

# 環境情報に関するヨーロッパの制度と我が国の現状

岩田元一

日本大学大学院総合社会情報研究科

## A Survey of Legislation Regarding Environmental Information in Europe and Japan

IWATA Motokazu

Nihon University, Graduate School of Social and Cultural Studies

---

As Principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development stresses, environmental issues are best handled with the participation of citizens and each individual shall have appropriate access to information on the environment held by public authorities. In Europe, recalling the Principle, the Århus (Aarhus) Convention was adopted in 1998. It provides for the right of everyone to receive environmental information held by public authorities, the right to participate in environmental decision-making, and the right to review procedures to challenge public decisions that have been made without respecting the two aforementioned rights. In Japan, there is no legislation that corresponds directly to the Convention. This paper is intended to know the legal institution in Europe concerning environmental information and public participation based on the Århus Convention and EU Directives that is consistent with the Convention. Japanese institution concerning environmental information is also reviewed briefly.

---

### 1. はじめに

本年(2006年)4月7日、第3次となる環境基本計画<sup>(1)</sup>が閣議決定された。環境基本計画は、環境基本法第15条第1項の規定に基づき平成6年(1994年)に定められ、その後、平成12年(2000年)に全部改正された(第2次計画)。第2次計画については5年後程度を目途に見直すこととされていたことから、平成17年(2005年)2月に環境大臣から中央環境審議会に対し諮問が行われ、約1年間にわたる審議の後、平成18年(2006年)3月30日に中央環境審議会から環境大臣に答申された。政府は、この答申を踏まえ、今般、第3次環境基本計画を決定したものである。

この新しい環境基本計画では、環境と経済の好循環に加えて、社会的な側面も一体的な向上を目指す「環境的側面、経済的側面、社会的側面の統合的な

向上」等、今後の環境政策の展開の方向が明らかにされている。

それらの環境政策の展開の方向の一つとして、国、地方公共団体、国民の協働の推進、特に行政と国民とのコミュニケーションの質量両面からの向上の重要性が指摘されているが、その中で諸外国の先進的な例として「オーフス条約」の名が挙げられている(表1参照)。

このオーフス条約は、環境情報の整備・提供と環境問題に関する意思決定における参加の仕組等を各締約国内で整備することを定めたものであるが、本稿では、同条約及び同条約に対応した欧州連合(EU)の制度の概要を把握するとともに、関連分野における我が国の現状を概観することにより、我が国における今後の政策の方向性を検討する。

なお、本稿で紹介する条約、指令等に関する記述は、各英語版を筆者が仮訳したものに基づく。

表 1 環境基本計画（第3次）の抜粋

<p>3 行政と国民とのコミュニケーションの質量両面からの向上</p> <p>環境の観点から持続可能性を高めるためには、環境に関わる情報が豊富に存在し、十分に活用される必要があります。そのためには、国民や民間の各種組織が有する情報と行政が有する情報が、お互いにとって活用しやすい状態にある必要があります。そのような観点から、民間・行政を問わず環境に関わる情報が効率的・効果的に収集され、かつわかりやすい形で提供される必要があります。また、そのような情報の交流と、それに基づく国民や民間の各種組織の意見が、政策決定にいかされる必要があります。例えば、<u>欧州を中心としたオーフス条約への対応の中に見られるように、諸外国においても、行政の保有する環境に関する情報を国民が容易に得られるようにするための取組が、政策決定への参画と併せて行われています。</u>我が国においても、行政の保有する環境に関わる情報が国民にとって有益な形で有効活用されるとともに、そのような情報を活用した意見が政策決定にいかされるようにしていく必要があります。</p> <p>(第一部第2章第4節3。下線は筆者。)</p>
--

## 2. オーフス条約

オーフス条約は、ヨーロッパにおける環境情報に関する制度の基本となるものである。ここでは、制定の背景、主な規定の内容等を整理する<sup>(2)</sup>。

### 2.1 条約制定の背景

1992年6月にブラジルのリオ・デ・ジャネイロで開催された「環境と開発のための国連会議（地球サミット）」（United Nations Conference on Environment and Development）で「環境と開発に関するリオ宣言」（Rio Declaration on Environment and Development）が採択された。その第10原則は、環境問題への市民の参加に関するものであり、「環境問題は、関心のある全ての市民が参加することにより最も適切に扱われる。各人は、公的機関が保有する環境情報を適切に入手し意思決定過程に参加する機会を持たなければならない。各国は、情報を広く普及させることにより国民の啓発と参加を促進しかつ奨励しなくてはならない。司法及び行政の手続は効果的に利用できなければならない。」（要約）としている。

この第10原則を受けて、ヨーロッパでは、国連欧州経済委員会（UNECE: United Nations Economic Commission for Europe）の枠組の中で「環境問題についての情報の入手、意思決定における国民参加及び司法制度の利用に関する条約」（Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters）を制定した。この条約は、1998年6月25日、オーフス（デンマーク）で開催された第4回汎欧州環境閣僚会議において採択されたものであり、それに因んで「オーフス条約」（Århus (Aarhus) Convention）とも呼ばれる。

なお、UNECEは、加盟国である中央・東西欧州、北米、中央アジアの55か国（2006年4月時点）が経済協力のツール構築に取り組むフォーラムであり、国連の地域委員会の一つとして、国連経済社会理事会（ECOSOC: UN Economic and Social Council）により1947年3月に設立された。

