

論文 / 著書情報  
Article / Book Information

|                   |  |
|-------------------|--|
| 題目(和文)            | わが国の環境政策形成過程への環境NPOの参加の有効性と制度化に関する研究   |
| Title(English)    |  |
| 著者(和文)            | 藤村コノエ  |
| Author(English)   | Konoe Fujimura   |
| 出典(和文)            | 学位:博士(学術),<br>学位授与機関:東京工業大学,<br>報告番号:甲第8118号,<br>授与年月日:2010年3月26日,<br>学位の種別:課程博士,<br>審査員:増井 利彦   |
| Citation(English) | Degree:Doctor (Academic),<br>Conferring organization: Tokyo Institute of Technology,<br>Report number:甲第8118号,<br>Conferred date:2010/3/26,<br>Degree Type:Course doctor,<br>Examiner: |
| 学位種別(和文)          | 博士論文   |
| Type(English)     | Doctoral Thesis  |

わが国の環境政策形成過程への  
環境NPOの参加の有効性と制度化に関する研究

東京工業大学大学院社会工学専攻

藤村コノエ

## 内容概要

地球温暖化、貧富の格差の進行、それに起因する国際的なテロなど凶悪犯罪の増加など、国内外ともに社会の持続性が失われつつある中、特に全ての生命及び人間活動の基盤である環境の悪化は深刻であり、地球温暖化は 21 世紀の人類社会の根幹を揺るがす重要な課題となっている。そしてその解決には、人類の叡智を総動員するとともに、国内的には横断的で包括的な実効性ある環境政策の導入が急務である。

しかし、明治以来の官僚制度とそれに大きく依存した政治体制が長らく続いたわが国では、議会制民主主義がうまく機能せず、政策形成過程にも多くの弊害と課題が生じ、結果として環境のみならずあらゆる分野で実効性ある政策が打ち出せなくなっている。

そうした中で、自らが主体的に社会の変革に関わろうとする市民も現れ、NPOとして組織的に社会変革に関わる活動も増えている。しかし、「公共」を長年にわたって政官が担ってきた経緯から、日本では政策を作るのは政治家や官僚であるという意識が社会全体にあり、教育、なかんずく環境教育でも、社会変革といった観点からの教育は行われてこなかった。そのため、善良な市民の参加が地方自治体においてわずかに進んだものの、組織化されたNPOの政策形成過程への参加はほとんど注目されてこなかった。

しかし、特に地球温暖化をはじめとする環境問題は、全ての国民の生存に関わる課題であり、一人ひとりが解決に向けて行動することとあわせて、個々の取組には限界があることを認識し、必要かつ実効性ある環境政策を導入することが不可欠である。そしてその政策形成には、学識者や専門家とは異なる様々な経験と知見を積み重ね、多様な市民の連携によって社会変革を促そうと組織化された環境NPOの参加が、これまでの環境市民運動の歴史的経緯や求められる専門性・先見性の観点から有効であると考えられる。特に、生活や経験に根ざした組織的専門性、特定の利害にとらわれない独立性、発想の自由さ、アドボカシー機能など、様々な特性を持つ政策提言型環境NPOの参加は、実効性ある環境政策形成に役立つのみならず、環境NPOを含むNPOの発展にもつながり、開かれた市民社会の構築とその持続性にもつながると考える。

本研究では、これまでの市民参加とは区別し、組織化された環境NPOのうち、特に政策提言型環境NPOの参加に焦点を当て、地球温暖化問題を中心とする国の環境政策の形成過程への参加の現状を、議員立法、内閣立法、条例改正の事例分析を通じて明らかにするとともに、政策提言活動に実際に関わった経験のある環境NPOや関係者など専門家インタビューを通じて、環境NPOが環境政策形成過程に参加することの有効性を示す。そして、将来的な制度化に向けての提案を試みる。

なお、本研究で使用するNPO等の用語については、基本的に次のように定義する。

NPO (Non Profit Organization) とは特定非営利活動促進法 (以下、NPO 法) に基づき法人格を取得した団体、環境NPOとは環境保全にかかる実践活動、普及啓発活動、調査研究活動、政策提言活動などを行なうNPO、政策提言型環境NPOとは環境NPOのうち主に政策提言活動を行なうNPOとする。また、NGO (Non-governmental Organization) は国連機関において、国際的な活動を行う非政府の民間団体という意味で使われているが、日本では、NPO法が成立する以前は国内で市民活動を行う団体一般を

さす言葉として頻繁に使われていたことから、本論文ではNPO法に基づかない非営利の市民活動団体をNGO、そのうち環境保全を主な目的とするものを環境NGOとする。

また、2009年8月30日の衆議院総選挙の結果、9月16日に民主党を中心とする鳩山政権が発足し、温室効果ガス削減の中・長期の目標を設定するとともに、排出量取引制度、再生可能エネルギーの固定価格買取制度、環境税など新たな政策の導入が検討されている。また、事務次官会議の廃止、民主党内における議員立法の廃止、政策審議会の部会に替わる政策会議の開催、国会における政策審議での官僚の排除等を意図する国会法の改正、さらに民主党における国民からの要望・陳情など政治家への取次ルートの変更など、本論文の研究対象である政策形成過程そのものへの重大な変更が検討されている。

しかし、事務次官会議の廃止以外は、本研究実施時点（2009年12月末）で制度として確定されたものはないため、本研究は自民党中心の前政権での環境政策及び政策形成過程を対象とする。

# 目次

## 内容概要

|   |     |
|---|-----|
| <b>第1章 序論</b>                                       | 1   |
| 1.0. 概要   | 1   |
| 1.1. 背景と問題意識  | 1   |
| 1.2. 先行研究   | 11  |
| 1.3. 研究の目的  | 19  |
| 1.4. 概念整理と研究の範囲                                     | 19  |
| 1.5. 全体の構成  | 26  |
| 1.6. 本章のまとめ   | 29  |
| 参考文献および補注   | 30  |
| <b>第2章 環境政策形成と環境市民活動</b>                            | 35  |
| 2.0. 概要   | 35  |
| 2.1. 環境政策と市民活動の関わりの変遷                               | 35  |
| 2.2. 環境に係る「市民立法」の経緯と考え方                             | 50  |
| 2.3. 本章のまとめ   | 60  |
| 参考文献  | 61  |
| <b>第3章 議員立法成立過程における環境NPOの参加の現状と課題</b>               | 63  |
| 3.0. 概要   | 63  |
| 3.1. 事例研究の方法  | 64  |
| 3.2. 環境NPOの参加から見た議員立法過程の現状と課題                       | 64  |
| 3.3. 環境の保全の意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律<br>(略称「環境教育推進法」)の場合 | 68  |
| 3.4. フロン回収・破壊法の場合                                   | 78  |
| 3.5. 議員立法に環境NPOが関わったことの成果と課題の考察                     | 86  |
| 3.6. 本章のまとめ   | 93  |
| 参考文献および補注   | 95  |
| <b>第4章 内閣立法成立過程における環境NPOの参加の現状と課題</b>               | 97  |
| 4.0. 概要   | 97  |
| 4.1. 事例研究の方法  | 97  |
| 4.2. 内閣立法のプロセス                                      | 98  |
| 4.3. 立法以外の一般的政策の成立プロセス                              | 100 |
| 4.4. 地球温暖化対策推進法の場合                                  | 101 |
| 4.5. 内閣立法に環境NPOが関わったことの成果と課題の考察                     | 114 |
| 4.6. 本章のまとめ   | 121 |

|  |     |
|--|-----|
| 参考文献および補注                                  | 123 |
| <b>第5章 条例改正過程における環境NPOの参加の現状と課題</b>        | 125 |
| 5.0. 概要                                    | 125 |
| 5.1. 事例研究の方法                               | 125 |
| 5.2. 条例改正プロセスの概要と環境NPOの参加                  | 125 |
| 5.3. 実効性の評価                                | 129 |
| 5.4. 条例改正を成しえた主な要因と環境NPOの参加の有効性            | 132 |
| 5.5. 本章のまとめ                                | 139 |
| 参考文献および補注                                  | 140 |
| <b>第6章 環境政策形成過程における環境NPOの参加の有効性と制度化の課題</b> | 141 |
| 6.0. 概要                                    | 141 |
| 6.1. 事例から明らかになった点                          | 141 |
| 6.2. インタビュー調査の方法と基本用語の定義                   | 146 |
| 6.3. インタビュー調査の結果                           | 149 |
| 6.4. 作業仮説の検証                               | 156 |
| 6.5. 現状の課題と解決策についての考察                      | 160 |
| 6.6. 環境NPOの参加の制度化に向けた課題等についての考察            | 166 |
| 6.7. 本章のまとめ                                | 181 |
| 参考文献および補注                                  | 184 |
| <b>第7章 環境NPOの参加の制度化の提案</b>                 | 187 |
| 7.0. 概要                                    | 187 |
| 7.1. 環境政策形成過程における環境NPOの既存の参加形態と有効性         | 187 |
| 7.2. 環境NPOの政策形成過程への参加の制度の提案                | 188 |
| 7.3. 環境NPOのキャパシティ・ビルディングと市民の育成             | 193 |
| 参考文献                                       | 195 |
| <b>第8章 結論と今後の課題</b>                        | 197 |
| 8.1. 結論                                    | 197 |
| 8.2. 今後の課題                                 | 201 |
| <b>補論 民主党中心政権における政策形成過程について</b>            | 202 |
| <b>付録1 環境教育推進法成立の経緯</b>                    | 205 |
| <b>付録2 地球温暖化対策推進法成立の経緯</b>                 | 211 |
| <b>付録3 インタビュー結果</b>                        | 213 |
| 関連する研究業績                                   |     |

## 目次

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 図 1-1 | 地球環境問題の特性と概念図                                 | 2   |
| 図 1-2 | 環境NPO（主に政策提言型）に追加される機能・役割                     | 9   |
| 図 1-3 | 対象とする環境NPOの位置づけ                               | 9   |
| 図 1-4 | 環境NPO等の想定される参加の場                              | 21  |
| 図 1-5 | 全体構成図   | 28  |
| 図 2-1 | 環境NPOの参加（と制度化）が環境政策の実効性並びに<br>環境NPOの活性化に及ぼす影響 | 49  |
| 図 2-2 | 市民立法の範囲                                       | 58  |
| 図 3-1 | 議員立法過程と2法形成過程におけるNPO・国会の動き                    | 84  |
| 図 3-2 | フロン類回収量の推移                                    | 82  |
| 図 4-1 | 地球温暖化防止政策と二酸化炭素排出量の推移                         | 113 |
| 図 6-1 | 環境NPOの参加による効果の広がり                             | 147 |
| 図 6-2 | 環境NPOの参加と制度化に係る課題                             | 166 |
| 図 6-3 | 環境NGOの予算規模                                    | 174 |
| 図 7-1 | 政策形成過程への環境NPOの参加の提案                           | 192 |
| 図 8-1 | 新政権下における環境NPOの参加の可能性                          | 204 |

## 表目次

|       |                                  |     |
|-------|----------------------------------|-----|
| 表 1-1 | 各国の温暖化政策の比較                      | 3   |
| 表 1-2 | ノンプロフィット／ボランティア活動の4機能            | 6   |
| 表 1-3 | 国内の個別法での参加の対象、段階等                | 23  |
| 表 1-4 | 諸外国における環境政策形成過程での環境NPOの参加を保障する制度 | 24  |
| 表 2-1 | 市民運動／環境NPO活動の変遷                  | 48  |
| 表 3-1 | 議員立法により成立した法律の内訳                 | 67  |
| 表 3-2 | 環境教育推進法立法過程での参加度・情報開示度の評価        | 73  |
| 表 3-3 | 環境NPOの提案内容と法律・政策内容の比較            | 75  |
| 表 3-4 | フロン法立法過程での参加度・情報開示度の評価           | 80  |
| 表 3-5 | 環境NPO提案の内容と法律内容の比較               | 82  |
| 表 3-6 | 環境教育推進法とフロン回収・破壊法に関する活動概要        | 85  |
| 表 3-7 | 市民立法の課題と解決のための方策・効果              | 92  |
| 表 4-1 | 中央環境審議会の開催の様子                    | 106 |
| 表 4-2 | 地球温暖化対策推進法の成立過程への環境NPOの参加        | 108 |
| 表 4-3 | 地球温暖化対策推進法立法過程での参加度・情報開示度        | 109 |
| 表 4-4 | 1998年の地球温暖化対策推進法案の旧法案と新法案の比較     | 110 |
| 表 4-5 | 地球温暖化対策の争点                       | 111 |
| 表 4-6 | 環境NPOの提案内容と法律・政策内容の比較            | 112 |
| 表 4-7 | 内閣立法の課題と解決策等                     | 120 |
| 表 5-1 | 東京都環境確保条例改正の経緯                   | 128 |
| 表 5-2 | 東京都環境確保条例改正過程での参加度・情報開示度の評価      | 130 |
| 表 5-3 | 環境確保条例の内容の変化                     | 133 |
| 表 5-4 | 政策形成過程と環境NPOの関与の比較               | 138 |
| 表 6-1 | 事例から見える参加の状況とその比較                | 144 |
| 表 6-2 | 環境NPOが関わったことの成果と課題               | 145 |
| 表 6-3 | インタビュー結果                         | 149 |
| 表 6-4 | 作業仮説に対する専門家インタビュー結果              | 158 |
| 表 6-5 | 環境政策形成過程の現状の課題と環境NPOの参加による利点等    | 165 |
| 表 6-6 | 環境NPOの参加の制度化のメリット・課題と予測されるリスク    | 179 |

# 第1章 序論

## 1.0. 概要

本論文の序論である本章では、本研究の背景となる事実関係や問題意識の整理を行ない、先行研究のレビューを通じて研究の目的を明確にし、さらに研究を進めるにあたっての概念整理を行なう。

第1節研究の背景と問題意識では、文明社会の生存基盤を根底から揺るがすレベルにまで深刻化した地球環境問題の現状とそれに充分に対応できていない現行の政治・政策システムの限界に触れる。次に、こうした様々な行き詰まりを打開し新たな市民社会を構築するものとしてNPOへの期待が寄せられていること、その中でも主に地球環境問題に対応する環境NPO（主に政策提言型環境NPO）の存在意義について整理し、本研究で対象とする環境NPOの位置づけを明確にするとともに、それを取り巻く社会基盤整備の必要性に触れる。第2節の先行研究の整理では、主に国内における立法を含む政策形成過程へのNPOの参加に関する研究、社会学における市民運動論の研究、市民社会・NPOに関する研究をレビューし、本論文への援用の可能性と本論文の独自性を明らかにする。第3節では、レビューに基づき研究の目的を示す。第4節では、本研究を進めるにあたり、政策形成過程、環境NPOの参加、参加の機会の制度化、実効性等について、その定義と範囲を示す。第5節では、本論文の全体の構成を示し、第6節では本章のまとめをする。

## 1.1. 背景と問題意識

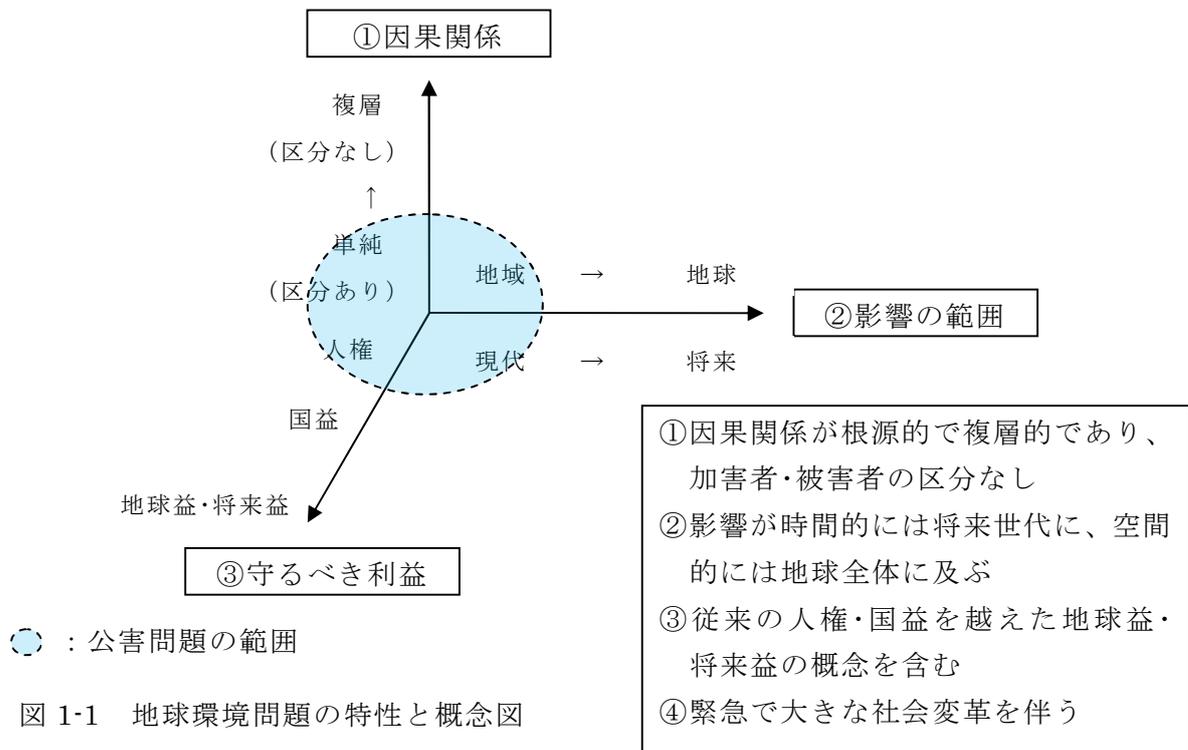
### 1.1.1. 深刻化する環境問題とその特性

地球温暖化の進行など様々な環境問題の悪化、経済のグローバル化や資源高騰に伴う熾烈な経済競争や国内外の格差の進行、国際的なテロを含む凶悪犯罪の増加など、国内外ともに社会の持続性が失われつつある。その中でも、生命及び人間の社会経済活動の基盤である環境の悪化は深刻であり、特に地球温暖化は21世紀の人類社会の根幹を揺るがす重要な課題となっている。

2007年に発表されたIPCCの第四次報告書によれば、過去100年（1906年～2005年）の間に地球の平均気温は0.74℃上昇し、代表的な温室効果ガスであるCO<sub>2</sub>やメタン濃度は地球上で過去65万年間に観測されたことのない高濃度に達していること、20世紀後半以降の世界平均気温の上昇のほとんどが人為起源の温室効果ガスの増加によってもたらされた可能性はかなり高く（確率は90%超）、気候システムの温暖化には疑う余地がないこと、さらに21世紀末の地上気温は、最良の見積もりとしては1.8～4.0℃の上昇（範囲としては1.1～6.4℃）が見込まれると指摘している。その結果として、極地や山岳社会・生態系など特異な地域ではリスクが増加する、干ばつ、熱波、洪水など極端な気象現象のリスクが増加する、地域的・社会的な弱者に大きな影響と脆弱性が表れる、地球温暖化の便益は昇温がより低い状態で頭打ちになり地球温暖化の進行に伴い被害が増大し対策コストは時間とともに増加する、海面水位上昇や氷床の減少加速など大規模な変動のリスクが増加するなど、様々な影響が危惧されている。

地球温暖化に代表される現在の地球環境問題は、公害などの 20 世紀末頃までの環境問題と異なり、①原因の多くが暮らしや社会経済活動と深く関わる人類にとっての根源的な問題で複層的であり、加害者と被害者の区分はなく全ての人々が加害者であると同時に被害者である、②その影響が時間的には将来世代に、空間的には地球全体にまで及ぶ、③守られるべき利益は、「地球益」「将来世代の利益」であり、従来の人権や国益等のモデルでは包括できない概念を含んでいる、④緊急であるとともに、政治的・経済的そして文化的にも大きな社会変革を伴う解決が求められる、などの特性を有しており、かつてないほど重大な課題を人類社会に突きつけている。

そのため解決に向けては、人間活動の基盤として産業革命以来使い続けられてきた化石燃料の使用を極力低減させ、再生可能なエネルギーへと転換しながら、地球の有限性を認識することなく経済の規模の拡大を追い求めてきたこれまでの価値観や暮らし方、技術、社会経済システムそのものを、持続可能な社会<sup>1)</sup>の構築に資するものに転換する必要がある。いわば大きな社会変革を伴う取組が不可欠であり、そこには科学的根拠に基づく倫理的で政治的な判断と人間の叡智が求められている。



### 1.1.2. 実効性ある環境政策の必要性和現行システムの限界・弊害

人々の価値観や技術、そして社会経済システムを転換するには、個々の取組だけでは不十分であり、政治や制度の変更が不可欠である。実際、地球温暖化に対しては、日本でも温暖化対策推進法、省エネ法、リサイクル関係諸法、電力事業者への新エネ利用の義務付け (RPS 法)、環境配慮契約法など関連政策がいくつも実施されてきた。しかし温室効果ガス削減に実質的な効果を発揮するような政策は今のところなく、社会変革どころか、京都議定書の第一次約束期間内に自国の努力だけでは温室効果ガスの削減目標が達成できな

い状況にある。

一方、イギリスやドイツなどでは、環境税の導入や排出量取引、再生可能エネルギー導入など積極的な環境政策を打ち出したことも大きな効果を発揮し、イギリスでは2005年に1990年比-15.3%、ドイツでは2007年に1990年比-22.4%など温室効果ガスの削減効果をあげている。その要因について日本の環境省は、ドイツでは旧東ドイツとの統合効果、イギリスではエネルギー市場の自由化効果など特殊事情があるものの、両国で導入された様々な排出削減政策による効果が大きいと見ている（環境省HP）。もちろんその背後には、政治的リーダーシップや、イギリスでは国内最大級の環境NGO・FoE(Friend of the Earth)による「気候変動法」成立を求めるBig Ask キャンペーンなどの市民社会の支援がある。

日本でもこれまでのような一人ひとりの努力や産業界の自主的取組には限界があることを認識し、実効性ある環境政策を早急に打ち出すことの必要性に迫られている。

表 1-1 各国の温暖化政策の比較（2009年12月時点）

|       | 削減目標(対90年比) |         | 排出量取引                  | 再生可能エネルギー導入目標<br>(発電量に占める割合)      |            | 環境税                     |
|-------|-------------|---------|------------------------|-----------------------------------|------------|-------------------------|
|       | 2020年       | 2050年   |                        |                                   |            |                         |
| 日本    | 25%         | 80%     | なし<br>(試行中)            | 一次エネルギーの総供給量に対する割合を20年までに10%程度とする |            | なし<br>(但し、石油石炭税などあり)    |
| 英*注   | ≥26%        | ≥80%    | EU-ETS<br>(英国独自のものも加味) | 2020年                             | 20%        | 気候変動税など                 |
| 独     | 40%         | 80%     | EU-ETS                 | 2020年                             | 25~30%     | エネルギー税など                |
| オバマ政権 | 05年比17%     | 05年比83% | G&Tをオークション方式を含め導入      | 2012年<br>2025年                    | 10%<br>25% | オークション収入を環境・エネルギー対策に充てる |
|       |             |         |                        | (年間1.5兆円投資)                       |            |                         |

\*注 英国は2008年11月に気候変動法を成立させ、10月にはエネルギー・気候変動省を新設。

しかし、日本はこれまでのところ実効性ある環境政策、特に温暖化政策が打ち出せていない。その大きな要因として、第一に、いわゆる高度成長期や安定期を過ぎ激動と変化の時代に移行したにもかかわらず、その変化に適応できずにいる日本の政治・社会システム、第二に、国民の意識の問題が考えられる。

先に述べたように、現在の環境問題は、人々の暮らしや社会経済活動と深く関わる根源的で複層的な課題であり、大きな社会変革を伴う問題である。そしてこれらを解決するには、新しい社会像を見据えた上で、科学的根拠に基づき従来の環境政策とは異なる考え方や手法が必要となる。例えば温暖化など地球環境問題の解決には、国際的には従来のような国家主義的取組には限界があり、人類にとっての公共財である環境を管理・運営するには国境を越えた横断的でグローバルな取組が不可欠であるという考え方から、90年代になって「グローバル・ガバナンス」<sup>2)</sup>の考え方が登場した。その概念の特徴は、「持続性」を規範的概念とする一方、従来のアクターである国家や国連機関に加えて、NGO、多国籍企業、マスメディアなど多面的なアクターの実質的な参加が要請されている点である。

日本国内においても状況は同じである。具体的に地球温暖化問題を解決するには、低炭素社会に向け、環境、エネルギー、経済、教育、農林水産業、都市構造、交通、税制など広範な分野をカバーする政策が必要となることから、従来の縦割りを越えた横断的かつ総

合的な政策が必要となる。またその手法も従来の行政主導による規制や経済的手法に加え、暮らし・文化や社会経済活動の主役であり、問題の被害者・加害者の両側面を持つ市民の意識改革や自発的行動を促すような政策も不可欠である。こうしたことから環境政策の形成や実施に当たっても、企業などの民間セクターや市民セクターを含む多様なセクターを巻き込んだ総合的で横断的なアプローチが求められている<sup>3)</sup>。

しかし、そうした総合的で横断的な政策とアプローチを阻む政治・行政システムがこれまでの日本には存在した。いわゆる縦割りと鉄のトライアングルと言われる政官財の権力構造である。縦割りは権限と責任を明確にするため、効率的に仕事を行なう上で有効な仕組みとしてどの国でも用いられている。しかしその反面、政治的リーダーシップがない場合には、限定された範囲内でしか物事が考えられず、温暖化対策のように横断的且つ総合的な政策を行なうには構造的に限界がある。その上日本の場合、そのシステムに政官財の利権が強く絡むという特殊な状況が続いている。すなわち、政治家（族議員）は選挙に有利なように業界団体などの支持基盤に対して手厚い予算配分を行うよう口利きといわれる圧力を官僚にかける。その見返りとして官僚は、予算獲得といった組織の利益や地位の確保、昇進・天下りといった個人的利益を得ることができる。一方手厚い予算配分を受けた業界からは天下り先が用意され、生涯の経済的安定を得ることができる。業界は政治家からの口利きにより有利に仕事（利益）を得ることができ、その一部を族議員に献金するという構図である。事実上の自民党一党独裁がほぼ半世紀にわたって続いたわが国においては、政治的な緊張感は薄れ、上記のような政官財の関係が日常化し、特定の利権集団の要求が過剰に優先される利益調整型の政策形成プロセスが定着している。そのため地球温暖化問題のように短期的には利害が対立する複雑な問題の解決に当たっても、科学や倫理観に基づく「地球益」「将来世代の利益」よりも目先の利害が優先され、既得権益をもつ経済官庁との対立の中で、支援基盤を持たず族議員も脆弱な環境省は妥協的な政策しか打ち出せず、それが日本の環境政策、特に温暖化政策を遅らせる大きな要因となってきた。もちろん背景には、経済成長を最優先にしてきた国の方針とそれを是としてきた国民の存在がある。

その一方で、こうした政治や公共政策に関心をあまり持たなかった国民の意識にも問題がある。「公共性」は人々全体に関わる性質のものであり（宇佐美 2004）、環境問題はまさに公共性の問題である。しかし、日本では歴史的に「公」と「私」の二元構造が続き、明治以降は公共を「公と共に」と訳し、政府が全てを行なうから国民は関与しなくていいという意味にすり替えられ、それをもとに明治憲法や民法が制定され、社会の仕組みがつくられてきたとも言われる（長坂 2007）。戦後の民主主義教育においては、戦前教育への反動から、より「私」に重点が置かれるようになったものの、「公共」についてはあまり教えられず、「お上」という言葉が依然として残っているように、官僚に対して過度な信頼を寄せ、彼らに任せておけばいいという意識を持ち続けてきたのがこれまでの多くの日本人である。実際、明治以降「天皇の官吏」から、戦後「国民全体の奉仕者」（保阪 2009）へと変わったものの、ある時期までは日本の官僚は世界的にも評価されるほど実効性ある政策を成し遂げてきた経緯があり、これまでのような安定期においては既存の制度・システムで特段の問題はなかった。そうしたことが影響して、地球温暖化政策をはじめ、福祉・医療政策、雇用政策、経済政策とあらゆる分野において実効性ある政策が打ち出せなくなっている現状においても、いまだに多くの国民は「お上頼み」の意識から脱却できていない。

船橋（1998）は、こうした行政・政府の組織的課題を「自存化傾向の諸弊害」<sup>4）</sup>とし、行政組織の通常の作動そのものの中に傾向的な欠点や原理的な限界が内在し、行政職員の無能や腐敗によってのみ生じるわけではないが、職員の無能や腐敗によってそれら欠点や限界の生み出す弊害は増幅すること、それらは外部からの適切な制約条件が課されない限り様々な弊害が噴出するとした上で、こうした弊害を克服する可能性を「市民的公共圏」（ハーバーマス 1990）の概念に求めている。そして、「民衆の要望が、開かれた討論を踏まえて行政組織の個々の意思決定内容に課すべき普遍性のある原理原則として定式化されること、公共圏がそうした原理原則を行政の意思決定内容に反映させる影響力を持つこと」と指摘している。言い換えれば、有効な環境政策、温暖化政策を実現するには、従来の官僚主導型の政策形成・決定過程に、市民社会の意見が十分に反映される仕組みを導入すること、その必要性を市民社会が理解し支持する社会背景が必要ということである。

地球温暖化の進行が科学者の予想以上のスピードで進んでいる可能性がある中で、実効性ある環境政策を打ち出すには、全ての国民が人類の存続に関わる環境政策に関心を持ち、現在の政策形成過程の弊害と限界を認識し、市民社会の意見が正当に反映される仕組みを意識的に作り出していくことが極めて重要である。

### 1.1.3. 市民社会と環境NPOの特性

近年、日本を含む世界中でNPOの台頭が著しい。ジョンズ・ホプキンス大学で行なわれている非営利セクター国際比較プロジェクト（The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project）では、NPOの定義的特徴として、

- ①組織化されていること
- ②非政府・民間であること（政府からの独立性）
- ③利益配分しないこと
- ④自己統治・自己決定していること
- ⑤自発的であること

をあげ、さらに長坂（2007）は、

- ⑥公共の福祉のためであること

を追加している。これに加えてNPOの大きな特徴として、

- ⑦ミッションが明確であること

があげられる。また法的定義は国により異なるが、日本の内閣府によれば、NPO（Non Profit Organization）とは、ボランティア活動などの社会貢献活動を行う営利を目的としない団体の総称で、このうち「NPO法人」とは、特定非営利活動促進法（以下、NPO法）に基づき法人格を取得した「特定非営利活動法人」の一般的な総称とされている。

NPOの台頭について、サラモンは、「近代国民国家が様々なところでほころび始めたこと」が大きな契機となっていると述べている。実際、NPO台頭の背景としてこれまでは、市場の失敗や政府の失敗を補う第3のセクターとしてその必要性が増してきたといわれてきた。しかし最近では、新たな公共圏の確立とそれを担うものとしてのNPOの存在意義が強く主張されるようになってきている。例えば、J.S.ミルが自由論で述べた「多元的価値観」やトクヴィルが指摘する「連帯」機関としての意義、さらにドラッカーが指摘する「人間改革機関、市民性創造機関」としての意義など、NPOの多様な存在意義が認識されるよ

うになっている（田中 2008）。

そうした中、フラムキン(2002)は、非営利セクターの中心的機能について 2 つの概念的区分を行なっている。一つはセクターの活動の原動力が、満たされていない需要への反応なのか、需要を生み出すための供給機能なのかの違い、すなわち、既にあるニーズに応えるための活動なのか、潜在的ニーズを引き出すための活動なのかの区分である。二つ目は N P O の活動が生み出す価値が、手段としてのものなのか、活動者自身が報われるような活動の本質に関わるものなのかの区分である。そしてこれらの関係を 4 象限のマトリクスで示している（表 1-2）。すなわち、非営利セクターの中心的機能は、①必要とされるサービスを提供する、②市民活動・政治参加を奨励しコミュニティに社会的資本を構築する、③個人の価値と参画意識と信念を表現する場を提供する、④社会起業家へのチャンネルを提供する、というものである。これは、従来の政府・市場の失敗を補完するものとされてきた N P O の消極的存在意義に加え、多元的価値、連帯、市民性創造など、これまでの様々な N P O の存在意義に関する意見を統合整理したものといえる。

表 1-2 ノンプロフィット／ボランティア活動の 4 機能

|                                      |  | 活動の原動力  |   |
|--------------------------------------|--|---|---|
|                                      |  | 需要サイド志向   | 供給サイド志向   |
| 生<br>み<br>出<br>さ<br>れ<br>る<br>価<br>値 | 手段としての理由付け<br>(Instrumental Rationale) | <u>サービス提供</u><br>必要とされるサービスを提供し政府の失敗と市場の失敗に応える                  | <u>ソーシャル・アントレプレナーシップ</u><br>アントレプレナーシップを媒介するための場を提供し、商業目的と慈善目的を結びつけ社会的起業を創出 |
|                                      | 表現上の理由付け<br>(Expressive Rationale)     | <u>市民活動・政治参加</u><br>市民を政治の場に駆り立て、掲げる大義への支持を訴え、コミュニティに社会的資本を構築する | <u>価値・信念</u><br>ボランティア、スタッフ、寄付者らが活動を通して価値と参画意識と信念を表現することを可能にする              |

(Frumkin2002)

日本では、1995 年の阪神大震災や日本海での大型タンカー座礁による海洋汚染を契機にボランティア活動が活発になり、1998 年 3 月の N P O 法成立を契機に N P O 数も増加し、2009 年 6 月末時点の内閣府の統計では、非営利特定活動法人（いわゆる N P O 法人）として認可された団体数は約 37,800 法人になる。この台頭の背景には、震災など直接的な動機だけではなく、世界と同様に、近代国家としての機能が様々なところでほころび始めたことが大きな要因としてあるが、前述した日本特有の政治・行政システムも大きく関係している。そしてこれまでのやり方では地球温暖化政策をはじめ、あらゆる分野において国民が期待するほどの実効性ある政策が打ち出せなくなっている状況に不満を抱き、自らが主体的に社会の変革に関わろうとする傾向が強まっており、その傾向は N P O 数の増加にも見られる。ただし、公共を行政だけでなく N P O や市場が担ってきた欧米と異なり、公

共を行政だけが担ってきた日本においては、NPOの台頭は新たな公共概念の確立という大きな意味も持つものでもあるが（中井 2000）、NPOが公共を担う一翼であるという社会的認知と市民権を得るには至っていないのが現状である。

現在、特定非営利活動法人（NPO法人、任意団体を除くもの）の活動分野のうち、数として最も多いのは保健・医療・福祉であり（57.7%）、次いで社会教育（46.0%）、まちづくり（40.8%）、子どもの健全育成（40.6%）、学術・文化・芸術・スポーツ振興（32.9%）、そして環境NPOは全体の28.6%である（2009年6月30日現在。但し一つの法人が複数の活動分野の活動を行なう場合があるため、合計が100%にならない）。

このうち、本研究の対象である環境NPOは、いくつかの点で他の分野のNPOと異なる特性を有する。第一に、活動領域である環境問題自体が、図1-1で示したように、その影響が空間的には地球規模に、時間的には将来世代に及び、解決に向けては国益を超えた概念が求められるという特性を有していることから、前述したNPOの特徴のうち、「公共の福祉」の範囲が他のNPOに比べて空間的にも時間的にも広範に及ぶ点である。この点については、1993年に制定された環境基本法の目的条文の中で「現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに、人類の福祉に貢献することを目的とする」として、環境問題が従来の国内法の対象枠組みを越えることを示している。

具体的には例えば、社会教育、福祉、まちづくり、子どもの健全育成の分野のNPO活動の場が地域に限定される場合が多いのに対して、環境NPOのうち特に地球温暖化問題に取り組む環境NPOの場合は地域が限定的でない。また社会教育、医療・福祉、子どもの健全育成が個人を対象としているのに対して、環境NPOは対象者が多岐にわたる。さらに活動の視野が環境NPOは現代世代よりも将来世代に向けられており、いわば将来世代の権利（場合によっては人間以外の生態系）の代弁者という役割を負う点で、他のNPOとは異なる特性を有する。個人を対象としていない点ではまちづくりNPOも同様だが、まちづくりNPOの活動はより地域的で、より現代世代に活動の視点が向けられている。

また松下(2007)は、環境ガバナンスの視点から、環境が公共財であること、そのため皆で統治する必要があるとして、他分野と環境分野での市民活動の違いを述べている。

さらに、地球温暖化問題は多分に科学的・政治的要素が大きく、専門家・研究者、政治家・行政など特定の立場にある人と、一般市民の間での情報格差、いわば情報の非対称性が大きいという課題を抱えている。そのため環境NPOには、広範なネットワークを活かした組織的な専門性をもって、一般市民に情報をわりやすく提供しつつ課題の解決に貢献する役割が期待されている<sup>5)</sup>。

#### 1.1.4. 環境NPOの役割・機能の拡大

環境に関わる市民の活動は、1950年代後半からの産業公害への抗議・告発といった一部地域での住民運動に端を発したものが、1970年代には大型開発プロジェクトによる生活環境の悪化に対して、あるべき公共性や市民的権利の主張（異議申し立て）を行なう市民運動へと変化した。そしてその後1980年代後半、都市生活型環境問題や地球環境問題が顕在化する中、ごみ問題など生活環境の改善やライフスタイルの見直しを目的とする実践型活動へと変化する。さらに1990年以降、本格的な地球環境問題の時代に入ると、地球サミット（1992年）や地球温暖化防止京都会議（COP3・1997年）など大規模な国際会

議の開催を契機に、環境NPOの数と活動量は増加し、NPO法の成立などもあって専門的に組織化された環境NPOも増え、活動内容も形態も多様化する。そうした中から新たな価値の実現や社会変革を求める政策提言活動を中心に行なう環境NPOも出てくる<sup>6)</sup>。

環境NPOの活動は、国及び自治体、さらには国際的な環境政策と深く関わり、ある場合は訴訟、ある場合は住民・市民運動として環境政策を動かすなど、常に社会の変革を促す活動として発展してきた。その経験の中で従来のアカデミズムの専門家・研究者とは異なる、組織的で多彩な専門性を持つプロ集団としての政策提言型環境NPOも育ってきて、議員や政府・自治体にとってもこれらの情報や提案は無視できないものになってきている。

特に昨今の地球環境問題は、人類の存続にとってより根源的な課題であるだけに、政策提言型環境NPOには社会の変革者の一員として、国内外の環境政策に影響を与え続けるといった大きな役割が期待されている。そして、科学的知見と生活や経験に根ざした専門性、特定利害にとらわれない独立性、次世代を視野に入れた中・長期的視点、地球益を求める公共性と国際性、グローバルで多様な主体を結ぶ国際性とネットワーク機能、対応の迅速性、発想の自由さ、アドボカシー機能など、様々な特性を持つ組織へと成長しつつある政策提言型環境NPOに対しては、より実効性ある政策の提案と実現への関与が期待されており（浅野 2007, 蟹江 2003, 松下 2000 他）、実際に地球温暖化の国際交渉などでもその一翼を担うほどになってきている。こうした役割に関しては、1992年の地球サミットで採択されたりオ宣言、さらに地球サミット採択文書であるアジェンダ 21の第27章「非政府組織の役割強化」においても明確に記述されているところである。

上記の社会変革の推進役・触媒役としての機能に加え、新たな役割・機能を担う環境NPO（特に政策提言型環境NPO）も見られるようになってきている。現在の環境問題は人類社会にとって過去に経験したことのないものであり、それに対応するには大きな社会変革が求められる。しかし国も目指すべき社会像を明確に示すには至っておらず、地球温暖化が進行する中で、環境と経済を統合させ、人間社会が持続する社会とはどのような社会なのか、その姿やそこに至る道筋、基盤となる価値観などは明確ではない。そうした中で、市民の公共意識が基盤にあることは同一でも、コミュニティをベースとした問題解決型の市民運動や市民立法活動とは異なり、地球益・将来益という新たな概念と組織としての様々な専門性を基盤に、自由な発想を活かし、持続可能な社会の創造を促す役割・機能である。

NPOの活動機能は、伝統的にはフラムキン（2002）の4象限（表1-2参照）が一般的だが、新しい社会像・価値の提案やそれを見据えた政策提言など必ずしもコミュニティに立脚しない活動は、この範疇を越える新たな役割・機能として考えることができる。すなわち、既存の価値観や制度・システムを変革するという社会変革の促進・触媒機能に加えて、地球の有限性を絶対的な制約条件とし、その中で人類社会が将来的にも持続的に存続できるよう、新たな社会像と価値観、その実現に向けた政策を提案し、その考え方を社会全体に広め世論を喚起するといった先駆的で羅針盤的な役割・機能である（図1-2、図1-3）。そしてこれらの役割を果たすには、政策形成過程への参加がこれまで以上に重要になる。

もちろん環境NPOだけにその役割・機能が期待されているわけではない。しかし、様々な制約を受ける既存組織とは異なり、自由な立場と組織としての専門性など先に述べた環境NPOが持つ特性は、それを果たすのに適したものである。研究者にも同様の役割が期待されるが、組織全体を見た場合、研究者のミッションが主に新規性であるのに対して、

環境NPO、特に政策提言型環境NPOの主なミッションはアドボカシー活動を通じて社会変革を促すことである。また、環境NPOスタッフや会員の中には様々なバックグラウンドや専門性を有した者がおり、活動や提案内容ごとにその分野の科学的専門性や経験的専門性を有した者が連携し一つの組織として活動することでより大きな力を発揮することができる。なお、専門家・研究者の参加と環境NPOの参加については、1.4.2.でも触れる。

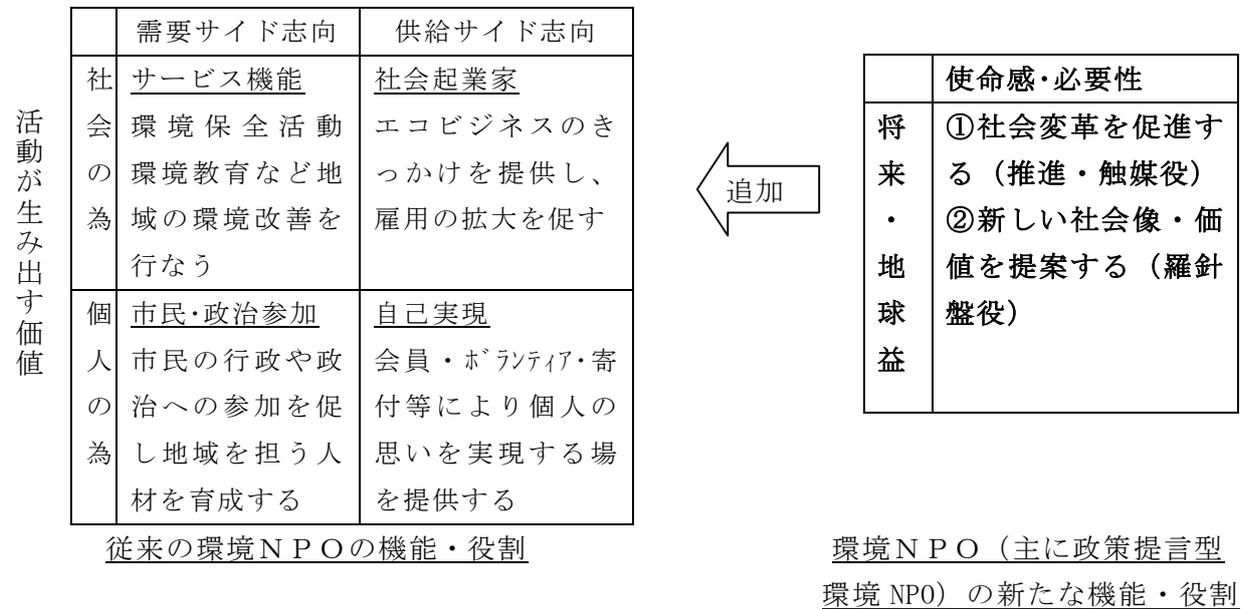


図 1-2 環境NPO（主に政策提言型）に追加される機能・役割

Frumkin(2002)をもとに作成

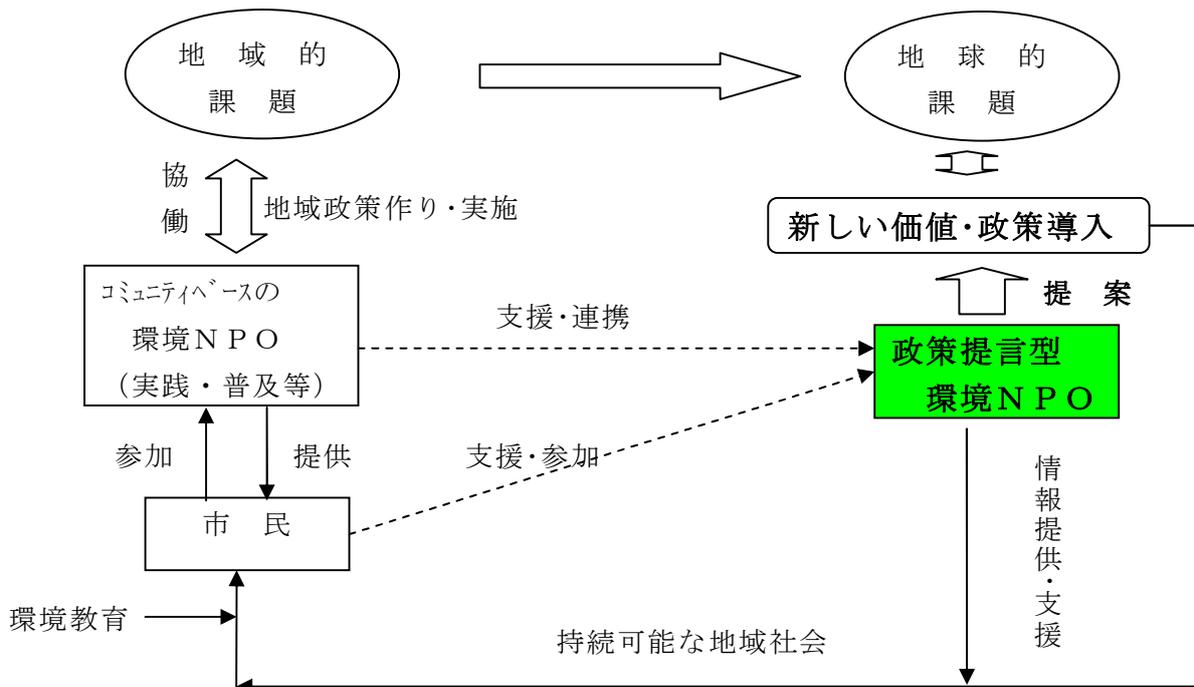


図 1-3 対象とする環境NPOの位置づけ

### 1.1.5. NPOを取り巻く社会基盤整備の必要性

日本ではNPOへの期待はようやく高まりつつあるが、NPOを取り巻く状況は非常に厳しく、資金・人材の不足などから十分な活動が行なえないNPOも多い。その中でも環境NPOは福祉など他のNPOと比較して事業収益性が低く、さらにサービス・実践型環境NPOに比べて、政策提言型環境NPOにはより高い専門性が求められるにもかかわらず、現状では政策提言活動による収入はほとんど見込めず、また政策提言活動により直ちに課題が解決され環境が改善されるというような市民社会への直接的なリターンが見えにくいなどの理由から、その数は増えず、大きな社会的影響力を及ぼすに至っていない。

NPOを支える社会的支援策として、経済基盤の弱い日本のNPOにとって資金的支援が大きな意味を持つことから、税制優遇などには注目が集まり、NPO法改正議論の中でも盛んに議論されてきた。もちろんそのことは重要であるが、税制面での支援にとどまらず財政面での支援も、独立性とのバランスに配慮した議論がなされるべきである。

その一方で環境NPO、特に政策提言型環境NPOがその役割を充分発揮するには、政策提言活動という基本的活動の有効性を社会的・政治的に認め、その活動を保障する制度、すなわち立法を含む政策形成過程での参加の機会を保障する制度が重要である。実際地球サミット以降、力をつけてきた環境NPOは、オゾン層保護や地球温暖化を始め、環境教育、自然再生、ごみ問題、化学物質などについての政策提言活動を積極的に展開している。しかし制度的保障がないため、参加の機会は限定的であり、加えて環境NPOの組織力や市民を巻き込む力が不十分なこともあって、その提案が政策に反映されることは少ない。

長谷川（2001）は、現代日本の環境運動が大きな影響力を発揮していない要因として、政策決定過程の閉鎖性と運動内部の資源的基礎の脆弱性をあげ、運動の活性化にあたっては、政治的機会構造の開放性と資源動員能力を高めること、文化的フレーミングを活用すること、さらに「ふつうの人々」をどう巻き込むかが重要であると指摘している<sup>7)</sup>。

しかし前述のように、制度的には議員代表制であり、実質的には官僚が強力な力を持ってきたわが国では、環境NPOの政治的機会は限られ、国民の間でも法律や政策は政治家や官僚に任せておけばいいという意識も根強い。そのため、地方自治レベルでは市民参加が議論されてきたものの、国政レベルでの環境NPOの参加と有効性、その制度化についての議論は少ない。山口（2004 a）は日本では市民社会論に関する論文は激増しているが、市民社会論の社会的影響力はNPO法成立の時点を中心として停滞状況を示しているとしたうえで、「市民社会論と政策研究の統合」という課題の重要性が増大していると指摘する。

かつて経験したことのない地球環境問題に対応し、新しい社会の創造とその実現に向けた環境政策が求められる中で、コミュニティをベースとした市民参加とは区別し、組織化された環境NPOの新たな機能とそれが十分に発揮できるような環境政策形成過程への参加の有り様に着目した本研究は、持続可能な社会作りの動きを押し進める実証的研究になると考える。

## 1. 2. 先行研究

環境政策形成過程への環境NPOの参加を論じるために、関連分野の先行研究として、立法を含む政策形成過程へのNPOの参加に関する研究、環境分野での市民運動・活動に関する研究、市民社会・NPO活動に関する研究をサーベイする。

### 1.2.1. 立法を含む政策形成過程への環境NPOの参加に関する先行研究

本研究では立法を含む政策形成過程への環境NPOの参加に焦点を当てているが、特にNPOの立法活動（以下「市民立法」）については、その考え方に関する研究や市民立法の先駆けといわれるNPO法の立法過程に関する研究がある。また環境関連の市民立法に関する研究は数としては少ないがいくつかの研究が見られる。

#### (1) 市民立法に関する研究

市民立法の考え方について、市民活動家の須田（1993）は労働運動から市民運動への変遷も含め、直接民主主義の立場から市民に入り込む余地を与えない現在の官僚主導の立法のありようを強く否定した上で市民立法の正当性を説き、そのあるべき姿や進め方の方向性について地方及び国政レベルの双方から述べている。杉田（2001）は「市民」「立法」それぞれの考え方を記した上で、生活のリアリティに触れている市民の声が直接届くことや市民が政治に参加することの効果、当事者意識の形成といった観点から市民立法の意義を述べている。一方、安藤（2001）は、情報公開法制定にかかわった経験を基に、官僚にとって抗しがたい政策課題となるところまで地ならししたのは市民運動の地道な活動の成果であり、情報公開法を市民立法の草分けと位置づけているとともに、市民立法には官僚と対等に議論できる専門家が必要であると指摘している。この他、松下（1997）は多様化・スピード化した問題に国法が追いつけないことから市民間のルールとしての市民立法の必要性を述べている。これら研究は市民立法の考え方などを学ぶ上で参考となる研究であるが、体制との対立構造の中で市民立法をとらえる傾向が強い。またNPOの政策形成への具体的な関わり方や現在の環境問題の特性を視野に入れたものではない。

#### (2) NPO法の立法過程に関する研究

市民立法関連の具体的研究としては、NPO法関連のものは多数見られる。

山岡（2001）はこの立法化にNPOとして中心的に関わった立場から、いくつかの論文を出している。一つは当事者として立法化に至った経緯、成立過程での行政、議会、市民団体の相互作用、成立後の配慮など活動の経緯をまとめており、市民立法を行う際のポイントや留意点などが経験に基づき述べられている点で他の研究には見られない具体性がある。もうひとつ（山岡 2007）は、立法過程の分析を、名称、目的、活動の定義、所管庁、税制上の措置など具体的項目ごとに分析したものでNPO法に関する理解やNPO活動の考え方を学ぶには貴重な研究である。小島（2005）はNPO法の立法過程の詳細を政策過程分析の手法である「改定・政策の窓」モデルを用いて分析しプロセスの構造とパターン化を行っている。小島の分析は立法過程の理論的分析研究としては参考になるが、主に個人に注目した分析でありNPO組織の参加の視点からの分析は行なわれていない。さらに当時新党さきがけの参議院議員であった堂本（2000）も、学術論文としてはあまり取り上

げられないが、環境運動の立場から分析し議員立法の臨場感が伝わるものとして実践家にとっては貴重なものである。いずれもNPO法の政策形成過程を追うものであり、政策過程分析の手法としてはアクターを個人ではなく、NPO組織に置き換えることで本研究への援用が可能である。但し、これら研究はNPOの参加の有効性や制度化の観点からの分析は行われていない。

### （３）環境関連の市民立法に関する研究

環境関連の市民立法に関する研究として、寄本（1998）は容器包装リサイクル法の成立過程をとりまとめている。自身が研究者として多くの市民団体と関わりながら立法化を進めた経緯から、市民参加の政策形成にも着眼した研究であり、内閣立法の立法過程におけるNPOの関与を知る貴重な研究であるが、内閣立法であることから、政府の動きを中心にまとめられている。飯田（2002）は、自然エネルギー促進法の立法化をめざす市民運動を通じて、日本のエネルギー政策決定プロセスの実態と課題を明らかにした。朝井（2002）は、フロン回収・破壊法の成立プロセスを環境NPOの運動論の視点から分析している。ともに環境分野の市民立法を分析した数少ない研究であり、環境NPOの関与にもかかわらず環境政策が官僚主導で進められ妥協的な政策しか打ち出せない実態とその要因を明らかにしている。しかし、環境NPOの参加の有効性や制度化の必要性、そのことによる社会への実質的な影響や効果については触れられていない。

### （４）政策形成過程へのNPOの参加に関する研究

浅野（2007）は政策形成過程におけるNPO参加の意義について、NPO法を題材にNPOの影響力を資源の概念から分析し、環境政策については環境NPOの資源として専門知識を挙げている。そしてNPO参加の意義は、NPOが社会と政策過程との結節点になることでより一層公益性の高い政策が実現しうると述べているが、政策形成過程でのNPO参加の歴史は浅いことを理由に、参加の方法や手続き等の制度設計の検討は今後の課題として具体的には述べられていない。宮永（2003）は政府の環境政策の有効性向上に、環境NPOがどう関われるかについて考察している。そして環境NPOを環境財の提供主体とした細田(1996)の論考や、環境経済学の分野で「環境ガバナンス」(松下 2000)の視点から環境政策の主体として環境NPOを活用し参加を促進すべきという議論が盛んであることに対して、いずれの議論も環境NPOのサービス供給機能以外の機能は考慮されておらず、政府と環境NPOの関係性や両者のつながりの構造を明確にする議論が欠けていると指摘している。さらに、環境NPOの潜在的役割は、予防的総合的環境政策の転換を促し、政府支出を用いて活動するという役割も担うるものであり、その役割まで考慮した政策論の必要性と、環境NPOへの政府支出を財政支出システムに位置づけ政府資金に両者の協力関係のルールを盛り込むことの必要性を述べている<sup>8)</sup>。

このほか、地方自治体における市民参加型の政策形成過程でのNPOの役割に関する研究（平岡ほか 2007）、ガバナンスの観点から環境NPO等民間主体の政策形成過程への参加の必要性に関する研究（倉阪ほか 2008）、パブリックコメント制度に関する研究（東海林 2002）なども見られるが、いずれも、国政における環境NPOの参加の有効性及びその制度的保障の必要性について論じたものではない。

#### (5) 本研究への援用

このように、NPOの政策形成への参加については事例が少ないこともあり、理論体系の確立をめざす前段階にあるといえよう。また具体的な事例分析から参加のプロセスの課題を明らかにしたものや、政策形成過程へのNPO参加の重要性を論じたものはあるが、環境政策に特化し、環境問題の特性とそれに伴う環境NPOの役割の拡大を踏まえたうえで、環境NPOが関与することの有効性や制度としての方向性について論じたものは見られない。

こうしたことから、本研究ではこれまでの政策過程分析の手法を用い、そのアクターを個人ではなく組織としての環境NPOとする。そして、これまで十分に検討されていない、環境分野における市民立法の再定義と環境NPOが立法活動に関わることの意義の明確化、立法過程での環境NPOの参加の現状と課題の明確化、そして環境NPOの政策形成過程（立法過程を含む）における参加の有効性と制度化の必要性について検証し、多様なアクターとの協働に考慮した参加の制度の検討と具体的な提案を行なうこととする。

### 1.2.2. 社会学における市民運動論の先行研究

環境NPOの活動分析を行なうにあたって、環境社会学において示されてきた知見は重要な学問的拠り所である。そこで近代の社会運動論の基盤になる社会学の代表的理論についての研究と、それを引き継いだ現在の研究のうち環境NPO活動と関連のあるものについてレビューする。

#### (1) NPO活動以前の代表的社会運動論の研究

社会運動論の代表的理論として1970年代から台頭してきたのが資源動員論であり、現在でも環境社会学の研究ではよく見られる理論である。塩原(1989)は、資源動員論の特徴として、社会の構造的ストレスや不満・苦情は常に存在するものでそれを社会運動発生の有効因として論ずべきでないこと、社会運動は人々の社会心理的現象と見るべきではなく政治的現象として扱うべきこと、社会運動は基本的な組織現象であり組織を維持するには資源の利用可能性が大きな問題であること、そのために組織化された動員が効果的であるとして、社会運動における資源動員論の有効性を述べている。これに対して片桐(1989)は、資源動員論の意義は、主に従来運動論で軽視されてきた諸要因の重要性に気づかせそれを検証可能な理論として提示していることにあるとし、資源動員論と同時期に登場した「新しい社会運動論」に着目している。そして前者がアメリカの社会学者により生み出され発展したこと、組織に焦点を当て、「いかにして人々は運動に参加するか」という実践的課題を解こうとしているのに対して、後者は主にヨーロッパの社会学者によって語られ、社会の変化に伴う価値観の変化に着目し、「なぜ人々は新しいタイプの社会運動をおこすか」という原因追求型課題の解決に向けて発展してきたと両者の差異を述べている。さらに新しい社会運動の定義は定かではないが、その典型として、反核・反戦運動、環境運動等をあげ、労働組合運動など古いタイプの運動とは価値、活動形態、運動の構成者などが大きく異なり、価値観を重視する点で、社会運動を政治的現象として扱うべきとする資源動員論ではその分析は困難であるとした。また寺田(1988)は、新しい社会運動論が登場したこの時代になって始めて環境運動が社会運動として認識されるようになった、と環境

運動の起源を新しい社会運動論においている。これらの研究は、環境NPOの活動論のキーワードである資源動員や新しい社会運動の考え方を学ぶ上で重要な理論的研究であるが、現在の環境問題の特性やそこから生じる環境NPOの新たな役割などは考慮されていない。

## (2) 環境運動の政治志向性に関する研究

住民運動から市民運動へ、そして現在の環境NPO活動へと変化した日本の環境運動の変遷を踏まえて、社会運動論の議論もその代表的な理論である行動集合論、資源動員論、新しい社会運動論の統合が必要であるとしたのが長谷川(1994)である。長谷川は、環境社会学の中でも社会運動論の立場から環境運動を研究し、「環境運動は環境保全に関する不満に基づいてなされる変革志向的な集合行為」であるとした。そして環境運動は社会的運動の典型であるとし、その分析には社会運動論の分析枠組みが基本的に適用可能であると指摘した(2001a)。さらに従来の代表的社会運動論を統合した総合的分析枠組みとして政治的機会構造・資源動員構造・文化的フレーミングの枠組みを提案し、それを使って原発問題やグリーン電力をめぐる運動の成功要因を分析している(2001b)。これは現在の環境問題にも適応可能な理論的枠組みであり、政策提言型環境NPOの具体的な活動分析の一助になる。また、長谷川(1994)は社会学全般における政策志向性の弱さを指摘した上で、自らがグリーン電力運動に関わった経験などを踏まえ、現代日本の環境運動が大きな影響力を発揮していない要因として、政策決定過程の閉鎖性と運動内部の資源的基礎の脆弱性をあげ、運動の活性化にあたっては政治的機会構造の開放性と資源動員能力の向上、文化的フレーミングの活用が重要であるとした<sup>7)</sup>。長谷川のこうした考え方は現在の政策提言型の環境NPOが抱える活動面での本質的課題を抽出し解決のための方向性を示すものとして有効である。しかし解決のための具体的方策として、どのような政治的機会構造が必要であり、それをどう実現していくかについて、実際の政策形成プロセスとの関連では述べていない。また活動自体もコミュニティをベースとしたものが中心である。

政治的機会構造については、理論的研究として成ら(2002)の研究、また実証研究として村井(2000)の研究がある。成らは長谷川同様、これまで弱いとされてきた社会学の政治志向性を強化していくことで現場に役立つものとなっていくとしているが、具体的な方法論には踏み込んでおらず、また村井は環境省を題材としていることからNPOなど社会運動における政治的機会の分析とはいえない。

一方こうした政治志向性を含む環境NPOの制度化の流れに対して寺田(1994)は、その両義性について述べている。寺田は環境運動がある程度政治勢力にも認知された現段階では、環境NPOの「制度化」は環境規制や対応の制度化、意思決定過程への関与など環境運動の目的達成に不可欠な政治的制度的チャンネルへの参画が焦点になっていること、制度化が進めば環境運動の政治的社会的影響力は増大するが、行政や企業の論理もある程度受け入れざるを得ず批判勢力としての純粋性をある程度犠牲にせざるを得なくなるとして、環境NPOの制度化にある種の警告を発している。寺田のこの指摘は本研究の環境NPOの参加の制度化を論じるにあたっては重要な論考である。

上記のような市民運動側からの論考とは異なり、船橋(1998)は、行政組織の原理的な限界と傾向的欠陥に着目した市民運動論を展開している。船橋は、傾向的な欠陥はその基本特性に根ざして生み出され、外部から適切な制約条件が課せられれば抑制できるが、そ

れが欠如すると様々な弊害が噴出すると述べている。そしてその弊害を「自存化傾向の諸弊害」<sup>4)</sup>として、①支配システムにおける政治システム（意思決定）、②支配システムにおける閉鎖的受益圏の階層構造（財の分配）などにその傾向が見られること、これを促す要因としては、「行政組織内部の整合化」、成員個人あるいは成員集団としての「私的利害関心」等があり、それを解決する可能性は市民的公共圏の概念にあると述べている。船橋のこの論考は、本論文において環境NPOの参加の有効性や行政内部の傾向的欠陥を論じる上で参考となる考え方である。

### （3）本研究への援用

環境社会学における上記の研究は、環境社会学の流れを理解するうえで貴重であるが、実際の社会の動きや社会運動の変化を必ずしも適切に反映したものとはいえない面もあり、理論的研究の限界を示している。また最近の動きとして、成らは、政治と社会運動の関連性に注目して政治的機会の分析の重要性を指摘しているが、政治的機会構造の考え方も十分整理されているわけではない状況の中で、具体的な検討には踏み込んでいない。

そうした中で、長谷川はこうした限界を考慮して総合的枠組み分析の重要性を指摘し、それを使って実際のグリーン電力運動の分析も試みている。しかし彼も、政治的機会構造や資源動員力、文化的フレーミングの具体的要素には触れておらず、また例示的实践こそが変革志向性社会運動の使命であるとして、具体的な解決策について述べていない。

船橋（1998）は行政の自存化傾向について述べ、その解決の可能性として市民的公共圏の概念に触れているが、具体的にNPO活動との関わりについては触れていない。

こうした状況の中、改めて現在の環境問題と環境NPO活動の特性、さらに社会・政治状況を整理すると、環境問題は地域的な課題からグローバルな課題へと変化している。また我々の暮らしや社会・経済活動が根本的な原因となっていることから、環境NPOの活動も従来の反対運動でなく、「全ての人々が加害者であり被害者である」という立場から価値の転換や社会システムの変更・創造という変革志向型、創造型へと変化しており、政治や行政・企業との対峙ではなく協働の姿勢が重視されてきている。さらに一つの問題を対象とした運動から、複数の 이슈を対象とした継続的・常態的な活動へと変化し、公共を担う一翼としての環境NPOの活動論へと変化している。

本研究の中心的課題は、環境NPOの中でも特に政策提言型環境NPOが社会的影響力を及ぼすに至っていない要因を、環境政策形成過程への参加という視点から明らかにするとともに、環境政策の実効性を挙げるために政策形成への参加の有効性を示し、参加の機会を制度として保障することの提案である。そしてそのことにより社会的影響力を増し持続可能な社会作りに貢献できるような環境NPOを増やしていくことである。

そこで本研究では、長谷川の総合的枠組み理論、船橋の行政内部の自存化傾向、寺田の制度化の両義性などの考え方も援用しながら、この分野ではまだ十分に検討されていない次の点について検討していく。

- ・特に環境政策形成過程への参加という政治的機会に注目し、それを地球温暖化政策など現実の問題に当てはめて現状の課題を明らかにし、環境政策形成への環境NPOの参加の有効性を示し、政治的機会としての参加の制度化の可能性を検討する。

### 1.2.3. 市民社会、NPOに関する先行研究

ここでは、市民社会論とNPO論に関する研究について概要を整理する。

#### (1) 欧米の市民社会論に関するもの

西欧における市民社会論の系譜と最近の市民社会論を総括的に論じた研究として、山口の研究(2004b)がある。山口は新しい市民社会論を広義・狭義に分け、狭義の市民社会論として「市民社会の再構築」論と「地球市民社会」論を挙げ、さらに1990年代初頭以降の「新しい市民社会論」は、次のような点で従来の「市民社会論」と異なるとしている。すなわち、1)市民社会の概念がブルジョア社会とは明確に区別され、市民社会が「国家」に先行し優位に立つべきものと考えられるようになった点、2)国家とそれ以外の全セクターという二元論から、国家、市場、市民の三元論に移行し、国家権力から監視・参加により「自由」を確保する市民社会に加えて、市民の日常生活の論理の自己主張、国家と市場原理の暴走により失われた「公共性」の回復を模索するものへと拡大した点、3)地球・世界規模での市民社会のあり方をめぐる議論へと発展した点、4)失われた公共性と民主主義の行き詰まりの打開策として議論されるようになった点、5)従来の国家による「自由」の侵害に対する市民の安全の防御システムの制度化から、市民による自発的結社こそが「自由」の防衛と「自由」実現の基本であり、市民社会の成熟度は「自由」確保の制度化の存否や程度ではなく、市民社会組織の成熟度そのものである点、6)知的エリート主義と一国主義からの脱却を図る、開かれた新しい「市民」概念が登場した点、などである。また山口は、地球市民社会論の火付け役であるサラモンの「地球アソシエーション革命」や、公共性の本質を議論と対話による合意形成過程に見出したハーバーマスの「新しい市民社会論」にも触れており、現在のNPO論に通じる歴史的な経緯と「新しい市民社会論」を総括的にみる上で貴重な研究である。

非営利セクター研究の先駆者であるサラモン(1994)は、世界的な非営利組織の台頭の背景とその台頭は一過性のものではないと述べ、その後のアメリカの非営利セクターの全体像をまとめた著書(サラモン2002)では、「アメリカでは、非営利組織を通じて社会的変革を促してきた歴史があり、民主主義の健全さは、地域・国家レベルでの市民参加やボランティア組織の活動にかかっている。」とし、ロビーイングの規模や最近のNPOの能力、アドボカシーの近況を概観したうえで、効果的で目的達成能力向上のためのアイデアを提案している。またコーテン(1995)は、社会変革の視点からNGOの実績を4世代に区分し、第1世代を救援と福祉の世代、第2世代を地域共同体の開発、第3世代を持続可能なシステムの開発、第4世代を地球規模の民衆の運動とし、NGO活動の発展のパターンを明確化している。さらにフラムキン(2002)は、それまでの議論を統合する形で、非営利センター・ボランティアセクターの中心的機能を、セクターにより生み出される価値の性質と、根底にある意志又は力という概念的区分に沿って、市民参加・政治参加、サービス提供、個人の価値・信念の表現、ソーシャル・アントレプレナーシップへのチャンネルの提供という4つの機能に分類している(表1-2参照)。そのうち政治参加については非営利セクターのアドボカシー、ロビー活動、選挙などの活動やグローバルなつながりに注目し、「個人を他の個人や地域コミュニティ、国政、世界の他の組織と結びつけるという非営利セクターの役割の重要性は増し、その政治的役割はこのセクターの理論的解釈の核をなす」と述べて

いる。ドラッカーは、晩年産業社会の限界を認め、企業社会の特殊性が薄れていくように望み、非営利組織にマネジメントパワーの正当性を期待し、「不安定な世界経済の中で、企業は精神的な一体感を育む使命を終えた。」として非営利組織にコミュニティ意識の育成、道義面の育成を求めている。

これらはNGO・NPOの全体像やその存在意義を考える上で重要な理論的研究であるが、主にアメリカにおける非営利センター（NPO）研究であり、日本のNPOとは歴史的経緯や社会的背景、政治形態などの違いがあることを認識しておく必要がある。

## （2）日本の市民社会論

こうした世界的な流れを受けて、日本でも新しい市民社会論や、阪神大地震時のボランティア活動への関心の高まりとNPO法成立によるNPO急増などを背景にしたNPO関連の研究も増え、NPOの台頭の背景や存在意義、現状と課題について、多くの著作・研究が見られるようになってきている。

NPOセクター台頭の背景や存在意義として、福祉国家論から続く市場の失敗と民主主義の限界と政府の失敗を補完するものとして語られることが多い。それに対して田中（2003）は、こうした消極的・補完的NPO論と、J.S.ミルが自由論で述べた「多元的価値観」、トクヴィルが指摘する「連帯」、ドラッカーが指摘する「人間改革機関」などの積極的NPOセクター論の分類を行い、田中（2008）は、市民性創造機関としてのNPOセクター論を展開している。長坂（2007）も、田中（2008）と同様に、NGOセクターを従来の補完的セクターとしてだけでなく「絶えず変化するニーズの最先端で活動する」ものとして積極的な意味づけを与えている。また島田（2005）も、NGOは人間や社会の根源的な価値に応える存在であるとし、具体的な事業展開やマネジメント論を展開している。

こうした市民社会論やNPO論は、NPOセクターの台頭の背景やその存在意義について論じているものの、日本固有の台頭の背景や活動分野による特性への配慮はされておらず、具体的なNPOの活性策や本研究のテーマである政策形成への関与などには触れていない。その点について山口（2004a）は「社会市民論と政策研究の統合」の重要性を指摘している。

## （3）環境NPOに関する研究

細田（1996）は「環境保全における民間非営利団体の役割」として環境保全活動におけるNGOの役割や課題等について論じている。環境NPOの経済理論からの分析という点では参考になるが、NPO法成立以前の分析であり、社会変革者としての環境NPOの役割には触れていない。山村ら（1998）は、地球温暖化に関する国際会議への参加をもとに、温暖化に関わる世界のNGOの活動を紹介し、欧米のNGO支援の状況をまとめている。その流れから、日本弁護士連合会の公害対策環境保全委員会環境NGO問題プロジェクトチーム（2001）は環境分野のNGO・NPOに特化した議論を展開している。彼らは、既存文明への挑戦と新しい文明の創造といった観点と、個人の解放と自己統治といった観点から環境NGO・NPOの台頭の必然性を述べ、その存在意義を現行の政治・経済・社会システムの変革とのかかわりの中でとらえている。そして環境NGO・NPOの政治システムへの参加について、「市民が政策決定に直接的に参加し、さらに公共政策に対して責任を

負うような形で政治に参加できれば、政治参加は民主主義に必要な諸価値について市民を教育するのに最も有効な手段となる（トクヴィル）。この考え方からすれば、市民がNPO・NGOを結成して参加することは望ましいことであると同時に、そうした参加制度を保障することが必要となる。」として、政策形成過程への環境NGO・NPOの参加の制度的保障の必要性について言及するなど、これまでの一般的なNPO論から一步踏み込んだ発展の方向性を示している。これは本論文の目的にかなう論考であり、環境NPOの中でも政策提言型NPOについての論考としては貴重であるが、具体的な環境NPOの参加の有効性や方法、制度化の提案には至っていない。

#### （４）本研究への援用

国家と市民の関係や公共性について考える市民社会論や、その中での自由を保障し市民社会を実現する装置としてのNPO組織の有り様を考えるNPO論については、本研究では直接対象としていない。しかし現在の地球環境問題の特性（図1-1）から、国家と市民の関係や公共性の考え方、そしてNPOの役割が変化しつつある中で、これまでの市民社会論やNPO論を基礎としつつ、その中ではあまり論じられてこなかった環境政策形成への関与や環境NPOの新たな役割について検討する。

#### 1.2.4. 先行研究のまとめ

政策形成への参加、環境市民運動論、市民社会論とNPO論など、様々な関連分野でNPOの機能や政策形成過程への参加の視点からの理論的研究が始まりつつある。しかし日本ではNPOの歴史が短いこともあって、政策形成過程分析も個人の参加に焦点をあてた研究や、理論体系の確立の前段階としてのNPOの全体論やマネジメントに関する研究が多い。またNPOといっても分野によりミッションや活動形態、機能は多様であるにもかかわらず画一的に扱われることが多く、個々の分野や活動特性を踏まえたNPOの存在意義や役割、NPO活性化のための具体的研究は少ない。さらにこれまでNPOの公的サービスの担い手としての役割が重視されてきたことや、政策形成過程でのNPOの参加の事例が少ないこともあって、NPOのサービス機能に関する研究や地方自治における市民参加に関連する研究は見られるものの、国政レベルでの、環境NPOの立法を含む政策形成過程への参加の有効性や、参加の制度化の可能性についての実証的研究はほとんど見られない。

深刻化する環境問題を解決し持続可能な社会を形成するには、実効性ある環境政策とそれを支える市民社会の成熟が不可欠である。そして環境NPOが社会的に機能し公共を担う新しい力として成長していくには、サービス提供者としての役割に着目した研究だけでなく、社会の変革と新しい社会の創造を促すというもう一つの役割に注目した研究を深めていくことが極めて重要である。そうした役割を促進するために、これまでの政策過程論とNPO論といった学問体系を横断的にとらえ、経験と実践に基づき、環境NPOの環境政策形成過程への参加の有効性とその制度化の方向性を実証的に考察するところに本研究の独自性はある。

### 1. 3. 研究の目的

本研究では、わが国の環境政策のうち主に地球温暖化関連の政策を中心に、環境政策の実効性を向上させるために、立法を含む環境政策形成過程への環境NPOの参加の有効性を議論するとともに、それが確認される場合は、その機会を保障する制度（以下、参加の制度）の方向性について検討する。

なお、環境NPOの参加の有効性とは、本来ならば、社会的、経済的な効用まで含む幅広いものと考えられるが、本研究では、環境NPOの環境政策形成過程への参加による環境政策の実効性（1.4.4.で定義）を中心に、環境NPOの活動や組織にとっての効果も含めたものとして定義する。また定性的なものであり有効かどうかの判断が難しいため、あくまで相対的な評価とする。

### 1. 4. 概念整理と研究の範囲

研究を進めるにあたり、基本的な概念を整理するとともに、研究の対象範囲を定義する。

#### 1.4.1. 政策形成過程の定義と範囲

政策という言葉には確定的な定義がないが、宮川（1994）は公共政策を「社会全体あるいはその特定部分の利害を反映した何らかの公共問題について、社会が集团的に、あるいは社会の合法的な代表者がとる行動方針である」と定義している。本研究ではこの定義に準じて議論を進めるが、公共政策のうち、主に地球温暖化並びに関連した環境政策を対象とし、また社会の合法的な代表者のうち、主に国が行なう公共政策を対象とする。

政策過程についても、政治過程、政策過程など議論が錯綜しており、類似したものを同義語としてとらえる場合、狭義にとらえる場合、広義にとらえる場合がある。

例えば、草野（1997）によれば、政策決定過程と政策過程を同義語と考えるもの（細谷、綿貫 1977）、政策形成と政策決定を分け政策過程は政策が形成される過程と決定の過程から構成されるとするもの（中野 1992）、政策が形成される過程といくつかの選択肢の中から政策を選択し実施するという「決定」までの過程を政策形成過程とよび、政策－選択－行動の連鎖を総体的に表わすものとして政策形成という言葉があるとするもの（渡辺 1977）、より広義に長期的な政策の変化を意味するとするもの（草野 1997、大嶽 1990）などがある。また宮川（1994）は、プロセス論モデルとして、政策決定過程を①政策問題の確認、②政策アジェンダ設定、③政策提案の立案、④政策提案の採択、⑤政策の実施、⑥政策の評価の6つの段階に分類している。小島（2003）は、キングダム政策の窓モデルを紹介した上で、政策の形成・実行は、①問題の認識・定義に基づくアジェンダの設定、②複数の多様な政策案の生成・特定化、③政策案の選択による正式な決定・正当化、④決定・正当化された政策の実行、の4つのプロセスから成り立ち、①と②のプロセスの時間的先行は政策ごとに異なるとしている。このように政策過程、政策形成過程に統一的な定義はない。

本研究では、宮川並びに小島の定義に準じて、「政策形成過程とは、①問題の気付き・認識から政策課題として設定する過程（政策課題設定段階）、②様々な政策案の中から実行可能な少数の政策に絞り込み立案される過程（政策立案段階）、③政策として決定される過程

(政策決定段階)」と定義する。

その上で、本研究では、国の環境政策のうち、主に地球温暖化並びに関連の法律の形成過程について、①政策課題設定段階、②政策立案段階、③政策決定段階を範囲として検討を進めるが、二事例に関しては法律に基づき策定された指針・計画等政策内容についても考察する。またアクターは個人ではなく、環境NPOの組織とする。なお、政策の施行・実施段階での環境NPOの役割も大きいですが、本研究では基本は政策形成過程のみを範囲とし、実施段階は対象としないこととする。

#### 1.4.2. 政策形成過程への環境NPOの参加の定義と範囲

##### (1) 一般的な市民参加と環境NPOの参加

一般的に市民参加とは、行政による政策立案から決定、実施、監視・評価の過程において、市民が何らかの形で影響を及ぼす、あるいはその役割の一部を分担する行為であり、参加の対象によっては、行政への参加の他、議会への参加、地域コミュニティへの参加、NPOへの参加などに類型化される(坂本 2007)が、直接的に政策形成に影響を及ぼすのは行政と議会への参加である。その方法として坂本は、①一般的な住民参加(アンケート、モニター制度、懇談会・公聴会への参加、各種審議会への出席、陳情・請願)、②条例による住民参加(自治基本条例、住民参加条例)、③法制度に基づく住民参加(直接請求制度、住民訴訟制度、行政訴訟、都市計画法に基づく意見書の提出・公聴会等)に区分している。

また「市民」の考え方については様々な議論があるが、市民参加に関しては、その行政地域の住民や市民に限定するのではなく、居住に関係なくその問題に関心を有する者という広い概念でとらえられることが多くなり、その中には、事業者や団体、学校及び在勤者や在学者も含むという考え方が定着しつつある。

一方、参加の程度については、アーンスタインの8階梯(1969)、すなわち1)Manipulation(操作・あやつり)、2)Therapy(治療)、3)Informing(情報提供)、4)Consultation(相談、意見聴取)、5)Placation(懐柔)、6)Partnership(協働)、7)Delegated Power(権限委譲)、8)Citizen Control(市民自治)が有名である。また原科(2001)は、参加の5段階として、①情報提供(informing)、②意見聴取(hearing)、③形だけの応答(reply only)、④意味ある応答(meaningful reply)、⑤パートナーシップ(partnership)を示し、日本の現状として当面は④を目ざすべきだが、将来的には⑤パートナーシップへの到達が望まれると述べている。また高橋(2000)はその関わり方に注目して、「形式的参加」「諮問的参加」「部分的参加」「実質的参加」の4つに分類している。

これまでに政策形成への市民参加は言葉としては一般化しているが、これらの議論の多くはコミュニティをベースとした個人の参加を想定したものであり、政策実施段階での参加を論じたものが多く(浅野 2007)、NPOという組織が国の環境政策形成にどう参加するかについてはほとんど想定されていない。

一方、NPO/ボランティアセクターの機能について、フラムキン(2002)は、活動の原動力と生み出される価値の性質から4つの機能を提示し、その一つとして市民参加・政治参加をあげている(図 1-2 参照)。これは市民を政治の場に駆り立て、掲げる大義への支持を集めコミュニティに社会的資本を構築するという、いわば世論喚起者、社会変革者としてのNPOの機能であり、一般の市民参加とは異なるものと位置づけている。またコー

テン（1995）もNGOの社会変革機能に注目し、NGOのアドボカシー機能を市民参加とは区別している。日本でも、「市民立法」（2章参照）や政策形成過程へのNPOの参加に関する研究もNPO法の制定などを契機に始められており、NPOの参加は、従来の「組織化されていない」市民の参加とは区別して論じられるようになってきている。

そこで本研究でも、環境問題が地域的課題から地球規模の課題へと変化してきたことを踏まえ（図1-3）、これまでのコミュニティをベースとした市民参加とは区別して、市民感覚を持った専門家集団としての環境NPOのうち、政策提言型環境NPOの参加を主な対象とし、主に温暖化問題を中心とした国の環境政策形成過程への環境NPOの参加について議論を進める。また、参加については、高橋に準じて「参加とは、その意見が立法を含む政策形成過程で適切かつ有効に反映される実質的参加」と定義する。さらに、政策の最終決定者は政治家（議員）であり、環境NPOは生活者・現場の視点と継続的な取組によって培ってきた情報と専門性を活かした政策提案を行い、政治家が多様な政策案の中からより実効性の高い政策を抽出し決定できるよう市民社会の一セクターとして寄与する役割を担うとする立場から、参加の機会として、①政策課題設定段階としての事前打ち合わせ、②政策立案段階として内閣立法における審議会、パブリックコメント、公聴会等、並びに議員立法を含む立法過程における各党部会、③政策決定段階として国会審議（参考人・口述人）等を中心に議論する（図1-4）。

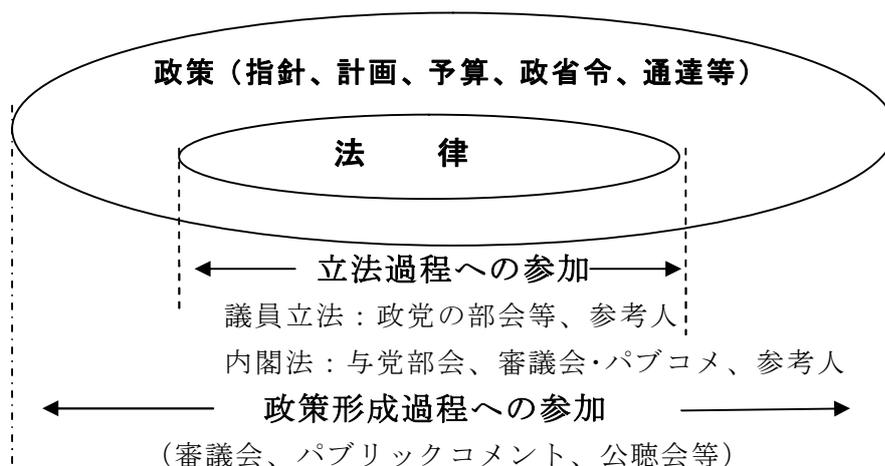


図 1-4 環境NPO等の想定される参加の場

## （2）専門家の参加とNPOの参加

地球環境問題の解決には様々なセクターの関与と参加が求められており、専門性という視点からは専門家・研究者も環境NPOと同様の役割が期待される。個人としての専門家・研究者はまさに専門分野での深い知識・情報そして思想・経験を有しており、審議会など図1-4で示した様々な場に参加して、中立的な立場で政策判断に必要なかつ参考となる意見・情報を提供する。新しい価値が求められる地球環境分野では必ずしも価値中立とは限らない面もあるが、それでも政策判断に必要な意見や専門的知識を提供することが個人としての専門家の主たる役割である。

一方、環境NPOは、個人としての専門性というより、複数の、しかも多分野にわたる

専門家や個人が連携して組織的に活動することが特徴である。活動内容や提案内容ごとに、その分野の科学的専門性や経験的専門性を有した会員や関係者が国内外で連携し、組織としての参加を通じて政策を提案し、その実現に向けて政治家へのロビー活動を含む組織的なアドボカシー活動を展開することで社会的に大きな力を発揮することができる。この点が個人の専門家・研究者とは異なる点である。また、専門家・研究者が基本的には科学者としての倫理に基づき価値中立であるのに対して、社会変革や新しい価値を政策に反映させることを目的とする環境NPOは、必ずしも価値中立ではなく、むしろ新しい価値を政策に導入する際には、先駆的で革新的な意見が求められる。こうした点も個人としての専門家・研究者とは異なり、環境NPOの組織としての参加が意味をもつ理由の一つである。

#### 1.4.3. 参加の機会の制度化（参加の制度化）の定義、現状、範囲

##### （1）NPOの参加の制度と制度化

制度とは、広辞苑（第4版）によれば、①制定された法規・国のおきて、②社会的に定められている仕組みやきまりであり、①には図 1-4 で示すように、法律を含む、指針・計画・予算・政省令・通達等の政策が含まれ、②の範囲はさらに広範にわたる。本研究では、制度とは、①制定された法規・国のおきてとする。

一方、NPOの制度化といった場合、寺田（2004）は、①法的にその存在理由が認められ非営利法人として社会的に認知されること、②NPOが担う公益的機能に対して法人税の免除、寄付の所得控除、郵便料金の割引などの優遇措置など経済的基盤に対して支援が行なわれること、③政治的に政策形成や政治的決定に参加して意見表明したり影響力を行使する仕組みが確立されること、④社会的に環境労働市場が形成され人的ネットワークが作られること、の4点をあげている。そのいずれも日本社会にNPOを根付かせる上では重要な課題であるが、本研究では、③政策形成や政治的決定への参加の仕組みを確立する、いわゆる参加の機会の制度化（以下、参加の制度化）に限定する。

そして、本研究では、環境NPOの参加の制度とは、法律を含む環境政策形成過程への環境NPOの実質的な参加が保障される仕組みであり、環境NPOの参加の制度化とは、その仕組みを、法律を含む環境政策の中に導入することと定義する。

なお、制度化は、法律の改正を伴うものもあれば、慣例となっているルールの改善ですむものもあり、法律の改正を伴うものであれば他の法律との整合性など複雑な作業を伴うが、本研究の範囲を超えることから制度の詳細の検討は行なわない。

##### （2）参加の制度の現状

欧米の政策形成過程への参加に関する制度を歴史的にみると、市民社会の崩壊危機への対処として、政治が用意した政治・法的手段として、英米法の国では、間接民主制を補完するものとしての行政への市民参加であり、ドイツなど大陸法系では実体的権利の法的明確化であった。具体的に環境分野に関わるものとしては、アメリカでは1946年に行政手続法、66年に情報公開法、69年には国家環境政策法が制定され、環境アセスメントの実施など行政過程への市民参加が強まった。またドイツでは行政手続法を76年、情報公開法を94年に制定するなど、アメリカよりは遅れた対応となっている。そして現在、世界的には、最低限の市民の権利を実体法的に保障しつつ、市民の権利や民主主義を形骸化させ

ないために、またより政策の実効性を挙げるために、政策の意思決定過程に市民の参画を求める法システムを確立させるのが世界の潮流である（日本弁護士連合会等編 2001）。特に、EUはオーフス条約の採択により、環境分野においてその姿勢をより鮮明に打ち出したといえる。

日本の環境政策関連の参加の制度としては、国政では環境基本法の制定(1993)に基づき、1994年第一次環境基本計画において「参加」が環境政策上の目標の一つとして掲げられ、1997年には環境影響評価法、さらに1999年に「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」として閣議決定された後、2005年の行政手続法の改正でパブリックコメントが制度化されている。しかし、環境基本計画での参加は、「公平な役割分担のもとに皆が環境保全の行動に参加する社会を実現する」という役割分担的要素のものであり、政策目標達成のための便宜的なものと考えられる（倉阪 2008）。また環境影響評価法では事業が具体化してからの参加で、権利に基づくものではなく「情報提供参加」であり（環境省環境影響評価研究会 1999）、計画段階から市民が政策決定に参加できる規定にはなっていない。パブリックコメントも緊急時や税・給付にかかるものなどは除外されている上に、個別の応答義務はないことから、提出意見がどの程度政策に反映されたか否かは不透明である。また、これらは環境NPOも含む広く一般市民の参加を想定したものである。

また、河川法など環境に関連した個別法の中で住民参加の規定が盛り込まれたものもあるが、どれも政策形成過程での参加を保障する制度にはなっていない。

前出のリオ宣言並びにアジェンダ 21 に関して日本は国会で正式に採択したにもかかわらず、以上のように政策形成過程での参加の制度化は進んでおらず、特に環境NPOの参加の制度化に関しては、制度としてではないものの自然再生推進法（2002年成立）の中で政策形成過程での環境NPOの参加が明確に位置づけられている他は、議論もあまり進んでいないのが現状である。

表 1-3 国内の個別法での参加の対象、段階等

| 名称                     | 対象  | 参加段階                                      | 課題                                      |
|------------------------|---|---|---|
| アセスメント法                | 道路、ダム、鉄道、飛行場、発電所、埋立・干拓、土地区画整理事業など規模が大きく、環境影響が著しいものとなるおそれのある事業 | 事業が具体化してからの参加                             | ・ 計画段階からの参加は規定なし<br>・ 国家的プロジェクトへの参加規定なし |
| パブリックコメント手続（1999年閣議決定） | 国の規則の制定または改廃で一般に広く適応されるもの。迅速性・緊急性を要するもの、軽微なものは対象外             | 政令案と資料公表後。行政機関は採用の如何に関わらず提出された意見・情報と回答を公表 | 対象となるか否かの判断は行政機関により、判断の説明責任は負う          |
| 都市計画法第 18 条の 2 第 2 項   | 市町村は方針を定めようとする時は、あらかじめ公聴会の開催など住民の意見を反映させるために必要な措置を講じる         |   |   |
| 河川法 16 条の 2            | 河川管理者が必要と認める時は、公聴会の開催など関係住民の意見を                               |   |   |

|                       |   |
|-----------------------|---|
|                       | 反映される措置を講じなければならない                        |
| 国有林野事業の改正のための特別措置法第6条 | 国有林野の管理経営に関する計画はあらかじめ国民の意見を聴いて策定する        |
| 自然再生推進法第2条            | 行政だけでなく専門家や環境NPOなどが同じテーブルで構想作りの段階から参画すること |

表 1-4 諸外国における環境政策形成過程での環境NPOの参加を保障する制度

| 国名     | NPOの参加を保障する制度   |
|--------|---|
| ドイツ    | <ul style="list-style-type: none"> <li>連邦議会での法案審議段階での各種委員会におけるNPOの意見表明</li> <li>連邦自然保護法第29条で、自然開発・河川改修、道路建設など自然保護に影響を与える法規制や計画の実施・変更に際して、同条で認定されたNPOに意見表明権や書類閲覧権が付与</li> </ul>  |
| スウェーデン | <ul style="list-style-type: none"> <li>政策の合意形成のための「調査委員会」への代表的NPOの参加と政策の基本方針や具体的内容について意見表明（王国憲法第7章第2条）</li> <li>調査委員会の報告書に関して「調査委員会」に参加できなかったNPOの意見提出の権利付与（レミス手続き）</li> <li>政策実施に当たる行政庁最高機関の評議会での意見陳述の機会保障</li> <li>環境法典でNPOの公害訴訟原告、行政に対する異議申し立ての権利が付与</li> </ul> |
| アメリカ   | <ul style="list-style-type: none"> <li>行政手続法により行政過程への市民参加、環境NPOによる行政訴訟が認められている</li> <li>国家環境政策法で、環境アセスメントにおける市民参加を保障</li> </ul>   |
| イギリス   | ボランティアセクターと政府の間の合意文書「コンパクト」の締結（1998年）により、ボランティアセクターによる政策の諮問・実施・評価への参加などを政府が保障すると約束  |

「これからの環境NGO－欧米に学んで」環境文明 21 編、環境省中央環境審議会総合政策部会環境保全活動活性化専門委員会資料をもとに作成

### （3）環境NPOの参加の制度化の必要性と範囲

現在でもパブリックコメントや公聴会には環境NPOを含め誰もが参加できるほか、審議会等への環境NPOの参加は増えている。また環境分野では政策形成過程への環境NPOの参加は国際的な流れでもあり、特に、温暖化など現在の環境問題解決には縦割りの壁を超えた横断的な取組が不可欠であることから、特定の利害にとらわれない環境NPOの参加の重要性は今後ますます高まると考えられる。

しかしNPOの歴史が浅く、その存在意義についての社会的認知度が低い現状の中で、環境NPOが十分な働きをするためには、その参加が議員や行政担当者の意向によって左

右される現状では不十分であり、参加の有効性を認め、参加の機会を制度として保障することが重要である。このことにより、より責任ある政策提言活動が促進されるのみならず、行政組織内部における意思決定システムの独走化などの弊害を制約する効果も期待できる。

その場合、環境NPOの参加の制度化の範囲は、現行のしくみの見直しによるものから、立法を含むすべての環境政策形成過程への参加を制度化することまで幅広い。

本研究では、既存の参加の仕組みを改善することを基本に、あわせて環境政策の実効性を上げる上でより有効な方法について検討する。

#### 1.4.4. 政策評価の観点

##### (1) 行政等の政策評価の指針

政策評価とは、政府が行う公共政策の内容およびプロセスについて、そのメリット・デメリットについて判断することである（宮川 2002）が、実際の政策評価は、2001年6月に制定され翌年4月から施行された「行政機関が行う政策の評価に関する法律（以下、政策評価法）」によって行われている。これによると、政策評価の目的は、①国民に対する行政の説明責任を果たすこと、②国民本位の効率的で質の高い行政を実現すること、③国民の視点に立ち、成果重視の行政を実現することである。また評価に当たっては、政策効果の把握の結果を基礎として、様々な切り口から分析を行うが、必要性（目的の妥当性、行政が行う必要性）、効率性（効果と費用等との関係）、有効性（得ようとする効果と得られている効果との関係）が代表的な観点とされている。

環境政策に関しては、環境省政策評価実施要綱が定められており、評価の観点として、環境政策の特性を踏まえた評価の観点及び「政策評価に関する標準的ガイドライン」にある評価の一般的基準を基本としつつ、評価の目的、評価対象の性質等に応じて適切な観点等を選択し、総合的に評価するものとされている。そして、評価の観点の一般基準として、a) 必要性（国民や社会のニーズや、環境基本法や個別の環境法令等の上位の目的に照らして妥当か、行政関与の在り方から見て行政が担う必要があるか等）、b) 有効性（政策等の実施により期待される効果が得られるか、又は実際に得られているか）、c) 効率性（必要な効果がより少ない資源量で得られるものが他にないか）、d) 公平性（その効果の受益や費用の負担が国民に公平に分配されるよう配慮されているか）、e) 優先性（他の施策と比べて優先されるべきか）があげられている。さらに、評価手法としては、評価のプロセスの透明性・客観性を確保しつつ、評価の目的、評価対象の性質等に応じた合理的な方法を適用するためできるかぎり定量的な評価を行うこととし、定量的な評価が困難である場合には可能な限り客観的な情報・データや事実に基づく定性的な評価を行い、定量的な評価手法の開発に努めていく、とされている。

