第３章
国内外の先進的な動き

第１節　国内の動き

環境問題の解決には市民の参画が非常に重要であるのは言を俟たない。しかし、日本社会では実質的な参画を保障する法令や制度そのものが不足しており、市民の声は行政には届きにくい。ただ、地域には国よりもずっと優れた条例、制度があるところも少なくない。そのような事例から２つを紹介する。

１．市民協働事業提案制度

「持続可能な社会づくりには、市民参画、パートナーシップが不可欠である」と、市民からだけではなく行政からも唱えられてから 20 数年が経つ。ただ、個々の施策、事業での事例にとどまらない実体化と定着を図るには、地域社会において、市民参画、パートナーシップを当たり前のものとして推進する仕組み・制度が必要である。

その制度の一つとして、各地で徐々に広まってきたものに「市民協働事業提案制度」がある。この制度は、公共事業を行政が発案し担うものだけではなく、市民、NPO/NGO、事業者からも発案し、かつ事業をパートナーシップで実施することを促し保証するものである。日本各地でこの制度が実施されてきているが、その基本的な事業の流れは、次のようなものである。

① 協働事業の提案企画書を提出
② 応募団体（者）、市民活動担当課、企画テーマに係る事業担当課によって、提案内容を協議
③ 協議内容を反映した企画書等を正式申請
④ 提案事業を公開の場でプレゼンテーション
⑤ 審査委員や市民による審査、投票
⑥ 決定
⑦ 予算化とパートナーシップによる事業実施
⑧ 公開の事業成果発表会の開催

なお、②、③の過程に替えて、書類による第一次審査という形式をとっている自治体も多い。

応募資格としては、活動拠点が市内にあること、会員が５人以上いること、運営に関する会則等があり適正な会計処理が行われていること、などが要件となっていることが多く、法人格の有無は問わないのが通例である。また、応募できる「公共事業」としては、営利目的でない、宗教及び政治に関する活動を主たる目的としていない、といったような制限のみで、公共の利益になる事業なら極めて広く対象とされている。

このように、行政だけでは考えつかない公共事業のアイデアを実現できる可能性とともに、地域の NPO/NGO、そして行政職員のエンパワーメントおよび相互の関係性の発展に大きな効果が期待できる制度であり、自治や民主主義の深化にも効果があると考えられる。

ただ、「協働事業提案制度」がスタートして 15 年以上が経過する中（注 1）で、効果が期待でき

る協働事業提案制度であるためには、次のような要件が必要と考えられる。

① 市発案の自由テーマの事業があることが必須。行政の設定したテーマの具体的事業を募集することも可とするが、予算を低く抑えるために市民やNPO/NGOに委託するものでないこと。現状では行政設定テーマとその予算金額をみると無償ボランティアを前提としたとしか考えられない事例が散見される。

② 事業を複数年にわたって実施できること。単年ではイベント、啓発や施設設置などの事業になりがちである。

③ 事業実施にあたって、提案した市民（団体）と担当課が対等のパートナーシップを組めること。そのためには事業担当課だけでなく市民協働担当課も実施過程に加わる。

④ 自治体が優位に立つ通常の委託契約ではなく、事業主体を自治体と提案団体とに位置付け、実施責任、権利の帰属などは応分にするなど、相互に対等な立場で自主性を尊重するという協働委託契約を行うこと。もしくは委託契約ではなく、負担金支出とすること。

⑤ 事業の直接経費だけでなく、提案団体の当該事業にかかる人件費、企画管理費等を設定すること。

⑥ 事業予算は適正価格を設定し、低い上限を設定しないこと。

⑦ 制度のバックボーンとして「協働のまちづくり推進条例」等を制定し、その中に制度を位置付けること。

これらのいくつかの要件を備えた「市民協働事業提案制度」はあるものの、上記①～⑦のすべての要件を備えたものは見い出せていない。さらに本制度そのものがない自治体の方が多いのが実情である。丁寧な住民との対話を避けたがる傾向が、行政にまだまだあるのがその要因であろう。

制度のない自治体にはこの制度の導入を働きかけていくこと、そして制度がある自治体では、この制度を活用し市民発の優良な「公共」事業を実現するとともに、制度そのものの深化を図ること、それが、日本を地域から持続可能な社会、民主主義社会にしていくための課題ではなかろうか。

（注 1）神奈川県大和市で「新しい公共を創造する市民活動推進条例」が 2002 年に公布施行され、2003 年に協働事業提案制度が実施された。

2．山形県遊佐町の少年町長・少年議員公選事業

民主主義は、社会や地域の課題を自分事としてとらえより良くしようとする思いや、選挙や議会への関心を多くの国民が持たなければ成り立たない。しかし、国会、地方議会選挙、首長選挙の投票率に端的に表れているように、こうした思いや関心は諸外国と比べても低いと言わざるを得ないのが日本の現状である。

その根源的な原因の一つとして、民主主義社会の主人公を育む主権者教育がなされていないことがよく指摘される。選挙権が 18 歳に改定されたことによって、よりその必要性が高まっているが、日本における学校での主権者教育は、不十分な状態である。

そのような社会状況に一石を投じるのが、山形県の人口約 1 万 4 千人の町、遊佐町で 2003 年度から実施されている少年町長・少年議員公選事業である。と言っても、全国各地で行われているような模擬的な議会体験（悪く言えば議会ごっこ）ではない。

遊佐町少年議会（定員 10 人）、少年町長は、遊佐町に在住・在学の中高生の中からマニュフェストを掲げて立候補し、町の中学校と高校で、本

物の選挙と同じように投票が実施され、当選者には当選証書も交付される。

少年議会には、独自予算として45万円の政策実施予算が付けられている。少年議会は町議会本会議室を用いて行われ、町長、副町長、教育長、各課長が出席して答弁にも立つ、所信表明、一般質問・政策提言、議会報告が年3回行われている。

