

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

Study on the Effectiveness of Environmental NPOs' Participation in the Environmental Policy-making Process and a Proposal on its Institutionalization

ノンプロフィット・マネジメントコース
07D43083 藤村コノエ 指導教員 増井利彦
Non-profit Management Course
Konoe FUJIMURA Adviser Toshihiko MASUI

ABSTRACT

In view of recent environmental issues such as climate change that become increasingly complicated in terms of time and spatial horizons, the conventional environmental policy-making process and its implementation has shown serious limitation in Japan. This paper argues the importance of participation of environmental NPOs in the environmental policy-making process, by investigating the previous legislation processes that were proposed and promoted by NPOs. In addition, this paper hypothesizes that NPOs' participation in the environmental policy-making process is necessary to make it more practicable, through interview-based surveys to the experts on the environmental policy-making. As a result, NPO's participation is required, but there are some problems to realize its institutionalization. Based on these analyses, it is shown that the effectiveness of environmental policy can be improved by involving NPOs in the environmental policy-making process.

第1章

1.1. 研究の背景と問題意識

地球温暖化に代表される現在の地球環境問題は、公害などの環境問題と異なり、①因果関係が根源的・複層的で加害者と被害者の区分がない、②影響が時間的には将来世代に、空間的には地球全体に及ぶ、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考え方では包括できない概念を含む、④緊急で政治的、経済的、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、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、解決には世界的にはグローバルガバナンスの考え方、国内的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で総合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、縦割りシステムと政官財の強固な権力構造が深く影響して、政策形成過程にも多くの弊害と課題が生じ、結果としてここ数十年実効性ある環境政策が打ち出せない状況が続いている。一方こうした体制の中で「公共」について充分に学ぶことのなかった国民の多くも、「お上頼み」の意識から脱却できていないのが現状である。

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。NPOの特徴として、①組織化されている、②非政府・民間である、③利益配分しない、④自己統治・自

己決定している、⑤自発的である、さらに⑥公共の福祉のためである、⑦ミッションが明確である、等が挙げられるが、特に地球温暖化等の環境問題に取り組む環境NPOは、公共の福祉の範囲が他の分野のNPOに比べて空間的・時間的に広範に及ぶ点が特徴である。また、環境NPO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、特定利害にとらわれない独立性、地球益を求める公共性、発想の自由さ、アドボカシー機能など様々な特性を持つプロ集団としての政策提言型環境NPOも育ち、特に昨今の地球環境問題に対して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、より実効性ある環境政策の提案と実現への関与が期待されている。またこうした社会変革の推進役・触媒役としての機能に加え、コミュニティをベースとした問題解決型の市民活動とは異なり、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、先見性、独立性などを活かし、持続可能な社会の創造を促す役割・機能も認められている。

しかし、長年にわたり「公共」を政官が担ってきたわが国では、政策を作るのは政治家や官僚という意識が社会全体にあり、地方自治において市民参加が進められたものの、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、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

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。

なお、本研究でNPOとはNPO法に基づく法人格を取得した団体、環境NPOとは環境保全にかかる活動を行なうNPO、そのうち主に政策提言活動を行なうものを政策提言型環境NPOとする。また、2009年9月16日に民主党を中心とする鳩山政権が発足したが、本研究はそれ以前の自民党中心の政権での環境政策及び政策形成過程を対象とする。

1.2. 研究の意義

既往研究から見た本研究の意義は、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市民社会の成熟が不可欠であること、環境NPOが新たな公共を担う力として成長するには、従来のサービス提供者としての役割だけでなく社会変革と新たな社会創造を促すという役割に注目した研究が極めて重要であることを踏まえ、①これまでの政策過程論とNPO論という学問体系を横断的にとらえ、②経験と実践に基づき、③従来のコミュニティをベースとした市民参加とは区別し、④組織化された環境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ことである。

1.3. 研究の目的

本研究の目的は、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ことである。なお、環境NPOの参加の有効性とは、環境政策の実効性を中心に、環境NPOの活動や組織にとっての効果も含めたものとする。

