

オーフス条約を 日本でも実現しよう

環境に関する情報公開,
市民参画, 司法アクセスを求めて

オーフス条約を日本で実現する
NGOネットワーク
グリーンアクセスプロジェクト

オーフス条約とは？



オーフス条約について

オーフス条約は環境分野の市民参画条約で、正式名称を「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」といいます。1998年に、デンマークのオーフス市で採択されたことから、「オーフス条約」と呼ばれています。

オーフス条約は、2001年に発効し、2015年10月31日現在、イギリス、フランス等すべてのEU加盟国、旧東欧諸国等、47の国と地域(EU)が批准しています。オーフス条約に批准した国は、環境問題について、市民(NGOを含むすべての人々をいいます。)が環境を守ることができるように、市民に3つの権利、①情報へのアクセス権、②意思決定への参画権、③司法アクセス権(訴訟の権利)を具体的に保障しなければなりません。



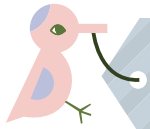
オーフス条約の背景

環境問題は、複雑で、多くの人が関わる問題なので、行政だけでは解決できません。市民が知恵を出し合い、工夫や努力を続けていかなければ持続可能な環境を守ることはできないからです。リオ宣言第10原則でも、環境問題の解決には、市民が意思決定に参画し、裁判を受けられるようにすることが重要であり、市民の参加を促進しなければならないと書かれています。オーフス条約は、リオ宣言第10原則の理念を実現するために、市民参画の国際的な最低基準を具体的に定めたものです。

【用語解説：リオ宣言第10原則】

リオ宣言とは、1992年に開催された地球サミット(環境と開発に関する国際連合会議)で合意された「環境と開発に関するリオ宣言」のことです。その第10原則では、以下のように述べられています。

「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。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、公的機関が保有する環境に関する情報を適切に入手し、かつ意思決定過程に参加する機会をもたなければならない。各国は、情報を広く利用可能にさせることによって、市民の認識と参加を促進し、かつ奨励しなければならない。求償及び救済を含む司法的及び行政的な手続に効果的に参加する機会が与えられなければならない。」

