牧といった「伝統的な文化等を保存しつつ生活する利益」も、一見すると遊牧民の私益に当たるであろうが、伝統的な文化として遊牧民の生活を続けていくという性質からすると、本論文でいう環境共同利益の性質があるのではないかと考える。

Talst Margad 事件判決の後、2016年現行行政事件訴訟法により、環境問題について公益行政訴訟を提起する資格が環境NGOに認められたことを受けて、Talst Margad 事件において環境共同利益の侵害があることを主張する原告X2ら遊牧民の主観訴訟としての原告適格が否定されたのと同様の事案が見られるようになっている。以下では、その点について、具体的な事案②を取り上げて論証する。

(二) 個人が訴権者となる具体的な事案②

既に述べたように、2016年現行行政事件訴訟法により、環境NGOのみが環境公益行政訴訟の訴権者と認められたことから、原告個人が環境共同利益の保護を求めて主観訴訟を提起しても、裁判所はこの原告適格を否定し、この種の環境公益行政訴訟を提起できるのは環境NGOであると判示する傾向がある。そこで、次に、現行の制度の下で、原告個人が環境共同利益の保全を求めて主観訴訟を提起した事例について分析する。

本件は、原告個人3名がGobisumber 県 Shiwee Owoo 郡の市民代表議会の2018年5月15日の第05号決定、同郡長の2018年5月24日の第A70号決定、2018年7月2日の第A95号決定（以下「各決定」という）の取消訴訟を提起したものであり¹⁶⁶、各決定の内容とは、第三者C会社に選炭工場用地の占有権を付与するものであった（以下「Gobisumber 事件」という）。本事案において、第三者C会社の選炭工場用地はGobisumber 県、Shiwee Owoo 郡の第2バグ（村）の区域内にあったのに対し、原告3名のうちの2名はGobisumber 県、Shiwee Owoo 郡の住民であるもののその第2バグ（村）の住民ではなく、残りの1名は第2バグ（村）の住民であった。裁判所は、原告個人3名が当該工場用地について、自分の占有している土地と重なりがあることその他の利益の侵害が存在しないこと、また、原告2名は当該紛争地であ

¹⁶⁶ 第一審は、原告個人の請求の全部を棄却した。第一審判決は、本件で紛争となる被告行政機関の各決定によって、Gobisumber 県、Shiwee Owoo 郡の第2バグ（村）の領域内にあたる22.5ヘクタール土地を工場用地で占有されるよう内容の決定であり、それらの決定は係る法律を違反したものはないため、各決定の取消訴訟を認める理由はないと判示した。第一審判決の詳細は、Говьсүмбэр аймгийн Шивээговь сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын тогтоол болон мөн сумын Засаг даргын захирамжийг тус тус хүчингүй болгуулах тухай Говьсүмбэр аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2019.01.08-ны өдрийн 113 ШШ2019/0001 дугаар шийдвэр (113/2018/0013/3), тал 12-13 [第一審・Gobisumber 県裁判所 2019年1月8日の第一審判決 0001号、12-13頁、モンゴル判例集データベース公式サイト https://shuukh.mn/single_case/4876?start_date=&end_date=&id=1&court_cat=3&bb=1 (最終アクセス日 2022年8月18日)] を参照。その後、第二審は、本件での原告3名個人のどのような権利又は法的利益の侵害があるか、それらの権利又は法的利益の侵害は本件の紛争となる各決定によるものであるか、それらを評価するために十分な証拠収集が行われていないと認め、本件を第一審に差し戻した。第二審判決の詳細は、Говьсүмбэр аймгийн Шивээговь сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын тогтоол болон мөн сумын Засаг даргын захирамжийг тус тус хүчингүй болгуулах тухай Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2019.04.04-ний өдрийн 221/МА2019/0194 дугаар магадлал (113/2018/0013/3), тал 4 [第二審・首都控訴審裁判所 2019年4月4日の控訴審判決 0194号、4頁、モンゴル判例集データベース公式サイト https://shuukh.mn/single_case/2729?start_date=&end_date=&id=2&court_cat=3&bb=1 (最終アクセス日 2022年8月18日)] を参照。最後に、最高裁判所は、本件を第一審に差し戻す裁判を行った第二審判決を破棄し、第一審判決は理由があると認めた。最高裁判決の詳細は、最高裁判所・前掲注 (18) 7頁を参照。

る Shiwee Owoo 郡の第 2 バグ (村) に居住していないことから、原告個人 3 名の請求を棄却した (筆者注: 本来は却下判決と思われるが、本事案では棄却判決が下されている)¹⁶⁷。

本件における原告個人 3 名の主張は次のとおりである¹⁶⁸。

第 1 に、被告らの各決定により、第三者の C 会社の選炭工場等が設置された場合、その地域周辺の牧草地が荒廃すること等により、自然環境の均衡が喪失するおそれがあることである。第 2 に、仮に第三者である C 会社の選炭工場等が稼働すれば、同工場から出されるダスト等により、周辺住民に健康被害が生じるおそれがあり、憲法で保障されている「健康で安全な環境に生きる権利、環境の汚染、自然均衡の喪失から保護される権利」が侵害されるに至ることである。

本事案において、特に、第一審裁判所及び最高裁判所は、原告個人 3 名が主張する前記の第 1 と第 2 の利益侵害の内容に基づき、原告個人 3 名が提起している訴訟は自己の権利と利益を確保するための主観訴訟というより、公益を代表する訴訟という性質が強いところ、2016 年現行行政事件訴訟法によれば、環境 NGO しか環境公益行政訴訟は提起できないという判断を下した。より具体的に、最高裁判所は、本事案の原告個人 3 名は紛争となる土地の領域を含む Shiwee Owoo 郡のすべての住民を代理して本訴状を提出した旨を裁判所に主張しており、主観訴訟として本訴訟を提起したものではない、と判示し¹⁶⁹、また、2016 年現行行政事件訴訟法によれば、公益訴訟を提起できるのは環境 NGO であって、原告個人にはこの種の公益訴訟を提起する資格はないと判示した第一審判決は妥当である、と判断したのであった¹⁷⁰。

以上をまとめると、2016 年現行行政事件訴訟法により、環境 NGO のみが環境問題について公益行政訴訟の提起資格が認められていることから、原告個人が環境問題によって具体的な健康被害が発生するまでには至らないが、環境共同利益と称する事項について主観訴訟を提起しようとする場合、裁判所は原告個人 (遊牧民) の原告適格を否定し却下する傾向にあるといえるのである。

第 2 項 環境 NGO の活動実態の事情と課題

環境共同利益の保護のため、既存の環境 NGO による環境公益行政訴訟の提起は可能であるが、環境 NGO の活動実態に課題が少なくないことから、環境 NGO の環境公益行政訴訟のみに委ねる制度は不十分である。

このことをより具体的にいえば、第 1 に、2016 年現行行政事件訴訟法によって、環境 NGO が環境問題に関して環境公益行政訴訟を提起しようとする場合の原告適格に関する要件のうち、モンゴルにおける環境 NGO の活動実態の実情と適合しているか、特に、(b) 当該 NGO が直近の 3 年間以上継続的に活動していること (18 条 3 項 2 号) という要件が重要となる。すなわち、2016 年現行行政事件訴訟法によれば、まずは、前記の (b) 当該 NGO が直近の 3 年間以上継続的に活動していることという要件が問題となり、例えば、当該地域において発生した環境問題をきっかけとして新たに設立された環境 NGO は「3 年

¹⁶⁷ Gobisumber 県裁判所・前掲注 (166) 12 頁。

¹⁶⁸ 同上。

¹⁶⁹ 最高裁判所 (2019 年)・前掲注 (18) 5 頁。

¹⁷⁰ 同上 5 頁。

間以上継続的に活動している」という要件を満たさないため¹⁷¹、環境公益行政訴訟を提起できないことになる。

第2に、モンゴルにおいて環境保護の促進を目的とする十分な活動実績を有する環境NGOが数多く存在し、かつ、それらの環境NGOの活動実績に関する情報の入手が容易であり、周辺住民等が当該環境NGOに環境問題に関して相談し情報提供を受けることが容易であるという状況にあれば、上記の(b)当該NGOが直近の3年間以上継続的に活動していることの要件は、環境NGOによる公益行政訴訟の提起にとって重大な支障とはならないであろう。しかしながら、モンゴルにおいて、環境保護を促進する環境NGOの活動実績は未だ不十分であるといえる。例えば、現時点において(b)の要件を充足する環境NGOの正確な実数は不明であるものの、2007年に、法務省とオープン・ソサエティフォーラムが編集した「モンゴルにおける非政府組織の情報書」(Монголын төрийн бус байгууллагуудын лавлах)には、2007年4月時点で登記済みの非政府組織6283件の情報が記載されており、そのうち「自然環境・生態系」(байгаль орчин, экологи)に関する非政府組織数は336であった¹⁷²。ただし、モンゴルにおいて、環境NGOが環境公益民事訴訟を提起できるようになったのは2010年であり、更に、環境NGOが環境公益行政訴訟を提起できるようになったのは2016年であるから、前記2007年のデータ以降の継続的活動に関する情報がない以上、住民等は、ある環境NGOが環境問題について公益訴訟を提起する原告適格要件のうちの(b)の要件を満たしているかどうか、容易に判定できない。しかも、モンゴルでは登記済みの非政府組織であっても実際に活動していない場合も多いといわれており¹⁷³、環境保護の促進を目的とする継続的な活動を行っている環境NGO数も十分であるといえる段階にはないと推測される。

更に、2016年現行行政事件訴訟法により導入された環境NGOの環境公益行政訴訟制度は、環境NGOがこの種の環境公益訴訟を提起するか否かについて、当該NGOの任意の判断に委ねるものである。そもそも、環境NGO等を含めて非政府組織は、市民が主体となって自己の意思で結社し、自発的に活動する組織であるため、環境NGOに環境公益行政訴訟の提起を義務付けることは適切ではない。仮に、環境公益行政訴訟の提起を環境NGO等に義務付けるとすれば、その実効性確保のためこの種の訴訟を行っていない環境NGO等に対する制裁措置等を考えなければならぬことから、環境NGO等による自発的活動を制限してしまうという点で副作用が生じうる。そのため、環境NGOによる環境公益行政訴訟の提起とその機能の発揮を促進するために、環境NGOの活動の実情と課題を明らかにし、改善していく努力が不可欠である。

以上の検討をまとめると、環境NGOは、環境共同利益の保全のため、環境公益行政訴訟制度の機能を十分に発揮できるとはいえない状況にあるといわざるを得ない。したがって、実際に生命・身体等に被

¹⁷¹ モンゴルにおいて環境保護の促進等を目的とする環境NGOの設立手続きについては、例えば、1997年制定の「非政府組織に関する法律」(Төрийн бус байгууллагын тухай хууль)によれば、非政府組織は当該非政府組織の設立に関する決定及びその定款に関する決定によって設立されたとみなされ、当該非政府組織は法人登記が行われることにより、法人格を有する(同法6条)。また、2018年制定の「法人登記に関する法律」(Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хууль)では、当該非政府組織の法人登記に関する決定は、必要書類等の届出があった日から、2業務日以内に行われるのが通常である(同法12条1項)。このように、当該地域に生じた環境問題の解決に貢献するために新たな環境NGOを設立することは短期間でできるといえる。しかしながら、このような新たな環境NGOは、上記した(b)要件を満たせないため、行政裁判所に環境公益行政訴訟を提起する際に原告適格の資格が認められない。

¹⁷² ХЗДХЯ, Нээлтэй нийгэм форум “Монголын төрийн бус байгууллагын лавлах” УБ, 2007 оңдтал 9-45 [法務省=オープン・ソサエティフォーラム編『モンゴルにおける非政府組織の情報書』(ウランバートル市、2007年)9-45頁、オープン・ソサエティフォーラム公式サイト https://www.forum.mn/index.php?sel=resource&f=resone&obj_id=921&menu_id=3&resmenu_id=137 (最終アクセス日2022年6月17日)]を参照。

¹⁷³ この点について、改正非政府組織に関する法律草案・前掲注(12)3-6頁を参照。

害が発生する前のより早い段階で、環境共同利益に関する環境問題について、遊牧民が主観訴訟を提起する機会を保障することがモンゴルにおける環境訴訟の発展にとって不可欠といえる。しかし、遊牧民が実際に裁判所に訴えを提起することは困難な状況にあり、それを直ちに改善することは難しいため、既存の環境 NGO による環境公益行政訴訟が提起された場合に、当該事件において周辺住民を第三者として訴訟参加させる仕組みを提案するものである。

第3項 環境 NGO による環境公益行政訴訟と周辺住民の第三者としての訴訟参加

ここでまず指摘しておきたいのは、2002年制定の旧行政事件訴訟法及び2016年現行行政事件訴訟法の両方において、取消判決等の第三者への効力に関する明文の規定が存在しないことである。したがって、取消判決の第三者効に関する議論は十分に行われていないのが現状であるが¹⁷⁴、2016年現行行政事件訴訟法 131条「新たに発生した条件による確定判決に関する再審手続」(Шинээр илэрсэн нөхцөл байдлын улмаас шүүхийн шийдвэрийг хянах үндэслэл)をみれば、第三者効があると解することができる。その理由は、上記の「新たに発生した条件」の一つとして、確定判決(第一審判決、控訴審判決、上告審判決)について、「裁判所が第三者を参加させずに審理したことがその裁判所の判決に重大な影響を及ぼした場合」が含まれているからである(同法 131条 1項 4号)。また、裁判所は、当該行政事件を受理した後、必要と認めるときは、第三者を職権で訴訟に参加させるよう決定できる(同法 56条 1項 6号)。これらの規定は、裁判所に、当該訴訟の当事者等から第三者の参加に関する申立てがない場合であっても、当該訴訟によって権利、法的利益に影響を受ける第三者がある場合に、その第三者を当該訴訟に参加させる責務があることを意味する。そして、裁判所は当該訴訟に必ず参加させるべきであった第三者を参加させずに判決を下した場合が「新たに発生した条件」に当てはまると解されている¹⁷⁵。

以上のように、環境 NGO による環境公益行政訴訟における取消判決等は、訴訟に参加していない第三者に対しても効力を有するという前提で考えれば、ここでいう「第三者」に、原告環境 NGO 側の第三者として、環境共同利益に関して裁判所に主観訴訟を提起し得る周辺住民等の遊牧民が含まれるかどうかを検討する必要が生じる。

次に、2016年現行行政事件訴訟法による訴訟の第三者に関する位置づけをみると、同法によれば、原告と被告と第三者は当該事件の当事者であり(同法 17条 1項)、第三者とは、当該訴訟の請求の趣旨に示された行政行為、行政契約によって権利、法的利益を「害される」(хөндөгдөж байгаа)者をいうと定義されている(同法 17条 5項)¹⁷⁶。また、モンゴルでは、裁判所の職権による訴訟参加制度があり、同法 22条 1項は、「裁判所は、当該訴訟に関して独立した請求を行い又は当該訴訟により権利、法的利益が害される第三者があるとき、その第三者の申立てにより又は職権で、当該訴訟に参加させる」と規定している。この規定は第三者の訴訟参加に関する申立ては、当該第三者自身の申立てによると定めている

¹⁷⁴ このように、取消判決の効力が第三者に対して及ぶか否かについて、2016年現行行政事件訴訟法において明文規定が存在しない以上、この点の解釈をめぐって理論上の展開が行われる余地がある。しかし、取消判決の第三者の効力に関して、正面から論じている学説は未だに見当たらない。

¹⁷⁵ G. バンズラグチ・前掲注 (156) 94頁。

¹⁷⁶ 2016年現行行政事件訴訟法は、原告の定義規定(同法 3条 1項 3号・17条 3項)において、違法な行政活動によって権利又は法的利益が「侵害された」(зөрчилдсөн)若しくは「侵害されるおそれがある」(зөрчилдөж болзошгүй)者をいう定義している。このように、2016年現行行政事件訴訟法は、原告に対しては「侵害された」又は「侵害されるおそれがある」レベルを求めているに対して、第三者に対しては「害される」(хөндөгдөж байгаа)レベルであれば足りるように定めている。しかしながら、学説上では、それらの要件は具体的にどのような違いがあるか等に関して議論がなされていない段階である。

が、実務では、当該訴訟において、誰が第三者として参加する必要があるかどうかについては、当該第三者よりも、当該訴訟の原告や被告や裁判所が承知している可能性が高いことから、当該訴訟の被告や原告の申立ても認められている¹⁷⁷。更に、原告や被告やそれらの代理人と弁護士は、当該訴訟において第三者を参加させることを拒否した裁判所の決定に対して、異議申立てをすることができる¹⁷⁸とされている（同法122条1項）。また、2016年現行行政事件訴訟法によれば、第三者の訴訟参加の類型には、（a）独立した請求をした第三者と、（b）独立した請求をしていない第三者があり、（a）は、当事者（原告・被告）と同様の権利と義務を有する（同法22条3項）一方で、（b）は、請求の変更、請求の拡大若しくは縮小、承認、和解又は請求の取下げ以外の当事者の権利と義務を負う（同法22条4項）。

現在のモンゴルの環境公益行政訴訟に関しては、第三者を参加させる制度は当該訴訟の判決の効力を直接受ける第三者、すなわち被告行政側の第三者に限るものと理解されている。例えば、Talst Margad 事件では、当該事件において鉱業権の設定を受けた Talst Margad 会社が第三者として参加しており（第1部第3章第3節第1項（一）参照）、また、Gobisumber 事件では、当該訴訟で争点となった各決定により選炭工場用地の占有権を有することとなった C 会社が第三者として参加していた（第1部第3章第3節第1項（二）参照）。更に、現行行政事件訴訟法では、「被告、第三者、それらの者の代理人、弁護士が正当の理由なしに裁判所に出頭しない場合において、原告がそれらの者を関与させずに審理を行うよう裁判所に申し立てたときは、裁判所は当該事件に関して収集された証拠を根拠として当該事件を審理できる」と定めている（同法91条4項）。この規定においても「第三者」とは被告行政側の第三者であると理解されているといえる。

学説では、どのような第三者を当該訴訟に必ず参加させなければならないかについて、G. バンザラグチは、当該訴訟の審理の結果として下される判決によって、原告と被告以外に、当該判決の効力が直接的に及ぶ者がいれば、その者を第三者として参加させるべきである、と指摘する。例えば、A 会社の建築許可について、その建築予定地の周辺住民が原告となり、当該許可をした被告 Y 行政庁に対し当該許可の取消訴訟を提起した場合には、この訴訟に関する判決の効力は A 会社に直接的に及ぶものであるから、A 会社を第三者として訴訟参加させるべきである、と述べる¹⁷⁸。

更に、モンゴルの行政事件訴訟法の代表的な研究者である A. エルデネツォグト（А.Эрдэнэцогт）は、行政事件において第三者を参加させる意義は二つあり、その第三者に侵害される権利、法的利益を保護する機会を与えることと、当該訴訟の適正かつ完全な審理手続を確保することであると述べる。続けて、A. エルデネツォグトは、当該訴訟における第三者の属性について、（あ）原告側の第三者と（い）被告側の第三者に分類することができ、実務では、前記（b）独立した請求をしていない第三者のほとんどは、（い）被告側への第三者として参加する事案が多い、と述べる¹⁷⁹。このように、モンゴルの訴訟実務では、当該訴訟において第三者として参加している者は、当該訴訟について、上記の（a）独立した

¹⁷⁷ G. バンザラグチ・前掲注（156）93-94頁。

¹⁷⁸ 同上94-95頁。

¹⁷⁹ А.Эрдэнэцогт, Монгол Улсын захиргааны процессын эрх зүй, 2 дахь хэвгэл, УБ, 2014 он, тал 182-184 [A. エルデネツォグト『モンゴルの行政事件訴訟法（第2版）』（ウランバートル市、2014年）182-184頁]。また、A. エルデネツォグトは、モンゴルで2004年に行政裁判所が設立されて後、一番最初に、モンゴルの行政事件訴訟法に関する教科書を執筆したことで高く評価される研究者である。同著書は、А.Эрдэнэцогт, Монгол Улсын захиргааны процессын эрх зүй, УБ, 2006 он [A. エルデネツォグト『モンゴルの行政事件訴訟法』（ウランバートル市、2006年）]である。

請求をした第三者として参加している場合を除き¹⁸⁰、(い) 被告側の第三者として参加する機会が多いといえる¹⁸¹。

以上の考察を踏まえると、原告環境 NGO が環境公益行政訴訟を提起した場合、環境共同利益の保全を図ろうとする遊牧民について、原告環境 NGO 側の第三者として訴訟参加させることが可能か否か等について、モンゴルには研究が存在しない。それゆえ、この点については、本論文では、日本の行政事件訴訟法における第三者の訴訟参加に関して比較検討を行い、モンゴル法への示唆を得ることとする(第2部第2章第3節第3項・第4項(二))。

第4節 環境に関する情報へのアクセスと環境訴訟との関係

本節では、環境共同利益に関するモンゴルの環境公益訴訟には、情報へのアクセス保障の観点からどのような課題があるかについて、考察する。これは、後述するオース条約の基準に則した比較法研究の準備作業に当たる。

第1項 遊牧民及び環境 NGO の環境情報へのアクセスと証拠提出の関係

既述のとおり、遊牧民が環境共同利益に関する事項について裁判所に提起する主観訴訟は、既存の環境 NGO の環境公益行政訴訟を補完するものとして位置付けられるが、その際には遊牧民にとって環境情報へのアクセス保障が重要である。例えば、日本では、環境分野においても、財務会計上の行為について住民訴訟の提起が認められており、住民が住民訴訟を適切な時期に提起し得るためには、住民に情報提供が十分に行われていることが重要であるとされる¹⁸²。したがって、モンゴルの環境訴訟の展開全体にとっても、特に環境共同利益に関する主観訴訟にとっても、環境情報へのアクセスの保障が重要である。

また、日本の取消訴訟において、行政は、自己の保持する情報について、自己の主張・立証に必要なものだけを裁判所に提出し、当該訴訟に関わるすべての文書等の情報を提出しないから、原告の主張と立証のために、行政が保持する情報等を法廷に提出させる必要がある¹⁸³。このことはモンゴルにも妥当し、環境分野において、原告遊牧民が自己の主張・立証する事項を正当化するという証明論の側面から、環境情報へのアクセスが十分に保障されることが望ましい。

2016年現行行政事件訴訟法106条5項は、「裁判所は、請求の趣旨の範囲を超えた当事者の争いが無い事項について、判断し、決定を下してはならない」と定めている。モンゴルの行政訴訟制度は、主としてドイツ法をモデルとして作られたものの¹⁸⁴、ドイツとは異なり職権探知主義まで採用されていると

¹⁸⁰ A. エルデネツォグトは、独立した請求を提起した第三者は、実務では、原告側への第三者として参加するのが通常であり、それを共同訴訟人から区別する必要がある、共同訴訟人による請求は相互に矛盾しないものであるが、独立した請求を提起した第三者による請求はその限りではない、と指摘する(同上183頁)。

¹⁸¹ Монгол Улсын дэд шүүх, Хангс Зайдегийн сан, Захиргааны хэрэг хянан шийдвэртэх тухай хуулийн тайлбар, УБ, 2009 он, тал 79 [モンゴル国最高裁判所=Hanns-Seidel 財団編『行政事件訴訟法逐条解説』(ウランバートル市, 2009年)79頁]。この逐条解説は、2002年制定の旧行政事件訴訟法に関する文献であり、2016年現行行政事件訴訟法の逐条解説が未だに出版されていない。

¹⁸² 磯野弥生「環境問題における住民の法的地位」Eco-forum 17巻4号(1999年)49頁。

¹⁸³ 芝池義一『行政救済法』(有斐閣, 2022年)119頁。

¹⁸⁴ B. チミドほか・前掲注(109)27頁を参照。

は言い切れないが¹⁸⁵、職権証拠調べが積極的に行われるという特徴がある¹⁸⁶。すなわち、モンゴルの行政裁判所は、当事者が主張しない事実まで職権で証拠の収集を行う「職権探知主義」制度に基づくものとは言えないが、裁判所は、職権で証拠調べ（証拠収集）を行う義務を負い¹⁸⁷、また、積極的に職権証拠調べを行っていることから、職権探知主義とかなり近い制度であると評価でき、原告は証明責任というより、証拠提出責任があるといえるのである。

以上の事項を念頭において、遊牧民が環境共同利益に関して主観訴訟を提起するにあたって、環境情報にアクセスして、自己の主張と立証を正当化するための情報を入手できる制度となっているか否かを検討する。その際に、本論文で後述するオース条約の基準を念頭に置いて、その課題を明らかにする。

第2項 環境情報へのアクセス保障と法制度

原告遊牧民が環境共同利益に関する事項について主観訴訟を提起する場合には、自己の主張・立証を正当化するための環境情報を保持する行政機関等に情報開示請求をするほか、情報保持者である行政機関等が公表したり、提供したりした情報を利用することが考えられる。現在のモンゴルの法制度において、原告遊牧民は、環境情報にアクセスして、どれぐらい証拠を収集することが可能であるかを明らかにするために、まず、現在の法制度の現状とその課題について触れる。

以下では、第1に、2008年1月31日の自然環境保全法の一部改正（以下「2008年の自然環境保全法の一部改正」という）により、自然環境保全法のなかに環境情報に関する部分が一つの章として追加されたことから、まずは同改正について述べる（一）。第2に、モンゴルには環境分野に特化した情報公開法は存在しないが、行政機関等が保持する情報の公開と開示に関する一般法にあたる2021年12月17日

¹⁸⁵ G. バンズラグチは、モンゴルの行政事件訴訟の特徴は、裁判所は職権で証拠調べを行うことであり、そのことは、当事者が裁判所に提起した証拠のみに限らず、職権で証拠調べ（証拠収集）を行うことにありと指摘する。また、行政裁判所は、職権で証拠調べ（証拠収集）を行った結果どうしても証明できない事項がある場合に、当事者らは証明責任を負う、と指摘して、この点について現行行政事件訴訟法に明文規定が存在しないが、それを行政事件訴訟において広く適用すると、行政事件訴訟法の特徴が失われる危険性がある、と指摘する。この指摘の詳細については、G. バンズラグチ・前掲注（156）65-72頁を参照。また、現行行政事件訴訟法に関する代表的な著書において「職権証拠調べ」と「職権探知主義」の相違と区別について書かれていない。その代表的な著書としては、①G. バンズラグチ・前掲注（156）と、②A. エルデネツォグト・前掲注（179）等が取り上げられる。

¹⁸⁶ G. バンズラグチ・前掲注（156）70-72頁を参照。

¹⁸⁷ 2016年現行行政事件訴訟法の根拠条文として次の各条文を取り上げられる。7条「職権主義」、7条1項「行政裁判所は、事件の事実を解明し、事件の審理過程（筆者注：審理手続き）において必要と認める証拠を収集し、評価する責務を負い、それに事件の当事者等を参加させる。」、7条2項「職権主義の原則は、当事者とその代理人、弁護士が、事件に必要と認める証拠を提起する権利及びそれに関する申立を提出する権利を妨げない。」、32条「証拠の収集及び提出」、32条1項「行政裁判所は、事件の審理手続きにおいて、必要と認める証拠を収集する責務を負う。」、32条2項「行政裁判所は、事件の審理手続きにおいて、必要と認める証拠について、機関、職員、自然人に対して提起させるよう要求する権限を有し、相手方にその要求に従う義務がある。」、32条3項「当事者とその代理人、弁護士は、裁判所に提出した訴状又は答弁の主張に関する証拠を提起する義務を負う。ただし、提起しえない事情がある、かつ、裁判所に周知されていない証拠について、その証拠の根源（筆者注：どこで保持されているか、どこから入手できるか等）を提示する義務を負う。」、32条4項「裁判の期日を確定する前に、当事者とその代理人、弁護士は、証拠を提起する義務を負い、かつ、行政裁判所による証拠収集を求める権利を有する。」、32条5項「当事者とその代理人、弁護士は裁判所に虚偽、法律に認められた方法によって入手していない証拠を提起する行為が禁止される。」、32条6項「行政裁判所は、事件に関係がないと認めたもの、証拠能力がないもの、法律によって認められていない証拠を放棄する。また、その証拠を提起させるよう求めることが禁止される。」、32条7項「この法律の32.5項を違反した故意・過失がある者に対して、法律に定める制裁が科される。」、32条8項「当事者は、自分にある証拠を提起していないことは、裁判所を非難する理由にならない。」と規定している。

に制定された「公開情報の透明性に関する法律」(Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хууль) (以下「2021年現行情報公開法¹⁸⁸」という)について検討する(二)。同法は、2022年5月1日から施行されている比較的新しい法律であり、その目的は、情報を得る市民の権利の確保、及び国家活動の公開性、透明性、迅速性、並びに、国家活動に対する社会的監視に資することにある(同法1条)。

(一) 自然環境保全法における情報公開

第1に、2008年の自然環境保全法の一部改正の内容を紹介する。環境情報については、従来、自然環境保全法12条「環境情報のデータベース」(Байгаль орчны мэдээллийн сан)にしか規定がなかったが、同改正により新たに第7章「環境情報のデータベース」において同法33条から44条が定められた。以下では、その主な特徴をまとめる。

まず、同改正は、環境情報を定義していないが、環境情報のデータベースに何が含まれるかを明文化しており、具体的に、環境情報のデータベースは、次の事項に関する情報から成り立つ。すなわち、

(a) 土地と土壌、(b) 地下と鉱物資源、(c) 水と天然水、(d) 森林、(e) 自然植物、(f) 動物(筆者注：野生動物)、(g) 大気とその汚染、(h) 自然災害、(i) 化学物質と有害物、(j) 廃棄物、(k) 特別保護地区、(l) 環境法令、(m) 環境影響評価、(n) 環境に関する国家政策と計画の実施、(o) 環境に関する統計・報告書、(p) 環境保護に関する国家予算・使途、(q) 環境分野において活動している機関・人材、(r) メタ情報のデータベース、(s) 環境に関連するその他の情報である(同法35条)。そして、環境情報の形態には、文書、写真、イラスト、ビデオ、音声等の多様な形態の情報が含まれ、電子情報データベースは、法律において他に定めがない限り公開情報として扱われる(同法33条)。また、環境情報のデータベースの管轄は「環境及び観光省」(Байгаль орчин аялал жуулчлалын яам) (以下「環境省」という)のもとにあり、環境省のもとにある環境情報センターが日常的に管理を行う(同法38条)。

実務上、環境省及び環境情報センターは、環境情報データベースをどのように運用しているかを更に検討すると、前記の(a)から(s)の環境情報について、環境省・環境情報センターは次の(1)から(20)の環境情報のデータベースを運用している。すなわち、(1)大気汚染に関するデータベース¹⁸⁹、(2)環境統計に関するデータベース¹⁹⁰、(3)許認可に関するデータベース¹⁹¹、(4)破壊された土地の数等に関するデータベース¹⁹²、(5)観光に関するデータベース¹⁹³、(6)環境法令に関するデータベー

¹⁸⁸ 日本では「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」(情報公開法)があり、行政機関の保有する全ての行政文書を対象として、開示請求に応じて情報を公開すること以外にも、行政機関による情報の公表・提供制度の充実が重要であると考えられている(大久保規子「オース条約からみた日本法の課題」環境管理42巻7号(2006年)678頁を参照)。モンゴルの「公開情報の透明性に関する法律」は、市民からの情報開示請求に応じた情報公開だけではなく、情報保有者たる行政機関等による情報の公表・提供についても定めており、日本の情報公開法と同様の性格を有するため、本論文では、上記のとおり「2021年現行情報公開法」という略語を使う。

¹⁸⁹ Агаарын бохирдлын сан цахим хуудас <https://eic.mn/airpollution/> (最終アクセス日 2023年3月27日)。

¹⁹⁰ Байгаль орчны статистикийн мэдээллийн сан цахим хуудас <https://eic.mn/box/> (最終アクセス日 2023年3月27日)。

¹⁹¹ Тусгай зөвшөөрлийн систем цахим хуудас <https://license.met.gov.mn/login> (最終アクセス日 2023年3月27日)。

¹⁹² Эвдрсэн газрын мэдээллийн сан цахим хуудас <https://eic.mn/dlid/> (最終アクセス日 2023年3月27日)。

¹⁹³ Аялал жуулчлалын мэдээллийн сан цахим хуудас <http://www.mnc.mn/> (最終アクセス日 2023年3月27日)。

ス¹⁹⁴、(7) 特別保護地区に関するデータベース¹⁹⁵、(8) 地理的情報のデータベース¹⁹⁶、(9) メタ情報のデータベース¹⁹⁷、(10) 環境に優しい技術等に関するデータベース¹⁹⁸、(11) 化学物質及び有害物質に関するデータベース¹⁹⁹、(12) 環境に関連する国家政策、計画、プロジェクトに関するデータベース²⁰⁰、(13) 自然災害に関するデータベース²⁰¹、(14) 環境分野の機関・人材に関するデータベース²⁰²、(15) 環境影響評価に関するデータベース²⁰³、(16) 動物に関するデータベース²⁰⁴、(17) 砂漠化に関するデータベース²⁰⁵、(18) 森林に関するデータベース²⁰⁶、(19) 水・天然水に関するデータベース²⁰⁷、(20) 土地に関するデータベース²⁰⁸である。そして、筆者が調査した限り、(3) 許認可に関するデータベースと(10) 環境に優しい技術等に関するデータベースにアクセスする際にログインが必要とされており、また、(5) 観光に関するデータベースは最初からアクセスできないエラーが発生する。その他のデータベースでは一定程度の情報が公開されており、誰でも自由にアクセスできる状況となっている²⁰⁹。それにも関わらず、2018年に法務省の委託によって行われた調査では、環境分野に関する情報公開、そのなかでも、自然環境保全法で保障される環境情報の公開の実施が不十分であると指摘されている。その理由としては、関連する環境情報のデータベースにアクセスしても、開かない、又は情報が一切記載されていないこと等が指摘されている²¹⁰。更に、2018年に、人権委員会による「モンゴルにおける人権、自由に関する第17回報告書」(Монгол Улсы дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх илтгэл)では、環境分野において、環境情報公開に関する環境法令の整備は進んでいるものの、環境情報の公開について誰にどのように求めるべきか等に関する基礎知識が市民に十分に与えられていないこと、また、情報

¹⁹⁴ Байгаль орчны эрх зүйн мэдээллийн сан цахим хуудас <https://eic.mn/legalinfo/> (最終アクセス日 2023年3月27日)。

¹⁹⁵ Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн мэдээллийн сан цахим хуудас <https://eic.mn/spa/> (最終アクセス日 2023年3月27日)。

¹⁹⁶ Гео-мэдээллийн сан цахим хуудас <https://eic.mn/geodata/index.php> (最終アクセス日 2023年3月27日)。

¹⁹⁷ Мета мэдээллийн сан цахим хуудас <http://portal.eic.mn:8080/geonetwork/srv/eng/catalog.search#/home> (最終アクセス日 2023年3月27日)。

¹⁹⁸ Байгаль орчинд ээтэй технологийн мэдээллийн сан цахим хуудас <https://eic.mn/greentech-admin/login> (最終アクセス日 2023年3月27日)。

¹⁹⁹ Химийн хорт болон аюултай бодисын мэдээллийн сан цахим хуудас <https://chemical.met.gov.mn/mn> (最終アクセス日 2023年3月27日)。

²⁰⁰ Бодлого, төсөл хөтөлбөрийн мэдээллийн сан цахим хуудас <https://eic.mn/policy/> (最終アクセス日 2023年3月27日)。

²⁰¹ Байгалийн гамшигын мэдээллийн сан цахим хуудас <https://eic.mn/database9.php> (最終アクセス日 2023年3月27日)。

²⁰² Байгаль орчны байгууллага, хүний нөөцийн мэдээллийн сан цахим хуудас <https://eic.mn/orgstaff/> (最終アクセス日 2023年3月27日)。

²⁰³ Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний мэдээллийн сан цахим хуудас <https://eic.mn/cia/> (最終アクセス日 2023年3月27日)。

²⁰⁴ Амьтны мэдээллийн сан цахим хуудас <https://eic.mn/fauna/> (最終アクセス日 2023年3月27日)。

²⁰⁵ Цөлжилтийн мэдээллийн сан цахим хуудас <https://eic.mn/DLDbase/> (最終アクセス日 2023年3月27日)。

²⁰⁶ Ой зохион байгуулалтын мэдээллийн сан цахим хуудас <https://eic.mn/forestinventory/> (最終アクセス日 2023年3月27日)。

²⁰⁷ Ус, рашааны мэдээллийн сан цахим хуудас <https://eic.mn/water/> (最終アクセス日 2023年3月27日)。

²⁰⁸ Газрын нэгдмэл сан цахим хуудас <https://eic.mn/land/> (最終アクセス日 2023年3月27日)。

²⁰⁹ 正確な理由は不明であるが、(3) 許認可に関するデータベースは、許認可を取得している事業者等の情報ではなく、自然人・法人等が許認可をオンラインで申請するためのウェブサイトとなっているから、上記のように利用者に対してログインを求めているであろう。また、(10) 環境に優しい技術等に関するデータベースは、事業者等の営業の秘密に関する情報も含まれることから、利用者に対してログインが要求しているものであろう。

²¹⁰ “Хохирогчийн эрхийн судалгааны төв” ТББ, Монгол Улсын хуулиуд дахь иргэний оролцооны талаарх зохицуулалтын хэрэгжилтэд хийсэн хяналт шинжилгээ, Уб., 2018 он, тал 44-47 [「被害者権利保障の研究センター」NGO「モンゴル法における市民参加に関する規制と実施」(ウランバートル市, 2018年) 44-47頁, <http://oroltsuu.mn/file/8.pdf> (最終アクセス日 2023年7月18日)] を参照。

公開に関連する法令が十分に周知されていないこと、管轄する国家機関及び公務員の怠慢な対応等の様々な理由で、実際は、市民の情報を得る権利保障が不十分なままであると指摘する²¹¹。このように、モンゴルでは、市民の環境情報へのアクセス権の保障が不十分であるという指摘が多い。

更に、筆者が調査した限り、前記 (1) から (20) の環境情報のデータベースにはいくつかの課題がある。本論文と特に関連性が強い (15) 環境影響評価に関するデータベースについて言うと、1998 年に制定された旧環境影響評価法によれば、環境影響評価は (i) 一般影響評価 (ерөнхий үнэлгээ)、(ii) 詳細影響評価 (нарийвчилсан үнэлгээ) という二つの段階に分けることができ、その後の 2012 年制定の現行環境影響評価法では、戦略的環境アセスメントの制度が導入されているが、(15) 環境影響評価に関するデータベースでは、(i) 一般影響評価と (ii) 詳細影響評価に関する情報は公開されているものの、戦略的環境アセスメントに関する情報は一切記載されていない。したがって、戦略的環境アセスメントがそもそも実施されていないのか、実施されていたとしてもその情報が公開されていないのかが不明であり、市民による環境情報へのアクセスの保障が不十分であるといえる。

次に、(14) 環境分野の機関・人材に関するデータベースにアクセスすると、単なる環境省の業務、住所、連絡先に関する情報が記載されているに過ぎず、本来必要と考えられる環境保護の促進等を目的とする非政府組織に関する情報は一切存在しない²¹²。前記のように、市民は、環境公益行政訴訟を提起できる原告適格の要件を満たしている環境 NGO の実態に関する情報を入手できない状況にあるため、今後は (14) 環境分野の機関・人材に関するデータベースの情報として公開することが、環境公益訴訟の発展にも繋がるのではないかと考える。

また、環境省のウェブサイトでは、前記 (3) 許認可に関するデータベースを通じて、自然人と法人は、環境省が付与する 20 種類の許認可に関する申請をすることができる制度となっている²¹³。ただし、それは、何らかの許認可の申請を行う市民にとっては有意義であるが、許認可の申請者ではない利害関係者や一般市民及び環境 NGO 等にとっては、いかなる許認可の申請が環境省に行われて、今後はいかなる許認可が付与される可能性があるのかという情報を確認できるものとなっていない不備がある。市民は、より早い段階において、いかなる許認可の申請がされているのか、それに関していかなる行政決定が下される可能性があるのか等について、事前に情報が公開されるのが望ましいが、現行制度はそうっていないのである。

以上のとおり、2008 年の自然環境保全法の一部改正は、市民に対して、環境情報を公開し、インターネットを通じて速やかに入手可能とする状況を一段階進めたものであるが、しかしながら、環境情報公開に関する法令は一定程度整備されているものの、その実施が不十分なままであり、市民の環境情報へ

²¹¹ Монгол Улсын Хүний эрхийн комисс, “Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 17 дахь илтгэл” Уб, 2018 он, тал 23-33 [モンゴル国的人権委員会「モンゴル国における人権、自由に関する第 17 回報告書」(ウランバートル市、2018 年) 23-33 頁、<https://nhrcm.gov.mn/assets/img/63af314308844cb6ceba66b6cab5a260.pdf> (最終アクセス日 2023 年 7 月 18 日)] を参照。

²¹² Байгаль орчны байгууллага, хүний нөөцийн мэдрэлийн сан・前掲注 (202) を参照。

²¹³ 環境省公式サイト <https://met.gov.mn/articles/show/boazya-naas-olgodog-20-tusgai-zovsoorliig-caximzuulla/mn> (最終アクセス日 2023 年 7 月 18 日)。

