

博士論文
(国際開発学)

モンゴルにおける鉱物資源開発による環境問題と環境紛争解決制度
—鉱害による被害者救済を中心に*

SUKHBAATAR Molom

名古屋大学大学院
国際開発研究科

審査委員会
島田弦（委員長）
岡田勇
佐藤史人

研究科教授会合格決定

2024年7月24日

* Environmental Problems Caused by Mining Development and Environmental Dispute Resolution System in Mongolia: Focusing on Relief for Mining Pollution Victims

目次

| | |
|---|-----------|
| 第1章 序論 | 5 |
| 1. 研究の背景 | 5 |
| 2. 研究の目的 | 8 |
| 3. 先行研究 | 9 |
| 4. 研究方法 | 13 |
| 5. 論文構成 | 16 |
| 第2章 モンゴルにおける鉱物資源開発による環境問題と環境保全制度 | 18 |
| 第1節 序論 | 18 |
| 第2節 環境保全と鉱物資源開発の歴史的展開 | 18 |
| 1. 社会主義時代における環境保全と鉱物資源に関する法的な仕組み | 18 |
| (1) 社会主義時代における環境保全規制と環境資源の国有化 | 18 |
| (2) 社会主義時代における検察機関による一般監督・裁判監督制度の役割 | 20 |
| (3) 社会主義時代における鉱物資源開発に関わる環境保全と環境問題 | 21 |
| 第3節 鉱物資源開発とそれによる環境問題 | 22 |
| 1. 鉱物資源開発とそれによる環境問題の現状 | 22 |
| (1) 鉱物資源開発とその現状 | 22 |
| (2) 鉱物資源開発に関わる国家環境政策 | 24 |
| (3) 鉱物資源開発による環境問題の現状 | 25 |
| a. モンゴルの環境問題 | 25 |
| b. 鉱物資源開発による環境問題 | 27 |
| c. 個人採掘者による環境汚染 | 29 |
| 第4節 現代的環境保全制度とその仕組み | 30 |
| 1. 環境保全に関する法的な仕組み | 30 |
| (1) 1992年憲法上の環境保全規制と環境権の明文化 | 30 |
| (2) 環境保全法の制定とその基本理念 | 31 |
| a. 環境保全法制定の背景 | 31 |
| b. 環境保全法の制定趣旨 | 32 |
| c. 環境保全法の基本理念 | 33 |
| d. 環境権の保障 | 33 |
| e. 持続可能な発展の理念 | 34 |
| f. 汚染者負担の原則 | 34 |
| g. 予防原則 | 36 |
| (3) 環境保全法における環境紛争解決制度の導入 | 36 |

| | |
|---|-----------|
| (4) 鉱物資源法の制定と環境保全義務 | 37 |
| (5) 環境行政処罰制度 | 39 |
| (6) 環境保護と刑事責任 | 40 |
| a. 刑事責任の根拠 | 40 |
| b. 環境刑事訴訟の現状 | 41 |
| 2. 環境保全の履行に関する国家の仕組み | 42 |
| (1) 概説 | 42 |
| (2) 行政機関による環境法令違反行為の停止制度 | 43 |
| (3) 鉱業権者に対する鉱業権設定の許可取消制度 | 44 |
| (4) 地方行政機関（郡と区の長）による浄化措置の仕組み | 45 |
| (5) 国家検査官による環境損害に対する賠償命令制度 | 45 |
| 第5節 小括 | 47 |
| 第3章 モンゴルにおける鉱物資源開発に関わる環境民事紛争解決の現制度と課題... | 49 |
| 第1節 序論 | 49 |
| 第2節 環境損害に対する環境公益民事訴訟制度とその限界 | 49 |
| 1. 行政機関による環境損害賠償訴訟制度 | 49 |
| 2. 市民と環境 NGO による環境公益訴訟制度 | 50 |
| 3. 検察機関による環境損害賠償訴訟制度 | 53 |
| 第3節 個人の健康及び財産的損害に対する環境民事訴訟制度 | 56 |
| 1. 個人の健康及び財産的な被害に対する損害賠償請求とその根拠 | 56 |
| (1) 環境保全法に基づく損害賠償請求制度とその根拠 | 56 |
| (2) 不法行為責任に基づく損害賠償請求の概要 | 57 |
| (3) 不法行為責任に基づく損害賠償制度に関する立法過程 | 59 |
| 2. 個人の健康及び財産的な損害に対する具体的な事例 | 64 |
| (1) 概説 | 64 |
| (2) 鉱山地域の周辺住民の健康及び財産的な被害の現状 | 64 |
| (3) ダルハン・オール県ホンゴル郡の健康及び財産的な被害 | 67 |
| a. 経緯 | 67 |
| b. 事案発生後の状況について | 69 |
| (4) 本事案に対する環境刑事事件による対応とその限界 | 70 |
| a. 事案の概要 | 70 |
| b. 判断 | 71 |
| c. 検討 | 72 |
| 第4節 環境公益民事訴訟の限界と個人が提起する環境民事訴訟の課題 | 73 |
| 1. 「環境公益の重視」に関する課題 | 73 |

| | |
|--|-----------|
| 2. 立証責任の困難 | 75 |
| 3. 損害の範囲とその算定に関する課題 | 77 |
| 4. 共同不法行為における分割責任論と救済の限界 | 83 |
| 5. 訴訟コストと救済の実効性に関する課題 | 86 |
| 第5節 小括 | 87 |
| 第4章 モンゴルにおける環境紛争解決制度の在り方（日本法との比較考察） | 89 |
| 第1節 序論 | 89 |
| 第2節 環境民事紛争解決制度の在り方に関する比較検討 | 91 |
| 1. 過失責任主義とその修正（立証責任の転換と無過失責任の導入） | 91 |
| (1) 概説 | 91 |
| (2) 過失の立証責任の転換の可能性 | 92 |
| (3) 無過失責任の導入の可能性 | 95 |
| a. 概説 | 95 |
| b. 日本の制度 | 96 |
| c. モンゴルへの適用 | 96 |
| 2. 因果関係の立証とその緩和 | 97 |
| (1) 因果関係の立証 | 97 |
| a. 概説 | 97 |
| b. 日本の制度 | 98 |
| c. モンゴルへの適用 | 99 |
| (2) 訴訟上の鑑定制度の拡充 | 100 |
| a. 問題点 | 100 |
| b. モンゴルにおける訴訟上の鑑定制度の運用 | 100 |
| 3. 損害の範囲とその算定方法 | 102 |
| (1) 概説 | 102 |
| (2) 日本の制度 | 102 |
| (3) モンゴルへの適用 | 104 |
| 4. 共同不法行為による連帯責任 | 105 |
| (1) 概説 | 105 |
| (2) 日本との比較 | 106 |
| (3) 共同不法行為における分割責任論の限界 | 107 |
| 第3節 裁判外環境紛争解決制度の在り方に関する比較検討 | 109 |
| 1. モンゴルにおける裁判外紛争解決制度の現状 | 109 |
| (1) 概説 | 109 |
| (2) モンゴルの調停制度 | 110 |

| | |
|---|------------|
| (3) モンゴルの仲裁制度 | 110 |
| 2. モンゴル民事訴訟法と調停法における裁判外紛争解決制度 | 111 |
| 3. 訴訟上の和解による環境紛争処理に関する事例の検討と課題 | 113 |
| (1) 地方知事による訴訟上の和解（バヤンズルフ区第一審裁判所裁判官命令 2011 年 7 月 8 日に第 1628 号） | 113 |
| (2) 個人による訴訟上の和解（バヤンズルフ区第一審裁判所裁判官命令 2011 年 9 月 2 日第 1963 号） | 114 |
| 4. 専門性を生かした環境紛争調停 | 115 |
| 5. 行政上の環境・公害紛争処理制度の在り方（日本における公害紛争処理制度を中心に） | 116 |
| 第 4 節 行政による環境保全制度の充実に関する比較検討 | 118 |
| 1. 環境苦情処理制度の現状とその充実 | 119 |
| (1) 環境苦情処理制度の現状 | 119 |
| (2) 日本の公害苦情処理相談制度 | 121 |
| (3) モンゴルにおける展開可能性 | 123 |
| 2. 環境汚染健康被害補償制度の創設可能性 | 123 |
| (1) 概要 | 123 |
| (2) 日本の経験 | 124 |
| (3) モンゴルへの導入可能性 | 124 |
| 第 5 節 小括 | 125 |
| 第 5 章 結論と今後の課題 | 127 |
| 第 1 節 結論 | 127 |
| 第 2 節 今後の課題 | 129 |
| 参考文献 | 130 |

第1章 序論

1. 研究の背景

モンゴルは、ソビエト連邦崩壊を機に、1990年代に社会主義体制・計画経済から民主主義体制・市場経済へと急転換し、1992年に民主主義を基調とした新憲法が制定された。急激な体制移行に伴い、民主化されたモンゴルの経済状態は悪化し¹、経済格差の是正が重要な課題となり、鉱山開発を中心とする経済開発が大幅に進展した。従って、経済成長がモンゴル国政府にとっては優先的な政策目標とされた。モンゴルは、昔から伝統的な遊牧民による牧畜業が主体であった。しかし、1992年から、経済成長を促進するため、鉱物資源開発を中心とした国家政策²を実施した。そのため、鉱業が国の経済の主体となり、環境資源³の使用が急激に増加した⁴。

一方で、活発な経済開発に伴う環境破壊や環境汚染の問題が顕在化し、それが都市化や工業化により深刻化している。特に、鉱山企業の環境復元が不十分であって、有害物質を含んだ廃棄物の不適切な処理が土壌汚染、水質汚濁を引き起こし、その結果、自然環境及び国民の生活環境に重大な被害を与えている⁵。結果として、健康で安全な環境に住む権

¹ 1990年から1993年に経済成長がマイナスで、1993年の実質GDPは1990年の約80%まで減少した。1992年に物価率が前年比で300%以上上昇した。

² モンゴル政府は、1992年から1996年の「金」プロジェクト、1997年から2000年の「金2000」プロジェクト、そして2017年から2020年の「金-2」プロジェクトを含む、数多くの鉱山開発プロジェクトを実施している。

³ ここで言う「環境資源」というのは、自然的資源を意味する。自然的資源は、広義においては、採掘前の鉱物資源や伐採前の森林資源なども含まれるが、狭義においては水や大気などに限定される。モンゴル国憲法6条1項により、「土地、下層土、森林、水、植物、動物とその他のすべての資源が国民の主権に服し、国の保護の下におかれる。」と規定されている。また、環境保全法の1条1項により、環境保全法は「自然環境を保護し、その資源を適切に利用すること」を目的として、同法3条1項により、その対象は、「土地とその土壌、下層土とその資源（いわゆる鉱物資源等）、水、植物、動物、大気である。このようにモンゴルでは、環境資源は最も広く解されているのであり、本論文でいう「環境資源」とは広義の自然的資源という意味で利用する。

⁴ モンゴルの環境省は、2017年から2018年に鉱物資源開発によって破壊された地域を調査した結果、全国各地の24,347.5haの地域で鉱物資源開発による環境汚染が引き起こされていると公表した（Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам “Монгол орны байгаль орчны төлөв байдлын тайлан 2017-2018” УБ хот., 2019 он, тал 24 [モンゴル国環境省「環境現状報告 2017-2018」（2019年）24頁] http://www.mne.mn/wp-content/uploads/2019/08/Tuluv-Baidal-Tailan-2017-2018-Infographic_2.pdf を参照（最終閲覧 2022年1月11日））。

⁵ Түвшинтулга.А “Ашигт малтмал ашиглах үйл ажиллагаа ба орон нутгийн иргэдийн эрх” Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2011 он, №4, тал 84-96 [А. Түвшинтулга「鉱物資源の採掘と地域住民の権利」法治主義雑誌第4号（2011年）84-96頁]。

利及び環境汚染・生態学的均衡の破壊から保護される権利(モンゴル国憲法 16 条 1 項 2 号)といった基本的人権が侵害されている⁶。

従って、世界の多くの国々と同じく、モンゴルにおいても経済成長と環境保全のバランスを図ることが大きな課題となっている。そのような課題の認識から、経済開発促進と環境保全という、一見相矛盾するように見える利益の調整を図る必要が生じ、環境と開発の関係を概観する持続可能な発展という概念が広まった⁷。そこで、モンゴルでは、グローバルスタンダードに対応し、環境基準や汚染防止などの環境規制が導入され、環境改善が進むものの、その実施や執行の面からみると多面的な問題を抱えており、環境に関する法制度の実施こそが現在の課題である。

鉱山保有国にとっては、鉱物資源開発によって生じる環境破壊や利益をめぐる紛争が大きな問題となっている。モンゴルにおいては、環境紛争を解決する制度として、環境汚染による損害賠償請求という民事的紛争解決制度、法令に違反した汚染者に対して刑罰などを課す刑事的紛争解決制度、たとえば、鉱山企業が環境を回復する義務を履行していない場合に行われる環境・観光省（以下「環境省」という）による採掘許可の取消しのような行政的紛争解決制度などがあり、環境保全・防止の観点から行政的・刑事的な解決手段が採用されている。一方で、鉱物資源開発による環境破壊においてみられるような大規模な環境紛争に関しては、被害者の救済が重要な課題となる。そして、個人の健康的・財産的な被害をはじめ、環境被害まで補償するため、環境民事紛争解決制度が近年重視されるようになってきた。モンゴルでは、1995 年に環境保全法が制定された。この法律は、環境汚染防止・環境保護を目的とするモンゴルで初めての法律である。環境保全法の内容は、環境汚染を引き起こした者に対して被害者が損害賠償責任を求めるという、民事損害賠償制度が中心である。

⁶ Хүний эрхийн үндэсний комисс “Монгол Улс дахь уул уурхайн үйл ажиллагаанаас хүний эрхэд үзүүлэх нөлөө” УБ хот., 2012 он, 63-70, 100-115. <https://nhrcm.gov.mn/мэдээ/монгол-улс-дахь-уул-уурхайн-үйл-ажиллагаанаас-хүний-эрхэд-үзүүлэх-нөлөө-2012-он/> [モンゴル国人権委員会『モンゴル国の鉱業開発による人権への影響：調査報告書』（2012年）63-70頁、100-115頁]を参照（最終閲覧2023年5月1日）。

⁷ 2012年にはリオデジャネイロで「国連持続可能な発展会議」が開催され、SDGs（Sustainable Development Goals：持続可能な発展の目標）に関する議論が行われた。その目的は、我々の世界が直面する喫緊の環境、政治、経済の課題に取り組む一連の普遍的目標を策定することだった。従って、2015年9月の第70回国連総会では、持続可能な開発のための17のグローバル目標と169の達成基準を採択し、持続可能な発展の目標は2016年1月1日から正式に開始された。従って、「持続可能な開発」という概念を、モンゴル国の社会・経済・自然環境の各場面における計画・法令等に反映させるべきだと国会で決議した。国会が2014年1月に「鉱業分野に関する国家政策」、その6月に「グリーン開発政策」、2016年に「モンゴルの持続可能な開発の構想2030」などの開発プログラムを採択した。

自然環境及び生活環境を安全なものとし、国民の人権を保障するために重要なことは、迅速かつ適正な解決を図る環境紛争解決手段及び法制度を整備することである⁸。にもかかわらず、モンゴルの現状は、汚染者と被害者の経済的格差の存在、立証責任が困難であること、多数の利害関係人が存在する問題であること、司法制度の不備などの様々な要因によって、環境民事紛争解決制度はうまく機能していない。そのため、モンゴルにおける環境紛争解決制度の在り方を明らかにすること、その際には、裁判及び裁判外紛争解決制度（ADR）を適切に組み合わせる方法を指向することが重要である。

また、近年、世界各国では、温室効果ガスの増加等に起因する地球温暖化問題などの地球環境問題に焦点が合わせられ、国際的な視点から環境問題に対して関心が向けられている。このように、環境問題は国内環境問題から国際環境問題へと視点を移しつつあるところ、発展途上国、特にモンゴルでは、国内環境問題が依然としてほとんど解決しておらず、国内環境・公害問題の解決こそが直近の課題となっている状況にある。モンゴルで課題とされている国内環境・公害問題とそれに関わる法整備は、ロシア・中国をはじめとして、アジアの多くの国々では重要な課題と認識されている。これに比して、日本では、国内環境問題に関しては相当程度法整備が進んでいる⁹。

日本でも、現代のモンゴルと同じく、公害問題の発生は鉱業の発展に伴うものからはじまっている。日本では、明治時代に殖産興業政策により欧米先進諸国から進んだ生産技術と経済制度を導入し、工鉱業等の産業分野を発展させる経済政策を行った。しかし、当時の日本は、現代のモンゴルと同じく、それに対する法整備がされておらず、環境に対する負荷への配慮を念頭に置いていなかった¹⁰。そのため、足尾銅山鉱毒事件¹¹をはじめとす

⁸ 「ミレニアム開発目標に基づくモンゴル国家総合開発戦略」（2007）及び「2008-2012年のモンゴル政府の行動計画」（2008）においては、優先課題の一つとして、法・司法制度とこれらに関連する機関の機能強化が挙げられている。

⁹ 淡路剛久「公害・環境紛争と裁判及び裁判外紛争処理—アジアとの対話」ちょうせい 58号 2-7頁によると、「アジアにおいて、経済面で先行的な発展を遂げた日本は、1950、60年代から、深刻な公害と環境破壊の問題に直面し、国と自治体による公害規制と裁判所による司法的救済（損害賠償）と事前防止（差止め）、立法による新たな法制度の制定、公害等調整委員会による裁判外紛争処理機関（ADR）の活用…などによって、公害・環境の面でも一定の先行的結果を得てきた」と述べ、これらの日本におけるこれまでの経験の蓄積は、このような制度に関心を持つアジア諸国にとって極めて有用な情報となるはずだと指摘している。

¹⁰ 吉村良一『公害・環境訴訟講義』（法律文化社、2018年）19頁。

¹¹ 日本の公害の原点と言われている足尾銅毒事件は日本最初の公害事件である。19世紀後半から栃木県と群馬県にまたがる渡良瀬川周辺で日本国内最大の銅産出を誇った足尾銅山は、銅の採掘を行い、殖産興業政策の中、近代的な採掘技術の導入や相次ぐ大鉱脈の発見等により、その生産量を劇的に増加した。その反面、足尾銅山から排出される排煙、鉱毒水、鉱毒ガスなどの有害物質を含む廃棄物が周辺住民及び環境に著しい被害を引き起こしていた（高石雅樹・大嶋宏誌・浅野哲「足尾銅山が引き起こした鉱害における環境及びヒトへの影響」国際医療福祉大学学会誌第20巻2号（2015年）59-69頁）。

このように、深刻な環境・公害問題が発生していたにもかかわらず、地方レベルでの法令（大阪府の防止規則）や鉱業法における無過失責任規定の導入を除けば、産業活動の規制を加えて環境破壊を防止する法制

る一連の鉱害問題などの深刻な環境・公害問題を引き起こした。最も早い段階で重大な問題となった足尾銅山鉱毒事件を皮切りに、1960年代以降、高度経済成長に伴い、鉱山の排出したカドミウムによる中毒事件である「イタイイタイ病」、有機水銀中毒事件である「熊本水俣病」及び「新潟水俣病」、石油コンビナートの操業によって発生した大気汚染事件である「四日市喘息」などの四大公害訴訟が発生するに至り、公害による健康被害が重大な社会問題となった。これらの環境問題は社会的にも大きなインパクトを与え、これらの公害現象に対処する公害法体系が成立し、問題が深刻化するにあたり様々な法制定及び改正が行われた。また、1967年に公害対策基本法が施行され、1970年には公害紛争処理法が制定され、1971年に環境庁(現環境省)が新設されるなどして、環境問題に対する社会的意識が高まり、環境法の発展・法制度整備が導かれた。このように、日本の環境紛争解決は、健康及び生活環境に対する被害を受けた個人がその権利救済を裁判所に求める公害訴訟から始まり、次第に公害等調整委員会による環境紛争処理制度が整備されるなど、裁判外環境紛争解決制度の発展に繋がっていった。

このように、モンゴルの近代的な課題となっている鉱害汚染問題が、日本では19世紀末にはすでに社会的問題とされていた。公害問題とそれによる深刻な被害が発生しているにもかかわらず、紛争を解決する司法的・行政的対応が不十分であるモンゴルの現情は、日本における当時の足尾鉱毒事件等の公害事件の背景と類似する。法整備の形成を日本から学ぶべき点が多い。特に、公害紛争解決の在り方や司法的解決手段をはじめ、行政的解決手段・救済制度に関する比較研究が有意義である。

2. 研究の目的

本論文は、被害者救済の観点から喫緊の課題であり、かつ、議論が活発化しているものとして、モンゴルにおける鉱物資源開発を原因とする環境問題と環境紛争解決制度、その

度や発生した被害を救済する法制度が構築されていなかった(吉村良一・前掲注(10)19頁)。そのため、この事件においては公害法体系が発展する戦後の1974年になってから鉱山側が責任を認め、住民らの被害を補償した。

そのきっかけとなったのは、1971年に総理府の外局として環境庁が新設され、1972年に足尾町に亜硫酸ガスの濃度測定装置を設置し、足尾銅山の鉱毒汚染に関する初めての科学的分析を行ったことである。その際に環境基準に適合していないと判定された。さらに、当地域毛里田地区産出の米からカドミウムが検出されるなどしたため、被害農民が古河鉱業を相手とし、公害等調整委員会に損害賠償を求める調停を申請した(高石雅樹・大嶋宏誌・浅野哲「足尾銅山が引き起こした鉱害における環境及びヒトへの影響」国際医療福祉大学学会誌第20巻2号(2015年)64頁)。そこで、古河鉱業が加害者として認定され、その賠償責任を認め、周辺住民の損害を賠償し、土地改良等に応じ、被害農民との調停が成立するに至った(公調委昭和49年5月11日調停〔公調委昭和49年次報告46頁〕)。

中、環境民事紛争解決制度に関する諸問題を取り上げ、その解決策を探ることを目的とする。

そのため、まず、社会主義時代から現在の民主主義体制に至るまでの歴史的な変遷、これまでのモンゴルにおける環境保全理論を全体的に考察し、モンゴルの現状を明らかにする。そして、経済発展と環境保全のバランスをどのように図るべきかという持続可能な発展の観点から、鉱物資源開発による環境問題を取り上げ、その現状を検討する。次に、同様の問題に対する環境紛争解決制度について社会的・法的な分析を行う。

モンゴルの環境紛争解決制度の発展を考える際には、環境紛争解決制度のあり方について明らかにすることが必要不可欠である。そこで、モンゴルの環境紛争解決制度の主幹となる環境民事紛争解決制度の展開可能性と課題を中心に検討し、それに対する現存制度の改善を試みる。そして、日本法との比較研究を通じて、現代国際社会に即した環境法理論とその制度の再構築を目指し、モンゴルの環境民事紛争解決制度と裁判外紛争解決制度の在り方を提案する。

3. 先行研究

モンゴルでは、社会主義体制から民主主義体制に移行した時期から環境法分野に関わる学説上の研究が進むようになった。この環境法分野に関する主要な研究として、T. セングドルジ「環境保全に関する法的問題—伝統と改革—」（1994年）、O. アマルフー「環境関係法令の歴史的展開と持続発展における位置づけ」（1999年）、D. バトボルド『鉱物の所有権と使用のための憲法的枠組みの発展』（2022年）という博士論文、T. セングドルジ『エコロジー法』（1995年）、O. アマルフー『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）』（2000年）、O. アマルフー『モンゴルの近代的な環境法（第2版）』（2009年）、B. グンビレグ・I. イデシ「鉱物資源法の概要」（2012年）という教科書・体系書等が書かれている。これらの研究は、環境法分野に関する一般論を論じるものであり、社会主義時代の環境保全法典の資料集、モンゴル共和国国民大会議決定、環境及び環境資源に関する法令集などを参考に、環境保護と環境問題に関する歴史過程を明らかにすることを試み、現代の環境保全法とそれに関わる法制度全般に対する基本構成と仕組みの説明を行っているが、そこまでに留まっており、環境紛争解決制度とその在り方に関する議論までは行われていない。

これらの研究によると、社会主義体制時の環境保全制度に関しては、環境保護は国家の特別な機能であり、鉱物資源を含むすべての環境資源は国有財産で、国の保護下に置かれるとされていた。そのため、環境被害についても、国が国民に代わり、環境に関わる権利及び利益を確保するとされ、個人の権利・利益に関わる被害に関しては、被害者個人が訴訟を提起するということがなかったのではないかと考えられる。

一方で、1992年に民主主義憲法が制定され、その憲法の理念に基づき、1995年に環境保全法とそれに関連する特別法の制定がなされた。これにより環境法に関する整備が一応備えられたと言われている。環境分野の基本法となる環境保全法は、環境紛争解決制度として損害賠償責任を求める民事損害賠償制度（民法における不法行為責任に基づく損害賠償請求）を中心的な内容としている¹²。同法によれば、環境汚染等による損害は、①人に帰属する人格的及び財産的利益（私益）に関する損害と、②誰かに帰属しない公共の利益（公益）に関わる損害（大気、水、土壌、動植物や生態系などの環境自体に損害が生じる場合）という2種類に分類されている。これに応じて、モンゴルの環境紛争解決制度は、①に関しては、個人による健康及び財産的な損害を理由とする主観訴訟制度、②に関しては、市民や環境保護団体等による公益訴訟制度を設けている。

②の環境公益による損害については、オープン・ソサエティ国際的助成財団による助成金で活動するNGO「オープン・ソサエティ・フォーラム」と、人権及び自由権の実施を監督し、人権保護・促進を目的とする独立国家機関である「モンゴル国人権委員会」が中心となり、環境損害に対する環境公益訴訟の現状と事例検討に関する調査や研究会などが実施されている。また、環境保護NGO「人権・発展センター」は、環境公益訴訟を実際に原告として提起し、その手続上の課題等に関する研究・報告書等を発行している¹³。このように、実際に、環境に生じた損害に対する環境公益訴訟がモンゴルでは環境NGO等によっ

¹² 最近では、S. スフチョローン氏は環境訴訟における差止請求論に焦点を当て、日本との比較研究を試み、モンゴルにおける環境訴訟では損害賠償請求のみが提起されており、差止請求に関する明文規定がなく、差止請求の可否について判断した裁判例自体が存在しないという状態を明らかにし、日本法を参考に、差止請求の導入可能性を考察している（スフバータル・スフチョローン「モンゴルの環境訴訟に関する日本との比較—公害の防止・民事差止請求を中心に」（名古屋大学法学研究科修士論文、2017年））。私は、本論文で示すように「公害の防止の観点から、差止請求が必要である」という指摘は否定しないが、常に環境汚染等により損害が発生してしまった場合は、民事損害賠償制度等による被害者の救済が必要不可欠であるため、民事損害賠償制度の充実についても研究すべきだと考える。

¹³ オープン・ソサエティ・フォーラム『公益保護に関する訴訟手続・司法実務』（2020年）、人権・発展センター・「オープン・ソサエティ・フォーラム」『環境問題に関する意思決定における国民の参加』研究報告書（2011年）、人権・開発センター「裁判を通じて環境事案を解決させる権利」（2010年）、人権開発センター「裁判所を通じた環境権利の保護：法的規制と施行」（2010年）。

て提起されており¹⁴、議論も活発に行われている。最近では、S. スフチョローン氏による博士論文では、環境公益訴訟に焦点を当てて、日本法とオーフス条約¹⁵との比較研究がなされている¹⁶。しかし、この研究は日本における環境共同利益論を参考に、環境公益の一部を共同利益として主観化することで、「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」のではないかという見解をもとに、原告遊牧民による環境公益に対する主観訴訟の可能性を拡大することを試み、その上、オーフス条約を元に、現在の市民及び環境保護団体による環境公益訴訟の改善を図ろうとするものであり、個人の健康及び財産的な損害に対する主観訴訟制度に関する検討が十分になされてはいない。

一方、①の個人の健康・財産的損害については、先行研究として、モンゴル国人権委員会が実施した「モンゴル国の鉱業開発による人権への影響」という調査が存在する¹⁷。この調査については、国民の健康で安全な環境に住む権利、環境汚染および生態学的均衡の破壊から保護される権利が侵害されているという調査結果が公開された¹⁸。具体的には、鉱山開発による土壌汚染や水質汚濁等に伴い周辺遊牧民等に、呼吸器疾患、アレルギー、肺疾患などの健康被害が増加していること、遊牧民の主財産である家畜についても人と同様に著しい健康被害が生じていることが指摘されている¹⁹。このように、モンゴルでは、被害者が環境汚染等により健康及び財産的な被害を被っていることが明らかになっている。

にもかかわらず、被害者個人が健康及び財産的な損害を理由とする主観訴訟を提起した事例は存在しない。訴訟を提起しない一つの原因としては、モンゴルでは環境法を専門とする研究者が少なく、現代の環境法分野の研究は、環境自体に生じた損害、すなわち、いわゆる環境公益訴訟に焦点があてられていることが挙げられる。先行研究の検討からみて

¹⁴ 「PETRO CHINA DACHIN TAMSAG」事件、環境に生じた損害に対するモンゴル政府の損害賠償請求事件（スフバートル区民事第一審裁判所 2011 年 3 月 15 日第 447 号判決、首都民事高等裁判所 2011 年 6 月 10 日第 493 号判決）等。

¹⁵ 本条約は、環境分野の市民参画条約で、1998 年にデンマークのオーフス市に採択されたため、「オーフス条約」と言われている。正式名称は、「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）である。

¹⁶ スフバートル・スフチョローン「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・オーフス条約・日本法の比較研究——」（名古屋大学法学研究科博士論文、2023 年）。

¹⁷ モンゴル国人権委員会・前掲注（6）。

¹⁸ モンゴル国人権委員会・同書 63-70 頁。

¹⁹ モンゴル国人権委員会・同書 100-115 頁。

も、モンゴルにおいては、①の人格権・財産権²⁰に基づく個人に帰属する権利及び利益を保護するよりも、②の集団的利益である環境利益の侵害に対する保護がより厚いといえる。

国際的には、1990年代以降、環境問題が注目を浴びるようになり、経済開発と環境保全の両立を図る持続可能な発展が人類共通の理念として認識されるようになってきている。その中、環境汚染等により悪化された環境を再生し持続可能なものとする環境再生が重要な課題となっている²¹。これに関して、宮本憲一氏は、「環境再生においては、まず、第一に、被害を受けた個人の救済および健康回復が優先されるべきである。それに続いて、汚染や破壊を受けた土壌、河川といった自然環境の回復が必要である」²²と述べている。この点、世界の各国では、健康被害のような私人の法益侵害に当たるものは、不法行為による損害賠償の対象として処理され、被害者救済の観点から制度改善が進んでいる²³。このように、モンゴルは、国際的な観点から見ても遅れていることを指摘したい²⁴。

²⁰ モンゴル国憲法16条により、「生命、健康、財産権」等は基本的人権として保護されている。日本では、人格権とは、「生命、身体、健康、自由、自己情報、名誉、プライバシー、氏名、肖像、平穏な生活等々を守る権利とすることができる」と定義されている。その中、「生命、身体、健康、自由」は「絶対的人格権」として第一に、その次、絶対的人格権の中の自由に分類され、経済的自由権に当たる「財産権」等は「絶対的権」として第2に、そして、それ例外の権利という順番で保護の程度が決まり、不法行為によって保護されるべきだとする（加藤雅信『事務管理・不当利得・不法行為（第2版）』（有斐閣、2005年）188頁）。

²¹ 吉村良一「環境損害の賠償」立命館法学2010年5・6号1769頁。

²² 泳井進・寺西俊一・除本理史（編）『環境再生』（有斐閣、2002年）18頁。

²³ 例えば、モンゴルと同様に最近の環境問題として環境破壊等による健康被害が問題視され、その被害者救済が課題となっている中国においては、環境汚染による損害賠償について、無過失責任主義を採用しており（「中華人民共和国民法典」第1166条）、因果関係の推定及び立証責任の転換規定に見られるように、公害規制の重視、被害者の権利を基礎とした環境紛争解決のための制度の強化がみられており、モンゴルより一歩進んでいる特色がある（耽順・段匡「中国の環境法と行政制度」野村好・作本直行（編）『発展途上国の環境法—東アジア—（開発と環境シリーズ3）』（アジア経済研究所、1997年）83-99頁、櫻井次郎「中国における環境汚染被害とその救済の現状」環境研究150号（2008年）22頁）。そのため、中国では、環境汚染による損害の賠償を求めた訴訟の場合は、救済は全くされていないケースより、損害賠償に一部が認められるケースが多いとされている（Van Rooij, Benjamin. "The people vs. pollution: understanding citizen action against pollution in China." *Journal of contemporary China*, 19.63 (2010), pp.55-77）。

中国の環境公害被害者が、その被害の救済を求めるとしては、行政と民事裁判所（人民法院）による環境訴訟制度以外には、当事者間の直接交渉（和解）、行政機関に対する行政処理の請求、仲裁解決、調停による解決（人民調停委員会による調停と行政調停）がある。その内、大部分の環境紛争が調停によって処理される（王燦發「中国の環境紛争処理と公害被害者に対する法律支援」平野孝（編）『中国の環境と環境紛争』（日本評論社、2005年）414頁）。

²⁴ モンゴルと同じく旧社会主義国であったロシアでは、環境汚染等による損害賠償請求に関しては、無過失責任を明文化している（ロシア現行民法典であるロシア連邦民法典（Гражданский кодекс Российской Федерации, ГК РФ）の第1079条1項）。さらに、社会主義時代には、精神的損害の賠償は認められていなかったが、現行民法典には明文規定を設け、私人の個人的非財産的権利を侵害し、または私人に属する非物質的利益の損なう行為により、私人には精神的損害を引き起こしたとき、その他法律が定める場合には、裁判所は行為者にその損害の金銭的賠償責任を課すことができるとされている（小田博『ロシア法』（東京大学出版会、2015年）241頁）。精神的損害については、私人の生命、または健康に対する損害が高度の危険の発生源によって引き起こされた場合（環境汚染による水質汚濁等）は、行為者の故意と過失の存否に関わらず、賠償されるとしている（ロシア連邦民法典1100条）。

そのため、本論文では、モンゴルでは社会的な問題となっている鉱物資源開発による環境問題について現状を明らかにするとともに、被害者救済の観点から喫緊の課題である個人に帰属する権利及び利益の侵害、いわゆる、環境汚染等による健康及び財産的な被害等に焦点をあてて、被害者が訴えを提起できない理由と課題を明確にする。その上で、その解決方法の検討を試みることに本論文の特色がある。

このように、本稿は、鉱物資源開発による環境民事紛争解決制度の在り方に関する研究を進めることで、モンゴルにおける環境・公害訴訟の充実、被害者の救済、さらに広い意味での環境紛争解決の理論全体におよぶ問題解決に貢献することを目指すものである。

4. 研究方法

本稿では、モンゴルの環境紛争解決制度の課題と展開可能性を考察するため、日本法との比較考察を行う。日本の制度を参考にする理由は、次の4点である。

第一に、日本はアジアの多くの国が直面している急速な経済発展・工業化に伴う環境・公害問題を既に経験しており、解決する手法が相当程度明らかになっている点で特徴的である²⁵。特に現代のモンゴルが直面している鉱害問題は、日本の環境・公害問題においても重要な位置を占めており、日本とモンゴルの公害問題の背景が類似するため、日本がたどった近代工業化とその過程で発生した環境問題の歴史を振り返ることは、モンゴルの環境問題を考える上に貴重な素材を提供しており、参考になる²⁶。

特に、モンゴルにおいては公害訴訟が発展していないため、公害訴訟の理論が活発に行われている日本の経験が参考になる。日本では、かつて、公害によって自然環境や生活環境が悪化して住民の生活に様々な支障を来し、ついには健康被害が生じた経験がある。モンゴルの環境保全法（1995年）4条1項1号は、市民は「有責任者が環境に悪影響を与えたことによって健康及び財産的な損害を被った場合は、有責任者に対し、その損害の賠償を請求する」権利を有すると定め、個人の健康と財産的な被害に関する損害賠償請求権を

²⁵ 吉田文和・宮本憲一『環境と開発（環境経済・政策学 第2巻）』（岩波書店、2002年）97頁。

²⁶ モンゴルは、2015年4月30日に水銀に関する水俣条約に加入し、日本の四大公害訴訟の一つである水俣病訴訟の経験を参考に、各地の鉱山地域で水銀の利用を廃止するよう努めている（水銀に関する水俣条約とは、水銀の一次採掘から貿易、水銀添加製品や製造工程での水銀利用、大気への排出や水・土壌への放出、水銀廃棄物に至るまで、水銀が人の健康や環境に与えるリスクを低減するための包括的な規制を定める条約である（<https://mercuryconvention.org/en/about> を参照（最終閲覧 2023年7月1日）））。

規定する²⁷。ここでいう、「環境に悪影響を与えたこと」というのは、環境とその資源を汚染、劣化、損傷、破壊する行為および不作為である²⁸。その対象となるのは、モンゴルの環境保全法が対象としている「①土地とその土壌、②下層土とその資源、③水、④植物、⑤動物、⑥大気」である(同法3条1項)。そして、「有責任者」とは、市民、事業者、公務員であるため、環境に悪影響を与えた個人だけではなく、鉱山企業等の法人を含む(同法3条2項11号)。言い換えれば、市民は「市民、事業者、機関、公務員が、①土地とその土壌、②下層土とその資源、③水、④植物、⑤動物、⑥大気を汚染・劣化・損傷・破壊することによって健康及び財産的な損害を被った場合は、これらの者に対し、その損害の賠償を請求することができる」。産業及び工業化が進む現代において特に問題となるのは、事業活動とその他の人の活動によって環境被害が生じるのみならず、その結果として人の健康及び財産に損害が生ずる場合である。筆者が問題としたいのは、「環境被害」は、「(人の)健康及び財産的な損害」と連動しており、環境保全法にいう「個人の健康と財産的な被害」というのは、日本法の「公害」²⁹の概念と類似するものであるという点である³⁰。さらに、モンゴル法制度の現状からすれば、被害者個人が、実際に健康及び財産的な損害に対する主観訴訟を裁判所に提起しても、立証責任の困難や訴訟費用問題など実務的な問題に直面する。そこで、環境民事紛争解決制度の充実を図るため、公害理論に関する議論の蓄積が豊かな日本法を比較検討の対象とする意義がある。

第二に、環境政策や環境法の先進国であり、モンゴルの環境法と民法の不法行為制度に重要な影響を与えた国の一つであるドイツでは、環境問題は、大気や水、自然環境の保護という公的性格を持つ環境自体の保全を中心的な課題として発展してきた。そして、環境法における私法の議論が低調(因果関係の証明の困難が解消していない、責任制限や慰謝料に対する消極的対応など)であり、ドイツの環境政策は全体として国家主導で進み、そ

²⁷ 本規定で定める「有責任者」というのは、故意・過失がある者を意味し、本規定は、無過失規定ではないので、公害・環境被害に対する民法上の不法行為規定の適用を認めたものである。

²⁸ 環境保全法3条2項6号。

²⁹ 日本の環境基本法2条3項により、「「公害」とは、環境の保全上の支障のうち、事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる大気の汚染、水質の汚濁、土壌の汚染、騒音、振動、地盤の沈下及び悪臭によって、人の健康又は生活環境(人の生活に密接な関係のある財産並びに人の生活に密接な関係のある動植物及びその生育環境を含む)に係る被害が生ずることをいう」と定めている。

³⁰ これに関しては、モンゴルの環境保全法が対象とするのは、「①土地とその土壌、②下層土とその資源、③水、④植物、⑤動物、⑥大気」という六つの自然物の悪化であるが、日本法の対象となるのは、①大気汚染、②水質汚濁、③土壌の汚染、④騒音、⑤振動、⑥地盤の沈下、⑦悪臭によって人の健康と生活環境(この中に財産と動植物及び生育環境を入れる)に係る被害であるとし、騒音、振動、悪臭など含むより広い概念である。モンゴル法の場合は、植物と動物を対象とするとともに、環境資源を保護対象として特別に定めている特色がある。

の際の主要な手段として公法、とりわけ行政法が用いられてきた³¹。これに対し、日本では、環境問題がまず何よりも人の生活や生命・健康に対する侵害である公害問題として現れた。対策も、そのような被害の救済と防止に力点が置かれた。日本の公害問題の法的対応においては、私法が独自の位置を確立させて、環境民事責任、いわゆる不法行為による損害賠償請求が大きな役割を果たした。その背景には、現在のモンゴルと同様に、健康及び人身的被害が発生しているにもかかわらず、国や行政が被害者救済や防止に積極的に動くことがなかったという事情がある。そのような事情の中で、日本では、被害者個人が、民事訴訟を通じて、汚染企業等の責任を追及し、被害者救済の前進や規制の強化が進んだことが特徴的である。具体的には、日本は、環境民事訴訟の充実（立証責任の緩和や幅広く慰謝料を認めるなど）を図り、世界で初めて公害健康被害補償法や公害紛争処理法を導入した³²。この点、植木哲氏は、日本の公害民事責任理論が「世界に冠たる状況にある」と指摘しており³³、日本の公害理論はモンゴルをはじめ、世界の多くの国々に参考になるに違いない。

第三に、モンゴルの調停法は、日本国政府・JICAの調停制度強化プロジェクトにより、日本の法制度を参考に制定され、裁判外紛争解決制度の整備に重要な役割を果たしている³⁴。そのため、環境問題に関する裁判外紛争解決制度の在り方を考える際には、日本の調停制度等の裁判外紛争解決制度を検討することも有意義であると考えられる。

第四に、環境汚染を防止し、早い段階での被害者の救済を図るため、日本の行政による救済制度が参考になる。民事訴訟や調停手続等の環境紛争解決には、環境汚染等によって健康及び財産的な被害を受けた者が救済を受けるまで長い時間を要する。そのため、日本では、行政による救済制度として、環境汚染を防止し、環境汚染等による健康被害を起ささないための環境苦情処理制度、また、被害者を公的に救済する公害被害者救済制度が存在する。これらの制度は、被害者救済の観点から必要不可欠で、世界的に見ても進歩的な制度であり、モンゴルへの導入可能性を研究することが重要である。

³¹ 吉村良一「ドイツにおける環境政策と法の展開—日本との比較」『公害・環境私法の展開と今日的課題』（法律文化社、2002年）43-54頁。

³² 吉村良一・同書47頁。

³³ 植木哲「公害の民事責任をめぐる—日独法比較の一視点」民商39巻（臨時増刊2号）338頁。

³⁴ 日本とモンゴルは、1972年に外交関係を樹立し、日本は、最大のODA供与国として様々な支援を行っており、その一環として、日本国政府・JICAの支援で、モンゴルで、調停法の制定と調停制度の全国的な普及・定着を目標としたJICA調停制度強化プロジェクトを実施した（<https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/11987658.pdf>を参照（最終閲覧2024年6月24日））。

もちろん、国によって事情は大きく異なり、各国を同一に論じることはできないが、工業化によって発生した環境・公害問題については多くの共通点があるため、モンゴルの独自性を踏まえつつ、日本の環境・公害紛争解決制度について検討し、示唆を得ることが有意義であると考えられる。

5. 論文構成

本稿は、モンゴルにおける鉱物資源開発による環境・公害問題を中心に、それに関わる環境紛争解決制度、とりわけ環境民事紛争解決制度について検討し、その諸問題を明確にする。次に、この問題に対する日本法との比較研究を通じて、モンゴルにおける環境紛争解決制度の在り方をどう考えるべきかについて、結論を提示する。

以下、本論文の構成を具体的に述べる。本稿は、5章から成り立つ。第1章の序論では、研究の背景、目的、先行研究、論文構成について述べる。

第2章では、まず、モンゴルにおける環境保全と鉱物資源開発の歴史的展開を検討し、次に、鉱物資源開発による環境・公害問題を研究対象として絞り、現代の環境保全制度とそれに関わる法制度を全体的に考察する。その上で、モンゴルにおける鉱物資源開発とそれによる環境問題・環境保全制度の現状を明らかにする。

本論文において、モンゴルにおける鉱物資源開発による環境・公害問題を検討対象とする理由は、モンゴルの経済発展が鉱業に依存しており、鉱業がモンゴルの地域環境と密接な関係をもって成立しているからである。近年、環境問題理論の中心は、地域における環境・公害問題から地球規模の環境問題へと関心が移っている。しかし、自国内における鉱物資源開発による公害問題といった地域環境問題は解消されたわけではなく、依然として存在しており、とりわけ発展途上国においてはその解決が緊急の課題となっている。現在のモンゴルでは、アジアの多くの国々と同様、経済成長が国家政策の中心的課題となっている。従って、環境政策より経済発展が重視され、経済発展の中心として鉱物資源開発が挙げられている。そのため、モンゴルにおいては、経済開発の拡大、都市化、工業化、地域住民の環境問題に対する関心の高まりなどを背景として、鉱業を起因とする水質汚濁や土壌汚染等による環境・公害問題をめぐって地域的な紛争が発生している。そして、これらの紛争を解決するため、裁判及び裁判外紛争解決制度を整備することが必要不可欠である。

第3章では、モンゴルにおける鉱物資源開発に関わる環境紛争解決の現行制度とその課題について述べる。モンゴルの環境保全法は、環境汚染を引き起こした者に対し、民事上の不法行為責任に基づく損害賠償訴訟を中心としているため、鉱物資源開発に関わる環境紛争解決手段である環境民事賠償制度について詳細に検討する。その際には、法規制やこれに関する理論的な考え方を考察し、具体的な事例分析を行う。また、モンゴルにおける環境公益民事訴訟と個人が提供する健康及び財産的損害に対する主観訴訟制度とその課題を明確にする。具体的には、被害者救済の観点に鑑み、過失責任主義の修正、因果関係の立証責任の困難、損害賠償の範囲とその算定方法、共同不法行為に関する分割責任とその限界、訴訟コストと救済の実効性などの課題を取り上げる。

第4章では、被害者救済の観点から緊急の課題である「個人の健康及び財産的な損害に関する環境紛争解決」について、モンゴルの独自性を踏まえつつ、日本の制度を参考にしながら、モンゴルにおける鉱物資源開発に関わる環境民事紛争解決制度と裁判外紛争解決制度の在り方について考察する。

第5章では、上記の検討を踏まえた結論と、今後の課題について述べる。

第2章 モンゴルにおける鉱物資源開発による環境問題と環境保全制度

第1節 序論

第2章では、モンゴルにおける鉱物資源開発による環境問題と環境保全制度の歴史的動向と現状を明らかにする。第1節では、モンゴルの環境保全に関する歴史展開を考察するため、社会主義憲法である1924年、1940年、1960年制定のモンゴル国憲法とその他の法規制において、土地その他の環境資源を含め環境保全についてどのように規定されていたか、また、鉱物資源開発による環境問題についてどのように捉えられていたかを検討する。第2節では、鉱物資源開発とそれに起因する環境問題の現状を明らかにする。第3節では、現代的環境保全制度とその仕組みを考察し、その上で、1992年に新憲法とそれに基づいて制定された環境保全法及び鉱物資源法の法的な仕組みについて理論的な検討を加え、さらに、環境保全に関する国家の仕組みを明確にする。

第2節 環境保全と鉱物資源開発の歴史的展開

1. 社会主義時代における環境保全と鉱物資源に関する法的な仕組み

(1) 社会主義時代における環境保全規制と環境資源の国有化

モンゴル人は、歴史的・伝統的・文化的に遊牧民として慣習法に基づいて生活を営んできた。遊牧生活の伝統のもとで、環境保護の思想は、必然的にモンゴル人に醸成されていた。モンゴルは、1921年に社会主義国家としてモンゴル人民共和国の独立を宣言し、初めての憲法である1924年憲法が制定された³⁵。その最初の憲法³⁶を含む、モンゴルの社会主義的法律制度は、ソ連の制度に由来し、社会主義化したローマ法を基盤としていた³⁷。社会主義国家は、環境保全規制について、土地関係、その中でも、土地の所有に関する関係を規制することを重視していた³⁸。社会主義体制の下で、環境保全についてはじめて規制したのは、モンゴル国政府が1921年5月21日に制定した第19号政令であった。そこ

³⁵ モンゴルでは、モンゴル人民共和国（社会主義国家）においては1924年、1940年、1960年と、そしてモンゴル国（民主主義国家）においては1992年と4度にわたり憲法が制定された。現行憲法は1992年に制定されたモンゴル国憲法である。

³⁶ 1924年憲法は、1918年のロシア・ソビエト憲法をモデルに起案された（田中嘉寿子「モンゴルの司法制度と司法改革の状況」ICD NEWS5号（2002.9）99頁）。

³⁷ 田中嘉寿子・同書99頁。

³⁸ Сэнгэдорж. Т нар “Экологийн эрх зүй, Газрын эрх зүй” УБ хот., 2015 он [T. センゲドルジほか（編）『エコロジー法と土地法』（2015年）]。

では、モンゴル国は国内の土地を所有することが明文化された³⁹。それを基に、1924年憲法3条1項は、「モンゴル国内の全ての土地及び鉱山と森林と水とその資源は、昔から全国民の財産であるという習慣が現代の国家方針に適しているため、これらの財産は国民全体のものであり、個人が所有することはできない」と規定した。この規定は、土地とそのほかの環境資源全てに対する個人の所有権を禁止し、それらは全国民の財産であるとする国家的所有を憲法上保障した。

1930年代まで環境保全に関する各環境個別法は存在せず、環境保全関係は政令や閣僚会議委員会の規則などにより調整されていた。例えば、政府は、1928年6月29日の第20号政令「モンゴル人がモンゴル国内の牧草地を利用する規則」、1928年7月29日の第24号政令「土地利用に関する規則・指示」などによって、牧草地の適切な利用を図ろうとする国家政策を行っていた。1930年代から、各環境対象に関する個別法が徐々に整備され、1931年に制定された「森林法」を皮切りに、1933年に「干し草作りと農産物・野菜栽培に関する法律」、1942年に「モンゴル人民共和国の土地利用に関する法」、1965年に「水に関する法」などの各環境個別法が制定された。このように、社会主義時代には、環境法の基礎となる環境基本法が制定されておらず、各環境資源を対象とする個別法の制定とその改正⁴⁰により、環境法体系が制度化された。

1940年憲法5条は、「全ての土地と森林や水とその資源は国民の財産であり、国が所有する」と規定し、国の所有権を明文化した。そして、1940年憲法の理念を継受した1960年憲法10条は、「全ての土地と地下の資源、森林と水とその資源は国民の財産であり、国が所有する」と規定した。そのため、歴史的に、土地をはじめそのほかの環境資源すべては国が所有し、国民全体の財産であると考えられ、土地や水とその他の環境資源の私有化は法律で禁じられていた⁴¹。さらに、環境保護は国家の特別な機能であるとされ、鉱物資源の適切な利用に関する国家の役割が拡大された⁴²。すなわち、1966年6月30日

³⁹ 1920年以前も、1916年にモンゴルの所有を管理する独別な行政庁を設立し、環境資源の登録・管理や環境保全などに関する国家総括的な役割を果たしていた。その庁の規則においては、「モンゴルの環境資源、森林、水、鉱山、利用できる及び利用しているすべての土地はモンゴル国の所有に属する。」と国有に関する規制を定めていた。その規則は、1924年の憲法を施行するまで、土地をはじめ、すべての環境資源は国有であるという考え方を基礎として維持した憲法規制的な意味を有する規制であった。

⁴⁰ 1971年に「土地に関する法」の改正、1974年に「水利用に関する法」の改正などが行われた。

⁴¹ Амархүү. О “Монголын орчин цагийн экологийн эрх зүй, Хоёр дахь хэвлэл” УБ., 2009 он, тал 102 [O. Амалфур 『モンゴルの近代的な環境法（第2版）』（2009年）102頁] .

