

令和元年5月24日現在

機関番号：14401

研究種目：基盤研究(S)

研究期間：2014～2018

課題番号：26220501

研究課題名(和文) 環境法の参加原則に係る評価指標の検討 - 環境民主主義の確立に向けた国際連携構築

研究課題名(英文) Review of Legal Indicators for the Participation Principle in Environmental Matters: Promotion of an International Cooperation towards Strengthening the Environmental Democracy

研究代表者

伊達 規子(大久保規子)(DATE(OKUBO), Noriko)

大阪大学・法学研究科・教授

研究者番号：00261826

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 61,010,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、環境分野の市民参加の促進・改善を図るため、世界約20カ国の専門家の協力のもと、参加原則に関する国際的基準の内容・運用状況に関する分析を行い、その成果を踏まえて、参加制度の法的評価指標を作成した。この指標をもとにアジア7カ国の制度について比較した結果、アジアと他地域(欧州、南米)との違い、アジア各国に固有の特徴や課題が浮き彫りとなり、参加が有効に機能するための諸条件が明確化された。

研究成果の学術的意義や社会的意義

環境分野の参加原則(情報アクセス、決定への参加、司法アクセス)は持続可能な発展に不可欠であるが、具体的制度は国により多様である。法的指標は、各国の制度の有効性や進捗度をはかり、国際比較をするために有用であり、本研究ではアジア7カ国の特徴や日本の課題が明確になった。指標に基づく評価結果の活用により、各国のグッドプラクティスの共有や制度改革が促進され、環境民主主義の強化に寄与することが期待される。

研究成果の概要(英文)：Conventional comparative researches on participation legislation do not necessarily reflect the exact extent which the law contributes to protect citizen's rights or develop an environmental democracy. Indicators assessing the actual performance of the law are essential to enhance Participation Principle effectiveness. This research focuses on elaborating international legal performance indicators on Participation Principle in environmental law. Most European countries have ratified the Aarhus Convention and the Latin-American and Caribbean countries have recently adopted own regional agreement on public participation. In contrast, there have been no remarkable movements in Asia until now neither to ratify the Aarhus Convention nor to make its own regional instrument. Therefore, it is especially useful in Asian region to analyze and discuss the common characteristics and issues of each system based on same indicator to accelerate reform process and to share its good practices.

研究分野：法学

キーワード：環境法 行政法 環境民主主義 市民参加 環境公益訴訟 指標 SDGs アジア

## 様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

(1)環境法の参加原則は、環境情報へのアクセス権、環境に関する政策決定への参加権、司法へのアクセス権という3つの手続的権利(アクセス権)から成り立っている。参加原則は、環境分野の市民参加条約であるオーフス条約(1998年)等により、その基準が具体化されてきた。しかし、オーフス条約の加盟国は欧州を中心に47カ国にとどまり、それ以外の地域における参加原則の実効的な促進方策が課題となっていた。

(2)アジア諸国はオーフス条約の加盟国ではないが、1990年代以降、各国独自に市民参加を強化するための法制度改革が行われてきた。しかし、具体的制度は国により多様であり、参加原則に関する法的評価指標を開発することにより、各国の独自性を尊重しつつも、参加原則を実効的なものにしていくための国際共同研究が求められていた。

### 2. 研究の目的

(1)本研究は、世界各国の専門家との既存のネットワークを活用・強化して、オーフス条約等、参加原則に関する国際的基準の内容・運用状況の分析を行い、その到達点と課題を踏まえて参加原則の法的評価指標を開発し、各国の制度・運用の改善に寄与することを目的とする。

(2)アジア各国の参加制度は極めて多様であり、本格的な比較研究がなされてこなかった。本研究では、作成した基準を活用して、特に日本を含むアジア各国の制度およびその運用上の強みと弱みを明らかにし、環境民主主義の促進に向けた提言を行うことを目指した。

### 3. 研究の方法

(1)本研究は、参加原則に関する国際的な動向調査・分析、参加に関連した指標の分析・開発、環境アセスメント(以下「アセス」という)における参加制度の研究という、相互に関連した3つの柱から成る。はの基礎となる作業であり、については、環境分野の主たる参加制度であるアセスの指標づくりを行う。その前提として、については、特にアジアを対象とし、他の環境分野よりも詳細な調査研究を行った。

