

環境民主主義指標(EDI)の意義と課題

大久保規子

1. リオ第10原則と環境民主主義指標

2015年9月に、環境民主主義指標(EDI: Environmental Democracy Index)が公開された(<http://www.environmentaldemocracyindex.org/>). EDIは、世界各国の環境分野における参加原則の進捗状況を示し、環境法と市民参加を強化することを目的として、世界資源研究所(WRI: World Resources Institute)とアクセスイニシアティブ(TAI: the Access Initiative)により世界中のパートナーと協力して開発された世界初の法的指標であり、誰でもがアクセスできるオンライン・プラットフォームである。TAIは、環境分野における市民参加を推進するために、1999年に150ヶ国以上のNGOをパートナーとして発足した国際的なネットワークである。WRIは50ヶ国以上で、環境と開発に関する政策研究と技術的支援を行っており、TAIの事務局もWRI内に設置されている。

環境分野の参加原則は、「環境と開発に関するリオ宣言」(1992年)に第10原則(以下「第10原則」という)として盛り込まれ、同原則の内容を具体化するために、1998年に、「環境問題におけ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に関する条約(オーフス条約)」が採択された。同条約は、①情報アクセス権、②行政決定への参加権、③司法アクセス権という3つの手続権利(グリーンアクセス権)を、NGOを含むすべての市民に保障することにより、環境権を実効的に保障することを目的とする。オーフス条約は、国連欧州経済委員会(UNECE)の枠組みで採択されたものであり、それ以外の国々も加盟

することができるが、現在の47加盟国はEU域内の国であり、日本も未加盟である。

そこで、グリーンアクセス権の幅広い促進を図るために、国連環境計画(UNEP)の2010年の管理理事会特別会合において、「環境問題における情報アクセス、市民参加及び司法アクセスに関する国内立法の発展のためのバリガイドライン」(以下「バリガイドライン」という)が採択された¹⁾。バリガイドラインは、オーフス条約とは異なり法的拘束力はないが、これまで進展が遅れていた国において、環境民主主義を強化するために、第10原則の最低基準を示したものである。中南米では、国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会(ECLAC)の枠組みで、オーフス条約事務局と協力しつつ、いわゆる中南米版オーフス条約の採択に向けた交渉が大詰めを迎えている。さらに、オーフス条約に加盟していないアジア諸国においても、この20年以上にわたり、第10原則の強化に向けた制度改革が行われてきた。

このような状況のなか、TAIは、環境民主主義が確立されていない国では、環境を破壊し、非持続的で、社会的に不公平な決定が行われがちであるという認識に立って、第10原則の進展状況について、2000年以降、54ヶ国の調査を行った。しかし、各国の調査を定期的を実施するには膨大な時間と費用がかかることから、情報技術を活用してデータをより効率的かつ適時に可視化し、合理的な費用で定期的に進捗状況を評価できるツールを作り出す必要性があった。2013年には、13ヶ国の法律を評価するパイロット事業が行われ、その教訓をもとに指標や評価方法の改善を行い、2014年からEDIプロジェクトを本格的に始動さ

せた²⁾。

2. EDI の概要

(1) EDI の基本的な考え方

EDI は、バリガイドラインの内容を具体化した法的指標である。ガバナンスや情報アクセスを評価する指標は他にもあるが、グリーンアクセス権を評価する指標は今までなかった。バリガイドラインは立法のための要点を簡潔に示しているが、参加に関する知見と経験のない政策決定者がこれを活用するためには、例えば、パブリックコメントをどのように考慮するのか、原告適格はどのくらい広く解釈されるべきなのかなど、明確性に欠けており、せっかく法制度改革を行っても、実効性の欠如が懸念される。そのために、UNEP は、UNITAR と協力してキャパシティビルディングを行ったり、バリガイドラインの履行ガイドを公表したりしている³⁾。EDI も、その一環として、各国の進捗状況をベンチマーク化し、評価を上げるためには何をすればいいかを容易に認識できるようにするものである。すなわち、EDI は、①政府がグッドプラクティスを活用し、より良い政策決定を行う、②NGO が政府の取組みについて改善点を指摘する、③研究者が研究・分析のために情報を活用する、④国際金融機関が援助対象国の環境ガバナンスを評価するためのツールとして構想されている⁴⁾。

具体的にみると、第1に、EDI では、詳細な国別情報を閲覧・ダウンロードし、評価項目ごとに法律の根拠条文、評価者のコメント等を参照することが可能であり、参加に関する法律データベースとしての側面も有している。また、各国の評価結果に加え、その国の総評、経済・人口情報等も掲載されている。

