

市民参加の実態と促進戦略

Activities regarding Public Participation-Promotion Strategies

欧州環境事務局 マーラ・シリーナ

1. EEB とは(ネットワークの紹介)

EU 諸機関に対する欧州 NGOs の利益を代表するために 1974 年に設立された欧州環境事務局 (EEB) は、およそ 1500 万の EU 市民の意見を代表する 140 を超える市民社会団体を結集し、草の根レベルで確固たる基盤を築きつつ、EU の意思決定プロセスの中心で活動を行っている。

▶ ミッション・ステートメント

EEB は、欧州市民の環境に対する声であり、環境正義、持続可能な開発及び参加型民主主義を象徴する。EU が健全な環境及び豊かな生物多様性をすべての人に対して保証することを我々は希求する。

▶ EEB の目的

- ・欧州の環境を保護し向上させること、及びこの目的を実現する際に欧州市民が役割を果たすことを可能にすること。
- ・環境問題をその他の政策領域に組入れる
- ・構成員が EU 諸政策の監視・応答を行うセンターになること
- ・情報、EU 諸機関に対する抗議及びキャンペーンの調整の形で構成員にサービスを提供

▶ 主な活動領域

- ・農業； 大気汚染、生物多様性及び自然
- ・化学物質
- ・エコラベル； エコプロダクト指針； エネルギー効率； 環境財政改革；
- ・工業
- ・ナノテクノロジー； 自然資源； 騒音
- ・土壌
- ・廃棄物； 水
- ・水銀ゼロキャンペーン
- ・法律問題(ロー・グループ)その他

▶ 水平的な問題

第 6 次環境行動計画(6EAP)の実施及び第 7 次環境行動計画の準備； 持続可能な開発； オーフス条約(UNECE 及び EU レベル)； 環境政策統合； 良き統治－民主化及び市民参加； 執行(EU 法令の実施及び適用)； 拡大及び南東ヨーロッパ； EU 諸条約； より広い世界の中のヨーロッパ (Environment for Europe、MEDA など)

▶ ネットワークの構築—work with our members

- ・地域又は全国的な環境保護団体に役立つ関連 EU 政策の形成
- ・EU 諸政策の利用方法—アプリケーションを強く主張
- ・現在及び近い将来の政策課題： リスクとチャンス
- ・意思決定プロセス及び参加方法
- ・EEB の役割
- ・EEB は貴方のために何ができるか？
- ・貴方は EEB のために何ができるか？
- ・必要に応じて： 具体的な問題に焦点を当てる

各組織のキャパシティビルディングを支援

▶ 例： キャパシティビルディング

▶ EU 大統領との連携—6ヶ月ごと

- ・政府及び NGOs との連携
- ・次期大統領に対して10のテストを準備
- ・環境大臣との会合
- ・大統領への覚書
- ・達成度評価

▶ 他の団体との協力—連携、ネットワークの構築…

- ・EEB は、スプリング・アライアンス(リスボン・プロセス=EU2020 戦略の活性化を目標とするソーシャル・プラットフォーム、人権と発展 NGOs 及びヨーロッパ労働組合連合(ETUC))の一部
- ・EEB は、Green 10 の一部
- ・Green Budget Europe(「欧州緑の予算」訳注：市場のグリーン化をめざすネットワーク)
- ・ECOS
- ・正義と環境ネットワーク
- ・EEB は、UNECE の「Environment for Europe」プロセスにおける、欧州エコフォーラム(1993年に設立)の一部

▶ EEB と欧州エコフォーラム

オース条約の履行、発展及び利用をフォローするために欧州エコフォーラムの市民参加キャンペーン(PPC)に一致協力する欧州全域の環境保護団体。—EEB はこの取り組みをリードする。

▶ 欧州エコフォーラムの活動

- ・公式会議への有意義な参加(年8~10回)
- ・キャンペーンの総合調整
- ・特別の取組みの発令： SEA 議定書、PRTR 議定書、遺伝子改変生物(GMOs)、司法アクセス、電子情報ツール(最近まで)

- ・国家の活動を支援、情報交換及び資金調達の促進
- ・主に NGOs のキャパシティビルディング。地方言語、及び地域機関に重要な問題への連結。
- ・遵守メカニズムの利用(NGO フォーカル・ポイント、訓練、判例法の出版)、法曹のみならず様々な参加者。現在まで、遵守メカニズムの評価会合(2012年)と平行して、4つのトレーニング
- ・オーフス条約の地球規模での促進(UNEP ガイドライン)など

▶オーフス条約とそこにおける NGOs の役割

- ・1993年: 「ソフィア・ガイドライン」の起草に関与
- ・1995年: オーフス条約起草の決定に環境 NGOs が重要な役割を果たす。起草に強く関与。
- ・1998年～圧力が功を奏する: PRTRs 議定書、戦略的環境意思決定; 遺伝子改変生物の明確化・修正; 参加型の遵守プロセス; アルマトイガイドライン(国際会議)(国際会議において、オーフス諸原則の普及を促進するための、当事国の義務明確化プロセスの確立に役立つ)
- ・2008年にリガで実現した計画、プログラム、政策及び立法の市民参加条件明確化プロセスー市民参加に関するタスク・フォース
- ・キシナウでの情報に関するタスク・フォース(2011年)

2. 参加の法的基盤にどのようなものがあるか(オーフス条約及び EU レベル)

