

国際シンポジウム「環境分野の市民参加と司法アクセスの役割」 (淡路コメント)

1. 淡路です。本日は、本シンポジウムにおいて、コメントの機会を与えていただいたことにお礼を申し上げます。「今回の論点と二日間の議論への期待」を述べよということですので、大変不十分で、かつ私自身の関心に偏ったコメントになりますが、簡単に述べてみたいと思います。

今回の論点と期待を申し上げるためには、まず、このグリーンアクセス・シンポジウムのこれまでを簡単に振り返ってみる必要があると思います。本主催団体による、グリーンアクセスについての国際シンポジウムは、今回で三回目になると思います（それ以前に温暖化に関する国際シンポジウムが開かれた）が、前2回を踏まえて今回のシンポの意義と期待を述べたいと思います。

第1回目のシンポジウムは、2013年3月に開かれました。第1セッションは、「日本の参画と協働施策の展開」と名付けられましたが、大久保規子教授と小林光教授の報告は、日本における参画と協働施策の展開についての総括的報告であったと思います。大久保教授からは、リオ宣言第10原則に定められた市民参加原則（持続可能な社会の実現には、あらゆる人の参加と協働が不可欠であり、多様な環境活動が相乗効果を発揮できるような参加と協働の仕組みの構築が必要であるとの原則に基づいて、①情報アクセス権（情報公開）、②政策決定への参加権、および③司法アクセス権（訴訟の権利）が定められている）をグローバルスタンダードとして紹介された上で、その原則に照らして、日本の環境法の状況を総括的に概観され、課題を提示されました。①の情報アクセスについては、公開は進んだが、情報の不存在扱いや部分開示の拡大、原発情報など法人情報の開示部分の拡大が課題であること、②の参加に関しては、意思決定への参加ではなく情報収集が目的とされる情報参加の場合が多いこと、③の司法アクセスについては、環境行政訴訟の司法アクセスの強化が最大の課題であること、などが指摘されました。そうして、今後の国内的取組の展望として参加の最低基準の確立と団体訴訟・環境公益訴訟の導入の必要を強調されました。今回第三回目のご報告はそのような日本の現状とアジアの現状、日本の課題へと展開された総括のご報告でした。

第1回会議における小林光教授のご報告は、日本における参加の仕組みの進展を、命令的な環境保全から分権型への変化、自主的な環境保全への取り組みの進展、協働取組みの一般化の進展としてまとめられ、各領域における参加の取り組みの内容を紹介されました。自主的取組がよく用いられ、協定のような協働的取組も一般化されつつあることは、今回の大久保教授の報告でも指摘されたところであります。

これらの二つの報告の後、日本における地域的なNGO,NPOの取り組み(good practices)、環境訴訟における弁護士の活動が報告され、同日の午後と翌日午前一杯を使って、リオ宣言第10原則に基づいて締結され実施されているオーフス条約の実施状況と、司法アクセスが報告されました。リオ宣言第10原則とオーフス条約の実施状況について大変有用な情報を受けることができました。

この第1回目のシンポジウムにおける日本側からの基調的な報告において、グリーンアクセス国際シンポジウムに対する日本側の期待は、すでに示されたと言ってよいと思われます。日本がオーフス条約のような国際条約に参加する政治的意思があれば、先の三つにあらわされた公衆参加(PP)、すなわち情報参加権、意思決定参加権、司法アクセス権は飛躍的に改善されるでしょう。しかし、事柄はそう簡単ではありません。それぞれの国・地域には、政治的・社会的・文化的な固有性があり、環境法を含めた法制度も多様であり、大久保教授が述べられたように、アジアの現状では、日本を含めてグリーンアクセス権保障の現状は、ヨーロッパのように統一的な仕方では進んでおらず、その具体的方法は、国に多様であります。それは、司法アクセス権において、比較的顕著にみられるようであります。司法アクセス権はまた、意思決定への参加権と密接に結びついていると思われます。

そこで、2015年3月に開かれた第2回の会議(国際ワークショップ「環境法の参加原則に係る評価指標の検討ーアジア版オーフス条約に向けた国際連携構築ー」)では、リオ宣言第10原則に関する市民参加と司法アクセス権の問題が中心にとりあげられました。司法アクセスのEU加盟国における現状が、ヤン・ダルボ教授から裁判例を中心に紹介され、また、ブラジル、USからの報告がありました。グリーンアクセス権がどのようなレベルであるかの指標を示す一つの制度は、環境アセスメントです。そこで、第2回会議では、環境法の個別領域として環境アセスメントが取り上げられ、日本、インドからの報告、フランスとヨーロッパにおけるアセスメント手続きの改正の動きが報告されました。さらに、アジア諸国におけるグリーンアクセス権の現状について、第1回会議では本格的には取り上げられず、次の課題とされていましたが、第2回シンポでは、アジア諸国における参加権と司法アクセス権の報告がなされました。先進的といえるような参加権に関する環境法の規定、たとえば、環境権規定や情報参加、意思決定参加、司法アクセスについての様々な制度について、中国、インドネシア、フィリピン、タイ、インドなどの参加者から報告をお伺いしました。もっとも、ごく最近の情報として、いくつかの国では、国内の政治経済的状况の変化やグローバル経済に直面した国内経済の発展のために、国内の環境法が後退しているとの報告もなされ、懸念が示されました。今回の第三回シンポでは、その点のお話もお伺いできるかと思えます。