(2)各国の動向をすべて自ら調査することは不可能であるから、特にアジアにおいては、6カ国の研究協力者と現地調査も含めた共同研究を行った。また、各国の専門家相互の意見交換を図るため、期間中に5つの国際会議を主催した(計18カ国およびUNEP等の国際機関が参加)。

### 4. 研究成果

(1)参加原則の社会的背景と理論的根拠について、参加型・熟議型を基本とする環境民主主義、憲法上の環境権を認め、手続的環境権として参加権を位置付ける環境立憲主義、執行の欠缺の是正という観点から、環境公益訴訟の導入等により司法コントロールを強化すべきであるとする環境上の法の支配という3つの系譜があることを明らかにした。これら3つは相互に密接な関係を保ちながら全世界的に急速な展開を見せている(論文1)。

(2)法的指標の基礎となる国際条約のうち、オーフス条約については、当初、旧社会主義諸国の民主化という視点が重視されていたが、実際には先進国の課題も顕在化し、各国で大規模な法制度改革につながっており、法的拘束力のある国際的基準の重要性・有効性が明らかとなった。日本でも、ドイツ、イギリス等については、いくつかの研究があるが、本研究の特徴は、欧州司法裁判所の判例等を手がかりに、EU地域全体におけるオーフス条約および関連EU指令の国内法化の動向を検討したことである(図書1, 2)。この作業により、オーストリア独特の仕組み(200人以上の住民が合同で意見提出をした場合に、当該住民団体に特別の参加権・訴権を付与)等、多様な制度の存在が明らかになった。

(3)中南米においては、2018年に参加原則に関する初めての地域条約(エスカズ協定)が成立した。本研究では、エスカズ協定の交渉会議にも継続的に参加し、欧州・アジアとの異同という観点から分析を行った。中南米の状況を欧州、アジアと比較した研究は、日本には他に例がなく、国際的に見ても始まったばかりであり、本研究の特筆すべき成果である(論文5)。エスカズ協定においては、先住民・コミュニティの権利等、弱者保護のあり方等が大きな焦点となり、環境活動家への人権侵害・ハラスメント対策、公務員・法曹等に対するキャパシティビルディングに関する詳細な条項も盛り込まれた。これらは、先進国・途上国を問わず全世界共通の課題であり、本指標の作成に当たっても、その議論内容を参考にした。

(4)アジア各国は、オーフス条約に未加盟であり、中南米のように地域条約に向けた動きも見られない。そこで、特に改革が進んでいるインド、インドネシア、タイ、台湾、中国、フィリピンを対象に各国の専門家、留学生の協力を得て、制度の把握・分析を行った(論文10, 15, 別紙論文7, 9等)。また、台湾を除く5カ国では、環境裁判所・環境法廷、環境裁判官、環境訴訟規則等の整備がなされていることから、5カ国の裁判所のヒアリングも行った。その結果、例えば、インドについては、行政に命じた施策の実施を裁判所がフォローアップする継続的職

務執行命令の運用状況等も明らかになった。

(5)参加指標の開発に当たっては、上記の国際基準のほか、関連する国際指標（特に国連人権指標、持続可能な開発目標（SDGs）指標、オープン・ガバメント指標等）、地域的なガイドラインを参考にした（図書1等）。国際基準の分析では、各条約・協定等の基準は、具体性の程度に差があるものの、比較的共通していること、司法アクセスに関する基準は、原告適格のみならず、仮の救済を含む迅速な救済、立証負担の軽減、費用の低廉性、訴訟支援を含めて多岐にわたること、世界各国で環境裁判所等の整備が進み、環境司法の専門化ともいべき傾向が認められること等が明らかになった。

また、関連指標の分析では、定性的指標がほとんどであり、数値指標の作成が限定されていること、信頼できるデータの欠落により、制度の運用状況を図る既存の指標が極めて一般的で、有効性が疑わしいこと、数値による各国比較よりも、当該国の経年的な変化（進歩の度合い）をはかる指標が重視されていること等を含め、関連指標の意義と限界が明確になった。