UNECEでは、これまでに、表2に示すとおり、オーフス条約も含め合計5つの環境分野の条約を制定している。

### 2.2 条約の概要

オーフス条約は、前述のとおり1998年に採択されたが、第20条（発効要件）の規定に基づき、「16番目の批准、受諾、承認又は加入の文書が寄託された日から90日目」である2001年10月30日に効力を発した。（ちなみに、この要件の対象となった国は、2001年8月1日に批准したアルメニアであった。）

2006年4月現在、締約国数は39である。

オーフス条約は、その第1条にあるとおり、現在と将来のすべての人がその健康と福祉に適した環境の中で生活する権利を保護することに寄与するために、締約国が、条約の規定に従って、環境問題についての情報の入手、意思決定への参加及び司法制度の利用に関する各権利を保障することを目的としたものであり、それぞれの概要は以下のとおりである。

#### 環境に関する情報の入手

条約では、公的機関<sup>(3)</sup>は国民による環境情報の開示請求に応じて国内法の枠組内で当該情報

表2 UNECE の環境関係の条約

条 約	採択日（発効日）
長距離越境大気汚染条約 (Convention on Long-range Transboundary Air Pollution)	1979年11月13日 (1983年3月16日)
越境環境影響評価条約 (Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context)	1991年2月25日 (1997年9月10日)
越境水路及び国際湖沼の保護及び利用に関する条約 (Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes)	1992年3月17日 (1996年10月6日)
産業事故の国境を越えた影響に関する条約 (Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents)	1997年3月17日 (2000年4月19日)
環境問題についての情報の入手、意思決定における国民参加及び司法制度の利用に関する条約 (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters)	1998年6月25日 (2001年10月30日)

が入手できるよう確保すること(第4条第1項)、公的機関は関連する環境情報を保有し更新すること(第5条第1項)、公的機関は容易にアクセス可能な電子ベースでの環境情報の利用可能性を高めること(第5条第3項)等とされている。

環境に関する意思決定への参加

締約国は、条約の付属書に掲げられた活動(発電所、廃棄物焼却施設、道路建設、ダム、パイプライン等)の計画の許可に際し、条約の規定を適用すること(第6条第1項)環境に関する政策の準備段階で国民<sup>(4)</sup>による参加の機会を提供するよう努めること(第7条)等とされている。

環境に関する司法制度の利用

締約国は、国内法の枠組内で、第4条の規定に基づく環境情報の開示請求が不当に拒否されたと考える者が誰でも司法機関による審査手続きに入れるよう確保することとされている(第9条)。

これらのうち 及び について、以下でより詳しく内容を見ていくこととする。( は、 の情報開示請求が不当に拒否されたと考えられる場合の措置に関するものである。)

2.3 環境に関する情報の入手

(1) 環境情報

まず、オース条約における基本的な用語の一つ

である「環境情報」(environmental information)の定義を見ると表3のとおりであり、広い概念として捉えられていることが分かる。

表3 オース条約における「環境情報」の定義(条約第2条第3項から)

「環境情報」とは、下記事項に関する書面、画像、音声、電子的又は他の物質的方式による情報をいう。
(a) 環境の要素(大気、水、土壌、土地、景観及び自然地域、生物多様性及びその構成種、遺伝子組換え生物)及びこれらの要素間の相互作用の状況
(b) 上記(a)に示す環境の要素に影響を与え又は与える恐れのある要因(物質、エネルギー、騒音・放射線)及び活動・対策(行政施策、環境協定、政策、法令、計画)並びに意思決定に用いられる費用効果等の経済分析及び仮定
(c) 人の健康及び安全、人の生活条件、文化財及び建造物の状況(環境の要素の状況によって、又は上記(b)の要因、活動若しくは対策によりこれらの要素を通じて影響を受け、又は受ける恐れがある場合)

(2) 環境情報の入手(第4条関係)

条約の第4条では、国民による環境情報の請求に応じて当該情報を入手できるようにしなければならないこと(請求を拒否できる場合もある。)が定められている。本条の要点は、以下のとおりである。

請求への対応(第4条第1項及び第2項)

各締約国は、国内法の枠組内において、公的機関が、国民による環境情報の請求に対して、当該情報

を提供することを保証しなければならない。

請求された環境情報は、できる限り速やかに、(情報の量と複雑さによって、請求後2か月まで延長することが適当と考えられる場合を除いて)遅くとも請求後1か月以内に利用可能にされなければならない。

請求の拒否(第4条第3項及び第4項)

請求を受けた公的機関が当該環境情報を保有していない場合、請求が明らかに合理性を欠いているか又は極めて一般的な形でなされる場合、請求が作成途中の資料に関するもの又は公的機関の内部伝達に関するもので国内法又は慣行により免除の扱いが認められている場合には、環境情報の請求を拒否することができる。

また、請求された情報が開示されることによって、外交、国防、司法手続、個人情報保護等に影響を及ぼす場合は、当該請求を拒否することができる。

請求情報を保有していない場合の措置(第4条第5項)

公的機関は、請求された環境情報を保有していない場合、できるだけ速やかに、当該情報の請求が可能と考えられる公的機関を請求者に示すか、当該公的機関に請求を転送するとともに請求者にその旨を知らせなければならない。