⁴² O. Амалфур・同書 136頁。

に環境保護と鉱業開発のための国家方針が定められ、その実施と管理をする機能を果たす地質省⁴³が設立された。

(2) 社会主義時代における検察機関による一般監督・裁判監督制度の役割

社会主義時代のモンゴルの法律はソ連の影響を濃厚に受けている⁴⁴。その一つの現れとして、裁判所を統括する権限が最高裁判所に付与され、他方で検察局は、「合法性の最高の監督機関」と言われ⁴⁵、全国的に単一の合法性を保障する機関として、省庁以下の役所、市民、団体、企業などが、法令を遵守しているか否かを監督する一般監督制度が導入された⁴⁶。検察機関による監督制度の裁判審理における特徴は、民事・刑事に関わらず、検察官の関与が認められる裁判監督である。検察官には審理や判決に対する勧告案の提出権限や判決の合法性監督権限があるなど、審理全体を監督・統括する権限が与えられていた⁴⁷。具体的には、民事訴訟法 45 条では、国家・社会的利益・権利や法的保護の対象となる人民の利益を保護する必要がある場合、検察官はいかなる段階であっても民事訴訟審理に参加し、指導することができる」と規定されていた。さらに、国民大会議の 1972 年 6 月 30 日決議第 7 号は、「環境資源、森林、動物の保護に関する警察機関と検察機関の監督役割を強化し、法律に違反し、森林、動物の資源等に損害を起こした者に対し、厳格な制裁を科すことを司法と監察機関に委ねる」⁴⁸と定め、環境資源等に対する損害賠償制度に関しても検察官の監督制度が採用されていた。

⁴³ 1968 年に「燃料エネルギー省」、1976 年に「地質工業省」、1987 年に「エネルギー鉱業地質省」、1990 年に「重工業省」に改称され、地質調査や鉱物資源の利用と開発などに関する国家政策を実施・管理を司った。

⁴⁴ 養輪靖博「モンゴルの司法制度・司法改革」小林昌之・今泉慎也（編）『アジア諸国の司法改革』（アジア経済研究所、2002 年）18 頁。

⁴⁵ 1977 年のソ連邦憲法（第 164 条）に由来する。

⁴⁶ 1940 年憲法第 7 章「裁判所及び検察局」（49 条-60 条）を設け、裁判所の構成が変更され、検察局による監督が重視された。

⁴⁷ 1978 年のモンゴル人民共和国裁判所組織法 14 条。

⁴⁸ БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын тогтоол “Байгалийн баялаг, ой, ан амьтныг хамгаалж, ашиглах ажлыг сайжруулах зорилтын 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 13 [モンゴル人民共和国国民大会議決定「環境資源、森林、動物の保護とその利用を促進する目標に向けて」モンゴル人民共和国国民大会議の 1972 年第 7 回選挙の第 6 回目の決議。モンゴル人民共和国司法省『環境・環境資源の保護に関する法令集 1921-1975』（1977 年）13 頁] .

いわゆる検察機関による一般監督・裁判監督は、国民の権利及び利益を守る義務を果たしており、国民が主体的に権利を主張することは忌避され、国民が抑圧される場合には、国民に代わり、検察官がその権利及び利益を保護することとなっていた⁴⁹。

(3) 社会主義時代における鉱物資源開発に関わる環境保全と環境問題

モンゴルでは、昔から伝統的な遊牧民による牧畜業が主体であった。そのため、習慣的に、河川の汚染、土壌の破壊、森林の伐採などは、一般的に許さない行為だと考えられている。社会主義時代前半（1960年まで）は、国が牧畜業と農業を中心とする経済政策を行い、産業化政策と環境保護および資源管理政策との調和を図るための法的インセンティブを強化するという理念を有しており、その結果として、環境破壊はほとんど生じていなかった⁵⁰。その反面、鉱業に関しては、探鉱開発の実施に向けた地質調査等を行った上、国家の厳しい規制の下でわずかな鉱物資源の利用が認められていたが、幅広い鉱物資源利用までには至っていなかった。

1930年代前半に行われたロシア地質調査団体の活発な地質調査や探鉱開発の実施に伴い、鉱物資源開発の経済発展への影響が注目され、鉱物資源に関する法整備が重視されるようになった⁵¹。そこで、鉱業分野における国家の基本方針となる政令が次のように制定された。すなわち、モンゴル人民共和国の上級行政機関である閣僚会議は、1957年、「国の地質調査に関する」第461号決定を制定した。また、1958年、政府は閣僚会議第190号決定により、当該閣僚会議の監督の下の行政機関として探鉱調査を管理する鉱物資源委員会を成立し、「鉱物資源委員会の規則」を制定した⁵²。同決定により、政府は、鉱物資源の分類を制定し、鉱物の使用とその保護のための技術的及び経済的な条件を特定し、鉱場の建設とその効果的な運用に関する法的規制を定めたのである。さらに、「鉱物資源の探鉱済みの鉱山を産業開発過程に移転する手続きに関する規則」⁵³によって、政府は、鉱物資源の探鉱済みの鉱山における、鉱物資源の採掘と生産、工場の建設、原材料及び製品の輸送条件、利用期間、工場周辺の建設資材と給水について詳細に検査し、正式な計算・文書化する作業とその受け入れと引き渡し基準、鉱山企業の権利義務を特定した。このように、環境資源に関する政令が徐々に整備されたものの、これらの規制は土地とその

⁴⁹ 森下敏男「ロシアの法文化」<https://src-h.slav.hokudai.ac.jp/sympo/Proceed97/morishita.html> を参照（最終閲覧 2024年6月13日）。

⁵⁰ O. アマルフー・前掲注（41）123頁。

⁵¹ O. アマルフー・前掲注（41）120頁。

⁵² 閣僚会議 1958年6月18日第190号決定によって制定された「モンゴル国人民共和国の閣僚会議の監督の下の鉱物資源委員会の規則」である。

⁵³ 閣僚会議 1958年6月18日第190号決定によって制定された。

ほかの環境資源の利用を中心とするもので、環境汚染防止措置、牧草地の悪化、鉱山や建築や道路設備のために土地を利用した後の原状回復措置などについては、十分に考慮されていなかった。

また、1960 年以降、社会主義体制の生産力増強第一主義の下で、社会主義路線に向けた統制経済政策が本格化し、工業化と集団農場化が進められた。その際、政府は社会主義建設の完成と将来の共産主義社会建設を目標とすることを宣伝した。そのため、政府は工業化を推進し、計画経済の生産目標を速やかに達成するため、土地、水、森林等の環境資源を過剰に利用し、環境への悪影響を及ぼしていたと指摘されている⁵⁴。環境破壊に対処するため、1988 年に鉱物資源に関する関係を調整する初めての法律である「土地とその埋蔵物に関する法」が制定された。

1990 年代から、土地とその埋蔵物（環境資源）を国家政策的・計画的に開発する事業が開始された。同時に、社会主義体制の崩壊を受け、モンゴル国の市場経済化・民主化への改革が始まった。この時期、新しく民主主義憲法が制定されたことに伴い、党の指令等が廃止され、自由権（特に経済的自由権）及び財産の私有化が認められた。また、市場経済政策の下で、鉱山企業等が個人の利益のため、環境資源を利用できるようになり、その反面、自然環境を大切にし、環境保全に取り組んできた従来からの習慣が失われる傾向がみられた⁵⁵。このような状況は、社会主義体制下の計画に基づく資源利用に対する行政的なコントロールが失われたことを背景として、環境政策に対し悪影響を与えている。すなわち、鉱物資源開発を中心とした経済発展を優先し、その結果、環境破壊や汚染を引き起こし、さらに環境保護への取り組みが軽視される傾向へと繋がったと考えられる。

第 3 節 鉱物資源開発とそれによる環境問題

1. 鉱物資源開発とそれによる環境問題の現状

(1) 鉱物資源開発とその現状

モンゴルは鉱物資源が豊富な国で、推定埋蔵量が世界一といわれるウラン、世界で第 4 位の埋蔵量を誇る蛍石等が存在する他、モリブデン、タングステン、レアアース等のレアメタルも存在している⁵⁶。鉱物の資源の種類も 80 種類以上存在し、約 6000 ヶ所の鉱床及

⁵⁴ O. アマルフー・前掲注 (41) 144 頁。

⁵⁵ O. アマルフー・同書 144 頁。

⁵⁶ 吉本誠「モンゴルにおける鉱物資源の開発の現状について」関西学院大学産研論集 31 号 (2011 年) 61 頁。

び鉍徴が発見されており、主要鉍物資源は石炭、銅、金、ウラニウム、モリブデン、鉄鉍石等である⁵⁷が、その多くは未開発である。

現在、モンゴル国内において鉍物資源の採掘が各地で行われ、政府はその輸出によって経済成長を図っているため、世界経済による影響も大きい。2008年に生じた世界規模の金融危機であるリーマン・ショックの影響を受け、モンゴルは2009年にマイナス成長となったものの、2010年の世界経済回復に伴い、オユトルゴイやタバントルガイ鉍山開発などによる外国投資の増加で、モンゴル経済は急速に成長し、2011年の実質GDP成長率は17%を超えた⁵⁸。最近のデータによれば、モンゴルの国内総生産（GDP）において鉍業の占める割合は、2013年に15.9%、2014年に17%、2015年に17.6%、2016年に20.7%、2017年に24.1%、2018年に26.4%、2019年に25.8%、2020年に24.1%、2021年に25.4%、2022年に25.1%となっており⁵⁹、その割合は年々増加傾向にある。さらに、モンゴル統計年鑑（2022）によると、鉍物資源開発は2022年の時点で産業総生産の45.2%、輸出製品の84.1%を占めており、モンゴルは鉍物資源開発を国の産業の中心においている⁶⁰。

現行のモンゴル鉍物資源法が制定される前の1997年時点で、モンゴル国内の採掘特別許可は198件であり、その内訳は、106件が金（gold）、41件が石炭（coal）、10件が螢石（fluorspar）、その他41件であった⁶¹。その後、外国直接投資の増加に伴い、2009年に採掘特別許可数は1085件となり、約10年間で5倍に拡大した。当時、探査特別許可数は3659件となり、特別許可が付与された地域は、モンゴル国土面積の24.9%に及んだ⁶²。

⁵⁷ 石油天然ガス・金属鉍物資源機構北京事務所「モンゴルの鉍業投資環境調査：2014年・金属資源レポート」（石油天然ガス・金属鉍物資源機構、2016年）42頁。

⁵⁸ ジャムスレンジャワ・バーサンフー「モンゴルの政治状況と環境・開発問題」アジア研究シリーズ 48号（アジア研究所、2013年）118-119頁。

⁵⁹ Үндэсний статистикийн хороо “Монгол Улсын статистикийн эмхэтгэл-2022” тал 390 [モンゴル国統計局「モンゴル統計年鑑（2022年）」390頁] <https://www.nso.mn/mn/statistic/file-library/view/65217112> を参照（最終閲覧2024年6月11日）。

⁶⁰ モンゴル国統計局・同書 498頁。

⁶¹ www.news.mn を参照（最終閲覧2020年11月1日）。

⁶² Уул уурхай, Хүнд үйлдвэрийн яам, Ашигт малтмал газрын тосны газар “Эрдэс баялгийн статистик мэдээ” 2018 оны 5 дугаар сарын мэдээ, тал 19 [鉍物資源局「鉍物の統計情報（2018年5月の情報）」19頁] [https://www.mrpam.gov.mn/public/pages/131/monthlyreport201805%20\(1\).pdf](https://www.mrpam.gov.mn/public/pages/131/monthlyreport201805%20(1).pdf) を参照（最終閲覧2024年6月5日）。

そのため、モンゴル国政府は、2010年4月20日から2015年1月26日まで、探査特別許可の付与を禁止した。その結果、2015年には、特別許可数は2691件（その中、探査特別許可は1295件、採掘特別許可は1396件）にまで減少した⁶³。

2016年頃から2022年までは、探査特別許可の期限（3年。延長を行った場合最長9年）が終了した特別許可が非常に多く、探査特別許可件数は減少した。例えば、探査特別許可件数は、2016年に2022件だったが、2019年に1126件、2022年に831件となった。その反面、採掘特別許可件数は、2016年に1558件だったが、2019年に1670件、2022年に1713件となり、増加しつつある⁶⁴。

また、鉱物資源に関する特別許可件数を全体的に見れば、2020年から2022年の間は、新型コロナウイルス感染拡大等に伴い、特別許可件数は減少したものの、最近では増加している⁶⁵。具体的には、鉱物資源に関する特別許可件数は、2020年に2642件、2021年に2636件、2022年に2544件であったが、2023年に2726件となり、2024年4月の時点ですでに2760件（モンゴル国土面積の4.5%）に達している⁶⁶。そのうち、探査特別許可は1028件で、採掘特別許可は1732件で、双方とも前年と比べかなり増加している。

このように、モンゴルにおいては、鉱業が経済開発の優先分野となっており、今後も鉱物資源開発が進行する傾向である。

（2）鉱物資源開発に関わる国家環境政策

モンゴル国政府は1991年から92年にかけて、持続可能な発展に関する基調報告書を作成し、1992年に開催された国連環境開発会議で提案された「持続可能な発展」という概念を、モンゴル国の社会・経済・自然環境の各場面における計画・法令等に反映させるべく国会で多くの政策等を決議した。国会は、2014年1月、「鉱業分野に関する国家政策」

⁶³ 鉱物資源局・同書19頁。

⁶⁴ Ашигт малтмал газрын тосны газар “Эрдэс баялгийн статистик мэдээ 2022/08” тал 4 [鉱物資源局「鉱物の統計情報（2022年8月）」4頁] <https://www.mrpam.gov.mn/public/pages/177/2022.08.stat.report.mon.pdf> を参照（2024年6月26日最終閲覧）。

⁶⁵ Ашигт малтмал газрын тосны газар “Эрдэс баялгийн статистик мэдээ 2024/04” тал 3-12 [鉱物資源局「鉱物の統計情報（2024年4月）」3-12頁] <https://www.mrpam.gov.mn/public/pages/202/2024.04.stat.report.mon.pdf> を参照（2024年6月26日最終閲覧）。

⁶⁶ 鉱物資源局・同書3頁。

⁶⁷を、また同年 6 月、「グリーン開発政策」⁶⁸を、さらに 2016 年、「モンゴルの持続可能な開発の構想 2030」⁶⁹などの開発プログラムを採択した。これらの政策においては、環境に優しい経済発展、伝統的な環境を守る生活様式の回復、低温室効果ガス排出量の開発などの目標が規定されている。2014 年 1 月に国会によって制定された「鉱業分野に関する国家政策」においては、健康と環境の保護要件を満たす、透明かつ責任ある鉱業を開発することが強調された。また、2014 年 6 月に制定された「グリーン開発政策」は、天然資源の適切な利用、生産の向上、グリーン投資やグリーン販売の促進、生態系の保全、環境現状の回復のための作業及びサービスの拡大、グリーンライフの確保などによってグリーン開発を行うという目的を定めた。さらに、モンゴル国会が 2016 年に制定した「モンゴルの持続可能な開発の構想 2030」には、鉱業分野の開発を優先させ、透明かつ責任ある採掘産業を開発し、同時に持続可能な環境開発に国民や地域住民の参加を確保すること、国際標準レベルで環境現状の回復を行うこと、自然の美しさと環境多様性を保護すること、生態系の持続可能性を確保することが環境政策の優先事項であると定められている。

このように、モンゴルにおける環境政策は、市民が健康で安全な環境に住む権利を確保することを優先方針としている。モンゴルは、持続可能な開発、人権保護、グリーン開発などの環境政策を行い、環境保全に対する先進的な考え方を受け入れることを試みている。しかし、実際には 1990 年代から鉱物資源開発を国の産業の中心とする経済政策をとったため、全国で環境汚染が発生している。だが、その解決に関する具体的な法整備・国家政策がほとんどされていないため、環境問題が解決されないまま深刻化している。

(3) 鉱物資源開発による環境問題の現状

a. モンゴルの環境問題

モンゴルにおいて、1990年代後半には、春の大寒・大雪、夏の旱魃など自然災害が続き、家畜・財産を失った遊牧民が家族ごと都市へ移住するようになった。そのため、モンゴルは、都市化、工業化が進み、地方では鉱業化が進行し、環境に対するプレッシャーが

⁶⁷ Монгол Улсын Их Хурлын 2014 оны 01 дүгээр сарын 16-ны өдрийн 18 дугаар тогтоолын хавсралт “Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлого батлах тухай” [2014 年の第 18 号国会決議の付録「鉱業分野に関する国家政策」] <https://legalinfo.mn/mn/detail/9756> を参照（最終閲覧 2020 年 6 月 11 日）。

⁶⁸ Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны 19 дүгээр тогтоолын хавсралт “Монгол улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030” [2014 年の第 43 号国会決議の付録「グリーン開発政策」] <https://legalinfo.mn/mn/detail/11725> を参照（最終閲覧 2020 年 6 月 11 日）。

⁶⁹ Монгол Улсын Их Хурлын 2014 оны 43 дүгээр тогтоолын хавсралт “Ногоон хөгжлийн бодлого” [2016 年の第 19 号国会決議の付録「モンゴルの持続可能な開発の構想 2030」] <https://legalinfo.mn/mn/detail/10482/2/206438> を参照（最終閲覧 2020 年 6 月 11 日）。

たえず増加し、環境汚染がますます深刻化している。モンゴルの環境汚染には、硫黄酸化物や煤煙による大気汚染、工業廃水や生活排水による水質汚濁、および石炭燃焼灰や都市ゴミによる汚染、これらが引き起こす土壤汚染、土壤悪化、砂漠化などがある。モンゴル環境省の報告書によると、気候変動、牧草地の不適切な使用、鉱業活動に伴う土壤悪化、砂漠化の激化などは、モンゴル国土面積の76.8%に及んでいる⁷⁰。

モンゴルの環境省の環境現状報告によると、2016年時点では、モンゴルの国土面積の6,975,596haが汚染されているが、その6,782.17haが破壊されている⁷¹。その内、採掘活動が原因で破壊された土地は60.65%（4,113.68ha）と一番広い。2020年の時点では、モンゴルの国土面積の36,092haが破壊されている⁷²。その中、採掘活動が原因で破壊された土地は75.02%（27,078ha）であり、年々増加している。このように、土壤が破壊される最も主要な原因は、採掘等の鉱物資源開発である⁷³。次の表1は、土地破壊の原因を示すものである。

表1 モンゴル国の破壊された土地に関する情報（2016年と2020年）

| モンゴル国の破壊された土地に関する統計 (ha) | | | | | | |
|--------------------------|------------|----------------------|---------------------------------------|------------------|--------------------|-----------------------|
| 年 | 破壊された土地 | 要因 | | | | |
| | | 地質探査 | 採掘 | 国家安全保障活動 | 建築及び電線の建設と工事 | 道路及び通信の建設と工事 |
| 2016年 | 6,782.17ha | 163.99ha (2.42%) | 4,113.68 ha (60.65%) | 175ha (2.58%) | 76.03ha (1.12%) | 2151.38ha (31.72%) |
| 2020年 | 36,092ha | 8,121.6ha (22.5%) | 27,078ha (75.02%) | 0ha (0%) | 16.5ha (0.05%) | 875.8ha (2.43%) |

出典： Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам “Монгол орны байгаль орчны төлөв байдлын тайлан 2015-2016” УБ хот., 2017 он, тал 70 [モンゴル国環境省「環境現状報告 2015-2016」(2017年) 70頁], Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам “Монгол орны байгаль орчны төлөв байдлын тайлан 2019-2020” УБ хот., 2021 он, тал 71 [モンゴル国環境省「環境現状報告 2019-2020」(2021年) 71頁].

⁷⁰ モンゴル国環境省・前掲注(4) 24頁。

⁷¹ Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам “Монгол орны байгаль орчны төлөв байдлын тайлан 2015-2016” УБ хот., 2017 он, тал 70 [モンゴル国環境省「環境現状報告 2015-2016」(2017年) 70頁].

⁷² Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам “Монгол орны байгаль орчны төлөв байдлын тайлан 2019-2020” УБ хот., 2021 он, тал 71 [モンゴル国環境省「環境現状報告 2019-2020」(2021年) 71頁].

⁷³ 都市部では、住宅地(ゲル地区)における衛生上の細菌汚染(トイレや排水等)は土壤汚染の主要な原因である。それに対し、地方では、廃棄物と鉱物資源の採掘等が土壤汚染の主な原因である(鉱物資源局・前掲注(62) 191頁)。

モンゴルには、2016年の時点で5,585の河川が存在し、その中263の河川が干上がっている。また、11,420の水源があるが、そのうち774が枯渇し、106のみが復元された⁷⁴。これに対し、2020年の時点では、684の水源が枯渇し、476が復元された⁷⁵。しかし、環境省の調査によると、1995年から2020年の間に計測された湖等の水位は年々減少しているため、水源の保護が必要であると指摘されている⁷⁶。このような水源の干上がりと水位の減少の原因としては、鉱物資源開発、気候変動、牧草地の不適切な使用、農業などが挙げられる⁷⁷。

b. 鉱物資源開発による環境問題

モンゴルの国土の約8割は牧草地である。企業の不十分な環境復元の履行、有害物質を含んだ廃棄物の不適切な処理によって、土壌汚染や水質汚濁が生じている。その結果として、遊牧民の生活に深刻な被害が生じている。遊牧民の主要な財産は家畜であるが、家畜の死亡数は増加している⁷⁸。そのうえ、汚染された植物を通じて有害物質が家畜の体内に蓄積されるため、人が家畜の肉を摂取することで有害物質が人の体内にも蓄積されて、重大な健康被害が生じる。環境省が2016年に実施した調査によると、採掘作業によって27,068haの国土が汚染された。そのうち、69.42%（18,800ha）が環境復元されたが、30.58%（8,268ha）は復元されていない⁷⁹。2018年の時点で、鉱山会社は地下資源の採掘を行った後、自然への復元作業を行わず、掘ったまま放置されている区域は1491地点で9,381.4haに及ぶとされている⁸⁰。

鉱山会社は、地表の水や地下水を利用して鉱物資源開発を実施している⁸¹。鉱山会社の排水には、メチル水銀、カドミウムなどの有害物質で汚染されている。汚染された水はほとんどなら処理されることなく河川等に垂れ流され、河川や地下水の水質汚染が発生している⁸²。鉱山会社の数は年々増加しており、水質汚染がますます進行している⁸³。そ

⁷⁴ Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам, Шинжлэх ухааны академи “Монгол Улсын байгаль орчин” 4-р боть, 2017 он, тал 117 [モンゴル国環境省、科学協会『モンゴルの環境（第4版）』（2017年）117頁]。

⁷⁵ モンゴル国環境省・前掲注（72）92頁。

⁷⁶ モンゴル国環境省・前掲注（72）88頁。

⁷⁷ モンゴル国環境省・前掲注（72）92頁。

⁷⁸ モンゴル国人権委員会・前掲注（6）63-70頁。

⁷⁹ モンゴル国環境省・前掲注（71）76頁。

⁸⁰ モンゴル国環境省・前掲注（4）24頁。

⁸¹ 2011年に水資源を利用している企業・機関の合計数90のうち鉱業分野の企業・機関が69、2012年では97のうち83、2013年では131のうち106、2014年では153のうち110、2015年では523のうち222、2014年では481のうち233となっており、鉱業分野の企業・機関による水資源の利用が最も多い（鉱物資源局・前掲注（62）120-125頁）。

⁸² モンゴル国環境省、科学協会・前掲注（74）117頁。

⁸³ 例えば、モンゴル国環境省の地表水質評価によると、セレング県のフデル川は、2015年まではとてもきれいな川という分野に含まれていたが、2016年に非常に汚染されている川という分野に登録された。その原

の結果、鉱山の周辺住民の生活環境は悪化している。具体的には、有害物質によって、まず多量の水を摂取する植物、牧草地が汚染され、それが家畜を通して、人の体内に摂取され、健康被害が生じている。

例えば、モンゴルでは最も長い川である⁸⁴オルホン川周辺で、1999年から「モンゴル・ガザル」鉱山会社をはじめ、16社の企業が金の採掘事業を行っている。しかし、これらの企業は環境復元をしないため、鉱業排水を処理せず、河川等に流し、汚泥が流れているような状況になっている⁸⁵。オルホン川の水が汚染されたため、オルホン川周辺に住んでいる遊牧民や家畜は飲料水がなくなった。そのため、周辺住民は「オルホン川の声」という環境保護団体を作り、鉱山会社に対する市民運動を起こしている⁸⁶。にもかかわらず、モンゴル政府は南部ゴビ県⁸⁷の水不足の問題を解決し、地域開発、産業開発を促進させる目的で、水資源が豊富な地域の河川からゴビ砂漠まで導水パイプ事業を行う「オルホン川ーゴビ導水プロジェクト」を実施した⁸⁸。鉱山会社の環境復元などの環境への配慮が十分ではないにもかかわらず、モンゴル政府は鉱業開発を進める国家政策を次々と実施しているため、自然環境破壊が進展している。その結果、国民の健全で安全な環境に住む権利、環境汚染および生態学的均衡の破壊から保護される権利(モンゴル国憲法 16 条 1 項 2 号)という基本的人権が侵害されていると言える。

因は、フデル川の周辺の鉱山開発のために理由する水銀などの有害物質を含む廃棄物による汚染である(モンゴル国環境省・前掲注(71) 210-211頁)。

⁸⁴ 全世界の河川辞典によれば、延長 1124km、流域面積は 132, 835km²である(高橋裕とその他(編)『全世界の河川辞典』(丸善、2013) 671頁)。

⁸⁵ Хүний эрхийн үндэсний комисс “Монгол Улс Дахь Хүний Эрх, Эрх Чөлөөний 2007 оны Байдлын Талаарх Илтгэл” УБ хот., 2008он, тал 102 [モンゴル国人権委員会『2007年のモンゴルにおける人権と自由の状況に関する報告書』(2008年) 102頁] <http://en.nhrcm.gov.mn/news/status-report-human-rights-and-freedoms/>を参照(最終閲覧 2022年8月30日)。

⁸⁶ 「オルホン川の声」という環境保護団体は、モンゴルで最も広く使われているプラットフォームである Facebook のグループ形式で結成されている(<https://www.facebook.com/groups/orkhonriver/>を参照(最終閲覧 2024年6月14日))。この団体の活動は次の記事で詳細に記載されている(“Орхон голыг аврах хөдөлгөөн улам өргөжсөөр...” (2016.09.24) [「オルホン川を救う運動は広がり続ける...」 (2016年9月24日)] <https://www.caak.mn/post/view/221819>を参照(最終閲覧 2024年6月14日))。

⁸⁷ 南ゴビ県はモンゴルの鉱業地域であり、県の全面積の 22.5% (3, 710.5ha) には鉱業権が与えられている。大規模鉱山開発であるオクトルゴイ銅鉱山、タバントルガイ炭鉱、ウハーフダグ探鉱などの鉱山プロジェクトが行われている反面、ゴビ砂漠の水資源は極めて少ない。

⁸⁸ 「オルホン川ーゴビ導水プロジェクト」について、<https://prestige.mn/mn/projects/show/orkhon-gobi-water-supply-project>を参照(最終閲覧 2022年8月30日)。

c. 個人採掘者による環境汚染

鉱山会社だけではなく、「ニンジャ」⁸⁹という個人採掘者による環境破壊も問題である⁹⁰。鉱山企業が採掘事業を行った地域に、無許可の個人事業採掘者が不法に侵入し、再度採掘を行う。不法な採掘を行っているため、もちろん環境復元を行っていない。また、金の採掘及び精製には、水銀が使用される。その結果、メチル水銀、カドミウムなどで排水は汚染されている。汚染された排水は、処理されないまま河川等に流されている。水質汚染、水量の減少、河川の流れの変化などが生じる。鉱山の精製場からの汚染水の排出によって地域周辺が汚染され、水質・土壌汚染により家畜、遊牧民等に健康被害が生じるに至っている。さらに、個人採掘者が砂金を採るために使った水銀により、個人採取者自らが水銀による生命及び健康被害を受けることが社会的な問題にもなった。そのため、政府は、2010年7月1日の鉱物資源法改正により、個人採掘者による採掘を法律によって規律し、「権利能力なき社団」⁹¹として市民団体を設立し、採掘事業を行うことを法律で認めた⁹²。すなわち、個人採掘者には、経済的に非効率な鉱床又は鉱業および技術廃棄物によって生成された地域の鉱物を抽出する目的で、鉱山企業が採掘済みの鉱山等において、再採掘を行うことが認められた⁹³。

2017年の環境省の報告書によれば、2012年の時点で、鉱山開発による環境復元がされていない地域は699か所に及ぶ⁹⁴。うち60%は鉱山企業（340企業）によるものであり、うち40%は個人採掘者によるものである⁹⁵。環境省が2020年に実施した調査によると⁹⁶、採掘作業によって28,940haの国土が汚染された。そのうち2,712haが個人採掘者によって汚染され、その環境復元が実施されていない状況である。法律によって、採掘を行う法整備が備えられても、環境復元事業は一度汚染された土壌を取り除いて入れ替えるなどの

⁸⁹ 「ニンジャ」とは、手作業で採掘をする人たちを言う。その由来は、緑色のタライを背負っているため、その姿がアメリカの映画「ティーンエイジ・ミュタント・ニンジャ・タートルズ」に似ているからである。

⁹⁰ Тогтвортой бичил уурхай төсөл “Монгол улсын уул уурхайн дэд салбар Бичил уурхай” 2011 он [継続的な小規模の採掘団体プロジェクト『モンゴルの鉱山分野における小規模の採掘』報告書(2011年)]。

⁹¹ 権利能力なき社団に関する一般規定であるモンゴル民法481条1項により、個人は共助契約に基づきホロボー（非営利法人の一種類で、共通の目的を持つ複数人が任意的に結合した会員制の団体）とヌフルル（共同で事業を行う営利法人）の形式で組織され、権利能力なき社団を設立することができる。従って、市民は小規模の採掘団体を設立し、採掘済みの鉱山等において、再採掘事業を行うことができるようになった。

⁹² 市民は法人を設立し、採掘を行うことは当然認められているが、このような団体を法人化してしまうと、採掘を行う一般法人に変わりがなくなることから、一般市民が再度採掘を行うという特徴を考慮した上で、権利能力なき社団のとしての設立を認めたと考えられる。

⁹³ 鉱物資源法4条1項23号。

⁹⁴ モンゴル国環境省・前掲注(71)75頁。

⁹⁵ モンゴル国環境省・同書76頁。

⁹⁶ モンゴル国環境省・前掲注(72)75頁。

対策が求められ、回復には高度な技術、多額の資金と長い時間が必要であるため、鉱山会社をはじめ、個人採掘者も危険回避や環境復元の義務を避ける傾向にあるといえる。

1990年代以降、モンゴルは、鉱物資源開発を中核とした国家政策を実施してきた。その結果、鉱山開発に伴う環境資源の使用量（鉱物資源や水資源等の過剰料など）が急激に増加した。鉱物資源開発によって生じる環境問題として、有害物質の不適切な処理及び有害物質の河川等への排出による、水質汚染や土壌汚染があげられる。鉱山から排出される重金属等の有害物質によって水や土壌が汚染され、それが牧草地や動植物を汚染し、それらの生育を阻害し、その周辺に生活する人の健康を害するなどしており、市民の健康や生活環境に与える悪影響は止まない。このような採掘活動や環境復元の不十分な履行によって、モンゴル全土で環境汚染が拡散しており、自然環境、国民の健康や財産に損害を与えている。数十年にわたる徹底的な自然資源収奪による環境・健康被害が幅広く発生している。そのため、自然環境を大切にし、環境保全にも取り組んできた習慣が失われる恐れがあると指摘されている⁹⁷。このように、モンゴルにおいては、経済成長と環境保全のバランスをどのように図るべきかが大きな課題となっている。

第4節 現代的環境保全制度とその仕組み

1. 環境保全に関する法的な仕組み

(1) 1992年憲法上の環境保全規制と環境権の明文化

現行憲法である1992年憲法は、環境に関する国家機関の権限と債務、国民の環境権及び義務（国民の、健康で安全な環境に住む権利、環境汚染および生態学的均衡の破壊から保護される権利⁹⁸）などを明文化した。

その第6条1項では、「土地、その埋蔵物、森林、水資源、動植物とその他の天然資源は、国民の主権に服し、国の保護の下におかれる。」、同条2項では、「国民の私有である場合を除く土地とその埋蔵資源、森林、水資源、生物は国有である。」と定められており、私有化されていない全ての土地と地下資源等の所有権は国に属する。同条3項は、「牧草地、供用の土地、国の特別用地を除く土地は、これをモンゴル国民のみに所有させることができる」と規定し、土地についてはモンゴル国民の所有を認めるようになった（従って、外国人は土地利用権しか保有することはできない）。このように、所有対象た

⁹⁷ O. アマルフー・前掲注（41）144頁。

⁹⁸ モンゴル国憲法16条2項。

る土地を限定している点、また国による特殊な利用とそれに基づく土地収用を認めている点は、モンゴル民族の文化・伝統・産業を根幹となる遊牧業の保護と、遊牧社会における土地観念を前提としたものと考えられる⁹⁹。モンゴルでは、土地の私有化は全国的に行われているが、私有化された国土面積は、全体の1%にしか及ばない。残りの土地や環境資源は国有である。

人権に関して、憲法16条2項では「国民の、健康で安全な環境に住む権利、環境汚染および生態学的均衡の破壊から保護される権利」が初めて定められた。これにより、モンゴル憲法は、環境権を憲法上の人権として明文で保障した。その救済を求める権利として、憲法16条14項は、「モンゴル国の法律または国際条約に記された権利または自由が侵害された場合、その権利を保護するため、裁判所に訴えを提起する権利、他人の不法行為によって生じた損害を賠償させる権利…」を保障する。すなわち、裁判所に提訴する権利及び損害賠償請求権が、憲法上の人権として明文で保障されている。

(2) 環境保全法の制定とその基本理念

a. 環境保全法制定の背景

モンゴルでは、社会主義体制・計画経済時に制定され、執行されていた環境関連法令（土地、水、森林、土壌、大気に関する法律）は、個別の環境資源の利用を対象とし、それに対する行政的解決を中心としていたため、体制移行の際には、民主主義・市場経済に適合した環境に関わる関係を調整する法律の制定が不可欠となった¹⁰⁰。そのため、1992年憲法に基づき、1994年に、モンゴル国政府（環境省）は、環境に関する基本法である環境保全法をはじめとする環境関連法（森林法、狩猟法、水に関する法、環境植物に関する法、環境植物の利用費に関する法、大気に関する法、廃棄物に関する法）の法案を国会に提出した。この法案は、アメリカ、日本、ドイツ、ロシア、韓国、イタリア、中国、デンマークとカザフスタン等の外国の環境法制度を比較対象として検討した上、モンゴルの特殊性を踏まえて作成されたものである¹⁰¹。この環境関連法令の制定目的は、「エコシステムを配慮した市場経済体制の下で、自然環境を保護し、環境資源を適切に利用し、回復することに関する経済的・法的関係を調整すること」¹⁰²にあるとされている。また、同法

⁹⁹ 箕輪靖博「第3章モンゴルの憲法制度」東アジアの憲法制度・経済協力シリーズ187号102頁。

¹⁰⁰ Улсын Их Хурлын архив, Байгаль орчныг хамгаалах тухай багц хуулийн хувийн хэрэг. Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль. 1994 он, тал 2 [国会公文書館「環境保全法典の資料集、環境保全法の制定資料集」(1994年)2頁]。

¹⁰¹ 国会公文書館・同書2頁。

¹⁰² 国会公文書館・同書19頁。

案作成の背景には、新国家体制及び新憲法に適合するのみならず、1992年にリオ・デ・ジャネイロで行われた国連環境開発会議において採択された「環境と開発に関するリオ宣言」等の国際的な取組もあった¹⁰³。そのため、同法案作成にあたっては、環境資源を適切な程度で利用し、持続可能な発展を確保することが基本方針とされていた¹⁰⁴。その内容は、回復可能な資源に関しては、国民のニーズに合わせて利用することとし、回復不可能な資源に関しては、国家の経済成長遅延をなくし、失った環境均衡を回復するために利用する、というものであった。このように、環境関連法の制定趣旨の主な目的は、環境保護と経済開発の均衡を図るという基本理念に基づき、「環境資源の適切な利用」によって産業化を進めるということにあった。そのため、環境汚染防止と環境汚染が発生した後の事後的解決等については規定されておらず、環境汚染による環境破壊や健康被害などの大規模な環境被害を想定した環境法令ではなかったと言える。

b. 環境保全法の制定趣旨

その後、1995年に環境保全に関する包括的な立法として、初めての基本法である「環境保全法」が制定された。この法律は、自然環境の保護と環境資源の適切な利用を目的とする。環境保全法においては、憲法上国が環境資源の所有者であると規定されているため、国は、権限を与えた国家機関を通じて、特定の要件を満たした国民や事業者等に対し、国が定めた料金で環境資源の利用を認定することで権限を行使する、という基本仕組みが定められた¹⁰⁵。また、法案制定時には経済的観点重視されたものの、一方で、環境保全のための市民・国民の参加と地方公共団体の権限の拡大も方針とされていた¹⁰⁶。環境保全法の制定時議事録を見れば、環境保全法の制定趣旨は、「自然環境を保護し、その資源を適切に利用し、回復する基本関係を調整することを目的として」、「モンゴルの現在と将来の世代の利益のため、山や水等の環境を保護し、国民の健全で安全な環境に住む権利を保障する」ことにあるとされている¹⁰⁷。このように、環境保全法も市場経済の下で、環境資源を適度な程度で利用するとともに、国民の環境権を保障することを目的として制度化されているのである。具体的に言えば、環境保全法の第1条は、健康で安全な環境に住む権利を保障し、社会及び経済的発展と自然環境の均衡を調和させ、現在と将来の世代の利益

¹⁰³ 国会公文書館・同書 33 頁。

¹⁰⁴ 国会公文書館・同書 18 頁。

¹⁰⁵ 国会公文書館・同書 34 頁。

¹⁰⁶ 国会公文書館・同書 19 頁。

¹⁰⁷ 国会公文書館・同書 18 頁。

のために自然環境を保護し、環境資源を適切に利用し、自然の回復力を適切に保全することに関し、国、事業者、国民の間関係を調整することを目的とする、と定めている。

c. 環境保全法の基本理念

環境保全法は、以下の6つの自然物を保護対象とし、それらの自然物を環境に悪影響を与える可能性のある活動から保護し、環境の不均衡を防止すると規定する。すなわち、①土地とその土壌、②下層土とその資源、③水、④植物、⑤動物、⑥大気の6つである¹⁰⁸。その基本理念は、①健康で安全な環境に住む権利を保障し（環境権の保障）、②社会及び経済的発展と自然環境の均衡を調和させ、現在と将来の世代の利益のために自然環境を保護し、環境資源を適切に利用し（持続可能な発展（Sustainable Development））、③自然の回復力を適切に保全する（環境復元）、というものである。以下、これらの基本理念、及び、環境保護・政策において重要な役割を果たす「汚染者負担の原則」と「予防原則」について説明する。

d. 環境権の保障

1992年現行憲法上、環境に対する国民の権利規定としては、「国民の、健康で安全な環境に住む権利、環境汚染および生態学的均衡の破壊から保護される権利」（第16条1項2号）が定められている。このように、「環境権」は憲法上の基本的人権として認められている。基本的人権たる環境権の具体化として、環境法は、その基本理念として、「国民が健康で安全な環境に住む権利」を保障している（第1条）。「環境権」の具体的な内容は、環境保全法第4条の環境保全に関する国民の権利に関する規定に定められている。すなわち、同条1項において、国民は、次の環境保全に関する権利を有する。①有責任者が環境に悪影響を与えたことによって市民の健康と財産に損害を与えた場合、それに対する賠償を請求する権利、②環境保護に関する法律や規制の違反を摘発し、環境に悪影響を与えた者の責任を要求し、環境に与えられた損害を賠償するために訴えを提起する権利、③環境保護団体を設置する権利、基金を設置する権利、及び、地方住民が任意的に団結し、環境資源の保護・回復を行い、その利益を得る権利、④管轄機関から環境に関する真実かつ正確な情報を得る権利、⑤環境資源と資源の不可侵性を確保し、管轄行政機関に対し、環境に悪影響を与える活動を制限または停止する決定を下すよう要求する権利、並びに、環境への悪影響を与える可能性がある企業や組織等を新しく設立する許可を与えないよう要求する権利である。

¹⁰⁸ 環境保全法3条1項。

上記の①、②を見れば、市民の環境保全に関する権利の規定は、環境汚染によって人の健康又は財産に係る被害が発生した場合はもちろん、環境に悪影響を与えられた場合、すなわち、いわゆる環境損害が発生した場合（2010年環境保全法改正）に、汚染者である事業者等に対し、市民が損害賠償を請求する根拠となる。すなわち、環境問題が生じた場合、市民が環境権を根拠として、民事上の不法行為責任の活用を中心として権利を行使する仕組みが構成されている。また、③と④は、環境権を手続的に保障するために必要となる市民参加（環境保護団体の設立等）と情報公開に関する規定である。その他に、②の「環境保護に関する法律や規制の違反を摘発し、環境に悪影響を与えた者の責任を要求する」という部分と⑤は、環境権を保障するため、環境保全義務を執行すべく国家管轄機関等に対し、国民が解決措置を要求する仕組みである。

このように、環境保全法によって認められる国民による環境権の行使としては、民事上の不法行為による損害賠償請求権と国家機関による解決措置を請求する権利がある。

e. 持続可能な発展の理念

1980年代に、発展途上国においては、経済開発に伴う環境汚染等が社会問題となり、開発促進と環境保全の調整を図る必要性が高まり、持続可能な発展という概念が広まった。モンゴルの環境保全法は、「社会及び経済的発展と自然環境の均衡を調和させ、現在と将来の世代の利益のために自然環境を保護し、環境資源を適切に利用する」ことをその目的として定めている。その背景には、1992年6月3日に行われた国連環境開発会議にモンゴルが参加し、持続可能な発展に向けた「リオ宣言」の原則を実現する可能性が高い国の一つとして注目されていたことが大きく影響した¹⁰⁹。

そのため、環境基本法である環境保全法は、環境保護と調和した持続可能な社会のあり方を重視し、現在だけでなく将来の世代の利益を配慮するなど、環境法体系にとって極めて重要な理念である持続可能な発展の理念を明記した。また、国は、環境均衡を確保することを前提とした経済政策を実施することを義務付けられることとなった（同法5条2項2号）。

f. 汚染者負担の原則

汚染者負担の原則は、1972年に経済協力開発機構（OECD）によって提唱された汚染者支払原則（PPP）という経済原則に基づくものであり、環境汚染の原因を生じさせた者が

¹⁰⁹ 国会公文書館・前掲注（100）34頁。

発生した損害の費用をすべて賠償する義務を負うという内容である¹¹⁰。その後、世界各国で同原則が加盟・採択される過程において、その内容が若干変化した。例えば、OECDの汚染者支払原則が汚染防止費用に関する原則¹¹¹であるのに対し、米国の包括的環境対処補償責任法では、有害廃棄物の排出責任に対して、汚染浄化費用を負担する義務が課せられており、また、日本では、予防的費用のみならず、環境復元や被害者補償費用などの事後的救済費用を対象とする原則として適用されている¹¹²。

モンゴルの環境保全法には、汚染者負担の原則に関する特別規定がない。しかし、汚染者負担原則の下で、環境損害に対する損害賠償金（同法4条1項2号、32条1項1号¹¹³）、及び、地方公共団体が行った環境均衡及び環境資源の回復措置にかかった費用と地域住民の移転及び動物の移動等の避難措置にかかった費用（同法57条2項¹¹⁴）を汚染原因者に負担させる不法行為制度が導入され、環境法の発展に大きな影響を及ぼした。例えば、環境保護団体である「全モンゴル川の民間団体集会」が、モンゴル政府を被告として、環境に生じた損害を賠償するよう請求した事案において、裁判所は、「環境保全法49条1項において、事業者は違法な行為により自然環境及びその資源に生じさせた直接損害について賠償責任を負うと定められていることから、鉱業権の許可を取得した者がその鉱山開発に伴う環境損害の賠償義務を負う」と判断し、国ではなく、環境汚染を引き起こした事業者が責任を負うべきであると判示した¹¹⁵。

また、2012年の環境保全法改正によって、環境損害に対し、汚染原因者に損害賠償義務を負わせる環境検査官による損害賠償命令制度が設置された（同法49条）。

このように、モンゴルの環境保全法の規制により、鉱物資源開発によって生じた損害に関しては、損害賠償のような金銭的賠償のみならず、環境復元や避難措置などの事後的費用に関し、環境を汚染した鉱山企業等が負担しなければならない。

¹¹⁰ 経済協力開発機構（OECD）「環境政策の国際経済面に関するガイディング・プリンシプルの理事会勧告」（1972年）2-5項。

¹¹¹ その内容は、「①環境汚染という外部不経済に伴う社会的費用を財やサービスのコストに反映させて内部化し、希少な環境資源を効率的に配分することであり、②国際貿易、投資において歪みを生じさせないため、公害防止費用に政府が補助金を払うことを禁止すること」である（大塚直『環境法』（有斐閣、2002）56頁）。

¹¹² 大塚直・同書56頁。

¹¹³ モンゴル環境保全法2010年改正。

¹¹⁴ モンゴル環境保全法2005年改正。

¹¹⁵ スフバートル区民事第一審裁判所2011年3月15日第447号判決、首都民事高等裁判所2011年6月10日第493号判決。

g. 予防原則

予防原則に関しては、環境保護に関する規定である環境保全法 3 条 2 項 7 号が、「環境汚染の防止…」を旨として、環境の保全を行わなければならないと規定している。この基本理念に沿って、国と国民と事業者は、環境汚染を予防し、環境資源の自然再生能力を損なうことなく、適切な利用、回復、監督を行うことで環境を保護しなければならない。もちろん環境破壊などの大規模な環境問題においては、事後の回復や除去よりも環境侵害の回避と予防が優先されるべきである。しかし、もし被害が発生してしまった場合には、その事後的救済手段も重要であると考えられる。事後的救済手段としての不法行為に基づく損害賠償制度には、今後同様の被害を生じさせないよう抑止機能も期待できることを指摘したい。

(3) 環境保全法における環境紛争解決制度の導入

モンゴルでは、鉱物資源開発の増加にともなって環境汚染が悪化し、環境保全法は、1998 年から 2022 年まで 29 回に渡り改正された。その多くは、不法行為による損害賠償請求の活用を促進するためのものであった。

1995 年の環境保全法においては、国民は、環境に悪影響を与えた者に対し、個人の健康および財産的な損害が生じた場合のみ損害賠償を請求できるという、環境問題に関する主観訴訟制度のみが規定されていた（同法 4 条 1 項 1 号）。その後、環境保護の観点から、2010 年の環境保全法改正により、国民が自己の健康や財産に損害が生じていないにもかかわらず、汚染原因者に環境損害に対する賠償を請求できる、いわゆる国民・個人による環境公益民事訴訟制度が設けられた（同法 4 条 1 項 2 号）。また、同改正によって、環境保護を目的とする環境 NGO が、環境資源の損傷、環境破壊等の環境損害に対する賠償責任を追及できる環境団体訴訟制度、いわゆる環境 NGO による環境公益民事訴訟制度が導入された（同法 32 条 1 項 1 号）。

また、1995 年の環境保全法 37 条 2 項においては、国民・事業者の違法な行為によって失われた環境均衡及び環境資源の回復、人の移転、当該地域から家畜、動物を移動させるためにかかった費用を過失がある者に賠償させるため、裁判所に訴えを提起することができるという、環境損害に対する提訴権が規定されていた。しかし、この規定は、裁判所に訴訟を提起することができる旨を規定するのみで、訴訟を提起する主体は不明確であった。そのため、2005 年の改正により、地方公共団体であるソム（郡）とドゥーレグ（区）の

長¹¹⁶が提訴主体者として、実施した環境復元措置や当該地域から人や動物を移転させるための避難措置等にかかった費用を返還請求するという、義務的規定が設けられた(同法 57 条 2 項¹¹⁷)。さらに、2012 年の改正により、環境に直接損害が発生した際、郡と区の長が、その損害の賠償責任を有責者たる鉱山企業等に対し追及する、環境損害の賠償責任についての請求権が与えられた(同法 17 条 2 項 9 号¹¹⁸)。

その後、2012 年、大幅に環境保全法が改正された¹¹⁹。改正の目的は、環境基準の強化を図ることであった。改正法では、行政機関である環境検査官は、環境保護義務及び環境復元の履行がなされているかを監督し、環境に生じた損害について、汚染者に対する損害賠償命令を発することができることとなった(同法 49 条)。すなわち、この損害賠償命令制度は、行政が、環境汚染を引き起こした原因者に対し、損害賠償金を負担させる制度である。そのうえで、この制度が機能しない場合に、国民や環境 NGO による民事損害賠償訴訟制度を通じた損害填補が期待されている。

以上のとおり、モンゴルの環境保全法における環境紛争解決制度は、行政的な損害賠償命令と、その後の民事的な損害賠償訴訟の活用を基本に置いている。また、個人の健康と財産に対する損害の填補を基本としたうえで、市民による環境に生じた損害に対する提訴制度の創設、地方公共団体による環境損害に対する請求の義務化、環境公益訴訟制度の導入、環境 NGO の活用といった、先進的な制度が定められている。

(4) 鉱物資源法の制定と環境保全義務

モンゴルにおいては、1994 年、鉱物資源開発の基本的な枠組みを規律する法律である鉱物資源法が制定され、その後、1997 年の改正を経て¹²⁰、2006 年に全部改正された¹²¹。

¹¹⁶ モンゴル国の地域と行政は、県と首都に分類される。県の下部機関として郡が存在し、郡の下部機関として村が存在する。首都の下部機関として区が存在し、区の下部機関として町が存在する(憲法 57 条 1 項)。

¹¹⁷ 環境保全法 57 条 2 項(2005 年改正)に「国民、事業体、環境の違法な行為によって失われた環境均衡及び環境資源の回復、人を移転させ、家畜、動物を当該地域から移動させるための費用を過失がある者に賠償させるために、郡、区の長は裁判所に訴えを提起する」と定めている。

¹¹⁸ 環境保全法 17 条 2 項 9 号(2012 年改正)に「郡と区の長は、自然環境保護に関して、この法律の 17 条 2 項 8 号の義務を地域の人が環境資源を適切に利用する意識を成熟させる、環境資源の違法な利用であると摘発する、生じた損害を賠償させる、裁判所に訴える等の方法で履行する」と規定している。同法 17 条 2 項 8 号は「当該地域において環境資源を国家の名義で保障し、安全な状態を給付する義務を負う」と規定している。

