

総則 (General Part)

オース条約の総論部分は、目的（第 1 条）、定義（第 2 条）、および総則（第 3 条）から成る。条約の目的は、条約全体の目標を定め、国際環境法および持続的発展に関する国際法というより大きな文脈の中に位置付ける。条約のさらに具体的な規定の解釈と履行に際しては、そのことを常に念頭に置いておくべきである。

定義もまた条約の解釈と履行に重要な役割を果たす。UN/ECE 域内の法制度が多様であるゆえ、条約の核心にある用語は可能な限り精確に定義することが重要である。そうすることにより、全締約国の国内法制度の枠組みにおいて、より一貫性のある条約の履行が確実となる。

最後に、条約は、その適用の際に適用されなければならない規則や原則について述べる。これら一般規定は前文よりも効力をもつ。なぜならそれらは条約の本論にある拘束的な義務だからである。それらは条約の履行のための全体構成(structure)を提供し、履行に際して尊重されねばならない一定の価値を明らかにする。

全体として、総則は、グッドガバナンスの手段、基本的権利の尊重、および公衆への権限付与という、条約の基盤を確立する。条約の第一回締約国会議において（2002 年 10 月 21-23 日、ルッカ）、ルッカ宣言が大臣や首席代表により採択された。ルッカ宣言の第 2 号は、次のように述べる。「情報へのアクセス、公衆参加および司法へのアクセスは、あらゆるレベルの**グッドガバナンス**の基本的な要素であり、持続可能性に欠かせないものである。それらは、公衆の必要性に応え、人権および法の支配を尊重する現代民主主義の機能に必要なものである。これらの要素は議会制民主主義を支持する」と。同じような関係づけが、持続可能な発展に関する 2002 年の世界サミットのヨハネスブルク実行計画の第 4 号においてなされる。

第 1 条：目的

この規定は、条約の包括的な目的および価値について述べる。条約本文の一部であるため、前文よりも、以降の規定の解釈を明らかにすることに力点が置かれる。この規定は、既存の国際的および国内環境法および人権法に由来し、これらの要素をまとめて簡潔な新しいものへと定式化する、という強みをもつ。その簡潔さにもかかわらず、条約自体にとってのみでなく、環境および持続的発展に関する国際法の全体的な発展にとっても、重要な言葉が高密度に充填される。

第 1 条の最もすばらしい点は、オーフス条約が基本的人権———全ての人の権利———についてのものだと言明することである。これは、健全な環境への基本的な権利に関する国際法の言明の中で最も明示的なものの一つである。リオ宣言は人間が「自然との調和した、健康で生産的な生活の権利を有する」と述べるが、この概念は、生存権や健康への権利など既に確立された権利と、健全でよく保存された環境への要求とを結びつける、一連の国内的および国際的な法的および政治的發展によって絶えず築き上げられる。条約はこの権利が存在すると明言はしないが、認められた事実として言及する。もっとも、権利の精確な定式化と意味が当面は議論的になるであろうが。環境保護と人権との間の繋がりについてより詳しくは、前文の特に第 1、第 5、第 6 および第 7 号への注釈を参照。

世代間衡平の概念———現在の活動が与える将来世代の福利への影響は考慮されなければならないという———が、ここでは大いに述べられている。将来世代について考慮に入れることは、持続的発展の基本的信条の一つである。現世代および将来世代の利益のために環境を保護し改善するという基本的人間の責任は、早くも 1972 年に、ストックホルム宣言の第 1 原則において世界的な規模では表わされているが、オーフス条約はこの概念を一連の法的義務にまで広げた最初の国際的法律文書である。

基本的に、条約は主に健全な環境への権利についてのものではなく、(ほとんどは) 情報へのアクセス、意思決定へのアクセスおよび司法へアクセスの手続的権利についてのものである。過去において一国内の水準ではよくそうされてきたように、健全な環境への権利について希望的な用語を用いて述べるよりも、むしろ第 1 条は締約国に対して、現世代と将来世代が自らの健康と福利に適切な環境で生活する基本的権利を保証する手続を示す。そうする中で、第 1 条は、たとえば情報および意思決定に関連するものなど、実際的で、容易に理解できる権利と、健全な環境への権利に含まれる、より理解が難しい複合的な権利との間の関係を確立する。前文に見られるように、オーフス条約は、ある一連の人権、特に基本的な生活条件に関連するものと、他の一連の人権、自己実現、表現および行動に関連する権利との間の関係を構築する。公衆参加の活力を生かすことで、社会は環境悪化の阻止のためにより多くのことを行うことができ、持続に向かつて取り組むことができる。

第 1 条は、また、この目標の達成を促す国家の役割を詳しく説明する。オーフス条約の枠組みの下では、環境問題におけ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への権利を保障する、法的および実質的な体制を提供するかは、締約国次第である。このことは、国家の役割への新しいアプローチを表す。社会の全ての問題を自ら解決する代わりに、締約国がより大きな社会の力を含む過程において審査員のようなものとして行動することで、より身近で完全な結果へと至る。国家の役割についてのこの考え

は、社会の問題が専門家による仕事を通じて解決されるという疑わしい考えと、次第に置き換わりつつある。

この考えによれば、ひとたび透明で公正な過程が成立すると、国家の主な役割は枠組みを維持するのに必要な保障を提供することとなる。オーフス条約は、締約国に対して、健全な環境への権利を保護する方法へと導く一連の最低基準を提供する。条約の義務は、この観点から検討されなければならない——近隣諸国との良好な関係の促進のための諸国家間の努力としてではなく、公衆の基本的福利へ貢献するための有益な基準として。

公的機関は、条約を、全面的に避けることができないなら最小限に留めるべき、厳しく面倒な一連の義務とみなすべきではなく、むしろ公衆が時代の課題を克服するのを援助するという責任から解放する上で、公的機関を支援する貴重かつ利用しやすい手段としてみなすべきである。

第2条：定義

どの条約の解釈と履行においても、定義は重要な役割を果たす。オーフス条約は国内法制度のための国際基準の発展を部分的に扱うので、定義は特別に重要である。UN/ECE 域内の多種多様な法制度のため、条約の核心にある用語は可能な限り精確に定義することが重要である。そうすることにより、全ての締約国の国内法制度の枠組みにおいて、より一貫性のある条約の履行を確保することができる。

条約のもとでその定義が重要な用語には、「公的機関」、「公衆」、「関心をもつ公衆」および「環境情報」が含まれる。それらは、その義務により拘束されるべき人や、記載される権利を行使することが許される人という点において、条約の範囲を確定する助けとなる。条約は「環境」または「環境の問題」という用語の定義は試みていないが、条約の文脈におけるこれら用語の意味については、「環境情報」の定義からいくらか示唆を引き出すことができる。

どの定義を読む際にも、定義の核と、要素、一覧または説明の使用とを区別することが重要である。条約は、網羅的および非網羅的という、二つの一覧を用いる。「含めて」、「のような」または「とりわけ」のような語は、続く要素が非包括的なことを示す。さらに、「のような」および「とりわけ」は、挙げられていないが知られている要素があることも示すが、「含めて」はこの点に関してそれほど具体的ではない。

全ての条約は、定義されることが望ましい用語をもつ。オーフス条約も例外ではない。

1. 締約国

条約に拘束される意図を正式に示した国家または地域経済統合組織は、条約発効後にはその締約国となる。（地域経済統合組織の議論については、第 17 条の注釈を参照）条約に拘束される意図は、対象の国家もしくは地域経済統合組織の憲法秩序により、またそれらの発効前にすでに条約に署名したか否かによって、様々な仕方で、つまり遵守、受諾、承認または加入として示されうる。留意すべきは、単に行政機関だけでなく、加盟国が全体として条約の国際的義務に拘束されるということである。1998 年 12 月 21 まで、UN/ECE 域内の国家および地域経済統合組織が、オーフス条約に署名可能であった。第 20 条に従い、条約は、第 16 番目の批准、受領、承認または加入に関する法文書の deposit から 19 日目、つまり 2001 年 10 月 30 日に発効することを定める。2001 年 10 月 30 日以降に批准、受領、または加入に関する自国の法文書を deposit したか、deposit する加盟国の場合は、deposit の 19 日後に条約が発効する。オーフス条約のウェブサイトは、条約の批准状況について最新の情報を掲載する。（署名、deposit、批准、受領、承認または加入および発効について詳細は、第 17–20 条の注釈を参照。）

この用語は、通常の法的意味での「party」と混同してはならない。たとえば第 4 条 4 項 (g)号では、「第三者」に言及するが、それは特定の協定または手続の当事者としての人ではなく、それに対して権利または関心をもつ者である。特定の手続に参加する（たとえば第 6 条 9 項の注釈を参照）、またはそうでなければその利益が影響を受ける法人または自然人を指す場合に、時に注釈も「party」という語を用いる。条文および注釈の中で、定義された意味では常に頭文字が大文字になるが、通常の法的意味ではそうではない。

2.

公的機関の定義は、条約の範囲を確定する上で重要である。立法または司法活動への適用は明らかに意図されないが、にもかかわらず、立法過程へとつながる諸活動を含め、あらゆる範囲にわたる行政または政府の活動への適用が意図される。定義は、できるだけ広い範囲を含めるために三つの部分に分かれる。公的サービスの提供に対する「民営化された」解決の最近の発展により、定義の複雑さが増している。条約が明確にしようとするのは、このような革新により公的サービスまたは活動が、公的情報、参加または司法の領域から排除されえない、ということである。

(a)

「公的機関」には「政府」——全ての地理的および行政的水準における政治権力の局 (agencies)、機関(institutions)、省、組織(bodies)など——が含まれる。典型的には、国

家の行政庁およびその地域(**regional**)および地方(**local**)の事務所、州、地域または地方(**provincial**)の行政庁およびその地域および地方の事務所の他に、都市、町または村にみられるような、地方または地方自治体の事務局が含まれる。

条約のもとでは公的機関とは政府内の「環境当局」に限定されない、ということは強調されねばならない。特定の公的機関が環境省または監察局の中にあるか、あるいは自らの業務が環境に関係があると理解しているか否かさえ、重要ではない。どのような機能をもつ政府の部局であれ全ての政府当局が(a)号に含まれる。

(b)

「公的機関」は、あらゆる公的行政機能を、つまり国内法に従って決定されるような、通常は政府当局によって遂行される機能を遂行する自然人または法人をも含む。国内法のもとで公的機能とみなされるものは、国によって異なりうる。しかし、下記の(c)号と併せて本号を読むと、本号にもとづく機能の遂行のためには法的基礎が必要である一方、(c)号はより広い範囲の状況を対象とする。(a)号にあるように、特定の人が必ずしも環境分野で業務を行っている必要はない。公的機関の例および強調として、環境の領域が参考に挙げられてはいるが、何らかの公的機能を遂行することが法により認められている人なら誰でも、「公的機関」に該当する。

自然人は人間である一方、「法人」は行政的、立法的または司法的に設立された事業体を指し、それ自身のために契約を結ぶ能力、提訴したり提訴されたりする能力、パートナーシップ、法人または基金など、手段を通して決定を下す能力をもつ。政府は人でありうるが、このような人は、すでに「公的機関」の定義を定めた(a)号に含まれるだろう。法律または(a)号にもとづく公的機関の法的行為により設立された公益法人は、この範疇に入る。この号に含まれるかもしれない組織(**bodies**)の類には、公益法人や水道局などの準一政府組織が含まれる。

たとえば、**communication ACCC/C/2004/01**(カザフスタン)における結論において、遵守委員会は次のとおり判断した。すなわち、原子力産業に責任をもつ国家所有の企業は、本号の定義に該当するため、環境に関連する活動を含め、国内法にもとづく行政機能を遂行する法人である。

この点において条約は完全に明確というわけではないが、その活動の一部に関して単一の組織が公的行政機能を遂行しえ、他の活動が私的な性質をもつこともあるようだ。それゆえ、定義に該当するそれらの活動に対してのみ、条約を適用することは妥当であろう。

(c)

政府および公的機能を担う人に加え、公的機関の定義には、他の範疇の公的機関の管理下にある、環境と関連する公的な責任または機能をもつ、または公的サービスを提供する他の人が含まれる。この号と他の号との間には、2つの重要な違いがある。

(c)号と(b)号の間の一つの違いは、公的機能を担う、または公的サービスを提供する人の権限の源である。(c)号は、記載される組織が、国内法規からではなく、(a)号および(b)号に定義される人の管理を通じて、権限を導出する点において、(b)号とは異なる。違いはまた使用される用語にも反映される。この号では、法と締約国行政との間の繋がりを意味するために(b)号で用いられる「公的行政機能」よりも広い、「公的責任および機能」という語を用いる。規定は旧・理事会指令 90/313/EEC の第 6 条のそれと類似するが、そこでは公的責任をもつ、および公的機関の管理の下における組織を意味する。しかし、第 2 条 2 項(c)号は、政府当局の管理下の人のみならず、政府当局の管理下にないかもしいが第 2 条 2 号(b)に規定される人の管理下にある人も含まれる。このような人とは、公的機関、または法により公的機能が委任されてきた他の組織の管理下にある、サービス提供者や他の企業であるかもしれない。たとえば、水の管理機能は、政府機関または私的事業体が担うことができる。後者の場合、条約の規定は、その事業体が政府当局の管理の下で公的な水の管理機能を担う限りにおいて、適用されるだろう。理事会指令 90/313/EEC が指令 2003/4/EC に置き換えられた際、「公的機関」の定義は条約と統一された。

第二の重要な違いにより、(c)号は前の両号と区別される。(a)および(b)号は、特定の活動領域に関して制限なしに、組織と人を公的機関として定義する一方、(c)号ではそうした制限を明らかに含む。環境と関連する公的責任や機能をもつ、もしくは公的サービスを提供する人のみが、本号にもとづく公的機関でありうる。

最低限、本号は、たとえば地域所有の公的サービス供給会社など、公的に所有される自然人および法人を含む。前述の ACCC/C/2004/01(カザフスタン)における結論における、オーストリア遵守委員会の判断では、原子力産業に責任をもつ国家所有の企業は、公的機関の管理下において行政機能を遂行する法人であるため、本号の定義に該当する。

また、本規定は、ごみの収集や民営のごみ廃棄場に関連するもののよう、サービス供給業者が住民に料金の支払いや特定の活動に従事させる義務を課せる公的サービスを提供している、公的もしくは私的所有の事業体も含む。さらに、規制コントロールを受ける、環境関連の公的サービスを担う事業体も含む。

本規定はまた、UN/ECE 域内にある公的機能の民営化に向かう、ある傾向も反映している。条約の交渉中、ベルギー、デンマークおよびノルウェーは、この定義にかかわる解釈

上の声明を発している。これらの国は、そのための政策や他の問題が公的機関による承認または決定に服す事業体は、この号でいうような公的機関の管理下にあるとみなされる、と考えている。これらの事業体には、通常は公的機関の権限の領域内にある任意の機能を担う、政府によって作られた、および／または資金が投入された法人もある。

定義について(b)(c)号の間にはいくらか重複がありうるが、明らかなのは、(a)または(b)号に該当する組織または人の管理のもとで環境に関連する公的サービスを提供する人は全て、「公的機関」であるということである。どの事業体がこの号に含まれるかを締約国が整理すると、条約の履行は強化される。このことは、公衆が利用できる分類区分(categories)や一覧を通して実施される。

上述の(b)号に関して指摘したとおり、この点について条約は完全に明確ではないが、単一の組織がその活動の一部について本定義に該当しうるので、他の活動が私的性質となる。それゆえ、この定義に該当する活動のみに条約が適用されるのが妥当であろう。

(d)

最後に、第 17 条の要件を満たす、地域経済統合組織の諸機関も、条約にもとづく公的機関でありうる。第 17 条は、ECE 加盟の主権国家が、条約により統制される問題について権限を地域経済統合組織に移譲した場合の、それら諸国家により構成される地域経済統合組織について規定する（詳細は第 17 条の注釈を参照）。これまで条約の締約国となった唯一の地域経済統合組織は、欧州連合（EU）である。多くの EU 機関は——たとえば、欧州委員会、欧州連合理事会、経済社会委員会、地域委員会、欧州環境庁および欧州委員会統計局(EUROSTAT)——は条約にもとづく公的機関とみなされうる。

オーフス条約は EU の意思決定に多大な影響を与え、理事会指令 90/313/EEC の規定から大きく前進した。理事会指令は、全 EU 加盟国に強制的であるものの、EU 自体の諸機関には適用されず、それらは代わりに自発的行動規範により統制されていた。条約の締約国としていくつかの義務を果たすために、環境問題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フス条約の規定の、共同体の機関および組織への適用に関する 2006 年 9 月 6 日の欧州議会および委員会の No 1367/2006 規則（いわゆる「オーフス規則」）を、EU は採択した。

立法または司法上の権能を行使する組織または機関は、公的機関の定義に含まれない。これは、こうした意思決定の性格が、公的機関による他の種類の意思決定とは異なるからである。——立法上の権能における意思決定に関しては、選挙の過程を通じて選ばれた

代表者が公衆に対して理論的には直接的に説明責任をもつ。司法上の権能における意思決定に関しては、裁判所が公衆の意見に関わらず公平かつ専門的に法を適用しなければならない。条約の多くの規定は、独立的な司法を保障するため、および司法手続への当事者の権利を保護するため、司法上の権能を行使する組織に直接的に適用されるのに不適である。

この例外は、議会、裁判所や地方審議会(local council)のみではなく、立法的または司法的機能を担う場合には行政機関にも適用される。前者の例は市議会においてみられるが、市議会は時に立法および行政上の両権能を担う。それら機関は行政上の権能を行使する場合には条約の適用対象となるが、立法上の権能を行使する場合にはそうではない。

立法機関との協力にもとづく法案作成への行政機関の関与は、特別な言及に値する。法案作成における立法機関と行政機関の協力は、第 8 条において認められる。規制、法、および行動規範案の作成における公的機関の活動は第 8 条に明らかに含まれるので、条約はこれらの活動を「立法上の権能」の行使であるとはみなしていない、と結論づけるのが論理的である。こうして、このような活動に従事する公的機関は、条約のもとでの公的機関である。逆に、立法機関が自らの立法上の権能外の活動に従事するならば、それら機関も条約のもとでの「公的機関」の定義に入る可能性がある。たとえば、欧州議会が環境問題についての、または国際環境合意にかかわる決議を採択する場合、それは恐らく立法上の権能の行使ではなく、条約の何らかの規定が適用されるかもしれない。

指摘しておくべきは、条約中には、立法または司法上の権能を行使する組織や機関が自らの手続に対して、変更すべきは変更して、自発的に条約の規則を適用することを妨げるものは何もない、ということである。同様に、議会は法律を拡張してこれらを対象に含める決定を下すことができる。たとえこれらの組織や機関が条約によってそうするよう義務付けられていなくとも、である。立法活動は条約にもとづく公的機関の定義から除外されるが、前文は第 11 段において立法組織が条約の原則を履行することを勧める。議員の団が、1997 年 9 月に「ストックホルム宣言」を発表し、特にオース条約の情報規定の議会への適用可能性を認め、そして「立法作業」における公衆参加の原則を発展させた。同様に、1998 年のオース条約署名国決議は、条約の履行に際しての、議会、地域および地方当局、および NGO が果たす重要な役割を強調した。司法上の権能を行使する組織に関しては、多くの締約国の情報アクセス法が司法にも等しく適用される。2009 年に、欧州人権裁判所が出した判決では、憲法裁判所が MP や他の個人の申請した不服申し立てに NGO がアクセスすることを拒否したので、ハンガリーは European Convention on Human Rights (表現の自由) の第 10 条に違反した。

念頭におくべきは、立法または司法上の権能を行使する組織や機関が「公的機関」の定

義に該当しないが、数多くの条約の義務が、特に第 3 条および第 9 条にみられるものだが、公的機関ではなく、むしろ締約国自体に対して課されるということである。立法または司法の組織は、条約を履行するための措置をとるという締約国の義務の一部として、頻繁に対応する必要がある。立法組織は、条約を遵守するために、締約国の特定の立法枠組みを調整する法律を制定する必要がある。司法組織は、条約の第 9 条にもとづく司法アクセスの管理において、また更に総合的に条約に関連する国内法を実施するために、重要な役割を果たす。加えて、立法組織および司法組織は、司法組織や行政裁判所を含め、公的機関による不適切で一貫性のない法の適用に対処するため、対策をとる必要がある。ACCC/C/2008/33(英国)に関する結論において、遵守委員会は「民事訴訟法委員会が立法措置を講ずべきと提案する、裁判官による数多くの要求」について指摘した。委員会は、裁判官による要求を是認し、関係締約国が条約により設定される基準の観点から民事訴訟法を修正するよう提案した。遵守委員会は、communicationACCC/C/2005/11(ベルギー)に関する結論において、様々な審査機関による一貫性のない法の適用は、適切な場合には、第 3 条 1 号にもとづき条約履行のために「明確で、透明かつ一貫性のある」枠組みを提供するという要件に違反することになる、と指摘した。

2. 「環境情報」

「環境情報」という用語は、前文、環境情報へのアクセスに関する第 4 条、環境情報の収集と普及に関する第 5 条、および特定の活動に関する決定への公衆参加についての第 6 条 2 号(d)号(iv)において、明示的に用いられている。しかし、条約の諸規定間における相関ゆえに、同用語は条約の他の部分とも暗に関連する。

定義としては「環境情報」を包括的な仕方で定義しようとはせず、むしろ三つのカテゴリーに分解し、各カテゴリーにおいて実例の一覧を提供する。さらに、これら一覧は非包括的であり、それゆえ任意の案件において当局の側に一定の解釈を要求する。しかし、草案者の明確な意図は、可能な限り広範な定義を、その解釈の中で考慮されるべき事実を、作り上げることであった。

もちろん、どのような場合でも、環境情報の定義は最低限の要件である。つまり、締約国はより広い定義を用いることができる。UN/ECE 域内の数か国は、公的機関が保有する環境情報と他の種類の情報を区別してこなかった。これらの国においては、立法または行政の伝統によって、公的機関の保有する全ての情報が、一定の制限つきで公衆によりアクセス可能となっている。フィンランド、オランダおよびスウェーデンは、情報が「環境的」であるか不必要でないかについて問う一般情報アクセス法をもつ国々である。対照的に、デンマークは一般情報法と環境法に関する特別法の両方をもつ。両方の種類の法律が存在する場合、一貫性に注意が払われるべきである。たとえば、EU のオース規則は、いかな

る形式における環境情報へのアクセスも提供するが、他方で透明性規則は、非環境情報にも適用されるが、「文書」へのアクセスしか提供しない。

オーフス条約は「環境」の定義をもたない。第 2 条 3 項は、条約の情報関連規定との明らかな関係からだけでなく、条約が環境の範囲を最も明確に確定するゆえに、重要である。条約の他の規定において用いられる「環境情報」の詳細な定義をその都度参照することにより、「環境」と「環境の」という語の範囲を解釈するのが論理的である。

環境情報は、どの有形的な方式の中にもありうる。その有形的な方式には、特に書面、映像、音声および電子的な方式が含まれる。こうして、紙の文書、写真、絵、ビデオ、音声記録およびコンピュータ・ファイルは全て、情報がとりうる有形的な方式の例である。現存するか将来開発される他の全ての有形的な方式も、言及はされていないが、この定義の中に入る。電子的または他の将来的コミュニケーションの手段については、前文第 5 段も参照。

文書と情報を区別することも重要である。条約は情報へのアクセスを保障する。「有形的な方式」という言い方は、環境情報の定義を、正式に理解されるような完成品や書類に限定することを意図していない。未加工および未処理の方式での情報も、文書と同様に取得可能である。

T-264/04 *WWF-EPO 対欧州連合理事会* 事件（2007 年 4 月 25 日、第一 Instance 法廷）において、欧州第一審裁判所は、「文書」の概念は情報のそれとは区別されねばならない」と判決を下した。したがって、透明性規則のもと、共同体内の諸機関は正式な文書の方式で把握される情報を公開する義務があるのみで、オーフス条約の第 2 条 3 項（およびオーフス規則の第 2 条(d)号）に定義される、「書面、映像、音声、電子的またはその他の有形的な方式による情報」とは異なる。提訴の際には、オーフス規則は未だ公布されておらず、今日では、文書／情報についてのこの狭い解釈はもはや適用されるべきではない。オーフス規則および透明性規則については、第 4 条 4 号への注釈においてさらに議論される。

(a)

条約にもとづき、環境情報には、環境要素の状態に関わる有形的な方式でのあらゆる情報が含まれる。条約は、「環境の要素」が何を意味するか説明するために例を挙げている。この非包括的な一覧の要素には、「空気および大気」、「水」、「土壌、土地、景観および自然」、および「遺伝子組み換え生物を含む生物多様性やその構成要素」が含まれる。これらの中には、常識的な定義をもち、専門的な定義の開発を要しない用語もある。しかし、環境要

素の範囲を説明する上で、いくつかの国際的合意が関連しうことは留意に値する。たとえば、「空気および大気」に関しては、欧州における外気の質および清浄な大気に関する EU 指令 2008/50/EC にみられる「外気」の定義と比較するのが有益であろう。指令は「外気」を、「・・・作業場を除く、対流圏中の外の空気」と定義する。暗に、オフィス条約の定義では、これはより広義であるが、締約国が屋内および作業場の双方の空気とともにあらゆる水準の大気を含めるよう求める。さらに、広範な適用と範囲を確保するために、条約のもとでは「土壌、土地、景観および自然」を一つにまとめる。これら記述的用語の複合概念の全体が、たとえば天然資源、領土および保護地域に関連して用いられる。「自然」は、保護地域として公的に指定されたものだけでなく、たとえば地元で重要な、特別に自然的、歴史的または文化的価値をもつ森林、樹木または公園をも含む、特に貴重な全ての自然物を意味する。景観および自然の保護は、美的魅力、独得な歴史的または文化的地域の保護、または土地の伝統的使用の保存を含む、多くの理由により保存の重要な要素であって来た。

「遺伝子組み換え生物を含め、生物多様性およびその構成要素」については、さらに複雑な説明を要する。生物多様性に関する条約の第 2 条は、生物多様性について次のような定義を与える。「すべての生物（陸上生態系、海洋その他の水界生態系、これらが複合した生態系その他生息又は生育の場のいかんを問わない。）の間の変異性をいうものとし、種内の多様性、種間の多様性及び生態系の多様性を含む。」生物多様性には、生態系の多様性、種の多様性および遺伝子の多様性が含まれる。ただし、これに限定されるわけではない。加えて、特定の生態系（植物、動物および微生物の群生、および機能ユニットとして相互に関係する非生活環境）として識別可能な有形の存在物が、生物多様性の構成要素とみなされる。

遺伝子組み換え生物は、オフィス条約のもとで生物多様性の構成要素の一つとして明示的に含まれるが、定義されてはいない。国際的な水準では、カルタヘナ議定書が、「遺伝子組み換え生物」よりはむしろ「改変された生物」(“living modified organism”)という用語を使用する。カルタヘナ議定書は、「改変された生物」を「現代のバイオテクノロジーの利用によって得られる遺伝子素材の新たな組合せを有する生物」として定義し、「生物」とは、「不稔性の生物、ウィルス及びウィロイドを含めた、遺伝子素材を移転し又は複製する能力を有するあらゆる生物学上の存在」を意味する。遺伝子組み換え生物の環境への意図的放出に関する EU 指令 2001/18/EC の第 3 条は、次のように遺伝子組み換え生物の定義を提供する。「交配、そして／または自然的再結合により、自然には生じない方法で遺伝子素材が変更された生物」。(EU 指令 2001/18/EC において定義される「遺伝子組み換え生物」という用語は、潜在的にはカルタヘナ議定書にもとづく「改変された生物」よりも広義であるが、範囲の違いについては実際には解決されていない。)(GMO に関して詳細は第 6 条第 11 段の注釈を参照)。

「環境の要素」一覧は非包括的であり、一覧を紹介する文書における「など」の使用が、具体的に言及されるものに加えて他のものがありうることを示唆する。たとえば、放射能も、(b)号中に「要因」として述べられるが、環境の要素としてもみなされうる。

最後に、この号には、「これら要素の相互作用」が含まれる。この規定は、環境要素間の相互作用は要素それ自体と同様に重要であると認識する。たとえば、欧州連合の IPPC 指令などの法文書は、全体として高い環境保護の水準を実現するため、ゴミに関する対策を含め、大気、水および土地への産業施設からの排出を防止、あるいはそれが実施不可能な場合には削減する対策を通じて、広範な活動から生じる統合的汚染防止管理を達成する。

(b)

条約にもとづく環境情報は、環境の要素およびその相互作用に関する情報の域を超えて、人間적および非人間的要因、および環境の要素に影響を及ぼすか及ぼしそうな活動または対策に関する情報まで含む。さらに、当該定義は経済分析や環境意思決定に用いられる仮定も含む。

はじめに、UNECE 公式言語への条約文の翻訳についての重要な問題が議論されねばならない。条約文の英語版では、「環境の要素に影響する恐れがある」(“likely to affect the elements of the environment”)が使われる。条約文のロシア語版およびフランス語版の文字通りの翻訳は、むしろ「影響しうる」というより低い基準である(“that may affect”)。ロシア語版およびフランス語版の語法は、より包括的な定義にみえ、その「恐れが」ないものさえ含む、環境の要素に影響「しうる」いかなる要因、活動または対策も含む。英語、フランス語およびロシア語の文書が同等に正式なものであるとオーフス条約の第 22 条が述べることを考えると、一見この状況は規定を履行しようとする者にとっていくらか明確性を欠く。しかし、the Vienna Convention on the Law of Treaties 1969 が、こうした状況において対処する方法について枠組みを定めた。

the Vienna Convention on the Law of Treaties 1969 の第 33 条にもとづき、条約が二つ以上の言語により認証された際には、相違がみられる場合には特定の文書が優越すると、条約が規定するか締約国が同意する場合を除き、文書は各言語において正式なものである。条約の条号は、それぞれの正式な言語において同じ意味を持つと前提される。特定の文書が優越すると条約が規定するか締約国が同意する場合を除き、正式な文書の比較により第 31 および 32 条の適用により取り除けない意味上の相違が明らかになる場合、条約の目標や目的を考慮して、文書と一致する意味が採用されるべきである。the Vienna Convention の第 32 条の規定では(いく分まとめて)、第 31 条の適用から帰結する意味を確認するために、または第 31 条に従う解釈が両義的または曖昧である場合に意味を決定するために、条約の

準備作業およびその結論の状況を含め、解釈の補助的な手段にうったえることが必要である。

the Vienna Convention の枠組みを現状に適用すると、条約の第 1 条に規定の目標および目的、そして前文に規定される文脈から考えて、文書に一致する意味は、ロシア語版およびフランス語版にみられるより包括的なアプローチでありうる。しかし、この点について、締約国会議は何も決定していない。

転じて、(b)号の他の部分を考慮すると、その複雑な定式化(formulation)はいくらか脱構築を要する。それは次の通り図式化される。

こうして、(b)号に含まれる情報の主題は、二つの主なカテゴリーに分けられる。(i)要因および活動もしくは対策、および(ii)経済的分析および想定、である。最初のカテゴリーは、(a)号に定義されるような、環境に影響を与えそうな要因、活動または対策のみが考慮されるので、さらに限定される。第二のカテゴリーは、経済的分析と想定がなされる文脈への参照により限定される——つまり、それらは環境意思決定に利用されねばならない。こうして、第二のカテゴリーが、第 6 条の要件のもとに定められる情報の範囲に特に関連する。たとえば、(要件とは) 特に意思決定過程に関わる、公衆への通知内容 (第 6 条第 2 段)、および関心をもつ公衆が利用できなければならない情報 (第 6 条第 6 段) である。

最初のカテゴリーの中には、用語が何を意味するかを説明するために、いくつかの例が与えられる。環境に影響を与える恐れのある「要因」には、「物質、エネルギー、騒音および放射能」が含まれる。これらは一般に物理的または自然的因子(agents)として分類される。環境に影響を与える恐れのある「活動または対策」には、「行政措置、環境協定、政策、法律、計画、および実行計画」が含まれる。これらの用語は人の活動を示唆する。挙げられる例は、公的機関の主要活動とみなされる一方、環境協定は民間主体も含みうるが、対象となる活動または対策をこのように限定する論理的理由はない。

確かに定義は、環境に影響を与えるか与えうる許認可 permits、licences、permissions のような、特定の活動への決定を含む。繰り返せば、活動または対策は、「環境の」と標示される意思決定カテゴリーの一部である必要はない。重要なのは、活動または対策が環境に影響を与えうるのか、ということである。ゆえに、たとえば、運輸や観光における計画が、大抵の場合この定義に含まれる。多くの国の法律には環境情報の一覧が含まれ、それには permits の適用、活動を許可するのかに関する決定、環境専門家の結論、EIA 書類などが含まれる。定義にもとづき、国内法規中のこうした一覧のいずれも、包括的とはみなされえない。

定義は、第 5 条 3 項(c)号においても言及される、環境協定に具体的について言及する。この表現は、政府および産業間で交渉されるような自主的協定に適用され、また締約国間での二国間または多国間環境協定に適用されうる。自主的協定または「covenant」の場合、これらは、たとえば洗剤の中身または揮発性塩素化芳香族炭化水素の使用禁止など、特定の対象領域を規制する規則を制定する政府権力に由来する。これらの協定は時に公開され、時に公開されず、規制される産業の代表もしくは規制を実行する責任のある役人によって交渉されうるが、この状況はいくらか批判されている。第 2 条 3 号にもとづく条約による一覧化は、それらが公的にアクセス可能となる前提を生み出す。

最後に、(b)号に含まれる第二のカテゴリには、費用便益分析のような、環境意思決定において利用される経済的分析および想定が含まれる。このカテゴリは、環境問題に対する経済的分析の妥当性を確立する。経済分析の結果は、特定のプロジェクトの実行の是非に大きな影響を与えうるので、詳細な分析を検証することができるのは重要である。環境価値の数値化および環境コストの「内部化」は、経済学者にとり最も難しい問題である。それゆえ、また、環境意思決定時に用いられた経済的モデリングの背後にある想定を分析することは重要である。

Communication ACCC/C/2008/30(モルドバ共和国)に関する結論において、オースス条約遵守委員会は、国家森林基金により管理される土地の賃貸契約が、第 2 条 3 号(b)号における環境情報についての条約の定義に該当する、と判断した。

Communication ACCC/C/2004/08(アルメニア)に関する結論において、遵守委員会は、土地の利用および計画に関連する政府の単独行動は、「対策」の性質を有し、それゆえ第 2 条 3 号(b)号における環境情報の定義に該当する、と判断した。

遵守委員会は、融資契約が同定義に当て嵌まるか、Communication ACCC/C/2007/21(欧州共同体)に関する結論において検討した。委員会の判断では、融資契約は、たとえ同定義に明示的に掲げられていなくとも、時に第 2 条 3 号(b)号にもとづく「環境の要素に影響を与える恐れのある…対策」となりうる。たとえば、融資契約が、自然の土地の保護のような、環境に関わる特定の対策を扱う場合、環境情報が含まれるとみなされるべきである。それゆえ、融資契約の規定が環境情報としてみなされうるかは、一般的な仕方では決定できず、個別案件ごとに決定されねばならない。

Communication ACCC/C/2004/01(カザフスタン)に関する結論において、遵守委員会は、低・中レベルの放射性廃棄物の輸入と廃棄を認める法案に関連する実行可能性の研究は、

本号の同定義に当て嵌まる。

国内レベルでは、英国の情報裁判所 **tribunals** が、大気中を通してセルラー基地局から自然界の何らかの固形成分へと至る電波は条約の「環境情報」の定義に当て嵌まる、と判断した（情報局対情報コミッショナーおよび *T*-モバイル、英国情報裁判所 EA/2006/0078、2007 年 9 月 4 日）。裁判所の判決では、各セルラー基地局の移動体通信事業者の名称も、条約にもとづく「環境情報」の定義に該当する。

(c)

条約は、人間の健康と安全、文化史跡、および構築物の他の側面を含め、人間の環境が、自然環境に影響を及ぼすのと同じ活動により影響を被りがちである事実に着目する。それらは、環境要素により、または(b)号に素描される要因、活動または対策により、影響されるか影響されうるかぎりにおいて、ここに明確に含まれる。条約は、人間の健康と安全、人間の生活条件等についての情報と、(a)(b)号に記載の要素、要因、活動または対策との間の関連性を要求する。これは潜在的に含まれる膨大な種類の人の健康と安全に関する情報に合理的な制限を加えるためである。条約の交渉に関与した人たちは、次のような状況に直面していた。つまり、厳密ではない言葉使いが、特殊な医療手続または特殊な用具の使用上の安全規則のような、本定義という環境と関連のない、人間の健康と安全についての情報の全領域を含めることになってしまっていた。

人間の健康と安全は、たとえば環境と健康に関する WHO 欧州地域閣僚会議の文脈で用いられるような、「環境の健康」や「環境と健康」という用語と同一ではない（前文第 4 段の注釈を参照）。たとえば、人間の健康は、環境条件の変化に直接的または間接的に帰因するか影響される、広範な病気および健康状態を含みうる。人間の安全とは、化学物質のような有害物質、放射能のような要因、または環境要素の操作により人の健康に影響する、他の自然または人工の条件からの安全を含みうる。

健全な環境への権利の存在についての議論は、しばしば人間の生活の基本条件としての健全な環境について言及する。条約は、それが「人間の生活の条件」を環境情報に含まれるものの一つとして含めるとき、その考えに共鳴する。一般的な意味での「生活の条件」には、大気の質、水と食糧の質と利用可能性、住居と仕事場の条件、相対的に裕福であること、および様々な社会条件が含まれる。

「文化史跡」という用語には、文化的な価値を有する特定の場所や物が含まれる。世界自然文化遺産の保護に関する条約は次のように定義づける。「人工の所産（自然と結合した者を含む。）及び考古学的遺跡を含む区域であって、歴史上、芸術上、民族学上又は人類学

上顕著な普遍的価値を有するもの」(第1条)。「建造物」は人工の建物を意味する。これは、ダム、橋、高速道路などの大きな建造物や物に制限されず、小さな建造物、および風景または他の自然環境の変質(transformation)でさえも含む。

(c)号に含まれるものは、(a)号と(b)号にみられるものとの関係次第である。もし(c)号に関わることが(a)号ないしその相互関係に潜在的に影響されるなら、環境情報の主題として限定される。もし(c)号に関わることが潜在的に(b)号の要因、活動または対策に影響されるならば、(a)号要素の形式で影響が環境フィルターやメディアを通過する限りにおいて、それらも環境情報の主題として限定される。たとえば、どの土地が保存されるべきか、およびどの土地が開発されるべきかについての決定が、上で説明されるとおり大気や水の質を変えることで特定の地域の社会条件に影響を与える場合である。

- 大気や水の質に関連する情報は、(a)号にもとづく環境情報でありうる。
- 意思決定に関連する情報は、(b)号にもとづく環境情報でありうる。そして
- 影響を受けた社会条件についての情報は、(c)号にもとづく環境情報でありうる。

4.

