

法制度に見る環境民主主義の展開と課題

—「参加」の権利を求めて—

磯野 弥生

1 はじめに

(1) このテーマを取り上げた理由

大学での研究生生活を終えるにあたって、その間の研究を概観するのがここで与えられた演題ですが、ここでは現在取り組んでいる課題を通してお話しをしたいと思います。

私が大学、大学院に入った時期は、世界的に市民の政治的な決定への「参加」が一つのキーワードとなっていました。同時に、日本では、水俣病、四日市公害と、公害被害者が被害救済を求めて支援者と共に活動をしていました。被害者による損害賠償を求める訴訟が提起され、1970年代前半には地裁判決が出されてきました。この日本の動きは、裏を返せば、被害者の意見が政策に反映されることはなく、被害が進行、拡大し、被害防止などはほど遠かったということです。被害救済・防止のために、裁判以外に利害関係を有する人々の「参加」の機会（正式手続き）がない状態を意味していました。一般行政法レベルでも、行政処分における当事者の事前手続きへの参加が権利として認められていたとは言い難い状況でした。他方で、都市では公害防止を求める動きが大きくなって、いわゆる革新系知事や市長が選出される中で、公害問題に新たな動きが出てきたときでもありました（1969年東京都公害防止条例、7大都市自動車排出ガス規制問題調査団報告書、自動車排ガス許容限度（73年規制））。このような状況の中で、公害問題を未然に防止するにはどのような手立てがあるか、当事者が権利として決定に参加するための法制度の在り方を考えたいということが、私の研究の最初の動機でした¹⁾。以降、その時々々のテーマに焦点を当てつつも、政策、行政決定への人々の「参加」を権利として構築するにはどうしたらよいか、ということ

を、資料を集めたり、つたないものを書いたりしながら、現在に至っています。

そして、環境分野では、後述のように、自然環境と共生し、人々が健康な環境に生きるためには、環境に影響を与えるおそれのある政策、行政決定、その他の事業決定を行うにあたって、「人々の参加」があつて初めて適切な措置が期待できる、すなわち「参加」民主主義の必要性が求められてくるようになったのです。このようなことを環境民主主義 (Environmental Democracy) として言い表し、環境正義、環境的公正、環境的公平等の言葉と共に、現在環境問題を取り扱う場面では、キーワードの一つとなっています。

これまで、具体的分野で「参加」をめぐって調査し、論文をしたためてきましたが、現時点の研究テーマの一つに、環境民主主義を具体化し、よりよい法制度とその執行に向けた指標作りの共同研究があります。今回は、これまで「参加」の在り方について検討してきた観点から、環境民主主義としての「参加」の展開と課題について、報告させて戴きます。

なお、環境に国境は無いので、環境ガバナンス自体、グローバルガバナンスとして議論することが欠かせません。国際法としての流れが重要な意味を持ちますが、ここでは、国内法としての在り方考察するという観点に限定します。

また、環境ガバナンスの議論として、ステークホルダーとそれ以外の一般の人々の参加の在り方を区分して論じることが必要となります。とりわけ、ステークホルダーという場合には、事業者、計画・政策・事業により影響を被るおそれのある人々（自然人・団体）、関係行政機関があり、特に環境 NPO および事業者の役割は大きいといえます。

権利の視点からは、NPO、利害関係を有する人々、および一般の人々を中心

i) 指導教授であった兼子仁東京都立大学名誉教授は、一般行政法に対して、各法分野に独特の法原理があり、行政の裁量統制法理もそれに基づいて形成されるべきとして「特殊法」論を展開された。ところで、環境法は今や、固有の分野として展開しているが、環境に係わる法は今にいたるまで行政法一般原則に強い影響力を与え、またその制約の中で苦しんできた。私の出発点は、「特殊法をどのように考えるか」でもあった。「参加」に関して、未だ不十分な行政法一般論と産声を上げた環境法とをどのように架橋できるかに解を求めなかったのか端緒だったともいえる。

なお、公害・環境法については、故清水誠東京都立大学名誉教授、故野村好弘同名誉教授、牛山積早稲田大学名誉教授に学部、大学院を通じてその基礎をお教え戴いた。環境問題のパイオニアとして、清水先生の学問等について分担執筆をした。

に論ずることが必要です。

2 行政決定と参加

(1) アメリカにおける事前手続・情報へのアクセス制度の先行

1960年代後半から1970年代にかけて、欧米で市民の政策への「参加」要求の大きなうねりがありました。環境との関わりを見る前に行政一般について流れを簡単に見ておきます。

