

令和元年6月27日現在

機関番号：32689

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2017～2018

課題番号：17H07177

研究課題名（和文）オース条約遵守委員会が議会オンブズマンの環境分野での活動に与える影響の研究

研究課題名（英文）Research on Influence of the Aarhus Convention Compliance Committee on the activities of the Parliamentary Ombudsman and Environmental Ombudsman in the Environmental Field

研究代表者

進藤 真人 (Shindo, Mahito)

早稲田大学・社会科学総合学院・助教

研究者番号：30802061

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,900,000円

研究成果の概要（和文）：オース条約遵守委員会（ACCC）は、議会オンブズマンおよび環境オンブズマン（O/EO）の活動がオース条約に適合しているかを審査することにより、後者に影響を及ぼし得る。ここで問題となるのは各国でO/EOが果たす役割である。OとEOの区別に拘わらず、オンブズマンとしては非典型的な役割が審査対象になる傾向がある。オーストリアにおいてACCCは、裁判提訴を行うEOの役割を、環境NGOの裁判所へのアクセスを保障との関係から問題視し、欧州司法判断所の判断を通じて間接的な影響を与えた。また、アイルランドにおいてACCCは、Oが兼任する環境情報コミッショナーの審査機関としての能力について審査を行っている。

研究成果の学術的意義や社会的意義

地域的枠組の機関であるオース条約遵守委員会が、重なり合う役割を国内法体系で担っている議会オンブズマンおよび環境オンブズマンの活動に与える影響を明らかにすることは、学術的には、これまで研究されてこなかった審査機関に焦点を当てて地域的枠組と国内法体系の関係性を明らかにするという意義がある。また近年、国連環境計画を中心として、環境行政意思決定の質を向上させるための法的枠組の整備が地域的枠組を重視しつつ世界的に推し進められていることから、欧州以外の地域における同様の地域的枠組の新たな導入に際して、制度設計の検討に資する情報を提供するという社会的意義がある。

研究成果の概要（英文）：The Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) may influence the activities of Parliamentary Ombudsman and Environmental Ombudsman (O/EO) through its investigation on the compliance of these activities with the Aarhus Convention. Whether the ACCC conducts such an investigation depends on the roles of the O/EO played in individual jurisdictions. The result of the field research suggests that regardless the distinction between the O and EO, the ACCC investigated the O/EO with extraordinary competences, which a typical ombudsman does not have. In Austria, the ACCC questioned the EO's competence of access to courts in relation to the access to judicial court by environmental NGOs. This conclusion indirectly affected the revision of the roles of the EOs through a judgment of the European Union Court of Justice. In Ireland, the ACCC is examining the capacity of the environmental information commissioner whose officeholder is also the O.

研究分野：環境法 公法 国際環境法 比較法

キーワード：議会オンブズマン オース条約 オース条約遵守委員会 アカウンタビリティ 環境法学 公法学

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

### 1. 研究開始当初の背景

近年、国連環境計画を中心として、環境行政意思決定の質を向上させるための法的枠組の整備が世界的に推し進められている。これは、1992年の国連地球環境会議で提唱された「情報へのアクセス・市民参加・審査機関へのアクセス」という所謂リオ第10原則を地域条約の形で具体化したオース条約の内容をロールモデルとし、世界各地へ広めて行こうという試みである。この試みの重要な達成目標は、環境行政意思決定のアカウンタビリティの確保である。アカウンタビリティとは多くの文脈で使われる語であるが、公法学分野では「行政府のアカウンタビリティ」を「公式の査問手続の場で、行政府が活動についての説明を行い、必要な場合には失策に対する責任を取る」と定義する。従って、環境行政意思決定のアカウンタビリティを論じる際には、公式の査問手続の場たる審査機関の役割が、議論の中心となる。そのような審査機関としては、裁判所・審判所の他に議会オンブズマンがあり、これらの機関を通じて、環境行政意思決定のアカウンタビリティ確保がなされる。これらの審査機関の内、議会オンブズマンは、1960年代以降に急速に全世界に普及した新しい審査機関であるが、専門分化が多く見られることでも有名で、環境分野に特化した管轄を有するものを環境オンブズマンと呼ぶ。しかし、従来の審査機関に関する研究は、主に裁判所・審判所の役割に焦点が当てられていた反面、議会オンブズマンおよび環境オンブズマン(O/EO)の役割に関する研究は少なく、その射程は国内法体系における役割に限定されていた。

しかし、上述した国際法体系の発展を踏まえれば、国内法体系中の審査機関のみに焦点を当てては、環境行政意思決定のアカウンタビリティを確保する為の法的枠組の全体像を正確に把握することは難しい。冒頭で紹介した国連環境計画の取組は、特に地域的枠組を重視しているため、既存の地域的枠組と国内法体系の関係性を解明し整理することが、全体像についての理解を得る上で重要になっている。というのも、新たな地域に地域条約を導入する際には、このような理解に基づき、最適化を図る必要があると考えられるからである。しかし、O/EOについては、この関係性の解明が全く進んでおらず、環境行政意思決定のアカウンタビリティを確保する為の法的枠組全体の効果を最大化することを阻む要因の一つとなっていた。