料金(第4条第8項)

各締約国は、公的機関が情報提供に料金を課すことを認めることができる。ただし、その料金は合理的な額を超えてはならない。

### (3) 環境情報の収集及び普及(第5条関係)

条約の第5条では、公的機関による環境情報の収集の義務について定められている。本条の要点は、以下のとおりである。

基本的な措置(第5条第1項及び第2項)

各締約国は、以下の事項を確保しなければならない。

- a. 公的機関は、その機能に関連した環境情報を保有し更新すること。
- b. 環境に著しく影響を及ぼし得る事業計画又は既存事業に関する情報が公的機関に適切に伝わるような義務的なシステムを確立すること。

と。

- c. 人の健康又は環境への差し迫った脅威がある場合には、それが人為的要因によるか自然的要因によるかにかかわらず、国民がその脅威に起因する損害を防止又は緩和する措置を実施するのに利用し得る情報であって公的機関が保有するものの全てを、直ちにかつ遅滞なく、影響を受ける恐れのある国民に提供すること。

また、各締約国は、国内法の枠組内で、公的機関が環境情報を国民に提供する方法が透明性の高いものでありかつ環境情報に効果的にアクセスできるものであることを確保しなければならない。

電子情報(第5条第3項)

各締約国は、公共のテレコミュニケーション・ネットワークを通じた環境情報へのアクセスを容易にするため、段階的に、環境情報の電子データベース化を進めなければならない。

環境に関する報告書(第5条第4項)

各締約国は、3年又は4年を超えない一定の間隔で、環境の質と環境への負荷に関する情報を含む環境の状況に関する国の報告書を発行し普及しなければならない。

特に提供すべき情報(第5条第5項)

各締約国は、特に、環境に関する法令、政策文書、国際条約等の周知のため、国内法の枠組内で、必要な措置をとらなければならない。

事業者による措置(第5条第6項)

各締約国は、その活動が環境に著しい影響を与える事業者に対し、自主的な環境ラベル又は環境監査の枠組において、適宜、その活動及び製品の環境影響を定期的に国民に知らせるよう奨励しなければならない。

汚染物質目録制度<sup>(5)</sup>(第5条第9項)

各締約国は、標準化された報告を通じて編集された、体系的で電算化された一般のアクセスが可能なデータベースに基づいた、一貫性のある国家規模の汚染物質目録又は登録簿の制度を、国際的な進捗状況を考慮しつつ段階的に確立するための措置を講じなければならない。

そのような制度には、一定の範囲の活動から環境

媒体並びに事業所内外の処理施設及び処分場への水、エネルギー及び資源の利用等の一定の範囲の物質及び製品の投入量、排出量及び移動量が含まれ得る。

## 2.4 意思決定への参加

(1) 特定の事業に関する意思決定への参加(第6条関係)

条約の第6条では、特定の事業の計画に関する許可の決定における国民参加について定められている。

基本的な措置(第6条第1項)

各締約国は、次の措置を講じなければならない。

a. 附属書I(Annex I)に掲げられた事業の計画を許可すべきか否かの決定に関し、本条の規定を適用すること。(付属書「第6条第1項aに該当する事業のリスト」に掲げられている事業の例を表4に示す。)

b. 附属書Iに掲げられていないものの、環境に著しい影響を与える恐れのある事業の計画の決定についても、国内法に従って、本条の規定を適用しなければならないこと。この目的のため、各締約国は、ある事業の計画がこれらの規定の対象となるかどうかを決定すること。

ただし、国防を目的とした事業の計画については、本条の適用が国防の目的に悪影響を与えると当該締約国が判断した場合、国内法の規定に従って、案件ごとに、本条の規定を適用しないという決定をすることができる。

関係国民への周知(第6条第2項)

関係国民<sup>(6)</sup>は、公告又は個別の通知により、環境に関する意思決定手続の早い段階で、適切で時宜を得た効果的な方法により、特に以下のことを周知されなければならない。

- a. 事業計画及び意思決定の対象となる申請
- b. 可能性のある複数の決定の特質又は決定の草案
- c. 当該決定に責任を有する公的機関
- d. 予定される手続

参加の手続(第6条第3項~第10項)

