

環境に関わる市民参加を保障するためにオーフス条約への加入と国内法制の拡充を求める意見書

2017年（平成29年）2月16日

日本弁護士連合会

意見の趣旨

当連合会は、環境に関わる市民参加を保障する法制の拡充のため、国に対して以下の点を求める。

- 1 1998年に国連欧州経済委員会で採択された「環境に関わる、情報の入手、意思決定への公衆参加および司法の利用に関する条約」（以下「オーフス条約」という。）に加入すること。
- 2 環境に関わる意思決定への公衆参加の権利や環境団体訴権の法制化など、オーフス条約への加入に伴い必要となる国内法の整備を行うこと。

意見の理由

第1 オーフス条約と日本の関係

1 リオ宣言第10原則

オーフス条約が基本とする考え方は、1992年の「環境と開発に関する国際連合会議」（国際環境開発会議（UNCED）、いわゆる地球サミット）で採択された「環境と開発に関するリオ宣言」（以下「リオ宣言」という。）の第10原則で示されている。リオ宣言第10原則は、次のとおり規定している。

（リオ宣言第10原則）

「環境問題は、それぞれのレベルで、関心のある全ての市民が参加することにより最も適切に扱われる。国内レベルでは、各個人が、有害物質や地域社会における活動の情報を含め、公共機関が有している環境関連情報を適切に入手し、そして、意思決定過程に参加する機会を有しなくてはならない。各国は、情報を広く行き渡らせることにより、国民の啓発と参加を促進しかつ奨励しなくてはならない。賠償、救済を含む司法的及び行政手続への効果的なアクセスが与えられなければならない。」

リオ宣言の採択により、環境問題のもっとも適切な解決のために関係市民の参加が必要であること、及び関係市民の参加のために、①環境情報の入手の権利、②意思決定過程への参加権、③司法・行政手続への参加権を各国が確保すべきことが国際的に合意された。

日本はリオ宣言に署名している。

2 オーフス条約

その後、国連欧州経済委員会において、リオ宣言第10原則を具体化する条約の策定作業が行われた。その結果、1998年6月25日、デンマーク・オーフスにおいて、オーフス条約が採択され、2001年10月30日に発効した。現在の締約国数は、47の国と地域（EU）である。

オーフス条約は、国連欧州経済委員会の枠組みにおいて採択されたものであるが、日本を含む国際連合加盟国は、締約国会議の承認により条約に加入することができる（オーフス条約第19条第3項）。

しかし、日本はまだオーフス条約に加入していない。

3 バリガイドライン

2010年には、国連環境計画（UNEP）が、各国連加盟国がリオ宣言第10原則の合意内容を実効的に履行することを促進するための指針である「環境事項における情報アクセス、市民参加及び司法アクセスに係る国内立法の発展に関するガイドライン」（通称：バリガイドライン）を策定した。

日本は国連環境計画の理事国としてバリガイドラインの策定に関与した。

第2 オーフス条約三原則の内容とその普及

1 オーフス条約の枠組みと三原則の内容

オーフス条約は、環境権が基本的な人権であることを前提にして、自然人、法人、団体などを参加によって環境問題の解決を担う「公衆」と位置付け、公衆に参加の権利を保障し、その実効性を確保するために環境情報の入手等や司法の利用を権利として保障することを定めている。

すなわち、オーフス条約は、「現在および将来世代のすべての人がその健康と福利にとって十分な環境において生きる権利の保護に資するため、各締約国は、この条約の規定に従って、環境に関わる、情報の入手、意思決定への公衆参加および司法の利用に関する権利を保障する」（第1条）ことを目的とし、①参加の前提として環境情報を誰もが適切に入手できる「情報アクセス権」（第4条、第5条）、②環境に関する意思決定等に参加する「公衆参加権」（第6条、第7条、第8条）、③情報アクセス権及び公衆参加権の実効性を確保するため適切な救済を受けられる「司法アクセス権」（第9条）を定めており、これらの三つの権利に関して締約国が整備すべき具体的な法制度の内容を定めている。公衆参加により環境問題をもっとも適切に解決するため、環境に関する情報へのアクセス、意思決定への公衆参加、司法の利用の権利を保障すべきとする考え方は、オーフス条約三原則とよばれている。

