

環境権と市民参加

大阪大学教授

大久保規子

1. 環境基本法と環境権・市民参加

環境基本法は、2023年に制定から30周年を迎えた。環境法政策学会では、節目節目に改正に関する議論を行ってきたが、この30年間、大きな改正はなされていない。本稿は、改正が必要と考えられる事項のうち、環境権と市民参加について検討するものである。

国においては、これまで環境基本法改正に向けた具体的な動きは確認されていない。しかし、市民社会では、例えば「オーフス条約を日本で実現する NGO ネットワーク」（オーフスネット）が、2023年に、環境権と市民参加に焦点を当てて環境基本法の具体的な改正案（以下「オーフスネット案」という）を公表している¹。環境権と市民参加は1993年の環境基本法制定時にも主要な論点の1つとなり、日本環境会議、日本弁護士連合会等から意見書が公表されていた²。しかし、成立した環境基本法では、理念規定のなかに、環境の保全は「現在及び将来の世代の人間が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受する」ことができるように適切に行われなければならない旨が盛り込まれたものの（3条）、「享受する権利」は明記されなかった。市民参加に関しても、環境基本法に「参加」の文言はなく、4条に「環境の保全に関する行動がすべての者の公平な役割分担の下に自主的かつ積極的に行われるようになること」が定められ、25条以下に環境教育（25条）、自発的な活動の促進（26条）、そのために必要な情報の提供（27条）に関する規定が設けられたにとどまる。

その後30年間の国際的展開を見ると、環境権は、多くの国で認められるようになった。それだけではなく、近年、諸外国では、自然の権利³、将来世代の権利、コミュニティ、先住民族の権利⁴等が目覚ましい発展を遂げつつある。①個人だけではなく集団にも、②現存する人間だけではなく将来世代の人間にも、③人間だけではなく自然にも権利が認められ始めており、環境に関する権利の主体と内容は、従来の環境権の枠組みを超えて拡大している。しかし、日本では、人格権の一部として保護されてきた権利利益を除き環境権すら保障されているとはいえないため、これら多様な権利のうち、本稿では環境権に焦点を当てる。

また、市民参加については、環境問題の解決にはすべての市民の参加が必要であるという参加原則（環境と開発に関するリオ宣言第10原則）に基づいて、①情報アクセス権、②決定への参加権、③司法アクセス権という3つの権利（以下「アクセス権」という）の保障が必要であるとされてきた。1990年代以降に登場した環境民主主義や環境上の法の支配という新たな概念も⁵、環境保全には参加型民主主義や環境公益訴訟が必要であるという考え方を如実に表している。アクセス権は、民主主義や法の支配の基本的要素であり、また、環境権を含む多様な権利の手続的権利としての側面も有している。そのため、環境分野に特有の権利ではないが、とりわけ環境分野では、間接民主主義や伝統的な訴訟制度が十分に機能してこなかったという認識に立って、その特性に応じた制度設計が求められ

てきたという経緯がある。

日本も、最初の環境基本計画（1994年）以来、あらゆる主体の参加の実現を長期目標として掲げてはきたものの、その施策の柱とされてきたのは、主に政策実施段階での自主的取組みと環境教育の促進である。この状況は、権利を基礎としたアプローチ（**rights-based approach**）をとったうえで、アクセス権の保障と自主的取組み・環境教育の促進を2本柱として促進してきた国際的な潮流とは大きく異なっている。しかも、第2次環境基本計画（2000年）および第3次環境基本計画（2006年）では、曲がり形にも「政策決定への参画」が政策の基本として明示的に位置付けられていたのに対し、第4次環境基本計画（2011年）ではその記述内容が簡素なものとなり、第5次環境基本計画（2018年）では、自主的取組みの促進という意味でのパートナーシップの充実・強化が強調された一方で、決定への参画という文言が環境政策の基本的な考え方に関する記述から消え失せ、アクセス権の強化という視点が明らかに後退している。換言すれば、長期目標としてのあらゆる主体の参加が、自主的取組み以上のものでないという位置付けになりつつあることが現在の最大の問題の1つであるといえる。

この状況を打破するためには、環境基本法の改正以外にも、さまざまな選択肢が考えられる。まず、SDGs（持続可能な開発目標）基本法のような分野横断的な基本法を新たに制定して、持続可能な発展の基礎である環境権や参加原則（SDGs 目標16参照）を明記する方法である。また、現在ある3つの環境関連基本法（環境基本法、循環型社会形成推進基本法、生物多様性基本法）を統合し、脱炭素社会の原則も含め、通常の基本法よりも具体的な内容の基本法を制定し、現行の生物多様性基本法にある参加関連規定（21条）を充実・強化する方法も考えられる。さらに、「環境教育等による環境保全の取組の促進に関する法律」（環境教育・環境保全取組促進法）のような分野横断的な個別法を抜本改正し、市民参加に関する法律にするとすることも検討に値する。同法はもともと議員立法であるため省庁横断的な対応が行いやすいというメリットがあり、協働取組規定を強化した2011年改正はそのような方向性を志向するものであったと捉えることもできる。本稿では、主に環境基本法の改正を念頭に置くが、これらの方法は相互に排他的なものではなく、多様な組み合わせが可能である。以下、まず、環境権について主にその実体的側面を取り上げ、次に、市民参加の諸課題について検討する。