##### (2) 政策評価の類型

政策評価の類型として、古川（2004）は、分析、評価（プログラム評価）、測定の3つがあるとしている。そのうちのプログラム評価については、必要性評価（政策の必要性・問題の重大性）、セオリー評価（政策の制度設計が政策目的達成のために妥当かどうかの論理的検証をロジックモデルなど用いて行うもの）、プロセス評価（プログラムが制度設計の意図通りに実施されているかを実態との比較から評価するもの）、インパクト評価（プログ

ラム実施によって改善効果があったかの政策効果)、効率性評価(費用便益分析ないしは費用効果分析などを用いるもの)に分類されるが(Rossi 1999)、東(2005)によれば、日本では、93%がプロセス評価でインプットとアウトプットの状態の記述が大部分であると指摘している。

### (3) 政策形成過程への環境NPOの参加による環境政策の実効性の定義と評価の視点

環境政策の評価の観点や手法については、現時点で特に限定的なものが存在するわけではなく、対象に応じた評価の観点と手法が用いられている。また評価の客観性についても、政策決定は社会状況を改善するかどうかに関心した継続的な社会的実験の結果に基づくべきとした科学的評価(Donald T Campbell 1969)と、全ての政策評価は客観性を追求するよりも意志決定者や様々なステークホルダーの行動や意思決定に役立つことを目的として設計されるべきとした実用的評価(Cronbach, L. J 1980)の論争が続いており、科学的評価は客観性という観点からは優れているが、実社会では、社会現象から受ける影響があり実験には長期の時間と多大な費用がかかる上に倫理的制約もある(龍ら 2000)など様々な意見がある。

本研究では、「立法を含む環境政策の形成過程への環境NPOの参加により、政策形成プロセスが改善され、課題解決に十分な法律(政策)が形成され、結果として環境(状況)改善がすすむ」という環境NPOの参加の有効性を示すことが主たる目的である。そのため、環境省が評価の観点の一般基準としてあげている、必要性、有効性、効率性、公平性、優先性とは異なる評価の観点が必要である。また研究の背景や目的から実用的評価が適切と考えることから、本研究では、「政策形成プロセスが改善され、課題解決に必要で十分な法律(政策)が形成され、環境(状況)改善が進むことを、環境NPOの政策形成への参加による環境政策の実効性」と定義する。そのため、①環境NPOが立法過程のどの段階でどの程度関与できたか、また全てのプロセスで情報開示は充分であったかに着目した評価(参加度・情報開示度評価)、②環境NPOがどのような必要性や目的から立法化を働きかけ、環境NPOの専門性がどの程度活かされ、結果的にその改善が期待できる法律・政策内容になったかに着目した評価(政策内容評価)、③立法化により環境(状況)が改善されたかに着目した評価(改善度評価)、の3つを評価の観点として、事例の実効性を評価することとする。なお、改善度評価に関しては、環境NPOの関与や法律以外の他の要素が改善に影響することが考えられるが、ここではそれらを評価範囲としない。また経済的評価や、環境国際政治の分野でよく用いられる行動の変化による評価も、ここでは行なわないこととする。

## 1. 5. 全体の構成

本研究は、図 1-5 のとおり、8つの章と補論から構成される。

序章となる第1章では、本研究の背景となる事実関係の整理を行い、立法過程への参加、環境市民運動、市民社会とNPOといった本研究に関連する先行研究をレビューした上で、本研究の目的と新規性を明らかにする。また政策形成過程、参加の範囲、政策の実効性の評価など、本研究の基盤となる概念整理を行なう。そして最後に全体の構成を示す。

第2章では、環境政策に市民や環境NPOがどのように関わってきたかの歴史的経緯と、最近の動きである「市民立法」の考え方や事例について整理し、環境NPOの政策形成過程への参加の有効性と制度化の必要性など、環境NPOの政策形成過程への参加を考察するにあたり抑えておくべき事項について整理する。

第3章では、議員立法成立過程における環境NPOの参加の現状と課題を、環境NPOの提案により成立した環境教育推進法とフロン回収・破壊法を事例として明らかにし、定義に基づく実効性の評価等により環境NPOの参加の有効性を考察する。

第4章では、内閣立法で成立した地球温暖化対策推進法を事例として、3章同様に、成立過程における環境NPOの参加の現状と課題を明らかにし、実効性の評価等により環境NPOの参加の有効性を考察する。

第5章では、国政における環境NPOの参加の課題を鮮明にし、解決の糸口を探るために、東京都の「環境確保条例」改正を事例として取り上げ、その成立経緯に環境NPOがどのように関与したか、その参加の効果と課題について、国との比較を行なう。なお、国政の課題を鮮明にする方法として、海外との比較、自治体との比較が考えられるが、海外との比較は政治システムが異なるのに対して、自治体の場合、国とは規模が異なるものの同じ政治システムであることから比較が容易である。特に東京都の場合は、条例の改正により国に先じた温暖化対策を導入した事例であり、その経験から、本研究の目的である環境NPOの政策形成過程への参加について具体的な示唆が得られるものと考えられる。

第6章では、議員立法、内閣立法、条例改正への参加の事例により示された環境NPOの参加の有効性について比較整理した上で、専門家インタビューを通じて現状の課題と参加の有効性についての専門家の認識を明らかにする。また環境NPOの参加やその制度化に伴う課題について考察するとともに、参加の制度化の意義と実現に向けて解決すべき課題を考察する。

第7章では、環境NPOの参加の現状と課題を踏まえ、参加の制度化の方向性と制度の内容について提案を試みる。

第8章では、各章の結果を要約し、本論文の結論とする。

補論として、本研究は自民党政権下の事例を用いたが、民主党中心政権が新たに樹立(2009.9.16)したことから、新政権下での環境政策形成過程や環境NPOの参加などの方向性について、マニフェストや関係者のヒアリングなどをもとに可能な範囲で整理する。

なお、現在の環境問題は地域環境から地球環境まで拡大し、それらを解決する環境学の方法論も社会科学から自然科学までの各領域に関わることから、環境研究にも専門性の追求とともに、学際的アプローチが不可欠となっている(淡路ら2005)。一方、従来自然科学の厳密さを模範としてきた量的研究について、その手法や成果など様々な限界が指摘されるようになってきており、それに替わって研究対象に適した方法と理論を用いる質的研究の重要性が、特に人間・社会科学の分野で指摘されている(ウヴェ・フリック2002)。

本研究は、多領域に跨る環境問題のうち主に地球温暖化関連の政策とそれに関わる環境NPOの活動を対象としていること、社会への政策提案を目的としていることから、いくつかの領域の理論と方法論を併用する。

|            |               |
|------------|---------------|
| 第1章 序章     |               |
| 1. 背景と問題意識 | 2. 先行研究       |
| 3. 研究の目的   | 4. 概念整理と研究の範囲 |
| 5. 全体の構成   |               |

|                       |  |
|-----------------------|--|
| 第2章 環境政策形成と環境市民活動     |  |
| 1. 環境政策と環境市民活動の関わりの変遷 |  |
| 2. 環境に係る『市民立法』の経緯と考え方 |  |

|                                |  |
|--------------------------------|--|
| 第3章 議員立法成立過程における環境NPOの参加の現状と課題 |  |
| 1. 議員立法の現状と課題                  |  |
| 2. 環境教育推進法                     |  |
| 3. フロン回収・破壊法                   |  |
| 4. 参加の効果と課題の考察<br>事例分析、インタビュー  |  |

|                                |  |
|--------------------------------|--|
| 第4章 内閣立法成立過程における環境NPOの参加の現状と課題 |  |
| 1. 内閣立法の現状と課題                  |  |
| 2. 地球温暖化対策推進法の成立経緯とNPOの参加      |  |
| 3. 参加の効果と課題の考察<br>事例分析、インタビュー  |  |

|                               |  |
|-------------------------------|--|
| 第5章 条例改正過程における環境NPOの参加の現状と課題  |  |
| 1. 東京都環境確保条例改正過程とNPOの参加       |  |
| 2. 成功の要因                      |  |
| 3. 参加の効果と課題の考察<br>事例分析、インタビュー |  |

|                                  |  |
|----------------------------------|--|
| 第6章 参加の有効性と制度化の課題の考察             |  |
| 1. 事例のまとめ                        |  |
| 2. インタビューによる仮説の検証                |  |
| 3. 事例、インタビューによる課題の認識と考察          |  |
| 4. 参加の有効性と制度化に向けた課題の考察<br>インタビュー |  |

|                 |  |
|-----------------|--|
| 第7章 制度化の方向性と提案  |  |
| 1. 環境NPOの参加の有効性 |  |
| 2. 提案           |  |

|          |  |
|----------|--|
| 第8章 結論   |  |
| 1. 結論    |  |
| 2. 今後の課題 |  |

|       |
|-------|
| 章と表題  |
| ----- |
| 研究内容  |
| ----- |
| 方法    |

|  |
|--|
| 補論 民主党中心の新政権下における環境政策形成過程と環境NPOの参加の方向性について |
|--|

図 1-5 全体構成図

## 1. 6. 本章のまとめ

本章では、研究の背景となる問題意識、研究の土台となる先行研究について整理した。また研究の目的を明らかにするとともに、研究で用いる概念整理や研究の範囲を示した。

- (1)研究の背景として、①深刻化する地球温暖化等環境問題は原因の複雑さや影響の広さ、新たな概念を含むなどこれまでにない特性を有し、解決には大きな社会変革と実効性ある政策が求められること、②しかし現行の政策形成システムには様々な弊害や限界があること、その一方で③新たな公共の担い手としてNPOの台頭があり社会変革の担い手という積極的な存在意義が語られるようになったこと、④これまでも環境政策に少なからず影響を及ぼした実績を持つ環境NPOのうち、特に政策提言型環境NPOにはコミュニティをベースとしたこれまでの活動とは異なり、高い専門性を基盤に実効性ある環境政策の提案と実現への関与と新たな社会像や価値の提案などの役割・機能が期待されていること、⑤それら役割・機能を果たすには社会基盤の一つとして、環境NPOの政策形成過程への参加の有効性を認め制度として整備する必要があることを挙げた。
- (2)先行研究として、政策形成へのNPOの参加に関する研究、市民運動論に関する研究、市民社会・NPOに関する研究をレビューしたが、NPOの歴史が浅い日本では、NPOの組織論や環境NPOの地域運動論に関する研究は見られたが、国の環境政策形成への環境NPOの参加の有効性やその制度化に関する実証的研究は見られなかった。
- (3)本研究の目的として、国政レベルの環境政策のうち主に温暖化関連政策を中心に、環境政策形成過程における環境NPOの参加の有効性を事例分析や専門家インタビューにより明らかにし、そのうえで参加の制度化に向けた検討と提案を行なうこととした。
- (4)研究を進めるにあたり、つぎの4点について概念整理を行った。
  - ①政策形成過程を政策課題設定過程、立案過程、決定過程と定義し、国の環境政策のうち主に温暖化政策並びに関連政策の政策形成過程について、政策過程分析の手法を用いて分析を行なうこととした。ただしアクターは個人ではなく環境NPOとした。
  - ②政策形成過程への環境NPOの参加について、コミュニティをベースとした市民参加とは区別し、専門集団として組織化された政策提言型環境NPOの国政への参加とした。また専門性という観点では専門家・研究者にも同様の役割が期待されるが、環境NPOは、個人としての専門性というより、複数の分野の専門家を含む会員や関係者が組織的に連携して活動する点やアドボカシー機能の点で、専門家の参加とは区別した。なお、参加の範囲としては、新政権前の仕組みを中心に議論することとした。
  - ③参加の機会の制度化の範囲について、既存の参加の仕組みを改善することとあわせて、環境政策の実効性を上げる上でより有効な方法について検討することとした。
  - ④政策評価については「政策形成プロセスが改善され、課題解決に必要で十分な法律（政策）が形成され、環境（状況）改善が進むことを、環境NPOの政策形成への参加による環境政策の実効性」と定義した。また①参加度・情報開示度評価、②政策内容評価、③改善度評価、を評価の観点として、事例の実効性を評価することとした。

## (1)参考文献

- 浅野昌彦(2007)政策形成過程における NPO の参加の意義の考察, The Nonprofit Review. Vol.7, No.1, NPO学会, p25-34.
- 淡路剛久・川本隆史・植田和弘・長谷川公一編(2005)リーディングス環境, 有斐閣, p i - iii.
- 宇佐美誠(2004)公共性の構図・序説, 早稲田政治経済学雑誌第 357 号, 早稲田大学政治経済学社
- 海外環境協力センター(1993)アジェンダ 2 1, 国連事務局、環境省・外務省監修, p359-362.
- 蟹江憲史(2004)環境政治学入門, 丸善, 149pp.
- 環境文明21(2001)循環社会推進のための市民意識・市民社会の変革と社会経済システムの構築に関する研究報告書, 環境文明21, 102pp.
- 田中弥生(2008)NPO新時代—市民性創造のために, 明石書店, 269pp.
- 地球環境再生保全機構(2008)環境NPO総覧, 独立行政法人環境再生保全機構, 1373pp.
- 長坂寿久(2007)日本のNPOセクターの発展と実状, 季刊国際貿易と投資 No.67, p91-101.
- 中井検裕(2000)NPOセクター確立の展望と課題, TOMORROW.Vol.14.No.4.
- 西岡秀三編著(2008)日本低炭素社会のシナリオ, 日刊工業新聞社, 195pp.
- 長谷川公一(2001a)環境運動と環境研究の展開, 「講座環境社会学」第一巻第4章, 有斐閣, p89-116.
- 広井良典(2001)定常化社会—新しい「豊かさ」の構想, 岩波新書 733, p136-179.
- 船橋晴俊(1998)現代の市民的公共圏と行政組織, 青木和夫・高橋徹・庄司興吉編「現代市民社会とアイデンティティ」, 梓出版社, p134-159.
- 保阪正康(2009)朝日新聞6月14日付け
- 松下和夫(2007)環境ガバナンス論, 岩波書店, 317pp.
- 松下和夫(2000)環境政治入門, 平凡社新書042, 218pp.
- 長坂寿久(2007)NGO 発市民社会力, 明石書店, 383pp.
- NPO情報センター(2007)NPO白書 2007, 山内直人・田中敬文・河合孝仁編, 大阪大学大学院国際公共政策研究科, p3.
- 山口定(2004a)市民社会論・公共性・政策研究, 政策科学 11-3, p3-19.
- ウヴェ・フリック(2002)質的研究入門, 春秋社, 410pp.
- ユンゲル・ハーバーマス(1994)公共性の構造転換, 細谷貞雄・山田正行訳, 未来社
- Elizabeth T. Boris and Jeff Krehely(2002) Civil Participation and Advocacy, The State of Nonprofit AMERICA, Brookings Institution Press, p299-330.
- Peter Frumkin(2002) On Being Nonprofit—A Conceptual and Policy Primer, Harvard University Press, p19-28.
- Salamon, M. Lester, Sokolowski, S. Wojciech(2004) Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector, Kumarian Press.
- William Diza(2002) For Whom and for What? The Contributions of the Nonprofit Sector, The State of Nonprofit AMERICA, Brookings Institution Press, p517-535.
- 環境省 <http://www.env.go.jp/council/06earth/y061-09/ref04.pdf>.2010/1/6
- 内閣府 <http://www5.cao.go.jp/seikatsu/koukyou/explain/ex04.html>.2009/12/1

(先行研究)

- 朝井志歩(2002) フロン回収・破壊法制定へと至る NPO の果たした役割, 環境社会学研究 Vol.8, 有斐閣, p136-149.
- 浅野昌彦(2007) 政策形成過程における NPO の参加の意義の考察, The Nonprofit Review. Vol.7, No.1, 日本NPO学会, p25-34.
- 東信男(2005) プログラム評価の手法と総合評価の実施状況, 会計監査研究, (31), p253-275.
- 淡路剛久・植田和弘・長谷川公一編(2001) 環境政策研究のフロンティア～学際的交流と展望～, 東洋経済新報社
- 安藤博(2001) 情報公開法制定 市民立法の草分け, 「市民立法入門ー市民・議員のための立法講座」第3章, ぎょうせい, p232-269.
- 飯尾潤(2007) 日本の統治構造, 中公新書, 248pp.
- 飯田哲也(2002) 否められた自然エネルギー促進法, 環境社会学研究 Vol.8, 環境社会学研究, 有斐閣, p5-23.
- 五十嵐敬喜(1994) 議員立法, 三省堂, 255pp.
- 片桐新自(1989) 資源動員論の二つの意義, 資源動員論と「新しい社会運動」論, 塩原勉編「資源動員と組織戦略～運動論の新パラダイム～」新曜社, p11-17.
- 環境省環境影響評価研究会(1999)
- 環境文明 21(2001) これからの環境NGOー欧米に学んで, 102pp.
- 菅直人(1998) 大臣, 岩波新書, 232pp.
- 草野厚(1997) 政策過程分析入門, 東京大学出版会, p28-33.
- 倉阪秀史(2008) 公共研究と市民参加, 公共研究第5巻第2号, p18-29.
- 小島廣光(2005) 政策形成とNPO法～問題、政策、そして政治, 有斐閣, 267pp.
- 坂野達郎(2000) 組織論からみた行政評価の理論的位置づけ, NIRA 政策研究 Vol.13.No.2.
- 坂本信雄(2007) 市民参加とNPO活動の関係について, NPO白書, p152-157.
- 佐藤徹(2005) 市民参加の基礎概念, 新説市民参加ーその理論と実際, 公人社, p16.
- 塩原勉(1989) 資源動員論と集合行動論の関係, 塩原勉編「資源動員と組織戦略～運動論の新パラダイム～」, 新曜社, p3-10.
- 島田恒(2005) NPOという生き方, PHP 新書 335, 214pp.
- 市民立法機構設立構想案, 1996.11.22
- 東海林克彦(2002) パブリック・コメント制度に関する一考察, 環境情報科学 31-2, p60-69.
- 杉田敦(2001) 市民立法についての覚書, 「市民立法入門ー市民・議員のための立法講座 第二章, ぎょうせい, p28-47.
- 須田春海(1993) 政策提言型市民運動のすすめ-理念編, 社会新報ブックレット 13, 63pp.
- 成元哲、中澤秀雄(2002) 政治的機会構造と文化的フレーミングの統合モデルをめぐって, 徳島大学社会科学研究所研究第16号, p1-30.
- 高橋秀行(2000) 自治体環境基本計画の現状と課題, 季刊行政管理研究 89号, p21.
- 田崎智宏(2006) 家電リサイクル法の実態効力評価の枠組み, 国立環境研究所報告書
- 田中弥生(1999) 「NPO」幻想と現実, 同友館, 185pp.
- 田中弥生(2008) NPO新時代, 明石書店, 269pp.

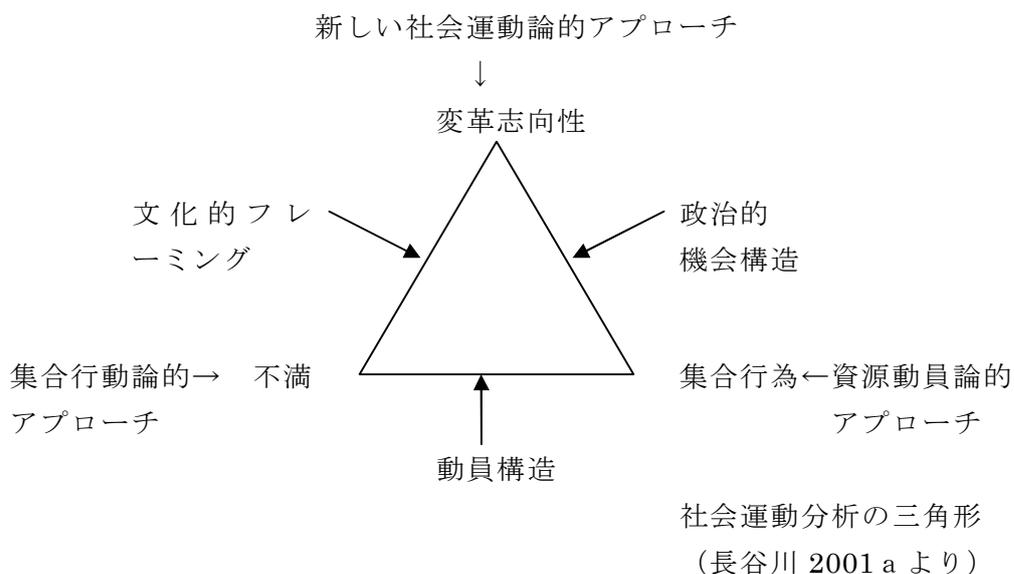
- 寺田良一（1998）環境NPO（民間非営利組織）の制度化と環境運動の変容，環境社会学研究 Vol.4，新曜社，p7-22.
- 寺田良一（1994）アメリカの環境運動に於ける制度化と非制度化，社会運動研究会編「社会運動の現代的位相」第五章，成文堂
- 寺田良一（2004）環境NPOの制度化の課題とパートナーシップ，季刊環境研究 No.134
- 堂本暁子（2000）NPOの立法過程～環境NPOの視点から，鳥越皓之編「環境ボランティア・NPOの社会学」第10章，新曜社，p164-173.
- 長坂寿久（2007）NGO 発 市民社会力，明石書店，383pp.
- 長坂寿久（2000）オランダモデル，日本経済新聞社，239pp.
- 日本弁護士連合会の公害対策環境保全委員会メンバー（2001）21世紀をひらくNGO・NPO，明石書店，240pp.
- 長谷川公一（1994）環境問題と社会運動，飯島伸子編「環境社会学」第五章，有斐閣ブックス，p101-122.
- 長谷川公一（2001a）環境運動と環境研究の展開，「講座環境社会学」第一巻第4章，有斐閣，p89-116.
- 長谷川公一（2001b）環境運動と環境政策，「講座環境社会学」第四巻第1章，有斐閣，p1-34.
- 原科幸彦（2005）公共計画における参加の課題，原科幸彦編著「市民参加と合意形成—都市と環境の計画づくり」，学芸出版社，p35.
- 平岡俊一（2007）市民参加型環境政策形成におけるコーディネーターとしての環境NPO，The Nonprofit Review Vol.7, No.1, 日本NPO学会, p13-23.
- 細田衛士（1996）環境保全における民間非営利団体の役割，慶応大学経済学部環境プロジェクト編「持続可能性の経済学 循環型社会をめざして」慶応義塾大学出版会，p25-49.
- 松下圭一（1997）市民が法をつくること，市民立法機構レポート No.1，市民立法機構共同事務局，p23-28.
- 松本安夫（2008）自治体環境行政意における市民参加，宇都宮深志・田中充編著「自治体環境行政の最前線」第3章，ぎょうせい，p80-109.
- 馬橋憲男（1994）NGO先進国スウェーデン，明石書店，180pp.
- 宮川公男（2002）政策科学入門（第二版），東洋経済新報社，334pp.
- 宮川公男（1994）政策科学の基礎，東洋経済新報社，p184-185.
- 宮永健太郎（2003）環境NPOと環境政策—関係・理論・政策—，The Nonprofit Review, Vol.3, No.1, 日本NPO学会，p25-35.
- 村井恭（2000）1990年代の日本政治における環境庁の政治的機会構造，公共政策，p1-14.
- 山岡義典（2001）立法過程への市民参加～NPO法，市民立法機構編「市民立法入門～市民・議院のための立法講座」第二章，ぎょうせい，p208-229.
- 山岡義典（2007）特定非営利活動促進法と公益法人制度改革関連3法の立法過程～特に立法への市民参加の視点から～，小島武司編著「日本法制の改革；立法と実務の最前線」第四部第五章，中央出版社，p549-608.
- 山口定（2004a）市民社会論・公共性・政策研究，政策科学 11-3，p3-19.
- 山口定（2004b）市民社会論—歴史的遺産と新展開，有斐閣，p134-167.
- 山村恒年編（1998）環境NGO，信山社出版，289pp.

龍慶昭・佐々木亮（2000）「政策評価」の理論と技法，多賀出版，194pp.  
寄本勝美（1998）政策の形成と市民，有斐閣，274pp.  
デビット・コーテン（1995）NGOとボランティアの21世紀，渡辺龍也訳，学陽書房。  
Lester M. Salamon（2002）「The State of Nonprofit America」，Brookings 2002  
Rossi,P.H.,Lipsay,M.W.(2004),Evaluation.7<sup>th</sup>ed,Sage,publishations,California,pp.52-61

## (2)補注

- 1) 本論文において、持続可能な社会とは、「環境、経済、人間・社会のバランスがとれた社会。すなわち、①有限な地球環境の中で、環境負荷を最小にとどめ、資源の循環を図りながら、地球生態系を維持できる社会。②社会経済システムにおいて、費用と便益のバランスが取れた状態であり、市場経済においても長期的な視点が重視され、長期的なコストをいとわない社会。③人間・社会という観点からは、一人ひとりの市民が自立し、健康で文化的な生活を営むだけでなく、自然・次世代・他の地域などとの関連性を持ち多様な豊かさを実感できる市民社会。」と定義する（環境文明 21 2001）。
- 2) ガバナンスという概念は、国際関係論の用語としてはまだ充分定着したとは言い難いが、1995年に世界の有識者からなるグローバル・ガバナンス委員会が提出した報告書では、ガバナンスとは「個人と機関、私と公とが、共通の問題に取り組む多くの方法の集まりである。相反する、あるいは多様な利害関係者の調整をしたり、協力的な行動をとる継続的プロセスのこと」とされている（日本放送協会、地球リーダーシップ 1995, p28）。また地球環境ガバナンスの現状に関しては、第一に多くの行為主体がグローバル・ガバナンスに関与していること、第二に持続可能な開発というよりマクロな目標を達成するためには、多様な行為主体が適宜ガバナンスの機能を満たしていく必要があることと認識されている(蟹江 2003)。
- 3) 政策形成に関わる主な利害関係者として、行政、民間企業、NPOがある。行政は公益のために平等・公平を行動原理とし政策施行の中心的役割を担うが、柔軟性や先見性に欠け、政策形成に関しては政権与党及びそれに強い影響力を有する業界の意向に縛られがちである。また民間企業は経済的価値の追求を行動原則とし、雇用・生計の機会をもたらすとともに、環境に配慮した製品・サービス等を通じて環境と経済の統合をはかるといふ重要な役割を担うが、長期的視点が持ちにくく、また政治活動においては特定の利益を追求しがちである。それと比較してNPOは、政策形成に関しては、特定の利害にとらわれない先見性や柔軟性を持ち、ロビー活動や世論喚起というアドボカシー活動を行なうことができる。なお、専門家との違いは 1.4.2.(2)で述べている。
- 4) 船橋（1998）は、自存化傾向の諸弊害として、①支配システムにおける政治システムの文脈で出現する諸弊害として「過剰介入」「独走化」「独裁化」、②支配システムにおける財の分配という文脈で出現する諸弊害として「財の党派的分配」「腐敗」、③経営システムにおける目的の文脈では「行政課題の自己目的化」、④経営システムにおける手段の文脈では「肥大化」「硬直化」「非能率化」をあげている。

- 5) 情報の非対称性と専門性という点では、医療分野で薬害などに取り組むNPOも同様の役割を負うが、活動対象が個人である点で環境NPOとは異なる。
- 6) 地球環境再生保全機構が発行する「環境NPO総覧」では、環境NPOの活動形態として、実践型、普及啓発型、調査型、政策提言型、中間支援型、ネットワーク型に整理されている（地球環境再生保全機構 2008）。
- 7) 長谷川（2001a）は、環境運動は環境保全に関する不満に基づいてなされる変革志向的な集合行為であるとした。そして、「不満」とは、環境破壊・環境リスクへの危機感、不安、不満であり、これが運動に参加する個々人の動機付けとなり、こうした心理的・文化的要因の影響と特に環境問題においては集合的剥奪がフレーミング論の意味づけとして無視できないこと。また「変革志向性」とは、運動の志向する目標や価値に焦点を当てており、社会構造の一部である法や政治・経済の諸制度の変革、規範・価値の変革、さらに社会システム全体の変革を志向する場合もあり、特に環境運動は一般にリスク回避型であり、具体的で直接的な問題解決への志向性を強く帯びていること。さらに「集合行為」は、運動の集合的行為の形態に焦点をあてたもので、変革志向的な行為が個人的・発散的ではなく、集合的に組織的になされる点に社会運動たるゆえんがあると述べている(p96-99)。



- 8) 宮永の論考は環境NPOのサービス機能以外に着目している点や活動を公的資金面で担保することの重要性を指摘するものだが、主にアメリカの事例を用いており、政府との関係や税制など、日本の環境NPOと政府の関係にそのまま当てはめることは困難と思われる。

## 第2章 環境政策形成と環境市民活動

### 2.0. 概要

環境NPOの政策形成過程への参加（以下、「環境NPOの参加」と略す）の有効性を論じる上で、環境NPOの前身とも言える住民・市民団体がこれまで環境政策にどのように関わりどのような影響を与えてきたか、またその動きがどう変化し、現在どのような状況にあるかを整理しておく必要がある。

第1節では、近年の市民参加論の台頭に伴う環境NPOの参加の国際的な動きをみるとともに、日本の住民・市民団体が過去の環境政策とどう関わってきたかという歴史の変遷を見ながら、過去と現在の活動の違いや現在の活動が社会的に大きな影響力を持ち得ない要因を環境NPOの参加の視点で考察した上で、環境NPOの参加の意義と必要性を整理する。第2節では、そうした中でも『市民立法』と呼ばれる、環境NPOの国政の立法化への働きかけが徐々に出ていることに注目し、その考え方や意義について整理する。

### 2.1. 環境政策と市民活動の関わりの変遷

#### 2.1.1 政策形成過程への環境NPOの参加の始まりと国際的な動向

行政過程への市民参加論が活発に議論されるようになったのは1960～70年代で、当時はアーンスタインの8階梯（1969）などを通じて市民参加の意義や必要性が盛んに議論された。日本においても、1970年代から市民参加論が盛んになったが、当時の市民参加は行政主導型の市民参加であり市民はあくまで受動的役割を演じていたに過ぎず、そのことが市民参加の行き詰まりの要因ではないとも言われる（宇都宮 2008）。1990年代に入ると、新しい市民社会論の台頭とも相まって、「協働原則」をキーワードとした市民参加論が見られるようになるが、特にわが国では環境分野において協働原則がいち早く浸透した（倉阪 2008）。それは環境問題が人々の暮らしや社会経済活動に密接に結びつくものであり、従来のトップダウン的な統治方式としてではなく、市民間のルールとしての政策が必要となってきたことによると考えられる。

その最初の試みは、国政においては、1992年の地球サミットを控え、政府文書の作成過程において、原案を市民に公開し議論を求めたことといわれる。結果的には政府文書の中に市民提案は殆ど取り入れられることはなかったが、こうした国際的な場面での政策形成に市民団体が参加できたことは、その後の環境NPOの活動、特に地球温暖化問題に関わる環境NPOの活動に大きな影響を与えた。

国際的にも、この地球サミット開催には世界中の環境分野を中心とした多くのNGO・NPOが関わり、サミットで採択されたりオ宣言の原則10では、「環境問題は関心ある全ての市民が適時参加することにより最も適切に処理される」とし、公的機関保有の環境情報を市民が適正に入手できること、環境に影響を与える決定の過程に参加する機会、司法手続きや行政手続きに対する効果的な参加が市民に与えられるべきことが定められた。また地球サミット採択文書であるアジェンダ21の第27章「非政府組織の役割強化」では、

参加型民主主義の形成及び実行には、非政府組織が重要な役割を果たすこと、その信頼性は彼らが社会において果たす責任のある建設的な役割にあること、草の根運動と同様に、公式及び非公式な組織はアジェンダ 21 実行のパートナーとして認識されるべきこととし、政府と国際機関は、アジェンダ 21 の実施を再検討するために計画された公的メカニズム及び公式手続きの概念形成、実現及び評価にあたり、非政府組織の参加を促進し、認めるべきこととして、非政府組織の役割の強化に言及している。特にその目標として、アジェンダ 21 の(27.5)では「社会、各国政府、国際機関は、非政府組織が環境上適正で持続可能な開発の過程において、責任を持って、かつ効果的に協力する彼等のパートナーの役割を果たすことができるような仕組みを構築すべき」こと、そして(27.6)では「社会的パートナーとしての非政府組織の役割を強化する観点から、国連のシステム及び政府は、非政府組織と協議しつつ、政策立案・決定から実行に至るすべてのレベルで、これら組織の関与の公式な手続きおよびメカニズムを再検討するプロセスを開始すべきである」として、非政府組織の参加を公式なものにすることを求めている。

このリオ宣言の具体化として、1998年6月、デンマークのオーフスで開催された第4回汎欧州環境閣僚会議において採択された「環境に関する、情報へのアクセス、意思決定への市民参加、及び、司法へのアクセスに関する条約(Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters)」では、情報へのアクセス権と司法へのアクセス権とともに、環境に関する意思決定への市民の参加の権利が定められている(6条～8条)。具体的には、6条では原子力関連施設を含むエネルギー部門、鉄道・空港・ダム・架空電力線の建設、廃棄物管理など環境影響の大きな事業に関して、意思決定の初期段階からNGOを含む関係市民に対して、情報を提供し、意見提出機会を確保し、決定における参加の結果に対して適切な考慮がなされることを確保して決定内容を周知すること、7条では、環境に係る計画、実施計画、及び政策に関する市民参加が規定されている。さらに8条では、環境に重大な影響を及ぼしうる行政規則、法的拘束力のある規范文書の策定段階での市民参加を定めている。なお、ここで言う市民とは、**citizen** (その地域の住民、市民)ではなく、**public** (居住に関係なくその問題に関心を有する者)という広い概念でとらえられており、環境保護を促進し国内法のもとでの条件を満たすNGOも決定に利益を有する「関係市民」とみなされ、特別の資格と役割が認められている(高村 2003、倉阪 2008)。

このように環境分野での政策形成過程への環境NPOの参加は、国連やEU諸国を中心に世界的な流れになっており、一般的に言われる市民参加とは異なる非政府組織の参加の意義が明確に示されている。しかし、日本では、リオ宣言並びにアジェンダを国として採択したにもかかわらず、環境NPOの参加は進んでおらず、オーフス条約にもいまだ批准していない状況にある。

### 2.1.2. 環境政策と市民活動の関わりの変遷

1990年以降、環境NGO・環境NPOは地域の環境保全活動や自然保護活動、普及啓発活動や政策提言活動などを通じて環境政策に関与してきたが、それ以前にも、日本では、住民・市民団体が国や地方の環境行政を動かしてきた歴史的経緯がある。いわば公害問題

をめぐる住民・市民と「公」との対立と協力の歴史である。

国内での環境問題は江戸時代以前から発生しており、その原因のほとんどが鉱山業によるものであった。被害を受ける農民・漁民による抗議のための集団行動が行なわれることも多く、その結果、小規模鉱山は廃鉱に追い込まれ、ある場合は補償金が支払われたという。

明治から第一次大戦までは鉱業、紡績業、製鉄業などの基幹産業による公害が農漁村のみならず都市でも発生するようになったが、農漁村部での大衆的反対行動に対して都市部ではさほど大きな反対行動はなかったという。富国強兵、殖産興業が国家的一大目標であった当時、行政が積極的に公害の防止や対応に取り組むことはなかった。

この時期「足尾鉱山鉱毒事件」が発生している。これは当時外貨獲得産業として日本経済の重要な一翼を担っていた「鉱業」停止を前面に掲げた被害民の運動として社会問題化したという点と、公害発生メカニズムや被害拡大要因、反対運動のあり方、加害企業と行政当局の癒着、さらにそれに対する文明史的視点からの根本的批判の展開という現代における公害・環境問題に共通する問題点を含んでいたことから、日本の公害の原点といわれる（菅井 1994）。強固な国家権力に対して被害民を束ね自らの命と生涯をかけて被害民の人権救済を求めて戦った田中正造の運動は、住民運動の原点でもあったといえる。

その後、第二次大戦までの間は工業生産力が高まった時期であり、公害・環境問題も各地で発生した。しかしそれらに対して、農漁村部では引き続き活発な反公害運動があったものの、都市部では明確な反対運動は起きておらず、さらに戦争の開始とともに、こうした運動は停止されていく。

こうした歴史を経て、戦後の日本は経済復興期を迎え、この時期から新たな産業公害問題が発生するが、戦後の民主主義の導入により、住民運動もそれまでとは異なる形態を示すようになる。以下では、市民運動と環境政策の関わりの深さを歴史的に見る意味で、それぞれの時代の代表的な公害・環境問題について、組織化された市民団体（後に環境NGO・環境NPOと呼ばれるようになる）がどのように関わり、その結果環境政策にどのような影響を及ぼしたかを概観しておく。

#### （1）住民運動（1950年代後半～）

この時期の代表的なものとして水俣病の発生や四日市など大気汚染地域における喘息患者の発生が挙げられる。問題が地域的であり、かつ被害が人命や深刻な健康被害に及ぶほど激甚であったことから、その地域の被害住民や居住者の中から反公害運動が起こり、これに学者や弁護士など支援者が加わり、告発・訴訟などのかたちで抗議行動が激しく展開された。マスメディアも被害の深刻さを盛んに報道し世論に訴える活動を展開した結果、まず地方行政が動き、それが政治家や国政を動かし、比較的短期間のうちに様々な法制度が整備されることとなる。

例えば、工場排水により漁獲高が減少したことに抗議する東京湾の漁業者の大衆運動が大きな引き金になって、1958年公共用水域の水質保全法と工場排水等の規制に関する法律、いわゆる水質二法が成立した。また1964年からの三島・沼津コンビナート建設反対運動は、国家の重要プロジェクトを計画段階で中止させるといった画期的な住民運動となった。このことが一つのきっかけとなり公害対策基本法の検討が始まったといわれている。

さらに、新潟水俣病、四日市公害喘息被害者によって起こされた公害裁判運動（1967年～）などを背景に、1967年公害対策基本法、1968年には大気汚染防止法・騒音規制法が制定された。そして「公害国会」といわれた1970年暮れの第64回国会では、水質汚濁防止法、公害防止事業費事業者負担法など14もの公害関連法案が短時間のうちに成立した。そして1971年には環境省が発足、1973年には公害健康被害補償法が制定され、大気汚染規制基準の強化が進むなど、国レベルでの対策が本格的に始動しはじめた。

この時期の公害はまさに人々の生命と健康を脅かすものであり、深刻な影響が目に見えるものであったことから、被害住民は利害関係や不信感による住民間の対立等にもかかわらず命がけの運動を展開し、そのことがマスメディアを通じて社会を動かし、それらを受けて政治家、そして自治体や国も迅速にその対応に動いたといえる。

## （2）住民運動（1970年代～）

この頃より、航空機騒音、新幹線騒音、高速道路からの騒音、振動、排気ガスによる被害など、大規模国家プロジェクトによる公害被害が顕在化し、事業主体である国・自治体に対する異議申し立ての運動が盛んになる。例えば、大阪市西淀川区では、阪神高速道路を利用する車両からの排気ガスと工場からの煤煙による呼吸器疾患の患者が続出し、患者らが国、阪神高速道路公団、関係企業に排出差し止めを求めて提訴した（西淀川公害訴訟）。また新幹線騒音振動の被害者が各地で原告団を結成し提訴したのもこの時期である。こうした運動は新しい社会運動として、被害住民、周辺住民のみならず学者や労働組合なども加わり大いに力を発揮した。こうした動きに対して、国は硫黄酸化物の環境基準を設定し、排出総量規制制度も導入（1974年）、新幹線鉄道や航空機等に係る騒音の環境基準を設定（1975年）するなど、規制の強化に努めた。

このような公害反対運動は全国的に広がったが、当初は住民側にも運動の方法論や組織論があるわけではなく、地域の実情により様々な運動が展開されていた。しかし、やがて住民は先例地域の事例を学び経験を交流しながら、自らも学習会や調査活動を行ない、互いに連携して運動を進めていくようになっていく。こうした全国的な事例から、飯島ら（1973）は、①公害先進地等の事例を自らの足で調査し被害の実態を探り出す、②自分達の専門性を基礎にして身の経験を掘り起こし問題の核心に近づく、③関係資料を広範から集め相互理解可能な言葉と文章にして仲間・情報の輪を広げる、など当時の運動の特色を要約するとともに、大規模開発による公害反対の住民運動はわが国に「市民」を誕生させる動機にもなったと述べている。

これら反対運動や訴訟は、世論を喚起したのみならず、政策当局や事業主体は大型開発プロジェクトの計画見直しを余儀なくされるなど、公共事業のあり方を変えるきっかけとなり、環境アセスメントの実施を促すものとなっていく。

## （3）市民運動（1980年代～）

高度経済成長期を経て日本全体が安定成長期に入り、大量生産・大量消費時代に入ると、環境問題も以前の産業型公害とは異なり、洗剤による河川の汚濁、ごみ問題、スパイクタイヤ問題など市民の生活と密接に関わる都市生活型環境問題へと変化していく。そして「全

ての人が加害者であり被害者である」といった特色を持つ問題に対して、従来の被害住民を中心とした対立型の反対運動から、運動形態やその担い手も多様化し、行政、住民、企業が連携して問題を解決しようとする市民運動へと徐々に変化していく。

例えば、琵琶湖周辺では1977年に発生した赤潮の被害をきっかけに、滋賀県がその原因調査に乗り出すとともに、主婦らによる合成洗剤の使用自粛運動と粉石けん使用運動が活発になり、行政に対しては早期の実効性ある対策を求めた結果、琵琶湖条例（滋賀県琵琶湖の富栄養化の防止に関する条例）が制定される（1979年）など、地域ぐるみで問題を解決する運動へと発展していく。このグループはその後にも地域の環境保全活動へと幅を広げ、その活動は全国の市民運動のモデルとなっていく。また札幌市や仙台市では、春期に深刻な社会問題となっていたスパイクタイヤ粉塵問題について条例が作られ、それが各地での法制化につながり、その後スパイクタイヤの全面使用禁止となるなどの成果を上げた。

この頃から、環境問題は被害者と加害者の区分が不明確になっていったが、生活に密接に関わる問題が多く、解決に向けては代替案や代替技術の提案が可能なものが多かったこともあって、それまでの特定の被害住民と支援者による公害反対住民運動とは異なる、主婦層や一般市民による地域に根ざした新しい市民運動が各地で生まれた。そして地方自治体においても、長い間環境問題は都市政策の特殊な分野と考えられていたが、環境問題は住民にとって最も身近な、重要な課題であるという自覚が少しずつ広がっていった。

但し、この時期にも反原発運動や空港建設反対運動などの対立型運動も併存している。

#### （4）環境NGO・環境NPO活動（1990年代～）

1980年代後半、酸性雨の被害やオゾン層の破壊、地球温暖化はじめ様々な地球規模の環境問題が顕在化する中、1992年6月地球サミット（国連環境開発会議）が開催されることになり、世界中で環境問題への関心が高まるとともに、環境NGOの活動も盛んになっていく。これには国連が地球サミットにむけて、環境NGOを中心とした市民団体の積極的な参加を促した（いわゆる「Rio Process」）ことも大きく影響したと思われる。国内でもこうした国際的な動きと欧米の環境NGOから様々な刺激を受け、環境NGO活動が活発化した。それまで対立関係にあることが多かった経団連でさえも環境NGO支援のための自然保護基金を創設する（2000年）など、社会的にも環境NGOへの理解が高まり始めた時期でもある。特に、地球サミットに向けた環境NGOを中心とした市民団体の活動と、COP3に向けた活動は、現在の地球温暖化関連の環境NPO活動の基礎ともなっている。（もともと「NGO」は国際的活動を行なう非営利の民間団体を指すが、NPO法が制定されるまでは、日本国内で活動する非営利の民間団体もNGOと呼ばれていた。）

1992年にブラジルで開催された地球サミットに向けて結成された市民・NGOのネットワーク組織「92国連ブラジル会議市民連絡会」は、政府に対して国別報告書案を公表すること、その中に市民・NGOの意見を反映させることを要求し、この要求に応じる形で国別報告書案が公表され、連絡会と環境省・外務省との意見交換会等が開催された。結果的に連絡会の修正意見で採用されたことは字句の修正程度であったが、作成過程の報告書の内容について政府とNGOとの間で意見交換が行われたことは、日本ではそれまでにない画期的なことであった。

そして、1997年京都で開催される気候変動枠組条約第3回締約国会議（COP3）に向け、「実効性ある削減議定書が採択されるよう活動すること」を目的として、地球温暖化問題に取り組む横断的なNGO組織として気候フォーラムが1996年に結成された。COP1に参加したグリーンピースジャパン、WWF日本委員会、市民フォーラム2001、CASAの4団体を中心となり、地球温暖化に取り組む環境NGOのみならず、消費者団体、自然保護団体、宗教団体など様々な団体が参加し、実効性ある削減議定書の採択という統一目標を掲げて、96年12月から98年4月までの期限付きで全国的な活動を展開していった。具体的には、市民には殆ど知られていなかったCOP3についての情報提供や学習会のための資料の作成、全国17箇所での全国縦断シンポジウムの開催、国際NGO会議の開催やCOP3開催中の市民大行動などのキャンペーン活動、さらに日本の市民からの募金により温暖化の影響を受けやすい途上国から35名のNGO代表者を招聘する活動も展開した。また、政府や産業界に対しては「気候フォーラム10の主張」としてとりまとめた政策の提言活動やそれを基にした関係省庁との頻繁な意見交換会、そして同様に政党との懇談会なども頻繁に行なった。また、橋本首相（当時）に対して、削減議定書の採択に向けたリーダーシップを求める緊急要請署名を提出しているが、これはわずか1ヶ月余の期間に75万人の署名を集めるものであった。

こうした活動にもかかわらず、結果的には「実効性ある議定書の採択」という目的は達成されなかった。しかし、全国の224団体にも及ぶ環境NGOを中心とした多くの分野のNGOが集結し統一的な活動を成し遂げたこと、海外NGOと連携して有益な情報を集めたこと、それらが政治家を動かし、条約交渉において市民の意見を反映させることができたことは、日本政府にNGOの存在価値とその力を認識させる大きなきっかけになったのみならず、環境NGOにも自信を与え、その後の活動に大きな弾みをつけることになる。実際、この活動に参加した多くの環境NGOは、その後も日本の温暖化対策を市民側からリードする存在として活動を継続しており、京都会議直後には、第4章で取り上げる「地球温暖化防止活動推進法」という市民立法案を提案している。さらに、政府が提出した温暖化防止対策推進法が成立したことからその立法活動は中断したものの、政府の温暖化対策の成果がなかなか見えないことから、2008年からは「気候保護法（仮称）」を実現するための“Make the Rule”キャンペーンという政策提言活動として形を変えて活動を継続するなど、日本の温暖化政策に影響を与え続けている。またこうした活動がきっかけとなり、最近では環境省など中央官庁の審議会メンバーにも環境NPO代表が参加することが定着してきている。とはいえ、官僚制の壁は厚く、たとえ審議会への参加は認められてもその意見が政策に反映される保障はなく、また環境NPOの情報の有益性は認めつつも、それが温暖化政策に反映されることは少ないのがこれまでの状況であった。

一方、この時期、国内の環境問題に対応する様々な環境NGO活動も生まれたが、特に、ごみ問題は生活に身近な問題である上に焼却場問題や多額の税金が投入されることなどもあって、主婦らによるごみ・リサイクル運動が各地で盛んに行なわれた。そうした中で容器包装リサイクル法が1995年成立する。この法律自体は内閣立法であるが、成立に至る段階で日本各地の様々なNGOが多数参加しており、その中には市民団体のみならず、自治体、産業界団体、廃棄物処理業者なども含まれる。こうした多様な団体の要求はそれぞれ

れ異なるものであり、これまでの目的を一にした市民活動とはその様相が異なっていたが、数多くの団体が学習会やシンポジウムを開催し、市民団体同士の連携を強め、陳情や要望書も数多く提出した。またマスコミも大きく取り上げた。そして、新法の成立に意欲的であった厚生省（当時）は、世論の見方を強力な武器とみなしていたため、表面的にはこうした多様な人々との対話を重視した。成立した法律は、市民団体の参加により容器包装のリサイクルが義務付けられるといった一応の成果はあったものの、厚生・通産省案の重要部分に変更されることはなく、産業界に有利な内容となり（寄本 1998）、多くの市民団体が求めた廃棄物問題を本質的に解決するものとはなっていない。

このように、従来の抵抗型とは異なり、政策作りに参加する環境NGO・環境NPO活動も国政レベルではこの時期から盛んになってきた。しかし、これらの提案が政策に取り入れられることは少なく、環境政策への寄与という面では不十分な状況である。

#### （5）現状

以上、主に戦後の住民運動から市民運動、環境NGO・環境NPO活動へと続く大きな流れを見てきたが、日本にも市民や環境NGO・環境NPOが国や自治体の環境政策を動かす力が一貫してあったことがわかる。しかし、環境問題の形態や目に見える被害の有無により、その関わり方は異なり、関わり方の違いが環境政策への影響力にも関係している。

50年代後半以降の公害問題は、地域的であり自らの健康や生命に関わる重大な問題であったことから、被害住民は団結して立ち上がり、メディアもそれを応援し、支援者も増えるなど社会問題化していった。そのため、政治家や司法も動き、結果的に国や自治体の規制強化や条例・法律の制定など環境政策の強化に繋がった。被害者と加害者の区分が明確で、被害の状況も明らかであり、そのため規制や対策が講じやすかったことで、運動の目的や環境政策の方向性を打ち出しやすかったともいえる。

80年代頃からは、国内環境対策の進展もあって公害問題が一段落し、代わって身近な環境問題が深刻化してきたが、河川の汚濁など問題そのものが身近で、健康被害は少ないものの影響が目に見えやすいものだったこともあって、従来の対立型反対運動ではなく、地域の市民がグループを組み日常的に実践活動を行ないながら、自治体と連携して解決策を講じ、条例を成立させるなどの成果をもたらしている。

90年以降、本格的な地球環境問題の時代に入ると、地球サミットやCOP3など大規模な国際会議の開催を契機に、環境NGOの数は増加し、NPO法の成立などもあって組織化された環境NPOも増え活動内容も形態も多様化していく。そうした中で専門性を持ったプロ集団としての環境NPOも少数ながら出てきており、政治家や政府・自治体に対しても環境NPOの情報や提案は無視できないものになってきている。

一方、公害教育や自然保護教育として始められた環境教育も、90年代に入ると、環境基本法(1993年)でその振興が明確に示されたこともあって、都市生活型環境問題や地球環境問題に対応する形で、学校・地域・企業で盛んに行なわれるようになり、国民全体の環境意識は確実に高まっている。

にもかかわらず、社会を巻き込む力、環境政策への影響力といった面では、公害時代の住民運動ほどの目立った成果を出しえていないのが現状である。その要因として、次のよ

うなことがあげられよう。

### 2.1.3. 環境NPOが環境政策に影響力を持ち得ない要因

第一に、現在の環境問題は暮らしや社会経済活動に起因するものであり、その解決に向けては、意識や制度の改革など大きな社会変革を伴う点である。それは、これまで慣れ親しんできた快適な暮らし、働き方、さらには経済や社会のあり様を大きく変えることである。こうした状況に対して、環境NPOは普及啓発や実践活動の先頭に立って全国で様々な活動を展開し、また第3章で取り上げる環境教育推進法などを通じて環境教育の定着にも努めてきた。その活動は行政と協働で行なうものもあれば独自に行なうものもあるが、日本人の環境意識の向上に大きく寄与したと思われる。しかしこれまでの教育や普及啓発活動だけで多様な人々の価値観や行動を変え、社会の変革をもたらすには限界がある。これらに加えて、規制や税制などの大幅な制度改革、経済的手法の導入など多様な手段を講じることが不可欠である。

しかし、温暖化対策一つをとっても、一時的にある程度の費用負担を強いる上に、化石燃料に依存した従来の産業構造の大転換が必要なことから、既得権益に守られた産業界、特に日本の基幹産業であった鉄鋼・電力業界やそれを支持母体とする政治家・官僚の抵抗は激しいものがある。環境NPOは政策提言することはできても、直接的に制度や政策をつくる権力はなく、結局は政治や官僚が動かない限り、そしてそれらを突き上げる市民が動かない限り、社会を変革することは困難である。しかし、環境NPOにはそのような変化をもたらす組織力や資金力といった内部資源やアドボカシー能力が現状では不足している。

第二に、地球環境問題の場合、その影響を実感しにくいために、少数の市民を除き、市民の動きも鈍く社会問題になりえていない点である。公害のように目に見えた環境変化や人体への影響があれば市民も行政もメディアも危機感を持って即座に動くが、温暖化のように徐々に、しかも目に見える形で現れにくい問題には、知識としては理解してもなかなか実際の行動には結びつかない。こうした問題に対して本来的には、科学を信じる力と将来を見通す想像力が必要だが、高度成長期や安定期における経済規模の拡大という一方向を重視する単線的な社会的風潮、それに加えて昨今の教育力の低下なども影響して、広く世界の動向や科学の成果を踏まえて先を見通すといった想像力が欠落しているように思われる。そうした中で、知識として環境問題は理解できても、当事者としての自覚はもてず、「紙、ごみ、電気」の節約といった簡単な行動ならできるが、社会を変える行動には多くの人が至っておらず、政治を動かすだけの力になっていないのが現状である。

また自治体も地域密着型の公害や都市生活型環境問題とは異なり、独自に展開できる政策には限界がある。そして社会的影響力をもつマスメディアも報道の本来の役割より視聴率と企業からの広告収入を重視する傾向があるためか、表面的には「エコ」を標榜しても社会変革を促すようなものは少ない。影響が顕著になる前に、温暖化に対する市民の危機感が高まり実質的な社会・政治問題となれば、政治家は動き、環境NPOの力もそこで活かされ、環境政策がより実効性あるものに変化していく可能性は高いが、そこに至るまでの危機感を日本の政治家も市民もマスコミも十分には感じておらず、環境NPOを介して社会を大きく動かすだけの力にはなっていない。

第三に、問題の解決に長い時間を要する点である。公害は問題の所在が明確であり、訴訟の判決などには長い時間がかかったものの、運動の期間や目標の設定がある程度予測できたが、温暖化問題は将来世代まで続く息の長い課題である。そのため政治にも政策にも長期的視点が求められるが、現在の日本の政治状況や官僚制度では長期的視野での横断的な政策は期待できず、システムの限界がある。そうした中で環境NPOの活動にも期待が寄せられ始めているが、特に政策提言型の環境NPOは、人材や資金面での基盤は脆弱である。加えて、従来の閉鎖的な政策形成過程の中で、政治家や官僚とも連携し、社会や環境政策に継続的に影響力を及ぼし続けることは困難を伴う。

環境問題の特性ゆえに、社会全体の危機感が不十分であり、環境NPOの組織基盤も脆弱な中で、環境NPOが環境政策に影響を与え効果を出すには、これまでとは異なる政策形成のしくみや社会的支援が不可欠である。すなわち、環境NPOの政策形成過程への参加を制度として保障するとともに、その活動を社会的に支援するしくみを構築することが求められる。

#### 2.1.4. 環境政策への環境NPOの参加の意義

環境政策形成過程への環境NPOの参加が国際的な流れとなり、また日本には公害問題の時代から市民団体が環境政策形成に深くかかわってきた実績があり、さらに温暖化等の課題解決に向けて環境NPOには大きな期待が寄せられている。しかし、これまでの政策形成システムの限界、市民社会の理解の不足など様々な課題から、現在の環境政策に対して環境NPOが十分な力を発揮し得ていない。

今後、複層的な環境問題を解決し、環境政策の実効性を挙げるには、政策形成過程等での環境NPO（特に政策提言型環境NPO）の参加の重要性はますます高まると考えられるが、その意義について、後述する「市民立法の意義」と重複する部分も多いが、ここでは以下の四点をあげておく。

##### （1）新しい社会像の提案

第1章で述べたように、地球温暖化に代表される現在の環境問題は、人類にとっての根源的な問題であり、従来の国益等のモデルでは包括できない概念を含んでいること、大きな社会変革を伴う問題でありその解決には人間の叡智が求められることなど、かつてないほど重大な課題を人類社会に突きつけている。そしてその解決には、人々や社会の価値観、政治、経済、教育、技術、それらに基づく暮らしや社会経済活動など、あらゆるものを転換していく必要がある。

その転換は、一部の政治家や官僚、専門家で成し得るものではなく、全てのセクターが、それぞれの役割を認識し連携して始めて可能になることである。そうした中で環境NPO、特に政策提言型の環境NPOに求められる役割の一つは、これまで言われてきた公共サービスの提供や、政治的な世論喚起、社会変革の担い手（Frumkin 2002）という機能に加え、新しい社会の創造にむけた提案者としての機能である（図 1-2,1-3 参照）。既存の価値観や制度・システムを変革してだけでなく、地球の有限性という絶対的な制約の中で、人類が持続的に存続できるよう、その新たな社会の姿とそこでの基本的価値を提案し、そ

の実現のための政策を政治家や行政、企業などに提案し実現に向けて後押しする、その一方で社会全体に広め世論を喚起していくという新たな社会創造の提案機能である。もちろん環境NPOだけにその役割があるわけではない。しかし、環境NPOが持つ専門性、独立性、長期的視点、地球益を求める公共性、ネットワーク機能、対応の迅速性、そして発想の自由さやアドボカシー機能などは、その役割に適したものである。そして新たな社会像と価値、それらの実現に向けた新たな政策を国や政府に提案するには、その機会として政策形成過程への参加が必須である。

## （２）政策の選択肢の広がり と 政策形成過程の民主化

わが国では、法律は国会、政令は行政府、条例は地方公共団体に制定権が認められ、これらを除く一般的な政策は、国、地方自治体を問わず、多くの場合、行政官が作成し決定する。国の様々な環境政策に関しても多くの場合、官僚の立案した政策に対して、委員会や審議会などで学識者、民間人の意見を聞き、案件によってはパブリックコメントや公聴会などに向け、実質的には官僚が作成・決定する。法制化の場合も、内閣立法では、審議会、パブリックコメントや公聴会で民間の意見を聞く場を設定することは定常化しており、形式的には市民参加、NPO参加は行われていることになる。しかし、実際は委員の選任は官僚が行なうため、人材の固定化や、政府の政策に反対するメンバーの排除など、利害関係者の公平な参加を妨げる危険性は常に指摘されている。また、これらの場で述べられた意見が政策に反映される保障はないため、官僚のシナリオに沿った意見が尊重される傾向が強いなど政策形成過程の透明性も問題視されている。特に様々な分野をカバーする必要のある環境政策では、多くの省庁が政策形成に関わる上に、省庁間の調整に産業界や族議員など利益関係者の意見が強く反映されることも多く、政策決定のプロセスは不透明そのものといわざるを得ない状況にある。そして国民の意見がほとんど届かない政策形成過程を経て作成される政策は、役所のシナリオの域を出ない、一部利益関係者に有利な、実効性の低い、いわば妥協の産物的なものになることが多い。

こうした傾向を船橋（1998）は行政組織の自存化傾向がもたらす弊害と指摘している。そして船橋はこうした弊害を克服する可能性を市民的公共圏に求めているが、実際に、環境NPOが実質的に参加することで、従来の政策形成過程の変化が期待される。

環境NPOの正当性や代表性については議論もあり後で考察するが、少なくとも公益を担う一翼であり、一部の既得権益を代表する者ではない。そのことから、その参加により政策形成過程の透明性が確保され情報の開示が進むことで議論が活性化し、より民主的な政策形成過程に変わっていく可能性は高い。また、生活者の目線からの情報提供や科学的専門性に基づく提案が政策形成の場に提供されることにより、政策の選択肢の多様化が進み、より具体性ある政策になっていく可能性は高い。環境NPOの提案が全て優れているとは限らないが、それぞれの専門性と独自のネットワークに裏付けられた具体的な提案を行なうことで、従来に比べて政策の選択肢が多様化し、当事者として関わることで、環境政策がより実効性のあるものになっていく可能性は極めて高いと考えられる。

### (3) 環境NPOの能力向上と市民社会の構築

環境NPOが政策形成に参加することで、環境NPO活動そのものにも変化がおきる。これまでは前述のように、環境NPOのメンバーが政策形成の場の一つである審議会などに委員として参加することはあっても、行政方針と基本的に異なる意見を持つメンバーが加わることは稀であり、仮にそうした場が与えられても「ガス抜き」的、あるいは免罪符的な意味で参加が認められることが多かった。そして組織としての意見を表明する機会は限られており、それが政策に反映される保障はなく、社会的影響力を及ぼすことは少なかった。

しかし政策形成過程での環境NPOの参加の有効性が認識されれば、実績と専門性のある環境NPOは意見を表明する機会が増えることになる。それは、これまでの官僚主導の政策形成過程に変化をもたらし、新たな価値に基づく政策が提案され、政策の選択肢を増やし、結果的に環境政策の実効性向上に役立つのみならず、環境NPOにとっての利点も大きい。

一つには当事者としての責任感と、利害・意見を異にする人たちと交わることにより、より現実的な政策形成能力を向上させることができる。環境NPOの政策形成過程での参加の有効性が認識され、参加の制度もあるドイツやスウェーデンでも、全ての環境NPOに参加が保障されているわけではなく、活動実績や専門性など一定の要件を満たす団体に保障されている。制度的に参加が保障されることにより、NPO側にも一定の責任が生じることになり、環境NPOには政治家や官僚・行政官と同等もしくはそれ以上に、その部分での専門的知見や情報が求められることになる。そのため環境NPOはこれまで以上の調査研究能力や情報収集能力、専門性に裏付けられた政策提言力の向上に努めなければならない。また発想の自由さを維持しながらも、理想論ばかりでなく実現可能性を含めた提案を行なわなければならない。さらに市民社会の支援を得て政策担当者を説得する能力や、実施段階では高度なマネジメント能力も求められる。制度化により、環境NPOの代表性が問われたり、独立性が失われる、あるいはNPO間での競争や怠慢が生じるなど様々な弊害やリスクが生じる可能性もあるが、こうした社会からの要求や互いの切磋琢磨が、結果的に環境NPOの実力を向上させることになり、内部資源の拡充につながる。

二つ目は、参加が組織の知名度と信頼度を上げるきっかけになる。また社会に活動内容をPRする機会にもなり、支援者の拡大にも繋がる。さらにそれが会員の獲得や寄付の増加などにもつながれば、組織基盤の強化や人材獲得のきっかけにもなる。そして何より、環境NPOの使命が達成される機会にもなる。

現状では、NPOのサービス提供機能に注目した税制優遇など資金面の議論が盛んであるが、環境NPOの政策形成のパートナーとしての機能に注目し、その参加の有効性を認めることは、遠回りでも環境NPOの基盤強化の一助となり、ひいては市民社会の構築にも役立つことになる（図 2-1 参照）。参加が制度化されれば、その流れはより確実になる。

### (4) 市民の民主主義教育の場として

昭和 22 年に制定された教育基本法並びに平成 18 年の改訂版では、教育の目的は、個人としての人格の完成と、国家及び社会の形成者としての育成にあるとしている。特に後半

については、教育は民主主義国家の市民としての資質を育成するものであり、「公共」に対する態度の育成が明らかに意識されたものでなければならない。

「公共」には、1)社会一般や社会全体に関わる、2)社会全体には及ばないが開かれた不特定多数の人に影響する、3)中央又は地方の政府に関するという、3つの辞書的意味があり、「公共性」とは人びと全体に関わるという性質のものである（宇佐美 2004）。こうした点で、環境問題はまさに公共性の問題である。しかし、日本では歴史的に「公」と「私」の二元構造が続き、明治以降は公共を「公と共に」と訳し、それは政府が全て行なうから国民は関与しなくていいという意味にすり替えられ、それをもとに明治憲法や民法が制定され、社会の仕組みがつくられてきたとも言われる（長坂 2007）。そして戦後の民主主義教育においては、戦前教育への反動から、より「私」に重点が置かれるようになったものの、「公共」についてはあまり教えてこなかった。というより、研究者の間でも公共性への関心が高まったのは 1990 年半ば以降であり、その議論も国家的公共性対市民的公共性の二元論、戦後日本での市民論や近年の欧米の市民社会論に立脚した公共性論、公・公共・私の三元論など多岐にわたる（宇佐美 2004）状況の中で、研究者の間でも十分な議論が尽くされてこなかった「公共性」について、教育現場で充分には教えられてこなかったのは、むしろ当然のことといえる。

一方環境教育は、公害問題から都市生活型環境問題や地球環境問題へと環境問題の質が変化する中で、その対象とする内容は拡大され、公害教育や自然環境教育から狭義の環境を範囲とする環境教育へ、さらに 1992 年の地球サミット以降は持続可能な社会をめざす環境教育へと変化してきている。すなわち、単に環境問題の解決のみならず、有限な地球環境の中で、人としての生き方や持続可能な社会経済の在り方を学び、その実現に向けて行動する人間の育成こそが環境教育の使命である。そしてそれは、人類共通の財産である環境を保全し次世代に継続しようとする自立的・自発的市民の育成をめざすものであり、そこに暮らし社会・経済活動を営む「権利」や「自由」と共に、全ての生命の基盤である環境を良好な状態で維持し次世代に引き継ぐ「義務」と「責任」を負うことを学ぶ、いわば民主主義教育である。

しかしこれまでの環境教育は、主に環境への関心や知識の習得、ライフスタイルの転換、あるいは地域の環境保全への参加など個人の環境配慮行動を促す手段とされてきた。そのため、例えば、地域での実践活動の中で現実の制度・しくみの壁にぶつかっても、多くの場合、その改善は行政任せであり、市民はひたすら身の回りの環境改善に努めることが中心であった。もちろん行政側もそうした従順な市民の活動を期待しており、制度や政策作りなど本質的なことに市民が口を出すことを好まない傾向があった。しかし、持続可能な社会に向けた環境教育とは、本来、学んだことを暮らしや社会の中で活かし、それによってよりよい社会へと変革を促す力、いわゆる公共の担い手としての能力を育むものでもある（藤村 2005）。

ドイツの連邦レベルで実施された環境教育プログラム（BLK プログラム）では、プログラムの中に、参加型学習として、都市の未来；持続可能な街を一緒につくる、持続可能な開発のための学びの場としての地域、ローカルアジェンダ 21 の一環としての参加、持続可能性の指標の確認における参加、というテーマが組み込まれている。立法活動ではない

が、学校教育の中でも地域の環境政策に参加することが組み込まれており、子どもといえども「公共」を担う一員としての教育が施されている。いわば環境教育は、公共を担う市民の育成であり幼児期から「社会の一員」としての資質を育むものとして位置づけられている。

それに比べて日本の環境教育、というより教育そのものが、こうした活動を“政治的な活動”と捉える傾向があり、学校はそうした学習を取り入れることに極めて消極的である。

本研究は、コミュニティをベースとした市民参加と区別して、国政レベルでの環境NPOの参加を対象としている。しかし、いずれの活動もその基礎に環境教育がある。そして新しい社会像が示され、それに沿った政策が展開される場合は、基本的には地域コミュニティであり、その段階での政策作りへの参加行為は、公共の担い手の育成という観点からも必須かつ有効である。「活動する市民を増やし、市民社会の層を厚くしつつ、その間の討議を活発にしていくことがこれからの民主主義の課題」（寄本 2009）であり、環境教育の目的もそこにある。環境NPOの国政での政策形成過程への参加の道を拓くことは、環境教育の新たな方向性を示すものであり、地域での実質的な環境NPO参加や市民参加を促すことにもなる。その積み重ねが、長期的な環境政策の実効性向上と市民社会の構築にも繋がる。

表 2-1 市民運動／環境NPO活動の変遷

|           | ①住民運動<br>(1950年後半～)       | ②住民運動<br>(1970年代～)                   | ③市民運動<br>(1980年代～)     | ④NPO活動<br>(1990年代～)                    | ⑤NPO活動<br>(2000年～)               |
|-----------|---------------------------|--------------------------------------|------------------------|--|----------------------------------|
| 動機        | 産業型公害への抗議・告発<br>(やむにやまらず) | 生活環境への不満、大規模公共事業など行政手続きに対する不満・異議申し立て | 身近な生活環境の悪化             | 地球環境問題の顕在化、将来への不安、地球サミットの開催と欧米NGOからの刺激 | 地球温暖化の深刻化、有限性の再確認<br>大きな社会転換の必要性 |
| 目的        | 命と健康を守ること                 | 市民的権利の獲得                             | 良好な生活環境の保全・創造          | 持続可能な社会構築、普遍的価値の実現、社会変革                | + 新たな社会像や価値の創造                   |
| 代表例       | 水俣病、イタイイタイ病、四日市喘息などの公害問題  | 空港公害、新幹線公害、高速道路公害、ダム建設など             | 洗剤問題、日照問題、ごみ問題など身近な問題  | 地球環境問題、都市生活型環境問題                       | 地球環境問題<br>グローバル化に伴う社会経済問題        |
| 直接原因      | 重化学工業（具体的、個別的、地域的）        | 大規模開発事業                              | 大量生産・消費型のライフスタイル       | 経済性と利便性追求の価値観、大量生産型の社会・経済システム、         | + 温暖化の顕在化、人類社会存続に対する危機意識         |
| 被害者加害者    | 地元住民 vs 汚染企業、明確な対立構造      | 地域流域住民 vs 行政・事業者、明確な対立構造             | 一般市民                   | 「全てが被害者であり加害者」、将来世代、途上国                | + 人権、国益、世代を越えた概念、連携と協働           |
| 担い手       | 地元住民、学識者、支援団体、自治体         | 広範な地域・周辺住民、自治体、学識者、労働組合など            | 主婦層、良心的市民、研究者、自治体      | 良心的市民、研究者、専門的NPO                       | 良心的市民、研究者、専門的NPO                 |
| 組織        | 一時的に組織化                   | 同左                                   | 草の根的市民団体               | 公的組織（法人格）                              | 公的組織（法人格）                        |
| 期間        | 限定的                       | 限定的                                  | 日常的、継続的                | 日常的、継続的                                | 日常的、継続的                          |
| 主な活動      | 請願、告発、訴訟                  | 告発、訴訟                                | 実践活動、普及啓発活動            | 実践活動（草の根NPO）<br>政策提言活動                 | 調査研究、<br>政策提言・理念提案活動             |
| 地域・市民との関係 | コミュニティベース、関係住民の参加         | コミュニティベース、関係住民・関心ある住民の参加             | コミュニティベース<br>関心ある市民の参加 | 志の共同体<br>関心ある市民の参加と支援                  | 志と智の共同体<br>関心と専門性ある市民の参加と支援      |

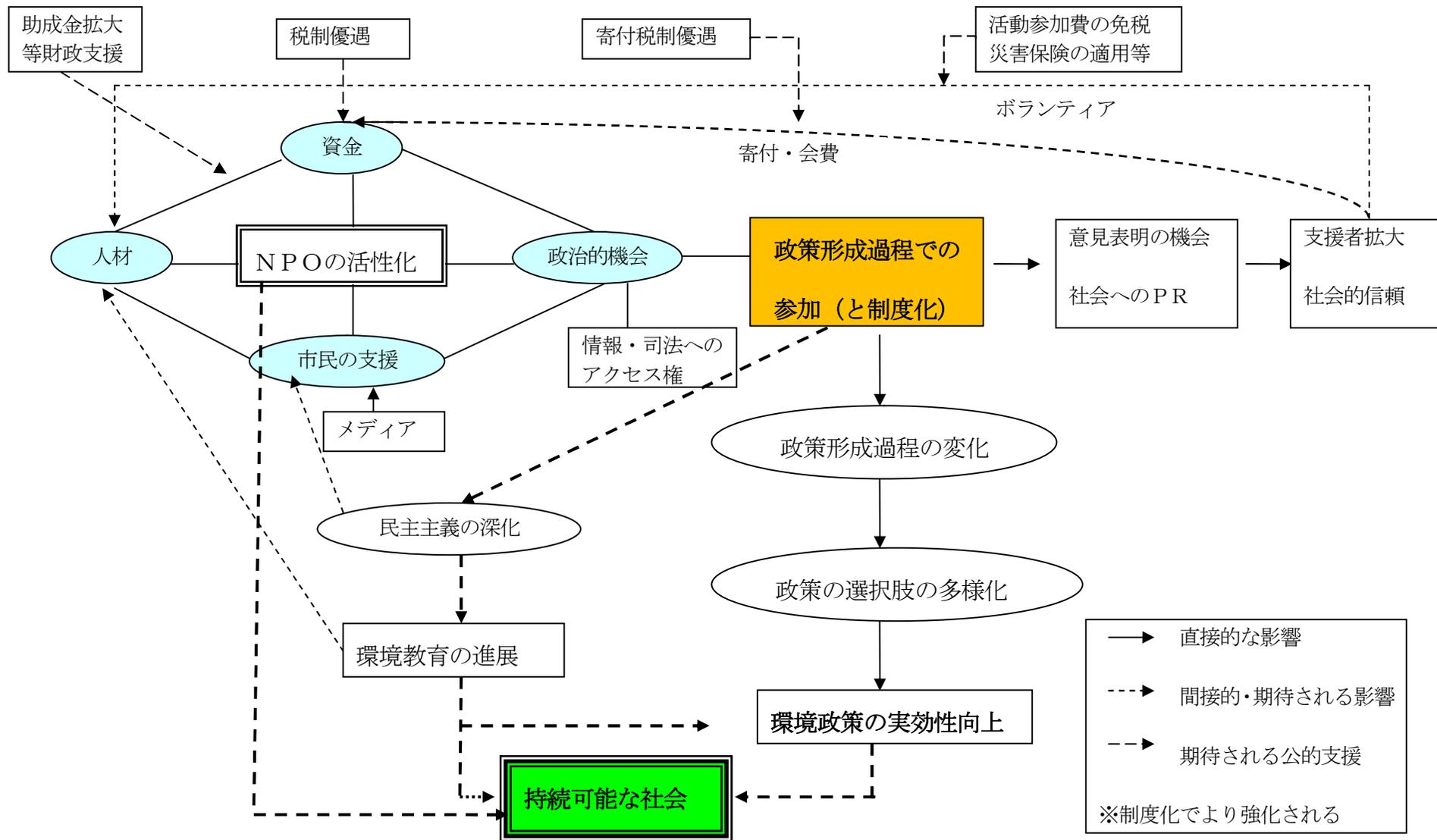


図 2-1 環境NPOの参加(と制度化)が環境政策の実効性並びに環境NPOの活性化に及ぼす影響

## 2. 2. 環境に係る「市民立法」の経緯と考え方

政策の多くが法律という形で実現されることから、環境NPOにとって自らが関わる課題を解決し社会変革というミッションを達成する一つの方法として、政策の立法過程に参加する活動がある。いわゆる「市民立法」と呼ばれる立法活動である。日本国憲法のもとでは、立法権は唯一国会に与えられており、「市民立法」はあり得ないが、主権を持つ国民が立法に深く関与するといった意味合いからこの言葉が使われている。そして、本研究を進める上で根底にある考え方であることから、環境に係る「市民立法」の考え方や経緯・現状について整理しておく。

### 2.2.1. 環境分野における市民立法の事例と現状

日本における市民立法の歴史として、明治憲法ができる前に自由民権運動と相まって全国各地で民間有志が憲法草案として「私擬憲法」を作成したことや、第二次大戦後、新憲法の制定に向けて民間からも草案が提起され、その中でも高野岩三郎ら憲法研究会のメンバーが新憲法の骨格となる原案を作成したことなどが知られている（松原 2006）。しかし当時は「市民」という言葉そのものが定着していない時代であり、立法運動への市民の関心や具体的な運動はあったものの、市民立法という言葉で語られることはなかった。

須田（1993）によれば、日本で市民立法という言葉が使われるようになった時期は定かではないが、1970年代後半には自治体政治に関わる専門家や市民運動に関心を寄せる人々の間で使われ始めており、それが1995年の阪神大震災の復興をめざす小田実らを中心とした立法活動展開のプロセスで、「市民立法」という言葉は市民権を得たとされる。

近年の国政レベルの市民立法活動としては、次のようなものがある。

まず「特定非営利活動促進法（NPO法）」の制定（1998）である。市民団体が簡単に非営利の法人格を取得できる仕組みの必要性に気付いた数名の有志が問題提起し、それを裏付ける国内外での調査やそれに基づく市民提案などを経て、立法化に向けた活動のための全国組織を設立。その後は様々な地域・分野で活動する全国の市民団体、議員、学者をまきこみ、紆余曲折の後最終的には議員立法として成立したものである。様々な課題は残るものの、明治以来の公益法人制度を100年ぶりに改革するものであり、NPOを一つの法人として日本社会に位置づけた点、この法律の制定により数多くのNPOが誕生し、その活動が促進され、日本に市民社会を拓くきっかけをつくったことの功績は大きい。当時は「自社さ」の連立政権下であり、だからこそ成立した典型的な市民立法といわれるが、これに関する論文も第1章先行事例で示したように数多くある。

また市民立法の草分けとして、1999年に成立した「情報公開法」がある。当初から法の制定を明確な活動目的とした市民等の約20年の歳月に及ぶ地道な活動が底流にあって成立したものである。結果的には内閣提出法となり市民立法として扱われることは少ないが、そのプロセスにおける市民等の様々な試行が、連続性・継続性の不足、法制についての専門知識・経験の不足、立法過程を側面からリードする組織力不足など、市民立法の限界や解決すべき課題を明らかにした点では、次に続く市民立法活動に大きな示唆を与えた活動といえる。これも連立政権下で立案した法律である。

一方環境分野では、本研究対象である環境教育推進法とフロン回収・破壊法のほかに、

次のようなものがある。

「ダイオキシン類対策特別措置法」は 1999 年に議員立法で成立したが、この制定には 1998 年 158 名の女性弁護士の呼びかけによって設立された「ダイオキシン・環境ホルモン対策国民会議」の働きかけが大きかったといわれる。環境ホルモンなど化学物質の多用による健康被害に端を発したこの活動は、弁護士、医者、学者など多くの専門家が中心となって政策提言活動を展開し、国民会議発足後 1 年半の間に、ダイオキシン類緊急対策として 3 度にわたる提案を出した他、立法府、政府に対して活発なロビー活動を展開した。このグループは循環型社会形成推進基本法に関する立法提言を行なうなどの政策提言活動も行っている。

「循環型社会形成推進基本法」は 2000 年に自民党と公明党の連立政権下において議員立法で成立した法律である。政策形成の過程で特に公明党が法案の取りまとめにあたって多数の環境 N P O との意見交換会を開催したが、そのことが当初本法に消極的であった自民党との政策合意に拍車をかける一因にもなり、さらに国会審議の場でも数名の環境 N P O が参考人として意見陳述を行なうなど、その専門的知見と現場を熟知した情報がこの法律の成立に役立ったといわれる。

「自然再生推進法」は 2002 年に議員立法で成立した。もともと与党議員の発案によるものだが、その素案作成段階では議員らは現地調査を行い多くの環境 N P O の意見が聴取された。そして、その後提案された与党案に対しても環境 N P O はじめ各種団体からの具体的意見表明が行なわれ、さらに法案審議の段階では衆議院環境委員会で環境 N P O 団体から 5 名、参議院環境委員会では 4 名が参考人として意見陳述を行なうなど、環境 N P O がその成立に大きな役割を果たした事例である。また成立した法律において、自然再生の基本理念として、行政だけでなく専門家や環境 N P O などが同じテーブルで構想作りの段階から参画することなど、政策形成過程での環境 N P O の参加を明確に位置づけた点では画期的な法律である。こうした内容が盛り込まれたのも、多くの環境 N P O 等がこの法律の制定プロセスに関わったことの一つの成果と考えられる。

市民立法としては成立しなかったものの、政府提案の「電気事業者による新エネルギー等の利用に関する特別措置法」制定のきっかけとなった「自然エネルギー促進法案」も市民立法活動のひとつの事例である。1998 年「自然エネルギー促進法案」の成立を目指して研究者を中心とした市民が活動を開始し、「自然エネルギー促進法」推進ネットワーク (GEN) という組織をつくり市民案を提案する一方、この活動に賛同する約 250 名の超党派議員による自然エネルギー議員連盟と密接なパートナーシップを組み、ロビー活動や自然エネルギー政策に関する知見・情報の提供などの活動を展開した。あわせて政府への強力な働きかけも継続的に行なわれたが、その過程で徐々に自民党原子力族、電力会社、そして資源エネルギー庁、通商産業省 (当時) などによる官僚政治の壁に阻まれ、市民案は歪められ、最終的には政府提案の法律として成立した (飯田 2002)。しかし、それまで一部の政治家、官僚、業界に完全に支配されていたエネルギー政策に大きな波紋を投げかけた活動として、また議員と環境 N P O の連携の可能性を示した点で、市民立法活動の一つのモデルである。

京都議定書は国連気候変動枠組み条約第 3 回締約国会議 (1997 年) で採択されたが、この議定書の採択に際しても、環境 N P O 「気候ネットワーク」はじめ世界中の市民・N G O の

連携がこの採択に大きな役割を果たしたといわれる。

このように、立法過程における参加の機会が制度的に保障されていない現状の中でも、環境NPOが問題を提起して法律案を提示し、それがきっかけとなって議員が動き議員立法として成立した事例や、有効な情報源として積極的に環境NPOの意見を聴き、環境NPOの後押しもあって内閣立法ではあっても法律の成立にこぎつけた事例も少しずつではあるが出てきており、環境政策への環境NPOの関与の有効性が示されつつある。

### 2.2.2. 市民立法の必要性

明治憲法作成時に、新しい日本を形作ることを目指して全国で自由民権運動という名の「市民立法」の動きがあったものの、その後強固な中央集権的官僚制度が構築されてきたわが国では、これまで立法権は国会にあるとされながらも、実質的には官僚が大きな力を持ち、多くの立法作業が彼らによって行なわれてきた。菅（1998）によれば、大日本帝国憲法の発布（1889年）とそれに基づく帝国議会開設（1890年）より以前に、太政官制度が生まれ（1869年）、内務省が創設され（1873年）、太政官制度に代わって内閣制度が創設（1885年）されたという歴史的経緯が大きく関係しているという。また保坂（2009）によれば、大日本帝国憲法の下では官僚は天皇に直結する存在で高等文官試験を通れば特権が与えられ、あらゆる意味で官僚が国の主体であったこと、大正に入り普通選挙制が導入され政党政治が力を持ち始めたものの国会の主導権争いに明け暮れ、次第に軍官僚の台頭を招き政党政治は自己崩壊したこと、戦後GHQも政策履行のシステムとして官僚制を温存し「天皇の官吏」から「国民全体の奉仕者」になったが結局は所管領域の奉仕者になったこと、そして吉田内閣で多数の官僚が政治家になり政治の側からも官僚の既得権力を守る動きが出てきたこと、など歴史的にも明治以降の「官治主義」が今なお生き残っているという。

一方そうした歴史的流れの中で、国民の中にも、仕組みをつくるのは議員と官僚であり彼らに任せておけば大禍ないといった「お上依存意識」が植え付けられ、国民が政策に関わることは実質的にはほとんどない状況が長く続いた。

そうした中で、なぜ今市民立法が必要なのか。

松下（1997）は、行政法をはじめほとんどの法が政策法であり、これは、時代の変化、国民生活の変化等に応じて変えていく必要があるとした上で、昨今の多様化・スピード化した問題に国法が追いつけないことから市民の政策を法制化していく必要があるとして、市民立法の必要性を述べている。ただし、市民立法としてはまずは議員立法で枠組み立法の構想・提案から出発することが大切であること、近代化・成熟化した都市型社会では市民間のルールとして市民立法を認識する必要があり、従来のような官僚による統治技術ではないことを認識しておく必要があると述べている。

また、杉田（2001）は、生活のリアリティに触れている市民の声を直接政治に届けることの必要性や、市民が政治参加することで生きがいや喜びを感じられるといった参加型民主主義の視点、そして特に立法過程に参加することで自分たちが政治を動かしているという当事者意識を持てるようになるという当事者意識形成の視点から市民立法の意義を述べている。

さらに、日本における環境市民運動の先駆者の一人である須田（2001）は、発案や制定権が日常的に市民の手にあることが直接民主主義の姿であるとする立場から、市民立法は主権者である市民の当然の権利であるとして、その必要性を述べている。

そして、NPO自らが提案する政策を実現しようとするれば、その立法化を促進するための活動に積極的に取り組むことは当然のことである。

しかし、こうした議論は環境政策に限定したものではなく、消費者問題など市民社会に関連した全てのイシューに通じる考え方である。では 21 世紀の環境政策において、なぜ市民立法が必要なのか。この点については前項で述べた「参加の意義」と重複する点もあるが、その理由はおおよそ以下の三点に要約されよう。

### （1）現行システムの限界

1 点目として、現在の環境問題の特性とそれに対する既得権益に縛られがちな従来型の政治・官僚システムの限界とそれを越えることの必要性である。現在の環境問題の特性については 1 章で述べたが（図 1-1）、その解決に当たっては、広範な分野をカバーする横断的政策が必要となる。しかも地球温暖化などは緊急を要する課題であることから迅速かつその時々最適な対応が求められる一方で、科学を基盤とした長期的な視点で有効性が担保できる対策でなければならない。さらに地域ごとの対策のみならずグローバルな視点からの政策の方向性の提示と実現のための対策が不可欠である。

しかし、こうした広範な概念と課題をカバーするには、従来の官僚制の下での縦割を基盤とした行政システムと政官財の権力構造を背景とした政策形成プロセスには自ずと限界がある。特に温暖化対策など将来を見据えた長期的な政策に関して、常に選挙を意識せざるを得ない政治家や、短期間で異動を繰り返す官僚に責任ある政策が期待できるのかという懸念もある。政治家や官僚の個人的な資質の問題というより、システムの限界である。

そうした限界を乗り越える一つとして、環境NPOの立法過程への参加がある。環境NPOは、日頃からそれぞれの専門性を活かし生活者目線で問題を追い活動を展開していることから、何が問題か、そしてそれを解決し持続可能な社会を作るにはどのような方法が有効かを体験的・理論的に認識している。また特定の利害、特定の政党にとらわれず、「将来益」「地球益」、すなわち将来世代・生態系・他の地域にも配慮した環境倫理に基づいて行動することを活動原則としている。さらに世界的なネットワークを持ち、官僚が持ち得ない情報と行動力を有している。加えて、自由な発想で新しい社会像や価値を提案できる立場にある。こうした様々な特性を有する環境NPOが、法律や政策の専門家である良識ある議員や官僚と協働することによって、彼らが縛られるシステムと発想の限界を乗り越え、新しい社会の創造に向け、広範な課題に対して迅速かつ横断的に対応できるのみならず、政策の実効性や継続性といった面でも大きな効果が期待される。

もちろん環境NPOにも様々な限界があり、また行政責任を負うことは不可能である。しかし、これまでにない概念と手法、専門性が求められる環境政策に関して、環境NPOの特性を活かす場面は多々あり、ここに環境分野での市民立法の一つの意義がある。

## (2) 立法過程の改善の必要性

本来憲法では立法権は国会にあるが、日本では、その殆どを官僚が担い、官僚が族議員や関連業界との密接な調整を経て、実施可能な範囲での政策を立案し、それを国会において承認する流れが長年続いてきた。また縦割りの官僚機構により、例えば、税は財務省、エネルギーは経済産業省、国土計画は国土交通省といった具合に特定の分野において他の省庁を寄せ付けない権限が与えられている。縦割りはよい意味では権限と責任の明確化であるが、政治的リーダーシップがない場合は限定された範囲内ではしか物事が考えられないという欠陥もある。そのため、例えば環境省が温暖化対策にとって有効な手段である環境税を提案しても、税を主管する財務省では温暖化対策としてではなく、日本の税制という枠の中で全体調整し、その権限を行使する。環境税の重要性を後押しする政治的リーダーシップがある場合は別として、税や経済・産業政策に関して弱い立場にある環境省では、財務省や経済産業省の巨大な権限の前に打つ手がなく、その結果、未だ環境税の導入は成し得ておらず、温暖化対策の決め手の一つを欠くという状況が続いてきた。さらに各省庁はこれまで営々と培ってきた既得権益を保持するために、国民の利益よりもバックにある関係企業団体や族議員に配慮した、いわば省益重視の政策づくりに励む傾向が強い。

こうした弊害に対する社会からの批判を避けるために、内閣立法の立法過程では審議会等の開催により外部意見を取り入れるようになっている。しかし、審議会メンバーは実質的には官僚が選ぶことから、自らの政策に都合のいいメンバーが選ばれることが一般的であり、その形骸化を指摘する声も多い。いわば官僚は、「法律体系、財政状況、行政の継続など置かれた条件のもとでいかにその政策が整合性の取れたものであるか」(浜名 2007)に関心を寄せ、政策の実効性よりむしろ、体制に都合のいい、あるいは実施可能な政策作りに励む傾向があり、それに国会が依存しているというのがこれまでの状況である。

また国会審議において、各党の部会でのヒアリングも部会の有力メンバー議員の意向次第であり、また国会の委員会などに参考人・公述人として環境NPOメンバーが招致されても、ほぼ審議が終了した段階であり、儀礼的であるといわざるを得ない状況が多い。

温暖化対策など全ての国民に関わり社会の根幹を成す政策に関して、必ずしも国民の声が国会に届いていない状況や、その実効性が見られない状況において、こうした立法過程に限界があることは明らかであり、実効性ある政策を作り上げるには、政策の選択肢を広げるような立法過程の改善が不可欠である。

特定の既得権益にとらわれず、国内外の有益な情報を有し、生活に根ざした専門性と自由度を持つ環境NPOが立法過程に参加することにより、プロセス自体が変わり、情報が開かれることになる。そして官僚からの提案だけでなく、多様な政策や情報そして多様な価値観が、立法を担う議員に提案されることになる。選択肢が増えれば政策・法律の厚みが増し、実効性の向上も期待できる。ここに環境分野での市民立法の意義がある。

「自存化傾向の諸弊害」を指摘した船橋(1998)も、その弊害を克服するには、民衆の要望が開かれた討論を踏まえて行政組織の個々の意思決定内容に課すべき普遍性のある原理原則として定式化されることと、そうした原理原則を行政の意思決定内容に反映される影響力を市民社会が持つことであると述べている。しかし参加の制度的保障がない現状では、環境NPOの提案が現実的に公的な場で議論されることは少なく、また官僚に実質的

にコントロールされている審議会やパブリックコメントでの意見表明も政策に反映されることは極めて少ないことから、立法過程を変えるには、環境NPOの参加を制度として保障することが重要となる。勿論そのために環境NPO自体の能力向上の努力とそれを支持する市民社会の力が不可欠であることはいうまでもない。

### (3) 一貫した当事者として

三点目は、一貫した当事者は環境NPOであるという点である。法律の立法過程には官僚や議員が役職として携わるが、たまたまその時期にその施策に関わる場合がほとんどである。その上、官僚は通常2年前後で異動し、違うセクションに行けばそれまでの職務とは無縁になる。むしろ前職に口出すことは憚られるという雰囲気強い。加えて、さまざまな案件に取り組まざるを得ず、ひとつの政策にいつまでも関わってられないのが現状である。また議員も、個人的に信念を貫こうとしても、選挙の結果次第である。特に環境問題では票が取れないといわれる現状では、環境問題に熱心な議員ほど当選が困難という状況もある。

それに比べて環境NPOは、日々の暮らしや社会生活の中で、自分達を取り巻く環境の異変や将来に危機を感じ、ある種の使命感から自ら組織化し、将来像を見据えた上で政策提言をし、立法化を呼びかけるのであり、法律ができれば活動が終了するわけではない。むしろ法律とそれに伴う政策がうまく施行され、それによって環境改善が進み、新しい社会への転換が図られているかが最も重要なことである。よって法律が成立した後の施行状況を監視しチェックすることは当然であるし、実効性が確認できない場合は法の改正も視野に入れた活動を行なうこともある。いわば、問題が解決され新しい社会が実現するまでが一連の政策提言活動である。そうした意味で、環境NPOの多くは、すべての過程で一貫して当事者であり続ける。その環境NPOが自らの暮らしや社会経済活動に深くかかわる課題を解決するために、国民のルールである法律作りに作成段階から関わることは当然であり、実効性の面でも現状よりはるかに大きな効果が期待できる。

### 2.2.3. 市民立法の定義とあるべき姿

間接民主主義であり議員代表制の形態をとる日本では、市民やNPOが直接立法に関わることは制度的にはありえない。そうした中で「市民立法」と呼ばれる行為のあるべき姿はどのようなものであろうか。市民立法のあるべき姿を示すために、まず、これまでの研究で市民立法がどのように定義されているかを概観する。

容器包装リサイクル法の制定に深くかかわった寄本（1998）は市民立法の定義として、「市民が当該の問題について自主的、主体的に調査研究を行い、その成果を政策づくり、法律づくりに発展させること」とし、市民立法が最も発達した形態として、「市民自らが法の案文を起草すること、その際既存の関連法規との整合性や必要な既存法規の改正案を準備すること、その一方でこうした新法案を広く各界に訴えて理解と支持を得る努力をすること、そして個々の国会議員や政党、あるいは官庁にも働きかけて、国会での立法への動きを盛りあげていくこと」としている。すなわち、最終的には法律作りを指すが、市民がその課題についての政策作りから法律案作りの双方にかかわる一連の過程であること、ま

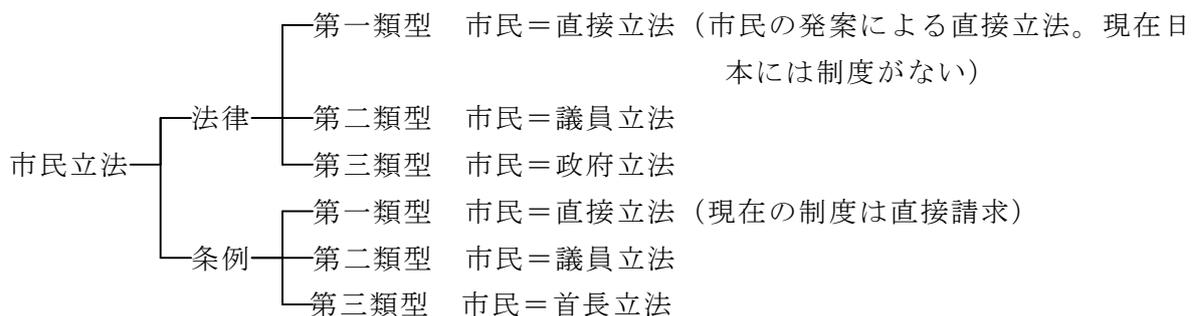
たこれまで国会・政府の法律専門家により行なわれている他法案との整合性といった専門性の高いことまでを含めて市民立法ととらえている。

戦後の市民運動を法律学者の立場から支援してきた松下（1997）は「立法とはただ法を作るのではなく、まず政策を作ることであり、政策を制度として法的に整合性を持たせて定着させること」とし、「市民立法とは、自治体法、国法、国際法を含めて、まずは政策を作ることだが、昨今問題は多様化を極め、時代の変化も早いため、国法が追いつかないことも多いことから、市民の政策を法制化していく必要がある。」としている。

政策づくりと立法の双方に関わる一連の過程であるとする点は寄本と同様であるが、寄本が国政レベルを視野に入れているのに対して、松下は地方自治体や国際法も含めた市民立法の可能性を示している点や、寄本が市民に高い専門性を要求しているのに対して松下はまずは政策をつくることを勧めるなど実現性を重視している。

松下らの支援のもとに1997年に設立した市民立法機構では、その設立構想案の中で、「市民がみずから政策およびその具体化である法を提案していこうというもの。法の中には自治体の条例も含まれる。（市民立法機構設立構想案 1996）」とし、松下同様に自治体レベルでの条例を含むとしている。

市民運動家で市民立法機構の設立に関わった須田（1993）も、市民立法は究極の市民参加であり、「市民の発案により法を制定しようとするプロセス」として同様の考えを示し、次の類型を示している。



この分類に対しては、市民立法を直接立法に限定すべきとの立場から異論も提起されている（自治立法研究会編 2005）。しかし現行の憲法下においては、市民による直接立法の制度は存在しない上に、現実問題として市民が単独で法律を作ることは専門性においても、その後の政策の実効性（特に予算を伴う場合など）においても、憲法を改正しない限り実現性はない。国政においてはなおさらであり、市民立法を市民の直接立法に限定すべきとする見方は適切ではない。

一般的に、立法形式として、国の基本的政策となるような法律と、国民生活に直接関係するような法律がある（寄本 2009）。そして政策と法律の関係は、社会のあり様を変更しようと最初に法律を制定しそれに沿って政策が作られる場合と、ある問題が存在しそれを解決するための政策が必要となり、これを実施するために新しいルールとして法律やその改定が必要な場合が考えられるが、いずれの場合も政策と法律は不可分のものである。よって寄本らが言うように、「市民立法は課題を解決するための政策及び法律作りへの市民参加のプロセス」と考えることが妥当である。しかし、法律はあくまで政策実施上の一つの

ルールであり、問題を提起した者にとっては、それが実際の生活の中で活かされ問題が解決され、より良い社会の創造に結びつくことが重要なポイントである。

また「立法」には、松下らが指摘するように自治体レベルの条例も含まれ、実際に市民参加を条例で定める自治体も出てきている。地方分権は今後も推進されるべきであるし、過去の公害政策が地方からのうねりで解決に向かった歴史的経緯などを踏まえると、地方の条例が重要であることはいうまでもない。しかし、一般的には国政の動きが自治体に大きく影響するこれまでのわが国の体質から考えると、国政での市民立法の動きが自治体に影響を及ぼす可能性の方が高いと考えられる。(但し、第5章で取り上げたように、石原都政下では、ディーゼル車の黒煙規制や温暖化対策の一環としての排出量取引の実施などのような例外はある。)

特に、温暖化問題など社会経済システムにも関わる根源的な問題としてこれまでにない多くの特性を有する課題に対しては、市民の公共意識が基盤にあることは同一でも、従来のコミュニティをベースとした問題解決型の市民運動や市民立法活動とは異なり、科学を基盤とした地球益・将来益という新たな概念のもとに、持続可能な市民社会の創造を目指す専門家集団としての新しい環境NPOの存在と活動が求められる。そしてそれは、一般市民の代表というより、むしろ市民感覚を持った専門家集団として政策形成活動に関わり、官僚とは異なる視点から政策を提案し、実効性ある政策の選択肢の幅を広げて政治家・政党のよりよい決定を促す役割を担うものである。そうしたことから、コミュニティをベースとした市民立法とは区別した環境NPOによる立法活動を考える必要があり、従来の市民立法の範囲をより拡大し、成立後の状況を監視・チェックし必要があれば法改正やその後の活動まで含めたものをその範囲とすることが実効性の観点から望ましい。

本研究では、1章において「政策形成過程とは、①問題の気付き・認識から政策課題として設定する過程（政策課題設定段階）、②様々な政策案の中から実行可能な少数の政策に絞り込み立案される過程（政策立案段階）、③政策として決定される過程（政策決定段階）」と定義した。その上で、ここでは、その過程において環境NPOが行なう活動のうち、直接的な立法活動を「狭義の市民立法」として、「ある課題を解決するための政策及び法律作りへの環境NPOの実質的な参加のプロセス」と定義する。ただし、環境NPOの活動としては、環境政策の実効性向上が目的であることから、「広義の市民立法とは問題の気づきから成立後の施行状況を監視・チェックし必要があれば法改正やその後の活動まで含めた一連の政策提言活動」と定義する。本研究が主な対象とする政策形成過程への参加はこのうちの狭義の市民立法である。ただし、第7章の制度化の提案については、広義の市民立法を対象とする。

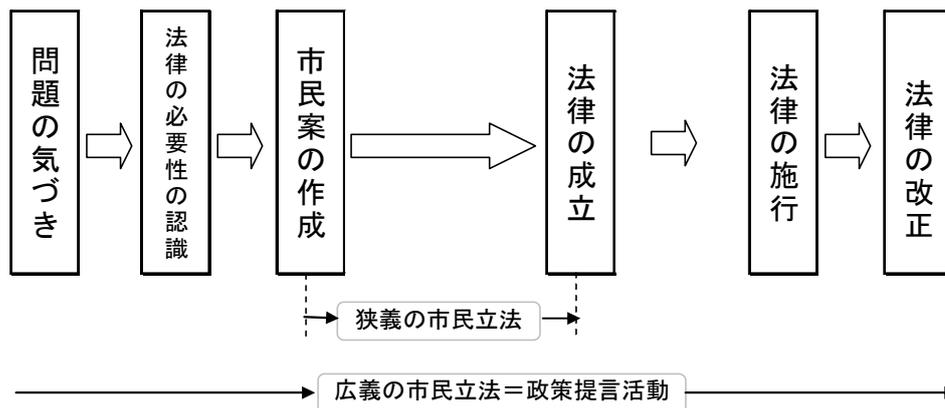


図 2-2 市民立法の範囲

ところで、狭義・広義の市民立法のあるべき姿を示すには、環境NPOが実際の立法活動のどの段階で、どのような形で関与することが政策の実効性や市民立法の意義から望ましいか、またそのとき環境NPOに求められる能力とは何かを議論する必要がある。この点について、寄本は、市民自らが法の案文を起草し、既存の関連法規との整合性や必要な既存法規の改正案を準備し、新法案を広く各界に訴えて理解と支持を得るための広報活動や、国会・政府に対するロビー活動を行なうことが望ましいとしている。松下は法律学者として、法律の専門家ではない市民が立法過程の技術的細部に入り込むことよりもむしろ、市民が政策や法律に関心を持ち、その一部を担うことが重要であるとして、寄本よりは緩やかな関わり方を提起している。

一方市民活動家の須田は、ある分野の運動体験を蓄積した市民団体と、その人たちを補助する弁護士のような補助機関、研究団体・研究者が三本の矢となる市民機構のようなものを形成し、そこが中心となって、各省庁の政策に通じ問題点を知り尽くした「族市民」が官僚と互角に政策論争を展開し、その一方で議員に対するロビー活動を展開していく、といったかなり専門性の高い「プロフェッショナルな市民集団」が市民立法を行なうことが理想であるとしている。また、「市民」を個人として考えるのではなく、NPOなど市民団体として明確に意識している点は、寄本や松下と異なる点である。

しかし、環境NPOの歴史が浅くその組織基盤も十分とはいえない現状に加え、直接的に環境NPOが立法活動や政策提言活動に参加する制度的保障がないわが国において、そのあり方に関する議論はまだ少ない。本研究の目的は、環境NPOの参加の有効性を示し、参加の制度を提案することであり、直接市民立法を論じるものではない。しかし、環境NPOの参加やその制度化を議論するうえで、少なくとも、議員代表制のもとでの環境NPOによる市民立法のあるべき姿としては、次のようなポイントは抑えておく必要がある。

- 問題の気づきから法律の制定、そして取組状況の監視・チェックに至る広義の市民立法過程において、一定の要件を満たした環境NPOの参加の機会が実質的に保障されている。
- 対等な議論が行えるよう情報の公開が行われている。情報の中にはどのような経緯で合意がなされたか審議プロセスの情報公開も含まれる。
- 国民主権と三権分立の考え方を融和させ、生活感覚と特定分野の専門性を持つ環境N

POと、立法のプロである政治家、そして政策のプロである官僚が互いの特性や役割を尊重し連携し補強しあいながら、しっかりした議論のもとに「妥協」ではなく「合意」のもとに政策や法律を作り上げていく協働のプロセスである。

## 2. 3. 本章のまとめ

本章では、環境NPOの政策形成過程への参加の有効性を議論するために、環境NPOの前身ともいえる市民団体等と環境政策の関わりについて歴史的経緯を見るとともに、「市民立法」と呼ばれる環境NPOの立法活動及び政策提言活動の考え方や意義を整理し、本研究での範囲を明確にした。

- (1)環境NPOの政策形成過程への参加は、1992年地球サミット採択文書であるアジェンダ21において、「非政府組織の役割の強化」が明記されるなど、国際的な流れである。
- (2)日本では、足尾銅山における住民運動、水俣病などの公害反対運動、身近な生活環境の保全運動など、住民・市民の抗議運動が環境政策に大きな影響力を及ぼしてきた歴史的経緯がある。しかし環境問題が地域的問題から地球規模の問題へと変化する中で、解決には大きな社会変革が求められるが、身近な問題として実感が持ちにくく社会問題化しにくいなどの要因から、環境NPOの活動が以前ほど環境政策に影響力を及ぼすことができなくなっている。今後環境政策の実効性を上げるには、現在の環境問題の特性を踏まえて、環境政策形成過程に専門性を有する環境NPOの参加の仕組みを導入するなど、環境政策形成過程を変えていくことが不可欠である。
- (3)環境政策形成への環境NPOの参加は、地球温暖化など大きな社会変革を伴う課題に対して、組織としての専門性や特定利害にとらわれない独立性、発想の自由さなど環境NPOが持つ様々な特徴がその解決と変革に有効であること、政策の選択肢を広げ環境政策形成過程の透明性を高め民主的なものに変えるきっかけとなること、さらに環境NPOの能力向上を促すとともに、環境教育の新たな方向性を示すものとして有効である。
- (4)一方環境NPOは自ら関わる課題を解決するために、立法過程に関わる活動（市民立法と呼ばれる）を行なうようになっており、本研究の事例として取り上げたフロン回収・破壊法、環境教育推進法のほかにも自然再生推進法などいくつかの事例が見られる。
- (5)こうした環境分野における市民立法の意義は、環境NPOが持つ特徴を活かし、現行の縦割りの政策形成システムの限界を超え、政官財の権力構造を背景とした官僚主導の閉鎖的な立法過程を改善し、実効性ある環境政策の生成と実施に貢献することである。
- (6)そのため、政策形成過程での環境NPOの活動のうち、直接的な立法活動を「狭義の市民立法」とし、「ある課題を解決するための政策及び法律作りへの実質的な参加のプロセス」と定義したが、環境NPOの活動の目的を考慮し、「広義の市民立法」として「問題の気づきから成立後の施行状況を監視・チェックし必要があれば法改正やその後の活動まで含めた一連の政策提言活動」と定義した。そして本研究が対象とする立法を含む政策形成過程への参加を狭義の市民立法、環境NPOが行なう一連の政策提言活動を広義の市民立法として区別した。

## (1)参考文献

- 安藤博（2001）情報公開法－市民立法の草分け，市民立法機構編「市民立法入門－市民・議員のための立法講座」ぎょうせい，p232-269.
- 飯島伸子・西岡昭夫（1973）公害防止運動，高橋裕他「岩波講座現代都市政策」VI岩波書店
- 飯田哲也（2002）否められた「自然エネルギー促進法」，環境社会学研究 Vol.8，有斐閣，p5-23.
- 宇佐美誠（2004）公共性の構図・序説，早稲田政治経済学雑誌第 357 号，早稲田大学政治経済学社，有斐閣
- 宇都宮深志(2008) 自治体環境行政における市民参加，宇都宮深志・田中充編著「自治体環境行政の最前線」第 1 章，ぎょうせい，p2-37.
- 加藤三郎（1986）豊かな都市環境をもとめて，（財）日本環境衛生センター，415pp.
- 加藤三郎(1996)環境と文明の明日，プレジデント社，193pp.
- 海外環境協力センター(1993)アジェンダ 2 1，国連事務局、環境省・外務省監修
- 菅直人（1998）大臣，岩波新書，232pp.
- 倉阪秀史（2008）公共研究と市民参加，千葉大学公共研究第 5 巻第 2 号，p18-29.
- 小島廣光（2005）政策形成と NPO 法,有斐閣，276 pp.
- 市民立法機構設立構想案（1996.11.22）
- 自治立法研究会編（2005）分権時代の市民立法，公人社
- 菅井益郎（1994）特論 足尾銅山鉛毒事件，朝尾直弘ほか編「岩波講座日本通史」第 17 巻，岩波書店
- 杉田敦（2001）市民立法の覚書，市民立法機構編「市民立法入門－市民・議員のための立法講座」ぎょうせい，p28-47.
- 須田春海（2001）市民立法の考え方，市民立法機構編「市民立法入門－市民・議員のための立法講座」ぎょうせい，p2-27.
- 須田春海（1993）政策提言型市民運動のすすめ（理念編），社会新報ブックレット 13，63pp.
- 高村ゆかり（2003）オーフス条約に見る欧州の情報公開と市民参加，環境情報科学 32-2，p30-35.
- 田端正広（2000）循環型社会，ヒューマンドキュメント社，227pp.
- 長坂寿久（2007）NGO 発市民社会力，明石書店，383pp.
- 日外アソシエーツ編集部(2007)環境史事典トピックス 1927-2006，紀伊国屋書店.
- 日本弁護士連合会・公害対策環境保全委員会編（2001）21 世紀をひらく N G O ・ N P O ，明石書店，240pp.
- 長谷川公一（1993）環境問題と社会運動，飯島伸子編「環境社会学」，有斐閣ブックス，p101-122.
- 浜名惇（2007）連立政権与党における政策調整・決定の仕組みと手法の変容，市民がつくる政策調査会編『検証 連立政権－転換期の政策決定システム』 p5-71.
- 藤村コノエ(2001)これからの環境 N G O ，環境文明 21 編「環境と文明ブックレット 5」
- 藤村コノエ（2005）持続可能な社会のための環境学習，木俣美樹男・藤村コノエ共編著，培風館，272pp.

