

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 24 年 4 月 28 日現在

機関番号：34419

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2010～2011

課題番号：22730034

研究課題名（和文）

環境保護のための市民参加制度に関する理論的・実証的研究

研究課題名（英文）

The Theoretical Research on Public Participation for Environmental Protection

研究代表者

林 晃大 (HAYASHI AKITOMO)

近畿大学・法学部・講師

研究者番号：80548800

研究成果の概要（和文）：環境保護を目的とした市民参加手法の 1 つである「公的機関の有する環境情報への市民によるアクセス」について、イギリスは、公的登録簿を通じた積極的・能動的な情報提供制度およびそれを補完する 2004 年環境情報規則を通じた情報開示制度を整備することにより、市民が利用しやすい環境情報公開制度の構築に成功している。一方、「公的機関による環境意思決定への市民参加」に関しては、規制の効率化を図るという政府方針や市民参加手法の不完全により、特に環境許可決定について、十分に機能しているとは言い難い。

研究成果の概要（英文）：In regard to “the right of access to environmental information”, which is one of the ways of public participation for environmental protection, in the United Kingdom, it has succeeded to construct valuable system to disclose the environmental information to the public. It consists of “public registers” and “Environmental Information Regulation 2004”. On the other hand, regarding “the right of public participation in environmental decision-making”, it is not working correctly, especially in environmental permitting regimes, because of a result of implementation of the Better Regulation agenda and the way of participation.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010 年度	500,000	150,000	650,000
2011 年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
年度			
総計	1,000,000	300,000	1,300,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・公法学

キーワード：公法学

1. 研究開始当初の背景

現在、深刻な環境破壊が注目される中で、国際的にも環境保護運動が活発化している。そして、そのような環境を保護するための 1 つの手段として「市民参加（public participation）」が重要であると考えられている。これは 21 世紀に入り、EUをはじめ

とする諸外国が「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（オーフス条約 Aarhus Convention）を批准しているところからも明らかである。

本条約は、「市民参加」の手法として 3 つの手段を規定している。第 1 に、「公的機関

の有する環境情報への市民によるアクセス」、第2に、「公的機関による環境意思決定への市民参加」、第3に、「環境問題に関する市民による司法へのアクセス」である。これが同条約の3本柱と呼ばれるものであり、締結国は原則としてこの3本柱の規定を遂行するために必要な手段を採ることを要求されている。

このような国際的動向を受け、オース条約を締結していないわが国においても、環境保護を目的とした「市民参加」の重要性は高く認識されている。

そのような中、わが国においても、オース条約の提唱する市民参加制度に関する先行研究が多数行なわれているが、それらの多くは同条約の内容を概括したものであり、市民参加手法それぞれについて細かく研究し、わが国の制度への提言を行ったものは少ない。また、フランスやドイツについての先行研究は存在するが、批准国の1つであるイギリスの動向については、比較研究が十分になされていないのが現状である。

イギリスは産業革命の出発点であることから、他の国々に先駆けて大気汚染や水質汚染等の環境被害が深刻化していた。そのような中、世界で最初の環境汚染に関する行政機関であると言われている「アルカリ検査団」が設立されるなど、環境保護政策をいち早く行おうとした国の1つである。また、イギリスは、市民や環境保護団体による環境保護運動が活発な国でもある。これらの点からも、オース条約批准後、市民参加制度の構築を行なったイギリスの現状を研究することは大きな意味があると考えられる。

またイギリス環境法についての研究は、環境領域ごとに行われているものが多い。本研究は、細分化された環境分野ごとに研究を行うのではなく、大気汚染や水質汚染、土壌汚染、廃棄物処理など様々な分野における環境保護と市民参加について研究を行うため、研究の完成を通じて、イギリスにおける環境保護のための法政策を体系的・網羅的に理解することが可能となる。

本研究はこのような事情を背景にしたものである。

2. 研究の目的

環境汚染と環境保護に関して長い歴史を有するイギリスは、他のEU諸国と同様に、オース条約を2005年に批准し、現在、従来から存在した環境保護政策・市民参加制度をさらに発展させて、様々な市民参加制度を国内でも整え始めている。

本研究は、このようなイギリスにおける環境保護を目的とした市民参加制度に関して、特にオース条約の提言する「公的機関の有する環境情報への市民によるアクセス」及び

「公的機関による環境意思決定への市民参加」に関する法政策について、その歴史や現状を検討・考察することにより、わが国における市民参加制度の構築に対する示唆を与えることを目的とする。

