

## ヨーロッパに学ぶ 環境に関する市民参加

沖縄弁護士会会員

喜多 自然

*Kita, Jinen*

埼玉弁護士会会員

佐柄木 優

*Saeki, Yu*

### 1 はじめに

2015年9月7日から11日まで、日弁連公害対策・環境保全委員会の委員5名は、高村ゆかり氏（名古屋大学大学院環境学研究科教授）とともに、スイスのジュネーブとベルギーのブリュッセルにおいて、オーフス条約（「環境に関する、情報へのアクセス、意思決定における市民参画、司法へのアクセス条約」）の実施状況等を調査した。

訪問先は、オーフス条約事務局（国連欧州経済委員会）、EU環境総局、NGO、大学教授、条約元事務局長（条約事務局はジュネーブ、それ以外はブリュッセル）である。

### 2 環境に関する市民参加の意義

1992年の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」は第10原則において、「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って、最も適切に扱われる」と定めている（日本も採択した。）。オーフス条約はこの原則を実現するため、1998年に採択され、2001年に発効した条約である。条約は、締約国が市民に対して環境に関する「情報へのアクセス権」、「意思決定への参画権」、「司法アクセス権」を保障することを義務付けている。2015年9月現在、条約には46カ国とEUが加盟しているが、日本は加盟していない。

オーフス条約の意義は、市民参加を十分に保障することにより、多様な意見が十分考慮され決定の質が高まるという点（有効性・効率性）、環境問題に関する民主主義の実現という点（正統性）にある。

### 3 オーフス条約の内容及び実施状況

(1) オーフス条約は各国が遵守すべき最低限の基準を定めたものであり、その内容の具体化は各国がその国の制度等の中で実現していくこと

になる。

以下、現在の日本の法制度と比較しながらオーフス条約の特徴点を述べる。

#### ① 情報アクセス

オーフス条約は、環境情報について、市民の請求に応じて速やかに利用可能な方法で開示すべきことを定める。日本でも情報公開法が機能しているが、オーフス条約は電力会社のような公的な民間事業者も開示義務を負うことや汚染物質などの排出情報について営業秘密を理由とした開示拒否ができないなど情報公開法より進んだ特徴を持っている。

また、オーフス条約は請求に応じて情報を開示するだけではなく、公的機関の側から市民に積極的に情報を開示することも規定しており、EUなどではとくにインターネットの利用、文書の電子化などを活用した情報の普及が積極的に行われている。事業者の側でも、自ら積極的に情報を開示した方が速やかに事業を進めることにつながるとの認識を持っている。

#### ② 意思決定への公衆参画

オーフス条約は、環境に関する意思決定の初期に市民がそのことを知らされ、十分な時間的余裕を持って参加（公聴会、意見書提出など）すること、そして参加の結果に対して適切な考慮がなされることを規定している。

日本でも環境影響評価法の下で意見を述べる機会があるが、これは権利としては位置づけられていない。日本ではとくに計画の初期段階などでは意見を述べる機会すらなく、市民参加のないまま大規模事業が具体化していく場合が多い。

また、オーフス条約においては、参加の結果に対して考慮が払われることが要求されている点も重要である。形式的に公聴会やパブリックコメントを実施するだけでは足りず、公的機関には少なくとも意思決定に際して市民の意見をどう考慮したのか具体的な説明をすることが求め

られている。

### ③ 司法アクセス

オーフス条約は、上記①②に違反すると考える場合には、市民が裁判所（または他の独立かつ公平な機関による審査手続）にアクセスできることを確保しなければならないと定める。

この趣旨に鑑み、多くの国では、直接権利等を侵害される者に限らず、環境NGOなども一定の要件を満たせば原告適格が認められている。そして、その原告適格が認められるNGOの範囲が過度に厳格であれば条約違反とされる。

また、裁判所を利用するための費用（訴訟費用だけでなく弁護士費用、専門家に依頼する費用なども含む）が不当に高額となっていないか（敗訴者負担が問題とされた例もある）、原告に過度の証明責任を負わせるものではないかという点なども問題とされている。さらに、手続の迅速さや提訴した者がハラスメントを受けないことも司法アクセスの問題と考えられている。

日本では消費者分野で団体訴訟制度が導入されたものの、環境の分野では自然保護団体などのNGOには出訴資格がなく、条約の基準との乖離が最も大きいのがこの分野である。どのような権利も、最終的に司法での救済を求められることによってより実効的な保障が図られる。とくに環境の分野ではその必要性が強く認識されており、世界的には環境に関する公益訴訟を導入する国が多くなってきているところである。

ただし、司法アクセスについては、国によって司法制度が大きく異なるため、条約の実践（どのように実現するか、条約違反か否かの判断など）については様々な議論があるのも事実である。

### (2) 遵守委員会制度

オーフス条約の最大の特徴の一つは、条約の実践のために遵守委員会制度を設けているところにある。オーフス条約違反が疑われる場合、国連欧州経済委員会に設置されている遵守委員会が審査を行う。遵守委員会の委員にはNGOから任命された者もいる。

多くの場合、市民やNGOが遵守委員会に申し立てることにより手続が開始する。遵守委員

会は、双方の意見を聴くなどの手続を経て、遵守または不遵守の認定を行う。不遵守が認定された場合、締約国会議（オーフス条約における最高意思決定機関）において、当該加盟国に対し、勧告などができることになっている。不遵守と認定された場合でも強制的に変更させることはできないが、実際には認定後（場合によっては認定前に）、当該国が自発的に制度を変更している。

## 4 今回の調査の意義

今回の視察は、オーフス条約の具体的な運用状況を知ることが大きな目的であった。オーフス条約の運用面ではとくに遵守委員会が重要な機能を果たしており、各国が不十分な制度を改善する例が多いことや、一方でヨーロッパでも経済危機後投資を促進する動きが強く、必ずしも環境保護一筋ではないことなどを知ることができ、またオーフス条約の最先端の議論にも触れることができた。

## 5 日本での実現に向けて

オーフス条約は、環境問題に関する世界標準（グローバルスタンダード）と言われている。現在、ラテンアメリカ版のオーフス条約を作成しようとする動きもある。条約事務局やNGOは市民向けにオーフス条約の普及啓発活動を積極的に行っており、市民の間でもその重要性が認識されるようになってきている。

オーフス条約は、市民参加・民主主義という観点から日本の環境法を大きく前進させる可能性を持つ重要な条約である。日弁連は、2015年4月にシンポジウム「環境政策を市民の手に～オーフス条約の実現に向けて～」を行い、まだ一般にはほとんど知られていないこの条約がどのような意義を有するのか、議論を行った。今後は、既に提言済みの「公共事業改革基本法（試案）」における市民参加制度も踏まえながらさらに調査研究を継続し、日本の環境法制度が少なくとも世界標準に追いつき、健康で快適で持続可能な社会を実現できるよう、具体的方策について考えていきたい。