①「情報アクセス権」に関しては、「公的機関」が保有する情報を申請に基づいて開示する情報開示請求権の規定（第4条）と「公的機関」の側から積極的に環境情報を収集・保有して普及する義務の規定（第5条）を締約国に求めている。環境に関する情報を幅広く「環境情報」と定義し（第2条第3項）、開示拒否事由を限定的に解釈すべきとする指針（第4条第4項）を定め、また、公的機関の側からの積極的な環境情報の収集と普及についても規定を置いている（第5条）。

②「公衆参加権」に関しては、個別事業の許可への参加については第6条が、環境に関わる計画、実施計画（プログラム）、政策への参加については第7条が、環境に重大な影響を及ぼし得る行政規則や法的拘束力のある規正文書の策定への参加については第8条が、それぞれ規定している。いずれについてもできる限り初期の段階での実効的な市民参加を権利として保障し（第6条第4項）、市民参加の結果が行政機関の決定において考慮されることを義務付けている（第8条第9項）。

③「司法アクセス権」に関しては、第9条で定めており、環境情報の開示請求に関する司法アクセスの保障（第1項）、個別許可に対する司法アクセスの保障（第2項）、その他の環境法規違反行為に対する司法アクセスの保障（第3項）などを求めている。

なお、オーフス条約では、条約上の義務の遵守を審査するために遵守委員会制度が設けられている（第15条）。遵守委員会は市民による通報などを契機として条約の遵守状況を審査し、最終的には締約国会議が正式な勧告や不遵守の宣言などができることとなっている。オーフス条約の発効から現在に至るまで多数の事案が遵守委員会で審理され、これがいわゆる先例ないし解釈準則として蓄積してきており、条約の履行確保のために重要な役割を果たしている。

2 オーフス条約三原則の普及

(1) 持続可能な開発目標（SDGs）

2015年に「国連持続可能な開発サミット」で採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」には、地球環境や経済活動、人々の暮らしなどを持続可能とするために、全ての国連加盟国が2030年までに取り組む「持続可能な開発目標（SDGs）」が定められている。このうち目標16「平和と公正をすべての人に」は、「持続可能な開発のための平和で包摂的な社会を促進し、すべての人々に司法へのアクセスを提供し、あらゆるレベルにおいて効果的で説明責任のある包摂的な制度を構築する。」ことを求めており、オーフス三原則の内容が確認されている。

(2) オーフス条約加盟国以外の国・地域への広がり

オーフス条約三原則は、条約加盟国以外の国及び地域へも広がっている。例えばラテンアメリカ・カリブ海諸国では、現在、オーフス条約をモデルにして、独自の地域条約を発効させるための作業が進められている。

アジア地域でも、既にタイ、インドネシア、インド、ネパール、台湾、中国などで環境公益訴訟が制度化されるなど、オーフス条約三原則に従った国内法の整備が進んでいる。

- 3 このように、オーフス条約三原則は、環境問題を適切に解決するために必要な法制度についての国際レベルの標準、いわゆるグローバル・スタンダードとしての内容を備え、国際的に普及してきている。

第3 オーフス条約加入に伴い実現すべき法制度改革

1 オーフス条約加入により国内環境法を発展させるべきであること

日本がリオ宣言に署名していること等からすると、日本はオーフス三原則の内容を肯定しているはずである。国は速やかにオーフス条約への加入を決定し、加入に伴い必要となる国内法制度の新設・改正を行うことにより、参加の権利や環境団体訴権の法制化など当連合会が過去に求めたものを含む法整備を実現させ、日本の環境法を更に発展させるべきである。

以下、オーフス三原則について、各原則ごとに、国内法との関係で特に重要と思われる規定を指摘し、実現すべき主要な法整備の内容を指摘する。

2 環境情報の入手等（情報アクセス権）

(1) 情報アクセス権に関するオーフス条約の規定

情報アクセスに関するオーフス条約の規定のうち、国内法との関係では、開示請求の対象となる情報の保有主体である「公的機関」を国及び地方公共団体のほか、行政任務を遂行する法人・自然人、民間事業者であっても環境に関わる公共サービスを提供し、又は公的責任を遂行する法人・自然人と広く定義し（第2条第2項）、環境に関する情報を幅広く「環境情報」と定義し（第2条第3項）、開示拒否事由の限定的解釈（第4条第4項）により、情報開示の権利を実質的に保障しようとする点（第4条）が重要である。

(2) 情報アクセス権に関する国内法の状況と実現されるべき主要な法整備

ア 情報アクセス権に関連しては、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「情報公開法」という。）等により情報公開請求権が保障されており、条約の基本部分をなす法制度は備えているといえる。

