

## アジアにおける環境情報公開の促進と地域協定の導入

- 参加型持続可能な開発を目指して -

小林 正典  
森 秀行



執筆者 小林正典 (こばやし まさのり)  
IGES 長期展望・政策統合プロジェクト  
主任研究員  
[m-kobayashi@iges.or.jp](mailto:m-kobayashi@iges.or.jp)

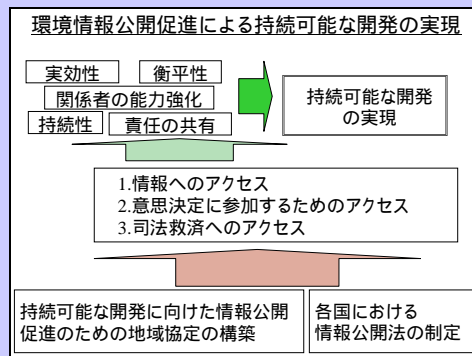


執筆者 森 秀行 (もり ひでゆき)  
IGES 長期展望・政策統合プロジェクト  
プロジェクト・リーダー

Copyright © 2005 Institute for Global Environmental Strategies. All rights reserved.  
この出版物の内容は執筆者の見解であり、IGES の見解を述べたものではありません。

Institute for Global Environmental Strategies  
財団法人  
地球環境戦略研究機関

持続可能な開発に向けた施策を推進する上で、環境に関する情報公開を促進することは必須である。適切な情報は、人々の行動に影響を与え、環境に対する責任意識を高めるとともに、環境に配慮した意思決定を促す。欧州諸国では、オース条約に従って環境に関する情報公開が進められており、中南米諸国でも米州機構(OAS)主導で採択された戦略の下、同様の政策が採られている。



一方、アジアでは情報の開示は限られており、環境に関する情報公開法制度の整備に向けた課題は多い。環境に配慮した持続可能な開発に向けた情報開示を進めるため、今こそ、域内各国が協力して地域的な政策手段を進展させることが求められる。

### 遅れをとるアジアでの環境情報公開、ようやく進展の動き

アジアにおいて、環境や持続可能な開発についての情報が適切に公開され、その入手手続きが確保される政策を一刻も早く構築することが求められている。現状では、例えば、住民が環境影響評価報告書を閲覧しようとしても、一般公開されていないという理由で断られる場合が少なくない。また、NGO からは、違法な木材の切り出しや無許可の採鉱などに関する重要な情報を得ることができないといった声も聞かれる。必要な情報を入手できないことによって、開発に関わる意思決定の過程に地元住民をはじめとする関係者の見解や疑問が適切に反映されず、結果として地域にもたらされる環境、健康、そして経済面でのリスクは小さくない。

こうした中、一般市民に対する環境情報開

#### Box 1: 環境と開発に関するリオ宣言(1992年) 第10原則

環境問題は、それぞれのレベルで、関心のある全ての市民が参加することにより最も適切に扱われる。国内レベルでは、各個人が、有害物質や地域社会における活動の情報を含め、公共機関が有している環境関連情報を適切に入手し、そして、意思決定過程に参加する機会を有しなくてはならない。各国は、情報を広く行き渡らせることにより、国民の啓蒙と参加を促進しかつ奨励しなくてはならない。賠償、救済を含む司法及び行政手続きへの効果的なアクセスが与えられなければならない。

**“オーフス条約に則り  
環境情報開示が進む欧州、  
締約国は現在 36 カ国”**

示の必要性への認識は、高まりつつある。情報公開が進むことにより、市民の参加と理解に基づいた適切な意思決定や計画立案が行われることが可能となり、より望ましい形での持続可能な開発の実現が期待できる。この政策の原則は、リオ宣言(1992年)の第10原則(Box 1)及びヨハネスブルグ実施計画(2002年)の第128条において謳われている。