1.4. 概念整理と研究の範囲

1.4.1. 政策形成過程の定義

政策形成過程とは、①政策課題設定段階、②政策立案段階、③政策決定段階とする。また、国の環境政策のうち主に地球温暖化並びに関連法律の形成過程について検討を進めるが、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。なお、政策施行・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

本研究では、「環境NPOの参加」として、コミュニティをベースとした市民参加や専門家の参加ではなく、主に政策提言型環境NPOを対象に、温暖化問題を中心とした環境政策形成過程への参加を対象に議論を進める。なお、「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な参加であり、その範囲は事前打ち合わせ、審議会、パブリックコメント、公聴会等、各党部会、国会審議（参考人・口述人）等を中心に議論する。また、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である。

1.4.3. 政策評価の観点

環境NPOの政策形成への参加によって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する。また、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、全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がどんな必要性や目的から立法化を働きかけ、その専門性がどの程度活かされ、結果的に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点を評価観点として事例の実効性を評価する。

1.5. 全体の構成

第2章では環境政策と市民活動の歴史的関わりと「市民立法」の考え方を整理し、環境NPOの政策形成への参加の意義を明らかにする。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事例に基づき明らかにし、そ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第3章同様の考察を行なう。第5章では東京都の条例改正を事例として環境NPOの参加の効果と課題について国との比較を行なう。第6章では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し、環境NPOの参加やその制度化に伴う課題の考察を行なう。第7章では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、今後の課題を整理し、本論文の結論とする。

第2章 環境政策形成と環境市民活動

2.1. 環境政策と市民活動の関わりの変遷

1950年代後半以降の産業公害、1970年代の新幹線公害・高速道路公害等、1980年代以降の都市生活型環境問題、1990年以降の地球環境問題等に対して、住民運動、市民運動、NPO活動など、活動の担い手や形態は変化したものの、わが国では常に市民や環境NGO・環境NPOが環境政策に大きな影響力を及ぼしてきた。一方、環境教育も学校・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。しかし、地球温暖化等現在の環境問題を解決するには大きな社会変革が求められること、公害問題などと異なりその影響が実感しにくいこと、長期的な取組が求められること等の理由から、今後実効性ある環境政策を形成するには、従来のコミュニティをベースとした市民参加とは異なり、専門性ある環境NPOが政策形成に関わるしくみやそれに対する社会的支援が不可欠である。また環境NPOが政策形成に関与する意義として、①専門性や自由な発想により新しい社会像が提案できる、②政策の選択肢を広げ閉鎖的な現在の政策形成過程を民主化する、③環境NPOの能力を向上させ市民社会の構築に寄与する、④市民の民主主義教育の場

となる、等が挙げられる。

2.2. 環境に係る「市民立法」の経緯と考え方

政策の多くが法律の形で実現されることから、環境NPOは自ら関わる課題を解決しミッションを達成するために、政策の立法過程に参加する「市民立法」と呼ばれる立法活動を行なっている。環境分野では、ダイオキシン類対策特別措置法、循環型社会形成推進基本法、自然再生推進法、そして本研究対象である環境教育推進法、フロン回収・破壊法も環境NPOの提案や働きかけにより成立した法律である。横断的で総合的な環境政策が求められる中で、環境NPOが立法を含む政策形成過程に参加することにより、縦割り・官僚主導の従来型の政策形成システムと発想の限界を超え、新たな社会の創造に向け迅速で横断的に対応できる。また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、専門性と自由度を持つ環境NPOが参加することで、政策形成過程自体が変わり、情報が開かれることになる。さらに多様な情報や価値観が立法を担う議員に提案されることにより、政策・法律の厚みが増し、実効性の向上も期待できる。なお、法律が施行され環境改善が進み、新しい社会への転換が図られるまで、環境NPOは一貫した当事者であることを考慮して、市民立法を次のように再定義する。すなわち、図1に示すように、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」とし、環境NPOの活動目的は、環境政策の実効性向上であることから、「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。なお、本研究では主に狭義の市民立法を対象とする。