それ以外にも、少年議員だけで全員協議会が盛んに行われており、中高生向けに行われるアンケート等を基にして、少年町長と少年議会独自の政策形成がなされ、事業の実施にもかかわる。予算編成権限を持つ少年議会だからできる本格的な議論は、より良い地域を創ろうとする思いの大切さ、思いを実現するための企画・調整の難しさを体験することが課されている。

さらに、45万円の予算内でできないことについても、一般質問で町に政策提言（所管課で予算化）することができるようになっている。

これまでに実現した少年議会独自事業では、音楽イベント「ユザミュージックフェスティバル」の開催、駅前商店街の空き店舗を活用した喫茶店開店、スポーツゴミ拾いイベント「ゴミスポ！」の開催、遊佐町のB級グルメづくり、遊佐町PR企画「遊佐町大図鑑」の製作、若者目線でつくる「遊佐町のPRパンフレット」の製作等がある。

また、少年議会の要望により町が実現したものでは、通学路への防犯灯、カーブミラー設置、遊佐町デザインポスター作成等がある。

この事業のねらいは、次のようにまとめられている。

① 若者が自分たちの代表を選び、政策を実現していく過程を通じて、民主主義を体験・学習し、社会の構成システムを学ぶこと。

② 若者の視点による町政への提言や意見を、町が積極的に取り上げることを通じて、若者の町政への参加を促すこと。

③ 関係者すべてが町政に対する若者の意見を学び、若者たちが社会システムや民主主義を学ぶという相互共育の場とすること。

実際に、少年町長や少年議員を経験することで、「自分たちの政策を実現するため、町と渡り合った経験によって自信と責任が生まれた」という声や、地域住民からは「挨拶の仕方、人前での発言など遊佐の子供たちは大きく変わった」という声もあり、町行政も「少年議会の提言を町議会と同等の重みをもって受け止め、政策に反映」しているという（「　」内は担当課の作成した資料より）。

日本社会に民主主義を根付かせていくには、この遊佐町のような活動を各地で取り組んでいくことも重要ではなかろうか。

第2節　データ不正問題は何が間違った結果なのか？

1．政府の政策判断の質の問題がデータ不正を生む

裁量労働制をめぐる労働時間データ、外国人労働者受け入れ拡大に関連した失踪技能実習生の聴き取り調査の集計データ、毎月勤労統計と、データ不正問題がこのところ相次いで問題になっている。

考えてみれば、政府の政策判断に関わるデータに問題があるとの指摘は、決して新しいことではない。例えば、エネルギー政策での原発の発電コストの試算、ダム整備の必要性の根拠とされるデータなどもその例である。データそのものが論争的であったり、推計や試算の前提が不自然、恣意的などと批判されることは、これまでもあったが、常に問題になるのが、政策判断を根拠付けるために作られたデータではないかということだ。

ただそれにしても、ここのところちょっと露骨すぎる。

昨今のデータ不正問題を、個別の政策課題の中の問題に矮小化したり、今の政権や政治状況の問題に帰結させることは、どちらも議論が本質からずれてしまう可能性がある。政府の運営や政策判断の妥当性や質がデータ不正に顕在化しているので、データ不正だけで解決されない問題も多いが、データの質を確保するために何ができるかも考える必要がある。

データ不正問題に対して、どのように市民社会はアプローチしていけばよいだろうか。

2．データ不正の原因は何か

昨今の問題を踏まえると、政策的な思わくを別にして、不正が起きやすい原因となっているものは、主に次の 4 点となるだろう。

① 方法論や実施内容、実施結果についての開かれた議論と情報公開の不足
② データがどのように算出されたものかという条件や対象などの前提事実があいまいなまま、数字やニーズが独り歩きしている
③ データなどが審議会等の検討に用いられているが、専門家によるチェックが機能していない
④ 一次資料が非公開とされ、データの検証ができない、行政の公表する集計結果以外に調査データが活用できない

失踪技能実習生の聴き取り調査の集計データ不正問題は、①、②、④に、裁量労働制をめぐる労働時間データは②、③、④に、毎月勤労統計問題は、②、③に該当する問題と整理することができるだろう。

3．基本的な情報公開を欠いていた技能実習生データと裁量労働制データ

例えば、失踪技能実習生の聴き取り調査データ問題では、法務省が調査の集計結果として失踪理由の最多を「より高い賃金を求めて」で約 87％としていたが、この選択肢自体がそもそもなく、実際は「低賃金」という選択肢で、約 67％だったことなどが明らかになった。

データ不正が問題になったのは 2017 年分の集計結果だが、それ以前から調査は実施されている。しかし、データ不正が問題になるまで、聴き取り調査を実施していることやその集計結果などが公表され、共有された形跡がない。また、聴取項目や選択肢、母数などの基本的な情報も当初の発表にはなかった。

調査票は最終的に政府が国会議員にのみ閲覧を認めたが、同じものを情報公開請求すると、聴取内容に係る部分はすべて非公開となる。2017 年分以外のデータはこのままだと検証できない。何をどう調査し集計したのかという情報公開に欠けるだけでなく、検証性にも欠いたことと不正は無縁ではない。

同様のことは、裁量労働制をめぐる労働時間データ問題でもある。

2013 年度に全国の事業所を労働基準監督官が訪問し、聞き取りで行われたのが「労働時間等総合実態調査」である。厚生労働省がこの調査結果から、裁量労働制の方が一般労働者より労働時間が短いとしていたが、両者は算定方法の異なる本来比較できないデータを比較したものであることが明らかになった。さらに回答内容に異常値が多数見つかり、データそのものが極めて不適切なも

