

ラテンアメリカ・カリブ地域における 環境分野の市民参加協定 —— リオ第 10 原則の履行強化に向けた交渉の経緯と現状 ——

大久保 規 子

1 はじめに

「環境と開発に関するリオ宣言」(1992年)は、環境問題の解決には、あらゆる主体の参加が不可欠であると述べている(第10原則)。それ以来、「市民参加原則」は「リオ第10原則」とも呼ばれるようになり、国際的にその推進が図られてきた。1998年には、第10原則の内容を具体化するために、国連欧州経済委員会(UNECE)の枠組みで、「環境問題における情報へのアクセス、意思決定への市民参加及び司法へのアクセスに関する条約」(以下「オーフス条約」という)が採択された。同条約は、情報アクセス権、行政決定への参加権および司法アクセス権という3つの手続的権利(以下「アクセス権」という)を、NGOを含むすべての市民に保障することにより、環境権を実効的に保障することを目的とする。オーフス条約は2001年に発効し、現在47か国が批准している。国連欧州経済委員会以外の国々にも開かれた条約であるが、現在の加盟国は、全EU加盟国とEU、東欧、コーカサス、中央アジアの国々であり、UNECE域内の国々にとどまっている。そこで、国連環境計画(UNEP)は、その他の地域においてもリオ第10原則の履行を促進するために、2010年に「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」(以下「バリガイドライン」という)を採択している。

地球サミットから20年の節目となる2012年6月のリオ+20においても、成果文書である『我々が望む未来』の中において、民主主義と参加が持続可能な発展(SD)に不可欠の要素であることが謳われ(10項、13項)、参加に関する独立の節が設けられ(II C:42-55項)、99項ではアクセス権の促進が簡潔・明

快に盛り込まれるなど、参加の重要性が繰り返し強調されている。また、2014年7月にナイロビで開催された第1回国連環境総会では、「環境と開発に関するリオ宣言第10原則の履行」に関する決議¹⁾が採択された。さらに、2015年に国連で採択された持続可能な開発目標（SDGs）も、とくに目標16において、すべての人々への司法アクセスの提供を掲げ、①法の支配の促進と平等な司法アクセスの保障（16.3）、②すべてのレベルでの参加型の意味決定の保障（16.7）、③情報アクセスの保障（16.10）を盛り込んでいる。

このような状況の中、ラテンアメリカ・カリブ地域は、リオ+20を契機として、市民参加に関する独自の地域協定の採択を目指しており、その交渉が大詰めを迎えている。この一連の過程は、途上国が主導して、第10原則に関する地域的・法的枠組みを確立しようとする初めての試みである。本稿では、その背景、経緯を辿り、オース条約と比較しつつ、第10原則をめぐる同地域の特徴、現在の到達点と課題を検討する。

2 地域協定の背景と交渉経緯

2012年6月に開催されたりオ+20では、「ラテンアメリカ・カリブ地域における環境と開発に関するリオ宣言第10原則の適用に関する宣言」（以下「第10原則適用宣言」という）が採択された²⁾。当初の提案・署名国は、チリ、コスタリカ、ドミニカ共和国、エクアドル、ジャマイカ、メキシコ、パナマ、パラグアイ、ペルーおよびウルグアイの10か国であったが、この宣言は、すべてのラテンアメリカ・カリブ諸国に開かれており、2017年8月末現在、33か国中23か国が署名している。

第10原則適用宣言は、第1に、第10原則の重要性を再確認し、アクセス権の保障、教育・啓発および参加を促進すべきであるとする。第2に、アクセス権の保障は、より良い決定を行い、それをより効果的に実施し、環境問題に市民

1) Implementation of Principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development (UNEP/EA. 1/L. 13).

2) Declaration on the application of Principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development (A/CONF. 216/13).

を巻き込み、ガバナンスにおける説明責任、透明性を高め、生産と消費のパターンを変革することに寄与するものであり、持続可能な発展、民主主義および健全な環境に不可欠であることを強調する。第3に、ラテンアメリカ・カリブ地域の現状について、各国が第10原則の履行を促進するために人的・物的資源を投入し、市民社会および政府間組織との実質的な対話を実施してきたことにより、アクセス権の法的承認に大きな進展がみられるとする。第4に、アクセス権の十分な行使を保障し、国、地域およびグローバルなレベルで直面している環境課題に対応するためには、国際的な協調を強化し、プロアクティブかつ実効的に行動することが必要であり、ステークホルダーおよび社会全体が積極的に参画し、アクセス権を強化するためのさまざまな方法を詳細に検討する必要があるとの認識を述べている。そのうえで、ラテンアメリカ・カリブ諸国が先頭に立って、アクセス権の十分な行使を保障するために、すべての関係市民の意味のある参加のもと、ワークショップ、ベストプラクティス、ガイドラインから同地域のすべての国に開かれた地域条約まで、地域文書 (regional instrument) を採択する実現可能性を探るプロセスを開始する意思を宣言した。

当初は、ラテンアメリカ・カリブ諸国がオース条約に加盟すれば良いという意見や、逆に同条約に代わるグローバルな参加条約を提案するべきという意見等も主張された。しかし、最終的に、市民参加原則の具体化は、自らの手で参加型のプロセスにより行われるべきであり、また、地域の特性に応じた内容を盛り込むべきであるとの考え方でまとまったものである。

そこで、第10原則適用宣言の署名国は、国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会 (ECLAC) を事務局として2012-2014年の行動計画を作成・実施することとし、ECLACに対し、ラテンアメリカ・カリブ諸国におけるアクセス権の現状等に関する調査研究を要請した。この時点では、第10原則に関する地域的な合意を文書化することについては一致していたものの、より多くの国の参加を促すために、法的拘束力のある地域条約にするのか、法的拘束力のないガイドラインにするのかという基本的な問題は先送りにされた。

その後、2012年から2014年の間に、各署名国の担当者により、4回の会合が開催された。サンチアゴで開かれた第1回の会合 (2012年11月6-7日) では、ロードマップが作成された。グアダラハラで開かれた第2回会合 (2013年