2. 環境権

(1) 国際的展開

環境権は、もともと激甚な公害を経験した日本で誕生したともいわれている。1970年に国際社会科学評議会（ISSC）と日本学術会議が東京で開催した「環境破壊に関する国際シンポジウム」において、環境権の確立を求めた東京決議が採択されたからである。同決議には、「とりわけ重要なのは、人たるもの誰もが、健康や福祉を侵す要因にわざわざされない環境を享受する権利と、将来の世代へ現代の世代がのこすべき遺産であるところの自然美を含めた自然資源にあずかる権利とを基本的人権の一種としてもつという原則を、法体系の中に確立するよう、われわれが要請することである」という文言が盛り込まれた⁶。この提言は、①環境権を基本的人権として捉え、②健康・福祉に関する権利と自然に関する権利の両方を含み、③現代世代と将来世代の世代間衡平を考慮しているという点で、革

新的な内容を含んでいた。

環境権の考え方は、その後、国際的には、人間環境宣言（1972年）⁷、環境と開発に関するリオ宣言（1992年）⁸に取り入れられた。また、「環境問題における情報へのアクセス、意思決定への市民参加及び司法へのアクセスに関する条約」（以下「オース条約」という）（1998年）⁹、「ラテンアメリカ・カリブ地域の環境問題における情報アクセス、市民参加及び司法アクセスに関する地域協定」（以下「エスカズ協定」という）（2018年）¹⁰のほか、「人及び人民の権利に関するアフリカ憲章」（1981年）¹¹、「経済的、社会的および文化的分野における米州人権条約の追加議定書」（サンサルバドル議定書）（1998年）¹²、アラブ人権憲章（2004年）¹³において、環境権が認められている。さらに、個別の人権条約について見ると、直近では、国連子どもの権利委員会の「気候変動に焦点を当てた子どもの権利と環境に関する一般的意見26」（CRC/C/GC/26）（2023年）が注目される。子どもの権利条約に環境権に関する明文規定はないが、同意見は、生命・生存・発展に対する権利（6条）規定等を参照し、子どもの権利条約は環境権を認めていると解釈できるとする。

国内法の展開を見ると、憲法に環境権規定を最初に導入したのはポルトガル（1976年）であり、70年代には4カ国、80年代には13カ国、90年代には47カ国、2000年代には23カ国が、これに続いた。国連人権理事会特別報告者の2019年末の報告（A/HRC/43/53）によれば、国連加盟国193カ国のうち、80%以上の国（156カ国）¹⁴が環境権を認めるに至っている。

このような国際状況を反映し、2021年の国連人権理事会決議（A/HRC/RES/48/13）（2021年10月8日）に続き、2022年7月28日、国連総会において、清浄（clean）で健全（healthy）かつ持続可能な環境を享受する権利を人権として認める旨の環境権決議（以下「環境権決議」という）（A/RES/76/300）が採択された¹⁵。

（2）環境権の明文化に向けて

（1）で見たように、多くの国で環境権が承認されているにもかかわらず、日本では、憲法はもちろん、法律にも環境権の規定はなく、判例においても、一般的環境権についてはこれを認めたものは存在しない¹⁶。その理由はどこにあり、また、海外では日本の課題をどのように克服し、または克服していないのだろうか。1970年の東京決議を受けて、日本では、同年9月の日弁連人権擁護大会公害シンポジウムにおいて、仁藤一および池尾隆良弁護士が憲法13条および25条を根拠として環境権を提唱し¹⁷、大阪空港訴訟、豊前火力発電所訴訟等、環境権を根拠に差止めを求める環境権訴訟が各地で提起された。しかし、現在に至るまで、①憲法13条および25条は国民に具体的権利を付与したものではないこと¹⁸、②環境権の範囲、主体等が不明確であること¹⁹等を理由に、判例では一般的環境権は認められていない。

これに対し、学説では、環境権を個別的環境権や手続的環境権等として再構成する考え方が主張されるようになる²⁰。このうち個別的環境権の主張については、日照利益²¹、眺望利益²²等を法的保護の対象となる生活利益、営業利益または財産利益として認めた判例が少なからずあり、建築基準法における日影規制の導入（1976年）等の立法措置につながった。また、廃棄物処分場をめぐる紛争においては、人格権としての身体権の一環として、質量共に生存・健康を損なうことのない水を確保する権利とともに、人格権の一種

としての平穩生活権の一環として、一般通常人の感覚に照らして飲用・生活用に供するのを適当とする水を確保する権利を認める仮処分決定が出され²³、国立景観訴訟最高裁判決（最判平成18・3・30民集60巻3号948頁）により、景観利益も法律上保護に値する利益であると認められた。

このように、人格権を通じた環境利益の保護範囲の拡大は日本の大きな特徴であり、伝統的な人権の拡大により、環境利益の保護を図ろうとするヨーロッパ人権裁判所の判例の発展²⁴と軌を一にするものである。また、これらの利益は、国によっては、環境権の一部として捉えられているものであり、その意味で、日本の人格権は、環境権の機能を部分的に代替しているといえる。