- ・オーフス条約第 6 条、7 条及び 8 条
- ・環境に係る計画、プログラムへの市民参加指令(2003/35/EC)
- ・オーフス条約規定の適用に関する規則(Regulation(EC) No 1367/2006)
- ・特別法令の発布(EU 環境法体系)(例:水枠組指令、産業排出指令、環境影響評価)
- ・国内法令

▶オーフス条約(1998 年)

▶最も斬新な条約

- ・市民の手続的権利の保障を求めた点で、他の多国間環境協定と比べユニーク
- ・当事国間の関係への言及は少ない一方、政府と市民社会の関係についてより多く言及
- ・これまでに例を見ないほどの、条約の交渉及び履行過程への NGOs の参加
- ・民主主義の伝統が弱い国家に対する政治的影響の大きさ

▶一般的特徴

- ・市民的権利の承認: 情報、参加及び司法へのアクセスに関する手続的権利、並びに健康及び福利に適切な環境の下に生きる実体的権利
- ・「市民」に関する広範な定義: あらゆる自然人又は法人。非公式的な集団を含む。
- ・無差別
- ・遵守審査メカニズム
- ・ECE 非加盟国にも開放

▶オーフス条約及び市民参加

- ▶特定の事業又は活動(第6条)
 - ・対象活動のリスト(附属書I)
 - ・時宜を得た効果的な公告
 - ・意見提出を行うための合理的な期間
 - ・関係市民による関連情報の自由な閲覧
 - ・市民参加の結果に対する妥当な考慮
- ▶プログラム及び計画(第7条)
 - ・計画及びプログラムの準備段階での市民参加を可能とする
 - ・早期の参加及び合理的な期間
- ▶政策(第7条)
 - ・「……環境に関する政策の準備段階で機会を提供する。」
- ▶規範及び規則(第8条)
 - ・規範/規則及びその他法的拘束力ある文書において、効果的な市民参加を促進するように努める義務

3. NGOとして私たちは市民参加についてどう考えるか

市民とは誰か?

- 互いに衝突しうる、変わり続ける多数の関心や連携の集合。
- 提案者、経営者、または所管庁以外の、決定に関心をもつ人々を表す言い回し。
市民である個人は個人または組織の構成員として参画できる。市民は自己との近接性、経済・社会・環境上の問題、価値等に応じて参画できる。
- 市民の成員は市民権をもつものである必要はない。

参加とは何か?

- 市民参加は、異なる人々に異なるものということを意味する。
- 市民が参画するレベルは、該当する法律、および他の利害関係者の態度により様々である。
- 簡潔に述べれば、参加するとは、関与し、分かち合い、共に行動することである。
- 参加とは、持続可能な未来を開拓する重要な部分である。
- 環境意思決定とは何か?
- 結果として重要な環境への影響が生じうる意思決定のプロセス。

- 立法、政策の策定、空間計画、戦略的計画、資源管理計画、工業許可、環境影響評価(EIA)、予算決定などを含む。

市民参加の実践

- 豊富な専門知識
- 広範な方法
- 能力の大幅な欠如
- 理解の欠如
- シニシズム（冷笑主義）
- 代表型民主制と参加型民主制の衝突

参加に向けた指導方針

- 市民参加に向けて早期の計画を立てる – プロセスを支えるのに必要な資源、および財政上の制約を明確にすること
- 利害関係者と、その正統性および／または代表性を確認すること
- どれほど市民が影響をもちうるかを初めから明確にしておくこと。
- プロセスの各段階に用いられるに相応しいテクニックを明確にすること。
- 受取手が理解しうる形式で情報を提供すること。
- 全参加者に合わせた時間と場所でイベントを開くこと。
- 情報の理解と情報への応答に十分な時間を認めること。
- 利害関係者の意見が、提起された全ての問題についての決定およびフィードバックに統合されるよう確保すること。

オーストリア条約の実施に関する汎-欧州調査

- 過去 2 回の締約国会議で実施 (2008 年および 2011 年)
- 市民参加の柱は全体的にかなり弱い：人々は真剣に受け取られていない！
- また、「国家利益」がよく言い訳として使われる。地域レベルでの履行が弱い

市民参加を考慮した決定ほとんどなし

- 「早期に通知される」要件は何度も破られている。
- 市民参加手続や協議の成果は、最終決定に関して全くないしは弱い影響力しかもたない。
- 多くの場合、主な困難は、たとえば非公式グループを排除することなどにより、環境手続に参加できるのは誰かを確定するのに、「関心をもつ市民」の概念を厳格に用いることにある。
- 高額、不十分な時間、市民参加の促進が殆どなし
- 市民参加を削減する傾向（ドイツやオランダをはじめ他にも）
- 時に、市民参加プロセスを通じて得られた意見の検討は、形式以上のものとはみなされない。
- いくつかの国で市民参加権の侵害がある場合、原告適格が過度に厳格である。

いくつかの一般的な勧告

- 支援とキャパシティビルディングは、資源を必要とする公的機関および NGO の双方にとり共通の課題となるべきである。
- 役人および市民のための研修およびキャパシティビルディング。
- 市民参加権の効果的な利用における意識の向上および研修。
- 意思決定に際して公的機関が市民の意見を実質的に考慮するよう確保する、保障メカニズムの構築。
- 市民が情報を得て、効果的に準備および参加する十分な時間を確保できるような合理的な時間内に、情報が利用可能となることを求める。
- たとえば電子的手段を通じてなど、参加の機会を市民に知らせる事前の対策を更に求める。
- 公告手続を更に市民が馴染みやすいものにする。
- アドホックなグループの参加への権利を主張する。