4月16-17日)では、行動計画2014が策定された³⁾。リマで開かれた第3回会合(2013年10月30-31日)では、環境アクセス権に関するリマビジョン⁴⁾が採択され、キャパシティビルディングと協働に関する「優先行動方針2014」⁵⁾が作成された。

リマビジョンの枠組みは現在にいたるまで維持されているため、その内容を具体的に紹介すると、第1に、基本的な認識として、次の点が明記されている。

①地域文書の策定プロセスは、ラテンアメリカ・カリブ諸国の国々に開かれたものであること。

②誰もが環境権を有しており、環境権は持続可能な発展の実現、貧困撲滅、平等、現在および将来世代のための環境の保護・管理に不可欠であること。

③アクセス権の行使は、民主主義を強化し、環境と人権の保護に寄与すること。

④かなりの進展がみられるとはいえ、ラテンアメリカ・カリブ諸国は、アクセス権の十分な実現に課題を抱えており、第10原則とのギャップを埋めるためには、協働、キャパシティビルディングおよび政治的合意が重要であること。

⑤アクセス権は、相互に関連するとともに独立した権利であり、それぞれの権利を促進しつつ、統合的でバランスのとれた形で実現すべきこと。

⑥社会的包摂を前進させ、連帯を強化し、貧困と不平等を撲滅し、健全でバランスのとれた地球を再生するために、多様な自然的・文化的遺産について共通認識を形成するプロセスの重要な一部として、この地域のすべての社会セクターによる環境問題への参加を促進することが重要であること。

3) Plan of Action to 2014 for the Implementation of the Declaration on the application of Principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development in Latin America and the Caribbean and its Road Map.

4) Third meeting of the focal points appointed by the Governments of the signatory countries of the Declaration on the application of Principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development in Latin America and the Caribbean, Lima Vision for a Regional Instrument on Access Rights relating to the Environment.

5) Third meeting of the focal points appointed by the Governments of the signatory countries of the Declaration on the application of Principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development in Latin America and the Caribbean, Priority Action Lines for 2014.

⑦参加は、とくに第10原則のアクセス権を定める地域文書の策定プロセスに正統性を与えるために重要であり、アクセス権に係る経験と知見を広めるための鍵であること。

⑧アクセス権の実効的な実現には、公的セクターおよび市民の意識啓発と環境教育の推進、意思決定に参加するために必要な知見、スキルおよび理解の提供が必要であること。

⑨アクセス権の十分な実現のために合意する手段の如何に関わらず、署名国は、より広範なアクセス権を保障するために追加的手段をとることが可能であること。

第2に、アクセス権の重要性和利点として、次の4点が挙げられている。

①人々の福利、説明責任と実効的な法の支配の向上に関し、情報が提供され、透明かつ適切な措置の履行に貢献する。

②市民の意識を向上させ、市民が環境問題への懸念を表明することを可能にし、決定への参画と支持につながる。

③適切なアクセス権は、自然資源のガバナンスに重要で、自然管理に関する行政と市民の対話を促進する。

④地域文書の採択は、(a) 直面する課題に対する具体的な行動の促進、(b) アクセス権に関する対話、協働、技術支援、キャパシティビルディング、地域内の発展の促進、(c) 地域内の協働メカニズムを定めることによる各国レベルのアクセス権の実現の促進、(d) 各国の環境ガバナンスの強化、(e) 持続可能性と衡平を基礎とするアクセス権に関する議論の促進、(f) 弱者の状況改善に貢献する。

第3に、地域文書が基盤とする価値と原則として、①平等、②包摂性、③透明性、④率先性 (proactivity)、⑤協働、⑥進歩的な実現、⑦既存の法制度を強化し、後退させないこと (non-regression) を挙げ、その内容について記述している。例えば、さまざまなステークホルダーの協働は、共通の目的を達成し、対話の質を改善し、経験と知見の交換を可能にし、紛争の防止と解決を促進するために不可欠であるとされている。

また、担当者会合と並び、作業部会による集中的な審議が行われた。「キャパシティビルディングと協働に関する第1作業部会」と「アクセス権と地域文書に関する第2作業部会」という2つの作業部会が設立され、2014年9月末まで

に計 14 回の会議が開催された。作業部会の成果としてとくに重要なのは、2014 年 9 月 10-11 日にコスタリカのサンホセで開かれた第 1・第 2 作業部会で合意された協定の骨子⁶⁾であり、理念や目的に関する第 1 部と具体的な内容に関する第 2 部から構成されている。第 1 部には、リマビジョンを基礎としつつ、①このプロセスがラテンアメリカ・カリブ諸国の国々に開かれたものであること、②キャパシティビルディングと協働が不可欠の要素であること、③すべてのレベルの相乗効果をもたらし、2015 年以降の開発アジェンダの履行に資するものであること、④権利を基礎としたアプローチ (Rights-based approach) を採用し、アクセス権の承認を基礎にしなければならないこと、⑤環境権が、持続可能な発展の実現、貧困撲滅等に不可欠であること、⑥環境保護における参加と市民の基本的な役割を認め、アクセス権を実効的に実現すること、⑦地域・文化の多様性を認めること、⑧ 3 つのアクセス権がそれぞれ独立して促進され、かつ、相互に統合的でバランスのとれた形で実現されるべきこと、⑨アクセス権の行使は、民主主義を強化し、環境と人権の保護に寄与すること (人権と環境の結合) が盛り込まれ、リマビジョンに明記されたアクセス権の意義が再確認されている。また、第 2 部では、総則と 3 つのアクセス権に分けて、地域文書に盛り込むべき事項が勧告の形で明示されている。

サンチアゴで開かれた第 4 回会合 (2014 年 11 月 4-6 日) では、サンチアゴ決議⁷⁾が採択された。この時点で、第 10 原則適用宣言の署名国は 19 カ国まで増加しており、担当者会合および 2 つの作業部会に代わる交渉委員会を設立して地域文書の交渉段階に入るという合意がなされた。具体的には、チリとコスタリカが共同議長国となり、アルゼンチン、メキシコ、ペルー、セントビンセント及びグレナディーン諸島、トリニダード・トバゴの担当者とともに、地域文書の交渉をコーディネートする幹事 (Presiding Officer) となつて、2015 年 3 月末までに作業計画を提示することとされた。また、委員会には 2 人の市民社会の代

6) San José Content for the Regional Instrument.