第2に、EDI では、各国の法令のバリガイドラインへの適合状況が指標に即して点数化され、利用者が、総合ランキングや3つの権利別のランキングを閲覧したり、2つの国を選んでパフォーマンスを比較したりするなど、利用者のニーズに応じた表示が可能となっている。

第3に、EDI では、政府や市民社会との対話の

促進が重視されており、その作成過程でも、パブリックコメントに加え、各国政府に対し評価結果に関する意見照会が行われた。

(2) 指標の対象と構造

EDI は、バリガイドラインに基づく75の法律指標と24の限定的・補助的な実践指標から構成される⁵⁾。「法律指標」は、各国の法令の規定を評価し、「実践指標」は法令の有無とはかかわりなく、実施状況を評価するものである。バリガイドラインは26項目から構成され、情報アクセスと参加が各7項目であり、残りの12項目は司法アクセスに関するものである。指標はバリガイドラインの項目ごとに作成されているので、司法アクセスに関する指標の数は、他の2つの権利の指標よりも多い。ただし、ガイドラインのなかには、キャパシティビルディングに関する項目が3つ含まれており、これら3項目は、法的指標としてのEDIの対象からは除外されている。

「法律指標」の評価対象は、憲法、法律、政令等、国レベルの法的拘束力のある法令である。それゆえ、州や自治体の法律や条例は対象とされていない。連邦制の国々や地方分権が進んだ国々においては、参加手続きが州法に委ねられていたり、地方ごとにグリーンアクセス権を強化または制限したりしている可能性があるが、この点は考慮されていない。また、時間・費用等の制約により、今回の評価範囲は、環境管理に関する横断的な法律に加え、大気、水等、特定分野の公害規制法、陸域の生物多様性および森林に関する法律に限定されており、沿岸・海洋関連法やエネルギー関連法は対象とされていない。

EDI の開発に当たっては、各ガイドラインの個々の構成要素をシンプルで明快な指標で評価し、評価の客観性を確保することに重点が置かれた。例えば、情報アクセスに関するガイドライン1は、すべての自然人または法人が、法的利益またはその他の利益を有することを示すことなく公的機関の保有する環境情報を開示請求し、適切、実効的かつ適時に入手できるようにすることを求めている。これに応じ、EDI では、①環境情報公開法が存在するか、②個人、法人を問わず誰にでも情報

が開示されるか、③費用が高すぎないか、④合理的な期間内が開示されるか、⑤公的機関の範囲が広く解されているか、⑥法的またはその他の利益が開示要件とされていないかどうかという6つの指標を設定し、評価者に詳細な解釈マニュアルを配布することにより、できる限り評価の主観性を排除しようという努力がなされている。

法律指標は、0点～3点の4段階評価である。3点は、当該国の法令がグッドプラクティスと合致していることを示す一方、0点は、その指標に関する法令が存在しないか、禁止条項が存在することを意味する。上述のガイドライン1の①の指標を例にとれば、一般的な情報公開法が存在すれば3点、環境法およびいくつかの分野別の法律に情報公開規定があれば2点、環境法またはいくつかの分野別の法律のいずれかに情報公開規定があれば1点、情報公開規定が全く存在しなければ0点とされている。

総合点の算出は平均点による。まず、指標ごとの評点が付される。各ガイドラインの評点は、当該項目に関する指標の平均点である。また、3つの各手続的権利の評点は、各権利に係るガイドラインの評点の平均点である。最後に、その3つの点数の平均点が、その国の総合点となる。3つのグリーンアクセス権の重み付けは同じであるが、情報と参加に関するガイドラインは司法アクセスよりも数が少ないので、これら2つの各項目の点数は、司法アクセスの場合よりも比重が高くなる。

評価方法について注意すべき点は、まず、あるガイドラインの最初の指標が次の指標よりも幅広い事項を評価する構造になっている場合には、最初の指標の点数が、その次の指標の評価を限定するという点である。例えば、そもそも環境情報の開示請求規定が存在しなければ、適時の開示、合理的な費用等、開示方法・内容の質を評価することはできないから、それ以下の指標の評点はすべて0点となる。

また、参加については、法律ごとにその内容が多様であるため、対象法令のうち、指標を満たす法令の割合を基準として、評点を付するよう定められている場合がある。すなわち、すべての対象

