

第4章

環境政策における参加原則の国際的受容について - 先行研究を中心に -

大塚 健司

要約：

リオ宣言第10原則で謳われた、環境政策における人びとによる情報へのアクセス、決定過程への参加、司法へのアクセスの権利に関する諸原則を、「環境政策における参加原則」ととらえ、主にその国際環境レジームへの具体化の契機となったオーフス条約について先行研究をもとに概観し、同原則の発展途上国への普及状況を検討する手がかりを探る。

キーワード：

環境政策 情報公開 公衆参加 司法へのアクセス リオ宣言 オーフス条約 発展途上国

はじめに

環境政策の形成および実施の過程において、人びとの情報へのアクセス、参加の機会、司法的手段を行使する権利などを確保することは、いまや単なる国際的な「潮流」から国際的な「規範」として、その必要性が広く世界各国に受け入れられ、実施のための取り組みがなされるようになっている。本章では、この環境政策における情報、参加、司法に関する諸原則（ここでは

「参加原則」と称する)の国際的な受容・普及の状況について、いくつかの先行研究をもとに概観することにより、その発展途上国への普及状況を検討するための手がかりとしたい。

第1節 リオ宣言第10原則

1992年、ブラジルのリオ・デ・ジャネイロで行われた国連環境開発会議(United Nations Conference on Environment and Development: UNCED)において、「環境と開発に関するリオ・デ・ジャネイロ宣言」(以下、リオ宣言)が採択された。その第10原則に、各個人の環境情報の入手および意思決定過程への参加の機会の確保、国家による環境情報の公開と国民の啓発・参加の促進、司法・行政手続きへの効果的なアクセスなどが謳われた。このいわゆるリオ宣言第10原則は、環境政策における情報、参加、司法に関する国際規範として、その後の各国の環境政策や二国間あるいは多国間の環境協力を大きな影響を与えていると考えられる。

リオ宣言第10原則の全文は以下の通りである。

Environmental issues are best handled with participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided. (環境問題は、あらゆる関係者が、それぞれのレベルで参加することによって、最適な対処を行うことができる。国内レベルにおいては、

各個人が、有害物質や社会における活動に関する情報を含む、公的機関の有する環境に関する情報への適切なアクセスを有するべきであり、政策決定過程への参加の機会を与えられなければならない。各国は、情報を広く利用可能なものにより、公衆の自覚と参加を促進し、奨励しなければならない。賠償及び救済を含む司法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)(地球環境法研究会編 1993, 64頁)。

世界資源研究所 (World Resource Institute: WRI) はこの原則を”access principles”と呼んでいる。そして情報、参加、司法に関するこの3つの原則 (three “access principles”) は、公平かつ環境に配慮した意思決定における基礎的でグローバルな規範 (fundamental global norm of equitable and environmentally sound decision-making) であるとしている (Petkova et al. 2002, p.1)。

また、この3つの原則は、「環境問題への対処におけるあらゆる関係者 (all concerned citizens) の参加」を実現するために、情報へのアクセスが前提であり、参加の機会や情報へのアクセスの権利が侵害されたときの救済策が用意されるべきである、というように、公衆参加 (public participation) が焦点であると解釈することもできよう。そこで、本稿では、リオ宣言第10原則を、環境政策 (環境問題への対処)²における「参加原則」と称することにしたい。

第2節 オーフス条約

リオ宣言第10原則で謳われた環境政策における参加原則を国際環境レジームとして具体化する契機として注目されるのが、いわゆるオーフス条約 (Aarhus Convention) である。オーフス条約は、1998年6月25日にデンマークのオーフス市における、国連欧州経済委員会 (United Nations Economic Commission for Europe: UNECE) の「欧州のための環境」第4回閣僚会議

にて採択され、2001年10月30日に発効した（Aarhus Convention ウェブサイト）。正式名称は、「環境に関する、情報へのアクセス、意思決定における市民参加、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）という（訳文はオーフス・ネットのウェブサイトを参照）。2005年12月現在、EU および 39 カ国が署名、また EU および 38 カ国が批准している（Aarhus Convention ウェブサイト）。