「公衆」の定義は、「あらゆる人」原則を適用する(自然人および法人の説明については、第2条2項の注釈を参照)。強調のため、オース条約も明示的に団体、組織およびグループに言及する。比較すると、産業事故の越境影響に関する条約の第1条(j)における「公衆」の定義は、単に「一人ないしそれ以上の自然人または法人」である。同じ定義は、現在、エスプー条約の第1条(x)にみることができる。ただし、エスプー条約は、いったん発効後、2004年の改正でオース条約のアプローチを採用し、そして団体、組織およびグループを明示的に含める定義に拡張する予定である。第2条4項における「公衆」という語は、それ自体いかなる条件や制約にも服さない。こうして、公衆のうち誰がそれらの権利を享受しうるかに関して更なる資格を明確に追加せずに、条約が「公衆」に関する権利を規定する場合には、公衆は、彼らが個人的に「影響を受けた」か、そうでなければ利益を有するかにかかわらず、それらの権利を行使する資格をもつ。第4、5、6条7および9号、そして第8条は、このアプローチに従う規定例である。

さらに、第3条9項では、国籍、居住地、市民権または登記場所により誰も定義から排除されないことが要求される。それゆえ、ある状況においては、市民ではない人がオース条約にもとづく権利と利益をもちうる。たとえば、情報請求に関わる第4条にもとづく権利は、市民や住民と同様に非-市民や非-居住者にも適用される。

条約の一貫した適用を確保するためには、さらなる説明が必要とされうる。たとえば情報を提供することによるなど、公衆に対して特定の仕方で行動する公的機関の義務について条約が述べる場合、「公衆」という用語は「一人もしくは複数の自然人または法人」という表現により、公的機関が選択した誰か一人に情報を提供することによりその義務を果たしたということを意味しない。個々の自然人や法人は、この条約に含まれる全ての実質的かつ手続的権利を享受する。たとえば、特定の公衆の構成員が第 4 条 1 項の環境情報を要求する場合、恣意的に、または公的機関に最も知られるという理由で選ばれた、一人または数人の個人や組織に請求情報を提供するとしても、または提供したとしても、不十分である。これについて疑いがある場合、第 9 条 1 項を調べる必要があるのみである。そこでは、*申請者*こそが、情報請求に対する公的機関の対応に関して、独立的な検証を求める権利を有すると規定される。

同じように、第 5 条にもとづく情報の積極的な普及については、情報が 2、3 の自然人および／または法人に伝えられるだけでは不十分である。そして、第 6 条 7 項にもとづく公聴会、質問、または公衆が意見を述べる他の機会においては、恣意的に、または政府役人に最も知られているという理由で選ばれた、一つまたは複数の団体に意見の提出を認めるというのは不十分である。あらゆる公衆の構成員が意見を提出する権利を与えられねばならない。こうして、伝統的に公衆について代表制を通じて考慮してきた締約国——つまり、特定の人が公衆意見を、あるいはその一部を代表して行動する権限を与えられてきたところ——は、公衆の権利に向けて異なるアプローチをとらなければならない。

上述の通り、条約による「公衆」の定義は、団体、組織または自然人や法人のグループに注意を向ける表現を加えることにより、他の UNECE 条約の定義とは異なる（もっとも、上述のとおり、エスプー条約の 2004 年の改正が、発効となればオーフス条約に従うが）。ほとんどの場合、団体、組織または自然人や法人のグループ自体は法人格をもつことになり、それゆえすでに定義の中に入ることになる。この表現は、法人格をもたない団体、組織または自然人や法人のグループもまた条約にもとづく公衆の構成員であるとみなされうる、とのみ解釈することができる。しかし、この追加は、国内法または実務への参照するにより限定される。こうして、要件が、もしあるとして、国内法または実務が満たされる場合にのみ、アドホックな構成は公衆の構成員とみなされうる。こうした要件は、もしあるとして、広範なアクセスを確保するという条約の目的を遵守していなければならない。

条約では、環境 NGO を優位に扱っている箇所もあるが、大抵は公式のグループに組織化されていない個人や人が平等に環境意思決定に参加できると注意している。これは、企業に加え、非環境 NGO および他の異なる形式の団体、事業体にも適用される。

5.

「関心をもつ公衆」という用語は、特定の環境意思決定手続に特別な関係をもつ、公衆全体のうちの小集団を指す。特定の案件において「関心をもつ公衆」の一員となるには、その公衆の一員が環境意思決定に影響されそうか、または環境意思決定に利害関係がなければならぬ。この用語は、特定の活動に関する決定への公衆参加に関する第 6 条、および関連の司法アクセス規定（第 9 条 2 項）の中にみることができる。

上述のとおり、第 3 条 9 項は、何人も、国籍、居住地、市民権または登記場所により定義から排除されるべきではない。それゆえ、ある状況においては、市民ではない人が、条約にもとづく権利や利害関係をもちうる。たとえば、活動計画に影響を受けるおそれのある地域が国境を跨ぐ場合、隣国の公衆の構成員は第 6 条の「関心をもつ公衆」の構成員となりうる。Communication ACCC/C/2004(ウクライナ)に関する結論における委員会の意見では、「手続に関して同様に利害関係または懸念を表明した、外国の、または国際的な非政府環境団体も、一般的にこれらの定義に該当する」。

「関心をもつ公衆」という用語は、EU 環境影響評価指令の初版に由来しうる。定義自体は「影響を受けること」という概念にもとづくが、この概念がよく知られた法域もあり、1991 年以来、国境を越える EIA への参加を認められるべき公衆を定義する目的で、エスプ一条約により用いられてきた。この概念は、これも多くの法域でよく知られた「利害関係」という概念により補完される。こうして、この定義は、ECE 域内の様々な法制度中の行政手続において原告適格を定義するために用いられる、二つの主要なアプローチを結合する。この定義は、「関心をもつ公衆」であるとして従来は認めてこなかった環境団体について、その適切な認識を確保しようとする表現により補完される。

「公衆」よりは狭義だが、それでも「関心をもつ公衆」は非常に広義である。「影響を受けること」という基準との関連では、それは問題の活動に極めて深く関係している。条約の第 6 条の対象となる活動には、まさにその性質上、極めて多くの人々に影響を与えうるものもある。たとえばパイプラインの場合、実際には関心をもつ公衆は通常は数千人台となるが、原子力発電所の場合、管轄当局は数か国にまたがる数多くの関心をもつ公衆を想定しうる。

「利害関係をもつこと」という基準との関連では、この定義は、通常「十分な利害関係」についての法的検証にみられる類の表現を遥かに超えるようである（以下の注釈を参照）。特に、この定義は、法の下で保障される法的利益または権利が、活動案により侵害されるかもしれない公衆の構成員も含む、と読まれるべきである。潜在的に影響を受ける利益は、

国内法規により様々だが、物質的および財産的権利に関連する利益とともに、損害を被らない権利や健全な環境への権利などの社会権も含む。しかし、それは、意思決定過程に特定されない関心をもつ公衆の範疇にも適用される。

第2条5項が、「関心をもつ公衆」であるために、*法的*関心を示すことを求めているのは重要である。こうして、この用語は、オーストリア、ドイツおよびポーランドのように、大陸法のもとで定義される「法的利益」および「事実上の利益」の両方を含みうる。国内法にもとづき、事実上の利益のみをもつ人は、法的利益をもつ人々が受ける、訴訟における権利一式を、通常は享受しない。対照的に、条約は、利益が法的なものか事実上のものかにかかわらず、同じ地位を認める（少なくとも第6条関連において）。

しかし、条約の文脈における本定義の別な読みは、条約の第6条の対象となる領域で法的利益を狭く定義づけている締約国に対して、条約はこれら定義を拡大するよう求める、というものである。つまり、締約国は、狭く定義された財産や他の法利益にもとづくよりも、むしろ明確に表現された関心(*articulated concern*)にもとづき、選ばれた案件における主観的権利を認めるよう求められる。

第2条5項では、「国内法のもとで要件を」満たすかぎり、その法定目標に環境保護の促進を含む NGO は、関心をもつ公衆の範疇の中に明らかに含まれる。NGO が環境保護を促すか否かは、その憲章、付属定款または活動を通してなど、様々な方法で確かめることができる。「環境保護」には、第2条3号において示唆される環境の定義と一致する目的が含まれうる。「環境保護の促進」という要件は、したがって第2条3項において示唆される環境の定義の何らかの側面に焦点を当てる NGO の場合には満たされるだろう。たとえば、ある NGO が水系感染症による健康問題をかかえる人々の利益の促進に取り組む場合、この NGO は第2条5項の定義を満たすとみなされるだろう。

「国内法のもとで要件を満たす」という規定は、これら要件の定義づけにおいて、締約国に絶対的な裁量を残すものとして読まれるべきではない。彼らの裁量は、条約の履行、および NGO についての「適切な承認」を規定する第3条4項の明確な要件に関して、条約が NGO に課す役割の文脈において理解されるべきである。Communication ACCC/C/2005/05(トルクメニスタン)における遵守委員会の判断では、「非政府組織は、専門知識と資源を結合させることにより、一般に、公衆の諸構成員よりも、条約にもとづく権利を効果的に行使するためのより高い能力をもつ」。

こうして、条約の履行に際して NGO が果たす統合的役割を認識し、NGO への要件が過剰に負担を強いるか、または政治的に動機付けられるものとならないよう、そして各締約

国の法的枠組みが NGO の編成および彼らの行政への建設的な参加を奨励するよう、締約国はその確保に努めるべきである。

締約国は国内法にもとづき NGO の要件を設けることができるが、これら要件は、非差別、および登録への技術的かつ財政的な障壁の回避など、条約の原則と一致していなければならない。これらの制約の中で、不必要に排他的ではない客観的基準にもとづき、締約国は要件を課すことができる。たとえば、環境 NGO が一定年数の間その国で活動していることを求めるという、一つのありうる要件は、オース条約とは合致しないであろう。というのは、第 3 条 9 項の非差別条号に違反する可能性があるからである。さらに、その国において「活動的であって来た」という要件は、相対的に短い期間にのみ NGO の編成を許可してきた、それゆえ NGO が相対的に未発達な国においては過剰に排他的である可能性がある。時に、NGO が一定数の活動的な構成員を有することという要件もある。これは、上欄において議論された、C-263/08（スウェーデン）事件において欧州司法裁判所によって検討された問題の一つであった。こうした構成員の資格要件も、当該国において僅か一握りの NGO しか満たせないような高い水準で基準が設定される場合には、条約にもとづき過度に厳格だとみなされるかもしれない。2009 年、スロベニアは環境保護法を改正し、第 2 条 5 項にもとづく「関心をもつ公衆」として資格を得るためには、環境保護を促進する NGO が運営上の財政監査を受けねばならない、という要件を撤廃した。

「関心をもつ公衆」という用語は、第 6 条における権利の主体を、（第 6 条に関連する司法へのアクセスを扱う）第 9 条 2 項のいくつかの追加要件とともに、定義するために用いられる。第 7 および 8 条における公衆参加の主体は、異なる方法で定義される（第 7 および 8 条への注釈を参照）。

留意に値するのは、NGO が第 2 条 5 項に規定される要件を満たすと、第 6 および 9 条にもとづく「関心をもつ公衆」の構成員とみなされる、ということである。しかし、最初からそのような要件を満たさない NGO や個人にとって、条約の第 6 条 7 項にもとづく公衆参加手続への参加のみで、「関心をもつ公衆」の一員として資格が与えられるか否かについて、条約は完全に明確というわけではない。しかし、第 9 条 2 項が第 6 条の権利を行使するための仕組みなので、第 6 条 7 項にもとづく公聴会や他の公衆参加手続に公衆の一員として参加する人なら誰でも、第 9 条 2 項の司法アクセス規定を利用する機会をもつべきだというのには論拠がある。この場合には、彼ないし彼女は「関心をもつ公衆」の定義に該当するだろう。この問題は第 9 条 2 項への注釈においてさらに議論される。

第一柱

情報へのアクセス

情報へのアクセスは条約の第一の「柱」である。前文に素描される環境権は、ちょうど公衆参加と司法へのアクセスにかかっているのと同様に、公衆が環境情報へのアクセスをもつことにかかっている。このセクションでは、環境情報へのアクセスについての第 4 条、および環境情報の収集と普及についての第 5 条の双方について、情報アクセス柱の 2 つの構成要素として論ずる。

情報アクセスの目的

条約にもとづき、環境情報へのアクセスは、公衆メンバーが彼らの周辺で起こっていることを把握できるよう確保される。また、公衆が情報に基づく方式に参加できることも確保される。

条約における情報へのアクセスとは？

条約は「環境情報」へのアクセスを統制する。環境情報は、第 2 条 3 段にて、環境要素の状態、環境、意思決定過程、および人の健康と安全の状態に影響を及ぼす要因などのようなことを含めて定義される。

条約の情報アクセス規定は、環境情報へのアクセスについての第 4 条、および環境情報の収集と普及についての第 5 条の中にみられる。第 4 条は、情報への「受動的」アクセスとしても知られる、存在する情報へのアクセスを請求により取得する、人の一般的権利について定める。第 5 条は、情報への「積極的」アクセスとしても知られる、自ら主導して情報の収集と普及を行う、政府の義務について定めている。

前文、目的についての第 1 条、および一般規定の第 3 条は、情報への権利を確立し、その権利を保障し、そして締約国に対して必要な措置を全てとって公衆に案内することを求めるにより、第 4 条および第 5 条の規定を支持する。第 3 条は、特に、締約国に対して、第 4 条および第 5 条の規定を含め、条約の規定が最低基準の要件であること、および締約国がより広い情報へのアクセスを公衆に提供する権利をもつことを再認識させる。

国際法における情報アクセス

公的組織が保有する情報へのアクセスに関する法は、国際的なレベルでは長く見られるものである。条約は環境情報の特定分野における国際的基準を詳述する。1990 年代以前に発展した多くの環境条約は、締約国の間で情報へのアクセスを備えていた。より最近の条約は情報へのアクセスの概念について一歩すすめて、締約国が政府保有の情報を公衆メン

バーに対してアクセス可能にする義務を含めている。これら条約の多くはリオ宣言の第 10 原則を基礎に置くが、これは、地域内の有害な物質および活動に関する情報を含め、公共機関が保有する環境に関する情報への適切なアクセスを各個人がもつべきことを宣言する。過去数年間、数多くの世界的および地域的条約により保障される表現の自由の権利の中において、暗に、情報へのアクセスも人権として認知度を高めてきた。

第一の柱である情報へのアクセス原則の要素を含む条約には、残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約(POPs)や国際貿易の対象となる特定の有害な化学物質及び駆除剤についての事前のかつ情報に基づく同意の手続に関するロッテルダム条約(PIC)など、UNECE および世界中の合意の両方がある。環境情報へのアクセス規定の別の例は、1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes の第 16 条である。この条項は、水質目標、許可、およびサンプリングと遵守確認の結果を含む特定の情報を、調査のために適切な時にいつでも無料で公衆が利用可能とすることを求め、そして締約国に対しては、そのような情報の写しを適切な料金で取得するための適切な施設を公衆に提供することを求めている。The Water and Health Protocol には、10 条において類似の規定が含まれるが、これは公衆からの請求に応じて追加情報を利用可能にするよう求めるものである。バイオセイフティに関するカルタヘナ議定書の第 23 条は、議定書に従って特定される遺伝子組み換え生物に関する情報へのアクセスを提供するよう、締約国に求めている。

1990 年以降に採択された環境条約の多くはまた、条約に関連する特定の環境情報を締約国が収集し、そして公衆に広めるべきことを定めている。たとえば、1992 年に締結の産業事故の国境を越えた影響に関する条約 は、危険な活動から生じた産業事故の影響を被りうる地域の公衆に十分な情報の提供を確保するよう、締約国に求めている(第 9 条 1 項)。

人権の領域では、人権としての情報アクセスの認識へと相当に移動してきている。

The Inter-American Court of Human Rights は、2006 年に、the American Convention on Human Rights (思想および表現の自由)は、拒否の正当な理由が特でない限り、全ての個人が政府保有の情報へのアクセスを要求でき与えられることを保障する、とする画期的な判決を出した。この案件は、伐採計画案の環境への影響に関するドキュメントへのアクセスを拒否されてきた、チリの環境 NGO によって提起された。

人権としての情報アクセスの認識をさらに深めたは、2008 年 11 月 27 日の the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (No. 205)の採択である。この条約は一般に情報アクセスに関する最初の国際条約として数え挙げられ、その前文においてオー

フス条約を想起させる。2011 年 6 月の時点で、三つの批准を獲得しているが、発効に必要な数に 7 つ不足している。

2009 年に欧州人権裁判所は、公的組織の保有する情報へのアクセス権は欧州人権条約の第 10 条（表現の自由）にもともと備わっているとすると、二つの判決(. *v. Hungary* および *Kenedi v. Hungary*)を下した。 *v. Hungary* において、人権裁判所は、ハンガリーの憲法裁判所による、MP などが申し立てた **complaint** の公開の拒否が、請求者の市民自由 NGO の表現の自由への妨害だとみなした。人権裁判所は、オースス条約の第 13 条と類似の用語を用いた、欧州人権条約の第 10 条のこのような解釈について、以前は繰り返し抵抗していた。しかし、欧州人権条約は、私生活および家族生活の権利保護に必要な場合に限られた、情報アクセス権を認めていた（第 8 条）。たとえば、*Guerra et al. v. Italy* において、申立人が、「高リスク」に分類される工場から 1km 以内に住んでいたが、施設がもたらす危険や緊急事態に対する手順について、公衆に知らせなかった当局の怠慢について苦情を申し立てた。裁判所は第 8 条の違反とし、「深刻な環境汚染が個人の福利に影響を及ぼし、彼らの私生活及び家族生活に影響するため家庭生活を楽しめなくしていると認めた(60 条)が、「自主的に情報を収集および普及する積極的な義務を」政府に課していないので、第 10 条は適用不可能と判断した。 *v. Hungary* および *Kenedi v. Hungary* における裁判所の判断は、情報へのアクセスが国際的な水準で人権として急速に認知されてきていることを示している。

2010 年 10 月の第 100 回委員会で、国連人権委員会は、the International Convention on Civil and Political Rights の第 19 条(表現の自由)に関する General Comment No. 34 草案の最初の reading を終えた。草案は、「第 19 条 2 項は公的組織が保有する情報へのアクセスに関する一般的権利を含む」（18 条）と述べる。

情報へのアクセスおよび EU

オースス条約の採択時、環境に関する情報へのアクセスの自由に関する EU 指令 90/313/EEC は、EU 加盟国において環境情報へのアクセスに法的根拠を与えた。指令は、あらゆる自然人または法人が公的機関が環境に関わる情報を請求すれば利用可能とするよう、EU 加盟国に対して義務を課した。指令 2003/4/EC は指令 90/313/EEC を無効にし、指令 90/313/EEC において与えられたアクセスを拡大した。加えて、オースス条約発効後に採択された他の EU 法も、条約の要件を満たす規定を含んでいる。これらのいくつかについては、本ガイドの他の箇所で論じられている。

情報へのアクセスの履行

以下の表は、第 4 条および第 5 条の主要要素を含んでいる。これは後続のセクションで

論じられる義務の概要となる。条約は様々な程度の義務を締約国および公的機関に課している。ほとんどの場合、条約は、締約国および公的機関にとってより柔軟な要件、およびさらに高水準の柔軟性をもつ履行案内と組み合わせられた、明確な一般原則を通して義務を形成する。これら様々な程度の義務については、以下でより詳しく説明される。表は一般義務を含み、条約中の要件を超えて、いかに締約国がこれらの義務を履行しようとするかについて知見を与える。

4 条

第 4 条は、公衆メンバーが公共機関および、ある場合には私人 (**private parties**) から環境情報へのアクセスを得る枠組みについて述べている。公衆メンバーが情報を請求すると、第 4 条は提供ないし拒否の基準と手続を設定する。条約のもとでは、全ての人が情報へのアクセスを有している。

条約は、情報アクセスの自由についての一般規則から始める。締約国は、公衆メンバーが公的機関から環境情報を請求し、合理的な期間内に当該情報を受領することができる制度の確立を求められる。この一般規則は、応答の時期、拒否の条件、**documentation of the process in writing**、および第 9 条 1 項にもとづく審査の規定、に関する **safeguard** により保護される。

第 4 条の大抵の規定は、締約国および公的機関が守らねばならない要件である。しかし、第 3 および第 4 項は、公的機関が情報の請求を拒否してもよい状況を素描している。実際に、第 3 項および第 4 項は、一般規定の例外が適用される、唯一の状況である。条約は締約国がこれら随意的な規定を採用することを求めない。加えて、例外が採用されたとしても、続く全ての例外にもとづき、締約国は、公的機関に対してある状況下では請求情報の提供に裁量を認めることができる。第 4 条 3 項および第 4 項に含まれる条件は、関連の利益を保護する必要がある場合には公的機関が情報を保留してもよい条件を単に説明している。

第 4 条 3 項は、情報の保有に関わる実際の懸案事項、請求の形式、または請求情報の内容よりも請求情報の完全性を対象とする。第 4 条 4 項は、締約国ないし公的機関が利益衡量を許すような状況、情報の保護が法的利益に優越する場合を扱っている。

1.

第 4 条 1 項は、請求に応じて公的機関が環境情報を提供する一般義務を含む。締約国は、この基準が「国内法の枠内」に収まるよう確保しなければならない。このことが意味する

のは、(i)国内法は、条約に従い情報請求に応答するプロセスの枠組みを定めること、および(ii)国内法は、第4条3項および第4項に記載の例外に従い、情報へのアクセスを制限できる。(第2条注釈も参照)

環境情報、公衆および公的機関については、第2条で定義される。「請求」は、公衆メンバーから公的機関に対して環境情報を求めるもので、どのような連絡方法でもよい。条約は請求の形式を特定しておらず、したがって口頭であれ書面であれ、第4条を満たすどのような請求も条約にもとづくものとみなされることを示唆する。

しかし、条約は請求者に対して(a)条約そのもの、(b)国内実施法、または(c)請求が環境情報に関するものである事実でさえ、明らかにすることを求めないが、これらを明らかにすることがよいとされる。請求においてこれらの一部ないし全てを示せば、担当の公的機関の作業を速め、遅滞の回避を促す。これは、請求情報の一部のみが条約の第2条3項に定義される環境情報を構成する場合や、あるいは請求情報の環境との関連性が一見するところ明らかでない場合に、特にそうである。こうした状況は、欧州投資銀行によるプロジェクトの融資に関する情報の請求を含む、コミュニケーションACCC/C/2007/21(欧州共同体、34-35段)においても発生した。遵守委員会は、公的機関が請求を環境情報請求として認めない場合には、当機関が潜在的な法的義務を認識しないため、遵守の問題を引き起こすことを注意している。

さらに、条約にもとづき、請求されれば公的機関は、要約や抜粋よりも、請求情報を含む実際のドキュメントの写しを提供しなければならない。この要件は(b)号とともに、情報が求められる形式で提供され、ある種の例外の対象となる。実際のドキュメントの写しが提供されるべきという要件は、公衆メンバーが請求した特定の情報を全て、もとの言語と文脈において閲覧できることを確保させる。「実際のドキュメンテーション」要件は、すでに多くの国々に存在する。たとえばポルトガルでは、アクセス権の中に、完全な写しを得る権利のほかに、ドキュメントの存在について通知される権利が含まれる。

(a)

条約にもとづき、公的機関は、申請者がその情報を求める理由やどのようにそれを利用するかを明らかにするよう求める条件を課してはならない。申請者が情報に関して利益をもっていないからという理由で、請求は拒否されてはならない。これは「誰でも」原則に従う。

グルジアの一般行政規約は、申請者が情報を求める理由を明らかにする義務はないとはっきり定める規定をもつ。別の例は、カザフスタンの環境省と全欧安保協力機構により作

成され、2004 年に発行された the Memo on Processing Public Requests for Environmental Information である。The Memo は、情報の請求は正当化される必要がないと明確に述べている。しかし、このような memo が有効であるためには、それが法的拘束力を持ち、公的機関の間で適切に普及されなければならない、また研修や能力開発が必要である。カザフスタンの努力は、コミュニケーション ACCC/C/2004/1 (カザフスタン) 第 20 段の調査において、まさにこの問題に関して遵守委員会により下された不遵守という結論に、部分的に対応したものと思われる。

(b)

第 4 条にもとづき、公衆メンバーは、紙、電子メディア、ビデオテープ、録音など、特定の形式で情報を求められる。一般に、公的機関は、以下に記される条件にもとづく場合を除いて、特定の形式での請求を尊重しなければならない。

形式の問題は、また、請求の際には公的機関が、単にドキュメントを調べる機会を提供するよりは、ドキュメントの写しを提供しなければならないことを意味する。加えて、中には、受け取った写しよりも元のドキュメントを調べたい申請者もいるかもしれない。もしそのように請求されれば、下の(i)(ii)にもとづき、公的機関は彼らがそうすることを認めなければならない。これは第 6 条 6 項と対比できるが、それは、特定の活動に関する決定においてドキュメント調査のためのアクセスを、公的機関が公衆に与えることを求めるものである。

コミュニケーション ACCC/C/2008/2 (スペイン)の調査結果において、遵守委員会は、情報請求に対応した当局が、請求通り CD 中に電子形式での情報を提供せず、代わりに紙形式の写しを提供した場合につき、関係締約国が条約を不遵守であるとみなした。紙形式での情報提供は、請求形式でなされた場合の 100 倍の経費であることが判明した。請求者は、全 600 頁のドキュメント分の 1200 ユーロを支払えないと判断した。請求者は、34 頁だけ写しをとることに決め、追加料金を課される関連計画の写しの請求を断念した。こうして、請求した方法での情報提供を怠ったことにより、この場合には環境情報への公衆のアクセスが著しく制限された。

(i) (ii)

条約は、請求された形式で情報が提供されるべきという要件に、一定の例外を与えている。第 4 条 1 項(b)(i)にもとづき、公的機関は、「合理的な」場合には請求形式ではなく他の形式を決定できる。いかなる場合も、公的機関は理由を明らかにしなければならない。

二つ目の例外は、たとえば公共図書館で閲覧可能な政府発行図書など、すでに別の方法

で公に利用可能な場合には、公的機関は請求形式で情報を提供することは求められない。代わりに、公的機関は、すでに公に利用可能な形式を、見せるか提供するかしなければならない。明らかに、公的利用可能な情報の利用可能性は考慮に入れられねばならない。申請者に対して、居住地から 200km の図書館にある一冊だけあるものを知らせるのは、おそらく満足のいく対応ではない。加えて、「公に」利用可能であるというのは、条約にもとづいて請求される場合と同じ合理的な費用基準であることが想定される。

しかし、第 3 条は、情報へのアクセスが実際に効果的であることを暗に要求する。効果的であるためには、「公に利用可能」が意味するのは、情報が請求している公衆メンバーに容易に手に入るということである。加えて、「別の形式」が意味するのは、利用可能は情報が、要約ではなく、請求形式と機能的に等価であるということである。そして、情報全体が利用可能ということである。

2.

条約は、公的機関に対して、特定の時間制限内に情報が利用可能となるよう要求する。一般規則として、「可能な限り早く」情報を提供するよう求める。そこで、最長で 1 か月、特定の状況下で最長 2 か月の延長を認める。条約で設定される制限は最長のものであり、締約国は可能な場合には更に短い時間枠の中で請求に対応することが求められる。条約はまた、いつから制限期間が始まるのかを定めておらず、単に請求が「提出」されて以降とのみ述べている。請求がなされたとみなされる時間は、一般に締約国の行政法により規制される。

公的機関内でファイルの閲覧が求められた場合、「可能な限り早く」とは、情報の発表をいかに素早く行えるかにより、数日またはそれ以上を意味しうる。請求がドキュメントなのか写しなのかによって、国により異なる期限を設けている。たとえば、ベルギーのブリュッセル地域では、ドキュメント閲覧の請求があれば直ちにアクセスが確保されるよう奨励されている。ドキュメントの写しの請求の場合には、「可能な限り早く」とは、数日以内を意味しうる。たとえば、ノルウェーでは、公的機関は情報を「不適切な遅滞なしに」提供しなければならない、それは典型的には請求の受領後 2,3 日以内を意味する。「可能な限り早く」基準は第 4 条 5 項にも同様の考えがみられ、そこでは公的機関が請求情報をもたない場合には「可能な限り速やかに」申請者に通知するか請求を移管するよう求めている。

通常の場合、オース条約は当局に対して、第 4 条 7 項にもとづく拒否を含めて、請求の提出後、最長 1 か月を認めている。UNECE 地域の大多数の国々がすでに同様の期限を、多くはより短い期限を設けていたので、この期限が選択された。たとえば、ポルトガルは請求に対して 10 以内に、ハンガリーは 15 日以内に応えることを求め、そしてスロベニア

は 20 日以内に請求情報の提供を、そして 8 日以内に拒否をすることを、求めている。ラトビアは一般的には 15 日以内の応答を求めるが、他の期限も適用されうる。たとえば、拒否の場合には 7 日、または請求情報について追加措置が必要な場合には 30 日が期限である。グルジアでは、行政組織は即座にまたは 10 日以内に請求情報を申請者に提供する義務がある。情報のデータ処理にさらに時間を要する場合には、公的機関は申請者に知らせなければならない。期日が異なるかもしれないので、一般情報法が存在するか否かに注意が払われねばならない。たとえばポーランドでは、環境情報の請求に応える期日は、一般情報の期日より実際には遅い。

ある場合には、条約は締約国に対して、情報の「量と複雑さ」により期限を 1 か月から 2 か月に伸ばすことを認めている。締約国は、情報の量と複雑さが正当か否かを判断する明確な基準を設けることができる。請求の量と複雑さにより 2 か月が正当とされる場合には、公的機関は申請者にこの延長について可能な限り早く、少なくとも最初の月末までに知らせなければならない。この要件は第 4 条 7 項で繰り返されるが、そこでも 1 か月を超える延長の理由を申請者に示すよう要求されている。

延長および最終的拒否の可能性は、請求状況の早期通知が効果的な情報へのアクセスにとっていかに重要かを示す。それゆえ、中には、請求状況について特別に早期の通知を要求する国もある。たとえばウクライナでは、情報請求の状況を通知するために一つの期限を、請求に対して実際に応答する二つ目の期限を求めている。請求への応答に関する条項では 30 日だが、当局は 10 日以内に返答し、申請者に当該情報が提供されるか否かを通知しなければならない（されない場合には理由を）。一時返答に関するこの種の要件は、処理速度を大幅に速めるが、とくに請求が拒否される場合そうである。

条約における期限の適切な管理は、レジームの適切な機能にとり重要である。時間枠はしばしば他のプロセスの時間枠と関係する。たとえば、情報請求に応じて直ちに情報入手する際の問題は、関心ある公衆が第 6 条にもとづく意思決定過程に参加する能力に影響を及ぼす。そのような状況が ACCC/C/2008/24(スペイン)中の遵守委員会の調査結果に見られるが、この場合には保留中の土地利用決定に関する情報の請求後 4 か月が経ってから情報が提供された。この保留期間中、当局は土地利用計画の変更承認を決定した。こうして、情報提供の遅延が計画の決定に参加する公衆の能力を侵害した。関係締約国については請求時に条約が発効していなかったため、この情報請求に関して遵守委員会は条約違反を認めなかった。しかし、同じ案件における後の情報請求では、請求後 7 か月経っても対応されず不適切な扱いとされた。情報請求の遵守期間が最長 2 か月であること、第 4 条 3 および 4 項を根拠とした、全面的ないし部分的な情報の提供または拒否のみが公的機関にとっての唯一の例外であることを、遵守委員会は明確にした。

3.