法令が指標に適合する場合は3点、過半数の場合は2点、半数未満の場合は1点、当該規定が存在しない場合には0点である。

2013年のパイロット事業では法律指標のみで評価がなされたが、法令と実態との間にギャップが存在しているとの指摘を考慮し、実践指標を追加することとされた。ただし、実践指標については、法律指標以上に客観的な評価方法を設定するのが困難であり、また、仮に可能であるとしても、比較可能なデータが存在していなかったり、データの収集・評価に多大な時間と費用がかかったりするという懸念があった。そこで、今回はすべてのガイドラインについて包括的な実践指標を作成することはあきらめ、いわばスナップショットとして、主要な課題のうち、オンライン等で容易に検索可能な情報に焦点を当てて限定的な実践指標が設定された⁶⁾。例えば、「環境影響評価書をオンラインで入手可能か、行政庁に行く必要があるか」「直近5年間に、原告適格の欠如を理由に、NGOの環境公益訴訟を却下した事例があるか」といった指標である。そのため、評価方法も、点数方式の法律指標とは異なり、「はい」「限定的」「いいえ」という3段階で行い、その根拠を示すこととされた。例えば、大気汚染データのオンライン入手について「限定的」という評価は、入手可能ではあるが、その内容が主な汚染物質を含んでいなかったり、定期的にアップデートされていなかったりするという点を意味する。また、実践指標は環境に特化した指標であり、市民が実際に権利を行使しようとする場合に、どのような障害(例えば、政治腐敗)があるかといった民主主義一般に関わる事項までは反映されていない。

(3) EDIの評価プロセス

最初のEDIでは、70ヶ国を対象として、世界140人以上の法律家による3段階の評価が行われた。対象国の選定に当たっては地域バランス等が考慮されたものの、協力者が確保できたかどうかにも左右された。日本、アメリカ、オーストラリア等、先進国も参加してはいるが、途上国が中心となっている。

第1段階と第2段階評価を担当したのは、法律

と環境民主主義に関する知見・経験を有する法律家である。まず、各国の調査者(環境弁護士等)が、指標に即して法令を評価し、根拠条文等を入力し、必要に応じてコメントを付して当該国の審査者に提出する。次に、審査者(研究者等)が第1段階評価の内容を審査し、点数を変更する場合等にコメントを付してその結果をTAIに提出する。日本では、「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)」の弁護士が調査者となり、筆者が第2段階審査を担当した。第3段階では、TAIの事務局スタッフが、国内調査者および国内審査者の点数・コメントを検討し、自ら質問を行うなどして両者の調整を行い、TAIの法律家はその結果を審査する。最後に、TAIの別の事務局スタッフが、首尾一貫性を含めて最終的な点数の確認を行い、評点を確定するという多段階の審査プロセスがとられている。

最初の各国評価は2014年に実施され、2015年に暫定結果が公表され、同年7月15日までパブリックコメントと政府意見の照会が行われた。政府意見によって点数が変更されることはないが、政府見解はそのままの形で掲載され、透明性が確保されている。意見照会に対し実際に回答した国は少数にとどまるが、日本では、抽象的な内容ではあるものの、環境省が回答したことは注目に値する。このようなプロセスを経て、2015年8月に、英語、フランス語、スペイン語の3ヶ国語により、EDIの運用が開始された。

3. EDIの結果

(1) 全体的な特徴

総合ランキングでは、リトアニアがトップとなり、ラトビア、アメリカ、南アフリカ、イギリス、ハンガリー、ブルガリア、ロシア、パナマ、コロンビアと続いている。TAIとWRIの分析結果によれば⁷⁾、第1に、これらの国のうち、10ヶ国中9ヶ国が3つの権利すべてについて高得点を獲得し、とくにイギリスとアメリカは、実践指標でも75%以上で指標を満たしていた。トップ10のうち、5ヶ国がオーフス条約加盟国であり、また、ロシアを含む3ヶ国が旧ソ連邦の国々である。オ

ーフス条約が参加立法を促進していることに加え、旧ソビエト連邦崩壊後の民主化の過程で法整備がなされたことを反映した結果となっている。

第2に、必ずしも先進国が上位を占めているわけではなく、低所得国であっても比較的高い順位を占めている国もあり、その国の経済状況と立法の整備状況は必ずしも相関関係がない。

第3に、日本のように法律指標に比べ実践指標の評価が著しく高い国もないわけではないが、総じて、強力な法律を有する国は、実践指標でも高得点を挙げている。ただし、対象国の約半数(46%)が、首都の大気汚染データをオンラインで提供していないなど、実践にはなおさまざまな課題を抱える国が多いことがうかがえる。