**欧州・中南米諸国で進む環境情報の公開**

欧州諸国では、国連欧州経済委員会(UNECE)が欧州における環境政策対話の一環で開いた第4回閣僚会議において、1998年6月にデンマークの都市オーフス(Århus)で採択された「環境に関する情報へのアクセス・意思決定への市民参加・司法へのアクセスに関する条約」に則り、情報の開示が進められている。オーフス条約と呼ばれるこの条約は、2001年10月より施行され、現在、締約国は36ヶ国になる。この条約は環境に関わる権利を人権と結び付けて考えており、環境に関す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、の3つの権利を一般市民に付与し、条約参加国と公的機関に対してその実行を義務付けている。これにより、すでに欧州の28ヶ国が情報公開法を採択している(World Resources 2002-2004)。2005年5月にカザフスタンのアルマティで開催された条約締約国会議では、各国から提出された第一回報告書を検討し、各国における同条約への遵守状況を改善するための推奨措置などを含めた10の決議を採択した。条約締約国は相互のネットワークを強化し、関係者の能力向上に努めるとともに、情報管理体制の立ち上げに着手した。

一方、中南米及びカリブ諸国は、1996年12月ボリビアで開かれた「持続可能な開発に向けた米州首脳会議」において採択された行動計画に沿って策定された「持続可能な開発に関する意思決定への一般市民の参加を促す米州戦略」に則った環境情報公開を推進している。

**図1: 各国の情報公開法の現状**



出典: プライバシー・インターナショナル (2005年2月)

注: プライバシー・インターナショナルは、フィリピンには情報公開法そのものが存在しないと記載しているが、世界資源研究所では、憲法や各種の情報アクセス関連の法律条項を総合的に判断して情報公開が法的に保障されていると記載している。

**“東アジアの発展途上国の  
うち、情報公開法が導入  
されているのはフィリピンと  
タイのみ”**

**アジアでの環境情報開示に向けた動き**

こうした欧州、米州諸国での動きに対して、アジア諸国における環境情報公開の進展は遅れている。東アジアの発展途上国のうち、現在、情報公開法が導入されているのはフィリピンとタイだけである(図1)。情報公開は政治問題にも関わり、多くの関係者の利害が絡み合うなかで、立法作業は複雑で労を要する。こう

した立法作業は、政治的民主性、汚職の度合い、NGO の浸透度、報道の自由やラジオ・インターネットの利用度など、多岐にわたる要素が絡む(表 1)。

表1: 統治体制と情報へのアクセス

	政治形態 指数	汚職・腐 敗度指数	NGO (1990)	NGO (2000)	報道の 自由度	情報 公開法	ラジオ数	インター ネット 利用者数
バングラディシュ	6	0.4	6	9	63	審議中	49	1
カンボジア	2	...	8	30	68	...	119	1
中国	-7	3.5	1	2	80	...	339	26
インド	9	2.7	2	3	42	審議中	121	7
インドネシア	7	1.9	6	9	53	審議中	157	19
日本	10	7.1	19	28	17	制定済み	956	455
韓国	8	4.2	28	45	30	制定済み	1,033	518
マレーシア	3	5.0	63	83	71	...	420	252
パキスタン	-6	2.3	9	10	57	審議中	105	3
フィリピン	8	2.9	20	26	30	制定済み	161	26
スリランカ	5	...	53	69	63	審議中	208	8
タイ	9	3.2	20	29	30	制定済み	235	56
ベトナム	-7	2.6	4	10	82	...	109	5
ハンガリー	10	5.3	153	329	23	制定済み	690	149
スウェーデン	10	9.0	370	559	8	制定済み	932	521
ケニヤ	-2	2.0	43	54	67	審議中	109	16
ブラジル	8	4.0	14	18	32	...	433	46

注:

- (1) 政治形態指数: +10は政治形態が非常に民主的であることを示し、-10は政治形態が非常に専制的であることを示す。
- (2) 汚職・腐敗度指数: 10は汚職が最も少ないことを示し、0は汚職が最も多いことを示す。
- (3) 人口100万人あたりのNGO数。
- (4) 報道の自由度: 1~30は報道が「自由」、31~60は「一部自由」、61~100は「自由でない」ことを示す。
- (5) 情報公開(FOI)法は政府記録の一般市民への開示を義務付けるものである。「審議中」は、法律が確定しておらず、現時点で検討中であることを示す。
- (6) 人口1,000人あたりのラジオ数。
- (7) 人口1,000人あたりのインターネット利用者数。

しかしながら、アジアではほとんどの国においてすでに民主化が大きく進んでおり、例えばインドネシアでは、環境に関する情報公開法の導入に向けて大きな動きが見られる(Box 2)。より優れた環境管理と持続可能な開発を推進するため、情報公開と一般市民の参加を促すための地域協定を検討する時期に今まさにさしかかっている。