のアクセス権の保障が十分であるとは言えない。また、環境情報の内容のほとんどは、最終決定が下された後の情報、いわば、行政がどのような決定が行なったのかを市民に知らせるための内容で止まっており、今後は、市民が効果的に行政決定に参加できるためには、より早い段階での環境情報、例えば、いかなる許認可の申請がされているのか等にまで、市民が自由にアクセスできる対象が広がることが望ましい。また、環境 NGO 等の活動実態に関する情報を市民が手軽に入手できるように、環境省が公開する(14) 環境分野の機関・人材に関するデータベースにおいて環境 NGO 等の情報をまとめて公開することも有意義であろう。このように、自然環境保全法における環境情報については、遊牧民を含めて一般市民の情報へのアクセス権を保障する観点から、改善すべき課題が多数存在している。そして、次に、情報公開に関する一般法といえる 2021 年現行情報公開法との関連性について検討を加える。

(二) 2021 年現行情報公開法における情報公開と開示

まず、2021 年現行情報公開法について紹介すると、同法は、公開情報の分類に関して、公の情報(нийтийн мэдээлэл)を、(a) 公開情報²¹⁴(нээлтэй)、(b) 制限ある情報²¹⁵(хязгаарлагдтай)、(c) 非開示情報²¹⁶(хаалттай)に三分類する(同法 7 条 1 項)。2021 年現行情報公開法と自然環境保全法との関連を述べると、自然環境保全法 35 条の(a)から(s)のすべての環境情報とそれに伴う(1)から(20)のすべての環境情報のデータベースは、2021 年現行情報公開法でいう(a)公開情報に当たる。この2021 年現行情報公開法においても、環境情報へのアクセスに関わる課題が少なくなく、以下の課題を指摘することができる。

第 1 に、2021 年現行情報公開法 8 条は、自然環境に関する環境情報として、次の 2 種類の情報を公開しなければならないと定めているところ²¹⁷、同法の規定上情報の保有者が不明であることがあり、それに伴い情報公開の実施に支障が生じていることである。

同法によれば、情報保有者(мэдээлэл хариуцагч)となる環境省は、環境影響評価に関する情報、及び自然資源の利用によって自然環境に与える影響に関する情報(8 条 6 項 9 号)を公開しなければならない。また、情報保有者は、地方公共団体と鉱業権の取得者との間で締結された、自然環境の保護、鉱山開発に伴うインフラ整備の促進、職場の増加等に関する契約を公開情報として公開しなければならない。

²¹⁴ 同法において、(a) 公開情報とは、法律において開示及び公開するように定められている又は制限ある情報及び非開示情報に当たらない情報であり(同法 7 条 2 項)、具体的には同法 8 条で例示されている。同法は、個別法律の定めにより前記した(b) 制限ある情報と(c) 非開示情報として指定されたもの以外の情報を開示すべきという原則を基礎としているから(同法 8 条 1 項)、前記 8 条の規定は列記主義を採用されたというより、例示したものにすぎないといえる。

²¹⁵ 他方、(b) 制限ある情報とは、閲覧する及び利用する際に、法律によって制限がある職務上の情報及び自然人、法人に係る情報をいう(7 条 3 項)。

²¹⁶ また、(c) 非開示情報とは、法律により非開示されている又は国家秘密に係る情報である(同法 7 条 4 項)。

²¹⁷ 環境分野に直接に関わりがないものの、情報保有者に共通して適用される公開情報としては、法令案及び行政規則案とその概要・関連する調査、その他の機関及び市民からの意見に関する情報が含まれる(8 条 6 項 1 号)。例えば、実務では、環境省では、環境分野に関する法案や省令案に関して環境省のウェブサイトを通じて、市民等が法案や行政規則案等に関する意見を提出する機会を与えている。例えば、環境省は、特別保護地区法を改正する法案に関して意見等を収集するようお知らせを記載している。詳細は、環境省公式サイト <https://met.gov.mn/articles/show/huulijn-ts-ld-sanal-avah-tuhaj/mn> (最終アクセス日 2023 年 7 月 18 日)。また、環境省は、「化学物質の輸入と輸出等に関する省令」に関する意見を環境省の管轄部署に提出するように通知を記載している。詳細については、環境省公式サイト <https://met.gov.mn/articles/show/zhumyn-ts-ld-sanal-avch-bajna/mn> (最終アクセス日 2023 年 7 月 18 日)。ただし、ここに、環境省は環境分野に関わる法案や行政規則案のすべてを環境省のウェブサイトに記載しているか否かを確認できない不備がある。

い（同項13号）。ここでいう契約とは、具体的には、自然環境の保護、鉱山開発、鉱業施設設置等に関わるインフラ整備の促進、職場の増加、支援・給付提供等の事項について、鉱業権の取得者が地方行政機関と締結する契約を指し（鉱物資源法42条1項）、この契約は行政契約と解されている。以上の2種類の情報の公開のうち、前者は情報保有者が環境省であることが明文化されているが、後者の情報保有者について明文の規定が存在しない。この後者について、実務では、「鉱業及び重工業省」（Уул уурхай, хүнд үйлдвэрлэлийн яам）（以下「鉱業省」という）の下にある鉱物資源庁が情報保有者となり、鉱業権を取得した事業者と同資料を提供させるよう求めている²¹⁸が、筆者が調査した限り、鉱物資源庁のウェブサイト上にこの行政契約の情報を確認できなかった²¹⁹。この行政契約は、鉱山開発者である事業者が当該地域の経済、社会、及び環境保全のために、どのように支援等を提供する意思があるかを確認できる情報であり、特に、鉱山開発地域の周辺住民等は同契約に関する情報への自由なアクセスが重要であるにもかかわらず、周辺住民を含めて一般市民は公開情報として入手できない状況にある。

第2に、情報保有者が公開している環境情報はほとんどの場合は最終決定の内容であり、その前段階の情報が公開されていないことである。例えば、鉱物資源庁は、鉱業権の取得者の名簿に関する情報を公開している²²⁰が、その名簿情報の内容は、①許認可の番号、②許認可を付与した年日、③許認可の有効期間が終了する年日、④利用する鉱物資源の種類、⑤利用する場所の名、⑥利用する面積、⑦利用する場所の住所、⑧許認可の取得者、⑨法人登記の登録番号という内容に止まっている。したがって、利害関係者や一般市民及び環境 NGO には、いかなる許認可の申請書が行政に既に提出され、これからどのような許認可が付与される可能性があるのかに関する情報を取得する機会がない。

第3に、情報保有者には、情報請求者が情報開示請求した事項が（b）制限ある情報、（c）非開示情報にあたることを理由として、情報開示請求を拒否するか、又は、一部しか開示しない裁量が認められていることである。2021年現行情報公開法によれば、情報保有者は、次の①から⑤種類に関わる情報を前記の（a）公開情報として開示すべきであるとされており（同法8条1項）、すなわち、それらは、①情報保有者の役割と責務、目的、構成に関する情報、②人材に関する情報、③予算及び入札と財務に関する情報、④提供するサービスに関する情報、⑤個別法律により（b）制限ある情報、（c）非開示情報に指定された以外の情報である。そして、鉱山開発と自然環境の問題において、ほとんどの場合、情報保有者となるのは、当該鉱山開発に関わる環境省と鉱業省であり、実際に環境省及び鉱業省のウェブサイトでは、前記①から④に該当する情報が公開されている²²¹が、ここで問題となるのは、⑤個別法律により（b）制限ある情報、（c）非開示情報として制定されていることを理由として、情報保有者が情報請求者に対して情報開示請求を認めないか、又はその一部しか認めないという可能性があることである。

²¹⁸ モンゴル国内閣府公式サイト <https://mongolia.gov.mn/news/view/16564>（最終アクセス日 2023年7月18日）。

²¹⁹ 鉱物資源庁公式サイト <https://mrpam.gov.mn/home/>（最終アクセス日 2023年7月18日）。

²²⁰ 2020年11月時点での鉱業権の許認可を取得者の名簿が公開されている。モンゴル国内閣府公開情報公式サイト https://opendata.gov.mn/dataset/huchin-togoldor-ashigt-maltmaliin-tusgai-zovshoorol/resource/24062166-5168-43ac-9c99-4c08a449aabb?view_id=0e9b50fb-d89-4035-935e-6c3e97668656（最終アクセス日 2023年7月18日）。

²²¹ 環境省公式サイト <https://met.gov.mn/>、鉱業省公式サイト <https://mmhi.gov.mn/>（最終アクセス日 2023年7月18日）。

例えば、(b) 制限ある情報に関して²²²、関連する個別法として、第1に、職務上の秘密等について定められている2016年12月1日制定の「国家及び職務上の秘密に関する法律」(Төрийн болон албаны нууцын тухай)²²³、第2に、自然人に関する情報等について定めている2021年12月17日制定の「個人情報の保護に関する法律」(Хүний хувийн мэдээлэл хамгаалах тухай хууль)²²⁴、そして、第3に、1995年5月16日に制定された「機関秘密に関する法律」(Байгууллагын нууцын тухай хууль)²²⁵があり、情報保有者は、情報開示の請求に対して、前記の第1から第3の各法律の規定を理由として、(b) 制限ある情報に該当するとして、環境分野の情報を公開しない裁量を付与されていることが課題の一つであると考えられる²²⁶。更に、2021年現行情報公開法によれば、(c) 非開示情報には、(1) 国家秘密に当たる情報、(2) 国家登記法12条3項に該当する情報²²⁷、(3) 法律に定めたその他の情報が含まれる(同法10条1項1号から3号)のであり、これらのうちの(3) 法律に定めたその他の情報という法律には、前記の2016年制定の「国家及び職務上の秘密に関する法律」が含まれ、同法に定める非開示情報の理由も適用される²²⁸。このように、情報保有者は、情報開示の請求に対して、(c) 非開示情報に当たるを理由として、環境分野の情報を公開しない裁量を付与されていることが課題の一つといえる。

²²² 2021年現行情報公開法によれば、(b) 制限ある情報には、(1) 法律に他の定めがない限り、犯罪行為又は行政上の義務違反行為に関する審理手続きによって収集された情報、また、判決の強制執行によって収集された情報、(2) 国家監視活動の過程またはその活動が確定されるまでの間に収集された情報、(3) 情報公開に当たって文化遺産等に支障を及ぼすおそれがある情報、(4) 法律により定められたその他の情報が含まれる(同法9条2項)。

²²³ 同法の詳細は、モンゴル法令集データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=12408> (最終アクセス日2023年7月18日)で確認できる。

²²⁴ 同法の詳細は、モンゴル法令集データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=16390288615991> (最終アクセス日2023年7月18日)で確認できる。また、旧法として、1995年4月21日に制定された「個人情報に関する法律」(Хувь хүний нууцын тухай хууль)があった。旧法の詳細は、モンゴル法令集データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail/537> (最終アクセス日2023年7月18日)で確認できる。

²²⁵ 同法の詳細は、モンゴル法令集データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail/102> (最終アクセス日2023年7月18日)で確認できる。

²²⁶ そのうち、本論文でもっとも関係するのが、第1と第3の法律であろう。第1の国家及び職務上の秘密に関する法律では、「国家秘密」とは法令によって国家秘密として指定された事項、開示したり、漏洩したりすれば、国の安全及び利益に危険等が被らせる情報をいう(同法5条1項1号)。また、同法により、「職務上の秘密」とは、開示したり、漏洩したりすれば、当該分野及び国家機関、その他の法人の利益に被害を生じさせる情報をいう(同法5条1項2号)。また、第3の機関秘密に関する法律では、「機関秘密」とは、人の権利、名誉、敬意、当該機関の法的利益を保護するために、関連する法律によって秘密として保持する情報、資料、物等(同法3条1項2号)。国家機関の秘密等に関する事項は、第1の国家及び職務上の秘密に関する法律によるものであるため、第3の機関秘密に関する法律による、機関とは、民間事業者・法人を示すものである(同法3条1項1号・3号)。更に、同法によれば、機関は、法律に他の定めがない限り、当該機関が提供する特殊活動に関する事項、不正競争の防止のために当該機関が裁量によって秘密する事項、開示し又は漏洩したりすれば当該機関の法的利益に被害等を生じさせる情報、技術解決策、計画、研究資料、必要とされる技術・機械などを「機関秘密」として指定できる(同法3条2項)。ただし、機関秘密に関する法律では、機関は、当該機関の活動、サービス、利用する技術・機械が人の健康及び環境に与える影響を表す情報(同法6条1項1号)、かつ、当該機関の管轄にあり、保護・保管等に関する規制が違反された場合、人の健康及び環境に悪影響を与えるおそれがある全種類の有害物質及び放射性物質の被害を想定した情報(同法6条1項2号)と機関秘密として指定することを禁じている。

²²⁷ ここでいう、「国家登記法」とは2018年6月21日に制定された「国家登記法」(Улсын бүртгэлийн ерөнхий хууль)を示すものであり、同法の12条3項によれば、①個人身分に関する情報登記(指紋)、②国家秘密に当たる不動産登記、③証人及び被害者保護法7条に規定された措置に関する情報登記が非開示情報に該当される。同法の詳細について、モンゴル法令集データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=13537> (最終アクセス日2023年7月18日)を参照。

²²⁸ 「国家及び職務上の秘密に関する法律」では、「国家秘密」及び「職務上の秘密」に関する定義規定がある(同法5条1項1号・2号)。そして、国家秘密に関する情報を、①国会政策に関する事項、②経済及び科学・技術に関する事項、③国防政策・防衛方針に関する事項、④スパイ・逆スパイ等に関する事項、⑤情報安全及びその他の事項という①から⑤に具体的に何が国家秘密として含まれるかを例示している(同法13条1項)。そして、当該機関は、「国家秘密」とする情報

以上の検討をまとめると、一般市民たる遊牧民には、環境情報へのアクセス権が十分に保障されているとは言えない状況である。他方で、後述するオース条約は、環境に関わる情報を有する公的機関が情報開示請求に対してそれを拒否することができる不開示理由として何が含まれるかを明確化しており、この点でモンゴル法にとって有益な示唆を与えるのではないかと考える。

第3項 情報開示請求と司法へのアクセス

2021年現行情報公開法において、情報開示を請求できるのは、自然人と法人であり（同法13条1項）、ここでいう「法人」には社会的監視を遂行する非政府組織（環境NGO）も含まれ、情報請求権者となる。他方で、情報保有者（*мэдэрлэл хариуцагч*）となるのは、（1）国家機関、（2）国有及び地方公共団体の所有する法人、及び、国有及び地方公共団体が一部を所有する私法上の法人、（3）国家機関の特定の役割について、法律及び契約に基づいて遂行している者、（4）公共放送のラジオ・テレビ局、（5）政党という五つである（同法6条1項1号から5号）²²⁹。

情報請求者は、情報を得る権利が侵害されたと認めるときは、情報保有者の上級機関又は職員に対して、また、上級機関又は職員が存在しない場合には裁判所²³⁰に対して、不服申立てをすることができる（同法14条1項6号）。それとは別に、情報請求者は、情報開示請求をしたところ、情報保有者が情報の開示を拒否し、又は、一部しか開示しなかったこと等によって情報を得る権利を害されたと認めるときは、国家機関たる人権委員会に対して不服申立てをすることができる制度となっている（同法14条2項）²³¹ ²³²。

についてリストを作成し、諜報機関の意見を受けただうえて、内閣府に提出して決定される（同法13条2項）。他方で、「職務上の秘密」とする情報について具体的に何が含まれるかに関する明文規定がなく、当該機関は「職務上の秘密」とする情報のリストを作成し、管轄する大臣又は当該機関長は、諜報機関の意見を受けただうえて決定する（同法14条1項）。このように「国家秘密」とされる情報は同法により例示されているのに対し、「職務上の秘密」とされる情報については当該機関の裁量が広く認められていると言える。

²²⁹ 後述するオース条約では公的機関（*public authority*）の範囲が広く、そこに、環境情報を保有する行政機関だけではなく、民間事業者にも情報公開が義務付けられている。モンゴルの2021年現行情報公開法では、国家機関だけではなく、前記した（2）と（3）のように、国家行政機関の活動やサービスを提供する民間事業者も、同法による情報保有者となることから、前記したオース条約の基準に近いといえる。また、同法によれば、情報請求者は、情報保有者に対して、情報の開示請求を提起できると定めている（14条1項7号）。それにしたがって、情報保有者は、情報請求者の請求に対応して、（あ）請求を認め、情報を提供する、（い）請求を係りのある情報保有者に移送する、（う）請求を拒否する、という三つの判断を下す（同法15条1項1号から3号）。また、情報保有者は情報請求者の同請求に対して、比較的短期間で対応するように義務化されている。例えば、情報保有者は、情報請求者の請求に対して、直ぐに対応できる情報であれば、同請求を受け取った後から速やかに（15条6項1号）、他方で直ぐに対応できない情報の場合、5業務日以内に応答する（15条6項2号）。また、情報保有者に、情報請求者の請求した情報の内容と量及び準備期間の必要性がある場合に、10業務日までに対応期間の延長が認められている（15条6項）。それにしても、情報保有者が情報請求者の開示請求に対応する期間は比較的短期であり、それは、情報請求者にとっても合理的な期間であろう。

²³⁰ ここでいう「裁判所」とは、行政裁判所であるか、それとも、通常裁判所を示しているかが明確化されていない。その理由は、前記したように、国家機関・行政機関だけではなく、国有及び地方公共団体の所有法人、かつ、国有及び地方公共団体所有の一部がある私法上の法人等も、情報保有者となりえるからであろう。ただし、2015年制定の行政一般法（*Захиргааны ерөнхий хууль*）による行政機関の定義規定（同法5条1項）を参照すれば、少なくとも2021年現行情報公開法が定める情報保有者のうち、前記の（1）から（4）の者は、行政機関としてみなされる。したがって、2021年現行情報公開法による、情報保有者は行政機関に該当するため、前記した「裁判所」とは実務では行政裁判所を示すものである。

²³¹ 同法の14条2項は「情報請求者は情報を得る権利が害されたといえる場合には、それについて人権委員会に対して不服申立てを提起することができる」と定めている。

²³² 人権委員会の活動等について個別法として2020年1月23日に制定された「モンゴル人権委員会に関する法律」

（*Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комиссын тухай*）がある。そして、同法によれば、人権委員会は市民から人権侵害等に関する不服申立てを審理したうえて、不服申立ての移送や相手方との和解等の解決手法はあるが、主として、二種類の

このように、情報請求者は、情報保有者が自己の情報開示請求に十分に対応せず、情報開示請求を拒否する決定、又は、情報開示請求について情報の一部のみを開示する決定を下すことによって、情報を得る権利を侵害されたと認める理由があれば、まず、上級行政機関等が存在する場合には当該上級行政機関等に不服申立てをしてから、また、上級行政機関等が存在しない場合には直ちに裁判所に訴えを提起できる制度となっている。加えて、第2の選択肢としては、人権委員会に対して、情報を得る権利の侵害が生じたこと等について不服申立てをすることができる制度となっている。そこで、遊牧民が環境共同利益に関わる事項について情報開示請求をしたことに対して、情報保有者が十分に対応しなかった場合に、実際に、裁判所に対して情報開示請求に関わる訴訟を提起することが容易であるか、何らかの課題があるのではないかについて検討を進める。

以下では、第1に、遊牧民を含めて一般市民が情報開示請求に関わる訴訟を裁判所に訴える事例があるか、実際に同制度は機能しているといえるかについて検討する(一)。第2に、遊牧民が情報開示請求に関わる訴訟を裁判所に訴えることが可能であることを前提として、遊牧民は、環境共同利益に関わる事項について主観訴訟を提起するにあたって、その情報開示請求に関する訴訟がどのような法的性格を有しているのかについて検討する(二)。

(一) 情報開示請求訴訟の実態

2021年現行情報公開法の前に、2011年6月16日に制定された「情報の透明性及び情報を得る権利に関する法律」(Мэдэрлийн илтөд байдал ба мэдэрлэл авах эрхийн тухай хууль) (以下「2011年旧情報公開法」という)があった²³³。2011年旧情報公開法の目的は、国家機関の透明性及びに自然人及び法人の情報を探索して得る権利を確保することである(同法1条)。2011年旧情報公開法は、自然人及び法人は、情報を得る権利を侵害した機関及び職員の作為又は不作為に対して、上級行政機関若しくは職員、人権委員会又は裁判所に不服を申し立てることができることと定めていたのであり(同法17条1項)、同規定は、自然人及び法人が情報を保持する行政機関等に対して情報開示請求を行うことに資するためのものであった。これらの規定の運用について、モンゴルでは、市民の情報を得る権利及び情報公開等に関する調査が少なく、2011年旧情報公開法の実施等に関して2014年に「Glob International Center」と「Zorig Foundation」が共同で行った調査(以下「2014年調査」という)が唯一のものと言っても過言ではない²³⁴。

決定を下す。一つ目は、是正措置命令(шаардлага)であり、人権委員会は、市民の不服申立てについて、人権侵害があると認めた場合、相手方の国家機関、公務員、かつ、法人等にその違反行為の是正措置を命令する(同法27条2項)。二つ目は、勧告措置命令(зөвлөмж)であり、それは、国家機関、公務員、法人等の決定、活動により、人権又は自由が害されるおそれがあると認められれば、その原因及び状況を改善するために、勧告を提供する(同法27条3項)。それに伴って、人権委員会による「是正措置命令」又は「勧告措置命令」を受け取った相手方には、それを実施することが義務化されている(同法28条1項)。また、人権委員会は不服申立人に、その不服申立てを如何に解決したのかについて通知しなければならない(同法26条3項)。同法の詳細は、モンゴル法令集データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail/15152> (最終アクセス日2023年7月18日)で確認できる。

²³³ 2011年旧情報公開法は、モンゴル法令集データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail/374> (最終アクセス日2023年4月26日)で確認できる。

²³⁴ Глоб интернэшнл төв, Зориг сан хамгарсан судалгаа, “Мэдэрлийн илтөд байдал ба мэдэрлэл авах эрхийн тухай хуулийн 23, 24 дүгээр зүйлийн хэрэгжилт” УБ, 2014 он [Glob International Center-Zorig Foundation 『情報公開及び情報を得る権利に関する法律の23条及び24条の実施調査』(ウランバートル市、2014年)、Glob International Center 公式サイト <https://www.gic.mn/post/r/699> (最終アクセス日2023年7月18日)] を参照。

この 2014 年調査によると、自然人が情報開示請求に関する訴訟を裁判所に提起した事件はなく、他方で、経済的余裕があるといえる法人が提起した事件は 2011 年に 1 件、2012 年に 2 件、2013 年に 1 件、2014 年に 0 件であった²³⁵。また、情報開示請求者が人権委員会に対して情報を得る権利の侵害等について不服を申し立てる制度もあるが、実際に使われている事例はなく、その理由は、市民に情報開示請求に関連して人権委員会に対して不服を申し立てることができることが十分に周知されていないことにあると指摘されている²³⁶。更に、同調査では、一般市民が情報開示請求等について裁判所に訴えを提起する際に、裁判所に支払わなければならない申立の手数料（70200 トゥグルグ）²³⁷が一般市民の最低賃金の 36%²³⁸にあたることから、裁判所に費用をかけて訴訟を提起し得ない状況にあり、情報開示請求にあたっては高額な費用が大きな課題の一つであると指摘されている²³⁹。また、情報を保持する行政機関又は職員に対して、同法の趣旨及び行政機関内のガイドラインに関する研修等も不十分であったことから、行政側は情報公開及び情報開示に関する義務を無視し、結局は市民の情報を得る権利を無視する傾向にあることも強調されている²⁴⁰。このように、モンゴルでは、情報保有者が市民の情報開示請求を拒否したか、又は情報を一部しか開示しなかった等の場合、情報請求者である市民が情報保有者の上級行政機関、人権委員会又は裁判所に不服を申し立てる制度自体は存在するが、現実には、市民が裁判所を利用して情報開示請求に関わる訴訟を提起しない状況が続いており、司法による市民の情報へのアクセス保障が不十分であったといえる。

このような傾向は、2021 年現行情報公開法の実施後も継続しているといえる。前記のように、同法は比較的新しい法律であって、同法の実施調査が行われていないため、本論文では、モンゴル判例集データベース (<https://shuukh.mn>) 及びモンゴル法分野の唯一のデータベース (<https://legaldata.mn/>²⁴¹) の判例検索機能を利用して、2021 年現行情報公開法に関する事例を検索した。その結果、市民が情報開示請求に関して裁判所に訴訟を提起した事例はわずか 2 件であって、そのうちの 하나가政党登録に関する情報開

²³⁵ 同上 50-51 頁。

²³⁶ 同上 51 頁。

²³⁷ 2010 年制定の改正印紙手数料法 7 条 1 項 2 号によれば、財産権上の請求でない請求、算定がきわめて困難な請求に関する申立て手数料は 70200 トゥグルグである。

²³⁸ 2014 年調査の 51 頁では「0.36%」と書かれているが、それは誤記であると思われる。なぜならば、同調査が行われた 2014 年当時の最低賃金は月給 192000 トゥグルグであって、申立の手数料（70200 トゥグルグ）は最低賃金の「36%」にあたるからである。その後、モンゴル政府は、最低賃金が 2017 年には月給 240000 トゥグルグ、2019 年には月給 320000 トゥグルグ、2020 年には月給 420000 トゥグルグ、2023 年には月給 550000 トゥグルグであることを定めている。モンゴルの最低賃金等について、モンゴル国家統計局公式サイト https://www.1212.mn/mn/statistic/statcate/48171320/table-view/DT_NSO_0400_069V1（最終アクセス日 2023 年 8 月 20 日）を参照。

²³⁹ Glob International Center ほか・前掲注（234）51 頁。

²⁴⁰ 同上 62-64 頁。

²⁴¹ モンゴルで法分野に関するデータベース (<https://legaldata.mn/>) が実施し始めたのは 2016 年 4 月 18 日である。

示に関わる事案²⁴²、もう一つは租税納税者に関する情報開示に関する事案²⁴³であって、本論文が対象とする環境情報に関する事案は見当たらなかった。前記の2014年調査の結果を踏まえると、一般市民が情報開示請求に関連して裁判所に訴訟を提起し得ない状況は現在においても継続していると推測できる。一般市民が情報開示請求に関連して裁判所に訴訟を提起しない理由は、同訴訟の法的性格にあるのではないかと考えられるのであり、以下ではこの点について論じる。

(二) 遊牧民からの情報開示請求訴訟の位置づけ

モンゴルにおいて、遊牧民は、2021年現行情報公開法に基づいて、必要とする情報を保持する行政機関を相手取り、行政裁判所において訴訟を提起できるが、このことを前提として考えれば、次に、同訴訟を主観訴訟として位置付けるべきか、それとも公益訴訟として位置付けるべきかが問題となり得る。

2016年現行行政事件訴訟法によれば、原告個人は、自己の情報開示請求に対して管轄行政機関が拒否したか、又は、情報を一部しか開示しなかったこと等により情報を得る権利を侵害されたと認めるときは、行政裁判所に対して、情報開示拒否決定の取消訴訟、又は情報開示決定の義務付け訴訟を提起することが考えられる。これらの情報拒否決定の取消訴訟と情報開示決定の義務付け訴訟は、当該情報開示請求を行った原告個人を相手方として出される行政処分に関するものであることから、通常は主観訴訟として位置付けられるであろう。しかしながら、今後の環境訴訟の展開可能性を考えれば、原告個人、特に遊牧民からの環境事項に関する情報開示請求に関連する訴訟（以下「情報開示請求訴訟」という）は、次の二つの理由から、主観訴訟ではなく公益訴訟として位置付ける必要があるのではないかと思われる。

第1に、情報開示請求訴訟の訴訟物は、原告個人の情報開示請求権の存否であるが、それよりも、原告個人が開示請求した情報を客観的に一般市民に開示しても良いのかという審理の要素が強いことである²⁴⁴。そして、モンゴル法で想定される情報開示請求訴訟も、当該情報の開示を請求した原告遊牧民の情報を得る権利の侵害という主観的権利を保護するという性質があるのと同時に、情報開示請求の対象事項となる情報を客観的に一般市民に対して開示することが適切であるか否かが争点となり得るであろう。しかしながら、2016年現行行政事件訴訟の18条3項によれば、公益訴訟の提起が認められる事項は、①環境、②子供の権利、③公衆衛生、④公有財産確保という四つに限定されている²⁴⁵ため、公益訴訟の対象事項には、情報公開・開示は含まれず、それゆえ、モンゴル法では、原告遊牧民が環境情報に

²⁴² Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2022.12.02-ны өдрийн дугаар 128/ШШ2022/0905 шийдвэр [第一審・首都行政裁判所 2022年12月02日第一審判決128号、モンゴル判例集データベース https://shuukh.mn/single_case/11813?daterange=2022/01/01%20-%202022/12/15%20&id=1&court_cat=3&bb=1 (最終アクセス日 2023年7月18日)] を参照。

²⁴³ Улсын дээд шүүхийн 2022.11.28-ны өдрийн дугаар 001/ХТ2022/0077 тогтоол [第三審・最高裁判所 2022年11月28日最高裁裁判所判決001号、モンゴル判例集データベース https://shuukh.mn/single_case/2882?daterange=2022-11-28%20-%202022-11-28&id=3&court_cat=3&bb=1 (最終アクセス日 2023年7月18日)] を参照。

²⁴⁴ 山田洋『ドイツ環境行政法と欧州〈第1版改訂〉』(信山社、2008年)82-83頁。

²⁴⁵ G. バンズラグチ・前掲注(156)226-227頁。

ついて情報開示請求訴訟を行政裁判所に提起した場合は、それは主観訴訟として位置付けられることになる。

第2に、原告遊牧民からの情報開示請求訴訟が主観訴訟として位置付けられることから、同訴訟を行政裁判所に提起することに伴う申立ての手数料をはじめ、その他の訴訟費用については、原告遊牧民が負担することになる。前記の2014年の調査によると、一般市民にとっては情報開示請求訴訟に関する申立て手数料は最低賃金との関係で相当な金額に及ぶことから²⁴⁶、管轄行政機関が情報開示請求を拒否したか、又は開示を一部しか認めなかった等の場合に、その決定を裁判所まで争おうとすると障害の一つとなる。

そこで、原告遊牧民が裁判所に提起した情報開示請求訴訟においては、原告遊牧民が開示を求める情報が原告本人を含めて一般市民に対して開示すべき情報であるかが争点となること、そして、原告遊牧民が開示を求める情報は、環境という公益に関わる情報であることから、現行行政事件訴訟法が定める主観訴訟としての位置づけが適切であるか否かを再検討する必要がある。原告遊牧民が環境共同利益に関わる事項について行政裁判所に主観訴訟を提起する際に、原告遊牧民は自己の主張・立証を支えるための証拠提出責任を履行するためには、付随的に情報開示請求訴訟が重要となる。そして、環境共同利益といういわば公益と私益が競合する性質が強い事項について、原告遊牧民が提起する情報開示請求訴訟を公益訴訟と位置づけることによって、公益訴訟の提起を援助するために現行行政事件訴訟法が定める申立ての手数料の免除、その他の訴訟費用の免除の規定を当該情報開示請求訴訟にも適用する可能性を検討する必要がある。

第5節 環境に関する意思決定への参加と環境訴訟との関係

本節では、環境に関する意思決定への一般市民としての遊牧民及び環境 NGO の参加について、後述するオース条約の基準を念頭において、モンゴル法の現行制度を検討する。オース条約は、意思決定への参加として、(1) 特定活動 (specific activities) の許認可への参加、(2) 計画 (plans)、実施計画 (programmes) 及び政策 (policies) に関する参加、(3) 行政規則 (executive regulations) 及び法的拘束力がある規範的文書 (legally binding normative instruments) の策定への参加について規定している (同条約6条、7条、8条)。したがって、以下では、一般市民としての遊牧民及び環境 NGO に関し、(1) 特定活動の許認可への参加、(2) 国の計画、実施計画及び政策に関する参加、(3) 行政規則、及び法的拘束力のある規範的文書の策定への参加について検討する。

第1項 特定活動の許認可への参加

本論文では、鉱山開発に伴う自然環境の破壊等に関する環境問題を研究の対象素材としているため、ここでは、管轄行政機関が鉱業権に係る許認可を事業者に付与する場合において、利害関係の小さい遊牧民の参加がどのように保障されているかを確認する。環境 NGO には特定活動の許認可への参加が保障されていないという課題はあるが、環境 NGO については、参加の機会が付与されているか否かとは無関係に、2016年現行行政事件訴訟法に基づいて公益行政訴訟の提起が認められている。したがって、本項

²⁴⁶ Glob International Centerほか・前掲注 (234) 51頁を参照。

では、利害関係の小さい遊牧民にとって参加が権利として認められているか、裁判所を通じてその参加権の保障を求めることができるのかに絞って検討する。以下では、第1に、一般市民としての遊牧民の参加が、行政一般法及び個別法においてどのように保障されているかを検討する（一）（二）。第2に、一般市民としての遊牧民の参加が認められなかったとか、又は、参加したとしても最終決定において十分に配慮されなかった場合に、遊牧民の参加権を認め、参加権の実効性を確保する制度がモンゴル法において整備されているのかを確認する（三）。

（一）行政一般法における一般市民としての遊牧民の参加

モンゴルでは、2015年6月19日に最初の「行政一般法」（Захиргааны ерөнхий хууль²⁴⁷）が制定され、2016年7月1日から施行されている。行政一般法は、行政機関が行政処分（行政行為）、行政規則の制定、行政契約等のあらゆる行政決定を行う際の手続について定めている。

行政一般法によれば、行政機関は、行政処分の決定、行政契約の締結をする前に、権利又は法的利益を害されるおそれがある者に対して、当該行政決定を下す際にあたって有意義な事項について説明及び意見を提出する機会を与えるものとされる（26条1項）。また、行政一般法13条1項にいう「行政決定への参加者」の一つとして、行政処分、行政契約による法的効果を直接的又は間接的に受ける者が挙げられる²⁴⁸。行政一般法の逐条解説によると、行政処分、行政契約による法的効果を直接的又は間接的に受ける者は、当該行政処分等の相手方ではない周辺住民等の第三者として、参加が認められると解されている²⁴⁹。しかしながら、これらの規定に基づき参加が認められる第三者の範囲は限定されており、例えば、鉱物資源庁が許認可を付与する当該地域の郡に居住する遊牧民はその第三者の範囲に含まれる可能性が高いものの、当該地域の郡の隣の郡の遊牧民は利害関係者として第三者に含まれない可能性が高い。なぜならば、Talst Margad 事件において、裁判所は、原告 X2 ら遊牧民の居住地と、当該事案で争われていた鉱業権に係る許認可が付与された地域が異なることから、鉱業権に関する許認可によって原告 X2 ら遊牧民は自己の権利、法的利益が侵害され又は侵害されるおそれがある者として認められないと判断したからである。

このように、行政一般法において、行政機関は、行政処分の決定、行政契約の締結の前に、権利又は法的利益が害されるおそれがある者に対して、当該行政決定を下す際にあたって有意義な事項について説明及び意見を提出する機会を与えなければならない（26条1項）が、別の地域に居住しつつ、環境共同利益に関わる事項について裁判所に主観訴訟を提起しようとする遊牧民は、利害関係者として当該行政決定等に参加する機会が与えられていない。

²⁴⁷ 同法は、モンゴル法令集データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail/11259>（最終アクセス日 2023年7月18日）で確認できる。

²⁴⁸ 行政一般法13条1項によれば、行政決定への参加者に、(a) 行政機関に対して訴願・申請を提起した者、(b) 行政処分、行政契約による法的効果を直接的又は間接的に受ける者、(c) 行政機関は職権により行政決定に参加させた者が含まれる。

²⁴⁹ Ханнс-Зайделийн сан, Эрх зүйн боловсрол академи, Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар, УБ, 2017 он, тал 109-110 [Hanns-Seidel 財団=法教育アカデミー編『行政一般法逐条解説』（ウランバートル市、2017年）109-110頁（A. サランゲレル=B. ヒシグサイハン執筆）] .