3. 研究の方法

2010年度には、オース条約の第1の柱である「公的機関の有する環境情報への市民によるアクセス」に関するイギリスの動向について、①環境情報公開促進の歴史的経緯、②環境情報公開の実践、③現行制度の長所や短所、④環境情報公開が環境保護にもたらす意義等に焦点を当て、研究を進めた。本研究を進めるにあたって、環境情報公開制度についての学術書、論文、裁判例のみならず、運用ないし実践に関する報告書などの考察を行った。

2011年度には、オース条約の第2の柱である「公的機関による環境意思決定に対する市民参加」についての研究を進めた。ここでは特に、①意思決定への市民参加の歴史、②市民参加の国際的動向、③環境許可決定過程への市民参加について、学術書、論文、報告書などの分析・考察を行った。

4. 研究成果

(1) はじめに

本研究においては、オース条約の提唱する市民参加の3本柱の内、第1の柱である「公的機関の有する環境情報への市民によるアクセス」と、第2の柱である「公的機関による環境意思決定への市民参加」について、イギリスにおける取り組み、そしてその現状を中心に検討を行ってきた。以下、これら2つの制度についてそれぞれ記述する。

(2) 公的機関の有する環境情報への市民によるアクセス

イギリスにおいて、「公的機関の有する環境情報への市民によるアクセス」に関する制度は、「公的登録簿」を通じて公的機関が自ら市民に対して積極的・能動的に情報を提供する制度（「情報提供」）と、市民が法規則に基づいて環境情報の開示請求を行い、それを受けた公的機関が市民によって請求された環境情報を開示する制度（「情報開示」）から成り立っている。

① 公的登録簿を通じた「情報提供」制度

イギリスでは、産業革命以降、公的機関の保有する環境情報の秘密性が重視され、市民に対する情報公開に関して消極的な時代が長く続いていた。しかしながら、王立環境汚染委員会による勧告や市民運動などの影響を受け、1974年汚染規制法が公的機関に対して市民への環境情報の提供を義務づける「公

的登録簿」を水質汚濁の領域において導入したことにより、環境情報の積極的公開の時代へと突入することとなる。その後、引き続き様々な環境汚染領域において「公的登録簿」が導入されることにより、法的義務に基づいて公的機関が提供した環境情報に対して市民や環境保護団体が広くアクセスすることが可能になったのである。

「公的登録簿」には、モニタリングなどによって収集された水や大気など汚染規制の前提になるような、あるいは規制の結果としてあらわれるような環境状態や汚染状況に関する情報と、規制当局による許可や同意など環境行政過程の情報との両面から登録されており、環境リスクを判断する上でも、規制当局の活動を監視する上でも非常に有意義なものとなっている。

現在、「公的登録簿」はインターネットなどを通じて広く提供されていることから、同制度はイギリスにおいて市民が公的機関保有の環境情報へアクセスするための中心的な手段となっている。開示請求という煩雑な手続きを経ずに、環境情報を市民に対して広く提供することによって、市民は容易に情報を入手することができ、環境リスクに対する認識を高めることができるのである。

このことから、イギリスでは、オース条約の批准やそれを受けて制定された環境情報公開に関するEU指令である2003/4/EC指令以前から、「情報提供」制度が確立されていたと言える。

②2004年環境情報規則に基づく「情報開示」制度

しかしながら、このような「情報提供」制度だけを充実させても市民参加の観点からは不十分である。オース条約は「情報開示」と「情報提供」の両面から環境情報の公開を促しており、「公的登録簿」に代表される「情報提供」制度では入手することができないような環境情報に市民がアクセスする手段を同時に構築する必要があるとする。

そこでイギリスでは、「2004年環境情報規則 (Environmental Information Regulation 2004)」が2005年に施行されることによって、オース条約の要求を忠実に遂行、さらにイギリス独自の規定も導入することで、公的機関の保有する環境情報についての「情報開示」制度を整備している。

2004年規則は、環境情報をより広く市民に公開することを目的としたものであり、以下のような特徴を指摘することができる。第1に、同規則はこれまでイギリスに存在していた同様の性質を有する規則と比べても情報開示請求の対象となる「公的機関」の定義を拡大している。第2に、「環境情報」の定義についてもより広く、さらに詳細に規定して