(a)

公的機関は「保有している」情報へのアクセスのみを提供することが要求される。この意味は、締約国がこの例外の適用を選択する場合、「保有の」情報により何が意味されるか定義しておく必要があるということである。しかし、もちろん保有される情報は、公的機関により生み出された、またはその権限内にある情報に限られない。条約は第 5 条 1 項(a)にいくらか案内しているが、そこでは公的機関が関連する環境情報を保有および維持させるよう締約国に対して求めている。実際には、便宜上、国内法にもとづき公的機関がもつべき情報を常に物理的に保有しているわけではない。たとえば、当局が保有する権利のある記録が、規制された施設の構内に保管されているかもしれない。この情報は公的機関により「効果的に」保有されていると言える。すでに国内法は、公的機関による情報の物理的および／または効果的保有のための条件を定義している。条約の中では、公的機関がこのような情報の保有について考慮することを、物理的な保有と同様に、排除するものはない。

公的機関が請求された情報を保有していない場合、この規定のもとではそれを確保する義務はない。ただし、そうすることは前文および第 1、3 条に合致する優れた実践ではあるのだが。しかし、公的機関の責任に関わる環境情報を保有しそこなった場合は、第 5 条 1 項(a)の違反となる。しかし、他の公的機関が情報を保有しているかもしれない場合、第 4 条 5 項にもとづき公的機関は申請者にどこが情報をもっているのか知らせる義務をもつ。あるいは、同公的機関は適正な公的機関に請求を移管し、そうしたことを申請者に通知することもできる。いずれの場合でも、公的機関は可能な限り早くこれらの措置をとらねばならない。

(b)

公的機関は、「明らかに不合理な」情報の請求を拒否することができる。条約の締約国はこの例外を適用することを要求されない。締約国がそれを選択する場合、請求があまりにも不合理なためこの例外規定にもとづき拒否される際の公的機関の決定を補助し、検証 (test) が恣意的になされないという公衆の利益を保護するために、「明らかに不合理な」を定義する必要がある。いかに「明らかに不合理な」を定義するかについて、条約は直接には案内していないが、第 4 条 2 項に言及される量と複雑さの基準以上のものとして考えている。同項にもとづき、情報請求の量と複雑さは 1 か月から 2 か月の延長が認められる。これが示唆するのは、量と複雑さのみでは請求が第 3 項(b)で想定される「明らかに不合理な」にはならないということである。

上記解釈は、communications ACCC/S/2004/01(ウクライナ)および ACCC/C/2004/03(ウクライナ)の調査結果において遵守委員会により確認され、両方の調査結果において、請求された情報の量が請求情報の拒否を正当化しないと注意している。委員会は次のとおり述べる。

「情報が大量の場合、公的機関にはいくつかの実地的な選択肢がある。そのような情報を電子形式で提供することや、情報をどこで検討および検討を容易にできるか知らせること、また条約の第 4 条 8 項に従って、その情報の提供にいくらかかるか示すこと。」

条約にもとづき、公的機関は、「あまりにも一般的なかたちで」にもとづく情報の請求も拒否することができる。条約は「あまりにも一般的」について定義しておらず、締約国がこの例外規定を選択する場合、公的機関のためにさらなる案内を提供する。「あまりにも一般的」という概念は、国内法や実務においてすでに定義されているものもある。

第 3 条 12 項は、情報を求める公衆に対するガイダンスの提供を確保するよう求めている。情報を求める公衆に対して公的機関が提供する支援や案内は全て、請求が明らかに不合理であったりあまりにも一般的なかたちであったりしないようにする。

(c)

公的機関は「未完成の」資料または「内部コミュニケーションに関する」資料の公開を拒否することができるが、国内法または慣習がそのような資料を免除している場合のみである。条約は「慣習」が何を意味するか明確にしておらず、これは実施国の行政法に従い異なる。たとえば、「慣習」が、行政実務の確立された基準の証拠の対象となる資料(those material covered by evidence of established norms of administrative practice)にのみ適用される締約国もある。

国内法や慣習の中に要件が存在するとしても、当局は、請求の拒否を最終的に決定する前に、情報の開示によりもたらされる公共利益を考慮にいれることが求められる。書面で拒否の理由をするという第 7 項における要件は、当局は、その決定の一部として公共利益をどれだけ考慮したかを正確に書類に書かねばならないことを意味する。

条約は「過程中的の資料」を明確には定義していない。しかし、単に草案の状態であることのみをもって自動的に例外ということにはならない。「未完のドキュメント」から「過程中的の資料」の環境情報に関する情報アクセスの自由についての旧指令 90/313/EEC の言語の言い換えは、用語が、実際に公的機関によって正に手配中の個々のドキュメントを指す

ことを示唆する。これらのドキュメントがもはや「過程」でなくなった場合には発表される。たとえそれらが未完成であるか、付随する決定が未決のままであるとしてもである。「過程」が示唆するのは、合理的な時間枠内においてドキュメントがさらに手を加えられるということである。条約の他の条項も、締約国が「過程」をいかに解釈するかに関してガイダンスを提供している。公衆参加に関わる第 6、7、8 条は、公衆が閲覧可能なある種のドキュメント草稿を求めている。こうして、許可、環境影響評価、政策、プログラム、計画、および行政規則など、条約に基づき意見に対して開かれているドキュメントの草稿は、この例外規定のもとでの「過程中的資料」に該当しないだろう。

指令 90/313・EEC の「未完のドキュメント」の用語使用に関する N° 266668(7 August 2007) 案件において、the Conseil d'Etat of France は同様の結論に達した。the Conseil d'Etat は、行政決定を作成する過程で作られた予備ドキュメントを環境情報へのアクセス権から排除する規定は、請求が「未完のドキュメント」に関わる際に環境情報の請求が拒否される可能性を制限する指令 90/313EEC 第 3 条 3 項と適合しない、と考えた。

この例外の二つ目の部分は「内部コミュニケーション」に関わる。ここでも、締約国は条約実施のために「内部コミュニケーション」を明確に定義しようとするかもしれない。いくつかの国では、内部コミュニケーションの例外規定は、政府職員の個人的な見解の保護を意図している。これは、たとえ未だ準備または草稿の形式でも、通常は事実に関する資料には適用されない。さらに、特定の情報が公的機関により第三者に公開されれば、「内部コミュニケーション」ということはできない。

ここでも、たとえこれら二つの例外のうち一つが当てはまるとしても、第 3 項(c)は、締約国または公的機関は公開の公益を考慮することを求めている。公益の検証(test)については、再び第 4 項で述べられる。

4.

第 4 条 4 項に定める利益は、請求にもとづき公衆メンバーに提供されねばならない一般規則に対する例外である。締約国は、条約の実施においてこれら例外を組み込む必要はない。実際、本項中の拒否の根拠が国内法に含まれるかに関しては、条約の締約国の間で相当のバリエーションがある。たとえば、条約の 2008 年の国内実施報告では、アルメニアが国内法において(a)(b)(g)(h)に基づく例外を認めないと報告した。これは、より広範な情報アクセスを提供する体制(regime)の確立を締約国に明確に認める、第 3 条 5、6 号における条約の精神を表すよい事例である。締約国が受け入れる例外に関しては、公的機関が自らの裁量の範囲内で適用する基準を提供するか、ある情報をカテゴリーとして公開から除くことができる。

どのような場合にも、公的機関は、公開が関係者の誰かに悪影響を及ぼすという決定を下さねばならない。悪影響が意味するのは、公開が利害関係者に影響を与える可能性があるということである。「かもしれない(may)」ではなく「可能性がある(would)」という語の使用により、条約の他の規定における適用よりも、請求が悪影響を及ぼす必然性がより大きくなる。(例：第 6 条 1 項(6))

加えて、後述するとおり、締約国もしくは公的機関は、公開の公益を考慮に入れ、情報が排出に関連するか否かを考慮し、そして第 4 条 4 項に記載される拒否の根拠をそれぞれ総合的に解釈しなければならない。これら最後の規定は、例外が挙げられその全てが適用された後に来る。以下さらに詳細に記す。

communication ACCC/C/2008/30(モルドバ共和国)に関する調査結果において、遵守委員会は第 4 条 4 項に言及し、**rent holder** から受け取った情報の秘密の保持、および大量を理由とした情報アクセスの拒否に関する幅広い規則を定めた政府の法令”**On the rent of Forestry Fund for Hunting and Recreational Activities**”の採択により、関係国が条約の第 3 条 1 項および第 4 条 4 項を遵守しないことになる、という調査結果を引いた。

(a)

第 4 条 4 項(a)は、公的機関の手続に関連する情報の公開が、その手続の秘密の保持に悪影響を与える場合の例外を規定する。条約は「公的機関の手続」を定義していないが、ひとつの解釈はこれらが公的機関の内部操作に関わる手続で、権限の範囲において公的機関によって遂行される実質的な手続ではないというものである。秘密の保持は国内法のもとに規定されなければならない。このことが意味するのは、公衆から情報を差し控えるために、公的機関が一方的に特定の手続を秘密と宣言したり、書類に「秘密」と印字したりしてはならないということである。

(b)

請求情報の公開が、国際関係、国防または治安に悪影響を及ぼす場合、公的機関は請求拒否の是非を検討できる。

条約は「国際関係」、「国防」または「治安」という用語を定義しないが、こうした用語の定義が国際法と調和した形で締約国により決定されることを示唆する。多くの国の政府はすでに類似の例外を適所に設けており、それらを狭く解釈している。中には、いかに国際関係、国防または治安に影響を及ぼすかに関わらず、環境に関わる情報を公にアクセス可能にするよう選択した国もある。たとえば、ウクライナの憲法の第 50 条では、環境状況、食物および住宅の質に関する情報を、何人も制限してはならないと規定している。The

Russian Federal Law on States Secrets は、とりわけ環境の状態についての情報、健康および衛生データは、国家機密の指定から除かれると宣言する。公的機関は、情報への公的アクセスが国家安全保障を害するか否かを分析する傾向にある。

(c)

情報の公開が裁判の過程に悪影響を及ぼす場合、公的機関は公開を拒否する法的根拠をもつ。裁判の過程とは、裁判所内の実際の訴訟を意味する。「過程の中」という用語は、害されうる実際の司法手続が進行中であることを示唆する。前に裁判資料の一部であったという理由のみでは、この例外は適用されない。公正な裁判を受ける権利能力に悪影響を及ぼす場合も、公的機関は情報の公開を拒否できる。この規定は、被告の権利に関する法の文脈で解釈されるべきである。

公的機関はまた、犯罪または懲罰の(disciplinary)調査の遂行に悪影響を及ぼす場合にも、情報の公開を拒否することができる。中には、検察官は抱えている案件に関する情報を公衆に公表してはならない国もある。条約は、明らかにこの例外規定の中に全ての調査を含めていないが、犯罪または懲罰(disciplinary)のものだけに制限している。こうして、市民または行政による調査は必ずしも含まれない。

(d)

条約にもとづき、公的機関はいくらかの、限られた種類の商業上および産業上の情報を公衆から差し控えることができる。公的機関が商業上の秘密の保持を根拠に公衆から情報を差し控えるのを可能にするためには、その情報はいくつかの検証を経なければならない。

第一に、国内法がその情報の秘密を明白に保護していなければならない。これは、国内法が問題の情報の類を商業上または産業上の秘密として明確に保護しなければならないことを意味する。第二に、秘密の保持は「合法的な経済利益」を保護しなければならない。

「合法的な経済利益」に関しては、国家経営の企業など、独占的に営業している企業が商業上の秘密の保持を主張するのは難しい。というのは、その情報へのアクセスにより有利になる競合者がいないからである。遵守委員会は、国家所有の原子力エネルギー企業に関して、communication ACCC/C/2004/01 調査結果において、この見解をとっている。

第三に、例外の例外として、条約は、環境の保護に関わる汚染物質の排出についての情報は、商業上の秘密情報として主張できないと考える。この規定は、一たび排出物が公的領域に入れば排出情報は私有の性質を失うという原則と広く一致する。実際には、いかなる状況において排出情報が環境保護に関連するとみなされるかは、完全には明確ではない。条約の原則と目的を考慮すると、環境の質に影響を与える、どのような排出情報も、その量に関わらず、環境保護に関わるとみなされるべきである。実際、全ての排出情報が環境保護に関わるという場合もありうる。この考えは、多くの UNECE 加盟国の法制度に反映されている。

(e)

条約にもとづき、公的機関は知的財産権に悪影響を及ぼすような情報は公開しないことを選択できる。知的財産および知的財産権は国内法および国際法で保護される。

知的財産権の主要な形式は、著作権、特許、商標（地理的指標も含めて）および企業秘密である。独特な形式には、とりわけ植物育種家の権利、データベース保護、産業デザインが含まれる。一般に、特許は新しい考えや発明を保護し、著作権は独創的な表現（芸術、文学、音楽など）、商標および地理的指標は商業目的に使用されるシンボルや名前を保護し、企業秘密は私有の事業情報をあらゆる不適切な取得や使用から保護する。

一般的には、知的財産法は、「無印（ノーブランド）の」考えや概念、自然や科学的事実の原則、または（地理的指標を除いて）すでに公的に広い範囲にわたって使われている考え、名前または表現を保護しない。特許、著作権および商標に関しては、保護は特定の個人または事業体に与えられ、期間の制限があり、そして、知的財産権またはその対象を含む市場取引を通して、作成者と発明者に経済的な報酬を生み出すことが主要な目的である。

(f)

条約にもとづき、公的機関は個人のプライバシーに悪影響を及ぼす情報の公開を差し控えることができる。しかし、秘密の保持は国内法で保護されねばならない。自らの個人情報に問題となっている個人は、秘密の保持の権利を放棄することができる。

会社や組織など、法人には例外は適用されない。これは、従業員の記録、給与履歴および健康状態の記録の保護が意図されている。

(g)

条約にもとづき、公的機関は、自主的に政府に情報を提供する「第三者」の利益に悪影響を及ぼす情報の公開を差し控えることができる。「第三者」とは、特定の協定や取引の当事者ではないが、そこに権利または利益をもつ人である。

この例外は、私人から政府への自主的な情報の流れを奨励することを意図している。特別に請求していないが、公的機関に提供される情報は、必ずしも「自主的」とは限らない。たとえば、情報提供者が法的にその情報の提供義務をもつ場合、自主的ではない。

たとえば、中には、政府が公的機関に企業から特定の情報を報告させる権限を委任している国がある。公的機関は、その情報が実際にすでに報告されている場合には、当該情報

の報告を正式に要求しないことを決定できる。ほとんどの国ではこの種の情報を「自主的」ではないとしてきた。かくして、アイルランドでは、「自主的」とは、公的機関が問題となる情報の報告義務について権限を欠いている場合を意味する。この定義は、公的機関が条約にもとづいて要求する情報は全て公衆がアクセス可能とすることにより、公益を保護する。

問題の情報が自主的に提供された情報とされなければならないだけでなく、情報の提供者も情報の発表に同意したことを否定していなければならない。国によっては、このような情報の公表の拒否は、情報の提供者によって書面で情報の提供時になされるのを求めるところもある。このような国々では、公的機関は、通常、公開の同意を得るために請求の時点の第三者にまで遡る義務をもたない。

特定の締約国が実際に自主的協定を用いる場合、協定自体の中で私人から公的機関に公開される情報の使用について規定しておくのが良案である。

(h)

公的機関は、環境に悪影響を及ぼすおそれのある情報の公開を拒否することができる。この例外は、希少種の繁殖地など、——その場所を秘密にしておく程度でも——搾取から特定の場所を政府が保護することを可能にする。それは第一には予防対策として存在し、そのことにより公的機関が情報公開の是非の判断に際して環境への被害を考慮に入れることを可能にする。

第4条4項の最後の条項は、本項の情報アクセスへの例外規定の全てをいかに解釈するかについて、締約国と公的機関に指示を与えている。請求情報が例外規定のどれか一つに、文字通りの意味で当てはまるということをもって、法的に例外とされるに十分であるというわけではない。

締約国と公的機関は、例外を「厳格に」解釈しなければならない。たとえば、公的機関の職員が例外規定の一つであるとして情報公開を拒否する場合、例外措置の決定が恣意的ではなく、どの場合も当該情報の公開が関連の利益に実害をもたらすおそれがあることを確認する手続を、当該職員は踏まねばならない。条約は、厳格が何を意味するかについて締約国に理解を促す予防措置を備えている。

第4条4項にもとづき、締約国は情報公開がもたらす公益について考慮しなければならない。第4条3項(c)で述べられたとおり、「情報公開がもたらす公益」は条約の中で明確に定義されていない。条約の原則と目的に則って、いつどのように公益を考慮するかは締約

国次第である。環境意思決定への公衆参加に関するソフィア・ガイドラインは、締約国に対して、情報公開がもたらす公益の参照が意味することについて、いくらかガイダンスを提供している。ソフィア・ガイドライン第 6 条は、「前述の拒否の理由は、個々の案件において情報の非公開の利益に対して公開がもたらす公益を評価して、厳格に解釈されるべきである」と規定している。ほとんどのオース条約締約国は、ソフィア・ガイドラインを承認しており、前文および条約署名国の決議においてガイドラインについて明確な言及がある。加えて、国内法が「公益」の定義に関していくらか案内している。こうした利益の考慮は、利益の等価平衡度（黒字バランス）を要求する。にもかかわらず、締約国は、恣意的な区別および統一性の促進のために、平衡度に関する案内を提供でき、また提供すべきである。

例外規定により保護される利益に対して公開によりもたらされる公益を比較検討するために、公的機関が経なければならない平衡度の検証は、コミュニケーション ACCC/C/2007/21(European Community)における調査結果において遵守委員会によって指摘されている。本案件では、遵守委員会は、保護利益の一つに対する被害が一つでも確認されれば情報を非公開とするに十分である、という締約国の立場を否定した。遵守委員会が述べるとおり、環境情報の公開により重要な公益が認められ、利害関係者に対しては相対的に小さい被害がある場合には、条約は情報公開を求める。

二つ目の予防措置では、条約は、請求情報が環境への排出に関連するか否かを公的機関が考慮するよう求める。商業上の秘密の保持に関する例外にみられるように(第 4 条 4 項(d))、条約は排出情報の公表を最優先している。

5.

第 4 条 5 項は、請求がなされた特定の局や部署にかかわらず、公的機関は公衆からの情報請求に対処する集団責任を負うという原則を反映する。第 4 条 3 項(a)は、公的機関が情報を保有しない場合の請求拒否を公的機関に認めている。しかし、第 5 条にもとづき、公的機関の責務は、書面による拒否の通知にとどまらない。当該の公的機関には二つの選択肢がある。申請者がどこで当該の情報を得られるのかを知らせるか、あるいは適切な公的機関に請求を移管し、そのことについて申請者に知らせることができる。一般に、もっとも時宜を得た、かつ効果的な方法は、条約の前文および第 3 条総則に奨励されたとおり、可能な場合には公的機関が直接に請求を移管するよう求めることである。

条約はまた、スケジュールの重要性も強調する。第 4 条 5 項は、「できるだけ速やかに」公的機関が申請者に通知するか請求を移管することを求める。実際に、拒否に関しては情報の規定よりも、個別に、かなり短めの期限を設けている国もある。

多くの国では、公的機関は他の公的機関がどの種の情報を保有するか必ずしも知っている必要はない。これにより、照会が困難または不正確になり、さらに公衆の情報アクセスの確保に際して遅延をもたらす。第 5 条 2 項は(a)は、関係公的機関が保有する環境情報の種類と範囲について、締約国が十分な情報を公衆に提供すべきことを規定している——これにより、実際に情報アクセスの改善がすでにみられた国もある。

6.

例外規定の一つに従い、公的機関がある情報の秘密保持を決定するとしても、請求された全ドキュメントが拒否されることを意味しない。条約にもとづき、公的機関は秘密扱いにならない部分を利用可能にしなければならない。

実際に、通常このことは、公的機関が保留情報をやり繰りする(make out)か削除することを意味する。公的機関に削除情報の一般的性質を示させる国もある。たとえば、オランダでは、公表前に商業上の秘密情報が削除された場合、いわゆる第二の文書が提供されねばならない。それは、どこで情報が削除されたか、および一般的には、保留情報の要旨が記されている。

7.

条約は、情報アクセスの拒否に関して極めて明確な手続を定める。情報の請求が書面の場合は、拒否も書面でなければならないと規定する。請求が口頭でなされて、申請者が書面での応答を求めた場合は、拒否は書面でなければならない。多くの国で、書面での拒否を求める方が早く安価であると認識している。たとえば、ベルギーでは、部分的または完全拒否の全てにおいて理由は書面で申請者に通知されねばならない。他には、全ての人が書面で拒否を受け取れる権利について認識をもつよう試みた国もある。オランダでは、情報の請求に対して口頭で拒否を知らされる人は、書面で受け取る方法を知らされねばならない。

条約にもとづき、拒否には理由および審査手続の情報が含まれていなければならない(第 9 条 1 項の議論を参照)。これは書面および口頭による拒否の両方に当てはまる。拒否理由の文書では、申請者に対して請求の書き換えや再提出の機会が与えられる。これらの理由には、請求情報が例外規定の一つの基準に合致するか、請求が大まかすぎるか、または問題の公的機関が当該情報をもたず他のどの公的機関がそれを保有するか不明、という決定が含まれる。

申請者が拒否の論拠に同意しない場合、書面理由は第 9 条にもとづく決定の appeal のた

めの根拠を提供する。事実、ベルギーでは、部分的または完全拒否の全てにおいて理由が書面で提供されねばならないのみならず、当局はまた可能な **appeal** の選択肢も具体化しなければならない。フランスでは、当局は、拒否の根拠法規定を特定しなければならない。

条約はまた、情報請求への対応に関する第 4 条 2 項に定められる期限と同様に、拒否の適切な時期についても規制する。条約は、「可能な限り早く」、「最長 1 か月」および特定の状況下での 1 か月延長を定める。拒否に関してさらに短い期限を求める国もある。たとえば、ノルウェーでは、情報の請求が **agency** に受領されると、当機関は 5 営業日以内に応答しなければならない。この期限内に何の応答もなされなければ、実際に拒否されたか否かに関わらず、請求が拒否されたとみなされ、**appeal** の権利が発生する。拒否は全て書面により、拒否を正当化する関連法規定を付して、知らせられねばならない。拒否の受領後 3 週間以内ならば、請求者は拒否の根拠についてさらに書面を求めることができる。当該機関は、可能な限り早い機会に、遅くとも受領後 10 営業日以内に、あらたな根拠の提出を求められる。あらゆる拒否の場合において、ノルウェー当局は、公衆アクセスからの例外と分類されるにもかかわらず情報の公表が可能か否かを、考慮しなければならない。

公的機関は、考慮中の情報に関して保護されるべき可能性のある法利益をもつ第三者が、当該情報の公表に対して訴訟を起こす、という状況に陥るかもしれない。しかし、オース条約には、審理中の訴訟があるという理由で情報提供に関する関連当局の期限を延ばすという規定は何もない。

コミュニケーション ACCC/C/2008/30 (モルドバ共和国)の調査結果において、遵守委員会 は、公的機関による、情報アクセスの拒否に関する法的理由の説明の不履行、および第 9 条にもとづく審査手続へのアクセスに関する情報の書面による提供の不履行は、条約の第 3 条 2 項および第 4 条 7 項を締約国が遵守していない、とみなした。さらに、公的機関が書面で適切な時期に請求情報の一つに応答することを怠った場合、条約の第 4 条 7 項に違反となった。

8.

条約は、情報が本当にアクセス可能ならば、それはまた手頃な価格でなければならない、という考えを積極的に受け入れている。第 4 条 8 項は、情報に課される料金がいずれも合理的でなければならないと規定する。情報アクセス規則をもつ多くの国では、情報を手頃な価格——や、可能な場合には無料にするよう試みている。グルジアの法律では、申請者は請求情報のコピー料金について最低限の負担を要求されうるが、情報のアクセスは無料であることを要求している。

条約は、公的機関に情報価格に関して案内することを義務付けることにより、この要件

を保護する。これらの案内に含まれねばならないのは、(i)課金のスケジュール、(ii)課金される際の基準、(iii)課金が免除される際の基準、(iv)情報提供が料金の先払いを条件とする場合の基準、である。

課金スケジュールは、課金の悪用や不一致を防ぐ助けとなる。加えて、公衆が前もって経費を知っていれば、その情報アクセス能力を強化することになる。たとえば、オランダでは、国の行政庁のためには刊行された課金スケジュールが存在するのに対し、地方当局は自由に課金規定を設けることができる。課金される際の明確な基準を備える国もある。たとえば、電子送信、非営利利用または一定の郵便料金に関しては、限られた数の写しに料金を課さないことを決定することができる。金銭的障壁が情報アクセスの障害とならず、誰もが情報を買うことができ、個人や非政府組織に対して公的機関が時に課金を放棄することを確保する。

第二柱

意思決定への公衆参加

意思決定への公衆参加は条約の第二の「柱」である。公衆参加は、第一の柱に規定のとおり、情報へのアクセスなしに、また第三の柱にもとづく司法へのアクセスを通しての強制執行の可能性なしに、効果的でありえない。

理想的には、公衆参加には、意思決定や政策形成において最適な結果にたどり着くために、公的機関と協力する公衆の活動が含まれる。公衆参加の定められた形式はないが、最低限それは効果的な知らせ（notice）、十分な情報、適切な手続、および公衆参加の結果についての適切な考慮を必要とする。特定の過程への公衆の関与のレベルは、期待される結果、その範囲、誰が何人が影響を被るのか、結果が国内、地域または地元のレベル内での問題に留まるのか否かを含め、多くの要因による。加えて、特定の問題に関する参加との関係において、異なる人々が異なる立場をもちうる。意思決定や政策決定の結果により最も影響を受ける人々は、結果に対してより大きな影響力をもつ機会をもつべきである。これが、「公衆」と「関心のある公衆」の間にある区別の背景である。

公衆参加の柱の目的

信頼できる全ての公的機関は、公衆の利益と活力を活用する。決定が次第に複雑になるにつれて、この要因は優れた実践の問題ではなく、必要性の問題となる。環境への配慮を政府の意思決定へと完全に統合することの重要性は、公的機関が適切で、包括的な、そし

て最新の情報を保有していることを求める（前文の第 16 段も参照）。公衆はこの情報の主要な情報源でありうる。幸いに、しばしば公衆は、個人的利益から、そして環境保護への責任感ゆえに、情報を収集し意思決定の選択について議論する過程に参加する意欲をもつ。しかし、これには、公衆が信頼できる、開かれた、定期的、そして透明な過程が必要である。情報、団結(association)および参加への権利を公衆が行使できる、このような枠組みを提供することにより、締約国は同時に二つの目標を達成することができる——公的機関が自らの責務を遂行すること、および公衆が権利を享受し義務を果たすために必要な条件を提供すること、である。

第二の柱の条文は、公的機関に対して、その業務の完全な遂行のために公衆参加を認めることが極めて重要であることを、改めて想起させる。表面上は最適にみえる結果へと至る近道への誘惑があるが、不測の隠された要因が公衆参加を通じてのみ明らかとなり、多大な犠牲を伴う結果を回避した場合が数えきれないほどある。さらに、公衆参加の結果として原案が実質的に変更されない場合も、最終決定の履行は、意思決定過程における積極的な真の公衆参加を通して成功へと促がされうる。逆に、単に形式的な公衆参加——選択肢が排除される場合に起こるが——は、過程の適法性に問題があるため、決定の履行が成功する機会を損ないうる。

公衆参加は単に一連の手続に従う以上のことを求められる点は強調されねばならない。それは、公的機関が誠実に公衆意見(public input)に耳を傾け、そこから影響を受ける可能性に対して柔軟であることを含んでいる。最終的には、公衆参加により、参加する公衆の見解と決定内容との間の関係が深まる結果となるべきである。換言すれば、公衆の意見は決定の実質的内容に具体的な影響を及ぼし得るべきである。このような影響が最終決定にみられる場合、公的機関が公衆意見を適切に配慮したことは明確である。

条約における公衆参加とは何か

「公衆参加」は条約では明確に定義されていない。しかし、前文で公衆参加の中核となる価値や考察のいくつかについて提唱している。これらの最も根本は、公衆が、十分に健全かつ福利的な環境で生活する権利を訴え、環境を保護する自らの義務を果たせる仕組みを確保することにおける、公衆参加の役割である。前文はまた、公衆参加が決定の質と履行を向上させ、環境問題に対する意識に寄与し、公衆に自らの懸念を表明する機会を与え、そしてこのような懸念を公的機関に適切に考慮させる、ということを私たちに思い起こさせる。公衆参加はまた、意思決定上の説明責任および透明性を促進し、環境に関する決定への公衆の支援を強化する。

主文(main text)において、条約は、ある意思決定および政策形成の過程において、いかに公衆参加が機能すべきかを示している。このことから、公衆参加が時宜を得たもので、効果的で、十分かつ形式的でなければならず、そして情報、通知、対話、熟慮、および応答が含まれていなければならないことが明らかである。対象となる政府手続の種類に従い、条約の公衆参加規定は三つの部分に分かれる。第 6 条は、たとえば、大型施設、または、しばしば一定の大きさ以上のある種の施設の敷地、建設および運営に関する決定など、環境に深刻な影響を及ぼし得る特定の活動に関する決定に加え、公衆参加を含む環境影響評価手続が国内法により求められる他の諸活動への公衆参加を対象にしている。第 6 条はまた、実行可能で適切な程度において、GMO の意図的な放出に関する決定も対象とする。第二回締約国会議にて、条約の修正が採択され、発効後は修正規定が GMO の意図的放出および市販に関する決定について第 6 条に取って代わることになった。第 7 条は、環境に関わる計画、実施計画および政策の発展への公衆参加を対象にしている。この中には、分野別または土地利用の計画、環境行動計画、あらゆる水準の環境政策が含まれる。第 8 条は、公的機関による、法や規則の準備への参加を対象にしている。

条約は、時宜を得た、十分な、そして効果的な公衆参加を備える上で満たすべき確固たる義務を定める。これらの中には、通知、タイミング、関連情報、意見の提出、応答、そしてコミュニケーションに関する要件がある。条約はまた、準備段階におけるプロジェクト関係者と公衆の交流を奨励するなど、締約国が他の仕組みを通じて公衆参加を促すことを勧める。影響を被る人々が意思決定過程に影響を与える権利をもつべきだという原則を反映して、法律により十分に保障された、公衆の高水準の関与が特定の種類の意思決定には適当である、という認識のもとに、さらに明確な義務が第 6 条において定められている。特に政策および法案に関して、第 7 条および第 8 条の義務を果たす際には、締約国にはより柔軟性が与えられる。

さらに、第 3 条が、第 6 条、7 条および 8 条の規定を含め、条約の規定は最低限の要件であり、より広範な公衆参加を意思決定において認める権利をもつことを、締約国に再認識させる。

国際法における公衆参加

公衆参加の諸相は数多くの国際的法文書においてみられる。すでに 1982 年において、10 月 28 日に国連総会決議 37/7 にて採択された世界自然憲章では、自らの環境に直接に関係する意思の形成に、個人であれ団体であれ、人に参加の機会を与えている（第 23 項）。欧州では、the Standing Conference of local and regional authorities of Europe on regions, and environment and participation の欧州評議会決議 No.171(1986)において、環境意思決

定への公衆参加に関して極めて具体的な規定が含まれている。

オーフス条約の採択以前は、UNECE 越境環境影響評価条約(エスプー、1991)が、どの UNECE 条約よりも進んだ公衆参加の規定を含んでいた。その第 2 条 2 項と 6 項、および第 4 条 2 項において、国境をまたぐ深刻な環境影響の可能性をもつ活動案に関する評価は、影響を受けうる地域の公衆の参加を伴って実施されねばならない、と定める。1992 年の国連気候変動枠組条約の第 6 条(a)(iii)では、締約国に対して、気候変動およびその影響に取り組み十分な対応をとっていく上で、公衆の参加を促すよう求めている。1992 年の UNECE 産業事故の越境影響に関する条約は、第 9 条 2 項において、その司法管轄下で産業事故が起こりうる締約国に対して、国境にかかわらず、影響される地域の公衆に参加の機会を提供するよう求めている。これらのものや他の国際法文書を通じて発展した一般原則は、1992 年 6 月 14 にリオデジャネイロにおける環境と開発に関する国連会議にて採択された、環境と開発に関するリオ宣言の中に明記されている。その第 10 原則は、環境問題は関心あるすべての公衆が参加することで最も良く対処されると述べ、情報を広く公開することにより各個人が意思決定に参加する機会をもたねばならないと宣言する。同じくリオ会議で採択されたアジェンダ 21 は、持続的発展を達成するための方法とベストプラクティスについて詳述し、公衆参加に大いに注意を払っている。

さらに最近の国際的法文書はリオ宣言の方向性を踏襲しており、いくつかの場面においてオーフス条約も同様である。The United Nations Convention to Combat Desertification in Those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa (Paris, 1994)は、第 3 条(a)および 4.2(e)および(f)にて、関連する意思決定への公衆参加および締約国の行動を促す必要性を訴える、以前の *formulation* を繰り返す。また、政策計画、意思決定、および国家行動プログラムの実施と検証を含む、いくつかの種類の過程への参加について特に言及している。

いくつかの法文書はオーフス条約自体の方向性を踏襲している。そのような法文書には、1999 年にロンドンで採択された UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes 中の Protocol on Water and Health が含まれるが、その前文でオーフス条約に触れ、第 5 条 1 項では議定書の履行を議定書締約国に案内する原則やアプローチの中にオーフス条約の三つの柱が含まれている。第 6 条 2 項および 5 項は、水関連の疾病に対する保護基準に関する目標設定における、また水管理計画の開発における公衆の参加を明確に提供している。

エスプー条約のもとで 2003 年にキエフで採択された戦略的環境評価議定書も、オーフス条約と、前文において公衆参加提供の重要性を認めている。SEA 議定書は第 2 条 6 項 SEA

の定義の中で公衆参加を含み、そして第 5 条 3 項および第 6 条 3 項において計画やプログラムのスクリーニングおよびスコーピングへの公衆参加を提供する。第 8 条では、計画やプログラムの SEA への公衆参加の要件をより詳細に定める。SEA 議定書は 2010 年 7 月 11 日に発効となった。

オーフス条約と環境アセスメント

公衆参加はよく環境アセスメントと同一とみなされる。環境アセスメントは 20 世紀の最も成功をおさめた政策革新のひとつである。これは、オーフス条約の交渉時にすでに 100 以上の国や国際機関において、意思決定者が活動案の環境結果を考慮するのに用いられていた、公式のプロセスである。特定の活動（開発プロジェクト）に適用される際には、環境アセスメントは通常は環境影響評価（EIA）の形式を、また戦略的活動に適用される際には、戦略的環境影響評価の形式をとる（下図参照）。

しかし、オーフス条約第 2 柱の適用範囲は、環境アセスメントの適用範囲よりもずっと広い。たとえば、第 6 条は特定の活動の運営条件の再考や更新に対しても適用されるが、多くの国では、これは活動に大きな変更がない限りは EIA 手続の対象とはならず、EU 加盟国ではむしろ IPPC など環境許可の対象となる（第 6 条注釈参照）。同様に、第 7 条は「環境に関連する」計画やプログラムに適用されるが、この概念は、通常 SEA の対象となる「環境に深刻な影響を及ぼし得る」計画やプログラムの概念よりも、かなり広い（第 7 条への注釈を参照）。オーフス条約は、環境アセスメントが公衆参加手続の義務に含まれねばならないと規定せず、環境アセスメントが要求される状況を規制してもしない。

こうして、公衆参加が環境アセスメントの必須事項である一方、環境アセスメントはオーフス条約上の公衆参加手続の必須事項ではない。EIA および SEA 手続の相違にもかかわらず、国内のおよび国際的水準の双方において適用可能な法的枠組みは、環境意思決定に適用される他の手続とは区別される、多くの類似点をもっている。どちらも活動の案ないし計画——既存に対して——に関わり、影響を被りうる環境、活動の代替案、および活動案と代替案の潜在的影響についての議論を含む、一定の要件を満たす書類に関わる。両者は、アセスメントが必要な活動を決定する「スクリーニング」およびアセスメントの範囲を決定する「スコーピング」を含め、類似した手続の段階を含んでいる。環境意思決定に適用される他の手続から EIA と SEA を区別する重要な特徴は、それらが——厳格に、もしくは専ら「環境の」意思決定のみに——必ずしも適用される必要がないということである。実際には、EIA と SEA の両方が、決定権限を有する当局により、環境事項が単に構成要因の一部であり、必ずしも最重要部分ではないものとして、考慮される場合の決定に関連して、しばしば適用される。意思決定機関は必ずしも環境当局とは限らないので、

通常は意思決定前に EIA および SEA 手続について環境当局に相談が必要である。最終的に、環境影響評価 (EIA) または戦略的アセスメント (SEA) に関わろうと関わるまいと、また法的拘束力があるとなかろうと、環境アセスメントに関連する全ての国際法文書は、公衆参加をアセスメント手続の中心的要素としている (ボックス参照)。

環境アセスメントは意思決定への効果的な公衆参加を確保する極めて有益な手段である。環境影響書類なしに、通常、公衆は——問題について公衆が科学に基づく自らの見解を発展させ表明することを可能にする、活動の環境および健康リスクを評価する——報告書や研究へのアクセスが容易ではない。しかし、EIA および SEA の形式において、環境アセスメントは条約の第 6 条および第 7 条にもとづく公衆参加の効果を促進する上で重要な役割を担っているが、EIA および SEA は条約においては必須ではない。

第 6 条対第 7 条決定

異なる国内の規制枠組みが様々な名称と法的特徴の決定を備えているため、特定の型の決定が条約の 6 条にもとづく許可決定および条約の 7 条にもとづく計画やプログラムの採用決定ということになるか、常に明らかではない。遵守委員会が注意するように、「条約は第 6 条型の決定と第 7 条型の決定との間に明確な境界線を設けていない」。委員会は、特定の決定の法的効果を考慮して、文脈にもとづいて決定をくださねばならないとしている。また、特定の決定が第 6 条または第 7 条か否かを決定する際に、締約国の国内法における名称(label)は決定的に重要ではなく、むしろ法的機能および決定の効果次第であるとした。