(二) 個別法における一般市民としての遊牧民の参加

次に、鉱業権に係る許認可等について定める個別法たる 2006 年 7 月 8 日に制定された「鉱物資源に関する法律」(Ашигт малтмалын тухай хууль²⁵⁰) (以下「鉱物資源法」という) や、2012 年 5 月 17 日に制定された「環境影響評価に関する法律」(Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай²⁵¹) (以下「環境影響評価法」という) において、一般市民として遊牧民の参加がどのように認められているかを確認する。

第 1 に、2006 年制定の鉱物資源法によれば、鉱物資源庁は、事業者に対して鉱物資源の試掘権を付与する手続において、例えば、試掘権に係る許認可が付与される地域の範囲等を確定する際に、県と首都の知事は、当該許認可が付与される地域の郡と区の市民代表議会、又は、県と首都の市民代表議会の意見を聴取し、試掘権を付与する権限がある鉱物資源庁に対して、45 日に以内に提出しなければならず、もしその期間内に意見を提出しなかった場合は、試掘権が付与される地域に関して同意したとみなされる(同法 17 条 2 項)。郡と区レベルの市民代表議会、又は、県と首都の市民代表議会を通じて、当該地域の居住者である遊牧民には、試掘権の付与に関する決定に対して意見を提出する機会が与えられていると解釈できる²⁵²が、しかしながら、前記のとおり、そこには、利害関係が弱い隣の郡の遊牧民等の参加は認められていない。

第 2 に、鉱物資源庁が鉱業権に係る許認可を付与する手続をとることにもない、2012 年制定の環境影響評価法は、事業者に対して環境影響評価を実施することを義務付けている²⁵³。同法は、環境影響評価の対象となる事業について、同法の付随書「一般影響評価が要求される事業計画の分類」(Байгаль орчны нөлөөллийн ерөнхий үнэлгээ хийх төслийн ангилал) において定めており、その付随書によれば、鉱業の事業計画が定められているため、事業者による鉱山開発に関わる鉱業の事業計画が環境影響評価の対象となる。

環境影響評価法によれば、環境影響評価は、(i) 一般影響評価(ерөнхий үнэлгээ)と(ii) 詳細影響評価(нарийвчилсан үнэлгээ)という二つの段階に分けることができる(同法 7 条 1 項)。そして、例えば、事業者は、鉱物資源の試掘権又は採掘権を取得する前に、又は当該事業計画を実施する前に、(i) 一般影響評価²⁵⁴を実施するように義務付けられている(同法 7 条 2 項)。同法によると、環境省若しくは環境局が、(i) 一般影響評価を行い(同法 7 条 3 項)、更に(ii) 詳細影響評価を行う必要

²⁵⁰ 同法は、モンゴル法令集データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail/63> (最終アクセス日 2023 年 7 月 18 日) で確認できる。

²⁵¹ 同法は、モンゴル法令集データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail/8665> (最終アクセス日 2023 年 7 月 18 日) で確認できる。

²⁵² 旧法は、1997 年 6 月 5 日に制定された鉱物資源法である。旧法の詳細は、モンゴル法令集データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=7069> (最終アクセス日 2023 年 7 月 18 日) で確認できる。しかしながら、1997 年制定の旧法及び 2006 年制定の現行法について、コンメンタールや逐条解説書が存在しない。

²⁵³ 旧法は 1998 年 1 月 22 日に制定された「環境影響評価に関する法律」(Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хууль) である。旧法は、モンゴル法令集データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail/77> (最終アクセス日 2023 年 7 月 18 日) で確認できる。

²⁵⁴ モンゴルの環境影響評価法でいう (i) 一般影響評価とは、前記 (ii) 詳細影響評価の実施の要否を判定する段階であるため、日本の環境影響評価法でいう「スクリーニング」に似ているといえる。しかしながら、日本の環境影響評価法において、第一種事業と第二種事業という区別があるのに対して、モンゴルの環境影響評価では、日本法でいう第一種事業と第二種事業の区別がなく、前記した同法の付随書に指定された事業に対して、まず、簡易なアセスメントとして

(i) 一般影響評価が実施され、次に、(i) の結果により (ii) 詳細影響評価の実施が必要であると判断された場合、より詳細なアセスメントとして (ii) 詳細影響評価の実施が行われるという仕組みである。

があると認めた場合に（同法7条4項3号）、事業者は（ii）詳細影響評価を実施する許可を得ている専門機関に依頼し（ii）を実施する（同法8条2項）。このように、まずは、簡易なアセスメントとして、環境省又は環境局の担当職員が行うのが（i）一般影響評価であり、その結果として、更に詳細なアセスメントが必要であるとされた場合に、環境省の許可を有する専門機関が（ii）詳細影響評価を行うという仕組みがとられている²⁵⁵。そして、環境省又は環境局の担当職員が行う（i）一般影響評価に関しては何らかの意見聴取を行うという旨の規定は存在しないため、（i）一般影響評価については、直接的な利害関係者にも参加の機会が付与されておらず、当然利害関係の弱い遊牧民や環境NGOには参加の機会が付与されていない。しかも、これらの者は、前記の環境情報の一種として（15）環境影響評価に関するデータベースにアクセスし、（i）一般影響評価（*срөнхий үнэлгээ*）に関する情報を入手できるが、（ii）詳細影響評価の必要性がないと判断された場合は、（i）一般影響評価が最終決定となる。

他方で、事業者に対して（ii）詳細影響評価の実施が要求された場合に、前記の専門機関が作成するその詳細影響評価書には、当該事業計画が実施される当該地域の地方行政機関及び当該事業計画の影響を受ける地域の全市民会議の意見とその記録を記載すべき旨の規定がある（同法8条4項8号）。また、（ii）詳細影響評価を実施する専門機関は、その詳細影響評価書を作成するに当たり、当該事業計画が実施される地域の地方行政機関及び、当該事業計画の影響を受ける地域の居住者から意見を聴取し、討論会を開くことが義務付けられている（同法18条4項）。これらの規定も、事業計画が実施される当該地域の郡と区の市民代表議会や、村（*баг*）と区の全市民会議を通じて、直接的な利害関係者として遊牧民には意見を提出する機会が付与されているという解釈は可能であるが²⁵⁶、別の地域に居住する遊牧民には利害関係者として参加する機会が与えられていない²⁵⁷。

（三）一般市民として遊牧民の参加と司法へのアクセス保障

第1に、環境影響評価法において、例えば、環境影響評価の手續に不備があったり、あるいは、環境影響評価の結果について納得できなかったりする場合でも、不服申立や訴訟提起の手續が定められていないため、直接的な利害関係者や利害関係の弱い遊牧民が、環境影響評価への手續的参加の問題を正面から取り上げて、行政裁判所に訴訟を提起するという制度になっていない。ただし、鉱物資源法において、環境影響評価書自体は、事業者が鉱物資源庁に対して鉱業権に係る許認可を申請する際の一つの資料となるため、実務では、鉱業権に係る許認可の取消訴訟において環境影響評価の実施の有無が争点となる場合がある。例えば、事業者が鉱業権に係る許認可を取得する前に、（i）一般影響評価が実施さ

²⁵⁵ モンゴルの環境影響評価の制度は、前記したように、（i）一般影響評価と（ii）詳細影響評価と分けるのが、アメリカの環境アセスメント制度と類似するものであろう。例えば、アメリカの環境アセスメントは、まず、簡易なアセスメントが行われ、その結果、追加して詳細な環境アセスメントの必要があるか否かを判断する仕組みである。この指摘について、原科幸彦「環境アセスメントの本質—簡易アセス導入で自主的環境配慮の推進—」環境と公害40巻2号（2010年）5頁を参照。

²⁵⁶ モンゴルでは、1998年制定の旧法及び2012年制定の現行環境影響評価法に関するコメントールや逐条解説書が存在しない。

²⁵⁷ また、環境保護の促進を目的とする環境NGOの参加も同様であろう。

れ、その結果として、(ii) 詳細影響評価の必要があると判断された後、実際には、事業者が(ii) 詳細影響評価が実施していない段階で、被告鉱物資源庁が事業者に鉱業権に係る許認可を付与したという事案において、この許認可の付与に違法性はないと判断した最高裁判所の判決がある²⁵⁸。この最高裁判所の判決によれば、環境影響評価書の作成過程・決定過程において、利害関係者等の手続的参加が十分にあったか、環境影響評価の結果において利害関係者等の参加を通じて提出した意見等への配慮がされたか等は争点として一切検討されておらず、仮に形式的なものであっても(i) 一般影響評価、及び(ii) 詳細影響評価の実施があれば十分であると認めている。このように、裁判所は、直接的な利害関係者や利害関係の弱い遊牧民による環境影響評価への参加を、権利として認めておらず、手続的参加権を保障していない状況にあり、また、これらの者が環境影響評価への参加の機会を与えられなかったとか、又は参加の機会が付与されていたとしても参加の機会を通じて提起した意見等が最終決定において配慮されなかった等の違法事由に基づき裁判所に訴えを提起できるとしても、この種の訴訟は原告遊牧民の主観訴訟として位置付けられる。したがって、原告遊牧民からの情報開示請求訴訟と同様に、参加手続の違法を争う訴訟は、2016年現行行政事件訴訟法が定める環境NGOによる環境公益行政訴訟とは異なり、裁判所に支払う申立ての手数料をはじめその他の訴訟費用は原告遊牧民が負担することになる。

第2に、2016年現行行政事件訴訟法に基づいて環境NGOが環境公益行政訴訟を提起した事案において、行政一般法が保障する直接的な利害関係者となる地域住民の参加手続を争点の一つとして取り上げることができるともある。原告環境NGOが、被告当該郡の長を相手取って、第三者である鉱業権の取得者と被告郡長との間で行政契約を締結する際に、当該地域住民を含めて意見等を提出する機会を与えずに、行政契約を締結したことについて違法確認ないし無効確認の訴訟を提起したという事例がある²⁵⁹。本事案において、第一審²⁶⁰と控訴審²⁶¹は、被告郡長が鉱業権の取得者と行政契約を締結する際に、行政一般法に基づいて当該地域住民に参加の機会を与えるべきであったにもかかわらず、その機会を与えずに締結した行政契約は違法であると判断している。しかしながら、最高裁判所は、行政一般法26条1項に基づいて行政契約を締結する際に要求される参加手続、及び、行政一般法4条2項6号の「他人の権利、

²⁵⁸ Улсын дээд шүүхийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүхийн 2017.12.18-ны өдрийн тогтоол, дугаар 532 [第三審・最高裁判所 2017年12月18日最高裁判所判決第532号、モンゴル判例集データベース https://shuukh.mn/single_case/1164?daterange=2017-12-18%20-%202017-12-18&id=3&court_cat=3&bb=1 (最終アクセス日2023年7月18日)]。また、筆者は、この最高裁判所の判決についてモンゴル語で評釈を執筆し公表した。同評釈の詳細は、С.Сүхчулуун, Л.Огтондорж "Байгаль орчны бохирдолтой холбоотой шүүхийн шийдвэрийн дүн шинжилгээ" Нээлттэй нийгэм форум, Шүүхийн шийдвэрийн шинжилгээ, эмхэтгэл 5, УБ, 2020 он, тал 24-32 [S. スフチョロフ=Л. Отогтондорж「環境紛争に関する評釈」オープン・ソサエティフォーラム編『判例評釈(第5版)』(ウランバートル市、2020年)24-32頁(S. スフチョロフ執筆)オープン・ソサエティフォーラム公式サイト https://forum.mn/uploads/site/1126/res_mat/2021/Shuubiinshiidverinshinijilee5.pdf (最終アクセス日2023年7月18日)]で確認できる。

²⁵⁹ この事案でいう行政契約は、具体的には、自然環境の保護、鉱山開発、鉱業施設設置等に関わるインフラ整備の促進、職場の増加、支援・給付提供等の事項について、鉱業権の取得者が地方行政機関と締結する契約を指し(鉱物資源法42条1項)、この契約は行政契約と解されている。

²⁶⁰ Дорноговь аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2020.05.22-ны өдрийн дугаар 115 шийдвэр [第一審・Dornogobi 県行政裁判所 2020年5月22日の第一審判決115号、モンゴル判例集データベース https://shuukh.mn/single_case/6485?start_date=&end_date=&id=1&court_cat=3&bb=1 (最終アクセス日2023年7月18日)]を参照。

²⁶¹ Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2020.08.11-ний өдрийн дугаар 221 магадлал [第二審・首都控訴審裁判所 2020年8月11日の控訴審判決221号、モンゴル判例集データベース https://shuukh.mn/single_case/3760?start_date=&end_date=&id=2&court_cat=3&bb=1 (最終アクセス日2023年7月18日)]を参照。

法的利益を害するおそれのある行政決定を下すときは、その者に対して事前に通知し、参加の機会を保障する」という原則に反することのみを理由として、本事案の行政契約が違法であると判断した第一審、及び控訴審の判断は適切ではないと判断し、当該事件を差し戻す判決を下した²⁶²。本事案は第一審に差し戻された後、本事案の被告郡長と第三者である鉱業権の取得者は、本事案で争点となっている行政契約の期間が終了した後に、新たに行政契約を締結する際に、行政一般法に基づいて当該地域住民に参加の機会等を付与したうえで改めて行政契約を締結するという趣旨の和解が成立した²⁶³。

また、上記の判決のほかにも、行政一般法が保障する行政決定への参加手続について、単なる参加手続の瑕疵は行政決定を取り消す理由とならないとする裁判所の判断は、Gobisumber 事件第一審及び最高裁判所の判決からも確認できる。この事件の本案審理上の争点の一つは、被告 Gobisumber 県 Shivee Owoo 郡の市民代表議会の 2018 年 5 月 15 日の第 05 号決定、同郡長の 2018 年 5 月 24 日の第 A70 号決定、及び、2018 年 7 月 2 日の第 A95 号決定が、第三者である C 会社に選炭工場用地の占有権を付与したものであるところ、行政一般法によれば、都市計画・土地計画は個人及び法人の権利、法的利益を侵害しうる行政計画であり、このような行政計画を決定する際には、土地計画についての利害関係者の参加を含む意見聴取のための手続が必要であった（行政一般法 73 条 1 項・73 条 1 項 2 号）にもかかわらず、手続がとられなかったということであった。

本事案の第一審は、被告行政機関は、行政一般法 73 条 1 項 2 号により、当該地域の土地計画を決定する際に、当該地域の住民に参加の機会を付与するべきであるにもかかわらず、それをしなかったことは被告行政機関の過誤ではあるが、この過誤は、本事案の第三者である C 会社の選炭工場用地の占有権を取り消すまでの効力を有しないと判断した²⁶⁴。更に、最高裁判所は、被告行政機関は、行政一般法 73 条 1 項 2 号が定める参加手続に関する規定に従わなかったことは事実であるが、その手続を履践しなかったことにより原告等のいかなる利益、法的利益が侵害されたかが不明であると判示し、第一審判決の内容を全面的に支持している²⁶⁵。このように、Gobisumber 事件においても、裁判所は、行政一般法が保障する参加手続の瑕疵があることのみを理由として、当該行政決定の取消しを認めることはできないと判断している。

以上のとおり、行政一般法が定める手続への参加の機会が与えられなかった等の参加手続の瑕疵を理由として行政決定の違法性が争われる事案において、裁判所は、参加手続に瑕疵があることのみを理由として、行政決定の取消しを認めていない。裁判所は、行政一般法が定める参加手続を、行政決定の直接的利害関係者や利害関係の弱い遊牧民に対して、参加を「権利として」認めたものではなく、単に行

²⁶² Монгол Улсын дээд шүүхийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны 2020.12.21-ний өдрийн дугаар 001 тогтоол [第三審・最高裁判所 2020 年 12 月 21 日最高裁判所判決 001 号、モンゴル判例集データベース https://shuukh.mn/single_case/2586?start_date=&end_date=&id=3&court_cat=3&bb=1 (最終アクセス日 2023 年 7 月 18 日)] を参照。

²⁶³ Дорноговь аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2021.11.16-ны өдрийн шүүгчийн захирамж, дугаар 115 [第一審・Dornogobi 県行政裁判所 2021 年 11 月 16 日の第一審判決 115 号、モンゴル判例集データベース https://shuukh.mn/single_case/12261?start_date=&end_date=&id=1&court_cat=3&bb=1 (最終アクセス日 2023 年 7 月 18 日)] を参照。

²⁶⁴ Gobisumber 県裁判所・前掲注 (166) 12-13 頁。

²⁶⁵ 最高裁判所・前掲注 (18) 7 頁。

政機関があらゆる行政決定を下す際に「有意義な情報等を収集するための参加」として定めたものに過ぎないと捉えた上で、参加手続の瑕疵は当該行政決定を取り消す理由にならないという判断に至ったものと評価できる。

引き続き、以下では、モンゴル法において、弱い利害関係しか有しない遊牧民及び環境NGOに(2)国の計画、実施計画及び政策に関する参加がどのように保障されているかについて検討する。

第2項 国の計画、実施計画及び政策への参加

第2に、モンゴル法において、一般市民としての遊牧民及び環境NGOに、(2)国の計画、実施計画及び政策に関する参加が保障されているか、この参加は「権利として」認められるものか、それとも、「民主的意思決定手続における参加」として認められているのかを明らかにする。以下では、一般法として、2020年5月7日に制定された「発展政策、計画、その統制に関する法律」(Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай²⁶⁶)について検討する(一)。そして、個別法として、2012年制定の環境影響評価法を取り上げて戦略的環境影響評価への参加に絞って検討を進める(二)。

(一) 発展政策、計画、その統制に関する法律における参加

同法は、モンゴル国の発展政策及び計画の安定性と継続性を確保すること、全国的な発展政策及び計画に関する基本原則等を定め、発展政策と計画の統制及び構成等を確保することなどを目的とする(同法1条)。そして、同法5条1項において、国の発展政策及び計画に関する基本原則として、17の原則が列挙されており(同法5条1項1号から17号)、その一つとして「万全な参加を確保する原則」(Бүх талын оролцоог хангасан байх зарчим)が定められている(同法5条1項13号)。ここでいう、「万全な参加を確保する原則」とは、国の発展政策、計画等の文書を作成する際には、関係国家機関及び非政府組織、研究所、専門化した組合、民間事業者、市民、集団等の参加を確保したうえで作成することをいうと定義されている(同法5条2項13号)。

国の発展政策や計画文書を作成する段階において「万全な参加を確保する原則」が確保されることから、一般市民としての遊牧民及び環境NGOには、(2)国の計画、実施計画及び政策に関する参加が認められているとはいえるが、その「参加」の意味内容については文献や解説書が存在しない²⁶⁷。前記の同法の目的規定から見れば、一般市民としての遊牧民及び環境NGOに参加を「権利として」認めているものではなく、全国的な発展政策及び計画の安定性と継続性等の図るため、いわば「民主的意思決定手続への参加」を意味が強いであろう。したがって、同法が定める参加に関わる規定は少ないものの²⁶⁸、

²⁶⁶ 同法は、モンゴル法令集データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail/15403> (最終アクセス日 2023年7月18日) で確認できる。

²⁶⁷ 同法に関するコンメンタール・逐条解説書等は存在しない。

²⁶⁸ 同法において「参加」に関する規定が少ないものの、次の二つの規定が取り上げられる。一つ目は、国の発展政策及び計画を管轄する中央行政機関(筆者注:具体的には「経済及び発展省」(Эдийн засаг, хөгжлийн яам)を示す)の役割の一つとして、国家機関及び非政府組織、研究所、民間事業者、市民等に対して、国の発展政策、計画文書を作成する段階に参加できるような状況を整えることが規定されている(同法9条4項7号)。二つ目は、管轄する行政機関は(筆者注:例えば、中央行政機関である環境省のもとにある特別保護地区局や、中央行政機関である鉱業省のもとにある鉱物資源庁等が含まれる)、管轄する国の発展政策及び計画に関する国家機関及び非政府組織等からの意見や算定等をまとめて、前記し

手続的瑕疵があったとしても、一般市民としての遊牧民及び環境 NGO が、その参加の機会が付与されず、又は参加を通じて提起した意見等が配慮されなかった等を理由として、裁判所に訴訟を提起できないと解される。

(二) 環境影響評価法における戦略的環境影響評価と参加

前記のように 2012 年制定の環境影響評価法において、戦略的環境影響評価の制度が新たに導入された。例えば、環境省は、戦略的環境影響評価の実施が要求される国の発展政策及び計画について、環境省のウェブサイトを通じてその情報を公示する（同法 18 条 1 項）。また、政府が作成しようとする国レベルの政策と計画や、地方レベルの政策と計画に関する戦略的環境影響評価を実施するには、公衆から意見聴取を行うとの規定もある（同法 18 条 2 項）。そして、公衆から意見聴取を行う期間は 30 業務日以内であり、口頭又は書面の両方の形式が認められ（同法 18 条 3 項）、ここでいう公衆には、一般市民としての遊牧民及び環境 NGO も含まれる²⁶⁹。このように、環境分野に特化した個別法としての環境影響評価法において、国の発展政策、計画文書等を作成するにあたって実施すべき戦略的環境影響評価に関して、一般市民としての遊牧民及び環境 NGO の参加が認められる。

しかしながら、前記の一般環境影響評価及び詳細環境影響評価の場合と同様に、ここでいう参加については、同法 18 条 2 項の規定が公衆から意見聴取を行うという文言を置くにとどまり、参加の機会が公衆に与えられなかった場合の法的帰結についての詳細な規定は存在しない。更に、環境省が運用する

(15) 環境影響評価に関するデータベースには、戦略的環境影響評価（戦略的環境アセスメント）に関する情報が一切記載されておらず、一般市民は戦略的環境アセスメントがそもそも実施されているのか否か等を確認できない状況にある。

このように、環境影響評価法に基づいて戦略的環境影響評価を実施する場合において、公衆から意見聴取を行うという形態で一般市民である遊牧民及び環境 NGO に参加の機会が認められているが、その参加は「情報の収集手段の一つとしての参加」として定められているものである。したがって、環境影響評価法が定める戦略的環境影響評価への参加が認められなかったとか、又は、参加を通じて提起した意見等への配慮が十分にされなかった等の場合であっても、裁判所に参加手続の瑕疵を争点として訴えを提起できないのである。引き続き、以下では、モンゴル法において一般市民としての遊牧民及び環境 NGO に (3) 行政規則、及び法的拘束力のある規範的文書の策定への参加がどのように保障されているかを検討する。

第 3 項 行政規則、及び法的拘束力のある規範的文書への参加

最後に、モンゴル法において一般市民としての遊牧民及び環境 NGO に認められている (3) 行政規則、及び法的拘束力のある規範的文書の作成過程への参加の意味内容について明らかにするが、以下では、

た国の発展政策及び計画を管轄する中央行政機関である「経済及び発展省」に提出し、国の発展政策、計画文書が確定された後は、自己の管轄する範囲においてその実施を行うという仕組みが定められている（同法 9 条 6 項 3 号）。

²⁶⁹ 環境影響評価法に関するコメントや逐条解説書等が存在しないが、上記の規定において「公衆」（олонийн）という用語が使われており、一般的には、自然人や法人その他の非政府組織等が含まれるものである。

行政一般法における行政規則案に関する意見聴取について検討した上で（一）、2015年7月8日に制定された「公聴会に関する法律」（Нийтийн сонголын тухай）に関する検討を行う（二）²⁷⁰。

（一） 行政一般法における行政規則案に関する意見聴取と参加

行政一般法において、行政規則案に関する意見聴取に関する規定があり、いわゆるパブリックコメント制度が導入されている。

行政一般法62条「行政規則案への意見聴取」（захиргааны хэм хэмжээний актын төсөлд санал авах）によると、管轄行政機関は自己のウェブサイト及び広報コーナーに、最低30日以上期間をかけて行政規則案を掲載し、意見聴取を行う（62条1項）。また、行政機関は、公共利益に関わる事項、人の権利、法的利益を害するおそれがある行政規則案について、公衆の意見を聴取するために討論会を開き、参加の機会を付与し、権利と法的利益が害される集団を対象として討論会を開かなければならない（62条2項）。また、行政機関は、行政規則案に関して、当該事項について活動を行っている国家機関及び非政府組織を含む範囲で討論会を開催することができる定められている（同条3項4号）。行政一般法の逐条解説によれば、同法62条2項に取り上げられている事項、例えば、公共利益に関わる行政規則案に関して、権利や法的利益が害される集団を対象として討論会を開催しなければならないが、当該事項の分野において活動を行なっている非政府組織等のために討論会を開くかどうかについては、行政機関の裁量に委ねられている²⁷¹。このように、行政規則案の作成過程において、当該行政規則によって直接的に権利や法的利益が害される集団を対象として、討論会を開く形態で参加の機会を付与しなければならないが、その一方で、利害関係の弱い遊牧民及び環境 NGO 等に対して、討論会の形態で参加の機会を付与するか否かは、行政機関の裁量判断に委ねられているのである。

以上の意見聴取に関する実務について調査した限り、環境省のウェブサイトに、「法令案に関する意見聴取」というページがあり、そこに、各省令案がダウンロード可能な形式で掲載されているとともに連絡先として担当職員の携帯番号又はメールアドレスが書かれており、一般市民や環境 NGO 等は、上記の形式で各省令案について意見等を提出することが可能となっている²⁷²。しかしながら、環境省のウェブサイトには各省令案に関する公衆からの意見等をどのように反映しているのかに関する記載は一切存在しない。このように、行政規則案に関する意見聴取等の形態で行われる参加は、単に環境省が当該行政規則案を作成するに当たって「公衆からの意見や情報を収集するための参加」として位置付けられているといえる。

（二） 公聴会に関する法律と参加

公聴会に関する法律の目的は、国家機関及びその職員が、この法律によって定められた事項について公聴会を開催し、国家統制への市民参加を確保することである（同法1条）。ここでいう、「国家統制

²⁷⁰ 同法は、2016年1月1日より施行された比較的新しい法律である。同法の詳細は、モンゴル法令集データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=11225>（最終アクセス日2023年7月18日）で確認できる。

²⁷¹ Hanns-Seidel 財団ほか・前掲注（249）（Ts. アリウンジャルガル=Ts. ツォグト執筆）301頁。

²⁷² 環境省公式サイト <https://mect.gov.mn/library/erh-z-jn-akt-ts-l/en?orderby=date&orderdir=desc>（最終アクセス日2023年7月18日）。

への市民参加」(төрийг удирдах хэрэгт иргэдийн оролцоо)とは、具体的には、国家機関によるあらゆる意思決定に市民が参加するという、いわば「民主的意思決定への市民参加」を示すものであろう²⁷³。また、同法5条1項1号は、「公聴会」の定義について、「公益に影響を与える決定を下す前に、国家機関及びその職員、自然人及び法人、並びに、専門家の鑑定人から意見を聴き、情報を得る行為」をいうと定めている。そして、同法においては、立法機関による法律の制定若しくはその他の決定、又は、行政規則の制定の前に、公聴会を開くことが義務付けられており(同法4条2項1号)、また、公益に関わる決定を行う前に、公聴会を開くことが求められている(同項2号)。公聴会の詳細について、2017年1月12日の国会大会議決定「公聴会の開催に関する規則」(Нийтийн сонгогч зохион байгуулах журам)があり²⁷⁴、同規則では、公聴会に参加する希望者はその申請を公聴会の開催者に提出し、その後、公聴会の開催者は、公聴会が開催される場所の広さや公聴会の参加者数の上限、希望者の申請順位等を考慮したうえで、公聴会の参加者を決める裁量を有している²⁷⁵。そのため、公聴会への参加の形態での一般市民及び環境NGO等の参加は、その公聴会の参加に関する申請をすれば確保されるものではなく、公聴会の開催者となる行政機関の裁量によって決められるものである。それゆえ、同法が定める参加の意味は、「民主的意思決定手続への参加」として認められているといえるのであり、行政機関が必要とする「情報を収集する手段としての参加」の意味が強い。

以上のように、モンゴル法において、一般市民としての遊牧民及び環境NGOに(3)行政規則、及び法的拘束力のある規範的文書の作成過程への参加が認められているものの、一般市民及び環境NGOが(3)行政規則、及び法的拘束力のある規範的文書の作成過程への参加が認められなかったり、参加を通じて提出した意見等に配慮がされなかったりしたとしても、それらを「参加権」の侵害として裁判所に訴えを提起することはできない。

小括

第3章では、環境共同利益の保全が争点となる事案において、環境NGO等による公益訴訟と原告個人による主観訴訟の両方の選択肢が存在することを指摘した。しかしながら、環境公益民事訴訟制度及び環境公益行政訴訟制度のそれぞれには多数の課題があることから、環境公益訴訟制度が十分に機能を果たしているとはいえず、環境公益訴訟制度だけでは環境が十分に守られない。

そこで、環境問題において、原告個人による主観訴訟の可能性を広げることが、環境公益訴訟制度が十分に機能するに至るまでの暫定的な解決手法として不可欠であろう。このように、環境訴訟において原告個人による主観訴訟の可能性を拡大するために、ひとまず議論すべきは、原告個人の原告適格をどのように広げるか、その理論構成を考案することであろう。日本法では、公共利益の性質を有すると同時に個人に帰属可能な集合的利益の性質を有する環境共同利益の保全に関して、原告個人による原告適

²⁷³ 同法のコメントールや逐条解説書等は存在しない。

²⁷⁴ 同国会大会議決定は、モンゴル法令集データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail/12449> (最終アクセス日 2023年7月18日) で確認できる。

²⁷⁵ 同国会大会議決定の付随書は、モンゴル法令集データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=207618&showType=1> (最終アクセス日 2023年7月18日) で確認できる。

格の範囲を広げるという議論がある。他方で、モンゴル法では、そもそも環境共同利益の存在自体が認識されておらず、共同利益に関する議論は存在しないのが現状であり、したがって、後述する日本法の考察に基づいて、モンゴル法への示唆を得る必要がある。しかしながら、これに加えて、遊牧民が実際に裁判所に主観訴訟を提起する際には多数の困難があるため、本論文では、既存の環境 NGO が環境公益行政訴訟を提起した場合に、周辺住民たる遊牧民を第三者として訴訟参加させる仕組みも提案している。環境 NGO が提起する環境公益行政訴訟への第三者の訴訟参加について、モンゴル法には研究が存在しないため、日本法の考察ではその点についても検討を加える。

更に、モンゴルにおいては、環境共同利益に関する事項について、既存の環境 NGO 等が公益訴訟を提起することが可能であることから、後述するオース条約の基準に則して、モンゴルの環境公益訴訟制度を改善するため、情報へのアクセス及び意思決定への参加に関する諸課題にどのように対応すべきかについて、オース条約との比較考察を行うことがモンゴル法にとって参考になるであろう。

第2部 モンゴル法・オース条約・日本法の比較考察

序論

ここでは、まず、環境共同利益に関する事案は概ね公益に関わるものであるという観点から、利害関係が弱い遊牧民及び環境 NGO による情報へのアクセス、意思決定への参加及び司法へのアクセスに関するモンゴル法の現状をオース条約が定める基準に則して評価するため、同条約を考察することによってモンゴル法にどのような示唆を与えるか、検討する（第1章 オース条約の考察）。次に、環境共同利益に関する事項は公益であると同時に原告遊牧民の権利利益と重なる部分があるという観点から、遊牧民は原告として裁判所において主観訴訟を提起しようとする理論を構築するため、日本法を考察することによってモンゴル法への示唆を得ることとする（第2章 日本法の考察）。

第1章 オース条約の考察

本論文の「はじめに」の部分に指摘したように、次の二つの理由でオース条約を中心に検討する。すなわち、第1に、環境権の概念が十分に議論されていないモンゴルの環境法の現状を念頭に置くと、環境権について手続的権利の側面から保障しようとするオース条約の検討が必要であるからである。また、第2に、モンゴル法において既に環境 NGO による環境公益行政訴訟及び市民と環境 NGO 等による環境公益民事訴訟の制度が導入されているが、市民と環境 NGO の環境に関する情報へのアクセスと環境に関わる意思決定への参加保障については課題があるからであり、また、環境公益訴訟の実効性を高めるためには、環境 NGO とともに利害関係の弱い遊牧民による情報へのアクセス及び意思決定への参加を促進する必要があるからである。このように、モンゴル法において、利害関係の弱い遊牧民及び環境 NGO が直面している環境情報へのアクセスと環境に関する意思決定への参加という課題に関して、オース条約は、環境分野において、(1) 情報へのアクセス権、(2) 意思決定への参加権、(3) 司法へ

のアクセス権に関してどのような保障を求めているか、その最低限満たすべき基準等を紹介したうえで、モンゴル法の課題を明らかにする。

第1節 オーフス条約とモンゴルの状況

本節では、まず、オーフス条約の概要について紹介したうえで（第1項）、次に、同条約への加盟をめぐるモンゴルの状況を紹介する（第2項）。

第1項 オーフス条約の発効と現在

1998年6月25日にデンマークのオーフス市で開かれた「第4回欧州のための汎欧州環境閣僚会議」(Fourth “Environment for Europe” Ministerial Conference)において、「環境に関する、情報へのアクセス、意思決定における公衆参画、司法へのアクセスに関する条約」(Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters)が採択され²⁷⁶、2001年10月30日に発効するに至った²⁷⁷。2023年7月現在、オーフス条約には46か国及びEUが批准している²⁷⁸。

同条約は1992年の「環境と開発に関するリオ宣言」(Rio Declaration on Environment and Development)（以下「リオ宣言」という）と密接な関係がある²⁷⁹。そのうち、リオ宣言第10原則は、「環境問題は、関心をもつすべての市民(all concerned citizens)が参加することによりもっとも適切に扱われる」とし、①環境情報の適切な入手、②意思決定への参加、③救済への効果的なアクセスについて定めている。このリオ宣言第10原則が定める①から③は「参加原則」とも言われ、環境問題に対応するための環境政策においてあらゆる主体の参加が不可欠であることを強調するものであり、環境民主主義(environmental democracy)の基本原則として位置付けられる²⁸⁰。このように、リオ宣言では、環境に影響を及ぼすいか

²⁷⁶ オーフス条約の正式名称について「環境問題における情報へのアクセス、意思決定への市民参加及び司法へのアクセスに関する条約」と「環境に関する、情報へのアクセス、意思決定における公衆参画、司法へのアクセスに関する条約」という日本語訳もある。また、2006年にオーフス条約を日本で実現するNGOネットワーク(オーフス・ネット)は、同条約の全文を日本語に翻訳した。同条約の日本語版は、オーフス条約を日本で実現するNGOネットワーク <http://www.aarhusjapan.org/convention.html> (最終アクセス日2023年7月21日)、グリーンアクセスプロジェクト <http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/aarhus> (最終アクセス日2023年7月21日)で確認できる。また、磯崎博司は、同条約の名称を「環境に関する情報の取得ならびに環境に関する決定過程への公衆参加および司法救済に関する条約」と日本語に翻訳し、他の多数の文献でみられる「オーフス条約」ではなく「オールフス条約」という略語を使用している(磯崎博司『国際環境法』(信山社、2000年)5頁、209頁、245頁、263頁)。

²⁷⁷ Jonas Ebbesson, Helmut Gaugitsch, Jerzy Jendroska, Fiona Marshall, and Stephen Stec, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, Second edition (Geneva, Switzerland: United Nations, 2014), 15.

²⁷⁸ UNECE web site, <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/status-ratification> (最終アクセス日2023年7月19日)。

²⁷⁹ Pedersen Ole W, “Human Rights in a Changing Environment,” in *Research Handbook on Transnational Environmental Law* (Edward Elgar Publishing Limited, 2020), 343; Emily Barritt, “Global Values, Transnational Expression: From Aarhus to Escazú,” in *Research Handbook on Transnational Environmental Law* (Edward Elgar Publishing Limited, 2020), 198-199、大久保規子「総論——参加原則の国際的展開と日本の課題——」環境法政策学会編『環境法における参加』(商事法務、2019年)8頁、中西優美子『概説EU環境法』(法律文化社、2021年)93頁を参照。

²⁸⁰ 大久保規子「環境規制と参加」大久保規子＝高村ゆかり＝赤渕芳宏＝久保田泉編『環境規制の現代的課題〈大塚直先生還暦記念論文集〉』(法律文化社、2019年)35頁、大久保規子「参加原則と日本・アジア」行政法研究18号(信山社、2017年)1頁、大塚健司「環境政策における参加原則の国際的受容について——先行研究を中心に——」望月克哉編『国際環境レジームと発展途上国』調査研究報告書(アジア経済研究所、2006年)64-65頁。

なる決定においても、すべての市民の参加が必要であることが強調されている²⁸¹。オーフス条約は、いわば、環境分野における参加原則を具体化し²⁸²、その実施を試みるものである²⁸³。

第2項 オーフス条約への加盟に関するモンゴルの状況

現在、モンゴルはオーフス条約に批准していないが、オーフス条約の背景となっているリオ宣言について国会レベルでの決議がある。例えば、モンゴル国会大会議は1993年6月15日に「国連会議による目標の維持について」(НҮБ-ын бага хурлаас дэвшүүлсэн зорилгыг дэмжих тухай) 第43号決議を可決し²⁸⁴、「環境と開発に関するリオ宣言」及び「アジェンダ21」を促進する旨を議決している。

また、モンゴルは、オーフス条約への加盟の検討を積極的に行っていた時期もあった²⁸⁵。モンゴルにおいてオーフス条約への加盟に関する国会レベルの決議が登場したのは2009年の頃であり、モンゴル国会大会議は2009年5月14日に「2012年までのモンゴル法令整備の基本方針を策定する件について」(Үндсэн чиглэл батлах тухай, Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2012 он хүртэл боловсронгуй болгох) 第38号決議を議決した。同決議の付随書「2012年までのモンゴルの法令整備の基本方針」(Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2012 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл)の第75号においては、「環境に関する情報公開及び意思決定への市民の参加を促進し、環境監査制度を導入し、更に環境紛争において市民に訴権を認める」という基本方針のもと、内閣は2009年までに「モンゴル国がオーフス条約に加盟する件に関する法律」(Монгол Улс “Аархусын конвенц”-д нэгдэн орох тухай)の法案を作成し、国会大会議に提出すると定められている²⁸⁶。しかしながら、前記法案は作成されておらず、また、2023年現在も、モンゴルはオーフス条約に未加盟である。

その後、モンゴルでは、2012年頃に同条約への加盟を目指す積極的な活動が行われ²⁸⁷、例えば、2012年4月25日・26日に大統領官房の主催により「オーフス条約に関する協議会」(Байгаль орчны асуудлаар мэдээлэл авах, шийдвэр гаргахад оролцох тухай зөвлөлдөх уулзалт, “Аархусын конвенц”)が開催された。同協議

²⁸¹ 磯野弥生「環境に係る決定システムと参加権——環境影響評価法との関係で——」環境と公害40巻2号(2010年)32頁。

²⁸² Tsoumani Elsa, “Public Participation in Environmental Decision-Making” in *Principles of Environmental Law*, Elgar Encyclopedia of Environmental Law Series (Edward Elgar Pub, Inc, 2018), 369、大久保規子「環境団体訴訟の新動向——EU法の発展とドイツの実態——」環境と公害34巻4号(2005年)22頁、大久保規子「ドイツにおける環境・法的救済法の成立(二): 団体訴訟の法的性質をめぐる一考察」阪大法学58巻2号(2008年)279頁、山根裕子「環境関連事業と情報開示、市民参画と司法アクセス——オーフス条約とEU加盟国法の相克(上)——」国際商事法務42巻3号(2014年)349頁、高村ゆかり「リオ宣言原則10の実施とその進捗をはかる指標——国連人権指標と持続可能な発展目標指標からの示唆——」行政法研究18号(2017年)195頁、北村喜宣『環境法(第5版)』(弘文堂、2020年)101頁、磯崎・前掲注(276)5頁、大塚・前掲注(280)65頁。

²⁸³ Emily Barritt, *The Foundations of the Aarhus Convention* (Oxford, UK; New York, NY: Hart Publishing, an imprint of Bloomsbury Publishing, 2020), 11-12; Barritt, *supra* note 279, at 198-199.

²⁸⁴ 同国会大会議決議は、モンゴル法令集データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail/6367> (最終アクセス日2023年7月19日)で確認できる。

²⁸⁵ モンゴルがオーフス条約の加盟を検討していることについて、日本の法学者である大久保規子も論文のなかで、モンゴルがオーフス条約への加盟を目指していることについて触れていた(大久保・前掲注(31)145頁を参照)。

²⁸⁶ 同国会大会議決議とその付随書は、モンゴル法令集データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=203304&showType=1> (最終アクセス日2023年7月19日)で確認できる。

²⁸⁷ 例えば、2011年に人権発展NGOがオーフス条約の全文をモンゴル語に翻訳したことも取り上げられる。同翻訳は、Хүний эрх хөгжил төв, “Байгаль орчны асуудлаар мэдээлэл авах, шийдвэр гаргахад оролцох, эрхээ хамгаалуулах талаарх Аархусын конвенц” монгол орчуулга [人権発展NGO訳「環境に関する、情報へのアクセス、意思決定における公衆参画、司法へのアクセスに関する条約(オーフス条約)」モンゴル語版]。オーフス条約のモンゴル語版は、UNECE web site, https://unece.org/DAM/env/pp/documents/Aarhus_Convention_in_Mongolian.pdf (最終アクセス日2023年7月19日)で確認できる。

会の成果の一つとして、モンゴル国がオース条約に加盟することは有意義であり、促進されるべきものであることが強調された²⁸⁸。それにもかかわらず、2012年以降は、2023年現在まで、モンゴルはオース条約への加盟について消極的な立場をとっているのではないかといえる。その理由は、例えば、モンゴル国会大会議 2017年1月12日の「2020年までのモンゴルの法令整備の基本方針を策定する件について」(Хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл баглах) 第11号決議とその付随書²⁸⁹、及び、モンゴル国会大会議 2021年1月22日の「2024年までのモンゴルの法令整備の基本方針を策定する件について」(Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2024 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл баглах тухай) 第12号決議とその付随書²⁹⁰においては、前記の付随書「2012年までのモンゴルの法令整備の基本方針」とは異なり、モンゴル国がオース条約に加盟することに関する法律策定の方針が削除されていることが確認できるからである。これは、主として、2008年から2012年の間は、国会大会議において与党と野党の議員数が比較的近かったが、2016年から2020年の間及び2020年から2024年の間に国会大会議において与党と野党が逆転したことによるものと思われる。ただし、2017年9月19日から27日の間、モンゴルを訪問し現地調査をしていた国連の特別報告者 John H. Knox は、モンゴル国がオース条約に批准するよう勧告した²⁹¹。この勧告を受け入れるのであれば、政権交代にもかかわらず、近い将来、モンゴルはオース条約への批准を目指して積極的な活動を再開するかもしれない。

第2節 オース条約における権利としての参加の保障

本論文のモンゴル法の部分において、利害関係の弱い遊牧民及び環境 NGO には、環境に関わる意思決定への参加の機会が付与されていないこと、また、利害関係者として環境に関わる意思決定に参加する場合、それは管轄行政機関の情報収集手段の一つ(「情報収集のための参加」)にすぎないことを明らかにした。本節では、オース条約が保障する参加の意味について検討する。

第1項 民主的意思決定への正統性を高めるための参加の意味

オース条約では、「公衆参加」(public participation)に関する定義規定は存在しない²⁹²。ここでいう公衆参加は、意思決定の透明性と説明責任、環境に関わる決定への公衆からの支持を向上させるためにあるという指摘があり²⁹³、また、情報へのアクセス、意思決定への参加、司法へのアクセスという手続的権利の保障は必ずしも環境権の要請ではなく、あらゆる人権保障及び民主主義の要請であって、オース条約はその国際基準を形成したものであるという指摘²⁹⁴によれば、オース条約が保障とする参加

²⁸⁸ しかしながら、本協議会に関する正式な資料等は公開されておらず、マスメディアによる広報資料に限られている。例えば、本協議会について、次の各サイトで広報資料があった。24 цаг мэдээллийн сайт, Байгаль орчны ТББ-ууд “Аархус”-ын конвенцийг сурталчилна, 2012.04.12-ны нийлэл [24 時間ニュースサイト「環境 NGO 等はオース条約を広告する」(2012年4月12日記載) <https://www.24tsag.mn/a/10120> (最終アクセス日 2023年7月19日)]、VIP 76 мэдээллийн сайт, Аархусын конвенц, Бөхирдлэг бүртгэх протоколд нэгдэх нь зүйтэй, 2012.04.27-ны нийлэл [VIP 76 ニュースサイト「オース条約・PRIR 議定書に加入すべき」(2012年4月27日記載) <https://vip76.mn/content/13424> (最終アクセス日 2023年7月19日)]。

²⁸⁹ 同国会大会議決議は、モンゴル法令集データベース <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=12448> (最終アクセス日 2023年7月19日) で確認できる。

²⁹⁰ 同国会大会議決議は、モンゴル法令集データベース <https://old.legalinfo.mn/annex/?lawid=16009> (最終アクセス日 2023年7月19日) で確認できる。

²⁹¹ A/HRC/37/58/Add.2. Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment on his mission to Mongolia. OHCHR web site, https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/37/58/Add.2 (最終アクセス日 2023年7月19日)。

²⁹² Ebbesson et al., *supra* note 277, at 120.

²⁹³ *Ibid.*, 120.