**“アジア地域 -  
情報公開と一般市民の  
参加を促すための地域  
協定を検討する時期に  
今まさにさしかかっている”**

**Box 2: インドネシアにおける情報公開法制定への動き**

国による情報公開法(FOIA)採択を求める動きがインドネシアで広がりつつある。2000年11月にはNGO18団体により「情報公開NGO連合」が結成され、「アクセス運動」というキャンペーンを始めた。この動きは人権行動計画(1999年)や新憲法改正(2001年)の可決につながっていった。インドネシア環境法センター(ICEL)は2002年にインドネシア国会で採択された「情報公開法」の草稿作成を主導したが、その後国会が解散されたためにこの時点で成立には至らなかった。国連開発計画(UNDP)と世界資源研究所(WRI)はこれまでキャパシティ・ビルディングのための活動を支援してきた。地方政令により情報公開規定を施行する地方政府も一部現れ始めた。環境省や最高裁判所、大学、商工会議所との協力により、国家アクセス委員会が設置された。全国地方議会協会には環境問題幹部会議も作られた。新たに組織された議会の下、インドネシアの関係者やそのパートナーたちが現状を打破し、インドネシアの持続可能な開発推進に向けた重要な一歩として、いよいよ情報公開法が成立する段階に入るのはないかと期待される。

出典: ICEL, UNDP (2004年)

こうした中で、「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: ANJ)」は、オーフス条約の趣旨やガイドラインを支持する活動を続けている。また、アジア太平洋環境開発フォーラム(APFED)は、2004年12月の東京会議において、オーフス条約に類したアジア地域協定策定の提言を含めた最終報告書を採択し、同報告書は2005年3月にソウルで開かれた第5回アジア太平洋環境と開発に関する閣僚会議に提出された(Box 3)。一方、2005年5月31日から6月2日にテヘランで開かれた世界情報社会サミットのアジア太平洋閣僚級

“地域レベルでの合意が  
引き金となり国レベルでの  
動きが活発化し、それが  
また地域全体へと波及”

#### Box 3: APFED 最終報告書からの抜粋

B-R5. 環境情報へのアクセス権に関する地域協定

欧州以外の世界の他の地域でもオーフス原則を支持しようとの機運が高まっている。このため、オーフス条約に似た条約がアジア太平洋地域でも提案されている。本条約の主唱に匹敵するシステムが十分策定されているのは、当該地域のわずかな国だけである。政治、文化、歴史、宗教が多様なことから、近い将来、そのような条約を導入するのは困難であるが、その方向での段階的な転換は可能である。当該地域での持続可能な開発を促進する上で、最大の資源は、結局は人的資源であり、これは、積極的な参加を促進することで人的資源の確保が可能となる。この点においてオーフス条約が規定する基本的な権利は不可欠である。

出典: APFED 最終報告書 p.70-71

会合においては、「情報社会に向けた地域行動計画」が採択された。ただし、この地域行動計画は、アジアにおける情報通信技術推進に包括的に取り組むものであるが、オーフス条約や米州戦略とは異なり、各政府が取るべき具体的な責任や手順については明記していない。

今後、アジア地域レベルでの合意が引き金となり、国レベルでの動きが活発化し、その動きがまた地域全体へと波及することが期待されている。

## 環境情報開示の向上がもたらす意義と成果

### ～持続可能な開発に向けたインフォームド・コンセントの導入

“インフォームド・コンセント(説明と同意)”はもともと医学倫理上の言葉として使われてきたが、情報公開とその入手の重要性を表す言葉としても大きな意味を持っている。患者がある病気で苦しんでいる場合、患者は治療の選択肢を医者に求めた上で、双方が同意できる治療方法を選ぶ権利を持っている。患者は治療方法の選択を決断するために必要な情報を得る権利を有しており、同意なしで治療を受ける義務はないということである。