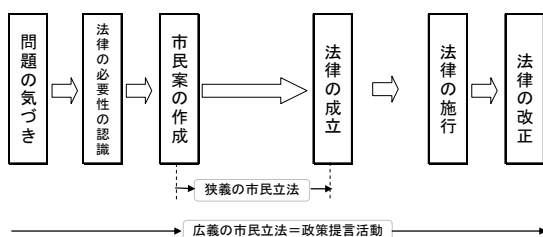


図1 市民立法の範囲

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

3.1. 事例研究の方法

本章では環境NPOの提案と働きかけにより議員立法で成立した「環境教育推進法」「フロン回収・破壊法」について、環境NPO・議員・行政担当者など関係者へのヒアリングと環境NPOの活動記録をもとに、議員立法成立過程の現状と課題、さらに解決策について考察する。

3.2. 環境NPOの参加から見た議員立法過程の現状と課題

議員立法の一般的な流れは、議員による発議⇒政策内容の検討・確定、法律案の作成⇒党内手続き⇒国会提出⇒委員会審議・採択⇒本会議への提出、である。しかし過去20年間の内閣立法成立率が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%であり、平成10年以降も成立した法律の8割以上が内閣提出による。その要因として、議員側に立法活動をサポートする各党政策立案スタッフが絶対的に不足している上に、法案成立には多くの労力を要すること、地球温暖化等では専門性が求められること、与党が同調しない法案は否決される可能性が高く成果が出にくいこと、事前調整や他の法律との整合性や解釈は専門家集団に委ねられ、議員が実質的リーダーシップを発揮する機会が少ないこと等が要因とされる。一方、環境NPO側の課題として、議員を本格的にサポートするだけの組織力の不足、資金や連携面での課題、具体的な法案作成の困難さ、政策形成過程での参加の制度的保障がないこと等がある。

3.3. 環境教育推進法における過程

本法は、環境教育の普及と定着を求めてNPO法人環境文明21が骨子案を作成・公表し、他の環境NPOと連携して議員立法を目指し活動を展開し成立した法律である。環境NPOの提案を契機に議員が動き出したことから、政策課題設定段階では環境NPOの「実質的参加」が行われ、議員や政党に対して骨子案を提出し積極的な働きかけを行なっている。しかし、政策立案段階では環境NPOは各党への説明、要望書の提出など行なっているが、議員は環境NPOの情報や提案より、従来どおり官僚からの情報収集を行い、両者の調整で法案作成が進められている。環境NPOは小委員会などで意見陳述の機会があるが、「形式的」「諮問的」参加で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。それ以降の政策決定段階では環境NPOの実質的な参加は見られない。また、政策内容については、環境NPOは持続可能な社会の構築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、その定着を目指した内容を提案している。しかし成立した法律では、持続可能な社会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、範囲も限定的に書き込まれている。また環境NPOの提案は、教職員の指導力不足や時間・教材等の不足など現場の状況を踏まえ、学習指導要領に「環境教育」を位置づけ教員養成を図ること、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であるが、法律では具体的事項は明記されず、現場の状況や専門性は内容には反映されていない。さらに、法律ではほとんどが努力項目であり、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。法律に基づき策定された基本方針では、環境教育の内容が法律より幅広く書かれ、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、地域での活動コーディネーターの育成など、環境NPOの提案の一部が盛り込まれている。環境NPOの参加により、その提案が基本方針にある程度盛り込まれているが、法律作成段階での実質的な参加が限定的であることから、法律の本質的