²⁹⁴ 大久保規子「環境権の国際的展開」環境と公害 52 卷 3 号 (2023 年) 6 頁。

は「民主的意思決定への参加」という意味があるといえる。いわば、オーフス条約は、環境に関する意思決定に市民をより近づけることを目的とするものであり、環境民主主義（environmental democracy²⁹⁵）の考え方を促進したものである²⁹⁶。この意味では、オーフス条約は、環境に関わる意思決定への公衆からの支持を促進する意図があり、「意思決定の透明性と説明責任」を図ることにより、「民主主義の促進に貢献する」ものであるとされる²⁹⁷。このように、オーフス条約は、環境民主主義の促進に関して国際法のモデルとして機能するものであって²⁹⁸、環境事項に関する民主的意思決定の典型例であるとされる²⁹⁹。

以上のように、オーフス条約が保障する公衆参加の意義としては、環境に関する意思決定の正統性を高め、「民主的意思決定への参加」を保障するという側面があるが、この側面と同時に、公衆参加には、人々に「権利として」参加を認めるとい側面も含まれているであろう³⁰⁰。以下では、この点を検討する。

第2項 権利保障としての参加の意味

まず、オーフス条約は、①情報へのアクセス権、②意思決定への参加権、③司法へのアクセス権という権利に基づくアプローチ（right based approach）によって、参加を市民の権利として認めているという特徴を有する³⁰¹。

オーフス条約1条は、現在及び将来の全ての人がある健康と福利に適した環境のもとで生きる権利を保護することに貢献するために、締約国が、同条約の規定に従い、環境事項について、情報へのアクセス権、意思決定への参加権、司法へのアクセス権を保障することを目的規定として定めている。また、オーフス条約は、前文7に「人は誰でも自己の健康と福利に適切な環境のもとに生きる権利を有するとともに、個人として、また他者と協働して、現在及び将来の世代のために環境を保護し、改善する義務がある」と定めており、これは、環境に関する権利と同時に責務についても定めるものである³⁰²。そして、オーフス条約において公衆参加を確立するのは、同条約の前文7に定める事項を保障するためであると解されている³⁰³。このように、オーフス条約の前文規定及び目的規定をみれば、同条約は、人々の実体的環境権を保障するため、参加という手続的権利を保障しようとするものである³⁰⁴。

²⁹⁵ Jan Darpö, "Principle 10 and Access to Justice," in *Principles of Environmental Law*, Elgar Encyclopedia of Environmental Law Series (Edward Elgar Pub., Inc, 2018), 386.

²⁹⁶ Iliana Cenevska, "The European Union and Environmental Democracy: The Aarhus Convention in EU Law," *Iustinianus Primus Law Review* 6, no. 2 (2015): 1.

²⁹⁷ Maria Lee and Carolyn Abbot, "The Usual Suspects? Public Participation under the Aarhus Convention," *Modern Law Review* 66, no. 1 (2003): 86.

²⁹⁸ Cenevska, supra note 296, at 2.

²⁹⁹ Suzanne Kingston, "Environmental Principles and Environmental Disputes and Their Settlement," in *Principles of Environmental Law*, Elgar Encyclopedia of Environmental Law Series (Edward Elgar Pub., Inc, 2018), 699-700.

³⁰⁰ 例えば、林晃大は、環境に係る意思決定への市民参加には、「市民の権利利益の保護」と「意思決定の正統性の向上」という目的が含まれている、と指摘する（林晃大『イギリス環境行政法における市民参加制度』（日本評論社、2018年）186頁）。

³⁰¹ Jeremy Wates, "The Aarhus Convention: A Driving Force for Environmental Democracy," *Journal for European Environmental & Planning Law* 2, no. 1 (2005): 2; Elsa, supra note 282, at 369-370.

³⁰² Ebbesson et al., supra note 277, at 22.

³⁰³ Ibid., 120.

³⁰⁴ Darpö, supra note 295, at 380-383.

以上のように、オース条約が公衆参加を保障することには、人々の環境に関わる権利と利益を保障するという狙いがあり、その手段として公衆に参加の権利を保障しなければならないという側面があるといえるのであり、オース条約において、人々の権利として参加を認めることは、まさしく環境権の手続的側面であるといえる。そこで、以下では、オース条約における環境権の位置づけについて検討する。

第3項 オース条約における環境権の位置づけ

オース条約は、UNECE 地域だけでなく他の地域においても、環境権の促進と保護にあたって先導的役割を果たしている³⁰⁵。ただし、オース条約は、実体的権利としての環境権の規定を明文化しておらず、他方で、その実体的環境権の実効性を保障するために、手続的権利を採用しているという指摘が一般的であろう³⁰⁶。すなわち、オース条約は、実体的環境権の承認が重要であることを前提としつつ、主として手続的権利の保障を定めているのである³⁰⁷。

オース条約における環境権の位置づけについて、大久保規子は、オース条約は環境権の存在を前提として、その実体的環境権を維持するための手続的権利の最低基準を定めることにより、この環境権を保障しようとするという性質がある、と指摘する³⁰⁸。また、大久保規子は、オース条約は、環境権を実効的なものとするために、情報へのアクセス権、政策決定への参加権、司法へのアクセス権について NGO を含め、すべての市民に一体的に保障するものである、と述べる³⁰⁹。同様の指摘として、畠山武道は、オース条約は環境権の存在を保障するために、情報公開、市民参加、司法的救済を一段推進させるためのものであり、それは、国際条約のレベルで環境権の存在が認められたことの証拠である、と述べる³¹⁰。また、大塚直は、国際条約としてオース条約が環境権の手続的な側面を明確化したものである、と指摘する³¹¹。加えて、高村ゆかりは、オース条約は、人権としての環境権を強調したものであり、環境の適切な保護は、基本的人権の享受にとって不可欠であり、全ての人が健全な環境に生きる権利を有し、環境を保護する義務を有するとした上で、そのため、市民は、環境情報へのアクセスを有し、環境に関する政策決定に参加する権利を有し、司法へのアクセスを有さなければならない、としている³¹²。また、前記したようにオース条約の前文 7 は環境に関する権利と同時に責務についても定め

³⁰⁵ Attila Pánovics, "Access to Information and Transparency," in *Principle 10 and Access to Justice*, Elgar Encyclopedia of Environmental Law Series (Edward Elgar Pub., Inc, 2018), 357.

³⁰⁶ Bamitt, *supra* note 279, at 210. ここには、2018年3月4日に採択されたエスカス条約 (Escazú Agreement) の4条2項では、「各締約国は、何人もが健全な環境に生きる権利を有することを保障しなければならない (each Party shall guarantee the right of every person to live in a healthy environment)」と定められており、実体的権利としての環境権が直接的に表示されていると解されている。

³⁰⁷ Ben Boer, "Environmental Principles and the Right to a Quality Environment," in *Principle 10 and Access to Justice*, Elgar Encyclopedia of Environmental Law Series (Edward Elgar Pub., Inc, 2018), 65.

³⁰⁸ 大久保・前掲注 (31) 134-135頁、大久保・前掲注 (294) 3頁。

³⁰⁹ 大久保・前掲注 (31) 133頁、大久保・前掲注 (280) 1-2頁。

³¹⁰ 畠山武道「環境権、環境と情報・参加」法学教室 269号 (2003年) 15-16頁。

³¹¹ 大塚直『環境法〈第4版〉』(有斐閣、2020年) 68頁。

³¹² 高村ゆかり「環境情報へのアクセス、環境に関する政策決定への市民参加、及び、司法へのアクセスに関する条約 (オース条約)」環境研究 135号 (2004年) 91頁。

ているものとされる³¹³。このように、オーフス条約は、環境権を、手続的権利を通じて保障しようとするものである³¹⁴。

第3節 オーフス条約における手続的権利の保障

本節では、オーフス条約の3本柱とも呼ばれる①情報へのアクセス権、②意思決定への参加権、③司法へのアクセス権に関して、最低限満たすべき基準を確認する（第1項・第2項・第3項）。この三つは相互に対立する関係になく、相互に補完し、併存するものである³¹⁵。その結果、本論文のモンゴル法の部分で述べたように、利害関係の弱い遊牧民及び環境NGOによる環境に関する情報へのアクセス、環境に関する意思決定への参加及び司法へのアクセスの保障に関するモンゴル法の現状を、国際基準としてのオーフス条約に則して評価し、モンゴル法の課題を明確にすることができるであろう。

第1項 オーフス条約と情報へのアクセス権の保障

オーフス条約の第1の柱は、情報へのアクセス権の保障であり³¹⁶、同条約4条と5条が環境情報に関する基本条文である。同条約4条は公的機関（public authority）が保有する環境情報の開示を求める権利を公衆に保障する受動的な情報へのアクセス（passive access to information）について、同5条は公的機関が情報を収集し、更新し、更に、公衆に普及させる能動的な情報へのアクセス（active access to information）について定めている³¹⁷。オーフス条約では、公的機関が極めて広く定義されており、環境情報を保有する行政機関だけではなく、民間事業者にも情報公開が義務付けられていることが評価されている³¹⁸。ここでいう環境分野に関わる情報保有者となる「公的機関」とは、（i）国、地域、その他のレベルの政府に加えて、（ii）国内法のもとで、環境と関連する特定の義務、活動又はサービスを含む行政機能（public administrative functions）を遂行する自然人と法人も含む（オーフス条約2条2項a号、b号）。また、上記（i）と（ii）のもとで、環境に関連する公共サービスを提供する者、行政機能を有するその他の自然人若しくは法人も公的機関に含まれる（オーフス条約2条2項c号）。同条約2条3項では、「環境情報」（environmental information）に関する定義があり、その対象範囲は広い³¹⁹。

また、同条約は、「何人も」（any person）環境情報へのアクセス権を有するという原則を保障し、申請者に何らかの利害があるか否かを問わない³²⁰。そして、公的機関は公衆からの情報開示の請求に応じ

³¹³ Ebbesson et al., *supra* note 277, at 22.

³¹⁴ 大原有理「環境権と市民参加——オーフス条約の事例からみる手続的権利の可能性——」環境情報科学論文集23号（2009年）402頁。

³¹⁵ Lee and Abbot, *supra* note 297, at 101. また、大原有理は、情報公開制度や環境アセスメント制度が作ったとしても、その両制度が正しく運用されなかったり、不当に扱われたりする可能性があるため、その場合の司法へのアクセス権による保障が重要な役割を果たす、と指摘する。この指摘の詳細は、大原有理「オーフス条約9条からみる日本の司法へのアクセスの課題」環境情報科学論文集22号（2008年）353-354頁を参照。

³¹⁶ オーフス条約による環境情報に関する規定は、環境情報へのアクセスに関するEU法令の発展、またイギリス国内法においても重要な役割を果たしたものであると評価されている。David Blundell, "Access to and Collection of Environmental Information," in *The Aarhus Convention, a Guide for UK Lawyers* (Oxford; Portland, Oregon: Hart Publishing, 2015), 99.

³¹⁷ *Ibid.*, 101.

³¹⁸ 高村ゆかり「情報公開と市民参加による欧州の環境保護——環境に関する、情報へのアクセス、政策決定への市民参加、及び、司法へのアクセスに関する条約『オーフス条約』とその発展——」静岡大学法政研究8巻1号（2003年）174頁、大久保・前掲注（188）676頁。

³¹⁹ David Langlet and Said Mahmoudi, *EU Environmental Law and Policy*, First edition (Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2016), 179.

³²⁰ Ebbesson et al., *supra* note 277, at 80.

て、可及的速やかに、遅くとも1ヶ月以内に開示を行わなければならない。ただし、請求された情報が多量である場合又は複雑である場合に、情報開示の請求があつてから2ヶ月までの延長が認められている（オーフス条約4条2項）。この期間制限は上限であると理解すべきであり、同条約の加盟国はできり限り短い期間を設定し、情報開示請求に対応することが要求される³²¹。情報保有者は、情報開示請求を拒否する場合、拒否理由を示すとともに、後述するオーフス条約9条の審査手続へのアクセスに関する情報を申請者に知らせるよう要求される（オーフス条約4条7項）。また、公的機関は、情報提供に伴い手数料を設定できるが、その手数料は、合理的な金額を超えないもの（not exceed a reasonable amount）でなければならない（オーフス条約4条8項）。

更に、オーフス条約では、公的機関が公衆からの環境情報の開示請求を拒否できる事由が定められている（オーフス条約4条3項）。その拒否事由には、（1）公的機関が請求された情報を保有していない場合、（2）請求が明らかに合理的でないか、あまりにも抽象的に行われている場合、（3）請求が作成途中段階の情報に関するものである場合や、公的機関の内部関係に係る情報に関するものであって、そのような除外が国内法又は慣行（customary practice）で認められている場合である。加えて、オーフス条約4条4項は、情報開示が一定の事項に悪影響を及ぼす場合、公衆からの環境情報の開示請求が拒否される場合があり得ることを定めている³²²。ただし、そのうち、商業及び産業情報の秘密であつて、正当な経済的利益（a legitimate economic interest）を保護するために法によりその秘密の保持が保護されている事項については、環境保護に関連する排出情報を除くという例外がある。また、公的機関は環境情報の開示を拒否する理由をできるだけ限定して解釈すべきであり、情報を開示することによる公益を考慮しなければならず、これは、公益のテスト（public interest test）と言われる³²³。公益のテスト³²⁴は、例えば、情報保有者である公的機関が、情報開示請求に対して、当該請求事項が公的機関の内部関係に関する事項に該当するとして、情報開示請求を拒否することに対する重要な歯止めとなる³²⁵。

このように、オーフス条約では、公衆（市民）からの環境情報の開示請求が拒否される事由が列記されているが、これらの事由は、情報の開示によって得られる公益を考慮する（公益のテスト）とともに、

³²¹ Ibid., 82.

³²² すなわち、（a）公的機関の事務遂行（proceedings of public authorities）に関する秘密であつて、そのような秘密の保持が国内法において規定されている事項、（b）国際関係、国防又は治安（International relations, national defence or public security）に関する事項、（c）裁判過程に関する事項、また、公正な裁判を受ける私人の権利能力、又は刑事的若しくは懲罰的性格の審問を遂行する公的機関の権利能力に係る事項、（d）商業及び産業情報の秘密であつて、正当な経済的利益（a legitimate economic interest）を保護するために法によりその秘密の保持が保護されている事項（ただし、環境保護に関連する排出情報を除く）、（e）知的財産権（Intellectual property rights）、（f）自然人に関する個人データ及びファイルであつて、公衆への情報開示について当該自然人が同意しておらず、国内法においてそのような秘密保護が規定されている事項、（g）公的機関に情報を提供した第三者が情報の開示に同意していない場合の当該第三者の利益に関わる事項（ただし、当該第三者が情報提供について法的義務（a legal obligation）を負い、又は負うことがありうる場合を除く）、（h）希少種の生息地（the breeding sites of rare species）などのその情報が関わる環境である。

³²³ Wates, supra note 301, at 4; Ebbesson et al., supra note 277, at 90.

³²⁴ オーフス条約とイギリス法の国内整備について、林晃大は、公益判断という訳語を用いており、イギリスにおいて、個人データを含む一部の情報を除いて、「不開示の公益性が開示の公益性を上回る時には、公的機関は情報の開示を拒否することができる」とされる公益判断が必要とされる、と述べる（林・前掲注（300）109-111頁）。

³²⁵ Blundell, supra note 316, at 107-108.

環境への排出 (emissions) に関する情報に当たるかどうかを考慮することによって、限定的に解釈すべきであるとされているのである³²⁶。

第2項 オーフス条約と意思決定への参加権の保障

オーフス条約の第2の柱は、意思決定への参加権の保障である。オーフス条約には「公衆参加」について明文の定義はないが³²⁷、オーフス条約6条、7条及び8条は、環境に関する意思決定への公衆参加を保障しており、オーフス条約が求める意思決定への公衆参加とは、形式的な参加ではなく、参加を通じて提出された意見等と最終決定との間の共通点をできるかぎり増やすものであること、換言すれば、最終決定の内容に影響を与える程度の効果的な参加であることが要求される³²⁸。同条約6条は、同条約の付属書1で取り上げられている特定活動の許認可の許認可の手続と参加に関するものであり、また、付属書1に定められていないが、環境への著しい影響がある活動もその対象となる³²⁹。また、同条約7条は、環境に関わる計画 (plan)、実施計画 (programmes)、及び政策 (policies) とその参加に関するものであり、更に、同条約8条は、行政規則 (executive regulations)、及び法的拘束力がある規範的文書 (legally binding normative instruments) に関する参加について定める³³⁰。公衆参加は環境影響評価手続と関連するが、オーフス条約において環境影響評価 (environmental impact assessment) の実施は義務化されていないものの、他方で、環境影響評価の実施において公衆参加が義務化されているため、環境影響評価を実施する場合は、同条約が保障とする公衆参加の規定が適用されると解されている³³¹。また、オーフス条約7条が定める環境に関わる計画及び実施計画も、戦略的環境影響アセスメント (strategic environmental assessment) の対象となる環境に著しい影響を与える又はそのおそれがある計画及び実施計画と関連するものである³³²。このように、環境影響評価及び戦略的環境影響アセスメントの実施が、オーフス条約が保障とする公衆参加の実現にとって重要な役割を果たすことは否定できない³³³。

(一) 特定活動の許認可の決定過程への参加

オーフス条約6条は、公衆に特定活動の許認可の決定過程への参加を保障するものである。まず、同条約の付属書1³³⁴に記載されている特定活動の許認可、若しくは、前記付属書1に取り上げられていないが、環境に著しい影響を与えるおそれのある特定活動の決定について、「関心をもつ公衆」 (the public concerned) は、公告によるか、若しくは適切であれば個別に、環境に関する意思決定手続の初期段階で、

³²⁶ Jonas Ebbesson, *Access to Justice in Environmental Matters in the EU = Accès À La Justice En Matière d'environnement Dans l'UE* (The Hague: Kluwer Law International, 2002), 89; Pánovics, *supra* note 305, at 361.

³²⁷ Ebbesson et al., *supra* note 277, at 120.

³²⁸ *Ibid.*, 120.

³²⁹ Brian Ka Ruddie, "The Aarhus Convention in England and Wales," in *The Aarhus Convention, a Guide for UK Lawyers* (Oxford; Portland, Oregon: Hart Publishing, 2015), 22.

³³⁰ Simon Ricketts and Munn Juliet, "Public Participation in Environmental Decision-Making, Plan-Making and Executive Regulations—Articles 6, 7 and 8 of the Aarhus Convention," in *The Aarhus Convention, a Guide for UK Lawyers* (Oxford; Portland, Oregon: Hart Publishing, 2015), 121.

³³¹ Ebbesson et al., *supra* note 277, at 122.

³³² *Ibid.*, 122.

³³³ *Ibid.*, 123.

³³⁴ 同条約の付属書1の定める活動としては、エネルギー部門、金属の生産及び加工、鉱業、化学産業、廃棄物管理、排水処理施設、パルプ産業・製紙産業、鉄道・空港・道路・高速道路、内陸港・外港、地下水の施設、鶏・豚の集約飼養施設、ダム施設、架空送電線の施設、化学製品の貯蔵施設等が含まれる。

適切で、時宜を得て、効果的な手法で決定過程に参加するのに必要な情報を知らされなければならない（オース条約6条2項）。ここでいう「関心をもつ公衆」の意義について、同条約2条5項は、（ア）環境についての意思決定により影響を受け、若しくは受けるおそれのある公衆、又は（イ）意思決定に利害関係を有する公衆をいうと定義し、更に、環境保護を促進し、かつ、国内法のもとで要件を満たす非政府組織（non-governmental organizations）は、上記（イ）の利害関係を有する者として、関心をもつ公衆とみなされる。

そして、関心をもつ公衆に最低限知らされるべき情報としては、（a）決定がなされる活動の申請と当該活動の計画、（b）行われうる決定の性質若しくは決定草案、（c）決定を行う責任を負う公的機関、（d）今後に予定される手続、（e）当該活動が国内又は国境を超えた環境影響評価手続の対象となるという事実が挙げられている（同条約6条2項a号からe号）。

また、同条約の加盟国は、公衆参加手続について、個々の段階ごとに合理的な時間枠を定め、公衆に必要な事項を知らせ、公衆が環境に関する意思決定の過程に効果的に参加するための十分な時間を与えなければならない（同条約6条3項）。また、様々な選択肢が存在し、効果的な公衆参加が可能である場合には、決定過程の早い段階での公衆参加の機会が提供されなければならない（同条約6条4項）。ここでいう「早い段階での公衆参加」とは、公衆が、様々な選択肢が存在している場合であって、かつ、参加が影響を与え得る段階のことを意味する³³⁵。更に、関心をもつ公衆が検討できるよう、決定を行う権限がある公的機関には、公衆参加手続のときに利用可能で、決定に関連したすべての情報へのアクセスを無料、かつ、利用可能になり次第速やかに提供することが要求されている（同条約6条6項）。

また、公衆参加の手続において、公衆は、当該活動の計画に関連する意見（comment）、情報、分析又は見解（opinion）を、書面により、又は、適切な場合には事業申請者が出席した公聴会若しくは聴聞会において、提出することを認められなければならない（同条約6条7項）。オース条約6条の他の定めは関心をもつ公衆を対象者としているが、同条約6条7項は、「公衆」（the public）を対象者として想定し、決定等について意見を提出する権利を保障している。したがって、公的機関は、その公衆からの意見等に関心をもつ公衆からの意見等ではないことを理由として拒否したり、無視したりすることは認められない³³⁶。そして、同条約の加盟国は、決定において、公衆参加の結果が適切に考慮されることを確保しなければならない（同条約6条8項）。この「適切に考慮」が何を示すかについて、オース条約に定義規定は存在しないが、公的機関が公衆からの意見等を全て受け入れること、また、全ての意見等に従って決定を変えなければならないことまでは要求されていないとされる³³⁷。ただし、管轄公的機関の決定が、公衆からの意見等を含めて入手可能な全ての情報に基づく合理的な判断であることを示すためには、公衆からの一部の意見等が反映されなかった理由を明確に示すことが要求される³³⁸。また、

³³⁵ Ebbesson et al., *supra* note 277, at 136.

³³⁶ *Ibid.*, 153.

³³⁷ *Ibid.*, 155.

³³⁸ *Ibid.*, 155.

公的機関が公衆からの意見等を適切に考慮しなかったことは、手続的瑕疵にあたり当該決定の取消事由となり得るものであり、オーフス条約 9 条 2 項が定める司法審査の対象となり得る³³⁹。加えて、公的機関は、決定を行った場合、適切な手続によって速やかに当該決定を公衆に知らせなければならず、その際には、当該決定の基礎となった理由及び考慮した事項とともに決定文書自体に公衆がアクセスできる状況にしなければならない（同条約 6 条 9 項）。

（二） 計画、実施計画、政策の決定過程への参加

オーフス条約 7 条は、環境に係る計画、実施計画及び政策に関する公衆参加について定めているが、同条約 7 条が定める公的機関の責務及び公衆の権利は、同条約 6 条の規定と比較して抽象的な内容となっており、各加盟国は公衆参加についてより柔軟かつ適切な対応に基づいて制度設計をすることが認められる³⁴⁰。ただし、既述のとおり、公衆参加手続の各段階に合理的な時間枠を設定すること（同条約 6 条 3 項）、意思決定過程の早い段階での公衆参加の機会を保障すること（同条 4 項）、意思決定において公衆参加の結果に適切に配慮すること（同条 8 項）が要求される。更に、同条約の加盟国は、適切な範囲で、環境に関連する政策の準備段階での公衆参加の機会を提供する努力義務を負う（同条約 7 条）。オーフス条約における公衆参加制度は、環境影響評価制度を整備するよう締約国に求めているが、オーフス条約 7 条の実施にあたって戦略的環境アセスメント制度における公衆参加の手続は重要な手段の一つである³⁴¹。また、オーフス条約 6 条が関心をもつ公衆という狭い意味での公衆を対象としているが、オーフス条約 7 条は全ての公衆を対象範囲として想定し、公衆参加の保障を求めている³⁴²。このように、オーフス条約 7 条は環境に係る計画、実施計画及び政策に関して公衆参加を求めているのであり、必ずしも当該計画、実施計画及び政策により影響を受け、若しくは受けるおそれがある者、又は何らかの利害関係を有することを参加資格として要求せず、より広い意味での公衆に参加権を認めているといえる。

オーフス条約 6 条と 7 条に共通して要求される事項については、オーフス条約 9 条 2 項による司法審査の対象となると解されており³⁴³、オーフス条約 7 条が保障する公衆参加手続を締結国が保障しなかった場合には、オーフス条約 9 条 3 項が保障する司法審査によって実効性確保が図られる³⁴⁴。

（三） 行政規則、法的拘束がある規範的文書の決定過程への参加

オーフス条約 8 条によれば、加盟国は、環境に著しい影響を与えるおそれのある行政規則、その他の法的拘束力がある規範的文書を公的機関が準備する際には、適切な段階において、かつ、様々な選択肢が存在する間に、効果的な公衆参加を促進する努力義務を有する。これらの努力義務を履行するためには、（a）効果的な参加のための十分な時間枠の設定を確保すること、（b）草案を公表するか、又は一

³³⁹ Ibid, 156.

³⁴⁰ Ibid, 173.

³⁴¹ Ibid, 174.

³⁴² Ibid, 178.

³⁴³ Ibid, 179.

³⁴⁴ Ibid, 173.

般に入手可能な状態にすること、(c) 公衆に、直接又は代表する機関を通じて意見等を述べる機会を確保することが要求され、更に、公衆参加の結果をできるかぎり考慮しなければならない。ここでいう「公衆参加の結果をできるかぎり考慮する」とは、オース条約 6 条 8 項と同様に、公的機関が公衆からの意見等を考慮したことについてかなり高いレベルで証明することを要求するものである³⁴⁵。仮に、加盟国が、オース条約 8 条が要求する公衆参加の手続を国内法において整備しなかったり、保障しなかったりした場合には、オース条約 9 条 3 項が保障する司法審査の対象事項となることによって、同条約 8 条の実効性が担保される³⁴⁶。

第 3 項 司法へのアクセス権の保障

オース条約の第 3 の柱は司法へのアクセス権の保障である。オース条約が保障とする司法へのアクセス権は、環境公益訴訟の促進を図るためのものであるという指摘があり³⁴⁷、司法へのアクセス権の保障は、前記の情報へのアクセス権及び意思決定への参加権の実効性を確保するために重要な意義を有する³⁴⁸。そして、オース条約 9 条は、第 1 に、環境情報の開示請求に関する事項（同条 1 項）、第 2 に、特定活動の許認可等の決定過程への参加に関する事項（同条 2 項）、第 3 に、環境法に違反するその他の私人又は公的機関の作為・不作為に関する事項（同条 3 項）に分けて司法へのアクセス権の保障を定めている。第 4 に、オース条約は、前記第 1 から第 3 に関する司法へのアクセス権の実効性を高める支援メカニズム等を設けることを求めている（同条約 4 項・5 項）。以下では、上記の第 1 から第 4 に関するオース条約の規定を確認する。

(一) 環境情報の開示請求に関する事項と司法へのアクセス保障

第 1 に、オース条約 4 条に基づく情報の開示請求を行った者には、その情報の開示請求が無視され、一部又は全部が不当に拒否され、不適切に回答がされ、若しくは同条約 4 条に従った取扱いを受けられなかったと考える場合、それについて司法裁判所、又は法律によって設置されたその他の独立かつ公平な機関において審査を求める権利が保障される（オース条約 9 条 1 項）。情報へのアクセスに関する紛争はより早い紛争解決が望ましい場合がほとんどであり、司法裁判所による解決手法は時間及び費用を要することから、オース条約は、迅速（*expeditious*）かつ安価（*inexpensive*）な裁判所に代替する審査手続を利用可能にすることを要求する³⁴⁹。ここでいう、迅速かつ安価な代替する審査手続とは、公的機関による審査又は司法裁判所とは別の独立かつ公平な機関による審査を示すものであり³⁵⁰、この点について、大久保規子は、オース条約は、環境情報の開示請求に関して不服がある者には、公的機関による審査手続と裁判所による最終審査手続という二種類の救済措置を義務化していると指摘する³⁵¹。

(二) 特定活動の許認可等の決定活動への参加に関する事項と司法へのアクセス保障

³⁴⁵ *Ibid.*, 185.

³⁴⁶ *Ibid.*, 179.

³⁴⁷ 林・前掲注 (300) 257 頁。

³⁴⁸ 大原・前掲注 (315) 353-354 頁。

³⁴⁹ Ebbesson et al., *supra* note 277, at 192.

³⁵⁰ *Ibid.*, 192.

³⁵¹ 大久保・前掲注 (318) 680 頁。

第2に、オースス条約9条2項によれば、加盟国は、オースス条約6条に定める特定活動の許認可等の決定、作為又は不作為の実体的及び手続的合法性（*substantive and procedural legality*）について、司法裁判所又は法律によって設置された他の独立かつ公平な機関による審査手続にアクセスできることを確保しなければならない。そして、政府がある決定や活動を行う際に公聴会に公衆が参加することをオースス条約が保障している場合において、公聴会の参加者を限定したり、あまりにも遅い段階で公聴会を開催したり、関心をもつ公衆に通知しなかったり、公衆参加による意見等を最終決定において考慮しなかったりしたことは、手続的合法性に違反するという理由で、司法審査の対象となり得る³⁵²。このように、オースス条約9条2項は、公衆参加の結果を、最終決定において、適切に考慮しなければならないことを審査対象に含めるものであって³⁵³、効果的な公衆参加を保障とするものである。

また、同条約9条2項は、司法へのアクセスができる者は、関心をもつ公衆の構成員（*members of the public concerned*）であって、（i）十分な利益を有する者（*having a sufficient interest*）か、又は、その代わりに（ii）締約国の行政事件訴訟法が権利侵害を原告適格要件としている場合には権利侵害を主張する者（*maintaining impairment of right*）であると定めている。また、同条約2条5項に定義されている関心をもつ公衆として認められる非政府組織は、前記（i）十分な利益を有する者、若しくは（ii）権利侵害を主張する者としてみなされる。したがって、このオースス条約2条5項に定義されている関心をもつ公衆としてみなされるNGOには、同条約9条2項に規定する司法へのアクセス権が保障され、同条約6条に規定されている特定活動の許認可等について実体的及び手続的違法を争うことができるとされる³⁵⁴。以下では、個人と環境NGOについて、それぞれの原告適格の問題をどのように考えるべきかを中心に検討を進める。

第1に、個人の原告適格の問題について、Jan Darpöは、オースス条約による司法へのアクセスにおいては、誰に原告適格の資格を認めるかという原告適格の問題について、権利を基礎とする制度（*right-based system*）と利益を基礎とするアプローチ（*interest-based approach*）の両方を認めており、前者は原告適格の範囲を限定するものであるが、後者は原告適格の範囲を広く解する特徴があると指摘する。そして、個人の原告適格の問題について、Jan Darpöは、オースス条約9条2項と同条3項は、関心をもつ公衆と公衆というそれぞれ異なる用語を用いているが、その二つの間の違いについては、些細な理由しかないため、あまり区別する意義がなくなっていると指摘する一方で、原告適格が認められるためには、当該決定及び活動の環境への影響と当該訴訟を提起しようとする自然人との間に何らかのつながりを要件と

³⁵² Ebbesson et al., *supra* note 277, at 196.

³⁵³ Stephen Sec, Susan Casey-Lefkowitz, and Jerzy Jendroška, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide* (New York: United Nations, 2000), 129.

³⁵⁴ Suzanne Kingston, “Transnational Environmental Governance before the Courts,” in *Research Handbook on Transnational Environmental Law* (Edward Elgar Publishing Limited, 2020), 137; Ebbesson et al., *supra* note 277, at 194. また、この点について、林晃大は、オースス条約では、締約国の国内法において定められた要件を満たした環境保護を促進するNGOは、自動的に（i）十分な利益を有する者とみなされることから、原告適格も認められる、と指摘する（林・前掲注（300）216頁）。その他に、大久保は、同条約の6条に規定されているアセスメントの対象となる事業の許認可等については、加盟国は団体訴訟を導入する義務を負っている、と指摘する（大久保・前掲注（31）139頁、大久保・前掲注（280）41頁）。

する考え方が合理的である、と指摘する³⁵⁵。続けて、Jan Darpö は、オーフス条約において、何が十分な利益であり、又は、権利侵害に当たるのかの解釈について、関心をもつ公衆に司法アクセスを広く認めるという同条約の目的に一致するよう求めることは、個人の原告適格に関しても妥当すべきであると指摘する³⁵⁶。これは、少なくとも、個人の原告適格の範囲を広く認めることがオーフス条約の基準に一致すること、そして、個人の原告適格の資格を認めるため、換言すれば、関心をもつ公衆に当たると認めるためには、訴訟を提起しようとする個人と訴訟対象事項の間に何らかのつながりがあることが不可欠であることを強調したものであろう。

また、松井芳郎は、オーフス条約における公衆の司法へのアクセスは、公衆の環境への権利の手続的保障として位置付けられることができる、と指摘する³⁵⁷。また、松井芳郎は、オーフス条約における司法等へのアクセスは、公衆の構成員であって十分な利害関係を有する者か、又は、権利の侵害を主張する者であり、個別的な環境損害の防止及び救済を目的とするものと言え、純粹的環境公益ともいえる地球環境の保全が意図されているわけではない、と述べる³⁵⁸。この指摘からも、例えば、個人の原告適格の資格を認めるため、関心をもつ公衆としての個人と当該訴訟の対象事項との間に何らかの関連性があることが必要であることを見出すことができるであろう。

それに加えて、オーフス条約 9 条 2 項は、当該意思決定に参加する者のみを関心をもつ公衆の構成員と解することによって、司法へのアクセス権を付与する範囲をかなり限定する可能性があることも指摘されている。しかし、オーフス条約 6 条は、公衆及び関心をもつ公衆の両方に適用されるものであり、例えば、オーフス条約 6 条 7 項が定める公衆は、当該決定に関して自己の意見等を提出したりする過程で関心をもつ公衆の地位を有することになる。したがって、オーフス条約 9 条 2 項が定める司法へのアクセスの原告適格の範囲を、上記のように限定して解釈すること自体、オーフス条約の遵守に違反することとなり得る³⁵⁹。このように、関心をもつ公衆として、何を要素として誰に原告適格を認めるべきかが重要な判断事項となる。

第 2 に、環境 NGO の原告適格の問題について、まず、オーフス条約は、加盟国に対して、何が (i) 十分な利益であるか、又は何が (ii) 権利侵害要件を構成するかについて、国内法で定める裁量を認めつつ、この裁量の行使について、環境保護の促進等を目的とする環境 NGO を含め、関心をもつ公衆に司法へのアクセスを広く認めるという同条約の目的に合致するよう要請する³⁶⁰。

環境 NGO の原告適格について、オーフス条約は、どのような要件に基づいて環境 NGO に原告適格を認めるかを、国内法に委ねている³⁶¹。例えば、環境 NGO に関する原告適格の要件として、特定年数をかけて活動を行っているという要件を設ける場合が考えられるが、それは、オーフス条約 3 条 9 項に規定さ

³⁵⁵ Darpö, *supra* note 295, at 393.

³⁵⁶ *Ibid.*, 393.

³⁵⁷ 松井芳郎『国際環境法の基本原則』（東信堂、2010年）226頁。

³⁵⁸ 同上 233頁。

³⁵⁹ Ebbesson et al., *supra* note 277, at 195.

³⁶⁰ *Ibid.*, 195; Ruddle, *supra* note 329, at 29.

³⁶¹ 山根裕子「環境関連事業と情報開示、市民参画と司法アクセス——オーフス条約と EU 加盟国法の相克（下）——」国際商事法務 42 卷 4 号（2014 年）545-546 頁を参照。

れている無差別条項³⁶²に適合しない可能性がある³⁶³と懸念されている³⁶³。そして、特に、特定事項のために短期間に限って設立される NGO にとっては、あるいは、特定年数の基準を満たすほど環境 NGO の活動が発展していない国では、上記の特定年数をかけて活動を行っているという要件は重大な制限になりうるという指摘がある³⁶⁴。また、EU のオーフス規則 (Aarhus Regulation 1367/2006) では、環境保護を促進する環境 NGO 等に関する原告適格要件として少なくとも 2 年以上の活動実績が要求されており、これは、特別の目的のために短期間に限って設立されるアドホックな団体 (ad hoc organization) に対して司法へのアクセスを妨げる効果があると懸念されるという指摘もある³⁶⁵。

(三) 環境法令に違反する私人及び公的機関の作為・不作為と司法へのアクセス保障

第 3 に、オーフス条約 9 条 3 項は、加盟国が国内法で定める要件を満たす公衆が、環境に関連する国内法規³⁶⁶に違反する私人及び公的機関の作為・不作為について、行政手続又は司法手続により争う権利を保障する。同項は、環境法規の執行を確保するためには、公衆が裁判所に直接アクセスできることが確保されなければならないことを定めるものであり、換言すれば、環境法規の執行は環境行政機関等だけの役割ではなく、公衆も重要な役割を有するという、環境の関連法規についての市民による執行 (citizen enforcement) に関わるものである³⁶⁷。

オーフス条約 9 条 3 項は、環境法規の執行において、環境管轄局や検察庁 (public prosecutors) だけが職務を遂行するものではなく、公衆が主体的な役割を担うことを明確化し³⁶⁸、情報へのアクセス権と意思決定への参加権の保障だけではなく、公衆及び NGO 等による法の執行を保障しようとするものである³⁶⁹。また、オーフス条約 9 条 3 項は、同条約前文 18 が定める「組織を含む公衆の正当な利益が保護され、法の履行が確保されるよう、効果的な司法制度に公衆がアクセスできるよう配意」することを背景とするものであって、環境法の執行を確保するために公衆に司法へのアクセス権を付与するものである。この意味では、オーフス条約 9 条 3 項は、同条約の加盟国に対して、環境法規の違反行為について、公衆が公益訴訟を提起できる制度の導入を求めていると解されている³⁷⁰。例えば、フランスでは、市民が管轄行政機関に代位する形で、環境法規に違反した事業者を被告として民事訴訟を提起できる制度があり、それはオーフス条約 9 条 3 項の趣旨に適合するものであるとされる³⁷¹。ただし、Jan Darpö は、オーフス

³⁶² オーフス条約 3 条 9 項は、「公衆は、この条約の関連する規定の範囲内で、市民権、国籍、又は居住地に関して、および法人の場合は登記場所若しくは事実上の活動本拠地に関して差別されることなく、環境に関する、情報へのアクセス、意思決定における公衆参画の可能性、司法へのアクセスを有する。」と定めている。オーフス条約の日本語訳は、前掲注 (276) を参照。

³⁶³ Ebbesson et al., *supra* note 277, at 58.

³⁶⁴ *Ibid.*, 58.

³⁶⁵ Jan Darpö, “Article 9.2 of the Aarhus Convention and EU Law: Some Remarks on CJEU Case-Law on Access to Justice in Environmental Decision-Making,” *Journal for European Environmental & Planning* 11, no. 4 (2014): 383.

³⁶⁶ また、同条同項でいう「環境に関連する国内法規」は、オーフス条約が保障する環境情報及び意思決定への公衆参加に関わる法規のみに限定されるものではなく、都市計画や環境税や自然資源の開発等に関する法規も含まれると解される。Ebbesson et al., *supra* note 277, at 197.

³⁶⁷ *Ibid.*, 198-199.

³⁶⁸ *Ibid.*, 199.

³⁶⁹ Wates, *supra* note 301, at 6.

³⁷⁰ 山根・前掲注 (282) 353 頁、大久保・前掲注 (318) 680 頁。

³⁷¹ Ebbesson et al., *supra* note 277, at 200.

条約は自然人及び環境 NGO 等による民衆訴訟 (actio popularis) を要求するものではないと述べつつ、オーフス条約 9 条 3 項は、同条約の 9 条 2 項より、原告適格の範囲の拡大を求めている、と指摘する³⁷²。このように、司法へのアクセスを広く保障することは、環境法規の執行と行政の違法活動の是正、及び管轄行政機関の規制権限の発動を要求することに関連するものである³⁷³。

(四) 司法へのアクセス権を保障する支援メカニズム等について

第 4 に、オーフス条約は、加盟国に、司法へのアクセス権の実効性を高めるために、司法へのアクセス権について支援制度を設けることを求めている。例えば、司法にアクセスする手続は、適切かつ効果的で、公正、公平で時宜を得たものでなければならず、利用できないほどに高額なものであってはならないことが求められている (9 条 4 項)。更に、加盟国には、行政及び司法による審査手続へのアクセスに関する情報を公衆に提供すること、及び、司法へのアクセスを妨げる金銭的障害その他の障害を除去したり、減少させたりするための適切な支援メカニズムを構築することが求められる (同条 5 項)。後者は、主として、司法へのアクセスに関わる情報を公衆に提供すること、及び、司法へのアクセスの妨げになり得るいかなる障害をも乗り越えるための、適切な支援メカニズムを整備することを、締結国に要求するものである³⁷⁴。オーフス条約 9 条 4 項及び 5 項が保障する事項は、オーフス条約 9 条 1 項、2 項、3 項が保障する司法へのアクセスに共通して適用される³⁷⁵。

司法へのアクセスに関して訴訟費用が重大な障害になる国が多数あり、オーフス条約が要求するのは、原告が個人であるか NGO であるかを問わずに、司法へのアクセスが高額なものであってはならないことである³⁷⁶。この点について、高村ゆかりは、具体的には、司法へのアクセス権を行使することにもなう訴訟手数料、弁護士費用、証人の交通費用、専門家の費用等の障害に対応する支援メカニズムが含まれると指摘する³⁷⁷。また、Jan Darpö は、ある訴訟費用が高額か否かについては、個人及び環境 NGO が環境保護のために積極的に役割を果たすという意味で訴訟を提起している側面があることから、単なる個人の財政状況のみならず、多様な事項を考慮したうえで、明らかに不合理と思われる程度の金額は不適當である、と指摘する³⁷⁸。このように、オーフス条約は、加盟国に、実際に公衆が司法にアクセスできるよう支援メカニズムを設けることを求めているのである³⁷⁹。

第 4 項 モンゴル法の課題とオーフス条約からの示唆

本項では、(1) 情報へのアクセス権、(2) 意思決定への参加権、(3) 司法へのアクセス権に関してオーフス条約が環境分野において保障する国際基準とモンゴル法の現状を対比して、モンゴル法の課題を明確化してオーフス条約からの示唆を得ることとする。

³⁷² Darpö, supra note 295, at 392.

