

イギリスにおける環境許可制度と市民参加

林 晃 大

はじめに

第1章 環境意思決定に対する市民参加

第1節 イギリス国内における市民参加の促進

第2節 オーフス条約の批准とイギリスの動向

第3節 市民参加の性質

第2章 環境許可決定過程への市民参加(1)：制度比較

第1節 ベター・レギュレーションと市民参加

第2節 イングランドにおける環境許可と市民参加

第3節 スコットランドにおける環境許可と市民参加

第4節 イングランドとスコットランドの比較

第3章 環境許可決定過程への市民参加(2)：市民参加の実態

第1節 市民参加の利用率

第2節 市民参加の形態

第3節 市民参加に対する姿勢

おわりに

はじめに

近年、国際社会において環境保護を目的とした市民参加の重要性が主張されている。これを具体化したものとして、1998年6月25日に「環境に関する、情報へのアクセス、意思決定における市民参加、司法へのアクセスに関する条約」(以下、オーフス条約)⁽¹⁾が国際連合欧州経済委員会(United

(1) UN/ECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision Making and Access to Justice, Aarhus, 1998. オーフス条約については先行研究が多数存在するため、本稿では概略的な紹介にとどめた。

Nations Economic Commission for Europe, UNECE) において採択され、その後、同条約は2001年10月30日に発効した。

オーフス条約は、その前文で、「何人も、健康と福祉にとって十分な環境において生きる権利を有し、現世代及び将来世代の利益のために環境を保護し、改善する義務を負う」と明言すると共に、その第1条において、「①環境に関する情報へのアクセス権」、「②環境意思決定への市民の参加権」、「③環境問題に関する司法へのアクセス権」という3つの権利をあらゆる者に保障することを目的とする旨を定めている。これは同条約の3本柱として言及されるものであり、3条1項は、締結国がそれぞれの国内においてこの3本柱を遂行するために必要な制度を構築するよう要求している。なお、「市民による環境情報へのアクセスが不十分であれば意思決定に対する市民参加は困難になり、また市民参加の結果について異議を唱える権利がなければ市民参加権は意味のないものになる」⁽²⁾ ことから、オーフ

↘い。なお、先行研究としては以下のものが挙げられる。高村ゆかり「環境情報へのアクセス、環境に関する政策決定への市民参加、及び、司法へのアクセスに関する条約」環境研究135号(2004年)79頁以下、同「情報公開と市民参加による欧州の環境保護—環境に関する、情報へのアクセス、政策決定への市民参加、及び、司法へのアクセスに関する条約(オーフス条約)とその発展—」(以下、高村「情報公開」と引用)静岡大学法政研究8巻1号(2003年)178頁以下、同「オーフス条約にみる欧州の情報公開と市民参加」環境情報科学32巻2号(2003年)30頁以下、大久保規子「オーフス条約とEU環境法—ドイツ2005年法案を中心として—」環境と公害35巻3号(2006年)31頁以下、同「環境法の新潮流」オーフス条約からみた日本法の課題」環境管理42巻7号(2006年)675頁以下、後藤隆「環境に関する、情報へのアクセス、政策決定への市民参加、及び、司法へのアクセスの確保の必要性とそれらを前提とした合意形成手法の日本への導入の可能性について—オーフス条約の市民参加規定を中心に—」ときょうの自治53号(2004年)5頁以下、大原有理「環境権と市民参加—オーフス条約の事例からみる手続的権利の可能性」環境情報科学論文集23巻(2009年)401頁以下、同「グローバル・ガバナンスにおける市民参加制度—オーフス条約にみる市民参加制度」環境情報科学論文集24巻(2010年)113頁以下等。

(2) Jean-Jacques Paradissis and Michael Purdue, “Access to Environmental ↗

ス条約の目指す環境保護を実現するためには、これら「3つの権利の連携が必要不可欠である」⁽³⁾と考えられている⁽⁴⁾。

オーフス条約は、「環境領域における国際的に最も重要な新機軸」⁽⁵⁾であり、わが国でも「環境保護と人権とを関連づけ、市民と公権力の民主的な相互作用を通して環境保護を促進しようとする新しい特徴を有する環境条約である」⁽⁶⁾と評価されているように、環境権⁽⁷⁾の参加権という一面を重視し、環境保護を目的とした市民参加を促進しようとするものである。

2011年11月23日の時点で、オーフス条約の締結国は45ヶ国に及んでおり⁽⁸⁾、市民や環境保護団体による環境保護運動が活発であり⁽⁹⁾、かつ環境汚染や

↘ Justice in United Kingdom Law” in Andrew Harding, Access to Environmental Justice: A Comparative Study, (Brill Academic Publications, 2007), p.289.

(3) Ibid.

(4) わが国においても、「行政情報の公開など、判断形成に必要な情報へのアクセスの確保は参加への必要条件」であり、「参加の結果、決定が合理的で社会的に公正に行なわれたか、また、計画が適切に実行されているかなどのチェックをするのが……訴訟制度である」として、これら3つの権利の連携が重要視されている。原科幸彦編『環境計画・政策研究の展開—持続可能な社会づくりへの合意形成』(2007年、岩波書店) 48-49頁。

(5) Maria Lee and Carolyn Abbot, “The Usual Suspects? Public participation Under the Aarhus Convention” [2003] Modern Law Review 80.

(6) 高村「情報公開」静岡大学法政研究 8巻1号(2003年) 139頁。

(7) オーフス条約と環境権との関わりについては、林晃大「イギリスにおける環境情報提供手法—公的登録簿制度についての一考察—」近畿大学法学57巻4号(2010年) 136頁参照。

(8) 国際連合欧州経済委員会ホームページ参照。
(<http://www.unece.org/env/pp/ratification.html>)

(9) その代表的なものが、環境のような「公益」を保護するために市民や環境保護団体によって提起されるいわゆる「公益訴訟」である。公益訴訟の歴史、判例、根拠などについて詳しくは、林晃大「イギリスにおける公益訴訟」法と政治58巻2号(2007年) 345頁以下参照。

汚染規制について長い歴史を有している⁽¹⁰⁾ イギリスも2005年2月24日に同条約を批准している。

イギリスではオース条約の提示する第1の柱である「環境に関する情報へのアクセス権」について、同条約の批准以前から、王立環境汚染委員会(Royal Commission on Environmental Pollution, 以下RCEP)⁽¹¹⁾による勧告や市民運動などの影響を受け、公的機関の保有する環境情報を積極的・能動的に提供する「公的登録簿」が様々な環境領域において導入されており、市民や環境保護団体が広く環境情報にアクセスすることが可能であった⁽¹²⁾。さらに、オース条約の批准を契機にイギリス国内において2004年環境情報規則⁽¹³⁾が制定されたことにより、市民が「公的登録簿」によって提供されていないような環境情報の開示を広く公的機関に対して請求することができるようになった⁽¹⁴⁾。このようにイギリスでは、「公的登録簿」に代表される公的機関による能動的な「情報提供」制度を2004年環境情報規則のような「情報開示」制度が補完することによって、市民にとって効果的な環境情報公開制度を構築しており、環境リスクに関する市民による認識の向上につながっている。

先述したように、オース条約の目指す環境保護を実現するためには同

(10) イギリスでは、他の国々に先駆けて17世紀後半から産業革命を原因とする大気汚染や水質汚濁などの環境被害が深刻化していた。また、これに対して、1863年には世界で最初の環境汚染規制を行う行政機関である「アルカリ検査団(Alkali Inspectorate)」が設立されており、同国は行政による汚染規制をいち早く行うとした国の1つであると言える。

(11) RCEP について詳しくは、林・前掲注(7)160頁以下参照。

(12) イギリスにおける環境情報公開の歴史について、また環境情報提供制度の1つである「公的登録簿」について、詳細は林・前掲注(7)135頁以下参照。

(13) Environmental Information Regulations 2004

(14) 2004年環境情報規則に基づく環境情報開示制度についての詳細は、林晃大「イギリスにおける環境情報開示と2004年環境情報規則」近畿大学法学58巻2・3号(2010年)481頁以下参照。

条約の提示する3つの権利の連携が必要不可欠であることから、イギリス国内においても、第1の柱と同様にオーフス条約の第2の柱である「環境意思決定への市民の参加権」の保障も重視されている。

わが国においても、近年、「市民の価値観が多様化する中で、行政のみですべての意思決定を行うことが困難」⁽¹⁵⁾になっており、様々な領域における行政意思決定に対する市民参加が重視されている。そのような中、「議会が確定した枠組みのなかで、方針や計画といった一般的決定、ゾーニング指定や拘束的計画といった一般処分、および、申請に対する処分や不利益処分といった具体的決定の場面において、それがより高次の基本方針や基本計画、そして、根拠法や関係法令との関係で妥当・適法であるかをチェックし、またその内容形成に参画する機会が与えられることが重要である」⁽¹⁶⁾と指摘されているように、市民参加の必要性は、環境領域における様々な場面での行政意思決定についても妥当すると考えられる⁽¹⁷⁾。しかしながら、「国民・住民が環境保全について法的主体性を認められていないこと、参加権も保障されていないことが……わが国の実定環境法の最大の欠点である」⁽¹⁸⁾と言及されているように、わが国における環境意思決定への市民参加権は十分に発展しているとは言い難く、市民参加が認められる領域においても、「運用上従来の行政による情報提供、それに対する市民の意見提出という形式的なやりとりからは進んだものとはなっていない」⁽¹⁹⁾と指摘され

(15) 織朱實「環境政策における市民参加制度：米国環境法施策における市民参加制度の概要」環境情報科学32巻2号（2003年）24頁。

(16) 北村喜宣『環境法』（弘文堂、2011年）95頁。

(17) わが国においては、例えば、開発事業による環境の影響を事前に評価する環境影響評価制度において、環境影響評価方法書等の公告・縦覧及びそれに対する意見書の提出の仕組が盛り込まれている。岩田元一「ヨーロッパにおける水環境政策への市民参加の仕組と環境情報の役割」国際情報研究（日本国際情報学会誌）4号（2007年）1頁。

(18) 阿部泰隆・淡路剛久『環境法（第4版）』（有斐閣、2011年）39頁。

(19) 織・前掲注(15)24頁。

るところである。

それでは、環境汚染や汚染規制について長い歴史を有するイギリスでは、オーフス条約の第2の柱である「環境意思決定への市民の参加権」の保障についてどのような対策がとられているのだろうか。イギリスではオーフス条約の批准前から環境意思決定に対する市民参加制度の積極的な構築が行われてきたが、現在、政府の方針によって、特に個別の実施段階、つまり環境許可決定過程への市民参加の促進に歯止めがかけられている。本稿は、このようなイギリスにおける環境意思決定への市民参加制度について、その歴史展開や現行制度の詳細、市民参加の意義やその実態を考察することにより、わが国の制度に対する示唆を与えようとしたものである。

第1章では、現在の市民参加制度を検討する前提として、イギリスにおける環境意思決定への市民参加の歴史を国際的動向を踏まえながら考察する。その後、第2章においては、環境意思決定に対する市民参加の中でも、特に現在のイギリスで大きな変革が進行中である環境許可決定過程への市民参加について、イングランド及びスコットランドの制度を対比する形で分析した上、第3章において市民参加制度の実態についての検討を行う。

第1章 環境意思決定に対する市民参加

イギリスでは、20世紀末から21世紀初頭にかけて、環境意思決定に対する市民参加が促進されていくこととなる。市民参加促進の契機は、イギリス国内における動向と国際的な動向が同時進行的に作用したものである。そこで本章では、環境許可決定過程への市民参加について検討する前提として、市民参加の歴史をイギリス国内および国際的な動向を踏まえながら考察する。

第1節 イギリス国内における市民参加の促進

イギリスでは長期間にわたり一定領域における行政意思決定に対して市民参加が積極的に認められてきた。その典型的なものとして、都市計画領域における開発許可申請に対するコミュニティや市民の参加が挙げられる。開発許可申請に関しては、申請の受理から許可が付与されるまでの審査過程において市民参加が認められており²⁰⁾、このような市民参加は、「都市開発計画やより多くの戦略的な問題に対して市民が意見を提出する多くの機会を提供している」²¹⁾として一定の評価を受けていた。

一方、都市計画領域における市民参加が長い歴史を有しているのに対して、「環境規制領域において市民は締め出され」²²⁾てきた²³⁾。都市計画領域とは異なり、環境規制制度の大部分が「未発達な通知・協議手続きが有しておらず、環境保護に関する決定は一般市民による助言なく、専ら専門家によってのみ判断が行われていた」²⁴⁾のである。その理由として、環境意思

20) イギリスでの都市計画領域における開発許可申請及びそれに対する市民参加について詳しくは、岡村周一「イギリス計画法における『開発』の概念(1)・(2)」法学論叢139巻1号、2号(1996年)1頁以下、洞澤秀雄「持続可能な発展とイギリス都市計画法制度改革」札幌学院法学24巻1号(2007年)51頁以下、同「都市計画における調整・協議に関する一考察：イギリス計画許可制度を題材に」札幌学院法学26巻1号(2009年)43頁以下、和泉田保一「イギリス計画許可制度の概要と近年の動向」東北法学28号(2006年)1頁以下、藤岡啓太郎他「英国(イングランド)地方における都市計画体系の変化」都市計画54巻5号(2005年)98頁以下、岡本裕豪「英国都市計画制度の改正(概要)」新都市58巻8号(2004年)68頁以下等参照。

21) Stuart Bell & Donald McGillivray, *Environmental Law*, 7th ed., (Oxford University Press, 2008) p.311.