のだった。

調査の実施方法にも相当に問題があったことも後から判明し、実施条件など前提があいまいなまま、数字が独り歩きしていた。比較データは、働き方改革を審議した厚労省労働制度審議会の分科会で用いられ、会議には多くの「専門家」が参加していたわけだが、データは問題になっておらず、チェック機能として働いていなかったことにもなる。

4．統計調査では当然の基礎情報が公開されていなかった毎月勤労統計

毎月勤労統計は他の二つの調査と異なり、統計法という法律のもとで実施されている国の重要統計である。どのような統計であるのかや、統計データの公開は行われていたが、結果的に統計の実施に関する情報公開に欠いていた。

例えば、統計不正が問題化するまで、他の多くの統計では公表されている計算式などが公表されていなかったなど、後から見れば不自然なことはあった。また、統計調査は対象者と母数、調査項目、調査方法などが基本情報として明らかにされているべきものだが、この情報も毎月の報告書に記載がない。

今回問題になったのは、500 人以上の従業員のいる事業所は全数調査していると虚偽の説明をしていたことだが、実際には 2004 年以降は東京都だけ３分の１しか調査していなかった。しかも、標本数を減らしたことにより本来なら復元すべきところを、2018 年 1 月から復元を始めたことにより不自然なデータとなっていたことである。結果的に、復元を始めたことで不正が発覚したわけだが、実際に調査を実施していたのは都道府県である。調査の実施については厚労省だけの完全な秘密にできないはずが、長年発覚しなかったのは基本的な情報共有がされていなかったことと無縁ではない。

また毎月勤労統計は厚労省の検討会、総務省統計委員会で実施方法などが検討されていたが、虚偽説明がされていたものの、基本的な事項の情報公開に欠いた中で専門家のチェック機能に期待すること自体に問題があったと言わざるを得ないだろう。

5．市民社会は何を求めるべきか

行政の行う調査は、民間のものとは異なる。統計や労働時間等総合実態調査のような一定の権限を持って行っているもの、失踪技能実習生聴き取り調査のような当事者へのアクセスができるため実施できるもの、それ以外でも行政による調査であることで回答協力を得やすいなど、民間で行う調査とは明らかに異なる特徴と性質がある。また、実施されていること自体が知られていない調査もあり、個票は情報公開することを前提で調査を行う場合を除き、公開はされにくくデータの検証ができないことが多い。

こうした特徴を踏まえると、行政の行う調査について、市民社会が適切なデータにアクセスし利用できるようにするため、次のようなことの徹底を求めていく必要があるだろう。

①何を調査しているのか、何を調査するのかをオープンに

どのような調査を実施しているのか、調査内容は何か、調査結果はどのように取り扱われるのかなどの基本情報の公表を行うことである。また、

調査実施内容についてNPOを含む多様な関係者の意見を反映するコンサルテーションプロセスを経ることも必要だろう。調査を行う行政の持つ優越的な地位を、行政が独占的に利用していることが本当は大きな問題だからである。

②調査についての基本情報の公開を徹底する

調査データがどのような前提条件のものかという情報の公表を徹底することである。調査対象、標本数、調査実施項目、復元や補正をしている場合はその情報、調査の実施方法など、結果の発表やデータの活用時に、本当はこれらの情報が一緒に公表されていないと、データが何を意味しているのかを読み解くことはできない。

③専門家の役割、責任を明確にする

政府の政策形成に関与する専門家の責任には、根拠となるデータが使用に耐える程度の適切なものかを評価・判断することが含まれることを明らかにすることである。政府の政策判断のために多用される第三者機関の委員には、様々な専門家が登用されている。委員だからこそ、実は政府に対して様々な要望や資料の作成、データの確認などができ、政府はそれに対応せざるを得ない関係にある。この専門家が適切なチェック機能を果たしていないと、不正なデータで委員ではない専門家が気づくことのできる問題であっても、放置して不正なデータを根拠とした政策判断の正当化に加担することになる。

これらを徹底するには、市民社会による要請や監視、それによって政府などに適度な緊張感をもたらすことが必要だろう。

環境政策では、科学的データ、社会学的調査のデータ、統計データなど様々な種類のデータを使って議論され、政策判断される。NPOのアドボカシー活動で、データに不正がないかの検証から始めなければならない状況は、負担が過剰すぎるだろう。しかし、適切なデータが作成・提供される仕組みと環境をどう作るのかについては、市民社会からも提案できるはずである。

不正なデータが作られ利用されることを完全に排除することは難しいかもしれないが、それがしにくい状況を作ることはできるはずである。昨今の個別の問題の枠の中で考えずに、何を教訓として何ができるかを考えたい。

第３節　ドイツの州レベルにおける環境NGO/NPOに対する助成制度

ドイツの環境NGO/NPOに対する公的資金助成には、連邦の助成と州の助成がある。州レベルでは、各州政府が直接行う助成と並び、環境財団による助成が行われている。

州の環境財団は、環境NGO/NPOの活動助成を主目的としているが、その組織形態や財源は州により多様である。例えば、ノルトライン＝ヴェストファーレン州には、「NRW州自然・郷土・文化保全財団」（1986年設立）とNRW州環境・発展財団（2001年設立）という２つの財団がある。いずれも州から独立した法人組織であるが、州関係者が理事等になることで州との連携が確保されており、日本の第三セクター類似の組織である。前者は、宝くじ収入を財源として、自然保護・文化財保護活動等を行う団体に対し、毎年総額約11.6億円の助成を行っている。後者は、カジノの収入等を財源として、ESD（Education for Sustainable development 持続可能な開発のため

