

健全な環境への権利

環境に関する、情報へのアクセス、意思決定への公衆参加、および司法へのアクセスに関するオース条約への簡易版ガイド

権利

環境権の誕生

ある省が、排水処理工場からの汚泥を廃鉱に廃棄するプロジェクトを支援していた。当該の省は汚水が無害とみなしたが、他の官庁や専門家は汚水には複数の工場からの排出が含まれると指摘した。

近隣村落の住民は、計画に反対するために委員会を形成した。彼らはプロジェクト請負業者を訴えたが、裁判所は彼らの申し立てを却下した。市民たちは、自分たちの地域社会にとって工場排水が脅威となりうるという有力な証拠の他に、適用可能な法律をも、裁判所が無視していると確信していた。しかし、当該案件についての科学的情報に十分にアクセスすることもできず、そして他の法的救済手段も利用できず、事態は行き詰まった。

少し前までなら、これが運動の終わりだっただろう。しかし、今日、新たに環境権が重視されることから恩恵を受ける人が増えつつある。政府は、環境法規が次のような場合のみ効果的であると、次第に理解するようになった。すなわち、個人が環境情報を入手するための正式な権利をもち、環境政策の決定に十分に参加する権利が与えられ、かつ、必要ならば裁判所に救済を求められる場合である。

今日の環境権は、過去数十年にわたり導入されてきた、広範囲にわたる環境関連の法律や原則に由来している。1970年代までには、国際的な宣言や決議において、環境への懸念と人権とが明確に結び付けられるようになり始めた。1992年の「地球サミット」においては、各国政府は画期的なりオ宣言を採択した。宣言の第10原則は、「環境問題は、全ての関心をもつ公衆が参加することにより最も適切に扱われる」ことを強調している。

この原則を実行するために、1995年に国連欧州経済委員会 (the United Nations Economic Commission for Europe: UNECE) の加盟国はソフィア・ガイドラインを採択した。当文書は、環境問題における、公的情報および公衆参加、司法へのアクセスの重要性をさらに詳細に説いている。

その後、1998年には、各国政府はさらに歩を進めて、環境に関する情報へのアクセス、意

思決定への公衆参加、及び、司法へのアクセスに関するオーフス条約を採択した。最後の会議が開かれたデンマークの都市にちなんで名づけられた条約は、2001年に発効し、2011年8月現在で44の締約国をかかえている。

2003年には、締約国は汚染物質放出移動登録(Pollutants Release and Transfer Registers: PRTRs)に関する議定書を採択し、16ヶ国が批准した後に発効する。

UNECE 主導の下に成立したオーフス条約は、欧州と中央アジアの市民に強い諸権利を保証する、統一の法的枠組みをもつ。この簡易版解説書は、オーフス条約と、条約が自らの環境に関心をもつ個人や地域社会に提供する手段について簡単に解説する。

責任

条約はどのように機能するか

オーフス条約は、全ての人の健全な環境への権利を——それを守る義務と同様に——認める。条約は、個人が自分の健康と福利にとって十分な環境の中で生活することを保障しようとする。これは、現世代だけでなく、将来世代にも当てはまる。

この目的を促進するために、条約には、政府の説明責任、透明性、および応答義務が含まれる。条約は、環境政策の決定領域における市民の権利について最低限の基準——床、天井ではなく——を設定している。コフィ・アナン国連事務局長【当時】は、これを「環境民主主義」における野心的な試みと評した。

条約は、締約国になることを選択した国家を法的に拘束する。EC は条約を承認しているため、条約はEUの諸機関にも適用される。「締約国会議」が少なくとも2,3年毎に一回開かれ、各国の取組について進捗状況の確認および情報交換がなされる。これらの会議は、オブザーバーに開放される。オブザーバーには、他国の公衆および組織や他国の代表が含まれる。

条約は政府によって起草されたが、環境非政府組織(NGO)の徹底的な関与があった。これらの組織は、条約の野心的な目標を促進する上で引き続き重要な役割を演じる。加えて、条約の締約国政府は、その原則を促進することを国際舞台で誓った。このことは、条約が55のUNECE加盟国のみならず、全ての国連加盟国に対して開かれていることを意味する。