22) Jenny Steele, “Participation And Deliberation in Environmental Law: Exploring A Problem-Solving Approach” [2001] 21 *Oxford Journal of Legal Studies* 418.

23) 一部環境領域においては環境影響評価を通じた市民参加が行われていた。環境影響評価については後述する。

24) Stuart Bell & Donald McGillivray, *op. cit.*, p.311.

決定の持つ技術的な性質、産業界と規制当局の間の癒着関係、環境基準の設定に関する広い裁量などが挙げられている²⁵⁾。イギリスにおいては、「環境に対する市民の関心は疑いようもなく増しており、特に子供たちの環境問題への理解はより高いものになっているにもかかわらず……、産業や工業といった環境に影響を与える活動よりも、(都市計画領域における)開発許可の方が市民にとって明らかな関心事であると受け取られていた」²⁶⁾ことから、都市計画領域と環境規制領域それぞれにおける市民参加制度の構築には大きな差があったとされる。

しかしながら、このように環境規制領域における市民参加に消極的であったイギリスも、20世紀末から21世紀初頭にかけて、次第に市民参加促進の動きを活発化させていく。1998年のオース条約採択後、2005年の批准までの間、イギリスでは環境意思決定への市民参加の重要性についての提言が数多く行われてきた。例えば RCEP は、1998年の「環境基準の設定」と題した第21報告書において、「市民の意見は環境政策や環境基準に関する決定に必要な不可欠な要素である。市民の環境に対する意見は、……十分な情報に基づく熟考と討論の産物であり、これらが考慮されるためには、……現行の協議及び参加手続を拡大、補完するために必要な手段を講じる必要がある。……また市民参加は、政策を公表したり、重大な討論を促進したり、政策の実行可能性や望ましさについて広範囲にわたる意見を導き出すために重要な役割を担う」²⁷⁾と勧告しており、市民参加の重要性や必要性を主張する。また、1999年にイギリス政府が発行した「持続可能な

²⁵⁾ Ibid.

²⁶⁾ Jeremy Rowan-Robinson, Andrea Ross, William Walton and Julie Rothnie, “Public Access to Environmental Information: A Means to What End?” [1996] 8 *Journal of Environmental Law* 28.

²⁷⁾ Royal Commission on Environmental Pollution 21st Report (1998) *Setting Environmental Standards*, Cmnd 4053.

発展戦略「質の高い生活―」という報告書も、「透明性、情報、参加、司法へのアクセス」²⁸⁾が環境意思決定のために必要不可欠なプロセスであると述べている。

このようにイギリスにおいて市民参加促進の提言が行われる契機は、「政府が行う科学的助言に対する国民からの不信感の増加にある」²⁹⁾と考えられている。これは、イギリス政府が畜牛に対する BSE と人間に対するクロイツフェルト・ヤコブ病の関連性を否定した数年後に一転してそれを肯定したいわゆる「狂牛病問題」によって表面化した³⁰⁾。このような不信感に対する解決策の 1 つが市民参加の促進であり、RCEP は「環境計画」と題した第 23 報告書において、「市民からの信頼を高めることが市民参加の目的である」³¹⁾と述べている。

イギリス政府に対する国民からの不信感が増す中、政府は、遺伝子組換え生物 (Genetically Modified Organisms, 以下 GMO) を巡る議論において、環境意思決定への市民参加を重視する態度を明らかにしている。政府は 2000 年に農業と環境に関するバイオテクノロジーの発展に伴う社会的・倫理的問題を検討するため、「農業環境バイオテクノロジー委員会 (Agriculture and Environment Biotechnology Commission, 以下 AEBC)」³²⁾を

²⁸⁾ UK Sustainable Development Strategy, A Better Quality of Life (1999), para. 4.1.

²⁹⁾ Maria Lee and Carolyn Abbot, op. cit., [2003] Modern Law Review, p.94.

³⁰⁾ Ibid.

³¹⁾ Royal Commission on Environmental Pollution 23rd Report (2002) Environmental Planning, Cmnd 5459.

³²⁾ AEBC は、有機栽培農家、遺伝子組換え作物を扱う農家、GMO に関する研究者、GMO への普及に否定的な活動家など、GMO 問題について様々な視点を有する者から構成され、GMO に関する諸問題について広く協議を行っている。

設立, AEBC はイギリス政府に対する提言を組み込んだ「遺伝子組換え作物の商業化についての議論」⁶³⁾ という報告書を作成しており, イギリス環境食糧農林省 (Department for Environment, Food and Rural Affairs, 以下 DEFRA) は同報告書に応じる形で「GMO に関する諸問題についての公開討論」⁶⁴⁾ の開催を発表した。公開討論は, GMO に関する行政の意思決定について, 市民からの質問を受けたり, 市民に情報を与えることを目的として行なわれるものであり, 政府から独立した委員会の運営によって市民が何らかの意見を述べる機会を与えている⁶⁵⁾。

AEBC は公開討論の核として, 「地域コミュニティにおける草の根的な討論を行った上でその地域コミュニティの代表者を含む地方そして全国単位での討論会を行うこと, そして利害関係者を討論会に参加させないこと」⁶⁶⁾ を主張した。一方, DEFRA は草の根的な討論会については支持したものの, 「利害関係者も参加させることが望ましい」⁶⁷⁾ とした上, さらに「公開討論の中で遺伝子組換え作物栽培の費用便益分析及び科学的問題の審査を行うべきである」⁶⁸⁾ と主張している。これについて Maria Lee and Carolyn Abbot は, 「公開討論に……『専門家』が関わることによって, 公開討論が彼らに独占されてしまう危険性がある」⁶⁹⁾ と指摘しているが, このように「全国単位で行われる公開討論はイギリスにおける環境意思決定

63) Agriculture and Environment Biotechnology Commission, “A Debate About the Possible Commercialisation of GM Crops” (2000)

64) Department for Environment, Food and Rural Affairs, “Public Dialogue on GM” (2000)

65) Ibid., para.5.

66) AEBC, op cit., para.18.

67) DEFRA, op cit., para.8.

68) Ibid., para.16.

69) Maria Lee and Carolyn Abbot, op. cit., [2003] Modern Law Review, p.95.

の重要な新機軸である」⁴⁰⁾と評価する。そして、「GMOに関する公開討論は、広範囲にわたる環境政策に関する市民参加についての政府の態度の変化の指標」⁴¹⁾となり、AEBCの助言に対するDEFRAの回答は、「政府と市民との間の情報交換が重要であるとみなされていることの証拠」⁴²⁾であるとされている。

このように、これまで市民参加がその中核にあると考えられていた都市計画領域のみならず、環境規制領域においてもイギリス政府は市民参加の重要性を受け入れ始めてきた。GMOについての公開討論は法規則の枠外で開催されるものであったが、同時に様々な環境関連法規が環境意思決定への市民参加制度を導入することとなる。例えば、2000年汚染防止規制（イングランド及びウェールズ）規則⁴³⁾は、あらゆる許可申請について、「あらゆる者（any person）」に意見提出の機会を与えている。イギリスには環境意思決定に対する市民参加を認める一般法は存在しないが、環境規制に関する様々な法規則が個別に市民参加権を保障しているのである。

第2節 オーフス条約の批准とイギリスの動向

前節で見たように、イギリスでは政府に対する不信感を理由に、環境意思決定への市民参加制度が構築されていくこととなるが、それと同時に国際的にも市民参加が重視され始め、イギリスはこの流れを受け入れながらもますます市民参加制度を充実させていくこととなる。

イギリスが2005年に批准したオーフス条約は、その前文において、「環境領域において、情報へのアクセス及び意思決定への市民参加の改善が、

40) Ibid.

41) Ibid., p.96.

42) Ibid.

43) Pollution Prevention and Control (England and Wales) Regulation 2000 なお、同規則に基づく市民参加については後述する。

意思決定の質を高め、かつ実施を促進し、環境問題についての市民の意識の向上に寄与し、市民がその懸念を表明する機会を提供し、そのような懸念に対して公的機関の適切な考慮を可能にする」と明示しており、決定の質を高め、決定が正当なものとなることを確保するために、環境意思決定への市民参加が重要であるとする⁴⁴⁾。

同条約は第2の柱である「環境意思決定への市民の参加権」について、「①特定の活動に関する意思決定への市民参加（6条）」、「②環境に関する計画、プログラム、政策に関する市民参加（7条）」、「③環境関係の行政規則や規範的文書の策定段階での市民参加（8条）」、という3つの段階における市民参加についての規定を置いている。

(1) オーフス条約6条—許可決定過程への市民参加

「特定の活動に関する意思決定への市民参加」について定めているオーフス条約6条は、その第1項において、市民参加の対象を、「(a)附属書Iに挙げられた活動の計画を許可すべきか否かの決定……、および(b)附属書Iの一覧表にはないが、環境に重大な影響を与えるおそれのある活動の計画についての決定」⁴⁵⁾としており、附属書Iには、エネルギー部門、金属の生産及び処理、セメント窯業、化学産業、廃棄物管理、一定規模以上の排水処理施設、工業施設、一定規模以上の空港・道路の建設など環境への影響が比較的大きな事業が挙げられている。同条は、市民参加の対象を、環境に対して重大な影響を与えるおそれのある活動に関する許可決定に限定していると言うことができ⁴⁶⁾、これは許可決定過程への市民参加を促進する規定であると解釈することができる。

44) Jean-Jacques Paradissis and Michael Purdue, op. cit., p.299.

45) Aarhus Convention, Art.6(1).

46) Jean-Jacques Paradissis and Michael Purdue, op. cit., p.299.

さらにオーフス条約は、「(許可申請に関して)『関心を持つ市民』は、公告によるか、もしくはそれが適切であれば個別に、環境に関する意思決定過程の初期に、かつ、適切で、時宜を得て、効果的に、(a)活動の計画、およびそれについて決定がなされる活動の申請、(b)決定見込みもしくは決定草案の内容、(c)決定に責任を負う公的機関、(d)予定される手続、(e)活動が国内のあるいは国境を越えた環境影響評価手続の対象となるかどうか、について知らされねばならない」⁴⁷⁾とする規定を置く。つまり、ここでの市民参加の対象者は利害関係者に限定されるわけではない。また、市民参加の時期に関しても、「様々な選択肢があり、効果的な市民参加が可能である場合には、初期段階での市民参加を提供しなければならない」⁴⁸⁾としており、これらの規定により環境許可決定過程への効果的な市民参加が促進されている。また、「締結国は、必要に応じて、許可を申請しようとする者に対し、『関心を持つ市民』を特定し、討議を行い、申請の目的に関して情報を提供することを奨励すべきである」⁴⁹⁾とされる。

オーフス条約6条7項は市民参加の手段について、「市民参加の手続では、市民が活動に関連していると考えた意見、情報、分析又は見解を文書で、また必要に応じて公聴会もしくは申請者の聴聞会において、市民が提出することを認めなければならない」⁵⁰⁾と規定している。これにより、最低限、市民には文書での意見提出の権利を付与しなければならないこととなるが、どのような場合に公聴会や聴聞会が認められるかについては、締結国の裁量に委ねられていると考えることができる。

また市民参加の結果がいかに環境意思決定に反映されるかが重要となっ

47) Aarhus Convention, Art.6(2).

48) Ibid., Art.6(4).

49) Ibid., Art.6(5).

50) Ibid., Art.6(7).

てくることから、オーフス条約6条8項は、「締結国は、決定において、市民参加の結果に関する適切な考慮がなされることを確保しなければならない」⁶¹⁾と規定する。市民参加の結果に関する「適切な考慮」の要求は、行政による最終決定において市民の意見が無視されることがないように意図されたものであるが、Maria Lee and Carolyn Abbot は、「『適切な考慮』という文言が市民参加の結果に強力な地位を与えているのか、それとも市民参加の結果が単なる『考慮要素』に過ぎないのかについては議論のあるところである」⁶²⁾とする。

そして最終的に、「締結国は、公的機関が決定を行った場合、市民が適切な手続に従って速やかにその結果を知らされることを確保しなければならない」⁶³⁾。イギリスにおいては、環境許可の付与についてはその理由が提示されず、また規制当局も拒否処分が行われた時にのみその理由を文書で提示することを慣例としていた⁶⁴⁾ため、この規定がイギリス国内で導入されることになれば、同条約によって環境許可の付与についても理由提示義務が課されたことには大きな意義があると考えられる。なお、本稿第2章以降で検討する「環境許可決定過程への市民参加」は、オーフス条約6条の規定を実現したものである⁶⁵⁾。

61) Ibid., Art.6(8).