7) Fourth meeting of the focal points appointed by the Governments of the signatory countries of the Declaration on the application of Principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development in Latin America and the Caribbean, Santiago Decision.

表が参加し、幹事との継続的な対話を行うことも決議に明記された。さらに、事務局である ECLAC が、今までの成果をとりまとめ、2015年3月末までに準備文書 (preliminary document) を作成・公表することとされた。そのために、2014年末までに、署名国のほか、ラテンアメリカ・カリブ諸国の非署名国および市民が、準備文書に対する意見を提出し、今後の委員会にもオブザーバー参加することが可能とされ、署名国の拡大に引き続き尽力することとされた。ただし、サンチアゴ決議においても、地域文書の性質については交渉プロセスの中で定めることとされ (11 項)、法的拘束力の有無の問題は、またしても先送りにされた。

3 第 6 次案の概要

サンチアゴ決議に基づいて、事務局の ECLAC がとりまとめたのが「準備文書：ラテンアメリカ・カリブ諸国における環境事項に係る情報、参加及び司法アクセスに関する地域文書」⁸⁾である。この準備文書は、前文と 25 カ条から構成されており (以下、便宜上「協定案」という)、2014年のサンホセ骨子の内容を基礎とし、各国の法制度やグッドプラクティスを反映している。もともと、この文書は、草案というよりも、それまでの議論と提案をすべて取り込んだ内容のものであった。そのため、交渉委員会では、各条文の文言修正に留まらず、条文自体の削除提案も含め、参加国が一から議論をすることとなり、交渉は遅々として進まなかった。

しかも、地域文書の性質については、現在まで先送りにされ、法的拘束力のある文書になるのかどうかは依然不透明である。ただし、交渉委員会の名称は、「ラテンアメリカ・カリブ諸国における環境事項に係る情報、参加及び司法アクセスに関する地域協定交渉委員会」とされ、「地域協定」(regional agreement) という用語が用いられている。第 2 版以降の準備文書のタイトルについても、

8) First meeting of the negotiating committee of the regional agreement on access to information, participation and justice in environmental matters in Latin America and the Caribbean, Preliminary Document of the Regional Instrument on Access to Information, Participation and Justice on Environmental Matters in Latin America and the Caribbean (LC/L. 3987).

「地域文書」という文言が「地域協定」という文言に変更された。それ以前の地域文書という用語が使われなくなったわけではないが、次第に地域協定という用語が浸透し、法的拘束力のある文書への期待が広がっている。

サンチアゴで開催された最初の交渉委員会会合（2015年5月5-7日）では、「ラテンアメリカ・カリブ地域における環境事項に係る情報、参加及び司法アクセスに関する地域協定交渉委員会の組織および作業計画」⁹⁾が採択された。第2回会合は、2015年10月27-29日にパナマで開催され、協定案の前文、1条および2条の一部が審議され、その結果は第2次案に反映された¹⁰⁾。もともと、第2次案以降の文書の内容は、もとの文言に各国の修正提案を記載・列挙したものであり、1つの成案にまとめられているわけではない。第3回会合は、2016年4月5-6日にモンテビデオで開催され、署名国は、2条、3条ないし5条および6条の一部を審議した。これに加え、交渉委員会は、同委員会への市民参加の手段（modality）を採択した。第4回会合は、2016年8月9-12日にサントドミンゴで開催され、署名国は6条および7条の一部の審議を終えた。第5回会合は2016年11月21-25日にサンチアゴで開かれ、署名国は、7条および8条の審議を終え、9条の審議を開始した。第6回会合は、2017年3月20-24日にブラジルで開催され、署名国は、9条、10条および11条の審議を終え、12条ないし25条の分析を進めた。連絡調整グループ（contact group）は、6条、7条および8条の未解決の問題を審議し、交渉に著しい進展があったということを確認し、第7回会合において交渉を続けることが合意された。この合意に基づいて事務局によりとりまとめられたものが第6次案であ

9) First meeting of the negotiating committee of the regional agreement on access to information, participation and justice in environmental matters in Latin America and the Caribbean, Organization and work plan of the negotiating committee of the Regional Agreement on Access to Information, Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean (LC/L. 4011/Rev. 1).

10) ECLAC, Text Compiled by the Presiding Officers incorporating the language proposals received from the countries on the preamble and Articles 1 to 10 of the Preliminary Document on the Regional Agreement on Access to Information, Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean, Second Version (LC/L. 4059/Rev. 1).

る¹¹⁾。

第6次案は、前文および25カ条から成り、総則的規定（1条ないし5条）、情報アクセス権規定（6条・7条）、参加権規定（8条）、司法アクセス権規定（9条）、キャパシティビルディング規定（10条）、条約の組織、手続その他の規定（11条以下）に分けられる。前文には、協定の背景、位置付けおよび基本的な理念が盛り込まれている。リマビジョンおよびサンホセ骨子を基礎とした内容であることには変わりがないが、かなりの時間をかけて議論がなされたにもかかわらず、まだ合意には至っていない部分が多い。総則的規定およびアクセス権に関する第6次案の概要は以下の通りであるが、とくに議論が分かれているのは、情報アクセス権に関する規定である。

（1）総則的規定

1条は目的規定であり、現在および将来の世代の健全な環境で生きる権利を保護するために、協働とキャパシティビルディングにより、第10原則のアクセス権の十分かつ実効的な適用を保障することが掲げられている。

2条は定義規定であり、協定案には、①アクセス権、②所管庁（competent authority）、③弱者（persons in vulnerable situations）、④環境情報、⑤市民参加、⑥市民、⑦直接影響を受ける市民、⑧環境上の意思決定に関する規定が置かれている。これに加え、複数の国が司法アクセスの定義を設けることを提案し、また、具体的表現は固まっていないものの、「オープンデータ」の定義を置くという合意がなされている。