### 2. 研究の目的

地域的枠組と国内法体系の関係性は、同種の役割を担っている機関の比較を通じて解明されるのが通例であることを踏まえて、本研究はO/EOと重なり合う役割を地域的枠組において担っているオース条約遵守委員会(ACCC)とO/EOの関係性の解明を志す。その際に、O/EOが世界的に普及しているのに対し、オース条約類似の地域的枠組は発展途上であることを考慮して、両者の関係性の中でも、ACCCの存在がO/EOの活動に与えている影響を解明することを研究の目的とする。但し、O/EOという括りの中でも全行政分野に管轄を有する総合オンブズマンと専門特化した環境オンブズマンの間には違いがある。また、個々の国内法体系におけるO/EOの役割は完全に一致している訳ではない。そこで、本研究は、調査対象となるオース条約加盟国に於けるO/EOの実務状況を機能的に把握した上で、ACCCが総合オンブズマンと環境オンブズマンに与える影響を分けて検討することによって、ACCCがO/EOに与える影響の全体像を把握することを目指す。

### 3. 研究の方法

本研究は、オース条約締約国の中で環境オンブズマン制度を採用しているハンガリーおよびオーストリア、ならびに議会オンブズマンが環境分野を管轄するスウェーデンおよびアイルランドにおいてACCCがO/EOに与える影響を調査する。これらの国々を調査対象として選定したのは、専門オンブズマンと総合オンブズマンに対するACCCの影響の違いを分析することを考慮したことに加えて、これらの国々にはもう一つの主要な調査対象であるACCCの現および元委員を擁するからである。

本研究は、ACCCと調査対象となるO/EOの関係性を把握する為に、機能的比較法の手法を用いる。これは、法文上の違いだけでなく、比較対象が実際の社会の中でどのように機能しているかを把握することを要求する手法である。本研究では、先行研究の蓄積が殆どないことから、関連文献調査にのみ頼ることは出来ず、調査対象国での現地調査を実施する。現地調査の実施に際しては、調査対象者を調査項目に関する専門知識の度合いによって選考する、エリート・インタビューの手法を採用する。また、複数の対象者から特定の情報を得るのに適した、半構造的インタビューの手法を採用する。現地調査により得られたデータは、定性的分析の手法を駆使して分析を行う。

#### 4. 研究成果

理論的には、ACCC が O/EO に影響を及ぼす可能性のある経路は二つある。第一は、ACCC が O/EO の活動のオース条約との適合性を審査することによって、影響を及ぼすという経路である。第二は、ACCC が O/EO に何らかの交流を通じて、影響を及ぼすという経路である。しかし、条約遵守機関としての中立性を重視する ACCC は、各国の審査機関である O/EO と直接の交流を図ることに極めて抑制的であるので、第二経路を通じての影響は極めて限定的で測定が困難である。これに対して、第一経路を通じての影響は測定可能であるが、ACCC がそのような審査を行うかどうかは、各国において O/EO が果たしている役割に左右される。そこには、O と EO の区別に拘わらず、オンブズマンとしては非典型的な役割が審査対象となる傾向がある。

##### (1) ACCC が環境オンブズマンの活動に与える影響

オース条約加盟国で環境オンブズマンを有するオーストリアとハンガリーであるが、両国ともに総合オンブズマンも存在するので、ACCC の影響を測定する前提として、総合オンブズマンと環境オンブズマンの関係を解明する必要がある。

( ) オーストリアでは、総合オンブズマンと環境オンブズマンの双方が、環境分野における活動を行っているが、環境オンブズマンが主に環境行政意思決定がなされるまでの間に活動するのに対し、総合オンブズマンは環境行政意思決定がなされた後に活動するので、棲み分けがなされている。同国では、総合オンブズマンは古典的な議会オンブズマンであるが、環境オンブズマンは行政府に属し、しかも古典的な議会オンブズマンが有さない権限である、裁判所への提訴という権限を多用しているという特殊形態を採用している。このような特殊形態を採用している要因として、ACCC の影響も疑われるところではあるが、調査の結果そうではないことが判明した。実は同国の制度は、オース条約が成立する以前の 1980 年代から 2000 年代初頭に掛けて成立したものであるが、同国の労働審判制度を模したために非常に特殊なオンブズマン制度となっている。

( ) 他方、ハンガリーでは、現行の環境オンブズマンは、典型的な議会オンブズマンである総合オンブズマンの指揮下にある副オンブズマンである。この体制では、意思決定主体は総合オンブズマンであるが、事実上全ての環境案件を環境オンブズマンが処理することとなる。同国の環境オンブズマンも、オーストリア同様に裁判所に提訴する超オンブズマン的手法を行使する権限を有する。しかしながら、この権限は殆ど行使されておらず、典型的議会オンブズマンの手法が主に用いられている。その要因の一つとして、環境オンブズマンがオース条約成立後に設置されたこと、同国がオース条約を重視していることが考えられる。