- 藤村コノエ（1995）環境学習実践マニュアル，国土社，142pp.
- 船橋晴俊（1998）現代の市民的公共圏と行政組織－自存化傾向の諸弊害とその克服，青木和夫・高橋徹・庄司興吉（編）「現代市民社会とアイデンティティ」梓出版社，p134-159.
- 保阪正康（2009）朝日新聞、2009.6.14 付け
- 松下圭一(1997)市民が法をつくること，市民立法機構レポート No.1，市民立法機構共同事務局， p23-28.
- 松原幸恵（2006）日本における市民立法の現状と課題，山口大学， p17-25.
- 松本安夫（2008）自治体環境行政意における市民参加，宇都宮深志・田中充編著「自治体環境行政の最前線」第3章，ぎょうせい， p80-109.
- 谷津義男、田端正広（2004）自然再生推進法と自然再生，ぎょうせい， 138pp.
- 山岡義典（2001）市民立法への市民参加－NPO法，市民立法機構「市民立法入門～市民・議員のための立法講座」ぎょうせい， p208-229.
- 山村恒年編（1998）環境NGO，信山社， 289pp.
- 寄本勝美（1998）政策の形成と市民，有斐閣， 274pp.
- 寄本勝美(2009)リサイクル政策の形成と市民参加，有斐閣， 271pp.
- Peter Frumkin（2002）On Being Nonprofit – A Conceptual and Policy Primer, Harvard University Press, p19-28.

## 第3章 議員立法成立過程における環境NPOの参加の現状と課題

### 3.0. 概要

地球温暖化の進行に象徴される環境問題の悪化など、国内外ともに社会の持続性が失われつつある中、「環境」「経済」「人間社会」の間でバランスのとれた持続可能な社会（環境文明 21 2001a）の構築とその実現に向けた実効性ある政策の立案・実施が急務となっている。特に、現在の環境問題は日常生活や社会経済システムと深くかかわる根源的かつ複層的な問題であり、その影響は時間的・空間的な広がりを持つことから、解決に向けては様々な分野を同時にカバーするとともに長期的・国際的な視点に立った政策が必要となる。

例えば、地球温暖化対策ひとつを見ても、環境、エネルギー、経済、教育、農林水産業、都市構造、交通、税制など広範な分野をカバーする政策が不可欠となる。そのため国政においても、縦割りを基盤とし政官財との密接な連携を特徴とする従来型の官僚主導の政策形成と実施には限界があり、横断的で長期的・国際的な視点を取り込むには全てのセクターによる多面的なアプローチが求められている。そうした中でも特に、科学的な視点と生活に根ざした専門性、独立性、次世代を視野に入れた長期的視点、地球益を求める公共性と国際性、ネットワーク機能、アドボカシー機能、対応の迅速性、発想の自由さなど様々な特性を持つ環境NPO等への期待が高まっており、これらの参加のもと実効性のある政策及び法律の提案と実現が重要となってきている（浅野 2007, 松下 2002）。

環境NPO等の環境政策形成過程への参加について、1992年に開催された地球サミットで採択されたアジェンダ 21 では、非政府組織の参加を促進し認めるべきこととして、その参加の重要性について明記している（海外環境協力センター1993）。また、その具体化として 1998年に採択され 2001年 10月に発効した「環境に関する、情報へのアクセス、意思決定への市民参加、及び、司法へのアクセスに関する条約」(通称：オーフス条約)でもその重要性が明記されるなど国際的な流れとなっている。

しかし、わが国では地方自治における市民参加が進みつつあるものの、条例としてその権利が保障され実効性を上げている例はわずかであり（平岡 2007）、まして国政における環境政策及び法律の形成過程における環境NPOの関与は限定的である。これは、明治以降営々と築かれてきた官僚機構が大きな力を持ち、政策形成過程でも中心的役割を担ってきたことが大きな要因として挙げられるが、一方で環境NPOの政策提言能力の未熟さ、加えてそもそも環境NPOの参加の有効性が社会的に認識されていないこと、そのため参加の機会が制度的に保障されていないことが大きな要因と考えられる。

しかし複雑化する地球環境問題等の課題解決に向けて、より実効性ある政策・法律を作るためには、環境政策形成過程での環境NPOの参加の重要性は高まると考えられ、それを支える参加の機会の保障が重要となる。

そこで、第3章では、政策の多くは法律という形で実現されるため、立法過程における環境NPOの参加の現状と課題について考察するが、環境NPOのこれまでの活動経験から、まず議員立法を取り上げる。

第1節では、事例研究の方法を述べる。第2節では環境NPOの参加の視点から議員立法の現状と課題を整理する。第3節では、環境NPOの提案がきっかけとなり議員立法で成立した（いわゆる「市民立法」）環境教育推進法を事例として、政策過程分析の手法（年

代記分析)を用いて政策形成の経緯とその過程への環境NPOの参加の現状を分析した後、第1章で示した基準に基づき環境NPOの参加による環境政策の実効性の評価を試みる。第4節では、フロン回収・破壊法を事例として、同様の分析を行なう。第5節では、環境NPOが関わったことの課題と効果を参加の有効性(環境政策の実効性と環境NPOの活性化)の観点から考察する。第6節では本章のまとめをする。

なお、第3章では、環境NPOは主に政策提言型環境NPOをさす。

### 3. 1. 事例研究の方法

本章の事例研究に当たっては、環境教育推進法の場合は、藤村の活動記録<sup>1)</sup>を基本にヒアリング並びに文献調査を行う。ヒアリング<sup>2)</sup>に関しては、本法形成過程の公開情報が乏しいことから、実際に環境教育推進法の成立に当事者として関与した議員、行政担当者、並びに環境NPOに対して行う。また、文献に関しては、本法成立に当事者としてかかわった環境NPO(藤村 2008,2004, 岡島 2004)、議員(鈴木 2004, 2005)、行政担当者(渋谷 2004)、政府資料を参考とする。フロン回収・破壊法に関しては、政策提言活動としては長期にわたったことから、当初の地方での活動から立法化に向けた活動まで一貫して当事者として関わり立法活動の中心を担った「フロンネット」の事務局長をつとめた環境NPO並びにその動きを支援しつつ市民立法の全体的な流れを把握している環境NPOへのヒアリング<sup>2)</sup>、並びに当事者として関わった環境NPO(桃井 2001)、議員(河野 2003)、環境NPOの参加の視点から取りまとめられた論文(朝井 2002)、「フロンネット」のニューズレターなどを参考とする。なお議員立法全体の流れについては法制局職員へのヒアリング<sup>2)</sup>を行なう。

### 3. 2. 環境NPOの参加から見た議員立法過程の現状と課題

国の環境政策として、立法によるもの(議員立法・内閣立法)とそれ以外の一般的環境政策があるが、それぞれ政策形成の方法やプロセスが異なる。ここでは、最初に議員立法のプロセスと実態を、文献調査並びに関係者からのヒアリングをもとに、環境NPOの参加の可能性も考慮しつつ、第1章で述べた政策形成過程の定義に沿って整理する。

#### 3.2.1. 議員立法のプロセス

##### ①政策課題設定段階

##### 1) 議員による発議

議員が法案を提出する際の要件として、次の二つが定められている。

一つは、議員発議(国会法 56 条 1 項)によるもので、衆議院で議員 20 名以上と参議院で議員 10 名以上の賛成、予算を伴う法案の場合は衆議院で 50 名以上と参議院で 20 名以上の賛成を要する。二つ目は、委員会提出(国会法 50 条の 2)によるもので、委員長をもって提出者とするものである。この委員会(委員長)提出法律案は、基本的に、既に各会派(政党)間での調整が済んで、全会一致かそれに近いときに用いられる方式である。従って、与野党一致の法案が多く(稀に、与党による多数決で委員会(委員長)提出され

る場合もあるが)、実際に成立する議員立法のほとんどが、この委員会(委員長)提出の法律案である。

議員立法のこの段階では、議員、政府官僚、利益団体など様々なところから実際の政策課題にするための情報や要求が集められる。当然のことながら現行憲法ではNPOには発議権は認められていないため、環境NPOも自らの政策を実現するため、その分野に造詣が深く日常的なつながりのある議員に立法化を働きかけるが、一定数の議員数確保が必須な議員発議にもっていくには議員連盟を作ってもらわなければならない、これには時間がかかるなど課題も多いことから、委員会提案を働きかけることが多い。

上記の法案提出の要件が満たされ、かつ各党の部会(部門会議)や政策審議会(政務調査会)・総務会で了承されたのち具体的な立法作業が開始されることから、この段階で環境NPOは具体的な課題に関する情報や提案内容を議員に提示し、立法化を働きかけることが重要である。そのためには日常的に議員とのパイプを持つておくことがポイントだが、実際にはこのパイプを持たない環境NPOが多く、生活現場の声が政策に反映されにくいという課題もあることから、この段階への参加がよりオープンな形で実現されることが望まれる。

## ②立案段階

### 1) 政策内容の検討・確定、法律案の作成

政策課題として設定されたものについて、各議員の政策担当秘書、国会図書館内におかれる「調査および立法考査局」、衆参両院の各調査室、衆参両院の議院法制局のサポートを受けながら、各党の政策審議会のもとにある部会において法律案が検討され作成されていく。こうした部会では環境NPOに対してもしばしばヒアリングが行なわれる。

しかし、政策判断が主な役割である議員自らが法案を作成することは稀で、実際には関係省庁の官僚が作成するケースが多い。これは例え議員が自らの考えに基づいて法律を作ったとしても、その後の政策実施は官僚が担うためといわれる。また国会に設置されている調査室には各省庁からの出向者が多いため、省庁の意向が強く反映される場合が多いといわれ、それが官僚主導の一因とも言われてきた(なお、土井・鯨岡衆議院正副議長の私的研究会における提言を受けて、衆議院においては、調査室長(専門員)や首席調査員など幹部職員の他省庁からの出向者は激減している。平成21年8月1日現在、衆議院における調査室長への他省庁等からの出向者は1名)。また各党の政策審議機関事務局には長年そのポストに就く担当者がおり、議員並びに政府官僚に対する彼らの影の影響力はかなり大きいといわれている。

この段階では、環境NPOはヒアリングに応えるだけでなく、政策の内容面でその専門性を活かし、各調査室や政策審議機関事務局に対して積極的に提案・働きかけを行い、議員の立案作業を情報面や専門性でサポートすることができる。しかし、現状では環境NPOと議員や事務局との関係は個人的なつながりで成り立ち活動も非公式であることから、何のツテもなくロビー活動を展開することは事実上困難である。この段階で議員もしくは政党部会において環境NPOの意見や提案を聞く機会が設けられれば、政策の多様性が増すことから、こうした場での参加の機会を制度的に保障することの提案が本研究の目的の一つである。

## 2) 党内手続き

政策案は通常、衆参両院の議院法制局での審査等を経たのち、党内調整が行われる。まず各党の政策審議機関の担当部会で審議されるが、自民党の場合、政務調査会の各部会から上がってきたものをまず政調審議会で審議し、次いで党内の最高意思決定機関である総務会で審議する。政策審議会や総理経験者等から成る総務会は強い権限を持っており、これらを経なければ国会への提出はできないことが慣例となっている。この段階はまさに国会提出前の重要な段階であるが、非常に複雑なプロセスで議員・官僚の政治的駆け引きの場となっており、環境NPOは関係議員へのロビー活動以外には手立てはなく、情報も開示されないのが現状である。党内手続であるため環境NPOが直接的に関与することは困難であろうが、どのような状況で政策調整が進んでいるのかその状況の公開を求めるなど、審議状況の透明性の確保をいかにして可能にするかが、環境NPOの一つの課題である。

## 3) 国会提出

党内手続を経て国会に提出されるが、この党内の政策審議の手続きを経てはじめて、議員立法は政党立法となって国会に提出できる。本来ならば国会提出後が与野党の政策論議の場であるが、実際には国会提出されるこの段階で、与野党間の調整はかなりの段階まで進んでいる場合が多く、しかもその調整には官僚が奔走するのが一般的である。この段階でも環境NPOとしては、世論を喚起しつつ、官僚とは別に環境NPOの要望をできるだけ政策に取り入れてもらえるよう議員や政党に働きかけるとともに、国会提出が迅速に行われるよう働きかけることが重要である。

## ③決定段階

### 1) 委員会審議、採択

国会に提出された法案は、適切な委員会へ付託され審議される。どの委員会に付託するかは議院運営委員会で決定される。本来であればこの委員会が与野党の政策審議の場として実質的な議論を通じてよりよい政策が決定されるべき場であるが、この段階では既に法案はほぼ確定されている場合が多く、野党議員の意見が政策に反映されることは少ないといわれる。また委員会に環境NPOが参考人として意見を求められる場合も多く一つの参加の機会になっているが、前述したような状況から形式的な意見聴取の場になっていることが多く、仮にその意見が採用されても瑣末な事項の変更や附帯決議程度である。しかしたとえ附帯決議でも、次の段階に続くものであることから、環境NPOとしてはできる限りの内容を追加してもらえよう働きかけておくことが環境政策の継続性や実効性の観点からも重要である。なお、既に与野党間の調整が終わり、全会一致の場合は、委員会提出法案とされることが多く、この場合は委員会審議は省略されるのが先例である。

そこで、この段階で必ず環境NPO等関連団体の意見を聴取するような国会審議のルールを定めてもらい、最終段階であっても本質的な議論と合意形成ができるような場にしていくよう提案することも本研究の目的の一つである。

### 2) 本会議への提出

委員会で審査ののち、本会議に付される。委員会提出法案の場合は、委員会審議を省略して直ちに、本会議に付され成立となる。

### 3.2.2. 議員立法の現状と課題

上記のような流れで議員立法は成立するが、議員立法の数は政府提出法案に比べてかなり少なく、過去 20 年の提出数及び成立数の内訳は、表 3-1 のようになっている。

これを成立割合で見ると、過去 20 年間の内閣立法の成立率が 82%に対して、参議院提出の議員立法は 12%、衆議院提出の議員立法は 36%である。平成 10 年以降、議員立法数が若干増えたものの、依然として成立した法律の 8 割以上が内閣の提出によるものである。この要因として、次のようなことが考えられる。

表 3-1 議員立法により成立した法律の内訳

| 国会                                    | 内閣立法  |       | 衆議院議員立法 |     | 参議院議員立法 |    |
|---------------------------------------|-------|-------|---------|-----|---------|----|
|                                       | 提出    | 成立    |         |     |         |    |
| 第 114～142 回<br>(S63 年 12 月～H10 年 6 月) | 902   | 757   | 306     | 112 | 100     | 17 |
| 第 143～169 回<br>(H10 年 7 月～H20 年 6 月)  | 1,428 | 1,146 | 699     | 253 | 313     | 34 |
| 合計                                    | 2,330 | 1,903 | 1,005   | 365 | 413     | 51 |

(内閣法制局 HP データより作成)

#### (1) 議員側の課題

議員立法が進まない最も大きな要因として、立法活動をサポートする機関、すなわち各党の政策立案スタッフの数が絶対的に少ないことがあげられる。実際に国会関係者は計約 1700 人程度で、霞ヶ関本庁職員の約 4 万人には到底及ばない。各党には議員をサポートして政策立案を担当する機関があるものの、霞ヶ関の官僚の数に比べて極めて少ないことが、内閣立法に比べて議員立法の数が少ない大きな要因となっている。

また、一つの法案を成立させるには多くの労力を要するが、議員は地元回りなど実質的な選挙対策に忙しく、政策についてみずから勉強する時間は少ないと言われる。その上地球温暖化等では専門性が問われるにもかかわらず、議員自らが専門的な情報や知識を十分に備えているとは限らない。また与党が同調しない法案は否決される可能性が極めて高く苦勞しても成果が出ないことが多い現状から、議員が議員立法に熱心でないと言われる。さらに、法律になるまでの事前調整が複雑で、他の法律との整合性の点検や解釈は専門家集団に委ねられ、実質的には議員が力量を発揮する場面が少なかったり、利害調整が面倒なため、その部分は官僚任せになってしまいリーダーシップが発揮できないことも、実質的な議員立法が少ない要因とされる。

こうしたことから、議員の立法活動をサポートする専門集団の増員が求められており、この場面で、ある特定の分野の高い専門性と幅広い情報を持った環境 N P O が実質的にサポートできるようになれば、議員立法の可能性は今よりは高まると考えられる。しかし、当選回数が多い自民党議員の中には官僚依存が強く N P O の存在意義など理解できないといった議員も多い。また次に述べるように環境 N P O 側にも多くの課題があることから、実現には至っていない。

## (2) 環境NPO側の課題

環境NPO側の課題として、寄本(1998)は、議員を本格的にサポートするだけの専門的な調査研究能力が不足していること、資金や連携面での課題、具体的な法案作成の困難さ、そして政策形成過程での市民参加の制度的保障がないことをあげている。

実際、環境NPOはある特定の分野の問題に精通し内容面での専門的な提案はできても、憲法や他の法律との整合性や条文の構成、表現などに関する法制面での専門的知識を有していない場合がほとんどである。また政治交渉に熟練した国会の担当者や官僚と互角に交渉するには、日常的に彼らと接触し経験を積むことが重要であるが、そうした余裕も経験も日本の環境NPOには不足しているのが現実である。さらに、立法化には数年から長い場合は十年以上の月日が必要となるが、その間の活動資金は会費等自己資金に頼らざるを得ず、それだけでなく資金的に厳しい日本の多くの環境NPOにとって立法活動のための資金捻出はかなり厳しい問題であり、活動の継続性が担保できないことも大きな課題である。また、環境NPOが各々の目的を持って活動している上に、各々が資金的に厳しい状況にあること、また会員獲得という面では互いがライバル関係にある場合も少なくないなどの理由から、ある期間だけ連携して立法活動を展開することが困難であり、国会の議決にこぎつける過程を側面からリードする組織力が不足していることも課題である。そして、参加の成果が反映される仕組みが充分ではないため、その提案が立法府に届き、法律や政策に反映されるとは限らず、時間と労力をかけても徒労に帰すことも少なくない。

こうした現状を打破し「市民立法」の道を拓くには、環境NPO側も各省庁の政策に通じ、官僚と互角に政策論争ができる専門性をさらに向上させる必要がある。また、日常的に個別議員や政党とコミュニケーションを図り、ロビーイング活動を展開し信頼関係を築いておくことが重要である。そして人材面・資金面で厳しい状況にある日本の環境NPOとしては、最も現実的な方法として、個々の環境NPOが単独で活動するのではなく、よりよい環境政策を実現させるという共通の目的にそって、互いが連携し、互いの専門性を活かし、役割分担しながら、戦略的に活動していくことが重要である。

そして、それぞれの活動分野での専門性とネットワークを活かした環境NPO提案による議員立法を増やしていくことが、環境分野における「市民立法」の道を拓く第一歩であろう。以下では、環境教育推進法とフロン回収・破壊法を事例に、その可能性を考察する。

### 3. 3. 環境の保全の意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律（略称「環境教育推進法」）の場合

ここでは、環境NPO提案の議員立法で成立した環境教育推進法を事例として、実際の法律形成の流れ、その過程で環境NPOがどのように関わったかを、本法成立に直接関わった環境NPO・行政・議員等関係者からのヒアリング並びに文献により明らかにする。その上で、参加のプロセス、成立した法律並びに基本方針の内容、法律等の効果について、環境政策の実効性と環境NPOの参加の観点から評価する。

#### 3.3.1. 成立プロセスと環境NPOのかかわり

第1章で、政策形成過程を、①政策課題設定段階、②立案段階、③決定段階としたが、

環境NPOの活動や参加の視点からみるとその区分は明瞭でないことから、ここでは環境NPOの活動の立場から、1) 立ち上げ期(問題の気づきから市民案の作成提出まで)、2) 政策内容の検討、3) 党内手続から成立まで、4) 成立後、の四期に分けて時系列で整理し、それぞれの過程で環境NPOがどのように関わったかを年代記分析により整理する。

### 1) 立ち上げ期

日本における環境教育は、1960年代後半、全国で問題となった自然環境の破壊や公害問題に対応する形で、自然環境教育や公害教育として始められた。しかし1980年代後半、都市生活型環境問題や地球環境問題が顕在化する中、多様化する環境問題を解決し、よりよい環境を次世代に引き継ぐためには、「国民ひとりひとりが人間と環境とのかかわりについて理解と認識を深め、責任ある行動が取れるような学習を進めるための施策—環境教育—の着実な取組が一層重要となっている」(環境庁環境教育懇談会報告 1988)として、新たな環境問題に対応する環境教育の必要性和基本的な考え方が示された。また文部省(当時)は、環境教育指導資料を作成し各教科の関連する単元の中で環境教育を導入するよう求めた。さらに、1993年に制定された環境基本法第25条で、環境の保全に関する教育、学習等の振興が明確に位置づけられたことから、その取組が各自治体、地域などで活発に進められるようになった。一方、国際的には、1992年の地球サミット以降、「持続性のための教育」という視点が強化されるようになり、1997年に出された「テサロキニ宣言」では、「これまでの環境教育を持続性のための教育と言い換えてもかまわない」として、持続性の教育がさらに強調された。しかし、現場では、持続性のための環境教育についての考え方は普及しておらず、また熱心な指導者がいる学校や地域のみが環境教育を行なうなど、組織的かつ体系的な取組は余り進んでいない状況にあった(藤村 2002)。

こうした状況の中、NPO法人環境文明21では、持続可能な社会を構築するには、その基盤となる環境教育を全ての学校、地域、企業等で推進する必要があるとの認識から、環境教育の組織的・体系的取組の推進を規定する法律制定を求めて活動が開始された。「環境教育部会」を組織内に設置し、法律の骨子案の作成作業をすすめ、半年後の2002年5月に環境省環境記者クラブにおいて公表した。

その頃、民主党は環境教育法の立法化をめざして環境NPOを含む環境教育関係者へのヒアリングを進め、2002年5月には参議院法制局と法案についての協議を開始していた。

一方、環境省は、1999年12月に中央環境審議会から環境教育に関する答申を受けていたが、文部科学省との所管関係が絡み具体的な政策が打ち出せない状況にあった。しかし、2002年12月には「環境保全活動の活性化方策について(中間答申)」を受けることになり、これをもとに「環境保全活動促進法」の立法化を目指したが、この時点では法律事項がないという内閣法制局の判断により法制化を断念している。

### 2) 政策内容の検討

骨子案公表後の2002年7月、環境文明21は議員立法に向けた活動を本格化させた。立法化に向けては一つの環境NPOの活動にとどまることなく、多くの賛同者を得る必要があるとの判断から、立法化に賛同する市民・環境NPO・環境NGOからなる「環境教育・環境学習推進法をつくろう!推進協議会(以下「協議会」)」を組織し活動を開始した。協

議会の会長には愛知和男元環境庁長官、事務局を環境文明 21 内に置き、推進委員 40 名、支援者 42 名、支援団体 17 でスタートした。しかし協議会で実質的に動けるのは 20 名程度であり、少ない人的資源を有効に使うために、法制化、広報、シンポ企画の各グループにわかれ各々がその役割を担うと共に連動して活動する体制を組んだ。法制化グループは各党への説明や与野党議員へのロビー活動、要望書の提出のほか、政府案への意見書の提出など積極的に議員への働きかけを行った。一方、広報グループは協議会メンバーの募集、署名活動、マスコミへの投稿、メールマガジンの発行、ホームページの開設による定期的な情報提供などを行った。さらにシンポ企画グループもシンポジウム開催など、それぞれが連携して社会的機運を高めることに努めた。

その頃国会では、2002 年 9 月民主党が「環境教育の振興に関する法律案（仮称）骨子（案）」を公表したが、その内容は、きわめて環境 N P O 案に近いものであった。一方、与党三党（自民党、公明党、保守党）では、2002 年 8 月末のヨハネスブルグ・サミットでの「持続可能な開発のための教育の 10 年」の採択や協議会からの提案等を受けて、2002 年 11 月に「環境教育推進に関する小委員会」の設置を決定し、関係省庁、学識者、環境 N P O などからのヒアリングを開始した。そして、与党三党で「環境保全・環境教育推進法案（仮称）」の国会提出を合意し、小委員会では座長試案に基づいて具体的な法律内容の検討が行なわれた。しかし実際は環境省が、いったんは断念していた環境保全活動促進法と環境教育推進法を併せた法律の制定を目指して議員への積極的な働きかけを行っていたため、その内容は環境省官僚の作成による極めて環境保全活動促進の要素が濃いものであり、環境教育の推進をめざす環境 N P O 提案とはかけ離れたものであった。協議会ではあくまで自らの提案内容に固執するか、あるいは内容より法律の成立をめざすか、で意見は分かれたが、この機を逃すと「環境教育」の名のついた法律の成立は困難との判断から、「学ぶこと（環境教育）と学んだことを活かすこと（環境保全活動）の双方を促進する法律であること」を確認した上で、座長試案に追加する形で協議会事務局試案を小委員会に届けた。

その後、小委員会は「与党環境の保全・教育の促進に関するプロジェクトチーム（以下与党環境教育 PT）」に格上げされ、与党内の調整とあわせて、民主党との調整に着手した。その過程で環境省は小委員会の指示のもと「環境保全活動の強化及びこのための環境教育の普及に関する法律案」（骨子素案）を作成し、与党環境教育 PT に提出している。

こうした動きは公表されることはなかったが、協議会では少しでも当初の提案に近づけるため、後半国会に入る 2003 年 4 月 17 日、「環境教育・環境学習推進法を作ろう！緊急集会」を開催した。この緊急集会には約 300 名の市民・環境 N P O が集い、国会からも衆参両院から約 20 名が参加した。そして、集会の最後には、要望書の提出を決議し推進協議会緊急集会参加者の名前で全ての国会議員に届けた。さらに協議会として与党環境教育 P T での意見陳述を行うとともに、緊急集会での要望書、賛同者リスト（2003.4.15 現在で 1596 名）を提出した。

しかし、環境 N P O の働きかけにもかかわらず、環境教育 P T では、「環境保全の普及及びこのための環境教育の振興に関する法律案（仮称）」（骨子座長試案）を提示（同年 4 月 23 日）、「環境教育」は環境保全に関する教育及び学習と狭義に定義<sup>3)</sup>するなど、その内容は環境省の提案どおり環境保全活動を促す色彩の濃いものとなっていた。こうした内容に対して、公明党田端正広議員（当時）は、名称の変更や超党派提案にすることなどを提

案、これを受けて鈴木恒夫座長は、環境省に対して名称も含めての検討を指示、また衆議院法制局に対して5月上旬に条文を提案するよう指示した。そして与党案がまとまり次第、民主党が本国会に提出している環境教育振興法案と一本化に向けた協議が行なわれる見通しとなった。

### 3) 党内手続の間

こうして法律案の起草、最終的な党内手続に入るが、この前後の与党内の調整、関係省庁との調整の困難さについて、後日鈴木恒夫座長(2004)は、関係省庁の縦割り行政のカベが厚かったことや、与党内の調整とりわけ自民・保守両党の内部の農林水産、経済産業両部門のベテラン議員の間での「環境」への強烈な拒否反応があったことを述べている。また、当時環境省で立法化の中心的役割を担っていた審議官(当時)も、「国土交通省や農林水産省は環境教育ならいいが、環境保全活動を推進するような法律ができ市民が活気付くと厄介であるという反応であり、一方文部科学省は環境教育だけ突出して法律ができるのは困る。環境保全活動推進の一環として環境教育を位置づけるのならいい、という反応であった。」と関係省庁間の調整が困難であったこと、そのため各省庁が納得できる方法を考えざるを得なかったと後日述べている。

しかし当時、こうした状況は公開されず、環境NPOは関係者からの一部情報をたよりに、その都度信頼できる議員へのロビー活動等で対応するしかないのが実情であった。

そして、6月10日には、「環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律案(素案)」が各省庁合意のもと、鈴木座長より与党環境教育PTに提示され、6月17日には与党のPTで了承、次いで民主党、社民党で与党法案が審議された。

その間も協議会では再三会合を開き与党案について意見交換を行い、国会終盤に近づいた7月はじめには環境教育法案に携わる与野党の国会議員への緊急アピールを再度提出し、与党案に対して、与野党間の調整の中での修正を求めた。この段階での大幅修正は不可能なことは予測できたが、少しでも当初の環境NPO側の要求を盛り込めるよう、与党案に要望事項を追加する形で、可能な限りの書き込み作業を行った。しかし結局、環境NPOの意見が取り入れられたのは、見直しの5年についてのみであった。

そして、7月11日与野党が衆議院環境委員会理事懇談会で修正案の国会提出を合意、7月15日衆議院で、7月17日には参議院で法案が可決され、賛成225、反対4で同法が成立した。これを受けて、協議会は最終会合とメールマガジンでの成立の報告をした後解散することとなった。

### 4) 法律制定後

協議会としての活動は終了したが、事務局をつとめた環境文明21は、法施行に向けた動きに注目し、第二期環境教育部会を再開した(2003年10月)。ここでの目的は、法制化を受けて開始された基本方針作りの作業の中で、法律には入らなかった具体的施策を盛り込むよう政府に働きかけることである。基本方針策定作業では、環境省が懇談会を開催し、環境文明21を含む様々な環境NPOが積極的に意見を述べた。また意見集約ができた段階で示された基本方針概要(案)へのパブリックコメントでも多くの環境NPO・環境NGOが積極的に意見を提出した。法成立と同時に議員や政府の関心は薄れており、環

環境NPOはこの段階での議論に積極的に参加することで、法律には盛り込めなかった多くの具体的事項を基本方針概要に盛り込むことができた。懇談会の議論は内容に法的拘束力があるわけではなく、その後の実効性にどの程度役立ったかは検証すべき点であるが、議員・政府から環境NPOへと初めて議論の主役が移った場であった。

その後法律の施行となるが、5年後の改正時期を向かえた2009年には、再び環境NPOは、現法律の課題、改善点などを要望書としてまとめロビー活動を再開した。今回も原案作成は環境省によって行われたが、前回の実績から原案作成段階では非公式ではあるが、両者の間で数回の意見交換が行われ、その結果、環境NPOの提案がかなりの部分で取り入れられた改正案となった。環境NPOの継続的な活動や情報の蓄積、専門性が評価され、一定の信頼関係が築かれたことによると考えられる。

### 3.3.2. 実効性の評価

第1章の基本概念において、政策形成プロセスが改善され、課題解決に十分な法律（政策）が形成され、環境（状況）改善が進むことを、環境NPOの政策形成への参加による環境政策の実効性と定義した。そして、①環境NPOが立法過程のどの段階でどの程度関与できたか、また全てのプロセスで情報開示は充分であったかに着目した評価（参加度・情報開示度評価）、②環境NPOがどのような必要性や目的から立法化を働きかけ、結果的にその改善が期待できる法律（政策）となったかに着目した評価（政策内容評価）、③立法化により環境（状況）が改善されたかに着目した評価（改善度評価）の3つを実効性の評価の観点として整理したが、ここではそれに従って、環境教育推進法の実効性の評価を試みる。なお、法律に基づき策定された基本方針についても考察する。

#### （1）プロセスへの参加度・情報開示度評価

ここでは、環境NPOが立法過程のどの段階でどのように関わることができたか、その関わり方は実質的なものであったか、また全てのプロセスで情報開示は充分であったかを基準に評価する。

議員立法の場合、環境NPOの参加の機会としては、①問題の気付き・認識から政策課題として設定する過程（政策課題設定段階）、②様々な政策案の中から実行可能な少数の政策に絞り込み立案される過程（政策立案段階）、③政策として決定される過程（政策決定段階）が考えられる。また参加のレベルとして「形式的参加」「諮問的参加」「部分的参加」「実質的参加」（高橋2000）がある。

環境教育推進法の場合、環境NPOの提案を契機に議員が動き出したことから、最初の①政策課題設定段階ではかなり「実質的参加」が行われた。関心を持っていた議員や政党に対して環境NPOは骨子案を提出し積極的な働きかけを行ない、意見交換も行われている。しかし、②政策立案段階からは、環境NPOは各党への説明、要望書の提出などを継続的に行なっているものの、議員は環境NPOの情報や提案よりもむしろ、従来どおりの官僚からの情報収集に重きをおき、両者のやり取りで法案作りが進められている。この段階で、環境NPOは小委員会でのヒアリングや与党PTで意見陳述の機会を得ているが、あくまで「形式的」あるいは「諮問的」参加であり、その意見が政策内容に反映されるような実質的参加とは程遠いものである。また実質的な成案作りを進めていた環境省担当者と

の協議も数度行なわれたが、あくまで非公式なものである。議員立法であることからパブリックコメントは行なわれていない。そして、それ以降の③政策決定段階では環境NPOの実質的な参加はほとんど見られない。

法律制定後の基本方針作りの段階で開催された懇談会には、環境NPOも多数参加し実質的な議論が行われ基本方針の内容にはその提案もかなり盛り込まれている。またパブリックコメントについての政府の対応も丁寧であり意見に対する応答もかなりの部分で行なわれているが、既に法律は確定しており、またこうした場での発言がその後の具体的な実施段階で担保されていたわけではない。

このように環境NPOの参加の観点からみて、環境NPO提案の議員立法であるにもかかわらず、そのプロセスは従来型の議員と官僚による閉鎖的なものであり、その間で環境NPOの意見が聴取されることはあっても非公式な場合が多く、参加の機会はかなり限定的で形式的なものに留まっていたといえる（図3-1、表3-2参照）。

一方情報開示については、①の段階では環境NPOと議員とのやり取りが盛んだったため、情報はオープンであり環境NPOのニューズレターを通じて一般にも情報開示がされている。しかし、②の段階では議員間あるいは議員と官僚のやり取りは公表されることなく、審議の進捗状況や法律案がどのような経緯で変更されていったかの情報も開示されていない。そのため、環境NPOは関係議員との個人的つながりなど独自ルートで情報収集に当たり、そこで得たわずかな情報をインターネットで一般に公開している。法律案がほぼ確定した段階で法案が開示されているが、この段階では大幅な変更は不可能であり、「形式的」な開示であったといわざるを得ない。環境教育関係者にとっては画期的な法律であったにもかかわらず、情報開示という点でも閉鎖的であり、よりよい政策形成に必要な議論のための情報の開示度は低かった。

表3-2 環境教育推進法立法過程での参加度・情報開示度の評価

|               | 参加形態           | 参加度        | 求められた役割            | 過程の透明性             | 情報開示度 |
|---------------|----------------|------------|--------------------|--------------------|-------|
| ①政策課題<br>設定段階 | 骨子案説明<br>ロビー活動 | ○<br>(非公式) | 問題提起、専門<br>性、具体的提案 | ロビー活動 ○<br>環境省動向 × | △     |
| ②政策立案<br>段階   | ヒアリング<br>ロビー活動 | △→ ×       | 情報提供<br>世論喚起       | 党内調整 ×<br>省庁間調整 ×  | ×     |
| ③政策決定<br>段階   | なし             | ×          | 世論喚起               | 委員会公開 △            | △     |

参加度 ○：実質的参加、△：形式的・諮問的・部分的参加、×：参加なし  
 透明性・開示度 ○：すべて公開、△：一部公開、×：非公開

## (2) 政策内容評価

ここでは、環境NPOがどのような必要性や目的で立法化を働きかけ、結果的にその改善が期待できる法律となったか、法律に基づき策定された基本方針の内容も含めて評価を試みる。また環境NPOの専門性がどの程度活かされたかについても考察する。

深刻化する地球環境問題をはじめ、社会の持続性が揺らぎ始めていることに危機感を感

じていた環境NPOは、「持続可能な社会の構築のため、国及び都道府県の責任ある関与のもと、学校、地域社会、職場での環境教育・環境学習を強力に推進する必要がある」こと、そのために、「全ての国民が、環境問題の状況を理解し、その要因を自らの日常生活、地域や仕事、さらには自身の価値観や社会経済のあり方と関係づけて捉え、持続可能な社会の構築に向けて自ら選択・行動する人材を育成する」ことを目標として、法律の骨子案を作成し議員立法に向けた活動を開始した。すなわち、持続可能な社会を構築することを最終的な目標とし、その基盤となる環境教育を価値観や社会経済との関連性まで含む幅広いものとしてとらえ、それを社会に定着させることを目的としている。

骨子案の作成には、環境NPO組織のスタッフ、会員のうち、環境教育の専門家、研究者、教師、学校や地域での実践者、元政治家、元官僚等が関わっており、環境教育と政策形成に詳しい専門家集団による提案といえる。

しかし成立した法律では、持続可能な社会の構築を目的としているものの、「環境教育とは、環境の保全についての理解を深めるために行なわれる環境の保全に関する教育及び学習」として環境教育を限定的にとらえている上に、その範囲も限定的に書き込まれている。また環境保全活動に関しても同様に「地球環境保全、公害の防止、自然環境の保護及び整備などの環境の保全を主たる目的として自発的に行なわれる活動のうち、環境の保全上直接の効果を持つもの」と限定的である。このような限定的な内容になったのは、縦割り行政の弊害と族議員の圧力による。前述で環境省の当時の担当者が述べているように、文部科学省は様々な教育の中で環境教育だけが突出しては困るといった理由から、環境教育の内容を限定的にすることを条件として提示した。また国土交通省や農林水産省はダム建設反対など開発反対派の市民が活気付くことを懸念して、環境保全活動の範囲を限定的にすることを条件に、主務官庁である環境省に圧力をかけた。同様に当時の与党PTの座長であった鈴木恒夫議員（2004）が語っているように、「与党内（当時）の調整とりわけ自民・保守両党の内部の農林水産、経済産業両部門のベテラン議員の間での「環境」への強烈な拒否反応があり調整は難航した。そのため出来上がった法律は「各省庁や族議員が納得できる」妥協的なもの」になり、当初環境NPOが望んだ広範な範囲をカバーするものにはなっていない。すなわち、環境教育や環境保全活動が持続可能な社会の基盤であるという定義が法律の中で明確にされず、環境教育や環境保全活動は持続可能な社会に向けた政策や取組の一分野にすぎず、全ての取組を横断的につなぐものとしてはとらえられていない。まさに縦割りの官僚主導の調整型の弊害が法律の内容にも顕著にあらわれた事例といえる。

また環境NPOの提案では、教職員の指導力不足や時間・教材等の不足といった現場の状況を踏まえ、学習指導要領に「環境教育」を位置づけ教員の養成を図ることや週4時間程度の環境教育の実施、住民に対する環境教育の機会提供や指導員の配置、事業所における年12時間以上の「環境教育」の実施など、社会全般での定着を目指す具体的な提案が盛り込まれていたが、成立した法律では具体的事項は書き込まれておらず、現場の状況や環境教育に関する専門性は内容には反映されていない。

さらに、法律では殆どが「努めるものとする」といった努力項目であり、法的拘束力がないため、持続可能な社会構築の基盤となる環境教育を全国的に推進し定着させるには弱い内容となっている。

一方法律に基づきその後策定された基本方針においては、環境教育の内容が法律より幅広く書かれており、環境NPOが提案した持続可能な社会に向けたものであるといった趣旨の記載がされている。また学校での取組については、各学校での自主的取組や教員の指導力向上のための施策の推進、大学の教員養成課程での環境教育の必要性など、地域においては活動コーディネーターの育成、職場では環境教育の充実やボランティア活動の推進などが盛り込まれている。環境NPOの提案よりは具体性に欠けるものの、その提案が一部活かされており、環境NPOの参加の効果が一定程度あったと考えられる（表3-3）。この要因としては、この段階では既に議員の関与がないこと、また基本方針には法的拘束力はないため、ある程度環境NPOの提案を受け入れることでその後の円滑な実施を図ろうとした行政側の意図が働いたと考えられる。

しかし、基本方針には環境NPOの提案の一部が盛り込まれたものの、法律には、文部科学省の強い反対により学校での「環境科」の新設が盛り込まれなかったことや、財源確保が必要となる環境保全活動を支援する上で最も重要な財政基盤整備の支援策などについては全く触れられず、環境保全活動の停滞要因を改善するような内容が盛り込まれなかったことから、法律の実効性は、成立した時点から危惧されていた。

表3-3 環境NPOの提案内容と法律・政策内容の比較

|         | 環境NPOの提案   | 法律   | 基本指針  |
|---------|--|--|---|
| 環境教育の定義 | 国民が今日の様々な環境問題の状況を理解し、その要因を自らの日常生活、地域や仕事さらには自身の価値観や社会経済のあり方と関係づけて捉え、持続可能な社会の構築に向けて自ら選択・行動できるように年齢等の条件に応じ必要な知識及び態度を学習し価値観を形成する全ての教育・学習活動 | 環境教育とは、環境の保全についての理解を深めるために行なわれる環境の保全に関する教育及び学習   | 同左。ただし、人と環境、環境に関連する人と人との関係について学ぶこと、環境問題を客観的かつ公平な態度でとらえること等が環境教育の内容として記載           |
| 国等の責務   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・国・都道府県は環境教育・環境学習推進5カ年計画を策定し実施する</li> <li>・国は、学校教育の学習指導要領に「環境教育」を位置づけ、教員の養成を図る</li> </ul>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>・政府は基本方針を定めなければならない</li> <li>・基本的総合的施策を策定実施するよう努める</li> <li>・施策の策定・実施の際は国民、民間団体等との適切な連携に留意</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・政府は取組の幅を広げる施策、基盤整備、連携の効果的支援を行う</li> </ul> |

|      |   |   |   |
|------|---|---|---|
| 学校   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・小中高校の設置者は、児童・生徒に週4時限（当面2年間は2時限）以上「環境教育」を行う</li> <li>・専任教師の育成</li> </ul> | 具体的な記載なし  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・各学校での計画作成等総合的取組の推進</li> <li>・環境配慮施設整備</li> <li>・教員の指導力向上のための措置</li> </ul> |
| 地域   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・環境教育推進員の確保</li> <li>・市町村は、住民に年24時間以上の「環境教育」の機会を提供</li> </ul>            | 具体的な記載なし  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域コーディネーターの育成</li> </ul>  |
| 職場   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・事業者は、従業員に、年12時間以上の「環境教育」又はこれに替わる環境学習の機会を提供</li> </ul>                   | 具体的な記載なし  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・環境教育を充実し職員・従業員のボランティア活動を支援</li> </ul>                                     |
| 財政措置 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村やNPOが行う環境教育・学習活動、教材開発等への助成</li> </ul>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>・財政上、税制上の措置等を講ずるよう努める</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・国民、民間団体、事業者による土地等の提供に対する支援</li> </ul>                                     |

### （3）改善度の評価

ここでは、法律や基本方針により以前の課題が改善されたかに着目した評価を試みる。ただし、環境教育並びに環境保全活動が立法化以前と比較してどの程度普及・深化し、環境改善に役立ったかの定量的評価は困難であることから、可能な限りの定量的評価は行なうものの、主には定性的な評価を行なう。評価に当たっては、環境省が法律の改正を視野に入れ、環境教育並びに環境保全活動の実態を把握するために、平成19年に全国の小中高等学校、自治体、企業、環境NPOを対象に実施したアンケート並びにヒアリング調査の結果を用い、現場の実態からの評価を行なう。ただし、全国調査ではあるが、限られた母数でありデータも全体を示すものではない。また環境教育の内容の深化については、アンケート内容に含まれておらず、その点の改善度は把握できない。

アンケート結果から、効果が見られた点として、法律施行以降、都道府県を中心に回答のあった自治体のうち27%で環境教育に関する計画や方針が策定され、回答のあった約9割の都道府県で市民向けの環境教育が実施されるなど、都道府県での取組が促進された点である。その反面、学校教育では「意識が行動に結びついていない」「教職員の環境意識や能力が向上していない」という記述がアンケートでは多く見られ、実際に教職員の環境教育関連研修への参加が回答数の32%程度に留まっている。また「国及び自治体の取組が環境教育や環境保全活動を推進するには不十分なものである」といった自由意見も多く寄せられた。これらの課題は、法律制定に向けた骨子案作成のために環境NPOがとりまとめた環境教育の課題とほぼ同じものであり、法律やそれに基づき策定された基本方針が事態の改善に効果を発揮していないことを示すものである。

具体的に見ると、環境NPOは学校教育における環境教育を定着させるため「環境科」の新設を求めたが、文部科学省の強硬な反対により法律には盛り込まれなかった。また基本方針でも自主的取組とされた。その結果、当時から環境教育に熱心に取り組んでいた学

校は法律等を活用し環境教育をより発展させたのに対して、あまり熱心ではなかった学校は以前と変わらぬ状況で、熱心な学校とそうでない学校の格差が以前より広がっている。アンケート結果からも「学校で環境教育を推進するには環境科の新設が不可欠」という意見が多数あったが、環境NPOの提案が法的拘束力のある法律に導入されていれば、環境教育が全ての学校に広く定着するなど、学校教育における環境教育の状況はより改善されたと考えられる。また環境NPOは教職員の意識と指導力が学校での環境教育に大きく影響するという観点から、定期的な教職員の研修を提案していたが、法律には盛り込まれず、基本方針でも具体的な措置は明記されず、その結果、教職員の環境意識は以前と変化なく指導力不足が相変わらず続いているという結果である。さらに環境NPOは持続可能な社会の構築に繋がる広範な内容の環境教育を提案していたが、法律では環境教育を「環境保全に資する教育」と限定的に定義した。そのため、学校では従来からの自然体験的な学習が多く、実際の暮らしや持続可能な社会作りのための行動に結びつく教育が不十分である、という結果が出ている。回答のあった約7割の環境NPOからは「知識ではなく行動に結びつく環境教育の充実が急務」という回答も寄せられている。

また自治体に対して、環境NPOは、市町村が住民に対して年24時間以上の「環境教育」等の機会を提供するなど積極的な「機会の提供」を提案した。しかし、法律には盛り込まれず、基本方針にも記載されなかった結果、市町村レベルでは環境教育そのものの位置づけが無いままの自治体が多く、市民に近い基礎自治体で取組が進んでいないという結果が出ている。

さらに環境保全活動についても、環境NPOは環境保全活動への支援を提案したが、法律、基本方針ともに具体的な支援策は盛り込まれなかったために、環境保全活動の広がりが見られず、人材不足、活動資金の不足などの課題が山積したままである。

効果が上がっていない要因としては、予算や人材の不足など法律以外の要素も当然影響していると考えられる。しかし、議員や省庁間の調整の間に妥協的な内容になり、現場のニーズや専門性に即した実質的で具体的な内容が法律に盛り込まれなかったこと、基本方針には環境NPOの提案も一部盛り込まれたものの法的拘束力はなく実際にはあまり効果がなかったこと、法律に規定された項目のほとんどが努力項目であったことがその大きな要因と考えられる。また環境NPOが提案し議員立法で成立したという経緯から、関係省庁の環境教育に対する熱意と責任意識の不足が大きく影響したと考えられる。

環境教育や環境保全活動の担い手は、学校（教職員）、地域、企業、環境NPO・環境NGOであるにもかかわらず、そうした主体の意見が反映されなかった法律が、結果的に実効性を挙げ得ていないことは、官僚主導の調整型の政策形成の限界を示すものであり、政策形成過程、特に法的拘束力のある立法過程への環境NPOの参加の必要性を裏付ける一例である。

### 3. 4. フロン回収・破壊法の場合

ここでは、3.2. 同様、環境NPO提案の議員立法で成立したフロン回収・破壊法（以下、フロン法）を事例として、実際の法律形成の流れと、その過程で環境NPOがどのように関わったかを、桃井（2001）や朝井（2003）らの論文やヒアリングを参考に簡単に整理する。その上で、①プロセスへの参加度・情報開示度の評価、②政策内容面での評価、③改善度の評価を試みる。

#### 3.4.1. 成立プロセスとNPOの関わり

##### 1) 各地での条例作りに向けた活動から立法化活動の立ち上げ

フロン法の場合は、立法化に向けた活動の前に各地での条例作りのための活動がある。群馬県で「フロンガス回収を進める会」が発足し、翌年には「ストップ・フロンの会」と改称して自治体レベルでの回収を求めた署名活動を始め、地元議会や行政に条例の制定を求める活動が各地で展開された。この活動はイベントや草の根レベルの活動、マスコミ報道などもあり、全国的な広がりを見せていく。そして「ストップ・フロン法の制定を求める意見書」が各自治体で採択される。しかし条例化がなかなか進まない状況の中で、県ごとの対応では限界があり、立法化しなければ解決できないことに気づいた各地の活動家たちはネットワークを作り、「ストップ・フロン全国連絡会」を設立し、法制化へと活動を転換していく。全国連絡会は、各地の活動で会員を増やし、行政関係者や政治家、専門家との連携も強めていき、そして14万人の署名を集めた請願が、95年には衆議院に提出され商工委員会に付記された。しかしこの時点では採択は保留され審議未了となっている。

そうした国会の動きの一方では、市民活動出身の議員、民主党政策審議会事務局職員、衆議院法制局職員や弁護士が、環境NPOとともに具体的な法案を作っていくための勉強会を頻繁に開催し、オゾン層保護法改正の方向で、95年12月政策提言案を取りまとめた。これがその後の市民案の下敷きになるが、活動自体はこの法律制定に熱心だった議員の落選などもあり、停滞していった。

しかし、この間も自民党の若手議員が自主的に取り組んでいた勉強会で、全国連絡会メンバーとの付き合いが生まれ、その若手議員の働きかけで環境NPO、官僚、国会議員が一堂に会する「円卓会議」が開催され、超党派の議員連盟を結成し議員立法で法制化を進めていくことが同意されるなどの動きは続いていた。

##### 2) 政策内容の検討（2000年2月～2001年6月）

こうした流れを受け、ストップ・フロン全国連絡会、アースディ、市民政調、気候ネットの環境NPOが連携して、法律制定までの時限つきで「フロンネット」を立ち上げ（2000.2.24）、本格的な市民立法活動を開始することになる。そして約半年をかけて、以前からの勉強会の成果を踏まえて市民案を作成し、公表した。

同じ時期に、自民党では議員立法の動きが活発であり、環境部会ではフロン問題を取り上げ、山本公一議員が部会長となり「フロン対策小委員会」が設置された。自民党としては、当初からフロンを回収する法律であり、対象も市民案に比べて限定的であったが、環境部会では環境NPOの意見を聞くことが政治的に有益と判断し、自民党部会始まって以来の特例でフロンネットのメンバーを小委員会のオブザーバーとして毎回の参加を認めた。

一方フロンネットは、自民党案の内容が限定的で市民案とは異なることは承知のうえで、まずは法律を成立させることが重要との判断から自民党案を受け入れつつ、小委員会では環境NPOとしての専門知識や官僚ではもち得ない現場の情報などをオブザーバーとして提供した。また部会への参加だけでなく、議員会館で毎月勉強会を開催したほか、環境省、経済産業省、自動車工業会を訪問してロビー活動を展開したり、イベントやシンポジウムを開催し賛同者を増やしていった。

しかし、自動車メーカーは法律制定には反対であり、その意向を汲んで経済産業省は自動車リサイクル法の審議会を立ち上げて(2000.7.28)、法律の制定を阻止する動きに出た。前払いはできない、フロン回収は自動車リサイクル法でやるという主張をもって、産業界のロビーイングも活発に行われた。

### 3) 党内手続の間

こうした反対勢力のロビー活動が積極的に行なわれる中、自民党内でも経済産業部会と環境部会の調整は難航した。この段階で山本公一環境部会長が政治生命をかけて成立させるという強い意志のもと、各方面への調整を行い、それにより事態が打開していった。

一方フロンネットは、この間自動車メーカー17社に対してアンケートを行った。回答を寄せたのはわずか2社であったが、この結果を持って自動車業界全体に大きな影響力を持つトヨタに対して、会見を申し入れた。会見は実現しなかったが、その状況やアンケートに対するメーカーの対応をHPで公表することで業界の利益追求の姿勢を公にした。それがきっかけとなり、法制化への歩みが進むこととなるが、情報を公開し市民社会の目を向けさせたことによる効果といえよう。

その後与党PTにおいて自動車メーカーなどにヒアリングを行ない、衆議院環境委員会において「フロン回収・破壊法」が全会一致で成案・委員会提出を決定、衆参両院本会議で可決された。

### 4) 法律成立後

成立後、フロンネットは当初の規定どおり発展的解散をした。しかし全国連絡会は、現在も組織としては継続し、イベントなど啓発活動を行なっている。法律の効果がなかなか上がらないことから政府側から改正の動きが出ているが、連絡会メンバーが政府の委員会に学識委員として参加しているほかは、具体的な改正のための活動は行われていない。

## 3.4.2. 実効性の評価

### (1) プロセスへの参加度・情報開示度の評価

ここでは、環境教育推進法同様、環境NPOがどの段階でどのように関わることができたか、その関わり方は実質的なものであったか、また全てのプロセスで情報開示は充分であったかを基準に評価する。

フロン法の場合、議員立法となる前段で、「ストップ・フロンの会」の全国的な活動実績があり、一部議員との政策協議が早い段階から進められていたため、議員立法として正式に活動を開始した段階から、ある程度、議員との立法化に向けた意識の共有はできていた。そのため、②政策内容の検討・立案段階では、自民党小委員会へのオブザーバー参加が毎

回認められ、ヒアリングも度々受けるなど、かなり実質的な参加が行われている。政党の小委員会への環境NPOのオブザーバー参加は異例のことであるが、当時自民党が議員立法数を増やそうとしていたことがその大きな要因といわれる。また直接成案作りに関わった環境省担当者との情報交換も頻繁に行なわれた。これは産業界をバックにした経済産業省と環境省との対立があり、環境省としては環境NPOを味方につけておきたいという意図も働いたと考えられる。それでも成案作りが本格化する中で、自動車工業会や経済産業省、自民党商工族などが強硬な反対姿勢を示すようになると、従来型の党内調整となり、政治的力関係が重視される中で、環境NPOの実質的な参加は殆どなくなっていく。「部会でも重要な場面になると、退席を求められた」というフロンネットのメンバーからの証言もある。それでも、環境NPOは自動車工業会へのアンケートを行い、政治家に対するロビー活動を行ないつつ政治動向を厳しく監視し続けた。そのことは、当時の自民党環境部会長が「環境NPOと約束したことはやらなくてはいけないと最後までプレッシャーを感じていた」と述べているように、実質的な参加はできなくても「無言の参加」として、それなりの効果を持ったことを示すものである。

一方情報の開示性に関しては、小委員会の参加が認められたことでかなり情報もオープンになっていたと考えられる。また環境族・環境省対商工族・経済産業省の図式の中で動いていたため、環境族や環境省側から反対勢力を攻略するための情報が環境NPOにかなり流れていたという証言もある。しかし、こうした情報は非公式なもので情報開示のあり方として望ましいとはいえない。

このようにフロン法の場合も、従来型の閉鎖的な立法過程の中で環境NPOの実質的な参加は限定的であり（図3-1、表3-4参照）、情報公開も充分とはいえない。この事例から、閉鎖的な立法過程においても、議員の意向次第で小委員会などへの環境NPOの参加は可能であることや、形成過程を監視しアピールを出し続ける無言の参加も一定の効果はあったことが示された。しかし、議員の意向に左右されることなく環境NPOの参加が保障され、議論に必要な公正な情報が開示される仕組みが整備されれば、環境NPOの活動はより促進されるのみならず、社会的関心を喚起することもでき、それが政治家を動かし、ひいては実効性ある政策づくりにつながると考えられる。

表 3-4 フロン法立法過程での参加度・情報開示度の評価

|               | 参加形態                | 参加度        | 求められた役割            | 過程の透明性             | 情報開示度 |
|---------------|---------------------|------------|--------------------|--------------------|-------|
| ①政策課題<br>設定段階 | 市民案提案<br>ロビー活動      | ○<br>(非公式) | 問題提起、専門<br>性、具体的提案 | ロビー活動 ○<br>通産省動向 △ | △     |
| ②政策立案<br>段階   | オブザーバ<br>ー<br>ロビー活動 | △→ ×       | 情報提供、専門<br>性、世論喚起  | 党内調整 △<br>省庁間調整 ×  | △     |
| ③政策決定<br>段階   | なし                  | ×          | 世論喚起               | 委員会公開 △            | △     |

参加度 ○：実質的参加、△：形式的・諮問的・部分的参加、×：参加なし  
 透明性・開示度 ○：すべて公開、△：一部公開、×：非公開

## (2) 政策内容評価

ここでは、どのような必要性や目的から立法化が進んだのか、それを改善するための法律内容になっているかを基準に評価を試みる。

日本は、世界に先駆けて 1988 年に「特定物質の規制等によるオゾン層の保護に関する法律」を制定し、その年の 9 月にはオゾン層保護のためのウィーン条約とオゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書を締結した。しかし、それ以降の、経済産業省が取った市場メカニズムを利用した政策（1994）や業界の自主的取組（1997）では、フロンの回収率を挙げることはできなかった。一方フロンは温室効果ガスとしても問題であるが、経済産業省や産業界はこの点を無視し続けた。

こうしたことから環境 N P O は、フロンの生産・使用の削減、プラントや機器からの漏洩、回収・破壊の三つの大きな柱からなるフロン対策を実施する仕組みを提案した。そしてその対象物質は環境に影響を及ぼす全てのフロンであり、そのフロンを使用する全ての製品及び機器等からのフロン放出を禁止し回収・破壊すること、フロン製造業者は製造時、メーカー・販売店・消費者等は運搬・使用時等の漏洩を防止すること、フロン製造業者及び製品・機器メーカーから既に使用されているフロンの回収・破壊のための協力金制度と今後のための負担金制度を創設し第三者機関を創設すること、国はフロン削減のための基本方針を策定し製造業者やメーカー等はそれに沿った事業を行なうなど、具体的な提案を行なっている。

この提案には、フロンや温暖化問題の研究者、専門家、弁護士、自治体、そしてフロン問題に長年取り組んでいた全国複数の環境 N P O ・市民団体が関わっており、科学的知見と現場のニーズに基づく専門性の高い提案といえる。

しかし成立した法律では、対象物質は CFC ・ HCFC ・ HFC のみであり、対象製品は業務用冷凍空調機器、カーエアコンと限定的である。その上、生産・使用の削減、漏洩、回収・破壊のうち、回収・破壊の義務化のみに留まっている。これは、当初より自民党はこれに限り立法化に踏み切ったという政治的判断による。また、回収システムや費用負担の仕組みとして、自動車メーカーが回収フロンを引き取り、回収業者がコストを支払う方法のみが示され、ユーザーからの具体的な費用徴収方法は規定されていない。さらに業務用冷凍空調機器は全て排出時負担が原則となるなど、不正放出を防ぐ効果的な法律とはなっていない。この間の経緯について、当時自民党環境部会長代理であった河野太郎議員(2003)は、通商産業省（当時）と自動車工業会は当初新たなフロン法を作ることに反対で、通商産業省主管の自動車リサイクル法の制定を考えていたこと、自動車メーカーの意を汲んだ自民党商工部会が立法化に抵抗し党内調整が難航したこと、そして「現在の縦割り行政、役所主導で物事が決まる仕組みの中では、問題を先送りするのは比較的やさしい。どこか一つの役所が反対すれば調整が延々と続き、結果としてポリシーもビジョンもない妥協の産物が生まれる」と述べ、利害関係者の妥協の産物として成立した法律であると指摘している。

業界の自主的取組に比べれば、法律でその取組が規定されたことは一歩前進とされたが、自民党が当初から描いていたシナリオに沿った法律内容であり、かつ官僚と産業界、族議員の利害によって調整された結果、フロン根絶を目的とした科学的専門性に基づく環境 N P O の提案とは大きな隔たりのある法律となっている。

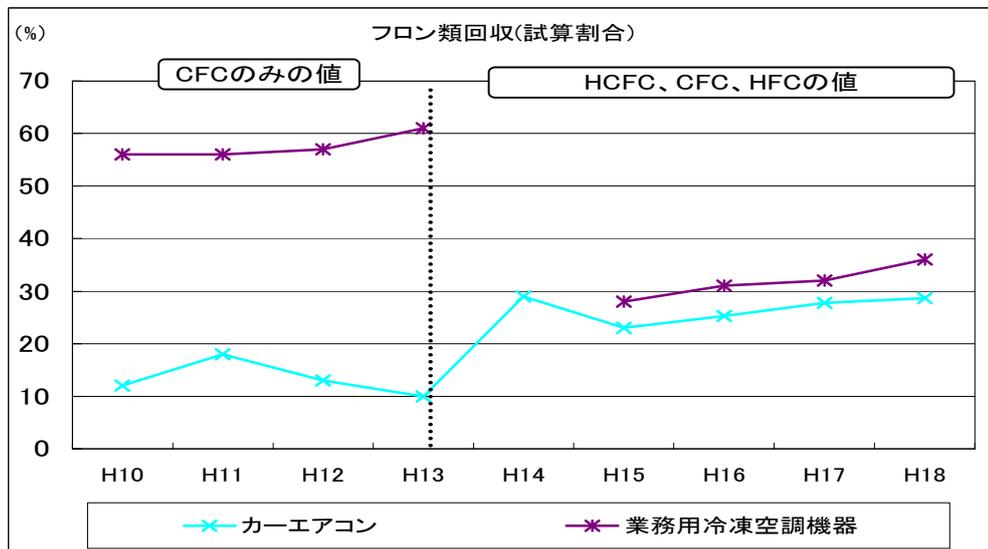
表 3-5 環境NPO提案の内容と法律内容の比較

|         | 環境NPO提案                              | 法律               |
|---------|--------------------------------------|------------------|
| 目的      | ①フロンの生産・使用の削減、②プラントや機器からの漏洩防止、③回収・破壊 | 回収・破壊の義務化のみ      |
| 対象物質    | 環境に影響を及ぼす全てのフロン                      | CFC・HCFC・HFC     |
| 対象製品    | フロンを使用する全ての製品及び機器等                   | 業務用冷凍空調機器、カーエアコン |
| 漏洩防止義務等 | 明記                                   | 記載なし             |

(3) 改善度の評価

ここでは、法律成立前後のフロンの回収率、破壊量、漏洩量の推移を比較することにより、改善度の評価をする。但し、回収されていないフロンについては追跡そのものが不可能であることから、回収されたフロンのみのデータである。

環境省データによると、廃棄されたと推計される量に対する回収量の割合は、平成 13 年までの特定フロン (CFC) は、カーエアコンは 10%前後で推移し、フロン回収法、自動車リサイクル法が制定された平成 14 年度以降は、20%代で推移している。一方、業務用冷凍空調機器は、平成 10 年度から 13 年度の CFC 回収実績は高いが、平成 14 年度以降の実績は推計量の約 3 割から 4 割の間で推移している。しかし、法律の施行により、回収量が格段に上昇したわけではなく、その実効性は低いことが分かる。



※カーエアコン年間廃車台数を 400 万台と設定。1 台あたりの初期を 700 グラムと設定し計算。

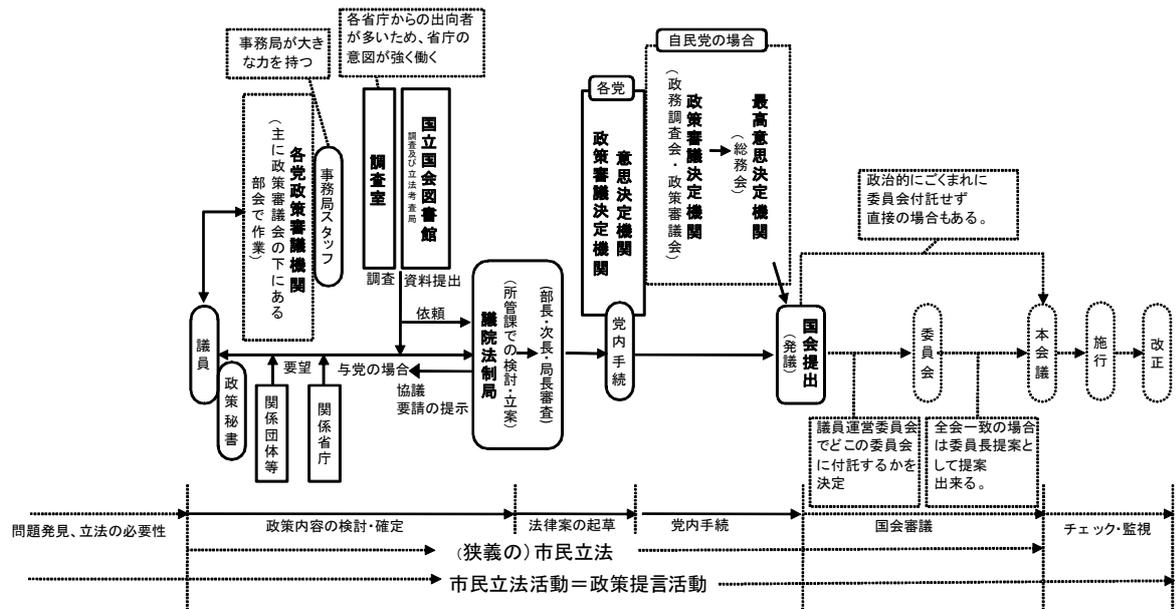
※業務用冷凍空調機器の平成 14 年の値は不明。その他の値は全て環境省資料より抜粋。

図 3-2 フロン類回収量の推移

中央環境審議会答申（平成 18 年度）では、「業務用冷凍空調機器は、様々な用途に使用されており、ビル空調（パッケージ型や大型のターボ型など各種の空調機器）、食品のショーケースや大型冷凍・冷蔵庫、冷凍倉庫など機器の種類も多様である。現在市中で使用されている業務用冷凍空調機器の台数は全国で約 2,100 万台にのぼると推計される。また、毎年百数十万台の機器が廃棄されており、このうち約 2,000 トンの冷媒フロン類についてフロン回収破壊法に基づき回収・破壊等の処理が行われている。世界的にみても先進的な取組と評価できるものの、その回収率は廃棄される機器に含まれるフロン類の推計量の約 3 割程度と推測されており、低い水準にとどまっている。」と述べられている。そして、低い実績の要因として、① 機器の廃棄者がフロン回収業者へのフロン類の引渡しを適切に発注していない可能性があること、② 廃棄者がフロン類の引渡しを第三者に委託した場合において、その発注等が当該第三者から更に下請けの事業者を経る過程で途切れ、回収業者まで到達しない可能性があること、と整理している。これらの結果を受けて、平成 19 年に廃棄者による回収の義務化を明文化するなどしている。

そうした中、代替フロンの空調機などの冷媒に使用される代替フロンが見積もりの 2 倍以上も漏れていることが明らかになり、温室効果ガス総排出量が 0.5 ポイント上方修正されるなど日本の温暖化対策をまた一歩後退させることになった。その原因として、使用時の機器からの漏洩を少なく見積もった、機器の故障・修理の際の漏洩を考慮していなかった、適切な回収が行なわれなかった、業界データを検証することなくそのまま使用したこと等が挙げられている（2009.3.21 朝日新聞）。

当初、環境 N P O の提案では、フロンの生産・使用の削減、プラントや機器からの漏洩、回収・破壊の三つの大きな柱からなるフロン対策を実施する仕組みを提案していた。この提案が法律に導入されていれば、こうした問題を回避できた可能性は高く、そうした意味でも環境 N P O の政策形成への参加は有効であるといえる。



|         |     |                             |                             |  |  |  |  |
|---------|-----|-----------------------------|-----------------------------|--|--|--|--|
| 環境教育推進法 | 国会  | 民主党ヒアリング開始                  | ヒアリング開始<br>与党三党小委員会設置       | 与党三党で今国会提出合意   | 国会提出合意   | 成立<br>参院本会議で可決<br>参院環境委員会可決<br>衆院環境委員会可決             | 環境省で全国実態調査                             |
|         | NPO | シンポジウム開催<br>骨子案発表<br>部会活動開始 | 協議会の設立                      | ロビーイング<br>P Tで意見陳述<br>要書提出<br>緊急集合<br>協議会事務局試案提出<br>小委員会での傍聴<br>各党への説明 | 修正要案を提出<br>各地でシンポジウム開催<br>一般紙への投稿<br>ロビーイング活性化 | 参院本会議で傍聴<br>参議院環境委員会傍聴<br>衆議院環境委員会傍聴                 | 改正に向けた準備<br>パブリックコメント提出<br>基本方針作成懇談会参加 |
| フロン法    | 国会  | 衆院で審議未了                     | 自民党環境委員会設置<br>作業部会設置        | フロン対策小委員会設置  | 与野党合意<br>与党案合意<br>与野党合意                        | 成立<br>参院本会議で可決<br>参院環境委員会可決<br>衆院本会議で可決<br>衆院環境委員会可決 |  |
|         | NPO | 全国各地での署名活動                  | 勉強会開始、政策提言案<br>ストップフロン全国連絡会 | ロビーイング<br>フロンネット立ち上げ   | 議員会館でセミナー<br>自動車メーカーアンケート<br>ロビーイング活性化         |  |  |

図3-1 議員立法過程と2法形成過程におけるNPO・国会の動き  
「立法の中核・知られざる官庁・内閣法制局」(西川伸一)に点線部分と表を加筆して筆者作成

表 3-6 環境教育推進法とフロン回収・破壊法に関する活動概要

|          |                 | 環境教育推進法  | フロン回収・破壊法   |
|----------|-----------------|--|---|
| 基本的事項    | 目的              | ・環境教育・学習の普及定着（理念の定着）   | ・フロンの回収 ⇒環境破壊の阻止（問題の解決）   |
|          | 形式              | ・市民提案による議員立法   | ・市民提案による議員立法  |
|          | 推進主体<br>中心メンバー  | ・環境文明 21<br>⇒環境教育・学習推進法をつくろう推進協議会<br>・元議員、元官僚、環境教育専門家、法律専門家、環境学習リーダー、大学教授、教員など（環境教育に関心ある個人が中心） | ・各地の市民運動 ⇒ストップ・フロン全国連絡会<br>⇒フロンネット<br>・ストップ・フロン全国連絡会、アースディ、市民政調、機構ネットが連携（関係NPOのメンバーが中心）   |
|          | 期間              | ・法律制定までの期限つき   | ・前期は時限なし。本格的活動期は法律制定までの時限つき   |
|          | 外部要因            | ・相対する業界団体なし、利害の対立はほとんどない   | ・業界団体との対立、反対勢力あり  |
|          | ネットワーク          | ・部分的ネットワークで全国的なものはない   | ・各地に運動母体あり、全国ネットワークあり   |
|          | プロセス            | 事前活動   | ・環境文明 21 内で勉強会 ⇒骨子案作成   |
| 国会への働きかけ |                 | ・NPO骨子案提出<br>・ロビー活動、小委員会での意見陳述とメンバー 1 名がオブザーバー参加、意見陳述<br>・緊急集会開催、署名提出、請願書提出、意見書提出              | ・前期には衆院商工委員会へ各地での署名提出（14 万）<br>・市民案提出<br>・ロビー活動、小委員会での意見陳述とメンバー 5 名オブザーバー参加、衆院環境委員会で参考人陳述 |
| 政府関係     |                 | ・環境省との接触は愛知氏を通じて数回   | ・環境省葛西課長との数回の勉強会  |
| 外部       |                 | ・メールマガジンの発行<br>・各地でのシンポジウム   | ・市民案のHPでの公表 ・ニュースレター発行<br>・国内外の自動車メーカーへのアンケート実施・各地でシンポジウム                                 |
| 成果・効果    | 成立有無            | ・議員立法として成立   | ・議員立法として成立  |
|          | 法律内容<br>市民案との相違 | ・持続可能な社会のための教育の定着、推進計画づくりと実施、学習指導要領への明記と必須化、市町村・企業での義務化<br>⇒環境保全のための教育と限定的<br>⇒義務化なく全て努力目標     | ・代替フロンを含む全てのフロンと全てのフロン製品を対象<br>⇒カーエアコンと業務用冷凍空調機器の冷媒に限定<br>⇒対象が限定的<br>⇒施行期間や費用徴収方法は先送り など  |
|          | 議員・官僚との関係       | ・議員に対してNPOの存在意義を知ってもらう機会になった   | ・議員に対してNPOの存在意義を知ってもらうアピールの機会になった。官僚に対しても同様   |
|          | NPOの成長          | ・市民立法の先例となった<br>・議員立法の流れや市民立法の限界を知る機会になった  | ・市民立法の先例となった<br>・議員立法の流れや市民立法の限界を知る機会になった   |

### 3. 5. 議員立法に環境NPOが関わったことの成果と課題の考察

ここでは、前の二事例から、議員立法に環境NPOが関わったことの成果と課題を、環境政策の実効性と環境NPO活動への影響の観点から考察する。なお、環境NPOの活動分析に関しては、長谷川(2001)の総合的枠組み分析の手法を用いる。

#### 3.5.1. 成果

##### (1) 政策面での成果

前項で示したように、本研究で定義した「環境NPOの政策形成への参加による環境政策の実効性」という観点からは不十分であるが、議員立法に環境NPOが関わったことの成果として、政策面では以下に集約することができる。

- ・ 課題が認識され立法化に至ったこと
- ・ 政策形成過程に変化の兆しが見えてきたこと
- ・ 他の関連施策が推進されたこと

一点目は、環境NPOが立法化を働きかけ成立までの過程で十分な参加ではなかったものの、一定の関与があったことで、そのイシューの重要性が議員に認識され、法律として成立したことである。環境教育推進法の場合、環境NPOの提案がなければ、この法律自体が実現しなかった。それまで環境教育に関する法律があるのはアメリカ(1990年成立の米国環境教育法は時限立法であり1996年に失効。そのほかウィスコンシン州環境教育法が1989年に成立)のみであり、世界的にもユニークで、「国連持続可能な開発のための教育の10年」とも連動する国内法を環境NPOが生み出したことになる。またフロン法は、産業界をバックに法律制定を長年拒み続けていた経済産業省に対して、環境NPOの後押しを受けて議員が立法化に本腰をいれ成立にこぎつけたものである。二つの法律ともに、内閣立法では成立できなかったものを、環境NPOが議員に働きかけたことで成立したものであり、政策課題設定段階での環境NPOの参加の意義・効果を示すとともに、市民立法の可能性という観点からもその意義は大きい。

二点目は、実質的な参加は限定的であったにせよ環境NPOの提案による市民立法の可能性が示され、政策形成過程に変化の兆しが見えてきた点である。本来議員が主体的に立案し意思決定すべき議員立法においても、これまでは議員間の力関係や官僚主導による閉鎖的環境の中で立法化が進められてきた。しかし二事例に関しては、環境NPO自らが様々な議論を重ねて骨子案・市民案を作成し、議員に働きかけ、絶えず国会を監視し建設的な提案やアピールを続ける一方、集会や署名などにより社会的なうねりを生み出すため活動を展開した。フロン法の場合は産業界などの反対勢力も強かった。しかし、同じ明確な目的を持つ組織や人が連携して戦略的に進めることで、課題が明らかになり立法化のきっかけとなった。これまで国会と政府任せであった立法分野に環境NPOが部分的であるにせよ当事者として関与し、その過程に多少なりとも食い込んだことの意義は大きい。先例としてNPO法の成立が有名だが、あれほどの規模ではなく個別の環境問題を扱ったものでも市民立法の可能性が示せたことは、今後同様の活動が出てくる可能性を高めた。そして、それらの実績の積み重ねることによって環境政策の形成過程を大きく変えるきっかけにもなり得る。

三点目は、他の施策の推進を早めるなどの波及効果があった点である。具体的には、環

環境教育推進法が成立した結果、政府で基本方針が策定され、その中には環境NPOの提案が一部反映されるとともに、都道府県では環境教育の実施体制が整備され、推進計画が策定されるなどの取組が促進された。またフロン法の場合は自動車リサイクル法の制定時期をはやめることにつながった。

## (2) 環境NPO活動にとっての効果

環境政策の実効性という直接的な成果ではないが、立法を含む政策形成過程に関わったことで、環境NPOの活動にもいくつかの影響を与えている。

- ・政府や議員との信頼関係の構築と環境NPOの能力向上
- ・環境NPOの政治を動かす力のアピール

一点目は、環境NPOの専門性や有効な情報源としての役割を議員や政府にアピールでき、相互の信頼関係の構築につながった点である。NPOの歴史が浅い日本では、議員特に自民党議員の中にはNPOへの拒否反応をもつ者も多い中、NPO法に続くこうした活動でNPOの存在や能力を認識させるきっかけとなったのは事実である。フロン法の場合は、自民党部会始まって以来の特例として環境NPOの小委員会オブザーバー参加が認められ、そうした機会を通じて信頼関係が構築された。また環境省に対しても、環境NPOは様々な有益情報を持ち頼りになる存在として認識されるようになった。一方、環境教育推進法の場合、個別議員へのロビー活動や緊急集会などの開催により、議員との信頼関係が築かれ、その後の様々な活動で議員との連携が継続している。こうした経験は環境NPOの当事者意識を高め、専門性を高めるきっかけともなり、政策提言能力を高めることにもつながっている。

二点目は、環境NPOメンバーの個々の専門的能力やネットワーク機能を発揮することで、政治を動かす力となり得ることが示された点である。環境教育推進法では環境教育の専門家、研究者、元議員、元官僚、法律の専門家、学校や地域での実践者、環境教育に関心を寄せる一般市民がネットワークを組んで動いた。一方、フロン法の場合は各地の市民団体が結集し、立法化に向け中心的役割を担う環境NPOと専門家が加わり組織的なネットワークで動いた。二事例は経緯や目的等の違いからネットワークの規模や形は異なっていたが、ともに多様なバックグラウンドと専門性を持つ個人や組織がつながり、その能力を活かすことでより大きな力が生まれ、それが政治家を動かす力となり得ることを実践的に示せたことの意義は大きい。そして、これが環境NPO活動の幅をひろげるきっかけになるのみならず、環境NPOの社会的認知度を高めることにもつながる。

### 3.5.2. 課題と考察

以上のように一応の成果が見られたものの、現実には多くの課題が明らかになった。

#### (1) 政策面での課題と解決に向けた考察

##### 1) 課題

第一の課題は、環境NPOの提案がきっかけとなり議員立法の道が開かれたにもかかわらず、法律の立案並びに政策決定の段階では、環境NPOの実質的参加の場は殆どなく、従来どおりの議員と官僚による閉鎖的プロセスの中で立法作業が続いたこと(図 3-1 参照)、そのため、政策の選択肢は限られ、オープンな議論も少なく、結果として妥協の産物的な

法律内容になってしまった点である。

前述したように、二つの法律はともに環境NPOが自発的な勉強会を通じて骨子案・市民案を作成・公表し、それが直接的なきっかけとなって議員立法の作業が本格化した。そのため立法過程の初期段階（政策課題設定段階）では、環境NPOは各党への説明や小委員会へのオブザーバー参加など実質的参加を行っている。しかし、各党への説明は非公式なものであり、また公式な場である小委員会等への参加に関しては、環境教育推進法の場合は協議会会長が元議員という特殊事情から、フロン法の場合は委員長の一任で環境NPOのオブザーバー参加が認められるなど、かなり特殊な状況であったといえる。ただし、この特例的措置も政策内容検討のある時期に限られており、その後の党内調整や政策決定の段階では環境NPOの参加はほとんどみられない。国会審議に一般人が参考人として招致されることもあるが、この二事例に関してそれはなかった。すなわち、市民立法の入り口の扉は開いたが、立案並びに決定に当たっては、議員は、環境NPOから情報は得ても実際の作業は官僚に委ね、議員間あるいは省庁間の利害調整に多くの時間を費やすといった従来型のやり方を変更することはなかった。そのため、立案段階で多様な選択肢が本格的に議論されることなく、環境NPOの専門性を活かせる場面も少なく、官僚主導の立案並びに意思決定となり、既得権益者間の調整型の妥協の産物といわざるを得ない内容となっている。環境教育推進法の場合は、その後の基本方針策定段階では懇談会への環境NPOの実質的な参加やパブリックコメントへの参加もあったが、その意見が法律内容に反映されるしくみはなく、法的拘束力のない基本方針策定等への参加では効果が薄い。

第二の課題は、そうしたことが影響して施行後の成果が上がっていない点である。環境教育推進法の場合は、都道府県での推進計画作りを促進させたものの、多くの市民がいまだ持続可能な社会作りに向けた具体的な行動には至っていない。その結果、例えばCO<sub>2</sub>排出量の削減は進まず、その点での環境改善は進んでいない。また環境保全活動についても、活動が停滞気味で広がりが見られない。教育や活動に即効性を求めることは難しく、また成果が上がらない要因としては、政治・社会状況や経済的要因など様々な要因が考えられるが、それでも法律の成果としては不十分であり効果が限定的であることは事実である。環境NPOの実質的参加があった基本方針も結果的には実効性向上にあまり役立っていない。またフロンの場合は、図 3-2 で示すように、思うように回収量は上がらず、漏洩問題も起きるなど、環境改善が進んだとは言いがたい状況である。

## 2) 解決に向けた考察

環境NPO提案による議員立法（市民立法）の望ましい姿としては、政策課題設定段階から立案段階、決定段階、さらに基本方針策定などの段階、そして本研究では対象としていないが、成立後のチェック・監視に至る広義の市民立法（政策提言活動）の各段階において、すべての情報開示のもとに、一定の要件を満たす環境NPOの参加が実質的に行われ、その意見が法律を含む政策づくりに反映される仕組みが整備されていることである。実際、環境政策の進むドイツでは、連邦自然保護法第 29 条で自然開発、河川改修、道路建設など自然保護に影響を与える法規制や政策の実施に関して同条で認定された環境NPOには意見表明権が付与されている。また、スウェーデンでは、調査委員会への参加やその報告書に対する意見聴取（レミス手続き）により、一定要件を満たす環境NPOの政策策定へ

