

TIGER Discussion Paper

DP-2015-012

高度科学技術と参加型の政策決定
－環境分野の現状と課題

大久保 規子

2015/3/6

1-1-01 Okubo

**International Workshop on "Environmental Policy-Making
Instruments Based on Public Participation in a High
Technological Society — Energy, Chemical Substances and
Water Management as Central Issues"
at 7th-8th March 2015**

Organizers: **OSAKA UNIVERSITY, PROJECT TIGER** “Policy decision-making and public participation on energy, chemicals and water management: an international comparative study” (Global Initiative Program), **GREEN ACCESS PROJECT II** “Review of Legal Indicators for the Participation Principle in Environmental Matters - Promotion of an International Cooperation towards Strengthening the Environmental Democracy” (JSPS Grant-in-Aid), and **MITSUI & CO., LTD., ENVIRONMENT FUND** – Project “**Proposing an Asian Version of the Aarhus Convention – Constitution of an International Cooperation for Implementing the Environmental Justice**”

Project TIGER

“Policy decision-making and public participation on energy, chemicals
and water management: an international comparative study”
(Global Initiative Program)

Osaka University

高度科学技術と参加型の政策決定 ー環境分野の現状と課題

大久保規子

1 プロジェクト・タイガーとは何か

エネルギー問題に典型的に見られるように、科学技術は社会に多大な便益を与えると同時にさまざまな摩擦を引き起こしており、科学技術に関わる政策について、市民の参加をいかに実質的に保障するかが喫緊の課題となっている。今回の4日間の会議のうち、今日と明日の会議は、主に「エネルギー、化学物質、水管理政策における市民参加型の政策形成手法に関する国際比較」という研究プロジェクトの一環として行われる。この研究は、日本学術振興会の「課題設定による先導的人文・社会科学研究推進事業」（グローバル展開プログラム）として、「科学についてのコミュニケーション及び意思決定の国際的な整合的発展」という共通テーマのもとに設定されたプロジェクトの1つであり、国際的な共同研究により、高度科学技術に係る環境政策について、参加型の政策形成手法を開発することを目的としている。この研究の5つのキーワード、すなわち、“Technology, International, Green access, Environmental, Right”という5つの頭文字をとって、本研究をプロジェクト TIGER と呼んでいる。

このような研究を進めるためには、法学のみならず、科学技術社会論、サステナビリティ学等、さまざまな分野の学際的な共同研究が不可欠であり、大阪大学からは、法学研究科、高等司法研究科、国際公共政策研究科、コミュニケーションデザインセンター、環境イノベーションデザインセンターという5つの部局の関連部局の教員10名が参加している。また、この分野で国際的に卓越した研究成果を挙げているアメリカ、ブラジル、中国、フランス、ドイツ、台湾、タイの研究機関の研究者の方々に研究協力者として参加いただいている。

プロジェクトタイガーは、昨年2月に開始された3年間のプロジェクトであり、1年目は、主に日本の現状について16回、海外ゲストをお招きして3回の研究会を開催し、各国の状況に関する情報収集と分析を行ってきた。本会議は、初年度の締めくくりに当たり、プロジェクト関係者の共通認識を形成し、問題のフレーミングを明確にすることを主要な目標としている。そのうえで、来年度は、各国の先進事例について現地調査を行うとともに、各国の研究者と本格的に議論を深めたいと考えている。

環境分野の市民参加原則は、環境と開発に関するリオ宣言第10原則に盛り込まれ、オーストリア条約で具体化され、パリガイドラインにより、国際的な立法ガイドラインが示されている。本報告では、オーストリア条約やパリガイドラインの視点から日本の現状を分析し、日本の課題を各国の研究協力者の方々に示すことにある。周知のように、オーストリア条約やパリガイドラインは、情報アクセス、決定への参加、司法アクセスという3つの柱から成り立っている。