オーフス条約の採択を行った UNECE は、欧州諸国、米国、カナダ、ロシアなど 55 カ国からなり、これまで 4 つの条約を採択してきた。4 つの条約とは、長距離越境大気汚染条約（1979 年）、越境環境影響評価条約（エスポ条約）（1991 年）、越境水路及び国際湖沼の保護と利用に関する条約（1992 年）、産業災害の越境影響に関する条約（1992 年）である（高村 2003:2-3、UNECE ウェブサイト）。オーフス条約は、これら 4 つの条約とあわせて、国際環境レジームとして UNECE の環境政策を規定している。

オーフス条約の交渉過程については、高村(2003)や Petkova(2000)で紹介されている。条約の交渉は、1993年にスイスのルツェルンで開かれた第2回環境閣僚会議で、環境政策決定過程において公衆参加を促進するための法的、規制的、行政的メカニズムに向けた提案の作成を UNECE に求める宣言文が採択されたことが契機とされている。それを受けて、UNECE のタスクフォースにより環境政策決定過程における公衆参加を促進するためのガイドラインの策定に着手され、1995年にブルガリアのソフィアで開かれた第3回閣僚会議においてガイドラインが採択された。以降、国家間による条約交渉が活発に行われ、1998年にデンマークのオーフスで開かれた第4回閣僚会議で採択された。この条約交渉過程の特徴として、高村(2003)と Petkova(2000)は、NGO が果たした役割の重要性を指摘する。高村(2003:3)は、「これまでの環境条約では、前例のないほどの環境 NGO をはじめとする非国家アクターが交渉に参加したこと」と紹介している。また Petkova(2000:2-3)によると、ガイドラインの策定を行った UNECE のタス

クフォースに政府だけではなく NGO の代表が参加したという。

オーフス条約はその前文で、ストックホルム人間環境宣言「原則 1」に次いでリオ宣言第 10 原則に言及し、またその第 1 条で条約の目的を「現在及び将来の世代のすべての人々が、健康と福利に適した環境のもとで生きる権利の保護に貢献するため、締約国はこの条約の規定に従って、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加、司法へのアクセスへの権利を保証する」(オーフス・ネットウェブサイト)としている。この条約について、国連アナン事務総長は、リオ宣言第 10 原則の最も際だった成果であり、「環境民主主義 (environmental democracy)」への試みとして高く評価している。

"Although regional in scope, the significance of the Aarhus Convention is global. It is by far the most impressive elaboration of principle 10 of the Rio Declaration, which stresses the need for citizen's participation in environmental issues and for access to information on the environment held by public authorities. As such it is the most ambitious venture in the area of environmental democracy so far undertaken under the auspices of the United Nations." Kofi A. Annan, Secretary-General of the United Nations (Aarhus Convention ウェブサイト)

ここで、アナン事務総長の発言冒頭に**"Although regional in scope"**とあるように、オーフス条約は一義的には UNECE という限られた加盟国による地域条約という性格を有するものの、第 19 条において、国連加盟国であれば、締約国会議の承認により加入することが可能であることに注意が必要である。すなわち、オーフス条約は、UNECE 加盟国以外にも開かれた地域環境条約であり、より広範な国際環境レジームとして普遍性を持ちうるものである。

オーフス条約は第 1 条目的以下、全 22 条から成っており、第 2 条定義、

第 3 条総則、第 4 条環境情報へのアクセス、第 5 条環境情報の収集と普及、第 6 条特定の活動に関する意思決定への市民参加、第 7 条環境に関連する計画、プログラム、および政策に関する市民参加、第 8 条行政規則、および / または一般に適用しうる法的拘束力のある規範的文書の策定段階における市民参加、第 9 条司法へのアクセス、第 10 条締約国会合、第 11 条投票権、第 12 条事務局、第 13 条付属書、第 14 条条約の改正、第 15 条遵守の審査、第 16 条紛争解決、第 17 条署名、第 18 条寄託者、第 19 条批准、受諾、承認、加入、第 20 条発効、第 21 条脱退、第 22 条正文となっている。また付属書として第 6 条 1 項(a)に規定する事業活動のリスト、として仲裁の方法が掲げられている(オーフス・ネットウェブサイト)。