条約下で保護される環境権は、「公共機関」によって尊重されるべきである。これら機関には、全ての部門からの、また地域から国家のレベルに及ぶ政府機関が含まれる（司法および立法機関を除く）。すなわち、公的行政機能を担うか公共サービスを提供する、公的および私的組織である。たとえば、天然ガス、電気、浄水サービスの提供者、および条約を批准する地域経済統合組織の諸機関などである。公的機関は、条約にもとづく権利を行使する個人に対して、懲罰や迫害、嫌がらせを決して加えてはならない。

条約は、あらゆる人が環境関連情報へのアクセス権をもつと掲げることにより、全ての人にとっての健全な環境という目的を追求する。条約は、環境政策決定において更なる公衆参加を確保するという明確な義務を締約国に課す。さらに、条約は、それらの権利が否定された場合には簡便で効果的な司法アクセスを可能にし、環境法のより一般的な違反に公衆が対処できるようにする。

これら三つの権利——知る権利、参加の権利、司法アクセスへの権利——は、条約の三つの柱を形成する。

アクセス

知る権利

民主主義においては、人々は情報にアクセスする権利をもっており、その情報の中には環境情報も含まれる。政府は、環境情報にアクセスしやすくすることにより、公益を支援する責任がある。

この基本的な民主主義の権利が十分に実現されることを確保するため、オース条約は個人の具体的権利について詳しく定める。知る権利に関してよく人々が疑問をもつのは、次の点である。

どのような情報を求めることができるのか？

誰もが、全ての政府機関あるいは公的サービスを提供する私的組織がもつあらゆる環境情報を、求めることができる。請求を行う者は、当該国の市民や住民である必要はなく、利益や理由を明らかにする必要さえもない。NGOも、法的にはどこに登録されていようとも、情報を請求することができる。

条約上の「環境情報」の定義は意図的に広く設定されており、大気・水・土壌または生物

多様性（遺伝子組み換え生物を含む）など、いかなる環境要素についての情報も含まれる。また、これらの要素に影響を与えうるあらゆる活動や実施計画、および環境の状態が人の健康と安全に与えるかもしれない影響も含まれる。

公的機関の職員は、請求に応じて、どのような情報を提供しなければならないか？

公的機関は、通常は、請求された方式で情報を提供すべきであり、求められた場合には実際の書類のコピーが含まれる。公的機関は、「合理的な金額」を超えないという条件で、その情報の提供に対して料金を課することができる。

権限機関は、できるかぎり速やかに、通常は請求を受領後 1 カ月以内に、請求された情報を利用可能にしなければならない。当該情報が膨大な量におよぶか極めて複雑な場合には、収集のために更に最長 1 カ月を費やすことができる。ただし、請求者または請求団体に遅延の理由を通知しなければならない。

請求があまりにも一般的か「あきらかに不合理」な場合には、これらを理由に拒否することができる。この場合にも、そのことにつき請求者は通知を受けなければならない。

公的機関の職員は情報の発表を拒否することができるか？

通常は、市民の情報への権利は、できるかぎり広く解釈されるべきである。しかし、条約はいくつかの例外措置を挙げている。公開が、国際関係・国防・治安・裁判の過程・商業上の秘密の保持・個人データの秘密の保持に悪影響を及ぼすおそれがある場合、公的機関は情報の公開を拒否できる。

また、公的機関は、希少種の繁殖地などのように、公表により環境が害されるおそれがある場合にも情報の公開を差し控えることができる。しかし、これらの例外措置は、公開がもたらす公益を考慮に入れた場合にのみ、適用されうる。これらの例外措置にもとづいて情報請求が拒否される場合には、請求者または請求団体は基本的に 1 カ月以内に、最長でも 2 カ月以内に、その理由を含め拒否について通知を受けるべきである。そして、この決定については、抗告訴訟を通じて争うことができる。

公的機関の職員が情報をもっていない場合にはどうするか？

公的機関は、請求者または請求団体を適切な公的機関へと案内するか、もしくは当該機関に申請を移管し、請求者に知らせねばならない。

関係機関は情報をもつことを要求されるか？

全ての公的機関は、その機能に関わる環境情報を収集・更新し、そして、その情報を公的

にアクセス可能にし、最終的には電子データベースに収めなければならない。また、公的機関は、どのような種類の環境情報をもっているのか、そしてどのようにその情報にアクセスできるのかを、公衆に知らせねばならない。これは、公的情報を生み出し、収集し、維持する、公的機関の積極的な責任の一環をなすものである。