このうち、決定への参加については、さらに、個別の許認可、政策・計画および行政立法の3つを区別して議論がなされている。参加の最適な手法は、これら3つのレベルで異なるだけでなく、分野、地域ごとに異なりうるため、一律に語ることはできない。そこで、

本研究では、エネルギー、化学物質、水管理政策という3つの分野に焦点を当てることとした。なぜこの3分野を選択したのかについては、この後説明するが、日本では、行政立法に関しては、行政手続法により、一般的にパブリックコメントの実施が義務付けられており、その仕組みは3分野に共通して適用される。

また、日本では、環境、教育等、分野ごとに基本法を制定して、当該分野の理念や基本的な政策方針・計画について定めるとともに、より具体的な施策に関する法律を整備することが多い。現在、日本には計47の基本法が存在する。従来、日本では、主に個別の許認可レベルでの参加について議論がなされてきたが、政策方針・計画の内容により、その後の個別施策が影響を受ける部分は少なくない。実効的な参加を実現するためのより早い段階での参加という観点から、政策・計画段階での参加手法の開発が重要となっている。そこで、以下では、今後の議論の前提として、日本の現状について、政策・計画への参加に焦点を当て、必要に応じ、個別の許認可の仕組みについても言及しながら、日本の問題状況の全体像を示すことを試みる。

2 原発・エネルギー分野

原発・エネルギー分野は、政策・計画に関しても、許認可に関しても、最も参加の仕組みの整備が遅れている。関連する基本法には、エネルギー政策基本法と原子力基本法があり、エネルギー基本計画（エネルギー政策基本法12条）により、エネルギー需給に関する基本方針が示される。一般に、最近の基本計画については、国民の意見を反映させるために必要な措置を講ずることを義務付ける法律が多いのに対し（国土形成計画法6条5項）、エネルギー基本計画については、関係行政機関の意見聴取を経て閣議決定することとされているのみで、実務上はパブリックコメントが行われてはいるものの、市民参加に関する規定は設けられていない。

福島事故前、日本国内では原発政策に関する議論は限られた人により行われ、その閉鎖的構造から「原子力村」と揶揄されてきた。原子力基本法では、原子力利用は、「民主的な運営の下に」行われるべきことが定められているが（2条1項）、福島第一次原子力発電所の事故（以下「福島事故」という）前は、5人の委員から構成される原子力委員会が、原子力政策大綱を策定してきた。この政策大綱については、市民参加規定はもちろん、その策定手続等に関する明文規定すらないという状況が続いていたが、福島事故後に、政策大綱の作成は廃止されることとなった。

しかし、原発・エネルギー政策に係る政策・計画について、参加規定が全くないという状況は、福島事故以降も変わらない。福島事故後、今までになく幅広い層の市民が原発に依存したエネルギー政策の見直しを求めてデモを繰り広げ、時には2万人以上が参加した。労働組合等の組織に属さない人々が自主的にデモに参加すること自体が日本では珍しい現象であり、さまざまな脱原発ネットワークが形成された。

このような状況を受けて、前民主党政権は、2011年に関係閣僚会議として「エネルギー・環境会議」を設置し、「国民的議論」のため、①パブリックコメント、②全国11都市での意見聴取会に加え、③政府初の試みとして「討論型世論調査」を実施した。パブリックコメントの提出意見は89,000通に及び、その80%が2030年までの脱原発を支持した。討論型世論調査は、スタンフォード大学熟議型民主主義センターの発案による世論調査の

方式であり、無作為抽出による「電話世論調査」の回答者約 7000 名の中から約 300 名が参加して、2 日間の「討論フォーラム」も実施された。討論フォーラム実施後も、50%以上の参加者が脱原発を支持した。なお、この討論型世論調査については政府の第三者検証委員会による検証も行われ、本研究プロジェクトのメンバーでもある小林傳司大阪大学コミュニケーションデザイン・センター教授が委員長を務めた。