ただし、日本の人格権は、現時点で、環境権が対象とするすべての要素をカバーしているわけではない。すなわち、国連の特別報告者による一連の報告では、各国の環境権規定の内容等を踏まえ、環境権の実体的要素として、①清浄な大気（A/HRC/40/55）、②安全な気候（A/74/161）、③健全な生態系・生物多様性（A/75/161）、④安全で十分な水（A/HRC/46/28）、⑤健全で持続可能な食糧（A/76/179）および⑥無害な環境（A/HRC/49/53）、という6つの実体的要素が特定され、熱帯雨林破壊が環境権侵害とされた事例等、具体的な判例も紹介されている²⁵。

国立景観訴訟最高裁判決の論理は自然景観にも適用可能であると考えられ、また、生物多様性の危機が人類の生存基盤を脅かすレベルであるということが認められれば人格権侵害と判断される可能性がないわけではないが、現時点で、健全な生態系・生物多様性は人格権の保護が及んでいない事項であり、この点こそが、環境権を認める必要性が高い理由である。また、安全な気候についても、欧州では気候変動被害を生命権や家族の権利等、既存の人権の侵害とする判決²⁶が現れ始めているのに対し、日本の判例²⁷では気候変動被害について人格権侵害を認めた判例はいまだ存在しない。

しかも、欧州の多くの国はオースプス条約を批准しており、または別途国内法により環境権を保障している。これに対し、日本政府は、環境権の承認にきわめて慎重な立場をとり、1992年のリオ宣言第1原則についても、人類は、自然と調和しつつ健康で生産的な生活を送る「権利を有する」（entitle）としていた当初の和訳を、その後「資格を有する」という文言に変更した²⁸。環境基本法の制定時には、前述のように NGO 等から環境権を明記すべきとの意見表明がなされ、国会においても日本社会党が環境権を含む独自の環境基本法案を衆議院に提出したりしたが、①権利の性格・内容が不明確であり、②「現在及び将来の世代の人間が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受する」こと等を定めた規定（3条）に環境権の趣旨は位置付けられているとして、明文化はなされなかった²⁹。

しかし、この30年間に、気候危機、生物多様性の危機等の環境危機が深刻化し、環境問題は人権問題であるとの認識が高まったことが、各国における環境権の承認や環境権決議の背景にある。日本においても、これらの環境危機に対応するために、さらなる環境対策の強化が求められていることは同様であるが、公害以外の環境被害が直ちに生命・健康を脅かすものではないとして権利の埒外に置かれる状況のもとでは、たとえそのような利益が公益の1つとして考慮されるとしても、他の公益（経済発展等）や私益（財産権等）に劣後するものとみなされがちであり、また、とくに規制を含む新たな立法が容易ではないことは、これまでの判例や政策の検討過程から否定しえないところである。

環境は公益であるとして環境権に懐疑的な考え方も根強くあるが³⁰、環境は公益としての性質、集団的権利利益としての性質、個人的権利利益としての性質を併せ持っており、公益としての側面を有することを理由に、その権利性を一律に否定する理由は明確ではない。大気汚染や水質汚濁による被害についても、大気や水が公益としての性質を有することは明らかである。また、保護されるべき環境の水準が不明確であるとの指摘もあるが、気候変動に関するカーボンバジェットの議論に見られるように、その水準が科学的知見の進展に応じて適時・適切に改定されるべきことも、各国・地域の人間と自然の関わり方によって異なりうることも、環境基準の場合と同様である。そして、それぞれの事案において誰の環境権が問題になっているのかは、前掲国立景観訴訟最高裁判決が示すように、個別具体的に解釈すべきものである³¹。それ故、環境権の内容が時代や国によって異なることやその主体が一義的に明確ではないという批判も、それだけでは環境権を否定する論拠としては不十分である。

そのような議論をするよりも、むしろ環境基本法に環境権を明記したうえで、環境基本法以降に制定された生物多様性基本法3条の基本原則（自然資源利用に係る生物多様性影響の回避・最小化等）をも踏まえ、実体的・手続的な各種基本原則を明確化するとともに、個別法を整備することにより、権利の内容の明確化を図ることの方が未来志向である。環境権規定を置くことにより、今まで認められてこなかった個別的環境権の明文化や個別法の解釈の変更を促す効果も期待される。例えば、瀬戸内海環境保全特別措置法は「海水浴、潮干狩りその他これらに類する用に公衆に利用されており、将来にわたってその利用が行われることが適当であると認められるもの」を自然海浜保全地区に指定できる（12条の13第2号）と定めているが、環境権の法定は、この規定が入浜権を制度化したものであるとする解釈を補強することになるだろう。現状において、諸外国においても環境権の内容が多くの場合に抽象的であることは否定しがたいが、規定の整備により、その内容や執行方法の明確化・制度化が進んでいることも事実であり、日本はそれら諸外国の経験を参考にすべきである。逆に、日本は、人格権に係るこれまでの判例・学説の成果を発信することによる国際貢献が可能である。