さらに、各締約国は、定期的に、少なくとも4年に一回は、公的にアクセス可能な「環境状況報告書」(“State of Environment Report”)を作成しなければならない。

条約は締約国に汚染物質の放出および移動を記録することを要求するか？

締約国は、漸次、汚染物質放出移動登録簿(Pollutants Release and Transfer Registers: PRTRs)を設置しなければならない。これは、産業施設や他の発生源からの汚染の一覧表である。条約の2003年の議定書が登録簿の設置についてさらに詳しく規定している。

議定書は、汚染そのものよりはむしろ汚染情報を規制しているが、企業は主要な汚染者とみなされたくはないので汚染を減らすことが期待される。

PRTR は、インターネットを通じて無料で公的にアクセス可能でなければならず、かつ、検索可能で、利用しやすく、時宜にあっていなければならない。PRTR の守秘義務規定は限定的でなければならず、その発展および改良において公衆の参加を認めなければならない。

公的機関は、緊急時にどのような情報を提供しなければならないか？

潜在的な核災害から異常大気汚染に至るまで、いかなる「緊急事態」においても、公的機関がもつ、公衆が予防措置を講じるか、被害を低減させることに繋がる全ての情報を、速やかに提供しなければならない。

事例研究

情報は力である——入手できるならば

ヨーロッパの片田舎の小さな町で、地元住民が飲み水の質に対して次第に懸念を募らせ始めていた。近隣の若い女性数人が、めずらしい型の致死的な癌にかかっていた。彼女たちの死は、町の飲み水を供給している集水地区にある木材加工工場からの排水と関係があるかもしれない、という噂が飛び交っていた。

地元の人々は、状況を調べるために住民グループをつくった。最初の手続として、彼らは、木材加工工場からの排水についての監視データのコピー、つまり操業許可条項にもとづき事業者が日毎に監視するよう求められているもの、および公共飲料水の監視データを地元の自治体に求めた。彼らは、また、自分たちの町の状況が異常か否かを判断するために、その地方における同種の癌の事例について疫学的データを衛生局に求めた。

再三の催促にもかかわらず、地元自治体は3ヶ月にわたり応えなかった。最終的に返ってきた答えは、工場排水についての情報は秘密であるというものであった。しかし、理由は全く付されていなかった。住民グループは、開庁時間に自治体役場に赴き飲料水のデータを調べることはできるが、たとえ手数料を払ったとしても、情報のコピーをとることはできない。衛生局は、個人のプライバシーへの権利を侵しかねないという理由で、請求された統計情報の提供を拒否した。たとえ、住民が関心をもつのは、単に統計のみであり、個人のデータではない、と主張しても。

他に可能な訴えの手段がなかったので、住民団体は情報の開示を求めて両方の公的機関を提訴しようとした。しかし、彼らは喫緊の懸念に対応するために形成された臨時的なグループで法的地位を欠いていたので、裁判所は原告適格（裁判に訴える権利）を認めなかった。その間に、町では新たに二つの癌の症例が診断された・・・

オーフス条約が誕生したのは、まさにこのような状況に対処するためである。この事例は全て架空の話ではあるが、話の構成要素はあまりにも現実的でありふれたものである。

参加

参加の権利

公衆参加により、政策決定者はより説明責任をもち、環境政策の決定はより透明性を増し、よって政策決定の質が向上する。個人は、自らの懸念や意見を表明する機会を与えられねばならず、公的機関はこれらを十分に考慮しなければならない。条約は、公的機関が環境に影響を与えうる総合計画を作成したり、特定の事業に許認可を与えたりする際の、公衆参加の最低限の基準を設けている。

特定の事業または活動に許認可を与える前に、どの程度の公衆参加が保障されるか？

「関心をもつ公衆」は、初期段階において、まだ選択肢が残されている段階で、当該活動について知らされねばならない。彼らは関連情報を無料で調べることができ、その情報に

は、事業が環境に与える影響や主な代替案の概要が含まれる。また、政策決定に責任をもつ機関、意見の提出方法、および公衆参加の機会の日時についての情報も、利用可能でなければならない。

公的機関は、自らの決定に際して公衆参加の結果を考慮せねばならず、その決定は理由とともに書面にて、速やかに公的に利用可能にしなければならない。

「関心をもつ公衆」とは誰か？

条約は、この用語を「環境政策の決定に、影響を受けるか受けるおそれのある、または関心をもつ公衆」として定義する。この定義には、国内法で認められているならば、環境保護を促進する NGO が含まれる。