¹¹⁹ それに付随して、水質汚濁損害賠償法(2012 年)と廃棄物処理法(2012 年)等が制定された。

¹²⁰ 1996 年にモンゴル国政府はモンゴルの経済を発展させる主な手段は外国投資であるという経済政策方針を公開したため、その経済政策に適合するため、1997 年の鉱物資源法の改正が行われた。そのため、同改正は、外国投資に関する国家政策の配慮を主な内容とするものである。

¹²¹ 本改正は、鉱物資源の国家管理を進めるためのものであった。その後、2008 年から 2022 年まで 39 回に渡り、部分的な改正された。その中、鉱床を分類し、戦略的鉱床を定義した。戦略的鉱床とは、国家安全保

本法の目的は、モンゴルの領土内の鉱物の探鉱及び採掘とその使用に関する関係、ならびに探鉱及び採掘地域の環境を保護することに関する関係を規制することにある（同法 1 条 1 項）。鉱物資源法は、水、石油、天然ガス、放射性鉱物、普通鉱物資源を除くすべての鉱物資源の探鉱及び採掘とその使用に適用される（同法 3 条 1 項）。

モンゴルの地表および下層土の全ての環境資源は国有であるため、国は鉱物資源の所有者として鉱業権を設定できる（同法 5 条 1 項、同条 2 項）。このような鉱業権は、鉱物資源法によって、探査特別許可（Exploration License）と採掘特別許可（Mining License）の 2 種類に分類される。鉱業権設定の一般要件は、モンゴル国内法に基づいて設立された法人で、かつ、納税者であることであり、鉱業権は内閣¹²²の実施機関である「鉱物・石油庁」によって付与される（同法 7 条 1 項）¹²³。鉱業権は、国境、国の特別保護地域（国立公園、自然保護区、遺跡など）、また、地方行政による保留地等を除いて設定できる。

鉱業権者は、環境保全法と鉱物資源法（38 条、39 条）によって課された義務を負っている。まず、探査特別許可を保有する者は、環境保護に関する義務を果たすために、環境保護計画を作成し、探鉱作業によって引き起こされた環境破壊を報告書に記載し、関連する行政機関に提出する必要がある。また、環境復元や環境保護に関連する義務を履行するために必要な費用の 50%を保証金として行政機関に供託することも求められている（同法 38 条）。

一方、採掘特別許可を保有する者にも環境保護に関する義務がある。採掘特別許可を獲得する前に、環境影響評価と環境保護計画を環境省および関連長官に提出する必要がある。環境影響評価は、提案される鉱業活動が健康や環境に与える悪影響を特定し、それらを回避するための措置や最小化するための措置を含む。環境保護計画は、採掘活動が環境への負荷を最小限に抑える方法を確実にするための措置を含む。また、環境保護および環境回復のための施設の設置などについても規定されている（同法 39 条）。

障上、経済・社会開発上著しく影響を及ぼす鉱床又は、モンゴル国内総生産の 5%以上を超える生産を産出する或いは生産能力を有する鉱床と定義されている（同法 4 条）。また、国による戦略的鉱床の鉱業権益保有比率を規定し、国の予算により調査をしたものについては上限 50%、それ以外については上限 35%まで国が参入できると国家の参画比率を著しく増やした（同法 5 条 4 項と 5 項）。モンゴルでは、戦略的鉱床として 15 箇所、戦略的鉱床候補として 39 箇所の鉱床が登録されている。さらに、戦略的鉱床の採掘特別許可を保有する者は、モンゴルの証券取引所で少なくとも 10%の株式を取引することが義務付けられている（同法 5 条 6 項）。

¹²² 内閣に属する行政機関を調整機関と実施機関と大きく二つに分類する。

¹²³ 2006 年までは、モンゴル国民個人、外国人、法人に鉱業権設定を許可していたが、2006 年の改正により、モンゴル国内に納税実績のある法人のみに限定されるようになった。

(5) 環境行政処罰制度

モンゴルの行政義務違反法は、民主主義憲法が制定されてまもない 1992 年 11 月 27 日に制定された。行政義務違反法の目的は、行政義務違反行為を起こした者に対し、行政処罰を科すことに関する関係を規制することにある（同法 1 条）。同法には、「環境保全規則の違反」という規定があったが（第 51 条）、1995 年の環境保全法制定に伴い、同規定は環境保全法の中に移され、行政義務違反法は廃止された。その後、2005 年の環境保全法改正により、その罰金額が引き上げられた¹²⁴。このように、行政処罰として環境保全法が規定する罰金額は、行政義務違反法が規定する罰金額よりも高額となった。その理由は、環境保全法上の行政処罰を厳しくすることによって、環境保全法令に関わる違反行為を減らすという趣旨だったのではないかと考えられる。行政義務違反法の仕組みは、刑事罰が適用されない場合に、同法によって定められた処罰が科されるようになっていた。

その後、2015 年 12 月 4 日に「違反行為法」という新しい特別法が制定され¹²⁵、それに伴い、従来環境保全法の中に規定されていた行政処罰に関する規定が削除された。ここでは、環境法令違反に関する処罰は、刑法又は「違反行為法」という行政処罰に関する特別法に基づいて科されるようになり、環境保全法も改正された¹²⁶。違反行為法により、行政処罰として罰金、拘留、資格のはく奪等がなされうる。また、罰金に関しては、罰金額は人に対して 10 単位から 10,000 単位、法人に対して 150,000 単位で計算して課せられるという新制度がとられ（1 単位は 1,000 トウグルグ）、罰金額は大幅に引き上げられた¹²⁷。その後、2017 年に違反行為法が全部改正され、現行違反行為法が制定された。同法は、環境法令に関する違反の対象については 2015 年制定の違反行為法とほぼ同様の規定を設けたが、行政処罰の一種類である罰金の額についてはより厳しい規制を定めている。1 単位が 1,000 トウグルグであることは変更ないが、罰金額は人に対して 10 単位から 20,000 単位、法人に対して 100,000 単位から 200,000 単位で計算して課されるようになり、罰金額はかなり高額となった。

¹²⁴ 同法 51 条 1 項 1 号で定めていた罰金の額は「100,000MNT から 200,000MNT」、2 号は「20,000MNT から 40,000MNT、150,000MNT から 250,000MNT」、3 号は「20,000MNT から 50,000MNT、200,000MNT から 250,000MNT」と罰金額が上がった。

¹²⁵ 違反行為法の目的は、法律、行政の法規命令を違反した作為と不作為について違反行為と認める、その違反行為を起こした人又は法人に対して制裁を科す、正義を確保することである（同法 1.1 条）。

¹²⁶ 環境保全法に処罰とその罰金額まで詳細に規定する仕組みを廃止し、環境保全法 58 条は「法律を違反した者に対する制裁」という題名に変更され、58 条 1 項は「この法律を違反した公務員の行為は犯罪性がない場合、公務員法上の制裁を科される」と、同条 2 項は「この法律を違反した人、法人に対して刑法、または、違反行為法による制裁を科される」と定められている。

¹²⁷ 同法 3.4 条は「罰金」に関する規定である。

上記のように、モンゴルでは環境法令に関する規則を違反した者に対する行政処罰を厳格化する傾向がみられ、行政処罰の一種である罰金の額を引き上げることによって、環境法令違反行為を抑制し、環境保全法令の遵守を確保するという手法をとっている。

(6) 環境保護と刑事責任

a. 刑事責任の根拠

モンゴルでは、従来環境とその資源は国有財産であり、社会主義時代は、土地とそのほかの環境資源は国有財産であると憲法上保障されていた。このことを引き継いで、現憲法とその他の具体的な法律は、環境保護に関する国、地方公共団体、事業者及び国民の義務を定めている。そこでは、環境保護が国家と国民の義務である以上は、環境保護と環境汚染防止のために刑法を積極的に用いるべきであると考えられている。

環境保全法 58 条 2 項と鉱物資源法 66 条 2 項は、「この法律に違反した個人または法人は、刑法または行政処罰法で規定された責任を負う」と規定している。具体的には、モンゴル国刑法¹²⁸第 24 章が、自然環境に反する犯罪行為を定めている。そこでは、環境を汚染する犯罪（24 条 1 項）、鉱物資源の違法な探鉱・採掘・利用罪（同条 2 項）、化学物質の違法の採用（同条 3 項）、核物質、放射性廃棄物、核物質および放射線発生器の違法な取引罪（同条 4 項）、違法狩猟（同条 5 項）、違法伐採（同条 6 項）、森林火災と草原火災を引き起こす罪（同条 7 項）、植物の違法収穫（同条 8 項）、自然な不均衡（同条 9 項）、遺伝資源とそれに関連する知識の違法な使用（同条 10 条）という 10 種類の環境犯罪行為が定められており、それぞれ刑罰として罰金、逮捕、営業権の取消し、懲役刑が科される。モンゴルの刑法は、各環境対象法に違反した場合に刑罰が科される絶対的行政従属刑法であり、違反行為を事前に抑止する規制的機能を担っている特徴がある。さらに、モンゴルの刑事裁判所は、刑事事件だけでなく、刑事裁判を行う際に民事上の不法行為責任、すなわち不法行為に基づく損害賠償請求事件も取り扱い、判断を下すことができるのが特徴的である¹²⁹。すなわち、モンゴルでは附帯私訴の制度が採用されており、これは、ドイツの附帯私訴制度（*Entschädigung des Verletzten*）に類似する。

¹²⁸ 刑法改正 2015 年 12 月 3 日、<https://www.legalinfo.mn/law/details/11634> を参照（最終閲覧 2021 年 12 月 3 日）。

¹²⁹ 旧刑事訴訟法 122 条（2002 年制定）、現刑事訴訟法の 8 条 5 項（2017 年制定）。

b. 環境刑事訴訟の現状

現刑法が制定された 2015 年から 2022 年までのモンゴル国刑法第 24 章の自然環境に反する犯罪行為として刑事訴訟が起こされた事案の概要は以下に示す通りである¹³⁰。

表 3 環境刑事訴訟件数 (2015 年～2022 年)

| 犯罪行為 | 件数 |
|--------------------------------------|------|
| 環境を汚染する犯罪 (刑法 24.1 条) | 7 |
| 鉱物資源の違法な採掘・採掘・利用 (刑法 24.2 条) | 232 |
| 化学物質の違法な採用 (24.3 条) | 55 |
| 核物質、放射性廃棄物と放射線発生器の違法な取引罪 (刑法 24.4 条) | 0 |
| 違法狩猟 (刑法 24.5 条) | 166 |
| 違法伐採 (刑法 24.6 条) | 720 |
| 森林と草原に火災を引き起こす罪 (刑法 24.7 条) | 11 |
| 植物の違法収穫 (刑法 24.8 条) | 100 |
| 自然環境の均衡を崩す犯罪 (刑法 24.9 条) | 0 |
| 遺伝資源とそれに関連する知識の違法な使用 (刑法 24.10 条) | 0 |
| 合計 | 1291 |

出典：モンゴル判例集データベース <https://shuukh.mn/cases/2/1> (最終閲覧 2023 年 6 月 3 日)

環境刑事訴訟の中で、最も多いのは違法伐採であり、全訴訟の 56%を示している。その次は、鉱物資源の違法な採掘・採掘・利用罪が 232 件 (18%)、違法狩猟が 166 件 (13%)、植物の違法収穫が 100 件 (8%)、化学物質の違法な採用が 55 件 (4%)、森林火災と草原火災を引き起こす罪が 11 件 (0.85%)、環境を汚染する犯罪が 7 件 (0.54%) となっており、そのほかの環境犯罪行為を対象とした刑事訴訟が起こされていない状況である。

このうち、鉱物資源の違法な採掘・採掘・利用罪には、2 種類の環境犯罪行為が含まれている。その一つ目は、鉱物の無許可の採掘・採掘・生産および利用を行った、または採掘以外の目的で地中に被害をもたらした場合 (個人による犯罪行為 225 件、法人による犯罪行為 5 件) であり、二つ目は、認可された鉱物採掘・採掘・利用・生産エリアを適切に原状回復していないため、環境に重大な損害を与えた場合 (個人による犯罪行為 2 件) である。実務的にも、周辺住民や環境 NGO などから、刑法によって刑罰を科されるべく環境犯罪行為が数多く通報されるものの、環境犯罪は法益侵害と因果関係の証明や危険の認定が困難であるため、警察機関が捜査を怠る場合などが多く、犯罪行為者に対して刑罰を科

¹³⁰ モンゴル国裁判所評議会が運用する判例集データベース (<https://shuukh.mn/cases/2/1>) を用いて、モンゴル国刑法第 24 章の各条文を入力し、検索・分析した結果である。

す事例が稀であると指摘されている¹³¹。一方、警察機関からも、環境関連法違反に関する事件を取り扱う際、警察官の人材不足や多大な仕事量の問題等に直面しているという問題が指摘されており、2020年1月6日のモンゴル国政府第3号政令によって、検察組織の中に新しく特別部門として、「エコロジー警察部門」が設置された¹³²。エコロジー警察部門の警察官は、環境検査官の資格を持ち、環境犯罪のみならず、環境行政違反に関する事件を取り扱う専門部門である。本部門は、環境を保護し、環境犯罪や行政違反と闘い、それらを防止し、環境に生じた損害を軽減するための統一的な政策を実施する¹³³。そのため、環境犯罪及び環境行政処罰の速やかな解決と環境破壊を抑止し、環境保全法令の遵守を確保することが期待されている。

2. 環境保全の履行に関する国家の仕組み

(1) 概説

モンゴルは、1992年、民主主義・市場経済体制への転換が進み、新憲法が採択された。新憲法に基づき、権力の集中を防ぐため、国家権力が立法権・行政権・司法権の三つに分割され、それぞれを独立した機関（立法権は国会¹³⁴（モンゴル国家大会議）に、行政権は内閣に、司法権は裁判所¹³⁵に属する）に分担させる三権分立制度が採用された。法律の施行を全国規模で組織し、実施するのは内閣で、中央行政機関や地方行政機関を通じて、国家の環境保全義務の執行と国家監督・管理を行う。環境保全に関わる行政権を執行する中央行政機関は環境省で、鉱業開発に関わる行政権を執行する中央行政機関は鉱業・重工業省である。環境に対する国家監督・管理は、内閣に属する国家専門検査庁（Mongolian General Agency for Specialized Inspection）の自然環境地質鉱業管理局が行っている

¹³¹ Гүнбилэг, Б., Идэш, И “Эрдэс баялгийн эрх зүйн тойм” УБ хот., 2012 он, тал 179 [B. Гунбилег・I. イデシ「鉱物資源法の概要」（2012年）179頁]。

¹³² Монгол Улсын Засгийн Газрын Тогтоол, Дугаар 3, 2020 оны 1 дүгээр сарын 6-ны өдөр [モンゴル国政府第3号政令、2020年1月6日] <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=14943> を参照（最終2023年7月28日）。

¹³³ モンゴルの法務・内務大臣 Ts. ニヤムドルジが開催した2020年1月6日のエコロジー警察部門設置に関する記者会によると、「エコロジー警察部門は、環境保全、その中、特に鉱物資源開発を監視し、生態学的安全性の確保に努める。今後、違法採掘や環境破壊などの恣意的な行為をなくす。エコロジー警察部門の人事は職員170名から成り立つ」と述べていた。<https://montsame.mn/mn/read/211642> を参照（最終2023年7月28日）

¹³⁴ モンゴル国家大会議は、環境保護、環境資源の適切な利用と環境復元に関する国家政策、地質調査および鉱業分野に関わる法令や開発政策、政府による探鉱及び採掘法規の執行を監督、戦略的重要鉱床の承認、政府の持分を決定する。

¹³⁵ モンゴルは、三審制を採用されており、裁判所には、最高裁判所、県及び首都裁判所、郡又は郡間裁判所、区裁判所がある。刑事、民事、行政等の裁判の種類により専門の裁判所を設置することができる。遠藤誠「モンゴルの法制度の概要」https://www.bizlawjapan.com/wp-content/uploads/mongolia_houseido_01.pdf を参照（2024年6月13日最終閲覧）4頁。

る¹³⁶。また、地方行政機関も、それぞれの地域において鉱業活動に関する環境管理を主体的に行っている。モンゴル国憲法 57 条 1 項は、モンゴルの地方行政制度を定める。モンゴルの地方行政機関は、まず、県と首都に分類される。県の下部機関として郡が存在し、郡の下部機関として村が存在する。首都の下部機関として区が存在し、区の下部機関として町が存在する¹³⁷。

モンゴルの環境保全法では、環境保全に関する国家の環境保全義務が規定されている。国家は、国民が健康で安全な環境に住む権利を保障するために、環境に対する悪影響と環境均衡の喪失に対する防止・保護機能を執行する（同法 5 条 1 項）。そして、国は、その環境保護機能を実施する際、「人々が生き、労働し、休むための快適な環境作りを提供する」、「エコロジーを配慮した経済開発を行い、環境均衡を保つ」、「環境資源を科学に基づき適切に利用する状況を確保する」、「環境保全事業と環境資源の利用に関する決定を下す事業を公開的に行う」、「天然資源と環境資源の不可侵性を確保する」という原則を遵守するものとする（同法 5 条 2 項）。

以下では、国が上記の環境保全義務を実行する具体的な仕組みとして、①行政機関による環境法令違反行為の停止制度、②鉱業権者に対する鉱業権設定の許可取消制度、③地方行政機関（郡と区の長）による浄化措置の仕組み、④国家検査官による環境損害に対する賠償命令制度について検討する。

(2) 行政機関による環境法令違反行為の停止制度

環境保全法により、行政機関は、事業者が環境法令に反し、環境に悪影響を与え、環境破壊を起こした場合、その違反行為の中止や営業を停止する権限を有する。同法 14 条 1 項 3 号によれば、政府は、市民及び事業者が国民の健康や環境に悪影響を与える生産やその他の活動を行っている場合、中央行政機関と当該地域の首都及び県の知事の意見を考慮し、当該活動を停止する権限を有する。さらに、当該地域の首都及び県の知事は、自ら環境に悪影響を与えている企業や組織の活動を一時停止し、管轄行政機関に当該問題を解決

¹³⁶ 2003 年に「国家専門検査庁の一般規則に関する政令」という政令が下され、従来まで各分野の各省に属していた国家監督・検査局を内閣の調整機関である国家専門検査庁に統一した（Засгийн газрын тогтоол, Дүрэм батлах тухай (Улсын мэргэжлийн хяналтын албаны нийтлэг дүрэм)2003.2.13-ны өдөр, дугаар 37 [モンゴル国政府第 37 号政令「国家専門検査庁の一般規則の制定」2003 年 2 月 13 日]、<https://www.legalinfo.mn/law/details/2259>) を参照（最終閲覧 2022 年 12 月 22 日）。

¹³⁷ モンゴルの首都はウランバートル市で、21 県（アイマグ）、330 郡（ソム）、1613 村（バグ）、9 区（ドゥーレグ）、152 町（ホロー）がある。Батбаатар, Д, Бямбаа, Ш ба бусад “Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ”, УБ хот., 2019 он, тал 22 [D. Батбаяр, Sh. Бямбаа-ほか (編) 『モンゴル国の地方自治体とその統制機関に関する法律の執行状況に関する評価報告』 (2019 年) 22 頁] 。

するよう求める権限を有する。すなわち、政府は、国家監督・検査権限を行使する国家専門検査庁と鉱業権設定および取消の権限を有する鉱物・石油庁に対し問題提起ができる。

これに対し、市民は、環境資源の不可侵性を確保するため、管轄行政機関に対し、環境に悪影響を与える活動を制限または停止する決定を下すよう、並びに、環境への悪影響を与える可能性がある企業や組織等を新しく設立する許可を与えないよう要求する権利を有する（環境保全法 4 条 1 項 5 項）。

また、環境 NGO も、環境保護に関する法律の実施に対する公衆の監視・検査を行い、検出された違反行為の撤廃の要求、問題の解決を求め、管轄行政機関に通知することができる（環境保全法 32 条 1 項 1 項）。

上記の者らの要請を基に、2019 年に実施した国家専門検査庁の全国国家検査によって、592 件の環境違反行為が判明し、28 社の鉱山企業の営業が一時停止された¹³⁸。このように、行政機関自ら又は個人と環境 NGO の要求によって、行政機関は環境破壊行為を停止する権限を有しており、そのため、個人及び環境 NGO 等が裁判所に対し差止請求を提起していないのではないか、という指摘もあるところである¹³⁹。

(3) 鉱業権者に対する鉱業権設定の許可取消制度

鉱物資源法によれば、中央行政機関（鉱業重工業省）は、以下の場合、鉱業権者の鉱業権設定の許可を取り消す権限を持っている。すなわち、第一に、鉱業権者が環境を回復するための義務を履行していないことが検査結果によって確認された場合、鉱業権設定の許可を取消さなければならない（同法 56 条 1 項 5 号）。この規定は、鉱山開発事業者が鉱業権を維持するために、環境保護計画と環境回復を完全に実行することを求めるものである。しかし、実際には、鉱山開発事業者は環境回復とそれに対するが十分に行っていないと批判されている¹⁴⁰。第二に、環境法令や鉱業に関する安全活動の規則を再び違反し、行政機関の決定によって 2 ヶ月間の営業停止処分を受けた後、その期間内に違反行為を是正しなかった場合、鉱業権設定の許可を取り消さなければならない（同法 66 条 3 項）。第三に、採掘特別許可を保有する者が事業において化学物質などを使用する際に関連する法令や安全活動の規則に違反し、他人の健康、環境、家畜、および動物に重大な損害を与え

¹³⁸ 本国家検査は、1751 の鉱業権者のうち、281 社のみを検査対象としていたため、実際には環境に対する違反行為の数がこれよりも多いことが予想される（<https://ikon.mn/n/1jhz> を参照、（最終閲覧 2022 年 12 月 23 日））。

¹³⁹ スフバートル・スフチョローン・前掲注（12）23 頁。

¹⁴⁰ B. グンビレグ・I. イデシ・前掲注（131）165-166 頁。

た場合、採掘特別許可を取り消し、20年間の採掘特別許可付与の禁止措置を課す（同法66条4項）。

（4）地方行政機関（郡と区の長）による浄化措置の仕組み

モンゴルでは、環境汚染等の大規模な環境問題が生じ、環境に損害を与えられた場合には、郡と区の長が、市民及び事業者が引き起こした違法行為によって失われた環境均衡及び環境資源の回復措置と、地域住民の移転及び動物の移動等の避難措置などの浄化措置を実施し、当該措置にかかった費用につき、汚染原因者に対し裁判所を通じて返還請求するという制度がある（環境保全法57条2項）。

しかし、その制度は執行の面において不備がある。まず、環境汚染を浄化するには相当な金額の財源が必要であるものの、地方行政機関はその費用を出すことができない。次に、環境均衡及び環境資源の回復措置及び避難措置等を実施できたとしても、郡と区の長が裁判所に返還請求の提訴に積極的でない。確かに、2005年の環境保全法改正により、郡と区の長の提訴権が義務づけられた。しかし、制度上の問題として、鉱山会社などに採掘を許可する際、郡・区の長は、許可に対する意見を提出する権限があることから、環境汚染者との密接な関係があることが指摘されている¹⁴¹。実際、訴えをいったん提起しても、後に取り下げた事案も存在する¹⁴²。また、浄化措置については、どのような措置を行うべきか、その種類等が定められていないため、実際には汚染浄化になっておらず¹⁴³、この制度が機能していない。

（5）国家検査官による環境損害に対する賠償命令制度

国家監督・管理の現れとしては、環境に損害が生じた場合、国家専門検査庁の自然環境地質鉱業管理局の国家環境検査官が、環境損害算定基準¹⁴⁴に基づき、損害を引き起こした者に対し、環境損害を賠償させる命令を下す制度がある。その際には、汚染者が損害賠償金を政府の環境保護基金である「環境・気候基金」に支払う仕組みとなっている。

¹⁴¹ Улсын Их Хурлын Байгаль Орчин, Хүнс, Хөдөө Аж Ахуйн Байнгын Хорооны 2010 оны 06 дугаар сарын 22-ны өдрийн Хуралдааны Дэлгэрэнгүй Тэмдэглэл, тал 5 [国会の環境・食品・農業委員会「2010年6月22日の会議の議事録」(2010年の環境保全法改正について)5頁] <http://www.parliament.mn/n/uegy> を参照 (最終アクセス日 2024年6月14日)。

¹⁴² Хүний Эрх Хөгжил Төв “Байгаль Орчны Эрхийг Шүүхээр Хамгаалах нь: Эрх Зүйн Зохицуулалт Хэрэгжилт” 2010 он., 22 тал [人権・開発センター『裁判所を通じた環境権利の保護:法的規制と施行』(2010年)22頁]。

¹⁴³ 環境保全法25条1項には、「環境を修復し、改善する」という環境復元に関する一般規定しかおいていない。

¹⁴⁴ Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын тушаал, Аргачлал батлах тухай “Байгаль орчны хохирлын үнэлгээ, нөхөн төлбөр тооцох аргачлал” 2010.5.27, дугаар А-156 [環境観光大臣指令「環境損害の評価と賠償金額の算定方法」(2010年5月27日第A-156号) <https://www.legalinfo.mn/law/details/7513> を参照 (最終閲覧 2022年12月22日)]。

国家検査官が環境損害を算定する際には、損害を、①森林への損害、②動物への損害、③植物への損害、④水資源への損害、⑤土地への損害、⑥地下への損害、⑦土壌への損害 7 種類に分類する（環境保全法 49 条 2 項）。上記の⑥、⑦の場合のみ、環境影響検査を行う専門機関に損害算定を依頼することができるが、それ以外の①～⑤の場合は、環境を管理する国家環境検査官が自ら検査・損害算定をしなければならない。しかし、行政機関における人手不足や地方財政の財源不足等に伴い、広い範囲にわたる環境汚染を監督・検査する事業が全国に行き渡っていない¹⁴⁵。また、国家環境検査官が環境に損害を与えた者に汚染除去措置等を行わせるのではなく、環境保護基金に損害賠償金を支払わせ、その損害賠償金で国が汚染除去措置等を実施することになる。しかし、環境保護基金の財源使用の目的は、環境保護に関わる全事業であるため、その基金が必ずしも汚染された当該地域の汚染浄化・除去措置等の環境復元事業に利用されるわけでない¹⁴⁶。従って、鉱物資源の不適切な開発や有害物質を含む廃棄物に汚染された地域において、十分な汚染除去措置等が行われていないのがモンゴルの現状である。

上記のように、モンゴルでは、国家は環境保全義務を行使する仕組みとして、行政機関による環境法令違反行為の停止制度、鉱業権の許可取消制度、浄化措置制度、国家検査官による損害賠償命令制度などが存在し、環境法令の遵守と実施に重要な役割を果たしている。特に、管轄行政機関等によって、監督及び管理を行い、環境法令違反行為を改善する仕組みが環境関連法に規制されている。しかし、その実施面から、様々な問題を抱えており、権限を効果的に行使することが困難であり、環境問題解決に限界がある。そのため、行政機関による環境問題解決に任せるだけではなく、環境問題が発生した地域の住民等の国民が前に踏み出して、個人の健康と財産に生じた損害をはじめ、環境損害に対する損害賠償請求等を自ら追及できるよう環境紛争解決制度を強めていくとともに、当該制度を充実させるための規制を整備することが喫緊の課題である。

¹⁴⁵ 2019 年に実施された国家専門検査庁による鉱山企業の全国検査においては、1751 の鉱業権者のうち、281 社のみを検査し、592 件の違反を判明した (<https://ikon.mn/n/1jhz> を参照 (最終閲覧 2022 年 12 月 23 日))。

¹⁴⁶ 環境保護基金の財源の 5% しか環境復元活動に利用されていない (Ашигт Малтмалын Газар “Байгаль Орчныг Хамгаалах Сангийн Үйл Ажиллагааны Тайлан” 2013 он, тал 3 [鉱物資源局『環境保護基金活動報告書』(2013 年) 3 頁])。

第5節 小括

第2章では、まず、モンゴルにおける環境保全と鉱物資源開発の歴史的展開、そして、鉱物資源開発による環境問題、次に、環境保全に関わる現行の法制度を考察し、モンゴルの現状を明らかにした。

社会主義憲法である1924年、1940年、1960年制定のモンゴル国憲法とそのほかの法規制においては、土地その他の環境資源を含め環境保全について、歴史的・伝統的に環境とその資源は国有財産であり、かつ、環境資源に関する保全義務は国家の環境保全義務という発想が強かったため、国民が自ら環境保全に対する権利を主張できる法的制度設計がなされていなかった。

1992年に新憲法が制定され、土地の私有化が進むとともに、個人の利益のため、環境資源を利用するという意思が強くなり、その反面、自然環境を大切にし、環境保全に取り組んできた習慣が失われる傾向がみられた。国は鉱物資源開発を中心とする経済政策を行ったため、鉱業は経済開発の優先分野となっており、今後とも鉱物資源開発が進行する傾向である。一方で、活発な経済開発に伴い、自然環境破壊や環境汚染の問題が顕在化し、それが都市化や工業化により深刻化している。鉱物資源開発によって生じる環境問題としては、有害物質の不適切な処理及び有害物質の河川等への排出による、水質汚染や土壌汚染が発生している。そのため、環境自体に被害が生じるだけでなく、周辺住民の健康および生活環境に悪影響を与えている。従って、モンゴルでも世界の多くの国々と同様、経済発展と環境保全のバランスをどのように図るかが大きな課題となっている。

環境紛争解決制度に関しては、現在も環境保全は国家の機能であるという社会主義的発想が法制度・社会制度に反映されているため、被害者は、裁判所に訴えを提起するより、環境保全に関する国家の仕組み等に任せる傾向にある。1992年憲法には、環境権に関する明文規定が設けられ、当該憲法の理念に基づき、環境基本法と鉱物資源法が制定された。また、環境紛争訴訟について、人の健康および財産に対する損害賠償をはじめ、市民による環境損害に基づく提訴権の創設、地方知事による環境損害に基づく請求義務、環境団体訴訟制度の導入、NGOの活用といった先進的な制度を定めている。しかし、国民の権利を保障し、被害者を救済するため、行政機関による環境問題解決に任せるだけでなく、環境問題が発生した地域の住民等が、個人の健康と財産に生じた損害をはじめ、環境損害に

対する損害賠償請求等を自ら追及できるよう環境紛争解決制度を強めていくとともに、当該制度を充実させるための規制を整備することが喫緊の課題である。

第3章 モンゴルにおける鉱物資源開発に関わる環境民事紛争解決の現制度と課題

第1節 序論

第3章では、現代のモンゴルにおける環境紛争解決制度の展開とその課題を明らかにすることを目的とする。本論文は、鉱物資源開発による環境問題を対象としているため、鉱物資源開発に関わる環境紛争解決という視点から分析を行う。環境分野の基本法となる環境保全法においては、環境汚染を引き起こした者に対し、その損害の賠償を要求することができる¹⁴⁷と規定されており、環境紛争解決制度として損害賠償責任を求める民事損害賠償制度（民法における不法行為責任に基づく損害賠償請求）を中心としている¹⁴⁷。そのため、損害賠償請求を求める環境民事訴訟制度の現状と課題を詳細に検討する。その際は、法規制やその背後にある理論的な考え方を考察しつつ、具体的な事例分析を行う。モンゴルにおける環境民事訴訟制度の類型として、大きく2つに分類できる。一つ目は、環境に生じた損害を賠償させるための環境公益民事訴訟、二つ目は、個人の健康及び財産的な損害に対する損害賠償訴訟である。以下、それぞれの法制度及び運用について検討し、その課題提起をしたい。

第2節 環境損害に対する環境公益民事訴訟制度とその限界

環境損害に対する環境公益民事訴訟制度は次の三つに分類できる。一つ目は、行政機関による環境損害賠償訴訟制度、二つ目は、市民と環境NGOによる環境公益訴訟制度、三つ目は、検察機関による環境損害賠償訴訟制度である。これらの環境公益民事訴訟は、司法を通じて環境損害を賠償させ、環境公益を保護することを狙いとするものである¹⁴⁸。

1. 行政機関による環境損害賠償訴訟制度

モンゴルにおける環境公益訴訟制度は、行政機関による環境損害賠償訴訟制度から始まった。2005年の環境保全法改正により、地方公共団体である郡と区の長は、環境汚染を

¹⁴⁷ なお、モンゴルでは、法令に差止請求に関する明文規定がなく、実務上も現在まで差止請求訴訟が提起された事例はない。

¹⁴⁸ Нээлтэй Нийгэм Форум “Нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалахтай холбоотой хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа, шүүхийн практик” УБ хот, 2020 он, тал 6 [オープン・ソサエティ・フォーラム『公益保護に関する訴訟手続・司法実務』（2020年）6頁]、Хүний Эрх Хөгжил Төв “Байгаль орчны хэргийг шүүхээр шийдүүлэх эрх” УБ хот., 2010 он [人権・開発センター「裁判を通じて環境事案を解決させる権利」（2010年）] https://forum.mn/uploads/site/1126/res_mat/2015//UPR%20Env%20Mon.pdf を参照（最終閲覧2023年7月1日）。

引き起こした者に対し、行政機関が環境復元措置や避難措置等を実施し、それにかかった費用を賠償させるため裁判所に訴えを提起することを明文化した（同法 57 条 2 項）。

しかし、前述の通り、地方公共団体が広範囲にわたる環境汚染の回復等にかかる高額な費用を出すことは極めて難しく、また、環境復元措置等を実施したとしても、その費用を有責者に対し請求するための提訴権の行使に郡・区の長は積極的ではない。実際、郡・区の長がその提訴権を行使した事例はいくつか見られるものの、行政による人員や財源が限られていること、また、行政における腐財・汚職を原因として、訴訟の取り下げが行われる事例が多かった¹⁴⁹。

そのため、2012 年の環境保全法改正により、郡と区の長が、環境汚染を引き起こした有責者に対し、環境に生じた損害の賠償を直接請求できる環境公益民事訴訟制度が規定された（同法 17 条 2 項 9 号）¹⁵⁰。

2. 市民と環境 NGO による環境公益訴訟制度

環境保全法の実効的な執行のためには、行政機関（郡・区の長）のみならず、市民と環境 NGO に訴訟の権利を保障する必要があることが従来指摘されていた¹⁵¹。その背景には、1995 年の環境保全法では、市民と環境団体に環境公益訴訟の提訴権が認められておらず、市民が自己の権利または法的利益が侵害された場合のみ環境訴訟を提起でき、環境 NGO は、環境汚染によって自己の権利または法的利益が侵害された被害者または当該地域の郡・区の長から訴訟の代理権が与えられた場合に限って、民事訴訟に参加できるに止まっていたという状況があった。しかし、環境 NGO に対する委任の解除等を理由とした訴えの却下がなされる事例が多かった¹⁵²。そのため、2010 年に環境公益の保護を目的とする環境保全

¹⁴⁹ 人権・開発センター・前掲注（142）22 頁。

¹⁵⁰ さらに、2010 年制定の国家手数料に関する法律の 41 条「国家手数料の免除」の 41 条 1 項 3 号は、国家予算の機関による訴状は、申立ての国家手数料が免除されるという定めがあり、環境問題に関して、当該地域の郡と区の長が環境損害の賠償責任のために事業者に対して、訴訟を提起した場合、その申立ての手数料を免除するなど訴訟を提起しやすくしている。

¹⁵¹ 国会の環境・食品・農業委員会・前掲注（141）4-5 頁。

¹⁵² モンゴルの民事訴訟法（2002 年制定）により、原告はいつでも委任の解除を行うことができるため、市民や郡・区の長による委任の解除による訴訟の代理権を消滅に伴い、環境公益を保護するため環境 NGO が民事訴訟の最中に訴訟に参加できなくなるケースが生じた。例えば、2008 年にドルノド県バヤンドゥン郡における環境損害の原状回復責任の追及事件において、「人権・開発センター」という環境 NGO がバヤンドゥン郡の長から代理権を授与され、訴訟を提起したが、途中で委任が解除されたため、当該環境 NGO は訴訟手続きに参加できなくなった（Хүний эрх хөгжил төв, Будапешт дахь Нээлттэй Нийгэм Хүрээлэн “Байгаль орчны асуудлаар шийдвэр гаргахад олон нийтийн оролцоо” судалгааны тайлан. УБ хот., 2011 он [人権・開発センター、オープン・ソサエティ・フォーラム『環境問題に関する意思決定における国民の参加』研究報告書（2011 年）]）。

法改正が行われた¹⁵³。同改正は、モンゴルの環境公益訴訟制度の確立に重要な役割を果たした。すなわち、同改正により、市民（同法4条1項2号）と環境NGO¹⁵⁴（32条1項1号¹⁵⁵）が自己の権利利益が侵害されたか否かにかかわらず、環境利益を守るため、環境汚染を惹き起こした企業等に対し、環境損害の賠償を要求できる制度が創設され、環境公益民事訴訟が導入されたのである¹⁵⁶。

モンゴルが市民と環境NGOによる環境公益訴訟制度を認めた理由については、2010年の環境保全法改正当時の国会の環境・食品・農業委員会において、次の2つのことが挙げられた¹⁵⁷。第一に、当時の環境保全法では、郡・区の長が環境に生じた損害の賠償を請求する制度を認めていたが、実際には、郡・区の長は、責任が問われる筈の鉱山企業等と密接な関係にあり、これと結託することが多いため、訴えを提起することがほとんどなく、この制度が機能していないこと、第二に、各国は環境保全のために市民参加制度や環境団体訴訟制度を導入する傾向にあり、環境に生じた損害について、当該地域の郡と区の長だけが訴訟を提起する権限を有するのではなく、市民や環境NGOにもそのような訴訟の提訴権を認めるべきであると考えられたことである¹⁵⁸。このように、市民による環境公益訴訟が認められた結果、2011年にドルノド県マタド郡の遊牧民5名が原告となり、環境に生じた損害を賠償させるための環境公益民事訴訟を提起し、被告である鉱山会社と訴訟上の和解が成立した事例がある¹⁵⁹。

実際の裁判例においては、モンゴルでは、2008年まで、環境損害を算定する基準がなかったため、請求が棄却されていた。2007年のウブルハンガイ県ウヤンガ郡におけるエレル社に関する事件、同年ドルノド県バヤンドンハン郡におけるモンゴル・ガザード社に関するツァガンチョロウト事件、2007年のウブルハンガイ県バトウルゼィー郡にお

¹⁵³ 同改正により、「環境損害」と「環境損害の賠償」という用語を初めて環境保全法の用語説明条文である3条2項に規律した。

¹⁵⁴ 環境公益民事訴訟を提起する環境NGOの要件としては、環境保全法32条により、「環境とその資源を保護する定款目的のある」ことが挙げられる。

¹⁵⁵ 本条は、環境保全活動に環境NGOが参加する場合は「環境保全法の施行に対する公的監視と調査を実施し、発見された違反の排除するよう管轄当局に要求し、有責者に対し環境に生じた損害を賠償するよう裁判所に訴訟を提起する」と定めている。

¹⁵⁶ このようにモンゴルの環境公益訴訟制度が民事訴訟の形式で整備され、その後、2016年に行政訴訟法の改正により、個人、法人、公益を代表する権限のある者（環境保護団体等）が行政の違法な行為によって侵害された、又は侵害されるおそれがある権利、法律上保護される利益を確保するために行政訴訟を提起することができることと定め（同法1条1項、3条1項3号）、いわゆる、環境資源の損傷、環境破壊等の環境損害に対する環境公益行政訴訟が設立され、個人と法人のみが行政訴訟を提起できるようになっていたが、環境NGOが行政裁判所において環境公益行政訴訟を提起できるようになった。

¹⁵⁷ 国会の環境・食品・農業委員会・前掲注（141）。

¹⁵⁸ 国会の環境・食品・農業委員会・同書4-5頁。

¹⁵⁹ バヤンズルフ区第一審裁判所裁判官命令2011年9月2日第1963号。

けるフウフチーン・ジョノン社に関する事件等が、そのような例として挙げられる¹⁶⁰。その後、環境省は、2008年、「鉱物資源開発によって生じた損害に対する生体系・経済的評価と生態系への損害の算定方法」という環境大臣指令第207号を制定した¹⁶¹。これは、試作的な算定方法であり、その後2年間の試行を経て、2010年5月27日、ようやく本格的な算定方法である「環境損害の評価及び賠償額の算定方法」という環境観光大臣指令第A-156号が定められた¹⁶²。2010年以降は、同算定方法を利用し¹⁶³、環境に生じた損害の賠償責任を追及する裁判例が少なくない¹⁶⁴。そのうちの 하나가、環境損害に関する損害賠償請求訴訟のリーディングケースとなった「PETRO CHINA DACHIN TAMSAG」事件（2012）である¹⁶⁵。この事件において、環境損害に対する損害賠償請求が初めて認められることとなった。この事案では、環境NGOである「モンゴル環境保護組合」が原告となり、「PETRO CHINA DACHIN TAMSAG」という鉱山会社が被告となった。被告会社は、2005年以降、ドルノド県マタド郡において石油の採掘、試掘、輸送、輸出に関する事業をしてきた。

しかし、被告会社は、環境法、鉱業法、石油法に違反し、環境復元を十分に実施しなかった。そのため、環境に損害を与えたとして、原告NGOが、被告会社に対して、民事裁判所に訴訟を提起して環境損害に基づく賠償請求を行った。原告NGOの請求内容は次のとおりであった。①被告会社が環境保全義務及び回復義務を完全に履行しなかったことの確認請求、②被告会社に対する環境保護及び環境回復活動を実行することの義務付け請求、及び、③環境に生じた損害賠償として1,356,622,460MNT¹⁶⁶の支払請求（その賠償金はマタド郡に支払われる）である。本件訴訟の第一審判決は、被告が法律で定められた義務を履

¹⁶⁰ 人権・開発センター・前掲注（142）22頁。

¹⁶¹ “Ашигт малтмал олборлох, боловсруулах явцад үүсэх хохирлын экологи-эдийн засгийн үнэлгээ, экологийн хохирол тооцох аргачлал батлах тухай” Байгаль орчны сайдын 2008 оны 06 дугаар сарын 03-ны өдрийн 207 дугаар тушаал [環境大臣指令 207 号「鉱物資源開発によって生じた損害に対する生体系・経済的評価と生態系への損害の算定方法」]。

¹⁶² 環境観光大臣指令・前掲注（144）。また、モンゴル政府の390号指令によって2006年に「環境への悪影響と損害を最小限に抑えた鉱物採掘活動」プログラムを承認し、その一環として環境損害の算定方法を2010年に初めて制定した <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=5264> を参照（最終閲覧2023年6月27日）。

¹⁶³ Байгаль орчны үнэлгээ эрхлэгчдийн холбоо ТББ “Байгаль Орчны Хохирлын Үнэлгээ, Нөхөн Төлбөр Тооцох Аргачлалыг Ашиглах гарын Авлага” УБ хот., 2018 он [環境アセスメント協会NGO『環境損害の評価及び賠償額の算定方法（ハンドブック）』（2018年）]。

¹⁶⁴ モンゴルにおいては、2016年から2018年にかけて、NGOによる公益訴訟が24件提起され、そのうちの3件は子供の権利保障、3件は社会健康保障、2件は国有財産保護に関する事件で、一番多く、いわゆる16件は環境公益に関する事件であった（オープン・ソサエティ・フォーラム・前掲注（148）11頁）。

¹⁶⁵ 第一審：バヤンズルフ区民事第一審裁判所2012年4月17日第854号判決、<http://old.shuukh.mn/irgenanhan/34029/view> を参照（最終閲覧2022年12月30日）、控訴審：首都民事高等裁判所2012年7月2日519号判決、<http://old.shuukh.mn/irgendavah/1328/view> を参照（最終閲覧2022年12月30日）。最高裁：最高裁判所民事部2012年10月4日第563号判決、<http://old.shuukh.mn/irgenhyanal/554/view> を参照（最終閲覧2022年12月30日）。

¹⁶⁶ MNTはモンゴルの通貨で、2024年6月の時点で1円は約21MNTで、請求額は約4千万円である。

行せず、環境回復義務を十分に実施しなかったと認定した¹⁶⁷。そのうえで、民法の不法行為制度に基づき、被告会社に対し、損害賠償として 1,356,622,460MNT の支払を命じた¹⁶⁸。その後、控訴審と最高裁が第一審判決を支持したため、本件訴訟は確定した。

本事案は、環境公益民事訴訟において原告が勝訴した事例であり、裁判所は、2010 年の環境観光大臣指令第 A-156 号「環境損害の評価及び賠償額の算定方法」を適用し、環境損害の賠償額を算定した。このような事例は指令の存在意義を示すものであるといえる。

このように、環境 NGO による環境損害に対する損害賠償訴訟には注目が寄せられており、環境 NGO による訴え提起も行われている¹⁶⁹。環境保護団体は個人より経済的・社会的能力があるため、環境 NGO による環境損害に対する環境公益民事訴訟は非常に有意義であり、このような制度そのものは、環境保護の観点から高く評価できると考えられる。

3. 検察機関による環境損害賠償訴訟制度

モンゴルの社会主義的法制度は、ソ連の制度に由来し、社会主義化したローマ法を基盤としていた¹⁷⁰。当時、検察局は「合法性の最高の監督機関」と言われ、検察機関による一般監督が採用されており、裁判審理においては、民事・刑事に関わらず、検察官の関与が認められる裁判監督制度があった¹⁷¹。また、国民大会議の 1972 年 6 月 30 日の政令第 7 条は、「環境資源、森林、動物の保護に関する警察機関と検察機関の監督役割を強化し、法律に違反し、森林、動物の資源等に損害を起こした者に対し、厳格な制裁を科すことを司法と検察機関に委ねる」と定め、環境資源等に対する損害賠償制度に関しても検察官の監督制度が採用されていた。

¹⁶⁷ 訴訟において提出された特別検査一般局 (General Agency for Specialized Investigation) による検査処分その他の証拠から証明されているとして、環境を保護し環境回復活動を不完全に履行したことを認定するとされた。

¹⁶⁸ 損害賠償額の確定のために鑑定機関を裁判所が選任した。そして、鑑定機関が提出した鑑定報告書で確定された 1,356,622,460MNT の損害額について損害を認定した。

¹⁶⁹ 「PETRO CHINA DACHIN TAMSAG」事件以外にも、環境に生じた損害に対するモンゴル政府の損害賠償請求事件 (スフバートル区民事第一審裁判所 2011 年 3 月 15 日第 447 号判決、首都民事高等裁判所 2011 年 6 月 10 日第 493 号判決) 等がある。また、2012 年の時点で、環境保護を目的とする 700 の環境 NGO が登録されており、そのうち、160 の環境 NGO は活発に環境保護に関する活動を行っている (Төрийн байгуулалтын экспертийн зөвлөл “Монгол Дахь Ардчилал, Иргэний Нийгмийн Өнөөгийн Байдлын Нийгэм-Улс Төрийн Судалгаа Судалгааны Үр Дүн, Бодлогын Зөвлөмж” Улаанбаатар, 2020 он, тал 211 [国家開発専門家会議「モンゴルにおける民主主義と市民社会の現状に関する社会・国家調査の結果と政策提言」(2020 年) 211 頁])。

¹⁷⁰ 田中嘉寿子・前掲注 (36) 99 頁。

¹⁷¹ 民事訴訟法 45 条では、国家・社会的利益・権利や法的保護の対象となる人民の利益を保護する必要がある場合、検察官はいかなる段階であっても民事訴訟審理に参加し、指導することができると規定されていた。

そのため、旧ソ連に由来する検察官による一般監督・裁判監督制度が現在の法制度にも残されているという学説がある¹⁷²。モンゴルの現行法制をみても、本制度は現在も存在していると言えるのではないかと考える。具体的に言えば、検察官の提訴権が、モンゴルの検察法その他、刑法、刑事訴訟法、行政違反法、民事訴訟法に定められている。検察法によると、法律上の定めがある場合、検察官は国の代表者として、行政違反と刑事訴訟と民事及び行政訴訟手続きに参加することができる（同法 17 条）。同法によれば、検察官は、国家の利益が侵害されたとみなされた場合、国家機関の要請により、または公益が侵害されたとみなされた場合、国家機関の要請あるいは自己の意思で、当事者または第三者として行政および民事訴訟手続きに参加する（同法 20 条 1 項）¹⁷³。また、民事訴訟法 31 条 1 項では、「検察官が国家利益および公益が侵害されたとみなした場合、検察官は、国家機関の要請および自己の意思により、または本第 25 条および第 26 条に従い、国を代表して民事訴訟手続きに参加するものとする」と定められており、検察官には公益の代表者として民事及び行政訴訟に参加し、その当事者として訴訟を起こす権限が与えられている。また、最新の判例を見ても、検察官が国家と公益の代表として民事訴訟手続きに参加し、原告として環境公益損害賠償訴訟（ドルノド県郡間民事第一審裁判所 2021 年 4 月 19 日第 138 号判決）を提起している。以下、その内容を紹介する。

本件では、ドルノド県知事の執行機関である自然環境観光局の要請により、ドルノド県検察機関が原告となり¹⁷⁴、被告である市民 B に対し、環境に生じた損害の賠償額として 3000 万 MNT を請求した事件である。被告は、ドルノド県ダシュバルバル郡長在任中、ドルノド県「マルダイ」地域での砂の採掘を行うことに関する「モンゴルの市民および事業者による一般的な鉱物¹⁷⁵の使用に関する契約」を、2018 年 7 月 19 日、「TS」LLC¹⁷⁶（採掘の特別許可なし）と締結した。その契約に従い、同社は当該地域から 2,000 m³の砂を抽出し、環境に 3000 万 MNT の損害を与えた。

被告市民 B は、自らが砂の採掘を行っていないため、環境に損害を与えたのは、市民 B ではなく「TS」LLC であり、原告は、被告が締結した契約によって環境に損害が与えられ

¹⁷² Цогт. Ц “Захиргааны хэргийн шүүх”, УБ.,2019 он. тал 54-72 [Ts. ツォグト 『行政裁判所』 (2019 年) 54-72 頁] .