内容にその提案が反映されることは少ない。そのため法律制定により他の施策が促進される等の効果はあったが、問題が大きく改善された状況は見られない。

3.4. フロン回収・破壊法における過程

本法は、フロン回収を求めた各地での条例作りのための活動が発端となり、その後環境NPO・研究者・地域活動グループがネットワークを組み、市民案を作成・提案して立法化を求める活動を展開した結果、議員立法で成立した。当初から自民党が議員立法に積極的だったことやそれまでの環境NPOとの繋がりから、政策内容の検討・立案段階では環境NPOは自民党小委員会のオブザーバー参加が認められ、ヒアリングも盛んに行なわれた。しかし、実質的には環境省と経済産業省、環境族と商工族の対立と調整といった従来型の政策形成であり、環境NPOは外部からロビー活動を行なうのみで、実質的参加は環境教育推進法同様に限定的である。また法律内容は、当初の自民党の提示通り、対象物質や対象製品は限定的で、フロンの回収・破壊の義務化のみが盛り込まれた法律となり、環境NPOが求めたフロン生産・使用の削減、プラントや機器からの漏洩、回収・破壊というフロン根絶を旨とするものにはなっていない。環境NPOの参加により法律が制定され自動車リサイクル法制定時期が早なるなど一定の効果は見られるが、フロン回収量が格段に上昇したわけではなく、逆に、漏洩により排出量の増加が近年になって明らかになるなど法律の実効性は低い。

3.5. 議員立法に環境NPOが関わったことの成果と課題

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、課題が認識され立法化に至った点、政策形成過程に変化の兆しが見えてきた点、他の関連施策が推進された点が挙げられる。環境教育推進法の場合は、基本方針が策定されその中に環境NPOの提案のかなりの部分が盛り込まれている。また環境NPOの活動にとっては、政府や議員との信頼関係が構築され、環境NPOの能力も向上し、政治を動かす力がアピールできた点が挙げられる。反面、環境NPOの提案がきっかけだったにもかかわらず、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ほとんどなく、従来どおりの議員と官僚による閉鎖的プロセスで立法作業が続いた点、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た点、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が政策面の課題として挙げられる。また環境NPOの活動面の課題は、政治的機会が少ないという制度上の課題が顕在化した点、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る点、一般市民の支援を得るだけの力が不足していた点が挙げられる。

2つの事例から、環境NPOの参加によりある程度の効果は見られたが、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や環境改善が思うように進んでいないことが明らかになった。市民立法の理想は、一連の政策提言活動で環境NPOの実質的な参加

が認められ、国会・政府との協働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り、そのためには、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参加を制度的に保障することが有効であると考えられる。

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

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

4.1. 事例研究の方法

地球温暖化問題は、近年の首脳国サミットで毎回重要課題となるなど、人類社会にとって今世紀最大の課題となっているが、1992年5月に気候変動枠組み条約が採択され、同年6月の地球サミットにおいて同条約への署名が開始されたことが世界各国での温暖化政策のきっかけである。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（以下、温対法）の成立過程への環境NPOの参加とその課題について、関係者へのヒアリング、環境NPOの活動報告、国会議事録、審議会議事録などをもとに考察する。

4.2. 政策形成プロセスと実効性

京都で開催された気候変動枠組条約第3回締約国会議終了直後、環境NPOは地球温暖化対策のための市民案を提案・公表し、議員立法の可能性を模索した。しかし同じ時期に、環境庁（当時）が温対法、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り、審議会、政府内調整、閣議決定というルート化した政策形成過程を経て内閣立法として成立した。内閣立法は議員立法以上に環境NPOの実質的参加が困難とされているが、温対法の形成過程においても、環境NPOは立案段階では一般市民の関心を喚起するためのシンポジウムや市民国会の開催、中央環境審議会や環境庁提案、閣議決定に向けたプレスリリースを出すなど外部からの働きかけは行なっているものの、直接的で実質的な参加は見られない。また決定段階でも環境委員会や商工委員会に対して意味ある法律の制定を求める緊急申入れや参議院で参考人として招致されているが、形式的参加である。そうした中で成立した温対法は、当初環境庁が

提案した内容の実質的部分は、省エネ法並びに通商産業省省令に白紙委任され環境庁提案は全面削除されている。また環境NPOが提案した法的削減目標設定や具体的な対策・措置、政策形成過程への参加や情報の一元化・情報公開請求権などの記載は見られず、法律に基づいて作成された京都議定書目標達成計画にも記載されていない。省エネ法改正により産業部門からの排出量が横ばいに抑えられるなど一定程度の効果は見られたが、日本全体のCO2の増加傾向に歯止めをかけることはできず法律の実効性は極めて低いものとなった。