11) Seventh meeting of the negotiating committee of the regional agreement on access to information, participation and justice in environmental matters in Latin America and the Caribbean, Text Compiled by the Presiding Officers incorporating the language proposals from the countries on the Preliminary Document on the Regional Agreement on Access to Information, Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean, Six Version (LC/L. 4059/Rev. 5). 第6次案では、今までに審議された1条ないし11条に関し合意された事項については「合意」と表示されている。合意がなされていない部分のうち、もとの文言の方が良いという国がない場合には、提案通りの内容に修正されている。それ以外の修正、削除、追加提案については並列列挙されており、各国からのコメントが、脚注に記載されている。また、市民からの提案は別の文書にまとめられている。

第1に、「アクセス権」とは、「リオ第10原則に示されたように、環境事項に関する情報、参加及び司法アクセスの権利をいう」とされ、この点について大きな異論はない。

第2に、「所管庁」とは、法律によりアクセス権の適用に関する権限を行使するすべての公的主体であるが、情報アクセス権に関しては、政府所有の独立的組織だけではなく、実質的に公的資金や利便を（直接・間接に）受け取り、または公的機能・サービスを担う民間組織もその限りで所管庁に当たるとされている。オース条約においても、公的サービスの民営化に対応するために類似の規定を置いているが、メキシコやコロンビアは、政府系の独立法人や民間組織を情報公開の実施機関とすることに反対している。

第3に、交渉過程では、ラテンアメリカ・カリブ諸国の文化的・社会的特徴を反映し、先住民族をはじめとするマイノリティへの配慮が繰り返し強調されてきた。そのため、「弱者」には、障がい者、高齢者、先住民族、マイノリティ、犠牲者、自由を奪われた人、移民、移住させられた人、貧困者等が含まれることが具体的に明記される予定である。オース条約には、非差別原則の規定はあるが、先住民族等への特別の配慮に関する明文規定はなく、この点は本協定の大きな特徴の1つである。

第4に、「環境情報」については、(a)～(h)号に分けてオース条約よりも詳細な規定が置かれているが、その範囲や表現をめぐっては、各国からさまざまな意見が出されている。2015年9月時点で、ラテンアメリカ・カリブ諸国全33か国のうち、17か国が憲法上情報アクセス権を保障し、14か国が情報公開法を制定し、8か国が制定中であつた¹²⁾。各国の意見が分かれている背景には、一般的な情報公開法を有しない国があることに加え、環境情報に関する不開示理由が一般的な情報公開法よりも限定される可能性のあること等があると推測される。

第5に、「市民参加」とは、「個人又は法人が個人又は集団で国内法及び慣行

12) The Access Initiative, Campaign for a legally binding Principle 10 Convention for Latin America and the Caribbean, <http://www.accessinitiative.org/get-involved/campaigns/campaign-legally-binding-principle-10-convention-latin-america-and-caribbea-0> (last accessed on October 1, 2017).

に基づき制度化され、又は他の方法で設けられた多様な参加形態を通じ環境事項に関する意思決定に寄与するプロセス」をいう。「市民」(public)とは、「一人又は複数の自然人、法人、団体、組織又はグループ」をいう。また、「直接影響を受ける市民」(directly affected public)とは、「環境に影響を与える決定により影響を受け、又は潜在的に影響を受ける市民」とされている。オース条約では市民参加の定義はなく、また、同条約の「関係市民」(public concerned)という用語に代えて「直接影響を受ける市民」という用語が使用されているのが協定案の特徴である。市民の定義はオース条約と同様に広い概念であるが、「直接影響を受ける市民」の範囲は、その問題に関心を有する市民を指す「関係市民」よりも狭い可能性があり、ジャマイカ、チリ、コスタリカ等が「関係市民」という用語を用いるよう求めている。

第6に、「環境上の意思決定」とは、連邦から市町村レベルまで、すべてのレベルの環境に影響を与えるプロジェクト、自然資源の利用・開発・保護、政策・計画・戦略、法律および規則の展開、履行、遵守および評価を含むものとされている。この定義規定もオース条約にはなく、メキシコが一部の文言の削除を要求するなど、意見の一致をみていない。

3条は、「原則」規定であり、本協定の目的を達成し、規定を適用するための措置は、①衡平・非差別原則、②透明性と説明責任原則、③協働原則、④不後退と進歩的な実現の原則、⑤誠実の原則、⑥防止原則、⑦予防原則、⑧世代間衡平の原則、⑨公的情報の開示原則に従うものとする」とされているが、それぞれの原則に関する詳細は定められていない。そのほか、「自然資源に関する国家主権」(メキシコ、アルゼンチン)、「国家の法的平等」(パラグアイ)等、原則の追加提案もなされている。

4条は、適用範囲に関する規定であったが、削除することで合意されている。

5条は、「一般的義務」に関する規定であり、数多くの提案がなされている。1項は人権の実効的な保障のための環境権の十分な享受について定めているが、1条との重複を理由に、削除を求める国が多い。2項は、締約国は、本協定の十分な履行を保障するために必要な立法的、規制的およびその他の措置をとるものとする、という包括的な義務を定めている。

アクセス権の基盤整備と実効性の確保に関しては、アクセス権を行使できるよ

うに市民、とくに弱者グループに助言すること（3項）、環境意識の啓発と環境教育の促進（4項）、環境保護活動を行う団体・個人に承認・保護・支援を与え、それらの者がハラスメント被害等にさらされないようにすること（5項）、アクセス権が非差別原則に基づいて平等な条件で認められるよう確保し、とくに女性、先住民族、アフリカ系住民、子ども、若者、高齢者等について考慮すること（11項）、先住民族の言葉も含め、あらゆる言語で情報を提供し、とくに新しい情報・通信手段であるソーシャルネットワークやソーシャルメディアを活用すること（13項）が盛り込まれている。また、本協定の履行のためにすべてのレベルで、社会のすべてのセクターと協働し、シナジー効果を高めるために、関連する諸活動の調整・連携を図ることとされている（7項）。さらに、本協定のいかなる規定も既存の他の権利や基準を制限するものではないこと（8項）、既存または将来の国内措置により、本協定よりも広いアクセス権を保障することを妨げないこと（9項）、環境保護とアクセス権の最も実効的な保障のために、本協定の規定を最大限有利に解釈すること（12項）とされている。そして、国際連携については、ラテンアメリカ・カリブ諸国の非加盟国に本協定への加盟を奨励すること（6項）、国際的なフォーラム等において本協定の原則が適用されるよう確保すること（10項）が盛り込まれている。先住民族等、社会的弱者を具体的に列挙した手厚い配慮規定はオース条約にはみられない規定であり、地域的な事情を反映したものとして注目される。