具体的な規定方法としては、例えば、児童福祉法（1条）を参考にして「現在及び将来の世代の人間は、健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受する権利を有する」という直截な規定を置くことや、消費者基本法（1条・2条）を参考にして、環境基本法3条の「現在及び将来の世代の人間が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受するとともに」という文言を「健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受することが現在及び将来の世代の人間の権利であることを尊重するとともに」という文言に変更すること等が考えられる。その際、「健全で恵み豊かな環境」という文言に代えて、環境権決議と同様に「清浄で健全かつ持続可能な環境を享受する権利」という表現を用いることもありうるが、国は環境基本法の制定当初から「健全で恵み豊かな環境」とは「公害がなく、清浄な大気や水等といった環境の持つ恵沢や、自然と触れて得られる人間性の回復や保健休養としての効用等の恵沢が豊かに存在している状態の環境」を指すとしている³²。このような共通理解があるのであれば、自然に関する権利を含むことをより明確にする表現として、現行法の文言を活かし「健全で恵み豊かな持続可能な環境」という文言を用いることも考えられよう³³。

3. 市民参加

(1) 参加原則の明記

参加原則は、環境と開発に関するリオ宣言に第10原則として位置付けられているだけでなく、オーフス条約とエスカズ協定³⁴という2つの国際条約および国連環境計画（UNEP）の「環境問題における情報へのアクセス、市民参加及び司法アクセスに関する国内立法の発展のためのガイドライン」（バリガイドライン）（2010年）³⁵により、その内容が具体化されている。

このように、環境分野の参加原則については2つの条約が存在することが大きな特徴であり、①情報アクセス権、②決定への参加権、③司法アクセス権を柱とするという共通理解のもと、その基本的な内容について国際的基準が形成されてきた³⁶。エスカズ協定は、これら3つの柱とキャパシティビルディングに関する規定に加え、環境問題における人権擁護者（human rights defenders）に関する世界初の規定を含んでおり、環境・人権条約として大きな注目を集めている。

日本の状況が国際的基準からかけ離れていること、新たな立法措置が必要であることについては、環境基本法20周年の際の本学会報告でも述べたところであり³⁷、本稿では、この間の国内外の状況変化を踏まえ、若干の追加的検討を行う。もっとも、この10年、参加原則に関する日本の現状は、基本的にほとんど変わっていない。その根本的理由は、オーフス条約やエスカズ協定が権利に基づくアプローチを採用しているのに対し、日本では、市民参加を行政がよりよい決定を行うための情報収集参加や、市民の自主的取組みを推進するための政策手段と捉える考え方（ボランタリーアプローチ）が根強いためであると考えられる。また、国際的には、実体的環境権を認めるか否かにかかわらず、アクセス権の重要性が認識されているのに対し、日本では、実体的権利と独立して手続的権利を認めることの意義が十分認識されていないという問題もある。それ故、環境基本法には、まず、総則において参加原則を明確に位置付けるとともに、施策規定の中にアクセス権に関するより具体的な規定を置く必要がある。

参加・参画という文言について、日本では、「社会」³⁸または「市民社会の形成」³⁹、「社会のあらゆる分野の活動」⁴⁰、「多様な社会的活動」⁴¹等、公共的・社会的活動への参加・参画という用例は少なからずあるものの、政策決定への参加・参画という用例は限られており、環境以外の分野でも、政策決定への参加という考え方が十分法制化されているとはいえない状況にある。障がい者、こども等、脆弱な立場にある人々に関する政策決定についても、それらの人々の参加・参画という文言の代わりに、施策を講ずるに当たって「意見を聴き、その意見を尊重するよう努めなければならない」（障害者基本法10条2項）という努力義務規定を設けたり、施策の策定・実施・評価に当たって「意見を反映させるために必要な措置を講ずる」（こども基本法11条）などの規定を置き、措置の内容を行政の裁量に委ねたりしていることが多い。男女共同参画社会基本法5条のように「国若しくは地方公共団体における政策又は民間の団体における方針の立案及び決定に共同して参画する機会が確保されること」を総則に定めているのは例外である。

また、中央省庁等改革基本法は、「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)という一般的な規定を設けている。同法以外に政策形成への「民意の反映」について定める法律は限られているが⁴²、環境分野では、生物多様性基本法21条2項および環境教育・環境保全取組促進法21条の2第1項に同種の規定が置かれている。

アクセス権について定めた数少ない例としては、消費者基本法(2条1項)がある。この規定やその他上記の関連規定を参考にすると、例えば「政府は、必要な環境情報及び教育の機会が提供され、環境政策の立案及び決定に参加し、その意見が環境政策に反映され、並びに環境に係る被害が適切かつ迅速に救済されることが市民⁴³の権利であることを尊重する」旨を定めるとともに、「環境政策の形成、決定、実施および評価に民意を反映し、並びにその過程の公正性及び透明性を確保するため、広く市民の意見を求め、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」旨の規定を設けることが考えられる⁴⁴。

(2) 情報アクセス権

情報アクセス権に関しては、環境情報に関する開示請求権の保障と情報の収集・普及が、オース条約等、国際的基準の2本柱である。まず、開示請求権の保障については、日本でも、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」(情報公開法)、「独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律」(独立行政法人等情報公開法)および自治体の情報公開条例により行政の保有情報に関する開示請求権が保障されている。ただし、実施機関の範囲について、オース条約は、民間会社であっても、その公的機能と環境影響に鑑みて、環境に関連する公共サービスを提供する一定の会社に情報開示を義務付けているのに対し(2条2項)、日本では、特殊法人ですら、その一部(株式会社国際協力銀行等)にしか情報公開が義務付けられておらず(独立行政法人等情報公開法2条・別表第一)、各高速道路株式会社等は対象から除外されている。また、日本では、法人情報について、生命・健康・生活・財産の保護に必要な場合を除き、営業の秘密を理由に企業の排出情報を不開示とすることも可能であるが(情報公開法5条2号)、オース条約は、環境への排出情報について営業の秘密を理由に不開示とすることを認めていない(4条4項d)。これらの点については、日本でも、主に情報公開2法の改正による対応が必要であると考えられる。