62) Maria Lee and Carolyn Abbot, op. cit., [2003] Modern Law Review, p.97.

63) Aarhus Convention, Art.6(9).

64) Maria Lee and Carolyn Abbot, op. cit., [2003] Modern Law Review, p.97.

65) なお、オーフス条約6条の規定する市民参加は、同条約の批准以前からイギリス国内において環境影響評価 (Environmental Impact Assessment) という形で一部環境領域において実現されていた。イギリスでは、環境影響評価の

(2) オーフス条約 7 条—環境に関する計画、プログラム、政策策定への
市民参加

オーフス条約 6 条はすでに基本的な政策や計画の策定が行われた後の個々の許可段階における市民参加について扱ったものであった⁶⁰。それに対して、第 7 条は、「各締結国は、必要な情報を市民に提供した上で、透明かつ公正な枠組みで、環境に関連する計画やプログラムの準備段階での

∨ 対象となる事業を行おうとする者は、許可決定の前に事業の詳細、環境に対する直接的・間接的な影響、環境被害軽減策などを記した環境評価書 (environment statement) を準備しなければならないとされており、市民は規制当局が何らかの決定を行う前に環境評価書を閲覧し、意見を提出することが認められているのである。このようなイギリスにおける環境影響評価制度は、1947年都市農村計画法 (Town and Country Planning Act 1947) を発端としており、同法の下では、土地利用計画策定と施設の開発許可の段階で、市民参加手続きを経て、環境への影響や施設の必要性が判断されることになっていた。また、イギリスでの環境影響評価制度は、85/337/EEC 指令 (Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment) が採択されて以降、様々な環境領域における開発許可を対象として広がっていくこととなる。なお、オーフス条約の批准を受けて 85/337/EEC 指令は 2003/35/EC 指令 (Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for Public Participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC) に改正されている。なお本稿は環境許可決定過程への市民参加に焦点を当てるため、主に「開発許可」に関する市民参加制度である環境影響評価については複雑化を避ける意味でも取り扱わない。イギリスにおける環境影響評価についての先行研究としては以下のものが挙げられる。大塚直「経済先進国における環境アセスメントの現状」環境情報科学25巻4号(1996年)7頁以下、吉居秀樹「イギリス都市農村計画法制下における環境アセスメント」長崎県立大学論集26巻3号(1993年)65頁以下、朝賀広伸「英国における最近のアセスメント制度の展開—2001年環境影響評価規則(未開墾地・半自然地域、イングランド)を中心に」環境アセスメント学会誌2巻1号(2004年)83頁以下等。

⁶⁰ Maria Lee and Carolyn Abbot, op. cit., [2003] Modern Law Review, p.100.

市民参加のための適切な、実務のおよび／またはその他の規定を策定しなければならない⁵⁷⁾と規定しており、環境に関する計画、プログラム、政策策定段階での市民参加を促すものであると言える。さらに同条については「6条3項、4項、7項の規定が適用されなければならない⁵⁸⁾としているが、第7条との関係において最も重要だと考えられるのが「様々な選択肢があり、効果的な市民参加が可能である場合には、初期段階での市民参加を提供しなければならない⁵⁹⁾という6条4項の規定である。これにより、第7条の規定に実行性が付与され、「既に何らかの計画が策定された後ではなく、計画の策定段階での市民参加が可能になる⁶⁰⁾のである。

オーフス条約7条の規定を受けて制定された2001/42/EC指令⁶¹⁾は、ある一定の計画やプログラムに対して早期における環境影響評価を行うよう要求することによって、それらの準備段階での市民参加を強化している。これは一般的に「戦略的環境アセスメント (Strategic Environment Assessment)」⁶²⁾として制度化されているものであり、イギリスでは、戦略

57) Aarhus Convention, Art.7.

58) Ibid.

59) Ibid., Art.6(4).

60) Jean-Jacques Paradassis and Michael Purdue, op. cit., p.305.

61) Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment

62) 戦略的環境アセスメントについては先行研究が多数存在するため、本稿では概略的な紹介にとどめたい。なお、先行研究としては以下のものが挙げられる。柳憲一郎「戦略的環境アセスメントと持続可能性アセスメントの現状と課題」明治大学法科大学院論集7巻(2010年)463頁以下、同「環境アセスメントにおける公衆参加の重要性—英国の戦略アセスメントを素材として—」21世紀フォーラム72号(2000年)30頁以下、同「政策アセスメントと環境配慮制度」森島昭夫・大塚直・北村喜宣編『環境問題の行方』(1999年、有斐閣)62頁以下、寺田達志「戦略的環境アセスメント (SEA) の導入に向けて」ジュリスト1149号(1999年)99頁以下、環境アセスメント研究会編『わかりやすい戦略的環境アセスメント—戦略的環境アセスメント総合研究会報告書—』(中央法規、2000年)等。

的環境アセスメントに関して、オーフス条約や 2001/42/EC 指令に基づいて2004年計画及びプログラム環境影響評価規則⁶³⁾が制定された。同規則によると、戦略的環境アセスメントは、農業、森林、漁業、エネルギー、工業、運輸、廃棄物処理、水管理、電気通信、観光、都市農村計画、土地利用に関する計画及びプログラムについて義務付けられ⁶⁴⁾、市民は計画立案者が提出した環境報告書 (environmental report)⁶⁵⁾を閲覧し、意見を提出することができる。戦略的環境アセスメントの主な効果は「計画及びプログラムによって起こりうる重大な影響が提示される」⁶⁶⁾ことであり、市民参加という観点から、「計画及びプログラムの草案は規制当局だけではなく市民も閲覧することができるようになっていなければ意味はなく、特に計画によって影響を受けるおそれのある市民は意見を提出する効果的な機会を与えられなければならない」⁶⁷⁾と考えられている。

(3) オーフス条約 8 条—行政による規則策定過程への市民参加

オーフス条約 8 条は、「各締約国は、環境に著しい影響を与えうる規則やその他の一般に適用しうる法的拘束力のある規則を公的機関が準備している際の適切な段階で、かつ選択肢がまだ開かれている段階での、効果的な市民参加を促進するように努力しなければならない。この目的のため、次の措置がとられるべきである。(a)効果的な参加が十分に認められる時間枠が設定されるべきである。(b)規則の草案は、公表されるか、さもなければ

63) Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004

64) Ibid., reg.5(2). オーフス条約の規定と異なり、イギリスにおいては「政策 (policy)」は戦略的環境アセスメントの対象外となっている。

65) 環境報告書には、計画に関連する環境上の問題、計画を実施することで生じる環境被害、環境被害の軽減策等が記される。

66) Jean-Jacques Paradissis and Michael Purdue, op. cit., p.307.

67) Ibid.

ば入手可能とするべきである。(c)市民は、直接もしくは、代表する機関を通して意見を述べる機会が与えられるべきである。そして公衆参画の結果は可能な限り考慮されねばならない」⁶⁸⁾と規定しており、これは環境に関する行政による規則策定過程への市民参加を促進するものと言える。本規定は、「個々の決定だけではなく、広範囲にわたる行政立法にまで適用されるものである点、これまでにない新しいものである」⁶⁹⁾と評価されている。この規定を受け、イギリスでは規則策定について、「政府のホームページ上で規則の草案を提示し、市民が意見を述べる機会を提供」⁷⁰⁾している。これは後述する行政による環境許可基準の策定において用いられるものである。

第3節 市民参加の性質

イギリスでは国内外における様々な影響を受け、環境意思決定に対する市民参加制度の構築が促進されてきたわけであるが、このような市民参加制度はどのような性質や意義を持っているのであろうか。本節では、イギリスにおいて環境意思決定への市民参加が検討される際に、頻繁に言及される Stuart Bell and Laurence Etherington による分析に基づいて考察を行う。

(1) 対象者の範囲による分類

Stuart Bell and Laurence Etherington によると、『『市民参加』という

⁶⁸⁾ Aarhus Convention, Art.8.

⁶⁹⁾ Maria Lee and Carolyn Abbot, op. cit., [2003] Modern Law Review, p.101.

⁷⁰⁾ Jean-Jacques Paradissis and Michael Purdue, op. cit., p.305.

⁷¹⁾ Stuart Bell and Laurence Etherington, “The Role of Consultation in Making Environmental Policy and Law” [1999] 8 Nottingham Law Journal 49.

言葉は多種多様な手段に及ぶもの」⁽⁷²⁾であり、その対象者の範囲によって以下のように分類することができる。

第1に「『利害関係者』型（Stakeholder Model）市民参加」⁽⁷³⁾である。これは環境意思決定の結果によって直接的に影響を受けるであろう者が対象となる市民参加であり、例えば、環境許可の申請に対する地域住民の意見を求めるものや、環境基準の設定について何らかの影響を受けるであろう住民の意見を引き出そうとするものがこれに該当する。このようなタイプの市民参加は、意思決定の正当性を向上させるだけでなく、利害関係を持つ市民の権利利益を保護するという目的を有するものであろう。

第2に「『価値観』型（Values Model）市民参加」⁽⁷³⁾であるが、これは市民参加を通じて市民の持つ環境に対する一般的な価値観や意見、情報を引き出そうとするものであり、「『利害関係者』型市民参加」とは異なり、環境意思決定と直接的な利害関係がない者にも市民参加の機会を認めるものである。このタイプの市民参加は、一般市民から広く情報を収集することによって意思決定の前提となる情報の質を高めようとするものであり、「『利害関係者』型市民参加」と比較しても意思決定の正当性・民主性は大きく向上すると考えられる。

第3に、「『技術的専門知識』型（Technical Expertise Model）市民参加」⁽⁷⁴⁾である。これは「『価値観』型市民参加」の対極にあるものであり、意思決定について専門知識を有している科学者や技術者、法律家といった専門家の意見を引き出すためのものである。これは参加の対象を専門家に限定している点、厳密には市民参加とは言えるか疑問の残るところである。

⁽⁷²⁾ Ibid.

⁽⁷³⁾ Ibid.

⁽⁷⁴⁾ Ibid., p.50.

このように、環境意思決定への市民参加には『利害関係者』型市民参加が主として導き出そうとする「市民の権利利益の保護」と『価値観』型市民参加が導こうとする「意思決定の正当性の確保」という2つの目的があると考えられる。なおオース条約6条2項は「関心を持つ市民」に対する市民参加制度の構築を規定していることから⁷⁵⁾、市民参加の対象者の範囲が最も広い『価値観』型市民参加を促進していると言えよう⁷⁶⁾。

(2) 市民参加が必要とされる理由

市民参加が必要とされる理由として、イギリスでは、市民の権利利益の保護だけでなく、「市民参加の結果としてあらわれる意思決定や判断過程そのものの正当性の確保」⁷⁷⁾や、「意思決定の根拠となる情報の質の改善」⁷⁸⁾などが挙げられており⁷⁹⁾、Stuart Bell and Laurence Etherington は、市

75) 前掲注47)参照。

76) なお、わが国においても同様の分類は行なわれており、例えば北村喜宣は対象者を利害関係者に絞る市民参加を「権利利益防衛参画」、利害関係を持たない者も対象にする市民参加を「情報提供参画」と分類する。前者の例としては、わが国における公有水面埋立法3条3項に基づく意見提出が挙げられ、ここからは参加者の法律上の利益や公法上の法律関係を見出し、抗告訴訟の原告適格や当事者適格を肯定することも可能であるとされる。なお、後者は広く情報の提供を求めるために行われるものであり、環境影響評価法8条に基づく意見提出が例として挙げられる。北村・前掲注⑥)178頁。

77) Stuart Bell and Laurence Etherington, *op. cit.*, [1998] 8 Nottingham Law Journal, p. 51.

78) RCEP Twenty-first Report (1998)

79) わが国でも、市民参加が必要とされる理由については様々な理解が存在する。例えば、北村喜宣は、対象となる事項についての複眼的評価、政策や計画への正統性の賦与、議会が抽象的に調整した諸利益の現場レベルでの再調整、情報補完・情報質の向上などを挙げている。北村喜宣「環境政策・施策形成と実施への市民参加」環境法政策学会編『環境政策における参加と情報的手法—環境パートナーシップの確立に向けて—』（商事法務、2003年）33頁以下参照。

民参加の正当化理由について、5つの要素に分けて分析している⁸⁰⁾。

第1に、市民参加は意思決定の「合理性の確保」につながる。意思決定者にとっての懸念は、自身が行なう意思決定に合理性があるかどうかという点にあり、市民の意見を取り入れることでこの懸念を払拭し、意思決定の合理性を向上させることが市民参加の目的として重要なものである。特に意見を提出することのできる者の範囲を拡大することによって、潜在的な障害や問題は明確化され、より適切に対処することができると考えられる。

第2に、「専門性の向上」である。規制当局の外部から得られる専門知識を利用することは、科学的・経済的・法的・社会的・政治的問題を含むなど、必要とされる専門知識の範囲が広い環境という領域における意思決定について、決定の技術的な正当性を高めるために必要な手段である。

第3に、市民参加は「手続の透明化」につながる。行政による意思決定は透明性を重視した手法で行なわれるべきであると考えられ、市民からの意見を排除しようとしたり、市民参加を拒否しようとするれば、判断過程と最終結果に対して市民に否定的な印象を与えざるを得なくなる。これは、イギリスにおいて大きな問題とされていた事業者と規制者との癒着関係を排除するためにも重要であると考えられている。わが国においても、環境に対する負荷を発生させる事業者と規制者としての行政という「二極関係に『市民』という『もう一極』を加えて三極関係にすることにより、行政と事業者の間に癒着のない『健全な距離』を創出することが可能になる」⁸¹⁾と指摘されているように、市民参加のもたらす意思決定過程の透明化は必要不可欠なものである。

⁸⁰⁾ Stuart Bell and Laurence Etherington, op. cit., [1998] 8 Nottingham Law Journal, p. 51.