第4に、権利ごとにみると、情報公開については、93%の国が開示請求権について規定しているが、低廉かつ適時の開示に関する規定を置いているのは3割弱にとどまるなど、なお実効性に課題が残る。参加については、全体の平均点が司法アクセスよりも33%、情報公開よりも35%低く、参加規定の整備が遅れているという結果になった。参加規定は法律ごとの格差が大きく、参加の可能性が特定の分野に限定されていることも珍しくない。司法アクセスについては、女性やマイノリティを含め、社会的弱者の扶助制度を設けている国は極めて少ないという評価がなされている。

(2) 日本の評価結果

日本の総合点は、3点満点で1.51点である。ランキングでいえば、70ヶ国中33位であり、アジアでは、インドネシア(15位)、インド(20位)、モンゴル(29位)に続く4番手となった。ただし、実践指標だけをみると、予想通りベスト10入りしている。

個別の権利ごとにみると、情報アクセスについては、グローバルスタンダードを踏まえた一般的な情報公開法が整備されていることから、3点満点中1.96点と比較的高得点であった。これに対し、参加については、そもそも水質汚濁防止法等の公害規制法では許可制が採用されておらず、自然保護関連法においても参加規定が設けられている例が限られていることから、1.11点という極め

で低い評価となった。また、司法アクセスについても、法律扶助の制度はあるものの、NGOによる環境公益訴訟が認められておらず、原告適格が狭いことなどから1.47点であった。

TAIの総評によれば、日本は、環境アセスメント(以下「アセス」という)において個別事業の早い段階(配慮書段階)で参加の仕組みが設けられていることや、環境データがオンラインで適時に入手可能である点が優れているとされている。確かに、事業アセスだけをみると、早い段階から全3回の参加の機会が確保されているが、戦略的アセス(SEA)が導入されていないことを考慮する必要があろう。また、今後の課題としては、①事故時の迅速な情報提供の義務付け、②提出された市民意見への対応の義務付け、③原告適格の拡大等が挙げられている。②と③は以前より指摘されている点であるが、①については、事業者知事等への届け出を義務付けてはいるものの(水質汚濁防止法等)、住民等への告知義務を法定していないという日本の特徴が明らかとなった。

4. 今後の展望

EDIは、国際的に共通の法的指標で各国の環境民主主義の現状を評価した世界初の試みであり、バリガイドラインという参加のグローバルスタンダードにより、各国の立法状況を比較できるという点で極めて注目すべき取り組みである。また、グリーンアクセス権に関する各国の条文を検索できるということも大きなメリットであるが、国・項目によってはデータ入力が必要な場合も見受けられる。現在、UNEPは、市民社会と協力しつつ第10原則の促進に力を入れており、EDIの結果をECLACの参加条約交渉において活用したり、国レベルのアクションプランの作成につなげたりすることが期待されている。

もっとも、法的指標の開発は始まったばかりであり、なお残されている課題も少なくない。第1に、TAIとWRIは、EDIのマニュアルを作成しているが、評価対象と指標を一義的に明確化するのは容易ではない。例えば、今回はエネルギー法は対象外とされているが、原発規制法がエネルギー

法に含まれるのか、環境法に含まれるのかは各国の法体系により異なっており、結果に差が出る可能性がある。また、参加指標ではプログラム段階と計画段階の参加が区別されているが、自国の法令に当てはめた場合に、何がどれに当たるのかについては解釈の余地があり、共通理解の形成は容易ではない。

第2に、参加に関する評点の付し方については疑問が多い。情報アクセスと司法アクセスについては、基本的に横断的・一般的な仕組みが設けられているのに対し、前述のように、参加については法律ごとにその内容が異なるため、指標を満たす法令の割合により、評点を付するという方式がとられている場合がある。例えば、日本でいえば、参加規定のある地域自然資産法を含めるか否かという母数の取り方により評点が違ってくる。とくに、先の指標の点数が後の指標の点数の上限とされている場合には、総合点への影響が大きい。さらに、この方式では、すべての法律が同じ比率で評価されることになるため、各法律の重要度を反映できない。EDIの作成過程においては、すべての法律ごとに指標を作成することは煩雑で非現実的であるという理由で、比率による評価を行うこととされたが⁹⁾、そのことが結果の適切性を損なっている可能性は否定できない。

第3に、TAI自身が認めているように、現在の実践指標は極めて限定的であり、指標の選定手法が確立されているとはいいがたい。TAIとWRIによるEDIの分析結果によれば、法律の整備が進んだ国ほど、実践指標の評価も高い傾向にあるとされているが、ロシアや南アフリカがトップ10入りしたことについては、法令の規定と実態の間に大きなギャップがあるのではないかとして、EDIの結果の信頼性に対する疑問の声も強い。もっとも、実践指標については、指標の考え方や個別の指標の妥当性に加え、合理的な費用と時間によるデータの入手可能性等を考慮する必要がある。適切な指標の開発は容易ではない。

