

## 環境と情報公開・情報提供

青山 貞一

### はじめに——後塵を拝する日本の情報公開

環境アセスメント(以下、単に環境アセス)は、制度、実務ともに情報公開と市民参加を大きな前提としている。1969年、米国連邦議会のジャクソン上院議員らによって制定された国家環境政策法(NEPA, National Environmental Policy Act of 1969)<sup>1)</sup>は、世界で最初の環境アセス制度となったが、当時、ジャクソン議員は「連邦行為のより高いレベルそして早期の段階に環境配慮を盛り込ませることにより、より健全な政策形成そして意思決定が期待できる」と述べている。そのため、そのための主要な手段として環境影響報告書(EIS, Environmental Impact Statement)を提起し、しかも代替案の分析を必須な要件としたのである。米国では1946年に市民参加の法的根拠を与える連邦行政手続法(APA, Administrative Procedure Act of 1946)が制定され、1966年に情報公開の法的根拠を与える連邦情報自由法(FOIA, Freedom of Information Act of 1966)が制定された。それら国民、市民の参加と公開に関する権利を明確に法的に保障した上で、1969年に上述の国家環境政策法を制定した。

一方、我が国はどうであろうか。我が国では紆余曲折の末、1997年に環境影響評価法が制定された。だが、この時点では行政手続法は1993年に制定されていたものの、情報公開法は制定されていない。1997年に環境影響評価法が制定され、1999年に情報公開法、正式には「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」が制定されたのである。

もとより公平で例外のない情報公開と市民参加

制度の上に環境アセスは進められねばならない。にもかかわらず我が国では、情報公開法が環境影響評価法の後に制定されていることひとつを見ても、こと民主主義のインフラ整備に関してはいかに他国の後塵を拝していたかが分かるというものである。ちなみに世界で最初に情報公開関連法を制定したのは北欧のスウェーデンであり、1766年である。続いてフィンランドが1951年、米国が1966年、デンマーク、ノルウェーが1970年に制定している。我が国は25カ国目にあたり、EU諸国はもとより東欧諸国、韓国(公共機関の情報の公開に関する法律)にも後れを取っている。

### 1. 情報の提供と公開

情報の公開には大別して2種類がある。「情報提供」と「情報公開」である<sup>2)</sup>。

#### (1) 情報提供

最初に「情報提供」だが、これは「情報公開」と異なり、国、自治体など行政機関の意思により、公報または広報活動の一環として、行政関連情報を国民、市民に提供することを指す。これには行政活動に関わる各種情報、すなわち資料、データ、報告書、パンフレットなど紙媒体だけでなくファイル、ホームページ、CD/DVDなどの電子媒体による情報提供も含まれる。メールも対象となることが多い。情報通信技術(ICT)の劇的な進歩もあり、近年ではホームページ上でhtml形式の各種テキスト、jpg、gif形式の画像、グラフ、写真、添付ファイルによる文書、表計算データやグラフ、PDFやパワーポイントや動画ファイルなどによる「情報提供」が積極的になされている。またインターネットの電子掲示板やメールを用いた双方

向、たとえばQ&A方式による「情報提供」の試みもなされている。さらに第三者がUstreamなどの動画配信の方法により議会や審議会における議論内容をライブでインターネット中継したり、後日、そのアーカイブ(保存)版を国民、市民が閲覧、視聴することも一般化しつつある。

環境アセスの関連でも方法書、環境影響評価準備書の告示、縦覧にホームページや添付ファイルなどを用いた「情報提供」が多用されつつある。これは準備書などの縦覧場所に行くことが困難な場合や費用などの面で準備書や関連資料の複写が困難な場合に有効である。だが、報告書の総頁数が大規模となる場合には、章単位に区切るなど情報を受け取る側への配慮が不可欠となる。さらに地理、地形などの地図情報が頻繁に用いられる環境アセスでは、たとえばグーグルマップ、グーグルアースなどを含めたインターネットGIS(地理情報システム)<sup>3)4)</sup>の活用が「情報提供」及び調査の上からも、きわめて有効なものになると考えられる。

