



2025年5月13日

院内集会「政策決定プロセスに幅広い市民参加を」

政策決定プロセスへの市民参加を実現するための条件 —— オーフス条約を手がかりに

大阪大学
大久保規子



本日のトピック

日本の政策参加の現状・課題

市民のためのオーフス条約

何をどのように改革すべきなのか



はじめにーパブコメ25年の成果 ナショナルミニマムとしての政策参加

- 1 閣議決定（1999年）から法制化（2005年行政手続法改正）へ
 - ・規制改革から幅広い市民のためのパブコメへ
 - * 行手法の目的 = 行政運営の公正 + 透明性向上 + 国民の権利利益保護
- 2 何が新しかったのか
 - ・実施時期の早期化⇔政策参加の横断的仕組みの不在
 - ・提出者の拡大ー誰でも（広く一般）⇔利害関係人
 - ・期間の拡張ー原則30日以上⇔2週間
 - ・周知 + 情報の提供の努力義務
 - ・意見の十分な考慮⇔聞き置く
 - ・提出意見，考慮結果・その理由の公示⇔なしのつづて
 - ・再パブコメの可能性⇔1回限り



参加しても無駄は解消されたのか 現状と課題（１）

1 そもそも計画パブコメに行手法は適用されない

・パブコメにもいろいろある

(1) 行手法に基づくパブコメー政省令等に限定

(2) 個別法に基づくパブコメ

- ・国民の意見反映に必要な措置（社会資本重点整備計画）等
→パブコメでなくとも良い

(3) 条例に基づくパブコメ

(4) 法的根拠のないパブコメ

①計画は法定されている

- ・エネルギー基本計画，障害者基本計画等

②計画自体，明確に法定されていない

- ・「原子力利用に関する基本的考え方」（旧政策大綱）

行政の裁量大



参加しても無駄は解消されたのか 現状と課題（２）

2 法の趣旨は実現したのか

- ・ 実施時期の早期化⇔政策決定の最終段階
- ・ 誰でも→実現
- ・ 期間の拡張—原則30日以上
⇔常に1か月，土日・祝日・年末年始・GWも含まれる
- ・ 周知＋情報の提供の努力義務
⇔知らない人が多い，資料が極めてわかりにくい
- ・ 意見の十分な考慮と理由の公示
⇔理由記載の程度には大きな個別差
反映されるのはせいぜい細目や表現ぶり
- ・ 再パブコメの可能性
⇔通常 1 回限り



パブコメ以外の方法はあるのか もともとの制度改革の趣旨

- 1 政策形成への民意の反映とは？
 - ・ いくつかの個別法が「政策形成に民意を反映」と規定
 - ・ 具体的方法は行政の裁量－政策提案，ワークショップ等
- 2 審議会への参加？
 - ・ 構成，人選は行政の裁量



- 1 ナショナルミニマムとしてのパブコメの重要性
すべての市民に平等な参加機会を提供
共通の具体的ルールとしての行手法
- 2 政策形成参加の多様化と法律による具体化の必要性

【中央省庁等改革基本法】政府は、政策形成に民意を反映し、並びにその過程の公正性及び透明性を確保するため、重要な政策の立案に当たり、その趣旨、内容その他必要な事項を公表し、専門家、利害関係人その他広く国民の意見を求め、これを考慮してその決定を行う仕組みの活用及び整備を図るものとする（50条2項）。



根本的な要因―意義が理解されていない 「なぜ政策への市民参加が重要なのか」

- ・ 問題の早期発見・実態把握
- ・ 民主的な決定の強化
 - ―参加は「発展の権利」の柱
 - 「国連発展の権利に関する宣言」 （1986年）
- ・ 市民の権利利益の保護
 - ・ とくに脆弱な立場の人を含む多様な権利利益を政策に公平に反映
- ・ 政策の支持基盤の強化
- ・ 専門知識の活用と柔軟で有効な解決の促進
- ・ 議論と合意により後の紛争を予防



人権＋民主主義



参加原則の展開

1 リオ宣言第10原則（1992）

- ・ 環境問題の解決にはあらゆる主体の参加が必要
- ・ 3本柱(情報アクセス＋決定参加＋司法アクセス)の明示

2 オーフス条約（1998）

- ・ 権利性の明確化／アクセス権の内容の明確化

3 バリガイドライン（2010）

- ・ オーフス条約非加盟国への立法ガイドライン

4 SDG s 目標16（2015）

- ・ 参加原則の普遍化

5 エスカズ協定（2018）

- ・ 参加原則に関する中南米の地域条約



参加原則に関するオース条約 (1998年)