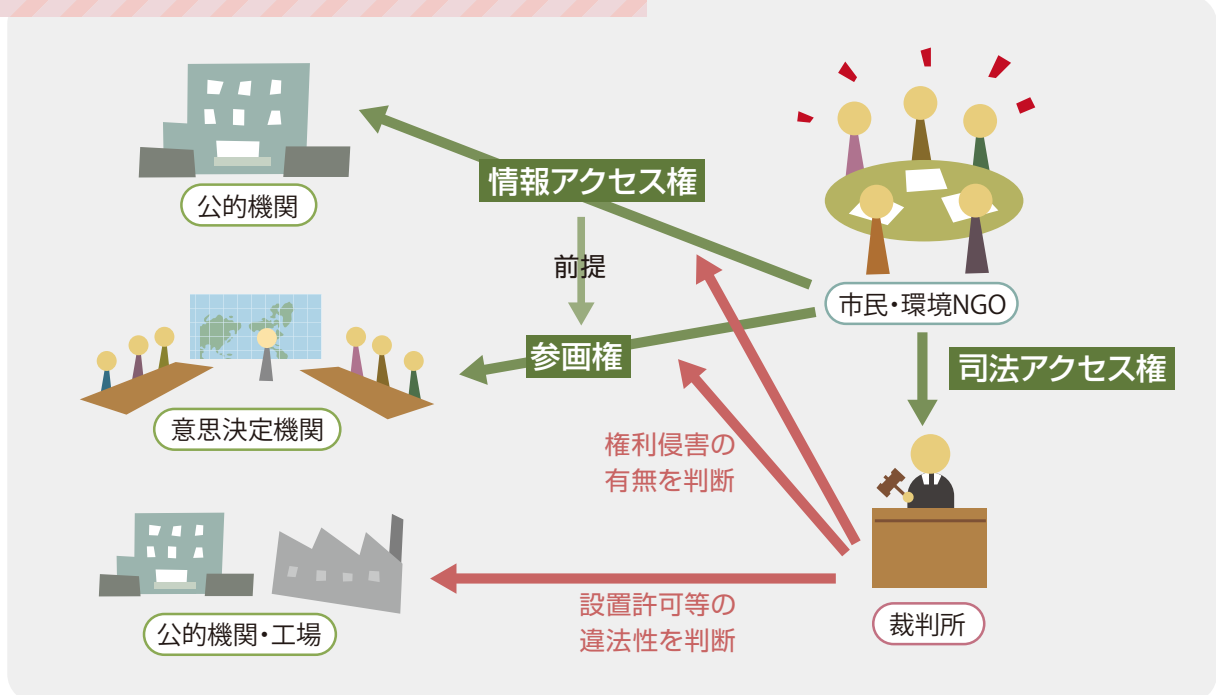


環境問題と市民参画

オーフス条約の定める3つの権利は、どのように環境問題の解決に役立つのでしょうか。たとえば、みなさんの自宅の近くに新しい工場が誘致されたとしましょう。事業者はその地域の環境について、よく知っているとは限らないし、近隣地域の環境に大きな影響はないのか、心配する人がいても当然です。そこで、市民が、どのような施設なのか、早い段階から説明を受けたり、情報を公開してもらい(情報へのアクセス権)、工場の計画段階から意見を述べて、事業者や行政に検討してもらうことができれば、工場への環境への影響を最小限にしたり、場合によっては工場予定地の変更や、建設中止をしてもらえるかもしれません(意思決定への参画権)。他方、意見が全く検討されずに無視されたり、工場の操業により、近くの河川や干潟が汚染され、上水道が使えなくなる、川の魚が死んで浮かぶ、渡り鳥が減少するといった被害がでているのに事業者や行政が何も対策をしてくれなかったら、どうすればよいのでしょうか。そのようなとき、市民が裁判所に訴えることができれば、裁判で真実を明らかにしたり、違法な操業の停止を求め、それ以上の環境汚染を防ぐことができます(司法アクセス権)。

残念ながら、今の日本の制度は、まだオーフス条約が定める国際的な最低基準を満たすものとはなっていません。ぜひ、日本でも、オーフス条約が定める基準を実現しましょう。

オーフス条約の定める3つの権利の概念図



I 情報アクセス権の保障

市民が意思決定に参画するためには、各政策の基礎資料、設置される施設の環境への影響、環境への影響を少なくするための費用等についての情報(以下、「環境情報」といいます。)が必要となります。そこで、オース条約では、公的機関(公的な役割を果たす一定の民間組織を含みます。)が、

環境情報を集め、市民の求めに応じて、環境情報を開示する制度を設けることを求めています。日本にも、「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」といいます。)等がありますが、その内容はオース条約の水準を満たすものかどうか疑問があります。



解説

情報公開法では、行政機関が保有する情報であっても、事業者の「正当な利益」を害するおそれがある場合には非公開とすることが認められています。しかし、オース条約では、営業秘密であっても、環境に関する排出情報については、非公開とすることが許されていません。

また、情報公開法は、「行政機関」の保有する情報を対象とするものですから、行政機関ではない民間事業者には直接、行政に報告したデータの公開を求めることはできません。しかし、オース条約では、民間事業者であっても、たとえば電力事業のように公共サービスの提供を行っているなど、一定の要件を満たしている場合には、公的機関として、情報公開の対象となります。

このように、日本の情報公開法は、オース条約が求める水準を満たしておらず、市民が環境に関する意思や政策を決定するために必要な情報を得られないことが多いのです。

(参考) 最高裁平成23年10月14日気候ネットワーク大規模エネルギー消費工場情報公開請求事件判決

*エネルギーの使用の合理化に関する法律

II 意思決定への参画権の保障

オース条約では、市民が環境分野の意思決定に参画することにより、より良い決定が得られ、市民が自発的に協力するようになるとして、市民の意思決定への参画を保障しています。具体的には、①産業施設等の設置許可等(特定の活動に関する意思決定)、②環境に関する計画や政策等の策定、③環境に影響を与えうる行政立法の策定にあたっては、適切な時期に、関連する情報をわかりやすく

知らせたうえで、十分な時間的な余裕をもって、市民が参画できる機会を与え、市民から得られた意見を適切に考慮しなければならないと定めています。日本では、大規模な公共事業については環境影響評価が実施されたり、環境に関する計画や法規制に関しパブリックコメントが募集されることもありますが、必ずしも市民が効果的に参画する機会が与えられているとはいえません。