（2）情報アクセス権

情報アクセス権に関しては、6条と7条が定めている。6条は情報の開示、7条は積極的な情報の収集・普及に関する規定である。

6条は、第1に、所管庁の保有する環境情報へのアクセス権を定めている（1項）。

第2に、開示請求者が請求理由を示すことは不要であること、請求文書の保有の有無を適時に知らせること、不服を申し立てる権利について通知すること、開示請求は可能な限り広く理解されるべきであることを求めているが（2項）、1項および2項の具体的表現については、各種の修正提案が出された。

第3に、平等なアクセスと参加を促進するために、開示請求者の置かれてい

る状況と特殊性を考慮し、請求から情報開示に至るまで弱者を支援し、その情報アクセスを促進することが盛り込まれている（3項）。

第4に、不開示決定を行う場合には、その根拠条項、不開示理由および不服申立ての権利について通知することとされており（4項）、3項と4項についてはほぼ合意されている。

第5に、各国の意見がとくに分かれているのは具体的な不開示理由である。協定案では、①安全、健康等、個人の基本的人権に悪影響を及ぼす場合、②防衛、公共の秩序等、国の安全・利害に悪影響を及ぼす場合、③環境保護に悪影響を及ぼす場合、④当該情報が個々の法律の規定により秘密とされている場合が挙げられているが、最終的にどのような内容になるかは不透明である（5項）。ただし、不開示理由は、あらかじめ法的に明確に定義され、公益を考慮して規定され、制限的に解釈されなければならない、不開示理由の立証責任は所管庁にあるとすること（6項）、不開示理由に該当しないすべての情報は、請求者に開示されなければならないこと（8項）については合意されている。また、人間の健康・安全に関する情報は秘密とされてはならないこと（7項）、開示の利益と不開示の利益を衡量するために、調停等による公益テストの仕組みを設けること（9項）についても大枠で一致している。

第6に、開示手続については、可能な限り、請求者が希望したフォーマットで開示すること（10項）、請求から遅くとも30日以内に迅速に応答すること（11項）、正当な理由がある場合には、理由を事前に通知したうえで10日を超えない範囲内で決定期限を延長できること（12項）、所管庁が所定期間内に応答しない場合には司法アクセスが認められること（13項）、請求文書が存在または未作成の場合には、決定の期限内にその旨を通知すること（15項）についても合意がなされており、移送規定（14項）、弱者に関する手数料免除を含む手数料規定（16項）について議論がなされている。

第7に、審査体制については、透明性を促進し、規定の遵守を監視・報告し、情報アクセス権を保障するために独立性を有する複数の機関を設立または指定することに合意がなされている（17項）。

7条は、体系的でプロアクティブな環境情報の収集・普及（1項）、複製・処理が可能な形での情報提供の奨励（2項）、地理情報も含めた最新の環境情報シ

システムの構築（3項）、PRTR（環境汚染物質排出・移動登録制度）の確立（4項）、差し迫った脅威がある場合の迅速な情報開示と伝達（5項）、弱者が理解可能な方法での情報提供（6項）、5年を超えない一定の間隔で定期的に環境報告を公刊すること（7項）、社会のさまざまなステークホルダーの参加のもと、環境政策の進捗状況や実効性について独立した環境パフォーマンス審査を実施すること（8項）、環境関連の契約、許可および特許に関する情報提供メカニズムの促進（9項）、消費者・利用者が物とサービスに係る環境情報を得られるようにすること（10項）、環境情報の適切な管理、保管および消去（11項）、環境リスクを含め民間企業が保有する環境情報へのアクセス促進（12項）、公企業・民間企業による持続可能性レポートの作成奨励（13項）について定めている。

以上、情報公開規定は、第6次案の時点で、不確実な要素が多い不開示理由を除き、大枠が固まりつつあった。とくに7条については、特定の条項の削除要求はなく、一部の条項（3項、8項、9項等）について文言の修正・追加提案がなされているほかは、基本的な合意がなされていた。

オーフス条約と比較して特筆すべき点は、第1に、参加型で、かつ、独立した環境政策のパフォーマンス評価の実施である。とくに途上国では、従来、環境法・政策の執行の欠陥が課題となってきたが、その改善方を盛り込んだことは注目に値する。第2に、情報開示についても、情報の普及についても、多言語による情報提供をはじめ、弱者保護に関する明文規定が設けられている。第3に、ソーシャルネットワークの活用や最新のマッピングデータの提供も含め、情報技術の進展を反映した内容が盛り込まれている。その一方で、環境報告書の発行頻度は5年を超えない間隔とされ、オーフス条約の4年よりも長くなっており、情報システムの構築については、国により大きな格差のあることがうかがわれる。第4に、オーフス条約は、開示決定について決定期限の延長を2か月まで認めているのに対し、本協定は10日間の延長しか認めておらず、この点ではオーフス条約よりも厳格な要件が設けられているが、実施体制の確保が課題となる。第5に、不開示については、調停等による公益テストを行う仕組みが検討されている。オーフス条約においても、不開示に際しては開示により得られる公益を考慮すべき旨が定められているが、調停等の活用を挙げていることが第6次案の特徴である。第6に、透明性の促進やモニタリング等、幅広い機能を担

う独立した審査メカニズムの設置が予定されていることも注目される。

(3) 参加権

意思決定への参加については、8条が定めている。第1に、市民の参加権を保障し、環境上の意思決定への開かれた包括的な参加手続を履行するという原則的な規定が置かれており(1項)、この点について争いはない。

第2に、参加の対象については、個別の許可手続への参加とその他の行為に関する参加が区別され、プロジェクト等の変更時の取扱いについても定められている(4項)。環境アセスメントをはじめ、個別の許可手続については参加を確保することと規定されているのに対し(2項)、政策、戦略、計画、プログラム、規則等については、参加を促進するために必要なあらゆる措置をとること(3項)とされており、政策等については、各国の広い裁量が認められている。そのほか、国際的フォーラムにおける実効的な市民参加の促進も掲げられている(12項)。