## (2) 情報公開

次に「情報公開」だが、これは国民、市民(以下、単に開示請求者)が国、自治体などの行政機関に、一連の情報公開手続に従って情報開示を求めることを指す。その場合、行政の情報公開担当部局は、関連する行政機関が保有している行政文書の存在を確認するとともに、非公開に関する5つの原則との関連で行政機関側と協議し行政機関側が公開により業務に著しい支障がでない場合に公開するという手続をとっている。当然のこととして、部分開示や非開示の場合にも、開示請求者による情報公開審査会への異議申立や情報開示を求める行政訴訟を提起することにより非公開が部分開示となったり、全面公開となることもある。

情報公開法では、他の行政不服審査における不服申立と異なり、いわゆる前置主義をとらず、開示請求者は審査会への異議申立を経由することなく、いきなり行政訴訟を提起することを可能としている。

手続の流れを所要日数で見ると、国、自治体によって異なるものの不備なく手続が進んだ場合の

最初の回答が30日以内に通知されることになる。他方、開示請求書類の方式審査がある場合には、さらに最大30日かかることがある。行政機関側が公開によって業務に著しい支障がでると判断した場合には開示請求日から60日を超えて回答することもある。また非公開あるいは部分しか開示されない判断に異議がある場合、開示請求者は情報公開審査会に異議申立を行うことができる。その場合には1カ月で審査結果が出る場合もあるが、過去の事例を見ると数カ月から一年以上かかる場合もある。実務経験から見ると、公開対象の情報の所在が明確で、非公開規定に抵触しない場合でも法的期限ぎりぎりの30日あるいは60日まで開示請求者に回答しないことが常態化している。さらに業務への著しい支障を根拠に行政機関側の意向に沿う形で結果的に60日まで回答を保留することが頻繁に起きている。

## 2. 情報公開の課題

次に情報公開の課題について触れる。

### (1) 情報の例外規定

情報公開法では、以下の5項目につき開示請求者に対して非公開にできる例外規定を設けている。ただし、以下の条項は法文の概要である。

- 一 個人に関する情報(事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。)であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの(他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。)又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの。
- 二 法人その他の団体(国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。以下「法人等」という。)に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、次に掲げるもの。ただし、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報を除く。
- 三 公にすることにより、国の安全が害されるお

それ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報。

四 公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報。

五 国の機関、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの。

六 国の機関、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの。

環境アセスなど環境政策との関連で上記を見てみると、上記のいわゆる「おそれ条項」<sup>2)</sup>では、さまざまな課題が浮き彫りになる。

たとえば、「二」の「法人その他の団体(国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。以下「法人等」という。)に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報」では、「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報を除く」と付記はしているものの、現実には、たとえば工場・事業所の排ガス量や二酸化炭素の排出量の経年データに関する開示請求がこの二を理由として非開示となった例がある。これにより企業の生産活動量が推定できるというのが理由であったが、排ガス量や温室効果ガス量などの開示が企業の事業情報に優先すること自体、合理的でないだろう。

「三」の「公にすることにより、国の安全が害

されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」は、大きな課題となっている。実際、省庁別の情報非開示件数では、どの年度も外務省や防衛省が多い。

また「五」の「国の機関、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」も、多くの場合、行政機関が情報公開を拒む場合の理由の常套手段として用いられている。環境アセスや生活環境影響調査との関連では、専門家、学識経験者らによる審査会審議が相当する。本来、当該分野の専門家であれば、審議内容が公開されることで率直な意見の交換が困難となることはないであろう。また同様に、意思決定の中立性についてもそれが不当に損なわれることはないはずである。たとえば、英国では、この種の審議会、審査会については、委員の選定過程についてもすべて公開している。

さらに「六」の「国の機関、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」についても、多くの場合、「六」の条項を隠れ蓑として省庁の外郭団体(独立行政法人、特殊法人さらに社団、財団などの公益法人)に関連する情報が隠蔽されている。

これに対し米国のオークリッジ国立研究所は、FOIAによる情報開示請求に基づき請求すれば、大部分の実験データなどを米国民だけでなく、国外の市民にも公開(提供)する。