たとえば、ACCC/C2006/16 (Lithuania) において、遵守委員会はリトアニア法で「詳細計画」と呼ばれる決定の法的性質を決定しなかった。リトアニア法において、委員会は次のように判断した。そのような決定は、

プロジェクトが特定の場所で実施されることを認可し、プロジェクトの基本パラメータを設定する主要計画許可の機能をもつ。このことが示唆するのは、リトアニア法における名称(label)、およびその詳細な計画が 2005 年リトアニア国内実施報告書においては条約の第 7 条にもとづく計画として扱われるにも関わらず、Kazokiskes 埋立地の詳細計画は、条約の第 7 条にもとづく計画の採用決定よりも、むしろ第 6 条にもとづく許可決定に関して、そのような法的効果を生み出す、ということである。

コミュニケーション ACCC/C/2005/12 (アルバニア) の結論において、委員会は次のように考える。産業およびエネルギー団地に関して異議を申し立てられた決定は、

ゾーニング活動、つまり、ある指定領域内において、ある広範な種類の活動が実

行される（そして他の種類の活動はなされない）ことを判断する決定の性格がより強い。これは第 7 条の方により関連する。

反対に、委員会は次のような考えも示す。通報者（communicant）により異議を申し立てられた別の決定は、

特定の活動が実施され、様々な種類の許可（建設、環境および操業許可）を出す数多くのさらなる決定が活動の開始以前に必要であったサイトを単に示している。にもかかわらず、結局は第 7 条というよりは第 6 条にもとづく決定の性格が強い。というのは、それらは、特定の場所において特定の申請者によるか当申請者のために、付属文書 I の特定の活動の実施に関わるからである。

遵守委員会の上記の結論の観点から、ひとりのコメンテーターは、ある要素が第 6 条または第 7 条に適合する決定として分類されるようにすることを提案した。第 6 条の決定は典型的には、(i) 行政機関(organ)によって発行された個別の決定で、(ii) 通常は決定許可を求める申請者（通常は開発業者か既存施設の操業者）による個別の申請にもとづく、(iii) 申請者により実施される特定の活動（開発プロジェクト）を許可する、(iv) 特定の場所および特定の環境における、および(v) 通常は、そのような活動の枠組みを設定する計画またはプログラムにより設定される一般要件にしたがう、ものである。

対して、典型的な第 7 条の決定（計画またはプログラム）は以下の法的性質をもつ。(i) 一般的な行為(act)（しばしば最終的に立法府により採択された）で、(ii) 行政機関により始められた、(iii) しばしば法的拘束力をもつ、特定の活動（開発プロジェクト）のカテゴリーの枠組みをもつ、(iv) 通常は、個別の許可決定なくしては個別の活動を実施するのに十分ではない。

公衆参加の実施

オーフス条約にもとづき、締約国は条約を実施するという中核的な義務がある。これらの義務にもとづき、各締約国は、条約の義務を自国内の法的および制度的体系(system)に導入する方法について柔軟性を有している。以下は、締約国のための明確な義務、および第 6 条、第 7 条および第 8 条にみられる履行のための実際事項の概要である。

第 6 条

特定の活動に関する意思決定への公衆参加

第 6 条は、特定の活動に許認可を与えるか否かに関する、公的機関の意思決定への公衆参加に関わる。第 6 条の要件はそのような決定の全てに適用されるが、条文は正式な許認可手続きの確立を求めている。しかし、そのような手続が確立された場合、第 6 条の公衆参加はその一部として履行されねばならない。

条約は、自らの生命に影響する基本的な決定に人々が参加する権利をもつことを認める。また、これらの決定の質が、関心ある公衆の積極的な関与を通じて改善されうることも認めている。意思決定への参加は、条約の多様な糸を具体的な結果へと引き寄せるため、最も重要な主題の一つである。第 6 条は第 9 条 2 項および 3 項により強化される。

第 6 条は、特定の活動に関する意思決定における公衆参加について一定の要件を定める。まず活動案を許可するか否かを決定する際に適用される。これは主に特定の行政決定を意味する——換言すれば、特定のプロジェクト、活動または行動を開始することを許可する決定である。そのような決定の形式は、行政システムごとに様々であろう。たとえば、第 6 条は、安全と排出に関連する二次的な決定を含む、空間計画決定、開発承認、そして建設および操業許可に適用される。許可の類の他の例には、水や他の天然資源の利用に関する許可のほか、水、大気または土壌への汚染物質の排出に関する許可が含まれる。多くの国では、建設または土砂掘削など、特定の種類の活動に関して許可が求められる。

第 6 条および環境影響評価 (EIA)

一見するところ、第 6 条は単に「環境影響評価」(EIA)手続への公衆参加に言及しているようにみえるかもしれない。環境影響評価じたいは、許可または認可のプロセスではない。それは意思決定のための道具である。条約は第 6 条 2 項(e)において EIA 手続について明確に述べている。EIA という用語は、特定の活動案に関連する意思決定プロセスの一部として、潜在的な環境への影響の評価プロセスに関する特定の標準形式と関連づけられる(環境アセスメント一般については上述の見解を、また第 6 条 2 項(e)への注釈は以下を参照)。それは今日 UNECE 域内の全ての国で実施されている。この用語は条約中に用いられているが、条約が特定の意思決定プロセスに適用されるかに関する検証は、手続が EIA を含めるよう求めるか否か、あるいは国内法にもとづき「環境意思決定」とみなされるか否かではなく、意思決定そのものが環境に深刻な影響を及ぼし得るか否かについてもものである。

EIA 手続は、通常は、活動案が進められるか、またはそれゆえ意思決定プロセスの一部とみなされるか否かを判断する決定に密接に関わる。理論的には、EIA 手続は活動案から

の環境への悪影響の蓋然性を明らかにするかもしれないが、プロジェクトを開始することができる。別の状況では、逆の場合がありうる。つまり、EIA 手続が深刻な環境への影響の可能性を明らかにするかもしれないが、決定は進められないかもしれない。EIA 手続が——しばしば活動案の開始が環境にもたらす帰結を詳細に検証することに関わるとすると、EIA 手続の結果はしばしば効果的に決定そのものを判断する。

コミュニケーション ACCC/C/2008/24 (スペイン) の結論において、遵守委員会は以下のとおり判断した。

条約は EIA を公衆参加に必須のものにはしておらず、国内法（条約付属文書の第 20 項）に従い EIA 手続にもとづいて公衆参加が提供される場合、そのような公衆参加が第 6 条の規定に適合しなければならないことのみを求めている。こうして、条約にもとづき、公衆参加は EIA の一部として必須であるが、EIA は必ずしも公衆参加の一部ではない。したがって、スクリーニング決定に関する事実の正確性、公平性および合法性は、特に、環境評価の必要がない決定において、条約の規定の対象ではない。たとえ、そのような決定が、環境評価関連の適用可能な国内または国際法を破ってなされ、そして条約の第 6 条 1 項を不遵守であるとみなされるとしても、である。

たとえオーフス条約が EIA 体制それ自体を定めていなくても、第 6 条において、特定の活動に関連する意思決定がなされる場合、その活動の環境への影響に関する一種の審査について定めている。というのは、環境問題に関わる公衆の意見は考慮されなければならないことが、暗に条約中に示されているからである（第 6 条 8 項）。それらを考慮に入れるために、意思決定者はそうするための法的根拠をもたねばならない。結果として、法律が、環境への配慮が意思決定の一要因となることを認めなければならない。さらに、通知とその内容、公衆意見を考慮に入れる手続、および決定結果における公衆参加の効果に関する第 6 条の具体的要件は、EIA の国際的基準とかなり一致する。

OVOS/expertiza への公衆参加

EIA 手続を組み込んだ意思決定の具体的な形式は、“state expertiza”の概念を発展させてきた、UNECE 域内の多くの国においてみられる。これは独立した許可手続で、環境に深刻な影響を与える可能性のある活動計画の開始に許可を要求するものである。活動案は、所轄の環境当局、または同局に指名された外部専門家により実施される“state environmental expertiza”、およびいわゆる「OVOS」手続の対象となる。OVOS は、開発業者が、活動案の潜在的な環境への影響に関して必要な情報を収集し、関連する影響評価

書類を集める手続である。OVOS 手続それ自体は許可手続ではないが、プロジェクト全体の書類作成に密接に関係する。コミュニケーション ACCC/C2009/37 (ベラルーシ) に関する結論において、遵守委員会は、OVOS および expertiza は共に EIA 手続の形式を含む意思決定プロセスとしてみなされるべきであり、また、環境 expertiza は活動を許可するか否かについての決定とみなされるべきである、とした。

しかし、OVOS 段階で公衆参加を実現するために開発者に頼るのは、条約とは一致しないとした。委員会は、関係締約国の法枠組みにおいて適切な変更がなされるよう勧告した。

委員会はまた、公的機関による環境 expertiza の組織は意思決定に必須ではなく、第 6 条の履行を確保する主要な方法とはみなされえない、とした。しかし、意思決定に必須なものとして要求される公衆参加手続を補完する、追加的措置としての役割をもつ。

複数許可

ほとんどの UNECE 諸国では、特定のプロジェクトないし活動の潜在的な環境への影響について、許可の前に、何らかの種類の評価が求められる。この評価は、典型的には、活動案に最も関連するレベルの公的機関により、または当該機関の監視のもと申請者や提案者により、実行される。たとえば、地方(local)当局は一般に地元のみに影響するプロジェクトを承認する権限をもつが、地域(regional)当局は流域全体に影響するプロジェクトを承認しうる。また、中には、それぞれが環境への影響をもつものについて、2 つ以上の許可を別々に発行することを求める国もある。

この点について、遵守委員会は、オース条約が第 6 条の公衆参加手続の適用を、全ての、あるいは全ての環境関連の許可プロセスに対して求めるのか、またはそのいくつかに求めるのか、に関する問いに対処しなければならなかった。締約国会議の第三回セッションへの報告において (リガ、2008 年 6 月 11 日)、委員会は次のような見解を表明した。

条約付属文書 I に挙げられる活動に関わる規制コントロールの国内枠組み内で要求される決定の全てが、必ずしも、全面的な公衆参加手続が適用される、「活動案を許可するか否かの決定」としてみなされるわけではない。逆に、そのような決定の一つにのみ、第 6 条に従って公衆参加を提供すれば必然的に十分である、ということの意味しない。実際、多くの国内枠組みは、そのような許可決定を二つ以上求めており、そのような決定の一つにのみ公衆参加の機会を限定することは、必ずしも条約の要件を満たすのに十分ではない。さらに、大規模プロジェクトの開発は、しばしば長期間にわたり、初期段階で計画された重要な要素が、後に実質的な変更を要するかもしれない。初期段階での公衆参加が極めて重要であるこ

とに変わりはないが、プロジェクトの要素の重要な変更について後の段階でさらに協議が求められる。

それゆえ、委員会は次のように判断した。

各決定の法的効果を考慮しつつ、問題は文脈にもとづいて決定されねばならない。この観点から決定的に重要なのは、どの程度このような決定が実際に問題の活動を「許可する」のかを検証することである。このような決定が二つ以上ある場合、ある種の重要性の検証が、オース条約の要件を理解するために最も適切と思われる。その検証とは、次のようなものでなければならない。第 6 条 2 項から 10 項に定められる公衆参加手続の全要素が適用される、許可決定、または様々な範囲の許可決定は、問題の活動案に関する全ての基本パラメータおよび主な環境への影響を包含するか？ひとつないしそれ以上の環境関連許可決定に関して公衆参加手続がひとつないしそれ以上存在するにも関わらず、本格的な公衆参加プロセスが予想されないが上記の基本パラメータを実質的に変更しうるか、そのような公衆参加プロセスを含む許可決定の対象には既にならない活動の重要な環境側面に対処する、問題の活動についての他の環境関連の許可決定がある場合、これは条約の要件を満たすということとはできない。

ある種の活動を許可するか否かの決定 対 他の種の決定

規制的決定の他に、多くの国では様々な種類の決定があり、しばしば決議の形をとるが、それは公的機関の間または公的機関と私企業との間における契約または協定を可能にする。このような決定には様々な名称および法的性格がある。ひとつ事例としてありうるのは、住宅開発に関する市議会と開発者との協定である。これには、住宅が建設される土地の一部を「非住宅用」から「住宅用」に再分類するのに必要な手順を踏むという市議会の義務が含まれる。別の事例としてありうるのは、廃棄物管理に関連する公共サービスを私的運営者が実行するための免許申し込み手続を、地元当局が開始する決議である。このような決定は、条約の第 6 条または第 7 条にもとづく公衆参加を必ずしも必要としない。これについて遵守委員会は、廃棄物処理施設に関する私的企業との契約についての地元当局の決議に関連して、コミュニケーション ACCC/C/2007/22 (フランス) の結論において言及した。結論において、次のように判断した。「この種の地方自治体の決議を採択する前にも、公衆参加を提供する多くの正当な理由がありうるが」、適用可能な計画にもとづき認められる選択肢の範囲を狭めるにもかかわらず、それら決議が「これら計画に法的効果をもたず、ごみ処理場を建設または運営する、もしくはサイトを使用するいかなる権利も授与せず、他のいかなる点においても適用可能な計画手段 (planning instrument) に至る法的効果も伴わないかぎり、それらは条約の第 6 条または 7 条の対象とはならない。

コミュニケーション ACCC/C/2007/21 (欧州共同体) の結論において、遵守委員会は、ローンないし他の金融支援を提供する金融機関の決定は、一般に、条約の第 6 条に言及されるような、活動を許可する法的な決定ではない、とした。

EIA は、第 6 条の対象となる意思決定の中で最もよく知られたプロセスである。たとえば、ほとんどの国では、第 6 条の対象となる活動に対する開発の承認中に適用されうる EIA 手続に加え、そのような活動は開始前に特別な環境許可を必要とする。IPPC 指令 (box を参照) にもとづく統合許可の場合と同様に、そのような許可は第 6 条にもとづく公衆参加も必要とする。さらに、大幅な変更を伴わないかぎり EIA 手続は通常は既存の活動に適用されるが、第 6 条対象の活動のための活動条件の再考および更新は、大抵はそのような環境許可の形式をとり、第 6 条 10 項にもとづく公衆参加を必要とする。最終的に、第 6 条は——国内法に従って——環境に深刻な影響を及ぼしうる活動案に関する、様々な具体的な規制的决定に適用される可能性がある。その活動とは、たとえば、**rate-setting** や、新製品の市場への、または外来種の環境への導入のための承認、または環境被害の際の改善措置を開始する決定などである。

公衆参加の機会を与える義務は、どの種の許可制度を締約国が利用するかによって、特定の承認過程に適用される環境にとって重要な決定が異なる。結果として、履行に際して、締約国は、環境に深刻な影響を与えうる計画、施設、および他の活動の構想、始動、発展、運営、そして終了までの数段階において、公衆参加を保障する仕組みを確執する義務を負う。重要な問いは、特定の意思決定が第 6 条 1 項の要件の発動に見合うか否かである。

前で議論したとおり、遵守委員会は、締約国の国内法にもとづく決定の名称は、条約にもとづきいかに分類されるべきかを決定する上で決定的ではなく、むしろそれは決定の法的機能および効果により決定されるべきだ、と判断した。一般に、計画、プログラムおよび政策の意思決定は第 7 条により規制されるが (第 7 条への注釈を参照)、そのような計画が具体的な活動に関わる場合には第 6 条が適用されうる。たとえば、英国の **Town and Country Planning General Regulations** (1992 年) は、計画許可の問題を規制する。その用語(**the term**)にも関わらず、そのような決定は、通常は特定の土地区画の開発に関わる特定の決定とみなされる。

条約を履行する一つの方法は、第 6 条 1 項の両方の箇所により発動される公衆参加要件を対象とする一つの手続をもつことである。こうして、付属文書に挙げられる活動のための公衆参加要件が、EIA 手続の実行により満たされる場合、第 6 条 1 項(b)要件の発動は、

EIA 手続を発動する。また、EIA 手続のレベルを確立することにより、また重要性などの要因にもとづき適用可能性を決定することにより、第 6 条の履行が可能となる。このことにより、最も深刻な問題が最も注意が払われるようになる。

第 6 条を理解する際に、念頭に置いておかねばならないのは、第 9 条 2 項を通じて、第 6 条の手続に関する権利と利益を守るために、公衆は司法アクセスをもつということである（第 9 条 2 項への注釈も参照）。

また、最終的に明確にしておくべきは、条約にもとづく権利は、適用可能な国内法にもとづき決定されるように、行政訴訟手続（**administrative proceeding**）の当事者の権利から独立していることである。訴訟の当事者は、条約にもとづいて公衆または関心のある公衆に与えられる権利に加え、特定の法的権利をもちうる。条約上の公衆または関心のある公衆はまた、訴訟の当事者になる権利ももつ可能性がある。

1. (a) (b)

(a)および(b)号は共に、ある活動案が第 6 条の対象となるか否かを決定するための検証について定めている。両者は、活動案が環境に与える影響の検討により関連している。(a)号は、環境に影響を及ぼし得ると推測される、付属書に掲げられる活動を活用する。(b)号は、環境に深刻な影響を与える、付属書内に含まれない他の活動を第 6 条に含めるという締約国の義務を定める。第 1 項は全体として、EIA 指令の第 2 条 1 項、その付属文書、および統合汚染阻止管理に関する欧州議会と 2008 年 1 月 15 日の欧州理事会の 2008/1/EC 指令（成文版）を参照しつつ起草されてきた。条約は「活動案」という用語を使用するが、それは、エスプー条約にもみられ、EIA 指令における「プロジェクト」と IPPC 指令における「**installation**」の双方を含めるのに十分に広義な語である。

第 6 条 1 項(a)は、第 6 条の規定が付属書 I に掲載の全活動案に適用されると述べる。付属書 I は、エスプー条約、EC IPPC 指令および EC EIA 指令の各々の付属書に、いくらか変更を加えたものをもとにしている（付属書 I への注釈を参照）。これには、国内法に従って公衆参加を伴う EIA 手続を必要とする全ての活動が含まれる（付属書 I、第 20 項）。

(a)号により、第 6 条は、付属書 I に記載の基準ないし閾値を満たす場合、活動の変更や延長に自動的に適用される（付属書 I、第 22 項）。そのような場合、それらは環境に深刻な影響を及ぼしうると想定される。閾値に満たない場合、締約国は付属書 I に掲載の活動の変更または延長に対して(b)号をも適用しなければならない。

最終的には、通常は(a)号に該当する活動のいくらかは、一定の制限のもとに、研究およ

び新しい方法の開発や検証を専らまたは主に含む場合には、第 6 条の要件から免除される（付属文書 I、第 21 項を参照）。

第 6 条 1 項(b)は、付属書 I に挙げられていない活動案の決定に関して、各締約国は、国内法に従い、活動が環境に深刻な影響を及ぼし得るか否かを決定するよう求める。この場合には、第 6 条が適用されなければならない。付属書 I に挙げられていない活動への第 6 条の適用に関して誰が決定するのかという問いに答えるために、「締約国は、こうした活動案がこれらの規定の対象となるのかを決定すべき」であると条約は規定する。締約国は、この決定を下す方法を開発する広範な裁量を与えられる。条約の本文がこの点についてあまり明確でないが、(b)号で使用される「締約国」という語は、「各締約国」に宛てられた項の冒頭の文脈の中で最も理解されるべきある。すなわち、そのような決定の実施は締約国次第である。

サブパラグラフの語法からは、付属文書 I にみられるものに加え、条文の適用のために活動のカテゴリーを締約国が開発しなければならないのか、あるいは、意思決定を行う個々の公的機関が条約の原則を適用するために個別案件ごとに要綱を開発しなければならないのか、明確ではない。しかし、次の点は言及に値する。締約国が EIA 手続の対象となる活動の追加的なカテゴリーを開発する場合、公衆参加が必要である限り、これらの活動は、付属文書 I の第 20 項にもとづき、すでに(a)号に該当する。さらに、付属文書 I の第 22 項は、(b)号が、付属文書 I の閾値要件を満たさない、付属文書 I に列挙される活動の変更や延長に適用されると規定する。これらの規定が示唆するかもしれないのは次のことである。条約が、たとえ後続の項で用いている「個別案件ごとに」という用語を明示的に使っていないくとも、(b)号にもとづく決定が案件ごとになされるであろうということを想定している。比較すると、EIA に関する EC 指令は EIA 手続の対象となる活動の義務的な一覧、およびスクリーニングを要する活動の一覧を定めている。スクリーニングは、個別案件ごとに、あるいは閾値や基準に従い、あるいは両方により、なされる (Dir. 85/337/EEC as amended, 第 4 条 2 項)。

オランダでは、環境脆弱性など、特定の条件が優位的にみられる一定の地域では、地方議会 (Provincial Councils) が EIA を要求する権限をもつ。ノルウェーでは、省レベルで当局が、特定の論争的な案に対しては EIA 要件を拡大しうる。またスロベニアも、一覧に記載のない活動に関して公的機関が EIA を要求する権限に関する法規定をもつ。

個別案件ごとに、あるいは閾値や基準に従い、あるいは両方により、なされようと、活動案は第 6 条の規定の対象となるという第 6 条 1 項(b)にもとづく決定は、その活動が必然的に EIA 手続の対象にもなるということを意味しない。こうして、EIA 目的でのスクリー

ニングは第 6 条 1 項(b)の遵守を確保する有用な仕組みとして役立つが、活動を第 6 条の規定の対象とすべきかを決定する唯一の手段とみなされるべきではない。

また、(b)号が適用されうる前に、活動案が必ず環境に重大な影響を及ぼすという事前の判断が必要ではないことも明らかである。条約は、一覧に不掲載の活動案が環境に重大な影響を及ぼしうる、つまり重大な影響の単なる蓋然性が義務の契機となる場合の、第 6 条の適用可能性を締約国が決めなければならない、ということを述べている。

「重大性」の問いが重要である。「重大性」という語の使用は、公衆参加が意思決定上の重要な要因である条約により認識される目標や利益に十分に対処する必要性に対するものである。それはまた、公衆参加プロセスの利便性が必要性に比例することを促す。「重大性」は、通常の意味決定を、条約の理解における環境意思決定の領域に取り込むものである。重大性の決定に関する案内は、エスプー条約の付属文書Ⅲ、および EIA 手続に関連する他の法文書(source)においてみられる (box 参照)。

いかに重大性を決定するかという問いとともに、それを誰が決定するかを考えることも重要である。重大性の検証が客観的に、かつ公衆参加を排除しない形でなされるべきである。EIA 手続に熟達した国々では、潜在的影響が重大なものではないという当局および申請者の判断が、裁判所によって頻繁に覆されている。これらの案件では、しばしば公衆は、公的結論に挑むために独自の科学者や専門家を雇う。

(a)号が「許可するか否かの決定」に言及する一方、(b)号は活動案「に関する決定」に言及する。この相違は、付属文書 I に挙げられる活動が、環境上の重大性が認められるために、洗練された許可手続の対象となることが予想されえ、一方で(b)号に該当する類の活動が通常は完全に発達した許可手続の対象にならないかもしれない、という事実を反映している。さらに、(b)号における柔軟性は、環境上の重大性が認められるなら意思決定の追加的な形式に、第 6 条を適用可能にする。

最終的に、第 6 条 10 項が本項を補う。それは、第 1 項で言及される活動に関する、どのような運営条件の再考または更新も、適当な場合には第 6 条の公衆参加要件すべての対象とならねばならない、という規定によってである。

(c)

活動案への第 6 条の適用が国防目的に悪影響を及ぼし得ると考える場合、締約国は適用しないことを決定できる。「国内法でそう規定される場合には個別案件ごとに」は問題のある表現である。これは少なくとも二つの解釈の可能性をもつ。ひとつは、国防案件におけ

る第 6 条の適用または非適用についての決定は、国内法で規定される場合にのみ個別案件ごとになされうる、というものである。他方は、国内法に規定がない場合、このような決定は個別案件ごとになされえない、というものである。おそらくこれが意味するのは、条約の履行のために、法律の中に、つまり透明かつ明確な枠組みの中にみられる、明確な基準に従って決定がなされねばならないであろう、ということである。

いずれの場合も、最後の表現が、特定の案件における免除の適用が国防に悪影響を与えうるという決定がなされることを求めている。それゆえ、最初の解釈(reading)の場合には、単に特定の活動が国防カテゴリーに該当するという事実だけでは第 6 条の適用を回避するのに十分ではない。特定の場合において悪影響を及ぼす結果となるという、さらなる判断がなされなければならないだろう。これは規定の二つ目の解釈をいくらか支持するが、というのも、それは、いかなる場合においても、事実や状況についていくらか具体的な調査が必要となるだろうことを意味するからである。二つ目の解釈が正しいのなら、最後の表現は以前とほとんど変わらないことになる。個別案件ごとの決定——第 6 条の適用が国防に悪影響を及ぼすか否か——の間、どのような調査となるか確認するだけだからである。

それゆえ、締約国が国防免除の規定を欲する場合、第 6 条の適用が国防に悪影響を与えうるか否かを特定の場合において問う必要があるが、免除の利用に関する明確な国内法基準を制定することにより、この規定の両方の解釈に適うことができる。

2.

第 2 項は、環境意思決定に効果的に参加するのに必要な情報を、関心のある公衆に通知する最低限の基準を定める。締約国が異なる主体(actor)に通知および情報の義務を課せるという認識のもと、当該義務は受動態で述べられている。ある制度においては、最終決定に責任をもつ当局にこの通知責任を課することが適当である一方、別の制度においては、他の機関や組織に、あるいは時に提案者や申請者にこの義務を課することが適当である。締約国は、義務が誰かに課され、プロセスの保証人として行動するようにしなければならない。

第 2 条 5 項に従い、「関心ある公衆」とは、環境意思決定により影響を被るか、被りそうな公衆、または当決定に利益をもつ公衆である。当該用語は、第 3 条 9 項における非差別規定の観点から理解されるべきで、つまりは、適当な場合には、関心ある公衆への通知義務には、隣国の公衆も含まれることを意味する（第 2 条 5 項および第 3 条 9 項への注釈を参照）。コミュニケーション ACCC/C/2004/03（ウクライナ）の結論において、遵守委員会は次のように指摘した。「一般的に言えば、第 6 条 2 項において、またはもとづいて、関連の意思決定に他国の公衆をいかに含めるかに関する規定やガイダンスはなく、そのようなガ

イダンスは、特に、国境を跨ぐ EIA を実施する要件がなく、それゆえ問題がエスプー条約の対象外となる場合に、必要であるように思われる。」

「環境意思決定」への言及は、第 6 条 1 項の観点から考慮されなければならない——つまり、新しい用語はここでは導入されていない。むしろ、問題となっている意思決定は、第 6 条 1 項により含まれるあらゆる意思決定であり、国内法にもとづき環境と冠される全ての意思決定ではない。

いかに関心をもつ公衆に通知するか

条文は、本条項の目的に従い、二つの通知方法を提供する——公衆への通知と個人への通知である。公衆への通知は、一般的かつ広範な情報伝達のための慣習的な手段を利用して、特定の情報を可能な限り多くの公衆メンバーに広めることである。本条項の目的により、少なくとも意思決定に関心をもつ公衆を効果的に対象とするかぎり、公衆への通知は十分であるとみなされる。十分に早い段階で関心をもつ公衆を対象とすることで公衆参加手続が効果的になる限り、公衆への通知は時宜を得たものとみなされる（第 6 条 4 項も参照）。条約は、手続の早い段階で通知が公衆全体に提供されることを求めている。

通知の方法に含まれるのは、新聞や他の一般的に利用可能な印刷物への掲載、マスメディア（TV、ラジオ）を通じた、電子手法を通じた発信、または交通量の多い地域または地元の人々が頻繁に通う場所（バス乗り場、教会、店舗など）への知らせの投函である。たとえば、EIA 指令は、有効な通知方法として、一定の範囲内での貼り紙の掲示、地元紙への掲載、および計画、図表、グラフ、モデルを伴う説明会(exhibition)の組織化を挙げる。

締約国会議の第三回セッション（リガ、2008 年 6 月 11-13 日）への報告において、遵守委員会は締約国により提出された国内報告の検証に関して意見を述べている。その報告とは、「意思決定に関して関心をもつ公衆への効果的な通知に対する極めて多数の優れた実践およびいくつかの先進的な実効策がある。これらの中には、地元当局を仲介者として利用した、数誌の新聞への通知、メーリングリストにもとづく個別の通知、そして活動が計画される場所または関心ある公衆が頻繁に訪れる場所での通知が含まれる」、というものである。しかし、遵守委員会は、「残念ながら、通常は国家は単一の通知方法に頼る」と指摘し、「数種の方法論の同時利用は非常に有効であることが多い」と提案した。

コミュニケーション ACCC/C/2009/37（ベラルーシ）についての判断において、遵守委員会は、新聞やテレビ番組におけるプロジェクトに関する「ジャーナリスト」の意見一般は、それ自体では条約の第 6 条 2 項により求められる公衆参加を目的とした公的通知にはなら

ない、とした。

個別の通知——つまり、ある種の人々への個別的な特定の情報の伝達——は適当な状況においては可能である。個人の利益が決定により影響を被るかもしれない場合に、個別通知は特に重要である。セヴェソ指令は、潜在的に危険をはらむ活動に従事する施設に直近の領域を定める。同類の手法が、“sanitary zones”という概念を用いる多くの UNECE 諸国で踏襲されている。これらの領域は潜在的に影響を受ける人々を特定するのを促し、そして彼らは個別に通知を受けうる。「関心をもつ公衆」には環境保護を目的とする非政府組織が含まれるので、個別通知は特に今日的な意味を帯びている。

通知の基準

「適切で、時宜を得て、効果的に」という語を含めることで基本義務に多くを付け加える。この意図は、通知の実際的な問題へ注意を促すことである。通知は効果的であるために柔軟に考慮される必要がある。重要な概念は、「浸透(penetration)」である。公衆への一般情報の徹底した浸透に、より小規模の対象グループに厳しく限定した伝達を組み合わせ、情報の位階を形成するために一連の方法が用いられる。さらに、一般情報は、追加情報について示している場合、より効果的となる。通知の内容は、至る所にありえず、どのような場合にも至る所に広めようとするのは効果的ではない。

情報が氾濫する今日の社会においては、公的機関が接触したい人々の注意を引くのは極めて困難である。関心ある公衆に通知が届いているだけでなく、通知の意味が理解され参加を促すために妥当な全ての努力が払われるよう努力されねばならない（第 3 条 2 項への注釈も参照）。したがって、一新聞の数百の広告中に小さな通知を出すだけでは、おそらく効果的だとみなされない。人々の就労時間中の一度きりの地方テレビ放送も効果的ではない。特定の通知法が効果的だと考えられるかは、もちろん特定の状況による。最新の掲示板としてのインターネット上のウェブサイトは、UNECE 域内の公衆に通知するのに強力な道具であり、かつ早く普及する。それらは一般通知用のシステムとして機能できるだけでなく、電子操作を通じてより意思決定に直接的な関心をもつ人々を的を絞ることもできる。

さらに、第 6 条 6 項(f)の参照により理解されたとおり、通知が適時で、適切かつ効果的であるには、おそらく一度に二つ以上の通知が要求されることになる。環境意思決定に関連があるかもしれない新たな情報が現れた場合、追加的な通知が必要となる。これは本項(d)で特に認められ、そこで「この情報が提供可能になり次第およびなる時」という表現が明確に示しているのは、締約国は必要な場合には確実に通知を更新させる義務があるという

ことである。

通知の適切性

コミュニケーション ACCC/C/2005/16 (リトアニア) に関する結論において、遵守委員会は次のように判断した。

関心ある公衆が通知を受けたのは、近隣での大きなゴミの埋立地の建設に関わるプロセスというより、むしろ「ヴィルニャス地域における廃棄物管理の開発可能性」に関わる意思決定プロセスについてであることは、これまでにはっきり示されている。このような不正確な通知は、条約により求められる「適切」かつ適当に「可能な決定の性質」を説明しているとはみなされえない。

通知の適時性

第 6 条 4 項は、さらに環境意思決定の初期段階における通知提供の背後にある目的に焦点を当てる。初期段階での公衆参加は、あらゆる選択肢が開かれていて、参加が効果的である段階で公衆が参加することを意味する。第 6 条 2 項は引き続き通知内容に関して最低限の要件を定める。「とりわけ (“*inter alia*”）」という語の使用は、項の中で特定される以上の情報を通知に含められる、または含めるべきことを示す。「知らされる (“*informed of*”）」という表現の使用により、通知において実際の書類を提供するか (第 6 条 2 項(a)にもとづく申請それ自体など)、あるいは適当な場所で実際の書類が利用可能なことを受益者に知らせるか、締約国は柔軟に決定できる。

第 6 条 2 項をいかに履行するかを考慮する際に、念頭に置いておくべきなのは、第 6 条は、一定の制約のもとに、意思決定に関連する全情報が公衆参加手続の時点で無料で利用可能となることを求める、ということである (第 6 条 6 項への注釈も参照)。

コミュニケーション ACCC/C/2009/37 (ベラルーシ) に関する結論において、ベラルーシ法のもとでは公聴会が公的通知の日から 30 日以上を経ってから開催されなければならないことに留意しつつ、遵守委員会は次のように判断した。

「遵守委員会は、公衆が関連書類にアクセスでき、またその準備をするために、時間枠を柔軟に設定することを高く評価し、そして公的通知から公衆との協議の開始まで最低限 30 日を設ける時間枠は妥当だが、とりわけ活動案の性質、複雑性および規模を考慮に入れることが必要であるかもしれないので、柔軟な対応によりこの最低時間枠を延長することができる。」

通知の有効性

コミュニケーション ACCC/C/2005/16 (リトアニア) に関する結論において、遵守委員会は次のとおり判断した。

公衆に対して「効果的な方法で」の通知を求める要件が意味するのは、公的機関は、潜在的に関わりをもちうる全ての人々が活動案について学ぶ妥当な機会および参加の可能性を確実にもつような公的通知の手段を提供するようにしなければならない、ということである。それゆえ、EIA 手続に参加する可能性について公衆に通知するために選択された方法が、地元紙への情報の掲載による場合、さらにより効果的なのは、週刊の公式的なものよりも、むしろ地元の人がよく見る日刊紙に通知を掲載することである。もし全ての地元紙が週刊の場合、条約により定められる「効果的」であるという要件は、発行部数が 500 部のものよりは 1,500 部のものを選択することにより満たされる。

遵守委員会は、コミュニケーション ACCC/C/2007/22 (フランス) に関する結論において、上記見解を確認した。

(a)

この規定は活動案とその申請についての情報を含む通知を求める。公的機関は、意志決定に確実に関連するため、少なくとも第 6 条 6 項に従う公衆による調査のために申請を利用できるようにしなければならない。しかし、通知は、活動の種類、あるならばテクノロジーの案、正確な場所とプロジェクト申請者、および公衆が活動案の範囲と潜在的帰結を完全に理解するのに必要な他の情報が、含まれねばならない。

「活動案」という語は、EIA 手続との関連でよく使用される。しかし、この用語は、公衆参加が必要となるであろう他の場合にも適用されると解釈されねばならない。

(b)

「可能な選択」という語は、活動案に関して選択される決定の範囲と領域を意味する。異なる種類の手続には、異なる説明が必要になる。たとえば、これらには、**permit** (水、大気、廃棄物、など)、**permission** (計画、開発および建設の **permission**)、および上記第 6 条の序文に記載される意思決定の他の種類がふくまれるかもしれない。様々な意思決定手続を指す用語は国々により異なる。通知では、どの種の決定がなされ、その法的効力が何かを説明しなければならない。

すでに決定案が進展している場合、条約は、決定の草案（たとえば、草案の写しか閲覧

可能な場所の説明) についての情報が公的通知に含まれることを求める。明らかに、決定の草案は最終文書ではありえないが、下される将来決定の中身に関する提案で、公的参加手続を通して議論に対して開かれていなければならない(第6条6項の注釈も参照)。たとえば、「排出 permit」の通知中の表示は決定の性質を構成するが、特定の施設に関する permit の草案は、条件も含めて、決定の草案である。