の教育)、フェアトレード等、持続可能な発展に関する活動を行う州内の団体に対して、毎年総額約 6.3 億円の資金援助を行っている。財団の創設時だけではなく、ギャンブルの収入を継続的に活動支援に充てることで、安定的な財源が確保されている。

その背景にあるのは、多様な社会的課題の統合的解決という考え方であり、移民等、社会から疎外されがちな人々を、環境活動を通じて地域社会に統合することも重視されている。環境財団の助成対象となる活動にも特徴があり、ナショナルトラスト活動のような土地の買い上げも対象となる。また、環境 NPO/NGO 職員のキャパシティビルディング等、組織の基盤強化のための助成もある。

州政府による環境 NPO/NGO の活動助成は、制度的助成とプロジェクト助成から構成される。制度的助成は分野横断的、基盤的なものであるのに対し、プロジェクト助成は、環境 NPO/NGO 等との協働により、個別の環境政策を実効的に遂行することを直接の目的としており、必要に応じて、各政策部局が多様なプログラムを設定している。

制度的助成は、主に環境 NPO/NGO のネットワーク団体に対する運営助成（オフィスの賃料、スタッフの人件費、政策を議論するための会議旅費を含む）と、環境団体の意見調整事務局の運営助成（賃料、人件費を含む）に大別される。いずれも環境利益を代弁するという NPO/NGO の公益機能に鑑みて、NPO/NGO の政策形成のための環境を整えることにより、効率的で実効的な参加を確保しようとするものである。そのため、制度的助成は継続的な助成である。しかし、特定の環境団体を存続させることが目的ではなく、公益機能に対する対価ともいうべきものであり、日本でいえば、自治体の負担金に近い。例えば、バーデン＝ビュルテンベルク州では、2017 年に 1,200 件以上の参加手続が実施されており、同州の環境 NPO/NGO の連合体である LNV（州自然保護連合）が、相互の意見調整に重要な役割を果たしている。

さらに、ドイツでは、市民の意識啓発、人材育成に関し、最長２年にわたり宿泊・食事の無償提供や小遣いの支給を受けてボランティア活動に参加することのできる制度も設けられている。意識啓発を具体的な活動、政策形成につなげていくための施策が、一貫した政策ビジョンに基づいて体系的に実施されており、日本でも参考となる点が少なくない。

第４節　座談会……日本の環境NPOへの支援の現状と課題

グリーン連合は、2015 年 6 月 5 日設立以来、様々な活動を展開してきたが、いまだに社会的な認知度は充分とは言えず、さらなる展開が求められている。

5 年目を迎えるにあたり、これまでの活動を振り返るとともに、今後の活動について話し合うため、代表理事３名、顧問、事務局長で座談会を開催した。

日　時：2019年1月23日（水）
場　所：IGES東京事務所　会議室
参加者：グリーン連合共同代表
藤村コノヱ、中下裕子、枚本育生
顧　問：大久保規子（大阪大学大学院教授）
オブザーバー：グリーン連合事務局長　古瀬繁範

1．環境NPO/NGOの存在意義は何か

◉ 環境の価値を守り、新たな価値を創造する

藤村　本日は環境NPO/NGOへの社会的支援を増やし、活躍の場を増やすための方策について話し合いたいが、その前に、環境NPO/NGO の社会的存在意義、価値を整理したい。いつも私たちは基盤の強化、特に資金面での公的支援（地球環境基金など）の必要性、参加の制度の必要性を訴えているが、それをさらに社会に訴えて行く上で、環境NPO/NGOの社会的存在意義を明確にする必要があると思う。

私自身は、例えば、存在意義の一つとしてサービスの提供があると思う。環境保全活動で環境が良くなる、市民活動の場で雇用が拡大する、個人に対しては参加の機会や自己実現の場を提供するといったことがあると思う。加えて特に環境分野の政策提言型のNPO/NGOには、新たな価値の創造というか、社会を変革して持続可能な社会を創造する役割があると思っている。

中下　私は、環境の価値が今の近代資本主義社会のシステムに組み込まれておらず、その価値を実現して持続可能な社会にするには、その価値を守るセクターが絶対必要だと思う。それが環境NPO/NGOしか今のところはない。例えば労働者は労働組合法があって、資本家の代表たる経済団体と労働者の代表たる労働組合は社会的な意思決定に参加する仕組みがある。でも環境団体は入っていない。そこが今の制度的な欠落で、そういうことは欧米では認識されて、そういうセクター作りを国レベルあるいは州レベルで取り組んでいるが、日本は遅れている。だからまず環境の価値の担い手としての存在価値があると思う。環境の価値は持続可能な社会を作ることでもあるし、将来世代との公平性という観点も含まれる。さらに今生きている人間だけではなく次の世代、将来世代や自然生態系の中の野生生物、そういうものの声なき声を上げて行く、そういう組織がどうしても必要で必須の組織だと思う。またそういう認識を広めたい。

藤村　それは政治家もやっているし役所もやっているという意見が常にあるが。

大久保　確かに行政は色々な利益を考慮する役割があるが、利益を公正に考慮し、決定の透明性確保には、そのための仕組みを整備する必要がある。この点、個別の法律においては、環境利益や将来世代の利益の考慮が明確に書き込まれていないことが多く、書かれていても抽象的な定め方で、一般的な公益として括られている。そのため、利益考慮の公正性を担保するための手続が重要になる。決定により影響を受ける所有権者や事業者の意見を聴く仕組みは昔から存在し、1993年の行政手続法の制定以降、許認可等の相手方の保護の必要性に関する認識は浸透した。それに対して、自然や将来世代のように、決定の直接の相手方以外のものの利益を保護するための仕組みは、いまだに貧弱である。行政のみで影響を受けるものの利益をすべて適正に考慮できるのであれば、所有権者等の参加の仕組みも不要だが、そうではない。自然や将来世代は直接意見を述べることができないから、環境利益を公正に考慮するために、その利益を代表する環境NPO/NGOの意見を聴く仕組みが不可欠である。欧州では、環境に負荷を与える人はまず自らその負荷を減らすように自己チェックをする、行政は行政としてのチェックをする。しかし、それだけではリソースに限界があるため、第三のチェック者として、幅広い市民、特に環境NPO/NGOの役割が重要だという認識に立って、参加の仕組みが設けられてきた。意思決定の適正とその後の法の執行が、事業者、行政、NPO/NGO・市民という多様なセクターによって多重的に確保されることが極め