次に、環境情報の収集・普及については、DXの一環として、他省庁の有する環境関連情報も含めた情報の統合とオープンデータ化を推進するとともに、市民科学を含め、市民が収集した情報の有効活用を促進すべきである。その対象と方法は、公害、生物多様性、循環等、分野によって異なりうるが、例えば、大気、水等の状況については、大気汚染防止法や水質汚濁防止法に基づく情報と「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」(以下「PRTR法」という)に基づく情報を統合的な地域の環境情報として提供するとともに、事故時の情報についても、光化学スモッグ情報と同様に、同一のプラットフォームを通じて伝達できるようにすること等が考えられる。さらに、地域の地理情報についても、ハザード情報、生物多様性情報、環境アセスメント(以下「アセス」という)情報等と統合してオープンデータ化することにより、グリーンインフラ、nature-based solutionsや地域脱炭素化促進事業の促進区域の検討等、インフラ整

備を含む地域・広域の政策に活用することが期待される。この点については、デジタル社会形成基本法、官民データ活用推進基本法およびオープンデータ基本指針等との連携を意識しつつ、環境基本法にも独自の推進規定を置くことが考えられる。

さらに、事業者が保有する環境情報についても、いっそうの情報開示が求められる。環境分野においては、一般的な情報公開制度に加え、PRTR法や「環境情報の提供の促進等による特定事業者等の環境に配慮した事業活動の促進に関する法律」（環境配慮事業活動促進法）が制定されているほか、温室効果ガス算定排出量の報告・公表制度（地球温暖化対策の推進に関する法律26条以下）のように、特別の情報開示規定が設けられている場合がある。企業においても、TCFD（気候関連財務情報開示タスクフォース）、TNFD（自然関連財務情報開示タスクフォース）による情報開示の推進がなされるなど、市場主導の新たな動きが認められていることを踏まえ、情報開示を含め、環境・人権デューデリジェンスの取組みを環境基本法に明記することが考えられよう。

(3) 決定への参加権

決定への参加権については、①行政立法、②環境政策・計画参加、③個別の決定参加に分けて検討する必要がある。

第1に、行政立法については、行政手続法に基づくパブリックコメント制度の改善により対応すべき点も少なくない。ただし、環境分野では、総量規制の地域指定に係る政令の立案について地域住民が申し出ることのできる仕組み（ダイオキシン類対策特別措置法10条6項）や政令で定めることとされている国内希少野生動植物種に係る提案（絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律6条2項3号・5項）等、行政立法に係る提案制度を設ける例がある。これは日本の特徴的な参加制度の1つであり、同様の仕組みを環境基準の設定、各種ゾーニング（例えば、自然海浜保全地区の指定）等に導入することも考えられる。

第2に、環境政策・計画への参加については、まず、行政の諮問事項について答申を行う審議会だけではなく、アジェンダ・セッティング自体への参加が重要である。海外の事例としては、2007年にフランスで行われた環境グルネル⁴⁵が有名であるが、日本でも、かつて「持続可能な開発日本評議会」（JCSD）が設立され（1996年）、各セクター（行政、NGO および企業）から共同議長を選出して政策対話が行われたことがあり⁴⁶、現在もSDGs推進本部のもとに「持続可能な開発目標（SDGs）推進円卓会議」が開催されている。このような政策対話では、各セクターが公平な割合で参加することも含め、組織構成、委員の選任プロセス、場の設定の公正性が担保される必要があり、そのような組織について環境基本法に定めることも検討に値する⁴⁷。

次に、現在、基本的に必要性、効率性、有効性の観点でのみ行われている政策評価について、環境や持続可能性の観点を付け加えるとともに、市民の意見を反映する仕組みを設けるべきである。政策評価法は、もともと上記3つの観点だけではなく、「その他当該政策の特性に応じて必要な観点」からも評価することを予定しているが（政策評価法3条参照）、それがほとんど機能していないことが問題である。また、ドイツのように予算査定に当たって環境面の持続可能性を審査項目とすることも考えられる。

さらに、各種計画への参加については、①環境基本計画および環境に関連するその他

の計画のなかに参加の規定が設けられていないものが複数あるため（エネルギー基本計画等）、それら計画への参加規定を導入・強化するとともに、②10年以上頓挫したままとなっている戦略的環境アセスメント（SEA）や持続可能性評価（SA）の推進規定を環境基本法に置くことも重要である。

第3に、個別の許認可への参加については、①公害分野のように、そもそも許可制がとられていないもの、②各種のインフラ・開発・事業規制のように、許可制はとられているが参加の仕組みがないものも少なくない。欧州等では、許認可への参加とアセスへの参加が決定段階参加の2本柱となっているのに対し、日本では前者が欠けているか不十分であるうえ、アセスへの参加が情報収集参加とみなされているという問題がある。