国民参加の手続は、上記(第6条第2項)の国民への周知及び国民の参加準備の期間が十分に取れる

表4 オーフス条約付属書 に掲げられた事業の例

区分	事業(一部)
1. エネルギー分野	火力発電所その他の燃焼施設(投入熱量50MW以上) 原子力発電所その他の核反応炉
2. 金属の製造及び加工	金属鉱石の焙焼施設又は焼結施設
3. 鉱業	ロータリーキルンによるセメントクリンカーの製造(製造能力500トン/日超)
4. 化学	基礎有機化学物質の製造施設 基礎無機化学物質の製造施設
5. 廃棄物処理	有害廃棄物の焼却、回収、化学処理又は埋立のための施設 一般廃棄物の焼却施設(焼却能力3トン/時超)
6. 排水処理	排水処理施設(15万人規模超)
7. 製造施設	木材からのパルプ製造施設
8. 交通	長距離鉄道の建設 高速道路の建設
9. 港湾	内陸水路又は内陸水運用港湾(1350トン超の船舶用)
10. 地下水	地下水の汲み上げ(年間1000万m <sup>3</sup> 超)
11. 水資源	河川流域間の水資源の移送(水不足解消目的・1億m <sup>3</sup> /年超)
12. 石油・ガス	商業目的の石油(500トン/日超)又はガス(50万m <sup>3</sup> /日超)の採掘
13. ダム	水の貯蔵ダム(1000万m <sup>3</sup> 超)
14. パイプライン	ガス・油・化学製品用パイプライン(直径800mm以上・延長40km以上)
15. 家畜	家禽(4万区画以上)・30kg超の豚(2千区画以上)の集中飼育施設
16. 採石場	露天採掘(地表面積25ha超)又は泥炭採掘(地表面積150ha超)
17. 送電線	架空電線の建設(220kV以上用又は延長15km以上)
18. 貯蔵	石油・石油化学製品・化学製品の貯蔵施設(容量20万トン以上)
19. その他	繊維又は織物の前処理(洗浄等)施設・染色用施設(処理能力10トン/日超)
20. 環境影響評価対象	上記1~19以外で国内法に従った環境影響評価手続において国民参加の対象とされているもの

ように、段階ごとに合理的な時間枠を設定しなければならない。

各締約国は、すべての選択肢が可能であり、かつ効果的な国民参加が実施できるような、早期の段階での国民参加について規定しなければならない。

各締約国は、適当な場合、事業を申請しようとする者に対し、許可の申請の前に、関係国民を特定し、協議に入り、及び申請の目的に関する情報を提供するように奨励するものとする。

各締約国は、公的機関に対し、意思決定に関連のある利用可能な情報を関係国民に可能な限り早期に無料で提供するように求めなければならない。

国民参加の手続においては、国民が、書面又は適当な場合には公聴会若しくは事業申請者に対する聴聞会において、事業計画に関連していると考えられるコメント、情報、分析又は意見を提出することを認めなければならない。

各締約国は、決定の際に国民参加の成果が十分に考慮されるよう、また、公的機関が決定を行った場合、国民が当該決定を適切な手続に従って速やかに知らされるよう確保しなければならない。

各締約国は、公的機関が第6条第1項の事業に関する操業条件を再考し、又は更新する場合、適宜、必要な変更を加えて、第6条第2項から第9項の規定が適用されるよう確保しなければならない。

#### 遺伝子組換え生物（第6条第11項）

各締約国は、遺伝子組換え生物（genetically modified organisms）の環境への意図的な拡散の許可に関する決定については、国内法の枠組内で、本条の規定を実施可能かつ適切な範囲で適用しなければならない。

#### （2）環境に関連する計画等への国民の参加（第7条関係）

条約の第7条は、環境に関連する計画及びプログラムに対する国民参加について定めたものである。

各締約国は、必要な情報を国民に提供した上で、透明かつ公正な枠組の中で、環境に関連する計画及びプログラムの準備段階で国民が参加できるよう適切な規定を定めなければならないとされている。

また、この枠組において、第6条3項、第4項及

び第8項が適用されなければならないこと、参加できる国民は、関係公的機関により、この条約の目的を考慮して、特定されなければならないことが定められている。また、各締約国は、適切な範囲で、環境に関する政策の準備段階における国民参加の機会を提供するように努めなければならないとされている。

#### （3）行政規則等の策定段階における国民の参加（第8条関係）

条約の第8条は、環境に重大な影響を与える恐れのある行政規則等に関するものである。

各締約国は、そのような行政規則及び他の一般に適用し得る法的拘束力のある規則を公的機関が準備している期間中、適切な段階でかつ選択肢がまだ残っている間に、効果的な国民の参加を促進するように努力しなければならないとして、この目的のため、次の措置が取られるべきであるとされている。

- a．効果的な参加が十分に担保される時間枠を設定すること。
- b．規則案を一般に入手可能とすること。
- c．国民に対し、直接又は代表する協議機関を通じて意見を述べる機会を与えること。

同条では、また、国民参加の結果が可能な限り考慮されなければならないとしている。

### 3．EU 指令<sup>(7)</sup>

#### 3.1 EU によるオーフス条約の承認

EU 理事会（Council of the European Union）は、2005年2月17日、欧州共同体（EC: European Community）を代表してオーフス条約を承認する旨の決定を行った<sup>(8)</sup>。

オーフス条約は、これまでに39か国（party）によって批准（ratification）、受諾（acceptance）、承認（approval）又は加入（accession）の手続が行われたが、この中には上述のEU（EC）<sup>(9)</sup>による承認も含まれている。

EUでは、オーフス条約に対応するため、条約の3本柱のうち「環境情報の入手」及び「環境に関する意思決定への参加」に関連する二つのEU指令（欧州議会及び欧州理事会の指令：Directive of the

European Parliament and of the Council) を定めている (いずれも 2003 年)。

一つは「環境情報の入手に関する EU 指令」<sup>(10)</sup> (以下「2003/4/EC 指令」という。) であり、他の一つは「環境に関する特定の計画及びプログラムの策定段階における国民の参加を定める EU 指令」<sup>(11)</sup> (以下「2003/35/EC 指令」という。) である。以下、それぞれの概要を見ることとする。

### 3.2 環境情報の入手

#### (1) 1990 年の指令

ヨーロッパ (European Communities) においては、環境情報の入手に関して、オース条約採択 (1998 年) に先立つ 1990 年に、「環境情報の入手の自由に関する理事会指令」<sup>(12)</sup> (以下「90/313/EEC 指令」という。) が定められていた。