(c)

通知は決定責任をもつ公的機関を特定しなければならない。特定は、関心のある公衆が特定された人ないし組織に連絡をとれるよう十分に完全なものでなければならない。最大情報は、(公衆参加の促進に関する) 第3条2項および前文(第8および第14項)と一致する。この規定は、環境情報がアクセス可能になる方法において、透明性および有効性の場合と同様の要件である。

(d)

条約の本文からは、「想定される手続」が意思決定プロセス全体か、またはその中の公衆参加手続を指すのかは、完全には明確になっていない。(d)号のほとんどの点は、公衆参加手続に関連する。しかし、(d)号(ii)は、「公衆が参加する機会」に言及しているが、より大きな意思決定プロセスの中の公衆参加手続を指すと読みうる。これは、締約国が意思決定プロセス全体についての情報を提供し、実際この情報も関心をもつ公衆により背景事情を提供することで公衆参加を促す、という両方の見解と一致する。それゆえ、この規定は、公衆参加を伴う段階についての詳細を提供するとともに、通知が意思決定の種類の説明を含めることを求めると解釈できる。

意思決定とそれに関連する公衆参加手続の観点から、最低限度、提供されるべき詳細は、この号に明記される。これら詳細についての情報の欠如により通知が遅れてはならないと規定することで、条約は早期通知の義務を強化する。これも、情報提供が可能に「なり次第およびなる時」補足的な通知が出されねばならないという考えを確認する。「なり次第およびなる時」は「可能なかぎり速く」と同じ意味の別の表現である。「なり次第およびなる時」という語は、情報が提供可能となる「時についての情報」を意味しない。

提示される情報の一覧は非包括的である。通知は、公衆メンバーに対して手続について他の情報を含めることができる。たとえば、エスプー条約の第4条2項で、その締約国は影響を被り、原因元の締約国の権限局に意見提出の準備をするであろう地域の被害締約国の公衆に EIA 書類を配布しなければならない。

手続の情報には、その局面、段階および手順の説明が含まれねばならない。条約は、(d)

号(i)から(vi)に含まれる問題を手続の要素とみなす。

(i)

おそらく、意思決定手続はすでに始まってしまい、公衆参加手続は通知をもって開始となる。それゆえ、通知は関心をもつ公衆に事態を知らせる。このような場合、意思決定手続が特定の日に始まり、公的参加手続がこの通知の送付をもって始まることを定めた通知を要求するものとして、この規定を解釈するのが合理的である。

(ii)

手続の説明の一環として、通知には、公衆がそこに参加する機会についての情報も含めなければならない。通知が「適切で、時宜を得て、効果的に」なるには、ある程度詳細である必要がある。それゆえ、通知には、とりあえず、いかにおよびいつ公衆が活動案または意思決定に関するさらなる情報にアクセスできるのか、公衆が参加する方法（適用可能な場合、書面での意見の提出、または公聴会における意見、提案などを含め（第6条7項参照）、および訴訟の機会についての情報が含まれる。

(iii)

想定される手続に公聴会が含まれる場合（第6条7項参照）、通知には、どこでいつ公聴会が開かれるのか公衆が理解できるよう十分な情報を含めねばならない。時宜を得た通知の要件は、通知から公聴会までに十分な時間をみておかねばならない。

(iv)

この規定は第6条6項の文脈において理解されねばならない。しかし、この規定が「公衆」による情報の検証に関係するが、後半の規定は「関心のある公衆」に関係する点は留意すべきである。

通知は、活動案に関連する情報を保有する公的機関を特定しなければならず、どこで公衆が第6条6項に従って関連情報を検証できるのかを示さねばならない。公的機関の特定は、（公衆参加の促進に関する）第3条2項および前文（第8および第14項）に従い、関心のある公衆が特定された人ないし組織に連絡をとれるよう十分に完全なものでなければならない。

この規定は、第6条6項に従う公的調査のために保管されたものに追加される情報へのアクセスを得るために関心のある公衆が第4条を活用することを認める。これは、第6条6項を踏まえて、不注意などにより、公的機関が全ての情報を提供しない場合の安全弁として機能する。

関連情報が検証のために保管される場所は、管轄当局の所在地と同じである必要はない。所在地が活動の場所から遠い場合、たとえば地元当局の構内や地元の学校や図書館など、地元住民に近い場所で公衆が関連書類の調査を行うために情報を利用可能にしておくことが妥当であろう。

「関連情報」という語は、意思決定に関連する全ての情報を意味する、第 6 条 6 項中に用いられる用語と一致するとみなされるべきである。

したがって、(d)号(iv)は下の(d)号(vi)の対象となる情報源にのみ関連するわけではない。しかし、この規定はそれと合わせて読まれねばならない。というのも、それはどのような環境情報が利用可能かを示す通知を必要とするからである。しかし、(d)号(vi)にもとづく環境情報は、意思決定に関連する全ての情報ほど広くはない。しかし、それは第 4 条にもとづく情報請求の基礎を提供する。

いつどこで情報を見つけることが可能かは、公的に対する意味で真の情報アクセスを公衆が獲得する能力に大きく影響する。国内法実務における同様の規定は、就労者も効果的に参加する機会をもてるよう、しばしば通常の業務時間外での情報閲覧の時間を提供する。

(v)

通知では、意見や質問が提出される公的機関または他の公的組織を特定しなければならない。通知は決定責任をもつ公的機関を特定しなければならない。(公衆参加の促進に関する)第 3 条 2 項および前文(第 8 および第 14 項)と一致するように、特定は、関心ある公衆が特定された人ないし組織に連絡をとれるよう十分に完全なものでなければならない。多くの場合、ここで特定される公的機関または公的組織は、(d)号(iv)で特定されるものと同じである。

ここで、条約は公的機関についてのみではなく、「他のいかなる公的組織」についても述べる。公的機関が意見や質問を受けとるべきか、あるいはこの機能は他の公的組織が担う方がよいのかを、締約国は柔軟に決定できる。第 2 条 2 項における公的機関の定義が極めて広義であることを考えると、「他の公的組織」により条約が何を意味するかは、完全に明確というわけではない。その条文では、国内法にもとづき公的行政機能を担う人の他、公的責任や機能をもつか、政府や国内法にもとづき公的行政機能を担う人の管理下に収まる環境に関連する公的サービスを提供する人すべてが、「公的機関」の定義の中に含まれる。条約の要件に従って意見や質問を受けとる公的組織は、ほとんど確実に国内法にもとづき公的行政機能を担っていると考えられ、それゆえすでに「公的機関」の定義に該当する。

コミュニケーション ACCC/C/2009/37 (ベラルーシ) に関する結論において、遵守委員会は、活動案を許可するか否かの決定を出す権限をもつ公的機関が上述の機能を必ずしも常にもつ必要はない、と判断した。実際、多くの国において、上記機能は、様々な組織に、あるいは例えば英国の「計画調査官」やフランスの「*commissaire d'enquete*」などの私人にさえ、委任されている。環境意思決定への公衆参加に関連する公的行政機能を担っている、このような組織や人は、国内法において採用される特定の枠組みにより、第 2 条 2 項(b)号または(c)号の意味での「公的機関」の定義に該当するものとして取り扱われるべきである。遵守委員会は、次の点に注意を促した。

公衆参加手続の適切な実施を確保するため、その組織に関連する行政機能は、大抵は公衆参加や仲裁を専門とし、公平で、意思決定の対象になっている活動案に関連するいかなる利益も代表しない組織や人に、通常は委任される。

しかし、開発業者（プロジェクト提案者）が公衆参加を専門にするコンサルタントを雇っても、開発業者自身も彼らに雇われたコンサルタントも、公衆参加手続の適切な実施を保障するのに必要な程度の公平性を確保できない。それゆえ、コミュニケーション ACCC/C/2006/16 (リトアニア) に関する結論において遵守委員会が意見を述べるように、「公衆参加の提供に関して開発業者のみに任せることは、条約のこれらの規定に一致しない。

通知では、関係の公的機関や他の公的組織に関心をもつ公衆が意見や質問を提出できるよう、時間枠についても関心をもつ公衆に知らされねばならない。時間枠については、初期段階の効果的な公衆参加に関連する原則が考慮に入れられねばならない（第 6 条 4 項への注釈を参照）。

条約中に必ずしも明確に示されていないが、(v)における質問への言及は、第 6 条 6 項にもとづき要求される書類の調査を公衆が行えるべきであるのみならず、問題となっているか意思決定の手続き中の活動に関して、質問や確認を行えるべきであるという要件に係る。

(vi)

最後に、通知では、どのような環境情報が活動案に関連するかを示さなければならない。（「環境情報」の定義に関しては、第 2 条 3 項への注釈を参照）通常の EIA 手続では、環境情報には、分析、要約、サンプリングやモニタリングのデータ、基礎的書類(background documentation)、専門家の意見、実現可能性の研究、影響評価の草案、予測、および政府機関の報告書などが含まれるかもしれない。第 6 条 6 項は「関連の」情報に関してさらに

ガイダンスを提供している。

すでに説明されたとおり、第 6 条 2 項にみられる事項に関する通知提供の義務は、継続的なものであり、追加情報が利用可能になり次第、さらなる具体的(physical)通知が関心をもつ公衆に提供される必要があるだろう。(d)号(vi)は、補足的な通知の利用が求められがちなものの一つである。というのも、意思決定プロセス中に追加的な環境情報が明るみになるのはよくあることだからである。

最終的に、この規定は、一定の制限のもとに、意思決定に関連する全ての情報を自由かつ即座に調査ないし検証する権利を提供する第 6 条 6 項との関連で読まれる必要がある。この書類がすでに通知の時点で利用可能な場合、調査の可能性に関する(d)号(iv)にもとづき求められる情報と併せて、(d)号(vi)は情報の一般的な説明を通じて満たされる。

(e)

上述のとおり、第 6 条は、付属文書 I に挙げられる活動に関する意思決定に、または潜在的に環境に重大な影響をもつ他のいかなるの意思決定にも、適用される。これは EIA を要求する決定のみを意味しないが、これらはおそらく第 6 条に該当する最も重要な意思決定の形式である。こうして、活動が国内または越境的 EIA 手続に該当すると公衆が知らされることが重要である。その手続は具体的な公衆参加の権利と義務を含むのであるから。

条約の第 6 条の規定は、付属文書 I に挙げられる活動に関連する許可に自動的に適用可能である。付属文書 I には、他で挙げられないかぎり、国内法に従い環境影響評価手続にもとづく公衆参加を求められる活動が含まれる (第 20 項)。EIA 法にもとづき公衆参加が制限される場合、締約国はそれを条約の基準にまで高める必要がある。

第 6 条 2 項(e)号も、活動が越境的 EIA 手続の対象となる場合、通知を出すよう締約国に求めている。Pulp Mill on the River Uruguay に関する事案において国際司法裁判所(ICJ)の判決 (2010 年 4 月 20 日) において示される通り、「国境を越えて、特に共同の資源において、産業活動案が環境に重大な悪影響を及ぼしうるリスクを伴う場合、今日では、環境影響評価を実施することが一般的な国際法にもとづく要件だとみなされよう」。越境的手続は現在では多くの国際条約や二国間協定において求められる。この点において最も精巧な国際基準は、エスプー条約により設定されたものである (ボックス参照)。しばしばこの基準は、当条約の締約国間における二国間協定において、さらに精緻化されている。

活動が越境的 EIA 手続の対象となりうる事実は、潜在的に影響を受けうる国の関心をも

つ公衆にとってだけでなく、活動が実施される国の関心をもつ公衆にとっても、興味深いものである。越境的手続の実施は、標準の手続よりも長いスケジュールが必要で、公衆が効果的に参加するために追加的な証拠や情報が時に必要であることを意味する。

オース条約の第 6 条は、現在 UNECE 域内で実施される環境影響評価の様々な形式に共通の要件等に厳密に従う。このような共通の規定は、通知のタイミングと中身、公聴会の開催に関する要件、公衆が意見や提案を提出する機会、こうした意見や提案を考慮するための要件、および道理にもとづく意思決定に関する基準を確立する義務について、具体的な規定を含んでいよう。

いかなる場合でも、活動案が国内のまたは越境的な環境影響評価手続の対象となる場合、オース条約の第 6 条 2 項に従い公衆はそのことについて知らされねばならない。越境的 EIA 手続に関しては、興味深いことに、通知に関するエスプー条約の第 3 条が、影響を被る締約国への「可能な限り早い」通知に関する同様の規定を含み、通知のタイミングが原因国の公衆が通知されるべき時点と結び付けられている。これが示すのは、エスプー条約の交渉者は、原因国の公衆は一般に「可能な限り早く」知らされると想定している、ということである。

公的通知が、EIA 手続の他に越境的手続に関連する場合、他のどの越境的手続の通知も必要であると、第 6 条 2 項(e)号の要件を広く読むのは、優れた実践である。実例として、IPPC 指令は、設備の操作が他の加盟国の環境に重大な悪影響を及ぼしうる場合の、または加盟国が重大な影響を被りうるので求める場合の、特別な越境的協議(consultation)を構想する。このような場合、許可の申請について公衆に知らせる公的通知には、越境的協議の開催に関する情報が含まれるべきである。

3.

条約を一貫する公衆参加のための適切な時間枠のテーマは（特に第 3 条 1 項）、第 6 条 3 項で繰り返される。条約は、第 2 項にもとづき求められる特定の情報について公衆が知らされ、効果的に参加できるように、時間枠が設けられることを求めている。しかし、加えて、この規定は合理的な時間枠の確立における別の検討事項について特別に言及する——つまり、公衆が意思決定に参加するために十分な時間を許すことの利益についてである。

条約のこの規定は、また、「様々な段階」にも言及する。十分な時間枠の必要性の背後にある論拠を考慮して（情報の提供、公衆に対する参加の許可、そして効果的な参加）、「段階」への言及は、公衆参加手続の段階に直接かわる。したがって、公衆参加手続の間それぞれの段階において、公衆参加の基礎的要件を考慮に入れる、合理的な時間枠が伴われなければならない。公衆

参加が意思決定過程の複数の時点で生じる複雑な状況においては、様々な段階への言及は、意思決定過程の全体における諸段階について言及しているとも受け取れる。こうして、締約国は、公衆参加が生じる意思決定の全ての段階が、第 6 条の関連要件の効果的な履行を可能にする時間枠を伴うよう、確保しなければならない。その時間枠には、第 2 項にもとづく通知に提供される情報を公衆が理解する時間、通知に特定される公的機関に追加情報を求める時間、公衆が利用可能な情報を検証する時間、公聴会や意見表明の機会への参加を準備する時間、そしてこれらの手続に効果的に参加する時間が含まれる。

オーフス条約締約国会議の第三回総会 (session) への報告書の中で遵守委員会により指摘されるとおり、

「国内法において公衆が書類に精通したり意見を提出したりするための時間枠には国毎に相当ちがいがある。第 6 条 3 項における「合理的時間枠」を提供させる要件は、公衆が、とりわけ活動計画の性質、複雑性および規模について考慮に入れながら、書類に精通し意見を提出するのに十分な時間をもつべきことを、暗に示している。したがって、地域的な影響しか伴わない小規模で簡素なプロジェクトにとって合理的であろう時間枠は、大規模で複雑なプロジェクトの場合には合理的ではないだろう」。

遵守委員会の報告は、活動計画の特性により時間枠は異なるべきであるということを示唆するであろう。しかし、遵守委員会は、このような相違が絶対的なものか、アドホックにもとづくものか、明確にはしていない。ほとんどの EU 諸国では、時間枠は固定され、しばしば広範な影響をもつ大規模プロジェクト（通常は EIA 指令にもとづく付属文書 I のプロジェクト）と地域への影響を伴う小規模プロジェクト（通常は EIA 指令にもとづく付属文書 II のプロジェクト）との間にのみ唯一の違いがありうる。計画やプログラムに関連の公衆参加に関わる時間枠は、通常は格段に長い。

時間枠は通常は既に法律で定められていることを念頭におきつつ、所与の事案においてそれらが合理的であるか否かは、数多くの要因しだいである。これらの中で最も明らかなのは公衆参加のために設定される日数である。

コミュニケーション ACCC/C/2006/16 (リトアニア) に関する結論において、遵守委員会は次のように述べた。すなわち、「EIA 報告書を含め、書類に精通するために、また大規模埋立地に関わる意思決定過程への参加準備のために、EIA 法に定められる、僅か 10 日の時間枠というのは、条約の第 6 条 3 項中の合理的時間枠の要件に満たない」と。

対照的に、コミュニケーション ACCC/C/2008/22 (フランス) に関する結論において、遵守委員会は次のように判断した。すなわち、「この場合には、関心をもつ公衆が条約の第 6 条 6 項に

もとづく権利を行使するために約 6 週間を、また第 6 条 7 項の要件に関して同じ時間を与えるのは、条約の第 6 条 3 項と関連する規定の要件を満たすと確信する」と。

上記の二つの結論の相違は、公衆参加を予定する日数に関してのみならず、フランスの場合には合理的な時間枠だけでなく書類を調査する期間および意見を述べる期間も提供されているということである。条約はそのような差異化を明示的に要求していないが、これは極めて適切であると思われる。

別の重要な点は、公衆参加のための時間枠が起算されるべき日である。多くの国では、公的通知の直後の日から開始するとみなされている。しかし、しばしば国内法は異なるいくつかの公的通知の形式を要求することができ、実際上の理由から、これらの異なる通知の形式を全て同時に提供するのは不可能であろう。国内法が要求する最後の通知が発せられた日から時間枠が計算されるべきことが、優れた実践と考えられる。

しかし、別の問題は、公衆参加のタイミングである。国民一般の生活には、伝統的に休日とみなされ、多くのことがなされるのを期待できない一定の期間がある。たとえば、各国の主要な宗教的な祝祭の期間、国家的記念日、および、ある程度は主な夏季休暇である。コミュニケーション ACCC/C/2008/24 (スペイン) に関する結論において遵守委員会は、「公衆が準備し効果的な参加を果たすために設けられた 20 日間という期間は、合理的だとはみなされえない。特に、こうした期間に国の一般的な祝賀の日が含まれる場合には、そうである」とした。

最終的に、合理的な時間枠は、第 6 条と条約の他の箇所との相互関連も考慮に入れねばならない。たとえば、公衆メンバーは、通知を受けて、公聴会や意見表明の機会への参加に備える一環として、第 4 条にもとづき情報を求める必要がありうる。締約国は、たとえば第 4 条に定められる期限に請求が間に合うよう待機することは、公衆参加過程を損なわないようにするなど、制度に柔軟性をもたせるべきである。(条約の規定間の適合性を求める第 3 条 1 項への注釈も参照)

コミュニケーション ACCC/C/2009/37 (ベラルーシ) に関する結論において、遵守委員会は、公的通知から公的協議(public consultation)の開始までの最低期間が 30 日というのは、公衆が関連書類にアクセスし、その準備をするために合理的な時間枠であったとし、とりわけ活動計画の性質、複雑性および規模は考慮に入れる必要があるかもしれないので、最短期間を延長させられるこの柔軟なやり方に対する評価を表明した(上記の第 6 条 2 項への注釈を参照)。しかし、遵守委員会は、公的協議および意見提出のために関係締約国が最大限の時間枠を設定することに対しては評価する見解をとっていない。委員会は次の通り判断した。すなわち、「公的協議および意見提出のための時間枠に関して、この案件のように、公衆参加手続のために最大限の時間枠

のみを設ける柔軟なやり方が適切とはみなさない。こうしたやり方は、最大限の時間枠がどれほどであるかに関わらず、個別の案件において合理的ではない時間枠の設定を回避することができない。したがって、公衆参加のために最大限の時間枠のみを設定するこうしたやり方は、条約の第 6 条 3 項にもとづく合理的な時間枠の設定要件を満たすとはみなされない」と。

条約中に特別には述べられていないが、公衆参加過程を管理し、公衆により提供された情報を処理する十分な時間を提供することにより、合理的な時間枠は公的機関にとっても利益となる。

4.

第 4 項は、意思決定過程の「初期段階での」公衆参加を提供するよう、締約国に求めている。これは合理的な時間枠を規定する第 3 項に従うものである。一方は速さ(pace)についてであり、他方は開始することについてである。

「初期段階での」とは、様々な選択肢があり、効果的な公衆参加が可能な段階を意味する。このことは、活動計画についてありうる決定に関して、公的機関が態度を明確にすることや、予備的な選択肢を決定することを妨げない。しかし、その時点では公的機関は情報の収集および処理の最中であり、その立場や意見の変更のために公衆による説得に耳を傾けねばならない。コミュニケーション ACCC/C/2008/24 (スペイン) に関する結論において、遵守委員会は、「公衆参加を提供することなく選択肢を除外する、条約関連の協定に加盟することは、条約の第 6 条に抵触しうる」とみなした。協定への加盟は決定するというに当たらないが、それでも意思決定過程において考えられる可能な選択肢の幅を狭めうる。

複雑な意思決定における初期段階での公衆参加

大規模な活動に関する意思決定は、いくつかの段階があり同時並行で進行するため、複雑で時間を要しうる。特定の意思決定過程において、公衆参加の有効性は、ひとつの意思決定段階における効果的な公衆参加のみならず、複数回に及ぶ公衆参加しだいでありうる。

たとえば、湿地帯の埋め立て許可(permit)は、工場建設に付随するものでありうるが、建設許可はプロジェクトの当該の側面に関してパブリックコメントを受ける機会を設けないかもしれない。その場合には、第 6 条 4 項は湿地帯の埋め立てに関する別の決定への公衆参加を求めるものと解釈されるかもしれない。なぜなら、そうしなければ、もはや公衆参加が有効ではなくなるであろう時点まで引き延ばされうるからである。

複雑な意思決定においては、公衆参加は、効果的であるために、公的機関による（第一または第二）意思決定が環境に重大な影響を潜在的に与えうる各段階において実現されるべきである。

特に、付属文書 I に挙げられる活動に関する意思決定において、活動計画の環境に重大な影響を伴ういかなる許可(permit)も、条約の対象に含まれるべきである。

「初期段階での公的参加」のための要件は、意思決定手続の全過程にのみならず、その過程での各決定にも適用される。コミュニケーション ACCC/C/2006/16 (リトアニア) に関する結論において、遵守委員会は次の点を明確にした。すなわち、「公衆参加が要求されるありとあらゆる手続の中で、様々な選択肢が可能で効果的な公衆参加を実現できる時点の手続において初期段階での公衆参加が提供されるべきである」と。

しかし、遵守委員会は次のように考える。「様々な選択肢がある段階での効果的な公衆参加」のための要件は、まずもって段階的意思決定の概念において理解されるべきであり、それにより、意思決定の各段階で公衆の参加を伴いつつ一定の選択肢が議論され選択され、後続の段階では前の段階で既に選択された選択肢中の問題のみ対処される」。

さらに、同事案において、遵守委員会は次の点を明確にした。すなわち、「…ある国の特定の必要性と意思決定の主題を考慮に入れて、意思決定の各段階においてどの範囲の選択肢が議論されるべきかに関して、各締約国は一定の方向性をもつ。こうした段階は、条約の第 7 条にもとづく様々な後続の戦略的決定（政策、計画およびプログラム）、また基本的な特色(parameter) および具体的な活動の場所、技術デザイン、そして最後にテクノロジーの詳細を認可する、条約の第 6 条にもとづく様々な個別の意思決定を含みうる」と。

「初期段階での公衆参加」を提供する義務の遵守を検証する際の重要な問題は、公衆参加が前の段階で提供されたかを確認することである。コミュニケーション ACCC/C/2005/12 (アルバニア) に関する結論において、遵守委員会は次の点が重要であるとした。すなわち、「一旦ある場所において活動計画を許可する決定が公衆の関与なしになされると、続く他の意思決定においてそのような関与を提供しても、「様々な選択肢がある段階での効果的な公衆参加」を提供するという第 6 条 4 項にもとづく要件を満たすとは決してみなされえない。たとえ、完全な環境影響アセスメントが実施される予定であるとしても、同様である。その段階でのみ公衆参加を提供することは、事実上、設置(installation)の環境への影響をいかに緩和しうるかについてのみ意見することへと公衆の参加を制限しうるが、そもそもそこに設置されるべきかに関する決定は既になされているので、そこに公衆が参加することを排除する。」と。

環境意思決定に対して統合的アプローチをとる国もあり、そのことにより環境への影響についての配慮は、ひとつの段階において可能な限り最大化される。このアプローチでは一度きりの公衆参加が実施されるかもしれない。しかし、複雑な意思決定の文脈における一度きりの公衆参加手続が、意思決定の全ての面で時宜を得た、効果的なものであるかを判断するために検証される

よう、公衆参加の有効性に注意が向けられねばならない。

初期段階での公衆参加と EIA 手続

初期段階での公衆参加のための要件は、時にスコーピングの段階で、あるいはスクリーニングの段階でさえ、強制的な公衆参加が必要と解釈される EIA 手続と特に関連がある。実際のところは、2009 年の段階で、16 の EU 加盟国が強制的な公衆参加とは別の手続の段階としてスコーピングを提供し、9 加盟国がスクリーニングにおいて強制的な公衆参加を提供している。しかし、今までのところ適用可能な EU 法に正式には明示されていない。

コミュニケーション ACCC/C/2005/4 (ハンガリー) に関する結論において、遵守委員会は次の通り意見を述べた。「条約はそれ自体において EIA が公衆参加の対象となるべき精確な段階を明確には特定していない。実際、域内に存在する EIA の多種多様な実施法を考慮すると、そうすることは著しく困難である」。しかし、ACCC/C/2006/16 (リトアニア) に関する結論において、遵守委員会は「スコーピング段階で公衆参加を予定するリトアニア法のアプローチを歓迎する。これは EIA 意思決定への初期段階での公衆参加を提供するものと思われる」。

5.

第 5 項は、意思決定手続の開始前に申請候補者が一定の手順を踏むのを奨励することで、公衆参加の効率性を高める方向性を示す。その際、締約国は、公衆参加における活動計画の申請者ないし発案者の関与を強め、公衆と対話する責任の一端を申請者に負わすことを奨励しうる。結果として、関心をもつ公衆も、初期段階から意思決定過程に向けてより強い責任を感じる。誤解が解かれ対立が最小化されえ、ゆえに公的機関がこれらの問題に対処する負担を軽減しうる。

ある活動の発案者に対して活動に関連する公衆参加手続を実施する義務を課す国もあることを考慮すると、発案者の初期段階での関与は極めて貴重でありうる。「活動計画」に関する第 1 項の議論によれば、申請候補者とは、適用可能な国内法に従い、活動または活動の大きな変更に関する公的機関の決定に申請書を提出する意図をもつ人である。

締約国が適切な場合に申請候補者に負わせることを奨励すべき責任は、三つの段階に従って具体化される。その最初のものは、関心をもつ公衆を特定することである。（「関心をもつ公衆」の定義についての議論は第 2 条 5 項への注釈を参照）条約は、申請候補者が、地元の状況に通じているため、環境意思決定により影響を被りうる公衆メンバーの特定に寄与することができ、許可申請の前にそうすべきである、という事実注目する。第二の段階は、申請者が関心をもつ公衆と協議することである。これには、活動計画の目的や特色(parameter)に関する公衆の理解が高まることや、関心をもつ公衆の性質に関する申請者の理解が高まることを含め、明らかに利益

がある。申請者と公衆の間の直接対話は、公的機関の負担を減らすだけでなく、象徴的な意味で情報が移動する距離が縮まることにより、信頼性が増す。申請者と公衆の間の対話は、公衆参加過程において議論される相違や問題を小さくする役割を果たしうる。同様に、許可申請の前に申請の目的に関して情報を提供することは、許可申請がなされるまえにも発案者が公衆の反応を踏まえて申請を修正するのを可能にすることで、公的機関の負担を軽減しうる。

第 6 条 5 項の規定は、許可申請前の時期に適用され（申請者が未だ「候補」である間）、たとえば環境意思決定における利益を主張する他の公衆の構成員を排除して関心をもつ公衆を特定する権利を発案者に与えることなどにより、決して関心をもつ公衆の定義を制限しない。申請者が公衆に対して責任をもつよう奨励することは、条約にもとづく締約国の主要義務に影響を与えず、さらに代替するものとみなされるべきではない。たとえば、第 6 条 2 項は、関心をもつ公衆に知らせる義務を課し、どの公衆の構成員が「関心をもつ公衆」の定義を満たすのかについて、自ずと締約国による客観的な判断を要求する。

第 5 項の助言的な性質は、「べき、適切な場合には、奨励する」という語法の利用により確認される。条約は、申請候補者がこれらの手順を踏むよう義務付けることを締約国に求めない。公的機関の目的と公平性から、公衆参加においては公的機関がより実質的な役割を担うことが適切と考える締約国もありうる。それゆえ「適切な」への言及には、申請者が関心をもつ公衆に影響を与えるというプロパガンダ目的にこの過程を利用しようすることができ、「協議」中に公衆の一部にロビー活動を行うまでに至りうるという事実、およびこれを締約国が防止する必要があるという事実の認識も含まれうる。

コミュニケーション ACCC/C/2006/16（リトアニア）に関する結論において遵守委員会が留意するように、関連の情報は公的機関から直接に入手可能であるべきで、意見は関連の公的機関に提出されるべきであることが、条約の第 6 条のある規定に暗に示されている（第 6 条 2 項(d)号(iv)と(v)、および第 6 条 6 項）。しかし、上記の見解は、公衆参加に関連する上記機能の一部または全てをも遂行する責任が、活動計画を許可する決定を出す権限当局に常にあるべきことを意味しない。実際に多くの国では上記機能は様々な組織または私人にさえ委任されている。こうした組織や私人は、環境意思決定への公衆参加に関連する公的行政機能を担っているが、第 2 条 2 項(b)号および(c)号における「公的機関」の定義に該当するとおりの、国内法において採用される特定の取り決め(arrangement)に従って、取り扱われるべきである。しかし、こうした組織や私人は、公平でなければならない、意思決定の対象となっている活動計画に関連するいかなる利益をも代表してはならない。これらの性質のみが、公衆参加手続の適切な実施を保障できる。

開発業者（プロジェクト発案者）は公衆参加を専門とするコンサルタントを雇いうるが、開発業者自身も彼らに雇われたコンサルタントも、公衆参加手続の適切な実施を保障するのに必要な

公平性を確保できない。それゆえ、コミュニケーション ACCC/C/2006/16 (リトアニア) に関する結論において遵守委員会が述べるとおり、「公衆参加の提供に関して開発者のみに頼ることは、条約のこれらの規定と一致しない」。

しかし、上記の注釈は、公衆参加手続の編成（たとえば公聴会の実施）における、公的機関の管理のもとでの、彼らの関与を排除するものとして、また公衆参加に関連する費用を賄う特別料金を彼らに課すことを禁止するものとして、読まれるべきではない。さらに、強制的な公衆参加手続への補完を意味するとすれば、許可の申請の前に彼らが公的議論に参加することを求め奨励するいかなる取り決めも、第 6 条 5 項と合致する。

6.