### 国際環境法への適用

事前の適切な情報提供を通じた合意形成、いわゆるインフォームド・コンセントとよばれる事前告知合意の概念は、環境管理と持続可能な開発の領域でも使われるようになってきている。「有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約」は、指定された有害廃棄物の輸出入についてのインフォームド・コンセントを法律で義務化しているものである。また、生物多様性条約(CBD)においては、インフォームド・コンセントが第 15 条 5 項に明記されており、「遺伝資源の取得の機会が与えられるためには、当該遺伝資源の提供国である締約国が別段の決定を行う場合を除くほか、事前の情報に基づく当該締約国の同意を必要とする」と書かれている。「国際貿易の対象となる特定の有害な化学物質及び駆除剤についての事前のかつ情報に基づく同意の手続に関するロッテルダム条約」もインフォームド・コンセントの手順を導入しており、「残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約」も、該当物質の輸出入においてインフォームド・コンセントの手続き強化を規定している。

### 持続可能な開発政策策定・プロジェクト形成過程への導入

こうしたインフォームド・コンセントの概念の適用は、国際的な環境法に限らない。

1990 年代南アジア諸国において、採鉱プロジェクトについての情報が一部しか提供されず、その結果、地元地域が環境災害に苦しむという事例が相次い

“インフォームド・コンセント  
の概念が、環境管理や  
持続可能な開発の領域  
にも浸透”

**“世界銀行の新たな指針:  
地域社会からの支持が  
所定の手続きに従い事前  
に確実にならない限り、  
開発プロジェクトは実施  
しない”**

だ。採鉱場から流れ出る有毒廃水により、飲み水、土地、空気は汚染され、耕作地と周囲の生態系は壊滅的打撃を受けた。地元住民は採鉱によりほとんど利益を得なかったにもかかわらず、健康被害を受けると同時に、生活の基盤を失ったのである。

こうした状況を背景に、世界銀行グループは、エミル・サリム博士に委託した「採鉱産業の再検討 (Extractive Industries Review)」作業の結果を受け、「先住民に関する業務指針 (Operational Policy on Indigenous Peoples)」を見直し、これにインフォームド・コンセントの概念を反映させた。この見直し案は、6ヶ月間の公示期間を経て、2005年5月に理事会による承認を受けた。新たな指針では、融資受け入れ国政府は、開発プロジェクトの実施にあたり、世代をまたぐ適切な協議の場を設け、正しい情報をもとに関係住民と率直な話し合いを事前に行うことが求められる。この手続きでは、該当プロジェクトに対して、個人や団体による拒否権はないが、地域社会からの幅広い支持を事前に確認することができる。世界銀行は、こうした地域社会からの支持が所定の手続きに従って事前に確認できない限り、開発プロジェクトは行わないこととしたのである。

このような“持続可能な開発のためのインフォームド・コンセント”を適切に実行するためには、地元住民に対して十分な情報公開とその入手を確保することが前提となる。それらの情報には、開発プロジェクトの実施内容のみならず、周囲の生態系への悪影響や事後修復の約束など、潜在的な影響についての情報も含まれる。つまり、地元住民がプロジェクトを理解し、他の選択肢の有無について知り、利益や

**表2: 持続可能な開発のためのインフォームド・コンセントの要素**

1. 決定と手順の方法
2. 提案プロジェクトに対する妥当な代案
3. 各案に関連して起きるリスク、利益、不確定要素
4. 地元住民の理解についての評価
5. 地元住民によるプロジェクトの承認
6. 地元住民が決断するために必要な適性
  - 1) 状況を把握する能力
  - 2) 決定に伴うリスクを理解する能力
  - 3) その理解に基づいた決定を伝える能力
7. 承認をあらかじめ想定したり、もしくは暗黙の了解を前提にすることは許されない

ワシントン大学医学部「医学における倫理 (ETHICS IN MEDICINE)」より作成

リスク、不透明性に対して正しく評価する能力を持ち、その上で、提案されたプロジェクトを支持するための明確な決定を下さなければいけない(表2)。

### 環境情報開示は人々の共通行動への理解を促進

情報開示の促進は、より幅広い関係者が意思決定の過程に参加することにもつながる。一方、人々は特定の問題に異なる見解を持つものであり、最終的な決断に対して意見が一致しないこともあるだろう。しかし、反対意見を持つ人であっても、意思決定の過程が公平であり、自らの見解をきちんと伝える機会が与えられたと感じれば、最終的な決断を受け入れ易いことが一部の研究でわかってきた。つまり、地域住民の十分な参加を得た上で、科学的な情報に裏づけされた意思決定が行われることが、円滑なプロジェクトの実施を可能にするのである。例えば、問題となっている開発プロジェクトに対する見解を固める上で、環境影響評価の結果は地元住民にとって非常に重要である。こうした情報の透明性は地元住民の信頼を促し、プロジェクト提案者との対話をより建設的なものとする。地元住民と開発関係者との密接な対話・連携は、そのプロジェクトの効果と持続性を確保するためには不可欠となる。また、結果として、プロジェクトの費用対効果や効率性の向上も期待される。