#### (2) 普天間代替基地・環境アセスの事例<sup>5)6)</sup>

ここでは「三」に関連し、日本と米国の違いを明確にする象徴的な事例として米軍基地に関連す

る事例を2つ詳細に紹介して見たい。

ここ数年間、とくに2009年8月の政権交代以降大きな課題となっている「普天間飛行場移設に伴う代替施設に関わる環境アセス」の問題がある。政権交代以前に防衛省により作成された環境影響評価準備書では、辺野古沖に立地予定のV字型滑走路の位置は明示されたが、配備される軍事ヘリコプターや航空機など軍事機材、具体的にはオスプレイ(MV-22)と呼ばれる回転翼特別作戦機について一切触れていなかった。いうまでもなく空港に関わる環境アセスでは、航空機材の種類及び詳細が不可欠である。それがなければ航空機騒音のもととなるパワーレベルが不明となり、ピークレベル、WECPNL(うるささ指数)を問わず騒音予測はできないからである。

普天間代替施設に関しては、相当前から米海兵隊はオスプレイという新機材を投入することを決めていた。米軍が別途、日本の沖縄と同時期にグアム・テニアンで国家環境政策法の国外適用として実施していた環境アセスでは、数十機に及ぶオスプレイの使用を前提として将来予測や評価が行われている。にもかかわらず、日本政府は国の安全に係わる外交・防衛案件であるとして、辺野古沖のV字滑走路立地を対象とした環境影響評価準備書でオスプレイの使用を明記しなかった。

我が国の著名な軍事専門家<sup>7)</sup>は「オスプレイは非常に危険な機材であり米国では未亡人をたくさんつくる機材である」と述べており、さらに「米海兵隊は世界全体でオスプレイを約300機配備する予定だが、そのうち辺野古に100機配備する計



写真-1 墜落事故多発のオスプレイ 提供：米海兵隊

画がある」と述べている。オスプレイ配備については環境アセスの実施に前後して何度となく国会質問<sup>8)</sup>で政府が追及されているが、政府は外交・防衛に関わる案件であるとして一切回答してこなかった。そのオスプレイは、過去何度も墜落事故を起こしている。1回目は1991年6月、試作機は初飛行後、数分で墜落し、2回目は1992年7月で試作4号機が試験中エンジンから出火し墜落、搭乗していた7名全員が死亡した。これら2つの事故はいずれもオスプレイの構造欠陥に原因があったとされている。その後、改良が加えられ1993年、試験が再開されたが、再度事故が起き2機が失われた。2000年4月、兵員輸送試験中に墜落事故が起き、乗り合わせていた海兵隊員15名を含め19名が死亡している。その後も試験が継続され8月に完了した。しかし同年12月、夜間飛行訓練中にオスプレイが墜落、海兵隊員4名が死んでおり、事故原因調査のため飛行停止となった。これが解除されたのは2002年5月である。上記は米政府への情報開示請求により明らかになったことである。

このようにオスプレイは危険きわまりない兵器であり、同時に環境アセスでも騒音予測上機材の明確化は必須事項であるにもかかわらず、防衛省の準備書ではオスプレイの配備にまったく触れていない。さらにオスプレイの離着陸訓練に使われるヘリパッドを辺野古に近い「やんばる」地区に複数立地しようとしているが、準備書から完全に除外されている。日米地位協定で規制の対象外となる爆音と落下の危険性も重要な課題である。情報公開の例外規定を盾に、同時並行的に進められてきた米国のNEPAに基づく環境アセスで明記されている軍事機材が明記すらされないこと自体、環境アセスの趣旨、目的から逸脱するきわめて異常なことである。

なお、この環境影響評価準備書は5000頁にも及んでおり、当初そのまま縦覧していた。しかし、多くの識者、市民から批判が起り、後日ホームページにPDF化された準備書がリンクされたものの、URLが198本に及ぶなど、およそ縦覧する側の立場を理解しないものとなっている。