環境権の実効的保障のため、

1 情報アクセス権

- ・参加には情報が必要

2 決定への参加権

3 司法アクセス権

- ・救済がなければ権利は
絵に描いた餅

をN G Oも含め、すべての市民に**一体的**に保障

環境分野の
横断的条約

手続的環境権
3つのアクセス権



誰のアクセス権を保障するのか

- ・「市民」（public）に対しアクセス権を保障一極めて広い
市民＝「一人若しくは複数の自然人又は法人，及び各国の立法若しくは慣行に基づく団体，組織又はグループ」
- ・「関係市民」（public concerned）により手厚い保障
関係市民＝「環境についての意思決定により影響を受け，若しくは受けるおそれのある，又は意思決定に利害（Interest）を有する市民」
利害＝不特定多数の利益も含む
- ・ NGOに特別の位置付け
NGOへの支援を総則に明記



参加権の保障

- ・ 3つの段階での参加を分けて規定

行政立法段階

政策・計画段階

個別の許認可段階



参加の共通ルール（1）

- 1 参加の合理的な時間枠を設定
市民への情報提供—とくに論点の明確化
十分な時間の確保
 - ・ 市民が情報を咀嚼・検討する時間，追加情報を求める時間，公聴会等の準備時間を含む
 - ・ 事業の複雑性・規模により決定
流域計画（水枠組指令14条2項）等は6か月
- 2 あらゆる選択肢があり，実効的な市民参加が可能な早期の「市民」参加
 - ・ ゼロオプション（特に新規技術で重要）
 - ・ 多段階の意思決定
各決定段階で「早期の市民参加」が必要



参加の共通ルール（２）と 政策参加のルール

- 3 **意見の適切な配慮と結果の公表**
 - ・ 決定の理由，考慮状況の公表は不可欠
さまざまな提出意見をトレースできる形で評価
- 4 **決定の公表**
 - ・ 「市民」が速やかに，決定およびその理由にアクセスできるようにする
- 5 **【政策参加に特化したルール】**
 - ・ **ステークホルダーの特定とコンサルテーション**
関係分野のNGOとは個別に協議
 - ・ アジェンダ設定のための組織
産業界，NGOが同じ議席数（仏：環境グルネル等）
 - ・ 審議会のNGO枠は，NGO自身が人選等
 - ・ 専門家会議とステークホルダー会議の分離
- 6 **政策・計画に対してもNGO等の訴訟が可能**
→ 気候変動訴訟等にも，大きな影響



日本は何をどのように変革すべきか

政策評価

- 政策評価法への参加の導入
- 評価基準への持続可能性の追加

アジェンダ

- アジェンダ設定への参加の導入
- 審議会の構造変革

パブコメ

- 政策・計画パブコメの法制化
- 行手法の制度・運用の改善

消費者政策の推進は「消費者に対し必要な情報及び教育の機会が提供され、消費者の意見が消費者政策に反映され、並びに消費者に被害が生じた場合には適切かつ迅速に救済されることが消費者の権利であることを尊重する」（消費者基本法2条）



具体策

- 1 政策評価
 - ・現在の政策評価法には、独立機関評価もパブコメも無し
→第三者チェックの必要＋参加の必要性
 - ・政策評価基準として、必要性、有効性、効率性のみ明記
→持続可能性、将来世代利益配慮等を追加
- 2 アジェンダ設定からの参加
 - ・持続可能な開発日本評議会，SDG s 推進円卓会議等を発展させる
（構成・手続を含む法制化，タスクの明確化等）
 - ・ステークホルダーとのコンサルテーションの義務化
 - ・審議会の構成の公正化
 - ・アジェンダ設定段階でのパブコメの実施
- 3 パブコメ（ナショナルミニマム）の底上げ
 - ・政策・計画パブコメの法定と行手法の準用
- 4 プロアクティブな参加の重要性（市民会議，DP等を含む）



オーフス条約を簡単に知る方法



オーフスネット／グリーンアクセスプロジェクト作成
http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/wp-content/uploads/2015/11/aarhusjp_nov15.pdf



オーフスネット翻訳
http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/wp-content/uploads/2019/04/Aarhus-Quick-Guide-Japanese-version_final.pdf