⁸¹⁾ 北村・前掲注⑩95頁。

第4に、市民参加によって「交渉を通じた意見の一致」が得られる。市民参加を行なう理由の1つは、市民参加の対象となる事業によって直接影響を受ける者が意思決定者と直接的な交渉を行うことを保証し、市民にとって最終判断が容認できるものとするところにある。規制当局が利害関係者と意見の交換・交渉を行うことで、利害関係者の権利利益はより一層保護されることになるのである。

最後に、市民参加は「価値観の誘出」につながる。もし意思決定者が、一般市民の価値観や意見に沿う判断をしたいと考えた場合、市民参加が人々の価値観を引き出す数少ない手法の1つである。一般市民の価値観を意思決定に反映することは意思決定の正当性を向上するために必要不可欠であることから、この「価値観の誘出」は必要不可欠な要素である。

なお、市民参加の対象者の範囲によって、重点の置かれる正当化理由は異なっている。例えば、『『価値観』型市民参加』は「価値観の誘出」を最も重視しているものであり、規制当局が、利害関係者に限定されない一般市民の意見や価値観を検討した結果として判断を行なうことになるため、最も民主性の高い手段であると考えられる。

RCEP はこれらの正当化理由について、「自分自身の意見が考慮されていると信じている人々は、意思決定過程や政策に信頼を持つ傾向にある」⁸²⁾と指摘しており、市民参加の促進が行政に対する市民からの信頼の回復にもつながるとする。

第2章 環境許可決定過程への市民参加(1)：制度比較

国際的に環境意思決定への市民参加が重要視されている中、イギリスでも同制度の構築が行なわれてきたわけであるが、現在イギリスでは政府の

⁸²⁾ RCEP Twenty-first Report (1998)

方針によって様々な領域における行政による規制の在り方に変化が生じ、それに伴って環境意思決定に対する市民参加制度にも大きな変化が起きている。本章では、特に変化が顕著に現れている環境許可決定⁸³⁾過程への市民参加に焦点を当て、イングランド及びスコットランドにおける現状をそれぞれ考察する。

第1節 ベター・レギュレーションと市民参加

現在、イギリスでは環境許可決定過程への市民参加の在り方に大きな変化が起きているが、この変化は、政府の打ち出した「ベター・レギュレーション計画 (Better Regulation Agenda)」が発端となっている。ベター・レギュレーションとは、よりよい規制環境づくりを目指す政策方針であり、その対象は環境領域に限らず、金融、税制、農業、社会保障、雇用、教育など様々な分野に及んでいる。イギリスでは、1997年に発足したブレア政権以降、本格的にこの取り組みが行われ始め、現在のキャメロン政権下では、規制改善局 (Better Regulation Executive) がビジネス・イノベーション・職業技能省 (Department for Business, Innovation and Skills) 内に置かれ、ベター・レギュレーションの推進を行っている⁸⁴⁾。

83) イギリスにおいて環境に影響を与える事業を行おうとする者は、行政による事前審査として「環境許可」を付与されなければならない場合が多く、大気汚染防止法6条や水質汚濁防止法5条のように届出制を多く採用している (大塚直『環境法 (第3版)』(有斐閣, 2010年) 316頁) わが国の状況とは異なっている。なお、イギリスにおいて新たな施設を設置後その施設において排出等の環境に影響を与えるおそれのある活動を行おうとする事業者は、施設設置のための「開発許可」と、操業のための「環境許可」の両方を付与されなければならない場合がある。なお、本稿では後者を中心に検討を行う。

84) ビジネス・イノベーション・職業技能省は、ベター・レギュレーションの実現のためには、「不必要に成長を妨害するような既存の規制制度の除去あるいは簡素化」、「最終手段としての規制の導入による規制制度の削減」などが必要であるとす。詳細は、ビジネス・イノベーション・職業技能省ホームページを参照。〈<http://www.bis.gov.uk/policies/bre>〉

ベター・レギュレーションの下では、行政による意思決定の迅速性と一貫性に重きが置かれることとなる。さらに行政による規制の効率の低下を伴わずに費用と行政の負担を削減することが同政策の目的とされており⁸⁵⁾、最終的には規制の費用を削減することにより GDP の増加につなげることを目指している⁸⁶⁾。この目的は、例えば、公的機関による許可の付与に伴う手続を簡素化すること、手続の結果をより予測可能なものにする、意思決定過程の過度の長期化を防ぐこと等によって達成される⁸⁷⁾。

行政による規制の効率化と、行政による意思決定の正当性を向上させる市民参加は相反するものだと考えられるため、このようなベター・レギュレーションの促進は、環境保護や汚染規制を目的とした市民参加制度にも大きな影響を与えると懸念されている。実際、行政による規制の効率化を図ることによって、環境意思決定、特に環境許可決定過程への市民参加の機会が減少する可能性が高いと指摘されており⁸⁸⁾、これらの点から、たとえばベター・レギュレーションを推進するとしても、「意思決定の迅速性及び一貫性と、市民参加の機会との間のバランスをとる必要がある⁸⁹⁾」と主張されている。

⁸⁵⁾ Elizabeth A. Kirk & Kirsty L. Blackstock, “Enhanced Decision Making: Balancing Public Participation against ‘Better Regulation’ in British Environmental Permitting Regimes” [2011] 23 *Journal of Environmental Law* 98.

⁸⁶⁾ Sarah Anderson, *The Anderson Review. The Good Guidance Guide: Taking the Uncertainty out of Regulation* (Better Regulation Executive, 2009), p.5.

⁸⁷⁾ Elizabeth A. Kirk & Kirsty L. Blackstock, *op. cit.*, [2011] 23 *Journal of Environmental Law*, p.99.

⁸⁸⁾ *Ibid.*

⁸⁹⁾ *Ibid.*

第2節 イングランドにおける環境許可と市民参加

イギリス政府がベター・レギュレーションの実現を目指す中、イングランドとスコットランドは環境許可決定過程への市民参加についてそれぞれ異なったアプローチを展開してきた。本節では、近年のイギリスにおいて政策課題として取り組まれているベター・レギュレーションの推進により大きく影響を受けたイングランドにおける市民参加制度の現状を検討する⁹⁰⁾。

(1) 「標準許可」と「特注許可」

イングランドにおいて環境に影響を与えるような一定の事業を行おうとする者は、環境許可の申請をし、それを付与されなければならないが、環境許可に関する法規則の大部分が何らかの形で市民参加に関する規定を置いている。なお、現在その多くは以下のような手法で行われている。

環境許可の申請、あるいはそれらの変更や放棄の申請は原則として事業者が行うこととなるが、当該事業が標準的な許可決定手続の対象となるものであれば⁹¹⁾一般的には市民参加は認められず、その対象外となる事業であれば当該申請の内容及び許可決定過程への参加の日時と方法の詳細が市民に公告された後、市民参加手続がとられることとなる。ここでの市民参加

⁹⁰⁾ イギリスには1993年放射性物質法 (Radioactive Substances Act 1993) のように、イングランドとスコットランドの両地域に共通して適用される環境関連法規が存在するが、本稿ではイングランドとスコットランドとの比較に焦点を当てるため、それぞれの地域において独自に用いられる法規則のみを検討の対象とする。

⁹¹⁾ 例えば、バイオディーゼルの製造はこの標準的な許可決定手続の対象となる。バイオディーゼルの製造許可は、環境庁の作成する規則である Standard rules SR2009No3-Low Impact Part A Installation for the production of Biodiesel の基準に従って検討される。当該基準についての詳細はイギリス環境庁ホームページを参照。〈<http://www.environment-agency.gov.uk/static/documents/Business/SR2009No3v2.0.pdf>〉

は「意見聴取」⁹²⁾ という形態によって行われる場合が多く、許可を付与するかどうかの最終判断は、市民から提出された意見を考慮した上、規制当局単独で行われる⁹³⁾。

現在、イングランドにおいては、環境許可制度の大部分が2010年環境許可（イングランド及びウェールズ）規則（以下、2010年イングランド規則）⁹⁴⁾ の下で規定されている。同規則は、総合的汚染防止規制（integrated pollution prevention and control, 以下 IPPC）制度⁹⁵⁾ と廃棄物管理免許制度をより簡潔でより直接的な規制制度に統合した2007年環境許可（イングランド及びウェールズ）規則⁹⁶⁾ を改正したものである。2007年規則は、ベター・レギュレーションの一環として、従前の複雑な規制制度をより容易にかつ合理的に扱えるよう意図して制定されたものであり⁹⁷⁾、同規則の制定により、従来は IPPC 制度と廃棄物処理制度の下で個別の許可が必要とされた事業についても、一度の申請によって許可を得ることが可能となっている⁹⁸⁾。

2010年イングランド規則は、2007年規則の対象にさらに排出同意⁹⁹⁾、地

92) 「意見聴取」など市民参加の形態については後述する。

93) Elizabeth A. Kirk & Kirsty L. Blackstock, op. cit., [2011] 23 Journal of Environmental Law, p.100.

94) Environmental Permitting (England and Wales) Regulation 2010 なお、同規則はウェールズにおける事業にも適用されるが、本稿ではイングランドにおける事業についてのみ検討する。

95) 指定有害物質を排出する指定事業、産業施設を対象として、当該有害物質の環境媒体への排出を総合的に規制する制度であり、大気、水、土壌など様々な環境媒体に対して汚染物質を事業に関する許可を1つの制度内で扱おうとしたものである。イギリスにおける総合的汚染防止規制制度について、詳細は林・前掲注(7)186頁以下参照。

96) Environmental Permitting (England and Wales) Regulation 2007

97) Elizabeth A. Kirk & Kirsty L. Blackstock, op. cit., [2011] 23 Journal of Environmental Law, p.101.

98) 2007年規則の制定により従来存在した41の規則が1つの制度内に統合されることとなり、効率的な環境汚染規制が可能になった。Ibid.

99) 排出同意は水質汚濁に対する中心的な規制手段であり、廃水を河川に排出す

下水許可、放射性物質規制を加えることによってその範囲を拡大したものであり、2007年規則と同様、複数の環境領域にわたる許可を単一の制度の下で付与することを可能にしている。2010年イングランド規則12条1項は、「環境許可によって権限が与えられている者を除いては、……（規制対象施設の）操業をしてはならない」¹⁰⁰と規定しており、イングランドにおいて、人体及び環境に悪影響を与える可能性のある2010年イングランド規則の対象となる事業を行おうとする者は、同規則の下で環境許可を付与されなければならない。なお、2010年イングランド規則の下では、「標準許可（standard permits）」と「特注許可（bespoke permits）」という2種類の環境許可が存在する。

環境許可決定過程への市民参加の権利は、2010年イングランド規則の下、申請者が「標準許可」の申請を行なったのか、「特注許可」の申請を行なったのかによって異なる扱いを受けることとなる。そのような中、2010年イングランド規則26条1項は、「標準許可」と「特注許可」それぞれの判断基準の策定を規制当局に委ねている。イングランドにおける環境汚染に関する規制当局である環境庁（Environment Agency）は廃棄物関連事業、排水、地下水、放射性物質、採鉱廃棄物に関する活動など2010年イングランド規則の対象となる事業について、同規則に従って策定した基準をホームページ上で提示しており、それらの基準に適合するような事業が「標準許可」の対象となる¹⁰¹。そして、これらの基準を超えるような比較的重大な環境汚染を引き起こす可能性のある事業は「標準許可」の対象からは除

↘る場合には環境庁に同意の申請をし、それが付与されなければならない。排出同意について、詳細は林・前掲注(7)176頁参照。

¹⁰⁰ Environmental Permitting (England and Wales) Regulation 2010, reg.12(1)(a).