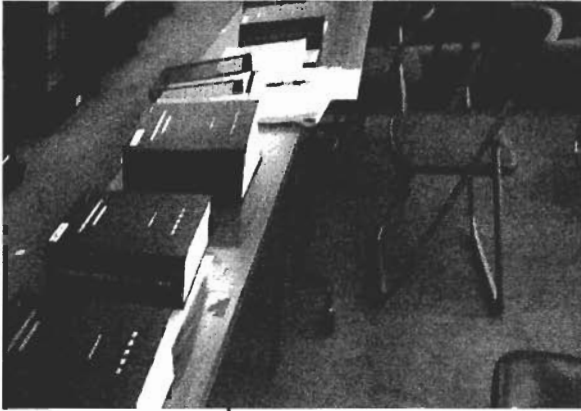


写真-2 辺野古環境アセスの縦覧 提供：桜井国俊氏

### (3) 米海軍厚木基地ダイオキシン汚染の事例<sup>9)</sup>

2000年、神奈川県にある米海軍厚木基地に隣接した産廃焼却炉(旧神環保、現エンバイロテック)の煙突からの排ガスに含まれる高濃度のダイオキシン類が基地内の家族住宅や労働者を直撃し、健康リスクを高めていると米国政府がことある度に日本政府に改善を申し入れていた。米国政府は定量的にこれを証明するため、ハワイからダイオキシン類の測定分析機関を厚木基地に呼び寄せ、基地内の大気中のダイオキシン類濃度を測定分析し日本政府に非公式に提供した。測定結果は、従来日本で経験したことがない高濃度なものであった。

しかし、当時、厚生省、環境庁など日本政府側はその値を「異常値」として、米国の測定分析方法に疑義があるとして米軍側の要請に応えようとしなかった。そして日米政府それぞれの間でダイオキシン類問題への対応に、認識だけでなく規制、基準、規制監視実態などの制度や実務でも顕著な差があることが顕在化した。

その後も米政府の日本政府への苦情、要望は一向におさまらなかつた。そればかりか、クリントン大統領、オルブライト国務長官、コーエン国防長官ら米首脳は、日本政府に当該産廃施設からのダイオキシン汚染の改善を強行に申し入れた。日本政府はやっとのことで重い腰を上げ、関係省庁あげて問題解決に努力する旨の閣議了解を行うとし、その一環として日米両政府でダイオキシン類の共同モニタリング調査を行うこととなった。

ダイオキシンの分析調査は日本の分析業者に依頼し、2001年7月から11月にかけて巨額をかけて実施した。その結果、日本政府側が「異常値」とした米国政府の測定分析値よりもはるかに高濃度のダイオキシン類が大気中から検出された。「異常」だったのは米国の測定方法ではなく、日本の行政対応であったのである。

一方、米政府は具体的対策を日本政府に求めたが、ダイオキシン類に関する排出基準、環境基準がないなど現行法での対応は困難と回答した。そのため、米政府は産廃業者を相手に民事の操業差し止め仮処分請求を横浜地裁に提起した。同時に、裁判の法律実務を日本の東西総合弁護士事務所に、また科学的な証拠となる調査・解析・評価<sup>10)</sup>を株式会社環境総合研究所(代表青山貞一)に依頼した。研究所では、すぐさま共同モニタリング調査によって得られた各種データを日本政府に要求したが、情報公開法の施行直前の時期であったからか明確な理由を示すことなく「情報提供」は拒否された。そこで、研究所では米国のFOIAをもとに共同モニタリング調査のデータを米国政府に開示請求したところ、米政府から厚木基地関連のダイオキシン・データを取得することができ、解析、評価後、民事訴訟の証拠に役立たせることができたのである。

### 3. 公文書管理とデジタル・アーカイブ<sup>11)</sup>

「情報提供」と「情報公開」に共通の重要な課題として、行政文書を含む公文書管理の問題がある。欧米では当たり前となっている行政文書など公文書の管理であるが、我が国では2009年6月、やっとのことで公文書管理法(正式には公文書等の管理に関する法律)が制定された。法律にいう公文書とは「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」であり、その公文書を「主権者である国民が主体的に利用し得るものであること」を担保する法律とされている。公文書管理法では、公文書の作成と保存に関し各省庁共通の規則も定めている。法では大臣は毎年度内閣総理大臣に公文書の管理の状況を報告するとともに、その内容は公表され、さらに歴史的に重要とされる