90/313/EEC 指令の目的は、「公的機関が有する環境情報の入手及び普及の自由を保証し並びに環境情報を利用可能とする条件を示すこと」(第 1 条) であり、自然人又は法人の請求に応じた公的機関による環境情報の提供、請求を拒否できる場合、拒否に異議があるときの措置、料金等に関する規定から成り立っていた (全 10 条)。

オース条約は、実際には、この 90/313/EEC 指令がベースになったものであり、条約の当初案は同指令の規定の影響を受けたとされている<sup>(13)</sup>。

なお、請求の対象となる環境情報については、90/313/EEC 指令においては「環境に関する情報」(information relating to the environment) という表現が用いられていたが、その定義は、表 5 のとおりである。

表 5 90/313/EEC 指令における「環境に関する情報」の定義 (第 2 条 a)

「環境に関する情報」とは、水、大気、土壌、動物、植物、土地及び自然地域の状態、これらに悪影響を及ぼし又は及ぼす恐れのある活動 (騒音その他不快感を与えるものを含む。) 又は措置並びにこれらを保護するための活動又は措置 (行政施策及び環境管理計画を含む。) に関する文書、画像、音声又はデータベースの形態により利用可能な情報をいう。

#### (2) 2003 年の指令

1998 年のオース条約採択を受け、EU においては、90/313/EEC 指令に代わる新たな指令として、前述の指令 (2003/4/EC 指令) が定められた。(同指令により 90/313/EEC 指令は廃止された。)

2003/4/EC 指令の概要は、以下のとおりである。

##### 目的 (第 1 条)

指令の目的として、次の 2 点が掲げられている。

- ・ 公的機関が保有する環境情報 (公的機関に代わり自然人又は法人が保有する環境情報を含む。) を入手する権利を保障するとともに、その実施のための基本的条件及び手続を定めること。
- ・ 可能な限り幅広く体系的な環境情報の利用及び普及を図るため、国民による環境情報の利用及び国民への環境情報の普及が段階的に促進されるよう措置すること。

##### 環境情報 (第 2 条)

2003/4/EC 指令では、「環境情報」(environmental information) を表 6 のように定義している。

表 6 2003/4/EC 指令における「環境情報」の定義 (第 2 条第 1 項)

「環境情報」とは、下記事項に関する書面、画像、音声、電子的又は他の物質的方式による情報をいう。
(a) 環境の要素 (大気、水、土壌、土地、景観及び自然地域 (湿地、海岸地域及び海洋地域を含む。) 生物多様性及びその構成種 (遺伝子組換え生物を含む。)) 及びこれらの要素の相互作用の状態
(b) 上記(a)の要素に影響を及ぼし又は及ぼす恐れのある要因 (環境に及びその他の)
(c) 上記(a)及び(b)の要素及び要因に影響を及ぼし又は及ぼす恐れのある政策、法令、計画、プログラム、環境協定等の施策 (行政施策を含む。) 及び活動
(d) 環境法令の実施状況に関する報告書
(e) 上記(c)の施策及び活動の枠組において使用される費用便益その他の経済分析及び仮定
(f) 人の健康及び安全 (適当な場合には食物連鎖の汚染を含む。) 人の生活条件、文化地域及び建造物の状況 (上記(a)の環境の要素の状態により又は環境の要素を通じた上記(b)及び(c)の事項により影響を受けているか受ける恐れのある場合)

この定義では、施策に関して用いられた経済分析に関する情報が含まれるなど、従来の 90/313/EEC 指令の定義に比べて、その範囲は広がられている。

#### 構成

2003/4/EC 指令は、全 13 条から構成されているが、第 3 条以降の「見出し」を列挙すると、「請求による環境情報の入手」(第 3 条)、「例外」(第 4 条)、「料金」(第 5 条)、「司法制度の利用」(第 6 条)、「環境情報の普及」(第 7 条)、「環境情報の質」(第 8 条)、「評価手続」(第 9 条)、「実施」(第 10 条)、「廃止」(第 11 条)、「発効」(第 12 条)及び「送達」(第 13 条)である。

これらのうち同指令の主要な条文である「請求による環境情報の入手」及び「環境情報の普及」について、簡単に内容を見ると以下のとおりである。

#### 請求による環境情報の入手

2003/4/EC 指令第 3 条は、オース条約第 4 条(環境情報の入手)の内容のうち基本的な部分に対応したものである。(条約第 4 条のうち請求拒否及び料金に関する部分は、それぞれ指令第 4 条及び第 5 条に対応している。)

指令第 3 条第 1 項において、「加盟国は、この指令の各規定に従って、公的機関は、その保有する環境情報について、いかなる申請者の請求に対しても、利害関係を問うことなく、当該情報を利用できるように要請されるものであることを保証しなければならない。」と基本的な規定が置かれている。

同条第 4 項では、また、申請者が具体的な形態・様式での環境情報の入手を求めた場合には、公的機関は、原則として、それに応じなければならないとされている。

#### 環境情報の普及

2003/4/EC 指令第 7 条は、オース条約第 5 条(環境情報の収集及び普及)に対応したものである。

指令第 7 条においては、まず、加盟国は、積極的かつ体系的な環境情報の普及を目指して、公的機関がその機能に関連して保有する環境情報を整備するよう必要な措置を講じなければならないとされている(第 1 項)。