**“地域住民の十分な参加  
による、科学的な情報に  
裏づけされた意思決定  
が、円滑なプロジェクトの  
実施を可能にする”**

## 環境に関する情報公開を促進するための方策

### 各国の環境情報開示の現状評価

まず、各国レベルでは、公共機関が社会に対してどの程度環境に関する情報開示を行っているかを評価することが有効である。表3は、政府が保持する情報をどの程度開示しているかについて、人々の評価を示したものである。例えば、環境評価報告書はインターネットや市役所の資料室で閲覧可能か？ 鉱物精錬所や食肉処理場からの排水についての検査記録は一般市民による閲覧が可能か？

フィリピン	59
タイ	56
カンボジア	44
シンガポール	42
マレーシア	33
インドネシア	18
ベトナム	18
ミャンマー	5

出典: フィリピン調査報道センターおよび  
東南アジア報道同盟(2003年)

住民は多くの場合こうした情報を入手することを認められておらず、政府は早期の段階で潜在する問題を発見することができない。まずは情報開示度合いを見ることで、現状の関連法制度の問題や性質を明らかにすることが求められる。

### モデルとなる環境情報公開法の開発

一方、情報公開制度が未整備の国での立法作業を促進させるために、参考となる環境に関する情報公開法の原型(モデル)を作成することは有用である。タイやインドネシアの環境関連の情報公開法については、すでにそれぞれフィンランド環境研究所と世界資源研究所が支援を行っている。今後、アジア諸国との協力関係を通じ、IGESのような研究機関が同様の支援を行うことは有効であると考えられる。各国がそうした原型を基に立法案を作成し、環境情報公開法の制定作業やその実施を進めていくことが肝要である。そのようなプロセスでは、自国の社会・法制度などを十分加味し、関係者との幅広い政策対話を行うことが重要である。

### 地域協定の策定

国レベルでの取り組みと平行し、地域協定の策定も求められる。アジアでは、特に環境や持続可能な開発についての情報開示の動きが大きく進展しつつある。地域レベルでの協定を導入することによって、各国での動きがさらに活発化することが期待される。また、地域協定策定作業を通じて、域内各国における関連政策の実施状況についての情報交換を進め、より効果的な政策を模索すべく互いの教訓を学びながら政策対話を進めることは、アジア地域全体の持続可能な開発政策の総体的な実効性の向上に大きく寄与すると考える。

### 地域内外での多様な関係者の対話促進

地域協定の構築にあたっては、各国政府に加え、国連アジア太平洋経済社会委員会(UNESCAP)などの国際機関や、アジア開発銀行(ADB)などの開発融資機関、研究機関、NGO など、様々な関係者との連携が必要であり、そうした機関が主導的役割を發揮することが期待されている。また、オース条約や米州戦略を展開する欧州や中南米諸国などと連携しながら、他の地域での動きも注視し、そこで得られた教訓をアジアで役立てるという発想も重要である。

2005年11月にインドネシアのジャカルタで開催される“1/3 of our Planet”(アジア欧州環境フォーラム)において、アジア太平洋環境開発フォーラム(APFED、事務局 IGES)は環境に関する情報公開についてのワークショップを開催する予定で、そこでアジアにおける現状や課題の把握と、国際協力のための方策が詳細に議論されることが期待されている。

このように、国や地域を越えて多様な関係者が対話を重ね、情報公開という共通の目的に向けた施策を模索し、それらの実施に向けた手順についての合意形成を図っていくことが、市民の理解に裏打ちされ、透明かつ衡平な意思決定に基づく、持続可能な開発をもたらす推進力となるであろう。

“モデルとなる環境に関する  
情報公開法の開発が、  
国レベルの議論を促す”

“国レベルでの取り組みと  
平行し求められる地域協定の  
策定”

“国や地域を越えた  
多様な関係者の対話と  
合意形成が、より透明で  
かつ衡平な意思決定に  
基づく持続可能な開発を  
もたらす推進力になるで  
あろう”