¹⁰¹ 「標準許可」の基準について、詳細はイギリス環境庁ホームページを参照。
〈<http://www.environment-agency.gov.uk/business/topics/permitting/32334.aspx>〉

外され、「特注許可」⁽¹⁰⁰⁾の対象となる⁽¹⁰¹⁾。

後述するが、スコットランドではイングランドと同様にベター・レギュレーションが推進されているにもかかわらず、2010年イングランド規則のような合理化された環境許可手続は採用されず、以前から用いられてきたような「幅広い制度を維持するという意図的な決断」⁽¹⁰²⁾が行われている。許可制度についての両者のアプローチの相違は、市民参加制度についても大きな違いを生じさせている。

(2) 「標準許可」と市民参加

(a) 「標準許可」決定過程への市民参加

2010年イングランド規則の下で「標準許可」の申請をした事業者は、環境庁の策定した基準に適合した上、事業内容に関する十分な情報を環境庁に提供している限り、必ず同許可を付与されることとなる⁽¹⁰³⁾。つまり事業が「標準許可」付与の基準に適合しているかどうかの判断は、申請者と環境庁にのみ依拠することとなり、この意味で後述する「特注許可」の申請よりもより簡易なものとなっている。もし申請者が、「特注許可」が必要

(100) 「特注許可」の付与においては、事業ごとの詳細なアセスメントなど複雑な手続が要求される場合がある。Environment Agency, “Working together: your role in our environmental permitting”, (February 2010), p.5.

(101) 例えば、2010年イングランド規則の下では、深刻な汚染を引き起こすとされる焼却施設の操業はその大部分が「特注許可」の対象となる。「標準許可」の対象となっている焼却施設は、1年間に出す廃棄物が438トン以下という比較的環境への負荷の少ないペット火葬場のみである。Elizabeth A. Kirk & Kirsty L. Blackstock, op. cit., [2011] 23 Journal of Environmental Law, p.102.

(102) Scottish Government, “Consultation Paper on the Consolidation of the Waste Management Licensing Regulations and Amendments arising from the Better Waste Regulation Exercise” (February 2010), Part4.

(103) Elizabeth A. Kirk & Kirsty L. Blackstock, op. cit., [2011] 23 Journal of Environmental Law, p.103.

な事業について「標準許可」に基づいて活動を行っていた場合や、後の調査において環境への影響が「標準許可」の基準を超えていることが判明すれば、有効な許可を受けずに事業を行っていたとみなされ、「標準許可」が取り消されることとなる。

先述したように「標準許可」の付与についての判断は申請者と環境庁にのみ依拠することとなり、個々の「標準許可」決定過程への市民参加は一般的に認められない⁽¹⁰⁰⁾。これは同規則が制定される以前の状況とは大きく異なっている。例えば、2007年規則が制定される以前に IPPC 制度に関する許可について規定していた2000年汚染防止規制（イングランド及びウェールズ）規則⁽¹⁰¹⁾は、全ての許可申請について「あらゆる者」に意見を提出する機会を与えており、規制当局は市民から提出された全ての意見を検討した上、許可についての判断を行なうよう要求されていた⁽¹⁰²⁾。この点、2010年イングランド規則は、「標準許可」に関して、オース条約6条の促進する市民参加制度を採用しておらず、市民参加のもたらす意思決定の正当性や民主性より、行政による規制の迅速性や一貫性を重視していると言うことができる。また、たとえ法規則が規定していなくても、規制当局は裁量によって市民参加を受け入れることも可能ではあるが、イングランドではそれも行われていない。

(b) 「標準許可」基準の策定・改正手続への市民参加

しかしながら、「標準許可」に関して、非常に限定的ではあるが市民参

⁽¹⁰⁰⁾ ただし例外もあり、2010年イングランド規則の下で規制の対象となる「施設設置」については、たとえ事業が「標準許可」の対象となるものであっても、「特注許可」と同様の市民参加手続が採用される場合がある。「特注許可」に関する市民参加の詳細は後述する。

⁽¹⁰¹⁾ 前掲注(43)参照。

⁽¹⁰²⁾ Pollution Prevention and Control (England and Wales) Regulation, sch.4, para.6.

加の機会は残されている。市民は「標準許可」と「特注許可」の判断基準の策定あるいは改正手続への参加を認められているのである。2010年イングランド規則26条2項は、「(環境庁は,) 標準許可に関する規則を策定あるいは改正する時には、(a)規制されるべき施設によって……影響を受けるであろうコミュニティの利益を代表すると考えられる者や、(b)影響を受けるあるいは利害関係を持つであろうと考えられるあらゆる者……協議しなければならない」⁽¹⁰⁰⁾と規定する。これにより、環境庁が行う「標準許可」と「特注許可」の判断基準の策定について市民は意見を提出することが認められており、環境基準に民意を反映させることが可能になっている。これは環境に著しい影響を与える規則の策定段階での市民参加制度の構築を促すオース条約8条の規定に従ったものであると考えられる。

この手続において、環境庁は、ホームページや電子メールを利用することによって利害関係者の意見を、基準の策定の場合は12週間、改正の場合は28日間受け付けており、提出された意見を考慮しながら基準を策定・改正することになる⁽¹⁰¹⁾。しかしながら、市民参加の対象者が利害関係者に限られている点、また意見提出とは言うものの実際にはアンケートを通じたものに過ぎない点⁽¹⁰²⁾、市民参加手法としてはどの程度の実効性があるかは疑問である。

(3) 「特注許可」と市民参加

2010年イングランド規則の下では、「標準許可」の対象外である活動を

(100) Environmental Permitting (England and Wales) Regulation 2010, reg.26(2).

(101) Environment Agency, op cit., p.7.

(102) アンケートの内容・結果についてはイギリス環境庁ホームページを参照。

〈http://www.environment-agency.gov.uk/static/documents/Research/SR_Cons_No_4_Response_documentv1_0.pdf〉

行おうとする事業者は「特注許可」の申請をし、それを付与されることが必要となる。一部の例外⁽¹¹⁾はあるものの、「標準許可」の場合と異なり、市民は「特注許可」決定過程への参加権を有している。

2010年イングランド規則によると、「特注許可」の判断について、環境庁は、「市民相談員（public consultee）に対して申請に関する情報を与えるために適切な措置を講じる義務を有し」⁽¹²⁾、さらに「市民相談員に対して申請に関する意見を提出するよう勧告し」⁽¹³⁾、「意見提出の場所と期間を明確にしなければならない」⁽¹⁴⁾とされる。ここでの「市民相談員」とは、「許可申請によって影響を受ける、あるいは影響を受けるであろう、あるいは利害関係を有していると規制当局が判断する者」⁽¹⁵⁾のことであり、「特注許可」手続については、環境庁が判断する「利害関係者」に意見提出を通じた市民参加が認められているのである。これらの規定によると、意見提出の期間や手法を決定するのは規制当局であり、実際、環境庁は許可の申請後30営業日以内にホームページ上で市民参加の公告を行っている⁽¹⁶⁾。ここでは、申請者の詳細、予定されている主な事業内容、活動場所の詳細、意見提出の期限、意見の提出先などが公告されることとなる⁽¹⁷⁾。また一般的

(11) 2010年イングランド規則は、移動式プラントの設置や放射性物質に関する活動についての「特注許可」の一部を市民参加の対象外としている。Environmental Permitting (England and Wales) Regulation 2010, sch.5, para.5(1).

(12) Environmental Permitting (England and Wales) Regulation 2010, sch.5, para.6(1)(a).

(13) Ibid., para.6(1)(b).

(14) Ibid., para.6(1)(c).

(15) Ibid., para.1.

(16) 「特注許可」決定過程への市民参加の公告については、イギリス環境庁ホームページ参照。〈<http://www.environment-agency.gov.uk/research/library/consultations/65546.aspx>〉

(17) Environment Agency, op. cit., p.12.

に意見提出は文書によって行なわれることとなり⁽¹¹⁹⁾、環境庁はこの期限を20営業日以内と定めている⁽¹²⁰⁾。2010年イングランド規則によると、このような意見提出は「特注許可」の変更に関しても行われることとなり⁽¹²¹⁾、さらに同規則には、事業によって他国の環境が害されると考えられる場合にはその国との協議を行うよう定める規定も置かれている⁽¹²²⁾。

最終的に、環境庁は市民から受け取った全ての意見を考慮した上で「特注許可」の付与の可否を決定しなければならず⁽¹²³⁾、さらに公的登録簿において判断結果と判断に至った理由を公開することとなる⁽¹²⁴⁾。この理由提示義務はオーフス条約6条の規定を受けて導入されたものであり、市民は拒否決定のみならず許可決定に至る理由を知ることが可能になった。

このようにイングランドでは、環境に比較的大きな影響を与える可能性のある事業に適用される「特注許可」について、その判断過程への市民による意見提出を認めている。しかしながら、ここで意見提出が認められる市民は「利害関係を有していると規制当局が判断する者」に限られており、「あらゆる者」の市民参加を認めていた2000年規則の下での市民参加制度と比較しても市民参加の機会は制限されており、また「関心のある市民」に対して市民参加を認めるよう規定していたオーフス条約6条よりもその対象範囲は限定されていると言える。

(119) Elizabeth A. Kirk & Kirsty L. Blackstock, *op. cit.*, [2011] 23 *Journal of Environmental Law*, p.104.

(120) Environment Agency, *op. cit.*, p.8.

(121) Environmental Permitting (England and Wales) Regulation 2010, sch.5, para.8.

(122) *Ibid.*, para.10.

(123) *Ibid.*, para.11.

(124) Environment Agency, *op. cit.*, p.8.

第3節 スコットランドにおける環境許可と市民参加

イングランドと異なり、スコットランドにおいてはベター・レギュレーションに基づいた環境許可制度の合理化は図られず、一部の例外はあるものの、様々な環境関連法規が規定していた市民参加制度を従来のまま用いている場合が多い。本節では、スコットランドにおける環境許可決定過程への市民参加制度の現状を検討する⁽¹²⁵⁾。

(1) 2005年水環境（活動規制）（スコットランド）規則と市民参加

(a) 一定基準内の事業と市民参加

スコットランドにおける水質汚濁規制に関する2005年水環境（活動規制）（スコットランド）規則（以下、2005年スコットランド規則⁽¹²⁶⁾）は、2010年イングランド規則の規定する「標準許可」及び「特注許可」と類似の二段階から成る許可制度を取り入れている。

しかしながら、2010年イングランド規則の下で事業を行おうとする者は必ず「標準許可」あるいは「特注許可」の申請をしなければならないのに対して、2005年スコットランド規則の下では、もし事業者が同規則別表3⁽¹²⁷⁾の定める基準内での事業を予定しているのであれば、事業者はその活動に関してスコットランドにおける規制当局であるスコットランド環境保護庁（Scottish Environmental Protection Agency, 以下 SEPA）に対して許可申請をする必要がなく、自動的に許可を付与されているとみなされることとなる。このような場合、SEPA は予定されている事業について何ら判

(125) なお本稿ではイングランドとの比較を行うことから、イングランドにおいて2010年イングランド規則が適用される環境領域に限定してスコットランドの制度を検討する。

(126) Water Environment (Controlled Activities) (Scotland) Regulations 2005

(127) Ibid., Sch.3, Pt.1, Colum.1.

断を行なう必要がないことから、事業が同規則の定める基準の範囲内にある限り市民参加の機会は与えられない。

さらに2005年スコットランド規則は2010年イングランド規則とは異なり、市民に対して基準の策定や改正について意見を提出する機会も与えていない⁽¹²⁸⁾。このことから、2005年スコットランド規則は環境許可決定過程への市民参加について明らかに消極的な姿勢をとっており、この点だけ見るとスコットランドに比べてイングランドの方が広く市民参加の権利を提供していると言える。

(b) 事業許可と市民参加

一方、2005年スコットランド規則別表3の定める基準の範囲外にある活動をしようとする事業者は、事業許可の申請を行い、付与されることが必要となる。ここでは、市民参加として「許可申請によって影響を受ける、あるいは影響を受けるであろう、あるいは利害関係を有しているあらゆる者」⁽¹²⁹⁾に文書あるいは電子による意見提出が認められており、規制当局であるSEPAは提出された意見を検討した上、許可の付与について判断することとなる。なお2010年イングランド規則においては、「特注許可」について、事業によって影響を受けるあるいは利害関係を有していると「規制当局が判断する者」にのみ市民参加が認められていたのに対し、スコットランドではそのような制限はなく、自らが利害関係を有していると判断するあらゆる者に意見提出が認められることから、スコットランドの方がイングランドと比べて市民参加の対象者を広く規定していると言えよう。

(128) Elizabeth A. Kirk & Kirsty L. Blackstock, op. cit., [2011] 23 Journal of Environmental Law, p.104.

(129) Water Environment (Controlled Activities) (Scotland) Regulations 2005, reg.13.