第3に、参加手続に関しては、早い段階での参加(5項)、十分な時間の確保(6項)、わかりやすい要旨、具体的な参加日程・方式を含め、すべての関連情報の伝達・普及(7項)、書面、口頭等あらゆる手段による市民意見の提出(8項)、どのように意見を考慮したかも含め、適時に決定の根拠と理由を公表すること(9項)、決定について迅速に市民に知らせること(18項)とされている。また、環境アセスメントに関するすべての関連情報を公表すべき旨の独立した項が設けられ、①プロジェクト・活動の影響地域、その物理的・技術的特徴、②主たる環境・社会への影響、③影響を回避・最小化するための措置、④①から③に関するわかりやすい要約、⑤行政庁に提出された報告・意見、⑥代替案が、関連情報として例示されている(17項)。

第4に、参加の実効性確保については、あらゆる障害を克服し、市民参加が完全に自立的に実施されるように、社会、経済、文化、地理、性別等に応じ必要な措置を講じ、直接影響を受ける市民が公用語以外の言語を第一言語とする場合には、理解と参加を促進するための手段を確保すること(10項)、市民参加の実施ガイドラインを作成すること(11項)、さまざまなセクターの代表による協議のための継続的な公式の場(space)を設け、ローカルノレッジ(local

knowledge) を考慮し、異なる意見、知識の対話・交換を促進すること (13 項)、積極的に、適時かつ実効的な方法で参加できるように弱者を同定し、文化的特徴を尊重し、最善のメディアを活用するなど、さまざまな支援の努力をすること (14 項)、先住民族・コミュニティとの関係で国内規定や国際的義務が遵守されるように確保すること (15 項)、直接影響を受ける市民を同定し、技術的・財政的支援を含め、情報を得て参加できるようにすること (16 項) が盛り込まれている。

参加規定については大小さまざまな修正提案が出されており、合意済みの事項は少ない (1 項、6 項、9 項)。例えば、コロンビアは、12 項や 18 項の削除を提案している。協定案の内容をオース条約と比較すると、第 1 に、同条約は、①許認可、②政策・計画・プログラム、③行政立法の 3 つに分けて、それぞれ別々の条文としたうえで、①の対象を別表の形で具体的に示しているが、協定案では、1 つの条文の中で、①と②・③を 2 つの項に分けるにとどまり、参加対象事項の具体的記載はない。第 2 に、参加手続については、オース条約に示された基本的要素が含まれていることに加え、弱者への特別の配慮、ローカルノレッジの考慮等、いくつかの特徴的な規定が含まれており (10 項、13-15 項)、ラテンアメリカ・カリブ諸国の社会・文化の多様性を反映した規定ぶりとなっている。これらのうち、13 項については、コロンビアを含め 4 か国が削除を要求しているが、その他の条項については、大筋で一致している。

(4) 司法アクセス権

司法アクセス権については、9 条が定めている。具体的な表現については、さまざまな修正提案がなされているものの、多くの国が大筋で一致している。ただし、メキシコやアルゼンチンが規定の大幅な簡素化を求めており、その帰趨が注目される。

第 1 に、司法アクセス権の保障に関する締約国の義務が定められている (1 項)。ここでいう司法アクセスには、訴訟だけではなく、適正手続に基づいて行われる行政不服申立ても含まれる。行政不服申立てを含む点はオース条約も同様であるが、条約では、「適正手続」という表現に代えて「独立かつ公平な機関」という表現が用いられている。また、訴訟や不服申立てに加え、ADR (裁判外

紛争解決手続)の仕組みの開発と利用(9項)も盛り込まれている。

第2に、①環境情報に関するあらゆる決定、作為・不作為、②参加の対象となるあらゆる決定、作為・不作為、③環境に悪影響を及ぼし、若しくは及ぼす可能性があり、または環境関連の法律・規則に違反するあらゆる決定、作為・不作為について、その実体的・手続的違法を争えるようにし(2項)、上訴する権利を保障すること(3項)が規定されている。オース条約は、①、②、③についてそれぞれ異なる要件を定めているが、協定案は、これら3つに共通の要求事項を定めている。

第3に、司法アクセス権を保障するための措置として、①環境に専門的知見を有する司法または非司法機関の活用、②実効性、公開性、中立性等の手続原則を充たすこと、③環境を守るための原告適格を広く認めること、④司法・行政の判決・決定の執行体制の確保、⑤基金等の財政的メカニズムを含めた多様な救済手段(損害賠償、原状回復、環境再生等)の確保、⑤予防的措置や仮の救済、⑥厳格責任を含め、立証責任の緩和のための措置や環境損害に関する審査基準を作成することが挙げられ(4項)、解釈原則として、疑わしい場合には自然に有利な判断をする原則(in dubio pro natura)や、防止原則、予防原則、非後退原則を適用すべきことが掲げられている(10項)。また、司法アクセスを促進するために、①財政的措置も含め、障害を最小化・除去するための仕組み、②司法アクセス権の普及手段、③判例等を伝達・普及する仕組み、④先住民族のための通訳者の利用(5項)に加え、弱者保護のため、⑤無料の技術的・法的支援を含む支援の仕組み、⑥障がいを持つ人や読み書きに困難を有する人の支援を求めている(6項)。さらに、判決等が書面で作成され、適切に根拠を示し、市民がアクセスできるようにすること(7項)、環境事件の登録簿の作成(8項)も盛り込まれている。

オース条約と比較してまず注目されるのは、司法審査の際の解釈原則が設けられていることである。近年、環境訴訟の特性に応じ、環境裁判所や特別の訴訟手続を設ける国が増えており、それらの中には予防原則や持続可能性原則の適用について定めるところも少なくない。協定案もそのような国際的潮流を反映したものと考えられるが、疑わしい場合には自然に有利な判断をする原則や非後退原則等、近年国際的な議論が盛んになっているものの、日本では未だほとんど議論