(6)参加原則に関する世界初の法的指標は、2015年に公開されたE D I（環境民主主義指標）であり、本研究代表者もこれに参加した。E D Iは、各アクセス権に関する法律指標と実践指標から構成され、項目ごとに0点～3点の点数を付して、各国ランキングを示す仕組みとなっている。しかし、点数化の方法の適切性に加え、データ確保の困難性もあって実践指標が限定的であること、ランキングの方法では過去と比較した各国の改善努力が反映しにくいこと等、いくつかの改善すべき課題が確認された（論文9）。

(7)(1)から(6)の内容を踏まえつつ、本研究では、環境法の主要な参加制度であるアクセスの参加制度およびアクセス訴訟の指標を作成した（論文11等）。指標案については、いくつかの学会で発表して修正を加え、アジア6カ国の研究協力者に送付して、指標に基づき各国の評価を行ってもらった。その過程で受けた指摘を反映し、指標の改善を行った上で、2018年9月に公開の国際会議と専門家会合を開催するとともに、世界社会科学フォーラムでセッションを企画し、日本も含めたアジア7カ国に共通の特徴や課題、当該国に固有の制度等について議論を深めた。

(8)(7)の指標に基づいてアジア7カ国のアクセスの比較を行った結果（論文2を含む行政法研究29号特集論文）、どの国でも参加が義務付けられているものの、国際基準と比較すると、ステークホルダーの事前分析と個別通知の欠如、最終的な許認可の理由の公表が義務付けられていないこと等、共通の課題が認められた。また、日本以外の国では、公聴会等、直接的なコミュニケーションの機会が必須とされ、アクセス結果に関する許認可の仕組み（環境許可等）があることが明らかになった。本研究の開始前は、日本の主たる課題は司法アクセス（特に原告適格）にあると考えていたが、本研究により、欧米のみならず、アジア主要国と比較しても参加手続が貧弱であることが浮き彫りになった。

また、司法アクセスに関しては、日本以外の国では公益訴訟が認められていること、原告適格の広さ、救済方法の多様性という点では、インド、フィリピンが抜き出ていること、東アジアの3カ国（台湾、中国、日本）では、なお原告適格の問題が解消されていないこと等の知見が得られた。また、アジアの途上国では環境法の執行の欠缺が深刻とされてきたが、司法コントロールの強化により、近年一定の改善傾向が認められる。このように、本研究により、日本およびアジア各国の特徴と課題が、従来よりも具体的に明確になった。

(9)参加原則に関する法的指標は、国際比較により各国の特徴や必要な改善点を認識し、グッドプラクティスを共有するために有効な手法の1つではあるが、その評価結果は一つの目安に過ぎず、その意義と限界を踏まえた活用が重要である。本研究でも、各国の専門家による本指標に基づく評価結果の妥当性について、独自の法令調査、事例調査、当該国の専門家との意見交換等により、何度も追加的な検討を行った。

現在、国連では、環境法の諸原則について、国際的水準を明らかにし、分野・地域により水準の異なる現状を改善するための世界環境憲章プロジェクトが進められているが、本研究のような指標は、グローバルに現状を鳥瞰する場合に適している。

(10)以上により、本研究の当初目的は達成されたと考えるが、現在、特に途上国において参加原則の強化を牽引しているのは、オース条約等の法的国際基準のほか、国際金融機関・開発援助機関の環境配慮システムであり、今後の基準の標準化に大きな役割を果たす可能性がある。それ故、今後は、それらの内容を比較し、各国の制度への影響を研究したいと考えている。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計114件)