て重要である。さらに、早い段階で新たな環境問題を発見し、警鐘を鳴らし、政策課題とするという点でも、環境NPO/NGOの役割は極めて重要である。

中下　行政は鉄のトライアングルと言われるように、政治家や企業から圧力を受けやすいのは否定できないことで、汚職がたくさんあるのはそのとおり。そこから独立した視点でチェックをすることが市民社会の役割だと思う。日本はまだ市民社会も成熟していないのでNPO/NGO の重要性を国民にも分かってもらえない。市民セクターを環境分野だけでなく整備していく必要があると思う。

枚本　私たちの社会は民主主義社会であり、私たちが主権者に位置付けられる。将来的にどうしていくかは私たちが責任を取っていかねばならない。その責任を取る一環として、一つには代表民主制があるが、代表民主制は限界があるからその中に直接民主制を入れていかねばならない。直接民主制を入れていくには、その声を出せるグループが存在しなければならない。その中に今皆さんが言われたような環境価値というものを代表する存在が必要だと思う。企業がいくら環境のことをやっても、利益を追求する立場での限界がある。また社会を変革していくという点では、行政は少しずつ改良できるが大きく変えていくのは難しい。企業は確かに儲かる範囲であれば事業を大きく変えていくこともできるが、社会そのものを変えるのは難しい。少しでも理想に近づけようとするのは、環境だけでなくNPO/NGO セクターがやらざるを得ないだろうと思う。

◉ 社会変革を促す役割もある

枚本　もう1点は、大きな変革は、最初は常に少数者から始まると言われる。この少数者というのが実はNPO/NGOに集まっている。だから私たちはある意味少数者であっていいわけで、多数ではないから代表性がないなどというのはおかしい。社会を変えていくのは少数者から始まる。勿論その少数者の中には変なものがあったり、多くの人が同意してくれないこともあるが、少数者が声を上げることで変わっていくことがあると思う。環境問題ではないが、LGBTはちょっと前までは社会ではほとんど顧みられない存在だったが、彼らが声を上げることで多様な価値観が生まれてきた。

藤村　私も独立性とともに、NPO/NGOはかなり自由な発想をし、それぞれが特性を持ち、解決とか変革という点では固定観念ではない新しい発想ができ有効だと思う。政策を作る上でも多様な政策の選択肢が出てくる。そういう意味で有効な政策、施策が生まれるベースになり得ると思う。

中下　その背景として、今、大きな歴史的転換点にあることが重要だ。変革が必要だが行政は変われない。政治家と行政が一番遅れていると思う。企業は営利だからちょっと転換しようとしているが、市民が一番先頭に立って変えようという意思を持って活動していける。この変革期におけるNPO/NGOの役割は大きいと思う。

藤村　役割は大きいし、今までのNPO/NGOとは異なるプラスアルファの役割があると思うが、日本の場合は、変革ということに対して市民社会が成熟していないこともあり、なかなか動いていかないジレンマがある。

　私自身はずっと環境教育をやってきたが、環境教育は市民教育、民主主義教育だと思っているので非常に幅が広いものだとずっと思ってきた。しかし、日本の場合は市民教育という観点が抜けているし、その中で「環境教育」という狭い言葉で括ったがゆえに文科省は何々教育の一つとして環境教育があるという言い方をしている。環境教育をもっと広い意味でとらえる仕掛けも必要だと思う。

中下　それは裏返しに言えば政治教育。この国は

政治教育が全然ない。政治教育と言ってしまうとどうかと思うが、政治が自分事という意識が全然なく、どっかの政治家の力でやっていることと思っている。そういう風にしか学校でも教育しない。そこがEUや米国との違いで、彼らは自分たちが国を作るという意識を小さい時から育てられている。

藤村　さらに言えば、根本的なところで哲学も欠けていると思う。政治は行動であり、そのベースが哲学ではないかと思うが、そういう教育がない。哲学は道徳とは違う。

大久保　逆に日本では、中立性に欠けるという言い方で政治教育を抑制しようとする傾向が強い。SDGsの推進には、社会的課題を他人事としてみるのではなく、自分事としてとらえることのできる共感力が必要となる。新たな価値に気づかせるだけでなく、それを実現するための広がりを作って行くアドボカシー活動も、NGOの重要な役割だと思う。

藤村　そういう意味で、環境文明21のような価値観を作ることをやっている団体と、具体的活動をやっている団体とが結びつくといいと思うが、なかなかうまくいかない。

枚本　哲学という話から言うと、日本では明治以降必ずしも哲学を軽んじていた訳ではないと思う。明治から大正、昭和の初期にかけては重視されていた。誤解を生むかもしれないが、昔一番難しい学科は哲学科で一番入りにくく、一番易しかったのは医学だったと。医学は仕事、職業だととらえられていた。それが正しいかは別として、少なくとも哲学が戦前、戦争に突入して行く中で国家神道に統合されていき、それが敗戦で完全に崩れて、そこから新しく何かを構築しようというのがなかったのではないか。