このような過程を経て、エネルギー・環境会議は、2012 年 9 月 14 日、2030 年代の原発稼働ゼロ目標などを内容とする「革新的エネルギー・環境戦略」を決定し、2012 年 9 月 19 日に、これを基礎とする「今後のエネルギー・環境政策について」が閣議決定された。しかし、この戦略に法的根拠はなく、現政権は発足当初からその見直し方針を明確にし、2014 年 4 月に作成された現行エネルギー基本計画（11 日）は、原発依存度を「可能な限り低減させる」としながらも、原発を「重要なベースロード電源」と位置づける内容となった。その詳細についてここで述べる時間はないが、多大な労力をかけて参加型で作成された戦略であっても、法的に見れば、法定計画はあくまでもエネルギー基本計画であり、法的根拠のない政策と参加の脆弱性を露呈するとともに、政策・計画段階の参加を保障する重要性を再認識させた。

原発・エネルギー分野については、政策・計画段階にとどまらず、許認可に関しても、参加手続を欠いている。原発の設置については、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」（原子炉等規制法）が規制しており、同法は、福島事故後に大改正された。しかし、改正の前後を通じ、原発の設置には、市民の参加どころか、地元自治体の意見聴取すら必要とされていない。原発の設置には、環境影響評価法に基づく環境アセスメント（以下「アセス」）が必要であり、同法に基づく参加手続、自治体の意見聴取手続は実施されるものの、日本では、アセスは情報収集のための参加手続であると解釈されており、地元住民や自治体に特化した意見反映の手続は存在しない。そのため、原発の立地道県・市町村は、電気事業者との間で独自に「原子力安全協定」を締結し、異常時の通報、施設の新増設時における事前了解等について定めているが、これについては法的根拠があるわけではない。

改正後の仕組みでは、原子炉の許認可は原子力規制委員会が行うこととされている。同委員会の委員は、職権行使の独立性が保障されており（原子力規制委員会設置法 5 条）、原子力利用の安全確保に関して専門的知識・経験を有する者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する（7 条）。委員は技術系の専門家のみから構成され、法学の専門家等、社会科学系の専門家は含まれていない。原子力規制法制は、原発の許認可の審査は純粋に技術的な問題であり、さまざまな社会的な利益考慮を行うべきものでも、社会科学的な問題でもないと捉えていることがわかる。また、原子炉等規制法に基づく審査以外には、原発設置に関し、発電事業規制等の観点からの規定はない。さらに、一度設置された原発については、再稼働、老朽化した原発の稼働延長を含め、いずれもアセス法の対象ではない。

以上のように、一言で言えば、日本のエネルギー・原発政策においては、せいぜいパブリックアクセプトランスのために情報提供を行う試みがなされてきたにとどまり、参加の仕組みが法定されていないだけでなく、実務上も、市民参加の必要性自体が、十分に認識されてこなかった。電力については、最近の規制緩和に至るまで少数の電力会社が地域独

占により強固な利益集団を形成してきたということがその原因の1つではあるが、それだけではない。原発の安全性の審査は純粋に技術的な問題であるため、むしろ「政府の選任した専門家」の判断にゆだねるのがふさわしいと考えられてきた節がある。そして、地域の住民にとっても、身近な河川の問題などとは異なり、日常生活上馴染みのない事項について、原発の立地が具体化してから準備をするのでは意見の提出が容易ではない。しかも、避難計画等、地域の参加が不可欠な問題が、法制度上、原発規制の問題ではなく、防災法の問題として整理されてきたことも、参加の阻害要因となってきた。

このように、実効的な参加制度をどのように構築するかという問題以前に、参加の必要性自体が十分認識されていない状況において、従来、市民が原発を争う法的手段としては基本的に訴訟しかなかった。脱原発訴訟には、事業者を相手とする差止訴訟や規制権限を有する国に対する行政訴訟があり、福島第1原発事故後、現在までに、すでに20以上の訴訟が提起または準備されている。その中には、大間原発をめぐり、函館市自らが、国、電源開発を相手取って提起した全国初の訴訟も含まれている。2011年7月には、脱原発弁護団全国連絡会が結成され、全国170名以上の弁護士が加盟している。