アメリカでは、1930年代のニューディール政策当時から、計画策定を含む行政裁量のコントロールを議会から行政の事前手続きによるコントロールに移すことが企図されていたが、第2次大戦後の1946年に、連邦行政手続法(Administrative Procedure Act, APA)が制定されました。行政に対する議会によるコントロールの代わりに、行政決定を行う以前の段階での当事者の参加による準司法的手続きを執り、公聴会等の規則制定手続への人々の参加の機会を付与することで、裁量統制の枠組みが制度的に変更されました。行政裁量の統制方法として、直接ステークホルダーが係わる仕組みが制度化されたのです。APAにも情報公開条項(3条)がありましたが効果がなかったためⁱⁱ⁾、1966年に新たに情報公開法(Freedom of Information Act, FOIA)が制定され、市民の参加による行政の透明性と説明責任の確保に向けた制度がそろうましたⁱⁱⁱ⁾。

環境問題は、行政決定の事前手続きにおける利害関係第三者の参加を推進するにあたって、その中心的役割を担いました。そして、多くの自然保護団体が参加を求めて訴訟を提起し、環境訴訟も急増しました^{iv)}。

ii) 機密扱いとすることが公共の利益のために必要である場合、その公文書が当該行政機関の内部管理用としてのみ用いられる場合、或いは他に適切な理由がある場合には、その公文書の開示を拒否することでできた。したがって、請求者側に、立証責任が課されていた。

iii) 1976年には、行政機関の会議の公開に関する、一般に「サンシャイン法」と言われる法律の制定で情報公開法が改正され、1986年には電子情報の公開を定めた電子情報公開法の制定による改正が行われ、さらに2007年にも改正されている。

iv) 当時の状況について拙著「アメリカにおける事前参加と環境利益の保護—開発法制と関連して」自治研究52巻1号623-631頁。体系的には、畠山『アメリカの環境訴訟』(北海道大学図書刊行会(2008/1/25))。

1969年には、国家環境政策法（National Environmental Policy Act, NEPA）で環境影響評価手続きが導入され、「参加」による環境影響の評価という手法が開発・制度化されました。

(2) 欧州・北アメリカ・オーストラリアの状況

ヨーロッパでは、1925年にオーストリアが行政手続法を制定しました。第2次大戦後になり、1976年にドイツで連邦行政手続法が制定されて以来、デンマーク、イタリア、オランダ、ポーランドなどで行政手続法が制定されています。他方で、イギリスやフランスなどでは、行政手続固有の法はないのですが、個別法で手続きが定められています。イギリスでは都市農村計画法（Town and Country Planning Act）で、フランスでは、通達で大型公共事業のための土地取用手続きにおいて民意調査（enquête publique）制度が採用されていましたが、1983年にブシャルドー法（Loi Bouchardeau, Loi n° 83-630 du 12 juillet）で民意調査を環境影響がある行為にまで拡大され、バルニエ法（Loi Barnier, Loi n° 95-101 du 2 février 1995）で参加手続きが強化されました。イギリスでは、判例法として、自然的正義（Natural Justice）として公平性および公正なヒアリング（準司法手続き）の原則が確立されています。

情報公開に関してはスウェーデンが最も早く、1766年に出版の自由法で公文書の開示原則が認められたことがつとに有名です^{v)}。アメリカに先立ち情報公開に関する法律を有したのは、スウェーデン以外には、ノルウェーがあります。欧州では、1970年代ノルウェー、デンマークに始まり、フランスと情報公開に関する法律が制定され、1980年代にオーストラリアやカナダを含めて多くの国で情報公開法が制定されました。イギリス（2000年）^{vi)}およびドイツ（2005年）は2000年代に入ってからです。

政策決定に関する市民参加として、国民投票を挙げておく必要があります。スイス（1957年、1979年2月、同年5月、1984年、1990年）、オーストリア

v) 1949年に新法が制定されている。

vi) 施行はかなり遅れて、2005年である。地方段階における情報公開については、国の情報公開に先立って地方自治法（Local Government (Access information) Act）で定められた。

(1978年)、スウェーデン(1980年)で、原発を巡る国民投票が実施されている。

このように、市民参加を実現する制度としての政策を含めた行政決定への参加権あるいは情報へのアクセス権は、着実に進められてきました。

なお、EUでは、1985年に一般の人々および関係人の参加を規定したEIA指令(Council Directive 85/337/EEC)が出され^{vii)}、1990年には環境情報指令(90/313/EEC)が出されています。