◉ チェック機能も大切な役割

古瀬　戦後GHQの占領政策によってマスコミが何もモノを言わなくなり、政治や行政のチェック機能を果たさなくなってきた。環境NPO/NGOの存在価値というのは、やはり水俣、公害の時代に戻るようだが、行政、政治、企業がやることに対して、チェック機能というのが一番重要かと思う。昨年来、色々な法律が森や土や水といった分野で規制緩和という名のもとにプライベートセクターが入り込んで好き勝手にできるよう変えられてきている。そこで本来は誰かがチェック機能を果たさねばならないが、マスコミは何も言わない。環境NPO/NGOも本来はそこをやらなければいけないけれど、今の環境NPO/NGOはちょっと違った所に向かっていて、SDGsという流れの中で企業や行政セクターにすり寄っている印象があって危機感がある。

枚本　SDGsは本気でやれば効果があるが、日本ではどうも誤解がある。SDGsは2030年に向けたアジェンダの一つで、2030年に向けて私たちの世界を大変革するというのが主テーマで、うまく行けば面白い。勿論日本ではSDGsのターゲットで使いづらい部分や抜け落ちている部分もある。しかもそれを表層的につまみ食いしたり、自分たちの組織や活動事業が抱えている問題について分析し解決のためにどう行動するかというより、ビジネスになる、ちょっといいことしましょう的になっている。

藤村　環境新聞にも書いたが、CO_2削減や脱炭素化は、目標設定したらある程度ペナルティがかかるが、SDGsはそれがない。ご自由に、ということで従来の社会貢献の延長でできる。入口としては色々な人が取り組むきっかけになるが、そこで終わらせてしまうと意味がない。

枚本　言われるようにチェック機能が必要だと思う。環境市民は企業評価を長年やっており、企業が何をやっているかについて課題を並べて評価している。そういう評価的なチェック機能も必要かと思う。またNPO/NGOの一つの役割として、自分たちの価値観を持って調査をするこ

とだと思い、大学の研究者ではない視点から調査をして、その情報をうまく使って具体的な提案をしていかなければならないと思う。

藤村　先ほど古瀬さんが言ったように、それぞれの分野で活躍するNPO/NGOがいて、例えば水問題で活動する人たちが水道法といったことまでチェックできればいいが、現状ではできていない。

中下　そういう総合的な枠組みを持ってNPO/NGOができているわけではなく、自然発生的にどっかの汚染問題をきっかけにできているだけなので、それしかやっていないというのが現状。汚染はどこにでもあると思う。化学物質の分野で言えば本当に困っているのは測定してくれる機関がないこと。シックハウス一つとっても、空気質をどこで測ってくれるかといえば、企業系の研究・調査機関はあるが、一般市民からはお受けしませんと言われる。やはり、独立した調査機関みたいなものを作らないと無理。経産省は金があるからたくさん機関を持って調べてくれるが、結果はオープンにはしない。

藤村　例えば環境省で言えば国環研だと思うが、そういう所とNPO/NGOが本当に密にやっているかと言えば、まだできていない。それはもったいないことだと思う。

枚本　色々な大学やその付属機関ではNPO/NGOと色々手を結ぶことは一応始められている。だが実際になかなか作り切れていない。

中下　昔、例えば宇井先生がいた時代はやっていたが、そうした先生が退官すると誰もやってくれない。米国の環境NGOに聞いた話だが、米国では環境基準に違反しているという事実を見つけたら、訴訟を起こして、そこで出る罰金等をNGOが取得できるらしい。それでたくさん弁護士を抱えていると。小さなNGOでさえ5人くらい弁護士を抱えていて、大気汚染や鉛汚染を5万円くらいの安い計測器でサンプリングして、片っ端から裁判を起こしているらしい。そういうのがあればウォッチできるし、環境基準違反を見つけたら罰金の半分が資金源になれば、ウォッチする人も出てくるかもしれない。

藤村　色々な海外のNGOを見て25年前に環境文明21を立ち上げた時は、いつかは、普及啓発も調査研究も政策提言もできる組織になりたいと思った。しかし25年やってきて、やはり日本型のNPO/NGOを作って行かない限り、なかなか難しいのかなと思う。

枚本　環境市民ももともと多くの会員に支えられて、調査研究もし、行動も起こし、提案もするNPO/NGOを目指した。ただ、今、理事会で組織をどうしていくか話しているが、そういうモデルが果たしてできるのかと。藤村さんが言われたように、日本的なモデルを考えないとできないのではないかと。裁判の件も、米国の消費者団体は訴訟で勝って大きくなっている。確かにいわゆるウォッチ、監視も必要だが、社会のウォッチドックをやろうとすれば、その活動に必要な人件費や費用を賄える存在でなければできない。そういう意味でもNPO/NGOは絶対必要で、環境に限らずウォッチは大切だと思う。

大久保　欧州の環境団体というと、何十万規模の大きな団体を思い浮かべることが多いが、実際には欧州にも、日本のように多数の小さな地元のNGOが存在する。例えば、ドイツでもBUNDのような大きな団体は数が限られており、環境団体訴訟ができる承認団体でも、小さな所がたくさんある。日本と違うのは、地域から全国、国際レベルへとNGOを取りまとめて組織化していくことに長けているという点である。欧州の場合は、伝統的に労働組合、経済団体等を組織化してその利益を代表させる手法をとってきた。これに加え、1970年代後半以降、新たなセクターとしてNGO代表も政策形成に入ってくるようになってきた。また、もう一つ日本と異なるのは、ステークホルダー分析を重視しているということである。ドイツでは、例えば脱