オーフス条約の各条文の内容については高村(2003)に詳しい。ここでは、オーフス 3 原則とも言われる、環境情報へのアクセス、環境に関する政策決定への市民参加、司法へのアクセスに関する規定の特徴を簡単に記しておく。

まず、環境情報へのアクセスについては(4、5 条)、「情報への『受動的』アクセスの保障」と「情報への『能動的』アクセスの保障」が定められている(高村 2003:10-14)。「情報への『受動的』アクセスの保障」とは、公的機関が保有する環境情報の開示を市民が求めることができる権利の保障であり、公的機関の範囲、環境情報の範囲が欧州各国の国内法より広く、また開示拒否事由とできる事項が明記されている。他方、「情報への『能動的』アクセスの保障」とは、公的機関がその機能に関連する環境情報を収集、保有、普及するよう確保する義務を負うことを指す。この義務の一環として、5 条 9 項をもとに、環境汚染物質排出・移動登録(Pollutant Release and Transfer Register: PRTR)に関する議定書が 2003 年 5 月 21 日に採択されている。この PRTR 議定書はオーフス条約未批准国でも UNECE 未加盟国でも参加できるオープンな国際議定書である(Aarhus Convention、オーフス・ネット)。

次に、環境政策決定における市民参加については(6~8 条) 付属書に定める活動の許可決定、環境にかかわる計画、プログラム、政策の決定、環境に重大な影響を及ぼしうる行政規則、法的拘束力のある規範文書、に

関する規定が設けられているが、 が付属書 で対象となる事項がリストアップされているのに対して、 と については詳細な規定がなく、締約国に大きな裁量を与えている（高村 2003:15-20）。

司法へのアクセスについては（9条）、 4条の情報開示請求が不当にみとめられなかったと考える人が、開示請求の取り扱いについて裁判所やその他公正な独立機関に再検討を求める権利、十分な利益を有する「関係市民（the public concerned）」または権利の侵害を主張する「関係市民」が、6条（付属書 ）に関する決定、作為、不作為の合法性について裁判所などにおいて再検討を求める権利、 自国の環境法に反する私人または公的機関の作為および不作為について、市民が行政手続または司法手続により争う権利について保障されている（高村 2003:20-23）。

ここで「関係市民」とは（2条5項）、 環境に関する決定により影響を被るか被るおそれのある市民、または 決定に利益を有する市民を指し、政策決定の参加や司法へのアクセスの権利が狭義の市民のみならず、各国の国内法において条件を満たす NGO にも認められている（高村 2003:9）。

オーフス条約に対する EU および加盟各国の動向については、例えば大久保(2005)、(2006)がある。大久保(2006:31)によると、オーフス条約発効後、EU は同条約を批准し、加盟各国の EU 環境法の執行状況を改善するための準備を進め、 新環境情報公開指令、 環境に係る計画、プログラムへの市民参加指令が採択され、 環境に係る司法アクセス指令案、 オーフス条約の EU 機関への適用に関する規則案が提案されているという。また大久保(2006)は、EU 指令に対するドイツの対応について紹介・分析を行っており、ドイツ国内では、経済界や保守政党を中心に、市民参加や団体訴訟への反対論が根強く、また NGO に対する司法アクセス権の保障が長年にわたり政治的な論争を巻き起こしてきたことから、オーフス条約や各指令の策定に消極的であるという。

第3節 環境政策における参加原則と発展途上国

オーフス条約は、リオ宣言第10原則で謳われた環境政策における参加原則を開かれた地域環境条約として昇華したものとして画期的な国際環境レジームの例であるが、こうした参加原則の発展途上国への波及・普及に関する先行文献等を少し見ておきたい。