環境情報の普及に関しては、情報通信ネットワークの活用ができるよう、加盟国は、電子データベー

ス化を段階的に促進しなければならないとの条文も含まれている(第 1 項)。

### 3.3 環境に関する計画の策定への参加

#### (1) 1985 年の指令

先の 90/313/EEC 指令の他にも、オース条約採択に先立つヨーロッパ(European Communities)における関連制度として、1985 年の「公共及び民間の特定の事業の環境影響評価に関する理事会指令」<sup>(14)</sup>(以下「85/337/EEC 指令」という。)があった。

これは、いわゆる環境アセスメントに関する指令であり、例えば、加盟国は、事業の同意に係る申請に関する情報を国民が知り得るように、また、事業に関係のある国民が事業開始前に当該事業に関する意見を述べる機会が与えられるように保証しなければならないとする規定(第 6 条第 2 項)が置かれていた。

なお、「参加」に関連する規定があるものとして、1996 年の「総合的な公害の防止及び対策に関する理事会指令」<sup>(15)(16)</sup>(以下「96/61/EC 指令」という。)があり、環境に影響を及ぼす恐れのある施設の新設又は大幅な変更に関する許可申請に関して、当局の決定前に国民が見解を述べる時間を確保するよう措置することとされていた(第 15 条第 1 項)。

#### (2) 2003 年の指令

2003/35/EC 指令は、オース条約に対応するため、必要な規定を盛り込むとともに、前述の 85/337/EEC 指令及び 96/61/EC 指令を改正するために定められたものである。

#### 構成

2003/35/EC 指令は、全 8 条から構成されている。各条の「見出し」を見ると、「目的」(第 1 条)、「計画及びプログラムに関する国民の参加」(第 2 条)、「85/337/EEC 指令の改正」(第 3 条)、「96/61/EC 指令の改正」(第 4 条)、「報告及び評価」(第 5 条)、「実施」(第 6 条)、「発効」(第 7 条)及び「送達」(第 8 条)のようになっている。

#### 計画及びプログラムに関する国民の参加

2003/35/EC 指令第 2 条第 2 項は、環境に関する計画及びプログラムの準備、改正又は評価の段階にお



いて早期かつ効果的な参加の機会を国民が得られるよう保証しなければならないとしている。ただし、この場合の計画及びプログラムは、同指令の別表に掲げられた規定（表7参照）に基づき策定されるものとされており、例えば、廃棄物管理計画や大気質の基準を達成するための計画である。

表7 2003/35/EC 指令別表 に掲げられた規定

(a) 廃棄物に関する理事会指令（75/442/EEC）第7条第1項
(b) 危険物質を含む電池及び蓄電池に関する理事会指令（91/157/EEC）第6条
(c) 農業起因の硝酸による汚染に対する水質の保全に関する理事会指令（91/676/EEC）第5条第1項
(d) 有害廃棄物に関する理事会指令（91/689/EEC）第6条第1項
(e) 包装容器及び包装容器廃棄物に関する欧州議会・理事会指令（94/62/EC）第14条
(f) 大気質の評価及び管理に関する理事会指令（96/62/EC）第8条第3項

#### 85/337/EEC 指令の改正

前述のとおり、オーフス条約の関連規定（第6条）に対応するため、2003/35/EC 指令により、既存の二つの指令が改正された。

改正の内容は、例えば、環境アセスメントに関する85/337/EEC 指令については、対象となる事業を条約と整合性の取れたものとする事及び国民参加の手続をより詳しく規定することであった。

## 4. 締約国の対応（英国）

オーフス条約の締約国の例として英国を取り上げ、その対応の状況を見ることとする<sup>(17)</sup>。

### 4.1 条約の批准及び環境情報規則の制定

#### (1) 条約の批准

英国は、EU( EC )によるオーフス条約の批准( 2005年2月17日 )の後、2005年2月24日に同条約を批准した。( 条約の規定に従って、この日から90日後に正式の締約国となった。)

#### (2) 2004年環境情報規則の制定

英国では、条約の批准に先立ち、「2004年環境情報規則」( Environmental Information Regulations 2004 )を定め( 2004年12月21日制定、2005年1月1日発効 )、国内的な制度を整えた。

この規則は、オーフス条約及び2003/4/EC 指令を背景にしているが、一方、情報公開に関する一般的な制度である「2000年情報自由法」( Freedom of Information Act 2000 )を基礎にしている。同法は、2000年11月30日に成立したものであるが、2005年1月1日( 2004年環境情報規則と同日 )に全面的に発効した。

なお、2004年環境情報規則は、1992年の環境情報規則( 1998年改正 )に代わるものであるが、1992年規則は、前述の90/313/EEC 指令( 1990年 )を受けて定められたものであった。当時は、一般的な情報公開制度は整えられておらず、英国においては、環境情報の公開に関する制度が一般的な制度に先行していたことになる<sup>(18)</sup>。

#### (3) 2004年環境情報規則の概要

この2004年規則は、「総則」、「公的機関が保有する環境情報の入手」、「環境情報の開示義務の例外」、「実施規則及び歴史的記録」及び「施行及び請願、罰則、改正並びに廃止」の5つの部分( part )から成り立っている。