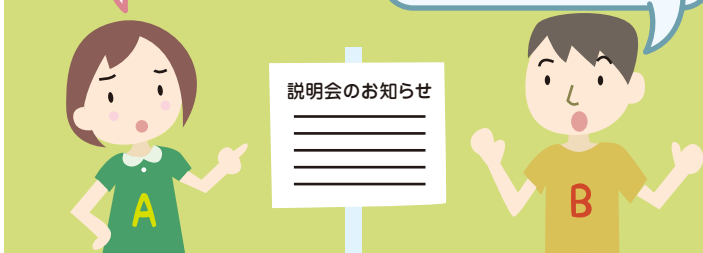
ねえ、聞いた？もうすぐ、「みんなの森」の一部を切り開いて、廃棄物処分場をつくるんだって。

えっ、全然知らなかった！有害な物質が流れ出るかもしれないよね。しかも、「みんなの森」には、貴重な鳥が棲んでいるんだよ。僕は、反対だな。



う～ん、一応説明会は行われるみたいだけど…

ふ～ん、じゃあ、そこで意見を言えば、やめさせることができるの？



説明会っていても、ほんの短時間だし、意見書を出しても、事業者が十分環境配慮しましたって言えば、行政も、それ以上は何も言えないみたいよ。

それは困ったなあ…。



解説

環境影響評価法では、NGOを含めて、誰でも環境についての意見を言うことができるかとされています。しかし、この法律は、一定の種類の事業で、大規模なものにしか適用されません。法律の対象とならない施設については、事業者が必要事項の届出を行い、基準に適合しない場合のみ計画の変更や廃止を命じられている場合が多く、産業施設が設置される前に市民が意見を述べる機会が設けられていません。

廃棄物処分場のように、市民が廃棄物処理法に基づく意見書を提出する機会が設けられていても、意見書提出期間が2週間と短く、また、提出した意見書がどのように扱われるのかについての定めもなく、オース条約の水準を満たすものではありません。

Ⅲ 司法アクセス権(訴訟の権利)の保障

環境情報へのアクセス権や、意思決定への参画権が認められたとしても、実際に必要な情報が得られなかったり、意思決定に参画する機会が与えられなければ、これらの権利は絵に描いた餅になってしまいます。そこで、オース条約では、市民が独立かつ公正な機関である裁判所に、これらの権利の侵害に対して、市民が救済を求めることができるとされています。

また、オース条約では、環境に関する基準や手続の

違反の有無について、市民が裁判所に対して判断を求め、違法と認められる場合には、裁判所は、許可を取り消したり、工場の操業を止めさせる等、効果的な救済を命じなければならないものとされています。

このように、環境法違反について裁判を受ける権利のことを「司法アクセス権(訴訟の権利)」といいます。日本では、環境訴訟が却下(門前払い)になる場合も少なくなく、訴訟の権利は限定的なものでしかありません。



解説

日本では、一定の権利や法律上の利益がある人でなければ訴訟を起こすことができません。たとえば、左の例では、干潟の漁業権を持っている人であれば、干潟の埋立てについて、自分の漁業権が侵害されるとして、訴訟を起こすことができます。しかし、Aさんのように、行楽で潮干狩りに行くだけというような人は、訴訟を起こすことができません。その干潟を守る活動をしているNGOであっても、Aさんと同様に、一定の権利や利益があるわけではないとして、訴訟を起こすことができません。

このように、日本では、訴訟を起こせる人の範囲が非常に狭く解されているため、環境を守りたい市民が、訴訟を起こすことは簡単ではありません。これに対し、オース条約では、幅広い市民やNGOが環境を守るための訴訟を起こせるように保障しています。現在の日本の制度は、オース条約の求める司法アクセス(訴訟の権利)の最低基準に達していません。



世界の先進的な事例

環境NGOと環境裁判(訴訟の権利)

アメリカ、フランス、ドイツ、イタリア、オーストラリア、ブラジル、南アフリカ、インド、タイ、台湾、フィリピン等、先進国のみならず、多くの途上国においても、環境NGOが環境訴訟を起こすことができ、実際に、違法・不当な行為の予防と是正に大きな効果を上げています。

アジアでも、たとえば、タイでは、環境NGOが石油化学コンビナートの運営会社に対し訴訟を起こし、最高行政裁判所が約70社に工場の操業停止を命じるという事件がありました。