³⁷³ Jonas Ebbesson, "Access to Justice at the National Level," in *The Aarhus Convention at Ten: Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, The Avosetta Series 9 (Groningen: Europa Law Publishing, 2011), 247.

³⁷⁴ Ebbesson et al., supra note 277, at 205.

³⁷⁵ Ibid., 200-204.

³⁷⁶ Ibid., 203.

³⁷⁷ 高村・前掲注 (318) 157 頁。

³⁷⁸ Darpö, supra note 295, at 399.

³⁷⁹ 高村・前掲注 (318) 157 頁。

(一) 情報へのアクセス権に関するモンゴル法の課題と示唆

モンゴルにおける情報へのアクセス保障については、2021年現行情報公開法が重要な役割を果たしており、同法は、情報保有者である公的機関のなかに、単なる行政機関だけではなく、公的役割を果たしている民間事業者等を含めており、公的機関は、市民からの情報開示請求に対して短期間で対応しなければならないこと、情報開示請求者は情報開示に関連して不服があれば、上級行政機関、裁判所又は人権委員会に不服申立てを提起できること等を規定している。現在、オース条約が要求する基準に適合する制度を整備中の段階といえるが、オース条約の基準からみれば、モンゴル法の現状には課題が少なくはない。

第1に、2021年現行情報公開法における情報の分類について、同法は、公の情報を、(a) 公開情報、(b) 制限ある情報、(c) 非開示情報という三つに分類し(同法7条1項)、個別法律により(b) 制限ある情報と(c) 非開示情報として指定されたもの以外の情報は開示が原則であると定めており(同法8条1項)、「個別法律」には、2016年制定の「国家及び職務上の秘密に関する法律」、2021年制定の「個人情報保護に関する法律」、そして、1995年制定の「機関秘密に関する法律」が含まれる。また、情報保有者の公的機関は、個別法律による情報開示を拒否する根拠に基づいて、市民の情報開示請求が(b) 制限ある情報又は(c) 非開示情報に該当することを理由として、情報開示請求を拒否したり、一部開示しか認めなかったりする裁量が広く認められていることは、既述のとおりである。

前述のように、オース条約も公的機関が情報開示請求を拒否することを認めてはいるものの、加盟国に対して、それらの情報開示を拒否する根拠を、できる限り限定して解釈するという原則のもとで、公益のテストといわれる情報開示による公益を考慮することを要求している。モンゴルの2021年現行情報公開法は、既に、公の情報を、(a) 公開情報として公衆に開示することを大前提としてはいるが、情報保有者は具体的な情報開示請求に対応する際に、情報開示による公益を考慮するうえで、情報開示を拒否する根拠を限定的に適用するということが2021年現行情報公開法に明文化されていない。情報保有者である公的機関は、積極的に情報提供をするという立場に立ちながら、市民からの情報開示請求に対応する際に、各個別法律に定められている情報開示を拒否する根拠を、(b) 制限ある情報、(c) 非開示情報の理由とする際には、当該情報開示が公益に与える効果を考慮して、可能な範囲で限定的に解釈するという考え方は、情報保有者である公的機関に情報開示を拒否する裁量が広く認められているモンゴル法においてその裁量を抑止するために有意義であろう。

第2に、モンゴルの2021年現行情報公開法では、公的機関は、市民からの情報開示請求を拒否する場合、その理由を提示しなければならないが、市民がその情報開示請求に関連する決定に不服がある場合における不服申立てに関する教示が公的機関に義務づけられていない。市民が情報開示請求に関連する訴訟を裁判所に提起しない理由は、市民が不服申立て手続について十分に理解していないことにある可能性がある。

そこで、オース条約によれば、公的機関は、公衆からの情報開示請求を拒否する際、その拒否の理由を提示するとともに、オース条約9条が保障する審査手続へのアクセスに関する情報を通知しなけ

ればならない。したがって、今後のモンゴル法では、公的機関が市民の情報開示請求を拒否する決定を下す際、当該情報開示請求に関連する不服申立ての制度があることを教示することが、市民の情報を得る権利の保障の実効性につながるであろう。

第3に、モンゴルにおいて、市民は情報開示請求に関連する訴訟を行政裁判所に提起できるが、同訴訟は主観訴訟として位置付けられているため、市民は、情報開示請求訴訟に関連する訴訟費用を自分で負担するのが原則である。前述した2014年調査によれば、一般市民にとって申立ての手数料として裁判所に支払う金額は最低賃金との関係で相当な金額に及ぶから、情報開示請求訴訟の提起は、通常、困難であろう。また、市民が提起する情報開示請求訴訟には、市民の情報を得る権利の侵害を争うというだけでなく、情報開示請求の対象となった情報がそもそも一般市民に公開されるのが適切か否かという公益的性質がある。更に、利害関係の弱い遊牧民が環境共同利益に係わって主観訴訟を提起するとき、情報開示請求に基づいて得られる情報又は情報開示請求に関連する訴訟を通じて得られた情報は、自らの主張を正当化するための証拠という観点からも重要である。しかし、遊牧民が提起する環境情報の開示請求訴訟は主観訴訟として位置付けられることから、訴訟費用の側面から課題が大きい。

オース条約9条4項では、司法にアクセスする手続は、適切かつ効果的で、公正、公平で時宜を得たものでなければならず、利用できないほどに高額なものであってはならないことが要求されている。また、司法へのアクセスを妨げる金銭的障害やその他の障害を除去したり、減少させたりするための適切な支援メカニズムを構築することが求められている（オース条約9条5項）。このように、オース条約が保障する司法へのアクセス権については、加盟国は、訴訟費用の免除等の支援メカニズムを整備しなければならない。環境共同利益に関する事案において、遊牧民は、公益的性質が強い事項について、主観訴訟として裁判所に訴訟を提起していることを考慮すると、オース条約が要求するところに従い、原告遊牧民からの情報開示請求に関連する訴訟の実効性を図るために、訴訟費用等に関する支援制度の導入について検討する必要がある。

（二）意思決定への参加権に関するモンゴル法の課題と示唆

第1に、モンゴル法において、（1）特定活動の許認可の決定過程の公衆参加、（2）計画、実施計画、政策の決定過程への参加、（3）行政規則、法的拘束力がある規範的文書の決定過程への参加における参加の意味については、「民主的意思決定の正統性を高めるための参加」の意味であることが強調されている。オース条約が保障する公衆参加は、「民主的意思決定の正統性を高めるための参加」という側面と同時に、「権利保障としての参加」の側面がある。今後は、モンゴルがオース条約の加盟国となる可能性が十分にあり得ることを念頭に置けば、参加の意味が、単に行政機関が「公衆から情報を収集する手段としての参加」にとどまっている現状を変更して、「市民の権利としての参加」を保障することが要求されるであろう。

第2に、モンゴル法では、（1）特定活動の許認可の決定過程への参加を保障するために、2015年制定の行政一般法に基づいて、行政機関は、行政処分の決定、行政契約の締結の前に、権利又は法的利益を害されるおそれがある者に対して、当該行政決定を下す際に有意義な事項について説明及び意見を提出する機会を保障している（同法26条1項）。また、個別法である環境影響評価法においては、環境影

響評価の第 1 の段階である一般影響評価を実施するのが環境省又は環境局の担当職員であって、一般影響評価に関して市民は意見表明等の参加の機会を与えられていない一方、一般影響評価の結果として、事業者は第 2 の段階といえる詳細影響評価の実施が要求された場合、事業者は詳細影響評価を行う専門機関に作成を依頼しなければならない、詳細影響評価を実施する専門機関は、詳細影響評価書の作成過程において、当該事業計画が実施される地域の地方行政機関及び当該事業計画の影響を受ける地域居住者から意見を聴取し、討論会を開催しなければならない（同法 18 条 4 項）。このように、行政一般法及び環境影響評価法は、当該行政活動にともない権利又は法的利益を害される者に意見聴取等の参加の機会を保障している。

これに対し、オース条約は、（1）特定活動の許認可の決定過程への公衆参加の保障は、関心をもつ公衆、すなわち、意思決定により影響を受け、若しくは受けるおそれのある者、又は、意思決定に利害関係を有する者に適用される（2 条 5 項）。モンゴルの行政一般法及び環境影響評価法が保障する参加の機会は、当該決定によって、権利又は法的利益を害されるおそれがある者を対象とするものであって、それは、オース条約 2 条 5 項でいう関心をもつ公衆のうち、意思決定により影響を受け、若しくは受けるおそれのある者に類似する。しかし、オース条約は、意思決定に利害関係を有する者を関心をもつ公衆として認め、利害関係の弱い者も想定し、公衆参加を保障するものであるが、モンゴル法は直接的な利害関係者のみを想定している。したがって、今後は、モンゴル法において環境共同利益を享受すると主張する遊牧民は、オース条約でいう当該決定に利害関係を有する者と解釈できれば、モンゴル法でも、意思決定に利害関係を有する者の範囲が広くなり、利害関係の弱い遊牧民等及び環境 NGO に参加の権利が認められる可能性がある。

第 3 に、モンゴル法では、行政一般法と環境影響評価法に規定する参加は、権利として認められてはいないから、裁判所は、各法律が規定する参加手続の実施において何らかの瑕疵があったとしても、それを理由として、行政処分取消しを認めないと判断する傾向がある。しかし、オース条約は、意思決定への参加を保障する際に、実体的及び手続的合法性について、裁判所にアクセスできることを要求する。今後のモンゴルの環境訴訟の展開可能性を考えるにあたっては、各法律に規定されている市民の参加手続の実施において瑕疵があった場合、その手続的瑕疵を理由に最終決定の違法性を認めるよう、裁判所の姿勢の変化も要求されるであろう。

第 4 に、モンゴル法では、各法律が定める意思決定への参加手続が履践されなかった場合において、遊牧民は裁判所に訴えを提起することができるが、当該訴訟は主観訴訟として位置付けられるため、遊牧民が環境共同利益に関する事案において手続的瑕疵を争点として訴訟提起した場合、現行行政事件訴訟法が規定する環境公益行政訴訟に関する訴訟費用の免除等の支援規定は適用されない。それに対して、オース条約が保障する意思決定への参加に関する司法へのアクセスは、単に原告適格を広く認めることだけではなく、実際に公衆が司法へのアクセスを利用できるよう、訴訟支援メカニズムを構築することを求めるものである。モンゴル法では、遊牧民は環境共同利益という公益の性質が強い事項について裁判所に訴えを提起していることから、今後は、遊牧民が公益の性質が強い環境共同利益に関して提訴

するといった事案についても、遊牧民に司法へのアクセスを保障するため、訴訟費用の支援制度を構築する必要がある。

(三) 司法へのアクセス権に関するモンゴル法の課題と示唆

第1に、前述したように、モンゴルにおける環境公益民事訴訟制度の機能をより良くするためには、訴訟費用に関する支障を排除するための支援メカニズムの導入が不可欠であろう。オース条約9条3項は、加盟国に対して、環境法規の違反行為について、公衆による環境公益訴訟の導入を求めており、この意味では、オース条約9条3項に規定する司法へのアクセスの保障は、環境の関連法規に関して市民による執行を促進する意図がある。

モンゴルでは、2010年の自然環境保全法の一部改正によって、市民と環境NGOが自然環境の破壊行為を行った有責者に対し損害賠償を請求できる環境公益民事訴訟制度が導入された。同制度の背景となった理由の一つは、本来、自然環境保全法では郡と区の長が当該区域において生じた環境損害について有責者に損害賠償を請求することが認められているが、実際には郡と区の長は、有責者である鉱山会社と結託することが多く、環境損害の賠償を求める訴訟が提起された例がなく、この制度が機能しなかったことであった。その意味では、2010年の自然環境保全法の一部改正によって導入された市民と環境NGOによる環境公益民事訴訟制度は、郡と区の長が行うべき役割を代位する性質があり、オース条約の考え方からいうと、環境法規に関して市民による執行を図る性質があるといえる。したがって、モンゴルの環境公益民事訴訟制度は、オース条約9条3項が求める基準に適合するものであろう。

ただし、既述のとおり、オース条約9条3項が保障する司法へのアクセスの手続きは、公正、公平で時宜を得たものでなければならず、利用できないほどに高額なものであってはならないこと（オース条約9条4項）、また、司法へのアクセスを妨げる金銭的な障害やその他の障害を除去したり、減少させたりするための適切な支援メカニズムを構築すること（同条5項）も要求される。モンゴルの環境公益民事訴訟制度にあっては、訴訟費用に関して、弁護士費用が高いにもかかわらず、弁護士報酬に関する支援等が市民及び環境NGOに与えられていないことが、同訴訟制度の実効性に対する障害の一つであろう。今後のモンゴルにおける環境公益民事訴訟制度を改善するためには、オース条約が保障する司法へのアクセスの基準を参考にして、弁護士費用を含めて訴訟費用の支援メカニズムを構築することが望ましい。

第2に、モンゴルにおける環境公益行政訴訟制度の機能をより良くするためには、環境NGOに要求される原告適格の要件を再検討する必要があるであろう。2016年現行行政事件訴訟法において環境NGOに関する原告適格の要件の一つとして定められている、(b) 当該NGOが直近の3年間以上継続的に活動していること（同法18条3項2号）の要件は、モンゴルの現状を踏まえると、不十分であるといえる。

まず、モンゴルでは環境保護の促進を目的とする環境NGOを設立する手続きは比較的短期間で終了するが、特定の事案に対応するため新たに設立された環境NGOであれば、(b) 当該NGOが直近の3年間以上継続的に活動しているという要件を満たさないこととなる。

したがって、モンゴルのような国では、環境NGOに関する原告適格について、一定年数以上継続して活動を行っていることを要件として設定することは、オース条約3条9項に規定されている無差別条項に適合しない懸念がある。ただし、現段階では、モンゴルはオース条約の加盟国ではないし、同条約の基準に適合するように、国内法を整備する必要は存在しないが、将来においてモンゴルがオース

条約の加盟国となった場合には、環境NGOに要求される(b)当該NGOが直近の3年間以上継続的に活動しているという原告適格の要件を再検討する必要性が生じるであろう。

第2章 日本法の考察

既に述べたように、本論文は、モンゴルの環境訴訟を展開させるため、公共利益の一部を主観化することによって、原告個人による主観訴訟の提起の可能性を拡大するという手法で、既存の環境公益訴訟制度の機能不全を補完するという暫定的解決を提案するものである。本章では、環境共同利益に関する研究が進んでおり、原告個人による主観訴訟の可能性の拡大等について議論されている日本法を考察してモンゴル法への示唆を得ることにしたい。

第1節 環境共同利益の存在とその議論

第1項 環境公益の類型化

日本法では、環境公益には、個々人に帰属できない純粋環境公益(以下「純粋環境公益」という)と、個々人に帰属できる個々人の集合的利益(以下「環境共同利益」という)という二種類があるという前提で議論がされている³⁸⁰。そして、前者の純粋環境公益については、立法論として、(a)政治的プロセス(民主的手続)で解決策を探す場合と、(b)裁判プロセスで解決策を探す場合がある³⁸¹。一方、後者の環境共同利益に関連して、主観訴訟の提起可能性を拡大するため、原告適格に関する議論がある。以下では、ひとまず、環境共同利益の存在を主張する日本法の議論を検討する。

第2項 環境共同利益の存在

第1に、大塚直は、公害環境訴訟において(ア)都市景観、入浜の利益、森林・自然の破壊等の個人の権利侵害又は利益侵害を根拠とすることが必ずしも明確ではない事案と、(イ)個人の利益を根拠として訴訟を提起することがどうしても難しい場合(開発行為による自然破壊、森林破壊など)、集団利益訴訟というよりも公益訴訟という類型に含まれる事案がある、と分類する。そして(ア)のような個人の利益を根拠として訴訟を提起しうる場合にできるだけそれを採用することを提案し、(イ)のような個人の利益を根拠として訴訟を提起し得ない場合に、立法化による団体訴訟制度の導入が不可欠である、と述べる³⁸²。大塚直の指摘において、(ア)のうち個人の利益を根拠とし得るものは、本論文でいう環境共同利益であり、(イ)の個人の利益を根拠として訴訟提起がどうしても困難なのは、本論文でいう純粋環境公益について言及されたものと思われる。

³⁸⁰ 例えば、桑原勇進は、環境利益のなかには、(1)不特定多数の者に関わるが、個人の利益として構成するには希薄な環境利益(筆者注:本論文でいうと、環境共同利益のことであろう)、(2)そもそも個人の利益には帰属しない利益(筆者注:本論文でいうと、純粋環境公益のことであろう)があることを指摘する(桑原勇進「環境団体訴訟の法的正統性」環境法政策学会編『公害・環境紛争処理の変容』(商事法務、2012年)159頁を参照)。また、亘理・前掲注(24)3頁を参照。

³⁸¹ 畠山武道「公益訴訟(論点整理とコメント)」環境法政策学会編『公害・環境紛争処理の変容』(商事法務、2012年)187頁を参照。

³⁸² 大塚直「環境訴訟と差止の法理——差止に関する環境共同利用権説・集団利益訴訟論・環境秩序説をめぐって——」能見善久・瀬川信久・佐藤岩昭・森田修編『民法学における法と政策(平井宜雄先生古稀記念)』(有斐閣、2007年)739-740頁。

第2に、亙理格は、公益団体訴訟の類型について、①個人的利益集合型団体訴訟、②純粹公益型団体訴訟、③共同利益型団体訴訟という三つに分類されると主張する³⁸³。その根拠として、亙理格は、個々人に帰属しえない一般公益と個々人に帰属する個別的権利利益の間に、第3の利益類型として「共同利益」の存在を想定しているからである³⁸⁴。亙理格は、「行政法で保護される利益には、民事法においても同様の保護を受ける生命・身体、人格権、受忍限度を超えた侵害から保護される利益等の中心部分の層が一方にあり、他方、それを取り囲む形で、生命・身体に直接及ばない程度の生活利益、危険施設からの安全性確保の利益、鉄道利用者や公道利用者の利益、住環境・自然環境や街並み・眺望等のアメニティーに関わる諸利益の層、言い換えれば地域住民や一定区域内の公共的サービスの利用者に通じる利益があり、行政の権限行使を通してこの外側の層に位置する『共同利益』にまで法の保護の網を積極的に及ぼす点に、行政法規の特質がある、と考えるべきである」³⁸⁵と述べる。亙理格の指摘を見れば、環境法分野において、環境利益の第3の利益類型として、環境共同利益の存在を主張したと思われる。

第3に、越智敏裕は、環境分野において公益訴訟の導入が必要とされる対象範囲を現行法下で原告適格が認められる余地がほぼない自然環境や文化財保護の分野に限定すべきである、と指摘する³⁸⁶。この越智敏裕の指摘も、環境利益の類型化を前提として、自然環境等の純粹環境公益とされる事項を対象とする環境公益訴訟の導入と制度設計を考えるべきということであろう。なお、自然環境等の純粹環境公益と認められる可能性が高い分野において、環境保護を目的とする環境NGOに訴権を認める意義は、環境法規の執行の欠缺を是正することと違法な行政活動を抑止することであると指摘もある³⁸⁷。

第4に、大久保規子は、日本で環境権を承認することに関して消極的な見解もあるが、人格権を核として、一定の環境利益の保護がなされており、健康を損なうことのない水、日照、眺望、景観等に関し、いわゆる個別的環境権・利益が認められている、と指摘する³⁸⁸。更に、大久保規子は、「環境訴訟は、個人の利益のみならず、集合的利益又は公益と係る場合が少なくないため、多くの国では環境法規違反を是正するための訴訟を環境公益訴訟としてとらえて、特別の立法又は判例により、地域住民や環境団体の原告適格を認めている」³⁸⁹と述べる。したがって、大久保規子は、環境分野において、日本では公益訴訟制度は未だに導入されていないし、かつ、個人の原告適格が厳格に限定されていることから、日本の現状は国際的基準から遅れていることを強く主張し、環境公益訴訟制度の導入が不可欠であることを指摘する³⁹⁰。大久保規子の指摘のうち、健康を損なうことのない水、日照、眺望、景観等の個別的環

³⁸³ 亙理・前掲注(23) 62-64頁。

³⁸⁴ 亙理・前掲注(22) 513-514頁。

³⁸⁵ 亙理・前掲注(24) 12頁。

³⁸⁶ 越智敏裕「団体訴訟の制度設計」環境法政策学会編『公害・環境紛争処理の変更』（商事法務、2012年）173頁。

³⁸⁷ 島村健「環境団体訴訟の正統性について」高木光=交告尚史=占部裕典=北村喜宣=中川丈久編『行政法学の未来に向けて（阿部泰隆先生古稀記念）』（有斐閣、2012年）510頁。

³⁸⁸ 大久保・前掲注(31) 135頁。

³⁸⁹ 同上141頁。

³⁹⁰ 大久保規子「環境行政訴訟の現状と改革の方向性——国際的基準からみた日本の課題——」岡田正則ほか編『現代行政法講座（第3巻）』（日本評論社、2022年）121頁以下、大久保規子「環境権・参加原則の国際的開発と日本の課題」碓山洋=武田公子=佐無田光=土井妙子編『宮本経済学の再評価と継承』（丸善出版、2022年）122頁、大久保規子「環境公益訴訟の導入に向けて」環境と公害52巻4号（2023年）36-37頁。

境権・利益が認められているというのは、本論文でいう環境共同利益の存在自体を認めているものであろう。

第5に、畠山武道は、環境公益訴訟とは、環境という公益を保護することを目的とする訴訟であるが、ここでいう「環境公益」とは、そもそも環境利益という個人の関心、利益などに関連するものであり、私的な利害を全く離れた純粋な環境公益は存在しないことを述べる。そして、環境公益を①個人的利益に帰属できるものと（本論文でいうと、環境共同利益）②個人的利益に帰属できないもの（本論文でいうと、純粋環境公益）に区別し、原告適格の付与の方法等を議論する。そして、①個人的利益に帰属できるものの保護とその訴訟類型としては、（あ）個人の原告適格の範囲を拡大する解釈による解決、（い）立法によって個人の原告適格を拡大する解決、（う）個人に原告適格が認められる場合に、個人が関わりのある団体に原告適格を認める解決、という三つを指摘する³⁹¹。続けて、畠山武道は、②純粋環境公益については、法律の根拠がなければ認められない民衆訴訟のみが考えられると指摘する。そして、誰に訴権を付与するかに応じて、（ア）すべての個人に訴権を付与する方式、（イ）個人と団体の双方に訴権を認める方式、（ウ）団体のみに訴権を付与する方式がある、と指摘する³⁹²。

以上をまとめると、日本法では、環境分野において、本稿でいう環境共同利益が存在することを前提に議論している。日本では環境公益訴訟が法制度化されていないから、その環境共同利益の保全に関わる場合、可能な限り原告個人の主観訴訟による解決を求めようとしているといえる。一方、市民の主観訴訟の提起が困難とされる純粋環境公益の侵害がある場合に、立法を通じて公益訴訟として団体訴訟制度を導入すべきという議論に至っている。

以下では、その環境共同利益の保全のため、主観訴訟の提起を可能とする日本法の議論を検討する。

第2節 環境共同利益の保全と訴訟制度

前述したように日本では、環境公益について、純粋環境公益と環境共同利益という二つに分類し、それぞれの場合に、どのような訴訟を通じて、その保全を実現できるかが議論されている。そして、日本では、個々人の集合的利益とされる環境共同利益について、主として行政訴訟に関し原告適格を拡大する議論がある。更に、日本では、環境権について明文規定はないが、環境権は（1）私法上の環境権と（2）公法上の環境権に区別され、後者の（2）公法上の環境権には、実体的権利・利益の側面と、手続的権利の側面があることをはじめ³⁹³、環境権の意味内容について活発に議論がされている。このような環境権論は環境共同利益の確保において重要な意味がある。このように、日本法では、環境共同利益を個人の实体的権利・利益の保全に関して原告適格を拡大する根拠とする議論とともに、実体的側面について（i）私法上の環境権論と（ii）公法上の環境権の議論と（iii）自然享受権・自然の権利訴訟に関する議論が行われている。本節では、前記の（i）から（iii）の議論について検討する。

第1項 私法上の環境権論

³⁹¹ 畠山・前掲注（381）184-185頁。

³⁹² 同上187-188頁。

³⁹³ 大塚・前掲注（311）64-76頁を参照、亘理・前掲注（24）2-4頁。

日本では、環境権は、環境破壊行為に対する損害賠償請求や差止請求等の私法上の請求権の根拠として主張され、1970年の大阪弁護士会環境権研究会（以下「大阪弁護士会」という）の報告によって広く知られるようになった考え方であり³⁹⁴、環境権の確立に重点があった³⁹⁵。以下では、その背景理由（一）と意味内容（二）、環境権の対象と人格権との関係（三）について検討する。

（一）私法上の環境権が提唱された背景理由

私法上の環境権が提唱された背景理由は、概ね次の（a）から（d）の四つに分けることができる³⁹⁶。すなわち、（a）環境行政による規制権限行使に不備があったこと、（b）環境問題が発生した場合に事後的な救済手段のみが採用されていたこと、（c）環境や自然は特定土地の占有権や所有権に属するものではなく、周辺地域のすべての者の共有に属する性質があること、（d）加害行為を行う事業者の財産権の行使を制約することが消極的であったことである。以下では、その四つの事項の詳細を見る。

第1に、（a）環境行政による規制権限行使に不備があったことについてである。当初、環境保全に関する法整備が不十分であり、かつ、行政は環境保全を重視しない傾向にあった。そのため、当該地域の住民たちが訴訟の主体になり、訴訟を提起することにより環境保全を実現できるようにしようという意図が存していた³⁹⁷。また、当時、規制権限を有する行政機関は、環境破壊行為の原因者となる事業者と癒着し、事業者に対し行使すべき規制権限を怠り、事業者の違法活動を放置したり、環境汚染の発生自体を公にしなかったりすることもあった³⁹⁸。この問題について、高柳信一は、環境権を設定することによって公害問題に対する日本法の欠陥を克服する可能性があるとして指摘した³⁹⁹。

第2に、（b）環境問題が発生した場合に事後的な救済手段のみが採用されていたことである。原田尚彦は、日本の公害行政制度は事後的な対策のみであり、例えば、事業者等の加害行為によって環境問題が発生した場合に、その被害者に対して損害賠償や補償などの金銭的な解決がなされれば十分とされていたと指摘した⁴⁰⁰。更に、川村俊雄は、環境汚染問題において、事後的救済を中心とする対症療法的な公害対策では不十分であると述べた。続けて、川村俊雄は、環境破壊を未然に防止でき、かつ、環境破壊の原因行為を抑制できる法理論が不可欠であり、それは環境権論であろうと指摘した⁴⁰¹。すなわち、

³⁹⁴ 大塚直「環境権（2）」法学教室294号（2005年）111頁、亘理・前掲注（24）4頁、北村・前掲注（282）48頁。

³⁹⁵ 沢井裕「環境権論の基礎にあるもの」大阪弁護士会環境権研究会編『環境権』（日本評論社、1973年）5頁。

³⁹⁶ 筆者は、上記分析を行う際に、主として、大阪弁護士会環境権研究会編『環境権』（日本評論社、1973年）文献を素材として利用した。

³⁹⁷ 中山充「環境権論の意義と今後の展開」大塚直＝北村喜宣編『環境法学の挑戦（淡路剛久教授・阿部泰隆教授還暦記念）』（日本評論社、2002年）49頁。

³⁹⁸ 仁藤一「立法論としての環境権」大阪弁護士会環境権研究会編『環境権』（日本評論社、1973年）305頁。このように、日本では、環境汚染問題や公害問題等の加害行為を行った事業者等に対する、国や地方公共団体による規制権限の行使が不十分であったという指摘がなされている。この指摘について、村田哲夫「環境権の意義とその生成」人間環境問題研究会編『環境権と環境配慮義務』環境法研究31号（有斐閣、2006年）4頁を参照。

³⁹⁹ 高柳信一「環境権の保護について」法律時報43巻8号（1971年）57頁。

⁴⁰⁰ 原田尚彦「環境権と裁判所の役割」判例タイムズ22巻265号（1971年）2頁。

⁴⁰¹ 川村俊雄「環境権論の現況」大阪弁護士会環境権研究会編『環境権』（日本評論社、1973年）21-37頁。また、私法上の環境権が提唱された意義について、亘理格は、従来までの対症療法的な公害対策法から環境管理法としての体系的整備への展開に移す際に、その理論的な動機付けになったものである、と述べる（亘理・前掲注（24）5頁）。

環境問題において、個人の健康被害等が発生した後の権利救済手段よりも、健康被害等が発生する前段階で環境保全を図るための環境権論の提唱が不可欠であるとされた⁴⁰²。

第3に、(c) 環境や自然は特定土地の占有権や所有権に属するものではなく、周辺地域のすべての個人の共有に属するものであることについてである。これは、環境権論の出発点とされている「環境共有の法理」と関わる事項である。例えば、高柳信一は、次のように指摘した。日本では、空気、水や土地等の自然は特定の個人に属するものではなく、自然はみんなのものである。しかし、自然環境の資源を利用する利益者が、他の誰かの利益を侵害していることを意識せず、自然環境の資源を自由に利用している。そして、一方的に自然環境を変更し、そこから利益を得る者のみの利用を認めて良いのか、自然環境の持ち主となるすべての個人の判断が介在すべきではないかという考えが環境権を構成する前提となった⁴⁰³。

これと同様に、仁藤一・池尾隆良は次のように述べた。彼らは、「環境は、ある土地の上に固定的のみあるものではなく、広く周囲の土地の環境と交流するものであるから、環境権が土地所有者若しくは占有権者に固定的にのみ存在するものではないであろう」⁴⁰⁴として、環境権論の基礎には「一定の地域に住むすべての個人に平等に分配され利用されるべきものである」⁴⁰⁵という万人の共有に属すべき財産であるという考え方がありと指摘する。

第4に、(d) 加害行為を行う事業者の財産権の行使を制約することに消極的であったことについてである。日本で公害問題が多発していた1960年代以前の法律では、経済発展を重視する傾向が強く、自然環境資源の保護や公害防止等の環境問題について正面から立法化することに不備があったとされる⁴⁰⁶。したがって、国と地方公共団体の公害についての認識は、急速な資本主義経済の発展という背景があり、公害問題や環境汚染問題は企業活動や産業活動の過程において付随するものであり、一般市民も一定程度の被害を受忍すべきであるという考え方があったという指摘がある⁴⁰⁷。このように、経済発展の重視にともない、加害行為を行う事業者の財産権の行使を制約せずに、加害行為の対応手法が不十分であったことが、私法上の環境権が提唱された背景理由の一つであろう。

(二) 私法上の環境権の意味内容

環境権の具体的な意味内容には、実体的権利としての側面と、手続的権利としての側面がある⁴⁰⁸。本節では、環境共同利益の保全と訴訟制度を考察しているため、前者の実体的権利としての側面を中心に

⁴⁰² 西垣立也＝真鍋正一ほか「環境権の確立」大阪弁護士会環境権研究会編『環境権』（日本評論社、1973年）84頁。

⁴⁰³ 高柳・前掲注（399）58頁。

⁴⁰⁴ 仁藤一＝池尾隆良「『環境権』の法理」大阪弁護士会環境権研究会編『環境権』（日本評論社、1973年）53-54頁。

⁴⁰⁵ 同上78頁。

⁴⁰⁶ 清水誠「公害問題における生存権の思想と財産権の思想——公害に対する立法的対応の一考察——」高柳信一＝藤田勇編『資本主義法の形成と展開3〈企業と営業の自由〉』（東京大学出版会、1973年）356-357頁を参照。

⁴⁰⁷ 平野克明「『営業の自由』と企業規制——財産権と生存権との対抗関係を中心として——」高柳信一＝藤田勇編『資本主義法の形成と展開3〈企業と営業の自由〉』（東京大学出版会、1973年）410-411頁を参照。

⁴⁰⁸ 互理・前掲注（24）8-9頁。

検討する。後者の手続的環境権について、後述する日本法における環境公益訴訟制度の導入に関する部分（本章第3節）で検討する。

大阪弁護士会の提唱した環境権論の意味と内容は、「環境は万人の共有に属し、共有者の同意を欠く環境の排他・独占的な利用は、それ自体違法だということになる。かかる違法な行為によって、環境が汚染され、あるいは汚染されようとしているときには、その環境を共有する地域住民は、具体的な被害が発生しているか否かを問わないで、ただちにその環境破壊行為を差し止めなければならぬ。換言すれば、人は、誰も生まれながらに良き環境を享受し、かつこれを支配しうる権利をもっているのである」⁴⁰⁹というものである。更に、仁藤一は、環境権の主体である地域住民は、その環境権の信託的行使を第一次的に地方公共団体に委託しているとみるべきであり、地方公共団体には地域住民のために健康で快適な生活環境を作る義務があると述べた。そして、環境破壊行為等によって被害を受ける住民には、環境権の信託者として、行政庁に対して直接その権限の発動を求める請求権が認められるべきである、と指摘した⁴¹⁰。これも、実体的環境権の側面として提唱された考え方である。

この1970年頃の環境権論は、公法というより私法上の私権としての環境権を構成しようとするものである。私法上の環境権について、北村喜宣と大塚直は次のように指摘する。

まず、北村喜宣は、私権としての環境権を議論する意義は、個人に具体的な健康被害や財産権の侵害等の発生があるか否かとは無関係に、環境権の対象となる環境それ自体に侵害を発生させる行為を民事訴訟を通じて差し止めることができるようにすることにある、と指摘する⁴¹¹。

次に、大塚直は、私権として議論される環境権の性質は、個人に具体的な健康被害や財産権の侵害等の被害の蓋然性が発生する前の段階でその加害行為の差止請求を根拠付けることであり、これは環境権が物権及び人格権の性質とは異なる点である、と述べる⁴¹²。ただし、個人に具体的に健康被害等の侵害が発生する前段階での環境利益は個人の個別的利益と認めることが困難であるため、環境権を認めた裁判例は存在しないとされている⁴¹³。

以上のとおり、1970年代に提唱された私法上の環境権の特質は、個人に具体的な健康被害や財産権の侵害等が発生する前段階で、いわば、それらの被害とは関係なく、環境自体を改変する加害行為の差止めを民事訴訟によって認めることができるという点であった⁴¹⁴。しかし、個人に具体的な被害が発生していない段階で争われる環境利益は、個別的利益として取り扱うことが困難であり、裁判所において認められる可能性が低いとされている。

（三） 私法上の環境権と人格権等の関連性

⁴⁰⁹ 川村・前掲注（401）22-23頁。

⁴¹⁰ 仁藤・前掲注（398）298頁。

⁴¹¹ 北村・前掲注（282）49頁。

⁴¹² 大塚・前掲注（311）65-66頁、大塚直『環境法Basic〈第3版〉』（有斐閣、2021年）42-43頁。

⁴¹³ 大塚・前掲注（311）66頁、大塚・前掲注（412）479-480頁。

⁴¹⁴ 大塚・前掲注（311）64-65頁、北村・前掲注（282）49頁、亘理・前掲注（24）5頁。

私法上の環境権の対象とする事項は、何らかの自然環境の破壊を通じて、私人に具体的な健康被害や財産権侵害等が発生した事案であるとすれば、それは人格権や物権の侵害に当たると主張することと大差ない。したがって、私法上の環境権と人格権・物権との関係について日本法ではどのように議論が行われているかを検討する。

第1に、私法上の環境権が想定する対象範囲について、沢井裕は、環境権は広い意味では、健康で文化的な良き環境を求める権利であるが、このように環境権論の対象が広がってしまうと、環境権の判断に当たって利益衡量の余地も拡大されるため、環境権論における類型化・序列化が不可欠である、と指摘する⁴¹⁵。そして、沢井裕は、「まず最上位に位置づけられるべきなのは、大気・水・土など生存に直接関連する自然環境である。これらが、すべての他の環境に優先する価値をもつというのがまさに環境権主張の核心をなす。」⁴¹⁶と指摘した。ただし、松本和彦は、環境権の範囲を自然環境に限定したとしても、それは個人の主観的利益に還元できない公共利益にまで拡大され、環境権の保護法益に公益が含まれ、かつ、同権の主体は個人を超えて不特定多数集団に広がることは十分に考えられると指摘する⁴¹⁷。

第2に、環境権と人格権との関係について、沢井裕は、人格権概念の拡大を本来は環境権の適用領域に含まれる事項までに及ぼすことは不適切であろうと述べた⁴¹⁸。そして、沢井裕は「生命・健康への侵害が人格権侵害であり、その外延部分は環境権侵害と重なる。そして、人格権の範囲を超えるところに、さらに環境権が広がっていると解すべきである」⁴¹⁹とした。

更に、川村俊雄は、環境権と人格権・物権との関係について、「人格権侵害や物権侵害は、環境権侵害の頂点に位置づけられ、これらの権利は、お互いに相排斥しあうものではないと考える」⁴²⁰という。これと同様の指摘として、久保井一匡は、「人格権とか物権を排斥する意味での環境権ということをつもりではなく、その外枠を広げるのが環境権だと考えています」⁴²¹と述べる。川村俊雄は「すべての公害被害は、いずれもまず環境破壊から始まり、それがやがて人の財産や生命・身体を侵害するにいたる。しかも、両者の間には、きわめて近接かつ連続した必然的な関係があるとみられますから、加害者に環境汚染の認識若しくは認識の可能性があれば、過失を認めてもよいのではないかと考えているわけです」⁴²²と述べた。

以上のように、日本では、環境権と人格権・物権の相互関係に多くの議論がある。環境問題において、個人の生命・身体が侵害されている場合は人格権と環境権の両方が重畳することはあり得る。この場合、個人は必ずしも環境権を根拠とせず、人格権を根拠として私法上の請求が可能であろう。それゆえ、環

⁴¹⁵ 沢井・前掲注(395)8-9頁。

⁴¹⁶ 同上9頁。

⁴¹⁷ 松本和彦「『新しい人権』の憲法的保障」法学セミナー50巻12号(2005年)16頁。

⁴¹⁸ 沢井・前掲注(395)16頁。

⁴¹⁹ 同上17頁。

⁴²⁰ 川村・前掲注(401)32頁。

⁴²¹ 環境権論の現状と課題(座談会)大阪弁護士会環境権研究会編『環境権』(日本評論社、1973年)258頁。

⁴²² 同上261-262頁。

環境権を根拠とする事案は、個人に具体的な健康被害や財産権侵害が発生していない段階、いわば自然環境自体の破壊段階にある事案であって、その自然環境破壊の差止めの根拠となりうる点に環境権論の存在意義があるといえる。本論文のモンゴル法の考察部分で指摘したように、1992年現行憲法上の環境権規定の意味内容は、加害行為者の自然破壊行為により、市民に具体的に健康被害や財産侵害等が発生したか又はそのおそれが高い場合に、「健康で安全な環境に生きる権利」が侵害され若しくは侵害されるおそれがある状況に至っていることを主張し得るものである。言い換えれば、モンゴルでは、環境権規定を根拠として主張し得る対象事項は、日本法でいうと人格権及び物権侵害にあたる範囲でしか認められていない。このように、モンゴルでは、環境権規定は、自然環境自体の破壊段階においても適用されるよう法解釈を進める必要があるであろう。

第2項 公法上の環境権論

日本における環境権の公法上（憲法上）の根拠として取り上げられてきたのは憲法25条と13条である⁴²³。例えば、大塚直は、環境権を、概ね、(1)私権としての環境権と(2)公法上の環境権という二つに分け、(2)公法上の環境権の根拠について、社会権に関する憲法25条（環境社会権）、幸福追求権に関する憲法13条（環境防御権、環境自由権）であることが憲法学説では既に認められていると指摘する⁴²⁴。更に、公法上の環境権は、本論文で既に考察したオーストラリア条約の影響のもとで、参加権としての手続的環境権の構成が注目されるようになってきていると指摘する⁴²⁵。ただし、大塚直は、参加権としての手続的環境権は注目されているが、それと同時に環境社会権や環境防御権という実体的環境権の存在も依然として重要であろうと述べる⁴²⁶。また、この点について、小賀野晶一は、日本法では、環境権論の重点は実体的環境権から手続的環境権へという方向に進行しているが、それは、実体的環境権の重要性が失われた意味ではないと述べる⁴²⁷。したがって、環境権論において、手続的環境権の側面と実体的環境権の側面は対立するものではなく、同時に存在する側面であろう⁴²⁸。

その一方で、北村喜宣は、環境公益の類型化について、①純粋環境公益と②環境共同利益と類型化したとしても、そもそもそれらの環境公益の性質は、個々人に帰属できない、具体的な紛争に至らないほどの利益である以上、裁判手続ではなく、民主的手続を通じて実現を目指すことが馴染みやすい、と主張する⁴²⁹。続けて、北村喜宣は、「市民の具体的権利としては、環境公益の形成と実現に参画する公法上の権利（行政手続権）と整理されるべきであろう」⁴³⁰と指摘する。また、北村喜宣は、私権としての

⁴²³ 川村・前掲注(401)23頁。

⁴²⁴ 大塚・前掲注(311)64-68頁。

⁴²⁵ 同上64頁。

⁴²⁶ 同上68-69頁。これと同様な指摘として、例えば、巨理格は、環境権の実体的権利としての側面を今後とも維持すべきである、と指摘する（巨理・前掲注(24)11-12頁）。