第 6 項は、一定の制限のもとに、第 6 条の対象となる意思決定手続に関連する全ての利用可能な情報へのアクセスを、関心をもつ公衆に提供する義務を公的機関に課すよう、締約国に求めている。これは、行政訴訟における当事者適格を有する人が、事案の全ての書類へのアクセスをもつべきことを規定する行政法規範と類似する。しかし、条約はさらに先へと進む。というのは、法的適格を満たすか否かに関わらず、関心をもつ全ての公衆メンバーに同様の権利が与えられるからである。第 6 項は、*意思決定に関連する全ての情報*を利用可能にしなければならないと規定する。条約の他の規定と相応して、これはいかなる形式の情報も意味する。これは、情報の利用可能性を報告書や要約に限定するというように解釈されるべきではない。

請求にもとづく無料の検討

「検討」とは、情報を調査し意見を述べる機会を指す。実際的な問題として、この義務は、情報が利用可能な形式で保管されうる好都合な場所における、合理的な長さの時間の制定を通して、達成される。締約国の国内法がそれを求める場合、関心をもつ公衆の構成員は、関連情報を検討するための申請を提出する必要がある。その上、条約は、関連情報の簡易な検討に手数料や他の料金を課すことを禁止する。それでも公的機関は、条約の他の規定と相応して、たとえば複写など、他のサービスについて合理的な料金を課すことができる。

コミュニケーション ACCC/C/2008/24 (スペイン) に関する結論において、遵守委員会は次のように見解を述べた。すなわち、条約は「当局に対して、関連情報へのアクセスに関心をもつ公衆に無料で提供するよう求めるが、「検討のため」のみである。したがって、この規定は、元の状態のままの情報の検討に料金を課すことは許されないが、複写に料金を課すことを禁じてはいない」と。

公衆参加手続の時点での利用可能性

公衆参加手続の「時間」も重要である。なぜなら情報を利用可能にする義務は、公衆参加手続の開始が契機となるからである。この問いはまた、通知に関する第 2 項をいかに実施するかを考慮することに関連する。公衆参加手続が、遅くとも、第 2 項にもとづく通知の時点で開始されるのが常識である。なぜなら第 2 項が、とりわけ公衆参加の開始について早期の通知を規定しているからである。その上、通知は、情報を入手することができる公的機関の表示を含んでいべきである。したがって、第 2 項にもとづく通知もまた、本項で要求される情報要件の少なくとも一部を満たすことができ、公的機関はそれを公衆参加手続の発展のために考慮に入れるべきである。

コミュニケーション ACCC/C/2008/24 (スペイン) に関する結論において、遵守委員会は次のように見解を述べた。すなわち、「この規定は「公衆参加手続の時点で」適用される。それゆえ、公衆参加手続の時以外では、第 6 条 6 項にもとづく情報検証の権利は適用されず、公衆は第 4 条にもとづく情報へのアクセス権に頼る必要がある」と。

公衆参加手続の「時間」は早期通知とともに開始されるべきだが、「それぞれの段階に応じた合理的な時間枠」を提供する、全ての後続の手続段階を含む（第 6 条 3 項への注釈を参照）。第 6 条 6 項にもとづく資料調査の機会、少なくとも第 6 条 7 項にもとづく意見表明の期間の終わりまでに提供されるべきであり、公衆が実際に「意思決定に関連する全ての情報」にアクセスする機会をもてるよう、意思決定の情報収集段階と一致すべきである。

法的義務

「公衆参加手続の時点で利用可能な・・・意思決定に関連する全ての情報」へのアクセスを提供するという第 6 条 6 項の要件に由来する法的義務は、少なくとも二通りの解釈がありうる。一つの可能な解釈は、最低基準を満たす情報の生成 (generation) は求めないが、*存在する場合* この情報を利用可能とするよう求める、というものである。しかし、この場合、これをより明快に表現する方法がありえよう。別の可能な解釈は、「利用可能な」の包含により、公衆参加手続の間のいかなる時点の、いかなる形でも利用可能な、いかなる情報も含まれるということを明確にするために、積極的に解釈されるべきことが意図されている、というものである。このことは、情報が必ずしも公的機関の手元にはないが、たとえば活動の発案者など、*他所にあるのでむしろ* 利用可能でありうる可能性を考慮に入れているだろう。また、手続の開始時点で、時に通知の段階という早さで、利用可能な情報もあるかもしれないが、他の情報は手続の最中に明らかになるかもしれないことも、考慮に入れている。条約は続けて、最低基準を示す、あらゆる場合において意思決定手続に*関連*する情報を挙げる。この基準は、EIA 書類のための（下の EIA 書類に関する欄を参照）、および汚染許可(a pollution permit)用の申請のための通常の要件にもとづく。

結果として、公的機関は自らの機能に関連する環境情報を保持し更新するという、第 5 条 1 項(a)号中の義務を踏まえれば、「利用可能な」の意味の第二の解釈が、より条約の精神を表しているように思われる。そうでなければ、保有することというのは、全ての関連情報を考慮することなく意思決定が進みうることを意味するだろう。したがって、「自らの機能に関連する」ので、公的機関は一覧化された情報を保持しているべきであることが示唆される。この見解にもとづき、これは個別の実質的な義務ではなく、むしろ第 5 条 1 項(a)号の反映である。

「利用可能となり次第」情報を提供すること

最後に、関係の公的機関は「利用可能になり次第」情報へのアクセスを提供しなければならない。これは明らかに公的機関に対して、新たな情報が明らかになり次第、元の情報と同様のやり方で公衆が利用できるようにする義務を課す。この義務にみられる原則は、ある程度はエスプー条約にもみられる。それは締約国に対して、活動に関して決定がなされた時点では利用不可能で、決定に実質的に影響しなかった活動計画の重大な越境的影響に関する追加情報が、その活動の作業開始前に利用可能となった場合には、直ちに関係の締約国に知らせるよう要求する（エスプー条約、第 6 条 3 項）。

拒否の理由

オーフス条約も、もちろん第 4 条にみられる免除の利用に関する制限の対象になるが、第 4 条 3 項および 4 項にみられる情報の不開示理由が、本項にもとづき求められる情報にも適用されうる（たとえば第 4 条 3,4 および 6 項への注釈を参照）ことを明確にする。たとえば、第 4 条 6 項に従い、公的機関は免除される資料を他の情報から分け、残りの全てを公的検討のために利用できるようにしなければならない。

条約は続けて、関心をもつ公衆の検討のために利用できるようにしなければならない情報の最低基準を定める。全ての場合において第 6 条の対象となる意思決定に関連する情報の非包括的一覧を決定することによって、条約はこれを実施する。この一覧は、環境影響アセスメントに関連する、国内および国際的経験を大いに活用し、このアセスメントにおいては一般に一定の情報を公衆が利用できるようにすることが求められる。条約は、本項にもとづき利用可能となる情報が第 4 条の規定の対象となることを、特別に規定する。

しかし、条約は、いかに情報が生成され、誰が生成の費用を負うべきかを、決めていない。多くの EIA 型の法律は同様の情報が生成されることを求める（EIA 書類に関する上欄を参照）。近年の法律により、たとえば IPPC 指令にもとづく統合汚染許可など、汚染許可の申請に同様の情報も含めることが求められる（下欄を参照）。「汚染者負担」原則を適用して、情報生成の負担および関連費用を申請者に負わせることにより、締約国がこうした法律の事例を踏襲するかは自由

である。

(a)

権限をもつ公的機関が関心をもつ公衆による検討のために利用可能としなければならない情報の最初の項目は、用地の記述、つまり活動計画が実行される予定の場所である。次に、活動計画の物質的および技術的特性の記述が、情報には含まれていなければならない。こうした記述は、公的機関に申請者が提出する一要素として要求されることが多いだろう。記述には、活動計画の結果として予想される残渣や排出の見積もりも含めなければならない。

排出に関しては、第4条の適用について参照することが特に重要である。第4条4項(d)号および第4条4項の最後の一文は、環境への排出に関わる情報に対する免除に関して厳しい制限を課す（第4条4項への注釈を参照）。

(b)

公的機関は、活動計画の環境への重大な影響についての記述へのアクセスも、関心をもつ公衆に提供しなければならない（「重大性」に関しては、第5条1項(b)号および第6条1項(b)への注釈を参照）。第6条は、その第1項により、環境に重大な影響を及ぼしうる活動計画に適用されるため、第6条(b)の言い回しは活動計画の環境への重大な潜在的影響の記述について言及すると受け取られねばならない。このような要件は、すでに多くの UNECE 諸国において、許可申請の中で当局に提出されねばならない書類の一部となっている。

OVOS/expertiza system をもつ多くの国では、環境影響声明(EIS)が、環境に対して潜在的な影響をもつ活動計画に関連する決定の申請者によって用意されねばならないだけでなく、申請者の負担によって公衆に伝えられねばならない。

様々な国が、その国内法において、活動計画の環境への重大な影響を推測する際に考慮すべき要因を定めている。これらの法律は、用地の記述、影響を被る地域の決定、および潜在的影響の範囲などの問題を含み、条約の要件を満たす方法について良い事例を提供しうる。最初に公的機関は予想される環境への影響の範囲を決定しなければならない。こうした影響が合理的に予想される地理的な地域は、「影響地域」(“impact area”)として知られる。——ハンガリーの EIA に関する法令は、ひとつの国が特定の活動の影響地域をいかに確定するかについて、事例を提供する。EIA 書類で検証される地域とは、EIA 書類の準備中に利用可能なデータにもとづき可能な限り精確に決定される、直接的および間接的影響が推定される地域であるべきことが、その法令では求められる。さらに、影響地域外に該当する地域は、活動計画により影響を被りえないと仮定されねばならない。要因には排出の検出可能な地域が含まれ、次の点を考慮に入れる。排出の特徴、環境メディアの the carrying effect、および適用可能な状況。環境資源が抽出される地域。

失敗または事故の可能性。

ウクライナでは、EIA 書類は次の情報を含む。活動の目的および手段に加え、ありうる緊急事態を含め、環境に影響を潜在的に与える要因、人の健康への影響、環境リスク評価の量的および質的指標、および環境の基準と規範を守るための、予測される対策に関する情報。

(c)

活動の環境への潜在的影響を研究し評価することの他に、申請者および／または関連の公的機関は、こうした影響を回避するための、あるいは影響が何としても避けられない場合には、可能な限り影響を軽減するための措置をとられねばならない。

(d)

本規定は、条約がいかなる形であれ情報へのアクセスを求める事実を強調する。また、(a)号から(c)号までに従い、交渉担当者が利用可能となるのを期待する情報の詳細と質について、いくらか指標を提供する。非専門的な要約は、特定情報の要点を、専門家以外の人理解できるようにする。非専門的な要約が、関心をもつ公衆による検討のために利用できるようにしなければならない資料とは別の要素であるという事実は、上述の情報が詳細かつ技術的な特性のものであることを示す。専門的でない要約は、(a)号から(c)号までにみられる全ての要点を含まねばならない。

専門的でない要約は、書類中に含まれる、しばしば極めて専門的な情報を関心をもつ公衆が理解するのに役立つ。公的機関による専門的でない要約の準備、あるいは発案者にそうよう求めることは、職員や当局は支援し意思決定への参加を促進する際に公衆にガイダンスを提供するという第3条2項の義務を締約国が果たす一つの方法である。

(e)

権限のある公的機関は、申請者により研究された主な代替策の概要へのアクセスも、関心をもつ公衆に提供しなければならない。典型的には、環境に潜在的な影響をもつ活動計画に関連する意思決定過程には、活動計画実施のための様々な代替策についての研究が含まれる。代替策の分析の背後にある主な推進力は、環境を考慮し、環境への影響を最小化する必要性である。代替策には、第6条5項にもとづき実施される予備的な話し合いの結果、関心をもつ公衆の方から出されるものもあるかもしれない。公衆は、第6条2項(d)号(v)、7項および8項により保障される、意見を表明する権利を通じて、代替案を提案することができる。

(f)

権限のある公的機関は、適切で、時宜を得た、効果的な方法での通知の提供を求める第2条2

項にもとづき、通知の時点で公的機関が出す主な報告書や勧告についても、関心をもつ公衆が利用できるようにしなければならない。その上、第 2 項にもとづく通知は継続する義務なので（注釈を参照）、新たな報告書や勧告を公的機関に出すことは、関心をもつ公衆に知らせる新たな義務の契機となるはずである。情報を更新する義務も、本項の冒頭部分にみられるが、それにより、公的機関は関心をもつ公衆に関連する全ての情報を「利用可能になり次第」提供することが求められる。

「国内法に従って」という表現は、問題がすでに詳細な法的規定の対象でありうることを示す。ここでは、それは、特定の意思決定過程の通常管理において、一定の報告と勧告が公的機関に出されることを法律が要求する、通常の場合の認識として解釈されうる。

7.

条約が関心をもつ公衆にのみならず、公衆一般に権利を与える点において、第 7 項は第 6 条の他のほとんどの規定とは異なる。関心をもつ公衆は、本条の通知および検討規定に関して、より強い権利をもつが、どの公衆の構成員も、公衆参加手続中には、意見、情報、分析あるいは見解を提出する権利をもつ。公的機関は、特定の公衆の構成員が関心をもつ公衆ではないことを理由に、こうした意見、情報、分析あるいは私見を拒否することはできない。コミュニケーション ACCC/C/2006/16（リトアニア）に関する結論において、遵守委員会は次のとおり確認した。すなわち、意見を提出する権利を関心をもつ公衆に限定し、その意見が「動機付けられる提案」、つまり妥当な根拠を含んだものであることを要求する立法行為は、条約が予定する権利の全領域を保障することにならない。

さらに、第 9 条 2 項は第 6 条の全てを行使するための手段であり、それが「関心をもつ公衆」にのみ適用されるので、実際に公衆参加手続に参加するどの構成員も、書面でまたは公聴会で意見を出すことにより、「関心をもつ公衆」の地位を獲得する。

意見、情報、分析あるいは見解の妥当性は、最初に提出者によって評価される。問題が活動計画に関連すると公衆の構成員が考えるかぎり、それは公的機関によって受領されねばならない。当然、意見、情報、分析あるいは見解に与えられる重要性は、活動計画に対する客観的妥当性しだいであり、その妥当性は第 6 条 8 項にもとづいて問題が考慮される仕方に反映されるであろう。関連の公的機関あるいは他の意見を受け取る公的組織は、情報提出の時間枠とともに、第 6 条 2 項(d) 号(v)にもとづく関心をもつ公衆への通知の中に表示されるであろう。

条約は、意見、情報、分析あるいは私見を提出することが可能な二つの手段——書面での提出、または公聴会あるいは申請者への問い合わせ——について述べている。後者

は、プロジェクトについて説明し、質問や意見に答える機会を申請者に提供する。公聴会もまた、利害関係者間の対話の場を提供する。コミュニケーション ACCC/C/2009/37 (ベラルーシ) に関する結論において遵守委員会が意見を述べるとおり、「新聞紙上やテレビ番組を通じた、活動計画についての議論の企画は、条約の第 7 条 6 項の遵守を確保するには十分な方法ではない」。

条約は公聴会のために特別な基準を定めていないが、その実施規則は条約の他の規定、特に第 3 条 1 項および 2 項に従って作成されるべきである。締約国は公衆が書面で意見を提出するための手続も定めうる。

公聴会は公衆参加のための有益な手段であるが、公衆が自らの意見を提出できる唯一の方法とみなされるべきではない。意見、情報、分析あるいは見解を提出する機会、意見表明の全期間にわたって提供されるべきで、この期間は——第 6 条 6 項にもとづく資料調査の機会とともに——意思決定の情報収集段階と一致しているべきである。公衆は、口頭での意見の提供を公聴会の間のみに限られるべきではないが、電子形式を含め、書面での提供もまた可能であるべきである。

エスプー条約の第 4 条 2 項は、締約国に対して、汚染源である締約国の権限当局に意見を提出できるようにすることを求めている。第 3 条では最後の段で次のとおり規定する。関係締約国、つまり汚染源の締約国と影響を被る締約国は、「影響を被りそうな地域の公衆は、活動計画に対して意見や反対を表明する機会について、知らされ、そして提供され、またこれらの意見や反対を汚染源の締約国の権限当局に、直接に当該機関に、あるいは適当な場合には汚染源の締約国を通して、伝えられるようにしなければならない。

8.

オーフス条約は、意思決定者が公衆参加の結果を適切に配慮するよう、締約国に義務を課す。これは、活動計画の環境面に関わる公衆参加にのみ限定されず、全ての公衆参加の結果に適用される。多くの UNECE 諸国では、一般行政法は、すでに決定が理由つきで書面で提供されることを要求している（下の第 6 条 9 項への注釈も参照）。このような制度においては、公衆参加結果の適切な配慮とは、書面での理由つき決定にはいかに公衆参加が考慮されたかという議論も含める必要があると解釈されるかもしれない。もちろん、意思決定当局は、公衆参加および意思決定上の他の要因を適切に配慮する法的根拠をもたねばならない。それゆえ、特定の意思決定中の要因に適用される法的基準に関する法的ガイダンスは、条約の本規定の履行のために極めて重要である。

条約は、「適切な配慮」をすることが実際に意味することについて具体化していない。こ

の問題に関して補助的なガイダンスを作成してきた国もある。たとえば、欧州連合の、オーストリアの Council of Ministers が政府職員にとって一助となる『公衆参加に関する基準』を採択し、そこではとりわけ「配慮する」とは、技術的な観点からの専門家との協議において出された別の議論を再検討し、必要ならば参加者と議論し、それらを後から追跡できる方法で評価し、その後、方針、計画、プログラムまたは法的手段の起草に関する考慮の一部とすることを意味する」。

関係当局は、適切に配慮する上で、受け取った全ての意見の内容を受け入れたり、各意見に従って決定を変更したりする必要はない。しかし、関係当局は、受け取った意見を含め、全ての情報にもとづく決定に対して最終的に責任を負い、特定の意見が実質的な根拠にもとづき拒否された理由を示しうべきである。コミュニケーション ACCC/C/2008/29 (ポーランド) に関する結論において、遵守委員会は次のとおり見解を述べた。

「公的機関は公衆参加の結果に適切に配慮するという第 6 条 8 項の要件は、決定に対する公衆の拒否権を意味しない。特に、この規定は、プロジェクトの結末とデザインについての最終発言力が、プロジェクトの近隣に在住する地元地域にあるか、あるいは彼らの受諾が常に必要である、と読まれるべきではない。

コミュニケーション ACCC/C/2008/24 (スペイン) に関する結論において、遵守委員会は次の通り判断した。

「公衆参加結果の決定における適切な配慮の義務は、提出された意見、条件または見解の全てを受け入れる要件としてみなされえない。しかし、しばしば対立しうる、提出された意見の全てを受け入れることは実質的には不可能だが、それでも関係当局は受け取った全ての意見を真剣に考慮しなければならない。遵守委員会は、第 6 条 8 項にもとづく「適切な配慮」をする義務が、「決定の基礎となった理由および考慮した事項を添えた形で決定文書に公衆がアクセスできるようにする」第 6 条 9 項の観点から理解されるべきことを、想起する。それゆえ、公衆参加の結果を適切に配慮する義務は、書面で理由が付された決定には、いかに公衆参加が考慮されたかについての議論が含まれる、と解釈されるべきである。

遵守委員会は、提供された情報にもとづいて、通報者が主張する通り、実際に全ての意見が無視されたのか否かを判断できない。にもかかわらず、遵守委員会は、慣習的に、説明もなく、公衆の意見が軽視され受け入れられないことは、条約を遵守しないことになる、と指摘する」。

関係当局に対して意見の内容に直接に答えるよう求めることにより、受け取った意見を扱う上で「ベスト・プラクティス」を採用する国もある。この目的のため、大よそ同一の意見をグループにまとめうる。全ての意見の内容が最終決定を正当化する文書の中に送られ、それは「応答文書」と呼ばれうる。この文書はまた、決定の基礎となった理由および考慮した事項を添えた文書の形で決定を求める、下の第 9 項の要件を満たすためにも用いられる。

当局が真剣に公衆参加の結果を考慮し、意思決定、政策決定および法策定に際してそれに対処する必要性については、条約のいくつかの規定において特別な注意が払われる。公衆参加結果の配慮に関連する規定は、公衆参加に関連する全 3 条項にみられる。第 7 条は、環境に関連する計画およびプログラムに関して第 6 条 8 項を特別に具体化し、第 8 条は僅かに異なる定式化を活用する。

第 8 条で用いられる異なる用語法は、第 6 条 8 項の背後にある意図、および結果として第 7 条への手掛かりとなる。第 8 条は、**executive regulations** および一般に適用可能な法的拘束力をもつ規范文書の文脈において、「可能なかぎり」公衆参加の結果を考慮に入れる義務を議論する。以下において第 8 条にもとづき議論されるとおり、条約は、その過程が行政府と立法府の間の相互尊重により影響される、法策定の文脈における公的参加のためにより厳格ではない要件を定める。たとえそうだとしても、「可能なかぎり」公衆参加の結果を考慮に入れる要件は、特定の場合に公衆の意見が真剣に考慮されたことを示す、明らかに高い基準を確立する。したがって、条約の構造に従い、特定の公衆の構成員の権利と利益が直接に影響を被る、第 6 条の文脈で公衆参加の結果を考慮に入れる要件は、「可能な限り」を超える何かでなければならない。むしろ、本項は、明確で実質的な手続の基準の確立を求めると、厳しく解釈すべきである。

公的機関が、公衆参加を考慮した後で、最終的に何を決定すべきかに関して、第 6 条は何も述べていない。コミュニケーション ACCC/C/2007/242（フランス）に関する結論において遵守委員会が見解を述べるとおり、「多くの国内法においては、環境を害する恐れのある活動に関する許可(permit)の申請が承認されるべきか否かという問いは、少なくとも部分的には、プロジェクトの実用性しだいでありうるが、これは条約の要件ではない。条約の締約国は、たとえばテクノロジーの基準、健康や環境への影響、および問題の活動の実用性に関してなど、認可申請の承認および却下のために異なる基準を適用しうる。しかし、これらの問題は条約では取り上げられていない。

上記にも関わらず、第 6 条 8 項において、公衆参加の結果を適切に配慮しない場合は、

いずれも意思決定を無効としうる手続的違反であることが、暗に示されている。適切な状況下では、意見が十分に考慮されなかった公衆メンバーは、最終決定に対して、第 9 条 2 項にもとづき行政ないし司法手続に訴えることができるであろう。それゆえ、当局にとっては、公衆参加の結果に適切な配慮をすべきという要件に、真剣に注意を払うことが極めて重要である。

9.

適切な手続に従って、締約国は下された決定について公衆に知らせる義務を負う。第 7 条にあるとおり、この義務は、手続の当事者、または関心をもつ公衆への通知を課すだけでなく、公衆全体への一般的通知も求める。

決定通知の適時性は、条約の他の要件の文脈において判断されねばならない。これらのうちの一つは、意思決定のある側面がそうなることを訴えようとする公衆の構成員の機会である。訴えの時間制限は、ほとんどの法体系においては通知まで開始されないが、通知の遅れは訴えの内容に影響を与えるかもしれない。ひとつの例は、意見が十分に考慮されなかった公衆の構成員が最終決定の通知を受けていないのに、活動の発案者が建設の承認について知らされ建設を始めているか否かであろう。明らかに、公衆にとっては通知を受けることは重要である。というのは、現状を維持しえないか、多大な費用をかけてのみ回復可能な特定の活動を進める機会を発案者がもつ前に、公衆は正当な根拠にもとづいて決定に異議を唱えることができるからである。

締約国の一般行政法は、訴訟手続の当事者への通知についての規定も含めることができ、条約の本規定はこれらの義務に影響しない。当事者への決定通知においては、提訴の機会についての情報など、彼らにとっての具体的な利益を含むのが慣例となっている。たとえば、ブルガリアの行政手続法(act)では、公的機関の決定に対する行政訴訟の上诉人(appellant)は、訴えの中の決定がなされて 7 日以内に通知されることを求めている。こうした要件は、本項にもとづく最終決定を公衆に通知する要件を作成するのに際して、考慮に入れられねばならない。

条約は、理由が付された決定文書に、公衆がアクセスできるように求めている。同様の規定は EIA 指令の第 9 条にみられる。特定の意思決定が基礎とする理由および考慮事項を含めることにより、意思決定者は参加者により提示された証拠を検討し、法律に関するいずれの質問についての議論も考慮したことを示すことができる。第 9 項の第一文に従い、本規定もまた適用されるのは、一般公衆であり、関心をもつ公衆または意思決定に参加した公衆の構成員のみではない。特定の締約国の一般行政法は、特定の案件における決定を

一般に公表する。クロアチアでは、行政決定には決定を支持する論拠が含められ、公表されなければならない。これら二つの要件のいずれかに従えない場合、行政決定は無効になりうる。

コミュニケーション ACCC/C/2009/37 (ベラルーシ) に関する結論において、遵守委員会は次のことを強調した。

「条約は決定そのものが公表されることを求めている。条約は、単に、公衆が決定について知らされ、それが基礎とする理由及び考慮した事項とともに決定にアクセスする権利をもつことを求める。公衆は「速やかに」そして「適切な手続に従い」知らされねばならない。第 6 条 2 項とは逆に、ここでは、条約は、決定を下すことについての公衆への通知に関して追加的な要件を具体化しないので、したがって締約国はその国内法の枠組みの中で「適切な手続」を策定することにおいて裁量をもつ。同様に、第 6 条 8 項にもとづき求められる「公衆参加の結果」を適切に考慮した証拠を示す要件以外は、「決定の基礎となる理由および考慮した事項」の文書化に関して、条約はいかなる具体的な要件も設定しない。

遵守委員会は付け加えて、

「決定が採択されて 15 日後に公衆に知らせることが速やかだとみなされるか否かは、具体的な状況（たとえば決定の種類、問題となっている活動の型や規模）および国内法制度（たとえば関連の訴訟手続およびそのタイミング）の関連法規しだいである」と述べた。

遵守委員会は次のように結論した。

「決定について公衆に知らせるためにどのような期間が国内法によって与えられていても、「合理的」であるべきで、第 9 条 2 項にもとづく審査手続を開始するための関連の時間枠について特に念頭におくべきである。さらに、関連の時間枠、および条約の第 9 条 2 項にもとづく審理手続を開始するための他の要件を念頭におきつつ、公衆が知らされる方法、および決定が基礎とする理由および考慮した事項を文書化するための要件は、策定されねばならない」。

第 8 条にもとづき述べられたとおり、公衆参加の結果を適切に考慮するための要件は、他の法的要件を満たすことに加え、受け取った全ての意見の内容に応えるための理由や配慮を求める、と解釈されうる。そうすることで、当局は、決定が基礎とする「理由および考慮した事項」を決定に明記するという要件も満たすことができる。中には、対応文書が意見を表した人すべてに直接に届けられ、同時に一般公衆にも利用できるようにする国もある。これを未実施の国は、この仕組みを採用するかもしれない。アクセスのしやすさは、

第 4 条、第 5 条および第 6 条 6 項の観点から考慮されるべきである。コミュニケーション ACCC/C/2009/37 (ベラルーシ) に関する結論において、遵守委員会は「ベラルーシの公的機関は、水力発電所プロジェクトの建設に関する決定について、関心をもつ公衆が速やかに知らされることを確保できず、それゆえベラルーシは条約の第 6 条 9 項を遵守しない、とした。

10.

本規定は付属文書 I の第 22 項を補完するが、同項は本条項にもとづき対象となる活動の重大な変更や延長を掲げる。その規定は多くの国における EIA 法にみられるアプローチを踏襲し、物理的な変更にもとづく義務の契機となる一方、第 10 項はそれに続く行政手続において発動される。こうした行政手続は通常は EIA 法ではなく、たとえば統合環境許可 (permitting) のような、むしろ環境 licensing に関連する。多くの国では、環境 license は限られた機関においてのみ付与され (通常は最長 10 年)、その後は延長および／または更新が必要である。加えて、一定の状況のもとでの既存の活動の実施条件については、多くの国では日常的に再考されている。EU 加盟国においては、許可条件 (permit conditions) の再考については IPPC 指令により定められている (下欄を参照)。対象となる活動の実施条件の再考に関連する行政手続には、第 6 条にもとづく公衆参加手続の全面的な適用が求められる。

必要な変更を加えてとは、「細かい点で必要な変更を伴う、つまり、物事が基本的には同じだが、必要な場合に変更を加えられること」を意味し、諸項が最小限の——必要な場合にのみなされる——変更に適用される必要がある。「必要に応じて」への言及は、ある活動の実施条件の再考または更新について、必ずしも上記の諸項を全て再適用する必要がないことを示す。それは、不適切と判断される場合には、締約国が実施条件の再考または更新に第 6 条を適用しなくてもよいと解釈されうる。しかし、「必要な変更を加えて」という概念に黙示されるのは、条約の目的を踏まえて適用されたとおり、僅かでも疑いのある場合には、規定が適用されるべきであるという仮定である。さらに、行政的な観点から、事案ごとに決定を下すよりは、むしろ全ての事案に適用しうる単一の手続を作成する方がより効率的でありうる。

第 7 条

第 7 条は、計画、実施計画および政策に関する公的参加を対象にする。少なくとも計画と実施計画に関して、第 6 条の規定のいくつかは参照する形で組み込まれているが、当局の義務および公衆の権利については、第 6 条ほど明確には定義されない。第 7 条は、この種の意思決定における公衆参加の解決策を見出す上で、締約国により柔軟性を認める。

たとえ条約中に明示されなくとも、第 7 条は、公的機関により準備される計画、実施計画および政策のみに関連し、(時に「環境に関連する」計画、実施計画や政策を準備する) 私人により準備されるものではないということは共通の認識であろう。これは、締約国自身に対する義務に取り組む条約の一般的アプローチと調和する。「参加しうる公衆は関連の公的機関により特定されねばならない」という要件が、間接的に第 7 条のこの見解への支持を示唆する。

第 7 条は、一方で計画や実施計画と、他方で政策とを区別する。計画と実施計画に関するかぎり、それは、公衆参加の時間枠と機会の有効性に加え、公衆参加が実際に考慮されることを確保する義務に関連する第 6 条の一定の規定を組み込む。また、条約の目的への明確な言及もある。政策に関しては、第 6 条への明確な規定の編入はない。

条約は「計画」、「実施計画」および「政策」という用語を定義しない。しかし、これらの用語は、UNECE 域内では、常識的な、時に法的な意味をもつ。

条約はアセスメントを実施する義務を締約国に課さないが、計画、実施計画および政策の環境面を考慮するための法的根拠は、第 7 条の履行のための前提条件である(上記、第 6 条にもとづく同類の議論を参照)。こうして、戦略的環境アセスメント(SEA)の文脈における適切な公衆参加手続は、第 7 条を履行する一つの方法である。SEA は、公的機関に環境への影響についての考慮を、計画、実施計画および政策の発展へと統合する過程を提供する。それゆえ、それは第 7 条の両方の部分——計画と実施計画への公衆参加を対象とする規定、および政策への公衆参加を対象とする規定——に適用されうる、一つの可能な履行方法である。

「公衆参加の結果を適切に考慮する」ことを締約国が確保するという要件は、計画、実施計画および政策において環境を考慮するための法的根拠がなければならないことを示唆する。これは第 6 条 1 項に類似するが、それは意思決定において環境を考慮に入れるための法的根拠と、その EIA 型の過程との繋がりを示唆する。公衆参加の結果を考慮するという要件は、さらに意見を評価する制度を確立する必要性について指摘するが、これは国内 SEA 手続の確立を通して満たされる。

しかし、SEA 手続が、国際的および地域的レベルで設置され(下欄を参照)、そして国内レベルで規制されたとおり、オース条約の第 7 条の要件を完全に履行するとはみなされないという点には留意すべきである。こうした手続は履行に向けて有益な手段となるが、他の手続により補完される必要がある(環境に関連する計画、実施計画および政策に関する欄を参照)。

第 7 条と、SEA 議定書および SEA 指令との比較

第 7 条は「環境に関連する」計画、実施計画および政策に適用されるが、SEA 議定書および SEA 指令は環境への重大な影響の可能性の概念にもとづく。重大な影響をもつ可能性を特定する法的枠組みは、議定書および指令の双方においてほとんど同一である。いずれも、どの計画と実施計画が強制的 SEA の対象になり、どれがスクリーニング（これは重大性の検証に関する専門用語である）を求められるかを決定する。加えて、計画と実施計画という同じカテゴリーは、両方の法文書の領域からは排除される。

第 7 条は、「重大性」や「可能性」の検証も、またスクリーニングの手続も基準も、予定しない。原則は単純で、「環境に関連する」計画、実施計画および政策は、いずれも管理体制(regime)の対象となる。特に、計画、実施計画および政策は、プロジェクトの開発承認(a development consent)のための「枠組みを設定する」か否かにかかわらず、「環境に関連する」とみなされうる。たとえばテレコミュニケーションや旅行業など、SEA 法文書において言及される 11 部門のいくつかにとっては、環境に重大な影響をもつと考えられるプロジェクトのための枠組みを設定することは、プロジェクトが「環境に関連する」とみなされる重要な契機となりうる。しかし、たとえば廃棄物管理や水管理など、他の部門にとっては、たとえ開発承認(a development consent)のための枠組みを設定していなくとも、環境に大いに関連するとみなされる。SEA 法文書に挙げられる 11 部門以外からのある種の計画、実施計画および政策について、同様のことが当てはまる。たとえば、将来の開発プロジェクトのための枠組みを設ける、大気汚染軽減実施計画や騒音対策実施計画は、SEA 法文書にもとづくスクリーニングの対象であり、環境への影響がみられるかもしれないし、みられないかもしれない。しかし、どのような場合にも、それらは環境に極めて大いに関連する。さらに、環境教育のための戦略や環境 NGO と当局の協働実施計画など、その性質により、開発承認(a development consent)のための枠組みを設定を設けない傾向にある計画や実施計画がある。こうした計画や実施計画は、SEA 法文書にもとづく重大な環境への影響があるとはみなされないが、それにもかかわらず、環境に大いに関わり、第 7 条の対象となる。

SEA 法文書は計画や実施計画への小さな変更、および、強制的スクリーニングが環境への重大な影響をもつと決定する場合にのみ、地元レベルで狭い領域の利用を決定する計画や実施計画を対象にする。対照的に、第 7 条は環境に関する計画および実施計画の全てに適用される。それは、小さな変更や地元レベルの狭い領域を、その範囲から明示的には排除しない。

第 9 条の司法アクセス規定を通じた、公衆の構成員による第 7 条にもとづく義務の行使

には、第 9 条にもとづく国家的「選択」(national “opt-in”)が必要である——つまり、本条項に含まれる権利を保障するために、締約国が法的手続きをとることが必要である。すでに締約国が既存の保障を有する場合には、第 3 条 5 項および 6 項の原則にもとづき、これらを維持しなければならない。締約国が保障をせず新たに保障を導入しない場合には、第 7 条の義務の行使は第 9 条 3 項を根拠としなければならないが、これは環境法の違反の場合に提訴する権利を市民に与えるものである。

「計画および実施計画」の理解

条約は、環境に関連する計画や実施計画の準備の段階での公衆参加に関して、締約国が果たすべき一連の義務を定めている。

環境に関連する計画および実施計画

第 7 条は、環境に潜在的に影響する計画および実施計画よりは、むしろ環境に「関連する」計画や実施計画という、やや高めの基準に言及する。特定の計画や実施計画が環境に関連するか否かは、「環境情報」の定義中に示唆される「環境」の定義を参照することにより決定されるべきである。

環境に関連する計画および実施計画には、あらゆるレベルの政府における、土地利用および地域開発の戦略や、運輸、観光、エネルギー、重軽産業、水資源、健康および衛生の部門における計画などが含まれる。また、特定の政策目標を実現するための政府の戦略 (initiative) も含めることができ、それは、たとえば一定の汚染軽減目標を達成するための率先的实施計画や自発的再利用の実施計画、および国家のおよび地域的(local)環境行動計画および環境衛生行動計画などである。しばしば、こうした戦略は、環境保護目標に到達するための行動の第一段階であり、戦略にもとづく開発計画が後に続く。河川流域および他の地理的特性にもとづく統合計画は、別の事例である。

計画および実施計画への変更に関しては、法的状況はあまり明確ではない。SEA 議定書および SEA 指令の第 6 条と較べて、条約の第 7 条は、変更の問題については特には取り上げない。それゆえ、形式主義の観点から、第 7 条は「計画および実施計画の準備段階」のみに適用され、後にこれらの計画および実施計画が変更される段階では全く適用されない、という議論があるかもしれない。逆に、第 7 条においては変更について明示的に述べる必要がなく、それというのも計画や実施計画の変更それ自体が計画および実施計画を意味し、それゆえ第 7 条の対象であるから、とすることができる。後者の見解が、オース条約の第 7 条を適用する範囲を決定する上で有益でありうる、SEA 議定書の計画および実施計画

の定義（上欄を参照）により裏付けれるように思われよう。

さらなる問題は、地域(local)レベルでの狭い領域の利用を決定する計画と実施計画である。対象となる領域の規模および意思決定のレベルは、「重大性」や「可能性」を決定する上で重要な要因になりうるが、計画および実施計画が「環境に関連する」か否かを決定するには無関係でありうる。廃棄物や水の管理計画および大気汚染削減実施計画や騒音対策実施計画は、対象領域の規模や意思決定のレベルに関わらず「環境に関連」し、それゆえ、たとえ地域レベルの狭い領域の利用を決定するだけでも、第 7 条にもとづく公衆参加が求められる。

オース条約には、国防や非常事態のみを目的とした計画や実施計画を、第 7 条の領域から排除する、いかなる規定も含まれない。また、財政や予算の計画および実施計画も排除されない。こうした計画および実施計画が「環境に関連」しうる場合には、公衆参加に必要な情報が第 4 条 4 項にもとづき公開から免除されると、第 7 条の実施は困難であることが判明するだろう。

実施規定の規定

条約は、締約国が、少なくとも、こうした計画および実施計画への公衆参加のための実務的な規定を策定しなければならないことを強調する。これは、公衆参加の機会が現実的で効果的であるべきという、条約全体の目標と合致する。

条約は、本条項の実施のために締約国が「他の規定」を策定することも定めている。交渉の段階では、本条項にもとづく公衆参加のための「法的」規定を含める可能性が議論された。これに抵抗した国もあったが、「他の」という語が、公衆参加のための法的規定を定めることにより、締約国が第 7 条を満たすのを容認すると決められた。同様の解決法が、必要な法的、規制的(regulatory)および「他の」措置をとるという、締約国の義務について述べる第 3 条 1 項においてもみられる。

透明かつ公正な枠組み

透明かつ公正な枠組みへの言及は、公衆が効果的に参加する機会をもたねばならないことを強調する。そうするためには、明快かつ一貫した方法で適用される規則を公衆が利用できるねばならず、そのことにより透明かつ公正な枠組みが必要となる。第 1 条は本規定の背後にある意図を明確にするのに役立つ。第 1 条は、条約の一つの目的が意思決定への公衆参加の点で権利を保障することにある、と述べている。意思決定のためにも、また手続

や決定に抗議することにより意思決定の基準を守る可能性を、影響を被る公衆の構成員に許すためにも、保障される権利に関しては、透明かつ公正な枠組みが整備されなければならない。

情報公開

本規定は、必要な情報が公衆に提供されることを締約国が確保するよう求める。この点において、規定は、環境に関連する政策、計画および実施計画の電子データベースにおける利用可能性の進歩に備えた第 5 条 3 項(c) および、主な環境政策案に役立つ事実や分析の公表を締約国に義務付ける第 5 条 7 項(a)と関連付けられる。当然、これには、一般公衆に通知する義務が含まれ、そして例えば関係者一覧(standing list)を通じてなど、特に関心のある個人や団体への通知も含まれる。

言うまでもなく、いかなる公衆参加もその過程の開始と参加の可能性について公衆に知らせねばならない。このことは、締約国は「必要な情報を公衆に」提供すべきという、第 7 条要件において説明される。「必要な」という語は、効果的な公衆参加の文脈で理解されるべきである。公衆参加が効果的であるために、計画および実施計画の場合、締約国は第 6 条 2 項に規定される要件から発想を得たいと考える。第 7 条の目的のためには、第 6 条 2 項にもとづく情報の全てが「必要」ではないかもしれないが、第 6 条の対象となる特定の決定の場合に必要とみなされる情報の規定に関する義務のほとんども、計画および実施計画の場合には必要と思われ、必要な変更を加えて適用されるかもしれない。当然、これは、参加する手続の開始および参加する可能性について公衆に知らせる義務を含む。

同じ論拠に従い、「公衆に必要な情報」を提供する義務を履行する際に、情報の規定に関する第 6 条の他の二つの規定、つまり第 6 項および第 9 項から、締約国は発想を求めたいと考える。第 6 項の場合に留意すべきなのは、特定の活動と、必要な変更を加えて本項を適用することを考慮すべき計画および実施計画との間には、いくらか違いがあるということである。

第 7 条にもとづく手続の異なる性質は、第 6 条 3 項、第 2 項（第 6 条 3 項により組み込まれた）、第 4 項および第 8 項の第 7 条手続への適用において考慮に入れられるべきである。第 6 条 3 項、および組み込まれた第 6 条 2 項は、初期段階での、効果的な参加を促進する、過程の一定の要素についての、公衆への情報に関わる。第 6 条 4 項は締約国が早期段階での公衆参加を提供するよう求める。第 6 条 8 項は、決定が公衆参加の結果を「適切に考慮」するよう求める。