以上の第1回、第2回目のシンポジウムから今回の3回目のシンポへと提起された課題のいくつかを述べてみると、次の点を指摘できるように思われます。

第1は、ヨーロッパにおいて、リオ宣言第10原則からオース条約そしてパリガイドラインへと公衆参加の制度をすすめた要因あるいは動因はなにか、という問題です。環境民主主義やSDが強調されるかもしれません。今回、ステファン・ステック教授、ヤン・ダルボ教授のご報告が、この点に関わって重要な示唆を与えていただきました。

アジアの現状では、ヨーロッパで実施されている統合的な国際合意による統合型ないしトップダウン型の参加制度でなく、国内の個別法領域の参加システムの改善・改革による参加権の保障の拡大といういわば個別的アプローチないしボトムアップ型のプロセスがとられています。そのようなアジア諸国にとっても有用な情報ではないか、と思われます。

なお、インドなど環境裁判所制度あるいは環境法廷をもっている国の環境法の在り方は興味を引きます。なぜそのような裁判制度を設置されるに至ったのでしょうか、おそらく、環境法の専門性と環境紛争の多さが要因かと思われませんが、今回の会議でお聞きできると思います。なお、インドの環境裁判所は、たとえば日本と比較すると、環境行政の領域にまで判決が及んでいるようですが、環境行政との関係や環境裁判所の判決の執行状況などがどうなっているかについてもお話しいただけることを期待しております。

第2に、ヨーロッパにおいて採択、執行されているオース条約の司法アクセス権が、締約国のそれぞれの司法制度にどう統合されているかも、重要な関心事です。オース条約の締約国の司法制度への導入は、各締約国の司法手続法、実体環境法との統合を通して国内法上の法令となり、裁判上適用されることになると思われますが、そのアウトプットとしての手続法、実体環境法の在り方は、個別的アプローチをとっているアジア諸国の制度との比較が可能であり、リオ第10原則導入の拡大に貢献することができると思われます。このことはまた、個別アプローチをとる国・地域間の比較、参加制度の発展にも資する機会となるでしょう。今回のシンポの第1セッションと第6セッションについては、そのような観点からも期待したいと思います。

第3は、オース条約型のアプローチにせよ、アジア型の個別アプローチにせよ、情報参加権、意思決定参加権、司法アクセス権の導入と具体的な実施は、環境問題の各領域で行われます。参加権を中心とした比較環境法の縦割りのアプローチですが、今回のシンポでは、水資源管理、高レベル放射性廃棄物問題が取り上げられます。水資源管理については、日本でも議論と実践の経験がありますが、多くの課題があり、高レベル放射性廃棄物についてはほとんど法的な参加権の仕組みはありません（候補自治体の意向を重視しようとする努力が

なされつつありますが) し、議論も十分とはいえないと思います。第3セッションは日本の視点からいっても大変重要なセッションといえるでしょう。環境アセスメント制度は、リオ第10原則の実施のために重要な法的ツールであります。今回、この問題が再度取り上げられ、深められることに期待したいと思います。

最後に第4点目ですが、近時、日本の環境法から学ぶことはない、といった意見を耳にすることがあります。日本は個人の人権を尊重する民主主義国であり、環境民主主義が説得力をもち実践される条件がある国の一つではないか、と思われませんが、実際にはそうなっていません(参加制度は広がっており、2013年シンポで小林光教授が報告された領域では、自主的取組やソフトロー的参加や協働が導入されていますが)。環境法の領域では、1970年以来環境権の主張がなされてきたのにもかかわらず、公害対策基本法から環境基本法へと改正されたときに、そのような権利の導入はなされませんでしたし、環境権を実質化する手続法の導入もなされませんでした。その後も、環境影響評価制度の法制化のとき、公衆の参加権は導入されませんでした。現在最大の課題となっている原発の立地や再稼働についても、行政法や民法領域の人格権に基づく司法審査に依拠している状況です。なぜでしょうか。

原因は、住民の対決型運動あるいはその恐れに対する行政側の拒否的反応、停滞した国内経済の発展と成長のための支障の排除、政治の多様性の喪失、強固な官僚制などいろいろ考えられますが、カリフォルニア大学パークレー校のファーバー教授は、一般論として、意思決定過程における市民の意見について、こう述べられています(「米国法の下での科学に基づく政策における市民参加」行政法研究2016年3月号37頁)。「行政の決定について公平な専門家と官僚の判断に価値を置く専門知識モデルと、行政の決定を民主主義の延長とみる政治モデルの間には、緊張関係がある。専門知識モデルの下では、市民参加は、意思決定者に付加的な情報をもたらすことができる場合に限って有用なものとなる。このような観点からみると、日本の現状はどうやら専門知識モデルにあてはまるようです(もともと、公平な専門家をどう選ぶか、日本の仕組みはそうになっているか、という問題があります)が、公害の失敗から原発事故の失敗までを経験した日本は、専門知識モデルの限界を認識し、環境民主主義を重視する環境法の改革をしなければならないと思うしだいです。