⁴²⁷ 小賀野晶一「環境権の諸相」人間環境問題研究会編『環境権論の展開』環境法研究44号（有斐閣、2019年）9頁。

⁴²⁸ 環境権を手続的に構成することが重視されているが、将来世代の環境利益を損なう形で開発行為の決定する環境政策決定に現在世代の人々が参加する可能性はあり得るため、実体的環境権の意義を再検討する必要がある、とされている。この指摘の詳細について、黒川哲志「環境権論の展望——自然享有権を中心とした実体的環境権論へ——」人間環境問題研究会編『環境権論の展開』環境法研究44号（有斐閣、2019年）105頁を参照。

⁴²⁹ 北村・前掲注(282)52頁。

⁴³⁰ 同上54頁。

環境権（訴えの根拠としての環境権）は個人権からのアプローチであったと指摘し、今後、良好な環境が維持されることは社会共同の利益であることを重視し、それに個人がどのように関与できるかというアプローチ、いわば、手続的権利としての環境権の位置づけを強調する立場である⁴³¹。このように、北村喜宣の指摘は、環境権の実体的側面ではなく、手続的側面を重視したものであろう。

第3項 自然享有権・自然の権利訴訟論

本項では、自然享有権・自然の権利論等について簡単に触れてから（一）、具体的な事案を取り上げ（二）、日本法における自然の権利訴訟論の現状について検討する。

（一）自然享有権・自然の権利論

私権としての環境権が裁判例によって認められない現状を修正する試みとして登場してきたのが自然享有権等の議論である⁴³²。しかし、自然享有権等は公益の性質があり、個人の個別的利益に帰属できないことから、裁判例で認められていない⁴³³。また、日本では、自然の権利論に基づいて、野生生物や自然環境を原告として選び、そして、市民がその原告を代理する形で自然環境保護訴訟を提起する考え方、例えば、自然自体に当事者能力、原告適格の資格を与えるという議論がある⁴³⁴。ただし、結局のところ、自然の権利訴訟に関しては、日本法では自然物自体が原告となる場合、原告適格又は当事者適格が否定されている⁴³⁵。以下では、その一例として、アマミノクロウサギ判決について紹介する。

（二）自然の権利訴訟と具体的事案

日本では、自然環境の保護を目的とする訴訟手段として、自然物そのものを原告とする訴訟、いわゆる自然の権利訴訟の試みがあり、その代表例としてはアマミノクロウサギ判決（鹿児島地判平成13年1月22日 LEX /DB28061380、福岡高宮崎支判平成14年3月19日 LEX/DB25410243）を取り上げることができる。同判決は、「自然に影響を与える行政処分に対して、当該行政処分の根拠法規の如何に関わらず、『自然享有権』を根拠として『自然の権利』を代弁する市民や環境 NGO が当然に原告適格を有するという解釈をとることは、行政事件訴訟法で認められていない客観訴訟（私人の個人的利益を離れた政策の違憲、違法を主張する訴訟）を肯定したのと実質的に同じ結果になるのであって、現行法制と適合せず、相当でないと解される。」⁴³⁶と判示した。

この判決について、大塚直は、同判決は、市民や環境 NGO が、自然享有権に基づいて、アマミノクロウサギ等の自然の権利を代位請求したもので、自然自体に当事者能力や、原告適格を認めることは困難であり、今後は原告適格の拡大、あるいは、団体訴訟制度の設計が要求されていることを示したもので

⁴³¹ 同上 51-52 頁を参照。

⁴³² 黒坂則子「環境訴訟と環境権」人間環境問題研究会編『環境権論の展開』環境法研究 44 号（有斐閣、2019 年）19 頁。

⁴³³ 下山憲治「環境権・環境保全義務——福島第一原発事故をふまえて——」阪口正二郎＝愛敬浩二＝青井未帆『憲法改正をよく考える』（日本評論社、2018 年）139-140 頁。

⁴³⁴ この点について、例えば、大塚直は、自然自体に当事者能力や原告適格の資格を認めることは困難であり、原告個人の原告適格の拡大、あるいは、団体訴訟の導入によって解決手法を探ることが課題である、と述べる（大塚・前掲注（311）78-79 頁）。

⁴³⁵ 奥田進一『共有資源管理利用の法制度』（成文堂、2019 年）198 頁。

⁴³⁶ 鹿児島地判平成13年1月22日 LEX /DB28061380、福岡高宮崎支判平成14年3月19日 LEX/DB25410243

ある、と指摘する⁴³⁷。更に、同判決を踏まえて、奥田進一は、2004年の行政事件訴訟法改正によって原告適格が拡大されるようになってはいるが、自然保護に関する行政訴訟の原告適格が狭いままである、と述べる⁴³⁸。

この事案は、個々人の個別的利益に帰属できない純粋環境公益に関する事項であろう。野生動物や自然環境の保全等の純粋環境公益に関わる問題については、個々人に帰属できる環境共同利益を根拠として、個人に原告適格を認めることができないからこそ、立法化を通じて公益訴訟制度の創設が不可欠となってくるのであろう。しかしながら、日本では、環境分野において公益訴訟制度が未だに導入されていないため、それを補充するものとして、自然物に原告適格を認めようとする自然の権利訴訟の議論が発展しているのではないかと思われる。

第4項 環境共同利益と具体的事案

本項では、日本法における環境共同利益の保全に関わる具体的事案について、代表例として景観利益の法的保護性に関する国立マンション事件（一）と鞆の浦世界遺産事件（二）を検討する。

（一）景観と国立マンション事件

第1に、国立マンション事件（最一判平成18年3月30日民集60巻3号948頁）に関し、まず、法律上保護に値するものと最高裁が判示した景観利益について検討する。原告は、大学通り周辺の景観について景観権ないし景観利益を有しているところ、被告の建物の建築により受忍限度を超える被害を受け、景観権ないし景観利益を違法に侵害されているなどと主張し、建築物の一部撤去と損害賠償を請求する民事訴訟を提起した。最高裁は、この景観権ないし景観利益に関する主張については、「良好な景観に近接する地域内に居住し、その恵沢を日常的に享受している者は、良好な景観が有する客観的な価値の侵害に対して密接な利害関係を有するものというべきであり、これらの者が有する良好な景観の恵沢を享受する利益（以下『景観利益』という。）は、法律上保護に値するものと解するのが相当である。もっとも、この景観利益の内容は、景観の性質、態様等によって異なり得るものであるし、社会の変化に伴って変化する可能性のあるものでもあるところ、現時点においては、私法上の権利といい得るような明確な実体を有するものとは認められず、景観利益を超えて『景観権』という権利性を有するものを認めることはできない。」と判示した⁴³⁹。

同最高裁判決は景観について、次の三つの要件、（あ）良好な景観に、（い）近接する地域内に居住し、（う）その恵沢の日常的享受する者は、法律上保護に値する個別的利益としての景観利益を有すると認められると判示した⁴⁴⁰。この点について、大塚直は、従来、環境の一つであるとされていた景観について、それを享受することを民法709条の法律上保護される利益として環境に関連する利益を認めて

⁴³⁷ 大塚・前掲注(311)79頁。

⁴³⁸ 奥田進一「自然享有権とその実現——訴訟要件の視点から——」人間環境問題研究会編『環境権論の展開』環境法研究44号(有斐閣、2019年)32-33頁。

⁴³⁹ 最一判平成18年3月30日民集60巻3号948頁。

⁴⁴⁰ 大塚・前掲注(311)66頁、北村・前掲注(282)214頁、越智敏裕『環境訴訟〈第2版〉』（日本評論社、2020年）166頁。

いる、と評価する⁴⁴¹。また、越智敏裕は、同判決が人工景観である都市景観に関して法的保護性を認めたことにより、今後、自然を大事にする日本国の事情を考慮すれば、自然景観にも採用される考え方である、と指摘する⁴⁴²。更に、富井利安は、同判決は、景観利益という用語を最高裁判所の判断で初めて採用し、かつ、それが法律上保護に値するものという判断したことで、画期的意義がある、と評価する⁴⁴³。

次に、景観利益の侵害がどのような場合に、違法となるのか、同判決では、次のように判示している。すなわち、

「ある行為が景観利益に対する違法な侵害に当たるといえるためには、少なくとも、その侵害行為が刑罰法規や行政法規の規制に違反するものであったり、公序良俗違反や権利の濫用に該当するものであるなど、侵害行為の態様や程度の面において社会的に容認された行為としての相当性を欠くことが求められると解するのが相当である」⁴⁴⁴。

この点について、亙理格は、景観利益に対する侵害が違法とされるために、刑罰法規や行政法規への違反又は公序良俗違反や権利の濫用等がない限り認められないということは違法判断の可能性を不当に狭めるものであろう、と述べる。続けて、亙理格は、侵害行為の態様と程度の面で社会的相当性を欠くことが必要であり、そこに、慣習法化した地域的ルールに違反した環境侵害を想定すれば、違法と評価されるかどうかは課題であり、利益衡量を通じて違法判断を下す機会を残すべきであろう、と述べる⁴⁴⁵。また、同判決は、景観利益の侵害が違法となる場合について厳しい要件を設定したものであって、他の景観利益に基づく請求もなかなか容認されなくなっている、という指摘もある⁴⁴⁶。

最後に、そもそも、景観自体は環境公益性が強く、その解決手法としては、裁判所による手続ではなく、民主的プロセスにより解決手法が考えられる。この点について、上記の国立マンション訴訟最高裁判決においても、「景観利益は、これが侵害された場合に被侵害者の生活妨害や健康被害を生じさせるという性質のものではないこと、景観利益の保護は、一方において当該地域における土地・建物の財産権に制限を加えることとなり、その範囲・内容等をめぐって周辺の住民相互間や財産権者との間で意見の対立が生ずることも予想されるのであるから、景観利益の保護とこれに伴う財産権等の規制は、第一次的には、民主的手続により定められた行政法規や当該地域の条例等によってなされることが予定されているものということができる」と判示している。

この判示部分について、北村喜宣は、「権利といえるほどの強さを持つ利益でない以上、司法的決定ではなく社会的決定、すなわち、行政法にもとづく公共政策のなかで、関係者の参画をえて、その内容

⁴⁴¹ 大塚・前掲注 (311) 66 頁。

⁴⁴² 越智・前掲注 (440) 167 頁。

⁴⁴³ 富井利安『景観利益の保護法理と裁判』（法律文化社、2014 年）74-75 頁。

⁴⁴⁴ 最一判平成 18 年 3 月 30 日・前掲注 (439)。

⁴⁴⁵ 亙理・前掲注 (24) 15 頁。また、同事件における利益衡量について、越智敏裕は、本事件の違法性判断において、受忍限度論が採用されていない、と述べる（越智・前掲注 (440) 168 頁）。

⁴⁴⁶ 日置雅晴「景観・まちづくり訴訟の到達点と今後の課題」淡路剛久=寺西俊一=吉村良一=大久保規子編『公害環境訴訟の新たな展開——権利救済から政策形成へ——』（日本評論社、2012 年）313-314 頁。

が実現されるべきなのである（実現への参画）。そして、その決定は、法的拘束力を持っていないからではない⁴⁴⁷と述べる。更に、互理格は、環境は公共財であることを踏まえて、第一次的に民主手続によって、その環境の利用や管理等に関する利害調整や決定が行われるべきという点について反論するものではない、と指摘する⁴⁴⁸。

以上をまとめると、国立マンション訴訟最高裁判決は、景観には公益の性質と同時に個々人の集合的利益といえる環境共同利益の性質があり、一定の要件を満たした場合に個人の個別的利益として保護対象となることを示した。また、景観利益の保護と管理に関しては、通常、裁判手続よりも、民主的手続を通じて行うことが示された。ただし、学説上批判があるのは、同判決が、景観利益の侵害が違法かどうかは、侵害行為が刑罰法規や行政法規に違反するものであったり、公序良俗違反や権利の濫用に該当するものであるなどかなり厳しい要件を示したことであろう。

（二）景観と鞆の浦世界遺産事件

次に、鞆の浦世界遺産事件（広島地判平成21年10月1日判時2060号3頁）について検討する。国立マンション訴訟最高裁判決により、景観利益が法律上保護に値するものとして認められる余地があることが示されたことを受け、その後、景観利益の侵害を原告適格の根拠として、若しくは根拠法令が考慮すべきであった要素の一つとして主張する行政訴訟も提起されていると言われる⁴⁴⁹。その一例が鞆の浦世界遺産事件である。本事件の第一審判決は、景観利益を有する地域住民は、県知事が行う公有水面の埋立て免許（以下「公有水面埋立免許」という）の差止めを求める原告適格に関して、行政事件訴訟法37条の4第3項⁴⁵⁰所定の法律上の利益を有すると認め、更に地域住民の差止請求を認容したものである⁴⁵¹。具体的には、同判決は、公有水面埋立法（以下「公水法」という）3条・4条1項3号、及び、公水法の関係法令として瀬戸内海環境保全特別措置法（以下「瀬戸内法」という）3条1項・13条1項と2項等を挙げて、国立マンション訴訟最高裁判決を参照して⁴⁵²、行政区画である鞆町の居住者の景観利益を認めた上で、その鞆町の居住者等は、行政事件訴訟法37条の4第3項の法律上の利益を有する者にあたりと判断した。以下では、第1から第3に分けて、本判決において、景観利益の根拠付けと原告個人の原告適格の肯定において、どのような判断が行われているかを検討する。

第1に、同判決は、原告地域住民らが享受する景観利益について、次のように判断している。

⁴⁴⁷ 北村・前掲注（282）52頁。

⁴⁴⁸ 互理・前掲注（24）15頁。

⁴⁴⁹ 越智・前掲注（440）169-171頁を参照、中島晃「景観訴訟と都市計画上の課題」淡路剛久=寺西俊一=吉村良一=大久保規子編『公害環境訴訟の新たな展開——権利救済から政策形成へ——』（日本評論社、2012年）311頁、日置・前掲注（446）315頁。

⁴⁵⁰ 行政事件訴訟法37条の4第3項は、「差止めの訴えは、行政庁が一定の処分又は裁決をしてはならない旨を命ずることを求めるにつき法律上の利益を有する者に限り、提起することができる。」と定めている。

⁴⁵¹ 広島地判平成21年10月1日判時2060号3頁。

⁴⁵² 本判決では、「景観は、良好な風景として人々の歴史的又は文化的環境を形作り、それが豊かな生活環境を構成する場合には、客観的価値を有するものというべきである。そして、客観的価値を有する良好な景観に近接する地域内に居住し、その恵沢を日常的に享受している者は、良好な景観が有する客観的な価値の侵害に対して密接な利害関係を有するものというべきであり、これらの者が有する良好な景観の恵沢を享受する利益（景観利益）は、私法上の法律関係において、法律上保護に値するものと解せられる（平成18年判決参照）。」と書かれている。

「α1 港からは、瀬戸内海の穏やかな海とそれに浮かぶ島々を眺望でき、これと港自体の風景、すなわち、弓状になった海岸線、海に突き出た波止、岸壁に設置された雁木、港中央に佇立する常夜燈、高台にある船番所跡と、上記関連事実として認定した古い町並みや歴史的な出来事にゆかりのある建造物等とが相俟って、全体として美しい風景を形成している。加えて、上記の港湾施設として各遺構や古い町並み及び建造物等は、α1が、長年にわたり港町として栄え、歴史的出来事や幾多の人々の経済的、政治的、文化的な営みの舞台となってきたことを物語るものであることからすれば、上記風景は、美しい景観としての価値にとどまらず、全体として、歴史的、文化的価値をも有するものといえる（以下、この全体としての景観を「α1の景観」という。）。そして、このα1の景観がこれに近接する地域に住む人々の豊かな生活環境を構成していることは明らかであるから、このような客観的な価値を有する良好なα1の景観に近接する地域内に居住し、その恵沢を日常的に享受している者の景観利益は、私法上の法律関係において、法律上保護に値するものというべきである。」

第2に、本判決は、上記のような景観利益を有する者が、行政事件訴訟法所定の法律上の利益を有する者に当たるかについて、次のように判示している。

「公水法3条は、埋立ての告示があったときは、その埋立てに関し利害関係を有する者は都道府県知事に意見書を提出することができる旨規定し、この利害関係人は、当該埋立てに関し法律上の利害関係を有する者をいうと解せられ、本件事業の施工によって法的保護に値する景観利益を侵害される者は、上記利害関係人に当たるといえる。そして、上記認定にある本件事業の施行内容、特に本件埋立に係る区域の範囲、位置及び面積、建設される橋梁の位置及び高さに加えて、この橋梁に自動車が行くこと等を総合考慮すれば、……景観利益が同施工によって大きく侵害されることは明らかであるから、同景観利益を有する者は、上記利害関係人に当たるといえる。したがって、公水法は、上記の者の個別的な利益を配慮し、これらの者が公有水面の埋立てに関する行政意思の決定過程に参加し、意見を述べる機会を付与したものとイえる。」

「瀬戸内法13条1項は、関係府県の知事が公水法2条1項の免許の判断をするに当たっては、瀬戸内法3条1項に規定されている瀬戸内海の特殊性につき十分配慮しなければならないと規定し、同項は、瀬戸内海の特殊性として、『瀬戸内海が、わが国のみならず世界においても比類のない美しさを誇る景勝地として、その恵沢を国民がひとしく享受し、後代の国民に継承すべきものである』ことを規定している。この規定は、国民が瀬戸内海について有するところの一般的な景観に対する利益を保護しようとする趣旨のものと解される。」「公水法4条1項3号は、埋立地の用途が土地利用又は環境保全に関する国又は地方公共団体の法律に基づく計画に違背していないことを埋立免許の要件としている。そして、政府の定めた基本計画及び広島県の定めた県計画は、『公水法2条1項の免許に当たっては、瀬戸内法13条2項の基本方針に沿って、環境保全に十分配慮するものとする。』と定めた上、『上記埋立事業に当たっては地域住民の意見が反映されるよう努めるものとする。』と定めて

いる。これらの規定は、国民の中で瀬戸内海と関わりの深い地域住民の瀬戸内海について有するところの景観等の利益を保護しようとする趣旨のものと解される。」

「以上の公水法及びその関連法規の諸規定及び解釈のほか、前示の本件埋立及びこれに伴う架橋によって侵害される $\alpha 1$ の景観の価値及び回復困難性といった被侵害利益の性質並びにその侵害の程度をも総合勘案すると、公水法及びその関連法規は、法的保護に値する、 $\alpha 1$ の景観を享受する利益をも個別的利益として保護する趣旨を含むものと解するのが相当である。したがって、原告らのうち上記景観利益を有すると認められる者は、本件埋立免許の差止めを求めるについて、行訴法所定の法律上の利益を有する者であるといえる」。

第3に、同判決は、原告らのうち、どの範囲の者が、上記した景観利益を有する者といえるかについて、次のように判断している。

「 $\alpha 1$ 町は比較的狭い範囲で成り立っている行政区画であり、その中心に本件湾が存在すること…からすれば、 $\alpha 1$ 町に居住している者は、 $\alpha 1$ の景観による恵沢を日常的に享受している者であると推認されるから、本件埋立免許の差止めを求めるについて、行訴法所定の法律上の利益を有する者であるといえる。しかし、 $\alpha 1$ 町に居住していない者は、上記景観による恵沢を日常的に享受するものとはいい難いから、本件埋立免許の差止めを求めるについて、行訴法所定の法律上の利益を有する者とはいえない」

上記の本判決について、学説上では、例えば、本判決は、「景観破壊の重大性を理由に公共事業の差止めを認めた初めての司法判断」⁴⁵³であり、「原告が地理的に散在している事案において、原告適格判断にあたっては、どこかで一線引かなければならない」⁴⁵⁴とされる事案に当たり、埋立地たる公有水面の所在する行政区画に居住する者、すなわち、鞆町内に居住する者を良好な景観による恵沢を日常的に享受しているものと評価し、原告適格を肯定したものであると解される⁴⁵⁵。

このように、鞆の浦世界遺産事件第一審判決は、前記の国立マンション訴訟最高裁判決を参照したうえで、景観利益を有する地域住民は、県知事が行う公有水面埋立免許の差止めを求める法律上の利益を有すると認め、地域住民の差止請求を認容している。したがって、鞆の浦世界遺産事件においても、国立マンション訴訟最高裁判決で指摘されているように、景観について、次の三つの要件、(あ)良好な景観に、(い)近接する地域内に居住し、(う)その恵沢の日常的享受する者は、法律上保護に値する個別的利益として景観利益を有すると認められるという解釈が採用されているといえる。

第5項 モンゴル法の課題と日本法からの示唆

ここまでの日本法の考察において、環境公共利益のうち、環境共同利益の存在が議論されていること、そして、環境共同利益の保全にともなう環境権論では、私法上の環境権と公法上の環境権の議論が

⁴⁵³ 富井・前掲注(443)128頁。

⁴⁵⁴ 北村・前掲注(282)227-228頁。

⁴⁵⁵ 越智・前掲注(440)170頁を参照、角松生史「2つの景観訴訟における2つの景観利益——国立市マンション訴訟と鞆の浦世界遺産訴訟——」都市住宅学91号(2015年)24頁を参照、角松生史「『景観利益』概念の位相」新世代法政策学研究20号(2013年)281頁を参照。

あること、並びに、自然の権利訴訟に関する議論があることを明らかにした上で、環境共同利益の保全に関する具体的な事案として、景観に関わる国立マンション事件と鞆の浦世界遺産事件について検討を行った。本項では、上記の日本法の考察を踏まえて、本論文のモンゴル法の部分で考察したモンゴル法の課題に対応して、モンゴル法への示唆を指摘する。

(一) モンゴル法における環境共同利益存在自体の認識と必要性

日本では、環境分野において、環境公益訴訟制度が未だに存在していないことから、環境公益には、個々人に帰属できない純粋環境公益と個々人に帰属できる個々人の集合的利益たる環境共同利益という二種類があるという前提で議論が進んでいる。そして、純粋環境公益の保全については、立法論による環境公益訴訟制度の導入が不可欠であり、環境共同利益の保全に関しては、原告個人の主観訴訟の可能性を拡大する、具体的には、原告個人の原告適格を拡大するための議論が行われている。

それに対して、モンゴルでは、環境分野において、原告個人の主観訴訟と環境 NGO 等の環境公益訴訟制度（環境公益民事訴訟・環境公益行政訴訟）が併存しており、環境公益の保全に関わる事案は環境 NGO 等の環境公益行政訴訟によって解決される。そのため、モンゴル法では、環境公益の類型論、具体的には環境公益を純粋環境公益と環境共同利益という二種類に分けて、そのうち、環境共同利益の保全に関しては原告個人の主観訴訟の提起可能性を拡大しようとする議論はされてない。これは、日本法とモンゴル法の主な相違点であろう。

上記の相違点が発生する背景には、本論文のモンゴル法の考察部分で指摘したように、モンゴルの環境訴訟制度は、(1) 社会主義体制時のモンゴル法では、住民等の監視制度といった監督・コントロール手段によって環境保全を図るという制度をとっていた段階から、(2) 資本主義体制に移行してから現在までのモンゴル法では、住民等の権利保障の観点から、環境訴訟を展開させるという段階へとパラダイム転換を図ろうとする途中にあるからであろう。要するに、社会主義体制時のモンゴル法においては、自然環境を含めた環境破壊行為が個人の環境権又は環境利益の侵害に至ることを認め、市民が裁判所に自己の権利利益の保護を求めて主観訴訟を提起する制度は存しなかった。その後、資本主義体制に移行してから現在までのモンゴル法では、1992年現行憲法上に環境権規定が新設されたことや、1995年自然環境保全法の制定、2004年行政裁判所の設立等の多様な法整備によって、住民等の権利保障の観点から、環境訴訟を展開させようとする段階に移行しつつあり、現在もその途中であろう。

そして、モンゴルの環境訴訟制度において、原告個人による主観訴訟を中心とする制度が整備されている途中の段階で、それと同時に、2010年に環境公益民事訴訟制度、更に、2016年に環境公益行政訴訟制度が導入された。したがって、環境公益の保全に関する事項については、前記の環境公益民事訴訟制度と環境公益行政訴訟制度が整備されているため、原告個人の主観訴訟を拡大しようとする議論はなされていないといえる。

しかしながら、本論文で指摘したように、モンゴルにおける環境 NGO 等の環境公益訴訟には多数の限界と課題があり、環境公益訴訟制度の機能が十分には発揮できない状況にあるため、法的な環境保全が十分であるとはいえない。そこで、原告個人による主観訴訟の範囲を拡大し、環境 NGO 等の環境公益訴訟によって解決できる公共利益のうち、原告個人（本論文では、主として、原告遊牧民）に帰属できる集合的利益である環境共同利益に関わる事項について、原告遊牧民が裁判所に主観訴訟を提起できるという選択肢を残しておくことが、モンゴルの環境訴訟の展開可能性に資するであろうと考える。とはいえ、モンゴル法の環境訴訟において、原告個人の主観訴訟の範囲を拡大しようとする議論は進んでおらず、環境共同利益に関する議論も研究もなされていないのが現状である。

以上のように、日本法からモンゴル法への示唆の一つとして、モンゴルの環境訴訟の展開可能性を考える際に、日本の環境法分野における議論を参照して、原告個人の主観訴訟の領域を拡大しようとする議論や、環境公益の一部であるものの、個々人に帰属できる個々人の集合的利益たる環境共同利益論を始めることが重要であろう。

(二) モンゴル法における環境権規定の対象事項の拡大

日本法では、憲法をはじめとする環境関係法規において、環境権について明文の規定が設けられていないが、(1) 私法上の環境権と(2) 公法上の環境権に区別され、それぞれに環境権について活発に議論が行われている。それに対して、モンゴル法では、1992年現行憲法16条1項2号において「健康で安全な環境に生きる権利、環境の汚染、自然均衡の喪失から保護される権利」という環境権規定が存在する。この点は、モンゴル法と日本法との主な相違点である。

また、日本では、環境権と人格権・物権の相互関係等についても議論があり、環境問題において、個人の生命・身体が侵害されている場合には、人格権と環境権の保護対象とする事項が重なる場合もありうるが、個人に具体的な健康被害や財産侵害等が発生する前の段階であって、自然環境自体に破壊が発生した段階においては、人格権によってカバーできない環境利益の保全に関して、環境権が存在する意義があると指摘されている。他方で、モンゴル法では、環境権規定が存在しているにも関わらず、加害行為者の自然破壊行為により、市民に具体的に健康被害や財産権侵害等が発生したか又はそのおそれが高い場合においてのみ、「健康で安全な環境に生きる権利」が侵害され若しくは侵害されるおそれがある状況に至っていることを主張し得るものと認識されており、自然環境自体の破壊段階において上記の規定が適用される可能性について法解釈が進んでいない。その主な理由は、モンゴルの環境訴訟法は、

(2) 資本主義体制に移行してから現在まで、住民等の権利保障の観点から、環境訴訟を展開させようとするパラダイム転換を図ろうとする過程の途中にあるため、環境権規定の意味内容について議論と研究が十分に行われていないことにある。したがって、日本法からモンゴル法への示唆としては、日本法で議論されているように、環境権が主張される唯一の意義ともいえる、個人に具体的な健康被害や財産権侵害等が発生しているか否かとは関係なく、自然環境自体の破壊段階においても適用されるよう環境権規定の解釈を進めることである。

ただし、日本とモンゴルの間には、社会的関係並びに歴史的背景等に関して相違があることから、両者の相違を意識した検討が必要であることは言うまでもないが、日本法ではじめて環境権の主張が誕生した背景理由は、現在のモンゴルにも妥当するようと思われるため、日本法における環境権に係る議論はモンゴルにおいても参照する価値があるのではないかと考える。以下では、その根拠を指摘したい。

日本法の考察で指摘したように、私法上の環境権が提唱された背景理由は、まとめると、(a) 環境行政による規制権限行使に不備があったこと、(b) 環境問題が発生した場合に事後的な救済手段のみが採用されていたこと、(c) 環境や自然は特定土地の占有権や所有権に属するものではなく、周辺地域のすべての者の共有に属する性質があること、(d) 加害行為を行う事業者の財産権の行使を制約することが消極的であった、という四つであろう。一方、現在のモンゴルの環境訴訟の状況も類似している。その理由として、第1に、(a) 環境行政による規制権限行使に不備があったことについて、例えば、2010年自然環境保全法の一部改正によって、市民と環境NGOが自然環境の破壊行為を行った有責者に対し損害賠償を請求できる訴訟制度が導入された理由の一つが、当該地方の郡と区の長が裁判所に訴訟を提起する責務を実施していないこと、つまり、関係法規により付与された規制権限を十分に行使し

なかったことであることを挙げるができる。第2に、(b) 環境問題が発生した場合に事後的な救済手段のみが採用されていたことについて、モンゴル法においても、1995年制定の自然環境保全法4条1項1号に基づき、市民は、有責者が環境に悪影響を与えたことによって自己の健康、財産に損害が生じた場合、その賠償を求めて訴訟を提起する権利を有し、また、2002年制定の現行民法497条1項が「故意又は過失のある作為(不作為)の結果、他人の権利、生命、健康、名誉及び威信、職業的名誉又は財産に対し、違法に損害を与えた者は、その損害を賠償する責任を負う」と規定していることから、何らかの環境問題が発生した場合において損害賠償請求という事後的な救済手段が採用されているといえる。第3に、(c) 環境や自然は、特定土地の占有権や所有権に属するものではなく、周辺地域のすべての者が享受するものであることについて、1992年現行憲法6条1項は、「モンゴル国内の土地、下層土、森林、水源、動物、植物及びその他の環境資源は、人民の支配及び国家の保護の下のみ置かれる」と規定しており、また、同条2項は、「モンゴル国民の所有でない土地、下層土、地下資源、森林、水源、動物は国家の公有である」と定めていることを指摘できる。そして、例えば、事業者は、国家の公有(共有財産)たる土地において政府から付与された鉱物資源の採掘権に係る許認可に基づいて、鉱山開発行為を実施するが、鉱山開発地域周辺に居住する遊牧民は、事業者の鉱山開発等によって、牧草地が荒廃したり、牧草地又は居住地として利用することが困難となったりした場合、牧草地が荒廃していない他の地域に移動して居住するという選択肢がないとされている⁴⁵⁶。これは、モンゴル法では、自然環境の資源は国有化という考え方が強いものの、大気や水や自然風景等の環境の素材は、一定の地域に居住するすべての人に平等に配分されるべきものであるという意識が弱いことを意味するものであろう。最後に、第4に、(d) 加害行為を行う事業者の財産権の行使を制約することに消極的であったことについて、社会主義体制時のモンゴルでは、自然環境の資源は国家的所有・社会主義的所有であり、かつ、その所有者たる国家は、すべての人民のために、それらの自然環境の資源を利用しているとされていたことを指摘できる。例えば、社会主義的国家は、畜産業共同組合が利用している農業用や牧草用の土地を収用し、その土地の道路整備や工場設置や発電所の建設等を行わせる行為は、社会主義的所有を新たに作り、最大限に社会主義的所有を増加させるための活動であると理解され、すべての人民や畜産業共同組合が農業用や牧草用の土地を利用するための代わりに土地を補償することを社会主義的国家が真剣に考えた上での決断であるとされていた⁴⁵⁷。したがって、モンゴルでは、社会主義体制時から、遊牧民等が利用している牧草地において道路整備や発電所の建設等の開発行為を行う者は社会主義的国家の国有事業者であり、かつ、社会主義的所有を増加させるためのものであるとされていたため、自然環境資源を利用する開発行為を制約するという意識が弱かったであろうと考えられる。その後、1992年頃から、自然資源の利用と開発を中心として「ゴールド・プロジェクト」が推進され、現在では、鉱山開発は国の経済を支える重要な意義を果たしている⁴⁵⁸。このような理由から、現在のモンゴルでは、環境分野に

⁴⁵⁶ 社会政策と発展研究所・前掲注(126)37頁。

⁴⁵⁷ Л.Зэвээ, БНМАУ-ын иргэний эрх, Уб, 1975 он, тал 91 [L. ジェブゲー『モンゴル人民共和国の民法』(ウランバートル市, 1975年)91頁]。

⁴⁵⁸ Монгол Улсын Үндэсний Статистикийн хороо, “Монгол Улсын эдийн засгийн аюулгүй байдал” тайлан, Уб, 2020 он, тал 7 [モンゴル国家統計局編『モンゴル国の経済安全保障』(ウランバートル市, 2020年)7頁]。同資料は、モンゴル国家統計局公式サイト

https://www2.1212.mn/BookLibraryDownload.aspx?url=200810%20%D0%AD%D0%B4%D0%B8%D0%B9%D0%BD%20%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B3%D0%B8%D0%B9%D0%BD%20%D0%B0%D1%8E%D1%83%D0%BB%D0%B3%D2%AF%D0%B9%20%D0%B1%D0%B0%D0%B9%D0%B4%D0%B0%D0%BB_1212.pdf&ln=Mn (最終アクセス日 2023年7月24日) で確認できる。

において、自然環境破壊等の加害行為たる事業者の鉱山開発行為の実施、すなわち、事業者の財産権の行使を制約するに当たって消極的な態度が見られるのである。

以上を踏まえると、日本で環境権論の主張が提唱された背景理由は、現在のモンゴルにも妥当するといえるため、日本法における環境権に係る議論を、モンゴル法において参照する価値があると考えられる。

(三) モンゴル法における環境共同利益に関わる想定例と訴訟制度

本論文の「はじめに」において、モンゴル法で環境共同利益として想定されるものとして、「遊牧民が先代から受け継ぎ利用している牧草地を引き続き利用する利益」や「聖地として大事にされている山や河川等を引き続き享受する利益」を挙げた。景観利益の法的保護性に関する国立マンション事件と鞆の浦世界遺産事件で指摘されている考え方を、環境共同利益として想定される上記の利益と対比し、モンゴル法への示唆を得ることを試みたい。

まず、日本法において国立マンション事件及び鞆の浦世界遺産事件により法的保護性が認められた景観利益とモンゴル法において環境共同利益として想定される利益は、性質が異なる点はあるものの、その基本的な考え方において、モンゴルにおける財産権・物権等とは位置づけられないコモンズに近似するものとして、類似点も多く、今後のモンゴルの環境訴訟の発展過程において、日本で行われている環境共同利益に関する議論が展開されると、双方とも環境共同利益として位置づけることができるのではないかとと思われる。

というのも、第1に、モンゴル法で環境共同利益として想定される二つの利益のうち、前者が侵害されるケースとは、遊牧民が先代から受け継ぎ利用している牧草地が、加害行為者の鉱山開発に起因して荒廃等が発生したことにより、利用できなくなる状況に至ることから、その遊牧民にとって、牧草地の共同利用を継続する利益が侵害されることになるというものであろう。また、後者が侵害されるケースとは、遊牧民が聖地として昔から大事にしていた山や河川等が、加害行為者の鉱山開発に起因して鉱山地にされたり、鉱山開発の影響を受ける地域となることによって、往来が困難となったり、河川が汚染されたりして、それを享受する利益が侵害されることになるというものであろう。そうすると、モンゴル法では、環境共同利益として想定される上記の二つの利益は、遊牧民に帰属する個別的利益としても認められるべきであり、遊牧民らは原告個人として、裁判所において主観訴訟を提起するという手法によって、加害行為者の鉱山開発のうちの加害行為に当たるものを差し止めるよう請求することが認められるべきであろう。更に、遊牧民は、上記の二つ利益を、行政が鉱山開発の事業者に鉱業権に係る許認可処分を付与する際に考慮すべき要素の一つであることを主張するとともに、上記の利益が侵害されたことを、原告適格を認める根拠として行政裁判所において主観訴訟を提起する余地もあろう。

第2に、上記の二つの利益は、国立マンション事件最高裁判決でいわれるように、弱い法的利益と位置づけられるかもしれない。しかし、これらの利益が侵害された場合における被侵害利益の性質と侵害の程度を考慮すると、例えば、聖地が破壊されるなどした場合には原状回復は実際には不可能であり、また、牧草地が荒廃した場合、鉱山開発終了後に、回復措置が講じられるとしても、乾燥化や汚染除去などのため、従前の牧草地への原状回復は容易ではなく、しかも、回復措置が講じられている間に、遊牧民の生業の放棄や、放牧地の移動等も生じるため、原状回復は社会通念上困難である。したがって、モンゴル法で環境共同利益として想定される上記の二つの利益の性質は、仮に弱い法的利益と位置づけられるとしても、回復の困難の程度が高く、また、多くの遊牧民の生業への影響も深刻となりうるため、原告遊牧民の個別的利益として保護する必要性が高いといえる。

第3節 環境公益訴訟制度の導入に関する議論

ここまでは、環境公共利益のうち環境共同利益に関わる事案において、原告個人の主観訴訟による解決手法を探求するため、日本法の考察を行った。他方、環境共同利益は公共利益の性質も併せもつ以上、モンゴル環境訴訟制度との相違を確認するため、まず、日本の環境法分野において行われてきた環境公益訴訟制度の導入に関する議論を分析し（第1項から第3項）、そのうえで、本論文のモンゴル法の部分で考察したモンゴル法の課題に対応して、モンゴル法への示唆を指摘する（第4項）。

第1項 環境公益訴訟制度の必要性

日本では、自然環境そのものは公益であり、自然環境の保護に関する行政処分等について公益訴訟の法制度化が求められ⁴⁵⁹、また、環境公益訴訟制度に関する外国法の比較研究を通じて、将来的に、日本でも環境公益訴訟制度の導入が不可欠であると主張されている。

例えば、ドイツの環境団体訴訟⁴⁶⁰の概要について、この分野に関し多数の研究実績がある大久保規子によれば、①2002年に連邦及び州の自然保護法上の団体訴訟、②2006年に環境・法的救済法上の団体訴訟⁴⁶¹、③2007年に環境損害法上の団体訴訟という三種類の団体訴訟制度が導入され、存在するとされている⁴⁶²。この三つの団体訴訟制度の共通点は、環境NGOに原告適格を認める際に、環境NGO自身に対する権利侵害は必要とされず、したがって公益的団体訴訟であることが指摘されている⁴⁶³。当初、ドイツの環境団体訴訟制度は自然環境の領域のみを対象とするものであったが、オース条約等の影響もあり⁴⁶⁴、環境領域全体を対象とする団体訴訟制度の導入が要求され、自然環境以外の環境領域の全体を対象とするよう団体訴訟制度の拡大が促進されたと指摘されている⁴⁶⁵。

日本は環境公益訴訟制度を導入すべきことを強く主張する大久保規子は、最新の論文においても、将来的に、日本も環境公益訴訟制度を導入する場合、市民訴訟の類型と団体訴訟の類型が選択肢として考

⁴⁵⁹ 神橋一彦『行政救済法〈第2版〉』（信山社、2016年）124-125頁。

⁴⁶⁰ ドイツでは、行政による承認団体のみに環境団体訴訟が認められており、それは、訴訟濫用と裁判所負担の防止、行政決定の利益者への予測できない訴訟の保護等を理由として制度化されたものであろうという指摘がある。この指摘について、大久保規子「ドイツにおける環境団体訴権の強化——2002年連邦自然保護法改正を中心として——」季刊行政管理研究 105号（2004年）9頁、宮澤俊昭「行政に対する団体訴訟における参加権の構成についての覚書」横浜国際経済法学 21巻3号（2013年）253頁を参照。

⁴⁶¹ ドイツでは、2006年12月7日に「EC市民参加指令（2003/35/EG）に基づく環境事項の法的救済に係る補完的規定に関する法律」（UmwRBG：環境・法的救済法）が制定された。この点について、大久保規子「ドイツにおける環境・法的救済法の成立（一）団体訴訟の法的性質をめぐって——考察」阪大法学 57巻2号（2007年）203頁を参照。また、同法の題名の日本語訳として、湊二郎『都市計画の裁判的統制——ドイツ行政裁判所による地区詳細計画の審査に関する研究——』（日本評論社、2018年）110頁以下において、「環境・法的救済法」という訳語が使われている。ただし、他の文献において、同法の題名は「環境争訟法」と日本語に翻訳されている場合もある（詳細は、ハンス・ヨアヒム・コッホ編（岡田正規訳）『ドイツ環境法』（成文堂、2012年）179頁を参照）。

⁴⁶² 大久保（2005年）・前掲注（282）23頁、大久保規子「ドイツの環境損害法と団体訴訟」阪大法学 58巻1号（2008年）20頁、大久保規子「混迷するドイツの環境団体訴訟——環境・法的救済法2013年改正をめぐって——」新世代法政策学研究 20号（2013年）229頁、吉村良一『環境法の現代的課題——公私協働の視点から——』（有斐閣、2011年）18頁、小澤久仁男「環境法における団体訴訟の行方——ドイツ環境・権利救済法を参考にして——」香川大学法学会編『現代における法と政治の探究』（成文堂、2012年）74-75頁、小澤久仁男「ドイツ環境法における原告適格の新展開——オース条約9条3項からの影響——」小田敬美＝籠池信宏＝佐藤優希＝柴田潤子編『市民生活と現代法理論〈三谷忠之先生古稀祝賀〉』（成文堂、2017年）398-399頁、小澤久仁男「ドイツ環境法における実体的排除効の終焉と新たな展開——2015年欧州裁判所判決を参考にして——」碓井光明＝稲葉馨＝石崎誠也編『行政手続・行政救済法の展開（西塾章先生・中川義朗先生・海老澤俊郎先生喜寿記念）』（信山社、2019年）539頁、中西・前掲注（279）118-119頁。

⁴⁶³ 大久保・前掲注（462）229頁。

⁴⁶⁴ ドイツは、2007年にオース条約に加盟してから、オース条約の基準に適合されるように従来の環境団体訴訟制度の不備を補う必要性も高まってきたと解される（大久保・前掲注（462）230頁）。

⁴⁶⁵ 大久保・前掲注（461）203頁、大久保・前掲注（462）230頁、小澤・前掲注（462）398頁、Dr. Ulrich Giesecke, “The Aarhus Convention in Practice: Challenges and Perspectives for German Environmental Authorities,” *Journal for European Environmental & Planning Law* 16, no. 4 (2019): 382.