原発をする際に、誰がキーパーソンかを徹底的に分析して戦略を立てたと聞いている。

藤村　戦略というのは日本にはあまりなく、あらゆるセクターでそこが弱い。企業も行政も政治もましてはNPO/NGOにもない。

枚本　ドイツではBUNDをブントといわずベーウーエヌデーと言うらしい。各市町村に活動組織があるが、もともと支部ではなく、色々な小さな地域の団体をまとめたのがBUNDで、決して支部ではない。そこでは日本のような地域活動をしており、その一方でベルリンでは政策的なことをやる。何かやる時には各地に団体があるからキャンペーンなどができるところが強い。またNABUともいい意味で上手に競争している。

藤村　いい意味での競争ならいいが、足の引っ張り合いや会員の取り合いなど、NPO/NGO間の競合話が現実的な問題として出てくる可能性はある。そこをどう乗り越えるか、グリーン連合もまとまっている部分もあるが、個別の課題を主張する場にもなりつつある。

枚本　NPO/NGOの共通の利益になることと半々の立場でやれるような自覚が必要だろう。

2．グリーン連合として、共通課題への取組を進める

◉ 地域活動と政策とのギャップを埋めるためには

藤村　個別の活動への賛同は各団体の判断に任せているが、財政基盤や参加というのは共通課題で、グリーン連合としてもう少し戦略性を持った方がいいというのが、今回の座談会のもう一つのテーマだ。NPO/NGO間の競合問題もあるだろうし、資金面での独立性の維持という問題もあるが、それを踏まえた上で、国や公的機関からの支援をどう増やしていくか、参加の制度化をどう勝ち取って行くかを、もう少し戦略的に考えていく必要があるように思う。

中下　NPO/NGOに代表性はないと言うが、環境セクターの代表としてグリーン連合があるわけだから、できるだけ役割を認識してもらい、地域の意見を吸い上げることに尽力する必要がある。しかし地域で活動している人との間で相当ギャップがある。地域集会に行ってみると政策との間のギャップがあることに改めて気づかされる。

古瀬　BUNDと同様で、地域での地道な活動は大事だと思う。その人たちが自分たちの活動と政策をつなげた方が、絶対より良い社会になるという価値観がまだできていない。何度か地域で交流会をやったが、まだそこに開きがあると感じている。

枚本　そういう価値観を持っている人は個人的にはいると思う。ただ活動面から言うと実際にそこまでやれず、自分たちの活動だけに傾注してしまう。回り回るが基盤がない、資金がないことがそういう状況を生んでいるのかもしれない。オーフス条約もそうだが、自治体などに対してももう少し違う参画の仕組みをうまく我々が提案して、日本政府や地域社会に知らせていかなければいけない。市町村だと動くところは動けるかもしれない。自民党が最近潰そうとしているのは自治基本条例で、ああいうものを上手く使って、我々がもう少し具体的な地方の政策に提案できることがあるかもしれない。

藤村　以前に、「憲法に環境・持続性条項を」というシンポジウムをやったが、その時も予防原則と参加の原則を憲法に直にというのは難しいから、地方で事例を作ってみては、との提案があった。

中下　自治基本条例で市民参加が謳われているの

はたくさんある。

大久保　グリーンアクセスプロジェクトで全自治調査を継続的にやっているが、自治基本条例または何らかの市民参加条例を持っている所は約4割。地域性がはっきりしていて、例えば神奈川県内では制定率が高い。一般に近隣の自治体が何らかの特徴的な施策を始めると、うちもやろうという話が出て施策が広がっていく。政策波及効果と呼ばれている。

枚本　途中から自民党があれを潰せと地方議員たちに言っている。

大久保　自治基本条例は、議会軽視だから憲法違反だという批判が出た。地方自治は団体自治と住民自治の2本柱であり、自治基本条例は主として住民自治の充実に焦点を当てたものであるが、そのことが理解されていない。

枚本　地域によっては保守的な所でも意外に素晴らしい自治基本条例を持っていたり、基本条例に基づく色々な制度をやっている所がある。首長が保守だったり、議会も保守だったりしても、進んだ具体的な取組は結構ある。

大久保　自治会などの地域コミュニティが崩壊しつつあることに対して危機感がある。義務的な意味合いの規定が入っているのもある。

枚本　自治会が崩壊しつつあり、それに代わる具体的な制度を作ったりする自治体も結構出てきている。今まで地区に何十万円というお金をばら撒いてきたのをやめて、地区からどんな活動をしたいか提案を出してもらい予算をつけながらやっている所もある。

藤村　例えばそういう所で、条例を変えたいというような動きはないか。そういう所とグリーン連合が連携できないか。

枚本　それが出てきたら地域の活動助成ということになる。ニセコ町は自治基本条例を最初に作った所で、基本条例としてしっかりしたものだが、小中学生から大人まで意見を言う仕組みを持って町政の中に位置づけられているため、参加の可能性が高い。しかしそうした仕組みがないと、どんなに頑張っているNPO/NGOがいても地域社会では遠吠えになってしまう。

◉ 政策づくりに市民が参加した事例を示す

中下　こんな風にして政策が変わったという例があるといい。一度茅ヶ崎で直接請求をやったが、それはゴルフ場開発がされようとした時、市民が皆でストップさせる運動をした。そこは防災上の避難地域で、市内でまとまった緑地はそこしかない所だったので、それを守ろうということで立ちあがり、直接請求に必要な署名がすぐ集まった。でも1回の議会で、これは必要ないとはねられた。市として防災は考えているからと。それで、その後、お母さんたちを中心に仲間を増やし、生活の質の見直しと防災を含めて提案を作り、自分たちの中から市会議員を送り出そうとするなど、面白い動きだった。