されていない原則も盛り込まれている。また、ADRの活用について独立の条項が置かれていることも大きな特徴である。オーフス条約にはADRに関する明文規定はないが、バリガイドラインにはその適切な活用が定められている。ADRについては、国際的なNGOの間に適切な権利行使を妨げるおそれがあるという懸念もあるが、アジアも含め広く活用されている手法であり、いかに適切な仕組みを構築するかが課題であると考えられる。さらに、情報アクセス権や参加権の規定と同様に、先住民や弱者に関する配慮が明記されている。

(5) キャパシティビルディング

協定案は、3つのアクセス権の規定に加え、キャパシティビルディングに関する規定を置いている。オーフス条約の中に明文の規定はないが、同条約の行動計画等では市民、行政、法曹等のキャパシティビルディングが重視されており、バリガイドラインには独立の規定が置かれている。協定の交渉過程においても、キャパシティビルディングに関する作業部会が設けられ、市民参加原則に関する各種のワークショップが開催されるなど、キャパシティビルディングに力が注がれ、その過程を通じ交渉に参加するNGOの交渉力とネットワークも強化されてきた。

このような背景のもと、協定案10条は、キャパシティビルディングと協働について比較的詳細に定めている。10条についてもさまざまな修正提案がなされているが、まず、1項では、キャパシティビルディングと協働の目的は、共通の関心を有する活動を行い、経験を共有するための枠組みを設けることであり、国内の需要、特別の地域的な考慮、フレキシビリティ、効率性、実効性、結果重視マネジメントおよび対象者を考慮して、これを促進するものとされている。2項では、とくに最も発展が遅れている国やカリブの小さな島嶼国が本協定を実効的に履行できるように、キャパシティビルディングや人的・制度的資源を強化するために協働することが定められている。

また、協働の手法について、3項では、ワークショップ、専門家の交流、技術的支援、教育・啓発やそのための素材・プログラムの開発、ガイドラインの作成やグッドプラクティスの共有、協議会や官民プラットフォームの創設が例示されている。4項では、アクセス権に関するクリアリングハウスを設立することが明記されている。5項では、各締約国が、自国において、その能力に応じ、①関係

行政機関のキャパシティビルディングとガイダンス（公務員のトレーニング、市民のためのサポートオフィスの設置等）、②アクセス権に関する市民教育・啓発（キャンペーン、アドボカシー団体の推進、初級・上級学校におけるアクセス権教育、労働者・教育者・技術者・管理者のトレーニング等）を行うこととされている（5項）。6項では、既存の国際関係機関や国内機関との協働の促進が盛り込まれている。

さらに、司法の果たす役割の重要性に鑑みて、環境問題に関し司法機関その他紛争解決機関への支援を行う技術的・科学的機関の創設（7項）、司法・行政職員、国内の人権機関、法律の執行職員その他法曹のための環境法に関するキャパシティビルディング（8項）、環境犯罪の捜査・起訴・処罰のためのラテンアメリカ・カリブ諸国の協働推進（9項）についても定められている。

第10原則を実効的に履行するためには、司法・行政関係者のキャパシティビルディングが重要であることがかねてより指摘されてきたが、環境問題の専門性に応じた措置の必要性が重視されていることが協定案の大きな特徴である。また、環境問題そのものだけではなく、アクセス権の意義やその行使方法について、学校教育・社会教育を行う必要性が重視されている点も注目される。

4 今後の展望

以上のように、第6次案の内容は、オース条約以降の国際的な展開と成果を反映するとともに、ラテンアメリカ・カリブ諸国地域の特徴を考慮した意欲的なものであった。また、ECLACは、交渉過程における市民・NGOの参加を重視し、アクセス権に関するラテンアメリカ・カリブ諸国の制度調査・比較を精力的に行い、交渉会議に合わせて、オース条約遵守委員会の関係者等を招へいして、キャパシティビルディングのためのワークショップを開催するなど、この交渉過程そのものを通じて、リオ第10原則の履行を促進しようとしてきた。交渉過程は原則公開とされ、会合の内容はインターネットで配信された。ラテンアメリカ・カリブ諸国以外の市民・NGOも会議に参加することが可能であり、筆者も、数回にわたり担当者会合および交渉委員会会合に参加してきた。

もともと、前述のように、交渉過程で議論の基礎とされた協定案は、各国にお

ける事前の調整を経てまとめられたわけではなく、準備文書として、既存の制度やグッドプラクティスを参考としてとりまとめられたものであり、会議の度に同じ議論が蒸し返され、新たな修正案も次々に提案されてきた。しかも、多くの国に門戸を開くためであったとはいえ、地域的な合意文書の法的性質という最も重要な問題が現時点まで先延ばしにされてきたことは、異例であるといえよう。

その歪みが深刻な形で顕在化したのが、2017年7月31日から8月4日までブエノスアイレスで開かれた第7回交渉委員会会合であった。この会議の開始時点で、ECLACや交渉参加国は2017年末までの最終案の合意と確定を目指しており、また、これまで膨大な時間をかけた議論の積み重ねの中で、暗黙のうちに文書に法的拘束力を認めることを前提とする発言が増えていた。しかし、大詰めの時期に開催されたこの会合では、いくつかの国から、第6次案の内容を大幅に後退させる意見が続出したため、会議は紛糾し、NGOが会場から一斉に退席するという事態も生じた。最終的に情報アクセス権に関する6条と7条、参加権に関する8条については合意がなされ、その他の規定についても一通り議論が行われたが、前文や総則規定を含め、多くの規定が未確定のまま会議は終了した。

第7回交渉委員会会合の内容を反映した第7次案¹³⁾は、2017年9月6日に公表された。第7次案で最も強く批判¹⁴⁾されているのは、情報公開に関する不開示理由(6条5項)規定の本質的な変更である。もともと不開示理由については各種の修正提案がなされていたが、5項に掲げられている4つの不開示理由については、法律により秘密とされている場合という文言が削除され、法律の執行、

13) Eighth meeting of the negotiating committee of the regional agreement on access to information, participation and justice in environmental matters in Latin America and the Caribbean, Text Compiled by the Presiding Officers incorporating the language proposals from the countries on the Preliminary Document on the Regional Agreement on Access to Information, Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean, Seventh Version (LC/L. 4059/Rev. 6).