4.3. 内閣立法に環境NPOが関わったことの成果と課題

内閣立法に環境NPOが関わった成果として、政策面では温暖化対策の原則や全国センター開設が盛り込まれた点、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である。また環境NPOの活動面では、内閣立法における環境NPOの参加の可能性が示され、環境NPOの活動モデルになった点である。反面、政策面での課題として、第一に審議会で政策審議と利害調整が渾然一体として行われ、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、審議会が政策議論の場としての本来の機能を果たしていない点が挙げられる。実際に、中央環境審議会で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は省エネ法の改正が主目的で、エネルギー政策に温暖化政策は入れないという姿勢で、業界内の意見調整と環境庁案への批判に終始している。第二の課題は官僚主導の省庁間調整が閉鎖的プロセスの中で行なわれ、環境NPOの参加はなく、政治的リーダーシップもなく、結果的に妥協の産物となった点である。温暖化は国民生活全般に関わる問題であり、こうした政策に国民の声を反映させる仕組みがないこと、科学をベースに各省横断的な政策が求められる課題に対しては、縦割りの官僚主導型の調整によって形成された法律では部分的な効果しか期待できず、政策形成過程自体に限界があるといえる。民主党政権の発足により、温室効果ガス削減の中・長期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。

こうした課題を克服するために、①政策課題設定段階で政策コンペなど環境NPO等が問題提起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こと、②審議会を専門的知識に基づく政策審議の場とし、環境NPOの参加も含め公平な人選のもと公開で行うこと、③政策の方向性決定や利害調整は政治家・国会の役割であり、政府はそのサポートに徹するという議会制民主主義の本来の姿に戻す必要がある。

一方、環境NPOの活動面の課題としては、①議員立法以上に温対法成立過程での環境NPOの参加は限定的であったこと、②組織力の面で脆弱であること、③市民を巻き込む力が弱かった点が挙げられる。そしてこれらを解決するには、議員立法同様に、政策課題設定段階から環境NPO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し、

審議会や国会審議において専門性ある環境NPO等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されるよう働きかける、そうした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、長期的な教育や普及啓発活動で環境NPOの存在意義を広めていく必要がある。

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

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

5.1. 事例研究の方法

「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）」の改正に深く関わった審議会委員、行政担当者、環境NPOへのヒアリング、並びに東京都ホームページに掲載された審議会等の議事録をもとに考察する。

5.2. 条例改正プロセスと環境NPOの参加

東京都では、①気候変動がもたらす脅威から都民を守り、東京自身が持続可能な発展を可能とする、②低炭素型の社会をいち早く実現し新たな都市モデルとして世界に発信する、③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意義とし、気候変動対策を強化するために、環境確保条例の改正に着手し、環境審議会のもとに環境確保条例改正特別部会を設置して検討を開始した。部会は分科会形式で行われ、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等、東京都の7つの提案事項について、改正内容に関する実質的審議が行なわれた。この中には2名の環境NPOメンバーも含まれているが、彼らも他の学識者同様、温暖化問題の専門家として参加している。一方部会とは別に3回のステークホルダー・ミーティングが開催され、学識者、環境NPO、事業者団体、エネルギー事業者、省エネ技術関係者、都民・消費者団体等利害関係者により改正案に対する意見交換が行われた。この場には環境NPOは活動団体として参加している。今回の改正案では、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）の導入が焦点となった。第1回目部会ではこの点についての慎重論が出されたが、それ以降はあくまで改正内容についての審議が行

われたのに対して、ステークホルダー・ミーティングでは、エネルギー事業者から、総量削減義務化と排出量取引は企業活動を制限するという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り、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などの反論や、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意見が出されている。その後も経団連など業界団体からは、連名で都知事宛に改正案に対する反対意見書が提出され、またパブリックコメントでも、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を多数提出している。しかし都は、従来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は明確で、条例改正は必要であるという姿勢を貫き、特別部会、環境審議会、その後の議会を経て、2008年6月には条例改正案は原案通り可決されている。