( ) オーストリアとハンガリーにおける O/EO の役割についての ACCC の関わりを見てみると、オーストリアの総合オンブズマンおよびハンガリーの環境オンブズマンに関しては、何ら審査を行っていない。しかし、オーストリアの環境オンブズマンの役割に関しては、環境 NGO の裁判所へのアクセスを保障する上で有効に機能していないとして、問題視した。この ACCC の決定には法的拘束力がないため、直ちに実質的な影響力を持った訳ではないが、その後、欧州司法裁判所が ACCC の決定を支持する判決を出したため、同国の環境オンブズマンの役割に関する政治的な議論を巻き起こしている。ここから、ACCC はその審査権限の行使を通じて、オーストリアの環境オンブズマンの活動に、少なくとも間接的な影響を及ぼしていることが明らかになった。

##### (2) ACCC が総合オンブズマンの活動に与える影響

オース条約加盟国で総合オンブズマンが環境分野での管轄を有し且つ ACCC 委員を擁するスウェーデンとアイルランドについても、ACCC の影響を測定する前提として、総合オンブズマンの役割を解明する必要がある。

( ) スウェーデンは議会オンブズマン発祥の地であり、歴史的経緯から二系統の総合オンブズマンが存在する。一つは 1809 年設立の議会オンブズマンであり、もう一つはほぼ同一の役割を行政府内部から担う 1713 年設立の大法官である。両機関とも環境分野を管轄するが、大法官はこの分野での活動実績が殆どない。スウェーデンの総合オンブズマンの環境分野における主要な活動は、環境法が誠実に履行されることを監督することであり、オース条約の趣旨に合致こそすれ、抵触することはない。

( ) 他方、アイルランドでは、総合オンブズマンが、環境情報コミッショナーを兼任している。従って、環境情報へのアクセスに係る事項は環境情報コミッショナーが一時的な審査機関となる。しかしながら、総合オンブズマンは環境情報コミッショナーに係る苦情についても調査を行う権限を有している。尤もこの場合は、利益相反を避けるため、英語圏の他国のオンブズマンが実際の案件処理を行う。基本的に、総合オンブズマンの職権はスウェーデン同様に環境法が誠実に履行されることを監督することである。

( ) スウェーデンとアイルランドにおける O/EO の役割についての ACCC の関わりを見てみると、スウェーデンの総合オンブズマンおよびアイルランドの総合オンブズマンに関しては、何ら審査を行っていない。しかし、アイルランドの総合オンブズマンが兼職する環境情報コミッショナーの役割に関しては、環境情報へのアクセス拒否に対する審査機関と

しての能力に欠けるとの苦情を受けて審理を行っている。当該審理はまだ結審していないが、環境情報コミッショナーの役割に影響を与える可能性は排除されない。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 2 件)

- 1) 進藤真人、「オーストリアの環境オンブズマンとその独自性」、環境法政策学会誌、査読無、22号、商事法務、2019年刊行予定
- 2) 進藤真人、「ハンガリーの将来世代オンブズマン」、環境管理、査読無、(掲載号未確定)、産業環境管理協会、2019年刊行予定

〔学会発表〕(計 6 件)

- 1) Mahito Shindo, Influence of the Aarhus Convention Compliance Committee on the activities of the Parliamentary Ombudsman in Ireland and Sweden, 17th Annual Colloquium of the International Union for Conservation of Nature (IUCN) Academy of Environmental Law, Parallel Sessions, Kuala Lumpur, Malaysia, August 2019
- 2) 進藤真人、「スウェーデンの議会オンブズマンの環境分野における活動」、第23回環境法政策学会、第三分科会-3、上智大学、2019年6月
- 3) 進藤真人、「ハンガリーの将来世代オンブズマン」、人間環境問題研究会、明治大学、2019年3月
- 4) 進藤真人、「オーストリアにおける環境オンブズマンの活動に対するオーフス条約遵守委員会の影響」、環境法政策研究会、明治大学、2018年7月
- 5) Mahito Shindo, Influence of the Aarhus Convention Compliance Committee on the activities of the Parliamentary Ombudsman and Environmental Ombudsman in Austria and Hungary, 16th Annual Colloquium of the International Union for Conservation of Nature (IUCN) Academy of Environmental Law, Glasgow, Panel Session, United Kingdom, July 2018
- 6) 進藤真人、「オーストリアの環境オンブズマンとその独自性」、第22回環境法政策学会、第二分科会-2、大阪経済大学、2018年6月

〔図書〕(計 0 件)

〔産業財産権〕なし

〔その他〕

ホームページ等

## 6. 研究組織

研究代表者のみ

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。