また、台湾では、環境NGOが観光開発業者に対し、環境アセスメント法に基づく必要な手続を経ていないことを理由に観光リゾートの建設中止を求める訴訟を起こし、認められるという事件がありました。

環境裁判所(訴訟の権利)

オーストラリアのニューサウスウェールズ州で、1980年に、世界で初めて「土地・環境裁判所」という環境問題専門の裁判所が設置されました。近年では、訴訟や審判だけでなく、調停・あっせん等の話し合いも含めて、年間1000件以上もの事件が扱われています。環境に関するいろいろな法律に、誰でも裁判所に訴えることができるというオープン・スタンディング条項が設けられ、市民が利用しやすいようにさまざまな工夫がなされています。

オーストラリア以外でも、ニュージーランド、スウェーデン、インド、フィリピン、アメリカのバーモント州等で、環境裁判所や環境部等、環境紛争に特化した組織が設けられており、市民の司法アクセス権を保障しています。

原発とオーフス条約(情報アクセス権と意思決定への参画権)

ヨーロッパでは、オーフス条約を根拠に、多くのNGOが、原発事故、放射性廃棄物の処理、原子炉建設に関する事業計画等の情報の公開を公的機関に求めています。公的機関は、請求された情報が商業上の秘密にあたるという理由で公開を拒否することがしばしばありますが、遵守委員会は、国家所有の電力会社等に関しては、情報公開によって有利になる競合他社がないため、商業上の秘密にはあたらないとの見解を示しています。

また、スロバキアの原子炉増設計画に関して、複数のNGOが、原子炉の増設に関する環境影響評価が適切に行われていないとして遵守委員会に通報した事例や、ベラルーシの原子炉建設計画に関して、オーストリアとウクライナの二つのNGOが、政策決定への市民参画と情報公開が不十分であるとして、遵守委員会に通報した事例があるなど、原子力関連事業においてもオーフス条約に基づく手続が活用されています。

【用語解説:遵守委員会】

締約国からの意見提出、事務局からの付託、市民からの通報に基づいて、オーフス条約の遵守状況を検討し、各国への勧告等を行う独立の委員会。

オーフス条約についてさらに知りたい方に



●オーフス・ネット(オーフス条約を日本で実現するNGOネットワーク)

オーフス・ネットは、日本においても、オーフス条約が保障する3つの権利(情報アクセス・市民参画・司法アクセス)を実現することを目指して、2003年10月に設立された環境NGOのネットワークです。HPの下記URLで、オーフス条約の日本語版(オーフス・ネット訳)を提供しています。

URL : http://www.aarhusjapan.org/convention_jpn.html

●グリーンアクセスプロジェクト

環境権を保障し、持続可能な社会をつくるため、あらゆる人々の多様な環境保全活動が相乗効果を発揮できるような参画と協働の仕組みの構築を目指すプロジェクト。最先端・次世代研究開発支援プログラム研究(内閣府総合科学技術会議)の助成(2010年度~2013年度)を受けて進められています。HPの下記URLで、『オーフス条約履行ガイド』日本語版(グリーンアクセスプロジェクト仮訳)等を提供しています。

URL : <http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/aarhus>

●UNECE(国際連合欧州経済委員会)

国際連合の経済社会理事会の地域経済委員会の一つ。オーフス条約は、UNECEのイニシアティブで採択されました。UNECEのHPでは、オーフス条約全文、各国・地域の批准状況、締約国会議・イベント情報等、オーフス条約に関する様々な情報を入手することができます(英語のみ)。

URL : <http://www.unece.org/env/pp/welcome.html>

●The Aarhus Clearinghouse for Environmental Democracy (環境民主主義のためのオーフス・クリアリングハウス)

オーフス条約の履行促進のためにUNECEにつくられた機関で、オーフス条約の3つの権利に関する好事例や、リオ宣言第10原則の履行に関する情報を提供しています。HPでは、世界各国の情報を入手することができます(英語のみ)。

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

【発行】

オーフス・ネット(オーフス条約を日本で実現するNGOネットワーク)

E-mail: jimukyoku@aarhusjapan.org

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

住所: 〒136-0071

東京都江東区亀戸7-10-1 Zビル4階

グリーンアクセスプロジェクト

E-mail: greenaccess@law.osaka-u.ac.jp

HP: <http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/>

住所: 〒560-0043 豊中市待兼山町1-6

(大阪大学大学院法学研究科大久保規子研究室気付)