公文書は国立公文書館に永久保存することとしている。施行は2011年4月である。

我が国では従来、行政文書は省庁別に保管の期間、廃棄などの管理が任されていた。そのため環境アセスや行政訴訟で必要となる行政文書やファイル、たとえば行政内部の協議文書、事前協議文書、計画決定の理由書、土木・環境調査報告書、関連する資料やデータ類の多くは、「情報提供」されず、「情報公開」を請求しても、すでに管理期限が過ぎ廃棄されているという理由で不存在となることが多かった。その結果、初審だけで数年、控訴審、上告審まで含めると5年、10年かかる行政訴訟では、裁判途中に関連行政文書が廃棄されることもあった。省庁の行政文書の保管期限は1, 3, 5, 10, 30年とあったが、その分類は行政機関の裁量に委ねられており、仮に3年や5年で廃棄されると行政訴訟そのものの遂行に甚大な影響が起きかねないことになる。

さらにICT全盛の時代にあって、行政文書の管理は紙媒体の文書保存だけでなく情報のデジタル・アーカイブとその保存、管理、それら情報への国民、市民のアクセシビリティを考慮した「公文書管理」のあり方が問われる。これについて筆者は「情報技術革新時代の公文書管理」<sup>12)</sup>という論文を執筆しデジタル・アーカイブとアクセシビリティの重要性を問題提起した。

#### 4. おわりに

情報公開は、国の民主主義の程度を示す重要な尺度であると思う。我が国には世界に冠たるICTがあるが、国の情報公開や公文書管理は米国に比べ30年以上遅れており、我が国の民主主義が非常にアンバランスな形で形成されてきたことが分かる。

米国のラルフ・ネーダー氏の言葉<sup>12)</sup>を借りるまでもなく「情報は民主主義の通貨」であり、行政文書、公文書の確実な管理と敏速な公開がその基底を支えることになる。環境アセスにあってもこれは例外ではない。国民、市民に信頼される環境アセスとするためにも、敏速で効率的そして公平

な情報の提供と公開を一層進めなければならない。その意味でも、例外のない情報公開に向けての法改正と、国、自治体及びその関連機関による積極果敢な情報提供を期待したい。

(あおやま ていいち・東京都市大学)

#### 参考文献

- 1) 青山貞一「諸外国における環境アセスメントの歴史に学ぶ——主に米国の2つのアセスを事例として」『環境アセスメント学会誌』8巻2号, 2010年8月.
- 2) 青山貞一「情報技術革新時代の公文書管理」『計画行政』32巻2号, 2009年6月.
- 3) 青山貞一「地理情報システム(GIS)と戦略的環境アセスメント——インターネットGISによる立地選定支援について」『2003年度研究発表会要旨集』(pp.27-32), 2003年.
- 4) 青山貞一「環境分野におけるGISの活用と課題」地理情報システム(GIS)普及セミナー in 長野, 2004年11月.
- 5) 青山貞一「沖縄県普天間代替施設(辺野古移転)環境アセスメントの諸課題」『環境行政改革フォーラム論文集』Vol.2 No.2, 2010年2月.
- 6) 青山貞一「『沖縄の米軍基地』と生活環境問題の教材化」『技術教室』農山漁村文化協会, 2010年7月.
- 7) 森本敏氏(防衛省出身, 拓殖大学教授)のテレビ朝日2010年1月1日「朝まで生テレビ」での発言.
- 8) たとえば保坂展人衆議院議員(当時)の2009年8月29日の衆議院沖縄北方特別委員会での質問.
- 9) 生活クラブ生協事業連合会・グリーンコープ事業連合会・環境総合研究所, 厚木米海軍基地における松葉調査, 1999年度全国松葉ダイオキシン類測定分析調査研究報告, 2000年5月.
- 10) 青山貞一・鷹取敦・梶山正三「環境大気濃度から排ガス濃度を高精度で推定する手法について——厚木米海軍基地ダイオキシン汚染を事例として」『環境アセスメント学会誌』Vol.1 No.1, 2003年3月.
- 11) 青山貞一「環境問題と情報公開・住民参加・NGO」北山雅昭編著『環境問題への誘い』学文社, 2000年3月.
- 12) 青山貞一・上岡直見・田中信一郎・福井秀夫・政野淳子「情報公開と公文書監理のあり方」環境行政改革フォーラム研究発表会予稿集(武蔵工業大学横浜キャンパス), Vol.1 No.2, 2008年11月.