の参加が保障されている（環境文明 21 2001b）。こうした制度により、国民の環境意識や政治への参加意識が高められ、世界をリードする環境政策の原動力になっている。そして、環境NPOにとっても、意見表明の公的機会を得て自らの政策を社会にアピールすることでその能力を向上させ、それによって支援者の拡大、資金・人材の確保、社会的影響力の拡大につなげる機会にもなっている。

わが国でも、課題設定段階で複数の環境NPOからの問題提起や提案を受ける機会をつくる、あるいは立案段階である各党の部会のルールを変え専門性を有する複数の環境NPOから必ず意見を聞くといった実質的な参加が認められるようにすれば、議員は官僚からの情報・提案だけでなく、環境NPOからの情報・提案を受け、多様な選択肢の中からより実効性の期待できる政策を立案できる。また決定段階である国会審議の場でも環境NPOを含む複数の関係団体等から意見を聞き、議員・政党間で本質的な議論ができるようになれば、妥協の産物的な政策ではなく、実効性ある政策に仕上げていくことができるはずである。それこそがリオサミットで採択されたアジェンダ 21 の精神であり、多様なアプローチと全てのセクターの参加による問題解決が求められる昨今の環境政策形成において望まれる姿である。もちろん環境NPOの提案が最良とは限らず、それが全面的に反映されることが望ましいとはいえない。また参加者が増えることで議論が紛糾し利害調整に時間がかかることも予想される。しかし少なくとも議員や官僚に比べれば、環境NPOは生活者としての視点から現場の状況や問題の所在をよりの確に把握しており、長年の経験から、高い専門性と幅広い情報に裏付けされた意見や提案である可能性は高い。また政策形成の当事者として関わることで成立後の関与も期待できる。そして何より特定の利害に左右されがちな議員や官僚の議論より、公平で透明性の高い議論が行われる可能性は高まり、実効性のある法律や施策になる可能性は高まる。

こうした政策形成・決定過程への参加を含むNPOの制度化について寺田（1994）は、問題解決の必要性が一定程度支配的な政治勢力にも認知された現段階では、問題の焦点は規制、情報公開、意志決定過程への参加、活動支援など、人的、情報、資金等の交流を含む社会運動セクターと、行政ないし企業セクター等との恒常的關係形成を前提とした駆け引きに移っており、環境規制や意思決定過程への関与など環境運動の目的達成に不可欠な政治的制度的チャンネルへの参画が「制度化」の焦点になっていると指摘している。その上で、アメリカの環境運動の歴史的変遷から、制度化が進めば環境運動の政治的社会的影響力は増大するが、行政や企業の論理もある程度受け入れざるを得ず批判勢力としての純粹性のある程度犠牲にせざるを得なくなると、制度化の両義性について指摘している。

確かに日本においても、今後、環境NPOの参加の有効性が認識され、さらに制度として認められることになれば、環境NPOの代表性の問題や、環境NPO間の競合・選別など様々な課題も出てくるであろう。しかし、NPOの歴史が浅く社会的にその役割が十分に認知されていない現状では、制度化の負の側面よりも、環境NPOの参加の制度化により、閉鎖的であったこれまでの政策形成過程が変わり、政策の選択肢が多様化し、実効性が高まるといった効果や、環境NPOの発言機会や活動場面が増えることでその能力が向上し、存在意義を国民に広く知ってもらう機会となり、それによって支援を増やし社会的地位を向上させることができるとともに、社会変革の機運も高まるといった正の側面を重視すべきである。

また政治家の意識を変えられるかといった課題もある。民主党中心政権の樹立により、環境NPOからは変化を期待する声も多いが、ルールの変更に至るには、環境NPOの参加の有効性をさらにアピールする必要がある。

市民立法の事例が少なく、環境NPOが政策形成に関わることの意義や有効性が市民等に十分に示せていない現状で、参加の制度化を実現することは困難なことに思われるが、その可能性が出てきていることも事実である。ひとつは1992年の地球サミットで採択されたリオ宣言の原則10と、その具体化として1998年に採択され2001年10月に発効したオース条約では、環境NPOなどの環境情報へのアクセス権、環境に関する決定への参加権と司法へのアクセス権が明記されているように、国際的な流れが欧米を中心に広がっていること。国内では、「参加の制度化まではしばらく時間がかかるが、環境NPOとの連携なしに環境政策はあり得ない時代になっており、今後ますます議員とNPOの連携は盛んになるだろう」と指摘する議員も出ていることである。こうした状況を受け、市民立法の事例を積み重ね、あらゆる場面で議員や官僚に環境NPOの存在価値を示すとともに、政策の実効性向上に環境NPOがどう寄与したかなど具体的効果を示していく必要がある。

## (2) 環境NPOの活動面から見た課題と解決に向けた考察

環境NPOが立法過程に関わったことで、NPOの活動面での課題も明らかになった。

### 1) 課題

長谷川(2001)は自らがグリーン電力運動に関わった経験などを踏まえ、環境運動は新しい社会運動の典型であり、その分析には社会学的手法が有効と述べた上で、現在日本の環境運動が大きな影響力を発揮していない要因として政策決定過程の閉鎖性と運動内部の資源的基礎の脆弱性をあげている。そして運動活性化の方向として、政治的機会の開放性と資源動員力の向上、普通の市民を巻き込むための文化的フレーミングの活用を示唆しているが、実際にこの二事例の分析からも長谷川の指摘と同様の課題が見えてくる。

第一には、環境NPOにとっては政治的機会が少ないという現実がより鮮明になり、今後いかにこれを乗り越えていくかといった活動上・制度上の課題が顕在化した点である。

二点目は、立法化の全工程に積極的に関わり続け影響力を与えるだけの組織力、内部資源が環境NPOに決定的に不足していた点である。環境教育推進法は、環境省が一旦は法案提出を断念した環境保全活動促進法と一体化させたため環境省の意向が強く反映された内容になり、フロン法は当初から自民党の限定的な枠組みに沿って環境省が素案を作成したため、自民党の意向が大きく反映される内容になるなど、環境NPOの提案を法律の本質的な部分に反映させることはほとんどできず、双方の提案はごく一部が法律の付帯決議に入ったり、法的拘束力のない基本方針に盛り込まれた程度であった。その最大の要因は、実質的な参加の機会が限定的であったこともあるが、環境NPO自身が立法作業に不慣れなこと、議員と官僚との慣例的關係に分け入る手だてがないこと、そして何より人的・財政的基盤の弱さから長期間にわたる活動が極めて困難であるといった理由が大きい。法案の内容よりも成立させるという事実を重視せざるを得なかったのもこうした理由による。

三点目として、環境NPO側に一般市民の支援を得るだけの力が不足していた点である。環境教育推進法の場合は一般紙や党機関紙での掲載のほか、成立時にわずかな新聞報道があったもののマスメディアはほとんど関心を示さなかった。一方、フロン法の場合は自動

車メーカーとの対立もあり環境教育推進法より露出度が高かったものの、環境NPOの活動として取り上げられることはなかったため、市民立法への一般的関心を高める機会にはなり得ず、普通の市民を巻き込むどころか関心さえ寄せてもらえなかったのが実情である。

本来、市民立法は生活現場から出てきた課題を解決するためのルール作りであり、多くの一般市民によって活動が支えられることが理想である。特にフロン法のように反対勢力がある場合や政府方針とは異なる政策内容の場合は、企業や政府からの支援は望めず一般市民の支援が不可欠である。実際欧米では数十万規模の会員を有する環境NPOも多々あり、会員の支援を受けて活動するため、活動の継続性が担保され、それが社会を動かす大きな力になっている。しかし日本では、NPOの歴史が浅く実績が少ないことに加え、歴史的な「お上意識」の強さなどもあって、環境NPOに対する信頼と支援は不十分である。まして制度や仕組みは政治家や行政が作るものと考える一般市民が多い中で、市民立法に対する認知度や理解度は極めて低い。そのため、もともとの組織基盤の弱さに加えて多くの一般市民の支援が得られない現状では、環境NPOの政策提言活動には限界がある。

## 2) 解決に向けた考察

参加の機会を増やすために、部会のルールを変えるなど、環境NPOの参加の機会を保障する仕組みを作るよう、政治や社会に対しても働きかけることが重要である。

しかし、参加の制度的保障がない現状で、環境NPOの提案を法律に反映させる最も有効な方法は、人材・資金など環境NPOの組織基盤の強化である。資金が充分あれば優れた人材を確保でき活動が継続でき、その専門性をいかに発揮することができる。しかしそれこそが全てのNPOの最大の課題である現状においては、これ以外の方法を考える必要がある。それは、立法に関わる他セクターとの連携強化である。具体的には、環境NPOの実質的参加が比較的容易な課題設定段階において、議員のみならず政策担当秘書、各党政策審議機関の事務局や調査室スタッフなどに、課題の重要性と提案内容の有効性を伝えるとともに、日常的に議員や官僚とのコミュニケーションを図り信頼関係を築くなど、環境NPOの内部資源の不足を関係セクターとの信頼関係と連携によって補う方法である。

市民立法の理想が、生活感覚と特定分野の専門性を持つ環境NPOと、立法権をもつ政治家、そして政策の実行者である官僚が互いの特性や役割を尊重し連携し補強しあいながら、しっかりした議論のもとに「妥協」ではなく「合意」のもとに政策や法律を作り上げていく協働のプロセスであるとするならば、この連携は、現在の環境NPOの人材・資金の不足を補うといった現実問題の解決に役立つだけでなく、間接民主主義における市民立法の望ましい姿に近づくものでもある。

また市民の支援を得るには、長期的には教育や普及啓発活動により継続的に個人の公共意識を高め環境NPOへの理解を深めていくことが重要だが、短期的にはマスメディアの活用が有効である。実際に、環境ホルモンがマスメディアで取り上げられた時期に、化学物質問題に取り組む環境NPOの会員が急増した例もある。しかしマスメディアも、市民立法は活動が見えにくく長期的な取材が必要なこともあって、簡単には取り上げようとしない。そのため一般市民は環境NPOのこうした活動を知る機会ほとんどなく、支援も増えないため、活動の継続性は保てず社会的影響力を及ぼすに至らないという悪循環が繰り返されている。この原因はメディア側にもあるが、一方で環境NPOの発信力にも問題

はある。欧米のNPOは広報担当スタッフが毎日メディアに連絡を取るなど日常的なコミュニケーションで信頼関係を築き、何かある時はNPOが記事を持ち込むなどNPO側から積極的なアプローチを行っている（環境文明 21 2001b）。日本の環境NPOもこうした積極的方法を取り入れその機会を自ら作り出していくとともに、その際には活動の「見える化」「あなたの問題」といった当事者意識を高めるような工夫が必要である。

### （3）今後の方向性

以上の二事例から、これまで国会と官僚任せであった立法分野に環境NPOが当事者として関与したことで法制定のきっかけをつくり、他の施策の推進を早めるなどある程度の効果は見られた。しかし、環境の改善は思うように進まず、環境NPOの政策形成過程への参加は限定的で、その提案が法律や政策に反映されにくい現状も明らかになった。

前述したように、市民立法の理想は、一連の政策提言活動の全段階で環境NPOの実質的な参加が認められ、国会・政府との協働の中で実効性ある法律ならびに政策を立案・実施すること、これらの活動が一般市民の支援を得て継続的に行なわれること、それによって環境政策の実効性を向上させることである。そのためには、現在のように環境NPOの参加が議員や行政担当者の意向によって左右される状況から脱し、「公共」を担う一翼としての環境NPOの政治・社会的役割を認め、立法を含む政策形成過程での環境NPOの参加を制度として保障することが有効と考える。参加の制度化により、政策形成プロセスが改善され課題解決に十分な政策が議論され、結果として環境（状況）改善が進むことが期待できる。また環境NPOにとっても能力向上が図られ、支援者拡大の機会となり、結果として内部資源の拡充や活動の継続性確保、社会的地位の向上につながると考えられる。

表 3-7 市民立法の課題と解決のための方策・効果

| 課題  | 方策  | 期待される効果  |
|---|---|--|
| <b>1.政策面</b><br>政策形成過程が閉鎖的<br>政策の多様性がない<br>実効性が上がらない                | 立案段階の部会ルールなど変更<br>国会審議での環境NPO等からの意見聴取<br>⇒環境NPOの実質的参加を認める | 政策形成過程の透明化<br>政策の選択肢の多様化<br>⇒政策の実効性向上  |
| <b>2. NPOの活動面</b><br>立法過程への参加が限定的<br>人材・資金等内部資源の不足<br>一般市民の理解と支援の不足 | 参加の有効性を示す<br>関係セクターとの連携<br>教育・普及活動とマスメディアの活用              | 意見表明・PRの機会<br>↓<br>認知度の向上<br>↓<br>支援者の拡大<br>法律内容と実効性向上<br>信頼関係の構築<br>内部資源の不足の補完<br>政策提言活動への理解向上<br>実効性向上↑NPOの活性化 |

### 3. 6. 本章のまとめ

政策の多くが法律という形で実現されることから、環境NPOは関係する課題を解決するために、議員に働きかけて立法化を促すことがある。特に環境問題の解決には横断的な政策が必要なことから、議員立法が効果的と考えられてきた。

本章では、環境NPOの提案により議員立法で成立した環境教育推進法とフロン回収・破壊法の二事例について、主に立法過程における環境NPOの参加の現状と課題を分析し、環境NPOの参加の有効性について考察した。その結果、次のことが明らかになった。

- (1) 議員立法過程における環境NPOの参加は、その提案がきっかけとなり立法化が進むケースが多いことから、二事例においても政策課題設定段階では環境NPOは現場視点の専門家として、また情報提供者として議員への働きかけを積極的に行い議論に参加している。しかし、現状の立法段階で関係省庁が作業に加わるようになると、環境NPOの実質的な参加はほとんどなくなり、決定段階である国会審議では既に内容はほぼ確定しているなど、環境NPOの議員立法過程における参加は限定的である。
- (2) その過程における情報の開示度も参加の度合いに比例しており、環境NPOの参加が活発に行われている段階では情報も環境NPOを通じて公開されるが、実質的な参加ができない国会内や省庁間の調整段階では情報開示もなく情報の透明性は低い。
- (3) 議員立法であるにもかかわらず、立案段階になると各省庁は族議員や関係業界の利害等を含む省益を最優先させる立案作業を進めるようになり、環境NPOの組織的な専門性や長年の経験に基づく提案が反映されることはほとんどなく、議員間、関係省庁間の調整の結果、妥協的な政策になる可能性が極めて高い。
- (4) そのため、法律の改正を前に行なわれた環境教育推進法の進捗状況把握のための全国調査結果や、フロンの回収量・破壊量の推移を見る限り、法律（環境教育推進法の場合は基本方針も含めて）が制定されたことにより問題が大きく改善された状況は見られない。
- (5) さらに、国民の環境配慮行動が促進されずCO<sub>2</sub>削減など社会全体の環境改善が進んでいないことやフロンの漏洩問題など二つの事例の施行後の状況をみると、議員立法を含む政策形成過程における環境NPOの実質的な参加が認められ、その専門性や経験に基づく提案が法律（政策）に反映されていれば、こうした問題はかなりの程度回避できた可能性が高く、二つの環境政策の実効性はより向上したと考えられる。
- (6) 国民生活に直接関わる課題の中で、特に専門性や新たな概念が求められる現在の環境政策の実効性をあげるには、生活感覚と特定分野の専門性を持つ複数の環境NPOと、立法の責任者である政治家、政策の実施者である官僚が互いの特性や役割を尊重し連携し補強しあいながら、本質的な議論のもとに「妥協」ではなく「合意」のもとに政策や法律を作り上げていくことが重要である。

(7)そのためには、議員立法の政策課題設定段階から立案段階、決定段階、さらに法律に基づく政策作りの段階、そして（本研究では対象外であるが）実施段階に至る各段階において、専門性と一定要件を満たす環境NPOの実質的な参加が行われ、その提案が法律を含む政策に反映される仕組みを整備する必要がある。環境NPOが関わることにより、特定の利害にとらわれない新たな価値に基づく提案がなされて政策の多様化が促進され、過程の透明化が図られ、政策議論が活性化する。また議員にとっては政策決定の選択肢が増え、実効性ある政策生成に役立たせることができる。

(8)さらに環境政策の実効性をあげるには、環境NPOの参加の有効性を関係者や社会が認め、参加の仕組みを整備すること、国会、政府など関連セクターとの連携を強めること、一般市民の理解と支援を得るための中長期的な教育・普及戦略と短期的にはメディアの活用なども有効である。

## (1)参考文献

- 朝井志歩（2002）「フロン回収・破壊法」制定へと至る NPO の果たした役割，環境社会学研究，Vol.8，有斐閣，p136-149.
- 浅野昌彦（2007）政策形成過程における NPO の参加の意義の考察，The Nonprofit Review Vol.7, No.1, p25-34.
- 岡島成行(2004) N G O から見た環境保全活動・環境教育推進法，季刊環境研究 2004/No.134，財団法人日立環境財団，p14-17.
- 海外環境協力センター(1993)アジェンダ 2 1，国連事務局、環境省・外務省監修
- 環境庁（1988）「みんなで築くよりよい環境」を求めて，環境教育懇談会報告，p1-17.
- 環境省中央環境審議会（2002）環境保全活動の活性化方策について（中間答申）28pp.
- 環境省（2004）環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律・法令・基本方針・関係資料
- 環境文明21（2001a）循環社会推進のための市民意識・市民社会の変革と社会経済システムの構築に関する研究報告書，環境文明21
- 環境文明 21（2001b）これからの環境 NGO—欧米から学んで，環境文明 21 編,102pp.
- 河野太郎（2003）河野太郎の国会攻略本，英治出版，p136-156.
- 小島廣光（2005）政策形成と NPO 法，有斐閣，276pp.
- 渋谷晃太郎（2004）環境省における「環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律」の取組について，季刊環境研究 No.134，財団法人日立環境財団，p90-93.
- 鈴木恒夫（2004）巻頭言，季刊環境研究 No.134，財団法人日立環境財団，p4-5.
- 鈴木恒夫（2005）環境保全活動・環境教育推進法を使いこなす本，中央法規，191pp.
- 高橋秀行(2000)自治体環境基本計画の現状と課題，季刊行政管理研究 89 号,p21.
- 寺田良一（1994）アメリカの環境運動に於ける制度化と非制度化，社会運動研究会編「社会運動の現代的位相」第五章，成文堂.
- 西川伸一(2000)立法の中核・知られざる官庁・内閣法制局，五月書房.
- 日本弁護士連合会の公害対策環境保全委員会メンバー（2001）21 世紀をひらく N G O ・ N P O，明石書店.
- 長谷川公一（2001）環境運動と環境研究の展開，『講座環境社会学』第一巻,第 4 章,有斐閣，p89-116.
- 平岡俊一（2007）市民参加型環境政策形成におけるコーディネーターとしての環境 NPO，The Nonprofit Review Vol.7, No.1, p13-23.
- 藤村コノエ（2002）環境教育・環境学習，環境キーワード事典，環境法制研究会編著,第一法規.
- 藤村コノエ(2004) N P O から見た環境保全活動・環境教育推進法，季刊環境研究 No.134，財団法人日立環境財団，p9-13.
- 藤村コノエ（2008）環境教育推進法の成果と課題，環境情報科学，37-2，p30-35.
- 松下和夫（2002）環境ガバナンス，岩波書店.
- 桃井貴子（2001）フロンの回収と放出禁止の法制化の実現に向けて，市民立法入門—市民・議員のための立法講座，ぎょうせい,p274-298.
- 寄本勝美（1998）政策の形成と市民，有斐閣,274pp.

**(2)補注**

- 1) 本事例に関しては、藤村が骨子案作成の中心となり、また協議会事務局長として政策提言活動の中心的役割を担ったことから、基本的にその体験並び活動記録に基づいた。
  
- 2) 環境教育推進法に関しては、田端正広氏（元衆議院議員 2008.8.28 実施）、愛知和男氏（推進協議会会長、元衆議院議員 2008.5.8 実施）、小林光氏（環境省審議官 2008.6.17 実施）、フロン回収・破壊法に関しては、桃井貴子氏（フロンネット 2008.6.19 実施）、小林幸治氏（市民が作る政策調査会、2008.6.19 実施）、さらに橘幸信氏（衆議院内閣法制局 2009.2.23 実施）に行なった。
  
- 3) 平成 11 年 12 月の中央環境審議会による「これからの環境教育・環境学習（答申）」では、「環境教育・環境学習は、持続可能な社会の実現を指向するものであり、言い換えれば、持続可能な社会の実現に向けた全ての教育・学習活動やそのプロセスは環境教育・環境学習と言える。このような意味からも、環境教育・環境学習が扱う内容は、例えば、自然、大気、水、廃棄物、エネルギー、化学物質、消費、歴史、文化、食、住居、人口など、極めて多岐にわたるものである。」とされている。

## 第4章 内閣立法成立過程における環境NPOの参加の現状と課題 ～地球温暖化対策推進法を事例として～

### 4.0. 概要

地球温暖化問題は、近年の首脳国サミットにおいても毎回重要課題として掲げられるなど、人類社会にとって今世紀最大の課題として浮上しつつある。世界的には、1988年気候変動に関する政府間パネル（IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change）が設置され、翌1989年オランダハーグで開催された環境首脳会議で国際条約の必要性が指摘されると、UNEP理事会が条約交渉の開始を決定した。そして1990年IPCCが第一次レポートを公表して温暖化対策の必要性を明記。1992年5月には気候変動枠組み条約が採択され、同年6月にはリオ・デ・ジャネイロで開催された地球サミットにおいて同条約への署名が開始された。こうした流れを受けて世界各国においても様々な温暖化政策がとられるようになる。

日本では1988年環境庁（当時）に「地球温暖化問題に関する検討会」が設置され、1990年には環境庁に地球環境部が設置されると、さっそく2000年にCO<sub>2</sub>等の排出量を90年レベルに戻す目標などを盛り込んだ「地球温暖化防止行動計画」を策定するなど国内での本格的な取組が開始された。その後、気候変動枠組条約第1回締約国会議（COP1）の開催（1995）など温暖化防止に向けた国際的な動きが進展するなかで、1997年には気候変動枠組条約第3回締約国会議（COP3）が京都で開催され京都議定書が採択された。

本章では、京都議定書を受けて1998年に成立した地球温暖化対策推進法の成立過程への環境NPOの参加について述べる。

第1節で事例研究の方法、第2節では内閣立法のプロセスを文献調査並びにヒアリングをもとに整理する。第3節では、同様に立法以外の一般的政策の成立プロセスを整理する。第4節では、「地球温暖化対策推進法」を事例として、文献調査並びにヒアリングをもとに、政策過程分析の手法（年代記分析）を用いて政策形成の経緯とその過程への環境NPOの参加の現状を分析した後、第1章で示した基準に基づき環境NPOの参加による環境政策の実効性の評価を試みる。第5節では、環境NPOが内閣立法に関わったことの課題と効果を参加の有効性（環境政策の実効性と環境NPOの活性化）の観点から考察し、第6節で本章のまとめをする。

なお、第4章では、環境NPOは主に政策提言型環境NPOをさす。

### 4.1. 事例研究の方法

本章の事例研究に当たっては、ヒアリング並びに文献調査を行う。ヒアリング<sup>1)</sup>に関しては、本法形成過程の公開情報が乏しいことから、実際に本法の成立に当事者として関わった行政担当者並びに環境NPOに対して行う。また、文献に関しては、本法成立に当事者としてかかわった環境NPOが取りまとめた報告書（すすめる会1998）、国会審議議事録、中央環境審議会議事録、総合エネルギー調査会需給部会議事要旨を参考とする。

## 4. 2. 内閣立法のプロセス

地球温暖化対策推進法は、内閣により国会に提出され、成立した法律である<sup>1)</sup>。内閣提出法はその手続きが議員立法に比べてより複雑で内部化されているため、環境NPOの関与は審議会への参加、パブリックコメントへの参加などいくつかあるものの、その可能性はかなり低いのが現状である。しかし環境政策の実効性を高めるには、環境NPOとして、これまで圧倒的に成立率の高い内閣立法への関与も重要である。

ここではまず内閣立法のプロセスを、環境NPOの参加の可能性も考慮しつつ、第1章で述べた政策形成過程の定義に沿って整理する。

なお、2009年9月16日に樹立した民主党中心政権のもとで、内閣立法の成立過程も一部変更されたが、ここでは、地球温暖化対策推進法が成立した当時の政策形成過程を示すこととする。

### ①政策課題設定段階

立法を含む政策は、省庁の内部もしくは自治体、圧力団体、NPOなど外部からの働きかけにより発議される。省内で大筋の合意を得るため公式・非公式の会議が開かれるが、環境NPOが自らの政策を実現しようとするれば、日常的に官僚ともコミュニケーションをとり、その政策動向を把握しておくとともに、この段階でアイデアや意見を提出することが重要である。現在、環境政策提言コンペなども行なわれているが、こうした機会が定期的で開催され、その実現に向けた道筋が制度的に確保されていれば、環境NPOの応募は増え、参加の一つの機会になり得る。

### ②立案段階

#### 1) 省庁内での合意形成

発議されたものは省全体での合意形成が図られ、その後、担当者は省内の公式な承認手続きに入る。通常は局長、特別な場合は大臣・次官の了解を得る必要がある。また法律の改正や制定の場合は、審議会に諮問してその答申を得るというプロセスを経ることが多い。最近では審議会に環境NPO等市民セクターがメンバーとして参加する機会も増えているが、審議会メンバーは実質的に役所が決めるため官僚に都合のいいメンバー（五十嵐（1994）は「体制に賛同する委員」と呼ぶ）が選ばれるなど人選の公平性や、官僚主導の審議方法など審議会の形骸化が問題とされている。審議会メンバーの選出方法の改善やプロセスの正常化、またこのプロセスに環境NPOがどう関わっていくかは本研究の課題の一つである。

またパブリックコメントは1993年3月閣議決定され、その後2005年の行政手続法の改正で制度化された。国の規則の制定または改廃で一般に広く適応されるものが対象となり、提出された意見を考慮した結果やその理由について公示の責任があるため、市民や環境NPO等の意見の提出方法としては有効である。しかし、個別の回答義務はない上に、政策への反映が保障されているわけではなく、さらに迅速性・緊急性を要するものや軽微なものは対象とならないなど課題も多いことから、この仕組みを実質的な参加の仕組みとして改善していく必要がある。

## 2) 省庁間の調整

省内の合意形成と並行して、第一次案をもとに関係省庁との意見調整が行なわれる。しかし各省庁は族議員、関連業界の意見や利害等を含む省益を最優先させ、それが害されることには強固な抵抗を示すことから、せっかくの発案が、各省庁の省益や縄張り意識により、この段階で骨抜きにされる場合が圧倒的に多いといわれる。特に業界団体をバックに持つ省庁では、大多数の国民の利益よりも一部業界の利益を代弁するような姿勢もしばしば見られ、官界と業界の癒着と非難される場合も多い。いわゆる「行政組織の自存化傾向がもたらす弊害」(船橋 1998)の一つである。特に地球温暖化問題など産業活動に大きな影響を与える環境問題ではその傾向が強く、このことが実効性ある温暖化政策が打ち出せない大きな原因となっている。またこの間の省庁間の調整は多くの場合難航を極め、官僚の仕事の多くの部分がこれに費やされることも問題とされている。

## 3) 与党対策と与党審査

関係省庁との基本的合意の形成過程(法令会議といわれる)で、通常は同時に与党対策が始められる。与党議員への根回しが終わり、与党審査を経てはじめて内閣提出法案として認められる。この与党審査は、条文の形で行なわれることから、主管省庁は関係省庁との法令協議や与党審査の進捗状況にあわせて、同時並行的に法文化作業(内閣法制局のもの審査)を行い、原案を作成することになる。現状ではこの段階では、環境NPOとして個別議員へのロビー活動以外方法がないが、党内手続きとして必ず環境NPOの意見を聴取するようなルールができれば、議員には官僚情報以外の情報が提供され、政策の選択肢が増え、より実効性の高い法案になる可能性は高まる。また環境NPOの参加機会も増え、その能力を鍛える場にもなる。なお、この手続きの改定には法手続きは不要であり、この段階での参加を制度的に保障することの検討も本研究の課題である。

## 4) 内閣法制局による審査

立案省庁からの閣議請議を受け、内閣官房は法案を内閣法制局に送ってその審査を受ける。本来は主管省庁から出された内閣総理大臣宛の閣議請議案の送付を受けて開始されるが、いわば予備審査の形で原案作成の段階から法制局で審議されるのが一般的である。

予備審査が終了すると、主任国務大臣から総理大臣に対し国会提出の閣議請議の手続きが行なわれる。これを受けた内閣官房から内閣法制局に送付され、法制局では予備審査結果とも照らし合わせて、最終的な審査を行なう。

## 5) 閣議決定

閣議請議された法律案は、閣議の場で、内閣法制局長官から説明があり、異議なく閣議決定されると、内閣総理大臣から国会に提出される。しかしこの閣議に関しても、管(1998)が指摘するように、実質は、閣議の前日に開催される事務次官等会議までに決定されているため、閣議での審議は形骸化したものになっており、法案の内容について本格的な議論をすることは殆どない状況のようである。

なお、事務次官会議は新政権のもと、2009年9月14日をもって廃止された。

## ③決定段階

### 1) 議院運営委員会に審議順位等の決定

提出された法案は原則として委員会に審査のため付託されるが、どの委員会に付託するか、またその審議順位はどうするか等の決定は、議院運営委員会で行なわれる。限られた会期中に 200 件前後の法案を審議することは容易ではなく、その審議順位は法律の成立に大きな影響を与えることから、議院運営委員会は大きな力を持つ。このため、各党は「国会対策委員会」をおき、ここで非公式の折衝を行ない、実質的な審議順位などが決められる。多くの法案が一国会期間内に提出されることから審議順位の決定はやむをえない措置であるが、国会で審議拒否などが続くと審議日程が足りなくなり、順位の低い法案は廃案になる可能性もあることから、官僚は各省庁提案の法案をできるだけ多く成立させるために、こうした場でも活発に族議員に働きかけを行なう。

## 2) 委員会審査

委員会審議が終われば、その審議は本会議に移行する。委員会では法案の内容によっては、公聴会の開催や参考人の意見聴取などが行なわれる。環境NPOにとっては国会における意見陳述の場であるが、この段階ではほぼ法案は固まっているケースが殆どであり、現状では法案について大きな変更は期待できない。しかし、この段階で必ず環境NPO等関連団体の意見を聴取するような国会審議のルールを定め、最終段階であっても本質的な議論と合意形成ができる場になれば、より実効性のある法案になる可能性は高まるはずであり、こうしたルールの導入について検討する必要がある。

## 3) 修正、採択

委員会で採択された法案は、本会議にかけられ採択される。

### 4. 3. 立法以外の一般的政策の成立プロセス

一般的政策の政策形成過程は、内閣立法の場合とほぼ同じ方法であるが、政策決定段階が異なる。本研究では直接的には立法を扱うが、環境NPOの参加の機会としては一般的政策の場合も考えられることから、ここでは政策形成過程の定義に沿って、同様に整理しておく。

#### ①政策課題設定段階

新たな政策が求められる状況になると、省庁内部のほか、議員、自治体、圧力団体、NPOなど外部から情報や要求が寄せられる。所管部局の責任者が新規政策の必要性を上層部に訴え了解が得る場合が多い（飯尾 2007）。そして省内で大筋の合意を得るため公式・非公式の会議が開かれる。この段階でも立法の場合と同様、環境NPOが自らの政策を実現しようとするれば、日常的に政党関係者や官僚ともコミュニケーションをとり、その動向を把握し、アイデアや意見を提出することが重要であり、そうした機会が定期的に設定されることが望ましい。

#### ②政策立案段階

省全体での合意形成が図られるが、所管部局の担当者は省内の関連局、他省庁の関連部局と合議を重ねていく。その過程で与党政策審議機関や関連議員に対しても同様の説明を行なう。また新規政策が魅力的なものの場合、複数の省庁がその省庁なりの政策を立案することもあり、その調整はより多くの困難を要する。特に温暖化問題など利害関係が対立

する場合、多くの族議員や圧力団体を抱えている経済産業省に比べて環境省は力が弱いことから、例えば環境省が優れた環境政策の原案を提示しても、こうした個別の調整を積み重ねていくうちに原案は修正され、関係者が納得する妥協的なものに骨抜きにされる場合が多い。ここ数年議論されている環境税、温暖化防止行動指針などはその典型である。

この段階では内閣立法の場合同様、現在の審議会やパブリックコメントなどの参加のしくみを改善しより有効な方法として機能するように提案することも研究課題である。

### ③政策決定段階

一般的政策の場合、前述した組織的な調整を経て次第に政策が立案されると同時に決定されるのが通常の省内意志決定過程である。しかし誰かが意識的に決定を行なうというより相互作用の中で政策が形成されるため（飯尾 2007）、その決定過程はきわめて不透明であり、当然その過程での情報も公開されないため、例えば審議会の意見がどのように反映されたかもわからない。市民の協力なしでは成しえない現在の環境問題の解決に向けてこうした閉鎖的な政策形成過程は決して望ましいことではなく、またこうした閉鎖的なプロセスが一部利害関係者との密接な関わりの原因にもなっている。しかし、現行システムを変えることに関心を示さない官僚が率先して改革に取り組むはずはなく、これをどう改善していくかは大きな課題である。

## 4. 4. 地球温暖化対策推進法の場合

ここでは、内閣立法で成立した地球温暖化対策推進法（以下「温対法」）を事例として、実際の法律形成の流れ、その過程で環境NPOがどのように関わったかを、文献調査並びに環境NPO・行政等関係者からのヒアリング<sup>1)</sup>により明らかにする。その上で、参加のプロセス、成立した法律及び計画内容、その効果等について、環境NPOの参加の観点から評価し、環境NPOの参加の有効性と課題について考察する。

### 4.4.1. 成立プロセスと環境NPOのかかわり

最初に、1) 立ち上げ期（問題の気づきから市民案の作成提出まで）、2) 政策内容の検討、3) 党内手続から成立まで、4) 成立後の四期に分けて時系列で整理し、それぞれの過程で環境NPOがどのように関わったか、その経緯を整理する。

#### 1) 立ち上げ期

1997年12月、地球温暖化防止京都会議（COP3）の直後の1998年1月、それまで地球温暖化問題に取り組んできた環境NPOの有志により設立された「温暖化防止に関する市民立法をすすめる会」（以下、「すすめる会」）が市民運動全国センターを拠点に活動を開始した。京都会議で日本政府が国際的リーダーシップを取れなかった理由は、各省庁が縦割りで進める行政のあり方に問題があり、温暖化防止は現在の政策決定プロセスではなし得ないという考えのもと、温暖化防止のための市民立法化を目的として、気候ネットワーク、WWF ジャパンなどいくつかの環境NPOの有志が立ち上げた組織である。最初は数名で「市民が求める温暖化防止の法律骨子」を作成、1月末には第1稿を取りまとめ2月には

「市民立法案（第2稿）」を公表した。その後、この提案がどのような手段で法律になりうるのか議員立法の可能性を模索するため、すすめる会のメンバーは各党を回り法制化の可能性を打診している。

同じ時期に環境庁（当時）と通商産業省（当時）も京都会議の結果を受け内閣立法による法制化に向けた準備を進めていた。特に環境庁は、京都会議に向けて1997年8月から11月までの約3か月間に中央環境審議会（第42～48回）を開催し、11月18日には「今後の地球温暖化防止対策のあり方について」（中間とりまとめ）を公表。その後約1ヶ月のパブリックコメントを経て、12月には環境庁長官から今後の温暖化防止対策のあり方について中央環境審議会に諮問があり、1998年3月には中央環境審議会は「今後の地球温暖化防止対策の在り方」答申を提出した。これを受けて環境庁は本格的な法案策定作業に着手した。

一方、通商産業省は1979年に成立した既存の「エネルギーの使用の合理化に関する法律（以下、省エネ法）」の一部改正だけで温暖化対策は充分という姿勢で環境庁より早い段階から準備を始め、1997年10月政府が省エネ法の改正・強化を温暖化対策の柱とする方針を固めたのを受けて省エネ法の改正案を検討していた。環境庁が「温暖化防止」を推進法の目的としていたのに対して、通商産業省は「内外におけるエネルギーをめぐる経済的社会的環境に応じた燃料資源の有効な利用の確保」を目的とし「温暖化防止」の言葉は入れないなど、水面下では両省庁の間には既に対立構造が生じていた。環境庁は中央環境審議会の答申を待たずに法案準備を進め2月には環境庁法案（第1稿）を発表したが、同時期に通商産業省の総合エネルギー調査会需給部会において、環境庁の温暖化政策は省エネ法との二重規制になることを理由に温対法を強く牽制していることから、当時の対立がうかがえる。当時の様子について元環境庁担当者は「当初は、温暖化対策に関連深い省エネ法に温暖化を入れて欲しいと調整したが、通商産業省はあくまで目的は省エネ対策であり、エネルギー政策は通産省が判断すべき事項で、環境庁の介入は断固許さないという強い主張であった。そのため、環境庁としては温暖化防止を目的に掲げた法律を作るしかないと判断した」と述べている。

一方、議員側も、当初は京都会議の直後で温暖化への関心も高く、環境NPOから盛んにヒアリングを行い良好な関係が築いていたが、議員立法としての市民立法案、内閣立法としての環境庁案（温暖化対策推進法案）と通商産業省（省エネ法改正案）がほぼ同時期に示されたため、対応を決めかねるという状況になっていた。しかし1998年1月に政府は総理大臣を本部長とする「地球温暖化対策推進本部」を設置し、両省庁からの提案が行なわれた段階で、既に議員立法としての市民立法の可能性はなくなった。そして、すすめる会の活動は、環境庁の温対法と通商産業省の省エネ法の改正に市民案を入れ込み、より実効性ある法律にしていくことに傾注するようになる。具体的には、議員へのアプローチだけでなく、水面下で行なわれていた両省庁の調整に危機感を持ち、中央環境審議会答申が提出されたその日にプレスリリースを発表し、総合的・長期的に意味ある法整備と、官僚内部だけで進められる市民不在の立法に異議を唱えた。またシンポジウムを開催し市民側の意識の高揚に努め活動の拡大を図っていった。

## 2) 政策内容の検討

こうした環境NPOの動きの一方で、環境庁は1998年4月中旬には温対法案を発表したが、その内容は2月に出示された第1稿、さらに3月に出示された中央環境審議会答申の内容からも大きく後退する内容であった。そのため、すすめる会は与党三党と環境庁長官に申し入れをするとともに、プレスリリースで環境庁案を厳しく批判した。またアースデイのイベントとして「市民国会」を開催、参加者500名により市民立法の趣旨を採択するなど賛同者集めを行なっている。2月に出示された第1稿の後、中央環境審議会答申を受けたにもかかわらず、4月には大幅に後退した環境庁法案が発表された経緯について、その間省庁間でどのような調整が行なわれたかの情報は公開されていない。しかし当時の様子を環境庁担当者は「京都会議、中央環境審議会への諮問、そして審議会の答申をにらむような形で通商産業省は省エネ法改正議論を進めていた。1998年3月になっていよいよ政府調整本格化という時期に、経団連(1998)から、①省エネ法との重複規制は廃止すべき、②公害対策と温暖化は全く別次元の問題であり都道府県に権限を与えることは間違いであり国がやるべき、という意見書が提出された。一方、通商産業省は当初からエネルギー政策体系に温暖化防止は入れられないという姿勢だったため、環境庁としては温暖化防止を目的とした法律を目指したが、実際上の法律事項(権利と義務)がなければ法律として成り立たない。この法律での義務は結局事業者に対する義務、すなわち省エネしかなく、それは省エネ法でやることになっているから温対法でやる必要はないという通商産業省の強固な主張のために調整は難航した。しかし、そのままでは閣議決定ができないため、妥協するしかなかった。」と述べている。このように業界団体と通商産業省の強固な反対により、環境庁提案の温対法案は、実効性の期待できない妥協の産物として、国会に提出されることになる。

## 3) 党内手続きから成立

4月28日の閣議決定を前に、すすめる会は改めて声明を発表し、改正省エネ法と温対法を厳しく審議するよう国会に求めた。また衆議院商工委員会に対して「省エネ法改正案」の審議に当たって、十分な審議と公聴会の開催を行なうこと、環境委員会と合同審議を実施すること、省エネ法で対応するエネルギー起源のCO<sub>2</sub>排出についても京都議定書の枠組みを前提とすること、基準値は市民の意見を聞きながら策定し公開するとともに進捗状況を公表することなど、問題点を指摘し追加すべき事項を緊急に申し入れた。また衆議院環境委員会で審議される温対法についても、行政府の省益をめぐる対立によって極めて重要な温暖化防止対策に弊害を生じるなど行政府の限界は明らかであるため立法府として強力なイニシアティブを発揮して欲しいこと、京都議定書の温室効果ガス削減を誠実にこなうために最低限6%の削減を前提とした法整備を行なうこと、温対法案について十分な審議と公聴会を行い市民案なども参考にしながら実効性ある立法化に向け立法府としての機能を発揮して欲しいなど、問題点を指摘し、追加すべき事項等を記した緊急申し入れを衆議院環境委員会に対して行なっている。

しかし省エネ法の改正については商工委員会でわずか3時間の審議で通過している。また温対法に関しては、すすめる会のメンバーである気候ネットワーク代表浅岡氏が衆議院

環境委員会で参考人として意見を述べる機会を得たものの、既に環境庁と与党間で調整が終わり修正は受け入れにくい状況であった。そして、温対法案は会期切れのため継続審議となる。

その後、参院選が行なわれることになるが、それに先立ちすすめる会は、温暖化政策について9政党の政党担当者にアンケート調査を実施した。その結果、自民党以外は継続審議となっている法案を修正して強化すべきこと、市民参加の仕組みと情報公開については、温度差はあるものの全ての政党から賛同という回答を得ている。

そして7月12日の参議院選挙での自民党惨敗により、参議院では与野党の逆転が起こったため、温対法案の審議においても急に風向きが変わることになる。選挙結果を受け、すすめる会はロビー活動を再開し、全ての政党に対して市民立法の主張を掲げて申し入れを続けた。政治状況の変化で何らかの修正に応じざるを得なくなった環境庁と自民党は、通常国会で民主党が提示した修正案の中からわずかな修正を取り入れた。しかし、他の政党も大胆な修正を行なうことで産業界とそれをバックにした通商産業省・商工族から反発が起こり廃案になることを恐れたため、結果的には消極的な修正に留まることになる。この段階ですすめる会も、あくまで理想的な市民の主張を通すべきという意見と、とりあえず内容よりも成立させるべきという意見に分かれたが、最終的には成立に重きを置き、できる限りの修正を求めていくことに力を注いでいる。

そして9月4日衆議院を通過した法案は付帯決議と修正案が盛り込まれたが、10月2日の参議院本会議において、修正なし付帯決議のみで法案は議決される。

#### 4) 成立後

成立した内容は、すすめる会が提案した案とは程遠いものとなった。しかし、すすめる会では、活動に対する自己評価を活動報告書の中で次のようにまとめている。すなわち、

- ・市民立法の趣旨は、法律の中身よりもむしろ、議論の場と情報源を確保することであったが、議員立法にするというプロセスは実現しなかった。その原因として、議員への働きかけにおいて市民立法が掲げた主張を十分に伝えるだけの力が市民側になかった。
- ・政治の風向きが変わった参院選後に、大幅修正の可能性があったにもかかわらず、そのチャンスを活かすことができなかった。
- ・活動を通して明らかになったことは、温暖化防止のための本当に実効性のある法律は、内閣立法では作成できないことである。
- ・この結論は、温暖化防止に限らず、あらゆる分野の環境問題に共通して当てはまる構造的問題を含んでおり、望ましい環境立法は議員立法でなければ実現不可能である。

こうした自己評価のもと、すすめる会は「環境立法をすすめる会」のような長期的に取り組む会が必要であることを確認し、解散している。ただし、その後もメンバーはそれぞれが所属する組織で温暖化問題に取り組み、国際会議などへの参加経験も積みながら、2008年8月には「気候保護法（仮称）」の成立を求める **Make the Rule** キャンペーンを開始し、全国の環境NPO並びに市民団体と連携をとった活動を展開している。

#### 4.4.2. 実効性の評価

3章同様に、①環境NPOが立法過程のどの段階でどの程度関与できたか、また全てのプロセスで情報開示は充分であったかに着目した評価（参加度・情報開示度評価）、②環境NPOがどのような必要性や目的から立法化を働きかけ、結果的にその改善が期待できる法律（政策）となったかに着目した評価（政策内容評価）、③立法化により環境（状況）が改善されたかに着目した評価（改善度評価）の3つの観点から、温対法の実効性の評価を試みる。また、温対法に基づく京都議定書目標達成計画についても考察する。なお、環境教育推進法やフロン回収・破壊法とは異なり、温対法は内閣立法であることから、政策形成プロセスへの環境NPOの関与はもともと限定的である。

##### （1）プロセスへの参加度・情報開示度評価

すすめる会の自己評価でも、「議論の場と情報源の確保は不十分であった」とあるように、環境NPOの温対法成立過程への実質的な参加はかなり限定的である。京都会議の直後ということで、議員も温暖化問題への意識は高く、政策課題設定段階では環境NPOのロビー活動は積極的で議員との意見交換も盛んに行われたものの、同時期に環境庁や通商産業省も法制化を目指していたことから、議員は自ら議員立法するよりも内閣立法での成立を選んだ。そのため、環境NPOが望んでいた議員立法の路は早い段階から閉ざされ、議員立法以上に政策形成過程での官庁間の調整が多く、その過程が不透明であるために環境NPOの参加が困難である内閣立法で立法化されることになる。議員立法ではなく内閣立法での立法化となった要因について、当時の環境庁担当者は、COP3に向けて大きな排出削減が必要との認識と流れが環境庁内に既にあったこと、事業者への義務付けなど激しい利害対立のある大きな課題であり議員に任せておけば解決するという課題ではないなどの理由から、環境庁としては当初から、審議会、政府内調整、閣議決定という通常のルートでの内閣立法を考えていたと述べている。

この時点で環境NPOは戦略を切り替え、プレスリリースやシンポジウム等の開催により、温暖化問題に対する市民意識を向上させることと、環境庁の温対法と通商産業省の省エネ法の改正に対する意見の表明やロビー活動による議員への働きかけといった間接的な働きかけを行なっている。

そして、政策立案段階では環境庁と通商産業省による省庁間の政策調整が進められる中、環境NPOの参加は全く見られない。例えば、この間（1997年8月8日～11月18日）に中央環境審議会の企画政策部会が7回開催されている。また11月18日に取りまとめられた中間まとめに対して、その後1月間のパブリックコメントも行なっている。しかし、当時の中央環境審議会部会メンバーには、滋賀県で水質保全に取り組む団体、自然保護協会など環境NPO代表が数名含まれているものの、温暖化対策を専門とし京都会議で活動した環境NPOは含まれていない。また検討内容も学識者や研究者からの報告を受けた検討が中心であり、環境NPOの意見を聞く場などは見られない。

また、パブリックコメントについては、その内容が大きく政策に反映された様子はない。

表 4-1 中央環境審議会の開催の様子

| 回<br>(開催日)           | 検討内容   | 報告者  |
|----------------------|--|--|
| 第 42 回<br>1997.8.8   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ CO2 排出状況及び地球温暖化の影響</li> <li>・ 地球温暖化防止京都会議（C O P 3）の役割と国際的な論点</li> <li>・ 地球温暖化に対する我が国の取組の現状と問題点</li> <li>・ 京都会議準備会合第 7 回会合の結果</li> </ul> | 事務局  |
| 第 43 回<br>1997.8.26  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 環境科学の観点からの温暖化対策の必要性</li> <li>・ 将来の二酸化炭素排出量の削減可能性について</li> <li>・ 地球温暖化を念頭に置いた環境税のオプション</li> </ul>  | 国立環境研究所研究官<br>〃<br>一橋大学経済学部教授                          |
| 第 44 回<br>1997.9.23  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 産業分野における CO2 排出状況と対策について</li> <li>・ 運輸分野における CO2 排出状況と対策について</li> <li>・ 経団連の温暖化防止自主取組評価について</li> <li>・ 排出権取引制度について</li> </ul>           | 芝浦工業大学教授<br>早稲田大理工学部教授<br>関西学院大学総合政策学部教授<br>京都大学経済研究所長 |
| 第 45 回<br>1997.10.6  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 炭素税の論点について</li> <li>・ 民生分野における CO2 排出状況と対策について</li> </ul>   | 一橋大学経済学部教授<br>神奈川大外語学部教授                               |
| 第 46 回<br>1997.10.21 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地球温暖化対策について</li> <li>・ 地球温暖化防止国内制度の基本検討課題</li> <li>・ 経済的手法の具体的イメージ</li> <li>・ 経済的手法の具体的イメージの一例</li> </ul>                               | 上智大学法学部教授  |
| 第 47 回<br>1997.11.11 | ・温暖化対策について中間とりまとめ（素案）  | 部会長  |
| 第 48 回<br>1997.11.18 | ・温暖化対策について中間とりまとめ（案）   | 部会長  |

一方、通商産業省は独自に省エネ法の改正で温暖化に対応しようとしていたが、専門家や必要に応じて消費者団体代表等の参加による審議会を開催していることや、エネルギー政策に関しては通商産業省・資源エネルギー庁が総合的に行うものであり、一般市民や国会決議は必要ないという理由で、環境NPO等の参加など論外という姿勢を取り続けていた。実際当時の省エネ法改正のための審議会メンバーに環境NPOは含まれていない。

ちなみに、両省では当時の審議会メンバーの構成がかなり異なっている。メンバーはいずれも大臣が任命するが、環境庁の場合は調整省庁という性格から、関係省庁が審議会メンバーの推薦枠を持っており、通商産業省推薦による業界団体代表も入る。一方通商産業省の場合は、審議会では業界内調整が最も重視されていることから、環境庁の枠はない。実際、通商産業省審議会会長が環境省審議会の委員としても加わっていたが、逆はなかった。エネルギー政策に環境NPOはもとより環境庁さえも介入できない状況がここでも見

える。

その後、政策決定段階に入ると、温対法が閣議決定される前日と、衆参両院の委員会審議前には、すすめる会として緊急申し入れを行なうとともに、衆議院環境委員会では環境NPOが参考人陳述を行なっている。具体的には、気候ネットワーク浅岡代表が、温暖化対策のための制度整備を含む実効ある国内体制作りの必要性和、市民に開かれた政策決定プロセスの道を開いていくことの必要性を述べた上で、本法の下で作成が進んでいる地球温暖化大綱が「官庁間での密室協議で決められている」と指摘し、その内容が京都会議以降全く進んでいないこと、また削減目標値を定め基本方針に沿った各主体の責務を明らかにすることの重要性などを述べている（衆議院環境委員会議事録 1998.5.21）。しかしこの意見が法律内容に反映されることはなく、形式的な参加に終わっている。この参考人陳述が会期末であり、期間内での成立がほぼ困難とされる時期に行なわれていることから形式的参加であることがわかる。

こうした実態をもとに、衆議院環境委員会の中で民主党議員が政府（環境庁）に対して「透明性のある形で法案を運用するためには、基本的な事項や政府の計画策定に際して、市民参加や情報公開が法律上保障される必要があるのではないか」と質問している（衆議院環境委員会議録 1998.5.19）。しかし環境庁の答弁は、中央環境審議会で審議していること、審議過程は公表し国民の意見が述べられる仕組みにしていること、中央環境審議会の中で国民の意見は適切に反映されているという答弁に終始している。このことから環境庁も審議会の開催で国民の参加は充分であるという認識であったことがわかる。しかし、実際に成立した法律は、審議会答申の内容も十分に反映されたものになっていないことから、審議会さえも十分に機能せず、結局は省庁間の調整段階で力のある方の意見が重視されるなど、国民の意見が国政に反映される仕組みになっていない。

また、すすめる会が参議院選挙前の 1998 年 6 月に 9 政党の政策担当者に行なったアンケートでは、政策決定の場に環境の専門家や市民等が参加することに「賛成」とする政党が 6 党、「必要に応じて」とする政党が 2 党（公明党、自由党）、自民党は「適宜意見を聞くようにすれば特別な制度などは必要ない」と回答しており、与党（当時）自民党の環境NPOや市民参加に対する理解はかなり低いことがわかる。当時の国会審議（衆議院環境委員会 1998.5.22）の中で、社民党議員より、官僚だけで進めることには限界があり環境NPOなどの政策や提言も聞く必要があるのではないかと質問に対して、当時の環境庁長官が政府と環境NPOが本当の意味で協力体制を作っていく必要があると答弁する場面もみられた。しかし、全体的には、内閣立法における政策形成過程では環境NPOの参加はほとんど考えられておらず、自民党議員の環境NPOに対する認識も低かったといえる。

一方、情報開示については、審議会は公開されており、国会の委員会議録も公表されている。しかし、2月に環境庁が発表した骨子案から4月に大幅に後退した形で発表された骨子案の間の省庁間の調整内容は情報としては全く公表されておらず、どのような経緯で環境庁案が後退したかを公に知ることはできない。また当時の審議会議事録では発言者がイニシャルで記載されており、どの議員がどのような発言を行なったかは不明である。この点について、参議院国土・環境委員会（1998.9.17）で公明党議員が、省庁間の覚書開示の取り決めに基づきこの間の経緯の開示を求めているが、環境庁の答弁は「覚書はない」

というものであり、国会さえもその間の調整プロセスに関する情報を得ることができない状況であったことがわかる。

環境NPOは温暖化防止推進のための「市民立法」の趣旨として、温暖化防止を進めるための中身についてより、むしろ基本となる議論の場と情報源をまず確保することを求めていたが、内閣立法として成立した温対法においては、環境NPOの参加ならびに情報の開示はいたって不十分であったといえる。

表 4-2 地球温暖化対策推進法の成立過程への環境NPOの参加

|       | 政策課題設定段階                         | 政策立案段階   | 政策決定段階   |
|-------|----------------------------------|--|--|
| 国会    |                                  | 与党二党政策調整   | 衆議院審議<br>参議院選挙<br>衆議院修正通過<br>参議院審議<br>成立   |
| 環境NPO | ロビー活動<br>市民立法案2稿公表<br>すすめる会の立ち上げ | 中環審答申へプレスリリース<br>市民シンポジウム開催<br>環境庁案へのプレスリリース<br>市民立法案4稿公表<br>市民国会開催<br>閣議決定に向けてプレスリリース | 衆議院商工委員会へ緊急申入<br>衆議院環境委員会へ緊急申入<br>参議院省エネ法改正へ緊急申入<br>衆議院環境委員会参考人質疑<br>各党アンケート実施<br>参議院参考人質疑 |
| 政府    | 環境庁・通産省独自立法                      | 中央環境審議会中間答申<br>環境庁法案骨子修正案<br>省庁間調整   | 法案閣議決定<br>環境庁法大幅後退   |

※詳細な年表は、付録2を参照

表 4-3 地球温暖化対策推進法立法過程での参加度・情報開示度

|               | 参加形態  | 参加度        | 求められた役割            | 過程の透明性            | 情報開示度 |
|---------------|-------|------------|--------------------|-------------------|-------|
| ①政策課題<br>設定段階 | ロビー活動 | △<br>(非公式) | 情報提供、専門<br>性、具体的提案 | ロビー活動 ○<br>行政動向 × | △     |
| ②政策立案<br>段階   | 審議会委員 | △→ ×       | 情報提供、<br>世論喚起      | 省庁間調整 ×<br>審議会 △  | ×     |
| ③政策決定<br>段階   | 国会参考人 | △          | 専門性                | 委員会公開 △           | △     |

参加度 ○：実質的参加、△：形式的・諮問的・部分的参加、×：参加なし  
 透明性・開示度 ○：すべて公開、△：一部公開、×：非公開

## (2) 政策内容評価

環境NPOがどのような必要性や目的から立法化を働きかけ、結果的にその改善が期待できる法律ならびに政策が形成されたかという政策内容に着目した評価を試みる。

環境NPOは、京都会議に至るプロセスにおいて各省庁の意向が強く働き国会の意思が不鮮明であったこと、そのため交渉をリードする国家的戦略がなかったことの反省に基づき、①温暖化防止のための強力な国内制度が必要であること、②法的削減目標を定めること、③数値目標達成のための具体的な対策と措置を盛り込むこと、④全てのセクターが参加する「委員会」の設置により官僚主導、審議会政治による政策形成の仕組みを変えること、⑤温暖化防止に関する情報を一元的に整理し公開するとともに情報請求権を規定すること、等を求めて立法化を働きかけている。

①の新法の成立に関しては、当初通商産業省は省エネ法など既存制度の手直しで十分であるという認識であった。しかし、実質的な部分は省エネ法などに委任する形で新法の成立を通商産業省が了承したこと、内容はかなり後退したものの、「地球温暖化対策推進法」が新法として成立した。内容的には、環境NPOが求めた内容とは大幅に乖離したものになったのみならず、環境庁自体最初に提案した内容よりもはるかに後退した内容になっている(表 4-4 参照)。しかし、この法律が土台となってその後改正が積み重ねられてきていることを勘案すれば、第一歩としての意味はあったといえる。

②、③の法的削減目標設定や具体的な対策・措置の記載について、環境NPOは京都議定書の約束期間内だけでなく、中・長期的削減数値目標を明記するとともに、具体的な対策と措置を盛り込むことを提案している。しかし成立した法律では目標値は定められておらず、具体的な対策と措置についても述べられていない。この理由について、1990年の地球温暖化防止行動計画策定以降、温暖化防止のための施策である環境税や排出量取引などに関して通商産業省と主要産業界がことごとく反対してきたこと、そのため環境庁としても実効性ある政策が打ち出せず具体的な数値目標を示すことができなかつたと、当時の環境庁担当者は述べている。

また、④の参加による政策形成の仕組みの変更については、環境NPOは市民・産業界・行政の各セクターによる第三者機関を設置し、温暖化防止対策の進捗状況を審査し、必要に応じて政策変更を勧告できる権限を与えること等の提案を行なっている。しかし、法律

では情報センターとしての全国地球温暖化防止推進センターの設置は盛り込まれたものの、意思決定への参加の仕組みは記載されていない。

そして⑤の情報の一元化と公開と情報請求権について、特に環境NPOが主張した点は、事業者に対して事業活動に伴い排出される温室効果ガスの量を把握し削減に必要な措置を講じる責務を有することと、その情報を公開することであった。そして環境庁の当初案では、工場の対策強化として、排出基準の設定、温室効果ガスの排出削減計画の都道府県への届出、都道府県知事への排出量等届出と審査、都道府県による工場の年間排出量の公表など、都道府県の幅広い権限を認め、工場の温室効果ガス排出に関する情報開示の条項が盛り込まれていた。しかし、通商産業省との調整の間にその条項はなくなり、省エネ法及び通産省令に白紙委任という形で、成立した法律からは全文削除されている。

表 4-4 1998 年の地球温暖化対策推進法案の旧法案と新法案の比較

|           | 環境庁旧法案   | 温暖化対策推進法              |
|-----------|--|-----------------------|
| 工場の対策強化   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 環境庁が排出基準設定</li> <li>・ 都道府県知事への排出量等届出と審査</li> <li>・ 都道府県が工場の年間排出量を公表</li> <li>・ 違反の場合の勧告と公表</li> </ul> | 全面削除（省エネ法及び通産省令に白紙委任） |
| 自動車の対策の強化 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 環境庁が排出基準設定</li> </ul>   | 全面削除（省エネ法及び通産省令に白紙委任） |
| 国民の取組支援   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地球温暖化防止活動推進員を委嘱</li> <li>・ 国、都道府県が地球温暖化防止活動推進センターを指定</li> </ul>                                       | 変更なし                  |

この項目の全面削除の理由について、すすめる会は、工場等に関する上記項目が省エネ法の合理化計画の提出との二重規制になるという産業界の批判を背景に、通商産業省が環境庁案に強固に反発し、あくまで省エネ法の改正で済ませようとしたことが大きな要因とみている。前出の環境庁担当者の発言からも、すすめる会のこの推測は正しかったと言える。実際に、改正された省エネ法では、工場の対策強化について、基準は通商産業省令で通商産業省が決定する、工場はエネルギー使用量等を通商産業省に届け出るが、通商産業省は企業秘密を理由にこれを一切公表しない、自治体の関与は一切ない、とするなど、エネルギー政策は通商産業省の権限内であるという省益に終始した内容となっている。

もともと省エネ法は、2度に及ぶ石油危機により石油価格が大幅に上昇したことに対応し、エネルギー使用効率の大幅改善を目的とした法律であるが、1998年の改正では京都議定書を受け、工場への規制強化、輸送分野への新規適用、オフィスビルへの適用拡大を行っており、事実上地球温暖化が法律の目的に組み込まれている。しかし、法文上の目的には温暖化に関することは全く明記されておらず、環境庁は主務官庁に含まれていない。こうしたことから、通商産業省は温暖化対策に消極的な産業界と密接な連携をはかり、二重規制大反対の合唱（1998）で族議員も巻き込み、結果として環境庁案を骨抜きにしたとする、すすめる会並びに担当者の見解は正しかったといえよう。

なお、日本のエネルギー政策の土台である長期エネルギー需給見通しは、国会の承認は必要なく、通商産業省の独壇場であり、エネルギー政策には他省庁はもとより国会さえも介入できない状況を作り出している。このことは、参議院国土・環境委員会（1998.9.17）において公明党議員が、エネルギー政策形成プロセスにおいて環境庁が意見を述べる機会があるかとの質問に対して、環境庁は審議会の審議過程で意見を求められることはないことと答弁していること、また覚書さえなく省庁間の調整内容を議員さえ把握できていないことから明らかである。

このように、環境NPO等の参加はもとより国会さえも蔑ろにし、省庁間の対立と妥協の中で成立した温対法は、国の基本方針策定や地方自治体の基本計画策定を掲げただけで、削減目標はなく、目標達成のための具体的な対策及び措置も明記されず、最も大きな排出源である工場等の排出量の情報も把握できない、温暖化防止には極めて不十分な実効性のない法律となった。

一方、法律に基づく基本方針(1999)、推進大綱(1997)があるが、京都議定書の発効（2005年2月）に伴い閣議決定された「京都議定書目標達成計画」がそれ以降の温暖化対策の基本計画とされている。これら計画には、京都議定書に基づく6%の削減約束を達成するための「現段階（当時）で導入可能な対策・施策」が盛り込まれているが、環境NPOが当初から提案している法的数値目標の設定、意思決定への参加の仕組み、大規模事業者に対する温室効果ガス排出量の情報公開等は盛り込まれていない。その主な原因は、温対法同様に産業界と通商産業省、族議員の反対によるものである。温対法成立から10年以上経過した現在、新政権により温室効果ガス削減の中・長期の目標が表明されるとともに、排出量取引制度、環境税など新たな政策が検討されているが、当初から中長期的な数値目標設定などを提案していた環境NPOの先見性はこのことから明らかであり、環境NPOの提案が当時の政策に反映されていれば、日本の温暖化対策はより進展したと考えられる。

表 4-5 地球温暖化対策の争点

| 主な争点       | 通商産業省などの考え方                       | 環境庁（温対法）               | 環境NPOの提案                              |
|------------|-----------------------------------|------------------------|---------------------------------------|
| 制度創設       | ・省エネ法の手直しで十分<br>・個々の施策は事業官庁に任せるべき | ・実質的部分が全面削除            | ・新たな強力な制度が必要                          |
| 法定目標の必要性   | ・条約の流れを見ながら推進本部で決めていく             | ・目標値は設定されず             | ・法律で明確な削減目標を設定すべき                     |
| 政策決定への市民参加 | ・審議会で十分で、一般市民の意見や国会決議は必要なし        | ・意思決定への参加の仕組みはない       | ・官僚主導の密室協議は問題で、市民が加わり協働で政策形成する場を設定すべき |
| 情報公開       | ・混乱を招く<br>・企業秘密のため公開できないものもある     | ・工場からの排出に関する情報開示の条項は削除 | ・市民が情報を請求できる場の設定                      |

(すすめる会の資料を基に作成)

表 4-6 環境NPOの提案内容と法律・政策内容の比較

|         | 環境NPOの提案   | 法律  | 目標達成計画   |
|---------|--|---|--|
| 目的・理念   | 気候系の人為的影響による地球温暖化の脅威のない社会。現在及び将来の人類の生存権、環境権、幸福追求権等の基本的人権を満たす社会。そのために・エネルギー使用を削減する・安全で再生可能なエネルギーを十分に活用する・循環型社会への転換を図る。  | 地球温暖化が地球全体の環境に深刻な影響を及ぼすものであり、(中略)国、地方公共団体、事業者及び国民の責務を明らかにし、地球温暖化対策に関する基本方針を定めること等により地球温暖化対策の推進を図り、現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献する。                                  | ・京都議定書の6%削減約束の確実な達成。<br>・地球規模での温室効果ガスの長期的・継続的な排出削減。  |
| 責務・基本方針 | 国： <u>温暖化防止の活動推進のための基本的・総合的施策の策定、実施。</u> 産業団体等とNPO等の意見を取り入れ活動を支援。<br>地方公共団体：国の施策に準じた施策の策定、実施。 <u>地域特性に応じた独自の条例の制定。</u> 地域住民、事業者等々の交流の拠点としての自治の役割を促す。<br>事業者：事業活動での製品等の製造、使用及び廃棄段階で温室効果ガス排出量を把握し削減措置を講じる。大量生産・消費・廃棄を助長する事業活動のあり方を脱し環境配慮技術等開発に努める。 | 国：温室効果ガスの濃度変化の状況、気候変動及び生態系の状況把握の観測及び監視、地球温暖化対策を策定し実施。2)排出抑制等のための施策推進。3)地方公共団体の施策支援、事業者、国民、民間団体等の排出抑制活動促進のための技術的な助言等<br>事業者：排出抑制等のための措置を講ずるよう努める、行政が実施する温室効果ガスの排出抑制等のための施策に協力。 | 国：多様な政策手段を動員した地球温暖対策の総合的推進。率先した取組の実施。<br>事業者：創意工夫をこらした取組。社会的存在であることを踏まえた取組。製品・サービスの提供にあたってのライフスタイルを通じた環境負荷の低減。 |
| 目標      | 超長期的：気候系を危険な人為的影響がない状態に3ガスを安定化。2100年までに温室効果ガスの排出量を1990年レベルから約70%から80%削減。<br>長期的：2030年に温室効果ガスの排出量を1990年レベルから約50%削減。<br>中期的：京都議定書の目標を上回る削減<br>短期的：1998年～2008年までの間3ヵ年計画を立て順次更新し中期目標達成を確実に。代替フロン等の早急の全廃。   | 明記なし  | 京都議定書の目標達成。<br>・環境と経済の両立<br>・技術革新の促進<br>・全ての主体の参加・連携の促進<br>・多様な政策手段活用<br>・評価・見直しプロセスの重視<br>・国際的連携の確保           |
| 仕組み     | 委員会：内閣総理大臣に勧告できる委員会を総理府に設置。法律に定める基本的事項の調査審議、国、地方公共団体への資料提出請求。委員は、国・自治体・産業部門・市民部門からなる。  | 都道府県地球温暖化防止活動推進センターの設置。<br>全国地球温暖化防止活動推進センターの設置。  |  |

|  |  |  |
|--|--|--|
| <p>情報センター：情報収集、作成、提供、公開等、情報の流通を促す事務。委員会への情報開示請求権と、情報センターに対する情報作成、開示、提供請求権。</p> |  |  |
|--|--|--|

### (3) 改善度の評価

ここでは、立法化により以前の課題が改善されたかに着目した評価を試みる。

地球温暖化対策推進法の第一の目的は、温室効果ガスの排出量を削減し温暖化を防止することである。しかし、法律制定後も日本の温室効果ガスの排出量は増加傾向にあり（図4-1）、法律の成立前後で環境が改善されたとは言いがたい状況である。もちろん改善をもたらす要因は法律のみならず、社会・経済状況や国民の意識・行動なども大きく影響する。また、産業部門の排出量が横ばいにあることは、省エネ法改正とそれに伴う産業界による自主行動計画が一定の効果をもたらしたといえよう。しかし、それでも、業務その他部門、家庭部門、運輸部門などの排出量を含め、日本全体のCO<sub>2</sub>排出量の増加傾向に歯止めはかけられていないことから、削減目標や産業界に対して本質的な削減策が盛り込めなかった地球温暖化対策推進法並びに京都議定書目標達成計画の実効性は極めて低いといえる。

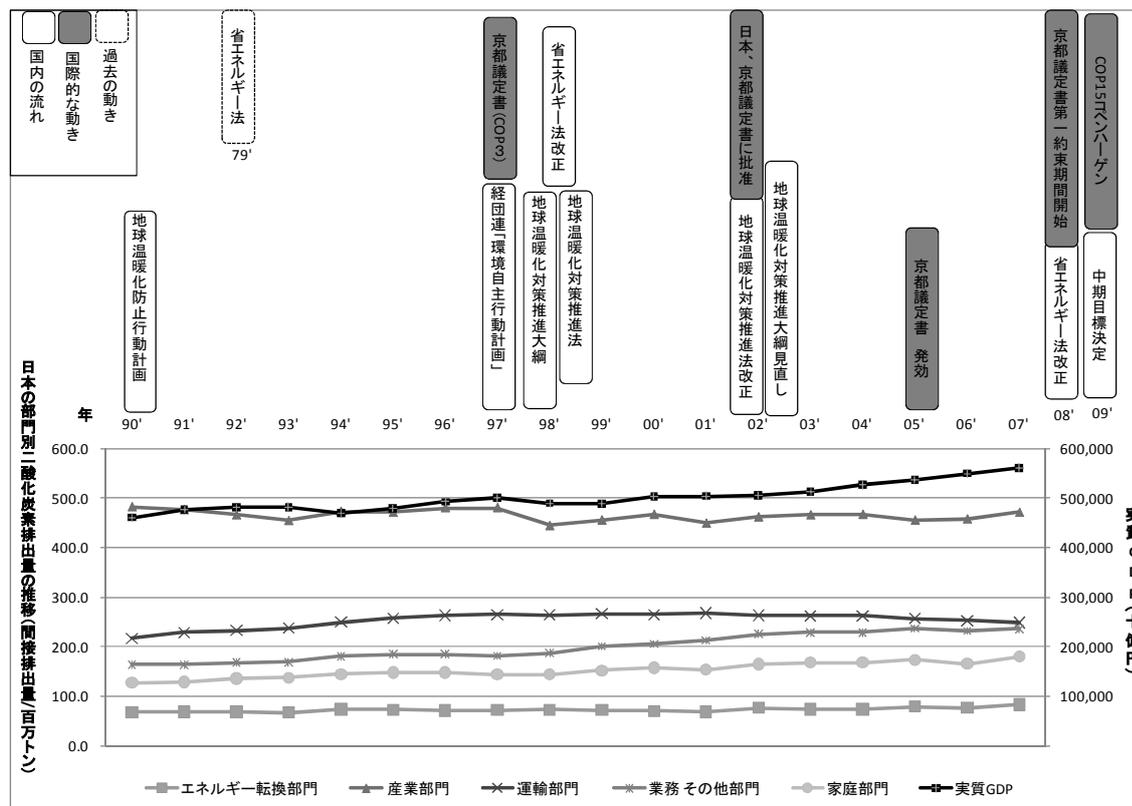


図 4-1 地球温暖化防止政策と二酸化炭素排出量の推移

#### 4. 5. 内閣立法に環境NPOが関わったことの成果と課題の考察

ここでは、内閣立法に環境NPOが関わったことの成果と課題を、環境政策の実効性と環境NPO活動への影響の観点から整理する。

##### 4.5.1. 成果

###### (1) 政策面での成果

前項で示したように、環境NPOの政策形成への参加による環境政策の実効性という観点からは不十分であるが、環境NPOが関わったことの成果として、政策面では以下の点があげられる。

- ・温暖化対策の原則が盛り込まれ、全国センターの開設などが盛り込まれた点
- ・排出削減を最優先すべきことや参加の原則が付帯決議に明記された点

第一点は、環境NPOの働きかけで温対法の内容が一部修正された点である。具体的には、目的・理念の中に温暖化問題が人類共通の課題であり、全ての者が自主的・積極的にこの課題に取り組むべきと明記された点、本法が京都議定書の制定の経過を踏まえた法律であることが明記された点、国・自治体・事業者・国民の責務を定め成立後国は基本方針を定めることが明記された点、地球温暖化防止活動推進センターを全国に作ることとした点などが挙げられる。

第二点は、付帯決議に、排出量取引等の国際的制度は補完的なものであり、排出削減こそ優先させるべきこと、基本方針については国民の意見を広く聞きながら厳密に定めることなどが盛り込まれたことは環境NPOの強い要望による。

しかしいずれも、本法の目的である温暖化防止に直接的な効果をもたらすものではなく、政策の実効性を左右するものではない。

###### (2) 環境NPO活動にとっての効果

一方、環境NPOの活動にとっても以下のような効果がみられる。

- ・内閣立法における環境NPOの参加の可能性が示された点
- ・立法過程における環境NPO活動のひとつのモデルとなった点

すすめる会は、京都会議で日本政府が国際的リーダーシップを取れなかった理由は、各省庁の省益に固執する縦割りに起因しており、温暖化防止は現在の政策決定プロセスではなし得ず市民立法化が必要であるという認識のもとに組織化された会である。そうしたことから特に温暖化問題に取り組む環境NPO有志が集い、市民案を作成し、議員立法での立法化の可能性を探るために各党議員に面接している。すすめる会が当初考えていた議員立法の道は早い段階で閉ざされたものの、その後も、温暖化対策を推進する法律の立法化を求めて、議員会館内でシンポジウムを開催し、「市民国会」と称して市民・政府担当者・国会議員で市民案についての徹底討論を行っている。その間もロビー活動は続け、政党アンケートも行い、閣議決定に向けては声明を出し、国会審議に当たっては、環境委員会、商工委員会あてに、環境庁案や通産省案についての問題点を指摘するとともに真摯な審議を求める申し入れを行なっている。また国会審議では参考人陳述も行なっている。

気候ネットワークの浅岡氏は、国会の参考人陳述の場で「京都会議で世界中のNPOとともに昼夜なく活動したが、その場は、政策形成過程の透明性を確保することと市民の実質的な参加を確保するという日本社会に共通する課題の実験の場であった。その結果、市民セクターの役割の可能性について一定の回答を得た。今後、温暖化防止の政策形成過程に参加していくことを通じて、京都で生まれた可能性を社会に定着させたい」と述べている。温対法の形成過程に関与したこの活動は、日本の環境NPOが環境政策の立法過程にどのように関与して行けばいいか、その可能性と限界を具現化したものである。そして、ここで活動した環境NPOの多くはそのノウハウを引き継ぎ、現在行われている様々な市民立法活動（例えば、2008年から開始された「気候保護法（仮称）」の成立を求める Make the Rule キャンペーン）に活かしている。そうした意味でこの活動は環境NPOの立法活動、政策提言活動にとって先駆的で価値ある活動であったといえる。

#### 4.5.2. 課題と考察

京都会議という温暖化政策にとって意義深い国際会議の終了後であり、温暖化問題に関する一般社会の関心は高かったはずであるにも関わらず、また当初は環境庁も意欲的な案を提案したにもかかわらず、結果的には実効性の低い法律になるなど、多くの課題もある。課題とそれらを解決するための方策、効果を、政策面、環境NPOの活動面に分けて表 4-7 に取りまとめる。

##### （1）政策面での課題と解決に向けた考察

###### 1）課題

第一の課題は、政策審議の場である審議会において政策審議と利害調整が渾然一体として行われたため、政策の多様性は生まれず、オープンな議論は行なわれないなど、審議会が専門性に基づく政策議論の場としての本来の機能を果たせなかった点である。

内閣立法は各省庁の発案から、審議会での政策議論と政府内調整を経て閣議決定される。もともと審議会は国の行政機関に附属し、その長の諮問に応じて特別の事項を調査、審議する合議制の機関であり、行政への国民参加、専門知識の導入、行政の公正の確保、利害の調整等を目的とした制度（参議院法制局HP、寄本 2009）である。しかし実際は、関係省庁から見れば最終的には自己の政策を通すための場となっており、委員も基本的には賛同者が集められる（五十嵐 1994）ことから、多くの場合本来の目的の一つである国民参加による公正な政策審議の場とはなっていないなど、その形骸化が指摘されている。実際に事例においても、中央環境審議会においては温暖化防止対策の検討が進められたものの、総合エネルギー調査会での目的はあくまで省エネ法の改正であり、エネルギー政策に温暖化政策は入れないという強い姿勢で、業界内の意見調整と環境庁案への批判に終始した。そのため、公正かつ多様な視点からの温暖化と省エネに関する政策審議は行われていない。そのことは当時の審議会議事要旨（1998.2.24）からも見て取れる。また、環境庁からの省エネ法に温暖化政策を入れて欲しい旨の当初の申し入れに対して、通商産業省が断固拒否した経緯や、中央環境審議会には各省推薦により業界団体も入り通商産業省の意見も反映されていたのに対して、総合エネルギー調査会では業界団体の公平な参加は配慮されていたものの、環境NPOはもとより環境庁の参加もなく（参議院国土・環境委員会議事録

1998.9)、限られた業界内の意見調整に終始していたことからわかる。

第二には省益優先の省庁間調整が閉鎖的なプロセスの中で行なわれ、そのプロセスへの環境NPOの参加はなく、政治的リーダーシップも発揮されず、結果的に妥協の産物となった点である。

当初環境庁では審議会の答申なども受け、事業者に対する排出基準の設定や都道府県知事への届け出と審査などを提案していた。しかし、通商産業省との調整でその項目は全面削除されている。その経緯については一切公開されておらず、省庁間でどのような調整が行なわれたかは、環境NPOはもとより議員さえも知ることができない状況にあった（参議院国土・環境委員会議事録 1998.10）。そして閣議決定される段階では既に環境庁と通商産業省の間での調整と関係議員への根回しは終了しており、国会での実質的な審議はほとんど行われていない。温対法の成立がかかった国会審議の場で、衆議院環境委員会理事である自民党議員は、省エネ法は本会議での審議を省略して委員会質疑で参議院へ送るなどスムーズに審議が進んだのに比べて、温対法を本国会で成立させられなかったことを理由に理事の辞任を申し出ている（衆議院環境委員会議事録 1998.5）。このことから、通商産業省が商工族といわれる議員にも働きかけ、エネルギー政策を優先させ、温暖化政策の推進を阻止していたことが推測される。

このように、温対法の成立過程では、環境NPOの参加はなく、閉鎖的なプロセスであり、審議会を隠れ蓑に自らの省益を守るために一部関係者の意見を重視し、国民の声はほとんど届かないといった、これまでの内閣立法の典型であったといえよう。そのために、図 4-1 が示すように、通商産業省がこだわった省エネ法の改正により、GDPの伸びに比べて産業部門からのCO<sub>2</sub>排出量の増加が抑制されているものの、業務その他部門、家庭部門からの排出量は増加し、全体としてのCO<sub>2</sub>排出量は増加するなど、温暖化防止のための法律としては効果が極めて低い。このことから、これまでの官庁縦割りの官僚主導型の調整によって形成された法律（政策）では、部分的な効果は期待できても、温暖化対策のような科学的予測に基づく各省横断的な政策が求められる課題に関しては、いたって不十分で政策形成過程自体に限界があるといえる。当時はNPO法もなく、審議会にも環境NPOが参加できなかった時代であるが、こうした課題にこそ環境NPOの持つ独立性と柔軟性を活かすべきであったと考える。

## 2) 解決に向けた考察

実効性ある環境政策のためには、政官財の力関係や利害関係に左右される現状の内閣立法の政策形成過程を変えることが不可欠である。しかし、内閣立法は各省庁が構想し、審議会、関係省庁との折衝、族議員へも根回しなどを経て国会に提出されることから、環境NPOが参加するなどして政策形成過程を変えることは、議員立法に比べて困難である。反面、審議会やパブリックコメントという、議員立法にはない参加の機会もある。また議員立法に比べて内閣立法の成立率は極めて高いことから、この弊害をなくし、国民の意見が反映されるものに変えていくことは極めて重要である。

そこで、環境NPOの参加のもとに、実効性ある環境政策を形成するために、政策課題設定段階から立案、決定に至る各プロセスで、審議会や国会等の機能をより明確にし、さ

らに必要と思われる機能を追加することを考えてみる。

第一に、政策課題設定段階で政策コンペのような形で環境NPO等が問題提起をし、専門性に基づくアイデアを出し、意見交換できる場を設定する。現在も環境省では環境NPOや企業等からの政策提言コンペを実施している。しかし本質的な政策よりも事業化のためのアイデア募集の傾向が強く、また実現性も低いことから、政策提言型環境NPOの提案は少ないのが実態である。こうした場を改善することで、現場や生活者の視点からの多彩で必要性の高い政策アイデアが出され、そこで担当者との間で本質的な議論の場がもたれるようになれば、政策の多様化が促進され実現可能性も高まると考えられる。

第二に、現在政策審議と利害調整が渾然一体として行なわれている審議会を専門的知識に基づく政策審議の場とすることである。そのために審議会は公平な人選のもとに公開で行う。審議会への環境NPOの参加は、温対法が制定された当時に比べれば増えており、平成21年7月末現在で中央環境審議会30名中1名の専門性の高い環境NPOが参加している。また経済産業省のエネルギー政策部会にも専門性の高い環境NPOの参加が見られるようになった。しかし、「客観性や中立性」を装うためにあえて反対意見を持った人を委員に任命し、総体的には、官僚が自分たちの政策を通すためにその政策に賛同する委員を集める（五十嵐1994）といった実態はほとんど変わっていないことから、この審議会メンバーの人選基準やプロセスを変えることが審議会変革の第一歩である。

イギリスでは、審議会を含めた公的機関の代表者や役員を大臣が任命する場合、人選が実力本位で公正に行われるよう、公募から面接まで全てのプロセスへ独立した機関が関与する制度（Public Appointment）が1995年より導入されている。日本でも、例えば第三者機関のようなところが関係する全セクターから公平な選出を行う、専門性と実績のある環境NPOの参加は必須としその人選はNPOの互選に委ねるなど、審議会メンバーの選出方法を改善する必要がある。人選プロセスや審議過程を公開することは当然である。

また官僚主導の閉鎖的なプロセスを解消するために、審議会とは別に、政策立案の早い段階で、環境NPOを含む多様なステークホルダーの参加によるオープンな意見交換の場を設定する。現在パブリックコメントやタウンミーティングなどが実施されているが、実質的な議論は少なく、その場の意見が政策に反映されることはほとんどない。これに変わるオープンな場を設定することにより、審議会に参加できない関係者の参加が確保され、政策の多様化はもとより、政策形成過程の透明性と公平性はさらに向上すると考えられる。また従来の官僚による利害調整とは異なる民主的な合意形成の場となることも期待される。

第三に、政策の方向性の決定やそのための利害調整は政治家・国会の役割であり、政府はそのサポートに徹するといった議会制民主主義の本来の姿に戻す必要がある。地球温暖化問題という社会の変革を伴う政策課題さえも、現在は不透明な審議プロセスと省庁間の利害調整により、国民不在のままにその方針が決められ政策が決定される傾向が強いが、この官僚主導の利益調整型の政策形成過程は温暖化対策の大幅な遅れをもたらしているばかりでなく、議会制民主主義の原則からも明らかに間違いである。（新政権はその是正を改革の大きな柱としている。）

内閣立法形成の理想的な姿は、政策課題設定段階では環境NPO等多様なセクターとの意見交換の場をつくり、顕在化していない課題を発掘し、社会が解決を求める課題を的確

に把握する。そして政策立案の早期の段階で環境NPOを含む多様なセクターが多様な意見を交換し、それを踏まえて審議会では専門性の高い環境NPOも含む学識者、専門家等による政策議論を公開のもとに徹底して行なう。その間の省庁間の政策調整は覚書の公開などによりプロセスを全面開示する。そして国会提出以降は、各党の部会や委員会では関係省庁のみならず環境NPOからも必ず意見聴取し、必要な利害調整を行いつつ、国会審議の場での与野党の実質的な審議を経て、政権与党が政策の方向性を決定することである。

現状では、政策課題設定段階でのコミュニケーションは不足している。また、審議会は官僚にとっては自らの政策を通し、省益を保持する最大のものである。その変革を自ら望むはずはなく、審議会の改革を含む内閣立法の政策形成過程を変えていくことは極めて困難である。しかし、環境NPOとしては、開かれた市民社会の構築に向けて他の分野のNPOとも連携し、審議会が国民意識や生活実態と乖離しているか、官僚主導による政策形成過程の弊害を明らかにし、市民の目を審議会に向けさせる必要がある。特に総合的な施策が不可欠であるにもかかわらず利害対立の多い温暖化問題などの環境政策においては、専門性のある環境NPOの参加が政策の実効性と審議の透明性向上に有効であることを示し、その参加を制度として保障することの意義と必要性を示す必要がある。

## (2) 環境NPOの活動面から見た課題と解決に向けた考察

環境NPOが内閣立法過程に関わったことで、環境NPOの活動面からの課題も明らかになった。第3章の議員立法で述べたように、ここでも、政治的機会の開放性、資源動員力、文化的フレーミングの視点からみる。

### 1) 課題

第一に、議員立法以上に、温対法成立過程においても環境NPOの参加は限定的であり、その特性を活かす機会が少なかった点である。当時も審議会やパブリックコメントという場が用意されていたものの、審議会メンバーとして温暖化問題を専門とする環境NPOは加わっていない。また実質的に政策が審議され決定される省庁間の調整においては参加の機会は全くなかった。さらに国会審議の場で参考人として意見を述べる場があったが、既に政策はほぼ確定した段階であり儀礼的な参加となっていた。

第二に、組織力の面でも脆弱であった点が挙げられる。温対法が検討されていた当時は、京都会議が終了して間もない頃であり、こうした国の政策提言活動に参加できる能力を有する環境NPOは数えるほどしかなかった。すすめる会もさまざまな環境NPOの有志により成り立っており、組織力という面ではいたって弱いものであった。

第三に、市民を巻き込む力が弱かった点である。NPO法が成立したのは1998年で、環境分野に限らずNPOの存在自体が社会的にもやっと認知され始めた頃であり、組織としての環境NPOに対する社会的認識は今よりかなり低かったと考えられる。温暖化問題に関しても1992年のリオサミットや京都会議はマスコミでも盛んに取り上げられ、環境NPOの間では温暖化をイシューとした活動が盛んに行なわれるようになっていた。しかし当時のマスコミ報道も一時的なもので、市民の温暖化問題に対する関心は高まりつつあったものの、法制化に向けた環境NPOの活動はほとんど知られていなかった。

## 2) 解決に向けた考察

温対法の成立から 10 年以上が経過した現在、環境 N P O の参加の機会は以前より増え意見表明の機会も増えているものの、政治家や政策担当者の意向次第で参加が決まるといふ状況は変わっていない。また環境 N P O の組織力に関しても政策提言が行なえる環境 N P O の数はわずかに増えたものの、その力は十分とはいえない。さらに市民の温暖化に対する関心は 10 年前と比較してはるかに向上しマスメディアでも日常的に取り上げられるようになったが、環境 N P O を後押しし政治家や官僚を動かすだけの力にはなっていない。そして政治家や官僚の環境 N P O に対する意識はかなり変化したものの制度的な変化はみられない。

こうした状況を改善するための方策として、次の三点が考えられる。

一点目は、政策課題設定段階から環境 N P O を始め多様なセクターの参加による意見交換や政策提言の場を創設することや、既存の参加の場である審議会や国会審議に専門性ある環境 N P O が意見を述べる場を保障するなど、実質的な参加の場が確保できるよう働きかける必要がある。(新政権の成立と合わせて、環境 N P O のみならず中間支援 N P O からそうした働きかけが開始されている。)

二点目は、そうした参加の場で有効な政策や情報を提供できる実力ある団体やスタッフを増やすことである。実力ある団体やスタッフを増やすことは政策形成過程への参加の場面に限ったことではない。しかし、審議会を本質的な政策議論の場に変えるためには、学識者以上にその分野に精通し、官僚以上の有益な情報を持ち、さらに関係者が納得するだけの実績が求められる。また、官僚体制に取り込まれることなく、その提案を政策に反映させるだけの説得力も必要である。残念ながら、財源や資金力が不足している日本の環境 N P O の多くは、そうした人材が不足し組織としても十分な役割を果たしきれていないのが現実である。しかし様々な助成を得て、国際会議に参加したり海外の環境 N P O で研修を積むなどしてレベルアップを図る事例も増えてきている。特に最近では企業が C S R (企業の社会的責任) の一つとして、環境 N P O への支援拡大がみられることから、こうした機会を活用し環境 N P O 自身がそのレベルアップを図っていくことが重要である。

三点目は、資源動員力をつけ一般市民の支援を得る方法は、第 3 章で述べた議員立法の場合とかわりなく、長期的な教育や普及啓発活動で、環境 N P O の存在意義を広めていくことが基本である。特に現在の政策形成のプロセスや審議会では、国民の意見が反映されにくい実態を明らかにし、市民の意識を政策形成に向けさせるような環境教育活動を展開するとともに、環境 N P O の参加が政策の多様性をもたらす審議の透明性向上(情報開示)に有効であるなど、その意義と必要性を提示していく必要がある。またメディアの活用に関しては、近年、政府が出した温暖化政策に対する評価、分析、妥当性の判断を環境 N P O に依存しそれをもって客観的に判断することが増えるなど、環境 N P O にカウンターパートとしての役割が期待されてきている。プレスリリースなどと合わせて、こうしたマスメディアの期待に応えていくことも市民社会の支援を得る方法として活用すべきである。

表 4-7 内閣立法の課題と解決策等

| 課 題   | 解決に向けた方策  | 期待される効果  |
|---|---|--|
| <p><b>1. 政策面</b></p> <p>審議会の形骸化</p> <p>政策形成過程が閉鎖的</p> <p>妥協的内容の政策</p>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>・環境NPO等との意見交換</li> <li>・審議会委員の公平な人選のための機関創設</li> <li>・審議会を、環境NPOを含む専門家政策審議の場とする</li> <li>・ステークホルダーミーティングの開催</li> <li>・国会審議ルールの改善</li> <li>・国会の権限の復活</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・生活者、専門家目線からの課題の的確な把握が可能</li> <li>・政策の多様化が進む</li> <li>・公平な参加と情報公開が進む</li> <li>・審議の透明化が進む</li> <li>・政策の実現可能性が高まる</li> <li>・政治意識の高まりが期待される</li> </ul> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;"><b>環境政策の実効性向上</b></p> |
| <p><b>2. 環境NPOの活動面</b></p> <p>参加の機会が限定的</p> <p>組織力不足</p> <p>一般市民をまきこむ力の不足</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・参加の有効性を示し、実質的な参加の場の保障を働きかける</li> <li>・連携</li> <li>・普及啓発</li> <li>・カウンターパートとしての役割強化</li> </ul>   | <p style="text-align: center;">↑</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・意見表明の機会拡大</li> <li>・支援者の拡大</li> <li>・組織力の強化</li> <li>・社会的存在意義の明確化</li> </ul>  |

#### 4. 6. 本章のまとめ

内閣立法で成立した地球温暖化対策推進法を事例に、立法過程における環境NPOの参加の現状と課題を分析し、環境NPOの参加の有効性について考察した。その結果、次のことが明らかになった。

- (1)京都会議終了直後の段階で、環境NPOは市民案として独自の提案を行ない、議員立法の可能性を模索したが、環境庁（当時）が温対法（地球温暖化対策推進法）、通商産業省（当時）が省エネ法の改正を提案する中で、議員立法の可能性は早い段階でなくなった。そのため、審議会、政府内調整、閣議決定という形で政策形成過程がルート化し、環境NPOの参加が議員立法に比べて困難である内閣立法となる温対法の中に、環境NPOは自らの提案を盛り込めるよう、議員へのロビーイング、プレスリリース、シンポジウム開催による国民意識の高揚など、外部からの働きかけを中心とした活動を展開した。
- (2)環境庁は温対法として、通商産業省の省エネ法改正として、別々に立法化の作業を進め、その過程で審議会も開催されたが、双方ともに環境NPOの参加は見られず、審議内容に関する情報開示も十分ではなかった。また審議会とは別に環境庁と通商産業省の間での調整が行われていたが、その間のやり取りに関する情報は一切公表されておらず、国会議員さえも知る事ができなかったことが国会審議議事録から明らかになった。
- (3)両省の調整を経て成立した法律は、中央環境審議会や環境庁提案の多くが削除された。省エネ法の改正により産業部門のCO<sub>2</sub>排出量の抑制には役立ったものの、民生・運輸など他の分野からの排出量は抑えられず、全体として温暖化に歯止めがかかり状況が大きく改善されるという事はなく、実効性の低いものとなった。また環境NPOの提案が反映されたのは瑣末な事象のみであった。また、京都議定書目標達成計画にも環境NPOの本質的な提案は反映されていない。
- (4)その要因として、地球温暖化対策には各省横断的で総合的な政策が求められるにもかかわらず、特に通商産業省の審議会においては政策審議と関係業界の利害調整が渾然一体として行なわれたこと、環境庁と通商産業省間の調整は閉鎖的プロセスで行われたため一部利害関係者に有利な政策となったこと、国会が方向性を示しリーダーシップを発揮するなどの役割を果たせなかったことに加えて、立案過程での環境NPOの参加がほとんどなかったことから、グローバルな情報や中長期的な視点、特定の利益に縛られることのない専門性に基づく議論がほとんどなかったこと、立案・決定過程の透明性が確保されず国民の声が届かなかったことなどが挙げられる。横断的な政策が必須である温暖化問題の複雑さや特性への配慮がなく、従来型の縦割りと、政官財の権力構造を背景にした官僚主導の政策形成に終始したことが大きな要因と考えられる。

(5)閉鎖的な政策形成過程を解決するために、内閣立法では、課題設定段階で環境NPOなどの提案を受け意見交換する場を設けること、立案段階では環境NPOを含む多様なステークホルダーの参加によるオープンな意見交換と政策議論の場を設定し政策の選択肢の多様化を図ること、審議会を専門知識に基づく政策審議の場とし、公平な人選のもとに専門性を持つ環境NPOの実質的参加も認め審議の透明化を図ること等が求められる。さらに政策決定過程では、国会は本来の役割である政策の方向性決定や利害調整を行い、その決定に役立つ情報や知見を、環境NPOを含む多様なセクターが提供できる機会を保障すること等が有効である。

## (1)参考文献

- 飯尾潤(2007)日本の統治構造, 中公新書, 248pp.
- 五十嵐敬喜(1994)議員立法, 三省堂, 255pp.
- 温暖化防止に関する市民立法をすすめる会(1998)市民立法「地球温暖化防止活動推進法」のあゆみ, 232pp.
- 菅直人(1998)大臣, 岩波新書, 232pp.
- 参議院国土・環境委員会議事録 1998.9.17
- 参議院法制局ホームページ
- (社)経済団体連合会(1998)要望書
- 産業構造審議会環境部会地球環境小委員会議事要旨 2001.11.21
- 衆議院環境委員会議録 1998.5.19, 1998.5.21, 1998.5.22
- 総合エネルギー調査会需給部会議事要旨 1998.2.24
- 中央環境審議会(1997)今後の地球温暖化防止対策のあり方について(中間取りまとめ)
- 中央環境審議会企画政策部会議事要旨
- 船橋晴俊(1998)現代の市民的公共圏と行政組織, 青木和夫・高橋徹、庄司興吉(編)「現代市民社会とアイデンティティ」, 梓出版社, p134-159.
- 寄本勝美(2009)リサイクル政策の形成と市民参加, 有斐閣, 271pp.