またイングランドの場合と異なり、2005年スコットランド規則の下では、市民は許可の申請や変更に対する意見提出だけではなく、公的機関が許可の付与を決定した場合に提示する許可決定草案に関して意見を述べたり、異議を唱えることが認められている。なお、この権利は許可の申請や変更について既に意見を提出した者にだけ認められる⁽³⁰⁾。さらに同規則の下では、許可決定草案に対する異議は大臣に移送され、大臣は SEPA が許可を付与すべきかどうか、あるいは大臣が代わりに判断を下すため申請の照会を行うかの判断を行なうことになる⁽³¹⁾。また大臣は、許可決定草案について、許可付与の判断の際に用いられた資料に関する公聴会を開催することができ⁽³²⁾、市民は提出した意見を SEPA が十分に考慮したかどうかについてもその場で意見陳述をすることができる。これにより、「意見の分かれる申請について、より十分な議論を行う機会が市民に提供されている」⁽³³⁾ と言え、意見提出だけでなく最終的に公聴会における口頭による意見陳述が認められていることは、意思決定の正当性や民主性をさらに向上させると考えられる。

(2) 2000年汚染防止管理（スコットランド）規則と市民参加

スコットランドにおける IPPC 制度については2000年汚染防止管理（スコットランド）規則（以下、2000年スコットランド規則）⁽³⁴⁾ が規定している。2000年スコットランド規則 6 条 1 項は、「SEPA によって許可が付与

⁽³⁰⁾ Ibid., reg.15A.

⁽³¹⁾ Ibid., reg.17(1).

⁽³²⁾ Ibid., reg.17(3).

⁽³³⁾ Elizabeth A. Kirk & Kirsty L. Blackstock, op. cit., [2011] 23 Journal of Environmental Law, p.105.

⁽³⁴⁾ Pollution, Prevention and Control (Scotland) Regulations 2000

されている者を除いては、……（規制対象施設の）操業をしてはならない」⁽³⁵⁾と規定しているが、同規則は、全ての許可の申請や変更について、文書あるいは電子による意見提出を「あらゆる者」⁽³⁶⁾に対して認めており、先述したような2010年イングランド規則や2005年スコットランド規則よりも市民参加の対象者を広く受け入れている。このことから、同規則の規定する市民参加制度はベター・レギュレーションの影響を全く受けていないと言えることができる。

また2005年スコットランド規則と同様に、市民は、許可の申請についての意見提出だけではなく、公的機関が許可の付与を決定した場合に提示する許可決定草案に対しても意見を述べたり、異議を唱えることが認められている⁽³⁷⁾。2000年スコットランド規則の下では、許可決定草案の存在、許可決定に至った理由、意見提出の方法の詳細が公告されることとなり、許可申請に関して意見提出をした者に限り市民参加を認めていた2005年スコットランド規則とは異なり、「あらゆる者」が許可決定草案に関して意見を述べる事が認められている。また2000年スコットランド規則においても、大臣はSEPAの判断に言及することができ⁽³⁸⁾、ここでは市民からSEPAに対して提出された意見が大臣に移送されることになるが、それと同時に、公聴会において申請者、SEPA、意見を提出した市民など様々な者が大臣の前で口頭で意見を述べることを許されている。公聴会における口頭での意見陳述は大臣が指名した者によってのみ行なわれる⁽³⁹⁾ことから、市民に対して完全に開かれているわけではないが、2010年イングランド規則が構

(35) Ibid., reg.6(1).

(36) Ibid., sch.4 and 7.

(37) Ibid., sch.4, para.15.

(38) Ibid., sch.4, para.14.

(39) Ibid., sch.8, para.4.

築していないこのような市民参加制度は「許可決定過程の開放」⁽⁴⁰⁾ につながっていると高く評価されている。

第4節 イングランドとスコットランドの比較

本稿で検討したイギリスにおける環境許可決定への市民参加制度について概括すると以下ようになる。

	根拠法規	許可の種類	認められる市民参加の対象と形態	市民参加の対象者の範囲
イングランド	2010年環境許可 (イングランド及びウェールズ) 規則	標準許可	基準の策定・改正に対する意見提出	利害関係を有するあらゆる者
		特注許可	許可決定過程に対する意見提出	利害関係者であると規制当局が判断する者
スコットランド	2005年水環境 (活動規制)(スコットランド) 規則	なし(一定の基準内)	なし	なし
		許可	許可決定過程に対する意見提出	利害関係を有するあらゆる者
	許可決定草案に対する意見提出・公聴会		許可決定過程に対する意見提出をした者	
	2000年汚染防止 管理(スコットランド)規則	許可	許可決定過程に対する意見提出	あらゆる者
許可決定草案に対する意見提出・公聴会			あらゆる者	

2010年イングランド規則の下では、比較的環境への影響の小さい事業について適用される「標準許可」に関して、その判断過程への市民参加は認められていない。これはベター・レギュレーションの目指す意思決定の迅速性や一貫性を重視したものだと言え、オース条約6条の促進する市民参加がもたらすであろう「市民の権利利益の保護」や「意思決定の正当性

⁽⁴⁰⁾ Elizabeth A. Kirk & Kirsty L. Blackstock, op. cit., [2011] 23 Journal of Environmental Law, p.106.

の確保」には重きが置かれていない。また、「特注許可」については決定過程への市民参加が認められてはいるものの、市民参加の対象者として規制当局が判断する「利害関係者」が挙げられているにすぎない。これは市民の権利保護を目的とする『『利害関係者』型市民参加』であり、「あらゆる者」に市民参加を認める2000年スコットランド規則の下での『『価値観』型市民参加』と比較しても、意思決定の正当性や民主性は低くなる。

イングランドと比較しても広い市民参加制度を構築しているスコットランドであるが、民間調査機関である Macaulay Research Consultancy Service が2006年に発刊した「SEPA による規制制度における市民参加と協議」と題される報告書によると、SEPA は法的義務によって課せられた市民参加だけではなく、全ての活動領域において、法規則によって要求されている以上の市民参加の機会を提供し、様々な手法を通じて「法規則の定めるノルマを上回る協議」⁽⁴⁴⁾を行なっている。例えば SEPA は、市民参加の機会の提供が義務付けられていない放射性物質に関する規制⁽⁴⁵⁾についても、運動団体や利害関係者から構成される委員会を通じて一般市民が許可決定過程に参加できるよう意見提出を認めているのである⁽⁴⁶⁾。このように、「(法規則の定める)最低必要条件を超えて市民参加の機会を提供することは、意見の分かれるような許可申請に対する(市民からの)反対意見を減少させるために必要」⁽⁴⁷⁾であると指摘されている。一方、イングランドの規制当

(44) Macaulay Research Consultancy Service, Public Participation and Consultation in SEPA Regulatory Regimes (R50063PUR) Final Report (2006), p.43.

(45) 1993年放射性物質法 (Radioactive Substances Act 1993) 16条は、許可の付与について、公的機関との協議規定を置いているが、市民の意見提出については認めていない。

(46) Macaulay Research Consultancy Service, op. cit., p.43.

(47) Elizabeth A. Kirk & Kirsty L. Blackstock, op. cit., [2011] 23 Journal of Environmental Law, p.106.

局である環境庁は、法的に義務付けられている市民参加手続の結果にのみ焦点を当てて判断を行っている。これらの点から、「SEPA は環境庁と比べても市民参加という文化を受け入れている」⁽⁴⁵⁾ と評価されるところであり、SEPA は特定の問題ごとに裁量によって市民参加制度を的確に取り扱うことを重要視している点、「これらの差異が（イングランドとスコットランドの間で）許可決定の質の違いを生んでいる」⁽⁴⁶⁾ と指摘されている。

このように、イギリス政府の提唱するベター・レギュレーション計画を受け、イングランドでは市民参加の機会をできる限り減少させることによって規制の迅速性・一貫性の向上を図っているのに対して、スコットランドにおいては、市民参加から導き出される利益に重点を置くことによって意思決定の正当性・民主性を向上させようとしているとすることができる。市民参加が必要とされる理由が、先述したような市民の権利利益の保護や意思決定の正当性の確保、意思決定の根拠となる情報の質の改善なのであれば、スコットランドの導入している市民参加制度はよりその意義に沿ったものであると言える。

第3章 環境許可決定過程への市民参加(2)：市民参加の実態

イギリス政府によってベター・レギュレーション計画が提唱されて以降、イングランドとスコットランドにおける環境許可決定過程への市民参加制度には大きな違いが生じることとなった。しかしながら、たとえスコットランドのように市民参加制度を充実させたとしても、それが市民に周知され、利用されなければ意味はない。本章では、意義のある市民参加の在り方を検討するため、イングランド及びスコットランドにおける市民参加の

⁽⁴⁵⁾ Ibid.

⁽⁴⁶⁾ Ibid.

利用率やその形態の妥当性など、両地域における市民参加の実態について考察する。

第1節 市民参加の利用率

先述したように、イングランドにおける「標準許可」制度の導入と広範囲にわたる環境関連事業への同許可の適用は、個々の環境許可決定過程への市民参加の機会を大幅に減少させる結果となっている。2010年イングランド規則の下においては、市民参加の機会は焼却施設の操業など比較的環境への影響が大きな「特注許可」が適用される事業における許可決定過程と、「標準許可」基準の策定・改正についてのみ提供されることとなるのである。

「標準許可」に関する市民参加が、基準の策定・改正に対するものに限定されていることについて、Elizabeth A. Kirk & Kirsty L. Blackstockは「市民は自身の生命に対する影響を理解している時のみ意思決定に参加しようとする傾向があり、政策や計画の策定段階よりもむしろ実施段階において参加しようとする」⁽⁴⁰⁾と言及し、市民は基準の策定・改正といった段階よりも、むしろ許可決定過程といった自身の生命・身体に直接的にかかわるであろう個別的な実施段階での市民参加を好む傾向があると指摘している。

環境庁の統計によると、イングランドにおいて2007年規則の下で行われた計10種類の基準策定・改正について、環境庁はホームページ上で公告をした後、800もの利害関係者及び団体に対して意見提出を呼び掛ける電子メールを直接送付した。この意見提出は2008年8月22日から11月14日までの12週間受け付けられたが、最終的に意見提出はわずか24件にとどまり、

(40) Ibid., p.107.

その全てが利害関係を有する産業団体あるいは公的機関からのものであった⁽⁴⁹⁾。また同様に2007年規則の下で行われた計6種類の基準の策定・改正について、2009年9月4日から11月27日までの12週間受け付けられた市民参加手続においても、環境庁はホームページで公告するだけでなく、1,400以上の利害関係者及び団体に対して電子メールを直接送付したにもかかわらず、32件の意見提出にとどまり、その内2件が公益団体、16件が産業団体、残りは全て公的機関からであった⁽⁵⁰⁾。これを見ても、「標準許可」基準の策定や改正について意見を提出しようとする市民はほとんど存在せず、イングランドにおけるこのようなタイプの市民参加制度は完全に機能不全に陥っていると言える。これは「もし市民の意見が（基準策定の）質の改善に必要なのであれば、この市民参加手続には不備な点があると言わざるを得ない」⁽⁵¹⁾と批判されるところである⁽⁵²⁾。

一方、スコットランドにおいては、イングランドと比較しても環境許可決定への市民参加の機会を広く提供しているわけであるが、ここでも市民による関わりの程度は非常に限られたものに過ぎない。SEPAの統計によると、2000年スコットランド規則に基づき2008年12月5日から2010年8月17日の間にSEPAによってホームページ上で公告された計26件の許可決定

(49) Environment Agency, Summary of Responses to our Second Consultation “Standard Rules for the Environmental Permitting Regulations” (March 2009), p.2. <http://www.environment-agency.gov.uk/static/documents/Research/SR_Cons_No_2_Response_document_final.pdf>

(50) Environment Agency, Summary of Responses to our fourth consultation “Standard rules for the Environmental Permitting Regulations” (March 2010), p.3. <http://www.environment-agency.gov.uk/static/documents/Research/SR_Cons_No_4_Response_documentv1_0.pdf>

(51) Elizabeth A. Kirk & Kirsty L. Blackstock, op. cit., [2011] 23 Journal of Environmental Law, p.108.