どのような特定事業が市民参加を求められるか？

条約は、付属書の中で、事業の承認決定において常に公衆参加が義務付けられる種類の活動を挙げている。その一覧には、環境に深刻な影響を及ぼしうる、あらゆる活動が含まれる。たとえば、原子力発電所、溶鉱炉、化学工場、廃棄物処理場、または道路建設事業の許認可などである。

公衆は、「実行可能かつ適切な範囲で」環境への遺伝子組み換え生物（Genetically Modified Organisms=GMOs）の意図的な放出について、情報をもたねばならない。第二回会議において締約国により採用された条約の修正条項には、GMO に関する政策決定への参加の権利を強化する狙いがある。修正条項は、4分の3の締約国によって批准されれば、発効する。

環境にかかわる実施計画や計画の開発段階において、どの程度の公衆参加が保障されるか？

権限機関は、「環境に関連する」計画や実施計画の準備に際して、公衆参加の「適切な規定」を策定しなければならない。「環境に関連する」という表現には、重大な環境への影響が予想される、省庁（たとえば、運輸、エネルギーまたは観光）が準備する計画と実施計画が含まれる。この場合、条約は、どのような公衆参加の規定が必要かを正確には明記していないが、それでもいくつかの規則は当てはまる。権限機関は、合理的な参加の時間枠および早い段階での参加の機会を提供し、そして決定に際しては参加の結果を十分に考慮しなければならない。

締約国は、環境に重大な影響を与える法の策定段階においても、公衆を関与させるよう努めねばならない。行政規則は、法令および規則、規範を含みうるが、立法府へと送られる前に公衆参加のもとに準備されなければならない。条約の本条項は比較的ゆるやかな、

「最大努力」義務であるが、それでもやはり重要な目標である。

事例研究

市民の声を聞く——成功談

ある小さな村が、62,000 バレルの腐食塩素を収容する危険物廃棄場をもつことで知られていた。廃棄場の所有者は同じ場所に近代的な焼却炉の建設を提案した。地元住民は承認したが、周辺の町々が計画に反対し、彼らの生産物——温泉、ぶどう園および農場から得られる——が、危険物焼却炉の近くで生産されると消費者が知ると、被害を受けると主張した。

許可申請がなされて直ぐに、環境視察団は計画について市民に知らせた。視察団は、1ページの計画の要約を発行し、環境影響報告書のコピーを付して近隣地域に送った。町の役人は、自治体の掲示板に知らせを掲示した。

公聴会が開かれ、NGO、地域団体、経済および観光の利害関係者、そして政治政党からなる大連合が意見を述べた。計画中の処理施設の所有者は、詳しい返答をし、環境への影響と、市民の健康および社会的帰結について、非専門的な要約も提出した。

近隣地域からの計画に対する否定的な反応を踏まえ、行政機関は許可申請を拒否した。裁判所はその決定を承認した。代わりに既存の焼却炉で廃棄物を焼却するところから交渉が始まった。

司法

司法アクセスの権利

情報へのアクセスと政策決定への公衆参加を効果的にするために、公衆は司法裁判所もしくは行政手続に訴えることができなければならない。このような審査の仕組みにより、権限機関の決定に異議を申し立て、条約の効果的な実施を確保する手段が与えられる。

司法アクセスには何が含まれるか？

情報や公衆参加の権利侵害に対しては、司法裁判所（あるいは他の独立した、公平な機関、たとえばオンブズマンなど）に訴えることができる。法に違反するか、権限機関が適切な手順を踏むのを怠った場合には、公衆は提訴することができる。公正で、衡平な、時宜に

適った、無料もしくは低廉な審査過程へのアクセスがなければならない。最終判断は、書面方式で、かつ公的機関を拘束するものでなければならない。

司法へのアクセスは、情報へのアクセスおよび公衆参加についての案件に限定されるか？
限定されない。条約にもとづき、公衆は、原則として、環境に関連するいかなる国内法違反に対しても提訴することができる。公的機関または私人がこのような法を破った場合には、公衆はそのような作為または不作為について裁判所に訴えることが可能でなければならない。たとえ公衆が個人的被害を被っていないとしても。これは法の公的執行として知られ、いくつかの国で環境当局の人員不足を大いに補っている。