おり、これまで規定されていなかった経済分析に関する情報や人間の健康に関する情報なども開示請求の対象としている。第3に、公的機関が情報開示を拒否することができる例外規定については、不開示の可能性を減少させるため、個人データを含む情報を除いて、公的機関に「公益判断」の義務を課している。さらに、同規則はオース条約や2003/4/EC指令と比較しても、公的機関が情報を開示するまでの期限を短縮したり、公的機関が自ら積極的かつ能動的に環境情報を市民に提供しよう義務付けたりもしている。そしてさらに、同規則は、公的機関による不開示決定に不服がある開示請求者に対して、情報コミッショナーや情報審判所といった裁判所以外の審査機関を設けることにより、より安価で迅速な救済を可能とする制度を構築している。

また、2004年規則は、イギリスにおける公的機関保有情報の公開に関する一般法である「2000年情報公開法 (Freedom of Information Act 2000)」と比べても、「公益判断」の義務付けや「開示推定原則」の導入など、公的機関の保有する環境情報をより広く市民に開示しようとしていることが分かる。このことはイギリスにおいて環境情報の公開がいかに重要視されているかのあらわれであり、さらにこれは環境保護を目的とする市民参加の充実にもつながると考えられる。

③2004年環境情報規則制定の意義

イギリス国内においても、2004年規則の制定により市民が公的機関の保有する環境情報へ広くアクセスすることができるようになったとして同制度の導入は概ね支持されている。市民は、様々な汚染規制に関する個別法が従来から導入していた公的登録簿のような「情報提供」制度を通じて環境情報を入手するだけでなく、これらの制度では入手することのできない情報について、2004年規則に基づき開示請求をすることが可能になったのである。

20世紀中頃まで公的機関の保有する環境情報の公開に消極的であったイギリスにおいて、「情報開示」制度である2004年規則は、「情報提供」制度と共に、それを補完する形で環境保護のための市民による環境情報へのアクセスについて劇的な変化をもたらしたということができる。

④わが国との比較

次に2004年規則とわが国における環境情報開示制度とを比較すると以下の点を指摘することができる。第1に、両者の間では不開示とされる情報の性質が異なる。2004年規則における不開示情報には、わが国の制度と

同様に、個人に関する情報や競業上の利益を侵害するおそれのある商業的秘情報等が規定されているが、イギリスの場合には、個人データを含む情報を除いた全ての場合に「公益判断」を義務付けられることとなり、その結果として、「不開示の公益性が開示の公益性を上回る時には、公的機関は情報の開示を拒否することができる」とされる。つまり、イギリスでは不開示の公益性が開示の公益性を上回らなければ公的機関は情報を不開示とすることができないのに加えて、「開示推定原則」が規定されていることから、たとえ例外規定に該当する情報であったとしても「開示」を前提としなければならないといった特徴がある。一方、わが国では、例外規定に該当していたとしても公益上の必要性があれば開示することが「できる」と規定されており、「不開示」を前提とした制度が導入されている点、イギリスではわが国よりも情報が開示される可能性が高くなる。

さらに、情報開示の対象となる環境情報の範囲も異なっている。イギリスでは「環境情報」については2004年規則に基づいて情報開示が行なわれることとなり、それに該当しない情報については2000年法に基づいて開示されることとなる。わが国の行政機関保有情報公開法は「環境情報」に特化したものではなく、一般的な制度であるため、プライバシーや企業秘密等、非開示情報の点において限界を有していると指摘される。イギリスの制度も同様の限界を有しているとは言えるが、2004年規則の下ではわが国の情報公開法や2000年法と比較しても不開示とされる可能性が小さくなっており、市民にとってより利用しやすい手段であると言える。イギリスのように「環境情報」に特化する制度を設けることで、一般的な情報公開法に基づく情報開示よりもより広い開示が見込まれることとなり、環境保護のための市民参加制度の重要性が主張されている現代社会において非常に有意義な制度となっている。

このように、イギリスでは「公的登録簿」のような公的機関による積極的・能動的な「情報提供」制度を、2004年規則のような「情報開示」制度が補完することによって、市民が利用しやすい情報公開制度の構築に成功しており、わが国における環境情報公開制度の充実に向けて大いに参考になるであろう。