えられるが、従来、団体訴訟制度の設計に関する議論が進んでいる以上、団体訴訟の類型が適切であろう、と指摘する。続けて、大久保規子は、日本では環境公益訴訟としての団体訴訟制度が構築されたとしても、それは、従来までの原告個人による主観訴訟の原告適格を狭くするものではなく、併存するという位置づけが適切である、と指摘する⁴⁶⁶。このように、将来、日本にも環境公益訴訟制度が設けられた場合、環境共同利益といえる事項について個人の主観訴訟の提起が可能であり、また、個人の原告適格を狭くする理由は存しないとされている。

第2項 環境公益訴訟の制度設計と弁護士報酬

日本法では、環境公益訴訟の制度を設計する際に、その実効性を維持する支援制度の設置も重要であり⁴⁶⁷、例えば、住民訴訟⁴⁶⁸と同様、弁護士報酬に関する支援制度が不可欠であるとされている⁴⁷⁰。しかしながら、日本では環境公益訴訟制度は存在しないため、具体的に、このような支援制度の有り様について正面から検討することには限界がある。ただし、住民訴訟制度のうち、2002年の地方自治法の改正前の旧4号請求は、住民が、直接、首長や職員等を被告として損害賠償請求等をするというもの（いわゆる代位請求訴訟）であった⁴⁷¹。この代位請求訴訟としての性質を有する旧4号請求は、本論文のモンゴル法の部分で考察した、本来は当該地域の郡と区の長が提起すべき訴訟を市民と環境NGOが代位して提起する環境公益民事訴訟と性質が類似する。そこで、本項では、前記旧4号請求と弁護士報酬について中心に検討する。

日本法では、弁護士費用については、訴訟費用に関する敗訴者負担の原則が適用されず、それぞれの当事者自身で負担するのが一般原則である⁴⁷²。ただし、地方自治法第17次改正（昭和38年（1963年）6月8日法律第99号）は、弁護士費用の援助に関して注目される制度を導入しており、第43回国会参議院地方行政委員会会議録第20号（昭和38年5月16日）によれば、旧4号請求と弁護士報酬との関係について以下のような質疑があった。

⁴⁶⁶ 大久保・前掲注（390）37頁。

⁴⁶⁷ 大久保・前掲注（318）681頁を参照。

⁴⁶⁸ 環境保護訴訟において、特に処分性及び原告適格の点で抗告訴訟の活用が困難であるため、住民訴訟の形式が活用される事例は多いとされている（越智・前掲注（440）23頁を参照）。また、住民訴訟の場合は原告適格の制限が存在しないという有利な点があるが、訴えの対象が財務会計行為のみであることから、自然環境の保護訴訟として限界がある、とされている（畠山武道『自然保護法講義（第2版）』（北海道大学出版会、2008年）308頁参照）。更に、そもそも住民訴訟制度は、地方自治法に基づく制度であり、国の行為を対象とすることが不可能で、環境訴訟としての機能が不十分であるという指摘もある（大久保・前掲注（390）122頁）。

⁴⁶⁹ 長野士郎は、242条「住民監査請求」と243条「住民訴訟」に関して、この二つの制度は従前は一条文をもって規定されていたが、昭和38年（1963年）同法の改正によって、二条文に分けられて、それぞれ規定の整備が行われた歴史がある、と述べる（長野士郎『逐条地方自治法（第7次改訂新版）』（学陽書房、1965年）933頁）。

⁴⁷⁰ 越智・前掲注（386）177頁。

⁴⁷¹ 旧4号請求は当該職員の負担と責任が重い等の理由があり、2002年の同法改正以降の4号請求は、普通地方公共団体の執行機関又は職員に対して、長等の行為若しくは怠る事実に係る相手方に損害賠償又は不当利得返還の請求をすることを求める訴訟（義務付け訴訟）として再構成された（下山憲治「住民訴訟制度の改正と課題——地方自治法等の一部を改正する法律について——」自治総研通巻471号（2018年）2頁参照）。また、畠山・前掲注（468）307頁を参照。

⁴⁷² 関哲夫『住民訴訟論（新版）』（勁草書房、1997年）315頁、金子宏直『民事訴訟費用の負担原則』（勁草書房、1998年）177頁。

同委員会において市川房枝は、「その訴訟の費用で、普通の民事訴訟では負けたほうが訴訟費用を払うということになっておるのですが、今度の改正案では弁護士の報酬—もしその請求者が、納税者が勝ったときとといいますか、勝ったときには弁護士の費用もある程度払うということにこれはなっておるのですが、それをもう少しこまかく、くわしく御説明いただきたいのです」⁴⁷³と質問した。それに対して、政府委員の佐久間彊は、「普通の訴訟で申しますと、敗訴したものが訴訟費用を負担するわけですが、この第7項で規定をいたしておりますのは、住民が、地方公共団体の職員の行為が違法又は不当—違法でございましたために地方公共団体が損害を受けた、その損害の賠償の請求をするとか、あるいは不当利得の返還を請求するとかいうようなものにつきましては、いわば住民が地方公共団体に代位して地方公共団体の損害を補てんする訴訟でございますので、その場合におきましては、弁護士に払う報酬も地方公共団体に請求することができるということにいたしましたわけでございます」⁴⁷⁴と答弁した。ここでいう「第7項」とは、地方自治法242条の2第7項であり、同項は、「第1項4号の規定による訴訟を提起した者が勝訴（一部勝訴を含む。）した場合において、弁護士に報酬を支払うべきときは、普通地方公共団体に対し、その報酬額の範囲内で相当と認められる額の支払いを請求することができる」⁴⁷⁵と定めていた。

更に、市川房枝は、「これは何か商法の株主代表の場合と同様というのですが、これは普通からいえばやはり異例の措置でございますか」⁴⁷⁶と質問した。これに対して、政府委員の佐久間彊は、「これは商法と大体同じ考え方でございます」⁴⁷⁷と答弁した。

学説では、旧4号請求、いわゆる代位請求訴訟を提起した者が勝訴した場合（一部勝訴した場合も含む）、地方公共団体に対して報酬額の範囲内で相当と認められる額の弁護士費用の支払いを請求できるとされていた。これは、代位請求においては、住民が普通地方公共団体に代わって訴訟を提起するものであり、原告住民が勝訴したときは、普通地方公共団体が現実に経済的利益を受けるからである。したがって、住民が支払った弁護士報酬額のうち相当と認められる額が地方公共団体から住民に支払われることが衡平の理念に適合するものと考えられる⁴⁷⁸。

このように、日本では、将来的に環境公益訴訟の導入を実現する際に、単に、市民訴訟又は環境団体訴訟の原告適格の資格を付与することにとどまらず、同訴訟制度の実現可能性を維持する支援制度を整備するように議論しているといえる。

第3項 行政事件訴訟法における第三者の訴訟参加

⁴⁷³ 第43回国会参議院地方行政委員会会議録第20号（1963（昭和38）年5月16日）6頁、
<https://kokkai.ndl.go.jp/simple/detail?minId=104314720X02019630516&spkNum=87#text>、
<https://kokkai.ndl.go.jp/simple/dispPDF?minId=104314720X02019630516#page=6>（最終アクセス日2023年7月24日）。

⁴⁷⁴ 同上7頁。

⁴⁷⁵ 園部逸夫編『住民訴訟・自治体争訟（実務地方自治法講座4巻）』（ぎょうせい、1990年）330頁を参照（石津廣司執筆）、長野士郎『逐条地方自治法（第12次改訂新版4刷）』（学陽書房、1997年）886頁を参照。

⁴⁷⁶ 第43回国会参議院地方行政委員会会議録・前掲注（473）7頁。

⁴⁷⁷ 同上7頁。

⁴⁷⁸ 長野・前掲注（475）891頁。

モンゴル法の考察部分で指摘したように、原告遊牧民が環境共同利益に関する事項について、裁判所において提起する主観訴訟の範囲を拡大するという手法は、モンゴルでは現時点では直ちに機能しない可能性があるため、本論文が最終的に目指すのは、環境共同利益の保護を原告遊牧民による主観訴訟の提起に委ねることであるが、当面の間は、既存の環境 NGO 等による公益訴訟の係属中に、環境共同利益の侵害を主張し得る遊牧民等を、第三者として当該訴訟に参加させることを可能にすることを提案するものである。しかしながら、モンゴル法における第三者の訴訟参加制度の運用では、被告側への第三者として訴訟参加が認められるのが通例であるため、環境共同利益の侵害を主張し得る遊牧民が原告環境 NGO 側に第三者として訴訟参加をすることが許されるか否かが検討課題となる。したがって、本論文の日本法との比較検討の最後に、日本の行政事件訴訟法における第三者の訴訟参加制度に関する分析を行う。日本法においては、特に、環境訴訟は公益ないし多数の利害関係者に関わる特質があり⁴⁷⁹、実質的な紛争当事者ともいえる第三者を訴訟に参加させることの重要性が指摘されている⁴⁸⁰。

(一) 第三者の訴訟参加制度の概要

第三者を訴訟に参加させる制度の由来は、旧行政裁判法と旧行政事件訴訟特例法における第三者の訴訟参加に関する制度である⁴⁸¹。旧行政裁判法 31 条では「行政裁判所ハ訴訟審問中其事件ノ利害ニ関係アル第三者ヲ訴訟ニ加ハラシメ又ハ第三者ノ願ニ依リ訴訟ニ加ハルコトヲ許可スルヲ得」⁴⁸²と規定されていた。また、旧行政事件訴訟特例法 8 条 1 項は「裁判所は、必要と認めるときは、職権で決定を以て、訴訟の結果について利害関係のある行政庁その他の第三者を訴訟に参加させることができる」⁴⁸³と定めていた。ただし、これらの規定に関して、当該訴訟に参加しなかった第三者に対して当該訴訟における確定判決の効力が及ぶか否かは明確ではなく、議論が対立していた。それを解決するため、行政事件訴訟法 32 条では、取消判決等の効力が第三者に及ぶことが規定され、それに伴い、同法 22 条で第三者の訴訟参加と同法 34 条で第三者の再審の訴えに関する制度が設けられた⁴⁸⁴。後者の第三者の再審の訴えについて、「処分又は裁決を取り消す判決により権利を害された第三者で、自己の責めに帰することができない理由により訴訟に参加することができなかつたため判決に影響を及ぼすべき攻撃又は防御の方法を提出することができなかつたものは、これを理由として、確定の終局判決に対し、再審の訴えをもつて、不服の申立てをすることができる。」と定められている（行政事件訴訟法 34 条 1 項）。

(二) 第三者の訴訟参加の地位

⁴⁷⁹ 新山一雄『職権訴訟参加の法理』（弘文堂、2006年）3頁。

⁴⁸⁰ 室井力＝芝池義一＝浜川清編『コンメンタール行政法Ⅱ行政事件訴訟法・国家賠償法（第2版）』（日本評論社、2006年）247頁（前田雅子執筆）。

⁴⁸¹ 同上 248頁、南博方＝高橋滋＝市村陽典＝山本隆司編『条解行政事件訴訟法（第4版）』（弘文堂、2014年）459頁（神橋一彦執筆）、新山・前掲注（479）206頁、218頁。

⁴⁸² 同法は、国立国会図書館デジタルコレクション『官報』<https://dl.ndl.go.jp/pid/2945351/1/1>（最終アクセス日 2023年7月24日）で確認できる。

⁴⁸³ 同法は、衆議院公式サイト https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/00219480701081.htm（最終アクセス日 2023年7月24日）で確認できる。

⁴⁸⁴ 室井ほか編・前掲注（480）248頁。

行政事件訴訟法 22 条 1 項は、「裁判所は、訴訟の結果により権利を害される第三者があるときは、当事者若しくはその第三者の申立てにより又は職権で、決定をもって、その第三者を訴訟に参加させることができる。」と規定する。この訴訟参加する第三者の地位に関し、次の二つの考え方がある。

第 1 の考え方は、行政事件訴訟法 22 条に定める第三者には、民事訴訟法 40 条 1 項から 3 項の規定が準用され、必要的共同訴訟の共同訴訟人に準ずる地位が与えられるというものである⁴⁸⁵。

第 2 の考え方によれば、行政事件訴訟法 22 条に定める第三者には、明文の規定はないが学説上、当事者に対して独自の請求をもっていないため、共同訴訟的補助参加に類似する地位があるとされる⁴⁸⁶。

上記の二つの考え方と別に、行政事件訴訟法 22 条に定める第三者の訴訟参加以外にも、行政事件訴訟法 7 条に基づいて民事訴訟法の適用が認められているから、第三者には、民事訴訟法による補助参加人（42 条）としての地位が与えられる⁴⁸⁷。このように、日本法では、第三者の訴訟参加の地位には、上記の行政事件訴訟法 22 条に定める第三者と、民事訴訟法による補助参加人（42 条）としての第三者という異なる地位がある（表 5. 参照）。

表 5. 行政事件訴訟法 22 条「第三者の訴訟参加」と民事訴訟法 42 条「補助参加」による参加人の地位の相違点

| | | |
|--------|---|---|
| | 民事訴訟法 42 条「補助参加」 | 行政事件訴訟法 22 条「第三者の訴訟参加」による必要的共同訴訟人（学説上の共同訴訟的補助参加も含む） |
| 第三者の要件 | 「訴訟の結果について利害関係を有する第三者」 | 「訴訟の結果により権利を害される第三者」 |
| 第三者の機能 | <ul style="list-style-type: none"> 参加人の訴訟行為は、被参加人の訴訟行為と抵触するとき、その効力を有しない。 | <ul style="list-style-type: none"> 参加人は、被参加人の訴訟行為と抵触する行為であっても、被参加人に有利といえる行為を有効になしうる。 例えば、被参加人が上訴しなくても、参加人が上訴することができる。 被参加人が参加人の上訴を取り下げる事はできない。 被参加人のみが控訴を取り下げても、参加人の控訴が効力である。 訴訟参加人がする行為は、それが全員（参加人及び被参加人）の利益となる行為である場合には、一人でも、全員のために効力を生じることになる 一方、請求の放棄・認諾、自白、控訴権を放棄などのように不利な行為は、全員がしなければ効力が生じない。 |

⁴⁸⁵ 同上 248-249 頁、南ほか編・前掲注（481）467 頁、塩野宏『行政法Ⅱ行政救済法（第 6 版）』（有斐閣、2019 年）166 頁。

⁴⁸⁶ 塩野・前掲注（485）166 頁、宇賀克也『行政法概説Ⅱ行政救済法（第 7 版）』（有斐閣、2021 年）240-241 頁。

⁴⁸⁷ 室井ほか編・前掲注（480）248 頁、南ほか編・前掲注（481）468-470 頁を参照。

出典：主として、南博方＝高橋滋＝市村陽典＝山本隆司編『条解行政事件訴訟法（第4版）』（弘文堂、2014年）と、室井力＝芝池義一＝浜川清編『コンメンタール行政法Ⅱ行政事件訴訟法・国家賠償法（第2版）』（日本評論社、2006年）と、宇賀克也『行政法概説Ⅱ行政救済法（第7版）』（有斐閣、2021年）を参照し筆者が作成した。

上記表5の分析をまとめると、行政事件訴訟法22条に定める第三者と、民事訴訟法による補助参加（42条）としての第三者との間には、主として相違点が二つある。一つ目は、行政事件訴訟法22条に定める第三者の要件は「権利を害される第三者」であり、民事訴訟法の補助参加の要件たる「利害関係を有する第三者」と比べると厳格な要件といえる⁴⁸⁸。二つ目は、行政事件訴訟法22条に定める第三者は被参加人の訴訟行為と抵触する行為を行うことができるのに対し、民事訴訟法の補助参加人はそのような訴訟行為は行うことができない。

更に、行政事件訴訟法22条に規定されている第三者の訴訟参加の効果には、概ね次の二つものがある。一つ目は、当該訴訟に参加した第三者は、何らかの訴訟行為を行ったか否かを問わず、当該訴訟の判決の効力を受けることである。二つ目は、当該訴訟に関する確定判決が出された後に、行政事件訴訟法34条に規定されている第三者の再審の訴えができなくなることである⁴⁸⁹。したがって、裁判所は当該訴訟において第三者の参加をもっとも有効に活用するためには、裁判所からの告知制度が重要となってくる⁴⁹⁰。このように、日本の行政事件訴訟法は、「処分又は裁決を取り消す判決は、第三者に対しても効力を有する。」（32条1項）と規定することによって、訴訟に参加していない第三者に対しても判決の効力が及ぶことを明示するとともに、当該訴訟の結果により権利が害される第三者を訴訟に参加させること、また、このような第三者が自己の責めに帰することができない理由により訴訟に参加できなかった場合に、確定判決に対して再審の訴えを提起することを認めている。

第4項 モンゴル法の課題と日本法からの示唆

（一）モンゴルにおける環境公益民事訴訟制度と弁護士費用の支援

本論文の「はじめに」において、本論文では、既存の環境公益訴訟の機能を改善し、環境公益訴訟制度の充実化・活性化を図るため、市民と環境NGOによる環境公益民事訴訟の今後の発展可能性を考える際には、弁護士費用を含む訴訟費用等の援助制度が不可欠であることを指摘した。しかしながら、モンゴル法では、弁護士費用はそれぞれの当事者が負担するものであるため、市民と環境NGOによる環境公益民事訴訟において、弁護士費用に関する援助制度を導入するための正当化理由とその方法を考える必要がある。

他方で、日本法について考察したように、住民訴訟制度における旧4号請求はモンゴルの環境公益民事訴訟と同様に代位請求訴訟の性格を有するとされており、その代位請求訴訟を提起した者が勝訴した

⁴⁸⁸ 南ほか編・前掲注（481）462頁。ただし、宇賀克也は、民事訴訟法42条の補助参加の要件について、処分の根拠法規により個別的利益としての保護されていることを要求する裁判例が現れるようになり、いわば行政事件訴訟22条の要件と同様に解されている、と指摘する（宇賀・前掲注（486）245頁）。

⁴⁸⁹ 南ほか編・前掲注（481）467-468頁。

⁴⁹⁰ 新山・前掲注（479）206頁、550-551頁。

場合、地方公共団体に対して、報酬額の範囲内で相当と認められる額の弁護士費用の支払いを請求できるとされていた。これは、代位請求訴訟においては、住民が普通地方公共団体に代わって訴訟を提起するのであり、原告たる住民が勝訴したときは、普通地方公共団体が現実に経済的利益を受けるからである。したがって、原告住民が支払った弁護士報酬額のうち相当と認められる額を地方公共団体が原告住民に支払うことが衡平の理念に適合するものと考えられる。

モンゴル法と日本法の類似点は、弁護士費用は、当該事案のそれぞれの当事者が負担するものであることであり、敗訴者負担の原則が適用されないことである。また、モンゴル法においては、本来、当該地域の郡と区の長が提起すべき訴訟を市民と環境 NGO が代位して環境公益民事訴訟を提起している。

したがって、今後の市民と環境 NGO による環境公益民事訴訟の機能がより良く発揮できるような制度とするためには、弁護士報酬に関する支援制度の導入が必要であろう。ただし、モンゴル法では、市民と環境 NGO が環境公益民事訴訟を提起し、勝訴した場合、その賠償金額は政府の特殊基金の一つである「環境・気候基金」に組み込まれる制度となっているため、日本法で定められているように、当該地方公共団体に対して弁護士費用の支払いを請求する仕組みは不適切であろう。そこで、市民と環境 NGO が環境公益民事訴訟において勝訴した場合、原告市民と環境 NGO は、直接に「環境・気候基金」に対して弁護士費用の支払いを請求する仕組みを採用した方が、現行の制度に馴染むように思われる。更に、本論文のオーストラリア条約の考察部分でも指摘したように、市民等が実際に司法へのアクセスを容易にするためにも、弁護士費用を含む訴訟費用等に関する障害を排除するための支援制度の構築が、同条約の加盟国に求められている。モンゴルは、将来的に、オーストラリア条約の加盟国となる可能性を想定して、オーストラリア条約の基準に適合した制度を構築すべきであるという観点からみても、市民と環境 NGO による環境公益民事訴訟制度における弁護士費用の支援制度の実現が不可欠であろう。

(二) 環境 NGO の環境公益行政訴訟と原告遊牧民の訴訟参加

日本では、行政事件訴訟法 22 条 1 項で「裁判所は、訴訟の結果により権利を害される第三者があるときは、当事者若しくはその第三者の申立てにより又は職権で、決定をもつて、その第三者を訴訟に参加させることができる。」と規定されているのに対し、モンゴルでは、2016 年現行行政事件訴訟法によれば、原告と被告と第三者は当該事件の当事者であり（同法 17 条 1 項）、第三者とは、当該訴訟の請求の趣旨に示された行政行為、行政契約によって権利、法的利益が「害される」者をいうと定義されている（同法 17 条 5 項）。日本法の規定は、「訴訟の結果により権利を害される第三者」であり、モンゴルの 2016 年現行行政事件訴訟法の規定と類似している。

そこで、環境共同利益に関わる事項に関し、遊牧民が何を根拠として、自己の権利又は法的利益が害されるため、第三者としての訴訟参加の地位があると主張できるかが問題となるであろう。例えば、環境共同利益として想定される「遊牧民が先代から受け継ぎ利用している牧草地を引き続き利用する利益」や「聖地として大事にされている山や河川等を引き続き享受する利益」について、遊牧民は、第三者としての訴訟参加する地位があることを主張するために、その法的根拠の存否が重要となる。既に指摘したとおり、ここでは、1992 年現行憲法 16 条 1 項 2 号の「健康で安全な環境に生きる権利、環境の汚染、自然均衡の喪失から保護される権利」という環境権規定が適用される余地がある。モンゴル法の環境権規定のうち、「健康で安全な環境に生きる権利」は、日本法でいう人格権によってカバーできるが、後

半部分の「環境の汚染、自然均衡の喪失から保護される権利」は、日本法でいう人格権によってはカバーできない環境利益になり得る。したがって、環境共同利益について、遊牧民の権利又は法的利益の根拠は、1992年現行憲法に規定された環境権となる。

このように、モンゴル法では、環境共同利益の侵害を主張し得る遊牧民には環境権があることから、原告である環境 NGO の環境公益行政訴訟の係属中において、第三者として訴訟参加する資格があると解かれて、原告である環境 NGO 側に第三者として訴訟参加することが認められる可能性がでてくる。今後は、訴訟参加した第三者の地位、具体的には、第三者として訴訟参加した遊牧民は、原告である環境 NGO の訴訟行為と抵触する行為を行う地位が認められるかについて、日本法を参照して検討する必要があると思われるが、この点は今後の検討課題としたい。

結論

本論文では、第1に、鉱山開発等の周辺住民（主に遊牧民）にとって環境共同利益に関わる事案において、原告個人（遊牧民）が主観訴訟を提起できる余地を残すべきであること、第2に、環境共同利益を含む環境訴訟に関し、既存の環境 NGO 等による環境公益訴訟の課題を明らかにするとともに、その機能を十分に発揮できるようにし、また、同訴訟の活性化を図る必要があることを指摘した。前者の原告個人による主観訴訟の可能性を広げることは、環境 NGO による公益訴訟提起に係わる様々な課題が解決されるまでの間、その不十分な点を補完するための暫定的解決手法として不可欠である。

また、本論文では、次の二つの問題を提起し、今後のモンゴルの環境訴訟の展開可能性を考察した。一つ目は、公共利益の一部を主観化して、原告個人による主観訴訟の拡大可能性を追求することである。そして、二つ目は、既存の環境公益訴訟がより機能を発揮できるようにするため、モンゴルにおける環境公益訴訟制度の課題を明らかにし、その解決に向けた提案を行った。

以下では、その概略を指摘する。

第1に、モンゴルの環境訴訟の歴史的展開について、社会主義体制時のモンゴル法では、住民等による監視制度といった監督・コントロール手段によって環境保全を図るという制度から、資本主義体制に移行後から現在までは、住民等の権利保障の観点から、環境訴訟を展開させようとするパラダイム転換の途中の段階にあることを明らかにし、現在のモンゴルにおける環境訴訟の展開可能性と課題について検討した。

第2に、前述の本論文の立場と問題意識を前提として、公共利益の一部を主観化して、原告遊牧民による主観訴訟の提起の可能性を拡大することと、それに向けて環境共同利益に係る議論や考え方を取り入れていく必要があることを指摘した。ただし、環境共同利益に関する研究や議論がモンゴルでは行われていない現状を明らかにするとともに、既存の環境公益訴訟の課題を明らかにするため、オース条約に定める参加・アクセス権との対比を行い、単に、市民や環境 NGO が環境公益訴訟の訴権者となることを認めることでは不十分であり、今後のモンゴルの環境訴訟の展開可能性を考える際には、(1) 情報へのアクセス権、(2) 意思決定への参加権、(3) 司法へのアクセス権という三つの権利をセットで考える必要性等を指摘した。

そして、第3に、モンゴルでは、近い将来、オース条約の加盟国になる可能性があることを踏まえ、オース条約が保障する(1) 情報へのアクセス権、(2) 意思決定への参加権、(3) 司法へのアクセス権の保障について、例えば、市民に、(1) 情報へのアクセス権が十分に保障されれば、原告遊牧民が環境共同利益に係る事項について裁判所に主観訴訟を提起する際に、自己の主張等を正当化するために必要な資料を入手することが容易になり、原告遊牧民が自らの証拠提出責任を十分に果たすことが可能となると考えられる。また、(2) 意思決定への参加権について、モンゴル法では、2015年制定の行政一般法をはじめ個別法において、市民に意思決定への参加の機会を与えているものの、ここでいう参加は、「権利として」ではなく、市民に「民主的意思決定への参加」の機会を付与するという観点から定められており、単に、行政機関が必要とする情報を収集する手段としての参加であることを指摘した。それに対し、オース条約が保障とする参加は、環境に関する民主的意思決定への参加を保障する側面があると同時に、人々の権利として参加を認めるという側面があることを明確にした。そのため、モンゴルにおける現在の法制度を変更して、市民の権利としての参加を基礎にした法的仕組みづくりが要求される。更に、(3) 司法へのアクセス権の保障について、2016年現行行政事件訴訟法で環境NGOに関する原告適格の要件の一つである「当該NGOが直近の3年間以上継続的に活動していること」(同法18条3項2号)との要件は、モンゴルの環境NGOの現状に加え、オース条約3条9項に規定されている無差別条項とも整合しない懸念があるため、前記の継続活動要件を再検討する必要がある。また、オース条約が保障する(3) 司法へのアクセス権の保障は、実際に、市民が司法へのアクセス権を行使できるような制度を構築するため、司法へのアクセスを妨げる金銭的障害その他の障害の除去や減少に向けた適切な支援メカニズムの導入(オース条約9条5項)を要求している。モンゴルの環境公益行政訴訟制度において、訴訟費用の免除制度は既にあるものの、環境公益民事訴訟制度に関し、弁護士費用が高いこと、それにも関わらず弁護士報酬に関する支援等が原告市民及び環境NGOに与えられていないことが同訴訟制度の実効性に対する障害の一つとなっている。したがって、今後、オース条約が保障する司法へのアクセスを利用しやすいものにするため、モンゴルにおいて、弁護士費用を含む訴訟費用の支援メカニズムを構築することが不可欠である。

第4に、日本法との比較考察を踏まえて、環境に係わる公共利益の一部を主観化して、原告個人による主観訴訟の範囲を拡大する可能性を探究することについて、モンゴル法への示唆を指摘した。そこでは、まず、(1) 日本の環境法分野における個人の主観訴訟の可能性を拡大しようとする議論、とりわけ、個人に帰属できる集合的利益たる環境共同利益の存在に関する議論をモンゴルにおいても認識することが必要となる。次に、(2) 日本法における環境権に関する議論と、モンゴル法における環境権規定について比較検討を行い、個人に具体的な健康被害や財産権侵害等が発生しているか否かとは無関係に、自然環境自体の破壊の段階においても権利ないし法的利益を主張することが可能となるような法解釈が必要となることを指摘した。加えて、(3) 日本法における法的保護利益としての景観利益に関する国立マンション事件と韃の浦世界遺産事件で提示された考え方を参考に、本論文でいう環境共同利益

の例として想定される「遊牧民が先代から受け継ぎ利用している牧草地を引き続き利用する利益」や「聖地として大事にされている山や河川等を引き続き享受する利益」について検討を加え、モンゴル法への示唆を指摘した。そして、(4) 環境公益民事訴訟に関する支援の仕組みとして、日本では、住民訴訟制度における旧 4 号請求が代位請求訴訟としての性質を有することから、特別に、地方公共団体に対して、報酬額の範囲内で相当と認められる額の弁護士費用の支払いを請求できる制度が整備された。モンゴル法では、本来、当該地域の郡と区の長が提起すべき訴訟を市民と環境 NGO が代位して提起する環境公益民事訴訟という制度の法的性質が、旧 4 号請求の代位請求と類似する。したがって、市民と環境 NGO による環境公益民事訴訟について、弁護士報酬に関する支援制度を導入する必要がある。最後に、(5) モンゴル法における原告遊牧民が環境共同利益に関する事項について主観訴訟を提起する仕組みを構築したとしても、遊牧民等にとってはこのような訴訟を提起する時間的余裕が見えだしたいことや、そもそも遊牧民等の居住地付近に裁判所が設置されていないこと等から司法へのアクセスが困難である。したがって、モンゴルでは原告遊牧民に環境共同利益を認め、主観訴訟の提起を認めたとしても、それが直ちに機能するわけではないといえるため、本論文では、環境公益訴訟制度の改善を図りつつ、最終的には、環境共同利益の侵害事案において原告遊牧民による主観訴訟の提起の可能性を目指す一方で、その実現までの間は、既存の環境 NGO 等による公益訴訟の係属中に遊牧民等を第三者として当該訴訟に参加させることを可能にする法解釈を提案した。環境共同利益の侵害に関し環境権を法的根拠とすることにより、原告環境 NGO の環境公益行政訴訟に遊牧民が原告側の第三者として参加することを認める可能性があることを指摘した。

最後に、本論文では、モンゴルの環境訴訟の展開可能性と課題を考察する際に、十分に議論していない不十分な点が多数あり、そのうちのいくつかについて、今後の課題として示しておきたい。

まず、本論文は、モンゴルにおける自然環境の破壊問題を主な対象としたため、事業者等によって個人に健康被害が発生した場合等に関する公害問題について検討していない。深刻な公害問題を経験した日本法では、公害問題に関する環境訴訟について議論と判例法の業績があるため、日本の公害訴訟に関する研究は今後の課題である。

次に、本論文で比較法研究の対象としたオース条約の考察では、同条約の加盟国において、同条約が求める基準がどのように国内法制度に具体化されているか等に関する検討ができていない。この点も、モンゴルにおける環境訴訟の展開を考える上では重要となることから、今後の課題としたい。

以上

参考文献

【モンゴル語文献】

1. А.Эрдэнэцогт, Монгол Улсын захиргааны процессын эрх зүй, 2 дахь хэвлэл, УБ, 2014 он [A. エルデネツォグト『モンゴルの行政事件訴訟法 (第2版)』(ウランバートル市、2014年)] .

2. Б.Баярсайхан, Монгол Улсын Үндсэн хуульт ёсны уламжлал, Уб., 2017 он [В. バヤルサイハン 『モンゴ
ル国の憲法主義の展開』 (ウランバートル市、2017年)] .
3. Б.Чимид, БНМАУ-ын Захиргааны эрх, Уб., 1973 он [В. チミド 『モンゴル人民共和国行政法』 (ウラ
ンバートル市、1973年)] .
4. Б.Чимид, “Захиргааны хэргийн шүүхийн мөн чанар” 1999 он, Б.Чимид сан, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал,
2 дахь хэвтэл, Уб., 2017 он, тал 280-286 [В. チミド 「行政裁判所の本質」 (1999年執筆) В. チミド基
金編 『憲法思想〈第2版〉』 (ウランバートル市、2017年) 280-286頁] .
5. Б.Чимид, “Нийтийн эрх зүйн субъектын талаархи зарим ойлголтын харьцаа, онцлог” 2000.05.01, Б.Чимид сан,
Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, 2 дахь хэвтэл, Уб., 2017 он, тал 181-188 [В. チミド 「公法上の主体とそ
の概要・特徴」 (2000年5月1日執筆) В. チミド基金編 『憲法思想〈第2版〉』 (ウランバエ
ートル市、2017年) 181-188頁] .
6. Б.Чимид, Д.Баянбилэг нар, Захиргааны хэргийн шүүхийн тухай мэдэгдэхүүн, Уб., 2004 он [В. チミドほか
『行政裁判所の知識』 (ウランバートル市、2004年)] .
7. Б.Чимид, “Прокурор аль зүгт явна вэ”, 2000 он, Б.Чимид сан, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, 2 дахь хэвтэл,
Уб., 2017, тал 315-324. [В. チミド 「検察機関はどこに向かっている」 (2000年執筆) В. チミド基金
編 『憲法思想〈第2版〉』 (ウランバートル市、2017年) 315-324頁] .
8. Б.Чимид, Үндсэн хуулийн мэдтэг, Уб., 2008 он. [В. チミド 『憲法の概要』 (ウランバートル市、2008
年)] .
9. Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал : хүний эрх, шүүх эрх мэдэл, Уб., 2004 он [В. チミド 『憲法理念
〈人権・司法権〉』 (ウランバートル市、2004年)] .
10. Б.Чимид, Эрх мэдэл хуваарилсан тогтолцоон дахь захиргааны хэргийн шүүх, 2003 он 9-12 дугаар сар,
Б.Чимид сан, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, 2 дахь хэвтэл, Уб., 2017 он., 287-314 тал [В. チミド 「権力分
立原則による行政裁判所」 (2003年9-12月執筆) В. チミド基金編 『憲法思想〈第2版〉』 (ウ
ランバートル市、2017年) 287-314頁] .
11. БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын тогтоол. “Байгалийн баялаг, ой, ан амьтныг хамгаалж, ашиглах ажлыг
сайжруулах зорилгын тухай” БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын 1972 оны 7 дахь удаагийн сонгуулийн
зургадугаар чуулган. БНМАУ-ын Шүүх Яам. Байгаль, байгалийн баялгийг хамгаалах талаар гарсан хууль,
тогтоомжийн системчилсэн эмхэтгэл 1921-1975, Улсын хэвлэлийн газар, Уб., 1977 он, тал 12-15 [モンゴル
人民共和国人民大会議決定「環境資源、森林、動物の保護と利用の措置を進行する目的につい
て」モンゴル人民共和国人民大会議の1972年第7回選挙の6番目の会議、モンゴル人民共和国
司法省編『環境、環境資源に関する法令集 1921-1975』 (ウランバートル市、1977年) 12-15
頁] .
12. БНМАУ-ын сайд нарын зөвлөлийн зохион зааварлах хэлтэс, Бүгд найрамдах Монгол Ард Улсын Төрийн
захиргааны эрх, Уб., 1978 он [モンゴル人民共和国閣僚会議編集局編 『モンゴル人民共和国の国家
行政法』 (ウランバートル市、1978年)] .
13. Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Иргэний хууль, 1963.02.09-ний өдөр, Ж.Амарсанаа, Б.Баярсайхан нар,
Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл, Тавдугаар боть (1958.XI сар-1970) Уб., 2010 он, тал 246-299

- [モンゴル人民共和国民法典 (1963 年 2 月 9 日制定)、J. アマルサナーほか『モンゴル法令歴史的編集 (第 5 巻 1958 年 11 月から 1970 年)』 (ウランバートル市、2010 年) 246-299 頁] .
14. Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Эрүүгийн хууль, 1986.12.05-ны өдөр, Ж.Амарсанаа, Б.Баярсайхан нар, Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл, Долдугаар боть (1985.V сар-1992 он) УБ.,2010 он, тал 69-113 [モンゴル人民共和国刑法典 (1986 年 12 月 5 日制定)、J. アマルサナーほか『モンゴル法令歴史的編集 (第 7 巻 1985 年 5 月から 1992 年)』 (2010 年) 69-113 頁] .
 15. Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Иргэний байцаан шийгэх хууль, 1967.06.29-ний өдөр, Ж.Амарсанаа, Б.Баярсайхан нар, Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл, Тавдугаар боть (1958.XI сар-1970) УБ.,2010 он, тал 484-532 [モンゴル人民共和国民事事件処罰法 (1967 年 6 月 29 日制定)、J. アマルサナーほか『モンゴル法令歴史的編集 (第 5 巻 1958 年 11 月から 1970 年)』 (2010 年) 484-532 頁] .
 16. БНМАУ-ын иргэний эрхийг хохироосон төрийн захиргааны байгууллага, албан тушаалтны хууль бус үйл ажиллагааны талаар шүүхэд гомдол гаргах журмын тухай хууль, 1990.03.23-ны өдөр, Ж.Амарсанаа, Б.Баярсайхан нар, Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл, Долдугаар боть (1985.V-1992) УБ.,2010 он, тал 286-287 [モンゴル人民共和国の人民の権利を侵害した国家行政機関、公務員の違法活動について裁判所に審査請求を提起する手続きに関する法律 (1990 年 3 月 23 日制定)、J. アマルサナーほか『モンゴル法令歴史的編集 (第 7 巻 1985 年 5 月から 1992 年)』 (2010 年) 286-287 頁] .
 17. Волфганг Дурнер, “Нэхэмжтэлд тавигдах шаардлага”, Ханнс-Зайделийн сан, Эрх зүйн боловсрол академи, Монгол Улсын Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа, УБ.,2004 он, тал 47-68 [Wolfgang Durner 「原告適格の要件」 Hanns-Seidel 財団=法教育アカデミー編『モンゴル行政事件訴訟の活動』 (ウランバートル市、2004 年) 47-68 頁] .
 18. Г.Банзрагч, Захиргааны процессын эрх зүй, УБ.,2019 он [G. バンズラグチ『行政訴訟法』 (ウランバートル市、2019 年)] .
 19. Г.Нямдаваа, Б.Авид эмхт, Монгол орны байгаль орчин: хүн ба байгаль орчин, боть 5, УБ.,2017 он [G. ニヤムダワー=В. Авид編『モンゴル国の自然環境——人と自然環境—— (第 5 巻)』 (ウランバートル市、2017 年)] .
 20. Д.Баярсайхан, Эрх зүйн сэтгэлгээний орчин цагийн асуудал, УБ.,2012 он [D. バヤルサイハン『現代的法意識の問題』 (ウランバートル市、2012 年)] .
 21. Л.Зэгвээ, БНМАУ-ын иргэний эрх, УБ.,1975 он [L. ジェブゲー『モンゴル人民共和国の民法』 (ウランバートル市、1975 年)] .
 22. Л.Ренчин, Нийгмийн социалист өмчийг хамгаалан бэхжүүлэх нь: онол, туршлага, зөвлөмж, УБ.,1986 он [L. レンチン『社会主義的所有物の保護確立——理論・実務・提案——』 (ウランバートル市、1986 年)] .
 23. Монгол Улсын дээд шүүх, Ханнс Зайделийн сан, Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн тайлбар, УБ.,2009 он [モンゴル国最高裁判所=Hanns-Seidel 財団編『行政事件訴訟法逐条解説』 (ウランバートル市、2009 年)] .

24. О.Амархүү, Байгаль орчныг хамгаалах монголын зан заншил, хууль цааз (Уламжлал, шинэчлэлийн асуудал), УБ.,2000 он [O. Амалфур 『環境保護に関するモンゴルの習慣、法令（習慣・革新の問題）』（ウランバートル市、2000年）] .
25. О.Амархүү, “Экологийн эрх зүйн хөгжил: эрх зүйн шинэчлэл, хууль тогтоомжийн хэрэгжилт”, А.Түвшингулга, Э.Өнөрбаяр эмхт, Монгол Улсын эрх зүйн хөгжлийн асуудлууд (эрдэм шинжилгээний хурлын илтгэлийн эмхтгэл) УБ.,2011 он, тал 137-146. [O. Амалфур 「エコロジー法の革新と法令の実務」 A. トウシントルガ=E. ウヌルバヤラ編 『モンゴル法の発展と課題〈論文集〉』（ウランバートル市、2011年）137-146頁] .
26. Т.Сэнгэдорж нар, Экологийн эрх зүй, Газрын эрх зүй, УБ.,2015 он [T. Сэнгэдоржほか 『エコロジー法・土地法』（ウランバートル市、2015年）] .
27. Улсын Их Хурлын архив, “Байгаль орчныг хамгаалах тухай багц хуулийн хувийн хэрэг”,1995 он, тал 1-358 [国会公文書「自然環境保護に関する各法律の資料集」（1995年）1-358頁] .
28. Ханнс-Зайделийн сан, Эрх зүйн боловсрол академи, Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар, УБ.,2017 он [Hanns-Seidel 財団=法教育アカデミー編 『行政一般法逐条解説』（ウランバートル市、2017年）] .
29. Хүний эрх хөгжил төв “Байгаль орчны асуудлаар шийдвэр гаргахад олон нийтийн оролцоо” судалгааны тайлан. УБ.,2011 он [人権発展 NGO 「環境問題の対策における公衆参加」 調査報告書（ウランバートル市、2011年）] .
30. Ц.Дамдин, С.Багчулуун, Социалист хууль ёсыг хэрэгжүүлэхэд хөдөлмөрчдийн захидлын үүрэг, УБ.,1986 он [Ts. ダミディン=S. バトチョローン 『社会主義法の施行に関する労働者による手紙の役割』（ウランバートル市、1986年）] .