規則の中心的な部分である「公的機関が保有する環境情報の入手」に関する規定の概要は以下のとおりである。

なお、この規則における「環境情報」( environmental information )の定義は、EU( EC )の2003/4/EC 指令のものと同一である( 規則2(1) )。

#### 環境情報の普及

公的機関は、国民がアクセスしやすい電子的手段による情報の利用を段階的に可能にしていくとともに、環境情報の積極的かつ体系的な普及の観点から、関連する情報を整備するための合理的な措置を講じなければならない( 規則4(1) )。

#### 請求に応じた環境情報の提供の義務

公的機関は、請求に応じて環境情報を提供しなければならない( 規則5(1) )。情報の提供はできるだ

け早くかつ請求を受けた日から 20 開庁日以内に行わなければならない(規則 5(2))。(なお、当該期間の延長について規則 7 で定められている。)

#### 形態及び様式

申請者が特定の形態又は様式による情報の提供を求めた場合は、公的機関は、原則としてそれに応じなければならない(規則 6(1))。

#### 助言及び支援

公的機関は、申請者(又は申請予定者)に対し、適当と考えられる場合には、助言及び支援をしなければならない(規則 9(1))。

### 4.2 インターネットによる環境情報の提供

英国の環境・食料・地方省<sup>(19)</sup>(The Department for Environment, Food and Rural Affairs)のホームページには、「(2000年情報自由法及び2004年環境情報規則に基づき)政府の情報を請求する方法」のページが用意されており、関係法令の内容、情報の請求方法、請求の取り扱い方等が説明されている。

また、どのような環境情報がどのホームページから入手できるのかという情報(register of registers of environmental information)も提供されている。

## 5. 我が国における環境情報の現状

我が国においては、これまで述べてきたヨーロッパの制度のような環境情報の整備・提供及び環境分野の意思決定への参加に関する一般的な制度はない。

このため、本稿の冒頭に紹介したように、今般新

たに策定された第3次環境基本計画において、オーフス条約を引用した上で、「我が国においても、行政の保有する環境に関わる情報が国民にとって有益な形で有効活用されるとともに、そのような情報を活用した意見が政策決定にいかされるようにしていく必要」との記述がなされている。

それでは、我が国の現状はどのようになっているのか。以下、その概要を見ていくこととする。

### 5.1 法律に基づく環境情報の公表

#### (1) 環境基本法

まず環境保全に関する基本理念等を定めた環境基本法における環境情報の位置付けを見てみる。

環境基本法における環境情報に関連する規定としては第27条がある。これは、環境教育・環境学習の振興と民間団体等による自発的な環境保全活動の促進に資するため、国は「環境の状況その他の環境の保全に関する必要な情報」を適切に提供しよう努めることを定めたものである。その他、環境基本法には、国による情報の提供に関する規定が3か所ある(第34条第1項、同条第2項及び第35条第2項)が、これらはいずれも国際協力に関するものであり、地方公共団体や民間団体の国際協力活動を促進するため、あるいは、事業者による海外での事業活動が環境に配慮したものとなるための支援という位置付けである。

#### (2) 公表されている環境情報

法律の規定に基づき、又は環境行政の実務上、既

表8 法律の規定に基づき公表が義務付けられている情報の例

法律	公表する主体	公表の内容
大気汚染防止法	都道府県知事	大気汚染の状況
水質汚濁防止法	都道府県知事	公共用水域・地下水の水質汚濁の状況
特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律	経済産業大臣 環境大臣	届出排出量・移動量の集計結果、届出外排出量の集計結果
ダイオキシン類対策特別措置法	都道府県知事	大気、土壌等の汚染状況調査結果、事業場の測定結果(事業者からの報告)
農用地の土壌の汚染防止等に関する法律	都道府県知事	農用地の土壌の汚染状況の調査結果
ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法	都道府県知事	事業者等によるPCB廃棄物の保管・処分状況(事業者からの届出)

に様々な環境情報が公表されている<sup>(20)</sup>。

法律の規定に基づき公表されている情報

環境情報の中には、個別の法律の規定に基づき公表が義務付けられているものがある。その例を表 8 に示す。また、環境影響評価（アセスメント）の過程において、環境影響の予測結果等が公表される（環境影響評価法）。

施策のために必要な情報

施策の基礎的な資料を得るために調査が行われ、そうした調査の結果が公表されることがある。例えば、自然環境保全の施策を推進するための基礎資料を整備するために、自然環境保全法第 4 条の規定に基づいて「自然環境保全基礎調査」（いわゆる「緑の国勢調査」）が実施されている。法律には調査結果の公表に関する規定はないが、実際には、報告書、地図、インターネット等により公表されている。

### （ 3 ）情報公開制度

我が国の情報公開に関する制度として、平成 8 年（1996 年）12 月の行政改革委員会「情報公開法制の確立に関する意見」を踏まえた「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」が平成 11 年（1999 年）5 月に成立した。

公開の対象となる行政文書は、「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているもの。」であり、「何人も」開示を請求でき、個人情報等の不開示情報を除き、開示される。

## 5.2 環境分野の意思決定への参加

オーフス条約の柱の一つは「環境分野の意思決定への国民参加」であった。これに関連する我が国の制度としては、以下のようなものがある。

### （ 1 ）環境アセスメント

環境アセスメントとは、開発事業が環境にどのような影響を及ぼすかについて事業者自らが調査、予測、評価を行い、その結果を公表して国民、地方公共団体などから意見を聴き、それらを踏まえて環境保全の観点からよりよい事業計画を作り上げていこうという制度である。（環境影響評価法は、平成 9