¹⁷³ 同法 20 条 2 項によれば、検察官は、国家と公益を代表して職務を遂行する際、法的権限の範囲内で証拠収集を行い、国民、事業者、役者から関連文書や専門家から鑑定を収集する権利を有する。さらに、検察官は、自己の裁量によって、国家と公益を代表し訴訟手続きに参加する場合は、委任状が不要であり（同法 20 条 4 項）、幅広い権限が与えられている。

¹⁷⁴ 民事訴訟法第 31 条 1 項と検察法 20 条 1 項により、検察機関は国家機関であるドルノド県知事の執行機関である自然環境観光局の要請により、法律権限内に提訴をしたため、原告として請求することができる。

¹⁷⁵ 一般的な鉱物資源法第 4 条 1 項 1 号によると、砂は一般的な鉱物資源の一種となる。

¹⁷⁶ LLC とは、合同会社の略語である。

たということを特定していないと主張した。これに対して、検察機関は、「TS」LLC は行政違反法に従い、特別許可なし採掘を行った行為については処罰を受けており（「TS」LLC が特別許可なく採掘を行った行為に対する処罰は 200 万 MNT であった）、また、B 知事に対し、当社は砂の採掘を行う申請をしたため、B 知事は契約によって採掘を行うことができる」と説明した上で、実際に契約を締結したため、「TS」LLC が採掘を行い、当該行為によって、環境に被害を与えたのであるから、被告は損害賠償を支払わなければならないと主張した。

裁判所は、被告がドルノド県ダシュバルバル郡長在任中、鉱物を使用するための特別許可なき機関と契約を締結する権限が与えられていなかったにも関わらず¹⁷⁷、契約を締結し、当該契約に従い、「TS」LLC が当該地域から 2,000 m³の砂を抽出し、環境に 3000 万 MNT の損害を与えたことが証拠により証明されたとし、検察機関の請求を認め、被告 B に対し、民法第 497 条 1 項に基づき、不法行為による損害賠償である環境損害 3000 万 MNT を支払うよう命じた。

本事件においては、検察機関が原告となり、証拠収集などを積極的に行い、公益の代表として、環境に生じた損害を賠償させることができた。しかし、検察機関における人手不足や職務への負荷などにより、検察機関が自己の意思で時間と労力を要する環境公益訴訟を提起した事例はなく¹⁷⁸、上記の事件のように、検察機関は、国家機関の要請により国家と公益の代表として民事訴訟手続に参加することが多い¹⁷⁹。とは言え、モンゴルにおいて

¹⁷⁷ 一般的な鉱物資源法第 4 条 1 項 1 号によると、「道路や建設資材に使用できる広く分布している砂や砂利は一般的な鉱物に属する」、同項 3 号と 7 号により、このような一般的な鉱物は採掘許可に基づいて採掘が実施されると定めている。そして、環境保全法第 17 条 2 項 7 号によると、「郡と区の長は、この法律第 17 条 1 号 5 号に規定された決定に基づいて、市民の組合に対し、特定の種類の天然資源を保護、使用、所有するための契約を締結し、その実施を管理する権利がある。」と規定されているが、これは、一般的な鉱物を使用するための特別許可を持っていない、「TS」LLC と一般的な鉱物いわゆる砂の抽出に関する契約の締結を許可する条項ではない。つまり、郡の長には一般的な鉱物資源法と環境保全法により、一般的な鉱物を使用するための特別許可なき機関と契約を締結する権限が与えられていない。一般的な鉱物に関する特別許可を与える権限は、一般的な鉱物資源法 11 条 2 項に基づき、県と首都の知事にある。被告は、郡の長在任中に付与されなかった権利を行使することにより、特別な鉱業免許ない法人と鉱物使用契約を締結したのは違法である。その契約に従った鉱物の違法採掘による自然資源の枯渇のリスクを認識するという一般的な義務を果たしていないと見なされるものとする。一般的な鉱物の使用に関する契約を法人と締結されていなかった場合、法人は許可なしに自然資源を使用することができず、環境に損害を与えることはなかった。そのため、被告 B は、郡の長の権限内に環境に損害を与えない義務を果たしていないことと環境被害の間に因果関係があるとした。

¹⁷⁸ Улсболд, Б “Прокурор Төр, Нийтийн Ашиг Сонирхлыг Хамгаалах нь: Харьцуулсан Судалгаа” УБ хот., 2000 он [В. Уулсболд 「検察機関による国家及び公益の保護：比較研究」（2000 年）], Оюунтунгалаг, Ж “Прокурорын Иргэний Хэрэг Хянан Шийдвэрлэхажиллагаанд Төр, Нийтийн Эрх Ашгийг Төлөөлөн Оролцох Сэдэвт Судалгааны Ажлын Тайлан, Зөвлөмж” УБ хот, 2022 он [J. Оюунтунгалаг 「「検察官が民事訴訟手続に国家と公益の代表として参加すること」に関する研究報告書と勧告」（2022 年）] .

¹⁷⁹ Улсын Ерөнхий Прокурорын газрын Шүүхэд төлөөлөх хэлтсийн Төр, нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах алба “2018-12-27-2019-12-25-ны Прокурор иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд төрийн болон

は、行政違反及び刑事事件だけではなく、民事訴訟においても検察官の役割が大きいと言える¹⁸⁰。

環境民事訴訟制度については、前述の通り、環境保全法により、個人の健康および財産的損害だけではなく、自然環境に生じた損害について被害者個人が損害賠償を請求できるようになった。また、一定の場合に地方公共団体が原告となって環境訴訟を行うことが義務化され、さらに環境 NGO による環境公益訴訟制度が創設された。実際にも、行政機関、環境 NGO、検察機関が主体となり、環境公益訴訟を提起しており、当該制度が実践されている。従って、モンゴルの現在の法制度と実務は、環境復元や環境自体に生じた損害という環境公益を重視している。

しかし、その反面、本来の賠償制度の目的である個人の健康及び財産的な損害の賠償がどのようになされているかは興味深い課題である。そのため、第3節では、モンゴルの環境民事訴訟制度の第二の類型である個人の健康と財産的な損害に対する環境民事訴訟制度について検討を加える。

第3節 個人の健康及び財産的損害に対する環境民事訴訟制度

1. 個人の健康及び財産的な被害に対する損害賠償請求とその根拠

(1) 環境保全法に基づく損害賠償請求制度とその根拠

1995年制定の現行環境保全法4条1項1号では、市民は「有責任者が環境に悪影響を与えたことによって健康及び財産的な損害を被った場合は、有責任者に対し、その損害の賠償を請求する」権利を有すると定め、個人の健康と財産的な被害に関する損害賠償請求制度を規定している¹⁸¹。

нийтийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн үндэслэлээр оролцсон талаарх судалгааны дүнгийн талаарх мэдээлэл” /2021.04.26/, Хан-Уул дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, 2019 оны 6 дугаар сарын 25, Дугаар 183/ШШ2019/01488, Хан-Уул дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, 2019 оны 6 дугаар сарын 27, Дугаар 1519 [国家検事総局・訴訟代理部・国家および公益保護局「2018年12月27日から2019年12月25日に国家の利益および公共利益の侵害を理由とする民事訴訟への検察官の参加に関する調査結果報告」(2021年4月26日)、ハン・オール区民事第一審裁判所2019年6月25日第183号判決/ШШ2019/01488、ハン・オール区民事第一審裁判所2019年6月27日第1519号判決等]。

¹⁸⁰ モンゴル国憲法裁判所の2003年4月30日2号決断6頁、最高裁判所「検察機関に関する法律の解釈」2003年2月20日2号6-9頁においても、憲法56条に「検察官が国家の体表として、訴訟手続きに参加する」と定めているのは、刑事と民事訴訟手続きとその他の手続きに参加するという意味であると解説している。

¹⁸¹ ここで言う「有責任者」とは、故意・過失がある者を意味するので、本規定は、無過失責任を規定する特別規定でない。そのため、本規定は、公害・環境被害に対する民法上の一般不法行為の規定の適用を認めたものである。

環境保全法原案¹⁸²の 23 条においては、「環境保全に対する市民の参加」という条文が起草されたが、そこでは、「国民は、環境保護、復元、環境資源の適切な利用に関してあらゆるレベルの政府行政機関に対し意見を提出し、支援し、違反行為の停止を要求する義務及び権利がある」と定め、市民の損害賠償請求権に関する規定が存在しなかった。しかし、本原案に関する国会議員らの意見を基に法案を作成した「地方の政策・環境委員会」は、環境保全法原案での国民の権利が抽象的であるため、憲法の規定に対応し、国民の権利を追加すべきであるとし¹⁸³、法案には「第 3 条 環境に関する国民の権利と義務」という条文を新しく設け、その 3 条 1 項 1 号において、国民は「環境に悪影響を与えたことによって健康に被害を被った場合は、責任がある市民、事業者、機関に対しその損害の賠償を請求する」¹⁸⁴権利を有する、と定めた。同法案は、1995 年 3 月 7 日の国会大会議において議論され、その結果、環境問題による損害賠償の請求権に関してはより明確に規定すべきであるとされ、「健康」だけではなく、「財産」に被害が被った場合を追加することとなった。そこで、法案 3 条 1 項 1 号が改められ、現環境法 4 条 1 項 1 号となり、同規定は、「環境に悪影響を与えたことによって健康と財産に被害を被った場合は、有責任者に対しその損害の賠償を請求する」¹⁸⁵権利があると定め、これが現行法に受け継がれたわけである。

このように、環境分野の基本法である環境保全法は、環境問題に関する個人の健康及び財産的な損害に対する損害賠償請求制度を規定し、それに対する市民の請求権を明文化した。この規定は、環境分野においても民法の不法行為規定（民法 497 条）による損害賠償訴訟を提起することができるという根拠規定となった。

(2) 不法行為責任に基づく損害賠償請求の概要

モンゴルにおいては、鉱物資源に関わる損害賠償請求の根拠規定に関して、民法 497 条 1 項に基づいて損害賠償を請求することが議論されている。そのため、以下では、民法における不法行為に基づく損害賠償制度の概要について述べる。

¹⁸² 1994 年 12 月 29 日・モンゴル国政府 280 号政府（国会公文書館・前掲注（100）1 頁）

¹⁸³ 国会公文書館・同書 36 頁。

¹⁸⁴ 国会公文書館・同書 38 頁。

¹⁸⁵ 国会公文書館・同書 48 頁。

モンゴルの民法典は、モデルとして、大陸法の体系を有するヨーロッパやアジアの諸国を参考にしたが、特に、ロシアとドイツの影響が強い¹⁸⁶。この不法行為制度の目的は、被害者を保護し、被害者が被った損害を填補することだと一般的に解されている¹⁸⁷。

不法行為は、一般不法行為と特別不法行為から成る。一般不法行為¹⁸⁸としてモンゴル民法 497 条 1 項は、「故意または過失による行為（作為および不作為）の結果、他人の権利、生命、健康、精神、名誉、威信、職業的名誉、財産に対し、違法な損害を与えた者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う」とし、その第 2 項は、「損害を与えた者が、損害がその者の故意、または過失によって発生していないことを証明できた場合には、法律に定めがある場合を除き、損害賠償責任を免れる」と定めている¹⁸⁹。この不法行為の一般規定であるモンゴル民法 497 条 1 項については、フランス民法のようにわずかな原則規定¹⁹⁰によって損害賠償責任を認める形ではなく、ドイツ民法のように、一定の要件が満たされた場合に、損害賠償請求権が被害者に与えられる形を採用していると解説されている¹⁹¹。その主たる成立要件に関しては、主観的要件¹⁹²として①故意・過失、客観的要件として②「権利侵害行為」とその「違法性」¹⁹³、③損害の発生¹⁹⁴、及び、④因果関係¹⁹⁵とされている¹⁹⁶。このように、不法行為責任は、過失責任主義を採用している。その賠償については、モンゴル国民法 228 条 1 項により、原状回復を原則とするが、それが不可能な場

¹⁸⁶ Сүхбаатар. 3 “Монгол Улсын Иргэний Хууль Тогтоомж, Түүхэн Эмхэтгэл 1206-2012” УБ хот., 2012 он, тал 15 [Z. スフバートル (編) 『モンゴル国民法典 1206-2012 (歴史的な編集)』 (2012 年) 15 頁] .

¹⁸⁷ Буянхишиг. Б “Иргэний эрх зүйн тусгай анги” Гурав дахь хэвлэл, УБ хот., 2013 он, тал 426-429 [B. Баянхишиг 『民法各論 (第 3 版)』 (2013 年) 426-429 頁] .

¹⁸⁸ Улсын Дээд Шүүх “Монгол Улсын Иргэний хуулийн тайлбар (Гэрээний бус үүрэг)” УБ хот., 2012 он, тал 53 [最高裁判所 『モンゴル国民法の解釈 (契約に基づかない債務)』 (2012 年) 53 頁] .

¹⁸⁹ モンゴル国民法 2002 年 1 月 10 日。

¹⁹⁰ フランス民法の不法行為規定 1240 条 (旧 1382 条) は、「いかなる行為によって他人に損害を生じさせる場合は、過失 (フォート) によって損害を与えた者は、損害を賠償する義務を負う」と規定され、加害者の過失と被害者の損害を証明することが主たる要件とする。

¹⁹¹ Буянхишиг. Б “Иргэний эрх зүйн тусгай анги” УБ хот., 2010 он, тал 331-332 [B. Баянхишиг 『民法各論』 (2010 年) 331-332 頁] .

¹⁹² そのほかに、主観的要件としては「責任能力」を要件とする。

¹⁹³ 阻却事由 (民法 9 条-12 条に定める正当防衛や緊急避難など) がないことが要件とされる。行為の違法性は、行為者による法規範の違反と被害者の主観的権利の侵害をとともに含む (Буянхишиг.Б “Иргэний эрх зүйн тусгай анги ” Хоёр дахь хэвлэл, УБ хот., 2011 он, тал 494 [B. Баянхишиг 『民法各論 (第 2 版)』 (2011 年) 494 頁]) .

¹⁹⁴ 通説は差額説である (B. Баянхишиг・前掲注 (187) 426-429 頁) .

¹⁹⁵ 因果関係については、Adäquanz 理論 (Адекватний онол) つまり、相当因果関係論が採用されているとする (B. Баянхишиг・前掲注 (191) 348 頁) .

¹⁹⁶ 最高裁判所・前掲注 (188) 53 頁。

合は、金銭により賠償しなければならない¹⁹⁷。そして、被害者は、これらの成立要件を主張、立証しなければならない¹⁹⁸。

また、共同不法行為制度に関する規定である第 497 条 3 項は「不法行為に数人が関与した場合は、各自が連帯してその損害を賠償する責任を負う。この場合は、直接的に損害を加えた者だけではなく教唆および幫助した者と加害の結果を故意に利用した者は、共同不法行為者とみなされ、等しく損害を賠償する責任を負う」と規定している¹⁹⁹。

(3) 不法行為責任に基づく損害賠償制度に関する立法過程

ここでは、不法行為に関する法的規制の内容を明らかにするため、かつてモンゴルにおいて不法行為責任についてどのように規定していたかを検討し、現行民法第 497 条と比較する。モンゴルにおいては、2002 年民法（現行民法）制定以前、1994 年民法、1963 年民法、1952 年民法、1926 年民法が施行されていた²⁰⁰。下記の表 2 は、旧民法において定められていた一般不法行為と共同不法行為に関する規定である。

表 2 旧民法との比較

| | 1952 年民法 | 1963 年民法 | 1994 年民法 ²⁰¹ | 2002 年民法 ²⁰² |
|--------|--|---|--|--|
| 一般不法行為 | 第 253 条前半 「人の身体または財産に損害を与えた者は、それによって生じた損害を賠償する義務を負う。」 | 第 318 条 1 項「市民の生命、財産、組織に損害を与えた者（組織と市民）は、その損害を完全に賠償しなければならない。」 | 第 377 条 1 項「他人の生命、健康、名誉、威信、職業的名誉、婚姻者の権利及び利益、財産に対し、損害を与えた者は、その損害を完全に賠償しなければならない。」 | 第 497 条 1 項「故意または過失による行為（作為および不作為）の結果、他人の権利、生命、健康、名誉、威信、職業的名誉、財産に対し、違法な損害を与えた者は、これによって |

¹⁹⁷ 最高裁判所の解釈も規定の文言通り「原状回復が原則である」と解釈している（最高裁判所・同書 55 頁）。

¹⁹⁸ B. ブヤンヒシグ・前掲注（191）331-332 頁。

¹⁹⁹ このような一般不法行為に対し、特別不法行為の規定としては、モンゴル民法の第 498 条（使用者責任）、499 条（運行関係の責任）、500 条（工作物責任）、501 条（動物占有者責任）、502 条（危険な事業及び危険物による責任）、503 条（未成年者または行為無能力者）、511 条 1 項（名誉棄損）、512 条（製造物責任）が挙げられる。これらの規定は、不法行為の中でも、それぞれ特定の類型を想定し、何らかの点で民法 497 条を修正している。

²⁰⁰ Z. スフバートル（編）・前掲注（186）10-11 頁。

²⁰¹ 1994 年制定モンゴル国民法、<https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=13243> で閲覧可能（最終閲覧 2024 年 6 月 24 日）。

²⁰² 2002 年制定モンゴル国民法、<https://legalinfo.mn/mn/detail/299> で閲覧可能（最終閲覧 2024 年 6 月 24 日）。

| | | | | |
|--------|--|--|--|--|
| | | | | 生じた損害を賠償する責任を負う」 |
| | 第 253 条後半 「もし損害を予防しえなかったこと、あるいは、法律の定めるところにより加害について権限を有していたこと、または、損害が被害者自身の故意または重大な過失によって生じたことを立証した場合には、この義務を免れる。」 | 第 318 条 2 項「損害を与えた者が、損害がその者の故意、または過失によって発生していないことを証明できた場合は、法律に定めがある場合を除き、損害賠償責任を免れる」 | 第 377 条 2 項「損害を与えた者が、損害がその者の故意、または過失によって発生していないことを証明できた場合は、法律に定めがある場合を除き、損害賠償責任を免れる」 | 第 497 条 2 項「損害を与えた者が、損害がその者の故意、または過失によって発生していないことを証明できた場合は、法律に定めがある場合を除き、損害賠償責任を免れる」 |
| 共同不法行為 | 第 259 条「共同不法行為者は被害者に対して、等しく連帯して責任を負う。教唆および幫助など犯罪行為に関与した者についても、被害者に対し、連帯して損害を賠償する責任を負う。」 | 第 325 条「複数人が共同し他人に損害を加えた場合は連帯して責任を負う。」 | 第 385 条「共同不法行為をした場合、被害者に対し、連帯責任を負う」 | 第 497 条 3 項「不法行為に数人が関与した場合は、各自が連帯してその損害を賠償する責任を負う。この場合は、直接的に損害を加えた者だけではなく教唆および幫助した者と加害の結果を故意に利用した者は、共同不法行為者とみなされ、等しく損害を賠償する責任を負う。」 |

出典：Сүхбаатар. 3 “Монгол Улсын Иргэний Хууль Тогтоомж, Түүхэн Эмхэтгэл 1206-2012” УБ хот., 2012 он, тал 81 [Z. スフバートル (編) 『モンゴル国民法典 1206-2012 (歴史的な編集)』 (2012 年) 81 頁以下] .

モンゴルの最初の民法典である 1926 年民法には、不法行為に関する規定が存在しなかった。1926 年民法の起草にあたり、旧ソ連の弁護士である P.V.フセシャツキー (П.В.Всеяцкий) がアドバイザーとして参加したため、1926 年民法にはロシア法の影

響が強くみられる²⁰³。しかし、この法律は当時のモンゴルの経済状況、文化、国民の生活・慣習などを基礎として作られており、ロシア法をはじめとする外国法をそのままコピーしたというわけではない²⁰⁴。というのも、1922年制定のロシア共和国民法典の不法行為に関する規定である第13章は、「他人に損害を加えることによって生ずる債務」という表題であるが、その第403条においては、「他人の人格または財産に損害を加えた者は、よって生じた損害を賠償する義務を負う。加害者は、損害を予防しえなかったこと、あるいは、加害について正当の権限を有していたこと、または、損害が被害者自身の故意または重大な過失によって生じたことを立証した場合には、この義務を免れる」と規定されていた²⁰⁵。これに対し、モンゴルの立法者は、1926年民法典の作成に当たり、旧ソ連民法と同様の不法行為に関する条文を設けるということはしなかったのである。

その後、1952年民法典において、はじめて不法行為に関する規定が設けられた。1952年民法の第17章は、「他人に損害を加えることによって生ずる債務」という表題があたえられており、その第253条は、「人の身体または財産に損害を与えた者は、よって生じた損害を賠償する義務を負う。もし損害を予防しえなかったこと、あるいは、法律の定めるところにより加害について権限を有していたこと、または、損害が被害者自身の故意または重大な過失によって生じたことを立証した場合には、この義務を免れる」と規定している²⁰⁶。ここで定める不法行為規定は、前述した1922年制定のロシア共和国民法典第13章第403条とほぼ同じ内容で、定め方の形式を基準とすれば同様に解釈できるため、無過失をもって免責事由とするロシア共和国民法典の考え方を採用したものと考えられる。

現行民法典と同じような規定が定められたのは、1952年民法典の次の1963年民法典においてである。この背景には、1961年12月8日に採択され、翌62年5月1日に執行されたソビエト連邦の法律、「ソビエト連邦国および連邦共和国の民事立法の基礎」²⁰⁷があり、1963年民法における不法行為規定は、同「基礎」第88条を継受したのである²⁰⁸。

²⁰³ Мөнхжаргал. Т “Бизнесийн эрх зүй” УБ хот., 2004 он, тал 47 [T. ムンフジャラガル『経済法』(2004年) 47頁] .

²⁰⁴ T. ムンフジャラガル・同書 47頁。

²⁰⁵ 藤田勇「ソビエト法における損害賠償責任」法律時報 32巻2月号 37頁。

²⁰⁶ Z. スフバートル(編)・前掲注(186) 112頁。

²⁰⁷ 1964年制定のロシア共和国民法典も「ソビエト連邦国および連邦共和国の民事立法の基礎」に則って作られた(五十嵐清・佐保雄子「ロシア共和国民法典」邦訳(1) 北大法学論集 16巻1号 137頁)。

²⁰⁸ Пүрэвбаатар. Р “Иргэний Хуулийн 497-р зүйлийг нотлох үүргийг онолын үүднээс тайлбарлах нь” Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл, 2018 оны дугаар №3, тал 128 [R. プレブバートル「民法497条の立証責任に関する理論的解釈」司法権雑誌 2018年3号 128頁] .

その第 88 条は、「人及び市民の財産、あるいは、組織に損害を与えた者は、その損害を完全に賠償しなければならない。損害を与えた者は、損害が自己の責（故意または過失）によって発生したのではないと証明すれば、損害賠償責任を免れる」²⁰⁹と定め、不法行為責任につき、基本的に過失責任主義を採用した。そして、損害を与えた者が自分に過失のなかったことを証明できた場合には、賠償責任を免れるとし、過失の有無の立証責任は損害を与えた者（被告）にあると規定した。

社会主義民法である 1963 年民法の一般不法行為規定である第 318 条 1 項は、ソ連民法の「基礎」を基に、被侵害利益の表記を「市民の生命、財産、組織に対する損害」とし、完全賠償の原則を定めた。その後、最初の民主主義民法である 1994 年民法第 377 条 1 項は、民主主義を基礎とする民法の基本原則に基づき、「他人の生命、健康、名誉、威信、職業的名誉、婚姻者の権利及び利益、財産に対する損害」を被侵害権利ないし利益と定め、損害の対象範囲を広くしつつ、1991 年 5 月 31 日に改正された「ソビエト連邦国および連邦共和国の民事立法の基礎」²¹⁰に基づき作られたものであり、損害賠償における完全賠償の原則をそのまま受け継いだ²¹¹。これに対し、現行民法である 2002 年民法 497 条 1 項は、当時のドイツ法の影響を強く受けており²¹²、ドイツ民法 BGB 823 条 1 項を基礎として作成されたと考えられている²¹³。そのため、497 条 1 項は、基本的に過失責任主義をとっており²¹⁴、原則的に、ドイツ民法典と同じように、その成立要件の証明・立証責任は原告にあると解されている。

第 497 条 2 項に関しては、上記の表 2 を見れば、1963 年民法と 1994 年民法における不法行為規定にも、現行民法 497 条 2 項と全く同じ条文が規定されていたことが明らかとなる。簡単な比較ではあるが、497 条 2 項は、損害を与えた者（いわゆる行為者）が、自分

²⁰⁹ ОСНОВЫ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СОЮЗА ССР И СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК от 8 декабря 1961 года [1961 年 12 月 8 日「ソビエト連邦国および連邦共和国の民事立法の基礎」] . <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=9608#kdLqAfTo84eNTI6I> を参照（最終営業日 2023 年 7 月 1 日）。

²¹⁰ ОСНОВЫ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СОЮЗА ССР И РЕСПУБЛИК от 31 мая 1991 года [1991 年「ソビエト連邦国および連邦共和国の民事立法の基礎」] . <https://base.garant.ru/10100711/> を参照（最終営業日 2023 年 7 月 1 日）。

²¹¹ R. プレブバートル・前掲注（208）128 頁。

²¹² Z. スフバートル（編）・前掲注（186）15 頁。

²¹³ 第 497 条 1 項は、ドイツ民法典 BGB 823 条 1 項を基礎として作成されたと考えられている。BGB 823 条 1 項によると、損害賠償責任を負うのは、「故意又は過失により他人の生命、身体、健康、自由、所有権又はその他の権利を違法に侵害した者」である（R. プレブバートル・前掲注（208）130 頁）。第 497 条 1 項において、一般不法行為の規定を規律した点は日本法の不法行為の一般規定である第 709 条と類似するが、違法性に関し明文化した点は相違点である。また、「権利侵害」のみならず、「法律上保護される利益」をも侵害要件としている。

²¹⁴ B. ブヤンヒング・前掲注（191）474-476 頁。

が無過失であることを証明すれば損害賠償責任を免れるとし、被告にその過失の立証責任を負わせる旧民法の考え方をそのまま承継したといえるだろう。また、1963年民法における一般不法行為規定が、その「ソビエト連邦国および連邦共和国の民事立法の基礎」の第88条に基づき作成されたことからしても、497条2項は無過失をもって免責事由とし、「過失の立証責任」を被告に負わせるロシア民法から継受した制度であるといえる²¹⁵。

共同不法行為に関しては、1952年民法において初めて規定が置かれた。共同不法行為の成立要件は、①複数の不法行為者の存在、②行為の関連共同性、及び、③一般的な不法行為の要件を満たしていること、である²¹⁶。上記の表2を見ると、現行民法に至る全ての旧民法において、共同不法行為の効果として、「連帯」して責任を負うという旨が定められている。そして、これまでのすべての最高裁判所の解釈²¹⁷は、共同不法行為の効果としての「連帯」は、連帯債務と同じ意味であると解している²¹⁸。連帯債務の内容に関し、モ

²¹⁵ 社会主義時代の制度を基本的に継受したロシアの現行民法（ロシア連邦民法典「Гражданский кодекс Российской Федерации, ГК РФ」）の第1064条は、一般不法行為を規定しており、本条1項は、「私人の身体または財産、ないし法人の財産に対して引き起こされた損害は、その損害を引き起こした者によって、完全に賠償されなければならない」、本条2項は、「損害を引き起こした者は、損害が自分の責によって発生したのではないことを証明すれば、賠償責任を免れる。ただし、法律により損害を引き起こした者に責任がない場合にも、損害賠償義務を定めることができる」と規定している。従って、不法行為責任は、基本的に過失責任であり、例外的に法律によって無過失責任を定めることができるとし、その立証責任は、原則として被告にあるとされている。これは、原告が過失と違法性を証明する責任がなく、これらの要件が推定されるローマ法制度に由来したからである（Osakwe, Christopher. *Russian Civil Code: Parts 1-3; Text and Analysis*. Vol. 1. Wolters Kluwer Russia, 2008., pp. 201-202）。

²¹⁶ Батаа. Г “Хамтран гэм хор учруулахтай холбогдсон эрх зүйн асуудал” Монголын төр эрх зүй сэтгүүл No.13. УБ хот., 2013 он, тал 47-49 [G. バター「共同不法行為に関する法的問題」モンゴルの国家と法 13号 (2013) 47-49頁]。

²¹⁷ モンゴル共和国最高裁判所の指令42号「不法行為による損害賠償請求に関する紛争を解決している裁判所の実務に関して」（1989年12月22日）、モンゴル国最高裁判所の指令473号「不法行為による損害賠償責任に関する民法のある規定を解釈することに関して」（1997年12月12日）、最高裁判所・前掲注（188）56頁。

²¹⁸ 詳しくは、1963年民法の共同不法行為に関する規定である第325条に関し、最高裁判所の指令No42の第4条は「複数人が共通の意思および目的を持って、共同の行為によって他人に損害を加えた場合は（民法第325条）モンゴル人民共和国民法（1963年民法）第124条の連帯債務の規定に従い、連帯債務の手続きに厳格に沿って、裁判所が各加害者に平等の割合で損害賠償責任を負わせるか、あるいは、加害者のうち誰かを被告とし、その者に全部の損害を賠償させる。共同不法行為者のうち誰かが単独で全部の損害を賠償した場合は、その者が原告となった別訴により他の加害者に対し損害賠償を求償する権利があることを判決に記載しなければならない」と解釈していた。「第124条の連帯債務の規定に従い、連帯債務の手続きに厳格に沿って」という表現からは、1963年民法において共同不法行為の効果として「連帯して」と規定していることの意味について、連帯債務と同じ趣旨であると解されていたといえる（モンゴル共和国最高裁判所の指令42号「不法行為による損害賠償請求に関する紛争を解決している裁判所の実務に関して」（1989年12月22日）、Z. スフバートル（編）・前掲注（186）637頁）。

また、1994年民法の共同不法行為に関する規定である第385条に関し、最高裁判所の指令473号の第5条は「民法第385条の『共同不法行為をした場合』とは2人以上の者が故意または過失がある共同の行為によって損害を与えた場合をいう。共同不法行為による責任について民法第177条6項（連帯債務の規定）に従い、「連帯債務者全員またはそのうちの一部の者を被告とし、損害を賠償させる」と規定する。（モンゴル国最高裁判所の指令473号「不法行為による損害賠償責任に関する民法のある規定を解釈することに関して」（1997年12月12日）、Z. スフバートル（編）・前掲注（186）656頁）。

ンゴル現行法は、「複数の債務者が債権者に対し、債務の全部または一部の履行をする義務を負い、債権者は連帯債務者のそれぞれに対し、債務の全部または一部の履行を請求する権利を有する場合」をいい²¹⁹、一部の連帯債務者が弁済すれば、他の連帯債務者も債務を免れるという多数当事者の債権債務関係である²²⁰。債権者は、自身の裁量により、連帯債務者のうち誰に対しても、債務の全部または一部の履行を請求することができ、この場合、債務を全部履行するまで債権は消滅しない²²¹とし、いわゆる「全部連帯責任」を規定している。そのため、民法における共同不法行為に関する法的規制とその立法過程の検討によれば、共同不法行為の効果として、民法は、「連帯責任」を定めていることが明らかになる。これに対し、裁判実務においては、共同不法行為の効果として分割責任を認めていることが問題となっている。そこで、その詳細につき、以下の第3章の第4節の4.で後述する。

2. 個人の健康及び財産的な損害に対する具体的な事例

(1) 概説

環境保全法が定める個人の健康と財産的な被害に対する損害賠償訴訟に伴い、環境問題が発生した場合、市民は民事上の不法行為による損害賠償制度に基づき、訴えを提起することが考えられる。しかし、現在（2024年6月）まで、モンゴルでは、環境問題により健康及び財産的な被害を受けた個人が、加害企業等に対して、不法行為に基づく損害賠償請求を求めた訴訟は存在しない。では、鉱山地域の周辺住民がなぜ訴訟を提起していないのか。以下、具体的な事例を検討する。

(2) 鉱山地域の周辺住民の健康及び財産的な被害の現状

モンゴルの面積は、156万4,100平方キロメートル（日本の約4倍）である。その面積に対し、人口は345万7548人（2022年）²²²であって非常に少なく、モンゴルの首都であるウランバートル市に人口の7割以上（242万4756人）が居住しており、都市への人口密

そして、現行民法の共同不法行為に関する規定である497条3項に関して、現在の最高裁判所の解釈によると、「複数人が共同意思および目的を持ってあるいは過失によって共同不法行為をした場合、連帯して責任を負う。第242条2項により、連帯債務は法または契約によりあるいは債務の不可分性を根拠として生ずる。従って、第497条3項における連帯債務は法律により発生する連帯債務である」と規定する。要するに、共同不法行為における各債務者の責任は、民法第242条が定める連帯債務と同一であると解されている（最高裁判所・前掲注（188）56頁）。

²¹⁹ モンゴル国民法242条1項を参照。

²²⁰ モンゴル国民法242条5項を参照。

²²¹ モンゴル国民法242条3項を参照。

²²² 2022年12月31日時点、モンゴル国家統計局 <https://www.nso.mn/mn> を参照（最終閲覧2023年5月20日）。

度²²³が非常に高い。これに対し、鉱物資源開発が行われるのは、人口密度が低い地方で、その人口のほとんどが遊牧民であり、鉱山地域が遊牧民の牧草地と重なる。そのため、鉱物資源開発による環境破壊等によって健康及び財産的²²⁴な被害を受ける被害者は、そのほとんどが遊牧民である。

2011年に名古屋大学の山本鋼志氏らが実施したモンゴル国ボロー金鉱山地域と小規模金採掘地域における重金属汚染状況の調査によると、その地域を流れるボロー川では、WHOが定めた環境基準値（河川水中のヒ素濃度が10ppb）を20倍超えるヒ素濃度217ppb²²⁵が検出され、また、この地点においては、マンガン（Mn）、鉄（Fe）、コバルト（Co）濃度も比較的高い値を示し、さらに、河川堆積物中のヒ素濃度も非常に高く（1,845ppm）、金採掘により人体に対して非常に有害であるヒ素を多く含んだ堆積物が沈殿していることが明らかになった²²⁶。

また、永淵修氏らが2014年から2018年にかけてモンゴルで実施した、「モンゴルの地下資源開発、特に金採掘に伴う水銀汚染の実態とその影響評価」という海外学術調査²²⁷によると、鉱山地域周辺では、遊牧民が使用する井戸水からヒ素及び水銀が検出され、鉱床跡地からの河川の流下過程では、ヒ素と水銀による汚染が確認された²²⁸。実際、その水を飲用にする家畜への影響が出ているとの聞き取り調査の結果が出た²²⁹。さらに、金採掘地

²²³ 民主主義に移行した1992年には地方の人口は約100万人で、それ以降現在まで、ほとんど変わっていない。これに対し、1992年から1998年ごろまで約120万人（人口の約5割）だった首都の人口が年々増加し、1999年に約130万人（人口の約6割）、2000年～2003年には140万人（人口の約6割）に達し、それ以降は年に10万人ほどで増加し、2022年の現段階では約242万人に達し、それが人口の約7割を占めており、これからも増加傾向にある。（https://www.nso.mn/mn/statistic/statcate/573051/table-view/DT_NS0_0300_027V1 を参照（最終閲覧2023年5月30日））。

²²⁴ 家畜は遊牧民の主な財産であり、モンゴルでは、牛、山羊、羊、馬、駱駝の5種類の家畜が古くから飼育されてきた。

²²⁵ Asいわゆるヒ素の基準値に関しては、水のヒ素濃度が35ppb（0.035ppm）を超える場合、子供の健康への影響があるため、幼い子供、特に乳児はすぐにその水を飲むのをやめるべきであり、ヒ素濃度が130ppb（0.130ppm）を超える場合は、大人の健康への影響を及ぼすリスクがあるとされている（Oregon Health Authority, “Arsenic and drinking water”, <https://www.oregon.gov/oha/ph/healthyenvironments/drinkingwater/monitoring/documents/health/arsenic.pdf?fbclid=IwAR081cwaLVKAZkJv178jfc39IJHjQFBEObAZy8WSOp98CcjqmFs8FpIP0A8> を参照（最終閲覧2023年5月31日））。

²²⁶ 永田啓星・東田和弘・山本鋼志「モンゴル国ボロー金鉱山地域における重金属汚染調査」日本地球化学会年会要旨集59巻237頁。

²²⁷ 永淵修とその他「モンゴルの地下資源開発、特に金採掘に伴う水銀汚染の実態とその影響評価」調査報告書2019年6月26日。

²²⁸ 本調査の研究者らが、開発・改良したサンプリング手法を使用し、調査を行った結果、大規模鉱山周辺の井戸水からヒ素が検出され、小規模金採掘が比較的多く存在するオルホン川（モンゴルで一番長い川である）周辺で大気・水・土壌などの環境媒体中の水銀濃度を確認し、オルホン川地域のボロー金鉱山内の井戸水から一部高濃度水銀（44ng/L）が検出された（永淵修とその他・前掲注（227）1頁）。

²²⁹ 永淵修とその他・同書1頁。

域における水銀汚染に関わる人の健康へのリスク評価を実施した結果、鉱山周辺地域において、水銀による吸入由来リスクがあることが明らかになっている²³⁰。

このように、水銀による大気及び水の汚染があり、遊牧民用の井戸水の汚染が深刻であることが明らかになっているため、鉱山地域周辺住民の健康とその主要な財産である家畜へのリスクが高いと考えられる。

また、物質による汚染が明らかになっている状況では、鉱山地域の周辺住民とその家畜が長期間（数年から十年以上）にわたりヒ素等を摂取することによって、慢性砒素中毒症²³¹などの健康被害をもたらす可能性があり得ると考えられる。

2012年、モンゴル国人権委員会は、鉱山地域の周辺住民を対象に、「モンゴル国の鉱業開発による人権への影響」という調査を実施し、国民に健康及び財産的な被害が生じているとの調査報告を公開した²³²。同調査報告では、鉱山地域周辺の遊牧民等の呼吸器の病気、アレルギー、肺の病気の症状が増えており²³³、かつ、家畜の内臓等も同様に深刻な悪影響を与えられているとされている²³⁴。

このような状況の下では、早急な対策が急務であり、被害者への救済を第一に考える必要がある。以下、鉱害により個人の健康及び財産に被害が生じている具体的な事案として、2007年にダルハン・オール県ホンゴル郡における金の違法な精錬によってホンゴル郡周辺が汚染され、水質・土壌汚染による家畜の死亡および周辺住民の健康被害が生じ²³⁵、ニュースでも大きく報じられた事案²³⁶について述べる。

²³⁰ 永淵修とその他・同書2頁。

²³¹ 日本においては、宮崎県の土呂久砒素公害や島根県笹ヶ谷鉱山の公害などで鉱業事業者や周辺住民への健康被害が問題となり、慢性砒素中毒症が「公害病」として報告されていた。

²³² モンゴル国人権委員会・前掲注(6)63-70頁。

²³³ 例えば、活発な鉱山地域であるウムヌゴビ県ツォグトツェツィー郡においては、住民の中で最も多い病気は、呼吸器の病気であり、2006年～2009年の間は、呼吸器の病気を持つ患者は約70人だったが、2010年に841人、2011年に前年の2.5倍となる2100人に達した。その主な理由としては、鉱山開発とその輸送による水資源の減少や空気の乾燥等の環境破壊が挙げられている（モンゴル国人権委員会・前掲注(6)66頁）。

²³⁴ 詳細には、次の人権侵害が生じている。まず、鉱山開発による空気汚染・土壌汚染・水質汚濁に伴い牧草地の質が悪化したため、遊牧民の主財産である家畜等が牧草する地域がなくなり、空気が乾燥し、家畜が食べる草等がなくなっている。また、鉱物資源開発用の大量の水資源の利用や鉱山からの排水による河川等の汚染により水質が悪化し、遊牧民や家畜の食料用水が不足している。そして、鉱物資源の輸送の際に、人および家畜を跳ねて、けがをさせることや死なせる事故や鉱山掘削によって発生した穴等を現状回復せずそのまま放置したことによって家畜等が落下し、死んでしまったりする事案等も増えており、かつ、牧草地の悪化や水資源の減少などと合わせて、家畜産業の継続が困難となり、遊牧民の生活上の被害となっている（モンゴル国人権委員会・前掲注(6)63-70頁）。

²³⁵ Joint UNEP/OCHA Environment Unit. “Fact Finding Mission: Sodium Cyanide and Mercury pollution and mining environmental emergencies in Mongolia”, 2007. p. 1, 朴恵淑『四日市公害の過去・現在・未来を問う—「四日市学」の挑戦』（風媒社、2012）261頁。

²³⁶ <https://gogo.mn/r/6872>、<https://news.mn/r/8723/>等を参照（最終閲覧2024年6月14日）。

(3) ダルハン・オール県ホンゴル郡の健康及び財産的な被害

a. 経緯

ダルハン・オール県ホンゴル郡は、モンゴルの首都であるウランバートル市から北に約 220 km離れた位置に存在する。2006 年以降、ホンゴル郡の「ミチ」社の工場跡地で、ホンゴル郡の南とウランバートル間に位置するバルンハラ地域の金鉱でとれた金の精製が行われており、精製には水銀やシアン化ナトリウム等の有害物質が使用されていた²³⁷。精製場から垂れ流されたシアン化ナトリウムと水銀を含む排水が、ホンゴル郡の郊外にある排水処理施設に溢れ出し²³⁸、約 560 m³の池ができてしまった²³⁹。その結果、飲料水井戸と給水システムが汚染され、さらに、その廃棄物がそのまま放置され、風により広まった水銀により、土壌も汚染された²⁴⁰。

実際、2007 年 4 月 23 日、その排水池の水を飲んだことによって死んだとみられる 3 頭の牛と 1 頭の羊の死体が発見され、死んだ動物の腸から水銀が検出された²⁴¹。そのため、ダルハン・オール県の専門検査部門が郡の飲料水、土壌、空気、廃棄池からサンプルを採取し、ウランバートルの中央地質研究所に送ったところ、水銀とシアン化物が本来よりもはるかに高いことが明らかになった²⁴²。

詳細な池水の水質分析結果では、飲料水の国家基準（MNS0900・1992）の 13 から 65 倍を超えており、排水（MNS4943・2000）の国家基準よりも 2.6～3000 倍高いものが検出されている²⁴³。そのため、その分析に基づき、有毒・有害化学物質の国家総領

²³⁷ Joint UNEP/OCHA Environment Unit・前掲注（235）4 頁。

²³⁸ 「ミチ」社の工場に近くのホンゴル郡の行政中心地には小中学校と排水処理施設と多数の地下水汲み上げ井戸がある。廃棄物は廃水処理施設に排出され、そこで処理されてから、その施設から約 0.5 km 西にあるラグーンに排出される（United Nations Office of The UN Resident Coordinator in Mongolia, “Reports of the UN experts’ mission to Khongor sum, Darkhan-Uul aimag”, Letter No. 257, ORG/130/1/RC, 15 August 2008）。

²³⁹ United Nations Office of The UN Resident Coordinator in Mongolia・同書。

²⁴⁰ UNEP/OCHA 共同環境局の報告書によると、汚染による主な影響は、①水銀とシアン化ナトリウムで汚染された土壌は表面積 44,790 平方メートルであること、②地下水と飲料水供給源が汚染されていること、③飲料水井戸と廃水処理施設が汚染されたこと、④1192 トンの尾鉱が（水銀とシアン化物により）深刻に汚染されたこと、⑤シアン化ナトリウム溶液 18.5 トンができたこと、⑥560 m³の廃水池ができたこと、⑦900m の排水路ができたこと、⑧牛 3 頭と羊 1 頭の死亡などである。Joint UNEP/OCHA Environment Unit・前掲注（235）6-7 頁。

²⁴¹ Joint UNEP/OCHA Environment Unit・同書 4 頁。

²⁴² 具体的には、2007 年 5 月 10 日に出た検査結果によると、水と土壌のサンプル中に高濃度の水銀とシアン化物が検出され、その 5 月 15 日の検査結果によると、空気サンプルで国家基準を超える水銀濃度が検出された（Joint UNEP/OCHA Environment Unit・前掲注（235）11 頁）。

²⁴³ Joint UNEP/OCHA Environment Unit・同書 4-5 頁。

事によって除染計画が策定され、2007年5月16日から28日にかけて環境汚染除去措置²⁴⁴が実施された²⁴⁵。当時、モンゴル国政府は、この環境上の緊急事態に対応するための国際援助を要請しなかった²⁴⁶。

同年6月に行われたモンゴル国政府と国連の会談により、ようやくモンゴルに国連の環境検査官が初めて派遣され、UNEP/OCHA 共同環境局が、2007年6月23日から7月4日にかけてモンゴルで事実調査を実施した²⁴⁷。当局の報告書によると、1427人が健康診断を受けたが、その中、196人に軽度の毒性の症状があり（症状は一例のみ）、30人に中毒症状（2～3症状）があり、5人が入院し、612人が治療を受けているということが明らかとなっている²⁴⁸。人以外にも、水銀とシアン化ナトリウム等の有害物質に汚染されたとされる342頭の家畜が殺されたという報告がある²⁴⁹。これを見ても、モンゴルの報道機関等が報じたホンゴル郡の住民に健康被害が生じているというニュース²⁵⁰は、根拠がある報道であると言える²⁵¹。

モンゴル国政府の要請に基づき、ホンゴル郡における水銀やシアン化ナトリウム等の有害物質の状況を再確認するため、2008年2月から3月にかけて、国連環境計画（UNEP）、国際連合食糧農業機関（FAO）、世界保健機関（WHO）などの国連機関が環境調査を実施した²⁵²。その結果、「ミチ」社の敷地内の土壌から総水銀が検出され、「ミチ」社と廃水

²⁴⁴ 具体的には、多硫化物の溶液を用いた環境汚染除去措置により、汚染された廃水、尾鉱および汚泥の汚染除去を行った。また、約1,192トンの尾鉱と固形廃棄物はボロー・ゴールド鉱山会社の処理場に輸送し、処理した。さらに、汚染された池や排水設備にも多硫化物の溶液を加えて浄化し、ホンゴル郡の学校の土壌汚染について除去措置を行った（Joint UNEP/OCHA Environment Unit・前掲注（235）5頁）。

²⁴⁵ モンゴル国人権委員会・前掲注（81）89頁。

²⁴⁶ Joint UNEP/OCHA Environment Unit・前掲注（235）1頁。

²⁴⁷ この調査の目的は、事案の事実調査とそれに対する国家的対応に関する任務を遂行し、鉱業部門に起因する環境上の緊急リスクを調査することであった（Joint UNEP/OCHA Environment Unit・同書1頁）。

²⁴⁸ 化学事故が発生した場合、現場での測定を含め、初期の試験結果をできるだけ早く取得することが非常に重要である。事件当時は、モンゴルには血尿中のシアン化物および水銀を分析する機器がなく、汚染による被害については水銀とシアン化ナトリウム等の濃度に関するはっきりとしたデータが残されていない（Joint UNEP/OCHA Environment Unit・同書10頁）。

²⁴⁹ Монгол улсын ТББ-дын Форумын нэгдсэн илтгэл “Монгол улс дахь Хүний эрхийн хэрэгжилт” 2010 он, тал 7 [モンゴル NGO フォーラム『モンゴルにおける人権の実現』総括報告書（2010年）7頁] (<http://www.globeinter.org.mn/images/upld/Negdsen%20iltgel.pdf> を参照（最終閲覧 2023年3月1日））。

²⁵⁰ <https://gogo.mn/r/6872>、<https://news.mn/r/8723>等を参照（最終閲覧 2024年6月14日）。

²⁵¹ モンゴル NGO フォーラムによる『モンゴルにおける人権の実現』という総括報告書（2010年）によると2009年の時点でも被害がまだ残っており、2009年6月と8月に、ホンゴル郡で採取した大気サンプルから高レベルの水銀が検出されたが、地方行政は検査結果を住民に隠蔽したという報告がある（モンゴル NGO フォーラム・前掲注（249）7頁）。

²⁵² United Nations Office of The UN Resident Coordinator in Mongolia・前掲注（238）。

処理施設の近くからヒ素が検出された。この調査では、2008年2月時点で、ホンゴル郡において水銀やシアン化ナトリウムは人の健康に影響するレベルではないとされた²⁵³。

しかし、実際には、本調査は2007年5月に汚染除去措置が行われた後の調査であり、また、本事案が起きた後約1年後に住民の体内の水銀濃度を測ったものであるため、基準を上回る結果が出なかったと考える。さらに、本調査では、モンゴル全土の水銀にさらされている活発な金鉱山地域の環境と健康状況を直ちに評価することが強く推奨されているが²⁵⁴、モンゴル政府は現在までそのような調査を行うことに対して消極的である。

b. 事案発生後の状況について

2013年、ホンゴル郡住民の法的権利を補償するため、裁判所に対し損害賠償を請求する訴えが予定されていた²⁵⁵。そのため、モンゴル国立大学法学部日本法教育研究センターと名古屋大学フィールドリサーチセンターは、「ホンゴル郡における有害物質中毒事件環境調査報告」という調査を実施した²⁵⁶。その結果、①ホンゴル郡住民は、「健康と財産的な損害に対する訴えを提起したい。もし非政府機関が訴えを提起するならばそれを支持する。」と訴訟を提起する希望があったものの、住民に対して政党から圧力がかけられていたこと²⁵⁷、②健康及び財産的被害を受けた人が最も多く、眩暈、嘔吐、血圧の上昇、発疹、下痢、記憶喪失などの症状が現れ、肺ガン、肝臓ガン、早産などの健康被害が生じており、被害者のほとんどが自費で医療費を払ったこと、家畜の場合、死亡、流産、無毛、奇形の子が生まれるなどの財産的な被害だけではなく、例えば、生産物が売れなくなったなどの二次被害も生じていることが明らかになっている²⁵⁸。

このように、本事案では、多くの人実際に身体に被害を負い、胎児の死亡が増加し、家畜の死亡も増加した²⁵⁹。また、そのことがモンゴル国内に広く知られることになり、ホ

²⁵³ 具体的に、2008年2月19日から27日にかけて、WHO 調査依頼で日本の国立水俣病総合研究センターが「モンゴル国ホンゴル郡における環境汚染に関する水銀曝露評価」を行った（国立水俣病総合研究センター「平成19年度〔第28号〕年報」238頁、<http://nimd.env.go.jp/kenkyu/docs/h19nenpoh.pdf>を参照（最終アクセス2023年6月4日））。

²⁵⁴ United Nations Office of The UN Resident Coordinator in Mongolia・前掲注（238）。

²⁵⁵ モンゴル国立大学法学部日本法教育研究センター「ホンゴル郡における有害物質中毒事件環境調査報告」2013年2頁。

²⁵⁶ 本調査は、ホンゴル郡の有害物質中毒事件が発生した後、その状況を明らかにするため、名古屋大学大学院法学研究科特任教師の澤田宗佑弁護士の指導の下、名古屋大学フィールドリサーチセンターの協力を得て行われた調査である。

²⁵⁷ モンゴル国立大学法学部日本法教育研究センター・前掲注（255）6-7頁。

²⁵⁸ モンゴル国立大学法学部日本法教育研究センター・同書5-7頁。

²⁵⁹ モンゴル NGO フォーラムが公表した「モンゴルにおける人権の実現」総括報告書（2010年）によると、本件に関わり、2010年2月の時点で、ホンゴル郡で61人が死亡、60人の母親が流産、12件の異常出産が発生したという報告がある（モンゴル NGO フォーラム・前掲注（249）7頁）。

ンゴル郡で生産された農作物や乳製品の危険性が周知され、ホンゴル郡原産の農作物や乳製品の売り上げが激減して多大な経済的損害が生じた。報道によれば、ホンゴル郡の住民は結婚差別を受けているという話もある²⁶⁰。本事案は、風評被害の大きさが特徴であり、住民の健康被害や経済的被害にとどまらず、そこに住む人の名誉や社会生活にまで損害が拡大している。実際に身体等に損害を受けた人だけでなく、その家族や親族にまで風評被害は生じており、これらの広い範囲にわたって生じた損害から彼らを救済すべき必要性は非常に高い。

(4) 本事案に対する環境刑事事件による対応とその限界

鉱物資源開発による環境汚染が社会的な問題となったダルハン・オール県ホンゴル郡の水銀などの有害物質による水質汚染及び土壌汚染に関する事件が、刑事裁判所において解決された（ダルハン・オール県郡間刑事裁判所 2008 年 4 月 2 日第 73 号判決²⁶¹）。以下、同事案について説明する。

a. 事案の概要

ダルハン・オール県ホンゴル郡において、2006 年以降「ミチ」会社の敷地内で金の精製が行われ、精製には水銀やシアン化物やナトリウム等の有害物質が使用されていたため、下記の者らに対し刑事責任が問われた。本件に対する、ダルハン・オール県検察局による訴えの内容は、以下の 4 点である。