第 6 条中には、この適用から明確に省かれる項もある。第 1 項、第 10 項および第 11 項は、意思決定に固有のものであり、当然ながら第 7 条に適用することはできない。

第 6 条 5 項の不適用が示唆するのは、第 7 条にもとづく参加に含まれる公衆の範囲が第 6 条にもとづき含まれる範囲と同じではなく、そのために特別な範疇（「関心をもつ公衆」）が考案された。

計画および実施計画の開発に際して、蓄積された情報および書類は、通常は第 6 条 6 項に特定されるものとは異なる。

意見を述べる機会について扱う第 6 条 7 項は、第 7 条に組み入れることも十分に可能であった。その削除が示唆するのは、書面または公聴会での公衆の構成員による意見表明に関して拘束することなく、公衆参加の精確な手続を確定する上で、締約国が柔軟性をもたせることを望むということである。

最終的に、第 7 条は、理由および考慮事項を含め、決定の公衆への通知に関する第 6 条 9 項を組み込まない。公衆参加の結果には最終の計画または実施計画の理由つきの説明が求められる事実を適切に考慮しつつも、これは条約にもとづく義務というよりは論理の、または優れた実践の問題である。

第 6 条および第 7 条の間の密接な関係、および第 6 条のいくつかの要件の直接導入は、第 7 条にもとづく権利と義務が第 9 条 2 項における司法アクセス規定の適用に適しているということを示唆する。そこでは、条約は、第 6 条または条約の「他の関連規定」にもとづく決定、行為または不作為により権利を侵害された人々のための審理手続を定める。しかし、第 9 条 2 項を活用するには、第 2 条 5 項において定義されたとおり「関心をもつ公衆」の構成員であることを含め、当該条項の当事者適格要件を満たさねばならない。

「この枠組みの中で」という表現は、前文で定められる公衆参加のための透明かつ公正な枠組みに再び注意を向ける。第 6 条の第 3、4 および 8 項は、こうした枠組みの要素であることが示唆される。

この一文は、いくらか誤解を招きうる、起草の段階での妥協の産物である。第 7 条型の手続における「参加しうる公衆」とは、第 2 条において定義される「公衆」の一部だという観念を導くかもしれない。もちろん第 2 条は、公衆を定義するために「いかなる人も」という原則を採用する。「いかなる人も」という考えは第 7 条の第一文に当てはまるが、それは、計画の準備および環境に関連する実施計画に参加しうるよう、公衆に必要な情報を

提供するという義務に関わる。通知されるべき公衆に関して制限はないので、一般通知が必要となることで、通知を通して当該過程について知る公衆の中のある構成員が、参加に関心を示すことを期待しうる。これは、従来これらの過程に含まれる特別利益団体の代表に加え、さらなる参加者となりうる。

第 7 条の他の側面とは異なり、この作業は締約国にではなく、直接に関連の公的機関に課される。本条項は、参加する権利をもつ主体の範囲を制限する手段として理解されるべきではない。そういう意図ならば、「関心をもつ公衆」という用語が代わりに用いられていたであろう。むしろ、環境に関連する計画および実施計画の準備に参加しうる公衆の構成員を、当局が積極的に同定することを求める前向きな義務としてみなされるべきである。多くの場合、これは「全ての公衆」であろう。さらに、第 7 条は、参加しうる公衆が「この条約の目的を考慮して」特定されねばならないと述べる。前文で確認される目的の一つが——「環境および持続的発展に影響を与える決定への公衆意識の普及および参加を促すこと」なので、参加しうる公衆を特定する義務の背後には、参加を制限するのではなく、むしろより効果的にするためにそれを能率化するという意図があることは明らかである。

これを理解した上で、この文中における条約の目的への言及は、参加「しうる」公的機関を特定する際に、関連の公的機関にガイダンスを与える。特に、公衆参加の目的、目標および利害を明記する前文の規定には、公的機関はこれらの過程に利害をもつ公衆の構成員を含めることに対して、先入観をもたないようにすべきと指摘するものもある。たとえば、前文の第 7 から第 11 項、第 13 項、第 16 項および第 17 項は、誰が参加に「認識可能な利害」をもつか決定する上で、公的機関にガイダンスを提供することができる。この文脈において、環境保護を促進する NGO はこうした認識可能な利害をもつとみなされるべきである。

それゆえ、本規定の最も合理的な解釈は、公衆の中の関心のある構成員を特定することに努めるよう、締約国に対して条約が責任を課すというものであり、表明される全ての関心を受ける必要はないが、可能な限り包括的であるべきである。いかなる場合も、公衆を特定するための戦略は、透明かつアクセス可能であるべきである。

権利を侵害された公衆の構成員が、第 7 条にもとづく手続から不当に排除されたと訴える上で、本規定が引き起こしかねないいかなる障害も、利害をもつか関心をもついかなる公衆の構成員をも含む、参加しうる公衆の、国内履行法における明確な定義を通じて克服することができる。少なくとも、締約国は利害をもつ公衆を特定することに努め、透明かつアクセス可能な公衆参加のための戦略を作成する義務がある。法律に制定されるべき問題は、公的機関が接触しようと試みるべき公衆の範囲の決定に適用される基準である。

「計画」および「実施計画」と同様に、「政策」も条約は明確に定義しない。おそらく政

策は「原則、計画または行動指針」として定義しうる。通常、政策は計画や実施計画よりも具体的ではないという認識にもとづき、政策は条約のもとでは計画および実施計画とは区別される。しかし、このことは必ずしも政策が文書で定められないことを意味しない。

また、政策は、特定の場所の法的義務(legalities)および政治的文脈について、より徹底した、深い理解を必要とする。政策は、歴史と文化、および政策が発展する限られた領域を越える法的枠組み全体を包含する。

国際的な過程と組織において条約の目的を促進する義務を議論する第 3 条 7 項の観点からも、本規定は考慮することができる。

第 8 条

条約は、公衆の生命に影響を与える基本的な決定に参加する権利に加え、公衆の構成員も法律や規範法令(normative acts)の発展において役割を担うことを認識する。立法への条約の適用については、交渉の段階で徹底的に議論された。このことは、「政府のすべての部門での透明性の確保が望ましいこと」を認識し、「立法機関に対して立法過程においてこの条約の原則を実行するよう」要請する前文規定に反映される。立法機関の特権であることを考慮して、各国政府は議会への具体的な要件を交渉することには消極的であった。

それにもかかわらず、条約は立法における行政機関の役割を取り上げ、公衆が関わらねばならないと具体的に規定する。法律策定への公衆参加は、ゆえに条約の全範囲にみられる重要な面である。この活動領域では、最善を尽くすという相対的に柔軟な義務が課され、踏まれるべき手順について強制的というよりは指示的な言い回しが用いられる。とはいえ、第 8 条は、条約の目的を達成するために具体的な措置をとるよう、締約国に義務を課すものとして解釈されるべきである。

第 8 条にもとづく義務を締約国が果たす程度は、結果ではなく努力にもとづいて測られる。締約国は、公衆参加目的の達成に向けて努力することが求められる。第 9 条の司法アクセス規定を通した、これら義務の公衆の構成員による実行は、第 9 条 2 項にもとづく国家的「選択」(national opt-in)を求める。国家的「選択」とは、本条項に含まれる権利を保障するために、締約国が法的手順を踏むことを意味する。

すでに締約国が保障をしている場合、これらは第 3 条 5 項および 6 項にもとづき維持されねばならない。締約国が保障をせず、かつ新たに法的保障を採択しない場合には、第 8

条にもとづく義務を実行する機会、環境法違反に際する市民の提訴権を備える第 9 条 3 項にもとづかねばならない。

第 8 条は意思決定の特殊な領域への公衆参加を取り扱う。つまり、規範法令の、公的機関による準備である。公的機関の任務の大部分は、特定の事実や状況にもとづく具体的な決定を下すことにより果たされる。しかし、別の重要な役割は、一般適用規則を開発し立法府に手渡すことにより果たされる。「規則」という用語は、ここでは広義の意味で用いられ、法令 *decrees*、規制 *regulations*、条例 *ordinances*、指示 *instructions*、規範命令 *normative acts*、規範 *norms* および規則 *rules* を含みうる。それはまた、行政機関により準備された法案が立法機関へ回されるまでの法的過程への公的機関の参加も含む。第 8 条はこうした規則の準備への公衆参加を条約の目的として定め、それを達成する上で締約国が果たすべき一定の要件を規定する。

様々な法制度が様々な規範的法令に対して異なる専門用語を用いることがありえるため、条約は「行政規則」という概念を不必要に狭めるような言い回しを避ける。中には、この用語が直ちに実行可能な規則のみを対象にすると解釈されかねない法制度もある。それゆえ、全ての疑念を晴らすため、第 8 条は他の一般適用可能な法的拘束力をもつ規則にも言及する。「規範的法文書」という用語を同じ方法で使用することで、タイトルもこうした規則により何が意味されるかを説明するのに役立つ。こうした一般に適用可能な法的に拘束力をもつ規則には、法令、規制、条例、指示、規範命令、規範および規則が含まれる。これらが意味するのは、公的機関が第 6 条にもとづく意思決定と異なる責務から免除されるということである。というのも、特定の問題に関与する人々だけではなく、類似の状況にある全ての人々に等しくそれらが適用される方向／指示？ (*directions*)へと至るからである。それらは明確な行動規範へと結果として至るので、第 7 条にもとづく計画および政策策定と異なる。

第 8 条は、行政機関により準備された法案が立法機関へ回されるまでの法的過程への公的機関の参加をも含む。条約は、主として公的機関について取り扱うため、これらの主体を通じた法策定への公衆参加の履行に努める。

条約の本規定はより前の規定にみられるいくつかの基本原則を組み込む。たとえば、公衆参加の「有効性」への言及は、公衆参加のための基本条件が提供されることを確保するよう当局に求める。第 8 条は、公衆参加が法律、規制および規範法令の案に実質的な影響をもてるよう、様々な選択肢が残された早期の段階で、公衆が関与すべきことを強調する。「重大な影響」という用語も、条約の他の箇所で用いられる（第 6 条 1 項への注釈を参照）。

多くの UNECE 諸国では、行政規則および一般に適用可能な規範的文書の準備に、少なくとも公衆の一部が関与することが、長期にわたって行われてきた。**The Hungarian Act XI of 1987 on Legislation** が典型例である。その法律は、政府により準備された法案、および行政上および他の政府法令案に関して、NGO や専門組織が意見を表明する機会をもたねばならないと規定する。

条約は、これらの場合の効果的な公衆参加を促進する義務を果たすために、実行されるべき要素を少なくとも三つ規定する。時間制限、通知および意見表明の機会を含め、それらは公衆参加の基本的な手続の枠組みを定める。

(a)

時間枠は具体的にされていないが、公的機関が効果的な公衆参加のために「十分」な独自のスケジュールを設定することにより公衆参加に備えるべきと、条約は述べる。これにより、参加の機会を理解し、その効果を最大化する可能性が、公衆に与えられる。上記のハンガリー法は、厳格な時間制限を設けず、時間枠の作成においていくつかの原則を定める。それは、草案に意見を述べるための期日が、以下の四つの要因を考慮して定められねばならないと規定する。

- ・意見表明する者には、しっかりとした根拠にもとづく意見を形成するための機会が与えられるべきである
- ・その意見は起草に際して考慮されねばならない
- ・草案の規模、および
- ・意見を表明する組織の種類

(b)

本規定は、公衆への効果的な通知に関する前の規定と共鳴する。これは、公式の政府発表において、多くの加盟国が実際に行っている規則案の発表の仕方を考慮に入れる（下欄参照）（第 6 条 2 項への注釈も参照）。こうした仕組みは、しばしば公衆通知のための適切な手段となり、いくつかの利点を提供する。第一に、十分な職員および他の資源により既に組織化されている（ほとんどの UNECE 諸国はこうした発表を設けている）。第二に、本規定にもとづき求められるものの他に、情報に関連する他の多くの政府目的にそれは役立つ。最後に、こうした情報の場所を標準化することにより、政府活動を監視するために公衆が発表を参照することに慣れるので、効率が高まり時間および金銭的な点で負担が減る。こうした情報が定期的に発表される場合、公的機関に対する特殊でアドホックな要求も減少する。

チェコ共和国、グルジア、ハンガリー、ラトビア、ウクライナおよび英国など、数か国の環境大臣は、時に自前の施設を、また時には NGO のイニシアチブを活用して、すでに電子ネットワーク上での草案発表を実施している。たとえば、グルジアの議会との合意に従い、環境保護分野の法案はオーフスセンター・グルジアのウェブサイト上に発表される。ハンガリーの環境大臣は、関心をもつ NGO の独自の電子配布一覧と、国中の 200 以上の NGO と繋がる既存の電子 NGO ネットワーク (グリーン・スパイダー) の双方を活用する。

(c)

すでに多くの UNECE 諸国には、法策定過程において、また他の規範法令の作成において、公的機関が定期的に公衆と協議するための政策がある。たとえば、欧州委員会は 1997 年に環境問題に関する協議委員会を設立したが、そこには NGO の代表も参加する。

本規定は、いかに公衆が関与するかを特定するのではなく、それを各締約国に任せることにより、UNECE 域内で発展した優れた実践を認識する。立法者が法策定の結果および法策定の過程に最終的な責任を負い、そしてそれゆえ彼らに対して一定の配慮がなされねばならない。

したがって、当局には、条約により「代表協議組織(representative consultative bodies)と称される仕組みを通じて公衆の意見を受ける選択肢がある。この用語にはいくつかの重要な考えが含まれる。第一に、こうした組織は、専門家だけの支援を提供するためにではなく、彼らが利害または関心をもつ公衆の一団、あるいは公衆一般の代表である限りにおいてのみ設立される。当然、公的機関は特定の専門家または専門組織に支援を求めることはできるが、こうした専門家の参加は一般公衆の参加を代替しない。第二に、これらの組織は「協議的」でなければならない。つまり、透明性および公開性の度合いを示す協議過程を取り入れなければならない。ここでは、条約にもとづきよく議論される「透明かつ公正な枠組み」との類推がなされよう。当該過程に最大限の公衆参加を得ることを確保するために、代表組織がこれらの要件を満たす程度を監視し評価することは、より公的機関の利益にかなう。

規則を準備する段階への公衆参加に関して具体化することは条約によって義務化されないが、公衆参加の結果を可能な限り考慮するのを確保することは締約国の義務である。第 6 条 8 項にもとづき上述の議論のとおり、本規定は、第 8 条にもとづく過程における公衆意見を考慮に入れるために、公的機関に相対的に重い義務を課す。

特定の公衆の構成員の直接的な権利および利害は、第 6 条にもとづく手続の場合ほどには関係しないが、それにもかかわらず、法策定過程への公衆関与の適切性は、「可能なかぎり」公衆意見を実行することにより守られねばならない。実務的な問題として、法律または規則を採択する最終文書は、公衆参加およびそれがいかに考慮されたかを説明すべきである。これも有益なことであるが、その理由は、数多くの公的機関や公的組織は頻繁に法律や規則の策定に関与しており、公衆参加はやや拡散しうるからである。それゆえ、公衆参加を調整する役目を担うのは、公的機関にとって有用なことである。法律や規則に関わる最終文書の準備に際して、公衆参加に責任をもつ公的機関は、公衆参加の全体像がわかるように、その過程に関与する組織に適切かつ明確に通知すべきである。さらに、最終文書には、公衆参加が最終結果に向けて活用されたことが示されるべきである。

公衆との協議がなされなかったり、公衆の意見が全く考慮されなかったりしたことが明らかになれば、特定の場合には、ある公的機関は最低限の手続要件を満たさなかったということになるかもしれない。しかし、「可能な限り」という表現は、締約国が考慮する必要のある、法策定における政治の要素があるということを認める。法策定の現実には、実質的な公衆参加にもとづいて過程の結果に異議を唱えるのに必要であろう、意思決定過程の分析のようなものを阻むかもしれない。

第 10 条 締約国会議

1.

締約国の具体的な義務を確立することに加え、ほとんどの条約では、締約国が条約の義務を果たすことを促し、条約の使命を進化させ、そして国際的ガバナンスを付与するために、管理および政策決定の官僚機構を構築する。

第 10 条は、条約の主要な政策決定機関である、締約国会議(Meeting)について定める。他の国際条約ではしばしば締約国「カンファレンス」と称されるが、この会議には、条約の全締約国の代表に加え、NGO、非締約国、国際組織などを含むオブザーバーが集まる。会議の基本的な機能は、履行過程を指導および監視し、条約の発展を促すことである。締約国会議は、履行の監視、更新、修正および支援を主な業務とする。それにより、締約国が条約の履行を再検討し、条約が機能する方法を改善させる決定を採択することが可能になる。

第 10 条 1 項は、締約国会議の時期を定める。ほとんどの国際条約の締約国会議では、各

開催期間の間に 2、3 年をおくのが通常である。第 10 条 1 項にしたが、第一回オース条約締約国通常会議は、イタリアのルッカにて 2002 年 10 月 21-23 日に開催されたが、これは 2001 年 10 月 30 日に条約が発効となるちょうど 1 年後であった。近年においては、締約国会議は約 3 年毎の間隔で通常会議を開催している。加えて、締約国会議は、通常会議毎の間に数回の臨時会議を開いている。

第 12 条にもとづき、UN/ECE の事務総長は、オース条約の事務局機能を遂行する。事務局の役割の一端として、UN/ECE の事務総長は、締約国への要望に関する情報を締約国に伝える責任がある。

2.

第 2 項は、締約国における条約の履行を監視し促進するための、また議定書や追加を通じた条約のさらなる発展のための、一定の手段について定める。条約は、締約国に対して、継続的にその履行を検証するよう求める。締約国は、自らの成果について、定期的に締約国会議において報告しなければならない。第 2 項の各号は、締約国による継続的な検証がなされるべき類の問題について、詳細に規定する。

ほとんどの条約は、締約国に対して、その条約遵守に関して定期的に報告を提出するよう求める。この義務の程度は様々であるが、通常は少なくとも履行に向けて締約国がとる対策が対象に含まれる。たとえば、1992 年の生物多様性条約は、締約国に対して、履行措置とその効果が条約の目的に適合するかに関して、報告を求める。いかに効果的に条約が機能しているかを締約国が評価できるように、通常は情報が提供されなければならない。有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約は、そのような物質の国境を越える取引および処分の全ての面について、年次報告を求める（第 13 条）。同様に、1973 年の絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約(CITES)の第Ⅷ条では、締約国に対して、一覧中の種の取引について記録を残し、付与された許可の数と種類を報告するよう求める。この情報は公衆が利用できるようにしなければならない。中には、いかに首尾よく締約国が条約を実行しているかを監視するよう、報告要件が設計されている場合もある。こうして、1946 年の国際捕鯨取締条約および 1991 年の環境保護に関する南極条約議定書は、締約国に対して、違反に関して国の調査官により提出された報告書を交換するよう義務付け、他方で 1973 年の船舶による汚染防止のための国際条約(MARPOL)は、違反に対処するためにとられた措置について、また有害物質を含む事故について、国家当局からの報告を求める。

第一回通常会議において（2002 年 10 月 21-23 日）、締約国会議は報告要件に関して決定 I/8 を採択した。決定 I/8 を通して、締約国会議は、各締約国に対して、第二回通常会議に

先立ち（または、その締約国にとって条約の発効後、最初の通常会議の、いずれか遅い方に先立ち）、決定の附則に規定の書式で報告を事務局に提出するよう求めた。これには、条約の規定を履行するためにとられた立法的、規制的または他の措置、およびその実際の履行が含まれる。

報告は、公衆を含む、透明かつ協議的な過程を通して準備される。報告は、提出される締約国会議の 120 日前までに届くよう、事務局に提出されるべきである。電子版および印刷版の両方が、条約の公式言語の一つにより、また締約国の言語により、提出されるべきである。締約国会議の各下部会議に先立ち、各締約国は自国の報告書を見直し最新版を事務局に提出することとする。事務局は締約国会議の各会議に向けて、総合の報告書を準備し、進行過程を要約し、重要な傾向、課題および解決を示すこととする。

これらの手続に従い、条約の署名国、および批准または登録 **accession** を保留中の他の非締約国は、条約を適用することに繋がる措置について、報告を提出することを奨励される。条約の履行において締約国および／または他の国家を支援する実行計画や活動に従事する国際的、地域的および非政府の組織も、その実行計画または活動および教訓について、事務局に報告を提出することが奨励される。

最後に、報告を準備中の締約国および他の国家は、公衆の構成員に対して、条約および関連する履行法規にもとづく彼らの権利の行使に関してガイダンスを提供するために、これらを編集することを検討するよう奨励される。

第二回会議において（アルマトゥイ、2005 年 5 月 25-27 日）、締約国は報告要件に関する決定 II／10 を採択した。締約国会議の判断では、決定 I／8 に規定される報告手続が、次の点のみを変更して、引き続き次回の報告サイクルにも適用されるべきである。以降の報告サイクルの報告要件に従い、新たな情報、および入手可能な場合には、統合された国家履行報告書を、事務局に提出することとする。重複および余分な負担を避けるため、こうした新しい情報のみが事務局により三つの公式言語に翻訳されることとする。事務局の総合報告の準備を促進するために、提出される締約国会議の 180 日前までに到着するよう、報告は事務局に提出されることとする。

(a)

条約は、締約国に対して、履行へ向けた国家的アプローチを見直すことにより履行を監視することを求める。この見直しは、国内の履行を拡充し、課題領域を特定することを意図する。遵守の審査に関する第 15 条と併せて、本項は二元的な審査の仕組みを定める。第 10 条 2 項(a)号は、義務的な履行の総合的な見直しを全締約国に求める一方、第 15 条は、

より徹底した遵守の審査および支援体制を利用したいと望む締約国に対して、任意の仕組みを定める。

政策の検証および条約履行へのアプローチは、国際的ガバナンスに共通のものである。たとえば、1987 年のオゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書は、締約国に対して、年内に製造または使用したオゾン層を破壊する物質の数量について、情報を提出するよう求める。1989 年のバーゼル条約にもとづいては、締約国は輸出入した有害廃棄物の量について、報告を提出しなければならない。これらの報告は、ベストプラクティスに関する情報交換を確保し、条約の履行に困難を来している締約国の課題領域を把握し、常に条約に違反する締約国を監視するために、利用することができる。

(b)

二国間および多国間協定は、情報へのアクセス、公衆参加または司法へのアクセスに関する規定を次第に含むようになってきた。これら協定の履行における締約国の経験は、オーフス条約の履行全体にとってきわめて貴重である。それゆえオーフス条約は、締約国に対して、他の二国間および多国間協定の文脈における、自国の公衆関与の経験に関わる情報を共有するよう求める。多くの協定が、前文の第 23 段において具体的に述べられたような、情報へのアクセス、公衆参加および司法へのアクセスのいくつかの要素を含む規定をもつ。これら協定を締結し履行する上で獲得された経験は、オーフス条約、特に第 3 条 7 項および国際フォーラムにおいて条約の原則を促進することに関するアルマトウイ指針の履行に役立つであろう。

(c)

UNECE 委員会および他の国際組織や委員会の多くは、オーフス条約の三つの柱の内容に関わる経験を積んできた。たとえば、UNECE はオーフス条約に関連する、相当数の補助機関を設立してきた。その中には、環境政策に関する委員会、持続可能なエネルギーに関する委員会、国内輸送委員会、木材委員会、取引、産業および事業の発展のための委員会および人間定住に関する委員会が含まれる。他の権限のある国際組織には、国連環境計画、国連開発計画、国連持続可能な発展に関する委員会、世界貿易機関、欧州環境機構、中東欧のための地域環境センター、その他多くが含まれる。これら機関の多くは、これまでオーフス条約の諸過程に積極的な役割を果たしてきた。

(d)

補助機関は締約国会議の業務を支援するために設立された機関である。補助機関は、多くの専門分野にわたるか、または特定の分野のみに関するものでありうる。典型的には、補助機関は、特定のテーマに関して、研究または監視を行うか、助言や提案を提供する。

補助機関は、締約国会議からの具体的な要請に応じて設立されるか、またはオーフス条約にもとづき命じられる問題を追跡調査するために設立されうる。

オーフス条約の現在の補助機関には、次のものが含まれる

- 締約国のワーキンググループ
- 司法へのアクセスに関するタスクフォース
- 電子情報ツールに関するタスクフォース
- 履行フォーラムへの公衆参加に関するタスクフォース
- 公衆参加に関する専門家グループ／公衆参加に関するタスクフォース
- コミュニケーション戦略に関する専門家グループ

補助機関には、NGO の代表を含め、政府代表およびオブザーバーから構成される。手続規則の規則 23(2)は、締約国会議により別の決定がなされない限り、適宜必要な変更を加えて補助機関の手続に適用される、と規定する。

(e)

オーフス条約の締約国は、条約のための議定書を準備しうる。しばしば議定書とは、国際条約にもとづき追加的に詳細な法的要件を規定する法的協定である。

条約にもとづき、追加の義務により自らを拘束することを望む締約国によって、別の法的合意として署名および批准されるべき追加の権利や義務を定めた法文書を、締約国は作成しうる。締約国は、もとの条約とは別に、議定書について交渉し、それに署名し批准する。議定書の目的は、特定の領域においてより詳細な部分に至ることにより、オーフス条約の一般的な目的を履行することでありうる。逆に、**the Protocol on Water and Health to the Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes** の場合にみられるとおり、議定書はもとの条約が対象に含まない領域にまで拡張しうる。

オーフス条約の締約国は、条約のための議定書をこれまでに一つ採択している。それは、2003 年 5 月 21 日のキエフにて、オーフス条約締約国会議の臨時会議において採択された、環境汚染物質排出移動登録に関する議定書である。この議定書は、環境汚染物質排出移動登録に関して、拘束力をもつ初めての国際法文書である。その目的は、「明解で全国的な環境汚染物質排出移動登録(PRTRs) を通じて、公衆の情報へのアクセスを強化する」というものである。議定書は、「開かれた」グローバルな議定書として考案され、オーフス条約を批准していない国々や UNECE の加盟国ではない国々を含め、全ての加盟国が議定書に参加することができる。議定書は 2009 年 10 月 8 日に発効し、2010 年 5 月時点において締約

国は 26 か国である。議定書に関するさらなる注釈は、第 5 条 9 項に関する注釈中にみられる。

(f)

第 14 条は改正手続について定めるが、これについては後述される。本規定は、改正を進めるための適切なフォーラムとして、締約国会議を定める。これまでに、締約国会議は条約改正を一つ採択している。つまり、GMO の市場への意図的な放出および販売に関する決定への公衆参加に関する条約改正である（第二回締約国会議にて採択された決定Ⅱ／1、「アルマトゥイ改正」（2005 年 5 月 25-27 日、アルマトゥイ））。アルマトゥイ改正については、第 6 条 11 項および第 6 条 1 項の注釈において再び、より詳細に議論される。

(g)

本規定が示すところでは、条約を促進する対策を講じる上で、締約国は革新的でありうる。締約国は、本条項に特定される議定書、改正および補助機関を超えて、締約国が条約にとって最良と信じる対策はいずれも追加することができる。国際法は、(a)から(f)号において言及される特定の対策以外の対策をとるための基礎を提供する。

(h)

条約は、締約国会議のための手続上の全規則も、補助機関のそれも規定しない。第 10 条 (h)は、第一回会議で、こうした追加の規則を採択する責任を締約国に与える。規則は、投票ではなくコンセンサスにより採択される。

第一回会議（ルッカ、2002 年 10 月 21-23 日）の決定 I／7 を通して、手続規則を採択した。手続規則は、次のものに関する規則を含む、会議の場所と日程、会議の通知、オブザーバーの参加、公衆の出席、会議の議題と書類、締約国の代表と資格、会議の職員、補助機関、事務局、事業の運営、意思決定、公式言語、手続規則の改正。

手続規則の規則 23(2)は、手続規則の規則 23(2)は、締約国会議により別の決定がなされない限り、適宜必要な変更を加えて補助機関の手続に適用される、と規定する。

手続規則の規則 48 は、これら規則のいずれかの規定と条約の規定が対立する際には、条約の規定が優る、と規定する。

(i)

条約は、枠組みとしての環境汚染物質排出移動登録に関する第 5 条 9 項を定める。条約は、第一回会議において、第 5 条 9 項の履行経験に関して直ちに審査を求める。次に、条

約は、締約国に対して、国内の環境汚染物質排出移動登録制度をさらに発展させるために必要な対策が何かを、検討するよう求める。

議定書、改正または付属文書の発展を通して条約が署名された後、細部は締約国が取り組むよう求めることにより、通常、条約は困難な、技術的または時間に制約のある問題を扱う。

オーフス条約に向けた交渉中、汚染物質の目録または登録制度の開発については、幅広い議論がなされた。多くの UN/ECE 諸国は汚染物質登録について何らかの方式をもっているが、公的にアクセス可能な、完全に発展した環境汚染物質排出移動登録をもつ国はほとんどない。これらの制度は、高度に技術的でありえ、方法や要件は国により多様をきわめる。したがって、条約はある種の汚染物質登録制度へと移行する一般的な義務を規定する一方、同時に国内制度の審査を要求する。条約は、締約国に対して、環境汚染物質排出移動登録に関する付属文書や議定書のような、適切な法文書を作成するか否かについて、検討するよう求める。第 10 条 2 項(i)に従い、環境汚染物質排出移動登録に関する議定書は、2003 年 5 月 21 日キエフにて、オーフス条約締約国会議の臨時会議において採択された。議定書は、環境汚染物質排出移動登録に関して、法的拘束力をもつ最初の国際法文書である。その目的は、「明解で全国的な環境汚染物質排出移動登録(PRTRs)を通じて、公衆の情報へのアクセスを強化する」というものである。議定書は、「開かれた」グローバルな議定書として考案され、オーフス条約を批准していない国々や UNECE の加盟国ではない国々を含め、全ての加盟国が議定書に参加することができる。議定書は 2009 年 10 月 8 日に発効した。(環境汚染物質排出移動登録に関する議定書についてのさらに詳細な議論については、第 5 条 9 項の注釈を参照)

3.

第 10 条は、必要に応じて、締約国会議が財政的措置を確立することを認める。しかし、これらは締約国間のコンセンサス方式によりなされねばならない。コンセンサスの要件は、国際条約にもとづく財政的措置としてはきわめてめずらしい。

財政的措置は、典型的には、条約の制度的必要性を支援し、締約国会議、補助機関、事務局、および非政府の参加のような項目の費用に充てられる。財政的措置は、締約国の希望により、自発的でも義務的でもありうる。たとえば、バーゼル条約においては、義務的な財政的措置は、締約国会議の第一回会合において決定された。条約および事務局の予算への締約国からの分担金は、締約国の国内総生産の割合にもとづく。対照的に、これまでのところオーフス条約の締約国は、自発的な拠出金を選択している。

オーフス条約の締約国会議の第一回会議は、分担制度にもとづく拠出金に関する暫定の

自発的枠組みを確立し、これは締約国、署名国、および枠組みに参加することを選択した他の加盟国に開放されている（締約国会議の第一回会議の決定 I / 13（ルッカ、2002 年 10 月 21-23 日））。また、より安定的で予測可能な、条約のための財政的措置の可能性を探るために、タスクフォースも設けられた。締約国会議の会期間に、タスクフォースは、国際連合の基準をもとにした評価基準の適用可能性を含め、財政的措置の確立に向け様々な選択肢を検討した。また、タスクフォースは、第一回締約国会議により確立された、分担制にもとづく現行の財政的措置の効果についても評価を実施した。

第二回会議（アルマトゥイ、2005 年 5 月 25-27 日）においては、締約国会議は、拠出金に関する暫定の自発的枠組みを継続することで合意した（財政的措置に関する決定 II）。しかし、同会議は、締約国作業部会に対して、国際連合の評価基準または他の適切な基準にもとづく、安定的で予測可能な財政的措置の確立のために、適当な選択肢を検討および開発し、締約国会議の第三回会議において採択が可能なように、これらの課題について提案を準備するよう求めた。

第三回会議（リガ、2008 年 6 月 11-13 日）において、締約国会議は、拠出金に関する暫定の自発的枠組みを継続することで合意し、締約国作業部会に対して、締約国会議の第三回会議において採択が可能なように、安定的で予測可能な財政的措置の確立に向けて、選択肢を引き続き検討するよう求めた（財政的措置に関する III / 7）。

4.

ある国際機関は、オブザーバーとして締約国会議に出席する権利をもつ。本規定に記載される機関の種類は、要件を満たすオブザーバーとして認められねばならない。いかなる締約国も反対してはならない。

第一に、国連環境計画や国連開発計画のような、国際連合の諸機関およびその事務局の部署、およびその特定部局 **specified agencies** は、オブザーバーとして参加しうる。第二に、国際原子力機関も、オブザーバーとして参加しうる。条約に署名する資格をもつが締約国でない加盟国も、オブザーバーとして参加しうる。そして、第 17 条に定義されるとおり、条約に署名する資格をもつが締約国ではない地域経済統合組織も、オブザーバーとして参加しうる。

他の地域経済統合組織も、環境問題に関する情報へのアクセス、公衆参加および司法へのアクセスの分野において資格を有する場合には、締約国会議に参加しうる。

条約の手続規則の規則 27（決定 I / I）の規定では、承認された政府間組織ならば、議

題項目ごとに締約国会議への参加を求める資格があるとし、請求がなされた場合には、スピーカーの一覧に含めることとする。

条約の手続規則の規則 6 は、オブザーバーとして承認された政府間組織は投票権をもたない、と規定する。

5.

NGO も条約にもとづきオブザーバーになりうる。NGO の場合には、第 4 項に言及される国際機関とは僅かに異なる承認基準を満たす必要がある。締約国の会議への参加を望む NGO は、以下を求める承認プロセスに

- ・環境問題に関する情報へのアクセス、公衆参加、および／または司法へのアクセスの分野における資格
- ・オブザーバー資格が求められる事務局（第 12 条を参照）の通知

これらの基準を満たす NGO は、出席する締約国の 3 分の 1 以上が異議を申し立てないかぎり、オブザーバーとして参加する資格がある。しかし、締約国会議の決定 I / 1 を通して採択された条約の手続規則の規則 6 に従い、オブザーバーとして承認された NGO は投票権をもたない。

条約の手続規則の規則 27 の規定では、オブザーバーとして承認された NGO は、議題項目ごとに締約国会議への参加を求める資格をもつこととし、請求がなされた場合には、スピーカーの一覧に含めることとする。議長は一般的に発言の意思を示した順番に発言を求めるが、彼または彼女の裁量により、オブザーバーの前に締約国の代表に発言を求めることを決定しうる。手続を促進させるため、議長は、条約の主題に関して共通の目的および関心をもつ 2 つないしそれ以上の NGO に対して、締約国会議のために単一の代表団を構成するか、または一人の代表者を通して自らの見解を發表するよう、求められうる。

多くの条約は、NGO に対して、締約国会議においてオブザーバーの資格を受けることを認める。それら条約には、

．．．．

が含まれる。

典型的には、NGO オブザーバーは、締約国およびいずれかの委員会に覚書を提出し、会議に先立って議題および公文書を受け取りし、そして予備会合に招待される。時に、NGO オブザーバーは、より規模の小さい会議に参加したり、議題項目を提案したりすることが認められる。たとえば、気候変動枠組条約の手続規則は、正式認可を受けたオブザーバー

が「私的会議」に参加することを認める。

6.