今後の方策として、事後変更命令付き届出制が採用されている公害分野においては、長年暫定基準が適用されている項目について個別に操業の可否を判断する例外許可制を設けて暫定基準を撤廃すること等は検討されてしかるべきであるが、届出制を一律に許可制に移行することは現実的ではない。しかし、人口減少と公務員の定数削減、行政手続の電子化等が進むなか、従来のように行政指導に多くを期待することはますます困難になることが予想される。そのため、オーストラリア条約加盟国が許可申請の書類を原則公表していることに倣い、少なくとも届出書類を公表させたいうえで事後変更命令に係る意見提出の機会を設けるなど、届出段階から測定データの公表、PRTRに至るまで、一貫した情報アクセスの強化と市民によるチェック可能性の確保を図ることが重要であり、そのことが実質的なリスクコミュニケーションの醸成にもつながると考えられる。

また、許認可制がとられているものについては、環境基本法に参加の総則的規定を設けたうえで、個別法を整備することが検討されるべきである。ただし、環境面の配慮が必要な許認可のなかには、その根拠規定が環境省以外の省が所管する法律に置かれている場合も少なくないから、省庁間の調整が必須である。具体的な規定内容については、プロアクティブな参加を含め、オーストラリア条約等の国際的基準と加盟国の法制度が参考になる。例えば、参加方式について、日本では、一部の自治体で市民会議等の先進的な取り組みが行われることがあっても、意見書の提出が主流であることに変わりはなく、公聴会が開かれる場合でさえ、通常、対話型の意見交換は行われていない。しかし、アジアの主要国も含め諸外国では、通常対話型の公聴会が実施されており、日本でも対話型の意見交換を標準とすべきである。

計画段階から実施段階を含む継続的な参加方式としては、協議会方式を活用するのが日本の特徴であるが、構成員に偏りがあったり、事務局体制が脆弱であったりする場合には本来目的を達成することができないため、この点の点検・改善も重要である。例えば、「海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する法律」（再エネ海域利用法）に基づく協議会（9条2項）の構成員は、関係大臣、関係都道府県知事、関係市町村長、関係漁業者の組織する団体その他の利害関係者、学識経験者その他の関係都道府県知事等が必要と認める者とされている。「必要と認める者」として環境団体等が参加できる可能性がないわけではないが、通常そのような運用はなされておらず、洋上風力発電と自然保護の調整機能に欠ける。これに対し、自然再生推進法に基づく自然再生協議会（8条）は、その構成員として、地域住民、特定非営利活動法人、専門家、土地所有者、関係自治体、関係行政機関等の多様な主体を明記し、行政以外の主体が自然再生事業

の実施者となることも認めているが、実際には、NGO 等が事業の財源を確保することは容易ではない。日本は、自主的取組みの促進を重視している割に環境 NGO の財政支援が貧弱であり⁴⁸、民間活動促進に関する環境基本法の規定（26条）に財政支援を明記することも含めた規定の整備が重要である。

地方分権改革以降、既存の参加規定についても、これを簡素化するなどして参加の仕組みを自治体の裁量に委ねる傾向が強まっているが、参加のナショナルミニマムの保障は国家の義務であるという認識に立った法整備が必要である。

（4）司法アクセス権

司法アクセス権の保障については、公害分野（とくに生命・健康に係る被害）とそれ以外の分野で大きな格差が生じており⁴⁹、とくに生物多様性分野における国際的な水準との乖離が明らかである。日本の公害裁判は、四大公害裁判からアスベスト訴訟に至るまで、被害者救済と新たな政策の推進に大きな成果を収めてきたが、それ以外の環境分野のとくに行政訴訟においては、環境公益訴訟が制度化されていないために、原告適格の問題が依然として大きな障壁となっている。環境公益訴訟の有効性は各国で確認されており、環境分野において法治主義を貫徹し、環境権の行使を担保するためには、環境団体訴訟の導入を含めた制度改革が不可欠であり⁵⁰、環境基本法のなかに原則規定または推進規定を設けるべきである。

その際に留意すべきは、環境に関する権利の拡大等を背景に、諸外国では、環境 NGO だけではなく、個人の原告適格の拡大傾向が顕著に認められるということである。日本の場合、環境団体訴訟に関する立法措置は不可欠であると考えられるが、団体訴訟の導入と個人の原告適格の拡大は二者択一的ではなく、最近の納骨堂経営許可処分取消訴訟最高裁判決（最判令和 5・5・9 民集 77 卷 4 号 859 頁）の宇賀克也裁判官意見のように、法律上の利益の意味を柔軟に解釈することにより個人の原告適格を拡大する途も同時に模索されるべきである。また、環境に関連する各種許認可について行政に広い裁量が認められている状況のもとでは、原告適格が広がっても却下が棄却に変わるだけであるとの見方もあるが、手続的権利と実体的権利は相互に密接に関連しているのであり、環境権の法定化と個別法による保護基準の明確化を、司法アクセスの拡大とセットで考えるべきである。

4. おわりに—今後の展望

以上のように、現行の環境基本法は、環境権および市民参加の観点から改正する必要がある。ただし、現在の課題には、環境基本法および環境省所管法の改正だけでは対応できないものも少なくないため、持続可能な発展に関する基本法を制定することも選択肢の 1 つではある。具体的には、ポスト SDGs も見据えつつ、現在閣議決定に基づき設置されている持続可能な開発目標（SDGs）推進本部、円卓会議、持続可能な開発目標（SDGs）実施指針等を法定・刷新するような改革である。しかし、仮にそのような立法がなされるとしても、環境面の持続可能性を含め、そこに盛り込まれるべき内容が同床異夢にならないようにするためには、この 30 年の国際的展開を踏まえて環境基本法の改正の検討に着手すべきであり、その第一歩として、現在策定中の第 6 次環境基本計画のなか