Petkova(2000:5-6)は、オーフス条約が成立した大きな時代背景のひとつとして、中東欧諸国および新興独立国家の民主化を指摘する。すなわち、1980年代後半には、ブルガリア、チェコスロバキア、ハンガリーにおいて、環境問題およびそれに関わるNGOが、民主化プロセスにおいて重要な役割を果たしたこと、「ヨーロッパのための環境」プロセスが開始した1990年代初期には、多くの代表的な環境NGOが政府の執行・立法機関に入ったことなど、そしてそれらNGOへの欧米諸国からの支援がなされたことなどを指摘する。そして、こうした政治的な民主化プロセスにおける環境NGOの強い立場と中東欧諸国政府との密接な連携があったことで、「ヨーロッパのための環境」に関する閣僚会議、タスクフォース、高級事務レベル会合、ワーキンググループなどへの環境NGOの参加が正当化されているという。

またPetkova(2000:8-9)は、世界銀行、欧州復興開発銀行などの国際開発金融の中東欧諸国および新興独立国家への援助の占める位置の重要性を鑑みると、ドナーである国際開発金融機関のみならず、援助の受け入れ国政府に、援助プロジェクト・プログラムの形成・実施にあたり、オーフス条約で定められた環境情報公開および環境政策決定過程における市民参加に関する諸手続を履行させることが重要であると指摘している。

また、世界資源研究所(WRI)は、環境に関する情報へのアクセス、人々の参加、司法へのアクセスの状況について、チリ、ハンガリー、インド、インドネシア、メキシコ、南アフリカ、タイ、ウガンダの8カ国のケース・スタディを行っている(Petkova 2002)。このWRIのレポートはアクセス・イニ

シアティブ(The Access Initiative: TAI)という市民社会組織の国際協力プログラムがもとになっている(The Access Initiative)。TAIとは、環境政策決定過程における情報、参加、司法へのアクセスにコミットすることを国家レベルで推進するための公益組織のグローバルな連帯である。TAIは、Corporación PARTICIPA(チリ)、Thailand Environment Institute(タイ)、World Resources Institute(アメリカ)、Environmental Management and Law Association(ハンガリー)、Advocates Coalition for Development and Environment(ウガンダ)、Iniciativa de Acceso-México(メキシコ)の6団体から組織されている。このTAI-WRIのレポートについては、改めて紹介する機会を持ちたい。

オーフス条約の公式サイトにある Environmental Democracy(環境民主主義)というクリアリングハウス(関連情報のデータベース)にも発展途上国における参加原則に関する様々な情報がリンクされており、参考になる。そのなかに、地球環境戦略機構(Institute for Global Environmental Strategy: IGES)のポリシーブリーフである、小林・森(2005)「アジアにおける環境情報公開の促進と地域協定の導入-参加型持続可能な開発を目指して-」がリンクされている。その要約では、「持続可能な開発に向けた施策を推進する上で、環境に関する情報公開を促進することは必須である。適切な情報は、人々の行動に影響を与え、環境に対する責任意識を高めるとともに、環境に配慮した意思決定を促す。欧州諸国では、オーフス条約に従って環境に関する情報公開が進められており、中南米諸国でも米州機構(OAS)主導で採択された戦略の下、同様の政策が採られている。一方、アジアでは情報の開示は限られており、環境に関する情報公開法制度の整備に向けた課題は多い。環境に配慮した持続可能な開発に向けた情報開示を進めるため、今こそ、域内各国が協力して地域的な政策手段を進展させることが求められる。」として、オーフス条約等における環境情報公開のアジアへの展開を展望している。

おわりに

リオ宣言で提起された環境政策における参加原則は、国連欧州経済委員会の加盟国が参加するオーフス条約という形で国際環境レジームとして昇華され、同委員会の加盟国のみならず、他の国・地域への普及が図られている。それは「環境民主主義」のルールを加盟国の枠組を越えてグローバルに普及させることになるのか、またそれがどのような形で各国・地域に普及・定着していくのか、各国・地域研究の視点から明らかにしていく作業が必要であろう。