イ 主体の拡大

情報公開に関する現行の国内法は、情報開示請求の対象となる情報の保

有主体を行政や公的機関に限定している。このため、交通事業やエネルギー事業など公的な事業が民営化されていると、公企業や民間企業が重要な環境情報を保有することになるが、国内法では情報公開の対象とならない。

しかし、オース条約第2条第2項は、前記(1)のとおり開示請求の対象となる情報の保有主体である「公的機関」を広く定義し、民間事業者であっても環境に関わる公共サービスを提供する場合には環境情報を開示することを求めている。したがって、オース条約加入に伴い情報公開請求権が保障される「環境情報」の保有主体を拡大する等の法整備を行うべきである。

ウ 開示拒否事由の限定解釈

現行の国内法は、「環境情報」の開示を求めても、外交、防衛、安全保障に関連する情報（情報公開法第5条第3号、第4号）、行政内部の意思決定過程に関する情報（情報公開法第5条第5号）、営業秘密（情報公開法第5条第2号イ）などに該当するとして、非開示決定がなされる例がある。例えば最高裁平成23年10月14日判決は、エネルギーの使用の合理化に関する法律（省エネ法）の規定により製造業の事業者が経済産業局長に提出した定期報告書に記載された工場単位の各種の燃料等及び電気の使用量等の各数値を示す情報が、情報公開法第5条第2号イ所定の不開示情報に当たるとしている。

オース条約第4条第4項は、前記(1)のとおり、「環境情報」の開示拒否事由を限定的に解釈すべきことを求めている。オース条約への加入に伴い、開示拒否事由を限定的に解釈する根拠を定める法改正ないし運用指針の制定等を行うべきである。

3 意思決定への公衆参加（公衆参加権）

(1) 公衆参加権に関するオース条約の規定

公衆参加権に関するオース条約の規定のうち、国内法との関係では、第1条で環境に関する意思決定への公衆参加を権利として保障すべきとされていること、第6条第4項で「すべての選択肢が残っており、効果的な公衆参加が可能である初期段階での公衆参加の機会を提供する」とされていること、第6条第8項で決定に際して市民参加の結果を適切に考慮すべき義務を定めていること、第6条第9項で決定の基礎となった理由及び考慮事項を決定文書に記載してこれを入手させる義務を定めていることが重要である。また、第7条で環境に関連する計画、実施計画及び政策に関する市民参加について定めている。

(2) 公衆参加権に関する国内法の状況と実現されるべき主要な法整備

ア 環境に関する意思決定への公衆参加の権利

前記(1)のとおり、オーフス条約第1条は、公衆参加を権利として保障すべきことを求めている。しかし、現行の国内法は、公衆参加を「権利」として定めた明文規定がない。個別事業の許可への参加（第6条）に関わる環境影響評価法の解釈運用においても、福岡高裁那覇支部平成26年5月27日判決が、同法に基づく市民による意見提出制度を事業者による情報収集目的と位置付けて、市民参加の権利を保障する制度とは位置付けない判断を示すなど課題がある。

当連合会は、市民参加について繰り返し提言している。環境影響評価法に関しては、2008年11月18日付け「環境影響評価法改正に係る第一次意見書」において、市民参加の拡充を訴えた。2010年5月21日付け「環境影響評価法改正案に対する意見」では、これを更に具体化させて改正案を条文として提言した。特に深刻な環境破壊の原因となっている公共事業の分野では、2012年6月14日付け「公共事業改革基本法案」において、市民参加の権利保障を提言した。

オーフス条約への加入に伴い、これらの提言に沿った法整備を行うべきである。

イ 選択肢が残る初期段階での公衆参加

開発事業や開発計画が一つの案に決定され、実施段階になってから公衆参加の機会が与えられた場合、参加による「異論」を考慮することはそれまでに投入された時間、人材及び資金が失われることにつながるから、公衆参加の結果を考慮する阻害要因が生じることになる。このような阻害要因がなく、公衆が事業者とコミュニケーションするための選択肢が存在する初期段階での参加は重要である。また、公共事業を初めとして上位の政策や計画に基づき個別の事業を行う現行の制度の下では、個別の事業の根拠となる政策や計画自体についても公衆参加が可能となることが重要であるが、現行の国内法はそのような制度設計となっていない。例えば、個別事業の許可への参加（第6条）に関連する環境影響評価法は、事業実施段階以前の公衆参加や代替案の検討を義務付ける規定を欠き、参加の実効性を欠くものにとどまっている。