(52) なお、「特注許可」決定過程に対する意見提出に関して、イギリス環境庁は現在のところ統計を公表しておらず、検討することは不可能である。

過程への市民参加について、一般市民からの意見提出が行われたのはその内わずか3件にとどまっていたのである⁽¹³⁰⁾。

イングランドにおいては公的機関による意思決定の迅速性と一貫性の確保を重視しており、スコットランドにおいては意思決定の正当性や民主性の確保に重点を置いているわけであるが、どちらの制度も統計上は利用の程度に大きな差異はなく、先述したように「政策や計画の策定段階よりもむしろ実施段階において参加しようとする傾向がある」⁽¹³¹⁾ という指摘もあるが、統計だけを見るとこれも妥当しないと考えられる。2010年イングランド規則が基準作成についての、2000年スコットランド規則が許可決定過程への市民参加制度をそれぞれ構築していても市民がそれを利用しなければ意味はなく、市民の権利利益の保護や意思決定の正当性の確保にはつながらない。統計を見る限り、イギリスでは環境許可決定過程への市民参加制度はほぼ機能していないと言えよう。

第2節 市民参加の形態

(1) 市民参加の梯子

イギリスにおいて環境許可決定過程への市民参加が機能していない理由の1つに、市民参加の形態の不完全さが挙げられる。

行政意思決定に対する市民参加には様々な形態があり、例えばアメリカの社会学者である Sherry R. Arnstein は市民参加の形態を梯子に見立てた「市民参加の梯子 (A Ladder of Citizen Participation)」⁽¹³²⁾ という概念

(130) 市民参加の統計については SEPA ホームページを参照。(http://www.sepa.org.uk/air/process_industry_regulation/pollution_prevention_control/public_participation_directive/ppd_consultations/closed.aspx)

(131) 前掲注(14)参照。

(132) 「市民参加の梯子」については、世古一穂『協働のデザイン—パートナーシップを拓く仕組みづくり、人づくり』(学芸出版社、2001年) 39頁以下参照。

を提言している⁽¹⁵⁾。

Sherry R. Arnsteinによると、市民参加は、市民の関与の程度によって、第1段階「世論操作 (Manipulation)」、第2段階「セラピー (Therapy)」、第3段階「情報提供 (Informing)」、第4段階「意見聴取 (Consultation)」、第5段階「懐柔 (Placation)」、第6段階「パートナーシップ (Partnership)」、第7段階「権限委譲 (Delegated Power)」、第8段階「市民によるコントロール (Citizen Control)」に分類することができ、市民による関与の程度が低い第1段階及び第2段階は「市民参加とは言えない (Nonparticipation)」段階、第3段階から第5段階は「形式だけの参加に過ぎない (Tokenism)」段階、市民の関与の程度が高い第6段階から第8段階は「市民の力が活かされる (Citizen Power)」段階である⁽¹⁶⁾。これを見ても、市民参加には、市民が単に公的機関から意思決定に関する情報を提供されるだけの場合 (第3段階) から、市民が意見を提出し、規制当局がそれを参考に意思決定を行うといういわゆる「意見聴取」が行なわれる場合 (第4段階)、決定権限が完全に市民に委ねられる場合 (第8段階) など様々な形態があると考えられる。

「情報提供」や「意見聴取」といった比較的「市民参加の梯子」の底辺に近い形態においては、公的機関の行う意思決定の迅速性や一貫性を確保することができる一方で、意思決定の正当性や民主性は低くなる。また、「権限委譲」や「市民によるコントロール」など梯子の頂点に近い形態においては、意思決定が行われるまでに過度に時間がかかることや、個々の決定において多種多様な価値観、専門知識、市民の思考傾向が反映される

⁽¹⁵⁾ Sherry R. Arnstein, “Ladder of Citizen Participation”, (1969) 35 Journal of the American Institute of Planners 216.

⁽¹⁶⁾ 「市民参加の梯子」それぞれの段階に関する詳細は、世古・前掲注⁽¹⁵⁾40頁参照。

ことから決定の一貫性が欠如する可能性を指摘することはできるが、意思決定の正当性や民主性の向上につながるであろう。

(2) 「意見聴取」による市民参加

(a) 「意見聴取」型の正当化理由

イングランド、スコットランド共に環境許可決定過程への市民参加制度の大部分は規制当局に対する文書による意見提出という手法を採用しており、公的機関は提出された意見を考慮した上で何らかの判断を行うよう要求されている。しかしながら、ここでは最終的な意思決定の理由は提示されるものの、市民の提出した意見がどのように判断に影響を与えたかについては明らかにされない場合が多い⁽¹⁵⁷⁾。このような市民参加の形態は「市民参加の梯子」の第4段階である「意見聴取」に該当し、Sherry R. Arnsteinのいう「形式だけの参加に過ぎない」ものであるとすることができる。

このように環境許可決定過程への市民参加手法として「意見聴取」が採用されることについて、イギリスではいくつかの理由が挙げられている。第1に、環境許可決定の持つ技術的・専門的性質である⁽¹⁵⁸⁾。DEFRAの報告書によると、環境汚染規制に関する意思決定は、「①特定の場所で事業を行うことの妥当性を検討する段階」と、「②事業について制約を課すべきかどうかを検討する段階」に分類することができ、環境許可はその第2段階に該当する⁽¹⁵⁹⁾。そしてこの第2段階は市民の多くが知識を持たない技術的・専門的な問題に依拠して判断されるものであり、専門家の判断の範

(157) Elizabeth A. Kirk & Kirsty L. Blackstock, op. cit., [2011] 23 Journal of Environmental Law, p.109.

(158) Ibid., p.110.

(159) Department of Environment, Food and Rural Affairs, “Planning and Pollution Control: Improving the way the regimes work together in delivering new department” (September 2007), p.4.

疇にあると考えられるのである⁽⁶⁰⁾。この点から、環境許可については「意見聴取」という形態の市民参加で十分だとみなされていた⁽⁶¹⁾。

第2に、規制当局に対する負担の軽減が挙げられる⁽⁶²⁾。規制当局は、環境許可の付与に先立って様々な要素を検討するよう要求されている場合がある。例えば、環境庁は、2010年イングランド規則によって、地下水への排出許可に関する判断において、土壌の汚染物質浄化能力や汚染活動から生じる地下水へのリスクといった要素の分析を⁽⁶³⁾、また放射性廃棄物の排出許可に関する判断において、市民が一定基準以上の放射線にさらされないよう確保することをそれぞれ要求されている⁽⁶⁴⁾。同様に SEPA も、2005年スコットランド規則によって、排水許可の判断に関して、水環境のリスクアセスメント⁽⁶⁵⁾や関連法規の要件の考慮⁽⁶⁶⁾を、また2000年スコットランド規則の下での許可判断に関しては、環境影響評価について定めた 85/337/EEC 指令⁽⁶⁷⁾の5条から7条の下での決定の考慮をそれぞれ要求されている⁽⁶⁸⁾。それ以外にも、廃棄物処理に関する許可のように、環境許可の付与に先

⁽⁶⁰⁾ Elizabeth A. Kirk & Kirsty L. Blackstock, op. cit., [2011] 23 *Journal of Environmental Law*, p.110.

⁽⁶¹⁾ 一方、施設設置などに必要な「開発許可」は DEFRA のいう第1段階に該当し、ここではより「政治的な決定」が行われることとなり、広く公開討論が行われるべきであると考えられている。Ibid.

⁽⁶²⁾ Ibid.

⁽⁶³⁾ Environmental Permitting (England and Wales) Regulation 2010, sch.22, para.7.

⁽⁶⁴⁾ Ibid., sch.23, pt.3, para.1.

⁽⁶⁵⁾ Water Environment (Controlled Activities) (Scotland) Regulations 2005, reg.15(1)(a).

⁽⁶⁶⁾ Ibid., sch.4.

⁽⁶⁷⁾ 前掲注⁽⁵⁵⁾参照。

⁽⁶⁸⁾ Pollution, Prevention and Control (Scotland) Regulations 2000, sch.4, pt.2, para.13.

立って施設の開発許可が必要とされているような場合も存在する⁽⁶⁶⁾。このように、規制当局は環境許可の判断に付随して様々な要件を考慮するよう法的に要求されている場合が多いため、市民参加を「意見聴取」型に抑えておくことで、規制当局の負担を減らすことが必要だと考えられているのである。

(b) 「意見聴取」型への批判

環境許可決定過程への市民参加の手法として「意見聴取」型が採用されていることについて、Elizabeth A. Kirk & Kirsty L. Blackstock は、「(規制当局は、市民参加を)意思決定を市民と共に行うための手段ではなく、せいぜい規制当局の保有する情報の質を改善する手法としてしか捉えておらず、……いくら市民が積極的に参加しようとしても、規制当局は市民参加を通じて提供された情報や価値観の重要性を理解しない」⁽⁶⁷⁾と批判する。

このような「意見聴取」型の手続に依拠することは「意思決定の質を改善するには十分ではない」⁽⁶⁸⁾と考えられており、その理由として、「意見聴取手続を通じて市民によって提出された情報が規制当局によって考慮されるかどうかの保証がない」⁽⁶⁹⁾点が挙げられる。「文書による意見提出の権利は、必ず意思決定に影響を与える権利であると解釈することはできず」⁽⁷⁰⁾、市民参加をより意義のあるものとするためには、市民の意見を実際の意思決定に反映させなければ意味がないのである。2000年スコットランド規則

(66) Environmental Permitting (England and Wales) Regulation 2010, sch.9, para.3.

(67) Elizabeth A. Kirk & Kirsty L. Blackstock, op. cit., [2011] 23 Journal of Environmental Law, p.109.

(68) Ibid., p.111.

(69) Ibid.

(70) Jane Holder, Environmental Assessment: The Regulation of Decision Making (Oxford University Press, 2004), p.205.

においては、意思決定の根拠となった理由や受け取った意見を公開する規定⁽¹⁷⁴⁾も存在するが、単に判断理由や意見を公開するだけでは十分ではなく、規制当局が市民の意見を考慮に入れるよう担保する仕組みが必要となろう。また、行政のこれまでの対応を見ると、GMO に関しては市民ではなく専門家から提供された情報に焦点を当てる傾向にある⁽¹⁷⁵⁾一方で、都市計画領域においては事業者による環境影響評価の結果よりも市民からの意見聴取の回答を重視する傾向にあった⁽¹⁷⁶⁾ように、市民の提出した意見に関して領域によって異なる対応がとられており、規制当局が市民から提出された情報を実際に考慮するかについて、これまでの慣習から判断することは不可能であると考えられる⁽¹⁷⁷⁾。

環境許可に関する法規則は最低限の手段として「意見聴取」型の市民参加権を市民に提供しているのであって、環境庁や SEPA が「市民参加の梯子」の上段にあるような形態の市民参加を提供することを妨げる規定は存在していない。実際、先述したように、SEPA は裁量によって法規則の定める最低必要条件を超えて市民参加を提供しており、このような手段を用いることは意思決定の正当性を高めるために必要であると考えられる。さらに2005年スコットランド規則や2000年スコットランド規則が許可決定草案について公聴会における異議申し立てを認めているように、意思決定の正当性を高めるためには「意見聴取」型の市民参加よりも「より多くの対

(174) Pollution, Prevention and Control (Scotland) Regulations 2000, sch.4, para.13.

(175) Elizabeth A. Kirk & Kirsty L. Blackstock, op. cit., [2011] 23 Journal of Environmental Law, p.111.

(176) Christopher Wood and Carys Jones, “The Effect of Environmental Assessment on UK Local Planning Authority Decisions” [1997] 34 Urban Studies 1241.

(177) Elizabeth A. Kirk & Kirsty L. Blackstock, op. cit., [2011] 23 Journal of Environmental Law, p.111.

話」⁽⁷⁷⁾が重要になってくる。このように市民の意見が意思決定に大きく反映されるような市民参加制度を構築し、市民の意見が規制当局によって確実に考慮されるよう保証することが、市民参加の動機にもなり、利用率の向上にもつながるであろうと考えられる。

第3節 市民参加に対する姿勢

(1) 市民の「受身的」姿勢

市民参加が機能しないもう1つの理由として市民の姿勢が挙げられる。イングランドとスコットランドにおける市民参加利用率の低さは、意思決定の正当性の確保の妨げになっていると考えられるが、これについて、Elizabeth A. Kirk & Kirsty L. Blackstock は「意思決定が改善されるためには市民参加の文化の発展が必要であり、低い回答率はそれが発展していないことを意味しているし、市民の無関心の程度をあらわしている」⁽⁷⁸⁾と指摘する。

しかしながら、約20年前のデータではあるが、1993年に当時のイギリス環境省（Department of the Environment）の行った調査によると、イギリスでは85%の市民が環境に対して何らかの形で関心を有していると回答している⁽⁷⁹⁾。環境問題がより深刻化している現在ではこの数値が大幅に低下しているとは考えにくいことから、イギリス国民の大部分が環境に無関心であるとは言えないであろう。

この調査について Jeremy Rowan-Robinson は、「もし同じ人が、環境許可申請について意見を提出するかどうかの質問を受けたとしたら、事業

(77) Ibid., p.112.

(78) Ibid.

(79) Survey of Public Attitudes to the Environment: England and Wales 1993 (Department of the Environment, 1994)

によって引き起こされる何らかの問題が自身の目前に迫らない限り、その答えは『いいえ』になるであろう⁽⁸⁰⁾と述べており、環境に関心のある者でも何らかの問題に直面しない限り意見を提出しないであろうと考えられる。また、「市民の沈黙は……複雑な問題に直面している市民の『無関心』や『無視』であると解釈するべきではない⁽⁸¹⁾し、市民参加の利用率の低さは「市民が何らかの判断を行なうのに必要な知識や理解を有していないとする自己認識に起因するものである⁽⁸²⁾と指摘されている。つまり、イギリスにおいて、「市民は環境に対して『無関心』なのではなく、『受身的』である⁽⁸³⁾と解釈することができる。

(2) 公告手段の改善

市民参加についての公告が不十分な場合、市民の「受身的」姿勢は強まると考えられる。例えば、市民参加手続の存在を市民に公告する規制当局の義務があまりに概括的で規制当局の裁量に大きく委ねられている場合や、どのような市民参加制度が存在するかを新聞やインターネットを通じて探したり公的登録簿にアクセスすることで許可申請についての情報を収集したりする責務を市民に大きく課している場合がそれに該当する⁽⁸⁴⁾。

2010年イングランド規則は「特注許可」に関する市民参加の公告につい

(80) Jeremy Rowan-Robinson, Andrea Ross, William Walton and Julie Rothnie, *op. cit.*, [1996] 8 *Journal of Environmental Law*, p.38.