【英語文献】

1. Attila Pánovics. “Access to Information and Transparency.” In *Principle 10 and Access to Justice*, 353–365. Elgar Encyclopedia of Environmental Law Series. Edward Elgar Pub., Inc, 2018.
2. Ben Boer. “Environmental Principles and the Right to a Quality Environment.” In *Principle 10 and Access to Justice*, 52–76. Elgar Encyclopedia of Environmental Law Series. Edward Elgar Pub., Inc, 2018.
3. Brian Ka Ruddle. “The Aarhus Convention in England and Wales.” In *The Aarhus Convention, a Guide for UK Lawyers*, 13–40. Oxford; Portland, Oregon: Hart Publishing, 2015.
4. David Blundell. “Access to and Collection of Environmental Information.” In *The Aarhus Convention, a Guide for UK Lawyers*, 99–120. Oxford; Portland, Oregon: Hart Publishing, 2015.
5. Dr. Ulrich Gieseke. “The Aarhus Convention in Practice: Challenges and Perspectives for German Environmental Authorities.” *Journal for European Environmental & Planning Law* 16, no. 4 (2019): 372–385.
6. Ebbesson, Jonas. *Access to Justice in Environmental Matters in the EU = Accès À La Justice En Matière d'environnement Dans l'UE*. The Hague: Kluwer Law International, 2002.

7. Emily Barritt, *The Foundations of the Aarhus Convention* (Oxford, UK; New York, NY: Hart Publishing, an imprint of Bloomsbury Publishing, 2020).
8. Emily Barritt. "Global Values, Transnational Expression: From Aarhus to Escazú." In *Research Handbook on Transnational Environmental Law*, 198–214. Edward Elgar Publishing Limited, 2020.
9. Fisher, Elizabeth, Bettina Lange, and Eloise Scotford. *Environmental Law: Text, Cases, and Materials*. Second edition. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2019.
10. Ilina Cenevska. "The European Union and Environmental Democracy: The Aarhus Convention in EU Law." *Iustinianus Primus Law Review* 6, no. 2 (2015): 1–27.
11. Jan Darpö. "Article 9.2 of the Aarhus Convention and EU Law: Some Remarks on CJEU Case-Law on Access to Justice in Environmental Decision-Making." *Journal for European Environmental & Planning* 11, no. 4 (2014): 367–391.
12. Jan Darpö. "Principle 10 and Access to Justice." In *Principles of Environmental Law*, 379–402. Elgar Encyclopedia of Environmental Law Series. Edward Elgar Pub., Inc, 2018.
13. Jeremy Wates. "The Aarhus Convention: A Driving Force for Environmental Democracy." *Journal for European Environmental & Planning Law* 2, no. 1 (2005): 2–11.
14. Jonas Ebbesson, Helmut Gaugitsch, Jerzy Jendroska, Fiona Marshall, and Stephen Stec. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*. Second edition. Geneva, Switzerland: United Nations, 2014.
15. Jonas Ebbesson. "Access to Justice at the National Level." In *The Aarhus Convention at Ten: Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, 245–270. The Avosetta Series 9. Groningen: Europa Law Publishing, 2011.
16. Langlet, David, and Said Mahmoudi. *EU Environmental Law and Policy*. First edition. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2016.
17. Maria Lee and Carolyn Abbot. "The Usual Suspects? Public Participation under the Aarhus Convention." *Modern Law Review* 66, no. 1 (2003): 80–108.
18. Pedersen Ole W. "Human Rights in a Changing Environment." In *Research Handbook on Transnational Environmental Law*, 340–351. Edward Elgar Publishing Limited, 2020.
19. Simon Ricketts and Munn Juliet. "Public Participation in Environmental Decision-Making, Plan-Making and Executive Regulations-Articles 6, 7 and 8 of the Aarhus Convention." In *The Aarhus Convention, a Guide for UK Lawyers*, 121–139. Oxford; Portland, Oregon: Hart Publishing, 2015.
20. Stec, Stephen, Susan Casey-Lefkowitz, and Jerzy Jendroska. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*. New York: United Nations, 2000.
21. Suzanne Kingston. "Environmental Principles and Environmental Disputes and Their Settlement." In *Principles of Environmental Law*, 698–709. Elgar Encyclopedia of Environmental Law Series. Edward Elgar Pub., Inc, 2018.

22. Suzanne Kingston. "Transnational Environmental Governance before the Courts." In *Research Handbook on Transnational Environmental Law*, 126–144. Edward Elgar Publishing Limited, 2020.
23. Tsioumani Elsa. "Public Participation in Environmental Decision-Making." In *Principles of Environmental Law*, 366–378. Elgar Encyclopedia of Environmental Law Series. Edward Elgar Pub., Inc, 2018.

【日本語文献】

1. 淡路剛久『環境権の法理と裁判』（有斐閣、1980年）。
2. 磯崎博司『国際環境法』（信山社、2000年）。
3. 磯野弥生「環境問題における住民の法的地位」Eco-forum 17巻4号（1999年）46–52頁。
4. 磯野弥生「環境に係る決定システムと参加権——環境影響評価法との関係で——」環境と公害 40巻2号（2010年）32–38頁。
5. 市橋克哉「ソ連における行政の司法審査——一九七七年憲法五八条二項をめぐる——」社会主義法研究会編『社会主義における生活と法』（法律文化社、1981年）198–219頁。
6. 市橋克哉「ソ連邦における行政にたいする司法審査（二）完——一九七七年ソ連憲法と行政裁判——」法政論集 97号（1983年）138–200頁。
7. 市橋克哉「ソ連における行政訴訟改革」神長勲『現代行政法の理論〈室井力先生還暦記念論集〉』（法律文化社、1991年）489–517頁。
8. 稲子恒夫「社会主義諸国における自然保護法」社会主義法研究会編『社会主義国における自然保護と資源利用（社会主義法研究年報3号）』（法律文化社、1975年）1–13頁。
9. 宇賀克也『行政法概説Ⅱ行政救済法〈第7版〉』（有斐閣、2021年）。
10. S. チョローン（島村一平訳）「鉱物を捜し求めて——地質学をめぐるモンゴル・ソ連共同調査の歴史と資料——」棚瀬慈郎＝島村一平編『草原と鉱石—モンゴル・チベットにおける資源開発と環境問題—』（明石書店、2015年）27–38頁。
11. 大久保規子「オーフス条約からみた日本法の課題」環境管理 42巻7号（2006年）675–681頁。
12. 大久保規子「オーフス条約と環境公益訴訟」環境法政策学会編『公害・環境紛争処理の変容』（商事法務、2012年）133–147頁。
13. 大久保規子「ドイツにおける環境・法的救済法の成立（一）団体訴訟の法的性質をめぐる一考察」阪大法学 57巻2号（2007年）203–216頁。
14. 大久保規子「ドイツにおける環境・法的救済法の成立（二）：団体訴訟の法的性質をめぐる一考察」阪大法学 58巻2号（2008年）279–289頁。
15. 大久保規子「ドイツにおける環境団体訴権の強化——2002年連邦自然保護法改正を中心として——」季刊行政管理研究 105号（2004年）3–12頁。
16. 大久保規子「ドイツの環境損害法と団体訴訟」阪大法学 58巻1号（2008年）1–33頁。
17. 大久保規子「環境規制と参加」大久保規子＝高村ゆかり＝赤渕芳宏＝久保田泉編『環境規制の現代的課題〈大塚直先生還暦記念論文集〉』（法律文化社、2019年）35–49頁。
18. 大久保規子「環境権の国際的展開」環境と公害 52巻3号（2023年）2–7頁。
19. 大久保規子「環境公益訴訟の導入に向けて」環境と公害 52巻4号（2023年）32–37頁。

20. 大久保規子「環境行政訴訟の現状と改革の方向性——国際的基準からみた日本の課題——」岡田正則ほか編『現代行政法講座〈第3巻〉』（日本評論社、2022年）121-146頁。
21. 大久保規子「環境団体訴訟の新動向——EU法の発展とドイツの実態——」環境と公害34巻4号（2005年）21-26頁。
22. 大久保規子「環境分野の司法アクセスとオース条約——ドイツの環境訴訟への影響を中心として——」松本和彦編『日独公法学の挑戦——グローバル化社会の公法——』（日本評論社、2014年）297-314頁。
23. 大久保規子「混迷するドイツの環境団体訴訟——環境・法的救済法2013年改正をめぐって——」新世代法政策学研究20号（2013年）227-255頁。
24. 大久保規子「参加原則と日本・アジア」行政法研究18号（信山社、2017年）1-19頁。
25. 大久保規子「総論——参加原則の国際的展開と日本の課題——」環境法政策学会編『環境法における参加』（商事法務、2019年）3-25頁。
26. 大久保規子「環境権・参加原則の国際的開発と日本の課題」碓山洋＝武田公子＝佐無田光＝土井妙子編『宮本経済学の再評価と継承』（丸善出版、2022年）109-123頁
27. 大阪弁護士会環境権研究会編『環境権』（日本評論社、1973年）。
28. 大塚健司「環境政策における参加原則の国際的受容について——先行研究を中心に——」望月克哉編『国際環境レジームと発展途上国』調査研究報告書（アジア経済研究所、2006年）63-75頁。
29. 大塚直「環境権（2）」法学教室294号（2005年）111-121頁。
30. 大塚直「環境訴訟と差止の法理——差止に関する環境共同利用権説・集団利益訴訟論・環境秩序説をめぐって——」能見善久＝瀬川信久＝佐藤岩昭＝森田修編『民法学における法と政策〈平井宜雄先生古稀記念〉』（有斐閣、2007年）701-742頁。
31. 大塚直「環境訴訟における保護法益の主観性と公共性・序説」法律時報82巻11号（2010年）116-126頁。
32. 大塚直『環境法〈第4版〉』（有斐閣、2020年）。
33. 大塚直『環境法Basic〈第3版〉』（有斐閣、2021年）。
34. 大原有理「オース条約9条からみる日本の司法へのアクセスの課題」環境情報化学論文集22号（2008年）351-356頁。
35. 大原有理「環境権と市民参加——オース条約の事例からみる手続的権利の可能性——」環境情報科学論文集23号（2009年）401-406頁。
36. 小賀野晶一「環境権の諸相」人間環境問題研究会編『環境権論の展開』環境法研究44号（有斐閣、2019年）3-13頁。
37. 奥田進一「自然享有権とその実現——訴訟要件の視点から——」人間環境問題研究会編『環境権論の展開』環境法研究44号（有斐閣、2019年）29-41頁。
38. 奥田進一『共有資源管理利用の法制度』（成文堂、2019年）。

39. 小澤久仁男「ドイツ環境法における原告適格の新展開——オフィス条約 9 条 3 項からの影響——」小田敬美＝籠池信宏＝佐藤優希＝柴田潤子編『市民生活と現代法理論〈三谷忠之先生古稀祝賀〉』（成文堂、2017 年）387-409 頁。
40. 小澤久仁男「ドイツ環境法における実体的排除効の終焉と新たな展開——2015 年欧州裁判所判決を参考にして——」碓井光明＝稲葉馨＝石崎誠也編『行政手続・行政救済法の展開〈西埜章先生・中川義朗先生・海老澤俊郎先生喜寿記念〉』（信山社、2019 年）539-561 頁。
41. 小澤久仁男「環境法における団体訴訟の行方——ドイツ環境・権利救済法を参考にして——」香川大学法学会編『現代における法と政治の探究』（成文堂、2012 年）51-90 頁。
42. 越智敏裕「団体訴訟の制度設計」環境法政策学会編『公害・環境紛争処理の変更』（商事法務、2012 年）168-183 頁。
43. 越智敏裕『環境訴訟〈第 2 版〉』（日本評論社、2020 年）。
44. 角松生史「『景観利益』概念の位相」新世代法政策学研究 20 号（2013 年）273-306 頁。
45. 角松生史「2 つの景観訴訟における 2 つの景観利益——国立市マンション訴訟と鞆の浦世界遺産訴訟——」都市住宅学 91 号（2015 年）23-28 頁。
46. 金子宏直『民事訴訟費用の負担原則』（勁草書房、1998 年）。
47. 川村俊雄「環境権論の現況」大阪弁護士会環境権研究会編『環境権』（日本評論社、1973 年）21-37 頁。
48. 環境権論の現状と課題〈座談会〉大阪弁護士会環境権研究会編『環境権』（日本評論社、1973 年）223-279 頁。
49. 神橋一彦『行政救済法〈第 2 版〉』（信山社、2016 年）。
50. 北村喜宣『環境法〈第 5 版〉』（弘文堂、2020 年）。
51. 黒川哲志「環境権論の展望——自然享有権を中心とした実体的環境権論へ——」人間環境問題研究会編『環境権論の展開』環境法研究 44 号（有斐閣、2019 年）96-108 頁。
52. 黒坂則子「環境訴訟と環境権」人間環境問題研究会編『環境権論の展開』環境法研究 44 号（有斐閣、2019 年）14-28 頁。
53. 桑原勇進「環境団体訴訟の法的正統性」環境法政策学会編『公害・環境紛争処理の変容』（商事法務、2012 年）158-167 頁。
54. 斉藤寿『社会主義憲法構造の研究——社会主義憲法の構造と特質を中心として——』（日本評論社、1986 年）。
55. 沢井裕「環境権論の基礎にあるもの」大阪弁護士会環境権研究会編『環境権』（日本評論社、1973 年）1-19 頁。
56. 塩野宏『行政法Ⅱ行政救済法〈第 6 版〉』（有斐閣、2019 年）。
57. 島村健「環境団体訴訟の正統性について」高木光＝交告尚史＝占部裕典＝北村喜宣＝中川丈久編『行政法学の未来に向けて〈阿部泰隆先生古稀記念〉』（有斐閣、2012 年）503-541 頁。
58. 清水誠「公害問題における生存権の思想と財産権の思想——公害に対する立法的対応の一考察——」高柳信一＝藤田勇編『資本主義法の形成と展開 3〈企業と営業の自由〉』（東京大学出版会、1973 年）349-386 頁。

59. 下山憲治「環境権・環境保全義務——福島第一原発事故をふまえて——」阪口正二郎＝愛敬浩二＝青井未帆『憲法改正をよく考える』（日本評論社、2018年）133-144頁。
60. 下山憲治「住民訴訟制度の改正と課題——地方自治法等の一部を改正する法律について——」自治総研通巻471号（2018年）1-23頁。
61. 新山一雄『職権訴訟参加の法理』（弘文堂、2006年）。
62. 関哲夫『住民訴訟論（新版）』（勁草書房、1997年）。
63. 園部逸夫編『住民訴訟・自治体争訟〈実務地方自治法講座4巻〉』（ぎょうせい、1990年）。
64. 高村ゆかり「環境情報へのアクセス、環境に関する政策決定への市民参加、及び、司法へのアクセスに関する条約（オーフス条約）」環境研究135号（2004年）79-93頁。
65. 高村ゆかり「リオ宣言原則10の実施とその進捗をはかる指標——国連人権指標と持続可能な発展目標指標からの示唆——」行政法研究18号（2017年）195-204頁。
66. 高村ゆかり「情報公開と市民参加による欧州の環境保護——環境に関する、情報へのアクセス、政策決定への市民参加、及び、司法へのアクセスに関する条約『オーフス条約』とその発展——」静岡大学法政研究8巻1号（2003年）131-178頁。
67. 高柳信一「環境権の保護について」法律時報43巻8号（1971年）50-63頁。
68. 富井利安『景観利益の保護法理と裁判』（法律文化社、2014年）。
69. 中島晃「景観訴訟と都市計画上の課題」淡路剛久＝寺西俊一＝吉村良一＝大久保規子編『公害環境訴訟の新たな展開——権利救済から政策形成へ——』（日本評論社、2012年）303-312頁。
70. 中西優美子『概説EU環境法』（法律文化社、2021年）。
71. 長野士郎『逐条地方自治法〈第12次改訂新版4刷〉』（学陽書房、1997年）。
72. 長野士郎『逐条地方自治法〈第7次改訂新版〉』（学陽書房、1965年）。
73. 中山充「環境権論の意義と今後の展開」大塚直＝北村喜宣編『環境法学の挑戦〈淡路剛久教授・阿部泰隆教授還暦記念〉』（日本評論社、2002年）45-59頁。
74. 那須俊貴「環境権論の論点」シリーズ憲法の論点14号（国立国会図書館調査及び立法考査局、2007年）1-14頁。
75. 西垣立也＝真鍋正一ほか「環境権の確立」大阪弁護士会環境権研究会編『環境権』（日本評論社、1973年）62-88頁。
76. 仁藤一＝池尾隆良「『環境権』の法理」大阪弁護士会環境権研究会編『環境権』（日本評論社、1973年）41-59頁。
77. 仁藤一「立法論としての環境権」大阪弁護士会環境権研究会編『環境権』（日本評論社、1973年）283-311頁。
78. 畠山武道「環境権、環境と情報・参加」法学教室269号（2003年）15-19頁。
79. 畠山武道「公益訴訟〈論点整理とコメント〉」環境法政策学会編『公害・環境紛争処理の変容』（商事法務、2012年）184-192頁。
80. 畠山武道『自然保護法講義〈第2版〉』（北海道大学出版会、2008年）。
81. 林晃大『イギリス環境行政法における市民参加制度』（日本評論社、2018年）。
82. 原科幸彦「環境アセスメントの本質——簡易アセス導入で自主的環境配慮の推進——」環境と公害40巻2号（2010年）5-11頁。

83. 原田尚彦「環境権と裁判所の役割」判例タイムズ22巻12号(1971年)2-10頁。
84. 原田尚彦『環境権と裁判』(弘文堂、1977年)。
85. ハンス・ヨアヒム・コッホ編(岡田正規訳)『ドイツ環境法』(成文堂、2012年)。
86. 日置雅晴「景観・まちづくり訴訟の到達点と今後の課題」淡路剛久=寺西俊一=吉村良一=大久保規子編『公害環境訴訟の新たな展開——権利救済から政策形成へ——』(日本評論社、2012年)313-320頁。
87. 平野克明「『営業の自由』と企業規制——財産権と生存権との対抗関係を中心として——」高柳信一=藤田勇編『資本主義法の形成と展開3〈企業と営業の自由〉』(東京大学出版会、1973年)387-423頁。
88. 平野克明「資本主義国と社会主義国の公害・環境問題——国際民主法律家協会第十回大会の検討を中心として——」社会主義法研究会編『社会主義国における自然保護と資源利用』社会主義法研究年報3号(法律文化社、1975年)116-132頁。
89. 松井芳郎『国際環境法の基本原則』(東信堂、2010年)。
90. 松本和彦「『新しい人権』の憲法的保障」法学セミナー50巻12号(2005年)13-17頁。
91. 湊二郎『都市計画の裁判的統制——ドイツ行政裁判所による地区詳細計画の審査に関する研究——』(日本評論社、2018年)。
92. 南博方=高橋滋=市村陽典=山本隆司編『条解行政事件訴訟法〈第4版〉』(弘文堂、2014年)。
93. 蓑輪靖博「モンゴルの環境法の動向」新美育文=松村弓彦=大塚直編『環境法大系』(商事法務、2012年)1105-1127頁。
94. 宮澤俊昭「行政に対する団体訴訟における参加権的構成についての覚書」横浜国際経済法学21巻3号(2013年)247-281頁。
95. 村田哲夫「環境権の意義とその生成」人間環境問題研究会編『環境権と環境配慮義務』環境法研究31号(有斐閣、2006年)3-18頁。
96. 室井力=芝池義一=浜川清編『コンメンタール行政法Ⅱ行政事件訴訟法・国家賠償法〈第2版〉』(日本評論社、2006年)。
97. 森下敏男「ソ連における『司法』の『統制』化——社会主義国家システム序論説——」社会主義法研究会編『社会主義と司法』社会主義法研究年報8号(法律文化社、1987年)78-103頁。
98. 山田洋『ドイツ環境行政法と欧州〈第1版改訂〉』(信山社、2008年)。
99. 山根裕子「環境関連事業と情報開示、市民参画と司法アクセス——オーストラリアとEU加盟国法の相克〈下〉——」国際商事法務42巻4号(2014年)545-554頁。
100. 山根裕子「環境関連事業と情報開示、市民参画と司法アクセス——オーストラリアとEU加盟国法の相克〈上〉——」国際商事法務42巻3号(2014年)349-354頁。
101. 吉田克己「保護法益としての利益と民法学——個別的利益・集合的利益・公共的利益——」民商法雑誌148巻6号(2013年)572-605頁。
102. 吉村良一『環境法の現代的課題——公私協働の視点から——』(有斐閣、2011年)。
103. 亘理格「環境公益訴訟——環境団体訴訟の法制化を中心に——」環境法政策学会編『環境法における参加』(商事法務、2019年)57-79頁。

104. 亘理格「環境行政法における公益、個別的利益、共同利益」吉田克己編『環境秩序と公私協働』（北海道大学出版会、2011年）5-17頁。
105. 亘理格「環境法における権利と利益——環境権論を中心に——」高橋信隆＝亘理格＝北村喜宣編『環境保全の法と理論』（北海道大学出版会、2014年）2-19頁。
106. 亘理格「共同利益論と『権利』認定の方法」民商法雑誌148巻6号（2013年）513-550頁。
107. 亘理格「行政訴訟の理念と目的」ジュリスト1234号（2002年）8-15頁。

【参照裁判例】

〈モンゴルの裁判例〉

（一） 郡と区の長が訴権者となる事案（民事事件）

1. 2011 оны 7 дугаар сарын 8-ны өдрийн Нийслэлийн Баянзүрх дүүргийн шүүхийн шүүгчийн захирамж, дугаар 1628 [第一審・Bayanzurkh 区裁判所裁判官命令 2011 年 7 月 8 日第 1628 号、モンゴル判例集データベース旧公式サイト <http://old.shuukh.mn/irgenanhan/15917/view>（最終アクセス日 2021 年 5 月 26 日）]。ただし、更新されたモンゴル判例集データベース公式サイト (<https://shuukh.mn/>) では同裁判例を確認できなくなっている（最終アクセス日 2022 年 8 月 18 日）。

（二） 市民が訴権者となる事案（民事事件）

1. 2011 оны 9 дүгээр сарын 2-ны өдрийн Нийслэлийн Баянзүрх дүүргийн шүүхийн шүүгчийн захирамж, дугаар 1963 [Bayanzurkh 区第一審裁判所裁判官命令 2011 年 9 月 2 日第 1963 号、モンゴル判例集データベース旧公式サイト <http://old.shuukh.mn/irgenanhan/16315/view>（最終アクセス日 2021 年 5 月 26 日）]。ただし、更新されたモンゴル判例集データベース公式サイト (<https://shuukh.mn/>) では同裁判例を確認できなくなっている（最終アクセス日 2023 年 7 月 13 日）。

（三） 環境 NGO が訴権者となる事案（民事事件）

1. 2012 оны 4 дүгээр сарын 17-ны өдрийн Нийслэлийн Баянзүрх дүүргийн шүүх хуралдааны шийдвэр, дугаар 854 [第一審・Bayanzurkh 区裁判所 2012 年 4 月 17 日第一審判決 854 号、モンゴル判例集データベース旧公式サイト <http://old.shuukh.mn/irgenanhan/34029/view>（最終アクセス日 2021 年 5 月 26 日）]。ただし、更新されたモンゴル判例集データベース公式サイト (<https://shuukh.mn/>) では同裁判例を確認できなくなっている（最終アクセス日 2023 年 7 月 13 日）。
2. 2012 оны 7 дугаар сарын 2-ны өдрийн Нийслэлийн давж заалдах шатны шүүхийн магадлал, дугаар 519 [第二審・首都控訴審裁判所 2012 年 7 月 2 日控訴審判決第 519 号、モンゴル判例集データベース旧公式サイト <http://old.shuukh.mn/irgendavah/1328/view>（最終アクセス日 2021 年 5 月 26 日）]。ただし、更新されたモンゴル判例集データベース公式サイト (<https://shuukh.mn/>) では同裁判例を確認できなくなっている（最終アクセス日 2023 年 7 月 13 日）。
3. 2012 оны 10 дугаар сарын 4-ний өдрийн Улсын дээд шүүхийн Хяналтын шатны шүүх хуралдааны тогтоол, дугаар 563 [最高裁判所 2012 年 10 月 4 日最高裁判決第 563 号、モンゴル判例集データベース旧公式サイト <http://old.shuukh.mn/irgenhyanalt/554/view>（最終アクセス日 2021 年 5 月 26 日）]。ただし、更新されたモンゴル判例集データベース公式サイト (<https://shuukh.mn/>) では同裁判例を確認できなくなっている（最終アクセス日 2023 年 7 月 13 日）。

（四） 市民が訴権者となる事案（行政事件＝本論文でいう「Talst Margad 事件」）

1. 2014 оны 12 дугаар сарын 1-ний өдрийн Захиргааны хэргийн анхан шатны 20 дугаар шүүхийн шүүх хуралдааны шийдвэр, дугаар 0568 [第一審・第20 番行政裁判所 2014 年 12 月 1 日第一審判決 0568 号] .
2. 2015 оны 2 дугаар сарын 5-ны өдрийн Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн шүүх хуралдааны магадлал, дугаар 0078 [第二審・控訴審行政裁判所 2015 年 2 月 5 日控訴審判決 0078 号] .
3. 2015 оны 5 дугаар сарын 11-ний өдрийн Улсын дээд шүүхийн хяналтын шатны шүүхийн шүүх хуралдааны тогтоол, дугаар 118 [第三審・最高裁判所 2015 年 5 月 11 日に最高裁判決 118 号] .

(五) 市民が訴権者となる事案 (行政事件=本論文でいう「Gobisumber 事件」)

1. Говьсүмбэр аймгийн Шивээговь сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын тогтоол болон мөн сумын Засаг даргын захирамжийг тус тус хүчингүй болгуулах тухай Говьсүмбэр аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2019.01.08-ны өдрийн 113 ШШ2019/0001 дугаар шийдвэр (113/2018/0013/3) [第一審・Gobisumber 県裁判所 2019 年 1 月 8 日の第一審判決 0001 号、モンゴル判例集データベース公式サイト https://shuukh.mn/single_case/4876?start_date=&end_date=&id=1&court_cat=3&bb=1 (最終アクセス日 2023 年 6 月 21 日)] .
2. Говьсүмбэр аймгийн Шивээговь сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын тогтоол болон мөн сумын Засаг даргын захирамжийг тус тус хүчингүй болгуулах тухай Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2019.04.04-ний өдрийн 221/МА2019/0194 дугаар магадлал (113/2018/0013/3) [第二審・首都控訴審裁判所 2019 年 4 月 4 日の控訴審判決 0194 号、モンゴル判例集データベース公式サイト https://shuukh.mn/single_case/2729?start_date=&end_date=&id=2&court_cat=3&bb=1 (最終アクセス日 2023 年 6 月 21 日)] .
3. Говьсүмбэр аймгийн Шивээговь сумын иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын тогтоол болон мөн сумын Засаг даргын захирамжийг тус тус хүчингүй болгуулах тухай Монгол Улсын Дээд шүүхийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны 2019.06.19-ний өдрийн 221 дугаар тогтоол (113/2018/0013/3) [第三審・最高裁判所 2019 年 6 月 19 日最高裁判所判決第 221 号、モンゴル判例集データベース公式サイト https://shuukh.mn/single_case/1949?daterange=2019-06-19%20-%202019-06-19&id=3&court_cat=3&bb=1 (最終アクセス日 2023 年 6 月 21 日)] .

(六) 環境 NGO が訴権者となる事件 (行政事件)

1. Дорноговь аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2020.05.22-ны өдрийн дугаар 115 шийдвэр [第一審・Dornogobi 県行政裁判所 2020 年 5 月 22 日の第一審判決 115 号、モンゴル判例集データベース https://shuukh.mn/single_case/6485?start_date=&end_date=&id=1&court_cat=3&bb=1 (最終アクセス日 2023 年 7 月 18 日)] .
2. Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн 2020.08.11-ний өдрийн дугаар 221 магадлал [第二審・首都控訴審裁判所 2020 年 8 月 11 日の控訴審判決 221 号、モンゴル判例集データベース https://shuukh.mn/single_case/3760?start_date=&end_date=&id=2&court_cat=3&bb=1 (最終アクセス日 2023 年 7 月 18 日)] .
3. Монгол Улсын дээд шүүхийн хяналтын шатны захиргааны хэргийн шүүх хуралдааны 2020.12.21-ний өдрийн дугаар 001 тогтоол [第三審・最高裁判所 2020 年 12 月 21 日最高裁判所判決 001 号、モンゴ

ル判例集データベース https://shuukh.mn/single_case/2586?start_date=&end_date=&id=3&court_cat=3&bb=1
(最終アクセス日 2023 年 7 月 18 日)] .

4. Дорноговь аймаг дахь Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхийн 2021.11.16-ны өдрийн шүүгчийн захирамж, дугаар 115 [第一審・Dornogobi 県行政裁判所 2021 年 11 月 16 日の第一審判決 115 号、モンゴル判例集データベース https://shuukh.mn/single_case/12261?start_date=&end_date=&id=1&court_cat=3&bb=1 (最終アクセス日 2023 年 7 月 18 日)] .

〈日本の裁判例〉

1. 鹿児島地判平成 13 年 1 月 22 日 LEX /DB28061380、福岡高宮崎支判平成 14 年 3 月 19 日 LEX/DB25410243
2. 最一判平成 18 年 3 月 30 日民集 60 卷 3 号 948 頁。
3. 広島地判平成 21 年 10 月 1 日半時 2060 号 3 頁。

【インターネット上確認可能文献】

〈モンゴル語〉

1. Хүний эрх хөгжил төв, “Байгаль орчны асуудлаар мэдээлэл авах, шийдвэр гаргахад оролцох, эрхээ хамгаалуулах талаарх Аархусын конвенц” монгол орчуулга [人権発展 NGO 訳「環境に関する、情報へのアクセス、意思決定における公衆参画、司法へのアクセスに関する条約（オーフス条約）」モンゴル語版、UNECE web site, https://unece.org/DAM/env/pp/documents/Aarhus_Convention_in_Mongolian.pdf (最終アクセス日 2023 年 7 月 19 日)] .
2. “Хохирогчийн эрхийн судалгааны төв”ТББ, Монгол Улсын хуулиуд дахь иргэний оролцооны талаарх зохицуулалтын хэрэгжилтэд хийсэн хяналт шинжилгээ, Уб.,2018 он, [「被害者権利保障の研究センター」NGO「モンゴル法における市民参加に関する規制と実施」(ウランバートル市、2018 年) <http://oroltsoo.mn/file/8.pdf> (最終アクセス日 2023 年 7 月 18 日)] .
3. 24 цаг мэдээллийн сайт, Байгаль орчны ТББ-ууд “Аархус”-ын конвенцийг сурталчилна, 2012.04.12-ны нийтлэл [24 時間ニュースサイト「環境 NGO 等はオーフス条約を広告する」(2012 年 4 月 12 日 記載) <https://www.24tsag.mn/a/10120> (最終アクセス日 2023 年 7 月 19 日)] .
4. VIP 76 мэдээллийн сайт, Аархусын конвенц, Бохирдлыг бүртгэх протоколд нэгдэх нь зүйтэй, 2012.04.27-ны нийтлэл [VIP 76 ニュースサイト「オーフス条約・PRTR 議定書に加入すべき」(2012 年 4 月 27 日 記載) <https://vip76.mn/content/13424> (最終アクセス日 2023 年 7 月 19 日)] .
5. Б.Батхшиг, Д.Амаржаргал “Стратегийн өмгөөлөл: нийтийн эрх ашгийг нэхэмжлэн хамгаалах нь” Уб., 2014 он [B. バトヒシグ=D. アマルジャルガル「ストウラテジック弁護活動——公益代表訴訟の提起——」(ウランバートル市、2014 年)、オープン・ソサエティフォーム公式サイト https://www.forum.mn/index.php?sel=resource&f=resone&obj_id=982&menu_id=3&resmenu_id=3 (最終アクセス日 2023 年 7 月 18 日)] .

6. Глоб интернэшнл төв, Зориг сан хамтарсан судалгаа, “Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийн 23, 24 дүгээр зүйлийн хэрэгжилт” Уб., 2014 он [Glob International Center=Zorig Foundation 『情報公開及び情報を得る権利に関する法律の23条及び24条の実施調査』 (ウランバートル市、2014年)、Glob International Center 公式サイト <https://www.gic.mn/post/r/699> (最終アクセス日 2023年7月18日)] .
7. Д.Батбаатар, Ш.Бямба нар, Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, Уб., 2018 он. [D. Батбаатар=Sh. Бямба нар 『モンゴル国の地方自治法の実施に関する評価報告』 (ウランバートル市、2018年)、モンゴル国会公式サイト <https://www.parliament.mn/n/4979/> (最終アクセス日 2023年7月12日)] .
8. Монгол Улс дахь Азийн сан, Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл олгох үйл явц дахь иргэдийн оролцоо олон нийгэд зориулсан гарын авлага, Уб., 2007 он [アジア財団編 『鉱物資源の許認可の付与手続と市民参加ガイドブック』 (ウランバートル市、2007年)、モンゴル国鉱物資源庁公式サイト <https://mnpam.gov.mn/article/66/> (最終アクセス日 2023年7月18日)] .
9. Монгол Улсын их хурлын Байгаль орчин, хүнс, хөдөө аж ахуйн байнгын хорооны 2010.06.22-ны өдрийн хуралдааны тэмдэглэл [モンゴル国会環境委員会会議録 2010年6月22日、モンゴル国会公式サイト <http://www.parliament.mn/n/uegy> (最終アクセス日 2023年7月18日)] .
10. Монгол Улсын Үндэсний Статистикийн хороо, “Монгол Улсын эдийн засгийн аюулгүй байдал” тайлан, Уб., 2020 он [モンゴル国家統計局編 『モンゴル国の経済安全保障』 (ウランバートル市、2020年)、モンゴル国家統計局公式サイト https://www2.1212.mn/BookLibraryDownload.ashx?url=200810%20%D0%AD%D0%B4%D0%B8%D0%B9%D0%BD%20%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B3%D0%B8%D0%B9%D0%BD%20%D0%B0%D1%8E%D1%83%D0%BB%D0%B3%D2%AF%D0%B9%20%D0%B1%D0%B0%D0%B9%D0%B4%D0%B0%D0%BB_1212.pdf&ln=Mn (最終アクセス日 2023年7月24日)] .
11. Монгол Улсын Хүний эрхийн комисс, “Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 17 дахь илтгэл” Уб., 2018 он [モンゴル国人権委員会 『モンゴル国における人権、自由に関する第17回報告書』 (ウランバートル市、2018年)、人権委員会公式サイト <https://nhrcm.gov.mn/assets/img/63af314308844cb6c6eba66b6cab5a260.pdf> (最終アクセス日 2023年7月18日)] .
12. Нийгмийн бодлого хөгжлийн судалгааны хүрээлэн, “Монгол Улс дахь уул уурхайн үйл ажиллагаанаас хүний эрхэд үзүүлэх нөлөө” Уб., 2012 он [社会政策と発展研究所 『モンゴルにおける鉱山開発と人権への影響』 (ウランバートル市、2012年)、オープン・ソサエティフォーム公式サイト <https://forum.mn/product/152484> (最終アクセス日 2023年7月12日)] .

13. О.Зандраа, “Захиргааны шүүх иргэний үндсэн эрхийн хамгаалалт болж чадсан” нийтлэл [0. ザンダラー「行政裁判所は市民の基本的な人権の保障となる」(2014年5月28日記載) 最高裁判所公式サイト <http://www.supremecourt.mn/news/print/75> (最終アクセス日 2023年7月14日)] .
14. С.Сүхчулуун “Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн <хангалттай сонирхол илэрхийлсэн байх> зохицуулалтын хэрэглээ”, Нээлтэй нийгэм форум, Шүүхийн шийдвэрийн судалгаа, цуврал 8, УБ., 2022 он, тал 87-141 [S. スフチョローン「モンゴル行政事件訴訟法における『十分な関心』の要件に関する裁判実務の傾向」オープン・ソサエティフォーム編『判例研究〈第8号〉』(ウランバートル市、2022年) 87-141頁、オープン・ソサエティフォーム公式サイト https://forum.mn/post/124866?fbclid=IwAR07ij7_x3PcmijVFmrCwz6_fO3jqTzfmKsk1wToYi1_zL__J6ywulWoPM (最終アクセス日 2023年6月5日)] .
15. С.Сүхчулуун, Л.Оптондорж “Байгаль орчны бохирдолтой холбоотой шүүхийн шийдвэрийн дүн шинжилгээ” Нээлтэй нийгэм форум, Шүүхийн шийдвэрийн шинжилгээ, эмхэтгэл 5, УБ., 2020 он [S. スフチョローン=L. オトゴンドルジ「環境紛争に関する評釈」オープン・ソサエティフォーム編『判例評釈〈第5版〉』(ウランバートル市、2020年)、オープン・ソサエティフォーム公式サイト https://forum.mn/uploads/site/1126/res_mat/2021/Shuuhinshiidveriinshinijlgee5.pdf (最終アクセス日 2023年7月18日)] .
16. Улсын Их Хурлын Хууль зүйн байнгын хорооны 2016.01.20-ны өдрийн хуралдааны тэмдэглэл [モンゴル国会法務委員会会議録 2016年1月20日、モンゴル国会公式サイト <http://www.parliament.mn/n/dweo> (最終アクセス日 2023年7月18日)] .
17. ХЗДХЯ, Нээлтэй нийгэм форум “Монголын төрийн бус байгууллагын лавлах” УБ., 2007 он [法務省=オープン・ソサエティフォーム編『モンゴルにおける非政府組織の情報書』(ウランバートル市、2007年) 9-45頁を参照、オープン・ソサエティフォーム公式サイト https://www.forum.mn/index.php?sel=resource&f=resone&obj_id=921&menu_id=3&resmenu_id=137 (最終アクセス日 2022年6月17日)] .
18. Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга төслийн үзэл баримтлал [「改正非政府組織に関する法律草案」、法務省公式サイト <https://mojha.gov.mn/wp-content/uploads/2018/10/TBB-huulin-uzel-barimtdal.pdf> (最終アクセス日 2023年6月21日)] .
19. Ч.Базар “Байгаль орчны нөхөн сэргээлтийн талаарх олон улсын чиг хандлага, Монгол Улсад зайлшгүй шаардлагатай эрх зүйн зохицуулалт бодлогын судалгаа, Улсын Их Хурлын Тамгын газар судалгааны төв, Бодлогын судалгаа, шинжилгээ судалгааны эмхэтгэл, боть 3, УБ., 2010 он, тал 351-388 [Ch. バザル「環境回復に関する国際的傾向とモンゴルにおける不可欠な法整備」国会官房官研究センター編『政策の研究と調査〈第3巻〉』(2010年) 351-388頁、モンゴル国会公式サイト <http://www.parliament.mn/n/ouko> (最終アクセス日 2023年7月18日)] .

〈日本語〉

1. オーフス・ネット訳「環境に関する、情報へのアクセス、意思決定における公衆参画、司法へのアクセスに関する条約(以下、オーフス条約)」日本語版、オーフス条約を日本で実現するNGOネットワーク <http://www.aarhusjapan.org/convention.html> (最終アクセス日 2023年7月21日)、グリーンアクセスプロジェクト <http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/aarhus> (最終アクセス日 2023年7月21日)。
2. 昭和23年7月1日法律第81号「行政事件訴訟特例法」衆議院公式サイト https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/00219480701081.htm (最終アクセス日 2023年7月24日)。
3. 第43回国会参議院地方行政委員会会議録第20号(1963(昭和38)年5月16日)、
<https://kokkai.ndl.go.jp/simple/detail?minId=104314720X02019630516&spkNum=87#text>、
<https://kokkai.ndl.go.jp/simple/dispPDF?minId=104314720X02019630516#page=6> (最終アクセス日 2023年7月24日)。
4. 明治23年6月30日法律第48号「行政裁判法」国立国会図書館デジタルコレクション『官報』
<https://dl.ndl.go.jp/pid/2945351/1/1> (最終アクセス日 2023年7月24日)。

〈英語〉

1. A/HRC/37/58/Add.2. Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment on his mission to Mongolia. OHCHR web site, https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/37/58/Add.2 (最終アクセス日 2023年7月19日)。
2. UNECE web site, <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/status-ratification> (最終アクセス日 2023年7月19日)。