## (2)補注

- 1) ヒアリングに関しては、当時環境庁の担当官であった浜中裕徳氏(慶応大学教授、元環境省地球環境審議官 2009.7.21 実施)、その前の担当官であった加藤三郎氏(環境文明研究所所長、元環境庁地球環境部長)、すすめる会の中心的メンバーであった平田仁子氏(気候ネットワーク東京事務所長、元気候ネットメンバー2009.6.2 実施)、さらにイギリスの環境NPOと政治の関係について、クレア オールブレス氏(駐日英国大使館環境・エネルギー部 2009.6.12 実施)、ジェイスン・ジェイムズ氏(ブリティッシュ・カウンシル駐日代表 2009.4.10 実施)にも行なった。
- 2) 内閣法第5条により「内閣総理大臣は、内閣を代表して内閣提出の法律案、予算その他の議案を国会に提出」することが認められている。

## 第5章 条例改正過程における環境NPOの参加の現状と課題 ～東京都環境確保条例の改正を事例として～

### 5.0. 概要

日本国憲法第九十四条では、地方公共団体は法律の範囲内で自治体の事務に関し自主立法を制定することができるかとされている。いわば地方自治体における立法である。

東京都では、①気候変動がもたらす脅威から都民の生命、財産、健康を守るとともに、東京自身が持続可能な発展を可能とすること、②東京において、エネルギーを必要最小限だけしか使わずに、豊かで快適な都市生活を送ることができる低炭素型の社会をいち早く実現し、それを新たな都市モデルとして世界に発信すること、③実効性ある具体的な対策が示せない国に代わって、先駆的な施策を実現し、わが国の気候変動対策の行き詰まり状態を打開すること、をその意義とし、気候変動対策を強化するために、「都民の健康と安全を確保する環境に関する条例（以下、環境確保条例）」の改正に着手した。

本章では、条例改正への環境NPOの参加について述べるが、第1節で事例研究の方法について述べ、第2節では政策過程分析の手法を用いて条例改正プロセスと環境NPOの参加の現状を整理する。第3節では、実効性の評価のうち参加度・情報開示度と政策内容への反映度について評価する。第4節では、条例改正を成しえた要因と環境NPOの参加の有効性について、国政における環境NPOの参加の状況との比較を通じて考察し、今後の国政への活用についても考察する。第5節では本章のまとめを行なう。

なお、本研究は、国政における環境政策形成過程への環境NPOの参加の有効性について論じるものであるが、東京都の事例を取り上げるのは次の理由による。第一に、規模は異なるものの政策形成のシステムは国と類似していることから、国との比較が可能であり、国における課題をより明確にできると考えた。第二に、東京都の場合、国に先んじたディーゼル排ガス規制の導入により実効性を上げた実績があり、温暖化対策についてもその先駆的な政策導入を可能にした要因を明らかにすることにより、国の政策形成過程改善の参考となる可能性が極めて高いと考えた。

また本章では、環境NPOとは、主に政策提言型環境NPOをさす。

### 5.1. 事例研究の方法

本章の事例研究に当たっては、条例改正の経緯の詳細を得るために、条例改正に深く関与した審議会委員、行政担当者、環境NPO等関係者へのヒアリング<sup>1)</sup>、並びに東京都ホームページに掲載された審議会やステークホルダー・ミーティングの議事録、パブリックコメントのまとめを参考とする。

### 5.2. 条例改正プロセスの概要と環境NPOの参加

東京都は都市生活型環境問題や地球温暖化をはじめとする地球環境問題に適切に対応するため、2000年に公害防止条例を全面改正し、「都民の健康と安全を確保する環境に関す

る条例（以下「環境確保条例」）を制定した。そして地球温暖化対策として、2002年に「地球温暖化対策計画書制度」として大規模事業所に対して温室効果ガス削減計画を策定し報告するといった自主的取組を前提とした対策を推進した。さらに2005年からは指導助言・評価公表の仕組みを導入して制度の強化を図るなどの対策を講じてきた。

そして、2006年5月に環境審議会に対して、「東京都環境基本計画の改定のあり方」について諮問し、翌年5月には環境審議会から「環境基本計画のあり方について（中間のまとめ）」が提出された。それを受けて、2007年5月に開催された東京都環境審議会総会において、石原都知事より、「これまで以上に環境への負荷を低減するには条例の改正が必要である」との諮問がなされたのを契機に、環境審議会のもとに、環境確保条例改正特別部会が設置された。そして、「現在及び将来の都民の健康で安全且つ快適な生活環境に支障を及ぼす問題である気候変動の危機を回避し、東京を低炭素型都市へ移行させるため、これまで以上に地球温暖化の対策の推進を図るための規定を設けるほか、規定を整備する」ことを目的とした検討が開始された。

都では、2007年6月にこの改正の基本ともなる「東京都気候変動対策方針」（「中間のまとめ」と同一の扱い）を発表し、特別部会開催を前に、「東京都気候変動対策方針」に関するステークホルダー・ミーティングを開催した（2007.7.24）。参加者は、学識者2名、事業者団体等10名、エネルギー事業者3名、省エネ技術関係者2名、都民・消費者団体3名、環境NPO6名、オブザーバーとして経済産業省、環境省を加えたメンバーである。初回は、東京都の方針についての説明、学識者から温暖化の現状に関する情報提供が行われ、その後環境NPOはじめ各参加者からこの問題に関する要望や意見が出された。第1回目でも実質的な審議は少なかったが、8月に開催される特別部会にむけて全てのステークホルダーが一堂に会し意見交換したことは、都にとっては情報提供の場となったのみならず多様な意見を聞く場として機能した。また特別部会には参加しない環境NPO等にとっては意見表明の機会として有益であったと考えられる。

その後、8月2日に条例改正特別部会第1回会合が開催された。委員は、審議会と同一人物で構成されており、学識者が中心であるが、商工会議所など事業者団体から1名、環境NPOから2名（ステークホルダー・ミーティングのメンバーでもある）、都民1名も参加している。委員となった環境NPOは、地球温暖化問題と再生可能エネルギーに関して高い専門性をもち、国内での政策提言活動のみならず国際的な活動も展開している環境NPOである。初会合では、部会における検討事項案として、①地球温暖化対策計画書制度の強化、②建築物環境計画書制度の強化、③地域冷暖房計画制度の見直し、④エコドライブの推進等、⑤自動車管理計画書制度の拡充、⑥低燃費車の使用・導入制度の導入、⑦CO<sub>2</sub>削減や脱石油化に寄与する自動車燃料の利用促進等、が事務局から示された。そして、年内には改正案の中間のまとめを行い、19年度内には条例改正についての答申、20年度には条例改正を目指すというスケジュール案が示された。また、関連する課題ごとに分科会を設置して検討を進めることも提案されている。この段階で既に改正内容のかなりの方向性は示されており、都が改正に向けて主体的に動いていたことがわかる。

そして10月16日には、条例改正特別部会分科会第1回会合が開催され、具体的な検討に入った。分科会メンバーは審議会・特別部会委員の全員と別途調査委員2名の構成であ

る。ここでは個別事項審議として、前述①地球温暖化対策計画書制度の強化と、②建築物環境計画書制度の強化についての検討が行なわれた。特に①に関しては、現行制度は事業者の自主性に委ねた制度で削減義務がないため、総量削減の達成が保証されず自主的取組には限界があること、よって温暖化の危機回避のためにはより大きな削減効果を上げる必要があること、そのためには CO2 総量削減義務化や排出量取引制度の導入が必要であることが事務局より説明されている。この内容は、温暖化政策として、環境NPOが国に対して再三提案している内容であるにもかかわらず、経団連を中心とした産業界の反対により実現していないものである。都においても 2005 年に同様の提案を行っていたが、そのときは時期尚早ということで実現していない。そのため分科会第 1 回会合においては、環境NPOからは、改正に当たっての都としての姿勢を確認する意見や内容の不充分さを指摘する意見は出されたが、改正内容にはおおむね賛同の意見が述べられている。一方、事業者団体からは自由経済の妨げになるという懸念の声も出されている。しかし会議自体は、改正を前提に、具体的な制度設計についての議論が行なわれており、利害調整ではなく、政策審議の場として機能した。

第 1 回分科会開催直後の 10 月 25 日、都は第 2 回目のステークホルダー・ミーティングを開催している。この場では電力をはじめとするエネルギー事業者からは、総量削減義務化と排出量取引について、企業活動を制限するといった意見や公平性の観点から強い反対意見が出された。それに対して、環境NPOからは、従来の自主的取組には限界があること、自主的取組に任せて仕組みがないことの方が公平性は確保できないといった反論や、入り口での反対ではなく経済活動との両立を可能にする公平な仕組みを作るための議論をすべきといった、オープンな場での真摯な議論を求める意見が出されている。その発言は、都の意向を反映して産業界を説得する役割を担っているかのように見えるが、この点について、都の担当者は、特別に環境NPOに依頼したわけではなく、環境NPOが自発的に声明を出すなどして、結果的に都の政策を強力にサポートしてくれることになったと述べている。

その後、11 月 7 日、11 月 19 日という短期間で 2 度の分科会を開催し、12 月 3 日には条例改正の中間まとめ（案）が特別部会に提示された。そして 12 月 21 日には、その内容が環境審議会に提案されたが、この審議会開催に合わせて、経団連をはじめとする業界団体は連名で都知事宛に意見書を提出し、あくまで改正には反対とする意見を述べている。また、12 月 26 日から翌年 1 月 25 日にかけてパブリックコメントが行なわれ、269 名から 419 件のコメントが寄せられたが、半数以上の 229 件が地球温暖化対策計画書制度の強化に対する意見であり、特に産業界からはそれまでの意見同様に、改正案は経済活動を阻害するもので公平性の確保が困難であるといった反対意見が多数出された。これに対して都は、「2002 年から地球温暖化対策計画書制度により自主的取組を前提とした対策を推進し、2005 年からは指導助言・評価公表の仕組みを導入して制度の強化を図ってきた。しかし、その制度の運用実績から自主的取組では十分な効果が期待できないことが明確になった」とする当初の条例改正の必要性を改めて明確に示し回答している。さらに、「排出量の割当を行うものではなく、対象事業所の意見を聞きながら、省エネ専門家による第三者検討会を設置するなどして、業種や事業所の特性、これまでの実績などにも配慮した公平なルー

ルを作成する」といった審議会の審議も踏まえた回答を繰り返している。

一方、パブリックコメントが行われていた期間内の 2008 年 1 月 17 日には、第 3 回目となるステークホルダー・ミーティングを開催しているが、ここでも、産業界から同様の強硬な反対論が出されている。しかしこれに対しても都は、パブリックコメント同様に、科学的根拠に基づく理論と企業の現場担当者とのそれまでの連携で得られた情報をもとに、全て公開の場での調整を原則に、正面から産業界の意見に反論するとともに説得を試みる姿勢を貫いている。また環境 NPO からは、産業界の意見は誤解に基づくものであり、今後の制度設計により解決できるものであるとして、改正案を支持する意見が出されている。

産業界からの改正に対する反対意見はその後も続いた。しかし、サービス業が多いといった、国とは異なる産業構造やエネルギー消費構造、さらには経団連で発言力を持つ鉄鋼・電力などの事業者が東京都ではさほど力を持っていないなどの政治的状況もあって、2 月 29 日の特別部会、3 月の環境審議会、その後の議会においても際立った反対はなく、6 月には条例改正案は原案通り可決された。

表 5-1 東京都環境確保条例改正の経緯

| 年月日                 | 開催内容  |
|---------------------|---|
| 2006.5.30           | 東京都が環境審議会に対して「東京都環境基本計画の改定のあり方」について諮問   |
| 2007.5.31           | 環境審議会「環境基本計画のあり方について（中間のまとめ）」提出<br>都知事が環境審議会に対して「環境確保条例の改正について」諮問、環境確保条例改正特別部会を設置 |
| 6 月                 | 「東京都気候変動対策方針」策定、公表  |
| 7.24                | 「東京都気候変動対策方針」に関するステークホルダー・ミーティング（1 回）   |
| 8.2                 | 東京都環境確保条例改正特別部会（1 回）  |
| 10.16               | 同 特別部会分科会（1 回）  |
| 10.25               | ステークホルダー・ミーティング（2 回）  |
| 11.07               | 環境確保条例改正特別部会分科会（2 回）  |
| 11.19               | 同 分科会（3 回）  |
| 12.03               | 環境確保条例改正特別部会（2 回）   |
|                     | 中間まとめ（案）の提示   |
| 12.21               | 審議会総会、改正案中間まとめ（案）審議   |
| 12.26～<br>2008.1.25 | パブリックコメントの実施  |
| 1.17                | ステークホルダー・ミーティング（3 回）  |
| 2.29                | 環境確保条例改正特別部会（3 回）、環境審議会   |
| 3.28                | 環境審議会、改正案について答申   |
| 6.25                | 環境確保条例改正案、都議会において可決   |

### 5. 3. 実効性の評価

ここでは、東京都の条例の本格的施行が 2010 年 4 月であること、また東京都の改正内容の提案には複数の環境 N P O が関わってきた経緯から都側の提案にはほぼ環境 N P O の提案が含まれていること、さらに改正範囲が広く複雑なことから、環境 N P O の参加度・情報開示度の評価と、改正内容のうち最も重視された大規模事業所への総量削減義務の導入と取引制度について、環境 N P O の意見がどのように反映されたかをみる。

#### (1) プロセスへの参加度・情報開示度評価

東京都の環境審議会委員は都知事が任命するが、条例改正が行なわれた第 8 期委員 28 名中、2 名の環境 N P O が含まれている。またそのもとで今回の改正に向けて設置された特別部会並びに分科会の委員は、座長が各分科会で異なるものの委員は審議会と同じ構成であることから、当然 2 名の環境 N P O も含まれる。人選の基準は、通常は環境 N P O も含めてその分野の知識と経験を有することであるが、今回の改正にあたっては、環境施策に積極的で専門性の高い学識者、法改正に強い専門家を選んだという。東京都の場合、早い時期から、施策を作る最初の段階で環境 N P O や学識者と意見交換を行うことが日常化しており、そこから政策の芽が生まれるケースが多いといった経験から、環境 N P O が審議会委員になることは定着している。特に温暖化問題に関しては、学識者と同等の先端の専門的知識や情報を持った環境 N P O が都内にいくつか存在することから、彼らとは日常的に連携をとっているという。こうしたことから、改正のプロセスのみならず、その準備段階における理論的な整理の段階においても、環境 N P O は海外情報や専門知識の提供という点で政策形成に大きく関与している。

また、東京都は審議会とは別にステークホルダー・ミーティングを開催し、審議会には出席していない各分野のステークホルダーの意見を聞く機会を設定している。メンバーは前述したように、学識者 2 名、事業者団体等 10 名、エネルギー事業者 3 名、省エネ技術関係者 2 名、都民・消費者団体 3 名、環境 N P O 6 名で構成されている。この中には審議会委員の環境 N P O も含まれているが、ここでは活動団体の代表としての参加である。

今回の条例改正にあたっては、事業者の説得が最大の課題であったが、東京都対産業界の対一の構図では説得は困難であることを 2005 年の失敗から学んでいた都は、審議会委員のアドバイスなども受け、「裏で調整はせず全てオープンに」を原則とした。そして、ステークホルダー・ミーティングの場を設け、その場で議論を行うことで産業界への反論と説得に努めたという。また都は、学識者や環境 N P O のアドバイスをもとに産業界を説得するための理論的な準備はしていたが、こうしたオープンな場での環境 N P O の専門性と利害にとらわれない公平な立場からの発言は、オープンな場での議論から機運を醸成していく上で非常に効果的であったという。

また環境 N P O は、都のステークホルダー・ミーティングや審議会の委員としてのみならず、国の審議会やその他の様々な場面でも、東京都の政策に対して積極的に意見を述べるなどしている。「環境 N P O は温暖化問題に関する専門家としても、活動家としても、今回の条例改正には不可欠であった」と担当者が述べているように、環境 N P O は今回の条例改正のほぼすべてのプロセスに参加し、且つその参加は有効であったといえる。

都では改正の経緯等を取りまとめた文書の中で、気候変動対策を行なう上で、都民、NPO、事業者との連携が重要であるとしている。その上で、特にNPOとの連携について、「NPOなどとも連携して、これまで当たり前と思われていた都市生活のあり方の変更を、CO2削減の観点から大胆に問題提起するなど、都民意識の喚起にも力を入れていくべき」と明記している。このことから、都が環境NPOの専門性と情報収集力を信頼し、社会変革という役割にも大きな期待を寄せていることがわかる。ただし、東京都においても、環境NPOの参加が制度として保障されているわけではなく、あくまで慣例的な参加である。

一方、情報開示に関して、東京都は情報公開条例に基づき、審議会議事録やステークホルダー・ミーティング、パブリックコメントの内容は全てホームページで公開し、パブリックコメントに対する回答も掲載している。今回の改正プロセスにおいても同様であり、審議会やステークホルダー・ミーティングの審議内容、提出された資料、パブリックコメントの意見とそれに対する都の回答など全て知ることができる。その意味で情報開示度は高いといえる。また日常的にホームページで政策に対する意見を求めるなど、情報公開の姿勢としては、都民との距離感が近いだけに国に比べて進んでいるといえる。ただし、今回の改正に当たっても、提出された意見がどのように反映されたかについての情報は無い。また情報が多すぎるために必要な情報を得るのに手間がかかるといった課題もある。

表 5-2 東京都環境確保条例改正過程での参加度・情報開示度の評価

|               | 参加形態              | 参加度    | 求められた役割        | 過程の透明性 | 情報開示度  |
|---------------|-------------------|--------|----------------|--------|--------|
| ①政策課題<br>設定段階 | 助言者、協働            | ○      | 情報提供、専門性、具体的提案 | △      | △      |
| ②政策立案<br>段階   | 審議会委員<br>ステークホルダー | ○<br>○ | 専門性<br>活動団体    | ○<br>○ | ○<br>○ |
| ③政策決定<br>段階   | 参加なし              | ×      | なし             | ○      | ○      |

参加度 ○：実質的参加、△：形式的・諮問的・部分的参加、×：参加なし  
 透明性・開示度 ○：すべて公開、△：一部公開、×：非公開

## (2) 政策内容評価

東京都は、条例改正にあたり、①地球温暖化対策計画書制度の強化、②建築物環境計画書制度の強化、③地域冷暖房計画制度の見直し、④エコドライブの推進等、7項目を検討事項案としてあげている。このうち、①地球温暖化対策計画書制度の強化として提案された、大規模事業所に対する総量削減の義務化と排出量取引制度（キャップ&トレード）の導入が、今回の改正の焦点となったところである。ここでは、この二点について、条例改正特別部会分科会並びにステークホルダー・ミーティングの議事録をもとに、当初の都側の提案が環境NPO等の参加と提案により最終的にどう変化したかをみる。

第1回分科会では、都から、現行制度では総量削減の達成が保証されず自主的取組には

限界があること、よって温暖化の危機回避のためにはより大きな削減効果を上げる必要があり、CO2 総量削減義務化や排出量取引制度の導入が必要であることが説明されている。

これに対して、環境NPOから、総量削減を確実にする方向に向かっている点や先駆的な取組である点など、環境NPOが目指す方向性と同じであることから全体的には賛成の意見が述べられている。その一方で、導入の正当性をより明確にする必要があることや、細かい制度設計に関しては、削減義務水準の明確化、自らの削減が基本で取引は補完的措置であることを明確にする制度設計が必要であること、過去の取組を評価しつつ公平な仕組みを作る必要があること等の意見がだされた。分科会には2名の環境NPOが参加しているが、ともに専門家の立場で参加しており、導入の如何ではなく、制度設計そのものに関する具体的な提案を述べている。

そして、第3回分科会（第2回目は別の内容についての検討）では、第1回分科会で環境NPOから指摘のあった点について、都は次のような回答を行なっている。すなわち、削減義務水準については、削減余地や2020年25%削減目標のほかに、総量削減を継続的に実行している事業所や削減対策がトップレベルにある事業所をトップレベルの事業所とし、これに対しては削減義務を軽減すること。都内の削減を基本とするが、都外のグループ企業内での取組も効果的であることから、都外からの取得量についても一定の制限を設定するなど義務履行手段として活用する場合の限定化を検討すること。実効性の担保については勧告・氏名公表などで担保する旨の回答である。これに対して、環境NPOからは、トップレベルの企業の認定があいまいなこと、実効性の担保として勧告と氏名公表だけでは不十分で課徴金なども考えられること、また取引の範囲としてグローバルな範囲に広げる提案などが出されたが、都からはトップレベル企業については、設備導入だけでなく運用や総量削減なども認定の材料として検討していくこと、課徴金のような制度は自治体では困難なこと、グローバルな連携については制度の違いから簡単ではないという回答が行われている。制度の方向性は同一であることから都側は、環境NPOの提案を真摯に受け止めつつも、不可能な提案については明快な回答を行い、両者の間で制度設計のための建設的議論が展開されていることが見て取れる。

一方、この間に3回開催されたステークホルダー・ミーティングでは、5名の環境NPOが参加している。第1回目は、環境NPOからは、東京都が日本の温暖化政策をリードする姿勢に対する支持、効果的で実効性ある制度設計への期待、大規模事業所への削減義務化と排出量取引制度導入への期待と確実な削減につなげるための制度設計の必要性が意見として出されている。第2回目には、都の施策に対して産業界から経済活動の自由を縛るものであり公平性に欠ける等の反対意見が出されたが、これに対して、環境NPOからは東京都の提案は自由度ある制度であること、25%削減に向けた確実な政策にするためにキャップについての具体的議論を進める必要があること、公平性確保のためにも総量規制を実施すべきことなど、都の提案を支持しつつより具体的な制度設計を望む意見が大部分を占めている。そして、第3回目では、産業界の反対意見の多くが制度の誤解に基づくものや今後の制度設計で解決できるものであり、今後の制度設計に関して産業界の協力を求めるような意見が環境NPOから出されている。前述したように、東京都が要請したわけではないが、都の政策を理論的にも支持する環境NPOのこれらの発言が、制度設計の具

体的議論を活性化させ、改正を可能にした一つの要因となっていると考えられる。

こうした分科会やステークホルダー・ミーティングでの議論を経て、最終的には、当初の提案がより具体的になり、大規模事業所からの温室効果ガス排出量の削減に関して、自らの削減又は他者の削減量の取得（排出量取引）による温室効果ガス排出量の削減を義務付けている。環境NPOから提案のあった削減義務水準の明確化に関しては、2020年までに2000年比で25%のCO<sub>2</sub>削減目標達成のために第1計画期間、第2計画期間を設定し段階的に達成すること、制度の複雑化を避けるため削減義務区分を3区分とし、削減義務率は削減計画期間ごとに専門的知識を有する者の意見を聴いて事業所のこれまでの実績や今後の削減量などの特性を勘案して区分ごとに規則で定めることとした。また、基準年を任意の連続する3年で選択できる仕組み、トップレベル・準トップレベル事業所制度の導入、基準排出量の変更制度の活用などにより公平・公正の確保に努めるとした。さらに取引については、超過削減量として他の事業所に移転できる量は「基準排出量の1/2まで」、また取引に利用できる都外削減量は「削減義務量の1/3まで」という制限をつけ、自らの削減が原則であり取引は補完的なものであることを担保する制度とした（表5-3）。

当初から、東京都は環境NPOの専門的知識や海外情報なども取り入れた提案を行っていたため、その後の環境NPOの提案によりそれが大きく変更されることはなかったが、審議会やステークホルダー・ミーティングでの環境NPOの意見や提案が都の改正案を後押しし、より具体的で実効性ある制度設計に役立ったと考えられる。

#### 5. 4. 条例改正を成しえた主な要因と環境NPOの参加の有効性

今回の東京都の条例改正は、行政の強いリーダーシップにより成立したといえる。審議会委員であるS氏は、条例改正の成功要因として、ディーゼル排ガス規制の導入などこれまでの成功経験、担当者の熱意と高い志、それを支える知事のリーダーシップなど行政側の体制が整っていたこと、過去の反省からすべての議論を公開にすることで産業界との関係をいい意味で断ち切ったこと、これまでの施策をすすめる中で産業界の現場の声を聞き信頼関係を築いてきたことなどを要因としてあげている。一方都の担当者は、2005年の条例改正に失敗した経験を踏まえ、温暖化対策強化のために条例改正を強く要望していた環境NPOの専門性や情報収集力を準備段階から活かすなど、環境NPOの関与が大きな力になったとしている。

今回の改正は東京都の主導により進められた行政立法であり、その成立過程は、審議会の開催やパブリックコメントの実施など国の内閣立法成立過程と類似したものである。そこで、なぜ東京都では国に先んじた温暖化政策が導入できたのか、類似したプロセスを経ているにもかかわらずなぜ国では実効性ある温暖化政策が打ち出せないのか、その要因を政策形成のプロセスと環境NPOの参加の視点から考察する。

表 5-3 環境確保条例の内容の変化

|                    | 東京都の提案  | 環境NPOの意見  |
|--------------------|---|---|
| 第1回分科会             | CO2 総量削減義務化と排出量取引制度の導入の必要性<br>(キャップ&トレード)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・導入の正当性を明確にする</li> <li>・削減義務水準の明確化</li> <li>・取引は補完的措置であることを明確にした制度設計が必要</li> <li>・公平な仕組みを作ること</li> </ul> |
| 第3回分科会             | <ul style="list-style-type: none"> <li>・削減義務水準としてトップレベル事業所への削減義務軽減</li> <li>・トップレベルは、設備導入、運用、総量削減も認定材料とする</li> <li>・都外からの取引量の限定化</li> <li>・勧告・氏名公表で実効性担保</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・トップレベル企業の認定があいまい</li> <li>・実効性担保のための課徴金</li> <li>・取引範囲のグローバル化</li> </ul>                                |
| 第1回ステークホルダー・ミーティング | CO2 総量削減義務化と排出量取引制度の導入の必要性  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・効果的な制度設計への期待</li> </ul>   |
| 第2回ステークホルダー・ミーティング | <ul style="list-style-type: none"> <li>・削減対策に加え排出総量削減導入</li> <li>・削減義務を達成する手段は事業者が自主的に選択し、これまでの実績を反映</li> <li>・トップレベル事業者の削減義務水準への一定の配慮</li> <li>・義務履行の補完として多様な取引対象が選択可能だが、認証された削減量のみ</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・都の提案は自由度がある制度</li> <li>・25%削減に向けた確実な政策のための具体的な議論が必要</li> </ul>  |
| 第3回ステークホルダー・ミーティング | <ul style="list-style-type: none"> <li>・排出総量の削減義務導入</li> <li>・補完的措置としての取引制度導入</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・事業者の反論は制度の誤解に基づく</li> <li>・今後の制度設計で協力すべき</li> </ul>   |
| 最終案                | <ul style="list-style-type: none"> <li>・大規模事業所への自らの削減又は排出量取引による削減の義務付け</li> <li>・削減義務水準として、2020年までに2000年比25%削減目標達成のために第1・第2計画期間を設定し段階的に達成、削減義務率は期間ごとに専門家の意見を聴き、これまでの実績や今後の削減量等を勘案し区分ごとに規則で定めること</li> <li>・公平性確保のために、基準年を任意の連続する3ヵ年で選択できる仕組み、トップレベル・準トップレベル事業所制度の導入、基準排出量の変更制度の活用など</li> <li>・取引は制限をつけ、自らの削減が原則であり取引は補完的なものであることを担保</li> </ul> |   |

※東京都改正内容の①地球温暖化対策計画書制度の強化（概要）についてのみ

#### 5.4.1. 基本的な違い

地球温暖化政策に関しては、国内では産業構造、エネルギー消費構造、政治的背景が大きく関係する。

東京都の場合、この条例が対象とする事業所 1,300 のうち約 1,000 社が業務部門・サービス産業であり、重厚長大のエネルギー多消費型産業が少ないのが特徴である。そのため省エネ対策が比較的取りやすい。また都内の対象事業者に対して、2002 年より実施してきた計画書制度並びに 2005 年から導入した指導助言・評価公表の仕組みを普及するために、都の担当者は各事業所に出向き実際に現場の話を聞きながら指導も行ない、その間に信頼関係を築いてきたという実績がある。また国と比較して、地方自治体の場合、行政と事業者、特に現場サイドとの距離感があまりなく政策が実行しやすいという特徴もある。そのため国政レベルで経団連を中心とした産業界が「日本の企業はこれまでに省エネを徹底して行っており、もう省エネの余地はない」という意見を繰り返し述べていることに対して、都では都内事業所で聞かれた「技術的には省エネの余地はある。それをやるかどうかは経営判断にかかっている」という現場の技術者の声をもとに、都内のCO<sub>2</sub>削減のみを対象とした地に着いた政策を推進しやすかったという面もある。さらに議員は地元の代表であり業界との結びつきよりも都民との関係を優先することから、業界団体をバックにした政治的圧力も国に比べれば少ない。

一方、国の場合、鉄鋼・電力といった重厚長大のエネルギー多消費型産業がこれまでの日本経済を牽引してきた経緯から、依然として産業界で強い勢力をもっている。そして、その業界が産業界を代表する立場にある経団連でも強い発言力をもっているため、温暖化政策においてもこれまで大きな影響力を持ち続けてきた。日本の産業構造は重厚長大型から第三次産業へと移行し、産業界の中には日本の温暖化政策の遅れを懸念する声も少なからずあり、経団連が産業界を代表しているとは言い難い面もある。しかし実際は、エネルギー政策に強い権限を持つ経済産業省と、業界団体と深く結びついた族議員との政官財の密接な結びつきの中で、国の温暖化政策は遅々として進まなかったのがこれまでの実態である。(新政権下において、脱官僚だけでなく、経済界との関係をどう変革していくかは、今後の温暖化政策に大きく関係することであり、今後の動向を厳しく監視していくことも環境NPOの役割といえる。)

#### 5.4.2. 国と自治体における政策形成プロセスと環境NPOの関与の違い

##### (1) 審議会

東京都は、審議会を諮問機関として位置づけ、学術的・知識面でアドバイスを受けるといったスタンスを踏襲しており、人選もその視点で行っている。経済界のステークホルダーや議会関係者が委員に入っていない点は都の環境審議会の特徴とも言える。実際に条例改正が行なわれた8期委員をみても、その多くが学識者である。環境NPOが2名含まれているが、彼らは活動家という立場ではなく、あくまで温暖化分野の専門家として、知識や経験をアドバイスするという立場で加わっている。産業界からは商工会議所が加わっているが、都内の事業者の代表という立場での参加である。また都では日常的に審議会委員から様々な政策アドバイスを受けており、委員はアドバイザーとしての役割も担っている。

そして今回の改正のための審議会も、改正の是非を問うのではなく、具体的な制度設計についての学術的・専門的アドバイスを受けながら政策を審議する場として開催されている。

一方、第4章で述べたように、国の審議会の多くは政策審議と利害調整が渾然一体として行なわれており、諮問機関というよりむしろ、各省庁が自己の政策を通すための場となっている。そのため、委員も基本的には賛同者が集められることが多く、特に経済産業省など事業官庁では、業界団体の代表が委員になることが一般的である。最近では、エネルギー政策を所管する経済産業省の審議会にも環境NPOなど反対意見を持つ委員が加わるようになってきているが、その意見が政策に反映されることはほとんどなく、「ガス抜き」の場として参加させるといったケースが多く、エネルギー政策に他省庁の介入、まして環境NPOの介入などは一切認めないという姿勢は変わっていない。

このように、都と国では、審議会の役割や位置づけがかなり異なっている。また都が環境NPOを温暖化問題の専門家又は有益な情報提供者として明確に位置づけて委員に任命しているのに対して、国は環境NPOを市民セクターの立場で参加させる傾向が強く、この点でも大きな認識の違いがある。

しかし、都の場合も委員の人選基準やプロセスが明確に規定されているわけではなく、「応援団」的な委員を意識的に選んでいる点では国との差異は見られない。また審議会の段階では、ある程度の政策の方向性が決まっておき変更の可能性が少ない点でも国との差異は少ないようにみえる。さらに環境NPOの参加が制度的に保障されていない点も同様である。

ただし、東京都の場合、政策の方向性を決める政策課題設定の段階から、慣例的であるにせよ、複数の環境NPOの意見を聞き議論する場を設け、環境NPOが持つ生活者の視点・専門家の視点と幅広い情報を政策に活用しようとしている点は国とは大きく異なる。EU諸国の環境省では環境NPOとの連携は一般的であるが、日本の環境省の場合はまだそうした状況には至っていない。その理由として、環境NPOに対する認識の違いもあるが、権限が定められているため、横断的で柔軟な政策形成ができないといった官僚制度とそれに基づく政策形成のシステムの限界にもよると考えられる。この点についても新政権下でどのように変化していくか注目に値する。

## (2) ステークホルダー・ミーティング

審議会は諮問機関であり、議会は地域代表者であるという位置づけから、東京都では、温暖化問題についてのステークホルダーによる意見交換と議論の場として、審議会や議会とは別に、この条例改正に向けて、ステークホルダー・ミーティングを3度開催している。メンバーは 学識者2名、事業者団体等10名、エネルギー事業者3名、省エネ技術関係者2名、都民・消費者団体3名という構成である。この開催に関しては、事前に環境NPOから海外情報を入手したり、審議会委員からも専門的な意見は求めたものの、ミーティング開催に当たっての事前・事後の個別調整は一切行わず、全ての参加者が公平に意見を述べ議論する場とすることに心がけたという。またその場での意見交換を円滑に行なうために、各ステークホルダーは文書での意見・質問を提出し、それに対して都は文書でも回答することを徹底して行っている。もちろん議事録や資料、提出された文書などは全て公

開されており、各セクターの主張やそれに対する東京都の考え方など、意見調整の経緯を知ることができる。まさに開かれた討議の場であり、環境NPOも一つのセクターとして、都民とは別の立場で参加が認められており、各団体のミッションを背景に各々の主張を展開している。

一方、国ではタウンミーティングや公聴会などは開催されているものの、ステークホルダー・ミーティングはほとんど開催されていない。最近では地球温暖化に関する中期目標設定のための公聴会が東京、名古屋、福岡、仙台など全国4箇所で開催されたが、参加は公募抽選で、あくまで個人の参加を前提としている。また参加者は自分の意見を述べ、政府側は意見を聞く形式であり、実質的な意見交換の場としての機能は全くない。またこの場での意見が政策に反映されるということもほとんどなかった。

東京都は地方自治体であり市民に近い立場にあることから、開催が容易ということもあろう。しかし、利害の対立が多い温暖化政策に関して、審議会や議会とは別にこのような公開の議論の場を設定したことは、都としては政策形成の透明性と都民に対する説明責任を果たす意味で有効な方法であったと考えられる。また各ステークホルダーが公開の場で議論を交わしたことは、参加者の相互理解を促し、実効性のある環境政策形成にとって合意形成がいかに重要であるかを認識する場となったのみならず、従来の行政主導の政策形成に代わる政策形成手法を示した点でも意義は大きく、今後国においても導入を検討すべき手法である。

### (3) パブリックコメント

東京都は情報公開条例に基づき、今回の条例改正に関連して、改正の前後で各一度のパブリックコメントを実施している。改正前に行ったものは改正内容の中間まとめに対する意見募集であり、改正後に行ったものは改正により新たに制定した制度の規定等を定めるに当たっての意見募集である。改正前のパブリックコメントには269名から419件のコメントが寄せられたが、半数以上の229件が地球温暖化対策計画書制度の強化に対する意見であり、主に産業界からのものと推測される。しかし今回の改正でパブリックコメントが実施されたのは改正内容がほぼ確定した後であり、パブリックコメントの意見によって政策内容を大きく変えることはなかった。そのことは、その後に開催された条例改正特別部会の議事録からも見て取れる。その一方で、議事録中で部会長が「事務局が勝手に意見を取りまとめることは問題があり、膨大な資料になってしまった」と述べていることから、パブリックコメントの意見に対して東京都がその趣旨に基づききちんと対応していたこともわかる。

一方国の場合、2005年の行政手続法の改正でパブリックコメントが制度化されているが、パブリックコメントには個別の応答義務はないことから、提出意見がどの程度政策に反映されたかは不透明である。地球温暖化対策推進法成立過程でもパブリックコメントは実施されているが、その取り扱いについては不明である。

都民に近い立場にあることから、東京都の方がその取り扱いに慎重であったことがわかる。しかし、パブリックコメントをどの時期に行うのか、寄せられた意見をどう政策に反映させるかは担当者次第であり、公開された情報をもとに市民が政策決定に参加すること

を保障する仕組みになっていない点では両者の差異はない。また、パブリックコメントが一般化したために、東京都の場合も関係者からの意見が多く、一般都民からの意見が少なかった点も課題である。政策形成段階でアイデアや方向性を問うものなのか、決定段階でその是非を問うものなのか等目的を明確にする、そしてその目的を達成するのに最適な時期を見極めて行い、その取り扱いをより明確にする、さらに一般からの意見をより多く集められるようにするなど、パブリックコメントを参加の仕組みとして有効な方法に改善していくことは東京都においても求められることである。

#### 5.4.3. 環境NPOの参加の有効性と課題

東京都では、政策課題設定の段階で環境NPOや学識者と日常的に意見交換を行っており、そこから政策の芽が出てくるケースが非常に多いという経験を持っている。そのため特に専門性や海外の先端情報を有する環境NPOとの早期の徹底的な議論は、政策の方向性を出す上で非常に有効であるという認識が担当者の間にある。実際に今回の改正にあっても、準備段階から環境NPOとの連携を持ち、政策の正当性を理論的に裏付けるアドバイザーとしての協力を得ている。また改正プロセスでは審議会の委員として環境NPOを加え、そこでは彼らに専門家としての役割を期待した。さらにステークホルダー・ミーティングでは環境NPOの活動家としての役割や社会変革者としての役割に期待した。

そしてこのプロセスに関わった環境NPOはその役割を果たし、条例改正に貢献した。そのことは都の担当者のインタビューからもうかがえる。この改正が、東京都が述べているように、実効性ある具体的な温暖化対策が示せない国に代わって、先駆的な施策を実現し、わが国の気候変動対策の行き詰まり状態を打開するのに役立ったことは確かである。加えて、条例改正という環境政策形成過程での環境NPOの参加の有効性が示されたことの意義は大きい。

すなわち、環境政策形成の最初の段階（政策課題設定段階）では、生活者目線を土台とした専門性や先駆性、情報収集力に優れた環境NPOとの議論を通じて、問題の本質を見極め政策の方向性を見定める、立案段階では審議会等の委員として学識者とは異なる視点からの専門的アドバイスを受け政策の多様化と深化をはかる、またステークホルダー・ミーティングでは利害関係者の一員として、あるいは活動家としての意見を求め、議論の透明化と政策の実効性・浸透性を高める。このように政策として取りまとめる段階まで、適度な緊張関係を持ちつつ、連携して政策形成に取り組み、条例改正にこぎつけた今回の東京都の事例は、これまでの行政主導の閉鎖的政策形成過程にかわる新しい形態である。そして、それは環境政策の実効性向上と環境NPOの発展にとっても有効であったといえよう。

しかし、課題も残る。例えば、環境NPOのこうした参加は東京都では慣例的なものだが制度として保障されているわけではないため、担当者や行政組織が変われば、参加が認められず、環境NPOの専門性や有効な情報を活かす機会が少なくなることもありうる。また、環境NPOの専門性と労力に対する対価についての課題もある。環境NPOはミッションに基づき活動する非営利組織であり、営利組織であるコンサルタントやシンクタンクとは異なるが、活動を継続させるにはその専門性と労力に対する適切な対価は不可欠である。しかし今回の改正に関しても、環境NPOへの適切な対価は支払われていない。本

来は、政策提言活動といった公的活動に対して社会的支援の仕組みが必要だが、日本社会にはそうした制度は整備されておらず、東京都でもその点については明確な考えを持っていない。さらに、東京都の場合は専門性の高い環境NPOがいくつか存在したために協働が可能であったが、それが他の自治体でも可能かどうかといった課題もある。こうした課題は本研究では扱わないが、環境NPOの参加の有効性を継続的に示し環境政策の実効性を上げるためには、今後議論が必要な課題である。

表 5-4 政策形成過程と環境NPOの関与の比較

|          |            | 東京都環境確保条例改正の場合            | 地球温暖化対策推進法の場合                          |              |
|----------|------------|---------------------------|--|--------------|
| 政策課題設定段階 | NPOの役割     | 専門性、世界的動向に関する情報提供、政策化の促進役 | 世論喚起                                   |              |
|          | 参加の手法      | 日常的なコミュニケーションとブレインストーミング  | 省内・省庁間調整が中心で、環境NPOの参加なし                |              |
| 立案段階     | 審議会        | 目的                        | 政策審議                                   | 利害調整と政策審議    |
|          |            | NPOの役割                    | 特定の 이슈に関する専門的知識の提供と、有力な情報提供者としての役割     | 市民セクターの代表    |
|          |            | 参加方法                      | 審議会委員（実質的参加）                           | 審議会委員（形式的参加） |
|          | ステークホルダー会議 | 目的                        | 意見交換と政策審議                              | なし           |
|          |            | NPOの役割                    | ・政策の多様化<br>・活動団体として参加し、議論の活性化と透明化を促進する | なし           |
|          |            | 参加方法                      | 利害関係者の一員として                            | なし           |
| 決定段階     | 主体         | 議会で決定するが、行政が主導            | 国会で決定するが官僚主導                           |              |
|          | NPO参加      | なし                        | 参考人（形式的参加）                             |              |

## 5. 5. 本章のまとめ

東京都環境確保条例の改正を事例とし、その改正過程における環境NPOの参加の現状を分析し、環境NPOの参加の有効性について検討するとともに、国との比較を行なった。その結果、次のことが明らかになった。

- (1)東京都は、現在及び将来の都民の健康で安全且つ快適な生活環境に支障を及ぼす問題である気候変動の危機を回避し東京を低炭素型都市へ移行させるため、これまで以上に地球温暖化の対策の推進を図るための規定の整備を目的とした環境確保条例の改正に着手した。
- (2)条例改正案は、知事のリーダーシップのもとに行政主導で作成され、その審議も行政主導で行われたが、政策課題設定段階から立案の早期段階では、環境NPOが多くの情報と知識と労力を提供した。また立案段階である審議会では専門家として、ステークホルダー・ミーティングでは活動団体の立場から参加し、積極的な意見を提出した。その結果、改正内容は温暖化対策としては国に先んじた画期的な政策を打ち出すことができ、その中には環境NPOが再三にわたり国に対して行っている提案の多くも盛り込まれることとなった。
- (3)東京都で先駆的な政策が可能となった最大の要因は、温暖化政策に消極的な鉄鋼・電力などのエネルギー多消費型産業が東京都には少ないという産業構造、エネルギー消費構造によるところが大きい。
- (4)その一方で東京都は、都としての明確な方向性を示した上で、政策審議と利害調整が渾然一体として行なわれている国の審議会とは異なり、審議会は専門家による政策審議の場として明確に位置づけ、これとは別に利害関係者が意見交換を行う場としてステークホルダー・ミーティングを設けるなどして、政策形成過程の透明化をはかり、裏での利害調整を一切行なわないなど、政策形成過程の改善を行ったことが改正を可能にした大きな要因である。
- (5)さらに、政策課題設定の初期段階での環境NPOとの意見交換が政策の芽を生むといったこれまでの成功体験から、専門性や海外の先端情報を持つ環境NPOの参加の有効性を今回も認め、その能力を大いに活用し、科学的議論によって政策議論を進めていったことも改正を成しえた要因の一つである。
- (6)環境政策設定段階では、専門性や先駆性、情報収集力に優れた環境NPOとの議論を通じて政策の方向性を見定める、立案段階では審議会等の委員として研究者とは異なる視点からの専門的アドバイスを受け政策の多様化と深化を図る、またステークホルダー・ミーティングでは活動団体としての意見を求め政策の実効性と浸透性を高めるなど、環境NPOと適度な緊張関係を持ちつつ、連携して政策形成に取り組み、条例改正にこぎ

つけた本事例は、これまでの行政主導の閉鎖的政策形成過程に替わる新しい形態として注目され、国の政策形成過程でも検討されるべき手法である。

### (1)参考文献

憲法教育普及協議会(2004)教科書・日本国憲法，一橋出版，111pp.

東京都環境確保条例改正特別部会議事録（1～3回）

東京都環境確保条例改正特別部会分科会議事録（1～3回）

「東京都気候変動対策方針」に関するステークホルダー・ミーティング議事録，資料  
三木由布子(2003)「情報公開制度の現状と課題」環境情報科学 32-2，p14-18.

### (2)補注

- 1) ヒアリングに関しては、審議会委員である末吉竹次郎氏（国連UNEP特別顧問、東京都環境審議会委員 2009.7.13 実施）、東京都職員の西田裕子氏、福地康範氏、中西薫氏（東京都環境局環境政策課 2009.7.22 実施）、環境NPOとして関与した平田仁子氏（気候ネットワーク 2009.7.1 実施）に行った。

## 第6章 環境政策形成過程における環境NPOの参加の有効性と制度化の課題

### 6.0. 概要

第3章、第4章において、議員立法並びに内閣立法で成立した事例をもとに国の立法過程における環境NPOの参加の現状と課題、環境NPOの参加の有効性、それらを踏まえた課題の解決策と制度化の可能性について考察した。また第5章では東京都の条例改正を事例に、環境NPOの参加の有効性を国との比較で考察した。

ここでは、国の環境政策形成に深く関わった経験のある方々を対象とした専門家インタビュー調査により、事例から明らかになった現在の政策形成過程の弊害・課題をより明確にするとともに、専門家が環境政策形成過程への環境NPOの参加の有効性や制度化についてどのような認識を持っているかを明らかにする。

第1節では、第3章、第4章、第5章の事例分析から明らかになった環境NPOの参加の効果と課題について整理する。第2節では、エリート・サーベイ<sup>1)</sup>の手法に準じ、国の環境政策形成に深く関わった経験のある方々を対象とした専門家インタビュー調査を行う。第3節では、その結果を、現在の政策形成過程の弊害・課題と環境NPOの参加による効果・利点の観点からまとめ、併せて参加の制度化についての意見をとりまとめる。第4節では、インタビューを行なうに当たって設定した仮説の検証とその修正を行なう。第5節では、インタビューで確認された政策形成過程の課題とその解決策を環境NPOの参加の観点から考察する。第6節では、参加の制度化に向けて解決すべき課題や予測されるリスク等について考察し、第7節では本章のまとめをする。

なお本章では、環境NPOとは、主に政策提言型環境NPOをさす。

### 6.1. 事例から明らかになった点

#### 6.1.1 環境NPOの参加の現状と実効性の評価

第3章、第4章、第5章で考察した各事例の実効性の評価を、事例から見える参加の状況とその比較として表6-1にまとめた。同様に、各章で考察した環境NPOが関わったことの成果と課題についても表6-2で整理した。

これらから、国政の場合、議員立法、内閣立法ともに課題設定段階では、環境NPOはかなり実質的な参加をしていることがわかる。しかし、立案段階ではオブザーバー参加という部分的な参加があるものの実質的な参加は見られなくなる。同様に決定段階でも国会での参考人という形式的な参加はあるものの実質的な参加は見られない。当然のことながら参加の度合いによりプロセスの透明性も異なっている。これに比べて東京都の場合は、決定段階である議会では環境NPOの参加はないものの、課題設定から立案に至る全ての段階で環境NPOの実質的な参加が見られ、プロセスの透明性も確保されていることがわかる。

また環境NPOの提案がどの程度政策に反映されたかについては、議員立法の2つの事例については、環境NPOの提案により課題が認識され法律が成立した、あるいは法律制

定の時期が早まったという観点からいえば、「環境NPOの提案が反映された」ともいえるが、実際は環境NPOの提案が政策内容に大きく反映されることはなく一部形式的な反映しか見られない。環境教育推進法の場合は環境NPOの提案が基本方針の中にある程度組み込まれ、一定程度の効果はあったものの、実質的な効果にはあまりつながっていない。内閣立法である温対法の場合も、前文に対策の原則が盛り込まれ、付帯決議がつけられたものの、本質的な部分での政策への反映はなかった。その後の京都議定書目標達成計画でも同様である。これに比べて東京都の場合は、環境NPOが独自に市民改正案を提出したわけではないが、都側の改正案作成段階から環境NPOとの協働が進んでいたため、環境NPOの意見や提案が大きく政策に反映されている。

さらに法律制定による環境改善度については、議員立法の2つの事例については、法律制定により課題に対する認識が深まり、関連する政策が進むなどの効果がみられる。しかし、環境教育の定着化やフロン回収・破壊量の拡大について、アンケート調査や数値データで見ると限りでは法律目的には到達していない（第3章 p76-77、図3-2参照）。また、温対法の場合も全体的な温室効果ガスの削減にはつながっていない（第4章図4-1参照）。環境改善には他の要素も関係することから法律（政策）内容のみで判断できないが、データ等で見ると限り法律（政策）による環境改善はわずかである。

このように、環境NPOの実質的な参加が行われた東京都と、環境NPOの実質的な参加が少なかった国の事例の場合では、形成過程への参加の程度、政策内容への反映度、環境の改善度といった環境政策の実効性に差異がみられる。しかし、実質的な参加が少なかった国の事例においても、環境NPOの参加が皆無の場合と比較すれば、法律制定の動きや他の関連政策が促進され、基本方針に提案の一部が盛り込まれ、情報開示が以前と比較して進んだなど、環境NPOの参加の効果が一定程度は示されている。また環境NPOの実績となり、例えば、その後の環境教育推進法の改正にむけて議員・関係省庁と環境NPOとの意見交換会が開催されるなど、その後の環境NPOの政策形成への参加が促進され、その提案が政策へ反映される機会が増えたなど、明らかに効果はあったと考えられる。

### 6.1.2. 環境NPOの参加の課題と有効性

事例から明らかになった課題として、国政における立法過程では、環境NPOの実質的な参加が政策課題設定といった初期段階に限られていること、そのため立案や決定段階では環境NPOの専門性が政策に反映されにくい状況にあり、結果的に実態としての政策の効果が見られないことがあげられる。一方、東京都の場合は、改正案の作成から、審議会やステークホルダーミーティングなどでの審議、そして決定に至るほぼ全ての段階で環境NPOの参加があったことで、環境NPOの専門性や情報の蓄積を活かす場面が多々あり、それが結果として国に先じた地球温暖化対策導入のひとつの要因になったと考えられる。このことから、環境NPOの参加の程度が、実効性ある環境政策の生成にある程度影響していると考えられる。

また環境NPOの参加が限定的であることは、政策形成過程の透明性や議論の活性化にも影響していると考えられる。国と東京都を比較すると、環境NPOの参加が限定的な国の事例ではプロセスの透明性が低く多くの場合官僚主導で進められたのに対して、実質的

な参加が行われた東京都の場合はプロセスの透明性も高く活発な政策議論が見られた。

国政においては、環境NPOの実質的な参加が少なかったことから、参加があることによる効果はわずかしか示せなかったが、参加が不十分であることによる政策形成過程の不透明さ、政策の厚みのなさ、妥協的な政策になりやすいなどの課題・弊害は明らかになった。

もちろん、政策の効果は法律のみで出せるものではなく、社会・経済状況なども大きく影響することから、環境NPOが参加することによる有効性も、たとえば国民の環境意識の向上や行動面での変化など違う視点から評価する必要もある。また、環境NPOの参加だけでこれまでの課題・弊害が全て解消されるとはいえない。しかし、少なくとも環境NPOの参加がより実質的なものになることにより、プロセスの透明性が増し、情報が開示されることで関係者及び国民的な議論が活性化され、政策の選択肢の幅が広がる、さらに環境NPOにも当事者意識が生まれて、実行段階での協力が得やすく実効性向上につながるといった効果がより期待できる。東京都の事例では、先進的な政策が導入された要因として、政治的背景やエネルギー多消費型の産業が少ないといった産業構造が影響したと考えられるが、それでも環境NPOの実質的な参加が行われたことにより、透明性が増し活発な議論が公開で行われるなどこれまでの政策形成過程が変化したのみならず、専門的な知識・情報が本質的な議論を行なう上で非常に有効であったということが、第5章の関係者のヒアリングからも明らかである。

一方、環境NPOにとっては、政策形成過程に参加することにより、専門性を活かす機会が僅かでも得られたことや、議員・官僚との信頼関係構築のきっかけになった点では、環境NPOの実績となり、環境NPOの能力や社会的信頼性の向上には、ある程度の効果はあったといえる。実際こうした経験が、その後の環境教育推進法改正に向けた政策提言活動や、温対法に替わる気候保護法（仮称）成立を求める活動に引き継がれている。

### 6.1.3. 参加の制度化について

これまで市民参加の制度とされてきた審議会やパブリックコメント、公聴会への参加は、多くの場合、形骸化している。また国政においては、環境NPOの参加は制度化されておらず、東京都においても環境NPOの参加が制度化されているわけではない。しかし、環境NPOの参加の実績が少なく、その必要性に対する認識が不十分な国に比べて、これまでの経験から、環境NPOとの連携の有効性を認識し、その参加を慣例として認めている東京都は、国に先んじた環境政策を生み出している。

こうしたことから、環境NPOの参加の有効性を認識し、その有効性が活かされる機会を継続的・安定的に確保するために、これまでの制度を改善するとともに、その提案が的確に反映されるよう環境NPOの参加の制度を新たに整備する必要があると考える。

表 6-1 事例から見える参加の状況とその比較

|  |                 | 議員立法         |             | 内閣立法          | 条例             |   |
|--|-----------------|--------------|-------------|---------------|----------------|---|
|  |                 | (環境教育推進法)    | (フロン回収・破壊法) | (温暖化対策推進法の場合) | (東京都環境確保条例の場合) |   |
| N<br>P<br>O<br>の<br>参<br>加<br>度<br>・<br>審<br>議<br>の<br>透<br>明<br>性 | ①課題設定段階<br>参加形態 | 骨子案提案と説明     | 市民案提案と説明    | ロビー活動         | アドバイザー、協働      |   |
|  |                 | 参加度          | ○           | ○             | △              | ○ |
|  |                 | 透明性          | △           | ○             | △              | △ |
|  | ②立案早期段階<br>参加形態 | ヒアリング、ロビー活動  | ヒアリング、ロビー活動 | 審議会委員         | 審議会委員、ステークホルダー |   |
|  |                 | 参加度          | △           | △             | △              | ○ |
|  |                 | 透明性          | △           | △             | △              | ○ |
|  | ③立案段階<br>参加形態   | (党内調整、省庁間調整) | オブザーバー参加    | (省庁間調整)       | 審議会委員、ステークホルダー |   |
|  |                 | 参加度          | ×           | △             | ×              | ○ |
|  |                 | 透明性          | ×           | △             | ×              | ○ |
|  | ④決定段階<br>参加形態   | —            | —           | 国会参考人         | —              |   |
|  |                 | 参加度          | ×           | ×             | △              | × |
|  |                 | 透明性          | △           | △             | △              | ○ |
| 政策への反映度  |                 | △            | △           | △             | ○              |   |
| 環境改善度  |                 | △            | △           | ×             | 本格施行は2010年4月から |   |

参加度 ; ○実質的参加 △形式的・諮問的・部分的参加 ×参加なし  
 透明性・開示度 ; ○すべて公開 △一部公開 ×非公開  
 反映度 ; ○本質的反映あり △一部形式的反映 ×反映なし  
 改善度 ; ○大幅改善 △一部改善 ×改善なし

表 6-2 環境NPOが関わったことの成果と課題

|               | 政策面   | 環境NPOの活動  |
|---------------|---|---|
| <b>【議員立法】</b> |   |   |
| 成果            | <ul style="list-style-type: none"> <li>・課題が認識され法律として成立</li> <li>・環境NPOの参加の可能性が示せた</li> <li>・他の政策が進んだ</li> <li>・基本方針に一部環境NPOの提案が入った</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・議員との信頼形成が進んだ</li> <li>・政治を動かす力をアピールできた</li> </ul>   |
| 課題            | <ul style="list-style-type: none"> <li>・各党の部会等プロセスが閉鎖的</li> <li>・官僚主導でプロセスが進む</li> <li>・施行後の実効性が低い</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・参加が限定的</li> <li>・立法の全過程に関わるだけの内部資源が不足</li> <li>・市民を巻き込む力が弱い</li> </ul>  |
| 考えられる解決策      | <ul style="list-style-type: none"> <li>・課題設定段階での参加の場の設置</li> <li>・部会ルール等国会のルールの変更</li> <li>・情報公開の徹底</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・参加の制度化を働きかける</li> <li>・他の専門集団との連携</li> <li>・普及啓発、マスコミの活用、PR 活動</li> </ul>   |
| <b>【内閣立法】</b> |   |   |
| 成果            | <ul style="list-style-type: none"> <li>・対策の原則が明記された</li> <li>・全国センターが開設された</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・内閣立法への参加の可能性と限界が明らかになった</li> <li>・市民立法の先駆的活動</li> <li>・参加の機会が一つ確保</li> </ul>  |
| 課題            | <ul style="list-style-type: none"> <li>・審議会の形骸化</li> <li>・省益優先の不透明な省庁間調整</li> <li>・政治的リーダーシップの不足</li> <li>・全体を通してプロセスが閉鎖的で情報公開が不充分</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・審議への参加の機会がほとんどない</li> <li>・継続的活動のための組織力が不足</li> <li>・市民を巻き込み政治に届ける力の不足</li> </ul>   |
| 考えられる解決策      | <ul style="list-style-type: none"> <li>・政策コンペのような場の設定</li> <li>・ステークホルダーによる多様な意見交換の場の設定</li> <li>・審議会を公平な人選のもと真の政策審議の場とする</li> <li>・方向性の決定と利害調整は官僚のサポートを得て議員・政党が行なう</li> <li>・全てのプロセスを公開する</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・参加の機会を増やすよう働きかける</li> <li>・多様な政策が出し合える場、審議会、国会の場で環境NPOが意見を言える場</li> <li>・そうした場で活躍できる能力の向上</li> <li>・情報公開を求める</li> <li>・市民の政策形成への関心を高める</li> </ul> |
| <b>【条例改正】</b> |   |   |
| 成果            | <ul style="list-style-type: none"> <li>・条例が改正された</li> <li>・先進的な温暖化政策が導入された</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ほとんどのプロセスに参加できた</li> <li>・専門性を発揮する場面が多くあった</li> </ul>   |
| 課題            | <ul style="list-style-type: none"> <li>・適度な関係性の維持</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・慣例的な参加で変わる可能性がある</li> <li>・専門性と労力に対する対価が少ない</li> </ul>  |
| 考えられる解決策      | <ul style="list-style-type: none"> <li>・実績を見て改善していく (Learning by doing)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・参加の制度化を働きかける</li> <li>・同様の事例を重ねる</li> <li>・助成金の拡大、家賃などの優遇</li> </ul>  |

## 6. 2. インタビュー調査の方法と基本用語の定義

### 6.2.1 目的、調査方法、対象等

ここでは、第3章、第4章、第5章で明らかになった現在の国の環境政策形成過程での弊害や課題をより明確にするとともに、環境政策形成過程での環境NPOの参加の有効性や、その制度化に向けた具体的な方策、実現に向けた課題を明らかにするために、専門家インタビュー調査を行った。

現時点では、国の環境政策形成過程において環境NPOの参加は制度としては保障されておらず、こうした経験のあるNPO関係者並びに、環境NPOの政策形成過程に精通し自らもその過程に関わった経験をもつ学識者・専門家は限られている。これらの経験のある関係者・専門家に対してインタビュー調査を行うことで、環境NPOの参加の現状と課題、利点などがより明確になり、環境NPOの参加の制度化の意義や課題、方向性が明らかになる。

調査の対象は、温暖化問題を中心に国の環境政策形成に関わった経験のある環境NPO関係者並びに学識者、国の政策形成に詳しい専門家や官僚経験者、自治体職員とした。環境NPO関係者としては、環境NPO団体のリーダー並びにスタッフ4名（うち1名は官僚経験者）、環境政策形成に関わった経験のある学識者として研究者4名（うち3名は官僚経験者）、その他有識者として弁護士1名（NPOとしても立法活動に関わった経験あり）、NPO法成立に関わった衆議院法制局職員1名、現職官僚1名、地方自治体職員1名の合計12名である。こうした当事者・専門家の認識が正しいとは必ずしも保証されているわけではないが、常識的に言って、日常的に政策決定に関与している当事者がアウトサイダーより正しい認識を持っていると想定することは妥当（大嶽1990）とされ、このインタビュー調査は、政策過程について当事者自身によりある程度一般化した認識について尋ねるための手法としてのエリート・サーベイ<sup>1)</sup>に準拠するものである。

調査は、2009年1月から12月の間に、事前に調査の目的ならびに質問概要を送付したうえで、訪問面接法で行なった。面接時間は約1時間～1.5時間程度である。なお、インタビュー調査は、自民党から民主党への政権交代が行われる以前に実施した者が10名、政権交代後に追加調査として行なった者が2名である<sup>2)</sup>。

### 6.2.2. 作業仮説

インタビューに当たっては、事例から明らかになった環境政策形成への環境NPOの参加の現状と課題を踏まえ、次のような作業仮説を立てた。

作業仮説①：「国の環境政策形成過程に環境NPOが参加することにより、環境政策形成過程そのものが改善される」

現在の国の環境政策形成において、環境NPOは政策立案や決定の段階で意見聴取されることはあるものの参加は限定的であるため、その立案・決定過程は不透明であり、特定の利害関係者の意見が優先されるなどの問題がある。環境NPOが環境政策形成過程に参加することにより、こうした点を是正することが可能になると考えた。

作業仮説②：「国の環境政策形成過程に環境NPOが参加することにより、政策の実効性が向上する」

現在の環境政策形成への環境NPOの参加は限定的であるため、政策の選択肢が限られている。また、関係議員・省庁間の調整型の妥協案しか生み出せず実効性があがりにくい。特に専門性や、特定利害にとらわれない独立性が求められる地球温暖化などの課題に対してはその傾向が顕著である。さらに生活者の視点からの環境NPOの意見が入りにくいいため、国民・生活者の意識や実態から乖離した政策になりがちで実効性が上がりにくい。環境NPOが参加することで、実態に即した多様で自由な発想に基づく政策の選択肢が提示され、政策形成過程での議論が活性化するとともに、当事者意識が形成され実効性の向上につながると思った。

作業仮説③：「参加を制度化することにより、NPOの能力が向上する」

現在の環境NPOの参加は限定的で意見や提案が政策に反映されることも少ないため、理想論を掲げる傾向が強く意見や提案に対する責任感が環境NPOに不足している。また環境NPOの政策提言活動に対する社会的認知度が低いため、専門性を磨き社会的信頼を得ようとするインセンティブが働かない。環境NPOの参加の機会を制度化することで、環境NPOにもある一定の責任感や緊張感、やりがい生まれ、専門性の向上や活動の持続性に対する努力が促進されると考えた。

作業仮説④：「参加の制度化は必要である」

国の政策形成過程への環境NPOの参加は、制度として保障されたものではないため、担当者や政治家が変わるとその対応も変わる。参加の機会を制度として保障することにより、プロセスの改善、実効性の向上、環境NPOの能力の向上がより促進されると考えた。

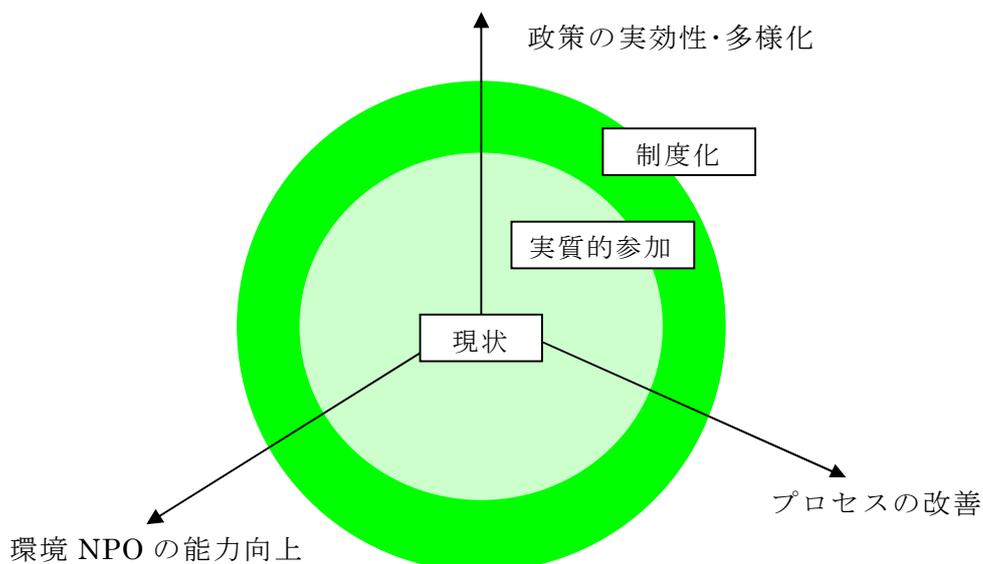


図 6-1 環境NPOの参加による効果の広がり

### 6.2.3. 基本用語の定義

調査にあたって、「政策過程」「参加」「実効性」について、第1章ですでに定義したが、ここで改めて示す。

「政策過程」について、1章で定義したように、「政策形成過程とは、①問題の気付き・認識から政策課題として設定する過程（課題設定段階）、②様々な政策案の中から実行可能な少数の政策に絞り込み立案される過程（立案段階）、③政策として決定される過程（決定段階）」と包括的な概念として定義する。

「参加」について、「参加とは、その意見が立法を含む政策形成過程で適切又は有効に反映される仕組みがある実質的参加」と定義する。また、政策の最終決定者は政治家であり、環境NPOは生活者・現場の視点と継続的な取組によって培ってきた情報と専門性を活かした政策提案を行い、政治家が多様な政策案の中からより実効性の高い政策を生成し決定できるよう市民社会の一セクターとして寄与する役割を担うとする立場から、参加の機会として、これまで採用されてきた、審議会、パブリックコメント、公聴会、政党の部会、国会審議（委員会）での参考人・公述人としての参加を主に想定する。

「実効性」について、第1章で定義したように、「政策形成プロセスが改善され、課題解決に十分な法律（政策）が形成され、環境（状況）改善が進むこと」を環境NPOの環境政策形成への参加による環境政策の実効性と定義する。また、評価の観点についても同様に、①環境NPOが立法過程のどの段階でどの程度関与できたか、また全てのプロセスで情報開示は充分であったかに着目した評価（参加度・情報開示度評価）、②環境NPOがどのような必要性や目的から立法化を働きかけ、結果的にその改善が期待できる法律（政策）内容になったかに着目した評価（政策内容評価）、③立法化により環境（状況）が改善されたかに着目した評価（改善度評価）とする。

### 6. 3. インタビュー調査の結果

設定した作業仮説に対するインタビューの結果は、下表のとおりである。

表 6-3 インタビュー結果

|         | 対象者 | NPO 経験 | 官僚 経験 | ①プロセスが改善される  | ②政策の実効性が向上する | ③NPOの資質が向上する | ④制度化は必要   |
|---------|-----|--------|-------|--------------|--------------|--------------|-----------|
| 環境 NPO  | A   | ○      | ○     | ○            | ○            | ○            | ○         |
|         | B   | ○      |       | ○            | ○            | ○            | ○         |
|         | C   | ○      |       | △中身次第        | ○            | ○            | ○         |
|         | D   | ○      |       | ○            | ?            | ○過渡的効果       | ○         |
| 学識・研究者  | E   |        | ○     | ? 中身次第       | 無            | △制度次第        | ×何故 NPO   |
|         | F   |        | ○     | ○            | 無            | △努力次第        | ?         |
|         | A   |        | ○     | ○            | ○            | 無            | ?         |
|         | G   |        |       | ○            | ○評価は困難       | △制度次第        | ○         |
| その他 有識者 | H   | ○      |       | ○            | ○            | ○            | ○         |
|         | I   |        | ○     | 既にある         | ○            | ○            | ×誰を選ぶ     |
|         | J   |        |       | ○            | ○            | ○            | ×実現可能性    |
|         | K   |        |       | ○            | ○            | ○            | ○         |
|         | 12  | 5      | 5     | ○9,△1,?1,他 1 | ○9,無 2, ?1   | ○8,△3,無 1    | ○7,×3,? 2 |

○：そう思う                      △：条件付でそう思う                      ×：そうは思わない  
 ?：わからない                      無：無回答                                      他：その他

#### 作業仮説①：「国の環境政策形成過程に環境NPOが参加することにより、政策形成過程そのものが改善される」について

国の環境政策形成過程に環境NPOが参加することにより、政策形成過程が改善されると思うかについて、改善されるとした者は9名、改善されると思うが制度の中身次第とした者が環境NPOスタッフで1名、中身次第で改善されるかどうかはわからないとした者が研究者（元官僚）1名、既に様々な参加があるのでそれを改善すればいいとした者が現職官僚1名であった。

また、環境NPOの参加が限定的であるために、立案・決定過程が不透明なこと、特定の利害関係者の意見が優先されるといった、課題の仮説については、政策形成過程のプロセスごとに、次のよう意見が出された。

##### (1) 審議会の形骸化

内閣立法の場合、審議会はパブリックコメント同様、参加の一手法として制度化されたものであるが、その形骸化を指摘する意見が全ての回答者から出された。具体的には、

- ・ 審議会メンバーの人選が官僚に委ねられているためメンバーに偏りがあり、国の政策に反対する人たちを排除する傾向があるなど、人選方法とメンバーの公平性に関する

## 指摘

- ・審議会開催前に政策の方向性がほぼ決まっておき、それを正当化するための審議となっていて実質的審議が行なわれていないという審議の形骸化に関する指摘
  - ・環境政策の場合その多くが複数の省庁に関わる政策であるため、こうした経緯で作られる政策は意見調整型で妥協的政策しか出せないといった実効性に関する指摘
- である。

また、環境NPO関係者や研究者からは、審議会への自らの参加経験を踏まえて次のような指摘もあった。

- ・温暖化問題に長年対応してきたが、一向に埒が明かないのは政策形成過程に欠陥があるというのが実感である。(環境NPO)
- ・環境アセスでは審議会委員が学識者ばかりだったために、最終的なところで妥協してしまった。(研究者)
- ・排出量取引の議論は専門家ばかりだったが、最終的には省庁間の調整で決まり、どう決まったかも不透明で、専門家の意見さえも反映されなかった。(研究者)
- ・数ではなく、利害関係の強い人の意見を中心に結論が先に決まっている。素案ができた段階で既に方向性が決まっていて、実質的に政策を審議する場ではなく、選択肢が限られている。(環境NPO)

以上の指摘から、審議会の形骸化は明らかであり、特に温暖化対策等環境政策においてはこれまでの官僚主導の審議会を経る政策形成の方法には限界があり、その過程に不信感を抱いていることがわかる。

## (2)各党の部会の不透明さ

各党の部会に参加したことのある複数の環境NPO関係者からは、立法の立案段階で行なわれる各党の部会に環境NPOは頻繁にヒアリングに呼ばれるが本質的な議論には全く参加できない、特に内閣立法の場合は、環境NPOの関与が制度的に困難であることから、官僚と一部審議会メンバーで決められた政策に対して多くの場合政権与党(当時は自民党)で本格的な議論がないまま立案されるなど閉鎖的で不透明な立案過程である、といった意見が出された。また各党の部会に環境NPOも呼ばれるが、内閣立法ほど一定の形式がないため、議員個人の資質とやる気次第で、環境NPOの意見を聞くことはルールとしてはない、といった部会運営の曖昧さも指摘された。

## (3)国会審議の通過儀礼化

政策決定段階である国会審議に関して、環境NPO関係者、官僚経験のある研究者からは、与野党ともに環境NPOも含め各々の党が推薦する参考人の意見を聴取することがあるが、既に法案が決まった段階であり通過儀礼になっている、委員長権限でその場で決まるので環境NPOなどの参加の可能性は低い、という意見が出された。この段階では、すでに多くのことが決定されており、国会審議そのものが国民の期待に応えるようなものではなく、なくなっていることが分かる。

#### (4)パブリックコメント

審議会同様、内閣立法や一般的環境政策の立案過程で行われるパブリックコメントに関しても、環境NPO関係者、官僚経験のある研究者から、現状では応答義務がなく市民・環境NPOのガス抜き場となり出された意見が政策に反映され政策の根幹を変えることなく実質的な参加とは言い難い、あまりに一般化したために一般市民からの意見が出てこなくなり利害関係者からの意見が多く形骸化している、という意見が出された。提出する側と、それを受ける側の双方から課題が指摘されたかたちである。

これに対して、インタビューでは、政策形成過程の改善に関する環境NPOの参加の利点として、環境NPO関係者や研究者から次のような点が上げられた。

- ・議論の明確化と透明化が進み一部利害関係者に有利な議論が排され一般への情報公開が進む。(環境NPO、研究者)
- ・NPOを介して広く社会に情報が知られるような仕組みになる。(研究者)
- ・参加が実体化するための情報公開が行われ情報が広く社会に知られる仕組みができる。(研究者)

また、化学物質関連のNPO活動に関わった経験のある有識者からは、温暖化問題や化学物質問題などでは科学には限界があり、最先端の科学的事実をベースに様々な議論を経て合意により政策を選択していくしか方法はなく、そこに価値中立でない環境NPOの参加の意義があるという意見も出された。

さらに、別の有識者からは、現在は儀礼化している国会審議の段階でも環境NPO等の参加が認められ、議員同士の実質的な政策審議と決定の場になれば、より多くの国民が納得する適切な政策が生まれ実効性の向上にも繋がる、という国会審議の場での環境NPOの参加の利点を示す意見も出された。

しかし、環境NPOの参加を今よりも実質的なものにしていけるかについては、環境NPO関係者からは、現在の政策形成の過程を変えるという発想は議員や既得権益のある官僚からは出てこずプロセス論になると皆無関心である、行政機構の設置法のような行政の権限まで立ち入らないと変わらない、政権交代しか政策形成過程を変える方法はない、環境NPOが強い力を持たなければ変わらないという悲観論と、世界的な温暖化情勢や脱官僚を唱える議員も出てきて変わりつつあるという楽観論の双方の意見が出され、環境NPO関係者の中でも意見がわかれた。また議員に近い議員法制局職員からは、部会等の運用は議員次第であり環境NPOが議員に働きかけ実績を積めば、制度はなくても参加は運用上可能であるという意見が出された。さらに研究者の一人からは、参加によりプロセスが透明化できても、意思決定の実質的なところに関われるかどうかが大きな課題であるという意見も出された。

#### 作業仮説②：「国の環境政策形成過程に環境NPOが参加することにより、政策の実効性が向上する」について

環境NPOの参加により政策の実効性が向上するかについては、政策の実効性が向上するとした者が9名、「プロセスは変わるが実効性は分からない」とする者が環境NPO関係

者1名、研究者2名は無回答であった。また実効性が向上するとした者の中にも、ある環境NPO関係者からは、飛躍的に向上するが理想レベルに行くかどうかは分からないという意見や、研究者の一人からは、実効性の評価は難しいが参加により例外なく実効性は高まるという意見もあった。

また、環境NPOの参加が限定的であるために、政策の選択肢が限られている、関係議員・省庁間の調整型の妥協案しか生み出せず実効性があがりやすく温暖化政策に関してその傾向が顕著である、当事者意識と乖離した政策になりがちで実効性が上がりにくい、といった課題の仮説については、環境NPO関係者、研究者から次のような意見が出された。

- ・これまでの環境関連立法は多くが超党派で成立しているが、国会提出前に関係議員や関係省庁間で意見調整された妥協的政策なため実効性が出ていない。(環境NPO、研究者、有識者)
- ・超党派はいいことのように見えるが実際は妥協的な政策しか出てこない。(環境NPO)
- ・温暖化問題などは国益・地球益といった大きな視点からの政策が必要であるにもかかわらず現在は各省庁ができる範囲のことしか制度・政策にならないため政策の選択肢が限定的であり、審議会での議論も形式的なため、実効性ある政策が生成される可能性は極めて低い。(環境NPO)

これらは、作業仮説の内容を支持する意見であり、これまでの政策形成過程の限界を示すものである。

これに対して、環境政策の実効性の観点から、環境NPOの参加が進むことによる利点として、次のような点が示された。

- ・立案段階での政策の多様化が進み、選択肢が増える。(環境NPO)
- ・特定の利害に左右されない自由な発想による政策の選択肢が増えるため実効性ある政策が選択される可能性が高まる。(環境NPO)
- ・違う見方や意見が出てくることで議論の展望が開け建設的な議論ができる。(官僚経験のある研究者、官僚)
- ・官僚が気づかないような提案もあり政策の厚みが増す。(官僚経験のある研究者)
- ・反対派も排除することなく本質的な議論ができれば、理想論ではなく現実的な政策が打ち出せる。(有識者、環境NPO)
- ・環境NPOの当事者意識が生まれ政策実施段階での協力も得やすく、当然実効性も上がる。(環境NPO、有識者)
- ・決定までは時間がかかるが十分な議論が尽くされることから実行はスムーズに行く。(有識者)
- ・知見や見識が共有されて客観的に議論され、いいものが選択されていくのであれば、結果が出せる。(環境NPO)

### 作業仮説③；「環境NPOの参加を制度化することにより、その能力が向上する」について

環境NPOの参加を制度化することにより、その能力が向上するかという問いに対して

は、そう思うとした者が8名、「向上する面とそうでない面がある」とした研究者が1名、「制度のあり方次第」とした研究者が2名、研究者1名は無回答であった。

また、環境NPOの参加は限定的なため、理想論を掲げる傾向が強く意見や提案に対する責任感が不足している、専門性を磨き社会的信頼を得ようとするインセンティブが働かない、といった具体的な課題の仮説については、環境NPO関係者及び有識者から次のような意見が出された。

- ・現在環境NPOは立案段階で審議会メンバーとして参加したり、各党部会でのヒアリングや委員会など国会審議の場に参考人として呼ばれることがあるが、その機会は限られている上に、多くの場合は形式的な参加でその提案や意見が政策に反映されるような実質的な参加ではない。パブリックコメントを提出しても応答義務がないため同様である。そのため、環境NPOは提案しても受け入れられないという意識から理想論を掲げる傾向が強い。
- ・提案に対する責任が要求されるわけではないことから一部の環境NPOを除いては自らの専門性を磨くことの必要性が希薄な場合もある。

これに対して、参加が制度として認められることにより、環境NPOにとっても以下のような利点があることが示された。

- ・環境NPO側にも一定の責任や緊張感・やりがい生まれ、専門性を磨き活動の継続性を確保する努力がなされるようになる。(環境NPO、有識者)
- ・理想論だけでなく現実的提案ができるようになる。(有識者)
- ・NPO間の競争が生まれ切磋琢磨し互いが成長する機会となる。(環境NPO、有識者)
- ・社会的ステイタスが上がる。(研究者)

これらに加えて、インタビューでは、制度により環境NPOがその立場に胡坐をかき役所の下請けになる可能性もある、環境NPO間の反目や対立が生じる可能性もあり、それを解決するために代表者をどう選ぶかなどのガバナンスが必要という意見も、環境NPOのリーダーから出された。

なお、環境NPOに期待される役割と能力として、具体的に次のことがあげられた。

(求められる役割)

- ・自由な発想と意見を持ち、問題の発信者として国民や政治家に訴える役割
- ・的確な情報、有効な情報を提供する社会的責任
- ・環境分野では特に、多様な情報、現場力・市民目線での情報を議員に上げていく責任
- ・行政固有の制約を補うセクターとして、特定イシューに関して継続的に情報を蓄積し提言する役割
- ・役所が出した政策に対する客観的評価・分析・妥当性の判断を行なうなど、カウンターパートとしての役割と社会的基準を与える責任
- ・執行状況を監視して、その情報を議員に上げるといった監視役としての役割

(能力)

- ・科学に基づく専門性

- ・政策提言能力（完全でなくても、法令案文化してみる、立案の癖をつける）
- ・理想論ではなく現実的な政策を提案する能力
- ・簡単に妥協はしないが、理想は直ぐには実現しないことを理解する力
- ・コミュニケーション能力
- ・全体を見渡し、戦略的に多様な人材や専門家を動かせる力
- ・これから何が動くかという情報の把握力
- ・懐を広く反対者も巻き込む合意形成能力と寛容・包容力

#### 作業仮説④；「参加の制度化は必要である」について

環境NPOの政策形成過程への参加を制度として保障することについて、制度は必要とする者が7名だった。一方、必要とは思わないとした者は3名で、そのうち、有識者の1名は「段階的には必要だが現時点では実現困難である」とし、他の1名（官僚）は「既にある程度の制度はあり、さらに制度化することで形骸化する。また代表性の問題がある」とし、研究者（官僚経験者）の1名は「環境NPOだから参加というのは社会にとって合理的でない」という意見であった。さらに研究者（官僚経験者）2名は「制度の在り方次第でわからない」という意見であった。

制度化が必要とする主な理由として、次のようなことが主に環境NPO関係者や官僚経験のない有識者、研究者からあげられた。

- ・制度がなくても提案はできるが、現状の枠組みでは担当者や政党関係者によって環境NPOへの対応やルールが変わるので制度として担保する必要がある。
- ・行政が恣意的に人を入れたり排除することのないように、制度として担保する必要がある。
- ・短期的な視点や利害関係にとらわれがちな政治家や官僚の限界を補い、縦割り行政の弊害を払拭し環境政策の質を上げるには、地球益や将来益を基本として行動する環境NPOの参加を制度として保障し政策形成過程を変えることが重要である。
- ・環境NPOの政策形成への関与は社会的に求められている。
- ・温暖化に代表される現在の環境問題を解決するには、縦割りを越えた横断的で長期的な視点からの取組みや社会変革を伴う取組みが求められるが、現在の縦割り行政では到底対応できない。
- ・行政の時間的空間的限界が政策に対する無責任体制を生み出しており、これを打開できるのは市民・NPOである。

これらは、これまでの環境政策形成過程では、地球温暖化などには対応できないというシステムの限界と官僚機構の限界を超えることの必要性、また環境NPOの参加が制度として保障されなければその有効性を確実に示すことができないという経験に基づく意見である。ただし、③の指摘にあったように、制度化による弊害についても充分認識した上での意見である。

一方、制度化に消極的な意見として、環境NPO関係者以外の、特に官僚経験のある研究者や有識者から次の点が上げられた。

- ・環境NPOは利害関係者の一つであり、制度的には誰でも参加できるよう門戸を開け

ておく必要がある。(研究者)

- ・制度に関係なく環境NPOの提案が優れていれば政策に取り上げられる。(研究者)
- ・政治主導で議員立法が盛んになり、内閣立法も与党議員の意向を事前にヒアリングすることを考えるとがっちりした制度化はなじまない。(有識者)
- ・全ての国民に関わることでありながら審議会などに声が届いていない場合、国会審議過程を変えていく必要はあるが、議員立法の手続きを縛ることになりハードルが高い。運用を改善して様々な方法で自分たちの主張の場を確保する方が得策である。(有識者)
- ・参加させるNPOをどのように選ぶか、誰を選ぶか、制度として盛り込もうとすると、行政としては基準が必要になる。(有識者)
- ・制度化は形骸化する恐れがあり、既にあるパブリックコメントなどを改善すればいいのではないか。

こうした意見は公平性、価値中立を重視する官僚経験者の特徴的意見とも言える。

また、以上のような制度化の必要性に対する回答の如何にかかわらず、全ての回答者から、政策提言活動が安定的且つ継続的に行なえるよう、環境NPOの社会的意義を積極的に認めどう育て支援していくかという政策を整備していくことが重要であり、参加の実質化ができる財源と人材の確保が重要であるという意見が出された。

### 【望ましい参加の制度について】

インタビューでは、望ましい参加の制度についても聞いたが、その結果、次のような意見が出された。

(政策課題設定段階)

- ・請願・陳情以外に、今何が問題で何が欠けているかを言う場をつくる。(環境NPO)

(立案段階)

- ・審議会でも環境NPOなど多様な利害関係者で本質的な議論を行う。(有識者)
- ・パブリックコメントを応答義務化し、公聴会を地方でも開催するなど実質化。(研究者)
- ・ワークショップや円卓会議など対話の場。(研究者)

(決定段階)

- ・審議会ではなく、本質的な議論が国会に移り、そこで大枠を決める。(環境NPO)
- ・環境NPOが国会の環境委員会で政策提案し議論できる。(環境NPO)
- ・議員立法を市民に開かれたものにし議員、法制局、NPOと一緒に作る。(環境NPO、有識者)
- ・国会が法案修正協議の場となり、委員会などすべて公開の場で、NPOも参考人として参加し皆で議論して法案の中身が修正されて行くようなしくみ。これは議員が変えようとするだけで国会の中だけで変えられるので何がしかの可能性はある。(有識者)

(基本的考え方)

- ・議員立法と内閣立法の両方が本来の役割を果たせば、参加は進み政策は多様化する。

(環境NPO)

- ・議院内閣制だから内閣立法が基本で、内閣が出すものはその内閣を組織する政党が出すのが基本。(環境NPO)
- ・政党の立法過程が市民に開かれたものにする。市民の提案を政党が取り入れ、議論し、よりよい政党立法にしていくプロセスと、そのための政党のルールが必要。政党が競って政策を作るようになれば、参加は当然進む。(環境NPO)
- ・官僚や複数の専門性を持つ環境NPOから意見を聞き、多様な選択肢の中から、最終的に議員が決め、それを国会で審議する。(環境NPO)
- ・成文化は専門家に協力依頼する。(有識者)

(実現に必要なこと)

- ・オース条約の批准(環境NPO、研究者、有識者)
- ・参加の基礎となる情報の開示が極力実現されている。(研究者)
- ・組織化されていない市民の要望に応える民間の専門集団、センター設置(環境NPO)

#### 6. 4. 作業仮説の検証

インタビューの結果から、環境NPOの参加の有効性や制度化について、専門家がどのように認識しているかについて表 6-4 にまとめた。

作業仮説①「環境NPOの参加により、環境政策形成過程そのものが改善される」については、条件付きの意見はあったものの、この点についての環境NPOの参加の有効性についてはほぼ支持された。また政策形成過程の現状の課題についてもこれを支持する意見が出されたほか、審議会やパブリックコメント、国会審議の形骸化などの意見も追加された。さらに環境NPOが参加することによる効果についても、これを支持する意見が出されたほか、議論の明確化が進む、環境NPOの価値中立でない意見が生きるなどの意見も追加された。

こうしたことから、作業仮説①については、「環境NPOの参加により、形骸化している審議会やパブリックコメント、国会審議などが改善されるとともに、各党部会などでの審議の透明化と議論の活性化が促進されるなど、政策形成過程そのものが改善される。」と修正する。

作業仮説②「環境NPOの参加により、政策の実効性が上がる」については、評価が困難という意見や無回答があったものの、この点についてもほぼ支持された。また実効性についての現状の課題についてもこれを支持する意見が出されたほか、超党派でつくられる政策の課題、縦割りの限界などの意見も追加された。さらに環境NPOが参加することによる効果についてもこれを支持する意見が出されたほか、政策の厚みが増す、議論が尽くされれば実効性が上がるなどの意見も追加された。

こうしたことから、作業仮説②については、「環境NPOの参加により、生活者目線や専門的意見が入り政策の選択肢が多様化して政策の厚みが増すとともに、特定利害にとら

われない政策や新たな価値が提案され、それについての十分な議論が尽くされることにより、省庁間の調整型で作られる妥協的な政策に比べて実効性ある政策が形成される可能性は高まる。」と修正する。

作業仮説③「環境NPOの参加を制度化することにより、その能力が向上する」については、制度次第という意見が3人から出されたものの、この点についてもほぼ支持された。また現状の課題についてはこれを支持する意見が出されたほか、環境NPO自体の怠慢や相互の反目が生じる可能性などの意見も追加された。さらに効果についてもこれを支持する意見が出されたほか、環境NPOに緊張感ややりがい生まれる、現実的な提案ができるようになる、互いの成長につながるなどの意見も追加された。

こうしたことから、作業仮説③については、「環境NPOの参加を制度化することは、制度化の両義性はあるものの、その内容次第では、環境NPOの専門性を高め、理想論ばかりでなく現実的な提案ができる政策提言能力を高める効果や、一定の責任感や緊張感・やりがいを生み、活動の持続性に対する努力を促す効果が期待できる。」と修正する。

作業仮説④「環境NPOの参加の制度化は必要である」については、環境NPO関係者や研究者・その他有識者の中でも実際の環境NPO活動に関わった経験がある者は、「必要」とする意見であったのに対して、その他学識者の中でも官僚経験がある者や現職官僚は制度化に疑問を呈する傾向が強く、立場やバックグラウンド、環境NPOとしての活動経験の有無の違いが意見の違いに現れた。特に制度化への疑問として、過程が改善される、実効性が上がる、環境NPOの能力向上につながるといった、参加の効果を否定するものではなく、むしろ、実現可能性や環境NPOをどう選ぶかといった手続き的な懸念、制度の限界など、制度を作る側の論理が強く反映された意見であった。

こうしたことから、作業仮説④については、「環境NPOの参加の制度化については、賛否両論がある。参加の機会を制度として保障することにより、環境政策過程の改善、環境政策実効性の向上、環境NPOの能力の向上などの効果も期待されるが、半面、制度化による弊害、実現可能性、環境NPOの代表性や選択基準に関する課題などがある。」と修正する必要がある。

表 6-4 作業仮説に対する専門家インタビュー結果

| 作業仮説①       | 国の環境政策形成過程に環境NPOが参加することにより、環境政策形成過程そのものが改善される | 課題  |                   | 効果   |  |                        |          |
|-------------|---|---|-------------------|--|--|------------------------|----------|
|             |   | 立案・決定過程は不透明   | 特定の利害関係者の意見が優先される | 透明性が増す   | 参加の公平性が確保される   |                        |          |
| インタビューによる検証 | ほぼ支持  | 支持  | 支持                | 支持   | 支持   |                        |          |
|             |   | <b>【その他意見】</b><br>・ 審議会メンバーの偏りと形骸化<br>・ 政策形成過程に欠陥がある<br>・ 本質的な議論の場がない<br>・ 国会審議の通過儀礼化<br>・ パブコメはガス抜きで、形骸化 |                   | <b>【その他意見】</b><br>・ 議論の明確化が進む<br>・ 広く社会に情報が知られる仕組みになる<br>・ 科学の限界を超え、合意による政策の選択が求められる時に環境NPOの価値中立でない考えが生きる<br>・ 国会で実質的な審議が行われ国民が納得する政策が生まれる |  |                        |          |
| 作業仮説②       | 国の環境政策形成過程に環境NPOが参加することにより、政策の実効性が向上する        | 課題  |                   |  | 効果   |                        |          |
|             |   | 選択肢が限定的   | 調整型で妥協的           | 当事者意識と乖離   | 選択肢が多様化  | 議論の活性化                 | 当事者意識が向上 |
| インタビューによる検証 | ほぼ支持  | 支持  | 支持                |  | 支持   | 支持                     | 支持       |
|             |   | <b>【その他意見】</b><br>・ 超党派はいいことのようにだが、妥協策しか出てこない<br>・ 各省で出来る範囲のことしか制度・政策にならない<br>・ 審議会の議論も形式的                |                   |  | <b>【その他意見】</b><br>・ 立案段階での政策の多様化が進む<br>・ 政策の厚みが増す<br>・ 議論が尽くされることで実効がスムーズに進む<br>・ 知見や見識が共有されて客観的に議論され、いいものが選択されれば結果が出る |                        |          |
| 作業仮説③       | 参加を制度化することにより、NPOの能力が向上する                     | 課題  |                   |  | 効果   |                        |          |
|             |   | 理想論を掲げる   | 責任感が希薄            | インセンティブが働かない   | 責任感が生まれる   | 専門性の向上や活動の持続性に対する努力が促進 |          |
| インタビューによる検証 | ほぼ支持  | 支持  | 支持                | —  | 支持   | 支持                     |          |
|             |   | <b>【その他意見】</b><br>・ その立場に胡坐をかく可能性がある  |                   |  | <b>【その他意見】</b><br>・ 緊張感ややりがい生まれる   |                        |          |

|             |                              |  |   |         |           |
|-------------|------------------------------|--|---|---------|-----------|
|             |                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>・環境NPO間の反目や対立が生じる可能性がある</li> <li>・ガバナンスが必要</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・現実的提案ができるようになる</li> <li>・NPO間の競争が生まれ、切磋琢磨して互いに成長する機会になる</li> <li>・社会的ステイタスが上がる</li> </ul>                                     |         |           |
| 作業仮説④       | 参加の制度化は必要である                 | 課 題  | 効 果   |         |           |
|             |                              |  | 過程が改善される  | 実効性が上がる | NPOの能力が向上 |
| インタビューによる検証 | 賛成 (7), 反対 (3),<br>わからない (2) | <p>【その他意見】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・段階的には必要だが、現時点では実現困難</li> <li>・既に制度はあり、さらに制度化することで形骸化する</li> <li>・どう選ぶか、その基準はどうするかなど代表性や公平性が問題</li> <li>・NPOだけに限ることは社会的に合理的ではない</li> <li>・提案が優れていれば政策として採用される</li> </ul> | <p>【その他意見】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・安定的に参加できる</li> <li>・行政の忖度が排除できる</li> <li>・政治家・官僚の限界を補い、環境政策の質をあげる上で政策過程の変更は必要</li> <li>・行政の無責任体質の打開</li> </ul> |         |           |
|             |                              |  | —   | —       | —         |

## 6. 5. 現状の課題と解決策についての考察

以上のインタビューにより、第3章、第4章の事例分析結果を裏付ける形で、環境政策形成過程における現状の弊害・課題がより明確になった。そして、これらの課題を解決するうえで環境NPOの参加は有効であるという仮説は一定の支持を得た。ただし、その制度化の必要性については意見が分かれる結果となり、いくつかの疑問や課題も指摘された。

表6-5に現状の課題と考えられる解決策、それによってもたらされる利点、さらに制度化の課題等についてまとめたので、第3章～第5章の分析結果も含めて、以下これについて考察する。

### 6.5.1. 現状の課題と解決策

最初に、「政策課題設定段階」「立案段階」「決定段階」の環境政策形成過程に沿って、現状の課題を整理するとともに、それらを解決する方策について環境NPOの参加の視点から議論する。

#### (1) 政策課題設定段階の課題と解決策

寄本(1998)は、環境NPOは日常的に政策動向を把握しできるだけ早い段階で官僚とコミュニケーションをとり、その提案が政策や法案の形成過程に反映できる可能性の最も高い素案作成前の段階で実質的な議論に参加し、政策課題の設定に関与することの必要性について述べている。

インタビューでも、生活者の視点や専門性に基づく観点から、問題の所在と問題解決の必要性を早い段階(政策課題設定段階)で政党や議員、官僚に上げていくのが環境NPOの重要な役割の一つであるという意見が出された。実際これまでの環境関連の市民立法もその役割に沿うものである。