5.3. 実効性の評価

条例改正が行われた第8期委員28名中、2名の環境NPOが含まれている。人選基準は、環境施策に積極的で高い専門性を有していることだが、東京都では政策形成の早期段階から環境NPOや学識者と意見交換を日常的に行ない、そこから政策の芽が生まれるケースが多いといった成功経験から、環境NPOが審議会委員になることは定着している。今回の改正でも、準備段階での理論的整理の段階から、環境NPO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。また都は、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が、この中にも環境NPOメンバー6名が含まれている。こうしたオープンな場での環境NPOの専門性と特定利害にとらわれない公平な立場からの発言は、改正の機運を醸成する上で非常に効果的であり、「環境NPO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、条例改正のほぼすべての過程への環境NPOの参加は有効であったといえる。情報開示に関して、都は情報公開条例に基づき、審議会、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おり、都民との距離感が近い分国に比べて進んでいるといえる。ただし、改正に当たって提出された意見が、どのように反映されたかについての情報は無い。一方、政策内容について、従来から環境NPOが国に求めていたCO2総量削減義務化や排出量取引制度導入など目指す方向は同一であることから、都の改正案に対して環境NPOから概ね賛成意見が述べられたが、細かい制度設計については、削減義務水準の明確化、取引は補完的措置であることを明確にした制度設計、公平な仕組みなどを求める意見が出されている。しかし最終的には先駆的な改正を実現している。当初から、都は環境NPOの専門的知識や海外情報などを取り入れた提案を行っていたため、その後の環境NPOの提案により大きく内容が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. 条約改正を成しえた主な要因と環境NPOの参加の有効性

東京都で先駆的な政策が導入された最大の要因は、温暖化政策に消極的な鉄鋼・電力などエネルギー多消費型産業が都内に少ないという産業・エネルギー消費構造によるところが大きい。一方で、都は明確な政策の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、審議会を専門家による政策審議の場と位置づけ、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、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。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う成功体験から、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、その能力を活用し、科学的議論により政策議論を進めたことも改正を成しえた大きな要因の一つである。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専門的助言を受け政策の多様化と深化を図る、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、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。

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

6.1. 事例から明らかになった点

第3章及び第4章までの事例から、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、立案や決定段階では環境NPOの専門性や先見性が政策に反映されにくい状況にあること、結果として他の施策が推進されるなど一定の効果は見られるものの、データで見ると政策の効果は低いことがわかる。一方、第5章で示した東京都の場合は、改正案の作成から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んじる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一定程度影響し、政策形成過程の透明性や議論の活性化にも影響すると考えられる。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が、少なくとも、環境NPOの参加に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、環境NPOにも当事者意識が生まれ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期待できる。また環境NPOにとっても、専門性を活かす機会が増えるなどの効果があるといえる。

6.2. インタビュー調査の方法

事例から明らかになった環境NPOの参加の現状と有効性をより明確にし、制度化に向けて解決すべき課題について考察するため、専門家インタビュー調査を行った。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、学識者、国の政策形成に詳しい専門家、官僚経験者、自治体職員の合計12名である。期間は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上で訪問面接法で行なった。面接時間は1時間～1.5時間程度である。またインタビューに当たり、事例分析から明らかになった現状と課題を踏まえ、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、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、③参加を制度化することによりNPOの能力が向上する、④参加の制度化は必要である、という作業仮説を立てた。

6.3. インタビュー調査の結果

インタビューの結果、現状の環境政策形成過程の課題として、立案段階では、審議会の形骸化やメンバー人選の公平性欠如、審議会・各党部会・省庁間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、決定段階での国会審議の儀礼化等が指摘された。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。

環境政策の実効性については、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。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有効であることが示された。

環境NPOの参加の制度化により、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。

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。

以上より、作業仮説①②③はほぼ支持されたが、④の制度化の必要性については意見が分かれた。しかし全ての回答者から、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育て支援していく政策が重要であり、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。

6.4. 現状の課題と解決策についての考察

事例やインタビューで明らかになった政策形成過程の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、次の点が考えられる。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こと。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こと。また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で行うなど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、応答義務を課すよう行政手続法等を改正すること。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る場を設定すること。