に、そのことを明確に位置付けるべきであると考えられる。

(おおくぼ のりこ)

[付記] 本稿は、科研費基盤研究 (A) (課題番号: 20H00053) および科研費国際共同研究加速基金 (課題番号: 20KK0023) による研究成果の一部である。

- ¹ <https://drive.google.com/file/d/1fe9jseTtzgvl048No4CqioOh3oZpqW09/view> (最終閲覧日 2024年 1月 1日)。
- ² 日本環境会議「環境基本法に関する意見書」(1992)。日本環境会議編『環境基本法を考える』(実教出版、1994) 176頁以下、寺西俊一「環境基本法の改正に向けて」環境と公害52巻 4号 (2023) 4頁以下も参照。
- ³ 大久保規子「自然の権利の国際的展開」島村健・大久保邦彦ほか編『環境法の開拓線』(第一法規、2023) 3頁以下、大久保規子・チアゴ・トレンチネラ・山下英俊「進化する自然の権利訴訟—エクアドル、コロンビアにおける判例の展開」環境と公害53巻 1号 (2023) 51頁以下、チアゴ・トレンチネラ (大久保規子訳)「南米における自然の権利の展開—エクアドル、ボリビア、チリ、コロンビア、ブラジルの憲法・法律・判例」環境と公害52巻 3号 (2023) 20頁以下参照。
- ⁴ 小坂田裕子『先住民族と国際法—剝奪の歴史から権利の承認へ』(信山社、2017) 参照。
- ⁵ 大久保規子「総論：参加原則の国際的展開と日本の課題」環境法政策学会誌22号 (2019) 4頁以下参照。
- ⁶ S. Tsuru, Proceedings of International Symposium: Environmental disruption, 1970, International Social Science Council, p. 319. 宮本憲一『戦後日本公害史論』(岩波書店、2014) 209頁参照。
- ⁷ 第1原則第1文は「人は、尊厳と福祉を保つに足る環境で、自由、平等及び十分な生活水準を享受する基本的権利を有するとともに、現在及び将来の世代のため環境を保護し改善する厳粛な責任を負う」と定めている。
- ⁸ 第1原則は「人類は、持続可能な開発への関心の中心にある。人類は、自然と調和しつつ健康で生産的な生活を送る権利を有する」と定めている。
- ⁹ オーフス条約は、実体的環境権に関する独立の保障規定を設けているわけではないが、「現在及び将来の世代のすべての人が、健康と福利に適した環境のもとで生きる権利の保護に貢献する」(1条)ことを目的とする旨を定めており、環境権の存在を前提としていると解されている。
- ¹⁰ エスカズ協定は、1条(目的規定)において、「現在及び将来の世代のすべての人が健全な環境のもとで生きる権利の保護に貢献すること」を同協定の目的の1つに掲げ、4条(一般規定)において、この権利の保障を締約国に義務付けている(1項)。
- ¹¹ アフリカ憲章24条は「すべての人々は、発展にとって好ましい一般的に満足のいく環境を享受する権利を有する」と定めている。
- ¹² サンサルバドル議定書11条1項は「すべての人は、健全な環境のもとで生き、基本的な公共サービスにアクセスする権利を有する」と定めている。
- ¹³ アラブ人権憲章38条1文は「すべての人は、自分自身とその家族のために、食料、衣料、住居、サービス、健全な環境を享受する権利等、その福利と人間らしい生活を保証する適切な生活水準に対する権利を有する」と定めている。
- ¹⁴ 156カ国のなかには、①憲法で環境権を認めている国(110カ国)、②法律で環境権を認めている国(101カ国)、③環境権を認めている条約を批准している国(126カ国)が含まれる。このうち、③には該当するが国内法に環境権規定のない国は30カ国弱であり、環境権規定を有する国に限っても、120カ国以上にのぼる。なお、オーフス条約の加盟国であるイギリスは、その批准に際し、同条約が保障する権利は手続的権利に限定される旨の宣言を行っているため、国連調査の環境権承認国には含まれていない。また、本国連調査後、カナダが法律で環境権を保障し、アンティグア・バーブーダ、セントルシア、ペリーズおよびグレナダがエスカズ協定を批准したため、2023年末時点で、少なくとも161カ国が環境権を承認していることになる。
- ¹⁵ 日本は、人権理事会決議では棄権したが、総会決議には賛成票を投じた。
- ¹⁶ ただし、筆者が研究代表を務めるグリーンアクセスプロジェクトの2011年度のアンケート調査によれば、日本でも、300以上の自治体が環境基本条例等に環境権を定めている。アンケート結果については、<<http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/wp-content/uploads/2012/05/6466a2bce31e0ca3096e4347b7f54e60.pdf>>参照。
- ¹⁷ 大阪弁護士会環境権研究会『環境権』(日本評論社、1973) 41頁以下。
- ¹⁸ 大阪国際空港訴訟に関する大阪地判昭和49・2・27判時729号3頁、豊前火力発電所訴訟に関する福