3 環境ガバナンスと参加

(1) 環境問題のグローバル化と参加

環境問題の流れを見ると、国を超えた越境公害規制あるいは自然保護の必要性が現実のものとなり、1972年にストックホルムで「国連人間環境会議」(ストックホルム会議)が開催されました。ここに、地球規模で環境問題を考え、解決する時代が到来しました。その後、グローバル経済の進展が著しくなり、同時に経済開発が及ぼす環境破壊や悪影響もそれ以前とは比較にならないほど増大しました。そこで、人々の生活の発展にとって、「維持可能な開発」による持続可能な社会の形成の必要性が地球規模で認識されてきました。その成果として、同会議では、温暖化防止のための「気候変動枠組条約」(1992年採択、1994年発効)、自然環境の保護や持続可能な利用という目的を達成するための「生物多様性条約」(1992年採択、1993年発効)など、様々なセクターの役割・協働を求める条約が提案され、締結されてきました。人々の参加による行政決定あるいは協働的行政という環境ガバナンスは、各国の諸事情と共に、世界的視野の中で形成されてきたともいえます。

このような進展にとって重要な出来事として、1992年にはリオデジャネイロで火災された「環境と開発のための国連会議(UNCED)」をあげることができます。同会議で、「環境と開発に関するリオ宣言」および「アジェンダ21」が採

vii) 「特定の公共事業及び民間事業の環境影響アセスメントに関する指令」(85/337/EEC、EIA指令)。その後の改正指令が出されたが、指令(2011/92/EC)で体系化された。その改正指令としては改正指令2014/52/EU)がある。

択されました。これらにより、「持続（維持）な発展」(SD)^{viii)}が世界共通の目標となり、その第10原則として定められた「人々の参加による持続可能な社会の実現」は環境ガバナンスの重要な原則となりました。

2002年の「持続可能な開発に関する世界首脳会議」(ヨハネスブルグ・サミット、WSSD)を始めとして、環境に関する国連の会議では各国の代表には市民社会の代表が参加し、あるいは本会議の事前に NGO との対話集会が行われ、さらにカウンターイベントとしての NGO の会議が重要な意味を持つようになりました。このような市民参加を通じた持続可能な社会の形成は、環境ガバナンスとして、様々な領域で結実しようとしています。

なお、この数年、環境ガバナンスとして最も強調されてきたことの一つである差別の禁止原則に反して、欧州では移民への差別や排撃が公然と行われています。環境問題を通じての国際的協調による持続可能な地球環境の形成が勧められる一方で、昨年のアメリカ大統領選挙では一見わかりやすい差別と孤立主義のプロパガンダが席卷し、その主張に加えて脱炭素社会批判をも主張するトランプ候補が勝利しました。これらの動きは、持続可能な社会のための環境ガバナンスをも後退させる虞があります。一時的には、人権や環境より経済成長という訴えが力を持つとしても、環境民主主義の動きが基礎体力をつけていけば、この流れを食い止めることができると考えています。

(2) リオ宣言第10原則とその実施

■リオ宣言第10原則

「リオ宣言第10原則」では、「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」として、(A) 人々の環境に影響を与える情報へのアクセス、(B) 環境に影響を与える決定への参加、(C) 損害賠償を含めた司法へのアクセスに関して定められた。そして、各国は、国の責務として国内法としての制度化を図ることが求められています。それぞれ、「参加」のための欠くことのできない要素ですが、「司法へのアクセス権」が適切に認められることによって、「参加」が人々の権利として保障されることになり

viii) SD の“development”は、開発または発展と訳されている。SD 単独で用いられる場合には、本稿では「発展」としたい。

ます。同原則は、差別の禁止、女性の保護などと合わせて読むとその意図がより明確になります。アジェンダ 21 で、これらを具体的に実現するための方策について定めています。例えば、第 40 章の決定のための情報では、関係者間の情報ギャップを埋めること、および情報の入手方法の改善についての方法を規定しています。

■ オーフス条約

リオ宣言は、あくまで各国政府の努力義務を課したのであって、各国政府にこのような仕組みづくりを強制するものではありません。欧州では、第 10 原則の実体化を図るために、1998 年に国連欧州経済委員会の条約として「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画、司法へのアクセス条約」(Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matter. 以下、オーフス条約)が採択され、2001 年に発効しました^{ix)}。