従来、日本の原発訴訟では、行政の判断が尊重され、その壁を打ち破ることは困難であった。すなわち、原発の許認可に関する司法審査は、専門家の専門技術的な調査審議・判断を基にしてされた大臣の判断に不合理な点があるか否かという観点から行われるべきであるとされてきた（伊方原発訴訟に係る最判1992年10月29日）。これに対し、福島事故後、福井県にある大飯原発3・4号機の周辺住民らが、関西電力に対し人格権等に基づいて同原発の差止めを求めた民事訴訟において、2014年5月21日、福井地裁は、福島事故を踏まえ、本件原発にかかる安全技術および設備は脆弱なものであり（地震の際の冷却機能喪失の可能性等）、直接的に人格権が侵害される具体的な危険が認められるとして差止めを認容しており（福井地判2014年5月21日LEX/DB25503810）、行政訴訟を含め、今後の動向が注目される。

3 化学物質分野

日本の化学物質管理制度は、化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律（化学物質審査規制法）、農薬取締法等、さまざまな個別法から構成されており、化学物質基本法の制定が議論されてはきたものの、未だ成立には至っていない。そのために、この分野に関する横断的な政策や参加の法的仕組みも存在しない。個別法のレベルでも、一定の施設の設置にアセス法が適用されるほか、化学物質の製造・輸入・使用規制に関し、基本的に参加規定は置かれていない。排出に関しては、ダイオキシン法のように、住民に規制基準の申し出を認める例はあるものの（10条5項）、これは例外である。

ただし、化学物質管理の分野は、PRTR制度（オーストラリア条約6条9項参照）に見られるように、各国においてリスクコミュニケーションの法制化が進んでいる分野である。日本においても1999年に「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」（PRTR法）が制定され、比較的整ったデータベースが構築されてきた。もっとも、問題は、このデータベースがあまり活用されていないということである。データベースでは、地図上で、個別事業所ごとのデータが検索できるようになっており、図やグラフにより、経年変化がわかるような工夫や、データの間違いを通報できるような工夫

もなされてはいるが、個々の化学物質に馴染みのない一般の市民には、そもそもデータベースの存在自体が知られていないという状況である。

このような状況の中、政策の形成過程において重要な役割を果たしているのが、NGOである。ダイオキシン・環境ホルモン対策国民会議、有害化学物質削減ネットワーク等のNGOは、現在の縦割りの法制度の欠陥を具体的に指摘して化学物質政策基本法の制定を提言するなど、活発な活動を繰り返してきた。環境省も、NGOとの協働の重要性を認識し、2001年より、NGOを含むステークホルダー（学識経験者、市民、労働団体、産業界、行政）との円卓会議や政策対話の開催を続けており、日本でオース条約の実現を目指す「オースネット」も参加している。その背景には、2006年に採択された「国際的な化学物質管理のための戦略的アプローチ」（SAICM）において、市民参加とガバナンスの重要性が盛り込まれたという国際的な事情もある。実際、政策対話での議論は、SAICMの国内実施計画にも反映されるなど、一定の成果が認められる。

しかし、これら政策対話についても、法的根拠があるわけではなく、課題の設定方法（問題のフレーミング）や議論の結果を政策に反映させるためのプロセスは保障されていない。化学物質政策分野の課題は、原子力・エネルギーの分野と異なり、リスクコミュニケーションや参加の必要性が認識されてはいるものの、その適切な手段と活用方法が十分開発されておらず、これを反映した法制度も構築されていないということである。ダイオキシン等、個別の課題に関しては、NGOの意見が反映されたいくつかの実例があることを踏まえると、政策レベルにおいてまず重要なのは問題のフレーミングと目標の設定であり、そのプロセスを保障する法的仕組みが求められているといえる。