第4に、各指標の地域的な重要度をどのように考慮するかという問題もある。パイロットプロジェクトにおいては、1つのガイドラインに限って

みても、ある指標は評点が高く、別の指標は低いという事例が少なからず存在した。そのため、ガイドラインを構成要素ごとに細かく分けて指標を作成し、各国の強みと弱みを浮き彫りにするのがEDIの考え方であるが、例えば、複数言語による情報提供は、日本とEU加盟国とでは、その重要度に明らかな違いがある。それゆえ、それらを平均化した総合点にどれだけの意味があるのかについては議論が分かれるところであろう。

第5に、上記のことから、そもそもEDIにおいてランキングが必要なのかという疑問もある。共通の指標を作成する以上は、何らかの形で進捗状況を比較することは予定されているとしても、ランキングの順位のみが一人歩きしないようにする必要がある。例えば、参加の手法は、国の規模、関係者の数によって異なりうるから、1位となったリトアニアのような小国と3位のアメリカとを並べて比較することにはどのくらい意義があるのかは疑わしい。EDIの目的は、各国および国際的な動向の変化を評価し、改革を促進することにあるから、政治的・社会的な宣伝効果を別とすれば、ランキングは不可欠とはいえないであろう。

また、EDIは、2年ごとの見直しが予定されているが、そのための財源を継続的に確保できるかどうかは大きな問題である。さらに、各国政府をはじめ、関係者がEDIの結果を真摯に受け止めて、自国の制度改善に取り組むかどうかも未知数である。例えば、マレーシアでは、EDIの結果をマスコミが大きく取り上げたのに対し、日本では、EDIの存在自体がまだあまり知られていない。

今後の方向性としては、EDIの改善を進めるとともに、これを補完し、併用できるような新たな指標の開発も検討されるべきである。第1は、分野別指標の開発である。例えば、参加に関しては、どの国でもアセスが重要な柱を成しており、しかも比較的各国共通の仕組みが存在しているから、アセスに焦点を当てて、関係者の同定、早期の積極的な情報提供、参加の時期・手法等について、より詳細な指標を開発することで、有用な相互比較を実施できると考えられる。先駆的取組みとしては、オース条約の枠組みで参加ガイドが作成

されているほか⁹⁾、メコン地域においてもアセスの参加ガイドライン案が策定されている。

第2は、発電所、鉱山開発等、とくに深刻な紛争となっている課題を取り上げて、参加指標に照らし、どのような参加が行われたのかという事例比較を行うことである。

第3は、欧州、南米、アジア等、地域ごとの特性を反映した補助指標を開発することである。すでに、欧州では、オース条約指標の作成が進められている。中南米やアジアでは、例えば、先住民の権利やコミュニティの権利、SLAPP(住民運動等を抑圧するための戦略的訴訟)対策等が問題となっており、これらはオース条約では明記されていない。アジア地域の指標を検討するなかで地域の課題が明らかになり、アジア版オース条約の検討につながることを期待される。

(おおくぼ のりこ)

注

- 1) バリガイドラインの翻訳は、グリーンアクセスプロジェクトのホームページより入手可能である (http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/wp-content/uploads/2015/05/baligl_jp.pdf).
- 2) EDIの開発経緯については、TAI/WRIのスタッフによる次の文献参照。Worker, J. and Silva, L. de(2014) Measuring procedural rights through the UNEP Bali Guidelines and the Environmental Democracy Index (http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/wp-content/uploads/2015/03/3-1-04_f_woker.pdf).
- 3) UNEP(2014) "Putting Principle 10 into Action: An Implementation Guide".
- 4) WRI and TAI(2014) "Measuring, Mapping, & Strengthening Rights: The Environmental Democracy Index", p. 3.
- 5) EDIの方法論については、EDIのホームページ (http://www.environmentaldemocracyindex.org/about/background_and_methodology)を参照。
- 6) Worker and Silva, *ibid.*, pp. 11-12.
- 7) WRI and TAI(2015) "Environmental Democracy Index: Key Messages & Findings".
- 8) Worker and Silva, *ibid.*, p. 10.
- 9) UNECE(2015) "Maastricht Recommendations on Public Participation in Decision-making in Environmental Matters" (<https://www.unece.org/index.php?id=41803>).