- ① 「ミチ」社の社長であるモンゴル国籍の被告人 Y₁ は、2006 年 5 月から 11 月の間、当社の裏側にあるボイラー設置場で無許可の金の採掘を行い、精製に水銀を用いていた。
- ② 2007 年 2 月から 4 月まで「ミチ」社の敷地を借りていた中国国籍の 3 人、被告人 Y₂、被告人 Y₃、被告人 Y₄ は、「ミチ」社の工場を借り、トゥブ県ボルヌール郡から水銀を含んだ土を工場に運び、シアン化物とナトリウムを用いて、無許可の金の採掘を行っていた。その結果、周囲の水及び土壌が汚染され、シアン水銀を含んだ廃棄物がホンゴル郡に広がった。

²⁶⁰ <https://gogo.mn/r/6872> を参照（最終閲覧 2024 年 6 月 14 日）。

²⁶¹ Дархан-Уул аймаг дахь Сум дундын шүүхийн эрүүгийн хэргийн шүүх, Шийтгэх тогтоол, Дугаар 73, 2008 оны 04 дугаар сарын 02-ны өдөр [ダルハン・オール県郡間刑事裁判所 2008 年 4 月 2 日第 73 号判決]。

- ③ モンゴル国籍の被告人 Y₅ と被告人 Y₆ は、金採掘を行う特別許可がなく、前記の中国人らと一緒に金の採掘を行う約束をした上、ホンゴル郡での職務地を見つけてあげ、必要な機械等を準備した。
- ④ 事件当時、ホンゴル郡の郡長であった被告人 Y₇、ホンゴル郡の国民評議会会長であった被告人 Y₈、環境検査官であった被告人 Y₉ に対し、公務員の職務怠慢罪を犯した。

b. 判断

裁判所は、①の被告人 Y₁ は、違法で有害物質を手に入れ、化学有害物質の使用に関する規則に反し、鉱物を採掘し、水及び土壌を汚染した罪を犯した、②の被告人 Y₂、Y₃、Y₄ は、法律で禁止した物質を、違法でモンゴル国境を越えて運び入れ、違法で有害物質を手に入れ、化学有害物質の使用に関する規則に反し鉱物を採掘し、水及び土壌を汚染する犯罪を犯したと判断した。その処罰としては、①に対し、5年6か月の懲役、②に対し、それぞれ約7年の懲役を科した。また、①のモンゴル国籍の一人と、②の中国国籍の3人と全員4人に対し、県²⁶²と郡²⁶³の予算で実施した環境汚染除去事業にかかった費用を同じ割合で分割し賠償するよう命じた。

そして、③については、「被告人 Y₅ と Y₆ が違法な鉱物採掘活動を行う犯罪を犯した」と判断し、被告人 Y₅ に対し、最低賃金を200倍増加した13,800,000(約57万円)の罰金、被告人 Y₆ に対し、最低賃金を100倍増加した6,900,000(約29万円)の罰金をそれぞれ科した。

最後に、④の被告人 Y₇、Y₈、Y₉ による職務怠慢罪に関しては、職務怠慢罪を定めていた刑法の272条が2008年2月1日の刑法改正によって削除されたため、検察官の訴えを棄却した²⁶⁴。

²⁶² ダルハン・オール県の予算から103,516,200トゥグルグ(約430万円)で環境汚染除去措置を実施した。

²⁶³ ホンゴル郡の予算から6,500,000トゥグルグ(約27万円)で環境汚染除去措置を実施した。

²⁶⁴ また、事件当時、旧刑法では職務怠慢罪が規定されていたが、刑事訴訟中に刑法が改正され、職務怠慢行為に関しては行政処罰のみが科されるようになった。そのため、被告人 Y₇、Y₈、Y₉ は、刑事責任を負うことができず、公務員を解雇されるのみであった。というのも、モンゴルの刑法で定める罪刑法定主義(モンゴル国刑法1条2項)の観点から、環境保護や環境汚染防止に対する刑事的制裁についても、罪と刑を法律で定めなければならないからである。しかし、「ミチ」社は、当時のホンゴル郡長を務めていた被告人 Y₇ が、その兄の被告人 Y₁ と設立したアルコールの工場であったから、郡長と「ミチ」社は密接な関係を導いていたといえる。そこで、旧刑法の規定によれば、十分に有罪とされうる事案であったといえるだろう。

そして、裁判所は、「刑事訴訟法の第 122 条 3 項²⁶⁵に従い、この事件で被害者と特定された者は、シアン化物やナトリウムや水銀で中毒されたことに関する損害を民事裁判所で請求する権利がある」と、判決において明言した。

c. 検討

ダルハン・オール県ホンゴル郡の有害物質の不適切な使用と処理による水質汚染及び土壌汚染の事件は、環境汚染をはじめ、遊牧民の健康と財産に被害をもたらした社会問題となった事案である。しかしながら、本事案においては、犯罪行為を起こした者に対し、懲役と罰金の処罰が科され、県と郡の予算によって実施された環境汚染除去措置の費用につき賠償が命じられたものの、被害者となるホンゴル郡の住民の健康及び財産的な損害を賠償することはなく、有責任者に対する刑事制裁と環境損害の賠償のみで終わった。

「ミチ」社に関しては、「ミチ」社の敷地内で無許可の金採掘が行われ、かつ、中国人らに対し無許可の鉱物採掘活動を行わせる目的で、「ミチ」社の敷地内で職務地が提供されていた。しかし、当時の 2002 年制定の刑法の 8 条 1 項は、個人のみに対し、刑事処罰が科されると規定されていたため、法人の刑事罰が問われることはなかった。

その後、2015 年に制定された現刑法においては、法人に対しても刑罰が科されるようになったが、法人に対する責任規制が不十分であるため、現在でも法人に対し刑事制裁が科される事例はほとんどない²⁶⁶。同法第 24 章の「自然環境に反する犯罪行為」の各条²⁶⁷には、「法人自身又は法人の利益のために環境犯を犯した場合は、営業権の取り消しと罰金が科される」と特別に追加されている。だが、その罰金は、2000 単位から 40000 単位で計算され、1 単位は 1000 トゥグルグで²⁶⁸、日本円で 8 万円から 160 万円にしかない。このように、被告企業などの法人の処罰については金銭的制裁が中心とならざるを得ないが、金銭的制裁を科しても、法人はその金銭に転嫁することが可能である。従って、心理強制を及ぼすために十分な額の金銭的処罰を法律で設定することが求められる。とは

²⁶⁵ 2002 年制定の旧刑事訴訟法の 122 条では民事請求の決定について定めており、その 3 項では、「刑事手続中に損害賠償を完全に算定できず、これが有罪の判断に影響しない場合、刑事事件を解決し、原告に対し民事訴訟を起こすことができるよう通知する」と書かれている。

²⁶⁶ 2015 年から 2023 年 1 月まで、鉱物資源の違法な探鉱・採掘・利用罪（5 件）により、営業権の取り消しと罰金が科されただけである <https://shuukh.mn/cases/2/1> を参照（最終閲覧 2023 年 1 月 8 日）。

²⁶⁷ モンゴル国刑法 24 章（24.1-24.10 条）2015 年 12 月 3 日制定

（<https://www.legalinfo.mn/law/details/11634> を参照（最終閲覧 2021 年 12 月 3 日））。

²⁶⁸ 旧刑法では、最低賃金を基準としていたが、環境犯に対し、最低賃金を 51 倍から 250 倍まで増加し罰金を科すように規定されていた。しかし、金額が少なかったため、現刑法では、1 単位が 1000 トゥグルグという仕組みが採用し、罰金の金額を高くした。

言え、現実には、高額の金銭的処罰を科したとしても、法人の資力の関係から、これを執行できない可能性もあり、実効性を確保することは難しい。

本事案においては、水銀による家畜の死が確認され、さらに水銀による水質汚染及び土壌汚染が発生し、環境被害はもちろん、地域住民の健康にまで被害が広がった。にもかかわらず、金の採掘を行っていた者らに刑事制裁が十分科されたとは言い難く、被害者住民の権利救済もされていない状況である。すなわち、モンゴルでは、刑事裁判所において、刑事事件を解決する際、民事上の不法行為に基づく損害賠償請求事件も取り扱うこと（附帯私訟制度）ができるが、裁判所は、環境汚染除去措置費用などの環境に生じた被害に関する賠償を認めたものの、被害者個人の健康及び財産的な被害の賠償については民事裁判所に委ねている。

このように、モンゴル国刑法第 24 章が一定の重大な環境の破壊行為を環境犯罪として直接処罰形式を規制しているにもかかわらず、実際には、刑事制裁は、本事件のような大規模な環境問題を解決するには限界があり、被害者救済とはならない。特に、市民の健康と財産的な被害に関しては、大規模な環境問題においては科学的知識が要求されるとともに、被告の加害行為と人の健康と財産に生じた損害の間の因果関係の証明などの困難がある。そのため、刑事的規制には限界があり、環境汚染による市民の権利保障という観点からは、効果が十分期待できず、環境問題による被害の深刻化が依然としてもたらされている。そこで、被害者救済の観点から、鉱物資源開発による市民の健康及び財産的な被害を基に、民事の損害賠償等を請求できる可能性を検討しなければならない。

第 4 節 環境公益民事訴訟の限界と個人が提起する環境民事訴訟の課題

モンゴルにおいては個人の健康と財産的な被害が多発し、社会問題となる大規模な環境問題も起きている。にもかかわらず、これらの被害に対する被害者たる個人からの訴訟は現在（2024 年 6 月）まで提起されていない。そのため、以下では、被害者である個人がその健康及び財産的な損害を理由として裁判所に訴えを提起する際、どのような問題が発生しているかを明らかにする。

1. 「環境公益の重視」に関する課題

モンゴルでは、環境汚染による被害が二分論によって類型化されている。すなわち、①環境自体に生じた損害という「環境公益侵害」に関する被害と、②環境汚染等による個人の健康と財産的な損害という「人格権侵害」に関する被害という二つである。第 2 章で述

べたように、モンゴルでは、環境問題に関し、社会主義時代から、環境とその資源は国有財産であり、かつ、環境資源に関する保全は国家の義務であるとされてきた。そのため、制度上の問題としては、①「環境公益」に関わる被害に焦点が当てられており、その解決手段として環境公益訴訟制度の活躍を促進する制度（行政機関と検察機関による環境損害賠償訴訟制度、市民と環境NGOによる環境公益訴訟制度等）が導入・実践されてきた。また、それに関わる国家の仕組みとして、環境に生じた損害を賠償させ、環境汚染の改善を求める規制制度が中心となっている（地方行政機関（郡と区の長）による浄化措置の仕組み、国家検査官による環境損害に対する賠償命令制度等）。

その一環として、環境保全法に基づき、市民は、環境保護に関する法令の違反を摘発し、環境に悪影響を与えた者の責任を求める権利を有する（同法4条1項2号）。従って、管轄国家機関等に対し、環境法令違反とそれに対する必要な措置を講じるよう求めることができる²⁶⁹。すなわち、市民は、国家機関²⁷⁰に対し、国家の環境保全義務を行使するよう求めることができる。その際、市民は、環境に生じた被害に関して、行政機関を通じた対策措置の要求に付随し従属する形で、個人の健康と財産的損害という人格権侵害の改善を期待するにとどまる。すなわち、同制度は、市民が具体的な権利救済を担うようにはなっていないのである。

また、第3章の第2節で前述したように、環境保全法に基づき、市民や行政機関等が、環境に生じた損害について環境公益訴訟を提起することができる。しかし、環境公益訴訟は、自己の法的利益を侵害されたか否かにかかわらず、環境保護団体などが行政、企業等に対し、違法な行為の差止め、是正、環境損害の回復等を求めるものであるため、具体的に被害者が確定されていなくても、訴訟を提起できる半面、必ずしも個人の健康及び財産的損害といった人格権侵害を前提としておらず、そのため被害者個人が救済されないという限界がある。

そのため、環境汚染等による個人の健康と財産的損害という人格権侵害に関する被害についても、管轄国家機関等に対して必要な措置を講ずるよう要請しようとする傾向がみら

²⁶⁹ その際は、1995年制定の「市民から国家機関及び公務員に対し出された訴願及び苦情に関する法」に従って、訴願を提起する（Монгол Улсын Хууль, Иргэдээс Төрийн Байгууллага, Албан Тушаалтанд Гаргасан Өргөдөл, Гомдлыг Шийдвэрлэх Тухай, 1995 оны 4 дүгээр сарын 17-ны өдөр [1995年4月17日制定の「市民から国家機関及び公務員に対し出された訴願に関する法」 (<https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=294>) を参照（最終閲覧2024年6月14日））。

²⁷⁰ ここで言う国家機関というのは、国会、内閣、国家中央行政機関、県と首都の知事及び市民代表評議会、郡と区の長及び市民代表評議会、郡と町の長及び市民代表評議会、国家検査官と国家環境検査官などの各国家機関である。

れる²⁷¹。だが、市民が、環境汚染等による人格権侵害についてまで、訴訟による解決方法ではなく、行政による解決を求めようとする根本的な理由を考えるならば、現在のモンゴルの環境民事訴訟制度の問題点が浮き上がる。すなわち、モンゴルの民事訴訟制度は、個人による利用が非常に困難な制度として存在しているという問題である。個人が環境汚染等による健康・財産的損害に対して民事訴訟を利用できない理由とその具体的な課題について、以下において説明する。

2. 立証責任の困難

一般不法行為に関する規定であるモンゴル民法 497 条 1 項に基づき不法行為による損害賠償を請求する場合、前述の通り、原則として過失責任主義が採用されている²⁷²ため、被害者は、①加害者の故意又は過失を主張・立証しなければならない²⁷³。また、②加害行為と損害間の因果関係の主張・立証責任も被害者にあるとされている。この点は、日本民法 709 条と類似する。モンゴル民法典が、日本民法典と同じくドイツ民法典に典拠していることが理由であると考えられる。

ところで、公害被害者たる個人が、鉱山企業等に対し環境汚染等による不法行為に基づく損害賠償請求を行おうとする場合、上記の①と②の要件事実を主張・立証する必要があるということから、以下のような問題が生じる。

まず、環境汚染等により健康及び財産的損害を被る被害者は、一般的に社会的・経済的弱者が多い²⁷⁴。特に、モンゴルにおいては、前述の通り、鉱山開発地域の住民のほとんどは遊牧民（又は農業従事者）である²⁷⁵。彼らは、経済的、文化的、教育的資源の全部または一部について貧困者であることが多い。これに対し、鉱害被害を発生させるのは大企業等であり、その経済的、文化的、教育的資源は圧倒的に豊富である。鉱山企業を前にして、遊牧民が個人で不法行為に基づく損害賠償請求を行い、訴訟を維持することは、実際には非常に困難であることはいうまでもない。例えば、前述の、ダルハン・オール県ホンゴル郡の住民の 90%は、遊牧民又は農業従事者であった。環境 NGO である「人権保護」は、

²⁷¹ 独立国家機関である「モンゴル国人権委員会」等に対して訴願等を提出したり、何とかの措置を講じてくれるように要請することがある (<https://www.nhrcm.gov.mn/>を参照 (最終閲覧 2024 年 6 月 14 日))。

²⁷² 最高裁判所・前掲注 (188) 55 頁。

²⁷³ B. ブヤンヒシグ・前掲注 (191) 331-332 頁。

²⁷⁴ 環境保護団体である「人権・発展センター」NGO の 2011 年調査によると、原告個人となる遊牧民等は裁判所に訴訟を提起する場合、相手となる鉱山会社等は鉱山開発を実施する経済的資力の側面からも明らかに有利な立場にあるため、原告個人は勝訴する可能性が非常に低いと指摘している。(人権・発展センター、オープン・ソサエティ・フォーラム・前掲注 (152) 50 頁)

²⁷⁵ 人権・発展センター、オープン・ソサエティ・フォーラム・同書 50 頁。

2009年から2012年にかけて、ホンゴル郡の鉱害事件をはじめ鉱山開発によって生じた環境及び健康被害に関する5つの事件について、訴訟準備をしていた。しかし、環境訴訟の立証責任の困難、費用負担の困難、裁判の長期化の見込みなどが理由で、民事訴訟を提起することができなかつたのである²⁷⁶。

次に、最も大事な課題は、因果関係の解明である。因果関係の主張・立証には科学的・専門的知識が要求されるが、被害者側はそれに対応できるだけの知識や資金力を持たない。伝統的な不法行為訴訟の多くが、人の行為によって直接的に他人の法益を侵害する場合であるのに対し、環境訴訟は、人の活動と被害の発生との間に、環境悪化を媒介として、環境破壊や人々の生命・健康・生活環境に被害が生じるという特色がある²⁷⁷。従って、企業活動と発生した被害との間の因果関係（汚染者の加害行為と損害間の因果関係）の立証が困難である²⁷⁸。

特に、鉱物資源開発による環境破壊の場合には、河川水、河川堆積水、土壤に含まれる主要成分と微量成分の定量分析結果等から地区科学的な評価を行い、環境訴訟に反映させる必要がある。そのため、環境訴訟においては、鉱物資源開発による環境汚染とそれによる健康・財産的被害の因果関係を証明することが極めて困難である²⁷⁹。さらに、有害な科学物質等に関わる環境訴訟の場合は、極めて高度の科学技術的鑑定と大規模な調査が必要になり²⁸⁰、高額の資金を要する。

そして、複数汚染源、多数被害者が想定される鉱害による健康被害等に関しては、発生源及び汚染経路の確定や被害発生の科学的メカニズムの解明が困難である一方で、情報は被告企業側に偏在し、被害者個人が加害企業等に比べて、組織・資力・時間等の点で劣後

²⁷⁶ 人権・発展センター、オープン・ソサエティ・フォーラム・同書50頁。

²⁷⁷ 公害等調整委員会事務局『公害紛争処理ハンドブック』（全国加除法令出版、1979年）20頁。

²⁷⁸ そのため、環境訴訟は個人間の従来の訴訟に馴染みにくい面がある（吉村良一・前掲注（10）46頁）。

²⁷⁹ 加藤久和とその他「モンゴルの国土利用と自然環境保全のあり方に関する文理融合型研究」研究成果報告書2013年6月5日。

²⁸⁰ 実際に、上記のダルハン・オール県ホンゴル郡の事案のような場合においては、化学物質が流出した現場の科学的測定を含む試験結果をできるだけ早期に取得することが事案解明に重要であるが、事件当時（2007年4月）は、モンゴルには血尿中のシアン化物および水銀を分析する検査機器がなく、汚染被害についての水銀、シアン化ナトリウム等の濃度に関する明確なデータが残されていない。そのため、モンゴル国政府は、2008年に国際機関等（UNEP, FAO, WHO など）を通じて検査依頼を行ったが、それは国が2007年5月に実施した環境汚染除去措置が成功したかどうかを確定することを目的としており、被害者の健康及び財産的な被害を明らかにするためのものではなかった。検査機関について、現在はウランバートル市にある中央地質研究所、モンゴル国立大学名古屋大学フィールドリサーチセンター等で検査自体は可能となっているものの、検査の専門家の数は少なく、科学的・専門的知識や機器が不足している。

するという事情がある。このような状況の下では、被害者個人が鉱山企業等の故意・過失と加害行為と損害との因果関係を証明することは不可能に近い。

上述したダルハン・オール県ホンゴル郡のケースは、有害物質による環境破壊を介した健康及び財産的損害が社会的問題となったという点で、モンゴル国民が初めて経験した公害のケースである。そして、現在においても、どのような経緯で健康被害がもたらされたのかということ自体が十分明らかになっていない。特に、事件当時に取得した有害物質のデータが保存されていないため、ホンゴル郡の住民の健康被害が水銀によって生じたものであるか否かという点についても、その因果関係がはっきりしていない。このように、汚染者の過失と加害行為と損害との間の因果関係は、根本的な問題となっている²⁸¹。

2013年に行われた「ホンゴル郡における有害物質中毒事件環境調査報告」において、被害を主張・証明する住民に対し、国からの圧力があったという聞き取り調査の結果が発表されている²⁸²。2015年にモンゴルの鉱山地域で実施した水銀の影響に関する調査においても、圧力を恐れ、名前を隠すことを前提として毛髪サンプルを提供した住民もいた²⁸³。このような鉱山開発は国家的政策の下に推進されているため、国としては、産業による環境汚染等による健康被害を認めない傾向にあると想像される。

3. 損害の範囲とその算定に関する課題

モンゴルでは、日本と同様に損害は財産的損害と非財産的損害という二つに分類される²⁸⁴。ここでいう「非財産的損害」とは、モンゴル国最高裁判所の「解釈」によると、「財産的損害以外のすべての損害をいう」とされている²⁸⁵。

モンゴル国民法債務総論編で次のように定めている。同法228条1項は、「損害を賠償する責任を負う者は、侵害された権利を損害が発生する前の状態に回復する義務を負う。侵害された権利の原状回復が不可能、あるいは、著しく高い費用がかかる場合、損害を金

²⁸¹ 2013年に行われた「ホンゴル郡における有害物質中毒事件環境調査報告」という調査の際には、事件現場である「ミチ」会社の工場周辺、有害物質中毒の可能性が最も高い世帯の井戸、野菜畑、牧場の土と植物のサンプルを採取した。採取したサンプルをモンゴル科学技術大学で分析したところ、有害物質は発見されなかった。したがって、2013年時点においては、有害物質による被害は次第に緩和されているのではないかという結果となった（モンゴル国立大学法学部日本法教育研究センター・前掲注（255）7頁）。

²⁸² モンゴル国立大学法学部日本法教育研究センター・前掲注（255）2頁。

²⁸³ 産業技術総合研究所・名古屋大学・山形大学「平成27年度環境経済の政策研究（水俣条約に基づく水銀削減手法として経済手法の活用可能性と期待される効果に関する調査・分析）研究報告書」平成28年3月63頁。

²⁸⁴ B. プヤンヒシグ・前掲注（193）493頁。

²⁸⁵ 同解釈においては、「例えば、身体的及び精神的な被害、さらに、人生の喜びの喪失や大きな手術を受けることになったための苦痛などによる損害が該当する」とする（最高裁判所・前掲注（188）458頁）。

銭で賠償することができる」と定める。すなわち、不法行為による損害賠償請求においては、原則として原状回復を行い、それができない場合には、金銭で賠償しなければならない²⁸⁶。また、その賠償範囲を規定する同法 229 条 1 項により、「責任を負う者は、財産に生じた現実の損害及び得られるはずであった利益を賠償する義務がある」と定めており、財産的損害に関する賠償範囲の規定は存在しているが、非財産的な損害の賠償範囲に関する記述はない。一方、同法 230 条は、「非財産的な損害の填補」という表題で、その同条 1 項において非財産的損害に対する請求権が認められている²⁸⁷。同条 2 項は、精神的損害を金銭で賠償すると明示した上、その他の非財産的損害については、法律に特別の定めがある場合にのみ金銭で賠償する旨定める。

不法行為法は、日本では民法の債権編に含まれるが、モンゴルでは「契約に基づかない債務（497-514 条）」として債権編と独立して規定されていて、この点にモンゴル民法の特色がある。そして、モンゴルの不法行為制度における救済方法は、金銭賠償が中心である²⁸⁸。従って、金銭賠償以外の方法での被害者救済は困難である²⁸⁹。

不法行為による財産的な損害に関しては、民法 510 条 1 項により、他人の財産に損害を与えた者は、損害を生じた財産を原状回復する（代物を提供する、修復するなど）か、または、金銭で賠償しなければならない²⁹⁰。そして、同法 497 条は、所有権とそれに関連する財産権²⁹¹を保障するための規定でもあるため、個人の所有する家畜に損害が生じた場合、財産的損害として保護の対象としている²⁹²。

これに対し、不法行為による非財産的損害に関しては、モンゴルでは、非常に限定的に認められている。とりわけ、健康及び財産的損害の範囲について、慰謝料請求権が否定されていることは、今後の大きな課題である²⁹³。以下、その内容を詳しく説明する。

²⁸⁶ 最高裁判所・前掲注（188）55 頁。

²⁸⁷ 民法 230 条 1 項は「被害者は非財産的損害の賠償を請求する権利を有する」と定めている。

²⁸⁸ B. ブヤンヒシグ・前掲注（193）475 頁。

²⁸⁹ 損害賠償の方法としては、金銭賠償の方法と原状回復の方法等が考えられるが、公害・環境汚染は、自然破壊や健康被害を問わず、被害がない状態に戻すことは困難あるいは不可能である。特に、健康被害の場合は、金銭賠償によるほかないのが通常である。

²⁹⁰ 民法 510 条は「財産的損害の賠償」について規定する。

²⁹¹ 財産を自由に占有し、販売し、利用する権利など。

²⁹² B. ブヤンヒシグ・前掲注（193）479 頁。

²⁹³ B. ブヤンヒシグ・前掲注（193）516 頁は、「健康被害を被った被害者は、財産的な損害を被るほかにも非財産的な損害を被る場合が多い。しかし、不法行為において健康被害が生じた場合は、民法 511 条の非財産的な損害の賠償に関する条文が適用されず、非財産的な損害を賠償する根拠規定は存在しない」としている。

モンゴル民法 511 条には、「非財産的な損害（慰謝料）の填補」という題名が与えられており、その 1 項は、「他人の名誉、威信、職業的名誉を毀損する情報を広めた者は、その情報が事実と一致していることを証明できなかった場合、財産的な損害を賠償したとしても、非財産的な損害を金銭又はそのほかの方法により填補しなければならない」と定める。また、同条 4 項及び 5 項は、「犯罪行為によって死亡した被害者の家族に精神的な損害が生じる場合」について定めている。すなわち、モンゴルでは、①名誉毀損による損害賠償請求と②刑法が定める犯罪によって精神的な損害が生じた場合²⁹⁴に限定して慰謝料を認めており、それ以外の場合、条文、判例のいずれを根拠にしても、慰謝料が認められる余地はない²⁹⁵。そのため、モンゴル民法で定める健康損害の賠償範囲は、入通院、薬剤の購入費用などのほかは、被害者が労働能力を喪失した結果としての、逸失した賃金・収入相当額、治療費、食費等（逸失利益）にとどまる²⁹⁶。

このように非財産的損害を限定的に認めている理由は、次のとおりである。

モンゴルで、非財産的損害について初めて規定したのは 1994 年民法である。同法 382 条 1 項により、名誉棄損に対する非財産的損害は、金銭またはその他の方法で賠償しなければならないと定められた²⁹⁷。この規定は、1961 年に制定された「ソビエト連邦国および連邦共和国の民事立法の基礎」が 1991 年 5 月に改正され²⁹⁸、導入された第 7 条 6 項（「名誉棄損に対する非財産的損害賠償の規定」）を、そのまま継受した規定であり、ロシア法を基盤としている。

²⁹⁴ その詳しい内容は、民法 508 条 5 項により「犯罪行為により死亡した者と同居していた成年に達した家族メンバー又は成年に達していない家族メンバーの法定代理人に任命された者は、自己の精神的損害の賠償を請求することができる」と定めている。すなわち、本規定は、犯罪行為により死亡した者と同居していた家族に限定して慰謝料を賠償することを認めるという、非常に限定的な規定である。学説上からは批判がなされている（Пүрэвбаатар.Р “Эдийн бус гэм хорыг мөнгөөр нөхөн төлөх нь: Иргэний хуулийн 2022 оны нэмэлт, өөрчлөлт, ба харьцуулалт, дүгнэлт” Эрх зүй сэтгүүл, 2023 оны дугаар №2, тал 207-225 [R. プレブバートル 「非財産的損害を金銭で賠償することについて—2022年の民法改正と比較及び結論—」法誌2023年2号207-225頁]）。

²⁹⁵ 例えば、モンゴル国最高裁判所判決 2004 年 4 月 15 日は、名誉毀損に関する損害賠償請求に限って慰謝料を肯定する。より詳しい学説上の見解と判例の立場に関しては、バトジャルガル・アリウンザヤ「モンゴルにおける慰謝料制度の現状・問題点」人間社会環境研究 39 号 103 頁以下が論じている。

²⁹⁶ 民法 505 条は、「健康損害の賠償」について規定し、同条 1 項は、「他人の健康に損害を与えた者は、被害者が労働能力を喪失した結果、逸失した賃金・収入相当額、治療費、食費、義足代、サナトリウム等の療養費用等を負担しなければならない」と定め、同条 2 項は、「損害を受けた当時、被害者に収入がなかった場合、最低賃金以上の賠償金を請求できる」と定める。

²⁹⁷ その 3 項は「家庭暴力に対する非財産的損害」について規定していたが、2002 年民法の制定により廃止された。その廃止の理由は明らかではないが、モンゴルでは、家族関係の規制は民法ではなく、家族法によって規制されるべきであるからだと考える。

²⁹⁸ 1991 年「ソビエト連邦国および連邦共和国の民事立法の基礎」。

その後、2002 年民法は、ドイツ民法を参考として、債務総論編に 230 条「非財産的損害の賠償」という規定を新設し、同条 1 項は、非財産的損害に関する請求権を明文化した。しかし、同条 2 項は、「法律に特別の定めがある場合にのみ非財産的損害を金銭で賠償する」と定め、特別の定めとしては、同法 511 条 1 項において「名誉毀損に対する非財産的損害」について定められているのみである。当該規定を除けば、民法上は非財産的損害に関する明文規定は設けられてこなかった。

さらに、最高裁判所は、2009 年 5 月 22 日に「犯罪行為による損害を賠償することに関する刑事手続法と民法の一部の条文を刑事及び民事訴訟手続において適用することについて」（第 15 号指令）を制定した²⁹⁹。同指令 6 条 2 号 4 号は、「民法 230 条 2 項は、法律で特別に定められた場合に限り、非財産的損害を金銭で賠償するものである」と定め、「人の生命、身体、病気、苦痛、精神的状態などの非財産的損害を評価する法律上の規定がない場合、金銭で賠償することはできない」と定めている。そして、民法の「解釈」においても、「非財産的損害に関する賠償権が認められるのは、同法 511 条 1 項だけである」と定められている³⁰⁰。

このように、非財産的損害の賠償について限定的に規定・解釈する理由に関して、学説は、「2002 年の民法時点では、非財産的損害の賠償について判断した裁判例がなく、非財産的損害は金銭で評価するのは非常に困難で、その判断を経験不足の裁判官の裁量に委ねることを恐れたものである」と述べている³⁰¹。その後も、判例は、「精神的損害を評価する方法がない」、「名誉棄損に関する規定を除けば、非財産的損害の賠償に関する民法上の特別の規定がない」という理由で、慰謝料請求を拒否してきた³⁰²。

2022 年、「訴訟上の鑑定に関する法律の全面改正草案」の一環として、非財産的損害を精神的損害と捉え、その賠償を規律することが検討されることとなった³⁰³。本改正の趣

²⁹⁹ Монгол Улсын Дээд Шүүхийн Тогтоол, Дугаар 15, “Гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирлыг арилгах талаарх эрүүгийн байцаан шийтгэх болон иргэний хуулийн зарим зүйл, заалтыг эрүү, иргэний шүүн таслах ажиллагаанд хэрэглэх тухай” 2009 оны 05 сарын 22 өдөр [最高裁判所第 15 号指令「犯罪行為による損害を賠償することに関する刑事手続法と民法の一部の条文を刑事及び民事訴訟手続において適用することについて」2009 年 5 月 22 日] . <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16231228926701> を参照（最終閲覧 2024 年 6 月 1 日）。

³⁰⁰ Ё.Каюг нар “Монгол улсын иргэний хуулийн тайлбар” УБ., 2010 он [Y. カユトほか（編）『モンゴル国民法の解釈』（2010 年）458 頁] .

³⁰¹ バトジャルガル・アリウンザヤ・前掲注（295）111 頁。

³⁰² バトジャルガル・アリウンザヤ・同書 115 頁。

³⁰³ Шүүх шинжилгээний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл болон хамт өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслүүд [訴訟上の鑑定に関する法律の全面改正草案と附属法案] . <https://forum.parliament.mn/projects/11237> を参照（最終閲覧 2024 年 6 月 1 日）。

旨は、実務上は犯罪行為による精神的損害の賠償が否定されているという社会問題を解決するためであったが³⁰⁴、訴訟上の鑑定に関する法律の全面改正に附随する形で、民法の非財産的損害に関わる規定も改正された。そのため、その民法改正の範囲は、犯罪行為によって精神的な損害が生じた場合を念頭に、犯罪行為によって死亡した者の家族に精神的損害が生じた場合（民法 508 条 5 項、511 条 4 項、5 項、6 項）の賠償について限定されたものであった。

また、民法の債務規定を次のように改正したが、その意味内容についてはいまだ明らかではない。すなわち、第一に、一般不法行為に関する規定である民法 497 条の権利侵害の対象には、「精神」という言葉が追加された。第二に、同法 230 条 2 項において、「精神的損害を金銭で賠償し、その他の非財産的損害は法律に特別の定めがある場合に金銭で賠償する」と規定し、精神的損害を強調した。第三に、同法 511 条 3 項において、「損害を与えた者は、本法 230 条 2 項に規定する精神的損害に対する金銭賠償の責任を負うものとする」という新しい規定が置かれた。しかし、ここでいう「精神」が、①訴訟上の鑑定に関する法律の趣旨に従い³⁰⁵、犯罪行為によって生じる精神的損害のみを意味するものであるか、あるいは、②損害の範囲を広く解し、精神的損害として慰謝料請求を認めたものであるかという点は、不明確である。

学説上は、「訴訟上の鑑定に関する法律の全面改正」に附属する形で改正されたので、①の犯罪による精神的損害についてのみ規定しているという解釈がなされている³⁰⁶。この点、裁判例上、犯罪による精神的損害以外の場合において慰謝料を認めたケースは見当たらない³⁰⁷。また、最高裁判所は、2023 年 7 月 3 日、モンゴル最高裁判所全裁判官会議において第 25 号指令を制定した³⁰⁸。そこでは、「人の精神に生じた被害を消滅・賠償する賠償額の標準的方式」が承認された³⁰⁹。同指令 2 条 1 項は、「精神的被害」とは、犯罪

³⁰⁴ Хууль зүйн байнгын хороо “Шүүх шинжилгээний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн үзэл баримтлал” тал 2-5 [司法常任委員会「訴訟上の鑑定に関する法律の全面改正の趣旨」2-5 頁] <https://forum.parliament.mn/projects/11237> を参照（最終閲覧 2024 年 6 月 14 日）。

³⁰⁵ 司法常任委員会・同書 1-8 頁。

³⁰⁶ R. プレブバートル・前掲注 (294) 221-223 頁。

³⁰⁷ その他、名誉毀損による非財産的損害は認められている。

³⁰⁸ Монгол Улсын Дээд Шүүхийн Нийт Шүүгчийн Хуралдааны Тогтоол, Дугаар 25 “Хүний сэтгэгцэд учирсан хор уршгийг арилгах, нөхөн төлүүлэх төлбөрийн жишиг аргачлалыг баглах тухай” 2023 оны 07 сарын 03 өдөр [モンゴル最高裁判所の全裁判官会議第 25 号指令「人の精神に生じた被害を消滅・賠償する賠償額の標準的方式」2023 年 7 月 3 日] . https://www.supremecourt.mn/media/files/20237/0_1691146380.pdf を参照（最終閲覧 2024 年 6 月 1 日）。

³⁰⁹ 従って、その算定基準を明らかにするため、2023 年 7 月 31 日に法務・内務大臣、保健大臣の共同指令 A/268 号 および A/275 号 により「犯罪による精神的損害の程度を決定し、結論を下すための手順」および「特定犯罪による精神的損害の程度を決定するための表」がそれぞれ承認された

被害者がその傷害によって感じる痛みや苦痛のほか、犯罪による人生の喜びの喪失、社会的地位の喪失、他人と正常なコミュニケーションが取れなくなること、性格の否定的な変化などの生活の質が下がることによって精神疾患を患っていることをいう」と規定した。このように、同指令によれば、精神的損害の内容は、犯罪による精神的損害に限定されている。

これに対し、日本などでは、不法行為に基づく損害賠償請求としての慰謝料（非財産的損害の賠償）請求が広い範囲で認められている。その結果、実際に被害者が支出した具体的な金額として積み上げられない損害について、慰謝料において考慮し、調整するという運用がなされている³¹⁰。モンゴルにおいても、少なくとも健康被害などの人身侵害を中心とした慰謝料請求を認めることで、より有効な被害者救済となると考えられる。

モンゴルにおける損害賠償の理論に関して、通説とされているのは差額説である³¹¹。この理論によれば、損害とは、不法行為によって現実に生じた財産状態と、不法行為がなかった場合に存在していた財産状態との間の差である³¹²。損害の算定方法については、個別に損害額を加算するという、いわゆる個別的損害項目積上方式が採用されている³¹³。だが、この方式は、集団的な被害が生じる鉱害による損害賠償訴訟においては不都合である³¹⁴。なぜならば、健康被害を個々人ごとの損害として個別評価するよりも、被害の重大性を一定の基準で類型化するなどして損害を集団的に包括し評価することのほうが、より被害者にとって公平に資することがあるからである³¹⁵。例えば、モンゴルにおいては、ホンゴル郡の鉱害事件で現実的に問題となっていた、「一定の地域の遊牧民が清浄な牧草地を集団のより所として共同生活する利益」など、個別に損害評価することが不可能・困難な事案、すなわち、集団として人が存在することで明確になる損害も考えうるところ、そのような損害を評価する方法が存在していないのである。

(https://legalinfo.mn/storage/uploads/process/202306/file_1686819506212230_161723922869110.pdf を参照 (最終閲覧 2024 年 6 月 1 日))。

³¹⁰ 吉村良一「民法 710 条, 711 条 (財産以外の損害の賠償)」 広中俊雄・星野英一編『民法典の百年Ⅲ』 (有斐閣, 1998 年) 662 頁。

³¹¹ B. ブヤンヒシグ・前掲注 (187) 426-429 頁。

³¹² B. ブヤンヒシグ・同書 426-429 頁。

³¹³ B. ブヤンヒシグ・前掲注 (193) 471-475 頁。

³¹⁴ 神田孝夫「共同不法行為」 星野英一 (編) 『民法講座 (6) 』 (有斐閣, 1985 年) 572 頁。

³¹⁵ 例えば、日本の公害訴訟においては、一律請求・包括請求方式がなされている。

4. 共同不法行為における分割責任論と救済の限界

産業公害を中心とする環境汚染問題に見られる主な特徴として、「見えにくい健康被害」というものがある³¹⁶。これは、多経路（土壌、水、大気、植物など）での複合型汚染や新しいタイプの汚染の進行と並んで、全体的な衛生管理の悪さといった要因なども加わって、環境汚染による健康被害が潜在化したものとなり、見えにくいものになっていることをいう。モンゴルにおいても、加害者が複数いるような共同不法行為による健康被害において、原因物質を特定し、その因果関係を証明することは極めて難しい。すなわち、環境訴訟においては、複数の企業等が複合的に環境被害を発生させていて、個別の加害行為と損害との間に、どこまでの事実的因果関係があるかが判断できないというケースが存在する。

特にモンゴルの鉱物資源開発に関わる環境問題は、環境汚染等を惹き起こす原因者は鉱山企業だけではなく、個人の採掘者も多数存在している。だが、モンゴルにおいては、共同不法行為（民法 497 条 3 項）に関する議論はいまだ成熟しておらず、訴えを提起することは、被害者側にとっての負担が大きい。

そのため、集団的な健康被害が深刻化し、複数の企業や個人が複合的に原因者となって環境汚染を生じさせる類型の環境事件については、その救済の必要性が高まっている。しかし、複数の企業が被告となり、共同不法行為の成立について判断した裁判例は、立証の困難さなどが理由であると思われるが、現時点では存在しない³¹⁷。

モンゴル民法典は、共同不法行為に関する規定として民法 497 条 3 項を設けている³¹⁸。同項前段は共同不法行為一般に関して規定している。同項後段は、直接に損害を加えた者だけではなく教唆、幫助、損害の結果を故意に利用した者も共同不法行為者とみなされる旨規定している。また、本条は、共同不法行為の効果として、「各自が連帯してその損害を賠償する責任を負う」と規定している。

民法 497 条 3 項は、共同不法行為に関する規定であるから、数人による不法行為が「共同の行為」であることが責任を生じさせるための本質的な要件であるとされている。しかし、本条は、「不法行為に数人が関与した場合」としか定めていない。そこで、次のよう

³¹⁶ 日本環境会議『アジア環境白書 1997/98』（東洋経済新報社、1998 年）50 頁。

³¹⁷ モンゴルの判例集のウェブサイトである Shuukh.mn で、モンゴルにおける環境事例を検索したが、モンゴルでは、複数の不法行為者を被告として共同不法行為について判断した裁判例が存在しなかった。

³¹⁸ 民法 497 条 3 項は「不法行為に数人が関与した場合は、各自が連帯してその損害を賠償する責任を負う。この場合は直接的に損害を加えた者だけではなく、教唆および幫助した者と加害の結果を故意に利用した者を共同不法行為者とみなし、同じ損害賠償責任を負う」と規定している。

な要件を満たす必要があると解されている。すなわち、①複数の不法行為者の存在、②行為の関連共同性、③一般不法行為の要件を満たしていることである³¹⁹。

このうち、関連共同性については、モンゴルの従来の学説は、主観的な関連共同が必要であるとの立場であり、行為者各自に「共同実行の意思」があれば、共同不法行為が成立するとしている³²⁰。これに対し、近時は、被害者救済を理由として、客観的な関連共同性さえあればよいとする見解が有力である³²¹。この方が、被害者に有利だと言える³²²。これに対し、共同不法行為の効果に関し、上記規定にいう「連帯」とはどのような意味であるかは明らかではない。

前述の第3章の第三節の1.の(3)不法行為責任に基づく損害賠償制度に関する立法過程で明らかになったように、共同不法行為に関する法的規制とその立法過程の検討によれば、共同不法行為の効果として「連帯責任」を負うという点では、見解は一致している。

しかし、現代のモンゴルでの交通事故³²³などの裁判例を素材として、共同不法行為に関する基礎的な事例分析を行ったところ、共同不法行為による損害賠償請求が認められた最高裁判所の判決である17件全ては、共同不法行為の効果として、分割責任を負わせると判断されている³²⁴。すなわち、判例の立場は、条文の規律内容に従わず、共同不法行為の効果として分割責任を負わせるとしていることが明らかとなった。この、共同不法行為における分割責任論の問題は大きな課題である。その内容は、以下の通りである。

³¹⁹ G. バター・前掲注(216) 47-49 頁。

³²⁰ B. ブヤンヒシグ・前掲注(193) 475 頁は、民法第497条3項が適用されるのは、共通の意思および目的を持って共同行為を行なった場合に限られるとしている。

³²¹ 客観的共同説によれば、共同して、被害者に損害を与えているかについての認識に関わらず、客観的に見るだけで共同していることが判断し共同不法行為とする。

³²² G. バター・前掲注(216) 47 頁。

³²³ モンゴルにおいて、共同不法行為の問題は、かつてのように故意で不法行為を共同した場合のみならず、交通事故など過失による不法行為を含めて議論されるようになっていく。

³²⁴ モンゴル最高裁のウェブサイトである Shuukh.mn で公開されている2013以降の共同不法行為に関する事件を検討した。そのうち、主要な判例として最高裁判所の判決である刑事事件14件と民事事件12件を分析した。計26件のうち、共同不法行為による損害賠償請求が認められたのは17件、認められなかったのは9件である。共同不法行為による損害賠償請求が認められた17件は、共同不法行為の効果として、分割責任を負わせると判断された。これらの判例の内、本論文の論点に関りがある判例のみを本文で取り上げる。

なお、これらの最高裁判所における事件の内容は、傷害、交通事故、名誉毀損、医療ミスによる損害賠償、強盗、窃盗、詐欺による損害賠償事件などである。共同不法行為による損害賠償請求が認められなかった事件のうち、2件は名誉毀損に関する事件で、損害が立証されなかったとして請求が棄却された。5件は事件の状況が明らかではないとして第一審に差し戻された。2件は被告側の控訴によるものであり、他の共同不法行為者の存在を主張して争い、それが最高裁で否定されたというものである。このような控訴がされるのは、共同不法行為の連帯債務について、負担割合に応じた分割債務であると理解されていることが原因だと考えられる。

裁判所は、まず、全損害の損害賠償を決め、次に、その負担割合を決めている。その負担割合については、寄与度が不明または等しい場合は、頭割りとし、過失割合を決定することが可能であれば、過失割合に応じて決められる。裁判例によれば、被害者に対し、共同不法行為者が寄与度に応じて賠償すれば足りるということになる（最高裁判所民事部 2016 年 12 月 06 日 001/XT2016/01419 号判決）。日本法でいう、いわゆる不真正連帯債務ではないということであって、モンゴルの共同不法行為制度は、実務上は、賠償の範囲の面では加害者には有利だということになる³²⁵。

このように、共同不法行為の効果として判例が分割責任の考え方をとる結果、次のような疑問が生じる。第一に、共同不法行為の効果として分割責任を負わせるのであれば、一般不法行為と同じ効果しかないため、一般不法行為とは別に共同不法行為の規定を設ける意味があるのか、という疑問である。第二に、一部の加害者に支払不能者がいる場合には、被害者が全額賠償を受けられなくなり、被害者救済に欠けるのではないかという点である（例えば、最高裁判所民事部 2014 年 09 月 26 日第 530 号判決では、被告人 Y₁は 5 人の子供を育てている女性世帯主であるため損害賠償を支払うことができないと主張した。このような場合に賠償責任を分割することは、被害者の保護、損害填補の観点からは不当である）。第三に、被害者は、すべての共同不法行為者を訴えないと完全な損害賠償が得られず不利益なのではないかという点である（例えば、最高裁判所民事部 2016 年 06 月 23 日 001/XT2016/00762 号判決は、Y₁および Y₂が共同不法行為責任を負うとしたが、本訴訟では Y₁のみが被告となっていたため、Y₁の過失割合に相当する損害額の 70%にあたる部分についてのみ支払を命じた。また、最高裁判所民事部 2016 年 12 月 06 日 001/XT2016/01419 号判決は、被告 Y₁と訴外 Z は共同不法行為者であると認定したうえで、被告 Y₁について、生じた損害の 50%を支払うよう命じた。原告が完全な賠償を受けたい場合、他の共同不法行為者に対しても訴訟提起が必要となるのである）。

これに対し、学説は、被害者救済の観点から、共同不法行為の効果として民法 242 条が定める連帯債務と同一の責任を負うべきであると主張する³²⁶。ただし、そのように解する理由については、単に民法の条文を繰り返すだけであり、説明不足の感が免れない³²⁷。

³²⁵ 判例が、共同不法行為の効果として分割責任を認める理由は、①求償権を理由にした新たな紛争を起こすことなく訴訟が 1 回で終了し、②損害賠償を簡易に支払うことができるからだと考える。

³²⁶ B. ブヤンヒシグ・前掲注 (187) 477-478 頁、G. バター・前掲注 (216) 47-49 頁。

³²⁷ G. バター・同書 49 頁。

このように、モンゴルにおいては、共同不法行為の効果として条文上は連帯責任と規定している。だが、学説が条文どおり連帯責任と解すべきだと主張しているにもかかわらず、判例は分割責任の考え方をとっている。従って、共同不法行為の効果がどのようなものであるかを明らかにすることがモンゴルの共同不法行為制度のもっとも重要な課題であり、環境訴訟の発展の出発点になると考えられる。

5. 訴訟コストと救済の実効性に関する課題

モンゴルの国土の約 8 割が牧草地であるため、鉱物開発が行われているのは遊牧民が住む地方であり³²⁸、鉱山地域は遊牧民の牧草地と重なる。司法・行政機関より遠く離れて地方に居住している³²⁹被害者となる遊牧民には十分な法的知識がなく、権利が侵害されたとしても誰に救済を求めるべきか知らない場合が多いため、環境訴訟を起こすためには時間や訴訟費用などの負担が大きい³³⁰。実際に、環境保護団体である「人権・発展センター」という環境保護団体による 2011 年調査によると、鉱物資源開発に伴う環境の破壊等が発生している現場の位置はほとんどの場合、その近くに裁判所が設置されていない場所であり、原告たる遊牧民は、訴訟を裁判所に提起するため、日々の生活のための遊牧の仕事を放置して、裁判所が設置されている地域まで移動する必要があり、訴訟コストが高く、実際に裁判所へのアクセスは困難であるとの指摘がなされている³³¹。

また、訴訟費用に関しては、市民が訴訟を提起する際、訴訟手数料を事前に裁判所に納め、原告の請求が認められた場合には、被告が原告にその手数料を支払う（民事事件訴訟法 57 条 1 項）。しかし、金銭を請求する場合、請求金額によって訴額が定まる（印紙手数料法 7 条 1 項 1 号）。そのため、環境訴訟においては、請求額に比例して訴訟手数料も高くなる³³²。この点、モンゴルの現行制度を見れば、地方公共団体（郡と区の長）と市民及び環境 NGO が環境に生じた損害を賠償させるため環境公益訴訟を提起する際、訴訟費

³²⁸ モンゴルの人口は、モンゴルの面積は 156 万 4,100 平方キロメートル（日本の約 4 倍）で、人口は 345 万 7548 人（2022 年 12 月 31 日時点、モンゴル国家統計局公式ウェブサイト、<https://www.nso.mn/mn> を参照（最終閲覧 2023 年 5 月 20 日））である。モンゴルの首都であるウランバートル市に人口の 7 割以上（242 万 4756 人）が居住している（https://www.nso.mn/mn/statistic/statcate/573051/table-view/DT_NS0_0300_027V1 を参照（最終閲覧 2023 年 5 月 30 日））。

³²⁹ モンゴルの地方行政制度は、県と首都に分類され、県は郡に、郡はバグに区分される。モンゴルでは、330 郡があり、その住民に一番近い司法制度として郡間の裁判所は 29 か所あるが、そのうちの 21 か所が県の中心部に県の裁判所と並んで位置しているため、地方に居住する遊牧民は司法へのアクセスが困難である（人権・開発センター・前掲注（148）1 頁）。

³³⁰ 人権・開発センター、オープン・ソサエティ・フォーラム・前掲注（152）50 頁。

³³¹ 人権・開発センター、オープン・ソサエティ・フォーラム・同書 50 頁。

³³² 「人権・開発センター」NGO がドルノド県バヤンドン郡、アルハンガイ県ツェンヘル郡、トゥブ県ザーマル郡の鉱物資源開発に関わる事案で政策的支援を行っている際、訴訟手数料が高いため、支払うことができなかった（人権・開発センター・前掲注（148）1 頁）。