今何が問題になっているか、その解決に向けてどのような政策が必要か、将来を予測しその実現に向けて今何をすべきかといった問題の気付きを政策に結びつけることは、長年その課題を追い続けている環境NPOの経験や情報の蓄積等が最も活かされる場面である。

一方、空間的・時間的縛りのある議員や官僚には困難なことであり、そのため、問題の所在や重要性に気付かず、また様々な利害調整をしているうちに政策化の時期が遅れたり、政策内容に生活者の視点や専門性が不足して、結果的に実効性が上がらない政策が打ち出されることも多い。

実際、環境教育推進法の場合は、民主党(当時野党)で法制化への動きがあったものの、与党(当時自民党・公明党)にはその動きはなかった。また環境省は環境保全活動推進の立場から、関連する環境教育の推進には関心を寄せていたが、「教育」は文部科学省の所管であることから、環境NPOの提案を受けるまでは表立った動きはなかった。一方文部科学省は第3章で示したように、法制化には消極的であった。

一方内閣立法として成立した温対法は、環境NPOの提案はもとより、中央環境審議会答申やそれに基づく環境庁の提案も省庁間の利害調整の中でかき消されている。科学や長期的視点に基づく提案や実効性よりも現実的な利益を優先させた官僚主導・調整型の典型であり、実効性が上がらなかったのは当然のことといえよう。それに比べて、東京都の場

合は、環境NPOの専門性と情報の蓄積を政策課題設定段階から積極的に活用し、温暖化の科学に基づく論理性を基盤に、東京都内の事業者との継続的な連携実績も活かし、結果的に国に先んじた実効性の期待できる温暖化政策を導入している。

こうしたことから、実効性ある環境政策形成のためには、環境NPOは政策が生成され立案される前の段階で、生活者の視点と専門性に基づく意見提出や提案を行ない政策課題の設定に関与することが極めて重要であり有効であると考えられる。

具体的には、議員立法の場合は、政党で立案作業が始まる前段階で現場感覚や専門性に基づく情報や立法化の必要性、そして具体的な提案内容を議員や政党に提示し立法化を働きかける。温暖化のように大きな課題に関しては、ひとつの団体ではなく関連する環境NPOが連携して働きかけることが有効であろう。また、内閣立法及び一般政策の場合も発議の前段階で関係省庁に意見やアイデアを持ち込み、政策課題設定のための実質的な議論に参加できるようにすることである。そのためには、環境NPOは日常的に議員・政党や関係省庁の担当者とコミュニケーションをとり、信頼関係の構築に努めておくことが重要である。また本質的な議論のための課題設定の場の設置そのものを政党や政府などに働きかける必要もある。

この段階での環境NPOの参加は、比較的容易であり、政治家や官僚の地域的・空間的限界を補うだけでなく、環境NPOの生活者目線や専門性、情報の蓄積や収集力、自由な発想力が活かされ、その参加の有効性が顕著に現れる場面である。また、問題の発信者として国民や政治家に訴えるという環境NPOの社会的責任を果たす場面でもある。前述したような関係者との信頼構築は重要であるが、一方で、この段階での環境NPOの参加を制度として整備することは、環境政策の実効性向上のためにも最も重要な点である。

## (2) 立案段階の課題と解決策

小島(2005)は、NPO法の政策過程分析をもとに、①国会の政策立案機能の充実・強化策として、各党や議院法制局のスタッフ機能を拡充させ、委員会審議での行政府が有する情報を開示すること、②市民の発案に基づいた議員立法を提案しやすくするために、課題設定や立案に関して議員や政党が市民やNPOと意見交換や政策調整を試みることを提案している。

インタビューでも、環境NPOは各党の部会に呼ばれることはあっても明文化されたルールがないため本質的な議論には参加できない、現状では立法府がその役割を果たしておらず政策の立案も官僚任せであるという意見が出された。また審議会ははじめ省庁間調整、党内調整などその過程の不透明性も多く指摘された。

国の唯一の立法機関が国会であること、また様々な利害関係が絡む環境政策においては従来の調整型の内閣立法では構造的に実効性ある政策は打ち出せないという実態から、これまでも環境NPOは議員立法において自らの提案する政策の実現を目指してきた。しかし各党議員へのロビー活動や各党部会において環境NPOが意見聴取されることはあっても、国会運営の慣例と、専門性や情報収集力をもつ環境NPOが関与することの有効性に対する議員の認識が不足しているため、環境NPOの意見や提案が政策に反映されることは少ない。特にフロン問題や温暖化問題等、利害関係者間の対立が激しい場合は、直接の

利害関係者もロビー活動を展開しており、議員に対する働きかけという点では環境NPOのロビー活動など到底足元にも及ばない。また議員立法といえども法律・政策の施行は関係省庁が行なうため、これまでは議員は官僚から情報や提案を受け官僚主導の立案が進められるのが一般的であった。そのためフロン法や温暖化対策推進法の事例に見られるように、一部利害関係者に有利な限られた政策案しか示されない場合が多い。特に内閣立法はその傾向が強い。

こうした課題を解決するには、インタビューの意見にもあったように、議員立法を開かれたものにし、質・量ともに向上させる必要がある。具体的には、各党の部会では、現在のように官僚や利害関係者から情報・提案を受けるだけでなく、広範な情報の蓄積と専門性を持ち、特定の利害関係を持たない複数の環境NPOからも意見・提案を受け意見交換できるよう、各党の部会進行ルールを定めるとともに、各党間の合意形成ルールを改善する必要がある。環境NPOが各党の部会の議論にも実質的に参加でき、議員法制局スタッフなどと協働して議員の立案作業をサポートする仕組みができれば、多様な政策が提示されることになり、現在のような官僚主導の一部利害関係者に偏った政策だけが国会に上程されることは少なくなり、実効性ある環境政策が生まれる可能性も高まる。

環境NPOの提案による立法活動（市民立法）の理想は、生活感覚と特定分野の専門性を持つ複数の環境NPOと、立法の責任者である政治家、そして政策の実行者である官僚が互いの特性や役割を尊重し連携し補強しあいながら、しっかりした議論のもとに「妥協」ではなく「合意」のもとに政策や法律を作り上げていく「協働」である。その過程で、環境NPOはその専門性と経験・情報を活かした提案を行うことによって、政策の多様化を促進し、議論を活性化させ、実効性ある政策作りに関わることが主な役割である。またその過程で情報をオープンにし審議の透明性を高めることも役割の一つである。さらに温暖化問題など新たな価値が求められる課題に対しては、価値中立でない環境NPOの自由な発想が重要となる。

もちろん環境NPOの提案が最良とは限らないし、それが全面的に反映されることが望ましいとはいえない。しかし少なくとも議員や官僚に比べれば、環境NPOは生活者としての視点から現場の状況や問題の所在をよりの確に把握している。また、そうした経験や幅広く蓄積された情報に加え、各々が持つ専門性に裏付けされた実効性のある提案内容である可能性は高い。特に地球環境問題など科学をベースにした専門性、新たな社会創造に向けた先見性が求められる課題に対しては、「法律体系、財政状況、行政の継続など置かれた条件のもとで政策の整合性を取る」（浜名 2007）ことに関心を寄せ、実効性よりもむしろ実施可能な政策作りに励んでいる官僚の提案や情報に比べて、環境NPOの提案と情報、そして新たな価値の注入ははるかに有効であり実効性が期待できる。このことは第3章、第4章、第5章の事例も示している。

その一方で、環境NPOは各々が個別の主張と目的、専門性を持って成り立つ組織であり、達成すべき目標は同一でも細部にわたった意見や提案が必ずしも同じとは限らない場合も多い。そのため環境NPO間の合意形成のあり方や代表性の問題が指摘されることもある。また環境NPOの参加により利害調整の期間が長引くという懸念もある。

しかし、最終的な決定権は唯一国会にあり、環境NPOは専門性や経験に裏付けられた

政策案と情報そして新たな価値を提示し、プロセスの透明化をはかるとともに、国民的な関心を高め、政策の実効性向上に貢献することが主な役割であることを考えれば、あえて環境NPO間での合意の必要はなく、複数の環境NPOがその主張と専門性に基づき多様な政策を提案することが望ましい姿である。実際、複数の環境NPOが連携して気候保護法（案）の制定を求める Make The Rule キャンペーンでは、法律の大筋では関係環境NPOで合意し連携した働きかけを行なっているが、その細部ではそれぞれの組織の専門性や意見が異なる場合もあり、情報共有しつつも提案は個々で行ない、政策の多様化を図っている。また代表性に関しても、国民を代表するのは選挙で選ばれた議員、政党であり、環境NPOは国民の支援は受けても国民を代表する立場にはない。こうした考え方からすれば、政党が独自の政策案を作成し、環境NPOの提案なども含め多様な提案をもとに検討を加え、より実効性の高い政策を立案していくことが本来の姿である。さらに調整期間の長期化に関しては、インタビューの意見にもあったように、決定までの議論が十分に尽くされていれば、実効は円滑に進む可能性は高く、結果的に実効性の向上につながると考えられる。

一方、内閣立法並びに一般的な環境政策形成に関しては、審議会やパブリックコメントなど現在の参加の方法が形骸化し十分に機能していないという課題がインタビューにおいて多くあげられた。また内閣立法である温暖化対策推進法の事例分析からも同様の結果が得られた。

この点に関しては、審議会、パブリックコメント、公聴会の改善が不可欠である。特に審議会に関しては、利害調整と政策審議が渾然一体として行われている現状から専門的知識に基づく政策審議の場にしていく、そして審議会とは別に利害関係者が公開の場で意見交換し議論する場として、東京都が実施したようなステークホルダー・ミーティングのような場を設置する、その場合、環境NPOなど政府の政策に反対する者が恣意的に排除されることのないようにメンバーの公平な人選ルールを定めることが重要である。そうすることにより、一部利害関係者に有利な政策立案を防止することが期待できるのみならず、公平な参加が確保でき、議論の透明性が確保され、さらに政策の選択肢の多様化が確保されることになる。

東京都では環境確保条例の改正プロセスにおいて、この方法を用いたことで、いまだに国政においては実現していない排出権取引制度など国に先んじた温暖化政策を実現している。

また、公平な人選に関しては、イギリスでは、審議会を含めた公的機関の代表者や役員を大臣が任命する場合、人選が実力本位で公正に行われるよう、公募から面接まで全てのプロセスへ独立した機関が関与する制度（Public Appointment）が1995年より導入されている。日本でも、こうした第三者機関が公平な選出を行なう、あるいはNPO枠を設け環境NPOの互選により委員を選出するなどの方法も考えられる。ただし、専門家であっても、必ずしも価値中立ではなく、特に温暖化問題などに関しては、所属する団体・組織の価値を代弁することもあり、公平な人選が困難な面もある。しかし、日本学術会議では科学者の行動規範に関する声明（2006.10）を出し、日本科学者会議では研究者の倫理綱領をつくるなどして、研究者・専門家は自らの専門的な判断により真理を探究する権利を享受するが専門家として社会の負託に応える重大な責務を有すること、そのため社会への説

明責任を果たし自らの行動を厳正に律することの重要性を明確にして倫理観の欠如による不祥事の多発防止に努めており、こうした面にも配慮した公平で多様な人選を心がける必要がある。

一方、パブリックコメントについて、現在は応答義務が課せられていないが、応答義務と不採用の理由の明記を行政手続法に追加することは可能である。この点については官僚経験のある研究者からも指摘されている。またあまりに一般化したために一般からの意見が少なく利害関係者からの意見が多いという現状も踏まえ、立案の早期段階で多くの意見を集める工夫も必要となる。さらに大都市に集中しがちな公聴会の開催を全国各地に広げるとともに、対話の場として制度化するなどの方法が考えられる。それにより審議会等に参加できなかったより多くの市民・NPOの参加の機会が確保される。また応答義務が導入されれば政策形成のプロセスがより開かれた身近なものになり議論が活性化され、実効性の高い政策が立案される可能性も高まる。

### (3) 決定段階の課題と解決策

1996年に土井たか子・鯨岡兵輔正副衆議院議長が議院運営委員長に提出した「議員立法の活性化に関する一つの提言」では、議員立法の活用により議員同士の議論を活性化し国民に開かれた国会を目指すことが提案されている。また、小島（2005）は同様に国会が議員立法を通じて活発な議論を行いその政策を広く市民に問うことで「開かれた国会」にすることを提案している。さらに浜名（2007）は、国会での一連のプロセスにおける慣行としての事前審査制度の抜本的見直しの必要性を説いている。

インタビューでも、国会審議は政策決定の重要な過程であるにもかかわらず、この段階では既に政策内容がほぼ決定されているため審議が通過儀礼化しており、環境NPOが参考人として意見を述べてもそれが政策に反映されることはほとんどないという指摘があった。実際、事例の温暖化対策推進法の場合は、衆参両院の委員会に環境NPOが参考人として意見陳述しており、議事録には残るものの、インタビューでの指摘のとおり、儀礼化した形式的参加であった。

この段階での環境NPOの役割は、決定権を有する政党・政治家がより実効性ある環境政策を決定できるよう、現場目線・生活者目線の情報や専門的な知見を述べるとともに、「地球益」「将来益」という広範で長期的な視点からの新たな価値観に基づく考え方を述べ、よい良い成案に辿りつくようサポートすることである。また参加により、決定過程の透明性を確保し、政治を市民に近づけるといった役割も期待される。

こうしたことから、インタビューでもあったように、委員会等の国会審議の場において、複数の環境NPO等関係団体の意見を聴取する機会を設けること、そして与野党議員が共に政策を議論し修正し最終的に政権与党が政策決定をするという本来の姿にしていくことが不可欠である。それによって、国会審議の活性化と透明化が図られるだけでなく、政治が市民に身近なものになる。また環境NPOが述べた意見・提案が議事録に残れば、例えばその時の政策に反映されてなくても次の政策に活かされ、徐々に環境政策の質が向上することになる。さらに法案採択の際に「付帯決議」に盛り込まれれば、その後の法の施行に役立つ可能性もある。

表 6-5 環境政策形成過程の現状の課題と環境NPOの参加による利点等

|                                      | 現状の課題<br>(事例・インタビューの結果)  | 環境NPOの参加の視点からの解決案   | 環境NPOの参加により期待される<br>改善点  | 制度化の課題  |  |   |   |   |
|--------------------------------------|--|---|--|---|--|---|---|---|
| ①<br>課題<br>設定<br>段階                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・問題が見逃される</li> <li>・生活者の視点が不足</li> <li>・政策化の遅れ</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・議員や関係省庁と日常的コミュニケーションをとる</li> <li>・アイデアを提案する</li> <li>・課題設定のための実質的議論の場をつくり参加させる</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・現場で何が問題になっているか、解決のために何が必要かの把握が的確にできる</li> <li>・解決が求められる課題の政策化が進む</li> <li>・新たな価値が注入される</li> <li>・政策の選択肢の幅が広がる</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・なぜ環境NPOだけの参加に限定するのか</li> <li>・環境NPO間の反目・対立</li> <li>・制度に胡坐をかく</li> <li>・環境NPOの代表をどう選ぶか</li> </ul> |  |   |   |   |
| ②<br>政策<br>内容<br>検討<br>・<br>立案<br>段階 | <table border="1"> <tr> <td>議員<br/>立法<br/>内容<br/>閣<br/>法</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>・部会での意見聴取がルール化されていない</li> <li>・党内調整など検討過程が不透明<br/>→官僚主導の立案</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td>一般<br/>政策</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>・審議会メンバーの人选が不透明<br/>→メンバーに偏り</li> <li>・審議会の形骸化<br/>→政策の選択肢が限定的<br/>→実効性に疑問</li> <li>・パブコメに応答義務なし</li> </ul> </td> </tr> </table> | 議員<br>立法<br>内容<br>閣<br>法  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・部会での意見聴取がルール化されていない</li> <li>・党内調整など検討過程が不透明<br/>→官僚主導の立案</li> </ul>   | 一般<br>政策  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・審議会メンバーの人选が不透明<br/>→メンバーに偏り</li> <li>・審議会の形骸化<br/>→政策の選択肢が限定的<br/>→実効性に疑問</li> <li>・パブコメに応答義務なし</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・部会で環境NPOからの意見聴取・提案をルール化させ、議論に参加させる</li> <li>・公平な人选ルールをつくる<br/>(NPO枠を設定など)</li> <li>・環境NPOを含む多様なステークホルダーの参加により審議の実質化・透明化を図る</li> <li>・パブコメの応答義務化</li> <li>・公聴会を対話の場として制度化</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・政策の選択肢が増え政策の質が向上する</li> <li>・より実効性のある政策が立案され易くなる</li> <li>・会議の公平性・透明性が確保される</li> <li>・建設的な議論が可能になる</li> <li>・審議プロセスが透明化し情報公開が進む</li> <li>・環境NPOの能力が鍛えられる</li> <li>・参加意識・当事者意識が高まり実効性が上がる</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・議員・官僚の抵抗</li> <li>・ルール・制度を誰が作るのか</li> <li>・制度化の形骸化</li> </ul> |
| 議員<br>立法<br>内容<br>閣<br>法             | <ul style="list-style-type: none"> <li>・部会での意見聴取がルール化されていない</li> <li>・党内調整など検討過程が不透明<br/>→官僚主導の立案</li> </ul>   |   |  |   |  |   |   |   |
| 一般<br>政策                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>・審議会メンバーの人选が不透明<br/>→メンバーに偏り</li> <li>・審議会の形骸化<br/>→政策の選択肢が限定的<br/>→実効性に疑問</li> <li>・パブコメに応答義務なし</li> </ul>   |   |  |   |  |   |   |   |
| ③<br>決定<br>段階                        | <table border="1"> <tr> <td>立法</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>・国会(委員会等)審議の通過儀礼化</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td>一般</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>・政策の決定過程が不透明</li> </ul> </td> </tr> </table>   | 立法  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・国会(委員会等)審議の通過儀礼化</li> </ul>  | 一般  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・政策の決定過程が不透明</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・国会審議の場で環境NPOからの意見聴取のルールを定める</li> <li>・国会審議を本質的な政策の修正・決定の場とする</li> <li>・情報の公開を進める</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・決定プロセスが透明化する</li> <li>・政策の質が向上する</li> <li>・国会が国民に開かれたものになり政治への関心が高まる</li> </ul>   |   |
| 立法                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・国会(委員会等)審議の通過儀礼化</li> </ul>  |   |  |   |  |   |   |   |
| 一般                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・政策の決定過程が不透明</li> </ul>   |   |  |   |  |   |   |   |

## 6. 6. 環境NPOの参加の制度化に向けた課題等についての考察

環境NPOの環境政策形成過程への参加は、事例やインタビューで示されたように、政策形成過程を改善し、環境政策の実効性を向上させるなどの効果が期待される。実際、東京都の場合は、環境NPOの実質的な参加が一要因となり国に先んじた温暖化対策を導入した。またイギリスでは、最大級の環境NPOであるFoE (Friend of the Earth) が「気候変動法」の成立を求めその政策形成過程に大きく関与したことで、2050年の削減目標80%、航空機・船舶も対象とすることなどを盛り込んだ気候変動法が2008年11月に成立した<sup>3)</sup>。

しかし、日本では、担当者や政治家が変わると環境NPOへの対応が変わるといった問題点があり、環境NPOの参加の有効性が必ずしも活かされていない。そのため、参加の有効性を継続的かつ安定的に活かすには、環境NPOの環境政策形成過程への参加を制度として保障する必要があると考える。しかし、参加の制度化については、インタビューでも賛否両論が出され、これを実現するには、環境NPOの代表性やNPOに限定することの是非、制度化によって生じる弊害、環境NPOを選ぶ基準、政治家・官僚の抵抗や慣例を変える困難さといった実現可能性の問題など、多くの課題を解決していく必要がある。

一方、公共の利益における環境ガバナンスに対して、環境NPO・環境NGO等の政策形成への参加を含む市民的アプローチがもたらすリスクも指摘されている。例えば、レーンら(2006)は、①代表性、②少数の私的アクターが自ら望む狭い利益に都合のいい結論を導き出すといった公共政策プロセスの私物化、③NGOが民主的であるかどうかというイメージと実態との齟齬、④独立性、⑤NGOも権力を持てば政府や市場同様失敗し得る、という5点を上げている。

インタビューで指摘された参加の制度化の課題と、レーンらが指摘する環境NPO・環境NGOの公共政策への関与がもたらすリスクとは、地球規模の課題と地域の自然資源管理といった対象範囲の違い、法律に基づくNPOと私的組織であるNGOという組織的な違い、利害関係者の範囲の違いなどいくつかの前提が異なるものの、関連する点も多い。

ここでは、環境NPOの参加の正当性や代表性などの本質的な課題、実現可能性や制度化によって生じる弊害としての行政からの独立性や環境NPO間の競合といった現実的な課題、さらに環境NPOの参加や制度化が進むことにより生じると予測されるリスク等について考察する。

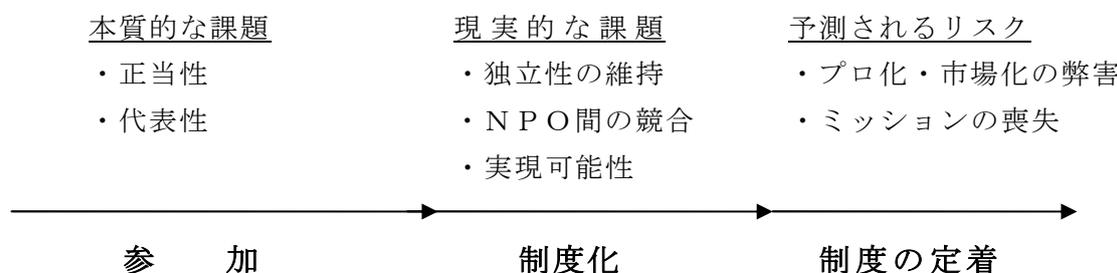


図 6-2 環境NPOの参加と制度化に係る課題

## 【本質的な課題・・・環境NPOの参加の正当性 (legitimacy) と代表性】

日本でもNPOの活動が一般的に認識されるようになってきたことから、その正当性や代表性についての議論がわずかながら見られるようになってきている。しかし、環境NPOの存在やその行為・意見の正当性について、誰が、どのような基準で確認するかといった議論の深まりは見られない。しかし、環境NPOの政策形成過程への参加の有効性や制度化を議論するに当たり、その存在意義や意見・行為の正当性が問われることは今後あり得ることから、ここでは基本的な考え方を整理する。

### 6.6.1. 正当性

#### (1) 環境に関連した正当性に関する議論

もともと正当性の議論は、社会学の分野においてマックス・ウェーバーが、支配構造を分析するに当たって、支配の確実な基礎としての正当性の信念がその中心にあり、その信念の種類に応じて正当的支配の類型として、伝統的、カリスマ的、合理的の三類型とした(中村 1956) ことに始まるといわれる。拘束力を持つ政治的決定を誰がするか、政治のパワーは誰が握るのかという正当性の議論は、政治理論の核としてその後も様々な議論が展開されている。

こうした政治理論とは別に、最近では自然資源の管理の立場から、誰がその参加資格を持つか、その資格の獲得および付与の問題として正当性が議論されることがある。井上(2004)は熱帯林の保護活動を事例に現地の人間と外部者の参加資格の正当性を論じているが、その中で、サッチマン(1995)の正当性についての定義として、「規則や価値観、信念、そして基準など社会構造化されたシステムの中で、ある主体の行為を、価値があるとか、適切であるとか、妥当であるとする、一般化された認識や理解である」を紹介している。また菅(2005)もこれを引用したうえで、「正当性とは、ある一個の人間や集団が特定の物事に対して行なう行為が、他者や社会から合法で妥当、真正で正統、合理的で説得力があるなどとされる状態にあること」とし、あくまで人間の認知によって生じるものであり、不変で普遍に絶対的規範として存在するものではなく、それが立ち上がる場や社会で合理的に説得力のあるものでなければならないとしている。

またサッチマンは正当性のタイプを、①人々の自己利益になるかどうかに基づく「実用的な正当性」(自分にとって利益が期待される場合やより広く社会にとって利益が期待される場合に付与)、②行為が正しいかどうかの評価(規範)に基づく「道徳的な正当性」(行為の結果が高く評価される場合、行為の結果が不確実でも社会的に受容されうる手続きを踏んでいる場合、行為主体がカリスマ性を持つ場合に付与)、③利益や評価ではなく必要性を文化的に認識されることに基づく「認識的な正当性」(予測が可能で分かりやすく必然性や永続性がある当たり前のことであると思える主体や行為に付与)(井上 2004)に整理しているが、多様な正当性は現実の場面では共存しており、つながっているものであり、社会や時間の文脈により大きく異なると述べている。

池田(2005)は、正当性は正義(justice)の問題であり社会的には抽象的な徳目としてとらえるべきではないとした上で、環境社会学分野では、コミュニティとグローバルの双方を繋ぐ公共性としての環境正義、最大多数の最大幸福という功利主義的環境正義、環

境から個人にもたらされる便益が社会全体に公正に分配される時に実現されるという分配正義としての環境正義、環境の破壊による被害が気づかれないもしくは気付かれても放置される不正義の是正など、環境正義が構築される4つの争点・視点を抽出している。

同じ環境社会学の分野では、開発行為や土地所有の観点から環境保護活動の正当性の要件を「歴史」に置く議論やその時々の「権力関係」におく議論も見られる。

## (2) 正当性が問われる背景

選挙で選ばれた政治家や政党でもなく公務員でもない環境NPOが、政策形成過程に参加することは正当であるかという議論の背景には、日本の政治的風土、市民社会としての成熟度が関係していると考えられる。

須田ら(2001)は政治システムへのNPO・NGOの参加の意義は民主主義をどのように考えるかによって異なるとしている。そして、①個人の自由を擁護する手段として政府による民主的統治を重視する考え方(擁護型民主主義論)、②善良な市民は政府や民生に関心を持ち積極的に参画し、民主主義の価値は市民の全人格的な発展を促進することであり、代表制については実際的な必要性からのみ受け入れるとする考え方(発達型民主主義論)、③政府の政策は数多くの利益団体とその構成員の意向を反映する民主主義的妥協の産物であり、ほとんどの市民が政治に関与しなくても利益団体の活動と定期的な競争的選挙によって市民の意志に反応的な民主制度が生まれ、民主政治の成功は社会的基盤の多様性にかかっていると考える考え方(多元論的民主主義論・エリート民主主義論)など、これまでの様々な政治システムに関する議論を整理している。その上で、③の方法では利益団体ではないNPOの直接的な政治参加は否定されることになるとして、これからは参加型民主主義として、自発的組織を通じて公共的コミュニケーションが行なわれ、それを通じて政治的な意見形成や意思決定がなされるべきであり、それによって政策の多面的な検討がもたらされ、結果的によりよい選択が行なわれるとしている。

こうした民主化の構造的変化と政治理論に基づく議論の一方で、アメリカでは、市民活動が自由に組織され、それが分権的で多様な公共サービスを提供する一方で、市民は単に投票するだけでなく直接に公共に参加し、少数派は少数なりに自身の活動を行なうなど、多様な価値観が保障され、活動が促進されてきた(内橋 1995)という歴史がある。スウェーデン(馬橋 1994)やオランダ(長坂 2000)などにおいても、組手的な組織が自発的に作られ社会に組み込まれてきた歴史がある。このように Association の自由が保障されている社会では、価値多元の交渉が日常的に行なわれ、公的な意思決定にも参加してきたという実態的な社会の歴史があり、その必要性や文化に基づく認識的な正当性は既に付与されている。そのため、その組織の正当性を問うようなことは実社会では少なく、その意見・行為が実用的に正当であるか、道徳的に正当であるかは、その活動の実態で判断され、正当性をもたない組織は自然淘汰されてきた。

それに比べて、民衆の自発的組織(例えば結や講など)が生まれても、それらが政治的影響力を持つようになると時の権力者が弾圧してきた歴史をもち、さらに明治以降は、公共を官僚・行政が一手に担ってきた日本では、市民の Association の自由は憲法上保障されているものの、実態的にはそれを受け入れ育てる土壌が少ないと考えられる。そのため、

環境NPOのような新たな組織が生まれ、政治的社会的な影響力を持つようになると、その正当性を問うということが起きる。言い換えれば、日本における市民社会の成熟度が問われる場面でもある。

### (3)環境NPOの参加の正当性

市民社会として発展途上にある日本では、環境NPOが政策形成過程に参加することが正当かどうかについての議論の深まりは見られない。また正当性の基準は何か、誰がそれを判断するのかといったことも明確ではないが、サッチマンの実用的な正当性、道徳的な正当性、認識的な正当性に沿って、以下で考察を試みる。

図 1-1 で示したように、現在の地球環境問題が時間的には将来世代に、空間的には地球規模に広がり、人権・国益を越えた概念が求められる中で、環境NPOの有益性や参加の必要性については、地球サミットの際に採択されたアジェンダ 21 のような外交文書の中で明文化され、欧米先進国では国内制度の中にも明確に位置づけられている（1章参照）。すなわち、国際的には環境NPOの政策形成への参加は、実用的、道徳的、そして認識的にもその正当性が認知されているといえよう。一方日本国内では、NPO法をはじめ、環境関連の市民立法の実績や、自然再生法の基本理念に計画段階からの環境NPOの参加を明確に位置づけていることは、環境NPOの活動や参加が個人や社会に利益をもたらすものとして期待されていることを示すものであり、その参加の正当性は、実用的、道徳的に一応認められていると考えられる。但し、日本では税制優遇が不十分である点や、特に環境分野ではオース条約が求める、環境に関する情報へのアクセス権、意思決定への参加、司法へのアクセス権は認められていないことを考えると、「公共」を官僚機構が一手に担ってきた歴史的経緯などが影響して、環境NPOの参加に対する必要性や文化的認識といった認識的な正当性は付与されているとは言い難い。そのため、環境NPOの政策形成過程への参加を担保する制度には課題も多い。

NPOの存在意義については、第1章の表 1-2 で示した4象限として考えられてきたが、環境NPOの存在意義については、環境保全活動や普及啓発活動、エコビジネスの促進といったことに加え、特に政策提言型環境NPOには地球温暖化問題などに対しては専門性を持って問題提起する機能や、科学的知見を重視しつつ自由な立場において新たな社会像や価値を提案しその実現に向けた政策を提案するといった機能が期待されており、そこに価値中立など様々な制約を持つ既存組織とは異なる環境NPOの存在意義があると考えられる。また、将来世代、場合によっては人間以外の生物の権利といった目には見えないが環境という公共財を共有するものの意見を代弁する機能も、他のセクターには負えない機能であり、ここにも環境NPOの存在意義がある。特に、政策形成の場では、社会的に十分に認知されていない環境リスクや問題の発信者として国民や政治家に提起する役割、現場に即した的確で有効な情報を提供する社会的責任、カウンターパートとして政治家や政府の政策に対して評価・分析・妥当性の判断を行なう役割、アドボカシー機能、執行状況の監視役としての役割も求められる。しかし、自然保護活動や地域の環境保全活動、環境教育などの普及啓発分野では様々な実績を積み、実用的、道徳的には一定の評価と正当性が与えられているものの、現在よりも将来益、国益よりも地球益を重視し、新しい価値を政

策に導入しようとする政策形成過程への環境NPOの参加の有効性に対する認識は日本では充分とはいえない。すなわち、現状では、環境NPOの実践活動や存在の正当性についてはある程度認知されるようになったものの、政策形成過程への参加という面ではその正当性は認められるに至っていないと考えられる。

今後環境NPOの参加の正当性を、誰が、どのような基準で判断するのか。それについての具体的議論もあまり見られないが、対象とする環境問題の特性からみると、判断するのは現世代の、国内に住む人間や社会のみならず、次世代を含む地球上の人々や社会であり、その判断基準は地域や時代によって異なるものと考えられる。そして、環境に関する行動の根拠となる考え方として提唱されている、世代間や地域間（南北間）の公平・公正、生態系のバランスに注目した環境倫理（加藤 1991）の3つの視点と、特に温暖化問題などに求められる科学的合理性の視点が、当面は、環境NPOの参加の正当性を判断する一つの基準になりうると考えられる。すなわち、その意見・行動が、①将来世代を見据え中長期的な影響に配慮したものか、②国内外の風土・文化・歴史に配慮しているか、また国内外の地域格差、特に貧困の解決や人権の擁護・確立につながるものであるか、③全ての人間活動の基盤である生態系の保全につながるものか、そして④自然の理や科学的知見に基づくものであるか、という4つの基準である。

しかし、多様な正当性は現実の場面では共存しており、社会や時間の文脈により大きく異なる。また温暖化や化学物質などに関しては科学的な不確実性があることも事実であり、現時点での最前線の科学に依拠できても、不変性を求めることはできない。こうした中で行なわれている国際的な温暖化交渉でも、現時点での議論は世代間の公平や生態系といった観点からの議論よりも国益に重点が置かれ、環境倫理や科学的知見といった基準から見た場合、各国政府の主張さえもその正当性は認められない。

そうした中で、権力も拘束力も持たない環境NPOの意見・行為の正当性をどのように評価するのか、また環境NPOとしてその正当性をどう示し、参加の正当性をどう獲得するかは難しい課題である。評価する側の議論は今後の課題とするが、環境NPOの側としてその正当性を示す方法は、一つには、これまでの市民活動が環境政策に大きな影響を与えてきたという歴史的実績や最近の市民立法の実績を示すことである。また、スタッフ・理事など構成員に科学者、各分野の研究者などを加える方法もある。実際アメリカでは団体の理事に実績ある科学者をいれることで調査研究や政策上の立場に正当性を付与しているが、日本でもある程度の規模を持ち政策提言を行うような組織では、構成員に科学者、研究者、政治家などを加え、ネットワーク組織としての意見・行動の正当性を高めることを行っている。さらに過去の活動実績、助成金獲得の実績、組織運営や会計についての透明性、そしてリーダーの経歴やこれまでの発言内容なども、環境NPOの実用的、道徳的な正当性を示す材料になると考えられる。しかし、歴史的な経緯から、環境NPOの参加についての認識的な正当性を得るのは困難が予想される。

会員数や寄付額は、団体の支持度合いや代表性の裏付けにはなっても、その行動や意見が正当かどうかの判断基準にはならない。多数派の意見が必ずしも正当とはいえず、将来世代や生物界といった声なき声を代弁する環境NPOの意見は少数派の場合が多い。また、少数意見であっても地球公共財にとって重要なことを提起することも環境NPOのミッシ

ョンの一つであることを考えると、会員数や寄付の数だけでは正当性ははかれない。但し、会員数や寄付が増加すれば、環境NPOの内部資源が強化され、それによって社会にとっての利益が期待できる活動の幅が広がる可能性も高まり、将来的には実用的な正当性を得ることができるとも考えられる。

わが国では、現場はもとより研究分野においても議論の深まりが見られない中で、自発的に組織化された集団であり、支配・服従の関係もなく、権利を行使する存在でもない環境NPOの参加の正当性がなぜ問われるのかという疑問もある。そして、特に日本社会においては、新しい価値観を政策の中に埋め込み社会に定着させようとする過程では、環境に限らず必然的に見られる現象でもある。しかしその一方で、無批判なうちに市民社会の力と潜在力をより活用しようとする試みは、環境NPOが高く評価されている特質（柔軟性や革新性）そのものを壊すことになり得る（Lane 2006）とも考えられる。そうしたことから、環境NPOの政策形成過程への参加の正当性をどう示していくかについて、今後議論の深化が必要であると考えられる。

また現時点で環境NPOには、活動の過程で組織のネットワークを活用し各分野の専門家の意見も取り入れつつ、上記の4つの基準に照らして自らの意見・行動が適切であるかの判断を不断に行なうこと、時間や空間を共有する社会への働きかけと対話を通じて、意見・行為の正当性を自ら確認しつつ、政策形成過程への参加の正当性についての社会的認知を得るために、活動を積み重ねていく具体的な努力が求められよう。

### 6.6.2. 環境NPOの代表性（representation）

環境NPOの代表性について考察するにあたり、最初に環境NPOと市民の関係についての考え方を整理する。

この点について前述したアジェンダ 21 では「非政府組織の役割強化」として、社会的パートナーとしての非政府組織の役割を強化する観点から、政策立案・決定から実行に至るすべての段階で非政府組織の参加を公式なものとすることを求めており、組織化されていない一般の市民参加とは区別している。一方で、アジェンダ 21 を具現化したオース条約では、市民とは、**citizen**（その地域の住民、市民）ではなく、**public**（居住に関係なくその問題に関心を有する者）という広い概念でとらえており、国内法のもとの条件を満たすNPOは「関係市民」とみなし、特別の資格と役割が認められている（高村 2003、倉阪 2008）。このように環境NPOを市民とは区別し組織としてとらえる考え方と、市民と一体のものとしてとらえる考え方があり、国際的な条約上も一律ではない。

そうした中で、日本でこれまで環境NPOの参加についての議論が少なかったのは、環境問題が地域的な課題であったことから、コミュニティをベースとした市民の集合体としてあるいは市民の一員として環境NPOが存在すると考えられていたためと思われる。

しかし、地域的な環境問題から地球規模の環境問題へとその様態が変化する中で、温暖化問題などには高い専門性と情報の蓄積が要求されること、それらに基づく新しい社会像の提案という新たな役割が環境NPO（特に政策提言型環境NPO）にも期待されていること、実質的に政策形成に関わることはかなりの時間と労力、費用を要するため個人の継続的参加には限界があること、よりよい環境政策を生み出すには継続的で組織的な活動が

不可欠であることなどを考えると、日本でも一般の市民参加とは区別して「環境NPOの参加」を検討する時期に来ていると考える必要がある。山口(2004)は先進諸国で蔓延している民主主義の危機現象に対する市民社会論の立場からの処方箋は、通常言われる「市民参加」の拡大・強化以上に、「結社と熟議の民主主義」の観点からの制度改革が必要であるとし、associationのレベルがその社会における市民社会の成熟度を示すとしている。これは明確に組織としての参加が市民社会の発展には必要であることを示すものである。

また、正当性でも述べたように、日本では環境NPOを育て活用するための基盤整備が欧米と比較して遅れている現状を考えれば、環境NPO組織の社会的パートナーとしての役割を強化することが重要である。

では、そうした観点から環境NPOの参加に限った場合、政策形成過程への環境NPOの参加は、誰の意見を代表するものかという代表性の問題がある。

レーンら(2006)は、公共の利益における環境ガバナンスに対する市民的アプローチがもたらすリスクとして、代表性、公共政策プロセスの私物化、NGOのプロ化・市場化、独立性等をあげ、その中で政策プロセスにおける代表性が最も重大なリスクであると述べている。その理由として、NGOは私的に設定された課題を追求する私的組織であり、公共の利益の代理人としては不十分であることをあげ、その事例として、オーストラリアの環境政策のうち地域森林協定のプロセスでは、一部の力のあるセクターが政策を支配し、原住民の声が排除されたことを述べている。また、市民社会の唱道者によって援用されることの多いパトナムは、「社会資本の影の面」としてアメリカのNGOの代表性についてのリスクを認めているとし、マクロスキもアメリカのNGOとの交渉を通じて環境政策が作られることに伴う潜在的なリスク(選挙と民主的なプロセスにより正当化された決定に替わって個人的な同意や利益グループの承認により決定が正当化されている)を指摘していると述べている。

確かに、環境NPOは各々が独自の主張と目的、専門性を持って成り立つ組織であり、価値中立でないところにNPOの特徴がある。そうした意味では、明らかに大多数の市民を代表するものではない。しかし、本研究で取り上げる地球温暖化などに取り組む環境NPOが環境政策過程に参加する目的は、特定の利害を超え、持続可能な社会構築に貢献することであり、レーンらが事例として取り上げた地域レベルの森林協定のような自然資源管理とは異なる、より広範な地球という公共財を対象としている。また、日本の環境NPOの場合は、レーンらが対象とした私的な組織とは異なり、法律により認可された組織である。さらに間接民主主義の下、国政レベルでは決定権は唯一国会にあり、国民を代表するのは選挙で選ばれた議員、政党であり、環境NPOは国民からの一定の支援は受けても、大多数の声を代表する立場にはないことは明らかである。こうした点からも、レーンらが指摘する代表性のリスクは、地域レベルの課題や将来的には起こりうる可能性があるものの、現時点で特に地球温暖化等に取り組む日本の環境NPOには見られない。むしろ、環境NPOの役割として、先見性や先駆性に基づく新たな社会像や価値の提案があり、それは代表性とは相反するものであることから、環境NPO、特に政策提言型環境NPOは代表性について慎重であるともいえる。

以上のことから、レーンらが指摘するように、(現世代の)公共の利益の代理人としては

不十分であるかもしれないが、逆に代表することによって、将来世代の代弁者として新たな価値を社会に定着させるなど環境NPOの特性や役割が失われることもあり、一概にリスクとは言いがたい面もある。市民であれ複数の環境NPOであれ自発的に参加して政策提言を行っても、その選択・決定は国民の代表として選ばれた政治家・政党が行うのが現在の議会制民主主義の原則であることを考えれば、環境NPOの政策形成過程への参加は、あくまで社会的パートナーの一員としての参加ととらえるべきである。

とはいえ、代表性の指摘に応える方策も必要はある。

例えば、欧米の環境NPOは、中央と地方が連携を取ることで、代表性を確保しているケースが多い。全国で約42万人(2007年現在、ドイツの総人口の約0.5%に相当)の会員を有するBUND(ドイツ環境自然保護連盟)は、組織的には連邦事務局と各州事務局、さらにその下に地域事務所と地域グループ(約1,500)があり、地域レベルでの実践活動や普及啓発活動と、連邦レベルでの政策提言活動が連携した活動を展開している。また、緑の党など国政の場に代表を送り込むこともある。この全国的なネットワークで会員数を増やしそれによって代表性を獲得しているといえる。

個々の規模が小さい日本では欧米の環境NPOのような組織形態はとれないが、例えば、地球温暖化防止に有効な法律を作ることを目的とした「Make the Rule」キャンペーンでは、国政レベルで政策提言を行う複数の環境NPOと日本各地で実践活動や普及啓発活動を行う複数の環境NPOが連携して活動しているが、各団体がそれぞれ支援者を持つことから、代表性ということでは日本ではこれまでにない支持を得ていると考えられる。全国的な署名活動も代表性を示すものであろう。関係する環境NPO自体に代表性という意識はほとんどなく、活動の輪を広げ実効性ある法律の制定を目指して活動しているが、こうした活動が様々な場面で見られるようになれば、一組織の代表性ではないものの、組織化されていない、将来世代も含む不特定多数の声の代弁者として、環境NPOが社会的な発言力を持つことにつながると考えられる。またそうした活動の中から欧州の緑の党のようなものが生まれれば、環境NPOの言動に代表性が付与されることになる。ただし、その場合には、代表性と環境NPOの革新性・独自性とのバランスをどう図るかというジレンマはより大きなものになり、環境NPOの存在意義は改めて問われることになる。

正当性や代表性については、新しい価値観を政策の中に定着させる過程では、環境に限らず一般的に議論される課題である。特に、長い間、公共を官僚・行政が担ってきた日本では、市民が公的な利益を代表する組織を作っても、その利害を体現するメカニズムが育ちにくい状況の中では、環境NPOの参加の正当性や代表性はもとより、そもそも組織化された環境NPO自体が正当なのかという議論も必然的に起こる。

本研究の目的は、わが国の地球温暖化問題等に取り組む環境NPO(特に政策提言型環境NPO)の政策形成過程への参加の有効性について研究することであるが、参加の正当性や代表性についての議論は、環境政策形成過程の改善や健全な市民社会の構築のためには避けられない課題であることから、正当性や代表性を誰がどのような基準で付与するのか、革新性・柔軟性・専門性といった環境NPOの独自性とのバランスをどう図っていくかなどの詳細な考察については、さらに議論を深めていく必要がある。

【現実的な課題】

6.6.3. 独立性

インタビューでは、制度化により環境NPOが胡坐をかいてしまうという指摘が環境NPO関係者から出された。環境NPOの環境政策形成過程への参加を含む制度化について、寺田（1994）は、アメリカの環境運動の歴史的変遷から、制度化が進めば環境運動の政治的社会的影響力は増大するが、行政や企業の論理もある程度受け入れざるを得ず、環境NPOがもつ独立性や批判精神をある程度犠牲にせざるを得なくなると、制度化の両義性について述べている。またレーンら（2006）によれば、オーストラリアの環境NGOの事例から、理論的にも経験上もNGOが政府から独立していると思いつくのは誤りであると指摘し、ウォーレンもオーストラリアでは多くのNGOが土地環境保護運動の保護のもとに設立されているため、国の政策に疑問を呈し挑戦するよりもむしろ国の政策の正当化のために尽くしていることを指摘していると述べている。

実際わが国でも、環境NPOが審議会委員になって「官僚の言いなりになっている」という指摘や、指定管理者制度が円滑に進まず、かえって環境NPOの行政下請け化が進み、環境NPOの特性である独立性、自立性が損なわれるという問題も顕在化している。

行政との間で環境NPOの独立性が損なわれる最も大きな要因は、組織の資金基盤の脆弱さにある。実際、「環境NGO総覧」（2008）<sup>4)</sup>のデータをベースに環境NPO・環境NGOの現状を見ると、予算規模は100万円未満の団体が約51%、100万円～1000万円未満が約30%となっており、事務所も専任スタッフも居ない、いわばボランティア的な活動を行なう予算規模の小さい団体が多いことがわかる。

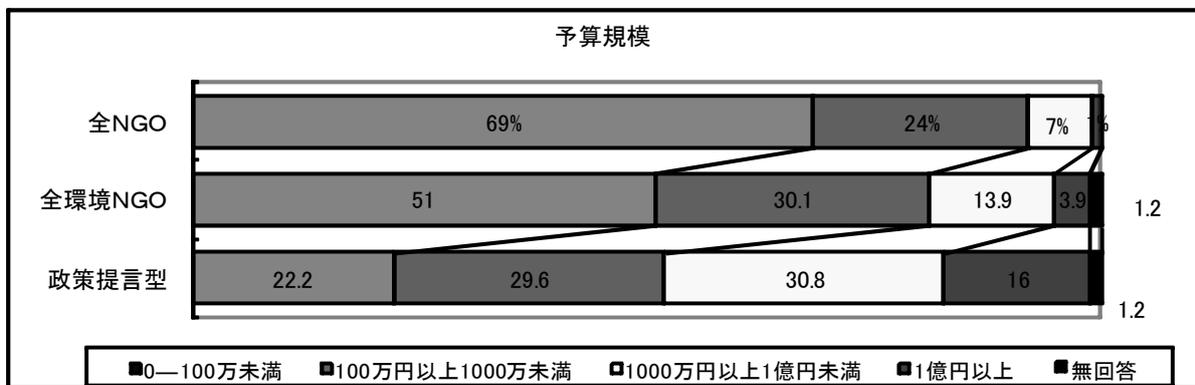


図 6-3 環境NGOの予算規模 「環境NGO総覧」より作成

こうした状況の中で、活動を展開しようとするれば、これまで一手に「公共」を担ってきた行政からの委託や協働、補助金という形で活動を継続せざるを得ない状況が生まれる。特に地域での実践活動を行なう環境NPO・環境NGOの場合、行政との連携が活動を円滑に進める上で効果的な場合も多い。そうした中で、寺田が指摘するように行政の論理もある程度受け入れざるを得ず、環境NPO・環境NGOがもつ独立性や批判的精神をある程度犠牲にせざるを得なくなるといった状況も必然的に生まれてくる。しかしそれをよしとする組織もあれば、厳しい資金状況の中でも独立性と自主性を重んじ、協働が必要な場合

のみそうするという環境NPO・環境NGOもある。特に政策提言型環境NPOの場合は、収入源を行政の委託に頼るケースは少なく、「対等な立場」での提案を行なうところも多い。

わが国では環境NPOの社会的存在意義を認め、これをどう支援していくかについての社会的合意や体制・制度は未整備の状態である。そうした状況の中で行政の下請け化が現実の問題として浮上しているのも事実であり、参加の有効性が認められ、さらに制度化が進み環境NPOの立場が安定することにより、今以上に、行政との馴れ合いや環境NPO組織内部の怠慢が生じ独立性が失われる可能性があることは事実である。しかし、それはあくまで個々の組織の問題であり、各環境NPOの存在意義の問題である。

無批判なうちに市民社会の力と潜在力をより活用しようとする試みは、環境NPOが高く評価されている特質（柔軟性や革新性）そのものを壊すことになり得る（Lane 2006）という指摘もある。そして、安易に環境NPOの参加の有効性を認め、それを制度化することにより環境NPOの独立性が損なわれる可能性があることへの配慮も必要である。

しかし、参加の有効性を認め、制度化がきっかけとなって環境NPOが自らの役割と存在意義を自覚し、互いに切磋琢磨して全体としての能力向上が図られること、それによって環境政策の実効性向上への寄与度が高まること、さらには環境NPOの社会的信頼が高まり支援が拡大されるといった正の効果があることも事実である。

そして独立性を維持するためには、当然、環境NPO自身の努力も必要だが、合わせて長年公共を担ってきた行政の意識改革も必要であり、特に「協働」のパートナーとして役割分担を明確にし、適切な対価を支払うなどの取組を進めていくことが必要である<sup>5)</sup>。

イギリスでは、1998年11月にイギリス・ブレア政権下で政府とボランティアセクターの協働に向けた一般的枠組みを示した合意文章（コンパクト）を発表した。その中で、両者の約束として、政府からボランティアセクターへの約束として、(1)「独立性」（Independence、例えば特に政府の政策について意見を述べ、政策批判を行うことを認める）、(2)「資金提供」（Funding）、(3)「政策の策定と協議」（Policy development and consultation、例えば政策の検討・決定・実施・評価段階での各団体の参加）、(4)「よりよい政府」（Better Government）（例えば情報公開）を掲げ、一方ボランティアセクターから政府への約束として、資金・運営の明確化と説明責任、政策形成と協議への参加、運営・提供サービスの向上を掲げている。コンパクトは、法的拘束力はないものの、両者の支持により権威付けられつつあるという。日本でも、こうしたことも参考にしながら、新たな「公共」の概念を確立し具体化していくことが、環境NPOの独立性を維持する上でも必要である。もちろんそのためには、環境NPO自身がそれに対応できるだけの組織力や能力を向上されていくことが不可欠である。

#### 6.6.4. 環境NPO間の競合

環境NPOは、持続可能な社会構築という目的は共通であっても、組織のミッション、得意分野、活動方法、規模などが異なり、それぞれが独立した存在である。そうした中で、日本の環境NPOは横の連携がなく、相互の反目や対立が指摘されることがある。

実際に政策提言型環境NPOの場合、活動の大きな資金源となる助成金申請に関しては、研究機関等との競合に加えて環境NPO間の競争もある。また会員の獲得といった面から

はライバル関係にあるが、そうした競合は必然であり、そのことで反目や対立が起きることはない。

しかし、今後環境NPOの政策形成過程への参加が制度化されるようになると、環境NPO間でその代表をどう選ぶかといった議論が起きる可能性はあり、それに対する環境NPO間のガバナンスが求められるようになる。実際インタビューでも官僚経験者から、制度化に関する問題点として、環境NPOをどう選ぶか、その基準が難しいという指摘が出されている。その一方で、環境NPO関係者や活動経験のある学識者からは、活動実績により分野ごとの専門性が環境NPOの間で共有され認識されており、代表の選出に関しては話し合いの中で解決される可能性が高いという意見が出されるなど、立場や経験の違いにより、例えば選出方法についても、基準を決めて選出するという方法と、実績で選ぶという方法に二分された。イギリスの場合は、PUBLIC APPOINTMENT（公職任命）として、公的機関の代表者や役員を大臣が任命する際は、公募から面接まで全てのプロセスへ独立した第三者が関与する制度がある。しかし、どのような方法にもメリット・デメリットはあることから、選出基準や方法自体を実態に応じフレキシブルに改変していくことを前提に、選出基準を明確にし、選出過程を透明にして試行してみることが必要ではないかと考える。特に環境NPOの選出に関しては、従来どおり、基準や選定方法を役所が決めることは恣意的にとらえられる可能性もあることから、この段階から、環境NPOの自発性に任せることも、環境NPOの育成ひいては市民社会の構築という観点からは望ましいのではないかと考える。

環境NPOも個性とカリスマ性で組織を動かしてきた第一世代のリーダーが交代の時期を迎え、環境NPO間にも変化が生じている。長坂(2007)は、市民社会でのリーダーは「多様な人々の夢を聞き、思いを形にし、仕組みにしていけることができる人」であり、合意とは「多様な意見を認め合うこと」であるとしている。実際、地球温暖化など大きな課題に対しては複数の環境NPOが関わり、細部の政策については各環境NPOがその専門性を活かして独自の提案を行っているものの、国内と世界の温暖化政策を後押しするという意味では、互いが連携し全国的、世界的なネットワークで働きかけている。第2章で示したMake The Ruleキャンペーンはそのひとつの事例であり、第3章の環境教育推進法ならびにフロン回収・破壊法の場合も、協議会あるいはネットワークで活動している。政策では互いにライバルでも、持続可能な社会の構築といった同一の目的に向けて、互いに切磋琢磨しながら成長する関係に変わりつつあることも事実であり、現時点では、こうした環境NPOの活動を社会的に支援することがその健全な育成に必要なことではなかろうか。

#### 6.6.5. 実現可能性

インタビューでは、環境NPOの参加の制度化が必要とする意見の一方、現実的な課題として、慣例化している現行制度を変えていくことは困難であり、運用で改善すべきという意見が有識者から出された。その一つが国会の場である。50年にわたる自民党政権のもとで形成され慣例化してきたルールを変え、各党の部会や国会審議（委員会）への環境NPOの参加を制度として整備するには、その参加の有効性が広く認識されること、多様な

提案を受け入れるだけの議員側のスタッフ等体制が整っていること、環境NPO側も役割を担うだけの能力と組織基盤を備えていること、そして一般市民の環境NPOに対する認知と参加の必要性に対する理解が深まり参加の制度を社会全体で後押しする状況が必要である。

しかし実際は、環境NPOの参加の有効性に対する国会内での理解が低いことに加え、各党の政策立案スタッフ数が絶対的に不足していること、また多くの労力を要する政策づくりに議員が十分な時間を割けず、専門性が問われる課題やその利害調整、成文化などは官僚に依存せざるを得ないという状況がある。(新政権では脱官僚機構が言われているが、政策の実施は官僚が担うことから、その仕組みを変えることには多くの困難が予想される。)一方、環境NPOも特定の分野には精通していても、成文化など法制面での専門的知識は少なく、また安定的に政策提言活動を継続するだけの組織力が育っていない。さらに歴史的な「お上意識」の強さから制度や仕組みは政治家や行政が作るものと考えている一般市民が多い中で、環境NPOの政策提言活動に対する認知度や有効性に対する理解度はいまだに低い。

また、船橋(1998)が、行政機関の内包する原理的限界として「自存化傾向の諸弊害」があり、関係業界の利害を優先する体質の上で環境政策が行なわれている現状の中では、行政内部において政策形成システムを変えようとするインセンティブは働かないと指摘しているように、行政側が政策形成過程の領域に環境NPOが介入することを望んでいるとは考え難い。インタビューでも「システムの変更に官僚は全く関心を持たない」という指摘が環境NPO関係者から出されている。

こうした状況の中で、抵抗が予想される環境NPOの参加を保障する制度を一体誰がどのような形で作るのかは大きな課題である。インタビューでは政権交代が一つのきっかけになるという意見もあったが、そのきっかけを活用するだけの力が環境NPOを含む市民社会にはまだ不足しているのも事実である。

こうした状況に配慮して、実現可能性に疑問を呈した有識者からは、例えば環境NPOからの意見書・請願については紹介議員や提出代表者から直接ヒアリングする、国会における政策形成過程に環境NPOのヒアリングをビルトインするなど、当面は運用によって実績を重ね将来に備えることが現実的であるという意見が出された。またいい提案であれば制度がなくても受け入れられるという意見も市民参加を推進する研究者から出た。

一方で、これまでの行政システムが社会経済の変化や国民の多様な価値観を背景にした多様なニーズを把握できない限界を露呈している現状(浜谷 2007)の中で、市民の政策を法制化していく必要があるとする市民立法の考え方(松下 1997, 須田 2001 など)やそのための提案(寄本 1998, 小島 2006)など、参加の制度化を後押しする論考も出てきている。また議員立法で成立した自然再生促進法では、自然再生の基本理念として行政だけでなく専門家やNPOなどが同じテーブルで構想作りの段階から参画することなど、政策形成過程での環境NPOの参加を、制度としてではないものの明確に位置づけるものも出てきている。

この他にも、憲法に環境NPOの参加の原則を盛り込んだ提案(環境文明 21 2005)や、気候保護法(案)や環境教育推進法改正案など、環境NPOが提案する個別法案の中

には、参加の原則が盛り込まれるようになっており、こうした実績も現状を打開し参加の制度化につながるものと考えられる。

### 【予測されるリスク】

#### 6.6.6. プロ化・市場化、ミッションの喪失

アメリカにおけるNGOのトレンドに関する最近の分析では、商業的な財源作り、契約獲得競争など、このセクターのプロ化・ビジネス化・市場化が進むことで、NGOの社会的役割が危機に瀕しているという警告がある（エイケンベリィら 2004）。NGOの市場化の話はその歴史が長い欧米では新しい話ではなく、これら指摘も、主にサービス提供を行うNGOに関するものが多い。本研究の対象であるわが国の環境NPOの中でも、例えば、自然保護活動や環境教育をエコツアーの形で実施しようとするればビジネスとの競合がおり、市場化の中に取り込まれるといった状況が見られるようになっている。一方、政策提言型環境NPOのプロ化・ビジネス化といった場合、シンクタンクやコンサルタントとの垣根がなくなり、市場化が進むことであろう。環境NPOの政策提言活動の歴史も浅く、その数も限られている日本では、こうした事例は今のところ見られないが、将来的にはそうした環境NPOが現れることも当然ありうる。そのとき、環境NPOの政策形成への参加はこれまでのような民主的な動機、すなわち特定の利害を越えた地球益、将来益に基づくものであり続けられるか、シンクタンクやコンサルタントがクライアントの要求を満たすことを最大の目的としているように、環境NPOも民主的な動機とは異なる目的のために活動する可能性が出てくるのではないかという懸念やリスクもある。

この点について、キルステンら（2002）は、NGOのプロ化・ビジネス化が進むアメリカでは、税法での規制強化によりNPOのアドボカシー、ロビー活動を制限し、80年代初頭からは政府からの助成金のアドボカシーへの使用禁止等規制強化が拡大され、90年代には行政活動への参画制限を行うなど一層強化されてきたが、そのことは一方で自由な社会の基盤を揺るがすものとして批判もあること、そして、21世紀においては各セクターがその特色を失うことなく協働することの重要性を認識し、そのためのシステムの構築が必要であると指摘している。

日本においては、現状ではこうしたリスクは見られない。また公共を行政だけでなくNPOや市場が担ってきた欧米と異なり、政府と環境NPOの関係もアメリカとは異なることから、直ちにこうしたリスクが生じるとは考えにくい面もある。

しかし、予測されるリスクを回避するために基本的に重要なことは、環境NPOが自らの存在意義を自覚し、中長期的な視点で、特定の利害を越えた地球益・将来益のために新たな価値を提案し、その実現に向けて社会に働きかけながら組織的に行動するといった環境NPOの最大のミッションを忘れないことである。また、社会として、環境NPOの政策形成への参加が民主的な動機に基づき行われるよう、環境NPOの継続的活動のための基盤整備を充実させる一方で、環境NPOの参加が誰の利益を代表しているか、どのようなゴールが追及されているかといった批判的なスタンスを持って、その参加を監視することも必要である。

こうしたプロ化・ビジネス化とは別に、もう一つ予測されるリスクがある。環境NPO

が政策形成に参加し、その制度化によって定常的に政策形成に関わるようになれば、環境NPOに対してより厳しい視線が向けられる機会は増える。そのため、環境NPOには正当性や代表性、さらには様々な説明責任が求められ、徐々に政府や営利組織に似た組織になっていく可能性がある。そうした場合にも、革新性、柔軟性、発想の自由さ、批判的精神といった環境NPOの独自性を維持することができるか、特定利害を超えた地球益・将来益のための提案と活動を継続することができるかという懸念・リスクである。まさに、寺田（1994）が指摘する制度化の両義性である。

これは、環境NPO、特に政策提言型環境NPOとしての存在意義に関わる課題であり、健全な市民社会、持続可能な社会における参加型民主主義とは如何なるものかといった本質に関わる課題でもあり、本論文の範囲を超えるものである。

しかし、少なくとも、政治家や官僚とは異なる立場で環境政策形成に関わり、持続可能な社会の構築に向け公共の一翼を担う立場にあると自負し実際に活動する環境NPOには、こうしたリスクが常にあることを自覚し、革新性や柔軟性などの独自性を失うことなく、リスクの回避にむけ努力すること、そして何より自らのミッションを持ち続けることが求められる。また、政府には、大きな社会変革が求められる時代の中で、目指すべき社会像を描き、その実現に向けた政府、企業、そして環境NPO等市民セクターの役割と互いの連携のあり方を見直し、必要なシステムを早急に構築していくことが求められよう。

表 6-6 環境NPOの参加の制度化のメリット・課題と予測されるリスク

| 制度化の効果・利点   | 課題   | 予測されるリスク   |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>・環境政策過程の改善、環境政策の実効性向上が恒常的に期待できる</li> <li>・環境NPO関係者の能力、環境NPOの組織力向上につながる</li> <li>・環境NPOに正当性が与えられ、一般社会の環境NPO活動、特に政策提言活動への理解が深まる</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・正当性や代表性があるか</li> <li>・環境NPOの独立性・革新性が失われる</li> <li>・環境NPO相互の対立・反目の可能性がある</li> <li>・現行システムを変えられるか</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・プロ化ビジネス化により民主的目的での参加が継続できるか</li> <li>・組織が拡大することでその存在意義が失われないか</li> </ul> |

このように、現在の環境政策形成過程を変更し環境NPOの参加を促進し、制度化していくには様々な課題もある。こうした本質的な課題や現実的な課題についての議論もなしに、無批判のうちに環境NPOの参加の制度化を進め、環境政策への関与を恒常的なものにするにより生じるリスクもある。一方で、課題やリスクに対して過度に反応することにより、環境NPOが持つ革新性や独立性、柔軟性といった独自性が失われ、環境NPOの参加により期待される効果が損なわれる可能性もある。しかし、これまでのわが国の環境政策形成過程には限界があり、これを解決しなければ実効性ある環境政策の生成は困難であることも事実である。

わが国における環境政策形成過程への環境NPOの参加は発展途上にあり、持続可能な

市民社会構築に向けた挑戦もこれからである。

現実的な運用を通じて環境NPOの参加の有効性への理解を高めていくことも重要であり、現存する課題を解決し予測されるリスクを回避するための議論や方策の検討も必要であろう。しかし、わが国の市民社会の実態を考慮し、根源的で複層的な昨今の環境問題を解決する一つの有効な手段として、政策形成過程への環境NPOの参加の利点・効果を認識し、その参加を保障する仕組みとしての制度を確立することについて、環境政策の実効性と市民社会の健全な発展の観点から、議論を深めていくことがより重要であると考え

## 6. 7. 本章のまとめ

本章では、事例から明らかになった環境NPOの参加の現状と参加の有効性をより明確にし、環境NPOの参加の有効性や制度化の実現に向けて解決すべき課題について考察するため、国の環境政策形成に深く関わった経験のある環境NPO関係者等を対象とした専門家インタビュー調査を行った。またその結果と、制度化に関連した課題等の考察を行なった。その結果、次のことが明らかになった。

- (1)環境政策形成過程の課題として、立案段階においては、審議会の形骸化やメンバーの人の選の公平性欠如、審議会・各党の部会・各省庁間の調整など政策形成過程の不透明さ、パブリックコメントの形骸化、決定段階における国会審議の儀礼化などが指摘された。
- (2)これに対して、議論の明確化と透明化が進む、違う見方や意見が出ることで議論の展望が開け建設的な議論ができる、一部利害関係者に有利な議論が排され公平な参加と一般への情報公開が進むなど、環境NPOの参加が環境政策形成過程を改善する上で有効であることが示された。
- (3)環境政策の実効性に関しては、環境関連立法の多くが超党派で成立しており国会提出前に既に意見調整された妥協的政策なため実効性が出ない、地球益という大きな視点からの政策が必要であるが現行の縦割り行政システムでは限界があり実効性が望めない、政官財の権力構造を背景とした利害調整型では実効性は期待できない、などの課題が指摘された。
- (4)これに対して、特定利害に左右されない自由な発想による政策の選択肢が増える、官僚が気づかない提案も期待でき政策の厚みが増す、環境NPOにも当事者意識が生まれ実行段階でも協力が得られるなど、環境NPOの参加が環境政策の実効性を向上させる上でも有効であることが示された。
- (5)環境NPOの政策形成過程への参加が制度化されることにより、環境NPOにも一定の責任・緊張感・やりがい生まれ、専門性が磨かれるなど、環境NPOの活動にとっても有効であることが示された。
- (6)しかし、こうした有効性を認めつつも、参加の制度化については、環境NPO関係者や活動経験者からは積極的な賛成意見が出されたが、元官僚である研究者、学識者、現職官僚などからは、参加させる環境NPOの選出方法や代表性、実現可能性の観点から慎重論が述べられた。そのため、制度化については、「参加の機会を制度として保障することにより、環境政策過程の改善、環境政策実効性の向上、環境NPOの能力の向上などの効果も期待される。半面、制度化による弊害、実現可能性、環境NPOの代表性や選択基準に関する課題などがある。」と仮説を修正した。

(7)その一方で、全ての回答者から、政策提言活動が安定的且つ継続的に行なえるよう、環境NPOの社会的意義を積極的に認めどう育て支援していくかという政策を整備していくことが重要であり、参加の実質化ができる財源と人材の確保が重要であるという意見が得られた。

(8)現時点では制度化には賛否両論あるが、本論文では、制度化のメリットを重視する立場から、現状の課題を解決し環境NPOの有効性を活かす方法として、次の点を提案した。

- ・政策課題設定段階は、環境NPOの生活者目線や専門性、経験や情報の蓄積、自由な発想が活かされ、参加の有効性が顕著なことから、課題設定の早期段階から、議員や政党、関係省庁に、具体的な提案や政策・立法化を働きかけていく必要がある。そのためには日常的なコミュニケーションが重要であり、この段階での本質的な議論の場を設置する。
- ・立案段階では、各党の部会などで、一定要件を満たし専門性を有する環境NPOからの意見・提案を受け意見交換できる場を設定し、議員法制局スタッフと協働して議員の立法作業をサポートする仕組みを作る。
- ・審議会を政策審議の場とし、利害調整は別途ステークホルダー・ミーティングなどの場で行なう、メンバーの人選を公平なルールの下に行うなどその方法を改善する必要がある。またパブリックコメントは立案早期の段階で行うことが重要であり、応答義務を課すよう行政手続法などを改正する。
- ・決定段階では、決定権を有する政党・政治家がより実効性ある環境政策を決定できるよう、環境NPO等関係団体が有益な情報、専門的知見、新しい価値に基づく考え方を述べられる場を設定する。

(9)参加の制度化については様々な課題が指摘された。本質的な課題である正当性や代表性については、行政が「公共」を一手に担ってきた政治・歴史的な背景や市民社会としての成熟度が関係していると考えられる。今後、環境NPOの参加の正当性を示すには、歴史の実績、活動実績、助成金実績、組織運営や会計の透明性を高める必要がある。また自らの行動・意見を環境倫理などと照らし合わせ、社会との対話を通じて正当性を確認しつつ、参加の正当性に対する社会的認知を得る努力が求められる。また代表性については、環境NPOは各々が独自の主張と目的、専門性を持って成り立つ組織であり、価値中立でないところにその特色がある。そして環境政策過程への参加の目的は、組織的な行動で政策の実効性向上に貢献することである。環境NPOは国民を代表する立場ではなく、環境NPOの政策形成過程への参加は、社会的パートナーとしての参加ととらえるべきである。

(10)現実的な課題である行政からの独立性については、環境NPOの社会的存在意義を認め支援体制を整備すること、環境NPOの競合と選定方法については基準やプロセスの透明化をはかり環境NPO間の自発的な合意に任せること、実現可能性については現実的な運用を通じて有効性への理解を高めていく必要がある。

(11)環境NPOの参加の正当性や代表性、環境NPOの参加の制度化についてのインタビューでの指摘は、環境政策の実効性の向上のみならず、環境NPOが市民社会で認識され、彼らの共通のミッションである「持続可能な社会の構築」を達成する上でも重要な指摘である。地球環境問題の特性や環境NPOの専門性・革新性・市民性・ネットワークなどの独自性、さらに日本の政治・社会的背景や歴史的背景など総合的な視点を踏まえ、これらの詳細な考察を今後も深めていく必要がある。

## (1)参考文献

- 池田寛二(2005)環境社会学における正義論の基本問題, 環境社会学研究 Vol.11, 有斐閣, p5-21.
- 井上真(2004)コモンズの思想を求めて, 岩波書店, 162pp.
- 内橋克人(1995)共生の大地, 岩波新書, 259pp.
- 大嶽秀夫(1990)現代政治学叢書 11 政策過程, 東京大学出版会, p61-110.
- 加藤尚武(1991)環境倫理学のすすめ, 丸善ライブラリー, 226pp.
- 環境文明 21(2001)これからの環境NGO, 環境文明 21 編, 102pp.
- 環境文明 21(2005)持続可能な社会を確保するために日本国憲法に[環境]原則を導入する第三次提案, 環境文明 21.
- 菅豊(2005)コモンズと正当性, 環境社会学研究 Vol.11, 有斐閣, p22-38.
- 倉阪秀史(2008)公共研究と市民参加, 公共研究, 千葉大学公共研究センター
- 小島廣光(2005)政策形成とNPO法, 有斐閣, 276pp.
- 高村ゆかり(2003)オース条約に見る欧州の情報公開と市民参加, 環境情報科学 32-2.
- 地球環境再生保全機構(2008)環境NGO総覧, 独立行政法人環境再生保全機構. 1373pp.
- 寺田良一(1994)アメリカの環境運動に於ける制度化と非制度化, 社会運動研究会編「社会運動の現代的位相」第五章, 成文堂.
- 寺田良一(2005)リスク社会、予防原則、問題構築と環境社会学, 環境社会学研究 Vol.11, 有斐閣, p1.
- 中村貞二(1956)ウィンケルマン著「マックス・ウェーバーの支配社会学における正当性と合法性」, 一橋論叢 35(6), p619-626.
- 長坂寿久(2000)オランダモデル, 日本経済新聞社, 239pp.
- 浜谷惇(2007)連立政権与党における政策調整・決定の仕組みと手法の変容. 検証連立政権, 市民がつくる政策調査会編, p5-68.
- 馬橋憲男(1994)NGO先進国スウェーデン, 明石出版, 180pp.
- 山口定(2004)市民社会論・公共性・政策研究, 政策科学 11-3, p3-19.
- 寄本勝美(1998)政策の形成と市民, 有斐閣, 274pp.
- Eikenberry, A.M., Kluver, J.D.(2004) The marketization of the nonprofit sector: civil society at risk? Public Administration Review 64(2), p132-140.
- Kirsten A. Grongjerg and Lester M. Salamon(2002) Devolution, Marketization, and the Changing Shape of Government-Nonprofit Relations, The state of Nonprofit AMERICA, p447-470.
- Marcus B. Lane, T.H. Morrison(2006) Public interest or private agenda? A meditation on the role of NGOs in environmental policy and management in Australia, Journal of Rural Studies 22, p232-242.
- Suchman Mark C.(1995) Managing Legitimacy, Academy of management Review, 20-3

## (2)補注

1) 政策エリートに対するサーベイ・リサーチのうち、エリート・サーベイは、個々の争点・政策の展開についての情報を得るためではなく、政策決定構造ないしは政策過程について、通常当事者自身によって既にある程度一般化された認識をたずねるために、同一の質問を繰り返す形で行なわれる方法である（大嶽 1990）。また、調査結果から直接得られたものではない認識を援用してデータを解釈するが、本研究の場合、第3章、第4章、第5章の事例分析や経験により得られた課題・認識に基づく仮説を立てインタビューを行ない、データの解釈を行なった。

### 2) インタビューに協力して下さった方

|             |   |
|-------------|---|
| 桃井貴子氏       | 気候ネットワーク（2009.1.16 10:30-12:00）         |
| 加藤三郎氏       | 環境文明 21 共同代表(2009.1.2. 14:00-15:30)     |
| 須田春海氏       | 環境自治体会議（2009.1.28 15:00-16:30）          |
| 平田仁子氏       | 気候ネットワーク東京事務所長(2009.3.16 11:00-12:30)   |
| N 氏         | 弁護士(2009.3.2. 16:00-18:00)              |
| T 氏         | 大学教授（2009.3.10 13:00-14:00）             |
| K 氏         | 大学准教授（2009.2.3. 10:30-12:00）            |
| 橘 幸信氏       | 衆議院法制局（2009,2,23 16:00-17:30）           |
| 浜中裕徳氏       | 慶応大学教授（2009.7.21 15:00-16:30）           |
| 西田裕子氏       | 東京都環境保全局（2009.7.22 10:00-11:30）         |
| I 氏         | 大学院教授（2009.11.24 12:00-13:30）           |
| 小林 光氏       | 環境省事務次官（2009.11.24 15:30-16:00）         |
| クレア・オールブレス氏 | 駐日英国大使館環境・エネルギー部（2009.6.12 15:30-16:30） |

3) イギリス最大級の環境NPOである FoE (Friend of the Earth) は、科学的知見に合う定量的な削減に法的拘束力を持たせる「気候変動法」の必要性を主張し、法案骨子案を有力国会議員に提出した（2005年4月）。しかし2005年の選挙直前であったために同議会で審議されることはなかった。その選挙後の2005年5月、再び FoE は the Big Ask Campaign を開始し、政府に毎年3%の定量的な削減義務を盛り込んだ法律の制定を働きかけた。キャンペーンとして、①マンチェスター大学の研究機関ティンダルセンターに2050年までの英国内でのカーボンバジェットの試算を委託し、科学に基づく試算から早期対策の必要性和低炭素経済ビジョンを提案する、②主要3政党の有力議員の支持を得るとともに全国会議員にハガキやEメールを通じて気候変動法の成立を訴え賛同署名を呼びかける、③国民的ロックバンドメンバーのトム・ヨークの全面的な協力により国民的運動にする、④地域からのロビーイングを行う、ことを活動として展開した。その結果、2005年選挙により選出された議員の2/3の署名によって早朝動議提出(EDM: early day motion)がなされ、この400人を超えるEDMと、与党の積極的な取り組みが成立にむけた大きな弾みとなった。そして2006年11月には女王演説が行われ、

2007年3月には草案が起草された。この時点では2050年の削減目標は60%とされていた。これに対して2007年3月から6月の間にはパブリックコメントが実施され、約17,000件の意見が寄せられた。内訳は、NGO195件、一般市民687件、キャンペーン関係15,722と、キャンペーンの効果が大きかったことが伺える。そしてFoEはこうした意見を背景に、2050年の削減目標を60%から80%に引き上げるべきこと、5年ごとのカーボンバジェットだけでは不十分で1年ごとの指標を設けるべきこと、航空機や船舶の排出も対象とすべきことなどを求めてキャンペーンを強化した。一方保守党も年間削減目標を盛り込んだ草案を政府に先立ち作成し、自由民主党も5年ごとの削減目標では任期が4年である政府の責任の放棄につながると保守党に近い見解を示して2050年目標も80%削減にすべきとした。こうしたことが功を奏して、2050年の削減目標は80%、航空機・船舶も対象とすることなどを盛り込んだ気候変動法が2008年11月に成立した。

4) 環境NGO総覧には、NPO法に基づく環境NPOだけでなく、認可を得ていない環境NGOも含まれており、それら全てを包括して「環境NGO」としている。

5) 欧米の規模の大きなNGOの主な資金源は、寄付、会費である。行政からの独立性を維持し腐敗を防ぐインセンティブとしては寄付が重要と考えられるが、日本では寄付税制が不十分なこともあって、NPOに寄付が集まりにくい状況がある。

## 第7章 環境NPOの参加の制度化の提案

### 7.0. 概要

第3章、第4章、第5章並びに第6章において、環境NPOの参加の有効性を考察した。そして第6章ではその制度化について、代表性や実現可能性など課題があることも明らかになり、その考察も行った。しかし、現状では、政治家や担当者が代わると対応が変わるため、環境政策形成過程のより多くの場面で環境NPOの参加の有効性を活かすには、様々な課題や慎重論があるものの、その参加を制度として保障する必要があると考える。

ここでは、第1節でこれまでのまとめを行うとともに、第2節では現行の参加の仕組みの改善を含め、参加の制度の方向性を提案する。第3節では、制度化とあわせて求められる環境NPOのキャパシティ・ビルディングや市民の育成について述べる。

### 7.1. 環境政策形成過程における環境NPOの既存の参加形態と有効性

第6章において環境政策形成過程における環境NPOの参加形態とそれが環境政策の実効性にどの程度影響を及ぼしたかについてまとめた（表6-1、表6-5）。改善案の提案に向けて、改めてその概要を示す。

#### 7.1.1. 政策課題設定段階

この段階で環境NPOに求められる役割は、蓄積した情報や専門性を持って現場・市民目線で、中・長期的な視点から問題を提起することであり、政治家や官僚の限界を補うものとして、その役割が期待される段階である。また特定の利害や権限に拘束されることなく、科学的知見に基づく「地球益」「将来益」を基軸とした環境NPOの自由な発想や新たな価値観が活かされる場面でもある。

しかし、問題提起の場として、国政の場合これまでは議員への直接的なロビー活動や請願などの方法しかなく、その機会は少なかった。一方東京都の場合は、この段階から環境NPOを問題提起者としてだけでなく、その分野の専門性と情報の蓄積に信頼を寄せ、アドバイザーもしくは協働の立場で政策課題設定に当たるといったスタンスを取っている。

この段階での環境NPOの参加は、環境NPOにとって比較的容易であるだけでなく、その有効性が顕著な段階であることから、この段階での参加の仕組みを整備することは効果的である。一方、政策立案や決定段階で中心的役割を担う政治家や行政官にとっては、この段階で環境NPOとどう接し、その専門性や能力をどう活用するかが環境政策の実効性にも大きく影響することを認識し、そうした視点から参加の制度化を促進していく必要がある。

#### 7.2.1. 政策立案段階

この段階での環境NPOの役割は、政策立案に必要な的確で専門的な情報を提供するとともに政策の選択肢を広げること、プロセスの透明性と議論の活性化を促すこと、役所の政策案に対して客観的評価・分析・妥当性の判断を行なうなどカウンターパートとしての役

割と社会的基準を与えること、世論喚起の役割などが期待される。

しかし現状では、環境NPOの参加は立案の早期段階に限られており、党内調整や省庁間調整の段階になると実質的な参加は認められず、その間の不透明さが、実効性ある環境政策の形成を大きく阻害しているといえる。東京都の場合、全ての段階を公開で行い、専門性を持つ複数の環境NPOを参加させ実質的な議論を行ったことで、政策形成過程の不透明さと不公平感、内容の曖昧さを払拭している。国と東京都では、政治的状況、産業構造等の違いから、一概には言えないものの、立案段階における環境NPOの実質的な参加が、透明性を高め、実効性ある環境政策形成に有効であったといえる。

こうしたことから、この段階では審議会などの既存の仕組みを改善し、形骸化や不透明感を払拭するとともに、議論を活性化させ実効性ある環境政策形成のために新たな方法を導入する必要がある。

### 7.1.3. 政策決定段階

この段階では環境NPOの役割は、決定権を有する政党・政治家がより実効性ある環境政策を決定できるよう、現場・生活者目線の情報や専門的な知見を提供するとともに、広範で長期的な視点からの新たな価値や考え方を述べ、よい良い成案に辿りつくよう貢献することである。また、決定過程の透明性を確保し、政治を市民に近づけるという役割も期待される。

しかし実際には、環境NPOの参加は、国会審議への参考人としての形式的参加のみであり、内容はほぼ確定し変更の余地はほとんどないことから、環境NPOの参加の有効性はほとんどみられない。唯一有効性が示せるとすれば、国会での発言は議事録として記録されることから、その後の政策形成に役立つ場合もある点、法案採択の際に「付帯決議」に盛り込ませ、その後の法の施行に役立たせる点である。

今後民主党中心の新政権下で政策決定の方法が変更され、与野党による実質的な政策審議がこの段階でも行われるようになれば、問題提起者として、あるいは専門的知見から議員の議論を活性化させるなど、環境NPOの参加は意義あるものになると考えられる。

## 7. 2 環境NPOの政策形成過程への参加の制度の提案

環境政策形成過程における環境NPOの参加の制度について、インタビューでの専門家の意見、事例などこれまでの環境NPOの活動実績とその分析結果、最近の中間支援型NPOの動向なども踏まえ、以下のような提案を試みる。

### 7.2.1. 原則

- 地球温暖化をはじめとする国の環境政策の形成および実施に関しては、政策決定者である政治家、政策の実行者である官僚に加え、生活者目線と特定分野の専門性、経験と情報と広範な連携を有する環境NPOの参加が不可欠である。

【←第3章、第4章、第5章、第6章】

- 「新しい公共」を担う一翼として、互いのセクターがその特性や役割を尊重し補強し

あいながら、十分な議論のもとに「妥協」ではなく「合意」を原則とし、実効性ある環境政策を作り上げていくことが重要である。【←第3章、第4章、第5章、第6章】  
○環境NPOの参加の有効性を確実なものにするため、問題の気づきから法律の制定（狭義の市民立法）、さらに取組状況の監視・チェックに至るすべての過程（広義の市民立法）において、一定の要件を満たす環境NPOの参加の機会を保障する。

【←第6章】

○対等な議論が行えるよう、審議過程の情報も含めて、原則として関係情報は全て公開とする。

【←第3章、第4章、第5章、第6章】

○参加の制度化については、弊害や課題もあることから、こうした点についての議論も環境NPOを含む関係者の間で充分に行なう。

【←第6章】

○参加の実質化と継続性を担保するために、環境NPOの社会的意義を積極的に認め、活動基盤となる財源や人材等資源確保のための支援策を整備することもあわせて行なう。

【←第6章、第3章、第4章】

### 7.2.2. 政策課題設定段階での提案

この段階は、環境NPOの経験と情報、組織的専門性、特定利害にとらわれない自由な発想や新たな価値観が最も活かされ、その参加の有効性が顕著となる段階であり、その後の環境政策形成にも大きく関係する段階である。

現状では、環境NPOによる自発的なロビー活動や陳情・請願などが中心であるが、今後は次のような参加方法を検討し、法律を含む政策の中に明確に位置づける必要がある。

#### ①政党による政策提言の場の設定 【←第3章】

政党は、環境NPO等から政策課題並びに具体的政策案を募集するとともに、議員と環境NPO、政策担当者が自由に討議できる場を定期的で開催する。その中から、政策課題の芽を発掘するとともに、それをもとに複数の環境NPOと議論・討議を深めることにより、よりよい政策が生成できるよう、「環境NPOと政党の政策協議会」を設置する。

#### ②政策市場（いちば）の開催 【←第4章、第5章】

政党や政府からの働きかけだけでなく、NPO自らが政策提言の場を定期的で開催する。既に中間支援NPOの提案により、各分野のNPOが政策を持ち寄りその場に政策決定権を持つ議員・政党の担当者が一同に会する場（「政策市場」）を創設しようとする動きが出ているが、こうした機会の定期的開催を政府として支援する。なお、現状では政策提言に不慣れなNPOも多いことから、①の政策協議会に参加できる環境NPOを育成する場としても機能させる。

### 7.2.3. 政策立案過程での提案

この段階での環境NPOの役割は、政策立案に必要な的確で専門的な情報と知見を市民目線から提供し、国際的な情報も交えて政策の選択肢を広げること、プロセスの透明性と議論の活性化を促すこと、政策案に対して客観的評価・分析・妥当性の判断を行なうカウン

ターパートとしての役割と社会的基準を与えること、社会的関心を喚起することなどである。新政権下では政策立案過程の変更が構想されているが、本格導入と定着化には一定の時間がかかることから、ここでは、従来の参加方法の改善等を提案する。

#### ①審議会の改善 【←第4章、第5章、第6章】

多様な意見を吸い上げ、政策の選択肢の多様化を図り、よりよい環境政策を形成するためには、現行の議員立法と内閣立法の二つのルートがあることは望ましいと考えられるが、内閣立法の大きな弊害として形骸化が指摘されている審議会については、現在の弊害を改善することにより有効な参加の機会となりうると考えられる。

具体的には、従来、行政への情報提供や知見の導入、行政の公正の確保、利害の調整、各種行政の総合調整等をその役割としてきた審議会を、行政への情報提供や知見の導入、専門的知識に基づく政策審議の場とし、利害調整は行わないこととする。

また審議会メンバーの選出は、例えば、イギリスの **Public Appointment**(1995年)制度のように、第三者機関が関係する全セクターから一定の基準に沿って公平な人選を行う。また、環境NPOの参加に関しては、専門的立場からの参加として位置づけ環境NPO枠を設定し参加を保障する。なお、第三者機関による人選の基準やそのプロセスは公開とするが、環境NPO枠の人選はその主体性に任せる。また、従来審議会で行なわれていたセクター間、業界間の利害調整は、ステークホルダー・ミーティングなどの場を設定して公開で行うこととし、最終的な調整は国会において政権与党が行うものとする。さらに、複数の官庁にまたがる案件に関する省庁間調整は、そのプロセスの公表を義務付け、審議会審議の結果がその後どのような形で反映されたかを公表するものとする。

#### ②政党部会等でのヒアリング 【←第3章、第4章、第6章】

各党の専門分野ごとの部会では、従来のように官僚や利害関係者からの情報・提案を受けるだけでなく、現場目線の広範な情報の蓄積と専門性を持つ複数の環境NPOからも意見・提案を受け、それに関する意見交換できるよう、部会等のルールを定める。政策協議会から上がってきた政策課題に対しても同様の機会を設ける。

これがルール化することにより、環境NPOが各党の部会等の議論にも実質的に参加でき、議員法制局スタッフなどと協働して議員の立案作業をサポートする仕組みができれば、多様な政策の選択肢が提示されることになり、現在のような官僚主導の一部利害関係者に偏った政策だけが国会に上程されることは少なくなり、実効性ある環境政策が生まれる可能性も高まる。

#### ③法律案に対するパブリックコメント 【←第4章、第5章、第6章】

地球温暖化問題など全ての国民生活に関係する環境政策について、政府は政策案が作られる早い段階でパブリックコメントを実施すること、その際、一定の要件を満たす環境NPOには文書でその内容を送付すること、環境NPOはそれに対する意見を提出すること、提出された意見に対しては法律・政策への採用・不採用の理由を明記して回答すること、などの義務付けを環境基本計画もしくは行政手続法に追記する。

#### ④公聴会 【←第6章】

国民的関心の高い重要案件については、公聴会の開催を全国各地に広げるとともに、対話の場として環境基本計画もしくは行政手続法などに位置づけ、審議会等に参加できないより多くの市民・NPOの参加の機会を保障する。また公聴会で出された意見に対しても、応答義務が導入されれば、政策形成のプロセスがより市民に開かれたものになり、議論が活性化され、実効性の高い政策が立案される可能性も高まることから、応答の義務化を環境基本計画もしくは行政手続法に追記する。

#### ⑤ステークホルダー・ミーティング 【←第5章】

地球温暖化など利害が対立する環境問題に関しては、専門的な観点からの審議会とは別に、政党の議員参加のもと、環境NPOを含む多様な利害関係者の参加によるオープンな政策議論の場を設定する。参加者は公募も含め、審議会同様公正な人選が行なわれるよう人選ルールを定め、環境NPO枠も設定する。ステークホルダー・ミーティング参加者は自らの意見・提案を文書としても提出し合意形成に向けて協力する義務を負う。また政策内容への質問に対して政府は文書での回答義務を負う。会議並びに提出された文書は全て公開とする。これにより、審議会に参加できない関係者の意見交換の場が確保され、政策の選択肢の多様化はもとより、政策形成プロセスの透明性と公平性はさらに向上すると考えられ、また従来の官僚による利害調整とは異なる民主的な合意形成の場として期待される。

#### ⑥情報公開 【←第3章、第4章、第5章、第6章】

原則として関連情報はすべて公開とするが、省庁間の政策調整や党内・各党間の政策調整についても議事録の公開など、プロセスを全面開示する。

### 7.2.4. 政策決定段階での提案

この段階では環境NPOの役割は、情報や専門的知見の提供、新たな価値観の提供などにより、決定権を有する政党・政治家がより実効性ある環境政策を決定できるようサポートすることである。また参加により、決定過程の透明性を確保し、国民の政治への関心を高める役割も期待される。そのためには、国会審議そのものを与野党議員が共に政策を議論し、様々な関係者の意見を聴いて修正し、最終的に政権与党が政策決定を行なうといった本来の姿にしていくことが重要である。

①委員会等の国会審議の場において、複数の環境NPO等関係団体や専門家の意見表明の機会を設ける。 【←第3章、第4章、第6章】

②意見書・請願書が提出されている場合は、紹介議員や提出代表者から直接意見を聴く機会を設ける。 【←第6章】

### 7.2.5. 評価段階

本研究では対象としなかったが、環境政策の実効性を上げる上では、評価及び実行段階

での環境NPOの参加も有効である。そこで、政策提言活動に範囲を広げて、その可能性と方向性を提案する。

①監視・チェックの定期的な実施

この段階は、組織的かつ継続的に現場で活動する環境NPOの役割が期待される段階であることから、環境NPOは、他のNPOや研究機関等と連携し、政策の進捗状況や環境改善度を監視・チェックするための調査を毎年実施し、その結果を公表する。調査に当たっては、地域で活動する環境NPO・環境NGOと連携して行う。また、調査にかかる費用等は独立性を確保するために行政からの委託費とは区分し公的資金から拠出する。

②法改正への働きかけ

いかなる場合も完璧な制度はなく、その見直しは必要であるが、特に地球温暖化など事態の変化が急激な場合は、それに適応する政策がその都度求められることから、①の監視・チェック結果を受け、法改正に向けた活動も重要である。①の監視・チェックにより法改正の必要性が明らかになった時点で、政党・政府は新たな政策議論の場を設置する。その際には、政策提言を行なう環境NPOのみならず地域で実践活動を行なう環境NPO・環境NGOの意見も必ず聴取する。

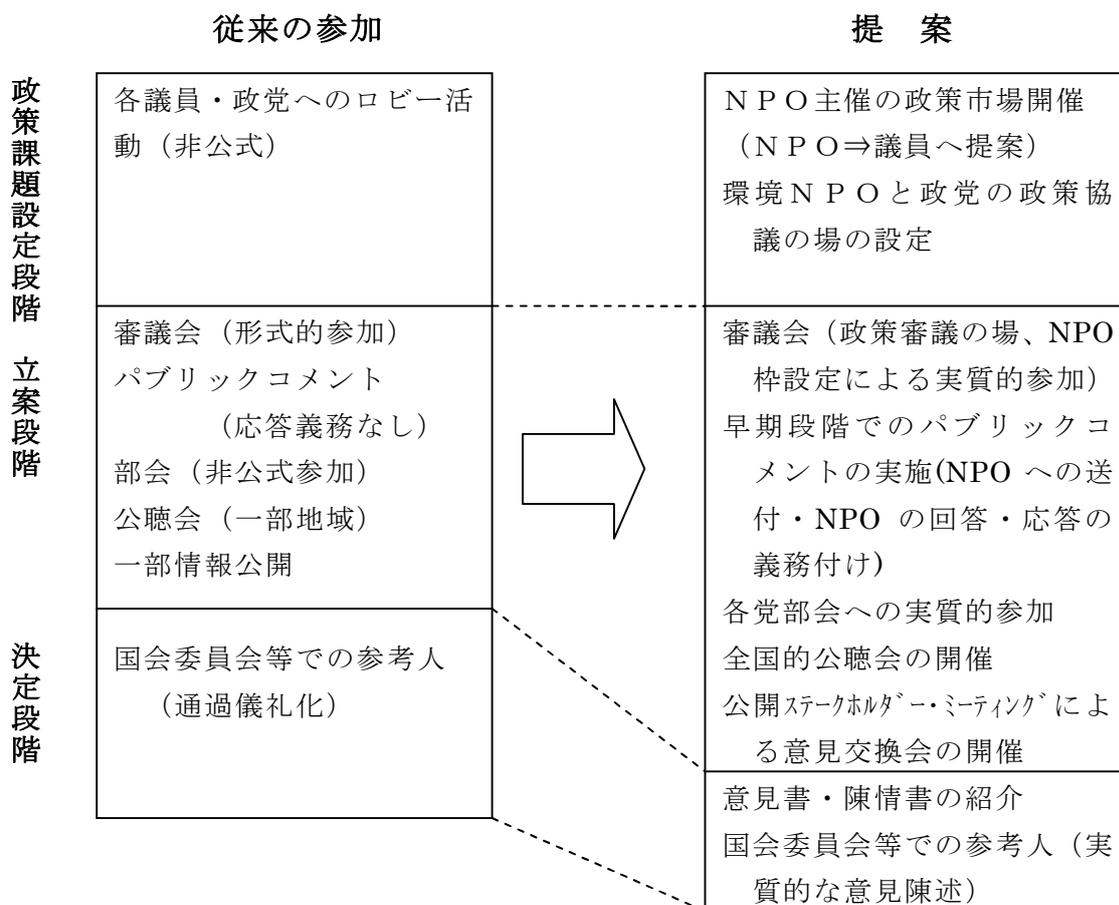


図 7-1 政策形成過程への環境NPOの参加の提案

### 7. 3. 環境NPOのキャパシティ・ビルディングと市民の育成

以上、環境政策形成に係る環境NPOの参加を制度として保障するための考え方の方向性と提案を、これまでの参加の仕組みに沿って試みた。

本研究では環境政策の実効性に焦点を当て、主に環境NPOの参加とその制度化について議論してきた。しかし一方で、長谷川（2001）が現在日本の環境NPOが大きな影響力を発揮していない要因として、政治的機会の閉鎖性とあわせて、内部の資源的基礎の脆弱性と文化的フレーミングを指摘しているように、環境政策の実効性を高め持続可能な社会を構築するには、環境NPO自体のキャパシティ・ビルディングや環境政策に対する市民の意識や行動も重要な課題である（第2章図2-1参照）。インタビューにおいて制度化に対する疑問や懸念の声があったのも、代表性や正当性の課題とあわせて、こうしたことが背景にはあったためと考えられる。すなわち、環境NPOとして持続的な活動を展開し公共の一翼を担うのに必要な人材や資金などの内部資源をどう構築し確保していくか、外部とのネットワークや市民社会の支援をどう得ていくか、そもそも市民の環境意識や社会変革に対する潜在的な力などをどう高めていくかという課題である。

#### 7.3.1. 環境NPOのキャパシティ・ビルディング

環境NPOのキャパシティ・ビルディングに関しては、第6章の図6-3（環境NGOの予算規模）で示したように、日本の環境NPOの状況は非常に厳しく規模も小さい。十分な活動を行なうのに必要な人材が質・数ともに慢性的に不足している。資金が潤沢であれば、政策提言能力など適材適所の人材の育成・確保も容易である。しかし、資金を得るには、主な資金源である会費・寄付、助成金、事業収入の全てを拡大する必要があり、そのためには活動の活性化が必要となり、活性化のためには人材が必要になるといった具合に、人材の育成・確保や活動資金確保、支援者の獲得などは連動しており、その全てに苦慮しているのが日本の環境NPOの実態である。特に政策提言型環境NPOは、政策提言活動で収入を得ることはほとんど不可能である。インタビューにおいて、全ての回答者から「政策提言活動が安定的且つ継続的に行なえるよう、環境NPOの社会的意義を積極的に認めどう育て支援していくかという政策整備が重要であり、参加の実質化ができる財源と人材の確保が重要」との意見が出されたのも、こうした実態による。

確かに、社会的影響力を及ぼしていくには、一定程度の規模が必要であり、人材の育成、ネットワークの強化、財源の確保や市民の支援が不可欠であることは言うまでもない。

この点に関して、例えば、ドイツ最大級の環境NPOで約42万人の会員を抱えるBUND（ドイツ環境自然保護連盟）では、連邦本部と各州支部、地域グループが連携して、政策提言活動と普及啓発活動を行なっている。普及啓発活動としては、幼児から成人に至る全てを対象とした環境教育を実施し市民の環境意識向上に努めているが、特に環境教育施設としてのエコステーションやエコ幼稚園活動はユニークである。また環境アドバイザー養成のための通信教育、自治体や環境アドバイザー向けの情報誌の販売など、環境教育や普及啓発事業を通じて、会員・支援者を増やすとともに、その収入を政策提言活動に当てるなどの工夫も見られる。こうした地道な環境教育活動が長期的な人材育成と確保、ネットワークの強化にもつながっていると考えられる。また、BUND全体の収益割合(2006

年)をみると、合計約 1,200 万ユーロ (約 21 億円、1 ユーロ=164 円で計算)のうち、寄付 42.1%、会費 36.8%が主たる収入源であり、あとは連邦・州などからのプロジェクト賛助金、書籍販売等が各 7%弱という割合である。こうした多くの支援の背景には、ドイツでは環境NPOの参加の制度が保障され社会的な正当性が与えられていることに加え、環境NPOがひとつの職業として成立し人材の流動が盛んであること、兵役免除として環境保全や福祉のボランティア活動が認められていること、さらに税制優遇措置などの社会基盤が環境NPOの活動を支えているといえる。特に大きな財源である寄付の多さは、税制優遇措置が影響していると考えられる。しかしそれ以上に、ドイツ国民の多くが、長年の環境教育により培われた環境意識を持ち、BUNDをはじめとする環境NPOの長い活動の歴史の中でその正当性を認めるとともに、社会変革の一翼を担って欲しいとの期待を持って支援していることの現れであろう。

これに比べて、日本の環境NPOは、公害反対の住民運動から見れば長い歴史を持つ。しかしNPOとしての歴史は短く、市民の支援も充分とは言えず、組織としての規模も小さい。今後、環境NPOが社会的影響力を高め、持続可能な市民社会を構築するには、参加の制度化と合わせて、環境教育や実践活動を通じて内部資源の充実と支援の輪を広げていくなど環境NPOのキャパシティ・ビルディングについても議論していく必要がある。

### 7.3.2. 市民の育成

一方、環境NPOの参加の機会とその制度を活かすには、環境政策に関心を持ち、環境NPOの政策提言活動を理解し、そのプロセスや決定に対して正しい判断ができる良識ある市民を増やしていくことも重要である。第2章(2.1.4.(4)p45-47)で述べたように、環境NPOの政策形成過程への参加は、民主主義教育としての環境教育の新たな方向性を示し、個々の市民が持つ環境意識や政治意識を高め、社会を変えようとする潜在的な力を引き出し、持続可能な社会構築に向けて、参加し議論し行動する市民を増やしていく道を拓くことにもつながるものである。

ドイツ同様に、環境先進国であり環境NPOの参加の制度も整備されているスウェーデンでは、自然体験を中心とした幼児期からの環境教育や、ディベートなどの議論を通じて自分の意見を主張することを学び、民主主義の中での発言の自由と責任を学ぶといった中高等学校レベルでの環境教育が盛んに行なわれており、民主主義社会の成員としての教育をインプットすることに力を入れている。スウェーデンの教育法 (Education Act) では、民主主義と個の尊重、平等・人権、地球環境の尊重、責任ある社会人の4つに基本価値を置き、民主主義とは何か、それをどう達成していくかについて教師も生徒も一緒に考えそれを再評価するプログラムを全ての段階の教育で実践している (大橋 2007)。そうして培われた意識や能力は、スウェーデンのほとんどの地方自治体に広がっているローカルアジェンダ 21 策定への市民参加にも引き継がれている。もともとスウェーデンでは 15 世紀に議会が誕生し、異なる立場の国民が議論するというシステムが作られていた (大橋 2009) といわれるほど民主主義の歴史は古いが、こうした歴史に加えて、環境に関心を持つ市民層を育成することで、環境に関して議論を展開する公共空間を形成し (尾形 2005)、様々な地域で地域住民や市民団体が主導するローカルアジェンダ 21 の策定が進み、先進的な

環境政策を実現させている。日本でもローカルアジェンダが多くの自治体で策定されているが、その多くが行政主導によるものであり、市民が主体的に参加し議論し自らの行動計画を策定するというケースは少ない。

一方イギリスでは、議論の多い政策に関して、市民を政治の意思決定過程に巻き込む「市民陪審制度」が市民参加の新たな手法として注目されている。ある特定の問題での政策決定プロセスにおいて、無作為抽出で選ばれた市民グループを作り、4日ほど時間をかけて、そのグループで問題の理解を深め、専門家とも対話し、その意見を最終的にまとめるというもので、選挙とは異なる市民の政治参加として環境政策作りにも活かされている。

「活動する市民を増やし、市民社会の層を厚くしつつ、その間の討議を活発にしていけることがこれからの民主主義の課題」（寄本 2009）といわれるが、環境教育の目的もそこにある。環境NPOの参加とその制度化とあわせて、身近な環境問題の解決や持続可能な地域づくりに向け市民が集い議論し行動していく機会を増やすなど、良識ある市民の育成や政治・社会への参加の促進といった側面からの議論の深化と実践の場の創造も、日本社会においては重要である。

地球温暖化問題を含む地球環境の悪化は、人類の存続にかかる重要な課題である。またその解決に向けては、全てのセクターの叡智を総動員する以外に方法はなく、環境NPOもその一員として、これまで以上にその役割を果たすことが期待されている。

環境NPOの政策形成過程への参加の有効性は徐々に認識されつつあるが、その有効性をさらに発揮し持続可能な社会作りに貢献するには、その参加が制度として認められることが重要である。制度化にはマイナスの側面やリスクもある。また、参加の制度化のほかにも、環境NPOのキャパシティ・ビルディング、市民の意識をどう育て、どう巻き込んでいくかという課題もある。

しかし、地球温暖化問題の緊急性、市民社会の未成熟さといった日本特有の状況を克服するためにも、現時点では賛否両論ある制度化の是非に関する議論を深めつつ、制度化の利点に注目し、その実現に向けた議論を早急に開始すべきである。環境政策形成過程への環境NPOの参加の促進とその制度が、環境NPOのキャパシティ・ビルディングや支援の拡大につながり、さらには市民の環境意識や社会を変えようとする潜在力を引き出し市民社会の層を厚くするなど、関連する課題を解決する突破口になると考えられる。

## (1) 参考文献

大橋照枝（2007）ヨーロッパ環境都市のヒューマンウェア，学芸出版社，223pp.