年（1997 年）に成立。）

国民の意見は、アセスメントの方法の案（方法書）及びアセスメントの結果の案（準備書）について求められる。意見は、1 か月半の間（1 か月間縦覧期間 + 2 週間）に提出することができる。

### （ 2 ）パブリックコメント

パブリックコメントとは、行政機関が、政策の立案等を行おうとする際にその案を公表し、この案に対して広く国民・事業者等から意見や情報を募集し、提出された意見等を考慮して最終的な意思決定を行うという制度である。

特に、国の行政機関による規制の新設・改正・廃止をしようとする場合には、そのような機会を設けなければならないことが閣議決定され、平成 11 年（1999 年）4 月から実施されている。

その後、制度の改善を図るため、行政手続法の中に位置付けられることとされ、平成 17 年（2005 年）6 月に行政手続法の改正が行われた。

環境分野の行政手続に関してもパブリックコメントが行われており、例えば、平成 18 年（2006 年）2 月 10 日～20 日、石綿（アスベスト）による健康被害の救済に関して、救済給付の認定申請の受付、救済給付の額等について意見の募集が行われ、74 の団体及び個人から意見の提出があったとされている<sup>(21)</sup>。

## 6 . おわりに

ヨーロッパのオーフス条約及びそれを受けた EU 指令等は、環境問題への取組のためには環境情報の整備・提供及び意思決定への参加が重要であるとの共通認識の下に作られた制度といえる。

我が国にはこれらに直接対応するような制度はないが、環境基本法の条文や環境基本計画の記述からも、同様の認識が存在することは確かであり、今後、環境情報の整備・提供及び意思決定への参加に関する仕組みを拡充する方向に進むものと見られる。

本稿では、先進的な事例としてのヨーロッパの制度について概要を把握した。今後は、これを基礎に、より具体的な状況について調査分析し、我が国の既存の関連制度の課題等を明らかにしていきたい。

<注>

- (1) 閣議決定『環境基本計画 - 環境から拓く新たなゆたかさへの道 - 』2006年4月7日。
- (2) 国連欧州経済委員会 (UNECE) - 環境政策ホームページ (<http://www.unece.org/env/>) [2006年4月]
- (3) 条約において「公的機関」(public authority)とは、国・地方レベルの政府、法律に基づき公的行政機能を実施する自然人・法人等をいう(第2条第2項)。
- (4) 本稿では“public”を「国民」と訳すこととする。条約において“public”とは、一又は複数の自然人又は法人及び各国の法令又は慣行に基づくそれらの協会、組織又はグループをいう(第2条第4項)。
- (5) この規定(オース条約第5条第9項)に関連して、同条約の「汚染物質排出移動量届出制度に関する議定書 (PRTR 議定書)」(Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers)が2003年5月21日に採択されている。
- (6) 条約において「関係国民」(the public concerned)とは、環境に関する意思決定により影響を受け若しくは受ける可能性のある国民又は環境に関する意思決定に関心のある国民をいう(第2条第5項)。
- (7) 欧州委員会 (European Commission) - 環境分野ホームページ (<http://europa.eu.int/comm/environment/>) [2006年5月]
- (8) Council Decision of 17 February 2005 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters
- (9) 条約の承認行為は、法人格を有する EC (European Community) によって行われている。
- (10) Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC
- (11) 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 Directive 85/337/EEC and 96/61/EC
- (12) Council Directive 90/313/EEC of 7 June 1990 on the freedom of access to information on the environment
- (13) Commission of the European Communities “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on public access to environmental information”, June, 2000, p.2.
- (14) Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment
- (15) Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control
- (16) この理事会指令(96/61/EC指令)の「理事会」とはEU理事会(the Council of the European Union)のことであり、先に述べた1985年及び1990年の理事会指令(85/337/EEC指令及び90/313/EEC指令)の「理事会」とはEC理事会(the Council of the European Communities)のことである。なお、2003/4/EC指令及び2003/35/EC指令は、欧州議会及びEU理事会(the European Parliament and the Council of the European Union)の指令である。
- (17) 英国環境・食料・地方省 (DEFRA) ホームページ (<http://www.defra.gov.uk/>) [2006年5月]
- (18) 田中嘉彦「英国における情報公開 2000年情報自由法の制定とその意義」『外国の立法』No. 216、国立国会図書館、2003年5月、5頁。
- (19) 同省の名称については、主に“Rural Affairs”の訳し方(「農村」、「農村地域」、「農村開発」、「農村問題」、「地方」、「地域」、「地方事業」、「田園」、「田園業務」等)に起因して様々な訳が見られるが、ここでは仮に「・・・地方省」としておく。(同省の事業は必ずしも農村や田園のみを対象にしているわけではない。)
- (20) 磯野弥生「日本における情報公開法・環境情報の公開」『環境研究』(財)日立環境財団 No. 135、2004年11月、60-62頁。
- (21) 環境省 - 「パブリックコメント」ホームページ (<http://www.env.go.jp/info/iken.html>) [2006年5月]

(Received: May 31, 2006)

(Issued in internet Edition: July 1, 2006)