用を免除する制度がある³³³。しかし、健康と財産に被害を受けた個人は、社会的・経済的に弱者であるにもかかわらず、鉱山企業などの事業体に対して、健康と財産的損害に対する賠償責任を追及するための訴訟手数料の免除もなく、弁護士費用や証拠収集のための費用も原告市民が負担しなければならない³³⁴。鉱物資源開発による環境問題の場合、訴訟代理人となる弁護士の能力・経験も高度のものが求められる。その結果、そのような経験豊富な弁護士に対して高い弁護士報酬を払う必要が生じる。この点、被告となる鉱山企業等は、顧問弁護士さらに専門的な弁護士を代理人としていることが多い³³⁵。そのため、被害者が、勝訴が確実でないなかで、訴訟手数料や弁護士報酬等が高額になることを恐れ、訴訟提起を躊躇するという事態が生じている。さらに、環境訴訟の特徴として、裁判が長期にわたる可能性が高いという問題もある³³⁶。

また、不法行為に基づく損害賠償請求権は、権利侵害を知り又は知りえたときから5年で時効により消滅するという期間の制限がある(民法75条2項4号)。しかし、モンゴルは人口に対して面積が非常に広い国で、鉱物資源開発のような事業の特徴として、損害が顕在化するのが遅いという問題があり³³⁷、そのため、損害が顕在化したときには、時効により既に損害賠償請求権が消滅していることが少なくない。

第5節 小括

本章では、モンゴルにおける鉱物資源開発に関わる環境民事紛争解決の現制度とその課題について述べた。

モンゴルでは、環境汚染の発生と拡大が大きな社会問題となり、環境紛争は裁判によって争われるに至った。実際、モンゴルでは環境に生じた損害を賠償させるための環境公益民事訴訟制度があり、実践されている。しかし、これに対し、個人の健康及び財産的な損

³³³ 印紙手数料法41条「印紙手数料の免除」の41条1項3号は、国家予算の機関による訴状は、訴訟手数料が免除されるという定めがあり、環境問題に関して、当該地域の郡と区の長が環境損害の賠償責任のために事業体に対して、訴訟を提起した場合、その訴訟手数料が免除される。さらに、同項4号では、国家予算に支払われるべく税金、手数料、賠償金、罰金、利息に関する請求に対する訴訟手数料が免除されると定められており、市民と環境NGOは事業者に対し環境損害の賠償を請求し、勝訴した場合は、その賠償金は政府の特殊基金の一つとなる「環境・気候基金」に入金されるという制度(環境保全法49条1項)があるため、市民と環境NGOによる環境公益訴訟の場合は、前述した印紙手数料法41条1項4号に当たるとされ、訴訟手数料が免除される。

³³⁴ 人権・開発センター・前掲注(148)2頁。

³³⁵ 人権・開発センター、オープン・ソサエティ・フォーラム・前掲注(152)50頁。

³³⁶ 日本では、極めて明確な公害健康被害といえる水俣病やイタイイタイ病をめぐってさえ、その病像論をめぐる争いが長時間にわたって続いてきた(日本環境会議・前掲注(316)51頁)。

³³⁷ 人権・開発センター・前掲注(148)1頁。

害に対する損害賠償訴訟制度については、規定が存在するものの、実際に運用されていない。そのため、同制度につき、実務的・理論的検討を行った。

モンゴルの社会問題となったダルハン・オール県ホンゴル郡の事案をはじめ、鉱物資源開発による健康及び財産的被害が生じているにもかかわらず、実際には、環境公益の重視、立証責任の困難、損害の範囲とその算定の困難、共同不法行為における分割責任論とその救済の限界、訴訟に多額の費用と相当の時間が要することなどにより、個人の健康及び財産的な被害に対する環境民事紛争解決制度が、モンゴルでは未だ十分機能していないといえる。

そこで、第4章では、モンゴルの独自性を踏まえつつ、日本法との比較検討を通じて、個人の健康及び財産的な被害に対する環境紛争解決制度の在り方について考察する。

第4章 モンゴルにおける環境紛争解決制度の在り方（日本法との比較考察）

第1節 序論

鉱物資源開発を理由とする環境汚染等による被害は、単に財産的なものにとどまらず、直接人の生命や健康に及び、しかも、利害関係人が多数にわたり、かつ、過失と因果関係の究明が困難である等特有の問題があり、一般の不法行為訴訟とは異なる性質を有している。そのため、民法による損害賠償規定の制定、さらに民主主義移行後に制定された特別立法による制度設計（環境保全法による主観訴訟制度等）などにもかかわらず、鉱害問題は、少なくとも現代のモンゴルにおいては、未解決の部分が多く存在する。そのため、第4章では、日本とモンゴルの基本的な法制度の枠組みや具体的な制度設計に相違があることを踏まえつつ、日本の法制度との比較研究を行い、モンゴルの法制度に適合するモンゴルの課題解決に向けた制度提案を行う。その際、モンゴルの現制度の改善に向けた修正を加えつつ、日本の制度を参考に、環境紛争解決制度の充実を目指す。

本論文の比較対象である日本法では、公害被害に関する紛争については司法・行政的解決がなされる。司法的解決としては、環境民事訴訟があり、行政的紛争解決手段としては、公害等調整委員会による環境紛争処理制度や公害健康被害補償制度による救済等がある。以下、それぞれの制度について検討し、モンゴルの現存の環境紛争解決制度の仕組みや理論にどこまで対応できるか、どのような新しい考え方を導入すべきかを検討する。

日本の環境省が公表した「公害白書」³³⁸においては、公害の性質について次のように述べられている。公害は、①生産活動や日常生活の遂行など人間の活動に伴って生ずる現象であって、人の健康をそこない、快適な生活環境を奪うなど社会に有害な影響を及ぼすものであること、②個々の発生源からの汚染を個別的にみればほとんど影響を生じない場合であっても、それが数多く集積することによって重大な影響を及ぼすことになる場合が多いものであること、③及ぼす影響は多種多様であり、人間の健康や居住環境に対してはもちろん、動植物や物的資産等生活環境にも及び、しかも、その影響の範囲が相当の地域的広がりを持っていること、④多くの場合、加害の態様が継続的であり、しかも大気や水等の自然の媒体を通じて間接的に行なわれるものであって、被害者の側でどこから被害を受けたか、また、その影響を社会的にどの程度まで受忍すべきかが明瞭でなく、発生者の側

³³⁸ 日本では、昭和42年に公害対策基本法が制定された。日本の環境省は、その公害の意味内容を明らかにするため「昭和44年度版公害白書」を公表した（<https://www.env.go.jp/policy/hakusyo/s44/11258.html> を参照（最終アクセス2024年6月3日））。

でも通常的生活活動等に伴って生ずることが多いことから原因者としての意識が希薄な場合が多いこと、及び、⑤発生源が不特定多数であるか、あるいは特定していても因果関係が不明確であり、また、汚染にどの程度寄与しているかを証明することは容易でなく、責任関係を明らかにすることが困難であること、である。

これに対し、モンゴルにおける公害の性質も日本と類似する。特に問題となっているのは、鉱物資源開発による健康と財産的被害、いわゆる鉱害である。従って、双方の共通点としては、公害が、少なくとも工業化に伴って生ずる環境汚染等を介しての健康や生活環境に対する被害であること、因果関係等が不明確で被害および加害の態様が大規模かつ複雑な場合が多いこと、その防止のためには単に当事者間の民事的な解決のみでなく行政上の対策が必要であることなどが指摘できる。そこで、公害問題は単なる私法上の問題としてではなく、地域社会全体にわたる問題として、行政上の総合的計画下での施策をも講じていく必要がある。

また、モンゴルの環境保全法が対象とするのは、「①土地とその土壌、②下層土とその資源、③水、④植物、⑤動物、⑥大気」という六つの自然物の悪化であるが、日本法の対象となるのは、①大気汚染、②水質汚濁、③土壌の汚染、④騒音、⑤振動、⑥地盤の沈下、⑦悪臭によって人の健康と生活環境（この中に財産と動植物及び生育環境を入れる）に係る被害であるとされており、騒音、振動、悪臭など含む、より広い概念である。ただし、モンゴル法の場合、植物と動物を対象とするとともに、環境資源を保護対象として特別に定めているという特色がある。

日本では、公害問題に対する法的対応は、健康被害等の人格権侵害に基づく権利救済を求める環境民事紛争を中心としている。そのため、民事上の不法行為に基づく損害賠償請求についてここでは検討を行う³³⁹。損害賠償は、生じた被害の救済を目的としており、事後的救済手段である³⁴⁰。この訴訟は、法的には不法行為に基づく損害賠償請求の形をとるため、不法行為上の一定の要件を満たす場合にのみ責任を負うとされている。日本国民法第709条は、「故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う」と定めている。日本における一般不法行為の成立要件は、①故意又は過失があること、②権利及び法律上保護された利益の侵

³³⁹ 日本では、公害に対する民事上の請求には、不法行為に基づく損害賠償請求以外には差止請求がある。この点は、差止請求が認められていないモンゴルの制度と異なる。

³⁴⁰ 金銭賠償が原則だとされている（民法722条1項・417条）。

害、③損害の発生、④因果関係、⑤責任成立阻却事由がないことである³⁴¹。立証責任については、被害者がそれらを主張・立証しなければならない³⁴²。公害訴訟においては、その立証が極めて困難であるため、過失や因果関係の立証責任の緩和など従来の不法行為論の修正がなされている。

以下では、まず、環境民事紛争解決制度の在り方について検討し（第2節）、次に、裁判外紛争解決制度の在り方について検討する（第3節）。その上で、行政による環境保全制度に関して検討する（第4節）。

第2節 環境民事紛争解決制度の在り方に関する比較検討

本節では、前章で指摘したモンゴルの環境民事紛争解決制度の問題点に対処すべく、過失責任主義とその修正（1.）、因果関係の立証とその緩和（2.）、損害の範囲とその算定方法（3.）、及び、共同不法行為による連帯責任（4.）の点について扱う。

1. 過失責任主義とその修正（立証責任の転換と無過失責任の導入）

(1) 概説

不法行為による損害賠償請求の場合、前述の通り、モンゴルでは、日本と同様に過失責任主義を採用している。モンゴルでは、環境・公害訴訟においては、損害賠償責任を課するためには、加害者に故意又は過失があることを要件としており、その立証責任は原告にあると一般的に解されている。そこで、加害者に故意又は過失がない場合、被害者が被害を自己の負担で処理することとなる。公害による健康被害の場合、被害を与えた企業のほうが通常は経済的な力が強いのに対し、被害者の多くは経済的な力が弱い遊牧民等である。かつ、被害者が立証責任を負うことになり、訴訟提起すること自体、極めて困難である。

これに対し、日本では、加害者である企業等が立証に必要な情報等を保有している中で、化学的、専門技術的知見に乏しい原告にこれを求めるのは困難である場合が多いため³⁴³、公害賠償訴訟においては、立証責任の緩和や無過失責任の導入などがなされている点に特色がある。そのため、以下で、①モンゴルの現行制度における過失責任主義を修正し、その立証責任を転換する可能性と、②日本の法制度を参考に、無過失責任主義を導入することに関する検討を行う。

³⁴¹ 大江忠『要件事実民法4（債権各論）』（第一法規、2005年）657頁。

³⁴² 大江忠・同書657頁。

³⁴³ 南博方・大久保規子『要説環境法（第三版）』（有斐閣、2006年）190頁。

(2) 過失の立証責任の転換の可能性

以下では、モンゴルの現行制度をどのように改善する余地があるかという点に注目し、過失責任主義とその立証責任を転換する可能性について考察する。

モンゴルにおいては、汚染者の故意又は過失という要件に関し、誰が主張・立証しなければならないのかが明らかではない。前述したように、モンゴル民法 497 条 1 項は過失責任主義を採用しており、その立証責任は、基本的に原告が負うと一般的に解されてきた。しかし、最近では、同 497 条 2 項を解釈によって修正し、過失に関する立証責任を行為者である被告に負わせることが公平に資する場合がありますとあり得るという見解も有力である³⁴⁴。

一般不法行為の成立要件を説明する際、学説上、同 497 条 2 項³⁴⁵については具体的な説明がなされないのが一般的である³⁴⁶。このような態度は、この条文の空文化を黙示的に認めているものとも考えられよう³⁴⁷。この点につき、モンゴルの民法学者 R. プレブバートル氏は、「一般不法行為の規定をみれば、497 条 1 項により、原告側が故意と過失があることを証明し、497 条 2 項により被告側が過失と故意がないこと（無過失）を証明するように定めている」³⁴⁸と述べ、原告被告の双方に立証責任を負わせているように規定しているとした。そして、「故意と過失を証明するより、無過失を証明するのが比較的難しい（消極的事実の証明が困難）のであるから、不法行為による損害賠償においては原告側に立証責任を負わせるのが適切である」という立場をとるが、「その根拠についてはより明確にする必要がある」と述べている³⁴⁹。そのうえ、同氏は、「一連の紛争に関しては、立証責任を被告に負わせるほうが適切である場合がありますため、検討が必要である」とも指摘している³⁵⁰。ただし、「一連の紛争」というのはどのような場面を想定しているかについては、明確な記述がない³⁵¹。

³⁴⁴ R. プレブバートル・前掲注（208）128-130 頁。

³⁴⁵ 497 条 2 項「損害を与えた者が、損害がその者の故意または過失によって発生していないことを証明できた場合は、法律に定めがある場合を除き、損害賠償責任を免れる」。

³⁴⁶ B. ブヤンヒシグ・前掲注（191）331-335 頁。

³⁴⁷ これに対し、497 条 2 項は「責任阻却事由の一般原則を明文化した」とする見解が主張されているが、その説明は、「497 条 2 項は特殊不法行為における被告の抗弁事由と同様のものとする」としか書かれておらず、497 条 1 項との関係について十分説明されていないため、支持されていない（Мөнхжаргал. Т “Гэм хороос үүдэх үүргийн эрх зүй” Сугай дээд сургууль, УБ., 2005 он [Т. Мунфжарал 『不法行為法』（2005 年）47 頁]）。

³⁴⁸ R. プレブバートル・前掲注（208）130 頁。

³⁴⁹ R. プレブバートル・同書 130 頁。

³⁵⁰ R. プレブバートル・同書 130-131 頁。

³⁵¹ 「一連の紛争」とは、典型的には、A と B が喧嘩をして双方が相手にけがをさせたような場合や、境界紛争などで長期間にわたって双方が対立し、双方が時機を異にして相手方に不法行為を行っていたような場合を想定していると思われる。この場合、不法行為の立証責任を原告と解さなければ、消極的事実の立証困難

これに対し、モンゴルの不法行為に関する判例を見れば、原告が過失と因果関係を立証・証明しなければならないという立場であると考えられる。すなわち、モンゴル最高裁のウェブサイトである Shuukh.mn で公開されている 2013 年以降の不法行為に関する事件を検討すると、被告が無過失を証明した事例は存在せず、原告が故意又は過失を証明すれば、被告が賠償責任を負うとされており、判決文の中も、「第 497 条 2 項により、損害を与えた者が、損害がその者の故意、または過失によって発生していないことを証明できた場合は、法律に定めがある場合を除き、損害賠償責任を免れる」と記述されているに過ぎない。

この点につき、著者は、前述の R. プレブバートル氏の見解を維持しつつ、その理論をさらに発展させ、民法 497 条 2 項は、不法行為責任に関する立証責任の転換の一般原則を定めた規定であると解釈することができるのではないかと考える。

その根拠としては、①前述した第 3 章の第三節の 1. の (3) 不法行為責任に基づく損害賠償制度に関する立法過程で明らかになったように、民法 497 条 2 項は立証責任を被告に負わせるというロシア法の考え方に基づいていること、②不法行為に基づく損害賠償の抑止機能を重視し、497 条 2 項を限定解釈することができることが挙げられる。このうち、①に関しては、「不法行為責任に基づく損害賠償制度に関する立法過程」の箇所を検討したので、以下、②につき、日本における「中間責任論」を参考に詳述する。

日本では、個人の自由な活動を保障するため、過失責任主義を採用している³⁵²。しかし、実務上は、過失は明らかではないが実際には企業活動の影響により被害を受けた個人を救えない事実が問題視され³⁵³、無過失責任の導入や中間責任論による過失の立証責任の転換などの修正が必要とされている。

から、訴訟提起したほうが事実上概ね勝訴してしまう結果となってしまううえ、双方に訴訟を誘発する結果となってしまう。しかし、紛争の状況に応じて立証責任を使い分けることは、本論文で取り上げる鈿害紛争といったある程度明確に定義できる紛争であればともかく、不法行為の成否の予見可能性を低下させ、訴訟の結果予測を困難とするといった大きな不都合があることは否めない。

³⁵² 我妻榮『事務管理・不当利得・不法行為〔復刻版〕』（日本評論社、1988 年）94 頁。

³⁵³ 日本では、民法の制定当時の社会状況を踏まえ、過失責任主義は「加害者か被害者の双方のどちらかに過失があって損害が惹起されるのが通例」という状況を想定し、原則として過失責任主義を採用した（石本雄男「過失責任と危険責任論—相互否定と相互依存の関係について—」大阪法学 32 号 5 頁）。そのため、過失責任主義によっては、個人の自由な活動を保障し、不法行為が発生した際には加害者または被害者の過失に基づき損害を認定することを本来の目的とする。しかし、企業の規模と影響が拡大する現代においては、過失がない場合や過失の明確な証明が困難な場面では実質的に被害を受けた被害者が救済されず、この制度の限界が明らかとなったため、過失責任主義の修正が求められた。

中間責任とは、過失責任主義を前提としつつ、加害者による無過失の立証による免責を認めるもので、そこで、立証責任を加害者側に移すため、立証責任の転換が生じることになる³⁵⁴。その結果、一定の場合に、加害者側に原則とは異なるより重い責任を負わせる結果となり、無過失責任的な責任という位置づけを与えることになる³⁵⁵。

このように、過失責任主義の原則における例外としての中間責任³⁵⁶（過失の立証責任の転換）を裏付けする理論としては、被害者救済を図ることを目的とする危険責任論と報償責任論がある³⁵⁷。危険責任論とは、社会に危険をもたらす行為者は、その危険物を社会に持ち込むのを許容されることと引き換えに、そこから現実生じた損害に対し賠償責任を負うという法理である³⁵⁸。これにより、産業の発展、科学技術の進歩や複雑化に伴い予期せぬ損害が生じた場合でも、被害者の救済が可能となる。これに対し、報償責任論とは、ある行為から利益を得る過程で他人に損害を与えた者は、その利益から損害の賠償をしなければならないという、いわゆる「利益のあるところに責任も帰する」とする責任原理である³⁵⁹。

このような理論を元に、産業化が進展する現代においては、危険や利益を伴う活動に対して加害者に立証責任を転換することは、被害者の救済に必要かつ有効であるといえよう。特に、加害者側が損害発生の原因となる証拠を保有している公害や環境被害の場合は、この立証責任の転換は原因究明をより効率的に行うことを可能にするから、当事者間の衡平にも資するといえる。

モンゴルにおいて、不法行為による損害賠償を請求するためには原則として原告が被告の過失を立証しなければならない。しかし、公害被害の事案においては、原告となる遊牧民等が被告の過失を立証することは非常に困難である。そのため、政策的判断から、公害問題のように、原告と被告との間で経済力等に重大な格差がありかつ広範囲に重大な被害が発生するような一定の場合に限って、過失の立証責任を転換し、被告が自らに過失のなかったことを証明しない限り、賠償責任を負わなければならないとする「中間責任」を認

³⁵⁴ 川村隆子「無過失責任の一考察」名古屋学院大学論集社会科学篇 49 巻 3 号 44 頁。

³⁵⁵ 川村隆子・同書 54 頁。

³⁵⁶ 日本では、中間責任を採用している規定として、責任無能力者の監督責任（民法 714 条）、使用者責任（民法 715 条）、土地工作物の占有者責任（民法 717 条 1 項本文）、自動車運行供用者責任（自動車損害賠償保障法 3 条）、動物の占有者に関する責任（民法 718 条）などがある。

³⁵⁷ 危険責任・報償責任の法理は、無過失責任の裏付けにもなる理論であり、中間責任は無過失責任論の影響を強く受けている。

³⁵⁸ 窪田充見『不法行為法』（有斐閣、2007 年）9 頁。

³⁵⁹ 川村隆子・前掲注（354）45 頁。

めることが、被告の経済活動を適切に行わせ、今後同様の被害を生じさせないという点で不法行為の抑止機能とも合致し、加害に対する制裁³⁶⁰としても有意義であるといえると考えられる。危険物を取り扱う者にその危険に関わる責任を負わせる危険責任論及び利益の帰するところ責任も帰するとする報償責任論は、ほぼそのままモンゴルにおける公害問題にあてはまる。そして、日本における中間責任論を参考として過失の立証責任を加害者に負担させることにより、モンゴルの公害問題についても不法行為法を機能させることになる。

そして、モンゴル民法 497 条 2 項について言えば、公害被害者には、故意又は過失の証明する責任を負担させず、それらを主張するだけで足りるとの限定解釈をすることも可能である。先に検討したとおり、497 条 2 項は、「損害を与えた者が、損害がその者の故意または過失によって発生していないことを証明できた場合は、法律に定めがある場合を除き、損害賠償責任を免れる」と規定しており、加害者によって過失の立証責任を証明させることを定めており、中間責任を定めた規定であるとも解されうるからである。このように解することで、現在実務でほとんど用いられておらず、学説上も無視されているこの条文が、適切な機能を果たすことになるだろう。そこで、当事者間の実質的衡平の要請から、適用場面を明確に限定したうえで、証明責任の分配を現状から変更することが望ましいと考えられる。

(3) 無過失責任の導入の可能性

a. 概説

各国の近代法においては³⁶¹、不法行為責任は原則として過失責任である。しかし、被害者救済の観点から、例外的に法律によって無過失責任を定めることができるとされている。例えば、ロシアでは、周囲に高度な危険を発生させる活動により引き起こされた損害の賠償責任については無過失責任を定め³⁶²、中国では、環境汚染による損害賠償については無過失責任主義が採用され³⁶³、さらに、日本では、鉱業法において無過失責任規定が設けられている³⁶⁴。特に、日本では、特別法である鉱業法によって「無過失責任」が採用されて

³⁶⁰ 実務上、訴訟において過失の立証責任を負う側は、情報収集を含む複雑な立証過程により、不利な状況に置かれるため、過失の立証責任を転換することにより、加害者側には通常以上の重い責任が課されることになるからである。

³⁶¹ 過失責任主義はローマ法由来の概念であり、各国の近代法によって明確化されていった。なお、ローマ法においても、危険責任や無過失責任の萌芽と考えられる規定は存在している。コージマ・メラ、吉原達也訳「ローマ法における不法行為責任の概念」日本法学 83 卷 1 号。

³⁶² ロシア現行民法典であるロシア連邦民法典（Гражданский кодекс Российской Федерации, ГК РФ）の第 1079 条 1 項。

³⁶³ 「中華人民共和国民法典」第 1166 条。

³⁶⁴ 現行鉱業法第 109 条。

おり、鉱物資源開発による公害問題の背景がモンゴルと類似するため、鉱害問題が多発しているモンゴルにおいては参考になる。

b. 日本の制度

日本では、環境・公害事件において、過失を証明することが困難な場合が多く、過失責任の例外として、定型的に危険性を内包している事業を行い、利益を得ている者は、その危険性に応じた結果回避義務を負っていると考えられ、その結果によって生じた損害について責任を負うという危険性論・報償責任論の考え方から、特別法において無過失責任が課せられようになった³⁶⁵。1939年に鉱業法（1905年制定）が改正され、日本で最初の無過失責任に関わる規定が導入された（現行鉱業法第109条³⁶⁶）。この規定は、鉱業の特殊性から、企業がいかに防除措置をしても被害が生ずる可能性をなくすことはできないため、被害者の救済を図る見地から新設されたものである^{367, 368}。1939年に無過失責任規定が導入された背景には、一つには、この時期、深刻な鉱山被害が発生していたこと、同時に、公害激化にともなう紛争を緩和しようとする意図があったとされている³⁶⁹。企業側の責任を強化することによって、公害で被害を受ける人の救済を図ろうとする趣旨であった³⁷⁰。

c. モンゴルへの適用

前述のとおり、モンゴルの公害・環境被害に関して「過失の立証責任の転換」を認めるべきであり、その手法としてはモンゴル民法497条2項を解釈することが検討に値する。

しかし、それだけでは鉱害問題の根本的な解決にならないことも明らかである。モンゴルの緊急課題であり社会問題となっているのは、公害の中でも特に鉱物資源開発による環境汚染とそれに健康及び財産的な被害である。この問題を解決するためには、少なくとも鉱害問題においては、無過失責任主義を明文化すべきであると考えられる。その理由は、①モンゴルの鉱業も日本と同様に危険性を内包している事業であること、②公害による健康被害等の場合は、通常の公害に比しても過失を証明することが非常に困難であるため、従来の過失責任主義を修正する必要があること、③無過失責任論の裏付けとなる危険責任

³⁶⁵ 大塚直『環境法 BASIC（第3版）』（有斐閣、2021年）457頁。

³⁶⁶ 鉱業法（<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=325AC0000000289>を参照（最終閲覧2024年6月14日））。

³⁶⁷ 赤倉啓之・太田義武『〔解説〕公害の無過失責任』（第一法規、1972年）9頁。

³⁶⁸ さらに、1972年には「人の健康に有害な一定に物質を大気中（大気汚染防止法25条2項）、または水域等に排出されたことによって、健康被害が生じた場合の事業者の無過失損害賠償責任（水質汚濁防止法19条）」と健康被害に限り、無過失責任を規律した（赤倉啓之・太田義武・同書1頁）。

³⁶⁹ 吉村良一『公害・環境私法の展開と今日的課題』（法律文化社、2002年）120頁。

³⁷⁰ 赤倉啓之・太田義武・前掲注（367）1頁。

論、報償責任論からも、鉱物資源開発という社会的に危険をもたらす活動を行い、利益を得ている鉱山企業がそれによって生じた鉱害などによる損害の賠償責任を負うことは肯定されること、の3点に求められる。

勿論、モンゴルにおいても、鉱物資源法のほか、鉱山開発に関しては厳しい規制が設けられており、さらに、鉱山事業を行うためにも厳しい特許付与の基準が定められている。しかし、このような行政機関による事前抑制だけでは、実際に鉱害が生じた場合の被害者救済にはならない。鉱害の範囲や影響は拡大しがちであり、汚染物質により1つの村や地域全体が損害を被ること、鉱害はとりわけ人の生命身体に悪影響を与える可能性が高い重大な被害であることが通常であること、鉱山業は企業や利害関係者の得る利益が莫大であることが多く、その利害関係者も多数に及ぶことが通常であり、鉱害被害について隠蔽される傾向が強いことなどから、鉱害においては、中間責任を採用すべきことに止まらない被害者保護の規範を立てる必要がある。

そこで、鉱工業等からの有害物質によって健康及び財産的な被害を与えた場合に限り、特別法（鉱物資源法）によって無過失責任を採用するのが妥当であると考えられる。

勿論、現実には、無過失責任規定を設けるか否かの判断は立法者の意思に委ねるしかない。しかし、鉱害による被害者救済の充実のため、研究者や法律専門家らは、立法助言を行っていくべきである。

2. 因果関係の立証とその緩和

(1) 因果関係の立証

a. 概説

環境・公害訴訟においては、因果関係の立証が最も重要な争点となる。モンゴルでは、汚染者の加害行為と損害間の因果関係の立証責任は、被害者たる原告にあるとされている³⁷¹。しかし、大気や水などの自然環境を媒介として汚染が広がり、しかも、汚染と被害発生との間に時間的・空間的隔りがあることが多いという特徴を持つ環境汚染等による健康及び財産的な被害の場合、被害者たる個人が因果関係の存在を立証することは、先に見た故意・過失の立証同様、非常に困難である。具体的には、モンゴルにおいては、環境汚染による健康及び財産的な被害が問題となっている事案（一例として、ダルハン・オール県ホンゴル郡の事案）等を通じて次の点が確認された。①まず、モンゴルにおいては、鉱山

³⁷¹ B. ブヤンヒシグ・前掲注（193）426-429頁。

開発が行われている地域の周辺住民はほとんど遊牧民であり、社会的・経済的弱者が多く、技術的知識は十分でなく、資力がない。そのため、個人の力では因果関係の存在を科学的に調査し、証明することが極めて困難である。②また、有害な科学物質等に関わる環境訴訟の場合は、極めて高度の科学技術的鑑定と大規模な調査が必要になり、そのためには高額な資金を要する。③複数汚染源、多数被害者が想定される鉱害による健康被害等に関しては、発生源及び汚染経路の確定や被害発生の科学的メカニズムの解明が困難である。④一方、情報は被告企業側に偏在し、被害者個人が加害企業等に比べて、組織・資力・時間等の点で劣後する。⑤環境汚染等による健康被害の場合、その原因究明の科学技術の開発は、鉱害を発生させる生産技術の展開よりも遅れており、仮に科学的調査がなされたとしても、立証の困難がある。

だが、鉱山企業等の発生原因者は、化学物質などの危険性を内包している事業を行い、利益を得ている以上、自己の排出する物質の有害性を立証する社会的義務があるはずである。モンゴルでは、環境汚染による損害賠償請求において、因果関係について立証責任の緩和がなければ被害者救済が事実上困難なのであるから、被害者の立証責任を軽減し、その救済を図るため理論を展開していくことが必要となる。

b. 日本の制度

日本においては、公害被害について、原告の因果関係の立証責任の緩和がなされている。まず、学説において、鉱害について因果関係の立証の困難性が意識され³⁷²、公害の場合、原告は因果関係の存在について相当程度の蓋然性を証明すれば足りるとし、これに対し、被告は因果関係がないことを証明しなければその存在を認定しうるとする「蓋然性説」³⁷³が主張された。この理論は、公害問題全般について適用され、広い支持を得ている³⁷⁴。その後、被害者が因果関係の存在を示す間接事実をいくつか提供し、間接事実の証明と経験則により因果関係が推定される場合には、加害者において因果関係がないことを立証しない限り、因果関係を肯定すべきであるとする「間接反証説」も提唱された³⁷⁵。これらの学説の展開に伴い、公害訴訟における因果関係証明の特質から原告の立証責任軽減が必要とした上、証明の程度を「相当程度の可能性」の段階で被告に反証の責任を負わせた判例

³⁷² 平田慶吉「鉱害賠償規定解説」民商法雑誌9巻5号(1939年)777頁。

³⁷³ 蓋然性説は、なぜ公害に限って、証明度を引き下げるとかという批判がなされ、ルンバール判決(最判昭50・10・24民集29巻9号1417頁)を皮切りに、蓋然性説を採用した上、公害賠償における事実的因果関係の立証につき、一般論として「高度の蓋然性」が必要であるとしている。

³⁷⁴ 牛山積『公害裁判の展開と法理論』(日本評論社、1976年)25頁。

³⁷⁵ 吉村良一・前掲注(10)73頁。

としては、早川メッキ事件判決（前橋地判昭 46・3・23 判時 628 号 25 頁）、新潟水俣病第 1 次判決（新潟地判昭 46・9・29 下民 22 卷 9=10 号別冊 1 頁）などがある。特に、新潟水俣病第 1 次判決は、因果関係論で問題とされる点を、「①被害疾患の特性とその原因（病因）物質、②原因物質が被害者に到達する経路、③加害企業における原因物質の排出」の 3 つに分けた上で、原告は、①と②について矛盾なく説明できれば（すなわち、企業の門前まで到達すれば）、③については、むしろ企業側において、自己の工場が汚染源になりえない理由を証明しない限り、その存在を事実上推認されるとした³⁷⁶。

また、因果関係の立証の方法として有力に主張されているのが、「疫学的因果関係論」である。被害発生の原因については、元来、伝染病等の流行の原因を明らかにするために用いられてきた医学上の手法である疫学³⁷⁷によって、被害と被告企業が排出する物質との間の因果関係が立証されれば法的に因果関係があったものとして扱うという考え方である³⁷⁸。具体的には、名古屋地金沢支判昭 47・8・9 判時 674 号 25 頁において、裁判所は、「およそ、公害訴訟における因果関係の存否を判断するに当っては、企業活動に伴って発生する大気汚染、水質汚濁等による被害は空間的にも広く、時間的にも長く隔った不特定多数の広範囲に及ぶことが多いことに鑑み、臨床医学や病理学の側面からの検討のみによっては因果関係の解明が十分達せられない場合においても、疫学を活用していわゆる医学的因果関係が証明された場合には、法的因果関係が存在するものと解するのが相当である」と判示した³⁷⁹。

c. モンゴルへの適用

この課題に関する学説および裁判例の蓄積が豊かである日本においては、被害者の立証責任を軽減するため、厳格な因果関係の証明を必要とされない手法が様々検討されている。公害訴訟の場合、原告は因果関係の存在について相当程度の蓋然性を証明すれば足り、これに対し、被告は因果関係が存在しないことを証明しなければ、因果関係があるとされる「蓋然性説」によって、因果関係の挙証責任の事実上の転換がなされた。その後の裁判例・学説においても、公害訴訟における因果関係証明の特質から原告の立証責任軽減が必

³⁷⁶ 熊本水俣病民事第三次訴訟第一陣第一審判決・判例時報（臨時増刊）1235 号 3-5 頁。

³⁷⁷ 疫学とは、「集団現象として、傷病の発生、分布、消長およびこれに及ぼす自然的社会的諸要因の影響、あるいはまた逆に傷病の蔓延が社会に及ぼす影響を研究し、この知識に基づいて疾病の蔓延を防止制圧し、その社会生活に与える脅威を除去しようとする学問」である（曾田長宗「公害と疫学」戒能通孝（編）「公害法の研究」（日本評論社、1969 年）236 頁）。

³⁷⁸ 吉村良一・前掲注（10）73 頁。

³⁷⁹ 公害賠償における事実的因果関係の立証について「高度の蓋然性」が必要であることを承認しつつ、被害者の立証負担を緩和する手法として、イタイイタイ病訴訟第一審判決（富山地判昭 46・6・30 判時 635 号 17 頁）をはじめ、数多くの公害訴訟に適用されている。

要であるとした上で、間接事実によって因果関係が推定される場合は、加害者は因果関係がないことを立証しない限り、因果関係があるとする「間接反証説」及び疫学によって被害と被告企業が排出する物質との間の因果関係が立証されれば法的に因果関係があるとする「疫学的因果関係論」によって、因果関係の立証責任を軽減し、被害者の救済がなされている。

疫学や化学等が十分発展していないモンゴルにおいては、公害被害者の救済の観点から、原告による間接的証拠の提供により因果関係が推定され、その内容に関しては、「間接反証説」を参考に、被害疾患の特性とその原因物質と原因物質が被害者に到達する経路について矛盾なく説明できれば(すなわち、「企業の門前まで到達」すれば)、企業側が、加害企業における原因物質の排出が汚染源になりえない理由を証明しない限り、その存在を事実上推認されると解することが妥当であると考えられる。このように考えるのは、中間責任論が妥当であるという理由とともに、疫学的因果関係論は科学・研究水準が低いモンゴルでは利用しにくいという現実的理由からである。「間接反証説」は、有害物質を放出による公害について工場内の操業過程が企業秘密により容易に確定できないという証拠の偏在の観点から、合理的な証明の分担を示す考え方であると考えられる。

(2) 訴訟上の鑑定制度の拡充

a. 問題点

環境汚染被害者は、技術的知識が十分でなく、資力に乏しいため、個人の力では因果関係の存否を科学的に調査し、確定することは極めて困難である。一方、莫大な資力と高度の科学的知識を備えている加害企業は、一般に原因調査に協力的ではない。また、公害原因究明のための科学的技術の開発は、公害を発生させる生産技術の開発に比べて立ち遅れがちであることからしても、環境汚染被害者の立証責任の負担を軽減し、その救済を図るために、訴訟上の鑑定制度の利用範囲を拡大し、適用することが重要である。

b. モンゴルにおける訴訟上の鑑定制度の運用

モンゴルでは、2009年制定の「訴訟上の鑑定に関する法律」が全部改正され、2022年12月23日に新しく制定され、2023年1月1日から施行された³⁸⁰。改正前の「訴訟上の鑑定に関する法律」は、刑事訴訟を中心とする医学的分析を中心としていた³⁸¹が、2022年

³⁸⁰ 2022年制定の「訴訟上の鑑定に関する法律」 <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16532614235741> を参照(最終閲覧2024年6月14日)。

³⁸¹ 2009年制定の「訴訟上の鑑定に関する法律」 <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=88> を参照(最終閲覧2024年6月14日)。

制定の法律は、「訴訟上の医学的分析、環境損害の算定、精神損害の程度の判定訴訟上の鑑定を行う根拠と手順、訴訟上の鑑定を行う機関の仕組みと機能、業務従事者の権利義務を規律することに関する関係を規制する」³⁸²ことを目的とし、訴訟上の環境損害に関する鑑定制度を新しく制定し、適用範囲を広げた。本制度は、「環境損害の算定」を中心としているため、環境に生じた損害の賠償を内容とする、環境民事公益訴訟による不法行為制度を念頭に置いていると考えられる。環境損害の鑑定について原告の証明責任を軽減するために、裁判官は、職権で鑑定を実施することができる³⁸³。この点、2020年に裁判鑑定国立科学研究所に属する生態専門部門が設立されていたが、2022年の「訴訟上の鑑定に関する法律」の改正に伴い、ようやく環境損害の鑑定業務が法律上規定されるようになった。本研究所には、生物学者2名、林業技術者1名、環境保護技術者1名、生態化学者1名、生態技術者1名を含む合計7名の職員が所属している³⁸⁴。モンゴルにおける訴訟上の鑑定制度は、環境紛争においても利用が期待されている。しかし、現在の状況は、専門家や科学的知識を持つ専門家によるアプローチが予算面・人員面で欠如しており、土地の利用、森林、湖沼、空気汚染に関連する評価が不十分である。これらの環境被害を最小限に抑えるためには、統一されたアプローチと国家対策が必要である。

訴訟上の鑑定に関する法律の第38条により、環境損害を算定するための環境被害の評価の実施について新たに規定された。同規定によれば、①国民および法人の違法行為による環境への損害が発生した場合、②環境影響総合評価、詳細評価報告書又は詳細評価報告書において実施された環境影響評価法第3条第1項第9号に規定する審査の結果に関する不正を訴訟及び行政違反手続によって判明した場合、または、③一般的または詳細な環境影響評価に基づいて、プロジェクトを実施する市民または法人の活動により、人の健康および環境に損害が発生しているかまたは発生した場合に、環境被害の評価が行われることとなった。制定されて間もない新しい法律ではあるが、訴訟上の環境に関する鑑定制度は、環境に生じた損害に関する事案だけではなく、環境汚染による健康被害の事案においても利用できる有意義な制度だと評価できる。

³⁸² 2022年制定「訴訟上の鑑定に関する法律」の第1条1項。

³⁸³ Иргэний Хэрэг Шүүхэд Хянан Шийдвэрлэх Тухай 2002 он. 47.1 дүгээр зүйл [2002年制定民事訴訟法47条1項] (<https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=302> を参照(最終閲覧2023年7月1日))。

³⁸⁴ Хүрээлэн байгаа орчны шинжилгээ, үнэлгээ хийх журмын төслийн танилцуулга「自然環境の鑑定・評価に関する標準案」。

https://legalinfo.mn/storage/uploads/process/202306/file_1686817939088886_161723922846810.pdf を参照(最終閲覧2024年6月14日)。

3. 損害の範囲とその算定方法

(1) 概説

損害賠償の方法に関しては、モンゴルでは、原状回復が原則であり、それができない場合には金銭で賠償することができるかとされている。これに対し、日本では、金銭賠償が原則（民法 722 条 1 項）で、例外的に鉱業法などで原状回復を定めている³⁸⁵。しかし、モンゴルの実務上は、金銭賠償が中心であり、結局のところは、金銭賠償を原則とする日本と類似する。

その反面、損害賠償の範囲については相違点がある。モンゴルでは、財産的損害に関しては、遊牧民の財産である家畜まで幅広く認めているが、非財産的損害に関しては、前述した通り、非常に限定的にしか認めていない。これに対し、日本民法の 710 条では、「他人の身体、自由若しくは名誉を侵害した場合又は他人の財産権を侵害した場合のいずれであるかを問わず、前条の規定により損害賠償の責任を負う者は、財産以外の損害に対しても、その賠償をしなければならない」と規定されており、公害問題はもちろんのこと、非財産的損害が幅広く認められている。その結果、具体的損害として積み上げられない内容については、慰謝料の金額において調整するという運用がなされている。以下、日本の慰謝料（精神的損害、または非財産的損害に対する賠償）制度を参考に、モンゴルの非財産的損害賠償に関する解釈論・立法論への助言を試みる。

(2) 日本の制度

日本では、モンゴルと同じく民法上は 710 条にいう「財産以外の損害」（いわゆる非財産的損害）という概念を用いているが、学説・実務上は「慰謝料」という用語を使用するのが一般的である。慰謝料とは、精神的損害、または、「財産以外の損害」に対する賠償金のことであり³⁸⁶、日本独自の表現である。

現代においては、慰謝料は、以下の二つの意味を有する。第一に、狭義の非財産的損害としての精神的損害³⁸⁷（精神的・身体的苦痛）に対する賠償であり、これは、非財産的損害の中心的な部分である。第二に、非財産的損害（無形の損害）に対する賠償であり、そ

³⁸⁵ 我妻榮『事務管理・不当利得・不法行為〔復刻版〕』（日本評論社、2010 年）200-201 頁。

³⁸⁶ 山口成樹「慰謝料の機能と算定」（内田貴、大村敦志編『民法の争点』（2007、有斐閣）所収）ジュリスト増刊 288 頁。

³⁸⁷ 1950 年代に入ると、損害に関する概念が「財産的損害」と「精神的損害」という二つに分類されるようになった。精神的損害には、具体的に「肉体的苦痛、精神的苦痛、悲嘆、悲哀、失意、羞恥」などの状態が含まれるとされ、その定義として、「精神的利益の喪失に伴う心理的・精神的効果」、「人間としての精神の安定状態の破壊」、「被害者の精神状態における不利益の発生」などの説明がされている（須加憲子「精神的人格権と損害賠償に関する覚書」専修法学論集 117 号 17 頁）。

の性質は明確ではないが、最高裁は、非営利法人の名誉毀損に関する事案において、社会的評価の低下といった無形の損害を認めている（最判昭和 39・1・28 民集 18 卷 1 号 136 頁）。

慰謝料の機能及び役割については、填補賠償説が通説である。填補賠償説は、損害の填補を目的とし、損害を金銭で填補することは不可能でも、金銭を代償として与えることは可能であり、金銭の支払いによって、その苦情を緩和するというのが、慰謝料の基本的な機能である³⁸⁸とする³⁸⁹。日本における慰謝料の特徴は、慰謝料が、全体としての賠償を妥当なものとするために重要な機能・役割を果たしたことである³⁹⁰。精神的損害に対する慰謝料の算出には明確な基準が存在せず、裁判官は自らの裁量で算定する³⁹¹。このような状況の中で、慰謝料は財産的な損害賠償の調整機能及び補完機能を果たすことが多く、下級審においては、財産的損害の立証が困難や算定される賠償額は不十分である場合等には、慰謝料を認める、あるいは、それを増額することで、十分な賠償を実現することがある（東京地判 1967 年 10 月 18 日判時 496 号 15 頁）。

このように慰謝料請求が広く認められていることを前提に、慰謝料の調整機能及び補完機能の延長として、損害額の算定に関し、個別の損害項目に区別せずに、包括的に請求する方式がなされ、新しい算定方式の枠組みとして定着した³⁹²。この背景には、日本で、高度成長期に公害訴訟が多発する中、そこでは、被害が広い範囲にわたり、被害者の数も多

³⁸⁸ 窪田充見編『新注積民法（15）債権（8）事務管理・不当利得・不法行為』（有斐閣、2017 年）866 頁。

³⁸⁹ さらに、慰謝料の機能に関しては、慰謝料を贖罪や民事罰としての役割を持つと捉え、その賠償が被害者の感情、特に憤懣や報復の感情を満たす手段として機能するという私的制裁説がある（戒能通孝「不法行為に於ける無形損害の賠償請求権」法協 50 卷 2 号 53 頁以下）。また、慰謝料を一種の抑止力と見なし、その支給が潜在的加害者による将来の不法行為を防ぐインセンティブとなるという予防説がある（後藤孝典『現代損害賠償論』（日本評論社、1982 年）163 頁以下）。これらの機能を配慮し、判例の立場は、結局、あらゆる事情を配慮している。三島宗彦氏は、「責任の構造、被害者の利益の性質、侵害の態度などの違いに応じて、代償、制裁、予防の各機能を使い分けるか併用することになる。具体的には、代償目的により基準額を定め、制裁ないし予防目的によりそれに加算する手順である」と指摘する（三島宗彦「損害賠償と抑制的機能（続）」立命館法学 108・109 号 140 頁以下）。

³⁹⁰ 吉村良一・前掲注（310）662 頁。

³⁹¹ 日本の慰謝料の性質に関する明確な説明を提供する我妻榮氏は「その賠償額即ち慰謝料額の算定は、加害者、侵害者双方の身分・地位・財産その他あらゆる事情を考慮し、かつ被害法益の種類と侵害行為の態様とを相関的に考察して、公平の観念に従って決する他ない」とした。そして、その判断は、「裁判官の自由裁量によるべきだ」とするが、「実際には、裁判官の個人的感情に左右されて恣意に陥りやすい。判例を重ねることによって自ら一定の客観的基準を樹立するよう努めるべき」と指摘する（我妻榮・前掲注（385）207 頁）。

³⁹² また、公害訴訟においては、一律請求方式が採用される場合が多い。一律請求とは、多数の原告が、その権利・法益の侵害の程度に応じて、一律に同額または同一の基準額による損害賠償を請求する方式である（吉村良一『民法Ⅴ 事務管理・不当利得・不法行為 第 2 版』（有斐閣、2020 年）224-225 頁）。これは、原告が多数のため、個々の原告毎に損害を立証するのは時間的・労力的に困難であるし、何より従来の個別的積み上げ方式は、本来平等の人間を損害賠償面で経済的に評価し、不当な差別をもたらすという認識に基づく。従って、一律に請求することによって、同程度の被害を受けた者には、同程度の賠償額が認められると考える（例えば、最大判昭和 56 年 12 月 26 日民集 35 卷 10 号 1369 頁）。

数存在する場合が多いため、従来の個別的積み上げ方式では損害額の算定が困難となり、その枠組みの変更が迫られたという点がある³⁹³。

包括請求とは、「財産的損害に対応する不利益を慰謝料算定の考慮事由にとどめた上で、被害者の不利益すべてについて慰謝料で請求する方式」³⁹⁴である。これは、公害被害は極めて深刻で、原告個人にとどまらず、環境全体による人間破壊の総体であるという認識に基づくものである³⁹⁵。例えば、四大公害訴訟の一つである熊本水俣病事件において、原告は、従来の逸失利益を中心とした請求方式が被害の実態を十分に反映していないと批判し、その上、「原告らの蒙った社会的、経済的、精神的損害のすべてを包括する総体」「環境ぐるみの人間破壊の総体」としてとらえた損害を一括して包括的に請求する方法を主張し、裁判所によって認められた³⁹⁶。このアプローチは、被害の全体像をより適切に評価し、補償する試みである。近年は、大気汚染訴訟の判決（大阪地判平成3年3月29日判時1383号22頁）において、長期間にわたる症状の発展と多岐にわたる被害が見られる場合に、単に精神的損害に対する慰謝料だけでなく、休業損害や逸失利益などの財産的損害も含めた包括的な慰謝料請求が許されるばかりか、むしろ、その方が、「公平で、実体にも即しており、より合理性が認められる」と指摘され、その積極的意義が高く評価されている³⁹⁷。

(3) モンゴルへの適用

モンゴルでは、2022年に「訴訟上の鑑定に関する法律の全面改正草案」の一環として、非財産的損害を精神的損害と捉え、民法の一般不法行為に関する規定である民法497条の権利侵害の対象に「精神」という言葉が追加された。また、同法230条2項は、「精神的損害を金銭で賠償し、その他の非財産的損害は法律に特別の定めがある場合に金銭で賠償する」と規定し、精神的損害を強調した規律をした。

これに対し、前述の通り、学説上は、ここでいう「精神的損害」は、犯罪による精神的損害についてのみ規定したと解すべきではないと主張されている³⁹⁸。ただし、その根拠は明らかではない。この点、ここでいう「精神的損害」がどのような意味内容を持つかにつき、著者は、日本の慰謝料制度を参考に、損害の範囲を広く解し、精神的損害を広く認めるべきであると考え。現在、モンゴルにおいて精神的損害が認められない根本的な理

³⁹³ 吉村良一・前掲注(310)664頁。

³⁹⁴ 吉村良一・前掲注(392)224頁。

³⁹⁵ 神田孝夫・前掲注(314)572頁。

³⁹⁶ 「熊本水俣病原告最終準備書面」公害裁判第三集（法時臨時増刊）1973年243頁、「熊本水俣病民事第三次訴訟第一陣第一審判決」『判例時報』（臨時増刊）1235号、1987.8.5、3-5頁。

³⁹⁷ 吉村良一・前掲注(310)664頁。

³⁹⁸ R. プレブバートル・前掲注(294)221-224頁。

由は、その性質と機能及び役割が明確でないことであると考えられる。以下、その内容を説明する。

まず、モンゴルでは、慰謝料を広く認めない理由として、「精神的損害を評価する方法がない」と指摘されている。しかし、日本の検討で明らかになったように、精神的損害の本質は、慰謝料の算出に明確な基準が存在しないことである。そのため、結局は様々な事情を考慮して公平に訴える他はないのである。そこで、現在のモンゴルのように「生じた損害」を算定するのではなく、裁判所は、「賠償すべきとされる妥当な額」を算定しなければならない。そして、その判断は、「損害の公平なる配分」という観点から、裁判官の自由裁量に委ねる。確かに、そこでは裁判官の個人的感情の影響を受ける可能性があり、恣意的な裁判が行われるリスクが存在する。しかし、判例の蓄積を通じて判例が徐々に一定の客観的基準を確立していくことで、算定基準が形成されることになる。

次に、モンゴルでは精神的損害の役割が明らかではない。モンゴルでは、不法行為の目的は損害の填補とされている。そこで、日本の通説である填補賠償説を採用し、精神的損害の被害者に対し、金銭を支払うことによって、その苦情を緩和するというのが、その基本的な機能だとみることができる。また、制裁及び防止機能を果たすため、精神的損害の賠償額を増額することも考えられる。さらに、精神的損害の賠償を広く認めることによって、精神的損害の賠償による財産的損害の調整機能及び補完機能も期待される。従って、モンゴルの緊急課題である鉱害訴訟においては、従来の個別的積み上げ方式によって算定が困難な非財産的損害に密着する財産的損害に関しては、包括請求を主張することが可能となり、被害者救済に有効なものとなるであろう。

4. 共同不法行為による連帯責任

(1) 概説

前述の通り、モンゴルにおいては、共同不法行為の効果につき、条文上は連帯責任と規定されている。これに対し、判例は分割責任の考え方をとっているものの、学説は連帯責任だと解すべきであると主張している。従って、共同不法行為の効果がどのようなものであるかを明らかにすることが、モンゴルの共同不法行為制度のもっとも重要な課題である。そこで、モンゴルにおいては共同不法行為の効果としてどのような意味を与えるべきか、その内容を明らかにするため、モンゴルの問題状況に鑑み、数人が共同不法行為により他人に損害を加えた場合に、被害者の救済のため、加害者の連帯責任が認められる日本