大橋照枝（2009）持続可能性指標としての民主主義，Reitaku International Journal of Economic Studies Vol.17,No2.

尾形清一（2005）スウェーデン・ベクショー市における地域環境政策の分析，政策科学 13-1，p28-41.

## 第8章 結論と今後の課題

### 8. 1. 結論

#### 8.1.1. 本研究における解明点

本研究において解明した主要な点は、以下のとおりである。

(1) 議員立法における環境政策形成過程と環境NPOの参加の現状について

- ①環境NPOは自らが関わる課題を解決するため、議員立法による法制化を求める活動(市民立法)を行なうようになっている。
- ②そのため政策課題設定段階では、環境NPOは課題解決のための提案を行ない、立法化を働きかけるなど実質的参加が見られる。しかし、立案段階や決定段階では実質的な参加はほとんどなくなるなど、環境NPOの参加は極めて変則的で限定的である。
- ③その過程における情報の開示度は環境NPOの参加の度合いに比例しており、実質的な参加がなくなる国会内や省庁間の調整段階での情報開示はなく、政策審議過程の透明性は極めて低い。
- ④議員立法であるが、立法化された政策の実施は官僚が行うため、立案段階からは官僚が積極的に関与するようになり、政官財の権力構造を背景にした官僚主導の政策形成が進められる。そのため、環境NPOの組織的な専門性や現場経験に基づく提案が政策に反映されることはほとんどなく、議員間、関係省庁間の調整による妥協的な政策になる可能性が極めて高い。そのため、事例の実態を示すデータを見る限り、法律の制定により問題が大きく改善された状況は見られない。

(2) 内閣立法における環境政策形成過程と環境NPOの参加の現状について

- ①各省庁内での合意形成が基本となるこれまでの内閣立法においては、政策課題設定段階での環境NPOの参加はほとんど見られない。
- ②立案段階で開催される審議会では、環境NPOの参加も一部見られるが、行政施策に反対する団体は排除される傾向が強いなど人選の公平性を欠く場合が多い。また環境NPOが参加しても形式的な参加であり、その提案が本質的な政策に反映されるなどの実質的な参加は見られない。
- ③多くの審議会では政策審議と利害調整が渾然一体として行われており、特に温対法の成立に関して、環境庁(当時)では政策審議に重点が置かれていたが、通商産業省(当時)では主に利害調整が行なわれていた。そのため、中央環境審議会の答申も政策には反映されず、温暖化政策としての実効性よりもむしろ一部利害関係者に有利な政策が、不透明な省庁間の調整作業の中で形成されるなど、国民の声はほとんど届いていない。
- ④これまでの経緯から、包括的で中・長期的視点や専門性が求められる温暖化などの環境政策に対して、縦割りを基軸にした官僚主導の調整型では明らかに限界があり、実効性ある環境政策は望めない状況にある。

### (3) 東京都の条例改正過程と環境NPOの参加の現状について

- ①東京都では、温暖化対策の強化を目的とした条例改正において、課題設定段階から温暖化やエネルギー問題に取り組む環境NPOと連携し、その後の審議会、ステークホルダー・ミーティングなどでも環境NPOを積極的に活用した。
- ②また利害調整も公開のステークホルダー・ミーティングの手法を用いるなど、全ての政策形成過程の透明性を高めたことは効果的であった。
- ③東京都が国に先んじた温暖化政策を導入できた要因としては、都内にエネルギー多消費型産業が少ないことや、それまでの都内事業者との信頼関係が大きく影響したと考えられるが、条例改正の早期段階から全ての段階で環境NPOの専門性や豊富な情報、先見性、活動組織としての影響力を重視したこと、またその参加により政策形成過程の透明性を高めたことも大きな要因である。

### (4) 環境政策形成過程における環境NPOの参加の有効性について

- ①議員立法である2つの事例に関しては、環境NPOの提案と働きかけによって法律制定にこぎつけた可能性が高く、関連する政策を促進させるなど一定の効果はあった。しかし、環境NPOの経験と組織的専門性に基づく提案が法律内容にさらに反映されていれば、立法目的の実現性はより高まったと考えられる。
- ②官僚主導の利害調整型で成立した地球温暖化対策推進法は、実効性の低い政策となったが、環境NPOが提案した法的削減目標や削減義務など具体的な施策がこの時点で盛り込まれていれば、日本の温暖化政策はより進展していたと考えられる。
- ③東京都で国に先んじる温暖化政策の導入に成功したひとつの要因として、環境NPOが政策課題設定段階から決定に至る全ての段階で参加したことがあげられ、環境NPOの参加が効果的であったといえる。
- ④環境NPOの参加の有効性として、現場目線と幅広い視点から課題を明確にし、政策形成プロセスの公開により一部利害関係者に有利な議論が排され一般への情報公開が進むなどの政策形成過程改善の利点、特定の利害に左右されない自由な発想により政策の選択肢が増え、政策の厚みが増すなどの政策内容面での利点、官僚からの情報だけでなく生活者目線の情報が提供されることで実効性ある政策が選択される可能性が高まり、環境NPOの当事者意識も生まれ政策実施段階での協力も得やすくなるなどの実効面での利点がある。また、温暖化問題や化学物質問題などでは科学的に完全に解明されていないものも多く、最先端の科学的事実をベースに様々な議論を経て合意により政策を選択していくしか方法はなく、そこに価値中立でない環境NPOの参加の意義があるといえる。
- ⑤環境NPOが政策形成過程に参加することにより、環境NPO側にも一定の責任や緊張感・やりがいが生まれる、専門性を磨き活動の継続性を確保する努力がなされるようになるなど、環境NPOの活動にとっても有効である。
- ⑥政策課題設定段階、立案段階、決定段階の全ての段階で、環境NPOの参加は有効であるが、特に政策課題設定段階や立案段階での参加は、環境NPOの特性や役割が有効に機能する段階である。

#### (5) 環境NPOの参加の制度化について

- ①環境NPOの参加の有効性については、事例分析並びに専門家インタビューでもいくつかの指摘はあったものの概ね支持された。
- ②しかし、参加の制度化については、環境NPOならびに環境NPOとしての活動経験がある学識者は、その有効性を継続的・定常的に示すために制度化が必要という意見であるのに対して、官僚経験のある学識者や現職官僚からは、どの環境NPOを選ぶかなど代表性と手続き的な課題、実現可能性の視点から制度化には慎重な意見が出された。
- ③環境NPOの参加の制度化に向けては、環境NPOの参加の有効性に対する社会的認識の不足とこれまでの慣例、手続き的な問題や将来的なリスクへの懸念などがあり、制度化に関する議論が現状では不足しているといえる。
- ④参加の制度化の議論を進めるには、環境NPOの正当性や代表性など本質的な課題についての議論も深め、環境政策の実効性と環境NPOの社会的存在意義、参加の制度化のリスクと効果といった様々な角度から検討する必要がある。また、それら議論とあわせて、環境NPOの継続的な活動を社会的に育成・支援するしくみについての議論が重要である。

#### 8.1.2. 結論

本研究で得られた結論は、以下のとおりである。

- 1) これまでのわが国の環境政策は、既得権益の保護に偏りがちな縦割りを基軸とした官僚主導の調整型で形成されることが多かった。しかしここ十数年の経緯を見ると、地球温暖化問題など根源的で複層的な問題を解決するには、これまでのやり方では明らかに限界があり、環境政策の実効性を向上させることは極めて困難である。
- 2) そうした中で、科学的知見と生活や経験に根ざした専門性、特定利害にとらわれない独立性、次世代を視野に入れた中・長期的視点、グローバルで多様な主体を結ぶネットワーク機能、発想の自由さや革新性、アドボカシー機能など、様々な特性を持つ組織へと成長している政策提言型環境NPOに対しては、より効果的な政策の提案と実現への関与が期待されており、それは国際的な流れになっている。そして、わが国においても、こうした環境NPOが環境政策形成過程に参加することにより、政策の選択肢の多様化が進み、政策形成過程の透明化が図られ政策審議が活性化するなど政策形成過程の変化が期待されるのみならず、環境NPOの革新性や柔軟な対応により、結果的に環境政策の実効性が増すなど様々な効果が期待できることが、これまでの実績や専門家の意見からも示された。
- 3) また、環境政策形成過程への参加は環境NPOの能力や組織力の向上にもつながることが示され、「新たな公共」の担い手の育成とともに、新たな市民社会の創造という観点からも重要である。

- 4) 反面、政官が長い間「公共」を担ってきたわが国には、環境NPOの政策形成過程への参加を保障する制度はない。また制度化に対する認識も一般的なものにはなっておらず、専門家の間でも意見が分かれるところである。
- 5) しかし、従来の政策形成の限界を克服し、実効性ある環境政策を形成するには、環境NPOの参加の有効性を認識し、その正当性や代表性といった課題を解決しつつ、変則的で限定的であるこれまでの参加の仕組みを改善し、新たな方法を導入する必要がある。また参加の制度化と合わせて、環境NPOの社会的意義を積極的に認め育成・支援するための政策を整備していくことが重要である。
- 6) あわせて、環境NPO自らが参加の有効性を様々な場面で実証的に示し、自らの使命と存在意義を明確にしつつ、社会的認知度を高めていくことが重要である。
- 7) 地球温暖化問題は、人類の存続にかかる重要な課題であり、その解決に向けては全てのセクターの叡智を総動員し、国益を超えた新たな価値に基づく社会創造に向け努力することが不可欠である。環境NPOの参加の制度化には慎重論もある。しかし、地球温暖化等環境問題の緊急性、市民社会の未成熟さといった日本特有の状況を克服する観点からも、参加の制度化の利点に注目し、その実現に向けた議論を開始する必要がある。そのことが環境NPOの育成と個々の市民の環境意識を高め市民社会の層を厚くすることにもつながる。

以上のことから、本研究の結論を取りまとめると、

- 国政レベルの立法を含む環境政策形成過程への環境NPOの参加は、環境NPOの質の向上等を通じて、環境政策形成過程を改善し環境政策の実効性の向上に寄与する。また参加の制度化は、担当者により対応が変わる、行政の恣意的人選を排除するなどの政策過程にかかる現実的課題を解決するとともに、環境NPOの参加の有効性をより確実なものにする。参加の制度化については、現状ではその両義性を懸念する声もある。しかし、大きな社会変革が求められる中、環境政策の実効性向上と市民社会発展の一助とする観点から、これまで先駆的、試行的に実施されてきた環境NPOの政策形成過程への参加の経験を、より一般化して社会の中に定着させるための制度を構築することが重要である。

## 8. 2. 今後の課題

今後の研究課題として残された点は、以下のとおりである。

- 1) 本研究では、限られた数の事例をもとに環境NPOの参加の有効性について検討したが、今後はさらに多くの事例を分析し、有効性の裏付けをより確実なものにするとともに、環境NPOの参加による具体的な効果について、より明確にしていく必要がある。
- 2) 本研究では、主に地球温暖化問題を取りあげたが、国内の他の環境問題や地域の環境問題においても、同様のアプローチが可能であるかを検証する必要がある。
- 3) 制度化について慎重論がみられたが、このことは環境NPOの参加の有効性のみならず、その社会的存在意義についての認識が不十分であることを示すものである。今後、環境NPOの正当性や代表性といった本質的な議論を深めつつ、環境NPOの専門性や革新性、独立性などの特性を失わせることのないよう、制度化の両義性とその是非について議論していく必要がある。
- 4) 新政権の樹立により、政策形成過程も大きく変化しようとしている。そうした変化に対応する形で、本研究で提案した参加の制度の具体的な内容と実現のための方策を再検討する必要がある。
- 5) 以上のような議論の深化とあわせて、環境NPOとして、環境NPOの参加の有効性について社会的認知が得られるよう、様々な場面で具体的な成果を示しつつ、参加の制度を具体的な政策提言として取りまとめ関係者に提案していく必要がある。
- 6) 本研究では、環境NPOの政策形成過程への参加の有効性と制度化について研究したが、政策形成過程への参加のみならず、環境NPOが公益を担う一員として、日常的な活動を継続的かつ定常的に行えるよう、環境NPO自体のキャパシティ・ビルディング、さらには個々の市民の環境意識や社会変革に対する潜在的能力の向上など、背景にある社会基盤の整備についても研究し、具体的な解決策を提案していく必要がある。
- 7) 特に、持続可能な社会構築の基盤としての環境教育について、民主主義教育としての内容の強化と、実践の場としての政策形成過程への参加の促進について研究し、事例を積み重ね、広めていく必要がある。

## 補論 民主党中心政権における政策形成過程について

2009年8月の衆議院総選挙において、民主党が圧勝したことにより、政権交代が行われた。その結果、政策形成に関しても大きな変化が予測される。

本研究は、長らく続いた自民政権下における政策形成過程について議論したが、ここでは、新政権における政策形成過程について、現時点（2009年12月末）での情報を整理する。

### 1. 民主党政策集（INDEX2009）

民主党の政策集では、関連政策として、次のような点が明記されている。

#### （1）内閣

##### ○NPO活動の促進・支援税制

- ・特定非営利活動法人をはじめとする非営利セクターの育成は緊急且つ重要な課題であることから、これらの活動が社会にしっかり根付くための努力を続ける。
- ・認定NPO法人制度を見直し、寄付税制を拡充するとともに、認定手続きの簡素化、審査機関の短縮などを行なう。
- ・国際NGOについても、その活動を積極的にサポートする努力を続ける。

#### （2）行政改革

##### ○霞ヶ関改革・政と官の抜本の見直し

- ・与党議員が100名以上、大臣・副大臣・政務官等として政府の中に入り、中央官庁の政策立案・決定を実質的に担うことによって、官僚の独走を防ぎ、政治家が霞ヶ関を主導する体制を確立する。
- ・政・官の癒着によって公正であるべき行政が歪められることのないよう、政治家と官僚の接触に関する情報公開など、透明性確保のための制度改善を図る。
- ・各省設置法のあり方を抜本的に見直し、内閣の意思によって柔軟且つ機動的な省庁再編を可能にするよう改める。

##### ○行政刷新会議の設置による国の事業の見直し

- ・各省庁に対して情報提供を求めることのできる強力な権限を持った「行政刷新会議（仮称）」を設置し、自治体関係者や民間有識者の意見を踏まえ、国・自治体・民間の果たすべき役割分担の再構成を含め、集中的に国の事業の見直しを行う。

#### （3）国会審議における官僚依存からの脱却

- ・国会審議は、国民の代表である国会議員が行なう。
- ・国会の委員会審議で大臣に代わって官僚が「政府参考人」として答弁を行なう国会審議の官僚依存を改める。
- ・衆参両院の委員会は専ら議員のみで議論を行い、国家公務員、民間人等から意見聴取や資料収集を行なう場合には、委員会の下に設置する小委員会で行なうこととする。

## 2. 最近の動向(2009年12月現在)

民主党を中心とした政権が樹立したことにより、政策形成過程でも様々な変化が起きている。大きな方向性としては、官僚依存からの脱却であり、政策の立案・決定を政府に一元化し、政治主導の政策を実現することである。しかし、事務次官会議の廃止は早々に決定されたが、民主党における議員立法の廃止など様々な議論が進行中であり、実態としては未確定な部分が多い。

ここでは、これまでの新聞報道や関係者へのヒアリングから、政策形成過程の変化と環境NPOの参加の可能性についてみる。

- 「政」の役割は、①政策の立案・調整・決定、②官の指揮監督を行うことである。
- そのため、政策の立案・決定は、自民政権時代は、官僚の作成した法案を、与党の部会・政調審議会・総務会において事前審査を行ない、さらに事務次官会議におけるチェック・了承の上、閣議において正式決定され、国会へ提出されていたが、新政権下では、部会・政調審議会等による事前審査が廃止され、政策の立案・決定は政府に一元化されることになる。
- 具体的には、各省庁の大臣・副大臣・政務官の三役が官僚のサポートを受けて政策の立案にあたり、三役会議で固まった政策案が閣議に諮られ、政府の政策として決定する。
- 政府に入らない、関係委員会に所属する議員や希望する与党議員は、各省政策会議に参加し、三役会議で立案される政策案に対して意見交換をする。この意見を受けて三役会議では閣議に諮る政策案を固める。
  
- 「官」は国民全体の奉仕者として、①政治的中立性、専門性を踏まえ、法令に基づき、政策の実施を行なうこと、②職務遂行上把握した国民のニーズを踏まえ、政策の基礎データ、情報の提供、選択肢の提示等により、「政」を補佐することとなる。
- また各省庁の審議会を、廃止を含めて抜本的に見直す方針が固められた。これにより、高い専門性や知識が必要とされる審議会の重要性は増すが、行政側の意向を追認するだけの審議会や利害調整型の審議会は淘汰されることになる。既に各省庁では審議会の見直しに着手しているところもある。
- 国会法改正により、国会における官僚答弁の制限も検討されている。
  
- 具体的には、前政権下での環境部会に替わるものとして政策会議が動いている。政策会議は政府が主催して説明し、与党の議員の意見を聞く会である。一方党側主催による質問勉強会があり、関心のある議員を集めてヒアリングしたり勉強したりする場で、それを質問に反映させている。自民党の部会が二つに分かれた形になっており、その双方に環境NPOが参加することは可能である。ただし、その具体的な方法や参加できる環境NPOの基準は明確ではなく、現状では、ルールとしても確立されていない。
- 民主党内における議員立法の廃止や陳情窓口を幹事長室に一本化する「新陳情システム」が検討されているが、反発も多い。これにより、環境NPOのロビー活動の方式も大きく変化することが予測される。

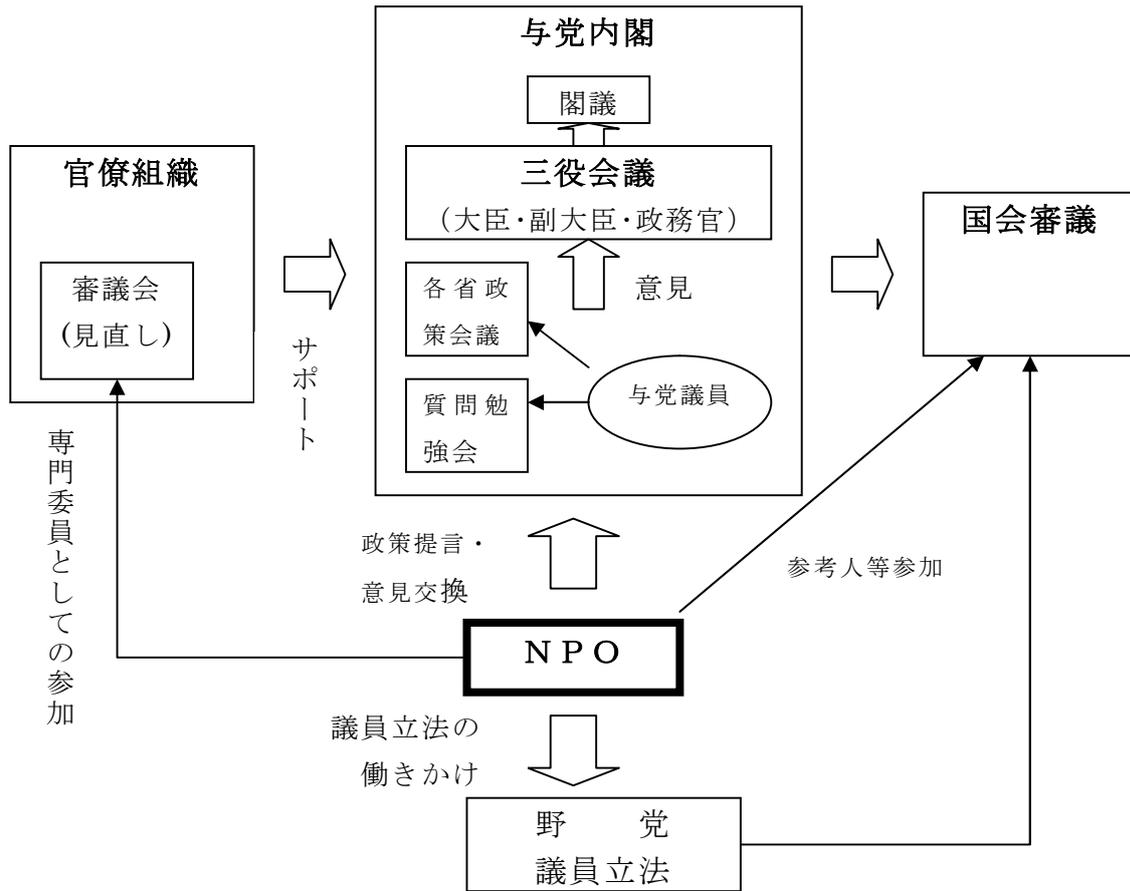


図 8-1 新政権下における環境NPOの参加の可能性

付録1 環境教育推進法成立の経緯

|   | 年月日            | NPOの動き                             | 働きかけ | ⇔ | 国会の動き                                 | 省庁の動き                 |
|---|----------------|------------------------------------|------|---|---------------------------------------|-----------------------|
| ①<br>政策<br>内容<br>の<br>検<br>討<br>・<br>確<br>定<br>期<br>間 | 1999.<br>12.24 |                                    |      |   |                                       | 中環審「これからの環境教育・環境学習」答申 |
|   | 2001.<br>10.25 |                                    |      |   | 民主党が環境教育の現状について文部科学省・環境省より聴取          |                       |
|   | 11.1           | 民主党にて参考人意見陳述（環境文明 21）              | 情報提供 |   | 民主党が環境文明 21 藤村コノエより聴取                 |                       |
|   | 12.6           |                                    |      |   | 民主党が阿部治立教大学教授より聴取                     |                       |
|   | 12.13          | 環境文明 21 に環境教育部会を立ち上げ法制化に向けた骨子案作り開始 |      |   |                                       |                       |
|   | 2002.1         |                                    |      |   | 民主党が環境教育の推進方策について検討を開始。法案を検討すべきとの結論   |                       |
|   | 2002.<br>1.28  | 第二回環境教育部会開催。骨子案づくり                 |      |   |                                       |                       |
|   | 2.18           | 第三回 〃                              |      |   |                                       |                       |
|   | 3.12           | 第四回 〃                              |      |   |                                       |                       |
|   | 4.16           | 第五回 〃                              |      |   |                                       |                       |
|   | 5              | 各党の議員事務所へ陳情開始                      |      |   | 民主党が参議院法制局と法案について協議を開始                |                       |
|   | 5.2            | 第六回 〃                              |      |   |                                       |                       |
|   | 5.21           | 環境文明 21 法律の骨子案を環境省記者クラブで記者発表       | 情報提供 |   |                                       |                       |
|   | 6.6            | 第七回環境教育部会開催                        |      |   |                                       |                       |
|   | 6              |                                    |      |   | 山下栄一環境副大臣の発案により「環境教育・環境学習推進に関する協議会」設置 |                       |
| 7.18  | 第八回環境教育部会開催    |                                    |      |   |                                       |                       |

|       |   |                |  |  |
|-------|---|----------------|--|--|
| 7.20  | 環境文明 21 シンポジウム「持続可能な社会に向けた環境教育・環境学習推進法をつくろう」開催。国会議員関係者多数参加（200名）  | 情報提供<br>プレッシャー |  |  |
| 7.25  |   |                | 民主党環境部門会議、ネクスト・キャビネットにて環境教育の推進方策を了承                            |  |
| 7.26  | 第九回環境教育部会開催   |                |  |  |
| 8.19  | 「環境教育・環境学習推進法をつくろう！推進協議会」（以下協議会）を設立。会長愛知和男、事務局長藤村コノエ、事務局を環境文明 21 内に置く。協議会メンバー：推進委員 40 名、支援者 42 名、支援団体 17（2003.4 現在） | プレッシャー         |  |  |
| 8.22  |   |                | 民主党環境政策決定。「環境教育振興法」制定を明記                                       |  |
| 9.2   |   |                | 持続可能な開発に関する世界首脳会議総理演説で「持続可能な開発のための教育の 10 年」を提案。12 月 21 国連総会で採択 |  |
| 9     |   |                | 民主党「環境教育振興法案」骨子案を集約  |  |
| 9.12  | 第二回推進協議会開催。議員立法に向けた活動を展開。以後月一回（計 14 回）協議会開催   |                |  |  |
| 10.9  | 第三回推進協議会開催  |                |  |  |
| 10.24 |   |                | 民主党環境部門会議で法案骨子案についての協議   |  |
| 10.31 |   |                | 民主党環境部門会議にて「環境教育振興法案骨子案」了承                                     |  |
| 11.5  | 民主党へ説明  | 情報提供           | 民主党文部科学部門会議にて「環境教育振興法案骨子案」了承                                   |  |
| 11.13 | 自民党へ説明  | 情報提供           | 与党三党事前打ち合わせ。小委員会として勉強会立ち上げを提案                                  |  |

|       |   |        |   |                           |
|-------|---|--------|---|---------------------------|
| 11.14 | 第四回推進協議会開催、公明党へ説明                             | 情報提供   |   |                           |
| 11.19 |   |        | 与党三党勉強会第一回会合。与党環境政策に関するPの中に「環境教育推進に関する小委員会」設置する旨決定。委員長：鈴木恒夫議員、世話役：田端正広議員。その他10名ほど |                           |
| 11.20 | 小委員会傍聴  | プレッシャー | 与党環境施策PTに「環境教育推進に関する小委員会」（鈴木恒夫座長）設置   |                           |
| 11.24 | 「ライフスタイル見直しフォーラム2002」でワークショップ開催               |        |   |                           |
| 11.26 | 小委員会傍聴  | プレッシャー | 第一回小委員会開催。環境省より説明と質疑応答  | 環境省国会で説明                  |
| 11.28 |   |        | 民主党ネクスト・キャビネットで環境教育振興法案骨子案を了承。骨子案を本に法案策定作業を開始                                     |                           |
| 12.4  | 小委員会傍聴  | プレッシャー | 第二回小委員会開催。文部科学省より説明と質疑応答  |                           |
| 12.10 | 「環境教育・環境学習推進法をつくろう！メールマガジン」創刊準備号（第0号）発刊       |        |   |                           |
| 12.11 | 小委員会傍聴  | プレッシャー | 第三回小委員会開催。農水省・国土交通省・経済産業省より説明と質疑応答  |                           |
| 12.16 | 第五回推進協議会（東京都南部労政会館）議員立法に向けた活動展開（ロビー活動、広報、署名等） |        |   |                           |
| 12.17 |   |        |   | 中環審「環境保全活動の活性化方策について」中間答申 |
| 12.18 | 小委員会傍聴  | プレッシャー | 第四回小委員会開催。阿部治立教大学教授、外務省より説明と質疑応答  |                           |
| 12.24 | 「ライフスタイル見直しフォーラム2002」にて発表                     |        |   |                           |

|               |  |        |   |             |
|---------------|--|--------|---|-------------|
| 12.25         | メールマガジン創刊号（第一号）発刊                              |        |   |             |
| 2003.<br>1.17 | 第六回推進協議会開催。骨子案への意見聴取。                          |        |   |             |
| 1.21          |  |        | 第五回小委員会開催。NPO と企業からヒアリング  |             |
| 1.25          | メールマガジン第二号発刊                                   |        |   |             |
| 1.30          |  |        | 民主党環境部門会議にて「環境教育振興法案」了承   |             |
| 2.4           |  |        | 民主党文部科学部門会議にて「環境教育振興法案」了承   |             |
| 2.5           |  |        | 参議院本会議で公明党浜四津議員からの質問に、小泉総理が法制化に前向きな答弁。第六回小委員会開催。法案化の必要性・可能性について協議の末、与党三党が「環境保全・環境教育推進法案（仮称）」の今国会提出で合意 | 環境省よりたたき台提案 |
| 2.11          | 第七回推進協議会開催。<br>協議会法制化グループ戦略会議                  |        |   |             |
| 2.17          | 「持続可能な社会を目指す環境学習および環境活動の促進に関する枠組み法」協議会事務局試案の提出 | 情報提供   |   |             |
| 2.18          | 愛知和男協議会会長と藤村コノエ事務局長が環境教育小委員会に参加。               | プレッシャー | 第七回小委員会で法制化に向けた小委員会を拡大して専門のPT への格上げを合意  |             |
| 2.19          |  |        | 民主党「環境教育振興法案」を参議院に提出  |             |
| 2.21          | 「第十回エコサロン」にて講演                                 |        |   |             |
| 2.24          | 第八回推進協議会開催（東京都南部労政会館）                          |        |   |             |
| 2.25          | メールマガジン第三号発刊                                   |        |   |             |
| 3.19          | 第九回推進協議会開催（東京星陵会館）                             |        |   |             |
| 3.25          | メールマガジン第四号発刊                                   |        | 法案化に向けて環境教育小委員会を拡大、与  |             |

|             |  |                 |  |  |
|-------------|--|-----------------|--|--|
|             |  |                 | 党政策責任者会議で「与党環境の保全・教育の促進に関するプロジェクトチーム」(略称：環境教育PT、鈴木恒夫座長)の設置を決定。法案の与党内調整と、民主党との調整を実施 | 環境省法律案提出。「環境保全活動の強化」を明記                        |
| 4.9         | 第十回推進協議会開催(星陵会館)   |                 |  |  |
| 4.17        | 「環境教育・環境学習推進法をつくろう！緊急集会(東京星陵会館)」開催。参加人員300名。議員立法についての要望書提出 | プレッシャー          |  |  |
| 4.22        | 全国会議員に議員立法についての要望書提出(2003.7.18現在2,379名)                    | プレッシャー          |  |  |
| 4.23        | 与党環境教育PTでの意見陳述(環境文明21)                                     | プレッシャー、<br>情報提供 | 与党環境教育PTが法案の骨子座長私案「環境保全の普及及びこのための環境教育の振興に関する法律案(仮称)」を了承。衆議院法制局に条文化を指示              | 環境省に対して名称も含めた検討指示<br>⇒                         |
| 4.27        | メールマガジン第五号発刊   |                 |  |  |
| 5.8         | 第十一回推進協議会開催(東京都南部労政会館)                                     |                 |  |  |
| 5.10        | 環境教育シンポジウムin日光開催。日光市、推進協議会、環境文明21共催。参加人員600名               |                 |  |  |
| ②<br>法律案の起草 | これ以降、連日、各党(特に与党)議員への個別働きかけの強化                              | プレッシャー          |  |  |
|             | 5.25   | メールマガジン第六号発刊    |  |  |
|             | 5.28   | 読売新聞論点で掲載       | プレッシャー   |  |
|             | 5.29   | 第十二回推進協議会開催     |  |  |
|             | 6.10   |                 |  | 与党環境教育PTに「環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律案素案」を提示 |

|               |         |  |        |  |  |
|---------------|---------|--|--------|--|--|
| ③<br>党内<br>手続 | 6.17    | 傍聴   |        | 与党環境教育PTが与党案を了承                                  |  |
|               | 6.19    |  |        | 民主党環境部門会議で与党法案について審議                             |  |
|               | 6.26    | 第十三回推進協議会開催。与党案に対する意見交換。                   |        | 社会党環境部会で与党法案について審議。<br>民主党案とのすり合わせ、野党との調整        |  |
|               | 6.28    | 環境教育シンポジウム in 関西開催                         |        |  |  |
|               | 7.1     | 環境教育法案に携わる修正要望案を与野党の国会議員の方々へ緊急アピール         | プレッシャー |  |  |
|               | 7.8     |  |        | 与党政策責任者会議にて「環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法案」について報告 |  |
|               | 7.11    |  |        | 与野党が衆議院環境委員会理事懇談会にて修正案の今国会提出を合意                  |  |
| ④<br>国会<br>審議 | 7.15    | 協議会メンバー8名で衆議院環境委員会傍聴                       |        | 衆議院環境委員会にて法案可決<br>衆議院本会議にて法案可決                   |  |
|               | 7.17    | 協議会メンバー5名で参議院環境委員会傍聴                       |        | 参議院環境委員会にて法案可決                                   |  |
|               | 7.18    | 協議会メンバー3名で参議院本会議傍聴                         |        | 参議院本会議で法案を可決成立（総数 229、賛成 225、反対 4）               |  |
|               | 7.22    | メールマガジン第七号発刊（第七号で閉刊）                       |        |  |  |
|               | 7.25    |  |        | 法律の公布  |  |
|               | 8.1     | 第十四回推進協議会開催。推進協議会解散。                       |        |  |  |
|               | 9.12    | 「環境教育推進法成立シンポジウム（東京NEC本社ビル）」開催。環境文明 21 主催。 |        |  |  |
|               | 10.27   | 第二期環境教育部会第一回                               |        |  |  |
|               | 11.18   | 環境教育部会第二回                                  |        |  |  |
|               | 04.1.15 | 環境教育部会第三回                                  |        |  |  |
|               | 8.19    | 基本方針概要（案）に対する意見書の提出                        |        |  |  |

| 付録2 地球温暖化対策推進法成立の経緯 |             | 国際関連  | 政府                      | 市民立法をすすめる会・NGO                                  | 国会                           |
|---------------------|-------------|-------|-------------------------|---|------------------------------|
| 1997年               | 8月8日        | 準備委員会 | 第42回中央環境審議会             |   |                              |
|                     | 8月26日       |       | 第43回中央環境審議会             |   |                              |
|                     | 9月22日       | COP3  | 第44回中央環境審議会             |   |                              |
|                     | 10月6日       |       | 第45回中央環境審議会             |   |                              |
|                     | 10月21日      |       | 第46回中央環境審議会             |   |                              |
|                     | 11月11日      |       | 第47回中央環境審議会             |   |                              |
|                     | 11月18日      |       |                         |   |                              |
|                     | 11/18~12/19 |       | 中間とりまとめに対する意見募集         |   |                              |
| 1998年               | 1月          |       |                         | 立ち上げの準備開始                                       |                              |
|                     | 2月          |       | 環境庁法案骨子作成               |   |                              |
|                     | 2月9日        |       |                         | 市民立法たたき台作成                                      |                              |
|                     | 2月17日       |       |                         | 市民立法案(第2稿)発表(憲政記念館にて)                           |                              |
|                     | 3月3日        |       |                         | 公明党政策審議会谷口氏を訪問                                  |                              |
|                     | 3月6日        |       | 中央環境審議会企画制作部会が中間答申をまとめる | プレスリリース「本日の中央環境審議会にあたって」を配布                     |                              |
|                     | 3月3日        |       | 環境庁法案骨子(やや改正)           |   |                              |
|                     | 3月11日       |       |                         | 新党平和・田端議員、自民党・愛知議員を訪問                           |                              |
|                     | 3月12日       |       |                         | 民主党環境委員会で趣旨説明                                   |                              |
|                     | 3月25日       |       |                         | シンポジウム「なぜいま市民立法化？」を実施                           |                              |
|                     | 4月9日        |       |                         | 市民立法実行委員会(打ち合わせ)                                |                              |
|                     | 4月15日ごろ     |       | 環境庁法案骨子まとまる(大幅後退)       |   | 与党3党の政策調整始まる                 |
|                     | 4月16日       |       |                         | 与党3党と環境庁長官に申し入れ<br>プレスリリース「環境庁の温暖化対策推進法案を厳しく批判」 |                              |
|                     | 4月17日~      |       |                         |   | 与党3党の政策調整始まる                 |
|                     | 4月18日       |       |                         | 市民立法法案要綱第4稿                                     |                              |
|                     | 4月22日       |       |                         | アースデイ「市民国会」参加者500名が市民立法の趣旨採択                    |                              |
|                     | 4月26日       |       |                         | 市民立法案への賛同依頼開始                                   |                              |
|                     | 4月27日       |       | 環境庁報道資料「法案閣議決定」発表       | プレスリリース「環境庁・地球温暖化対策推進法明日の閣議決定に向けて」発表            |                              |
|                     | 4月28日       |       | 法案閣議決定・10月9日公布          |   |                              |
|                     | 4月29日       |       |                         | 市民立法機構総会にて、「すすめる会」の経緯を報告                        |                              |
|                     | 5月12日       |       |                         | NGO10団体代表が衆議院商工委員会へ緊急申し入れ                       |                              |
|                     | 5月19日       |       |                         |   | 衆議院本会議 趣旨説明<br>衆議院環境委員会 趣旨説明 |
|                     | 5月20日       |       |                         | NGO9団体代表が衆議院環境委員会へ緊急申し入れ                        |                              |
|                     | 5月21日       |       |                         | NGO12団体代表が参議院省エネ法改正への緊急申し入れ                     | 衆議院環境委員会 参考人質疑               |
|                     | 5月22日       |       |                         |   | 衆議院環境委員会 質疑                  |
|                     | 6月19日       |       | 大綱発表                    |   | 衆議院で継続審議のまま通常国会終了            |
|                     | 7月9日        |       |                         | 衆議院選挙前アンケート発表                                   |                              |
|                     | 7月12日       |       |                         |   | 参議院選挙                        |

|  |        |  |  |                          |
|--|--------|--|--|--------------------------|
|  | 8月7日   |  | 民主党 佐藤謙一郎氏訪問   |                          |
|  | 8月21日  |  | 環境庁竹内課長訪問  |                          |
|  | 8月25日  |  | 民主党環境委員会<br>事務レベル会議へ参加                                       |                          |
|  | 8月26日  |  | 公明党 続訓弘氏訪問<br>新党・平和 田端正広氏訪問<br>自由党 武山百合子氏秘書訪問                |                          |
|  | 8月27日  |  | 気候ネットワークがNGO意見交換会(飯田橋で)<br>環境庁岡田局長を訪問                        |                          |
|  | 8月28日  |  | 自民党鈴木恒夫氏秘書訪問(入れ違い)   |                          |
|  | 9月3日   |  | 気候ネットワーク浅岡代表と<br>民主党・佐藤謙一郎、民主党小林守、共産党藤木洋子、自民党<br>鈴木恒夫の事務所を訪問 |                          |
|  | 9月4日   |  |  | 衆議院環境委員会で修正のうえ、追加        |
|  | 9月9日   |  |  | 参議院本会議 加藤修一議員質問          |
|  | 9月11日  |  | 参議院社民党 大淵絹子氏訪問   |                          |
|  | 9月16日  |  | 民主党参議院 福山哲郎氏   |                          |
|  | 9月17日  |  |  | 参議院国土・環境委員会              |
|  | 9月22日  |  |  | 参議院参考人質疑                 |
|  | 10月1日  |  |  | 参議院国土・環境員会で、付帯決議を付けた上、通過 |
|  | 10月2日  |  |  | 参議院本会議で法律成立              |
|  | 10月14日 |  | 今後についての意見交換会合  |                          |

すすめる会資料より作成

## 付録3 インタビュー結果

桃井貴子氏 気候ネットワーク

### 1. 国政の政策形成・実施過程におけるNPOの参加が制度として保障されることによりNPOが活性化するとと思うか

思うか思わないかではイエス。ただ制度だけで保障する形になるのかどうかにはすごく疑問があって、例えば審議会みたいなものが、今すごく形骸化してしまって、実質的にそこで決まったものが何か反映されるのか、そこでの本質的な議論があるかという、そうではなく、むしろ、ガス抜きのNPOの人たちは入れられてしまっているようなところがあるように思う。だから、そういう形だけのものを制度的に保障したからと言っても実質的には何も得るものがないんだと思うし、そこを、何か越えるようなものが作られていることが一つは前提となると思う。

環境関連の活動と福祉の大きな違いは、福祉のことを私はあまり知らないが、環境対策と言うのは、必ず産業界との利害が裏腹にあり、業界団体の勢力が日本の場合には特に強いので、その声と経産省と自民党の族議員、この三本の矢で絶対に折れないものが崩れない限りは、やはり難しいだろうと思う。55年体制からずっと自民党が一党で政権を握ってしまっているという一つの壁を越えることと、両面から進めて行くことになると思う。

結局どの問題もそうだが、私が経験したフロン法の時は、自動車工業界がすごく大きな敵であったし、今の気候保護法についてももっと大きい経団連などがバックにある。環境問題全部がそうで、再生可能エネルギーについても飯田さんが進めているが、大きな挫折を制度のときの議論では味わっている。飯田さんも審議会のメンバーに入っているが、どこに参加するか、どういう基盤のなかで動かしているかという土台と一緒につくっていかないと、制度は上手くいかないのだと思う。

Q. 制度を単に作るだけではなく、この段階ではこういう風に、この段階ではこういう形での参加が可能ではないかという提案を明確に言わないと、単に審議会に入っても意見は反映されないのか。

A. ほとんど言いつばなし。言いたい放題言って同じことを永遠に言い続けている。会議をどういう風にやろうと日本の場合、結局言いつ放しになってしまうような気がする。

Q. 審議会のときの委員の発言がどういう風に保障され反映されるか。例えばパブリックコメントは一応こういう理由で採用するとか採用しないというのがある。けれど、審議会はそういうものがないか？

A. ない。フロン法の場合も石井先生が審議会のメンバーになっていたが、あの時の審議会は構造的には面白くて、NGOとしては一人だったが、あの時に関わっていた産業は、自動車工業会、冷凍空調会というメーカー関連団体、日設連という設備関係の業界、自動車設備業界、それにどちらかといえば産業界寄りの学識者が何名と、自治体関係者もいた。フロン法の回収・破壊の法律を作るというので、わーわー言っていたのはNGOだけではなくて、業界団体も自動車整備だとか、日設連の人たちは、法律がないとできませんと、現場の人たちは断言していた。勿論石井先生や自治体も必要だといっていて、メンバーの半分以上、7割ぐらいが賛成していた。それが、結局答申としてまとめられた時には、最初はフロン法の回収は法律ではなく自主的取組であるとまとめられてしまった。そんなはずはない、これだけ意見が出たではないかという意見が出て、結局答申としては両論併記になった。しかし、両論併記だったのにも関わらず、閣法として法律を作る動きにはならなかったため議員立法でという話になった。結局、審議会というのは、人数でもなく、強い人の発言を中心に結論は先に決まっていた、そこに向かってとりあえずいろんな人の意見を聞いてやったということをもとめるだけの場になってしまっている。

Q. 加藤さんは、審議会のメンバーも役人が決めるのではなくて、中立な人、それがだれなのかもあるが、例えば産業界枠、学者枠、NPO枠というのを決めて、NPOの中で誰が参加するかを決めてもいいじゃないか、枠を公平に決めておくとか、そういう仕組みが必要だという話はしていたが、それについてはどうか。

A. それに加えて、本当の利害関係者がメンバーに入っていないところで一旦決めて、それを反映させる

ために、その後現場に合わせてやっていくという形のプロセスの方がいいのではないかという気はする。ヨーロッパなどの政策はそういう形ではないか。ドイツで話を聞いた時のことだが、自然保護関係の法律はNGOだけがメンバーになっていて、利害関係者は入っていない。だから、参加の制度はOKだが、単なる制度でない制度にしなければならず、その工夫が必要だと思う。

でも、変わりつつあるという気はする。自民党が今のままではいられなくなっているのがチャンスかと思う。環境破壊がグローバルにひどくなって、世界中がそういう形で動き出して、日本の政策だけが浮いてしまっている状況は危機的で、まずはNGOが危機感を強く持ってそれを共有する場を作っていくことの大切さをようやく理解してきた。

Q. 昔の官僚は優秀で、あの頃のように官僚が国家のために働いていればNGOはもしかしたら出番はないかもしれないが、今みたいに官僚の政策が全てだめになっているところでは、NPOは力を発揮できるのではないかと思うが、そのあたりはどうか？

A. 経産省の役人は頭いいなと思うけれど、優秀ってどういう優秀さが求められているかによると思う。志も若い人は高い。むしろ、上に行く人ほどどうしようもない人が残っていて、ということがあると思う。若い人でセンスが良いと思った人はだいたいやめていく。

Q. NPOはどちらかという議員立法を視野に入れているが、例えば内閣法でも、センスのいい役人と最初の枠組みの段階で議論ができるようになれば、内閣法にも可能性があると思うか？

A. ないと思う。現状で、経産省が他の省に比べて強い中で、担当の役人が問題意識を持って動いたとしても、それを通すためのプロセスのなかで、やはり経産省と業界団体との密接なつながりがあって、業界が反対することに対して頑としてそれを制度にするためには動かない。むしろ、ある範囲の中で情報をやりとりして、ある範囲の中だけで取り締まっていくという従来型をずっと通そうとするから、制度にしようと言う段階を踏もうとする形のもが出来にくい。昔からの慣例的なものもある。

欧米型のやり方は日本にはなじまないということを、特に業界関係の人は口を揃えていう。欧米型のやり方と言うのは、先に法律やルールがあり情報がオープンになった状態で物事を皆で決めていくことがある。日本の場合、それにのっとってやっていくというよりは、調整型というか、現場でわかっている人達が話し合いをしてその調整の中で進めていくという、今の自主行動計画のような方法。情報が全部オープンにならない様な形。

Q. 昔の公害問題の場合は、地域の反対運動が猛烈に起こって、それでマスコミが動いて、公害国会で行政の動きが早かったから制度ができた。それで、「規制」という形で一気に動いた。今の温暖化のように目に見えない問題に対してはやりにくいということなのか？

A. そういう面はある。だから、調整がメインの内閣法ということになると無理だと思う。議員立法で、議員が本当に必要なところでの決まりを作っていくということであれば、できるということになる。だから環境省は自分たちではできないからと議員立法という形で上げてくる。しかし経産省は議員立法も望んでいないと思う。経産省は情報は全部自分たちで持っているし、その中でやっていけばできるという思いがすごくあるのではないか。

## 2. 参加の制度化によって環境政策の実効性が上がるかどうか？

高まると思う。今より低くなるということはない。先ほども言ったが、結局政策を作っていく合意形成の中で、誰の言葉が強く反映されるか、誰の言葉を政策の優先順位にするかといえば、今は産業界ベースで動いてしまっている。どれも必要だが、その中でも一番の優先順位を環境に持っていける人が最終決定者として入れるようになればいい。それが議員だと思うが、今は最終決定者になっていない。全部官僚に決定を委ねてしまっている。

Q. もっと議員が市民の意見を聞けばいいと思うが、議員との信頼関係はどうか？

A. 一部の人は、信頼関係が出来ていると思う。信頼関係というのは、もともと議員が、どこに自分の政策の柱を置いているかによる。環境を幅広く政策の柱においているからこそモノが見えているし、センス

が似ているから話がしやすい。NGOの意見にむしろ、きちんと耳を傾けて、自分の政策の中に反映しようという意識がすごくある人。そういう意識がある人たちが国民がどれだけ選んでいけるか、ということに結局はなってしまう。比較的何年も何年も議員をしている長老組は官僚の話しか聞いてないし、適当にやっておけというところもある。若手議員、与野党問わずに、自分が信念を持っている人たちが選挙の中で当選していくような環境と、その人たちが本当に国の法律を作る場面で力をもってくるような形をとらないとだめかなと思う。政策形成のプロセスが、今のように、審議会があって官僚が中心になって決めていくところから、きちんと本質的な議論が国会の方に移って、そこで大枠が決められるという本来の形になることが、まず前提になってくる。本来の形に戻そうということを書いていかなければならない。

今何十年と訴えても世の中が変わらないという挫折感のようなものが世の中全体に広がっている気がする。何をいってもだめだという雰囲気、年輩の人にはあるような気がする。気候保護法のことを話すと、「夢は大きくていいけど」といわれてしまう。ちょっと昔の運動をしていた人たちは、問題の根底がどこにあるかが大体わかってしまっている、そこまでやっても・・・という人が結構いる。むしろ、何もわかっていない若い人の方が動くかもしれない。今の本質的な問題はどこにあるのか？業界団体が真っ向から反対していることによって、この10年動いてこなかったことがあまり若い人たちに知られていない。これを伝えていくことによってパワーを引き出せたらいいなと思う。

それに日本人の本質かもしれないが、あまりお上にたてついて、という意識が地方に行くときより感じる。お上意識が植え付けられている。そういう意識を変えるのは教育なのかもしれない。そうすると、時間はかかるかも。

### 3. 理想的な参加の制度とはどのようなものと考えるか

気候保護法はNGOから提案している。フロン法の場合もそうだったが、最初は全く動きがない。動きがない中でNGOが提案して、そこがスタートになっているというのが、私に関わってきた中では多い。NGOの役割に関わることだが、元々今の制度にぶつかって、今の制度の中にあるものをNGOが提案して日本の中で実現しなければならないという発信者になっている。そのためには同じ問題をずっと追いかけていく継続性や、今何が欠けているかが分かる専門性がNGOにあれば、問題にぶち当たっても、それを制度に反映させようという意識になっていく。仕組みとしてはそれをいう場がきちんと整っていることがまず大切。今は請願や陳情という方法しかない。

国連は10万人以上の会員組織になると、そこに参加できる場がある。日本で10万人組織は無理だが、ある一定の団体は政策を提案し、国会の中で議論する場ができるという。国会の環境委員会など。議員もいろんな分野にアンテナを張っていると思うが、そんなに専門性はない。そうするとNGOも勉強するし、組織もきちんとしてくる。

10万は厳しいが、人数ではなくて活動実績などで参加できるNGOを決めて、そこで何が今必要なのかをきちんと決める場があるという。ただし議員の方できちんと受け止める人がいないと動かないが、そうした議論の場への参加がきちんと制度的にも保障されていればできるのではないかな。その場での政治家と官僚の関係は、政治家がきちんと柱を持っていて、それに必要な情報を官僚が集める、といった関係で役割分担が必要だと思う。

Q. そういう場で、例えばAという団体の提案がいいということになれば、他のNGOもそれに関連したアイデア・政策を出して、皆で作りに上げていくような感じか。

A. そのときに情報が全部公開されていることが大前提になってくる。NGOだけで情報を全部集めることは無理。例えば、温暖化に関して気候ネットが排出量の情報公開を求めても、黒塗りで出てくる。それで今裁判している。結果的に裁判を始めたら電力会社からは出てきたが、鉄鋼のデータは出ていない。最初国会議員を通じてデータ請求したにもかかわらず、まともな情報が出てこなかった。それで国を相手取って裁判を起こしている。情報がないから、CO2がどこからどの程度出ているか、全体でもあやふやだし、どういう対策を講じればいいのかきちんとしたことが出せない。そうではなくて、いろんな細かな情報まで公開されていて、それをもとに議論ができる環境が整っていないと、参加だけではだめだと思う。フロンの場合もそうで、どこから何が出ているか分からないので、どう対策していけばいいかも分からないし、その数字が正しいかどうか分からない。企業秘密ということで処理されてしまう。何も対策

したくないために企業秘密ということを出さない。面白かったのが、裁判を傍聴したときに、証人尋問で国がメーカーの人を呼ぶことがあるが、隠している情報がホームページに出ていたりして。そういうことを弁護士が調べてきて「ここに出てますよ」というと、しどろもどろになった。結局いろんなものが企業秘密という名のものに隠されている。

Q. 党内調整段階や法文作り段階でNPOが関わることについてどう考えるか？

A. 党内調整まで関わることは難しいし、もしそうなったら、国会議員になりなさいということになる。また法律の成文作りや他の法律との整合性の作業にNPOが関わることについては、やった方がいいかもしれないが、フロンの場合は、法制局の人がとても協力的だった。議員立法の動きがあるからということで勉強会を開いていたが、やはり特殊な能力が必要だし、条文化するのは大変な仕事で、その人がいなかったら出来なかったと思う。NPOがそういう能力を持っているというよりも、そういう人を味方につける方が現実的。NPOに一番求められるのはコミュニケーション能力だと思う。足しげく通うというよりは、いろんな人とのつながりを持っている、どれだけアンテナを張っていただけるかだ。

#### 4. 参加の制度化を実現するために解決すべき課題

NPOの課題は沢山あって、組織をどう運営していくのか。海外では、人の交流が盛んだが日本はなかなかない。人が圧倒的に不足している。潤沢にお金もあり、人も居て、まわせるような環境に社会的に持っていけるようにしないとイケない。

日本独特ではないかと思うことだが、いろんなNPOがたくさんあって、同じようなことをしているのに、なかなか一つになりきれないところがある。今回のキャンペーンもいろんな団体が集まっているが、みんなでやろうという求心力になりきれているか、というところまでいっていない。一つ一つの団体の力は弱いんだから結集しようとなればいいと思うが、そうならない。どうすれば社会的に効果を持てるようになるかを考えれば、もっと力を集約することが出来ると思うが、何故だかはわからない。NGOの会員になる人が全体的に少ないのも本質的にはそれと同じではないかと思う。環境のことをやりたいと思ったときに、既にやっている団体にお金を払ってそこでやってもらおうと思うよりは、自分でできることを探すとか、自分のできる範囲で考える人が多いように感じる。

Q. 「紙、ごみ、電気」は自分でもできるが、法律を作ることは自分ではできない。そこは役人がやってくれと考えているのだろうか。

A. その通り。いろんな人たちの力を結集させてNGOとしてのパワーを持たせるという側面が弱い。一つ一つも弱いし、それがばらばらに動いている。温暖化のNGOは今までの10年を反省する必要があると思う。CANは国際交渉組のNGOだが、一つになってCANとして動いているように見えるが、中はそれぞれに思惑があってばらばら。温暖化対策はNGOがこれだけがんばっています、というのをもっと知ってもらうことが必要なのに、外向きの情報発信がとてへた。だから、永田町だけ、霞ヶ関だけという、本当に小さな枠の中で動いてきてしまった。ロビーイングの活動が外に発信されてこなかった。人がいなかったこともあるしメンタルなこともあったり、政策の中身についても少しずつ違ったりして。そのあたりを乗り越えていける気持ちのゆとりが必要だと思う。みんな自分のいっていることが正しいと思っているから、人の意見を受け入れられないことも多いし、ここ10年殆ど人が変わっていない。新しい人が入りにくい雰囲気がある。専門的すぎる面もあるかもしれないが、そこを乗り越えることが必要かと思う。

加藤三郎氏 環境文明21 共同代表

#### 1. 国政の政策形成・実施過程におけるNPOの参加が制度として保障されることによりNPOが活性化すると考えるか

参加の制度ができることによってNPOの活動が促進されるか否かについては、間違いなく促進すると思うが、それ以上に政策形成の過程自体が促進されると思う。

これまでの日本の政策提言は、官僚が官僚機構の中で政策をつくってきた。その官僚機構の中には審議

会なども含むが、官僚プラス審議会のメンバーが中心となって政策をつくり、それを政権与党（戦後の日本で言えば自民党が殆どだが）に提出して、勿論そのまま通るわけではなく何らかのやりとりはあるものの、基本的には政策形成は官僚及び官僚機構が担い、それを議会が簡単に認めてきた、というのが政策形成過程だった。ここ十年近く、パブリックコメントという制度ができて、審議会ないしは官僚の政策のつくり方の中で国民の声を聴くことになってきたが、しかしこれは本質的なところでは殆ど効果を果たしていない。微調整や字句の修正などでは活用されていると思うが、政策の根幹はなんら変えることはなかった。現に環境政策で言えば、環境税や排出権取引などに対して殆どのNPOがパブリックコメントを出しているが、若干の色づけないしはガス抜きにはなったものの、殆ど現実の政策には反映されていない。

ところがNPOが政策形成過程や実施過程に参加することが制度的に保障されるということになると、政策の形成の仕方がかなり変わってくる。勿論その場合でもNPOが官僚に取って代わることはないし、またそうなるとはいけない。なぜならNPOは自由に、とらわれない発想で意見や政策を出し、それを国民や政治家に訴えるという重要な機能はあるが、政策の最終的な決定の責任をNPOが負うことはありえない。少なくとも現行憲法においては、国会が最終の責任を負うことになっている。だからNPOが政策形成過程に参加したからといって、NPOに政策の責任を求めることはありえないし、NPOもそれを求めているわけではない。ただ、これまでのような審議会メンバーの一員として加わり若干の意見を述べるとか、パブコメなどでNPOないし個人で意見を出しても殆ど成果が出ていないことを考えると、NPOの参加の制度は極めて重要であり、政策の形成過程そのものが活性化する。すなわち、政策の選択肢が増えることになる。

一方NPOにとっては、これまである程度気軽に政策提言をしてきた。なぜならこれまでのところ政策提言しても政策に有効に反映されることはめったになかったから、自己満足しているという面もあった。しかし制度的に参加が保証されるということは、政策決定の責任は問われないにしても、NPOの役割の範囲内で責任を問われることになる。従ってNPOに緊張感が生まれるし責任感も重いものになる。そうすると官僚と同じあるいはそれを凌駕する程度の勉強を積み重ねておく必要が出てくる。言ってみれば官僚と政策を競争することになるので、それだけの緊張感と勉強が求められることになり、間違いなくNPOの活性化は促進されることになる。

但し、そのためにいくつもの課題がある。常にいっているが、NPOの資金面での基盤をより強化できるような制度がなければならぬ。今のような状態で責任のある意見を出すことは困難である。なぜなら官僚は沢山の国費を使って、海外に調査に行き、勉強に行き、情報もかなり集めることができる。そのほかに官僚機構の場合は、そうした人材の供給源を常に確保している。試験を実施し、その中から選抜して優秀な人材は海外で研修させることもできる。そのような官僚機構と競争しようと思えば、それに匹敵する資金面での自由度がNPOにもなければならぬ。これがひとつの課題。

そうすると政策提言型を自称するたくさんさんのNPOの全てが高いクライテリアを持つことができなくなるので、NPO間の選別のようなことが起きてくる。これをどうするか。またNPO同士の反目も考えられる。例えば気候変動だと気候ネットワーク、環境文明論だと環境文明 21 が大きな力を持つなど、他のNPOが追随できなくなり、いわば官僚との間との競争とは異なるNPO間の競合などが発生する事態が考えられ、それに対してNPOコミュニティがどう対処するかが課題になる。

政策形成過程への参加を保障するといってもあらゆるNPOに同等にというのは難しいと思う。制度のつくり方にもよるが、一定の要件を満たしたNPOが参加できるということになるだろう。別の言い方をすれば別のNPOははじき出される可能性が出てくる。そこで、NPOの間で、誰がどういう形で参加するのか、NPOの代表をどう選ぶのか、非常に難しいと思うが、ある種のコンセンサスをつくっておくことが必要になってくる。

Q. 現時点では、参加の制度も内閣法より議員立法を考える方が有効ではないか。

A. それは参加の制度のつくり方による。現時点では内閣法の場合、それぞれの官庁が自分達に都合の良い学者を審議会などの委員にするため、事実上NPOの参加の道は閉ざされているが、制度のつくり方によっては内閣法にも大きな影響を与えることができる。議員立法の場合は現在でも可能であるが、参加の保障制度のつくり方によっては内閣法にも影響を与えることができ、そうなればより幅の広い充実した政策形成が可能になる。

ただし、こうした制度は法律で保障するしかないと思う。勿論制度は法律がなくてもできるが。しかしその法律は誰が作るか、内閣法か議員立法か、そのあたりは複雑なゲームになると思う。

環境文明 21 では、「憲法に環境条項を」という提案をしており、その中で、市民団体等の参加の原則を書き込むべきと主張している（平成 17 年 11 月提案 第 4 条代 2 項）。これができれば当然あらゆる行政で、何らかの形で参加を保障するように制度的になっていく。但し、憲法に書き込めなくても個別の法律の中に書き込むことは可能で、例えば現在 NPO が提案している気候保護法の中にも書き込むことも可能だし、その他の法律にも書き込むことができる。私としては、憲法への書き込みを要求しながら、一方で様々な法律にも書き込んでいくことが現実的だと思う。

## 2. 参加の制度化によって環境政策の実効性が上がるかどうか？

環境政策の政策そのものの選択肢と、実行段階の選択肢が増えることになる。例えば温暖化対策を例にとると、NPO に広報・環境教育・情報提供を任せる、ということを書けば実施段階でも選択肢が増える。

また今の政策は役所がやれる範囲のことしか制度・政策にならないといわれているが、NPO が加わることで選択肢が広がる。

現在も指定管理者制度のようなものはあるが、市民の力を活用する、参加の制度というより、むしろコスト削減という行革の一貫としてなされた面が強い。

本来は、NPO に予算も配分して NPO に実施させる面があれば実施段階での選択肢が増える。これは「公共」を行政だけが担うということではなく、市民も担うことになる。

イギリスのブレア政権のコンパクトは、資金も権限も行政と NGO との協定のもとに民間に譲渡している。この点を詳しく調べてみることも大切ではないか。

このように、参加の制度化により政策の選択肢が広がり実施方法も増えるということで実効性が上がる。

しかし、最も重要なことは、政策の形成プロセス自体が変わることである。

これまでの政策形成は官僚主導で行なってきたわけだが、縦割りというのは権限を限定すること。例えば税は財務省、エネルギー政策は経産省に権限があるということで、よい意味で言えば、権限と責任を明確化した。悪く言えば、限定された範囲内でしか考えられなくなるということで、それが硬直化していくと縦割りの弊害が出てくる。NPO はそれがなく自由に考えることができる。

しかし官僚によるこれまでの政策形成の根本的な欠点は、無責任体制になること。それは大臣も役人も頻繁にかわる。大臣は 1 年に満たない、事務次官でも 1 年数か月、局長も 1・2 二年、課長も 1・2 年、長くて 3・4 年。替わる事は悪いことばかりではないが、自分が出した政策の結論を見ていない。短い期間では成果を出せないことが多く、例えば環境税やアセスメント法は長い期間を費やしたが、それでも誰も責任を問われない。個人は責任が問われなくても、その部署には責任があるはずで、環境税が実現しない理由は常に環境省に責任が問われる。しかし個人の責任が問われることはめったにない。問われないから無責任体制になる。

最も大きな責任は政治家にあるが、事実上、日本では政策を作るのは役所ということになっているため、政治家が、自分達が不作為だったというふうには思わない。水俣病に関して本来は政治家が責任を取るべきだったが、役所の不作為を攻めるばかりだった。

法律は、本来原則は議員立法にすべきだと思う。基本は議員立法で、ある部分は内閣法でということを書き込むべきだが、現在は官僚主導であり政治家も官僚もその政策に責任をとらないのが大きな問題。

## 3. 理想的な参加の制度とはどのようなものか考えるか

本来政策は最終的には政治家が決め、その実行が確実にこなされているかの監視も政治家が行なう。そしてどこの国でも官僚は事務局として、政治家が目指す政治をサポートするものである。日本の場合は、今まで官僚が政治や政策を考え、その実施を政治家がサポートするのが実態だった。それを逆転する。現在民主党や自民党の中でも脱官僚ということを書き込む人が出てきて、やっと本来の姿に近づく第一歩が踏み出された。

私の考える理想は、政治家が政策を立案する時に官僚のサポートを受けると同時に、政治家自身が複数のその分野に精通した NPO から意見を聴いて、幅広い選択肢の中から最終的には政治家が責任を持って政策を決定していく。そしてそれを国会で議論するのが理想。そういう意味で言うと、NPO は官僚と政

策を戦わせるということでは対等といえるかもしれないが、NPOは国家公務員と異なり身分上・法律上の責任と権限が与えられているわけではないし、与えられない方がいいと思う。従って官僚のように政策に責任を負う立場にはない。例えば温暖化の政策がうまくいかなかったのは気候ネットワークの責任だなどということはあるにない。最終的には政権与党である自民党と公明党に責任があり、それをサポートしている官僚機構に責任がある。役割分担かと思う。

制度的に参加が保障されれば、NPOは一定の責任を負うが、それは政策・政治責任ではなく、現場と専門性に裏付けられた的確な意見と有効な情報を提供する責任、社会的責任である。結果を問われる責任ではない。もし結果を問うのであればNPOの身分を保障する必要があり、それでは官僚と同じになってしまう。NPOはあくまで自由なとらわれない意見を述べる責任はある。またこの制度ができることにより、政治家の能力が問われることにもなる。

#### 4. 参加の制度化を実現するために解決すべき課題

参加の程度の問題がある。単に意見を聴くだけならパブリックコメントと同じになる。参加を保障することがどういうことなのか、明文化する必要がある。

私自身は、何が必要かといわれると、政策形成過程といってもいろんな段階があり、その全てに官僚と同じように関わることは事実上大変だと思う。そこで少なくとも、「構想段階、法案作成段階、国会審議段階、実施段階の各段階で、NPOの意見を聴いて、それに配慮しなければならない」ということを書くべきだと思う。

参考人ということなら可能だが、国会議員と同じように議論することはできない。しかし法案作成の過程なら官僚と同等に議論できる。

そして、そのためには、それだけの能力がNPOに求められる。すなわち、議員や官僚と同等に、あるいはそれ以上に当該案件についての知見を持っていなければならない。またそのためには海外の情報にも精通していなければならないので英語力も必要だ。参加の制度化に向けてはそうした能力がもてるかどうか、NPO側のひとつの課題である。

二点目は、政治家、官僚、国民が、今述べたようなNPOの機能や性格を正しく理解する必要がある。特に今の政治家は殆ど政策をやっておらず、政策は官僚が作るもので、できた政策を国会で通すか通さないかという程度にしか考えていない政治家が殆どである。実際政治家の生態を見ていけば、あれだけ多忙では政策など勉強している時間はない。だから結局は全てを官僚に頼る。その政治家にNPOの力や特性、限界を理解させることが非常に重要である。しかし、NPO法ができる以前に比べれば、一部議員のNPOへの理解もある程度進んだと思うが、全般的には殆どない。NPOが政策をつくるなどは考えていないのが実態だと思う。

また、国民も政策は優秀な役人が作るものだと思っている。実はその優秀な役人が作ったはずの政策、例えば、年金、医療制度、雇用、温暖化などがいたるところで破綻をきたしているにもかかわらず、まだ官僚制度にとらわれている。最近になってどうもおかしいということにやっと国民が少しずつ分かってきたが、それでもNPOに、というところに行くかというところと全く行かない。NPOというのは胡散臭いオタクの集まりで、建設的な働きが出来ると思っていない人が大部分だと思う。特に地方に行けば、NPOは何か色のついた人たちと思われているのではないかと。少しずつNPOへの見方は違ってきているが、こと政策形成という点では、まだまだ殆ど理解が進んでいない。

NPOも官僚にはほぼ匹敵する政策提言能力がある、そういう潜在的能力を発揮させる制度をつくってこれという要求を、国民が理解して支持し、政治家が支持して初めて制度ができるわけだが、その時間のギャップを考えると、法律に書き込むことも大切だが、一方で先ほど行った憲法の中に盛り込む要求をしていくことも戦略的には重要だと思っている。

また、官僚はそうした能力をNPOに望んでいないだろう。自分達が100年以上独占してきた政策形成・実施という領域を、一部たりとも明け渡すことを望むとは思えない。確かに官僚がやってきたことが目のさめるような効果を出していれば、NPOの出番はない。私自身、官僚時代、自分達こそオールマイティだという思いがあった。しかしおそらく今の官僚の中でそれだけの自信を持っている人はごく少ないと思う。基本的政策は殆どうまくいっていないわけだから。それでも抵抗はするだろう。

最後に、NPOに多様な人材が必要となる。官僚経験のある人、企業経験者、法律事務所で働いた経験

のある人や弁護士、商社マンなど海外経験者など、様々なタイプの人材が必要で、その人たちがいる程度の経済的保障のもとに力を出してくれることが必要である。

## 平田仁子氏 気候ネットワーク

### 1. 温暖化対策法の成立プロセスについて

京都会議の直後、環境省が法案を作る前に、市民立法をつくろうとした。まっさらのところに法案をつくった。その後そんなに時間を空けずに環境省が世界初の温暖化防止の法律を作ることになったので、内閣法対市民立法のような形になった。当時京都会議の後で、温暖化への関心も高く、各政党の温暖化に関するヒアリングに呼ばれるなど、政党や個々の議員とは頻繁に会っていて、環境に関心のある議員は積極的に聞いてくれるなど、いい関係を持ちえていた。一方内閣法がでてきたために、それとの関係はどうするかということになった。内閣法は内容的にはたいしたことはないが、それと対立してまで市民立法を通すということにはならないということで、その後はあまり進まなかった。ただ、温対法の中に温暖化センターを作るという条項があって、それが市民参加を確保する場になりうるのではないかという見方もあったため、温暖化センターの位置づけ・運営について付帯決議で市民参画のことが少し残されたくらいが成果として残った。内閣法での形成プロセスではNPOの参加はまったくなかった。当時は中央環境審議会のメンバーにもNPOは加わっていない。内閣法に働きかけることはしていない。この法律に関しては、NPOが提案しなくても、環境省は作っていたと思う。

### 2. NPOが加わることで政策形成のプロセスが変わるか

個別の温暖化の問題にその場その場で対応してきて、一向に埒が明かない状態であったことを考えると、プロセス自体に大きな欠陥があるというのが実感である。しかし、プロセスの話を口にする、今の官僚システムは与えられた仕事をこなす以上の役割が与えられているわけではないため、「横断的に機能する場をつくろうといわれても困る」といった返事が返ってくる。官僚からは今のシステムの中で考えること以上の発想を出さない。プロセスの変更は簡単にはいかず、行政機構の設置法みたいなもので役所の権限まで立ち入らないと、政策形成プロセスは変わらないのではないかと。

立法の場合は議員が最終的に決断するわけだが、議員が立法府の役割を果たしていないし、能力も意思もない現状では、どうしようもない。三権分立ができていない。

他の国の政策形成を見ても、法律の場合は議会がつくっていくが、政策の中身自体を考案して準備していくために役所の果たすべき役割があって、それを議会に投げるということになっている。そのため、行政側における意思決定でもプロセスが変わる必要がある。

これまでも幾度もいろいろな挑戦をしてきて、無力感を感じながらも、それ以外に手もなく、立ち返って大きく飛躍するために何が必要かと考える暇もなく、目の前のことをやるのに走っているという感じでやってきている。温暖化の政策はこれまで3回・4回と大きな見直しがあって、そのときにこそ、と思っっているんな提案をしたり対話をしてきたが、そのときにはやはりプロセスがおかしい、健全ではないと実感してきているので、その時々レポートにはプロセス自体も転換すべきと必ず入れている。しかしプロセス論になると誰も聞いてくれない。ステージが一段上がる。政策も、具体論になると対話ができるが、所詮小手先の対応どまり。温暖化のようにもっと大きな社会変革が必要な問題の時には、それを飛び越える発想が必要だが、今の役所の縦割りでは、より大胆なことを発想する場もないし、議論する場もないし、受け皿もない。その状況は行き詰る。それでプロセスの話をすると、それはうちではできないと官僚は言うし、議員もそこまで立ち入って何かを実現しようというところには至らない。プロセスを作ること自体は別の力仕事だと思っているので、それが変わらないと本質的な解決は出来ないと思っっている、目の前の温暖化のために戦ってきたという経緯である。その場を変えられないのであれば、今の土俵で戦うしかないという、半分あきらめのもとに、その中で効果的に結果を出すにはどうしたらいいかを考えてきたのが現状である。もっと根底からプロセスを変えられる機会があり、その可能性があるなら、個々の温暖化対策へのアプローチを止めてでも、そちらに力を注いだ方が数年先の成果を残す意味ではいいかもしれないと思うが。

### 3. プロセスが変わることで政策の実効性は上がるか

環境政策の実効性はある程度は上がると思う。今は審議会を使って官僚がお手盛りで作ったものが、他の選択肢が検討されることもなく、形だけ開かれたものとして作られているが、そうしたものにはならないはずだ。知見や見識が共有されて客観的に議論され、いいものが選択されていくのであれば、結果が出せると思う。ただ、NPOの参加を認めることは、もっとオープンな他のステークホルダーにも広く開かれるということなので、より参加型の広い議論ができるようになると思うが、温暖化問題は顕著に利害が対立している問題が多いので、NPOの意見が広くプロセスの中に入れられたからといって、全部が取り入れられるというものでもないと思う。

利害が対立するというに加えて、温暖化は国際的にも政治的な話になっているので、そういうハイレベルの話になると、例えば、参加が進んでいるドイツでさえも、今まで確保されていたNPOの参加が認められなくなって、もっと高いレベルで話が決まるということもある。そういう違う次元でのリスクもある。主要国との話の取りつけで方向が決まるということもある。ただ国内政策には影響ないが。

参加のプロセスが変わることで、実効性はある程度は上がるし、今より飛躍的に上がると思うが、理想的なレベルに行くかどうかは分からない。NPOの費用的限界や時間的限界もある。議員が政策をつくれるスタッフを抱えていないとだめで、国会の中でのシステムが変わらないとだめ。フロン時の時も委員会の時は呼ばれたが、議員が検討する時ははずされた。温暖化の場合は、ヒアリングには呼ばれ、一アクターとしての意見を参考に聞く。それは産業界からも同様に聞く。しかし議論する場の中に入れてもらって議論に参加させてもらうことは全くないし、与党でそれが反映されたということもない。日本の政治家は「通って何ぼ」「名刺を置いてなんぼ」の世界で、情の世界。産業界はそれができているが、NPOはお金も人もないから、それができていない。法律を作るときも同じ。

そうではない議員や環境に理解を示してくれる議員もいるが、十年前と比べたら減っている。環境族といわれる議員もいい立ち位置をつくってしまって、環境省の応援団の域を出ない。NPOの力にはならない。それは、問題意識はあっても彼らを奮い立たせるだけの応援もないから。

NPOが関わったことでプロセスに影響があったとしたら、もうすこし変わっていると思う。プロセスが変わらない原因は、NPOの力不足もあるが、巨大な官僚機構が立ちはだかっている。それに比べてNPOはハエのような存在でしかない。崩壊するとか時間の問題といわれるが、私は楽観していないし、若い役人の方がガチガチで、彼らはしたたかだから再生産されている。お金も権力も持っているから。NPOが何か言ってきたからといって、インフォーマルな参加はあっても、システムができるとは思えない。

もし可能性があるとするれば、政権交代しかない。政権交代すればいろんな既存のシステムがこわれていく。与党・官僚・産業界のパイプが切れることに繋がるから、それは一つのきっかけになる。今の官僚からも議員からもシステムを変えるという発想は出てこない。この場合は外圧も使えない。NPOが強い力を持ってはじめて、参加のシステムが変わるのだと思うが、なかなか難しい。

世界的にみても、日本のNPOは脆弱。やっている人自体の能力が低いとか問題意識が悪いとは思わないし、専門性や戦略では決して海外のNPOに引けを取らないと思う。アプローチの方法も大差ない。それなのに日本では大きな力になっていないのは、市民社会でNPOが認められていないし、一角にもなり得ていない。私の中ではどこかあきらめている。少なくとも自分の力でできるとは思っていないので、今のシステムの中であえぎながらやっているというのが現状。

### 4. NPOへの影響

政策形成に関わることでNPOの能力はアップしていると思う。今のシステムがどうであれ、NPOが政策形成に関わったことは社会的には求められていると感じている。役所が出した政策に対する評価、分析、妥当性のようなものの判断は、マスコミもNPOに依存していると思う。それを持って客観的に判断するということがあって、カウンターパートとしての役割を果たさなければならないという責任感を持ち、その役割を果たすべくプレスリリースを書いたりパブコメを出したりしている。実際に政策に与える影響力という面では不毛だと思いつつ、社会的な評価基準を与えるという意味で重要だと考えている。また継続性を持って関わってきているので、専門性も限られたメンバーにおいては高まっている。急に動きがあっても即座に判断できるだけの能力はある。ただその能力も個人に依存しているので、誰かがいなくなっ

たらできなくなるという小さな範囲だが。議員や役人といった誰とやりとりしても、より良い政策を提示できるだけの能力は持っている。財政事情さえゆるせば、やりたいこと、やるべきこと、やると効果があることはわかっている。しかし人手がないので、やりきれないことがたくさんある。

### 5. もしプロセスが変わると、どんな段階でどんな関わり方が効果的か。

今は法律でも政策でも役所が審議会に素案として出してきて、それをたたき台として議論する。しかし、①素案を作る前の段階、実態についての状況把握の段階でのインプットが中々できる。②その素案を作るにあたってのプロセス、それは現在役所の中だけだが、それに関われる。③それが作られ提示されて議論する場、審議会ではなく、もっと実質的な政策形成に位置づけられたステークホルダー会議のようなものが開催されて、そこにNPOがいちづけられること。今は審議会で似たようなことはやっています、といわれそうだが、素案ができた時点で方向は決まっているし、審議会の議論の後に変わることもほとんどないので、実質的な政策を問う場にはなっていない。

議員立法で市民が提案する場合は、提出するべき党の議員と個別対応したり、提出するべき党の党内での立法形成プロセスの中に入れてもらう。フロンの場合のように。そういう場に参加できるかどうかはルールがあるわけではないし、前例がない分、内閣法よりやりやすいかもしれない。

### 6. 課題

大きな壁がある。ひとを集められない、資金を集められない、その理由は何かを突き詰めないと解決できない。温暖化という比較的関心の高いテーマでありながら、10年活動してきても何もかわらない。温暖化に限らず同じようなことは言えるが、結局日本社会全体の中でのNPOの位置付けが全く変わらない。日本の社会の中でNPOは求められていないのか、という疑問にぶち当たる。NPOが知られていない、期待されていない、ということだと思ふ。私たちは社会にニーズがあると思つてやっているが、一般の理解と関心とニーズにマッチしていない。そこをつなげられないのはなぜか。

多くの市民に期待もされないNPOは必要なのか、その結果なんの力も発揮できないNPOは必要なのか、勝手にやっているだけでしょ、と。でも必要だと思う。官僚システムによって作られるいろんな制度がおかしい限り、それをかえられるのはNPOだと思う。

それでも「お上意識」が特に地方では強い。国の成り立ちから日本ではNPOが育ちにくい。何が原因かと考えてみるけれどよくわからない。

もう一つは、ニワトリと卵の関係だが、お金があればNPOも育つと思ふし、自分たちの力で大きくなることもできる。そういうことを考えると、日本の環境省が弱いということも日本独特の状況だと思ふ。それなりの環境政策の世界を出している国は、比較的環境省が強いし、それをサポートするNPOが強い。日本のNPOはお金もなくして弱い、ということ海外のNPOに話すと、環境省からお金を取りなさいと言われる。ドイツのBUNDもイギリスのFOEも力のあるNPOは環境省からお金をもらっている。それは環境省にとっても自分たちの政策にとって大きな力になりいいことだから、そう言って説得しろと言われる。その意識が環境省にもない。もっと役所はNPOを力にすればいい。とても狭い範囲の見方でしか判断しないが、もっと広い見方でNPOの活動が全体として環境省が求めている政策を後押しする、強力な推進パートナーとして位置付けてくれればお金も出してくれる。きっといい、と思ふがそういう意識は環境省にもない。

環境省も石油石炭税が入るようになって、予算執行官庁になってしまっている。それまではもう少し野心も持っていたが。温暖化対策は特にそう。

オース条約は重要。効果的な活動のためには、情報アクセスが大前提。でも今はそれがしっかりした形で保障されていないから、気候ネットは訴訟まで起こしている。小さな活動で風穴は開けつつあるが、いつでも情報にアクセスできることが保障され確保されることは大きなこと。抵抗も強いと思ふが。特に温暖化関連では企業は情報を出さないし、出したと言ってもうやむやにしている。本当の評価できる情報が出ていないので、オース条約に対応することはとても大切。その道が開かれればとても大きい影響がある。難しいと思ふが、それが突破口になる可能性は高い。

## 1. 国政の政策形成・実施過程におけるNPOの参加が制度として保障されることによりNPOが活性化すると思うか

難しい質問で、立法の過程をどうみるかということだ。

僕は、1980年代から市民立法を考え始めたが、それは市民が法案・内容を考えて提案するということだ。自治体の場合は、市民立法の取っ掛かりとして直接請求という制度がある。しかしこれは中途半端な制度で、アメリカなどのイニシアティブと異なり、とりあえず自分のつくった条例案を議会に提出することを義務付ける、そこまでの制度だ。他の国の場合は提案したら、無条件に住民投票にかけられるが、日本には住民投票の制度はないので、非常に中途半端な制度になっている。しかし、少なくとも自治体の場合はそうした市民のイニシアティブが多少はある。ところが国の場合はそういうものが一切ない。その代わりにいろんなものがある。

そのときに一番重要なことは、日本の戦後の政治の中では、与党すなわち政権をとっている内閣を出している政党以外の野党の政策が実現したことがないということだ。たまにあるが、それは超党派の場合のみで野党単独では実現したことがない。これは非常に珍しいことだ。イギリスなど二大政党の国でも、少ないチャンスだが、野党にも法案を作るチャンスを与える。またアメリカは与党・野党政権がよく変わるし、フランスやドイツの場合も複層型なので野党にもそのチャンスがある。ところが日本の場合は、非常に珍しいケースで野党に立法のチャンスがない。そうした中で、市民には全くそのチャンスはなかったということになる。

最近ようやく立法過程の分析が出てきて「立法学」というような本が出るようになったが、そういう本を見ていると、最近では市民の意見も聞かなければいけないという風潮の中で、いろんな立法スタイルの最後に、「市民立法」と書いてある。これは昔の市民参加論とよく似ている。つまり、1960年代～70年代の市民参加論は、市民が主役だからという趣旨の市民参加ではなく、市民が色々言うから、最後にはちょっと市民の意見を聴こうという程度の市民参加だった。今の市民立法もそんな位置づけに近い。すなわち、意識の中に市民立法の考え方がないし、制度としても全く取っ掛かりがない。その代わりにどういうことをやっているかという点で、与党が、事前に行行政側から根回しされて法律を作る。そのための舞台として使われるのが基本的には審議会で、これは日本的な装置。アメリカなどの場合は専門審議会で、ある問題にあたって専門家に参加してもらい専門家の技術的・科学的意見を聞く。これがアメリカ型の審議会。ところが日本の場合は意見調整型審議会で、いろんな人に参加してもらって、そこで一回意見をこなし、立法案を役人が作る。審議会というのは結果的には擬似的議会ということになる。擬似議会の役割として、いろんなステークホルダーの意見を聞くが、特に利害をもっている人の意見を中心に聴くので、一般的には利害団体の意見中心の法律になる。そして審議会が出した答申をもとに役所が法案にする。このときに関連省庁の合意を得る。これまでの環境立法はどこの政党も反対しないように超党派でできたものがほとんどである。ということはそれを提案する前に各省庁の合意を得なければならず、各省庁の意見をいれると、この辺だろうというものにするので、実効性のあるものが出てこない。だから、超党派で形式的にはいかにもいいものようだが、実効性のあるものにならない。特に審議会を使って行政立法でやると、結果的にそういうものしか出せなくなってしまう。役所の能力云々ではなくて、構造的にそういう構造にはめ込まれている。そういうことで、今の段階で環境関連の立法をつくらうと思うと議員立法以外ありえない。

ここ十年くらい少しずつ議員立法が出てきている。ところが議員立法は各会派の拘束を受ける。アメリカ型のように会派を超えて提案するような仕組みを持っていないので、日本は自民党案で決まりか、民主党案で決まりかというような話でしか議員立法ができない。それでも連立政権のお蔭で、ダイオキシンや循環社会の法律などちょっと前向きな法律が出てきている。

では、議員立法が自由に使えるかという点で、今でも政党拘束が強いので、議員立法もそんなに簡単ではない。しかも議員立法をどうやって作っていくかといった方式がまだない。その点役所が作っている行政立法の方が審議会を使ってやるから市民が参加しやすい。議員立法、特に超党派の場合は、委員会の委員長権限でその場を出して決めてしまうから、市民が参加できる可能性が少ない。議員立法をつくるにあたっての政党の機能が問われるが、残念ながらそこがはっきりしていない。

参加の制度のような権限を、環境NPOや消費者団体などの団体に与えるかどうかだが、消費者団体の

場合は訴訟団体職権がはいったが、それと同じものを環境NPOに与えてもいいのではないかと。環境専門団体が訴訟団体職権を得るというようなことだが、そうすると、同時にその団体は法律を提案できるというようなことも考えられる。過渡的には、そのような制度や状況がプラスに働くと思う。それに団体同士の競争が働くから、その点はよくなるのではないかと。しかしそれによって、NPOが胡坐をかく可能性もあるが。

専門的な法制度を提案するようなことを何度もNPOが繰り返しやっていけば、それがベースになってくる。今まではそうした活動は日弁連だけだった。日弁連の提案は国会審議の中でちょっと参考にされる程度で、市民にはあまり関係なかった。これからは多様な市民団体が多様な意見を出すようになり、それに議員がくっついてきて、それで法律案ができてくる可能性が高まっている。そのためには、議院内閣制だから、官僚立法から政党立法に変わらないといけなし、政党の立法プロセスが市民に開かれなければならない。しかしその議論はなされていない。官僚がやるより政党がやった方がいいように思うが、日本の場合は政党がアメリカ型のように市民に開かれておらず、市民と政党の間に垣根があるため、政党立法の方がいいという保障はどこにもない。それをもう少しオープンにして、政党も一つの市民団体だから、市民団体が提案したら、政党はそれを取り入れて、討論して、より良い政党立法にしていくプロセスが必要だ。そのためには、政党がそういうルールをつくるのが大切である。

フロンの場合は、環境委員会にNPOが入ったが、たまたま委員会にそうした感覚の人間がいたからで、ルールとしてはないから原則は無理。

## 2. 参加の制度化によって環境政策の実効性が上がるかどうか？

実効性が上がるかどうかは分からないが、少なくともプロセスは変わる。日本の場合は内閣法と議員立法の区別がついていない。日本は議院内閣制だから内閣法が基本で、本来内閣が出すものはその内閣を組織している政党が出すのが基本だが、今の日本は行政庁が出すから官僚立法になっている。本来は内閣法中心でいい。

そもそも官僚・行政というのは、市民が法律を作ろうと思えば市民を応援しなければならないし、業界が作ろうと思えば業界を応援しなければならないし、野党が作ろうと思えば野党を応援する、といった具合にみんなを応援しなければならないもの。それが権力と癒着して一体化したから評判が悪い。行政はそもそも瑕疵中立だから、自分が実行している法律でどこが悪いが一番よくわかっているはず。サービスを受けている住民から問題が提起されたら、担当の行政官は理解できるはずだから、次は政党と話し合う。その場合政党が中心にいて、実行している行政府の意見を聞く、サービスを受けている人の意見を聞く、それで法律にしようということになったら、時の与党が内閣法として提案する、というのが基本である。日本では、議員立法が良くて、内閣法は悪だということになっているが、それは誤解だ。議員立法は議員が提案し、内閣法はいろんな提案の中から内閣がそれを選ぶ。大臣は政党の代表なのだから、その人がどんな法律を作るかを考えて、そこにいろんな市民の意見を入れて作ればいいのだが、それがいきなり役所のルールに染まっていく。議員立法と内閣法の両方が本来の役割を果たせば、市民もより提案の機会が増え、政策の多様化も進むことになる。日本の場合は議院内閣制だから、内閣法が中心になって当たり前で、アメリカの場合は大統領制だから議員立法が当たり前。議院内閣制の意味が間違っていることが問題。

日本の役人は頭がいいから、いろんな市民社会のアクターを見ている。今までは利害関係者だけの意見でよかったが、これからはNPOの意見も聞かないとまずいということになった。そうするとNPOを審議会に取り込む。審議会ではいろんな情報が得られるからNPOが入ってもいいが、審議会に入ると喜ぶNPOが出てくる。そして役所に取り込まれてしまう。本来は政党としっかり議論してやっていくことが大切。

### Q. NPOにとっての効果は？

A. NPOは政治をやってはいけないという錯覚がある。NPOが政治を専らにすることはいけないが、政治をやっても一向に構わない。世の中に課題や矛盾があり、それをなんとかしようとしてNPOは活動しているわけで、その矛盾は法律や社会の仕組みにあるから、それを変えるための提案や政治的活動は当然ある。日本のNPOは政治に遠慮している。