誰が条約にもとづく司法へのアクセスをもつか？

誰もが——個々の市民、NGO、政府役人、および事業者を含む——情報へのアクセス権を行使するために裁判に訴えることができる。たとえば、情報を請求したが適切な対応を得られなかった人なら誰でも、提訴することができる。「十分な利益」または法的権利をもつ市民なら誰もが、初期段階での参加から除外された場合には、環境政策決定への参加の権利に関する審査を求めることができる。最終的には、政府は、環境に関連する国内法規の違反に対して異議を申し立てるための、行政および司法手続へのアクセスを提供しなければならない。この場合、法的権利の定義は国内法によって決定される。

裁判費用が極めて高額な場合にはどうするのか？

司法へのアクセスが「不当に高い」ものであってはならない。締約国は、低廉で、利用しやすい法廷を提供しなければならない。また、締約国は、訴訟の財政的障害を軽減するよう努めることに同意している。

事例研究

公益のための訴訟

2000年、ある市民が、金属再処理工場からの騒音および大気汚染に関するデータへのアクセスを請求申請した。当初、公的機関はデータの提供を拒んだ。その理由は、この市民が、その企業に関する政府の決定に参加する権利をもたず、工場排出に関連する現在進行中のいかなる案件においても法的権利をもたない、というものであった。

この市民は地元の地方裁判所に訴えて対抗した。彼の主張は、公益のために行動する者は誰でも情報に関して裁判所の命令を求めうる、という法規定にもとづいていた。重要なことには、当該の法律は、拒否が合法的かつ十分な根拠にもとづくことを証明する責任を、

情報の保持者に負わせている。

裁判の争点は、情報へのアクセスが、特定の問題に関して法的権利をもつ者だけでなく、公益を促進する者すべてに認められねばならない、という議論にあった。さらに、情報提供の決定は、当該情報が私企業に関わるかどうかによって左右されてはならない。加えて、問題となっている情報の収集および処理の費用を誰が負担したかにも関係があってはならない。

裁判所の最終判断については審理中であるが、公的機関は自発的に大気放出データの一部を発表した。後に、被告は残りの請求情報を原告に対して明らかにした。

支援

21 世紀の環境権利

オース条約は今や発効し完全に運用可能なため、各政府は国内レベルにおいて条約を機能させることになるであろう。国内法規は、条約の原則や目的を反映するよう、次第に制定されるか調整されることになる。各国において、判例および前例の記録が蓄積されるであろう。そして、新たな国が参加し、そうして条約の地理的範囲が広がるであろう。

条約の実効性を確保するために、締約国は引き続き能力向上活動を、特に、ヨーロッパ南東部と同様に、市場経済へ移行中の東ヨーロッパ、コーカサス地方、および中央アジアにおいて、促進する。これらの活動には、環境 NGO への支援や、国内制度の強化に向けた努力が含まれる。いくつかの国際的および地域的な組織も、条約の施行を支援する能力向上活動に積極的に取り組んでいる。

条約事務局は、環境権を奨励するためのこうした国際的および地域的な先進的取組みを、引き続き支援し調整する。事務局は、取組みが効果的で最も喫緊の必要性に向けられるようにする目的で、能力向上に従事する主な機関の定例会合を招集する。

各国政府が条約義務を遵守しようとするとき、条約下の様々な仕組みが更なる支援を提供する。遵守委員会は、その構成員は各国政府および NGO によって指名されるが、締約国に対してなされる、別の締約国または NGO または公衆からの訴えを調査する義務を負う。実際に、公衆、もしくは環境、人権または他の非政府組織は、ある締約国が条約下の義務履行を怠っていると信じる場合には、遵守委員会に情報を提出することができる。また、

条約事務局も、条約不遵守の可能性を示す証拠について遵守委員会の注意を喚起することができる。最終的に、遵守が困難であると締約国が認識する場合、遵守委員会に支援を求めることができる。そうすれば、遵守委員会は、次の締約国会議での対応を薦める。

さらに、別の利用可能な方法としては、環境民主主義のためのオーフス情報機関(the Aarhus Clearinghouse for Environmental Democracy)がある。

これら諸手段の支援があっても、条約の国内法への完全統合と履行には時間を要するだろう。しかし、より強力な環境権の影響は、すでに多くの国で実感されている。オーフス条約は、個人と地域社会の生活を促進し、今後数十年にわたって環境を保護することを約束する。