オーフス条約第6条第4項及び第7条は、前記(1)のとおり、政策・計画・実施等あらゆる手続において、すべての選択肢が残っており効果的な参加が可能である初期段階での公衆参加を保障するよう求めている。

当連合会は、「都市計画及び規制基準の各策定手続、許可手続への早期の住民参加を権利として保障すること」を、2010年8月19日付け「持続可能な都市の実現のために都市計画法と建築基準法（集団規定）の抜本的改正を求める意見書」で提言した。また、計画・実施計画・政策段階での環境影響評価制度や代替案検討の義務付けを2008年11月18日付け「環境影響評価法改正に係る第一次意見書」で提言した。

オース条約への加入に伴い、これらの提言に沿った法整備を行うべきである。

ウ 決定の理由・考慮事項の入手

個別事業の許可への参加について定める環境影響評価法には、行政手続法と異なり、決定等の理由を付する義務が定められていない。

オース条約第6条第9項は、前記(1)のとおり、公衆が参加に係る意思決定等の理由・考慮事項を入手し得ることの法制化を求めている。

当連合会は、環境影響評価法第33条（横断条項）の定める審査である環境保全審査に係る審査結果・結論に至る詳細な理由を明示した公的決定文書を作成・公表すべきことを、2010年5月21日付け「環境影響評価法改正案に対する意見」において提言した。

オース条約への加入に伴い、この提言に沿った法整備を行うべきである。

4 司法の利用（司法アクセス権）

(1) 司法アクセス権に関するオース条約の規定

司法アクセス権に関するオース条約の規定のうち、国内法との関係では、第9条第2項が、争訟提起等の再審査手続をできるのは「(a) 十分な利益を有する者か、または、それに代わり、(b) (略) 権利侵害を主張する者」であり、「十分な利益および権利侵害が何によって構成されるかは、国内法の要件に従い、かつ、「関係する公衆」に対してこの条約の範囲内で司法手続利用の広範な機会を提供するという目的に合致するように決定される。この目的のため、第2条第5項で規定する要件を満たす非政府組織の利益は、前記(a)の要件上、十分であるとみなされる。また、そのような組織は、前記(b)適用上、侵害の対象となる権利を有しているとみなされる」としている点が重要である。第2条第5項の要件とは、「環境保護を促進する非政府組織であって国内法の下での要件を満たす」とされている。

(2) 司法アクセス権に関する国内法の状況と実現されるべき主要な法整備

ア 原告適格の拡大

行政事件訴訟法第9条が2004年に改正されたが、原告適格は十分に拡大されなかった。

オーフス条約第9条第2項は、前記(1)のとおり、原告適格を基礎づける「十分な利益」及び「権利侵害」を、「関係する公衆」に対して司法手続利用の広範な機会を提供するという目的に合致するよう決定することを求めている。

当連合会は、行政事件訴訟法第9条第1項の「法律上の利益」を「法律上保護に値する利益」に変更するとともに、第2項に個別的利益を要求しない旨の解釈指針を規定し、確実に原告適格を拡大すべきことを、2010年11月17日付け行政事件訴訟法5年後見直しに関する改正案骨子、2012年6月15日付け行政事件訴訟法第2次改正法案において提言した。

オーフス条約への加入に伴い、これらの提言に沿った法整備を行うべきである。

イ 環境団体訴訟

司法アクセス権の分野においては、2004年に行政事件訴訟法が改正され、原告適格の一部拡大があったものの、環境団体訴訟の導入は見送られ、2011年環境影響評価法改正においても同様に見送られている。

オーフス条約第9条第2項は、前記(1)のとおり、「第2条第5項で規定する要件を満たす非政府組織」すなわち環境保護を促進する非政府組織であって国内法の下での要件を満たす団体について原告適格を認めるよう求めている。

当連合会は、自然保護、文化財保護、消費者保護等の分野において、一定の実績を認められる団体に対して訴権を付与する公益的客観訴訟としての団体訴訟制度を導入すべきことを、2004年に改正された行政事件訴訟法の5年後見直しに際してなされた2010年11月17日付け「行政事件訴訟法5年後見直しに関する改正案骨子」において、提言した。

また、環境団体に対して差止等の請求権を付与する環境団体訴訟を法制化すべきことを、2012年6月15日付け「環境及び文化財保護のための団体による訴訟等に関する法律案」（略称「環境団体訴訟法案」）において、を具体的に提案した。

オーフス条約への加入に伴い、これらの提言に沿った法整備を行うべきである。

以上