(81) Edward John, “Access to Environmental Information: Limitation of the UK Radioactive Substances Registers”, [1995] 7 *Journal of Environmental Law* 13.

(82) Gary Marchand and Andrew Askland, “GM Foods: Potential Public Consultation and Participation Mechanisms” [2003] 44 *Jurimetrics* 106.

(83) Elizabeth A. Kirk & Kirsty L. Blackstock, *op. cit.*, [2011] 23 *Journal of Environmental Law*, p.112.

(84) *Ibid.*, p.113.

て、「市民相談員に対して申請に関する情報を与えるために適切な措置を講じる」⁽⁹⁶⁾ よう環境庁に義務付けている。つまり、公告の手段や時期などの判断は全て環境庁の裁量に委ねられていることとなり、その結果、環境庁はインターネット上で市民参加を公告する方法を選択している。一方、2000年スコットランド規則は、市民参加の公告義務を規制当局である SEPA だけではなく許可の申請者にも課しており、申請者が行おうとする事業に応じて公告の対象や方法を具体的に指示している。例えば、スコットランドにおいて移動式プラントの操業許可の申請が行なわれた場合、申請者本人は、事業が行なわれる地域の新聞とエディンバラ・ガゼット紙 (Edinburgh Gazette) に申請の詳細と市民参加の公告を掲載しなければならず⁽⁹⁷⁾、また SEPA は、食品基準庁 (Food Standard Agency) や事業が行われる地域の健康委員会など複数の公的機関に対して申請の詳細を通知しなければならない⁽⁹⁸⁾。市民の「受身的」な姿勢を回避するためには、スコットランドのように詳細な公告を行うことによって、市民参加を促していく必要があると考えられる。

また市民の「受身的」な姿勢を排除するためには、市民参加の公告手段についてより積極的なアプローチをとる必要があり、これは「都市計画領域から学ぶことができる」⁽⁹⁹⁾ とされる。都市計画領域における市民参加は、完全な決定権限を市民に委ねるものではなく、環境許可の場合と同様に「意見聴取」を行うものであるが、その公告手段についてしばしば革新的

(96) Environmental Permitting (England and Wales) Regulation 2010, sch.5, para.6(1)(a).

(97) Pollution, Prevention and Control (Scotland) Regulations 2000, sch.4, para.5.

(98) Ibid., sch.4, para.9.

(99) Elizabeth A. Kirk & Kirsty L. Blackstock, op. cit., [2011] 23 Journal of Environmental Law, p.113.

な手続が採られており⁽⁹⁰⁾、その点から「環境許可領域よりも市民参加の構築に明らかに成功している」⁽⁹¹⁾と言及されている。

現在のところ、このような新たな公告手段を利用するかどうかの選択は規制当局に委ねられているが、Beatrice Hedelin and Magnus Lindh が指摘するように、「規制当局は既によく用いられている手法に頼る傾向にある」⁽⁹²⁾ことから、新たな手法が採用される可能性は少ないと考えられる。また規制当局は、市民参加の利用率の低さについて否定的な考えを有しており⁽⁹³⁾、もし市民参加の利用率が引き続き低い傾向にあり、特に規制当局が時間的・財政的に困窮していれば、将来においても規制当局は費用のかかるような公告手段を新たに採用するとは考えにくい。もし財政や人的資源に余裕があれば、規制当局は市民参加を改善する革新的な手法を採ることができるようになるであろうが、それも全て「市民参加の文化が発展する

(90) 公告手段についての革新的な手続の例として挙げられるのが、イングランド北西部にあるリブル川流域地区において行なわれている「ステークホルダー・マッピング (stakeholder mapping)」である。これは活発な市民参加を目指して行われているパイロット事業の1つである。手法としては、流域にある利害関係者を確認し、その利害関係者がどのようなことに関心があるかを調査した上、これらの点を地図や表に書き込んでいくことで、利害関係者の位置や関心の内容を明確化させる。そしてこの地図に沿って市民参加の公告を行うことで、市民が容易に市民参加についての情報を得ることが可能になっている。また、公告だけではなく、これらの資料を一括して管理することで、市民参加自体の効率化にもつながる。Caroline Riley, “Stakeholder Mapping for the Ribble Pilot” in “You’ve been framed”: sustainability and the Water Framework Directive, (Liverpool, 2004)

(91) Elizabeth A. Kirk & Kirsty L. Blackstock, op. cit., [2011] 23 *Journal of Environmental Law*, p.113.

(92) Beatrice Hedelin and Magnus Lindh, “Implementing the EU Water Framework Directive-Prospects for Sustainable Water Planning in Sweden” [2008] 18 *European Environment* 342.

(93) Elizabeth A. Kirk & Kirsty L. Blackstock, op. cit., [2011] 23 *Journal of Environmental Law*, p.113.

かどうかにかかっている」⁽¹⁹⁾と考えられている。

おわりに

本稿では、イギリスにおける環境許可決定過程への市民参加について、イングランド及びスコットランドの制度を中心に検討を行ってきた。環境意思決定への市民参加には、「市民の権利利益の保護」と「意思決定の正当性の確保」という目的が存在するわけであるが、イギリスではここ数年、ベター・レギュレーションと市民参加とのバランスを保つため様々なアプローチが採られており、特にイングランドにおいてはスコットランドと比較しても環境許可決定過程への市民参加は大きく制限され、2010年イングランド規則の下での「標準許可」基準の策定・改正に対する市民参加と、「特注許可」決定過程への市民参加のみが採用されているに過ぎない。一方、スコットランドにおいては、2000年スコットランド規則の下、イングランドと比べても広範囲にわたる環境許可決定について市民参加の機会が与えられている。またスコットランドにおいては「あらゆる者」に市民参加が認められている点、「利害関係者」のみを市民参加の対象者としているイングランドの制度と比較しても、意思決定の正当性や民主性をより高める手段となっていると言える。

これらのことから、イングランドにおいてはベター・レギュレーションの要求に応じる形で環境許可決定過程の簡素化が図られることによって、規制当局単独による意思決定が重視されており、規制当局が決定を行うために用いる情報の質の改善や意思決定の正当性の強化よりも、決定の迅速性と一貫性の確保が強調されているという結論を導き出すことができる。

(19) Ibid., p.114.

しかしながら、イギリス国内においては、現在のこのような市民参加制度について、「市民参加の強化が導き出すであろう政府からの脱却や、意思決定に対する市民の信頼回復のための努力に逆行しているように思われる。特にイングランドにおいては、かつてそうであったように、意思決定権限が規制当局に返却されてしまっている」⁽⁹⁵⁾と批判されており、肯定的に受け入れられているわけではない。

ただし、このようなイギリスにおける制度は、オース条約の要求から大きく逸脱したものではない。イギリスにおいて採られている環境許可決定過程への市民参加制度は、同条約の下で締結国に課せられた義務を最低限果たしていると考えられるからである。例えば、オース条約は、「市民参加の手続では、市民が活動に関連していると考える意見、情報、分析又は見解を文書で、また必要に応じて公聴会もしくは申請者の聴聞会において、市民が提出することを認めなければならない」⁽⁹⁶⁾と規定しており、これは文書による意見提出権を市民に保障した上、口頭による意見陳述が許される公聴会や聴聞会がいつどのような場合に開催されるかについて、全て締結国の裁量に委ねている。つまり、2010年イングランド規則の下での「特注許可」および2000年スコットランド規則の下での許可の付与の際に、最低限の手段として文書による意見提出を認めているイギリスにおける市民参加制度は、この点において国際的な動向に大きく反してはいないと考えられる。

しかしながら、特にイングランドにおいてはベター・レギュレーションの要求に対応するため「利害関係者」のみを市民参加の対象としている点、「標準許可」決定過程には市民参加が適用されない点など、オース条約の要求に沿わない部分も出てきている。このように市民参加の機会を減少

(95) Ibid., p.115.

(96) Aarhus Convention, Art.6(7).

させたことは、市民の地位を軽んじるものであると考えられ、イギリス国内においても批判されているところである。Elizabeth A. Kirk & Kirsty L. Blackstock は、環境許可決定過程への市民参加制度に関して以下のような提言を行っている。「もし、意思決定を改善するためにベター・レギュレーション以前に採られていたアプローチに戻したり、環境許可決定の根拠となる意見や情報の範囲を拡大したいのであれば、ベター・レギュレーションと市民参加の関係を再検討しなければならない。特にイングランドにおいては、もう一度市民参加権に大きな重点を置くべきであり、環境庁は SEPA と同種のアプローチを採用することが適切であろう」⁽⁹⁷⁾と。

最後に、わが国における市民参加制度について若干の考察を行う。環境意思決定に対する市民参加は、その対象によって、①法律・条例に関するもの、②方針・計画・評価に関するもの、③事業計画に関するもの、④実施段階における個別行政処分に関するもの、⑤執行に関するものに分類することができる⁽⁹⁸⁾。本稿で検討した環境許可決定過程への市民参加は上記④に該当するものであるが、このような実施段階における市民参加について、わが国では、「改めて個々の市民の意見を聴いたりコミットをさせたりする必要はないというのが伝統的な理解」⁽⁹⁹⁾であった。しかしながらイギリスでは、市民は政策や計画の策定段階よりもむしろ実施段階において参加しようとする傾向があると考えられることから、実施段階における市民参加の重要性がかつてより説かれており、現在は機能不全に陥っているとは言え、様々な環境関連法規が環境許可決定過程への市民参加制度を構築している。わが国においても、廃棄物の処理及び清掃に関する法律 8 条 6

(97) Elizabeth A. Kirk & Kirsty L. Blackstock, op. cit., [2011] 23 Journal of Environmental Law, p.115.

(98) 北村・前掲注(79)32頁。

(99) 北村喜宣『自治体環境行政法（第5版）』（第一法規，2009年）210頁。

項が一般廃棄物処理施設の設置許可について、同法15条6項が産業廃棄物処理施設の設置許可についてそれぞれ利害関係者からの意見提出を認めているように^{⑧)}、行政による環境意思決定の正当性を確保したり、決定の根拠となる情報の質を改善するためには、個別の実施段階における市民参加制度の構築は必要不可欠であろうと考えられる^{⑨)}。わが国においては、環境に影響を与える事業を行おうとする場合、大気汚染防止法6条や水質汚濁防止法5条のように届出制が採用されていることが多く、広く市民からの意見を聴く仕組みは設けられていないが、周辺住民がこれらの事業について訴訟を起こしにくい^{⑩)}という点から見ても、やはり事業の開始前に何らかの形で市民の意見を反映させ、意思決定の正当性を高めるシステムが必要となるであろう^{⑪)}。

とは言え、実施段階における市民参加制度を構築したとしても、現在のイギリスの制度のように機能不全に陥っては市民参加の実効性は薄れるわけであるから、イギリスにおいて主張されていたように、「意見聴取」型ではなく市民の意見がより反映されるような形態での市民参加が望ましく、市民の意見がいかに考慮されたかについて明らかにする制度を構築すべき

⑧) 同法の下での意見提出は利害関係者にのみ認められていることから、『「利害関係者」型市民参加』及び「権利防衛参画』であると言える。

⑨) 実施段階での市民参加制度を構築する理由として、①法令の枠組みの範囲内で、関係する諸利害を具体的かつ即地的に再調整・微調整すること、②総合的視野に立つ環境管理を行なうこと、③市民に十分な情報を提供すること、④第三者の視点から規制者と被規制者を監視すること、⑤法律や条例の実施の一部を分担することで行政と協働することなどが挙げられる。北村・前掲注^{⑧)}210-213頁。

⑩) 芝池義一『行政法読本（第2版）』（有斐閣、2010年）203頁。

⑪) 届出制を維持するのであれば、届出が行政機関の事務所に到達してから、行政機関が審査を行っている期間中（大気汚染防止法9条は60日間と規定する）、届出書を市民の縦覧に供し、意見を提出させるなどの方法が考えられる。これについては、大規模小売店立地法5条3項が参考になるであろう。

であろう。また、公告をより積極的にかつ詳細に行なうことによって、市民の「受身的」な姿勢を改めていく必要がある。さらに意思決定の民主性・正当性を向上させるためには、市民参加の対象者も可能な限り広く、『『価値観型』市民参加』に近づけるべきであろう。そのような点からも、イングランドではなくスコットランドの制度がより参考になると考えられる。

しかしながら、行政への負担を軽減するという点からも、効率的な規制を行なうという点からも、ただ純粹に市民参加の機会を増やせばよいというものではなく、その限度を見極める必要がある。この点、ベター・レギュレーションとの関係で市民参加制度の変革が現在進行形で行なわれているイギリスにおける議論は、わが国の制度の充実に向けて大いに参考になるであろう。そのため、これからのイギリスにおける環境許可決定過程への市民参加制度の動向にますます注目する必要があると考える。

【付 記】

本稿は科学研究費補助金（若手研究B：22730034）を受けた研究成果の一部である。