6.5. 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、東京都では環境NPOの実質的参加が一因となり国に先んじた温暖化政策を導入した。しかし日本では、環境NPOの参加の有効性が必ずしも活かされていないことから、参加の有効性を継続的・安定的に活かすために、環境NPOの環境政策形成過程への参加を制度的に保障する必要がある。しかし、参加の制度化には賛否両論があり、実現には図2のような課題を解決する必要がある。

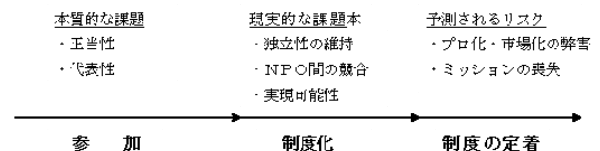


図2 環境NPOの参加と制度化に係る課題

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日本の政治・歴史的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。しかし今後は、歴史的実績、活動実績、助成金実績等を示し、組織運営や会計の透明性を高めるとともに、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自らの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。また環境NPOは各々独自の主張と目的、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特色がある。そして政策形成過程への参加目的は、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にはなく、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。

また現実的な課題である独立性については、環境NPOが経済的に厳しい状況にあることが大きな要因であることから、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が重要である。また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。

こうした環境NPOの参加の正当性や代表性、インタビューで挙げられた参加の制度化に関する課題等は、環境政策の実効性向上のみならず、環境NPOが市民社会で認知され、共通のミッションである「持続可能な社会の構築」を達成する上でも解決しなければならない課題である。今後、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深めていく必要がある。

第7章 環境NPOの参加の制度化の提案

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

改善案の提案にむけて、改めて参加の有効性を示した。

7.2. 環境NPOの政策形成過程への参加の制度の提案

環境NPOの参加の制度化について賛否両論あるが、参加の有効性を示すインタビュー結果や環境NPOの活動実績・分析結果を踏まえ、以下のような制度の提案を試みる。

7.2.1. 原則

○国の環境政策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。

○「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、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。

○NPOの参加の有効性を確実にするため、問題の気づきから取組状況の監視・チェックに至るすべての過程で、一定要件を満たす環境NPOの参加の機会を保障する。

○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。

○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の整備をあわせて行なう。

7.2.2. 政策課題設定段階での提案

①政党は環境NPO等から政策課題並びに具体的政策案を募

集し、議員と環境NPO、政策担当者が自由に討議できる場としての「環境NPOと政党の政策協議会」を設置、②政策市場（いちば）の開催

7.2.3. 政策立案過程での提案

①審議会の改善、②政党部会等での環境NPO等からのヒアリングの実施、③法律案に対するパブリックコメントの適時実施と応答の義務化、④全国的な公聴会の開催、⑤ステークホルダー・ミーティングの開催、⑥政策形成過程の情報公開

7.2.4. 政策決定段階での提案

①複数の環境NPO等関係団体や専門家の意見表明の機会の設置、②意見書・請願書の紹介

7.2.5. 評価段階

①環境NPO等による監視・チェックの定期的な実施、②法改正への働きかけ

7.3. 環境NPOのキャパシティ・ビルディングと市民の育成

本研究では環境政策の実効性に焦点を当て、主に環境NPOの参加と制度化を議論したが、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のキャパシティ・ビルディングや市民の意識向上や行動も重要な課題である。しかし、地球温暖化問題の緊急性、市民社会の未成熟さなど日本特有の状況を克服するためにも、制度化の利点に注目し、実現に向けた議論を早急に開始すべきである。このことが、キャパシティ・ビルディングや支援の拡大、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課題を解決する突破口になると考えられる。

第8章 結論と今後の課題

本研究の結論を取りまとめると、次のようになる。「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。」

また今後の課題は、より多くの事例分析により有効性の裏付けを確実にするとともに他のケースでの適応を検証すること、正当性など本質的議論と制度化の両義性を議論することである。また環境NPOとして、参加の有効性への社会的認知が得られるよう努め具体的政策を提案すること、キャパシティ・ビルディングや市民力の育成など背後にある社会基盤整備についても研究し具体的な解決策を提案すること、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することである。