(3) 公的機関による環境意思決定への市民参加

オース条約の第2の柱である「公的機関による環境意思決定への市民参加」についても、同条約を批准したイギリスは制度の構築を行なっている。公的機関が環境に関する許可を付与するかどうかの判断を行う時や、環境に関する計画の作成を行おうとする時な

ど、公的機関が市民や環境団体と協議を行うことが個別法によって義務付けられているのである。このような市民との協議により、公的機関の意思決定の質を高めることができると考えられている。

①市民参加の歴史的展開

イギリスでは、先述した環境情報の公開と同様に、環境意思決定に対する市民参加についても消極的な時代が続いていたが、BSE問題等に端を発する政府への不信感から、市民参加が促進されていくこととなる。21世紀に入り、イギリス政府も市民参加の重要性を認識することとなるが、それと同時期にオース条約が批准され、ますます市民参加制度の構築が進んでいく。

なお、オース条約はその第6条において、環境に関する許可の判断過程における市民参加制度の促進を締結国に促しており、これを受けてイギリスも環境許可に関する市民による意見提出制度を導入することとなる。また同条約第7条は環境計画の策定段階での市民参加を、第8条は行政立法段階での市民参加の制度をそれぞれ整えるよう締結国に促している。イギリスは第7条については戦略的環境アセスメント制度の導入、第8条については環境基準の作成に対する市民の意見の反映など様々な制度の構築によってオース条約に要求に対応している。

②環境許可決定と市民参加

このようにイギリスでは環境意思決定に対する市民参加制度の整備が進んでいたが、近年、政府が提唱した「ベター・レギュレーション計画」によって、特に環境許可決定の領域において、市民参加の在り方に大きな変化が起きている。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、同計画の下では、政策決定の迅速さと一貫性に重きが置かれることとなり、規制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目的とされている。この点から、同計画と、政策決定の長期化につながるおそれのある市民参加制度とは相容れないものであると考えられている。

特にイングランドでは、ベター・レギュレーション計画を受けて新たに制定された2010年環境許可（イングランド及びウェールズ）規則により、環境許可の内、環境への影響が比較的軽微な事業に要求される「標準許可」の付与決定過程における市民参加が認められなくなった。従来は、あらゆる許可申請について市民に意見を提出する機会を与えていたことから、イングランドでは行政による規制の迅速性・効率性を市民参加の果たす民主性よりも重視していると言えることができる。なお、環境への影響が比較的大き

な事業に要求される「特注許可」については、その付与決定過程において、意見の提出による市民参加が認められている。また「標準許可」の付与に際する基準の作成についても、市民は意見を提出することが認められているが、統計によると意見提出の数は非常に少なく、同制度は十分に機能しているとは言えない状態である。一方、スコットランドにおいては、ベター・レギュレーション計画前と変わらず、あらゆる環境許可の付与について市民に意見提出の機会を認めている。これらの点を見ても、特にイングランドでは、環境許可決定に対する市民参加制度は機能不全に陥っている。

また、市民参加の手法にも問題があると指摘されており、意見提出による市民参加は「市民参加の梯子」論から見ても、「形式のみの市民参加」に過ぎず、不十分であると批判される。環境保護を目的とした環境意思決定への市民参加制度を充実させるためには、単に市民に意見を提出させるだけでなく、市民が意思決定に対して大きな権限を持つような制度の構築が必要であり、それらを充実させることが市民の参加を促すことになると論じられている。

わが国においては、環境に影響を与える事業についての事前審査の方法として、届出制が採用されることが多いが、イギリスにおける環境許可制度に対する市民参加の現状やイギリスにおける議論を参考にすることで、わが国でもより環境に配慮した判断が可能となるであろう。とは言え、ただ単に市民参加の機会を増やせばよいというものではなく、市民参加の手法やその限度も見極める必要があり、これらについては今後の課題である。なお、「公的機関による環境意思決定への市民参加」については、論文「イギリスにおける環境許可制度と市民参加」として2012年度中に発表予定である。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計1件)

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、査読無、58巻2・3号、2010年、pp481-583

[学会発表] (計0件)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

林 晃大 (HAYASHI AKITOMO)
近畿大学・法学部・講師
研究者番号：80548800

(2) 研究分担者
なし ()

研究者番号：

(3) 連携研究者
なし ()

研究者番号：