の制度に着目し、共同不法行為について深く議論されている日本の共同不法行為制度の効果論について検討したい。

(2) 日本との比較

日本とモンゴルの共同不法行為制度は、次の点で類似している。第一に、共同不法行為制度の目的が被害者救済にある点である。第二に、モンゴル民法 497 条 3 項が共同不法行為の効果として「連帯して損害を賠償する責任を負う」と規定しているのに対し、日本民法 719 条は「連帯して損害を賠償する責任を負う」と規定しており、その効果に関して同様な規定内容を有している点である。このように、両国の制度は重要な点で類似している。したがって、モンゴルの共同不法行為制度について検討するにあたり、その効果について比較検討することが有意義である。

日本民法 719 条は、共同不法行為の場合の責任関係について、1 項前段に「共同不法行為一般」、同項後段に「加害者不明の共同不法行為」、2 項に「教唆・幫助による共同不法行為」を規定し、各行為者に共同不法行為の効果として連帯責任を負わせる³⁹⁹。従って、共同不法行為者は全部賠償責任を負う。719 条における共同不法行為の立法趣旨は、被害者救済のため、分割責任を排除し、各行為者に対し連帯責任を負わせることにあるとされている⁴⁰⁰。

学説および判例も、被害者救済の観点から、共同不法行為の効果として連帯責任を負うという点について一致している⁴⁰¹。特に、分割責任では、複数の加害者の一部に無資力者がいるときは、被害者は損害の一部について賠償を得ることができなくなるという不利益から、被害者を保護することに連帯責任を認める意義があると指摘される⁴⁰²。なお、連帯

³⁹⁹ 前田陽一「共同不法行為論・競合的不法行為論の再検討」加藤一郎先生追悼論文集『変動する日本社会と法』（有斐閣、2011 年）516 頁。

⁴⁰⁰ 起草委員である梅謙次郎は、「数人が石を投げて一つが当たるなど同時に不法行為をして他人に一つの損害を生じさせたが、誰が損害を与えたか分からないために、誰に対しても損害賠償を請求できなくなる被害者を保護するため、連帯責任を課した」という（梅謙次郎『民法要義卷之三債権編（増訂 24 版）』（明治堂、1906 年）906-907 頁）。

⁴⁰¹ 淡路剛久『公害賠償の理論（増補版）』（有斐閣、1978 年）5-7 頁。

⁴⁰² 濱上則雄『現代共同不法行為の研究』（信山社、1993 年）194 頁。

責任の性質については、719 条が「連帯」と規定するのは、単に各人が全部賠償義務を負うという意味であって、性質上、これは不真正連帯債務⁴⁰³だと解されている⁴⁰⁴。

(3) 共同不法行為における分割責任論の限界

モンゴルの裁判実務においては、連帯の意義について、日本のように連帯責任と捉えることなく、分割責任とされている。これは、加害者全員は共同不法行為の結果についての全責任を負うという点では、確かに、「連帯」しているといえるのであるが、各人の負担部分についてのみ責任を負えばよいという点においては、実質的には、加害者それぞれに対して、事故の責任範囲の中でのみ損害賠償を認めている点において、一般不法行為と異なる。

日本における共同不法行為の議論は、1970 年代以降の公害訴訟の展開にともなって議論が深められていったという歴史があり、日本の共同不法行為制度は実は公害訴訟における問題の解決を念頭において発展してきた。モンゴルでは、共同不法行為の裁判例も、昔日本で共同不法行為が問題とされていた交通事故や傷害罪を中心としており、誰にでも因果関係のわかりやすい不法行為類型についてのみ議論されている段階である。実際に、公害訴訟として裁判所に提起された事例もみあたらない。このように、モンゴルでは、共同不法行為という類型によって公害等の因果関係の立証が困難な事件類型について議論が進展していないという実態がある。だが、このような状況は、経済成長・社会発展に伴う公害の発生、国民の権利意識の高まりからすれば、変化しなければならない。その際には、現状のモンゴルの共同不法行為制度を再構成して、公害訴訟の解決に結び付けられる議論が必要であろう。

モンゴルにおける裁判例を検討したが、そこでは、連帯の意義を、単純な連帯債務（民法 242 条）と解していないことが明らかとなった。むしろ、裁判例は、加害者ごとに負担割合に応じて責任を分割した関係にあると理解している。モンゴルの判決は、詳細かつ明確に理由を示すことが少ないためその理由は明らかではないが、個別の事例を取り扱う過程においては、おそらく、過去の裁判例に依拠しているため、このような運用がなされて

⁴⁰³ 不真正連帯債務は、弁済等の債権の目的達成事由の他に絶対的効力事由が適用されない性質を有する点で連帯債務と異なる（平井宜雄『債権各論Ⅱ（不法行為）』（弘文堂、1992 年）203 頁）。そのため、不真正連帯債務は連帯債務に比べて債権の効力が強化され、被害者が保護される（淡路剛久「不真正連帯債務概要についての一考察—共同不法行為の場合を中心として」『民法学の現代的課題』（岩波書店、1971 年）201 頁）。

⁴⁰⁴ 我妻榮『事務管理・不当利得・不法行為（増加版）』（日本評論社、1937 年）192 頁、加藤一郎『不法行為』（有斐閣、1974 年）206 頁。

いるものと思われる。この点、最高裁解釈においては、共同不法行為の連帯性について、民法 242 条と同様であると明記されている⁴⁰⁵。このことからすれば、①複数の債務者が同一内容の給付につき、それぞれ独立に債権者に対して全部の給付をする義務を負う、②一部の連帯債務者が弁済すれば、他の連帯債務者は債務を免れる、③債権者は、一部の連帯債務者またはすべての連帯債務者に対し、全部または一部の履行を請求することができる、④各連帯債務者間の負担割合と求償権が認められる、と解される。しかし、最高裁解釈は、現在のモンゴルの裁判実務においては全く機能していないと言わざるを得ない。

このように、共同不法行為の連帯の意義に関する最高裁判決において、最高裁解釈が無視されているのは、何故なのだろうか。まず、考えられるのが、結局、裁判所は、実質的な被害者救済を図っているのではないかということである。判決で全部賠償を認めたとしても、加害者が実際に賠償することができないのであれば、全部賠償を認めても、実質的な意味で被害者の保護に役立たないとも評価することができる。むしろ、加害者の賠償可能な範囲に責任を限定することで、裁判所は被害者の実質的な救済の可能性を確保しようとしているのであり、そうだとすれば、モンゴルの裁判実務の考え方には一定の合理性があるのではないかとも思われる。次に、本稿でも指摘したように、裁判所は、責任を限定することにより、加害者同士の求償の問題を回避することを図っているとも考えられる。求償における紛争において、実質的に同じ紛争が再度裁判所で審理されるという訴訟経済上不都合な事態が生じることを回避することには、やはりまた一定の合理性がある。

しかしながら、これらの実質的な理由は、最高裁解釈と実際の判決の相違について説明するには不十分であると考えられる。というのも、明らかに明文で規定している解釈について、その取り扱いを実務において変更するのであれば、そのためには明文による解釈の撤回や修正をする必要があると考えられるからである。このような不明瞭な取り扱いは、かえって司法の不透明感を増すこととなり、また、明文規定を空文にするということは、被害者にも不利益を与えているのではないかと考えられるのである。

このような実務が、被害者救済という観点から不都合であることも明らかである。環境汚染による健康及び財産的な被害に関わる被害者救済にとっては、日本の制度を参考に、共同不法行為の効果として連帯責任と解するのがもっとも適切だと考える。なぜなら、被害者は、資力ある加害者を選択して全額の請求をすることが可能となり、過失割合等にしたがって債権が分割される場合に比して、加害者の無資力の危険を回避できるからである。

⁴⁰⁵ 最高裁判所・前掲注 (188) 56 頁。

モンゴルの実際の状況を見ても、複数の加害者の中に無資力者がいる場合⁴⁰⁶、現状では、被害者は、すべての共同不法行為者を訴えないと完全な損害賠償が得られないという場合⁴⁰⁷があるため、被害者保護がより厚い連帯責任を認める必要があるといえる。

第3節 裁判外環境紛争解決制度の在り方に関する比較検討

1. モンゴルにおける裁判外紛争解決制度の現状

(1) 概説

モンゴルでは、1990年の市場経済化以降、市場経済化の進展や経済活動の活性化に伴って増加している市民間や市民と事業者とのトラブルに対応するために、市民や企業の権利を保障する法制度整備や紛争解決手段の多様化のニーズが高まっており、「ミレニアム開発目標に基づくモンゴル国家総合開発戦略」(2007)、及び、「2008-2012年のモンゴル政府の行動計画」(2008)において、法・司法制度および関連機関の機能強化が優先課題の一つとして明記されている⁴⁰⁸。これまでモンゴルでは、一般市民に対して法的サービスを提供する機能が十分に果たされていなかった⁴⁰⁹。その状況の改善を支援するため、日本は、2004年から2006年に法制度整備分野の個別専門家派遣を開始し、2006年から2008年にかけて、法務内務省とモンゴル弁護士会と共同で、「モンゴル弁護士会強化プロジェクト」を実施し⁴¹⁰、弁護士会内に法律相談・調停センターを設置するとともに、調停人の養成などに協力した⁴¹¹。

モンゴルでは、司法的紛争解決手段以外には、裁判外紛争解決手段として調停制度と仲裁制度があり、以下では、その現状について説明する。

⁴⁰⁶ モンゴル最高裁判所民事部 2014年09月26日第530号判決。

⁴⁰⁷ 最高裁判所民事部 2016年06月23日001/XT2016/00762号判決、最高裁判所民事部 2016年12月06日001/XT2016/01419号判決。

⁴⁰⁸ JICA(独立行政法人国際協力機構)「JICA法整備支援に関するポータルサイト・モンゴル・プロジェクト基本情報」<https://www.jica.go.jp/project///mongolia/003/index.html>を参照(最終閲覧2023年7月1日)。

⁴⁰⁹ JICA・同書。

⁴¹⁰ JICA「弁護士会強化計画プロジェクト(2006年9月～2008年11月)」<https://www.jica.go.jp/activities/issues/governance/portal/mongolia/index.html>を参照(最終閲覧2023年7月1日)。

⁴¹¹ 2018年以降、国際協力部は、モンゴルの法務・内務省の職員などを日本に招き入れて商取引法に関する共同研究を実施するなど、モンゴルの商法に関連する規定の整備を支援している。また、2021年8月には、日本の法務省法務総合研究所がモンゴル国立法律研究所(National Legal Institute, NLI)と協力覚書(Memorandum of Cooperation)を締結し、これに基づき、両機関は法・司法分野における人材育成を促進するため、2021年10月にオンライン・ワークショップを実施するなど、連携・協力関係を強化している。

(2) モンゴルの調停制度

モンゴルでは、裁判所の利用は増加しているが、判決を得ても執行することが困難であり、裁判中に和解がなされることが少なく、経済的合理性を有する紛争解決が行われていない点が問題点として指摘されていた⁴¹²。そこで、モンゴル最高裁判所は「調停制度強化プロジェクト」の実施を日本政府に要請し、独立行政法人国際協力機構（JICA）は、日本政府の支援により、迅速かつ適正な解決を図るための紛争処理制度の導入を目的として、「調停制度強化プロジェクト（フェーズ 1）」（2010-2012 年）を開始し⁴¹³、その後、その運用を支援する「調停制度強化プロジェクト（フェーズ 2）」（2013-2015）を実施した⁴¹⁴。その結果、2012 年にモンゴルの裁判外紛争解決に関する初めての法律である調停法⁴¹⁵が制定された。同法の制定により、国の方針として調停制度が全国で導入され、2014 年2月から、全国の第一審裁判所において調停が開始された（同法7条）。しかし、調停制度は一般民事事件と家事事件においては利用されているものの、環境紛争については適用されていない。このように、日本が実施した法制度改革などの分野における技術協力により、裁判外紛争解決に関わる特別な制度として、調停制度が創設されたことが、モンゴルの法制度整備や紛争解決手段の多様化に大きな役割を果たしており、現在、調停制度は、裁判外紛争解決制度の基礎となる制度となっている。調停制度は、一般的に手続が複雑で時間のかかる民事訴訟法における訴訟手続に比べ、手続が利用しやすく、訴額の手数料が緩和されるなど、メリットが多い。そのため、モンゴルの研究者及び実務家は、調停制度の更なる進展を推し進め、環境・公害紛争が社会的な問題となる現状を踏まえ、環境紛争処理に着目した法整備としてこれを発展させるべきだと考える。

(3) モンゴルの仲裁制度

モンゴルでは、1929 年に裁判仲裁省が設立され、同省は、1930 年に仲裁規則を制定した⁴¹⁶。1960 年、モンゴルの初めての仲裁機関である外国貿易仲裁機関が設立された。社会主義時代は、国内生産を中心とする経済計画に重点が与えられていたため、ソ連によっ

⁴¹² JICA 専門家として「調停制度強化プロジェクト」のチーフアドバイザーを務め、モンゴルの調停法の立法者で、その起案作成者である岡英男弁護士とのインタビュー（2023 年 7 月 3 日の午後 12 時から午後 2 時まで岡英男弁護士が運営する大阪の大正法律事務所にて実施した）。

⁴¹³ JICA（独立行政法人国際協力機構）「調停制度強化プロジェクト（2010 年 5 月～2012 年 11 月）」<https://www.jica.go.jp/activities/issues/governance/portal/mongolia/index.html> を参照（最終閲覧 2023 年 7 月 1 日）。

⁴¹⁴ JICA・同書。

⁴¹⁵ 調停法（2012 年制定）<https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=8689> を参照（最終閲覧 2023 年 7 月 1 日）。

⁴¹⁶ Аюуш. Д “Арбитр ба Арбитрч”, УБ хот., 2004, 6-7 дахь тал [D. Аюш 『仲裁及び仲裁人』（2004 年）6-7 頁]。

て、非常に限られた例外を除き、外資による投資が禁止されていた。そのため、仲裁制度は機能していなかったと言われている⁴¹⁷。ソ連崩壊後、国際基準に適合した紛争解決方法として、仲裁制度とその実践が著しく発展し始めた。モンゴルは、1994年に「外国仲裁判断の承認および執行に関する条約」（ニューヨーク条約）に加盟し、モンゴルを仲裁地として下された仲裁判断が、日本を含む多数の国で強制執行ができるようになった。2003年、仲裁に関する関係を規律する初めての特別法である仲裁法が制定され、2017年に全部改正された⁴¹⁸。同法7条3項は、商工会議所、商売・生産者や消費者などの非政府組織や専門協会の附属機関として仲裁機関を設立すると定めている。現在、モンゴルでは、仲裁機関として1960年に設立された外国貿易仲裁機関が改名され、モンゴル商工会議所附属のモンゴル国立国際仲裁センターとして唯一運営されている⁴¹⁹。また、その紛争処理の範囲について、同法9条1項は、「裁判所の特別管轄権を除き、仲裁合意で指定された紛争は、仲裁によって解決される」と規定している。実際、モンゴルの仲裁は、契約義務に関する紛争と労働紛争と財産的紛争等の事案を中心に扱っている。そのため、当事者の合意と契約に基づき、鉱物資源開発に関わる外国投資契約による紛争を仲裁で解決することは可能であると考えられる。しかし、実際には、仲裁制度の利用数が非常に少ない状況にある。2017年～2019年にかけて、モンゴル国立国際仲裁センターで解決した事案は合計231件で、その8%のみが鉱物資源開発に関わる紛争であった。その上、そこには環境問題に関する事案が含まれていなかった⁴²⁰。

2. モンゴル民事訴訟法と調停法における裁判外紛争解決制度

モンゴル国民訴訟法第74条は、簡易裁判手続について規定している。その内、同条1項は、「原告が請求を放棄した場合、被告が請求を認めた場合、当事者が和解した場合、及び、被告が請求を遵守した場合には、簡易裁判手続で事件が解決されるものとする」と定めており、司法上の和解手続を定めている。当事者が和解した場合には、その証明として和解契約書が締結されなければならない（同条6項）。簡易裁判手続によって解決された場合、原告は、上訴し、審査と解決のために苦情を申し立て、第一審裁判所に提訴する権利を持たないものとされている（同条4項）。和解の場合、当事者は、請求全体また

⁴¹⁷ D. アユシ・同書6-7頁。

⁴¹⁸ モンゴル国仲裁法（2017年）<https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=12456>を参照（最終閲覧2023年7月1日）。

⁴¹⁹ モンゴル国際仲裁センターのウェブサイト <https://www.arbitr.mn/index.php/about-us>を参照（最終閲覧2023年7月1日）。

⁴²⁰ モンゴル国際仲裁センターのウェブサイト <https://www.arbitr.mn/index.php/about-us>を参照（最終閲覧2023年7月1日）。

は請求の一部について合意し、裁判所において和解契約を締結することができる（同条 6 項）。和解契約は、その内容が両当事者によって書面で提出され、両当事者によって承認および署名される（同条 3 項）。当該合意は民法に準じており、法的に保護されている第三者の利益に影響を与えることはできない（同条 6 項）。また、裁判官は、司法上の調停人の支援を得て締結された調停合意に関し、確認命令を下す権限を有する（同法 75 条）。

モンゴルでは、2012 年に調停法が制定された。本法の目的は、「法的紛争を裁判外措置により調停人の支援で解決する法的根拠を作り出し、調停実施に関して発生する権利関係を調整すること」であり（調停法 1 条 1 項）、調停人の援助のもとで、裁判外紛争解決手段を通じて、紛争を解決するための法的根拠を確立し、調停の実施に関連する関係を規律する。ここで「調停人の支援」という表現が用いられているのは、調停人が主導的に調停手続きを進めるのではなく、当事者が自主的に交渉を行い、その過程で調停人が支援するという考え方が採用されているからである⁴²¹。調停法は、裁判所調停（同法 7 条）だけではなく、民間及び行政機関の調停（同法 8 条）についても規律している。モンゴルの調停制度の特徴としては、調停人（裁判所調停人であるか、行政機関や非政府組織で勤務する調停人であるかを問わず）は、調停人養成研修を終了し、資格証明書を取得し、調停人名簿に登録されている必要がある（同法 9 条）。また、裁判所調停の結果締結された和解契約書には、裁判官が確認手続を取ることににより、執行力が付与され（同法 27 条 2 項）、他方、裁判以外の調停によって締結された和解契約には執行力が付与されていない（同法 27 条 1 項）。さらに、モンゴルの調停の申し立ての手数料は、訴額に関わらず 30,000MNT（約 1400 円）で、この訴額の低廉さは、モンゴルの調停制度を非常に利用しやすくしている。

調停法の適用範囲は、民事紛争、労働紛争、家族関係から生じる紛争を解決する⁴²²。調停法解釈⁴²³によれば、民事紛争には一般不法行為による損害賠償請求も含まれるとしている。しかし、その内、環境汚染による損害賠償に対する紛争も含まれると解されるかどうかについては、必ずしも明らかではない。調停法解釈によれば、調停法の適用範囲は、民事紛争、労働紛争、家族関係から生じる紛争であるとされているが、これらの紛争以外に調停を利用してはいけないとの制限的な規定がないため、「これら以外の紛争について調

⁴²¹ 岡英男「モンゴルにおける調停制度」JCA ジャーナル 64 巻 9 号 3 頁。

⁴²² 調停法 3 条 1 項。

⁴²³ Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Жайка эвлэрүүлэн зуучлах тогтолцоог сайжруулах төсөл “Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хуулийн онол арга зүйн тайлбар” УБ, 2015 он, 17-р тал [裁判所評議会・JICA 調停制度強化プロジェクト『調停法に関する理論・方法論的な解釈』（2015 年）17 頁]。

停を利用することは可能であると解釈できるであろう」とされている⁴²⁴。そのため、調停制度における環境紛争解決について詳しく検討する必要がある。

3. 訴訟上の和解による環境紛争処理に関する事例の検討と課題

モンゴルでは、調停制度によって解決された環境紛争はまだ見当たらないが、環境に生じた損害を賠償させるための環境民事訴訟の過程において、訴訟上の和解により環境紛争処理が行われるケースが僅かに存在する。具体的な紛争例として、モンゴルの裁判例公開サイトである shuukh.mn に掲載されている以下の2点を紹介する。

(1) 地方知事による訴訟上の和解（バヤンズルフ区第一審裁判所裁判官命令 2011 年 7 月 8 日に第 1628 号⁴²⁵）

鉱山会社である被告 Y が、2005 年以降、ドルノド県マタド郡において石油の採掘、試掘、輸送、輸出に関する営業をしてきた。環境法、鉱業法、石油法に違反し、十分な環境復元を実施しなかった。そのため、環境に損害を与えた。マタド郡長が原告となり、環境保全法に基づき、被告会社に対し、環境民事損害賠償訴訟を提起した。本件においては、原告マタド郡長は、被告 Y と和解して、請求を取り下げたため、裁判所は当事者間に訴訟上の和解がなされたものと認め、訴訟終了の判決が下された。

本件では、原告たるマタド郡の長は、「被告会社は 2005 年からマタド郡の地域で石油掘削の開発活動を行い始めたが、その際に地方行政機関との面談は一切なく、掘削行為を開始し、従来から自然環境に対して悪影響を及ぼす活動を行っている。地方行政機関は環境法令に従い、環境保全措置・環境回復措置を実施するように数回にわたって要求していたが、被告会社はこれらの要求を無視している。この結果、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トラックで石油を輸送するために多数の砂利道が作られ、土壌に重大な破壊が生じており、それによって地域市民の健康で安全な環境に住む権利が侵害され、環境に損害が生じている。そのため、被告会社に対して環境損害の賠償請求と環境回復措置を適法に実施するよう義務付ける」

⁴²⁴ 裁判所評議会・JICA 調停制度強化プロジェクト・同書 20 頁。

⁴²⁵ Нийслэлийн Баянзүрх дүүргийн шүүхийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 1628, 2011 оны 7 дугаар сарын 8-ны өдөр [バヤンズルフ区第一審裁判所裁判官命令 2011 年 7 月 8 日第 1628 号]. <http://old.shuukh.mn/irgenanhan/15917/view> (最終閲覧 2024 年 6 月 14 日)。

請求を提起した。しかし、「被告会社は請求内容について和解し、協議を行うことで合意に達したため、訴訟を取り下げる」と述べている⁴²⁶。

(2) 個人による訴訟上の和解 (バヤンズルフ区第一審裁判所裁判官命令 2011 年 9 月 2 日第 1963 号⁴²⁷)

鉱山会社である被告 Y が、ドルノド県マタド郡に 2005 年から石油の採掘、試掘、輸送、輸出に関する営業をしてきたが、環境法、鉱業法、石油法に違反し、環境復元を十分にしなかったため、環境に損害を与えたという事案において、ドルノド県マタド郡の住民である 5 名の遊牧民が原告となり、同郡の地域に石油開発を行っている被告 Y に対し、民事訴訟を提起した事例である。この訴訟では、原告 5 名遊牧民と被告 Y 間に訴訟上の和解があり、原告 5 名遊牧民は本事件での請求を取り下げた。

本件では、原告たる 5 名の遊牧民は、「民法 497 条 1 項に基づき、被告会社に対して、石油の掘削開発と石油輸送の行為によって破壊された土地や自然環境の回復措置を義務付ける請求と、大気に大量の砂埃が生じたことに関する環境損害の賠償請求を提起する」⁴²⁸ としたが、その後、被告会社と原告らの間に訴訟上の和解が成立し、その請求を取り下げた。これに対し、裁判所は、原告たる遊牧民の主張には根拠があると強調した上⁴²⁹、当事者が和解したとし、簡易裁判手続によって事件が解決された。本事案は、遊牧民は環境に生じた損害の賠償請求等を請求できることを認めた判決であると評価できるものの、個人の健康及び財産的な被害にまで請求することはできなかった。

このように、上記の二つの事例では環境に生じた損害の賠償請求を認めた和解契約を締結しており、環境訴訟においても、(1) は行政機関による、(2) は原告個人による訴訟上の和解が可能であることが確認されている。しかし、環境汚染等により、被害者個人が健康及び財産的な被害を被った場合、訴訟上の和解が締結された事例は存在しない。根本的な問題として、個人の健康及び財産的な損害に対する訴訟へのアクセスの問題、いわ

⁴²⁶ Нийслэлийн Баянзүрх дүүргийн шүүхийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 1628, 2011 оны 7 дугаар сарын 8-ны өдөр, тал 1-5 [バヤンズルフ区第一審裁判所裁判官命令 2011 年 7 月 8 日第 1628 号 1-5 頁]. <http://old.shuukh.mn/irgenanhan/15917/view> (最終閲覧 2024 年 6 月 14 日)。

⁴²⁷ Нийслэлийн Баянзүрх дүүргийн шүүхийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 1963, 2011 оны 9 дугаар сарын 2-ны өдөр [バヤンズルフ区第一審裁判所裁判官命令 2011 年 9 月 2 日第 1963 号]. <http://old.shuukh.mn/irgenanhan/16315/view> (最終閲覧 2024 年 6 月 14 日)。

⁴²⁸ Нийслэлийн Баянзүрх дүүргийн шүүхийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 1963, 2011 оны 9 дугаар сарын 2-ны өдөр, тал 1-2 [バヤンズルフ区第一審裁判所裁判官命令 2011 年 9 月 2 日第 1963 号 1-2 頁]. <http://old.shuukh.mn/irgenanhan/16315/view> (最終閲覧 2024 年 6 月 14 日)。

⁴²⁹ Нийслэлийн Баянзүрх дүүргийн шүүхийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 1963, 2011 оны 9 дугаар сарын 2-ны өдөр, тал 2 [バヤンズルフ区第一審裁判所裁判官命令 2011 年 9 月 2 日第 1963 号 2 頁]. <http://old.shuukh.mn/irgenanhan/16315/view> (最終閲覧 2024 年 6 月 14 日)。

ゆる訴訟手続の厳格さや訴訟手数料の負担や立証責任の困難などがここでも障害となるからであると考えられる。

モンゴルにおいて、環境紛争に対する裁判外紛争解決制度として、実務上利用されているのは、訴訟上の和解のみであり、利用件数も非常に少なく、その範囲も、環境に生じた損害の賠償に限定されており、また、解決の態様も、当事者間の個別的相対的な紛争解決にすぎず、必ずしも有効、適切といえない。そのため、環境紛争、その内、環境汚染等により個人の健康及び財産的な損害が発生する事案に対応できる迅速かつ適正な環境紛争解決方法を整備しなければならないであろう。その際、現制度である調停制度をどのように整備・改善することはできるかという観点から、以下では、調停による環境紛争解決制度の在り方を考察する。

4. 専門性を生かした環境紛争調停

モンゴルの調停法によれば、裁判所調停⁴³⁰と裁判外に民事調停及び行政機関による調停を設けることができる⁴³¹。裁判所調停としては、モンゴルの第一審裁判所で調停が実施され、民間の調停や行政機関が行う調停についてはその専門的な内容について調停を行うことが想定されている⁴³²。他方、裁判外の調停機関としては、2014年にモンゴル商工会議所内に「ビジネス紛争調停センター」が設置されたが、ほとんど利用実績がない⁴³³。これに対し、裁判所調停は、年間約15,000件の事件を受理している⁴³⁴。モンゴルでは、民事紛争、労働民事紛争、労働紛争、家族関係から生じる紛争について調停が行われているが、これらの紛争の訴訟事件数が年間約40,000件であることからしても、非常に多くの件数において利用されており⁴³⁵、裁判所及び裁判官の負荷の緩和にも貢献していると言える。このようにモンゴルにおいて裁判所調停が発展し、民間調停が不振である理由につき、岡英男氏は、「モンゴルの調停法は裁判所法をはじめとする一連の司法改革法の一つとして制定された法律であり、モンゴルでは、裁判所の権威が伝統的に非常に高く、裁判所の調

⁴³⁰ 裁判所内に調停部を設置している。

⁴³¹ 調停法8条1項。

⁴³² 岡英男・前掲注(421)4頁。

⁴³³ 岡英男「モンゴルの裁判所調停」仲裁・ADRフォーラム6号19頁。

⁴³⁴ 調停法の施行した2014年から2022年まで、約130,000件の事件を受理され、このうち、63,000件は調停が成立している(Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, ЖАЙКА-гийн Монгол дахь Төлөөлөгчийн газар “Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хуулийн шинэчлэл” сэдэвт хэлэлцүүлэг, 2022 оны 2 дугаар сарын 16 [裁判所評議会、JICA モンゴル駐在員事務所「調停法の改革に関する評議会」2022年2月16日開催])。

⁴³⁵ 岡英男・前掲注(433)19頁。

停がモンゴルの法文化に合致しているため、裁判所であれば調停がうまくいくという理解があった」と指摘している⁴³⁶。

そのため、著者は、環境・公害訴訟においては、裁判外環境紛争解決制度の導入が重要であるという各国の考え方を維持しつつ、調停がモンゴル裁判所内の調停部として発展しているモンゴルの独自性に鑑み、裁判所調停が有意義であると考えます。また、モンゴルの場合には、民間及び行政調停には執行力が付与されないが、裁判所調停の場合は、執行力が付与される点も大きな理由である。さらに、モンゴルの調停の申し立ての手数料は、訴額に関わらず 30,000MNT（約 1400 円）であり、この訴額の低廉さは、環境訴訟における訴訟費用の問題を軽減する点にも注目したい。そして、調停法解釈によれば、調停法の適用範囲は、民事紛争、労働紛争、家族関係から生じる紛争であるとしているが、これら以外の紛争についても調停を利用することが可能であると解釈されているため、環境汚染等による健康及び財産的な損害を被った場合などの環境・公害事案においても調停制度の利用が可能であると言える。

このように、モンゴルでは、環境紛争に対する裁判所調停が必要であると考えます。その内容に関しては、もちろん調停法に従うものの、特に環境・公害事案の場合、科学的・専門的な知識を必要とする場面が多いため、それに対する知識を有する非常勤調停人が調停を担当するという裁判所の非常勤調停人⁴³⁷の存在が重要となる。

5. 行政上の環境・公害紛争処理制度の在り方（日本における公害紛争処理制度を中心に）

日本では、公害紛争に対し、行政上の公害紛争処理制度を採用しているが、その役割に照らせば、準司法的な紛争処理制度となっているため、モンゴルにおける環境紛争につき、「裁判所の調停制度」を構築するためには参考となる。また、モンゴルの調停法によれば、裁判所の調停以外にも、行政機関による調停制度を設けることができるため、行政上の公害紛争処理制度としての調停制度等を考察し、モンゴルの法制度への新築を検討することが有意義であると考えます。

公害紛争は、①多数の被害者の存在と被害が広い範囲にわたること、②被害の認定が困難で、財産的被害にとどまらず、生命・健康に及ぶこと、③多数の加害者が存在し、その

⁴³⁶ 岡英男・同書 20 頁。

⁴³⁷ 裁判所の調停人について定める調停法 7 条には、調停手続は第一審裁判所においてのみ行われるが、裁判所に常勤調停人および非常勤調停人が勤務すると規定されている。

特定と責任分担が明確でないこと、④因果関係の立証や損害算定が困難である等の特色がある⁴³⁸。これに対して、民事訴訟手続による訴訟制度があるが、民事訴訟手続は、①手続が厳格であり、解決まで相当の期間と多額の費用が要すること、②被害者が因果関係の証明や損害算定等の立証責任が被害者側にあること、③訴訟当事者の個別的・相対的な解決にとどまり、地域全体としての総合的な解決策にならないこと等の限界があり、大規模公害・環境紛争の迅速かつ適正な解決には十分ではないと指摘されていた⁴³⁹。このような社会事情に対応するため、民事訴訟手続の形式的厳格性を緩和し、紛争の迅速適正な解決を図ることを旨とする基本法である公害紛争処理法が 1970 年に制定され⁴⁴⁰、公害紛争処理制度が設立された⁴⁴¹。

従って、まず、地方公共団体の公害苦情処理制度が整備され、苦情処理によって解決できない紛争を処理するため、行政上の公害紛争処理機関として、国に公害等調整委員会（公害紛争処理法 3 条）、都道府県に公害審査会（同法 13 条）が設置された。本制度の目的は、公害に係る紛争について、あっせん、調停、仲裁及び裁定の制度を設けること等により、その迅速かつ適正な解決を図ることを目的とする（同法 1 条）。本制度は、民事紛争が前提となった制度であり、公害紛争処理制度において取り扱うのは、民事紛争だけである。公害紛争処理法は、環境基本法の実施法としての性格を有するから、公害紛争処理制度の対象とする公害の範囲についても、環境基本法における公害の概念のそれと一致させたのである。環境基本法 2 条 3 項によれば、「公害」とは、環境の保全上の支障のうち、事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる大気の汚染、水質の汚濁、土壌の汚染、騒音、振動、地盤の沈下及び悪臭によって、人の健康又は生活環境に係る被害が生ずること」をいう。「相当範囲にわたる」とは、大気の汚染、水質汚濁等の被害発生

⁴³⁸ 大塚直・前掲注（365）539 頁。

⁴³⁹ 公害等調整委員会事務局・前掲注（277）195-196 頁、公害等調整委員会事務局『解説公害紛争処理法』（ぎょうせい、2002 年）3-7 頁。

⁴⁴⁰ 1967 年に制定された公害対策基本法 21 条 1 項に「政府は、公害に係る紛争が生じた場合におけるあっせん、調停等の紛争処理制度を確立するため、必要な措置を講じなければならない」と規定し、それに基づき、公害紛争処理法が制定された（公害等調整委員会事務局・前掲注（439）3-7 頁）。

⁴⁴¹ 公害紛争処理制度の創設の背景には、公害紛争を解決する手段として、従来から、一般的な司法機関による民事裁判によるほか、行政上の処理制度として、公共用水域の水質の保全に関する法律（昭和 33 年）、ばい煙の排出の規制等に関する法律（昭和 37 年）鉱業法（昭和 25 年）等により和解の仲介制度が存在していたが、①利用件数も少なく、②解決の態様が当事者間の個別的相対的な紛争解決にすぎず、必ずしも有効、適切といえないこと、③規制法により個別的に制度が設けられているにもとどまり、その内容も和解の仲介制度のみにとどまり、④一般的統一な制度として整備されていないこと等の不備な点が多く、所期の効果が十分上がっていなかったという事情があった（公害等調整委員会事務局・前掲注（277）196 頁）。

原因となる現象が、単なる相隣関係の問題であるにとどまらず、地域的にある程度の広がりをもっていることが必要であるとされている⁴⁴²。

公害紛争処理制度は、裁判手続と比較して、以下のような特徴を持っている⁴⁴³。第一に、裁判手続の形式的厳格性を緩和し、被害者の早期救済と紛争の迅速な解決を可能とする。第二に、専門的知識を有する委員を配置し、必要に応じて行政機関や研究機関に調査を委託することができるため、専門性が高く効率的な問題解決が期待される。第三に、公害紛争は被害者と加害者の間の立証責任や能力の不均衡を是正し、実質的平等を確立するために、調停機関等が事実の調査や職権を用いた手続の開始を行うことが認められている。第四に、手続費用の主要部分を国庫負担とすることにより、当事者の手数料の負担の軽減を図り、経済的に弱い立場の公害被害者にとってアクセスしやすい制度となっている。これは、本来的な司法制度の他に行政委員会による紛争処理制度を設けた意義ないし目的でもある⁴⁴⁴。

モンゴルでは、裁判外紛争解決制度の充実を図るため、裁判所の調停制度を構築するとともに、社会主義時代から行政の果たす役割が大きいとされているモンゴルの独自性と併せて、日本の制度を参考に、行政上のADR制度の新築を考えるべきである。特に、鉱物資源開発による環境問題の課題となる立証責任の困難に関しては、日本の原因裁定と責任裁定制度が紛争解決を導くものであり⁴⁴⁵、鉱害賠償責任を無過失責任とする日本の議論も有効である。また、公害等調整委員会による科学的な判断手法は、モンゴルの環境問題の解決になり得る。さらに、公害等調整委員会の果たす機能の一つである鉱業等に係る土地利用の調整（鉱区禁止地域指定制度、鉱業等に係る行政処分に対する不服裁定制度）の制度⁴⁴⁶の導入は、モンゴルの鉱害問題の発生の予防になると考える。

第4節 行政による環境保全制度の充実に関する比較検討

環境汚染等によって健康及び財産的な被害を受けた人が救済を受ける手段としては、前述したように民事訴訟や調停手続によることが考えられるが、これらの手続には一般的に解決までに長い時間を要するという問題がある。しかし、鉱山企業等の汚染原因者による

⁴⁴² 公害等調整委員会事務局・前掲注（439）18-19頁。

⁴⁴³ 公害等調整委員会事務局・同書（452）。

⁴⁴⁴ 公害等調整委員会事務局・同書18-19頁、大塚直・前掲注（365）540頁。

⁴⁴⁵ 河村浩「公害環境紛争処理の理論と実務（4）〔裁定書研究会〕 第四 原因裁定・責任裁定手続と要件事実認定論—因果関係を中心として」判例タイムズ 58 巻20号40-64頁。

⁴⁴⁶ [総務省 | 公害等調整委員会 \(soumu.go.jp\)](https://soumu.go.jp) を参照（最終閲覧 2024 年 6 月 14 日）。

有害な物質の排出が続いている場合には、健康被害の重要性及び緊急性に顧み、裁判及び裁判外紛争解決手続によって公害紛争が解決されるまでの段階での行政機関による救済が主要な対応策となる。そこで、以下では、行政による救済制度として、環境汚染を防止し、環境汚染等による健康被害を起ささないための環境苦情処理制度、被害者を公的に救済する公害被害者救済制度について検討する。

1. 環境苦情処理制度の現状とその充実

(1) 環境苦情処理制度の現状

モンゴル憲法第 16 条によれば、「モンゴル国民は、以下の保障される基本的権利と自由を享受する」とされ、同条の第 12 項では、「モンゴル国民は、国家機関及び職員に請願および苦情を提出する権利を有する」、「国家機関及び職員は、法律に従って国民の請願や苦情を解決する義務がある」と定められている。1995 年に「国民から国家機関及び公務員に対し出された訴願及び苦情に関する法」が制定され、国家の環境保全義務等の行使を求める具体的な手段として国民による訴願及び苦情申立て制度が定められた。

その申立ての形式を可能な限り幅広く規定することは、憲法で保障された権利を確保するために重要であるため、請願および苦情は、書面または口頭で行われるだけでなく、オンライン⁴⁴⁷でも受け付けることが定められている。同法においては、国家機関である国会、内閣、国家中央行政機関、県と首都の知事及び市民代表評議会、郡と区の長及び市民代表評議会、郡と町の長及び市民代表評議会、国家検査官と国家環境検査官などの権利と義務が規定されている。同法の適用範囲は、刑事訴訟法、民事訴訟法、行政違反法、仲裁法以外の法律で（同法 3 条 1 項）、いわゆる環境保全法に関わる訴願及び苦情についても適用される。

環境保全法に基づき、国民は、環境保護に関する法律や規制の違反を摘発し、環境に悪影響を与えた者の責任を求める権利を有する（同法 4 条 1 項 2 号）。そして、国民は、自己の権利と法律上保護される権利が侵害されていなくても、管轄行政機関等に対し、環境法令違反とそれに対する必要な対応を取るよう求めることができる。環境問題に対する苦情処理においては、一般市民からの苦情が環境省などに報告されると、専門の環境検査官

⁴⁴⁷ 同法 9 条 1 項により、全ての国家機関は電子メールアドレスを持つことが義務付けられている。最近では、モンゴル国内で広く利用されているプラットフォーム・FACEBOOK のメッセージ機能を活用した苦情などの申立てが増えている。また、2012 年に政府機関として「11-11」市民・広報センターを設立し、市民による訴願及び苦情を電話、対面、テキストメッセージ、携帯電話、ウェブサイト、ウェブチャット、ソーシャルメディアなどにチャンネルを通じて受け付け、管轄国家機関に通知する（<https://www.11-11.mn/index> を参照（最終閲覧 2021 年 5 月 26 日））。

が現地に派遣され、工場への立ち入り調査や水質・大気・廃棄物などの調査、周辺住民からの聞き取り調査などが行われる。その後、改善命令、停止命令、罰金などの処分がなされることがある⁴⁴⁸。

しかし、このような環境苦情処理は大規模な社会問題となっている環境被害に限定されて行われている。モンゴルでは、環境問題を取り扱う専用の受付窓口が設けられていないため、苦情が適切に受け付けられないこと、行政機関における人手不足や職務への負荷などにより管轄行政機関が訴願及び苦情を受け付けないといった事例が多いとされる⁴⁴⁹。苦情が処理されないまま放置され、調査結果も公開されず、多くの環境問題に関する苦情等は適切に処理されていない⁴⁵⁰。

モンゴルの環境・観光大臣の訴願及び苦情の処理に関する報告書によれば、2022年10月から12月にかけて、環境省に対し2046件の苦情等の申立てがあり、その内、1920件の苦情処理が行われている⁴⁵¹。しかし、その苦情処理の内枠は、国家特別保護地域の利用に関するもの（1046件）と動物・植物・環境資源の利用に関するもの等（395件）が大部分であり、環境保護等に関する苦情の処理はほとんどなされていない。最も重要な問題は、国民が環境汚染による健康被害等が発生しているという苦情を申し立てても、それを証明することが極めて困難であり、行政機関の対応は、健康被害の原因となる環境汚染に対する

⁴⁴⁸ 汚染者がこれらの処分に不服がある場合、上級行政機関に対し不服を申し立て、または行政裁判所に訴訟を提訴することができる。

⁴⁴⁹ 「オープン・ソサエティ・フォーラム」が2022年6月8日に開催した「国家機関に対し請願及び苦情を提出する権利に関する問題」という会談においては、国民が提出する請願や苦情については、行政機関の管轄が不明確であるため、処理に時間がかかり、どのように処理されたか分からない状態になっている。このような状況を改善するため、請願や苦情に対する期限までの応答がない場合に行政機関および職員に対する責任の仕組みを明確にし、解決されなかった場合の損害の算定方法を定める必要がある。また、国民や法人が国家機関および職員に対して提出した請願や苦情の処理に関する情報を公開する必要があるなどの意見が出されている（Нээлтэй Нийгэм Форум, “Төрийн байгууллагад өргөдөл, гомдол гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхийн асуудал сэдэвт хэлэлцүүлэг” 2022 оны 6 дугаар сарын 8 өдөр [オープン・ソサエティ・フォーラム「政府機関に対する請願・苦情の発令権とその解決に関する討論会」（2022年6月8日）] . <https://legaldata.mn/news/141> を参照（最終閲覧2023年7月1日））。

⁴⁵⁰ Нээлтэй Нийгэм Форум, “Захиргааны Ерөнхий Хуулийн Шинэчлэл, Төрийн Байгууллага, Албан Тушаалтанд Өргөдөл, Гомдол Гаргаж Шийдвэрлүүлэх Эрхийн Асуудал”, 2022 он, хуудас 44-53 [オープン・ソサエティ・フォーラム「行政法の改正、政府機関に対する請願・苦情の発令権とその解決に関する問題」（2022年）44-53頁] .

⁴⁵¹ Монгол улсын байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам, “Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам сайдын 2023 оны 1 сарын 5 өдрийн 01/100 дугаар албан бичгийн хавсралт” [モンゴル国環境省「環境観光大臣の2023年1月5日付01/100号公式文の付録」]

(<https://met.gov.mn/public/storage/pages/May2023/urgudul202204.pdf> を参照（最終閲覧2023年7月1日））。

適切な行政指導や行政処分等の措置を講じることなく、単に民事訴訟手続の利用を推奨するにとどまっている点である⁴⁵²。

苦情が適切に処理されない場合、国民は、上級行政機関に対し不服を申し立てること、又は、行政裁判所に義務付け訴訟と不作為違法確認訴訟を提訴することができる⁴⁵³。しかし、鉱物資源開発等による環境問題に関する苦情等を提起する主な者は遊牧民である。彼らは、行政機関の所在地から遠く離れて生活をしていることが多い。そのため、不服申立を行うことは、職業上も、経済・時間的にも極めて困難である⁴⁵⁴。

国民は、環境汚染等により健康及び財産に被害を被った場合、最終的な手段としては、不法行為に基づく損害賠償訴訟を裁判所に提起するしかない。しかし、訴訟手続の厳格さなどを理由に損害賠償訴訟は実際に行われていない。被害者を公的に救済する公害被害者救済法や紛争処理を効率的に処理するための公害紛争処理法などの立法はまだみられない。

モンゴルの環境問題解決は、行政主導型であり、司法的解決は従である。環境問題解決の手法は、環境保全のための規制重視、罰則主義的性格となっている。この特性を生かし、環境苦情処理制度を充実させ、適切な行政指導や行政処分によって環境汚染を防止し健康被害を起こさないようにすることが重要である。

(2) 日本の公害苦情処理相談制度

日本においては、環境紛争の前段階の対応として、環境苦情処理相談制度がある程度充実している。この点は、モンゴルにおける環境問題についての解決の糸口となりうる。以下では、日本の制度を参考に、これをどのようにモンゴルに導入可能であるかを検討する。

日本では、1970年に公害紛争処理法が制定され、その一環として、地方公共団体の苦情処理体制の整備充実が図られるべきであるとされた⁴⁵⁵。その背景として、環境汚染等による健康被害の発生と拡大が社会問題となっていたことが挙げられる。このような状況に対応するため、公害苦情の処理にあたり、簡易・迅速かつ適正に処理されなければならない。

⁴⁵² Улс төрийн боловсролын академи “Иргэдийн оролцооны эрх зүйн орчин ба үнэлгээ, судалгааны тайлан” 2013 он [政治教育アカデミー「国民参加の法環境と評価研究報告書」(2013年)] https://forum.mn/uploads/site/1126/res_mat/2013/PublicParticipation.pdf を参照(最終閲覧 2023年7月1日)。

⁴⁵³ 国民から国家機関及び公務員に対し出された訴願及び苦情に関する法第6条4項。

⁴⁵⁴ Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага, Ерөнхий Ассамблей, “Тусгай Илтгэгчийн Монгол Улсад хийсэн томилолтынхоо үеэр хүний аюулгүй, цэвэр, эрүүл, тогтвортой орчинд амьдрахтай холбоотой эрхийг хангахад тулгарч буй асуудлуудын талаар гаргасан тайлан” A/HRC/37/58/Add.2., 2018 он, тал 14 [国連総会「安全で清潔、健康で持続可能な環境で暮らすための人権に関する問題について特別報告者がモンゴル訪問中に発表した報告書」A/HRC/37/58/Add.2 (2018年) 14頁]。

⁴⁵⁵ 苦情処理によって解決できない紛争を処理するため、都道府県及び国にそれぞれ紛争処理機関を設けている。

いとし、地方公共団体は、環境保護に関する苦情だけではなく、公害苦情処理事務を行うこととなった。公害苦情は公害紛争の前段階的な性格を持ち、その適切な処理を図ることは公害紛争の事前防止という面で重要な機能を果たすものであり、公害紛争全体の解決にとっても不可欠である⁴⁵⁶。

公害苦情処理については、市町村が第一次的処理を行い、都道府県⁴⁵⁷は、規模が大きく、内容が複雑であり、市町村で処理が難しい、二つ以上の市町村にまたがる、統一的な処理が必要とする事案の処理を行う（公害紛争処理法 49 条 1 項）。都道府県及び市町村は、公害に関する苦情について、公害苦情相談員を置き、公害苦情相談窓口では、次の事務を行わせる（同条 2 項）。すなわち、①住民の相談に応じ、関係法令、関係行政組織、施策の現状等について、必要な知識及び情報を提供し、苦情を解決するために必要な手段、手続等について、指導し、又は助言すること、②苦情の原因となった公害について、被害の程度、範囲、原因等の必要な調査を行い、事実を明らかにすること、③公害の現象が確認された場合には改善・防除措置に関する具体的な指導及び助言をすること、④その他の関係行政機関への通知その他苦情の処理に必要な事務を行うことである⁴⁵⁸。公害苦情処理事務は、もともと相談行政、いわゆる困りごと相談の一種であるが、公害問題の重要性に鑑み、全ての地方公共団体が、規制権限の有無等にかかわらず、積極的にこれに取り組むべきことを特に明らかにしたのが特色である⁴⁵⁹。

公害に関する苦情の内容としては、大きく分けて次の 2 種類がある⁴⁶⁰。1 つ目は、公害行政に関する要望、陳情の形をとるもの（発生源の行為を取り締まってほしい、公害を出さないように指導してほしい、被害の原因を調査してほしい）である。2 つ目は、私的紛争の解決についての協力要請の形をとるもの（発生源に苦情を取り次いでほしい、改善するように伝えてほしい、当事者間の話し合いに立ち会ってほしい）である。発生源に規制

⁴⁵⁶ 公害等調整委員会事務局・前掲注（439）273-276 頁。

⁴⁵⁷ 公害等調整委員会（国）と市町村との連絡、市町村の公害苦情処理に関する一般的指導の事務も行う。

⁴⁵⁸ ④については、公害は、原因行為の規制、防止対策の実施、公害の発生状況の調査等多くの面で直接又は間接的に国の行政機関が関与しており、その協力が必要とされる場合が多いので、特に明記したのである。具体的には、関係地方公共団体又は当該地方公共団体に属する関係機関、部課等と連絡を保ち、これらに対し必要な協力を求めること、公害の原因者について法令の違背があるときは、規制権限のある機関に通知し、適切な措置がとられるよう協力すること、協当事者間の話し合いによる解決を勧め、話し合いに立ち合い、工場団地への移転その他各種制度の利用についてあっせんすることである（公害等調整委員会事務局・前掲注（439）273 頁）。

⁴⁵⁹ 公害等調整委員会事務局・同書 273-275 頁。

⁴⁶⁰ 公害等調整委員会事務局・前掲注（439）273 頁。

基準を守らせるだけでは公害苦情の処理として十分ではない。公害苦情の民事紛争的側面を適切に処理して公害紛争の発生又は拡大を防止するものであることが必要である⁴⁶¹。

(3) モンゴルにおける展開可能性

モンゴルの現在の環境苦情処理制度は、住民に対する「困りごと相談」という形をとっており、環境問題、特に事業者及び人の活動による環境汚染等に伴う健康被害のような公害問題に特化した制度設計になっていない。環境苦情処理制度は、公害紛争の発生と拡大を防止するレベルのものでなければならない。そのため、モンゴルにおける環境汚染等による健康被害等の重要性を考慮し、憲法で保障された環境権及び請願や苦情の提出権を守るため、環境・公害問題に特化した行政による環境苦情処理制度の整備が必要である。

現在の制度は、請願や苦情等の受付をオンラインで行うなど受付の方法が幅広いというメリットがあるが、環境・公害問題に特化した行政事務としては発展していない。そのため、日本の公害苦情処理制度を参考に、地方公共団体に属する公害苦情相談窓口として環境・公害苦情相談員を置くことなどが考えられる。地方公共団体における環境・公害苦情処理事務の直接の担当者を明確にすることによって、環境・公害苦情処理事務が独立の重要な職務であることの認識が高まり、責任体制が確立する。また、住民に対して苦情の受付窓口をはっきりさせ、苦情の処理状況を一元的に把握し、関係部課との連絡、調整の中心となり、迅速かつ効果的に処理を進めること等の機能を果たすことが期待できる。環境苦情処理制度の充実は、環境・公害紛争の前段階として⁴⁶²、公害紛争の一次的処理という極めて重要な役割を果たすことだろう。