- 1 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号掲載予定、2019、査読無

- 2 大久保規子 = 柳憲一郎 = 磯野弥生 = 高村ゆかり = 権藤倅一郎「アジアの環境アセスメント制度と訴訟 - 参加指標による7カ国比較 - 」行政法研究 29号 85-105頁, 2019, 査読無
- 3 柳憲一郎「環境影響評価と環境訴訟」行政法研究 29号 107-125頁, 2019, 査読無
- 4 Noriko Okubo, Judicial Control Over National Security Projects: Critical Analysis of the Okinawa Dugong Cases from the Viewpoint of Principle 10, IUCN Academy of Environmental Law eJournal 9, 2018, 55-78  
<http://www.iucnael.org/en/e-journal/current-issue>, 査読有
- 5 大久保規子「ラテンアメリカ・カリブ地域における環境分野の市民参加協定」現代法学 33号, 67-89頁, 2017, 査読無, <http://hdl.handle.net/11150/10985>
- 6 柳憲一郎「持続可能性アセスメントの理論と実際」環境法研究 6号 31-57頁, 2017, 査読無
- 7 磯野弥生「オープン・ガバメント指標と日本の課題 原発問題から考える」環境と公害 46巻 3号, 44-49頁, 2017, 査読無
- 8 磯野弥生「SEAと参加 指標による参加の促進のために」環境管理, 53巻第1号, 72-77頁, 2017, 査読無
- 9 大久保規子「環境民主主義指標(EDI)の意義と課題」環境と公害, 46巻第3号, 38-43頁, 2017, 査読無
- 10 磯野弥生「中国環境法における参加と環境公益訴訟の前進と課題」環境と公害 45巻 4号, 46-51頁, 2016, 査読無
- 11 Noriko Okubo, "Public Participation Indicator in Environmental Impact Assessment (EIA)", IAIA16 Proceedings-Final Reviewed Papers (オンライン版), 2016, 査読有
- 12 磯野弥生「住民参加と参加の『場』としてのコミュニティ: 東日本大震災を契機として」『都市と環境の公法学 磯部力先生古稀記念論文集』(勁草書房), 31-51頁, 2016, 査読無
- 13 Noriko Okubo, "The Development of the Japanese Legal System for Public Participation in Land Use and Environmental Matters", Land Use Policy, No. 52, pp. 498-550, 2016, 査読有
- 14 Noriko Okubo, "Principle 10 and Developments in Asia", Rule of Law for Good Environmental Governance, pp. 154-168, 2015, 査読無
- 15 大久保規子「フィリピンにおける環境訴訟改革 2010年環境訴訟規則を中心として」阪大法学 64巻第3-4号 835-859頁, 2014, 査読無

〔学会発表〕(計 96 件)

- 1 Yukari Takamura, Indicators to Evaluate Progress in Participation on the Environmental Matters: Lessons Learnt from the Precedents to Elaborate Relevant Indicators, World Social Science Forum 2018
- 2 Noriko Okubo, Public Participation in EIA and Its Indicators from the Asian Perspective, IUCN Academy of Environmental Law Research Colloquium 16th Annual Colloquium of the IUCN Academy of Environmental Law, 2018
- 3 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, 2018
- 4 高村ゆかり「国際開発援助と参加」環境法政策学会, 2018
- 5 柳憲一郎「環境アセスメントと参加」環境法政策学会, 2018
- 6 Noriko Okubo, poster session, Public interest litigation and environmental rule of law: sharing Asian good praxis in comparison with other regions, 2016 IUCN World Conservation Congress Forum Hawaii, 2016
- 7 大久保規子「持続可能な発展とSDGs目標16」, 環境経済・政策学会 2017年大会
- 8 Noriko Okubo, Application of Principle 10: Developments in Asia, The 2016 Annual European Environmental Law Forum (EELF) Conference, 2016
- 9 Yayoi Isono, Public Participation in EIA, The 36th Annual Conference of the

International Association for Impact Assessment Impact Assessment, 2016

- 10 Noriko Okubo, Environmental Democracy and Developments in East Asia, The 4th East Asian Law & Society Conference, 2015
- 11 大久保規子「アジア諸国における環境分野の公衆参加と司法アクセス」,環境法政策学会第18回学術大会, 2014
- 12 大久保規子「国内法における持続可能原則の位置づけ 環境サステナビリティの視点から」,日本法社会学会学術大会, 2014

〔図書〕(計4件)