藤村　東京都の環境確保条例の時も、最初から気候ネットなど色々なNPO/NGO が入っていたからうまくいったと思う。国や地方で、NPO/NGO が参加したことで成功した事例を伝えていくのも参加の制度化という点では大事。

枚本　国レベルのオーフスを目指す上でもやりたい。それと両輪で、地域から一つずつ成果を挙げて行くのは大事かと思う。

中下　化学物質の分野でもダイオキシン特措法は、超党派で出すということになった。

藤村　環境教育等推進法もNPO/NGO が働きかけてできたわけで、そういう事例をもっと明確に皆に示すことで、参加の必要性を訴えていくことも必要だと思う。

枚本　その一方で、地域でお金の出入りを見える化する動きは、自治体でも出てきている。

◉ 戦略づくりのための調査

藤村　グリーン連合としては、参加と基盤の強化は共通課題なので、それについて何等かの調査

を皆でやれるような戦略が立てられるといいのかもしれない。

枚本　地球環境基金の次の段階で、何か調査しないといけないと思う。

中下　町興しや都市計画のようなことはどうか。防災も含めて環境も組み込んでいく。地域でもっと広いネットワークを形成して、社会変革に向かわないと環境だけでは向かえない。グリーン連合でそういうイメージを提案できたらいい。

藤村　それは必要だが、地域でコツコツと積み上げてきた信頼関係や自主的な活動を壊すような、上から目線のようなことはやってはいけない。環境省の地域循環共生圏はいい政策だが、その危険性はあると言われている。

枚本　かつて環境の街づくりを一生懸命やっていた自治体があって、ほとんど皆の知恵でやっていた。しかし、いい事例だからということで、どんどんやれと予算も国から付けて来て、参加の仕組みが潰れていった。職員はその予算を消化するだけで必死になってしまい、市民と一生懸命作って来た丁寧なやり方ができなくなってしまった。

大久保　参加は横断的な課題なので、個別のイシューに比べると、行政にとっても、環境NGOにとっても理解されにくい。欧州では、実効的な参加を担保するために制度的助成と呼ばれるような予算的手当がなされているが、日本ではそのような発想が弱かった。

藤村　市民、企業、政治家にとって、市民活動は社会の一員としての役割という認識が、日本と欧米ではそもそも歴史的に違う。

大久保　加えて、NPO/NGO の意見をまとめて政策提言・意見提出をしようと思っても、それ自体を目的にしている組織は存在しない。皆それぞれの組織の活動があり、ボランティアで意見調整をするという話は持続可能性がない。数年すれば自立できるという話ではない。欧州では、意見調整のための旅費や会議費は公的機能にかかる対価ととらえている。

枚本　日本はNPO/NGO を公的な機能としてはとらえていない。

中下　だからこそ、環境利益の代表であることをグリーン連合としても考えて行かないといけないと思う。

藤村　活動も政策提言もあなたたちが好きでやっているのだから、お金を付ける必要はないでしょ、ということに対してどう言えるか。一団体では無理だが、グリーン連合として皆で意見集約して出しているから意味はある、ということになる。

大久保　その場合には、どのくらいの団体が参加しているのかも問われる。

藤村　今日本の環境NPO/NGO は1万とも2万とも言われているが、グリーン連合には85団体ほどだ。

大久保　国の施策については、広域活動をしている団体の何％ということでもいいかもしれない。会員の数を足すという考え方もある。EEBが1500万人の代表だと言っているのは、EEBの会員団体の会員数を足すと1500万人になるからだ。また、日本では、例えば特定のインフラ整備に反対運動をするような団体は中立ではないとか、環境団体でないとか言う人もいるが、欧州では環境目的が定款に入っているかどうかによって、公益的な団体か，自分たちの利益を目的とする団体かを判断している。

◉ まとめ

藤村　本日のまとめとして、①参加については、例えば地元の自治体で参加の実態はどうなっているかなどの実態調査や好事例の掘り出し調査などをやる。また②財政の特に資金面では、どう公的予算が使われているか、NPO/NGOへの支援策や資金はどうなっているか、さらに自分たちが思うように活動するためにどのくらいの

資金が必要かというようなことを聞くことも必要かもしれない。そうしたことをグリーン連合加入団体が連携してやることで、課題の共有化もできる。

枚本　そうするとグリーン連合に入っている意味も出てくる。また、他の自治体の面白い事例を知れば、こんなことができるのかといった効果もある。市長や職員の中にも気にしている人がいる。それをお互いに知ることが大事。政策の名前が同じでも中身は全然違うこともあり、自治基本条例の中にこう書いてあります、ということまで調べないといけない。

中下　基盤強化のための資金を各NPO/NGO に出す。事務所費と郵送費と人件費の一部、1人だけでもいいからという感じで。そのくらいはどこかで言っていきたい。

藤村　そのために実態を調べることは必要で、訴えるにしてもデータがないといけない。来年度以降、環境NPO/NGO の実態を私たち自身が調査することも必要かもしれない。日本の市民社会は遅れているが、実は掘り起こしてみたら結構やっている人がいたりすることがあるかもしれない。活動区分けも必要。

枚本　環境を中心にやっている団体の数は実は誰も知らない。線引きは難しいが、定款からわかるかもしれない。また、調査を上手く組み立てられたら、地球環境基金に基金の事業にしてくれと言って、こちらが受ける。そういう仕組みでいいと思う。幹事会だけでは無理なので、グリーン連合でプロジェクトチームを作った方がいいと思う。数人だけでもいい。どこかの地域モニター調査をやってみてもいい。

藤村　グリーン連合の次の段階として、NPO/NGO共通の課題に取り組むことを目的に、グリーン・ウォッチの出版が終わった6月くらいからスタートしたいと思う。