- 岡地小倉支判昭和54・8・31判時937号19頁等。
- ¹⁹ 名古屋新幹線訴訟に関する名古屋地判昭和55・9・11判時976号40頁等。
- ²⁰ 1980年代の代表的な著作として、淡路剛久『環境権の法理と裁判』（有斐閣、1980）60頁以下参照。また、2000年代前半までの議論状況については、例えば、那須俊貴『環境権の論点』（国立国会図書館調査及び立法考査局、2007）参照。
- ²¹ 世田谷区砧町日照妨害訴訟に関する最判昭和47・6・27民集26巻5号1067頁等。
- ²² 横須賀野比海岸事件に関する横浜地横須賀支判昭和54・2・26下民集30巻1～4号57頁等。
- ²³ 丸森町産業廃棄物処分場事件に関する仙台地決平成4・2・28判時1429号109頁等。
- ²⁴ 大久保規子「ヨーロッパ人権裁判所における環境判例の展開」人権判例報5号（2022）17頁以下参照。
- ²⁵ 大久保規子「環境権の国際的展開」環境と公害52巻3号（2023）2頁以下も参照。
- ²⁶ See, e.g., *State of the Netherlands v. Urgenda Foundation*, ECLI:NL:HR:2019:2007, Hoge Raad, 19/00135.
- ²⁷ 神戸製鋼石炭火力行政訴訟に関する大阪高判令和4・4・26判タ1513号98頁は、二酸化炭素の排出に係る被害を受けない利益を一般的公益的利益であるとし、同民事訴訟に関する神戸地判令和5・3・20裁判所ウェブサイトは、気候変動による人格権（生命・健康等）侵害の具体的危険がある場合には差止請求が可能であることを認めつつも、原告に対する具体的危険の発生を否定している。
- ²⁸ その経緯については、淡路剛久ほか「座談会 環境権の実効的な保障をめざして—日本の課題と展望」環境と公害52巻3号（2023）41頁〔宮本憲一発言〕参照。
- ²⁹ 国会での審議経緯については、環境庁企画調整局企画調整課『環境基本法の解説』（ぎょうせい、1994）88頁以下、環境省五十年史編さんチーム『環境省五十年史補遺版』（2023）記録編-10-13〔石野耕也、小島敏郎発言〕参照。
- ³⁰ 最近の文献として、藤井康博『環境憲法学の基礎—個人の尊厳に基づく国家・環境法原則・権利』（日本評論社、2023）324頁以下参照。
- ³¹ なお、手続的な権利として環境公益訴訟の原告適格を誰にどのような要件で認めるかは、実体的な権利侵害を理由とする訴訟の問題とは、必ずしも一致しない。
- ³² 環境庁企画調整局企画調整課・前掲（注29）141頁。
- ³³ その場合、環境基本法3条にいう「環境の保全」は、EU条約（3条3項）にいう「環境の質の高水準の保護」と同趣旨であると解釈することもできよう。
- ³⁴ 大久保規子「エスカズ協定の意義と展望—ラテンアメリカ・カリブ地域における参加原則の展開」環境法研究15号（信山社、2022）47頁以下参照。
- ³⁵ 大久保規子「環境分野の参加原則とバリガイドラインの意義」甲南大学総合研究所叢書124（2015）41頁以下参照。
- ³⁶ 大久保・前掲（注5）参照。
- ³⁷ 大久保規子「環境基本法と参加原則」環境法政策学会誌17号（2014）29頁以下参照。
- ³⁸ 障害者基本法1条等。
- ³⁹ 「消費者教育の推進に関する法律」（消費者教育推進法）2条1項等。
- ⁴⁰ 障害者基本法3条1号、「共生社会の実現を推進するための認知症基本法」3条3号等。
- ⁴¹ こども基本法3条3号等。
- ⁴² 文化芸術基本法34条等。
- ⁴³ 「市民」という用語は特定非営利活動促進法（1条等）で使用されているほか、消費者教育推進法は「消費者市民社会」（2条2項）という用語を用いている。
- ⁴⁴ オーフスネット案2条の3ないし2条の5も参照。
- ⁴⁵ 内海麻利「フランスの都市計画法制の動向—グルネルI・II法に見るコンパクトシティ政策」土地総合研究2013年春号67頁以下、日野辰哉「公的決定プロセスにおける公衆 **public** の参加権などに関する新たな動向—環境のための国民的合意に関する2010年7月12日の法律第788号」日仏法学27号（2013）107頁以下参照。
- ⁴⁶ 大久保規子「環境パートナーシップの展開と評議会方式の可能性」三橋良士明・榊原秀訓編『行政民間化の公共性分析』（日本評論社、2006）114頁以下参照。
- ⁴⁷ オーフスネット案19条も参照。
- ⁴⁸ この数年の地球環境基金の年間助成額は、6億円を下回っている。
- ⁴⁹ 大久保規子「環境行政訴訟の現状と改革の方向性—国際的基準から見た日本の課題」現代行政法講座編集委員会編『現代行政法講座 III 行政法の仕組みと権利救済』（日本評論社、2022）121頁以下参照。
- ⁵⁰ 大久保規子「環境公益訴訟の導入に向けて」環境と公害52巻4号（2023）32頁以下参照。