14) A. Sanhueza, Regressions in the right of access to environmental information, articles 6 and 7 of the regional agreement, <http://www.accessinitiative.org/resources/regressions-right-access-environmental-information-articles-6-and-7-regional-agreement> (last accessed on October 11, 2017).

犯罪調査等を実質的に阻害するおそれがある場合という文言に修正されたものの((d)号)、他の3つの不開示理由の大枠は変わっていない。しかし、5項の柱書が「情報アクセスの拒否については国内法を適用することができる。不開示に関する国内法の仕組みが存在しない場合には、次の不開示理由を適用することができる」という文言に変更された。これにより、締約国が法律により独自の不開示理由を定めている場合には、当該規定がそのまま適用されることとなり、各国が協定よりも広い不開示理由を設けることを可能とする抜け穴的な規定となっている。そのため、「不開示の仕組みについては、締約国の人権に関する義務を考慮するものとする。各締約国は、情報公開に有利な不開示の仕組みを採用することを奨励する」という新たな条項(6項)が付け加えられたものの、単なる努力義務規定であるため、不開示理由を実効的に限定することができるかどうかは疑わしい。このことについては、とくに現時点で環境情報公開法を整備していないカリブ諸国(ドミニカ、セントビンセント及びグレナディーン諸島等)への悪影響が懸念されている。

また、第6次案には、人間の健康・安全情報については不開示を認めないという義務的開示条項(6条7項)が盛り込まれていた。従来、コロンビアが削除を要求していた以外は大筋で合意していたにもかかわらず、最終案ではこの条項自体が削除された。類似の開示義務規定は、オース条約に置かれているほか、米州機構(OAS)が2010年に採択した情報公開モデル法¹⁵⁾も重大な人権侵害については不開示を認めない旨を定めており、明らかな後退であると批判されている。そのほか、不開示の場合の公益テストに関する規定については、調停等の活用という文言が削除され、新たに「相当性、必要性および比例性」を基準として、開示の利益と不開示の利益を衡量すべき旨が定められた(8項)。

さらに、情報の収集・普及に関する7条についても、大きな変更がなされた。同条3項の第6次案では、締約国が環境情報システムを通じて公表しなければならない環境情報が列挙されていた。ところが、第7次案においては、これら列挙された環境情報は、締約国が情報システムに「含むことのできる」情報とされ、義務的規定ではなくなった。また、同条9項では、環境関連の許可等に開

15) Model Inter-American Law on Access to Public Information (AG/RES. 2607 (XL-O/10)).

する情報の普及が盛り込まれ、許可等に関する文書そのものの公表が予定されていたが、第7次案では許可等に関する「環境情報」へのアクセスという文言に改められており、公表範囲をより限定するものであるとの批判がなされている。

このように、6条1項においては、「締約国は、最大限開示の原則に基づいて、自己の保有・コントロール・管理する環境情報へのアクセスに関する市民の権利を保障しなければならない」という原則は維持されているものの、情報アクセスに関する6条および7条の規定は、第6次案よりも、またオース条約よりも大幅に後退したものとなった。それ故、交渉委員会の市民社会の代表は、これら2つの条文の再審議を求めている¹⁶⁾。

これに対し、NGOが第7回交渉委員会会合の唯一の成果とするのが、環境保護者 (environmental defender) の保護に関する新たな規定である。近年、環境活動家に対する暗殺、暴行等の肉体的な迫害だけではなく、不合理な理由による逮捕、SLAPP (strategic lawsuit against public participation) の提起等、さまざまなハラスメントが、途上国のみならず、先進国においても見過ごせない問題となっている。そこで、第7次案では、「環境に関する人権の保護・促進のために活動する個人・団体」を環境保護者と定義し、司法アクセス規定の後にその保護規定を設けることとされた。新たな規定によれば、第1に、締約国は、環境保護者を承認し、表現の自由、平和的な集会・結社の自由、自由な移動、アクセス権の自由な行使の促進等により、環境保護者の活動条件を確保する。第2に、ハラスメント、迫害等を防止するために環境保護者を承認・保護し、制度的支援に関する措置をとる必要がある。第3に、最初の締約国会合において、環境保護者の活動条件確保に関する行動計画を作成するための作業部会を設置するとされている。

以上のように、第7回交渉委員会会合では、情報アクセス権の本質に関わる重要な変更がなされたうえ、その他の点についても、なお未確定の部分が少なからず残っている。次回の第8回交渉委員会会合は11月27日から12月1日までサンチアゴで開催されることが決定されているが、年内に最終合意に至る見込みはなく、2018年早々に再度会合が開催される可能性が高まっている。

16) A. Sanhueza, op. cit.

そもそもラテンアメリカ・カリブ諸国において、第10原則の促進が重要な政治課題とされたのは、自然資源の保護と利用をめぐる紛争が深刻化し、参加の促進がグローバル化の進展に伴う不均衡の是正につながるという期待があるからである。現在、この交渉には、ラテンアメリカ・カリブ諸国の約7割が参加しており、協定が成立すれば、名実ともに市民参加の地域条約として、アフリカ、アジア地域の参加政策にも影響を与える可能性がある。他方、このプロセスは、アジアに比べれば相対的に言語や文化に類似性がみられるラテンアメリカ・カリブ諸国においてすら、第10原則を地域ぐるみで促進することが如何に難しいかを示している。協定が成立するか否かだけでなく、その内容が実質的に意味のあるものになるかどうかは、今まで交渉を先導してきたチリ、コスタリカ、ジャマイカ等の交渉力に加え、同地域の市民社会が果たす役割も大きい。この交渉プロセスを通じて、NGOはネットワークを拡大・強化し、各国政府に対する提案力を確実に高めてきた。アジア地域においては、オーストラリアへの加盟も、地域条約に向けた取組みも具体化していないが、多くの国で、第10原則の促進に関するさまざまな改革が行われてきた。SDGs目標16の達成に向け、ラテンアメリカ・カリブ諸国の交渉プロセスから学ぶべき点は少なくないと考えられる。