¹ 大塚(2005)は、社会主義の発展途上国である中国においても、リオサミット以降、環境政策における国際協力や国際協調を通して、情報公開と公衆参加の促進が重視されるようになってきていることに注目して、情報公開と公衆参加をめぐる政策展開のレビューを踏まえて、工業汚染源規制における公衆監督の役割を検討している。本章はこうした環境政策における参加的手法の発展途上国への普及の背景にある国際的な動向に焦点をあてたものである。

² ここでは環境政策を、政府が行う環境保全に関する施策を中心としながらも、その政策過程において多くの関係者が関与し、相互に働きかけをしていることに着目して、広く環境問題への取り組みの総体を指す概念としてとらえることにする。こうした環境政策の広義的なとらえ方については、寺尾・大塚(2002:3-5)を参照。

参考文献

< 日本語文献 >

大久保規子[2005]「環境団体訴訟の新動向 - EU 法の発展とドイツの実態」
『環境と公害』第 34 巻第 4 号 21～26 ページ。

[2006]「オース条約と EU 環境法 - ドイツ 2005 年法案を中心
として」『環境と公害』第 35 巻第 3 号 31～36 ページ。

大塚健司[2005]「中国の環境政策実施過程における情報公開と公衆参加 工
業汚染源規制をめぐる公衆監督の役割」寺尾忠能・大塚健司編 135～
168 ページ。

環境法政策学会編[2003]『環境政策における参加と情報的手法 - 環境パート
ナーシップの確立に向けて』商事法務。

小林正典・森秀行[2005]「アジアにおける環境情報公開の促進と地域協定の
導入 - 参加型持続可能な開発を目指して - 」(ポリシーブリーフ第 2 号)
IGES. <http://www.iges.or.jp/jp/pub/pdf/policybrief/002.pdf>

高村ゆかり[2003]「情報公開と市民参加による欧州の環境保護」『静岡大学法
政研究』第 8 巻第 1 号 1～48 ページ。

地球環境法研究会編[1993]『地球環境条約集』中央法規。

寺尾忠能・大塚健司[2002]「本書の問題意識と構成」寺尾・大塚編[2002]3
～8 ページ。

寺尾忠能・大塚健司編[2002] 『「開発と環境」の政策過程とダイナミズム - 日本の経験・東アジアの課題 』(研究双書 No.527) アジア経済研究所

[2005] 『アジアにおける環境政策と社会変動 - 産業化・民主化・グローバル化 』(研究双書 No.541) アジア経済研究所

< 外国語文献 >

Petkova, Elena with Peter Veit. [2000] “Environmental Accountability Beyond the Nation-State: The Implications of the Aarhus Convention”. Environmental Governance Notes. Washington, D.C.: World Resources Institute.

Petkova, Elena; Crescencia Maurer; Norbert Henninger; and Frances Irwin, with John Coyle and Gretchen Hoff. [2002] *Closing The Gap: Information, Participation, And Justice In Decision - Making For The Environment*. (Based on the Findings of the Access Initiative) Washington, D.C.: World Resources Institute.

< ウェブサイト >

オーフス・ネット :

<http://www.aarhusjapan.org/>

Aarhus Clearinghouse For Environmental Democracy:

<http://aarhusclearinghouse.unece.org/>

The Access Initiative:

<http://www.accessinitiative.org>

Aarhus Convention, United Nations Economic Commission for Europe:

<http://www.unece.org/env/pp/>

United Nations Economic Commission for Europe (UNECE):

<http://www.unece.org/>

調査研究報告書
新領域研究センター 2005 - - 30
国際環境レジームと発展途上国

2006年3月15日発行

発行所 独立行政法人 日本貿易振興機構

アジア経済研究所

〒261-8545 千葉県千葉市美浜区若葉3-2-2

電話 043-299-9500

無断複写・複製・転載等を禁じます。 印刷 (有)騰光社