第 10 条 6 項に従い、決定 I / 1 を通して締約国会議により採択された手続規則は、オブザーバーとしての国際組織、政府および NGO の代表の承認に関する実際上の仕組みを規定する。特に、規則 5 の規定は、第 4 および 5 項における組織が次の会議について通知をうける手続を定め、および規則 6 は、投票権なしでこうした会議に参加する彼らの権利を明確にする。手続規則の規則 7 の規定では、締約国会議は、例外的な状況において逆のことを決定しない限り、公衆の構成員に解放されることとする。また、規則 7 は、締約国会議への公衆の参加に関する実際上の仕組みを提供する。

第 11 条

第 1 項は各締約国が一票をもつことを確認する。これは、主権の平等という原則に由来する国際法の伝統的な規則である。票に加重はなく、各締約国は同等の参加権をもつ。

地域経済統合組織とその加盟国は条約の締約国になることができる。結果として、投票権が明確にされる必要がある。

地域経済統合組織は、組織を制定する条約に明記されるように（条約の第 17 条および以下の注釈も参照）、その加盟国が多くの政策領域の点で権限を委譲した、任意の地域の主権国家により形成される組織である。欧州連合は地域経済統合組織の最もよく知られた例である。その加盟国は、この条約により管理される問題に関して、権限を欧州連合に移譲した。加えて、欧州連合は、内的手続に従い、条約のような国際合意を、署名、批准、受諾、加入することを正式に承認する。同様の仕組みが世界のどこか他の場所でも現れうる。

条約の締約国でもある地域経済統合組織の加盟国の多くは、投票権を二度行使することはできない——締約国として、および当該の組織の一員としても。こうした理由により、条約の規定では、加盟国が投票権を行使する場合には、地域経済統合組織は投票権を行使することができず、その逆もまた然りである。投票権を行使するのが地域経済統合組織なのか加盟国なのかは、適用可能な条約か、そうでなければ国際法にもとづき定められる、組織および加盟国それぞれの権限次第である。投票がなされるテーマによって多様でありうる。地域経済統合組織が投票する権限をもつ場合、条約の締約国である加盟国の数と同等の数の投票を行う。たとえば、欧州連合の条約では、様々な環境政策については地域レベルで投票する権限を与えられる。

第 12 条

事務局

事務局は条約の日々の運営に責任を負う。条約の事務局は既存の機関の一部でありうる。欧州経済委員会の事務総長は、本条項にもとづく一定の事務局機能に責任を負う。事務局は職員を雇用し、締約国によりもたらされる業務に対する予算をもつ。事務局は、条約にもとづく遵守の監視または情報収集において、締約国の協力に負うところが多い。

事務局の精確な機能は条約毎に異なる。中でも一般的な機能は、条約の履行、必要に応じて履行の支援、条約の目的に関連する研究の促進、および法政策の更なる発展への寄与である。加えて、事実上すべての事務局は、条約の締約国間において連絡窓口として機能している。

(a)

オーフス条約の事務局は、締約国会議を招集し準備する機能をもつ。これは習慣的なものであるが、重要な機能である。締約国会議は、職員に対して、正式な文書を準備し、受領し、翻訳し、回覧するほか、会議の手配を行うことを求める。締約国会議に向けた主要報告書の準備およびその促進は、条約の更なる発展を促すために特に重要である。

(b)

事務局も、情報の収集、分析および普及において重要な役割を担う。ほとんどの条約で事務局は、公式に求められる報告書であれ他の種類の関連情報であれ、情報センターとなっている。特にオーフス条約は、事務局に対して、第 10 条 2 項により求められる報告書を普及し、第 14 条 2 項にもとづく改正案を伝達することを求める。しかし、事務局の報告機能は、締約国会議により採択された下位決定を通じて、相当程度に広げられてきた。たとえば、国内報告に関する決定 I / 8 は、事務局に対して、締約国会議の各会議に先立って国内履行報告のまとめを準備するよう求める。また、しばしば事務局は、条約の補助機関の業務を支援するものとして、総合報告書および他の分析を求められる。たとえば、国際フォーラムへの公衆参加に関するタスクフォースを支援するため、事務局は、国際フォーラムにおける条約の原則の適用促進に関するアルマトゥイ指針についてなされた、書面による協議過程に対して、国際フォーラムから受けた回答を統合する文書を準備した。

(c)

締約国は事務局に対して追加の業務を決定しうる。

第一回会議（ルッカ、2005 年 10 月 21-23 日）にて決定 I / 8 を通じて締約国により採択された手続規則の規則 25 は、締約国会議の全会議に向けて、また補助機関の全会議に向けて、事務局は、

- (a) Bureau との協議において、資料を準備し、
- (b) 文書の翻訳、複製および配布を手配し、
- (c) 会議の通訳を手配し、
- (d) UN/ECE の記録保管所にて文書の管理および保存を行うこととする。

条約の補助機関への支援の他に、事務局の役割が拡大された二つの領域は、遵守委員会の業務を支援することと、能力開発活動に従事することである。締約国からの提出物処理および公衆の成員からの通報において遵守委員会を支援する他に、遵守審査に関する決定 I / 7 は、委員会に不遵守の可能性を照会するという事務局の役割を構想する。決定 I / 7 の第 17 項にもとづき、締約国が条約にもとづく義務を遵守していないということを事務局が認識する場合には、当該の締約国に対して、その問題について必要な情報を提供するように求めうる。3 ヶ月以内、あるいは問題の状況が必要とする場合でも 6 ヶ月以内に問題が解決されない場合、事務局は問題を遵守委員会に報告することとする。能力開発の点では、事務局は締約国会議および補助機関（司法へのアクセスに関するタスクフォースの協力のもとでなされる、条約に関する、裁判官向けのワークショップなど）の求めに応じて能力開発イベントを組織するとともに、一国ないし複数の締約国ないし他の国際機関が主導する地域内の活動に参加してきた。

しばしば事務局に委託される別の業務は、他の条約の体制および事務局との調整である。環境問題は、国際環境法が発展するアドホックな方法によって反映されない仕方で相互に接続されているので、このことは特に重要である。たとえば、オーフス条約の第 3 条 7 項は、締約国に対して、国際的な環境意思決定過程において、また環境に関連する問題に関わる国際組織の枠組み内において、その原則の適用を促すよう求める。

第 13 条

付属文書

国際慣習法に従い、付属文書はオーフス条約にとって不可分の一部をなす。付属文書は、典型的には、基準、指針、または条約上の義務に関する、他の更に詳細な規定を定める。条約の不可分の一部として、範囲の設定、および一定の条項を履行するための筋道の点においては、付属文書は拘束力をもつ。

第 14 条

条約の改正

締約国の合意により、条約は改正しうる。条約の各締約国は、改正の交渉に参加し、新たな改正案への締約国となる資格をもつ。締約国は改正を採択する必要はない。実際、1969 年 Law of Treaties に関するウィーン条約（part IV）に従い、改正を採択していない締約国に対しては改正前の条項が、改正に拘束される締約国との関係においてさえ、拘束力を保持している。

第 14 条は条約および附属文書の改正に関わる。誰がそれらを提案できるのか(第 1 段落)、提出の過程（第 2 段落）、いかにそれらが採択されるか（第 3 段落）、およびいかにそれらが発効となるか（第 4,5,6 段落）。

1.

本規定は自己説明的であり、どの締約国も改正を提案する権利をもつ。

2.

第 2 項は締約国が条約の改正を提案する手続について規定する。ECE の事務総長は、改正案を受け取り、時宜に即して全締約国に配布する責任がある。こうして、採択に向けて発表される予定の締約国会議の前に、改正案は閲覧および検討が可能になる。締約国は書面で改正案を提出することを義務付けられる。この手続は国際法において一般的に認められた慣習である。

3.

締約国は、コンセンサス方式により、つまり保留や例外なしに、改正を採択することを試みるよう義務付けられる。締約国は改正にもとづく義務の受諾を拒否することは可能だが、別の締約国の義務との軋轢が生じうるため、こうした事態は回避するよう図られる。

しかし、コンセンサスに至らない場合、それでも改正は、最後の手段として、会議に出席し投票する締約国の 4 分の 3 の多数決により採択が可能である。改正が有効かつ合法的であるべきという要請に従い、下記の第 7 項は、出席し賛否を投票する締約国の 4 分の 3 の多数決に限定する。この独特な要件は、この領域への締約国の参加を、条約がいかに重要とみなすかを示す。他のほとんどの条約では、棄権する締約国も「投票」とみなされる。

4.

ひとたび締約国の会議で改正が採択されても、各国の憲法秩序により異なりうるが、さらに批准、承認または受諾の過程を経なければならない。オース条約の「受託者」は国際連合の事務総長である（第 18 条）。「受託者」は、批准、受諾または承認のために、採択された改正を送付する責任がある。

条約の附属文書の改正以外の改正は、締約国の少なくとも 3/4 による批准、承認または受諾の通告を「受託者」が受け取ってから 90 日目に、批准、承認または受諾した締約国について効力を発する。

「締約国の少なくとも 3/4」という特有の曖昧さを踏まえて、締約国会議は、第三回通常会議において（リガ、2008 年 6 月 11-13 日）、「これらの締約国」の意味を明確にするために、第 14 条の解釈に関する決定Ⅲ／1 を採択した。こうした決定は、the Law of Treaties に関するウィーン条約の第 31 条 3 項(a)号と一致するが、その解釈ないしその規定の適用に関して、条約の締約国間において、以後なされるいかなる合意も考慮に入れられるべきである、と規定する。

決定Ⅲ／1 の規定によれば、決定Ⅱ／1 を通じて採択された改正、および、原則的には、条約の将来的改正の早期発効を実現することを望み、「これらの締約国の少なくとも 3/4」という表現を、改正の採択時に締約国である条約の締約国の少なくとも 3/4 を意味するものとして、解釈することに締約国会議は合意した。この決定を通じて、この決定が採択された日以降に条約の締約国となる国は全て、上述した条約の第 14 条 4 項の解釈に同意したものとみなされる。

改正が発効した後、どの国も望むならば、それを批准、受諾または承認しうる。当該国の批准、承認または受諾についての法文書を「受託者」が受領した後 19 日目に、改正は当該国にとって効力を発する。

附属文書の改正は、他の改正と同様の仕方で「受託者」と話し合わねばならない。しかし、発効の手続は異なる（以下の第 5 項および第 6 項を参照）。

5.

附属文書の改正の提案と採択は、上述の第 1 項から第 4 項までに記載の一般規則に従う。しかし、それらの発効については、条約は——他の多くの国際法文書と同様に——簡略化された手続を規定する。第 5 項の規定では、附属文書の改正を拒否するためには、締約国会議で改正が採択されてから 12 ヶ月以内に、附属文書の改正を受諾できない旨を書面で「受託者」に通知しなければならない。その後、「受託者」は非受託の通知を受領したこ

とを全締約国に告知しなければならない。

いかなる時点においても、たとえ当初は受諾不可能であったとしても、締約国は付属文書の改正を受諾する決定を下すことができる。非受諾の通知を受諾に換えると直ちに、改正は当該の締約国にとって有効となる。

6.

条約の他の箇所の改正と較べて、付属文書の改正は、迅速な手続のもとで発効となる。

こうした改正が発効するために、締約国はそれらを批准、承認または受諾する必要はない。締約国会議にて採択された付属文書の改正を、実際に 1/3 以上の締約国が拒否する場合にのみに、自動的に発効しない。「受託者」による伝達の日から 12 ヶ月以内に、必要な数の通知が提出されない場合には、適切な手続に従って拒否しなかった全締約国に対して、改正は効力をもつこととなる。

7.

第 7 項が意味するのは、第 3 項にもとづく 3/4 の多数に達するか否かを判断する上で、棄権または改正案への無投票は考慮に入れられない、ということである。

第 15 条 遵守審査

背景

条約中の義務は締約国を拘束し、その義務を各締約国が満たす場合のみ条約の目的や目標は達成される。締約国の多様な法的および政治的構造を認識しつつ、条約の背後にある意図とは、環境問題におけ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、共通の最低基準を設けることである。国際条約においては、適切な履行と適切な遵守を促進するために、多様な制度や仕組みがみられる。こうした仕組みの一つに、第 10 条 2 項(a)号にもとづく履行に関する定期報告のための要件がある。条約は、公衆の構成員を巻き込むという条約の精神に合致させ、遵守を審査し支援するより洗練された仕組みの基礎も提供する。しかし、それ自身が遵守審査の制度を確立するよりも、むしろ条約は締約国会議がこうした仕組みを一定の変数に沿って確立することを義務付ける。

条約を採択した 1998 年決議において、署名国は、締約国に対して、遵守審査の仕組みの開発を優先するよう促した。条約の採択後、後に締約国の作業グループとして引き継がれ

た、専門家グループは、条約が発効した後、締約国会議に採択されるよう、適切な遵守制度の構造および設計の草案を作成し始めた。効果的な遵守戦略には、次の三つが含まれる。(i)明確な主要規則、(ii)遵守情報制度、および(iii)不遵守への対応手続である。多くの点で人権条約と類似する環境条約としてオース条約の性格を考慮して、国際法の両分野に注意が向けられた。当時、オゾン層を破壊する物質に関する議定書(モントリオール、1987年)、長期的越境の大気汚染に関する条約(バーゼル、1979年)、野生動植物の絶滅危惧種の国際取引に関する条約(ワシントン、1973年)、欧州野生動物および自然植物の保存に関する条約(ベルン、1979)を含む、4つの多国間環境協定が有効な遵守体制を敷いていた。後に、遵守体制は、1992年国連気候変動枠組条約など、他の多国間条約の仕組みにおいても重要な役割を果たすことになる。人権の分野では、公衆の構成員からの通報を検討する多様な法文書が検討された。こうした法文書のひとつに、市民的及び政治的権利に関する国際規約の選択議定書がある。より類似したアプローチの規定は、国際労働機関(ILO)の規約においてみられ、ILO条約の遵守を確保するために一定の公衆の構成員が直接ILOに通報することを認める。

条約の遵守審査に関する変数

第15条は、締約国会議に対して、任意の遵守審査の仕組みを確立するよう義務付ける。例外的に、遵守審査の仕組みは全締約国のコンセンサスにより確立されねばならない。たとえコンセンサスにより確立されても、仕組みは任意である。この意図は、遵守の仕組みを前進させたかった締約国にはそうすることを認め、他方でその他の締約国が仕組みの発展に応じて参加できるようにするためであった。

条約は仕組みが「非対立的、非司法的、協議的性格」なものとなるよう要求する。この表現にはいくつかの含意がある。第一に、遵守審査の意図は、条約に違反した締約国を名指すことではなく、締約国の不十分な点を認識し評価し、そして建設的な雰囲気の中で彼らの遵守を支援することである。さらに、条約は仕組みが「適切な公衆参加」を含むよう要求する。こうして、公衆は適切な仕方で「非対立的、非司法的、協議的」活動に関与する。

条約が採択された当時存在した遵守体制と較べて、最も革新的な部分のひとつは、適切な公衆関与についての要件であった。典型的には、条約にもとづく遵守の監視は、注目すべき例外を除いて、締約国会議または下部組織を通じて、または国際機関によって、締約国により実施される。国際労働機関の条約は、従業員や労働組合が調査の過程に直接参加することを認める。NAFTA環境方面合意[the NAFTA Environmental Side Agreement]には、合意にもとづく特別組織による解決を求めて、環境方面合意の3締約国のいずれかに

よる不遵守の問題を提起することを認める、市民による申し立ての仕組みが含まれる。

遵守審査の手段には、報告、事実調査および研究、および申し立ての仕組みが含まれる。報告とは、締約国と公衆が、条約の効果を審査し評価し、進展を監視することを可能にしようとするものである。事実調査および研究は、必要な場合に情報収集の指示を可能にする。申し立ての仕組みは、締約国に対して、場合によっては公衆に対して、不遵守の問題を公式の機関に提起し、その結果、技術的な支援を含め、適切な対応を求めることのできる機会を提供する。

国際機関は情報の受け手としての受動的な役割に限定されない。多くの場合、彼らが享受する、事実調査および研究を実施する権限は、対策を採用し政策を策定するための貴重な科学的根拠を提供する。また、締約国により提供される情報の、独立的な証明の措置も提供しうる。

遵守委員会を制定する決定 I／7

条約の第一回締約国会議（ルッカ、イタリア、2002 年 10 月 21-23 日）は、遵守の審査に関する決定 I／7 により遵守委員会を制定した。アルマトゥイでの第二回締約国会議で採択された決定 II／5 により、遵守委員会の構成国数が 8 か国から 9 か国に増えた点を除いて、決定 I／7 は未だ有効である。

本節は、遵守委員会、および条約の履行に向けたその妥当性について、概要を提供しようとするものである。遵守委員会についての更に詳細な情報、およびその運営法、および委員会への通報と提案については、条約のウェブサイトから入手可能な、「オーフス条約遵守委員会に関する方針文書」において閲覧可能である。

構成、選出および機能

決定 I／7 に規定されるとおり、遵守委員会の構成員は個人の資格で役目を果たす。つまり、締約国の遵守を審査する場合、委員会は独立機関として機能する。適切な措置を決定し実行するために、委員会は締約国会議に報告や提案を行うこととする。一定の状況においては、委員会自身が、暫定的に、関係締約国との協議や合意において一定の措置をとりうる。

委員会は、条約の分野において能力を認められた 9 人で構成される。委員会には、同一国から複数の成員を含めることはできない。

遵守委員会の成員は、締約国、署名国、および条約の第 5 条 10 項の範囲に該当し、環境保護を促進する非政府組織による指名にもとづき、締約国会議により選出される。遵守委員会の能力と専門性を確保するため、成員は輪番制にもとづいて選出される。つまり、通常会議ごとに、締約国会議が適宜 4 ないし 5 名の成員を選出する。

委員会の機能と権限

決定 I / 7 によれば、遵守委員会は次の機能をもつ。

- 決定 I / 7 の第 15 から 24 段に従ってなされた、全ての提案、拒否または通報を検討すること。
- 締約国会議の請求にもとづき、条約規定の遵守または履行に関して報告を準備すること。
- 条約の第 10 条 2 項にもとづく報告要件の履行および遵守について、監視し、評価し、促進すること。

委員会は遵守問題を検証し、必要ならば適宜提案を行いうる。

委員会は、締約国会議の各通常会議にて活動を報告し、適切と考えるとおりに、こうした提案を行う。委員会報告は公開される。

締約国会議は、報告および委員会の提案を考慮の上で、条約の十全な遵守を実現する適切な対策を決定しうる。締約国会議は、特定の問題によっては、また不遵守の原因、程度および頻度を考慮に入れ、以下のうちから一つないし複数の措置を決定する。

- 条約の履行に関して、個々の締約国に助言を提供し支援を促進する。
- 関係締約国に勧告する。
- 関係締約国に対して、スケジュールを含め、条約の遵守の達成に関して遵守委員会に戦略を提出し、この戦略の履行について報告するよう求める。
- 公衆からの通報の場合、公衆の構成員により提起された問題に対処する具体的な対策に関して、関係締約国に勧告する。
- 不遵守を宣言する。
- 警告を出す。
- 条約の運用中止に関する国際法の適用可能な規則に従い、条約にもとづき関係締約国に認められた特別な権利および特権を停止する。

- 適宜、他の非対立的、非司法的および協議的な措置をとる。

遅滞なく遵守問題に対処する目的で、締約国会議による判断を中断することにより、遵守委員会は、関係締約国との協議において、条約の遵守に関して助言を提供し、個々の締約国の支援を促進しうる。

関係締約国との合意に従い、以下のことをなしうる。

- 関係締約国に勧告する。
- 関係締約国に対して、スケジュールを含め、条約の遵守の達成に関して遵守委員会に戦略を提出し、この戦略の履行について報告するよう求める。
- 公衆からの通報の場合、公衆の構成員により提起された問題に対処する具体的な対策に関して、関係締約国に勧告する。

契機

遵守委員会による審査は、以下の4つが契機となりうる。

- (1) ある締約国が**他の締約国の遵守について提案**をなしうる。
- (2) ある締約国が**自国の遵守に関して提案**をなしうる。
- (3) 事務局が委員会に**照会**しうる。
- (4) 公衆の構成員が、ある締約国の条約遵守に関して**通告**しうる。

これまでのところ、全案件が公衆の構成員からの通告により遵守委員会にもちこまれている。

これら案件のうち一つは、後に、一締約国による、他の締約国に対する提案のテーマにもなった。この場合には、通告と提案が共に審問された。

遵守委員会および履行

遵守委員会は、締約国に対して法的拘束力をもつ遵守に関する決定を下しえないが、その調査結果と勧告は条約の遵守と履行にかかわる。採択された全ての調査結果と勧告は、承認のため締約国会議へと回送される。これまで、遵守委員会による不遵守についての全調査結果が、締約国会議で承認されてきた。遵守委員会の調査結果と勧告は、慎重に草案が作成される。調査結果は、条約により何が求められるかを示すものとして用いられ、勧告は、条約を履行する方法に関して、特定の案件における関係締約国以外の締約国にも、有益な情報を提供する。

決定 I / 7 によれば、公衆の構成員からの通告は、関係締約国における条約の発効日から 12 ヶ月後に可能となる。ただし、当該の締約国が、4 年以内はこうした通告の遵守委員会による判断を受け入れ不可能であると、時間枠の終わりまでに書面で「委託者」に通知しないかぎりではである。その 4 年の間に締約国はその通知を破棄することができ、以後は当該締約国の遵守について遵守委員会に通告がなされうる。これまでのところ、公衆の構成員からの通告を受け入れ不可能と通知する機会を利用した締約国はなかった。

第 16 条 紛争解決

第 16 条は、条約の締約国間における紛争の解決手段を提供する。公衆の構成員または NGO と締約国の間の紛争を解決するための仕組みは規定しない。条約にもとづき生じるいかなる紛争も、条約の規定に従って解決される必要がある。提供される手段は、国際法において一般的なものである。その中には、拘束的および非拘束的な手続が含まれる。第 16 条は、他の環境条約における同様の規定のように、当該の締約国が手続に拘束されることに明示的に同意しないかぎり、紛争の強制的解決を提供しない。

第 1 項は、紛争解決に関して、一般に認められた国際的慣行と合致する。締約国は最初に、交渉、調停または和解など、非拘束的手続を試みる。この考え方は、条約規定の遵守を審査するための手続に関する第 15 条にもみられる。

紛争が第 1 項にもとづいて解決されない場合、締約国は、仲裁または国際司法裁判所による強制的な紛争解決を受け入れると、国際連合事務総長に書面で宣言することができる。強制的紛争解決の結果は、紛争解決手段を受け入れるいかなる締約国をも拘束する。

締約国は、仲裁裁判所を設立するか、紛争を国際司法裁判所の仲裁に付すか、またはその両方を、求めうる。仲裁の手続は、条約の付属文書 II に記載され、以下で論じられる。国際司法裁判所に付される場合の手続は、同裁判所の手により精緻に練られた、国際司法裁判所規則に記載される。

締約国は、紛争を解決するために国際司法裁判所か仲裁裁判所のいずれかを選定する際に、幅広く実的な側面を検討することを望むだろう。一般に、国際司法裁判所は、高度に定式化された手続と不変の制度を示す一方、仲裁の当事者は、当該案件および適用可能な国際法の必要性に合うよう変更できる、彼ら自身の手続規則を設定する。

国際司法裁判所には、国際公法を専門とする 15 人の裁判官がおり、何人かは環境の専門知識を有す。仲裁裁判所は特定の案件について特別に選出される。仲裁人は、問題のテーマに加え、当該案件に関わる国々の文化的および法的問題の専門家でありうる。国際司法裁判所は膨大な訴訟事件を抱えており、新規案件は一覧に加えられる。裁判は結審までに 4 年以上かかる可能性がある。紛争の当事国は、彼らの案件が審問されるまでどれくらいの時間を要するかについて示唆を得るために、裁判所の記録係(registrar)に相談することができる。——しかし、当事国は仲裁の時期に対してはより強いコントロールをもつ。仲裁裁判所は案件ごとに設定される。この条約にもとづき、付属文書中に設定される制約および案件自体の必要性によって時期は決定される。国際司法裁判所の費用は、仲裁裁判所のそれより抑えられる。仲裁においては、当事者は、旅費や他の支出を含め、仲裁人に支払いをしなければならないからである。国際司法裁判所は事務所をもち、裁判官に給与を支給している。

3.

両当事者が強制的な紛争解決の両選択肢、つまり仲裁および国際司法裁判所を書面にて受け入れた場合、国際司法裁判所が優先される。それにもかかわらず、紛争の当事者が仲裁に付すことを望む場合、そうすることについて彼らは明示的に合意しなければならない。

第 17 条

署名

第 17 条は条約への署名が見込まれる締約国のための手続を制定する。条約への署名には、とりわけ交渉された文書を認証する機能がある（第 22 条への注釈を参照）。署名は、締約国または地域経済統合組織の、正式に承認された代表によってなされる。地域経済統合組織は、ある地域の主権国家により構成される。こうした組織が条約の締約国となるには、加盟国は、本条約により管理される問題に関して、能力を当該組織に移譲しなければならない。条約の第 2 条 2 項(d)号は、公的機関の定義に含まれるものとして、第 17 条に規定される地域経済統合組織の諸機関を明示的に含む。欧州連合は地域経済統合組織の最もよく知られた事例であるが、同様の機構は世界の他の地域にも現れつつある。条約への署名時、EU は、当時は欧州共同体として知られていたが、批准、受諾、承認または加入に関して、第 19 条 5 項にもとづいて要求されるのと同じ仕方で声明を発表した（付属文書 II を参照）。

条約が批准を求める場合、条約への署名には、締約国の候補となる見込みの国を拘束する効果はない。しかし、the Law of Treaties に関する 1969 年のウィーン条約 (第 18 条) は、条約への署名後は、条約の目標や目的を害しかねない行為を慎むよう義務付けられる。オース条約の目標および目的は、特に前文および第 1 項に記載される。

1998 年 6 月 25 日にオースにて条約が採択されるや、36 カ国の国が署名した。署名期間終了日の 1998 年 12 月 21 日までに、40 カ国 (39 カ国と 1 地域経済統合組織) が署名した。署名の終了機関以降、条約に署名することはできないが、加入の法文書を寄託しなければならない。

第 18 条 受託者

条約の「受託者」は、重要な公式の機能をもつ。特に、条約およびその地位に関する情報の保管場所および源泉としての機能を持つ (批准、受諾、承認または加入の法文書の寄託、発効、署名など)。

オース条約は、他の多くの条約と同様に、国際連合の事務総長を「受託者」として指名する。条約は、事務総長に対して、とりわけ下記の役割を与える。

- 改正の採択と受諾 (第 14 条)
- 紛争解決 (第 16 条)
- 条約への加入および条約からの脱退 (第 19 および 21 条)
- 条約の保管

今日では、その支援のもとに交渉が実施される、国際組織か国家のいずれかの能力のある機関を、受託者として指名することが、通常の慣習である。この場合、国連欧州経済委員会 (UN/ECE) のもとで交渉がなされたため、国連事務総長を「受託者」として指名するのが妥当であった。

条約それ自体は、受託者の機能を概説する。the Law of Treaties に関する 1969 ウィーン条約の第 76~80 条に成文化されるとおり、国際慣習法の規則がいかなる間隙をも埋める。典型的には、受託者の機能は国際的な性質をもち、受託者はそれら機能を遂行する上で公平に振る舞う義務がある。加えて、受託者は条約の原文およびその関連文書を保管する (批准、受諾、承認、加入、保留、通知および他の伝達文書)。提示された文書が適切な形式であるか、法文書の発効に求められる条件が満たされているかについて、受託者が検証する

場合には、その業務にコントロールおよび監視の機能が含まる。原文の写しの認証、文書の翻訳の準備、そして関連文書中の訂正が、ウィーン条約に成文化される更なる活動である。締約国および受託者が後者の機能に関して合意できない場合、受託者は他の締約国に問題を告知しなければならない。

第 19 条

批准、受諾、承認および加入

国家は、拘束されることに同意の意思を表示する手順を踏む場合にのみ、条約の条項により拘束される。条約に拘束される意思のあることを、国際コミュニティに対して宣言する場合に、批准、受諾、承認および加入は正式な布告となる。第 19 条は国家および地域経済統合組織が条約の締約国となるための、一定の基準および手続を規定する。

1.

締約国となる見込みのある国は、典型的には、批准、受諾または承認の法文書を受託者に寄託することにより、多国間環境合意に拘束される意図を示す。「批准」、「受諾」および「承認」は、様々な国で使用される、同一の結果をもたらす過程を意味する。すなわち、国際条約の要件に従うという、一国の法的誓約である。国内レベルでは、当該国の過程に従い、批准、受諾または承認される前に、条約はその国の憲法上の伝統により決定される国内過程を通過しなければならない。オース条約に関しては、批准、受諾または承認の過程は、典型的には、環境省との協議の上で遂行される外務省の任務である。環境省は、通常、条約の履行に必要な国内法に対する変更について評価を準備する責任がある。

ほとんどの国では、単に議会の同意を得た後、条約は批准、受諾または承認される。この同意を受ける手続は、典型的には憲法に記載される。中には、条約を明示的に批准、受諾または承認する法律を可決しなければならない場合もある。他には、議会が「暗黙の同意」を与える場合もある。暗黙の同意の場合、政府は議会に対して、ある問題に関して合意に達し、承認のため特別法は不要である、とだけ知らせる。締約国となる見込みのある国の国内法規が、議会による批准、受諾または承認の時点で、条約と整合されていなければならない場合もある。

批准、受諾または承認の決定が示唆するは、その国が当該の条約を履行する準備ができている、ということである。条約が求める国内法の変更を査定することにより、準備が完成しうる。チェコ共和国など数か国においては、国内法政策に対する、オース条約の批准の影響を評価する公式の作業部会が設立された。チェコの作業部会には、行政庁職員、

環境部局の代表、地方自治体、NGO および学者が含まれる。スロベニアとエストニアにおいては、環境省および外務省の数多くの職員が、批准過程を進めるよう指名された。いくつかの国においては、地方自治体からの代表、オンブズマンの事務所、国会議員およびビジネス界の成員が、遵守過程に強い主張を行った。

The Law of Treaties に関するウィーン条約にもとづき、条約に署名したが未批准であるか条約が未発効の国家は、条約の締約国とはならない意図を明らかにしない限り、条約の目標および目的を損ねかねない振る舞いを慎むよう義務付けられる。

2.

条約への署名期間の終了時（1998 年 12 月 22 日）、そうでなければ署名をしたであろう国家および地域経済統合組織、特に第 17 条に記載されるように、加盟国か UN/ECE と協議的立場にある国々、または加盟国により構成される地域経済統合組織の加入が開始された。加入とは、署名の期限に間に合わなかった締約国となる見込みの国が条約により拘束されうる、批准と類似の過程である。批准に関しては、正確な過程は諸国の憲法秩序による。

3.

オーフス条約は UN/ECE 域に制限されない。第 3 項が明らかにするように、世界のどの地域のどの国も、国際連合の加盟国であり締約国が承認するかぎり、条約に加入しうる。

第二回通常会議（2005 年 5 月 25-27 日）にて、締約国会議は、非 UN/ECE 加盟国の条約への加入、および他地域および世界レベルにおける条約原則の推進に関する決定 II/9 を採択した。決定は、一定の条件が整うならば、UN/ECE 域外の国家も加入するようにと、ルッカ宣言での呼びかけを繰り返す。第 19 条 3 項に規定される、締約国会議の承認も、国内法制度および条約への加盟を望む国家の行政慣行の実質的審査を示唆するものとして、解釈されるべきではない。

第三回通常会議（リガ、2008 年 6 月 11-13 日）にて、締約国会議は 2009-2014 年に向けた戦略計画を採択した（決定 III/8）。その戦略計画の目的 II.4 は次のように述べる。「世界の他地域の国家は、条約に加入する権利を効果的に行使する。2011 年までに UNECE の加盟国ではない締約国を含めるという目的で、締約国は世界の他地域の国家が条約に加入することを積極的に奨励する。」

締約国作業部会は、第 12 回会議において（ジュネーブ、2010 年 6 月 30 日—7 月 2 日）、次の点で合意した。(a)条約の改正は、可能な選択肢として考慮されるべきではない。(b)非

UNECE 国による加入手続は、簡潔かつ明確で、最小限の基準を伴うものであり、注に記載されるとおり、正式な手続に従うべきである。(c)候補国は、加入への承認がなされる締約国会議の招待会議に、政府高官が代表として招かれる可能性がある。事務局の支援のもと、作業部会は Bureau に対して、非 UNECE 諸国の加入に関する決定素案を、作業部会の第 13 回会議での検討に向けて準備するよう求めた。その第 13 回会議にて（ジュネーブ、2011 年 2 月 19-21 日）、作業部会は決定素案を修正し（AC/WGP-13）、第 4 回締約国会議での検討のために送付された。

4.

条約の締約国となった欧州連合のような、地域経済統合組織の権利と義務は、第 4 項により決定される。もっとも重要なことは、当該組織および締約国でもあるその加盟国が、条約の義務に関してそれぞれの責任を決定しなければならない、ということである。組織と加盟国それぞれの間で権利と義務が重複しないようにすることで、規定は平等な主権という観念を維持する。（いかに投票権が地域経済統合組織および加盟国の間で分割されるかに関しては、第 11 条も参照。）

5.

加えて、地域経済統合組織および加盟国それぞれの能力については、組織から「受託者」に提出された、批准、受諾、承認または加盟の法文書中に宣言されなければならない。たとえば組織を形成する constitutional 条約における変更によるものなど、各能力において実質的な変更がある場合には、組織は国際連合の事務総長に通知しなければならない。

第 20 条

発効

1.

オーフス条約は、16 番目の批准、受諾、承認、加入の文書が国際連合の事務総長に預託された日から 90 日目、2001 年 10 月 30 日に発効した。

いかなる特定の国家に対しても、当該国が批准、受諾、承認または加入し、その法文書を事務総長に預託するまでは、条約は発効しない。条約の締約国となる見込みの国家の批准、受諾、承認または加入のみでは不十分だ——法文書が「受託者」に預託されねばならないということは、強調されるべきである。批准は国家が条約の要件を法的に遵守することを誓わせる国内法の過程である一方、条約により指定される「受託者」に批准、受諾、承認または加入の法文書を実際に預託するだけで、これらの行為が国際法において効果をもち、国家が条約の締約国になる。

2.

第 2 項は、地域経済統合組織の構成国が締約国にならない限り、条約の発効時期を決定する過程には当該組織を含めない。しかし、地域経済統合組織の構成国が条約に関連する全問題について完全な権限を委譲していない場合、このような法文書の預託の効果は不明確である。(第 19 条 4 項への注釈を参照)

3.

締約国となる見込みの国が、16 番目の文書の預託後、自らの法文書を提出する場合には、当該国においては預託後 90 日目に条約は発効するものとする。たとえば、ある国家が 16 番目の法文書の提出後 10 日目に 17 番目の法文書を提出した場合には、他の 16 カ国に対して条約が発効後 10 日目に条約は当該国を拘束することになった。

第 21 条

脱退

国際法にもとづき、締約国は(i)条約の規定に合致するか、あるいは(ii)他の関係国[other contracting States]との協議の後に全締約国の同意により何時でも、条約から脱退しうる。このことが意味するのは、オーフス条約から脱退したい締約国は、その脱退に対して他の全締約国の同意を得なければならない（その後いつでも当該国は脱退できる。）か、そうでなければ当該締約国に対して条約が発効してから 3 年を待ち、第 21 条に従って脱退しなければならない。3 年の有効期限後はいつでも、「受託者」に書面による通知を提出することにより脱退することができ、90 日後に脱退は効力を生ずる。この意味は、当該締約国が脱退に対して他の全締約国から同意を得られない限り、少なくとも 3 年と 90 日は拘束されつづける、ということである。

締約国の憲法秩序が、脱退への決定へと至る国内手続を決定する。脱退の効果としては、前締約国を、条約から生じるいかなる将来の国際的義務からも解放し、条約から生じるいかなる将来の国際的利益からも排除する。

第 22 条

正文

条約の最終稿が採択された際には、一般的には条約に署名することにより、締約国となる見込みの各国の代表により「認証され」なければならない。認証は、交渉者が合意した実際の文書として条約の文書を確定し、署名した各見込み国がその条項の原則に同意する

ことを確証する。

第 22 条は、オーフス条約には、英語、フランス語、ロシア語による、三つの同等な正文があることを規定する。条約の全ての正文は、同等に正式であり、条約の条項は各々において同じ意味をもつと推定される。しかし、各正文間での不整合は生じうる。そうした不整合は、交渉および一つないし複数の版の修正によってのみ解消することが可能である。正文版の追加（たとえば、本条約にもとづく、第 4 の言語による版）には、条約の関連条項の修正が必要である。