オーフス条約の前文で条約の趣旨が述べられていますが、それによれば、環境の適切な保護が人間の福利および生命への権利自体を含む基本的人権の享受に不可欠であること、また、人は誰でも自己の健康と福利に適切な環境の下に生きる権利を有するとともに、個人あるいは他者と協働して、現在および将来世代のために環境を保護し、改善する義務があることを認識して、「この権利を主張し、及びこの義務を守るため、市民は環境に関する情報へのアクセス有し」(具体には条約 4、5 条)、「意思決定に参加する資格を有し」(同 6-8 条)、「及び司法へのアクセス (同 9 条) を有しなければならない」(前文第 8 段) ことを考慮して、そのための支援が必要であること等によって、条約に合意したとしています。

このようにして、同条約では、第 1 に、情報および司法へのアクセスそして決定への参加の 3 つを権利として規定し、第 2 に同権利を実現するために、必

ix) 高村ゆかり「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 頁を参照のこと。なお、高村教授および今回寄稿していただいた大久保規子教授は、今の世代を代表する研究者であるが、この分野で多くの論文を出されるとともに、国内、国際双方で関連する活動にも係わっておられる点で、グローバル化する環境法分野に相応しい研究者像である。

要な立法措置、規制措置およびその他の措置ならびに適切な履行強制措置を義務づけ、必要とされる事項について規定しています。それとともに、この条約の規定の遵守を審査するために「非対立的、非司法的、協議的性格を有する追加的な仕組みを設置」することを求めています（15条）。重要なのは、その仕組みにおいて「適切な公衆参画を可能」とすることを義務付け、およびこの条約に関連した事項について公衆からの意見を考慮する選択肢を含めることができる、としていることです（同条）。この規定に基づき遵守委員会が設けられ、市民からの通報や事務局からの付託をうけて遵守状況を審査し、勧告などを行っています。条約に関わる多国間の紛争については仲裁裁判所をおいています。

なお、同条約は国際間紛争に関する規定もありますが、締約国の国内的な対応を求めています^{x)}。

4 リオ宣言を受けた各国の動き

(3) EU 諸国の動き

EU では、オーフス条約を受けて、既に出されていた環境情報指令（90/313/EEC）を廃止し、環境情報へのアクセスに関する指令（2003/4/EC）を定められました。さらに環境に関する特定の計画及びプログラムの策定段階における国民の参加を定める EU 指令（2003/35/EC）が出されました。オーフス条約を批准した EU 外の東欧諸国も、当然ではあるが同条約の求める最低限の国内法は制定しています。また、2000年の EU 水枠組み指令（2000/60/EC）には計画立案における関係者の多段階的参加が示されており、同指令もオーフス条約の具体化のその一つといえよう。

さらに、フランスでは 2005 年、憲法改正を受けて環境憲章が憲法的法律となった。その第 7 条で、「全ての人は、法律で定められた条件及び範囲において、公共機関によって保持される環境関連情報にアクセスする権利、及び環境に影響を及ぼす公の意思決定の立案に参加する権利を有する」と、第 10 原則の 2 つが国民の権利として明示されています。さらに、日本では極めて閉鎖的な行政の典

x) オーフス条約の参加原則が、国内の具体的な分野で対応しているかについて、筆者はいくつかの論文を発表してきたが、業績一覧を見ていただきたい。

型である原子力行政に関して^{xi)}、フランスでは原子力安全透明化法 (Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire) において、「透明」な情報をめぐって事業者と住民とが建設的な議論を行う機会を提供することを定め、その一つとして原発周辺地域に地域情報委員会が設置されています。

ドイツでは、「放射性廃棄物の最終処分場のサイト選定に関する法律」の改正等により、参加による最終処分場の場所の選定が進められています。

また、EU 各国において自然保護に関する協働の仕組みが設けられています。

(4) アジア等

また、欧州以外の国に向けて国連環境計画 (UNEP) は 2010 年にバリ・ガイドラインを出し、環境分野での第 10 原則の進展への方向を示しました。

同ガイドラインの実施状況を把握する目的で、アクセス・イニシアティブ (The Access Initiative: TAI) が世界資源研究所 (The World Resources Institute, WRI) と共に、環境民主主義インデックス (EDI)^{xii)}を開発した。その指標に基づく各国別調査結果 (2015) をアジア諸国について見ると、インド、インドネシア、モンゴル、日本は、立法レベルで高得点をとっています。ところが、これらのアジア諸国の中で見ると、日本が最も得点が低いのです。日本は産業界の合意がないと立法に反映されないという傾向がありますが、アジア諸国では法律を制定するにあたって、欧米のいいとこ取りをする傾向があり、それが反映されてい