NPOの政治的活動を認める社会にならないといけないが、その一方でNPOが下請け型になるか主体的

になるかは、NPO自体がポリシーを持つかどうかにかかっている。自分のポリシーを持っていれば、役所ともここは一致するから、ここだけ協力しようとなり、そこにコンパクトができる。しかし、日本の場合はコンパクトではなく下請け契約になってしまう。目的が決まっていて、結果はこうなさい、それです、という形の下請けになってしまう。イギリス型であれば、NPOはこういう考え方で役所とは少し違うけれど、この部分に関しては役所と一致しているから協力してやりましょうということで協定を結んで、ある期間やろうということになる。お互いに主体的に自立している。現段階では日本のNPOは資金がないから、組織が成立しないし人がいない。そうすると資金が必要になり役所から資金を持ってくるしかなく、結果的に下請けにならざるを得ない。

Q. 政治的な動きに対する拒否反応はどこから来ているのか。

A. 昔PTAができて、社会教育の第一段階として政治教育があるとして、学校に寄付して、それをやろうとした。ところが公費負担の原則ができて、一切私的な寄付は受けないという話になってから、文部省のPTA規約が変わった。規約をよく読むと「専ら政治をやってはいけない」と書かれているにもかかわらず、「政治に関係してはいけない」といわれるようになってしまった。最初の市民の社会参加は子どもを介した参加だと思うが、それがなくなり、PTAが役立たなくなった。その後公民館や消費者センターなども体制側になって、そうすると行政も市民に任せてもあまりいいことはないという方向に行った。

### 3. 理想的な参加の制度とはどのようなものと考えるか

法律の専門家は弁護士、社会の技術に関する専門家は社会にいる。その人たちが参加すれば十分に専門的なものになるから、その人たちが参加しやすい制度を作ることが大切。法律に関しては、「市民立法には法案はいらない。市民はこれが問題だから法律を作れ、と言えればいい」という意見の人もいる。専門家である法制局の人間が法律にすればいいので、市民が法律を作る必要はないというもので、これも一つの考え方だ。ただそういう専門家に任せるだけでなく、一応民間にもそういう専門集団・センターがいくつもあった方がいい。市民の要望に応えるような専門集団だ。そのためにはそこにお金が回る仕組み・法制度が必要になる。1970年代のニューヨークの都市計画で、市民がいろんな代替案を出すときに、その資金は建設会社が出すという話を聞いて驚いたことがある。企業の社会的コストとして費用の中に入っている。いずれにしてもそうした市民の専門集団にお金が回る仕組みがないことが大きな課題だ。日本の研究費は額としてはアメリカに引けを取らないのに、日本には市民のための研究機関がなく、みな大学の研究費に回ってしまう。例えば弁護士などの専門家の費用を弁償する仕組みや、NPOがある提案をすることに対してお金が回る仕組み、建設業界がビルを作ろうとしたらその1%を社会的費用として代替案を出したNPOに回るような仕組みをつくるのが重要だ。

また、政党が政策をつくるようになれば競ってつくるようになり、当然そこに市民案が入ってくる。それ以外にない。役人が決めて全省合意で一字一句変えられないというのが今のやり方だから、それでは市民がいくら言っても何も変わらない。政党間の協議で法案ができるようになればいい。

こうした変化はなかなか難しいように思われるが、実際は政権が変われば簡単だと思う。内閣がその気になれば、事務次官を無視して決定した法律もいくつもある。議員立法、内閣法を区別するのは講釈の問題であって、権力を持っている人はどうでも使える。内閣がその気になって議員がその気になれば、変化は早いと思う。そうすることで、立法プロセスは明らかに良くなる。内容が良くなるかどうかはわからないが。

また、国会の参考人招致も、議員提案、政党提案などいろいろあって、いろんな専門家を呼んで、それを国会で審議するようになれば十分意味がある。しかし現在は単なる儀式、政治の道具になっているだけで、参考人として議論を閉めようとする時に呼ばれても何の意味もない。国会での審議会という形で参考人を呼べるようになれば、参考人招致も意味が出てくる。

NPOに求められる能力は持続性であり、情報ストックである。役人はどんどん変わるから、NPOの方が情報もストックしているし、監視もしている。

### 4. 参加の制度化を実現するために解決すべき課題

NPOにお金が回るようにすることが一番大きい。そのためにはNPOも政治に関わるのが重要だが、

その点がNPOには欠けている。NPOは政治からも政党からも逃げている。それに、NPOは市民から信頼されていない。自分が正しいという錯覚の中にいるから、普通の市民から嫌がられる。押し付けでは嫌がられるのは当然である。日本の人口規模からすると、100万を超えないといけないのに、まだまだ。それはNPOに魅力がないし、歴史が浅いから。本物のNPOもまだ少ない。市民社会も育っていない。

また、官僚制についても、法律が変われば彼らに権限はなくなる。そのためには、分権化と実施のための法的監視能力が必要。行政は法に従って法を実行しなければならないのに、法を実行していないことがいっぱいある。その点に関しては義務付け訴訟ができるようになった。そのほか措置請求、事前差し止めなどもできるようになり、行政だけは別という考え方がなくなった。ところがまだそれを使える市民が育っていない。そのため、制度を作っても変わっていない。

## T氏 大学教授

### 1. 参加の制度化により環境政策の実効性は上がるか

明らかに市民の参加が制度的に保障されるということは、おそらく例外なく実効性を高めると思う。但し、実効性の評価は難しいと思うが。ただ事例は色々ある。温暖化でも気候ネットワークが排出量の開示の訴訟をしている。産業界は「これ以上削減できない」というが、実際にそうなのか誰も検証できない。経団連内部の自主行動計画のフォローアップはあっても、開かれた形で市民が検証する形になっていないので、信じるか、信じないかといった対立的な様相が生まれる原因を作っている。そういう意味で訴訟は最後の手段としてやっているが、情報が開示されていればそんなことをやる必要はなかった。一つの例だが、参加の法制化がされれば、必ず情報開示、すなわち参加が実体化するための情報を伴うということが条件となるだろうから、そのことがもつ意味は大きい。NPOの参加、すなわちNPOを介して広く社会に情報が知られるような仕組みになるとということが推測される。これが、実効性が上がると思う第一の理由。

二つ目は実際にいくつかの場面では、政策形成にNPOがかかわって政策を動かしている側面は出ているが、それはその場限りで担当者次第というところがある。環境省の役人が、この人は信頼できるから参加してくださいと。それによってNPOの視点が盛り込まれることはある。しかしそれは制度としてはないので、担当者の胸先三寸で終わってしまう。例えば、再生可能エネルギーの買取については、飯田さんが審議会に入ったことの意味は大きいし、それを環境省がうまく使って政策に反映された例。しかし、飯田さんだから、という俗人的な判断で、そこを色々な場面できちんとNPOが関わられるような仕組みにすると、失敗もあるだろうが、おそらくいろんな事例が増えていくのではないかと。それによって、政策形成のプロセスも実効性も高くなると思う。

実施段階でどう関わるかは難しい話かもしれない。事例として思いつかない。情報を開示させるということを超えて、実施の段階でNPOが関与して実効性を挙げている前例が少ないのではないかと。自主行動計画のフォローアップにNPOが入って検証するということはありうると思うが、今のところあまり事例がないのではないかと。

実施場面での市民参加というのは、立法場面と比べても課題が多いのかもしれない。温暖化センターや推進員はもっと活動する場面があるはずだが、なかなかうまくいっていない。京都や滋賀県も温暖化センターに熱心だが、推進員の活動が見えない。地域の人材をどううまく使うかが課題だというのは制度的な課題だと思う。動いてもらうには、ある意味での権限や資金的なこと、やりがいが必要で継続するための仕組みが必要。

私自身は、温暖化の取引に国際法がどう関係するかという議論には参加している。しかし排出量取引の議論は専門家ばかり。もとの国内検討会にもNGOは入っていない。パブリックコメントなどを通じてNPOの意見は出ているが。私の知る限りでは排出量取引に関して環境省は4案作ったが、それをつくる中で、福田ビジョンが出てきて、最終的には検討会の検討内容は踏まえつつも、経産省と官邸と環境省で制度をつくったようなところある。環境省の4案とも必ずしも一致していない。そういう意味で市民参加以前に、学識経験者の意見も反映されておらず、最後は省庁間の調整になってしまって、どう決まったのかは透明でない、というのが今回のケース。むしろ審議会や検討会の仕組みに現れているような縦割り意識

が、ある意味で市民参加の実質化には足かせかもしれない。環境省が今のようなケースでNPOを入れたとしても、今の仕組みでは最後はそうした意見は踏まえつつも、環境省と経産省でやっただけで力関係で最後はこうなったという感じになってしまう。単にプロセスを透明にして参加ができるメンバーにするだけでなく、意思決定の実質的なところに関われるかどうか大きな課題。今の国内取引などは、最後は省庁間の議論で決ってしまう。

最後の意思決定は政治家がすべきだが、政治家の意思決定もそうっていない。環境省がもっとNPOを使うといい。普通に省庁間でやっても負けるのだから、うまく市民の力を背景に戦った方がいいのではないかと思うが、なかなかうまくいかない。

諮問委員会はメンバー次第か。やはり情報公開があれば、いい加減なことはできなくなるから、そういう審議内容についても、NPOはそれを監視している。

温暖化の国際交渉の場面だけで見ると、通常環境省だけでは通らないことも、政治的な背景があって、省庁間の水準を超えた合意が出てきていて、通常の政策決定とは異なるものになっている。多分にサミットが影響したからだと思う。温暖化が、日本にとって外交アジェンダとして位置づけが高くなっていて、経産省や外務省は人員を増やしている。環境問題としてというより外交としての位置づけが高まっているので、通常の合意形成とは異なる形になってきていると思う。

諮問委員会ももう少し透明性が高くなり、市民の参加も可能になれば、一つの意思決定過程のモデルになるかもしれない。政治家の意思決定がどのようにきちんとできるかにも係っている。環境教育が必要というのは都道府県レベルでは出てくるが、制度にならない。最低限のことをやろうというレベル。今の日本の教育制度では文科省の役割が大きいので環境省が手を出せないと思うが、地方に大きな権限をおいているので、地方から変えていける事例のように思う。財源の問題はついてくるが。しかし、温暖化は国が変わらないと地方では動けない。そもそも地方では電気をいじれない。地方ではやりにくい。国の権限が大きいから。

## 2. NPOへの影響

NPOが変わるかについては、YES and NO。制度的にNPOの参加が認められるのだから変わると思う。そのことで社会的ステータスも上がるし、関わる人の責任ややる気も違ってくるので変わると思う。

NOといったのは、どういう制度になるかによって、参加の範囲、量が違ってくる。単に審議会に席を用意するということだと、限られた選ばれたNPOしか参加できないので、それ以外のNPOの効果が出ないし、場合によってはNPO内の対立を生みかねない。もう一つはNPOの活性化が参加と合わせて図られるためには、明らかに、最低限のNPOの活動を支援する、悩まないで活動できる、そういう基盤を与える必要がある。参加してくださいといっても実際には参加が保障されるような財源や人がいないと、なかなか難しい。制度だけで参加する場が与えられても、参加して十分に力を発揮する、参加の実質化ができる財源と人（資源）が配分されないと、なかなか難しい。それが大きな問題で、欧米との違いはそこにあるような気がする。

フランスは税金優遇があるし、決定プロセスにNPOが加わる。デンマークは特殊で大きなNPOが一つあってそこが全て取り仕切っている。オランダも財源や人件費は保証されていて、最低限のスタッフの半分は助成。グリーンピースがオランダにある理由の一つ。

## 3. 理想的な参加の制度化

①参加の基盤となる情報の開示が極力実現されていること。温暖化に関しては排出量のデータさえも出てこない。情報の目的外使用の問題。秘匿性というのが本当に必要なのか、本当は社会的に必要な情報なのに秘匿性ということで隠されていないか。比較的情報開示は進んできたが、温暖化ではそこが大きな問題。  
②形成過程・実施過程の参加。意思決定の場に適切に参加できる。代表のされ方も場合によっては入る人も選べる仕組み。日本のケースに関しては、最後の省庁間の調整があるので、その意思決定そのものを見直す、そこが透明で参加が認められていないといけない。実施に関しては、十分な議論がされてこなかった。  
③法的な形で制度化されていないことが日本では多い。日本の現実からみると、制度にする必要はないという意見も分かる。選び方は問題になるかもしれないが。担当者が変わると変わる、政治家が変わると忘れられるというのは困る。現実的に柔軟なやり方があるというのは理解できるが、行政が恣意的に人を入

れたり排除したりということがないように制度として担保する必要はある。

④訴権の問題。法律学者の中で環境法をやっている人は程度の問題はあると思うが、一定のNPOが環境保全について公益を担って訴訟する路を開くことにネガティブではないと思う。公共を担った訴訟の仕組みをつくってもいいと考えている人は多いと思う。ただどういう風に作るのかは問題があるが、個別的なものもあるのではないか。今はない。そこは大きなハードル。

#### 4. NPOに求められる能力

今の温暖化問題は専門性が求められていて、NPOも色々な専門家も使っている。どういう専門家を使うかも問題だ。

手伝ってくれる人と協働型というのはいいかもかもしれない。NPOは全体を見渡して、戦略的に誰を動かす必要があるか分かる能力。参加した人の能力によって質は変わってくるので、参加を実質的な政策の改善につなげるにはそうした能力が求められる。しかし、専門性の高い人を確保するには費用もかかる。温暖化に関わるNPOは専門性の高いスタッフも多いが、それでも限りがある。こうした事に対して、オース条約では基本的なものは与えないといけなくなっている。能力を十分に活かせる社会的基盤が必要。

#### 5. 実現のための課題

基本的に環境NPOの役割を社会的に認知されるような制度があると違う。宣言的なものでもいい。それがあるだけでも、かなり位置というのは違ってくるかもしれない。

意味があるというのは理屈では分かっているが、現実の政策決定はそうはならない。だから話は聞けけれど、後はどうなるか分からないという感覚があるのではないか。日本の政策決定そのものがどうなのかを考えないと、単純にNPOの参加、実効性の向上とはならない可能性がある。何もしないということではないが、意識を変える意味でオースをどうするかはいいキックオフに成ると思う。

オース条約への取組は、全てのNPOにメリットがあるから取り入れようということではじめてののだが、なかなか難しいことが分かった。NPOの中でもセクション分担をしている部分もあり、それを越える意味があるというように考えていたが、そこが難しいことが分かってきた。

K氏 大学准教授

#### 1. 国政の政策形成・実施過程におけるNPOの参加が制度として保障されることによりNPOが活性化すると思うか

NPOを参加させるというときにどのように制度化するかが問題。ドイツ、スウェーデンで参加するときに、NPOでないと参加できないというにはなっていないはず。一般的に広く政策を形成するに当たっては、協働原則にしたがってステークホルダーの意見を聞かなければいけない。ステークホルダーの一つとして環境NPOがいるという位置づけになっていて、意見が反映されていくということだと思う。日本で導入するとしても、NPOだから意見が言えるというような制度にはならないと思う。ある政策を立案する際にはステークホルダーにきちんと相談しておく必要があるというような、協働原則の明文化のような制度ならありうると思う。制度的には広く門戸を広げておいて、実際に個々の市民に意見を出す力があるかということ、個々の市民にはそれだけ時間もさけないし、ノウハウもないだろうし、やはり蓄積されたものがないと出せないと思う。そういう意味で制度的には門戸を開いておけば、NPOがそれに対して反応ができる。NPOだから意見が言えるというような制度化には多分ならないと思う。現在パブリックコメントまでは行政手続法に入ったので、次は継続的にある分野について知見と情報を蓄えているNPOをどういう風に支援していくかという政策になっていくと思う。NPOの社会的意義を積極的に認めて、そういうNPOを育て支援する政策が必要になる。NPOだから意見を言えるというような制度化ではなくて、門戸は広いておく。市民の中にも意見を言える市民も居るだろうし、いろんな意見が言えるはず。今の日本に欠けているのは、そちらではなくて、NPOの社会的意義を正面から認めて、それを社会的に育成して行く考え方が欠けていると思う。

Q. NPOの社会的意義とは何で、どのような支援が必要だと思うか。

A. 社会的意義としては、政府には超えられない限界が二つあって、一つは空間的限界。都道府県、市町村というようなテリトリが決まっている。行政区域に束縛されるところがあるので、例えば行政区域をまたがる問題や端っこにある問題にはなかなか取り組めない。票の数としては少ない。もう一つは時間的な縛り。行政官は2・3年で異動するし、市長も選挙のたびに変わるので、十年にもわたる政策はできない。ちゃんとまじめに情報を持っていてまじめにやろうという役人が居ても限界がある。

役人の中にはきちんとやらない人間も居るので、オンブズマン的な監視機能も必要だし、それに加えて、行政のもつ固有の制約を補うようなセクターが必要で、それはある特定のイシューについて継続的に情報蓄積をし、提言をするようなセクターが必要。行政だけでできるわけではない。そこがNPOの積極的な意義であって、そういったNPOの社会的意義を認めて、育てていく必要があるというのが私の意見だ。

Q. 社会的に育てる場として、制度があればいいと思うが。

A. 育て方としては、NPOに入らないと意見がいえぬような制度をつくれれば、NPOに入らざるを得なくなって、NPOにとってはいいことかもしれないが、社会的にはいいことではないと思う。チェコなどはアセスメントで18歳以上の500人以上の構成員を有する団体でないと意見がいえぬというような制度をもっている国もあるが、日本のように誰でも意見がいえぬとした方が望ましいのではないか。そういう国は、NPOに入らざるを得ないわけだが、そういう制度が望ましいかという点必ずしもそうではないと思う。社会的にはどうかという気がする。日本の様に誰でもいえるという点において、そういうNPOを育てる方が望ましいというのが私の意見である。

NPOを育てるには、財源的なバックアップで、法人化と言うのはあるが、やはりそれに対して税金もかかってくる。そうしたところを改善していく必要があって、企業も儲かったらその1%を寄付にまわすというようなところがでてくるようにしないと、育たない。NPOがちゃんとした就職先にならないといけぬ。日本はそういうところが欠けていて、そういう育て方をしないといけぬ。

Q. 地域レベルだと個人の参加という形が望ましいと思うか、国のレベルで誰でもいいということになると、果たしてうまく機能するだろうか。

A. 意見を出せる人は意見を出してくる。実際にはパブリックコメントで意見を出している。参加の制度があるなしではなく、政策が選ばれるかどうかはその中身次第ではないか。NPOが出しているからそれを取り上げなければいけないというのは合理的ではないし、NPOでも国に遜色のないものを出せばそれは検討されるはず。あくまで門戸を開きながら、という方が社会的にはいい。

## 2. 参加の制度化によって環境政策のプロセスが変わり、実効性が上がるか？

意見を言って、次の段階としては出てきた意見に対してのリアクションの義務付けがあるが、そこまでは多分制度として書けると思う。パブリックコメントで制度化されているのは一ヶ月意見を聞くということ。それに対して個別にリアクションしろというのは制度化されていないと思う。個別にリアクションをとるところまでは制度として書けるが、出てきた意見を聞けというのは書けない。それは意見の中身による。考慮して採用に至るかどうかが判断して、採用できない場合はその理由を、ということは書けるが、採用しろとは書けない。

Q. ロビーイングではなく、そういう場を作れということを書けないのか。

A. 制度化しようとするし、公聴会を義務的に開催させるという制度はあるかもしれない。その公聴会に出された意見について、採用したかどうかを公表しろというようなところまでは書けるかもしれない。公聴会を開催するタイミングをどうするか。今のところ審議会がそれに代替している。審議会の場でヒアリングをしているわけだが、それとの重複関係をどうするかという問題もある。

Q. 内閣法の場合は審議会などもあって、NPOとしては参加しにくいので、議員立法の方が参加しやすいのではないかと考えている。実際これまでの市民立法は議員立法になっている。

A. 議員立法は難しく、国会の議員活動について何らかの手続きをつくることになる。行政手続き法に

替わる立法手続法のようなものを新しく作る必要がある。それはかなりハードルが高いと思う。自分の首を自分で閉めるようなものだから。

どう実現するかは難しい。公聴会をしなければいけないとなると、みんなそれがかかってくる。法律になると、自分達が提案したいところだけを公聴会でやるというようにはならない。抵抗はあると思う。

行政手続法で参加が入ってきているので、そちらに入れることはそんなに大変ではないと思うが、国会の議員立法の手続きを縛るとなると、大変である。

こういう制度が入ると政策形成の過程が活性化するかどうか、やはり中身次第だと思う。NPOの提案についても同様である。

法案作成講座をやっている、再生可能エネルギー促進法案を作って、今ロビーイングしている。ちゃんと法律として最後まで条文も書いてあって、そのまま提案できるものになっている。

そうした仕組みを導入するには、政権交代のときの公約に入れさせる。しかしそこまでしなくても、いい法案を持ってくれば考えるよ、といいそうな気がする。制度よりも中身のいい政策提言をしていく方が現実的だし、それによって流れができてくる。

### 3. 理想的な参加の制度とはどのようなものか考えるか

NPOだけでなく、多くの人に参加できるオープンな制度が必要。

一般的な制度化というと、全ての党派を納得させなければいけない。そうではなくて、あるところに食いついていく、戦略的にはそうしていかないとうまくいかない。ブレイン的な存在になっていって、そこで実現していくようにしないと、一般的に議員立法手続法として何らかの場を設けるというのは、かなりハードルが高いと思う。

スウェーデンの場合、そもそも政策のパッケージが国会で議論される。国会の関与の段階が日本とは異なる。Bill というが中身を見ると、行政計画のようなかなり細かいものも国会で議論される。エコサイクル政策という一連のパッケージ、政策の考え方から、どういう社会づくりをしていこうかということまでを、一連のパッケージとして国家で議論している。意思決定のやり方や国会の関与の仕方が違うので、一概には比較できないのではないかと。日本では、法律は法律事項、つまり個人の権利義務が変わるような内容を含んでないと法律にはならない。その点スウェーデンは、もっと広い、政策の在り方から国会で議論され、そのあと具体化するために細かい政策を行政が作っていく。その意思決定の仕方が違う。諸外国でやっているから日本で、という議論は難しく、日本の中で一番何が望ましいのかを考えていかないといけない。

### 4. 参加の制度化を実現するために解決すべき課題

NPOの課題としては、第一に、政策提言能力をさらに高める必要がある。現在NPOが連携して行っている”Make the Rule”を見たら、とても法律にならないことも入っていた。法案の細部を書くことはNPOでもできる。というのは、総務省の法令検索システムが公開されているので、法案作りのための基礎資料は入手できる。役人が法律を作る際は、過去の法律を検索して、用語が過去こういう風に使われているから、こういう使い方でもいいというようなやり方で作っていく。その情報インフラは公開されているのだから、誰でも使えるし誰でも作れる。それで毎年一本作る講座を開催していて、今までに4本作った。10年ぐらい続けたい。その時々で使われそうな法律を選んで、1回3時間4回でひとつの法律を作っている。法案はコピー&ペーストだから、過去の法案をコピーして、中身を変えていかないと、逆にダメになる。全く新しい条文というのはなかなか作れないから。その講座には院生やリタイアした方やNPOなどが参加している。

2番目として、これが一番難しいのだが、これから何が動くかという情報を把握すること。役人が何をやっているかなど、その辺りは出てこない情報だから、常に独自の情報源とアンテナを張っておく必要がある。

それから、具体的に社会的に意味ある提案を続けていけば認知はされると思うので、最初に言った政策提言能力を磨く必要がある。

制度的には、行政手続法にある程度パブリックコメントまでは入ったわけだが、聞きおくだけではない形のものにしなければならない。少なくとも応答義務までは書く必要がある。また、書面でのやり取りだ

けでないような、ワークショップや円卓会議などの場をどう制度化していくかは、まだ制度的には位置付けられていない。書面のやり取りはパブコメにあるが、対話をしていくような、そういう制度化は見られない。公聴会も聞きおく場に近い。対等な立場で対話するような場をどう制度化していくかはこれからの課題。

円卓会議は一つの事例にはなるがなかなか難しい。参加しない人もいるし、離れてみてみようという人もいる。行政の方もその会議の結果をどうくみ上げるかについて、ふらふらしている。

70年代の市民参加は最終的には自治に行きつくようなことを考えていたが、そういう考え方では対立が出てくる。しかし今の市民参加は対等な立場で原案段階から意見を出し合う、それは行政の責任をなくすわけではなく協働原則の考え方。その辺りは考え方が整理されて対立型ではない形で、建設的に意見を出し合うような素地ができてきているように思う。今後もそういう形で進むだろうが、役所も議会もまだおそるおそるでやっているという感じはある。市民が信用できないからではなく、付き合い方がわかっていないためだと思う。出てきた結果、場を設定した責任はあるのに、どうくみ上げていけばいいかわからないという形で議論しても仕方ないという課題も出てくる。付き合い方の感覚がまだでき上がっていないという問題もある。

その他の課題としては、NPOの経済的基盤はきちんと社会的に保障していかないといけないと思う。プロジェクトに対する人件費を要求するようなことは当然のことだと思う。民間のコンサルに委託すれば当然人件費は入っている。技術料を払ってもいいくらい。

浜中 裕徳氏 慶応大学教授

## 1. 地球温暖化対策推進法について

### ○内閣立法となった理由

- ・中央環境審議会ではCOP3の直前に検討の中間とりまとめ、そして大木大臣の諮問の流れを見ている限り、COP3に向けて大きな削減が必要でそのための法律が必要だという流れが出ている。環境庁としては当初から内閣立法として出すことはかなりはっきりしていた。
- ・議員立法でやるという考えはなかった。大きな課題で力わががいる話なので、まずは中央環境審議会での政策議論をしたうえで、政府内で調整して、閣議で決定して出すという通常の方法を考えた。
- ・議員立法でお任せしてというのは、そう大きな利害対立がなく、やってもらってもいいというのがなじむ。しかし温暖化問題はそういう問題ではない。環境省もこの法については事業者に対する義務付けが最後まで難しく、最近の改正で排出抑制指針を入れたのが精いっぱいだった。計画も依然として本体としてはふわっとしたもの。都がやっている計画書制度すら、つまり都道府県知事に削減計画を出させて指導助言できるということですら、徹底的に経済界と通産省に嫌われて今日に至っている。政権交代によって少し変化するかもしれないが、自民党政権下では出来なかった。
- ・当時の環境庁幹部の頭の中には、議員立法という考えはなかったのではないかと。

### ○省庁間調整で環境庁の当初案から後退した理由

- ・COP3があり大木大臣の諮問を受けた中央環境審議会での審議をにらむような形で通産省は審議会でも省エネ法改正議論をはじめた。その時に二重規制断固反対という意見が出ていて、事務局もよく調整しますと言っている。さらに三月になっていよいよ政府調整本格化という時期に、経団連から二重規制反対という意見書がでた。公害対策の時は都道府県知事に権限があったが、これは全く別の問題で国がやるべきと。中環審の議論でもそこが論点の一つだったが、省エネ法でやろうとしているのだから二重は止めてほしい、都道府県知事にくちばしを入れさせるのは問題の性質から間違っているという意見がでてきた。
- ・当時の環境庁幹部は、最初に温暖化に一番かわりの深い省エネ改正でやるという通産省が走ったので、それでは省エネ法の中に温暖化防止という目的規定を入れてくれ、そこで温暖化対策も含めて事業者にしっかり義務付けしてもらおう、という方向で調整しようとした。しかし通産省はいやだの一点張りだめだった。目的は省エネであって、エネルギー政策の中で経済の安定的発展を考えなければならない、エネルギーの安定的確保、それと省エネ、その一部として温暖化などの環境問題は考慮するが、

3Eの要素はエネルギー政策当局で総合的に判断するものであって、そういう体系に温暖化防止が入ることは秩序を乱す。通産省だけでやってきたことに口出しするな、という強い姿勢だった。表面的にはそうはいえなかったが、そうした姿勢はありありと見えた。

- それでは仕方ないということで、環境庁としては、京都会議以降日本も義務を背負ったにもかかわらず、日本にはそれを確保する法律はない、だからそれを作るしかない、ということで始まった。
- しかし実際上の法律事項（権利と義務）、すなわち国民に義務を課さなければ法律として成り立たない。その義務というこの法律では結局事業者に対する義務になる。どういう義務づけかという省エネしかない。しかしそれは省エネ法でやることになっているから、温暖化対策法でやる必要はない、それをやると二重規制になる、というのが産業界、通産省の意見だった。通産省は、徹底して自分たちの城を守るだけでなく、領分を新しく侵してくるものは絶対に許さないという姿勢であり、業界には二重規制という大合唱をさせる。これは政治家には一番効く方法で、民間をこれ以上いじめないでください、ということになる。ただでさえ日本は官僚国家なのに、この上二か所に同じようなものを出させ、それに対して規制、指導するようなことは止めてくださいと。産業界と通産省が一体となって反対した。
- 特に業界は政府の新しい規制は経済活動に対する統制・介入である、それは適切ではないというのが言い分だった。産業界の排出が増えているわけではないので、京都会議の趣旨はわかるが、自主規制で十分でこれ以上の対策は必要ない、という意見だった。
- 通産省はそれ以上に、この問題は自分たちがやる。環境庁に口出しさせないという思いが強かった。産業界と通産省の意見は少しずつ違いがあるが、環境庁に対する反感は一緒であった。

#### ○審議会メンバーについて

- 中央環境審議会メンバーに環境NPOは入っていたが、自然保護系の人が多く、地球温暖化に関連する団体は入っていない。
- 審議会の中には業界の代表も入っている。メンバーは環境大臣が決めるが、関係するところから推薦することになっていて、中環審の場合も、関係省庁の枠があり、そこから推薦して頂いて任命する。
- 通産省の場合も、関係省庁枠があるが、一番大きいのは業界内・業界間調整であり、審議会ですべてを調整する。環境庁には産業界の枠があるが、通産省には環境庁枠というより業界枠がある。結局歴史の古い役所と新しい役所の違いと、行政の性格として環境庁は横わりである。（通産省のように）審議会を調整の場だと考えると、いろんなところに配慮する、枠を決める必要がある。
- 当時の通産省の審議会の議事録にもあるが、ここでの意見は、環境庁の審議会でも伝えるつもりであるという発言がある。茅さんは通産省の審議会と中環審の両方の委員をしていた。
- しかしあくまで審議会なので、そういう意見が出たことはだが、環境を中心にやっている委員も多かったので、中環審のまとめは環境庁よりのものであった。そのため、当初は事業者に対しても計画を作らせて都道府県知事に出させて、指導助言するというのが入っていた。
- しかし最終的にそれが入らなかったのは、政府内の調整がうまくいかなかったから。調整が平行線で、そうなる閣議決定ができないので、妥協するしかなかった。

#### ○情報公開

- 省庁間のやり取りは表に出ないが、情報公開法で覚書を出してくれ（福山議員）という意見が国会の委員会では出ている。省庁間で折衝したという場合、メモは取っているがそれは文書として認識されていない。だから出せない。しかし覚書には公的な印を押してある。公的に確認しているのだから、公文書だから、公開を拒否はできない。

#### ○政治家のリーダーシップについて

- 商工部会、政調、総務会、閣議という流れの中で、当時は省エネ法があがってくる時に、同じタイミングで家電リサイクル法があがっていた。家電リサイクル法に対して環境部会から内容に問題アリということで、商工部会に環境議員が異議を申し入れた。省エネ法も問題ありという声もあったが、家電リサイクル法の方が大きな問題になっていたため、温暖化対策推進法に関しては環境庁頑張れという程度だった。こうして省エネ法は閣議決定して国会に出ているということで通産省は優位な立場だった。
- 温暖化対策は既得権益とぶつかる。そこを乗り越えていくときに、そのときの政府のトップにある人の背中を押すものがあるとか、トップの人がこうだと言えばまったく無視できない。洞爺湖サミットが福田さんの背中を押したし、何とかしなければということで奥田さんを座長に鉄鋼・電力を説得するため

の舞台装置を作った。中途半端だったが。

低炭素社会の福田ビジョンが出て、閣議決定できた。自民党内でも法案ができた。太陽光発電でも福田ビジョンを作ろうということだったから、官邸でもやった。

- ・ドミノの初めは洞爺湖サミット、奥田さん、低炭素社会がきっかけになって、それが波及効果になっている。イタリアのサミットでは、2度未満や80%も入った。国内ではしばらくもめるだろうが。
- ・外堀は埋められつつある。しかし最後の最後に力技がいる。事業者に対する措置は、国、しかも経産省だけでいいのか、環境行政や自治体をもっと力を発揮できるようにする、あるいは排出権取引を入れるなど、最後は力技がいる。

## 2. NPOの参加により政策形成のプロセスが変わるか

- ・環境庁だけでなく、政治そのものが変わらないといけない。自民党政権下で行なわれてきたいろんな利害関係者の調整メカニズムがおかしくなっている。それを変えないといけない。反映されてこなかった声を取り込まないといけないとすれば、それは環境行政に限らないと思う。政府側で言えば各省庁の審議会、与党の部会など、そういうところから変える必要がある。色々政策を議論して方向を決める、そこはオープンなことがいい。オープンな場で政策を議論することが大切。その上で最終的には政権与党が決めていく。リスクはあっても決める。現在審議会は政策を企画立案する機能と、利害関係者を調整する機能が渾然一体となっている。それなりに長年うまくやってきた役所からすれば、最終的に自分たちのやりたいと思っていたことを多数派に仕立て上げてきた。審議会をうまくやりながら最後はうまい方向にということやってきた。しかし、企画立案機能と調整機能を分ける必要があるかもしれない。調整は政治家がやる。その方法は色々ある。方向を決めるのはオープンな議論で決める。その上で政権を担った政治家が責任を持って調整する。各省庁の審議会ということ、民主党になったら止めようということになるかもしれない。

## 3. NPOの参加の有効性

○当時、NPOの声を法律制定に活かそうとは思わなかったのか

- ・国際的なNPOが大きな状況を作り出している、世界的にも温暖化交渉をここまで動かしてきた、京都会議もそういう結果になったという認識はあった。大きな土俵を作ったという意味では大きな力を発揮したと思う。国内でもそういう流れの中で、温暖化問題を大きな関心事項にしていたということはNPOが頑張ったところが大きい。マスコミの論調にも影響を与えたと思う。
- ・しかし、京都会議の合意を国内でどう実施するかという時に、国内の既得権益とぶつかる。既存の意思決定の仕組み、政策決定の壁が厚く、そこを突き動かすところまではいかなかった。
- ・しかしその後2001年の省庁再編で中央環境審議会にも浅岡さん、それが影響してか経産省の審議会にも浅岡さんや飯田さんが入るようになっていく。相変わらず言わせておくだけで、政策に結びついていくわけではないが、変化は見られた。
- ・温暖化対策法も少しずつ変化していて、目標達成計画、2005年には算定報告公表制度、2008年改正には排出抑制指針や地域計画の策定ができるようになるなど、少しずつ進みつつある。選挙の結果民主党政権ができた場合、次なる発展があることが予測される。既存の温暖化対策法や省エネ法との調整はあるが、大きく再整理されるだろう。
- ・企画立案のところはNPOの参加が多様化する。そこに出席がある。温暖化にしても、当面だけでなく、先のことも考えなければいけない中で、しっかりやっていける制度を作る必要がある。環境税などをやっていかないとけない。企画立案、政策の方向を決定する際はそういうところまで考える必要がある。
- ・ただ実際にやる上では色々な調整も必要だろうから、そこは政治家がやる。役人もいろんな知恵を出す。しかし大きな方向は皆で決めることが必要。今は鉄鋼・電力も色々並べ立てて入り口で止めている。今後は導入することを前提にして心配事は解決策を考えていく。ただ、企画立案するところで、どう具体的に場を設定したらいいのか、その場の運営はどうしたらいいのかは課題としてあり、民主党政権になっても多分課題として残るだろう。

## 4. NPOの参加の制度化について

- ・新しい政権ができるとする。その場合、与党だけでやるか、与党と政府でやるか、どちらかだと思ふ。しかし具体的にはどうするかは、まだまだ分からない。制度化についても具体的にどうするかはわからない。
- ・NPOに対する見方はかわった。役所に居た時は外に出られないから分からなかったが、こんなにいろんなことをやっているんだと改めてわかった。役所に居る時は国際的なNPOは見えていたが、国内にもいろんなところがあることを知った。
- ・NPOも力をつけていくことが必要だが、それによって反発も多くなる。
- ・自治能力がためされる。対立も調整もその能力が大切になる。人間が居る限り対立はある、それが起きた時にどうするかという観点から教育と能力育成が大切。

## I氏 大学院教授

### 1. 環境基本法の範囲と環境NPOの役割

環境基本法はその視野の範囲を国内から国外にも広げたという点で前例のない条項である。基本的には国際関係である外交は法律にしないというのが普通で、国内法で事前に全部決めてしまうと外交カードにならないということで環境基本法の場合も、この条項を盛り込むかどうかでもめた。しかし最終的にはその条項を入れたことは環境関連の法律としても特徴のあるものになっているし、前例主義が重んじられる中で、当時としては画期的なことだったと思う。

政策提言自体は他の分野でもあるが、その場合は利害関係者に近いことが多い。環境NPOの場合は直接利害関係がないところでの活動が多く、放っておくと提言が出てくる部分ではない。一般的に言えば、環境や価値やライフスタイルについて行政が法律を作ってガチガチにやる部分ではなく、政府は距離を置いて民間でやるというのがいいし、政策の中に価値観のようなものを盛り込むのはちょっと難しい。環境税や取引は政策的には有効であるというようなことは行政が深く関わる話であるが、そのベースにある価値はどこにあるかというところで、環境NPOの提案活動の場があると思うが、それが政党活動や立法活動とどう結びつくかは判断の難しいところだと思う。勿論そうした活動があってもいいが、政治は主義主張そのものなのだが、環境NPOの活動も政党型と研究・中立型の二通りがあると思う。

### 2. 環境NPOの参加の有効性とパブリックメントについて

参加の意味をどう定義するかによるが、一般的には有効だと思う。

私自身の経験で環境基本法に基づく環境基本計画を作った。あの当時としては珍しく、骨子レベルの段階で公表してパブリックコメントを求めた。普通は出来上がってから発表するのだが、あの時は骨子案の段階で行なった。初めてということもあって注目が集まり、3000件程度の意見がきた。そして霞ヶ関に居る自分達のはっとするような意見がたくさん入っていた。3000もあると、大きく括ると、みんながどんなことが重要と考えているか分かるし、単品としてもはっとするものがあって、霞ヶ関に居る役人の相場観とかなりずれていることがわかった。作業的には本当に大変だったが、それ以上に有益であった。

そこから出てきた具体的なデータをもとに、審議会を再開したが、その中での説得力が違う。パブリックコメントでいいなと思う意見は、後半では基本法の中にかなり盛り込むことができた。

パブリックコメントは、環境NPOも含んだ一般からの意見だが、煮詰まっていない段階でやることは非常に重要だと思う。しかし、最近ではほとんど出来上がった段階でやるようなことも良く見られるし、パブリックコメント自体があまりに一般的になってしまったので、意見がなかなか出てこなくなっている。一般意見が少なくなったかわりに、利害関係がある人だけの意見になってしまって、バランスが悪いという話もある。そうしたことから、一版的なパブリックコメントだけで民意と判断するのは危険だと思う。

#### Q. それに変わる手段はあるか？

アメリカにはシンクタンクがたくさんある。彼らはいい提言を出すことで競争している。いい提言を出すと、アメリカの場合政党がそれを政策にいれるという風土がある。質をどう高めるかという点、RFFの場合は、フォード財団や政府からの資金も沢山出ていて、両方ともひも付きでない。日本の場合、これを

やってほしいということで公募などがあるが、そうではなくて、純粋に運営資金を補助する。これとは別に個人の寄付もあるし企業の寄付もある。但し、RFFの場合は企業からの寄付には慎重で、大口にならないよう、情報は公開し、活動内容と利害関係がありそうなところからは受け取らない。そうしたことで、財政基盤がしっかりして安定している。

また質を高めるために優秀な人材、最近では若い人材を集めている。また研究者個人の力量での研究に任せていて、いい研究ができればそのまわりにいい人材が集まってくるという流れになっているようだ。そんなにうまくいくかという気もするが、但し業績が上がらない研究機関は衰退して自然淘汰されていて、厳しい一面もある。

シンクタンクは二通りあって、思想的なことをベースにするところと、学問的な中立を尊重するところがある。しかしいずれも時の政権の中には入っている。純粋なNPOとはいえないが、こうしたNPOが増えることも、パブリックコメントだけでなく、いい提案や意見を担保する方法ではないかと思う。

### 3. 環境NPOの参加の制度化について

気候変動政策の場合、例えば今回の中期目標を決める際には、国立環境研究所などいくつかの機関がモデルを提供している。どうしてそこを選んだかという、一応実績があり定評があるから選ばれたと思う。そうした意味で特定のNPOだけが入る制度を作るとはなかなか難しいと思う。世間の評判や実績は決めたいところもあるが、基本的にはそうした世間の評価にあるように思う。まさに正当性というところ。逆に平等にしようとする、小さなNPOも平等に提案を聞かなければならないということになり制度が形骸化するような気がする。実効性を高めるために参加を制度的に保障するというのがなかなかイメージできない。

今までの審議会方式の問題は、情報の透明性がなかった。どんな人がどんな基準で選ばれて委員に参加していたのかというあたりは必ずしも明確ではなかったので、どういう参加のあり方にせよ、NPOが参加するときの手続き、情報の透明性を確保することは重要だと思う。

欧米の場合は一応の基準がある。日本でも一応専門性や実績はお互いに認め合っている、基準も役所が決めるのではなく、NPOの中で選ぶという方法もあると思うが、新規にでてきたNPOがそれで満足するかどうかは分からない。

パブリックコメント的なところでは、一応制度として現在でもあるが、それを必ずやるとか応答義務はない。環境基本計画にも審議会の意見を聞いて定めるとは書かれているが、パブリックコメントを必ずやるとは書いていない。そのあたりを実状に即して法律に書き込むことはできるかもしれない。

経団連なども非政府組織でも大きな影響力を持っており、一方これまでも色のない非政府組織の声はあったが、声の大きなところに押されていた。特定の利害を持たない、純粋なNPOの声をしっかり行政に反映させるということだと思うが、NPOの質の違いのようなことをどうやって定義するかということもあるかもしれない。制度として盛り込もうとすると、行政としては基準がある。そうすると、質の違いを明確にしなければいけないし、そこをあまり恣意的にやると問題が起きる可能性もある。

最後は政権交代でもわかるように民意が一番強い。利害関係を超越したNPOが民意にアピールすることが一番大きな役割ではないかと思う。勿論政策形成に直結できれば一番効率的ではあるが、その設定としては、民意にアピールすることが回り道ではあるが、最終的に行政に反映させる近道ではないかと思う。

Q、民意を待っていたのでは間に合わないのではないかと。両方が必要ではないかと思うが。

その通りではあるが。気候変動を例に考えると、今のライフスタイルでいいのかという疑問を持っている人は結構多い。しかし大きな声になっていない。何故大きな力にならないのか？市民参加も必要だが、組織的な大きな力にならないと社会は動かないという面もある。そういう意味ではNPOの財政基盤が強くないといけない。色の着かない資金が必要。NPOは儲けにもならないことを真剣にやっていて、これは市場原理には載らない。そういうものには補助金があってもいいというのが経済学の一応の話だが、日本の場合、なかなかそういう仕組みにはなっていない。

アメリカの補助金のことは詳しくは知らないが、直ぐに成果を求めるようなものではない。そのかわり情報は透明でこれだけお金を出して、これだけの成果があったということ公表する。海外の環境省はN

POに結構お金を出しているが、日本では色の着かないお金は出ていない。排出権取引でオークションになれば、それを財源にすることはできるかもしれないが・・・。

それに、どうやってNPOなりを選ぶかについては少し疑問である。実績や財務状況などを公開することである程度許されるところがあるかもしれないが、例えば、今回の仕分け人がどうやって選ばれたかということと同じでその基準が明確ではない。仕分け人の場合は、何らかの形で民主党に関わっていた人だと思うが、あれも一種の権力だから。

アメリカ的に情報公開の中で、だめな人は淘汰されていくという方法もある。完璧な人選はありえないから結果で勝負するしかないという面もあるが、そこはなかなか難しい。

#### 4. 理想的な制度とは

先ほどのパブリックコメントを制度としてしっかりやる、しかも早い段階でやるのがひとつの方法としてある。

以前は全てを役所が担ってきた。しかし霞ヶ関だけで案を作って持っていくということでは、環境省のような弱い役所では調整の過程でなし崩しにされていく。大枠は政治で決めてもらわないと提案すら生きてこなくなる。また各省庁との調整過程も全て情報公開しろといわれるとそれも大変。情報公開法で覚書はなくなったと思うし、そもそも覚書は変なものであってもあまり意味がなかった。

理想的な制度は大きな方向は民意をベースに政治が決めて、その肉付けを役所などがやるというのが本来の姿だろう。ここ十年、二十年を振り返ると環境の場合は限界があったと率直に言えると思う。縦割りではできないし、ある程度霞ヶ関の中で合意しなければならぬということもある。霞ヶ関のバランス感と一般のそれが一致していれば、調整の過程での妥協もありうるが、そのバランス感が違ってくる。霞ヶ関に近い人の意見がバランス悪く反映されてしまう。その意味でそれをNPOあたりが補完する意味はあると思う。

パブリックコメントは、偏ったそのバランスを正常位置に戻す意味でも大切だし、役所の中に居る人間も気付かなくなっている点を気付かせてくれ、修正のきっかけにもなる。

日本の個人の力量に頼っている部分が多い。日本の場合は、個人の負担で最低限のところが保たれている。若い人を育てるだけの財政基盤もない。

### N氏 弁護士

#### 1. 参加の制度化によって、NPO活性化が促進されると思うか

参加の制度的保障があると、ある意味で権利だけでなく責任を伴ってくる。そうすると理想論は必要だが、理想論だけでは解決しないということで、現実を踏まえてどのように前進させていくかというような、実際的な政策提言をやるNGOが増えてこざるを得なくなる。NGOもそういう能力をつけないといけないうし、参加をさせるということになると当然行政もそれを育てていくという意識が出てきて、両面が進んでいくと思う。今のNGOは、いくら言ってもそれが実現されるというツールがなかなかないために、真剣に現実をどう変えるかという視点が少し欠落していて、どうせ言っても変わらないから、自分達がおかしいと思うことだけを主張して、それに留まってしまう傾向があるように感じる。参加の制度ができることで、NGOを鍛え育てていくことに繋がると思う。そうしないから、日本の政策提言型NGOの数が少ないし、なかなか能力も育っていかないのではないかと。

#### 2. 政策形成プロセスが変わって実効性が高まると思うか。

それはそうだと思う。実際に政策を実現していく過程で、今でもNPOが関わらなければ実現することが難しいというのが、環境政策は特にあろうかと思う。そこに責任を持って参加をして、自分達が提案し自分達が決めたことだから、確実にこれを実行させていこうという気持ちになるのは当然。そういう意味では実効性が高まるし、合意形成を早い段階から進めようということになってくると思う。制度的な保障ができ、NPOが了解しなければ政策ができないということになると、色々反対があるNPOに対してそれを理解してもらうためには早い段階から話をしておかないと、いきなりこれだということ必ず反対され

るから、計画の早い段階からNPOが関わっていくことになると思う。そうすると意思決定までの間に多少時間がかかっても、意思決定後はスムーズに流れていくはず。ところが現在は逆に、政策形成の過程はその間にそれなりの時間があるはずなのに、市民やNPOを排除して、最後の意思決定の段階で「こうだ」という言い方をするから反対が出たりする。施設整備などの場合も建設が決まってから意見を聞くから、反対がおき、結局工事が長引く。さらに何か問題が起きた場合、問題がより大きくなる。原発も同じだと思う。NPOを参加させていくことが環境政策を円滑に進めていく上で重要な要素だと思うので、そうした制度化が出来れば当然実効性は上がると思う。

Q. どのようなNPOが関わるかにもよるが、様々なNPOが関わることで一概にスムーズに進むとは限らないのではないか。

A. 実際に経験がないので確かなことはいえないが、欧米の経験などを見ると、自然に役割分担ができてくるのではないかと。化学物質の問題は難しい問題で、市民の中で理解できない人も多いが、危機意識は潜在的に持っている。危機に敏感な人たちの疑問に対して、できるだけ科学的に伝えていき、予防原則で、政策に取り込んでいくことが実効性ある環境政策に繋がっていくと思う。

Q. 化学物質問題はかなり専門的なことで、普通のNPOではなかなか対応できないのではないかと。

A. 私たちのグループは科学者がたくさん居て、これは一つの実験だと思っている。欧米のNGOはPhDを沢山抱えていて、科学的なことはそういう人たちがリードしてやっている。科学は科学で分析するが、次の段階になった時に何を政策として求めていくのか、市民と科学者が議論を尽くすことによって、合意を得ていくというのは、NPO抜きでは出来ないことだと思う。そういう意味でもNPOの役割は重要になってくると思う。遺伝子やナノ技術など新しい技術がどんどん出てくる中で、それを社会としてどこまで許容していくのか、チェックをどうしていくのかということは、科学だけでは予測できない。科学では分からないことをあらゆる情報から、市民が主体的にどうして行くかを決めていく以外に環境政策はありえない。予防原則で徹底的に行くのか、ある程度分かってきた段階でここまで認めてもいいのではないかなど、いろんな意見が出てくると思うが、その段階で、科学者を交えて市民が議論していくことをやっていかないとだめで、NPOの中にも科学者が居て市民の素朴な疑問に答えていくことも必要だ。日常的にそれをやっていく中で、市民も科学者もレベルアップしていく。環境問題は全てが解明されているわけではないので、そういう意味でもNPOの参加は不可欠だし、それを制度化していかないとよりよい選択はできない。リオの第10原則でもいわれるように、ガバナンスというのはまさにそういうことだと思う。環境問題には解答がない。一定程度は科学を前提として議論するが、そのあとの判らないものについては、科学者と市民とができるだけ分かりやすくコミュニケーションする中で意思決定していく以外にない。それも柔軟でフレキシブルな意思決定。

### 3. 理想的な参加の制度とはどのようなものか

理想的な参加の制度は一つではないと思う。

①今のような役所に都合のいい人間を連れてくるような審議会はだめだが、多様なステークホルダーが入って本当の議論ができる場作りをやっていくしかないと思う。そういう意思決定の場も一つ参加の場としてはありうる。

しかしそこに関わるNPOは数に限りがあり、代表的なNPOということになる。温暖化では、気候ネットワークがそういう役割をしていて、その傘下にWWFやJACESがいたりする。皆特異のところではやっている。各NPOの得意分野を活かしながら役割分担して、**Make the rule** キャンペーンのような連携した活動をやっている。自ずと役割分担できるのではないかと。実力がある人は誰も認める。そこまでレベルアップしないと、政策提言はできない。特に気候変動などは科学的なことや専門的なことが多いので、そういうことができるNPOや人材は限られてくる。化学物質も同じ。一定程度の能力・専門性がどうしても必要だから、それを持っているNPOが中心にならざるを得ない。

②パブリックコメント・公聴会など、幅広く意見を聞く機会も必要。特に参画ということになると、大都市中心になってしまうので、地方での意見も吸い上げられるシステムが必要だし返答するシステムも必要。

③立法への参加も必要。今の法制局は市民に開かれていない。現在市民参加でいくつかできつつあるが、

数が限られている。市民参加で議員と一緒に立法ができる、法制局が人数も増やして市民に開かれたものになれば、一緒に立法案を作成でき、それを議員に持ち込むことができるような参加のしくみも必要。人数が少ないので、議員を通さないと、法制局にNPOが直接持っていくことは大変だが、極力一緒にできるといい。

市民立法機構には法制局のOBが入っているが、そんなに開かれた感じではないし、そんなに沢山法律を作っているわけではない。市民のための法律講座なども開催されているので、法律家なら対応可能かという感じがする。完璧なものではなく、それなりの法律案まで作るとは可能ではないかと考えている。議員にも秘書にも要望だけ持っていても立法化には繋がらない。化学物質に関するREACHに関して、何万人かの署名を議員に持っていったが、議員は動けない。化学物質の基本法に関して、それなりの案を市民が提案できたからから議員は動いてくれる。但し、市民案があまり完璧だと逆に議員のプライドを傷つけることになるので、そこそこのものを持っていくのがポイントのような気がする。

議員と法制局とNPOが協働で作れるようなシステムになっているといいしそうしたシステムをつくりたい。提案はNPOから持っていく。オース条約もインパクトにはなる。

できるだけ早い段階で関わるのが理想。官僚ともしばしば会って、いろんな提言を持っていくと、官僚との間に人間関係ができてくる。現実的に動かしていくのは理想論では行かないということがこちら側も理解できていると官僚が信頼してくれるようになり、何かにつけてコミュニケーションが取れるようになる。化審法の場合も早い段階から相談し情報を入れて、学習会などでも一緒に勉強していくうちに、信頼関係ができて、いよいよ始めるという段階で審議会のメンバーとして頼むよということになる。環境省にとって一番言って欲しいことを言うのはNPOであり、産業界に対して自分達にはいえないことをNPOに言ってもらおうと事前に必ず相談に来る。但し、言ったからといって直ぐに実現するわけではないが、将来課題などに入れることはできる。

頭だしでも何か言わないといけない。それができるのはNPOだが、ごりごりと攻めるだけではうまく行かない。NPOは簡単に妥協してはいけなく、譲ってはいけないところはあるが、いきなり理想が実現するわけではないことも理解する必要がある。

環境アセスに関しては、検討会は学者ばかりだったために、最後の審議会で譲ってはいけなくことを譲ってしまった。NPOが入っていればそうしたことはなかった。学者は自分の地位が危ういから引いてしまった。NPOや産業界が入れば透明化する。そのあたりをわきまえてやれる人が増えてくれば、環境省は環境政策に関しては、NPOを入れたいと考えていると思う。実際、化学物質政策には必ず入れている。

しかし、審議会の人選も官僚次第。全く反対のNPOを入れると合意できないと思うから排除する。しかし排除するのは間違いで、現実的にどうするかという現実政策を考える以外にない。例えば、廃棄物処理施設なども大型炉をつくるのではなく小規模でもいいではないかとか、できるだけごみを減らしていくことを将来目標にしながら最小限の炉にしようなど、そういうことを一緒に考えていけばいい。排除するから反対運動が起きるし、解決が長引く。そこそこの問題が理解できる人たちであれば、究極は同じなんだから、話し合っていけばどこかで折り合っていける。排除しないことが大切。

またNPOも強硬意見ばかりでは解決できない。それを現実的にどう解決していくかが問われる。そういうことを皆で話し合っていく中で、過激意見はやや浮いてくる。解決策も一つではない。一見対立しているように見える意見も、構造的に全体像を明らかにして、これも必要、あれも必要というようなことを言っていくと、皆納得する。しかし全体が分かって、議論をうまく集約できる人たちが、NPOの中にも行政の中にも居ない。そういう人たちが居ないから、全体が見えない人たちは対立する。

行政は細分化していて全体像の解説はできない。その役割はNPO。NPOの方が民主主義は進むし、参加型民主主義はNPO抜きでは進まない。

時間をかけて、説明すれば、今の教育レベルを受けている人であれば理解できる。排除しないで、納得してもらえらるまで説明していくことが必要。そのことを痛感したのは国際会議。最初のうちはみんな好き勝手なことを言って、専門的なことは知らない人も沢山いて、これでまとまるのか心配になるが、最終日の明け方になると、皆が納得する内容でまとまる。反対していた人たちも賛成するような内容になっている。NGOも賛成する内容になっている。それは議長、副議長の能力で、長いことその課題にかかわっていて問題の全体像が分かっていて習熟している人たちだから、まとめることができる。日本の役人は次々に代わり、問題に習熟していないし、細分化されすぎていて全体像も分からないから、政策の質も悪いし、

本質的なところが分かっていないから、NPOや理解の低い人たちを排除したがる。

一方NPOも断片化されたNPOが多いので、井の中の蛙的なところも多い。NPOの課題としては、視野を広げて、その問題に習熟して、深め、広めていくようになっていかないといけない。そうすると淘汰されていかざるを得ない。

また圧倒的に民主的でないNPOも多い。ワンマンNPOも多い。それではだめで、民主主義とは何か、NPO自体が懐を広げ、反対する人たちも巻き込み、合意形成していく、そういう民主主義を実践していくことを通じて、成熟していかないと、政策形成のパートナーとして、政策形成に当たることはなかなかできない。

そのためには専門家が必要。NPOの中にも専門家は居るが、いろんな専門家が居ないといけないから、できるだけ多くの専門家を集めて、関わられるようなNPOを目指していかないといけない。今の状況では外部に抱えるしかないが、資金的な援助が出てくれば、可能になる。資金的な基盤整備がやはり必要。団塊の世代で能力ある人たちが退職しているから、そうした人を活用することも大切。

橋 幸信氏 衆議院法制局

### ○現状認識と論点整理の必要性

「NPOの政策決定過程への関与・参画」を考える際には、現在のわが国の政策決定過程、あるいは実施（執行）過程の中に、実際に市民やNPOが関与・参画できるような手段・ルートがあるのか、あるとすればそれはどのようなものか、更には、そのような手段・ルートが形式的には存在していたとしてもそれは十分に活用・運用されているのか、といったことを、一度確認した方がいいのではないかと思う。

#### （立案過程・審議過程・執行過程）

このような観点から、少し前提的な知識を整理しておく。現在のわが国の法律（案）をめぐる過程は、大別して、「立案過程」、「審議過程」、「執行過程」の3つに分けられる。政策提言型NPOが念頭においているのは、もっぱら第一段階の「立案過程」であると思う。確かに、「立案過程」は立法政策の制度設計の一連の過程の中では、最もダイナミックで可塑性に富む手続であり、これに関与・参画することの意義、その重要性は、いくら強調しても強調しすぎることはないであろう。ただし、国会に身を置く立場からすると、国会における「審議過程」も、それなりにダイナミックなものであり、審議を通じて不十分な点を修正したり、運用上の留意点を抽出し、執行上の制約を課するなどの観点から、これまた重要な過程であることを看過してはならないと思う。また、法律成立後の行政府による「執行過程」についても、国会における議論を踏まえた適切な運用が行われているのか、「行政と市民との協働」の形で「執行」そのものにNPOが関与していく方策もあるのではないかと、といった観点からの考察も有意義であると考えられる。

いずれにしても、政策提言型NPOの中心的な役割が、「立案過程」における市民意見の反映にあることは間違いないし、その意義はご指摘のとおりである。

#### （立案過程への関与・参画と政策提言型ロビー活動）

「立案過程」におけるNPOの関与・参画の現状について。

まず、内閣提出法律案（いわゆる「閣法」）の立案過程においては、多くの場合、「審議会」のメンバーとしてNPO団体の構成員が有識者として委員に任命されたり、また、参考人等として意見を開陳したりする機会が与えられることがある。また、一市民の立場からもアプローチできるより一般的な制度としては、政府提案の場合には必ず行われる「パブリック・コメント」の制度もあるので、これを利用して具体的な意見を述べるができる制度が存在すると言える。

ただ、政府の「審議会」に委員として招聘されたり、参考人・有識者として招致される人たちの「人選」については、政府の意見に都合のいい人たちだけが呼ばれているのではないかと、一部の特定団体の幹部等に偏っているのではないかと、といった批判があるし、役人にとって都合のいい形で利用される「御用審議会」といった指摘があることは事実であり、NPO団体等の意見反映手段として、必ずしも十分ではないとも言える。

他方、議員立法の立案過程においても、与党野党を問わずに、自民党や公明党の部会、民主党の部門会議などにNPO団体の方が呼ばれて、その実態に関するヒアリングや政策要望等に関する意見聴取が積極

的になされているところである。一般に、議員立法の立案過程においては、閣法の立案における「審議会」のようなパターン化されたプロセスが確立しているわけではないから、当該立法政策を主導する個々の議員の個性に依存することが少なくないので、閣法の場合と比べて議員立法の場合の方が、当該議員の仕切り方いかんによっては、単なる説明聴取に限らず、具体的な政策立案のための議論の場においても、NPO団体の関係者や有識者を招致して、立案を補佐する議院法制局の職員と一緒に案を練り上げていくというケースも少なくなく、政策決定自体への参画の度合いは大きいとすら言えるかもしれない。ただ、そのような形でのNPO団体の関係者の関与・参画は、「制度化」されているものではないので、担当する議員個人の資質とやる気や、更にはそのような議員との「人脈」の有無にかかっているというほかはないのが、現状である。

以上を踏まえて处世じみた助言というか、結論を先に言うと、現在の「立案過程」を前提として、政策提言型NPOとして現実の政策立案過程に影響力を行使していこうとするならば、一番の早道は、特定の議員（いい意味での「族議員」というか、「政策発信力の強い議員」と特定の分野での「つながり」をつけていくことではないか。アメリカなどにおいては、「容認されたロビー活動」という形で法的に認知されているようだが、わが国ではそのような法制度を作るまでのコンセンサスが形成されているとは言えないから、一気に法律でもって政策提言型NPOの位置づけを決めるよりも、まずは、運用の中で実績を作っていくことが重要ではないだろうか。そのような実績を積み重ねていく中で、「議員等の政治セクターへのアプローチは、決して『口利き』や『癒着』というものではなく、政策という名の下における正常な民意の抽出・反映過程なのだ」という認識が与野党内においてともに醸成され、結果的に、わが国の政策決定システムの中において、政策提言型NPOはなくてはならない存在になっていくのではないだろうか。

現時点でも、議員の中にはそうした認識をしている議員がいると思うが、一部のマスコミは、「特定業界・団体との癒着」というレベルでしか、このような働きかけをとらえない傾向もある。これでは、意義のあるロビー活動（政策提言活動）は育たない。こうした方法は、むしろ、政策協働の一つのあり方なのであり、後述・問3で指摘するNPOとの役割分担、あるいは協働なのだということを、マスコミ自身に理解してもらう必要がある。

#### **(審議過程への関与・参画とその具体的事例)**

次に、「審議過程」、すなわち、法律案が国会に上程されてからの関与・参画の方法として、現行制度上、どのような方策があるのか。

まず、閣法、議員立法を問わずに、衆参の委員会における「参考人」や「公述人」としての意見開陳という方法がある。ただし、参考人・公述人による意見開陳とこれに対する質疑については、ほとんどが、法案採決のための「通過儀礼」になっており、その意見によって、実際に法案が修正されたりすることはほとんどない、との批判もある。与党は与党推薦の参考人を、野党は野党推薦の参考人を呼んで、ほとんどが自分たちの意見を代弁させているだけで、いわば「ガス抜き」でしかない、との実態認識に基づく批判である。

確かに、そのような傾向は否定し得ない。しかし、国会における参考人等の招致のすべてがそうかというところ、決してそうではなく、例えば、衆議院の憲法調査会で報告書をまとめたり、憲法調査特別委員会で憲法改正国民投票法を審議する過程では、非常に珍しい事例ではあるが、参考人と委員（議員）との間の自由な意見交換が行われたばかりか、この議論を通じて、数多くの論点において実際に法案修正がなされていることは、もっと注目されて良いであろう。国会審議を本当に活性化させようとするならば、現行制度の下においても、このような方法を採用することは可能なのであり、要は、運営次第である。

憲法調査会や憲法調査特別委員会でこのような運営が行われたのは、会長（委員長）や与野党の幹事（理事）たちの間に、「参考人質疑を形骸化させたものにせず、実質審議を行おう」、「公開された委員会というオープンな場で、与野党の修正協議を行おう」という理念が共有されていたからであった。しかし、このような運営が本当の国会の姿であるとは分かっていても、与野党の政治的（政局的）な対立がある案件を抱えている中では、現実の法案審議はそのような形にはなっていくことは難しい。ただ、それでも、議員が変えようとするれば、変わろうとしさえすれば、すぐが変わっていけるのだ、という希望はある。そのためにも、NPOサイドからの働きかけの余地は、あるのではないか。

そのような運営を可能にする条件とはどのようなものか。会長（委員長）や与野党の幹事（理事）の見識はもちろんであるが、それには、一定の条件が整っている必要があるように思われる。上述したところ

とも重複するが、私自身の経験を踏まえて改めて指摘する。

まず、上述の憲法改正国民投票法案の審議においては、一部政党を除いて、「本法案は少なくとも現行憲法自体が予定している国民投票の手續を定めるものであり、いわば国民主権を実現するものである」、「この法案自体は、改憲・護憲・論憲といった、イデオロギーの問題ではない」との共通認識が醸成されていたことが背景にあった。このような認識は、憲法調査特別委員会に先立って5年間の長きにわたって憲法全般について調査・論議を行った「憲法調査会」における積み重ね・人的信頼関係を通じて、形成されたものである。だからこそ、上述のような実質的な審議・修正協議ができたのだと思う。

また、もう一つ、私の経験した法律案でいえば、NPO法の制定時も、与野党案が並存する形で、実質的な議論が国会の場でできたと思う。しかも、各種のNPO団体の意見が大幅に反映されるような審議過程でもあった。ただ、NPO法の制定時の実質的な審議は、国会の委員会の場合というよりは、むしろ、シーズなどがコーディネーターとなって、市民主催の討論会というパブリック・フォーラムがたびたび開催され、これに、NPO担当の各党議員が毎回参加して議論がなされ、それが国会審議にフィードバックされる形で、法案修正につながっていった、というべきであろう。このときは、上記のような与野党共通の「土俵」といった「条件」を、NPO団体側が協力に作り上げていった、と考えることができるかもしれない。

もう一つの例を挙げれば、消費者保護基本法の改正時（消費者基本法への大改正）も、消費者団体や生協などの連合会の関係者が、アメリカ流のロビー活動のように永田町をかなり積極的に動き回って政策提言を行い、かなりの論点でその意見が法案の中に取り込まれ実現したと言える。ここでは、また、政府内の審議会における消費者団体をはじめとする委員間の認識の共有が、最終的には、国会における「共通の土俵」の形成に一役買ったように思われる。

いずれにしても、具体的な法案が上程された後の審議の段階において、与野党ともに積極的な修正協議を行うこと、その修正協議に対してNPO団体などが積極的に関与・参画ができるようにすること、といったプロセスがとれるかどうかは、それ以前に、与野党・NPO団体間に、妥協可能な議論のための「共通の土俵」や「信頼関係」が存在していることが条件になっているように思われる。そして、このような「条件」整備の触媒役を、NPO団体が担うことも、重要な役割になるケースも少なくないのではないか。

#### **(執行過程への関与・参画)**

最後に、制定された法律の執行過程に関しては、国会の行政監視機能が必ずしも十分に機能していない分野において、しかも、「霞ヶ関」が一方的に情報を独占している状況・分野においては、市民による不断の行政活動の監視・チェックは極めて重要であることを、指摘したい。

本当は、そのような行政執行に対する不満や苦情は、国民代表たる国会議員を通じて、国会に集約されるべきだが、現状では、政府内部の「審議会」委員になっているNPO団体の代表者などを通じて、新たな法律改正や運用改善につながるケースの方が多いかもしれない。この点に関して、ご指摘の問題認識から協道にそれるかもしれないことを申し上げれば、このような現状にかんがみると、議会オンブズマンのような制度こそが、求められているというべきではないだろうか。

### **ONPOに求められる能力と課題について(問3)**

#### **(政策提言のためにNPOに求められる能力とは)**

必ずしも特定の政治的イデオロギーに依拠することなく、しかも、「環境」などのように特定分野において高い専門性を有する政策提言型のNPOは、現実の「霞ヶ関」や「永田町」の政策立案能力と比べても、十分に「能力」はあると思う。

わが国の制度を考えると、本来、法制度の設計を決めるのは「政治家」であり、「官僚」はその専門的知識でもって、最終的な政策判断をする政治家に必要な選択肢と判断材料を提示するものである。しかし、これまでは、官僚は、政治家（大臣を含めて）に対して一つの選択肢しか提示せず、かつ、これに都合の良い情報しか与えないなどといわれ、「官僚立法」との批判がなされてきた。しかし、最近の「政治主導」の流れの中では、そのような傾向はかなり変質してきており本来あるべき「政官関係」になりつつあるのではないかと。

このような政治家と官僚の役割分担の中に、NPOはどのような形で「食い込んでいける」か。官僚的発想からは出てこないような政策の選択肢（オプション）を示したり、官僚にはない知識と経験で得た情

報を提示する、ということだろう。これを一言で言えば、「現場力」とか「市民の目線」と言えるのではないだろうか。日々の行政執行の過程において、しかも、法的権限に基づいてさまざまな情報を収集・分析する官僚に対して、すべての分野において、NPOセクターが対抗し得るといわけにはいかないだろうが、しかし、「現場力」「市民の目線」がものをいう、環境、消費者、市民活動、国際協力などといった場面では、専門のNPOには官僚にもまた政治家にもない、知識や経験の蓄積があるのではないか。わが国の政策決定過程を「豊か」にし、より実効的で質の高い立法措置を講じていくためには、そのようなNPO・NGOとの「協働」が必須だと言うべきだろう。

逆に言えば、NPO側にとっては、そのような自分たちの政策提言・情報提供における「優位性」を主張し、それを具体的に示す必要があるということになる。

多くのまじめなNPO団体の皆さんは、私が申し上げた意味での「政策構想能力＝現場力・市民の目線からの政策提言能力」は既に申し分ないほどに有しておられると思うが、それを、政治セクターにアピールする能力はどうか。また、アピールする努力はされているだろうか。単なる杞憂かもしれないが……。

### **(NPO政策関与の「制度化」の課題)**

次に、NPOによる政策提言を活性化するために、政策決定過程におけるNPOの関与・参画を「制度化」することについて、である。この「制度化」の最も端的なイメージは、「(ある特定の?) 法律案を立案するに際しては、必ず当該分野において活動するNPO団体の意見を聴取しなければならない」というような「手続法」を制定することであろう。しかし、このような手続法を作るのは必ずしも得策ではないし、現実的にもハードルが高いように思う。なぜ、NPO団体なのか、既に利害関係人や有識者からのヒアリングなどの制度はあるではないか等々といった批判がすぐにも起こるだろうからである。また、そのような手続法を制定すれば、こんないいことがあるといったメリットを、説得力をもった説明を展開することは、現時点でできるだろうか。「これはいい!」というような理屈が展開できないと、誰も後押しをしてくれないだろう。

やはり、「義務づけ」は得策ではない。「義務づけられる」人々（この場合は、官僚や国会議員）が真に納得していないと、当然のことながら、嫌がられるだけだ。むしろ、「誘導」策の方が現実的ではないか。つまり、特定の分野において事例を重ね、実績を積み重ねていくといった運動論と政策論を積み重ねていく中で、NPO団体の意見を取り入れると、すばらしい政策立案ができる、という認識をもってもらい、「応援団」を増やすのである。

では、「義務づけ」ではなくて、もっと緩やかな「推奨」、例えば、「国民一般ないしは多くの市民団体に利害関係が及ぶような法律案や政令案を立案し、審議するときは、幅広く意見を聞くだけでなく、関係団体からの意見書の提出を求めるよう努める」というような形だったらどうか。今でも意見書の提出くらいはできるわけだが、単なる努力規定とはいっても、それが法令上の根拠を持ったものになれば、それ自体には誰も反対できないだけに、むげには無視できなくなる。このような、緩やかな義務づけというか推奨制度であれば、まだ、現実的な「制度化」の手法になるかもしれない。

要するに、まずは実績を積み重ねることである。その上で、緩やかな制度化を政治セクターに働きかけながら、最終的な理想型を柔軟に追求していく---そんな多様かつ段階的なアプローチを採ることが現実的であるように思われる。

### **(NPO側の課題)**

「制度化」という要求の中には、自分達が座して待っていても必ず意見をいう場が与えられるという要求が内包されていると思う。しかし、自分達の意見を聞いてもらおうと思えば、汗をかいて自分達からアプローチする、いい意味でのロビー活動が必要で、それなしでの「制度化」はあり得ないと思う。そのときには、政治セクター、官僚セクターとの「役割分担」と「協働」を意識し、自分達にできること、さらには自分達にしかできないこと、自分達だからこそよりよくできること、といったセールス・ポイントを明確にして、まずは、与野党問わず政治家との「つながり」を作っていくことが、現在の政策決定システムの下では肝要ではないか。

議員らから、「環境に関する立案をする時は、まずは、この団体の意見を聞こう」「この団体にヒアリングをしておかないと、この世界では『潜り』だといわれる」というくらいの実績を積み重ねていくことが重要ではないか。「政治主導」といっても、議員たちは、何でも自分たちで決めればいいのかということも考えていない（と思う）。信頼に足る「知恵袋」を必要としている。

ここで、若干、技術的なことを言うと、立法政策を提言するような場合には、「法律案になじむ表現」で提言すると良い。法令の世界には、同じ日本語でも、「法令用語に翻訳する」という作業が必要で、そのような用語で立案して初めて、複数の政策が比較可能になるからである。その意味では、「政策提言」とは、政治的主張である「スローガン」とか「アジテーション演説」とは全く異なる。自分の純粋な思いを日本語にすれば、それが直ちに立法政策の表現になるわけではない。

「政策提言型NPO」としては、できれば、このような法令立案能力（立法技術的な能力）を備えることが望ましい。もちろん、議院法制局や内閣法制局の起案に係るような完成度の高いものである必要は毛頭ない。現行法令との整合性等に「ある程度」の目配りがなされている程度の完成度でよい。それによって、何を換えようとしているのか、何は現行法令を前提としているのか、という最小限度の部分が分かることが必要だ。

私自身の「思い」を付け加えれば、実は、このような法令用語への「翻訳」作業は、かなり職人芸的な部分があるので、政策の「内容」を提言するNPOと役割分担をする形で、別の専門的なNPO団体が市民セクターの中に存在することが有用だと考えている。私自身、国会職員を離れて、大学に出向していた「自由」な身分の時期に、「市民法制局準備会」なる組織を立ち上げて、「政策の中身は皆さんに作ってください。私たちは、それを法案に『翻訳』していくお手伝いをします」というようなことをやっていた。そのときは、全国各地の自体において「介護保険の施行条例」の制定が問題となっていたので、「厚生省のお仕着せの条例ではなくて、自分たちの市（まち）の条例を、自分たちで作ろう」ということを目的にしたワーク・ショップなどを開催したりしたが、実に、楽しくまた、建設的な議論であったことが、今でも懐かしく思い出される。

なお、「法制執務（立法技術）は、難しく、敷居が高い」などと思われがちだが、全くそうではない。地方分権の潮流の中で、条例案の立案を各自治体がやるという時代になって、今までは「霞ヶ関」に手取り足取り教えてもらっていたのが、「政策法務」といったスローガンの下で政策立案のノウハウを、全国津々浦々の自治体職員の人たちが学ぼうとしている。そういう状況の下で、法制執務について一定の実務経験を有する者たちが、ボランティアで市民のお手伝いができる仕組みができないだろうかと個人的には考えている。

## ○政策決定過程への関与・参加の「制度化」によってNPO活動は促進されるか(問2)

例えば、環境関連という分野を限定すると、上述したように、消費者分野などと同様に、あるいはそれ以上に、政策提言型NPOの活性化は促進されるだろうし、また促進されるべきだと思う。その理由は、政策判断する政治家に出す情報は、官僚が出す情報だけでなく多様であるべきだが、このような分野では、まさしくNPOが有する「現場力」「市民の目線」に立った知識・経験に基づく情報こそが有用である。これを最終的な政策判断権限を有する政治家にきちんと届けていく、その上で政治家には的確に判断してもらい、それこそが、議会制民主主義の機能であるはずだ。このようなプロセスが機能していくようになれば、当然、類似のNPO団体がお互いに、政策提言活動に参画するようになっていくのではないかと。

## ○政策決定過程への関与・参加の「制度化」によって、政策決定過程自体は変わるか(問1)

そうすると、その分野においては、政策決定過程の「道筋」ができて、もはやNPOによる政策提言活動をあらかじめ組み込んだ形でのプロセスが、自ずと確立していくことになるのではないかと。問1でご指摘のように、まさしく政策決定過程自体が、そのように変容することになるわけである。

この政策決定過程の変容には、実は、もう一つの重要な意味があると思う。それは、インプットの部分で官僚セクター以外の情報が外部からはいることによって、アウトプットである「法律（案）」の中に、どのような情報が、どのように消化されて反映・結実したのかが分かるようになる。つまり、政策決定過程の透明性が高まるし、高まらざるを得なくなる。なぜならば、具体的な法律案の条文をチェックすれば、「どうして、自分達の意見が取り入れられなかったのか」「その理由は」といった疑問が湧くことになるし、これに関して「それは、どここの役人のどういう理屈で（横槍で？）曲げられたのではないかと」といった疑問も当然に出てくるので、国会における審議過程において、参考人の意見開陳の中で、あるいは議員の質問の中で、そのような事項を明確にできるきっかけにもなる。

そのことによって、より国民の納得が得られる、適切な政策、執行に耐えうる政策として実効性が高ま

っていくのではないだろうか。

**Q.** 「制度化」は直ぐには難しいし、NPOの歴史も浅いし、政策提言というのは役人に任せておけばいいという市民意識が強い中で、一足飛びにはいかず、実績を重ねていく必要があるというのは承知している。しかしその一方で、あまりに強固な霞ヶ関の体質、議員の中にはNPOへの理解のない方もいる中で、時間的なところで、間に合うのだろうか、という思いもある。審議会もあるしパブリック・コメントもある、といわれればそうだが、やはり制度としてきっちりした方が動きやすのではないかと思うがいかがか。

**A.** 「制度をつくるときには必ずNPOの意見を聞かなければならない」という法律を作るということだけでなく、NPOからの意見書はできるだけ受理し、特定の政策提言がなされている意見書・請願については、ちゃんとヒアリングをする等誠実に対処していく、といった現行制度の運用改善の方法もある。現在、国会の各委員会での請願処理は、会期末になって一括して、ほとんど内容の吟味もなく、理事会で処理されている（ほとんどが「保留」）からである。これを、紹介議員を通じて、ちゃんとその趣旨を、請願の提出者からヒアリングし、その結果も、請願の提出者に通知する等の運用改善のレベルのものも、「制度化」要求の射程に入れておくのが、よいのではないか。

いきなり「法律でがっちり制度化」というと、議員たちも「引いてしまう」が、「意見書・請願処理を形骸化させたままにしておかないで、試行的な形でも良いから、一度、ヒアリングして質疑応答・自由討議でもしてみませんか」とアプローチをした方が、圧倒的に容易なのではないか。そして、実際に一回試行的に行うだけでも、そこで「成功体験」が共有できれば、議員の感覚は大いに変わっていくはずだ。そういうことも含めて、「NPOからのヒアリングを、特に国会における政策決定過程にビルトインすることはできないか」というようないくつかの案を作りながら、議員にロビーイングしていくことを考えるべきではないか。

その際、重要なのは、必ずしもその案を通すことは必要ではなく（通れば通ったで、それは、もちろん望ましいことであるが）、それを議論する過程で、議員たちにそのことの重要性を認識してもらうことこそを、当面の目標とすべきだ、ということだ。そうすることによって、究極的な「制度化」とは別に「試行的にNPOからヒアリングをしてみようか」ということになっていく。そのためには与野党問わずいろんな議員に、普段から働きかけていくことが大切ではないか。

国会職員として政策立案のお手伝いをしていると、政策決定の手続も内容も、本当に「議員（の熱意）次第」ということを痛感する。議員の情熱で通るものは通る。自分が議員になったらこれだけは通したいという情熱を持った人がいるかどうか、それ次第である。議員が本気でやろうと思えば、政策成立の「機会の扉」は何とか開くものである。偉い議員（大物議員や、役職に就いている議員）は、確かに影響力はあるが、若手の議員でも情熱があり自分の政治生命をかける人がいれば、何とかなる場合も少なくない。議員というのは、かなりやれる。そのあたりを、多くの国民は誤解している。この点で、議員のカネやスキャンダルばかり追いかけているマスコミの弊害は、実に大きい、と痛感する。

西田 裕子氏 東京都環境局環境政策課

## 1. 東京都におけるNPOの位置づけ

(審議会)

- ・ 審議会メンバーは、メンバーを分科会ごとに分けているので、ほぼ同じメンバーだが、分科会のトップが違う。
- ・ NPOや学識経験者などメンバーはその分野の知識と経験のある人が基準。さらに、環境施策に積極的な人を選ぶ。弁護士や商工会議所など組織に推薦してもらうこともあるが、弁護士会でも環境系の方をとお願ひしていると聞いている。環境審議会はいろんな分野の問題を扱うので、広く様々な分野の人がいるが、温暖化対策が目玉なので、その分野に強い方、法改正に強い方にお願ひしている。
- ・ 温暖化も含めて、元々最初に政策を考える芽は、NPOや学識者との会話の中から生まれるというケースが多い。そのため、NPOを入れることに違和感はない。
- ・ 審議会は計画を決めるときや条例を改正するときには力になる。特に温暖化に関しては、具体的、実質

的な助言をいただいている。あまりNPOというのは意識していない。NPOで専門的、具体的な意見のある方には是非入ってもらいたいと思っている。NPOの方がよく、私達が求めている先端の知識や情報を持っている。

- 審議会の場合だけでなく、ステークホルダーミーティングの時にも、NPOの方々の役割は大きかった。今回、NPOの方々は我々の応援団になってくれた。それにNPOの方々も私たちの足りないところ、意見の異なるところでは、かなり厳しく対応された。分野・意見の違う方もいるが、このプロセスはとてもおもしろかった。それよりも、条例改正するためには事業者に納得してもらうことが大きいことだったので、ステークホルダー・ミーティングなどでオープンな場での議論から機運を醸成していくには、NPOの協力なしにはできなかった。委員としても、前後の様々な場でも、他の国の審議会などでも、いろいろなところで自然な連携があった。ステークホルダー・ミーティングの時にはNPOとしてまとめて意見を出していただけたこともあった。相当大変だったと思うが、NPOの行動は大きかった。
- 全体としてNPOとの関係を見ると、表に表れたところは、ステークホルダー・ミーティング。政策の芽を作るのところから、政策を作るところ、最後のまとめではある程度妥協もあるが、NPOとの関係は常に重要であった。
- 役所と住民が対峙するような従来の公害審査のような形は建設的でないという印象が強かった。今回は全てオープンでやろうと考えた。各界の意見調整はオープンにしたほうがいいというアドバイスも受けていた。円卓に様々なステークホルダーが出席し、賛成も反対もあるという形でやった。2005年の改正失敗の経験も生きている。当時は審議会自体はサポートしてくれたが、時期尚早だったと思う。
- 一対一、産業界対東京都という対峙関係では解決できない。そこはオープンに様々な意見がテーブルにでるような方法がいいという助言がもっともと感じた。
- NPO等は条例改正に賛成意見をだしてくれた。NPOが声明を出すなどの動きもあった。ここが決戦の場だった。
- 産業界からいろんな文書が出てきたが、こちら論理としては負けずに十分な説明をした。それでも会議の空気が重要で、そういう意でも味NPOの役割は重要だった。
- 会議に参加しているのは、産業界の代表で、一方東京都の制度の対象は一つ一つのビルや企業。2002年くらいから計画書制度をやっている、担当者とは長い間の関係ができていて、2005年にも指導助言が制度化され、現場の声を知っている。よく「絞りきった雑巾」というが、現場では、まだ対策を進める技術がある、お金をかければできる、しかしこうした投資を判断するには制度、規制が必要という声があった。経団連は重厚長大産業の代表だが、東京都には重厚長大型の産業は少なくサービス業が多く、エネルギー消費構造も国のパターンとは違い、政治的には東京は、国とは異なる。経団連には、東京都でやると国に広がるからという恐れがあって、強く反対をしていたのかもしれない。

(情報公開)

- パブコメは、条例の最終段階だと、わりに固まった段階なので、パワフルな意見なら取り入れたと思うが、今回はそうでもなかった。
- パブコメも時期があって、計画の中間まとめの段階でパブコメをした場合は有効かと思う。形式的とは思っていない。
- ホームページには全て載せているので、普段から意見はもらっているし、気になるものは普段から対応している。

(議会)

- 議会の対応も大変。
- 国全体でいうと、エネルギーを多く消費する重厚長大が多く大変と思うが、都にはそれがさほど多くないので、その点の違いは大きいと思う。東京はサービス業が多く、エネルギー産業が多くないのが政治的には利点だった。

## 2. NPOの参加の有効性について

- 環境NPOの役割は、政策を作る最初の芽として、どういう施策を作ろうかという話から相談にのってもらっている。海外の情報にも詳しい。決定過程でも相談に乗ってもらっているので、有効性はなかなか一言では言えない。

- ・ただし、審議会などでは謝金は出せるが、それ以上のことに対する対価が難しい。実施段階で共同プロジェクトができればまた別だが、政策形成プロセスではなかなか難しい。また委託になると入札だが、頭脳を使うものに関して本当に適切かは疑問。
- ・東京都の環境政策における環境NPOの参加は有効というより、不可欠であると思う。特に次のようなところで有効である。
  - ①NPOの参加が大変効果的なのは、施策の最初の段階で、議論するところだと思う。テーマは様々だが、ごく初期の段階で意見を言ってもらい、徹底的に議論する。NPO側も、普段の話し合いで意見を戦わせることができるのととてもいいと言っており、特に最初の政策課題作成過程では、ひとつのNPOから意見を聞くのではなく、関係するNPOが集まってミーティングをやるのがいい。最初の段階でそうした場が設定できればとても効果的だ。
  - ②政策をまとめる段階で、一緒にやってくれるNPOが居ることはいいし、それがシステムテックにできるといい。NPOにも政策にしていくにはどうすればいいかをわかってもらえる。

### 3. 参加の制度化について

- ・東京都にも現在はないのであれば制度化もいいのではないかと。但し、現在環境局では、NPO参加の制度はないが、常にNPOは審議会のメンバーにも参加してもらっているため、あまり必要性は感じない。
- ・審議会は諮問機関で、学術的で知識面でアドバイスを頂くという面が強い。経済界のステークホルダーや議会関係者があまりいないというのも、都の環境審議会の特徴かもしれない。NPOも審議会では、運動というより、知識や経験をアドバイスするという立場で居る。一方ステークホルダー会議は、あるグループの代表としての参加。そこが違っている。審議会の委員とは普段から色々と相談しているため、アドバイザーとしての役割が大きい。
- ・議会は地域代表であり、分野ごとのステークホルダーは入っていない。議会とは違う仕組みで、ステークホルダー会議をやる必要がある。NPO側としては、ステークホルダー・ミーティングを開催し、オープンにしるといい方はあると思う。審議会の場とは違う。ただし、そこで決めるのではなく、意見交換の場として設定している。

小林 光氏 環境省事務次官

### 1. 環境NPOの政策形成過程への参加の有効性について

疑いなく有効である。利害関係者だけ、具体的に言えば公害企業などだが、そこだけで議論すると、ぶつかり合うだけで、足して二で割るというようになってしまいあまり建設的な対話は難しい。そういうときに大乗的な見方や違う見方ができる、あるいは違う知恵が出てくると、展望が開けるとか、建設的な議論ができる。そういうところに環境NPOの役割がある。環境の場合は、被害者と加害者が居るという構図が多いので、違う構図を作るうえで第三者が居ることが有効。勿論第三者としては学識経験者も入り、環境NPOもはいる。

### 2. どの段階での参加が有効と考えるか

どの段階でも、それぞれ役割がある。問題提起の段階というのもいいと思う。ただ、問題提起をする段階で活躍する団体と、政策提言する段階で活躍する団体と、国会の場でロビー活動する団体とは同じではないかもしれない。違う専門性かもしれない。

### 3. 参加により政策形成の過程が変わると思うか

変わるかどうかはよく分からない。今のプロセスでもどこでも割り込めるので、むしろプロセスとして公式化してしまうと、例えばパブコメのように形骸化してしまう。どんなプロセスにもNPO側から言えば割り込めるようにしなければいけない。

### 4. 制度化の必要性について

制度化はあまり好ましくなく、形骸化する恐れがある。制度としては聴くだけになっている面もあるが、パブコメがある。担当者が変わると、ということは確かにあるが、心配なのは代表性の問題。NPOには代表性はない。誰が選んだかということが問題になってしまう。NPOの中でも違う意見があることがNPOの有用なところなので、誰かを入れたから、それで意見が尽くされたということにはならない。環境NPOを入れないよりはいいけれど、入れたからといって役所から見て、それでいいでしょ、ということにはならない。利害関係者を呼んでくるのとは違う。例えば蝶の団体と鳥の団体では意見が全く異なる。

NPOの意見を公募するとか、意見を聞く機会を公開で作るようなことをやればいい。

審議会が公開になったことはとてもインパクトがあった。業界が横槍を入れることができなくなった。皆が聞いている場所にNPOも出てきて意見を言えればいいのではないか。

ステークホルダー・ミーティングは国でも不可能ではない。ただ審議会のヒアリングがその役割を果たしているのではないか。利害関係者を呼んできて意見を聞く。特に中央環境審議会は利害関係の調整の場ではないので、第三者の立場から意見を聞き審議の参考にする。ステークホルダー・ミーティングに替わることをそこがやっているということなのではないかと思う。それでいいかどうかの議論はあるが、全くそういう発想がないわけではない。ただ役所がステークホルダー・ミーティングをやる方が恣意的な感じがする。審議会の方が役所からちょっと離れているので、自由に意見も聞ける。

制度化してはいけないとは思わないが、使い方次第。意味ある人が意味ある意見を公開の場で言うことが大切。

## 5. 政策会議への参加

昔で言う環境部会に替わるものとして政策会議がある。政策会議から呼ばれればNPOも参加できる。政策会議は政府が主催して与党の議員の意見を聞く会だから、政府が説明して意見を聞く場。イニシアティブは政府にある。それが今までの環境部会と違う。それに対して党側にイニシアティブがあるのが質問勉強会というもので、そこでは役所に対してどんな質問をしようか、ここが問題ではないか、という勉強の場。そこにはNPOも呼ばれているので、そこに参加するということは当然ある。

質問勉強会は民主党になってから。環境省の場合は、民主党の環境委員長が肝いりで、関心のある議員を集めてヒアリングしたり勉強したりする場。それを質問に反映させる。昔の自民党の部会が二つに分かれて、一つは政策会議、もう一つが勉強会。

## 6. 制度化の課題

事務的には聞く範囲や、いつまで聞かなければならないかといった問題がある。またいろんな団体があるので、誰が代表ということになるのかという問題もある。

NPO枠を決めてNPOが決める方法もあるが、役所さえ決められないのにNPOの中で果たしてうまく決められるだろうかという疑問もある。でも誰かが決めなければならない。イギリスのような第三者機関というのあればあったでいいが、うまくいくかどうか。ただ選に漏れても書面で出すなどの方法もあるわけで、必ずしも代表として参加しなくても、いろんな参加の方法はある。

もう一つは参加したかどうかという手続きの正義ではなく、いいものができるかどうか重要。

## 7. 環境政策の実効性について

環境NPOが参加することで実効性は上がると思う。関心を持っている人が多ければ多いほどいい。環境行政の場合ほとんど手足がない。分権時代で国が直轄でやるのは国立公園くらいで、あとは自治体が行っている。そうすると、監視する人が現場にいないとうまくいかない。NPOが関心を持ってやってくれるといい。自然再生法や国立公園の管理など。政策作りから関心をもってもらえれば実施の段階でも関心を持って動いてくれる。役所も注目してくれないとなかなか実施できない。

## 8. 環境NPOの財政基盤について

NPOでも政策提言部分は調査などという形で委託して、普段の普及啓発のような事業はお願いしてルーチンワークとして定着して、それが財政基盤の強化になればいい。政策提言だけにお金をつけるのは難しい。官庁事業のアウトソーシングのようになるが、そういうことをやるのがいいのではないか。

## 関連する研究業績

### 1. 誌上発表論文（掲載決定）

- (1) 藤村コノエ（2009）環境先進企業の「成長」意識からみた「環境と経済の統合」に向けた課題とNPOの役割，環境経営学会『サステイナブル マネジメント 9-1』
- (2) 藤村コノエ（2009）立法過程におけるNPOの参加の現状と市民立法の課題～環境教育推進法とフロン回収・破壊法の事例から～，日本NPO学会『ノンプロフィット・レビュー 第9巻第1・2号』

### 2. 口頭発表

- (1) 藤村コノエ（2008）環境教育の現状と環境教育推進法の改正に向けた提案，日本環境教育学会，学習院女子大学（本文第3章に関係）
- (2) 藤村コノエ（2009）立法過程におけるNPOの参加の現状と市民立法の可能性，日本NPO学会，名古屋大学（本文第3章、第4章に関係）
- (3) 藤村コノエ（2009）環境先進企業の「成長」意識から見た環境と経済の統合に向けた課題とNPOの役割，環境経営学会，東京大学駒場リサーチキャンパス（本文第1章に一部関係）
- (4) 藤村コノエ・増井利彦（2009）環境政策形成過程への環境NPOの参加の現状と制度化に向けた考察，環境科学会，北海道大学（本文第6章に関係）

### 3. 投稿予定

- (1) 藤村コノエ・増井利彦（2009）環境政策形成過程への環境NPOの参加の現状と改善に向けた課題，環境科学会

## 謝 辞

本論文は、東京工業大学大学院社会理工学研究科社会工学専攻における研究成果を学位請求論文として取りまとめたものです。

環境NPO活動を行ないながらの論文執筆は思っていた以上に大変で、環境NPOとして活動する現実社会と学問の世界とのギャップに戸惑うことも多々ありました。

しかし、それを支えて下さったのが、指導教員である増井利彦先生をはじめ、論文審査に当たって下さったNPMコース担当の渡辺孝先生、専攻長の中井検裕先生、坂野達郎先生、蟹江憲史先生、日引聡先生です。

増井先生は、地球温暖化対策の中期目標作成に関わる仕事と論文指導が重なり、大学とつくばにある国立環境研究所との行き来で時間的にも肉体的にも大変だったと思いますが、「NPOの活動についてはあなたが既にやっていることですから」「博士論文は研究者としては入り口ですから」と、指導教員であると同時に同じ環境分野で活動する同志として、日頃の私の活動を評価して下さい、いつも温かく励まして下さいました。3年という期間で本論文をまとめることができたのは、増井先生のご指導のお蔭と深く感謝いたします。

渡辺先生はNPMコースの担当として、私たち社会人の立場をよく理解して下さい、常に学問の世界とのギャップを埋めるための具体的なお指導を下さいました。また中井先生には論文指導のベテランとして論文の骨格や要所などについての的確なアドバイスを頂きました。さらに、坂野先生には社会学の立場から、蟹江先生には国際環境政治の視点から、そして日引先生には環境経済学の視点から、鋭いご指摘と有効なアドバイスを頂きました。社会人故の時間的制約のため、諸先生方と十分に議論する時間がとれなかったことや、私自身の力量不足のため、ご指導の全てを反映させることができなかつた点は残念ですが、「研究」ということの真の意味や「社会工学」の幅の広さを教えて頂いたように思います。このように、温かく、また時には厳しくご指導下さった全ての先生方に心より感謝いたします。

また、日引・増井研究室の棟居洋介助教、木下恵美子さんには、事務手続きや論文提出に係る様々なことでいつも助けて頂きました。有難うございました。

国立環境研究所の西岡秀三先生、京都大学名誉教授の内藤正明先生には、大所高所からの学問的なアドバイスのみならず、精神的なご支援を頂きました。有難うございました。

インタビューに応じてくださった皆様にも心より感謝いたします。

最後に、この3年間、仕事との両立で時には挫折しそうな私を、常に暖かく見守り励まし続けてくださった、職場の上司でもあるNPO法人環境文明 21 の加藤三郎共同代表、そしてスタッフの全員にも心より感謝いたします。