- 1 大久保規子・磯野弥生・高村ゆかり・柳憲一郎・ヤン=ダルポ・モニカ=ベーム他,『特集 環境分野の市民参加と司法の役割』,宇賀克也責任編集,行政法研究 18号,信山社,284頁,2017
- 2 大久保規子・シリポン=ワチャワルク他『特集 エネルギー,化学物質,水管理政策と市民参加』,宇賀克也責任編集,行政法研究 12号,信山社,256頁,2016
- 3 大久保規子編著『緑の交通政策と市民参加-新しい交通価値の実現に向けて』,大阪大学出版会,274頁,2016
- 4 Takehisa Awaji, Marie Lamoureux, Tadashi Otsuka, Emma Durand-Poudret, Yukari Takamura, Isabelle Michallet, Adeline Pomade, Noriko Okubo, Laurent Kueny. Mathilde Hautereau-Boutonnet (Ed.) "Apres-Fukushima, regards juridiques franco-japonais", Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 160p, 2014

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年:

国内外の別:

取得状況(計 0 件)

〔その他〕

ホームページ等

<http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/>

## 6. 研究組織

### (1)研究分担者

研究分担者氏名:横山 彌生(磯野弥生)

ローマ字氏名:YOKOYAMA(ISONO), yayoi

所属研究機関名:東京経済大学

部局名:現代法学部

職名:客員研究員

研究者番号(8桁):60104105

研究分担者氏名:高村 ゆかり

ローマ字氏名:TAKAMURA, yukari

所属研究機関名:東京大学

部局名:東京大学未来ビジョン研究センター

職名:教授

研究者番号(8桁):70303518

研究分担者氏名:柳 憲一郎

ローマ字氏名：YANAGI, ken-ichiro

所属研究機関名：明治大学

部局名：法学部

職名：専任教授

研究者番号(8桁)：80132752

(2)主な研究協力者

研究協力者氏名：淡路 剛久

ローマ字氏名：AWAJI, takehisa

研究協力者氏名：高橋 滋

ローマ字氏名：TAKAHASHI, shigeru

研究協力者氏名：大塚 直

ローマ字氏名：OTSUKA, tadashi

研究協力者氏名：寺西 俊一

ローマ字氏名：TERANISHI, shun'ichi

研究協力者氏名：長谷川 公一

ローマ字氏名：HASEGAWA, koichi

研究協力者氏名：小林 光

ローマ字氏名：Kobayashi, hikaru

研究協力者氏名：石野 耕也

ローマ字氏名：ISHINO, kouya

研究協力者氏名：鄧 海峰

ローマ字氏名：DENG, haifeng

研究協力者氏名：チャクリット シッティウエイ

ローマ字氏名：SITDHIWEI, chacrit

研究協力者氏名：リカ・ファジュリニ

ローマ字氏名：FAJRINI, rika

研究協力者氏名：ローズ = リサ・エイスマ = オソリロ

ローマ字氏名：EISMA-OSORIO, rose-liza

研究協力者氏名：リトウィック・ドゥッタ

ローマ字氏名：DUTTA, ritwick

研究協力者氏名：作本 直行

ローマ字氏名：SAKUMOTO, naoyuki

研究協力者氏名：谷内 久美子

ローマ字氏名：TANIUCHI, kumiko

研究協力者氏名：ヤン・ダルポ

ローマ字氏名：DARPO, jan

研究協力者氏名：スティーブン・ステック

ローマ字氏名：STEC, stephen

研究協力者氏名：シリボン・ワチャワルク

ローマ字氏名：WAJJWALKU, siriporn

研究協力者氏名：グローリア・エステンツォ・ラモス

ローマ字氏名：RAMOS, gloria estenzo

研究協力者氏名：汪 勁

ローマ字氏名：WANG, jin

研究協力者氏名：王 燦發

ローマ字氏名：WANG, canfa

研究協力者氏名：モニカ・ベーム

ローマ字氏名：BOHM, monika

研究協力者氏名：ミシェル・プリウール

ローマ字氏名：PRIEUR, michel

研究協力者氏名：フォルカー・マウアーホーファー

ローマ字氏名：MAUERHOFER, Volker

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。