xi) 筆者は、1980～90 年代かけて原子力を情報公開という観点から検討し、福島原発事故以来、情報公開および参加について調査し、論文にしてきた。日本環境会議に設けられている弁護士の方も加わっている原子力損害賠償研究会の様々な議論が参考になっている。寄稿をしていただいた大坂教授は、その研究会での中心的メンバーの一人である。なお、元本学教授の除本理史現大阪市立大学教授が事務局長である。元現代法学部教授だった渡辺知行成蹊大学教授も同研究会のメンバーで、寄稿していただいている。

xii) アクセス・イニシアティブ (TAI, The Access Initiative) が、世界資源研究所 (WRI, World Resources Institute) と環境民主主義のための立法状況を把握するための 75 の指標を開発し、専門家や NPO の協力を得て、70 ヶ国について、参加の程度を測った。結果等については、<http://www.environmentaldemocracyindex.org> 参照のこと。なお、日本の評価について、NPO である「オーフス条約を日本で実現する会 (通称オーフスネット)」が資料を提供し、専門家として大久保規子教授がかかわった。

るといえます。執行レベルを見たときには別の数値となると考えられます。とはいえ、司法手続きとの関係で言えば、日本は、公共訴訟、団体訴訟が導入されておらず、自然保護や温暖化防止に関する訴訟は極めて難しく、以下に述べる環境アセスメントについては不服の申立すら認めていないことを考えると、不服審査や訴訟に関しては、アジア諸国と比べ遅れていることは明確です。

アジア各国の中で、中国は体制を異にしていますが、国際動向に対しては敏感で、制度的な対応はそれなりに行っています。具体の立法場面でも、たとえば環境保護法の改正プロセスなどを見ると、日本が進んでいるとは言い難いものがあります。同様のことが都市計画にもいえます。雲南省の省都である昆明市で、立案過程の一部としての公聴会を傍聴し、都市計画案の博覧会を見学しました。公聴会の形式レベルでは日本とそれほど変わらず、博覧会形式で計画案を示すという点では日本よりわかりやすく、公聴会の結果を踏まえたインターネット上の公表内容を見ると、これも形式的には日本のそれと大きく変わるわけではないと思いました^{xiii)}。そして、昨年の特許家へのインタビューでは、中国でもオーストラリア条約の動向を注視していて、環境法研究者はいずれも同条約対応が必要だとしています。最近のNPOに対する大変厳しい規制はインタビューの内容とは反する一方で、環境法廷の設置や環境公益訴訟の承認は環境ガバナンスの世界的動向に符合します。日本ではまだ環境裁判所や環境裁判の専門法廷を設けていませんし、さらに、その中での特許家やNPOの役割を見ると、日本より進んでいる側面もあると考えられます。NPO規制が強化される中でも、いくつかのNPOが環境情報を人々にわかりやすく提供しているのを見ると、ある種のアメリカ型の政府・住民調整NPOの役割はある程度認められていると考えて良いのではない

xiii) 雲南の都市計画手続の実態については、拙著「雲南省における開発政策のグリーン化の可能性—持続可能な社会に向けて—」村上勝彦等編『雲南の開発と環境』（日本経済評論社、2013）参照のこと。同書は、1990年代から2000年代のはじめまでの本学の雲南研究会のまとめである。なお、何回かの雲南調査では、都市計画の執行手続きについての説明を何人かから受けた。個別事業の実施段階では、日本の新聞にしばしば掲載されているように、「適切」な補償さえすれば強制執行を比較的簡単に行うようであり、実質的な権利義務に係わる場面での課題は深刻である。雲南省シーサンパンナでの災害被災地域の移住に関して、当事者からのインタビューでは、地域代表者を調整者とした移住が行われたと話されていた。

でしょうか。とはいえ、参加の最も基本となる情報公開において。肝心な部分を欠くことは、NPO が指摘しているとおります。

さらに、南アメリカ諸国ですが、独自の条約を制定にむけた会議が持たれています。そして、ブラジルでは、南アメリカで4番目に長いサンフランシスコ川の流域委員会にインタビューをしましたが、同委員会には、住民代表が参加し、河川管理計画を策定し、管理を実施しています。別の例として、環境アセスメントのモニタリングに住民による測定が利用される例もあります。