2. 環境汚染健康被害補償制度の創設可能性

(1) 概要

モンゴルにおいて、環境・公害による健康被害等については、早期の段階の救済ができないため、日本のような医療費などの給付を行う環境汚染健康被害補償制度の創設が必要であると考えられる。モンゴルの環境問題の解決は行政主体でなされており、それを法制度が支えてきた形となっている。そのため、環境汚染等による健康被害の緊急及び重要性に鑑み、行政機関による特別な救済制度を採用すべきである。裁判及び裁判外での環境紛争解

⁴⁶¹ 公害等調整委員会事務局・同書 273 頁。

⁴⁶² モンゴルでは地方自治体において、主に土地に関する行政指導が強力に行われている。モンゴルにおいて公害といえるものは、(モンゴルには海がないので)すべて土地に関係するものであるといえるから、この土地に対する強力な行政権限を利用して、公害苦情処理制度を導入することは検討されるべきである。具体的には、行政指導による住民との調整機能と、土地占有・利用許可後における環境影響調査等による土地占有・利用許可の広範な裁量権の行使が考えられる。

決には一般に長い時間がかかるため、日本の経験を参考に、紛争が解決するまでの間の医療費を給付する仕組みを導入すべきだと考える。

(2) 日本の経験

1955 代以降、有機水銀中毒による「熊本水俣病」及び「新潟水俣病」、鉱山のカドミウムによる「イタイイタイ病」（富山）、ばい煙等による「四日市ぜんそく」などが発生するに至り、公害による健康被害が重大な社会問題となった。

1967 年に公害対策基本法が制定され、同法に基づき、1969 年に「公害に係る健康被害の救済に関する特別設置法」が制定された。これは、当面の緊急措置として健康被害者に対し医療費等の給付を行う行政上の救済措置を講ずることを目的とするものであった⁴⁶³。このように、行政上、民事上の救済制度が設けられたが、健康被害者についてなお万全とは言い難く、手続上被害者の負担が重く、内容においても不十分であったため、1973 年、「公害健康被害の補償等に関する法律」が制定された⁴⁶⁴。

同法は、公害による健康被害者の迅速かつ公正な保護を図るため、相当範囲にわたる著しい大気の汚染又は水質の汚濁の影響による健康被害に係る損害を填補するための補償を行うとともに、被害者の福祉に必要な事業を行うことを目的とする（同法 1 条）。また、健康被害者に対して補償等を行っていく上で必要な財源は、汚染原因者の汚染の寄与の程度に応じて強制的にその費用を負担させる（同法 52-61 条）。このような手法で財政の強化を図り、健康被害者を迅速かつ円滑に救済し万全を期する⁴⁶⁵。本制度において、補償給付の支給に要する費用と給付関係の事務費については、都道府県知事又は政令市の長が支弁する（同法 47 条）。その支弁する費用の財源は、「公害健康被害補償協会」が汚染原因者から賦課金等を徴収し、都道府県知事又は政令市の長に対して納付する給付金をもって充てられる（同法 49 条）⁴⁶⁶。

(3) モンゴルへの導入可能性

このような制度はモンゴルでは現状は存在しない。しかし、現在存在する法令の解釈の範囲で、同様の措置をとることは可能であり、実際に、前述の鉱物資源開発により、国民の健康・財産への被害が生じたダルハン・オール県ホンゴル郡の環境汚染事件において、政府自らが当該汚染の除去を行った。そして、支出した除去費用は、汚染企業に求償する

⁴⁶³ 城戸謙次『逐条解説公害健康被害補償法』（ぎょうせい、1975 年）1 頁。

⁴⁶⁴ 城戸謙次・同書 2 頁。

⁴⁶⁵ 公害等調整委員会事務局・前掲注（277）77 頁。

⁴⁶⁶ 公害等調整委員会事務局・同書 83 頁。

ことができた。これを一步進めて、住民の健康被害についてもその回復のための費用を政府が支弁し、汚染企業がその金額を最終的に負担するとすることも不可能ではないだろう。

環境紛争の中で、最も取り扱いの難しい問題で、真っ先に救済されるべきなのは健康被害である。モンゴルでは、解決手続とそのための立法が欠如しているため、環境汚染等により被害を受けた被害者は行政機関及び環境保護団体に苦情を申し立てる形で問題を訴えるだけであり、往々にして満足を得られない。

これに対し、日本では、「公害健康被害の補償等に関する法律」に従い、大気汚染による四日市市の喘息、水汚染による水俣病、土壌汚染によるイタイイタイ病、食品汚染による慢性砒素中毒等が公害病として認定された。同法は、このような病気の確定診断の条件と診断基準および賠償方法を規定している（同法4条）。その認定を行う際には、大気汚染や水質汚濁による健康被害に関する無過失責任の明文化、因果関係の立証責任転換の方法を用い、因果関係の判断に困難があるときは必要な疫学の調査を行い、汚染排出行為と公害病の間の因果関係の推定を行い、民事上の見地からも被害者に対する救済措置を講じる⁴⁶⁷。

モンゴルにおいても、行政機関は環境権と健康権を保障し、被害者への補償を速やかに行うことで環境汚染損害責任を社会化し、環境汚染による健康被害に積極的に取り組むべきである。環境汚染による被害者の救済なくしては環境問題の真の解決はない。

第5節 小括

本章では、モンゴルの現存制度の改善を目指すとともに、公害救済に関する議論が活発に行われている日本の制度を参考に、まず、モンゴルにおける環境汚染被害者による健康及び財産的損害を請求する民法及び民事訴訟制度の修正として、過失責任主義の修正、因果関係の立証責任の緩和、損害賠償の範囲の拡大、共同不法行為に関する連帯責任の導入などについて考察した。これらの民法及び民事訴訟制度の修正の提案は、個人が公害によって被った健康及び財産的損害賠償請求を行いやすくすることを目的としている。さらに、個人には、訴訟費用と時間等の訴訟コストの問題がまだ残されている。そのため、裁判外紛争解決制度の充実により、個人が訴訟手続と裁判外紛争解決手段との選択を可能にすることが重要であると考えた。

⁴⁶⁷ 齊藤照夫「公害健康被害救済制度の変遷」生活と環境 65 巻 1 号 26-30 頁。

そのため、モンゴルにおける裁判外紛争解決制度の現状を明らかにした上で、モンゴルの環境紛争の迅速かつ適正な解決をはかるため、裁判外環境紛争解決制度の在り方に関する検討を行った。日本の独立行政法人国際協力機構（JICA）は、モンゴルにおいて迅速かつ適正な解決を図るための紛争処理制度の導入を目的として、調停制度の法整備支援を行った。その結果、2014年以降、調停制度が全国で導入され、全国の第一審裁判所において調停が実施されている。しかし、調停制度は一般民事事件と家事事件においては利用されるものの、環境紛争においてはまだ利用されていない。また、仲裁はモンゴルでは社会主義時代から存在しており古くから活用されているが、仲裁契約がなければ利用できないという欠点がある。さらに、鉱物資源開発に関わる環境問題について訴訟上の和解が行われるケースが少しずつ見受けられるようになっているが、これらのケースは環境に生じた損害を賠償させるためのものであり、そして、そもそも環境事案に関連する和解の利用件数が非常に少ない状況である。モンゴルにおいては、裁判外環境紛争解決制度が十分に整備されていない現状であるといえる。そのため、モンゴルの現制度である裁判所の調停部による調停制度の充実を図ることが有意義である。

これに対して、日本では、大規模環境紛争の迅速かつ適正な解決を図るための公害紛争処理制度がある。モンゴルの調停法は日本の制度を基本としており、JICAなどによる法整備支援が現在も続いているが、調停以外でも、日本の裁判外紛争解決制度の在り方はモンゴルへの参考となる。特に、行政における裁判外紛争解決制度である公害等調整員会の位置づけは、社会主義法の影響が強いモンゴルでは有効に適用できる手法であると考えられる。

さらに、裁判及び裁判外紛争解決制度の整備が十分ではないモンゴルの現状に鑑み、環境汚染等による健康被害の緊急及び重要性を考慮し、環境紛争処理が終わるまでの段階における、行政による環境汚染健康被害補償制度の導入と苦情処理制度の充実が必要不可欠である。

第5章 結論と今後の課題

第1節 結論

本研究では、モンゴルにおける環境・公害問題とそれに対する環境紛争解決制度の在り方を明らかにするため、モンゴルにおける環境紛争解決制度の課題と展開可能性について考察した。以下、その概要を述べる。

第一に、現代のモンゴルの緊急課題である鉱物資源開発による環境問題とそれに対する環境保全制度の歴史的展開と現状を検討した。その結果、モンゴルでは、経済発展と環境保全のバランスをどのように図るべきかが大きな課題となっていることを明確にするとともに、その課題に対応すべく環境紛争解決制度は環境民事紛争解決制度を主幹として制度化され、法制度整備が進むものの、法制度の執行こそが根本的な課題であると指摘した。

現在、モンゴルは、社会主義時代における行政等による監督制度から、民主主義基礎に基づく救済制度へと転換している段階にある。すなわち、社会主義時代では、ソビエト法の強い影響のもと、国家機関が適法性の確保や国民の利益及び国家の利益を保護する行政機関等による監督制度に重点が置かれていた。しかし、体制移行に伴い、産業工業が発展し、その経済活動等により、損害を被った被害者の権利を保障するため、次第に「救済」のほうに重点を移しつつある。そのため、被害者救済の観点から、環境民事紛争解決制度の課題を詳細に検討した。

第二に、モンゴルにおいては、社会主義に由来する環境は公共の財産であるという認識から、環境破壊という公益に対応する環境公益民事紛争解決制度が実施されているが、反面、個々の市民の健康及び財産的被害に対する救済は不十分である。環境再生においては、第一に、被害を受けた個人の健康回復および救済が優先されるべきであり、続いて、汚染や破壊をされた土壌や河川といった自然環境の回復が求められる。現在のモンゴルの状況は、このような優先順位が逆転していると言える。

そのため、環境汚染等による個人の健康及び財産的な被害に対する主観訴訟制度の運用を明らかにするため、モンゴル最初の公害事案であるダルハン・オール県ホンゴル郡で発生した水銀等の有害物質の不適切処理による水質汚染及び土壌汚染による健康被害に関する事例と鉱害の現状を検討し、それに対する法制度を考察した。その結果、個人の健康及び財産的な被害に対する環境訴訟制度の課題を明確にした。具体的には、モンゴルでは、過失と因果関係の立証責任の困難、損害の範囲とその算定の困難、共同不法行為による分割責任の限界、環境訴訟を起こすためには時間や訴訟費用などの負担が大きいため、環境

民事紛争解決制度は個人にとっては、非常に利用しにくい制度となっていることが明らかになった。

第三に、このような状況の下では、環境被害に対し、国民の権利を保障するため、環境紛争の迅速かつ適正な解決を図るための紛争解決手段の多様化や法制度整備が必要不可欠である。

そのため、現在の法制度の改善を目指し、公害訴訟の理論が活発に行われている日本の経験を参考として、裁判及び裁判外環境紛争解決制度の在り方に関する提案をした。具体的には、環境民事訴訟制度、いわゆる、不法行為による損害賠償制度を充実させるため、鉱害被害者を救済する制度として、無過失責任主義の立法化、それが不可能な場合には、過失の立証責任の転換可能性、因果関係の立証責任の緩和、共同不法行為による連帯責任の考え方を受け入れるべきである、という提案を行った。このように、環境民事訴訟制度の充実を図ったとしても、訴訟制度は、紛争解決まで長時間を要し、多額の費用がかかるため、その実効性の観点から、裁判外紛争解決制度の多様化が必須である。

その裁判外紛争解決制度として、環境紛争に対しモンゴルの調停制度を適用する可能性を検討した。環境問題に対する裁判外紛争解決制度設計の出発点として、まず、モンゴルの民事・家事紛争で幅広く利用されている調停制度を活用するとともに、今後、日本の行政上のADR制度である公害等調整委員会による公害紛争処理制度の導入を考えるべきである。

また、健康被害の重要性及び緊急性に顧み、裁判及び裁判外紛争解決手続によって公害紛争が解決されるまでの段階での行政機関による救済制度（環境苦情処理制度、環境汚染健康被害補償制度）の導入を提案した。

本稿はモンゴルでは社会的な問題となっている公害・鉱害の現状を明らかにするとともに、被害者救済の観点から喫緊の課題である環境汚染等による健康及び財産的な被害を中心に、その課題を明確にし、環境紛争解決制度の在り方に関する提案を行った点にその意義がある。

鉱害問題における弱者である市民を救済するには、合理的かつ妥当な範囲で、国家が市民に助力するシステムを構築する以外に方法はない。この論文が、モンゴル人の環境意識を高める一助となるのであれば、これ以上の喜びはない。

第2節 今後の課題

本稿では、鉱物資源開発による環境・公害問題を取り上げ、被害者たる個人は訴訟を提起していない理由とその課題を明確にするとともにその解決策を提案した。実際に不法行為による損害賠償制度を充実させるため、被害救済の観点から、無過失責任主義の立法化、過失の立証責任の転換、因果関係の立証責任の軽減、共同不法行為による連帯責任の導入等を提案した。しかし、これを実現するため、立法化や法整備の過程に向けた研究が今後進められるべきである。

また、裁判外紛争解決制度として、環境紛争に対するモンゴルの調停制度の利用可能性については、環境紛争の独自性に照らし、法学・社会学的研究を行う必要がある。

さらに、健康被害の重要性及び緊急性に照らし、行政機関による公害健康被害救済制度の導入を本稿では提案した。その具体的な法制度整備を行う際には、加害行為と被害との間の因果関係の証明が中心的な課題となることが予想される。そのため、その因果関係の解明には科学的研究調査が必要不可欠であり、自然科学系の研究者との共同研究を通じ、モンゴル独自の制度を作る必要があるだろう。

最後に、本研究はモンゴルの課題を明らかにし、日本との比較検討を通じてそれらの課題に対する解決策を提案したものである。現在のモンゴルの法制度をさらに改善し被害者の救済を図るためには、日本との比較のみならず、さらに、ドイツやアメリカなどの他の環境問題に対して先進的な国々の法制度との比較が必要である。本稿ではこれらについては十分に論じられなかったが、今後、この点も踏まえて本稿の提案についてさらに充実させ、モンゴルへの示唆及び導入可能性を明らかにしていきたい。

参考文献

【モンゴル語文献】

1. Амархүү. О “Монголын орчин цагийн экологийн эрх зүй, Хоёр дахь хэвлэл” УБ., 2009 он [O. アマルフー 『モンゴルの近代的な環境法（第2版）』（2009年）] .
2. Ашигт Малтмалын Газар “Байгаль Орчныг Хамгаалах Сангийн Үйл Ажиллагааны Тайлан” 2013 он [鉱物資源局 『環境保護基金活動報告書』（2013年）] .
3. Ашигт малтмал газрын тосны газар “Эрдэс баялгийн статистик мэдээ 2022/08” [鉱物資源局 「鉱物の統計情報（2022年8月）」] .
4. Ашигт малтмал газрын тосны газар “Эрдэс баялгийн статистик мэдээ 2024/04” [鉱物資源局 「鉱物の統計情報（2024年4月）」] .
5. “Ашигт малтмал олборлох, боловсруулах явцад үүсэх хохирлын экологи-эдийн засгийн үнэлгээ, экологийн хохирол тооцох аргачлал батлах тухай” Байгаль орчны сайдын 2008 оны 06 дугаар сарын 03-ны өдрийн 207 дугаар тушаал [環境大臣指令 207号 「鉱物資源開発によって生じた損害に対する生体系・経済的評価と生態系への損害の算定方法」] .
6. Аюуш. Д “Арбитр ба Арбитрч”, УБ хот., 2004 [D. Аюуш 『仲裁及び仲裁人』（2004年）] .
7. Батаа. Г “Хамтран гэм хор учруулахтай холбогдсон эрх зүйн асуудал” Монголын төр эрх зүй сэтгүүл No.13. УБ хот., 2013 он [G. バター 「共同不法行為に関する法的問題」モンゴルの国家と法 13号（2013）] .
8. Батбаатар. Д, Бямбаа. Ш ба бусад “Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ”, УБ хот., 2019 он [D. バトバヤル・Sh. ビャンバーほか（編） 『モンゴル国の地方自治体とその統制機関に関する法律の執行状況に関する評価報告』（2019年）] .
9. Байгаль орчин, аялал жуулчлалын сайдын тушаал, Аргачлал батлах тухай “Байгаль орчны хохирлын үнэлгээ, нөхөн төлбөр тооцох аргачлал” 2010.5.27, дугаар А-156 [環境観光大臣指令 「環境損害の評価と賠償金額の算定方法」（2010年5月27日 第A-156号）] .
10. Байгаль орчны үнэлгээ эрхлэгчдийн холбоо ТББ “Байгаль Орчны Хохирлын Үнэлгээ, Нөхөн Төлбөр Тооцох Аргачлалыг Ашиглах гарын Авлага” УБ хот., 2018 он [環境

- アセスメント協会 NGO 『環境損害の評価及び賠償額の算定方法（ハンドブック）』
(2018年)] .
11. Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам “Монгол орны байгаль орчны төлөв байдлын тайлан 2015-2016” УБ хот., 2017 он [モンゴル国環境省 「環境現状報告 2015-2016」 (2017年)] .
12. Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам “Монгол орны байгаль орчны төлөв байдлын тайлан 2017-2018” УБ хот., 2019 он [モンゴル国環境省 「環境現状報告 2017-2018」 (2019年)] .
13. Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам “Монгол орны байгаль орчны төлөв байдлын тайлан 2019-2020” УБ хот., 2021 он [モンゴル国環境省 「環境現状報告 2019-2020」 (2021年)] .
14. Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам, Шинжлэх ухааны академи “Монгол Улсын байгаль орчин” 4-р боть, 2017 он [モンゴル国環境省、科学協会 『モンゴルの環境 (第4版)』 (2017年)] .
15. Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам “Байгаль орчин, геологи,уул уурхайтай холбоотой хууль тогтоомжийн эмхэтгэл” УБ хот., 2017 он [モンゴル国環境省 『環境、地質、鉱業に関する法令集』 (2017年)] .
16. Билиг их сургууль “Хүрээлэн буй орчны хууль тогтоомжийн эмхэтгэл” УБ хот., 2018 он [ビリグ大学 『環境法令集』 (2018年)] .
17. БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын тогтоол “Байгалийн баялаг, ой, ан амьтныг хамгаалж, ашиглах ажлыг сайжруулах зорилтын 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 [モンゴル人民共和国国民大会議決定「環境資源、森林、動物の保護とその利用を促進する目標に向けて」モンゴル人民共和国国民大会議の1972年第7回選挙の第6回目の決議。モンゴル人民共和国司法省 『環境・環境資源の保護に関する法令集 1921-1975』 (1977年)] .
18. Буянхишиг. Б “Иргэний эрх зүйн тусгай анги” УБ хот., 2010 он [B. ブヤンヒシグ 『民法各論』 (2010年)] .

19. Буянхишиг. Б “Иргэний эрх зүйн тусгай анги” Хоёр дахь хэвлэл, УБ хот., 2011 он
[В. プヤンヒシグ 『民法各論（第2版）』（2011年）] .
20. Буянхишиг. Б “Иргэний эрх зүйн тусгай анги” Гурав дахь хэвлэл, УБ хот., 2013 он
[В. プヤンヒシグ 『民法各論（第3版）』（2013年）] .
21. Гүнбилэг. Б.,Идэш. И “Эрдэс баялгийн эрх зүйн тойм” УБ хот., 2012 он [В. グンビ
レグ・I. イデシ 「鉱物資源法の概要」（2012年）] .
22. Ё.Кают нар “Монгол улсын иргэний хуулийн тайлбар” УБ., 2010 он [Y. カユトほ
か（編） 『モンゴル国民法の解釈』（2010年）] .
23. Засгийн газрын тогтоол, Дүрэм батлах тухай (Улсын мэргэжлийн хяналтын албаны
нийтлэг дүрэм) 2003.2.13-ны өдөр, дугаар 37 [モンゴル国政府第37号政令「国家
専門検査庁の一般規則の制定」2003年2月13日] .
24. Мөнхжаргал. Т “Бизнесийн эрх зүй” УБ хот., 2004 он [T. ムンフジャラガル 『経済
法』（2004年）] .
25. Мөнхжаргал. Т “Гэм хороос үүдэх үүргийн эрх зүй” Сутай дээд сургууль, УБ., 2005
он [T. ムンフジャラガル 『不法行為法』（2005年）] .
26. Монгол улсын байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам, “Байгаль орчин, аялал
жуулчлалын яам сайдын 2023 оны 1 сарын 5 өдрийн 01/100 дугаар албан бичгийн
хавсралт” [モンゴル国環境省「環境観光大臣の2023年1月5日付01/100号公式
文の付録」] .
27. Монгол Улсын Дээд Шүүхийн Нийт Шүүгчийн Хуралдааны Тогтоол, Дугаар 25
“Хүний сэтгэцэд учирсан хор уршгийг арилгах, нөхөн төлүүлэх төлбөрийн жишиг
аргачлалыг батлах тухай” 2023 оны 07 сарын 03 өдөр [モンゴル最高裁判所の全裁
判官会議第25号指令「人の精神に生じた被害を消滅・賠償する賠償額の標準的方
式」2023年7月3日] .
28. Монгол Улсын Дээд Шүүхийн Тогтоол, Дугаар 15, “Гэмт хэргийн улмаас учирсан
хохирлыг арилгах талаарх эрүүгийн байцаан шийтгэх болон иргэний хуулийн зарим
зүйл, заалтыг эрүү, иргэний шүүн таслах ажиллагаанд хэрэглэх тухай” 2009 оны 05
сарын 22 өдөр [最高裁判所第15号指令「犯罪行為による損害を賠償することに関
する刑事手続法と民法の一部の条文を刑事及び民事訴訟手続において適用すること
について」2009年5月22日] .

29. Монгол Улсын Засгийн Газрын Тогтоол, Дугаар 3, 2020 оны 1 дүгээр сарын 6-ны өдөр [モンゴル国政府第3号政令、2020年1月6日] .
30. Монгол улсын ТББ-дын Форумын нэгдсэн илтгэл “Монгол улс дахь Хүний эрхийн хэрэгжилт” 2010 он [モンゴル NGO フォーラム 『モンゴルにおける人権の実現』 総括報告書 (2010年)] .
31. Монгол Улсын Их Хурлын 2014 оны 01 дүгээр сарын 16-ны өдрийн 18 дугаар тогтоолын хавсралт “Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлого батлах тухай” [2014年の第18号国会決議の付録「鉱業分野に関する国家政策」] .
32. Монгол Улсын Их Хурлын 2014 оны 43 дүгээр тогтоолын хавсралт “Ногоон хөгжлийн бодлого” [2016年の第19号国会決議の付録「モンゴルの持続可能な開発の構想2030」] .
33. Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны 19 дүгээр тогтоолын хавсралт “Монгол улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030” [2014年の第43号国会決議の付録「グリーン開発政策」] .
34. Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага, Ерөнхий Ассамблей, “Тусгай Илтгэгчийн Монгол Улсад хийсэн томилолтынхоо үеэр хүний аюулгүй, цэвэр, эрүүл, тогтвортой орчинд амьдрахтай холбоотой эрхийг хангахад тулгарч буй асуудлуудын талаар гаргасан тайлан” A/HRC/37/58/Add.2., 2018 он [国連総会「安全で清潔、健康で持続可能な環境で暮らすための人権に関する問題について特別報告者がモンゴル訪問中に発表した報告書」A/HRC/37/58/Add.2 (2018年)] .
35. Нээлттэй Нийгэм Форум “Нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалахтай холбоотой хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа, шүүхийн практик” УБ хот, 2020 он. [オープン・ソサエティ・フォーラム『公益保護に関する訴訟手続・司法実務』 (2020年)]
36. Нээлттэй Нийгэм Форум, “Захиргааны Ерөнхий Хуулийн Шинэчлэл, Төрийн Байгууллага, Албан Тушаалтанд Өргөдөл, Гомдол Гаргаж Шийдвэрлүүлэх Эрхийн Асуудал”, 2022 он [オープン・ソサエティ・フォーラム「行政法の改正、政府機関に対する請願・苦情の発令権とその解決に関する問題」 (2022年)] .
37. Оюунтунгалаг. Ж “Прокурорын Иргэний Хэрэг Хянан Шийдвэрлэх ажиллагаанд Төр, Нийтийн Эрх Ашгийг Төлөөлөн Оролцох Сэдэвт Судалгааны Ажлын Тайлан, Зөвлөмж” УБ хот, 2022 он [J. オユントングラグ「「検察官が民事訴訟手続きに国家と公益の代表として参加すること」に関する研究報告書と勧告」 (2022年)] .

38. Пүрэвбаатар. Р “Иргэний Хуулийн 497-р зүйлийг нотлох үүргийг онолын үүднээс тайлбарлах нь” Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл, 2018 оны дугаар №3 [R. プレブバートル 「民法 497 条の立証責任に関する理論的解釈」 司法権雑誌 2018 年 3 号] .
39. Пүрэвбаатар. Р “Эдийн бус гэм хорыг мөнгөөр нөхөн төлөх нь: Иргэний хуулийн 2022 оны нэмэлт, өөрчлөлт, ба харьцуулалт, дүгнэлт” Эрх зүй сэтгүүл, 2023 оны дугаар №2 [R. プレブバートル 「非財産的損害を金銭で賠償することについて— 2022 年の民法改正と比較及び結論—」 法誌 2023 年 2 号] .
40. Сүхбаатар. З “Монгол Улсын Иргэний Хууль Тогтоомж, Түүхэн Эмхэтгэл 1206-2012” УБ хот., 2012 он [Z. スフバートル (編) 『モンゴル国民法典 1206-2012 (歴史的な編集)』 (2012 年)] .
41. Сэнгэдорж. Т нар “Экологийн эрх зүй, Газрын эрх зүй” УБ хот., 2015 он [Т. センゲドルジほか (編) 『エコロジー法と土地法』 (2015 年)] .
42. Тогтвортой бичил уурхай төсөл “Монгол улсын уул уурхайн дэд салбар Бичил уурхай” 2011 он [継続的な小規模の採掘団体プロジェクト 『モンゴルの鉱山分野における小規模の採掘』 報告書 (2011 年)] .
43. Төрийн байгуулалтын экспертийн зөвлөл “Монгол Дахь Ардчилал, Иргэний Нийгмийн Өнөөгийн Байдлын Нийгэм-Улс Төрийн Судалгаа Судалгааны Үр Дүн, Бодлогын Зөвлөмж” УБ хот., 2020 он [国家開発専門家会議 「モンゴルにおける民主主義と市民社会の現状に関する社会・国家調査の結果と政策提言」 (2020 年)] .
44. Түвшинтулга. А “Ашигт малтмал ашиглах үйл ажиллагаа ба орон нутгийн иргэдийн эрх ” Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2011 он, №4 [А. テブシントルガ 「鉱物資源の採掘と地域住民の権利」 法治主義雑誌第 4 号(2011 年)]
45. Улсболд. Б “Прокурор Төр, Нийтийн Ашиг Сонирхлыг Хамгаалах нь: Харьцуулсан Судалгаа” УБ хот., 2000 он [B. ウルスボルド 「検察機関による国家及び公益の保護：比較研究」 (2000 年)]
46. Улсын Дээд Шүүх “Монгол Улсын Иргэний хуулийн тайлбар (Гэрээний бус үүрэг) ” УБ хот., 2012 он [最高裁判所 『モンゴル国民法の解釈 (契約に基づかない債務)』 (2012 年)] .
47. Улсын Дээд Шүүх “Монгол Улсын Иргэний хуулийн тайлбар” УБ хот., 2016 он [最高裁判所 『モンゴル国民法の解釈』 (2016 年)] .

48. Улс төрийн боловсролын академи “Иргэдийн оролцооны эрх зүйн орчин ба үнэлгээ, судалгааны тайлан” 2013 он [政治教育アカデミー「国民参加の法環境と評価研究報告書」(2013年)] .
49. Улсын Ерөнхий Прокурорын газрын Шүүхэд төлөөлөх хэлтсийн Төр, нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах алба “2018-12-27-2019-12-25-ны Прокурор иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд төрийн болон нийтийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн үндэслэлээр оролцсон талаарх судалгааны дүнгийн талаарх мэдээлэл” /2021.04.26/ [国家検事総局・訴訟代理部・国家および公益保護局「2018年12月27日から2019年12月25日に国家の利益および公共利益の侵害を理由とする民事訴訟への検察官の参加に関する調査結果報告」(2021年4月26日)] .
50. Улсын Их Хурлын архив, Байгаль орчныг хамгаалах тухай багц хуулийн хувийн хэрэг. Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль. 1994 он [国会公文書館「環境保全法典の資料集、環境保全法の制定資料集」(1994年)] .
51. Улсын Их Хурлын Байгаль Орчин, Хүнс, Хөдөө Аж Ахуйн Байнгын Хорооны 2010 оны 06 дугаар сарын 22-ны өдрийн Хуралдааны Дэлгэрэнгүй Тэмдэглэл [国会の環境・食品・農業委員会「2010年6月22日の会議の議事録」] .
52. Уул уурхай, Хүнд үйлдвэрийн яам, Ашигт малтмал газрын тосны газар “Эрдэс баялгийн статистик мэдээ” 2018 оны 5 дугаар сарын мэдээ [鉱物資源局「鉱物の統計情報(2018年5月の情報)」] .
53. Үндэсний статистикийн хороо “Монгол Улсын статистикийн эмхэтгэл-2022” [モンゴル国統計局「モンゴル統計年鑑(2022年)」] .
54. Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд, Эрүүл мэндийн сайдын 2023 оны 07 дугаар сарын 31-ний өдрийн А/268, А/275 дугаар хамтарсан тушаалын 1 дүгээр хавсралт Гэмт хэргийн улмаас хүний сэтгэцэд учирсан хор уршгийн зэрэглэлийг тогтоож, дүгнэлт гаргах журам [法務・内務大臣、保健大臣の共同指令 A/268号 および A/275号「犯罪による精神的損害の程度を決定し、結論を下すための手順」2023年7月31日] .
55. Хууль зүйн байнгын хороо “Шүүх шинжилгээний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн үзэл баримтлал” [司法常任委員会「訴訟上の鑑定に関する法律の全面改正の趣旨」] . <https://forum.parliament.mn/projects/11237> を参照 (最終閲覧 2024年6月14日)) .

56. Хууль зүйн үндэсний төв “Монгол улсын үндсэн хууль (Монгол, Орос, Англи, Франц, Герман, Япон, Хятад, Солонгос хэлээр)” УБ хот., 2014 он [法律研究所『モンゴル国憲法（モンゴル語、ロシア語、英語、フランス語、ドイツ語、日本語、中国語、韓国語版）』（2014年）] .
57. Хүний Эрх Хөгжил Төв “Байгаль орчны хэргийг шүүхээр шийдүүлэх эрх” УБ хот., 2010 он [人権・開発センター「裁判を通じて環境事案を解決させる権利」（2010年）] .
58. Хүний Эрх Хөгжил Төв “Байгаль Орчны Эрхийг Шүүхээр Хамгаалах нь: Эрх Зүйн Зохицуулалт Хэрэгжилт” УБ хот., 2010 он [人権・開発センター「裁判所を通じた環境権利の保護: 法的規制と施行」（2010年）] .
59. Хүний эрхийн үндэсний комисс “Монгол Улс Дахь Хүний Эрх, Эрх Чөлөөний 2007 оны Байдлын Талаарх Илтгэл” УБ хот., 2008он [モンゴル国人権委員会『2007年のモンゴルにおける人権と自由の状況に関する報告書』（2008年）] .
60. Хүний эрхийн үндэсний комисс “Монгол улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх 17 дахь илтгэл” УБ хот., 2018 он [モンゴル国人権委員会『モンゴル国における人権と自由に関する第17号報告書』（2018年）] .
61. Хүний эрхийн үндэсний комисс “Монгол Улс дахь уул уурхайн үйл ажиллагаанаас хүний эрхэд үзүүлэх нөлөө” УБ хот., 2012 он [モンゴル国人権委員会『モンゴル国の鉱業開発による人権への影響：調査報告書』（2012年）] .
62. Хүний эрх хөгжил төв, Будапешт дахь Нээлттэй Нийгэм Хүрээлэн “Байгаль орчны асуудлаар шийдвэр гаргахад олон нийтийн оролцоо” судалгааны тайлан. УБ хот., 2011 он [人権・発展センター・「オープン・ソサエティ・フォーラム」『環境問題に関する意思決定における国民の参加』研究報告書（2011年）] .
63. Цогт. Ц “Захиргааны хэргийн шүүх” УБ.,2019 он [Ts. ツォグト『行政裁判所』（2019年）] .
64. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Жайка эвлэрүүлэн зуучлах тогтолцоог сайжруулах төсөл “Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хуулийн онол арга зүйн тайлбар” УБ, 2015 он [裁判所評議会・JICA 調停制度強化プロジェクト『調停法に関する理論・方法論的な解釈』（2015年）] .
65. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, ЖАЙКА-гийн Монгол дахь Төлөөлөгчийн газар “Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хуулийн шинэчлэл” сэдэвт хэлэлцүүлэг, 2022 оны 2

дугаар сарын 16 [裁判所評議会、JICA モンゴル駐在員事務所「調停法の改革に関する評議会」2022年2月16日開催]。

【日本語文献】

1. 赤倉啓之・太田義武『〔解説〕公害の無過失責任』（第一法規、1972年）。
2. 淡路剛久『公害賠償の理論（増補版）』（有斐閣、1978年）。
3. 淡路剛久「公害・環境紛争と裁判および裁判外紛争処理—アジアとの対話」ちょうせい58号。
4. 淡路剛久「不真正連帯債務概要についての一考察—共同不法行為の場合を中心として」『民法学の現代的課題』（岩波書店、1971年）。
5. 五十嵐清・佐保雄子「「ロシア共和国民法典」邦訳（1）」北大法学論集16巻1号。
6. 石本雄男「過失責任と危険責任論—相互否定と相互依存の関係について—」大阪法学32号。
7. 泉留維・三俣学・室田武・和田喜彦『テキストブック 環境と公害 経済至上主義から命を育む経済へ』（日本評論社、2007年）。
8. 伊藤博文「慰謝料の性質をめぐる議論について」豊橋創造大学紀要7号。
9. 植木哲「公害の民事責任をめぐる—日独法比較の一視点」民商39巻（臨時増刊2号）。
10. 牛山積『公害裁判の展開と法理論』（日本評論社、1976年）。
11. 梅謙次郎『民法要義卷之三債権編（増訂24版）』（明治堂、1906年）。
12. エレーナ・アントノワ「ロシア連邦における環境保護活動の経済手段—形成過程・制約・展望—」KIER DISCUSSION PAPER SERIES, No. 0707.
13. 王燦発「中国の環境紛争処理と公害被害者に対する法律支援」平野孝（編）『中国の環境と環境紛争』（日本評論社、2005年）。
14. 大江忠『要件事実民法4（債権各論）』（第一法規、2005年）。
15. 大塚直『環境法BASIC（第3版）』（有斐閣、2021年）。
16. 大塚直『環境法（第3版）』（有斐閣、2010年）。
17. 大塚直『環境法』（有斐閣、2002）。
18. 大塚直「公害・環境訴訟」能見善久・加藤新太郎『論点体系 判例民法 7 不法行為』（第一法規、2009年）。
19. 岡英男「モンゴルにおける調停制度」JCA ジャーナル64巻9号。

20. 岡英男「モンゴルの裁判所調停」仲裁・ADR フォーラム 6 号。
21. 於保不二雄『債権総論（新版）』（有斐閣、1994 年）。
22. 小田博『ロシア法』（東京大学出版会、2015 年）。
23. 越智敏弘『環境訴訟法総論』（日本評論社、2015 年）。
24. 越智敏裕『環境訴訟法（第 1 版）』（日本評論社、2015 年）。
25. 泳井進・寺西俊一・除本理史（編）『環境再生』（有斐閣、2002 年）。
26. 戒能通孝「不法行為に於ける無形損害の賠償請求権」法協 50 卷 2 号。
27. 片山博文「ソ連の環境保護理念と行政システム」スルブ研究 42 号。
28. 加藤一郎『不法行為（増加版）』（有斐閣、1974 年）。
29. 加藤久和とその他「モンゴルの国土利用と自然環境保全のあり方に関する文理融合型研究」研究成果報告書（2013 年 6 月 5 日）。
30. 加藤雅信『事務管理・不当利得・不法行為（第 2 版）』（有斐閣、2005 年）
31. 川村隆子「無過失責任の一考察」名古屋学院大学論集社会科学篇 49 卷 3 号。
32. 神田孝夫「共同不法行為」星野英一（編）『民法講座（6）』（有斐閣、1985 年）。
33. 北川秀樹「環境に関する法・政策の改革と現行法」北川秀樹（編）『中国の環境問題と法・政策』（法律文化社、2008 年）。
34. 城戸謙次『逐条解説公害健康被害補償法』（ぎょうせい、1975 年）。
35. 窪田充見『不法行為法』（有斐閣、2007 年）。
36. 窪田充見（編）『新注釈民法（15）債権（8）事務管理・不当利得・不法行為』（有斐閣、2017 年）。
37. 経済協力開発機構（OECD）「環境政策の国際経済面に関するガイディング・プリンシプルの理事会勧告」（1972 年）。
38. 公害等調整委員会事務局『解説公害紛争処理法』（ぎょうせい、2002 年）。
39. 公害等調整委員会事務局「環境裁判・法執行に関するアジア・太平洋地域会議について」ちょうせい 53 号（H20.5）。
40. 公害等調整委員会事務局『公害紛争処理ハンドブック』（全国加除法令出版、1979 年）。
41. 公調委昭和 49 年 5 月 11 日調停「公調委昭和 49 年次報告」。
42. 国立水俣病総合研究センター「平成 19 年度〔第 28 号〕年報」（2007 年）。
43. 後藤孝典『現代損害賠償論』（日本評論社、1982 年）。
44. 小森田秋夫『現行ロシア法』（東京大学出版会、2003 年）。

45. コージマ・メラール・吉原達也（訳）「ローマ法における不法行為責任の概念」日本法学 83 巻 1 号。
46. 斉藤照夫「公害健康被害救済制度の変遷」生活と環境 65 巻 1 号。
47. 櫻井次郎「環境公害訴訟の事例検討—福建省寧徳市屏南県のケース」北川秀樹『中国の環境問題と法・政策』（法律文化社、2008 年）。
48. 櫻井次郎「中国における環境汚染被害とその救済の現状」環境研究 150 号（2008 年）。
49. 産業技術総合研究所・名古屋大学・山形大学「平成 27 年度 環境経済の政策研究（水俣条約に基づく水銀削減手法として経済手法の活用可能性と期待される効果に関する調査・分析）研究報告書」平成 28 年 3 月。
50. 潮見佳男『不法行為法Ⅱ（第 2 版）』（信山社、2011 年）。
51. 四宮和夫『不法行為』（青林書院、1987 年）。
52. ジャムスレンジャワ・バーサンフー「モンゴルの政治状況と環境・開発問題」アジア研究シリーズ 48 号（アジア研究所、2013 年）。
53. スフバータル・スフチョローン「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・オーフス条約・日本法の比較研究——」（名古屋大学法学研究科博士論文、2023 年）。
54. スフバータル・スフチョローン「モンゴルの環境訴訟に関する日本との比較—公害の防止・民事差止請求を中心に」（名古屋大学法学研究科修士論文、2017 年）。
55. 石油天然ガス・金属鉱物資源機構北京事務所「モンゴルの鉱業投資環境調査：2014 年・金属資源レポート」（石油天然ガス・金属鉱物資源機構、2016 年）。
56. 曾田長宗「公害と疫学」戒能通孝（編）「公害法の研究」（日本評論社、1969 年）。
57. 高石雅樹・大嶋宏誌・浅野哲「足尾銅山が引き起こした鉱害における環境及びヒトへの影響」国際医療福祉大学学会誌第 20 巻 2 号（2015 年）。
58. 高橋康之「不真正連帯債務の有用性」加藤一郎＝米倉明編『民法の争点Ⅱ』（有斐閣、1964 年）。
59. 田中嘉寿子「モンゴルの司法制度と司法改革の状況」ICD NEWS5 号（2002. 9）。
60. 耽順・段匡「中国の環境法と行政制度」野村好・作本直行（編）『発展途上国の環境法—東アジア—（開発と環境シリーズ 3）』（アジア経済研究所、1997 年）。
61. 椿寿夫『解説関連でみる民法Ⅰ』（日本評論社、2007 年）。

62. 椿寿夫「連帯債務論の若干の問題点」民商 34 卷 3 号（1956 年）。
63. 永田啓晃・東田和弘・山本鋼志「モンゴル国ボロー鉱山地域における重金属汚染調査」日本地球化学会年会要旨集 59 巻。
64. 長友昭「中華人民共和国民法典権利侵害責任編の試訳—2009 年制定の中華人民共和国権利侵害責任法からの改正点・対象資料として」政治行政研究 12 巻（2021 年 3 月）。
65. 永淵修「モンゴルの地下資源開発、特に金採掘に伴う水銀汚染の実態とその影響評価」調査報告書 2019 年 6 月 26 日。
66. 日本環境会議『アジア環境白書 1997/98』（東洋経済新報社、1998 年）。
67. 能見善久「共同不法行為責任の基礎的考察（8-完）」法協 102 巻 12 号（1985 年）。
68. 須加憲子「精神的な人格権と損害賠償に関する覚書」専修法学論集 117 号。
69. バトジャルガル・アリウンザヤ「モンゴルにおける慰謝料制度の現状・問題点」人間社会環境研究 39 号。
70. 濱上則雄『現代共同不法行為の研究』（信山社、1993 年）。
71. 平井宜雄『債権各論Ⅱ（不法行為）』（弘文堂、1992 年）。
72. 平田慶吉「鉱害賠償規定解説」民商法雑誌 9 巻 5 号（1939 年）
73. 藤田勇「ソビエト法における損害賠償責任」法律時報 32 巻 2 月号。
74. 朴恵淑『四日市公害の過去・現在・未来を問う—「四日市学」の挑戦』（風媒社、2012）。
75. 前田陽一「共同不法行為論・競合的不法行為論の再検討」加藤一郎先生追悼論文集『変動する日本社会と法』（有斐閣、2011 年）。
76. 前田陽一『債権各論Ⅱ 不法行為（第 2 版）』（弘文堂、2010 年）。
77. 三島宗彦「損害賠償と抑制的機能（続）」立命館法学 108・109 号。
78. 南博方・大久保規子『要説環境法（第三版）』（有斐閣、2006 年）。
79. 蓑輪靖博「モンゴルの司法制度・司法改革」小林昌之・今泉慎也（編）『アジア諸国の司法改革』（アジア経済研究所、2002 年）
80. 蓑輪靖博「第 3 章モンゴルの憲法制度」東アジアの憲法制度・経済協力シリーズ 187 号。
81. モンゴル国立大学法学部日本法教育研究センター「ホンゴル郡における有害物質中毒事件環境調査報告」（2013 年）。
82. 我妻榮『事務管理・不当利得・不法行為』（日本評論社、1937 年）。

83. 我妻榮『事務管理・不当利得・不法行為〔復刻版〕』（日本評論社、1988年）。
84. 我妻榮『事務管理・不当利得・不法行為〔復刻版〕』（日本評論社、2010年）。
85. 我妻榮『新訂債権総論』（岩波書店、1964年）。
86. 山口成樹「慰謝料の機能と算定」（内田貴、大村敦志編『民法の争点』（2007、有斐閣）所収）ジュリスト増刊。
87. 吉田文和・宮本憲一『環境と開発（環境経済・政策学 第2巻）』（岩波書店、2002年）。
88. 吉村良一「環境損害の賠償」立命館法学 2010年5・6号。
89. 吉村良一「公害における過失責任・無過失責任」立命館法学 2000年3・4号下巻（271・272号）。
90. 吉村良一『公害・環境私法の展開と今日的課題』（法律文化社、2002年）。
91. 吉村良一『公害・環境訴訟講義』（法律文化社、2018年）。
92. 吉村良一「ドイツにおける環境政策と法の展開—日本との比較」『公害・環境私法の展開と今日的課題』（法律文化社、2002年）。
93. 吉村良一『不法行為（第5版）』（有斐閣、2017年）。
94. 吉村良一「民法710条、711条（財産以外の損害の賠償）」広中俊雄・星野英一編『民法典の百年Ⅲ』（有斐閣、1998年）。
95. 吉村良一『民法Ⅴ 事務管理・不当利得・不法行為 第2版』（有斐閣、2020年）。
96. 吉本誠「モンゴルにおける鉱物資源の開発の現状について」関西学院大学産研論集 31号（2011年）。

【英語とロシア語の文献】

1. Bacow, Lawrence S., and Michael Wheeler. *Environmental dispute resolution*. Springer Science & Business Media, 2013.
2. Beierle, Thomas C. *Democracy in practice: public participation in environmental decisions*. Routledge, 2010.
3. Fisher, Douglas, ed. *Research handbook on fundamental concepts of environmental law*. Edward Elgar Publishing, 2022.

4. ESCAP and ADB (Economic and Social for Asia and the Pacific and Asian Development Bank). *State of the Environment in Asia and the Pacific 2000*, United Nations: New York, 2000.
5. Grad, Frank P. “Alternative dispute resolution in environmental law.” *Colum. J. Envtl. L.* 14 (1989): 157.
6. Hilson, Gavin. “An overview of land use conflicts in mining communities.” *Land use policy* 19.1 (2002): 65-73.
7. Joint UNEP/OCHA Environment Unit. “Fact Finding Mission: Sodium Cyanide and Mercury pollution and mining environmental emergencies in Mongolia”, Switzerland, 2007.
8. Millner, Felicity. “Access to environmental justice.” *Deakin L. Rev.* 16 (2011): 189.
9. Nicholson, David. *Environmental dispute resolution in Indonesia*. Brill, 2010.
10. Osakwe, Christopher. *Russian Civil Code: Parts 1-3; Text and Analysis*. Vol. 1. Wolters Kluwer Russia, 2008.
11. Stern, Rachel E. *Environmental litigation in China: A study in political ambivalence*. Cambridge University Press, 2013.
12. Thomas F.P.Sullivan. *Environmental law handbook: 23rd edition*. Imprint Lanham: Bernan Press, 2017.
13. United Nations Office of The UN Resident Coordinator in Mongolia. “Reports of the UN experts' mission to Khongor sum, Darkhan-Uul aimag”, *Letter No. 257, ORG/130/1/RC*. 15 August 2008.
14. Van Rooij, Benjamin. “The people vs. pollution: understanding citizen action against pollution in China.” *Journal of contemporary China* 19.63 (2010): 55-77.
15. Wolf, Susan, and Neil Stanley. *Wolf and Stanley on environmental law*. Routledge, 2013.
16. ОСНОВЫ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СОЮЗА ССР И РЕСПУБЛИК от 31 мая 1991 года [1991 年「ソビエト連邦国および連邦共和国の民事立法の基礎」] . <https://base.garant.ru/10100711/>を参照（最終営業日 2023 年 7 月 1 日）。
17. ОСНОВЫ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СОЮЗА ССР И СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК от 8 декабря 1961 года [1961 年 12 月 8 日「ソビエト連邦国および連邦共和国の民事立法の基礎」] . <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=9608#kdLqAfTo84eNTI6I>を参照（最終営業日 2023 年 7 月 1 日）。

【裁判例】

1. Дархан-Уул аймаг дахь Сум дундын шүүхийн эрүүгийн хэргийн шүүх, Шиитгэх тогтоол, Дугаар 73, 2008 оны 04 дугаар сарын 02-ны өдөр [ダルハン・オール県郡間刑事裁判所 2008 年 4 月 2 日第 73 号判決] .
2. Дорнод аймаг дахь Сум дундын шүүхийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, Дугаар 138, 2021 оны 04 дугаар сарын 19-ны өдөр [ドルノド県郡間民事第一審裁判所 2021 年 4 月 19 日第 138 号判決] .
3. Нийслэлийн Баянзүрх дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, 2012 оны 4 дугаар сарын 17, Дугаар 854 [バヤンズルフ区民事第一審裁判所 2012 年 4 月 17 日第 854 号判決] .
4. Нийслэлийн Баянзүрх дүүргийн шүүхийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 1628, 2011 оны 7 дугаар сарын 8-ны өдөр [バヤンズルフ区第一審裁判所裁判官命令 2011 年 7 月 8 日第 1628 号] .
5. Нийслэлийн Баянзүрх дүүргийн шүүхийн шүүгчийн захирамж, Дугаар 1963, 2011 оны 9 дугаар сарын 2-ны өдөр [バヤンズルフ区第一審裁判所裁判官命令 2011 年 9 月 2 日第 1963 号] .
6. Нийслэлийн иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэр, 2011 оны 6 дугаар сарын 10, Дугаар 493 [首都民事高等裁判所 2011 年 6 月 10 日第 493 号判決] .
7. Нийслэлийн иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн шийдвэр, 2012 оны 7 дугаар сарын 2, Дугаар 519 [首都民事高等裁判所 2012 年 7 月 2 日 519 号判決] .
8. Сүхбаатар дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, 2011 оны 3 дугаар сарын 15, Дугаар 447 [スフバートル区民事第一審裁判所 2011 年 3 月 15 日第 447 号判決] .
9. Улсын Дээд Шүүхийн Шүүх Хуралдааны Тогтоол, Дугаар 001/ХТ2016/00762, 2016 оны 6 дугаар сарын 23-ны өдөр [最高裁判所民事部 2016 年 06 月 23 日 001/ХТ2016/00762 号判決] .
10. Улсын Дээд Шүүхийн Шүүх Хуралдааны Тогтоол, Дугаар 001/ХТ2016/01419, 2016 оны 12 дугаар сарын 06-ны өдөр [最高裁判所民事部 2016 年 12 月 06 日 001/ХТ2016/01419 号判決] .

11. Улсын Дээд Шүүхийн Шүүх Хуралдааны Тогтоол, Дугаар 530, 2014 оны 09 дугаар сарын 26-ны өдөр [最高裁判所民事部 2014 年 09 月 26 日第 530 号判決] .
12. Улсын Дээд Шүүхийн Шүүх Хуралдааны Тогтоол, Дугаар 563, 2012 оны 10 дугаар сарын 04-ны өдөр [最高裁判所民事部 2012 年 10 月 4 日第 563 号判決] .
13. Хан-Уул дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, 2019 оны 6 дугаар сарын 25, Дугаар 183/ШШ2019/01488 [ハン・オール区民事第一審裁判所 2019 年 6 月 25 日第 183/ШШ2019/01488 号判決] .
14. Хан-Уул дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүхийн шийдвэр, 2019 оны 6 дугаар сарын 27, Дугаар 1519 [ハン・オール区民事第一審裁判所 2019 年 6 月 27 日第 1519 号判決] .

【ウェブサイト】

1. www.shuukh.mn
2. www.legalinfo.mn
3. www.nso.mn
4. www.jica.go.jp
5. www.nhrcm.gov.mn