4 水管理

日本の水管理法制はきわめて複雑である。河川法、水質汚濁防止法、下水道法、水道法、水防法等、関連する法律は多岐にわたる。国土交通省、環境省、厚生労働省、農水省等、関連する省庁も数が多い。また、その目的も、治水、利水、環境など、複数にまたがっており、農業者、工業事業者、水道事業者、観光業者、環境NGO、住民など、さまざまなステークホルダーの利益が複雑に絡み合っており、その利益調整は容易ではない。そこで、水管理のこれら多様な側面を調整し、関連施策の統合を図るために、昨年、水循環基本法が制定された。

日本では、従来、治水・利水目的で数多くのダムが建設され、河川改修が行われてきたが、このような政策には環境面からの批判も強く、いくつもの訴訟が提起されてきた。治水、利水に関する最も重要な法律は河川法である。一定規模以上のダム建設は、アセスの対象になるが、これに先立って水系ごとに作成される河川整備基本方針と、より具体的な河川整備計画も重要である。河川管理者が基本方針を定める場合には、河川審議会に意見を聞くこととされているが、市民参加手続は定められていない（16条）。これに対し、河川整備計画の作成に当たっては、学識経験者の意見を考慮するとともに、必要に応じ、公聴会を開催するなどして関係者の意見を反映させるために必要な措置を執らなければならないとされている（16条の2）。水管理の分野でも、かつては治水・利水の確保は河川工学の観点から行うべき技術的な問題であり、利益調整も、少数の農業者団体、工業者、水道経営者という限られた範囲でのみ行えば良いと考えられていた。河川行政における環

境配慮の必要性、ダムの反対運動や環境N G Oの活動の高まりを受けて参加の必要性が認識されるようになり、1997年に河川法の改正が行われたものである。

このように、水管理の分野では、計画段階で一定の参加手続が法定されており、少なくとも形式的には参加手続が実施されている。原発・エネルギー分野と比べると、農業、漁業などの生産活動、レクリエーション、環境保護活動など、日常的に河川に関わる活動を行っている主体が多種多様であり、それらの関係者から提供される具体的・専門的な情報は、政策担当者にとっても重要なものとなっているという違いもある。

もっとも、1997年の河川法改正時には、流域ごとに、さまざまな関係者が参加して協議を行う流域委員会を設置する案も有力に主張されたが、これは実現しなかった。しかも、参加手続は「必要な場合に」実施されるにとどまり、必ずしも義務ではなく、また、その内容も、公聴会など必要な措置という規定にとどまっており、行政の裁量にゆだねられている。そのため、例えば、この地元大阪を流れる淀川に関しては、流域委員会が組織されて参加型の議論が行われ、その結果が広く計画に反映されたが、他の流域では、必ずしも、そのような丁寧な手続は踏まれていない。それ故、原発・エネルギーや化学物質の場合と比べれば参加手続の整備が相対的に進み、いくつかのグッドプラクティスが認められるものの、実効的な参加の保障は、依然として課題であるといえる。

5 おわりに

以上のように、日本では、エネルギー・原発、化学物質、水という3分野すべてについて、政策・計画段階での参加の法的仕組みが十分整備されていない状況にあるが、問題のレベルや性格は、分野ごとに異なっている。また、事柄の専門技術性は、共通の課題の1つではあるが、すべてではない。一般に、個別の許認可に関しては、関係市民の特定やその規模に応じた参加手法（公聴会、協議会等）がそれなりに開発されてきているのに対し、政策・計画段階の参加に関しては、不特定多数の市民の意見を反映させるためのツールが不十分であるという共通の課題がある。この点は、日本だけの問題ではないと予想されるが、日本では、政策レベルの戦略アセスが未だに導入されていないという先進国の中では特殊な事情もある。本ワークショップにおいて、各国と日本の違い、共通の課題等が明らかになれば幸いである。