なお、2012年にリオ+20として開催された「持続可能な開発国連会議」(UNCSD)では、「我々の求める未来 (The Future We Want)」が成果文書として採択されました。その事項9から11で、全ての人々の基本的人権を保護し、持続可能な発展のための民主主義、そして途上国の発展への協力について確認しています。

5 環境アセスメント

(1) SEA 手続きにおける参加

第10原則を具体化する最も代表的な仕組みとして環境アセスメントがあります。事業段階アセスメント(以下、EIAとする)は、すでにほとんどの国で採用されているといえます。参加という観点から、情報公開の在り方、参加できる人々の範囲、参加の仕方、違法あるいは適切でない評価書に対する司法アクセスなどについて、各国で差異があります。そこで、環境民主主義の実現の観点から、指標化が望まれています。

EIA に対して、計画、政策段階について環境民主主義を取り入れる重要な手法として、戦略的環境アセスメント制度(Strategic Environment Assessment、以下SEA)があります。事業の実施段階では、環境への配慮を十分に行えないと共に、住民の意見を取り入れるにも限界があります。そこで、SEAの確立を通じて、情報公開、環境に影響のある決定への一般の人々やステークホルダーの参加、そして司法へのアクセスが強化されようとしています。アメリカでは、SEAが主要なターゲットであり、現在年間約100件のSEAが実施されています。

SEAが、環境民主主義の一端として極めて重要な位置を占める理由は、計画

や政策という、より行政の上位の段階での「参加」システムというばかりでなく、社会・経済的な影響を併せて、包括的に評価するからです。イギリスでは、持続可能性アセスメント (sustainability appraisals) として議論され、法制度にとりいれられてきました。

もともと、このような包括的、総合的アセスメントであるが故に、アセスメントの対象を環境に絞った EIA とは異なる課題があります。アメリカでは早くから計画段階の環境影響評価の必要性が認識され、具体化されました。同手続きでは、より広い関係者のコミットメントと双方向の手続きが課題となりました。リスクコミュニケーションあるいは熟議のシステムを適切に入れることが、人々の健康の保護や環境との共生という観点から必要ですが、関係者も多くなり、また利害関係が抽象的な段階なので、一般住民の参加が難しいという側面もあります。特に、社会・経済的側面をも含めてということになると、ともすると「経済的利益」を重視する一般の人の意見が多くなりがちだという報告もあります。

なお、SEA 手続きも、EIA と同様に、スクリーニング → スコーピング → 草案の作成 → 評価書の作成、となっています。また、SEA は、実施までの段階ごとの重層的システムとして考えられています。

(2) 各国の立法状況

■ 欧州

欧州では、オランダが 1987 年環境管理法の中で、EIA 手続きが行われてきました。EU レベルでは、2001 年に SEA 指令 (2001/42/EC) が出されています。それに従って各国で環境アセスメントに関する法制度が整えられています。SEA については、EIA に関する法律の改正、あるいは関係法律の改正という形で取り入れられています。SEA 指令はかなり幅を持たせた規定となっていて、その核心の一つは一般の人々の参加と関係機関の参加にあります。

なお、UNECE では、越境環境影響評価条約 (エスポー条約、Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context) の下で、2003 年に SEA に関する議定書 (Protocol on Strategic Environmental Assessment) が採択されています。

■アジア、途上国

アジアでも、SEA を取り入れている国があります。途上国においては、国際機関の融資等の際に SEA が行われています。これを通じて、SEA が広がっているといえます。中国の環境影響評価法で定められた環境アセスメントは SEA です。

(3) SEA の論点

参加の観点からの SEA の論点は様々あります。その中で、情報参加について触れておきます。バリ・ガイドラインでは、各国政府は、環境情報を安価に効果的に必要なタイミングで入手 (affordable, effective and timely access) できるようにすることを求めています (第 1 条)。そこでは、効果的で時機を得たタイミングでの情報の取得が何を意味するのか、が議論になります。さらに参加型民主主義のポイントの一つに、情報共有があります。

オーフス条約はもちろん、バリ・ガイドラインでも、情報へのアクセスについては、情報が提供されればよいとは考えていません。関係者の意見がどこまで反映されるか、そして関係者の納得がえられるか、が鍵となっています。行政法一般原則である「透明性」「アカウントビリティ (説明責任)」は、環境ガバナンス、あるいは環境民主主義の中でも、前提となる考え方です。これを満たすためにも、環境情報 (健康影響を含む) のみならず、社会・経済的影響を与える情報については、十分なアクセスが認められていることが必要です。

4 リオ宣言がもたらした参加型民主主義

環境民主主義自体、他の領域での参加型民主主義の影響を受けていますが、同時にリオ宣第 10 原則やオーフス条約の影響は少なくありませんでした。2000 年の EU 水枠組み指令 (2000/60/EC) では、計画立案における関係者の多段階的参加が求められています。その他、環境分野の参加の進展は産業政策や土地利用政策に直接影響を与えてきました。さらに、情報をめぐる政府と国民の関係を深化させることについて、一つの役割を果たしてきました。

経済協力開発機構 (OECD) は 2001 年に、政策形成における公衆参加のため

のハンドブックとして「Citizen as Partner」を出版しました。このハンドブックでは、民主主義の強化のためには市民参加が必須であることが述べられています。参加の要素として、情報 (Information)、協議 (consultation)、および積極的参加 (active participation) があげられています。そして、ICTの発展による情報の在り方の変化に即応した情報開示の促進を通じて、政策参加の促進を目指しています。OECDはさらに2009年に、“Focus on Citizens”を發表し、政府が国を効率的に民主主義的に運営していくためには、開かれて (open) かつ市民を包摂して (inclusive) いることが必要だとしています。そうすることによって、市民の信頼を得てより安い費用で良い結果を生み出し、複雑な問題も市民参加によってより創造的な解決が得られるとしています。

EUはこれに先立つ2003年に、「公的機関の情報の再利用に関する指令」(PSI (Public Sector Information) 指令、Directive 2003/98/EU) を発し、(a) あらゆるフォーマットと言語で利用できるようにする、(b) 情報を適正な価格で提供する、(c) 再利用可能なライセンスを適用するなどのPSIの再利用に関する原則を定めた。これらは参加原則のうちの情報へのアクセスに関する重要な要件に係わるものです。そして、公表すべき事柄に、必ず環境情報が重要な項目としてあげられています。

政府保有情報の積極的な公表が世界的に大きな流れとなったのは、2009年のオバマ大統領による「透明性とオープン・ガバメントに関する覚書」(Memorandum on Transparency and Open Government) および同年12月の「オープン・ガバメント指令」「Open Government Directive」です。そこで述べられていることは、最新の情報技術を駆使して、透明性 (transparency)、参加 (participation)、協働 (collaboration) を原則とし、開かれた政府を実現するというものです。2011年にはアメリカをはじめとする8カ国でオープン・ガバメント宣言が出され、官民共同で情報公開と市民参加を推進するためのオープン・ガバメント・パートナーシップ (OGP) が発足しました。市民社会をガバナンスの主体に取り入れながら、政策を立案し、運用していくということが、現在の動向となっています。

なお、オープン・ガバメントの指標化による達成度調査がいくつかの組織から出されており、指標として環境要素が取り込まれています。

5 環境民主主義の現在の課題と日本の課題

(1) 環境民主主義の課題

このように、世界は問題を抱えつつも、環境民主主義の諸原則を前進させていきます。もっとも、立法上の展開であり、具体的な適用の場面となると、課題は少なくありません。とはいえ、環境にかかわる決定について、住民やNPOが裁判で争える制度が整ってくるに従って、事前の手続きとしての参加はより実質的になってきていることは間違いないと考えます。他方で、参加の在り方は、SEAで述べたように、どのようなシステムとすれば最も効果的であるかについては、様々な試みが行われています。事案、規模、地域性によって、一つの方法に収斂することは困難であり、参加の在り方の設定自体が住民参加の課題ともいえる状況も出現しています。

また、グローバル化の中では、ローカル（各国国内法）だけではなく、国際的なガバナンスシステムが要求されますが、その構築はさらに困難です。

(2) 日本の課題

日本では環境基本法に参加に関する規定はありませんが、「生物多様性基本法」には住民・関係者の参加が重要な要素となっています。同法より早い「自然再生推進法」では、計画策定についてのNPOの再生計画の提案権に始まり多段階での人々・NPOの参加が規定されています^{xiv)}。さらに、「環境教育等による環境保全の取組の促進に関する法律」（2011年制定）^{xv)}では、国民やNPO等関係者

xiv) EU水枠組み指令では、その前文で「この指令の成功は、水の利用者を含む市民の情報、意見聴取及び関与……にかかっている。」とあり、市民参加の重要性を柱としたことに特徴があるが、1997年河川法改正によっても、管理の原則が変更されたのではなく、大臣等の河川管理者の権限の範囲内での住民参加（同法16条の2）となっている。筆者は、日本でのいくつかの協働による河川、湖沼の管理・水質改善、あるいは中国の滇池や太湖における水質改善に関する調査をしたが、河川管理に関しては、関係者の協働の重要性が必須であることを痛感した。特にアジア経済研究所の中国専門研究者である大塚健司氏の研究に参加させて戴き、円卓会議の試行をしたが、その中でステークホルダー間の情報の共有と各主体の積極的関与、市民による監視の重要性を改めて再認識させられた。

xv) 同法は、2003年制定の「環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する

への政策形成情報の公表や、それらの人々の意見の提出とその配慮、及び政策提言制度などについて規定されました。さらに、廃棄物処理法では独自の参加の仕組みを設け、自治体の焼却施設などの立地にあたっては、自治体がそれぞれ関係住民の「参加」を必須の手続きとして行うようになってきています。河川法においても限定的ではあるが、参加の仕組みが作られてきました^{xvi)}。

このように、「参加」制度は前進しつつあるとはいえ、課題は山積しています。たとえば、環境影響評価法における住民意見の提出は評価書策定にあたっての情報の収集手段に過ぎないとする判決が出され（辺野古環境影響評価やり直し義務確認等訴訟（那覇地判 2013 年 2 月 20 日）、最高裁が上告を棄却、不受理の決定をしています。参加を制度化するということが、単に情報を提供する機会を与えるだけでなく、その情報が適切に配慮されることが最低限の意義となりますし、オース条約でもそのことを求めています。最高裁が参加の規定について、この点を配慮していないことに、現在の司法の状況が現れています。

現代では、単に「配慮」だけでなく、決定権限を有する者と利害関係を有する者の協議あるいは専門家を含めた熟議が望ましいとされています。ところが、日本では、環境影響評価の適切さが争点となっている裁判における判決の多くが、評価書作成において住民の意見が適切に配慮されたかすら正面から議論していません。

これらの状況は少なくとも EU、アメリカ等と比較して、はるかに遅れていると言わざるを得ません。途上国と言われている国でも、ここでは取り上げてこなかったのですが、司法へのアクセス制度は団体に訴権を認め、あるいは人々の環境享受の利益を認容するなど、日本より進んでいる国も少なくありません。そして、第 10 原則の実現に向けて様々な取り組みが行われています。

これに対して、環境省は、環境情報へのアクセスについては先進的な国であるとしてきました。確かに法律、条例という立法レベルでは制度として一応整えられています。直近の原発問題、東京都豊洲の汚染水問題だけを見ても、実際の運用レベルの公開度は極めて限定的です。

る法律」を改正し、法律名を変え、参加の仕組みを強化している。

xvi) 自然再生推進法、河川関係、廃棄物関係の筆者の論文は、参加が重要な論点となった分野あり、筆者は、論文、学会報告を行っている。

法制度や運用をリオ宣言やオース条約の内容に即したものにするには、参加する側、すなわち一般の人々の参加を促進させることが、形式的参加から実質的参加に流れを変えていくために重要です。制度改善あるいは立法化はもちろんのこと、オープン・ガバメントをはじめとする「参加」は権利であることを、行政、市民、裁判官、そして立法者という全ての関係者に意識付けすることが、現在求められている重要な課題です。参加の指標は、制度化への指標であると共に、法律や条例を運用する行政・一般の人々の行為基準としての指標であり、裁判官の判断の指標ともなります。ということで、「参加」と「公害・環境問題」の法的な解決手法の一つの在り方として、指標の形成が役割を果たし、日本における法理形成に繋がるのではないかと考えています。

本来ならば、大学在職中の研究史をまとめることがここで与えられた課題ですが、私のテーマであった「参加」について、主として公害・環境からの状況をお話しすることで、代えさせていただきました。ありがとうございました。

注) この文章は、本学の研究会である世界システム研究会（主宰：岡本英男教授）での報告を元に、加筆・修正をしたものです。同研究会は経済を中心とした学際的研究会です。なお、研究会では省いた報告者の研究史と言う観点から、注記をさせていただきました。